

# Countervailing vs. Complex Relationships in Centralization-Decentralization Systems : Cases of Federal Republic of Germany

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/906">http://hdl.handle.net/2297/906</a>

## 対抗的相補性と複合的相補性

### — 社会システムにおける集権化と分権化（その2） —

碓 井 崧

Countervailing vs. Complex Relationships in Centralization-  
Decentralization Systems : Cases of Federal Republic of Germany

Takashi USUI

本稿のより詳細なタイトルは、「ドイツ連邦共和国における連邦・州・市町村の間の集権化・分権化関係にみられる、対抗的相補性と複合的相補性」といったものであるが、方法論的関心に重点を置いて「対抗的相補性と複合的相補性」と簡略化して表記している。

さて、最初に、集権化・分権化の問題の性格を三つの基準から区別することを試みる<sup>1</sup>。

第1は、権限委譲と言われる職位間分権化か、中央政府に対する地方政府、地方自治体の地方分権かの区別、第2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か、組織間、政府間での集権化・分権化の関係としてとらえられるシステム間分権化かの区別、第3は、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のか（軽い分権化）、それとも集権主体とはより独立的に自律的になっているのか（重い分権化）の区別である。以上、三基準はパラレルな関係にあるようで、実際には個別の基準なので、一応区別しつつどれに該当するかを見る必要がある。

本稿は、これら三基準に照らして言えば、主として、1) 地方分権、2) システム間（組織間）分権化、3) 重い分権化、にかかわっている。ドイツ連邦共和国の事例研究を通して、そこに含まれる方法論、パラダイムを中心に検討し、他の社会についても適用可能な理論としていく検討を行う。取り上げるベンツ（『動的システムとしての連邦主義—連邦国家における集権化と分権化』）とシェーファー（『集権化と分権化』）の二つの研究では、理論-方法論の体系的論議を行って、ドイツの連邦-州-市町村の三層にわたる実証研究をおこなっている。集権化・分権化をめぐる両研究は、同じくドイツの行政を扱いつつも、重要な点において対照的な観点にたっている。国家（連邦、州）と市町村は互いに不可分離の相補的な関係にあるとみなす点では同一の見方にあるが、その相補性を〈対抗的〉とするか、〈複合的〉とするかで両者は対照的であり、その理論的含みを論じてみたい。

ベンツの研究は〈対抗的〉な場合を示しているが、集権化・分権化の両極は、全く異なったパラダイムとしてとらえられ、現実の過程は、集権化と分権化の両極の間を動的に推移するものととらえられている。

これに対しシェーファーの研究では、〈複合的〉な側面を強調しているが、方法論としても集権化・分権化を、かなり多次的に連続体としてとらえている。現実分析においては、法制、財政、計画などの領域で「複合」による矛盾を摘出しつつ、市町村が国家に「包絡」される側面がとらえられている。

## 1 集権化・分権化の対抗的相補性 —— A. ベンツの場合

ベンツ (Arthur Benz) の場合、分権的組織パラダイムとして、集権化に対しより対抗的な観点が見出されている点に特徴がある。また、集権化と分権化がセットとして相補的に集権化と分権化の間のゲームとそのルールに着目している点に特徴がある。かれの論点是对抗的相補性と特徴づけることができる。まず、組織内・組織間の分析をする場合、「組織パラダイム」organisatorisches Paradigma 概念を導入しているのでそこから見ていこう。これをもとに、集権化・分権化の組織パラダイムを展開していく<sup>2</sup>。

これはブラウン (R. H. Brown) の用いた概念である<sup>3</sup>。クロジエ=フリードバーグ (M. Crozier and E. Friedberg) のいう「ゲームルール」Spielregeln<sup>4</sup> や、ミルウォード (B. H. Milward) のいう「制度化された思考構造」institutionalisierte Denkstruktur の考え方に近い<sup>5</sup>。

この概念に含まれるのは、組織のフォーマル・インフォーマルな要素、(規範として確定された) 協働の規則とともに、共通の問題定義、共通経験などをさす。狭義には、組織の成員がその行動を受け入れる場合の規則の「主要構成要素」Grundbestand(あるいは、一つの組織の中で妥当している志向の枠組、「規範構成要素」Normenbestand)をもつぱらさしている。いいかえれば、参加者の間で妥当している、合意された規則と信念の構成要素である<sup>6</sup>。

少しくリスト的にあげられているのをみると、1) 規範、価値、イデオロギー、2) 行為期待、システムの中での役割、3) 集合的目標、組織の課題理解、4) 客観的に妥当する「経験的背景」Erfahrungshintergrund —— すなわち客観的現実に関する仮定 —— 、是認された問題定義がある<sup>7</sup>。

これは、〈行為指導的に〉作用する点で、ダイナミックな概念であり、調整原理としてのはたらきをなしている。自由空間の広さによって弾力的に新しい要求に適応可能になる。参加者の相互行為過程の中で、組織パラダイムは志向枠組として成立してくる。これは、相互行為構造を「水路づける」kanalisieren とともに、「限界づける」grenzen, eingrenzen<sup>8</sup>。

## 集権化パラダイムと分権化パラダイム

集権化の組織パラダイム、分権化の組織パラダイムを設定するのが中心問題なので、これを見ておこう。

かれの場合、連邦の政府間関係の集権化・分権化を分析するパラダイムになっている図式を見てみよう。両極概念としての、集権化・分権化<sup>9</sup>の組織パラダイム(あるいは集権化パラダイム、分権化パラダイム)は7点で比較対照される<sup>10</sup>。

〔1〕コンフリクト規制と意思決定の原理は、集権化の場合には権力の行使であり、分権化の場合には合意である。組織関係は、集権化ではハイアラーキー的であり、分権化では「協働的」kooperativである。組織のトップにより意思決定がなされ、それが下位単位に対して貫徹されることになる。分権化の場合には、このような上位機関は存在せず、同権的な分権諸単位の間でコンフリクト解決がなされている。集権的「基準値」Vorgabenが貫徹されねばならず、分権機関の行為自由は制限され、その活動は集権的基準値によって標準化されている。これに対し、分権化は問題志向的である。「計画の方法論」では、集権化では演繹的、分権化では帰納的である。集権化の場合、上位目標から、さらに次々に多くの部分目標が派生してくることになる。分権化の場合、具体的問題に向けられており、計画は個別問題・個別方策から発生し、それらは分権的に調整されている。

