大山耕輔君学位請求論文審査報告

大山耕輔君から提出された『行政指導をめぐる政策過程』は、政治学・行政学的な視点から、行政指導の政策的諸問題について論じたものである。本論文は以下の構成になっている。

第1章　政策過程の中の行政指導
第2章　産業政策過程における通産省
第3章　日本政治における規制システム
第4章　外貨割り当て制の運用と行政指導
第5章　新産業体制論と特定産業振興臨時措置法案の政治過程
第6章　行政指導の限界
第7章　第一次石油危機における行政指導
第8章　大店法問題における通産省・商工会議所の調整行動
第9章　行政指導の規制緩和
第10章　行政指導と行政手続き法

行政指導については各種の研究がなされ、また、日常の会話においてもしばしば登場するが、その実態については、不明な部分が多い代表的な研究対象であろう。従来は主として、行政法学的視点から行政指導を位置づけることが多かった。しかし、行政指導の実態に迫るためには、現実の政策の形成・実施過程における行政指導の果たしている役割や、政府と市場の関係そのものにも踏み込む必要がある。それゆえ、政治（経済）学や行政学的な視点からの研究が必要になる。

第Ⅰ部は本論全体の理論的枠組みに相当する部分で、第1章は、行政指導を政策過程論研究のなかに位置づけ、第2章は、より具体的に通産省の産業政策過程を扱い、市場補完型としての見方を検討する。第3章では、さらに広く現代日本の政治・行政・経済システム論として、行政指導論を展開している。

こうした理論的枠組みのもとに、第Ⅱ部で行政指導の実態を分析するために、事例研究を行っている。各事例は、いずれも戦後の産業政策を扱い、ほぼ年代順に並んでいる。また選択した業界は、石油（第4、7章）、重化学（第5章）、自動車（第6章）、小売り流通（第8章）の各産業であり、エネルギー分野、戦略産業分野、中小企業分野のようにそれぞれ性格が異なる分野が選択されている。

第Ⅲ部では、最近における行政改革の議論の下での行政指導の変化を扱っている。

第9章は、一九八〇年代後半以降の規制緩和による行政指導の縮小、透明・公正化への変化を比較事例研究により分析しており、第10章は、ようやくわが国にも導入された行政手続法が、今後行政指導をどう変化させるかについて検討を加えている。

より詳細な内容は以下のように要約される。

第1～3章は、本論の理論的背景の位置を占めている。

第1章（政策過程の中の行政指導）は、従来、行政法学の視角から議論されることの多かった行政指導について、政治学や行政学の視角から捉え直そうと試みる。その際、有力な分析枠組を提供してくれると考えられるのが政策過程論である。①課題の発見と設定、②政策の形成、③決定、④実施、⑤評価、そして①にフィードバックと連なる政策の循環の中で、行政指導は、政策実施の一つの手法として位置づけられる。行政指導は、さまざまな資源を利用し、利益（アメ）・不利益（ムチ）を行使または示唆しながら、相手方の「自発的」協力を引き出して目的を実現するインフォーマルな手段である。このような手法が成功するためには、利益・不利益の実効性とともに、政策過程論的には、関係者間の利害調整と合意形成が、少なくとも政策形成過程の段階で行われている必要がある。こうして、先進民主主義国の中で、わが国では、行政指導が比較的多用され成功している理由が、政策過程のシステムにあることが示される。

第2章（産業政策過程における通産省）は、第1章を受け、産業政策過程で果たしている通産省の役割・機能を扱う。そして欧米などと比較して、日本の産業政策は、市場に対し代替的でなく補完的であるとの仮説を提示する。この仮説は、政府優位論の典型である「発展指向型国家」（C・ジョンソン）ではなく、市場優位論といえる「相互了承の政治」（R・サミュエルズ）に近い。この仮説を検証するため、通産省の政策資源（人員、予算・補助金・財投・税制、権限、関係機関、人的ネットワーク）を他の省庁と比較する。その結果、業界とのたえざる「情報」の交換から生み出されるビジョンや政策の実現に、財投や税制などソフトな資源を用いて業界を誘導していくのが、通産省の特徴であることがわかった。また行政指導についても、強制力の有効性、政策の正当性、業界の利害状況など具体的に検討してみると、必ずしも万能ではないことが確認されている。

