

第2章

総合行政主体論の考え方

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

はじめに

総合行政主体論とは、市区町村または都道府県という自治体が、総合行政を担う主体であるべきという規範論と考えることができる。しかしながら、総合行政主体とは必ずしも明確ではない。総合行政主体を要素に分解して考えると、総合性、行政性、主体性に分けることができるが、要素のそれぞれについて、必ずしも明確な内容はないかもしれない¹。そして、総合性・行政性・主体性が、なぜ規範的に提唱されるのかも、明確ではない。

総合行政主体が規範的に期待されるのは、誰かにとって望ましいときである。しばしば、通例の総合行政主体論は、国・都道府県・市区町村という行政主体間での役割分担や関係性のあり方を考えることを、暗黙のうちに前提にしているのかもしれない。しかし、それだけでは、行政内部での「官官分権論」という「コップの中の嵐」に過ぎない。住民個人に立ってみれば、国・都道府県・市区町村の役割分担と関係性は、当該住民個人にとって都合がよければ、何でもよい。つまり、総合行政主体論について、個々の住民ニーズを起点に考えることが必要であろう。

そして、そのことは、総合行政主体の主体性は、あくまで、反射的存在に過ぎないことを示唆する。総合行政の必要性の根源は、あくまで住民個人にあるのであって、市区町村などの行政には存在しない。つまり、住民個人が主体であり、市区町村などの行政に関しては、総合行政客体として論じられるべきなのかもしれない。住民を起点に据えたときに、行政の主体性と客体性は、相対的なものである。究極の主体である住民個人からの信託を受ける限りで、行政は反射的に主体性を発揮できるに過ぎない。

1 総合性について、かつて論じたことはある。詳細は、金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年を参照。

1 個人生活の総合性

(1) 財・サービスの総合性と分化性

個人の生活に必要な財・サービスは、極めて多種多様である。しかも、全ての人間に共通であるとは限らない。それぞれの状況によって、必要な財・サービスは異なる。従って、全ての諸個人に同一の財・サービスのメニューの和集合を提供しようとするれば、無駄になる。逆に、全ての諸個人にとって共通に必要な財・サービスのメニューの共通集合（積集合）にだけ限定すれば、多くの諸個人にとって財・サービスは足りないことが多くなる。

ともあれ、諸個人の生活にとって、様々な財・サービスの総体が必要である。特定の財・サービスのみが偏って提供されたとしても、充分ではない。あるいは、様々な財・サービスが、脈絡もなく提供されても、充分ではない。個人生活は一体性を持っている。個人という主体は、総合的な財・サービスのセットを必要とする。

これに対して、多くの財・サービスの提供主体は、特定の財・サービスに特化していることが多い。分業による専門化が、財・サービスを効率的・効果的に可能とすることが多いからである。もちろん、逆に、そのような専門分化をせずに、総合的に財・サービスを提供することは、不可能ではない。しかし、しばしば、分業と専門化が進まないために、効率的・効果的な財・サービスの提供をすることが難しい。万能な財・サービスは、全ての財・サービスの必要性にとって、帯に短く襷に長いことになり得る。

個人生活の一体性のためには、この両方の要請を両立することが重要であろう。つまり、総合性を損なわずに、分化性と専門性の利点を確保することである。

(2) 3部門（セクター）制

個人生活を支える財・サービスの提供主体は、実際には多元的である。分業化・専門化が進めば、提供主体は多元的になることが当然である。こうした提供主体群は、いわゆる3部門に大別される。すなわち、市場（民間営利）、行政（政府非営利）、社会（民間非営利）として分類されている。

民間・政府および営利・非営利の2×2あるならば、政府営利部門が存在するはずなので、4部門と言うこともできる。しかし、政府営利部門の財・サービスが、市場競争で供給されるならば、結局は民間営利の論理に乗っていることになるし、市場競争では淘汰されるはずにもかかわらず提供し続けられるのであれば、行政の論理に従っていることになろう。

もっとも、行政が、市場原理には乗らずに、自らの我欲をむさぼることはある。これは、独占・寡占市場において、競争原理が作用しないままに、企業が営利を実現することと同じである。いずれの場合も、市場や行政の機能不全であるが、市場または行政に分類できよう。

社会部門は、極めて雑多であるが、もっとも典型的には、家族の賃金不払労働（unpaid work）による財・サービスの提供である。無償＝賃金不払にもかかわらず、家事・育児・介護・監護・扶養などの財・サービス提供のための奉仕・労働がなされるのは、何らかの権力が作用しているからに他ならない。例えば、法的な扶養義務の作用であり、道徳的な規範の呪縛であり、家父長制の支配力であり、打算的な取引関係であり、あるいは、肉親の情や愛情であるかもしれない。

社会部門には、家族のほかに、地域社会・地縁団体や、ボランティア、セツルメント、NPO、協同組合などが有り得るだろう。社会部門が非営利であるとしても、何らかの賃金・実費・謝礼など

