

## 第4章 韓国の行政指導の事例

### 1 まえおき

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、それを類型化して説明したが、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する。まずは韓国の運輸産業について説明する。

### 2 韓国の運輸産業

韓国の運輸産業は1960年代～1970年代までの経済成長期以後、急速に発展してきた。韓国の経済成長による国民所得の増進は、輸送需要の量的増加と質的变化をもたらしてきた。国内旅客輸送量は1961年の6億7,900万人から1995年の135億5,900万人と20倍の成長を記録した。国内貨物量は3,200万トンから5億9,500トンへと18.6倍まで増加し、国民総生産の中で運輸産業が占める割合は1964年の2.9%から1995年の5.1%に増加し、経済に対する運輸産業の割合は高くなっていく趨勢にある。

<表4-1> 国民総生産に対する運輸部門の割合（単位：十億ウォン、%）

	1964年	1995年
国民総生産	716(100)	351,295(100)
運輸部門	20.7(2.9)	17,959(5.1)

（出所）交通新聞社『交通年鑑』（交通新聞社、1996）76頁。

部門別にみると1995年で旅客の場合（人キロ基準）自動車は58.5%、海運が0.4%、航空が6.0%、鉄道が35.1%である。国内貨物輸送の場合はトン換算にして、90%以上が貨物自動車によるものである。1970年代に入ってから鉄道より自動車中心の運輸政策が重視され、高速道路建設が活発になった。そして自動車が経済成長に大きな役割を果たした。

韓国の運輸産業は公益性と国民の安全維持のため、多くの分野で政府からの規制が行われている。1994年総務庁の調査によると、韓国の総規制件数は11,715件であったが、最近の統計によっても11,000件に達している。部処（省）別にみると、運輸政策を担当している建設交通部が1,350件で全体の12.3%を占めている。しかし韓国では運輸関係は建設交通部以外に、海洋水産部、鉄道庁が種別に担当しているため規制件数はもっと多い。

<表4-2> 部処別規制件数（1997年8月25日現在）

部処名	規制件数	部処名	規制件数
建設交通部	1,350件	労働部	500件
保健福祉部	1,092件	文化体育部	452件
農林部	907件	環境部	443件
通商産業部	877件	警察庁	429件
財政経済院	865件	国税庁	366件
海洋水産部	861件	山林庁	302件
関税庁	537件	その他	2,019件

(注) その他は内務部300件、情報通信部223件、法務部176件、科学技術処166件、広報処146件、国防部128件、特許庁127件、兵務庁110件、鉄道庁51件などである。  
(出所) 行政刷新委員会内部資料。

1987年の中期以降、政治・社会が民主化される動きの中で、既存の権威主義的政治体制に対して国民基本権の保障を国民は要求した。これは経済民主化の要求にもつながり、国民財産権の尊重、経済力集中の緩和、公平な所得分配、消費者保護の強化、環境保存も要求された。そこで、第6共和国政府（盧泰愚政権）は労使問題に対する各種政府規制の緩和、経済力集中を防止するための融資に対する規制の強化、公正取引及び消費者保護規制の強化、土地の売買に許可が必要である土地公概念の立法、環境規制の強化、最低賃金制度の実施拡大などを推進せざるを得なくなった。

このような政治社会的な雰囲気と国民の期待のなかで発足した第6共和国政府は、1988年5月大統領直属の民間行政改革委員会を結成し、新しい時代に適しい政府の役割の方向と改

革課題を建議させるようになった。同委員会は政府組織の改革案の作成に焦点を合わせた  
が、政府規制の改革問題も取り扱った。一方、同委員会は1989年7月行政改革に対する建議  
書を作成して大統領に報告したが、建議された政府規制改革の検討方向とその内容は、第  
5共和国（全斗煥政権）の時行われた「成長と発展のための制度改善」とほとんど差がなか  
った。

しかし、1996年4月8日、金泳三政権（第7共和国）は経済閣僚長官会議で政策の透明性を  
高めるために、規制緩和を推進すべきだと述べ、管轄部署と大統領秘書室が緊密に協力し  
て推進することを指示した<sup>(1)</sup>。まず第一段階として1996年上半期まで全体で731件の規制緩  
和課題<sup>(2)</sup>を検討し、透明性を確保する措置をとること、第二段階としては1996年7月から  
1997年6月までの1年間で全体で2,765件<sup>(3)</sup>の課題を検討し、規制緩和の対策を立てることを  
指示した。その内容は経済関連官庁の認可、許可、特許、免許、承認、登録等を検討する  
ことだった。（〈表4-3〉参照）。

〈表4-3〉主要規制緩和の対象課題（単位：件）

部名	内容	許可	認可	他	合計
建設交通部		99	92	245	436
通商産業部		59	31	220	310
財政経済院		60	89	136	285
農林水産部		39	24	217	280
保健福祉部		65	19	186	270
労働部		9	13	93	115
情報通信部		19	9	84	112
科学技術処		10	12	63	85
公正取引委員会		—	2	4	6
合計		360	291	1248	1899

（注）1996年6月30日現在。

（出所）国家競争力企画団『国家競争力強化企画団活動報告書』（大統領秘書室、  
1997）から作成。

運輸関係の管轄部署は建設交通部であるが、検討する課題が一番多く、また特に、許認可件数が他の部署より多いことを示している。許認可検討課題数は191件で、通商産業部の90件の2.1倍に及んでいる。

本論文では四つの事例を選んだが、選択した事例の時期は経済成長時代である1960年代から、1980年代～1990年代まで、できるだけ長期間にわたってその行政指導について判断できる事例を選択した。その事例は、1960年代以後は、代表的輸送手段である鉄道（1961年、旅客の場合、人キロ基準53%、貨物はトンキロ基準88.2%担当）を、1970年～1980年代は、急激に成長した自動車（1976年旅客は74%、貨物は49.5%担当）、1990年代に入っては、所得水準の向上により成長した航空（1997年旅客7.6%）を選択した。また、複数の有識者や関係業界の担当者らとのインタビューと新聞記事、業界雑誌などを参考にした。

特に、運賃、経営の規制緩和の要求が企業側から行われている航空産業、貨物自動車産業等への行政指導の実態を明らかにした。航空産業は国際競争力に関係する産業であり、市場が寡占的で競争市場構造をもっている。貨物自動車産業も外国貨物会社の進出を予定している分野で、市場構造は競争的である。鉄道小荷物運送事業は民間会社に委託されて独占の形で運営されている。一方、市内バス産業は国民の日常生活と密接な関連がある産業で、競争市場の形態であるが、路線によっては独占、寡占市場である。そして寡占的競争市場構造の性格を持っている。旅客における航空、バス、貨物におけるトラック、鉄道小荷物運送事業の事例を通して、韓国における多様な市場構造の中で、運輸産業への行政指導の特徴を説明することができると思う。また、タクシー産業はその特徴を韓国の行政指導の特徴に関する説明を行う際まとめて述べる。

### 3 運輸産業の市場構造と規制制度

#### 3-1 航空事業

韓国の航空関連事業者には、二つの定期航空運送事業者<sup>(4)</sup>をはじめ、9つの不定期航空運送会社<sup>(5)</sup>がある。

<表4-4> 韓国における航空関連事業体の現況（1996年1月1日現在）

種類	定期航空 運送事業	不定期航空 運送事業	航空機使用 事業 <sup>1</sup>	航空機取扱 事業 <sup>2</sup>	航空運送総 代理店業 <sup>3</sup>
業者数	2	9	13	10	59

- (注) 1. 航空機使用事業は他人の需要に応じて航空機を使用し、有償で旅客及び貨物の運送以外の業務を行う事業を言う。  
 2. 航空機取扱事業は空港及び飛行場で飛行機の整備、給油、荷役その他地上操業を行う事業を言う。  
 3. 航空運送総代理店業は航空運送事業を営業者のために有償で飛行機により旅客及び貨物の国際運送契約の締結を代理する事業を言う。  
 (出所) 航空局『航空現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

この間の運送実績は国内線の場合、1970年の旅客数917千人が、1995年には21,009千人で22.9倍、国際線は1970年の旅客数393千人が1995年には14,602千人で39.2倍の成長を記録した。

<表4-5> 韓国における航空運送実績（単位：千人）

年度 区分	(A) 1970年	(B) 1995年	B/A
国内線（旅客）	917	21,009	22.9
国際線（旅客）	393	14,602	39.2

(出所) 航空局『航空現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

韓国内の定期航空運送事業は、大韓航空とアジアナ航空の二社によって寡占市場が形成されている。定期航空運送市場は、1969年3月1日に国営企業であった大韓航空公社を韓進商社が引き受けて以来約20年近く独占してきたが、1988年、錦湖グループの（株）ソウル航空（現在アジアナ航空）が許可されて複数航空会社になった。今は完全に民間航空会社によって運営されている。両航空会社の比較は<表4-6>のとおりである。

<表4-6> 韓国定期航空運送会社の比較

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. 3. 1.	1988. 2. 24
最初の就航日	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 <sup>(1)</sup>		
国内線	14都市24路線	11都市19路線
国際線	31カ国69都市101路線	13カ国32都市43路線
航空機保有	105機	39機
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

(注) 路線網は 1996年12月31日現在、他のものは1995年12月31日現在。

(出所) 航空局『航空現況』(建設交通部航空局、1996)から作成。

両会社の経営成績をみると、1989年で大韓航空は319億ウォンの黒字、アジアナ航空は314億ウォンの赤字だったが、1995年では大韓航空は1,059億ウォンの黒字、アジアナ航空は306億ウォンの黒字を記録した。1995年の収入を比較すると規模の面で大韓航空がアジアナ航空の3.2倍に及んでいる。

