

## 第5章 事例研究の比較と考察

### 1 行政指導の比較

日本の場合、行政指導は官僚が主導権をもっているといえるが、業界団体の役割も非常に大きい。そして政府―業界団体関係では、業界保護の立場を多くの場合反映している。しかしこのシステムの運営は、業界のメンバーには公正であるが、新規参入者には不利な扱いをする可能性が高い<sup>(1)</sup>。この仕組みの中で生じる競争は、新規参入者を排除した業界内の過当競争である。もちろん、激しい競争であっても安心して行うことができる競争であり、これが成功につながったといえる。村上泰亮はこれを「仕切られた競争」という<sup>(2)</sup>。ところで運輸産業の規制においては、許認可以外に業界全体で需給調整を実施している。需給調整は、業界の各企業のシェアを維持しながら行われる。すなわち、行政による需給調整は新規参入を妨げる結果になりやすい。サミュエルズはこれを「相互了承の政治」という<sup>(3)</sup>。

本論文で取り上げた行政指導の事例には、国内航空幅運賃導入の行政指導、タクシー同一地域・同一運賃制の協調型行政指導がこのような側面をもっている。また日本の場合、行政指導のイニシアチブを、官僚に代わって、改革を指向するネットワークがとる場合も見られる。日経連や言論界の契約職スチュワーデス導入賛成、公正取引委員会の運賃自由化要求、MKタクシー会社・消費者団体・言論界、運輸政策審議会の同一運賃反対と自由化要求が改革途上型の例である。

一方、韓国は官僚側の強い権力で一方的な行政指導が見られる。航空市場路線申請に関する行政指導、貨物自動車運送事業における企業化指導は官僚主導型行政指導の例である。

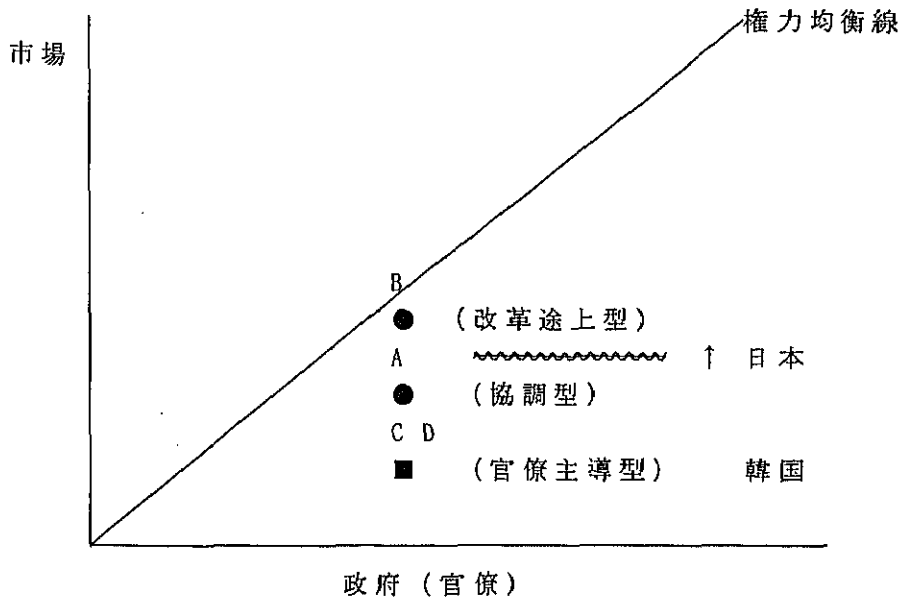
両国の行政指導の事例を通して見た全体的なあり方として、日本は官僚・大企業・族議員の鉄の三角形を維持する協調型の行政指導の例が多いが、最近このような既得権ネットワークに抵抗する革新企業、言論界、消費者団体などの改革ネットワークへの変化も示されている。一方、韓国は官僚側の権力に基づいた官僚主導型行政指導が主流で、このため行政指導を受ける側の反発も強いのである

(4)。次ページの<図5-1>では日本と韓国の行政指導の事例を比較したものである。日本はAからBに移って改革ネットワークが出現しはじめ、市場の力が伸張したことを見せている。韓国は1960年代から生じた貨物自動車運送事業の企業化行政指導がcで、1990年代の事例である航空市場における市場進出免許と、新規路線配分の行政指導と市内バス路線調整の行政指導がDであるが、市場と政府の関係に大きな変化は見られない。

<表5-1>行政指導と新しい試みの比較

主導権（類型）	事 例
官僚 （官僚主導型）	航空市場路線申請に関する行政指導（韓国） 貨物自動車運送事業における企業化指導（韓国）
官僚と既得権 ネットワーク （協調型）	国内航空幅運賃制導入の行政指導（日本） タクシー同一地域・同一運賃制の行政指導（日本） 鉄道小荷物運送業の業務委託行政指導（韓国）
利益団体に とらわれた政治 （政治家主導型）	エアバス導入延期の行政指導（日本） 契約職スチュワーデス導入中止の行政指導（日本） 市内バス路線調整に関する行政指導（韓国）
改革ネットワーク （改革途上型）	日経連、言論界の契約職スチュワーデス導入賛成。 公正取引委員会の運賃自由化要求。 MKタクシー会社、消費者団体、言論界 運輸政策審議会の同一運賃反対と自由化要求。（日本）
市場 （消費者指向型）	航空規制緩和（米国、イギリス） 独占禁止政策（米国）

< 図5-1 > 日本と韓国の事例比較と変化



(注) 日本

A: タクシー同一地域・同一運賃制の行政指導

国内航空幅運賃制導入の行政指導

B: 契約職スケジュール導入中止指導への反対

タクシー同一地域・同一運賃制指導への反対

韓国

C: 貨物自動車運送事業の企業化指導

D: 航空市場における市場進出免許と新規路線配分の行政指導

日本の行政指導は、今までの類型である官僚主導型、協調型から最近、改革途上型に移り代わり、欧米の消費者指向型に向かっている。その方向は1) 旅客輸送サービスの向上のための規制の見直し、2) 利用者ニーズに対応したサービスの充実に向けての取り組み、3) 国際社会への貢献、国際輸送の競争力の確保に資する規制の見直し、4) 国際基準への調和に資する規制の見直しなどであるが、現在、内外の意見や要望を踏まえて規制緩和を推進している。一方、韓国はまだ裁量型、協調型で、改革途上型が今後出てくることが期待されている。最近では運輸産業の活性化、消費者ニーズに対応する運輸産業の規制緩和が推進されている。

## 2 比較

### 2-1 制度の比較

制度論では、政治または政策に対して「制度の影響力」に注目する<sup>(6)</sup>。日韓両国の比較においては、政府の構成原理である議院内閣制または大統領制の差によって、政策手段の違いが説明される。また、とくに一党長期政権が存在する場合、制度が安定するため政策に対する制度の説明力が高くなる。日本では、自民党の一党支配が38年間、韓国では軍事政権が32年間続いた。

<表5-2> 日・韓の長期政権の比較

	日本	韓国
長期政権期間	自民党 38年 (55年～93年)	軍事政権 32年 (60年～92年)

(注) 日本は『読売新聞』1995年11月15日「自民党40年の歩み」による。

また政策面においては政治的制度による影響力が強いので、制度による政策の比較が可能になる<sup>(6)</sup>。

日本の政治システムや政治制度は、首相を中心とした議院内閣制である。議院内閣制の特徴は、行政権と立法権との相互浸透である。内閣の首長たる内閣総理大臣は議会から選出され、内閣の存続は議会の信任に依存している。また首相も内閣の一員にすぎないと理解されている。

議院内閣制において、政治と行政の関係には二つの側面がある。すなわち官僚制と首相の垂直関係と、官僚と議会あるいは政党の関係である。まず首相のリーダーシップと官僚制の関係を説明する。

法律上、内閣は国の最高の行政機関で、具体的には首相、大臣たちのグループのことであり、国全体にかかわる重要なことを決定する。内閣の職務は法律の執行と国務の総理、外交関係の処理、条約の締結、予算の作成とその国会への提出、

国家公務員に関する事務の所掌、政令の制定、恩赦の決定などである<sup>(17)</sup>。

内閣は必ず国民の意見を聴取することが必要である。現状では全国民の意見を直接聴取するのではなく、国会の意見を聴くことになっている。議院内閣制では、内閣は国会に対して責任を負い、その権限は、国会の統制範囲のなかで行われている。

ブロンデル (Jean Blondel) によると、内閣の形態は首相が同僚中の首席程度の意味を持つ「同僚型」と、首相が他の閣僚より優越した地位を持つ「階層型」に区分される<sup>(18)</sup>。

