



Title	「指導」行政論の基礎的考察：長浜行政学を手がかりとして
Author(s)	荻原, 克男; OGIWARA, Yoshio
Citation	北海道大學教育學部紀要, 50, 57-81
Issue Date	1988-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29310
Type	departmental bulletin paper
File Information	50_P57-81.pdf



「指導」行政論の基礎的考察

— 長浜行政学を手がかりとして —

荻原克男

A Study of Leadership in Public Administration

Yoshio OGIWARA

目 次

I はじめに——主題の意味	57
II 行政の「機能」的把握	59
III 「政治的統一」と行政	62
IV 秩序の形成機能としての「指導」行政	67
V おわりに	72

I はじめに——主題の意味

小論は、現代行政の独自の活動形式・行政手段として注目されている「行政指導」の問題に関して、これまでとはやや異なる視角から、一つの理論的考察を試みようとするものである。

いわゆる「行政指導」の問題が、現代行政および日本の行政の中で占める重要性については、広く知られているところである。「わが国の行政の中で、行政指導はもろもろの行政手段のうちの一つであるというだけでなく、行政運営の七、八割を占める最も普遍的で常態化した行政手段である……。したがって、行政指導を抜きにしてはわが国の行政の真の実態は語れない……。』⁽¹⁾こうした状況に対して、様々の学問的対応が試みられて来ているが、その大半は行政法学の立場からのそれである。それは、一方でそれ自体としては直接の法的拘束力（法的効果）を伴わないとされる「行政指導」が、他方で現実には広汎な通用力を有して機能している実態とのギャップを、どのように整序・克服すべきかという対応であったと言える。そのことは、「命令」「強制」といった「権力的法行為＝行政行為」を中心として構成されてきた伝統的行政法学では、もはや「行政指導」等の非権力的行政に対する十分な法的対応がなし得ないこと⁽²⁾、より一般的に言えば、近代行政法のメカニズムそのものが、行政の現代的課題に応じ切れなくなっていることを示してもいるのである⁽³⁾。ここから、近代行政法および我国においてはそこに更に複雑な問題性を加重しているところの、伝統的行政法（学）を克服・再構成していくものとして、現代行政法論の構築作業が進められて来ていると見ることができる。

しかしひるがえって、このような行政法学における問題状況の発端が、行政そのものの存在性格のある種の変容に淵源している限り、問題の究明は本来、行政学的脈絡の中で追求すべき課題としてあると言うべきであろう。そのことは当然にも、国家活動の全域を左右するまでに至っている現代行政の独自の性格に対応して、それを取り上げる理論的基盤そのものの移し替え・拡張を予想しなければならない。そこには例えば次のような（たとえ暗黙にであるにしろ）想定を、

明確に克服するということが含まれよう。理念型としてではあれ、政策の形成としての「政治」とその忠実な執行としての「行政」という対置図式（いわゆる政治・行政分断論）の中で行政を捉えること、あるいは類型としての秩序国家の想定の下に、その秩序維持を目的とし、専ら規制的・権力的な手段で活動するという行政イメージ、等々。

さしあたりまず、行政を最大限に拡張して考えることが必要だと思われる。つまり、行政を人間（集団）に対する特殊な制御機能として、かつまた積極的な秩序形成の機能として捉えることである。この意味では、「政治の本質的な契機は人間の人間に対する統制を組織化することである」⁽⁴⁾と言い得るとすれば、行政は政治と同一の、あるいはこのような政治を独自の仕方でも担うものとして捉えられるであろう。このような意味での政治（行政）が終極目標とするのは、ある目的に向けて、対象とする人間・人間集団を「現実に動かすこと」⁽⁴⁾である。しかし、この目標を実現するための働きかけの態様は様々ではない。一つの典型は、強制・抑圧の契機を機能原理とするそれであろう。そこでは強制・抑圧が全ての人間（集団）の行態を義務づけ、ある関係に繋ぎ止めておくための留金となる。しかし、こうした一見強力な支配は、その実、被治者の同意を欠いた全く外的・形式的な“強さ”なのであり、それが極めて脆弱な支配基盤しか持ち得ていないことの存在証明にもなるのである。

ここから、「人間を現実に動かす」という働きかけの力学における、一つの“公準”とも言うべきものが生まれてくる。「物理的強制は手っとり早いけれども、その対象の自発的忠誠を確保する事が出来ないから存外に持続性がない。そこで政治権力の把握者は、昔から被治者に対して、むしろ権力の強制的性格を露骨に出すことを避け、政治的支配に対してさまざまな紛飾を施すことによって、被治者の内面的心理にできるだけ奥深く入り込もうとした。」⁽⁵⁾ここに浮かび上がってくるのは、単なる強制のみに立脚するのではなく、被治者の同意・自発性・能動性そのものまでも射程に含めた、新たな（現代的な）「統制の組織化」の問題なのである。

小論が「指導」行政という、あまり一般的とはいえない標題の下に考えようとするのも、およそ上のような問題に通じている。すなわち、強制の契機を機能原理とする組織化の様式として「支配」（の機能と関係）があるとすれば、それとは質的に区別される、ある種の同意・能動性をも含んだ組織化の様式としての「指導」（の機能と関係）の問題である。この「指導」という特質をもつ独自の組織化様式は、単に個別行政領域の特殊性に関わる問題なのではなく、それによって形成される政治体制・行政体制全体の、統合力・安定性を左右するほどの重みを持つ問題だと言わなければならない。

以上の問題を、本稿では長浜政寿の行政学説を手がかりとして考察することにしたい。もとよりそれは、長浜行政学の全体像を描き出すことでも、行政理論的な評価・批判そのものを意図するものでもない。以下で取りあげるのは戦時中の一時期に書かれた一連の労作に限定される⁽⁶⁾。それもあくまで本稿のテーマに関わる限りで扱われるにすぎない。

そこで、本稿のテーマを長浜行政学を手がかりにして検討する、ということの意味について、最小限のことを述べておかなければならない。「行政指導」の支配化現象に見られるような行政の性格変容、いわばその現代的性格に対応して、法学的立場からは現代行政法論の構築が試みられている、ということについては先にもふれた通りである。それと対比させて言えば、その変化した行政そのものの性格把握こそは、他でもなく行政学の課題をなすのであり、その達成の試みは、必然的に「現代行政学」の構築作業に連らなっている、と言うべきであろう。先にあげた戦時中における長浜の探究作業は、まさにこの「現代行政学」の理論的構築という点に向けられていた

のである。「近代行政に対して異質的なものを意味する」ものとしての「現代の行政」、その「質的な転換」⁽⁷⁾の内実を問うということが、彼にとっての「現代行政学」の課題に他ならなかったのである。「行政指導」（「指導」行政）が「現代の行政」に固有の特質的現象として立ち現われてきたものである以上、その解明の糸口もまた上述の——長浜が試みた如く——広い文脈の中で探られねばならないだろう。これが一点。

第二の点は本稿のテーマにより直接に結びつく問題である。それは、先にあげた一連の論稿を通して長浜は、彼のオリジナルな現代行政理解、いわば“長浜行政学”と呼ぶ理論の体系化を企図したと言っているのだが、その体系化の終結点として長浜が、「指導としての行政」という論点を構想していた、ということである⁽⁸⁾。この「指導としての行政」という論題は、「第三節 行政の現実的把握」の最後の柱（Ⅲ）として建てられているのであるが（注8参照）、長浜は同じ節のⅠの部分を考察した後に、次のような「附記」を書きつけている⁽⁹⁾。「錯雑な然も急転換をなしつつある現代行政の本質と方向を探究し、その中から現代行政学の成立し得べき根拠、少くともその現実的基盤、を確立してみたいという意図」、これがこの一連の論稿に込められた長浜の問題意識であった。そして「第Ⅲ節のⅠの部分で問題を窮局の在り方を確めた上」で、次のⅡとⅢで「積極的に自己の見解を開陳する計画」であるとす。「行政の構造は何か、これがⅡの主題である。」そこでは行政が「政治との関連」の面と「技術的管理」の面という「二つの焦点をもつもの」として扱われる。さてそれでは「Ⅲ 指導としての行政」で何が論じられようとしたのか。長浜はこう述べている。行政を「政治的統一に於ける指導という形で把握し、それを絶対主義的監護乃至後見或いは又自由主義的助成乃至監督との対照に於てその独自性を明らかにし且つそれを主張する必要を思うのである。仮りにこの種の見解を指導行政のそれであると名づけ得るならば、現代の行政学従って又行政の急務は正にかかる指導行政の理論の確立に在ると信ずるのである。」

ここに「指導としての行政」「指導行政」という規定が、長浜による現代行政理解の集約的表現として与えられようとしていたことが、はっきりと見てとれる。しかし以上の覚え書きが記されながらも、結局「指導としての行政」論は、長浜の手によって書かれるところとならなかった⁽¹⁰⁾。だがそのことは、長浜がそこに至るまでの思考過程を無意味にするものでは決してない。むしろその思考過程の中には、彼が「指導としての行政」という性格規定を考えざるを得ないような、現代行政の特質に関する鋭い考察が含まれているのである。以下ではまず、この長浜における現代行政把握に関わる論理の大筋を辿り（Ⅱ、Ⅲ）、その上で、筆者なりの「指導」行政概念の構成を試みることにしたい（Ⅳ）。

Ⅱ 行政の「機能」的把握

長浜が一連の検討作業の過程から導き出してくる結論の一つは、行政の「機能的把握」という視点である。すなわち、行政をある「主体的作用」としてではなく、「むしろ直接に機能そのものとして捉えねばならない」ということである⁽¹¹⁾。そしてこの主張はさらに、長浜の一貫したモチーフとも言うべき、「いわゆる国家と社会の対立に於て行政をもはや把握し得なくなった」⁽¹²⁾という、現代行政理解に関わるもう一つの論点と密接不可分の問題として提起されているものである。まず、この点の検討から始めることにしよう。

上記の議論はもちろん、単なる抽象論として言われているのではない。「行政学も亦生ける現実の上に構築されねばならない。」⁽¹³⁾したがって「問題の考察は現代の行政の方向を追求しそれ

の特質的様相と考えられるものをその問題的意義に於て捉えることから始められる。』⁽¹⁴⁾これが長浜が自らの考察を開始するに当たっての立言であった。彼はこの「現代の行政の方向」を、各国に共通した趨勢である「執行権の強化」という点で捉えた上で、「執行権の強化ということに含まれる現代政治の一つの特質は積極的且つ広汎な国家活動である」⁽¹⁵⁾と言う。そしてそれは「国家活動が単に消極的な治安機能のみならず、社会生活の各種の領域にまで積極的に拡大し、それと同時に行政がその重要性をいよいよ拡大したという事実」⁽¹⁵⁾の中に求められる。すなわち「行政国家の出現」⁽¹⁵⁾である。もとよりそれは「現代に於て突如として出現したものではない。」⁽¹⁵⁾実際には『近代国家はその出現以来、……人間の事業の広い領域の上に社会活動を規律し統制する権力を要求したし又行使して来た』⁽¹⁶⁾。現代の国家活動の新しさとは、この意味での「行政国家」それ自体の性格にあるというよりも、むしろそれが「積極的創造的な活動」⁽¹⁷⁾として立ち現われてくる、という点に見いだされる。したがって、「執行権の強化」という形で概括される「現代の行政の方向」の「問題的意義」は、単に国家活動の量的な拡大・発展と捉えられて十分なではなく、むしろその「質的な転換」という点で理解されなければならないのである⁽¹⁸⁾。