<表4-7> 両航空会社の経営成績（単位：億円）

会社	年度	(A)	(B)	B/A
		1989年	1995年	
大韓航空	収入	15,575	35,281	2.3
	費用	15,256	34,222	-
	利益	319	1,059	-
アジアナ航空	収入	381	10,989	28.8
	費用	695	10,683	-
	利益	△314	306	-

(注) △は赤字。

国内線の場合、路線現況は1996年1月基準でソウル～釜山を含む27路線である。一日運航回数は往復で212.4回であるが、その中で大韓航空が133.6回、アジアナ航空が78.8回運航しており、大韓航空が63%を占めている。

<表4-8> 国内線の一日常航回数

会社	回数	運航回数	比率 (%)	A/B
大韓航空		133.6	63 (B)	
アジアナ		78.8	37 (A)	
合計		212.4	100	1.7

(注) 運航回数は旅客、貨物を含む。

(出所) 航空局『航空現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

国内27路線中複数競合路線が16路線で、単独路線が9であるが、大韓航空は単独8路線を含む24路線で、アジアナ航空が単独3路線を含む19路線で運航している。そして国内線の場合59.2%の路線が競合している。

<表4-9> 航空会社の競合関係（国内線）

会社 \ 内容	競合路線	単独路線	合計
大韓航空	16	8	24
アジアナ航空	16	3	19

(注) 運航回数は旅客、貨物を含む。

(出所) 航空局『航空現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

国際線の場合、1996年12月31日現在で世界32ヵ国81都市123路線で週548回運航している。その中で大韓航空は運航回数を見ると週368回でアジアナ航空の180回に比べて2倍に及んでいる。

<表4-10> 国際線の運航回数（単位：回/週）

会社 \ 回数	運航回数	比率 (%)	A/B
大韓航空	368	67 (B)	
アジアナ航空	180	33 (A)	
合計	548	100	2.0

(注) 運航回数は旅客、貨物を含む。

(出所) 航空局『国際航空路線現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

国際123路線中競合路線が21路線で（複数就航基準は長距離で年21万人、中短距離で年18万人以上）単独路線が102であるが、大韓航空は単独80路線含む101路線、アジアナ航空が



単独22路線を含む43路線で運航している。そして国際線の場合、21路線すなわち全路線の17%において競合している。

<表4-11> 航空会社の競争関係（国際線）

会社 \ 内容	競合路線	単独路線	合計
大韓航空	21	80	101
アジアナ航空	21	22	43

(注) 運航回数は旅客、貨物を含む。

(出所) 航空局『国際航空路線現況』（建設交通部航空局、1996）から作成。

航空法による規制制度をみると、定期航空運送事業における参入の場合、建設交通部の免許<sup>(6)</sup>が必要であり、運賃料金<sup>(7)</sup>、事業計画の変更<sup>(8)</sup>の時にも認可を受けなければならない。このように航空法では利用者の安全性の確保等のため政府の強い規制が適用されている。不定期航空運送事業の場合もほぼ同じ規制が存在している<sup>(9)</sup>。路線免許は航空局長の専決事項であり、免許の基準は次のとおりである<sup>(10)</sup>。

- 1 当事業が公益面において必要であること
- 2 当事業の開始によって、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

免許の数量枠においてはいわゆる「需給調整」が存在し、局長の判断に任されている。免許手続きをみると「事業計画書を含む免許申請を受け付けて、免許基準の検討により免許を出す」、「定期航空運送事業の免許を受けた者が新しい路線を開設する時も免許を申請しなければならない」と規定している<sup>(11)</sup>。

<表4-12> 航空事業の規制制度

区分 \ 内容	参入	撤退	運賃・料金	事業計画の変更	約款
定期航空運送事業	免許	承認	認可 届出	認可	認可
不定期航空運送事業	免許	承認	届出	認可	認可

(注) 1. 運賃・料金の場合、国際線は認可、国内線は届出制である。

2. 航空法により作成。

### 3-2 貨物自動車運送事業

1994年当時の韓国における貨物自動車免許台数は、3,473社で143,310台、1社当たり平均41.3台を保有しているが、区域貨物<sup>(12)</sup>の場合は1社当たり平均66.9台、特殊貨物<sup>(13)</sup>は16.1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)が自分の車輛をもって会社に入り、営業する「委託経営(持ち込み)制度」による営業が通例になっている。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。

<表4-13> 貨物自動車免許台数(1994年)

区分	路線貨物	一般区域貨物	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	2,005	91,392	24,111	23,921	1,881	143,310

(注) 1996年は会社が4,886社、車輛は160,605台に増加した。

(出所) 建設交通部『建設交通統計年報』(建設交通部、1995)から作成。

貨物自動車会社の零細性は<表4-14>のように一般区域貨物の場合、資本金が1,000万ウォン~5,000万ウォンが全体96.9%を占め、従業員規模も1社当たり10人未満が全体の

97.0%を占めていることがわかる。

<表4-14> 1社当たりの資本金と従業員規模 (単位: %)

内容 \ 種類	一般区域貨物	路線貨物	特殊貨物	用達貨物
1,000~5,000万ウォン (A)	96.9	0	8.7	98.8
10人未満 (B)	97.0	0	39.0	99.9

(注) 1. 比率は同一業種全体社の中での比率。

2. (A)資本金、(B)従業員。

(出所) 建設交通部『建設交通統計年報』(建設交通部、1995)から作成。

輸送実績を見ると韓国の総貨物輸送量17億トン中、貨物自動車の割合が91.3%を占めている。

<表4-15> 国内貨物輸送の実績

内容 \ 種別	貨物自動車	海運	鉄道	航空	合計
輸送量 (千トン)	1,643,291	6,196	60,167	273	1,799,927
割合 (%)	91.3	5.3	3.4	0	100

(注) 1993年実績。

(出所) 建設交通部『建設交通統計年報』(建設交通部、1994)から作成。

貨物自動車運送事業の規制制度は次のようになっている。まず市場参入に関する自動車運輸事業法第2条では、路線貨物自動車<sup>(14)</sup>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、用達貨物自動車<sup>(15)</sup>の運送事業は免許制で、全国貨物自動車<sup>(16)</sup>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ダンプ運送事業、特殊貨物自動車の運送事業は登録制で運営している。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条件としているといえる。運賃及び料金に関しては、自動車運輸事業法第8条、同法施行令第2条の2・3をみると主務官庁への届出が義務づけられている。しかし、届出制の場合も、実際の運営は物価に対する影響力を考慮し、貨物運送連合会に一律の料金を届出で、公認機関の原価計算書を提出させるなど、認可制と同じように運営されている<sup>(17)</sup>。

<表4-16> 貨物自動車事業の規制現況

種別 規制	路線貨物	一般区域貨物	特殊貨物	用達貨物	全国貨物
参入	免許	免許 (登録)	登録	免許	登録
運賃・料金	届出	届出	届出	届出	届出

- (注) 1. 参入の登録はコンテナ運送事業及びタンブ運送事業。  
2. 自動車運輸事業法、自動車運輸事業法施行令により作成。

最低免許台数は路線貨物は30台、一般区域貨物は1台、特殊貨物は1台、用達貨物は1台、全国貨物は50台の基準が設定されている。(自動車運輸事業法施行規則書式)

### 3-3 市内バス事業

1996年末現在の韓国における全国バス事業者は413社、登録車両は28,364台である。そのうちソウル市内のバス事業者は89社であり、8,725台の車両が現在446の路線を運行している。そして1社当たり68.7台の車両を保有している。ソウルの場合は1社当たり90.8台で全国平均より規模が大きい。しかし、バス会社は1社当たりの車両保有台数も50台未満が全体の37%を占め、零細性を示している。

<表4-17> 韓国における市内バス事業者現況

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

(注) 1996年11月現在。

(出所) 建設交通部『建設交通統計年報』(建設交通部、1997)から作成。

自動車運輸事業法による規制制度をみると、参入の場合、建設交通部の免許が必要であり<sup>(18)</sup>、運賃<sup>(19)</sup>、事業計画の変更<sup>(20)</sup>も認可を受けなければならない。免許数量の場合いわゆる「需給調整」が存在し<sup>(21)</sup>、それは官庁の判断に任されている。

<表4-18> 市内バス事業の規制現況

事業 \ 規制	参入	撤退	運賃・料金	事業計画の変更	約款
市内バス事業	免許	許可	認可	認可	認可

(注) 自動車運輸事業法、自動車運輸事業法施行令により作成。

### 3-4 鉄道小荷物運送事業

韓国の鉄道の小荷物運送の年度別実績としては、取扱開始年度の1972年には、約800万個の小荷物を取り扱っていた。その後、絶えず増加し、1990年には約2,600万個で最高の取扱実績を記録した。しかし、1991年以後、年平均20.45%ずつ減少して、1995年末には1,353万個まで減った。

小荷物輸送の鉄道利用は絶えず減少したが、その反面、トラックによる貨物輸送は活性化した。1992年からの小荷物輸送事業、特に宅配事業の貨物輸送市場への本格的な参入によって、貨物市場における鉄道の占有率の減少を促したのである。

鉄道小荷物の1個当たりの重量も、経済構造の変化による貨物の軽薄短少化傾向を反映している。1972年は1個当たりの重量が29.6kgであったものが1996年には22.0kgへと減少し、年平均1.22%の減少率を見せている。

鉄道小荷物の取扱重量は1972年の24万トンにはじまり、以後、毎年増加し、輸出政策が活発に推進された1978年には約55万トンに達し、最高の実績を示したが、以後再び増減を繰り返し、1991年には52万トンとなった。しかし、1992年以後、急激に減少傾向をみせ、1996年には約30万トンの貨物を輸送した。このような取扱個数及び取扱重量の変化は、上述したように貨物自動車による貨物輸送と宅配による貨物の輸送分担にその原因があるといえる。

