

# 都道府県の機能と専門性（三・完）

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（以上第二二卷第一・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（以上第二三卷第一号）

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

第二節 都道府県行政官の専門性

終章(以上本号)

第四章 政策ネットワークの違い

前章での分析で、都道府県の高齢者福祉行政と道路行政は、他者による同様のサービスの提供状況と関係していることがわかった。しかし、その関係のし方は、高齢者福祉行政と道路行政で異なっている。都道府県の高齢者福祉行政は、民間サービスの影響を受け、そして、市町村のサービスに影響を及ぼしている。これに対し、都道府県の道路行政は、中央政府のサービスと関連しているが、どちらがどちらへ影響を及ぼしているのか断言しにくい。また、都道府県の高齢者福祉行政は他者のサービス提供と負の関係にあるのに対し、都道府県の道路行政は他者のサービス提供と正の関係にある。どうして都道府県の高齢者福祉行政と道路行政には、このような違いがあるのだろうか。本章では、この問いに対して答えを出す。

そのために、次のような手順をとる。第一に、本研究にとって有益な概念であると考えられる政策ネットワークを説明する。他のサービス提供者との関係において、都道府県の高齢者福祉行政と道路行政は異なっている。そのため、各政策領域で都道府県が他のサービス提供者とどのような関係を持っているのかが研究の焦点になる。このような理由で、特定の政策をめぐる形成される政策ネットワークは本研究にとって重要だと考えられる。第二に、高齢者福祉行政と道路行政の政策ネットワークを観察する。ここでの重要な発見は、高齢者福祉行政の領域では都道府県の専門能力が相対的に小さいが、道路行政の領域では都道府県の専門能力が相対的に大きいということである。都道府県は高齢者福祉行政の専門

能力が小さいため、民間のサービス提供者の影響を受ける。逆に、道路行政の専門能力が大きいので、同様に道路行政の専門能力を持っている建設省と歩調を合わせて行政を展開するのである。

## 第一節 政策ネットワーク

特別養護老人ホームと道路をめぐる都道府県行政の違いは、二つの政策をめぐって構成されるネットワークの違いから生じていると考えられる。そこで、このことを明らかにするための準備作業として、本節では、政策ネットワーク研究を概観する。まず、これまでの政策ネットワーク研究がどのように展開されているかを明らかにする。それを踏まえて、本研究が政策ネットワーク論をどのように展開しようとしているかを示す。

政策ネットワーク研究は、イギリスとアメリカにおいて、異なる展開を見せている。イギリスでの研究は、政策ネットワークという概念を用いてある事例を詳細に説明することに重点が置かれている。換言すれば、イギリスの研究では、政策ネットワークそのものが観察の対象なのである。R・A・W・ローズ(R. A. W. Rhodes)は、イギリスにおける代表的な政策ネットワーク研究者の一人である。ローズの研究において、政策ネットワークは、当初、中央地方関係を説明するために用いられている(Rhodes 1986a, 1986b)。後に、その概念は、中央政府の政策を考察対象とする研究にも用いられるようになっていく(Rhodes 1988, 1990, 1997; Rhodes and Marsh 1992)。ローズによる一九九七年の研究は、理論としての政策ネットワークを説明することにとどまらず、政策ネットワークを用いて事例を説明している。この研究において、ローズは、イギリスの政策ネットワークが一九七九年から一九九五年の間どのように変化しているかを説明している。政策ネットワークは、観察の対象である。このような政策ネットワークの用い方は、ローズ以外の研究者による最近の研究に

も見られる (Blom-Hansen 1997; Coleman, Skogstad, and Atkinson 1996; Dudley and Richardson 1996; Greer 1996; McLaughlin and Maloney 1996; Smith 1997; Taylor 1997)。

このような傾向を批判するイギリスの研究者も存在する。キース・ダウディング (Keith Dowding) は、政策ネットワーク研究の問題点を指摘し、それを克服する方法を提示している。ダウディングは、政治学の分野において、政策ネットワークが隠喩として用いられてきたと説明する。すなわち、研究者は、政策ネットワークが存在することを前提とし、政治現象を記述してきたのである。その意味で、政策ネットワークは、政治現象を記述するための概念だったのである。このように記述のための概念として用いられてきた政策ネットワークが理論として用いられるようになるには、社会学で行われている分析方法を取り入れる必要があるとダウディングは主張する。ダウディングによると、社会学におけるネットワーク分析は、ネットワークの構造に着目する。ネットワークの構造を独立変数として、ネットワークの性質や機能を説明するのである (Dowding 1995)。ダウディングは、政策ネットワークを単なる記述概念として用いるのではなく、ある政治現象を説明するための要因として用いることを提唱しているといえる。ダウディングは、分析方法を提案するにとどまっておらず、政策ネットワークを用いて政治現象を説明するというような分析を行っていない。このような分析は、全く行われていないわけではない。<sup>(I)</sup>しかし、そのような研究は、記述概念として政策ネットワークを用いる研究と比べると、少数にとどまっている。