このような行政の「質的な転換」、新たな行政把握の必要性は、当時の我国で進行しつつあった現実が要請するところのものでもあった。例えば、長浜も参照している別の論者は、その同時代的な行政認識を次のように述べていた。「近年における顕著なる傾向は、政治が行政を具体的基礎とせねばならないとともに、むしろ行政が政治の方向を決するという事実である。現代のいわゆる行政国家における行政は、自由主義的夜警国家におけるがごとく消極的監護の行政にとどまるべきではなく、積極的に国民利福の増進につとむべきであるとせられるのであるが、最近のわが国における行政は、特に国家総動員法の発動に顕著にしめられるがごとく、国民生活の物心両面にわたって広汎なる自由裁量権をもって指導・統制しゆくことを任務として認められるにいたっている。(中略)政治的指導力の欠除は、官僚の政治的台頭の外在的根拠となったのであるが、それとともに行政の質的変化は、その内在的根拠となったのである。」⁽¹⁹⁾このように特徴づけられる「行政の質的変化」を、長浜は「いわば政治の行政化……或いは逆に行政の政治化とも呼び得べき事態」⁽²⁰⁾と表現している。それは、行政を政治と切り離された独立の存在として、あるいはまた単なる“政治の侍女”として捉えることが全く不可能な事態を意味しているのである。そこで「変質せる行政の把握のためには結局は政治従って国家の問題へも立入らざるを得ない」⁽²¹⁾ということが予想されなければならないこととなる。

ところでかかる事態の出現は、当時の具体的歴史的な相においては、「戦時行政」という形態をとって現象したのであった。それならば、「戦時」が「平時」に復した時には、上述の事態とそれにとりまじり「行政の質的変化」という問題は、その「問題的意義」たることを失うのであろうか。もしかりにこのような問いが發せられたとしたら、長浜に用意されている答えは明確に否である。ここに彼の見解の一つの独自性が示されている。確かに長浜も当時の日本の行政現実の推移を、「戦時行政の問題」⁽²²⁾という標題の下に考察している。しかしそれは、いわゆる「平時」に対する「例外状態」⁽²³⁾としての「戦時行政」の特質の解明なのではない。そうではなくて、先にあげた執行権強化という現代国家の一般的動向が、行政に投げかけている「問題的意義」と同一の局面で、さらに言えばそれが「より尖鋭化した形で」⁽²⁴⁾問題となっているものとして、「戦時行政の問題」は位置づけられているのである。すなわち「現代行政が一般に既にそのまま『戦時行政』である」⁽²⁵⁾、という視角がそこに示されているのである。こうして長浜にとっての「戦時行政」とは、現代行政の特質を最も端的に最も尖鋭的に示すもの、という問題位相の中で捉え

られる。したがってまた「転換期の行政」⁽²⁶⁾を論ずるということは、その戦時的な「例外」という意味においてではなく、まさに現代行政そのものの「質的な転換」を問うということに他ならないのである。

以上の「転換期の行政」(「現代行政」)を捉えるには、「国家と社会とを対立せしめ且つ国家の作用として」⁽²⁷⁾行政を概念することをもってしてはもはや十分ではあり得ない。これが長浜の主張であった。なぜ十分ではないのか。それは先にも引いたように、行政の質的变化を長浜が、「政治の行政化……行政の政治化」という表現で特徴づけた点にすでに示唆されていたのであるが、彼はさらに別の角度から、すなわち近代の国家観との対比という形でその事情を説明している。

近代国家、換言すればそれを担う「個人主義的自由主義的市民層の国家観によれば、国家とは権力であり社会とは自由の象徴であった」⁽²⁸⁾。「近代国家の歩みはこの権力と自由との調和の試みの連続であり而もそれは個人主義的方法による解決の努力であった。」⁽²⁸⁾ところで「我々は現実に於て極めて広汎な且つ高度の国家行政領域の緊密性を体験しつつある」。⁽²⁸⁾これが長浜が同時代に目の当りにしていたものの姿であり、それはさらに現在の我々もまた、そこから自由ではあり得ないところの現実でもある。この現実先は近代的国家観によれば次のように捉えられることとなる。「今日の如き広汎な行政領域の拡大は単に社会の自律性の相対的縮小としてのみ説明され得るだけである。究局に於て、それは国家の権力的支配をのみ意味することに結着する。」⁽²⁹⁾このような把握を用意するものが、他でもなく「国家と社会との二元的対立観」⁽³⁰⁾(国家＝「権力」、社会＝「自由」)だとされるのである。長浜はこのような見方で、現代行政の本質把握が果して可能なかという疑問を投げかける。もしこのような見方が成り立つとするなら、「我々はここで自ら問わねばならない……。行政権の拡大とは然らばかつての絶対主義的権力国家の再現を意味するものであるか」⁽³¹⁾、そしてそこには「全ての自律性を失えるただ命令をのみ期待する人間が在るだけなのであるか」⁽³¹⁾、と。

行政権の拡大という現代行政の「不可避的必然的」⁽³¹⁾方向に対して、「国家と社会との二元的対立観」が与える見取り図は、「自律性を失」った「命令をのみ期待する人間」、いわば「精神を失った」⁽³¹⁾人間と、そのような人間に対して「権力による圧迫、干渉」⁽³¹⁾として作用する行政、という人間観と行政観によって描かれることとなる。長浜は「現代行政の理解のためには、……この国家と社会との二元的対立観の克服及止揚ということが先決問題でなければならない」⁽³²⁾と宣言することによって、以上の構図(そこに想定される人間観・行政観)を全体として問題にし、その捉え直しを企てようとしていたのだと言ってよい。

行政の「機能的把握」という視点は、以上の考察から導き出された一つの帰結に他ならない。長浜はその連関をシュタイン(Lorenz von Stein)の行政概念を批判的に検討する中で述べる。彼によればシュタインにとっての行政とは、「対立する国家と社会」⁽³³⁾の矛盾、「交錯」⁽³³⁾の故に必要なとされるものであるとされる。「換言すれば、行政は主体たる国家の客体たる市民社会に対する作用」⁽³⁴⁾として捉えられている。長浜はこの行政把握が支持し難い所以を、シュタイン的な論理、すなわち「国家と社会との二元的対立観」を「極端にまでおしすすめてゆく」⁽³⁵⁾とどうなるかという「推論」⁽³⁵⁾の形で示す。すなわち、現代国家は行政権の拡大という形を通して「全ゆる存在の国家化」⁽³⁶⁾、全ての「社会的なるものの国家化」⁽³⁶⁾という方向を辿っている。そこではシュタイン的な行政とは、もはやその本来の意味では存在し得ないものとなるであろう。なぜなら「行政の客体となるべき社会が無くなる時」⁽³⁶⁾、「国家の社会に対する作用としての行政」⁽³⁶⁾

とは、「無意味」⁽³⁶⁾な規定となるからである。

以上の説明はいくらも形式論理に傾いているように見えなくもない⁽³⁷⁾。しかし、そこで彼が言わんとしたところは、現代においては行政の存在基盤そのものが大きく変化しているということ、そしてこの基盤の変化に見合って、行政把握のあり方も変わらなければならない、という点にあったと見ることができる。長浜の言う「社会的なるものの国家化」、「政治の行政化……行政の政治化」といった指摘は、実はすべてその点を表現しようとしたものだったと言ってよい⁽³⁸⁾。それは「国家と社会との二元的対立」、両者の原理的区別ということがもはや成り立たない事態なのであり、したがってこの区別観・対立観に基づく行政把握を無効にするものなのである。それを長浜は「行政の行政として現実化される地盤が失われてゆく」⁽³⁹⁾こと、と表現している。もとより、「失われてゆく」ように見えたのは、二元的対立観に基く行政概念にとってのことであった。実際にはそこで起きている事態とは、行政がそこにおいて存在し、現実化する歴史的基盤の変容であり、それに規定された行政の質的転換である（これが「近代行政に対して異質的なものを意味する」「現代の行政」という表現に集約されるものの内容である）。

そうだとすれば次に出てくる課題は、現代の「行政が現実機能すべき地盤を再び探究すること」⁽⁴⁰⁾でなければならず、この変化せる地盤の上で新たな行政把握の道を探ることである。後者の点はすでに、「機能的把握」という視点として手がかりが与えられていた。では前者の点はどのように追求されるのか。ここで長浜は、「機能的把握」とは行政を「或るものに於ける働きとして」⁽⁴¹⁾、すなわち「或るものに於ける行政として」⁽⁴¹⁾捉えることだ、と述べてその問題を示唆する。すなわち、ここで「或るものに於ける」とは、現代の「行政が現実機能すべき地盤」の問題を別の形で主題化したものなのである。実は、現代行政の「地盤」の変化という問題と、現代行政の質的転換とは、二つにして一つのことながらに他ならないのであった。つまり、後者を規定することのうちに前者は含まれていると言わなければならないのである。

Ⅲ 「政治的統一」と行政

「或るものに於ける行政」とは、しかし、まだ「抽象化された無内容」⁽⁴²⁾なものである。長浜はそれに行政の現代的特質を表現する内容を与えつつ、なおかつそれが一般性の契機を保持したものであるような規定を考えようとする。そこで彼が示すのが、「行政はおそらく一箇の政治的統一における機能として考えられる」⁽⁴³⁾という見解である。

この見解が、一連の考察を経た上で、長浜が到達する行政理解の集約的表現でもある、ということは後に明らかになるのだが、ここではまだそれは一つの予測にすぎず、内容の展開されていない仮説にとどまる。そこで次に彼がおもむくところは、いわゆるナチズムの行政理論、とりわけその理論の中心的位置を占める「民族共同体」論の検討である。しかしここでも彼の関心は、「民族共同体」の理論そのものの特殊ナチズムの性格（例えばその血・人種理論のような）にあるのではない。彼にとってナチズム的な理論の検討は、「戦時行政」の取上げ方がそうであったごとく、現代行政の特質の解明という文脈でのみ本質的に意味をもつものなのである。ナチズム的な「民族共同体」の理論は、現代国家の発展が惹き起こした政治と行政の質的变化を反映する、一つの観念形態だと言ってもよい。もとよりその現われ方は特殊で個性的な形態をまとうのではあるが、その中には上の意味での一般化の契機が見いだされるはずである。こうして長浜は、「ナチス民族共同体」の考察から出発しつつも、最終的にそれを「政治的統一の問題として一般化して考える」という形で議論を進めていくのである⁽⁴³⁾。以下ではその議論の筋道をたどっ