小荷物の取扱量を分析してみると、1日150個未満を取り扱っている駅が全体の35%で36ヶ所もあり、ほとんどの駅では小荷物の数が1日1,000個以下で、小荷物取扱の零細性を示している。一方、小荷物全体の取扱量が最も多い駅はソウル駅であり、1日約12,000個余りで、全国でも一番多くの小荷物を取り扱っていることがわかる。そのほか、取扱い量の多い駅として、東大邱駅が1日約4,000個、永登浦駅が1日4,200個、釜山駅は3,450個余りの荷物を取り扱っている。小荷物の取扱量が多い駅は、主に首都圏及び全国の広域都市にあり、これはその地域の経済水準及び人口規模を反映している。

小荷物を取り扱っている貨物駅の数、1991年の180ヶ所から1996年12月末には103ヶ所へと減少している。鉄道庁では取扱量が少ない駅の貨物取扱を毎年徐々に中止させている。

<表4-19> 鉄道小荷物の取扱駅の現況 (1996年6月現在)

手小荷物の処理個数 (1日)	個所	累積個所	比率 (%)
10,000個以上	1	1	1.0
3,000個以上 10,000個未満	4	5	3.9
2,000 ~ 3,000	3	8	2.9
1,000 ~ 2,000	8	16	7.8
500 ~ 1,000	19	35	18.4
400 ~ 500	7	42	6.8
300 ~ 400	6	48	5.8
200 ~ 300	10	58	9.7
150 ~ 200	9	67	8.7
150個未満	36	103	35.0
合 計	103		100.0

(出所) 鉄道庁『鉄道統計年報』(鉄道庁、1997) から作成。

<表4-20> 鉄道小荷物の取扱駅の現況と変化推移

区 分	1991	1992	1993	1994	1995	1996.6	1997	1998(予定)
取扱駅の数	180	153	142	112	107	103	93	80
取扱が中止された駅の数	26	27	11	30	5	4	10	13

(出所) 鉄道庁『鉄道統計年報』(鉄道庁、1997) から作成。

#### 4 貨物自動車運送事業における企業化指導の事例<sup>(22)</sup> (1960年～1990年代)

貨物自動車市場の企業化を誘導する韓国政府の行政指導について、具体的事例をあげながら検討してみよう。

貨物自動車市場の構造は、運送業者が事業免許を取得し、車輛所有者は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「委託経営制度」は、1960年代以降、運送量の増加と経営合理化のため、大規模運送業者による企業化という新しいシステムへの転換が模索された。1960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、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、高度経済成長を目指した経済開発5ヶ年計画（1961年～1966年）を契機に、様々な改革努力が試みられた。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が、貨物破損時における責任所在の明確な把握を可能にし、費用を減らすことができるということで、個別経営から脱皮して企業経営化を推進するようになった。

自動車運送事業の企業化推進は、政府が1960年5月27日に発表した「自動車交通事業免許方針」をはじめとして、1988年5月31日まで多様な経営改善政策が行政指導を通じて提示された。

##### 4-1 企業化推進政策（1960年 ～ 1970年）

1960年の4.19革命以後、国家機能が麻痺していた時期に、車輛所有者は個別免許（個人免許）<sup>(23)</sup>を要求し、これに対し過渡期の政府は、1960年5月27日に車輛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1960年11月17日政府指示114号を発表した。その内容は、まず、自動車交通事業免許者は自動車交通事業法により1961年3月15日までに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、車輛所有者の同意なしに運行路線及び運行時間の変更を業者が一方的にしないことを決めた。これは車輛所有者と運送業者の間の紛争を防ぎ、物議をかもしないようにした施策であったが、それほど効果はなかった。



1961年4月27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。すなわち①事業者と車輛所有者が共同で会社を新設する、②車輛所有者が事業者から会社を引き受け、運営する、③車輛所有者が会社を設立・運営する、の三項目からなる。1961年以前に免許を得た車輛所有者および業者は、新規免許の取得において、また減車の場合は客観的に認められる範囲で既得権を尊重される。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プランとして国会で推進されたが、1961年の5.16軍事クーデターで中止された。

ところが軍事革命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プランを1961年7月15日付654号告示で発表した。この告示は従来の経営改善策とは違って、包括的で具体的な政策であった。654号告示は、中小企業を整備して、持ち込み経営を抑制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、運輸業者は既に免許を受けた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、既存会社から離脱した車の所有者たちは、基準台数を確保する場合、新規免許が与えられた。

またすべての車の所有者は、1961年8月10日までに一定の様式によって車輛申告をするよう命じられた。申告された結果を見ると、免許台数は10,523台で、会社の車輛として申告されたのは7,191台、個人所有のものが4,628台、合わせて11,819台であった。結局、1,296台が二重に申告されたことになる。会社の整理は以前は416社、10,523台であったが、149社、2,901台が整理されて、267社、7,622台が残された。

また、この整理によって、既存会社から離脱した車輛所有者たちによる法人会社93社が新規免許をもらって、残存業者と合わせて360業者となった。結果的に56業者が減少した。この654号告示は車輛所有者申告において、会社と車輛所有者との微妙な関係のため、二重申告が発生したが、これは車輛所有者たちが全員申告すると、会社の所有の比率が低くなるため、車輛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として申告をしたからである。同時に、行政当局の広報不足で車輛の所有者達の申告ができず、車輛所有者を保護するため免許を付与するという本来の目的が伝えられなかった。逆に車輛所有者が車を他人に売ってしまうという問題が発生した。これによって車輛所有者に新規免許の機会を与え、委託経営を抑制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悪用、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、1969年9月15日、自動車運送事業会社の企業化計画の1111号告示を発表した。とくに、同告示では経営の特殊性を勘案して、区域貨物業の多元化を打ち出した。基本計画としては業種別、類型別で654号告示の基本精神の企業化原則を発展させ、会社と車輛所有者との法的関係を明確にして、運輸業態の内部秩序を確立、事業者の正当な既得権の保証はもちろん、企業化計画の推進過程で、財産損失や施行上の無理を極小化するように配慮するというものである。これに区域貨物を含めて5区域業種（区域、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。1111号告示は654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、成果はなかった。その理由として、一つは委託経営とともに個人免許制を並行する矛盾があったからである。二つめとしては、法人と委託経営上の税制の問題が完全に改善できず、その経営上の負担があった直接経営会社（委託経営の反対）に対する優先措置もなかったからである。三つめとしては車輛所有者に対する地位保証についての具体的な計画がなかったため、車輛所有者は車輛売渡しなどに応じなかったからである。四つめとしては経済関連省庁の長官会議の議決を経て「自動車運輸事業近代化計画」が確定施行され、車輛免許台数基準を開放して最低基準台数を大幅に緩和、無制限の車の増加を許容し、その結果小規模業者が乱立することになったからである。

このような1960年代の企業化行政指導は失敗し、1970年代に入って段階的に経営改善を指向する計画を出した。その第1段階（1972年5月～1974年6月）は行政的誘導段階で、第2段階（1974年7月～1975年7月）は整備段階、第3段階（1975年8月～1976年12月）は育成段階と決め、推進した。しかし1970年代の企業化の努力は、第1段階の行政的誘導段階で推進されるべき各種助成、例えば、政府の金融支援制度、標準会計制度、税制上の矛盾点の改定が行われなかったため、その目的が達成されなかった<sup>(24)</sup>。

#### 4-2 1980年代の企業化推進政策

1970年代の企業化政策の失敗から間もない、1981年5月21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業界の委託運営を漸次抑制し、企業化を推進させることによって、輸送効率及びサービスを改善させるということであった。その基本方針は段階的に企業化を図ることにある。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った。このために直接経営している車輛の分離独立を認めるとともに、自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・監督を強化するということであった。

貨物自動車経営改善策の順序は以下の通りであった。1. 1982年からは毎年各会社の保有車輛の10パーセント以上を企業化させる。2. 企業化の方法は会社で持ち込み車を買上げるか、または持ち込み車のオーナーを株主化させる。3. 当年の企業化実績が10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。4. 減少される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。5. 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。

以上のプランは貨物業界の特殊性を考慮して、1982年から1991年までの10年間にわたっ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、1983年7月18日にこれを補完する対策を発表した。

この補完策は1) 当初の目標期間であった1991年を1989年8月31日まで短縮させる、2) 直接経営する車輛が足りない場合、その2倍の車輛を減少させる、3) 偽装した直接経営者が見つかった時は、その4倍の車輛を減少させる、という具合に行政処分を大幅に強化したものである。このような行政処分の強化に対して、持ち込み車主はその零細性と直接経営の難しさ、そして環境の不備などを理由にして、ストライキを行い、議会にも請願した。議会では1983年12月16日の本会議でその請願を受け入れ、環境が整備されるまで強化措置を撤回させた。そして直接経営を強力に推進させることによって、事実上企業化を保留するに至った。

