

## 第6章 制度改革

### 6-1 まえおき

日本と韓国の行政指導の事例を第3章、第4章、第5章を通じて分析、比較してみたが、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解決するためには、制度改革、規制緩和等が推進されるべきで、次にその具体的な内容を述べることにする。

### 6-2 日本の制度改革

#### 1 行政改革と規制緩和

行政指導の問題に対する制度改革としては行政改革や規制緩和が必要である。また、現在行われている行政手続法の影響力を持続させることが必要である。

第一に制度改革としての行政改革である。行政改革の基本理念は、行政が民間に対して過剰な関与や介入を行うことなく、国民に無用の負担を負わせないこと、行政と民間の活動領域を分担して、民間の創意と経営の自律性を保障することである。1981年以来、行政改革は規制緩和や特殊法人改革を中心に推進されたが、国際社会に対応できる自由な市場経済を作るためには、公正で責任ある民間の活動が行われるように社会的ルールも確立させ、公的規制の問題に対しても、経済的規制は原則的には自由であり、社会的規制については本来の政策目的に沿って必要最小限のものとする考え方が必要である。

第二の制度改革は規制緩和である。許可、認可、通達などの形で実施されている政府の規制は、行政指導の本来の姿である自発的同意ではなく、強制的な同意を誘導している。さらに政・官・業の癒着の温床になって企業の自由競争を妨げている。時代遅れになった規制をなくして、民間の創意工夫で新しい制度・システムを作り出すのが規制緩和の方向でもある。とくに運輸市場の規制緩和は、ま

ず国内の航空、鉄道、タクシー、バス事業について「需給調整規制」を廃止することが必要である。「需給調整規制」は官僚側が必要があると認めた場合に限って、業者の新規参入や事業拡大が認められる仕組みであるが、それは長年、企業の競争力を低下させた原因であった。従って、「需給調整規制」を廃止し、業者の自由競争を保障し、運賃低下、サービスの向上を図る必要がある。

本論文の事例である国内航空の幅運賃制も、航空事業者の公正な自由競争を促進しつつ、市場原理に基づく運賃の多様化、弾力化が図られるよう、運賃制度のあり方について、参入規制などの緩和とともに検討すべきである。長期的には現行制度において認可制となっている運賃・料金及び事前届出制となっている営業割引運賃制度について、供給面での競争環境整備にあわせ、事業者による自由な運賃・料金設定の自由度を拡大するように見直すべきである。タクシー事業の運賃も利用者の利益保護の観点から多様化を推進する必要がある。

## 2 行政手続法及び情報公開法と行政指導の関係

制度と政策過程との関係について述べると、制度は政治アクターの関係を構造づけるルールで、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、標準作業手続きなどを含む。このような制度は政策過程の中で政治アクターの戦略、影響力、行動に影響を及ぼしている。

制度論は行動主義の理論的限界を克服し、各国政策の特徴を個人の合理的選択の集計とみるのではなく、各国の制度の差によるものとみなして、制度を政策の主要な独立変数と捉え、政策現象を説明している。制度論では各制度を静態的に理解するのではなく、巨視的に、そして複合的な社会政治制度の構造的枠組を全体的に理解することにより政策の特性を説明している。

制度的枠組は、社会を構成する多様な制度的要素のダイナミックな諸関係を強調しているため、叙述的というよりは分析的な性質のものである。

制度論では政策を政策過程に参加する各行為主体の戦略的行為の産物とみるのではなく、政策参加者を取り巻く制度的仕組みの産物としている。このような立場ではたとえ、制度が唯一の変数であるとはいえないが、制度的特性が、政治的葛藤を調整させ、制度的構造が政策参加者の影響を決定するが故に、制度の重要性

は各行為者や集団の戦略的行為に優先するといえる。従って政策という従属変数に影響を与える独立変数は微視的な個別的行為ではなく、制度という巨視的な仕組みである。

第5章に述べたように、日本と韓国両国の政治制度によって行政指導の性格も異なっているが、行政手続法の影響力による行政指導の様相が違うという現象も、制度論的に説明することができるのである。

今後、国家間の政策の比較分析研究において、制度論の研究はより活発に行われると思うが、それは具体的な組織と制度の差による政策の比較分析が必要であるからである。同時に政策分析において今までは重要視していなかった巨視的変数を取り上げることによって、政策に関する研究と理解はより活発に、そしてより深くなると思う。

