

# 韓国の行政指導に関する事例研究

—運輸政策を中心に—

李 容 相

## I、問題の提起

行政指導に関する研究は、今まで行政法学者によるものが多かった。そこでまず、彼らの行政指導概念を紹介しながら行政指導のあり方を明らかにしたい。代表的行政指導研究者である林修三(元内閣法制局長官)は、行政指導とは「一般には行政機関が、ある行政分野に属することがらについて、法令の執行・適用として、特定の個人・法人・団体等に強権的に命令・強制したり、または任意的ではあるが、法令の根拠に基づいてそういう者に対し指導、勧告、助言などをするのではなく、法令の根拠に基づかないで、行政機関として、こうしたい、ありたいと希望し願望するところを相手方が実行するように働きかけることを意味する<sup>(1)</sup>」、と述べている。彼

の行政指導の概念は、行政機関が主体となつて、相手と協議や取引をしたり、あるいは説得するといった行政現象を指している。彼の概念は行政指導の外見的特徴を強調した定義といえるが、相手が特定化されていることで起こり得る行政指導の強制性については言及していない。

一方、山内一夫は、「一定の行政上の目的を実現するために、行政機関が国民に対して行う指導であつて事実上の強制を伴うもの」と言う。即ち、一定の行政目的を達成するために、行政機関が国民に対して一定の行為をするように、又はしないように強制的に指導することをいう。しかし、彼の説明によると行政の助言的指導、行政上の要望、事実行為としての確認行為、行政機関に対する勧告は行政指導の概念から除外されているので、その範囲はかなり狭いものとなる。最近、世界で初めて行政指導を法的に明確化した行政手続法の第二

条第六号では、行政指導は、行政機関がその任務または所管事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため、特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて、処分に該当しないものと規定されている。このような行政指導には通達、要領、勸奨、勧告、要請、助言、指導、注意、警告、斡旋などが含まれている。この行政手続法における行政指導の概念は、①目的実現のための手段、②法的強制力がない事実行為③相手の自発的協力の実現、の通常言われる行政指導の3要件を満たしている。

このような行政指導についての様々の解釈は、行政指導の複雑性と動態性を逆説的に説明している。行政指導についての従来の司法部の法的判断は、行政指導には行政行為が存在しないし、法的拘束力をもっていないという消極的な判断で一貫し、行政指導の多様で、動態的な側面を十分に理解していなかった。その結果、行政部側の事実行為の行政指導に対する判断を留保し、結局行政側の独走を傍観する結果をもたらしたといえる。

したがって、今後の行政指導の研究は行政指導の根拠、許認可との関連性などを動態的な観点から積極的に解明し、行政指導の政策としての有効性、行政指導と関連した相手との具体的な関係のなかで、これを把握する必要がある。

行政指導の特徴としては先ず、裁量を挙げることができる。

裁量によつて公式的法的根拠がないにもかかわらず、行政側が自分の意志によつて、任意に判断し処置することができるのである。そして、対象集団の範囲をみると、対象集団が特定されている。それは法規が一般の人を対象としているのは対照的である。従つて、行政指導の違法性は、対象とする特定集団への影響力と関係があると思われる。行政指導はその裁量と対象の限定性の故に相手に対し法律外な権威をもつのである。逆に相手が指導を要請する場合もある。特に行政指導が許認可を背景に行われる場合、行政指導に従わなければ、許認可の拒否につながる可能性がたかいかである。それは裁量行為の行政指導と許認可の相関関係の究明によつて、行政指導の機能も究明することができるし、裁量性をもつ行政指導が機能化する条件、主導権を中心とした関連行為者間の関係、利用する手段などを分析することができる。行政指導がもつと明確に理解できるだろう。本研究では経済的規制及び社会的規制が特に多い運輸事業において、韓国の行政指導の事例を通じた行政指導の動態的な側面と共に、機能化及び失敗要因などを調べてみたいと思う。このような行政指導の具体的な状態に対する把握と、行政指導にたいする解釈に、より多い参考資料と内容を加えることができるのはなからうか。

## II、行政指導の事例

### 1、市内バス路線調整に関する行政指導<sup>(3)</sup>

一九九六年末現在全国バス事業者は四一三、登録車両は二八、三六四台である。その中でソウル市内のバス事業者は八九で、八、七二五台の車両が現在四四六の路線を運行している。

