

第7章 結論

7-1 研究の意義と限界

本論文の目的は、韓国と日本における経済成長期と低成長期の行政指導の実態を明らかにすることであった。特に今まで具体的な研究が行われていない運輸産業の事例研究を通して、韓国と日本の行政指導の特性や政治体制の差などを調べてみた。まず、第1章では、行政指導に対する先行研究を検討し、行政法的研究の意義と限界を説明した。第2章は、行政指導の分析枠組として、行政指導研究の従来の視点と新しい視点を比較し、五つの類型化モデルを説明した。第3章では、日本の運輸産業における行政指導の事例を取り上げて、それを類型化して分析した。第4章では、韓国の運輸産業の行政指導の具体的な事例を分析し、その類型化及び韓国の行政指導の特徴を解明した。第5章では第3章と第4章の韓国と日本の行政指導の内容を比較し、両国の行政指導の差がみられる理由を考察した。とくに両国の政治・社会システムと制度を調べて各々の国の行政指導の特徴を説明した。第6章では行政指導の既得権ネットワークの維持、既得権保護、行政指導の不透明性、官僚の裁量などの問題点を指摘し、その解決策として、両国の制度改革、規制緩和等を推進する等、具体的な内容を提案してみた。

本論文の学問的意義は、まず第一に、行政指導の方向を政治体制とのかかわりから説明し、行政指導の政治的類型化モデルを構築したことである。第二に、運輸産業、運輸政策における行政指導の実態を明らかにしたことである。第三に、社会的規制における政治過程から生じる既得権維持メカニズムを解明したことである。第四に、行政指導を政策過程論的、制度論的に解釈して、行政指導をめぐるアクター間の政治関係、政治制度の影響力、行政指導の機能、失敗要因などを説明したことである。最後に、国による行政指導の有効性の違いを説明したことである。

また、本論文の成果は、次の4点にまとめることができる。

まず第一に、行政指導に関する従来の研究は、主に、行政法学、経済法学など法

律学からのアプローチで、大部分が静態的研究に止まっていた。それゆえ、政府と市場間の力関係を反映する行政指導の動態性（ダイナミズム）をつかんでいない。しかし、本論文では、政策過程の中で行政指導をめぐる政府—企業のアクター関係、制度関係を通じて行政指導の動態性を明らかにした。第二に、行政指導に対する比較研究を行った。日本と韓国の比較事例研究を通して、両国の政治的システム、政策決定過程の差違によって生じる行政指導の実態を具体的に説明した。第三に、行政指導に関する従来視点である企業（生産者）と政府や政治との協調、官僚主導に対して、新しい視点である消費者指向の視点を導入し、改革途上型政策の事例を分析した。第四に、政治と政策に影響を与える要因として、政治制度とアクターの両要因を通じて説明した。最後はその内容と政策過程が明らかに究明されていなかった運輸産業の行政指導を類型化モデルによって明らかにした。

この論文で明らかにされた事実は次のとおりである。

第一に、行政指導の多様な動機、原因が明らかにされたことが挙げられる。政治資金、官僚的裁量、既得権の維持、官庁の監督者の立場などがそれである。これらの動機、原因を明確にしたことによって「追い付け、追い越せ」時代の運輸産業の行政指導は、官僚主導型、協調型行政指導として説明が可能であったし、このような行政指導は、結局、現状維持により一般消費者に不利を与えた点もあったといえる。そして、行政指導の濫用の恐れがあったことも考慮すべきである。

日本の場合、発展途上国型の経済発展に有効に機能した既得権ネットワークによる生産者重視の政策が、運輸分野で依然存在しているといえる。また、社会的規制（安全など）に従う行政指導の複雑性が挙げられる。現在のような規制緩和の時代にも、依然、濫用される社会的規制が存続し、結局、経済的規制を維持継続する役割を果たしているともいえる。

日本のエアバス導入延期の行政指導は、政治家と企業の制度的癒着関係による政治家主導型行政指導の例である。とくに航空法に規定された規制が、利害関係にとらわれた政治家によって悪用された事例といえる。これは乗客の安全を保証する社会的規制を前面に出して、利害関係にある企業に一方的に有利な指導を行ったケースである。契約職スチュワーデスの導入中止に対する行政指導は、運輸大臣が安全の問題を取り上げて、契約職スチュワーデス導入を中止させる指導を