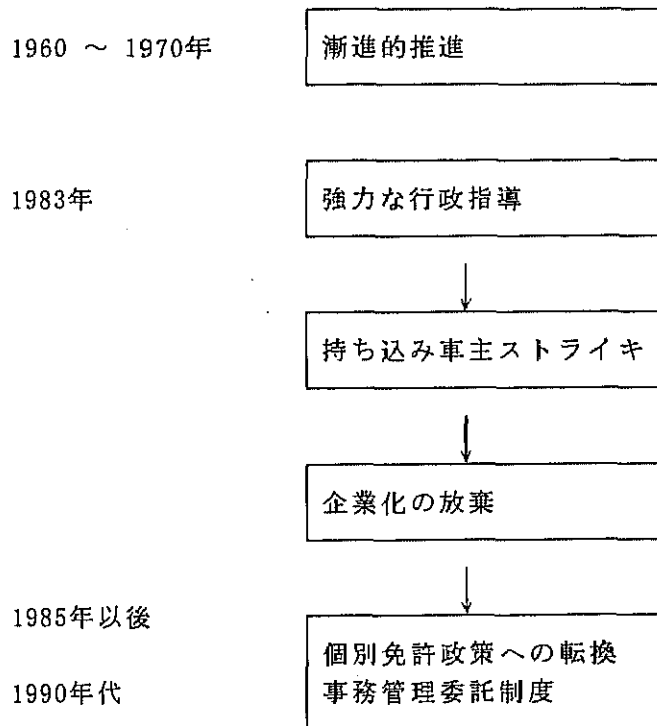
その後は追加措置がなかったのであるが、1985年7月24日、貨物自動車運送業界の委託経営を漸進的に改善させるために、5トン未満の零細持ち込み車主及び運転手には個別免許を与えることによって、運送業界の発展を図る措置がとられた。この措置は貨物自動車の個人免許制度を確立したのであるが、それ以外の持ち込み車輛に対しては計画通り、1989年まで直営化を推進することにした<sup>(25)</sup>。

この結果1985年から1988年6月まで、毎年25パーセントずつ個人免許車輛が増え、13,762名が個人免許を受け、1989年には25,856名にふくれあがった。しかしこの政策は既存会社の反発により現在は中断されている。

現在の自動車運輸事業法では持ち込みを認定し、事業管理委託制度として明文化されて

いる（自動車運輸事業法、第二条の5、6）。

<図4-1> 貨物自動車企業化行政指導の流れ



#### 4-3 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、貨物自動車業界の経営形態と構造の複雑性のため、強圧的な行政指導や行政命令によっては成果はあがらなかった。以下、その行政指導の失敗要因について述べる。

まず、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った。即ち企業側との相互協力によってこそ効果があるべきことを看過していたのである。

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、委託経営よりは直接経営の環境づく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ろう。

従って政府の行政指導が環境づくりと支援対策を伴わない場合は、形式的な経営改善に

すぎない結果しかもたせないことになる。

第二は企業化についての理解に基本的なミスがあったことである。直接経営への転換は過去の経営形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を改めることがまず前提とされるべきであるが、政府の行政指導は、直営という形態的变化にのみ関心をもっていたために、実質的には経営改善にはいたらなかったのである。企業化とはすなわち経営形態の改善であると概念的に誤解したのである。

第三は貨物運送事業の特性を理解していなかっ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べき側面をもつので、一般的な財貨・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間的、空間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ったのである。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ったものにすぎず、都市の特定状況、環境との相互関係による弾力的な企業化への推進可能性などについてはまったく考慮されなかったのである。

結局、貨物自動車運送事業における企業化指導の事例は、官僚側の判断に基づいて行われた「官僚主導型行政指導」であるといえるが、上述した要因によって失敗したケースである。

## 5 航空市場における市場進出免許と新規路線申請についての行政指導(1990年～1996年)

### 5-1 市場進出免許

韓国の定期航空運送市場におけるアジアナ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みることにする。

韓国において、航空会社複数制の導入について議論されたのは1980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で、段階的に競争体制を導入しようとして計画された。政府は1988年2月12日、錦湖グループに対する第2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

空の名をソウル航空株式会社と決め、1988年2月17日設立登記を済ませ、2月20日免許申請書を交通部（現在の建設交通部）<sup>(26)</sup>に提出した<sup>(27)</sup>。

建設交通部は同日ソウル航空株式会社（現アジアナ航空）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、ソウルと済州など国内5路線の運航を許可したが、このアジアナ航空の設立及び免許取得の経緯は、法律の定める行政手続を実際には欠いていた。航空法第112条、第113条及び同施行規則278条の規定により、航空運送事業を営もうとする者は、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ない、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、免許交付を決めることになっている。

ところが、錦湖グループに対する第2民間航空設立許可の発表は、まだ申請もしていない、従っ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る。事業免許及び路線免許も、ソウル航空株式会社が設立後4日目に申請した書類に基づいて、申請後4日目に免許が交付された。ちなみに、この日は韓国の第5共和国の終了を告げる日でもあった。

航空機の導入や、運航回数の変更などのような簡単な事業計画に対する認可でさえ、3～4週間かかるのが通例であることに比べて、どれほど異例な行政処理であったかがうかがわれる。その上、10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1～2年以内にするとの条件付きであった。

この場合市場進出免許の発行は航空産業の競争力増進のために行われたものである。しかし、許認可に関するこのような事例は法律に違反していることは確かであるし、行政側の権力に基づいた裁量権の濫用でもある。

## 5-2 路線配分指針

政府は1990年定期航空運送事業者についての指導方針である『定期航空運送事業者指導育成指針』を定め、大韓航空の場合は全世界を運航できるが、アジアナ航空は米国、日本、アジア路線だけを運航するものとした。新規路線の配分は、原則的に日本と東南アジアはアジアナ航空=2、大韓航空=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

<sup>(28)</sup>。

<表4-21> 路線配分の原則（1990年）

区分	就航可能地域
大韓航空	全世界
アジアナ航空	米国、日本、アジア

（出所）航空局『定期航空運送事業者指導育成指針』（建設交通部、1990）から作成。

<表4-22> 新規路線配分の原則（1990年）

区分	大韓航空	アジアナ航空
日本、東南アジア	1	2
米国、西南アジア	1	1
他の地域	1	0
中国、ソ連	別に配分	

（出所）航空局『定期航空運送事業者指導育成指針』（建設交通部、1990）から作成。

1994年改定された『国籍航空社競争力強化指針』によると、就航地域制限を削除し、路線の配分は均衡的であるとされている<sup>(29)</sup>。

<表4-23> 新規路線配分の原則（1994年）

<p>○ 政府が両航空会社に均衡的配分          ーただ、航空会社間合意がある場合は合意によって配分</p>
--

（出所）航空局『国籍航空社競争力強化指針』（建設交通部、1994）から作成。

1994年の『国籍航空社競争力強化指針』の制定は、アジアナ航空が就航地域制限と新規路線配分方式に対して異議を提起し、指針改正に対して強力に要求したことから始まった<sup>(30)</sup>。

『国籍航空社競争力強化指針』の制定において、政府は国策研究所である交通開発研究院に指針作成の原案を依頼し、諮問委員会である「航空政策審議委員会」<sup>(31)</sup>を構成、審議させた。委員会は1994年1月～6月まで7回にわたって両航空会社の意見を聴取した。当時、航空会社は自社に有利になるように意見を出した。

<表4-24> 『国籍航空社競争力強化指針』に対する両航空会社の意見

大韓航空	アジアナ航空
<ul style="list-style-type: none"> <li>— 外国の航空会社との競争のために1社を重点的に育成</li> <li>— 路線配分における機会均衡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 地域制限を撤廃</li> <li>— 複数就航基準緩和</li> <li>— 指針改正前中国路線を配分し、アジアナ航空が就航</li> </ul>

(出所) 航空局『国籍航空社競争力強化指針改正』（建設交通部、1994）から作成。

その当時、大韓航空は先発航空会社として利益を享受していた。そして、均衡配分の名分という戦略をとり、アジアナ航空は地域制限撤廃、複数就航基準緩和などを要求したのである。その意見等に基づいて「航空政策審議委員会」は地域制限撤廃、複数就航要件の強化、新規路線配分は公開競争点数入札方式<sup>(32)</sup>を推進するなどの結論を出した。

しかし、『国籍航空社競争力強化指針』の内容を見ると「新規路線は交通部長官が国籍航空会社間に均衡的に配分する」、「交通部長官は必要だと認定する場合、新規路線配分決定手続き及び配分基準を定めることができる」、競合路線基準は「年間旅客需要が長距離路線では21万人以上、中短距離路線は18万人以上の場合許可する」とされている。特に、航空貨物運送については、「航空貨物運送路線の配分に関しては貨物運送需要、航空会社の貨物運送能力、該当路線における旅客運送などを考慮して交通部長官が決める」<sup>(33)</sup>と規定されているが、具体的路線配分基準は決められていないのが現状である<sup>(34)</sup>。結局、官庁側の裁量的判断によって路線が決められるのである。付則でも「ソウル～東京路線は、今後増加回数が発生するときは、この間の路線配分経緯及び両航空会社の運航現況を考慮し



交通部長官が配分する」と明記されている。従って、路線配分を巡る激しい競争が見られる。

### 5-3 新規路線申請に関する行政指導

韓国政府は航空協定によって新規路線が開設されると、『国籍航空社競争力強化指針』によって、大韓航空、アジアナ航空両会社に路線免許申請に関する行政指導を行っている。航空局は路線配分のガイドラインである『国籍航空社競争力強化指針』によって、両航空会社に路線を均衡的に配分するように、両社の合意を誘導している。航空局は新規路線に対して順番を決め、均衡案を出して両航空会社に事前指導を行っている。事前指導は各航空会社の経営専務を呼び、通常、口頭で行われている。例えば週3回の競合路線はそれぞれに2回と1回に分けて路線申請指導を行っている。しかし、両会社ともにこのような指導に対して、会社の経営の運命に係わりがあるので指導を守らないことが殆どである。そして、いつも両社は競争的に路線申請をして、結局、政府から裁量的に新規路線免許が配分されている。このような事例には次のようなものがある。

第一に、1994年、韓国政府は中国との航空協定を締結し、11月からソウル～北京、上海、天津、青島、瀋陽路線の就航を発表した。その当時、政府は北京路線についてはその象徴性のため両航空会社を就航させ、他の路線は単独就航を決め、両航空会社に申請指導を行った。だが、両航空会社は共に全路線の運航を希望し、妥協ができなかった。両航空会社は国際線における運航免許権の返納等の措置を発表し、激しく対立した。しかし、建設交通部の航空局は職権で路線を決めた。その結果、ソウル～上海路線はアジアナ航空、ソウル～天津、青島、瀋陽路線は大韓航空が就航するようになった<sup>139)</sup>。