〈表1〉市内バス業界者現況  
(1996年11月現在)

	全国事業者	ソウル市内 バス事業者
業体(社)	413	89
車両(台)	28,364	8,725

資料) 建設交通統計年報、建設交通部、1997。

現在ソウル市内の四四六の路線のうち二三%に当たる二〇二は長距離路線であるが、これに対する路線調整はソウル市の行政指導によって行われている。従って事業者は運行路線の内、特に、収益のある路線を配分されようと様々な方策をめぐらしている。これに関連して一九九六年の秋、バス事業者とソウル市の交通担当の職員との癒着関係によるバス路線調整の問題が、大きな社会問題として提起されたことがある。

重要事例を上げてみるとまず、デージン運輸(株)は関係公務員に賄賂として一千万ウォンを提供し、行政指導を通じて自社の四〇六番バスの路線を延長させたことがある。この路線は当初貞陵(チョンヌン)から城北(ソンブク)区庁の間九・四kmであったが、城北区庁―安岩(アンアム)ロータリー間の2kmを延長させ、三〇%以上の運行収入を上げた。次に、ハンソ交通(株)の場合、赤字路線である七八六番の座席バス(指定席バス)を廃止しようとしたが、ソウル市によって三年間も拒否され、三〇〇万ウォンの賄賂を渡してやっと路線廃止の認可を得た。また、下月谷(ハルウオルツコク)洞から清凉里(チョンリャンリ)を運行するソープー運輸(株)所属の一三三―一番の路線が急に廃止されたことがある。この路線を利用する住民は勿論、管轄区庁の城北区庁も反対であったが、その意見は黙殺され、路線は廃止された。しかし数日後、別の会社であるドーウォン交通所属の四四二番バスに路線の

認可が出、代わりに運行するようになった。また現在（ヒョンジェー）交通所屬四〇四番バス乗客の数を増やすため、迂回路線が認可され、約三〇分以上を迂回して収益を上げた。この場合にも関係公務員と会社の癒着関係で、路線に対する行政指導が不正に行われた。

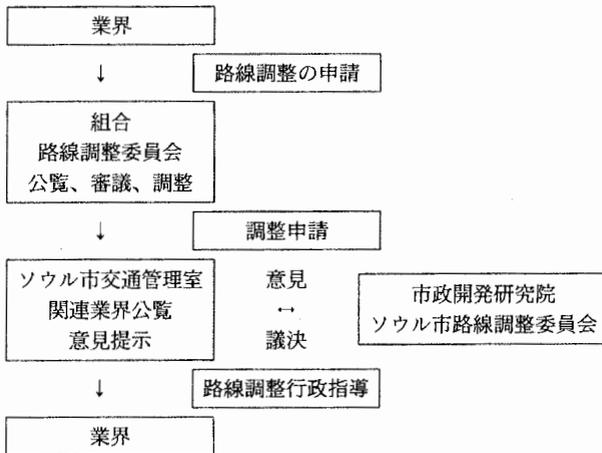
ところが、現在市内バス路線調整と関連して、行政指導の自動車運輸事業関連の統合方針（建設交通部訓令第八一号・一九九五年六月二二日）のうち、旅客自動車運送事業などの認・免許事務の処理要領第四九條は、市内バス事業と関連した認・免許などをする管割官庁と規則第二條三項の規定により、協議を受けた市・道知事及び第四六條の規定による市内バス運行協議会に対して、市内バス路線調整と関連し、次のように規定している。

「運行系統の新設・増車・増回などの事業計画の変更は、運輸需要及び運送力供給の基準を判断するため、諸般交通手段及び実態など客観的な交通需要に対して、関係する管割官庁と共同で分析するか、公正な第三者に依頼して、適正な基準を設けて協議しなければならない」

現在、本訓令と関連してソウル市の市内バス路線調整による行政指導は実際、次のような手順によって行われている。まず、バス事業者（業界）は路線調整をバス組合に申請する。すると組合の路線調整委員会がこれを審議する。その後、

これをソウル市の交通管理室に調整申請をし、ソウル市は市政開発研究院の意見と市の路線調整委員会の議決を通じて、業界に路線調整の行政指導を行うようになる。これは（図1）のようである。