〔2〕社会的下位システムとの相互行為については、集権化では、テクノクラシー的で、強制権行使がなされるのに対し、分権化は参加的で説得的である。前者は、通常、市民と直接接触する必然性のないような課題領域ですすめられている。国家の意思決定が、「上から」強制権行使で貫徹される。分権化レベルでの遂行過程が標準化されることに対応して、「受け手」との交渉可能性は少ない。後者は、直接の当事者との協力が問題処理のもっとも重要な原則であり、説得的コントロールが重要である。

〔3〕問題認知について、集権化は量的志向を持つのに対し、分権化は質的志向を持つ。このような構造モデルが成り立つ基礎には、社会的現実の認知がある。集権化ではこれを「ハイアラーキー的」「コントロール可能」と見るが、分権化では「コントロール可能」とは考えず「高度に複雑なもの」とであるとみなす。いま少し前者について見ておこう。「小規模空間の」kleinräumig 質的問題解決よりは、「全体空間的な」gesamträumlich アウトプットの量化により価値を置いている。問題がどちらかというとも量的志向で認知されているのは、この側面が、集権機関にとっての一義的な統制基準を与えているからである(これも、細分化された・質的な規範にかかれば、過大な要求をされるであろう)。社会環境はハイアラーキー的なものとして構成され、個々の構成要素は単純なパラメーターで統制可能であると考えられることになる。後者の質的志向は小規模空間の出来事に関連している。生活状態の質的改善には、分権化構造が必要である。現実の社会経済的関連は、諸要素のきわめて複雑でネットワーク的(非因果的な)結合によって特徴づけられる。この

関連が変化するのは、もっぱら進行中の活動によるので、分権化レベルでの手順としては、関係者と直接協力することが必要になる。

### 集権化と分権化の間の構造的矛盾

ここでは、連邦、州、リージョン、市町村、各種団体間の集権化・分権化の推移を検討し、先のパラダイムをもとに構造的矛盾、緊張の指摘を見ておこう。国土計画（国土計画法）<sup>11</sup>の事例をめぐって検討されている。

かれの方法論に即して、構造的矛盾・緊張の側面を4期に分け、そのおのおのについて見ておこう。二つの州について集中的に論証しているのが、州ごとの個別の事情については分けて併記しておく。二つは、ノルトライン・ヴェストファーレン州(Nordrhein-Westfalen、以下、本文中 NRW と略記)、バーデン・ヴュルテンベルク州 (Baden-Württemberg、以下 BW と略記) である。

第1期は、市町村の問題処理の時期で、国土計画の前段階である<sup>12</sup>。コーディネートされない市町村の問題処理に中心が置かれている。国家機関はあっても実効力はなんらもたなかった。州計画の制度化とともに、それは独自のダイナミックスを展開し、リージョン・建築計画の担い手に拘束力をもちうる全体空間的な国土計画 Rp<sup>11</sup>を実施しえたのである。大変な抵抗があり、とくに、政党・世論が、国家の計画一般に対して、また、とくに州計画に対して拒否的態度をとった。国家機関はできたが、市町村との結合は当初なかった。また、ナチ時代の Raumordnung の国家組織と問題の多い規制も残っていた。州の計画は政治的影響力を持たず、分権的活動は組織的基盤がなく、コーディネートされないままであった。

市町村を越えた開発問題の増加、地域構造の集中過程、disparitär (非同格的) な構造の形成——これらによって上位の国土計画の必要性が強くなる。「計画必要性」Planungsbedarf と「計画嫌い」Planungsfeindlichkeit の二元性の矛盾がみられる点が特徴的である。

州ごとの事情を補足しておこう。

(NRW, ノルトライン・ヴェストファーレン州) 州の中で例外的で、Landesplanungsgemeinschaften (州計画団体) が維持され、役職者も連続していた。'33年以前に、行政構造の中に強力に制度化されていた (そのメンバーは、郡所属外都市と州の各郡である)。国土計画 r. P. を法律として最初に制定した州である。Landesplanungsgemeinschaften が活発であり、50年には法規制をした。

(BW, バーデン・ヴュルテンベルク州) リージョンの計画団体の形成の機運がみられた。

第2期は、市町村とリージョンの計画団体との結合 (集権化 I) の段階である<sup>13</sup>。'50年代

になると州計画と自治的なリージョン団体との「対抗的」gegenläufig 関係がみられる。

'50年代の比較的分権化した Raumplanung (国土計画) のシステムの時期には、すでに、明らかに強い集権化の傾向がでてきている。通勤・移動行動に関わる地方空間の錯綜性の増大、過密と過疎、市町村の問題処理にあたっての赤字の増大、市町村の行為能力に対する過剰な負担、連邦レベル、州レベルでの集権的な国土計画 Ro への努力——以上があいまって、国土計画 Rp に対する国家の影響を強化する本質的な契機となった。

以下、対抗的な関係の指摘を見る。ここでの対抗的な力関係は、つぎの2つの間、すなわち、1) 国家の州計画ないし連邦の国土計画 Ro の設定と、2) リージョンの自治的な計画団体の分権的解決の間についてである。分権的国土計画 Rp の形式は、集権国家的に履行する専門計画をコーディネートするのは不適切だということも明らかになった。「分権的な市町村の行為空間」dezentrale, kommunale Handlungsräumen と「包括的問題連関」übergreifende Problemzusammenhängen の矛盾もますます明らかになってきた。改革のテーマであるだけでなく、各所で討議の対象になった。

ここで、「構造的緊張」strukturelle Spannungen がどのようにとらえられているのか、4点あげられているのを見よう<sup>14</sup>。それらは、1) 相互行為構造レベルで、集権機関と分権機関の異なるインテレッセ・行為意図の間での緊張、2) 権力構造と影響力構造の間、構造的可能性と実際の達成の間、現存構造とさらなる集権化の努力の間の緊張、3) 組織形態と、問題状況にもとづく要請の間の緊張、4) 組織内での集権化の程度の違うエレメントの間の緊張（すなわち、分権的な国土計画 Ro と集権的専門計画の間の緊張）である。

(NRW) 公式組織としての前提は整っていたが、60年まで拘束力のある国土計画 Rop はなかった。市町村計画は交渉過程でのみ影響を受けたが、そこでも州は、(自治的で市町村代表が占めている) 計画団体との交渉はいまだ不利であった。