日本はこの二つの型の間位置づけられる<sup>(19)</sup>。自民党は派閥連合体であるため、党中央が議員全員に強制力のある規律を課することができず、党の組織が分立的で凝集性を欠いている<sup>(20)</sup>。派閥は首相の権力の基礎であり、閣僚の任命も派閥の推薦と、派閥を代表する党3役との協議によって決められるため、首相のリーダーシップはかなり制限される。つまり、政治制度の特徴として、第一に首相を中心とするトップ・ストラクチャーの弱さが挙げられる<sup>(21)</sup>。首相と官僚制の関係としては、官僚は省庁中心主義であり首相は官僚に対して影響力が弱い。また、官僚の権限が強いのは、明治維新以来、政治・行政の面で主導的役割を果し続けてきた伝統があるからでもある<sup>(22)</sup>。

韓国の政治制度は大統領制であり、その特徴は立法、司法、行政の中で大統領の影響力が強いことである。韓国大統領は国民の普通・直接・秘密選挙で選出されることが憲法に明記されている<sup>(23)</sup>。大統領は国家元首であり、対外的には国家を代表する<sup>(24)</sup>。大統領は行政権のほか、国務総理<sup>(25)</sup>及び国務委員の任命権<sup>(26)</sup>、そして国軍の統帥権を有し<sup>(27)</sup>、国務会議<sup>(28)</sup>及び国家安全保障会議<sup>(29)</sup>などを主宰する。大統領には非常事態における緊急処分、命令権<sup>(30)</sup>や戒厳令を宣布する権限<sup>(31)</sup>が与えられ、非常時においては大統領には立法権が与えられている。

また大統領は司法部の大法院長、大法官を国会の同意によって任命し<sup>(32)</sup>、憲法裁判所の裁判官を任命する<sup>(33)</sup>。これに対して、国会は大統領に対して弾劾訴追権をもっているが、しかし、大統領は、通常、国会の多数を占めている与党の党首を兼ねているので実行は非常に難しい。

韓国では建国以来、1960年代初頭の一時期を除き、ほぼ一貫して大統領制がとられてきた。1960年前半から約30年にわたって軍事政権あるいは軍の影響力を受

けた政権が続き、さらに、大統領選挙が国民の直接選挙でなかったり、実質的に対立候補のいない信任投票であったりして<sup>(24)</sup>、大統領の地位が超法規的なものであった。軍事政権は政治を安定させ、経済開発を推進するために、反政府勢力の台頭を抑制するいわゆる「抑制の政治」を実施した<sup>(25)</sup>。そして、朴軍事政権においては政府機関や国営企業体の要職の多くに軍出身者を任命したため、閣僚の70.7%が職業軍人であった<sup>(26)</sup>。朴政権の政治的安定は、政府批判、反政府行為を禁止することによって保たれたのである。そのためおびただしい規制措置がとられ、さらに、行政的な規制法が制定されたので、基本的人権を抑制する制度的装置が作りあげられた<sup>(27)</sup>。また、大統領への権限の集中は国会の機能を低下させた。のみならず大統領により、国会が一方的に解散されたこともある。1972年の「10月維新体制」は、強大な権力を有した大統領中心制をよくあらわしている<sup>(28)</sup>。

このような大統領を中心にした権力構造は今日まで続いてきた。1992年には文民政権が成立したが、今も大統領の権限はきわめて強いといえる。

文民政権の第1次内閣の閣僚29人のうち17人、すなわち全体の58%が獵官的任命、第2次内閣でも獵官的任命は12人で、42%を占めている。

<表5-3> 金泳三大統領の長官人事

	1次内閣	2次内閣	3次内閣
獵官的任命(人)	17	12	13
資格による任命(人)	12	17	16
合計	29	29	29

- (注) 1. 1次内閣は1993年1月、2次内閣は1994年初、3次内閣は1994年12月。  
 2. 獵官的任命は政権を握った政黨員などが官職を占める制度。  
 3. 資格による任命は試験など一定の資格による官職を占める制度、実績本位の任命、昇進制度。

(出所) 朴天悟『韓国官僚制の理解』(法文社、1996) 137頁。

長官・次官任命は慶尚道が92名、全体の47.9%と多数を占め、地域偏重の現状を

示している。

<表5—4> 第6共和国（金泳三政権）の長官・次官・庁長の出身地

順位	出身地域	人数	構成（％）	人口比率
1	慶尚道	92	47.9	28.6
2	ソウル	29	15.1	23.7
3	全羅道	29	15.1	12.0
4	忠清道	16	8.3	9.9
5	江原道	14	7.3	3.4
6	京畿道	12	6.3	21.2
合計		192	100	98.8(1)

(注) 1. 人口の残り1.2%は済州道である。

2. 人口比率は韓国都市行政研究所『全国統計年鑑』（韓国都市行政研究所、1996）から作成。

(出所) 朴天悟『韓国官僚制の理解』（法文社、1996）、182頁。

また、3級以上（中央省庁の局長、課長）の政策官僚の出身地をみてもソウル、慶尚道が合わせて66.8%を占めている。地域の人口数を考慮してもソウルを中心とした地域偏重が見られる。

<表5-5> 政策官僚の出身地（3級以上：局長、課長）

順位	出身地域	構成（％）	人口比率（％）
1	ソウル	38.8	23.7
2	慶尚道	28	28.6
3	忠清道	11.7	9.9
4	全羅道	9.1	12.0
5	京畿道	6.3	21.2
6	江原道	0.3	3.4
7	その他	4.5	1.2

（注）1. 1988年現在。

2. その他は済州道である。

3. 人口比率は韓国都市行政研究所『全国統計年鑑』（韓国都市行政研究所、1996）から作成。

（出所）朴天悟『韓国官僚制の理解』（法文社、1996）182頁。

国家公務員の大部分は下の職位から昇進している。1981年から1988年まででも総務庁の資料によると4級は91.6%、3級は96.3%である。しかし、昇進過程における人事評定の基準に関して客観性の問題が指摘されている。昇進候補の決定も、人事権者の一方的裁量に属し、情実介入の余地も高い<sup>(29)</sup>。

とくに、政策官僚の任命権者である官庁の長官、庁長の出身地分布において偏りがみられる。韓国行政研究所で行った全国2,944名への設問調査によると、昇進の決定的要因は地域性であると35.7%の人が答えた<sup>(30)</sup>。長官の在任期間を比較すると、日本は11.6ヵ月、韓国は15.8ヵ月で韓国のほうが長い。



<表5-6> 長官在任期間の比較

	日 本	韓 国
在任期間	11.6ヵ月	15.8ヵ月

(出所) 野中尚人『自民党政権下の政治エリート』(東京大学出版会、1995) 202~204頁。片岡寛光『内閣の機能と補佐機関』(成文堂、1983) 参照。韓国は総務庁内部資料。

最近2、3年間の主要政策決定の際、最も主要なアクターは誰かという質問に対する長官・次官の解答は大統領という答えが一番多い。

<表5-7> 長・次官が重要視するアクター(7点が最も重要)

	優先順位	点数		優先順位	点数
1	大統領	6.74	6	国会	4.40
2	一般国民	5.41	7	マスコミ	4.38
3	政党	5.37	8	部下職員(局長など)	4.29
4	所属機関	4.66	9	利益団体	4.26
5	本人	4.58	10	関連省庁	3.99

<表5-8> 政策官僚が重要視するアクター（3級以上：局長、課長）

（7点が最も重要）

	優先順位	点数		優先順位	点数
1	一般国民	6.11	6	本人	4.88
2	所属機関	5.53	7	長・次官	4.43
3	直属上司	5.52	8	利益団体	4.30
4	大統領	4.96	9	関連省庁	4.26
5	部下職員	4.94	10	国会	3.90

（出所）朴天悟『韓国官僚制の理解』（法文社、1996）160頁。

日本と韓国の政治行政制度を比較すると、韓国は大統領に権力が集中している。大統領が総裁を兼務する与党の影響力も強く、官僚に対する政治の影響力も大きい。政党制では日本は包括的一党優位性多元主義（包括政党が優位に立つ）、韓国は地域的、階級的相違により優位が十分に包括的でない不完全包括型一党優位多元主義<sup>(1)</sup>であるが、大統領が党首である与党は、官僚人事でも大きい影響を与えている。

<表5-9> 日本と韓国の政治行政制度比較

	日本	韓国
政治形態	議院内閣制	大統領制
政治の官僚人事関与	小さい	大きい
政治—行政関係	官僚（省庁） ↑ 間接影響 議員	官僚 ↑ 直接影響 議員（与党）

## 2-2 政府—企業関係比較

審議会・私的諮問機関・天下りの数や規模の違いから、両国の政府—企業間構造の相違も理解できる。日本の運輸省の場合、審議会は11機関である。それは運輸審議会、運輸政策審議会、運輸技術審議会、新幹線整備審議会、海運造船合理化審議会、海上安全船員教育審議会、港湾審議会、航空審議会、観光政策審議会、自動車損害賠償責任再保険審査会、航空事故調査委員会である<sup>(32)</sup>。

