

FS für Mayntz [1994]: Werkzeugeschichte Renate Mayntz (von U. Gerhardt u.a.), in: H.-U. Dertien u.a. (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse* (Festschrift für R. Mayntz), S. 15-56.

- Mayntz [1982c]: Intergovernmental relations and local autonomy in Germany, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2, pp. 608-624.
- J. Feick und Mayntz [1982]: Gesetzesflut und Bürokratiekritik, *Die Verwaltung* 15, S. 281-299.
- Mayntz (Hrsg.) [1983a]: *Implementation politischer Programme II*.
- Mayntz [1983b]: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Impelementationsforschung, S. 7-24.
- Mayntz [1983c]: Implementation von regulativer Politik, S. 50-74.
- Mayntz [1983d]: The conditions of effective public policy, *Policy and Politics* 2, pp. 123-143.
- Mayntz u. a. [1984]: *Durchsetzung des Rechts*.
- Mayntz [1985a]: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (= 公共行政学講座・藤谷一朗訳『行政の機能と権限——ドイツ行政社会学——』(学文堂'一九八六年)) .
- Mayntz [1985b]: Die gesellschaftliche Dynamik: Theoretische Herausforderung, *Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages* 1984, S. 27-44.
- Mayntz [1985c]: Bürokratie, in: *Staatslexion*, 7. Aufl., Sp. 1065-1069.
- Mayntz [1986]: Corporate actors in public policy, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3, pp. 7-25.
- Mayntz [1987]: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zum einem theoretischen Paradigma, Th. Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zum Staats- und Verwaltungswissenschaft 1*, S. 89-110.
- Mayntz [1988a]: Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei Gesetzentwicklung, D. Grimm / W. Maihofer (Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, S. 130-150.
- Mayntz [1988b]: Political intentions and legal measures, in: T. Daintith (ed.), *Law as an instrument of economic policy*, pp. 56-71.
- Mayntz [1989]: Programmentwicklung in der staatlichen Verwaltung, in: N. Szyperski (Hrsg.), *Handwörterbuch der Planung*, Sp. 1658-1663.
- Mayntz [1990]: Beiträge zur Diskussion, in: J. J. Hesse / Ch. Zöpel (Hrsg.), *Der Staat der Zukunft*, S. 155-158.
- Mayntz [1993]: Policy-Netzwerk und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (PVS-Sonderheft 24), S. 39-56.
- Mayntz [1994]: *Deutsche Forschung im Einigungsprozess*.

——マインツ引用文献——(論文に引用したもののみ掲げた)

- Mayntz [1963]: *Soziologie der Organisation*.
- Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.) [1973]: *Planungsorganisation*.
- N. Luhmann und Mayntz [1973]: *Personal im öffentlichen Dienst*.
- Mayntz & F. W. Scharpf [1975]: *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*.
- Mayntz [1975]: Vollzugsdefizit in Umweltschutz und Umweltplanung—Problematische Analyse und Hinweise für ein Forschungsprogramm, Manuskript. (未訳)
- Mayntz [1976]: Environmental policy conflicts, *Policy Analysis* 2, pp. 577-587.
- Mayntz [1977]: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, *Die Verwaltung* 10, S. 51-66.
- Mayntz u. a. [1978]: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*.
- Mayntz [1978]: Intergovernmental implementation of environmental policy, in K. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making*, pp. 201-214.
- Mayntz und J. Huckle [1978]: Gesetzesvollzug im Umweltschutz, *Zeitschrift für Umweltpolitik* 2, S. 217-244.
- Mayntz [1979a]: Regulative Politik in der Krise, in: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages 1978, S. 55-81.
- Mayntz [1979b]: Public bureaucracies and policy implementation, *International Social Science Journal* 31, pp. 633-645.
- Mayntz [1979c]: Shortcomings of organization theory, in: H. Klages (Hrsg.), *Beiträge der Organisationsforschung zur Analyse industrieller Gesellschaften*, S. 68-71.
- Mayntz (Hrsg.) [1980a]: *Implementation politischer Programme I*.
- Mayntz [1980b]: Entwicklung der analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, S. 1-17.
- Mayntz [1980c]: *Gesetzgebung und Bürokratisierung*.
- Mayntz (Hrsg.) [1981]: *Kommunale Wirtschaftsförderung*.
- Mayntz [1982a]: *Voraussetzungen und Aspekte administrativer Praktikabilität staatlicher Handlungsprogramme*.
- Mayntz [1982b]: Problemverarbeitung durch das politisch — administrative System, in: J. J. Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (PVS-Sonderheft 13), S. 74-89.

務庁長官官房総務課編『主要諸国の民営化の潮流』（財）行政管理研究センター、一九九〇年）八三頁以下。ただし、これら邦語文献でもしばしば指摘されるように、ドイツにおける規制緩和の問題は、アメリカやイギリスのそれと議論の性質が異なることに注意せよ。参照 Mayntz [1990: 157f.]。

^[33] 例えば、参照、今村・前掲註^[18]二四頁以下。

^[34] 日本でも、両者の優劣を同一平面上で判定することは、「目的と対象を異にするため適当ではないとする見解がある。参照、島山・前掲書註^[18]三〇頁。

^[35] Derlien (Anm. 17), S. 256ff.; ders., *Verwaltungssoziologie*, in: A. v. Mutius (Hrsg.), *Handbuch für die öffentliche Verwaltung I*, 1984, Rn. 222. 類似した批判を「*ドイツ*」参照 J. J. Hesse, *Staat, Politik, und Bürokratie*, in: ders. (Anm. 20), S. 26; A. Héritier, *Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*, in: ders. (Hrsg.), *Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24)*, 1993, S. 13.

^[36] 辻清明「ロレンツ・シュタインの行政学説——行政学研究への一つの緒口として（一）」*国家学会雑誌*五七卷一〇号（一九四三年）三三頁。

現実にはこの領域が従来想定される以上に広いものであることを論証する。同様の指摘を行う論稿として、参照 Mayntz [1982c: 622].

[26] コンティンジェンシー理論については、参照、今村都南雄「組織理論と行政組織研究——コンティンジェンシー理論の適用——」総務庁長官官房総務課編『組織と政策(Ⅰ)——行政体系の編成と管理——』(財)行政管理研究センター、一九八六年)一五頁以下、田中豊治『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』(時潮社、一九九四年)四四頁以下。

[27] Kaufmann / Rosewitz (Ann. 13), S. 26.

[28] 例えば、参照 W. Bruder, *Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1981, S. 22; ders., *Forschungsanalytische Defizite der Implementationsforschung*, VerwArch. 1984, S. 129ff.; Derlien (Ann. 17).

[29] H. Wollmann (Hrsg.), *Politik in der Dichtigkeit der Bürokratie*, 1980. 例えば、ドイツ行政学最新のテキストでも「ドイツにおけるインプリメンテーション研究の代表的成果として」マインツおよびヴォルマンによる編書とマインツほかによる環境法の執行過程研究書を挙げるに過ぎない。参照 Becker (Ann. 23), S. 461 (Ann. 68).

[30] マインツ自身が「法化」現象に言及する論稿として、参照 Mayntz [1984: 19ff.]; [1988b: 57]. 「法化」に関する邦語文献として、ギュンター・トイプナー(樫沢秀木訳)「法化——概念、特徴、限界、回避策——」九大法学五九号(一九八九年)一三五頁以下、樫沢秀木「介入主義法の限界とその手続化——『法化』研究序説——」ホセ・ヨンプルトほか編『法の理論——』(成文堂、一九九〇年)一一七頁以下。

[31] 例えば、参照 W. Thieme, *Verwaltungslehre*, 4. Aufl., 1984, Rn. 152ff.; Mayntz [1985a: 61ff.] = マインツ [1986: 63ff.].

