

- Mayntz [1989]: Programmentwicklung in der staatlichen Verwaltung, in: N. Szyperski (Hrsg.), *Handwörterbuch der Planung*, Sp. 1658-1664.
- Mayntz et al. [1990]: American and German federal executives, *International Social Science Journal* 123, pp. 3-18.
- B. Marin & Mayntz (eds.) [1991]: *Policy Networks*.
- Mayntz [1993]: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héretier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (PVS-Sonderheft 24), S. 39-56.
- Mayntz [1994]: *Deutsche Forschung im Einigungsprozess*.
- U. Gerhardt et al. [1994]: Werkgeschichtliche Renate Mayntz, in: H. -U. Derlien et al. (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse* (Festschrift für Renate Mayntz), S. 13-55.

- Mayntz [1979]: Public bureaucracies and policy implementation, *International Social Science Journal* 31, pp. 633-645.
- Mayntz (Hrsg.) [1980a]: *Implementation politischer Programme I*.
- Mayntz [1980b]: *Gesetzgebung und Bürokratisierung*.
- Mayntz [1980c]: Executive leadership in Germany, in: R. Rose & E. N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, pp. 139-170.
- Mayntz (Hrsg.) [1981]: *Kommunale Wirtschaftsförderung*.
- Mayntz [1982]: Programmverarbeitung durch das politisch — administrative System, in: J. J. Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (PVS-Sonderheft 13), S. 74-89.
- Mayntz et al. [1982]: *Regulative Politik und politisch — administrative Kultur* (Forschungsbericht · 米野).
- Mayntz (Hrsg.) [1983a]: *Implementation politischer Programme II*.
- Mayntz [1983b]: Politisierung der Bürokratie, in: H. H. Hartwich (Hrsg.), *Gesellschaftliche Probleme als Anstoss und Folge von Politik*, S. 475-486.
- Mayntz [1984a]: German Federal Bureaucrats: A Functional Elite between Politics and Administration, in: E. N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy-Making*, pp. 174-205.
- Mayntz [1984b]: The Higher Civil Service of the Federal Republic of Germany, in: Bruce L. R. Smith (ed.), *The Higher Civil Service in Europe and Canada*, pp. 55-68.
- Mayntz [1985]: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl. (＝ 中野寛光監修・縣公一郎訳『行政の機能と構造 — 行政社会学 —』(成文堂 一九八六年))
- H. -U. Dehnen und Mayntz [1988]: *Comparative Elite Study II: Einstellungen der politisch — administrativen Elite des Bundes 1987*.
- Mayntz & T. P. Hughes (eds.) [1988]: *The Development of Large Technical Systems*.
- Mayntz [1988]: Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei Gesetzgebung, in: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtspolitik* 13, S. 130-150.
- Mayntz u. a. [1988]: *Differenzierung und Verselbstständigung*.
- Mayntz & H. -U. Dehnen [1989]: Party Patronage and Politicization of the German Administrative Elite 1970-1987, *Governance* 2, pp. 384-404.

— R. Mayntz 文献目録 — (本稿作成にあたり引用したものを掲げた)

- Mayntz [1963]: *Soziologie der Organisation*.
- Mayntz [1964]: The study of organization, *Current Sociology*, pp. 95-127.
- Mayntz [1969]: Soziologie der Organisation, in: R. König (Hrsg.), *Handbuch der Empirischer Sozialforschung Bd.2*, S. 444-467.
- Mayntz (Hrsg.) [1971]: *Bürokratische Organisation*, 2. Aufl.
- Mayntz und F. W. Scharpf [1972]: Probleme der Programmentwicklung der Ministerialorganisation auf Bundesebene, in: *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder* (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 52), S. 37-52.
- Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.) [1973a]: *Planungsorganisation*.
- Mayntz und Scharpf [1973b]: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, S. 115-145.
- Mayntz und Scharpf [1973c]: Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, S. 201-221.
- Mayntz [1973]: Die Funktionen des Beförderungssystem im öffentlichen Dienst, *DÖV* 1973, S. 149-153.
- N. Luhmann und Mayntz [1973]: *Personal im öffentlichen Dienst*.
- Mayntz & F. W. Scharpf [1975]: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (参照 真田義博「韓誌」巻五に於ける研究一九号(一九八二年)六七頁以下).
- Mayntz [1976a]: Staat und politische Organisation, in: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, S. 327-346.
- Mayntz [1976b]: Verwaltungssoziologie, in: W. Bierfelder (Hrsg.), *Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes*, S. 1744-1751.
- Mayntz [1976c]: Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy-Making, in: G. Hofstede & M. S. Kassem (eds.), *European Contributions to Organization Theory*, pp. 114-125.
- Mayntz [1977]: Sociology, Value Freedom, and the Problems of Political Counseling, in: C. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, pp. 55-65.
- Mayntz u. a. [1978]: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*.
- Mayntz [1978]: Zur Nichtbeteiligung der Wissenschaft bei der Implementation von Reformen, in: C. Böhret (Hrsg.), *Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft*, S. 45-51.

F. W. Scharpf [1973b: 145]) 組織的・手続的な改革の実効性は人事政策によっても左右される。ただ、就任前の職業訓練・採用・昇進についての公勤務員制度に多くの問題を抱えつつも、政策形成への積極的関与についての当時の連邦行政官僚の態度はむしろ好意的であった。そのため、「能動的政策」との関連では、人事制度を巡る論点は二次的なものであったように思われる。参照、Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 49, 62]。当時、ドイツの連邦官僚が、その従来の古典的イメージから脱却して——党派的 (partisan) ではなく政策志向 (policy-oriented) あるならばプログラム志向 (program-oriented) という意味での——機能的政治化を遂げたことが、マインツの七〇年代以降の一連の調査研究で裏付けられている。参照、N. Luhmann und Mayntz [1973: 352]; Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 57ff.]; Mayntz [1983b: 482f.]; [1984a: 201]; [1984b: 67]; H. -U. Derlien und Mayntz [1988: 14]; Mayntz & H. -U. Derlien [1989: 393f., 401]。

⑩ マインツ＝シャルプフは「能動的政策」あるいは「受動的政策」という場合の「政策」概念について何ら触れるところがない。マインツ自身としては、「政策」概念は先に述べた(本節二(一))プログラム概念と同義に用いている。参照、Mayntz [1988: 148 (Anm. 1)]; [1989: 1658f.]. 日本行政学における政策概念については、参照、大森彌「政策」日本政治学会編『年報政治学一九七九年・政治学の基礎概念』(岩波書店、一九八一年)一三〇頁、森田・前掲書註一七九頁以下、西尾・前掲書註二〇八頁以下。

⑪ ローウィーの所説に関する邦語文献として、大嶽秀夫『政策過程』(東京大学出版会、一九九〇年)二二頁以下、大河原伸夫「政策と政策類型——T・ローウィーの政策類型論を手がかりとして——」九大教養部社会科学論集第二六集(一九八六年)一頁以下、山口・前掲書註二二八頁以下、同「政策の類型」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学五・業務の執行』(一九九四年、有斐閣)七頁以下が、その理論的変容及び限界を含めて論じている。また、ローウィー以降の政策類型論については、参照、(財)行政管理研究センター調査研究部編・前掲註⑧九四頁以下。

⑫ 山口・前掲書註五三三頁以下、同・前掲註二二七頁以下。

⑬ Derlien (Anm. 78), S. 76.

⑭ この点を正確に指摘し、従来の「総合調整」論を批判する最近の邦語文献として、参照、牧原出『協議』の研究(一)〜(二・続)——官僚制における水平的調整の分析——「国家学会雑誌一〇七巻一・二号〜一〇八巻三・四号(一九九四〜九五五年)、同『総合調整』という行政の『諺』」創文三五四号〜三五五号(一九九四年)。

〔88〕 なお、マインツは、「能動的政策」があくまで国家（連邦）レベルに妥当するものであり、自治体レベルの政策記述には適していないと述べている。参照、Mayntz [1981: 11].

〔89〕 彼女らが言及しているものとしては、以下の四つである。すなわち、①基本権や連邦制など憲法上の制約、あるいはEU統合による限界など「形式的・政治的な諸制約」、②現在の資本主義体制を背景として様々にかつ複雑に規律された実定法規という「形式的・経済的な諸制約」、③現実の経済成長などの「実質的・経済的な諸制約」、④ドイツにおいては連立政権が常態であり、議会は原則として四年ごとに改選であることなどの「実質的・政治的な諸制約」である。参照、Mayntz und F. W. Scharpf [1973b: 117ff.]. なおこの点については、W. Bruder, *Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1981, S. 13 にこれら上記の諸制約をまとめた図が掲載されている。

〔90〕 参照、大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会、一九八七年）三二頁以下、同『自治行政と住民の『元氣』（良書普及会、一九九〇年）一五〇頁以下。

〔91〕 Becker (Ann. 25), S. 668 にはこれら諸点をまとめた図が掲載されている。

〔92〕 参照、F. W. Scharpf, *Komplexität als Schranke der politischen Planung*, in: ders. (Ann. 65), S. 86; Mayntz und F. W. Scharpf [1973b: 135ff.].

〔93〕 参照、西尾勝「組織と行政」同・前掲書註⑫『行政学の基礎概念』八六頁、九七頁、森田朗「行政組織の編成過程に関する一考察——アメリカ環境保護庁の設立過程を例として——」日本行政学会編『年報行政研究二二・公務員制度の動向』（ぎょうせい、一九八七年）一七七頁以下。

〔94〕 組織の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——」（財）行政管理研究センター・前掲註⑧『組織と政策（I）』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。

〔95〕 森田・前掲註⑧一七八頁。

〔96〕 参照、Mayntz [1976a: 328]; [1980a: 236]; H. Wollmann, *Implementationsforschung: eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?*, in: ders. (Hrsg.), *Politik in der Dichtigkeit der Bürokratie*, 1980, S. 17.

〔97〕 Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 100-105]; Mayntz [1976c: 121-124]; [1985: 193f.]. = マインツ [1986: 185f.].

〔98〕 マーチニオルセン（遠田雄志訳）『やわらかな制度——あいまい理論からの提言』（日刊工業新聞社、一九九四年）一一八頁以下。

〔99〕 以下では取り上げないが、重要な問題として人事の問題がある。マインツ・シャルプフが適確に指摘するように（Mayntz und

- (76) 間田・前掲註³⁹「西ドイツにおける連邦政府・行政の改革（I）」一一九頁以下。
- (77) D. Seiler, Planung in Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: König et al. (Anm. 41), S. 246f.; BT-Drucks. 7/2887, S. 82.
- (78) H.-U. Derlien, Ursachen und Erfolg von Strukturformen im Bereich der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beratung, in: C. Böhrer (Hrsg.), *Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft*, 1978, S. 71 (Anm. 19).
- (79) 今村都南雄「官僚制問題への分析視角」内山秀夫ほか編『講座政治学Ⅲ・政治過程』（三嶺書房、一九八六年）一四四頁。
- (80) この一節にはPRVRからの委託調査を基礎とするマインツ＝シャルプの論文が引用されている（Mayntz und F. W. Scharpf [1973b]; [1973c]）。したがって、ここにいう「政策に関するある研究」とは一連のPRVRからの委託研究であり、また「規範的な構想」とは彼女らが提唱する「能動的的政策」である。
- (81) ヴォルマン・前掲註²⁹二五八頁。
- (82) 例えば、参照 Scharpf (Anm. 65), S. 9ff.
- (83) 後述する「対話モデル」が展開されている Mayntz [1976c]では、Mayntz & F. W. Scharpf [1975]などの実証研究をもとに「組織一般の意思決定過程の理論的再構成」（傍点筆者）が試みられている。同様の姿勢が窺われるものとして、参照 Mayntz [1985: 82ff.] = マインツ [1986: 85ff.]
- (84) Pütner (Anm. 42), S. 274.
- (85) 大森彌「序論」総務庁長官官房総務課編『組織と政策——行政体系の編成と管理——（I）』（財）行政管理研究センター、一九八六年）一頁。
- (86) 参照、総務庁長官官房総務課・総務庁長官官房企画課編『組織と政策——行政体系の編成と管理——（I）』（財）行政管理研究センター、一九八六年〜一九九一年）。これらの業績の他に、政策理論と組織理論との関係を論じる重要な邦語文献として、参照、今村都南雄「政策決定理論と組織理論の交錯——組織的決定理論を中心として——」日本政治学会編『年報政治学一九八三年・政策科学と政治学』（岩波書店、一九八四年）八九頁以下、廣瀬・前掲書註⁸一八頁以下、（財）行政管理研究センター調査研究部編『政策研究のフロンティア』（財）行政管理研究センター、一九八八年）一二九頁以下、西尾隆『日本森林行政史の研究——環境保全の源流——』（東京大学出版会、一九八八年）。
- (87) Becker (Anm. 25), S. 634 においても、プログラムを開発する (programmierend) ないしは計画を開発する (planend) 行政は、下位官庁を持たない本省行政では、業務全体の三分の一強を占めるといふ指摘がある。

係研究の動向」季刊行政管理研究三〇号（一九八五年）七三頁以下。

(61) このテーマを取り上げた邦語文献として、参照、今里滋「現代アメリカ行政学の展開とその『一体性』の危機（一）〜（二・完）」法政研究五〇巻一号〜二号（一九八三〜八四年）。

(62) Pütner (Anm. 42), S. 83.

(63) Luhmann (Anm. 14), S. 15.

(64) 上記以外の代表的文献では、例えば、Becker (Anm. 25), S. 145 がこの立場に同調する。

(65) これに関して、後の政治学的行政学の発展に嚮導的役割を果たしたのが、F. W. Scharpf, *Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft*, in: ders., *Planung als politischer Prozess*, 1973, S. 22 である。行政研究が政治学の確立した一部門であり、行政学を独立した学問として政治学と区分できないうという認識は、現在のドイツ政治学界でも全く変わっていない。参照、W. Jann, *Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung*, K. v. Beyme (Hrsg.), *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland* (PVS-Sonderheft 17), 1986, S. 210.

(66) アメリカの場合につき、参照、今里・前掲註(5)三三三頁。

(67) Luhmann (Anm. 14), S. 63ff.

(68) Scharpf (Anm. 65), S. 9.

(69) Luhmann (Anm. 14), S. 65.

(70) M. Lepper, *Das Ende eines Experiments: Zur Auflösung der Projektgruppe Regierung- und Verwaltungsreform, Die Verwaltung* 1976, S. 478.

(71) これは、ドイツ行政学における行政「改革」概念を巡る議論には立ち入らぬ。参照、Becker (Anm. 25), S. 897ff.; W. Brohm, *Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen, Die Verwaltung* 1988, S. 1ff.

(72) BT-Drucks. 7/2887, S. 4.

