

## 行政・行政国家・対行政国家的法理：『現代行政国家論』のための反批判と再省察

手島, 孝  
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1678>

---

出版情報：法政研究. 41 (3), pp.46-83, 1975-01-31. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

## 行政・行政国家・対行政国家的法理

### 『現代行政国家論』のための反批判と再省察

手 島 孝

緒 言

第一節 三度び行政概念の新構成について（以上本号）

第二節 行政国家論に関して

第三節 対行政国家の諸法理をめぐって

緒 言

上梓とともに本は著者から独り立ちし、固有の生命と運命をになう。それは今や、それ自らの書かれたところ、そこから読み取られる論理に従ってのみ、理解され評価される定めを甘受しなければならぬ。かくて、その書に投げられる批評に著者が一々弁明にしゃしゃり出るのは、およそ未練至極の所業わぎといふべきかも知れぬ。"書物そのものをして答えしめよ!" しかし、現実には直接討論や反省はできぬ生みの子に代わって、いわれなき論難は駁し、聴くべき批判には耳を傾けるのは、やはり生みの親としての著者、わけても学をもって世に仕える彼の、当然負うべきアフター・ケア的な社会的・学問的責務であらう。

かの「大学紛争」のさ中に拙著『現代行政国家論』が送り出されて（一九六九年三月、勁草書房発行）、はや六年に近い星霜をけみした。いま、ようやく初版の在庫切れを見た機会に、この間さまざまの形で各方面から同書に加えられてきた批判（山崎克明によれば、「本書は、その扱う主題の問題性の故に、そしてまた、その立論の大胆でポレミッシュな性格の故に、広く行政学界・公法学界に大きな波紋を投げてきた」という）を一括取り上げ、ここに反批判と自己省察を試みることによって、著者として右の義務のなにかでも果たすことにしたい。もっとも、拙著中第一章（行政の観念）のみに関しては、すでに一二の論稿で付随的にそのような作業に着手するところがあったが、以下においては、そこでの所説をも適宜再述しながら、この書に対する現時点での——諸批判に触発された——自己再評価が総合的に展開されるであろう。<sup>(3)</sup>

(1) 山崎克明「書評・手島孝『現代行政国家論』」（日本行政学会編『行政計画の理論と実際』〔年報行政研究9〕一九七二年三五六～三六四頁）三五六頁。

(2) 手島「行政法理論の動向と行政学——関連して再び行政概念の新構成Vについて」（本誌三六卷二～六合併号一九七〇年四八九～五二五頁）、なかんずく、その第二・三（五一九～五二五頁）。同「A書評V足立忠夫著『行政学』」（日本行政学会編『政策決定と公共性』〔年報行政研究10〕一九七四年三〇九～三一六頁）、なかんずく、その四（三一五～三一六頁）。

(3) これまで手島による論稿のすべてがそうであったように、ここでも、文中、敬称・敬語の類は一切省略した。周知のとおり、これは欧米の学術論文にあっては確立された慣行といつてよく、それには、論述・議論の対人的客観公正性<sup>ザハリヒカイト</sup>を担保する上で十分の理由とメリットがあると思われるのである。わが学界で今日なお往々見られるように、外国の学者は呼び捨て、日本の学者に対しては敬称・敬語つき——しかも相手如何で微妙な差等をつける——というのは、何とも奇妙な風習——分析・解釈の興味を大いにそそられる閉鎖社会的奇習——というほかない。

## 第一節 三度びへ行政概念の新構成について

一 “本来的および擬制的公共事務の管理および実施”としての行政  
拙著の刊行直後、『日本読書新聞』紙上に小島昭の批判的書評が出たが、その前半部では本書につき次のように紹介されている。

「経済の高度成長がつづくなかで、機動隊によるデモ規制から医療保険にいたるまで、国の行政は、質量ともに著しくその守備範囲を拡大した。そして、これらの行政にかかる意思決定の大部分は、体制のミドル・マネージメントたる行政官僚の手に実質的に握られていることは、折にふれ経験の教えるところである。国民主権と議会制民主主義という憲法上のタテマエにもかかわらず、このような実態を備えた国家を『行政国家』と呼んでいる。

この『現代の巨獣』に対して、政治学、行政学、憲法学、行政法学がそれぞれの理論的武器をもって解明を試みているが、その概念装置には、いずれの学問領域にも連動しうる共通項が欠けており、行政国家概念の理解に亀裂を生じていることは否みがたい。

本書は、とくに、「行政学と行政法学の不毛な相互疎外」に対し、双方に連動する新たな概念装置を導入することによって両者に架橋することを企図したものであり、あわせて、西ドイツの憲法規範と憲法実態の背離の解析を通じ、行政国家がもたらす体制的危機の実態と、それに対する救済手段としてのオンブズマン制度や行政聴聞の法理を検討したものである。そして、はしがきは、「本書は、……現代国家の生理および病理の解剖所見であり、それに基づく市民的民主主義破産の申立書である」とあり、著者のなみなみならぬ野心と自負のほどがうかがわれる。

著者が本書で提起した行政国家概念は複眼的であり、一方は現代資本主義国家（＝議会制民主主義国家）における行政国家像を、他方では、階級抑圧国家死滅後のレーニンのいわゆる『プロレタリア国家』ないし『半国家』を想定した射程距離の長い概念である。それとともに、現代行政学や行政法学にとっても有効な概念たらしめようという大変野心的なものである。

現代行政国家に関する著者のシェーマを解く鍵は、その「行政概念」にある。すなわち、行政事務を本来的公共事務と擬制的公共事務に二分することによって行政概念をそれぞれA本来的行政VとA政治的行政Vとに分ける。本来的公共事務とは、社会成員の全体もしくは大多数の利害にかかわるものとして「本来的に」公共的なものであり、擬制的公共事務とは、もともと社会の一部のみの利益にかかる事務が、政治過程を経て公共的なことを「擬制された」事務であるという。<sup>(1)</sup>

このA行政概念Vは、日本行政学会編『年報行政研究9』における山崎克明の丹念綿密な書評によっては、さらに拙論に即して、左のごとくきわめて正確に要約される。

「著者はまず『「行政」の社会的意義ならびに「行政国家」と指称されるべき現象の的確な把握』を可能ならしむべく、かくてまた、既存の諸行政概念の『止揚を志し』て、『行政概念の新構成』を試みる（第一章）。そこでまず在来の諸概念の精力的で鋭い『批判的検討』がなされる（第一節）。著者はしかし既成諸概念はいずれも『有機的全体』（シュタイン）としての行政像を概念的に表象』することには成功していないと論断し、ここに自ら『行政の本質的概念』を提示する（第二節）。そしてそれを「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」と規定する。ここに『公共事務』とは『社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものとしてその負担において行わなければならないことを社会的に正当化された事務』、うち『本来的公共事務』は『事物の本性から公共的であるもの、したがって、いわば公共的たることの社会的合意が先験的に存在し、公共事務たることが何びとにも明瞭に認識されうるもの』（自然的・実質的・非政治的ないし共同社会的公共事務）、『擬制的公共事務』は『政治過程による一次的政策決定を経て公共事務たることを擬制されたもの』（人為的・形式的・政治的ないし利益社会的公共事務）をいう。なお、ここから、行政は『本来的公共事務に関するいわば本来的行政と擬制的公共事務にかかる政治的行政』とに分類されうる。次に『管理』とは『実施に必要な諸条件を準備する過程』で、それは『二次的政策決定、企画、組織管理、人事管理・予算管理・物品管理、指揮・伝達・調整、管制』という一連の機能より構成される。著者は新概念についてこのように説明し、その有効性を各方面から『立証』してみせるが、それがことに『現代行政をめぐる最大の問題の一つ』というべき「行政国家」現象について、その本質把握に大

「大きく寄与する」ことが強調されるのは、著者の新概念構成の動機を想起すればむしろ当然であろう。<sup>(2)</sup>

すでに前年（一九六八年）本誌を舞台にはじめて世に問われ、<sup>(3)</sup>『現代行政国家論』の導入部第一章を構成することとなった△行政概念の新構成▽は、その後、一九七〇年のやはり本誌掲載論文「行政法理論の動向と行政学——関連して再び△行政概念の新構成▽について」で「若干の補足ないし補正<sup>(4)</sup>」を加えられはしたものの、大筋においてはほぼそのまま、今日なお依然として妥当性を主張されるであろう。最近のスタンダード・ワーク『行政学』において足立忠夫は、「現代の如き行政国家的現象のもとにおいて、行政をいかに概念づけるか」という「われわれのまず第一に探求すべき問題」への回答として、辻清明の「いわゆる機能的行政概念」に並べて手島の新行政概念を挙げ、次のような積極的評価を下している。

「……辻および手島の行政概念は、もとより、現代国家において行政が果しつつある価値に対する認識において、若干の相違がみられるが、しかし、それにもかかわらず、右の二つの行政概念は、多元的に対立する社会的利益を表見的にせよ公共事務ないしは公益にまで調整統合し、それを政策として形成する過程、すなわち、いわゆる政治過程と、それらの政策の目的や内容を効果的に実現する過程、すなわち、管理過程の両側面より、行政に肉薄しようとする点では一致するとみることができよう……。より端的にいえば、現代行政ないしは現代行政学は、こんにちにおける公益の形成過程と管理過程の諸特質と両者の関係を説明することから出発し、さらに、この二つの過程に生起する諸問題を論じなければならないことにおいては一致する。かくて、現代行政学の諸問題を論ずべき本書も、それにしたがわなければならないことになる。<sup>(5)</sup>」

