

## 総合管理学と行政法学の対話〈素描〉 －「効率」「政策」「協働」を素材として

石 森 久 広

はじめに

1. 総合管理学と行政法学の関係
2. 総合管理学と行政法学の対話(1)－「効率」
3. 総合管理学と行政法学の対話(2)－「政策」
4. 総合管理学と行政法学の対話(3)－「協働」

おわりに

はじめに

手島孝によれば、「アドミニストレーション」とは、暫定的に「集团的協働をまって初めて達成可能な一定の仕事について、その達成へ向けられた当該協働のシステム」と定義される<sup>1</sup>。この「総合管理」ないし「アドミニストレーション」は、従来のがわが国では、社会科学系諸学部の境界領域、重複分野ないし真空地帯として真正面から取り組まれてこなかった<sup>2</sup>。なるほど、法律学、政治学、財政学、経済学、会計学、社会学といった学問領域も、部分的、個別に「アドミニストレーション」にかかわってきたこともあったが、正面から取り組まれてこなかった状況は基本的に変わらない<sup>3</sup>。行政学、経営学もしかりであり、行政が経営マインドを無視し経営が公共性を忘れ去られることにより、数々の破局、頹廢的状况が現出するに至っている<sup>4</sup>。このような現況に対

し、「総合管理学」ないし「アドミニストレーション学」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に通底する「アドミニストレーション機能」を機軸に、関係諸科学すべての成果を総合・融合し、新しい「プロフェSSION的」学科たりえようとするものである<sup>5</sup>。

筆者が専攻する「行政法」も、「関係諸科学」の一つとして、この総合管理学構築に一定の寄与をなすべき使命を負っている。とはいえ、行政法学が総合管理学の構築にどう役立つかを考えるとき、昨今のおびただしい行政法の制定・改廃を例に挙げるまでもなく、なお伝統的行政法学の影を引きずる「現代行政法学」自身混迷を深めており、とても「他人」の心配をしている場合ではないことに思い至る。しかしながら、筆者は、この行政法学の体質改善および進展方向についても、ほかならぬ総合管理学が大きな鍵を握っているのではないかと感じている。つまり、総合管理学の構築・内容充実について行政法学が自己の特有な考え方を提示する責務を負っているとともに、行政法学も総合管理学から自己改革に有益な手がかりを引き出しうると思われるのである。それどころか、「アドミニストレーション」が「現代及びポスト現代の国家・社会にとって死活の鍵を握る最大かつ最重要の社会機能」<sup>6</sup>であるならば、このことは、関連諸科学すべてについて当てはまるのではないであろうか。

このような考え方は、行政法学において行われる行政法総論と個別行政領域の関係に関する議論、とりわけ大橋洋一の「参照領域理論」<sup>7</sup>に発想の手がかりを得ている。そして、本稿は、行政法の場合との相違点を考慮しつつも、「総合管理学」を行政法総論に、「行政法学」を個別行政領域に見立て、「総合管理学」と「行政法学」の対話を素描的に試みることを目指した。そしてそのうえで、このような関係は総合管理学とすべての関係諸科学の間で必要なのではないかということをも提案してみたい。

## 1. 総合管理学と行政法学の関係

### (1) 行政法学における行政法総論と個別行政領域

行政法学では、行政法総論と行政法各論の関係につき様々な考え方が展開さ

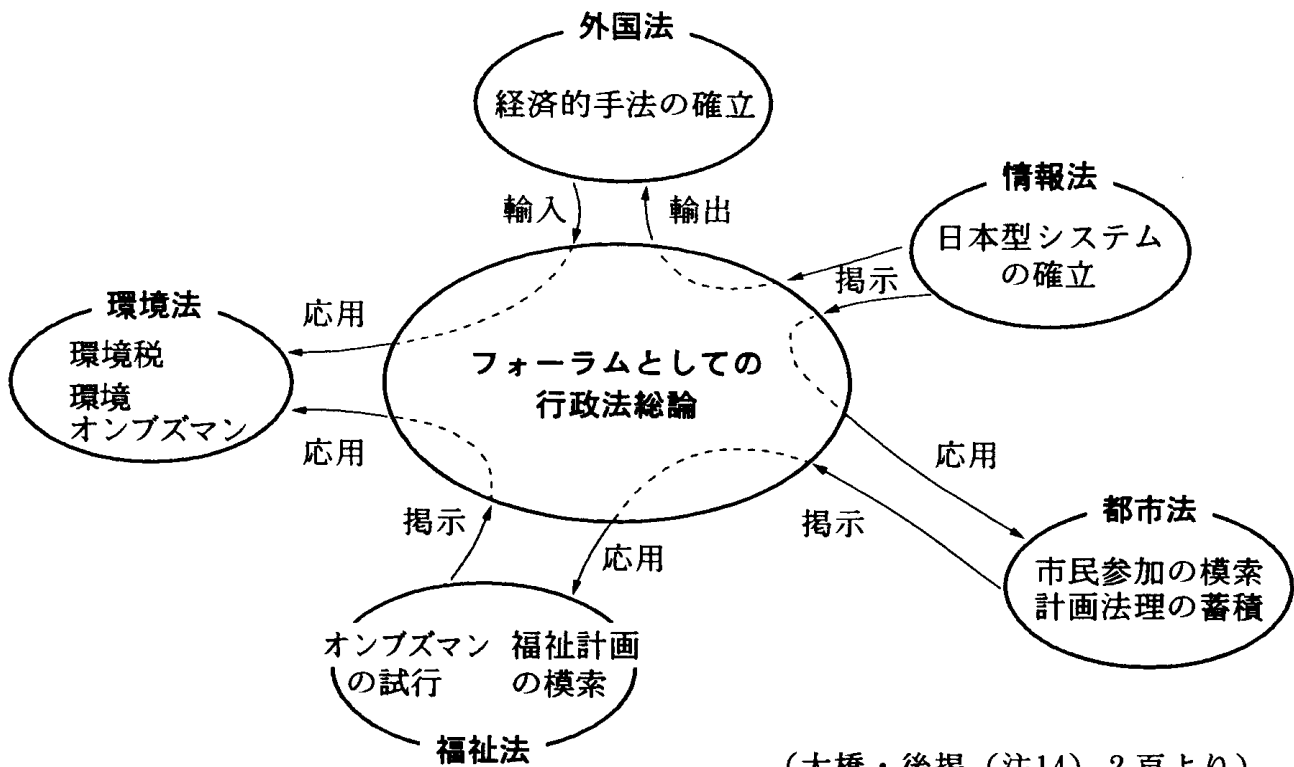
れてきた。このうち、有力な「行政作用法論」<sup>8</sup>や「特殊法論」<sup>9</sup>により、個別行政ごとの法は「行政法」とは基本的に性質を異にすると考えられ、これにより行政法各論の存在意義は疑問視されてきた。少なくとも現在、「行政法各論」のテキストは著しく減少しているし、「行政法各論」という言葉自体、あまり使われなくなってきた。もちろん、たとえば税法であれ教育法であれ、これらをもっぱら「行政法各論」として論じることには無理がある。しかしながら、他方で、行政法で各個別法分野を論じることが、行政法総論の構築や進展のためにも必要であるという考え方も主張されてきた。遠藤博也<sup>10</sup>や小高剛<sup>11</sup>の行政法各論のテキストはこの点を強調してきたし、近時では小早川光郎も、個別行政分野ごとの法を全体としての行政のあり方を視野に入れた横断的な観点から論じる必要性を正面から認める<sup>12</sup>。また、村上武則は、各論のほかに「中間行政法」を構想して、総論・各論双方の応用力拡充を図ることも試みる<sup>13</sup>。このように現在では、発展著しい個別法分野をなお行政法総論との関連で論ずる必要があるという点の認識は、かなり有力であるとの印象を受ける。大橋洋一「参照領域理論」も、ここに位置づけうるであろう。