ところで行政手続法、情報公開法などを一種の制度とみなした場合、行政指導も影響を受けざるをえない。権力的規制手段に近い働きをする行政指導は「行政手続法」の規定する一般原則（32条、33条、34条）、手続、方式（35条：行政指導の明確化、36条：複数の者に基準を公表）を遵守して行われなければならない。それによって、行政指導の趣旨、内容、責任が明確化、透明化される。故に、現在日本で実施されている行政手続法は、より効果的に活用されるべきであると思う。

各条文を具体的にみると、同法32条で行政指導の一般原則として、「行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び、行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」（同条1項）「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」（同条2項）と規定している。

次の同条33条の申請に関連する行政指導では、「申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず、当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならない」と規定されている。これは行政指導における裁量を最小限にするため、審査基準や標準処理期間などを定めていることと共通の問題を扱っている。すなわち行政指導により、

申請者の権利の行使を妨げることがないように規定している。

同法34条の許認可等の権限に関連する行政指導では、「許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を有する行政機関が、当該権限を行使することができない場合又は行使する意思がない場合においてする行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、当該権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に当該行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならない」と規定されている。これは同法32条の行政指導の一般原則を具体的に表現し、許認可の権限に関連する行政指導の場合を特に強調するものである。

同法35条の行政指導の方式では、「行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない」（同条1項）、「行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない」（同条2項）と規定され、行政指導はその趣旨、内容、責任者を明示しなければならないことが定められている。また口頭指導の後、相手方から求められた場合は、明確化原則により書面を交付することが義務付けられている。ただし、同条3項では、「前項の規定は、次に掲げる行政指導については、適用しない」と規定され、「相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの」（同条1項）、「既に文書（前項の書面を含む）によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの」（同条2項）の二つの例外が設けられている。

同条36条において、複数の者を対象とする行政指導は、「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときは、行政機関は、あらかじめ、事案に応じ、これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、かつ、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならない」と規定され、行政機関は行政指導の指針を作成し、公表することになっている<sup>(1)</sup>。

行政指導や許認可の透明化を図るための行政手続法が施行されて5年がたち、同法を活用して成功したケースもある<sup>(2)</sup>。その結果、行政指導は文書によって行われるようになり、行政指導の政策過程は透明化した。到達主義、標準処理期間の明示などにより、政策過程は予見可能性が高まり、その処理も迅速化した。

行政手続法が実行された結果、審査基準を示し、標準処理期間を設定する作業は順調に進んでいる。1995年3月の段階で、対象になる国の許認可（約460）のうち9割について審査基準が示され、8割について標準処理期間が設定された。都道府県レベルでも前者につき平均76%、後者につき平均で66%という結果がでている<sup>(13)</sup>。

地方レベルで、開発指導要綱の在り方がより厳しく問われており、指導手続の条例化、指導基準と審査基準の峻別などの対応が求められている<sup>(14)</sup>。

しかし、行政手続法の広い範囲での活用のためには修正されるべきこともある。たとえば、行政手続法によると、申請書が事務所に到達してから許認可処分をするまでの期間を標準処理期間として設定しているが、その設定は義務ではなく努力規定である。したがってその規定を義務規定にかえる必要がある。

最近では、地方公共団体において行政手続条例の制定が進められている。1996年6月現在、条例の制定は47都道府県のすべてで、また実施は43都道府県で行われている。12政令指定都市の中では9市で施行されている。しかし、市町村では一割にとどまっている<sup>(15)</sup>。

次は情報公開法の活用である。1976年のロッキード事件以来、情報公開の機運が高まり、ようやく1999年情報公開法が成立した。情報公開の背景は、まず国民が、自己の権利・利益の保護を図るため、処分等の基礎となった文書・資料の公開を求めるようになったことである<sup>(16)</sup>。第二に、社会全体の情報化の進展や行政機能の拡大により、行政機関に大量の情報が集積していることから、これらの情報を有効に活用すべきであるとして、その公開を求めるようになった。日本において、情報公開問題が議論されるようになったのは、この問題のほか、昭和40年代になって、公害、環境問題、消費者問題等が顕在化し、日本各地で公害等の被害者団体や消費者団体が中心となって、住民運動を活発化させ、関係省庁や地方公共団体、企業などに対して、情報の求めるようになったこと、また行政機関が安全確保や保護に対する責任があると考えて、行政機関に対して紛争に係る企業に関して保有している情報の公開を求めるとともに、行政機関自身の各種計画や基準策定の基礎データ、あるいは決定に至る審議過程に関する資料の公開も要求されるようになったからである<sup>(17)</sup>。このような雰囲気の中で、学界や言論界あるいは民間団体において、情報公開の必要性が論じられるようになった。