もつとも、新行政概念に対しては、右のほか好意的な見方もないではないが、<sup>(6)</sup>有力な全面的賛成論は未だ現われず、これまでけつして少くない批評はおおむね反論であり疑問の提起である（右掲足立の文章も、辻説に対する場合には見られない「疑問」——それへの反批判はすでに別稿で略述したが、<sup>(7)</sup>さらに本稿でも後述——によって前置され

ている）。しかし、以下逐一検討を進めてゆく間に明らかとなるであろうように、浴びせられたもろの「批判」はいずれも、あるいは誤解か、さもなくば十分の根拠をもって論駁可能のものと思われるのである。ただし、それらとの対決を通して、所説の深化・精密化への貴重な示唆と機会が一再ならず与えられたことは、ここに感謝とともに附記しておかねばならない。

ところで、新行政概念の眼目は、いうまでもなく「公共事務」の独自の把握、すなわち「本来的」と「擬制的」という二元的「公共事務」概念構成にある。拙論に対する批判攻撃の矢がこの的にさ、さらのごとく集中するのも、またけだし当然であろう。それらは、①二分法そのもの、ないしそれによって構成される全体としての「公共事務」概念に向けられたものと、②もっぱら「本来的公共事務」の観念を槍玉にあげるもの、とに二大別でき、さらに前者①は、(a)非歴史的・観念論的との非難、(b)現実的区別困難性の指摘、(c)および形式的に過ぎるといふ批判に、また後者②は、(a)本来的公共事務の実在なし認識可能性に対する懐疑、(b)当該観念のイデオロギー的危険性への言及、(c)および手続的には本来的公共事務も擬制的公共事務と等質ではないかとの疑義に、それぞれ細分類されよう。これらを順次俎上に載せてゆく。

なお、本来的公共事務と擬制的公共事務の別を、「比較的議論にならないもの」と「比較的議論になるもの」の区別に相対化したり<sup>(8)</sup>、「技術的裁量」と「政治的裁量」の対比に類縁づけたり<sup>(9)</sup>、さらには片岡寛光のように、「手島孝教授が本来的公共事務とされておられるものは、おそらくこれに相当するであろう」として、「ハーバーマス〔が〕：秩序機能 (Ordnungsfunktionen) と呼んでいる」「社会の基本的な意思決定のルールの設定や、治安秩序の維持、司法、徴税、外交など」を挙げたりする<sup>(10)</sup>のは、拙論了解への善意の努力は大いに多とするも、遺憾ながら手島の真意をとらえるものではない。そのことは、次項以下の論述の間に自ら明らかとなろう（結論を先取りして略言しておけば、

問題の種別は単なる量的違いに還元しえぬ質的差を含んでおり、また二種類の行政裁量は——技術的裁量は本来的行政に、政治的裁量は政治的行政に多く結びつくとはいえ、二次的には逆もまた真であつて——必ずしも“本来的”と“擬制的”に正確に対応するものではなく、片岡が「おそらく」との留保付きで述べているところも——ハーバーマスのいわゆる「秩序づけ機能」には擬制的公共事務「政治的行政」も含まれているし、本来的公共事務「本来的行政」は彼のいう現代の「形成機能」〔Gestaltungsfunktionen〕の中にも見られるので——<sup>(11)</sup>当つてるとはいいい難い。

(1) 小島昭「手島孝著『現代行政国家論』・市民的民主主義破産の申立——非歴史的な“公共事務”の二分法」(『日本読書新聞』四四・八・一一第五面「学術・思想」欄)一～二段。

(2) 山崎・前掲書評三五七頁。

(3) 手島「行政概念の新構成——同時に、行政学と行政法学の統一観念として——」(本誌三五卷二号一九六八年二頁以下)。

(4) 本誌三六卷二～六合併号五一～五一九頁。

(5) 足立忠夫『行政学』(一九七一年)二〇〇～二〇一頁。

(6) たとえば、岡部史郎『行政管理論』(一九七一年)二二～二三頁は、「行政の定義に関する諸学説」として『現代行政国家論』の八分類を紹介、続いて「手島説」なる小見出しの下で次のように述べている。——「手島教授は、これらの行政概念に関する学説のいずれにも満足せず、公共事務には、本来的性格のものと、社会的環境の変化により擬制的に公共事務として取り扱われるものがある事実に着目して、行政に、『本来的および擬制的公共事務の管理および実施』という定義を与え、この定義をもって、行政を対象とする諸学問に対して、行政についての統一的映像を与えることができるとしている。」「これで見ても、行政の多義的なとらえ方は驚くべきもので、手島氏の望むように早急にその統一的概念を形成することは容易でないと思われるが、私自身としては、蠟山教授のいわれるように、行政における『統治の機能性』に着目して、『統治過程に含まれる公共事務の管理および実施』というように行政を理解していききたい。」(ただし、「社会的環境の変化により」云々というここでの「擬制的公共事務」の理解には問題があるし、結論として挙げられている行政の定義(?)も、「統治過程」ないし「統治過程に含まれる公共事務」の説明抜きでは十分意味をなさぬであろうし、



かりに一応それらの表現を常識的意味に受け取るとしても、全体として「本来的公共事務の管理・実施」——政治のコンテキストに取り込まれそれを正当化する機能を営むことはあっても、もともとは政治から自立的な性質の「本来的行政」——まで本質的に包摂しうる理論的概念規定とはなりえていないように思われる。）

また一瀬智司「『行政と経営』概念の異同に関する若干の考察——公経営研究発展のために——」（『現代経営学の課題』〔中村常次郎先生還暦記念〕一九七四年八九～一〇二頁）九六～九九頁は「手島教授の行政概念の新構成」を取り上げ、「手島教授によって提示された行政概念は、本来的公共事務（業務）に関する本来的行政と擬制的公共事務（業務）にかかる政治的行政に区分し、目的としての公共性に対し、手段としての権力性が行政に特徴的であるとしている点、および公共事務（業務）という目的、内容を捨象し、過程として、すなわち所与の事務（業務）の管理・作業（実施）の過程として観察した場合、行政は社会的技術（社会工学的）の体系としてみられる、とする点、行政学に政治学や法学または経営学と異なった独自性をあたえるところに、とくに経営概念との関連で経営学と共通するものを示唆しているなど、その考察の精密さの点で高く評価さるべきであると考へる」と結んでいる（九八～九九頁）。（もつとも、後述四の批判的所見がこれに先立つ。）

行政法の分野では、杉村敏正『全訂・行政法講義・総論（上巻）』（一九七二年）一一頁が、行政概念の積極説に触れた註記（一〇～一一頁の註③）への新版追加として、今日のわが行政法における行政とは「国家（および公共団体）による本来的および擬制的公共事務の管理・実施で、司法を除いたもの」であるとする手島の「新積極説」（本誌三五卷一頁二八頁、『現代行政国家論』では三五頁）に——何ら評価を加えることなく——言及している。

(7) 手島「八書評」足立忠夫著『行政学』（前掲）三一五～三一六頁。

(8) 一九七四年一〇月一四日、日本行政学会学術大会（於専修大学）における阿利莫二の課題報告中の発言。ただし、新行政概念を「批判」する趣旨ではないとのことであった（手島の質問に対する回答）。

(9) 杉村敏正のコメント（手島宛て私信による）。「行政裁量における技術性と政治性」ないし「技術的裁量概念と政治的裁量概念」に関するその所説については、杉村「行政裁量」（『現代の行政』〔岩波講座現代法4〕一九六六年）六九～七一頁、七四～七六頁、七八～七九頁。

(10) 片岡寛光「公共性と選択」（前掲『政策決定と公共性』所収）三九頁。

(II) ちなみに、片岡・同右は、Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962, S.157 を引いて、「『ハーバーマス』が指摘しているとおり、市民社会に属する問題としての公共の概念は、国家と社会の区分を基礎に、私的なるものとは明確に区別されて存在していた」としているが、ハーバーマスの同書該当ページには——またその他の箇所にも——、「市民的公共性は、国家と社会の間の緊張の場で展開されるが、しかし、それ自らは依然、私的〔民間〕領域 (privates Bereich) の部分たるにとどまる」とはあるが、片岡所述のような文意は見当らない。なお参照、細谷貞雄訳『ハーバーマス・公共性の構造転換』(一九七三年)、とくに一九七—一九八頁。

## 二 “本来のおよび擬制的公共事務”の概念

“非歴史性・観念性”および“区別の困難性”批判に対して

まず、上述①の(a)および(b)の批判については、すでに発

表の二論稿で反批判済みである。

すなわち、小島は上記書評の後半部において、手島の「行政ないし公共事務の概念、とくに二分法が非歴史的先験的に措定されて」おり、「歴史的事実が無視されたり」「非論証的な比喻がおこなわれるなど、その観念論的性格は覆いがたい」こと、その結果「具体的事例」に即しての「この区別の現実的困難性を認め、それが制度上の種別というよりも理論上のものであるといわざるをえない」こと、かくてその行政法学的有効性には疑問があり、行政学上も「A政治・行政二分論」を装いを変えて登場させるものではないかという疑念を禁じえない」ことを論じ、<sup>(1)</sup>足立もその教科書の先述箇所で、「たしかに、この行政概念は、かれの説く如く、現代行政のもつ公共性、政治性、権力性、技術性といった諸特質を浮き彫りにする点において、教示されるべきがきわめて大きい」が、「けれども、強いて難をいえば、本来の公共事務と擬制的公共事務とを区別する基準は理論的には一応納得できるとしても、われわれの日常生活において行政として迫ってくるものを現実的に右の二つのカテゴリーに区分するばあいには、それは必ずしも一義的な基準とはなりえず、人によって区分が異なり、ややもすれば主観的になりがちであるという疑問もなりたちうるであろう」と書いた。<sup>(2)</sup>