ダウディングが批判している点以外にも、イギリスにおける政策ネットワーク研究には問題がある。ローズが自らの研究で示しているように、政策ネットワークはいくつかの種類に分類することができる。各政策ネットワークは特徴を持っており、他の政策ネットワークと異なる性質を持っている (Rhodes 1986b, 1988, 1990, 1997; Rhodes and Marsh 1992)。

イギリスにおける政策ネットワーク研究は、この分類を十分に生かしていないといえる。政策ネットワークの種類に注目している研究は、ある政策領域で見られるネットワークがどの種類の政策ネットワークに当てはまるかを説明するにとどまっている (Cunningham 1992; Dunn and Perl 1994; Marsh 1992; Mills 1992; Peterson 1992; Read 1992; Saward 1992; Smith 1992; Stones 1992; Wistow 1992)。しかし、政策ネットワークの分類を用いれば、このような研究とは異なる分析を行うことができる。ある政策領域に存在するネットワークがどの種類の政策ネットワークであるかを確認したうえで、その政策ネットワークの特徴が政治行政現象に影響を及ぼしていることを説明するという分析を行うことができる。このような分析は、単なる観察にとどまることなく、因果関係を説明することになる。イギリスの政策ネットワーク研究は、このような分析を欠いている。

これに対して、アメリカでは、政策ネットワークは、ある事象を説明するための要因として用いられている。例えば、ピーター・J・カツツェンシュタイン (Peter J. Katzenstein) は、政策ネットワークが存在することに着目し、西ドイツの政策を説明している。カツツェンシュタインは、西ドイツでは政権の変動があるにもかかわらず政策に大きな変化がないと指摘する。それは、政策ネットワークが政府と社会を結び付け、社会的要素が政策決定に入りやすくなっているからである。そのため、政権を担う政党が変わったとしても、政策の変化が生じにくいと説明されている (Katzenstein 1987)。ダニエル・I・オキモト (Daniel I. Okimoto) も、政策ネットワークの存在がある事象の原因になっていることを主張している。すなわち、日本にハイテク産業に関係するアクターで構成される政策ネットワークが存在し、これが日本でハイテク産業が開花した理由になっていると説明している (Okimoto 1989)。

デービッド・ノークとジェフリー・ブロードベント (David Knoke and Jeffrey Broadbent) は、カツツェンシュタイン

やオキモトとは異なり、政策ネットワークの存在ではなく、政策ネットワークの特徴に着目している。彼らは、ドイツと日本の研究者とともに、労働政策のネットワークを考察している。この研究では、アメリカ、ドイツ、そして、日本の労働政策の領域におけるネットワークの違いが、三カ国間の労働政策の違いに通じていることを論証している。政策ネットワークの違いとして指摘されているのは、政策ネットワークを構成するアクターの間でどのような関係が築かれているかということである (Knöke et al. 1996)。ニコラウス・ザハリアダイスとクリストファー・S・アレン (Nikolaos Zahariadis and Christopher S. Allen) も、政策ネットワークの構造がある政治事象の原因になっていると説明している (Zahariadis and Allen 1995)。ここで、注目されているのは、ネットワーク内のアクター間のつながりだけでなく、ネットワークに含まれているアクターの数、ネットワーク内の行政組織の力量、そして、ネットワークへのアクセスしやすさである。これらの点におけるイギリスとドイツの政策ネットワークの違いが民営化政策の違いに影響を及ぼしていることを解明しているのである。

このような研究においては、単なる観察にとどまらず、因果関係の分析が行われている。アメリカにおける政策ネットワーク研究は、政策ネットワークの存在そのもの、あるいは、アクター間の関係、ネットワークの大きさ、行政組織の力量、そして、ネットワークの境界線の明瞭さといった政策ネットワークの構造に着目している。そして、これらのことがある現象を生み出していることを説明しているのである。

政策ネットワークを論じる際の注目点は、ネットワークの存在や上記のネットワークの構造以外にもある。政策ネットワークがどのようなアクターによって形成されているかということも、着目点になりうる。イギリスの政策ネットワーク研究は、このことが重要な論点として扱われている。先述の通り、イギリスの政策ネットワーク研究には、政策ネットワー

