

第 2 章

韓国経済と競争政策の必要性

韓国では、政府主導の開発戦略がとられ、急速な経済成長が図られた。1960年代初めから72年までに推し進められた戦略は、輸出全般を振興しようというものであった。73年からは、産業構造の改編を通じて輸出構造の改善を図るため、重化学工業の育成が推進され、そうした部門の産業に対して政府による支援が行われた。いわば、それまでの輸出全般の振興に加えて、重化学工業の育成のための政策がとられることになったのである⁽¹⁾。

政府主導の開発戦略においては、金融部門に対して政府が直接介入する方法が活用されたが、そうした方法は、国内において税収基盤が小さく、資本市場が発達していない段階では、間接金融、特に銀行資金に対する政府の直接的な統制が、経済を政府が意図する方向に誘導させるのに強力な手段となった。こうした金融への介入は、重化学工業の育成に当たってさらに強化され、特に、1970年代末期には、実質マイナスの利子率による政策金融が銀行の総貸出額の50%を超えた。こうした重化学工業への資金の偏った配分は、重化学工業部門に属する企業を急速に成長させたが、大多数の中小企業が存在する軽工業への資金の不足をもたらし、重化学工業と軽工業、ひいては、大企業と中小企業間の不均衡を深刻化させた。また、こうした重化学工業育成政策は、銀行貸出の膨脹によってすでに慢性化していたインフレをさらに昂進させるとともに、家計への所得配分を悪化させることになった。そして、そればかりでなく、財閥と呼ばれる⁽²⁾大規模企業集団を急成長させ、経済力を財閥に集中させることになり、市場における独占占の弊害を深刻化させた。また、重化学工業部門に属する企業自体も、政策金融のみならず一

般貸出も優先的に受けられるところから、借入資金に対する依存体質をいちだんと強め、その負債比率を急上昇させ、その財務構造の不健全化は、外国企業との競争力の弱化を招くと危惧された。

このように、1970年代後半に入ると、政府主導の開発戦略、つまり、規制中心的な経済運営方式は、市場機能を歪曲し、部門間不均衡の進展、大規模企業集団への経済力集中、市場における寡占化の進展、インフレの昂進、重工業部門企業の財務構造の不健全化等の問題を深刻化させ、一部の重化学工業では稼働率が10～20%以下となるといった経済的非効率も表面化した。もはや、70年代末の韓国の経済状況は、これまでの成長戦略をとり続けることを許さなかったのである。そうしたなかで、経済政策を転換して、インフレを抑制するための緊縮的な財政・金融政策をとるとともに、統制を緩和し、市場機能を尊重する経済運営方式に政策の基調を転換する必要があるという認識が広がった。

このため、1980年代に入ると、政府は、改革のための各種の施策を実施することになり、81年には、緊縮的な財政・金融政策とともに、競争原理を基本とし、市場機能を円滑に機能させる市場経済を発展させる必要性から、同年12月、公正取引法を制定した。ここに、韓国において本格的な独占禁止法制が誕生することになるが、これと同じくして、国内産業の競争条件を整えるため、輸入自由化と関税引下げも着手されることになる。

こうした施策が行われるなかで、政府はインフレを抑えるのに成功し、家計への所得配分の悪化傾向も1980年代に入り反転するようになる。しかし、財閥については、公正取引法が制定されたとはいえ、同法に財閥に直接焦点を当てた規制がなく、規制において不十分な面があった。財閥は、多くの産業部門において独占的・寡占的地位を享受しており、経済非効率の源泉となっているばかりでなく、資金調達力が貧弱な中小企業にとっては、財閥企業が存在する部門で苦戦を強いられた。こうした状況から、財閥への経済力集中を抑制するため、86年12月に公正取引法が改正され、持株会社の禁止、相互出資の禁止、出資総額の制限等を内容とする企業集団規制が導入された。

この規制は、財閥に直接焦点を当てた規制であり、財閥に属する企業の株式所有を規制することにより財閥への経済力の集中を抑制しようというものであった。この企業集団規制が導入されたことにより、例えば、規制の対象となる財閥に属する企業の同一財閥に属する企業への平均出資比率（出資額／純資産額）は、87年の44.8%から94年の26.8%に低下した⁽³⁾。また、財閥に対するもう一つの重要な政策的措置として、財閥に対する与信管理の強化が84年から行われた。これにより、上位5位までの財閥に対して銀行与信総額が凍結され、併せて、上位30位までの財閥に対して資産総額を基準にした限度が設けられ、銀行与信総額に占める上位30位までの財閥への与信額の占有率は、88年の23.3%から91年の16.8%に低下した⁽⁴⁾。こうした対応が図られたことにより、財閥への経済力の集中の抑制について一定の成果が得られることになった。

