

## 第2章 行政指導の理論的考察

### 1 行政指導の政策過程論的研究

行政指導の政策過程論的研究には、20年間にわたる大店法についての規制を研究した草野厚の研究成果がある<sup>(41)</sup>。草野は1973年前後の中小小売業の事業活動の機会の適正な確保、小売業の正常な発達及び消費者の利益の保護を目的として制定された、「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）」<sup>(42)</sup>を中心として、行政指導のあり方を明らかにした。

大店法は、小売業の保護のため、大型店の出店を規制したものであるが、1982年に、通産省は出店自粛の通達を通じて、その趣旨を徹底させる政策を推進した<sup>(43)</sup>。しかし、1989年6月9日、「90年代の流通ビジョン」の発表があり、日米構造協議<sup>(44)</sup>に基づき1990年5月24日には「大店法運用の適正化通達」が発表された<sup>(45)</sup>。また1991年には大店法が改正され、規制緩和の措置が行われた<sup>(46)</sup>。1993年の大店法の見直しを見ると、面積3,000㎡以上（政令指定都市等は6,000㎡以上）の店舗が通産大臣による調整、500～3,000㎡未満（政令指定都市等は6,000㎡未満）の店舗が都道府県知事による調整の対象となった。このような大店法運用は行政指導によって行われた。この「大店法」の研究では、政策手段である行政指導をめぐるアクター間の影響力関係が分析されている。例えば1974年から1979年までの規制強化の時期は、大手スーパーの進出に危機感を抱いた中小小売業者と百貨店業界が共闘し、通産省に陳情する一方、通産省に影響力がある自民党商工部会所属議員に働きかけている。また中小業者は経済的弱者の立場にあることを訴え、社会党、共産党と利害を一致させた<sup>(47)</sup>。草野はこのような通産省の政策が行政指導によって行われることを、政策過程の中でのアクターの役割を中心に説明している。

一方、大山耕輔は「日本という民主主義国家で行政指導がどんな機能や役割を果たしているのか実証する枠組として、政策過程研究の視角から組み立てようと試みた」<sup>(48)</sup>と述べ、行政指導を政策過程論の中で取り扱う事を明確に示している。

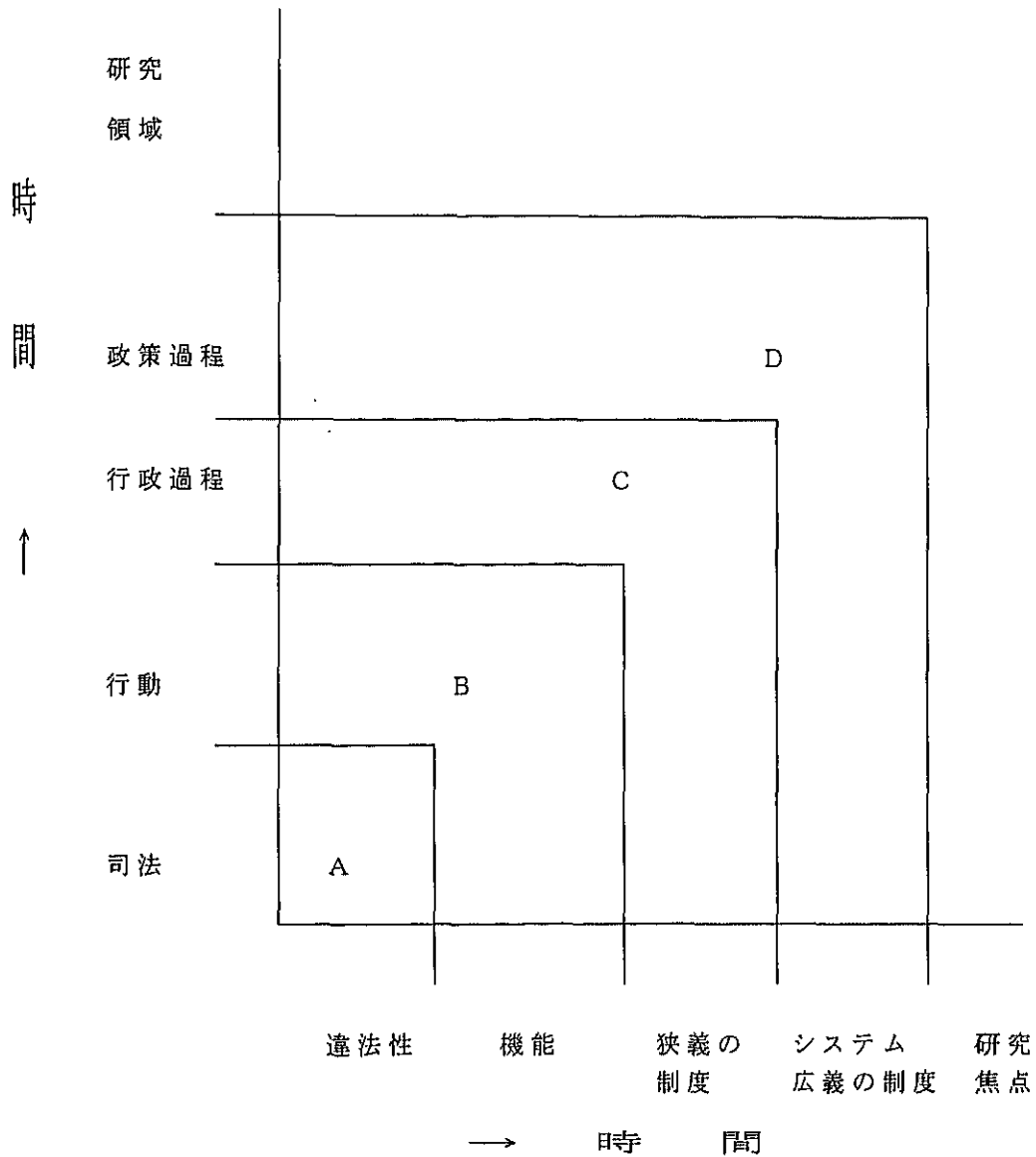
大山の研究は、行政指導が機能しない要因は何かという問題に対して疑問を提起し、行政指導に対して消費者を中心にした新しい視点の導入を論じている。この研究の特徴は、第一に、今までの行政法的な「上から」の行政指導万能論に対して「下から」の政府—企業関係の概念を導入し、これを証明したことである<sup>(9)</sup>。第二に、行政指導の研究で政府—企業間に形成されている既得権ネットワーク以外に、制度や仕組みを改革しようとする改革ネットワークの存在を確認し、このような政治的性格を「ネットワーク多元主義」と呼んでいることがあげられる。第三は、政府—企業関係で合意形成過程に注目し、関係者間に長期にわたる継続的取引関係のあることを明らかにしている。第四は、規制システムの中で行政指導を位置付け、統制と自主調整の間にある行政指導を弱い規制と定義していることである。そして最後に挙げられるのはこのようなフレームワークに基づいて、通産省の行政指導の事例を分析したことである。この研究の最大の特徴は、政策実施過程論の新しい視点として行政指導に着目したことであろう。

今までの行政指導研究の流れをまとめると、その特徴の第一は、研究アプローチが行政法的接近→機能論→制度的理解→政策過程論的アプローチと推移してきたということである。第二に、研究焦点が法的なアプローチである行政指導の違法性からはじまり、行政指導の機能は何か、行政指導を理解するとき制度的な側面はないのか、政策過程論の中で、行政指導はどのような機能を果たしているのか、政策過程論の中で行政指導をめぐるアクター間の関係分析、行政指導が機能した（しなかった）要因は何かといった問題にまで広がってきた。第三に、視点が官僚優位論から市場機能論に移り、焦点が違法性から機能論まで広がってきたが、その研究方法論は、概念定義から事例研究に移ってきてはいるが、研究分野は通産省中心のものが多かったと言えよう。

一方、研究者を整理すると、行政指導を日本政治の中で制度、ネットワークとして理解したのは新藤、チャーメーズ・ジョンソンである。このような行政指導の研究傾向を示したのが<図2—1>である。