行った政治家主導型行政指導の例である。国内航空幅運賃制の導入は、航空会社の経営破綻の懸念によって、運輸省と航空会社によって導入された協調型行政指導であり、タクシー同一地域・同一運賃制の行政指導は、自由競争に反対した大企業、労働組合、自民党などによる協調型行政指導である。

第二に、両国の政治制度、政治的特質によって行政指導の異なる点が明らかになった。本論文では、行政指導は、各国の政治制度、政治文化、政府—企業間の関係によって差があることも証明した。

行政指導をめぐる日韓両国の政治的特質をとりあげてみると、まず、日本の場合、行政指導の動機は官僚的裁量、既得権維持、賄賂などが挙げられる。しかし、近年、改革途上型政策も期待ができるようになり、若干の変化が見られている。事例研究で明らかになったように、多元主義の具体的な展開は、企業、消費者団体など改革途上型アクターによる政策の変動に次第に現れるようになった。結局、多元主義は変動の要因となっているといえよう。それは企業の自由経営をめざす日経連や言論界の改革ネットワークが、契約職スチュワードズの導入を要求したこと、国内航空幅運賃導入事例の中で、公正取引委員会が、既得権を持っている航空会社に対して運賃自由化を要求し、消費者に多様な運賃の選択機会を与えようとする、改革途上型の視点を表明したこと、またMKタクシーや消費者団体などの改革ネットワークによって、タクシー運賃の自由化要求など改革を指向する動きがあったこと等によく現れている。

他方、韓国は官僚側の一方的行政指導、すなわち、官僚主導型行政指導、政治家主導型行政指導が支配的である。このようなことはジョンソンの言った、ハードな権威主義によく当てはまる。貨物自動車運送事業企業化の行政指導と航空市場進出免許の事例、新規航空路線申請に関する行政指導は、官僚主導型行政指導である。市内バスの路線配分行政指導は、少数企業に行政と政治家が買収された政治家主導型行政指導の例である。鉄道小荷物運送における委託業務の行政指導は、既得権ネットワークによる協調型行政指導であるといえる。勿論、行政指導に対する業界からの反発もある。鉄道公社化事例でもみられるように、大統領や官僚の過度の介入は政策の非効率性をもたらしている。また労使関係にあっても、必ずしも平和的または妥協的でないので、ジョンソンのいわゆるハードな権威主義に基づいた政府からの一方的押しつけという指導は、修正されるべきである。

韓国は日本に比べて制度的要因が強くて、行政指導の改革は見られない。ゆえに、制度は行政指導の固定化の要因ともいえる。

第三に、両国において、高度成長期の行政指導は、国家目標を実現するために、官僚がイニシアチブをとって一定の役割を果たしたが、低成長期、とくに規制緩和の時代の行政指導は、国家や官僚より、市場側がイニシアチブをとって、行政指導のメカニズムを変化させられると思われる。それは改革途上型による政策の変化という新しい視点を提示している。

第四に、日本の場合、運輸政策をめぐる行政指導では、エリート主義から多元主義への変化がみられる。革新企業や消費者を含む改革ネットワークは、既得権ネットワークとともに多元主義を構成している。これに対して、韓国はエリート主義的であるが、労働組合を含んで考えるならば多元主義的解釈ができるかもしれない。そして多元主義の出現可能性もみられる。たとえば貨物自動車企業化の行政指導に対して、持ち込み車主のストライキ（集団行動）が個別免許を要求したことと、タクシー運転手に対する完全月給制の推進において、運転手（労働組合）は完全月給制の早期施行を主張し、行政指導を拒否するストで抵抗したこと、また小荷物取扱い駅の廃止指導に対する港湾労働組合のストがその事例である。

第五に、両国には、行政指導をめぐる、国家以外に政治家、革新企業、労働組合などのアクターとの交渉によって、行政指導の様子が変化することも予測できる。

今日、日本と韓国の政府改革は重要な課題であるが、その中の一つとして行政指導の改革が必要である。日本の行政指導と同じように、韓国の場合も権力化された行政指導が経済成長の一つの要因であった。また、日・韓両国の行政指導の研究は、両国政府の競争力との相関関係にも当てはまると思われる。最近の国家の競争力比較では、日本の競争力は OECD26カ国を含む46カ国の中で4位⁽¹⁾、韓国は27位であるが、政府(government)の競争力は日本は21位、韓国が33位となっているので、このような指標は政府部門の改革の必要性を暗示している。しかし、本論文の行政指導事例は運輸省と運輸産業の研究を中心としているので、他の官庁と産業の行政指導の実態に対しての別途の具体的な研究の必要性がある。尚、行政指導の類型の中で、規制的な行政指導の事例だけを取り上げているので、安全、福祉など助成的行政指導、調整的行政指導の具体的事例は明らかにしていな

