

## 序章

### 1 問題設定

近年、日本は依然として市場の閉塞感をぬぐい去ることができず、潜在的経済成長力や国際競争力の低下が指摘されている。とくにアメリカからの市場開放、規制緩和の要求も高まっている<sup>(1)</sup>。

戦後50年の間、官僚による産業の保護・育成行政と業界内部との連携は国内の競争を排除してきた。その結果、「日本株式会社」<sup>(2)</sup>と呼ばれるほどの一枚岩的な状態を形作り、海外に対する競争力を維持して、高度経済成長を達成する原動力にはなったが、それが現在様々なもたれあいを生み、長引く経済不況からの脱出を難しくしている。

そのような内圧・外圧の生じた主な原因は、以前の日本の経済成長の要因と密接な関連がある。日本の経済成長は主に国家と官僚機構を中心にしたものがあり、これまで大きく分けて三つの要因が指摘されている<sup>(3)</sup>。

第一に、市場に対する官僚の優位性が挙げられる<sup>(4)</sup>。日本の官僚集団は市場を統制する特権を持つ。このような特徴は経済成長期には大きな役割を果たしたといえる<sup>(5)</sup>。しかし、1980年代以降の経済の成熟・安定期では、肥大化した官僚集団が、時には国際社会の急激な環境変化に適應できないという問題が生じたり、官僚集団と大手企業との癒着関係が指摘されたりしている。

第二は、間接金融システムである。企業は資金が公開されている証券（資本）市場よりも、むしろ銀行から運営資金を調達し続けてきた。このため大蔵省の銀行統制システムとあいまって、上から官僚（大蔵省）→銀行→企業といった順に影響力を行使する関係が生じてきた。このシステムは産業界でよく見られる護送船団方式の資金市場の現れである。しかし、このような資本調達システムは外部から見ると、不透明かつ閉鎖的であり、公正な競争が不可能な経済体制だと批判を受けてもいたしかたない。

第三は、企業に対する政府の政策手段としての行政指導である。行政指導は非

公式的な政策手段であり、政策対象集団（特に産業側）に協力的行動を求める非強制的な行為である。1960年代以降の経済成長期には、強力な政府の権力に基づく政府－市場関係において、行政指導万能論が生み出されるにまで至り、行政指導は「追い付け、追い越せ」時代の代表的な政策手段となってきた。また、行政指導は、前述の第一、第二の要因を実現する政策手段としても位置付けられている。

チャーメーズ・ジョンソンは行政指導が日本の経済成長の一要因であると述べている。彼は日本を発展指向型国家と規定し、その特徴として自主管理、国家統制、官民協調を挙げている。このうち、官民協調を最も重要なものと位置付け、その実現手段として天下りネットワーク、審議会、私的諮問機関、産業金融制度、終身雇用制を列挙している。行政指導は官民協調のコンセンサスを維持する非公式的手段として位置付けられると説明している<sup>(6)</sup>。また行政指導は、官民協調の関係によって実現される政策内容を、官のイニシアチブで決定させるものである<sup>(7)</sup>。このような「上から」（官から民間へ）の説明に対して、最近では、政策形成過程や経済発展において、民間企業のイニシアチブが果たした役割を強調する「下から」の見方が出ている。通産省を中心に、産業政策を検討した小宮隆太郎は、産業政策の効果に強い疑問を投げかけた。カメラ、時計、セラミックなどの輸出産業の多くは、国家の保護育成政策に依存せず発展したし、過当競争を抑えることで企業の体質を強化しようとした通産省の産業再編成政策は、自動車、石油化学で失敗したと主張した。むしろ経済発展は市場競争で勝ち抜いてきた企業側の活力によるものであると述べている<sup>(8)</sup>。

