

都道府県の機能と専門性（二）

広 本 政 幸

序 章

第一節 地方分権推進計画

第二節 都道府県の役割

第三節 分析方法

第一章 都道府県をめぐる議論

第二章 研究対象

第一節 特別養護老人ホーム

第二節 道路（以上第二二巻第一・二号）

第三章 補完機能と広域機能の決定要因

第一節 特別養護老人ホーム設置の決定要因

第二節 都道府県道建設の決定要因（以上本号）

第四章 政策ネットワークの違い

第一節 政策ネットワーク

第一節 都道府県行政官の専門性

終章

第三章 補完機能と広域機能の決定要因

本研究の課題は、様々な事象が都道府県の機能に影響を及ぼしうることを前提に、都道府県の補完機能と広域機能に影響を及ぼしているものを明らかにすることである。本章では、都道府県による特別養護老人ホームの設置状況と都道府県道の建設状況が何の影響を受けているかを確認する。そうすることによって、補完機能と広域機能に影響を及ぼしている要因を明らかにすることができる。最初に特別養護老人ホームの設置状況を考察し、次に道路の建設状況を考察する。

第一節 特別養護老人ホーム設置の決定要因

先に述べたように、本研究では、全都道府県の考察と、政令指定都市を領域内に含む道府県の考察を行う。まず、全都道府県の施設設置状況の決定要因を明らかにする。次いで、政令指定都市を領域内に含む道府県の施設設置状況の決定要因を明らかにする。本研究で政令指定都市を含む道府県として扱うのは、北海道、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、そして、福岡県である。ケースの数は多い方が好ましいのであるが、仙台市、千葉市、そして、広島市をそれぞれ含む宮城県、千葉県、そして、広島県ははずす。その理由は、三市の政令指定都市としての歴史が浅いからである。特別養護老人ホームが一九六〇年ころから徐々に増えてきたことを考えると（川崎・他、一九八九年、一七九ページ）、少

なくとも一九七〇年代以前に政令指定都市に移行した市とそれを領域内に含む道府県を見るのがふさわしいといえる。そこで、本研究では、一九五六年に政令指定都市になった大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市、一九六三年に移行した北九州市、そして、一九七二年に移行した札幌市、川崎市、福岡市を含む七道府県を、領域内に政令指定都市を含む道府県として考察する。また、考察の対象となる期間は、札幌市、川崎市、そして、福岡市が政令指定都市になったときからにする。すなわち、一九七二年以降である。全都道府県を考察する際にも、同様に、一九七二年以降の状況を対象とする。

最初に、全都道府県の補完機能を見てみる。都道府県は、市町村ができない施策を行うことになっている。特別養護老人ホームを具体例にとってみると、行財政力の不足のために市町村が特別養護老人ホームを設置できないということであれば、都道府県がこれを設置することが求められる。では、都道府県による施設の設置状況は、市町村の影響を受けているのであろうか。あるいは、他のものの影響を受けているのであろうか。これらのことを明らかにするため、重回帰分析を用いて、都道府県の施設設置状況の決定要因を確認する。

分析の単位を都道府県とし、一九七二年度、一九七五年度、一九八〇年度、一九八五年度、一九九〇年度、そして、一九九五年度の状況を分析する。分析の単位を都道府県にすることによって、各都道府県の一般的傾向を抽出することができる。そして、六つの年度の状況を分析することによって、時代によって決定要因に変化があるのか否か確認できる。従属変数は、都道府県立特別養護老人ホームの定員数を都道府県の高齢者人口で除した数値である。⁽¹⁾

独立変数として、施設の要因、社会的要因、財政的要因、政治的要因、そして、行政的要因に關係するものを用いる。⁽²⁾以下、順に説明する。

第一の施設の要因は、他のアクターによる同様の施設の設置状況である。特別養護老人ホームは、都道府県以外に、市町村と社会福祉法人が設置できる。そこで、市町村と社会福祉法人の施設設置状況を独立変数にする。市町村の施設設置状況は、各都道府県の全市町村立施設の定員を各都道府県の高齢者数で除した数値である。私立施設の設置状況は、私立施設の定員を各都道府県の全高齢者数で除した数値である。⁽³⁾市町村立施設の設置状況を独立変数にすることによって、市町村立施設が少なければ都道府県立の施設が多くなるのか否か確認できる。すなわち、都道府県が補完機能の需要に応えているか否か知ることができる。また、私立施設の設置状況を独立変数として用いることによって、都道府県が私立施設に影響を受けているのか、それとも、主体的に施設を設置しているのか確認できる。

