

「ネオ行政国家」論：「現代行政国家」再訪

手島, 孝
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1897>

出版情報：法政研究. 55 (2/4), pp.125-142, 1989-03-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

「ネオ行政国家」論

「現代行政国家」再訪

手 島 孝

目 次

- 一 導入——「国家ファン・ド・シエークル」
 - 二 国家機能の行政化
 - 1 国政全般の計画化
 - 2 立法の行政化（法律の手段化）
 - 3 司法の行政化・政治化（司法と行政の相対化）
 - 三 行政機能の遠心化
 - 1 中央政府内において
 - 1—1 行政機関内において
 - 1—2 行政機関から他機関へ
 - 2 中央政府から地方政府へ
 - 3 政府から政党へ
 - 4 政府から社会集団へ
 - 5 政府から私人へ
- [以下続載]
- 国家システム内において
- 国家システムから社会システムへ
- 四 結論——「ネオ行政国家」

一 導入——「国家ファン・ド・シエークル」

「現代行政国家」に初めて探査行を試みたのは、この世紀もいまだ半ばをそう過ぎてはいない頃であった。⁽¹⁾ いま、ようやく世紀末を間近にふたたび訪れたそこは、もはや、かつてのままのたたずまいではない。

依然として「行政国家」の標柱は立ってはいいる。

たとえば、目下最新の時点(一九八八年)で、日本の行政学の水準を示すと見ても許されるであろう一テキストは、今日の国家を基本的に特質づけて、「行政国家」であると明示する。⁽²⁾ この術語そもそもの発祥の地と目されるドイツ⁽³⁾ ↓西ドイツ⁽³⁾にしても、現在なお、代表的な行政学教科書がその使用を踏襲する。⁽⁴⁾

別けても、四十年前ドワイト・ワルドーの著書名がこの表現の学界導入役を果たしたアメリカでは、その愛用振りは近年むしろ上向きの観すらある。かのワルドーの旧著がタイトルもそのままに改版され再登場した⁽⁵⁾ 一九八四年以降を一瞥しても、逐次、ジェリ・L・マショアの『行政国家におけるデュー・プロセス』⁽⁶⁾、「行政国家の正統性」と副題するジョン・A・ローアの『憲法を働かすために』⁽⁸⁾、R・C・チャンドラー編むところの大冊『アメリカ行政国家百年史』⁽⁹⁾、と陸続踵を接し、最後のものと同じ一九八七年には、行政学会の機関誌『行政評論』が、連邦憲法二百年祭と「アメリカ行政国家百年祭」を記念して、「アメリカ憲法と行政国家」を特集している。⁽¹⁰⁾

しかし、観察者にして少しでも注意深ければ、次いで直ちに気づかざるをえまい。「行政国家」なる表示こそ同じであれ、その実体は、世紀中葉に比べて、屈折と錯雑をとみに増し、明らかに変貌しつつあることを。

先取りして言えば、今世紀末における「現代行政国家」再探訪の紀行は、なお本質的には「行政国家」の大文脈

の中にあるとはいえず、随所に新たな現象と問題性の出来を見る、画段階的な状況⁽¹⁾の到来（「機関的行政国家」から「機能行政国家」へ、「単純行政国家」から「複合行政国家」へ）を結論するに至るであろう。すなわち、今や単に行政機関（狭義）が国政の機軸として重きを加える底の段階は止揚されて、広く国家機能全般が行政の属性を帯び始め（二所説）、それに伴い、一国家中枢としての一行政中枢にこれまで見られた一点集中のダイナミズムが、一転、拡散・多極化に変換しつつある（三所説）、ということである。

われわれが目の前にする「国家ファン・ド・シエークル」⁽¹¹⁾は、この意味で「ネオ行政国家」と呼ばれるのが正しいのではないか（四所説）。

この所見に導く論証、すなわち当の再踏査顛末記を、以下、順を逐って展開しよう。

註

- (1) 手島孝『現代行政国家論』（一九六九年）。同『行政国家の法理』（一九七六年）も、その延長線上にある。
- (2) 西尾勝『行政学』（放送大学教材、一九八八年）一三〇九頁。なお、ここでは、「現代国家の特質」としていちおう、一に「職能国家」、二に「福祉国家」、そして三に「行政国家」が挙げられるが、それぞれを説明して、「第一に、行政活動が飛躍的に膨脹したこと」、「第二に、行政活動の内容が質的に変化したこと」、「そして、第三に、立法院（＝議会）と行政府（＝内閣ないし大統領）との権力分立関係において行政権の優越化が進んだこと」としている（一三三頁）のであるから、これらが黙示的に広義の「行政国家」概念に包摂されていると見ても、強ち臆断ではなからう。
- (3) 参照、手島『現代行政国家論』四五頁以下。
- (4) Werner Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984, S. 116.
- (5) Dwight Waldo, The Administrative State, 1948 (New York: Ronald).
- (6) Do., 2nd ed. 1984 (New York: Holmes & Meier).

