九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

行政の現象と本質 : 続『行政概念の省察』

手島, 孝
九州大学法学部教授

https://doi.org/10.15017/1855

出版情報：法政研究. 53 (1), pp.1-49, 1986-10-20. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

論説

行政の現象と本質

――続『行政概念の省察』――

手島　孝

目次

要約
はじめに
第一節　「新行政概念」構成の方法論――『省察』補完
第二節　「新行政概念」における「問題設定」と「政治」観
第三節　「新行政概念」における「二分法」

要約

1　本稿は、拙著『行政概念の省察』に対する山口二郎最近の書評に触発され、『省察』を補完し続行しつつ、行政現象の本質に想いを潜めたもの。

2　先ず、「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」として「新行政概念」を構成するに至った認識方法論を、

初めて詳細に自覚に上せる。原対象「行政」の同定、概念化目的の特定、そのためにする概念化装置の設定、そして得られた「行政概念」の真理価の判定、へと説き進む（第一節）。

3　右に明らかな（広角的）理論関心主導の「新行政概念」の構成を、特殊の実践目的に定位されたものと速断する評者の謬見が、本書評の見当外れそもそもの根源として最初に指摘される（第二節一）。

4　次いで、「新行政概念」の含意する「政治」観も、けっして評者が誤解するような貧困なものではなく、したがって「新行政概念」から帰結する行政政策論を問題的たらしめる底のものでもない所以が、弁明される（第二節二～四）。

5　最後に、「新行政概念」の目玉（双つ目玉！）である「本来的および擬制的公共事務」のダイコトミーをめぐる評者の諸〝批判〟もまた肯綮に中らぬことを論証、「本来的公共事務の権威を藉りて擬制的公共事務を、後者のエネルギーを活用して前者を、一体的に遂行する社会技術」として行政の本質をとらえる著者の基本的視点があらためて強調される（第三節）。

はじめに

たとえ路筋や歩調は異なっても、いや、むしろ異なればこそ、共に遙か真理を探り求める道行きにある者同士として、著者と評者の間に真摯な相互啓発の前進的討論を始動せしめる。およそ学術書をめぐっては、かような書評こそ、あらまほしいものである。

この意味で、今般日本行政学会年報の最新号に載った山口二郎・北海道大学助教授による拙著『行政概念の省察』[1]評[2]に、著者として歓迎の意を表さねばならない。右拙著に先立ち同一主題で西ドイツの専門誌に発表した論文[3]には、その後も彼地ではなにがしかの反響[4]を聴くものの、わが国にあって同書が上梓後三年有半当面した対応は、著者の性不敏に加え時流にあえて逆らったからにはもとより覚悟の上とはいえ、さすがに憮然、心鬱するものないでもなかっただけに、なおさらである。

評者の労を多とし、そこで提起された諸〝批判〟に触発されつつ、再思三考、『行政概念の省察』をさらに継続させてみたい。

（1）一九八二年一一月、学陽書房発行。なお、この機会を利用して、この間に判明した誤植を正しておきたい。

頁	行	誤	正
五四	四	行行×	行政○
八三	六	一九七四年×	一九七三年○
一五一	六	「任務×」	「任務○」
一五五	九	「公共界、×」	「公共界、○」
一八三	一七	係×	係○
一八五	一二～一三	「協働連関×」	「協働聯関○」

（2）日本行政学会編『年報行政研究20・アドミニストレーション――その学際的研究――』（一九八六年五月、ぎょうせい発行）一九二～二〇一頁。

(3) Takashi Teshima, Neubildung des Verwaltungsbegriffes, Die Verwaltung Bd. 20 Heft 3 (1979) S. 273-298.

(4) 拙著（一六六頁、一七二～三頁）ですでに触れた他に、その後、たまたま目についたものとして、Ingo von Münch in Erichsen/Martens Allg. VerwR, 5. A., 1981, S. 2 (Anm. 3); Werner Hugger in Mattern Allg. VerwL, 1682, S. 12 (Literaturhinweise), S. 16; Joerger/Geppert Grundzüge d. VerwL Bd. 2, 3. A., 1983, S. 31 (Literaturverzeichnis); Werner Thieme VerwL, 4. A., 1984, S. 1 (§1 Der Begriff d. Verw. Schrifttum). 公法学者ミュンヒは、「公行政の概念」と題した第一節の冒頭、「いずれにせよ、公行政概念は多義的であるという事実から出発せねばならぬ」と述べ、それに註して、ヴォルフ＝バッホフとヴィンクラーの二書名に言及するとともに、「――行政概念一般については、タカシ・テシマDV誌一二巻（一九七九年）二七三頁をも参照せよ」と付言し、行政学者ティーメも、その標準的教科書最新版の第一節「行政の概念」文献目録に、ダンザィア（英）、エルヴァイン、イェルガー＝ゲッペルト、モルシュタイン・マルクス、サイモン（米）、ヴォルフ＝バッホフ等一〇論著と並べて、T・テシマ「行政概念の新構成」フェアワルトゥンク誌一九七九年二七三頁以下を指示している。また、公行政連邦アカデミー院長の教授カールハインツ・マッテルンによる編著では、第一章「行政と公共任務」の参考書目にも挙がっているが、とくに本文（ラントヌンマー13）に左の論及を見る。――

「われわれの考察の終りに独自の行政概念を立てることはしない。というのも、それもまた、特定の政策的-規範的でもある見方を含んだ或る理論的企図の枠内でのみ妥当性を主張しうるに過ぎないであろうからである。むしろ、われわれは、すでに他の方法で企てられた解明の試みを承知の上でそれらの利用可能性につきそのつど個性的な検討の後提案される二つの定義を、討論に付する。

……〔中略（B・ベッカー所論の紹介）〕……

その行政概念新構成の努力において、テシマ（二八六頁）は次の定義に到達する。すなわち、行政とは『本来的（事物の本性から理解可能な）および擬制的（換言すれば、政治過程の第一次的政策決定によってそのように擬制された）公共事務（…〔中略〕…）の、管理から実施に至る過程』である、と。」

第一節　「新行政概念」構成の方法論――『省察』補完

一

そもそも、行政の概念を学問的に確定するとは、どういうことなのであろうか。

「行政」と呼ばれる人文的→社会的→制度的な現象を、認識理性に内化し、そこで把捉される本質に即して、これを精神的に再構成する。それが言表形式で更めて外化されれば、「行政」の学問的な概念規定すなわち定義である。ここにおいて注意すべきは左の諸点であろう。

第一に、対象が〝「行政」と呼ばれる〟〝人文的→社会的→制度的〟現象であるからには、一般の人びとが「行政」として日常に意識し指称しかかわり合うもの、換言すれば、「行政」という言葉の前学問的な含意が、その総体において、対象の同定に必要不可欠のデータたらざるをえないであろうこと。

第二に、概念化がつまるところ認識主体による対象の〝精神的〟〝再構成〟にほかならぬ以上、それは錯雑した客観そのままの精神的再現ではありえず、必ずや主体の認識姿勢すなわち認識の意図・目的によって意識的な単純化と整序を加工されたものであること。

第三に、かくて、このようにして確定される「行政」概念の真理価は、右の第一点および第二点の相互連関の中で、対象を的確に視野に収めつつ所期の認識目的に適合した本質把握に成功しているかどうか、そしてその徴憑として、当該目的に向け操作的有効性を実証するかどうか、によって判定さるべきこと。

それでは、わが「新行政概念」の場合はどうか。

二

先ず第一に、対応すべきいわば原対象について。（一旦概念化されると、以後それが学問的対象を画することになり、対象についてはもっぱらその意味で語られるが、ここに原対象とは、未だそのような加工を被らぬ生（な）まの認識素材を指すものとする。）「行政」の概念は、学問主体の本格認識活動以前からすでに存在する〝「行政」と人間（じんかん）呼びならわされる人文的・社会的・制度的現象〟についてのそれであるから、人間理性の純粋な構成たる類いの哲学的・論理的・数学的概念とは異なり、右の原対象と何らかの――認識目的との相関で有意の――対応を保たねば無益であり、原対象と全く無関係な構成は――不可能ではなかろうが――無意味である。

「行政」の原対象は如何にして同定できるか。理性による加工の前に供給される感性的ないし悟性的素材としてのそれは、微視的には、認識主体の個人的な実体験を通して獲得されえよう。自らが、いわゆる「行政」を行う立場、逆に行われる立場にあっての、すなわち当事者としての能動的ないし受動的な直接経験である。他者のそれが見聞（またま目にし耳にする）・視聴（意識的に観察し聴き取りする）の形で認識主体の知覚に達すれば、これは間接経験（擬似体験）といえる。ところで、すでに右に〝いわゆる「行政」〟なる表現を使わざるをえなかったことにも窺い知られるように、このような素材収集の仕方には、すでにして「行政」の語の世間的用法が前提されている。しかも、当の一般的語法なるものは、期せずして、原対象「行政」を巨視的に同定するに不可欠な社会的共通意識の外延・内包を総体的にカバーしていると見ることができる。ここにおいてか、「行政」という言葉が通常社会でどのような意味に

使用されているかを知ることの重要さは、自ら明らかである。

その場合、日本語「行政」がその出自において「アドミニストレーション」の翻訳語であるとすれば、この英単語の原義を確認しておくことが、便宜ここでの出発点となりえよう。さいわい、アンドルー・ダンザィア（ヨーク大学政治学部上席講師）による一九七三年の著書『アドミニストレーション、その語とその学』[1]が、われわれに当該探査の労を省いてくれる。すなわち、そこでは、「『アドミニストレーション』の意味として、丹念な検討の結果、それらが「『アドミニストレーション』という言葉の現在の、ないし可能な、用法のすべてをカバーすると考えるのは馬鹿げているだろう」との留保は置きつつも、[2]以下の十幾つ（も）の語義が整理・呈示されているのである。

1　純粋かつ単純な「手助け」ないし「サービス」（「指揮」の観念を含まず）。

2　純粋かつ単純な「指揮」ないし「ガバメント」。日常会話では「牛耳る」と表現される。「サービス」ないし「手助け」の意味合いは全く抑えられるか、かすかかである。

3　所与の目的ないし目標の完成のための「ガバメント」ないし「指揮」。執行。

4　他の誰かのためにする「指揮」ないし「執行」。代理者ないし受託者としてのガバメント。

5　権威的サービス。「秘跡の」、「医療の」、「裁判の」その他同種の言葉と結合して、またはその使い方をまねて、用いられる。

6　（イニシャル小文字で）「王冠（クラウン）」、すなわち、国王および王国のガバメントに従事する国王のサーバントたち、についての集合名詞。

7　（イニシャル大文字で）国王の大臣たち――国王は除く――についての集合名詞。「時の政府（ガバメント）」。

8　「非司法的な文官機構による法律の完成」。そのような機構を設置し維持すること、およびそれによって生み出

された情報を立法目的に供給すること。

9　法律ないし公共政策の執行ないし完成を指揮する、すなわち、それの諸原則を設定する仕事。それら法律ないし公共政策の決定とも、そのような執行ないし完成の細目的ないしルーチン的段階とも、対照をなす。