の対価が支払われないとは限らない。これは、行政部門においても、給与労働によって提供され、また、自己負担・利用料金などを支払うことがあることと同じである。

こうして、個人生活を支える財・サービスの提供主体は、極めて多種多様に分化している²。これに対して、財・サービスを享受する個人は単一体であり、様々な財・サービスを組み合わせなければ、個人生活の必要性は担保されない。必要性とは、個別の財・サービスについてのみ確保されれば良いのではなく、各種の財・サービスの総合性を含むものでなければならない。しかし、現実の個人が、主体として、これらの財・サービスの総合性を確保することができるとは限らない。

(3) 総合性と必要性の確保

市場で供給される財・サービスを組み合わせ、個人生活を全うさせようとするとしても、購入資金という予算制約がある。十分な資力を持たない個人には、財・サービス間の限界代替性に基づく総合性または比較衡量は確保できても、生活の必要性は確保されず、多くの財・サービスを我慢せざるを得ない。また、仮に購入予算が潤沢にあったとしても、「賢い消費者」でなければ、いたずらに浪費するだけであり、現物としての必要な財・サービスを確保することはできない。現金給付は、総合性の確保のための必要条件かもしれないが、十分条件にはならない。

それゆえ、市場における購入以外で、行政や社会からの現物給付を組み合わせることで個人生活を確保する必要がある。しかし、個人が、行政や社会に対して、必要な財・サービスを提供させること

2 福祉サービスについては「福祉ミックス」と呼ばれてきたが、ミックスされているのは福祉サービスだけではない。詳細は、加藤寛・丸尾直美『福祉ミックスの設計』有斐閣、2002年を参照。

を実現することは容易ではない。しばしば、行政は一方的に財・サービスの提供の有無を決定する。社会に対しても同様である。個人が行政や社会に財・サービスの提供を命令することは容易ではない。

つまり、3つの部門によって財・サービスが供給されるとしても、その総合性が自然に担保される道理がない。そのためには、個人の必要性を満たすように、多数の財・サービス提供主体から提供される財・サービスを、だれかが総合的に調整しなければならない。これが、個人の信託を受けた総合行政主体の役割である。

なお、個人生活の財・サービスの必要性とは、個人の欲求・要望をそのまま満たすことではない。従って、総合性とは、個人の欲望充足そのものではなく、あくまで、公共的に認定される必要性の範囲内での総合性である。それゆえ、個人の必要性の有無の判断は、完全に当該個人に「丸投げ」されることはあり得ない。

その意味で、総合行政主体は、個人から信託を受けつつも、個人から一定の自律性を持ち、自らが総合的に判断をする主体性を持たなければならない。しかし、このことは、総合行政主体が、常に個人の真の必要性と総合性から乖離して、誤って必要性と総合性を認定しうることを意味する。個人が、あるいは、個人の集団である住民集団が、総合行政主体を個人的・自主的に、または、集団的・民主的どのように統制するか、という問題が生じる。

2 行政と総合性

(1) 階統制組織による両立

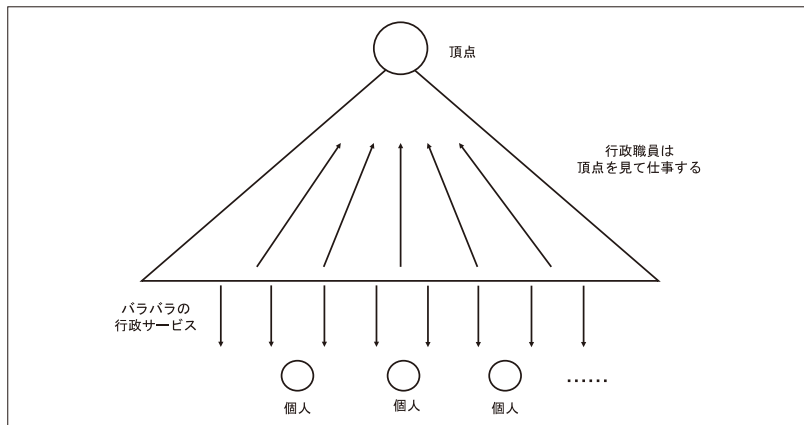
ピラミッド型のヒエラルキー（階統制）組織は、財・サービスの提供における総合性と分化性・専門性の要請を両立させる工夫である。階統制の頂点から見れば、全ての業務は、ピラミッド型に細分

化されて分業化された組織や人員によって担われる。それらの分業と協業の結果は、全て頂点の掌中で集約される。つまり、頂点から見れば、分化した全ての業務の総体を掌理することができる。また、業務の総合性を把握できるのは、頂点の一人だけである。階統制組織は、全て頂点に向けて、分業化と専門化がなされる。階統制組織は、頂点の個人に対しては、総合性と分化性を両立させる。

市区町村も都道府県も国も、行政組織は基本的に首長・首相を頂点とする階統制である。法制的には、自治体は執行機関多元主義に、国は分担管理原則に立つため、首長・首相のもとに全ての行政組織が、ピラミッド構造で傘下に収められているわけではない。しかし、実態的には、首長・首相の統轄代表と総合調整によって、全ての行政組織は、あたかも首長・首相を頂点とする階統制組織のように機能している。