〈図1〉市内バス路線調整の順序



ところで、この過程でソウル市交通管理室が重要な影響力を行使している。それはこのような行政指導を可能にさせる各種認・免許の権限を、ソウル市がもっているためである。具体的な内容を見ると、先ず市内バス事業のための免許権をソウル市がもっている。免許基準も自動車運輸事業法及び施行規則を抽象的に規定していて、行政当局の適用に対する裁量の余地が大きいと言える。自動車運輸事業法第六條は

- 1、当年事業計画が当年の路線または事業区域の輸送需要と輸送力供給に適合していること。
- 2、当年事業計画が長期経営に適合していること。
- 3、最低の免許基準台数七〇台、保有車庫面積及び付帯施設など建設交通部令が定めた基準に適合していること。
- 4、当年事業の公益上の必要性

などであるが、上の三の条件が必要条件で他はソウル市の自意的な判断で決定される要因をもつ。

次、ソウル市は市内バス料金の運賃決定の権限をもっている。業界では原価計算に基づいた運賃変更に関する要求をすると、ソウル市の主務部署がこれを認可するという形になっている。その上運送規定にたいする認可、事業計画書の変更認可の権限を主務官庁であるソウル市がもっている。

従って、認・免許権をもつ管轄官庁であるソウル市の行政指導とは、正確にいつて、調停的というよりも命令的な性格

が強く、業界は服従するしかないのである。故に業者からの買収などによる行政指導の不正の可能性が高くなるといえるし、前述したバス路線調整の事例がこれを裏付けている。

## 2、貨物自動車運送事業の企業化行政指導事例

一九九四年の韓国の貨物自動車免許台数は、会社が三三七三個、車輛は一四三、三一〇台で、会社当たり平均四一・三台を保有しているが、区域貨物の場合は会社当たり平均四一・一台、特殊貨物は一六・一台を保有していて、特に後者は零細といえる。ところで韓国の貨物自動車市場の状況は個人(車の所有者)が自分の車輛をもつて会社に入り、営業する持ち込み制営業が常例になっている。従って、持ち込み車輛を考えると、各会社の自社所有車輛台数ははるかに少なくなる。

貨物自動車運送事業の市場進出は、自動車運輸事業法第二條をみると、路線貨物自動車の運送事業、一般区域貨物自動車の運送事業のうち、一般貨物自動車の運送事業、用途貨物自動車の運送事業は免許制で、全国貨物自動車の運送事業、一般区域貨物自動車の運送事業のうちコンテナ運送事業及びタンク運送事業、特殊貨物自動車の運送事業は登録制である。従って貨物自動車運送事業のほとんどは、免許制を市場進出の要件としているといえる。運賃及び料金の場合、自動

〈表 2〉自動車免許台(1994年)

	路線貨物	区域貨物	特殊貨物	用達貨物	全国貨物	合 計
会 社	23	1,367	1,493	582	8	3,473
車 輛	2,2005	91,392	24,111	23,921	1,881	143,310

資料) 建設交通統計年報、建設交通部、1995。

車運輸事業法第八條、施行令第二條の二・三をみると免許制で、運用中の貨物自動車事業の場合は主務官庁の認可を受けなければならない。

したがって、貨物自動車運送市場の場合にも、免許および認可権をもつ主務官庁の行政指導は、その影響力が非常に大きいといえるのである。

本章では、政府の行政指導により貨物自動車市場の企業化を誘導するその具体的例をあげながら検討してみる。

貨物自動車市場の構造は、運送業者が事業免許を取得し、車所有者は他の運送業者に車を預けて管理・運営するという委託経営(持ち込み)制度という特殊な形として発展してきた。しかし、このような持ち込み経営制度は、一九六〇年代以降、運送量の増加と経営合理化のため、企業化という新しいシステムへの転換が模索された。一九六〇年代以前は、運送業者は政府の政策的支援と財政的補助などの支援を受けずに、少数の車輛で運営してきたが、経済開発五ヶ年計画によって、当時の持ち込み経営の状態では企業資本の投資ができないし、公共性を考慮した政府の投資も、その効率が期待できないので様々な努力が試みられた。その結果、大型運輸会社による全国的なネットワーク運営は、貨物破損時の明らかな責任所在の把握が可能で、費用を減らすことができ、個別経営から脱皮して直接経営規模の企業化を推進されるように

なった。

自動車運送事業の企業化推進は、政府が一九六〇年五月二七日発表した「自動車交通事業免許方針」をはじめ、一九八八年五月三十一日まで多様な経営回線政策を行政指導を通じて提示された。

