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

概念装置としての「行政」 : 続々『行政概念の省察』

手島, 孝
九州大学法学部教授

https://doi.org/10.15017/1921

出版情報：法政研究. 57 (3), pp.1-38, 1991-03-10. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

論説

概念装置としての「行政」

――続々『行政概念の省察』――

手島　孝

目　次

はじめに
一　行政概念の相対性と有効性
一―1　「行政」概念の相対性
一―2　「新行政概念」の有効性
二　最近の諸「行政概念」について
二―1　ベッカー（独）の定義について
二―2　デバッシュ（仏）の定義について
二―3　チャンドラーら（米）の定義について
二―4　片岡（日）の定義について
二―5　西尾（日）の定義について
三　「新行政概念」批判に対して
三―1　行政法学（塩野）からの批判に対して
三―2　憲法学（杉原ら）からの批判に対して
三―3　行政学（足立）からの批判に対して

はじめに

行政を定義して「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」とする手島・新行政概念は、一九六八年の論文で初めて世に問われて以来、『現代行政国家論』（一九六九年）、『行政国家の法理』（一九七六年）その他、ドイツ（語）で公刊のものを含む諸論著における展開を経て、一九八二年、『行政概念の省察』に集成された。[1]『省察』の巻末（一九六頁以下）における〝総括〟が、拙論目下の到達点（「最新の結論」）を示すものである（往々、それ以前―時間的意味でも、また『省察』一九六頁までという意味でも―の過渡的所論の部分が批判の対象とされることがあるが、願わくは右〝目下の到達点〟を標的としていただきたい）。その後、一九八六年、『省察』への一書評を機縁に解説的中篇論文を発表したが、[2]新行政概念の結構に根本的変化はない。

最近、新たな「行政」定義の幾つかの試みや、「新行政概念」に対する諸批判に接することがあり、それらに即しあらためて卑見を点検する必要を痛感して草せられたのが本稿である。『省察』結論部を承けつつ一九八六年論文で特に指摘された「行政」概念の相対性に先ず再度の注意が促され、それに照らして「新行政概念」の相対的に高度の有効性が弁証されている（一）。続いて、一九八八～九〇年の新刊にかかる内外五冊の行政専門書に見られる「行政概念」につき、それぞれの比較的狭隘な限界性を明らかにし（二）、最後、近時なおも各分野から名指しで「新行政概念」に加えられている諸批判に応答して（三）、自説擁護の論陣を張る。（なお、いつものように、文中敬称は省略させていただいた。[3]ご宥恕を請う。）

一　行政概念の相対性と有効性

一―1　「行政」概念の相対性

ドイツ連邦共和国の公行政連邦大学校スタッフの手に成る大学教育・公務研修向け教科書『一般行政学〔或いは、行政学総論〕』増訂第三版（一九八九年）[4]の第一章で、ヴェルナー・フッガー[5]は、「行政の概念と本質」を主題として、初めルーマンやフォルストホフの定義懐疑論を挙げた上で、ハチェックを典型とする消極的・公法学的行政概念、ケルゼンの法函数説、ヴォルフ／バッホフの行政法的積極定義、英米行政学に類縁的ながらドイツ行政学に棹さすティーメの見解、米国においてイーストン流システム理論を発展させたシャーカンスキーの「政治行政システム」論、シャルプフをドイツ語圏での代表者とする政策科学的傾向、さらには経済学・経営学・財政学の視角からする公行政の把握にまで批判的言及を試みるが[6]、結局、自らの行政概念は示さない。というよりも、それを立てるべきではないとする。すなわち、いう。――

「われわれの考察の終りに自分の行政概念は立てないことにする。というのも、それもまた、政策的－規範的でもある何か特定の見方を内包する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、われわれは二つの定義を議論に付する。それらは、すでに他の仕方で企てられた解明の諸試行を知った上で、かつそれらの有用性をそのつど主体的に検討した後で、薦められる。

ベッカー（一七一頁）[7]は、『行政』典型の相互に独立に考えらるべき座標軸[8]として、以下のものを取り上げる。

―国家目的の実現と具体化が集中的に存在すること

―政策形成への関与が強く顕われること……および／または、拘束的プログラムの〔実行への〕変換の特殊機能が集中的に顕われること……および／または、国家的および地方自治的プログラムの実施の統制機能が集中的に存在すること

―任務遂行について公権力の担い手が強い処理可能意識をもつこと
―任務遂行にあたって利益獲得目的がほとんど成立しないこと

行政概念の新構成に努めて、テシマ（二六八頁）[9]は以下の定義に到達する。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（……）の、管理から実施に至る過程』である、と。

行政概念と、分析的に根拠づけられた国家セクター画定可能性とをめぐる議論が、一般に受け容れられる結論に帰着することは期待できない。行政科学的理論から期待されうる助けが来ないのは、行政科学自体がなおその科学としての確立のために闘っているからだけではない。それがうまく行かないのは、さらに、科学理論的諸傾向の多元性にも、また、統一的な概念形成を全く阻げてはいないまでも難しくはしている社会理論的諸立場の多彩さにも、原因がある。[10]」

この論述は、教育的スタイルをまといつつ、行政概念の多義たらざるをえぬ宿命性への洞察を蔵して、注目に値する。ただし、そのように必然多義の行政概念が却ってその相対性を自覚に取り入れることで、限定的とはいえ、真理性・有意性の主張の権利を回復することにまでは、未だ必ずしも想到するに至っていない憾みは遺すが――。

そもそも、概念規定すなわち定義という知的作業は、認識客体を認識主体がその認識目的に即して分析し抽象した結果を言語表現することにほかならない。そこで、認識客体がいわゆる行政である場合、認識客体そのものが観測対象として必ずしも単純・固定的でなく、端倪すべからざる複雑な構造と、時代により国により少なからず異なる展開（歴史的・社会的差違）とを示す典型的な社会事象の一つであること、それと連動して、ないしそれとは独立の主観的動機からも、認識主体の側に生起する認識目的また不可避的に多種多様であることから、これに応じて、行政の定義が千差万別、万華鏡の様相を呈するに至るのは、むしろ当然といわねばなるまい。行政概念は、原対象[11]と定義意図の二重のスペクトルに相対的なのである。かくて、「絶対的に妥当な『行政』概念なるものはありえない[12]」。

しかし、上述の相対性そのものを考慮に入れるならば、それぞれの場合に所与ないし設定の条件（いかなる時所について、いかなる意図・目的で）の有意性を前提に、それら条件との相関で当該行政概念の妥当性を判定することは可能となってくる。すなわち、「〔原対象をどう同定するかまで含めた広義の〕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、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」[13]。

ここで、このような相対的妥当性を条件づけているのは、互いに密接に関連し合う以下①～⑤の五要因と考えられる。――

1　原対象「行政」が、いかなる時空の場の中でとらえられているか（客観的要因）。

①　いかなる時点（時期、時代）の「行政」が、問題とされているか。

②　いかなる場所（国、社会）の「行政」が、問題とされているか。

2　認識の目的・意図が、どのように立てられているか（主観的要因）。

③　実用目的か、理論的目的か。

④　対象同定のためか、本質把握のためか。

⑤　最終概念としてか、何らか他の上位概念の補助概念・説明概念としてか。

パラフレーズしよう。

1（①と②）については、多くの場合―③でいえば、実用目的のときはなおさら、理論的目的のときでも―、認識主体に所与の特定の時所が、意識するとせざるとにかかわらず（無意識裡のことが少なくないが）、前提されている。例えば、現代日本に生きる考察者には、特殊に現代の日本の「行政」が行政一般ととられやすい。しかし、「行政」は歴史的・社会的事象として、時と所を異にすることによって大きくそのあり方に差違を生ずるものであるから、この時

空的条件は、行政概念を相対化する客観的要因として常に明確に念頭に置かれていなければならない。もちろん、この制約条件の非特殊化を進めること、換言すれば、原対象をとらえる視野の拡大・広角化（すなわち、史的考察ないし外国「行政」の―それ自体の、または比較の見地からの―考察）を図ることは可能であるが。

2の主観的要因も自覚されていないことが多いが、③～⑤のそれぞれにつき、そのいずれであるかは、当該行政概念の妥当範囲にとって根本的に重要である。先ず、認識の基本スタンスを問う③では、実用目的（行政担当者や行政の〝顧客〟が即自的に「行政」にアプローチする場合が典型であろうが）ならば、「行政」の実務的・技術的・ノウハウ的側面がクローズアップされるであろうし、そこから連続的に理論的目的が勝つにしたがって、「行政」の客観的な機能・構造に次第により深く目が向けられるであろう。次の④は、概念化がもっぱら原対象「行政」を認識対象として同定する（認識対象の領域を画定する）ためか、さらに進んでその本質を把握する（言葉の本来の意味での概念を定立する）ためか、を問題とする。前者ならば実用目的の場合にも見られる（「例示」のように、いわゆる「直示定義」ostensive definition のことが多いであろう）が、後者は実質的定義（real def.）として、理論的目的の概念化に特有である。ちなみに、理論的目的の場合には対象同定のための概念も構成されえ、顕著な例では公法学における消極的控除説がこれに該る（したがって、この定義が対象の範域画定にのみ役立ち、実質的でないのは、もともと「定義上」当然なのである）。最後に⑤は、理論的行政概念に、行政そのものの認識に任ずる学科における究極的な全体的対象概念として構成されるものと、それ以外の―しかし関連の密接な―学科で中間的・部分的な説明概念として立てられ用いられるものを区別する。前者は行政学の場合であり、後者は順不同に政治学、行政法学、憲法学、経営学などの場合である。これら関連諸学科における行政概念は、それぞれの学科独自の理論的関心（例えば、政治学では、中心となる政治概念に最隣接の概念として、行政法学では、認識客体としての行政法規範に不可分の関係基体の概念化として、憲法学では、認識客体である憲法規範システムの主要な一サブシステムの説明概念として、経営学では、共通の上位概念たるアドミニストレーションの下で経営と並ぶ兄弟概念として、