研究領域は司法から行政、政策過程まで広がってきて、研究の焦点も行政指導の違法性から機能、制度的側面、システムの理解に移り変わっている。

< 図2-1 > 行政指導の研究傾向



(注) 各領域は

A : 法的アプローチ (法学者達)

B : 機能的アプローチ (大森)

C : 制度的アプローチ (新藤、チャーマーズ・ジョンソン)

D : 政策過程論的アプローチ (大山、草野、本論文) である。

## 2 行政指導の従来解釈と新しい視点

行政指導に対する解釈は、許認可に近いハードな行政手段なのか、あるいはむしろ調整的なソフトな行政手段としてとらえるかによって、その解釈が分かれている<sup>(10)</sup>。

まず官僚規制論的解釈を見よう。官僚規制論的解釈は、行政指導は受け手の同意を要するという見解に対する反論で、行政指導は実際には相手の同意よりも、むしろ事実上の強制力をもっているという見方である。そのような官僚規制論的解釈は、官僚の強力な権力を背景とした経済成長期の説明方式である。この上からの規制を重視した説明方式に対立するのが、市場規制論的解釈である。市場規制論的解釈は、相手方の同意に依存するという行政法の見解を支持し、弱い官僚制を想定している。即ち、行政指導に関する下からの同意を重視する説明方式であり、政府と市場との関係を強い政府、官僚が一方的に指示する関係とは見ず、市場側、業界が行政指導を要請する関係を中心にみる見方である。それ以外に、例えば利益集団の私的利益にとらわれた政治家が行政指導を要請することもありうる。このような行政指導はほとんどが企業との癒着によって行われるといえる。

以上論じてきた行政指導の解釈と種類を参考にして、本論文では行政指導における従来視点と合わせて新しい視点を提示したい。行政指導は政府による市場規制の一つであるので、行政指導を規制行政指導に限定して論じることにする。分類する基準としてまず主導権（イニシアチブ）の所在によって、官僚、官僚と既得権ネットワーク（生産者、提供者）、利益集団にとらわれた政治、改革ネットワークの四つに分け、そして、行政指導の手段によって、強くハードな手段である許認可権を利用する場合と、許認可権がない場合とに分ける。この二つの基準を組み合わせて分類することができる。

第一に、官僚が許認可権を使う場合を「官僚主導型」と呼ぶ。これは山内一夫の分類によると規制行政指導に近いであろうが、そのとき官僚側は自分の裁量権に基づいて行政指導を行う。その際、裁量権は官僚側の専門的な知識に基づいて行われ、また裁量権は自分の省庁への忠誠心から発揮されることとなり、行政指導の手段はハードな手段になる<sup>(11)</sup>。

第二に、官僚と既得権ネットワークが主導権を握っており、行政指導の手段と

してはハードな手段が使われる場合を、官僚と既得権ネットワーク間の「協調型」と呼ぶ。このとき官僚側と既得権ネットワークは、相互の協力関係を生み出す。これは既得権ネットワークの利益を増進させるため、行政側と協調する行政指導ともいえる。このタイプは発展途上国が先進国に効率的に追いつくには都合のよいシステムである。

第三に、利益集団にとらわれた政治家が主導権をもち、自己の利益をはかるべく、許認可に近い手段を使用するよう官僚側に要請する場合を、政府や市場に政治家が介入したという意味で行政指導の「政治家主導型」と呼ぶ。この場合、官僚側の判断以外に政治、利益集団の判断が含まれ、歪められた行政指導である可能性が大きい。それは市場原理を目的価値で考えているのか、あるいは手段価値で考えているのかによって差があるが、市場原理を手段価値で取り扱う社会経済環境の場合には、行政指導が乱用され、逸脱的行政に陥る可能性が高い。このような三つの類型が生産者を重視した従来の行政指導の視点といえる。

行政指導の新しい視点は、強い行政指導に反発して、市場原理を重視しながら、既得権ネットワークと対立する「改革途上型」である。これは納税者、生活者、消費者の利益をより重視するタイプである。最後は自由な市場メカニズムにより、また消費者にビジョンを与える「消費者指向型」である。このタイプは国民のニーズと動きを敏感に把握して、安全で、より安く、より快適で多様なサービスを提供することである。いわば先進国型である。以上の諸タイプを議論を整理したのが<表2-1>である。

<表2-1> 従来の行政指導の視点と新しい視点

| ↓ 従来 ↑ | 手段           | 許認可<br>(ハード) | ソフト       | なし         |
|--------|--------------|--------------|-----------|------------|
|        | 主導権          |              |           |            |
|        | 官僚           | 官僚主導型        |           |            |
|        | 官僚と既得権ネットワーク | 協調型          |           |            |
|        | 利益団体にとらわれた政治 | 政治家主導型       |           |            |
|        | 改革ネットワーク、市場  |              | 改革<br>途上型 | 消費者<br>指向型 |

→ 新しい視点 ←

以上の議論をまとめると、行政指導の概念に政策過程論的な視点を導入することで、行政指導は次のように定義される<sup>(12)</sup>。「行政指導は、一定の行政目的を達成するために、特定の相手に対する強制力ないしそれと同一の効果、または説得力をもたらしている一連の事実行為の過程である」。

### 3 行政指導の類型と新しい試み

本論文では行政指導のあり方を具体的に明らかにするために、政策過程論の立場を考慮し、上述した概念である「消費者指向型」視点を取り上げた。「消費者指向型」というのは、一般市民、消費者の利益を保障するために、官僚側を中心とした利害関係集団など多数が参加することによって形成される。政策の内容も合理的である。しかし、合理的という概念は多様な意味をもっている。本論文では合理的という概念を包括的に、次のように定義する<sup>(13)</sup>。第一に、個人または集団の政策決定者は関連利害関係者の合意を確認し、問題の解決に関連して目標の

優先順位を決めなければならない。第二に、個人または集団の政策決定者は、目標達成のために貢献する可能性のあるすべての政策代案を考慮し、各代案から生じるすべての結果を予測すべきである。第三に、個人または集団の政策決定者は、目標達成と関連してすべての代案を比較し、目標を最大化する代案を選択しなければならない。そのとき政策の内容は正当性を持ち、説得力があるものになる。

一方、内容的に合理性を欠いた場合を逸脱と定義する。類型モデルをより精密にするために、政策形成の基準と、監視関係で生じる緩み(slack)の概念を使って説明したい<sup>(14)</sup>。例えば、行政指導の場合、行政指導の施行動機が個人(self regarding)にある場合と、公(other regarding)にある場合がある。緩み(slack)は、まず、政策立案者に対して一般市民が監視するときに費用がかかり、政策に対する情報の不足から生じる情報の非対称性のために、一般市民が政策の監視に参加できず、何よりも、政策形成過程が一般市民には見えないことから派生する<sup>(15)</sup>。例えば、米国連邦航空局がハイジャック防止の安全基準の強化を決定しても、市民は気づかず、問題が発生してはじめて注意を傾けるのである。また消費者である一般市民は、政策を監視する多大な費用(時間、情報収集費用を含む)の全てをまかなうことはできず、監視がゆきとどかなくなるため、政策当局の怠慢が発生する。このような基準と緩みを行政指導に適用して類型化を試みる。

第一に、政策立案者が行政指導を施行するときに、形式的に多数の意見が反映され、合理性をもった公的基準であれば、行政指導は公的議題となる。指導する側と相手はお互いの協議と対話が見られるし、時間がかかっても合意が得られている。その結果、多数の利益のための行政指導が形成され、行政指導は誰にも共感が得られる。行政指導が目指している視点にも、一般の消費者や社会全体の利益を優先することが含まれている。従来、産業側に対する政策は、企業など生産者を重視した企業の効率化を目指したが、その結果は画一化を招いた。いわゆる消費者の生活の画一化・商品の画一化・サービスの画一化を招いている。それらの状況を、企業側は、商品の普及・サービスの普及という言葉で表現してきた。しかし、現在またはこれからは、企業の効率化というよりも消費者の選択が最優先されることによって、消費者が使用したいものを選択できるようになり、これが「豊かさ」だというように変化してくることが考えられる。さらに、消費者が気付かない不平・ニーズ等を掘り下げて解決することも消費者サイドからの視点