(1) 企業化推進政策（一九六〇年～一九七〇年）

四・一九革命以後、国家機能が麻痺していた時期に、車の所有者は単一免許を要求し、これに対し過渡期の政府は、一九六〇年五月二七日車所有者にも免許が取れるような措置を発表したが、業者の強力な反発と長官の更迭で留保された。

その後、政府は自動車交通事業法によって、委託管理車輛を整備するよう一九六〇年一月一七日市政指示一一四号を発表した。その重要内容は、先ず自動車交通事業免許者は一九六一年三月一五日まで自動車交通事業法によって委託管理車輛を整備し、必要な施設を具備すること。次に、整備期間中に車所有者の同意なしに運行路線及び運行時間の変更を一方的に業主がしないことを決めた。これは車所有者と運送業者の間の紛争及び物議をかもしないようにした施策であったが、それほどの効果はなかった。

一九六一年四月二七日、政府は交通事業法に関する臨時措置法として、委託経営を合法化する制度などに関する行政指導政策をたてた。①事業者と車の所有者が合作して会社を新

設する。②車の所有者が事業者から会社を引き受け、運営する。③車の所有者が会社を施設運営させる。次に現在免許権に関する範囲内で、車の所有者と業主が合作または新規免許、また減車の場合は既得免許権を尊重するが、客観的に認められる範囲内で経済的価値を評価する。この行政指導は委託経営を当分容認し、これを合理的に処理する方案として、国会で推進されたが、五・一六クーデターで中止された。

ところが持ち込み制度の認定とは反対に、政府は自動車運送事業の委託経営（持ち込み経営）制度を完全に廃止し、健全な企業化を指向するという発展的な方案を一九六一年七月一五日付六五四号告示で発表した。この告示は従来の経営改善策とはちがって、包括的で具体的な政策であった。六五四号告示は中小企業を整備して、持ち込み経営を止揚させることをその目的とし、新たに設定された資格基準によって、運輸業者は既免許車の全部を自分が所有し、資格基準に應ずる諸般設備を具備するようにした。また、既存会社から離脱される車の所有者たちは、基準台数を確保する場合、新規免許が与えられた。

また全ての車の所有者は一九六一年八月一〇まで一定の様式によって、車輛申告をするようにした。申告の結果を見ると、整備当時、免許台数は一〇、五二三台で、会社の車輛として申告されたのは七、一九一台、個人所有のものが四、六

二八台、合わせて一一、八一九であった。結局、一、二九六台が二重に申告されたといえる。会社の整備は以前には四一六社、一〇、五二三台であったが、一四九社、二、九〇一台が整備されて、二六七社、七、六二二台が残された。

また、この整備によって既存会社から離脱した車の所有者たちによる法人体九三社が新規免許をもらって、残存業者と合わせて三六〇業者となった。結果的に五六業者が減少した。この六五四号告示は車の所有者申告において、会社と車の所有者との微妙な関係のため、二重申告が発生したが、これは車の所有者たちが全員申告したら、会社の所有の比率が低くなるため、車の所有者と会社が売渡証と借用証を授受し、会社の所有または二重所有に申告をしたからである。同時に、行政当局の広報不足で車の所有者達の申告ができず、車の所有者を保護するために、免許付与の本来の目的が伝えられなかった。逆に車の所有者が車を他人に売ってしまう現状が発生した。これによって車の所有者に新規免許の機会を与え、委託経営を止揚しようとする努力は、その目的を達成することができなかつた。同告示の施行において名義利用制度の陰性化、形式的な基準台数の確保、事業者と車輛所有者との摩擦、会社と労働組合の紛争、不合理な経営持続等の問題点が明らかになり、これを補完するため、一九六九年九月一五日、自動車運送事業会社の企業化方案の一一一一号告示を発