第3期は、国家の国土計画の構築と高密度化(集権化II)の段階である<sup>15</sup>。

ここでは、分権化計画の担い手(市町村・郡・リージョン)と集権的計画・専門政治との間の矛盾が中心テーマである。

この時期、'60年代になると、両州で州計画の活動がたかまり、構造的レベルでの進行がみられる。連邦においては Bundesraumordnungsprogramm (連邦国土計画プログラム) の提示が始まった<sup>16</sup>。分権の国土計画 Rp の要請と現実との間の較差の増大、リージョンと州規模の国土計画上の絡み合いに直面した場合の無能力——これらが、計画システムを集権化へ向かわせる決定的衝撃となった。'60年代には過集権になり、'70年代前半に集権化は頂点に達した。集権的な専門政治と分権的な国土計画 Rp の間の関係は、さらに未解決の状態が続いていた。州レベルの集権的調整によってこれを解決しようとした。したがって、州の総合開発計画を行おうとする試みは、不可避的に国土計画 r. P. の「国家中心化」Verstaatlichung へとおもむかざるをえない。州計画の国家中心化が増大するにつれて、

市町村レベルでの抵抗も強まり、利害をより表明しようとした。Raumordnungsgesetz（国土計画法）において、リージョン計画は、市町村と市町村諸団体の連結を通して許されることになった。

集権的計画システムは、きわめて早い時期に限界にぶつかることになる。すなわち、これは水平的にも垂直的にも、高度に分化した構造の諸条件によってでてきた限界である。分権的計画の担い手（市町村、郡、リージョン）の参加の不可避性は、一つの強力な州計画が定式化され、貫徹するのを困難にした。この事実は、NRWよりもBWでより強くあらわれている。NRWでは、制度的にも歴史的にも、市町村が州計画に対して、より強く影響力を意のままにすることができたからである。

しかし、両州とも、'70年代のリージョン計画の組織改革は、市町村レベル、リージョンレベルを、より強力に国家の州計画システムの中に「包括する」*einbinden* 試みであったと評価できる。

第4期は、**転回と分権化**の段階である<sup>17</sup>。

分権的市町村などの抵抗があり、集権組織パラダイムに代わって分権組織パラダイムが強まる。'70年代前半にその頂点に達した〈集権化の動き〉は、国土計画 r. P. の組織システムの中の緊張を強めることになり、70年代半ばには分権化への対抗運動が際立ってくる。理由を3点あげることができる。

1) 連邦国家の分権的な市町村諸単位の抵抗の増大をもたらした。市町村の利害代表者は、市町村とリージョンの自治の独立性を狭める脅威のある集権的基準値の高密化に抗議した。同時に市町村は国土計画 r. P. の垂直的な政治的「複合」*Verflechtung* の中に「包含」*Einbindung* されることからのがれる途も探し求めていた。国家の州計画が、市町村の計画に影響する方向へと移行するほど——それも説得を通して市町村に影響するというのではなく——、市町村が（その可能性の枠の中で獲得した合意によらずに）州計画・リージョン計画の実現を封鎖するおそれもますます増大してきた。

2) 集権的計画は——とくに、総合開発計画として包括的に計画されているケースでは——自らが設定した要求を頓挫させることにもなった。集権計画が必要とする情報処理能力、コンフリクト規制能力は、単にキャパシティの理由から充足されないだけではない。このような計画過程は、その固有のダイナミックスから、（計画自体が、問題と開発の可能性をはじめてあばきだすことによって）たえず要求とコンフリクトを拡大生産しているところからもでてきている。'60年代の国土計画 r. P. の構造の変動は、過集権化へと向かい〈課題構造〉には適合しないものとなった。

3) 経済的・政治的外枠条件の変動と国家計画がそれに対して適切に対処しえないことから、ついには集権化の組織パラダイムに疑問が投げかけられ、分権化の組織パラダイムにとって代られるという事態に至った。分権的諸単位がそのもてる潜在的影響力をより強く

活性化している点で、また、州計画がその構想ともども次第に守勢にたたされるようになってきている点で、このパラダイム転換の過程は、構造的条件の中にあらわれているといえる。ともかく、国土計画 r. P. のシステムの中に、分権パラダイムと既存の権力・影響力構造との間の緊張がますます大きくなってきた。

さて、国土計画 r. P. の集権化の本質的契機になったのは、連邦と州とがそのコントロール可能性を絶えず拡大している部門別の政治的諸領域で、分権的な国土計画 Rp によっては調整されえない、という事実であった。

リージョン計画の中で、専門的計画の分権化、リージョン化の議論も集中的になされるようになり、エネルギー政策の場合、これがもっとも進行しているように見える。リージョンおよび市町村の Versorgung コンセプトについては、その当初から実施され、国家サイドもこれを促進している。他方、労働市場政策、構造的経済政策、住宅政策などの領域では、分権化の必要はあっても、国家の政治は従来の問題解決のルーティンのままに動いている。このような部門別の違いも注目される。

以上、4期にわたる推移は、各時期にどのような立法、計画の策定がなされたかを見ることによって判然となるが、これは図表 1 として一覧するにとどめたい<sup>18</sup>。

## 総括テーゼ

まとめとして、以上の点、およびその他の検討を重ねてきたベンツの研究のまとめ（総括テーゼ）<sup>19</sup> をかかげて、この節の結びとしよう。7点にまとめている。

- 1 連邦国家の構造と過程は、組織間関係として分析できる。個々のレベルでのテリトリーの諸単位が、(固定したものではなく、変化しうる)〈行為の組織〉を構成している。
- 2 垂直的な分化とテリトリー的な分化を通して、連邦国家は一つの構造——つまり、問題関連・課題の広い空間も、部分的で限られた空間も、双方とも考慮できる構造——を作りあげている。しかし、諸課題が様々に関連する(州、市町村などの)レベルの間の相互依存関係をすすめていくことは、全般的にはではなく、もっぱら問題・課題関連的になされるのである。
- 3 課題達成の諸条件は変化していく。問題定義も同様に变化する。それ故、連邦システムはその構造において固定化するわけにはいかない。かえって集権化・分権化の過程では、その内部の問題処理構造を、変化する〈行為前提〉に適合させようとする。集権化・分権化はその限りでは、連邦国家の問題解決能力の一部を成している。
- 4 連邦国家における集権化過程・分権化過程は、政治過程である。その過程では、システム内の組織単位の間での影響のチャンス・権力関与の配分が問題になる。
- 5 連邦国家の組織間システムの構造変動は、内的に起こされることもあれば、外的に起こされることもある。通例、変動が起こるのは、1) 社会経済的環境の衝撃により、2)