てみることにしたい。その際に重ねて注意しておくべきは、こうした形の論理展開の中で彼が追求していたものが、変質せる現代行政がそこにおいて作用するところの歴史的基盤、つまり「行政が現実に機能すべき地盤」の現代的な再探究という点にあったということである。

長浜によれば「民族共同体」(Volksgemeinschaft)あるいはまた「民族」(Volk)の概念は、現代の政治理論として「二つの課題」⁽⁴⁴⁾を背負っているとされる。第一は、「国家と社会との二元論を拒否」⁽⁴⁴⁾し、それを克服するという課題。第二は、それが同時に「国家的統一の確保に関する原理」⁽⁴⁴⁾でもなければならぬということである。彼はこれらを「政治性」の問題と「国家性」の問題、と表現している⁽⁴⁵⁾。ここでの「政治性」とは次のような内容を意味する。「人間がいわば具体的全体的に捉えられるということ。即ち人間は時に政治に関係したり或いは時に政治から自由であり得る如き本質ではないということ。人間は本来政治的動物であったのである。」⁽⁴⁶⁾ナチズ的な表現で言えば『人間はただ共同体人としてのみ人間である』⁽⁴⁶⁾ということである。他方の「国家性」の原理は、その意味が「多義的」⁽⁴⁶⁾であり得るけれども、「少くとも権力や政治的意志を説明することの出来るものでなければならぬ」⁽⁴⁶⁾いとされる。それは「政治性」ということと無関係ではあり得ない。ナチズ的な理論が言うところの『民族はむしろその本質上、……国家への傾向を自らの内にもっている点に於て、いつでも政治的である』⁽⁴⁶⁾という点に、両者の連関は如実に示されているところである。「いわゆる民族の非政治的概念はこの故に固く拒まれねばならない」⁽⁴⁷⁾のである。

以上の問題は、まさに現代の「政治的統一」の問題でもあった。長浜は言う。「我々は国家と社会の二元論の克服が結局のところ——ナチス民族共同体のそれに示されている如く——政治的統一の構造の問題に帰着すると考えるが故に、そして又政治は本質的にはこの統一と連関せしめずしては理解出来難いと思うが故に、現代行政学の地盤として」⁽⁴⁸⁾この問題を取り上げるのである、と。現代の「政治的統一」の理論が従来の二元論の「克服」であるという意味は、両者における「人間観」⁽⁴⁹⁾の相違に端的に示される。すなわち、「国家と社会との二元論的構成が政治的には人間の抽象的部分的把握を根底に潜めていたと正当に云い得るならば、現代の政治的統一の理論はそれに対して、人間をいわばその根元から具体的に且つ全体的に捉えるものでなければならない」⁽⁴⁹⁾とされるのである。

このように「民族共同体」の理論は、「政治的統一の構造」がいかなる契機から成り立つものなのか、を解明する上で多くの示唆を与えるものであったが、長浜はその理論にもなお飽き足りないものを感じる。その疑問は「民族」なるものが何故にそのまま「統一」であるか、という問いとして発せられる。「別言すれば、民族乃至民族共同体はここに於てはいわば与えられた統一であり、前提された統一ではあっても、統一それ自体の説明が失われてはいないか、という問題である。そして同時に、このような前提された統一からして果して現実の政治が説明出来るであろうかという疑問である。」⁽⁵⁰⁾なるほど「民族共同体」の思想は、生、精神、理念、現実の「弁証法」を説き、生成・形成としての民族ということを強調してはいる。「言葉が不足なのではない。」⁽⁵¹⁾しかし長浜によれば、この理論は「民族」が形成態として「理解されなければならない」⁽⁵²⁾という点に重点が置かれており、その形成態とはむしろ「静的」⁽⁵²⁾であることを特徴とする。「それは自らの立言にも拘らず却って弁証法的であるかが疑わしい」⁽⁵²⁾と言ってよい。この理論の決定的な欠陥は、「歴史的発展、生成という政治的契機」が「著しく稀薄」だという点にある⁽⁵²⁾。政治的「統一」がすでに仮設され前提とされているところでは、もはやこの「政治的契機」が関与すべき余地は何もないのである。

こうして長浜の検討は次に、政治的統一における「政治」・「政治的なもの」とは何か、という問題へと進められることになる。彼はそれをチーグラー（H. O. Ziegler）の説を取り上げるという形で展開する。考察の出発点は、「民族」（すなわち「政治的統一」）は「社会的政治的結集の一形式（eine der Formen gesellschaftlich-politischen Zusammenschlusses）」⁽⁵³⁾である、という規定に置かれる。彼はまずチーグラーに従って、人間の社会的行態がいかなる契機から成り立つか、という点に触れる。チーグラーによればそれは、「自然的社会的環境（Umwelt）という外界の事実」⁽⁵³⁾によって規定されると同時に、その「環境に関する自らの表象」⁽⁵³⁾によっても規定されるという。つまり人間の社会的行態は、「環境とそれの表象という交互作用」⁽⁵⁴⁾において理解されるのである。このような理解にも一定の人間観が潜められているわけであるが、それはまず、一般に政治的結集という事態を、人間に固有の何らかの本性・本能の所産として見ることを退ける。しかし他方、人間の行態がそれによって規定されることの「環境」とは、単なる自然なのではない。「環境」それ自身が「所産としての性格」⁽⁵⁵⁾すなわち「被造性 [可塑性]」⁽⁵⁵⁾をもつものとして捉えられねばならない。「人間をとり巻く世界即ち環境……が一定の特有の意味を荷うが故に人間の具体的な行動を産むのである。」⁽⁵⁶⁾ここから出てくる一つの方法的視点は、一切の政治的統一（「民族」という形をとるものであれ何であれ）はその「統一形式に人間を方向づける具体的な社会状態との関係から」⁽⁵⁷⁾把握されなければならない、ということである。このような理解は、ナチズム的な「民族共同体」論とは全く異質なものである。そこでは、「政治的統一」（「民族」）をそれ自体で完結した外部的自然（たとえば血）から説明することが拒否されると同時に、他方で外界から切り離された主観的価値（たとえば民族精神）による構成もまた退けられる。

以上の検討から長浜は、「形成としての政治」⁽⁵⁸⁾という視点を打ち出す。「統一は前提されるのではなくして、形成されるのである。」⁽⁵⁹⁾この場合の「形成」とは、形式論理的なものとして在るのではなく、「日々^{（60）}に^{（60）}間^{（60）}断^{（60）}なき^{（60）}は^{（60）}た^{（60）}ら^{（60）}き^{（60）}」⁽⁶⁰⁾そのものである。かかる意味で、「政治は統一の形成である」⁽⁶⁰⁾と規定されるのである。

しかしここで、一つの疑問が提出されるかもしれない。いかにも、統一の「形成としての政治」と言うことによって、前提とされた静的な統一というものが否定されて、統一はいわば動態化されるであろう。けれどもそれがもし、統一は形成されるものとして理解されなければならない、という意味にとどまるならば、長浜が「民族共同体」の理論に見いだした難点がここでも妥当することになりはしないだろうか。上記のような「政治」の規定が、このような地点への後もどりを意味しないためには、動態としての統一がいかなる内容をもつものなのかを解明する必要があるであろう。言葉をかえて言えば、「形成としての政治」がそこにおいて作用する場、あるいは「社会状態」がどのようなものとしてあるのか、という問題である（「統一」はそれに向けて「人間を方向づける具体的な社会状態との関係から」把握されなければならない）。

実質的にこの問題の解明にあてられていると思われる部分は、先のチーグラーを取り上げた稿の中にまず見いだされる。すなわち、政治的統一には『何時でも内部的結集と外部からの封鎖という同時的過程』⁽⁶¹⁾が含まれている。しかしこの「内部的結集」とは、『社会的なもの……の多元性と相反性とを前提』⁽⁶¹⁾としなければならない。『統一に従ってこの多元性に対して常に相関的である。』⁽⁶²⁾他方で、『統一への内部的結集は……更に外部からの切断を同時に意味する。（中略）結合の相関概念は共同体を構成する内容に参与していない一切への対立ということである。』⁽⁶²⁾長浜は以上を受けて次のように述べている。「基盤として在るものはこの意味に於ける社

会的多元性であった。……統一はこの多元性を否定することなしにその時々結集せしめられた統一である。」⁽⁶²⁾そして政治とはまさに、この統一への「結集化という機能」⁽⁶²⁾に見いだされるとするのである。

同様の問題はさらに、カール・シュミット（C. Schmitt）の「政治的なるものの概念」⁽⁶³⁾の検討の中で再び扱われている。彼はシュミットの周知の「友と敵との区別」の理論、すなわち「結合と分離の密度を表現する」⁽⁶⁴⁾ものとしての「政治的なるもの」の概念に触れながら、「友敵に夫々集団化されるこの結合と分離の単位」⁽⁶⁴⁾がいかなる性格をもつか、という問題に注意を向ける。政治的な対立は、あらゆる対立のうち最も強度な対立であるが、その対立が友と敵に結束される強さが、政治的なるものを規定するのである。そして友敵それぞれへの結束の「この単位こそ正にシュミットの自ら政治的統一（Politische Einheit）と呼称したものに外ならない。」⁽⁶⁴⁾シュミットにとって政治的なるものとは、この意味での「政治的統一の相互の関係」⁽⁶⁴⁾だったのである。

以上のことから我々が確認すべきは、統一の「形成としての政治」・「結集化という機能」を担う政治がそこにおいて作用する場・「社会状態」とは、「社会的多元性」（チーグラウ）として、あるいは「友と敵」（シュミット）とに区別される政治的な対立状態として存在する、ということである。別言すれば、このような「社会的多元性」、社会的政治的集団の結合・対立の関係、を基盤としてはじめて「政治的統一」は語りうるのである。長浜が最後にはシュミットをも批判して、「『政治的統一』から『友敵の区別』を理解すべきではなくして、全くその逆でなければならない」⁽⁶⁵⁾と述べるのもこの意味なのである。

それではこの逆の関係、「友敵の区別」から「政治的統一」への関係は、どのように説明されるのであろうか。彼はその点を次のように説く。「政治は社会現象として存在する。すなわち、政治は多数の人と人との関係においてあらわれる。かような社会関係が特に政治的であるといわれるための基本条件としては、そこに常に矛盾対立の契機が含まれていることを必要とする。その意味で、政治的社会関係は常に分解の危機を内在せしめているのであるが、他方において、それはまた一箇の社会的統一（団体）を予想している。……換言すれば、一切の社会的対立が常に相対化されて行くという過程に政治的社会関係の本質がある。すなわち、政治は社会的矛盾対立を相対化することによって、社会として統一を維持する機能である。」⁽⁶⁶⁾

