

分権化と多様化

——集権化・ネットワーク化との関連において——

確井 崧

Decentralization and Diversification

Takashi USUI

ABSTRACT

As three stages or phases of social system we can distinguish centralization, decentralization and network system. The central mental traits (*ETHOS*) of these phases are as follows: centralization corresponds to efficiency and effectiveness; decentralization to freedom and autonomy; network or networking to the meaning and identity of one's life. Concepts of centralization-decentralization have been, to some extent, ambiguous and not always precise. To make it more precise, three fields of the centralization-decentralization are distinguished. Depending on whether autonomous power is strong or weak, two kinds of decentralization are distinguished. Qualitative approach depending on *Idealtypus* are adopted for the comparative study of the three phases of social systems. Examples are cited from institutional approach around German(BRD) and Japanese cases. Quantitative approach are developed by J.R.Hollingsworth and R.Hanneman. Centralizing trends are measured in the educational and medical fields both in the United States of America and Great Britain (England and Wales).

目次

社会的役割における規格化と多様化 (2002年)

社会システムをめぐる規格化と多様化 (2003年)

現象学的方法における規格化と多様化 (2004年)

構造化理論と規格化・多様化 (2005年)

以上、いずれも本誌『吉備国際大学社会学部研究紀要』に掲載

分権化と多様化 (本号)

1 集権化・分権化のエートス：能率と自由

2 ネットワーク化のエートス：意味とアイデンティティ

3 分権化概念の問題点と諸基準

4 軽い分権化と重い分権化

5 集権化－分権化－ネットワーク化

6 質的比較：集権化と分権化のパラダイム

7 質的比較：分権化とネットワーク化のパラダイム

8 量的比較の方法論

9 英米の教育システムの集権化・分権化の事例

10 ドイツの都市計画の分権化の事例

11 日本の福祉行政の集権化から分権化への推移の事例

本論文では、集権化・分権化の組織論的基礎づけから、それが国民社会にまで適用しうることを示したい。(1) 集権化-分権化の間には組

織矛盾の関係があり、両者が対抗しつつ相補っている点、集権化が規格化と関連のあること、分権化が多様化と関連のあることをみる。これ

吉備国際大学社会学部ビジネスコミュニケーション学科
〒716-8508 岡山県高梁市伊賀町8

Department of Business Communication, School of Sociology, KIBI International University,
8, Igamachi Takahashi, Okayama, Japan (716-8508)

※本稿のタイトルの詳細は、「集権化と規格化、分権化・ネットワーク化と多様化の対応関係」ということであるが、長すぎて煩雑の感もあるので、中心テーマの1つである「分権化と多様化」をもって簡潔に表記しておく。

らにネットワーク化を加えて、それぞれの精神特性（エートス）を考察する。（2）集権化の度合いの減少が分権化ともいえるが、分権化を定義するための種々の予備的作業をしておく。

（3）「分権化」といっても種々ありうるが、「重い分権化」と「軽い分権化」に分けることを提案する。（4）方法論としては、理念型を用いた質的アプローチと、ジニ係数を用いた量的アプローチの両面から検討する。（5）集権化・分権化の英米間の比較、ドイツ、日本の事例を、以上の観点にたって検討する。

1 集権化・分権化のエートス: 能率と自由

サイモン (Herbert Simon) は、集権化・分権化をドラマティックな大問題であるという^(注1)。従来の集権化・分権化の代表的研究の理論的実証的成果を整理する場合に、実証データに当たる前の理論的公理論的な検討をしておくことが必要であろう。以下、組織矛盾としての集権化・分権化の観点から、あらかじめ行うのはこの理論的検討である。

諸個人が集まって共同目標の達成をめざす組織は、基本的に「個人」対「組織」という矛盾を含んでいる。それとともに、公式組織にはブラウ=スコット (Peter M. Blau and W. Richard Scott) のいう「調整」対「コミュニケーション」、「官僚制的規律」対「専門職性」、「管理的計画」対「自発性」の3組のジレンマが含まれる^(注2)。これらの組織矛盾は、多くの点で集権化・分権化と平行で、集権化・分権化問題に収斂しうることを確認したい。グールドナー (Alvin W. Gouldner) が、「各部分の機能的自律性を守る力と、コントロール・センターが各部分を制限しようとする力の対抗関係」^(注3)をもって組織緊張（構造的緊張）の基本的源泉とする場合も、事実上、集権化・分権化を問題にしている。この観点から集権化がシステムの求心力として働き、分権化が遠心力として働く側面が浮び上がってくる。

シューマッハー (E. F. Schumacher) は、集権

化と分権化の矛盾を「秩序」と「自由」の間の矛盾とし、両要件の両立すべきことを説く^(注4)。しかし、秩序は集権化とのみ結びつくのではなく、分権化とも関連するのではないだろうか^(注5)。