情報公開問題に対する政党及び地方公共団体の動向を述べると、情報公開の制度化の問題については、日本社会党、公明党、民社党などの政党がいわゆる情報公開法の制定を提唱し、1980年に民社党が情報公開法案を提出したのをはじめ、日本社会党、日本共産党なども情報公開法案を取りまとめ、国会へ提出した。また、最近では、1989年11月に公明党が法案を国会に提出したが、いずれも廃案となった。しかし、政府の行政改革委員会行政情報部会（部会長角田礼次郎元最高裁判事）は、1996年11月1日、国の行政機関を対象とする情報公開法の要綱案を発表して、政府の活動を国民に説明する責務を明確に打ち出し、情報の公開請求権が国民や外国人にあり、行政機関には情報を開示する義務があるとの原則を明記した。開かれた政府の原則を国レベルで初めて公式的に認めたのである。1998年3月27日に「行政機関が保有する情報の公開に関する法律案」が閣議で決定され、国会に提出された。国会においては、同年4月28日に衆議院内閣委員会で審議が行われ、一部修正の上、1999年2月16日に全員一致で可決された。なおこの法案は衆議院に回付され、同年5月7日に法律として成立した。この法律は円滑に施行されるため、その準備に2年という相当の期間を設けている<sup>(8)</sup>。

このような情報公開法が徹底的に活用されると、行政側の監視、行政指導の透明化にも役に立つと思われる。また市民の権利や自由を政府の不当な意図と行為から守ることができる<sup>(9)</sup>。

地方公共団体では、殆ど条例によって国より早く情報公開制度を取り入れてきている。1982年3月山形県金山町が全国で初めて「金山町公文書公開条例」を制定し、1982年10月に、神奈川県が「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」を制定した。1987年には神奈川県が「県民参加プロジェクトチーム」を設置して、情報公開問題の検討を開始するなど、行政への住民参加を促進するという観点などから、情報公開の制度化を検討する地方公共団体が次第にあらわれてきた。1995年4月1日現在で45都道府県、169市、23特別区、45町、2村で情報公開制度が設けられている。

効率的な政府づくりである行政改革と、企業の自由な競争を維持する規制緩和を持続的に推進させるためには、行政手続法、情報公開法を生かし、市場参入者の監視機能も利用すべきである。既得権益にとらわれない国民全体の視点から新たな自由競争の制度・システムを設計することが大事である。

### 3 行政手続法による政策過程の変化

行政手続法により政策過程がどのように変わってくるのかについて述べる。

3章で事例としてあげた契約職スチュワードズ制導入中止の行政指導は、行政手続法によって政策過程がより透明化され、航空会社の自由な経営の確保が可能になったと言えよう。また、最近の行政手続法の通過に伴い、行政指導をも含めて政策過程の透明化の現象も著しくなった。

今まで国民が許認可などを申請するとき、審査基準が公にされていなかったり、申請者の意思に反して申請書の受理が拒否されたり、受理後、長期間にわたって申請書が放置されたり、拒否処分に際して理由が掲示なされなかったりという例が多かった。

行政手続法では、標準処理期間（同法6条）を設定した。本条では申請の迅速な処理を図り、行政運営を適正にするために、行政庁において、申請から申請に対する処分を行うまでに要する期間の目安を定めるべき旨を規定した。この条項によって申請の処理プロセスが透明化され、恣意的な申請の放置の防止に効果を発揮し、全体としての処理が一定の期間内になされる。また行政側の処理の迅速化も促進する。これによって申請を受け付けないこと、行政指導を行うことにより審査に入ることを遅らせることを抑制する。そして申請の処理に関連する過程は制度的に透明性が保証され、処理の公平性が実現される。

最近の事例として、通関業者は輸入申請のとき、申請の受理結果と標準処理期間の公表を要求して、税関は10日後、結果を申請者に通知したことがあった。

それは都内の個人輸入代行業者の事例である。「都内で外車の個人輸入の代行を行っている業者が1994年12月に横浜税関で輸入手続をしたところ、通関業法に抵触する可能性があるため今後代理人による輸入申請は認めない。通関業者を使って申告するようにと口頭で指導された。その後、1995年2月に輸入申告をしたところ、横浜税関の窓口で受理できないとされたことから、行政指導の内容を文書で求めたが、これも出せないと拒否された。税関内から経団連行政指導110番に連絡し、申告書類を窓口に置いて帰ったところ、結果的に申告は受理された。約10