個々人から見れば、こうした行政の実質的階統制組織は、全く総合性を持たない。行政組織の各部課係は分業して、それぞれの所管・所掌に属する事務事業を展開し、その結果として、個々人に対

図2-1 諸個人への縦割の行政サービス



出典：筆者作成

する行政サービスをバラバラに提供する。行政サービスは、基本的には縦割であり、個々人が自らそれらの脈絡のない個別行政サービスを接合させない限り、総合性を確保できない【図2-1】。

むしろ、個人生活の総合性は、分業によって提供される行政サービスによって、切り刻まれているのが実情である。階統制である行政組織は、首長・首相に対しては総合性を保証し、そのままでは個々人に対しては総合性を保証しない。階統制は問題を生み出す組織である。

(2) 階統制の頂点への接近

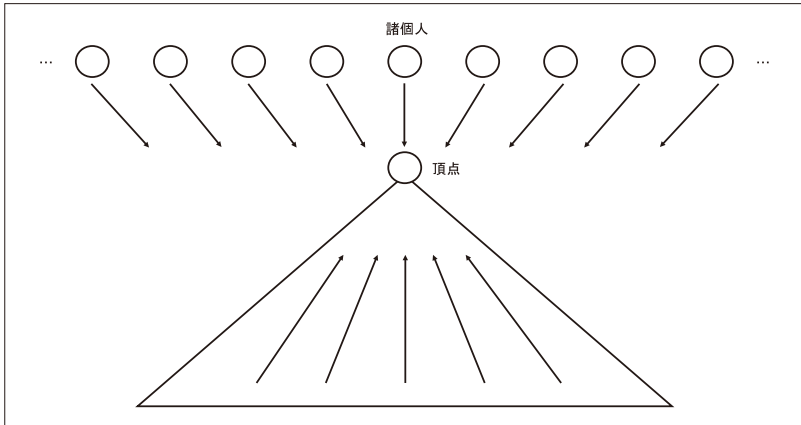
階統制の行政組織を、個々人に対する総合性を保証させるためには、いくつかの反転方策が工夫されてきた。

第1は、頂点からの総合性である。個人の頂点化、または、頂点の個人化である。階統制組織が頂点に対して総合性を保証するのであれば、個人を頂点にすげ替えればよい。個人の頂点化という君主専制である。もっとも、このようなクーデタを繰り返しても、君主の地位を奪取した特定の個人の総合性が確保されるだけで、その他の諸個人の財・サービスの総合性が確保されるわけではない。君主が別の君主に入れ替わっても、王侯貴族の（必要性以上の）生活を享受できるのは、当該君主だけだからである。

従って、多数の個々人が、同時に公平にそのまま頂点に位置することが必要である。多頭制である【図2-2】。多数の個々人が、階統制組織にそれぞれ別個の要請を出し、行政組織がその必要性に従えばよい。階統制組織は、必要性に応じて、それぞれの個人にカスタマイズした財・サービスのセットを、オーダーメイドで総合的に提供すればよい。

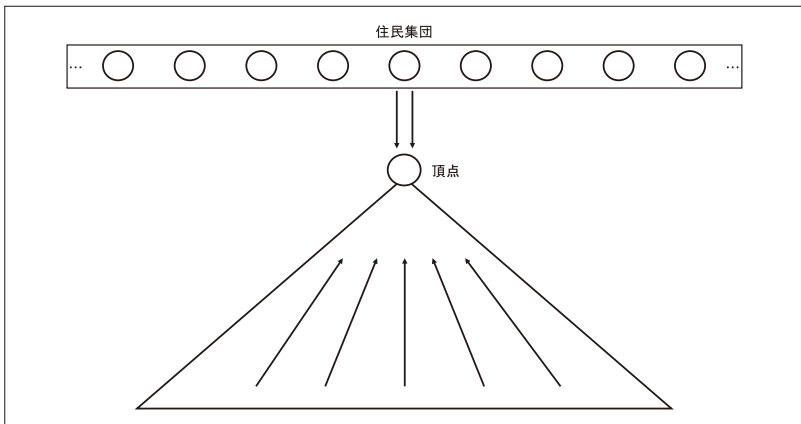
もっとも、そのような事態が可能であるかといわれれば、現実には資源の限界があるため、制約に係るだろう。さらには、両立しな