私的諮問機関の場合、運輸省は8機関（1984年1月～1985年9月）、4機関（1985年9月～1987年8月）、12機関（1994年1～1995年8月）と変化した<sup>(33)</sup>。

運輸関係の天下りの例は、全国乗用自動車連合会の専務理事には元運輸省海上保安庁総務部長、全国個人タクシー協会の常務理事には元運輸省東京陸運局自動車第2部長、日本民鉄鉄道協会の専務理事には元運輸省大臣官房審議官が、それぞれ就任している<sup>(34)</sup>。

航空部門の場合、1994年当時、航空会社の局長以上の代表的な人物を挙げると、日本航空の場合、山地進代表取締役会長（元総務庁事務次官）、栗林貞一取締役副社長（元海上保安庁長官）、朝田静夫相談役（元運輸事務次官）、日本航空系列会社である日本アジア航空の早川章取締役副社長（元運輸省地域交通局長）、（財）日航財団の長尾正和副理事長（海上技術安全局船員部長）、日本航空開発（株）の栃内一彦相談役（元海上保安庁長官）、全日空では、若狭得治取締役名誉会長（元運輸次官）、中島眞二常務取締役（元貨物流通局長）、中村資朗取締役（元航空技術部長）、秋富公正常勤顧問（元総理府総務副長官）、丸居幹一常勤顧問（元船員局長）、全日空系列会社であるエアーニッポン（株）の櫻井勇専務取締役（元海上保安庁次長）と長澤会修専務取締役（元航空局技術部長）、全日空エンタプライズ（株）澤雄次取締役会長（元海運局長）と後藤茂也取締役相談役（元海運局長）、全日空商事（株）の林陽一顧問（元海上保安庁次長）という状況である<sup>(35)</sup>。天下りの対象となるような業界団体は航空の場合、日本航空協会をはじめ24の団体が存在している<sup>(36)</sup>。

一方、韓国では審議会、諮問機関は正式には存在しておらず、また公務員年金制度が定着し、官僚間の同期生意識がなく、定年まで勤務することになるので、天下り数も多くない。業界団体数も少ない。

<表5-10> 政府—企業の間組織と人的交流比較（運輸産業）

		日 本	韓 国
審議会		11 <sup>1</sup>	臨時的に設置
私的諮問機関		12	
天下り		232 <sup>2</sup>	10 <sup>5</sup>
業界団体	航空	24 <sup>3</sup>	4 <sup>6</sup>
	自動車	67 <sup>4</sup>	10

(注) 1. 審議会数は総務庁『審議会総覧』参照（1996年8月1日現在数）。

私的諮問機関数は『朝日新聞』、『日本経済新聞』1994年1月～1995年8月参照（1995年8月現在数）。

2. 日本の天下りは民間企業への天下り数『運輸省要覧1994年』（運輸経済通信社）参照。

3. 日本の業界団体は航空産業については航空振興財団『数でみる航空』（航空振興財団、1997）参照。

4. 自動車関係の業界団体は運輸省所管38、通産省所管19である。日本自動車会議所『数字でみる自動車』（日本自動車会議所、1997）参照。

5. 毎年ごとの天下り人数（交通建設部人事担当者とのインタビューによる）である。

6. 交通新聞社『交通年鑑』（交通新聞社、1997）参照。

とくに、日本の審議会の構成は公益団体、経済団体を含む各階層の参加となっており、政府と企業間の情報交換などの役割を果たしている。

<表5-11> 審議会の構成員の出身<sup>1</sup>

出身	構成 (%)
1 大学教授	25.3
2 公益団体 <sup>2</sup>	19.1
3 経済団体 <sup>3</sup>	22.7
4 専門家団体	9.5
5 政府関連 <sup>4</sup>	6.0
6 労働組合	4.3
7 ジャーナリスト	3.3
8 農民団体	3.1
9 中小企業団体	2.3
10 市民、消費者	3.2
11 その他	3.4
合計	100

(注) 1. 1988年基準、国会議員などは除外した。

2. 公益団体は特殊法人、財団、研究所を含む。

3. 経済団体22.7%の構成は、大手企業業12.4%、業界団体8.4%、経済総合団体1.9%である。

4. 政府関連6.0%の構成は、地方自治団体3.0%、元官僚3.0%である。

(出所) 総務庁編『審議会総覧』、村松岐夫、伊藤光利、辻中豊『日本の政治』(有斐閣、1992) 221頁から再引用。

業界団体の歴史も長い。例えば、日本航空協会は1913年から現在にいたるまで続いている。しかし、韓国の大韓航空協会は1966年に、韓国航空総代理店協会は1974年に創立されており、日本に比べると50年以上の差がある。

<表5-12> 日本航空協会の歩み

期 間	名 称
1913年 ~ 1940年	帝国飛行協会
1940年 ~ 1945年	大日本飛行協会
1952年 ~ 現在	(財) 日本航空協会

(出所) 日本航空協会『協会75年の歩み』396～403頁。

日本と韓国の政府—企業関係を比較すると、日本では政府と企業の間でネットワーク連携がみられるが、韓国は政府の一方的優位（命令的）となっており、企業側とのネットワーク連携が少ない。そして日本の政府—企業関係はネットワーク・モデルの解釈が可能であるが、韓国の政府—企業関係は、政府が企業との家父長的關係を結び、かなり権威主義的規制政策によって企業の活動に方向づけを行っている。しかし、日本の行政指導が相互同意（談合）により行われるのに対して、韓国では政府の規制であり、指導に対する企業側の反発も見られる。

<表5-13> 日本と韓国の政府—企業の関係

	日 本	韓 国
政府 — 企業関係	政府 ↑↓ 企業 (ネットワーク連携、談合)	政府 ↓ 企業 (ネットワーク連携が弱い、命令)

(注) 日本では企業からの同意、韓国は反発の可能性を示している。

以上述べたことを整理し、政治の人事関与、天下り人事、省庁への帰属度を比較したものが<表5-14>である。日本の場合は官僚に対する政治の影響力が強くないが、官僚の業界への天下りは盛んである。韓国は大統領の影響力と官庁間の移動が制限されているので、各省庁への忠誠心が強い。参考までに取り上げると、米国は次官補クラスに至るまで大統領が任命しているし、キャリア官僚は入省の時から各省庁に勤務しているが、議会との関係は緊密で議会への移動もある。そして3カ国を比較すると、日本は官僚が独自性をもっているが、韓国、米国は官僚より政治的影響力が強いといえることができる。

<表5-14> 各国の官僚比較

	日本	韓国	米国
政治の人事関与	入省年次を軸とした人事政策が基本、官僚の介入余地がない。首相秘書官も各省庁が選出。	高位職官僚への大統領の影響力は強い。とくに地域偏重が見られる。	次官補クラス以上は大統領の政治的任命。政権交代により約三千人が交替する。
天下り	事務次官などの幹部からノンキャリアまで関連する業界などに組織的に天下りする。	制度化されていない。軍事政権の時は軍人の天下りが多かった。現在、天下りはときどき公企業だけといえる。	政治的任命。高官を中心に民間への転出は盛ん。所属官庁への「口利き」は一定期間、法で規制。
省庁への帰属度	各省庁ごとの採用、多少出向人事があるが、本籍が移ることはない。省内での異動は頻繁。	総務庁で一括採用、しかし、省庁間の異動がないので省庁への帰属度は高い。	各省庁ごとの採用、省庁間異動もまれ、キャリアアップの手段としては議会スタッフへの転身がある。

(注) 日本と韓国の資料によると日本の特殊法人の役員の70.7%、韓国は公企業役員の43%が天下り役人である。曹圭哲「日本の政府・企業間関係と政府資源動員のオズモティック・ネットワークとしての天下り」(筑波大学博士論文、1995年)、54頁。

(出所) 日本、米国は日本経済新聞社編『官僚』(日本経済新聞社、1994) 410頁参照。

### 3 政治社会システム特性

#### 3-1 日本

日本の政治社会システムの特性を、奥野正寛は「固定観念」という側面から説明している<sup>(37)</sup>。奥野は以下のような固定観念の存在と、それによってもたらされる政治社会システムの特性を指摘している。第一は、経済活動を自由競争に任せおくと、過当競争が起こり、強者が弱者を搾取し、社会的に不当な結果を招くことになるという競争に関する固定観念である。この固定観念が自由競争に対する不信をかもし出し、政府側の規制と保護につながり、効率的で公正な経済活動を妨げてきた。第二の固定観念は、社会的弱者についてである。国際競争力に弱い国内産業や、社会的弱者を保護し、そのために競争を制限した。大店法などの中小企業保護政策がその例である。第三は、協力や協調を重視することである。終身雇用制をもとにした労使関係は、労使の協調により生産性や品質を高めてきたと言われる。このような長期にわたる複数の経済主体の協調は、日本型システムの経済的成功の要因である。第四は、既得権を重視する傾向が強いことである。農業団体、中小商工業者などの少数グループが、自分たちが確保した既得権に反する政策を実行することを阻んでいる。また族議員、官庁、業界など既得権をもつプレイヤー間で利害調整の協議が行われる。