である<sup>(16)</sup>。例えば、社会的弱者の保護、市民に技術または情報を与える助成的 (advisory)行政指導、助言的行政指導、競争促進的行政指導、消費者が優先する指導を類型として、「消費者指向型」と呼ぶ。「消費者指向型」においては、市場側が行政指導の主導権をとって合理的な内容の行政指導を施行すれば、公的利益が得られる。このシステムでは先進国型の多様な消費者を重視する国際化・情報化・高齢化・市場メカニズムによる競争などの政策が現れる。

第二に、既存の生産者重視の既得権ネットワーク（業益＋省益＋族益）に対して反発し、一般消費者の利益を強調する改革指向の「改革途上型」である。このようなタイプは現代のサイクルである生産者重視の政策から一般消費者・生活者重視の政策への転換を求めて、究極的に「消費者指向型」行政指導を目指しているタイプである。

このタイプは市場開放や自由化を求める外圧、政治・行政システムの改革を求める世論・言論界・臨調・行革審などの権威ある改革提言主体、競争を望む改革派企業、改革実現にリーダーシップを発揮する政治家などが改革途上の役割を果たす。

第三に、政府と市場に既得権ネットワーク（業益＋省益＋族益）が形成され、業界と省庁と族議員の間には有利な規制・指導と補助金、天下りポスト、票と政治献金のそれぞれを交換しあう既得権ネットワークが各業界や部局ごとにできあがっており、互いに既得権を犯さないという暗黙の了解がある。このような既得権ネットワーク間に関係を維持しようとする行政指導を「協調型行政指導」と呼ぶ。この行政指導は指導する側と指導の相手が案や意見を出して調整するすりあわせが見られるが、一般消費者の利益はほとんど考慮されず、コストの高い財・サービスしか選択できないので、国や企業は富んでも個人は豊かでないことになる。

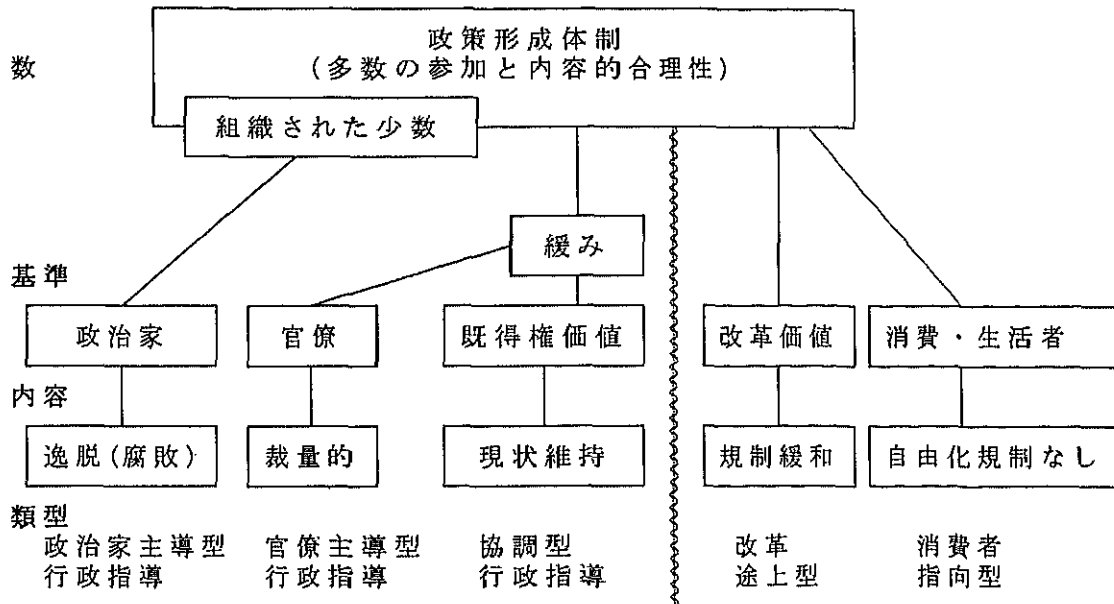
第四に、官僚側が行政指導を施行し、官僚側の基準による行政指導である「官僚主導型行政指導」がある。政策形成へ多数の者が参加することによる費用を少くするため、行政指導の施行者は自分もっている基準に基づいて判断する。彼らは専門的知識があり<sup>(17)</sup>また自分の省庁への忠誠心もある<sup>(18)</sup>、官僚側は独自性をもつ強力な裁量権を発揮するが、非定型的決定の場合は裁量性が特に大きくなる。そして、行政指導の手段はハードな手段になりやすい。



第五に、政策形成者が行政指導を施行するときに、形式的に制限された少数（政治家）が参加し、ある要因によって緩みが発生し、行政指導の内容が非合理的である逸脱の場合を「政治家主導型行政指導」と呼ぶ。自分の利益だけを追求するスポンサー（受益団体）にとられる政治家による行政指導の場合がそうである。すなわち、行政指導は狭い目的、つまり私的目的で使われる可能性が高い。その場合、行政指導は公的同意を得られないので、許認可などのハードな手段が必要である。

各々の行政指導は次のような特徴を示す。「消費者指向型」は、多数の参加による合理的行政指導で、消費者重視のものになる可能性が高いが、「政治家主導型行政指導」は、政策実施が少数の利益に左右される可能性が高い。「官僚主導型行政指導」は多数の参加が排除され、官僚側の裁量性が強い。そして、官僚側の独占的意見が見られる<sup>(19)</sup>。官僚主導型の場合、官僚組織が危機に陥った時、また、前例がない非定型的政策決定では有用な管理手段になりうる。しかし、政策形成への参加が制限されるため、施行段階で政策対象集団の協調が不足することから、政策効果には疑問がある。例えば、経済成長などの目標の推進、組織創設には有用な政策手段になるが、多様に環境が変化する場合、または経済安定期には適用力に疑問がある。「協調型行政指導」は、既得権ネットワークの維持を重視した現状維持の特徴がみられるが、「改革途上型」は既得権ネットワークを批判し、行政指導の縮小、フォーマル化を指向している。以上を図で表したのが<図2-2>である。

<図2-2> 行政指導の類型と新しい試み



(注) 消費者指向型の「規制なし」の規制とは経済的規制を意味する。

#### 4 行政指導の制度論的解釈と多元主義

政策実施過程を分析するとき、色々なアプローチがあるが、最近の政策実施過程の分析傾向をみると、過程そのものよりも、むしろ基底にあって政治過程を方向づける構造を対象にしている。つまり、政策アクターが相互作用する場(arena)の構造、各アクターの行動を規制するメカニズムあるいは各アクターの権力配置、状況の分析である<sup>420)</sup>。このような研究傾向は誰が政策を決定するのかという問題について、根本的な疑問を提起している。今までの政策研究の中心的説明変数は、個人または集団を主なアクターとして認定しつつも、行動の普遍性を追求する多元主義が主な傾向だったので、政策自体は従属変数と見なすことになっていた。それゆえ研究上の問題点としては、政策を立案する官僚に焦点を合わせているために、国家内の制度としての官僚制の分析及び官僚制と関係がある制度の分析がなかったことが指摘できる。制度、構造を強調する方向へのパラダイムの変化は1970年代後半になって現れた。個人より国家を形成しているマクロ的構造

の役割を強調する国家論、新制度主義、コーポラティズムなどである<sup>(21)</sup>。そこで、行政指導の分析視点を構造または政策決定制度の規定力に合わせ、政策実施過程を分析することにする。特に日本の場合、政策決定システムとして審議会などの官僚と、市場または消費者を連結している中間ネットワークの組織がよくみられるが、そのネットワーク構造の制度的規定力を注視し、政策実施過程の特徴を制度論にもとづいて分析することができる。

このような制度論にもとづいた分析方法の登場によって、これまでの行動論が追求してきた「普遍的法則」(universal law)の関心と、人間の普遍的な相互作用の結果（そして、政府の役割はブラック・ボックス）として政策をみる視点が批判され、制度に独自の規定力のあることが認定された。制度論の研究アプローチでは国家の構造を強調する。即ち、政策目標を形成、実施する際に行為者としての国家の自律性や国家の能力、構造として国家が政治のパターンを規定する側面に焦点を合わせる。そして、国家の構造と社会の構造との関係（国家と社会のインターフェース）、国家と社会が相互に浸透している様相を緻密に織り合わされた織物<sup>(22)</sup>等の視点から見ると、国家と制度の役割は独立変数となる。