シューマッハーの指摘は、集権化の管理能率が秩序を促進する限りにおいて妥当するテーゼであるが、一般的には集権化のエートスは「能率の原理」に、また、分権化のエートスは「自由の原理」にもとめられる。前者は規格化に適合し、後者は個性化と適合する。能率と自由というエートスは、そのデメリットとして、前者での権力過集中と人間疎外、後者での不調整のコストを伴っている。また、集権化は規格化・画一性に対応し、分権化は自由選択と多様化に対応する点を、以下、種々の観点から確認しておこう。以上のように集権化と分権化は矛盾し対抗しつつ相補って両立すべき要件ということになる。

集権化と能率の関係は、支配能率、管理能率、生産能率の問題としてでてくる。その能率の根拠は、迅速な情報処理、状況把握、迅速な決定、命令一元化による矛盾の回避に求められる。すでに、ウェーバーの場合、官僚制は単一支配とみなされ、迅速性など能率の技術的卓越性を指摘していた。サイモンは、管理能率を増進する要因の一つとして、集団成員を明確な権限のハイアラーキーに配列することをあげている^(注6)。これは、命令の一元性を保持するためであり、人間は2つの矛盾した命令に同時に従うことは、物理的に不可能だとする。また、集権化が集団成員の欲求を充足しうるかどうかは保証の限りでないが、迅速な決定を可能にしやすいことはいうまでもない。

次に、分権化と自由の関係について、自由の組織論的把握からはじめよう。ド・グレ (Gerard de Gré) の説明は、この点で参考になる。「自由」は、いささか長い定義になるが、「“一定の諸目標を志向し”、“社会史的状况とともに与えられている客観的な可能性を顧慮した”一定の行為様式が、意思決定および

行為の場に恣意的に干渉してくる他の行為の経過によって、予測しがたいほどに妨げられることなく、実現されうる確率」^(注7)と定義されることによって、社会学的問題となりうる。社会学で自由を論じる場合、人格的・実存的自由を扱うのではなく、集団内の諸関係および集団間関係の機能を扱い、相対的自律性と権力を扱うにとどまる、とド・グレがいつているのは、自由が、自律性、分権化として社会学的問題になりうることを示唆しているものにほかならない。社会的事実が、デュルケムのいうように、本来的に拘束的であるからには、組織と社会制度の自由の問題は、拘束とセットにしてしか考えられない。さまざまなレベルでの自由と拘束をめぐる分権化の問題は、下位単位と組織成員の自律性（オートノミー）の保障と考えられる^(注8)。

「個人」対「組織」、「多元的」対「一元的」、「民主的」対「専制的」、「専門職的」対「官僚制的」の4組の組織矛盾が、いずれも集権化・分権化の問題に還元、または、直接に対応するシステム論的基礎をもっているが、別稿で扱うのでここでは割愛しよう。

2 ネットワーク化のエートス：意味とアイデンティティ

ルーマンが、集権化をヒエラルヒー（Hierarchy）の問題、ネットワーク化を「脱中心的」なヘテラルヒー（Heterarchie）の問題とみなしている^(注9)ように、社会システムの他方の極にネットワークをすえることが要請される。

ネットワーク自体は、コミュニケーション形態として中立的である。しかし、とくにネットワークという用語が多用されるようになってきた事情には、公式的・官僚制的コミュニケーション構造に比べて、より柔軟で非公式ないし自然発生的・自生的コミュニケーション形態の展開という事情がある。また、その中には、新しい社会運動、ネットワーキングと呼ばれるよ

うなネットワークも含まれる。近現代（モダン）の限界を超えようとするポストモダンのネットワークも含まれる。

さて、ネットワーク自体、現代社会の編成原理の有り様と深く関連している。ここでは、まず、モダン 対 ポストモダンの観点から検討しておこう。

広義には、官僚制も意思決定とコミュニケーションの設計図をなすネットワークの一形態であることを前提にして、ここではモダンの官僚制原理と、ポストモダンの脱官僚制原理を対極におく立場から、後者にネットワーク（狭義のネットワーク）の語をあてる用語法で述べていこう。先のルーマンの「ヒエラルヒー・ヘテラルヒー」とも関連するが、ネットワークのパラダイムを要約し、それを官僚制パラダイムと比較しておこう。（1）官僚制は、構造化の程度が大きく定型的であるのに対し、ネットワークはその程度が低く不定型で、より相互行為が中心になる。（2）タイト・カップリングかルース・カップリングか、強い紐帯か弱い紐帯か、という対照がみられる^(注10)。（3）前者は、垂直的であるのに対し、後者は、水平的にも網状にも展開する。（4）前者は、フォーマルで制度的に、後者は、インフォーマルな関係が自然成長的に展開する。（5）前者が、命令・服従関係を基本にすれば、後者は、自発的連結によって展開する。（6）ネットワークの場合、官僚制に比べ境界の開放性がより顕著で、社会システム論的には、移動境界という特徴をもつ。自発的連結が、新たな意味創造につながりうる。このような対照のもと、ネットワークの境界を、社会システムの観点からとらえても、逆にも、すべてのネットワークが境界をもち、社会システムの要件を満たしているとは限らない。単なる関係の連鎖にとどまる場合もある^(注11)。