一方、井出嘉憲は、行政文化としての官の温存を指摘している。その根拠として、国家公務員法の制定の過程で官という字を廃止できなかつたことを挙げている。つまり、官は中央、公は地方の意味があり、官の監督のもとに地方行政は公共事務の処理を行うという伝統があるためである。また官民協調、官民一体とい



われるときには、官尊民卑を思わせることや、行政指導も官の側における優位性、主導性を前提しているとも述べている<sup>(38)</sup>。政治意識としては共同体願望<sup>(39)</sup>、根回し<sup>(40)</sup>、地域主義に基づく地縁主義などが挙げられる。そのため日本の特徴として団結的文化が生じている。

百瀬恵夫は、日本の集団主義は、共同体的性格、部落根性、村落共同体など、日本の文化、社会の特質の中から生まれたものであるから、個人の属する集団を「うち」という場合が多く、英語でプライベートのような個人自体を指すことがないことに注目している<sup>(41)</sup>。そして、公私の区別がはっきりしていないから、公私混同が起こっていると説明している。日本人はもっぱら「うち」と「そと」という基準で行動し、確固とした個人の自由と公共の精神をもたないということにつながる。それは日本の経済発展との関連にもみることができる。すなわち、1955年代以降の経済成長の中で、個々の家庭における消費生活は著しい向上を示し、その生活の内容にも急激な変化がみられた。耐久消費財の普及率も先進国を凌駕するにいたった。しかし、公共的な施設、社会資本は個人の消費生活や経済成長にくらべて、著しい立遅れが目立っている。道路、公園、上下水道、ごみ処理施設など、都市的な生活環境施設といわれるものが、きわめて低い水準にある。このようなアンバランスは単に過渡的現象、あるいは、政策不在によるものではなく、日本の国民の行動様式や意識のなかにも、それを生み出す要因があるともいえる。また一種の道徳であり、責任と考えられている欧米の個人主義と違って、日本でいう個人主義は、集団の利益に反してでも個人の利益を追求する不道徳な行動、いわゆる利己主義と思われる傾向がある。また、義務とか責任の場合も同じであって、欧米人なら、まず自分自身に対する義務や責任を重視するが、日本人はそれを他人とか集団に対するものと考える傾向がある。

### 3-2 韓国

韓国の政治社会システムの特徴は、第一に、権威主義的な官僚文化が挙げられる。韓国的な権力源としてまず考えられるものに、伝統的に持続してきた権威主義的な官僚文化がある。権威主義とは多義的な概念であるが、その根底には支配

・服従や優劣関係などを基本とした階層的な心構えという要素がある<sup>(12)</sup>。このような思考は、官尊民卑とか為民行政という表現が示唆するように、古くから韓国の社会に根を下ろしてきた。実際、古来韓国の官僚は最高支配層の意思には敏感であった。反面、民間からの見解や要求は無視するか、排除する傾向があった。これは官僚の身分の保障が国民によって左右されるのではなく、権力者の手によるからである。また、法的正当性に欠けていた軍事政府が、体制維持のため、官僚制に国民抑圧の機構としての役割と権限を与える一方、ある程度の不法と非能率性を容認したこともその一因である。その結果、官民の関係はますます不平等な、垂直的關係になっていたのである。

第二に、官僚制主導の国家発展戦略がある。官僚制を主とした国家発展戦略も、官僚が権力を付与される一つのきっかけとなった。ここで「官僚制を主とした」というのは、彼等が最高権力者によって国家発展の主体に選ばれたことと、産業化の過程で、社会基盤施設の造成、資本形成、投資配分など多方面の努力を通じて経済発展を主導したという、二つの側面からその解釈が可能である。経済開発至上主義のもとでは、一旦政策の目標が与えられると、一糸乱れず、能率的に処理するのが官僚の使命であって、民間からの異議、不服従などは事実上認められないのである。経済成長を政権維持と同一視した政権にとって、社会内の葛藤などは許容されなかったのである。その結果、官僚の権力は政策の執行という本来の役割を超えて、民間の自律性を侵害し、国民生活に干渉するようになったのである。また、官僚たちが国家発展のための資源配分の役割を、独占的に担当したため、官に対する民の依存性は次第に深化し、その結果、いわゆる行政万能主義の風土が生まれたのである。ここでさらに深刻な問題は、知識人を含めたほとんどの社会構成員が、肥大化した官僚制を統制しようとするより、利己主義的な接近を通じ、自分たちへの利益誘導にのみ関心を持つようになったことである<sup>(13)</sup>。これについては金榮樺の次のような説明が的を得ている<sup>(14)</sup>。

官僚制の権能が拡張されるにつれ、社会分野の組織運営において、政治的過程を経るよりは、行政部にその支援と保護を要請して自己利益を増やそうとする傾向が蔓延した。また、新聞と雑誌の論評などは、政府の固有領域などに構わず、「政府の支援がないと」とか「政府が責任を持たないと」というような主張を多く押し出すようになった。個別的な自己利益を伸張させようとする人々にとって

は、資源を担当する人を動かすのが有利である。外部からの牽制に弱い政府官僚制では、このような部分利益の要求を国民的な要求として受け入れ、自らの権限の拡大と権力の増大への機会として活用することが可能となった。

第三に、権力便宜主義（恣意主義）と法・制度の形式性である。民意よりは少数の権力者によって動く、権力に依存する行政体制下では、法または政策の決定が、彼らの既得権を維持する方向に進行するのが普通である。あわせて、権力者と密着した官僚制も、自分たちの立場からの能率と便宜のみを考え、法の制定や執行などに関連した社会部門の費用はあまり考慮しない。このように権力便宜主義は国民の能率と資質を無視する傾向から出発するのである<sup>145)</sup>。国民を否定的な存在と考えるから、彼らの行動を制御する各種の規則を制定しようとするし、国民が信頼できる資料と証拠を示した時のみ国民を信ずるのである。許認可の要望とか規制行政において、手続きの簡素化という当為性を認めながらも、実際それがうまく履行されない理由もここにある。

また、法あるいは制度上の形式主義は、よく指摘される行政的特徴である。それは長期的な段階で行政需要を予め予測して備えるよりは、短時日内に法令と政策を新しく決めようとするところによく現れる。とくにこの場合、関連する情報が国内に少ないという理由で、外国の法と制度をまねる事例が多かった。しかし、外国の状況的な特性を考慮せずに導入した法と制度には、まだ国家発展の水準の高くない韓国が遵守しにくい内容が含まれていて、結局、形式的導入に終わる。なお、各種の許認可の業務のように、国民の生活と直結した法規なども現実を考慮しない、あまりにも理想的な内容が多く、それを守るのもそう容易なことではないのである。したがって、このような法と制度の形式主義は、極端に表現すると、多数の国民に法律を犯させるという逆機能を招く<sup>146)</sup>。

一方、官僚制は多大な権力の行使を可能にする通路を開放しているといえる。あわせて法規の適用が合理的で公正に行われるのではなく、恣意的な慣行によって差別的に行われるため、一般国民には官僚の権力がさらに脅威的となる。つまり、金銭的な取引を通じた行政の不条理の蔓延もここに由来していると思う。

第四に、家族主義<sup>147)</sup>である。韓国社会で、家族はどの団体や個人より優先される生活の基本単位である。このように家族が絶対的な重要性をもつ原因は、まず、生物学的な側面からあげられる。家族というのは、血縁的な関係がもっとも近い

構成団体であり、外部の侵入に対して共同運命体として対抗し、家族構成員の利益を必死に保護する。このような立場のみによって、韓国社会において家族主義が盛んになった理由を説明した学者もいるが、それは単純に生物学的なことだけが原因ではないと思われる。生物学的な側面よりは、社会文化的な側面がもっと強いといえる。韓国社会では、中国の影響と思われるが、昔から「孝」を百行の根源といい、また、その「孝」の意味を広げ、先祖崇拝も強調されてきた。この孝や先祖崇拝の価値を保存するための具体的方法が家族制度である。すなわち、孝や先祖崇拝の強調は家族制度の強化と表裏一体の関係にあった。孝と先祖崇拝中心の価値観は、3代、4代が一緒に住む大家族制度 (joint family) や拡大家族制度を造らせた。このような大家族制度は、核家族制度 (nuclear families) とは量的面ではもちろん、質的な面でもすべてが異なっている。すなわち、大家族は核家族の単純な機械的集合 (mechanical aggregate) ではないということである。前者は家族上下間の秩序を強調し、家系の継承を重要視するだけでなく、家族構成員に家族に対する忠誠と献身を要求し、家族構成員間の団結と和合を強調した。