[32] J. J. Hesse / Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* Bd. 1, 7. Aufl., 1991, S. 322. 「法及び行政の簡素化」に関する代表的文献として、参照 Th. Ellwein, *Verwaltung und Verwaltungsvorschriften*, 1989. 「行政の現代化」に関する邦語文献では、参照、山下淳「西ドイツにおける行政改革」(財)行政管理研究センター編『西欧各国の行政改革(Ⅱ)——イギリス・フランス・西ドイツ・EC——』(財)行政管理研究センター、一九八九年)七三頁以下、白藤博行「ドイツ官僚制改革の課題と手法——ヴァッフエンシュミット委員会活動を素材に——」名大法政論集一四九号(一九九三年)一六一頁以下、同「ドイツ連邦共和国における連邦法令および行政規則の改善のための諸措置」専修大法論集五九号(一九九三年)一八九頁以下、角松生史『民間化』の法律学——西ドイツ Privatisierung 論を素材として——」国家学会雑誌 一〇二巻一一・一二号(一九八九年)六九頁以下、縣公一郎「ドイツ連邦郵便の組織改革——民営化、国際化、及び合理化の観点から——」早稲田政治経済学雑誌三〇四・三〇五合併号(一九八九年)二〇五頁以下、同「西独民営化政策の概要」総

- ⑮ この点を指摘する文献として、参照 W. Bruder, *Umsetzung und Vollzug von Verwaltungsprogrammen*, Die Verwaltung 1983, S. 200. ヴォルマン・前掲註⑫二五七頁。
- ⑯ この点を指摘する邦語文献として、参照、真山達志「行政研究と政策実施分析——行政研究の分析モデルに関する一試論——」法学新報九二巻五・六号(一九八六年)一一六頁、同「政策実施の理論」宇都宮深志Ⅱ新川達郎編『行政と執行の理論』(東海大学出版会、一九九一年)二二五頁、同「実施過程の政策変容」西尾勝Ⅱ村松岐夫編『講座行政学五・業務の執行』(有斐閣、一九九四年)三八頁。
- ⑰ これを適切に指摘するものとして、参照 H.-U. Derlien, *Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?*, Die VerArch. 1984, S. 262.
- ⑱ 参照、今村都南雄「政策実施研究の再検討と課題」総務庁長官企画官房課編『組織と政策(Ⅳ)——行政体系の編成と管理——』(財)行政管理研究センター、一九九一年)二二頁以下、畠山弘文『官僚制支配の日常構造——善意による支配とは何か——』(三一書房、一九九一年)二九頁以下、真山・前掲註⑯「政策実施の理論」二二七頁以下。
- ⑲ ヴォルマン・前掲註⑫二五八頁。
- ⑳ Th. Ellwein, *Verwaltungswissenschaft: Eine Herausbildung der Disziplin*, in: J. J. Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (PVS-Sonderheft 13), 1982, S. 44.
- ㉑ マインツと並んで積極的にドイツのインプリメンテーション研究に携わってきたヴォルマン(H. Wollmann)も「ボトム・アップ」アプローチを強調する一人である。彼は、住宅政策を素材に中央政府からの制御に抵抗する戦略を取る自治体の行動を「反インプリメンテーション(Gegenimplimentation)」とラキードで整理する。H. Wollmann, *Implementation durch Gegenimplimentation von unten?*, in: Mayntz [1983a], S. 168ff. また「トップ・ダウン」アプローチがボン基本法上に抵触する可能性があることを指摘する論稿として、参照 Derlien (Ann. 17), S. 265.
- ㉒ ヴォルマン・前掲註⑫二六〇頁。
- ㉓ 参照 B. Becker, *Öffentliche Verwaltung*, 1989, S. 461. 邦語文献での論点に言及するものとして、参照 畠山・前掲書註⑯二九頁、田口富久治「書評：森田朗『許認可行政と官僚制』日本行政学会編『国際化時代の行政』(ぎょうせい、一九九〇年)二五三頁以下。
- ㉔ この問題を取り上げたものとして、参照 H.-J. Dahme / D. Grunow / F. Henger, *Aspekte der Implementation sozial-politischer Anreizprogramme*, in: Mayntz [1980a], S. 154ff.; Derlien (Ann. 17), S. 266.
- ㉕ この点に関連して、Mayntz [1981: 154ff.] では「地域振興政策を素材に自治体の「自由な裁量領域」の問題に取り組み、

法』(第一法規、一九八二年)二四九頁以下。

- ⑤ このプログラムの主要目的については、参照、BT-Drucks. 6/2710, S. 9.
- ⑥ BT-Drucks. 7/5684, S. 180f.
- ⑦ それ以外の調査結果をまとめた文献については、参照、Mayntz u.a. [1978: 4 (Anm. 1)].
- ⑧ 両法の具体的内容に関する邦語文献として、参照、成田頼明「大気汚染・騒音の規制——連邦インミッション防止法——」(財)環境調査センター編・前掲書註④二六一頁以下、阿部泰隆「水汚染の規制」(財)環境調査センター編・前掲書註④二八一頁以下。
- ⑨ ただ注意すべきは、法執行過程を分析するにあたって、執行機関の行動とそれを規定する根拠とを取り上げさえすればよいとマインツらが考えていたわけではない。彼女曰く、「政策実施とは、数多くの行為主体の間でなされる相互作用過程である。これに対応して、政策実施の過程やその結果を規定する要素も、単に個別に考察される執行機関の特徴のみならず、同時に、その他の重要な行為主体や、これらの行為主体システムで行われる相互作用の特徴も探求されるのである」(Mayntz u.a. [1978: 10])。
- ⑩ BT-Drucks. 7/5684, S. 15.
- ⑪ 代表的な文献として、参照、W.-H. Riem, Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982), S. 191ff.; W. Brohm, Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln, DVBl. 1994, S. 133ff (大橋洋一訳「インフォーマルな行政活動——法治国の変遷について——」法政研究六〇巻三・四号(一九九四年)八七頁以下)。また、これに関する邦語文献として、参照、高橋正徳「西ドイツにおけるインフォーマルな行政作用の法的統制」岡山大法学会雑誌三八巻一号(一九八八年)一四七頁以下、藤田宙靖「行政指導の法的位置付けに関する一試論」高柳信一古稀『行政法学の現状分析』(勁草書房、一九九一年)一六七頁以下、大橋洋一「行政指導の比較法研究」同『現代行政の行為形式論』(弘文堂、一九九三年)一〇三頁以下。
- ⑫ ヘルムート・ヴォルマン(縣公一郎訳)「西独における『政策研究』の発展系譜とアプローチ方法」日本行政学会編『比較行政研究』(ぎょうせい、一九九〇年)二五八頁以下も、Mayntz [1980a] 及び Mayntz [1983a] を引きつらぬ点を指摘する。
- ⑬ 参照、F.-X. Kaufmann / B. Losewitz, Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: Mayntz [1983a], S. 31; H. Wollmann, Implementationsforschung: eine Chance für kritische Verwaltungsforschung, in: ders. (Hrsg.), *Politik in der Dichtigkeit der Bürokratie*, 1980, S. 10ff.
- ⑭ 原田・前掲註②一三頁。

その後、マインツは、マックス・プランク社会研究所所長への就任を契機として、現代「社会」そのもののマクロ的把握に取り組み始める。そして、かの「彗星」シュタイン (R. v. Stein) と同様、行政研究における「全體系を支撐する巨大な岩盤としての意味」³⁶を現代の「社会」に見出だし、これを踏まえた行政の分析枠組を模索したのである。それは、いかにして彼女が現代社会への「理論的チャレンジ」(Mayntz [1985b])を試み、これを行政研究に取り入れたかは、稿を改めて論じることにはしたい。