日後、電話で審査結果の目安を確認したところ、検討しているとの答えであったため、行政手続法に基づいて標準処理期間の公表を求めた。この10日後、従来の方法で通関業法上問題ない」と連絡があった<sup>(10)</sup>。

審査基準の作成とそれを公にする義務を行政庁に課した条項（同法5条）の内容は、行政庁に対し、許認可等の判断に必要とされる基準を当該許認可等の性質に照らし、できるだけ具体的なものとしてあらかじめ用意しておくことであった。併せて、行政上特別の支障があるときを除き、これを公にしておくことを義務づけ、行政庁の判断過程の透明性を向上させることである。

また申請に対する審査と応答（同法7条）の条項は、行政庁に対して、申請があったとき、遅滞なく当該申請の審査を開始する義務が生じる旨を規定した。行政庁の応答義務のうち、特に、当該申請が申請の形式上の要件に適合しない場合、申請者が徒らに不安定な立場におかれることを防止するため、当該申請の補正を求めるか、許認可を拒否するか、いずれの態度をとるかを申請者に対して速やかに、また明らかにすべきことを規定した。この条項は各種の申請の処理について、透明性の向上と迅速で公正な対応を図ることとして、国民の行政に対する信頼の確保に極めて重要である。

同法7条が適用されたものとしては、海上商事が千葉県に保険薬局指定申請を受理させた事例がある。「申請書は当局の窓口に入れてくれればよいという行政手続法の活用術を使ったのが、千葉市美浜区のショッピングセンターにレモン薬局を出店した海上商事（千葉県佐倉市、武内久美子代表取締役）だった。行政手続法は、申請者があくまで申請しようとする場合、直ちに行政指導をやめることを規定している。同社はこれを楯に、受理を渋る千葉県に保険薬局指定の申請書を受け取らせた。ショッピングセンターの3階に出店することを決め、1995年8月に千葉県庁薬務課を訪れた武内代表取締役は、同じ階に医療機関が入った場合、直ちに指定を辞退するという文書の提出を求められた。同じフロアにある空きスペースに将来、医療機関が入ると、医療機関に従属する薬局になってしまう恐れがあるというのが指導の根拠だ。空きスペースには医療機関が入るという噂もあるが、現時点では入っていない。県の指導に納得できなかった武内代表取締役は、9月に弁護士を伴って薬務課を訪れた。県は誓約書抜きの申請書受理に難色を示したが、弁護士が行政手続法上、受け取る義務があることを指摘した結果、最後は受理し



た。県は1週間後に指定を出した」<sup>(11)</sup>。保険薬局の指定は薬事法に基づくものだが、機関委任業務で地方自治体が国の事務を代行している。自治体は行政指導はできるが、申請者がどうしても申請書を出すと言えば受け取る義務があり、受理すれば審査を始めなければならない。保険薬局の指定は3年ごとの更新が必要で、将来、医療機関が入った場合、千葉県がどう対応するかは流動的だが、第1ラウンドは海上商事に軍配が上がった。

申請拒否処分に対する理由も原則として提示が義務づけられていて（同法8条）、これは、処理に対して行政庁の慎重かつ合理的判断を促すという意味を持つ。

結論として、標準処理期間の設定、審査基準の作成などの事前予防条項は政策過程において大きな機能をもち、とくに、裁量を狭めるような役割を果たした。

しかし、行政手続法は許認可と行政指導に関わる当事者に限られているので、一般市民の参加が保障されているわけではない。故に、一般市民の行政への参加を保障する情報公開法、苦情処理のためのオンブズマンなどの制度が必要である。情報公開法は、単に行政指導におけるコントロール手段としての意味だけではなく、官僚制に対する民主的統制手段としての一般的な意味をももっているからである。