表した。特に、同告示では経営の特殊性を勘案して、区域業の多元化方案を出した。基本方向としては業種別、類型別で六五四号告示の基本精神の企業化原則を発展させ、つづいて会社と車輛所有者との法的関係を明確にして、運輸業態の内部分秩序を確立、事業者の正当な既得権の保証は勿論、企業化方案の推進過程で、財産損失や施行上の無理を極小化するよう配慮することである。これに区域貨物を含めて五个区域業種（貸切、タクシー、特殊、葬儀）についての企業化形態を原則的に認めるが、委託経営形態と個人免許制を補完することにした。一一一一号告示は六五四号告示を補完するための措置として、企業化を誘導する行政指導であったが、成果はなかつた。その理由として一つは委託経営と共に個人免許制を並行する矛盾をもっていた。次は、法人と委託経営上の税制の問題が完全に改善できず、その経営の負担があつて直営化会社に対する優先措置もなかつた。次は車の所有者に対する地位保証についての具体的な方案がなかつたため、車の所有者は車輛売渡などに応じなかつた。次は経済部署の長官会議の議決を経て「自動車運輸事業近代化方案」を確定施行し、T/Oを開放して最低基準台数を大幅に緩和、無制限増車を許容した。その結果小規模業者が乱立することになった。

このような一九六〇年代の企業化行政指導は失敗し、一九七〇年代に入つて段階的に経営改善を指向する方案を出し

た。その第一段階（一九七二年五月～一九七四年六月）は行政的誘導段階で、第二段階（一九七四・七～一九七五・七）は整備段階、第三段階（一九七五・八～一九七六・一二）をその育成段階と決め、推進させた。しかし一九七〇年代の企業化努力は第一段階の行政的誘導段階で推進されるべき各種与件助成、例えば、政府の金融支援資金、標準会計制度、税制上の矛盾点の指定が行われなかったため、その目的が達成できなかった。

## (2) 一九八〇年代の企業化推進政策

一九七〇年代の企業化政策の失敗について、一九八一年五月二一日貨物自動車の経営改善策が施行された。この経営改善の目的は、一般貨物自動車運送界の委託運営を漸次止揚し、企業化を推進させることによつて、輸送効率及びサービスを改善させることであつた。その基本方針は段階的に企業化を図る、しかし、零細持込車主の権益は最大限保証するということであつた。このために直営車輛の分離独立を認めると共に、家用貨物自動車の不法行為を取り締まり、貨物幹旋業者の指導、監督を強化することであつた。

順序として、一、一九八二年からは毎年各会社の保有車輛の一〇パーセント以上を企業化させる。二、企業化の方法は会社で持ち込み車を買ひ上げるか、または持ち込み車のオーナーを株主化させる。三、当年の企業化実績が一〇パーセント

にならない場合は不足分だけ車輛の数を減少させる。四、減少車輛が持ち込み車主の場合は、当会社が車輛減少に伴う損害を賠償する。五、持ち込み車主が所属会社に車輛を売るか株主の権利をもつようになった場合は会社と車の所有者の債務関係を清算しなければならない。

以上の方策は貨物業界の特殊性を考慮して、一九八二年から一九九一年までの一〇年にかけて段階的に行われたのであるが、各会社がこの施策に消極的であると判断した政府は、一九八三年七月一八日にこれを補完する対策を発表した。

この補完策は当初の目標期間であつた一九九一年を一九八九年の八月三一日までに短縮させ、また直営化させる車輛が足りない場合、その二倍数の車輛を減少させる、また廣の直営車が見つかつた時はその四倍数の車輛を減少させるという行政処分を大幅に強化させた。

このような行政指導の強行に対して、貨物運送業界ではその零細性と直営の難しき、そして環境の不備などを理由にして、議会に請願し、議会では一九八三年一月一六日の本議会で請願が受け入れられ、環境が整備されるまで強化措置を撤回させる。そして直営化を強力的に推進させるということによつて、事実上企業化を保留するに至つた。

その後は追加措置がなかつたのであるが、一九八五年七月二四日、貨物自動車運送業界の委託経営を漸進的に改善させ

るために、五トン未満の零細持ち込み車主及び運転手には個人の免許を与えることによつて、運送業界の發展を図る措置がとれた。この措置は貨物自動車の個人免許制度を確立したのであるが、以外の持ち込み車輛に対しては計画通り、一九八九年まで直営化を推進させることにした。

この結果一九八五年から一九八八年六月まで、毎年二五パーセントずつ個人免許車輛を増やし、一三、七六二名が個人免許を受け、一九八九年には二五、八五六名にふくれあがつた。しかしこの政策は既存会社の反発により現在では中断されている。