註

① アメリカの研究動向を意識しつつ政策実施理論を取り上げた比較的初期の文献として、参照、今村都南雄「米国における公共政策研究の位相」法学新報八七巻一・二号(一九八一年)二七五頁以下、大森彌「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』(岩波書店、一九八一年)一三八頁以下、田口富久治『行政学要論』(有斐閣、一九八一年)一一四頁以下、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)〜(三・完)」国家学会雑誌九五巻三・四号(一九八五年・六号(一九八二年)〜八三年)、真山達志「政策インプリメンテーション研究——アメリカ合衆国における政策インプリメンテーション研究の現況と意義」中央大学大学院研究年報一二号I・一(一九八三年)一一頁以下。これらに先行して執行過程を取り上げた文献として、参照、足立忠夫『行政と平均的市民——土地収用と市民——』(日本評論社、一九七五年)、伊藤大「「税務行政と官僚制」同『現代日本官僚制の分析』(東京大学出版会、一九八〇年)二〇七頁以下。

② マインツ行政社会学の時期区分については、別稿(「組織改革の時代における行政研究——マインツ行政社会学の『黎明期』——」本誌二巻二号(一九九五年)二五頁)を参照されたい。

③ 「能動的政策」の理論については、参照、原田・前掲註三二二頁以下。

④ 七〇年代のドイツ環境政策についての記述は、おおむね以下のような文献及び資料に拠っている。参照、Mayntz u.a. [1978]; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974 (BT-Drucks. 7/2802); G. Hartkopf, Umweltpolitik, in: O. Kimminich et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts II*, 1988, Sp. 667ff.; J. Salzweser, Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, in: Kimminich et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch des Umweltrechts II*, Sp. 220ff. 邦語文献では、参照、成田頼明・阿部泰隆「西ドイツ」(財)環境調査センター編『各国の環境

るのである。

結びに代えて

本稿では、マインツがその「発展期」（一九七〇年代後半～八〇年代前半）において精力的に取り組んだ諸業績、とりわけインプリメンテーション理論を紹介・検討してきた。最後に、マインツ行政社会学理論（の変遷）を理解するうえで最も重要と思われる「行政と社会との関係」という観点から「発展期」における特徴を抽出し、もって本稿の結びに代えたい。

マインツ行政社会学の「発展期」における特徴をピックアップすれば、以下の諸点に集約される。

- ①インプリメンテーション研究に精力的に取り組んだ結果、マインツの研究関心は、行政「内部」から行政と社会との接平面へと移行したこと、
- ②インプリメンテーション研究を機に、政治・行政システムによる社会の制御という発想に限界ありと思い至ったこと、
- ③その結果として、行政研究にとって社会の動態性が視野にいれられるべき問題と認識されつつあったこと（この点こそ、本稿がこの時期のマインツ行政社会学を「発展期」と捉える所以である）。

いう疑問である。第三の疑問点は、プログラムの形式的観点に注目することは、プログラムの瑕疵を判断するために重要な実体上の政治的問題を看過させるのではないか、である。総じて彼は、マインツ理論は「インプリメンテーション過程抜きインプリメンテーション研究」だと厳しく批判する。その理由として、「執行機構の制御の問題という内部組織上の問題が、プログラムのタイプについての社会全体の制御可能性 (Steuerbarkeit) という観点にとって代わっている」ことを指摘する。そして、執行の欠缺の原因が「官僚制的な非効率性かあるいはプログラムの瑕疵」のいずれに存するかをインプリメンテーション研究が問題にする限り、(マインツのように) 政策評価研究と連動しない研究は説得力に欠ける、と結論付けているのである。³⁵⁾

これに対しマインツも、組織の任務や正当性を単なる個別のプログラムに還元してはならないことに注意を喚起していた。そして、当初より、インプリメンテーション研究と政策評価研究及びプログラム開発過程の研究との関連付けを強調していた(例えば、Mayntz [1977: 54]; [1982b: 77])。ただ、いかにしてこれらをマインツ理論の中で整合的に捉えるかについては、「発展期」の段階でははっきりとは提示されてはいない。したがって、彼らの観点からすれば、マインツ理論には諸欠陥が認められ、かつ修正されるべき余地が残されていることになろう。

四 ただ他方で、マインツのインプリメンテーション理論は、社会理論を踏まえた行政研究への移行期に展開されたものである。このコンテキストを理解した上ではじめて、表層的批判にとどまらない彼女の理論の客観的評価が可能になる。詳細な点を度外視すれば、マインツのインプリメンテーション理論の特質及び限界は、「成熟期」に(機能分化に関する) 社会理論を背景として展開される行政研究(とりわけ「政策ネットワーク」論(Mayntz [1993]; [1994]))との連続性に求めることができるのである。そしてその真価は、ひとえに、「成熟期」における理論の出来不出来にかかっている

細に検討しても、適切な因果関係やその過程から生じる問題の適切な把握はできないと考えていた。むしろ彼女は、「インプリメンテーション研究は、政治による社会の制御の理論に寄与するものとして考えられ、自覚的にこの文脈で研究されねばならない」(Mayntz [1980b: 15]. 同趣旨の指摘として、Mayntz [1983b: 23])と、行政研究に際して社会理論的な観点を導入することを提唱していた。そのためには、「プログラム」という国家の介入形態の分析及び類型化をさしあたり「出発点」に据える必要があった。したがって、なるほど彼女のインプリメンテーション研究は、その出発点を「プログラム」概念に求めている。しかし、実際の考察成果においては「現代社会の特殊な動態性」を発見しつつあったために、規制・介入される側のメカニズムを一面では逆に強調する結果となったのである。それはひとえに、彼女のインプリメンテーション理論が有していた、社会理論を踏まえた行政研究への過渡期的性格のためなのである。マインツが「実施過程及び実施の効果を判断するための統一的基準」を、その過程に上位するシステムレベルに見出だしていた(システム・アプローチの採用)のも、この文脈においてはじめて理解可能となろう。

三 したがって、これ以外の提起されうる批判も、マインツのインプリメンテーション理論の「過渡期性」を踏まえた上で受けとめる必要がある。

例えば、デーリエン(H. U. Dethien)はマインツ理論に対して幾つかの疑問点を挙げている。まず第一には、マインツのように「組織間ネットワーク」という観点から一定のプログラムに関心を集中させると、今度は個々の官庁が同時に果たしている「多機能性」を軽視することになりはしないか、という点である。第二には、「法律の洪水」の状況下では、実務サイドですら所管のあらゆる法令に通じているわけでもなく、いかなる規範が適用されるべきかについての判断は、実際には困難な場面もある。したがって「プログラム」を議論の出発点に求めるのは非現実的ではないか、と

検討の中心的素材として、彼女のインプリメンテーション理論の特徴と「プログラム」概念の関連性を取り上げること
に異論はなからう。

彼女によれば、「プログラム」は目に見えるかたちで存在しているのではなく、あくまで分析者の視点から「人為
的」に構成されたものである。そして、プログラムは「実証分析の基準」となるという。また、彼女は「行政の実行可
能性」を検討した著作の中でも、より精緻化されたプログラム概念を議論の出発点に据えている (Mayntz [1982a: 18ff.])。一
見すれば、これは前述の「トップ・ダウン」アプローチの考え方のように見える。

しかし、彼女は他方で、プログラム開発 (Programmentwicklung) 過程と実施過程との安易な二分論を否定する文脈の
中でプログラム概念の「脱実体化」に言及していた。また、「執行最前線」の権力基盤に言及し、組織に代表される名
宛人側の独自の動態性に関心を向け、これを踏まえた改善策をとることも提言していた。彼女としては、むしろこちら
の面を重視してきた観がある。この部分だけを切り取ってみれば、明らかにこれは、先述した「ボトム・アップ」ア
プローチの分析成果なのである。以上の分析からすれば、プログラム概念を出発点とする限り、「ボトム・アップ」ア
プローチ的な観察成果を導くことはやはり不可能である。その意味で、彼女のインプリメンテーション理論は整合性を欠
くところがある。