クの類型を示しているものがある (Rhodes 1986b, 1988, 1990, 1997; Rhodes and Marsh 1992)。政策ネットワークの間の違いを説明する際、ネットワークに含まれるアクターの違いに着目していることがある。例えば、ローズは、政策コミュニティ (policy community)、地域コミュニティ (territorial community)、専門職ネットワーク (professional network)、政府間ネットワーク (intergovernmental network)、製造者ネットワーク (producer network)、そして、イシュー・ネットワーク (issue network) という類型を提示している。これらの政策ネットワークは、特定の政策を扱うアクター、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドといったある地域に関連するアクター、専門職に就いているアクター、地方政府に関係するアクター、経済活動に関わるアクター、そして、様々なアクターによってそれぞれ形成されていると説明されている (Rhodes and Marsh 1992, 13-14; Rhodes 1997, 38-39)。

本研究は、イギリス研究のように政策ネットワークを説明するだけにとどまらない。アメリカ研究のように、因果関係を説明するために政策ネットワークを用いる。政策ネットワークの違いが都道府県の高齢者福祉行政と道路行政の違いを生み出していることを説明する。しかし、アメリカ研究では着目されていない点に重点を置いて、政策ネットワークを用いる。具体的には、都道府県職員やその他のサービス提供者に着目する。都道府県と他のサービス提供者が専門能力を通じてつながりを持つていれば、両者の施策は同調すると思われる。都道府県が専門能力を持たなければ、専門能力を通じてつながりを他者と持つことができず、つながりが弱ければ、両者の施策は同調しないといえる。

## 第二節 都道府県行政官の専門性

都道府県の高齢者福祉行政と道路行政の違いは、政策ネットワークに起因すると考えられる。そこで、本節でこのこと

を確認する。高齢者福祉行政を担当する行政官の専門性が相対的に低いことを発見できれば、都道府県による特別養護老人ホームの設置状況を説明することができる。すなわち、都道府県の行政官の専門性が低いため、都道府県の行政が民間サービスに依存してしまう。そのため、都道府県の施設設置状況は、民間施設の設置状況に影響を受ける。民間施設が設置されれば、都道府県は自らの役割を制限する傾向が生まれる。また、道路行政を担当する行政官の専門性が高いことを発見できれば、都道府県による道路の建設状況を説明できる。専門性の高い都道府県の行政官は、同様に専門性の高い建設省とのつながりを維持しながらサービスを提供する。そのため、都道府県による道路建設と建設省による道路建設は、進め方が似てくる。

都道府県行政官の専門性を見るにあたって、次の方法をとる。指標とするのは、大学などで修得された専門知識と、業務を通じて培われた専門能力である。<sup>(2)</sup>行政官が大学などで修得した科目が福祉または土木に関係するものであれば、専門知識を持っているといえる。そして、行政官が経験する職位が特定の政策領域のものであれば、業務を通して専門能力を蓄積しているといえる。都道府県で高齢者福祉と道路行政を担当している組織のうち、最も大きな民生部と土木部の長がこのような専門能力をもっているか否かを確認する。<sup>(3)</sup>

都道府県行政官の専門性は、表9と表10に示されている。<sup>(4)</sup>これを見てみると、民生行政を担当している行政官の専門性は低く、土木行政を担当している行政官の専門性は高いことがわかる。民生行政を担当している行政官が大学などで修得している科目は、法学、経済学、そして、農学などに及んでいる。これらは、福祉に直接関係する科目だとはいえない。また、民生行政を所管事務とする部の長は、その職に至るまで、おおよそ二つ程度他の部を経験する傾向がある。これに対し、土木行政を担当している行政官が修得している科目は、ほぼ工学に限られている。そして、土木部の長に到達する



表9 修得した科目(単位%)

民生部長	法学	経済学	医学	教育学	文学	福祉学	農学	工学	その他	確認可能人数
1972年	33.3	18.2	12.1	3.0	3.0		6.1	6.1	18.2	33
1975年	24.1	17.2		3.4	3.4		20.7	10.3	20.7	29
1980年	27.3	22.7		4.5			18.2		27.3	22
1985年	23.8	14.3	9.5	4.8		4.8	9.5	4.8	28.6	21
1990年	50.0	10.0	20.0						20.0	10
1995年	30.0	10.0	50.0						10.0	10
土木部長	法学	経済学	医学	教育学	文学	福祉学	農学	工学	その他	確認可能人数
1972年							5.3	94.7		38
1975年							7.7	92.3		39
1980年							11.4	88.6		35
1985年							9.1	90.9		22
1990年							12.0	84.0	4.0	25
1995年							8.3	88.9	2.8	36