(73) 参照、間田・前掲註(9)「西ドイツにおける連邦政府・行政の改革（一）」一一一頁以下。

(74) 内閣協議会の具体的協議内容については、参照、BT-Drucks. 7/2887, S. 26. 邦語文献では、参照、間田・前掲註(9)「西ドイツにおける連邦政府・行政の改革（一）」一一六頁以下。

(75) その人的構成については、参照、BT-Drucks. 7/2887, S. 30f.; H. Schatz, *Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene*, in: Mayntz und F. W. Scharpf [1973a: 31 (Anm.50)].

改訂は字句の訂正と統計資料の差し替えにとどめられている。よって、ここで検討する「体系」とは、本稿の分類でいえば、さしあたり「黎明期」から「発展期」にかけてのそれであると理解されたい。

[51] 等しく行政社会学という用語を用いる H. -U. Derlien, *Verwaltungssoziologie*, in: Mutius (Anm. 27), S. 793ff. も明確な形でこれを定義している。

[52] 片岡・前掲註16)二四〇頁。

[53] N. Luhmann, *DÖV* 1978, S. 818; R. Wahl, *Die Verwaltung* 1980, S. 515ff.; H. König, *DVBl.* 1985, S. 136; W. Seibel, *Staatslehre und Verwaltungswissenschaft*, in: Th. Ellwein u. a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 2 (1988), S. 415ff.; G. Püttner, *NWZ* 1983, S. 25.

[54] H. Lecheler, *AöR* 105 (1980), S. 489. なお、傍点筆者。

[55] Lecheler (Anm. 48), S. 215.

[56] 行政責任についての代表的な邦語文献として、参照、足立忠夫『行政サーピスと責任の基礎理論——「行政改革を考える。中」——』(公職研、一九九〇年)五一頁以下、同『新訂』行政学(日本評論社、一九九二年)二四二頁以下。

[57] 西尾勝『行政学』(有斐閣、一九九三年)三五二頁以下。

[58] W. Thieme, *DVBl.* 1989, S. 171.

[59] それでは、法学的行政学が日本の行政学にとって学ぶべきところが全くないかという点、決してそうではない。それは、別稿(前掲註17)でも指摘したように、ドイツの法学的行政学が行政法学と接点を持ち続けている点である。すなわち、最近の日本行政学会でも取り上げられた「行政学と行政法学との対話」の問題である(具体的には、日本行政学会編『年報行政研究二九・行政学と行政法学の対話』(ぎょうせい、一九九四年)を参照)。日本の場合、行政法学の主たる引照枠組はドイツの行政法学、これに対して行政学の主たる引照枠組はアメリカの行政学であったために、この『対話』がいつそう困難になっている。行政法学がしっかりとした学問的基盤を有する中で、ドイツ行政学が行政法学と『対話』をいかにして試み、成果を挙げてきたかは、類似した状況にある日本行政学にとっても非常に興味深い研究素材を提供するであろう。

[60] ドイツの連邦制は、立法権を主として連邦に、行政権を主としてラントに分担させている。したがって、連邦レベルの本省行政には日本の地方の出先機関のような下位官庁が存在しないのが通例である。ドイツ連邦制については、参照、縣公一郎「西ドイツ行政における連邦とラントの任務配分——西ドイツ連邦主義の新動向——」早大政治経済学雑誌二七六・二七七合併号(一九八四年)一二四頁以下、同「西ドイツの中央・地方関係——行政における政策連携を中心として——」片岡寛光編『国と地方——政府間関係の国際比較——』(早稲田大学出版部、一九八五年)一七七頁以下、村上弘「西ドイツにおける中央地方関

必要がある。七〇年代初頭に設置された「憲法改正調査委員会 (Enquête-Kommission Verfassungsreform)」は、一九七六年に最終報告書を提出している。これについては、参照、栗城壽夫「憲法改正調査委員会の最終報告書」比較法研究四〇号（一九七八年）二〇六頁以下。

(38) BT-Drucks. 7/2887, S. 81.

(39) P R V R の活動報告書は、現在では入手不可能であるため、本稿では、BT-Drucks. 7/2887, Anlage 7 を参照した。なお、同報告書を紹介する文献として、参照、間田穆「西ドイツの行政改革」田口富久治編『主要諸国の行政改革』（勁草書房、一九八二年）、同「西ドイツにおける連邦政府・行政の改革——P R V R の活動（一九六八〜七五年）とその報告書を中心として——（I・未完）」広大総合科学部社会文化研究八卷（一九八二年）一一六頁以下。

(40) そのリストは、BT-Drucks. 7/2887, S. 78f. に掲載されている。

(41) D. Schmanke, *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: K. König et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1981, S. 437; Ch. Wilkes, *Die Reform der Ministerialorganisation*, *VerwArch.* 80 (1989), S. 461.

(42) ドイツの公勤務法制一般については、参照、Thieme (Anm. 4), Rn. 552ff.; G. Pütner, *Verwaltungslehre*, 2. Aufl., S. 180ff. (参照、原田「公法文献研究」法政研究六一巻一号（一九九四年）一六八頁以下）; Hesse / Ellwein (Anm. 32), S. 324f.; Mayntz [1985: 138ff.] = マインツ [1986: 135ff.]. 邦語文献では、参照、塩野宏「西ドイツ公勤務法の改革問題」同『行政組織法の諸問題』（有斐閣、一九九一年）二八四頁以下。

(43) Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, *Bericht der Kommission*, 1973.

(44) 註³⁹⁾にあげた文献のほか、これを指摘するものとして、参照、Becker (Anm. 25), S. 68; J. J. Hesse, *Staat, Politik und Bürokratie — Eine Einführung*, in: ders. (Anm. 36), S. 14.

(45) F. M. Marx, *Stand der Verwaltungswissenschaft*, in: ders. (Anm. 14), S. 46.

(46) Luhmann (Anm. 14), S. 27ff., 35f., 47ff., 58f.

(47) Mutius (Anm. 27), Rn. 16.

(48) H. Lecheler, *Verwaltungslehre*, 1989; Pütner (Anm. 42) など、その典型である。

(49) ヴォルマン・前掲註³⁹⁾二五八頁。なお、同論文の二六〇頁も参照せよ。

(50) 本節で「レナーテ・マインツの行政社会学体系」として取り上げるものは、原則として『行政社会学』（Mayntz [1985] = マインツ [1986]）のそれをさす。『行政社会学』は、初版（一九七八年）以降二回改訂されている（八二年と八五年）が、その

Handbuch für die öffentliche Verwaltung I, 1984, Rn. 14f.; Thieme (Anm. 4), Rn. 55ff.

(28) Marx (Anm. 14).

(29) 例えば、参照 F. Ossenühl, *Die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft*, in: K. G. A. Jeserich et al. (Hrsg.), *Deutsches Verwaltungsgeschichte V*, 1987, S. 1159; Thieme (Anm. 4), Rn. 59; ders., *Die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft*, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, 1983, S. 39; Mayntz [1985: 5f.] = マインツ [1986: 7]. 邦語文献では、参照、クルムート・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『年報行政研究二五・比較行政研究』(ぎょうせい、一九九〇年)二五二頁以下。

(30) 高田敏『社会的法治国の構成』(信山社、一九九三年)一九三頁以下、村上武則「給付行政の諸問題」雄川一郎ほか編『現代行政法体系Ⅰ・現代行政法の諸問題』(有斐閣、一九八三年)八一頁以下。

(31) なお、これら以外にもドイツ行政学の進展を促した原因に、シュパイヤー行政学院(Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)の創設や、ハンブルク大学をはじめとして各大学に行政学講座が設置されたことなど、行政教育制度の確立が挙げられることもある。なるほど、こういった行政学の「制度化」がその自律性に対して与える影響が大きいことは、西尾勝や今里滋の指摘するところである。西尾・前掲註⑫「行政の概念」五二頁、今里「行政学と行政教育—アメリカ行政学における『一体性の危機』の制度的側面(一)—」法政研究五一巻三・四号(一九八五年)六三頁以下。しかし、ドイツでは、行政学は制度的な原因により、大学教育の中で今なお辺境的学問(Randwissenschaft)に陥ると危惧されている(Becker (Anm. 25), S. 147)。そのため本稿では、ドイツにおける行政教育制度の拡充を、上記の三要素と並ぶ理由として掲げなかった。(32) 今日までのドイツの行政改革については、Becker (Anm. 25), S. 261f. 及び J. J. Hesse / Th. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 7. Aufl. Bd. 1, 1992, S. 319ff. に要領よくまとめられている。なお、両文献は、いずれも戦後ドイツの行政改革を時代的にさらに細かく区分するが、本稿もこれらの分類の可能性を否定するわけではない。

(33) Hesse / Ellwein (Anm. 32), S. 320.

(34) 成田頼明『西ドイツの地方制度改革』(良書普及会、一九七四年)八八頁。

(35) R. Koch, *Verwaltungsforschung im Perspektive*, in: ders. (Hrsg.), *Verwaltungsforschung im Perspektive*, 1987, S. 15.

(36) Th. Ellwein, *Verwaltungswissenschaft: Eine Herabildung der Disziplin*, in: J. J. Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (PVS-Sonderheft 13), 1982, S. 38.

(37) これらの改革は、単に行政の改革にとどまらず、憲法(基本法)改正をも射程に入れた大規模な構想であった点に注意する

- ⑭ 日本については、参照、辻清明『行政学概論上巻』(東京大学出版会、一九六六年)、加藤一明ほか著『行政学入門(旧版)』(有斐閣、一九六六年)、吉富重夫『現代行政学』(勁草書房、一九六七年)。ドイツについては、参照、F. M. Marx (Hrsg.), *Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, 1965; N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, 1966; W. Thieme, *Verwaltungslehre*, 1. Aufl., 1967.
- ⑮ 今里滋「さまよえる行政—憲法構造におけるその正統性」手島孝還暦『公法学の開拓線』(法律文化社、一九九三年)三三一頁。
- ⑯ 片岡寛光は、本稿が主たる考察対象とするマイニンツについてこの点を高く評価する。片岡「あとがき」マイニンツ [1986: 239]。
- ⑰ 辻清明「現代行政学の動向と課題」日本行政学会編『年報行政研究一』(勁草書房、一九六二年)七頁。
- ⑱ 以下の記述は、Mayntz [1963: 149]; [1985: Über die Verfasserin]; U. Gerhardt et al. [1994: 15ff.]並びにトインソン [1986: 240]に拠る。
- ⑲ 彼の生涯及び業績については、山口利男「オットー・シュタマー—人と業績—」O・シュタマー編(出口勇蔵監訳)『ヴェーバーと現代社会学(下)』(木鐸社、一九八〇年)三二八頁以下。
- ⑳ 山本鎮雄『西ドイツ社会学の研究』(恒星社厚生閣、一九八六年)一二六頁。
- ㉑ ただし例外的に、Mayntz [1963: 14f.]では行政に対する言及が見られる。しかし、それはあくまで「目的を追求する(zweckorientiert)社会構成体(Gebilde)」(Mayntz [1963: 7])である組織(Organisation)のヴァリエーションとして関心が向けられたにとどまる。
- ㉒ 片岡・前掲註4六八頁。なお、括弧内筆者。
- ㉓ マックス・プランク社会研究所については、参照、F. W. Scharpf, *Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Köln, in: Th. Ellwein u. a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 2* (1988), S. 331ff.; U. Gerhardt et al. [1994: 35f.]。
- ㉔ 彼女が編著者として関与したマックス・プランク社会研究所の成果(マックス・プランク研究叢書)として、例えば、Mayntz u. a. [1988]; Mayntz & T. P. Hughes [1988]; B. Marin & Mayntz [1991]; Mayntz [1994]がある。
- ㉕ B. Becker, *Öffentliche Verwaltung*, 1989, S. 147.
- ㉖ E. Forsthoft, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, 1959, S. 63. 本書の紹介として、参照、塩野宏「紹介・ヘルムスト・フォルストホフ『給付国家の法律問題』」同『公法と私法』(有斐閣、一九八九年)二九二頁以下。
- ㉗ この時期のドイツ行政学については、参照、A. v. Mutius, *Einführung in die Verwaltungslehre*, in: ders. (Hrsg.),

註

- ① 「アメリカ行政学の圧倒的影響」というテーゼの当否は、ここでは立ち入らない。日本行政学会編『年報行政研究一七・行政学の現状と課題』（ぎょうせい、一九八三年）に収められた西尾勝、村松岐夫及び今村都南雄の各論稿を参照せよ。西尾「日本の行政研究——私の認識と設計——」同書二三頁以下、村松「行政学の課題と展望」同書四三頁以下、今村「アメリカ行政学の受けとめ方」同書九九頁以下。
- ② 蠟山政道『行政学講義序論』（日本評論社、一九五〇年）、長浜政壽『行政学序説』（有斐閣、一九五九年）、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）〜（二・未完）『国家学会雑誌五七巻一〇〜一二号（一九四三年）】。
- ③ 村松岐夫編『新版行政学講義』（青林書院、一九八五年）二六頁（水口憲人執筆）。
- ④ 参照 W. Thieme, *Verwaltungslehre*, 4. Aufl., 1984, Rn. 59. これを指摘する邦語文献として、参照、片岡寛光「行政学の現状と課題——諸外国の動向と行政理論の試み——」『日本行政学会編・前掲書註上六六七頁】。
- ⑤ 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』（岩波書店、一九八七年）、真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社、一九九四年）。
- ⑥ 北山俊哉「日本における産業政策の執行過程——繊維産業と鉄鋼業——」（一）〜（二・完）『法学論叢一一七巻五号〜一一八巻二号（一九八五年）】。
- ⑦ 森田朗『許認可行政と官僚制』（岩波書店、一九八八年）。
- ⑧ 廣瀬克哉『官僚と軍人』（岩波書店、一九八九年）。
- ⑨ 田辺国昭「生活保護政策の構造——公的扶助行政における組織次元の分析——」（一）〜（三・完）『国家学会雑誌一〇〇巻一・二号〜一〇一巻九・一〇号（一九八七〜八八年）】。
- ⑩ 橋本信之「行政機関と政策転換——高度経済成長期における農業政策（一）〜（四・完）』関西学院大法と政治三二巻一号〜三三巻一号（一九八一〜八二年）】。
- ⑪ この点を指摘するものとして、村松岐夫「行政学理論…戦後の展開」『自治研究六七巻三号（一九九一年）二〇頁】。
- ⑫ 西尾勝「行政の概念」同『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九九〇年）三頁。この点については、さらに参照、井手嘉憲・西尾勝・村松岐夫「行政学を考える」『自治研究五三巻二号（一九七七年）四六頁以下（村松発言）】。
- ⑬ 参照、山口二郎「政治・行政のインターフェイスの諸相と統治機構」『日本行政学会編『年報行政研究二七・統治機構の諸相』（ぎょうせい、一九九二年）一頁及び五頁。ドイツの議院内閣制については、参照、片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』（成文堂、一九八二年）一七五頁以下】。