- (7) Jerry L. Mashaw, *Due Process in the Adm. St.*, 1985.
- (8) John A. Rohr, *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Adm. St.*, 1986.
- (9) Ralph Clark Chandler (ed.), *A Centennial History of the American Adm. St.*, 1987.
- (10) "The Am. Const. and the Adm. St.: A Symposium in Observance of the Bicentennial of the Const. of the U. S. and the Centennial of the Am. Adm. St.," *Pub. Adm. Rev.*, vol. 47 No. 1, Jan./Feb. 1987. この論文は「行政国家」を主題として、Richard J. Stillman II (Editor), "The Constitutional Bicentennial and the Centennial of the Am. Adm. St.," p. 4~8; Lawrence J. OTode, Jr., "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Adm. Dichotomy, and the Rise of the Adm. St.," p. 17~25. など、回誌の回生費終号 (vol. 47 No. 6, Nov./Dec. 1987) の中で、ターナーと「行政国家」をめぐり、論文や評論が掲載されている。——Terence R. Mitchell and William G. Scott, "Leadership Failures, the Distrusting Public, and Prospects of the Adm. St.," p. 445~52. など、また、Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Adm. St.," *Pub. Adm. Rev.*, vol. 48 No. 2, Mar./Apr. 1988, p. 606~11; Stillman II, "The Future of the Am. Const. and the Adm. St. After the Bicentennial: Some Reflections" (book review), *Pub. Adm. Rev.*, vol. 48 No. 4, Jul./Aug. 1988, p. 813~15.
- (11) 参照 R・ボワイエ『世紀末資本主義』(山田鋭夫ほか訳、一九八八年)。ちなみに、原著は Robert Boyer (sous la direction de), *Capitalisme fin de siècle*, 1986.

二 国家機能の行政化

「ネオ行政国家」出現の第一の契機は、「行政国家」の量的進行にある(ネオ行政国家をなお行政国家の大文脈に包

摂する所以）。

社会科学の意味における——換言すれば、社会現象を実証的に理性把握するための道具概念としての——「行政国家」とは、国家の運営に関わる第一次的政策の樹立（形成・決定）、筆者のいわゆる「擬制的公共事務」の作成、すなわち「政治」過程が、本来その規定の下にその所産たる政策ないし事務（と「本来的公共事務」）の管理・実施に任ずべく機構化された「行政」によって、かえって本質的に反規定を受けるようになる、そういう歴史的状况を術語表現したものであった。（その際、「政治」と「行政」とは、いずれも機能⇄構造の相互移行的両義に理解され、また、国家に関するこの型概念が有意となる歴史的段階としては、すぐれて、資本主義的職能国家ないし社会主義的計画国家への傾向性顕わな現代が念頭に置かれる⁽¹²⁾。）

ということは、人類社会の進展（↓統治装置の複雑化）に必然に伴った政治と行政の作用的・機関的分化を前提に、やがて両者が弁証法的融合に向かい、しかもこの事態が定義上制度的には前者に劣位するはずであった後者の説逆的優位において進む、という——この意味でいわば「国家機能の行政化」動向に特質づけられる——現代国家の謂に他ならなかった。

このような「行政国家」傾向が、すでに今世紀の初頭から後半にかけてに顕出したことは、つとに実証済みである。⁽¹³⁾いま、世紀末、くだんの趨勢はなお持続し、加速すらしつつある。ここに至って、国家機能の行政化「現象」は、国政全般の計画化、立法の行政化および裁判の行政化の三つの形において、とくに著しい。