注:「法学」には政治学を、「経済学」には商学を含んでいる。

「その他」には、卒業した大学名が複数の学問分野にわたる場合と、卒業した高校などが特定の学問分野の教育を主として提供していない場合を含んでいる。

各科目を修得した者の人数の割合は、小数点第2位を四捨五入している。

そのため、合計が100.0にならない場合がある。

出所:『全国官公界名鑑』1973・1974・1976・1977・1981・1982・1986・1987・1991・1992・1996・1997年版より作成。

表10 経験した他部の数

民生部長	1人平均	確認可能人数	他部の数の合計
1972年	1.89	45	85
1975年	2.54	41	104
1980年	2.31	39	90
1985年	1.93	27	52
1990年	1.92	13	25
1995年	1.77	13	23
土木部長	1人平均	確認可能人数	他部の数の合計
1972年	0.23	44	10
1975年	0.19	42	8
1980年	0.03	39	1
1985年	0.26	23	6
1990年	0.11	28	3
1995年	0.13	38	5

出所:『全国官公界名鑑』1973・1974・1976・1977・1981・1982・1986・1987・1991・1992・1996・1997年版より作成。

まで、他の部の職位につくことはないに近い。これらのことから、民生分野の行政官の専門性は低く、土木分野の行政官の専門性は高いといえる。

本研究で設定した仮説は、次のとおりである。高齢者福祉の分野において、都道府県の専門性は低い。そのため、専門性の高い民間施設が提供するサービスに付随し、民間サービスを補足する程度にとどまっている。これに対し、都道府県の専門性は、道路行政の分野において高い。そのため、他者によるサービスを補足するにとどまるということはない。同様に専門性の高い建設省の道路建設と歩調を合わせて、サービスを提供している。

都道府県行政官が修得している科目と経験した職位を確認することによって、都道府県は、民生行政の分野で専門性が低く、土木行政の分野で専門性が高いことを確認した。仮説を論証するには、さらに、民間施設の専門性が高いことと、建設省の専門性が高いことを明らかにする必要がある。そこで、この二つのことを以下で説明する。

まず、私立の特別養護老人ホームの専門性を見てみる。ここでは、特別養護老人ホームによって行われている施設入所者に対するサービスと、地域に対するサービスや活動に着目する。専門性の高さは、サービスの質の高さに通じるといえる。専門性が高ければ、その分、サービスの需要に応えることができるのである。そこで、サービスをめぐって、私立私営施設と公立公営の施設との間にどのような差があるかを確認する<sup>(5)</sup>。

施設入所者に対するサービスを示しているのが、表11である。ここからわかるように、私立私営施設の方がよりよいサービスを提供しているといえる<sup>(6)</sup>。また、地域を対象にしたサービスや活動を表12で見ると、すべての項目において、私立私営施設の方がより多く実施している。これらのことから、私立私営施設のサービスの方が充実しているということになる。したがって、サービスの需要を受け入れるための専門性が高いといえる。

さらに、福祉サービスに携わる者の指摘から、民間施設の方が都道府県や市町村に比べて高い専門性を保有していることを明らかにする。田島誠一は、特別養護老人ホームなどを経営する社会福祉法人の総務部長であったときに、次のように述べ、市町村の専門性の欠如を示唆している。「私はたくさん市の市町村の方にお会いする機会が多いのですが、どうも一つわからないのは、平成五年からの措置権の委譲という問題が、どのくらい全国の市町村、あるいは市町村長、福祉担当課、担当者に浸透しているのか。これは少し今回の座談会の主旨と異なるのかもしれませんが、非常に心配なことです」。「市町村によっては、首長さんが先頭になって、たいへん頑張っているけれども、もしかすると措置権が移ってくることを、ほとんど知らないのではないかと思われる市町村関係者もときどきいらっしやいます」。「ある市町村担当者から、『サービスって何?』という質問を、投げかけられたこともあり、大変気になっています」(田島・他、一九九二年、三八ページ)。

また、真下三佐男は、老人福祉施設協議会副会長であったときに、老人福祉施設協議会の大会で設けられた「公立施設の運営の課題」という名称の分科会の報告を行っている。その中で、次のように述べ、民間サービスのよさを指摘している。「地域福祉の課題では、デイサービス、ショートステイは、本来なら公立の場合先んじてやらなければならなかったのに、民間主導で実施されている現状を反省し、積極的に取り組まなければならないという結論になりました」(真下、一九八八年、六〇ページ)。「地域福祉、在宅福祉への対応では、本来市町村が率先実施すべきだが、施設設備、専門機能が充実していなかったり、財政上の問題等から限界があり対応が不十分である」(真下、一九八八年、六二ページ)。「民間施設のよさといひましようか、弾力的に運用できる部分が多いわけで、今回この問題(人件費の増加の圧迫 筆者注)が提起されたことは、公立施設の運営について危機感として真剣にとらえていかなければならないのではないか、という

表11 施設入所者に対するサービス (単位 %)