図表 1 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) . 中心メンバークreisfreie Städte, Landkreise
第 2 期	1960 Bundesbaugesetz 1965 Bundesraumordnungsgesetz (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	1950 Landesplanungsgesetz (NRW) 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 3 期			
第 4 期		1972 Landesplanungsgesetz (Kreisentwicklungsplanung の課題は、Kreisen に委譲) 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. Flächen-nutzungsplanung 土地利用計画の権限をもつ)

(注) Benz の記述をもとに筆者が略年表として整理した。

問題状況・行為条件の変化、利益集約化・利益実現の形態の変化による。

6 内的に条件づけられた集権化・分権化過程は、大抵は、外的に誘発された構造変動への〈適応事象〉とみなすことができる。さらに、(集権化された)計画立案構造と、(分権化された)実行構造との関係は、連邦的構造のダイナミックスの本質的契機になっている。〈政治過程の「形相移動」によって引き起こされた問題処理形態の変化〉、また、〈それによって変化した行為のポテンシャル・影響力のポテンシャル〉は、組織間関係に反作用しうるし、また、それによって構造変動を引き起こしうる。

7 連邦システムの〈反応力〉と学習能力は、権力構造と影響力構造の〈固有のダイナミックス〉によって限界のあるものである。組織諸単位の「固有利益」を支えている構造的な「権力状況」は、それにふさわしい「改革エネルギー」がある場合にのみ克服できるのである。他方では、改革過程が〈固有のダイナミックスで〉強まり、「過集権化」Überzentralisierung ないし「過分権化」Überdezentralisierung に至る危険もありうる。

## 2 集権化・分権化の複合的相補性 —— P. シェーファーの場合

次に、シェーファー (Peter Schäfer) の場合<sup>20</sup>、やはりドイツの行政における集権化・分権化を論じ、ノルトライン・ヴェストファーレン州の Funktionalreform について例証している。「行政学的研究」と副題にあり、併せ学際的な総合的研究なので手に負えない部分も多いが<sup>21</sup>、社会学として摂取しうる点を中心に検討したい。

集権化・分権化の「構造」Aufbau と「過程」Verlauf に分けて理論的諸問題を検討している(図表2)。構造については、「国家構造」Staatsaufbau、「行政構造」Verwaltungsaufbau、「官庁構造」Behördenaufbau が取り上げられている。他方、過程としては、「法制」Normierung、「財政」Finanzierung、「計画」Planung があがっている。その他、〈社会的〉gesellschaftlich, sozial な分権化として、Privatisation など付記されている。

ここでベントンの場合とも対比でき、集権化・分権化の矛盾しあった関係をみるためには、国家体制と行政機構にかかわる「構造」の部分の論述よりも、「過程」としてあげられている領域の動的な関係に焦点をあてていく方が実りがあるように思われる。

そこで、法制、財政、計画の分野で、国家と市町村の間の依存性に由来する「複合的」な関係を見ていくことにしよう。依存的関係が増すとともに、集権化・分権化の関係が不分明になりつつ、実質的には市町村の自治がそこなわれ、集権化の進行する点が指摘される。かれの議論を法制から順次たどっていこう。

### 法的コントロール Normierung, Rechtliche Steuerung

集権化・分権化は、まず法的コントロールが強いかそうでないかによって区別されている。これは、法的システム化か、「状況的作業」Operationalisierung か<sup>22</sup>、という表現で問

图表 2 典型形式 von Zentralisation / Dezentralisation

		Zentralisation		Dezentralisation	
I. Bezugsebenen öffentlichen Handelns					
1	Staatsaufbau	Unitarismus	Föderalismus		(Staatenbund)
—	Gesetzgebung	ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	Rahmengesetzgebung	Konkurrierende Gesetzgebung	Ausschließliche Gesetzgebung der Länder
—	Verwaltung	Bundeseigene Verwaltung	Bundesauftragsverwaltung	Mischverwaltung	Landeseigene Verwaltung
(— Rechtsprechung)					
2.	Verwaltungsaufbau	Staatsverwaltung	Selbstverwaltung		
—	Rechtl. Stellung	Einheitliche Staatsverwaltung	Mittelbare Staatsverwaltung		(kommunale Verwaltung mit eigener Staatlichkeit)
—	Arbeitsteilung	Staatliche Aufgabenbestimmung	Aufgabenverbund	Kommunale Aufgabenaufonomie	
3.	Behördenaufbau	Hierarchie	Kollegialität		
—	intraorganisat.	Hierarchie	Teamartige Organisationsstrukturen		
—	interorganisat. vertikal	Einstufigkeit	Mehrstufigkeit (mit Unterbau)		
—	interorganisat. horizontal	Integrierte Behörde	Organisatorische Ausgliederung		
—	räumlich	Räumliche Konzentration	Räumliche Ausgliederung		

Zentralisation		Dezentralisation
II. Verlaufsformen öffentlichen Handelns		
1. Normierung	Rechtliche Systematisierung	Situative Operationalisierung
– Aufgabencharakter	Auftragsangelegenheiten	Selbstverwaltungsaufgaben (pflichtige) (freiwillige)
– Detaillierungsgrad	Verwaltungsvorschriften	Rechtsvorschriften Gesetze
– Leistungsfolgen	Eindeutige Festlegung	Regelsätze Empfehlungen
2. Finanzierung	Standardisierte Prioritätsschemata	Flexible Prioritätslisten
– Einnahmeharakter	Zweckzuweisungen	allgemeine Zuweis.
– Ausgabenautonomie	Detailrichtlinien	Globale Richtlinien Keine Richtlinien
3. Planung	Deduktives Zielsystem	Induktive Problemorientierung
– Planungscharakter	Staatl. Detailplanung	Rahmenplanung Komm. Planungsautonomie
– Mitwirkungschancen	Keine Mitwirkung	Mitwirkung an der Regionalplanung Landesplanung
III. "Soziale" Dezentralisation		
– Aufgabenverteilung	Staatl. bzw. kommun. Aufgabenmonopol	Aufgabenkompetenzen gesellschaftl. Organisationen
– Kontrolle	Rechtliche und finanz. Steuerung	Fachaufsicht Rechtsaufsicht Keine Kontrolle

Schäfer (1982), SS. 166-167.