デイヴィッド・フリードマンは日本の工作機械産業の研究で、通産省の政策のほとんどは、業界が提供したデータと計画を元に立案されたものである上に、通産省が試みた業界合併・再編政策は業界の抵抗で失敗したと評価し、日本が工作機械産業で成功した理由は、通産省の政策よりも、むしろ、米国の大量生産方式とは違った中小企業を主な担い手とする、多品種少量方式にあると説明している<sup>(9)</sup>。リチャード・サミュエルズも、日本のエネルギー産業を研究した結果、国家官僚機構に対して企業がもつ影響力も、企業に対して国家官僚機構がもつ影響力と同様にきわめて大きいと主張した。また日本において企業と国家の力関係は固定されておらず、両者の間に常に交渉が繰り返され、相互了承(reciprocal cons

ent)によって国家介入の性格と程度が決められるという点で、欧米諸国と何らかわりがないと述べた<sup>(10)</sup>。サミュエルズは、日本の国家（通産省）の政策は民間企業の抵抗でねじ曲げられてきたと言い、本来の国家目標（石油産業の場合、民族系メジャーの育成）はまったく達成されないまま、国家が破産しかけた企業を、財政で救済したり、カルテルを合法化したりするなど、国家は、保証人（Guarantor）の役割を果たしてきたと主張した。サミュエルズによれば「民間企業の目標が国家を通して実現されることのほうがずっと多い」のである<sup>(11)</sup>。

このように「上から」と「下から」との説明によって、政策手段としての交渉、契約、指導、命令、許認可などを通じた国家と企業の関係が位置付けられてきた。

本論文は、まず日本の経済成長をもたらした政策手段であり、官民協調のメカニズムと呼ばれている行政指導の分析を通じて、上記の二つの説明に対して再検討を行う。最近、日本の行政指導は、日本異質論、修正主義の側から最も非難されている<sup>(12)</sup>。また、市場メカニズム重視の規制緩和原理を妨げている内部要因（非公式要因）としても挙げられている。にもかかわらず、このような日本の政策手段として制度化されている行政指導<sup>(13)</sup>に対する具体的な研究は進んでおらず、また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、大部分が静的研究に止まっている。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を完全につかんではいない。本論文では特に、今まで研究がほとんどなされていなかった運輸政策を研究対象として選んだ。その理由は、通産省を中心とする産業政策については研究成果がすでに得られているが<sup>(14)</sup>、経済的規制がほとんどを占める産業政策と異なり、強い許認可規制、安全性などを重視した社会的規制を含む運輸政策の行政指導の複雑性については、いまだ明らかにされていないからである<sup>(15)</sup>。運輸産業のような、公益性と市場メカニズムとを同時に重視する産業において、行政指導のあり方はどうなっているのか。その場合、政府と企業の関係はどのように説明すべきか。また、経済成長期を経て、現在のような、経済安定期に入り、小さい政府を指向する規制緩和の時代に行政指導にはどのような変化がみられるのかが検討されなければならない。政府—企業間関係に関する従来の研究<sup>(16)</sup>の延長線上で、「追い付け、追い越せ」時代と、それ以後の時代の行政指導の変化と有効性を検証することは、行政指導の類型化を通じて可能になるともいえる。この類型化作業によって行政

指導の動機と根拠も明らかになる。許認可性が強い運輸産業の行政指導は結果としての有効性を考えなければならない。運輸産業の場合はとくに、社会的規制の影響で、行政指導がもっと複雑な様相を示しているからである。

次に、行政指導に対する比較研究を通じて、東アジアにおける特殊な政府—企業関係を説明する。日本と韓国の事例研究を通して、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いのである。両国の「行政指導」が持つ意味と、実際の機能を究明することで行政指導の一般的適用可能性を理解することができるであろう。すなわち、行政指導は将来、アジア的發展モデルの中で、どのような位置付けが可能なのかを説明する。例えば、ジョンソンはアメリカを規制指向型国家 (regulatory state)、韓国と台湾をハードな（硬い）権威主義体制と捉え、それらとの比較において、日本を發展指向型国家 (developmental state)、ソフトな（柔らかい）権威主義と位置づけている。ジョンソンは、日本の自民党一党支配と、韓国の軍事政権から、権威主義が生まれたと説明し、日本の特徴は1930年～1940年から出てきた経済官僚の自律性、行政指導 (administrative guidance) の有効性、市場調和 (market conforming) 的政府政策、文化に基づいた平穏な労使関係だとしている。一方、韓国は軍事政権の影響力、政府指導型發展戦略、市場に対する強制的政府政策、大統領の強い影響力などを特徴として取り上げ、労使関係に対しては、家族主義、権威主義政府の影響力で外見的には平和を維持してきたと述べている。その証拠として韓国の労働組合加入率は10.6%であり、日本の30.8%より低いことを挙げている。市場に対する政策は誘因策より強制策をとっていることをその特徴として説明している<sup>(1)</sup>。本論文ではこのジョンソンの位置づけと説明内容を事例研究を通じて再検討してみる。