1982年

夕食開始時間

	16:00~16:29	16:30~16:59	17:00~17:29	17:30~17:59	18:00~	無回答	N
公立公営	8.7	55.6	31.0	2.4	0.0	2.4	126
私立私営	2.1	45.9	44.9	4.4	1.1	1.6	817

1週間の一般入浴回数

	1回	2回	3回	4回	5回	6回	7回	無回答	N
公立公営	1.6	90.5	4.8	0.0	0.8	0.0	0.8	1.6	126
私立私営	0.0	86.7	9.2	1.0	0.4	0.6	0.6	1.6	817

1週間の特浴回数

	1回	2回	3回	4回	5回以上	無回答	N
公立公営	8.7	88.9	0.0	1.6	0.0	0.8	126
私立私営	3.1	91.8	3.4	0.5	0.1	1.1	817

定時交換の回数

	8回	7回	6回	5回	4回	3回以下	非該当	無回答	N
公立公営	7.1	4.0	17.5	54.8	6.3	0.0	6.3	4.0	126
私立私営	13.5	10.5	27.7	28.2	4.8	0.2	12.5	2.7	817

深夜の排泄介助

	している	していない	無回答	N
公立公営	83.3	15.1	1.6	126
私立私営	92.0	7.1	0.9	817

1987年

夕食開始時間

	16:00~16:29	16:30~16:59	17:00~16:29	17:30~17:59	18:00~	N
公立公営	1.2	14.7	78.2	4.7	1.2	217
私立私営	0.1	4.6	75.9	13.5	5.8	1304

1992年

選択食の実施状況

	実施	実施せず	その他	N
公立公営	21.2	60.6	18.2	66
私立私営	31.4	51.0	17.6	461

ごはん・汁のおかわり

	できる	できない	N
公立公営	30.3	69.7	66
私立私営	57.5	42.5	461

△論  
説▽

修道法学  
二三卷  
二号

四〇四  
(一八六)

副食の複数献立の実施状況

	実 施	実施せず	不 明	N
公立公営	28.8	71.2	0.0	66
私立私営	38.4	61.2	0.4	461

夕食開始時間

	16:00~16:29	16:30~16:59	17:00~16:29	17:30~17:59	18:00~18:29	18:30~	N
公立公営	0.0	10.6	84.9	4.6	0.0	0.0	66
私立私営	0.0	3.9	69.9	20.0	6.1	0.2	461

1週間の一般入浴回数

	1回	2回	3回	4回	5回	6回	7回	N
公立公営	0.0	93.9	6.1	0.0	0.0	0.0	0.0	66
私立私営	0.2	86.6	11.5	1.1	0.4	0.2	0.0	461

1週間の特浴回数

	1回	2回	3回	4回	5回以上	N
公立公営	0.0	100	0.0	0.0	0.0	66
私立私営	0.4	93.7	5.9	0.0	0.0	461

訴えのできる人への排泄介助の原則的方針

	訴えがあればいつでも訴えに応じて介助する (全体的な定時交換はしない)	定時交換を基本とするうえで、できるかぎり訴えに応じて介助する	定時交換(介助)で介助する	不 明	N
公立公営	12.1	87.9	0.0	0.0	66
私立私営	22.8	75.7	0.7	0.9	461

訴えのできない人への排泄介助の原則的方針

	排泄時間を調べたり、様子を見ていて、必要なときにはすぐ介助する	定時交換(介助)で介助する	その他	不 明	N
公立公営	39.4	59.1	1.5	0.0	66
私立私営	48.4	47.9	2.6	1.1	461

排泄介助の定時交換回数

	8回以上	7回	6回	5回	4回	3回以下	N
公立公営	23.8	23.8	27.0	22.2	3.2	0.0	63
私立私営	41.7	26.6	20.0	8.0	1.4	2.3	350

リハビリテーションを生活プログラムに組み込んでいるか

	している	していない	不 明	N
公立公営	80.3	19.7	0.0	66
私立私営	90.7	9.3	0.0	461

出所：全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会(1983年、1988年)と全国老人福祉施設協議会調査研究委員会(1993年)より作成。

表12 地域に向けての活動 (1992年調査、重複回答、単位 %)

	老人相談・ 介護相談	介護機器等の 展示、斡旋、貸 し出し、販売	広 報 活 動	ボランティア 養成研修	文化祭・ バザー	会 場 貸し出し	福祉教育	N
公立公営	30.3	27.3	25.8	18.2	28.8	19.7	10.6	66
私立私営	59.4	41.0	39.9	36.2	47.1	30.2	28.9	461