題化されている。この一般的な法システムか、状況的ケースごとの個別判断かという問題は、すでに、多くの人によって対立項としてとりあげられてきている。例えば、ルーマンの場合の「条件プログラム化」Konditionalprogrammierung と「目的プログラム化」Final- bzw. Zweckprogrammierung の区別がそうである。あるいは行政社会学的には、「システム理性」Systemraison と「状況的ダイナミックス」situative Dynamik の区別<sup>23</sup>に対応する。

図表 2 に見るように、三項目に分けて、集権極と分権極を意識して諸事項が配列されている。「課題の性格」として、委任事務から任意的な自力執行力の課題までが配列される。「細部決定化の程度」Detailierungsgrad として、「行政規則」Verwaltungsvorschriften から〈法的拘束を受けない空間〉までが配列されている。「給付結果」Leistungsfolgen では、〈一義的確定〉Festlegung から〈確定なし〉まで順に配列されている。

たしかに、パーソンズも言うように、「法は、分化傾向の必然的な対応物であり、分化ないし分権化した下位システムの調整メディア」<sup>24</sup> として社会の統合機能があろう。統一的な法制によって、法治国家としての平等な法律実施と「法的安定性」Rechtssicherheit も確保できる。しかし、法制化の形式主義の欠陥として、1) 問題志向、目的志向の不十分さ、2) 行政行動の場所連関、状況連関、目的集団連関の欠如、があげられる。そこで、立法の形式主義は、富者にも貧者にも同一の〈法的規則〉Rechtsregeln を設定し、実際には異なった取り扱いを必要とするにもかかわらず、「法の助けを借りた事実上の不平等の強化」を生み出す。

ドイツでの趨勢の要約として、一般的法律に比べ、細則・政令的な Verordnung / Vorschriften の増大の著しい点が指摘できる。このため、裁量の余地がなくなり、集権的コントロールが強まり、法適用者には単なる実行権限しか残されない。

通例、法的なシステム化をすすめることは、より上位の機関および全レベルの行政に有利な集権化となる。これに対し、分権化とは法的規則を部分的に断念することである。集権機関側に〈規制熱〉があるのに対し、分権レベル側もこれにはりあう傾向がでてくる。

#### 財政コントロール Finanzielle Steuerung<sup>25</sup>

図表 2 の財政の欄では、〈歳入の性格〉Einnahmencharakter としては、やはり集権極と分権極を意識し、「目的交付金」Zweckzuweisungen から〈自己コントロール〉Eigene Steuern まで配列されている。〈歳出オートノミー〉Ausgabenautonomie としては、〈詳細な基準〉Detailrichtlinien から〈基準なし〉Keine Richtlinien まで配列されている。

財政を指標として集権化・分権化を見る場合、歳入か歳出かという問題にまず直面する。歳入面は、税収を連邦、州、市町村の間に配分する問題であるが、歳入規模だけでは集権化傾向は読みとれない。歳入では、歳出行動のオートノミーについては何も語っていない

からである。市町村の歳出政策においてはじめて、オートノミーが明らかになる。

歳入面で財源の配分方法は、絶えず変動してきた。市町村の主要財源は、「対物税」Realsteuer（不動産税 Grundsteuer、営業税 Gewerbesteuer）、「地域的消費税」örtlicher Verbrauchsteuer、「奢侈税」Aufwandsteuer であったが、これらは景気依存度が大きく、市町村間の競争へと導きやすかった。1969年の Gemeindefinanzreform で、営業税のもつ重要度は低下した。市町村に、それまでは連邦と州に留保されていた「所得税」Einkommensteuer を確約することになった。この割合は、14%から15%にアップした（1979年の Steueränderungsgesetz）。1981年には平均して、市町村歳入全体で税収（対物税、地方税 Ortssteuer、所得税）の占める割合は、およそ30%であった。二つの歳入源である「連邦と州からの配分」と「手数料 Entgelt（地方公課 Gebühren、分担出資額 Beiträge）」は、1956年以来、連続して増加してきている。とくに、Stabilitätsgesetz（経済安定法、1967）、Gemeindehaushaltsgesetz（市町村予算年度法 1974/75）によって、市町村は全国的な景気政策の中へと組み込まれ、国家機関が市町村の財政高権にますます介入するようになってきた。

市町村の歳出でも、国家の優先がめだち、細部の決定にまで影響している点が注目されている。国家の「交付金」Zuweisungen に市町村が依存し、その政治的影響が著しくなっている。これは、市町村の自治の制度が、事実上、課題を「自己の財政の資産」での「自己責任的な達成」によっているかどうかの問題である。さらには、市町村の投資力が、何パーセントは外部交付金に、何パーセントは独自財源に依っているのかを問うことが、いまや〈とるに足らない〉〈重要さを失っている〉とまで言われるにいたっているという問題である。又、内容的には、例えば、インフラの設備で細部まで決定し、詳細が確定しているような問題もある。

市町村が、比較的大きな投資をしようとする場合、国家による〈共同ファイナンス〉Mitfinanzierung を当てにしているため、市町村の方も自己財源の投資を余儀なくされている。それ故、市町村の必要性のみが投資の決定をしているのではなく、国家の側の推進プログラムが大きく関わってくる。市町村の「優先リスト」(Prioritätsliste)、「課題計画」(Aufgabenplanung) に対して、国家の「推進プログラム、推進カタログ、推進リスト」(Förderprogramme, Förderungskataloge, Förderlisten) が、前者にとって代る事態になってくる<sup>26</sup>。

最後に、財政面の矛盾をまとめておこう。1) 地方団体・予算での給付要求の増大は、「市町村での課題展開とファイナンスの間の齟齬」、言い換えると、「歳入と歳出の挟み撃ち」を引き起こしている。2) これは言い換えると、〈分権化というプラス価値〉と、〈社会国家というプラス価値〉との間の緊張関係をあらわしているものである。3) さらに、この分権化と集権化は、〈ことがらへの接近〉 Sachnähe と〈ことがらとの疎隔〉 Sachferne の関係でもあるし、制度的〈無権力〉と制度的〈権力〉の関係とも言い換えること