1 国政全般の計画化

国家活動における行政上位の政治・行政融合を今日典型的に示すのは、プランニングの場をもってその最たるもの

とする。けだし、プランニングこそ今や国家作用中もつとも高度・高質の政策樹立方式となりつつあるといふべく、かつそこでは、従来そのようなものとして王座にあった立法（すなわち、仮言命題的強制規範としての法律の、点的な政治決断的定立）を吸収して、計画（すなわち、合理性を实效の担保とする可及的システマチックな目的・手段プログラム）の策定過程が立ち現われる結果、行政理性の支配が決定的となるからである。

すでに二十年以上前、『計画化の概念と論理』を論じた西ドイツの一経済学者は、無作為に抜き出した週刊新聞ディ・ツァイトのとある号（一九六五年三月二六日号）を繰って、その始めの七ページに四三回「プラン」の語を見つけたことを驚きまじりに報告している。⁽¹⁵⁾このひそみに倣えば、しかし、一九八八年の日本において、ある朝の日刊紙の片隅に次のベタ記事を見出しても人々はもはや驚かぬであろう。

10次5計など決定

政府は二十七日の閣議で、第十次道路整備五カ年計画（総投資規模五十三兆円）、第九次積雪寒冷特別地域道路交通確保五カ年計画（同七千四百億円）、第七次奥地等産業開発道路整備計画（同千九百三十億円）、第二次急傾斜地崩壊対策事業五カ年計画（同八千億円）の四長期計画を正式決定した。

新経済計画を閣議決定

政府は二十七日、首相の諮問機関である経済審議会（会長・平岩外四東京電力会長）が竹下首相に二十三日答申した『世界とともに生きる日本——経済運営五カ年計画』を閣議決定した。⁽¹⁶⁾「以下略」

右の新聞報道が伝える「経済運営五カ年計画」（対象期間昭和六三～六七）は、十次に及ぶ戦後わが国の中長期経済

基本計画（¹⁷）それらが、いずれも途中でオーバーライドされる運命を免れず、「装飾的」と半ば揶揄されて¹⁸実効の程また必ずしも疑問なしとしないとはいえず、フランスの「指示的」プランニフィカシオン体制と並んでアメリカ識者連の注目まで惹き¹⁹、かつ実質的に「歴代内閣の施政大方針」的性格をもったし、またもつことは争えまい）の系譜に正統に連なっており、しかも直前の中曽根首相がその独自の反「経済計画」的性向から「計画」の名称をことさら避けた²⁰のに対し、ためらうことなくこの名称を復活させている。

もつとも、その前内閣にしてからが、名称はともあれ発足早々閣議決定（昭和五八年八月）の経済基本計画（一九八〇年代経済社会の展望と指針）を皮切りに、市場開放のための行動計画^{アクション・プログラム}の作成（六〇年七月、首相を本部長とする政府与党対外経済対策推進本部が決定）、防衛庁中期業務見積り（いわゆる五九中業）の政府計画Ⅱ中期防衛力整備計画（六一―六五年度、六〇年九月閣議決定）への格上げ、第四次全国総合開発計画Ⅱ四全総（目標年次七五年Ⅱ西暦二〇〇〇年）の策定（六二年六月閣議決定）など、滔々たる計画化の大勢にはむしろ積極的に棹さしつつ国政指導を行ったことを、忘れてはならない。

この大勢が、ひとりわが国のみならず全世界的な問題であることは、第二次大戦後もこの点では他の先進資本主義諸国に遙か後塵を拝してきた、あのアメリカですら、近年とみに計画化への関心を高め（るを余儀なくされ）つつある事実²¹に注目すれば、思い半ばに過ぎよう。すなわち、一九八七年現在、大著『公共部門におけるプランニング——知識から行動へ——』冒頭の章で、著者ジョン・フリードマン（カリフォルニア大学ロサンゼルス校）は実に次のように証言しているのである。

「第一に、市場合理性の原則を熱烈に信奉している合衆国のような国においてさえ、多くのプランニング活

動がすべての関連ある領域レベル「ナショナル・レベル、ステート・レベルおよびローカル・レベル」で着手されている。⁽²¹⁾

世界でも稀にナショナル・レベルのプランニングを欠くとされたこの国にも、今世紀に入ってからは、第一次大戦のための産業動員、一九三〇年代のニューディール諸プログラム、第二次大戦の総力戦体制、戦後のマクロ経済的措置（一九四六年の雇用法）、五〇年代（すなわち、朝鮮事変および冷戦の期間）における国家安全・天然資源対策、六〇年代（ケネディとジョンソン）の「ニュー・エコノミックス」、PPBSおよび「偉大な社会」^{グレート・ソサエティ}諸プログラム、そして七〇年代になってニクソンの「新経済政策」と、間歇的ながら全国規模の計画化への動きはもはや見まがう方もなく、⁽²²⁾一九七六年にグレイアム・ジュニアが、その名も『計画社会へ向かって』なる一書において、