以上のような意味で、「政治の最も一般的抽象的な概念」⁽⁶⁷⁾として、「政治とは政治的統一の形成機能である」⁽⁶⁷⁾との定義が下されるのである。そして長浜はこの定義の意味での政治を、「広義の政治概念」⁽⁶⁸⁾と名づける。本節の冒頭で示した「行政は……政治的統一における機能として考えられる」という規定は、何よりもまず、この「広義の政治概念」との密接な連関において理解されなければならないのである。筆者は「指導」行政論の構成への最初の手がかりが、この点に見いだされると考えるのであるが、それは後述するところにゆずり、ここでは長浜の議論の残りの部分を簡単に見ておくことにしよう。

上述のように、行政は「政治的統一における機能」として、つまり「広義の政治」の一環としてまず捉えられたのであるが、長浜は次に、それが他ならぬ「行政」として立ち現われる独自の性格は何か、という点に考察を進める。それは二つの点から、つまり「政治の一態様としての行政」⁽⁶⁹⁾という点からと、「政治的統一に於ける生活の配慮としての行政」⁽⁷⁰⁾、すなわち「技術的なるものとしての行政」⁽⁷¹⁾という点から、捉えられる。長浜によれば両者は「行政の政治性」⁽⁷²⁾の二つの現われ方を示すものなのである。

第一の点は次のように説明される。「政治的統一の形成」と言う場合の「形成」とは、見る観点によって重点を異にする。すなわち、「統一」を「危機的なものとして捉えるか若しくは安定せるものとして把握するかとの相違である。」⁽⁷³⁾行政はこの後者の側面に関わる機能だとされる。すなわち、「行政とは形成としての政治の静態であり、内容的に云うならば、そこにいわゆる形成とは政治的結集体の持続的調和の維持を、……安定せる秩序としての結集体の存続の保持を、意味する」⁽⁷⁴⁾のである。この意味で行政は「政治の一態様」だと言い得る。しかし他方、「政治はそのまま行政であるのではない」⁽⁷⁵⁾という面も見なければならない。それは「政治的統一の形成」ということが、上記の「安定面」とその「存続の保持」という面だけでは、尽されないものを持っているからである。政治的統一は、「分裂・崩壊の危機を不断に内在せしめた危機的な存在として」も、すなわち「その動態においても」⁽⁷⁵⁾捉えることができるし、またそうしなければならない。この面から見られた「統一」の形成機能を、長浜は「狭義の政治」⁽⁷⁵⁾と名づける。それは等しく「形成としての政治」(広義の政治)の一環を形づくるものでありながら、「行政」とは区別される意味での「政治」であり、その区別によって逆に「行政」の独自の機能を照らし出すものなのである。

第二の「技術的なものとしての行政」は、第一の「行政」規定から派生してくる問題である。安定的秩序としての政治的統一の持続とは、そこでの生活を「充全ならしめ且つ合理的に在るよう配慮する」⁽⁷⁶⁾ということを意味する。この「生活の配慮としての行政」を、長浜はその「生活」あるいは「配慮」の内容論としてよりも、むしろ行政が「政治的統一の存立のための手段的性格を有すること」⁽⁷⁷⁾、という点において特徴づける。この点を彼は行政の「技術性」という用語で示す。すなわち、ここに言う「技術的」とは、「手段としての行為の目的に対する重要性及び相対的独立性を強調する意味で」⁽⁷⁷⁾使われるのである。こうして長浜は、「目的手段の系列に於て理解さるべき技術性という契機」⁽⁷⁸⁾を最も端的に示すものとして、アメリカ行政学の検討へ進む。そこでは、行政が「管理」または「経営」の技術として、およびその「合理性」「合目的性」の面を中心として議論がなされていること等が追跡されるのであるが⁽⁷⁹⁾、それをここで取り上げる必要はない。重要なのは、彼がアメリカ行政学の検討から何を引き出し、それをどう評価するか、ということである。

「行政はもとより管理経営の面を持っている。然し、それは行政の云わば自己を実現してゆく行程の一部に於てそう云い得るのである。」⁽⁸⁰⁾管理・経営の技術性の契機は、行政の「一面だけを抽象する」⁽⁸⁰⁾ものであって、「決して、実在する行政をそのものとして全的に捉える方法ではない」⁽⁸⁰⁾のである。むしろ、「大切なことは少しく行政を実質的内容的に捉えようとするや否や我々は行政に於ける政治的なものに面接しなければならないということ」⁽⁸¹⁾だ、とされる。「行政の技術性」を考察してきた長浜は、ここで再び、「政治的なもの」として行政という点を強調するに至るのである。

それでは、「行政の技術性」を考えることは無意味であったのか。「そうではない」⁽⁸¹⁾と彼は言う。問題は「技術的なものとしての行政」を、中立的非政治的なものの中に押し込めるのではなく、「行政の政治性」を反映するようなものとして、それを再規定することにある。つまり、これまで二つの契機に区分して分析された「行政」が、ここで再び統一的に把握されなければならないのである。長浜はその点を次のように述べる。「政治的なものとしての行政の自己実現そのものが技術としての意味を有する。」⁽⁸¹⁾すなわち、「行政は或る面からすれば技術としての性格を持つとすることではなく、政治的なものとしての行政の存在を前提し承認しつつ、行政そ

れ自身が政治的实践としての技術であることを究明しなければならない⁽⁸²⁾のである。

以上が、戦時中における長浜の考察が到達したところのあらましである。すでに最初に指摘しておいて通り、長浜はこの先に「指導としての行政」というテーマを構想していたのであるが、それは結局果たされなかった。したがって、今度はそれを筆者なりの仕方でもとよりこれまで検討してきた彼の所説を重要な手がかりとして——考察してみることが次の課題でなければならない。

Ⅳ 秩序の形成機能としての「指導」行政

ここではまず、行論のための基礎的な手がかりを得ることを目的として、これまでの長浜の議論を筆者なりに整理し直すことから始めたい。彼が到達した行政理解を一言をもって示すとすれば、行政は「政治的統一における機能として」捉えられる、ということである。これは、ⅡとⅢで扱われた全ての問題が集約されているものとして理解しなければならないが、実はこの規定の中には、相互に区別できるいくつかの問題次元が含まれていると見ることができる。ここではそれを、次の三つの側面をもつものとして捉えておきたい。

①、政治的統一を形成しようとする側から見られた「機能」。つまり、働きかけを行なう側が考慮されているという限りで、「機能」の“主体”的側面の問題。

②、①の「機能」が働きかけるところの対象（“客体”）。より適切に言えば形成の「機能」・働きかけがそこにおいて作用する場、社会的地盤の問題。

③、①と②との相互の規定関係から生み出され、構成されたものとしての「政治的統一」態。

「機能」とは、或るものの或るものに対する働きとして現われる以上、そこには何らかの意味での“主体”—“客体”の関係が想定されざるを得ない。たしかにⅡでは、行政を「主体の作用」として見ることを否定することから、「機能的把握」が打ち出されたのであった。しかしその主張は、「国家と社会との二元的対立観」に基づく行政観の批判、つまり「主体」としての国家の作用＝行政という捉え方の克服、という主題的な議論の中でこそ意味をもつものであった。したがって「機能的把握」という視点は、働きかけの目的意識的な主体的営為としての側面までも、一般に否定するものではないと考えられる。

こうして①の問題次元は、行政が政治的統一の形成に向けての目的意識的な働きかけである、という側面を差し示す。長浜によってたてられた三つの区別、すなわち「広義の政治」（「形成としての政治」）、およびその一環を形づくるさらに二つの区分としての「狭義の政治」と「行政」、という区別概念は、それぞれが政治的統一の形成の、いかなる側面を、どのように担う働きかけなのか、という点に関するものだといえることができる。そしてこれらはいずれも、「積極的創造的な活動」として現象している、現代行政の「質的な転換」を追求してきた結果として、概念化されたものだという点に注意しなければならない。現代の行政は政治と切り離して、あるいは単に“政治の侍女”として捉えることがもはや不可能な、新しい性格を帯びた存在なのであった（そのことの最も端的な表現が「政治の行政化……行政の政治化」に示されていた）。

②の問題次元にも「国家と社会との二元的対立観」の克服、という論点関わっている。「政治的なるもの」を独占した国家（その意味での「主体」としての国家）と、それに対する没政治的な社会、すなわち国家の作用をただ受動的に文字通りの「客体」として受けとる社会、という対置図式が現代行政においてはもはや成り立たない、ということがそこで指摘された。現代行政が働きかける対象とは、このような非政治的な存在ではなくて、それ自体の中に矛盾・対立を含

んだ、「政治性」を滞りたものとして在るのである（「社会的なるものの国家化」・「政治的問題化」）。このような、行政基盤・行政がそこにおいて「機能すべき地盤」の現代の変容は、さらにまた、働きかけの対象としての人間の捉え方の転換をも引き起こす。すなわち、そこにおいて行政は人間を「抽象的部分的」にではなく、「その根元から具体的に且つ全体的に」把握しようとする傾向をもつのであった。

形成の機能・働きかけが目的とするものは「政治的統一」であるが、この「統一」は一回の成立で完了してしまうわけではなく、その時々形成され続けているものとして、つまり絶えず再生産されるものとして存在している（もちろん歴史の過程において、「統一」の安定期と変動期が識別されうるということは何ら否定されない）。③の次元はこの「統一」の存在形態に関わる。すなわち、現実に存在する「政治的統一」とは、その時々における①と②との相互の規定関係が生み出す一つの均衡点として捉えられるのである。そして、この不断に形成され続ける一つの均衡状態としての「統一」が、そのまま形成機能・働きかけ（①の次元）の対象・地盤（②の次元）を成す、ということに注意すべきである。換言すれば、統一への働きかけとしての行政は、それと独立した対象（客体）へと働きかけているのではなく、自分自身がそこに作用し続けることによって保たれる均衡（「統一」）状態そのものを、自らの地盤として持たざるを得ないということである。そこにおいては、行政による働きかけの停止ないしは不応答は、均衡状態の不安定化の危機を、すなわちシュミットの用語を借りれば、友と敵への結集化の配置関係の移動を惹き起こす可能性をはらむものとなるのである。この意味では、行政は均衡状態としてある地盤の崩壊の危機を絶えざる働きかけによって食い止め、かつその統一・均衡を不断に形成し維持する機能を担っている、と言わなければならない。

さて以上の把握の上に立って、「指導」行政の概念はどのように構成されるであろうか。先に示唆しておいたように、筆者はその最初の出発点を、長浜の言う「広義の政治概念」に置きたいと考える。すなわち、「指導」行政をまずは広く「政治的統一の形成機能」の中で捉えること、より一般的に言えば“秩序の形成機能”の一環として捉える、ということである。この規定の当面の枢要点は、それが「形成」的性格を持つという点にある。この特徴づけは、さしあたり上で区分した①の問題次元に関わることであるが、しかしそれで十分なのではない。行政の秩序「形成」的な性格が、どのような条件をその背景として持つのか（②と③の問題）ということとの関連で、それは捉えられなければならない。