い。それは、行政指導の全体の姿を表すのはどうしても無理があり、また、韓国の行政指導に関係する法律的考察が少なかったからである。このような研究は他の機会に補われる必要がある。

最後に、行政指導レベルで進んだ日本と欧米の運輸産業の規制緩和を比較して分析する必要もあり、また、日本・韓国・台湾などを含む東アジアの行政指導を一般化させるモデル作りの可能性の研究も今後の課題であろう。

7-2 望ましい行政指導の姿

高度成長期の政策目標は外部志向型の「追い付け、追い越せ」で、政策手段は政府推進による協調型行政指導であった。そして、行政指導を通じた政策遂行の結果、経済成長が可能であったと評価を受けている。しかし、副産物として、官僚中心の経済成長、肥大化した官僚制、市場の長期的競争力の低下、行政責任の不在、政策の信頼性低下の問題が起こり、政策の実行が難しくなった。また「追い付き、追い越せ」時代は目標が明確なので、政府側の介入による行政指導が成果をあげることができたが、現在の日本のような主導的先進国の場合、推進すべき目標が不透明で、行政指導が機能するのは難しい。この問題を解決するために、新しい政策の仕組みが必要である。最近のような低成長期には、市場は内需指向型であり、政策目標は福祉、公平（民主）、政策手段としては政府と市場の調整および消費者指向の政策が必要で、経済安定、消費者中心、小さい官僚制、市場の競争力の回復、地域中心的生活のための制度改革が必要である。本事例の中でも確認したように、行政指導は、逸脱あるいは、行政の一方的優位の可能性が高いので、次のような改善措置が必要である。

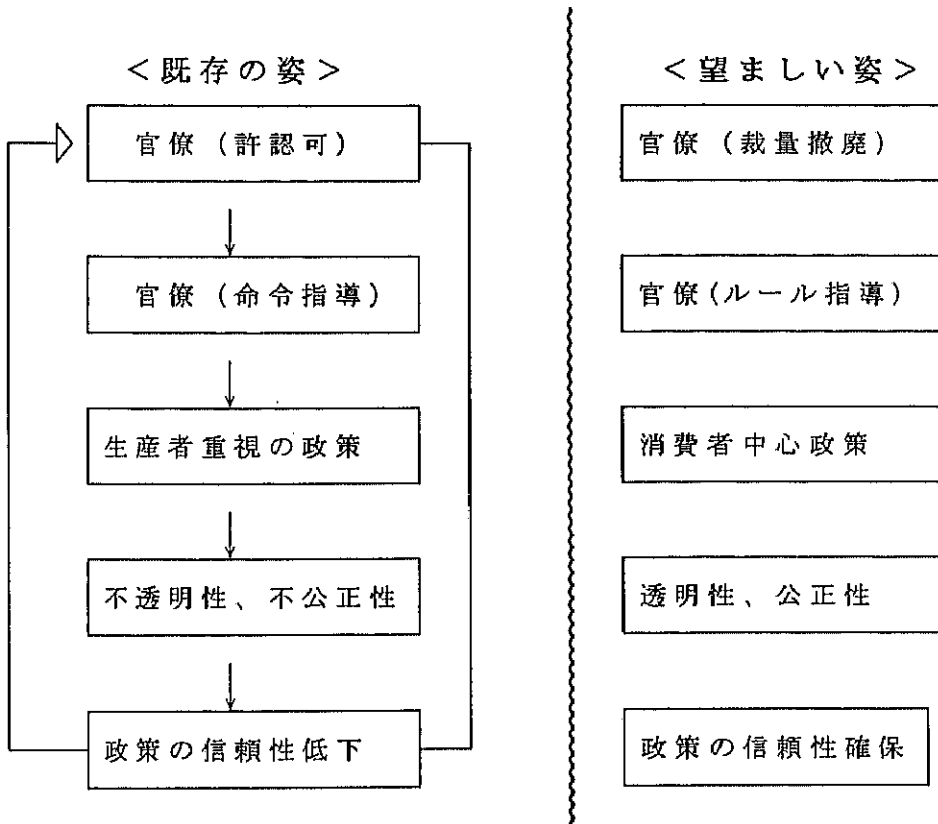
第一に、強力な行政指導の背景になっている官僚側の既得権に基づいた許認可権を撤廃、すなわち、許認可権限の裁量の余地を無くし、参入などが自由にできるように規制を緩和すべきである。そしてできるだけ政策内容を立法化することによって行政指導の領域を縮小する作業が必要である。政策形成システムを、行政指導のような官僚側の自由裁量に任せるシステムから、ルール重視型システムに転換すべきである。それによって行政指導の本来の姿である相手の「自発的」協力、服従の「任意性」が保証されるであろう。