従って、新古典派の市場決定原理をも批判する政治の回復モデルなのである。

制度論における制度とは、政治アクターの関係を構造づけるルール<sup>(23)</sup>と規定され、そのルールの範囲は憲法および選挙構造、実定法、暗黙の了解、慣行、標準作業手続き、国家と社会の関係に関する規範（政治文化）を含むなどその範囲が広い<sup>(24)</sup>。しかし、制度が政治アクターの戦略、影響力、行動に影響を及ぼすことについては意見が一致する。意見が分かれるのは、政治アクターの利害、選択、目標を制度にとって外在的とみるか（合理的制度論）、内在的とみるか（歴史的制度論）である。アシュフォードは制度の連続性（institutional continuity）を強調し、長期間に渡って形成された制度的枠組によってミクロ水準の行為を説明しているが、ダニエル・沖本は、日本の産業政策の成功要因を究明した研究において、政治、経済組織の機能的枠組と産業政策の効率的運営を可能にさせた中間ネットワーク（審議会、政党の調査委員会、研究会、労働組織など民間の非公式的ネットワーク）が、大きな役割を果たしていることを指摘した<sup>(25)</sup>。即ち、制度論の分析枠組は、社会的接近、経済的接近ではなくて、国家と社会間のネットワ

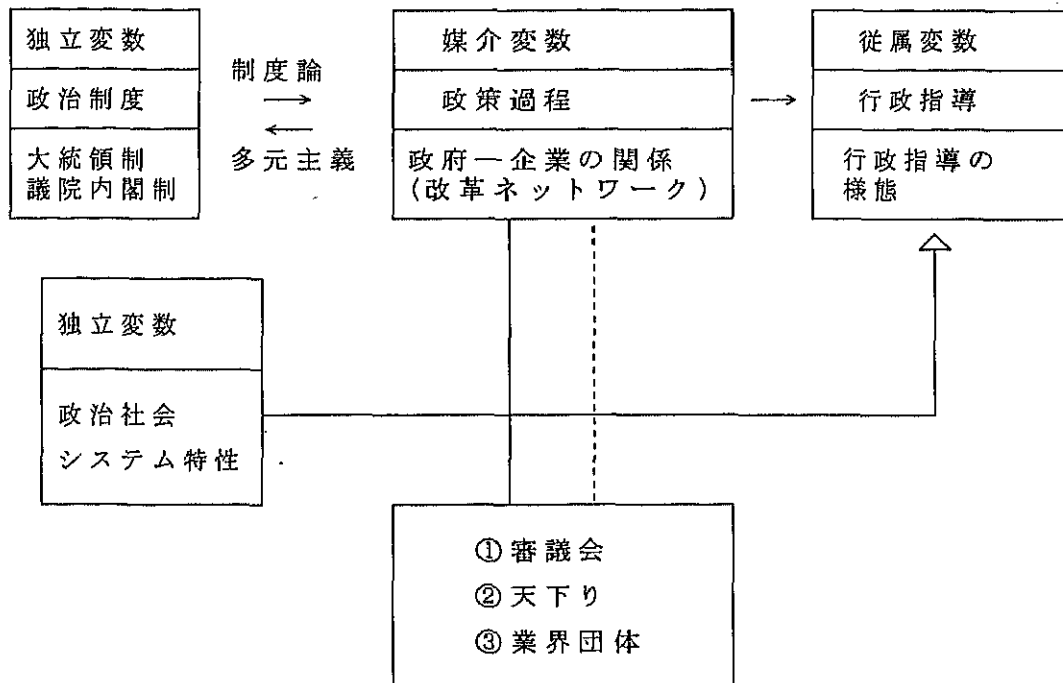
ーク関係の分析を通じた政治と行政の制度間の配置関係を説明している。

本論文では制度論を導入する。行政指導の有効性に関する説明は、独立変数として政治制度を、媒介変数（国家—社会間ネットワーク）としては審議会、天下り制、業界団体を取り上げて比較する。しかし、最近、政府—企業間関係の中で改革ネットワークが登場し、政治制度の改革を要求し、それが実現されるという現象も見られている。そして政治制度の政策過程では一方的な影響力以外に、お互いに相互影響関係になっているといえる。これは多元主義の基本的な考え方である利益集団間の利益の均衡が、対抗集団の登場によってバランスがとれるということである。全体（国家）、個人、中間組織と共に、利益団体の対立は相互調整、取引、交渉によって解決される<sup>(26)</sup>。これは改革ネットワーク多元主義と言えよう。

制度的要因以外の要因としては、政治社会システム的特性で説明する。政治社会システム的特性は伝統と文化に関係がある。行政指導という概念は文化、とくに政治文化に拘束されていることを示している<sup>(27)</sup>。その意味で根回しなども、日本の政治文化に拘束されている<sup>(28)</sup>。

日本では法律に基づく行政処分によって政策を実施するのではなく、行政指導によって政策が実施されることが多いが、韓国ではどのような状況になっているのだろうか。政治社会システムの特性を重点におくとき、政治文化、行政文化の差によって、行政指導の様態はどのような差を示しているのかが説明できる。このような政治社会的説明方式は、制度論で説明することが不可能な部分を補うことができるであろう。

<図2-3> 行政指導の有効性に関する説明



#### 4-1 制度と政策過程

政策をひろく「社会の成員全体に受け入れられる統一的な決定」<sup>(29)</sup>と理解するならば、政策過程は、国、地方を問わず、目標と手段を連結して相互均衡をはかるための政治過程であるともいえる。社会諸階層の利益が政府内で統合され、利害調整の段階を経て、政策が形成される。故に政策を形成するには数多くの政治勢力の参与と相互作用があり、政治体制などの影響も受けざるをえない。政策過程に影響を及ぼす要因は政策決定構造、政策決定者、環境的要因などがあるが、政策決定構造というのは最高政策決定機構、政府構造、政策分析機構を含んでいる。とくに、政党、官僚制の政治的影響力に左右されることが多い。環境的要因には社会における各利益集団の政治的影響力と政治・法・経済・社会・文化・諸要素など制度的要因が含まれている。政策過程に関連する制度論的研究は政府内の特定の政府機関における決定過程というミクロな視点を越えた、マクロな問題に関心を向けている<sup>(30)</sup>。それは西尾の行政の過程循環サイクルで、官僚制とその

外部たるコミュニティと相互作用する。官僚制の外部には議会、政党、圧力団体、司法部、市民、コミュニティ等さまざまな政治・行政的アクターが存在する<sup>(31)</sup>。このような制度は社会における基礎的な構造を規定し、政策形成過程の骨格を構成しているものである。

現代の行政、また政策を規定している制度の中で、最も基礎的な地位を占めているのは法制度である。法律による行政という原理で、現代行政の大部分が法律に基づいて展開され、法律に規定されている。したがって、そのような制度の理解においても、また制度設計に関わる知識においても、行政法理論が果たす役割は極めて大きい。20世紀中葉から急速な行政国家化現象によって、政府活動の質量が飛躍的に拡大多様化した現代行政の態様も、以前の時代とは大きく変わってきた。社会福祉をはじめとするいわゆる給付行政が、行政活動のなかでおおきな部分を占めるようになるとともに、そのような行政サービスを提供する行政の仕組み自体も複雑化した。しかも変化が激しい時代に適した行政運営を行うためには、現行の行政法規の的確な解釈、運用を可能にする理論が必要であることはいうまでもないが、それに加えて、新たな状況に適した行政法規の設計も重要なことである<sup>(32)</sup>。そして、時代に適した制度の形成と、新たな社会環境にふさわしい制度をつくる制度設計技術は制度形成技術の核心である。

また、過程分析から制度改革・開発に続く研究が必要である。たとえば、行政過程の不透明性・政策過程、意思過程の閉鎖性が現れると過程の透明性、手続の適正さ、市民への応答性などの目的に基づいた新しい制度の設計、改革の手順が必要である。