「そして今やニクソン以後、穏健な保守主義者たちも彼ら固有のプランニング関を越えた。『一九七〇年代が合衆国でプランニングを見るであろうことに、いま疑問はない。唯一の真に切実な問題は、如何なる種類のプランニングか、誰のためのプランニングかである』というマイケル・ハリントン「一九七二年」の約言に、付け加えることはほとんどない」⁽²³⁾

と記すまでに至った。

事実、八〇年代、レーガノミックスの異名で聞こえた「経済再建計画」^{プログラム}（八一年二月発表）も、レーガンの自由主義体質（減税、規制緩和、「小さな政府」⁽²⁴⁾）とは裏腹に、皮肉にも連邦計画体制強化の現実効果をもつものであった。

（この点、同時期におけるわが中曽根政権の右述——「行革」と民営化を標榜しながら、その実、計画化を推進する結果となった——政策運営と期せずして軌を一にする。）²⁵ けだし、デーヴィッド・E・ウィルソンが、すでに一九八〇年に、その著『合衆国公共政策におけるナショナル・プランニング構想』を結んでいみじくも述べたとおり、および、
そ、

「……持続する失業、世界的食料不足、頑固なインフレ、負担過重の福祉・社会諸プログラム、いよいよ汚染され発癌性を増す環境、国内の財政的不安定、中性子爆弾および巡航ミサイル、エネルギー・食料・住居の値上り、拡大する精巧な社会統制・情報のシステム、心理学およびマス・メディア的操縦技術、大規模だが実効のない諸制度、確信を欠く政治屋および不満を抱く市民」²⁶

の時代に、プランニングは絶対不可避であり、かついよいよ本質的たらざるをえないからである。

2 立法の行政化（法律の手段化）

計画を策定し実施する過程に、本来の、すなわち古典的・法治国家的意味での法律ないし法律制定（＝立法）が不可欠的に占める場はない。というのも、臨機応変、フィードバックの柔構造をもつ目的・目標・手段のプログラム・システムにかかわる前者にとって、後者のいわゆる「点的」（非システムの）で固定的強制規範化の手法は、そもそも基本的には異質で、必ずしも相なじまない。しかし、第一次的政策を形成し決定する「目的設定的」法律としてではなく、「道具的」法律としてならば、²⁶ 計画化の一手段に利用されえないわけではない。いや、むしろ活用されさえする。

現に、たとえば、八〇年代アメリカで前述のレーガン「経済再建計画」の場合、その実施措置の一環を成して、経

済再建租税法 (ERTA、一九八一年八月)、財政収支均衡法 (グラム・ヒラドマン・ホリングズ法、一九八五年二月)、一九八六年税制改革法 (同年一〇月) 等々、陸續制定されており、わが国でも、かつて新全総 (新全国総合開発計画、一九六九～七七年) を指標として作られた新法五〇件以上、改正法まで含めると二〇〇件以上と報告された⁽²⁸⁾、いま、策定されたばかりの四全総 (第四次全国総合開発計画、一九八七～二〇〇〇年) については、その実施に任ずる基本法として、実に準備計画のキー・ワードそのものを法律名に冠した——この点で異例・最初の——多極分散型国土形成促進法 (昭和六三年六月一四日法律第八三号⁽²⁹⁾) の成立を見る。

このような「法律の道具化」⁽³⁰⁾ は、立法が第一次政策決定方式として断然他を圧していた時代 (すなわち法治国家期) の法律に典型的な形式性 (≡抽象性・一般性) が「実質化」 (≡具体化・個別化) へ向かうこと——「自律的法律」から「連動的な法律」へ——でもあり、⁽³¹⁾ 政策決定方式としての二義化・副次化の意味における「立法の貶黜」にほかならないが、これは、国家がいよいよ実質的介入主義を強めざるをえない今日、計画化の過程に象徴的に頭われるだけでなく、国政のあらゆる場面に大なり小なり現象し進行する。在フイレンツェ・ヨーロッパ大学研究所による『経済政策の道具としての法律』 (一九八八年) に関する国際的共同研究が、このことを如実に検証している (ちなみに、そこに「経済」政策とは、「社会」政策をも包摂しうる広義の含意である⁽³²⁾)。