さて、マインツ行政社会学の「発展期」では、彼女がインプリメンテーション研究に精力的に取り組みにつれ、「黎明期」とは対照的に、行政とその環境たる「社会」との関係に目を向ける必要にかられることとなる。その際には、旧来依拠していた構造—機能主義的アプローチに代わる新しいパラダイムの選択がせまられよう。「発展期」マインツの立場を端的に表現すれば、以下のようなになる。「あるプログラムの問題解決能力は、一般的かつ単純に、一定の形式的なプログラムの特徴と関連付けること」「すなわち「能動的政策」を開発する一般的要件を同定すること」では決定されない。それは、常に特定の問題状況との関連付けを必要とするのである」（Mayntz [1982: 78]. なお、括弧内筆者）。無論、行政実務と連動した行政「改革」学たる性格は、「発展期」に彼女が関心を傾注したインプリメンテーション研究のありようにも深い影を落とすことになる。「発展期」以降のマインツ学説については、稿を改め、次号以下で論じることにした。

ち入って取り組む必要がある。ただ、ここで、あらかじめ結論めいたことをいっておけば、彼女は、この後、前述の「組織」と「政策」の理論に関して、明示的にはほとんど修正を施すことなく、別の対象（「発展期」においてはとりわけインプリメンテーション研究）に自らの関心を移してしまったのであった。行政実務からの要請に応じて自らの学問関心を移行・拡大させた結果、「黎明期」で精力的に展開されたマインツの行政組織理論は、あたかも焼き畑の後の荒れ地のごとく、十分に耕されることのないまま放置された。行政実務と連動した行政「改革」学たるマインツ行政社会学の問題点は、ここに顕著である。

おわりに

本稿において、我々は、まず、マインツ行政社会学体系を鳥瞰した上で、「黎明期」におけるマインツの諸業績、とりわけ「能動的政策」概念を梃子とする行政組織改革構想を論じてきた。最後に、「行政と社会との関係」という観点からみた「黎明期」におけるマインツ理論の特徴を抽出し、もって本稿のまとめに代えることにしたい。

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

- ①政治・行政システムによる社会の管理・制御の問題を楽観的に考えていたこと、
- ②その際の研究関心の特徴は、主として行政の組織・人事及びプログラム開発構造などに向けられるなど「内部志向的」であったこと、
- ③そのため、制御される対象たる「社会」の動態性にはさほど関心を払っていないこと。

行われていたという（Mayntz and F. W. Scharpf [1975: 147]）。こういった自然発生的な調整メカニズムを踏まえることのない議論は、決して実現されないのである。

五 上で述べたことと関連してさらにいえば、マインツらの議論では、行政環境Ⅱ社会のありようは非常にモノトーンにかつメガ・トレンドとして描かれるだけにとどまる（参照、Mayntz und F. W. Scharpf [1975: 147]）。「受動的政策」から「能動的政策」への移行を要請する社会の側の動態性が不問に付されているのである。しかし、これに関する基礎的な洞察なくしては、社会を管理・制御することなどできないのではなからうか。マインツⅡシャルプフの議論では、一見、政治・行政システムとその環境との関わり合いに着目しているようである。が、実はその照準は変動しつつある社会（のメカニズム）に合わせられてはいない。むしろ、変動した社会（つまり変動した結果としての社会）が所与のものとして前提に置かれているのである。この点は、彼女らの採用する構造—機能主義（第一章第二節）の欠陥でもあろう。マインツは、早くから組織社会学の今後のあるべき方向として、組織現象を社会全体のレベルと体系的に関連づけることを挙げていた（Mayntz [1964: 118]; [1969: 466]; [1971: 34]）。しかし、この問題意識の具体化は、インプリメンテーションを主たる考察対象とした「発展期」以降に持ち越されることになる。

以上が、マインツⅡシャルプフの構想した行政組織改革論に対する批判的検討であった。彼女らの行政組織理論には、いくつかの理論的欠陥が散見されることが確認された。しかし、その問題点の内容以上に筆者が興味を引かれるのは、マインツが、この後、PRVRによる改革の挫折の一端が、自らの提唱した理論にあると自覚し、行政組織理論に関するどのような軌道修正を行ったかである。この問いの究明は、「発展期」以降を主たる考察対象にする際に、改めて立

政策」にプラスになるとは限らない。そこには、どうしても組織原理の矛盾・衝突がもたらされる。両者の政策タイプを、齟齬なく同時に展開しうるような最適の組織形態が選択される必要がある。したがって、組織改革とは、組織の側が、多元的で互いに矛盾しうる規準に照らして幾つかのオプションの中から一つを意図的に選択する「戦略的決定」¹⁰⁴にならざるをえない。マインツらも、本邦行政の改革の際にはこのような行政の「多機能性(Multifunktionalität)」(Mayntz und F. W. Scharpf [1973b: 130])を考慮に入れる必要があると述べるが、すでに示した改革案では必ずしもその考慮の跡が窺われない。

四 第三に、具体的な組織レベルの改革案についてである。すでに述べた各部の協調の形態では、とりわけ省際間の水平的調整を「ネガティブ調整」から「ポジティブ調整」に移行させる際に、プロジェクト・グループの活動に期待が寄せられている。しかし、現代にあつては、調整されるべき各々の政策分析が複雑さを極め、その克服には膨大な情報収集・処理が必要になる。この作業を、プロジェクト・グループという形態を通じて行うことは、現実には不可能である。そうだとすれば、コンフリクトを残さぬ調整など、およそプロジェクト・グループには到底期待できない(参照、Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 149f.])。皮肉なことに、PRVRという組織形態を通じた一連の政府・行政改革の失敗自体が、これを例証している。この欠陥を執政部の補佐機構の充実を通じた「政治的リーダーシップの強化」によって補おうとする提言にも限界があり、場合によっては逆効果でもある。これらは、日本の行政改革論議における「総合調整」論議の空虚性を想起すれば、理解はたやすいであろう。むしろ、今日の複雑多様な行政にあつて調整の任を果たしうるのは、ひとり高度な技術に関する知識・情報を蓄積した省庁内の組織単位だけだともいっているのである。¹⁰⁵ マインツ・シヤルプの指摘にもあるように、七〇年代においてはすでに数多くの省際委員会が設置され、そこで相互の政策協議が頻繁に

わけではない。こうした点からすれば、従来の政策類型理論と比較対照する形でマインツ＝シャルプフ理論を批判することは、あまり生産的な議論をもたらさない。そのためまずは、「能動的的政策」論自体の検討ではなく、「能動的的政策」の産出という理想的状況を指定して議論を展開するその方法論に焦点を合わせることにしたい。

二 マインツ＝シャルプフの立論は、現在の本省構造はもっぱら「受動的的政策」しかアウトプットできず、政治・行政システムが自らのシステムを維持するには「能動的的政策」を展開しうる組織構造が必要だというものである。そこでは、それぞれ対極的に存する政策概念に対応した組織構成のありかたが、静態的な形で示されるにとどまる。たしかに、彼女らは、「受動的的政策」から「能動的的政策」への移行が試みられる場合には、情報処理・調整・リソース・コンフリクト規律の必要性が増大するとしてそれぞれを個別に検討している（例えば、Mayntz und F. W. Scharpf [1972: 123ff.]; [1975: chap. 8]）。だが、両者の動態的・連関についての洞察及びそれらに依拠した戦略は、十分に展開されていない。これが、マインツ＝シャルプフの「能動的的政策」→行政組織改革という構想への第一に考えられうる批判である。彼女らは、「我々の見解では、コンフリクト解決能力が低いことが、実際上下ドイツ連邦共和国の能動的的政策形成にとって主要な制約だ」（Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 166]）と述べるだけで、それ以上の具体的指針は説得力を持って提示されていない。

三 第二の批判は、環境と一対一対応であるべき行政組織が語られるために、行政組織の「多機能性」が彼女らの改革案に十分反映されていない点である。行政組織が日常的に抱える膨大な業務の大半は、「能動的的政策」よりはむしろ「受動的的政策」に属する。つまり、行政組織は膨大な「受動的的政策」を処理しつつ、同時に社会環境に積極的に働きかける政策Ⅱ「能動的的政策」を展開しなければならない。「能動的的政策」にとっては好ましい組織形態は、必ずしも「受動的

第三節 マインツ理論の検討

マインツ＝シャルプフの構想した行政組織改革案は、「能動的政策」というメタ政策レベルからはじまり、既存の課というミクロレベルにまで精緻に分節されるものである。しかしここでは、改革案のすべてを逐一検討するのではなく、本稿の論旨に沿う限りで彼女らの理論的エッセンスだけを抽出し、その問題点を浮き彫りにする。⁹⁸ そのためには、彼女らの議論の出発点に据えられた「能動的政策」から取り上げることが適切であろう。

一 彼女らが提唱する「能動的政策」と「受動的政策」という政策類型は、恐らく独自に構想されたものである。⁹⁹ この政策の二分類は、有名なローウィー(T. J. Lowi)による「分配的(distributive)政策」・「規制的(regulatory)政策」・「再配分的(redistributive)政策」の三区分別¹⁰⁰とも異なる。政策の具体性と政策の総合志向性・個別志向性とをかけ合わせた政策類型を展開する山口二郎のモデル¹⁰¹なども異なる。それは政策の内容による分類でもなければ、政策の社会に対する働きかけの態様でもない、独自のシステム論的発想からの類型区分なのである。

ただ注意すべきは、この類型が、政策それ自体、あるいは政策過程分析のために考案されたというよりは、むしろ第二節(二)で述べた行政組織改革のための梃子の役割を果たすに過ぎない点である。「能動的政策」の理論は、社会環境の変動に対して自律的で能動的な政策のアウトプットを可能にする政治・行政システム内部の組織編成はいかにあるべきか、という一点に向けられている。したがって、従来のローウィーに代表される政策類型についての諸論とは異なる地平に関心が向けられているのである。彼女らによって区分された「能動的政策」・「受動的政策」の二概念はあくまで組織構想のための補助的なものである。現実に存するあらゆる政策を有意義に分類しようと彼女らが意図していた

ない「無言の部分はあるにせよ一種の継続的対話」（Mayntz [1985: 193]＝マインツ [1986: 185]）だと定式化したのである（政策決定に関する「対話モデル（dialogue model）」⁹⁷）。この一連の作業によって、従来の行政学とは異なる実証的行政学派がドイツにもたらされたことは、既述の通りである。

六 だが残念ながら、現実の政治・行政実務におけるこのような改革案の実現には、さまざまな困難が立ちはだかった。結局、マインツ＝シャルプフの影響を受けたPRVRの第三次報告書の改革案は、一部を除いて日の目を見ることのないままに終わった。ここでは、その原因のうち三点を指摘しておこう。その第一は、PRVRという（権力的基盤もない）チーム組織を通じた組織改革の遂行に無理があったという組織的・手続的問題である。第二に、オイルショックなどその後の内外の経済状況の変化により、長期的な問題処理よりは、まず短期的なそれに目を向けざるを得なくなったという社会環境側の要請があったことである。第三には、改革の実施に際しての行政官僚の抵抗や省庁間に生まれるコンフリクトを過小評価していたことである。PRVRに協力した研究者が、実務を理解せぬままに諸提言を行ったため、いわば学と実務との齟齬が生じてしまったことも原因の一つであろう。これらの点を勘案すると、六〇年代末から本格的に始まったドイツの政府・行政の組織改革も、マーチ（J. G. March）＝オルセン（J. P. Olsen）のいう「ゴミ箱としての組織再編」⁹⁸の例にもれなかったといえることができる。

最終的に彼女らが辿り着いた結論とは、以下のようなものであった。すなわち、ドイツにおいて能動的政策形成能力を自己変革する現実的な可能性があるとすれば、「さまざまな官僚レベルや政治レベルにおいて、異なるイデオロギー志向を持ち相対立する利害関係を持つ意思決定者の中に、ゆっくりとかつ地道に政治的な構想（idea）が浸透することである」（Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 173]）。

このように、マインツ＝シャルプフの立論は、連邦の活動システム (action system) が展開すべき「能動的政策」という非常にマクロな次元から始めつつも、行政組織論の中で細かく分節化することに成功している。とりわけ、ドイツ行政組織における政策決定の分権性・漸進性の根源であった基礎的行政組織の問題性を剔抉し、そこを起点として組織改革論を展開した点は、彼女らの最大の功績である。アメリカ行政学や日本行政学では、古典的組織理論の欠陥を指摘し、組織の意思決定ないしは行動など組織の動態面を強調する余り、「編成」理論としての組織理論を十分展開せずしてきた。つまり、「現代の行政学の研究における空白地帯」⁹⁵が生じてしまっているのである。しかし、組織編成の在り方——公式組織の構造——への洞察を欠いた組織の動態分析は不完全にならざるを得ない。これまで組織編成に関する十分な理論展開に取り組んでこなかった日本行政学にとって、マインツらの組織「編成」に関する理論は——いささか図式的かつ素朴だとの批判を免れまいが——非常に新鮮である。

また、上述のような彼らの主張には、(行政)組織の意思決定過程に関する通俗的な理解への批判が込められている。従来のドイツ政治学・行政学はかなり規範的・制度的分析方法に傾斜していた。というのは、ボン基本法がナチス体制に対する反省を背景としつつ民主主義秩序の維持・確立を標榜する結果、民主主義的な政治的意思形成の過程及び制度に研究者の知的関心が向けられたからである。⁹⁶そのために、従来のドイツ政治・行政学は、政治・行政システムの政策決定構造に関しては、執政部からのトップ・ダウンによる合理的意思決定モデルを安易に想定することが多かった。しかし、マインツらの研究はこれが誤りであることを実証した。現実の意思決定過程において、政策のイニシアティブは、通常、専門の課からなされていることを明らかにしたのである。ただ他方で、連邦官僚は、過度に自律化(さらには政治化)することなく、執政部の意向を様々な方法を通じて汲み取り政策に反映させようとする「潜在的で継続的な対話」を繰り返している。したがって、マインツらは、本省行政の意思決定とはトップ・ダウンでもなくボトム・アップでも

マインツ＝シャルプフの構想によれば、QD局は三つのスタッフグループ（Subgruppe）から構成される（第一スタッフグループ…「任務計画及び情報」、第二スタッフグループ…「組織及び人事」、第三スタッフグループ…「予算・財政計画・プログラム評価」）。そして、それぞれのスタッフグループが、プログラム関連の任務に携わるスタッフに加えて、ルーティン的なサービス機能を果たす課から構成されてはどうかと彼女らは提言している。

五 以上を要約すれば、マインツ＝シャルプフの基本的コンセプトは、

① 「能動的的政策」という理念的な政策モデルを議論の出発点に据え、

② これを充足するための幾つかの機能的要件を抽出し、

③ 諸制約の中でこれらの特徴をできる限り実現する構造的要件＝組織改革を三つのレベルで提言する、別の言い方を

すれば、こうした組織改革の実現を妨げる一定の構造的諸条件を抽出する、

というものであった。

彼女らの議論で興味深い点は、彼女らが展開した議論は、いわば組織の〈編成〉に関する理論であり、組織の日常的な〈作動〉を理論化しようとするのではないということである。またそこには、組織とそれが産出する政策の質との間の関係については——明示してはいないものの——組織理論にいう「コンティンジェンシー理論」⁹⁴の影響が窺われる。

四 執政部の組織の強化 (Mayntz und F. W. Scharpf [1973c: 214ff.])