出所：全国老人福祉施設協議会調査研究委員会 (1993年)。

意見もありました」(真下、一九八八年、六四ページ)。「地域福祉の課題として、拠点としての施設の実態を考えた場合に、公共施設としてのむずかしさがあるのではないか、とくにホームを設立した当初は、設備など居室、入浴設備などが配置されておらず応えられない面があり、やる以上は社協とのタイアップなどによる人員等の拡大なども考えながら対応の要があるろう。また地域での拠点としての施設ということであるなら、ある程度専門性を高め、相談事業に応じられるような体制が必要であることなど話し合われた」(真下、一九八八年、六四ページ)。

蛭江紀雄は、社会福祉法人が経営する廿日市高齢者ケアセンターのセンター長であったときに、「さまざまなサービス供給主体によるサービスが増えていくなかで、サービス水準をリードしていくことが、社会福祉法人の役割だと思います」と述べている(蛭江・他、一九九七年、二七ページ)。この発言から、公立施設に比べて、民間施設がサービスに対する需要に的確に応えることができるとの自負を垣間見ることができる。

福祉サービスに直接携わる者の指摘からも、公立施設と民間施設との間に見られる専門性の差をうかがうことができる。このような差を考えるにあたって、伊部英男の指摘は興味深い。「今後の社会福祉施設が質の問題、クライアント中心の運営にあるとすると『公立』はいろいろな問題を持つようにみられる。職員中心主義ではどうしても従来の人事交流に重点をおき結果的に素人管理となるのである。少なくとも施設長や主任指導員は一定期間のうち『社会福祉士』とし、それにふさわしい処遇とすべきであろう」(伊部、一九八七年、二五―二六ページ)。「公立の社会福祉施設が

三分の二を占めるに至った経過は前述したとおりであるが、なお専門性のクライアント中心の原理が地方行政のカベで達成できないとすると、むしろ国鉄、電電の例にならって民営化するか、教育委員会のような専門管理機構も検討の余地がある」(伊部、一九八七年、二六ページ)。

古瀬徹も、公立施設と民間施設の差が生じる理由を説明している。「それでは、本来サービス内容としては(利潤を追求する企業組織の場合に比較して)優れたものが期待されている公的施設においてどうしてこのように低いサービスが提供されるようになるのであろうか。前記のとおり、利用者側における『お上の世話になる』という意識に甘えていることもあるが、その背景としては以下のような要因もあげられよう」。「公的施設においては、人事異動によって定期的に幹部が変更する。土木や税務など一般行政を担当していた幹部が社会福祉施設の運営にあたるということが稀ではない。このような幹部は、社会福祉に関する専門知識がないのみならず、いずれ一般部局に復帰することが下意識にあるため十分なサービスを展開する意欲に乏しいことが多い。社会福祉という人間を直接に扱うサービス分野においては、部分的にはむしろ一般行政の経験者も加えた組織によってサービスが提供されることも幅広い見方によるサービスとなつて良い影響を与えることがあるが、組織の基本的な部分について社会福祉についての理解と意欲のない幹部によって占められるという実状に基本的な問題があるといえよう」。「このこととも関連するが、一般行政における運営基準は法令と予算であつて、いきおい定型的な処理に終始することになる。職員の権限として与えられた法令及び予算の基盤に従つて業務を執行するという姿勢からは、サービス内容を定めた基準はそれが最低基準であつても逆に最高基準として作用してしまうことになる。能力も意欲も優れた職員によつても、この行政のもつメカニズムを崩すことは容易ではない」(古瀬、一九八七年、一八九—一九〇ページ)。

次いで、建設省の専門性を明らかにする。そのために、都道府県行政官の専門性を見たときと同じ方法を用いる。建設省の行政官は、建設省に採用される。したがって、他の省庁に異動することは、出向を除けば、原則としてないことになる。そのため、建設省の行政官が担当する仕事は、土木行政に限られるということになる。このことだけを考えても、建設省の行政官の専門性は高いといえる。しかし、このことは、すべての中央官庁に当てはまることである。そこで、建設省の内部組織に着目することによって、専門性が高いか否か確認する。本研究では、建設省の最も大きな内部組織で、道路行政を所管事務としている道路局長に着目して、専門性を見てみる。指標は、道路局長の職位<sup>(7)</sup>についての者が大学などで修得した科目と、その職位に至るまでに経験した他局での職位である。

道路局長になった者が修得した科目と、経験した他局での職位は、表13で示されている。ここから、道路局長になった者が修得した科目は工学であるということと、道路局以外への異動が大臣官房への異動に限られていることを確認できる。したがって、建設省で道路行政を所管している道路局は、専門性が高いといえる<sup>(8)</sup>。そのため、専門性を通して、都道府県の土木部と建設省はつながりを深めることが可能なのである。

また、中央官庁から都道府県への出向状況を見ても、都道府県の土木部と建設省

表13 建設省の専門性

	修得した科目	経験した他局の数
1972年	工学	0
1975年	工学	1
1980年	工学	1
1985年	工学	1
1990年	工学	1
1995年	工学	1