法律ないし立法の特殊化・細分化を意味する右「変性」は、当然、量的には、西ドイツで「法律の洪水」⁽³³⁾、フランスで「法律インフレ」⁽³⁴⁾、そしてアメリカでは「法律の爆発 (的增加)」⁽³⁵⁾ と呼ばれる法律急増の事態をもたらさずにはおかない。わが国の場合は、他方で廃止・失効も多く (法律の「新陳代謝」)、現行法律の件数は急増よりむしろ漸増というべきかとも思われるが、それでも、一九七四 (昭和四九) 年八月末からの十年間に差し引き三四件を加え、一九八四 (昭和五九) 年の八月末現在、一五一〇件に上っている⁽³⁶⁾。脱法治傾向を一特徴とする現代にとっては一見逆説的な

この現象（社会生活の「法律化」「³⁷法化」）は、その由って来る所以をさまざまに説明されるが、やはり、現代の介入主義的積極国家にあっていやが上にも増大する「道具的法律」の需用に、その主因を求むべきであろう。

こうして、法律は、今や法律以外の形式で講ぜられることますます多くなる一次的政策決定の下位、管理・実施のレベルへ、雪崩を打って滑り落ち始める。一次的政策決定を政治（目的）といい、それを承けての管理・実施を行政（手段）とする図式的用語法によるならば、これは、従来政治の場で主役であった立法の、技術的意味における「行政化」である。事実、この文脈で、西ドイツではつとに、いみじくも「処分法律」の出現と増加について語られてきたし、³⁹フランスの一研究者の如き、新時代の法律を実に「社会の社会学的な「意味での」行政（⁴⁰経営）」における「要素」と目してまできている。

3 司法の行政化・政治化（司法と行政の相対化）

⁴¹司法も「行政化」化する。もっとも、上述「立法の行政化」の場合が、すぐれて「立法の⁴¹貶黜」（ということとは、その政治性の低落）を意味したのに対して、いま「司法の行政化」の方は、以下詳説するように、むしろ「司法の昇叙」（ということとは、その政治性の向上）と換言するも可なのであるが。

もともと、筆者年来の持説「新行政概念」の文脈では、「立法」（すなわち、「一般的・抽象的法規範（法律）」の定立作用として）、「行政（政治的行政）」の前提たる政治過程に本来の座を占める）および——三権分立の意味における——「行政」（「本来の行政「理論的概念としての行政」」から「下」記の意味での司法を除いたもの）とトリオを組み、「近代自由主義下における歴史的な国家機能（「機関」）分類」としての実定制度的概念である「司法」は、「理論的意味での行政……に属するものであり、二次的政策決定の性質を持つ作用中、特殊のグループ……すなわち、一次的政策決定の所産たる

一般的・抽象的法(法律)を補完して個別的・具体的法を定立する種類の二次的政策決定のうち、特定人に刑罰を科する決定(刑事事件)および法主体相互間の権利・義務関係の具体的判定(民事および行政事件)「が」、人民の重要な利害に対するその直接かつ切実な影響性の故に、歴史的沿革的に、訴訟と呼ばれる慎重な特殊の手續の下に——したがって、裁判所と呼ばれる独立の特殊な機関の手で——行なわれることになり、この意味でその余のものと區別されるグループを形作るに至ったもの」にはかならない(過ぎない⁴²)から、それが、右「スイ・ゲネリス特種」性を薄めて、行政に再接近しても、さして、あえて異とするには足りぬかも知れない。しかし、今われわれが眼前にする再接近は、単なる本卦還りではなく、きわめて現代的ないしポスト現代的な(歴史的)動因に驅られたものであることに注目すべきである。

すなわち、もはや立法・行政を通しては掬(II救)い上げられず行政国家の大海にあわや溺れようとする個人や集団が、藁をもつかむ思いで司法に殺到、すがりつく結果、後者は、その「歴史的沿革的」本質ではあれ、訴訟、手續による法判断の埒を墨守していたのでは、文字どおり最後の訴え場所としての社会的期待を大きく裏切ることになりかねなくなってきたのである。ここに、司法の「訴訟」性と「法判断」性の緊急避難的な緩和がやむをえないものとなる。今日、司法の「行政」化の由って来る所以にはかならない。