第三に、規制緩和の時代における行政指導の実態を明らかにする。いままで経済成長における行政指導の有効性は指摘されてきているが、低成長期における行政指導の姿はどのようなものなのか、いわゆる護送船団方式、横並びの批判を受けている行政指導に対して、どのような政策的判断が必要であるのかが明らかにされなければならない。低成長期の行政指導は経済成長期と異なる様相を見せており、とくに、規制緩和時代では新しい政策的視点が生まれているからである。

第四は、日本と韓国の政治の特徴を説明するパワー・エリート・モデルと、多

元主義モデルのどちらが運輸政策により適切な説明モデルなのかについて検討する。

第五に、これまでの分析において、国家主導説が、政府が経済へ介入する重要性を指摘する以上、当然政策過程分析を行うべきであったにもかかわらず、これまでは国家の強さを強調し、他のアクターの政策選好や政治力を顧みる必要がないとされてきた<sup>(18)</sup>。本論文では国家とそれ以外のアクターとの交渉を、行政指導を通して説明したい。運輸政策をめぐる政府・企業関係は多くのアクターの権力と交渉関係によって説明ができる。

## 2 研究方法

本論文の研究方法は、文献研究とインタビュー調査及び事例による。まず理論研究として、先行研究を通じて行政指導の概念と性質、そして行政指導の解釈と政策実施過程論的視点を考察する<sup>(19)</sup>。運輸産業の場合、経済的規制と国民の安全などに関連する社会的規制が重なりあっている。また、その両規制の関係が曖昧なため、運輸政策がゆがめられる傾向がみられる。そこで、政府—企業関係の中で規制システムとしての行政指導の位置付けを検討し、そのあり方を明確化するために、政策実施過程で合理的形成と利益集団にとらわれる可能性などをも仮定した類型モデルを作り出すこととする。

インタビュー調査<sup>(20)</sup>を通じては、行政指導の具体的様態と許認可との相関関係を究明する。事例研究では、日本の場合、運輸省の代表的な行政指導の事例である航空、タクシー産業を選択し、その政策実施過程を研究する。航空は費用逓減産業の性格を持つ寡占産業で、タクシーは競争産業としての性格を持っているので、この二つの事例研究を通じて寡占産業、競争産業の両面での運輸産業の行政指導のあり方の究明が可能と思われる。一方、韓国の行政指導の事例としては、国際競争力に関係のある航空産業と、最近、外国貨物会社が市場進出を予定していて、行政指導の期間が長かった貨物自動車産業、鉄道小荷物運送事業と国民の日常生活に関係があるバス産業を取り上げた。

本論文の特徴としては第一に、今までの研究ではほとんど取りあげられなかつ

た日韓の運輸産業の比較研究を通して、政治システム（制度）の差異から生じる行政指導の様態の差を説明する。第二に、事例研究は政策実施過程の中で分析し<sup>(21)</sup>、とくに多様なアクター、イニシアチブをとっている集団を中心に類型化を行う。同時に行政指導の一般的説明の範囲を拡げていきたい。本論文の構成は大きく、理論研究、事例研究、比較研究に分かれている。まず事例の類型化を通じて行政指導の様相を明らかにし、行政指導が政治システムの特徴の説明手段としてどのような役割を果たし、行政指導によって政治システムはどのように解釈されるのかを考察する<sup>(22)</sup>。