以上、これまで述べてきたことからわかるように、韓国における独占禁止法制の導入と競争政策の展開は、韓国の開発戦略が行き詰まった状況下において、政策基調の転換が図られるなかで行われたものであり、それまでの政府介入・規制中心的な経済運営方式を改善し、市場機能を重視する施策の一つとして独占禁止法制の導入があったのである。また、その後、独占禁止法制は、企業集団規制の導入に見られるように強化されるのである。韓国においては、開発戦略の産物である財閥の存在とそれへの経済力の集中が、独占禁止法制上、競争政策上の最大の課題となっており、与信管理の強化にも見られるように、この財閥への経済力の集中の抑制は、単に独占禁止法制上からの規制のみならず、他の規制も合わせた包括的な政策アプローチをとって行われている。経済政策としても、財閥の韓国経済に占める比重が大ききことからして、財閥への経済力の集中の抑制を図りながら、いかにして、市場における競争を促進し、企業の国際競争力を高め、効率的な経済運営を図っていくかが、極めて重要な課題になっているのである。この意味において、韓国の独占禁止法制及び競争政策は、経済政策の極めて重要な一翼を担っているといえる。

以下、本章において、韓国の市場構造、経済力集中の状況、財閥の韓国経済に占める比重・問題点、政府規制の状況等について順次見ていくこととする。

1. 市場構造

まず、1970年代から80年代における韓国の市場構造がどのような状況であったかを見るため、韓国公正取引委員会と韓国開発研究院が公正取引法施行10年を記念して91年4月に編纂した『公正取引10年』により、韓国の基幹産業である製造業の市場集中の状況を見ることとする⁽⁵⁾。これによると、韓国の製造業における市場構造は、表1のとおり、70年から77年にかけて、「独・寡占型」市場（上位3社市場集中度が60%以上）に分類される商品の絶

表1 市場集中の推移

		独 占 (A)	寡 占 (B)	独・寡占 (A)+(B)	競 争	合 計
1970	商品数(個)	442	774	1,216	276	1,492
	商品数(%)	29.6	51.9	81.5	18.5	100.0
	出荷額(%)	8.7	51.4	60.1	39.9	100.0
1977	商品数(個)	667	1,099	1,766	343	2,109
	商品数(%)	31.6	52.1	83.7	16.3	100.0
	出荷額(%)	16.3	44.9	61.2	38.8	100.0
1982	商品数(個)	529	1,322	1,851	409	2,260
	商品数(%)	23.4	58.5	81.9	18.1	100.0
	出荷額(%)	11.4	57.2	69.6	31.4	100.0
1987	商品数(個)	533	1,450	1,983	655	2,638
	商品数(%)	20.2	55.0	75.2	24.8	100.0
	出荷額(%)	7.8	47.9	55.7	44.3	100.0

(注)(1)韓国公正取引委員会・韓国開発研究院「公正去来10年」(1991年4月)、122ページの表より転載した。ただし、「寡占」の欄については、同表の複占と寡占を加えたものである。

(2)「独占」は1社の市場占拠率が80%以上、「独・寡占」及び「寡占」は上位3社の市場占拠率が60%以上、「競争」は上位3社の市場占拠率が60%未満である。

対数の合計が1216から1766に増加し、その出荷額の製造業全体に占める割合も増加し、全般的にその集中を進めたことがわかる。特に、この期間においては、「独占型」（上位1社集中度80%以上）市場に分類される商品の出荷額の割合が2倍近く増加したことが目立っている。77年から82年にかけても、「独占型」市場に分類される商品の出荷額の割合が減少したにもかかわらず、「寡占型」市場に分類されるそれが増加することにより、「独・寡占型」市場に分類される商品の出荷額の割合が増加している。その結果、「競争型」（上位3社市場集中度が60%未満）市場に分類される商品の出荷額の割合は、この期間において38.8%から31.4%に相当程度低下している。こうした市場構造の寡占化現象は、主として、前述のとおり、政府が重化学工業を育成するため、大企業を金融、租税、輸出奨励等の面から重点的に支援したことが深く関係している。

こうした韓国の製造業部門の寡占的市場構造の形成過程についてさらに敷衍してみると、漢陽大学の趙炳澤教授他の「経済構造変化が産業組織に及ぼす効果に関する実証的研究」（1989年）⁽⁶⁾によれば、韓国の寡占産業は、「産業創設の当時から独占又は寡占的市場構造で出発したものが大部分であり、競争又は合併を通じた寡占の形成は、極めて例が少ない」としており、寡占的市場構造は、まず、工業化の初期の段階において、消費財産業の一部や生産工程が比較的単純な生産財の産業部門から始まり、経済開発計画が重化学工業を重点的に育成する方向で展開されるに従って、重化学工業部門においても急激に進行したとしている。そして、こうした形成過程において現われた特徴として、次のような点を指摘している。

- ①産業創設当時から寡占産業として出発したものが多く、これは、積極的な経済成長政策の推進による工業化の展開及び輸出中心型成長政策によって、重化学工業部門を中心に、初めから計画された寡占的市場構造の形成過程であったといえること
- ②繊維、製糖、食品等、その歴史が長い産業であっても、参入障壁がそれほど高くないにもかかわらず、資本市場が未発達であったため、寡

占化現象が深化していること

③自動車、石油化学、合成繊維等の新しい産業部門は、資金調達と技術の側面、すなわち、外国から資本と技術を導入する過程において、許認可制、行政指導等によって参入障壁が高く築かれ、寡占が形成されたこと