第二の社会的要因は、各都道府県における町村の比重と高齢者の比重である。町村は市に比べて行財政力が小さいと考えられる。そのような町村の比重が高ければ都道府県は補完機能をより多く果たすことが必要になる。用いる独立変数は、町村人口が都道府県人口に占める割合と、町村数が市町村数に占める割合である。特別養護老人ホームは、高齢者のための施設である。そのため、高齢者構成比が高ければ、都道府県は特別養護老人ホームを設置しようとすると考えられる。このことを確認する独立変数として、高齢者が全人口に占める割合を用いる。

第三は、財政的要因である。都道府県の財政状況がよければ、都道府県は施設を設置しやすくなる。また、市と比べて行財政力の低い町村の財政状況が悪ければ、都道府県は補完機能を発揮する必要があると考えられる。そこで、各都道府県とその全町村の地方税と地方債を独立変数として用いて、財政が都道府県の施設設置に影響を及ぼしているか否か確認する。地方税と地方債の住民一人当たりの額を独立変数とする。

第四にあげたのは、政治的要因である。都道府県の知事が革新であれば、あるいは、都道府県議会内で革新勢力が強け

れば、その都道府県は福祉政策を推進すると考えられる。また、高齢者福祉の推進を求める圧力団体が強力である都道府県では、高齢者福祉が展開されると考えられる。これらのことを確かめるため、知事のイデオロギー、議会内の党派勢力、そして、高齢者福祉を求めるために圧力活動を展開できる勢力を独立変数とする。⁽⁴⁾

知事のイデオロギーは、知事が所属していれば政党に着目し、知事が政党に所属していなければ選挙の際に知事を推薦または支持していた政党に着目し、次のように決定する。知事が保守政党に所属している場合、または、保守政党だけから推薦・支持を受けている場合、ポイントをとする。保守政党と中道政党から推薦・支持を受けている場合、ポイントを一とする。中道政党に所属している場合、中道政党だけから推薦・支持を受けている場合、保守政党と革新政党から推薦・支持を受けている場合、または、無所属でどの政党からも推薦・支持を受けていない場合、ポイントをとする。中道政党と革新政党から推薦・支持を受けている場合、ポイントをとする。革新政党に所属している場合、または、革新政党だけから推薦・支持を受けている場合、ポイントをとする。⁽⁵⁾自民党、新自由クラブ、新生党、そして、日本新党を保守政党とみなし、社会党、社民党、そして、共産党を革新政党とみなす。議会内の党派勢力は、選挙の結果から、当選した革新政党所属議員が全議員に占める割合で確認する。革新政党としてみなすのは、知事のイデオロギーを見る場合と同様、社会党、社民党、そして、共産党である。

圧力活動の勢力を見るための独立変数として、老人クラブの会員が全人口に占める割合と民生委員が全人口に占める割合を用いる。老人クラブは、高齢者のための強力な圧力団体としてみなされている（伊藤、一九九一年、二二ページ）。そのため、老人クラブの会員が多い都道府県では、施設の設置が積極的に進められると考えられる。また、民生委員が多い場合にも、そのような傾向が生じると推測できる。民生委員は、「民間の行政協力機関である」。その職務は、「(1)地域

住民の生活状態の把握、(2)保護を必要とする者への保護指導、(3)社会福祉施設への連絡と協力、(4)行政機関への業務の協力など」である(小松、一九九九年)。そのため、民生委員が多い都道府県では、高齢者福祉の充実を求める圧力活動が展開されやすいと考えられる。そこで、圧力活動を見るための独立変数として、老人クラブ会員と民生委員がそれぞれ全人口に占める割合を用いる。

第五の行政的要因は、行政組織の専門分化の状況である。行政組織が専門分化していれば、各組織ごとに専門的な情報が蓄積され、また、各組織で仕事をする行政官の専門性も高まる。高齢者福祉を担当する行政組織の専門性が高まれば、自らが所管する事務の必要性や重要性を発見しやすくなり、施設が設置されやすくなると考えられる。独立変数として、高齢者福祉のみを所管事務とする係の数を都道府県の人口で除したものをを用いる。⁽⁶⁾

表2 都道府県立施設設置状況の決定要因

| | 1972年度 | | 1975年度 | 1980年度 | 1985年度 | 1990年度 | 1995年度 |
|------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 市町村立施設 | — | -.046 | -.360* | -.557** | -.636** | -.765** | -.700** |
| 私立施設 | .006 | — | -.577** | -.545** | -.419* | -.592** | -.376* |
| 高齢者 | .137 | .174 | .549* | .129 | .255 | .038 | -.170 |
| 町村人口 | -.503 | -.503 | -.042 | -.214 | -.210 | -.435 | .307 |
| 町村数 | .115 | .116 | .276 | .455 | .043 | .221 | -.241 |
| 都道府県税 | .106 | .096 | — | -.256 | -.127 | .004 | -.095 |
| 都道府県債 | -.116 | -.125 | .075 | .582** | .357 | 1.059** | -.085 |
| 町村税 | -.323 | -.312 | -.037 | -.092 | -.183 | -.250 | -.200 |
| 町村債 | -.245 | -.230 | -.099 | .206 | .035 | -.098 | .743** |
| 知事 | .057 | .056 | .263 | .365** | .181 | -.010 | .180 |
| 議会 | .127 | .134 | .089 | .088 | -.012 | -.061 | .079 |
| 老人クラブ会員 | -.026 | -.050 | -.611** | -.527* | -.372 | -.384 | .101 |
| 民生委員 | -.183 | -.183 | .012 | -.346 | .044 | -.145 | -.442 |
| 行政組織 | .628** | .612** | .326** | .106 | .173 | -.047 | .338* |
| 自由度調整済決定係数 | .251 | .253 | .482 | .525 | .247 | .422 | .331 |
| 回帰式の有意確率 | .035 | .034 | .000 | .000 | .043 | .002 | .012 |