10　非司法的な文官機構、すなわち、国務相・閣外相ないし委員会を長とし終身の公務員ないしその同類をもって充員された政策部局の複合体、についての集合名詞。「パブリック・アドミニストレーション」。

11　一九二〇年設置アドミニストラティヴ・クラスの諸職員。政策の形成と、政府機構の調整および改良と、そして公共サービス諸省の一般的〔アドミニストレーションおよび〕コントロールとに関係した仕事。

12　複雑な政策問題を分析し衡量し決定に付する仕事。各（技術的、財政的、政治的等の）要因に正当な重みを割り当て、長期的考慮に対して短期的考慮のバランスをとること。何らか一つの要因につき専門家的助言を与える仕事と対照さるべきである。

この課業に訓練され経験を積んだ人びとの仕事。就任に先立ち或る特殊な専門職的力量ないし技術的熟練の点で訓練され、そのような力量で雇用されている人びと、の仕事とは性質を異にする。

13　或る組織における補助的な家政的業務および「オフィス」ないし「デスク」ワーク。すなわち、その生産が当該組織ないし個人の公共的役割を明確にするところの財物ないしサービスを生産する仕事とは対照的な、しかしそれとは不可分な、或る個人の仕事の部分。生産の指揮と、団体政策の形成と、および生産作業とは対照的な、兵站維持、組織化とプログラミング、進行記録と進行コントロールの仕事。

或る組織においてそのような仕事に従事する人びとについての集合名詞。

14　簿記、登録、会計、その他内部的な記録伝達の仕事。そのような記録をコントロールないし政策形成に使うの

とは対照的な、「書記的」仕事。

そのような仕事に従事する人びとについての集合名詞。[3]

（ダンザィアは、次いで、第6義・第10義をさらに狭めた用法として、特定の官庁のタイトル――フェデラル・フード&ドラッグ・アドミニストレーションなど、アメリカで弘く行われる命名法が、オーバーシーズ・デベロプメント・アドミニストレーションのように、イギリスへも伝播したもの――を挙げるが、これを第15義とすることは、「〈このような派生的語義の探索〉過程には切りがなく、また〈ここでの〉主眼は悉皆的な語彙集を作り上げるにはなく、当今用いられている意味が如何に多様かを例示し、どうしてそうなったかを推量するにあるのであるから、〈これを〉控える」。[4] 代りに、彼がこのリストを締め括るべく最後に言及するのは、次の語義である。）

15　上記の一つないし幾つかの意味におけるアドミニストレーションの研究によって内容を供給されるところの、スクール、カレジ、ユニバシティその他の訓練教育施設における科目・分野・学科・課程ないし試験のタイトル。アカデミックで理論的な学術研究（リサーチ）の一領域。上記の一つないし幾つかの意味と関連した機構ないし仕事の記述および評価。[5]

（この第15義――なかんずく、その後半部――において、「アドミニストレーション」の日常的語義はその学問的概念化に接続する、というべきか。）

「アドミニストレーション」の訳語として一九世紀後半以降わが国に導入され定着するに至った「〈行政〉の観念」もまた、「日常化されたかたちで社会のすみずみにまで浸透し、影響を及ぼしている」。[6] その際、「行政」の語義に、原語「アドミニストレーション」の上掲諸含意が多かれ少なかれ引き継がれ、或いは反映してきたことは、いうまでもない。しかし同時に、訳語「行政」が日本語としてもつ独自な背景・陰翳と相俟って、日本における「行政」

的現実の社会風土的ないし歴史的偏倚が微妙な日本的特性を当の観念に付与してきたのも、また当然のことである。そのようなものとして、わが「行政文化」に関する井出嘉憲の洞察[7]を参考に、次の四つを念頭に置こう。

㈠　この観念がわが国に流入したのが欧米文献の漢訳書を通じ三権分立図式と共にであった（「立法行法、司法」[8]）ことが、その後、両者の観念連合を強固に形作って今日に及んでいること。現に、「立法権」、「行政権」（アメリカ連邦憲法のように「エクゼキュティヴ」でもなければ、西ドイツ基本法のように「執行権」でもない！）および「司法権」の分立を根幹の統治機構原理として謳う日本国憲法、広辞苑をはじめとする代表的邦語辞書を見よ。

㈡　当初の新造訳語「行法」（『政体書』一八六八年[9]）が、やがて、わが古制の用語（「政ヲ行フ」）に通ずる「行政」に完全に取って替られたことと両々相俟ち、明治憲法体制の下、「天皇の超出的存在と結びつく高度の権威性と権力性」および「高度の道徳的、倫理的意味あい」が帰せしめられたこと[11]。この伝統は、さまざまな形で今になお揺曳する。

㈢　「政ヲ行フ」の「行フ」に対応して、「機構的・管理的な意味あい」も重きを置かれてきたこと[12]。この文脈で、「政治」（「議会＝政党」）に対して「行政」（「刀筆吏の業」）を「軽くみる」見方もすでに古くからあり、ただしそれは、右掲㈡を正統とする旧憲法時代には「異端的用法」にとどまったが[13]、現在ではむしろ一般的ともいえようか。さらに、「機構化・日常化された〈行政〉は、定型的な『管理』の行為としてあらわれ、その定型化の度合がすすめば、もはや『政ヲ行フ』というときの『政』の重さをもたない、いたって軽微な事務の処理といった意味あいで使われるようになる」から、「『行政レベル』とか『行政屋』など、〈行政〉を軽いイメージでとらえる」「いわば原義から派生した、あるいはそれを矮小化した」用法も、「少なからず目につく」ことになる[14]。

㈣　右㈠㈡および㈢前段に明らかなように、いずれにせよわが国では、「行政」は文字どおり「政」（ないし「法」）――換言すれば「官」[15]――とのかかわりで観念されるを常態とし、ダンザィアの一覧表で直ちに気づく官民相互間自

在の意味変換を示す「アドミニストレーション」の場合とニュアンスを異にするが、しかし、㈢後段の延長線上で、「『政』をはなれた〈行政〉という語の使い方」も、「〈官〉の外部、つまり〈民〉間に」「いろいろなかたちでみいだされる」[16]こと。「たとえば、企業経営者の『行政的手腕』といった使い方から、新聞社での『行政（連絡）』といった使い方にまで及ぶ。新聞社で、『これは〝行政〟だ』といわれるときの〈行政〉は、単に『記事』＝『編集』活動以外の事務用件であることをさす」[17]。（蛇足を加えれば、わが国有数の辞典の一つ『広辞林』には、「行政」の副次的語義として、「組織の中で物事を操作・処理すること」とあり、「――的手腕」の用例が挙がっている。）

わが「新行政概念」の原対象は、およそ、このようにして同定されうる社会現象である。

三

次いで第二に、概念化による原対象の精神的加工について。

マグリット描くところのパイプ。同じ画面、下半分に大書された一行の文章。――「スシ・ネ・パ・ジュヌ・ピープ」。すなわち、「これはパイプではない」！　作家自身の寓意ないし批評家の解釈[18]はさて措き、たしかに、それは現前する「パイプ」そのものではなく、「パイプの絵」、より正確には、「マグリットによって描かれた」「パイプの絵」である。

テシマ説くところの行政。マグリットのひそみに倣えば、「これは行政ではない」！　それは、「行政」を原対象とするとはいえ、すでに「行政の概念」であり、しかも「テシマによって構成された」「行政の概念」である。

では、つねに主観の構成作用を媒介とせざるをえない〝概念〟が、なお何らかの客観性を主張しうるとすれば、そ

れは何によってか。恐らく、当の主観化の過程が、その必然性につき、人びとに共通に了解可能であり、この意味で客観性をもつことによってであろう。

精神的内化としての概念化の第一歩は、〃判断装置の設定〃に連なる〃概念化目的の特定〃である。「行政」実務のハウツー的知識を開発するためか。「行政」法の定義の基準や、その解釈・運用の指針を得るためか。現代「行政」のありかたを批判し、その改革の方途・方策を探るためか。はたまた、「行政」の〃理念型〃を立てるためか。――等々。いずれか特定された意図に応じて、それに最も適合的と思われるスクリーニング（属性と偶有性の篩い分け）の機制が選び取られ、概念（本質把握）の組み立てに至る。結局、概念が原対象の全的な即自的把握ではない以上、その妥当性は一にかかって、ケース・バイ・ケースにおける概念化目的の有意性および判断装置の当該目的適合性と相関的であり、この限りでのみ認められるのである。

かくて、絶対的に妥当な「行政」概念なるものはありえない。概念化目的が納得でき、当該目的に判断装置が適応である限りにおいて、かつその度合に応じて、それぞれの場合にそれぞれの「行政」概念が相対的に妥当する。三権分立の憲制を大前提に、憲法の根本範疇の一、ないし行政法の基体として「行政」を画定しようとした〃控除説〃。法とのかかわりにもっぱら着目し、純粋法学の手法で、ひたすら法的コンテキストの中に「行政」をとらえる〃法函数説〃。社会工学的な技術としての向上を狙って、そのような技術性（所与の事務の合理的処理）の側面に焦点を合わせる〃行政管理説〃。社会心理学的問題関心から、組織的影響下における決定形成の過程を本質視する〃行政行動説〃。政治との連関で「行政」を位置づけることに最大の意義を見出す〃統治機能説〃。そして、「行政」のあるべき姿を探り求める〃理想主義的社会機能説〃。いずれの「行政」概念も、その各々意図するところがそれなりに有意味と是認されるならば、それぞれの意図の範囲内で――すなわち限定的ではあるが――、判断装置が適切であることを条件に

妥当性を主張できる。

このように、既成の各種「行政」概念は、それら一々の概念化目的が有意であり判断装置が当該目的に適合している限り、それぞれ相対的に――すなわち、当該目的との相関で――妥当である（ただ、それらのほとんどすべてがそうであるように、もしそれ「行政」概念としての絶対的妥当性を敢えて要求することあれば、僭上・越権という他ないが）。この意味では、「新行政概念」もまた、その妥当性は相対的たるを免れない。しかし、にもかかわらず、これが「多種多様の行政観念カタログにいまさら一新種を付加しようとするものではなく、意図としては、あくまでもそれらの止揚を志している」[19]とされる所以は、すなわち、従来の諸概念より可及的に広角的たらんことをそもそもの概念化目的とするからに他ならない。このことは、「行政の新たな概念構成を試みるにあたって留意すべき三つの点」として、省察の初めに明らかにされている。