#### 本論文の研究方法の特徴

	従来の研究	本論文の研究
研究分野	通産省中心産業政策 <sup>1</sup>	運輸省中心運輸政策
研究方法	国内事例研究	比較・事例研究
研究接近方法	行政法、政策過程論	政策実施過程＋制度論
事例研究方法	機能、問題点を記述	類型化分析
指向性	個別性	一般性

(注) 1. 大店法、外貨割当制、新産業体制論、第1次石油危機をめぐり行政指導等がある。

### 3 論文構成

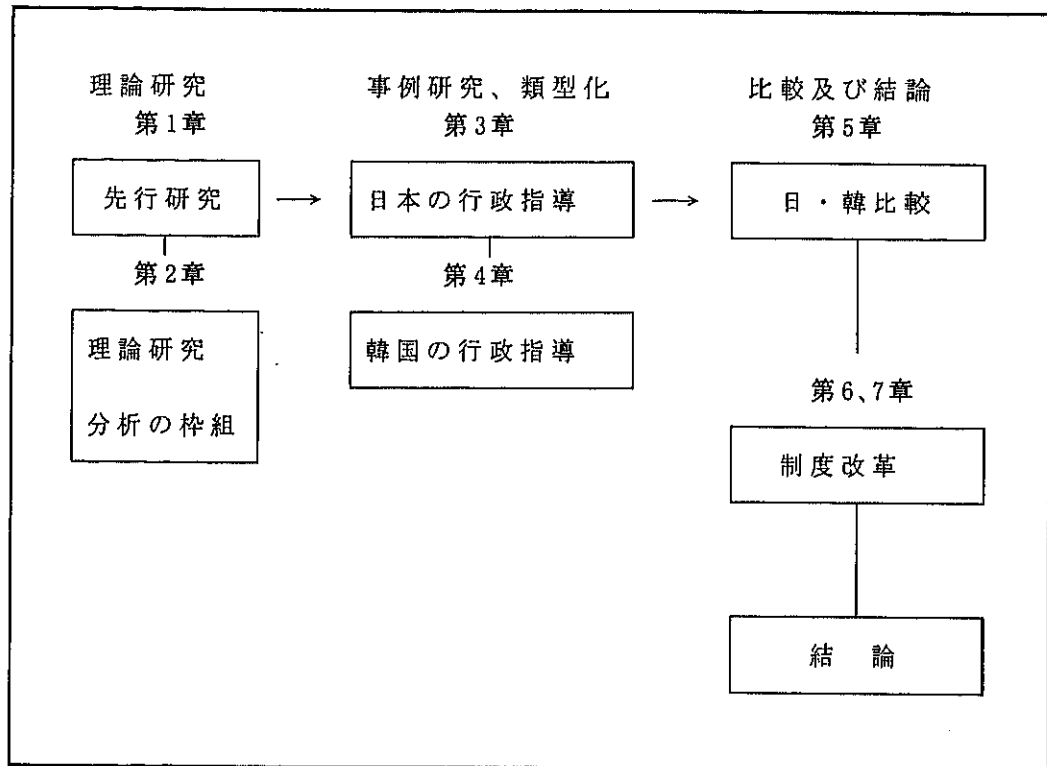
論文の構成は次のようになっている。序論は問題設定、研究方法、論文構成、第1章と第2章は理論研究、第3章と第4章は事例研究、第5章、第6章、第7章は比較及び結論である。

第1章では、行政指導をめぐる先行研究、特に行政指導の行政法的研究の意義と限界を説明する。第2章では、行政指導の理論的研究として行政指導の政策過程論的研究を検討する。また行政指導の従来的解釈と新しい視点、行政指導の類型などを提示する。

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、それを類型化して分析する。第4章では、韓国の運輸産業の行政指導の事例を分析し、その類型化及び韓国の行政指導の特徴を解明する。