政策過程の閉鎖性は、国会の立法、情報公開機能の弱さと相まって、政治社会に全面的に公開されずに行われている。そして、行政手続法（制度）は、行政活動の透明性の向上に効果がある。また、情報公開制度は、行政への批判、監視と同時に市民が社会改革の武器である情報を取り戻せる応答的な政府において必要な制度である。

しかし、制度とは、法律や規則という形式ばかりでなく、国家や自治体のあり方、つまり統治構造を定めているような最も基本的な憲法制度から、政治制度、社会福祉制度等、それが規定する対象の範囲によって多くのレベルがある。最近、このような制度は、従来の制度を所与として、過程分析から、制度の変革、開発、

設計をも視野にいて研究が進んでいる。制度を強調する国家論アプローチでは、アクターとしての国家の経済政策ないし産業政策における役割が主要な考察対象とされている。すなわち、国として望ましい経済状態および産業構造を実現するために、国家、具体的には国家にアイデンティティをもたせる行政機構が、いかなる政策をたて、いかに社会に介入しているか、ということであり、そのあり方が、それぞれの国の経済的パフォーマンスの違いを生み出していると考えられているのである。

このような国家の社会への介入によって、国の経済活動や諸政策が決定されているとするならば、それを規定する一種の社会的枠組、換言すれば、国家や社会的諸集団の関係や行動様式を規定している基本的な構造は次のような問題に関わる。この基本的な構造によって、諸アクターの関係が規定されており、それによって、諸アクターの行動及び要求も形成され、そしてその要求の相互調整が行われる。さらに、その過程に国家も関与して、最終的な政策が形成されると考えられるのであり、その場合に、アクターの行動や調整のあり方は、それぞれの国で異なる構造によって、大きく制約を受けるのである。たとえば、1970年代に発生したオイル・ショックは、それまではほぼ同様な状態にあった先進国の経済に一定の同じようなインパクトを与えるはずである。しかし、それに対する対応のあり方及び経済パフォーマンスは、国によって大きく異なっている。そして、この総違を説明するためには、国家の内政構造(domestic structure)の理解が必要である<sup>(33)</sup>。

一方、政策過程に影響を及ぼしている制度にはある一定の類型があると考えられる。これと関連するのが政治システム(political system)という概念である。

政治システムの特徴について述べると、まず、社会・文化・経済的な環境の諸要素と相互作用している点である。政治システムが何をすべきか、またできるかは、環境との影響関係を先ず考えなければならない。同時に政治システムの決定は環境に影響をも及ぼす。例えば、経済的要因が強力な経済集団の形成と維持、利益集団の分化、都市化および景気変動などに影響を及ぼし、これがまた政治構造の性格、権力の配分および政治的争点にも影響を及ぼす。また一般的な文化要因は、社会構成員の価値観形成などを通じて政治生活の様相に影響を及ぼす。このような要因が政治に影響を与えるが、これらを要約すると投入(input)という概

念が出てくる。第2に、政治体制は環境から投入が行われるが、その中で政治的に重要であるのが「要求」と「支持」である。第3に、環境からの投入は体制内の転換過程を通じて処理される。またこの処理は体制内の構造と過程によって行われる。第4に、転換過程を経て投入が産出(output)へと転換されるが、産出はまた環境へ送り出され、それが環境に影響を及ぼすようになる。このような産出は「権威的な決定」とも言う。これは一般の人がふだん関心を持つ政策でもある。第5に、システムと環境の間に交換関係として現れた産出、つまり政策は環境に影響を及ぼし、またその効果が再び投入に影響を及ぼし、体制に環流(feedback)される。これで政治システムは環境的要因の影響を受けていることが分かるが、同時にそれ自体の決定、つまり政策を通じて環境からの要求と支持の内容と様式に影響が及ぼされる余地はあると考えられる<sup>(34)</sup>。

## 5 日本と韓国の規制システム

行政指導は政府が市場に介入する規制である。この規制は、社会主義体制における完全な国有化から生じる独占体制と、資本主義の絶対自由競争体制の中間に位置する。現代の資本主義は寡占、不完全競争、民有・国営、国有・民営などの混合体制で企業的意思決定への政府の介入が一般的である。そして企業への政府規制が強いものが統制であり、弱いものを指導と呼ぶことができる<sup>(35)</sup>。統制と指導の違いは、規制の強制力の差であるが、これは例えば許認可権限、ヒト、モノ、カネ、専門知識などリソースの大きさによって捉えられることが多い。また統制の場合、相手の協力との関係なしに行方を強制することに比べて、行政指導の場合は相手の自発的同意、協力が必要なことから区別ができる。しかし、ほとんど強制力がない単なる意思表示の行政指導も、持っている権限によっては統制に近いものになることもありうる。しかし、行政指導が統制ではないという点はやはり重要であり、それは市場の同意を得られない政策は実現がきわめて困難であることを意味している<sup>(36)</sup>。ここで規制と市場競争の関係を検討する場合、政府と企業の間を調べる必要がある。ジョンソンは、規制指向型国家に比べ、日本のような発展指向型国家は、経済発展という国家目的のために官民の協調を



最も重要なものと認識し、協調関係を作り出すため、独自の様々な制度を発展させてきたと述べる。そしてさらに、一方、韓国、台湾の経済成長は、特殊な政治制度に支えられており、市場以上の効率性をもたらす産業政策を展開した結果であるとする「強い国家、国家主導説」を主張している<sup>137)</sup>。韓国における朴正熙大統領の下での維新体制、あるいは台湾における国民党体制がその例である。

「国家主導説」では、産業政策において国家の指導といった高度の「官民協調」がなぜ可能となるのか、という質問に対して二つの答えが可能である。まず政府が企業に対して持つ何らかの制度的なリソースを得るために、企業が政策を受容するという説明がある。例えば課税によるムチと、公的融資によるアメである。第二に、「発展指向型国家」では政府と企業との間に、市場調節機能である財政、金融以外になんらかの制度的結びつきが存在するという説明がある。例えば政府と企業の関係は財政と融資だけでは説明できるものではなく、いろいろな国営企業の存在、企業の設立や、投資・貿易などの活動に対する許認可などの規制が存在する<sup>138)</sup>。二つの説明のうち、前者は、税制による投資の誘致や公的融資機関による誘致産業の育成が、各国ごとにそれぞれ異なる方法で行われてきたため、「官民協調」の説明方式としては説得力に乏しい<sup>139)</sup>。従って政府—企業関係を説明するためには、制度的関係・政治的条件を含む政策手段を調べる必要がある。

そこでまず政府—企業関係における規制と市場競争の関係を規定する規制システムを調べる必要がある。それによって国家統制、官民協調、自主調整の相互の関係が明らかにできる。ところで本論文の事例である日本と韓国の政府規制の形態をみると、両者では差が殆どない。ただ差がある分野は、運輸産業であり、韓国に比べ日本の方が民営化が進んでいる。例えば日本の場合、国鉄の民営化、または私鉄が存在している。しかし、韓国の場合、鉄道は国営事業の形態で運営されていることから、私鉄の競争も存在しないのである。ソウルの地下鉄の場合、1～4号線はソウル地下鉄公社、5～8号線は、都市鉄道公社が運営している。

一方、日本と同じく、韓国の航空産業の場合は、大韓航空とアジアナ航空は完全な民間会社で政府の統制を受けている。バスや貨物自動車の場合は民間の中小企業の形で運営されている。（＜表2—2参照＞）