――「第一に、本来多面的かつ統一的な行政現象を本質的に認識するには、多角的でしかも有機的・総合的な視座が要請されること。第二に、そこに構成される行政概念は、行政の現実をよく把捉しうるのみならず、なお望みうべくんば、行政における価値の問題への展望性をも有するものであること。そして第三に、同じく行政現象にかかわるとはいえ認識の目的・方法を異にする行政学と行政法学とでは、行政概念は必ずしも同一たるを要しないが、しかし、もし可能ならば、両者は少なくともその内包の中核において一致することが、同じ言葉を用いる以上自然であるし、また、これら両類縁学科の相互啓発の上からも生産的であること。[20]」

なお、これと実質的に重複するが、「新行政概念」のめざす「広角性」については、次のようにも説明されている。

――「すなわち、先ず、この概念形成は、これまで行政（なるもの）につき展開されてきた学問的営為の諸帰結からの抽象による……〔中略〕……が、その場合、当該の学問的営為には、――在来の学問分科でいえば――行政学の

みならず行政法学も憲法学も政治学も、およそ行政を何らかの意味で学問的に問題とするものすべてを、広く包括する。というのも、そもそも本概念構成を試みるに至った動機そのものが、従来関係諸学科の間で行政の概念にほとんど共通項を見出せぬことにあきたらず、それらの統合――換言すれば、個別学科にそれぞれ特有の認識視座に局限されぬ、行政の即自的な（すなわち、本来多角的な複合社会事象たる行政の、まさにそのものとしての）本質究明・把握――を企図するにあったのであるから。その結果、行政に関わる既成諸学問分野の方法・成果の生産的な相互連動、延いて総合的な行政科学（現代、さらに将来における、行政のますます増大する社会的中枢性にかんがみるとき、その高度の必要性と重要性については多言を要しまいが――）の確立が大きく期待されることになる。

当概念のめざす広角性は、しかも、このような学際的意味にとどまらない。歴史的かつ比較制度的にも、できるだけ広い妥当範囲のものであろうとする。普通、概念の外延（クラス）拡大はそれだけ内包の稀薄化を招くが、ここ行政の場合には、人類の社会生活に必然普遍的な行政現象の本質は歴史の全段階、すべての社会・国家に貫通すると見られるので、この意味での広角化が概念構成の意義を疑問にさらすほど内包を減殺するとは考えられず、むしろ、そのようにしてこそ行政の本質的属性は理論的により判明となり、かつ時所的に特定の行政制度・行政現象を他の時代・社会（国家）におけるそれらとの史的連続性・比較可能性において的確に特性把握する準拠枠組が獲られるとされるのである。

広角性は、概念の規整効果が理論面のみならず実践面にまで及ぶことで完結しよう。事実、この行政概念は、ひとり理論的な分析・総合に適切な拠り所を提供するだけでなく、進んで行政における価値（実践原理）への明確な展望を開く。すなわち、これは現実認識の概念であるとともに規範的概念でもある（社会科学においては分離することが少なくないこれら二種の概念が、ここでは一致する）。このことは、本概念が行政を――社会現象としてそれに必然に随伴する価

値的・規範的象面を含め――その全体像において総合的にとらえようとするものであることから、この試みにして成功せんか、けだし当然の帰結にほかならないが。[21]」

わが「新行政概念」は、おおむねこのような認識論による原対象の主観的再構成である。

四

最後、第三に、かくて得られる「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」なる「新行政概念」の真理価について。

①原対象の同定から、②概念化目的の特定、③概念化装置の設定を経て、④概念の定立（＝対象の確定）へ、と流れるここでの一連の過程における幾つかの真理価チェック・ポイント中、②の有意性と③の目的適合性に関しては、「新行政概念」の場合、〃それ自体多次元的で拡がりの大きな構造の原対象「行政」を、できるだけ即物的に、すなわち能う限り多角的・広角的に、学問的本質把握に付する〃という目的（②）、そのためにする広義〃学際的〃方法（各種関連諸学科の狭義〃学際的〃動員にとどまらず、歴史的・比較制度的な視野拡大から、理論的および実践的視角の総合にまで及ぶ）の開発・応用（③）、いずれも右のテストに十分堪えるであろうこと、あらためて述べるまでもないと思われる。

「新行政概念」の、原対象との照応の点でも、――およそ概念化が主観のフィルターを通した原対象情報の取捨選択である以上、概念が原対象と一対一の対応を成さぬことは当然として、これと完全にずれてしまっては無意味であるのはもちろん、或る程度以上の対応関係の保持（逆にいえば、限度を超えてずれていないこと）が社会科学的概念として現実に有効であるために必要不可欠なのであるが、――要件充足は同様に問題なしと見てよかろう。むしろ、上述

のような目的に導かれ装置を通じて立てられたこの新概念は、これまでに出現したどの「行政」概念よりも、すでに同定を試みた原対象を広範かつ的確に視野に収めえている、とすらいってよい。

これらの徴憑として、当概念が如何に操作的有効性を発揮するかも、拙著の詳細に論述・実証するところなので、ここには繰り返さない。ただ、そこでは必ずしもあらゆる場合に万能の効験が示されているわけではないが、このことは当概念の一層の洗練・深化の要、ないし、そもそも対象概念（演繹原理）たる必然的限界性を意味しこそすれ、その高い真理価を毫も減ずるものではあるまい。現に、この概念を用いた場合のさまざまのメリットは、在来種の「行政」概念いずれの場合をも遙かに上回る。

(1) A. Dansire, Administration——The word and the science, 1973.
(2) Ibid., p. 51.
(3) Ibid., p. 2-51, p. 228 f.
(4) Ibid., p. 51.
(5) Ibid., p. 199, p. 229.
(6) 次掲書二六四頁。
(7) 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』（一九八二年）。
(8) 参照、同右二六〇頁。
(9) 参照、同右一一頁。
(10) 参照、同右四〇～四一頁・二六〇～二六一頁。
(11) 参照、同右四一～四三頁・二六一～二六二頁。
(12) 参照、同右四三頁・二六二頁。
(13) 参照、同右四四～四五頁・二六三頁。

(14) 同右二六三頁。
(15) 参照、同右四五頁以下・二六四頁以下。
(16) 同右二六三頁。
(17) 同右二六三～二六四頁。
(18) 参照、ミシェル・フーコー『これはパイプではない』（豊崎＝清水訳）一九八六年。
(19) 手島『省察』二五頁。
(20) 同右三六～三七頁。
(21) 同右一八八～一八九頁。

第二節　「新行政概念」における「問題設定」と「政治」観

一

以上縷々「新行政概念」構成の方法論を再現・敷延した所以は、他でもない。評者の〝批判〟が、まさにこの点をめぐる重大な誤解から出発するのではないかと恐れるからである。

すなわち、評者は「本書の概要」を紹介する労を執った[1]後、続く「新行政概念の検討」の節を、「著者の問題設定」についての次のような理解で始めている。

「右に紹介したような著者の『行政概念』に対するあくなき探求の狙いは、市民民主主義を脅かしこれに取って代わろうと

している行政国家現象を的確に把握し、かつ現代国家の現実態の規範的側面からの乖離傾向を学問的意識に載せるための現実的かつ規範的概念を形成することにあった。著者の歴史意識においては、行政国家への理論的対応とは具体的には、職能国家化への理論的対応という現代化の要請と、その職能国家化への趨勢に歯止めすべく、民主化・法治化を徹底することという二重の課題として捉えられる。そしてこの課題を解決するために行政概念の再構成が必要とされるのである。著者は行政を純粋な行政（著者の言葉では本来的行政）と政治と密接な関係を持たざるをえない行政（著者の言葉では擬制的行政）とに分類して、前者については、政治的容喙を退け、行政固有の論理を尊重してその能率化・効率化を推し進め、後者については民主化・法治化を徹底するために法的コントロールを加えていくという両面作戦によって、この二重の課題に答えようと考えたのである。

著者の行政をめぐる歴史認識は、例えば戦後行政学における通説であった辻官僚制論における日本官僚制の歴史的位置づけ、即ち日本の官僚制は民主的統制を貫徹するという意味での近代化と、高度に複雑化する社会からの需要に答え、能率的、効率的に政策を実施していくという意味での現代化という二重の課題に直面しているという問題設定と著しい親近性を持っている。ただし、辻官僚制論において日本特有の問題とされた二重の課題が、著者においては現代の行政国家全体に普遍的に共通する問題として捉えられている。かつて行政学の中で考えられた日本官僚制の民主化と能率化という二重の問題について、現代の行政国家という広い文脈に置き直し、更にそれを憲法、行政法の分野に投影することで法的な解決策を模索したという点で、著者の問題設定は極めて大きな意義を持つ。[2]」

この箇所、もともと批判ではなく、むしろ好意的コメントかとも思われるが、しかし、「新行政概念」「探求の狙い」を、「市民民主主義を脅かしこれに取って代わろうとしている行政国家現象を的確に把握し、かつ現代国家の現実態の規範的側面からの乖離傾向を学問的意識に載せるための現実的かつ規範的概念を形成すること」にあったと見、「行政国家への理論的対応」として「具体的に」「捉えられる」「二重の課題」――すなわち、「職能国家化への理論的対応という現代化の要請と、その職能国家化への趨勢に歯止めすべく、民主化・法治化を徹底すること」――

「を解決するために行政概念の再構成が必要とされるのである」と解説されると、すでに前節にパラフレーズしておいた著者の真意から隔ること遙かに遠いと敢えて異議を申し立てざるをえない。

「新行政概念」の構成を条件づけたのは、あくまで既述アカデミックな意図・目的であり、すぐれて学的な関心である。そうして獲られた新概念が各般の実践的課題にも能く指針を供しうるというのは、そもそも価値的存在である社会事象「行政」の可及的に広角の本質把握たるをめざす新概念の理論的メリットの――当然の――〝結果〟に過ぎないのであって、当初から何らかの実践的課題の解決に資すべきことを概念形成の目的として立てたからでは毛頭ない（もし一定の実践目的にもっぱら導かれて構成されたのであるならば、その所産としての概念が当の目的に役立つのは当り前だが、ただそれだけのことであって、理論的には全く説得力を欠くものとならざるをえまい）。「著者は行政を純粋な行政（著者の言葉では本来的行政）と政治と密接な関係をもたざるをえない行政（著者の言葉では擬制的〔?〕行政）とに分類して、前者については、政治的容喙を退け、行政固有の論理を尊重してその能率化・効率化を推し進め、後者については民主化・法治化を徹底するために法的コントロールを加えていくという両面作戦によって、〔前出〕この二重の課題に答えようと考えた」というが、そのような思考の経緯・経過は主観的にも客観的にも著者の全く与り知らぬところである。もともと、著者の行政分類（「本来的行政」と「政治的行政」――「擬制的行政」なる用語は何処にもないはず――と「共通管理行政」[3]）は、「新行政概念」に含意されている「理論上のもの」[4]であって、評者所論のような実践的動機に出るものではけっしてないし、さらには――決定的なことだが――、同じく評者のあげつらう〝「本来的行政」に「能率化・効率化」、「擬制的行政」（?）に「民主化・法治化」ないし「法的コントロール」〟という〝「二重の課題」解決の処方箋〟なるものも、拙著には全然見当らず、著者に何の心当りもない。