家族主義と結びつけられた行政形態は、第一に血縁的な価値 (kinship value) や出身地、同窓関係を強調する。政治と行政は排他的、特殊的で、帰属主義的性格 (ascriptive nature) をもち、市民や顧客は官僚達から公平な待遇 (equal treatment) を期待しない。第二に、政策決定や行政活動において合理性や客観的判断が激減し、組織の長は、組織を家父長的に運営しやすく、政府官僚達は公職を私有物と認識する傾向が強い。第三に、組織内でも一次集団を中心に小集団が形成され葛藤と分裂をもつことが多い。派閥主義や分裂主義は、個人の能力と価値観の自主的な発展の機会を奪う。

日本と韓国のそれぞれの制度、政治社会システムとそれによる行政指導の姿を表せば<表5-15>のように類型化できる。

<表5-15> 制度及び政治社会システムと行政指導の関係

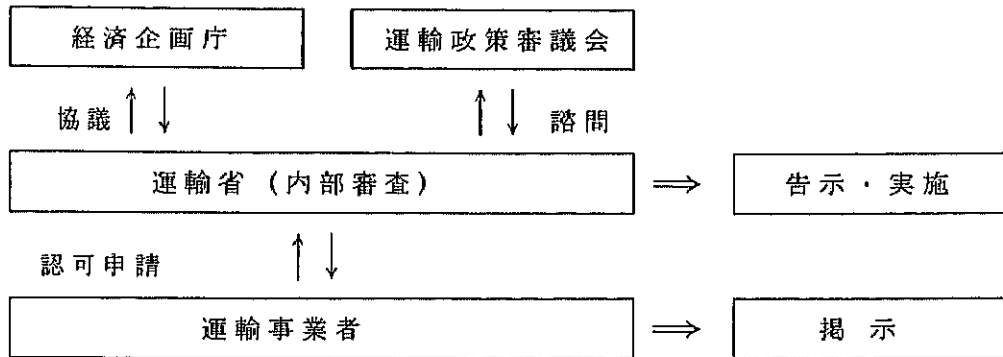
	日 本	韓 国
政治制度	議院内閣制	大統領制
政治社会システム 特性	協調、社会的弱者保護、 既得権益重視地縁主義、 団結主義	権威主義的官僚文化、権 力便宜主義（恣意主義）、 血縁的家族主義
政府・企業間関係	中間組織存在相互了承	中間組織ない政府の一方 的指示
行政指導	官僚主導型行政指導協調 的行政指導	官僚主導型行政指導→ 不信、対決様相、ストラ イキ可能性

#### 4 運輸政策過程の比較

##### 4-1 運輸政策と運賃決定の過程

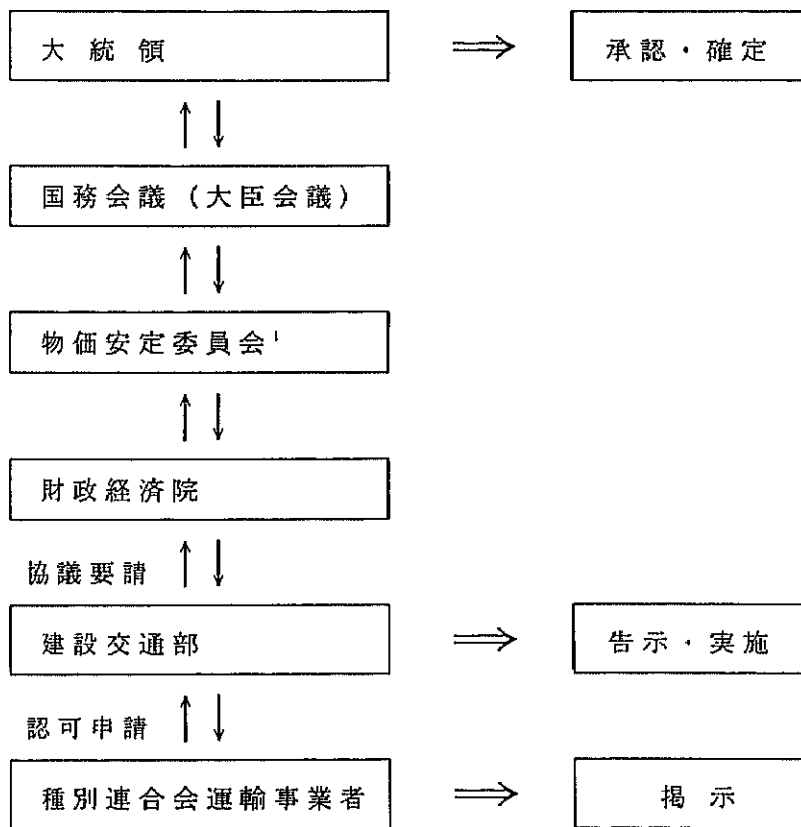
韓国と日本の運輸政策過程をみると、上述した韓国の大統領の影響力、日本の中間組織の役割などが特徴としてあげられる。日本の運輸事業の運賃決定過程は、運輸省に認可申請すると、運輸省は運輸政策審議会への諮問、経済企画庁との協議を通じて決定する。しかし、韓国の運賃決定過程をみると、事業者が運賃を建設交通部に申請すると、建設交通部は財政経済院と物価への影響に対する協議を行い、次は物価安定委員会、国务会議、大統領の順番に許可を取らざるを得ないので政府側の影響力が強いことがわかる。

<図5-2> 日本における運賃決定過程



(注) 藤井弥太郎「航空運賃を考える—運賃の論議をめぐって」(航空政策研究会、1987) 50～51頁参照。

<図5-3> 韓国における運賃決定過程



(注) 1. 物価安定委員会は財政經濟院長官を委員長にして、經濟關係長官7人、大統領が任命する委員を含む17人で構成されている(物価安定及び公正取引に関する法律10条)。

(出所) 自動車運輸事業法など参照。

#### 4-2 日本の航空規制緩和

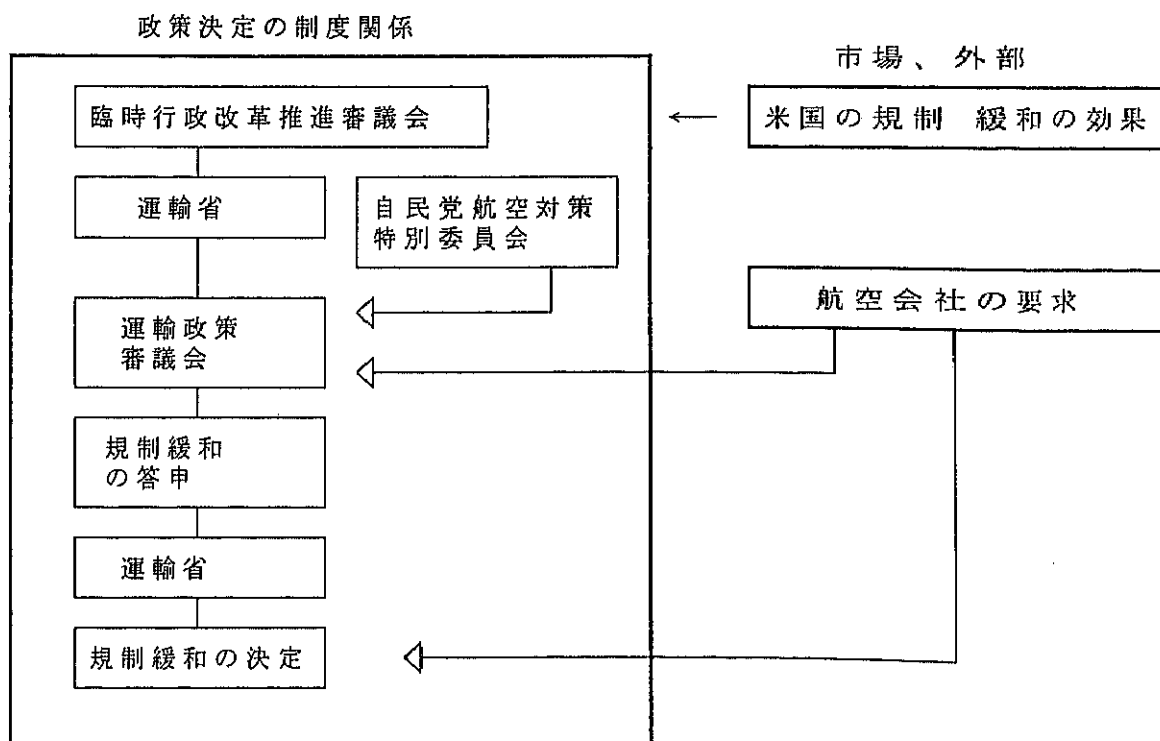
日本の場合、航空産業の規制緩和は、1970年11月の閣議了解を受けて、運輸大臣から「航空企業の運営体制について」の通達が1972年7月に出されてからである。この通達によって、航空企業間の過当競争を排して、その共存共栄を図る観点から各社の事業分野の規制が行われてきたが、1985年9月、運輸大臣は、運輸政策審議会に対して、「わが国航空企業の運営体制のあり方に関する基本方針について」の諮問を要請、運輸政策審議会は「今後の航空企業の運営体制のあり方について」を提出した。この答申に基づいて規制緩和の措置が具体化された。日本の政策形成の一つの特徴は、政策形成のインプットに相当する審議会の影響力が大きいことである。審議会は利益集団の利害調整の場として、また政策形成の一つの制度化された方式としても考えられるものである。日本の政策形成は、ネットワーク集団の役割が非常に大きい。第2臨調以降の規制緩和政策の主な決定をみると、1981年の第2次臨時行政調査会、1986年の国際協調のための経済構造調整研究会（前川レポート）、1987年の経済審議会、1993年の経済改革研究会（平岩レポート）など、官僚以外の政策ネットワークの存在がそれを証明している。また、審議会に対しても、通産省の審議会による政策形成方式を「ビジョン誘導型政策」と呼ぶように、政策形成における審議会の役割が強調されている<sup>(49)</sup>。