二 ただ、両アプローチの優劣を巡る議論では、自己の立場は理念型を修正させて対応しつつ、相手側に対しては理念
型を据え、ことさら両者の対立を際立たせる悪弊がみられた。³³ 実際には、両者によって得られる考察成果はほとんど差
異がないにもかかわらずである。そもそも両者は目的・観点を異にし、別個のものを強調するが、実は排斥しあうわけ
ではない (Mayntz [1982b: 82])³⁴。また彼女は、当初から実施の概念に該当する過程に考察範囲を限定し、これだけを詳

を定式化しようとした。このような実務側の動きは、プログラム開発権限が連邦に、逆に実施権限が州に重点的に配分されていることに起因すると思われる。

四 この結果、インプリメンテーションに向けられていた関心は、一九八三年のCDU/FDP連立政権誕生をきっかけに、「法及び行政の簡素化 (Rechts- und Verwaltungsvereinfachung)」・「規制緩和 (Deregulierung)」・「民間化 (Privatisierung)」などの「行政の現代化 (Modernisierung)」の問題へと一気にシフトした。そして、行政科学者のみならず法律学者や社会学者をも巻き込んだ、より原理的な政治による制御能力や社会の制御可能性(参照、Mayntz [1987])の問題が論じられるようになった。したがって、インプリメンテーション研究は、ドイツでは(第一人者であるマインツを含め)単にそれ自体が自己目的化することなく、上述の問題への取り組みを誘発する過渡期的地位にとどまったのである。そのため、マインツらの共同研究が各種の問題点(例えば、コンティンジェンシー理論の行政領域への応用は、果たして、そしてどの程度可能か?)を孕みつつも、さほど批判を受けることもなく今日までそのまま通用してきたところがある。そこで(二)では、マインツが「発展期」において「行政と社会との関係」をどう捉えようとしていたのかを浮き彫りにする限りで、彼女の構想したインプリメンテーション論の主たる特質と限界を取り上げる。そして、これをもって本章のまとめに代えることにしよう。

(二) マインツのインプリメンテーション理論の特質

一 マインツのインプリメンテーション理論の出発点は「プログラム」概念である。したがって、彼女の理論の批判的

[1979a]) に他ならない。議会が行政の実行可能性 (Praktikabilität) を十分顧慮することなく、安易な——「改革」——プログラム策定を通じて、州及び自治体行政に加重負担を強いた結果である (参照 Mayntz [1976])。インプリメンテーション研究は、これらの事実を白日の下にさらしたのみならず、政策の実施構造の動態を把握可能にしたのであった。

三 このインプリメンテーション研究と同時並行する形で政府によって調査研究が進められたものが、いわゆる「官僚制化 (Bürokratisierung)」の問題である。ここにいう「官僚制化」とは、従来から行政学で議論されている一般的な意味¹⁾で用いられているのではない。それは、とりわけ、上述の法律の洪水・過剰規制及び「市民と行政との乖離 (Bürgerferne)」という問題現象との関係で論じられたことを特徴とする (Mayntz [1980c: 5ff.]; [1985c: 1066]; Mayntz und J. Feick [1982: 283])。当時の政府は、上述のような意味で「官僚制的」だと批判される行政活動の原因を探究し、具体的な措置を講じてこれを克服しようと考えていた (例えば、一九七八年一月に出された「市民と政府の間の関係改善のための連邦政府の措置」など)。そのような危機に対処し得るのは、個々の政策領域の規制密度が縮小され、法律それ自体の欠陥が排除されるときだけであると考えられていた。そこで、連邦内務省及び連邦司法省は共同の作業グループを編成し、立法過程改善の研究に取り組み始めたのである。この作業にマインツも参画した (その成果として、Mayntz [1980c])。「官僚制化」に対抗する「脱官僚制化 (Entbürokratisierung)」の試みである。

一九八〇年以降の連邦政府・行政の関心は、実施過程の改善よりは、むしろ過剰規制を抑制するための、「法律案作成の際に決定の根拠として考慮され得る判断基準の定式化」 (Mayntz [1980c: 23]) に向けられた。そしてさらに進んで、行政のプログラムの「実行可能性」ないしは「執行の適切さ (Vollzugs eignung)」の判断基準 (参照 Mayntz [1982a: 25ff.])

警見しておく。これは、その後の研究関心の方向性をあらかじめおさえておくことで、「発展期」マインツ行政社会学の特徴をより鮮明に浮かび上がらせようとする意図によるものである。

(一) インプリメンテーション研究——その後——

一 『I・II』以降のドイツ行政学におけるインプリメンテーション研究の進捗・発展動向はいかなるものであったか。たしかに、ドイツにおけるインプリメンテーションの理論的研究は、『I』が出版される前後数年間はかなりの学界の関心を集めた。だが、その後は幾つかのブック・レビュー²⁸⁾的な論文や事例研究を別とすれば、マインツ編集の『I・II』²⁹⁾以外には、ヴォルマン(H. Wolmann)編集の『官僚制の錯雑の中での政策』(一九八〇年)を得たに過ぎないと総括してよからう。そういう意味では『I・II』は、インプリメンテーション理論に関するパイオニア・ワークであり、かつ十数年たった今なおスタンダード・ワークなのである。それはなぜか。幾つかの原因が考えられるが、本稿の趣旨との関連でいえば、その一つには、政治・行政実務の問題意識の変遷及びこれを自覚した(あるいは自覚するよう促された)ドイツの社会科学者の問題意識の変化が挙げられよう。幾らかラフなデッサンをすれば、以下になるだろうか。

二 SPD政権下で展開された介入主義的積極国家化は、社会行動の誘導や結果・目的志向的な社会制御を法に期待した。その反面、「法律の洪水」・「法律の爆発」・「法律の道具化」ももたらされた。これがドイツ法学界にいう「法化」³⁰⁾現象である。国家がとりわけ法という手段を通じて過剰な社会制御を行う結果、社会の側に閉塞状況がもたらされたのである。これを行政のレベルの問題に引き移していえば、上述した「執行の欠缺」や「危機の規制政策」(Mayntz

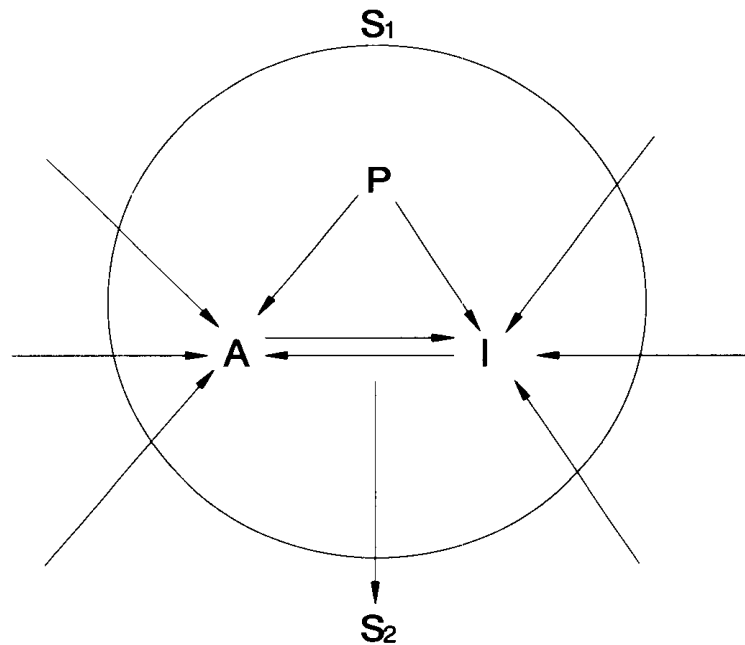
及び相互交渉パートナーの行動の特徴によって決定される。ただし、すでに述べたように、このプログラムとは無関係な状況が彼らの行動にむしろ決定的な影響を与える。以上の S_1 から S_2 への変化をもたらす、 $P \cdot I \cdot A$ を関係づける選択肢は複数存在する。しかし、これら以外の付随的なファクターによって、その選択は左右されることになるのである。