評者の誤解は、著者における行政国家概念「探求の狙い」を行政概念のそれと、そしてまた今日「わが国や西ドイ

ツの行政法理論」が「突きつけ」られている「重畳する両課題」[5]を一般に「行政国家への理論的対応」と、それぞれ取り違えた（！）ところに起因する、と見るほかない。前者の取違えについては、「市民民主主義を脅かしこれに取って代わろうとしている行政国家現象を的確に把握」するというのが「新行政概念」「探求の狙い」ではなくその結果の一つに過ぎぬこと[6]〝「二重の課題」解決〟の場合と同断であるのはともかく、「現代国家の現実態の規範的側面からの乖離傾向を学問的意識に載せるための現実的かつ規範的概念を形成する」となると、これはまさしく、著者の前作『現代行政国家論』における行政国家概念構成の意図の一つ以外の何ものでもない（評者の取違えは、恐らく拙著関係論述[7]の誤読――そこでの主語は「行政国家概念」であって「行政概念」ではない！――に発していると思われるが）。また後者の取違えにしても、「現代化」と「近代化」の「重畳する両課題の同時的突きつけ」という――実践的――問題状況の把握は、規範学（解釈学）としての行政法学プロパーにつき論及されている[8]に過ぎないのであって、評者が「著者の歴史意識」とか「著者の行政をめぐる歴史認識」とか過褒する（？）ような広い文脈での「問題設定」とまで肥大させた覚えはないし、いわんや、「この課題を解決するために行政概念の再構成が必要」といった類いの論旨は、実践と理論の無方法的混淆として、著者の最も排するところである（「現代化」は「本来的行政」を、「近代化」は「擬制的行政」〔？〕をそれぞれ標的とするというのも、著者とは無縁の短絡的誤認であること、すでに上に触れたが、なお念のため付け加えておけば、「新行政概念」が間接的に行政法学の「現代化」「近代化」に寄与しうることは――むしろ積極的に――認められているのであるが[9]、一読明らかなように、この寄与は「新行政概念」の〝結果〟なのであって、その目途としたところではない）。

二

評者は、右に引用したように先ず「著者の問題設定およびその行政学へのインパクト」を評価（?）した後、直ちに続けて述べる。

「また著者は、その独自な公共性概念の形成過程について、『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・家族レベルで解決すべきものと順次消去していって、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が残るかどうか確認する』（一一一頁）という認識方法をとることを唱えているが、この理論は市民自治・地域分権を支える論拠として発展する可能性がある点で注目に値する。また、行政の担い手として、自治システムの重要性を強調する点も、やや不明確ではあるが、示唆を含んでいる。[10]」

前段は「実質的公共性に関する共通表象」（「およびその実体としての本来的公共事務」）の「認識方法論」[11]、後段は拙著で「多少の修正ないし補遺」が加えられた上での「新行政概念」の含意としての「行政の主体」論[12]にかかるが、関説の委細は著者の地方自治「新固有権説」[13]および後述の第三節三に譲って、今は評者の着眼に敬意を表するにとどめ、また、それをもって足りよう。

著者として黙過できないのは、以上を「しかし」と承けて逐一説述される「いくつかの重大な疑問点」の指摘にある。

皮切りに、著者の「政治」観の〝貧困〟（?!）を衝いて、評者の筆鋒は鋭い。

「まず、行政概念を議論する前提としての政治あるいは民主主義の意義づけ方について疑問を提出しておきたい。本書においては、原初的、本来的に本来的公共事務・本来的行政が正統性を独占し、政治（過程）は、擬制的公共事務を認定し、これに公共性を付与する胡散臭いものとして描かれている。また、将来的展望として著者は、『本来的行政の実質的公共性が、支配機構としての現代国家における〝政治過程の民主性〟にとって代わって、新たな国家の正統性の根拠となる』（五一頁）という、言わば本来的行政によるユートピアともいうべき夢を描いている。

このように政治に対して独自の公共性あるいは正統性を全く認めていないことが、行政国家に対する民主的コントロールに関する著者の論理を著しく不明確なものにしている。

著者は最初に、行政概念を考察する際の問題意識の提示において、先に紹介した二重の課題の解決のための鍵としての行政概念の明確化という狙いを明らかにし、また憲法において示された民主化・法治化という規範から乖離した行政国家現象を摘出し、批判するための鍵概念として、行政概念を定式化することを述べた。他方著者は、本来的公共事務・本来的行政は自然法によって基礎づけられているとして、〝法律による行政〟の原理によって一切の行政を政治過程の所産としての法律の規制の下に置こうとするのは、近代の時代的な政策的要請であり、法と行政との本質的関係に属さないと述べている。著者はその『新行政概念』の汎歴史的性格を強調する余り、民主主義・法律による行政の原理を著しく相対化してしまっている。著者の喩えの中の古代エジプトはともかく、少なくとも現代行政国家の問題を論じようとすれば、民主主義・法治行政原理は、その定着の過程は著者にとって人為的なものかも知れないが、自明の公理として行政概念の考察の際に前提としなければならない。

また、本来的行政が政治過程と密接な関係を持たざるをえないという批判に対する反論の中で、著者は、そうした批判の中には『民主』体制への考察の局限、『政治過程』＝『民主的手続』の独断が見られると述べ、先程紹介したのと同様、本来的行政の純粋性を守るために民主化の諸原理を歴史的に相対化するという論理をとっている。しかし、批判者は『新行政概念』の汎歴史的な記述概念としての性格を問題にしているのではなく、現代行政国家においてそれがどのような意義を持つのかを問うているのである。著者のように、政治（過程）について貧しい見方しか持てないのであれば、行政国家に対する民主的コントロールの論理が曖昧になるのも当然の帰結である。[14]」

三

しかし、そもそも、著者の「政治」観に対して、「政治に対して独自の公共性あるいは正統性を全く認めていない」という〝批判〟が当るか。

「本書においては、原初的、本来的に本来的公共事務・本来的行政が正統性を独占し、政治（過程）は、擬制的公共事務を認定し、これに公共性を付与する胡散臭いものとして描かれている」（傍点手島）、と評者の筆致は手厳しい。

なるほど、拙著には、「公共事務の原型はあくまで本来的公共事務であり、延いては行政の公共性の根源また、現実的にも規範的にもそこに求められる」とか、「統治システム内では、統治的・本来的公共事務の担う実質的公共性がシステム全体の社会的正統性を究極的に支える」とか、「統治システムは……政治過程を通じて本来的公共事務を創出し、これを統治的・本来的公共事務と一体的に管理・実施に移すが、その際、あらかじめ社会的に〝合意〟（＝是認）された手続を履践することで擬制される公共性（形式的公共性）は、本来的公共事務――とくに、同じ統治システムで一体的に管理・実施される統治的・本来的公共事務――の真正の＝実質的公共性（それは、社会全体に利害共通であることの『いわば……社会的合意が先験的に存在する』と観念構成されうるのであるが）になぞらえられることで社会心理的（＝イデオロギー的）に権威づけられる」とかの――最新の修正を経た――説明[15]を目にすることができ、一見評者の印象を裏づけるかの如くでもある。しかし、実はそうでないことを知るのに、さして注意力は要しない。

㈠　拙論において「正統性」（または「正当性」）につき語られるのは、もっぱら、「社会機構」[16]、「統治システム」[17]すなわち「国家（ないし公共団体）」[18]の社会的なそれとしてであり、この意味での正統性を「究極的に支える」のが「統治的・本来的公共事務の担う実質的公共性」であると言っているのであるから、「本来的公共事務・本来的行政が

正統性〈何の？〉を独占〈する〉」との評者による拙論要約の仕方はいかにも杜撰で、首を傾けざるをえないが、今は百歩譲って、右の著者言わんとするところを拙く表現したものと解しておこう。

すなわち、「新行政概念」の含意として、統治的・本来的公共事務の実質的公共性こそ、国家を典型とする統治システムに全体として社会的正統性を賦与する究極の契機であり、この正統性は現実的には、「統治システムをもってしてのみ充足可能な本来的公共事務を所定の〈＝それぞれの時代・社会によって一定の〉ミニマム以上担当している」事実によって承認される[19]、ということになる――評者の要約を補正していえば、「原初的・本来的に〈統治的・〉本来的公共事務・本来的行政〈の実質的公共性〉が〈統治システムへの〉正統性〈賦与機能〉を独占〈する〉」――のは、そのとおりである。

しかし、さりとて、これとの対比で「政治（過程）は、擬制的公共事務を認定し、これに〈形式的〉公共性を付与する胡散臭いもの」（！）として著者の描くところとなっているかというに、けっしてそうではない。

一体、「擬制的公共事務を認定し、これに〈形式的〉公共性を付与する」というのが何故「ウサンくさい」のかも著者には解せぬが、このことは姑く措くとしても、著者において「政治」とは、「政治的支配の社会装置」としての統治システム[21]の――概念必然的な――成立・存続の契機であり、この意味で、同システム内の本来的公共事務ないし本来的行政のように究極的正統性賦与の契機でこそない（もともと本質的にそうでないものは、そのように認識する他ない！）ものの、これらになどか劣るべき重要な「独自」の社会的存在価値を有するものである。左の論述を見よ。

――「内部に基本的利害の矛盾を包蔵する社会にあって、意識的・人為的にそれら異質的対立を調整統合し社会の一体的存続に不可欠の統一的秩序を作出する社会機能が『政治』である……。[22]」

――「ここで〝政治〟の概念は、……社会内における異質的対立の統合（＝政策決定）という機能面を中心に、公共

性の象徴という理念的契機および権力という手段的契機を包摂するものとして立てられているが、行政との関連のみを視野に置けば、政治とは擬制的公共事務決定の過程ともいえるのである。[23]」

――「政治と行政は、基本的シェーマとしては、統治システム内において〝異質的対立の同質化過程（擬制的公共事務の形成決定の過程）〟対〝同質過程（所与の事務の技術的執行過程）〟として前後段階的に分別され（〝政治と行政の二分法（ダイコトミー）〟）つつ前者から後者へと流れる連続的社会過程（一括して統治（ガバメント）過程と呼ばれる）の二つの相（フェイズ）として把握される。ただし、これら二つの相は、政治は技術性を、行政は政治性（社会的諸利害調整の配慮）をと、それぞれ対偶者の本領をも併せ発揮するを要求されることといよいよ大となってきた現代の情況下では、広範・複雑な交錯関係を呈するに至っていて（〝政治と行政の融合〟現象）、単純なダイコトミー的把握ではもはや律し切れぬ（統治過程は、むしろ、キリストの聖衣の如き〝縫い目なき衣〟と観ぜられさえするようになる）が、かかる修正も、右の基本図式と共に、われわれの行政概念の十分内蔵するところである。なお、右の関係はもっぱら政治と政治的行政の間に成立するものであり、同じく統治システム内にあっても、政治と統治的・本来的行政の間には、一応右に準ずる前後段階的なつながりは存するとはいえ、それは両者にとって、右の場合のように後者が前者の只管執行といえるまでの本質的・必然的関係ではない……し、そもそも政治の占める座のない自治システムの場合に至っては、そこでの行政すなわち自治的・本来的行政は政治から独立であり、――政治的行政とは異なって――固有の起動力を有する（この〝固有の起動力〟の保持は、本来的公共性を持続する限りで統治的・本来的行政にも妥当しよう）ことは、これまた新行政概念から明らかである。[24]」