図2-2 諸個人=多頭制の行政サービス



出典：筆者作成

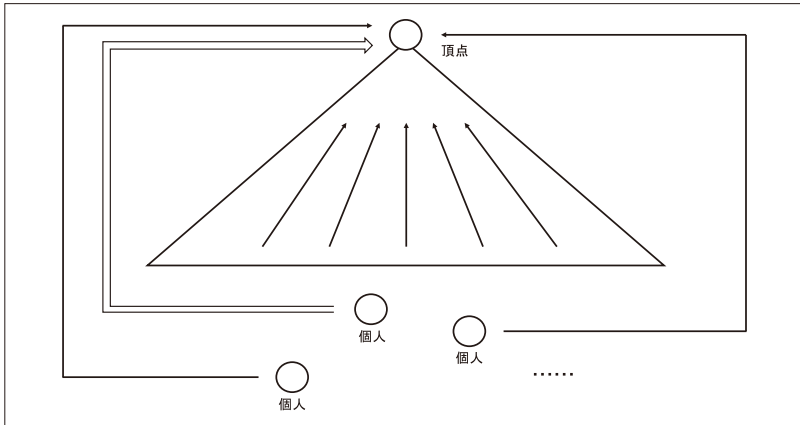
図2-3 住民集団=民主制の行政サービス



出典：筆者作成

い財・サービスの要請が、多数の個々人から発せされることもある。従って、多数の個人がバラバラに階統制組織に命令を下すことは難しいので、多数の個人が集団として単一の命令を出すしかない。民主制である【図2-3】。この場合、君主に成り代わって、決定

図2-4 個人の頂点化と行政サービス



出典：筆者作成

を行う多数個々人の集合が、頂点の地位に立つ。ただし、この集合的意思決定が、個々人の財・サービスの総合性と必要性と合致する保証はない。

既存の首長を特定個人にすげ替えなくても、多数の個々人の財・サービスの必要性に、それぞれ多様に寄り添って、その確保を図ることが、頂点の個人化である【図2-4】。つまり、頂点である首長は、自らの生活の総合性を享受するために階統制組織を使うのではなく、多数の個々人の行政のために使う。首長は個々人のそれぞれの代理人となる。もっとも、ここでも上記のように、代理人としての首長の判断が、特定の個々人の必要性や総合性に合致する保証はない。個々人が首長を代理人として統制することは、容易ではないからである。

(3) 階統制の末端への接近

第2は、末端からの総合性である。

1つには、総合窓口制である。行政組織は、個人に接触する末端

においては、所管ごとに多数に分岐するのが基本である。しかし、特定の個人がアクセスする行政の窓口を単一に限定し、行政内で様々な分業化・専門化された財・サービスの提供は、当該単一窓口を媒介して提供されるようにすることである。「コンシェルジュ」とか「ワンストップ」とか「ワンズオンリー」などと言われる工夫も、同じことである。

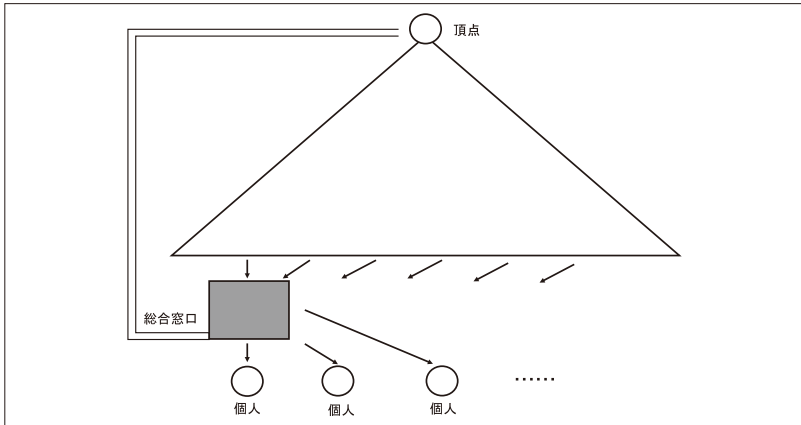
もっとも、階統制の上命下服関係を前提にすれば、総合窓口は、分業化・専門化した各所管組織をまとめ上げ、個人に対して総合的な財・サービスのパッケージを確保することができるとは限らないことである。階統制組織は、頂点に対して下層の各分化組織は服従するが、これらの各分化組織は、総合窓口の調整に服するとは限らないからである。諸個人との接点という末端に設置される総合窓口が総合性を確保するためには、頂点の威令が必要になる。あるいは、総合窓口自体が、多数の頂点の一つの先端となるしかない。もっとも、階統制である以上、頂点が複数並立することはあり得ない。総合窓口は、頂点に服するか、頂点を代置するか、どちらかになる【図2-5】。

このように、諸個人と行政組織の接点を一点に集約するのは、専属担当職員制においても同じである。専属担当職員は、各種の行政サービスを組み合わせる最適なパッケージを作る「包括サービスマネージャー」であり「執事」であり「代行人」である³。いわば、個人のニーズを総合的に汲み取って、行政組織の各種行政サービスに翻訳するものである。しかし、この場合も、総合窓口制と同様な問題はあつた。つまり、専属担当職員の判断に、分化した各所管組織を服従させなければならない。