## (2) 行政法学における「参照領域理論」「中間行政法」論と行政法総論の役割

大橋は、行政法総論を「行政法各分野の最大公約数的制度・理念を集積する場」であるとともに、「個別法分野で開発された最先端の法技術や海外から輸入された興味深い行政上の制度を展示しておくフォーラム」であるとする<sup>14</sup>。環境法、福祉法、都市法、自治法、情報法など、法技術や制度面からみれば行政各領域の発展は不均等であるが、このフォーラムを通じて相互参照を行えば、各法分野相互の不均等発展が改善され、行政法総論自体もこうした対話により、相互啓発的に進展することになるというのである<sup>15</sup>〔図1〕。

ただし、村上は、現実に生じる問題に直面したとき、総論では抽象的過ぎ、また各論では具体的過ぎて答えが見つからないことがあるとしたうえで、総論と各論の間に「中間行政法」を措定し、総論および各論に移行するまで過渡的にそこで当該領域の権利・義務関係を明らかにしようとする<sup>16</sup>。いわば、総論と各論が対話不全を起こしたとき、中間行政法によって、総論と各論の掛け橋

[図1] 大橋洋一・参照領域理論



(大橋・後掲(注14)2頁より)

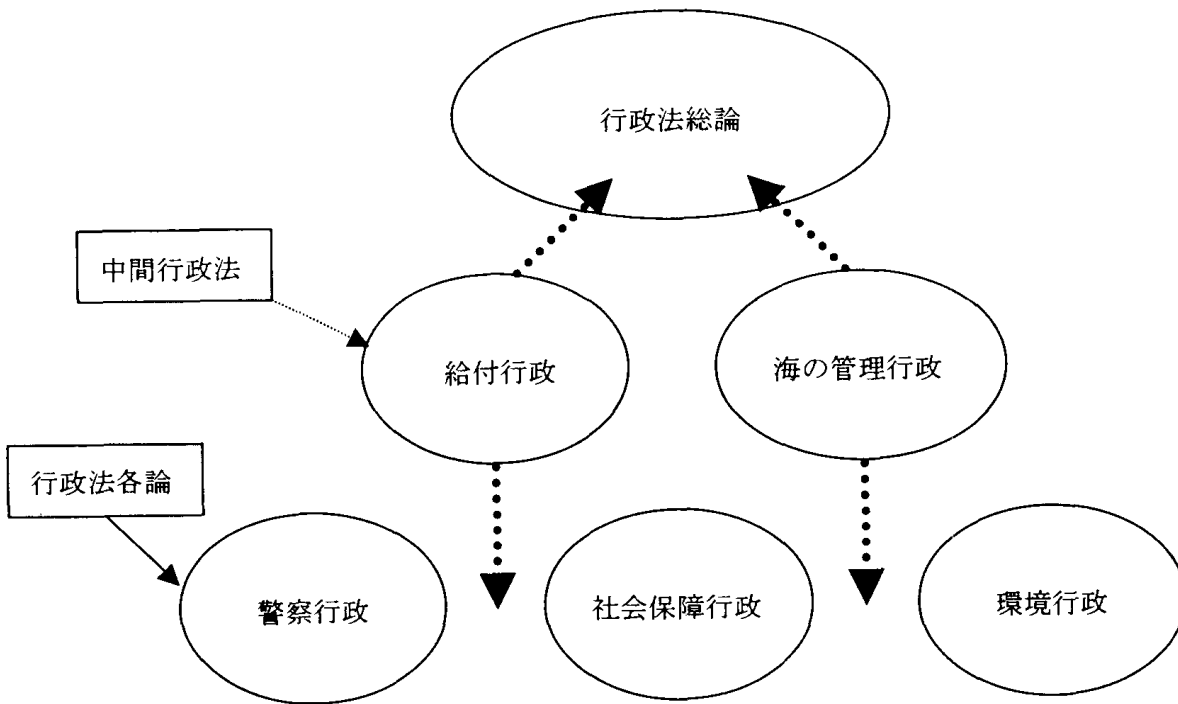
の役割を果たそうとするのである〔図2〕。

山本隆司は、反対に、個別行政領域から見れば行政法総論の外の方に法原理ないし憲法原理をおき、行政法総論を、法原理ないし憲法原理と事象ないし個別行政領域の法との間で繰り返される対話の集積物であると捉える〔図3〕。その対話は、dogmatisch な面と heuristisch な面があり、行政法総論には、前者の面からは、行政の全領域を公衆にとって見通しの効くものにする役割、後者の面からは、個別問題から一般法理を形成・変更する際に幾度となく立ち寄る必要がある中間水準のドグマティックの役割が見出される。そして、この属性から「行政法総論」は、常に改革ないし自己変革を要求されることになるというのである<sup>17</sup>。