マインツ＝シャルプフによれば、ここで述べる執政組織の強化は、なにもアメリカ的な大統領補佐機構の拡充を念頭に置くものではない。彼女らは、執政組織の強化はあくまで①で述べた、より柔軟で活動能力ある基礎的行政組織を前提としている、とわざわざことわっている。恐らくこのような言動は、すでに述べたPRVRの諸提言が各省の権限や自律性を脅かすものとして受けとられることを慮ったことであろう。それにもかかわらず、まさにこの点の実務からそのまま額面通り受け取られなかった。この点については後に触れることにして、執政組織の強化についての具体的な提言内容に立ち入ってみよう。

マインツ＝シャルプフは、本省で行われるプログラム開発において執政部が今後果たすべき役割として、以下の四種類を指定する。第一には、専門部局で行われるプログラム開発の制御 (Steuerung) の強化である。第二に挙げられているのは、領域横断的なプログラム開発の導入、その制御及び政治的支持である。第三は、プログラム開発活動の制御手段としての組織及び人事機能の積極化である。そして最後に言及されているのが、継続的プログラムを審査する手続の導入、その制御及び政治的支持である。マインツらは、これらの機能を担うスタッフ組織を執政レベルにそれぞれ設けることを提言している。行政組織上の位置付けについては、業務配分計画 (Aufgabenplanung) ・ 組織・人事・財政計画・プログラム評価に携わるスタッフが執政部に帰属する。これにとどまらず、スタッフは横断的な任務及びサービスに携わる局 (Querschnitts- und Dienstleistungstab. 以下ではQD局と略す) にも組織上組み込まれる。彼らはそこで情報収集や制裁を加える機会に関わる。スタッフの長は、次官やそれぞれ関連する専門の局長と共に、大臣を長としプログラム開発活動の制御のために設置されるプログラム委員会 (Programmausschub) において密接に共働する、というものである。

の構成員を期限付きで隣接する課の構成員にせよという提案を行っている（「局レベルでの課のマトリックス構造」）。また、中間レベルの管理機能の充実のためには、局長の下に一人の事務職員とならんで二人の課長クラスの人間から構成される小さなスタッフを設置すべきであると述べている。

三 各部の協働の形態（Mayntz und F. W. Scharpf [1973c: 212f.]）

二で述べた改革を通じて、局を効果的なプログラム開発の行政単位にし、局相互の画定が任務統合という観点から吟味されていけば、局レベルではすでに述べた諸欠陥が克服されることになる。残るのは、業務が一つの局を上回る際に、プログラム開発は分業的であるにもかかわらず「ポジティブ調整（positive Koordination）」——シャルプフによれば、「専門的な情報や内容上の性質を犠牲にすることなく、広く及ぶ問題関連群を一度に解決する、すなわち包括的な解決を可能ならしめる」^⑧調整をさす——が果たして（そしていかにして）実現可能かという問題である。

この問いに対し彼女は、プロジェクト・グループの存在を前提に三段階の改革案を展開する。第一に、プロジェクト・グループがまず分析レベルでできる限りのプログラムの選択肢を抽出し、その構成員が各局・課の政策領域におけるその実現要件を検討し、その効果を評価できるようにする。第二に、最終的決定段階では政治的観点が介在せざるを得ないために、プロジェクト・グループを人的及び制度的に政治的決定レベルに関与させるようにする。そして第三に、実施段階で完成したプログラムが各部署の意向に沿わない場合には、本来の部署に戻ったプロジェクト・グループの構成員がそこでのプログラム開発に責任を持つようにする。あるいはプロジェクト・グループの長を執政部のもとに置かれた調整受託官（Koordinationsbeauftragte）に任じて、その職務に当たらせることが考えられると述べている。

報処理能力にかなりの限界が生じる。次に、人員移動がフレキシブルではないために、いざという時に余剰のマンパワーを動員できない。この結果として、課の構成員を所管横断的な作業グループやプロジェクト・グループに派遣することが困難であったり、視野狭窄により所管横断的な任務に対して尻込みする。逆に、他の部局からそのような業務引き受けが申し出られた場合には、これを拒絶する傾向にある。

そのため、マインツィシャルプフは、まず第一に、マトリックス的配置をとる現在の課を統合してより大きな基礎的行政単位（五〜八人）を創設する必要があると提言している。いわば、「小部屋主義」の「大部屋主義」化を図ろうとするものである。ただし、課の規模拡張だけでは有効ではなく、これと密接に関連して内部組織や作業態様の大幅改革が必要であるとも彼女は付言している。さらに、規模拡張された課の人員が局の内部的にも外部的にもフレキシブルに活動可能になることが望ましいと主張する。例えば、具体的な権限を個人ではなく形式的に課に配分する。そして、ある程度の重要性を有する継続的任務は二人の人間に共通して配分され、一人の人間が担当し責任を負いつつも他方の人間に情報が提供され、その任務を何時でも引き受けることができるようにする。また、課の構成員は自らの課に呼び戻されるまでは時期に応じてプロジェクト・グループに参画したり特別の業務に携わったりする。以上のような改革案はいずれも、増員することなく人員を柔軟に配置し一部の任務増を調整することを目指している。^⑩

第二に、第一の改革案に対応する形で課長の指導スパンに修正を加える。その当時、課長は事細かに課の構成員に介入し、政治的に重要な任務は自ら担当することが常であった。しかし、改革案によれば、統制のスパンを縮小するために課長は管理業務 (Leitungsaufgabe) に専心し、具体的業務についての責任を構成員に委任することが提唱されている。

第三に、中間的な指導部レベルと局の組織について。マインツィシャルプフは、より大きな問題群や特別な要請に柔軟に対応するには五〜八人の課でもなお小さい行政単位であるという。そのため、人的柔軟性を確保するためには、課

マインツの組織改革に関する基本的な問題意識は、ドイツ行政機構において当時一般的であった「古典的本省行政モデル」の有する欠陥に向けられていた。「古典的本省行政モデル」とは、具体的には、主として三つの相互に関連する要素からなる。その第一は、基礎的行政単位が小規模の課から構成されることである。その第二は、中間管理レベルが主として上下間の伝達機能及び調整機能を行うことである。そして、その第三は、執政レベルではスタッフ機能が充実にしていないことである。したがって、これらの結果として、プログラム開発が分権的かつボトムアップ的に行われる。そして、最終的には、上述した「能動的政策」の各要素と相反する効果を構造的に政策決定過程にもたらすというものである。そのため、政治・行政システムの問題処理能力を向上させる、政治的意思決定組織の改善が構想されたのであった。

二 基礎的行政組織の強化 (Mayntz und F. W. Scharpf [1973c: 207ff.])

ドイツの連邦レベルにおける課は、通常、その規模が非常に小さいこと（たいていは四〜五人）を特徴としている。具体的にいえば、一人の課長 (Referent)、一人ないしは数人の課長補佐 (Hilfsreferent) 及び一人あるいは複数の主任 (Sachbearbeiter) から構成され、通常は記述した順の三層構造を形成するという (Mayntz [1985: 189] = マインツ [1986: 182])。課長が課の業務や部下の行動に完全に責任を負うために、新しい業務に対処しようとする場合には、課の人員規模を増大させるよりは課の数を増大させる傾向が生まれる。さらに課の数が五つ以上になれば部長 (Unterteilungsleiter) が置かれ、局長 (Abteilungsleiter) の統制スパンを縮小させようとする。このような組織構成は、各課が連邦のプログラム開発を担当する際に幾つかの関連する問題点をもたらす。

まず、課の権限が非常に狭く画定されているために、研究が要されるあるいは大規模なプログラム開発の場合には情

四 上で述べた意味における「受動的的政策」からより「能動的的政策」へ政策の変更がなされる場合、解決困難な幾つかの問題が発生する。その解決・克服こそ「能動的的政策」実現の前提をなすはずである。マインツ＝シャルプは、「能動的的政策」実現を阻む要因として、政治・行政システムの外部に起因する要因と、その内部に存する要因とを区別する。そして、前者の大枠的な制約を受けつつも、後者については政府・行政改革を通じてなお改善可能であるとする。彼等らは、後者に関連する「能動的的政策」実現の前提として以下の四点を指摘する。第一に、効果的な財源投入を可能にする財源の再配分である。第二に、問題発見・処理・具体的対応の過程において行政自らが政策開発のために積極的に情報を収集・処理しうることである。第三に、プログラム開発における調整 (Koordination) 能力の充実にある。そして第四に、政府・行政の内外に発生するコンフリクトを規律する能力の改善である (Mayntz & F. W. Scharpf [1972: 38f.]; [1973 p. 123ff.])。これら四つは、より「受動的的政策」がより「能動的的政策」に移行すればするほど、その改善の必要性がそれだけ増大する。この諸前提を可及的に充足すべく構想されているのが、(2) で紹介・分析するマインツ＝シャルプの本省行政についての改革案である。

(2) 「能動的的政策」に対応する行政組織

一 マインツはこれら四つの政府・行政システムの内部に存する諸制約を踏まえつつ、三つの観点から、政策側の変容に見合った行政組織のありようを探っている。具体的には、①所管の課及び部といった行政内部の基礎的組織単位 (Basisorganisation)、②各部の協働の形態 (Kooperationsmuster) 及び③執政組織 (大臣、次官及びそれを支える執政部のスタッフ) である。以下では、第三節で行う批判的検討のため、マインツ＝シャルプの展開する組織改革論を順次解剖してみよう。

マインツ＝シャルプフは、連邦レベルの政府および本省行政 (Ministerialorganisation) に絞って論じる方が適切だとする。彼女らは、その理由として二点を挙げている。第一に、全ての政策のうち圧倒的に多くの部分は、実現されるためには形式的に拘束力をもったプログラムに転換することが必要となる (いわゆる「プログラム開発 (Programmentwicklung)」。プログラム (Programm) とは、マインツ最新の定義によれば、「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 [1988: 148 (Ann. 1)]; [1989: 165ff.] である。具体的には、法律 (改正) 案の作成・法規命令及び行政規則の作成・計画策定などがこれに該当する。このプログラムを通じた最も包括的な規制権限が、連邦レベルに存する点である。第二に、特に本省行政についていえば、連邦における全ての政策発案の大半が本省行政の課 (Referat) レベルに由来する。また本省行政の全活動のうち、部局によって差異はあるものの、おおよそ二分の一を政策開発や連邦法律及び予算支出を伴うプログラムに費やしているという現状である (Mayntz und F. W. Scharpf [1972: 38]; [1973b: 117]; [1975: 63, 67]; Mayntz [1984a: 179])⁸⁷。マインツ＝シャルプフによれば、「連邦政府の省庁間の構造を理解するには、より伝統的なスタッフ＝ライン組織というよりは、むしろ不完全なマトリックス構造という観点から解釈されるのがおそらく最も良い」 (Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 46]; 参照 Mayntz [1979: 634]) のである。これはすでに触れたように、立法権限は主として連邦が担当するが、逆に行政権は主としてラントの任務とし、連邦は自らの下位官庁を持たない「連邦とラントとの垂直的分業」 (Mayntz [1985: 183] Ⅱマインツ [1986: 177]) 構造に起因する。連邦行政は、日本の地方の出先機関のごとき政策実施部門を担当する下位官庁を原則として保有しない。したがってマインツ＝シャルプフによれば、プログラム開発における連邦政府・行政レベルの能力向上は、いくら相対化しても、能動的政策にとって重要でありかつ探究するに値する前提なのである。⁸⁸

構想されたプログラム」たることである。第五には、「単に環境受容的ではなく、所与の社会・経済発展の傾向や、経済成長過程を……制御し改革する環境変動的なプログラムを開発しうること」である。そして最後に、「組織化されていない利益までも考慮する能力を備えていなければならないことである」(Mayntz und F. W. Scharpf [1973b: 122f.]; Mayntz [1985: 187 (Ann. 10)] = Mayntz [1986: 199])。このような「能動的政策」と対照をなす「受動的政策 (reaktive Politik)」との差異を図示すれば、表一のように整理できる (Mayntz und F. W. Scharpf [1973b: 123])。

表一 能動的政策と受動的政策

より「受動的」	↑プログラム↓	より「能動的」
他律的な決定 官僚による決定	↑プログラムの成立↓	自律的な決定 政治部門による決定
限定的 短期的	↑射程距離↓	包括的 長期的
環境順応的 組織化され利益のみに配慮	↑目標設定↓	環境変動的 組織化された利益以外にも配慮

三 ところで、この「能動的政策」を展開しうる資質を持った主たるアクターは一体誰か。これに対する答えによって、すぐ後で検討する「能動的政策」実現のための改善策に大きな違いがもたらされるだけに、主体の検討は不可避である。

的な発展によって生じる複雑な問題処理は、以前より政治の任務であった。しかし、現代の状況がかつての時代のそれと明らかに様相を異にするのは、一見無関係であるがしかしシステムの遠隔的效果として相互に関連する社会的病理が存在することである。これら諸問題に対応するには、単に受け身的・対症療法的・場当たりのな措置ではもはや不十分であり、システム自体の崩壊のきっかけを与えずにはおかない。したがって、社会発展と並行して生ずる問題や危機を場面ごとに処理しようとする試みは、かなりの蓋然性をもって政治システムの用いうる手段や、活動可能性に過度な要求を行うことになる。それ故、政治・行政システムに対する今日及び将来の問題解決能力への要求は、あらかじめ先を見越して自律的かつ能動的に社会経済的過程の規律・制御を試みる政策の開発に向けられる。政治・行政システムには「システム動態の知識」、すなわち来るべき将来の予測を可能にする知識を用いた政策開発が急務だと彼女らは述べるのである(Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 10])。この政策こそ、マインツ＝シャルプのいう「能動的政策(active policy / aktive Politik)」である。