注：表の上段に示されているのは、各独立変数の標準偏回帰係数である。

標準偏回帰係数の欄に「—」が記されている独立変数は、多重共線性が起こる可能性があるため、重回帰分析に用いていないことを示している。

標準偏回帰係数の横に記されている「*」は独立変数が信頼度95%で有意であることを、そして、「**」は信頼度99%で有意であることを示している。

重回帰分析の結果は、表2に示されている⁽⁷⁾。一九七五年度、一九八〇年度、そして一九九〇年度の回帰式は信頼度九九%で有意であり、一九七二年度、一九八五年度、そして、一九九五年度の回帰式は信頼度九五%で有意である。自由度調整済決定係数はそれほど高くはない。しかし、一九七五年度、一九八〇年度、そして、一九九〇年度の回帰式は、四〇%以上のケースを説明できている。六つの年度すべてにおいて信頼度九五%で有意であるという独立変数は存在しない。しかし、一九七二年度を除く五年度において、市町村の施設設置状況と私立施設の設置状況が有意である。都道府県の施設設置状況は、市町村と社会福祉法人の施設設置状況と関係を持つ傾向があるのである。

しかし、この分析結果だけでは、因果関係が明らかでない。都道府県立施設が市町村立あるいは私立施設に影響を及ぼしているのか、それとも、逆に、都道府県立施設が市町村立施設あるいは私立施設から影響を受けているのかわからない。市町村立施設の独立変数も私立施設の独立変数も、係数が負である。したがって、都道府県が施設を設置したのを受けて、市町村あるいは社会福祉法人が施設を設置しなくなる傾向と、市町村あるいは社会福祉法人が施設を設置したのを受けて、都道府県が施設を設置しなくなる傾向の二つを想定することができる。そこで、どちらの傾向が存在するのかを確認する。

表3 都道府県立施設との関係

| | 都道府県立 1972年度 | | 都道府県立 1975年度 | | 都道府県立 1980年度 | | 都道府県立 1985年度 | | 都道府県立 1990年度 | | 都道府県立 1995年度 | |
|------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| | 市町村立 | 私立 | 市町村立 | 私立 | 市町村立 | 私立 | 市町村立 | 私立 | 市町村立 | 私立 | 市町村立 | 私立 |
| 3年度前 | -.173 | -.399 | -.224 | -.567 | -.259 | -.421 | -.281 | -.325 | -.306 | -.174 | -.309 | -.131 |
| 2年度前 | -.083 | -.485 | -.235 | -.547 | -.256 | -.404 | -.280 | -.283 | -.308 | -.147 | -.310 | -.102 |
| 1年度前 | -.172 | -.500 | -.256 | -.543 | -.253 | -.386 | -.287 | -.245 | -.306 | -.153 | -.312 | -.051 |
| 同年度 | -.281 | -.235 | -.286 | -.510 | -.280 | -.356 | -.290 | -.225 | -.304 | -.141 | -.318 | -.023 |
| 1年度後 | -.223 | -.501 | -.291 | -.464 | -.279 | -.335 | -.290 | -.181 | -.304 | -.151 | -.318 | -.013 |
| 2年度後 | -.225 | -.496 | -.277 | -.432 | -.292 | -.313 | -.296 | -.153 | -.305 | -.131 | -.328 | .007 |
| 3年度後 | -.266 | -.439 | -.276 | -.417 | -.290 | -.272 | -.298 | -.124 | -.305 | -.101 | -.332 | .045 |