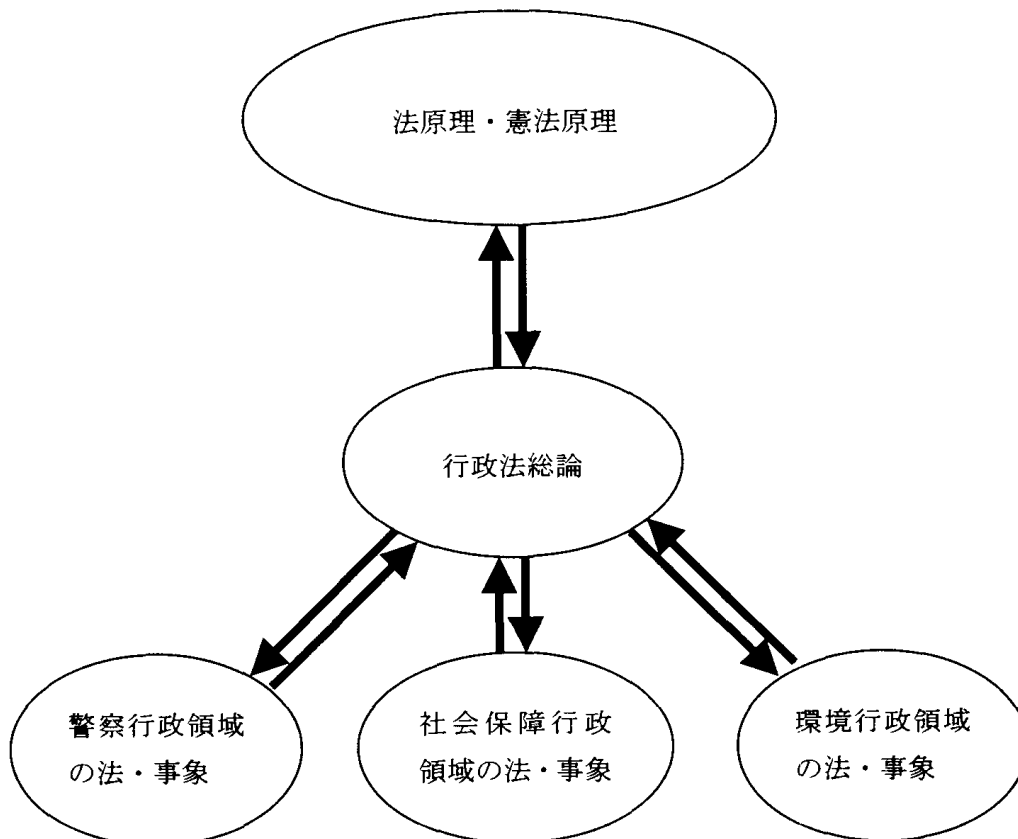
### (3) 総合管理学における「参照領域理論」と中間段階の理論

「アドミニストレーション」も、巨視的には、すべての各論的諸学科にとってアルファ（出発点）でありオメガ（収斂点）である「総論」をなすという<sup>18</sup>。

[図2] 村上武則・中間行政法



[図3] 山本隆司・行政法総論の意義



そして、「これまで専らそれぞれの関心と視角からアドミニストレーションの部分的諸側面にかかわってきたあらゆる知的営みが」「アドミニストレーション現象を収斂点に、結集され統合されなければならない」<sup>19)</sup>のである。ここに、総合管理学が、各論的諸学科に対してまさしく「フォーラム」となり、関連諸学科の成果を参照して総論化する場に適格であることが見てとれよう。フォーラムに各論的諸学科のアドミニストレーションに関する諸成果を集結されれば、そこで各論的諸学科もそれら成果物を常に参照できることになる。これにより、それぞれ独立に成立発展してきた各論的諸学科は、諸学科間の共通項を見出すことが容易になり、また自己の独自性を再確認することにもなる。もし、このような対話関係が総合管理学とそれを取り巻くすべての学科との間で成立すれば、互いの相互啓発的な進展により双方の内容の豊富化が図られよう。総合管理学と関連諸学科との間でも参照領域理論は基本的に妥当することが窺える。

ただし、これから確立へと向かう総合管理学の場合、とくに過渡的には、総合管理学の側で即総論化が困難な、中間段階に留まる理論も少なくないと推測される。これは、村上の「中間行政法」論や山本の「中間水準のドグマティック」と発想を同じくする。しかし、それでも各論的諸学科に参照可能な形で「展示」されれば、当該テーマに関連する諸学科間の議論が成立するであろう。否、むしろ筆者には、当面、「環境の協働論」「福祉の効率論」など中間段階のアドミニストレーション論の集積が必要であるように思われる。総論化に至る前には、幾度にも及ぶ双方向のやり取りが必要で、それは総合管理学の側（とくに中核にある「アドミニストレーション総論」）だけではなく、各論的諸学科の側にも同じ努力がなされる必要がある。

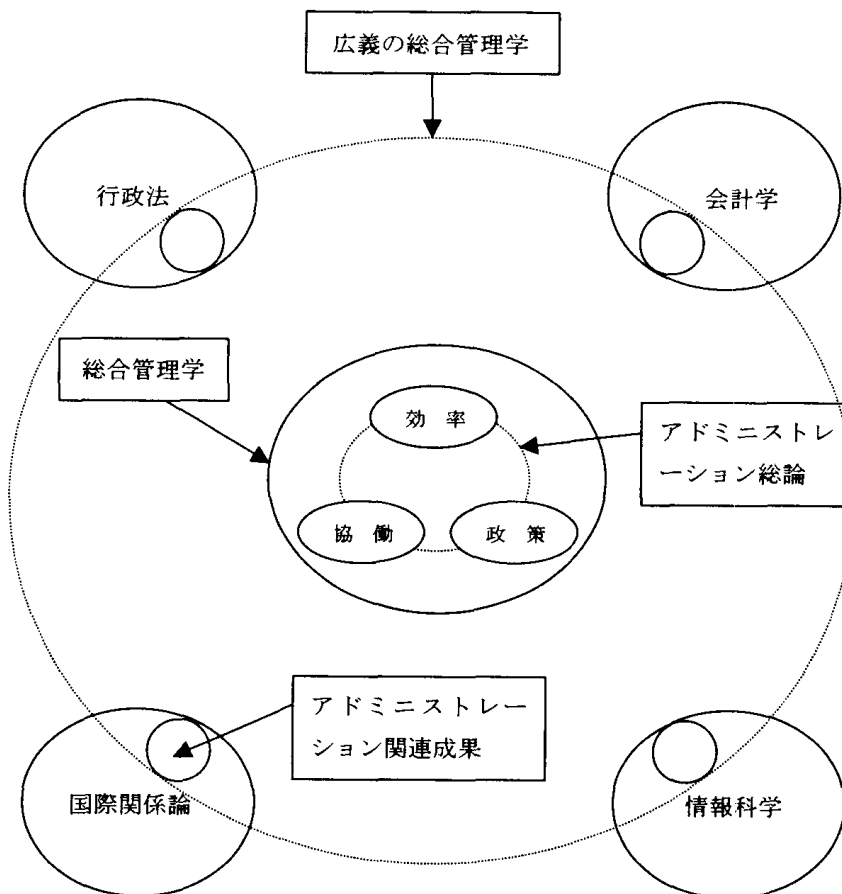
#### (4) 総合管理学の「各論性」と対話の順序

他方、総合管理学は、微視的には、アドミニストレーション現象特有の法則性を探求する専門分科として、それ自体「各論」の一つであるという<sup>20)</sup>。この点は、行政法総論にも法原理構築のための各論的役割が課される、山本の「行政法総論」観と相通ずる部分がある。総合管理学自体、ポスト現代をにらんだ「新しい」学問であり、むしろ行政法の場合の環境法や科学技術法といった新

しい「各論」の方に性格に近い面がある。したがって、総合管理学は「総論」のみならず「各論」としても、あるいは総合管理学自身がさらに内部で「総論」と「各論」のやり取りを繰り返しながら、外部の各論的諸学科に対して積極的に働きかける努力が必要である。