日本の航空産業の政策転換からわかるように、審議会の答申は非常に重要な役割を果たしてきたといえよう。1953年の航空審議会による国際線日本航空独占の決定、1961年における航空審議会の国内線7社運営体制、1970年運輸政策審議会による3社体制、1983年の運輸政策審議会による日本貨物航空の太平洋路線認可がその例である<sup>(49)</sup>。1986年の国際線複数運営と国内線競争促進政策の決定は、臨時行政改革推進審議会（第1次、会長：土光敏夫）による行政改革の一環として推進された。当時の運輸政策審議会は、中曽根政権の新保守主義の政策の環境的与件の影響を受け、運輸省の競争力促進の諮問に対して、国際線の規制緩和案等の答申を出した。1985年10月28日には航空各社の要望を聴取し、11月15日に、自民党航空対策特別委員会が提言した「航空企業の運営体制見直しにあたっての基本的考え方」を考慮に入れながら、12月9日に中間答申を発表して、翌年6月に最終案を出した<sup>(50)</sup>。具体的な内容は「国際線の複数競争体制」<sup>(51)</sup>「日本航空の完全民営

化」<sup>(52)</sup>「国内線の競争促進」<sup>(53)</sup>である。この意見は実際の政策にほとんどが反映され、航空規制緩和政策の基礎になった。このように、航空規制緩和の例から、審議会制度の影響力を確認することができる。そのときも審議会は航空各社の要望<sup>(54)</sup>および自民党航空政策特別委員会の意見<sup>(55)</sup>を受け入れた。ただ日本航空の国内線運行に対して全日空、日本エアシステムの反対意見が見られた<sup>(56)</sup>。

日本の規制緩和の流れには、米国の規制緩和の影響が強かった。米国の航空部門の規制緩和は1977年の航空貨物輸送規制緩和法によって参入と料金の規制が撤廃され、1978年の航空旅客輸送規制緩和法によって参入と料金の規制が緩和された。その結果、1982年に参入の完全自由化、1983年に料金完全自由化が達成された。規制緩和の経済的効果も消費者にプラス（価格低下、サービスの多様化で88～148億ドルの経済的効果）、中長期的な雇用の増加（6%上昇）、企業の国際競争力の向上等の効果が得られた<sup>(57)</sup>。このような効果と、外国からの規制緩和の要望が強く求められたことも、日本の航空規制緩和に影響を与えたと言えよう。

<図5-4> 日本の航空規制緩和についての推進事例（1986年）





#### 4-3 韓国の鉄道公社化の政策過程

1989年、韓国政府は、1980年以来発生した経営の累積赤字問題と、官僚的運営による経営意識不在などの問題を解決するために、鉄道庁の公社化を決定した。公社化を決定した当時の鉄道庁の経営状態（経営収支赤字と政府支援金を合算した金額）をみると、1987年は537億ウォン、1988年は632億ウォン、1989年は642億ウォンの経営赤字を記録している。鉄道公社化決定は1980年、世界銀行の公社化建議という外国からの公社化政策建議があつてから、国内では1985年に全斗煥大統領および1987年盧泰愚大統領候補が、これを大統領選挙公約事項として鉄道庁の公社化を提示した。盧大統領は当選後の1988年3月21日、鉄道公社化の立法推進を指示し、1989年12月11日韓国鉄道公社法が国会の本会議を通過し、成立することになった。韓国鉄道公社法は資本金7兆ウォンの公社形態で鉄道事業を運営することを明示した上、鉄道事業の範囲を拡張、沿線開発事業など各種付帯事業および収益事業ができるよう事業領域を拡大した。あわせて、公社化を推進するため、交通部次官（現在建設交通部）を委員長とする公社化推進委員会設置を明文化し、公社化を1992年12月31日から施行することを決定した。〈表5-16〉は韓国鉄道公社法が成立するまでの立法過程を中心に整理したものである、この表からはこの過程が、大統領の指示を受けて交通部で遂行した状況を読みとることができる。

<表5-16> 韓国鉄道公社法の成立過程

1967.12.18	: I. D. A 2次借款協定 (1969年末まで公社体制改編約束)
1979.11.12	: 鉄道経営改善用役報告 (BECHTEL社、公社化建議)
1980.5.21	: 世界銀行7借款協定 (1987.1.1以前鉄道公社化措置講ずる)
1985.2.22	: “鉄道公社化法案検討” 大統領指示 (交通部業務報告書)
1987.12.16	: 第13代大統領選挙公約事項
1988.3.21	: “鉄道公社化立法推進” 大統領指示 (交通部業務報告書)
1988.9.6.	: “鉄道の企業経営体制導入” 大統領指示 (湖南線複線開通時)
1988.11.15	: 鉄道公社化関連関係部の会議開催
1988.12.31	: 韓国鉄道公社法 (案) 立法予告
1989.3.17	: “高速鉄道など建設財源の調達法案の検討及び必要時は特別法の制定推進” 大統領指示 (交通部業務報告書)
1989.4~6	: 関係庁 (経済企画院、内務部、財務部、建設部) 協議
1989.8.21	: 韓国鉄道公社法の交通部案として確定
1989.11.10	: 経済長官会議議決
1989.11.11	: 法制処審議
1989.11.15	: 國務會議議決
1989.11.20	: 国会提出
1989.11.29	: 交通通信委員会の議決
1989.12.11	: 国会本会議

(出所) 建設交通部鉄道政策班内部資料。

鉄道公社法が成立するまで、大統領は政策決定者として重要な役割を遂行したが、大統領の指示事項を具体的にあげると<表5-17>のとおりである。調査によると、1988年の1年だけでも4回も公式に公社化に言及しており、公社化推進の立場を説明していたことが分かる。

<表5-17> 鉄道公社化と関連した大統領の指示事項

時 期	内 容
1988年3月21日 交通部長官 業務報告書	○鉄道公社化の促進 —その間、鉄道従事者の絶えざる努力で、鉄道経営がかなり改善され、鉄道公社化への転換時点を示すこととして、公社化のための立法を推進し、すみやかに公社が発足するよう諸般の準備をすること。
1988年6月13日 交通部長官 業務報告書	○鉄道公社化推進 —鉄道公社化は鉄道の現代化と生産性の向上のため必要。交通部は鉄道公社化による問題点に備えるため関係部と共同で対策班を構成、運営を検討すること。
1988年9月6日 湖南線鉄道複線 開通記念式	○鉄道の企業経営体制 —鉄道の経営は完全企業経営体制を導入するよう大胆に経営体制改善を推進すること。
1988年9月8日 監査院1987年決算 報告書	○鉄道経営改善対策を講ずる —指摘された問題点を徹底的に補完、改善し、企業経営体制をすみやかに導入して、収支が黒字に転換できるよう絶えず努力していくこと

(出所) 建設交通部鉄道政策班内部資料。

1993年1月1日から鉄道庁を公社化するための実務的作業として、交通部内に鉄道公社企画団、鉄道庁内に鉄道公社設立委員会事務局を設置した。また、交通部

単独の公社化推進は難しいため、1992年4月、政府は経済企画院次官を委員長とする鉄道庁公社化対策委員会を設置、公社化を推進させた。それとあわせて関係研究機関では、鉄道公社化推進法案という報告書を作成して公社化を準備した。