### (3) 企業化推進の行政指導に対する評価

貨物運送業の企業化は、貨物自動車の管理と構造の複雑性のため、強圧的な行政指導とか行政命令によつては成果はあがらなかった。次の事例はその行政指導の失敗要因である。

先ず、貨物運送業の企業化を図る行政指導は、企業状態を無視した政府の一方的な命令であつた。即ち企業側との相互協力によつてこそ効果があるべきことを看過したのである。

企業は経営的環境がよくなると、自律的に成長するものであるから、委託経営よりは直営の環境造りに政府が努めたなら企業化は容易に進められたことであつた。

従つて政府の行政指導が環境造りと支援対策を伴わない場合は、形式的な経営改善に過ぎない結果をもたらしたことに

なる。

次は企業化についての理解に基本的なミスがあつたことである。直営化への転換は過去の経営状態の変化を意味するのであるが、これは経営改善のための努力の一部といえる。ところで経営改善とは、各種の経営技法と運営方法が先ず前提されるべきであるが、政府の行政指導は、直営という形態の変化に関心をもつていたために、實質的には経営改善にはいならなかつたのである。企業化とは即ち経営改善であると概念的に誤解したのである。

次は貨物運送事業の特性を理解していなかつたということである。運送事業は公益性と採算性の両方を充足させる側面をもつので、一般的な財貨とかサービスを供給する他の事業とは異なる。貨物運送業は車輛管理が時空的に難しいことを前提として、企業化の範囲と程度を段階的に図る必要があつたのである。しかし、それまでの行政指導は抽象的で一般化されたモデルに従つたものにすぎず、環境との相關関係による弾力的な企業化への推進、または都市の特定状況などについてはまったく考慮しなかつたのである。

### 3、航空市場における市場進出免許と新規路線配分についての行政指導

韓国の航空法第二條、第二七條によれば、定期航空運送事

業者とは、一地点と他の地点の間に路線を定め、定期的に航空機を運行させるものを意味するのであるが、市場進出は免許であり、建設交通部長官の権限に属する。また路線免許は航空局長の専決事項である。免許の基準は次のとおりである。  
(航空法第一一三條)

- 1、当事業が公益面において必要であること
  - 2、当事業の開始によつて、当路線の航空輸送力が、航空輸送需要に対して著しい供給過剰にならないこと
  - 3、当事業計画が経営上、また航空保安上適していること
  - 4、申請者が当事業を遂行させる経営能力をもつこと
- そして航空運賃と料金は航空法第一一七條によつて認可を受けることになつてゐる。

現在韓国の航空関連事業者は、二つの定期航空運送事業者をはじめ、九個不定期航空会社がある。  
韓国内は大韓航空とアジアナ航空の二社によつて、寡占市場が形成されている。

定期航空運送市場は、国営企業であつた大韓航空公社を韓進商社が、一九六九年三月一日に引き受けて以来、約二〇年近く独占されてきたが、一九八八年錦湖グループの(株)ソウル航空(現在アジアナ航空)が免許され、複数航空会社になつた。

両航空会社の比較は次の表のとおりである。

韓国の行政指導に関する事例研究 — 運輸政策を中心にして —

〈表3〉 航空関連事業者の現況(1996年1月1日現在)

	定期航空運送事業	不定期航空運送事業	航空機使用事業	航空機航取り扱い事業	航空運送総代理業
業者数	2	9	13	10	59

〈表4〉 両大航空社の比較

区分	大韓航空	アジアナ航空
代表者	チョーヤンホ	バクサムグー
免許日付	1969. 9. 1.	1988. 2. 24
最初就航日	1969. 3. 1.	1988. 2. 24
営業範囲	定期及び不定期運送	定期及び不定期運送
路線網		
国内線	14個都市24個路線	11個都市19個路線
国際線	30個国64個都市86個路線	12個国31個都市44個路線
航空機保有	105台	39台
資本金	2,589億ウォン	2,330億ウォン
従業員数	16,518人	5,613人
経営成績	1,059億ウォン黒字	306億ウォン黒字

資料) 航空現況、建設交通部航空局、1996年

本章では、韓国の定期航空運送市場におけるアジア航空の市場進出の事例と、路線配分についての行政指導を調べて見ることにする。

韓国において、複数の航空会社制の導入についての論議は、一九八〇年以後のことである。最初は不定期航空事業を開放し、次に国内定期航空事業を、最後に国際定期航空事業という順に段階的に競争体制を導入しようと計画した。しかし政府は一九八八年二月一二日、錦湖グループに対する第二民間航空許可の方針を発表した。この発表に基づき、錦湖グループは民間航空の名を憐ソウル航空と決め、一九八八年二月一七日設立登記を済ませ、二月二〇日免許申請書を交通部に提出した。