④寡占化現象の進展は、消費財、生産財の区別なく製造業全体に及んでいること

次に、1982年から87年までの間の市場集中の状況について見ると、この時期は、公正取引法の施行が始まった時期であり、それ以外にも各種の施策がとられた時期であった。この時期においては、「競争型」市場に分類される商品の絶対数が増えたばかりでなく、その出荷額の比率も31.4%から44.3%に相当増加し、市場構造が競争的なものにある程度改善された。しかし、それでも、「独・寡占型」市場に分類される商品の出荷額の比率は55.7%と、過半を超えており、韓国の製造業における市場構造が非競争的な市場構造であるということに変わりがない。このことだけからしても、韓国において競争政策が積極的に推進されなければならない素地があることがわかる。

2. 一般集中

次に、一般集中の状況を見ると、ここでも、前記の市場集中の状況で見た傾向と同様の傾向が見受けられる。すなわち、前記『公正取引10年』によれば⁽⁷⁾、表2のとおり、製造業において、出荷額基準上位50位及び同上位100位までの企業の出荷額の合計が製造業全体のそれに占める割合は、1970年には、それぞれ17.8%、28.7%を占めていたのに対して、77年には、それぞれ35.0%、44.9%に著しく増加している。さらに、それが、82年には少し増加して、それぞれ37.5%、46.8%となるに至っている。こうした一般集中の進展は、前記と同様、政府が重化学工業を育成するために大企業を金

表2 一般集中の推移（出荷額）

	上位50企業	上位100企業
1970	17.8	28.7
1977	35.0	44.9
1982	37.5	46.8
1987	30.9	38.9

(注)(1)韓国公正取引委員会・韓国開発研究院『公正去来10年』(1991年4月), 124ページの表より転載した。
 (2)製造業全体に占める上位50位までの企業及び上位100位までの企業の合計出荷額の割合である。

融、租税、輸出奨励等の面から重点的に支援したことが深く関係している。

その後、1987年においては、出荷額基準上位50位までの企業の出荷額の合計の割合は30.9%、同上位100位までのそれは38.9%と、82年に比べると相当に低下した。しかし、この水準について、公正取引委員会は、93年の年次報告において、外国と比較すれば、韓国の経済力集中度は国際的に高い水準にあると指摘しており⁽⁸⁾、また、上位100位までの企業の資産占有率を基準とした一般集中度で比較すると、韓国の場合は40.8% (1990年) と、日本の30.5% (1988年) に比べて高くなっているとしている⁽⁹⁾。

3. 大規模企業集団

(1) 大規模企業集団の韓国経済に占める比重

財閥と呼ばれる大規模企業集団が韓国の製造業全体に占める比重は、李奎億「経済力集中の現況と公正取引政策」(1988年7月)によると⁽¹⁰⁾、表3のとおり、1985年においては、上位30位までの企業集団の場合、出荷額ベースで40.2%を占めていた。77年においては、34.1%であったので、77年から85年の間に6.1ポイントもその比重が増加したことがわかる。この期間において、さらに上位20位まで、上位10位まで、上位5位までと、細かく区分して

表3 大規模企業集団（上位30位まで）の製造業部門に占める比重の推移（％）

	出荷額		雇用		輸出	
	1977	1985	1977	1985	1977	1985
5大企業集団	15.7	23.0	9.1	9.7	24.2	27.0
10大企業集団	21.2	30.2	12.5	11.7	29.0	32.2
20大企業集団	29.3	36.4	17.4	15.5	35.3	38.3
30大企業集団	34.1	40.2	20.5	17.6	38.5	41.3

(注) 李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」(1988年7月), 5ページの表より転載。

みると、この場合も、それぞれ一様に出荷額ベースの比重が増加しているが、その増加の程度は、上位5位まで及び上位10位までの方が、下位の企業集団を含めた上位20位まで及び上位30位までのものより少し高くなっている。このことから、上位の企業集団が下位の企業集団よりも、製造業において経済力を集中させたことがわかる。

また、製造業より少し範囲が広い鉱工業全体について、上位30位までの企業集団がどの程度の比重を占めているか出荷額ベースで見ると⁽¹¹⁾、表4のとおり、1977年において32.0%であったものが、85年には40.2%に増加しており、上記の製造業で見た場合と同様の傾向を示している。年次データの数は、鉱工業を対象にした場合の方が多いところから、77年から92年までの間の上位30位までの企業集団の鉱工業全体に占める比重の推移を出荷額ベース及び付加価値ベースで見ると、77年から84年までは、それら比重は傾向的に増加した。しかし、84年を境にして減少に転じ、89年には出荷額ベースで35.2%、付加価値ベースで29.6%にまで減少した。84年以降になると比重が減少するようになるのは、同年に大規模企業集団に対する与信管理が強化されたこと、86年12月には公正取引法の改正により企業集団規制が導入されたことが大きく影響している。89年より後については、90年と92年のデータがあるだけであるが、92年は、出荷額ベースで35.7%、付加価値ベースで31.6%と89年に比べて微増している。この水準について、韓国公正取引委員会は、これまで政府として、大規模企業集団への経済力の集中を抑制す

