

現代政治と地方自治

足立忠夫
福井英雄

加藤一明
村松岐夫

福島徳寿郎
編

現代政治と地方自治

足立忠夫 加藤一明 福島徳寿郎
福井英雄 村松岐夫 編



有 信 堂

現代政治と地方自治

・ 検印廃止 ・

1975 年 12 月 1 日 第 1 刷発行

・ 定価はケースに表示してあります。

足立 忠夫・福井 英雄

編者 加藤 一明・村松 岐夫／発行者増永勇二

福島徳寿郎

印刷 新興印刷
製本 石橋製本

東京都文京区本郷 5-30-20

〒113-91

京都市左京区百万遍

〒606

振替東京 141750

TEL (03)-813-4511

振替京都 23523

TEL (075)-781-3652

発行所

有 信 堂

序 文

本書は、わが国の行政学・政治学に多大の貢献をされた故長浜政寿先生に捧げられる。

先生は、一九七一年五月二日、多くの人に惜しまれながら、急逝された。御指導、御厚誼をうけた私どもは、ここに追悼論文集を著し、先生のありし日を偲ぶとともに、御冥福をお祈りするしだいである。本書は、先生の名著『地方自治』（岩波書店、昭和三六年）にちなんで『現代政治と地方自治』と名づけられた。先生の学恩に比して本書の成果の貧しさをおそれるが、本書が転換期にあるわが国地方自治をいく分なりとも明らかにすることができたとしたら、望外の幸である。

最後に、出版事情の悪い折にもかかわらず、本書の出版を心よくおひきうけ下さった有信堂社長増永勇二氏、原稿集めから出版にいたるまで面倒をみて下さった京都支店の森直樹氏に心からお礼を申し上げます。

昭和五〇年九月一四日

足立忠夫 福井英雄
加藤一明 村松岐夫
福島徳寿郎

四 行政機構民主化の方向……………	四
五 「守りの行政」から「前進の行政」へ……………	五

戦後日本における地方政治

村松岐夫(六)

一 はじめに―地方自治の政治的位置づけについて―……………	六
-------------------------------	---

二 日本における中央政府と地方自治……………	六
------------------------	---

―一九五五年以後―

三 政治過程における地方自治……………	六
---------------------	---

―むすびにかえて―

地方自治体の政策決定

早瀬武(九)

―岡山県県土保全条例の制定過程について

はしがき……………	九
-----------	---

一 「条例」の制定をめぐる状況……………	一〇
----------------------	----

二 「条例」の制定過程……………	一〇
------------------	----

むすび……………	一一
----------	----

第二部 行政過程と地方自治

都市行政への生活配慮論的アプローチ

―長浜教授の行政学―

山川雄巳(二三)

一 生活配慮としての行政	三三
二 国家機能と生活配慮	三三
三 都市行政と生活配慮	三三

土地収用と市民

— 平均的市民の觀念 —

足立忠夫 (二七)	三三
-----------	----

地方債の許可制度について

加藤一明 (二〇)	三三
-----------	----

一 はじめに	三三
二 地方債許可制度の制定過程	三三
三 神戸委員会の勧告	三三
四 臨時行政調査会の「意見」	三三
五 おわりに	三三

地方公共団体における行政指導

— 宅地開発指導要綱を中心として —

真砂泰輔 (二五)	三三
-----------	----

一 問題の所在	三三
二 指導要綱行政の意義と性質	三三
三 指導要綱行政の法律的問題点	三三
四 指導要綱行政の政策的問題点	三三

五 問題の展望	二六三
---------	-----

第三部 比較論的アプローチ

ポロニア（イタリア）の革新市政	西川 知一（二六七）
-----------------	------------

一 ポロニアの共産党の力とその背景	二六七
二 共産党の市政とその変遷	二七七

公共政策と政府選択	三宅 一郎（二九〇）
-----------	------------

—現代アメリカ自治意識の側面—

はしがき	二九三
一 公共政策の歴史と責任主体	二九四
二 問題解決の責任配分	三〇六
三 民間対政府間の選択	三一
四 三レベルの政府間の選択	三六
五 結 び	四〇

行政におけるプロフェッショナルリズム	君 村 昌（四七）
--------------------	-----------

—その試論的一考察—

第一部 政治過程と地方自治

政策決定と公益

—一つの規範的接近—

中 村 五 郎

はじめに—「公益」の問題性—

- 一 公益への接近法
 - 二 社会的価値としての公益
 - 三 公益の実体的局面
 - 四 意思決定と公益
- おわりに

はじめに —「公益」の問題性—

アメリカにおいて公益の問題がいくつかの学会における中心的テーマとしてとりあげられ、一時公益論議の隆盛をみたのは、もう十数年もまえのことである。すなわち、具体的にいうならば、一九五六年にG・シュバート(Glendon Schubert)がアメリカ中西部政治学会において発表したのにはじまり、一九五九年にはアメリカ哲学学会の西部部会が公益理論に関するシンポジウムをおこない、ついで一九六〇年には、アメリカ政治学会の年次総会が「公益概念」をテーマとしてとりあげた。またこの際、新しくつくられたアメリカ政治・法哲学学会(ASPLP)も合同で集会をもった。そしてこのような動向のなかで「生じてきた論議は、学術誌あるいは学会における第一級の問題に発展しつつ」(F・ソローフ)、公益概念に関するいくらかのモノグラフィーや論文集の刊行をみるに至ったわけである。^(一)