四 以上がマインツの一連のインプリメンテーション研究で展開されたモデルの骨子である。もちろん、ここで展開されたマインツの「一般理論」は、因果連関に関する検証可能な仮説を立て、そして証明された理論を発展させるレベルにまで達するものではない。複雑な研究対象を取り扱う社会科学が、個々のプログラムが実施される結果として生じる効果をすべて見通し、これを説明可能にするモデルを開発することはそもそも不可能であろう。彼女は、プログラムの類型を用いて実施現象を概念的に分析し、(個々の実施過程のち密な予測に代えて)「中程度 (mitler) の抽象レベル」に属する一般的な構造パターンを提示しているのである。

第三章 マインツ理論の検討

本章では、まず、マインツのインプリメンテーション理論の有する特質及び問題点をピックアップする。そしてそれが「発展期」から「成熟期」にかけての彼女のフレーム・オブ・レファレンスにどのような変化を惹起したかを提示したい。しかし、その前に、マインツ編集『政治的プログラムのインプリメンテーションI・II』以降のドイツ行政学におけるインプリメンテーション研究の動向、及びその背景となった一九八〇年代以降のドイツの政治的・社会的環境を

プログラムの効果が生じたというのは、出発状況 S_1 が S_2 に変化することである。 S_1 が問題として認知されたならば、 S_2 という状況がプログラムの目標になる。 S_1 から S_2 への変化は、プログラム P のもとの名宛人 A と実施機関 I との間の相互交渉の効果として規定される。プログラムはまず、誰が名宛人であり実施機関なのかといった役割配分を決定する。つまり、プログラムは不十分・不完全ながらも行動システムを構成するのである。その内容はさらに、プログラムの規定された役割担当者の行動に影響を及ぼす。プログラムの効果にとって重要な I や A の行動は、プログラムの内容



図：プログラムの成果に関する諸要素の関係

S_1 …問題が認識され、プログラムによって改善されるべき出発点

S_2 …目的が達成された状況あるいはプログラムによってもたらされた効果

P …プログラム

I …実施機関

A …名宛人

(Mayntz [1983b: 18] から転載)

③プログラムの対象集団（プログラムの名宛人その他の利益集団）

ここでマインツは、名宛人間や名宛人と利益集団との間の結び付きの種類・程度、政治問題化される可能性、名宛人の国家、法及び国家介入の正当性などに対する基本的考え方といった社会的コンテクスト、並びに名宛人個人に関する要素に規定されて、名宛人がそれぞれのプログラム類型に応じた行動をとることを指摘する。その名宛人のなかでも、特に組織（Organisation）が注目されている。というのは、組織は無定型の個人に比して効果的な実施を妨げる抵抗力を備えている一方、他方ではかなりの学習能力をも身につけているために、実施機関にとって好ましい存在でもある。そして、最終的には、名宛人の自発的な活動や自己組織能力の程度が、効果的な実施にとって中心的位置を占めることが指摘されている。

三 マインツは、以上の三要素と「解決されるべき問題の特徴」を加えた四つの要素のコンビネーションによって、プログラムの成果が左右されると結論付けている。もちろん、問題によってプログラムが「規定（Bestimmen）」されるのではなく、逆にプログラムは問題に「対応（anpassen）」しなければならぬとも付言している。両者の関係については、組織理論にいう「コンティンジェンシー理論（Kontingenztheorie）」²⁸をインプリメンテーション理論に應用することを提唱する。マインツによる四要素の関係を図を用いて説明するならば、次のようになる。

移す、人為的に構想された行為主体システム」と定義する。ここでいう「行為主体」はたいてい（行政）組織をさすが、それは必ずしも国家的なものに限られない。具体的に類型化すれば、

— 実施機関が存在せず、裁判所のみが実施に携わる場合

— 実施機関が存在する場合

— 連邦国家的な多次元構造に基づく実施

— 連邦自らによる実施

という区分が採用されている。ただし、一定のプログラムに対して実施機関が選択されることは希であり、プログラムを実施する官庁などはすでに存在するのが普通である。このことは、執行機関を単に一定のプログラムを実施する機関としてみなすことを不可能にし、実施機関の置かれている社会的コンテクストに目を向けさせる。また、その任務や正当性の根拠は一般的かつ長期的であり、個々のプログラムとは無関係であることも指摘されている。次に、垂直的分権に関して、ドイツが連邦制を採用していることや、ゲマインデ（Gemeinde）に憲法上の存立保障（ボン基本法二八条）が与えられていることから発する問題がある（例えば、執行機関のモチベーションや志向性に原因を有する「目的のずれ」²⁵）。第三に、『環境政策の執行問題』でも指摘されていた水平的調整の問題がある。これについては、行政組織のマトリクスシステム内部における実施機関の構造的配置が、その行動の方向性に影響を与えることを指摘している。その上で、プログラムの特性に応じた（対象集団をも包含する）実施構造のネットワーク的性格が重要視されている。

・その類型として、

— 規制政策（例えば、私人に対する命令・禁止）

— 消極的・積極的誘因（Anreiz）（例えば、税の賦課や補助金）

— 様々な行為主体間の関係を規律する手続規範（例えば、ドイツにおける労使間の共同決定法）

— 行政による基盤構造施設（Infrastruktur）の整備

— 行政による技術的・人的サービスの提供

— 情報の提供および説得（例えば、教育）

・分類のための付加的次元として、

— プログラムの具体化の程度

— プログラムの時間的・領域的・物的射程距離

— プログラムの開放性（Offenheit）

— 部分規制かそれとも複合的規制か？

— 原因志向的規制かそれとも目的志向的規制か？

— 問題回避志向的（予防的）規制かそれとも問題排除的（治療的）規制か？

②実施構造の特徴

マインツはインプリメンテーション研究にとって重要な第二の要素である実施構造について、「プログラムを實現に

①実施されるべきプログラムの特徴

プログラム (Programm) 概念は、ドイツのインプリメンテーション研究においては中心的な意義をもち、実証分析の基準とされる。マインツによれば、「プログラム」とは英米の行政学にいう「政策 (policy)」とほぼ同義である。彼女の最新の定義によると、「目的及び (あるいは) 多かれ少なかれ詳細な行動を指示する形態に整えられ、一定の名宛人を制御しようとする国家による介入の意図」(Mayntz [1988a: 148 (Ann. 1)]; [1989: 1658f.]) である。プログラムは行動目標を規定するのみならず、名宛人や実施機関を確定し、それらとその他の利害集団との間の関係を構造化する。ただし、プログラムといっても単純に個別の法律や計画などをさすのではなく、あくまで研究者の目からみて、一定の目的の連関を踏まえて人為的に構成されたものをいう。これと関連して、日本でも議論されているように、どこまでをプログラム開発過程とするか、あるいはどこからを実施過程と捉えるかという「範囲」の問題が存する。これについて彼女は、しばしば想定される両者の区分可能性あるいは両者の時間的順序 (プログラム開発→実施) は現実にそぐわない²³として、プログラム概念の「脱実体化」を指摘する。さらに、実施過程と現実の過程 (Realprozess) — 例えば、技術・学問の進展や人間の地域的移動などの社会現象 — との区別については、前者を「政治的な目標設定や、意図的にその実現に向けられた行動が存在する場合」に限定している。