(二) 統治システムに正統性を与えるのが究極的には本来的公共事務→本来的行政であるとしても、実は、圧倒的に擬制的公共事務の決定（政治）→その管理・実施（政治的行政）に任ずるを余儀なくされている近現代の統治システムにあっては、後者の過程に本質的な公共性擬制手続についての社会的合意の可及的調達――この意味での〝政治過程（デモクラシー）〟

の民主性〟――なる契機もまた、システムの正統化に重要な補強的役割を演ずる（図式的にいえば、前者の或るミニマムを留保しつつ、これら両正統化契機の和が一定の――上記ミニマムより大きな――ミニマムを超えるところに統治システムの正統性が成り立つ、とすべきか）。「国家の正統性の問題を論ずる際、……〝本来的公共事務の最小量〟および〝擬制的公共事務決定手続の最低限の民主性〟を規準にとるという考え方」に論及され[25]、或いは評者も注目した「理念的行政国家概念」の文脈で、「支配機構としての現代国家における〝政治過程の民主性〟」が「国家の正統性の根拠」として「本来的行政の実質的公共性」に対比される[26]所以である。（序でに、「理念的行政国家概念」を目して評者は、「言わば本来的行政によるユートピアともいうべき夢」と辛辣であるが、この理念的国家像がけっして空想の類いの所産ではなく、現代国家の科学的分析の延長線上に構想されたものであることは、成心なく拙論に接すれば[27]何人にも明らかであろう。）

こう見てくれば、究極的＝実体的な意味においてでこそないにせよ、政治にも統治システムの――手続的――正統化に与る「独自」の契機は厳然と内在しているし、そこで絶大の統合機能を営む擬制的公共性（「公共性の象徴」）また、その最終権威は本来的公共性に遡源するとしても（この真理まで枉げることはできぬが）、もっぱら政治にかかわる「独自」の公共性である。

㈢　かくて、「政治に対して独自の公共性あるいは正統性を全く認めていない」とする非難が、現代社会に不可欠な政治独自の役割、その大きな社会的存在理由に無知・無理解であるといおうとするのであるならば、それは拙論に対する無知・無理解として返上されなければならない。ただ、もしそれ、行政（正確には、その価値的中核たる本来的行政）に比し政治の意義を相対的に貶価し副次的たらしめるというのであるならば、「原初的、本来的」かつ「理念的」レベルでの議論としてである限り、必ずしも当っていないとはいえないが、しかしこの場合には、それが「新行政概

念」からする事理の当然（政治を歴史的として、人間社会のあらゆる発展段階に必然とは見ず、行政――本来的行政――こそ普遍的で一貫したエートスとする、いわば〝行政史観〟！）なのであるから、この事理そのものを論破するのでなければ非難とはなるまい。

四

著者の「政治」観への次なる〝批判〟は、「著者はその『新行政概念』の汎歴史的性格を強調する余り、民主主義・法律による行政の原理を著しく相対化してしまっている」というにある。

ところで、これが〝批判〟であるのは、ここに告発された「『新行政概念』の汎歴史的性格〔の〕強調」（↓「民主主義・法律による行政の原理〔の〕著し〔い〕相対化」）が、「著者〔が〕最初に、行政概念を考察する際の問題意識の提示において、先に紹介した二重の課題の解決のための鍵としての行政概念の明確化という狙いを明らかにし、また憲法において示された民主化・法治化という規範から乖離した行政国家現象を摘出し、批判するための鍵概念として、行政概念を定式化することを述べた」「歴史意識」と〝矛盾〟するからしい。しかし、そもそもこのいわゆる著者の「問題意識」なるものが評者の思い込みに因る幻想であること既述の如くなので、この〝批判〟は前提を失って空を斬る。

しかし、「『新行政概念』の汎歴史的な記述概念としての性格」が「現代行政国家において……どのような意義をもつのか」という問いかけそのものは、右「問題意識」を別にしても、疑問としてともかく成り立ちえようから、これについて一言しておこう。

――「この行政概念は一応〝理論的〟概念として立てられるが、それは、その諸変数に時所的な具体的数値を代入することによって〝制度的〟概念を導き出すことができる函数式でもある。換言すれば、それは、現代日本の行政概念として具体化されうると同時に、過去ないし他国の〝行政〟現象を現代のわが国におけるそれとの連続性・比較可能性において把握する歴史性と広角性をも具えている。さらにそれは、理論的概念としても、行政を本来的および擬制的両種の公共事務に関するものとして理念的と現実的の両側面から把握しえている……。」[28]（傍点は今回新たに付す。）

拙著からの右引用に明らかなとおり、「新行政概念」はけっして「汎歴史的」（＝普遍的）に――そしてまた、単に「記述概念」に――のみとどまるものでなく、当然のことながら、同時に、これにそれぞれの時代・社会に特徴的な要素を付加することによって、各時代・社会に個性的な――記述的かつ規範的――行政概念として特定されうるものであり、現に、今日の日本（「現代行政国家」）についての場合を典型に、そのようにして操作されているはずである。すなわち、現在のわが国の場合、ここで「代入」さるべき別けても重要な二大「数値」が、評者も正しく指摘する「民主主義」と「〝法律による行政〟の原理」であることはいうまでもなく、「少なくとも現代行政国家の問題を論じようとすれば」、これらは「自明の公理として（現代行政国家における）行政（の〝制度的〟）概念の考察の際に前提と（され）なければならず」（傍点手島）、実際、著者の多年にわたる「現代行政国家」論は明確にこの「前提」から出発し、政策論として「行政国家に対する民主的（および法治的）コントロール」にかなり広く深く及んでいる、[29]といささか自負するところないでもないのであるが。

もっとも、問題の両公理が行政の理論的本質に対しては結局のところ近現代の市民国家における「歴史的に相対的」な「時代的な政策的要請」であることは、あくまで動かず、こう見たからとて、こと現憲制下に関する限り、政治の立場からする「行政国家に対する民主的（および法治的）コントロール」の「論理」が徹底しないとは、――こ

の場合、この「論理」唯一の制約として、〝本来的行政（正確には、さらにその中の非権力的部分のみ）は例外〟ということが「新行政概念」から事理の当然であるにしても――到底思われない。

この関連で、「政治に対して独自の公共性あるいは正統性を全く認めていないことが、行政国家に対する民主的コントロールに関する著者の論理を著しく不明確なものにしている」と非議し、「著者のように、政治（過程）について貧しい見方しか持てないのであれば、行政国家に対する民主的コントロールの論理が曖昧になるのも当然の帰結である」と論難されている（傍点いずれも手島）ことにつき、両文いずれも前半部（傍点を付していない部分）が短見であること判明した今では無視ないし宥恕すべきかも知れぬが、それにしても、読込み不足の誤解に出るとはいえ「著者の……政治（過程）について〔の〕貧しい見方」（傍点手島）とまできめつけられては、いささか憮然たらざるをえぬし、それに両文共通の後半部（傍点を付した部分）、すなわち著者の「行政国家に対する民主的コントロールの論理」が「著しく不明確」ないし「曖昧」といわれても、一体具体的に拙論の那辺を指すのか理解に苦しむ、といわずもがなのコメントを記しておこう。

（1）山口・書評一九二～一九七頁。
（2）同右一九七頁。
（3）参照、手島『省察』四二～四三頁・七〇頁・二〇一～二〇二頁。
（4）同右二〇一頁。
（5）参照、同右一五頁。
（6）参照、同右五〇～五二頁。
（7）同右五二頁（七～一〇行）。
（8）参照、同右一五頁以下。

(9) 参照、同右一七～一八頁。
(10) 山口・書評一九七～一九八頁。
(11) 手島『省察』一一一頁。
(12) 同右一七六～一七七頁・二〇三頁。
(13) 参照、手島『憲法学の開拓線――政党＝行政国家の法理を求めて――』(一九八五年) 二五六頁以下。
(14) 山口・書評一九八頁。
(15) 手島『省察』一七七～一七八頁。
(16) 同右一五一頁。
(17) 同右一七七頁。
(18) 同右五一頁・七三頁 (七二頁)。
(19) 参照、同右一七七～一七八頁。
(20) 参照、同右一九四頁。
(21) 参照、手島『憲法解釈二十講』(一九八〇年) 四～五頁。
(22) 同右三頁。
(23) 手島『省察』四五頁。
(24) 同右二〇四頁。
(25) 同右七三頁。
(26) 同右五一～五二頁。
(27) とくに、手島『現代行政国家論』(一九六九年) 三六七頁。
(28) 手島『省察』四九頁。
(29) 手島『現代行政国家論』、『地方復権の思想』(一九七三年)、『行政国家の法理』(一九七六年)、『憲法解釈二十講』、『憲法学の開拓線』その他。

第三節　「新行政概念」における「二分法」

一

続く諸〝批判〟は、もっぱら「公共事務・行政の二分法について」展開される。

その一は、本来的公共事務と擬制的公共事務が「どのように概念上識別されるか」、「著者は依然として挙証責任を果たしていない」というもの。

「公共事務の中に本来的なものと擬制的なものを分けるという著者の発想そのものは間違っていないということができる。確かに社会あるいはその中で生活する人間の最低限の生存のために必要な全体的な条件の整備と社会の複雑化に伴って増加・多用化（ママ）する需要の処理とは異なることは、実感することができる。本来的公共事務が全く存在しない状態とは、アナーキーに他ならないであろう。しかし、逆に言えば、『本来的公共事務は現実であり、社会のエートスである』というだけでは、『あらゆる社会には社会的統合が機能している』というのと同様に当然で自明なことを確認したに留まるであろう。問題は、本来的公共事務がどのように明確に概念化され、対立する擬制的公共事務とどのように概念上識別されるかという点にある。

本来的・擬制的という二分法に対する批判の多くは、両概念の曖昧さ、区別の困難さを衝いていた。これに対して著者は、この二つの概念は理論的なものであり、歴史的・社会的にその中身は変化することなどを挙げて反論した。確かに、本来的行政の内容の歴史的変遷（あるいは膨張）という発想は有効である。著者の言葉を借りれば、本来的行政の中に擬制的要素が潜りこんで〔?〕、あたかも本来的なものであるかのように自明視されることこそが、現代行政国家の最大の問題であると定式化することも可能である。またこれと関連して、著者の二分法が、本来的行政には政治の容喙を排し、行政固有の論理を尊重