表4 大規模企業集団（上位30位まで）の製造業部門に占める比重の推移

年度	系列企業数	出荷額 (%)	付加価値 (%)	有形固定資産 (%)	従事者数 (%)
1977	239	32.0	29.1	—	20.5
1980	319	36.0	28.7	—	22.4
1981	289	39.7	30.8	36.7	19.8
1982	271	40.7	33.2	37.2	18.6
1983	264	39.9	31.6	37.1	17.9
1984	258	40.3	33.5	40.3	18.1
1985	274	40.2	33.1	39.6	17.6
1986	276	37.7	32.4	39.1	17.2
1987	287	36.8	31.9	37.9	17.6
1988	257	35.7	30.4	37.3	16.9
1989	265	35.2	29.6	35.3	16.6
1990	259	35.0	30.0	32.2	16.0
1992	—	35.7	31.6	—	—

(注)経済企画院「公正去来便覧」(1989年6月)、130ページの表、韓国公正取引委員会「市場支配的事業者管理便覧」(1993年4月)、32ページの表及び同「経済力集中実相と公正去来法改正方向」(1994年8月)、5ページの表より作成した。

るため、公正取引法や金融・税制等の面からの施策により対応してきたが、依然として、大規模企業集団の国民経済に占める比重は高く、満足できるような水準にはなっていないとしている。そして、国際競争に生き残るには、所有の分散を進め、企業の専門性を高めることにより、競争力を強化する必要がある、そのためには、経済力抑制施策をさらに補完・発展させる必要があるとしている⁽¹²⁾。

韓国の大規模企業集団は、前述のとおり、与信管理の強化や公正取引法における企業集団規制の導入等により、1980年代後半には、韓国経済におけるその比重を低下させたが、公正取引法については、次章でも述べるように90年1月、92年12月及び94年12月に改正が行われ、系列会社に対する債務保証の制限制度が導入され、出資総額の制限が強化される等、企業集団規制の強化が図られてきている。

(2) 大規模企業集団の形成要因

韓国の大規模企業集団は、すでに述べたように、政府主導の開発戦略の産物であり、重化学工業育成政策が推進されるなかで急成長を遂げるが、ここでは、その形成要因をもう少し敷衍して見ていくこととしたい。

韓国政府は、大規模企業集団の形成に関して、「第6次経済発展5個年計画修正計画(1988~1991)」において、「自由経済体制下においては、同一の機会と与件が与えられるとしても、経営能率の差異によって大企業集団が発生することもある。しかし、わが国の場合、特定産業分野を短期間内に国際競争力をもつ産業に育成発展させるため、大企業に対して、金融、税制上の支援が集中し、その結果、経済成長は加速されたが、独寡占的な市場支配力を有する大企業群を中心に経済力集中現象が深化してきた。」と指摘し、「このような大規模企業集団の事業拡張競争は、投資財源の大部分を自己資本ではない銀行借入に依存することによって偏重与信の不合理を招来し、金融機会が不公平になることによって富の形成過程に関する正当性の問題を提起するようになった。」としている⁽¹³⁾。

大規模企業集団が形成される要因としては、一般的には、経済発展の初期の段階においては、生産要素市場が確立していないこと、資本市場が未発達であるため資本調達容易でないこと、導入された先進国の大量生産技術に比して市場が狭小であること、系列化と多角化によって費用の節約と経営の危険分散が図られていることといった経済的諸要因をあげることができる。しかし、韓国の場合は、こうした要因もさることながら、韓国政府の上記指摘に見られるように、何よりも、政府の税制、金融面からの支援等による産業育成政策が、大規模企業集団の発生、発展に寄与したことを指摘することができる。

こうした点は、前記李奎億「経済力集中の現況と公正取引政策」でも、「我が国は、量的成長優先の開発戦略を推進するための一部戦略産業を集中

的に育成した。選定された戦略産業は、大部分、技術・資金・人力等の諸側面において大規模な企業能力を必要とし、企業集団が単独企業より有利になる一面、そうした産業の発展を促進するための租税・金融・貿易面においての保護ないし支援の恩恵が、これに参加した企業集団に帰属した」とし、大規模企業集団の発展が政府主導による経済成長政策に密接に関連していたことを指摘している⁽¹⁴⁾。また、趙教授らの前記研究においても、「企業集団の形成は、政府主導による経済政策ないし工業化過程の展開の歴史的産物であって、形成過程から見る時、短い期間内に急成長した点が特徴的であるといえる」としている⁽¹⁵⁾。

(3) 株式所有の状況

日本の6大企業集団の場合は、核となる銀行が存在し、グループ内企業間に株式の持ち合い関係が存在するといった状況が見られるのであるが、戦前の財閥とは異なり、集団を支配する自然人オーナーは存在しない。これに対して、韓国の大規模企業集団の場合は、自然人オーナーが存在し、それによる企業集団を支配する体制が築き上げられており、このことが日本と最も大きく異なる点である。

また、韓国の場合は、銀行が大規模企業集団の傘下に収められていないという点あげられるが、これは、市中銀行が政府の管理下にあったため、それができなかつただけのことに過ぎない。事実、1981年4月に銀行の民営化が行われ、82年に5市中銀行の政府保有株が放出されると、4大財閥が競ってその株を購入し、一時は各行とも株式の40%ほどを4大財閥で占有されたといわれており、その後、銀行法によって、株式所有の上限が8%に制限されるようになってきている⁽¹⁶⁾。