等々）に導かれたものとして、即物的な本質概念であろうとする行政学プロパーにおけるそれとは必ずしも軌を一にしないのが、むしろ自然である。もっとも、即物的な本質概念を追求する行政学プロパーにあっても、上引フッガー言及するところの、考察者各自の拠って立つ「政策的－規範的でもある何か特定の見方」（別言すれば、主観的動機によって免れがたく規定を受けつつ、多面的な行政現象のどの側面を本質視するか）の多岐性は、「科学理論的諸傾向の多元性」ないし「社会理論的諸立場の多彩さ」と結びついた「行政科学自体〔のアイデンティティの未確立〕」と相俟って、結局ここでも百花斉放の行政概念を帰結せずにはおかない[14]のであるが。

一―2 「新行政概念」の有効性

テシマの新構成にかかる行政概念も、もとより、上述の意味での相対性を免れることはできない。ただ、これは、自らの妥当性を相対化する諸条件を正確に自己認識し、それらを極力有意味に広く、ないし根元的に設定することにより、その理論的有効性において在来の行政概念群を何歩か抜け出る、というも強ち自画自讃でもあるまい。

すなわち、先に挙げた五つの要因に即してみれば、新行政概念は、先ず①と②に関しては、時間的にも空間的にもできるだけ大きなディメンションを前提する。われわれの生きる現代・日本を中心に、現代に直結する過去（近代）と未来（近未来）、日本に多少ともかかわる諸外国（とくに、いわゆる先進諸国）にまで観察を及ぼすのはもちろん、およそ原対象「行政」の認識（認識のための認識！）に有意味の関連ありと思われる限り、最大限に縦（歴史）横（比較）両軸のスケールを延長するのである。かくて、古代の中国やエジプトから、エンゲルスやレーニンが想い描いた「自由の王国」まで視界に入ってくる[15]。通例、このように素材を広汎化すると、構成される概念は無意味な一般化に近づくことが少なくないが、しかしここでの場合は却って、時代と社会により千変万化する「行政」現象の底に一貫して流れる行政の本質を、より際立って浮き出させる効果が期待される[16]。

原対象のこういうラージ・スケールの取り方は、③でいえば、理論的目的に対応するものである。しかし、この「認識のための認識」は、その趨くところ、④でいう「本質把握のため」の概念を志向し開発することによって、やがて、迂回的に、そして対象たる行政を―目先の現象的次元でではなく―その本質的法則性に即してヨリ効果的に統御するすべを手中にするという高次の意味でではあるが、実用目的に資する（換言すれば、「現実認識の概念であるとともに規範的概念でもある」[17]）こととともなろう。また、理論的目的といっても、その種類と程度は多様であるが、新行政概念の場合それは徹底しており、「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」目的として特定されえ、この目的の有意性は肯定される[18]。

④についても、新行政概念はそもそも本質把握の結果の言表として「行政」認識の到達点（オメガ）たらんとするものであり、認識の原初にあたって認識客体のおおよその見当をつける原対象同定のための初歩的定義ではないが[19]、同時に、この意味での正統の本質概念たることによって、認識の螺旋状的発展の過程の中で更なる認識作業への新たな出発点（アルファ）として、より精細な対象同定の役を果たす、といえる。というのも、「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」なる新行政概念は、〝類〟（「本来的および擬制的公共事務〔の決定・管理・実施〕」、または、「管理および実施」）と〝種差〟（前者を類と見た場合には「の管理および実施」、または、後者を類と見た場合には「本来的および擬制的公共事務の」）が十分に明確であることで、対象の本質を把握する実質的定義であるとともに、延いて対象の存在範域を判然たる標識で境界づけ画定する同定概念として、きわめて有効に機能しうるからである。なお、かかる概念化に至るのにここで採られる装置（方法論）は、「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」であり、この認識装置は③所述の認識目的に対して十分適合的ということができる[20]。

③と④においてこのように性格づけられる新行政概念が、⑤にいう最終概念として意図され構成されていることは、

見やすい道理である。それは、行政それ自体を真正面に見据える認識作業（行政学）の究極的総括であって、行政に密接に関連するとはいえ行政の概念化を〝最後の言葉〟とするのではない諸学科におけるような、中間的所産、いわば副産物にとどまる底のものではない。しかし、ここでも、行政学の最終概念としての新行政概念は、その即対象的な本質性の結果、関連他学科で補助概念・説明概念として用いられる行政概念にも最も適切な内実を提供するものとなるであろう。

二　最近の諸「行政概念」について

二―1　ベッカー（独）の定義について

冒頭に引用したドイツはフッガーの文章でテシマとともにその所論が紹介されていたベルント・ベッカー（在ミュンヘン連邦国防大学の行政学正教授）は、一九八九年、B5判で千頁を超える大著『行政―科学と実践のための教科書―』を公刊し、開巻劈頭の百頁近く（全五三節中、八節）を「行政の理論」に充てて、フッガーが取り上げた十年前の論文の構想を大きく発展させた独自の行政概念を展開している。[21]

「『行政』は文明始まってこの方存在するけれども、行政の概念は不明瞭で甚だしく争われている」と出だす[22]彼は、「本書の対象である行政〔の概念規定〕」という「この困難な課題」に、注目すべきことには、「通常行われているのとは別の仕方で、換言すれば、行政についての学問的諸観念の分析を通して」取り組もうとする。[23]――

「何が行政か或いは行政と名づけらるべきか、このことの定義は数多存する。原則として人間は、自由に、或るものを自分の

選んだ名辞なり概念で覆ったり印しづけたりできる。だが、或る名辞や或る概念が或る言語において絶えず或る対象との関係で用いられるならば、この言語におけるその意義は常に同種であり普遍妥当であらねばならない。―なぜなら、そうでなければ了解は不可能だからである。このことは、当然、『行政』なる名辞・概念および他の言語における相似の概念（『パブリック・アドミニストレーション』、『アドミニストラシオン・ピュブリック』等々）にも当てはまる。しかし、『行政』なる表現は如何なる対象に関係するのか？　驚くべきことに、この表現で意味される表象は、専門語においてのみならず日常語においてもまた区々である。しかし、『行政』と名づけられるものの観念（Idee）は成立しなければならない。この観念は、論理必然的に、対象の最も重要な諸属性を内包しなければならない。これが探求さるべきである。だが、この探求は、それはそれで、何がもしかすると探求される対象を特徴づけ、探求されるそれについての観念の内包するところのものか、の仮説が出発点として定式化される場合にのみ、可能である。『行政』として（『パブリック・アドミニストレーション』、『アドミニストラシオン・ピュブリック』等々として）さしあたり理解されるのは、或る人間共同体において共同体意思を、当該共同体に組み込まるべき特殊な組織で執行し、そうすることによって行為に変換するところのものである。観念史の分析が示すべきは、今や、これ〔上述の仮説〕が行政についての観念であるかどうかである。同時にそれは、如何にくねくね折れ曲がった道を通って『行政』なる客体が発生し、同じように回りくどく言語上反映されるか、を示すはずである。[24]」

かくて、およそ古今見るべき関係の社会思想（家）のほとんど、すなわち、Ⅰ、最古の諸学説として、(1)プラトン、(2)アリストテレス、(3)キケロ、(4)パドゥアのマルシリウス、(5)ボダン、(6)ホッブズ、(7)ゼッケンドルフが、Ⅱ、国家哲学・国家学の主流として、(8)ロック、(9)モンテスキュー、(10)フェデラリスト・ペーパーズおよびアメリカ合衆国憲法、(11)ルソー、(12)カント、(13)ヘーゲル、(14)マルクスが、Ⅲ、国家哲学の傍流として、(15)ユスティ、(16)ゾンネンフェルス、(17)モール、(18)グナイスト、(19)シュタインが、Ⅳ、近代の古典的諸学説として、(20)ヴェーバー、(21)行政法学の萌芽（オットー・マイヤーら）および古典的行政学（ペータースとティーメ）、(22)経済学的諸見解（マインツ、ヴァグナー、オストロムら）、(23)古典的「パブリック・アドミニストレーション」学派（ウィルソン、ギューリックら）、(24)社会主

義的国家観（レーニン）が、Ⅴ、近代の新古典的諸学説として、㉕行動科学的諸学説（モースタイン－マークス、サイモンら）、㉖「決定形成」としての行政観（サイモン）、㉗「政策形成」としての行政観（モースタイン－マークス、シャーカンスキー、シャルプフら）が、そしてⅥ、統合理論的諸学説（システム論的萌芽）として、㉘イーストンおよびルーマンが、まさに陸続俎上に載せられ解析される。[25]