しかしこの十余年の歳月の経過は、公益問題を決して「流行おくれ」の問題と化してしまったわけではない。わが国においては、以上のアメリカにおける動向とは関係なく、むしろそれより早い時期に、故長浜教授による公益概念に関する先駆的論議^(二)が存在するが、最近は何部、手島両氏による画期的労作^(三)が生まれるとともに、学会^(日本行政学会)においても「公益」ないしこれと関連するテーマが一切ならずとりあげられ、機会あるごとにさまざまな論議が展開されてきたことは、周知のところである。これらは公共ないし公益問題について、従来わが国に支配的であった公法学よりの「公共福祉論」とは異なる視座に立ち、それとは別の潮流を形成しつつあるといってもよい。

ところで、公益問題がこのように論議をよぶに至った理由は一体どこにあるのであろうか。アメリカにおける当時の公益論議の発展についてF・ソローフ^(Frank J. Sorauf)がのべている言葉は、この問いに対して一つの示唆を与えてくれるであろう。すなわち、「「公益」という言葉は、アメリカ合衆国建国以来の政治用語となってきた^(四)」し、また公益の概念も、「政治科学の多くにおいて重要な地位を占めているが、その割には研究者はこれを追求してこなかった」^(五)。ところがベントレー^(A. Bentley)の政治過程論の再発見と、政治過程の集団的解釈の流行は、公益概念の真面目な再検討を動機づけることになった^(六)。換言すれば、「最近における公益論への再評価と批判は、集団理論の多くがそうであるように、現在の政治科学への相対主義の滲透と、その結果としての道徳主義、確実性、絶対的価値への攻撃を反映している^(七)」というのである。またH・D・ラスウェル^(Harold D. Lasswell)も、「何故こんなに特に公益を問題としなければならないのか」と自らに問いながら、「答えはハッキリといえる、それはこんなにちわれわれの前には、内外の政策問題に関して、多くの対立と混乱が存在するからである^(八)」とのべている。

これらの簡単な説明を通じていえることは、アメリカにおける公益論議活発化の背景には、一つには社会の多元化、異質化に伴う政治過程＝政策形成過程における混乱の激化という状況と、そしていま一つは、そのような状況の下において強調される伝統的な一元的・権威的公益観念に対しての、集団理論の見地よりする疑問が存在するという

ことである。このような理由と背景は、しかし、ひとりアメリカのものではない。それらは現代の政治、行政に共通する現象として、わが国についても当然あてはまる事柄である。むしろわが国では、これらは一層深刻なはずである。というのは、わが国においては、明治以来の国家の権威的性格のゆえに、「公共」ないし「公益」という用語が政治支配の用具として濫用され、その下に本来、公共や公益の内容たるべき国民の個人的利益や権利が、しばしば犠牲を強いられてきたからである。そしてこのような伝統的傾向は、民主主義体制となったこんにちにおいてもわが国の政治と行政に色濃く残存し、政策推進上の戦術的用具としてこれらの用語が多用される事實は、多くの公共事業や開発事業の実施過程において広範に認められるところである。とくに最近では、「国益」あるいは「公益」の名による、経済の高度成長政策の推進によってもたらされた、公害、自然破壊、インフレ等々、数々の私益侵害（公益侵害でもある）ともいふべき事実^(九)に直面して、国民の間には「公共」あるいは「公益」といった用語に対して、一層の不信が生じてきているといわねばならない。

しかし、伝統的な権威的公益観念の否定のみで問題は終わるものではない。それだけでは政治過程における混乱は克服されるどころか、それによって一層はげしいものとなるであろう。そこで必要なことは、同時に、政府政策による諸利益の統合のために、その原理ないしは基準となる、新しい公益概念を見出すことである。さきにH・D・ラスウェルが、「政治過程における混乱」を理由としてあげた公益論議の活発化も、実はそのような統一原理の探求^(九)を意味する論議の活発化をいうものでもあったのである。