さて、一方には、モダン（近現代）の支配体制に即し合理性を徹底させるネットワークがあれば、他方には、モダンを批判して、そのオル

ターナティブ（代替の仕組み）を表わす——その意味でポストモダン（脱モダン、脱近現代）の——ネットワークもある。前者では、効率追求の一環として、とくに通信効率の徹底の観点をみることができるのに対し、後者では、アイデンティティと意味の探求・創造の観点からのネットワークになっている。ハバーマスの『コミュニケーション的行為の理論』の合理性論に照らし、（多少言い換えて表現すれば）前者は「成果の合理性」であるのに対し、後者は「納得の合理性」とも言える。前者が標準化のネットワークであるのに対し、後者は意味を現場から読みとる回路のネットワークという対照でもある^(注12)。オルターナティブといっても既存のモダンの体制に完全にとって代わるのではなく、体制との間の対抗的関係と相補的關係をもつものと位置づけられる。

後者のアイデンティティと意味の探求・創造の場合は、リップナック＝スタンプス（Lipnack, J. and Stamps, J.）が、とくに「ネットワークング」（ネットワークづくり）と命名して、合衆国におけるオルターナティブ活動、運動の動向をまとめている。かれらは、このネットワークングも「ある種の」組織的なのだとみなし、その自由で適応力に富んだ性質を指摘し^(注13)、ネットワークング特有の5つの構造と5つの過程をあげている^(注14)。いささか分かりにくい表現も含まれるが、構造としては、（1）全体と部分の統合、（2）あらゆるレベルの重要性、（3）分権化、（4）複眼的（多面的）、（5）多頭的（多数の指導者）、という点をあげる。その過程としては、（6）種々の関係（人間の重視）、（7）ぼやけた境界、（8）結節点とリンク、（9）個人と集団（両者を同等に重要視した、均衡ある統合）、（10）価値観（成員が価値観を共有、合意）という点があげられている。

3 分権化概念の問題点と諸基準

集権化と分権化には連続体概念としての発想

があり、単に「集権」「分権」という用語での択一的・両極的な表現ではあrawせない。他方、6節以下で見る質的比較に即して言えば、単なる量的連続体に還元できぬ問題がある。この集権化・分権化は、類縁概念、類似現象と、次の点で区別する必要がある。

（1）職務負担の分散は必ずしも分権化ではない。（2）人員の地方配置は、必ずしも地方分権ではない。（3）標準化が進行して、規則に照らしたローカルな作業上の決定が進行しても、それは必ずしも分権化であるとは限らない。（4）公式的には意思決定権限を行使しているが、あまりにチェックとコントロールが強く選択の余地がない場合、幻想的あるいは疑似的分権化（illusory or pseudo decentralization）といわれるように、分権化といえるかどうかの境界に位置する場合もある。

多種多様な集権化・分権化を研究する場合、仮に3つの基準を分けてみると、この分野へ一歩立ち入りやすくなるだろう。1つは権限委譲と言われる「職位間分権化」と、中央政府に対する地方政府、地方自治体の「地方分権」というもっとも一般的な区別である。2つには、単一システム内の集権化・分権化の関係としてとらえられる「システム内分権化」と、組織間、政府間での「システム間分権化」とに分けることである。連邦制での連邦政府と州・構成共和国政府との関係は後者に含められる。3つには、次に見る「軽い分権化」と「重い分権化」の区別である^(注15)。これら3基準の間に、パラレルな関係があるようにみえても、実際には個別の基準なので、区別しつつ関連性をみていく必要がある。

4 軽い分権化と重い分権化

分権主体が集権主体の代理人の役割を果たすにとどまるか、それとも分権主体が集権主体とはより独立的・自律的であるかによる「軽い分権化」と「重い分権化」の区別をしておこう。

（1）軽い分権化 分権主体が集権主体の代

理人―忠実な代行者―の役割を果たす場合、「代替的（alternative）分権化」「補償的（compensatory）分権化」と呼ばれることも多い^{（注16）}が、これを「軽い分権化」ということができる。職位間分権としての権限委譲はおおむねこの問題であるし、この場合、「代替的」というのは、完全な集権的官僚制と機能的に代替的・等価的な分権化と予期される場合である。

（2）重い分権化 これに対し、集権主体との関係で、分権主体がより独立的・自律的になっている場合を「重い分権化」と呼ぼう。各分権主体が個別の目標、個別の手段をとる機会も増大する。結果として、分権主体の間で多様性が増し、集権化しているといっても、その様相は諸分権主体の連合体の上に乗った観を呈してくる。軽い分権化にみられるような等価性ということだけでなく、分権主体と集権主体の関係は、対抗的で相補的である。対抗的な場合、分権主体の自律性を主張する社会運動の性格を帯びる場合もでてくる。