注意：絶対値を見た場合、「同年」の数値よりも大きいものを太字で示している。

一方の施設設置状況が他方の施設設置状況に影響を及ぼすのであれば、両者の施設設置には時間差があると考えられる。そこで、市町村立施設設置状況と私立施設設置状況のデータを一年度から三年度まで前後にずらし、都道府県立施設設置状況との相関を見してみる。相関係数は、表3に示されている。この表から、市町村立施設は後ろにずらした方が、そして、私立施設は前にずらした方が、都道府県立施設との相関が高くなることがわかる。すなわち、私立施設設置状況が都道府県立施設設置状況に影響を与え、都道府県立施設設置状況が市町村立施設設置状況に影響を及ぼしているといえる。私立施設設置状況の独立変数の係数がマイナスであることと、表4が示すように私立施設が増加傾向にあることを考え合わせると、私立特別養護老人ホームが増えているので、都道府県は自ら施設を設置しない傾向があるといえる。⁽⁸⁾つまり、都道府県は、私立施設の補足をしていることになる。市町村に対する補完機能を發揮しているとはいえない。

続いて、一九七二年以前に政令指定都市に移行した市を含む道府県のみを検討する。ここで確認するのは、政令指定都市による影響である。全都道府県を分析したときと同じように、分析の単位を道府県にすると、ケースの数が七になる。ケースが少ないので、重回帰分析を行うことができない。そこで、分析

表4 私立施設の設置状況

| | |
|-------|-------|
| 1972年 | 1.648 |
| 1975年 | 3.106 |
| 1980年 | 5.381 |
| 1985年 | 7.560 |
| 1990年 | 8.589 |
| 1995年 | 9.903 |

注：高齢者1000人当たりの私立特別養護老人ホームの定員である。

10月1日現在の状況である。

出所：自治省財政局指導課／地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』1973・1976・1981・1986・1991・1996年版より作成。

の単位を年度にする。一九七二年度から一九九八年度までのデータを使い、各道府県の施設設置状況と政令指定都市の施設設置状況との相関を見てみる。道府県の施設設置状況は、道府県立施設の定員数を高齢者数で除した数値である。政令指定都市の施設設置状況は、政令指定都市立施設の定員数を政令指定都市の高齢者数で除した数値である。⁽⁹⁾道府県立施設設置状況と政令指定都市立施設設置状況との関係が強いかなんかだけでなく、どちらがどちらに影響を及ぼしているのかを確認するため、政令指定都市のデータを一年度から三年度まで前後にずらしてとった相関も見てみる。一九七二年度から一九九八年度まで数値に変化がない場合、相関を算出できないので、道府県立施設がない北海道、京都府、そして、福岡県とその領域内の政令指定都市の関係は分析の対象としない。

相関は、表5で示されている。まず、データを前後にずらさない場合の相関を見てみると、概して高い数値を示しているといえる。ただし、相関係数の符号が正のところも負のところもある。また、政令指定都市のデータを前と後ろのどちらにずらしたときに相関が高くなるかを見てみると、名古屋市を除くすべての政令指定都市において、後ろにデータをずらした方が相関が高くなっている。したがって、道府県の施設設置状況が政令指定都市の施設設置状況に影響を及ぼしているといえる。政令指定都市が先行機能を発揮して施設を設置し、そこで生じる政令指定都市と他の市町村との

表5 都道府県立施設と政令指定都市立施設の関係

| | 横浜市 | 川崎市 | 名古屋市 | 大阪市 | 神戸市 |
|-------|-------------|--------------|------|--------------|-------------|
| 3年度前 | .346 | -.644 | .448 | -.134 | .153 |
| 2年度前 | .452 | -.684 | .626 | -.250 | .336 |
| 1年度前 | .552 | -.736 | .740 | -.390 | .563 |
| 同 年 度 | .595 | -.776 | .808 | -.470 | .735 |
| 1年度後 | .725 | -.788 | .796 | -.557 | .774 |
| 2年度後 | .899 | -.803 | .761 | -.640 | .765 |
| 3年度後 | .877 | -.821 | .658 | -.710 | .838 |

注：絶対値を見た場合、「同年」の数値よりも大きいものを太字で示している。

間に生じるサービスの乖離をうめるために都道府県が施設を設置するという状況はないということになる。

第二節 都道府県道建設の決定要因

次いで、都道府県による都道府県道建設状況の決定要因を明らかにする。第二章第二節で説明したように、政令指定都市にある都道府県道の管理者は政令指定都市である。そのため、政令指定都市分を除く都道府県道の建設状況を考察の対象にする。分析の方法は、特別養護老人ホームの設置状況の決定要因を明らかにする際に用いたものと同じである。全都道府県の状況と、一九七二年以前に政令指定都市に移行した市を含む道府県の一九七二年度、一九七五年度、一九八〇年度、一九八五年度、一九九〇年度、そして、一九九五年度の状況を分析する。

まず、重回帰分析を用いて、全都道府県の状況を考察する。従属変数は、都道府県人口一人当たり都道府県道面積である。「道路は、日常生活や生産活動を支えるための基礎的資産である」(建設行政研究会、一九八五年、四二ページ)。そのため、人口が多いところでは、道路の需要も高くなるといえる。そこで、政令指定都市分を除く人口で道路面積を除した数値を従属変数として用いる。⁽¹⁰⁾