この「観念史」的研究の成果をベッカーは、①何を行政に典型的な「作用」（Handlungen）ととらえているか、②この作用のための「組織」として如何なるものを典型的と目しているか、③これら作用と組織の「合理性」につきどう考えているか、の三つの座標軸（Dimensionen）に即して整理し、[26]そこから、行政の「観念」（Idee）―「行政なる認識客体についての認識嚮導的な観念」、「その下でもろもろの行政が観察され―そして事実的な把握、分析および問題解決が行われる、パラダイム」[27]―を、「座標軸を用いた属性概念」（dimensionaler Eigenschaftsbegriff）として立てる。[28]すなわち、――

「行政とは、或る政治的システム（国家）において以下のことをなすものである。

(1) 国家目的を、連続的な諸行為によって、なかんずくプログラム化された諸決定によって、具体化する。しかし、国家目的を自ら拘束的に確定することはしない。

(2) 拘束的な、通例、特殊－具体的な、諸決定を生産する。厳密にいえば、―行政的諸決定を目的的にか仮言的にかプログラム化するところの―予め所与の拘束的な政治的決定プログラム（法律）を実施することにおいて。

(3) 拘束的な政治的決定プログラムによって確定された（有形または無形の）サービスその他の財を具体的に生産し、これらを確定された態様、品質および範囲で社会ないし個人に交付する。

(4) あらゆる行為に際し、国家目的および拘束的政治決定プログラムに拘束されている（目的拘束性と法拘束性）。―さらに加えて、任務遂行にあたり特殊な倫理的道徳的要求および実効性・効率性の要請を追求しなければならない。

(5) 諸行為をなすのに、国家の、多かれ少なかれ独立させられている特別の組織部分（『執行府』、『行政組織』、『行政的サブシ

ステム』など）において、特別の生産単位（『アウトプット・ユニット』、『行政幹部』、『行政事業体』、『官庁』等々）で、および、それらを通じて行う。

(6) 国家のために、および国家において、第一次的な執行行為と並んで、第二次的な諸活動、なかんずく政治的決定プログラムの生産（『政策形成』）の準備のための仕事を実行する。[29]」

前述の座標軸に沿えば、(1)(2)(3)(6)が①軸上、(5)が②軸上、そして(4)が③軸上で、それぞれ行政の「典型的」「属性」を示しているのであろう。こうしてベッカーは、この行政の「観念」に基づき、かなり丹念な「モデル」図まで作成してわれわれに示してくれるが[30]、さて、このベッカー流行政概念は如何に評価さるべきであろうか。

これは、かなり精巧に仕組まれてはいるが、基本的には、「行政」認識のためのアルファとしての同定概念にとどまるものである。この認識作業に出発する足がかりとして常識レベルの「行政」理解にあきたらず、自前の「認識嚮導的」観念を摸索して、ベッカーは、「観念史」の分析という独自の手法によって、「座標軸を用いた属性概念」としての独自の行政観念を抽出した。しかし、「行政の観念」の歴史的展開の検討は、それ自体の高い学問的意義はもとより否定すべくもないとはいえ、そこから「行政」の「観念」を結論しようとするのは、「行政」そのものを対象とした営々たる直接的・現実的研究の挙句のものでない以上、ここでは間接的・観念的で手っ取り早いだけのいわば便法以外の何ものでもなく（ベッカー自身、「この方法は、いい方法であるように思われる。すなわち、そこにおいて行政として認められているものについての学問的説明の諸観念の中に、その時代その時代、その社会組織その社会組織で行政であったもの、またあるものが、模写されているに違いないであろう」といっている[31]）、結局、本格的認識に着手する前提として暫定的に対象同定の用をなす概念を導き出す以上のものではありえない。現に、その結果としての概念内包は、「座標軸」を説明手段に使うなど新奇な工夫を凝らしはするものの、自ら「属性概念」と標榜するその「属性」はといえば、対象の「本質」的属性によく迫りえず、第二義的な「偶有的」属性の並列的挙示（上引(1)〜(6)）に低迷している、といっては過言か。こ

こを足がかりに出発したこの浩瀚な行政研究書は、しかし、その結末において何らオメガらしい行政の本質概念を提示しえていないのである。

二―2　デバッシュ（仏）の定義について

現代フランス行政学を代表する一人、デバッシュの『行政学』最新版（第五版一九八九年）は、巻頭、ベッカーとは対照的に簡潔な行政概念で始まる。――

「行政は、公共業務の管理の装置（l'appareil de gestion des affaires publiques）である。それは、公共役務〔機関〕―その順調な作動が、政治権力によって規定された諸目標の実現を可能ならしめるのであるが―の全体によって構成される。それは、すべて発達した社会集団が自らに与えるところの組織―それなしには社会は崩壊するところの不可欠な結集と調整の道具―を構成する。行政は、本来、それに外在的である諸目的に従位している。行政の役割、その構造およびその方法は、それがそこに組み込まれている社会に―その環境に―かかっている。[32]」

「行政と支配的価値体系」（1.固有の哲学の不存在）、「行政と領域的枠組み」（2.地理的環境の影響）、「行政と住民」（3.住民への適応）、「行政と開発水準」（4.低開発から高度開発へ）、「行政と私経営」（5.行政は私経営とは違う、6.行政と私経営の同化、7.現今の進展、8.行政の独自主義）と題する五つの小節（併せてB6版六頁弱、なお上記カッコ内は通し番号のパラグラフ）がこれに続くが[33]、いずれも現象レベルの表面的な―とくに、いわゆる生態論的―略説に終っていて、概念構成・概念規定との関係で見るべきものはなく、結局、定義らしい定義としては引用文皮切りの一センテンスに尽きている。

しかし、この手の「定義」が実質的定義としては「同語反復に近く、もっと細かな分析がなされていなければ、学

問的概念規定たるに値しない」ことについては、つとに指摘済みであり[34]、今日に至るも依然この域にとどまったままでは、呉下の旧阿蒙の譏りを免れまい。実際、この定義では、肯綮に中る本質概念を提供しえぬはもとより、対象同定のアルファ的機能を果たすにも余りに漠然としていて、さしてものの役に立つとも思われない。

二―3　チャンドラーら（米）の定義について

独仏から現代行政学のメッカ米国へ目を移せば、チャンドラーとプラノー（両人ともウェスタン・ミシガン大学）の『行政〔学〕事典』第二版（一九八八年）が、今日この国の学界に一般の行政概念を、基礎概念（ファンダメンタルズ）（総論、公共政策、公共管理、官僚制と行政組織、人事行政、財務行政、公法と規制、の七分野に亘る計三三〇語）中の基礎概念として提示するのを見る。「コンピューター・テクノロジーの到来にもかかわらず、……正確な用語が依然として―行政学を含む―あらゆる知的分科の最も重要な道具である、と信ずる」著者たち[35]は、「パブリック・アドミニストレーション」の項目に次のように書く。――

「公共政策決定を定式化し実行し管理するために公共の資源と人員が組織され調整される過程。行政は、官僚制、大規模活動および明確に公的な行政責任によって特徴づけられる。ジェイムズ・W・フェスラーは、……パブリック・アドミニストレーションとプライベート・アドミニストレーションの別を注意する。フェスラーにとって、行政とは政府業務のアドミニストレーションなのである。ほとんどの企業体の目的が利潤を上げることにあり、それらの目的は通常複数である。同様に、企業体の業績は利得か損失かによって容易に計測でき、内部的には企業体はその生産物、部課および従業員を経費対実効性の規準によって判定できる。しかし典型的な政府機関は、―一般的な政府歳入で賄われるので―市場では売られていないサービスを提供する。通常、政府機関の経費と、公衆に対するそのサービスとの間に、直接の比較は〔なされ〕ない。決定形成の点からは、私的な企業体は、ほとんど完全に経済的な用語で認知される限定された公衆をもつ〔に過ぎない〕。企業体は、それ自らの福利以外、何者の福利にもかかずらうを要しない。他方、連邦政府は広範な公衆をもつ。―合衆国で二億四千万人の、合衆国を

超えては〔さらに〕それ以上の、顧客を。……公的機関は社会の利益を追求する。……行政と私経営の違いの最後は、アドミニストレーションの遂行と結びついた公開性の程度にある。行政官は、金魚鉢の中で泳ぐ傾向がある。……行政官の活動は、公開性の明るい光の中で、公衆の知る権利に応答しながら、営まれる。

行政の私経営との区別のほかに、サイズという定義要素がある。行政は、大規模アドミニストレーションである。……行政は、単にパブリックで大きいだけではない。それはまた、政策の定式化・執行という点から定義される。行政機関は、法律の制定・改正の提案にとって最も重要な源泉の一つである。……法律が法令集に載ると、行政官は、しばしば、複雑な又は故意に曖昧な立法的指令を解釈しなければならない。……政策の執行は、行政官に政策を形成することを要求する曖昧な法のそれであろうと、……非常に明確な文言の法のそれであろうと、紙上の意思宣言を現実のものに置換する。つまるところ、行政は、言葉を行動に、形式を実質に変換する過程である。[36]」

さすが他国を圧し一世紀を超える現代的行政研究の集積に立脚するだけに、文頭の定義は、引き続いての敷衍的説明および同じ『事典』中の「公共政策」の定義（「国家的問題または政府的関心事を緩解するためにする資源の戦略的使用」[37]）と照らし合わせるとき、相応の説得力なしとしない。しかし、少し仔細に点検すれば、その妥当性は、それに特有の相対化要因によってかなり大きく限定されていることが明らかである。