すべしという主張と結び付けられるとき、『新行政概念』は行政に対する民主的コントロールを排除するためのイデオロギーとして使われる危険性があるという批判があったことも既に紹介した。これらの二つの問題――現代における行政国家化の把握という現実的問題と、それに対する民主的コントロールという規範的問題――に答えるためにも、本来的・擬制的という二つの概念は一層明晰なものでなければならない。敢えて著者に反論すれば、行政学にとってもこの問題は重大であり、したがって、行政学者にもこの点を批判する資格はあるのである。しかし本書を読む限りでは、著者はこの二つの概念について僅かな例を羅列するだけで〔?〕、現実の行政に即した体系的な説明をしていない。したがって、この二つの概念の規定に関しては、著者は依然として挙証責任を果たしていないと言わなければならない。

その点に関連して著者の例示で気になるものを指摘しておきたい。著者は、日常の防犯や交通整理などの警察活動を本来的公共事務、デモの警備などの治安的警察活動を擬制的公共事務に、また外敵の不法な侵入に対する自衛を本来的公共事務、帝国主義的侵略を擬制的公共事務と分類しているが、このような区別は現実において可能であろうか。警察の例で言うと、社会生活に不可欠な秩序の維持という本来的公共事務があり、その一環として防犯、治安維持、交通整理などの警察活動が行われているのである。現実の警察活動を見れば、著者のような素朴な〔?!〕二分法が当てはまらないことは明白である。むしろ、社会秩序の維持という点で先験的な社会的合意があっても、その秩序をどのような手段でどの程度まで実現するかという点では社会的な合意は存在せず、それらの点は政治過程における調整によってのみ決定されるというふうに見る方が、問題の本質を把握しやすいのではないか。念のため断っておくが、評者はここで○○行政は本来的、△△行政は擬制的と各類型の行政を大雑把に二色に識別することの困難さ、無意味さを指摘しているだけではない。例えば防犯なら防犯という一つの行政活動の中に著者の言う本来的公共事務と擬制的公共事務の両側面が分かちがたく混在していることを主張しているのである。[1]」

この主張に対しては、当方の立証が果して挙証責任の不尽かどうか、今一度拙著の所論を摘録して、諸賢の法廷に判断を委ねることにしたい。

㈠　前段につき、

――「『公共事務』は決して等質の一体ではない。それは異質の『本来的公共事務』と『擬制的公共事務』とから合成されており、『公共事務』とはこれら両者のいわば唯名論的な汎称以上に出ぬとしても強ち過言ではないのである。

先ず、『本来的公共事務』とは、事務そのものの本質において自然的に公共性を具備するもの、換言すれば、客観的に公共性の実体を有する事務の謂である。ということは、それが、そもそも社会の成立・存続にとって基底的な条件に他ならぬ〝当該規模の共同処理によらねば充足できない基本的生活需要〟（〔全体社会の負担で充足されることを求める生活需要の意味における〕[2]〝全体社会的需要〟の核心的部分）を内実としていることを意味する。そして、この基本的な全体社会的需要は、もともと自らに実質的公共性を価値的・規範的契機として内在せしめていることから、そのまま――すなわち、社会的正当化の意識的人為を何ら要せず、いわば自然的に公認されて――『本来的公共事務』なのである。

このような『本来的公共事務』は、概念必然的に、社会の手で――ということは、社会の機関によって――遂行されることになる。その社会機関としては、先ず〝自治システム〟がある。『本来的公共事務』遂行のための、社会成員の自生的組織である。しかし、そこには、社会生活水準の向上に伴う基本的・全体社会的需要（↓本来的公共事務）の高度化とともに、当然に技術的限界が生ずる。かくて、社会的強制（それは、『本来的公共事務』の遂行についても、社会の発展に因って事務内容が複雑の度を加える結果、必ずしも不要ではなくなってくる）のウルチマ・ラチオたる権力の要素を中心に、国家を典型とする〝統治システム〟が新たな当該社会機関として――自治システムと並行的に――形成されてくる。自治システムで技術的に遂行不能ないし困難な『本来的公共事務』は、ここに取り込まれる（＝政治的確認を経由する）ことによって〝統治的・本来的公共事務〟化される（遂行可能の事務へ加工される）が、しかし、このことに

よっても、『本来的公共事務』としての実体すなわち実質的公共性に根本的な変質が起るわけではない。

これに対して『擬制的公共事務』とは、各種全体社会的需要中もともと公共の実体をもたぬもの（社会の大なり小なり――階級的・職能的・地域的・民族的・宗教的・文化的等々の――部分利益、ないしそれらの〝力の平行四辺形〟としての妥協）が、自己貫徹のため『本来的公共事務』の理念的権威（それは、全体社会の負担で遂行されるという実益にも直結する）に与るべく、あらかじめ社会的に合意されたそのための手続（一次的政策決定の意味における政治の過程）を履践することで『公共事務』に仕立て上げられ、しかも『本来的公共事務』（正確には、統治的『本来的公共事務』）と実際上不可分一体的に遂行されるに至る場合である。すなわち、ここでの〝公共性〟は、『本来的公共事務』のそれが事務そのものに内在しそれ自体社会的正当化の根拠ともなる実質的・自然的・本来的なものであるのとは全く異なって、事務に外在的な政治過程にかの正当化根拠を見出す手続的・形式的、人為的・擬制的、したがって擬似的性格の単にイデオロギー的外被にとどまる。

『擬制的公共事務』の存在は統治システムと不可離である。けだし、まさに右に述べたように、この種の事務は統治システムに含まれる政治過程の洗練を受けることで初めて『公共事務』となるのであり、またその遂行には統治システムを俟って初めて供給される権力性と高度技術性を不可欠とするのである（『本来的公共事務』における本来的公共性の威信に寄生すべく〝『公共事務』としてのイデオロギー的偽装〟と共に案出された〝『本来的公共事務』との一体的処理〟も、統治システムの機制の中で初めて可能となろう）。[3]」

――「なお、両者（なかんずく前者）の具体的内容が何であるかは、歴史的・社会的諸変数の函数として可変的であり、経験的にのみ確認されることであって、アプリオリに固定しているわけではない。たとえば、古代の中国（黄河流域）やエジプト（ナイル流域）において『本来的公共事務』とは治水事業にとどめを刺すであろうが、現代の国民社

会では、過去の文明の発達を担った社会的生活要求水準の客観的向上に基礎づけられて、わが日本を例にとるならば、国土防衛[4]、日常の防犯・司法、防疫・公衆衛生、消防・防災・救急、郵便、気象の観測・情報提供、生活道路や上下水道の設置維持、生活廃棄物の収集処理、生活必需品の供給と安全の確保、自然および生活環境の保全、社会保険、公教育、一般利用のリクリエーション・文化・スポーツ各種施設（公園・美術館・博物館・図書館・体育館・運動場など）の整備等々、『本来的公共事務』の種類と中身は複雑多岐にわたる。公共事務として登場するその余のものは『擬制的公共事務』であり、これがその時代・その社会に特有の政治手続によって創成されるものであることから、かつて当の手続が政治的支配者個人の専断的決定に尽きた所では、彼の勢威顕揚のための大土木工事（ピラミッドの建造、阿房宮の造営など）や経済的社会的支配機構の赤裸々な支持補強（スパルタクスの乱――奴隷反乱――の武力鎮圧など）のように恣意的性格の強いこの種事務が多く見られたが、いわゆる〝民主的〟政治手続の普及した現代では、その形態・内容は著しく合理化されるに至っている。しかし、それにしても、今日無数ともいえる各種法律（立法なる代表的政治過程のアウトプット！）で公認された事務のほとんどは『擬制的公共事務』であり、デモ取締りなどの公安警備活動や特定の産業・業種・企業ないし地域への各種援助を典型とするそれらは、まさに多彩をきわめている。[5]」

(二) 後段につき、

――「本来的行政（本来的公共事務）と政治的行政（擬制的公共事務）の別は、いうまでもなく理論上のものであり、制度上の種別では両者は混合していることが少なくない（例えば教育行政、警察行政）。[6]」

――「この行政概念からすれば、行政は理論上、本来的公共事務の管理・実施たる〝本来的行政〟と、擬制的公共事務の管理・実施たる〝政治的行政〟とに二分されること、自明である。この区別は、理論的にきわめて基本的な意味をもつこととなる。ただし、現実制度上は、これら両種の行政は一括・混合して処理されることが多く（警察行政、

教育行政等々)、とくに管理の段階で然りである。そこで、現実の問題としてこの種別が可能であり意味があるのは実施の段階における個別的行政活動についてということになる(これに対して〝共通管理行政〟を第三の範疇として立てるべきか)。[7]」

――「本来的行政と政治的行政の分類がもっぱら理論上のものであり、現実の行政が通常両者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ことは、すでに当初から留意されて〔いる〕……。……このような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る行政法学で決して万能たりえぬことはもちろんであるが、しかし少なからぬ重要な場面において理論および解釈の基本的標識として働きえ、また現実に働く……。その際、本来的行政か政治的行政かの判別は、少なくとも実施段階の具体的・個別的行政作用については可能であり、それで弁別不可能の場合は政治的行政(より厳格な取扱いを要求される)として処理される――〝疑わしきは政治的行政に〟――ことによって解決されえよう。[8]」

――「たしかに両範疇の現実的区別困難性は或る程度おおい難い。しかし、……〔中略〕……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。それよりも強調されねばならぬのは、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、こと行政学のみの土俵に局限していえば、そのような事情は存在せず、かりに分類が現実に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だということである。[9]」

――「本来的行政と政治的行政の区別は、行政の本質的認識にとって重要ではあるが、とくに統治的行政については、すぐれて理論上のものであり、現実制度上は、これら両種の行政は一括・混合して処理されることが多く（警察行政、文化行政、福祉行政等々）、とくに管理の段階で然りとする。そこで、実際上この種別が可能であり意味もあるのは、当初の事務の特殊性（本来的公共事務か擬制的公共事務か）が再び具体的行政対象に即して姿を顕わす実施の段階における個別的行政活動について、ということになろう。これに対して、両者が融合状態にあり無理に切り離して考えてみても何の理論的・実際的意義も見出せぬ管理段階の行政過程は、〝共通管理行政〟として第三の範疇に属せしむべきか。」[10]

㈢　要するに、「本来的および擬制的公共事務」の二元は、行政の本質を把握するに根本的な理論的範疇たることがその第一義であり、これら両範疇の「概念〔的〕識別」こそ拙論最大の関心事に他ならぬが、しかし、それらの具体的「例示」にしても、「僅かな例を羅列するだけで、現実の行政に即した体系的な説明をしていない」と殊さら譏られるいわれはないように思われるし、また、かの根本的二元に由来する「行政の種別」の一種〝歯切れの悪さ〟にしても、それは理論的・制度的両契機の交錯するレベルの問題として、拙論の当初から認めるところなのである（なお、四の末尾――本稿の結語部――を参照せよ）。