司法の行政化は、先ず手續面に顕著である。この場面では、逆方向の両者近接すなわち行政の司法化(法的拘束の徹底)も、西ドイツの連邦行政手続法(一九七六年⁴³)に象徴的なように急テンポの展開が見られるが、他方、司法の側からも、重厚長大で小回りと融通の利かぬ「訴訟」構造を敬遠する形で(法的拘束からの離脱)、行政との相対化が進む。つとにドイツに始まり、わが国も驥尾に付する「訴訟の非訟化」現象はいわずもがな(前者「訴訟事件」は民事司法であるのに対し、後者「非訟事件」は民事行政である⁴⁵)、もともとの訴訟事件であっても、「調停」(わが国でいえば、民事調停

法および家事審判法第三章所定⁽⁴⁶⁾）や「裁判上の和解」（わが国でいえば、簡裁における起訴前の和解「民訴三五六条所定」と訴訟上の和解「民訴一三六条・一四四条一号・二〇三条所定」）の方法で厳格な司法手続を蟬脱しようとする傾向が強まる。「今日、紛争解決方法として、和解ないし調停が、判決と並んでふたつ大きな柱となっていることは何人も否定することができないものと思われる⁽⁴⁷⁾」なかならず和解は、西ドイツや、そして特にアメリカでも盛行の一途にあるといわれ、わが国にあっては、近時「弁論兼和解」（ないし「和解兼弁論」）なる問題的審理方式——訴訟手続と和解手続の馴合?!——すら、にわかにクローズアップされ始め⁽⁴⁹⁾、しかも第一線の民事裁判官たちによって「弁論兼和解の活用」および「和解的解決の積極的活用」が強く推されるまでになっている。

しかし、司法の行政化が真面目を呈するのは実体面においてである。すでに、訴訟の非訟化はもとより、調停や和解の利活用の急増にしても、いずれもひとり手続的にとどまらず、むしろすぐれて内容的に（≡判断基準について）法的羈束を免れようとするものであった。事案の解決を規範的合法性の硬直によりは事宣的的性の柔軟に俟つこの趨向は、依然訴訟手続に則る本来の司法（判決）の場合にも滲透せずにはいない。すなわち、伝統的司法（法の宣言）の枠を超えた役割を期待されるいわゆる「現代型訴訟」の着実な増加⁽⁵¹⁾とともに、裁判所はますます、利益衡量⁽⁵²⁾の形で「法」判断ならぬ「公益」判断（「公共性」「公の利益」「公共の福祉」の類の一般条項の決断的解釈運用）によって結論を下すことを迫られる。もっぱら規範論理によるべきであった司法判決と、便宜裁量を本質とする行政決定との内容的区別は、かくて、手続的相互接近と相呼応しつつ、前者の後者への還元⁽⁵³⁾の方向で急速に暈けつつある。

そして、このような実体的意味における司法の行政化は、司法が以前は例外的に憲法裁判（憲法裁判所）制または「司法審査」制形式で有してきた政治性（二次的政策決定⁽⁵³⁾）性を、通常民事事件についても、いわんや行政事件についてにはなおさら、大きく強化し常態化するよう働くであろう。『新アメリカ国家』（一九八七年）の共著者たちが

「司法政治」⁵⁴の出現に触れているのも、また宜べなるかなといわねばならない。

註

- (12) 参照、手島『現代行政国家論』および『行政概念の省察』。
- (13) 参照、手島『アメリカ行政学』（一九六四年）二二～二四頁・九六～九九頁・一八〇～二頁、『現代行政国家論』九七頁以下。
- (14) 参照、手島『憲法学の開拓線』（一九八五年）一七五～六頁。
- (15) H. Chr. Rieger, *Begriff und Logik der Planung*, 1967, S.1 Anm.4.
- (16) 西日本新聞一九八八年五月二八日朝刊二面。
- (17) その系譜を一覧表示すれば次のとおりである。
 - ① 経済自立五ヶ年計画（昭和三〇年一月鳩山内閣策定、対象期間昭和三一～三五年度）
 - ② 新長期経済計画（三二年一月岸、三三～三七）
 - ③ 国民所得倍増計画（三五年二月池田、三六～四五）
 - ④ 中期経済計画（四〇年一月佐藤、三九～四三）
 - ⑤ 経済社会発展計画（四二年三月佐藤、四二～四六）
 - ⑥ 新経済社会発展計画（四五年五月佐藤、四五～五〇）
 - ⑦ 経済社会基本計画（四八年二月田中、四八～五二）
 - ⑧ 昭和五〇年代前期経済計画（五一年五月三木、五一～五五）
 - ⑨ 新経済社会七ヶ年計画（五四年八月大平、五四～六〇）
 - ⑩ 一九八〇年代経済社会の展望と指針（五八年八月中曾根、五八～六五）
- (18) 渡辺経彦・筑井甚吉『経済政策「現代経済学9」』（一九七二年）七五頁以下。
- (19) Otis L. Graham, Jr., *Toward a Planned Society*, 1976, p.292～4.