何よりも、この典型的にアメリカ行政学的な定義は、「行政」の—それ自体重要な、一側面であることはもとより否定できないが—社会技術的な手段的・過程的側面にもっぱら焦点を合わせたものになっている。すなわち、上掲の引用文では「……するために〜〜〔す〕る過程」としたが、原文は「公共の資源と人員を組織し調整することによって、公共政策決定を定式化し実行し管理する過程」とも訳すべきもの（"The process by which public resources and personnel are organized and coordinated to formulate, implement, and manage public policy decisions."すなわち、ここの to は目的にも結果にも訳しうる）であって、「組織化」、「調整」、「定式化」、「実行」、「管理」といった概念標識が主部を占め、辛うじて「公共政策決定」のみが目的要素として残るに過ぎない。しかも、後者のポイントである「パブリッ

ク」概念については、「ガバメンタル」へのプリミティヴな言い換え[38]以外、ここの直接の文脈でも、さらに『事典』の関連の箇所でも、何ら明確な規定を見出せない。それは「プライベート」の否定的対概念としてとらえられているにとどまる、といって過言でない（『事典』の第一項目「アドミニストレーション」における関連説明では、「パブリック〔アドミニストレーション〕とは、非営利的、プライベートないしビジネス・アドミニストレーションと対比されうる。―後者は、販売、生産性、利潤といった要素と関係するのだが」とのみある[39]）。このような概念構成は、本質概念を志向するものであっても、なかんずく経営学的ないし管理学的というべく、ここから、この国の経営学ないし管理学が今日依然としてそうであるのと同じ実用目的的体質を色濃く帯びるといっていい。このことは、アメリカ行政学の一貫した共通了解を代弁する次の章句に、いみじくも明らかである。――

「行政〔学〕は、公共業務を管理し、割り当てられた課業を遂行すること、に向けられた術（アート）でも学（サイエンス）でもある。[40]」

実用目的に強く導かれるということは、同時に、その素材がすぐれて現在のアメリカに求められていることに連なる[41]。『事典』に限らず、この国の行政研究書のほとんどが、―一九六〇年代後半全盛に達した「比較行政」学派を例外に（この学派が「『孤立主義的なアメリカ行政〔学〕』の『実務家志向的』偏向に対立的に『理論構築的』であろうと企て」「知識のための知識を探究する」とされている[42]のは、甚だ興味深いが）―そのような視野狭窄の中で行政の概念化を行なっていることは、そこでの説明や挙例を一瞥するだけで判然する。

二―4　片岡（日）の定義について

わが国では、一九九〇年、代表的行政学者二人によって、行政概念を問う注目作が相次いで発表されている。先ず、

片岡寛光『国民と行政』は、三部作を予定する『行政の理論』の第一巻として、その最初の節で「行政とは何か」を論ずる。――

「行政は、公共目的を追求する集合的営為である。公共目的は、社会を共にし、多かれ少なかれ共同の生活を営み、意識すると否とに拘らず互いに運命を分かち持っている人々の間に発生する共通のニーズの充足を目指すものである。……

……全社会的規模において不断に発生する共通のニーズを充足していく集合的営為としての行政は、政府の介在によって初めて可能となる。

政府は、人々をその権威に服せしめることによって力を一つに結集し、共通の目的に向かって動員していくばかりではなく、公共目的を実現していくのに必要な具体的活動を人々に代わって遂行する。……従って、行政は、現象的には国家ないしその政府の活動として現れる。……

だが、行政が国家ないしその政府の活動として現れるのは飽くまでも現象的にであって、本質的には国家が成り立つ社会のすべての構成員を含む集合的営為である……。……我々は……、国家を社会のための機関と考え、社会的に発生する諸問題を解決する手段と見做しうる。その限りにおいて、行政は国家の名においてその政府が社会を構成するすべての人々のために共同の目的を追求し、実現していくための営みである……。

国家を構成し、その主権の淵源となるのは国民であり、その国民が行政の主体である……。[43]」

ちなみに、これを先取りし集約した形で「はしがき」にも次の叙述が見られる。――

「……行政は、社会を共にし、運命を分かち合っている人々が互いに力を合わせて共通のニーズを充足し、人間としてのよりよき存在のために必要な諸条件を整えていくことを目指す集合的な営為である。[44]」

片岡学説に対しては、すでに一九七六年段階のそれにつき批判を加えたことがあるが[45]、「規範論的に偏した基本性

格は蔽うべくもな「く、」」「現実分析の枠組みとしては大きく用をなさぬであろう」[46]とする当時の評言は、そのまま今回も当てはまるといわざるをえない。とくに、「行政の主体は国民」なる節が独立に起こされ[47]、日本国憲法前文の〝信託〟原理を引用しつつ[48]、「行政の主体が国民であることはいくら強調しても強調され過ぎることはない」と力説されるとき[49]、この感は一層深い。規範的指針は現実態の客観的な本質概念に含意される対象の法則性から自ずと流露するはずであるが、逆はまた真ならず、方法的に理念態に主眼を置いた概念構成が、それはそれで有意味とはいえ、真正の本質概念に代替することは期待されえないのである。

二―5　西尾（日）の定義について

もう一つは、西尾勝『行政学の基礎概念』の第一章「行政の概念」[50]である。そもそも、十六年前の論文で「統治過程における階統型組織（＝官僚制）の集団作業」と〝簡潔に定義〟されていた[51]この著者の行政概念は、一九八八年のテキスト『行政学』では、「……いずれにしろ、行政概念の中核にあるのはつねに職業的行政官で構成されている行政官僚制の活動である」と付記しつつ[52]も、立憲君主制→近代民主制→現代民主制に対応する「立法・司法・行政の概念」、「政治・行政の概念」および「経営管理＝行政の概念」という三つの用語法を区別[53]した上で、「現代行政学は、経営管理＝行政の概念に立ちながらも、政治と対比する行政概念、立法・司法と対比する行政概念にまで拡げて、行政を考察していかなければならない」とするところまで変わっていた[54]。いま、「行政とは何か。何であるべきか」―この「行政を研究対象としている行政学にとって、……もっとも根源的な問い」[55]に対する最近の大著の答えも、「今日の現代民主制下の国々では、これら三類型の行政概念が重畳的に定着しており、そのときどきの文脈に応じて併用される」[56]というにある。

ここで、「行政の概念をめぐる論議の混乱をいささかでも解きほぐすために」「焦点をしぼって」「若干の考察を試

み」られているのは、「政府内の分業関係を整理し説明するために使われる行政の概念」（傍点引用者）である。[57]「政府内の分業関係が問題になったのは、統治構造に権力分立の制度が導入され始めて以来のことである」[57]とすれば、考察はいきおい近代以降に「しぼ〔ら〕」れることになる。かくて、君主権（立法・統帥）と統治権（司法・行政）が分化して近代官僚制が形成され始めた絶対君主制を起点に、①立憲君主制（ヨーロッパ大陸諸国）における三権分立下の「立法・司法・行政の概念」、②近代民主制（イギリスに由来）における公選勢力（議会・政党）と非公選勢力（官僚）の対抗関係をめぐって生まれた「政治・行政の概念」、そして、③現代民主制（アメリカが中心）において政治と官僚制のインターフェイスがとみに重要度を増す今日的状況に起因する「執政・行政・業務の概念」という「三類型の行政概念」が検出される。[58]

この〝複合的〟な行政概念は、今や〝簡潔な定義〟を明示には欠くが、しかし操作的には、依然として「官僚制ないしは官僚の活動」（②の場合）または「官僚制の管理職の人々の活動」（③の場合）として用いられており、[59]十六年前と概念の内包・外延の実質が根本において変わったとは思われない。とすると、「〔近代〕官僚制」なるすぐれて現代－政治学的社会学的な概念の函数に他ならず、その意味での限定（「一面性」）を免れない、という趣旨のかつての批判[60]は、ここでも今日なお妥当とするといわねばなるまい。

「重畳」し「併用」されるという「三類型の行政〔観〕」は、それらが在来種の行政概念の合成であることを別にしても、実は、歴史の相と「国ごと」[62]における現象レベルの変遷・偏差（重点の推移、ニュアンスの振れ）に着目したものに過ぎず、本質次元での把握（本質概念）にまで透徹しえたものとは思われない。[63]同じことは、それ自体は貴重な理論的整理・指摘とはいえ、「現代民主制下における〔政治と行政〕の関係」を「統制（優越・従属関係）、分離（相互不介入関係）、協働（指導・補佐関係）という三つの規範によって複合的に律せられている関係として理解するのが適当」とする所説[64]にもいえる。

三　「新行政概念」批判に対して

三―1　行政法学（塩野）からの批判に対して

以上取り上げたのは、いずれも行政学的行政概念、すなわち一での用語によれば「最終概念」としての行政概念を目指す試みであった。関連学科における「補助概念・説明概念」としての場合で最新のものの一つに、塩野宏『行政法第一部講義案（上）』（一九八九年）がある。