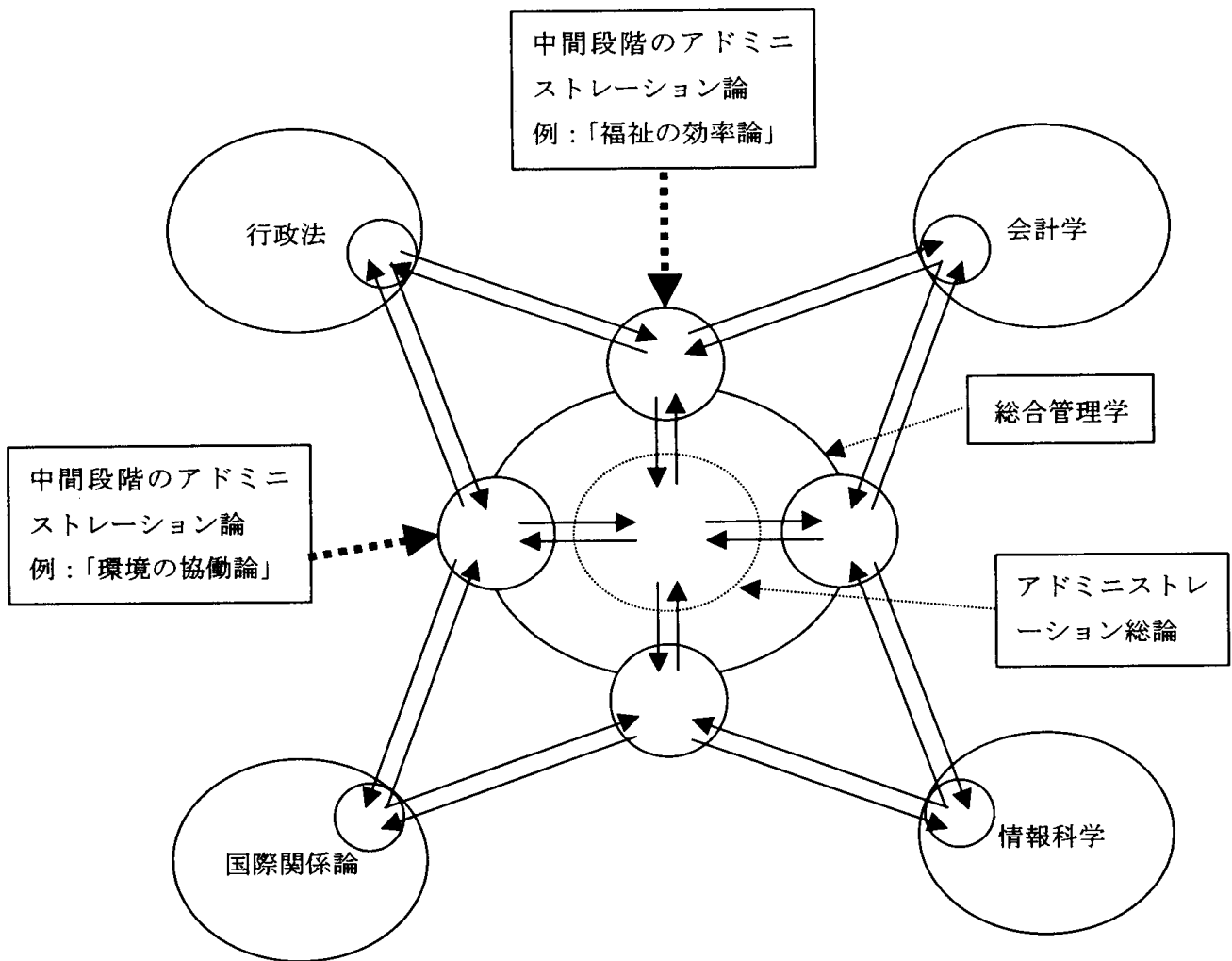
このようなことから本稿では、総合管理学と行政法学の対話の順序として、①総合管理学からの「アドミニストレーション」現象に関する行政法学へのアクション→②行政法学での受容・変容→③行政法学から総合管理学へのリ・アクション→④総合管理学での受容・総論化、というプロセスを想定することとする。このうち、②の段階でひとまず、行政法学における「アドミニストレーション関連成果」はできており、これを「総合管理学」本体と合わせ「広義の総合管理学」と範疇づけることは可能である〔図4〕。しかし、この段階では、行政法学における成果が他の諸学科からは参照しづらく、アクセスするにも敷

〔図4〕 広義の総合管理学



居が高い。したがって③と④が不可避免的に必要なになる。また、④の段階でいきなり総論化ができなくて中間段階に留まる場合には（これは「中間段階の総合管理学」といえよう〔図5〕）、他の諸学科から見通しが効くようにしなければならない。いずれにしても「アドミニストレーション総論」は、当該学科と協力のうえ、どの各論的諸学科にもわかりやすい形で「展示」を工夫する必要がある。

〔図5〕 中間段階の総合管理学





## 2. 総合管理学と行政法学の対話(1)―「効率」

### (1) 総合管理学から

それでは、総合管理学と行政法学の相互対話を試みるにあたり、話題としてどのようなテーマが考えられるであろうか。それには、まず、総合管理学が自ら冠する「総合」の中味を見てみよう。アドミニストレーションは、数々の「総合」を目指すのであるが<sup>21</sup>、その第1には、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションの総合が挙げられる<sup>22</sup>。すなわち、公行政と私経営の総合、言い換えると「効率性・経済性」(非権力的な企業性)と「公共性」(全体社会への視野と責任)の融合・統合である<sup>23</sup>。この点で、筆者が専攻する行政法の立場から見た場合、行政と経営の総合を最もよく具現するものとして「効率」を挙げることができよう<sup>24</sup>。そこでまず、公共領域での効率化の実現を目指す近時のNPM (New Public Management) 理論を端緒に、「効率」を素材とした対話を素描してみる。

1980年代半ば以降の英国、ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に形成されたNPM理論は、民間企業で活用されている「管理手法」を公的部門に適用しようとするもので、最近では世界的潮流にまでなっているといわれる<sup>25</sup>。このような理論が進展する背景には、財政危機や行政システムの制度疲労がある。すなわち、財政赤字の増大や公的部門のパフォーマンスの悪化が「管理」志向の行政運営理論を生み出したのである<sup>26</sup>。わが国もそのような背景は整っており、「民間化 (Privatization)」「エージェンシー制度」「PFI (Private Finance Initiative)」「行政評価」など、近時、NPM理論に属するテーマに関し議論されることが非常に多い。NPM理論の下では、住民は「顧客」として扱われ、行政サービスの「成果」や「業績」が問題とされる。また、市場原理の導入により競争が促進され、いわゆる「VFM (Value For Money)」が志向される。このような「管理」志向の行政活動は、これまで行政法学はほとんど念頭においていなかった。