韓国の大規模企業集団が自然人オーナーによって支配されている点については、漢陽大学の李哲松教授は、1989年当時の論文において、「韓国の財閥にはすべて自然人オーナーがいる。上場法人の場合、自然人オーナーが平均

して約26%の株式を所有し、30%前後を系列会社間で相互所有することによって、完璧なオーナー体制が築き上げられている」⁽¹⁷⁾とし、韓国の大規模企業集団は、オーナー（及びその親族）と系列会社によって当該企業集団に対する株式支配が図られていることを指摘している。服部民夫氏も、84年当時の論文において、この大規模企業集団の株式所有形態について、「現在の日本の企業グループにみられる『持ち合い』的な関係の上に『財閥』家族の所有が乗る、という形をしている。」とするとともに、韓国の財閥は「オーナーとその家族に支配されている、とすることができる。」としている⁽¹⁸⁾。

系列会社に対する株式支配は、自然人個人の名義で支配可能な持分を直接所有することにより行うことができるが、それだけでは、多数の系列会社を支配し、大きな企業集団を形成することは資金面の制約から困難である。このため、企業集団内部において系列会社間での株式の持ち合いが利用されることになる。この株式の持ち合いは、いわば、資本を架空的に増加させているものであり、資金面で実質的な負担を伴わなくても相手方の株式を所有することが可能になる。この仕組みが利用されて、自然人個人がより少ない資金で多くの会社を支配することが容易になるのである。

1984年における企業集団内部の株式持ち合いの状況を、前掲李奎億「経済力集中の現況と公正取引政策」により見てみると、表5のとおりであり、上位30位までの企業集団の場合、株式持ち合いの状況がうかがえる指標である内部持分比率（企業集団内部の系列会社から受けた出資の総額／当該企業集団に属する系列会社の資本金総額）は、平均して46.5%の高い水準となっていた。しかも、この上位30位までの企業集団を、さらに上位から10位ごとに3区分

表5 大規模企業集団の内部持分比率（1984年）

企業集団	1～10位	11～20位	21～30位	1～30位
内部持分比率	50.9	41.3	26.3	46.5

(注)(1)李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」(1988年7月)、9ページの表より転載。

(2)内部持分比率は、企業集団内部の系列会社から受けた出資の総額÷企業集団に属する系列会社の資本金総額。

してみると、下位区分から上位区分にいくに従ってその内部持分比率が高くなっており、上位10位までの企業集団についてはその比率が50.9%になっていた⁽¹⁹⁾。

ところが、1986年12月の公正取引法の改正により企業集団規制が導入され、株式の直接相互出資の禁止や出資総額の制限が行われるようになると、内部持分比率は低下するようになる。87年に同法に基づき指定された29の大規模企業集団について見ると⁽²⁰⁾、その内部持分比率は、同年4月に40.5%であったものが、82年4月には33.4%に低下している。ただ、内部持分比率について、その分子の部分に企業集団を支配する個人やその親族等の特殊関係人の出資総額を含めてみると、その内部持分比率は、この期間、同様に低下はするが、92年4月では、前記33.4%よりも約9ポイント高い42.7%の水準となっている。

この水準自体が依然として高いものであるところから、公正取引委員会は、株式所有の分散が十分でないと判断しており、併せて、大規模企業集団に属する会社の株式公開が進んでいないことについても問題視している。実際のところ、1992年4月において、上位30位までの企業集団に属する会社574社のうち、株式を公開している会社は、表6のとおり、161社であり、割合にして28.0%にとどまっている。このことから、公正取引委員会は、今後とも所有の分散が推進されていく必要があるとしている⁽²¹⁾。

表6 大規模企業集団の企業公開の状況（1992年4月）

（単位：社、10億ウォン）

	系列会社		公開企業		企業公開比率(%)	
	会社数	資本金	会社数	資本金	会社数基準	資本金基準
上位5企業集団	197	10,144	62	5,376	31.5	53.0
上位30企業集団	574	18,118	161	10,234	28.0	56.5

（注）韓国公正取引委員会「公正去去年報1993年版」（1993年6月）、87ページの表より転載。

(4) 大規模企業集団の弊害

韓国において、大規模企業集団の弊害として指摘されてきた点として、おむね次のようなものがある⁽²²⁾。

- ①大規模企業集団は、製品市場及び生産要素市場において優越した経済的地位を有するとともに巨大な資金力を有している。こうした力を背景にして、垂直及び混合の企業結合を行い、また、独立企業の排除、新規参入の阻止、不公正取引等、公正な競争秩序を損なう行為を行い、市場メカニズムを通じた効率的な資源配分を阻害している。
- ②危険分散と短期的な収益追求を図ろうとして、いろいろな業種に進出して行き過ぎた多角化を行っており、自己の事業の内実化よりも系列企業の増加・拡大による領域拡張に力を注いでいる。このことは、自己の企業の能率の向上、高度な専門化、技術開発力の向上を妨げ、専門化による分業の利益を損なわせている。また、企業集団それぞれの過度な多角化は、重複投資による資源の浪費を発生させている。
- ③自己資本の後楯がなく、銀行からの借入金に依存して企業成長を図り、系列企業を増やしていくことは、企業の金融費用負担を増大させ、財務内容を悪化させる。悪い財務内容では、自己資本比率が高く財務内容の良好な外国企業と対等に競争していくことは難しい。(例えば、1986年においては、上位30位までの大規模企業集団に属する企業の平均自己資本比率は、製造業全体の平均自己資本比率の22%にも及ばない16%の低い水準にあった⁽²³⁾。)
- ④金融機関の与信が大規模企業集団に片寄っているため、大企業に比べて企業経営条件が厳しい中小企業の健全な発展が阻害されている。また、中小企業分野への大規模企業集団の参入は、中小企業を萎縮させ、韓国経済の長期的な成長基盤を弱体化させるおそれがある。
- ⑤大規模企業集団は、国民の負担の上で、政府の保護・支援を受けてき