ところで、1992年末、公社化を1996年1月1日まで延期するという1次法律改定措置があった。延期事由は経営改善後に公社化を推進するということであったが、具体的な内容は、財政投融资特別会計借入金の全額の1兆5千億ウォンを一般会計に転換し、その他の元利金償却内の元金は、一般会計から償却し、政策投資事業費は政府で全額を支援することであった。したがって、鉄道庁は元利金償却額のうち、毎年発生する利子及び鉄道公債、新規投資事業費だけを負担することになった。また、鉄道公社化の準備期間として3年を決めて、鉄道運賃収入で減価償却費と運営経費を当てるよう3段階に分けて鉄道運賃の現実化を推進させ、運賃変動要因が発生する度に調整、変動運賃の累積分の一時調整による格差を緩和することにした。1995年1月、鉄道公社化に備えて鉄道の過重な費用負担を緩和し、鉄道庁が、建設と運営を兼ねることにより発生する責任の限界に対する問題を明らかにするために、建設と運営を分離することと、1996年公社化以前までに鉄道職員を2,500人減らす内容を中心とする鉄道公社化推進方針を定めた。また、政府では鉄道庁公社化のため、異例ではあるが経済企画院（現財政経済院）元局長である金仁浩（キムインホ）（元大統領経済首席秘書）を任命し、これを推進することにした。

ところが、1995年9月、政府は鉄道公社化による初期財政負担6、200億ウォンなど総額2兆ウォンの財源の用意の難しさ、南北統一の準備に向けての鉄道網構築推進の難しさ、営業収支の赤字、巨大な単一労働組合の形成による社会的不安などを理由に、鉄道庁の公社化を事実上白紙化する措置をとった。結局、公社化のための法令整備69件、規則制定320件の準備が無駄になった。代わりに1999年まで5兆ウォンを支援し、代替法律で国有鉄道の運営に関する特例法を制定し、料金規制緩和、鉄道事業領域の拡張、建設と運営の分離など鉄道事業の経営改善措置を決定した。

韓国の鉄道公社化推進政策が廃止された要因は、まず、政府が公社化を推進する政策意思をもっていなかったことが挙げられる。これは1992年と1995年の鉄道公社化延期理由が、同一であったことから推論できる。1992年末、公社化の延期

理由は経営改善が進んでいない状態では公社化の推進は難しいということで、この経営問題は1995年も同様であった。問題点は経営の赤字ではなく、政策の不在であるといえる。

鉄道の赤字は厳密に言えば、低い鉄道料金と公共サービスの提供から生じている。そのため先進諸国では企業的領域と公共的領域を区別し、公共的領域では政府の責任の下で支援を行うという制度で運営している。上下分離制度と区分会計制度がそれである。それらの制度が鉄道の赤字を補っている。

そして、政府はこのような経営改善の措置を十分に考慮することができたが、経営赤字問題だけを公社化移行不可の理由として出したことが問題である。実務的にも公社化を推進する推進班の班長は、課長のレベルで構成され、効率的な推進には問題があった。

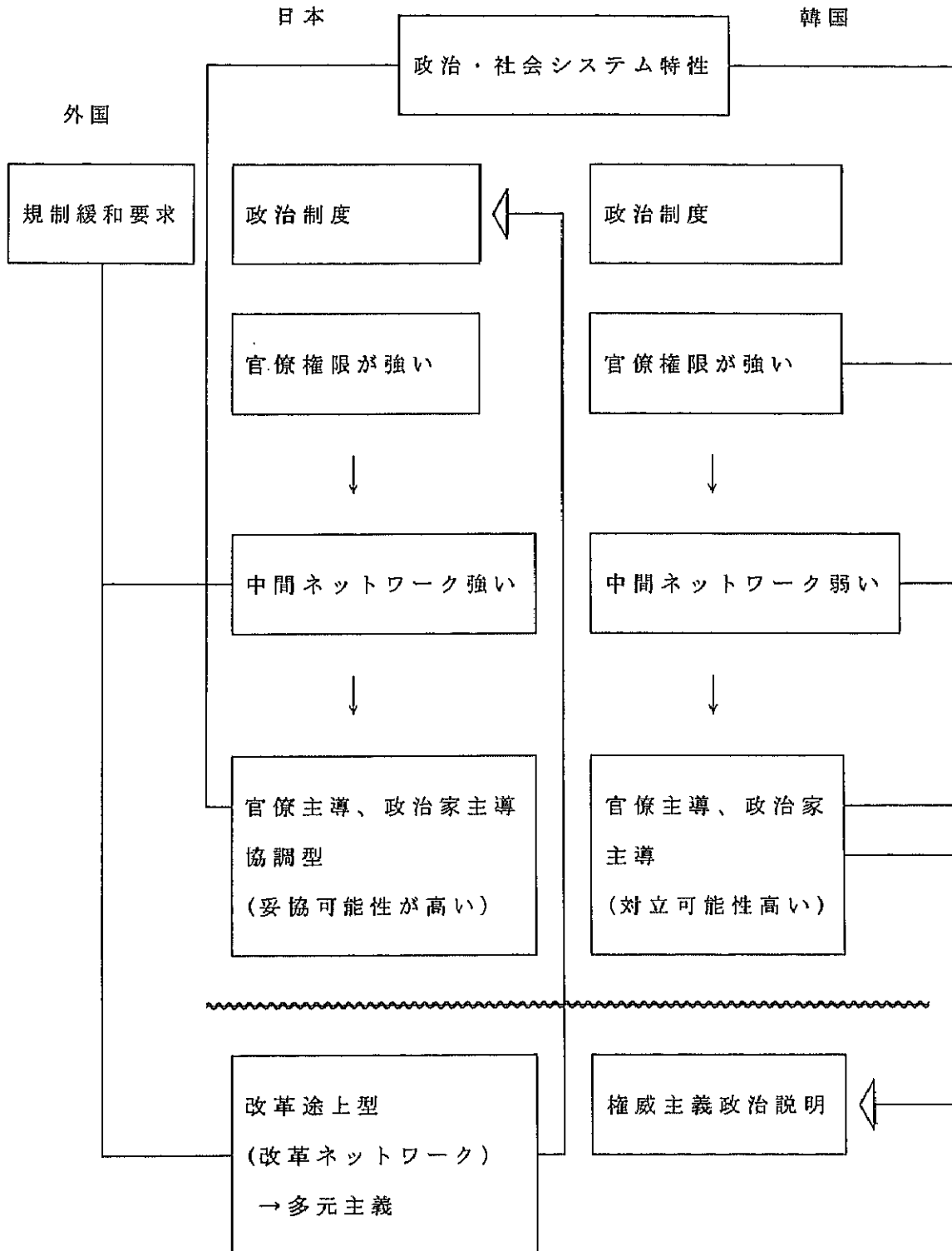
これは根本的に大統領の公約事項として推進されたことから出発している。1992年の大統領選挙で大統領の交替によって、政策が変わったともいえる。したがって、政策に対する合意が形成されていないままに、上からの指示によって計画されたため、結局、政策が失敗したのである。たとえば鉄道庁内部の鉄道労組（全国鉄道労働組合）の公社化反対と、鉄道庁内の上位管理職の反対である。労働組合は1995年秋の定期国会の際、2003年まで鉄道公社化を延期するよう請願書を提出し、政府の各部局にこれについての陳情書を提出した。

今までの論議を政治システムに基づいて整理すると、日本は、議院内閣制の政治制度、中間組織の存在、協調的政治社会的特性のため、裁量的行政指導以外は協調型の場合が多い。一方、韓国は、権威主義政治社会システムの特性、強力な大統領制、弱い中間ネットワークのため、権威主義的政治が見られる。他方で、韓国の行政指導では、指導を受ける側の指導に対する反発、不服従性も見られる。

しかし、日本は、中間ネットワークの中で革新企業の登場、米国を含む外国の圧力によって、消費者を重視する改革途上型の政治態様が出現してきたことにも注目しなければならない。最近の米国を含む外国の圧力は日米包括協議の中での規制緩和・競争政策要求、日・EU規制緩和会合、ACCJ（在日米国商工会議所）、EBC（欧州ビジネス協議会）の市場の透明性要求などに見られる。

その結果、日本の場合、既得権ネットワーク、改革ネットワークを含む多元的意思決定メカニズムが見られるようになった。

<図5-5> 日本と韓国の行政指導と政治システム



注

(1) 村松岐夫『日本の行政』（中公新書、1994）139頁。

(2) 村上泰亮『新中間大衆の時代』（中央公論社、1984）29～33頁。

(3) 村松、前掲注（1）140頁。

(4) 猪口孝は、東アジア研究で政治文化の特徴と各国への受容の説明で、韓国は中国儒教型政治を最も直接的、または忠実に実現していると述べている。「東アジア比較政治体制論」『レヴァイアサン』3号（1988）10～11頁。

(5) 新制度論は、旧制度論が法律、憲法など法的規程の役割を分析の焦点としていることに対し、制度間関係を重視する。しかし、制度分析の場合、持続性をもった制度が重要な分析の対象になっているが、静態的な制度分析と動態的な現実の間には問題点がある。例えば日本の政策過程で政治と官僚間の制度的権力関係を分析する時、制度の変化と関係なく行われる現実的力学関係では、制度以外の要因によって説明する方が説得力がある。変動に関する理論モデルの欠如が制度論の弱点である。大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1995）158頁。

(6) 村松岐夫は、日本とドイツの比較において、連邦制、政党システム、行政制度など政治制度の差によって日本とドイツの社会保障政策を説明した。村松岐夫「日独の国家と行政の比較研究のための分析枠組」『レヴァイアサン』16号（1995）6～13頁。

(7) 内閣の職務は憲法73条に規定されている。藤岡明房監修『行政の仕組み』（ダイヤモンド社、1997）20～21頁。

(8) Blondel and Muller-Rommel, Cabinets in Western Europe (MacMillan, 1988), p. 7.