ここで、長浜が「広義の政治概念」ということが当然に視野に含めるべき参照点として、次のような問題を指摘していたことが注目される⁽⁸³⁾。それは政治が「人間の全部的具体的結集に関する」ものである以上、「人間の一切の営みは多かれ少なかれ、顕在的或いは潜在的に、自覚的であろうとなかろうと、本質的には常に政治的であり政治性を荷うと推論されねばならない」ということである。もとより、人間の社会活動は多様であり得るし、たとえば経済や文化は「それ自身としてみる限り」、それぞれの独自性を持つということは疑いを入れない。しかしそのことと「経済乃至文化の政治性とが両立し得ないのではない。」むしろ、「経済乃至文化をあたかも本質的に非政治的領域であるかの如くに考える立場」は「成立し得ない」と言うべきなのである。そして長浜は以上の視点に立つことによって、「政治の公共性」あるいは「行政の政治性」の問題へ接近する「緒口」が得られる、という見通しを述べている。

上記のことから筆者は、次のような視点を引き出すことができると考える。第一に、現代の行政が働きかける対象は、「顕在的或いは潜在的に」すべての社会領域へと拡がっているのであるが、

そこでの行政の「形成」的性格（「行政の政治性」）とは、行政の作用対象・社会的地盤そのものが滞る、上のような「政治性」の度合に依存している、ということである。すなわち、「指導」行政（秩序「形成」的な行政）が成立しうるためには、それに相応しい社会的地盤の存在を必要とするということ⁽⁸⁴⁾、さらに前者の水準（「形成」的性格を語りうる程度）の如何は、行政がそこにおいて機能する社会的地盤の「政治性」の水準と相関的である、ということである⁽⁸⁵⁾。

第二は、いわば第一の点と逆の関係の問題である。行政の「形成」的性格は、その社会的地盤の「政治性」によって規定されるだけではなく、逆に政治化した行政が、その社会的地盤の「政治性」を積極的に創り出そうとする、という側面をも持っている⁽⁸⁶⁾。その際、行政はそれが働きかけ、動かそうとする対象（人間）を「抽象的部分的」にではなく、「具体的に且つ全体的」に把握しようとするのである。それは現代の政治的統一における「政治的なもの」が要求する、必然的な一つの論理とも言うべきものなのであった。この対象を具体的に・全体的に把握するという論理は、その「物心両面にわたって」⁽⁸⁷⁾拡がっている。それは物的契機を支点とした、動かそうとする対象への具体的下向であると同時に⁽⁸⁸⁾、政治的統一の結集へと自ら参与していくような人間の「形成」をも伴うものなのである⁽⁸⁹⁾。

このように「指導」行政とは、一方で、行政がそこにおいて機能する場・社会的地盤の条件——その「政治性」——に規定される（先の区分の②から①への規定関係）と同時に、他方、「指導」行政がその社会的地盤に積極的に働きかけることによって、それを「政治化」することを通して（①から②へ）、政治的統一・秩序を形成する機能である、と言うことができる。この二つの契機による相互の規定関係が、「政治的統一」の構造を形づくるのである（③）。そしてこの「政治的統一」とは、先にも述べたように、不断に形成され続けているものとしてのみ存在する。それは矛盾・対立の関係をそのうちにはらみながら、一定の均衡状態にその時々には秩序化されているものに他ならない。「指導」行政はこの統一・均衡状態を自らの地盤とし、かつそれを維持すると同時に、この地盤を積極的に再形成する機能をも担うのである。すなわち「指導」行政は、この地盤に働きかけてそれを政治化することを通じて、一つの均衡状態を別の均衡状態へ移し変えること、言いかえれば友と敵への結集関係の配置がえを内容とする、地盤そのものの再組織をも含んだ、秩序の形成機能なのである。

長浜が「積極的創造的な活動」として立ち現われている現代行政の特質の解明を、変質せる行政地盤の再探究という一貫した問題位相の中で追求し、その地盤を「政治的統一」に見いだすに至った（そしてその先に「指導としての行政」を構想しようとするに至った）その事態を、筆者は以上のような問題の広がりをもつものとして捉えたい。現代の行政は、国家の作用とは別個の、自律的な運動原理に従う社会なるものを、もはやその地盤として持つことはできない。むしろ国家の作用が、そこに不可欠の構成要素としてすでに含まれているものとしてのみ、現代の行政地盤は存在しうるのである。長浜が「国家と社会との二元的対立」から「国家と社会の自同化」へと特徴づけたものは、このような行政地盤の現代の変質を意味するものであったと捉えることができる。そこでは国家と社会の二元的分離ではなくその相互浸透が、両者の密接な関連性が問題とされざるを得ないのである。そうであるが故に、彼は現代の行政地盤を「政治的統一」に見いだそうとしたのであり、かつまたこの「政治的統一」の理論が、「政治的世界の基体の理論であると同時に主体の理論でもなければならない」⁽⁹⁰⁾と、述べたのだと言えよう。

政治的統一・秩序の形成機能としての「指導」行政もまた、いわば「基体の理論」を「主体の理論」へ、また「主体の理論」を「基体の理論」へと相互に媒介し、関係づけるという点に成立

する概念として把握される必要がある。したがって我々はこれまで、「指導」行政をまず機能概念として押さえてきたのであるが、それは同時に関係概念としても捉えなければならない、ということが結論されるのである。「指導」行政を関係概念としても捉えなければならないという視点は、これまでの「行政指導」論が主として、行政の行為形式論・行政手段論のレベルで論じられてきている傾向に対して、その行為形成・手段の現実的な通用力は、そこで取り結ばれている関係の特質が生み出す効果という脈絡（関係の“磁場”⁽⁹¹⁾）の中で捉えなければならないという点を、よりはっきり主題化するための出発点としての意味をもつと思われる。

しかしある種の関係が機能を、また機能が関係を規定するということは、言ってみれば自明のことであり、その先にある問題として、それが「指導」と呼ばれる独自の性格を持つものとして把握される契機は何か、ということがさらに問われなければならない。これまでの議論ではさしあたり、「指導」行政をその「形成」的性格という広い意味の次元で捉えてきたのであるが、今度は「指導」をまさに「指導」として種差化するときの問題を取り上げなければならないのである。つまり政治的統一・秩序の形成が「指導」機能として、また「指導」関係として現われるということの固有性は何かという開題である。以下ではこの機能の面と関係の面とを、便宜的に二つに分けて考察することにした。

まず第一に、働きかけの様態ないし技術論としての「指導」機能の独自性について。この点に関しては、長浜が「政治が権力的なものと相覆う概念でない」⁽⁹²⁾という点を指摘していたことに注意したい。「権力はいかに政治における一つのそして最も重要な契機である。最も弱化せる政治的統一は最も高度の権力を要求するという意味において、権力は政治的なものの尖鋭化せる表現であるとなし得るかもしれない。然し、逆に政治的統一を権力的支配と同視し権力なしには政治なしとすることは出来ない。」⁽⁹²⁾ここで指摘されていることは、「政治的統一」は「権力的支配」とは同義ではないということ、別言すれば、統一の形成とは専ら「権力的支配」だけに依拠しているのではない、ということである。剥き出しの権力の過剰はその「政治的統一」の弱体性を示すものに他ならない。この意味で、ある秩序（政治的統一）の強さ・安定性は、それが「権力的支配」に訴えることを回避するためにとり得る別の（非権力的な）方法の多様さ、「権力的なもの以外の契機に依拠し得る可能性の大きさ、によって保障されると言ってもよい。まさにこのようなものとして秩序を支え、形成する機能を、筆者は広く「指導」という概念で捉えたいと考える。

そこで筆者は、秩序を形成し維持する機能の様態、組織化の方法として二つの様式を区別したいと思う。長浜は「政治的統一の形成機能」（「広義的政治」）を、統一の安定面（静態）と危機の面（動態）とを区別するという観点から、それをさらに二つの機能に分けたのであったが、それに対してここでは、むしろ上で言う「権力的支配」と然らざるものという区別の観点から、「支配」と「指導」という機能上の区分を設定したい。ここで言う「支配」とは、武力・抑圧・強制等々の権力的契機に立脚して統一秩序を支える機能であり、「指導」とは消極的には、かかる武力・強制等ではない非権力的契機に依拠して秩序を支え、積極的には、統一に向けて対象を誘導し、行為者の同意や能動性をも組織化することによって秩序を形成する機能だ、とすることができる⁽⁹³⁾。長浜が「行政の技術性」という側面を問題とした点に即して言えば（彼の言う「技術性」とは、行為目的に対する手段の相対的独立性・重要性を意味していた）、このように区分される「指導」機能は、政治的統一・秩序を最も抵抗が少なく、最も有効に形成する固有の手段・固有の技術として特徴づけられる⁽⁹⁴⁾。

ただしここであらかじめ注意しておきたいのだが、秩序化の様式が「支配」と「指導」という二つの契機から区分できるということ、そして「指導」行政が後者に固有の機能として位置づく、と言うことはできる。しかしそのことは、この二つの区分が同時に、現実の一つの政治・行政体制の性格を分類する基準でもある、ということの意味するものではないという点に留意しなければならない。「支配」の契機・強制的契機を全く欠いた「指導」的秩序なるものは、体制の自己正統化イデオロギーとしてはともかく（ナチズムにおいて「指導者国家・Führerstaat」が「支配・Herrschaft」の原理から区別され、また「独裁・Diktatur」からも区別されようとした如く）⁽⁹⁵⁾、現実には存在し得ない。むしろあらゆる体制が、この二つの契機を不可分に結びつけ相互に浸透させることによって、自らを打ち立てていると言わなければならないのである。したがって、ここで言う「支配」と「指導」という区分は、ある実体に二者択一的に対応すべき区別概念ではなく、秩序化の二つの機能、統制の二つの組織化様式として考えられている、という点を注意しておきたい。

さて次に第二の点、「指導」という機能がそれに依拠し、かつ形成しようとする独自の関係性という問題に移ろう。長浜は現代行政の地盤の中に存在する矛盾対立の契機から、いかにして政治的統一がもたらされるのかという点に対して、それは政治が「社会的矛盾対立を相対化することによって」であると述べていた。ここにすでに「指導」機能が要請する、関係性の特質の一端が表われている。すなわち「指導」行政が自らの機能地盤として求める関係性の一つの特徴は、そこにおいて矛盾対立が少なくとも「相対化」されている状態にあるということである。もとより、この「相対化」とは社会内の矛盾対立の解消ではあり得ない。それはただ矛盾対立の契機が、「友・敵という政治的結束の究極的帰結が露呈する」⁽⁹⁶⁾ところの「現実の闘争」⁽⁹⁶⁾状態へと転化するまでに至らない、一定の均衡状態を示すものに他ならない。敵対関係が「現実の闘争」状態に転化する場合、その帰趨を最終的に決める手段は力と強制的契機に大きく依存するものとなる。この意味の限りで、「指導」が安定的に機能しうる地盤として、上の矛盾対立が「相対化」された関係が要請される、と言ってよい⁽⁹⁷⁾。