二

その二として、引き続き、本来的公共事務といえども政治過程と不可分ではないのかと問題が提起され、「政策という観点から行政を捉えるという発想が著者に完全に欠如していること」が「『新行政概念』の混迷〔?!〕の大きな

原因の一つ」と断罪される。

すなわち、右にすでに引かれた「社会秩序の維持という点で先験的な社会的合意があっても、その秩序をどのような手段でどの程度まで実現するかという点では社会的な合意は存在せず、それらの点は政治過程における調整によってのみ決定されるというふうに見る方が、問題の本質を把握しやすいのではないか」との〝批判〟とも関連するのであろうが、評者の糾弾は一転「本来的公共事務」(の〝非政治性〟)に向けられる。

「著者が『先験的社会的合意』という場合、それは、『何を』という目的・価値のレベルの合意に留まるのであり、『どのような手段によって、どの程度実現するか』という手段、程度の側面は全く含まれていない。この批判は、ごみ処理や社会保険など著者の挙げる他の例にすべて当てはまる。およそ社会的統合が達成されたところで本来的公共事務についての目的・価値レベルでの抽象的・総論的な先験的合意があるというのは当然であり、そのこと自体を指摘しても何の意味もない。他方、目的・価値レベルで本来的公共事務と認められても、手段・程度については自明の合意は存在しないことが多い。たとえ行政の取り組むべき課題が自明であっても、そこから論理必然的にその課題の解決方法(政策)が導き出されるわけではないのである。それ故に、本来的公共事務の多くも政策として実施段階に移行するためには、政治過程における手段・程度の選択に待たなければならないのである。このように政策という観点から行政を捉えるという発想が著者に完全に欠如していることが、『新行政概念』の混迷の大きな原因の一つである。」[11]

この〝批判〟には、次の二点に注意を促すことで応えよう。

㈠ 政治の任たる〝政策の形成・決定〟にいう〝政策〟に、統治システムの「取り組むべき課題」についての「目的・価値レベルの合意」と、それを承けての「手段・程度について〔の〕合意」とが段階的に区分されることは、評者の論旨にも前提されていると見られる。拙論では、前者を「一次的政策(決定)」、後者を「二次的政策(決定)」

と呼び、一次的政策決定を固有の政治（過程）とし、二次的政策決定を政治と行政の交錯領域とする。

いかにも、――「そのこと自体を指摘しても何の意味もない」とは必ずしも思われぬにしても――「およそ社会的統合が達成されたところで本来的公共事務についての目的・価値レベルでの抽象的・総論的な先験的合意があるというのは当然」（傍点手島）であろう。しかし、そうして成立する社会的統合装置の中で、本来的および擬制的公共事務についての「目的・価値レベルでの」具体的・各論的な合意を探るのが、右拙論にいう〝政策〟第一段階としての「目的・価値レベルでの合意」の意味するところであり、拙論で本来的公共事務には「先験的社会的合意」があると説くのは、この段階にまで――すなわち、「抽象的・総論的」な意味においてにとどまらず、具体的・各論的な形でも――当の合意あり、との謂に他ならない。本来的公共事務には一次的政策決定（固有の政治）の過程は本質的には不要・無用とする所以であり、また、逆に擬制的公共事務には一次的政策決定（固有の政治）が不可欠であるのは、一次的政策決定イコール公共性擬制過程であることからも概念必然的というべく、さらに、後者の場合には評者が前者について語る「目的・価値レベルでの抽象的・総論的」合意まで云々する必要もない。ちなみに、二次的政策決定に至れば、これは本来的と擬制的いずれの公共事務にも共通に見られるところである。（「新行政概念」では、二次的政策決定を、広義においては政治過程にも属することを留保しつつ、原則的には行政機能の第一段階とすること、次頁に拙著から再録した解説に明らかなとおり。）

著者の真意にして、このように拙著に即し手抜きなく正しく理解されるならば、これを「何の意味もない」とする〝批判〟には「何の意味もない」。

㈡　すでに直前に触れたように、「新行政概念」は〝政策決定〟作用をもその外延・内包に取り入れている。

すなわち、行政とは「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」なのであり、その「管理」（「集団的処理を要

する事務につき、その実施に必要な前提的諸条件を――当該集団内部で――準備充足する過程[12]」を「機能⇔構造的に分析」して拙著は――最新の所見として――次のように解説する。

――「① 二次的政策決定（与件たる事務の目的・内容――行政の場合、本来的公共事務については自然的に、擬制的公共事務については政治過程＝一次的政策決定によって、すでに大綱的に所与――に関する意思決定の補完）

② 企画（事務を実施に移す手順（プログラム）の定立）および組織化（事務を実施に移すに適切な〝分業と調整の仕組み〟〔＝組織〕の定立）

③ 人事、財務および用度（事務を実施に移すに必要な〔＝プログラムに従い組織を実働化させるに必要な〕人的・金銭的・物的資財を調達し配分し使用する働き）

④ 指揮（事務の実施へ向けて、プログラムに従い指示し命令し指導する作用）、伝達（事務の実施に必要な情報の流通をはかる作用）および調整（事務の実施へ向けて、そのための諸活動を相互に関連づける作用）

⑤ 管制（コントロール）（事務がその目的・内容どおりにプログラムに従って能率的に実施されているかを常時観測し、その結果必要を認めれば、右記④～①各作用に――実施に近い段階から順次上位段階へと遡って――修正調節を加えるフィードバック作用）

……ちなみに、これら①～⑤は広義の管理、うち②～⑤を狭義における管理（この場合、①は広義の政治過程に属すると見られることになる）とする。また、①②③は上下三階層を成し、④は②③と並行（うち、実施と直結したいわば底辺の部分――軍隊で分隊長、官民事業体では係長の職責――を一括して「監督」と呼ぶことあり）、⑤は既述の形で④～①のすべてにかかわる……。[13]」

㈢ 思うに、「政策という観点から行政を捉えるという発想が著者に完全に欠如している」（?!）という〝批判〟は、およそ書評なるものの最低限の必要条件（或いはエチケットないしモラル）――対象本の正確な読解！――が評者に「完

全に欠如している」ことを露呈するものではないのか（もっとも、このことは、ここだけでなく、評者の〝批判〟すべてに多かれ少なかれ共通しているが）。

総じて本書評は、「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」なる「新行政概念」中、前半の契機「本来的および擬制的公共事務」に徹頭徹尾目を奪われて、後半の今一つの契機「管理および実施」を全面的に視野から欠落させており、この概念が両契機相俟って初めて成立するという余りにも自明の理への配意を「完全に欠如している」！

三

その三に、評者は、なかんずく本来的公共事務の〝政治性〟の指摘から進んで、著者最新の修正にかかる「自治的・本来的公共事務と統治的・本来的公共事務というサブ・カテゴリー」の考案を、「著者のもともとの二分法の破綻」として槍玉に挙げる。この修正は、「著者の意識すると否とに拘らず、本来的・擬制的という著者の当初の二分法に重大な影響を与え」[14]、「著者の主観的意図にかかわらず、『新行政概念』に大打撃を与えずにはいない」[15]というのである。

「自治的・本来的公共事務とは、先の評者の言葉で言えば、目的・手段・程度のすべてのレベルで社会的合意が存在するものであるが、自治システムが自治的・本来的公共事務を管理・実施するとはいかなる事態であろうか。各種のコミュニティ活動が想定されているのであれば納得できる。しかし、それとても統治システムに取って代われる性質のものではない。仮に著者が、地方自治体が多くの自治的・本来的公共事務の処理に活躍するというイメージを持っているのであれば、それも問題である(1)。自治体の担当する本来的公共事務の多くについては、手段・程度の問題が常に起こりうるのであり、その意味で常

に『地方政治』が存在するのである。

著者の言う統治システムが統治的・本来的公共事務と擬制的公共事務を担うというイメージが、我々が日常議論している行政に相当するであろう。そこにおいて著者は、統治的・本来的公共事務に対する政治過程の関与は二義的なものであるとして擬制的公共事務と区別するが、両者の区別はもはや相対的なものでしかない。なぜならば、統治的・本来的公共事務については、『何を』という抽象的な目的・価値のレベルで社会的合意が存在しているに過ぎず、政治過程における調整を介して目的そのものを定式化し、目的達成の手段や目的達成の程度が決定されなければ、いかに本来的公共性を備えていても、その事務は実施されない。その点で、統治的・本来的公共事務に対する政治過程の関与は決して二義的なものではなく、むしろ決定的とも言いうるからである〔(2)(3)〕。

『新行政概念』を行政に対する民主的コントロールのための規範的概念として使う際には、『疑わしきは政治的行政に』という歯止めをかけることを著者は提唱したが〔(4)〕、そのような態度で現実の行政を識別していけば、本来的行政として一体何が残るであろうか。先に述べたように、本来的公共事務といえども、多くの場合、実施段階に移行する過程で政治過程との関連が必然となるのであって、このテストを使えばほとんどが政治的行政に分類されてしまうであろう〔(5)〕。このように、本来的行政を自治的・統治的という二つのサブ・カテゴリーに分けたことは、著者のもともとの二分法の破綻を意味しているのである〔(6)〕。[16]」

(一)　ここでも、左に問題の「修正」を拙著そのものに即して要録し、右書評と対照させれば、著者としてとくに弁明の要もあるまい。

――「新行政概念では、擬制的公共事務が政治過程（社会的統合による一次的政策の形成・決定の過程）を必須の前提とするのに対して、本来的公共事務はそうでない（政治過程から独立）、とされてきた。……〔中略〕……

この解説は、本来的公共事務の公共性の本質を問う限りではあくまでも正しいが、ただ、本来的公共事務が統治システムによって取り上げられ引き受けられるメカニズムへの言及に全く欠ける点、不十分であり修正的補足を要する