<表2-2>日・韓政府規制システム

| レベル | 規制システム           | 規制の形態及び分類    |            | 事業対象<br>(日本)                       | 事業対象<br>(韓国)               |
|-----|------------------|--------------|------------|------------------------------------|----------------------------|
| 政府  | 独占               | 公的独占         | 国営事業       | 空港、港湾<br>郵便                        | 鉄道、空港<br>港湾、郵便             |
|     |                  |              | 公共企業体      | 公団、事業団、<br>営団地下鉄、<br>公庫            | 公団、ソウル<br>地下鉄公社、<br>都市鉄道公社 |
|     | 独占/<br>または統<br>制 | 特殊認可法人       | 特殊会社       | JR, NTT, KDD,<br>NHK, 第3セクタ<br>ー   | 韓国通信、韓国<br>放送公社、<br>第3セクター |
|     |                  | 地域独占         | 公益事業       | 電力、ガス、<br>私鉄                       | ガス                         |
| 民間  | 統制               | 参入価格<br>生産規制 | 政府規制<br>企業 | JAL, ANA, 運輸<br>(タクシー等)<br>、造船、大店法 | 大韓航空、<br>アジアナ航空<br>運輸(バス等) |
|     | 指導               |              | 特定指定<br>産業 | 不況企業<br>先端企業                       | 不況企業<br>先端企業               |
|     | 自由調整             | 生産等自由<br>調整  | カルテル       | 半導体、自動車<br>輸出産業                    | 半導体、自動車<br>輸出産業            |
|     | 競争               | なし           | 自由競争<br>事業 | その他の産業                             | その他の産業                     |

(出所) 大山『行政指導の政治経済学』(有斐閣、1996) 71頁。韓国は関連法及び崔柄善『政府規制論』(法文社、1992) 813~822頁、姜信一『公企業の民営化に関する研究』(韓国開発研究院、1984) 32頁参照。

## 6 運輸政策における行政指導と規制

### 6-1 運輸政策と行政指導

運輸産業は陸運業（鉄道、自動車）、海運業、航空輸送業などからなるが、一般的な製造業に比べると次のような特徴を持っている。運輸産業は貨物や旅客の輸送を主な業務とし、広く社会一般に影響を及ぼし、公共的性格の強い産業である。モノの流通、人の移動にとって必要不可欠の産業部門であり、産業の発展ばかりでなく、国民生活そのものにも重要な影響を及ぼしている。そのため、しばしば運輸業は国営ないし公営といった企業形態を採り、また民間企業の場合も政府や自治体の保護や助成、あるいは公的規制を受けることになっている。

公的規制は当初、鉄道に対する規制が費用逓減産業、地域独占産業的性格のものとして生じ、その後、今世紀に入って鉄道と競争関係にある航空や、道路運送事業が発達することで、輸送手段間の競合関係を調整するための規制も存在するようになった。また、運輸産業は公益産業、インフラストラクチャーとしての性格をもっているため、その他にもいろいろな規制が存在している。一般に、運輸産業の規制は規模の経済性、外部性、情報の非対称性、範囲の経済性から生じているが<sup>(40)</sup>、また、他方で国民の安全のため、公共サービス義務(public service obligation)を保証し、事業者間の過当競争を防止するために一種の社会的規制として存在しているのである。例を挙げると、自然独占的性格をもっている鉄道の場合は、経済的規制とともに、利用者、潜在的利用者、過疎地域の住民のために社会的規制も行っている。

運輸産業において、運輸政策とは「経済政策の中の一部として、国家が交通に関連する諸事業の各方面について樹立し、採用する施策の総てを指す」と定義されている。このような運輸政策の目標は道路運送法、航空法その他各事業法で表現されている「公共の福祉」を増進するために、交通セクターに投入される資源の最適配分を図り、またその成果の配分の公正を期すことである。つまり、経済政策一般におけるのと同じく、「効率」と「公正」とが運輸政策の2大目標である。この運輸政策の目標ないし理念規定に関しては、具体的に政策として実現するに当たって、しばしば三つの問題が生じる可能性のあることが指摘されている。第

一に利害によって様々に結びあい、実際には、強力な利益諸団体により実質的に動かされている。しかし、その利害関係は多元的なものであるから、何が全ての利益団体を満足させるのか、即ち公共の福祉は何なのかについては一義的に決定することが難しい。第二には、例えば過疎バス、鉄道の存続における効率と公正が競合するとき、いずれが優先されるのかということである。第三に、経済政策と運輸政策との関連性の問題である。現代先進産業社会における経済の目標である完全雇用、経済成長、物価安定、所得配分と運輸政策との関係である。例えば物価安定のために、交通運賃の値上げが抑制されたり、経済成長のために交通社会資本計画が影響をうけている。このような国民経済における資源配分の効率性や所得配分の公正を達成するために、運輸部門の効率や公正への悪影響は正当視せざるをえないのかなどである。そして、運輸政策はこのような問題に対してどのような政策をとるべきか、市場の価格メカニズムと政府介入との関係はどうなっているのかなどが、運輸政策の課題である。このような役割を果たすために、運輸政策の目標達成の手段としては一般に法律の制定と運用または法律の根拠に基づかない行政指導という形を通じて実施されている<sup>(41)</sup>。

運輸政策（行政）は大まかに、交通安全と公害等、秩序維持、事業監督、産業助長、福祉行政があって、これらの分野によって行われる行政指導はそれぞれの特徴を持っている<sup>(42)</sup>。第一の交通安全、公害等秩序維持行政は警察行政的であり、世論の支持が非常に強いため、行政指導を受ける側は世論を恐れて、行政指導に従わざるを得ない。例えば、運賃制に違反した取引に対して是正を求めることがある。この行政指導には規制的行政指導とか調整的行政指導が多い。第二の事業監督行政の特徴は、行政指導を行う側と、受ける側との間に許認可に基づく継続的な監督関係があることである。運輸省は運輸関係の事業者に対して過当競争の防止、安全確保などの行政指導を行う。また監督する特殊法人等に対して、業務改善命令を出したり、安全確保を目的に、一定施設管理者から防災応急計画の届出を求めたりすることがある。この行政指導にも規制的行政指導や調整的行政指導が多い。第三の産業助長行政は、比較的緩い監督関係にある事業者に対する技術改善、経営援助、補助金交付などの行政指導である。例えば、外航船舶建造融資補給特別措置法の規定に基づく補助金交付等がある。この行政指導には助成的行政指導が多い。第四の福祉行政の例としては職業補導と関連する行政指導等が

ある。このような行政指導にも助成的行政指導が多い。運輸政策における行政指導を分けてみれば<表2-3>のようになる。

<表2-3> 運輸政策における行政指導の傾向

| 運輸政策の内容          | 行政指導の傾向            |
|------------------|--------------------|
| 交通安全、<br>公害等秩序維持 | 規制的行政指導<br>調整的行政指導 |
| 事業監督             | 規制的行政指導<br>調整的行政指導 |
| 産業助長             | 助成的行政指導            |
| 福祉               | 助成的行政指導            |

このうち、本論文の焦点である事業監督等に関する行政指導はその内容の実行における強制と関連している。その理由は世論の強い圧力があるとか、或いは行政側が許認可権を持っているからである。この場合、行政指導は事実上の強制を伴う。また対象の行為を直接に統制することを目的とする規制的行政指導は、行政主体と客体の間に重大な対立を生じやすい<sup>(19)</sup>。従って、アクター間に対立や妥協が存在し、権力関係をはじめとする政治的関係を生じさせる。とくに、事業監督における政府—企業間関係の中で既得権ネットワークと改革ネットワークの対立関係が起こる。また、経済的規制、社会的規制を含む規制側と、規制を受ける側の複雑な関係が生じる。次は事業監督における政策手段である規制に関して説明したい。

## 6-2 経済的規制と社会的規制

規制といった場合、規制の相手が決まっているので、行政指導が強制力をもつ

可能性が高い。規制は大きく経済的規制と社会的規制とに分けられる。経済的規制 (economic regulation) とは「企業の本源的活動に対する政府規制」のことである。企業の本源的活動は、企業の設立または個人事業の開始、製品（またはサービス）の価格（または不合理な高価格によって発生する利潤）、生産量、品質、取引相手との取引方法、及び条件などに対する意思決定と行為などである。また経済的規制は ①参入規制、②価格（及び利潤）に対する規制、③その他品質、生産量、供給対象・条件・方法などに対する規制に分けられる。