第5章では、第3章と第4章で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とその理由を考察する。特に両国の政治・社会システムと制度を調べて両国の行政指導の特徴を説明する。第6章では、第3章、第4章、第5章の内容を分析、比較して、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する。また、その解決策として両国の制度改革、規制緩和の推進など具体的な内容を提案する。第7章では、結論としてこの論文の意義と限界を説明し、最後に望ましい行政指導の姿を提示する。

本論文の構成





---

注

(1) 1988年6月19日からカナダのトロントで開かれた先進国首脳会議（サミット）において先進国間の政策協調と構造調整の重要性が指摘され、竹下首相は日本が取り組むべき課題として税制、土地、農業、流通面の改革を約束した。その中で「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（大店法）」の規制緩和がアメリカから求められた。なお、大店法をめぐる日米の摩擦については、草野厚『大店法経済規制の構造 —行政指導の功罪を問う—』（日本経済新聞社、1992）2～16頁を参照。

(2) 「日本株式会社」についての説明は、政府側を強調する場合と、政府と企業側の協調を強調する場合の二つに分かれている。前者の場合、「日本株式会社」という言葉は、フォーチュン誌記者のアーチボルド・マクリーシュが、1936年9月の「日本特集号」で使ったのが最初の用例で、産業側に対する日本政府の統制と統一された産業計画を指す表現として、政府の役割が強調されていた。小林英夫・岡崎哲二・米倉誠一郎・NHK取材班『「日本株式会社」の昭和史』（創元社、1995）3～6頁。

一方、米商務省の報告書である『日本株式会社』（毎日新聞社、1973）22～23頁では、経済発展を指導してきた日本政府の特異なやり方、および日本経済を特徴づけている政府と企業の内部協調関係(Interaction of Government and Enterprise)が指摘されている。また明治維新以来、日本政府と経済界・各種政府機関は互いに緊密に連絡をとり続けてきたこと、そしてそれが可能となった要因は、政府と経済界の協調関係、グループ間の合意をまとめる文化的特性であることが説明されている。

(3) 小林・岡崎・米倉・NHK取材班、前掲注(2) 3～6頁。

(4) 第2次世界大戦後の経済発展における官僚の役割は、経済への全面的、直接的な介入であり、経済の統制、規制であった。1946年に始まった傾斜生産方式で鉄鋼、石炭の回復をはかり、朝鮮戦争の好景気で産業に一定の浮揚力をつけさせ、さらに輸出促進により外貨を稼ぐことで、1960年代の高度成長期を迎えることができたのである。大内稔・下山瑛二編『開発途上国の官僚制と経済発展』（アジ

ア経済研究所、1985)は経済発展と官僚制の役割について理論、制度、実態(韓国を含む5カ国の官僚制)を取り上げて具体的に説明している。このような官僚的アプローチをチャーマーズ・ジョンソンは開発国家と表現した。Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925~1975 (Stanford: Stanford University Press, 1982).

(5) 官僚的アプローチに対立する見解は市場至上主義であるが、これは、政府は市場機構の働きに従属し、それを補う役割を果たすという見解である。政府による経済計画は企業側が同意することで可能となる。この市場至上主義の見解では、政治形態は多元主義であるとみなされ、民間における、様々な利益団体、企業側、都市住民と農民の間では熾烈な競争が行われているとされている。青木昌彦『日本経済の制度分析』(筑摩書房、1992年)268頁。

(6) Chalmers Johnson, op. cit., pp. 242~274 and pp. 305~324.

(7) Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government—Business Relation in Japan, South Korea, and Taiwan," Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato and Jusuf Wanandi, eds., Asian Economic Development—Present and Future (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1985), pp. 63~89.

(8) 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎『日本の産業政策』(東京大学出版会、1984)8~9頁。

(9) David Friedman, The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p. 20.

(10) 恒川恵一『企業と国家』(東京大学出版会、1996)144頁。

(11) Richard Samuels, The Business of the Japanese State: Energy Market in Comparative and Historical Perspective (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 261.