5 集権化-分権化-ネットワーク化

これまで、集権化、分権化、ネットワーク化について、モダンと脱モダンの軸を交差させながら述べてきた。ここでは、これらを総合して、社会システム論の枠組の中で、「集権化-分権化-ネットワーク化」が段階的に変化し、他方では、これら三項の隣り合う二項どうしの間で共通性も存在しうることを確認しよう。分

権化とネットワーク化は、ともに現場中心・現地中心の立場で問題に接近する点があげられる。以下に述べる点も、あらかじめ表中に含めて、表1に示すような「集権化-分権化-ネットワーク化」の段階的変化の関係を示すことができる。

まず、公式構造・垂直構造として、集権化・分権化は共通項をもっている。これに対し、分権化とネットワーク化にも共通点がいくつかみられる。すなわち、（1）構造化がより低くなるため、システム解体の可能性は次第に高まりうる、（2）生活世界の現場、個人に近く当事者中心の立場にたつ、（3）規格化・標準化の度合いが低く、多様性への欲求の充足感が高まる、といった共通点を指摘できる。これらの段階的変化が、どのように不連続的なのか、また、どのように連続的に把握できるのか、次に概観しておこう。

6 質的比較：集権化と分権化のパラダイム

ここでは、以下「集権化-分権化-ネットワーク化」という比較論のうち、「集権化-分権化」からはじめよう。官僚制の集権化を超えることは、いかにして可能だろうか。

ウェーバーの官僚制的支配では、単一支配（Monokratie）と特徴づけられる集権化の傾向があった。公式組織を、意思決定が集中している極と、大なり小なり分権化している極とに分けて、その間の決定量の推移として、連続

表1 集権化・分権化・ネットワーク化の比較

	構造化	公式的 垂直構造	システム 解体の可能性	現場中心性 構成素中心	規格化 標準化
集権化	高	○	小	－	大
分権化	中	○	中	○	中
ネットワーク化	低	－	大	○	小
	多様性	欲求充足 動機づけ	ボランティア	システム境界	
	－	小	小	かたい公式的境界	
	○	より大	より大	より弾力的な境界	
	○	より大	より大	移動境界	

表2 集権化と分権化（ベンツ）

	集 権 化	分 権 化
(1)葛藤の場合の調整	権力	合意
(2)組織間関係	ハイアラーキー（上下の階層）	協働的
(3)行為規範	標準化	問題志向的
(4)計画の方法論	演繹的	帰納的
(5)下位レベルの社会システムとの相互行為	テクノクラシー的（技術官僚支配）	参加的
(6)問題の認知	量的志向	質的志向
(7)社会的現実の認知	ハイアラーキー的に構造化され、制御可能とみなす	ネットワーク、制御は不可能

（出所）Benz, 1985, S. 113-116. 注(18)の文献を参照。

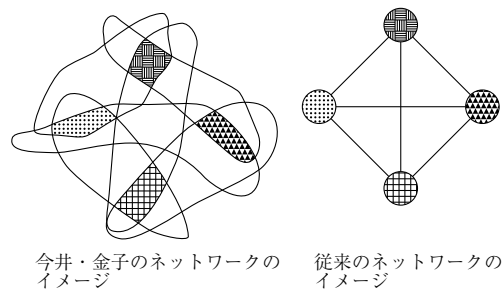
的な変化をみることもできる^{（注17）}。また、両極の違いを、単に量的連続体としてだけでなく、質的な特性、組織原理の違いとしてみていくこともできる。典型的な理念型構成として、ベンツ（Arthur Benz）のパラダイムを軸に整理すると、1) 集権化は「制御」、分権化は「生活世界」、さらに、2) 集権化は標準化された「平等（均一性）」ないし「画一性」（uniformity）、分権化は「自由」ないし「多様化」という対照になる。理念型として表示されているものをかかげておこう^{（注18）}（表2）。

7 質的比較：分権化とネットワーク化のパラダイム

次に、分権化を選ぶか、ネットワーク化を選ぶかという場合の選択を考える。

先の共通項の指摘を受け、ここでは両者の情報の性質に重点を置きつつ続けていこう。分権化は集権化あつての分権化なので、公式化の枠の中にとどまる。しかし、ネットワーク化は自然成長性をもって、とくに非公式場面で展開している。そのシステム境界は、より移動境界という性格をもってくる。

他方、両者の共通点、連続面も多い。行政社会学者ベンツや、ドイツの行政学者シェーフアー（Peter Schäfer）^{（注19）}の議論では、法制、財政、計画など分権化行政では、細部を規定せずに〈市民への近接性〉（Bürger Nähe）、〈ことがらへの近接性〉



（出所）今井賢一・金子郁容『ネットワーク組織論』岩波書店、1988年、182頁 参照。

図1 動的情報のネットワーク

（Sachnähe）の基準を維持していくことが重視されている。先のベンツのパラダイムでは、分権化は具体的問題から帰納しようとする立場である。「生活の質」と「共同体的コミュニケーション（コミュニケーションを通しての合意）」が中心になっている。