2つには、横断的調整会議制である【図2-6】。特定の個人に関係

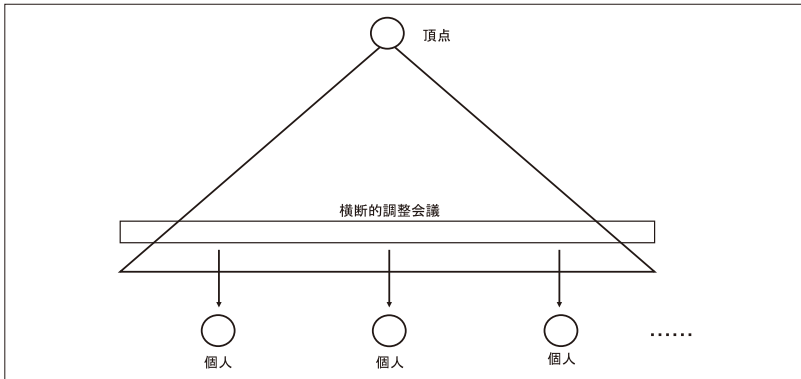
3 ケアマネージャーや包括支援センターの機能を、全ての行政サービスに拡張したというイメージである。

図2-5 総合窓口制の行政サービス



出典：筆者作成

図2-6 横断的調整会議制の行政サービス



出典：筆者作成

する末端組織を横断する会議体を構成することによって、当該個人に対して総合性の確保された行政サービスを提供する。この場合、総合窓口も専属担当職員も頂点も必要ない。自律した末端組織同士の相互調整と連携協力によって、総合性が確保される。それゆえに、既存の階統制組織の上命下服関係を阻害しない。

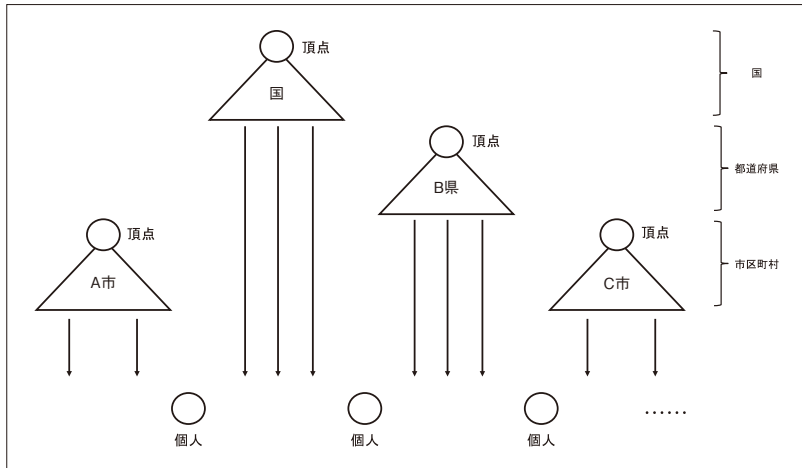
もっとも、各末端組織が相互に合意ができないことが生じ得る。あるいは、形成された妥協が特定個人の必要性に合致できないことも生じるだろう。また、各末端組織は、階統制の指揮監督の制約のもとに置かれ、横断的調整会議で望ましいと判断された内容を実現できないこともある。

3 多組織と総合性

(1) 行政の多組織性

階統制組織で構成される行政が、個人生活の総合性を確保することは、頂点または末端に、個人を代行する司令塔が存在することによって、可能性が開かれる。しかし、行政は、上下方向にも水平方向にも多数制である【図2-7】。垂直方向には多層行政として、国・都道府県・市区町村に分化している。これに、IAEAやWHOのような、国際機関を加えることもできよう。水平方向には、都道府県に

図2-7 多数制の行政サービス



出典：筆者作成

せよ、市区町村にせよ、区域を越える他の行政が存在する。国は、一国内では全ての区域を覆ってはいるが、国際社会を前提にすれば、他の国または地域という広がりがある。行政の基本は多数制である。

この場合には、特定の行政の階統制組織という特徴をもとに、当該行政における総合性を確保しても、他の行政との関係で総合性は確保されない。例えば、個人XのA市の行政サービスに係る総合性は、A市長がXのニーズを的確に汲み取り、または、A市行政の総合窓口や専属担当職員がXの意向を把握することなどによって、確保されるかもしれない。しかし、それは、A市行政限りのことである。B県や国の行政サービスについても、A市以外のC市などの行政サービスについても含めたような個人Xについての総合性は確保されない。