こと、今や率直に認めざるをえない。

すなわち、全体社会の負担で充足されることを求める生活需要の意味における〝全体社会的需要〟中、客観的に社会成員の全部ないし大多数の共通利害にかかるものは、全体社会そのものの存立にとっての基礎的条件として、当初から自然発生的に公共性を具有する。これが〝本来的公共事務〟であり、他の全体社会的需要（社会全体の負担での充足が求められてはいるが、そもそも何らかの意味で社会の部分利益にかかるもの）が統治システムの政治過程を経て初めて公共事務たることを認定（＝擬制）されるのと対蹠的である。これら――本来的と擬制的――両種の公共事務を管理し実施するのが行政ということになるが、うち、そもそも政治過程を前提とする擬制的公共事務の管理・実施は、概念必然的に統治システムのもっぱら担当するところであること、いうまでもない。しかし、本来的公共事務の方はといえば、その管理・実施は、実は、自治システムと統治システムの両者によって分担されるのである（この点、従来の拙論では説明必ずしも十分でない）。この分担は、第一義的（原則的）には、個別の事務につきその管理・実施に必要な技術性という客観的基準で事物論理的に決まっており、自治システムの能力範囲内のものは〝自治的・本来的公共事務〟、それをオーバーするものが〝統治的・本来的公共事務〟と分かれる。そのさい後者は、統治システムの政治過程へ導かれて、それが本来具備する公共性（実質的公共性）を〝統治化〟（統治システムによって担当さるべく統治システムによって決定）されることになる。この手続は、基本的には、当然――実質的公共性に関し――確認的性質のものであるが、同時に、政治的理由から、上記客観的基準によれば統治化さるべき本来的公共事務中或る種のものの担当を拒否し、もしくは逆に自治的・本来的公共事務から或る種のものを自らに引き取る、という第二次的（＝例外的）配分を決する機能も営んでおり、この限りでは――統治システムによって担当されるという意味における統治的公共性に関しては――創成的でもある。かくて政治過程は、自治的・本来的公共事務にはもとより無縁（ここでは、依然『本来的公共

事務は政治過程から独立』である）としても、統治的・本来的公共事務については、第二義的意義――すなわち実質的公共性の外被となる統治的公共性の賦与に関する限り――においてではあるが（これに対して擬制的公共事務の場合、政治過程は、公共性〔統治的公共性→擬制的公共性〕を全面的に創成するものとして、第一義的意義において必然的）、やはり必然的と見られねばならないことになる。[17]」

――「もっぱら自治的・本来的公共事務のみを担当する〝自治システム〟と、統治的・本来的公共事務プラス擬制的公共事務の遂行の任に当る〝統治システム〟とが分業する。前者は純粋に行政の機関、後者は政治・行政（政治と行政を併せて、すなわち〝統治（ガバメント）〟と呼ぶ）の機関であり、両者の間は後者が前者の補完という関係を基本とするが、しかし、理論上当初は担当仕事ゼロ、したがってそもそも不存在であったと想定される後者は、歴史の進展に伴う社会の大規模化・複雑化につれて出現、かつ肥大の一途を辿り、今や担当仕事量では遙かに前者を圧するに至っている。[18]」

――「今日、行政の主体は、もっぱら、主権団体たる国家およびそれから行政権の委譲・委任を受けた限りでの地方団体その他の公共団体（以下、単に国家という）――ここにいう統治システム――とされて必ずしも怪しまれないが、あに図らんや、それに並んで自治システムなるものが――たとえ今日統治システムに比べれば微々たるものではあっても――存在し、発生的、論理的、さらに価値的にはむしろこちらの方が先行する、というのが私見である。

すなわち、行政として先ず発生したであろう本来的行政の任に当ったのは、そのためにする全社会成員の自生的な組織である自治システム（政治の過程と権力の契機を欠くのが特徴）にほかならず、本来的行政遂行に当ってのその技術的能力の不足を補い、かたがたやがて出現してくる政治的行政の需要にも対処すべく初めて機構化されるに至ったのが、統治システムである。したがって、現代、後者は爾来涵養し充実させてきた卓抜の技術力の故に前者固有の分野へも進出著しい（前述した〝国家イコール独占的行政主体〟観の生ずる所以）が、しかし、必要な技術性さえ具えていれば

本来的行政の主体は今日なお自治システムがそれでありえ、また現にそうであるし、規範的にはむしろ積極的にそうあるべく自治システムの技術力開発が要請されており、かくて遠い将来或いは、技術的に高度発達した自治システムが統治システムを圧倒し終にその古えの独占的行政主体性を再現するに至る（マルクス＝エンゲルス＝レーニンのいわゆる〝国家の死滅〟後の〝自由の王国〟）ことすらあるやも知れない。[19]」

㈡　何本か蛇足を加えておこう。（以下、各項の番号は、前出本書評からの引用文に付した角括弧内番号に対応。）

(1)　「自治システム」は「各種のコミュニティ活動」の類いと理解されて可である。「地方自治体」は、公共団体たる限り「統治システム」である。

(2)　「統治的・本来的公共事務に対する政治過程の関与」は、――政治が擬制的公共事務を作り出す場合の関与が公共性（統治的公共性→擬制的公共性）の全面的創成として第一義的であるのに対し――、本来的公共事務がもともと具有する公共性（実質的公共性）を「統治化」する（「実質的公共性の外被となる統治的公共性の賦与」）にとどまるものとして、あくまで「〔第〕二義的」である。

(3)　「事務〔が〕実施され〔る〕」について「決定的」なのは、実施面に主眼を置くならば、政治より、むしろ行政（すなわち「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」）の契機である。

(4)　著者において「疑わしきは政治的行政に」というのは、行政法解釈・運用の場での推定原理として説かれているのであって、理論的認識とは全く次元を異にする。

(5)　「本来的公共事務といえども、多くの場合、実施段階に移行する過程で政治過程との関連が必然となる」（傍点手島）という認識（①）に、右「疑わしきは政治的行政に」のテスト（②）を加えて、そうすると「ほとんどが政治的行政に分類されてしまう」（傍点手島）と評者はいうが、既述のとおり①が独断的であり(2)②はここでの理

論レベルの議論とは同日の談でない(4)ことを一応別にしても、評者のこの所論では、量的にはともかく依然として本来的公共事務・本来的行政は残るのであるから、それが質的にも二分法の一半を形作るに値しないことを立証しないことには、〝批判〟とはならないのではないか。

(6) かくて、本来的公共事務をさらに自治的と統治的の二サブ・カテゴリーに分類したことは、著者自身「率直に」認めるように「修正的補足」であること確かであるが、しかし、評者が断定する如く「著者のもともとの二分法の破綻」などではなく、強いていうならば〝発展的修正〟といったところか。

四

最後に、「公共事務・行政の二分法について」の批評を結んで、「新行政概念」(=「行政概念の再構成」)の「再構成」(?!)が提唱されている。

「以上の考察から明らかになったように、本来的・擬制的という公共事務の二分類あるいは本来的・政治的という行政の二分類は、截然たる類別概念ではなく、相対的・連続的な段階概念として理解されるべきである。公共事務あるいは行政をカテゴリカルに二つに分け、一方に法的規制を、他方に行政固有の論理の尊重をという著者の一刀両断的アプローチが、現実の行政に適合しないことは明らかである。著者の発想を生かすなら、行政活動を測る尺度の一方の極に本来的行政があり、他方の極に政治的行政があるというふうに考え、個々の行政活動をそのスケールの上に載せて評価し、それぞれの特徴に応じて法的規制の論理や、行政の技術的洗練化の方法を考えるというアプローチのほうがより生産的である。新行政概念をこのように再構築すれば、その応用の余地も広いのではないか。(20)」

本書評の結論部というべきこのくだり、――ここにまで、結局、冒頭指摘しておいた「新行政概念」「探求の狙い」についての評者の致命的誤解は尾を曳き、最初のボタンのかけ違いが最後まで影響する。

すなわち、「公共事務あるいは行政をカテゴリカルに二つに分け、一方に法的規制を、他方に行政固有の論理の尊重をという著者の一刀両断的アプローチが、現実の行政に適合しない」ことが云々されるが、仮に「一刀両断的アプローチ」について語りうるとしても、それは「本来的および擬制的公共事務」ダイコトミーという行政目的本質論としての理論レベルでのことであって、拙論を正しく理解すれば自明のように、「一方に法的規制を、他方に行政固有の論理の尊重を」といった単純な政策論的発想とは――出発点においても到達点においても――何らかかわるところはない。とすれば、「著者の発想を生かす〔?!〕ならば」以下の、「より生産的」な「アプローチ」への「新行政概念」「再構成」の提唱は、少なくとも拙論との関係では無意味である。

いささか揚げ足取りのきらいもあるが、敢えてさらに付言するならば、「本来的」と「擬制的」の二分法の「破綻」を宣告した評者が、何故、「個々の行政活動をその……上に載せて評価」する「スケール」として「一方の極に本来的行政、……他方の極に政治的行政……」（傍点手島）と提唱できるのか。この主張は、――「截然たる類別概念ではなく、相対的・連続的な段階概念として」であれ――両極限概念としては、評者が極力排したはずの当の二分法をそのまま再生することにはならないのか。

ちなみに、本稿を締め括るべく繰り返しをいとわず述べるならば、「新行政概念」に含意されるダイコトミーは、根本的に、〝本来的公共事務の権威を藉りて擬制的公共事務を、後者のエネルギーを活用して前者を、一体的に遂行する社会技術的工夫〟としての行政に本質的な「本来的および擬制的公共事務」にかかるものである。この本質論レベルの理論的認識を譲ることはできない。しかし、これを、「現実の行政」を考察する現象論レベルで〝プロクルス

テスの寝台〟的に適用しようとするものでは、もともとない。本質論としては画然たる（べき）本来的公共事務と擬制的公共事務の区別も、現象論としては、その「具体的内容は、歴史的・社会的諸要因の函数として、経験的にのみ確認さるべきもの」とされ、[21] したがってこの二元の時所的な「流動性」について強調されているし、[22] その理論的帰結の一つである本来的行政と政治的行政の分類にしても、「カテゴリカル」どころか、「現実制度上は、これら両種の行政は一括・混合して処理されることが多〔い〕」ことに注意が促され、また、両者の中間に共通管理行政の種別が設けられ、さらに、「自治的」と「統治的」、「権力的」と「非権力的」なるそれぞれ別基準からする区分との交錯も論ぜられるなど、[23]「現実の行政に適合」するよう苦心が払われているのである。

評者、もって如何となす。

（1）山口・書評一九九～二〇〇頁。
（2）参照、手島『省察』一七五頁。
（3）同右一九二～一九三頁。
（4）参照、同右一六一～一六二頁。
（5）同右一九四～一九五頁。
（6）同右四三頁。
（7）同右七〇頁。
（8）同右七七頁。
（9）手島「〈書評〉足立忠夫著『行政学』」（日本行政学会編『年報行政研究10・政策決定と公共性』一九七三年）三一五～三一六頁。
（10）手島『省察』二〇一～二〇二頁。

(11) 山口・書評二〇〇頁。
(12) 手島『省察』一九五頁。
(13) 同右一九六頁。
(14) 山口・書評一九九頁（上段二～四行）。
(15) 同右二〇〇頁（下段一五～一六行）。
(16) 同右二〇〇～二〇一頁。
(17) 手島『省察』一七四～一七七頁。
(18) 同右一七七頁。
(19) 同右二〇三頁。
(20) 山口・書評二〇一頁。
(21) 手島『省察』三九頁。
(22) 同右七六頁。
(23) 同右二〇一～二〇二頁。