第3章（日本政治における規制システム）では、第1、2章での検討を、現代日本政治論というより広い文脈で理解しようとする。今後の日本政治論には、公共選択論からみた高度大衆社会論、市場と組織の相互浸透、背景的要因としての政治文化などの視点が必要であると指摘した後、行政指導を、規制と競争のシステムを構成する一つの要素と位置づける。政府と市場の関係は「独占」「統制」「指導」「自主調整」「競争」などの要素からなるシステムと捉えることができ、日本のシステムは「国有化なき指導（弱い規制）」と特徴づけられる。そして日本が「国有化なき指導」の規制システムを選択した要因として、多元主義的な政治過程の歴史的展開、という説明を試みる。これは、政府優位の「上からの」説明ではなく、市場優位の「下からの」説明である。しかし、日本の多元主義の特徴については、既存の秩序から得ている利益を維持・強化しようとする既得権ネットワークと、新しい秩序を形成しようとする改革ネッ

トワークのうち、戦後長期の自民党一党優位体制の下で、前者が後者を上回ることが多かったという意味で、「ネットワーク多元主義」と呼ぶことができるという仮説を提示している。

第4～8章は、実態の分析と事例研究にあてられている。

第4章（外貨割り当て制の運用と行政指導）は、一九五二年に直接統制が終了して以来、六四年に貿易・為替の自由化がなされるまでに行われていた輸入貿易管理制度の一つである外貨割り当て制度を検討する。そして行政指導との関係、機能、制度廃止の経緯、制度の評価、石油産業における制度の実際の運用と行政指導について考察している。その結果明らかになったことは、この制度は、さまざまな産業政策目的を達成する手段として、行政の裁量で運用・指導されてきた。だがそのことは、割り当て基準の頻繁な変更と既得権の複雑化や、総花的割り当てによる新規参入の促進という意図せざる結果を招いたことである。このような結果は、行政指導万能論では説明しにくく、むしろ行政指導機能（システム）論で説明されるものである。

第5章（新産業体制論と特定産業振興臨時措置法案）は、岸・池田内閣における貿易の自由化と、通産省企業局の対応を扱っている。自由化対策としての新産業体制論と官民協調方式の提案、特振法案の国会提出と廃案の政治過程は、城山三郎『官僚たちの夏』などで既に有名である。著者は『通商産業政策史』編纂事業に加わる機会を得たことにより、その一環として、佐橋滋、両角良彦、三宅幸夫など関係者へのインタビュー、産業構造調査会産業体制部会の審議録や通産省内部の非公開資料へのアクセスなどが可能になった。それにより、今までにわからなかった実態のプロセスを明らかにしている。特振法案は、当時の戦略産業である重化学工業における集中・合併をできるだけ政府主導で進めようと意図したものであったが、自主調整論を主張する産業界、自律性を損なわれるのを恐れた金融界・大蔵省の反対で、自民党が法案を見放したことにより、立法化できなかった。その結果、残された手段が行政指導であり、いくつかの業界で体制金融と官民協調懇談会という形で実現したが、当初の構想からはかなり後退したものであった。

第6章（行政指導の限界）では、一九六〇年代後半の資本自由化対策として通産省が進めようとした国産乗用車の再編成・系列化対策が、三菱自動車のクライスラー社との資本提携により、政策転換を余儀なくされた事例を素材として、行政指導の限界について考察する。その結果、①利害の不一致（業界介入の不公平性）、②弱い強制力、③成長産業としての自律性、④既得権ネットワークの弱さ、⑤行政介入に適さないイシューなどの要因が一般的に行政指導の失敗につながる共通要因であるという理解をしている。同時期に発生した生産調整ルールをめぐる出光の石油連盟脱退事件（一九六四年）や、投資調整ルールをめぐる住友金属事件（一九六五年）など類似の事例を考慮すると、これらの仮説は、ある程度の普遍性・一般性をもつと考えられる。