ができる。

以上、国家と市町村の間の交付金の場合に典型的に見られたように、分権化、オートノミーといってももはや独自の作用をもちえぬ、レベル間の複合した状況がでてきている。

### 計画的コントロール：演繹的目的システムと帰納的問題志向<sup>27</sup>

1 計画ブームが各レベル、各領域にわたっていることが指摘できる。連邦共和国で計画の本来の展開は、60年代の終りに始まり、計画ブームへと続いていく。それはのちには、再び、より冷静な観察にとって代られた。その後始まった計画活動は、「社会的行為の計画的コントロール」という新たな要求の下におかれることになった。

計画は、今日、公共団体のすべてのレベルに存在している。すなわち、連邦レベル、州レベル、〈リージョン〉regional レベル、市町村レベルにわたっている（同じことは政治領域にも当てはまる）。すなわち、テクニカルな課題領域で計画的 방법이最初入れられると、ついで非テクニカルな課題領域（社会的なもの、教育、余暇のような領域）もまた、「計画強制」Planungszwang の下に陥っていくことになる。

2 国家の計画と市町村の計画、また、それを中間でつなぐ計画も集権的につながっているのだろうか。「計画はつねに同時に集権化的作用をなす」ということが正しいとすれば、計画による合理化も、また、集権を意味するのであろうか。州は、連邦レベルで決定された国土利用計画の諸原則に従って、その範囲での上位の・包括的なプログラムと計画を作成する義務を負わせるようになる。州の計画と市町村の計画の間の結合物として、いわゆるリージョンの計画が入れられる。これは、国家の計画と市町村の計画の間の仲介点として機能している。州計画と市町村計画の関係は、a)市町村の計画が、国家の計画基準によってコントロールされる場合、b)国家の計画過程に市町村が協力する可能性の場合、の二類型が区別される。

3 このうち、a)は国家が計画上の優先権をもち、国家の計画が市町村の意思決定のガイドラインを出している観点から見ることができる。

個々の州当局がなしている計画活動の例をあげると、州の専門計画としてLandesjugendplan や Krankenhausplanung がある。後者の州の病院計画を見ると、連邦の Krankenhausfinanzierungsgesetz によって義務づけられているが、ここに国家の専門計画がいかにか細部決定的にすすめられているかの実例を見ることができる。国家の専門計画によってカバーされていない領域——景観保護、記念物管理、あるいは青少年保護、青少年教育——は法律によって市町村の「必要事務」Pflichtaufgaben になっている場合が多い。

市町村政策が財政的にコントロールされている場合のように、一方では州計画が市町村計画をはなはだしく侵害し、一部にははなはだしく「妨害」する場合もある。他方ではこ

の「外郭的コントロール」に結び付いた目標設定が、事実上、ほとんど実現されないというジレンマにもさらされている。

4 b)の「市町村の協力可能性」では、「複合」Verflechtungと「協力」Mitwirkungが特徴をなしている。国家の計画過程、決定過程に市町村が「協力」する可能性が、市町村の唯一の計画可能性となっている場合が、広く見られる。国家の計画とは独立の市町村独自の計画高権は、経済単位・行政単位の機能的・空間的「複合」のために、〈給付能力のある〉leistungsfähig 公行政への要求とは両立しがたくなっている<sup>28</sup>。

5 リージョンの計画の場合を見る。1) 連邦の計画、連邦の立法での「間接的」協力可能性と並んで、2) とくにリージョンの計画のレベルでは、市町村の「直接的」協力の可能性もある。NRWの当初の〈地域〉Gebiet 開発計画を見ると、この計画は、事実上、州の開発計画に定められた〈目標の言明〉を詳細化したものであることが分る。集権的事後決定になっている点が特徴的で、諸目標には、州の開発計画の中で具体的に決定された部分を含んでいる。リージョンの計画でのこの州計画に対応した策定は、独自の寄与というよりは、すでになされている決定の〈事後遂行〉と評価されるべきものであり、集権化の一形態になっている。ちなみに、ここでは、市町村政治の「行政化」、ないし「ハイアラーキー化」が認められる。というのは、リージョン計画、州計画と市町村の建築管理計画との結びつきが——市町村の行政、政治の代表者をこえた「リージョン会議」Regionalversammlungでは——進行しているからである。このような計画の進行とともに、上からの演繹的な計画と、下からの帰納的な計画の間の適切な関係づけが課題として重要になってくる。

6 都市の総合計画と専門計画 市町村行政では、(国家行政の場合と同様に)様々な計画単位の間での決定は、集権的にも分権的にも進行しうる。’70年代の初めの〈計画熱〉の中、多くの大都市が都市開発総合計画を作成した。上位目標は下位目標に分けられ、さらに具体的プログラム・計画に置き換えられていく。都市のこのような中央計画が、個別計画を整序し、市町村システムに内在する強い遠心力に対して、最小限の恒常性と安定性を与えている。さらに、都市開発とともに強まってくる集権的組織形態、計画部門や計画スタッフのコントロール要求に対して、専門分野からの強い抵抗も生じてくる。個別にでてくる専門計画を、様々な機関の計画のマイナスの影響を最小にしようとして、より高いレベルの調整活動もでてくる。このようなマイナスからの調整は、〈反作用的な適応計画〉reaktive Anpassungsplanungとも、〈帰納的な計画モデル〉induktives Planungsmodellとも解することができる。

7 集権計画と〈住民近接性〉Bürgernäheとの矛盾 「計画目標の集権的zentralな画定(社会的インフラストラクチャーの設備と給付の画定)は、——これは、住民への同等のVersorgungの前提ではあるが——計画が、できる限り住民近接的であるべき要請とは矛



盾する。また、施設の利用者志向性、および、個別のローカルな諸条件に配慮することとも矛盾する」。

計画の手段は、より高い行政レベルにとくに入ってくる。それ故、計画は、ある程度の〈集権親和性〉 Affinität zur Zentralisation を自己の中に秘めている。そのことは、集権的計画機関が、最下レベルに至るまでその目的観念の実現を貫徹しようということを意味するものではない。集権計画が、下位レベルにおいて、その行動のコントロールというよりも、その行動の〈妨害〉と特徴づけられることもしばしばありうる<sup>29</sup>。

### 集権化のモデルと変数

以上、3側面について見てきたが、これら法制、財政、計画は、内容的にはきわめて相互関連的で平行した動向を示していることも明らかになった。これらは、具体的にその集権化・分権化度を測定することもでき、青少年問題の領域から例示しておこう（図表3）。