そこでは、行政法学の「対象とする行政法が、一体、他の法分野から質的に異なった性格をもつものかどうか、仮に特別のグループをなすものとしての行政法があるとしても、その範囲はどのようなものであるか」は定かでないことから説き起こされ、その理由の一つとして、「『行政』法という場合のその『行政』そのものの概念なり内容について、はなはだ不明確な点があるということ」が挙げられて、「その意味で、最初に、『行政』という概念について……みておく必要がある」とされる。[65] かくて「行政の概念」に冒頭の一項（七頁）が割かれ、[66] いわゆる積極説（田中二郎説）を「行政の特徴なり傾向なりを大摑みに描いてみせたものというにとどまる」と批判[67]した後、次のように述べられている。――

「① 行政の積極的定義がなければ行政法学はなりたたない、という場合、行政の積極的定義は可能であるはずである、ということが前提となっている。恐らく自然科学の領域では、自然界の無秩序と思われる現象についても法則性があるはずであるという前提で、それを見出してきたのであろう。そして、これこそが学問であるとすると、行政の積極的定義がなければ、行政法学は学問ではない、ということになりそうである。私もこの立場で、より行政の概念を追求する努力を怠ってはならない、ということを考えるのである。しかし、一方において、行政について積極的定義が可能でないということを率直に認めて、無理に

定義をすることを止めるというのも、学問的な態度ではないかと思うのである。学問というものをどのように考えるかであるが、他の分野から全く独立したクローズドな体系をもってはじめて学問であるというのなら、行政法学を名乗る以上、行政を他から隔絶したものとして定義づける必要があるかもしれない。しかし、果たして学問というのはそのようなものであるかどうかが問題である。国家作用にいろいろの態様があるとして、さしあたりその中のある大まかなものをグルーピングして検討の場とし、そこでどのような特色があるかを分析するということで、十分学問たりうるのではないであろうか。

② いま指摘したことと関係するが、行政の積極的定義をすることが、単に統一的な説明ということに止まらず、個別の行政法上の概念、たとえば行政行為論とか行政契約論について意味があるのであろうか。結論だけを示せば、それは実際問題として必ずしも連動していない。……〔略〕……

③ 以上の点からして私は、現在のところでは控除説に立っている。つまり、国家作用の中から、規範の定立行為としての立法作用、国家の刑罰権の判断作用および一定の裁判手続によって人と人の権利・義務を判断する民事司法の司法作用を除くものを、行政作用であるとみるのである。その際どのような特色があるかは、学問の入口ではなく出口の問題であろう。[68]」

行政法学における積極的行政概念を標的とする限り、この〝指摘〟は当たらずとすまい。行政法学は実定法としての「行政法」の規範構造を明らかにする学問であろうから、行政法規範の関係基体（規律客体）たる社会的事実としての「行政」そのものの解明はその直接かつ究極の目的ではない（換言すれば、「行政」は行政法学の〝最終概念〟ではない）。したがって、所与の実定行政法が実定法規範秩序（正確には、その相対的に独自の部分秩序）として体系的に整備されていれば、その限りにおいて―「行政について……無理に定義をすることを止め」―法実証主義的に〝法の論理〟のみで論理構成することも決して不可能でない（その場合、規範としての行政法に反映している限りでの行政の「特色」を抽出することが「学問〔行政法学〕の出口の問題」の一つとはなりえようが）。しかし、そのような体系性がなお不十分ないし動揺している状況下では、行政法学の理論化作業が〝法の論理〟以外に合理的・説得的に依拠しうるのは、関係基体の法則性に即する意味における〝行政の論理〟を措いて他に考えられようか。そして、この場合の〝行政の論理〟こそ

は、規範学たる行政法学プロパーとは異質の（事実学的な）眼にして初めてとらえうる本質的最終概念としての行政概念のみの能く提供しうるところである。行政法学がそのプロパーの専門能力をもってとらえうる異論の余地ない行政概念としては、形式的意味のそれを別とすれば、控除説が限度であろう（いずれも同定概念にとどまるが、行政法の範囲を確定する重要な一標識としての関係基体の外延を同定する点で有意味。――上掲引用文の③も、この趣旨で理解される）。それ以外の行政法学的行政概念（いわゆる積極説）は、本質概念としては非専門的（ディレッタント）にとどまり、その意味で無意味であるから、上掲引用文の①も②も、その限りでは成り立とう（①には「学問」観の問題も絡んでいるが、これは今は姑く措く）。しかし、行政法学に囚われず即対象的に行政の本質概念を手にすることができるとすれば、事態は変わる。実際、②の場合にしても、もとよりすべての場合に〝魔法の杖〟でありうべくもないが、少なからぬ重要な「個別の行政法上の〔問題〕」（行政法の特質、法律の留保、行政契約の自由性、行政聴聞の必要性、行政過程論、公共性の裁判的判断規準など）に解決の大きな手がかりが得られるはずである。[69]

そのような本質概念を目指す手島・新行政概念に言及して、塩野テキストは註記する。――

「近年、行政の積極的定義を試みる見解として、手島孝・行政概念の省察（一九八二年）がある。そこでは、定義づけがいかに大変な時間と労力とを消費することであっても、行政概念の理論的な定義を冒頭回避して、果たして行政法知識体系の学問的構築の作業がまともに進むのであろうか、と問うている。また、行政法の的確な把握なくしては、独自の法分科としての行政法の本質的特性の有無を明らかにすることも、したがってその範域を正確に確定することも、さらには個々の行政法理の再検討ないし新開発に必要あるとき法の論理外に説得力ある客観的根拠を求めることも、到底可能とは思われない（一三一頁）としている。そして、結論的に『行政＝本来的行政および擬制的公共事務の管理および実施』という。これはさらに『社会成員の全体ないし大多数の共通利害にかかわるものとしてその負担において行われるべきこと〔（公共性＝全体指向性）〕を社会的に正当化された事務――当該正当化を事務の実質から自然成立的に受けるもの（本来的公共事務）を中心に、その理念的権威に与るべく、社会的に合意された一定の手続〔（政治＝一次的政策決定）〕を経ることでそのようなものとして仕立てられみなされるもの、

すなわち当該正当化を手続的・人為的に受けるもの（擬制的公共事務）までを包摂―について、その現実的遂行へ向けそれに必要な諸条件の準備・充足〔―二次的政策決定、企画、組織運営、人事・財務・用度、指揮・伝達・調整、管制―〕を行い（管理）、その現実的遂行に及ぶ一連の課程』とパラフレーズされる（一九七頁）。

この定義で直ちに生ずる疑問は、司法あるいは裁判もこれに含まれるのではないか、という点である。これについては、『司法は元来ここにいう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もつ作用中、特殊のグループを指している』（四七頁）、そこで『このような三権分立制の下での行政は本来の行政から上記の意味での司法を除いたものということになる』（四八頁）とされるのである。そしてこの点については、『この場合単なる控除説ではなく、行政の本質的内容はきわめて明確であることに注意』（四八頁）という。しかし、こうなってくると、この作業は、国家作用の定義であって、司法法とは区別された独立の学問としての行政法学を支える行政概念の定立という本来の目的から離れるのではないか。次に、やや内在的な問題を指摘すれば、本来的・擬制的という分類・区分は、概念自体は明瞭で、抽象レベルでは一見わかりやすい。しかし、具体的になにが本来か、というと、近代国家というだけでは普遍的なものがない。たとえば、電信・電話はアメリカでは建国以来、民間（ママ）であるが、ドイツでは憲法上、国営とされているのである。[70]」（傍点および段落は引用者）

前半の紹介の部分は、簡潔でおおむね的確である（ただし、引用者による傍点の箇所、行政法は行政の、本来的行政は本来的の、課程は過程の、それぞれ誤植）。問題は、後半部の二点にわたる批判にある。

第一点については、先ず、手島・同書中、巻末における重ねての解説に今一度注意を願いたい。――

「……立法と司法と行政なる三権（＝三国家機能・機関）分立の実定制度的構図も、政治システムの枠内で、立法は、一次的政策決定の意味を持つ一般的・抽象的法規範（法律）の定立として、行政の先行過程たる政治に座を占め（政治には、他に、執政―法定立の性格を有しない、多くは具体的・個別的内容の、高度の政治的決断―や憲法裁判も属する）、司法は、手島の概念規定による〝理論的意義の行政〟中、二次的政策決定作用のレベルに―さらにその中で、特定人に刑罰を科する決定（刑事裁判）および法主体相互間の権利・義務関係の具体的判定（民事裁判）という特殊グループ（社会成員の重要な利害に対する影響の直接性・切実さの故に、処理機関と手続の点で歴史的・沿革的に特別の取扱いがなされるに至っている）として―位置づけら

れ（なお行政事件裁判は、理論的には、この意味での司法と、狭義の行政に属する管制の両性格を併有するが、実定的には、そのいずれかのみに位置づけられることも多い）、そして行政―すなわち、ここでは、現代日本における実定的行政概念―は、〝理論的意義の行政（政治システムの枠内という限定付きであるから、国家または公共団体を主体とする統治的行政を意味する）マイナス司法（上述）〟ということになって、すべて、新行政概念の文脈にきれいにおさまるであろう。[71]」