注：経験した他の局は、すべて、大臣官房である。  
 出所：『全国官公界名鑑』1973・1974・1976・1977・  
 1981・1982・1986・1987・1991・1992・1996・  
 1997年版より作成。



のつながりを確認することができる。表14は、一九七二年、一九七五年、一九八〇年、一九八五年、一九九〇年、そして、一九九五年に、中央官庁からの出向者、あるいは、中央官庁の退官者がどれだけ都道府県の民生部長または土木部長の職位についているかを示している。この表から、厚生省関係者が都道府県の民生部長になる場合が少なく、建設省関係者が都道府県の土木部長になる場合が多いことがわかる。すなわち、行政官を通して都道府県の土木部と建設省はつながりを深めている。

以上の分析結果を総合すると、次のようにいえる。都道府県は、私立施設に付随する形で施設サービスを展開している。サービスの提供のし方は、私立施設があれば自らは施設を設置せず、私立施設がなければ自ら施設を設置するという、民間サービスを補足する性質が濃い。このような状況が生まれるのは、高齢者福祉において、都道府県の専門性が低いためである。専門性が低い都道府県は、専門性の高い私立施設の影響をおおいに受けるのである。これに対し、都道府県は、建設省と並行する形で道路建設を行っている。サービスの提供のし方は、建設省と足並みをそろえて道路建設を行うという性質が濃い。このようなことになるのは、道路行政において、都道府県の専門性が高いためである。専門性が高い都道府県は、同様に専門性の高い建設

都道府県の機能と専門性 (三・完) (広本)

表14 中央官庁からの出向者と退官者 (単位 %)

民生部長	厚生省	自治省	農林水産省	建設省	確認可能人数
1972年	8.9	2.2			45
1975年	2.4	4.9			41
1980年		5.1			39
1985年	3.7				27
1990年	15.4				13
1995年	38.5				13
土木部長	厚生省	自治省	農林水産省	建設省	確認可能人数
1972年			2.3	81.8	44
1975年				90.5	42
1980年				82.1	39
1985年				82.6	23
1990年				89.3	28
1995年				89.5	38

出所：『全国官公界名鑑』1973・1974・1976・1977・1981・1982・1986・1987・1991・1992・1996・1997年版より作成。

省と専門知識を通して結びついているのである。

- (1) Hindmoor (1998) や Marsh (1998) がある。
  - (2) 真淵(一九八九年)と広本(一九九七年)を参考にしている。行政官が卒業した学部や卒業した大学などの名前から修得した科目を特定する。
  - (3) バーナード・S・シルバーマン (Bernard S. Silberman) は、フランス、日本、アメリカ、そして、イギリスの公務員制度を比較研究している。そして、日本の公務員制度の特徴として、公務員がその職に就く前に専門性を身につけるのではなく、その職に就いた後、実際に仕事を通して専門性を身につけていることを指摘している (Silberman 1993)。そうだとすれば、行政官が専門能力をもっているか否かを知ろうとする場合、行政官がどのような職位に就いたかを見ることが重要になる。本研究では、行政官が就いた職位を確認するのに、『全国官公界名鑑』を用いる。これには、都道府県の行政官が課長になるまでに就いていた職位が示されていない場合がある。したがって、高齢者福祉行政と道路行政を所管事務とする課の長が就いていた職位を見ようとしても、わからない場合がある。そこで、本研究では、課よりも一ランク大きな組織であり、道府県庁内の最も大きな組織である部の長を観察の対象とする。なお、東京都庁内で最も大きな組織は局であるため、東京都の場合には、局長を観察の対象とする。
  - (4) 行政官が修得している科目と他部で経験している職位を示すにあたって、広本(一九九七年、五〇三・五二二―五二五ページ)を参考にしている。『全国官公界名鑑』一九七三・一九七四・一九七六・一九七七・一九八一・一九八二・一九八六・一九八七・一九九一・一九九二・一九九六・一九九七年版を用いて、一九七二年、一九七五年、一九八〇年、一九八五年、一九九〇年、そして、一九九五年に民生部長と土木部長の職位についている者のデータを確認する。
- 行政官が修得している科目の「法学」には政治学を、「経済学」には商学を含んでいる。「その他」は、学部などの名称が複数の学問分野にわたる場合と、高校などの名前から学問分野を特定できない場合である。「不明」は、資料に修得した学問分野が記載されていない場合である。