以上を要約すると、大きな趨勢としては、集権化が進行し、市町村が「包絡」されつつ「複合」をなしている点が指摘されていた。市町村の自律性が衰退し、構造的に集権化している実態が浮かびあがってくる。法の細部決定の進行、市町村の「優先リスト」が国家の「推進リスト」の前に無力になっている点、計画の集権的性格と市民近接性の方向とが矛盾しあっている点に、これらの動向が典型的にあらわれていた。

この観点は、先のベントの研究には幾分欠けているように思われる。しかし、ここでは事実の是非の決着を、両研究の間で行うことが直接の課題なのではない。むしろ、集権化・分権化の関係についての異なった方法論が、どのような側面を浮かびあがらせ、「対抗的相補性」と「複合的相補性」という新たな観点を提示していることに注目すべきものと考えられる。

最後に、集権化・分権化の方法論に関し、モデル構成として種々の変数が列挙されてい

図表3 Zentralisation-/Dezentralisationsmatrix  
am Beispiel der Aufgabenbereiche “Jugendpflege” und “Jugendfürsorge”

Bezugs- ebenen	Verlaufs- formen	Normierung		Finanzierung		Planung		Insgesamt	
		JuPfl	JuFü	JuPfl	JuFu	JuPfl	JuFü	JuPfl	JuFü
Bund		2	4	2	2	1	1	5	7
Land		2	5	4	4	3	4	9	13
Kommune		4	3	4	3	4	3	12	9
Insgesamt		8	12	10	9	8	8	26	29

Die Werte reichen von 1 =starke Dezentralisation bis 5 =starke Zentralisation.

JuPfl =Jugendpflege (青少年育成), JuFü =Jugendfürsorge (青少年保護)

Schäfer (1982), S. 169

る点に簡単に触れておこう。

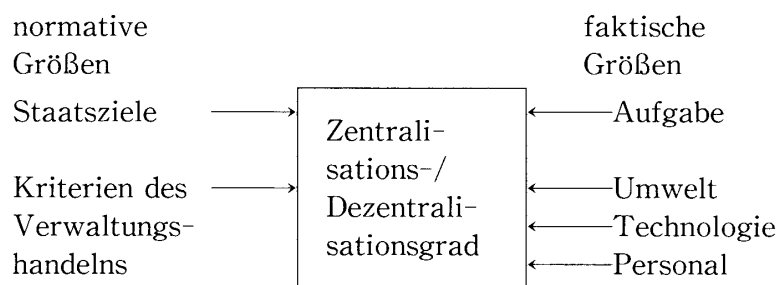
まず、シェーファーが、集権化・分権化について通例の法学的な概念化と異なる観点として強調しているのは、1) (分析的作業を通して) 集権化・分権化度に関わる行政システム内外の現実の影響力を考慮していること、2) その時々の実質上の課題状況との関連ででてくる集権化・分権化への要請、3) (単独の次元としてでなく) 標準化など他の諸次元との相互関係において見ている、という点である<sup>30</sup>。

さてモデルの変数は大きくは「規範変数」normative Größe と、「事実変数」faktische, tatsächliche Größe に分けることができる(図表4)。両者は、簡単に言えば、次の問いに対応した問題である。すなわち、〈規範的〉な変数は、〈公務〉öffentlich 行動の集権化・分権化の程度が、どのような基準にしたがって決定されるべきか、という問いに対応している。他方、〈事実的〉な変数とは、公務行動の集権化・分権化の程度が、どのような因子ないし決定因によって決定されているのか、という問いに対応している<sup>31</sup>。

規範変数と事実変数としてとりあげられ、検討されているのは次のような変数である。規範変数としては、国家目的、行政行動の基準(「適法性」Rechtmäßigkeit、経済性、「適切性」Sachgerechtigkeit、「市民近接性」Bürgernähe)がある。これらは組合わされて、最適の行政行動のコンセプトを構成する。これらは、規範に結び付いた行政行動であると解することができる。事実変数としては、課題の内容、環境、テクノロジー、パーソナリティがあげられる。

さて、これらの変数の中で、分権化の中心に位置するとみなされる市民近接性の変数は、規範変数の中に入れられている。この変数は、多次元構成概念で、行政行動のいくつかの志向が含まれている点が注意されている。それらは、a) 効果志向、すなわち、市民の特定の問題状況を顧慮すること、b) 「目的集団」志向、状況志向、すなわち、さまざまな目的集団、行動状況に応じた分化、c) 協力の必要性、すなわち関係者の協力可能性を作り出すこと、d) 複雑な関連の考慮、すなわち計画過程と組織過程の段階であらかじめ市民近接性を顧慮しておくこと、などである<sup>32</sup>。分権化は、市民近接性の十分条件とは言えないまで

図表4 Bestimmungsgrößen  
des Zentralisations-/Dezentralisationsgrades



Schäfer (1982), S. 175.

も、必要条件であるとみなすことができる、と言う。以上、シェーファーの市民近接性のとらえ方は、行政サイドからの観点がベースになっているが、先のベンツの観点にたつて市民近接性を考えてみれば、これとはかなり異なったものになることが予想される。

## 要約と結論

以上まとめると、連邦・州・市町村のそれぞれの役割を分担しつつ、相互の連携なしには政策の実現をしがたい「相補的」な点がある。一方が拒絶すれば動きがとれなくなるシステムをなしている。基本法では課題領域ごとの連邦―州関係が規定されている。これらの制度的枠組の中で展開している具体的ゲームが問題になる。相補性の含みとしては、集権極・分権極おのおのに、他方にはないメリットを蔵している点も含まれ、それらの間の相補関係として見ることができる。例えば、別に論じたように、集権化にかかわる公正(均等・平等)と、分権化にかかわる自由(オートノミー)とは、両立すべき要件と考えられる。ベンツの集権化・分権化のパラダイムも、対抗的な性格をもちつつ、各項目は計画立案のための相補的関係の項目としても解釈することができる。

対抗的相補性は、とくに運動論の分野(トレーヌ、塩原勉、梶田孝道)で論じられてきたテーマである。ベンツにおいて、集権化・分権化は「対抗的」gegenläufigな関係としてとらえられていた。かれが、7項目の集権化・分権化のパラダイムを提示したことは、対立の論点のありかを明らかにしている。これは、テクノクラシー 対 社会運動・生活世界の関係といったところに縮約されていた。広い意味での規格化と多様化(個別化)をめぐる対抗であるとも言える。この点は、シェーファーの議論とも一部重なり、両者は計画をめぐる矛盾をとらえる場合に共通の観点にたっている。