ここで明らかなように、行政と司法の別は三権分立制を前提とするすぐれて実定制度的なものであり、いずれも理論的には行政（新行政概念にいう行政）に属する両者中、後者が明確な独自の標識を歴史的・沿革的に与えられ、それによって理論的意義の行政の他の（大）部分から判然と区分されうる、作用的・機関的に―理論的意義の行政としては―きわめて局限された範囲かつ性質のものであるのに対し、前者は本来の行政として、新行政概念に含意された機能的・構造的特性[72]を全的に具えており、「司法法とは区別された独立の学問としての行政法学を支える行政概念」たるに決して不足はないと思われるのであるが（もしそれ、これが相対的であって絶対的区別ではないと論難されるのであれば、そもそも事の実体がそうなのであるから、何とも致し方ない）。

第二点についても、先ずは、同書結論部の左の叙述に再注意を願おう。――

「……両者〔本来的および擬制的公共事務〕（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、過去の文明の発展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、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。[73]」（傍点は引用者）

本来的公共事務は、「政治システム（すぐれて国家）の社会的正統性を実体的にも理念的にも支える」ものとして、「〔そ〕の現実的遂行が一定のミニマムを切〔ら〕ない」ことを要請されるが[74]、その中身は歴史的・社会的な精神的・物質的・技術的諸条件に左右されていて、ごく限られた種類のほかは必ずしも一定しない（もちろん、特定の時所につき「経験的に」確認することはできるが）こと、上叙のとおりである。すなわち、本来的公共事務の性質をもつものでも—それを除いても右「ミニマム」が充足されるときは—場合によっては民間で処理されることもありうるのである。「電信・電話」はその一例であろう。ちなみに、当今のいわゆる私化ないし民間化（privatization）の時流の中で、アメリカにおいては、警察・行刑の一部すら民営移行する州・自治体が現れているという[75]。

三—2　憲法学（杉原ら）からの批判に対して

ところで、行政法学同様、憲法学の分野でも、依然、控除説が力を喪っていない。最近の代表的体系書の一つ、伊藤正己『憲法〔新版〕』（一九九〇年）にしても、八年前の初版時の記述を全くそのままに、述べる。——

「……積極的な定義をした場合に、それが行政のすべてを包含するに足りるかどうかに疑問が残る。行政法を統一的な法の体系として把握するときには、理論的に行政の意義を構成することが必要でもあろうが、憲法の領域にあっては定義づけの困難さを考えるとき、実質的意味での行政を、立法と司法の作用を除いた国家の作用をすべて行政であるとする消極的な考え方で満足するのが適当であると考える……。[76]」（傍点は引用者）

同じく控除説でも、上引のような「国家作用内控除説」（全国家作用—立法—司法＝行政）とは別に、「執行作用内控除説」（執行作用—司法＝行政）を採るものもある。橋本公亘『日本国憲法〔改訂版〕』（一九八八年）が、「行政とは、法規の下における作用で、司法〔具体的な争訟を裁断するため、第三者（裁判機関）によってなされる法の適用〕に属しないもの

をいう」とするのを典型例に引きながら、杉原泰雄『憲法Ⅱ』（一九八九年）は、これを「比較的に無難」としている。[78]この杉原説では、「国家作用内控除説」は、「『この考え方では、立法、司法およびこれに関連して国会ないし裁判所に憲法上留保された諸権能以外のものはすべて行政権に帰属することとなり、ことに国家機能の異常に複雑多岐化しつつある現在、憲法の精神（国会中心主義）に背馳する行政権の強大を招来するおそれあるものとして大きな問題なしとしない』（手島・二十講・一七一頁）」として斥けられるが、[79]そこで転じて「執行作用内控除説」に拠る所以については、いわゆる「積極説」が「疑問が残る」と批判されている（ここでも、「『〝国家目的〟とは何か、〝実現〟とは何かがさらに科学的に明らかにされなければ、行政の概念は学問的使用に堪えるだけはっきりと浮かび上がらない』（手島孝『行政概念の省察』一九八二年・三一頁）」と拙論が一つの論拠として援用される）[80]ほかに積極的な説明は見当たらない（却って、「問題がまったくないわけではない」とする関説[81]すら見られる）。ちなみに、そこでの「積極説」には手島・新行政概念は必ずしも含まれていないようであるが、[82]他の文脈では、「積極説」として田中二郎説と共に「手島説」が挙げられ、かつ批判されている。すなわち、『省察』六六頁に即して拙論が紹介され[83]（この紹介が「理論的概念」としての新行政概念を取り上げるにとどまり、直ぐ引き続いて同書七一頁に「今日の〔三権分立下における〕実定制度的意味での行政」への言及があるのを完全に看過しているのは少なからず気になるが、以下の批判・反批判に本質的に大きな影響はないので今は措こう）、左の文章が続く。――

「手島説についても、〔①〕『本来的公共事務』と『擬制的公共事務』の歴史的・社会的相対性と確定困難性の問題があるうえに、〔②〕とりわけ『擬制的公共事務』についてはもっぱらに法律で定まることになり執行作用内控除説と実質的には差異がなくなること、〔③〕解釈論上も『擬制的公共事務』が当然に行政の内容となるとすることの問題性（憲法の名においてそれを制約することこそが解釈論の課題となること）等が考えられる。」[84]（〔　〕内は引用者）

しかし、この批判は正鵠を失すると思われる。

先ず、①では両種公共事務の「歴史的・社会的相対性と確定困難性」が取り上げられているが、擬制的公共事務については「相対性」は当然であり「確定」も「困難」でないこと、少しく考えれば判明であるので、本来的公共事務のみが問題として残る。そうすると、後者についても、その「歴史的・社会的相対性」はそもそも事の本質上そうでしかありえぬこと、しかし、その「確定」は―「困難」ではあっても―特定の時所に関し経験的・実証的には決して不可能でないこと、いずれも既に繰り返し論証してきたところであり、それらを再参看願うほかない。問題は②である。

②についていえば、手島・新行政概念は、実定的意義の行政を〝理論的意義の行政マイナス司法〟とする（もっとも、この点に杉原・紹介が触れていないことは上述のとおりであるが）のであるから、行政イコール〝執行作用（一般的・抽象的法規範の適用）〟マイナス司法とする「執行作用内控除説」とは、〝理論的行政〟中〝擬制的公共事務（「もっぱら法律で定まる」）の管理および実施〟の部分に関する限り「実質的には差異がなくなる」ように一見みえても無理もない。しかし、両者の間には次の二つの点で実質的に大きな差異が存するのである。

第一に、「執行作用内控除説」における被控除項「執行作用」は、「法函数説」[85]の嫡流を汲んで、もっぱら「一般的抽象的法規範」（正確には、「個別的具体的行為による執行を特色とする実質的意味での司法・行政の基準となる一般的抽象的法規範」[86]）の適用と説明され、〝法の Funktion〟という形式的要素以外、何ら実質的属性をもって定義されていない（したがって、「法函数説」に対する既往の批判[87]がここにも妥当する）のに対し、手島の実定的行政概念における被控除項「理論的行政」は、その部分である「擬制的公共事務の管理および実施」を切り取ってみても、法的文脈をも包含しつつ法的文脈を超えた本質に迫る実質的定義を成している。（なお、控除項「司法」の概念は両説にほとんど全く共通と思われるので、比較は被控除項のみを取り上げて論ずれば十分である。）

第二に、この批判では「擬制的公共事務」にのみ着目されているが、手島・新行政概念においてこの種事務と不可

分の―そして理念的にはヨリ中心的な―本来的公共事務の場合は、理論上、その「本来的公共性」の故に政治およびその規範的表現としての法からは独立の「固有の起動力」を有すると把握されている[88]のであり、この意味でも「執行作用内控除説」とは相隔たること遠い。

③は、批判の主旨必ずしも判然としないが、これに対しては、さしあたり、擬制的公共事務が「当然に行政の内容となる」（合憲的に手続が履践されれば、そうならざるをえまいが）前提としての「当然に政治過程を経なければならぬ[89]」段階（立法ないし執政）で「憲法の名においてそれを制約する」法理を「解釈論上」開発することはもとより可能かつ必要であるし、現に手島説でも積極的に遂行されており、他説に比し特段「問題性」ありとは思われないが―とのみ答えておこう。

なお、手島・新行政概念の憲法（解釈論）的含意ないし有効性として、上に杉原説が「国家作用内控除説」批判に際し手島『二十講』から―前半部のみ―援用した〃（国家作用内）控除説→行政のための権限推定〃の克服[90]ということがあるが、これは、芦部信喜『憲法の焦点・パート3』（一九八五年）の注目するところとなっている。――

「〔質問〕四一条の最高機関性についてお伺いしたいと思います。……また、これらのことを考えるについて、実質的意味の行政を控除説のように考えるか、より積極的に行政の意味を規定していく考え方をとるか、そういう問題とのかかわりなどについてもお伺いしたいのです。

……〔中略〕……

芦部　……行政概念を積極的に規定する考え方と結び合って、帰属不明の権限が国会に属するかどうか、その権限とは何か、ということが明らかになると思うのです。……

その点を明確に指摘したものとして、手島孝教授の説に注目したいと思うのです。手島教授は、いま私が述べたようなことを言われ、新しい積極的な行政概念の規定をしているのです。すなわち、若干分かりにくいのですが、行政とは『本来的および擬制的公共事務の管理及び実施』だと規定し、それを限定的積極説と呼び、この『積極説こそ今日の全体的憲法構造に適合した行

政概念とされねばならないのであるが、こうして『行政のための権限推定』が否定された後には、今や帰属不明の国家機能に対して『国会への推定』が働くことになる』と述べ、こういう前提に立って、国会へ属すると推定される権能として基本的国家計画の決定、これは計画策定という現代国家における重要な国家機能ですが、それが国会に属するということが言えると言われているのです（『行政国家の法理』学陽書房、一九七六年参照）。