この〈現場への近接性〉という観点は、社会ネットワーク論での当事者情報を強調する議論と重なってくる。今井賢一・金子郁容が、より情報に即して強調しているように、ネットワークは動的情報の側面をあらわし、それは当事者情報とも場面情報ともいわれる^{（注20）}。図1（の左側の図）のイメージで示されるように、当事者情報は互いに連結され、新しい創造の源にもなりうる。動的情報の連結によって、相乗的な（synergetic）協同現象の効果がはたらく。この動的情報というのは、現場であるいは仕事の場で起こっていることをあらわしている。この

動的情報は、高レベル情報、中央情報（集権情報）によってはとらえにくい。この現場情報には、現場の人びとが何を問題として、それをいかに扱っているかの問題が含まれている。情報の〈意味〉は、人びとの間の相互行為過程の中で形成されるものである^(注21)。このように、当事者、生活現場の動的側面、問題場面にかかわる非上層の情報という性質をもつ点で、分権化と共通する観点にたっている。

ベンツもリップナック=スタンプス^(注22)の場合も、「分権化」と「ネットワーク」の両語を同一視し互換的に用いているのは、両者の機能的等価性のためである。分権化とネットワーク化は、ともに現場の問題に近いという共通点をもっている。

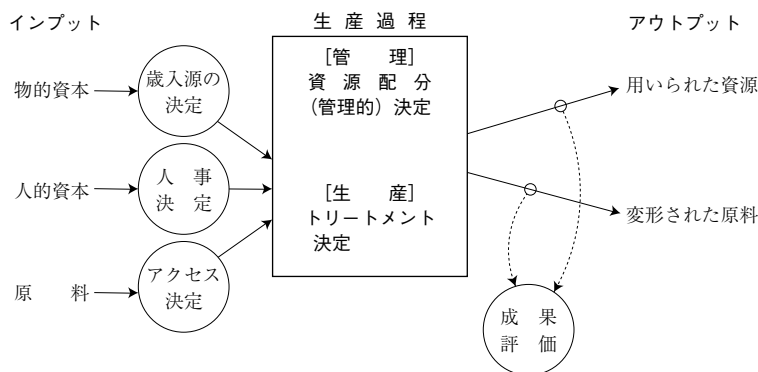
8 量的比較の方法論

ホリングスワース=ハネマン（J.Rogers Hollingsworth and Robert Hanneman）^(注23)によると、集権化とは、「境界づけられたシステムの中で、種々のアクターによる、資源に対するコントロールの配分での集中化の程度」

（Centralization is the degree of concentration by various actors in the distribution of control over resources in a bounded system）^(注24)のことと定義される。先に触れたように「集中必ずしも集権ではない」という観点からする

と、ここで引き出されるデータの解釈には、大分留保をつけなければならないが、他方、このような包括的な研究は少ないので注目すべきであろう。「集権化」のこの定義には、コントロール、資源、アクター、境界づけられたシステム、という4要素が含まれている。第1のコントロールに関わる集権化とパワーの問題には、広く次の4つの含意がある。（1）意思決定をなす公式的オーソリティの配分、（2）地方レベルか全国レベルかという意味決定の範囲（scope）、（3）パワー・エリートかそれともパワーの広い拡散か、という統治者（who governs）アプローチ、（4）参加、すなわち意思決定への参加がほとんどなければ、高度に集権化しているということになる。

これら4つのうち、（1）の公式的オーソリティの配分が集権化の本来の定義であるが、かれらの場合、その前提、結果などプロセス全体を含めて考えている。そこで資源と意思決定がポイントになるが、これらをシステムの過程として、インプット、生産過程、アウトプットに分けて、次の資源（資本）が含まれる（図2）。この図のリストにあげられているように、インプットとして、（1）物的資本として財源についての決定、（2）人的資本に関する人事決定、（3）原料に関するアクセス決定があげられる。生産過程としては、（4）管



（出所）Hollingsworth and Hanneman, 1984, *op. cit.*, p.26.

図2 資源の流れと決定類型

理に関する資源配分決定（管理的決定）、（5）生産に関するトリートメント（処遇、処理）決定があげられる。最後に、（6）アウトプットでは、加工された原料と使用済み資源がうみだされるとともに、成果評価がかかわる。成果評価はとくに決定と呼ばれていないが、実質は意思決定を伴っている（外部評価や中央監査のようなケースを想起すれば納得できよう）。第3のアクターには、中央政府から個別の学校、病院まで広く含められる。第4の「境界づけられたシステム」というのは、集権化-分権化分析を行う場合、当面焦点になっている社会システムである。その調査目的によって、国民社会であったり、1企業であったり、自在に変化させていくことができる。

以下、例示的であるが、英米間、ドイツ、日本の3つの領域での集権化・分権化をとりあげておこう。英米間の比較は、より量的連続体としての試みであり、又、ドイツと日本は質的な理念型の比較、制度的変化に重点を置く点に注目していきたい。