たにもかかわらず、非業務用資産である不動産の保有⁽²⁴⁾に見られるような富の偏在や分配面の不平等といった問題を生じさせ、国民の反発を招いている。

こうした指摘に見られるように、大規模企業集団は、その優越した経済力を通じて市場メカニズムの働きを阻害させるおそれがあるばかりでなく、その安易な多角化や借入金に依存した不健全な財務内容により国際競争力の弱体化や経済の非効率を招来させ、中小企業の健全な発展をも阻害させ、結果として、経済の長期的な発展の基盤を損なわせてしまうおそれがあると危惧されている。また、大規模企業集団は、政府の保護・支援を国民の負担の上に受けてきただけに、その富の蓄積過程の正当性に対して強い疑念が持たれ、少数の個人への所有の集中が富の偏在、分配の不公平という問題を随伴させている。このように、大規模企業集団は、単に、韓国経済の効率性の確保といった側面から問題があるばかりでなく、富の蓄積過程それ自体や分配の公平性の確保といった側面からも問題があるとされている。その存在が社会的にも経済的にも広がりのある大きな問題となっているのである。それに、韓国経済の効率性の確保の側面だけについて見ても、大規模企業集団に対する経済力集中の問題は、単に公正取引法に基づく施策だけでなく、与信管理の強化に見られるように、金融、税制等の面からも総合的に対応していかなければ、解決できない経済政策上の大きな課題となっている⁽²⁵⁾。

また、最近では、大規模企業集団の大部分がそれぞれに専門化した事業領域を持たず、単なる事業領域の拡張だけのために多角化していることがとりわけ問題となっている。これには、1980年代後半の貿易収支黒字化がわずか4年で終り、赤字に転じることによって国際競争力の強化という問題に韓国経済が直面したことが関係している⁽²⁶⁾。そうした事業の多角化は、高度な専門化を妨げ、分業の利益を損なうばかりでなく、重複投資による資源の浪費を発生させ、国際競争力を弱めていると指摘されている。国際競争力を強化するためには、大規模企業集団がそれぞれの専門分野を持つことが必要で

あるとされ、そのためには、大規模企業集団が関連のない業種に進出して無理に系列会社を増加させないよう公正取引法による出資総額の制限を厳しくし、また、専門分野への特化を促すため、所有の分散や財務内容の健全化を図っている大規模企業集団の会社には出資総額の制限の適用を免除する特典を与える必要があるとされた。このため、1994年12月に公正取引法の改正が行われた。

4. 政府規制

韓国においては、政府主導の開発戦略により経済の急速な発展が図られたが、そのために、限られた資源を輸出の促進や重化学工業の育成に配分することになった。こうした特定分野への資源の重点的配分は、当然のことながら、政府が市場機能に介入し、民間経済部門の自由な活動を規制することにより実現された。このため、韓国では、市場機能を重視する政策に転換していくなかで、競争を促進するために、独占禁止法制を整備していくことは勿論のこと、この政府による規制も撤廃・緩和していくことが必要であった。韓国における規制緩和の取組みは、1980年代の末から始められるようになるが、独占禁止当局も積極的にこれに関与することになる。

韓国において政府規制がどのような状況にあったか、まず、趙炳澤教授他の「経済構造変化が産業組織に及ぼす効果に関する実証的研究」(1989年)⁽²⁷⁾からの引用により、概観してみることとする。

「1945年の解放後から60年初めの頃までは、植民地下における経済及び朝鮮戦争による経済的な荒廃状況下で、主として外国の援助により国民経済が維持された時期であった。この時期は、経済に関する制度や法規が整備されていない荒廃下において、政府規制は主として物資需給に対する統制的性格の規制が大部分であった。

1960年代初めに入るとともに、外国の援助の急激な減少と自立経済の達成

という経済目標に従って、経済開発のための政府の積極的な介入が始まり、政府規制が本格的に始まった。すなわち、62年から第1次経済開発5カ年計画が樹立・推進されるとともに、政府による個別産業の育成政策が展開され、それにより、外資導入に対する保証制度、輸出促進制度、外国為替管理制度、主要物資の需給安定のための制度等が積極的に実施された。その後、60年代末からは、戦略産業の集中的な育成のための産業政策が展開されるとともに、個別産業の育成のための法令が制定され、同時に、工業化による技能者の確保のための規制が強化された。この時期から、個別産業又は個別市場に対する制度的な参入障壁、参入規制、既存企業の保護又は既存企業に対する価格規制や生産能力規制が設けられた。