### 6-3 韓国の制度改革

#### 1 政治と制度改革

韓国の政治と行政改革には、第一に、大統領と官僚側の強い権力を牽制することができる議会機能の復活と、消費者団体を含めて、中間組織の育成、政府と対話ができる制度作りが必要である。第二に、民主主義的手続きを政府側と労働組合が尊重する社会的雰囲気が必要であり、行政側に対する不信や労働組合の不満の種となっている「財閥」の問題が課題である。韓国の4大財閥は1996年現在、国民総生産額（GNP）の9%を占めており、1994年に比べると2%増加している。とくに30社の大手会社の売上高は全体の60.7%を占めている<sup>(12)</sup>。そして財閥に対する経済集中度が非常に高いので、これを調整する政府の努力が必要である。

第三は、政治社会システムを支配している権威主義的行政文化を、民主主義的

行政文化に改革することが必要と思われる。権威主義政権では政治、経済、文化などがあらゆる面から統制され、企業活動は規制されるので、早めに行政規制をなくし、企業活動における自由競争の原則を維持させるのが急務である。30年間の軍事政権の正当性の問題も、行政指導に対する反発の一つの要因となっているので、民主的手続きを尊重する行政手続法、情報公開法を実施し、国民側の権利の伸張、監視機能の強化が求められる。韓国の場合、1986年4月に発足した総務処所属の第一次行政手続法案審議委員会は、総務処行政調査研究室が作った行政手続法の試案に基づき、行政手続法の草案を作成した。1986年11月19日に公聴会を開き意見をまとめ、数回の修正の後、1987年6月に行政手続法を確定した。この法案が1987年7月7日総務処広告第30号で立法予告された行政手続法であるが、この法は政府側によって国会提出が留保された。

1993年になって行政刷新委員会では、行政手続法の制定を建議することを決議し、この決議をもとに総務処は行政手続法の制定のための準備作業に着手した。1994年7月には総務処組織局制度1課が作成した行政手続法試案に関係専門家の意見を求めた。また、1995年5月発足した総務処所属の第2次行政手続法法案審議委員会は試案を設け、公聴会を経て1996年定期国会に政府案として提出した。1996年12月国会の通過を経て政府に移送され、1996年12月31日法律第5241号として公布し、1998年1月1日から施行されるようになった<sup>(13)</sup>。なお、人事行政も帰属型ではなく成果型への変革が必要である。

第四に企業と消費者に対する強い規制を緩和し、市場での公正な競争力を保障する政府側の改革が急務である。また、非効率的な公務員制度を改革し、生産性をあげるように制度を改定し、定員の削減、貢献度に応じる給料制度の導入などに対する検討を行わなければならない。そして規制緩和を推進するためには、政府と民間は規制改革の内容を見つけ出すために、仮称「規制改革推進民間委員会」を設置・運営し、被規制者である企業の立場から、直接的に建議が可能な公式的なチャンネルをつくる必要がある。また規制改革の実効性を高めるため、政府は以後推進すべき「規制改革総合マスタープラン」を早めに準備しなければならない。それとともに、効率と経済原理に合った規制改革の目標、また規制費用を極小化する方向の規制改革のプログラムを設定し、実効性がある規制緩和を実施すべきである<sup>(14)</sup>。

## 2 運輸産業の規制緩和

運輸産業における参入規制と料金規制は、行政指導のムチとして作用しているので、そのムチをなくす、すなわち参入規制と料金規制を撤廃することによって、行政指導の本来の性格である相手の「自発的」協力行為が得られる。規制緩和が必要な分野を次にあげてみる。

第一に、航空法の「需給調整規制」を廃止することが必要である。また、航空産業の「国籍航空社競争力強化指針」において、複数就航基準は新規航空会社の参入を防ぎ、路線の独占を許容している。したがって、その基準は撤廃され、自由な路線参入が可能になる規制緩和措置が必要である。韓国の場合、1990年の路線配分方針によると、複数路線の基準は年間利用客15万人であったが、1994年には長距離路線は、年間利用客21万人、中短距離路線は、年間18万人とむしろ制限が強化された。それは需給のアンバランスと赤字競争を予防し、航空会社の利益を保護するためであった。しかし、運航回数とか料金などは、航空会社の合理的な経営判断によって決められるものである。長期にわたる赤字を覚悟してまで、新しい路線に参入しようとする航空会社はあるはずがない。すなわち、過当競争も企業の短期的、合理的な行動とみなしてもよい。複数路線の制限を大幅に緩和させても、必ずしも複数の運航が実現されるとは限らない。また保有飛行機数、整備、資本などの問題も伴うので複数就航のことは市場機能に任せてもよいのである。アメリカでは航空会社の市場参入を制限していない。オーストラリアは競争を促すために、複数の就航を可能にさせている。EUでは複数路線を往復利用客10万人を基準にしていたが、1997年からはその基準を廃し、新しい航空会社の参入を自由化させている。