- (20) 参照、朝日新聞一九八三年一月四日朝刊九面「白紙還元の新経済計画」、西日本新聞一九八三年一月九日朝刊七面「首相の一声で『成案』全面破棄」。ちなみに、「一九八〇年代経済社会の展望と指針」は、その冒頭（「基本的役割」の節）において、「我が国は、自由な競争を基本原理とした市場経済を基調としている。こうした前提の下に作成される経済計画は、経済社会の全分野を詳細に規定したり、厳格にその実施を強制するものではない」と説き始め、「その基本的役割は、①望ましく、かつ、実現可能な経済社会の姿についての展望を明らかにすること、②中期にわたって政府が行うべき経済運営の基本方向を定めるとともに、重点となる政策目標と政策手段を明らかにすること、③家計や企業の活動のガイドラインを示すこと、にある」として（このくだりは、次の「経済運営五カ年計画」にも、ほとんどそのまま引き継がれている。ただし、最初の四三字が「市場経済を基調とする我が国において、」と簡略化されていることに注意。——経済企画庁編・大蔵省印刷局発行「一九八〇年代経済社会の展望と指針」一頁、『世界とともに生きる日本—経済運営五カ年計画—』四八頁）、「今日、我が国経済社会は大きな転換期に直面しており、将来には流動的な要素も多い。このため、今回の計画は、その内容を不確実性と事態の変化に弾力的に対応しうるようなものとしており、こうした性格をより明確化するため『一九八〇年代経済社会の展望と指針』という名称とした」と述べている（同上二頁。これに対応する部分は「経済運営五カ年計画」にはなく、代りに、「我が国経済は世界に大きな比重を占め、多くの課題を抱えつつ、二一世紀を間近に控え転換期にさしかかっており、従来以上に中長期的な指針を必要としている」という文章を承ける形で、「経済計画の策定は、政府においてこのような指針を検討する上で、最も重要な機会である」との認識が示されている、同上四八―九頁）。
- (21) John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, 1987, p. 29.
- (22) 参照、Graham, *op. cit.*, p. 1 ff.; David E. Wilson, *The National Planning Idea in U. S. Public Policy*, 1980, p. 25 ff.
- (23) Graham, *op. cit.*, p. 304.
- (24) 参照、丸茂明則『アメリカ経済—再活性化は成功するか—』（一九八二年）とくに二六一―一九三頁、石崎・佐々木・鈴木・春田『現代のアメリカ経済』（改訂版一九八八年）、経済セミナー増刊『アメリカ経済白書'88』（一九八八年）所収「大統領の予算メッセージ」（とくに七一―六頁「計画に従った必要な改革」）。