## (2) 行政法学の対応

行政に市場原理を導入するにあたっては、既存の種々の規制が妨げになることが、すぐに露見するであろう。例えば、資金を市場からプロジェクトファイナンスの方式や証券の発行によって調達しようとするPFIでは、市場の信用を得るに十分なディスクロージャーや市場での評価を可能にするための公会計改革は必須であるし、公の施設の利用に関する地方自治法上の規制や入札や契約締結に関する財政法上の規定も見直しを必要とする場合が多々予想される。このようなとき、行政法学は、まずは個別に、行政法規定の解釈に工夫を凝らすことで対応することになる。

たとえば、PFI事業会社や民間化された株式会社に公的関与が必要な場合の手法、とくに契約、政策評価に対する市民のアクセス、とくに情報公開・監査請求などは、さしあたり行政法学としても答えを用意しなければならない課題であろう。効率化が最大の命題であるテーマであっても、そこに法的なアプローチが必要な場面は多く存在するのであって、これらに対する行政法学のメッセージをそのつど個別に総合管理学に対して発する作業が必要である。

しかし、行政法学が考察の対象とする行政自体がNPM理論により変容を余儀なくされているとすれば、行政法学の体系にもその変容に相応した改革が必要である。この点、たとえば、2000年の日本公法学会では「内閣制度と行政機構」のなかで「行政の監視と評価」が報告され、行政の評価を中心に据えた監視のあり方に焦点が当てられた<sup>27</sup>。また、近時の行政法総論のテキストでも、「行政監視と政策評価」が独立の章として設けられる例が見られる<sup>28</sup>。なるほど、これらは、中央省庁等改革基本法や政策評価法など実定法の制定に向けた動きがその契機になったという側面があるのかもしれないが、それでも、ここには市場原理が入り込んだ行政に対して行政法総論としてどう対応するのかという視点を含んでいることは窺える。

## (3) 総合管理学へ

この関連で、たとえば筆者は、行政法学の立場から「効率」を司法的統制の基準になる行政法上の一般原則として構成できないか、について考察したこと

がある<sup>29</sup>。すなわち、地方自治法2条14項「最少の経費で最大の効果」や会計検査院法20条3項「経済性、効率性及び有効性」の文言、さらには日本国憲法により専門の財政監視機関がおかれ財政統制の仕組みがつくられていることなどを根拠に、「効率」は法原則であり、したがって「効率」違反が「違法」になりうること、そしてそれが裁判所でも判断されうること、を主張したのである<sup>30</sup>。これは行政法学からのアクションであるが、総合管理学のなかにも「効率」の判断基準に関する理論は存在するであろう（少なくともアドミニストレーション活動のうちの「統制」の一基準として<sup>31</sup>）。もし、「法原則としての効率」が総合管理学に受容・統合されれば、それによってより豊かな「効率論」「統制論」（あるいは中間段階として「〇〇の効率論」など）の成立が可能になるのではなかろうか。

## 2. 総合管理学と行政法学の対話(2)－「政策」

### (1) 総合管理学から

第2に、アドミニストレーションは、政策の形成・決定とその実行の総合を目指す<sup>32</sup>。公行政における政策決定ないし私経営における意思決定とその実行を全体的・有機的に統合することにより、政策過程を「集団の協働を要する社会的課題の発見・解決・フィードバックの一貫かつ循環した流れ」として捉えようとするのである<sup>33</sup>。

手島孝は、公と私および政策（決定）と実施を座標軸に行政観の歴史的変遷を跡づけ、現在到達しているのが「公私の両領域と決定－執行の両機能すべての統合的把握」の段階であることを明らかにする<sup>34</sup>。つまり、政策の執行はその決定機能と統合して捉えられ、そのことは公行政であれ私経営であれ本質的に等質であるのである<sup>35</sup>。しかも、実はこれが潜在的には歴史の原動力になったとの認識が根底におかれ<sup>36</sup>、したがって今後の社会の発展にとっても、決定と実行の有機的統合には極めて重要なポイントがおかれることになる。

## (2) 行政法学の対応

行政法学では基本的に、制定された法規範の解釈をその法規範の枠の中で行うことに主眼がおかれる。したがって、行政法学の目からみれば、法制定前の政治過程における政策は基本的に法とは異質なものである。たしかに、もし法規範が目的プログラムであれば、要件のなかに政策の一端が顔を出すことはあろう。また、いわゆる「基本法」は政策のかなりな程度を規範化したものといえよう。それでも、あくまで規範化された文言が解釈の基準として考慮されるのが原則であって、それを超える部分は、行政法学としてはこれまで関知してこなかった。それは、①法の安定性や予測可能性、②法による国家権力の抑制、③それによる国民の自由の保護という、近代立憲主義の特徴に重きをおく傾向を行政法学が引き継いできたからであると思われる。

しかし、現代の社会は、国家対市民の関係に加え、市民対市民の利害対立も混迷を深めている。このようなとき、市民法では必ずしも適切な解決ができないことがあり、そこに行政法が利害調整者として顔を出す<sup>37</sup>。つまり、現代行政法は、市民間の利害調整という側面を強めてきており、そうすると行政法学も、①調整の必要ある当事者を双方ともに取り込む視点、②議会よりも当事者として適格な市民の参加を組み入れる視点、③さらにそのつどの社会の状況変化に細かく対応できる態勢などが必要である。これらの要請に応えるには、決して法規範化された部分の枠内で静態的に解釈に専念するだけでは十分でなく、ここに、総管理学から投げかけられる「政策の決定とその実行の統合」を行政法学が受け入れる素地の必要性を見てとれよう<sup>38</sup>。

このような動きは、前記「効率」の影響に係る行政法学の変容のなかで、PLAN=DO=SEEの、SEEへの目配せという点にも窺えるところである。しかし、この「政策」からの影響は、SEEへの視点のみならずPLANへのフィードバックの視点を強く要求することより、政策の実施過程での経験を政策決定過程に有機的に関連づけることに向かわせる。このように見た場合、近時の行政法学のなかには、法解釈を通じた政策立案過程への寄与を目指す動きがあり、それは「政策法学」および「政策法務論」ないし「自治体法務論」として、かなりの注目を集めてきている。

### (3) 総合管理学へ

政策法学は、阿部泰隆により「政策策定への法的視点の提供と、政策実施のための合理的な法制度設計」を扱う学問として提唱される<sup>39</sup>。この基礎には「適切な政策目的を設定」することと、「その合理的な実施する手法を工夫する」ことの必要性が示され、両者を総合する際の媒介項として「法の機能性」が考えられている<sup>40</sup>。

また、「政策法務論」は、自治体が地域の政策主体として、政策実現に向けた自治立法、自主法令解釈、訴訟対応のあり方を探求するものである。もともと、大都市圏での乱開発の対応に、都市計画法や建築基準法など既存の法律では限界を感じ、しかもこれら中央集権的な法システムがかえって自治体のまちづくり政策の実現を阻んでいるという認識が出発点にある<sup>41</sup>。「自治体法務論」はさらにそれを論じる法的土壌づくりまで問題とする<sup>42</sup>。