第二に、貨物運送業者の自由な企業活動を妨げる参入規制、すなわち免許制を登録制に転換し、自由な市場参入ができるようにすることである。登録制への転換の趣旨は、市場参入の緩和により、競争を促進させ、経済的機会を拡大し、効率的な資源配分をすることである。いかえると、市場経済原理を適用して、非効率的な事業者は淘汰し、効率的な事業者だけが残る適者生存の原則から、産業の体質を強化しようとするのである。

このような市場参入の緩和政策は、効率性の達成をその政策目標としているが、貨物運送市場の競争条件が確立されなければ達成することができない。また、非価格競争により、供給が十分に増加しても、運賃は下がらず、稼働率だけが低下する状況が発生する可能性もある。

登録制への転換を通じて、はじめて産業構造の改革が行われる。貨物自動車の運送産業の持ち込み制の問題は、産業全体の効率性や平等の認識が前提とされる。したがって、今後の登録制への転換は、構造改革の機会になり、貨物自動車の運送産業の根本的な改善につながる。ゆえに、不利益をもたらす団体が生じても、国民経済的な立場で積極的な政策を行い、根本的な問題を解決しなければならないのである。また、委受託管理制度を許可することは、現実的に持ち込み制を認めることである。登録制の転換をきっかけとして、委受託管理条項を撤回し、直営化を推進する必要がある。

第三に、鉄道小荷物取扱業務と関連した市場参入制度の問題点としては、参入において、その障壁が高すぎる事が挙げられる。現行の「手小荷物の業務委託取扱い規則」において、業務委託される者は鉄道小運送法による一般免許業者に限定されているからである。「手小荷物の業務委託取扱い規則」5条は、「業務委託されるにあたって、鉄道小運送業法による一般免許業者として、指定運送取扱人の規則による国鉄の指定運送取扱者であるべきである。」としている。また「受託人が駅に業務委託取扱代理人を指定した場合、国鉄の事前承認を得なければならない」ともなっている。このような参入規制制度は、誰にでも参加できる制度的装置ではない。良質のサービスが提供できる小荷物運送業者が、営業を担当することができるように、小荷物取扱業務を開放すべきである<sup>(14)</sup>。

---

注

(1) 大山耕輔『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996）260～261頁。

(2) 最近、行政手続法の影響力を示す幾つかの事例が出ている。その中の二つの事例を取り上げることにする。

第一は、これまでの慣例を破ったカナレ米穀の事例である。1994年5月、無登録で1リットル100円のガソリンスタンドをつくり、話題を呼んだカナレ米穀（名古屋市）が、1995年8月に2号店をオープンした。愛知県春日井市にある店舗には、周辺店より5円ほど安い88円という価格設定もあって、平日でも300台を超える車が給油に訪れていた。2号店では、「強引なやり方はしたくなかった」（加納勝利社長）。1号店では揮発油販売業法上の登録を無視して営業を開始し、消費者の支持をバックに事後登録を認めさせた。2号店でこうした手段をとらずに済んだのは、行政手続法をうまく利用したからだ。1994年10月21日、同法の施行を待って、中部通産局に2号店の「建設希望調書」（通称調書）を提出した。ガソリンスタンド登録は、地方通産局が管轄しており、開業希望者はここに「調書」を出し「事前相談済証」（通称：済証）を発行してもらった。これは行政指導だが、事実上は「済証」なしに登録申請は受け入れられない。しかし、4日後に中部通産局から届いた回答は、「済証は発行できない」。理由は「安定供給元の確認ができない」ということだった。カナレは調書の供給元の欄に「○×石油他11社」と記し、捺印のないまま提出した。だが、通産局は行政指導で元売りの捺印を求めた。

さらに、通産局が元売りに供給確認をしたところ、元売りが「供給します」という返事をしなかったという問題もあった。こうしたことが起きるのは、カナレ米穀のスタンドが「無印」だからだ。通常、スタンドは石油元売り会社の系列店になるが、カナレは系列に加わらず、系列を超えて流通している「業転」のガソリンを購入する。通産局は粗悪ガソリンの販売を取り締まる目的で、スタンドに供給元の元売りを特定させている。そこで、「調書」提出の際には、元売りの捺印を要求しているが、無印スタンドは元売りの協力が得にくい。1号店の時も同じ問題で「済証」が発行されず、結果的に無登録販売を強行することになった。だが、今回は行政手続法を活用し、1994年11月28日に「供給元売り欄にどんな内容を記載すべきか、はっきりしない」（岩本雅朗弁護士）として、指導の明確な内