二 彼女らによれば、「能動的政策」の定義は、さしあたり政策プログラムの成立・射程距離・目標設定に関して特徴付けられ得るとして、以下の六つの観点を提示している。第一に、「自律し得ること。つまり、外部によって決定されたプログラムではないこと」である。第二に、本省行政と執政部 (politische Leitung) との関係については、執政部がプログラム開発 (Programmentwicklung) を制御しその内容を政治的に決定できることである。つまり「政治の優位」あるいはもっと精確に言えば「執政 (Leitung) の優位」である。第三に、能動的政策はインクリメンタルな射程距離にとどまらないプログラムをも開発できることである。つまり、包括的な関連性ある諸問題を調和のとれた戦略を用いて処理しうるような「包括的なプログラムを開発する能力」を有することである。第四として、「長期的なタイムスパンで

し悪しは全く別である。早速、「能動的政策」テーゼの検討に移ろう。

第二節 「組織」と「政策」の理論

(1) 「能動的政策」の理論

一 組織理論と政策理論との接合、すなわち「行政組織」と「政策」の連関についての理論的把握は、わが国でもつい先頃まで「ほとんど未開拓⁸⁶⁾」といわれていた。近年になって『行政体系の編成と管理に関する調査研究』グループによる一連の研究⁸⁶⁾によって、初めて本格的に研究された領域である。

マインツ・シャルプの研究プロットは、社会環境の変動に対して自律的で能動的な政策のアウトプットを可能にする組織内部の編成はいかにあるべきかというものである。逆にいえば、かくのごときアウトプットを阻害する制約が存在する場合に、政策形成システムの構造や作動様式はアウトプットの質にいかに関与するか、である (Mayntz & F. W. Scharpf [1975: VI])。つまり、一定の「政策」を産出するための「行政組織」のありようという観点から両者の連関のメカニズムを探るといふ作業である。

その際、方法論として、マインツ・シャルプは前示の構造—機能アプローチを選択する。「人の知るように、このアプローチは経験的な分析に関する規範的な評価基準を明示することを可能にする。……我々の規範的な評価基準とは、……高度に発達した現代社会においては、政治的サブシステムによる社会・経済システムの積極的な方向づけ (direction) がシステムの生き残る基本的な条件になってきたという確信である」 (Mayntz & F. W. Scharpf [1975: VI])。社会・経済

欲する『価値自由』主義者の態度を厳しく糾弾する。たしかに、社会科学者の抱く規範意識 (prescription) は、単に経験的知識のみならず——明確に提示されなくても——何らかの価値前提にも基づいている。それ故、あらゆる理論は価値から自由ではない。しかし、実際には、究極の価値についての議論はまれである。そして、政策形成者と科学者との間に暗黙の目標に関するコンセンサスが存在している限り、実際上は政策形成者への助言を行う妨げにはならない、とマインツは反論するのである (Mayntz [1977: 60])。主張の当否はさておき、ここに我々はかの国における研究者の社会的地位や彼らの実務に対する意識の高さを認識せずにはおれない。

二 また、この『本省組織におけるプログラム開発』についてのプロジェクト・グループには、アメリカの政策理論や計画理論に通じ、PRVRの発足以前からその解散まで積極的に関与していた政治学者シャルプフが参画していた。この点からすれば、マインツは、一方でシャルプフの政策理論を積極的に受容しつつも、他方で組織改革に関する場面では、従来から取り組んできた組織理論や官僚制論 (Mayntz [1963]; [1964]; [1971]) の知見をもとに諸提言を行ったと推測される。したがって方法論には、主たる態度として、組織理論を行政組織に応用しようとしている点に特徴がある (D. Gerhardt et al. [1994: 28])。したがって、彼女の基本的な学問的スタンスは、行政を考察対象としているものの、それまでの組織社会学におけるそれとさほど変わらない。本稿がこの時期のマインツ行政社会学を「黎明期」と位置付ける理由はここにある。

以上が、六〇年代から七〇年代前半における「改革オイフォーリー」(ピュットナー⁸⁴)の概観と、これに相對した当時のマインツの学問的態度である。もちろん、前に示した「改革連合」の社会背景と、彼女がその過程で展開した理論の善

一 マインツは本来、組織社会学が専門であり、日本行政学でも「西独の組織社会学界を代表する一人」⁷⁹として紹介されている。彼女がいかなる経緯からP R V Rに鑑定書を委託されることになったのか、そしていかなる問題意識を持ってこの作業を先導し鑑定書を提出するに至ったのかは、公表された文献からは明らかではない。ただ、以下で引用する彼女の言葉から、いかなる学問的姿勢に基づいて彼女がP R V Rの活動にコミットしたのかだけは十分明らかになる。

「私は、政策に関する研究の際に、政策形成に関する官僚制の機能について極めて規範的な構想 (conception) を比較的容易に展開しうると感じた。この構想は、実際に連邦官僚制に存する諸条件と比較すれば、組織改革について一定の提案を行いうる構造的必要条件を引き出すことを可能にした。この応用理論を用いる際に基礎に置かれた価値前提は、政府の指導能力は強化されるべきだという確信である。そしてそれは、一定の条件下での一定のシステム維持 (system survival) の必要性に鑑みて正当化されうる要請なのである」(Mayntz [1977: 60])⁸⁰。

この主張の背後には、当時のSPD・FDP政権下における改革志向の政治家・各省官僚とマインツらとの「改革連合」⁸¹が潜んでいるように思われる。七〇年代に入ってから政策研究ないしは行政研究は、政治及び行政の側からの需要の高まりに応じて、改革志向の研究スタイルをとることが多かった。ただその際、政治・行政実務としては、政治学・社会学研究者の知見を「単にアリバイあるいは正統性を付与するためではなく、実務上の意図から」(Mayntz [1978: 46]) 真摯に受け止めようとしていた。これにより、政治・行政のシステム及びそのアウトプットを合理化しようと考えていたのである。これは後に「政治の学問化 (Verwissenschaftlichung der Politik)」(Mayntz und F. W. Scharpf [1973a: Vorwort]) と揶揄された事態に他ならない。

マインツは、政治・行政の実務には価値に関する争いが必然的に伴うことを理由として政策形成者に対する助言に禁

の状況に決定的打撃を与えたのが、内閣の承認を要するあらゆるプログラムについて各省から定型的な形で報告を義務付け、これによって連邦宰相府が早期の調整を図る報告システムの導入である。連邦宰相府がこの新報告システムで収集された情報に基づいて——各省に事前に協議をしなかったばかりか情報提供すら行うことなく——新たな中期政府活動プログラムを提示するや否や、各省は猛反発した。結局、宰相ブランドはこの撤回を余儀なくされた。その後、宰相府の役割は各省を敵に回すことのない方法に再定義されることとなった（Mayntz [1980c: 165f.]）。

したがって、第三次報告書に至る段階では、PRVRはこれまでの問題状況を意識せざるを得ず、政府全体のレベルを通じた改革にはいささか「懐疑的」（Mayntz und F. W. Scharpf [1973a: Vorwort]）となった。それ故、PRVRの関心は各省レベルの組織改革に徐々に移行し、個々のプロジェクト作業に熱心に取り組むようになったのである。

三 第三次報告書の策定段階では、PRVRは、計画業務が強化されたことによって生じる新たな機能的要請に各省機構が対応できるための諸要件を検討した。すなわち、「部課の業務割当を再配分することによって、伝統的な各省のライン組織をプログラムのカテゴリーに適合するよう再構成する」（Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 108]）ことである。第三次報告書作成までにPRVRが取り上げた主要な論点を列挙すれば、各省の内部組織の改善、各省間画定の再検討、横断的組織の導入や省際的な共働作業及び政治的計画の試験的導入であった。ⁱⁱこのうち、デーリエン（H. J. Derlien）ⁱⁱⁱによれば、PRVRの議論に最も影響を与えたのが、マインツ及びシャルプフが中心となって一九七二年六月にまとめた『本省組織におけるプログラム開発』である。

（2）PRVRの活動へのマインツの参画

しかし、この制度が本格的な行政改革のきっかけを当時の政治・行政実務にもたらしたことだけは確かである。当時のSPDの党首ブランド(W. Brandt)は連邦宰相キーゼンガー(K. G. Kiesinger)に書簡を送り、連邦政府の包括的な再編成を要求している。これを契機として、政府・連立与党側の度重なる交渉の結果、一九六八年九月に「連邦政府及び行政の構造改革のための内閣協議会」⁷⁴が設けられた。この協議会が指令を出す形で六八年末にPRVR⁷⁵が設置されたのである。

二 PRVRは一九七五年に活動を停止するまで三次にわたる報告書を作成している(第一次…一九六九年、第二次…一九七二年二月、第三次…一九七二年一月)。もちろん、これらの詳細に立ち入ることは本稿の意図するところではなく、また第一次報告書についてはすでに日本でも紹介されている⁷⁶。そこで、以下では、第二節で検討するマインツ・シャルプの「能動的政策」に関する理論からかなりの影響を受けているといわれる、第三次報告書までの経緯を簡単に取り上げることにする。

第二次報告書以降の作業は、一九六九年のブランドを首班とし、外交問題を含め「改革政権」を標榜するSPD・FDP連立政権樹立を背景として進められることとなった。その当時、第一次報告が省庁の再編成に十二分に考慮されるなど成果をもたらし、PRVRにはさらなる期待が寄せられていた。PRVRは、同年一月に「政治的な全体構想を練り上げ効果的に実施するよりよい人的・組織的な要件を満たすという目的を持って、必要な調査と包括的な改革提言のための準備を行う」べしという委託を受けている。

しかし、座長や構成メンバーが変更されたり、あるいは補助的スタッフの拡充などが行われた後は、改革に向けての統一的な目標設定にゆらぎが見え始めた。PRVR内部にも自らの役割についての見解対立が顕在化しつつあった。こ

本節ではまず、PRVRが設置されてからマインツらの議論が濃厚に反映されたPRVRの第三次報告が発表されるまでの「行政改革（Verwaltungsreform）」¹¹の経緯を辿る。そして、いかなる問題意識を持って彼女がPRVRからの委託研究に取り組んだのかを讀取る（Ⅱ第一節）。次に、その鑑定書及びその後の著作の中において、マインツがシャルプフと共に構想した「能動的的政策（aktive Politik）」の理論及びこれに依拠する連邦政府・行政の組織改革案を紹介・検討する（Ⅱ第二節）。これを踏まえて「能動的的政策」というコンセプトに基づいた組織改革論にいかなる問題点が潜んでいるかを剔抉する。同時に、本章のまとめとして、それが「黎明期」から「発展期」にかけての彼女の学問的スタンスの移動にどのような影を落としているかを明らかにしよう（Ⅱ第三節）。

第一節 PRVR設置からその第三次報告までの経過

（1）一九六〇年後半以降のドイツ行政組織改革

一すでに述べたように（第一章第一節二）、当時の連邦政府は政府及び行政の構造的改革こそ、今日及び近い将来に連邦政府に課せられる要請に応えるための必須の要件となったと考えていた。¹²そのような改良が、長期的にみて上昇傾向にある人事コストを限界内にとどめておく唯一の手段だったのである。

このような要請を受けて、まず一九六七年には連邦宰相府（Bundeskanzleramt）に西ドイツ史上初めて「計画スタッフ（Planungsstab）」¹³が置かれ、連邦宰相府による独自の政策開発能力の向上が試みられた。しかし、スタッフの能力不足、ライン組織との協調性が欠落していたことや執政部の支援が不十分であったことなどから、すぐさま行き詰まってしまった（Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 118]）。

ある。政治・行政システムにとっては、社会全体のありよう及び両者の関わり合いが重要となるはずである。では、マインツは、この行政にとっての環境Ⅱ社会という要素に対していかなる学問的態度を示してきたのか、そしていかなる原因によりその態度を変化させてきた（あるいはその変化を余儀なくされてきた）のであろうか。筆者は、このような観点から、マインツの研究の軌跡を、その「黎明期」（七〇年代前半）・「発展期」（七〇年代後半〜八〇年代前半）・「成熟期」（八〇年代後半〜九〇年代）に三区に分けると考えている。詳細な論証は、「発展期」及び「成熟期」を考察対象に据える別稿に譲らねばならないが、ここで先取りして説明しておこう。マインツは、七〇年代以降「行政と社会との関係」の問題に一貫して取り組んできた。だが、その問題意識を具体的に展開する際の分析視角が変遷した結果、関心が向けられた対象にも変化がみられる。きわめて単純化していえば、「黎明期」は行政組織や公務員制度など行政の「内部」に、「発展期」は行政と社会との接平面（とりわけ政策の実施過程）に、そして「成熟期」では行政を含む（部分的）社会システムへと視座が移動・拡大したのである。このうち、本章の課題は、彼女が「黎明期」において世に問うた文献の検討を通じて、彼女の行政社会学理論を体系的に整序することにある。

さて、ドイツの著名な学術雑誌『行政 (Die Verwaltung)』の一九七六年第四号に掲載された『一つの実験の終了 (Ende)』と題する一篇の論文。その書き出しに曰く、「一九七五年二月三一日をもって、連邦政府及び連邦行政の構造改革に関するプロジェクト・グループ」はその作業を終えた——それも、何のセレモニーも公式上の解散決定もないままである。これにより、行政内部ではそれまで試されたことのない新しいタイプの作業方法ゆえに、政治家、学者及び行政実務家に多大なる関心を呼んだ一つの組織的実験が終りを迎えた⁷⁰⁾。設置当時には、PRVRはドイツのブラウンロー委員会とも呼ばれたのであるが、この当初の期待感に比して、その終焉の迎え方がなんと惨めなことであろうか。

己「一体性」の難問をなお抱えてはいるが——ドイツ行政学界の中でも稀有な部類に属するのである。ドイツと同様「喪失すべき自己のない」（西尾勝）我々にとって、マインツ行政社会学の検討が示唆に富む所以である。

さて、以上のようなマインツ行政社会学理論についての一応の見取り図をもとにして、以下では、「黎明期」におけるマインツ行政社会学の諸成果を分析の俎上に載せることにする。本稿がさしあたり「黎明期」に焦点を絞るのは、この時期のマインツの学問的態度が後の研究スタンスに（よかれ悪しかれ）かなりの影響を与えていると考えるからである。マインツ行政社会学における「黎明期」の成果の検討は、彼女の行政社会学の特質と限界を究明する上では、決して避けることができない関門なのである。

第二章 マインツ行政社会学の「黎明期」

ある個人の理論を学問的に分析・検討する際、その全体的評価は、彼（ないしは彼女）の置かれてきた当時の社会状況と関連付けることなしに行うことは不可能である。マインツの行政社会学理論とて例外ではなく、彼女の「存在被拘束性」という問題を意識してはじめて表層的知覚にとどまらない本質的理解を可能にする。したがってここで試みられる作業でも、当時のドイツ政治・行政の実務を含めた社会環境の「構造変化」に最低限の目くばりをする必要がある。