しかし、(a) 本来の公共事務の「本来性」はけっして時空を超越した観念的「先験性」を意味するものではなく、具体的な時代・場所における社会の存立に最小限必要な共同事務の「基礎性」の謂にほかならず、したがって、その「具体的内容は、歴史的・社会的諸要因の函数として、経験的のみ確認さるべきもの」（『現代行政国家論』二二頁）であり、それと擬制的公共事務との境界線もまた歴史的に流動的である。すなわち、新行政概念およびその核を成す公共事務の二分は、歴史的・経験的素材から下向的に引き出されている意味で歴史的・経験的であり、観念論的どころか、すぐれて実証的・存在論的な基盤の上に立つといわねばならない。<sup>(3)</sup>（関連して、政治行政二分論再生の嫌疑も、「現代において圧倒的に拡大しつつある擬制的公共事務」につき『現代行政国家論』の明言するところ——足立も「政治行政融合論」と認めて引用している同書二七〇八頁の説明——によって霽らされるであろうし、むしろ新行政概念こそ、本来の公共事務ないし本来の行政の確認を通して、行政を一律に政治の技術的執行過程とする政治行政二分論を真に克服・止揚したものである<sup>(5)</sup>。）

(b) 両範疇の現実的区別の困難に関しては、他にも、一九六九年春の日本行政学会における辻および吉富重夫の質疑<sup>(6)</sup>など、指弾が絶えないが、そもそも当初からこの分類はすぐれて理論上のものであって、現実の行政が通常両要素を混在したまま実定制度上の分野別に区分される場合と基準を異にするのは当然であること、しかし、にもかかわらず、後者の場合行政の種別が実定の規律主体の主観的意図に左右されること大であるとしても、法的規律は対象の客観的法則性に即さねば規範的妥当性の前提要件たる実効性を保ちえない以上、行政の本質を衝く分類も単に理論上のみならず相応の実定的意義をも喪わぬであろうこと、<sup>(7)</sup> また一步譲って「たしかに両範疇の現実的区別困難性は或る程度<sup>(8)</sup> おおい難い」と率直に承認するにしても、一九七〇年論文ですでに部分的な発展的修正を試みたように「中間に共通管理的事務を置いた上で、（教育行政とか警察行政とかいった種としてではなく）個々の具体的行政活動について

観察すれば、この難点はよほど解決されようし、さらに「両範疇への区分の現実的明確性は、その何れに属するかによって実定法的取扱いを異にする（ということに拙論ではなるのだが）」行政法学の次元でこそ最大の関心事であり、したがってその曖昧さは、単に行政学のみならず行政法にも嚮導概念たることを目指す新行政概念にとっての弱点ともなりえようが、こと行政学のみ土俵に局限していえば、そのような事情は存在せず、かりに分類が現実困難であったとしても、これら基本的範疇を用いて行政の本質を理論的にとらえる何の妨げともなりえないはずである（いうまでもなく、ここでの批判者たちはいずれも錚々たる行政学者である）ことをもって、それらに答えることができる。（行政法学的有効性の点でも、新行政概念における行政の理論的区別が、同時に実定法の主体的規律に由来する多くの限定を被らざるをえない行政法学ではけっして万能たりえぬことはもちろんであるが、しかし——右に述べた現実的区別の解決法、およびそれでも生ずるであろう弁別不能の場合における「疑わしきは政治的行政に」の格率の採用を前提に——少からぬ重要な局面において行政法の理論・解釈の基本的手がかりとして働きうるし、また働かねばならぬことは拙論既述のとおりであり、これまでのところ行政法学界プロパーでは残念ながらもなお注目を惹くに至っていない<sup>(11)</sup>とはいえ、現在もその主張の基本線を改める必要は認めない。）

(1) 小島・前掲書評三ノ五段。本誌三六卷二一ノ六合併号五一九ノ五二〇頁に關係箇所全文転記。

(2) 足立『行政学』二〇〇頁。

(3) 詳細は、手島「再び行政概念の新構成について」五二〇ノ五二二頁。

(4) 足立『行政学』一九九ノ二〇〇頁。

(5) 詳細は、手島・前掲論文五二一ノ五二三頁。

(6) 参照、同右四九〇頁、小島書評三ノ四段。

(7) 手島・前掲論文五二二頁。

(8) 同右五一五頁。

(9) 手島「八書評V足立忠夫著『行政学』」三一五～三一六頁。

(10) 『現代行政国家論』三五～三九頁、手島・前掲論文五一六～五一七頁、五二一頁。

(11) 新行政概念に対する行政法学界の一般的拒否反応は、おそらく、それは法外的概念であるとの判断に帰因すると思われるが、しかし、行政そのものの「事物論理的構造」が行政法の理論・解釈を究極において嚮導すべきは当然であり（『現代行政国家論』三六～三八頁を見よ）、法源論において「条理」が最終の法源に算えられることもあることに想到すれば、単なる政策論とは明確に次元を異にする行政の本質概念を法外<sup>エクストラリガル</sup>的<sup>リガル</sup>として斥けることの至らざるは明らかであろう。

「形式性」批判に対して

①(c)の批判は、足立によって初め——本来的・擬制的の区別の現実的困難の指摘に続けて——次の形で加えられた。

「さらに、辻説でみられたような行政の果す政治的機能に対する評価（それは手島によれば、現実主義に偏することになるであろうが）が欠落しているために、行政に対するある意味における形式的概念にとどまっているのではないかという疑問も生まれてくる」<sup>(12)</sup>（ちなみに、「辻説」については、この箇所<sup>(12)</sup>に先立って、「行政を実質的かつ機能的に、しかも、政治との連続過程を形成するものとして把握し、『現代行政を社会の公共事務管理の意味において理解し、行政がこの管理的機能を内在せしめていること』によって、政治権力そのものが正統性と妥当性を獲得しようとする」と紹介されている<sup>(13)</sup>）

これに対しては、それが誤解に過ぎないことをすでに釈明しておいた。——「新行政概念といえども、行政の果す政治的機能に対する当然の認識を欠いているわけではない。このことは、擬制的公共事務については新行政概念にすでに明示的に内包されていること著者「足立」自身認める（一九九～二〇〇頁）ところだが、本来的公共事務についても、それがその非イデオロギー性の故に、階級社会（＝政治社会）の中では、擬制的公共事務と共に本来的公共事務をも一括担当する時の政治体制（とくに国家）に絶好の正統化根拠を与えるという意味で、逆説的に却って高度の

イデオロギー的（政治的）機能を営んでいる歴史的事実は、十分意識されねばならぬところである。ただ、後段の説明がこれまでの評者〔手島〕の著論に明確な形では登場していなかった〔もっとも、一九七〇年の「再び行政概念の新構成」については、「本来の公共事務といえども、擬制的公共事務と不可分に結びついていることから統治全体の正当化に利用されたり、また、その存在を基礎に初めて後者が実現される意味で階級国家においては本質的にやはり階級的性質を帯びるともされる」ことへの言及が見られるが〕<sup>(14)</sup>ことは省みて自己批判するに吝かでないが、この補充説明は元来新行政概念に——行政の基本的特性の一としての政治性を明らかにする際——当然付加されるべきものだったのであって、これを追加することによって、それは否定されるどころか、むしろ却ってますます立体的となり強化されるであろう。しかし、ここでも注意を喚起しておきたいが、新行政概念は行政の本質概念として立てられているのであって、辻説や足立批判で基本視されているような行政全体なかんずく本来的公共事務の「政治性」は、ここでは階級社会における行政の歴史的機能（その意味で外在的な特性）として正当に、またその限りでとらえられるのである。<sup>(15)</sup>

この反論に、その後、足立は再び触れ、先の新行政概念批判は「きわめて舌足らずであった」として、「現代における公共性の探求において『人間の尊厳、あるいは政治システムにおける個人の地位の尊重』ということを『仮説的な規準として掲げ』、行政の、したがって国家の調停的機能を高く評価した長浜政寿の見解」と関連づけて次のように述べた。

「長浜政寿の行政ないしは公共性に対する終生の追求は、それを実質的意味において把えようとしたところにあるといってもよい。したがって、長浜政寿の公共性に対する把握と手島孝のそれとの対立は、前者にみられる実質的把握が後者にとぼしいところにある」<sup>(16)</sup>

ここでは、攻撃兵器たる「形式的」の語の意味するところが、前回の用法から微妙にずらされているように思えるが、それはともかく、果たして拙論を長浜理論に比し「実質的把握にとぼしい」と断じうるであろうか。新行政概念は、とくに「本来的公共事務」なる理論構成において、その時どきの歴史的段階にある特定社会が一つの社会として存立するに最低限必要不可欠な——その種類・内容は時代と社会によって相対的に可変であろうが、社会の全体ないし大部分に共通の利害にかかわる——共同事務、すなわちこの意味での実質的公共性に正当に着眼し、かつそこに行政の究極的価値公準を見出そうとするものであり、この限りにおいて、むしろきわめて「実質的」と特徴づけられてもおかしくない。たしかに、現代行政の大部分を占める「擬制的公共事務」における公共性は、もともと一部の利益または諸利益の妥協に過ぎぬものに政治過程を通じて人為的・手続的に付与された外被として「形式的」ともいえるが、しかしこれとて、「公共」を標榜し有効に機能しうるためには「少なくとも社会に支配的な慣習や制度、いわゆるモーレスに矛盾しないことを要求される」（阿部齊<sup>17</sup>）以上、全く形式的とはいえないであろうし、また何よりも、擬制的公共事務に関する公共性の実体は本質的にかようなものであるから、これ以上の「実質的把握」はイデオロギーとしてはともかく客観的認識としては意味を成すまい。ひるがえって、足立が「実質的」と高く評価する長浜の「現代行政の公共性」概念は、それ自体としては「近代化という方向を目指して、行政が調停的機能を遂行すること」というに<sup>18</sup>尽き、必ずしも明確でない「近代化」なる用語を「ある特定の政治的なレジーム、イデオロギーと特別の関係はない」ところの「自然力に対する急速に拡大しつつある社会のコントロール」と<sup>19</sup>解してみても、なおきわめて漠然としており、それへ向けて「調停」すなわち「社会的対立に対し超越的第三者として臨み、それに対して決断者としての役割を行なうこと」と<sup>20</sup>いう概念規定が、果たして如何ほど行政の公共性を「実質的」にとらえ説明しえたことになるであろうか。（足立による高い評価は、おそらく、「人間の尊厳、あるいは政治システムにおける個人の地