もともと政策と法は緊張関係すら有するのであるが、政策法学や政策法務論によれば、法は決定された政策を実行する手段としての側面をもち、場合によれば政策実現に向けた戦略的手法ともなりうる。そして、法の執行にあたり不合理な面が現れれば、本来の政策の趣旨に立ち返った解釈や新たな制度設計、場合によっては政策の撤退方法まで語るることができる。つまり、これまでの行政法学に比べ、政策そのものに親和的、優待的である特徴が見てとれる。しかし、同時に、阿部の政策法学が立法学としての側面を際立たせながらも法解釈論を全く軽視していないように<sup>43</sup>、政策策定や制度設計を視野に入れながらも、法の機能に関連する限り、法規範の解釈が基本に据えられるべきことは依然必要である。政策に関心が寄せられるがあまり法論理的正当化の作業が怠られたり、ましてや基本的人権の議論が忘れ去られることなど、厳に避けられなければならない。総合管理学における「政策論」に法の観点が必要であると思われるのは、この理由による。

このような行政領域における政策と実行の総合の考え方が、行政法学のなかで体系化されるのか、あるいは行政法学とは別個に体系化されるのかは別として、このような行政法学の動きは、少なくとも他学科の「政策論」には見られない「法的要素の組込み」を要請することになるだろう。かくして、総合管理学に

は、「法の機能性」にも留意した「政策論」の構築が求められることになる。

### 3. 総合管理学と行政法学の対話(3)－「協働」

#### (1) 総合管理学から

最後に、今一度「アドミニストレーション」の特質は何かに立ち返ってみたい。渡邊榮文の分析によれば、各学問における「アドミニストレーション」の用法はそれぞれ異なっているものの、共通する要素も抽出できるとして、「共通の目的を実現するための活動」「それは集団的な活動によって行われる」「集団的な活動は協働を必要とする」の3点が挙げられている<sup>44</sup>。そして渡邊は、その定義に関しては性急を慎まなければならないとしながらも、羅針盤としてサイモンによる定義、すなわち「共通の目標を実現するために協働する集団の活動」ないし「協働的な集団行動」に従う旨表明する<sup>45</sup>。冒頭の手島による暫定的定義「集団的協働をまって初めて達成可能な一定の仕事について、その達成へ向けられた当該協働のシステム」と併せ考えると、総合管理学の中核に「協働」の要素があることは疑いないであろう。

現実においても、財政難は深刻を極めており、限られた財源で何をするか選択と優先順位を決める必要を迫られている。これは、当該組織の存立に関わる重要事項であるから、その構成員すべてが関与しなければ正当化されない。構成員へのアカウントビリティが重視され、構成員間の対話が必要である。公行政の場合、市民を「納税者」「顧客」として捉えるのみならず、「行動主体（主権者）」として捉える必要がある<sup>46</sup>。私経営における「コーポレートガバナンス」論も等質の原理に基づくものであろう<sup>47</sup>。ここでのアカウントビリティは、単なる批判に対する防御ではなく、当該政策を選択・決定し、それを実行のための「説明」「応答」でなければならない。そして、個々の政策の協働から、シティズンシップ（市民精神）<sup>48</sup>の理念に基づく協働を前提とした統治のシステム（「共治」「協治」「ガバナンス」）へと向かう必要がある<sup>49</sup>。これは、そもそも財政危機かどうかというレベルの問題ではなく、社会のアドミニストレーションのあり方そのものに関わる。

## (2) 行政法学の対応

前述のように、現代行政法学の特徴のひとつが私人間の利害調整にあるとすれば、その役割は議会には荷が重い場合があるだけでなく、性質上議会よりも当該私人を直接手続に参加させる方が適切である場合も存する。そうすると、行政法学もそれら私人の参加や手続の観点を含んだ理論づくりを求められることになる。この点、各論的には、たとえば都市計画法で、地区計画策定に係る住民からの要請制度(16条3項)や計画の理由付記制度(17条1項)の規定が新設されるなどを通じて、私人と行政の協働の視点を加味した行政法解釈を検討できる場が徐々に増えている状況が窺える<sup>50</sup>。

他方、行政法学には「協働」そのものを法原則と捉える考え方がある。これは、ドイツの環境法に関する判例・学説上展開されているものである。すなわち、判例によれば、協働原則は「国家、経済界、社会の共通の環境責任という枠内で、産業上の自由と社会的必要の間の調整を、連邦が協働パートナーとともに見出そうとするもの」であり、「さまざまな集団が、独立した役割分担と行動調節で、設定された目標または共通に定義された目標を達成するという集団的な責任」の根拠となるものである<sup>51</sup>。そして、これを法原則に構成しようとする学説の試みもみられるところである<sup>52</sup>。ただし、協働原則の根拠は環境行政領域の個別法に求められており、行政法総論のレベルにおいてではない。また、各行動主体に具体的に求められる協働の内容は明らかでなく、それどころか、環境行政の性質上、目的達成のための「義務づけ」という側面が強くなることも否めない。しかしながら、個別法領域とはいえ「協働」を法原則に構成しようとする努力については、高く評価できよう。

## (3) 総合管理学へ

とはいえ、「協働」を行政法上の一般原則に高めることは、そう簡単ではないことに気づかされる。なるほど、行政手続法や情報公開法など実定法の制定もあり、一般論として手続規制や説明責任などが格段に意識された議論がなされるようになってきている。しかし、行政法体系のなかに市民との協働を基軸として据えることは、かなり困難な作業である。

この点、クネマイヤーは、近時の行政改革論議で「顧客」扱いされる市民を、さらに配分参加への行為主体に引き上げる必要を指摘し、「首長＝議会＝市民」三者による協働体制を軸にした自治システムのあり方を模索する<sup>53</sup>。また、山本隆司は、行政に関する紛争を反対利害関係と互換的利害関係から類型化し、行政には前者は規制者としての、後者には仲介者・配分者としての役割を課す<sup>54</sup>。そして、現代行政においてはとくに後者が重視され、民事法と行政法の同質性をベースに行政法が市民相互の利害関係の調整を出発点としている点が強調される<sup>55</sup>。さらに、そもそも行政は人為的な被創造物ないし2次的な存在であるから、その行為には常に正当化を必要とするとし、そこから説明責任の理論的根拠を導き出す<sup>56</sup>。

このような考え方は、「協働」を基軸とする行政法体系の構築にはもちろん多大な貢献をなしうるように思われる。しかし、それは同時に、「協働」を権利・義務ないし法という視点を通じて実効あらしめる手がかりを含んでいる。この実効性の観点は、総合管理学における「協働論」にも不可欠であると考えられ、それゆえ大きなインパクトを与えるように思われるが、いかがであろうか。