経済的規制は、同一産業に属する企業間の自由な競争を制約するという社会的規制と共通点を持っている。例えば、参入規制 (entry regulation) は、既存企業とその産業に参入を希望する潜在的な企業間の競争を制約する。同じく輸入規制は国内生産者と外国の生産者間の競争を制限する。また別の代表的な経済的規制である価格規制、品質規制、取引方法の規制は、企業による価格、品質、取引条件などの意思決定を制約する。自由企業主義 (free enterprise system) のもとでは、能力とその意思がある限り、誰もが自由競争を通じてどんな事業にも参入できるし、生産する財貨やサービスの価格、品質、取引対象、条件、方法などを任意に決定することをその原則とする。経済的規制は、これらの意思決定の自由と、各々の自由な意思決定に基づいた企業活動の過程で起こる市場競争に対して、一定の制約を加える。つまり、経済的規制の概念は、その目的に立脚したものではなく、その対象に焦点を合わせた概念なのである。

しかし、経済的規制も、やはり多様な政策目的のもとで行われるので、その目的についても整理しておく必要がある。経済的規制の目的は消費者保護 (consumer protection) と産業生産者保護 (industry or producer protection) の二つに分けられる。まず、消費者保護の目的は、独占による横暴の防止、不当利得の防止、不当な価格差別の防止の三つにまとめられる。また生産者保護の目的は、過当な競争の防止、産業の育成、不公正な企業間の競争の防止の三つにまとめられる。

一方、社会的規制とは企業の社会的行動に対する規制を指す。ここでは社会的規制の目的が何であり、またどのような属性を示しているかについて検討することにする。

社会的規制の目的は第一に生活の質の確保である。社会的規制は所得及び生活

水準の向上、産業社会の発展と密接な関係を持っている。

一方、飢えを克服するために職を探す緊急な状況では作業場の安全、環境問題が深刻な社会問題の対象になりにくい。また生産段階と生産技術が比較的単純で、生産者と消費者の間取引が直接的に行われている社会では、消費者問題が引き起こされない。しかし、大量生産、生産技術の複雑化、流通段階の複雑多岐化など大量生産から大量消費の産業社会の段階に至ると、消費者は情報の不足または情報処理能力の不足により、また集団行動のジレンマ (collective action dilemma) により、生産者の勝手な行動に対して、無力な状況におかれ、消費者問題は広範囲にそして深刻になる。社会的規制は生活水準の向上によって、また生活の質 (quality of life) の欲求が上昇することによって、継続的に強化が要求される傾向がある。これは所得水準及び生活水準の向上で、国民の健康と安全に対する関心が増え、余暇 (leisure)、快適な自然環境 (amenities) などに対する認識が新しく加わるからである。また生活水準の向上はこれらに対する評価 (evaluation) を高めるので、ある時代では非経済的と思われたことがその次の時代には経済的に妥当で、実現可能な政策要求に変わる。例えば、より安全な薬品を開発するためには新しい研究と技術開発がなければならないが、そのためには巨額の費用が必要で、結局薬品の値段が高くなり、経済性がないと判断せざるを得なくなる。しかし、所得水準が高くなると、かえってより安全な薬品の開発が経済性を持つようになる<sup>(44)</sup>。

第二に、人間の基本的権利の伸張である。社会的規制は社会的に望ましいと思われる価値 (value) の実現を追求する。社会的に望ましいと思われる価値には、人間生命の尊厳性、機会の均等、不当な差別を受けない権利、人間らしい生活を営む権利などが含まれる。したがって、政治社会の民主化は新しい社会的価値を作り出し、社会的規制の強化を要請することになる。このように社会的規制が社会的に望ましく思われる価値の実現を目的にしている限り、社会的規制の範囲、強度、方法などを取りまく哲学的・理念的・道徳的な問題があるのは当然であろう。特に、個人の権利と関連した規制は哲学的・道徳的な問題を引き起こすし、環境・消費者保護、作業場安全などに関連した社会的規制の場合には、資本主義体制そのものに対する理念的問題を引き起こす。一方、社会的差別に対する規制は自由企業主義の原理に対する挑戦と見なされたりもする。このような理由で、

社会的規制は政治的構造及び政治社会的進歩と非常に密接な関係を持ち、拡大強化される傾向を持つようになる<sup>(45)</sup>。

第三は、経済的弱者の保護と社会的平衡の確保である。経済社会の成長発展によって伝統的な社会的価値観が崩れ、その結果、企業活動を取りまく勢力関係が変化する時、必然的に提起されるのが企業の社会的責任の問題である。産業社会の進展によって、一般国民の生活の質がだんだん企業に依存せざるを得なくなる状況で、企業の勝手な行動から、一般消費者と勤労者を保護するためには、企業の社会的責任を強制するための政府の介入が要請されるのである。故に、政府の社会的規制は、生産者と消費者、そして生産者と勤労者の間の不均等な勢力関係を、矯正または補完して社会的な平衡を取るために必要と言える。例えば、消費者保護の規制は、市場支配力を悪用する企業や、消費者の無知を利用し、消費者を騙そうとする事業者から消費者を保護するために、または消費者自らの無知によって不測の被害を受けるのを防ぐために行われる規制である。作業場の安全と関連した規制は、生計のためには、劣悪な作業環境で、仕事をしなければならない勤労者を保護するための規制である。

また社会的規制は、個人の力では到底逆らえない社会的偏見から、個人を保護するためにも行われる。従って、社会的規制は国家の積極的な役割、家父長的 (paternalistic) な役割を要求する。また受動的というよりは能動的な国家の役割を要求し、事後的というよりは事前的で、予防的な対策をより重要視するようになる。ところで、企業の間違った社会的行動によって発生する被害の復旧が不可能であったり、ある程度可能であっても、多くの副作用と費用をまきこむ結果となることがある。例えば、職業病、労働災害によって勤労者が命を亡くしたり、一生身体障害者として生きて行かなければならなくなったり、消費者が不良食品を食べて苦痛を強いられるようになったり、安全性の欠けた自動車を運転して、傷を負うなどのケースを想像すると自明である。同様に、一度汚染された自然環境は、復旧が不可能であるし、もしそれが可能であっても多額の費用が必要になる<sup>(46)</sup>。一般的に言って、経済的規制と社会的規制は規制の目的によって区別されている。経済的規制は一定の要因によって市場のメカニズムがうまく働いていないときに、需要と供給を適正に調整するために行われる規制である。他方、社会的規制は、社会的な価値の実現のために行われる規制である。例えば運輸産業の



場合、経済的規制は市場の失敗によって独占価格と独占市場が形成されたときに、それを抑えるために行われるもので、価格規制や参入に関する規制が挙げられる。不公正取引の規制もそうである。社会的規制は安全性、公共性の確保（社会的価値）を目指す規制であるが、その例としてはトラック産業の場合、安全性を確保するための過積載防止規制、航空産業の場合は低需要路線の維持のための路線維持規制、利用者の安全のための技術的基準や労働の条件の規制などが挙げられる。

しかし、そのような目的による区別だけでは、経済的規制と社会的規制の区別は十分ではない。というのは経済的規制にも社会的目的のための規制が含まれているからである。例えばタクシー事業規制（参入規制）は、過当競争から事業者を保護し、安全性を確保すること（社会的価値）をも目的としている<sup>(41)</sup>。従って、目的による区別と共に他の基準が必要である。それは規制の対象とともに原則による区別を加えることである。すなわち、市場において事業者の自由に任されている事項に対する規制を経済的規制、それ以外の規制を社会的規制という基準を加えることである。この場合、経済的規制は事業に伴う弊害を直接規制するのではなく、事業活動自体を統制することにより、弊害を防止しようとする規制を指すことになる。すなわち、経済的規制の特徴は、本来市場活動の自由として、事業者の任されている事項を制約する規制であることにある。経済的規制は事業を対象とする規制であることから、規制の範囲が広がるため、原則自由、例外規制の原則をもたなければならない。他方、社会的規制は経済的規制にくらべて対象が狭く、事業の実施方法を規制している。すなわち、社会的規制は事業に伴う弊害を直接規制するタイプの規制である。以上の内容を整理したのが<表2-4>である。

< 表2-4 > 経済的規制と社会的規制の区別

|       | 目的    | 規制対象                       | 原則           |
|-------|-------|----------------------------|--------------|
| 経済的規制 | 経済的目的 | 事業活動<br>例) 価格規制<br>参入規制    | 原則自由<br>例外規制 |
| 社会的規制 | 社会的目的 | 事業実施方法（行為）<br>例) 過積載弊害防止規制 | 必要最小限<br>の規制 |