容を書面で交付するよう要求した。これに対して、12月12日に中部通産局の資源部長は「供給経路が確認できないので明らかにするように」と回答。カナレは12月21日調書を再提出したが、1週間後にまた「済証は発行できない」との回答があつて、1995年1月17日に再度書面請求した。応酬が繰り返される中で、1995年3月に衆議院商工委員会で、社会党議員が「行政指導によるスタンドの系列化は独禁法違反ではないか」と質問、公正取引委員会も「取引先選択の自由を制限する恐れがある」と答弁した。こうした援護射撃もあつて、通産局も申請許可に傾き、8月16日には「済証」なしの登録が始めて実現した。岩本弁護士は「行政指導を文書にすることを求めたのが作用したようだ」と、行政手続法の効果を感じている。カナレのケースは、行政手続法を粘り強く突きつければ、行政側も対応を変えざるを得ないことを実証した（『日経ビジネス』1995年10月30日号による）。

第二は、雇用保険給付手続きに関する行政指導に違反した事例である。違反の疑いが浮上したのは、埼玉県草加公共職業安定所。千葉県野田市の社会保険労務士が埼玉県越谷市の金属加工メーカーの事業主の依頼を受け、離職証明書の交付を得るために被保険者資格喪失届を同公共職業安定所に郵送したところ、1995年7月31日付で公共職業安定所長名で書類が返送された。「埼玉県の要領（行政指導）で郵送での取り扱いはできない」というのが理由だった。行政手続法37条では、届け出に不備がない場合は郵送であっても受理しなければならないことを定めている。このため労務士は8月4日、労働省職業安定局長と総務庁長官あてに不服申立書を送ったが、はっきりした回答が得られず、9月26日に経団連の行政指導110番通報、今後の対応について相談した。こうした状況を察知してか、埼玉県は労働省と相談のうえ、このほど「郵送でも受理するが、出勤簿などの確認のため出頭を指導する。それが困難な場合は職業安定職員が企業に出向く」との改善策を草加公共職業安定所に連絡。草加公共職業安定所保険課は「郵便で紛失した時もあった。あの時点では郵送を認めない考えだった」と説明する。社会保険労務士の間では「埼玉県に限らず他県でも郵送が認められないことが多い」といわれている。労働省職業安定雇用保険課は「確認作業をしなければならず、結局、出頭することになるので同じこと。離職者に実害が及ぶことではない」と言う。総務庁行政手続室は「書類に不備がない限り不受理は手続違反」と苦言を呈する（『日本経済新聞』1995年10月7日による）。

- (3) 藤原静雄「行政手続法の成果と課題」『法学教室』191巻（1996）13頁。
- (4) 同上11頁。
- (5) 『朝日新聞』1996年6月2日。
- (6) 田中富彌『情報公開制度化の課題』（第一法規出版、1990）2頁。
- (7) 根森健「情報公開の現在」『法学教室』191号（1996）30頁～38頁。
- (8) 『朝日新聞』1999年5月8日。一方、韓国における情報公開法について述べると、1994年10月政府が情報公開法の試案を作り、公聴を経て、1996年8月、“公共機関の情報公開に関する法律案”を国会に提出、1996年12月31日付で公表施行するようになった。この法律は、政府の情報公開の義務と、国民の情報公開要求に必要な事項を定めることによって、国民の“知る権利”を保障し、国政についての国民の参加及び国政運営の透明性を図ることを目的としている。