さて、ルーマンがかねてから強調するように、システム論においては「システムと環境との関連性が考察の中心⁶⁹」で

ン基本法第八章「連邦行政 (Bundesverwaltung)」⁹⁶。したがって、ドイツ行政学界(?) はアメリカのように自らの「自己一体性」を問題にすべき雰囲気欠けていたし、現段階でもその状況は依然として変わっていないのである。

六 以上述べたことからすれば、マインツの展開する行政社会学は、少なくとも「黎明期」から「発展期」の段階では「まだ端緒についたばかりである。したがって、統一的な理論的アプローチも、経験に裏付けられた学説の統一的体系も、そして、非常に重要な行政社会学的な諸問題についての十分に実証的な研究も持ち合わせていない」(Mayntz [1985: 6] = 「マインツ」 [1986: 7]) といわなければならない。そこでマインツとしては、このような行政社会学の発展段階を踏まえて、差し当たり学 (Lehre) の目的として、様々な分析アプローチ、散在する経験的研究及び既存の理論的考察をできる限り体系的な方法で述べるのが急務だと考えている。そのような既存の成果を体系化できれば、個別の問題をより大きな理論的な関連の中で認識でき、経験的に確認された知識の欠陥を明らかにすることができる。そして最終的には、意図した研究の成果も充実するというのである。このように『行政社会学』の段階では、独自の理論的構想の展開に重きを置いておらず、秩序だてた記述に徹しているという意味では、マインツはいったって「謙抑的」(Mayntz [1985: 6] = 「マインツ」 [1986: 8]) である。むしろ、彼女の力点は、行政社会学の問題設定を体系的に展開し、それと同時に、行政社会学的な個別的問題にさらに取り組むための統合的な分析枠組を提示しようとする点に置かれている。従来のドイツ行政学では、一体、いかなるコンセプトで行政学体系を構築するのか、あるいはいかなる相互関連のもとで個別的問題が論じられるのが明確にされてこなかった。また、行政学体系が構想される場合でも極めて抽象度が高い議論にとどまったり(ルーマン)⁹⁷、さらには行政学が単に政治学の「一部 (Teil)」⁹⁸として取り扱われる場合には、学としての体系化が当初から断念された(シャルプフ)。したがって、行政学の体系を明快に提示するマインツの『行政社会学』は——「自

の理論化が焦点となってくる。したがって、今日の変動してやまない社会の動態性を適確に描写する理論をもとに行政社会学理論をいかに展開するかは、マインツ学説の「発展期」及び「成熟期」の主たる課題となるのである。

五 四で述べたことと関連するが、アメリカ行政学にいう「自己一体性の危機」の問題についても、マインツははっきりと答えを出すには至っていない。すでに述べたように、彼女は自己の構想する行政社会学が「学際的」——精確に表現するならば「多次元的」というべきか——側面を有することを率直に認めている。そのため、彼女は、行政学ないしは行政社会学固有の視点なるものを提示できてはいないし、そもそもこのような問題意識に欠けている。しかし、今や行政学が既存の数多くの学問分野（の諸成果）から構成されるいわば「借り物の（angelant）」学——ドイツではこれを表すためにしばしば行政学を *Verwaltungswissenschaften* と複数形で表記する——だとする理解はドイツの通説であり、独りマインツだけではない。

ここで、アメリカ行政学と対比する上で注意すべきは以下の諸点である。第一に、本節の冒頭に引用したフォルストホフの言葉からも分かるように、行政学は六〇年代中頃までは行政法学の補助学問であり、その研究・教育は主として（行政）法学者に委ねられていた。その後、現代ドイツ行政学が胎動し始めて幾許もしないうちに、行政の政治的機能が「発見」され、行政現象を（一つの独立した学問分野たる「行政学」なるものを構想するのではなく）政治学的に研究すべきだという主張が優勢となったことである。つまり、現代ドイツ行政学は失われるべき「自己」をそもそも一度も確立することがなかった。第二に、アメリカのように膨大な卒業生を市支配人（City Manager）として輩出し続ける行政実務家養成機関も存在しないため、疑問に付されるべき行政研究者・実務家のアイデンティティもさほど問題にならない。さらにいえば、行政（Verwaltung）が自らの存在を正統化するための憲法上の規範的根拠の不存在に悩むこともない（ポ

(Mayntz [1976a: 337]; [1985: 85, 211] = マインツ [1986: 87, 203])。また、執行行政については、マインツが「政治」の領域にはみられぬ「行政に特殊な機能」(Mayntz [1985: 43] = マインツ [1986: 46])を認めているからだと推察される。

四 いずれにせよ、行政の社会的ないしは社会科学考察といっても、これといって彼女独自のオリジナルな方法論が構想されているわけではない。実際、彼女が主として依拠してきたシステム理論とは、システムの目的達成 (Zielwirklichung) あるいは (及び) 自「保持 (Selbsterhaltung) の観点からその機能的条件を論じる古典的な構造—機能論である (Mayntz [1964: 102f.]; [1969: 453f.]; [1971: 27f.]; Mayntz & F. W. Scharpf [1975: VI])。ただマインツは、「組織を単に社会的役割のシステムないしは制度化された価値あるいは規範のシステムとして分析しようとするれば、具体的組織において重要な大部分「例えば、一見規範にしたがった役割行動に見えるが、実は独自の利害状況に端を発する継続的な行動」を看過せざるを得ないであろう」(Mayntz [1963: 43]. なお、括弧内著者)と述べている。したがって彼女は、個人の活動の主体的意味を考慮する点で、パーソンズ (T. Parsons) の社会システム論とは一線を画す姿勢を明らかにしている (なお、参照、U. Gerhardt et al. [1994: 19f.])。

しかし、(特にパーソンズの) システム論は多方面から厳しい批判を浴び、そこから様々な新たな社会学の学派が台頭しつつある。もちろん、これらの方法論に行政現象の解説に援用されうる余地があるのかは判然としなが、少なくとも、今なお構造—機能分析に固執することはもはや正当化されない。また、一般に指摘されるように、構造—機能主義は、あくまで社会が比較的安定した状態にあるときのみ通用するパラダイムである。社会がますます多様化・複雑化し、それと連動する形で価値観の多元化が進行した現代のポスト産業社会においては、自律性を重視した社会理論の構想をせまられる。そのため、中枢制御を欠いた機能的部分システムの相互作用によってマクロ秩序が構成されるメカニズム

問題と密接に関係する筈の行政責任について、著者の関心は非常に稀薄である。もちろん、行政統制が制度的統制に限られるとすれば、行政統制とは別個に行政責任を論じる意義はほとんどないであろう。伝統的な説明に従えば、責任とは統制に適切に対応することだからである。⁵⁶しかし現代国家においては、行政官は単に規律・命令に従うだけでは不十分であり、専門技術的知識・経験を背景に公益を実現すべく積極的に行動するよう期待されている。そして、各種の（しばしば矛盾・対立する）行政統制に自律的に対処することが必要となる。これが行政官の「能動的責任」、「非制度的責任」さらには「自律的責任」⁵⁷であり、制度的統制論には包摂されぬ行政学的意義を持っている。

このように、ドイツ行政学における一方の潮流である法学的行政学は、規範的・制度的考察にかなり傾斜している。「行政科学上の諸問題も法律学的カテゴリーを用いて取り扱われている」⁵⁸感が否めない。要するに、行政法学的接近法と行政学的接近法が未分化なのである。その結果、制度の背後に潜む行政の本質構造への洞察に欠けてしまうのである。したがって、マインツが自らの学問的スタンスを「行政学（Verwaltungslehre）」ではなくわざわざ「行政社会学（Verwaltungssoziologie）」と称するのは、ドイツにあってはそれなりの意味がある。⁵⁹

第二点目について、『行政社会学』の第七章で取り扱われている**本省行政の構造・過程**及び第八章の対象である**執行行政**は、マインツが七〇年代以降関心を傾注したテーマではある。しかしそれ以上に、彼女は——ドイツの連邦制⁶⁰をある程度念頭に置きつつ——幾つかの行政レベルの区別に応じて、第六章までで総論的に取り扱った行政をさらにもう一度横断的に把握しようとしたのである。彼女によれば、様々な行政機能はそれぞれ一定のレベルに重点的に帰属する。そのため、行政活動・内容と行政組織のレベルとは関連性を有するといっているのである。例えば、法律や計画策定などのプログラム開発（Programmentwicklung）が本省組織、政策実施活動が下位レベルの行政組織に対応する。さらには行政と政治・学術機関・圧力団体などとの関係は本省行政である一方、市民との関連は下位の官庁、というようにである

レツヒェラーは、『行政社会学』の初版に寄せた書評で、次のような書き出しでマインツに批判の矛先を向けている。曰く、「レナーテ・マインツは、はじめから行政 (öffentliche Verwaltung) に取り組んではない。彼女は、……『行政社会学』を包括的に記述するようあらかじめ方向づけられているように思われる。そのような試みは、かなりの学問的欠陥を穴埋めするであろう——もしその試みがうまくいけばの話であるが！ 法律家の観点からすればこれを肯認することはできない」⁸⁴。

彼の疑問点は本書の全編に及んでいる。そのうち、本稿にとって興味深い二点だけをピックアップしよう。

第一の批判は、行政の社会学的考察と他の（例えば、法律学的な）考察方法との相違が不明確ではないか、という点である。第二の批判は、構成上の問題として、本書で各論 (Sonderproblem) として取り扱われている第七・八章の諸問題は、総論部分である第一章と第六章といかなる関係に立つかが不明だ、という点である。

まず第一点について。彼女のいう行政社会学も、決してフォーマルな組織を軽視するものではなく、法律学的な考察方法との差異はいわば「アクセントの違い」(Mayntz [1985: 3] = マインツ [1986: 5]) に過ぎない。しかし、その「違い」は、ティエメ (W. Thieme) やレツヒェラーらの法学的行政学に対する関係で、実は極めて重要な意味を有するのである。このことを、他ならぬレツヒェラーの著『行政学』の第七章「行政統制を例にとって説明してみよう」。

彼は行政統制を論じる際の「出発点」を、他の箇所と同様に「行政統制が画されている法的枠組 (Rahmen)」に据える。これに引き続いて彼は、「法秩序によって予定された統制可能性が現代国家の諸要請や学問的認識状況にどの程度合致しているのか、について簡潔に評価することにする」⁸⁵と述べる。具体的には、裁判所による行政統制、基本法及び各州憲法に定められた各種の行政統制、会計検査院による財政統制、行政の内部統制などが言及されている。本書ではその全体の約五分の一が行政統制に割かれているが、いずれも法律条文の解説・説明が大半である。他方、行政統制の

これら二つの観点により構成される行政社会学の体系とは、一体いかなるものであろうか。マインツは——「一望困難（unübersichtbar）」としながらも——行政社会学が取り扱うべき個別テーマ領域として、以下の四分野・領域を区分している。具体的には、

①公務員制度（Personal）（採用、キャリア、態度及び行動形態など）、
②行政組織、

③行政活動（法律案作成、計画、政策実施活動など）、

④外部からの統制ないしは政治、学問、組織的利益及び市民の行政に対する影響力の行使、

である（Mayntz [1976a: 337]; [1976c: 1745ff.]）。『行政社会学』でいえば、①は第六章：行政における公務員に対応し、システム論的観点からマイクロレベルにおいて議論される。②は第五章：行政組織が該当し、システム論的観点からマクロシステムの構造的特徴に着目して立論が構成される。③は第七章：本省行政の構造・過程・諸問題及び第八章：執行行政の構造と過程の一部にあてはまり、組織論的観点からマイクロレベルで分析がなされる。そして最後に、④は第四章：行政と政治及び第八章の最終節に配置された行政と市民の箇所で、マクロな社会システムとの関係で検討が行われている。非常に簡略化していえば、二つの分析レベル（行政のマクロ・システムのレヴェル、個々の組織レベル、公務員個人というマイクロ・レヴェル）において主としてシステム論的観点から行政を考察するという構想である。

三 彼女の「行政社会学」という構想は、ルーマンをはじめおおむね好意的な見解³³によって迎えられている。しかし、中には、行政学テキストを著してもいるレツヒェラー（H. Leichter）のように、厳しい批判を加えるものもある。彼の批判をてがかりにして、マインツ行政社会学体系の特徴をさらに析出してみよう。

彼女は述べている。

二 さて、『行政社会学』(Mayntz [1985]=マインツ [1986])では、様々な行政社会学上の問題設定を一つの体系にまとめる方法として、三つの分析次元が示されている。

第一の分析次元では「観点 (Perspektive) の選択」が問題になる。社会学的な研究対象は、行政全体あるいは官庁(ないしはその類型)であり得る。前者の分析可能性はシステムの観点 (Systemperspektiv) と称されている。ここでは行政は、社会システム内部の部分システムとみなされる。これに対し、後者のそれは組織的観点 (Organisationsperspektiv) と名付けられる。ここでは個々の官庁あるいは官庁類型が、社会的に言えば管理組織 (administrative Organisation) と呼ばれる独自の種類の社会的構成体 (Gebilde) として分析される。

次に、第二の分析次元に際しては、ミクロレベルとマクロレベルという分析次元が区分されている。前者に該当するのは、公務員、その態度と行動パターンおよびそれらを規定する要因である。後者はさらに二分され、①管理システム (administrative System) ないしは個々の管理組織の特徴と②これらの単位的环境 (Umwelt) ないしは外部関係に関するものが取り上げられるという。

最後に、分析次元の第三番目は、行政社会学の理論的アプローチ (Ansatz) に関わる。マインツは、認識関心や学問的接近方法の異なる二つのアプローチ、すなわちシステム論的機能観点と、より歴史的で権力現象を取り扱う政治的な観点とを等しく考慮する必要があるという。今日の社会学では二つの観点が相互に補完しあうことが必要だという認識が行き渡っており、そしてこのことはかなりの程度、行政の社会科学的考察にもあてはまる、と彼女は述べている (Mayntz [1985: 8ff.] =マインツ [1986: 11ff.])。

には特に問題はない。が、これに比して困難と考えられるのは、行政社会学的考察方法と行政科学 (Verwaltungswissenschaft)、政治学あるいは法学的行政学 (Verwaltungslehre) のそれとの峻別である。⁵¹ これについてマインツは率直に答えている。「行政の取扱いに関する社会学、行政科学、政治学との間の体系的に基礎付けられた差異は存在しない」(Mayntz [1985: 2] = マインツ [1986: 4])。マインツは行政社会学を構想する上で、それが排他的に行政という社会現象を取り扱う学問分野として存在しなければならないとは考えていない。むしろ彼女は、学問分野の外部からの影響に対する「開放性 (Offenheit)」を重視し、行政研究が「学際的な」作業領域になることを認めている (Mayntz [1976a: 337])。そこで、「誤って無意識的に、上述した社会科学に属する隣接諸分野と真正面から対立することのないよう、本書『行政社会学』の考察方法を社会学的 (soziologisch) というよりはむしろ社会科学的 (sozialwissenschaftlich) と名付けるのがより正確であろう。これによって、政治学、社会学あるいは行政科学が、それぞれの方法で行政という対象を取り扱ってきたことが否定されるわけではない。その相違は、体系的にはなく、単に歴史的にのみ説明されるのである」(Mayntz [1985: 2] = マインツ [1986: 4])。なお、括弧内筆者) と彼女は述べている。この点につき、片岡寛光は、マインツが「目指したのは明らかに社会科学としての行政学……であって、社会学の一素材として行政という社会事業を取り上げたのに止まるものではない」と指摘するが、正鵠を射ている。