さて、「複合的」と言われる側面は、シェーファーの場合、とくに財政と計画において指摘されてきた。「複合」Verflechtung、「包絡」Einbindung、「協働」Mitwirkungなどのキーワードで記述される事態である。制度としては連邦・州に依存し、国家のサポートなしには課題に取り組めない枠組みができている。目標値とガイドラインによって詳細な基準が示されているので、細部まで事前に決定されているという事になる。国家の「推進リスト」が、市町村の自律的な「優先リスト」を圧倒している状況で、複合的に(複合体を成して)集権化している。日本の場合、中央・地方関係をやはり「相互依存モデル」でとらえる村松岐夫<sup>33</sup>(1988)の立場があるが、これとも交錯し、日本の集権化・分権化を研究する場合にも示唆的である。

以上、ベンツ、シェーファーの両論は、「相補性」という相互関係、相互依存関係、相互補完関係で共通するが、一方には「対抗的相補性」の観点があり、他方には、対抗関係よりも、支配・コントロールと依存の構造が顕著な「複合的相補性」の観点がある。ベンツ、

シェーファーの二研究は、全くの同一対象を扱っているわけではなく、どちらかというところハード（国土計画）とソフト（福祉、青少年など）の対照でもあるので、データ上の結着はつけがたいが、以上示した「対抗的」と「複合的」の相補性の二観点は、集権化・分権化の方法論として有効な方向性を示していると言えよう。

#### 注

- 1 碓井『社会学原論——社会システムとメゾ社会学篇——』中部日本教育文化会、1996年；分権化の説明論理、本シリーズ（その1）、『金沢大学文学部論集 行動科学科篇 16』1995年、31-48頁。
- 2 Arthur Benz, *Föderalismus als dynamisches System : Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, 1985, SS. 94-98.
- 3 Brown, Richard Harvey, *Bureaucracy as Praxis : Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations*, In: *Administrative Science Quarterly*, 1978, pp. 365 ff. esp. p. 373, ; Benz, *op. cit.* S. 94.
- 4 Crozier, Michel und Friedberg, Erhard, *Macht und Organisation*, 1979. S. 68, ; Benz, *op. cit.* SS. 94, 98.
- 5 Milward, Brinton H., *Interorganizational Policy Systems and Research on Public Organizations*, In : *Administration and Society*, 1982, pp. 472 ff. ; Benz, *op. cit.* S. 94.
- 6 Benz, *op. cit.*, S. 98.
- 7 Benz, *op. cit.*, S. 95.
- 8 Benz, *op. cit.*, SS. 95, 98.
- 9 原語は集権、分権であるが、本稿の立場から集権化、分権化の用語で統一して使用。なお、碓井、前掲論文、1995、を参照。
- 10 Benz, *op. cit.*, SS. 113-116.
- 11 本文中で〈国土計画〉について、次のような様々な表記がでてくるが、( )の中のような、略号でこれを示している。Planung は文字通り計画と立案であるが、Ordnung はその法制化した側面をあらわすとみなされるが、かなり訳し分けるには混然としているので、ここでは「国土計画」という用語に統一した。  
Raumordnung (Ro), räumliche Ordnung (r. O.)  
Raumplanung (Rp), räumliche Planung (r. P.)  
Raumordnungsplanung (Rop)
- 12 Benz, *op. cit.*, SS. 156-158.
- 13 Benz, *op. cit.*, SS. 144, 172-174.
- 14 Benz, *op. cit.*, S. 174.
- 15 Benz, *op. cit.*, SS. 144, 175, 194-195.
- 16 Benz, *op. cit.*, S. 144.
- 17 Benz, *op. cit.*, SS. 145, 216-218.
- 18 筆者が各所の記述をもとに略年表として作成した。
- 19 Benz, *op. cit.*, SS. 255-256.
- 20 Peter Schäfer, *Zentralisation und Dezentralisation : Eine verwaltungswissenschaftliche Studie zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland*, *empiri-*

*risch illustriert am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen*, Duncker & Humblot, 1982

- 21 原著では、法制、財政、都市行政分野の引用がかなり多いが、直接原典に当たりがたいこと、また、煩瑣でもあるので、本節では、とくに社会学、組織論的に重要なものを除いては、引用注は一切省略した。本節の引用に該当する文献については、ここに著者と年次を掲載することにとどめた。  
Banner, G (1972), Bertram, J. (1967), Ellwein, Th. (1976), Frank, W. (1979), Herlyn, U u. a. (1975), Hesse, J J. (1971), Klein, R. R. (1977), Krabs, O. (1977), Lücke, M. (1975), Pankoke, E. (1971), Rehbinder, M. (1973), Schmidt, J (1975), Siebel, W. (1974), Tennstedt, F (1976), Treutner, E. und Wolff, St. (1977), Zielinski, H. (1975)
  - 22 Schäfer, *op. cit* SS. 133-140.
  - 23 Pankoke, E. und Nokielski, H., *Verwaltungssoziologie : Einführung in Probleme öffentlicher Verwaltung*, 1977, S 113, ; Schäfer, *op. cit.*, S. 138.
  - 24 Parsons, T., Recht und soziale Kontrolle, In: *Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, Sonderheft 11 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1967, S 122 ; Schäfer, *op. cit.* S. 137.
  - 25 Schäfer, *op. cit* SS 140-147
  - 26 Schäfer, *op. cit* S 144.
  - 27 Schäfer, *op. cit* SS 140-156
  - 28 Schäfer, *op. cit.* SS. 152, 165. Abschn 4-1-2, S 117 も参照。
  - 29 Schäfer, *op cit.* SS. 155-156.
  - 30 Schäfer, *op cit* S. 172
  - 31 Schäfer, *op cit.* S. 172.
  - 32 Schäfer, *op. cit.* S 185
  - 33 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。
- \* 本稿の訳語では、山田晟『ドイツ法律用語辞典 改訂増補版』大学書林、1993年、ベルント・ゲッツェ『独和法律用語辞典』成文堂、1993年に依ることにしたが、なお法律名、計画名などの表記は定訳がない場合もあり、訳をつけず原語にとどめた場合も多い。ドイツ社会各分野を専門とする同僚・知友の各氏には、筆者の問合わせに快く応じていただき、お礼を申し上げたい。