## おわりに

どの社会にも問題は存在しよう。しかし、とりわけ今、我々が世の中で直面する問題は複雑で答えの見つからないものが多い。そして、解決できなければ我々の存在すら危ぶまれるほど深刻な問題が多い。もはや、1つの学問の枠にこだわっている場合ではないのではないか、というのが本稿作成の出発点にある。しかし、何をどう連携・融合させれば問題解決に向かえるのか、その方法自体非常に難しい。筆者は、この手がかりを総合管理学に求めてみた。学際化、総合化を志向する総合管理学こそ、1つの問題の解決に向けて関連諸学科が手を取りあう先導役・仲介役を果たせるのではないかと考えたからである。

筆者は、総合管理学を、行政法学における「参照領域理論」に当てはめ、アドミニストレーション現象にかかわる諸学科の出会いの場と見た。その場に向



け諸学科はそれぞれ得意な視点を発信し、対するアドミニストレーション総論はそれを受け他の諸学科に参照できるよう理論化する。普段接点がなく直接の対話が困難な諸学科は、あるテーマをもとにそこに行けば、当該テーマに関する異質の理論に出会え、気がつかなかった点や必要とする視点が見つかる。そのような場となることを総合管理学に期待しつつ、一例として行政法学の立場から対話を試みてみたのである。それが——筆者が今まさに経験する2歳7ヶ月の娘との会話同然に——非常にたどたどしく、文字通り「素描」に終わったであろうことは、筆者自身痛感している。しかも、本稿が試みた方法自体、数々考えられる方法のうちの一つにしかすぎないであろう。対話の素材も「アドミニストレーション総論」の枠にとらわれてしまったかもしれない。しかし、どのような方法、素材であろうとも、諸学科がスクラム組んで現代の難解な問題に挑むためには、アドミニストレーションを媒介とする関連諸学科の相互対話およびフォーラムでの対話がどうしても必要であるように思われるのである。

## 〔注〕

<sup>1</sup> 1995年度手島孝「アドミニストレーション総論」講義を聴講した際の配布資料より引用。このときの講義の様子は、丹生谷龍「アドミニストレーションとともに—企業人、大学生活の4年」アドミニストレーション4巻3・4号（丹生谷龍教授退職記念号、1998年）217頁以下、227頁に紹介されている。

<sup>2</sup> 「熊本女子大学総合管理学部設置認可申請書（抜粋）」10頁「総合管理学部の設置を必要とする理由」記載部分を参照。

<sup>3</sup> 前掲（注2）12頁「学際的総合」記載部分を参照。

<sup>4</sup> 熊本県立大学総合管理学会2000年度第1回研究会での手島孝「七年目の総合管理学」は、①公行財政の破綻、②各種公害の発生、③危機管理の失敗、④職業倫理の頹廃を挙げた。手島孝「七年目の総合管理学」アドミニストレーション7巻3・4号（2001年）206頁以下、188頁以下を併せて参照。

<sup>5</sup> 前掲（注2）12頁「学際的総合」記載部分を参照。

<sup>6</sup> 前掲（注2）11頁「アドミニストレーションの統一的で総合的な教育研究が必要である理由」記載部分より引用。秋山喜文「アドミニストレーション研究のスキームについて—経営管理論的アプローチ」アドミニストレーション4巻2号（1997年）56頁も「アドミニストレーションは人間の組織的集団の存続を左右するキーストーン」と見る。

<sup>7</sup> 大橋洋一「新世紀の行政法理論—行政過程論を越えて」塩野宏先生古稀記念論文集『行政の発展と変革 上巻』（有斐閣、2001年）107頁以下、120頁以下を参照。シュミット＝アスマンも、行政法総論と個別領域が同じ概念の枠で語られればシステム構築に有用な「相互関連性（wechselseitige Bezogenheit）」が際立たされ、それにより一般法制度と新しい学説との適合性ももたらされるとして、両領域の相互参照の効用を説く。とくに一般理論は、個別領域の参照およびそこで一般化されたものから帰納的に得られるものであるため、行政法総論による「参照諸領域（Referenzgebiete）」の選択が行政法のシステムの発展にとって重要であるとする。以上、Eberhard Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S.7 ff. を参照。

<sup>8</sup> 塩野宏「行政作用法論」公法研究34号（1972年）179頁以下。

<sup>9</sup> 兼子仁「特殊法概念と行政法」杉村章三郎先生古稀記念『公法学研究上』（有斐閣、1974年）233頁以下。

<sup>10</sup> 遠藤博也『行政法（各論）』（青林書院、1977年）3頁。

<sup>11</sup> 小高剛『行政法各論』（有斐閣、1984年）2頁。

<sup>12</sup> 小早川光郎「行政法の将来・五十年経って」成田頼明他編『行政の変容と公法の展望』（有斐閣学術センター、1999年）188頁以下、192頁。

<sup>13</sup> 村上武則編『応用行政法』（有信堂、1995年）2頁。

<sup>14</sup> 大橋洋一『行政法—現代行政過程論』（有斐閣、2001年）8頁以下。

<sup>15</sup> 大橋・前掲（注14）8頁以下。

<sup>16</sup> 村上・前掲（注13）2頁を参照。

<sup>17</sup> 山本隆司「行政法総論の改革」成田他編・前掲（注12）446頁以下を参照。

<sup>18</sup> 熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科2001年度「アドミニストレーション特殊講義」（手島孝担当）講義概要を参照。

<sup>19</sup> 手島孝「行政管理から総合管理へ—七つの総合—」季刊行政管理研究66号（1994年）1頁以下。

<sup>20</sup> 前掲（注19）講義概要を参照。

<sup>21</sup> 手島・前掲（注19）1頁以下では、①行政と経営の総合、②政策と実行の総合、③理論と実践の総合、④理論・実践の技術との総合、⑤哲学と実学の総合、⑥学際的総合、⑦男性原理と女性原理の総合、が挙げられる。

<sup>22</sup> 正確にはアドミニストレーションは、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に分かれ、後者がさらに、ビジネス・アドミニストレーションとノン・ビジネス・アドミニストレーション（NPOアドミニストレーション）に分かれる。この点につき、手島孝『総合管理学序説 行政からアドミニストレーションへ』（有斐閣、1999年）3頁参照。

<sup>23</sup> 手島・前掲（注19）1頁を参照。経営の行政化につき、渡邊榮文「経営・行政融合

論—経営の行政化」アドミニストレーション7巻2号(2001年)86頁以下。行政の経営化についても渡邊による別稿が予定されている。また、政府部門における効率性を取り扱うものに、小泉和重「内部効率性と外部効率性—地方政府に求められる効率性」神野直彦編『分権型の税財政運営』(ぎょうせい、2000年)87頁以下がある。

<sup>24</sup> 前掲(注4)研究会では、「総合管理学確立のため」の「理論化・体系化への実証的データの集積」中、「総合への諸動向」でNPM(Privatization、PFI、公会計への連結貸借対照表の導入、業績評価)が挙げられた。ちなみにそこでは、NPMのほか、Corporate Governance(社外取締役)と新しい責任論(情報公開)が挙げられている。以上、手島・前掲(注4)185頁以下を併せて参照。