- (25) Wilson, op. cit., p. 316 f.
- (26) Instrumental law の目的は Terence Daintith (Ed.), Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches, 1988, p. 13, p. 17.
- (27) 参照 丸茂・前掲書、石崎他・前掲書二九頁以下、『アメリカ経済白書88』六六頁、東大社研編『転換期の福祉国家・上』(一九八八年)七七一―二四頁など。
- (28) 参照 手島「計画の真贋―三全総を鑑定する―」(『都市問題研究』三〇巻一号、一九七八年)二―三頁。
- (29) 参照 野村隆「多極分散型国土形成促進法解説試論」(『自治研究』六四卷六―八号、一九八八年)。
- (30) Instrumentalization of law, legal instrumentalism の目的は Gunther Teuber (Ed.), Dilemmas of Law in the Welfare State, 1986, p. 4, p. 5 f.
- (31) Materialization of formal law (形式法) autonomous law → responsive law の目的は Teubner, op. cit., p. 4.
- (32) Daintith, op. cit., p. 6.
- (33) Gesetzesflut の目的は Teubner, op. cit., p. 3; Klaus-Michael Groll, In der Flut der Gesetze, 1985. (Groll, op. cit., S. 17 など)「法律ハンペン」Gesetzesdchungel の語の原(原) Klaus von Beyme, Der Vergleich in der Politikwissenschaft, 1988, S. 118 などには「立法をよむ法の伸長」は世界的現象であり「立法のオートプニットは大抵の国でエラスチックに増大してきた。」
- (34) Inflation juridique の目的は 参照 Daintith, op. cit., p. 4.
- (35) Legal explosion の目的は 参照 Teubner, op. cit., p. 3.
- (36) 参照 西日本新聞一九八四年一〇月一日夕刊五面「法令ただ今五七四六件―きまぐれ法の目」。Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. 1987, S. 734 などには「一九八一―八二年の西ドイツにおける現行の連邦法律の総数は約一六〇〇と推定されており、期せずしてわが国に近似してらるゝのが興味深い。」
- (37) Juridification (jurification), legalization, Verrechtlichung の目的は Teubner, op. cit., p. 3 et passim; Daintith, op. cit., p. 4 et passim.

- (38) Otto Rudolf Kissel, Gibt es zu viel Gesetze? FAZ v. 26.9.1978, S. 6; Groll, op. cit., S. 15 ff. ちなみに Dr. キッセルは当時フランクフルト高裁長官、Dr. グロールは一九四五年生まれの弁護士。
- (39) Massnahmegesetzについては、手島『現代行政国家論』三七九～八〇頁および『行政国家の法理』六八頁。
- (40) 参照、Teubner, op. cit., p. 5.
- (41) 「司法」と「裁判」の異同につき、参照、佐藤幸治『現代国家と司法権』（一九八八年）三一頁以下。
- (42) 手島『行政概念の省察』（一九八二年）四六～八頁。なお、好意的言及として、佐藤・同右二三頁以下。
- (43) その実施一〇年間の実態につき、Ferdinand Kopp, Zehn Jahre Verwaltungsverfahrensgesetze. Anspruch und Wirklichkeit—eine Bilanz, Die Verwaltung 20 (1987) S. 1～28.
- (44) 参照、新堂幸司『民事訴訟法・第二版』（第七刷一九八八年）一五頁以下、三ヶ月章『民事訴訟法研究・第五卷』（一九七二年）四九頁以下（「訴訟事件の非訟化とその限界」）。
- (45) 兼子一『新修・民事訴訟法体系—増訂版—』（一九六五年）四〇頁「頭柱二二」。
- (46) 萩原金美「調停理論の再検討」（講座・民事訴訟①）一九八四年二五三～八八頁の註一四（二六〇頁）によれば、昭和五六年（一九八一年）度における第一審訴訟新受件数に対する調停新受件数の割合は、一〇〇対七〇・五である。
- (47) 佐々木茂美「大阪地裁の審理の充実方策案」（ジュリスト九一四号、一九八八年八月一～一五日）六八頁。
- (48) 参照、ジュリスト同右七七頁および九〇頁、後藤勇・藤田耕三『訴訟上の和解の理論と実務』（一九八七年）一〇二頁以下・とくに一二三頁および五三頁以下。
- (49) 参照、ジュリスト前掲二二頁以下。
- (50) 同右三三頁（「民事訴訟の審理を充実させるための東京地方裁判所の方策案—昭和六二年四月」第二本論の五と六）。なお同右三六頁（同じく大阪地裁の方策案第二各論の九）。
- (51) 参照、田中成明「現代における裁判の機能の拡大」（公法研究四六号、一九八四年、九〇～一〇三頁）九二頁・九五頁、同「裁判の正統性」（講座・民事訴訟①）八五～一一四頁）一〇七頁以下。
- (52) 参照、水本浩「法解釈における利益考量論の意義」（月刊法学教室二〇〇号、一九八九年一月、八六～七頁）。
- (53) 手島『行政国家の省察』四八頁。

(15) Louis Galambos (Ed.), *The New American State: Bureaucracies and Policies since World War II*, 1987, p. 175. 『ニュー・アメリカの官僚制と政策』、1987年、175頁。

(未完)