(9) 伊藤光利「議院内閣制における政治と行政：政策パフォーマンスの観点から」日本行政学会『年報行政研究27』（ぎょうせい、1992）30頁。

(10) 中野実『現代日本の政策過程』（東京大学出版会、1992）88～89頁。

(11) 村松、前掲注（1）108～109頁。

(12) 戦前の官吏制度の特徴は、第一に、「天皇の官吏」という考えがあったことである。官僚の身分は天皇の官制大権下にあり、議会の干渉の外にあった。官吏は天皇の身分的代行者として特権的身分を与えられた。従って官吏は一般の庶

民に対しては「お上」であった。第二に、比較的早い時期に官吏の任用試験が完備されたことがある。それは1887年であった。この試験による官吏がエリート集団になった。第三に、新卒者を採用し、これを最高位まで段階的につかせていく「入口選別制度」をとっていたこと。このような官僚制を帰属(ascriptive)官僚制という。能力ある者を比較的若い時期にリクルートし、彼らにトップまでの道を保障する。これは一種の疑似的な身分制度的社会構造を作ろうとしたものである。しかも忠誠心は省庁別に向かうようにデザインされた。そして幹部候補者は民間とは離れて存在したが、このようなシステムは停滞と結びつくものではなく、省庁間と官僚間で競争を刺激した。村松、前掲注(1) 15頁、藤岡、前掲注(7) 28頁参照。

第四に、中立的国益体现者としての神話である。明治維新は近世の地方割拠主義を克服するため、学力・能力に基づく試験制度を採択し、これを1920年全国的に拡大させた。そして日本の場合、官僚制は能力主義を基礎にした。猪口孝は官僚制の出発を16世紀から説明し、「19世紀の徳川期の武士兼官僚は士農工商の四つの階級の中で最高とされ、武士は徐々に、領主官僚制を築き、教育に携わるようになった」と述べ、武士では利益の追及が自制され得たと説明している。猪口孝「官僚制の歴史からみた日本の政治」『レヴァイアサン』18号(1996) 16～17頁。

(13) 加藤秀樹編『アジア各国の経済・社会システム』(東洋経済新報社、1996) 93頁。憲法67条。

(14) 憲法66条。

(15) 憲法86条。

(16) 憲法87条。

(17) 憲法74条。

(18) 憲法88条。

(19) 憲法91条。

(20) 憲法76条。

(21) 憲法77条。

(22) 憲法104条。

(23) 憲法111条。

(24) 加藤、前掲(注7) 94～95頁。



- (25) 李素玲「韓国の官僚制」大山稔・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）150頁。
- (26) 金圭澤『韓国政治動態論』（一潮閣、1973）186頁。軍政下での閣僚の職業的背景は、軍人70.7%、銀行家8.8%、教育者8.8%、弁護士5.9% その他5.8%であった。
- (27) 国家保安法（1962年9月12日公布）、反共法（1961年7月3日公布）、政治活動浄化法（1962年3月公布）、国家防衛法（1971年12月27日公布）、社会安全法（1975年7月16日公布）。
- (28) 統一主体国民会議の議長、国会一部構成権（国会議員の1/3）、恩赦権、国会解散権などの権限をもっている。
- (29) 朴天悟『韓国官僚制の理解』（法文社、1996）184頁。
- (30) 同上。
- (31) 猪口孝「東アジア比較政治体制論」レヴアイアサン3号（1988）18頁。
- (32) 総務庁編『審議会総覧』（大蔵省印刷局、1995）423～446頁。
- (33) 『日本経済新聞』、『日経産業』、『日経金融』、『日経流通』と『朝日新聞』に基づく。
- (34) 新藤宗幸『行政指導』（岩波新書、1992）110頁。
- (35) 大橋栄互『日本航空・全日空』（大月書店、1996）43～44頁。
- (36) (財)日本航空協会、(財)航空振興財団、(財)空港環境整備協会、(財)航空安保協会、(財)空港安保事業センター、(財)航空科学振興財団、(財)航空医学研究センター、(財)中部空港調査会、(財)航空安保研究センター、(財)航空交通管制協会、(財)航空安保設備信頼性センター、(財)航空輸送技術研究センター、(財)日航財団、(財)小型航空機技術センター、(財)航空安保無線システム協会、(社)日本婦人航空協会、(社)日本飛行連盟、(社)日本航空技術協会、(社)全日本航空事業連合会、(社)日本航空機操縦士業界、(社)日本グライダークラブ、(社)航空機操縦養成振興財団、(社)全国空港ビル協会、(社)全国空港給油事業協会等である。
- (37) 奥野正寛「日本の政治経済システムを問い直す」現代経済研究グループ編『日本の政治経済システム』（『日本経済新聞社』、1990）3～22頁。
- (38) 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』（東京大学出版会、1982）286～288頁。

- (39) 加藤栄一『日本人の行政—ウチのルール』（第一法規出版、1980）209～210頁。
- (40) 山田雄一『稟議と根回し』（講談社、1985）。
- (41) 百瀬恵夫『運輸事業組合の理念と活性化』（百桃書房、1992）68～91頁。
- (42) 白完基『韓国の行政文化』（高麗大学出版部、1982）55頁。
- (43) 朴東緒『韓国の官僚制』（法文社、1994）132頁。
- (44) 金榮哲『不確実性と政策の正当性』（高麗大学出版部、1991）71～72頁。
- (45) 李宗範『国民と官僚制』（高麗大学出版部、1988）201～210頁。
- (46) 朴、前掲注（43）133頁。
- (47) 白、前掲注（42）37～52頁。
- (48) 杉山光信「現代日本におけるテレコム秩序の解体と構築（2）」『東京大学社会情報研究所紀要』（東京大学、1993）4～5頁。
- (49) 戸崎肇『航空の規制緩和』（勁草書房、1995）105～107頁。
- (50) 日本航空広報部『回顧と展望』（日本航空、1986）17～21頁。
- (51) 「わが国企業間の競争の促進を通じて、利用者利便の向上、国際競争力の強化、新たな市場開発の促進のため、複数社体制を確立すべきである。」同上、37頁。
- (52) 「日本航空は世界の航空企業に伍していけるまで成長した。複数社制採用の際、他企業と対等の立場で競争するためにも、自主的かつ責任ある経営体制のためにも完全民営化すべきである」同上。
- (53) 「幹線・ローカル線の区分にとらわれず、需要規模、航空整備の進捗状況等に応じ、ダブルトラッキング、トリプルトラッキング等の推進が望まれる」同上。
- (54) 「国際線の複数社制」については日本航空、全日空、日本エアシステムは国益、利用者利便のため賛成、「日本航空の完全民営化」については日本航空は賛成、日本エアシステムは段階的民営化の意見を出した。「国内線における競争促進施策の推進」については3社とも賛成。同上。
- (55) 自民党航特委は国際線の複数社制について「国際航空市場の拡大に対応するため、国際線の複数社制を採用すべきである」、日本航空完全民営化に対しては「日本航空の活性化のため民間企業に転換すべきである」、国内線における競

争促進施策については「路線毎に需要量に応じてダブルトラッキング、トリプルトラッキング化等を推進すべきである」という意見を出した。同上。

(56) 日本航空の国内線営業に関して全日空は「会社の趣旨どおり国際線運営に専念し、国内線から段階的に撤退を図るべきである」、日本エアシステムは「日本航空の優良ローカル線への進出は、内部補助による不採算路線維持を困難にするので、反対する」の要望を出した。同上。

(57) 「日本の規制緩和と経済効果」『日興リサーチセンター投資月報』（1997年6月）32～33頁。