独立変数は、他のサービス提供者の要因、社会的要因、財政的要因、政治的要因、そして、行政的要因に分けられる。社会的要因の町村人口と町村数、そして、財政的要因は、特別養護老人ホームの設置状況を考察した際に用いたものと同じである。⁽¹¹⁾以下、これら以外の独立変数を説明する。

他のサービス提供者の要因は、国と市町村の道路設置状況である。国や市町村の道路建設に付随する形で、都道府県が道路を建設する可能性がある。このことを確認するため、各都道府県にある国道の面積を各都道府県の人口で除したもの

と、市町村道の面積を人口で除したものを独立変数とする。社会的要因のサービスの需要を表す変数として、人口密度と住民一人当たり保有自動車数を用いる。先に示したように、「道路は、日常生活や生産活動を支えるための基礎的資産である」(建設行政研究会、一九八五年、四二ページ)。人口が多いところでは、道路の需要も高くなると考えられる。また、自動車の数が多いところでも、道路の需要が高いと考えられる。そこで、人口密度と住民一人当たり保有自動車数を需要の独立変数として用いる。⁽¹²⁾ 政治的要因としては、保守の程度を見る。そこで、知事のイデオロギーは、次のように決定する。革新政党に所属している場合、または、選挙の際に革新政党のみから推薦・支持を受けた場合、ポイントをととする。革新政党と中道政党から推薦・支持を受けた場合、ポイントを一とする。中道政党に所属している場合、中道政党だけから推薦・支持を受けている場合、革新政党と保守政党から推薦・支持を受けている場合、あるいは、無所属でどの政党からも推薦・支持を受けていない場合、ポイントをととする。中道政党と保守政党から推薦・支持を受けている場合、ポイントをととする。保守政党に所属している場合、あるいは、保守政党のみから推薦・支持を受けている場合、ポイントをととする。議会内勢力の独立変数は、保守党所属議員数が全議員数に占める割合とする。圧力政治の影響を見るための独立変数として、建設業に就いている者が全人口の中で占める割合を用いる。行政的要因の変数として、道路事務のみを担当する係の数を人口で除したものをを用いる。

重回帰分析の結果は、表6に示されている。⁽¹³⁾ どの年度においても、回帰式の有意確率は・〇〇〇である。したがって、信頼度九九％で有意であるということになる。また、自由度調整済決定係数は比較的高い。すべての年度において信頼度九五％で有意な独立変数は、国道の建設状況である。その回帰係数は、正である。すなわち、国道が建設されているところでは都道府県道も建設されているという傾向があることになる。この点において、他者による施設設置状況とは負の関

表6 都道府県道建設状況の決定要因

| | 1972年度 | 1975年度 | 1980年度 | 1985年度 | 1990年度 | 1995年度 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|-------------|--------|
| 国道 | .393* | .353* | .273* | .365* | .448* .467* | .855** |
| 市町村道 | -.029 | -.054 | .039 | -.002 | .107 .084 | -.122 |
| 人口密度 | -.079 | -.173 | -.250* | -.146 | - .027 | .092 |
| 自動車数 | .138 | .146 | .178* | .160 | .126 .167 | .391** |
| 町村人口 | .390* | .354* | .114 | .033 | -.095 -.038 | .001 |
| 町村数 | -.014 | - | - | - | .092 - | - |
| 都道府県税 | .248 | .276 | .210 | .278 | .127 .060 | .170 |
| 都道府県債 | -.068 | -.244 | .097 | .063 | .190 .164 | .106 |
| 町村税 | -.121 | -.018 | .108 | -.168 | -.071 -.069 | -.087 |
| 町村債 | .224* | .182 | .343** | .165 | .116 .148 | .125 |
| 知事 | .060 | -.063 | -.154 | -.197* | -.052 -.047 | .156 |
| 議会 | .174 | -.007 | .210* | .286** | .244* .240* | .063 |
| 建設業 | .230* | .291* | .152 | .196* | .069 .065 | -.003 |
| 行政組織 | .040 | .120 | .103 | .067 | .016 .017 | -.042 |
| 自由度調整決定係数 | .680 | .707 | .842 | .788 | .780 .778 | .823 |
| 回帰式の有意確率 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 .000 | .000 |

注：表の上段に示されているのは、各独立変数の標準偏回帰係数である。

標準偏回帰係数の欄に「-」が記されている独立変数は、多重共線性が起こる可能性があるため、重回帰分析に用いていないことを示している。標準偏回帰係数の横に記されている「*」は独立変数が信頼度95%で有意であることを、そして、「**」は信頼度99%で有意であることを示している。