この諸前提をもとに彼女は、以下に提示される支配的な手段 (Instrument) の類型に対応してプログラムの類型が整理されるとしている。彼女によれば、これは「社会の制御の理論 (Theorie der gesellschaftlichen Steuerung)」との関連で重要と思われる、実際に広く行われている介入形態をピック・アップしたものである。

特定の行為者からの観点、また名宛人だけの観点からも解放されねばならない。しかしその際、実施過程及びその効果を判断するための統一的基準が失われることになる。プログラム設定者・実施者及び利害関係者の具体的でしばしば対立する利害は、一つに凝縮されうるものではない。政策過程における動態的機能としてのそれらの利害の相違 (Verschiedenheit) がまさに考察されねばならない。分析の統一的な基準点というものは、「これらアクターに」上位するシステムレベルにはじめて見出だされうる。そしてそこでは実施過程の経過及び結果が、例えば、長期的なシステムの統合、システムコンフリクトの解消ないしは強化、変化した環境条件への適合などに関して判断されうる」(Mayntz [1980b: 14]. 関連して、Mayntz [1977: 57]. なお、括弧内筆者)。つまり、マインツは「システム・パースペクティブ」という独自の立場に依拠しているのである。では、彼女はこのような基本的観点をどのように具体化し、インプリメンテーションに関するいかなる「一般理論」を構築しようとしていたのであるろうか。

二 マインツは、インプリメンテーション研究に取り組み始めた当初から、①実施されるべきプログラムの特徴、②実施機関の特徴、③プログラムの対象集団の特徴、そしてこれらの前提となり、かつこれらがある程度規定する④解決されるべき問題、の四つの要素が実施過程の分析にとって重要であることを示唆していた。そして、それぞれをさらに分類することで、実施過程にとって重要なアクター及び実施されるべきプログラムを特徴付けうると考えていた。すなわち彼女は、プロジェクト連盟における「複数の政策領域を通じて比較を行う議論と評価によって結論と成果の一般化能力、つまり『理論化能力』の向上をはっきりと心掛けてきた」²のである。以下では、まず、彼女のインプリメンテーションの一般理論を形成する諸要素を個々に取り上げる(以下、Mayntz [1977]; [1979a]; [1980b]; [1983b]; [1983c]; [1988a])。

オルマン (H. Wollmann) の言葉を借りれば、一九七〇年代前半以降のドイツには、改革志向の政治家、各省官吏及び社会学者による「改革同盟」¹⁹があったといってもよいのである。そこでは、プログラム目的の実現が中心的な判断基準となり、首尾一貫した執行こそ望ましく、これを妨げるものは改革の要ありと考えられることになる。簡単にいえば、執行の欠缺の問題は制御する主体の側ではなく、学習能力の不十分な客体の側に求められたのである。上述の区分でいえば、これが「トップ・ダウン」アプローチに該当することはいうまでもない。

しかし、エルバイン (Th. Elwein) も適切に指摘するように、²⁰ 彼女はこの発想とは一線を描し、「トップ・ダウン」アプローチ偏重の傾向に対して早くから警鐘を鳴らしていた。彼女は「規制される市民の側からの観点 (Bürgerperspektive)」をも取り入れたり、あるいは「執行最前線 (vorderste Vollzugsfront)」の行為主体の権力基盤 (Mayntz [1980b: 12]) にも着目していたのである。実施が首尾よくいけばそれではないというのではない。政策プログラムそれ自体が誤ったアプローチを採用していれば、パーフェクトな実施ですら政策目標の本来の実現を保障するものではないことを彼女は認識していたのである。そのため、一定の状況や目標に照らせば、「執行の欠缺」ですら「合理的」なものとして肯定的に評価可能だとマインツは考えたのである (Mayntz u.a. [1978: 2]; Mayntz [1977: 57]; [1980b: 13]; [1982b: 77]; [1983d: 124]; [1986: 10])。彼女曰く、「インプリメンテーション研究がむしろ繰り返し示してきたように、地方の状況の多様性、地域の状況に精通する必要性、名宛人の消極性、あるいはプログラムが成果を挙げるための名宛人の積極的な行動戦略などの数多くの状況が、実施担当者の相対的自律や独自のイニシアティブの必要性を肯定するのである」²¹ (Mayntz [1983b: 21])。

だからといって、単純に「トップ・ダウン」アプローチに対する「ボトム・アップ」アプローチの優位ないしは前者の排斥を彼女が説いているのではない。彼女曰く、「実施研究は、立法者からの観点を放棄するのみならず、あらゆる

女のインプリメンテーション論にはどのような問題点が見いだされるのか、そしてその規定因子は何かが中心的に論じられる。

第二章 マインスのインプリメンテーション理論

一 インプリメンテーション研究が取り上げられる際に、まず第一に言及される重要な方法論上の論点として、いわゆる「トップ・ダウン」アプローチと「ボトム・アップ」アプローチとの対立がある。通説的な整理¹⁸によれば、前者の基本的特徴として、政府の公職者、しかも多くの場合中央政府の公職者による政策決定から議論を始める。そして、①実施担当職員並びに対象集団の行為が当初の政策決定とどの程度一致しているか、②当初の政策目的がどの程度実現されたか、③政策のアウト・プット及びインパクトに対して影響を及ぼす主要な原因は何か、④政策がどのように再形成されるのか、といったことを分析する。逆に、後者の問題意識は、公私を問わず多くの組織が含まれる政策分野を選択し、その政策分野に関係する様々なアクターたちのネットワークを分析のスタート地点に据える。こうした上で、実際にどのアクターが計画を作り、財源を確保し、執行することに関わっていくのかを見定めようというものである。それでは、マインスのインプリメンテーション研究は、いずれの陣営に属するのであるか？

すでに述べたように、当初のドイツにおけるインプリメンテーション研究には改革志向が顕著であった。すなわちそれは、名宛人あるいは社会環境からの観点というよりは、むしろ政府あるいは立法者の観点から構想されていた。インプリメンテーションの研究の多くは、改革を目指す政治的プログラムの方向性に沿う形で調査研究に取り組んだ。ヴ

の進展を促した主要因なのである。

三 次に、彼女自身におけるインプリメンテーション研究の位置を探ってみよう。一九七〇年代前半に行政組織改革に
関与するまで（組織）社会学の研究者（参照 Mayntz [1963]; FS für Mayntz [1994: 15ff.]）であった彼女が、いかなる学
問的動機からインプリメンテーション研究に関心を傾注するようになったのか。この点、必ずしも明らかではない。だ
が、環境保護などの政策領域が前に述べた「能動的政策」の典型例であり、したがってその不完全な執行に彼女が学問
的関心を向けるに至ったことは十分予想される。これに加え、政策実施の問題は多かれ少なかれ「組織」¹⁶の問題である。
そのために、彼女にとってインプリメンテーション研究が比較的アプローチしやすい研究領域であったと思われる。事
実、彼女のインプリメンテーション理論の中には、組織論で徐々に浸透しつつあった「組織間ネットワーク（inter-
organizational network）」（Mayntz u.a. [1978: 10]; Mayntz [1977: 64 (Anm. 20)]; [1978: 201]; [1979b: 634]; [1980b: 8];
[1980c: 71]; [1982b: 86]; [1985a: 223f.] = マインツ [1986: 213f.]）理論が応用されている。ここで興味深いのは、「組織間
ネットワーク」論は、各種・各レベルの官庁の全体的関連性を重要視する。それは、主として個々の組織に分析対象を
据える従来の組織理論（例えば、Mayntz [1963]）にとどまらない点である。¹⁷つまり、彼女は、伝統的に組織社会学と呼
ばれてきた理論的アプローチが行政分析に「部分的にしか適さない」（Mayntz [1979c: 68]）と考えるに至ったのである。
ここには、伝統的な組織社会学にのみ依拠して行政にアプローチすることに限界を感じ、徐々に行政を含む（部分的）
社会システムへと視野を拡大しようとする彼女の姿勢が窺われる。