9 英米の教育システムの集権化・分権化の事例

ホリングスワース=ハネマンの教育の場合

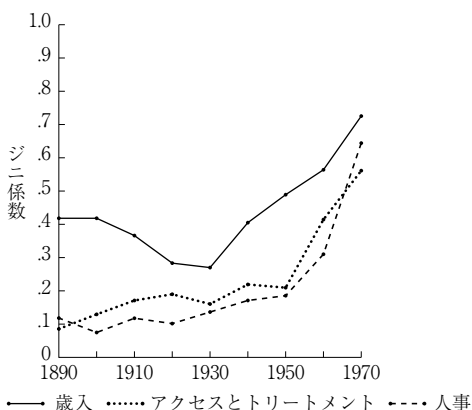


図3 合衆国（教育の調達システム1890-1970、次元別）(1)

（出所） Hollingsworth *et al.*, 1984, p. 137.

の意思決定領域について、先の6項目の順に見ると、資源のフローをめぐる次の諸決定になる。（1）教育の財源は、私的か、地方政府からか、中央政府からか、（2）教員採用は、公的セクターの決定か私的セクターの決定か、

（3）入学者の決定は、公的か私的か、（4）管理的決定として、教育の生産機能の性質、すなわち生徒1人当たりの費用、教員対生徒比についての決定、（5）カリキュラムと教育方法の決定の問題、また、（6）システムの成果のモニタリング、学校の成果についてのデータの情報があげられる。（6）項を除くこれらの項目について、ジニ係数を用いイギリス（イングランド、ウェールズ）、アメリカ合衆国両国の教育について80年間の集権化・分権化の推移をみると、アメリカでは、今世紀30年代以降全般に集権化の方向へと上昇しているのに対し、イギリスでは財源、アクセスで集権化しているが、人事、トリートメント（処遇、処理）面で下降し分権化している推移がグラフ（図3、図4）で示される。

10 ドイツの都市計画の分権化の事例

ドイツの州の自治については、基本法（憲法）で4つの立法形態が区別されている。ま

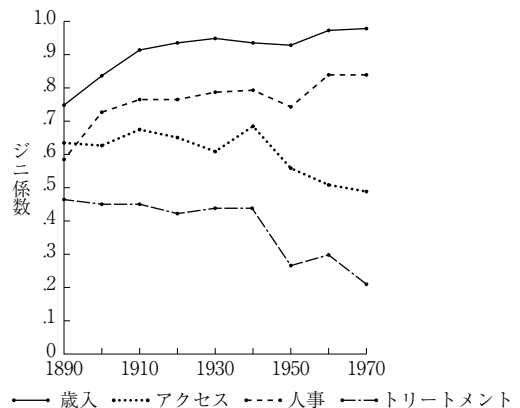


図4 イングランド/ウェールズ（教育の調達システム1890-1970、次元別）

（出所） Hollingsworth *et al.*, 1984, p. 138.

ず、州の大きな自治権については、「国家の権能の行使および国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさず、または許さない限り、諸州の仕事である」（「ドイツ連邦共和国基本法」第30条）という規定に基づいている。立法形態としては、連邦の排他的立法（ausschließliche Gesetzgebung）、連邦が枠のみ立法（外郭的立法Rahmengesetzgebung）、連邦・州が競合的、並列的に立法（競合的立法 konkurrierende Gesetzgebung）する場合、州がもっぱら立法する分野（Gesetzgebungszuständigkeit der Länder）の4種がある。例えば、学校制度と教育制度は、第4の州の立法による^{（注25）}。以下の国土計画は、第2の外郭的立

法である。州と連邦との間の係争もおこるが、これは州権の「重い分権化」をさしている。

このようなドイツの制度は、連邦と州との間の集権化・分権化を検討する上で好都合な場になっている。どのような機能が連邦の集権化に帰属し、逆に、どのような機能が州分権化に帰属するかをみることができ、スイスなど類似の連邦国家との比較によって共通特性を引き出すこともできよう。A.ベンツの研究では、第二次大戦後、70年代半ばまでの、例えば、国土計画行政の集権化と分権化の推移^{（注26）}がたどられ、市町村－州－連邦の関係において、第1期は市町村中心での問題処理の時期、第2期は州計画、連邦計画とリージョンの自治的計画と