第二に、1996年10月、韓国政府はオランダとの航空協定によって、ソウル～アムステルダムにおける貨物の増加のため、貨物機を追加就航することを決め、両会社に路線申請の合意を誘導した。その当時ソウル～アムステルダム路線は大韓航空貨物機が既に就航中だった。そして大韓航空は既得権を主張、飛行回数増加を要求した。一方、アジアナ航空は「均衡配分論理」を出して免許を要求した。しかし、『国籍航空社競争力強化指針』では、航空貨物運送に対しては「航空貨物運送路線の配分に関しては貨物運送需要、航空会社の貨物運送能力、当該路線における旅客運送などを考慮して建設交通部長官が決める」と規定されているし、具体的路線配分基準は決まっていないので、結局、航空局職権で大韓航

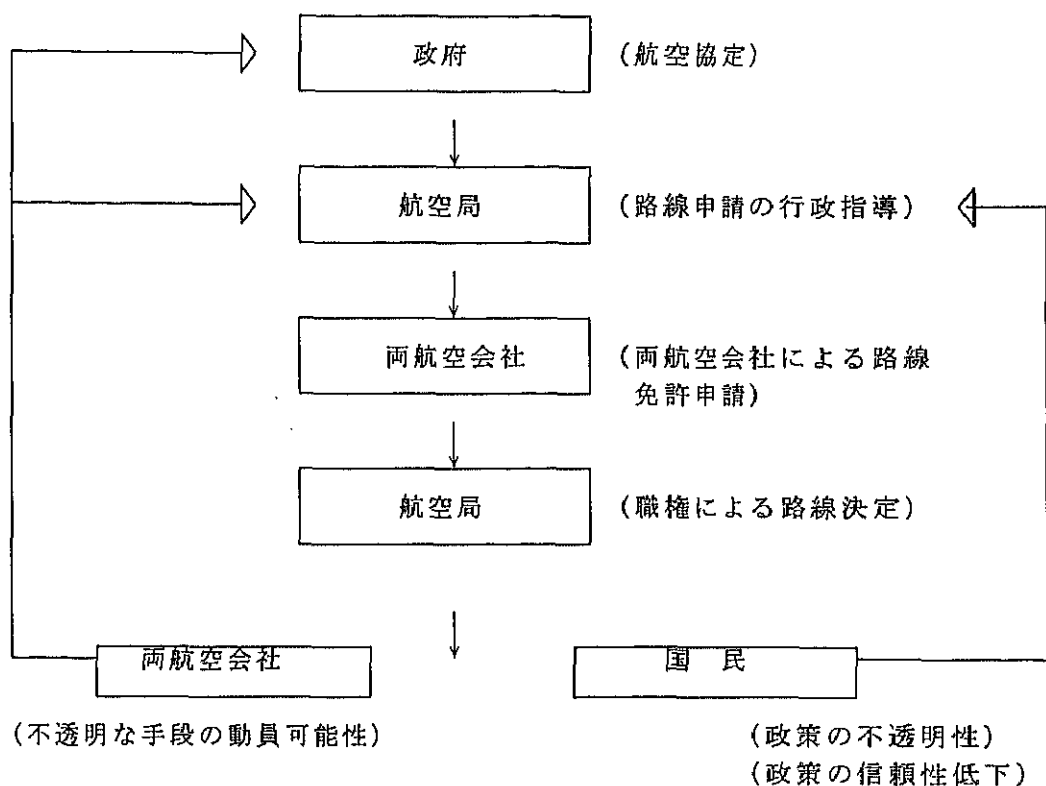
空に回数増加、アジアナ航空に新規就航を決定した<sup>(36)</sup>。

第三に、1996年、政府はインド、トルコ、デンマーク、フィンランドとの航空協定によってソウル～ニューデリー（インド）、イスタンブール（トルコ）、コペンハーゲン（デンマーク）、ヘルシンキ（フィンランド）路線の運航を決定、両社に申請の指導を行った。しかし、大韓航空は既に就航中である中東アジア路線との連携を通じた需要増加の名分を出して、大きい需要が予想されるソウル～ニューデリー（インド）、イスタンブール（トルコ）路線の運航を要求した。一方、アジアナ航空も現在中東アジア路線を大韓航空が100%独占しているので、「公平配分」の論理により同じくソウル～ニューデリー（インド）、イスタンブール（トルコ）路線の運航を要求した。両航空会社は免許が取れなかったため国際線において運航免許の返納等の措置を発表し、激しく対立した。6ヵ月の対立の末、結局航空局は職権でソウル～ニューデリー（インド）、イスタンブール（トルコ）路線はアジアナ航空に、イスタンブール（トルコ）、コペンハーゲン（デンマーク）、ヘルシンキ（フィンランド）路線は大韓航空に免許を交付した<sup>(37)</sup>。〈図4-2〉をみると、路線配分の方式を示しているが、それが官僚側の裁量による場合、決定に不透明性があるため、政策の信頼性が下がる可能性も高くなる。また、両航空会社も賄賂などの不透明な手段を使って、自社に有利な決定を誘導することになる。この新規路線申請に関する行政指導は、官僚側によって行われた「官僚主導型行政指導」と言えよう。

路線申請に関する行政指導が行われなかった理由は、まず、航空会社の経営に直接係ることから、競争関係にある両航空会社の協力ができなかったことである。即ち、行政指導を受ける側の利害不一致が行政指導の失敗要因になっている。第二に、路線申請は根本的に航空会社の自由な経営判断に基づいているため、行政介入は適さない領域であった。第三に、路線を申請することにおいても、航空会社が納得できるような具体的な基準がなかったのである。第四に、既得権が少ないとほど行政指導は難しくなる。新規参入会社であるアジアナ航空の積極的な市場進出戦略のため、官僚側の一方的な路線配分はできなかったのである。

最近、公正取引委員会では、路線配分に対して路線参入が自由にできるように、『国籍航空社競争力強化指針』の廃止を要求する勧告を建設交通部に出し、注目されている<sup>(38)</sup>。この勧告は航空会社間の競争促進と競争力強化のため、職権的路线配分は廃止されるべきだと主張している。

<図4-2> 航空路線配分の仕組み



## 6 市内バス路線調整に関する行政指導<sup>(39)</sup> (1996年)

1996年、現在、ソウル市内の446の路線のうち、23%に当たる102路線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指導によって行われている。現在市内バス路線調整に関連して、「自動車運輸事業関連の統合方針」（建設交通部訓令第81号・1995年6月22日）のうち、「旅客自動車運送事業などの免許、認可事務の処理要領」第49条は、市内バス事業に関連した免許、認可などをする管轄官庁と、規則第2条3項の規定により、協議を受けた市長・道知事および第46条の規定による市内バス運行協議会について、次のように規定している。

「運行系統の新設・車輛の増加・運行回数の増加などの事業計画の変更にあたっては、運輸需要および輸送力供給の基準を判断するため、諸般の交通条件および実態など客観的な交通需要について、関係する管轄官庁と共同で分析するか、公正な第三者に（国策研

究所など) 依頼して、適正な基準を設けて協議しなければならない」

路線調整のガイドラインは、第44条の原則である車輛保有台数、指示事項履行実績、安全運行管理状態と、49条の許認可基準である利用者の便利性、過当競争の防止、地域間の均衡発展に基づく路線調整の指導である。しかし、ソウル市は非公式にバス組合に対して路線調整の行政指導を行っている。この指導に基づくバス組合の事前調整は会社間の激しい競争を防ぐ目的がある。したがって事業者は運行路線のうち、とくに、収益のある路線が配分されるように、バス組合とソウル市に対してさまざまな方策をめぐらしている。これに関連して1996年の秋、バス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<sup>(40)</sup>。

重要事例を挙げてみるとまず、デージン運輸株式会社は関係公務員と市議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406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(ソンプク)区庁の間9.4kmであったが、城北区庁台安岩(アンアム)ロータリー間の2kmを延長し、30%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786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3年間も拒否され、300万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(ハーウオルッコク)洞から清涼里(チョンリャンリ)を運行するソープー運輸(株)所属の133-1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もちろん、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交通所属の442番バスに路線の認可が出て、代わりに運行するようになった。また現代(ヒョンデー)交通所属404番バスの乗客数を増やすため、迂回路線が認可され、約30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との間に癒着関係があり、路線に対する行政指導が不公正に行われた。後に、ソウル市交通管理室大衆交通1課路線管理課長の朴東慧(パクドンヘ)と市議員が、現代(ヒョンデー)交通社長の金昌圭(キムチャンギユ)から賄賂をもらったことが明らかになった<sup>(41)</sup>。