1970年代半ばからは、重化学工業の育成・政府主導による産業政策がより強化されるとともに、政府による政策金融の比重が増大し、特定業種に対して、特定事業者の選定、外国為替の配分、競争の排除、輸入制限等の競争制限的な制度的な政府規制がより強化された。

1980年代に入ってくると、経済成長による経済規模の増大に従って、政府主導下の成長政策の限界及び政府規制に対する批判の声が高まるとともに、政府の直接的な介入を止揚し、競争力を強化するための市場機能の確保等の政府規制を緩和するための政策的な転換が行われ始めた。」

この記述に見られるように、韓国においては、政府規制が、種々の産業政策の手段として特に1960年代及び70年代において民間経済部門の活動に対し課されてきたという特徴がある⁽²⁸⁾。このことについて、李奎億「公正去来政策と政府規制緩和」（1988年）は、「諸外国において、政府規制は、自然独占の性格を有する公益事業体を対象とする狭義の観点から、よく論議されてきたが、わが国においては、むしろ、産業政策の手段として、民間企業の自由な活動に干渉するものとして広く解釈するのが妥当であろう。」⁽²⁹⁾としていっている。つまり、わが国や欧米諸国においては、政府規制は、市場の失敗と関連してよく議論される非製造業の分野に見られるのであるが、韓国においては、そのような分野もさることながら、産業政策の手段として政府規制が用

いられたところから、製造業の分野においても広く及んでいることが理解されるのである。

次に、1980年代後半頃の韓国における政府規制の状況について見ると、韓国の全国経済人連合会が、韓国の製造業に関連する64の法律について調査したところによれば、政府の企業活動に対する規制は1013に及んでいることが明らかになっている。こうした規制のなかには、作業安全、公害防止等の非競争制限的な社会的規制が多く含まれていたところから、88年5月、独占禁止当局（当時、経済企画院の公正取引室）が、こうした規制を除外して競争制限を内容とした政府規制だけを対象にして調査を行った。それによれば、54の法律、89の業種について、表7のと通りの規制が見られた⁽³⁰⁾。独占禁止当局は、これらの規制のなかには、「競争の機会を制約し、或いは企業の自主的な判断に必要以上に関与する規定が少なくないとともに、目的の妥当性がある場合にも、過度に行政の便宜のために主として運用される事例がある」とするとともに、「経済開発の初期に幼稚産業の一時的な保護のために制定されたが、経済構造の変化により、その目的が消滅したか、又は現実的でない法令があるとともに、他の法との具体的な関連性の検討なく、必要に応じて立法化されることにより、同一事項が数個の法律により互いに相異なって重複規制される場合もある」⁽³¹⁾と指摘している。さらに、こうした長い政府の介入の結果、当該規制に関係する政府部門や業界において、市場機能の利点について十分な理解がなされず、競争制限的な思考方式や行政慣行が維持される状況が見られることも指摘している⁽³²⁾。

規制緩和の取組みは、1988年に独占禁止当局が中心となって始められ、ま

表7 法令による競争制限的規制の類型

(単位：業種数)

参入規制	価格規制	設備規制	地域制限	事業承認	形式・品質承認	その他
84	26	10	8	20	41	49

(注)経済企画院「公正去来便覧」(1989年6月)、355ページの表より転載。

ず、石油精製、酒類、海運、バス旅客運送などの競争制限的な要因の多い18業種について競争促進策の検討が始められた。90年には、規制緩和を重点的に推進するために首相を長とする行政規制緩和委員会が設けられ、独占禁止当局がこれに積極的に関与する形で政府全体により規制緩和が取り組まれることになり、同年には、酒類、海運等の20業種について、新規の生産活動の制限、販売地域の制限等の規制が縮小・廃止された。また、91年には、石油、自動車管理等の21業種について、給油所の距離制限の段階的廃止、自動車整備事業の新設基準の緩和等63項目にわたる規制緩和項目が策定され、実施された。

このようにして、規制緩和が推進され、結局、1992年12月末までに136項目の規制緩和項目について規制緩和措置が完了した⁽³³⁾。

注(1) 本章の韓国経済全体の紹介の部分は、主として、司空壹著（渡辺利夫監訳、宇山博訳）『韓国経済新時代の構図』、東洋経済新報社、1994年によった。

(2) 信州大学経済学部の金早雪講師は、「財閥と呼ぶ慣習があるのは、少数グループによる経済力集中が著しく、そのほとんどが所有と経営が未分離な同族的企業集団だからである。」としている（『韓国の企業と産業』、『アジア NIES 総覧』、エンタプライズ(株)、1989年、105ページ）。