交通部は二月二〇日憐ソウル航空に対し、国内、国際線の定期、不定期の航空運送事業の免許を発給、ソウルと釜山、ソウルと済州などの国内の5路線の運行を許可した。このアジア航空の設立及び免許取得の経緯は超行政的であつたといえるのである。

航空法第一一二條、第一一三條及び同施行規則二七八條の規程によれば、航空運送事業を経営しようとする者は、事業計画書を含む免許申請書を交通部長官に提出しなければならず、交通部長官はこの申請に対して、公益性、事業性、事業の遂行能力などを評価して、免許交付を決めることになつて

いる。

ところで、錦湖グループに対する第二民間航空設立許可の発表は、まだ申請もしていない、従つてまだ存在もしていない会社への認可であるだけに、明らかに航空法に違反するものであり、事業免許及び路線免許も憐ソウル航空が設立されて四日目に早々と申請した書類に基づき、これも申請して四日目に電撃的に認可交付された。この日は韓国の第五共和国の終了を告げる日であつた。

航空機の導入や、運行回数の変更などのような簡単な事業計画に対しての認可さえ、三〜四週がかかるのが通例であることに比べて、どれほど破格的な行政処理であつたかがうかがわれる。その上、一〇カ月以内に事業を開始し、国際路線運行可能時期は、国内線運行開始後一・二年以内にするとの条件付きであつた。

また、政府は定期航空運送事業者についての指導育成方針を定め、両航空会社の新旧路線配分の行政指導を行った。

一九九〇年の方針をみると国際線の場合、新旧路線の配分は原則的に日本と東南アジアはアジア航空(2)と韓航空(1)の比率で、アメリカ及び西南アジアは同率と決めている。

ちなみに、一九九四年改定された国際航空者競争力強化の方針によると、新旧路線の配分は同率であるとなつているが、まだ具体的な基準は決めていないのが現状である。

### III、結論

行政指導を類型化するとき、官僚側が許認可権に基づいて強力な権限を自由に行使し、

市場を統制するのを裁量型だとすれば、本事例の中で官僚側の権限が強い貨物自動車運送事業の企業化行政指導と、新規航空路線配分の行政指導は、この事例に当てはめられる。つぎは少数の企業側に買収されて、官僚側が少数企業の利益を代弁するために、行政指導を行う場合を逸脱型とすれば、市内バス路線配分行政指導はこれに当たる。

三つの事例を通して、行政指導には、運輸政策においては強制力を伴う官僚側の一方的性格がみられる。バス路線の配分がそうである。このような行政指導の問題点を解決するためには政策内容を立法化することによって、行政指導の領域を縮小させる作業が必要である。即ち、政策形成システムを、行政指導のような官僚側の自由裁量に任せるシステムより、ルールを重視するシステムに転換すべきである。

つぎは行政指導の透明性が確保されるべきである。透明性を通じて政策の責任が確保される。特に新規航空路線配分の場合、官僚と会社の関係に関する情報と手続きの把握ができないので配分の公正性に問題がある。

最後には行政指導に対しての有効性の問題がある。とくに運輸政策のように社会的規制などが存在している場合の行政指導の歪曲可能性がもつと検討すべきであるし、分野による行政指導の類型化が必要である。

(1) 新藤宗幸、「行政指導」(岩波新書二一八、一九九五年)二三頁再引用。

(2) 山内一夫、「行政指導の理論と実際」(ぎょうせい、一九八五年)四頁。

(3) 朝鮮日報、一九九六年一月〜二月、関係者のインタビュー。

(4) 建設交通部の内部資料と関係書インタビュー。

(5) 李奎億、「規制と競争政策」(韓国開発研究院、一九九〇)二八七頁。

(6) 「貨物自動車運送事業関連制度の改善方案樹立をため公聴会」(交通開発研究院、一九九一年二月)三七頁。

(7) 「大韓航空二〇年史」(大韓航空、一九九一年)四〇五頁。

(8) 「定期航空運送事業者指導育成指針」(建設交通部一九九〇)。

(9) 「国籍航空競争力強化指針社」(建設交通部一九九四)。

(10) 李容相、「行政指導の類型化とその事例研究」(筑波法政第二十二号、一九九六年)一五二頁。