位の尊重」という「仮説的な規準」が設定されているところに注視してのことであろうが、この「実質的」規準は、長浜自身説くように、「公共性なるものが、先験的なるものとして存在しないのであるならば、そして行政官の行為が常に正しいという樂觀論をとることができないのであるならば、公共政策の形成、実現の全過程を通じて、それが権力の一方的支配にならないようにする」ため「公共性の保障」として「仮説的」に立てられた「規準」であり、「事実認識の問題」とは次元を異にした——「価値相対主義」の意味での——実践的、価値選択の所産なのであるから、ここで問題となっている行政ないし公共性の理論的、概念的標識としては考慮に入れることのできないものである。(21)

(12) 足立『行政学』二〇〇頁。

(13) 同右一九八〇一九九頁。

(14) 手島・前掲論文五一二頁および五一八頁・註(3)(4)。

(15) 手島「A書評」足立忠夫著『行政学』三一六頁。ただし、「A」内は今回の補筆。

(16) 足立「土地収用における事業認定制度の問題点——行政と市民——」(『法と政治』二五卷一号一九七四年)一七頁・註(17)。参照、同一四頁。

(17) 阿部齊『民主主義と公共の概念』(一九六六年)一二頁。

(18) 長浜政寿「現代行政における『公共性』の問題」(前掲『政策決定と公共性』一九七三年五月)二〇頁(同『現代国家と行政』(一九七三年一月)二一―二二頁)。なお、原文(学会報告録音テープからの文章化)では、「現代行政の公共性とは近代化という方向を目指すことであり、行政は調停的機能を遂行することである」となっているが、前後の文意および同学会報告についての手島の理解(当日のメモと印象とによる)から、本文のごとく再構成した。

(19) 同右一九〇二頁(二〇―二二頁)。なお、「近代化」概念の大きな問題性につき、参照、『講座日本史9』(一九七一年東大出版会)二五五―二八二頁。

(20) 長浜・同右一七頁(一八頁)。

(21) 同右二二頁(二三―二四頁)。



長浜「公共性」論に対して

かくて、議論はおのずから長浜学説そのものとの対決へと推移してくる。長浜は、一九七〇年五月八日東京開催の日本行政学会での主報告「現代行政における『公共性』の問題」において、行政ないし公共性に関する彼の見解の輪郭を提示した。<sup>(22)</sup> 多年の学殖を傾注し、期せずしてその学問的生涯の締めくくりともなったこの貴重な報告の半ばで、彼は、「こうした考え方に対しては、さまざまな疑問、批判があることと考えられる。ことに手島教授が最近主張される本来の公共事務と、擬制的公共事務との区別という理論とは、見解を異にし、「または、かは、大きく方針を分け」なければならぬ」と述べている（傍点および「」内は手島<sup>(23)</sup>）。その時、その場においても、報告に引き続き質疑・討論の間に手島とのあいだに若干の応酬<sup>やりとり</sup>があったが、表現と理解の不正確をどうしても伴う口頭形式という制約と、さらに致命的な時間的制限に妨げられて何の結着もつかず、かくて本格的議論は論文による論争に持ち越され、さしあたって「教授〔長浜〕の学説が活字化され明確な了解の対象となるまで、留保」されることとなった。<sup>(24)</sup> しかし一年後、長浜の急逝は、この機会を永久に手島から奪い、かの論争をしてついに「幻の論争」たらしめてしまった。<sup>(25)</sup> 如上の経緯から、問題の長浜報告はその後文章化され公表されたとはいえ論文として全体が完成稿ではなく、<sup>(26)</sup> またそれも手島の行政概念を直接・具体的に批判したものではないので、今これのみをとらえて云々するのはアンフェアな独り相撲の観を免れぬし、故人もまた本意とするところではなからうと思われる。そこで、ここではもっぱら、長浜理論と手島説の違いとその由って来る所以を探り指摘することによって、拙論の主張・立場を明らかにするにとどめたい。まず、長浜の所説を摘記してみよう。

「行政における『公共性』の問題は、現代行政理論においては、それを価値の問題として理解することができる。」<sup>(27)</sup> 「『夫々の時代と社会との関係における』価値の相対性と可変性を強調する」「歴史的・社会学的相対主義」に立脚して長浜は、「行政の公共性は歴史的な性格をもつと考える。換言すれば、公共性という価値観念は、歴史的相対的にのみ、その意味内容を明らかにす

ることができる、と考える。<sup>(28)</sup>」

「行政は、その定義上、公共事務の処理であるから、行政活動は常にその公共性の貫徹、換言すれば公益の実現を志向しなければならぬ。……しかし公益は抽象的に定義することができるとしても、その具体的内容を一義的に明確にすることはできない。公益の具体的性格は、政治的、基本構造との関係において歴史的にとらえなければならぬのである。<sup>(29)</sup>」

「ところで、公益の観念と密接不可分の関係をもつ観念として近代国家においては、国家の中立性、あるいは行政の中立性という問題をあげることができる。公益はその定義上私的利益と対立する。国家ないし行政が私的利益に対して中立的であるということが公益の実現という意味を持ち得るのである。」中立すなわち政治的 中立には「消極的」と「積極的」の二つがある。「前者は一切の政治的決断から手を引くということであり、後者は逆に相手方に介入して政治的決断をするということである。この観念を指標とするならば現代国家の中立性は一般には前者から後者へ移動しつつあるということが出来る。<sup>(30)</sup>」

「中立性のこうした性格の変化は、当然行政機能の性格の変化としても現われることとなる。」<sup>(30)</sup>「消極的 中立は、社会生活の領域に対して国家は介入しないということである。社会の自律を尊重すべきこと、その自律的進行を妨害する要素を除去すべきこと、これがそこにおいて国家に対して承認される機能である。こうした国家機能は、いわば社会をそのものとして保全する、そういう意味で保全的性格をもっている。これに対して、積極的 中立は、社会的対立に対し超越的第三者として臨み、それに対して決断者としての役割を行なうことであった。このような国家的性格を、用語は必ずしも適当だとは思わないが、調停的性格といつてよい。現代国家の行政機能が調停的性格を強めつつある、とわたくしは考えてよいと思う。<sup>(31)</sup>」(このような「現代国家の政治的 中立」は「絶対主義国家の政治的 中立」と、「上からの決断」という意味で「外見的には類似している」が、後者が「社会に対する専制的支配」であり「子供に対する父親の後見としての 中立」であるのに対し、「後見的にはありうるが、対等者間の紛争の調停という意味での 中立」である。<sup>(31)</sup>) 「しかし、特定の国家の歴史的現実においては、この二つの機能が併存することもありうる。なぜならば、調停機能というのはその潜在的可能性としては、社会の全面的政治化 politicization を前提としていたのであるし、そ

の政治化される領域、密度が少なければ、それだけ逆に保全機能がそこに働くことになるからである。この意味において一般的には、現代国家はこの二つの中立、二つの機能の同時的併存であり、しかも調停機能に、より強く傾斜しながら、それぞれの形体におけるこの同時的併存の均衡点にあるものといえる。それが現代国家である。そして現代国家の公共性の意味を、わたくしは、おおよそ以上のように理解できると思う。<sup>(32)</sup>」

この直後に、すでに右に引用するところのあった「手島理論への言及」が挿まれ、次いで、「調停ということの本質からみて、その背後には社会、あるいは国家のあるべき方向が見られている」が、そのような「調停の方向」が R. E. Ward & D. Rostow の意味における「近代化」と考えられること、かくて「現代行政の公共性とは近代化という方向を目指して、行政が調停的機能を遂行することであると規定してもよい」こと、<sup>(33)</sup> さらに、そのような「公共性の保障」のための「一つの試論」として、

「人間の尊厳、あるいは政治システムにおける個人の地位の尊重」という「仮説的な規準」が掲げられうる<sup>(34)</sup>ことが述べられる。

（以上、傍点は手島）

行政が担当する仕事を「公共事務」というならば、「公共事務」あるいはその特性としての「公共性」<sup>(35)</sup>が、その具体的種類・内容の点で歴史的・社会的に相対的・可変的である、という前提的認識については、何ら異を唱えるところはない。ただ、長浜はこの相対性・可変性を全面的・本質的・基本的なもの<sup>(36)</sup>と見、手島は、具体的な現象形態は各時代・各社会でさまざまに異なりこそすれ、如何なる社会にもその存立に最低限必要不可欠な——かくて「擬制的」公共事務と区別された——「本来的」公共事務なる範疇が共通項として必ず存在する、と主張するのである。とする<sup>(37)</sup>と、長浜の見方は結局、すべて公共事務はその時代・その社会で公共の「マント」をまとうことを公認されたことによつて初めて公共事務たりうる意味<sup>(36)</sup>において「擬制的」一色である、というにひとしい<sup>(37)</sup>といってよからう。かくて、ここに三つの問題点が浮かび上がる。一つは、公共性の本質がもつばら国家機能ないし行政機能との関連でのみ探ら

れようとしている方法論的問題性。二つには、その背後に存在する基本的な国家観。そして三つには、その結果、長浜的公共性概念は足立による弁護にかかわらず却ってきわめて形式的なものに終ってしまっているのではないか、という疑問である。