しかし「指導」機能が安定して成立しうる条件は、以上の点に尽きるものではない。「指導」行政は、むしろより積極的な同質的・協力的関係を自らの機能条件として要求するのであり、かつそのような関係性を進んで創り出そうと努めるのである。このような同質性、協力性を特質とする関係性を「指導」（被指導）関係と呼ぶとすれば、この「指導」関係こそが、「指導」機能を最も有効に通用させる地盤なのであり、また逆に後者は前者を生み出し形成する機能なのである。すなわち「指導といふものは関係である」⁽⁹⁸⁾と言ってよい。このような意味で、両者は不可分の相関概念として捉えなければならないのである⁽⁹⁹⁾。

「指導」機能が「指導」関係を前提とするのみならず、それを積極的に形成しようとすると言う場合、この「形成」機能は、同質的・協力的関係を構成すべき人間の形成・育成ということをも、当然にその射程として含んでいる。先に政治的統一への結集化の機能が人間の具体的・全体的把握の論理を伴っているとされたのは、まさにこの「指導」関係の形成、そしてこの関係を担うべき人間の形成、ということが含む論理に他ならなかったのである⁽¹⁰⁰⁾。

「指導」行政は以上のように、その機能の面でも関係の面でも、「支配」の契機が予定するそれとは異なった、固有の対象の広がりや特質を持つ秩序化の様式である。それは、これを働きかける側から見た場合、「指導」が統制の組織化のための独自の方法・技術論として、意識的な追求の対象とされてくることを意味すると同時に、他方ではそのことがまた、「指導」に対する

受け手の側からの抵抗の有り様を規制づけ、それを特殊化せずにはおかないものとなるのである。と言うよりむしろ、抵抗の発現を可能な限り回避、潜在化させるということが「指導」の論理なのだと言うべきであろう。「指導」行政は例えば非法的手段として立ち現われることによって、それをめぐっての矛盾・抵抗（が生じたとして）が法制度の次元でのそれとして展開されることを首尾よく回避する。「指導」行政の論理の一つは、それが惹き起こしうる諸矛盾を、法制度やフォーマルなシステムから切り離された次元で吸収、潜在化させるという点にあると言えよう⁽¹⁰¹⁾。しかしこれはことの一面にすぎない。「指導」行政はむしろ、法的・フォーマルな働きかけでは実現しえないような、広範な対象への広がりや高度な協力性の調達を射程に入れた、より積極的な組織化様式である。前の場合には、働きかける対象が抵抗を行なうことを不可能にすること、つまりその限りで対象を客体化することが問題となっていると言い得るとすれば、後の場合には、協力的関係の担い手として対象を主体化するということが問題となるのである⁽¹⁰²⁾。

さて、このような「指導」の機能と関係の特質を、これまで「支配」のそれと対置する形で特徴づけてきたのであるが、しかしそのことは「指導」が「支配」を無意味にし、あるいは不必要にするということでは決してない、という点にここで再び注意を促しておきたい。すなわち、長浜がチーグラーとシュミットを引いて示していたように、統一への内部的結集は同時に、その外部からの切断を意味したのであり、また「友」の関係（内部的結集）は、「敵」の関係との相関概念を成すものなのであった。政治的統一・秩序がその上に形成されるところの社会的地盤のうち矛盾対立の契機が存在する限り、統一への結集化は、その内部関係に対する「敵」（ファシズムにおいては「共同体」の敵）の存在を予定し、その「敵」の指定とそれへの抑圧という契機を不可避的に伴うものとなる。この場合の「敵」とは事実において抑圧されるというだけではなく、「敵」を指定すること、そしてそれを抑圧（「支配」）の関係として設定しておくというそのことにおいて、間接的に統一への結集をもたらす、そこに繋ぎ止めるという効果を生み出すものなのである。内部的結集関係に対する外部（敵）関係の設定の本質的意味は、むしろここにあると言ってもよい。そこにおいては文字通りの意味での同意や能動性の組織化ということは問題にならない。それらはまさに、「支配」の契機によって強制されているのである（「強制的同質化・Gleichschaltung」という言葉はそれをよく特徴づけるものである）⁽¹⁰³⁾。以上のように「指導」と「支配」とは、各々が秩序の形成、維持に関わる独自の機能・組織化様式であるという点で区別されるのであるが、双方は相互に前提しあい、補完しあう関係としてあるのであって、一方の増大が他方の減少を意味するといった、ゼロ・サム的な関係として理解すべきものではないのである。

V おわりに

以上の考察は、いわゆる「指導」行政の概念を構成する上で考慮すべき、いくつかの大まかな視点を素描し得たにとどまり、それらを分析対象へと具体化するためには、なお多くの手続きを必要とすることは言うまでもない。しかし、以上の検討から少なくとも言えることは、「指導」行政（「行政指導」も含めて）は、単に個別行政領域における専門的技術的「指導」として、あるいは行政の行為形式論・行政手段論のレベルでのみ捉えられて十分なのではなく、むしろ現代行政の存立基盤との関係で、そこにおける秩序形成のための独自の組織化様式として捉えなければならない、ということである。その際、「指導」行政というこの独自の機能の解明は、それを支える行政地盤の特質と関連させて理解しなければならないこと、すなわち、「指導」機能が通

用する場の条件として、かつまたそれが創り出す社会的地盤の均衡状態（つまり「友」と「敵」への結集諸関係）の特質に関わる問題として、「指導」関係の問題が視野におさめられる必要があるのであった。

もとより、これまでの「行政指導」をめぐる研究においても、その行政地盤の問題が全く無視されていたわけではない。それは、非権力的とされる「行政指導」が何故にかくも広汎に通用し得ているのか、という問いに答えようとした時に、大かれ少なかれ誰しものが直面する問題なのだと言ってよい。こうして、「行政指導」の背景をなす諸条件として、「わが国民の国民性」（例えば「甘えの心理」、「便宜主義」）、「日本的行政体質」（「官民一体」性）、日本の「政治体質」（『秩序』指向型）の社会）、日本の〈官〉－〈民〉関係における「行政文化」の伝統、等々のことが既往研究の中で指摘されてきたのである⁽¹⁰⁴⁾。それをこれまでの考察から得られた視点と関わらせて言えば、上記の問題はいずれも、本稿で言うところの「指導」関係を規定する外延的な条件・背景、として捉えることができると思われる。

以上に見られるような指摘が、いわば巨視的次元からの接近方法によるものであるとすれば、それに対していわば微視的次元からの接近の方向として、「政策執行過程（Policy implementation process）」の分析視角がある。これは、行政が本来そこにおいて中心的な活動を展開しているにもかかわらず、従来ほとんど取り上げられてこなかった政策執行過程に、分析の焦点を定めようとするものである。この方法論の「行政指導」分析への適用の試みとして、例えば次のような視点が提示されている⁽¹⁰⁵⁾。①行政指導をめぐる「争点」の性質、②行政指導の「主体と客体」の相互関係、とりわけ客体の「抵抗（自律性）」の程度の問題。それは主体の「コントロールのリソースの限界」と客体の抵抗の「リソースの可能性」によって規定される。③行政指導にともなう「賞罰」の問題、④行政指導が行われる「制度的枠組」としての「システム」の性格。これらの視点のうち、例えば②のところで「両者の間に『協調』的關係のための条件があったかどうか⁽¹⁰⁶⁾という形で指摘されている点は、本稿で言う「指導」関係の内部的特質の問題として位置づけることが可能である。（先述の「行政体質」等々の問題はこの分析枠の中では④に対応すると思われるが、こちらの接近方法からは「システム」の性格といったマクロレベルの問題が、それ自体として取り上げられるのではなく、個別のケーススタディの結果として、いわば分析の「最後に位置する」⁽¹⁰⁶⁾ものとしてそれは評価される、とされる点が異なる。）

いずれにしても、本稿の考察に引きよせて言えば、以上の二つの方向はそれぞれの接近の仕方から、「指導」行政を解明する上で欠くことのできない「指導」関係の特質が、何によって規定されているのかという問題を焦点としている、と捉えることができるのである。とは言い、この二つの接近方向が指摘しようとしている問題次元の間には、なお相当の距離があるということもまた確かである。

筆者はこの両者の次元を関連づけうる一つの重要な鍵は、「指導」行政を媒介するところの組織ないし団体の問題にあるのではないかと考えている。すなわち、「指導」行政が目ざす秩序の形成・維持機能は、それが把握しようとする対象の広がりにおいても、その深さにおいても、公的に組織された行政機関の活動、あるいは行政機関相互の関係、によるのみでは到底果たし得ない機能なのであり、それは行政機関以外の媒介組織・媒介団体を不可欠のものとして要求しているのである。「指導」関係——そこにおいて「指導」行政は最も有効に機能する——は、こうしたそれぞれが異なったレベルで秩序形成を担う、媒介諸組織・団体の複合体から成っていると見てよい。つまり秩序の形成機能としての「指導」行政とは、狭義の行政機関の活動のみなら

ず、複数の媒介組織・団体が営む事実上の「指導」機能をも含めたものとして捉える必要があるのである。このような組織・団体が営む「指導」の媒介機能を規定する条件は、一方で、それらの組織・団体自身を持つ統御力（成員への影響力）と、その組織に対して行政機関が働きかける手段の大きさによっていると同時に、他方でそれは、わが国におけるいわゆる中間団体の性格（その自律性）に関わる問題なのでもあり、そのことは言うところの日本の行政・政治「体質」、あるいは「行政文化」等とも無縁の問題ではあり得ないのである。

(注)

- (1) 成田頼明「行政指導の機能と功罪」『ジュリスト』741号（1981年6月1日）39ページ。
- (2) 室井力「非権力行政の法的統制」『現代行政法の原理』（1973、勁草書房）所収、90～97ページ。
- (3) 塩野宏「行政における権力性」『岩波講座基本法学6 権力』（1983）205～207ページ。
- (4) 丸山真男「人間と政治」（初出1947年）『現代政治の思想と行動（増補版）』（1964、未来社）所収、360ページ。傍点原文。
- (5) 同前、367ページ。
- (6) 本稿で主として検討されるのは以下の論文である。