もっとも、これは必ずしも国権の最高機関性という規定だけでなく、計画の一種である予算についての憲法規定（八六条）も一つの支えとして考慮に入れられているのです。この学説の当否はともかくとして、先ほどの質問については以上のように考えます。[91]」

これについては、他にも言及があり、[92] かつ疑問も呈せられているが、[93] 委細の検討は「行政国家」論に焦点を合わせた続稿[94]に譲る。

三―3　行政学（足立）からの批判に対して

行政学の分野では、足立忠夫『行政サービスと責任の基礎理論』（一九九〇年）に、手島・新行政概念への名指しの批判的論及が見られる。すなわち、「行政サービス」中、「それを公共サービスとすることについて古来から社会の構成員に全くイデオロギー的異論がないという意味において〈本来的公共事務〉と呼ばれるべきもの」の「典型的な例」が「防衛サービス」であることに注意を促したいとして、次のように続けられている。――

「というのは、公共事務を〈本来的（自然的、実質的）公共事務〉と〈擬制的（形式的）公共事務〉とに分け、前者を上記と同様のものとして規定しておられる手島孝氏（『現代行政国家論』）は、防衛サービスを前者の事例から省略されておられるからである。同氏の分類は貴重な意味をもつと考えるが、いや、そう考えるからこそ、私には、この省略はイデオロギー的異論がない筈の本来的公共事務のなかに氏自身のイデオロギー的判断の介入が推量（邪推？）されるからである。この点は後述する。[95]」

当該「後述」箇所とは、「政治学、とくに行政学を探求するもののなかに、現代社会の公共性の内実を政治的統合過程から一応切り離して探求しようとする試みが生まれてきた」と見る文脈で、故長浜政寿の見解と共に挙げられている「本来的公共事務と擬制的公共事務の区別―手島孝『現代行政国家論』―」と題された一項である。[96]――

「一九六九年、九州大学教授・手島孝氏は『現代行政国家論』（勁草書房）を公刊し、そこで展開された公共性の概念を日本行政学会の研究会で発表され、大いに注目されたことがある。手島氏自身は憲法の担当教授であるが、学問的関心領域は広汎にわたり、政治学、とくに行政学にすぐれた業績を発表されている方であるので、ここでは改めて行政学における探求の一例として簡単に紹介しよう。

……〔七行省略〕……

たしかに、この見解はある特定の機能を政治的統合の過程の議題にすべきかどうかを検討するに際して、前者はその検討の必要がないが、後者はそれ自体が大きな問題であるというように、公共事務を識別するのに大いに役立つであろう。とくに、後者は政治過程の洗礼によって公共性を獲得した公共事務が実は……〈公共性の公害〉を含んでいないかに関して大きな警告を発したものとして、私は高く評価する。

しかし、次のような疑問をもたざるをえない。すなわち、かつて私は、前者の場合といえども、『警察の充実よりも消防の充実を』、あるいは、その逆を優先させるべきかどうかについては依然として政治的統合の過程が必要であるので、『政治過程による調整の必要性を軽視するのではないか』という疑念を提出したことがある（拙著『行政と平均的市民』、一六頁）。しかし、何よりも重大な疑問は、既に本稿ですこし触れたが、歴史上に存在したすべての共同体が、あるいは、それを土台として成立した全ての政治権力（＝国家）が、たとえ、それが結果として外国に対する侵略の機能を果たしたとしても、例外なく不可欠の公共事務としてきた防衛サービスを前者の本来的事務から除外しておられるという点である。そして、そこに、氏自らのイデオロギー的取捨選択が介入しているのを、私はどうしても看過することができないのである。しかも、かりに氏のそれが私のイデオロギー的取捨選択と完全に一致していたとしても、可能なかぎり『イデオロギー的対立のない〈サービス論〉』を試みようとする私には依然として看過できないのである。[97]」

『現代行政国家論』（一九六九年）に国防事務への言及がないのは、事実である。しかし、これは何ら「イデオロギー的判断の介入」ないし「イデオロギー的取捨選択」によるものではなく、ひとえに、軍備・戦争の「公共」性に関する理論的究明がなお結論に達していなかった―その故の不敏・怠慢の責めはもとより負わねばならないが―からである。その証拠に、その後、『行政概念の省察』（一九八二年）に至って、この問題には明示的に決着がつけられている。すなわち、手島・新行政概念における公共事務の二分法を「社会的合意の有無」によるものと誤解し、そうすると「たとえば、国防は、アメリカやソ連では本来的公共事務となり、それに対する意見の分かれているわが国では、擬制的公共事務ということになるであろう」とした〝批判〟に触発されて、次のように述べられた。――

「……『国防』事務の性格づけは、……『社会的合意の有無』が基準となるのではなく、当初から手島が明確に説いてやまぬ公共事務二分の基準、すなわち、その実体において社会成員の全体もしくは大多数の利害にかかわるものか（これが『本来的公共事務』）、或いは、そのような実体の存しないにもかかわらず政治過程を経ることでそのようなものとして社会的に正当化されたものか（これが『擬制的公共事務』）、に照らすべきである。そうすると、一口に『国防』事務といっても、理不尽な外敵の侵攻（例えば〝元寇〟のような侵略）に対する郷土防衛の意味で各時代に真に必要最小限のものは本来的公共事務であろうし、その限度を超えて階級弾圧や帝国主義的外国侵略のための軍備およびその実働化にかかわる部分となると、明らかに擬制的公共事務と考えられねばならない。これは、事務の公共性の実質的＝本来的か形式的＝擬制的かに着眼した理論的認識の問題であって、事情は『アメリカやソ連で』も『わが国で』も全く変わるところはなく、『国防』事務すべてを通じて『社会的合意』があると……いう『アメリカやソ連で』も、そのことの故に後者（＝階級抑圧・対外侵略目的）の部分が『本来的公共事務』となるわけではないし、また『わが国で』『それに対する意見〔が〕分かれている』からといって、前者（＝社会共同体防衛目的）の部分までが『擬制的公共事務』化してしまうわけのものでもない。」[98]

かくて、現代日本に例をとった本来的公共事務の筆頭に「国土防衛」を挙げていること[99]、すでに対塩野・反批判の第二点で引いた『省察』の拙文（傍点を付した箇所）に明らかである。

註

(1) 手島「行政概念の新構成—同時に、行政法学と行政学の統一概念として」(本誌三五巻一号、一九六八年)、『現代行政国家論』(勁草書房、一九六九年)、「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」(本誌三六巻二〜六号、一九七〇年)、「行政・行政国家・対行政国家的法理—『行政国家の法理』のための反批判と再省察」(本誌四一巻三号、一九七五年)、『行政国家の法理』(学陽書房、一九七六年)、Neubildung des Verwaltungsbegriffes, Die Verwaltung Bd. 12 Heft 3, 1979、『憲法解釈二十講』(有斐閣、一九八〇年)、『行政概念の省察』(学陽書房、一九八二年)など。

なお、右ドイツ(語)で発表の論文に対する現地での反響としては、『法理』一六六頁および次註掲出論文四頁の註4に掲記のもののほか、その後、次のようなものがある。—— Armin Dittmann, Die Bundesverwaltung: Verfassungsrechtliche Grundlagen, grundgesetzliche Vorgaben und Staatspraxis ihrer Organisation, 1983, S. 9 (Anm. 44), S. 298 (Literaturverzeichnis); Wilhelm Haneke, Organisation und Gestaltung von Verwaltungssystemen, 1985, S. 233 (Literaturverzeichnis).

(2) 「行政の本質と現象—続『行政概念の省察』—」(本誌五三巻一号、一九八六年)。

(3) その趣意につき、手島『行政概念の省察』vii 頁。

(4) Karl-Heinz Mattern (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungslehre, 3., überarb. u. erw. Aufl. 1989, Regensburg. なお、初版は一九八二年、第二版は一九八五年。第三版の書評として、次註末尾参照。

(5) Werner Hugger は、右掲書第三版の序文によれば、第二版と第三版の間に死去しているが、そこにおいて「われわれの尊敬された博学の同僚」として悼まれている。一九五〇年の生まれ、フライブルク(ブライスガウ)とベルリンで社会科学を修めた政治学博士、一九七五年以降シュパイヤー行政大学院公行政研究所の所員という経歴が、その上司と覚しき同大学院政治学教授 Carl Böhret との共著 Der Praxistest von Gesetzentwürfen, Baden-Baden 1980 の巻末に紹介されている。なお、彼単独の著書、Gesetze—Ihre Vorbereitug, Abfassung und Prüfung, Baden-Baden 1983 の存在が、Werner Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984, S. 488 や、Bernd Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, S. 964 の文献目録で知られる。また、ここに取り上げたマッテルン編書の巻頭論文は、第二版当時、Th. Ellwein/J. J. Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. 1987, S. 322 が言及する。マッテルン編書第三版は、B. Becker の短評 (DÖV 1990 S. 850) によれば、「専門単科大学、公務研修所、実務家向けである(出版社の広告文によ

る）。狙いがそこにあるので、学問的批判は論外である。とはいえ、個々の寄稿はレベルと質の点で全く区々である。すぐれた概観を、『行政と公共任務』のテーマについてはW・フッガー（故人）の寄稿が提供する。その他の諸寄稿は、それ自体難しい諸テーマの、むしろ見出し語風の論文である。結局、体系性と全体的関連性に欠けている。その限りで、本書はむしろ上記教育用のハンドブックである。」すなわち、ひとりフッガーのみ高く評価されていることを知る。

（6）Hugger, in: Mattern (Hrsg.), VerwL., 3. Aufl., S. 18～21 (Rdnr. 100～102).