表3 国土計画の主要な制度的変化（連邦・州・市町村別）

	連 邦	州	リージョン、市町村
第1期	1949 Grundgesetz で、Bund は Rahmenkompetenz für das Gebiet der Raumordnung を得る。	1947 Grundlagen der Landesplanung Nordrhein-Westfalen 1950 Aufbaugesetz (NRW)	1945 Landesplanungsgemeinschaft 業務再開 (NRW)。中心メンバーは Kreisfreie Städte, Landkreise
第2期		1950 Landesplanungsgesetz (NRW)	
第3期	1960 Bundesbaugesetz 1965 Bundesraumordnungs-gesetz (Rahmengesetz) 1967 Ministerkonferenz für Raumordnung (中央の調整機関として Bund-Länder 委員会) 1969 Bundesraumordnungsprogramm 設定を、Bundestag が連邦政府に委託	1962 Landesplanungsgesetz (NRWは改正、BWは新規に) 1962 der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeit に権限移る 1964 Landesentwicklungsprogramm (NRW)	1962 regionale Planungsgemeinschaften が Planungsinstitution として承認される (BW)。Regionalplänen 立案の権限を持つ。
第4期	1975 Bundesraumordnungsprogramm 可決	1972 Landesplanungsgesetz (Kreisentwicklungsplanung の課題は、Kreisen に委譲。リージョンと競合のため、79年に廃止。) 1972 Landesplanungsgesetz 改正 (NRW, Landesplanung での Landesparlament の協力) 1975 Landesplanungsgesetz 改正 (リージョン計画の組織の変更) 1976 Landesplanungsgesetz 改正 (NRW, 都市計画などで Bezirksplanungsrat への諮問)	1973 (BW)、1976 (NRW) 計画の編成替え (リージョン・レベル) 1976 中 核 都 市 ・ 町 村 の Nachbarschaftsverbände (BW, Flächennutzungsplanung 土地利用計画の権限をもつ)

（注）A. Benz (1985) の記述をもとに略年表として整理した。碓井 (1997) 旧稿に、若干の補正をした。

BWはBaden-Württemberg、NRWはNordrhein-Westfalen諸州の略。

の対抗的關係が顕在化する集権期、第3期は連邦レベルの立法につながる集権期、第4期は州と市町村へと重点が転回していく分権期、という変動が見られる。詳細は表示（表3）しておく。ここでは、（1）地域、地方の実情への対応、（2）より広い州と連邦での集権化による調整と規格化の事情によって4期の推移がみられる。集権期には、法制・計画による規格化の動きが顕著になる。

以上の連邦・州・市町村関係に加えて、今日のドイツでは、EUレベルを加えたより多層間の調整の問題に直面している。

11 日本の福祉行政の集権化から分権化への推移の事例

外観的には分権的にみえても、日本の福祉行政では機関委任事務として、集権的な性格のものであった。機関委任事務では、知事と市町村長が中央の機関そのものとみなされ、代理者の地位をあらわすものである。福祉行政を高齢者についてみると、措置権、必置規制など集権的規格化とセットになっていた。そのため、地方や現場の実情との齟齬がしばしば指摘されてきた。

日本の福祉行政では、従来の機関委任事務が

廃止され、自治事務へと変化した。地方分権の推進と2000年の介護保険の実施によって、国と自治体（都道府県、市町村）とは対等な関係にあり、両者の間の係争が生じた場合には、「国地方係争処理委員会」のような解決機関も設けられているが、その限りでは「重い分権化」の一面をもっている。各市町村は高齢者の保健福祉計画の立案主体として、「高齢者保健福祉10カ年計画（ゴールドプラン）」が進められ、今日では介護保険の実施主体になってきている。介護保険の体制では全国共通の基準・コードを伴いつつ、「公」（中央・地方の行政）だけでなく、民間企業の「民」、地域・家族などの「共」、協同組合、NPOの「協」など、人びとの多様なニーズに対応する選択の自由も拡がり、分権化、ネットワーク化が進行する^{（注27）}。市町村の間での介護保険の保険料、介護サービスの格差がみられる一方で、市町村独自に除雪、坂道での移送など地域のニーズに即した多様なサービスが提供されるようにもなっている。「公」「共」「協」の間のネットワーク、介護保険への「民」の参入も、市町村ごとの多様化を生み出している。このような分権化と多様化の進行は、多様性ととともに格差をももたらすので、格差是正の制度も併せ必要となる。

【付記】

本稿は、筆者が集権化・分権化について従来行ってきた論述と、近刊予定の拙著での論述とを、「分権化と多様化」の観点から再論したものである。

注

- (1) Simon, H.A., *Administrative Behavior*, Free Press, 1976 edition, p.XXI, サイモン、H.A., 松田武彦・高柳暁・二村敏子 訳『経営行動』ダイヤモンド社、1968年、15頁。
- (2) Blau, P. M. and W. R. Scott, *Formal Organizations*, Routledge Paperback edition, 1963, pp.242-250.
- (3) Gouldner, A.W., *Organizational Analysis*, In: Merton et al (eds.), *Sociology Today*, 1959, p.421.
- (4) シューマッハー、E. F., 小島慶三・酒井 懋^{つとむ} 訳『スモール・イズ・ビューティフル』（講談社学術文庫）、講談社、1986年、317頁。シューマッハーは、集権化を風船に、分権化をクリスマスツリーにたとえている。
- (5) 秩序と自由の間のジレンマの指摘、そして秩序のためのコントロールは集権（ハイアラーキー）であるとは限らないとの指摘は、Blau & Scott, *op. cit.*, pp. 247-250を参照。
- (6) Simon, H.A., *The Proverbs of Administration*, In : Etzioni, A. (ed.), *Readings on Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1969, pp. 34-36.