(12) 1989年から1990年7月までの日米構造協議の中で、米国が日本に対して要求した政策実行提案では、「行政指導の透明性を高めるべきである。このための立法には次の諸点を規定すべきである。①日本政府が行政指導を行う場合には、市場を狭めたり、競争を制限したり、外国企業を排除したりすることをめざしたり、あるいはそうした結果を招いたりしないように、市場の開放をめざすべきである。

②行政指導が偏狭な影響を及ぼさないよう広く公衆の意見を求めてから行われるべきである。③行政指導は公式記録事項として報道され、また正当な要求があれば閲覧できるものとする。④行政指導が行われた場合には、個人や社会が行政的にも法的にも迅速にその内容を検討できる手段を講じるべきである」など、行政指導の改革提案が提出された。『朝日ジャーナル』1990年5月4・12日号、101～102頁参照。

(13) 『日本株式会社』論では行政指導が少なくともある程度までは個々の企業を束縛している。村上泰亮『新中間大衆の時代』（中央公論社、1984）31頁。成田頼明は行政運営の70～80%が行政指導によって行われており。従って、行政指導を抜きにしては日本の行政の真の実態は語れないという。成田頼明「行政指導の機能と功罪」『ジュリスト』741号（1981）39頁参照。

(14) 大山耕輔『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996）は通産省を中心として行政指導の実体を政策過程論の立場で解明した。草野は前掲注（1）で大店法をめぐる政策過程、通産省の行政指導による規制強化などを説明した。

(15) 総務庁の調査（1997年、3月31日現在）によると、全省庁の許認可事項等件数は11,117件で、省庁別に見ると運輸省は1,537件であり、数が最も多いのは通産省の1,710件である。

そして戦後の疑獄史を振り返ると、国会議員が起訴された大事件では運輸行政に絡んだものが圧倒的に多い。主なものとして造船疑獄（1954年）、大阪タクシー汚職（1967年）、日通事件（1968年）、公共巨大事業の絡む砂利船汚職事件（1988年）などがある。「あいまいな行政の運用が腐敗を生む」『日本経済新聞』1992年10月19日参照。したがって、その意味でも、運輸省の行政指導について研究されるべきなのである。

(16) D. Vogelは、日本と米国の官僚と産業側の関係を比較研究した結果、日本の場合は官僚と産業側は密接な関係をもっているが、米国の場合、産業の発達に対する政府の役割は少なかったと説明している。David Vogel, "The New Social Regulation in Historical and Comparative Perspective" In Thomas K. McCraw, eds., Regulation in Perspective (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 155～185.

(17) Chalmers Johnson, op. cit., pp. 63-89.

(18) 大西裕のStephan Haggard、Chung H.Lee、Sylvia Maxfield、The Politics of Finance in Developing Countries(Cornell University Press, 1993)に対する書評「途上国の金融政治に関する書評」『レヴァイアサン』20号(1997)197頁参照。

(19) 大山は政策実施過程論による行政指導研究において政策実施過程について「実施活動を人々の相互作用や政治活動と見ること」と「外部環境へのコントロール」と見る視角で説明している。大山、前掲(注14)、14～19頁参照。

(20) 調査の客観性を保証するため複数の人物に対してインタビューを行った。

(21) 本論文が取り入れたのは政策過程論的視点である。行政指導を個別的に分析するのではなく、政策過程全体の中で理解し、行政指導という政策手段を通じて以下について明らかにしようとするものである。a)達成しようとする政策目的は何か。b)政策実施において行政指導はどのような役割を果たしているのか。(c)また行政指導は官僚と市場との間のどのような相互作用を通じて形成されるのか。(d)あるいは、官僚、市場以外に行政指導のイニシアチブを持つものがあるのか。(e)行政指導が取り上げる政策の理念(社会的規制など)とどのような関係があるのか。このようなプロセスを通じて行政指導が機能した要因、あるいは機能しなかった要因は何なのかを究明したいのである。

(22) 草野は大店法の行政指導の事例を通じて日本政治の特徴を「自民＝官庁混合体に方向づけられる多元主義」と説明している。草野、前掲注(1)245～251頁参照。