第7章（第一次石油危機における行政指導）は、一九七三～四年の第一次石油ショックにおける政府の行政指導による危機管理を分析する。その際、行政指導の類型として「日常型」と「非常時型」の二つを提示し、危機状況における指導は、ルーティン的・静態的・消極的な性格ではなく、非ルーティン的・動態的・積極的な性格をもつようになることを示した。現実には、危機発生前には、石油業法体制の下で日常型指導がルーティンワークとして機能していたが、危機発生後は、従来のSOP（標準作業手続き）では状況変化に対応できなくなった結果、石油二法の立法化とともに、非常時型指導が機動的・弾力的に使われた。連続―非連続というイシュー特性に基づく日常型―非常時型という行政指導の類型は、政策決定過程研究とも結びつけられ、今後、危機管理における政治・行政運営スタイルの国際比較が重要な研究テーマの一つになってこよう。

第8章（大店法問題における通産省・商工会議所の調整行動）は、一九七〇年代以降の低成長期における政策過程と行政指導の特質について、大店法をめぐる利害調整を事例として考察する。その結果明らかになったことは、第一に、高度成長期には経済問題だったものが低成長期には政治問題化するようになるとともに、既得権の維持・強化への動きが強まったことである。第二に、そうした傾向を生みだした政治過程は多元主義的であり、権威主義的でもエリート主義的でもないことである。第三に、大型店に比べて中小小売商の利益が過剰に代表され、商工会議所のような中小企業の利益団体が、行政や自治体に近いスタンスで調整システムに深くかかわっていることは、「事前審査つき届出制」の運用において、中小小売商の既得権ネットワークを強化するのに役立っていることである。

第9～10章は、最近における行政改革やそれに伴う行政指導の変化を扱っている。

第9章（行政指導の規制緩和）は、一九八〇年代後半以降行われている規制緩和により、不透明でインフォーマルな行政指導がどう変化したかについて、小売り流通業と石油産業の事例を比較しながら考察する。その結果、規制緩和は、行政指導の縮小、フォーマル・透明化を促進しており、そうした変化は、官僚優位の立場に立つ行政指導万能論からは捉えにくく、政治過程を重視する行政指導機能論で捉えられることが明らかになった。また、規制緩和をもたらした政治過程の中では、外圧による政治問題化が最大の要因であること、具体的な改革案を作成したのは、行革審とその事務局、および通産省の審議会と担当部局の協議においてであり、ここに日本型「アイデアの政治」が観察されること、さらに、将来の状況変化によっては再び運用レベルで規制が強化されることもあり得るので、法治行政や法の支配の原則からみると、法制度レベルでの規制緩和が望ましいこと等もわかった。

第10章（行政指導と行政手続法）は、主要な先進諸国には既に整備されている行政手続法が、なぜわが国ではこれまで制定

されなかったのか、また、行政手続法の制定により、行政指導はどう変化するかについて検討している。まず、行政手続法制度の整備の歴史を三期に分けて整理し、一・二期に比べ、三期には行革審による規制緩和の推進という改革ネットワークの中に行政手続法制定の問題が位置づけられたことが、立法化の実現可能性を一気に高めたことを明らかにした。また、法案における行政指導の規定を検討し、適用除外事項の多さ、強制力（罰則）のない努力規定、手続法に規定されないより非公式な手法が横行する可能性などの問題があるものの、行政指導を行政手続法で「規制」する世界初の試み、指導方式の明確化の義務化などにより、「規制」が何もなかったこれまでより、透明化・公正化が期待できることを明らかにした。

このような構成の本論文は、行政指導解明のための、問題設定は妥当なものであるのか、そこで使われた手法はどのようなものであり、得られた結論は十分説得的なものであるのかについて評価する必要があるだろう。

直接的な問題として、「行政指導とは何か」、「なにゆえ行政指導を使うのか」、「行政指導は有効なのか」が明確にされることも重要である。そのことは、当然のことながら行政そのものの実態が分からないことには、答を引き出すことができない問題である。

また、行政指導を解明するためには、今まで出されてきた仮説や、理論付けに対しても適切に答えなければならない。すなわち、行政指導は単なる行政の一方的行為ではなく、対象とされる、業界との相互行為である。それゆえ、行政指導における政府と市場の関係はいかなるものであるのかを明らかにしなければならない。本論文では、(1)「下からの」政府－市場関係論、(2)行政指導機能（システム）論、(3)政策過程論、(4)規制システム論の四つの視点からこの関係を論じている。