また、法学的行政学との相違については、「単純化していえば、法学的行政学は実践的な認識関心を持って規範的な方法を採用する。そしてそれは形式的な観点——配分された任務、公式に確定された組織構造、人事選抜の規則など——をむしろ取り上げる」。これとは対照的に、上述の社会科学の諸学問は「むしろ理論的な認識関心 (Erkenntnisinteresse) を追求する。そして、経験に基づいた因果関係に関する言明を行おうとし、公式的な規則の当為構造というよりは、むしろそれとはしばしば異なる事実上の社会的諸過程を取り上げるのである」(Mayntz [1985: 2] = マインツ [1986: 4]) と

ている。したがって、彼女の行政社会学を検討することは、同時に現代ドイツ行政学の有する積極的な意義およびそれが直面する課題を浮かび上がらせることにもつながるのである。

そこで次節では、第二章でマインツ理論を本格的に検討する際の導きとなる、彼女の行政社会学体系について論じることが課題となる。

第二節 マインツ行政社会学の体系

本節ではまず、マインツの「行政社会学」というコンセプトがいかなるものであるかを取り上げ、行政法学を母学とする従来の「法学的行政学 (Verwaltungslehre)」との差異がどこに存するのかを明らかにする(一)。これをもとに、彼女がいかなる行政社会学「体系」を構想しているのかを主著『行政社会学』(Mayntz [1985] = マインツ [1986])を繙ぎ、分析する(二・三)。これに加えて、マインツ『行政社会学』における方法論的特質にも言及しよう(四・五)。最後に、第二章の予備的考察として、『行政社会学』段階での彼女の学問的課題をあらかじめ提示しておくことにする(六)。

一 彼女のいう行政社会学 (Verwaltungssoziologie) とは、一言でいえば、「行政を社会学的観点 (soziologische Sicht) から取り扱う」(Mayntz [1985: 1] = マインツ [1986: 3])ものである。もちろんこの定義だけでは、いかなる方法論が念頭に置かれているかは判然としない。そこでまず、マインツは、社会学的な考察方法の特性を明確にするため、行政を対象とする他の学問との画定づけの問題を分析の俎上に載せている。歴史学者、法律学者および経済学者の視点との区別

成を行っていた。が、徐々に政治・行政研究に重点をおくようになり、例えば、一九七二年には行政科学的な研究グループなどに財政支援を行うなどしている。七〇年代後半からは、「執行の欠缺（Vollzugsdefizit）」問題に取り組むインプリメンテーション研究の後援に力が注がれた。そして、それはマインツ編集による『政治的プログラムのインプリメンテーション I・II』（Mayntz [1980a]; [1983a]）などに結実したのである。また、最近ではマインツらによるドイツの連邦レベルにおける大規模な統治エリート調査（H. -U. Derlien und Mayntz [1988]; Mayntz und H. -U. Derlien [1989]; Mayntz et al. [1990]）が、DFGの財政支援を受ける形で行われている。

次に、後者が重点的に支援したのは、主として経験的な手法を用いる行政科学（Verwaltungswissenschaft）¹ とりわけ社会学的志向を持つ行政研究であった。これは、前者でしばしば採用された改革志向のアプローチとは対照的に、主として伝統的な社会学的官僚研究やネオマルクス主義的なアプローチによる研究が支援された（Mayntz [1976a: 338]）。マインツも、規制政策に関する行政文化の比較研究（Mayntz et al. [1982]）では、同財団の支援を受けている。このように、「専ら大学での基礎研究と学術機関による研究テーマ・プロジェクトの自律的決定を特徴とした、大学、DFG、そして民間財団による研究助成の従来の図式は、各省等国の行政機関が固有の研究財源を徐々に多く有して自ら研究助成を行い、その研究テーマをも決定²」³してきた。このように、DFGなどの財団による財政支援もまた、ドイツ政治・行政学を進展させる大きな原動力になった一方、そのありかたにかなりの影響を与えたのであった。

結果として、二から四で検討した三要素は、ドイツ行政学界に実証志向の行政学を生み出すきっかけを与え、同時にその性格を今日まで規定し続けている。マインツの場合、アメリカで組織社会学理論を学び、各種の行政改革に関与し、そして財団の研究助成を受けつつ研究を進めたことからして、上述した諸要因のいずれからも大なり小なり影響を受け

影響が濃厚であった(参照 Mayntz [1963: 33ff.]; U. Gerhardt et al. [1994: 18])。とりわけ、彼女が実証性を重んじた構造―機能主義や心理学的アプローチを採用したり、あるいは官僚社会学に関心を寄せた背景には、留学先(コロンビア大)の社会学者マートン(R. K. Merton)の影響を読みとるべきである(U. Gerhardt et al. [1994: 22])。また、「黎明期」においてシャルプフと共に構想した行政組織改革構想や「発展期」にマインツが取り組んだインプリメンテーション論などの背景に、アメリカの組織理論や政策科学(Policy-Science)があったことも容易に想像できる。しかし、これら諸論稿及びそこに引用されている文献から推察する限り、特定の学派や人物への「偏向」を窺わせる記述はない。

後の論述でも明らかになるように、マインツはあくまで彼女が置かれていたドイツの政治・社会環境からもたらされるインパクトを主要な契機として理論を展開した。アメリカでの問題意識や認識枠組をそのままドイツに直輸入することとはなかった。また、議論の素材も、アメリカなど他国に求めるのではなく、あくまでドイツ行政に求めている。典型的な例を挙げれば、「黎明期」で展開される行政組織の改革案(第二章第一節)は、当時のSPD連立政権による内政改革と連動して構想されたものである。また、これに理論的基礎を与えた連邦官僚制の意思決定モデル(「対話モデル(dialogue model)」)の検出も、マインツ＝シャルプフによる独自の実証研究(Mayntz & F. W. Scharpf [1975: chap. 6]; Mayntz [1976: 121ff.]; [1985: 193f.]; [1986: 185f.])によるものである。さらに、ドイツ固有の視点を探求してやまない彼女の姿勢は、例えば、単なる事例研究にとどまらずに一般理論化を試みてきた一連のインプリメンテーション研究(Mayntz [1980a]; [1983a])や最近の「政策ネットワーク」論(Mayntz [1993]; [1994])においても顕著である。

四 最後に、ドイツ行政学の再興をもたらした第三の原因は、ドイツ学術振興協会(DFG)やフォルクス・ワーゲン財団(VW-Shiftung)などによる研究支援体制の拡充である。当初、DFGは何ら研究支援の重点を定めない形で資金助

以上の七〇年代における二つの行政改革への関与は、マインツの行政社会学理論の形成にかなりの影響を及ぼしたものと考えられる（U. Gerhardt et al. [1994: 28]）。事実、『行政社会学』の序文において彼女は、本書を構想する際に、彼女が行った幾つかの行政社会学的な研究プロジェクトの成果を盛り込むことができたことと記している（Mayntz [1985: Vorwort zur 1. Auflage]＝マインツ[1986: 1]）。マインツは、組織改革のまっただ中で、行政研究への道を進み始めたのであった。

三 次に、ドイツ行政学の進展を促した理由として挙げられるのがアメリカ行政学の影響である⁴⁴。比較的初期の代表的なテキストには、アメリカの学説を参照・検討している例が幾つか見られる。例えば、M・マルクスは、前出の『行政入門』に寄せた『行政科学の状況』という論文の中で、アメリカ行政学の発展段階が世界的にみて頂点（Spitzenstellung）にあると位置付け⁴⁵、その学説史を辿っている。また、ルーマンの『行政科学の理論』⁴⁶でも、統一した行政科学理論を構想する上で、日本の行政学テキストと同様、アメリカの行政理論や組織理論を逐一検討している。

ただ、「アメリカ行政学の圧倒的影響」といっても、現在のドイツ行政学に「共有財産」と呼び得るものをもたらしただけでは思われないところがある。ドイツ行政学のいずれの領域に、どの程度いかなる形でアメリカ行政学の諸成果がインパクトを与えたかについては、はっきりした解答を見付けることができないというのが実情である。内容的にいうならば、バーナード（C. I. Barnard）やサイモンなどアメリカの組織理論の系譜に属する業績の摂取に積極的ではない。その結果、組織内部の意思決定ないしは組織の作動メカニズムを説明するに適した概念枠組みが欠けているように思われる。これは、行政法学を「母学（Mutterdisziplin）」⁴⁷とする法学的行政学（Verwaltungslehre）にとりわけ顕著である⁴⁸。

本稿が取り上げるマインツにも、アメリカへの留学経験があるためか、初期の組織社会学関連の文献にはアメリカの

Mayntz und F. W. Scharpf [1972], [1973a]) は、行政実務に構造変革の必要性を自覚させるなど、実務及び学界に後にまで影響を与えたといわれる。^④

後者の公勤務法制改革は、一九七〇年二月の連邦議会の連邦政府への要求決議 (Ersuchen) に基づくものである。ここでは、今日の国家及び社会における公務員の地位及び任務について調査を行い、他の諸国との比較の上で、時代に適った活動能力ある人事構造のモデルを見出だすことが求められた。これに対応して内務省は、一九七〇年二月一日に最初の公勤務法改革調査会を招集し、彼らに具体的提言を行うよう委託したのである。この一連の改革論議の中心的課題は、官吏 (Beamte) ・公勤務職員 (Angestellte) ・労働者 (Arbeiter) という三区分を業務の実態及び彼らの意識に適合させるべく廃止・修正することであった。そして、ドイツ官吏法が採用するコース制システム (Laufbahnsystem) に残存する非民主的側面の克服や、公勤務法制が非常に細分化されている点の改善などであった。^⑤ この調査会のメンバーには、マインツやルーマンなど五名の社会科学系の大学教授が参加していた。

同調査会は、一九七三年に四〇〇頁にも及ぶ詳細な報告書を提出するに至った。が、例えば、公勤務員の地位は法律によって規律されるのかそれとも部分的に協約を通じて行われるのかについてなど、改革案の主要な部分で意見が対立した。結果的に、抜本的な改革は今日まで着手されぬままである。しかし、最終報告書がまとめられるまでには数多くの調査報告書が作成され、同じく一九七三年に本報告書の Anlageband として出版されている (全二巻)。そのうちマインツは、ルーマンと共に『公勤務制度における人間』(N. Luhmann und Mayntz [1973]. その一部の要約として、Mayntz [1973]) を著した。その中で彼らは、公勤務制度改革において見落とされがちな制度の「誘因効果 (Anreizfunktion)」—— 具体的には、公勤務制が公勤務員の潜在的志願者に与える誘因効果と占職者がキャリアシステムから受け取る誘因効果—— について、アンケート調査に基づく極めて実証的な研究を行っている。

置され、そこでは行政研究者も参加して委託研究(Auftragsforschung)が盛んに行われた。この結果、各州で非常に具体的な提言が行われ、後にこの改革は「ドイツ連邦共和国の地方制度史に特筆されるべき画期的な改革」³⁴と位置付けられる。このように、理論的というよりはむしろ「實際上」(Mayntz [1976a: 338])の要請が、とりわけ地方制度や行政組織に関する関心を高めた。そして、単に実際的な問題を取り扱うのみならず、原理的なレベルにも立ち入る数多くの文献を世にもたらしたのである。このように、ドイツ行政学は、当初より「行政改革学(Verwaltungsreformlehre)」³⁵としての性格を併有していた。また、そうであることを行政実務からも期待されたのであった。

ドイツ行政学の「再興(Neubeginn)」(ティーム)が佳境にさしかかるのは、上述の地方制度改革と並行して「一九六六年から徐々に始まったボンにおける『改革段階(Reformphase)』」³⁶以降である。具体的には、すでに簡単に触れた①一九六九年から始まる一連の連邦政府・行政改革、②公勤務法改革調査会の提案によって行われるはずであった公勤務法制改革などである。³⁷

連邦レヴェルの政府・行政改革は、前述した一九六八年のPRVR設置をその嚆矢とする。当時の連邦政府が繰り返し主張していたように、その背景には、今日及び近い将来政府・行政に課される複雑な行政需要に対応するには両者の機構の改善が必要であるという認識があった。そのためには、後に述べるように連邦政府が「構想的政策(konzeptionelle Politik)」³⁸ないしは「能動的政策(active policy)」(Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 6])を展開しうるものが急務とされたのである。これを受けてPRVRは精力的に調査研究活動を行い、一九七五年にその活動を停止するまで三次にわたる報告書や数多くの鑑定書(Gutachten)³⁹を作成した。残念ながらPRVRの諸提案は、第一次報告書に盛り込まれた各種の改革案を除いては、実現されないものも多かった(Mayntz & F. W. Scharpf [1975: 169])。しかし、一九七二年にマインツがシャルプフと共に作成した鑑定書『本省行政におけるプログラム開発(Programmentwicklung)』(その要旨として、

方法として法学的アプローチが支配的となる。²⁷⁾

しかし、この間も再三再四、かつての行政学を新たに生き返らせようとする試みは存在していた。そして、この状況にはつきりとした変化の兆しが見え始めるのが、一九六五年にM・マルクスによって編まれた『行政入門』²⁸⁾の出版以降である。

この時期に始まるドイツ行政学の隆盛には、三つないしは四つの理由があげられるのが通例である。²⁹⁾ すなわち、①フオルストホフいうところの「給付行政 (leistende Verwaltung)」の増大はもちろんのこと、②一九六〇年代に本格的に始まった行政改革の影響、③アメリカ行政学の成果のドイツへの流入、及び④各種財団などによる研究支援体制の確立である。①については、すでに行政法学者によって詳しい紹介・検討がなされている。³⁰⁾ そのためここでは、現代ドイツ行政学にルネッサンスをもたらした諸要因のうち、②③④を個別に概観する(二〇四)。この作業を通じて、本稿がマインツの行政社会学説に着目する理由がさしあたり明らかになろう。³¹⁾