さて、「発展期」マインツ行政社会学に関する以上のような背景的理解をもとに、次章では、マインツのインプリメ
ンテーション理論自体に焦点を絞って論述を進めよう。そこでは、彼女が独自の理論をいかに構築したのか、および彼

[1977: 52]。マインツ自身によって編まれた『政治的プログラムのインプリメンテーション I』（一九八〇年）の中でも、彼女は以下のように述べている。

「重要なのは、インプリメンテーション研究が起こったときの状況が本連盟「一九七六年に設置され、本書作成のもとになったプロジェクト連盟「政治的プログラムのインプリメンテーション (Implementation politischer Programme)」をきず。参照 Mayntz [1980b: 18f.]」の分析アプローチに明らかに影響を与えていることである。ここではとりわけ、実施研究がまずアメリカで、ついでドイツ連邦共和国で生じた改革政策的な (reformpolitisch) 文脈を指摘することができる。政府にそもそも改革政策的な目標を設定したプログラムを開発し具体的遂行する意思があり、かつこれが遂行可能なかが問題である限り、政治的な自由裁量は主として政策内容 (Politikinhalt) の選択のために必然的に用いられる。これに対して、……一九六九年のSPDとFDPとの連立政権のように、政治的決定の改革政策的な意図が所与のものとなされるならば、関心は、どの程度——賞賛に値する (lobenswert) ——立法者の意図がいまや現実のものとなっているのかという問題に移行するのである」(Mayntz [1980b: If.], なお、傍点原文イタリック、括弧内筆者)。

二 ただし、ドイツのインプリメンテーション研究の隆盛をアメリカのインプリメンテーション研究の「圧倒的影響」にのみ求めることはできない。たしかに、マインツを含めてドイツのインプリメンテーション研究は、理論的にその一部をアメリカ行政学の諸成果に負ってはいた¹³。しかし、前稿でも指摘したように、七〇年代前半における行政組織および公務務法制改革に関する研究（マインツ自身の研究でいえば、参照 Mayntz und F. W. Scharpf [1973]; [1975]; N. Luhmann und Mayntz [1973]）と同様、ドイツのインプリメンテーション研究の発展原因は、ドイツ行政学の置かれていた固有の政治的・社会的環境に見出されるべきである。ドイツ学術振興協会 (DFG) によるインプリメンテーション研究への重点的な研究資金配分¹⁴——その最大の成果が、Mayntz [1980a] 及び [1983a] に他ならない——や、社会科学の助言に対して当時の政治・行政実務側が抱いていたかなりの期待こそ、ドイツにおけるインプリメンテーション研究

除去にのみ統制活動がなされる点である。第二に、許可手続に際して基準値が画一的に用いられる傾向にあり、法適用の柔軟性を欠く傾向にあった点である。そして、その原因としては、アクセントは幾らか異なるにせよ、インミシオン保護法領域で見出だされたものとほぼ共通することが指摘されたのであった（Mayntz u. a. [1978: 60ff.]）。

三 以上とは別に、本研究の学界への貢献は、ドイツ行政科学において初めて実証的な形で行政実務における「インフォーマルな行政活動」^{II}の存在を示したところにある。かつてのドイツ行政法学は、裁判官の目から見た判例を中心とする法解釈中心主義であり、法律の執行に関与する官庁及び規範名宛人らの活動などの動態的な過程に関心を払っていなかった。マインツらの研究は、以下のような興味深い行政実務の実態を明らかにしている。例えば、施設設置の許可手続に際してはたいいてい事前折衝（Vorverhandlung）がさしはさまれる。そしてそこで行政手続上の詳細が初めて明らかになり、あらかじめ仮の決定がなされることである。次に、不許可の決定はまれにしか行われないことである。そして、法的許可権限を持たない専門技術的官庁も許可決定にインフォーマルに関与している点であった（Mayntz u. a. [1978: 35f.]； Mayntz [1978: 207f.]）。

（三） マインツとインプリメンテーション研究

一 すでに述べたように、ドイツ行政学におけるインプリメンテーション研究の勃興は、SPD連立政権下での各種の改革プログラムの失敗に起因する。その証拠に、この時期に盛んにケーススタディが行われたのは、環境保護・都市開発・労働雇用政策など、いずれも政府が明確な政治的制御（Steuerung）の意図を持っていた内政領域であった（Mayntz

(b) その行為主体システムの外に存する要因

⑤ 問題状況の諸特徴

⑥ インミッション保護及び水域保護における法律上の手段の諸特徴である。

二 この調査研究により、環境政策に関する連邦レベルの法制度は「かなり完備された」¹⁰と政府がその当時自負していたにもかかわらず、幾つかの欠陥が明らかにされた。

① 連邦インミッション保護法については、第一に、認可申請や除去措置に際して、官庁と規範名宛人とのあいだでかなりのコンフリクトが生じていることである。第二に、規範名宛人が許可を受けることなくしばしば施設の変更を行うことである。第三に、許可官庁が社会・経済的観点を考慮に入れて排出制限の手段を利用し尽くさなかったり、あるいは法定義務の履行までの（しばしば違法な）期間を認容する。あるいは、汚染除去が経済的・技術的にみて可能だと見込まれる場合や差し迫った危険防止のためにのみ命令を発することである。そして第四には、監督・統制活動は事前予防的にはほとんど行われていないことである。マインツらはこれらの原因として、一方で人的・技術的・情動的な資源の乏しさを挙げる。他方で彼女らは、分化した執行システムの組織（許可などの法的決定権限が技術的な専門的知識を持つ官庁には与えられていないこと）や行政内部におけるインミッション保護担当部局の地位の低さが、効果的な法執行を困難にしている要素であることを指摘した（Mayntz u.a. [1978: 31ff.]）。

また② 水管理法に対しては、第一に、官庁（水利署）自身による監督が法定されているところでは人員不足であった点である。それが法定されていないところでは——水質汚濁の程度は判定困難であるため——差し迫った危険及び障害

められた『環境政策の執行問題』（Mayntz u. a. [1978]. 関連して、参照 Mayntz und J. Huicke [1978]）である。⁷

（二）マインツほか『環境政策の執行問題』

一 『環境政策の執行問題』は、既に紹介したマインツのインプリメンテーションに関する論文（Mayntz [1977]）を理論的支柱とし、インミシオン保護（Immissionschutz）——（通称）連邦インミシオン保護法（Bundesimmissionschutzgesetz, 1974）——と水域保護（Gewässerschutz）——水管理法第三次法（Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung der 3. Nov., 1974）——という二つの典型的な規制行政領域を対象とする、ドイツで初の法執行に関する実証研究である（調査時期は一九七五年～七七年⁸）。その目的は、SRUからの委託研究故、環境法の執行に際して生じる諸障害を診断・説明し、SRUによる改革提言に寄与することに絞られていた。また、直接の調査対象としては、調査の技術的・時間的制約により、行政機関（執行に直接携わる官庁のみならず、これを統制・監督する上級官庁をも含む）に限定されている⁹。調査の観点としては、以下のように区分されていた。すなわち、

（a）執行過程の様々な部門の行為主体システムに関わるもの

- ① 直接執行に関わる官庁の諸特徴、とりわけその人員・組織・技術的補助手段及び彼らによる任務の理解
- ② 実施構造の諸特徴、とりわけ垂直的及び水平的権限配分
- ③ 執行機関と制御・監督機能を持つ上級官庁との関係
- ④ 執行機関と規範名宛人その他実施過程に関わる行為主体及び市民との関係