もし、規制の目的と規制対象が互いに合わない場合には、どのような基準が優先するのであろうか。アメリカでは規制対象が優先的に考慮されている。従って、社会的目的の規制であっても、農業市場参入規制や労働者の最低賃金規制などは、経済的規制に分類されている。しかし、この分類基準は絶対的なものではない。両者の境界線上の規制があるからである。消費者の安全などの社会的目的を追求する事業に参入する場合の許可に関しては、事業参入の規制の側面からみれば経済的規制であるが、許可によってその弊害を直接規制するという点からみれば社会的規制である<sup>(4)</sup>。

従って、両規制の区別は境界線上でない場合は対象と原則で区別し、境界領域の規制の場合には、まず目的によって、その次に対象、原則で判断する。そのような経済的規制と社会的規制とを区別することの実益は、規制の目的と対象を明確にし、概念上の混乱を防ぐことにある。例えば、社会的規制の名目で、実際には経済的規制が行われているような場合などを区分することができる。

最近、規制緩和の時代となり、社会的目的を前面に出して企業側の自由な経済活動を妨げる「社会的規制の衣をまとった経済的規制」的な規制が多いと思われる。そして、規制政策における行政指導の内容分析も、規制目的を明らかにする上で有用なものである。

---

注

(1) 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) 大店法の対象は1974年現在で（法改正以前）1,500㎡（政令指定都市・特別区3,000㎡）以上の敷地を有する店舗で、規制方法は事前審査つき届出制（変更・営業停止の命令規制がある）、調整対象は開店日、売場面積、休業日数、営業時間である。

(3) 1979年の大店法改正で、大店法対象が500㎡超過の店舗とされ、1982年には出店の自粛を求める行政指導で、出店数が急激に減少した。

(4) 日本の「排他的取引慣行」に風穴を開ける役割を果たした日米構造協議において、日本は米国に、行政手続法の立法化等16項目に渡る新しい約束をした。

『朝日新聞』1992年7月30日参照。

(5) 1990年以前は、出店に至るまでの手続は「出店表明→建物設置者の届出→小売業者の届出」で、最低1年3ヵ月の調整期間が必要とされたが、1990年の通達で、調整期間が1年半に制限され、閉店時刻の届出不要基準を午後6時から午後7時に延長した。この措置により、1990年には1989年の2～3倍である1,600店が出店を表明した。大山耕輔『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996）227頁参照。

(6) 出店調整期間は1年程度に短縮され、出店表明と事前説明を廃止し、地元説明を導入、調整機関として商調協を廃止し、大店審の機能を強化した。

(7) 草野、前掲注（1）、200頁。

(8) 大山、前掲注（5）、19頁。

(9) 同上3～6頁。

(10) 建林正彦「産業政策と行政」西尾勝・村松崎夫他編集『講座行政学3巻：政策と行政』（有斐閣、1994）99～102頁。

(11) 2章<表2-1>参照。

(12) 過程論的接近と似ているのは行政指導機能論である。行政指導機能論は政府と市場間関係に注目し、既得権のネットワーク（業益＋省益＋族益）が形成されると、その限りで行政指導が機能すると見る。そして改革ネットワーク（一般消費者の利益）が強力になると、指導は機能しなくなり、縮小化、透明化が進む

と見る。その見方は大きな政府（既得権の維持）と小さい政府（改革への志向）が交互に現れるというサイクルを前提としており、行政指導の機能もこのサイクルを免れない。以上の説明は、大山、前掲注（5）222頁。

（13）William N. Dunn, Public Policy Analysis(Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981), pp. 225-226.

（14）Michael E. Levine, Jennifer L. Forrence “Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis,” Journal of Law, Economics, and Organization(Vol. 6, Special Issue 1990), pp. 167-202の内容を参考にしてモデルを作り出した。

（15）Kalt, Joseph and Mark Zupan, “Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics,” American Economic Review (Vol. 74, 1984), pp. 282-284.

（16）又城一郎「ガス事業における市場構造の変化と経営戦略」『公益事業研究』38巻1号（1986）33～80頁参照。

（17）Hayesの分析によると官僚は自分の価値、専門家としての義務をもっている。Samuel P., Hayes, “Political Choice in Regulative Administration.” in Thomas K. McCraw, eds., Regulation in Perspective (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981), pp. 124-154.

（18）Treziseは官僚の役割について広範囲にわたって言及し、個々の省庁への狭隘な忠誠心から、利益集団の要求にいたるまで様々な圧力を受けていると論じている。日本の政治は他の民主主義にくらべて、交渉と妥協の過程が整然としてはいないと説明している。P. Trezise, “Politics, government and economic growth in Japan” In Henry Rosovsky and Hugh Patrick, eds., Asia's New Giants(Brookings Institution, 1976), pp. 753-812.

（19）官僚の場合財貨等供給が独占的であり、競争者がなく、それぞれ専門化（スペシャリストのグループ）している。また競争が欠除していることが裁量的な行動を可能にする。小林好宏「企業理論との対比でみた官僚制の分析」『公共選択の研究』6号（1985）49～50頁参照。

（20）真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社、1994）45～46頁。

（21）日本における最初の制度論の紹介は、真淵勝の「アメリカ政治学における

制度論の復活」『思想』1987年11月号である。それ以外の制度論に関するものは樋渡展洋『戦後日本の政府と市場』（東京大学出版会、1991）、新川敏光『日本型福祉の政治経済学』（三一書房、1993年）、野中尚人『自民党政権下の政治エリート：日本、フランスの政治エリート比較』（東京大学出版会、1995）などがある。

(22) Peter J. Katzenstein, Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, (Ithaca: Cornell University Press, 1985) を参照。

(23) Peter A. Hall, Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, (Cambridge: Polity Press, 1986) を参照。

(24) John G. Ikenberry, Reasons of States: Oil Politics and Capacities of American Government (Ithaca: Cornell University Press, 1988) John G. Ikenberry, David A. Lake "Introduction: approaches to explaining American Foreign Economic Policy" International Organization 42:1 (1988), pp. 1-11.

(25) Daniel Okimoto, Between MITI and Market: Japanese Industrial Policy for High Technology (Stanford: Stanford University, 1989), p. 226.

(26) 大山耕輔、前掲注(5) 53～54頁。

(27) 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』（東京大学出版会、1982）285～298頁。

(28) 辻清明『新版日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969）4章参照。

(29) 高島通敏他編『政治学』（有斐閣、1978）2頁。

(30) 大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1995）157頁。

(31) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990）106頁。

(32) 森田朗「制度に関する一考察（上）」『季刊行政管理研究』56号（1991）49頁。

(33) 同上57頁。

(34) David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc, 1965), ch. 7 and ch. 8.

(35) Yasusuke Murakami, "The Japanese Model of Political Economy" Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba eds., The Political Economy of Japan, Vol. 1, The Domestic Transformation (Stanford: Stanford University Press, 1987), pp. 33-90.

- (36) 大山、前掲注(5) 63頁。
- (37) Chalmers Johnson, op. cit., pp. 63-89.
- (38) 岩崎育夫・萩原宜之『ASEAN諸国の官僚制』（アジア経済研究所、1996）205～206頁。
- (39) 同上。関連著作はMaxfield, Silvia, Governing Capital: International Finance and Mexican Politics (Ithaca: Cornell University Press, 1990), Woo Jun g-en, Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization (New York: Columbia University Press, 1991) 参照。
- (40) 奥野（藤原）正寛・篠原総一・金本良嗣『交通政策の経済学』（日本経済新聞社、1989）89～96頁。
- (41) 運輸経済研究センター『戦後日本の交通政策』（白桃書房、1990）3～8頁。
- (42) 行政管理庁『行政指導に関する調査研究報告書』（行政管理研究センター、1981）97～103頁。
- (43) 新川達郎・福岡正行「政策形成と行政指導」飯坂良明・中純章編『管理とデモクラシー』（学陽書房、1984）30頁。
- (44) 崔柄善『政府規制論』（法文社、1992）41頁。
- (45) 同上42頁。
- (46) 同上43頁。
- (47) 高城誠「経済的規制と社会的規制」『季刊行政管理研究』69号（1995）6頁。
- (48) 同上7頁。