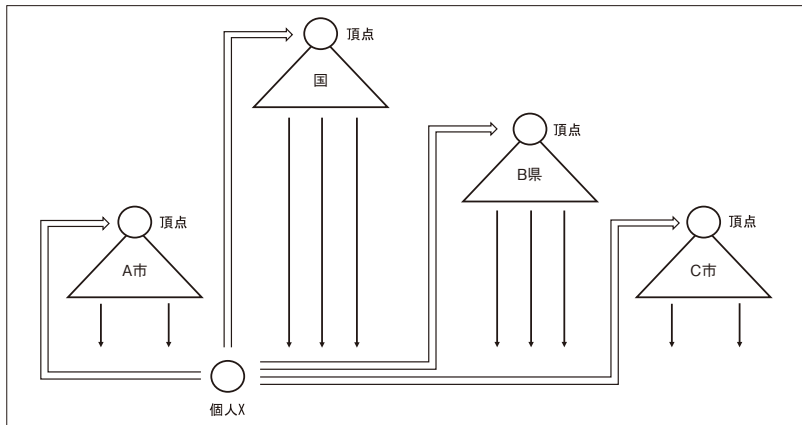
(2) 行政の総合性の確保

以上の状況を踏まえて、特定個人の生活に変わる行政サービスの必要性と総合性を確保するためには、いくつかの方策がある。

第1は、それぞれの階統制に、当該個人に的確なサービスを提供させるが、その総合性は、個人レベルで確保しようとするものである【図2-8】。B県に対しても、C市に対しても、国に対しても当該Xは自らの総合性を勘案して、行政サービスを提供させるのである。

もっとも、このような行政の縦割分立性のもとでは、それぞれの行政としては、個人生活の必要性・総合性を確保できるかどうかには責任が持てない。あくまで、個人が自ら主体的に総合するしかないのである。しかしながら、個人本人の主体性と責任で行政サービスの必要性・総合性を確保すればよいのであれば、A市の末端組織による縦割行政サービスを放置していても問題ないだろう。現実には、行政から縦割行政サービスがバラバラに提供されるのが問題な

図2-8 個人の頂点化と多数制の行政サービス



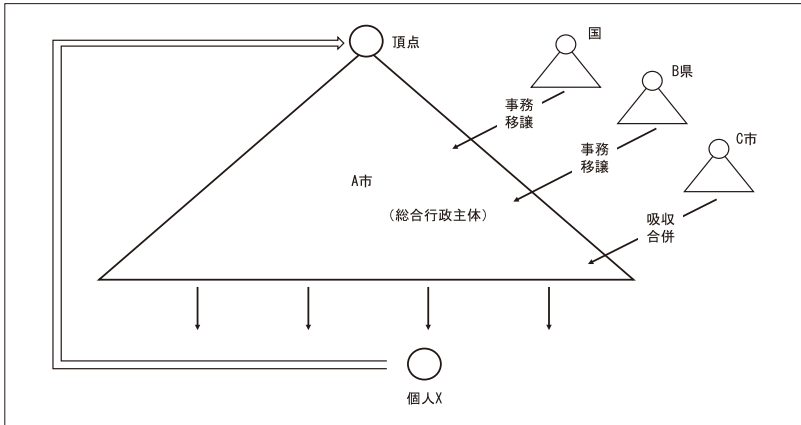
出典：筆者作成

のであり、それは、行政をまたがって、A市・B県・C市・国の間でも同様である。

第2は、個人の総合性を最も体現する行政組織が、できるだけ多くの事務を所掌するようにすることである。例えば、基礎的自治体であるA市が、住民生活の総合性に責任を負うことができるのであれば、A市の所掌事務を拡大すればよい【図2-9】。それは、B県や国から事務移譲を受けることであり、C市を吸収合併したり、事務委託を受けたりすることである。要するに、A市による総合性の確保であり、このような立場の行政を総合行政主体と呼ぶことができよう。この場合には、A市の階統制の行政組織のなかで、総合性が目指される。

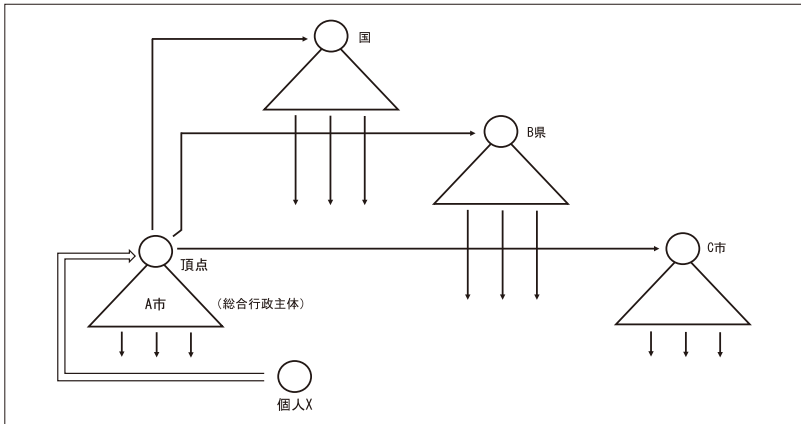
第3は、個人の総合性を体現する行政組織が、個人の総合性を確保するための司令塔となって、他の行政組織に影響を及ぼすことである。例えば、個人Xのニーズの総合性を体現するA市が、その方向性に沿って、B県・C市・国に行政サービスを提供するように、差配することである【図2-10】。行政サービスの総合性は、A市を中心

図2-9 拡大による行政サービスの総合化



出典：筆者作成

図2-10 差配による行政サービスの総合化



出典：筆者作成

として確保されることになる。ただし、この場合には、A市の階統制のもとに入るわけではないから、階統制組織内の上命下服関係ではなく、水平的・横断的調整会議による連携協力と同じ型になる。