最初の問題点は、「行政における公共性」↓「公益の実現」↓「私的利益に対する行政の中立性」という推論過程の第三段階にあらわれる。すなわち、「公益の実現」ということで行政に賦与されるはずであった「公共性」（第二段階まで）が、ここで突然、「中立性」という「行政機能の性格」と等置され（あるいはあえていえば「すりかえ」られ）る。換言すれば、はじめ正当にも社会の中に根拠を求められようとした公共性が、いつの間にか、行政∥国家が社会に働きかけるその機能的あり方としてのみ問題とされるに至っている。しかし、このようにもつばら国家（行政）と結びつけて公共性の意味をとらえようとする認識の方法は、確立された用語法として「国家的」と「公共的」とが必ずしも相覆わぬ（後者は前者より広い）事実<sup>(37)</sup>から、甚だ妥当性が疑わしい。国家機能ないし行政機能の「公共性」の由って来る所以は、機能自体ではなく、その宛先たる社会の中にある（言い換えれば、社会内の「公益の実現」を間接に保障するところではなく、何らかの形で直接それに関与するところにある）と見るべきではなからうか。『公共性の構造変遷』を論じたハーバースマスも、そもそも「市民的公共性は、何よりもまず、<sup>プブリクム</sup>公衆へと集合した私人たちの圏域として把握でき」、<sup>(38)</sup>「国家と社会の間の緊張の場に展開するが、しかしそれ自身は依然として私的〔民間〕領域の部分である」と述べている。

第二に、国家・行政の公共性をそれらの中立性、なかんずく現代的中立性としての「調停性」に認めようとするこの立場が、国家に社会から独自の理念的価値を承認する見解に裏打ちされたものであることは、洞察に難くない。足立によれば、社会との関係を如何にとらえるかを指標に、現代の行政理論にかける国家観は次の四種に分類され

るといふ。

「第一の図式」は、多元的な「集团的諸利益が決して架橋しがたい深淵的対立にまで激化するものではなく、そこになんらかの均衡が成立すると考える。」「国家は社会の諸利益の均衡の機関であり、機構であると観念され」るが、「理念的なものやそこから発する実体的なものを担わず、依然として社会のA機構化Vされたものとして考えられる。」ベントリ以下、アメリカの政治過程論者の多くの依拠するところ。

「第二の図式」によれば、「集団をも含めた国民全体が国家の政治機関内において国民的立場にたって討論をつくすことによつて、それら「集团的諸利益」の対立は調整統合される」として、「社会にその存在の基礎をおきながらも、たんなる社会の機関や機構ではなく、社会からの相対的独自性を主張する国家の存在」が認められる。パーカーなど、イギリス流議會制民主主義の理論がこれに該当する。

「第三の図式」は、「社会における集团的諸利益、とりわけ、階級的利益は、究極的には架橋しがたい深淵的対立の様相を呈する」とし、「一見、国家ないしは国家権力によつて、それらが調整統合されているようにみえるけれども、本質的にはその調整統合は支配的な階級……の利益を擁護するための……欺瞞的なものであると考える。」「マルクス主義的ないしは準マルクス主義的政治学者に広くみられるように、国家を社会における支配的階級の他の階級に対する搾取の装置ないしは機構とみなす見解」であり、「アメリカのキングスリおよび手島孝を代表としてあげることができよう。」

「第四の図式」でも、「社会的諸集団、とりわけ、階級的諸集団〔が〕、……きびしく対立する」現実の認識の上に、「社会集団そのものが政治的・国家的なものになる」意味で「社会と国家の同一化ないしは自同化」が主張されるが、しかし、「そこにおける国家職能は、『たとえ表面的にせよ、社会的政治的対立から超越的な第三者として、在るべき正当なる社会的秩序の担当者として、機能しなければならぬから、国家は、『ふたたび実体化され精神化された倫理的概念として出現する可能性をもつことになる。……』」（長浜『行政学講義』九〇〜九二頁）」とする「理念的国家」観がひめられている。<sup>(39)</sup>

手島の国家論を「マルクス主義的ないしは準マルクス主義的」であるとするこの当否はここではしばらく措き、長浜行政学の衣鉢を継ぐ足立の右所見によって、長浜の国家観はきわめて適切に定式化され位置づけられている、というべきであろう。「第四図式」のような国家の把握あって初めて、国家行政の「中立性」——とくに現代にあっては積極的中立性としての「調停性」——に信頼し、そこに国家行政の「公共性」を認識することが可能となる理である。しかし、今日現実に国家を担い動かす社会的実体に、「社会的政治的対立から超越」し「実体化され精神化された倫理的」行動原理を期待するのは理想主義的楽観に過ぎよう、といつては見当外れであろうか。

第三に、かくて長浜の公共性概念は、社会に内在する実質的な公共的（公益的）契機を視野から消去し、ひたすら国家行政の作用形態に着目する意味で、むしろ、すぐれて「形式的」といべきもののように思われる。（「実質的」と弁護する論拠として、彼の用いている「近代化」の概念や「人間の尊厳」なる「仮説的規準」が決定的たりえぬことは、すでに述べた。）彼が手島とは袂を別かつと述べた趣意も、社会の全員ないし大多数に利害共通で全体の負担において行なわなければならないことが何びとにも明瞭な「本来的」（実質的）公共事務なるものは実在せぬというにあった、と見て大過なからう。しかし、引き続き次に論証するごとく、「本来的公共事務」の存在と認識可能性は否定しえぬところと反論されねばならない。

(22) その文章化——註(18) 掲記の論文。

(23) 長浜・前掲論文一八頁〔二〇頁〕。傍点を付したのは『政策決定と公共性』所載分の表現、「」内で傍点を付したのは『現代国家と行政』所収分の文言。

(24) 参照、手島「再び行政概念の新構成」について（前掲）五二五頁〔追記〕。

(25) 昭和四六年四月一三日付け長浜の手島宛て書簡——「御論文の『追記』を拝見して、お約束の昨春の学会報告の活字化が

おくられていることを非常に申しわけなく思っております。実は、年来の雑務の整理もようやく終わったので、この三月から執筆にかかったのですが、丁度その頃から健康にいささか自信を失い、止むなく今は中断の状況になっております。しかし、できるだけ早くまとめる（『法学論叢』に発表）予定ですので、その折には大兄の御批判と御教示を得たいと念願しております。」長浜の死去は同年五月二一日。なお、手島「学問的精神との交わり」（『長浜政寿を偲んで』一九七二年一四八―一五〇頁）。

右追悼文集巻末の座談会記録にも、左のくだりが見られる。――「足立 なくなられた年の三月ですかね。今年は、手島君と論争をやらんらんとって、亡くなられる二カ月ほど前に、はりきっておられたんですけどね。辻 ですから残念でしたね。その点は。」（同書二五〇頁）

(26) 註(18) 掲記の論文は、前半六割方は長浜本人の執筆にかかるが、残りの部分は、彼の死後、学会報告の録音テープを文章に移したものである（そして、ここに問題とする箇所は、ほとんど後半部に現われる）。

(27) 長浜・前掲論文一三頁〔一四頁〕。

(28) 同右一四頁〔一五頁〕。

(29) 同右一五―一六頁〔一七頁〕。

(30) 同右一六頁〔一七―一八頁〕。

(31) 同右一七頁〔一八頁〕。

(32) 同右一八頁〔一九―二〇頁〕。

(33) 同右一九―二〇頁〔二〇―二二頁〕。

(34) 同右二一―二四頁〔二二―二五頁〕。

(35) “公共性”一般はきわめて *elusive* な概念であり、おそらくは哲学次元の問題であろう。経験科学的考察の対象たりうるのは、より具体的な“公益”（“公共利益”）“公論”（“公共意見”）“公共財”等の現象形態なのではないか。かくて、本稿で“公共性”という場合も抽象概念としてのそれではなく、もっぱら、行政が担当する任務としての“公共事務”の特性を意味せしめる。なお、実定法ないし実定法学上の“公共”概念はさらに特殊化されているが、それはここで直接の研究課題ではない。それに関する最近の文献として、Wolfgang Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff,

1969; Ulrich K. Preuss, *Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen*, 1969; Peter Häberle, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 1970; Alfred Rinke, *Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem*, 1971. なかんずく、ヘーベルレのハビリタチオンは、本文七〇〇ページを超す大作である。

(36) 参照、長浜・前掲論文一五頁〔一六頁〕。

(37) Martens, *op. cit.*, S.22 によれば、「公共的」(öffentlich)の語は「本質的部分で一致し、一八世紀末以降かわることなく」次の四義を意味してきたとされる。1「1秘密の反対、すなわち、誰でもがそれを見、聞き、知り、それに参加できるように行なわれること。2一般的な接近可能性の属性。3多くの或いは全部の公衆に関係するという意味での、プライベート」の反対。4大市民社会・地方公共団体・州・国家についてのこと、それらに関連すること、それらに由来すること。」

(38) Habermas, *op. cit.*, S.38 u. S.157. (参照、邦訳四六頁・一九七頁)

(39) 足立『行政学』九七～一〇二頁。

(40) 参照、手島『憲法』(青林双書・一九七四年)六～九頁。

### 三 “本来の公共事務” の概念

“本来の公共事務”否定論に対して 以上でも明らかなように、新行政概念における公共事務二分法は、なかんずく“本来の公共事務”概念をめぐる、さまざまの批判(②)にさらされている。うち、最も根源を衝くもの(②(a))は、“本来の公共事務”の存在ないし認識可能性を疑い否定しようとする(その結果は、公共事務は一切“擬制的”たるのみということになる)。藤田宙靖による批判がそうであった。彼は、「“本来の公共事務”なる概念には、疑念が在る」として、いう。