（7）Bernd Becker, in: Die Verwaltung 2/1979, S. 171.

（8）原語は Dimensionen であるが、こう意訳して可と思われる。参照、B. Becker, Öffentliche Verwaltung, S. 100.

（9）Takashi Teshima, Neubildung des Verwaltungsbegriffes, Die Verwaltung 3/1979, S. 286.

（10）Hugger, op. cit., S. 21 f. (Rdnr. 103).

（11）参照、手島「行政の現象と本質」（本誌五三巻一号、一九八六年）六頁。

（12）同右一二頁。

（13）同右同頁。

（14）参照、同右同頁。

（15）参照、手島『行政概念の省察』（一九八二年）一九四頁および三〇頁。

（16）参照、同右一八八頁。

（17）同右一八八～九頁。

（18）手島「行政の現象と本質」一五頁。

（19）参照、手島『行政概念の省察』一八七頁。

（20）手島「行政の現象と本質」一五頁。

（21）B. Becker, Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, 1989 (Verlag R. S. Schulz), S. 33～128. なお、ベルント・ベッカーのこの大著には、ミュンヘン大学正教授 Rupert Scholz による絶讃といっていい書評（AöR 1990 S. 152～5）がある。――「この労作によって、〔これまでドイツの行政科学に存した〕空隙が本質的な形で埋められること、疑いの余地がない。ここに世に問われたのは、真に包括的な仕方で行政の法学的、社会学的、経済学的な、そしてまた政治学的な基礎を叙述し探究する教科書である……。」（S. 152.）「ほとんど余りにも謙遜に、ベッカーは、『当該の諸問題解決への諸寄与を本教科書の多くの部分が含んでいる』との文章を結びとする。しかし、ここでベッカーは訂正を要

する。なぜなら、彼の書物は、行政の全体的な将来の発展にとっての全般的かつ完全な貢献なのであるから。」(S. 152.)

(22) Ibid., S. 33.
(23) Ibid., S. 34.
(24) Ibid., S. 34 f.
(25) Ibid., S. 35～86.
(26) Ibid., S. 86～95.
(27) Ibid., S. 96.
(28) Ibid., S. 109. 参照、ibid., S. 100.
(29) Ibid., S. 96. 参照、ibid., S. 109.
(30) Ibid., S. 128.
(31) Ibid., S. 34.
(32) Charles Debbasch, Science administrative: Administration publique, Précis Dalloz, 5e éd. 1989, p. 1.
(33) Ibid., p. 1～7.
(34) 手島『現代行政国家論』(一九六九年) 一九～二〇頁、同『行政概念の省察』三七頁。
(35) Ralph C. Chandler/Jack C. Plano, The Public Administration Dictionary, 2nd ed. 1988, p. xi.
(36) Ibid., p. 29 f.
(37) Ibid., p. 107.
(38) Ibid., p. 29, p. 107.
(39) Ibid., p. 3.
(40) Ibid., p. 3.
(41) 参照、手島『アメリカ行政学』(一九六四年)。
(42) Chandler/Plano, op. cit., p. 15.
(43) 片岡寛光『国民と行政』(一九九〇年) 一～四頁。
(44) 同右 i 頁。
(45) 手島『行政概念の省察』一六二～五頁。

(46) 同右一六四頁。
(47) 片岡・前掲書五六〜六〇頁。
(48) 同右五七頁。
(49) 同右五八頁。
(50) 西尾勝『行政学の基礎概念』（一九九〇年）一〜六〇頁。
(51) 西尾「行政国家における行政裁量」（『辻還暦・現代行政と官僚制〔上〕』一九七四年）八一頁。—この論文は西尾・前掲書にそのまま収録されている（本引用箇所は三〇五頁）。なお、これについては、手島『行政概念の省察』一六三〜四頁で批判的に紹介。
(52) 西尾『行政学』（放送大学教材、一九八八年）二三頁。
(53) 同右二〇〜二七頁。
(54) 同右二八頁。
(55) 西尾『行政学の基礎概念』一頁。
(56) 同右一二頁。
(57) 同右三頁。
(58) 同右三〜二三頁。
(59) 同右九頁、一一頁。
(60) 手島『行政概念の省察』一六四頁。
(61) 同右二六頁以下の「類型化」(1)〜(8) に従えば、①が(1)(2)、②が(7)、③が(5)に該る。
(62) 西尾『行政学の基礎概念』五七頁。—「……概念に込められているニュアンスが国ごとに違っていることに留意しなければならない。」
(63) 目下最新の国語大辞典『大辞林』（一九八八年）における「行政」の語釈は、期せずして〝複合的〟行政概念に近似する。すなわち、「①立法により形成された公共の意思や目的に基づいて、国や公共団体の執行機関が業務を行うこと。②法の実現を目的として執行される国家作用。国家作用のうちから立法・司法を除いたもの。③内閣をはじめとする行政機関の権限に属する国家作用。④組織や団体の中に生ずるさまざまの事務を処理し解決すること。『彼の——手腕に期待する』」（ちなみに、同じ辞典で「行政機関」は「行政を担当する機関」とあるから、③は循環論法に陥っているが。）

(64) 西尾『行政学の基礎概念』二四頁、二四〜四三頁。
(65) 塩野宏『行政法第一部講義案（上）』（一九八九年）一頁。
(66) 同右二〜八頁。
(67) 同右二〜四頁。
(68) 同右五〜六頁。
(69) 参照、手島『行政概念の省察』五二〜七頁、七二頁、一八一〜三頁、二〇七〜八頁。
(70) 塩野・前掲書七〜八頁。
(71) 手島・前掲書二〇五〜六頁。
(72) 参照、同右二〇〇頁以下。
(73) 同右一九四〜五頁。
(74) 同右一九四頁。
(75) 参照、Randall Fitzgerald, When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Services, New York 1988.
(76) 伊藤正己『憲法〔新版〕』（一九九〇年）五〇三頁。―初版（一九八二年）四九一頁と全く同文。なお、佐藤幸治『憲法〔新版〕』（一九九〇年）一九一〜二頁も同趣旨か（「国家の対人民的作用という限定」を加える点、今一つ理解できないが）。樋口=佐藤(幸)=中村=浦部『注釈日本国憲法・下巻』（一九八八年）の「第六五条」注釈（中村睦男担当）は、「今日においても〔消極説（控除説）〕を基本的に支持するものが多数説である」（一〇一六頁）とする。なお、これを「A説」とし、「B説たる積極説」にも言及した上で、この注釈は、「基本的にB説の積極説の立場に立って、従来のA説およびB説を批判して、新行政概念を提唱する見解も有力に主張されている」とし、手島『行政概念の省察』を指示して（一〇一六〜七頁）、この「積極的新行政概念」の概要およびその憲法論的含意につき一ページ余にわたり論評抜きで的確な紹介を試みている（一〇一七〜八頁）。
(77) 橋本公亘『日本国憲法〔改訂版〕』（一九八八年）五五九頁。―一九八〇年の初版も、同頁に同文。
(78) 杉原泰雄『憲法Ⅱ・統治の機構』（一九八九年）三〇九〜一二頁。
(79) 同右三一〇頁。
(80) 同右三一一頁。参照、同『憲法Ⅰ・憲法総論』（一九八七年）二七六頁。
(81) 同『憲法Ⅱ』三一二頁。

(82) 参照、同右三一一頁、三一二頁註＊＊。
(83) 同『憲法Ⅰ』二七六頁。
(84) 同右二七六～七頁。
(85) 参照、手島『行政概念の省察』二七～八頁。
(86) 杉原『憲法Ⅱ』三一二頁。なお、ここで手島『憲法解釈二十講』二四五頁以下が援用されているのを見る（参照、杉原『憲法Ⅱ』四四六頁）。
(87) 手島『行政概念の省察』三一頁。
(88) 同右二〇四～五頁。
(89) 参照、同右一九三頁。
(90) 同右一〇～一一頁、七二頁、一七～二頁、手島『行政国家の法理』三四頁、同『憲法解釈二十講』一六二頁など。
(91) 『憲法の焦点 Part 3 —芦部信喜先生に聞く—』（一九八五年）二五頁、三〇～一頁。
(92) 高見勝利「国権の最高機関」（芦部編『ユーブング憲法』一九八九年）一五八頁。
(93) 高見「議会制と官僚制」（『ジュリスト』九五五号、一九九〇年）一三一頁、「研究会・清宮憲法学の足跡」における芦部発言（『ジュリスト』九六四号、一九九〇年、九〇頁）。
(94) 手島「概念装置としての『行政国家』」（本誌次号）。
(95) 足立忠夫『行政サービスと責任の基礎理論—行政改革を考える・中—』（一九九〇年）四二頁。
(96) 同右二〇四～六頁。
(97) 同右二〇五～六頁。
(98) 手島『行政概念の省察』一六一～二頁。
(99) 同右一九四頁。