(3) 総合行政主体の所在

上記の第1の場合には、総合行政主体は存在せず、個人が自ら総合性を確保しなければならない。従って、これでは縦割行政サービスによる個人生活の分断の弊害は避けられない。したがって、行政自身による総合化を目指す総合行政主体は、第2・第3の場合に登場する。そして、上記の説明では、基礎的自治体A市が総合行政主体として先験的に想定されていた⁴。しかし、この想定は成り立つとは限らず、B県・C市・国など、他の行政組織の方が総合行政主体としてふさわしいかもしれない。要するに、当該個人Xのニーズに最も的確に対応できる行政主体は、A市であるとは限らない。もちろん、B県・C市や国よりは、住民である個人Xの事情にA市がもっとも精通し、また、対処すべき人数も少ないであろうから、個人Xのニーズを総合判断するにふさわしいこともあるかもしれない。

A市行政が、他の行政にくらべて、必要性和総合性に応答する能力が高い保証は全くない。さらに、行政は多数の相互矛盾する両立しがたい行政サービスの需要に対して、必要性に係る一定の政策判断をせざるを得ないのであって、必ずしも全ての諸個人の期待や要望により添うわけではない。それぞれの行政は、平均的・多数派的な諸個人に有利に、あるいは、為政者の政策指向性や政治信条に近い諸個人に有利に、または、権力を持った諸個人に有利に、総合行政の中身を政策判断するかもしれない。その場合には、多種多様な

4 近接性原則・補完性原則は、「身近な」「小さな」集団に先験的に総合行政主体性を付与しようという秩序づけである。もっとも、補完性原則は、ソ連共産主義による計画統制経済、ナチスによる全体主義的全面動員、EUによる国家主権の篡奪など、さまざまな集権化に対する抵抗の論理として、いわば、「させない」「妨害する」論理として提唱された。歴史的に遡って言えば、主権国家の強化を抑制する原則として登場してきた。それゆえ、具体的な制度改革の方向性を示すと言うよりは、ある特定の権力集中的な動きへの抵抗力・批判論として存在するのである。宮崎文彦「公共哲学としての「補完性原理」」『千葉大学公共研究』第4巻第1号、2007年などを参照。

諸個人のなかでは、どの行政が最も自身の必要性に的確に対応するかは、明らかではない。

事後的に、どの行政に総合行政主体になって貰いたいかが、明らかになる。ときには、A市ではなく、B県や国に、総合行政主体になって貰った方が、個人Xにとっては都合がよいかもかもしれない。その場合には、A市に対して、B県や国から事務権限移譲することは、愚の骨頂となる。むしろ、A市からB県や国に事務権限を返上した方が良いだろう。あるいは、A市の意向に沿ってB県・C市・国が行政サービスを調整するのではなく、むしろ、B県・C市・国の意向にA市を従わせた方が、よい状態になる。A市が総合行政主体であることを止めることが、望ましいことも有り得る。

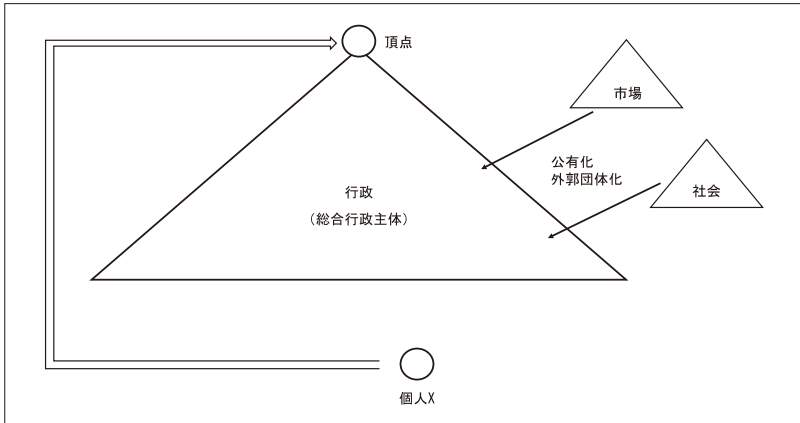
行政部門のなかの国・都道府県・市区町村のどこが、特定の個人にとって総合行政主体になるべきかは、様々な要因によって極めて流動的である。従って、補完性原則や近接性原則、あるいは、国家後見・監督・中央集権、さらには、中間団体レベルにおける連絡調整等、様々な一般論は可能であるが、個別具体には多様で有り得る。それゆえに、制度改革によって最適解が得られることはあり得ず、常に様々な個人の状況から、批判や改善が求められるだろう。

むしろ重要なことは、特定の制度配置の結果として、総合行政主体に託せる個人と、託せない個人とに、不公平な作用が及ぶことである。従って、特定の制度配置によって不利に作用している諸個人に、どのように配慮するかが、運用の鍵となる。