従来の行政指導研究は、行政法学にせよ行政学にせよ、「上からの」政府－市場関係の立場を取るものが多く、それゆえ行政指導の有効性を高く評価する行政指導万能論になりがちであった。しかし実際の行政指導の実態では、行政指導がうまくいっていないケースも多い。より適切な分析視点として「下からの」政府－市場関係論が論ぜられる根拠がある。この立場を「下から」と名付けることには、いささか問題なしとはしないが、「上から」に対比するものとして、「下から」という観点が採用されている。

「下からの」見方をとると、政府が市場を一方的に指導しているのではなく、業界から政府への働きかけが行政指導という形でフィードバックしているという見方ができる。そうであるとすると、個々の行政指導そのものを分析するだけではあまり意味がなく、次のような問題を明確にする必要が生ずる。行政指導という政策手段を通じて実現したい政策目的は何なのか、それは、政府と業界のどのような相互作用を通じて形成されたのか、それ以外の選択肢はなかったのか、政策実施手段としては

どのようなものがありえたか、こうしたプロセスを通じて、行政指導が機能した要因は何なのかが析出されることになる。

第二の行政指導機能(システム)論は、「上からの」見方に基づく行政指導万能論とは異なり、次のように「下からの」見方に基づいて行政指導の機能を捉えようとする。行政指導が機能するのは、政府と市場の間に既得権をめぐるネットワークが形成されているためである。したがって、そうした仕組みや制度を改革しようとするネットワークが形成され強化されると行政指導は機能しなくなる、と考えるのである。これは、行政指導を機能させる要因をシステム論的に捉えようとするところに特徴がある。そしてこうした政治・行政・経済のシステムをネットワーク多元主義と名付けている。

第三の立場が政策過程論である。行政指導を機能させる既得権ネットワークの形成は、政府のもつ強制力(いわゆるアメとムチ)にもよるが、より重視すべきなのは、政策形成段階における政府と市場の関係者による合意形成(共通価値の形成)である。これにより、競争のなかから協調が進化する可能性が増す。こうした時間の要素が重要なのである。最近の行政法学でも、行政過程論というプロセスを重視した議論が有力になっているが、「下からの」視点を加えると、むしろ政策過程論の方が適切である。このような視点をもつことにより、行政指導を含めたいわゆる日本的取引慣行と呼ばれる現象が、関係者間における長期の継続的取引関係による協調の進化であるという解釈が可能となる。

第四の立場は規制システム論である。これは、政府と市場、つまり規制と競争の間を、強制力(逆にいえば自律性)の強さで分類し、相互の関係を整理したものである。行政指導を規制システムのなかに位置づけると、統制(強い規制)と自主調整に挟まれた位置にあり、弱い規制という性格づけが可能である。したがって、ここでも弱い規制である行政指導がなぜ機能する(しない)のかという問題が意味をもってくることになる。

次に、行政指導の改革に対する筆者の基本的なスタンスは次のようなものといえよう。

第一を自己責任の明確化におく。行政指導は、市場の「自発的」行動により政策目的を達成する手法なので、結果に対する政府の責任が問えないことに問題がある。また市場も、不況など都合の悪いときは政府に頼ろうとして、自己責任を貫徹しないことが多い。既得権ネットワークが強力な場合、そうした「もたれあい」は一層明らかである。

自己の意思決定による結果に対しては自己責任をとるという原則を明確にすべきであるとする。ということは、政府は行政指導を行う場合、少なくとも指導の事実を明確にし、文書などで記録し公開する必要がある。一九九三年に成立した行政手続法は、こうしたことを実現する第一歩であるが、今後その運用が厳格に行われるよう、監視の必要がある。市場の側も、護送船団方式の横並びに実効性をもたせるため、いたずらに行政指

導を求めるような態度は、結局、政府を運営するコストを高くし、イノベーションの活力を自ら奪ってしまっていることを自覚しなければならない。

ただしすべての行政指導が悪いと結論しているわけではない。市場の失敗を補完するために、必要な政策目的や価値について政府と市場が合意形成を行うことは、それがオープンに行われているのであれば、むしろ積極的に評価できる。問題なのは、それが閉鎖的・排他的に行われて自己責任が不明確になり、結果として関係者の既得権ネットワークを維持・強化することだけに機能することを注意する必要があるとしている。