「これは著者〔手島〕の補足的説明によれば、公共事務たることの社会的合意が先験的に存在し、公共事務たることが何びとも明瞭に認識されるものVであるが、著者自身も認める如く、現実にその擬制的公共事務との区別が困難である、との難点もさ



ることながら、むしろそれ以前に、このようなものが、著者のいうように程度の差こそあれいかなる政治社会にも見出される、といえるかどうかが問題であると思われる。人間の有するイデオロギー乃至価値観は無限に多様であって、相容れぬイデオロギー支配の下ではむしろ死を選ぶこともあり得るとすれば、常識的には最も「本来的」と思われる、人間の生命維持に関わる公共事務とでも、「事物の本性上自然」であるとは言い難いこととなる。ある価値について「自然」乃至「本来的」であるかそうでないかは、一定のイデオロギー乃至価値を前提とし、それとの相対的關係においてのみ言い得ることであって、このような前提抜きで「自然的」・「本来的」価値は定め得ない。「いかなる政治社会」にも何程かの「本来的公共事務」がある、ということは、いかなる社会にも、全社会構成員の間に必ず、何程かの共通の価値理念が存することを意味するが、その現実性は恐らく実証し得ぬであろう。<sup>1)</sup>

これへの反駁はすでになされた。すなわち、藤田の批判は「本来的公共事務を全く観念論的・新カント主義的にのみ理解しており、それがイデオロギーや価値理念の問題ではなく、人間の社会生活を支える底辺たる共通利害というザインの問題であることに気づいていない、と再批判されなければならない。単なるイデオロギーや価値観は、たしかに千差万別であり、その自然的統一はありえまいが、それらを咲かせつつ底に厳然と実存する一つの社会を可能ならしめる最小限の共通利害→本来的公共事務の存在は、断じて虚妄ではなく現実である。それは社会のエートスであり、『相容れぬイデオロギー支配の下ではむしろ死を選ぶ』といったパトスによって、一時攪乱されることはあっても、否定されることは決してない。日常の防犯、交通整理、消防、防疫、社会保険、上下水道の設置管理、し尿塵芥の収集処理等々、今日のわが国における本来的公共事務の数々を思い浮かべれば、『その現実性は恐らく実証し得ぬ』とは到底いうことができない<sup>2)</sup>。なお論旨補強のため附言しておくならば、上に述べたところを「価値理念」として考えてみても、一つの社会を成立させ存続せしめる最根底のそれは、本来的公共事務と一体を成す客観的・普遍的な

ものとして社会全員に共有されている。そもそも、共通利害およびそれと不可分の共通的価値理念なくしては一つの社会は生まれぬであろうし、またそのようなものが消滅すれば一つの社会は早晚崩壊し分裂するほかない。「相容れぬイデオロギー支配の下ではむしろ死を選ぶ」という価値体系の根本的亀裂（すなわち、共通利害の決定的齟齬）が、もし単なる一過性（その場合については既述）でなく恒常化したとすれば、それは右のような一つの社会の終焉に連らなる極限状況の発生以外の何ものでもなからう（したがって、そのような——定義上もはや共通利害も共通的価値理念も存在しなくなり社会の崩壊に導くほかないケースの——引例をもって本来の公共事務の非自明性ないし不存在を立証することは無意味である）。

本来の公共事務の否認は、さきに取り上げた長浜学説にも見られたところであるが、それは、長浜によって「論理的に極めて明快」と評価され援用される阿部斉一九六六年の所論に、より直截かつ説得的な筆致で先取りされている。阿部は説き来り説き去る。

「近代社会は利害と価値の無限の多様性を前提する。それゆえ、対立を調整するための自覚的努力がなければ、社会は必然的にアナーキーへと移行せざるを得ない。こうして秩序と安定を可能にする社会の統合が一個の課題として要請され、従って政治が要請されるに至ったのである。」「政治過程……においては、現実の利害の調整とともに、象徴による統合が重要な意味を持つ……。」

そして、公共の諸概念はこうした統合の象徴として最も有効性の高いものといえることができるであろう。<sup>(4)</sup>

「一般的にいえば、公的なもの（公共性）とは、本来社会の秩序と安定、いかえれば社会の存続それ自体に必要な要因を意味すると考えられる<sup>(5)</sup>」が、それは従来「共通性、の尺度」によって「実体化される傾向」を有し、その故にこの概念は「統合の象徴として高度の有効性を持ち得た」。しかし、それをその具体的内容において認識上確定することはできない。その理由は、左記のような「近代社会の政治にみられる一つの重要な性質」にある。<sup>(6)</sup>

すなわち、「一般に、近代社会の政治はきわめて大規模な範囲において統合の課題を果そうとするものであり、しかもそこには相互に異なった利害を持ち、異なった価値を奉ずるとされている無数の個人が含まれている。ここに社会の統合を計ろうとする政治が小集団における統合のための諸方策とは決定的に異なるゆえんがある。」両者の統合方式の間には、「量的差異には還元し得ない決定的な差異がある。小集団においては集団の全体像を把握することが比較的容易であり、その将来についても高度の予測可能性をもちうるのに対して、」<sup>7</sup>「大規模な社会における政治においては、人々はもはや可視的な全体像を持ち得えない。とくに現代の社会においては、利害の多元化と見解の多様化とが、現状把握とそれに基づく将来の予測に対して決定的な制約条件となる。統合過程における合理性は著しくその有効範囲を減殺され、あらゆる決定は多かれ少なかれ非合理的決断としての意味を持たざるを得ない。社会の全体像は可視性を持たぬことよって一義性を喪失し、それが社会の統合に対して有効に機能することを期待し得なくなる。」<sup>7</sup>かくて、「公共性についても、小集団にあっては公共性に関する具体的表象が各構成員に共有されて、集団の統合を促進し、その一体性を確保する機能を持つことが十分に期待される。しかし社会にあっては、公共性に関する具体的表象自体が多元化して、逆にアナーキーへの傾向を誘発する危険性を持っているのである。」<sup>8</sup>

「このように、公共性を個々の構成員に共有された因子によって判断することが無意味であるとすれば、帰するところ公共の概念を実体的に定義することは少なくとも認識の次元においては無意味である。……大規模な社会の全貌を確実に把握することが、本来的に人間の知性を超えた要求であるとすれば、公共性の具体的内容を概念的に確定することは不可能である。」<sup>9</sup>

「かくして、ある社会にはその社会の構成員の数だけの公共の概念がありうるものであり、それらの優劣を客観的に決定する方法はあり得ないといってよい。……それゆえ、現実の政治において公共の概念が使用される場合も、その具体的内容はそれを操作する人ないし勢力によって公的なものと規定されたものに他ならない。従って、公共の概念を実体化することは、それらの表象の中のある特定なものを取り出して、それに独占性ないし排他性を付与することであり、多くの場合その具体的内容は支配層が公的なものとして設定したものに他ならないのである。」<sup>10</sup>

ここで強調されているのは、客観的公共性の認識、不可能性である。「社会の存続それ自体に必要な要因」としての公共性の実体、まで否定されているとは思えぬが、しかし何れにせよ、現代社会の大規模化・複雑化は「社会の全体像」の表象を、したがって右の意味での公共性の認識を「人間の知性を超えた」ものたらしめるといふ。実質的公共性はいわば「物自体」となる。阿部は『ディ・ドイッチェ・イデオロギー』をひもとき、マルクス＝エンゲルスが、「分業とともに個々の個人または家族の利益と、相互に交わり合うすべての個人の「共同利益」(Gemeinschaftliches Interesse)との矛盾が生まれるが、そのさい「この共同利益は『普遍者』として単に表象の中にのみ存在するのではなく、それらの間で労働が分割されている諸個人の相互依存性として、何よりもまず現実の中に存在する」のであるのに、それはやがて特殊利益との矛盾対立の結果、疎外されて諸個人から「無関係」「独立」の「普遍」利益となり、「国家」という「幻想的共同性」の自立形態をとって、「もろもろの特殊利益の实践的闘争」に「実践的な調停と制御」を試みるに至る」と述べている箇所<sup>(11)</sup>に着目し、その引用に、「しかし、社会が複雑になり、構成員の相互依存の体系が人々の認識能力を超えて巨大化し複雑化するとともに、国家によって提示された一般利害〔普遍利益〕(＝象徴)を共同利害〔共同利益〕(＝実体)から区別することは本質的に不可能になっていくのである」と自説を接合させている。<sup>(13)</sup>かように、実体としての公共性の即物的認識をついに不可能と見、したがって統合の象徴として機能しうる公共性観念は国家により擬制された公共性のみ、とするこの立場からは、当然、「社会成員全体ないし大多数の利害にかかわるとして全体の負担で行なわなければならないこと」が何びとにも明瞭な<sup>(12)</sup>という「本来の公共事務」——すなわち、実質的公共性の認識可能性——それらも自明的共通表象可能性——を前提する公共事務——は成立の余地がなくなることになる。

しかし、そもそも、小集団から漸次社会規模が拡大するにつれて全体の可視性(換言すれば公共性の自明さ)が相

対的に減退してゆくとのテーゼは一応首肯できるとして、現代の政治社会においてそれが絶対的に零に達するというのは論証不足の感を免れまい。やはり、いかなる社会にも、全成員に共通に認識されうる本来の公共事務が何らかの最低限存在すると考うべきではなからうか。なぜなら、阿部自身認めるように私的利益が「公共の利益という外被をまとおうとするのは、社会の他の構成員から普遍的に承認されることを必要とするからである」<sup>14</sup>とすれば、そのような統合の象徴として「公共」の語が有効に操作されうるのは、一に、本来の公共事務の共通の表象に基づくこの語の本来の権威から溢出する「剰余価値」<sup>メーアツェルト</sup>に与つてのこと、としか考えられないからである（小集団や共同体的前近代社会で可能な、ないし可能であった「公共」の客観的認識に由来するこの語のプラス・イメージが、そのような認識のものはや成立しえない現代の政治社会にまで推し及ぼされ引き継がれている故、とすることも論理的にはできようが、その程度の背光効果では、今日の擬制的公共性の強力な現実的統合機能を説明することは困難であろう）。