① 「行政学の現実的基礎(一)(三)」『法学論叢』45巻5号（1941年11月）、45巻6号（1941年12月）、46巻3号（1942年3月）。

② 「行政学の現実的把握(一)(二・完)」『法学論叢』48巻4号（1943年4月）、49巻6号（1943年12月）。

③ 「行政の存在構造(一)(二・完)」『法学論叢』51巻3号（1944年9月）、51巻4号（1944年10月）。

②、③はともに、①の「続稿」として書かれている。以上の論稿は、字句上、表現上のわずかな変更と最小限の削除・加筆を経た上で、戦後、『行政学序説』（1959、有斐閣）の「本論」として収録されることになる。そこでも論旨の上での変更は見られず、戦時中の考察はほとんど原型のまま維持されている。戦後の著書から省かれている部分は、「第1節 現代行政の動向」の中で、当時進捗しつつあった日本の行政機構改革に触れた「戦時行政の問題」と題する部分（①の(一)、23ページ以下及び(二)、74ページまで）であり、新しく書き足されたのは、③の中で項目として予定されながら戦時中には書かれなかった「行政および行政学」と題する部分（著書、156～161ページ）である。

なお『行政学序説』については、足立忠夫氏による的確な紹介がある。参照、足立「政治的統一と行政(一)——長浜教授『行政学序説』を中心として——」『法と政治』18巻2号（1967年6月）。

上掲の長浜論文からの引用を行う場合、以下の注ではそれぞれ「基礎」、「把握」、「存在構造」と略記する。

- (7) 「基礎(一)」20ページ。旧体漢字、旧かな遣いは改めて引用する。同『行政学序説』19ページ。
- (8) この構想は「把握(一)」の発表の時点で示されたものである。全体の構想は次のようになっている（同論文、40～41ページ）。

第一節 現代行政の動向

I 執行権の強化

II 戦時行政の問題

第二節 行政の理念と現実

I 行政と国家観

II 「労作」としての行政（以上まで「基礎(一)(二)」）

III 「生々発達」としての行政（「基礎(三)」）

第三節 行政の現実的把握

I 行政と政治的統一

- (イ) 「民族共同体」の理論（把握(一)）
- (ロ) 「政治的統一」の問題（「把握（二・完）」）

II 行政の構造

III 指導としての行政

- (9) 「把握（二）」53ページ。以下の引用も同論文、同ページ。
- (10) 注(8)に示された構想は、その後第三節のIIの部分が「行政の存在構造(一)（二・完）」として具体化される。その内容項目は「I 政治的なるものとしての行政」（「存在構造(一)」）、「II 技術的なるものとしての行政」（「同（二・完）」）、「III 行政及び行政学」となっている。最後の項目は戦時中には書かれず、後に『行政学序説』に収められる（同書156～161ページ）。
- 結局、戦後の『行政学序説』も含めて、先の構想（注(8)）のうち「指導としての行政」というテーマはそれ自体としての展開を見ずに終わった。これが構想上の変更によるものか否かということが、一つの問題となり得るかもしれないが、長浜の所説を手がかりとして「指導」行政について考察してみようとする本稿では、この問題をとりあえず保留した形で議論を進めたいと思う。
- (11) 「基礎（二）」105ページ（『行政学序説』49ページ。以下、同書に対応箇所がある場合、ページ数のみを〔 〕で示す。）
- (12) 同前、82ページ [28]。
- (13) 「基礎(一)」3ページ [3]。
- (14) 同前、2ページ [[序] 3]。
- (15) 同前、7ページ [7]。
- (16) 同前、8ページ [7]。長浜が他の著作から引用している部分を『 』で示す。以下同じ。
- (17) 同前、8ページ [8]。
- (18) 同前、20ページ [19]。
- (19) 吉富重夫「官吏制度の改革(一)」『公法雑誌』7巻4号（1941年4月）48～49ページ。同じく「基礎(二)」73ページ。
- (20) 「基礎(二)」74ページ。
- (21) 同前、75ページ [参照23]。
- (22) 「基礎(一)」23ページ。
- (23) 同前、24ページ。
- (24) 同前、26ページ。
- (25) 同前、25ページ。
- (26) 「基礎(二)」74ページ [22]。
- (27) 「基礎(三)」149ページ [63]。
- (28) 「把握(一)」41～42ページ [69]。
- (29) 同前、42ページ [69～70]。
- (30) 同前、43ページ [71]。
- (31) 同前、42ページ [70]。
- (32) 同前、43ページ [71]。
- (33) 「基礎(二)」102ページ [46]。
- (34) 同前、102ページ [46]。

- (35) 同前, 104ページ [48]。
- (36) 同前, 105ページ [49]。
- (37) ここでは以上の長浜の説明を, シュタインの理論から内在的に導き出しうる議論として妥当かどうか, といった問題とは差し当たり関係がないものとして捉えておく。それは以下の本文で述べるような, 長浜が追求しようとする課題を引き出すための彼なりの表現であり, その限りでのシュタインを素材とした「推論」だと考えておきたい。
- (38) このような現代的特質を, 長浜は戦後の著作ではよりはっきりと, 「国家と社会との対立という基礎構造の……変質」として, それを「国家と社会との自同化」という言葉で呼んで次のように特徴づけている。
- 「ここでは, 本質的に国家的なるもの本質的に社会的なるものという区別はすべて無意味なものとなってしまう。逆にいうならば, 一切の社会的なるものは, 潜在的可能性においては, 同時に国家的政治的問題になり得ることを示している。(中略) すなわち, ここにおいては, 社会の政治化, 国家化があらわれてくることになる。さきにみた政府職能の拡大はこのような自同化を地盤としてのみ可能である, といわなければならない。社会が政治化され国家化されたが故に, そこへ国家は自己の活動領域を発見することができたからである。」(長浜『行政学講義案Ⅰ』1957, 有信堂。88~89ページ。)
- (39) 「基礎(二)」105ページ [49]。
- (40) 同前, 82ページ [28]。
- (41) 注(39)に同じ。
- (42) 「把握(一)」43ページ [71]。
- (43) 同前, 62ページ [88]。
- (44) 同前, 54ページ [81~82]。
- (45) 同前, 56ページ [83]。
- (46) 「把握(二)」29ページ [89]。
- (47) 「把握(一)」57ページ [83]。
- (48) 「把握(二)」28ページ [88~89]。
- (49) 同前, 29ページ [89~90]。
- (50) 同前, 30ページ [90]。
- (51) 同前, 34ページ [94]。
- (52) 同前, 35ページ [95]。傍点原文。
- (53) 同前, 40ページ [99]。
- (54) 同前, 41ページ [100]。
- (55) 同前, 42ページ [100]。
- (56) 同前, 41ページ [99]。
- (57) 注(55)に同じ。
- (58) 「存在構造(一)」19ページ。
- (59) 「把握(二)」45ページ [103]。
- (60) 「存在構造(一)」19ページ。傍点原文。
- (61) 「把握(二)」46ページ [104]。
- (62) 同前, 47ページ [105~106]。
- (63) 「存在構造(一)」7ページ [117]。

- 64) 同前, 12ページ [121~122]。
- 65) 同前, 17ページ [127]。
- 66) 『行政学序説』127~128ページ。この部分は「存在構造(-)」の17~18ページに対応する。論旨そのものが変更されているわけではないが、ここでは説明がより明快になっている著書の方から引用する。
- 67) 同上書, 128ページ。
- 68) 同前。これは後で出てくる、「行政」と区別される意味での固有な「政治」（「狭義の政治」）と区別するために設けられたものであるが、それがはっきりと「広義の政治概念」として打ち出されるのは、戦後の著作においてである。但しそのモチーフは戦時中の論稿の中にすでにうかがわれる（「存在構造(-)」21ページの注）。
- 69) 「存在構造(-)」22ページ。
- 70) 同前, 23ページ。
- 71) 「存在構造(=)」40ページ [134]。
- 72) 「存在構造(-)」22ページ。
- 73) 同前, 23ページ。
- 74) 『行政学序説』131ページ。
- 75) 同書, 133ページ。
- 76) 「存在構造(-)」24ページ [133参照]。
- 77) 「存在構造(=)」41ページ [135]。
- 78) 同前, 59ページ [153]。
- 79) もとより長浜は、このようなアメリカ行政学における技術的・管理的側面の重視、あるいは「能率と節約」の強調といった特質を、それ自体で独立した問題として扱っているのではない。アメリカ行政学がかかる特質のものとして「安住し得た」政治的背景、すなわちアメリカ「行政学の地盤」との関わりで、それを位置づけているのである。彼はこの「地盤」を「アメリカンデモクラシー」という点に求めるのであるが、このような政治的背景との関わりを問題にしようとする視点が、当時としては卓見と言っているに於ては、敢えてそれを強調することは無意味でさえあったろう。ということは、デモクラシーがその実質に於て問題をはらみ来る秋は同時にこの国の行政学の転換期であることを意味する。（「存在構造(=)」58ページ [152]。）
- 80) 「存在構造(=)」60ページ [154]。
- 81) 同前, 61ページ [155]。
- 82) 同前。なお長浜の「行政それ自身が政治的实践としての技術である」という把握の視点は、先行の蠟山政道の行政論が行政の政治性（「統治現象と関連しての行政」、蠟山『行政学原論』1936、日本評論社。134ページ）という側面を視野に含めていたにもかかわらず、むしろ行政の技術的合理性の側面の強調へと傾いていったように見えるのとは、対蹠的な把握を示していると思われる。蠟山における行政の「技術的合理性」を強調する論理が、「一步誤れば、『非合理的』政治権力の技術的合理化ないし『内在的改造』のそれに転換する危険をはらんでいる」のではないかと、という論点については、田口富久治「蠟山行政学の一考察」『行政学の現状と課題（年報行政研究17）』（1983、ぎょうせい）125、168~170ページを参照。

なお蠟山は戦後になって、かつての自らの方法論の反省も含めて、官僚制度を「その合理性において追求するだけでは」十分でなく、それが同時に「政治的支配」の「特殊のテクニーク」を持っている、

という点を強調することになる(蠡山「責任政府と官僚制度」初出1948年。同『行政学研究論文集』1965, 勁草書房, 所収。259~260ページ)。

(83) 「存在構造(-)」20ページ [129] 以下の引用文は同所による。

(84) この問題は、当時の政治構造(政治的統一の構造)の性格に関わる問題でもあった。例えば1940年の時点で黒田覚は、次のような状勢認識を述べている。彼によれば、政治的統一性の実現のために克服しなければならないものの存在条件が、ドイツと日本とでは異なっているという。すなわち「独逸のそれは社会的多元性であるが、日本のそれは単なる政治的多元性である。」ドイツでは「政治的多元性が社会的多元性であっただけに、かえてそのなかに一つの政治的勢力の勝利によって、その勢力を組織的な国民的地盤の上に置くことができた。」「いわば社会的多元性を通じて、政治的統一性が與えられたのである。」