第二は、納税者・生活者・消費者の視点である。これまで日本の政治・行政・経済のシステムは、供給者や生産者の既得権を維持・強化するのに役立ってきた。このシステムは、途上国が先進国に効率的に追いつくには都合の良いシステムであった。だが高度成長期までの日本ならともかく、今後の日本は、納税者・生活者・消費者の利益をより重視するようなシステムに転換しなければならない。そのためには、既得権ネットワークを越えられる改革ネットワークの形成が必要である。

具体的には、行政指導の公正化・透明化に役立つ行政手続法の制定、指導の実効性を高めている許認可権や規制の廃止・緩和、政府と市場の不透明な関係を透明化する情報公開法の制定などの行政改革を、今後も強力に推進しなければならない。外圧ではない自前の改革ネットワークの形成が求められると述べている。

結論を先取りすれば行政指導は有効なのか。無効とまではいえないにせよ、普通考えられているよりは効果をもちえないケースも多いのではないか。とすれば、行政指導が機能したりしなかったりする合理的な要因は何なのか。それはシステム的、構造的なものなのか。すなわち個々の行政指導そのものを個別に分析するのではなく、政策過程の一連のサイクルのなかで行政指導という一つの政策手段を機能させている要因やシステムを考察することであろう。論文のタイトル『行政指導をめぐる政策過程』がやや漠然とした印象を与えるように感じられるのは、行政指導の分析を通じて、現代日本の政治・行政・経済のシステム的問題という広い問題を論じているためである。

行政指導を論ずる場合の方法的な問題点は、行政指導の実態を明らかにするということが最初の克服すべき壁である。すなわち、実態が明確にされないままでは、行政指導の機能や効果も明確化し得ないのである。ところが、従来の経験研究でも指摘されてきたことであるが、当事者は多くを語りたがらないのである。この点について、本論文はいくつかの工夫をしている。各事例においては、業界誌（紙）などの公開されている資料を注意深く収集・分析している。また、同時に、可能な範囲で関係者に直接インタビューし、当時の事情をヒアリングしている。このような努力により、行政指導の実態面での不足する情報を補っている。この点では、本論は今後この分野を研究する者の

ための資料的価値もある。

ただし、本論文は、行政指導を対象としているものの各章が執筆された時期はそれぞれ異なっており、それゆえ文章のスタイルや内容にはばらつきがあり、また、問題関心やフレームワークについて、各章間で微妙な違いがある。そこで、各章を通じて一貫して流れている研究上の戦略やフレームワークが成功しているかどうかを判断する必要があるが、少なくとも通産省の行政指導に関する限り、その背景、歴史、実態などを明らかにした上で、従来の諸説を整理し、妥当な答えを引き出しているといえる。歴史的変遷も具体例をたどらないと、明らかにならない部分は多いからである。ただし、全ての省庁に妥当する行政指導の一般化に成功しているかどうかは、他省庁の検討が必要とされるという意味で、今後の課題が残る分野である。

行政指導は規制と並び、最近では内外から批判されることが多いわが国の行政手法の代表例の一つであるが、法的手続きに対する異論はあるというものの、行政学者などにはむしろ肯定する議論が少なくない。俗説にとらわれることなく、実態に肉薄することは重要なことであるが、このような世論と専門家の議論が乖離する理由にも触れる必要があろう。日本の行政ほど評価が異なるものはないからであり、その相違こそが重要な学問的課題でありうるからである。

結論としては、本論文は行政指導という対象を、多面的な角度から分析し、行政指導の実態を明らかにした。また、行政指導を語ることにより、日本の行政のもつ特徴を位置づけ、さらには政策過程における行政、政治、市場の関係をも視野に入れた研究として、優れた業績であると判断できる。さらに望むべきことは、通産省以外の実態について、また、行政指導そのものをどう評価するのかという点の学問的論争と世論の乖離などについてさらに研鑽を積まれることを希望するものである。

本論文は行政指導の不明の部分の実態を明らかにし、行政指導の政治学的、行政学的な位置づけを新たに行なったことにより、審査員一同、博士(法学、慶應義塾大学)を授与するにふさわしいものとして判断する。

平成六年 十月四日

主査　慶應義塾大学政策・メディア研究科教授　曽根　泰教

副査　慶應義塾大学法学研究科委員　堀江　湛

副査　慶應義塾大学法学研究科委員　金子　晃