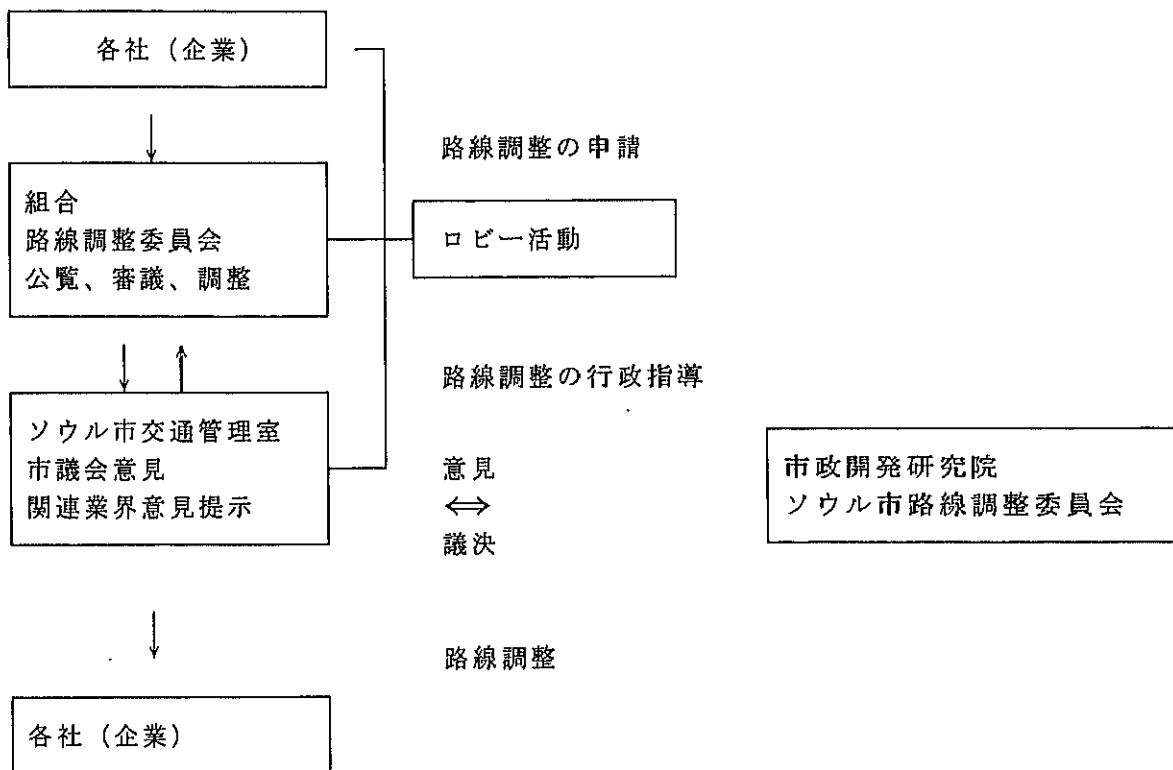
本訓令と以上の事例に基づいて考えると、ソウル市の市内バス路線調整は次のような手順によって行われている。

まず、バス事業者(業界)は路線調整をバス組合に申請する。そして組合の路線調整委員会がこれを審議する。そのとき、バス組合は事業者の路線調整を申請した会社の利害を適切に調整するが、もちろん、利害の調整は組合が行っているため、組合の方針に従う企

業はソウル市の指導も受ける。他方、組合は業者全体の利益を増進させるため、官庁側に料金値上げなどの建議などを行っている。したがって、路線調整の場合、バス会社はバス組合以外に官庁、市議会にも直接ロビー活動を行っている。

そして、バス組合は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、業界に路線調整の許認可指導を行うようになるのである。実際に1996年にはソウル市は157路線、2,400台の路線を調整した。これを図で示すと<図4-3>のようになる。

<図4-3> 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は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免許、認可の権限をソウル市がもっているためである。具体的な内容をみると、ま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に抽象的に規定されているだけで、適用にあたって

は行政当局の裁量の余地が大きいといえる。自動車運輸事業法第6条は免許を発行する対象については

- 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していること
- 2 当年事業計画が長期経営に適していること
- 3 最低の免許基準台数70台、保有車庫面積および付帯施設など建設交通部令が定めた基準に適していること
- 4 当年事業の公益上の必要性

など、上記4つの条件を必要条件としているが、ソウル市の恣意的な判断で他の条件が決定される余地もある。

次に、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。その上ソウル市は、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として保有している。

したがって、免許、認可権をもつ管轄官庁であるソウル市の行政指導とは、正確に言えば、調整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。ゆえ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、官僚以外に市議員も業者にとらわれて行うバス路線調整の事例は、「政治家主導型行政指導」といえる。

## 7 鉄道小荷物運送事業の行政指導（1997年）

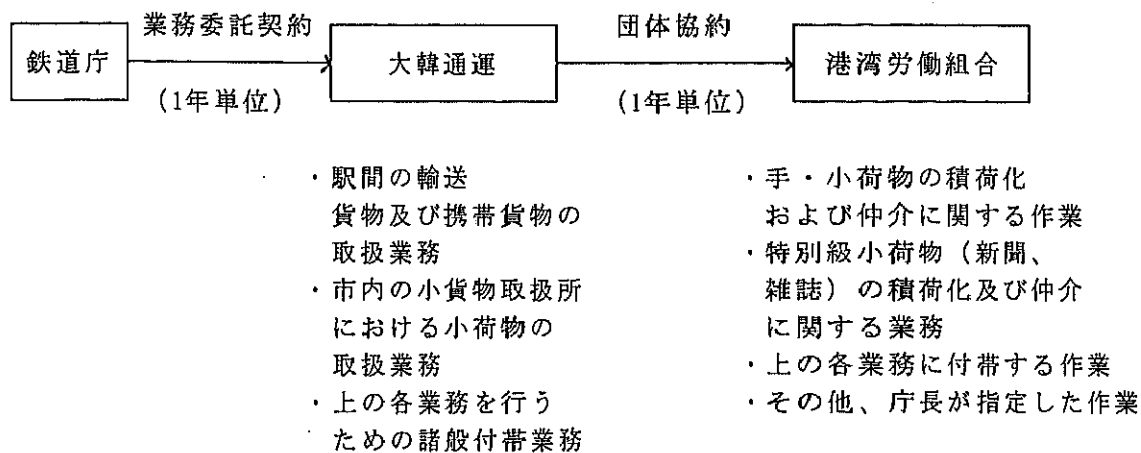
鉄道小荷物の取扱業務は、業務部分に対する委託契約が締結される以前は、鉄道庁が直営していた。事務行政分野においては、鉄道公務員が担当し、荷役作業分野は、小運送業者（鉄道による運送を大運送と言ひ、駅から家までの運送を小運送という、現在は港湾労働組合の運輸分野）に委託していた。しかし、鉄道庁は費用を減らすため、1973年4月1日から「手小荷物業務の委託取扱規則」（鉄道庁告示第16号、1973年3月21日）を制定した。この際、鉄道庁は一般小運送免許会社として全国全域に431ヶ所の店を保有していた大韓通運株式会社と業務委託契約を結び、取扱業務を委託した。

「手小荷物の業務委託取扱規則」第5条による鉄道貨物の業務を委託される者の要件は、「鉄道小運送法による一般免許権者として、指定運送取扱人の規則によって、国有鉄道の指定運送取扱人でなければならない」であるが<sup>(14)</sup>、また、「受託人は駅に業務委託取扱の代理人を指定する場合には、国有鉄道の事前承認を受けるべきで、これを変更する場合も同じである」と規定されている。

しかし、鉄道小運送の一般免許を出す基準を満たしているのは大韓通運しかないため、鉄道小荷物の委託業務契約は大韓通運だけとなっている。小荷物の業務委託制度は、初めは鉄道貨物利用者の便益と経営の合理化を図る目的で施行されてきたが、現在は施設投資の制限によって、長期的運営計画をたてるのが不可能になり、鉄道誘致貨物の減少などが鉄道貨物の赤字の主要原因になっている。

「手小荷物の業務委託取扱規則」第4条の業務委託の範囲に関する規定によると、受託人の大韓通運は「駅間の輸送貨物および携帯貨物の取扱業務、貨物車の乗車業務、市内小荷物の取扱所の小荷物取扱業務および、これに関する諸般業務を行うための付帯業務などを遂行する」とされている。

<図4-4> 鉄道小荷物の業務

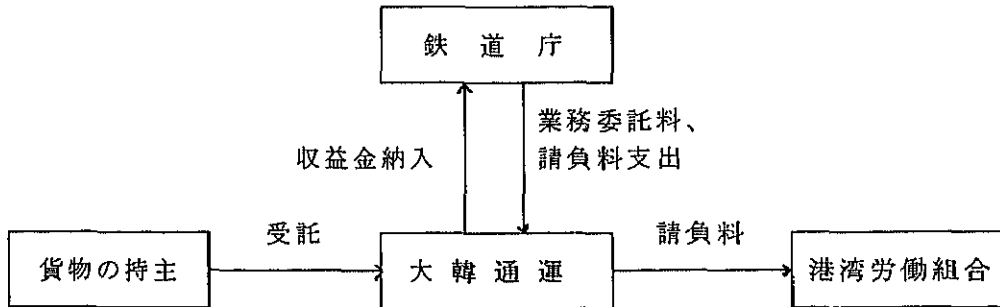


鉄道庁から小荷物の取扱業務を委託された大韓通運は、小荷物の荷役作業などの請負作業について、港湾労働組合と請負契約によって労務部分を担当させている。「手小荷物業務の委託および請負作業の取扱細則」によると「請負人が行う請負の範囲は手小荷物の荷役および仲介に関する作業、特別級小荷物（新聞、雑誌）の荷役および仲介に関する作業、各業務とその付帯作業、および、その他庁長が指定した作業など」と規定されている。

鉄道小荷物の業務委託により、鉄道小荷物の業務を担当している鉄道庁、大韓通運、港湾労働組合の間の小荷物取扱による収入、支出関係は<図4-5>のように複雑な構造を持っている。



<図4-5> 小荷物の収入と支出



すなわち、大韓通運と港湾労働組合は、荷物の持主から受託した貨物について鉄道庁の代わりに取扱業務と荷役作業を遂行し、持ち主からもらった貨物料金を鉄道庁に納入し、鉄道庁は、貨物に対する業務委託の手数料と請負作業料を大韓通運に支給する。