<sup>25</sup> たとえば、大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』(日本評論社、1999年)1頁以下、玉村雅敏「新公共経営(New Public Management)と公共選択」公共選択の研究31号(1998年)61頁以下、原田久「NPMをめぐる学と実務の国際比較」季刊行政管理研究88号(1999年)15頁以下。

<sup>26</sup> 玉村・前掲(注25)61頁を参照。

<sup>27</sup> 村上武則「行政の評価と監視」公法研究62号(2000年)30頁以下。片岡勲「新行政監察論—行政コントロールシステムの再構築」アドミニストレーション4巻1号(1997年)1頁以下、10頁以下は、成果重視型行政への移行のためのコントロールシステムのあり方を提言する。

<sup>28</sup> 大橋・前掲(注14)176頁以下。大橋は、行政過程における市民の法的地位を「一般的制度」として位置付け、問題発見を経て行政制度見直しへと至るフィードバック過程を重視する立場から、行政評価、監視、苦情処理を含めて論ずべきであるとする。同・前掲(注7)122頁を参照。

<sup>29</sup> 大橋・前掲(注14)は、すでに一般原則として「効率性」を挙げている。また、同・前掲(注7)115頁は、費用効果分析の視点や節約性原則の重要性を指摘する。

<sup>30</sup> 石森久広「行政法上の一般原則としての『経済性』—『経済性』『効率性』『有効性』の裁判規範性」『納税者権利論の展開(北野弘久先生古稀記念論文集)』(勁草書房、2001年)199頁以下。

<sup>31</sup> 渡邊榮文「アドミニストレーション論—H・ファヨールにおける」アドミニストレーション1巻1・2号(1994年)264頁以下、232頁。

<sup>32</sup> 手島・前掲(注19)1頁。

<sup>33</sup> 手島・前掲(注19)1頁。

<sup>34</sup> 手島・前掲(注22)37頁以下、とくに62頁以下。

<sup>35</sup> 手島・前掲(注22)67頁を参照。

<sup>36</sup> 手島・前掲(注22)67頁を参照。

<sup>37</sup> 大橋・前掲(注14)15頁以下。

<sup>38</sup> 大橋・前掲(注7)119頁以下は、ある課題が解釈論として充分に対応できない場合

や新しい政策が実現されるべき場合のシステム形成に対応力をもつ行政法学を志向する。ただし、大橋が言うようにそれが「従来の議論にほんの少しのものをプラスすれば対応可能」かどうかは、「従来の議論」をどう見るかにかかっていると思われる。

<sup>39</sup> 阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂、1996年）2頁。

<sup>40</sup> 阿部・前掲（注39）1頁を参照。

<sup>41</sup> 木佐茂男編著『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、1998年）11頁を参照。政策法務の企業法務との同質性につき、小早川光郎編著『地方分権と自治体法務—その知恵とちから』（ぎょうせい、2000年）2頁以下（人見剛執筆）参照。

<sup>42</sup> 木佐茂男「自治体法務とは何か」（北海道町村会、1996年）23頁以下を参照。

<sup>43</sup> 阿部・前掲（注39）はしがき3頁は、「政策法学も、しっかりした法解釈学の上に成り立つものであって、むしろ、解釈学を放置して、政策法学を論ずることはできないことをここに強調しておく」とする。

<sup>44</sup> 渡邊榮文「アドミニストレーション論序説」アドミニストレーション4巻3・4号（1998年）38頁以下。

<sup>45</sup> 渡邊・前掲（注44）39頁。

<sup>46</sup> 福岡市経営管理委員会作成の「市長への提言：「行政経営」の確立を目指して—DNA2002計画：市役所の“DNA転換”に向けて」17頁では、市民を「納税者」「お客様」「行動主体」という3つの意味で捉えている。

<sup>47</sup> 丹生谷・前掲（注1）226頁は、コーポレートガバナンス論を労務管理論、監査論、および責任論にわけ、いずれもアドミニストレーション論と表裏一体にあるとする。ここで扱われる人々は、まさに能動的行為主体として捉えられているように思われる。

<sup>48</sup> 前掲（注2）12頁「行政と経営の総合」記載部分より引用。

<sup>49</sup> 荒木昭次郎「わが国の新しいガバナンスと行政評価」NIRA政策研究13巻2号（2000年）4頁以下、Franz-Ludwig Knemeyer, *Kommunale Selbstverwaltung neu denken*, DVBl 2000, S.876ff, 878f. を参照。

<sup>50</sup> 大橋・前掲（注14）304頁以下を参照。大橋は、行政過程における市民の能動的地位の強化を目指している。この点につき、同・前掲（注7）110頁以下を参照。

<sup>51</sup> Urteil von 7. Mai 1998, in: BverfGE 98, S.106 ff., 本判決の評釈として、清野幾久子「カッセル市包装税条例の違憲性」（ドイツ憲法判例研究95）自治研究77巻2号（2001年）126頁以下がある。翻訳は、清野128頁以下に従った。

<sup>52</sup> Simone Westphal, *Das Kooperationsprinzip als Rechtsprinzip*, DÖV 2000, S.996 ff.

<sup>53</sup> Knemeyer, a.a.O.(Anm.48), S.879 ff.

<sup>54</sup> 山本隆司『行政上の主観法と法関係』（有斐閣、2000年）285頁以下、大橋洋一「法関係を基軸とした権利論の再構成—山本隆司『行政上の主観法と法関係』」（行政法学書評）自治研究77巻4号（2001年）123頁以下、132頁を参照。

<sup>55</sup> 山本・前掲(注54) 322頁以下、大橋・前掲(注54) 133頁を参照。

<sup>56</sup> 山本・前掲(注54) 323頁、大橋・前掲(注54) 134頁以下を参照。

[2001年6月30日脱稿]

(追記)

筆者は、拙著『会計検査院の研究ーボン基本法下の財政コントロール』(有信堂、1996年)のはしがきで、熊本県立大学総合管理学部の「行政法」「財政法」「税法」を担当する機会を得たことに関連し、「新たな『アドミニストレーション学』構築に向け全国から集まった研究者組織の中に身をおくことの喜びと責任を痛感している」と書いた。この部分については、依然として今なお、本学部に「アドミニストレーション学」構築の責務が課せられている状況に変わりはないとの思いを強くしている。これからの社会の最重要機能を機軸とした「アドミニストレーション学」の構築は喫緊の課題であり、今後も先生が、それに向けた我々の指導的立場にあり続けることは間違いない。先生のご退官に際してようやく入り口の話しかできない浅学さに恐縮の思いで一杯であるが、本稿のみならず我々後進の今後の作業に対しても、これまでどおり厳しく暖かいご指導をいただければ望外の幸せである。