(4) 3部門における総合行政主体

諸個人の総合生活を支える財・サービスは、行政部門によってのみ担われるのではなく、市場部門・社会部門の様々な組織と通じて、提供される。行政部門のなかにおいて総合行政主体が適切に機能したとしても、財・サービス全体として、適切に差配されるとは限ら

図2-11 拡大による総合財・サービス



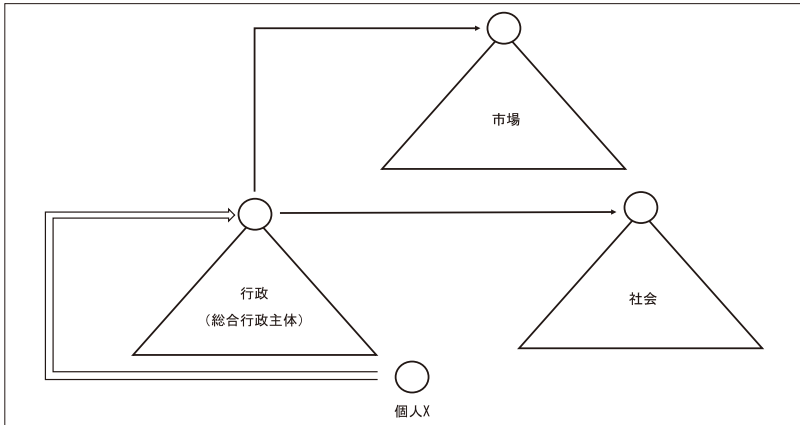
出典：筆者作成

ない。特定個人にとっての総合行政主体が、論理的には市場部門・社会部門に対しても、適切な影響力を行使することが期待されよう。

この場合、第1に単純には、総合行政主体が市場部門・社会部門の組織を支配下に収めることが考えられる【図2-11】。企業を公有化したり、企業や各種団体を外郭団体とすることである。しかし、このような方策では、行政が無限に拡張して、全ての組織を行政部門の傘下に収めるしかなくなる。しかし、際限のない行政の肥大化は、市場や社会の利点を失わせ、行政の非効率や無能力を惹起するだろう。

従って、総合行政主体は、企業や各種団体を支配下に収めることなく、それぞれの利点を活かしながら、市場部門や社会部門の組織に対して、規制や助成や誘導や指針などの影響力を行使する【図2-12】。しかし、それは階統制組織内での指揮命令系統ではあり得ない。従って、多組織の連携協力のシステムを構築するしかない。とはいえ、このときに、諸個人から見て、適切に行政サービスと市

図2-12 差配による総合財・サービス



出典：筆者作成

場・社会で提供される財・サービスとのパッケージが形成されるとは限らない。むしろ、行政部門だけではなく市場部門や社会部門も含めて、提供される財・サービスのパッケージの問題について、常に課題を指摘し続けることが、総合行政主体の役割となろう。

おわりに

都道府県と市区町村の関係に限定しても、都道府県と市区町村のどちらかが、先験的に総合行政主体となるべきかは、一義的には決まらない。従って、制度改革や運用改善によって、都道府県と市区町村の適切や役割分担を決めることを期待することは、「永遠に未完」に終わる。むしろ、それぞれの諸個人にとって、都道府県が総合行政主体であることが望ましいこともあれば、市区町村が総合行政主体であることが望ましいこともある。総合行政主体が存在しない方が望ましいこともある。それは、諸個人の総合生活に向けてのニーズに左右されるし、反射的には、市区町村や都道府県の政権

(首長)や官僚組織(行政職員)の政策判断にも左右される。

理屈上は、都道府県や市区町村は一つの官僚制組織であり、縦割行政サービスを提供する一つの主体に過ぎず、究極の総合行政主体は、諸個人本人に留保される。あるいは、ある個人を諸個人の総合受託人として、委任することも考えられる。強い個人であれば、行政・市場・社会の様々な提供主体に対して、総合性を確保する主体性を確保することが大事かもしれない。しかし、現実の素人の弱い諸個人は、そのような主体性を発揮することは難しい。専門的な総合管理人(総合サービスマネージャー)を立てることが大事かもしれないが、そのような専門職は存在しないし、仮に存在しても、専門職である総合管理人を素人の諸個人が統制できるとも限らない。

また、巨大な経済力を持つ個人や、社会関係資本・人脈・家族・地縁などの社会力を持つ個人は、本人自身ではなく、むしろ、企業や社会を、総合管理主体に任ずることもできよう。こうした諸個人は、生活に必要な財・サービスは企業などから得るのが基本であるとともに、行政を、企業などの手先として捕囚するように権力行使をした方が良いかもしれない。しかし、このような経済権力あるいは社会権力を行使できる諸個人は、限られた人々である。

それゆえ、諸個人にとっての総合管理主体は、行政部門のなかの総合行政主体として措定される必要がある。そして、第一義的には、市区町村が総合行政主体の候補ではあろう。しかし、それを先験的な制度改革に求めることはできない。むしろ、市区町村は、諸個人から総合行政主体として選定・信任されるように、個人の実情に応じて活動することが、重要な指針と責務となるのである。