ここでまた、大韓通運は鉄道庁から受けた請負作業料を港湾労働組合に支給する体系になっている。したがって、小荷物を処理する業務（大韓通運）と労務（港湾労働組合）を遂行する機関がそれぞれ分離されているため、業務の非効率性が伴い、業務委託料の支給においても、鉄道庁で一括的に大韓通運に業務委託料と請負作業料を払い、これを再び大韓通運が、港湾労働組合に請負料として支給するという過程があり、二重的構造の問題をもっている。また、大韓通運では鉄道庁から委任された委託業務を15ヶ所で直営し、残りの駅については、出張所の形態で、また業務委託をしている。乗務業務も用役会社に請負わせ、従って業務委託過程が多段階になり、複雑な業務処理手順によるデメリットがみられる。

鉄道小荷物の運送に関する近年の行政指導の事例を説明する<sup>119)</sup>。小荷物は上述した通り、民間会社に委託経営されてきた。そして韓国鉄道庁は車輛を提供し、小荷物は大韓通運の責任によって運ばれている。小荷物の荷積み・荷下ろしの労務は港湾労働組合が担当している。鉄道庁は毎年小荷物量が減っていることから、小荷物の取扱い駅を廃止するように大韓通運に行政指導をしてきた<sup>120)</sup>。この指導は小荷物を担当する鉄道庁の旅客課によって行われた。そして、1997年も10カ所を縮小する予定であった。そして、鉄道庁は1997年9月12日、5つの駅における小荷物の取扱いを「手小荷物業務取扱規則」によって行政指導の形で停止させた。

ところで、労務を担当している港湾労働組合は、3回にかけてストを行い<sup>(45)</sup>、その結果、ムンサン駅などを含む5カ所が再び営業をするようになった。港湾労働組合は港湾、鉄道駅、貨物ターミナルで労務を独占して供給している。鉄道・港湾荷役業においては、港湾労働組合が、技術職を除く単純労務職である日雇い労働の独占供給権をもっており、労働者の募集、作業配置などの供給機能を持っている。そして港湾労働組合は労働組合の役割以外に、独占的人力供給会社としての機能を果たしている。また港湾労働組合はクローズドショップ(closed shop)で運営されているので、労働者に対して強力な影響力を及ぼしている。鉄道・港湾荷送り業社は、荷送り作業別所要労働力を把握し、その供給人力を港湾労働組合へ要請しているため、労務管理には直接関与していない。労務作業は10～20名の作業班(Gang)単位で行われているので、会社は不必要な人力を過当に供給させられて、一部の人力は労働力の過剰供給と見られている。また労働者の賃金制度も作業量によって決められる成果級制度で運営されているので、荷物量による所得が不安定である。その結果、労働組合は労務の供給のため、継続的に機械化に反対し、不安定性を解消するために高賃金を要求している。このような労務システムにおいて、労働者の就業機会や所得の不安定性を生じて、紛争の可能性が高いのである。

この事例は、行政指導を行った鉄道庁と、指導を受けた労働組合との間で利害が一致していないために、行政指導がうまく機能しなかった例であろう。

行政指導の結果、小荷物運送は大韓通運と港湾労働組合による、独占が可能になったのである。故に「手小荷物の業務委託取扱規則」に基づいた行政指導は、大企業と労働組合による既得権ネットワークの「協調型行政指導」であるといえる。

## 8 事例のまとめとその特徴

### 8-1 事例のまとめ

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、市場を統制するのが「官僚主導型行政指導」だとすれば、本事例の中で、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この類型に当てはまる。また少数企業側に買収されて、官僚とか政治家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「政治家主導型行政指導」とすれば、市内バスの路線配分行政指導がこれに当たる。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の「協調型行政指導」であるといえる。

<表4-25> 事例の類型化

時期	事例	類型
1960年～ 1990年代	貨物自動車運送事業における企業化行政指導	官僚主導型 行政指導
1990年 ～1996年	航空市場路線申請に関する行政指導 路線配分指針廃止；公正取引委員会	官僚主導型 行政指導
1996年	市内バス路線調整に関する行政指導	政治家主導型 行政指導
1997年	鉄道小荷物運送業の委託業務行政指導	協調型行政指導

### 8-2 韓国の行政指導の特徴

韓国の行政指導の特徴をみると、第一に、行政側の強い権限が見られる反面、業者の反発が起こり、指導が修正された事例もあった。例えば貨物自動車企業化の行政指導に対して、持ち込み車主は1985年2月1日から1985年5月17日まで、ソウル、釜山、仁川などで14回

のストライキ（集団行動）によって個別免許を要求したことがある。そして、政府（交通部）は「一般区域貨物自動車運送事業経営改善方針」を打ち出し、それによって持ち込み車主に個別免許を与えた。この改善方針によると、1985年から1988年上半期まで、個別免許対象車に毎年25%ずつ個別免許を与え、13,762名に免許が与えられた。しかし、改善方針の内容では、貨物自動車会社に認定された車輛は直営すべきにもかかわらず、会社は再び持ち込み車を導入した。そうした持ち込み車主と、1985年5月17日の経営方針当時申告しなかった持ち込み車主、個別免許を受けられなかった持ち込み車主が、個別免許を要求するストをおこしたため、政府は1985年の方針を修正し、1988年から1989年まで5トン未満のすべての持ち込み車主に個別免許を付与し、1985年から1989年の間25,856名に個別免許が与えられた<sup>(46)</sup>。

一方、韓国のタクシー政策の場合、政府は月給制度、運賃を決める公式手続きを行う前に、紛争を解決するように行政指導を行うのが一般的である<sup>(47)</sup>。しかし、行政指導の内容が行政側の裁量であり、指導を恣意的に行って、会社や業者の支持を得られないことが多かったのである。タクシー運転手に対する完全月給制の推進において、政府は、まず前段階で、運輸会社に「タクシー輸送収入金全額管理制」<sup>(48)</sup>を導入する行政指導を施行したが、運転手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ている<sup>(49)</sup>。

第二に、韓国のタクシー運賃を含む交通運賃は、政府の物価水準を考慮したガイドラインにより指導が行われているが、行政指導の結果である料金、運賃などを業者たちが守らないということがある。例えば貨物運賃の場合、固定の運賃は守られず、消費者と業者の取引によって決められている<sup>(50)</sup>。鉄道小運送業の場合も、鉄道小運送業運賃は鉄道庁長の認可料金であるが<sup>(51)</sup>、行政指導によるよりも、利用者との話し合いで値段を決定している。

そして前述した四つの事例を含め、韓国の行政指導は官僚側の一方的な指導が見られるが、反面、指導される側の反発及び指導内容の回避もある。労働組合が勢力を拡大し影響力を及ぼしているので「組織された市場」の様態も示される<sup>(52)</sup>。

従って、韓国では行政側の裁量により行政指導が行われ、上からの説明が可能であるが、下（産業）からの不信、反発、癒着関係も見られる。そして行政指導の要件である相手方の自発的協力がなく、相互協調、すりあわせといった行政指導の特徴を生かしていない。これは、相手の同意が得られない行政指導は、実現がきわめて難しいことを物語っている。結局、行政指導は許認可に近い側面をもっており、国家が決めた措置にそのまま従わせる手段として利用され、「命令に近い行政指導」といえる。また業界、産業側の官庁に対す

る多様な対応関係も見られる。

---

注

- (1) 国家競争力強化企画団『国家競争力強化企画団活動報告書』（大統領秘書室、1997）14～18頁。
- (2) 「経済行政規制改革委員会」での542件、「公正取引委員会」での42件、「企業活動規制委員会」での147件。
- (3) 「行政刷新委員会」と「総務処」が把握した2,724件を含む。
- (4) 「この法律において『定期航空運送事業』とは、一の地点と他の地点との間に路線を定めて一定の日時ににより航空する航空機により行う航空運送事業をいう」（航空法、2条）。
- (5) 「この法律において『不定期航空運送事業』とは定期航空運送事業以外の航空運送事業をいう」（航空法2条）。現在、大韓航空、アジアナ航空、韓国航空、三星航空、ソウル航空、現代技術開発、韓一航空、弘益航空、シティー航空等9社がある。
- (6) 「定期航空運送事業を営む者は路線別に建設交通部長官の免許を受けなければならない」（航空法、112条1号）。
- (7) 「定期航空運送事業者は、国際線の旅客又は貨物の運賃及び料金を定めて建設交通部長官の認可を受けなければならない」「定期航空運送事業者は国内線の旅客または貨物の運賃及び料金を定めて建設交通部長官に届出なければならない」（航空法117条）。
- (8) 「定期航空運送事業者は、建設交通部令が定めた飛行機の運航及び整備規程を決めて建設交通部長官の認可を受けなければならない」（航空法116条）。
- (9) 不定期航空運送事業の規制については 航空法 132条～133条。
- (10) 航空法113条。
- (11) 航空法実行規則278条。
- (12) 「『区域貨物自動車事業』とは全国を事業区域にし、積載定量1トンを超す自動車として建設交通部令によって定められた自動車を使用して貨物を運送する事業をいう」（自動車運輸事業法施行令2条）。
- (13) 「『特殊貨物自動車事業』とは全国を事業区域にして、建設交通部令によって定められた特殊な構造・装置・設備を備えた自動車を使用し、貨物を運送する、または故障・事故などで運行が困難な自動車を牽引する自動車運送事業をいう」（自動車運輸事業法施行令2条）。