国法は情報公開請求の対象機関、非公開要件の規程、情報公開請求の方法、情報公開与否の決定、その他の補完規程等が具体的に決められている。

- (9) 芝池義一『判例行政法入門』（有斐閣、1998）115頁。
- (10) 総務庁行政管理局、『データブック行政手続法1996年版』（第一法規出版株、1996）280頁。
- (11) 『日経ビジネス』1995年10月30日号。
- (12) 『ソウル新聞』1996年12月12日。
- (13) 朴哲雨『行政手続法』（韓国司法行政学会、1998）206～207頁。
- (14) 規制改革は、行政指導の透明化と企業の自由な活動を確保するために、早めに推進すべきことである。規制改革が実効性を持ちながら推進されるためには、政府と民間の間に、有機的な規制改革のシステムが構築されなければならない。まず、民間経済界は自ら規制改革の対象を見つけ出すために、仮称「規制改革推進民間委員会」を設置・運営し、被規制者である企業の立場から、直接建議が可能な公式的なチャンネルを構築することが必要である。大統領は規制改革課題の発掘・建議及び推進方法などを「規制改革推進民間委員会」（仮称）に依頼し、同民間委員会は大統領に直接答申・建議するシステムが望ましい。これは規制の属性上、規制を作った人物が規制を変更撤廃するには限界があるからである。また、規制機関は規制を存続・強化しようとする傾向を持っているからである。そのため、規制改革課題の発掘・審議過程で、民間経済界が提示した課題が主務

部処の政策的判断で除外されるか、枝葉的な規制のみ緩和されるに留まる恐れがある。規制に強制される苦痛とその費用は被規制者の企業でなくては分かりにくい。規制改革の声が規制当事者である執行機関の一方的な判断で、中間過程でねじまげられるか迷宮入りにされる恐れがあるからである。

これらの規制は経済成長期に閉鎖された国内経済を前提につくられたもので、グローバルな経済体制下では、もっと経済力の成長という次元からも、これ以上放置してはいけない規制改革の中心課題である。それは、国内市場の特殊な事情の理由から作られてきた各種規制が、世界市場を前提にして、国際規範の水準に達するまで思い切って廃止・改革されないと、企業は厳しい世界市場での競争が不可能になるからである。実効性をもつ規制改革のためには、企業経営のしやすい良い規制改革、規制執行の透明化と政府影響力の濫用に対する牽制が必要である。

(15) 現行制度の市場参入上の問題点としては、一般免許業者は全国地域を営業範囲にして、資本金は10億ウォンという参入条件があつて、事業参加に実質的な規制要素として作用している。限定免許業の場合も地域及び品目別に限定免許が定められ、地域独占的な性格があり、実際的な競争体制で運営されていない。また、鉄道小運送施行令2条の登録基準において、当年の事業が一般需要に適しているかという需給調整に関する項目があつて、実際に競争的な事業参加の制限要因になっている。違反行為別の登録取消、事業停止の処分基準があつて、これもまた競争を阻害する要因として作用することもある。従つて、現行の鉄道小運送業の規制障壁が存続するかぎり、小荷物取扱業務を希望しても一般の人はその参入が難しいのである。

現在一つの一般免許業者が存在し、小荷物取扱業務が1社に引き受けられているため、鉄道運営者は、小荷物運送を中断しない限り、小荷物取扱業務をしている事業者の意図に従うしかない。逆に、小荷物業務を取り扱っている事業者の場合も、その間の長期的な契約関係によつて、人力及び装備などを投資したため、事業を廃止することができない状況である。小荷物取扱と関連して、鉄道庁と大韓通運の関係も必ずしも円満ではない。また、新規投資を怠るという問題点もある。そして参入制度の改善方案としては、現行制度において小荷物取扱業務に対する資格要件が、小荷物取扱業務に対する規制要因になっていて、これに関する緩和



ないし廃止が必要である。特に一般免許の登録基準である資本金が規定の10億ウォン以上の場合もこれを廃止して、鉄道小荷物運送への自由な参加が保障されなければならない。誰にでも参加できる制度的装置をして良質のサービスが提供できる小荷物運送業者は、営業を担当することができるように小荷物取扱業務を開放すべきである。

このような事業開放は、定期的な契約制度によって競争的な事業参加を誘導し、それによってサービスの質が高められる。また関連施設に対する投資誘発及び一定の収益率を達成するための誘因として作用されるメリットがある。尚、鉄道運営の主体の立場でも競争力のある事業者を選定するのが可能で、業務委託料等での適正性を図ることができる。

したがって、現在の「手小荷物の業務委託取扱規則」5条の内容も改定して、業務委託を引き受けられる者を限定する制度、受託人の条件の制度規定の内容、および性格も変えるべきである。例えば、「業務委託は免許入札制で施行し、但し、毎年の生産性を勘案して契約を更新する」などの修正が必要である。または荷役作業部門も独占供給契約を撤廃し、自由な参入ができるように保障することも必要である。