表7 都道府県道との関係

| | 都道府県道 1972年度 | 都道府県道 1975年度 | 都道府県道 1980年度 | 都道府県道 1985年度 | 都道府県道 1990年度 | 都道府県道 1995年度 |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 3年度前 | 国道 | 国道 | 国道 | 国道 | 国道 | 国道 |
| 2年度前 | | .816 | .819 | .837 | .848 | .866 |
| 1年度前 | | .819 | .821 | .838 | .859 | .881 |
| 同年度 | | .796 | .822 | .840 | .862 | .886 |
| 1年度後 | .744 | .796 | .827 | .842 | .864 | .885 |
| 2年度後 | .745 | .822 | .827 | .847 | .865 | .888 |
| 3年度後 | .717 | .819 | .837 | .848 | .866 | .888 |
| | .724 | .821 | .838 | .859 | .881 | .893 |

注：絶対値を見た場合、「同年」の数値よりも大きいものを太字で示している。

表8 都道府県道と政令指定都市道の関係

| | 札幌市 | 横浜市 | 川崎市 | 名古屋市 | 京都市 | 大阪市 | 神戸市 | 北九州市 | 福岡市 |
|------|------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|
| 3年度前 | .982 | -.746 | -.475 | .956 | .415 | .808 | .977 | .888 | .840 |
| 2年度前 | .979 | -.619 | -.105 | .945 | .157 | .789 | .983 | .894 | .874 |
| 1年度前 | .974 | -.546 | -.289 | .949 | .086 | .765 | .978 | .903 | .901 |
| 同年度 | .974 | -.509 | -.296 | .934 | -.021 | .736 | .971 | .915 | .922 |
| 1年度後 | .967 | -.469 | -.423 | .927 | -.171 | .703 | .958 | .915 | .937 |
| 2年度後 | .957 | -.367 | -.400 | .911 | -.276 | .684 | .949 | .920 | .953 |
| 3年度後 | .941 | -.304 | -.407 | .924 | -.361 | .720 | .950 | .937 | .974 |

注意：絶対値を見た場合、「同年」の数値よりも大きいものを太字で示している。

係にあった都道府県の特別養護老人ホーム設置状況とは異なっている。

しかし、国道の建設状況が都道府県道の建設状況に影響を及ぼしているのか、それとも、都道府県道の建設状況が国道の建設状況に影響を及ぼしているのかは、わからない。ここでも、特別養護老人ホームの設置状況を考察したときと同じように、データを一年度から三年度ずらして、二つの変数の相関を見てみる。相関係数を示しているのが、表7である。この表から、国道のデータを前にずらした場合と後ろにずらした場合の違いに一般的な傾向を見つけることは、難しいといえる。一九七五年度と一九九五年度では、国道のデータを前にずらしても後ろにずらしても相関が高くなっている。一九八〇年度、一九八五年度、そして、一九九〇年度では、国道のデータを後ろにずらした場合の相関係数が高くなる。しかし、国道のデータを前にずらした場合の相関係数との差は、微妙である。そのため、都道府県道の建設状況が国道の建設状況に影響を及ぼしていると断言するのは難しい。ただ、少なくとも、特別養護老人ホームの設置とは異なり、他者によるサービス提供を受けて、それを補足するという形で都道府県道が建設されているとはいえない。

次に、一九七二年以前に政令指定都市に移行した市を含む道府県のみを考察する。ここでも、特別養護老人ホームを考察した場合と同じ方法をとる。年度を単位とし、一九七二年から一九九八年までのデータを用いて、道府県の道路建設状況と政令指定都市の

道路建設状況の相関を見てみる。さらに、政令指定都市のデータを前後に一年度から三年度までずらして、道府県道の建設状況との相関を見る。政令指定都市は、その領域内に存在する道府県道と市道の建設者である。そこで、政令指定都市内に存在する道府県道と市道の面積の合計を政令指定都市の人口で除したものを変数にする。⁽¹⁴⁾分析の結果は、表8に示されている。この分析結果からは、一般的な傾向を見出せない。そのため、政令指定都市の一般的な影響を述べることができない。

(1) 政令指定都市は、他の市町村に比べて大きな行財政力を持っている。また、第二章第一節で説明したように、政令指定都市は、都道府県が担当している高齢者福祉の事務を自らの事務にしている。そのため、政令指定都市を含む道府県が政令指定都市に対して補完機能を果たすということは考えにくい。そこで、都道府県の施設設置状況を算出する際、都道府県の高齢者人口には政令指定都市の高齢者人口を含めない。以下で説明する独立変数の場合も、断りがない限り、政令指定都市分を含まない。

(2) 独立変数を設定するにあたって、福祉政策の決定要因を考察している行政管理研究センター(一九八五年)と広本(一九九七年)を参考にした。

(3) 用いた資料からは、私立施設が政令指定都市にあるのか否か判断できない。そのため、私立施設設置状況を算出する際、全私立施設施設の定員と、政令指定都市分を含めた各都道府県の全高齢者数を用いる。