- (14) 「『路線貨物自動車事業』とは路線ごとに建設交通部令によって定められた自動車を使用し、貨物を運送する事業をいう」（自動車運輸事業法施行令2条）。
- (15) 「『用達貨物自動車事業』全国を事業区域にし、積載定量1トン以下である自動車として建設交通部令によって定められた自動車を使用して貨物を運送する事業をいう」（「自動車運輸事業法施行令」2条）。
- (16) 「『全国貨物自動車事業』全国を事業区域にし、積載定量5トンを超過する自動車として建設交通部令によって定められた自動車を使用して貨物を運送する事業をいう」（「自動車運輸事業法施行令」2条）。
- (17) インタビューに基づく。関連資料は洪甲善『貨物自動車運送産業の現況と規制緩和方針』（交通開発研究院、1994）37頁。
- (18) 自動車運輸事業法2条。
- (19) 自動車運輸事業法8条。
- (20) 自動車運輸事業法13条。
- (21) 自動車運輸事業法6条。
- (22) 建設交通部内部資料と関係者インタビューに基づく。
- (23) 個別免許は車輛1台ごとに免許が与えられる制度である。
- (24) 李圭億『規制と競争政策』（韓国開発研究院、1990）287頁。
- (25) 交通開発研究院『貨物自動車運送事業関連制度の改善方案樹立公聴会』（交通開発研究院、1991）。
- (26) 交通部と建設部は1995年合併され、現在は建設交通部になっている。
- (27) 大韓航空『大韓航空20年史』（大韓航空、1991）405頁に基づく。
- (28) 航空局『定期航空運送事業者指導育成指針』（建設交通部、1990）。
- (29) 航空局『国籍航空社競争力強化指針』（建設交通部、1994）。1994年1月1日の国内航空会社の国際線地域別運航は大韓航空が58路線、アジアナ航空が21路線であったが、そのうちで競合路線は10路線であった。
- (30) 航空会社の経営企画部課長、航空政策課路線免許担当者とのインタビューに基づく。
- (31) 「航空政策審議委員会」の構成は建設交通部の次官が委員長となり、航空局長、国際協力審議官、4人の大学教授（崔柄善ソウル大学、李英善延世大学、金鍾碩弘益大学、李英赫航空大学）等6人が委員になった。
- (32) 「公開競争点数入札方式」は両社に対して入札に使う一定の点数を付与し、政府が

一定時期に発生する新規路線をパッケージで入札させて、最高の点数を提示した航空会社に路線配分する方式であるが、その時、落札点数は当該航空会社の保有点数から控除、落札されていない航空会社は応札点数をそのまま保有し、次の路線入札の時活用することによって路線配分の公正、透明性を確保する方式である。

(33) 航空局『国籍航空社競争力強化指針』（建設交通部、1994）8条。

(34) 航空会社の経営企画部課長、航空政策課路線免許担当者とのインタビューに基づく。

(35) 航空会社の経営企画部課長とのインタビューに基づく。

(36) 航空会社の役員とのインタビューに基づく。

(37) 建設航空部『報道資料』1997年2月20日、『国民日報』1996年10月1日、航空会社の経営企画部課長、航空政策課路線免許担当者とのインタビューに基づく。

(38) 『内外経済新聞』1995年10月9日。

(39) 『朝鮮日報』1996年10月～12月及び関係者とのインタビューに基づく。

(40) ソウル市大衆交通1課の元公務員を含め現職公務員8名が、1995年から1996年10月まで、30社のバス会社から賄賂として2億ウォンを受け取った（『朝鮮日報』1996年10月31日）。

(41) 同上。

(42) 1997年5月鉄道小運送法の免許登録基準は緩和された。

	改定前の登録基準	改定後の登録基準
一般免許	資本金20億ウォン以上	資本金10億ウォン以上
	年間貨物量10万トン以上	廃止
	倉庫200㎡以上	廃止
	露天の積み場500㎡以上	廃止
限定免許	資本金2,500万ウォン以上	資本金2,500ウォン以上
	年間貨物量2万トン以上	廃止
	倉庫は部令で定める	廃止
	露天の積み場は部令で定める	廃止



(43) 鉄道庁の内部資料と関係者インタビューに基づく。

(44) 1994年取扱い駅は112カ所、1995年は107カ所、1996年は103カ所、1997年末に93カ所に縮小する予定であった。1998年には90カ所、1999年4月現在91カ所になっている。

(45) 港運労働組合は生存権保障を要求し、鉄道庁の建物に駆け込み集団行動を起こした。港運労働組合は1996年6月当時55の単位労働組合で構成され、組合人は33,652名で港運、鉄道関係の人数は11,972名（全体の37%）である。労働組合の平均年齢は1996年当時44.8才で、51才以上が34.9%を、30才以下は8.2%に過ぎない。全国経済連合会『港湾の競争力提高課題』（全国経済連合会、1997）169～182頁。

(46) 交通新聞社『交通年鑑』（交通新聞社、1997）279頁。

(47) 金萬培『韓国の交通規制政策執行に関する研究』（建国大学大学院博士論文、1994）114頁。

(48) 現在、運転手は一日の収入の内、一定の割合の金額（社納金と言う）を会社に出し、残りの分だけが自分の収入になる状態で、とても不安定な生活がつづいている。そして、政府は完全月給制を目標として、会社が収入全額を管理するように行政指導を行った。

(49) 韓国のタクシー賃金制度、特に賃金支給形態は、労働の特性によって行われ、労働者の労働意欲の向上とも直接つながる。例えば、家内労働、タクシー労働、販売業務などの場合、作業の順序と方法それ自体は標準化されているが、作業量の標準化は程度が低いのである。制約が何もない状態で、個々人の業務成果の量的な測定が可能な場合、業績は成果給の形態で賃金と係わるようになってきている。特にタクシー運輸労働者は、運輸業者の直接的な統制を受けない労働過程の特性をもっている。

タクシー運輸業の賃金制度は、1950～1980年まで歩合制で運営されてきた。この制度は、ドライバーが内面的には会社に所属していないのがその特徴である。歩合制は、1980年度に廃止され、会社納入金制即ち定額月給制が導入された。

会社納入金制は月給制の形をした日割制で、車両に対する点検は会社が負担し、ドライバーの運送収入金の一定額を会社納入金として毎日納入する。この納入金を毎月一回、月給の形態で返してもらい給料制度である。社納金を超過する運送収入の全額はドライバーのものになり、逆に、一定額に達していない場合は前借りする形で払うようになってきている。会社納入金制と似た業績給制の場合、燃料費を会社が負担し、超過達成した運送収入金は6：4、或いは5：5など、事前に会社と労働者とが決めた配分比率によって割り当てられる。収入金が不足する場合、基本給は支給されるが、会社と労働者が決めた20日の勤務をしな

いと、業績金は支給されない。また、規定されている会社納入金に達していない場合、月給から天引きされる賃金制度である。従って、業績給制は、超過収入のための競争的なスピード超過運転、蛇行運転をする危険があるのが問題点である。この制度は1985年に廃止され、1985年からは部分月給制が施行されている。

賃金規制政策に対する事業者と労働者との利益確保のための対立は、次の例から確認できる。全国自動車労働組合連盟は1985年、月給制不履行の業者に対する優秀業者指示取消の建議をし、その結果、安全運行のために完全な月給制を施行するまで優秀業者の指定を取り消すようになった。会社納入金制度は1985年6月17日以前まで行われていた。それは一台の車輛を二人のドライバーが隔日制で運行しながら、一定額の会社納入金を毎日会社に納入し、残りの超過収入分はドライバーの日当になる日当制に過ぎなかった。

タクシー運輸労働者に対する賃金構造は、固定の給料の性格をもつ基本給と、諸手当が全国平均341,494ウォンである。残りは地域別の多少の差はあるが、その他の業績金とボーナスなどから月給総額が決定されるため、これはいつも事業者と労働者の間の賃金交渉対象になるのである。

このため労使間には頻繁に会社納入金紛争が起こった。すなわち、1984年12月バクジョンマンの焼身・抗議事件をはじめ、1985年5月大邱及び全国で会社納入金紛争が発生した。したがって、タクシー賃金制度の改善の必要性に対する圧力が益々高くなってきた。結局、1985年6月17日、タクシードライバーの月給制実施のための指針が示達され、ソウルタクシー事業組合と、ソウルタクシー労働組合協議会の間に締結されていた賃金協定の形式で現在の業績給制が登場した。この賃金協定によると、ドライバーはタクシーメーターによる収入金を会社に全額納入し、収納額による月給制を実施するようになっている。そして、タクシー運輸労働者たちの賃金紛争では、何%かの賃金の引き上げより、賃金体系を完全に月給制に改善することがより重要な争点になった。

一方、会社納入金制・業績給制は基本的には日給式歩合制と同じ性格であるため、運輸労働者たちは規定の運送収入金を納め、収入金を増やすため、延長勤務、スピード超過、交通ルール違反などをするようになった。そして無理な運行による交通事故の危険性の増加、市民に対するサービスの不在、疲労累積からくるドライバー自身の健康悪化の要因になっていた。

しかし、その後執行されている月給制は、会社納入金制度の変型にすぎないことから、タクシー運輸労働者たちは統一的に完全月給制を要求した。タクシー労働連合会は、一日

一定の社納金を決め、それを月給支給の条件として賃金を支給する形態は、完全月給制とはいえないと主張しており、完全月給制を段階的に推進する計画を立てている。

反面、運輸事業者の立場は、現行の業績給制が廃止されると、タクシーの合乗り、乗車拒否、不正料金の徴収など、不誠実な勤務が蔓延するようになるという理由で、完全月給制の実施を拒否している。『交通新聞』1997年10月9日等を参考にした。

(50) 交通開発研究院『貨物自動車運送産業の現況と規制緩和方案』（交通開発研究院、1994）56頁。

(51) 手小荷物業務取扱規則6条。

(52) 樋渡展洋は、産業の高度化の結果必然的に起こる社会構造的対立軸として、先端技術と伝統産業の対立、労働と資本の対立、産業化勢力と脱産業化勢力の対立の三つをあげ、この対立をどのような形で調整するのかによって、各国の政治体制の形態が特徴づけられると考えた。樋渡は日本は戦後このような対立が「組織された市場」と呼ぶ私的領域で調整される仕組みができあがったと説明している。樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』（東京大学出版会、1991）87～123頁。