二一九六〇年代以降のドイツにおける行政改革の第一段階は、連邦全土にわたる自治体の「領域区画改革 (Gebietsreform)」及びこれに続いて行われることの多かった州内部の「任務配分に関する改革 (Funktionalreform)」である。戦後当時のドイツには、人口が少なく区域に関して小規模な市町村 (Gemeinde) や郡 (Kreis) が数多く存在していた。そのため、現代行政に課せられる需要に迅速、適切、かつ効率的に対応するには数多くの問題が山積していた。したがって、当時の領域区画改革及び任務配分に関する改革が目標としたのは、「最低限の行政サービスを行い、十二分な専門知識を備えた公務員に職務を担当させ、……少なくともある程度自律的に活動することのできる、業務遂行能力を備えた (leistungsfähig) 行政単位」³²⁾の創出であった。このような趣旨に基づいて各州で専門的な審議会・委員会が設

の公刊に取り組んでいる。また、エルバイン (Th. Ellwein) ・ヘッセ (J. J. Hesse) ・シャルプフ (F. W. Scharpf) と共に、ドイツで初の経験的行政学に関する年報『国家学及び行政科学年報 (Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft)』(一九八七年)の発行にも携わっている。そして最近では、『統一過程におけるドイツの研究システム』(Mayntz [1994])に代表されるような政策ネットワーク分析が彼女の主たる研究対象となっている。

このように、彼女が今日まで行ってきたドイツ行政社会学の開拓は非常に精力的でかつ充実したものである。最新のドイツ行政学テキストによれば、マインツはシャルプフと共にドイツ行政科学に「全盛期 (Blütezeit)」²⁵をもたらしたと位置付けられているのである。

第一章 現代ドイツ行政学におけるマインツ学説

第一節 現代ドイツ行政学管見

一 「私はいかなる意味でも行政学 (Verwaltungslehre) を独立した学問であると特徴付けはしないであろう。むしろそれは、行政法学に必要な補完物 (Ergänzung) なのである……」²⁶。ドイツ行政法学の泰斗フォルストホフによるこのような断定的見解は、ドイツ行政学がつい数十年前まで置かれてきた状況を明快に物語っている。つとに指摘されるように、一九世紀ドイツ後期官房学はシュタインという「彗星」を残したものの、これといった後継者を見出だすことができなかった。その後、行政の研究は主として行政法学ないしは公法学に道を譲ることとなった。ここに、行政に対する考察

書を執筆して以来、彼女の主たる研究関心は行政へと向けられ始めた。また、政府・行政機構改革と並行して進められ、七〇年から活動を始めた「公勤務法改革調査会 (Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts)」にも、マインツは主要メンバーとして積極的に加わっている。さらには、七一年に設置された「環境問題に関する専門家審議会 (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, SRU)」の委託を受けて、連邦全土にわたる環境法分野の法執行について鑑定書をまとめてもいる。この間、ベルリン自由大学を離れた後は、ドイツ行政研究のメッカであるシュパイヤー高等行政学院 (一九七一〜七三年) を経て、七三年からケルン大学社会学部教授に就任した (現在は同大名誉教授)。同時に海外では、スタンフォード大学、コロンビア大学、ニューヨーク大学、エディンバラ大学、チリのラテンアメリカ社会学研究所などで教授活動を行った。八〇年代では、当時盛んに論じられた「官僚制化 (Bürokratisierung)」に関する内務省からの委託研究に携わっている。

これらの教授活動及び数多くの行政 (改革) 実務に参与した経験を生かしつつ、マインツは数多くの著作・論文を公表している。例えば、『計画組織』(Mayntz und F. W. Scharpf [1973a])、『公勤務制度における人間』(N. Luhmann und Mayntz [1973])、『ドイツにおける政策決定』(Mayntz und F. W. Scharpf [1975])、『環境政策の執行問題』(Mayntz u. a. [1978])、『立法と官僚制』(Mayntz [1980b])、『政治的プログラムのインプリメンテーション I・II』(Mayntz [1980a]; [1983a])、など枚挙に暇がない。また、体系的な教科書である『行政の社会学』(Mayntz [1985] = マインツ [1986]. 初版、一九七八年) もすでに上梓されている。日本でも「ドイツ行政を体系的に分析した書として『ドイツ行政学の中でも』特筆すべきであろう」と高い評価を受けているところである。

さらに一九八五年には、ケルンのマックス・プランク社会研究所 (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPG) の初代所長に選出された。そこで、現代社会の構造と動態の分析に意欲的に取り組み、研究所長として数多くの研究書

ならない。

三 本章に入ってマインツの行政社会学を具体的に考察するにあたっての予備的作業として、ここでは彼女の経歴と業績を素描しておこう。¹⁸

レナーテ・マインツ (Renate Mayntz 旧姓 Pfau) は、一九二九年四月二八日にベルリンで生まれた。四七年にギムナジウムを卒業した後に、奨学金を得て渡米し、ウェルズレー大学において一九五〇年に文学士を取得している。その後、ベルリン自由大学に戻り、五三年には、ドイツ政治社会学で高名なオットー・シュタマー (O. Stammer)¹⁹ のもとで社会学の学位を取得した (『現代家族』)。同年、ケルンのユネスコ社会科学研究所に入り、ここでは数多くの実証的な研究に参画した。なかんずく、彼女は独自に大規模ゲマインデの研究を行い、その成果として『産業ゲマインデにおける社会階層と社会変動』をまとめている (一九五八年出版)。一九五七年には、ドイツ学術振興協会 (DFG) の研究委託により政党の地方支部を研究するため、再びベルリン自由大学に戻っている。しかし、その直ぐ後にロックフェラー奨学金を得て、組織社会学を研究すべく再びアメリカに渡っている。この成果が、ドイツでしばしば引用され版を重ねている『組織の社会学』 (Mayntz [1963]) である。このように、彼女は、ドイツ社会学界においては、戦後に社会学教育を受け、大学教授資格を得たという意味でハーバマス (J. Habermas) やルーマン (N. Luhmann) と共に「戦後世代」²⁰ に属すると位置付けられる。ただ、それまでの業績に、行政 (öffentliche Verwaltung) に関心を向けた跡はほとんど窺われない。²¹

ところが、六〇年代末に設置された「連邦政府及び連邦行政の構造改革に関するプロジェクト・グループ (Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, PRVR)」の委託を受けてマインツが幾つかの鑑定

の析出は、さしあたり留保されている。

次に、本稿の論述の進め方は以下のように行われる。まず、戦後ドイツ行政学の発達を概観した上で（Ⅱ第一章第一節）、その中に彼女の学説を位置付け、彼女の理論体系を明らかにする（Ⅱ第一章第二節）。次に、この体系を踏まえ、マインツ行政社会学における「社会（Gesellschaft）」の位置付けの変化に応じて区分された三つの時期（①「黎明期」…一九七〇年代前半、②「発展期」…七〇年代後半～八〇年代前半、③「成熟期」…八〇年代後半以降）のうち、「黎明期」で展開された彼女の理論、とりわけ彼女と盟友シャルプフ（F. W. Scharpf）が共同して構想した行政組織改革案について検討する（Ⅱ第二章）。最後に、マインツ行政社会学の「黎明期」における特質と限界を摘出する（Ⅱおわりに）。

なお、本稿はマインツの学説についてあらゆる論点を網羅するものではなく、叙述に際しては、既に述べた以外に、幾つかの限定を行っている。第一に、本稿の記述は、時期的には主として一九七〇年代前半から始められている。第二に、上記の時代設定と関連するが、対象的にはマインツの行政社会学理論に焦点を合わせており、彼女の社会学プロパールの議論は包括的に検討していない。第三に、彼女の学説がドイツ行政実務に与えた影響も、資料不足のため詳しく論じていない。第四に、個々の領域に関するマインツ学説とアメリカ行政学の諸成果、さらにはここから「圧倒的影響」を受けてきた日本行政学の諸業績とを比較対照する作業は行われてはいない。

このように本稿は諸々の観点において限定されており、マインツ学説の底流にある論理を一つ一つ辿り、それを正確に把握・記述することに主眼を置くものとなった。ただ、これは、筆者が行政学という学問分野に新たに取り組むにあたっての自覚的選択に拠るものでもある。それは、かつてと比較にならぬほど多種多様な行政学理論の洪水に直面している今日、「各種の理論を雑然と摂取して、不正確な見取り図を作るよりは、自己の理論的立場から最も同調しうる特定の行政理論に、徹底して取り組むほうがかえって、全体の配置状況を理解するための捷徑であると考える」¹⁷からに他

アメリカ行政学から学ぶことは、今なお有意義であろう。しかし、その悩みが余りに高度過ぎて理解できなかったり、あるいは現実味に欠けることも多かろう。

そして第三には、行政を広く社会的文脈の中に位置付けようと試みるなど、壮大なシュタイン行政理論にも一脈通じるドイツ独自の理論構想が見受けられるからである。¹⁶この点は、次号以下で改めて論証したい。ここでは、ドイツ行政学独自の成果の検討が、アメリカ行政学の成果を中心に構想されてきた日本行政学を見直す契機となりうることを示唆するにとどめる。

このように、現代ドイツ行政学は、アメリカ行政学から脱却して独自の行政学を構想しようとする我々にとって、今日では無視するには余りに貴重な成果であるといふべきである。かつてのアメリカ行政学説史研究がそうであったように、現代ドイツ行政学の研究、それは実にわれわれ自身の問題なのである。

二 以上の問題意識を背景に、課題は設定される。それは、現代ドイツ行政学を代表するレナーテ・マインツ(R. Mayntz, 一九二九年～)の「行政社会学 (Verwaltungssoziologie)」を総合的に論究することである。この対象画定は、彼女が現代ドイツ行政学界を代表する一人であるだけではない。より積極的な理由としては、現代ドイツ行政学の進展を促した諸要因(後述)がいずれもマインツ行政社会学に見出されるからである。したがって、彼女の行政学説を検討することは、現代ドイツ行政学の有する積極的な意義、およびそれが直面する課題を浮かび上がらせることにもなる。ただし、本稿では、マインツ行政社会学の発展・成熟の方向性を規定した「黎明期」(一九七〇年代前半)に絞って議論を進める。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

もはや容易に正当化されないとと思われるからである。上述の行政学の若手研究者も理論的な枠組はアメリカ行政学に依存することが多く、この点についての問題性は共通していると思われる。例えば、西尾勝は、行政学にとって核心的な概念たる「行政」概念研究について以下のように回顧している。行政概念に関する「アメリカ行政学界での論議は、実は、ヨーロッパ先進諸国のそれとは大きく異なるアメリカに特有の憲法構造、そしてその下に発達したこれまたアメリカに特有の政党政治と公務員制度とを前提にして、そのときどきのアメリカの行政の姿についての事実認識と価値評価、そしてその改革方策をめぐって展開されたものであったにもかかわらず、このことに十分な留意がなされず、その特殊な概念用法が、その環境条件から切り離され、どこの国でも共通に使える概念用法であるかのごとく受容されて」いる。したがって、これを克服して「わが国での議論を生産的なものにするためにも、ひとたびアメリカ行政学から身を離し、わが国と同様に、民主制の導入以前から強固な行政官僚制を持ち、憲法構造としては議院内閣制を採用しているヨーロッパ先進諸国の伝統とそこでの議論に立ち返ってみるのが有効」だと西尾は述べている。

第二に、アメリカ行政学の置かれている状況よりもドイツ行政学の置かれている状況のほうに、日本行政学との共通点ないし類似点が見出されるためである。それ故、行政学が直面している問題にも、いきおい共通・類似するものが存在するはずである、というのが本稿の立場である。その共通ないし類似点としては、以下の三点を指摘することができ、第一には、すでに引用した西尾論文も指摘していたように、両国の採用する統治構造が類似していることである。第二には、アメリカ行政学の影響が両国の行政学理論に発展をもたらす一つの契機となったことである。第三には、行政学テキストの上梓された時期を学問的発達の起点と考えるならば、両国の行政学は人間の成長段階に例えていうと等しく「青年期」を迎えつつあることである。これに対して、アメリカの行政学は、かの大統領ウィルソンの一篇の論稿を嚆矢とする百年以上もの歴史を有し、質量ともに比類ない発展を遂げている。たしかに「壮年期」に至らんとするア

いての日本行政学のテキストには、その巻末に事項索引と並んで人名索引が付せられるのが常である。そこには、サイモン（H. A. Simon）やワルドー（D. Waldo）など著名なアメリカの研究者数十名がずらりと肩を並べている。他方、これとは全く対照的に、ドイツで展開されてきた行政学への関心は日本では非常に乏しい（因みに、かの人名索引で必ず登場するドイツ人とは——戦前からアメリカでも活躍したモルシュタイン・マルクス（F. M. Marx）を考慮に入れないとすれば——カール・マルクス（K. Marx）、ヴェーバー（M. Weber）、そしてシュタイン（L. v. Stein）ぐらいである）。蠟山政道・長浜政壽・辻清明らによるドイツ官房学ないしは行政学史研究²を除けば、ドイツ行政学を取り扱ったものは、わずか数篇の論稿を数えるに過ぎない。特に、現代行政学理論を本格的に検討したものは今日まで皆無である。この背景には、かのシュタインの死とともにドイツの行政学は——「ひとまず」ではあれ——「幕を閉じ」³たとする通説的な理解がある。

しかしドイツ行政学は、一九六〇年代後半以降、我々の気付かぬうちに急速な発展を遂げていたのである。昨今におけるドイツの行政に関する研究の成果は、質量共にアメリカのそれに近付きつつあるとすらいわれる⁴。

もちろん、今日、「舶来」の理論から学ぼうとする姿勢には批判は少なからう。最近では、この点を踏まえてか、若手の行政研究者は日本の財政及び金融⁵・産業⁶・運輸⁷・防衛⁸・福祉⁹・農業などの政策分野にまず目を向ける。そして、そこから日本の中央省庁ないしは自治体の実態を適確に把握しようとしている¹¹。この傾向からすれば、外国の（それもアメリカならぬドイツの）行政学者の学説展開を跡付け、そこから日本行政学の課題を探ろうとする本稿など、屋上屋を架するの謗りを免れないであろう。

この状況にもかかわらず、筆者が敢えてドイツの行政学理論に関心を寄せるには三つの理由がある。

第一に、日本行政学がアメリカ行政学理論に依拠することに対して——他ならぬアメリカ行政学研究者から——疑問が提示されている。そのため、日本の行政学者がアメリカ行政学を唯一のフレーム・オブ・レファレンスとすることは、

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」 —

原田 久

目次

はじめに — 本稿の問題意識と課題の設定 —

第一章 現代ドイツ行政学におけるマインツ学説

第一節 現代ドイツ行政学管見

第二節 マインツ行政社会学の体系

第二章 マインツ行政社会学の「黎明期」

第一節 PVR設置からその第三次報告までの経過

第二節 「組織」と「政策」の理論

第三節 マインツ理論の検討

おわりに

はじめに — 本稿の問題意識と課題の設定 —

一 日本行政学は、こんにちまで圧倒的にアメリカ行政学の影響を受け、これを主たる引照枠組として用いてきた¹。た