- (7) de Gré, G., Artikel 'Freiheit', In: Bernsdorf W. (Hrg.), *Wörterbuch der Soziologie*, Enke, 1969, S. 306.
- (8) 岡本清一のいう「組織にもとづく自由」は、解放への一方向だけの「組織にもとづかぬ自由」とは異なり、新たな拘束によって確保される自由である。『自由の問題』岩波新書、1958年。その他、ここでの論点を本格的に展開したものとして、Katz, F.E., *Autonomy and Organization*, Random House, 1968.
- (9) Luhmann, N., *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 1, Suhrkamp, 1977, S. 312-315.
- (10) ワイク, K. E., 遠田雄志訳『組織化の社会心理学』（第二版）文眞堂、1980年。
- (11) 以上は、確井崧「社会システム論」確井崧ほか編著『社会学の理論』有斐閣、2000年 所収、で触れたことを繰り返した。例示を含め、すでにふれたことを再論している。ネットワークが社会システムの1形態であることの説明については、同論文、第3節「社会システムとしてのネットワーク」で行った。
- (12) 鵜飼孝造「ネットワーク論」確井崧ほか編著、前掲書、2000年 所収。今井賢一・金子郁容『ネットワーク組織論』岩波書店、1988年。その他、金子郁容の各書の立場を参照。メルッチ、A., 山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ訳『現代に生きる遊牧民』岩波書店、1997年。塩原勉『転換する日本社会』新曜社、1994年。
- (13) リップナック／スタンプス、社会開発統計研究所訳、正村公宏監訳『ネットワークング』プレジデント社、1984年、36頁。
- (14) 同上書、173頁。
- (15) 本項、次項は、確井崧「分権化の説明論理」『金沢大学文学部論集 行動科学・哲学篇』第16号、1996年、31-48頁；「対抗的相補性と複合的相補性」同 第17号、1997年、41-60頁、からの要約を多く含む。
- (16) オルターナティヴ (alternative) という用語法は、対抗的代案提示という意味で用いる場合も多いが、ここでは「軽い分権化」の代理人という意味で用いられている。アストン研究（ピュー、ヒクソンなど）、ナショナル研究（チャイルド）の場合、各種データの示すところでは、構造化 (structuring) の進行（公式化、標準化など構造変数の得点の増大）は、とくに組織規模が大きい場合に、分権化をもたらしている。これを説明する場合に、構造化が集権化と等価的作用をなし、〈安心〉〈信頼〉して分権化に委ねられるという代理性の論理で説明されている。各研究者の表現を借りると、アストン研究やブラウのいう「構造化の代理性」、チャイルドにおける「補償的な関係」、サイモンのあげる「集権化へのプル要因」と「分権化へのプル要因」の観点がそれぞれである。
- (17) ホリングスワース／ハネマンの、以下の論述を参照。
- (18) Benz, A., *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, 1985. 確井崧、前掲論文 1997年。
- (19) Schäfer, P., *Zentralisation und Dezentralisation*, 1982. 確井、前掲論文、1997年。
- (20) 今井賢一・金子郁容、前掲書、1988年、44、46、81、104-106、122-125、147、248-250頁。これとは対照的に、静的情報は、この過程の固定化した結果であり、これには数値データ、メモ、マニュアルなどが含まれている、という。
- (21) 同上書、173-174頁。
- (22) リップナック／スタンプス、前掲書、1984年、36-37頁。
- (23) J.R.Hollingsworth and R.Hanneman, *Centralization and Power in Social Service Delivery Systems*, 1984, pp.136-141. 本書は、二人のウィスコンシン大学の同僚、組織社会学者ヘグ (Jerald Hage) に捧げられている。
- (24) Hollingsworth and Hanneman, *op. cit.*, p.20, かれらの定義を一部修正して引用。
- (25) Deutscher Bundestag (Hrg.), *Die Gesetzgebung des Bundes*, 1997、を参照。
- (26) 詳しくは、確井崧、1997年、前掲論文。Benz, *op. cit.*, 1985.
- (27) 確井崧「高齢者福祉サービスにおける資源動員と資源選択—金沢・岡崎調査をもとにして—」橋本和幸・確井崧・三上勝也・交野正芳編著『高齢化社会と生活選択—金沢市・岡崎市調査—』多賀出版、2002年 所収。新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996年；『地方分権（第2版）』岩波書店、2002年。また、介護保険では、被保険者の選択により、多様な事業者又は施設からのサービスを目指す（「介護保険法」第2条）という点で、多様化をもたらす福祉分権化になっている。多様化の事例をあげたものとして、大森弥・菅原弘子編

『高令者ケアー―未来モデル事例集』 ぎょうせい、2001年；社会福祉・医療事業団編 『介護保険を支える これからの在宅介護サービス』 中央法規、1998年 など。また、格差を分析したものとして、医療経済研究機構監修 『医療白書 2001年度版』 日本医療企画、2001年、など類書は多い。