二 RSUは同年の一月二十八日に設置され、環境保護に関わる主要な領域の専門家二人から構成されていた(任期は三年)。RSUにはかなりの独立性が保障されており、自らの判断によって研究調査対象を選別し、環境問題全般に及ぶあるいは個別の環境保護領域に関する鑑定書を作成することを主たる任務としていた。その成果の一つである七四年の『環境鑑定書(Umweltgutachten)』においてRSUは、以下述べるようにかの「執行の欠缺」に言及している。

「多くの法学者と同様に本審議会は、環境保護法がかなりの執行の欠缺に苛まれていると考えている。……執行の欠缺の程度については明確に確定されてはいない。……環境保護の様々な個別領域における執行の欠缺の詳細や程度はもちろんのこと、その原因・理由及び執行の欠缺を除去する可能性も未だ調査されていない。いわんや、学問的に解明されてはいない。……執行の欠缺の原因を国家及び自治体の官庁に求めざるを得ない限りにおいて、「法令の執行が」行政科学的な(verwaltungswissenschaftlich)研究を必要とする重要な領域であることが明らかになる」(なお、括弧内筆者)。

このような調査結果が公表され「執行の欠缺」というキーワードが人口に膾炙するや否や、環境法の執行に携わる連邦及びラントの諸官庁に対して世論からの批判が噴出した。しかし、その批判は、場合によっては——つまり首尾よく執行されればそれで問題はないとする誤った認識が広まっていたために——行政実務の側からすれば理不尽だとも感じられた。そのためRSUは、一九七四年冬から七五年にかけて環境保護における執行の欠缺についての問題分析を行い、社会科学的研究プログラムのための提言をおこなった(Maynz [1975])。この提言では、環境保護の主要な規制領域(例えば、水、大気、ごみ処理など)にはかなり重大な、したがって調査の要ある執行の欠缺が存在し、かつそれには数多くの原因があることが指摘された。これと同時に、さまざまな環境保護領域に存する執行の欠缺の程度と範囲を体系的に研究する、包括的な研究プログラムが必要であることも示された。その研究成果の一部が、マインツを座長として纏

半以降）にかけての彼女のフレーム・オブ・レファレンスにどのような変化を惹起したのかを提示しよう（＝第三章）。なお、以下の叙述にあたって、既に述べたほかに幾つかの限定を行っていることは、前稿と変わるところがない。したがって、本稿の段階では、マインツ行政社会学に対する総合的な評価・判断や、これに基づく日本行政学への示唆の析出は、その「成熟期」を分析の俎上に載せる続稿に譲ることにする。

第一章 「発展期」マインツ行政社会学の背景

（一）西独環境政策概観⁴

一 連邦政府は、一九六〇年代末より環境問題を内政の最重要課題の一つに掲げ、連邦レベルで環境保護に積極的に取り組むことを宣言した（一九六九年一〇月二八日の政府声明）。翌年の九月一七日には政府の「緊急プログラム（Sofortprogramm）」が発表され、大気汚染・騒音防止・水質保全・ごみ処理・化学物質使用・自然保護・景観保全の領域について具体的な措置が示された。またそこでは、連邦に環境保護に関する権限を与えるための基本法の改正案も提示されている。さらに政府は、七一年九月二九日に「環境プログラム（Umweltprogramm）」を策定するに至った⁵。これがその後のドイツ環境政策の礎石をなす。むろん、これらの目標が実現される前提として、あらゆる環境問題が体系的に研究される必要がある。そこで連邦政府は、環境保護問題についての自らの決定を学問的観点から検討させるため、「環境問題に関する専門家審議会（Rat von Sachverständigen für Umweltfragen）」の設置を決定したのであった。

行政社会学における「行政と社会との関係」の捉え方に主として着目しつつ、インプリメンテーション論に代表される「発展期」における行政研究の成果を検討するものである。

二 当時のマインツの問題意識から推察すれば、環境保護政策は、社会環境に対して積極的に働きかけその変動を促すという意味で、まさに「能動的政策 (aktive Politik / active policy)」の典型例である³⁾。したがって、その不完全な執行に彼女が学問的関心を払うことは至極当然の帰結であった。その意味で「発展期」におけるマインツ行政社会学研究の問題意識は、「黎明期」のその延長線上にあるといつてよい。ただ、「発展期」においては、「能動的政策」を開発しうる政府・行政組織のありよう（すなわち行政の「内部」）に焦点が合わせられているのではない。行政が政策を社会に対してアウトプットする際の接平面^{インタフェイス}に着目する点に、「黎明期」との相違を見出だすことができる。いわば、「制御 (Steuerung) の試みと社会独自の動態性との間の相互作用 (Wechselspiel)」(Mayntz [1985b: 37]) の分析に行政研究上の意義を見出だしつつあった点に、「発展期」の特質がある。したがって、そこに我々は「黎明期」とのはっきりとした分水嶺を認めることができるのである。

三 本稿では、まず、RSUが設置されてからマインツらの調査研究が世に問われるまでのドイツ環境政策の経緯を辿る。そして、いかなる社会環境の中で彼女が一連のインプリメンテーション研究に携わっていたのかを、『環境政策の執行問題』などの著作を手がかりに考察する（Ⅱ第一章）。次に、委託研究の成果を基礎にして、彼女がインプリメンテーション研究に関するいかなる一般理論を構想していたかをフォローする（Ⅱ第二章）。これを踏まえて、彼女のインプリメンテーション理論の有する特質及び問題点を抽出する。そして、それが「発展期」から「成熟期」（一九八〇年後

はじめに

一 都市補助金プログラムの政策実施過程を取り上げた一冊の書物が大西洋の向こう側で大反響を呼びつつあったところ、西ドイツSPD⇨FDP政権では、環境政策に代表される改革プログラムがうまく進行しないという問題に苛まれていた。その一例を挙げれば、ボーデン湖の水質改善を目的として策定された補助金プログラムが、その実施過程では汚水の浄化に寄与するどころか市町村の運河掘削に利用されていたのである。

ドイツで「執行の欠缺（Vollzugsdefizit）」と総称される問題の顕在化は、インプリメンテーション（Implementation）という新しい問題領域への取組みを、当時の政治・行政実務のみならず行政学にも要請するものとなった。この問題にドイツにおいていち早く着手したのが、レナーテ・マインツ（R. Mayntz・一九二九年～、一九九四年までマックス・プランク社会研究所（Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung）所長）である。専門雑誌『行政』の一九七七年第一号に彼女が寄せた論稿「政治的プログラムのインプリメンテーション：新たな研究領域についての理論的考察」（Mayntz [1977]）及び「環境問題に関する専門家審議会（Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, RSU）」による委託研究『環境政策の執行問題』（Mayntz u.a. [1978]・そのうちマインツは第一部の総論部分を担当）をもって、ドイツにおけるインプリメンテーション研究の嚆矢とする。実は、ドイツでは、日本に比して四、五年早く政策実施過程に学問的関心が向けられていたのである。これ以降も彼女は精力的にインプリメンテーション研究に取り組むこととなり（例えば、Mayntz [1978]；[1979a]；[1979b]；[1980a]；[1983a]；[1984]）¹一九七〇年代後半から八〇年代前半——筆者はこの時期をドイツ行政社会学の「発展期」²と位置づけている——におけるマインツ行政社会学（Verwaltungssoziologie）の一大特徴をなしている。そこで本稿は、その「黎明期」（一九七〇年前半）を取り上げた前稿（本誌二巻二号）に引き続き、マインツ

ボンでの大きな期待が

どうしてケルンで打ち砕かれたのか、

あるいは連邦の施策が首尾よく行われるのが

どうして驚きなのか？

——マインツ行政社会学の「発展期」——

目次

はじめに

第一章 「発展期」マインツ行政社会学の背景

第二章 マインツのインプリメンテーション理論

第三章 マインツ理論の検討

結びに代えて

原田 久