(4) 本研究で考察をする一九七二年度、一九七五年度、一九八〇年度、一九八五年度、一九九〇年度、そして、一九九五年度の途中で、知事あるいは議会の選挙が行われている場合がある。選挙がその年度の九月三〇日以前に行われている場合、その選挙によって選ばれた知事のイデオロギーまたは議員の構成を当該年度のものとしてみなす。選挙が一〇月一日以後に行われている場合、その前の選挙によって選ばれた知事のイデオロギーまたは議員の構成を当該年度のものとしてみなす。

(5) 一九七二年から一九九六年までに存在した政党のイデオロギーを判断するにあたって、五百旗頭・大嶽(一九九八年)、大嶽(一九九五年・一九九八年)、蒲島(一九九四年)、黒河(一九九三年)、小林・松崎(一九九二年)を参考にした。

- (6) 係の数を数えるにあたっては、広本（一九九七年、九二―九三ページ）を参考にし、以下の方法をとる。民生部だけではなく、企画調整を担当する部内にあつて高齢者福祉を所管事務とする係も含める。年金、国民健康保険、そして、恩給などに関する事務のみを所管する係は含めない。「日本ではむしろ、社会保障を、社会福祉の上位概念として包括的に捉え、社会保険、公的扶助（国家扶助）、社会福祉（福祉サービス）および公衆衛生から構成される制度体系とみるのが最も一般的である」（庄司、一九九九年、四二六ページ）。本研究では、このような狭義の社会福祉を考察の対象とするため、他のものを扱う係の数は数えない。高齢者福祉に関する事務のみを所管する課に係が設置されていない場合、その課の数を係の数に含める。係長や課長が管理監督しないセクションであっても、係長あるいは課長と同等と認められているものが管理監督していれば、係または課とみなす。
- (7) データの出所は、次のとおりである。

『公共施設状況調』

都道府県立・市町村立・私立特別養護老人ホームの定員、高齢者人口、人口…自治省財政局指導課／地方財政調査研究会・編『町村人口、町村数、市町村数、都道府県・町村の地方税・地方債…自治省／地方財政調査研究会・編『地方財政統計年報』知事の所属政党・推薦政党・支持政党…『朝日新聞』、『日本経済新聞』

革新政党所属議員数、全議員数…『読売年鑑』、自治省選挙部『地方選挙結果調』、『朝日新聞』、『日本経済新聞』

老人クラブの会員数、民生委員数…厚生省大臣官房統計調査部・編『社会福祉行政業務報告』

高齢者福祉を所管事務にする係数…大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』

多重共線性が起こる可能性は、独立変数の一つを従属変数とし、他の独立変数を独立変数として重回帰分析を行う方法で確認した。自由度調整済決定係数が一に近い場合、従属変数として用いたものは多重共線性を起こす可能性があるとは判断した。すべての独立変数を順に従属変数にしていき、重回帰分析を行った結果、一九七二年度の市町村立施設設置状況と私立施設設置状況、そして、一九七五年度の住民一人当たり都道府県税を従属変数にすると、自由度調整済決定係数が・九〇〇以上になった。そのため、これらの変数を除いて、重回帰分析を行っている。なお、一九七二年度の市町村立施設設置状況と私立施設設置状況の一方だけを除いて、多重共線性が起こる可能性を確認するため、独立変数のみを用いて重回帰分析を行った。どちらか一方を除けば、自由度調整済決定係数は・九〇〇未満である。そのため、市町村立施設設置状況と私立施設設置状況の一方だけを除く場合、都道府県の機能と専門性（二）（広本）

多重共線性が起こる可能性は低いといえる。

- (8) 一九九八年一〇月一日現在で、特別養護老人ホームを設置していない都道府県が存在している(地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』一九九九年版、九〇ページ)。このことから、都道府県が特別養護老人ホームの設置に積極的でないことがわかる。
- (9) 政令指定都市立の特別養護老人ホームの定員数と政令指定都市の高齢者数の出所は、自治省財政局指導課/地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』である。

- (10) 断りがない限り、以下で説明する変数にも政令指定都市分を含まない。

- (11) 都道府県道は、市町村道を建設できない市町村に代わって建設されるものではない(道路法第七条第一項)。そのため、法律上、市に比べて行財政力の小さい町村が多ければ、あるいは、町村人口が多ければ、都道府県が道路を建設するというときにはならない。本研究では、実際には、このようなことが都道府県の広域機能に影響を及ぼしているのかどうか見てみる。

- (12) 用いた資料は、政令指定都市分を除く各県の保有自動車数を示していない。そのため、一人当たり保有自動車数を算出する際、各県の全保有自動車数と、政令指定都市分を含めた各都道府県の全人口を用いる。

- (13) データの出所は、次のとおりである。

都道府県道・国道・市町村道の面積・建設省道路局企画課・編『道路統計年報』(一九七五年度以降は、四月一日現在の面積である。一九七四年度以前は、前年度の三月三十一日現在の面積である)。