第二に、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保証されるのである。既に実施されている行政手続法を十分に執行し、現在、行政手続法の中で、利害関係者だけが行政指導に対して文書で請求できる条項を改正するべきである。つまり利害関係者以外も行政指導の措置に対して書面公開を申請することができる条項を新設し、また情報公開法との補完による政策形成過程の情報と共に、行政指導に対する監視機能を強化することが必要である。そして、政策形成を公正に監視する機関の機能強化が求められる。

第三に、行政指導の有効性の問題を提起し、行政指導のような産業、業界を政策対象とする政策形成システムを、改革ネットワーク中心とする市場対象の政策に転換すべきである。とくに国民に責任をとる政策が必要である。行政側の国民に対するアカウントビリティの概念の中では、変転する社会の新しい問題に対応するために、消費者に先んじて変化を予知し、政策をより有効なものに高めるために、行政の責務を強調する政治的責任も重視しなければならない。

第四に、行政指導の研究、とくに、規制政策における行政指導の仕組みを分析するために、経済的規制と社会的規制との関係の区別作業が必要である。社会的規制については、高コスト構造の原因となり、新規参入の妨げとなっている側面のあることから、本来の規制目的に合致する最小限合理的な規制にすべきである。既存事業者を保護し、実質的な競争制限効果をもつものが少なくないことから、このような「実質的経済規制」について厳しく見直しを行い、政策目的と競争促進が両立するような方法が他にないか検討する必要がある。

<図7-1> 行政指導における望ましい政策実施過程



注

(1) 国家全体の競争力は米国が1位、シンガポールが2位、香港が3位である
この統計に使われた「競争力」という概念は「経済・社会の資源を利用して国富を増進する能力、過程、世界化」と定義されている。競争力の構成要因は政府、財政、経営、科学技術、マンパワー、国内経済、国際化、下部構造(infrastructure)であるが、そのうち政府(government)には、政府政策として競争力を発揮するための、34項目が含まれている。中でも重要なのは例えば、政府の基本的原理は競争力がある企業への国家介入を最小化すること、政府は企業が外部からの危険を最小にするためにマクロ経済や社会的環境の諸条件を提供すること、政府が国際環境に柔軟性をもって適応することなどである。

日本の場合、国家の競争力は高い水準にあるが、政府の市場介入の程度は17位、透明性は41位、政治システムは44位、価格統制は37位、官僚制は36位など低い水準にある。韓国政府の市場介入の程度は1位、価格統制は45位、政治システムは41位、中央集権は37位、透明性は38位である。このような統計をみると、日本は韓国に比べて政府の競争力が高い反面、透明性はやや低い。韓国は政府の市場への介入が一番強く、価格統制も強い国であることがわかる。このような数値は、日本の場合、政府と企業間に、行政指導による不透明性があり、一方、韓国には政府側の強い権力による市場に対する介入(強い行政指導、裁量型行政指導)があることを示している。

<表> 政府の競争力比較（46ヵ国の中での比較）

国家	日本	韓国	米国	シンガポール
政府 (government)	21	33	7	1
政府の市場介入程度	17	1	40	46
政府の透明性	41	38	15	1

(注) 46ヵ国のうちOECD加盟国は26ヵ国、開発途上国20ヵ国である。政府
(government)競争力は香港が2位、台湾6位、マレーシアが4位である。

(出所) IMD(International Management Development), World Competitiveness
Yearbook(Lausanne, 1996)p. 499. Madeleine Linard de Guertechin
“Methodology and Principles of Analysis”、World Competitiveness
Yearbook(Lausanne, 1996)p. 42. 参照。