要するに、こんにち何故に「公益」が問題とされるのか、つまり「公益」の問題性については、つぎのように要約することができるであろう。すなわち、小規模コミュニティにおいては、一般的な利益としての公益は実体的なものとして明確に感知しうるとしても、社会規模の拡大と異質化に伴ってそれは実体性を失い、単に「公益」というシンボルないしはイデオロギーと化して、政治的統合や特殊利益の正統化に利用されるようになる傾向がある。そこで一

方では、このような「公益」というシンボルの濫用に対して、個人的利益や権利を侵害される国民大衆の側から、「公共とは何か」とか、「公益とは何か」といった、批判と疑義を伴った問題意識が当然生じてくるし、他方、現代行政が政策作成とそれによる諸利益の統合という政治的機能をおびてくるにつれて、行政自身が新しい統合原理を求めて、理論的にも実践的にも、この公益問題に当面せざるを得なくなった、ということができよう。このような意味では、公益論は「季節外れ」の問題どころか、現代行政の研究においても、核心的地位を占めなければならないと思われる。本稿の目的はこのような問題意識のもとに、もう一度「公益概念」を再検討してみることにある。もちろん再検討といっても、これまでに現われた公益に関する理論なり概念なりを、すべてにわたって批判的に再検討するということではない。そのような難事業は小稿ごときが到底なしうところではない。ここではただ、これまでに多くの論者によつてのせられた諸業績のたすけを借りて（殆どそれらに依存しながら）、自分なりの新しい概念構成の可能性を探ろうとするにすぎない。最初にこのことを断っておかなければならない。

(一) G・シ・ハートによれば、一九五二年以来、公益理論に意識的に焦点を合わそうとするいろいろな論文や文章が現われてきたといふ。¹ それらのうち主なものをあげると、次のようになる。

- M. Meyerson and E. C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, The Free Press of Glencoe, 1955.
- G. Schubert, "The Public Interest" in *Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?*, *American Political Science Review*, LI (1957), pp. 346-368.
- F. J. Sorauf, "The Public Interest Reconsidered", *Journal of Politics*, Vol. 19 (1957), pp. 616-639.
- C. W. Cassinelli, "Comments on Frank J. Sorauf's 'The Public Interest Reconsidered'", *Journal of Politics*, XX (1958), pp. 553-556.
- , "Some Reflections on the Concept of the Public Interest", *Ethics*, LXIX (1958), pp. 48-61.
- W. A. R. Leys, *Ethics for Policy Decisions*, New York: Prentice-Hall, 1952.
- W. A. R. Leys and C. M. Perry, *Philosophy and the Public Interest*, Chicago: Committee to Advance Original Work in Philosophy, 1959.
- G. Schubert, *The Public Interest*, The Free Press of Glencoe, 1960.

H. R. Smith, *Democracy and the Public Interest*, Univ. of Georgia Press, 1960.

C. J. Friedrich ed., *The Public Interest*, NOMOS V, Atherton Press, 1962. (以下「これはアメリカ政治・法哲学会の年報である」)

R. E. Flathman, *The Public Interest*, John Wiley & Sons, 1966.

尤も一九五二年以前に公益に関するすぐれた業績(たとえは E. P. Herring, C. Beard のもの)が存在することはいうまでもない。詳しくはシュート・前掲(一九六〇)一〇—一頁参照。なお、政治経済学の分野においても公益に関する文献はきわめて多いようである。詳しくは片岡寛光・公共性と選択(日本行政学会編「政策決定と公共性」昭和四八年、所収)にあげられた文献参照。

(一) 長浜政寿・国家権力の分化と集中(近代国家論第二部機能「弘文堂、昭和三五年、所収」)。

(二) 阿部寿・民主主義と公共の概念、勁草書房、昭和四一年。

(三) 手島孝・現代行政国家論、勁草書房、昭和四四年。

(四) F. J. Sorauf, *op. cit.*, p. 616.

(五) *ibid.*, p. 617.

(六) *ibid.*, p. 617.

(七) *ibid.*, p. 637.

(八) H. D. Lasswell, "The Public Interest: Proposing Principles of Content and Procedure", in C. J. Friedrich ed. *op. cit.*, p. 69.

(九) このことはラスウェルにとつては、「人間の尊厳(human dignity)のできるだけ広い規模での実現に貢献する方法で、公益の概念を明確にすること」(*ibid.*, p. 57)であり、かつ「人間の尊厳という理念は、全政治体のことを考慮することであり、それは少数の特権階級に選択の自由を与えることではなく、すべての人々の要求の間にバランスをもたらし」と(*ibid.*, p. 86)を意味する。

一 公益への接近法

公益がきわめて多様にして捕捉し難い(elusive)概念であることは、すべての論者のひとしく認めるところである。公益の概念について始めて批判的な検討をおこなった論者として有名な F・J・ソローは、その概念が人によって異なる状況を、「十人十色」(all things to all people)⁽¹⁾あるいは「概念の混沌状態」(the conceptual muddle)⁽¹⁾などと形容している。また、公益に関する十九人の論者の論文集 NOMOS V を編集した C・J・フリードリッヒ(Carl J.