さらにまた、実質的公共性に関する共通表象の成否を「全体の可視性の有無」からのみ論じようとする発想法自体にも問題がある。そのように、抽象的にまず全体ないし全体像を想定してかかるのではなく、むしろ逆に、具体的に個々の社会成員の関心事（Angelegenheiten）総体から出発し、「補完性」の原理に従い個人レベルで処理すべきもの・家族段階で解決すべきものと順次消去していったって、地域共同体さらには国家社会が担当すべきものとして共通的に意識されるもの（およびその実体としての本来の公共事務）が残るかどうかを確認する、という認識方法がとらるべきであろう。かかる社会意識は、各人身辺の具体的関心事<sup>アンゲレーゲンハイテン</sup>の中にすでに共通に存在するものとして、「社会の全体像」そのものの表象によって媒介されずとも成立しうるのではないか。

(1) 藤田宙靖「△学界展望▽行政法」（日本公法学会『公法研究』三二号一九六九年）二の二、二二五～二一六頁。

(2) 手島「再び△行政概念の新構成▽について」五二三頁。

- (3) 長浜・前掲論文一四〇一五頁〔一五〇一六頁〕。
- (4) 阿部・前掲書五頁。
- (5) 同右六頁。
- (6) 同右七頁。
- (7) 同右七〇八頁。
- (8) 同右八〇九頁。
- (9) 同右九頁。
- (10) 同右一〇頁。
- (11) Karl Marx / Friedrich Engels, Die deutsche Ideologie, 1845-1846 [Karl Marx - Friedrich Engels Werke, Bd. 3, hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Berlin: Dietz Verlag, 1958], SS. 32-34 に拠って手島が要約。
- (12) 阿部・前掲書一一頁。
- (13) 同右一一〇一二頁。
- (14) 同右一二頁。

「**本来的公共事務概念のイデオロギー性**」批判に対して ②(b)に分類される批判は「本来的公共事務」概念のイデオロギー的危険性を警告するものであり、藤田によって代表される。彼は、本来的公共事務の存在への懐疑の表明に引き続いていう。

「この意味において、この定義が、**「従来行政と称されているものの中には必ず、先験的な社会的合意に基づく公共事務が存在する**」

「**という認識論として働くときは、この認識は、経験による厳密な実証を未だ経ぬものであり、又、このような楽天主義的認識の下、先験的な社会的合意に基づく公共事務と認められるものには『行政の固有性』を認めるべきである**」<sup>(15)</sup>という実践的提言として働く場合には、危険なドグマと化する怖れを内に含むことになるのではないかと思われる。」<sup>(16)</sup>

この文章の前半部、すなわち、本来的公共事務の存在の主張は「非実証的」であり「楽天主義的」であるとするのが当らぬことはすでに説いた。（藤田の眼には、たしかに『現代行政国家論』に現われる「先験的」なる表現——同書二二頁——が大きく映じているように思われるが、「しかし、そこでの「先験」性なるものは、その後の論述からも明らかのように、当該社会的合意が人為手続（「経験」）を経ることなく「自然」的に成立することを意味しており、決して「観念」性を含意するものではない。<sup>16</sup>）そこで問題となるのは後半部、すなわち、本来的公共事務の概念は「行政の固有性」を認むべしとの実践的命題と結びつくととき危険なイデオロギー的役割を演ずるとの論難であるが、これに対してもすでにそのいわれなきことを回答済みである。藤田の指摘は「すべて社会科学的概念に免れがたくまつわる危険を警告する意味では、理由なしとしない。しかし、その故に、曇りなき事実を曖昧にし枉げるのは本末顛倒も甚だしいといわざるをえない。ここでの問題は、真実を見究めた上で、「疑わしきは政治的行政に」など、濫用防除の万全の対策を講ずるにあるのではないか」と。<sup>17</sup>

(15) 藤田・前掲学界展望二二六―二二七頁。

(16) 手島・前掲論文五二四頁註(2)。

(17) 同右五二四頁。

「本来的公共事務の政治過程との不可離性」指摘に対して

②(c)の種類の攻撃は、本来的公共事務の存在そのものまで否定はせぬが、当該事務もまた手続的には政治過程を前提せざるをえないことを「論証」し、その意味で擬制的公共事務との区別を相対化して、新行政概念の骨抜きを図ろうとする。たとえば山崎書評末尾の左の一節を見よ。

「〔疑問点〕の第一は「本来的」公共事務ないし行政に関してである。著者はそこにいわゆる「本来性」を『事物の本性上自然的』(二三頁)なるものといひ、これをより明確に『文字通り社会全体……に利害共通』(八三頁)なるもの、あるいは『実質的

公共性』(同)という文言で説明する。これを「擬制的公共事務」に対する「もともと社会の一部のみの利益にかかわる事務が、いわゆる政策形成の統合過程……を経て公共事務とみなされることとなったもの」(八三頁)という説明と考え合わせるとき、これは、理論的には、一応明快な概念であると言いうるであろう。けれども、著者がこれをさらに『政治的合意が先験的に存在』(二一頁)するものとし、その故に『政治から独立』(二八頁)に『独自の社会的存在意義をもち、したがって固有の機動力を有する』(八三頁)ものと語るとき、そこに論理の飛躍はないであろうか。社会存続の基礎的条件としての「本来的行政」は、その本質(『事物論理的構造』(三七頁))において「非政治的」(『共同社会的』(二三頁))とは言いえども、そのことの故に直ちにそれが政治過程から独立であるということにはならないのではないか。なぜならそれが「本来的」な公共事務であることの「政治的合意」(『認定』(三九頁))のための民主的手続としての政治過程が、少なくとも民主的に運営される社会においては、依然必要とされるはずだからである。<sup>(18)</sup>(、印傍点は原筆者(山崎)、。印傍点は手島)

まず拙著からの引用の不正確(ないし誤植?)を訂<sup>ただ</sup>しておかねばならない(右掲文中、「政治的合意が先験的に存在」は「社会的合意が先験的に存在」、また「固有の機動力」は「固有の起動力」とそれぞれ拙著の該当ページではなっているはずであり、さらに「政治的合意」(『認定』(三九頁))というのは、そのような表現も文意も拙著には何処にも存在しない)。その上で、山崎が「論理の飛躍」ではないかと指摘する点の吟味にかかると、たしかに、今日わが国を含め「民主的に運営される社会においては」本来的公共事務についても「政治過程」が前置される例は少なくない。たとえば、日本において地方公共団体レベルの本来的公共事務は、立法(政治過程)の所産たる地方自治法(二条二項・三項)によって「認定」されている(地方公共団体の本来的公共事務が、同法同条項にいう「公共事務」ないし「行政事務」に含まれることは確かである)。しかし、このことは、現代の市民的民主主義国家に特有の議会議会主義・法治主義なる歴史的な政治的要請の帰結なのであって、本来的公共事務の本質には属さない。本来的公共事務



が公共事務であるのは、あくまでその自然的・実質的公共性に由るのであり、サンクシヨウ けっして政治過程による裁可に負うのではない。換言すれば、ここでの政治的裁可は、本来の公共事務の公共性に対して何ら創設的意味を有せず、単にそれを入念に再確認する非必然的性質のものにとどまる。現代国家にあっても、本来の公共事務が「政治過程から独立である」というのは、まさに如上の意味（現実には政治過程を経由することがあっても、それは理論上「必要」でなく非本質的である、という意味）においてである。

同じく「政治過程との不可離性」の観点から本来の公共事務概念を批判する議論でも、足立による最近のそれは、単に政治的裁可でなく「政治過程による調整」が本来の公共事務についても不可欠である所以を説いて鋭い。

「……防犯警察や消防のような機能は、……手島孝によって、『事物の本性から公共的であるもの、したがって、いわば公共事務たることの社会的合意が先験的に存在し、公共事務たることが何びとにも明瞭に認識されるもの』であるため、『本来の（自然的、実質的）公共事務』あるいは『非政治的ないし共同社会的公共事務』と規定され、したがって、『政治過程の洗礼を経て公共的たることを擬制された』『擬制的（形式的）公共事務』あるいは『政治的ないしは利益社会的公共事務』から区別されることになる（手島孝、『現代行政国家論』、一九六九年、二一、二二頁）。しかし、防犯警察や消防のごとき本来の公共事務といえども、厳密に考えるとき、すべての人びとが平等の便益をうけるのでもなく——たとえば、大きな財産の持主と小さな財産のものとは便益がいちじるしく異なる——、また、極端なばあいには、そこから二次的な不便益（……たとえば、警察署の位置によって交通公害になやまされること）をうけるものもあり、そのため、それらに要する経費の分担をめぐって、また、施設の位置をめぐって、さらには、そこからそれらの規模やそれら相互間の優先順位をめぐって——たとえば、警察の充実よりも消防の充実をといったように——、社会の成員のあいだに対立が発生し、したがって、すくなくとも民主政治のもとでは政治過程による調整をつねに必要とすることになるであろう。本来の公共事務の本来性、先験性、非政治性を強調することは、ややもすれば、この点を軽視す