(3) 韓国公正取引委員会「経済力集中の実相と公正去来法改正の方向」、1994年8月20日、7ページ。

(4) 前掲、司空壹『韓国経済新時代の構図』、67ページ。

(5) 韓国公正取引委員会及び韓国研究開発院『公正去来10年—競争政策の運用成果と課題—』、1991年4月、121ページ及び122ページ。

(6) 趙炳澤、呉雄鐸、金榮柱、任敬淳「経済構造変化が産業組織に及ぼす効果に関する実証的研究」、1989年6月、5～9ページ。

(7) 前掲、韓国公正取引委員会等『公正去来10年』、124ページ。

(8) 韓国公正取引委員会「公正去来年報1993年版」、1993年6月、86ページ。

(9) ただし、上位100位までの企業の資産占有率は、米国の場合49.1%（1985年）、カナダの場合52.2%であり、それらに比べると、韓国の場合は低い水準にあると見られるとしている（前掲、韓国公正取引委員会「公正去来年報1993年版」、86ページ）。

- (10) 李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」, 1988年7月6日, 5ページ。
- (11) 経済企画院「公正去来便覧」, 1989年6月, 130ページ; 韓国公正取引委員会「市場支配的事業者管理便覧 1993. 4」, 1993年4月, 32ページ及び前掲韓国公正取引委員会「経済力集中の実相と公正去来法改正の方向」5ページ。
- (12) 前掲, 韓国公正取引委員会「経済力集中の実相と公正去来法改正の方向」, 5ページ。
- (13) 大韓民国政府「第6次経済社会発展5年計画修正計画(1988~1991)」, 1988年, 38ページ。
- (14) 前掲, 李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」, 10ページ。
- (15) 前掲, 趙炳澤他「経済構造変化が産業組織に及ぼす効果に関する実証的研究」, 10ページ。
- (16) 前掲, 金早雪「韓国の企業と産業」, 112ページ。
- (17) 李哲松「韓国の企業集団規制の背景と法制」(『アジア経済』第30巻第1号, アジア経済研究所, 1989年1月); 62ページ。
- (18) 服部民夫「現代韓国企業の所有と経営」(『アジア経済』第25巻第5・6号, アジア経済研究所, 1984年5・6月), 132ページ及び136ページ。
- (19) 前掲, 李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」, 9ページ。
- (20)及び(21) 前掲, 韓国公正取引委員会「公正去来年報1993年版」, 81ページ及び87ページ。
- (22) 前掲, 李奎億「経済力集中の現況と公正去来政策」, 12~14ページ; 趙炳澤「韓国『独占規制法』の改正内容とその問題点」(『公正取引』, 1988年3月), 16~17ページ; 経済構造調整諮問会議「経済先進化のための基本構想」, 1988年10月, 106~107ページ。
- (23) 前掲, 経済企画院「公正去来便覧」, 132ページ。同ページにおいて, 上位30位までの大規模企業集団の平均自己資本比率は, 韓国の製造業全体の水準22%より低いのみならず, 日本24%, 米国48%, 西ドイツ32%等, 先進国はもちろん, 台湾の43%に比べても低い水準にあるとしている。ただ, 前掲, 韓国公正取引委員会「公正去来年報1993年版」(81ページ)では, 企業集団規制は, 企業に対して有償増資の実施, 内部留保の増加等を図らせ, その財務内容の改善に寄与しており, 1987年に指定された29の大規模企業集団の場合, 自己資本比率は, 同年4月の16.1%から91年末には21.1%に改善されてきているとしている。
- (24) 前掲, 司空壹『韓国経済新時代の構図』(187ページ)では, 「財閥は「非業務用」不動産保有によって巨額の利益を得ているとつねに非難を受けてきた。…財閥の大量の不動産保有によって不動産価格が急騰し, それによって巨額の利益を得たことには疑問の余地はない」としている。
- (25) 朴有光(経済企画院公正取引室長)「経済力集中緩和のための公正取引政策

- の方向」(『公正去来』第2号, 1989年12月, 8ページ)では、「経済力集中の形成が、各種の経済施策と企業の行態等により複合的に惹起されて来たところから、公正取引上の経済力集中抑制施策だけではこの問題を根本的に解決するのは難しいので、金融、租税、産業政策等の関連施策が有機的に連係され、総合的に推進されなければならないであろう。」としている。
- (26) 服部民夫「韓国「財閥」の所有と経営・再論」(『東京経済大学会誌』第188号, 1994年9月), 21ページ。
- (27) 前掲, 趙炳澤他「経済構造変化が産業組織に及ぼす効果に関する実証的研究」, 1989年6月, 127~128ページ。
- (28) 李奎億, Competition and Deregulation Policy in Korea, KDI/UNAP Joint Seminar on "Private Sector Initiatives," September 1989, seminar paper, p. 1.
- (29) 李奎億「公正去来政策と政府規制緩和」(『経済論集』1988年6月, ソウル大学校), 177ページ。なお, 同ページにおいて, 「60年代から, 実質的に大部分の産業にわたって参入障壁を制度的に構築し, 選別的な支援を行い, 時には共同行為を助長することもあった。」との指摘もある。
- (30)及び(31) 前掲, 経済企画院「公正去来便覧」, 1989年6月, 355ページ。
- (32) 崔鐘璨「産業政策と競争促進施策の調和」(『公正去来』創刊号, 1989年1月), 17ページ; 前掲, 経済企画院「公正去来便覧」, 355ページ。
- (33) 韓国公正取引委員会「公正去去年報1992年版」, 1992年6月, 33ページ及び34ページ並びに前掲, 韓国公正取引委員会「公正去去年報1993年版」, 52ページ。