Friedrich)も、「論者によって多少の傾向のちがいはあるとはいふものの、その中において哲学的、法学的、政治学的接近法を、多少ともハッキリと」見分けることは不可能であった。しかし、そのような曖昧さと混乱の中にも、いくつかの論者によって、それなりの範疇化の努力がおこなわれていることはいうまでもない。ただはじめにことわたとおり、さまざまな論者による分類的努力を、すべて批判的に検討していくことは本稿の目的ではないので、ここではただ、W・リース (Wayne A. R. Leys) による分類だけを簡単に参照してみよう。

公益に関するソローとシューバートの論文に触発された倫理学者リースは、ペリー (C. M. Perry) とともに一九五八―五九年に公刊された公益関係の文献を探索し、この結果を一九六〇年の前記アメリカ政治・法哲学会で報告した^(四)。この中でリースとペリーは、さまざまな論議のなから、公益に関する一つの記述の意味 (形式的意味) と、三つの規範の意味 (実質の意味) を析出している。すなわち、(1) 形式的意味とは、正当な権限ある政府行為ならば、目標は何であれ公益とみる考え方。(2) 実質の意味とは、政府の行為 (あるいは政府の権限委任であるとか、政府行為のかわりとして認められた非政府的行为) の中で追求されねばならない目的を公益とみる考え方であり、それはさらに④個々の利益の極大化という功利的概念、⑤適切な手続がとられるときに結果としてなされる決定、という手続概念、⑥公共秩序という規範的概念の三つに分けられる。ところで、以上のリースの概念図式についてわれわれの注意をよぶのは、まず第一には、彼が二つの意味の公益のうち形式的意味 (記述の意味) を躊躇なく棄て、実質の意味 (規範の意味) のものに限っている点である。これについては後で触れるとして、第二には、当面の問題としてより興味のあるところであるが、実質の意味の三つの公益概念が、それぞれの学科 (discipline) の接近法と照応している点の指摘である。もちろん公益は学際問題 (interdisciplinary discussion) であり、厳密な学境的境界内に限定されると考えるべきではないが、それでも学科によって公益への接近の方法が異なるということ、具体的にいえば、前記(2)の④は経済学者的、⑤は法律・政治学者的、⑥は社会学者的、といった大体の傾向のあることを指摘する^(五)。彼の用語にしたがえば、経済学者は

公益の目的概念 (goal conception)、法律・政治学者は手続概念 (procedural conception)、社会学者は秩序・誠実概念 (order and good-faith conception) にそれぞれ向いがちである⁽⁶⁾。

ところで、上記④⑤の各觀念に照応する学科的接近法の特徴の差異は、確かに公益論の展開において認められる一般的傾向ではあるが、学科的接近法という視点に立てば、わが国における状況などを考え合わせると、さらに憲法学的接近法ともいべきものをあげることができであろう。これは正しくは、法的観点から基本的人権と「公共の福祉」との関係を明らかにしようとする接近法で、従来わが国においては支配的な接近法であったといえる⁽⁷⁾。これについて十分な検討をおこなう資格は筆者にはないが、ここではこの分野における代表的論者としての、憲法学者長谷川正安氏の所論を参照してみよう。というのは、同氏が提示しているこの問題への接近法の区別は、今後のわれわれの接近法を定めるに当たって、きわめて示唆にとむと思われるからである。すなわち同氏は、『基本的人権と「公共の福祉」という問題にアプローチする場合、とりあえず二つの方法が区別されるであろう』として、「社会科学の認識の方法」と「解釈論的アプローチ」をあげている⁽⁸⁾。さらに詳しくいえば、「社会科学の認識の方法」には、基本的人権の思想、規範、制度等の歴史の実態の解明、個人と国家の関係の国家論的探求、「公共の福祉」の政治的実体と歴史の変遷の解明など、時にはこの觀念の思想史的、哲學的基礎づけが含まれる。一方、「解釈論的アプローチ」は、同氏の説明によると、「日本国憲法という所与の憲法典を出発点としなければならない。…中略…解釈論的アプローチは、法典の諸条文の文章を出発点とするだけでなく、そのもつ意味に拘束されて最後までそれを越えることはできない」とされる⁽⁹⁾。したがって、『科学的認識においては、基本的人権や「公共の福祉」という社会現象が客観的にとらえられるが、解釈論においては、基本的人権や「公共の福祉」とよばれるもののあるべき姿が主體的に追求される』ことになる。さらに同氏は、二つのアプローチの関係について、「第一に問題の科学的認識の成果が前提されたうえで、第二に、より重要なことは、既成の有権的解釈とそれを支持する学説の内容が確認され、最後にそれを克服する