ることになるのではないかと考える。<sup>(19)</sup>

別テーマに関する独立論文中の一つの註として書かれ、かつ「この点については、他日を期したい」と附記されている右章句を、真向から取り上げるのは適当でないかも知れぬが、さしあたり一言論駁しておけば、そこに挙げられているのは、本来の公共事務なるものが措定された上での、その管理・実施（とくに「二次的政策決定」）段階の問題に過ぎぬのではなからうか（そこに生ずる「対立」は一次的根本性格のものとは思われない）。本来の公共事務の基本的性格（本来性、自然性、実質性）そのものは、それによって何の影響も受けまい。なお、本来の公共事務から享ける「便益」の不平等への言及があるが、当該「便益」なるものはそもそも、直接の受益に限られず、受益期待<sup>(20)</sup>|| 受益可能性の利益をも当然に含み、さらに広く社会環境の整備・向上という総合的な間接利益にまで及ぶものであるから、しかく簡単に各人の受益のアンバランスを云々することはできないであろうことに注意を促しておきたい。また、山崎の場合（「民主的手続としての政治過程が、少なくとも民主的に運営される社会においては」云々）同様、足立にあっても（「すくなくとも民主政治のもとでは政治過程による調整を」云々）、「民主」体制への考察の局限、「政治過程」|| 「民主的手続」の独断が見られるのも気にかかる。

(18) 山崎・前掲書評三六二～三六三頁。

(19) 足立「土地収用における事業認定制度の問題点」（前掲）一六頁註（1）。

(20) 参照、岡野行秀・根岸隆編『公共経済学』（一九七三年）二九～三〇頁。

#### 四 “事務” および “管理” の概念

以上のように、新行政概念への批判のほとんどが“本来的、および、擬制的、公共事務”に向けられているのに対し、一瀬智司による評言だけは、珍しくもっぱら新行政概念における“事務”と“管理”（および関連して“実施”）をと

らえており、手島じしん思索と論述の重点をどちらかといえれば前者へ傾けていただけに、その思わぬ空隙を衝いて有益である。

一瀬は、「日本における行政概念と経営概念の若干の考察」と題した一節の大半を「手島教授の行政概念の新構成」の紹介と検討に充てる。

「まず行政概念について優れた見解を構成していると思われる手島教授（九州大学）によって少し考察すれば、手島教授は従来の行政観念を……批判的に検討した後、新たに構成し、提唱する行政概念として『本来的および擬制的公共事務の管理および実施』と規定し、以下その内容について詳細な説明を行なっている。

①公共事務 「以下九行にわたる紹介の文章省略」

ここで、公共の目的について深く考慮しないとしても手島教授の場合かなりよく整理されて捉えられていることが理解できる。しかしながら、行政概念の規定にあたって行政活動（Administrative Action）の主要なる対象を『公共事務』とし、これを Public Affairs の訳語として用いているほか、とくに事務の用語について説明していない。

②本来的公共事務と擬制的公共事務 「以下一〇行にわたる紹介の文章省略」

以上の説明は、公共事務の淵源を明らかにする点において卓抜したものと高く評価できるが、その内容はいわゆる事務というよりは、業務という方が適わしいもので、法律執行事務のごとき通常経営字の方面で主として用いられている 文書事務（Office Business）のほか、ごみ処理、上下水道、地域開発など国や地方公共団体の行なう事業（Works）も多くなっている<sup>(1)</sup>ので、むしろ業務（事務および事業）、公共事務と呼ぶ方が適わしいもののように思われる。」

まさに指摘のとおり、拙論においては「公共事務」という場合の「事務」概念について何の説明も与えられていない（一瀬によれば、「公共事務」を「Public Affairs の訳語として用いている」というが、しかし、拙著で「公共事務」= public affairs」としているのは、行政を単に「公共事務の処理」とのみする通俗的定義を批判するに際して通俗的

「公共事務」概念の対応英語と思われるものを試みに挙げたにとどまり、<sup>2)</sup> けっして新行政概念における「公共事務」の訳語として掲げられているわけではない。しかし、その意味するところは行論の間に自ら明らかかなはずであり、それは「任務」「課せられた仕事」といったほどのことを指している（ちなみに『広辞苑』には、「主として机に向って書類などを処理するような仕事をいう」と後記しつつも一般的には「取扱う仕事」とある）。すなわち、「公共事務」とは、公共的として管理実施さるべき事項のことなのである。仕事の目的ないし結果の内容にウェイトのかかった概念であって（この意味では「公共政策」と表現しても大差ないともいえよう）、一瀬のいわゆる「業務」（事業と狭義の事務）のように、仕事の過程ないし手段の態様をもっぱら視野に置いての把握ではそもそももない。後者の側面は、新行政概念では「管理および実施」なる定義部分で初めて問題となることである（「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」という定義は、前半部で行政の目的面を、後半部でその過程面をとらえている）。したがって、一瀬の指摘は拙論の「管理および実施」なかんづく「実施」の概念にはある程度当るかも知れぬ（「管理および実施の業務」と表現するのがベター、との忠告の意味に解した場合）が、「公共事務」概念に対する批判としてはピント外れといわざるをえない。ちなみに、「事務」の語の手島の用法は法律の世界ではむしろ普通である。典型的一例として、地方自治法二条の随所に現われている「事務」概念を想起せよ。

一瀬は次いで手島の「管理および実施」概念に関して述べる。

「③管理および実施

つきに手島教授は管理および実施をあげて、実施は事務の現実的遂行を意味し、管理は実施に必要な諸条件を準備する過程をいうとしているが、管理を現代的マネジメント（Management）の意味に解するならば、組織のトップ、ミドル、ロウ（Top, Middle, Low）のそれぞれの段階における管理は、それぞれの段階の管理職能（Management Function）を意味し、実施を作業（Operation）の意味における活動と解するならば、それで行政過程（Administrative Process）と理解しても

よいと思うが、公共事務は政策決定 (Policy Making)・管理 (Management)・作業 (Operation) の各過程を通じて遂行されるもので、これらの過程 (Process) こそ、行政活動 (Administrative Action) と理解すべきもののように思われる。筆者としては、なお行政過程 (Administrative Process) を確定的に規定する明確な見解に至っていないが、少なくとも管理および実施に関する手島教授の見解に Administrative Management の現代的理解の点から多少とも異議をはさまざるを得ない。

高宮晋教授 (上智大学) は、企業において経営活動 (Administration) は、管理 (Management) と作業 (Operation) から構成されており、経営は人間集団によって特定の仕事を遂行してゆくところに存立するものであるから、作業とともに管理の問題が重要である。多数人の協働によって仕事をしなければならなくなるにつれて管理の職能が決定的に重要になってくると述べておられる。これを手島教授の『管理と実施』概念との関連でみておくと、行政の場合は、実施を Operation の意味において理解する限り、高宮教授の見解と相通するものがあるが、公共業務の組織的遂行はこのような管理と作業 (実施) を通じて行なわれるので、管理を作業 (実施) の準備する過程とのみ理解することはやや管理 (Management) を過小評価することにならないかとの感を禁じえない。<sup>(3)</sup>

ここには二つの問題提起が見られる。その一は、「行政過程」は「管理および実施」とよりは、むしろ「政策決定、管理、作業」と把握すべきではないか、ということである。しかし、この——多少躊躇をもって提出されている——「異議」は、拙論を今一度読み返せば (何も「精読」の要はなく、ただ「再読」しさえすれば)、撤回されねばならなくなるであろう。というのも、そこでは「管理」(広義)を構成する一〇機能中トップに位するものとして「二次的政策決定」を挙げてあり (「一次的政策決定」は擬制的公共事務を決定する過程であるから、行政——政治的行政——の前提としての政治そのものであり、行政には属さない)、狭義では、この「二次的政策決定」を政治過程に組み入れて「管理」をそれ以下の九機能 (企画、組織管理、人事管理・予算管理・物品管理、指揮・伝達・調整、および管<sup>コントロール</sup>制) と解することもできるとしている<sup>(4)</sup>のであるから、この意味において新行政概念の内包する行政過

程の段階構造は、「管理および実施」というも「政策決定、管理、作業」というも結局は径庭なしといえる故である。(なお、「実施」を「作業」とするのは、Operation が実施をも作業をも意味することからしても、ほとんど同義言い換え以上のものではなからう。)

その二は、管理を「実施に必要な諸条件を準備する過程」とのみ理解するのは管理を「過小評価」するものではないか、との問いかけである。しかし、拙論は「管理」概念を説明するのにこの定義のみをもって足りりとしているわけでは決してなく、管理作用をそれを有機的に構成する一〇機能に分析し、それら各々の意義を示すことによつて、「管理の職能が決定的に重要」である所以をも、しかもより一層の力点を置いて強調している。<sup>5)</sup>このことは、そもそも「管理および実施」という文言自体にも明らかであらうし、さらに一九七〇年の拙稿「再び行政概念の新構成」について<sup>6)</sup>で、「実施」とは事務の現実的遂行を、そして「管理」とは、実施に必要な諸条件を準備実現する過程」を意味し、「前者が事務そのものの目的・内容と密着するのに対し、後者は、事務の性質(いかなる種類の行政事務かのみならず、公行政事務か私経営事務かをも含めて)から一応相対的に独立の社会技術的過程」である、と補説したところからもうかがい知りえよう。ただ、そのように「管理の職能が決定的に重要」であるにかかわらず、行政の目的——本来的および擬制的公共事務の現実化——は「実施」において完結するのであり、管理の本質はあくまでも「実施に必要な諸条件を充足する」にあるということ、換言すれば、管理作用は「実施」に結びつきえて初めて行政全体のコンテクストの中で有意義となるということを忘れてはならない。

(1) 一瀬・前掲論文九六、九八頁。

(2) 手島『現代行政国家論』一九頁。

(3) 一瀬・前掲論文九八頁。

- (4) 手島・前掲書二二〇—二三頁。
- (5) 右同二二〇—二三頁。
- (6) 手島・前掲論文五二—二頁。

(未完)