都道府県の人口・面積・自治省財政局指導課/地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』

保有自動車数・総理府統計局/総務庁統計局『日本統計年鑑』(一九七二年度の沖縄の保有自動車数は、資料に示されていない。一九七三年度の数値も示されていない。そのため、一九七四年度の数値を一九七二年度のものと用いている)。

町村人口、町村数、市町村数、都道府県・町村の地方税・地方債・自治省/地方財政調査研究会・編『地方財政統計年報』知事の所属政党・推薦政党・支持政党・『朝日新聞』『日本経済新聞』

保守政党所属議員数、全議員数・『読売年鑑』、自治省選挙部『地方選挙結果調』、『朝日新聞』、『日本経済新聞』道路行政を所管事務にする係数・大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』

多重共線性が起こる可能性を発見するため、独立変数を一つつづつ従属変数とし、他の独立変数を独立変数として重回帰分析を

行い、自由度調整済決定係数が一に近いかな否かを見た。一九七五年度の町村数、一九八〇年度の町村数、一九八五年度の町村数、一九九〇年度の人口密度と町村数、そして、一九九五年度の町村数の各変数を従属変数にすると、自由度調整済決定係数が・九〇〇以上になる。これらは、多重共線性を起こす可能性が高い。そこで、これらの変数を独立変数からはずして重回帰分析を行った。なお、一九九〇年度の人口密度と町村数は、一方を除いて、多重共線性の可能性を確認するために独立変数に用いるもののみで重回帰分析を行うと、自由度調整済決定係数が・九〇〇未満になる。そのため、一九九〇年度の分析は、二つの独立変数の一方のみを除いた重回帰分析になっている。

(14) 政令指定都市にある道府県道と市道の面積と、政令指定都市の人口の出所は、自治省財政局指導課／地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』である。

参考文献

五百旗頭真・大嶽秀夫「対談」『新進党』とは何であったのか『潮』第四六九号、一九九八年三月、八六―九五ページ。
伊藤光利「地方議会と圧力団体——A市の事例——」『都市問題』第八二巻第二号、一九九一年二月、一五―二八ページ。

大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』一九七三・一九七六・一九八一・一九八六・一九九一・一九九六年版。

大嶽秀夫「自民党若手改革派と小沢グループ——『政治改革』を目指した二つの政治勢力——」『レヴァイアサン』第一七号、一九九五年秋、七―二九ページ。

大嶽秀夫「政界再編と政策対立——新党による政策対立軸再構築の模索——」『レヴァイアサン』第二二号、一九九八年夏、七―三六ページ。

蒲島郁夫「新党の登場と自民党一党優位体制の崩壊」『レヴァイアサン』第一五号、一九九四年秋、七―三一ページ。

川崎道代・木村文彦・見城智子・矢部広明「高齢者福祉サービス・保健・医療」事典刊行委員会・編『社会保障・社会福祉辞典』労働旬報社、一九八九年、第I編、第二章、一六五―一九四ページ。

行政管理研究センター『政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査研究結果報告書』一九八五年。

黒河小太郎「風が吹いたあとで——『日本新党』とは何か——」『中央公論』第二二九九号、一九九三年九月、七〇―七七ページ。

建設行政研究会・編著『現代行政全集二六 建設(一)』ぎょうせい、一九八五年。

建設省道路局企画課・編『道路統計年報』一九七三—一九九九年版。

厚生省大臣官房統計調査部・編『社会福祉行政業務報告』一九七二・一九七五・一九八〇・一九八五・一九九〇・一九九五年度版。

小林良彰・松崎哲久『日本新党』は第二の新自クか『諸君』第二四卷第七号、一九九二年七月、九〇—九九ページ。

小松理佐子『民生委員』庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之・編『福祉社会事典』弘文堂、一九九九年、九六三—九六四ページ。

自治省／地方財政調査研究会・編『地方財政統計年報』一九七四・一九七七・一九八二・一九八七・一九九二・一九九七年版。

自治省財政局指導課／地方財政調査研究会・編『公共施設状況調』一九七三—一九九九年版。

自治省選挙部『地方選挙結果調』一九八一年版。

庄司洋子『社会福祉』庄司・木下康仁・武川正吾・藤村正之・編『福祉社会事典』弘文堂、一九九九年、四二六—四二八ページ。

総理府統計局／総務庁統計局・編『日本統計年鑑』一九七二・一九七六・一九七七・一九八二・一九八七・一九九二・一九九七年版。

広本政幸『老人保健福祉計画の二様性と多様性』『季刊行政管理研究』第八〇号、一九九七年二月、七〇—九九ページ。

『読売年鑑』読売新聞社、一九七二・一九七六・一九八四・一九八八・一九九二・一九九六年版。