これに対して、日本の「政治的多元性をつくり上げている重臣、軍部、官僚、政党などの政治的諸勢力はどれも機構の上に浮び上がった勢力であって、直接に組織的に国民的社会的地盤とつながりを有たないものである。」この特質は、一面では、「国民的社会的地盤が政治的多元性にもかかわらず分裂のすがたを示さずにいる」ことを可能にするものであるが、他面では、それは「国民的社会的地盤」が「政治的に組織されない非政治的なものとして存在している」ということをも示しており、「これは政治的多元性の克服の困難さを、物語るものでもある。」(黒田「政治の多元性と技術の政治化」「改造」1940年4月時局増刊号。11~12ページ。)

(85) 注(8)の後半部分参照。なお直接に「指導」行政の問題として論じられているわけではないが、本文で述べたことと対応する視角を、長浜は戦後の著作の中で打ち出している。彼によれば、近代国家から現代国家への推移・転換の方向は、国家機能として言えば「保全機能」から「調停機能」へ、国家類型としては「保全国家」から「調停国家」へ、の推転として特徴づけられる。そして「保全機能と調停機能との区別、その地盤は社会的な生活領域が現実政治化されているか否かを基準として定められる」。すなわち「この移行・転換・変質の範囲と速度とは国家と社会との自同化のそれに対応する」のである。したがって、この「範囲と速度」に規定されて、特定の現代国家は先の「二つの機能、二つの国家類型の同時的併存」として現われるのである。「どちらかにより多くの重点をおきながら、然も常に移行しようとしながら、それぞれの形態における均衡点にあるもの、現代国家とはかかるものに外ならない。」(長浜「国家機能の分化と集中」『近代国家論(第二部 機能)』1951, 弘文堂。73~75ページ。)

(86) 黒田覚による先の現状認識(注(84))から発する次の展望。「かように考察してみると、現在の政治的多元性の克服のためには、一番迂遠な方法しか残されていないことになる。それは政治的に組織されていない非政治的なものとしての国民的社会的地盤を政治的に編成することである。」(黒田, 前掲13ページ。傍点引用者)ただしここに示されたような展望が、国民再組織、「新体制」運動として模索されながら、しかし現実には挫折せしめられ、機構物神化・極大化を帰結していったということについて、井出嘉憲「非常時体制と日本〈官〉制」(『日本官僚制と行政文化』1982, 東大出版会。所収)124~138ページ参照。

(87) 注(19)に同じ。

(88) 例えば、日本の戦時経済統制における「対象把握の特質」について、次のような評価がある。

「ひとつの観念形態としての近代法の対象把握の特質は、経済諸過程を意思関係として、諸経済主体を商品所有者として、抽象的に把握する(その反面として具体的な国民経済は直接には観念されない)というものであった。これに対して、国家総動員法の体系が持つ「対象把握の特質」は、「国民経済(国家経済)を多かれ少なかれ直接に観念しつつ、諸経済過程をその具体的な性格に応じて——生産過程を

も含めて——把握し、諸商品を具体的有用的な諸物資として、諸経済主体を抽象的な商品所有者としてではなく具体的な生産者、配給者、消費者等々として掌握することによって、積極的な組織者として国民経済に働きかけようとするものであったといえることができる。」(本間重紀「戦時経済法の研究(二)」『社会科学研究』26巻1号、1974年11月。95～96ページ。傍点引用者。)

- (89) 経済統制という一見、物資・財の動きに専ら関わっているように見える領域においてさえも、それを担う人間の「形成」という問題が不可分に関与している。本間重紀は、「そもそも狭い意味での経済動員は、政治的・思想的動員の成功を基本的な前提とする」と述べて、そのイデオロギッシュな表現として、資源局による次のような「人的資源」概念を引証している。「人的資源の保育は、智育、徳育、體育は固より、各種の技芸力の養成に至るまで凡そ広義に於ける教化の作用に外ならない。人的資源としては、国家は特に民族の保育を考えねばならぬが、此の見地から国民の集団精神の育成発揚に努めることが、極めて重要な事に属する。」(資源局「国家総動員準備の概要」『週報』32号)。以上、本間、前掲論文68ページ、98ページ。傍点引用者。

(90) 「把握(一)」56～57ページ [83]。

(91) 参照、神島二郎「磁場の政治学」『行動論以後の政治学(年報政治学1976)』(神島『磁場の政治学』1982, 岩波書店, 所収)。

(92) 「存在構造(一)」20ページ [129]。

(93) このような二つの機能・契機の区分を、「支配」と「指導」という用語で代表させるのは差しあたり便宜的な問題である。しかし、様々な用語法をとりながらも、実質上本文で述べたような内容に類比可能な二分法が試みられてきている、ということは確かなことである。

例えばナチズムの「指導者原理」における「指導」の概念を、「支配」と区別して特徴づける見解。そこでは上級概念としての Macht (力) の「相異なる形式」をなす二つの下位概念として、「支配」(Herrschaft) と「指導」(Führung) が区分される(須貝脩一「ウーレ『支配と指導』」による紹介。『法学論叢』44巻4号、1941年4月。138～149ページ。)また、グラムシが国家生活に必要な「二つの物」として記した「力と同意、強制と説得、国家と宗教……」等々(石堂清倫訳『グラムシ獄中ノート』1978, 三一書房。87ページ),あるいは、「ある社会集団の至上性」が現われる二つの様式としての、「支配的」と「指導的」という区別(『グラムシ選集 第2巻』1962, 合同出版。225～226ページ参照)。

最近の例としては、大塚久雄「力と権威」(初出1977年。『大塚久雄著作集 第12巻』所収。206～228ページ), 田中成明「法的空間——強制と合意の狭間で」(長尾・田中編『現代法哲学1 理論』1983, 東大出版会。3～62ページ)等を参照。

(94) グラムシの「政治の諸要素」と題する覚え書きにおける次の指摘を参照。「第一の要素は、被支配者と支配者、指導者と被指導者とがまさしく存在することである。政治学と政治の術はすべて、この原初的な、……(ある条件のもとでは一般的な)事実にもとづいている。(中略)この事実があるのだから、どうすればもっとも有効に……指導することができるか、どうすれば指導者をもっともよく養成できるか(ここに、まさしく政治学と政治術の第一の部分がある), また他方では、どのようにして被指導者または被支配者の服従をとりつけるための最少抵抗線あるいは合理的な線を見わけるかを知るべきであろう。」(前掲, 石堂訳43～44ページ)

(95) 例えば、宮沢俊義「指導者と指導者国家(一)～(三)」『警察研究』9巻3～5号(1938年3～5月), 森順次「ベッケル『独裁と指導』」『公法雑誌』(1937年7月)等における紹介。

(96) C. シュミット『政治的なものの概念』(田中浩・原田武雄訳。未来社, 1971) 30ページ。

(97) ここで述べたことは、「現実の闘争」状態においては「指導」の契機が消失する、ということをもと

より意味しない。むしろそこでは闘争関係にある「敵」の抑圧・解体と同時に、対立関係の妥協による均衡化、そして「敵」の「友」への取り込みということが一層重要な課題となってくる。つまり危機状況において、「指導」の契機は消失ないし弱まるのではなく、「支配」の契機とより緊密に結びつき、両者の相互侵透の度合いが極大化されるのである。したがってここで議論している「指導」に固有の関係性の問題は、「指導」と「支配」という区別が相対的だということ、あくまでもそのことの上で、いわゆる「友」の関係がいかなる特質を持つか——この「友」の関係そのものが様々な色あいと種別をもちかつ可変的なものであるが——という問題次元に関わることなのである。

- (98) 三木清「指導者論」。初出『日本評論』1941年11月。『三木清全集 第14巻』(1967, 岩波書店) 552ページ。
- (99) ナチズムにおいて、「指導は従来の支配関係と異なる観念である。指導と被指導は真正の共同体関係即ち人種の等種性の在るところにのみ可能」である、とされたのは以上の連関のきわめてイデオロギッシュな表現でもあった(引用は長浜による紹介論文「ドイツ行政に於ける指導の観念」『法学論叢』39巻5号, 1938年11月。157ページ)。
- (100) 「リーダーシップは本質的にリレーションシップである以上、指導者はつねに指導される者の協力を必要としてゐる……。従って如何なる獨裁者も人心を把握することを心掛けざるを得ない。」「指導者が人心を握むために用ゐる主要な手段は宣傳と教育である。……一層大切なのは教育である。……宣傳の効果がその場その場のものであるのに反して、教育の効果は持続的である。教育は指導する者と指導される者とが共通の理解をもって共通の目標に向って働くことを可能にする。……宣傳はただ現在にあって、未来を知らない。これに反して教育は現在ある人間を作り変へることを目指してゐる。教育は新しい人間の形成である。眞の指導者は國民を新たに作り直すことによって目的を達しようとするのである。彼は政治は教育であるといふことを理解して実践するものである。」(三木清, 前掲論文554~556ページ)
- (101) このような事態は言うまでもなく法治主義の原理の空洞化を意味している。そしてそこにこそ「非権力行政の法的統制」(室井, 注(2))という課題が提起されなければならない理由がある。
- (102) 「人間が主^{サブジェクト}体化され(=服^{サブジェクト}従を強いられ)ているさまざまな様式」, 「人間を主^{サブジェクト}体に変形せしめる対象化」の様式, という視点から「権力」を捉え, いくつかの示唆的な観点を示しているものとして, 参照, ミシェル・フーコー「主体と権力」『思想』718(1984年4月)235ページ以下。
- (103) 山口定『ファシズム』(1979, 有斐閣)183, 185ページ参照。
- (104) 以上の順に, 山内一夫『行政指導の理論と実際』(1984, ぎょうせい)37~38ページ。原田尚彦「行政指導——法の支配と日本的行政体質」『行政の転換期(ジュリスト増刊総合特集No. 29)』(1983)49~50ページ。中川剛「法治主義と行政指導——行政における『見えない基準』」『自治研究』53巻4号(1977年4月)10ページ以下。井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』(1982, 東大出版会)233ページ以下, 特に288ページ。
- (105) 大山耕輔「『行政指導』の分析枠組に関する一考察——従来のアプローチと政策執行過程の視角——」『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』17号(1983)106ページ。また直接に「行政指導」を取り扱っているものではないが, 政策執行過程に関わる分析視角を述べているものとして, 森田朗「執行活動分析試論——戦後日本における自動車運送事業に対する規制行政を素材として——(一)」『国家学会雑誌』95巻3・4号(1982年4月)43~89ページ, とりわけ80~84ページ参照。

上の分析視角に基づく一つの事例研究としては, 大山耕輔「第一次石油危機における行政指導」同上誌19号(1984)。なお, 必ずしも執行過程分析の視角によるものではないが, 筆者自身の文部行政における一つの検討の試みとして, 拙稿「戦後文部行政の機構と機能(下)」『北海道大学教育学部紀要』

48号（1986年10月）「第5章 戦後文部行政と『行政指導』」。

(100) 同前，大山論文（1983）106ページ。