行政官が経験した他部の職位を見る際、その者が都道府県の本庁で初めて課長の職位についてからの異動、または、都道府県の支庁や出先機関で初めて部長の職位に就いてからの異動を対象とする。中央官庁からの出向者、あるいは、中央官庁の退官者が都道府県の民生部または土木部長の職位に就いている場合は、その出向者、あるいは、退官者が中央官庁、政府関係機関、または、出向した地方政府で初めて課長の職位に就いてからの異動、または、それらの出先機関で始めて部長の職位に就いてからの異動を対象とする。その際、中央官庁、または、他の地方政府で異動した部の所掌事務が、都道府県の民生部あるいは土木部の所掌するものと同じであれば、他部への異動とはみなさない。

設置されている部は都道府県によって異なるので、その所掌事務を考慮して、一九九一年に改正されるまで地方自治法第一五八条で例示されていた「人口二百五十万以上の府県」の部のうちいずれかに都道府県の部を当てはめる。地方自治法第一五八条に例示されていた部は、総務部、民生部、衛生部、商工部、農林部、労働部、土木部、そして、建築部である。これに、各都道府県の部内の課、または、部の所掌事務が上記のどの部が所掌する事務になるかを検討し、経験した部を確定する。知事室、副知事、出納局、そして、企画部への異動は、総務部への異動とみなす。支庁、あるいは、出先機関への異動は、その所掌事務が似ている部への異動とみなす。出先機関の所掌事務が似ている部を特定する際、成田（一九七九年）を参考にした。支庁長への異動は、総務部への異動とみなす。

ただし、地方自治法第一八〇条の五第一項と第二項にある委員会の事務局への異動は、第一五八条が示していた部への異動に当てはめず、各委員会事務局への異動としてみなす。

(5) 古瀬徹は、全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会（一九八三年）を用いて、公立と私立の特別養護老人ホームが提供するサービスの違いを指摘している（古瀬、一九八七年、一八八—一八九ページ）。本研究では、全国社会福祉協議会・老人施設協議会調査研究委員会（一九八八年）と全国老人福祉協議会調査研究委員会（一九九三年）も用いて、施設間の違いを示す。

(6) ただし、一九九二年の「夕食後の入浴の可否」の調査結果で「できない」と回答している施設の割合を公立公営施設と私立私営施設で比べてみると、わずかながら、私立私営施設の方が多（全国老人福祉施設協議会・調査研究委員会、一九九三年、一八四ページ）。

(7) 行政官が修得している科目と他局で経験している職位を示すにあたって、広本(一九九七年、五〇三・五一三ページ)を参考にしている。『全国官公界名鑑』を用いて、一九七二年、一九七五年、一九八〇年、一九八五年、一九九〇年、そして、一九九五年に道路局長の職位についている者のデータを確認する。

局長が建設省で初めて課長、あるいは、それと同級の管理職についての異動、または、建設省の地方支分部局である地方建設局で部長の職位についての異動を対象とする。行政職棒級表(一)等級別標準職務表で本省の課長と地方建設局の部長が同じ等級として示されているので、そのようにする。地方建設局への異動は、地方建設局の部の所掌事務が近似している建設省の局への異動としてみなす。局の名称が変更されている場合、名称が変更される前の局と名称が変更された後の局は同じものとみなす。

(8) これに対し、厚生省で高齢者福祉を担当している局の専門性は低い(広本、一九九七年、五〇三―五〇四ページ)。

## 終 章

本研究の課題は、都道府県の機能がどのように果たされているかを明らかにすることであった。都道府県の機能のうち、補完機能と広域機能は、連絡調整機能と異なり、住民を対象としている。また、統一機能と異なり、都道府県の方針を反映させやすい。これらの意味で、都道府県が補完機能と広域機能を主体的に果たしていれば、都道府県が地方政府としての役割を果たしているといえる。そこで、本研究では、補完機能と広域機能の具体的な現れとして、高齢者福祉施設の設置状況と道路の建設状況を考察した。

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を見てみると、他者のサービス提供状況と関係を持っていることがわかった。しかし、その関係のし方は、特別養護老人ホームと都道府県道との間に違いがあった。都

道府県による特別養護老人ホームの設置は、私立施設の設置状況に影響を受けている。そして、都道府県の役割は、民間サービスの補足を行うことである。これに対し、都道府県による道路建設は、建設省による国道建設状況と関係がある。しかし、どちらがどちらに影響を及ぼしているのか、はっきりしない。ただ、両者は、足並みをそろえる形で道路建設を行っていることを確認できる。

そこで、本研究は、このような違いがなぜ生じるのかを、政策ネットワーク概念を用いて明らかにした。立てた仮説は、次のようなものである。都道府県は、高齢者福祉行政の領域で専門性が低い。そのため、専門性の高い民間団体の影響を受け、その補足をする程度に自らの役割を制限している。しかし、道路行政の領域では、専門性が高い。したがって、同様に専門性の高い建設省とともに、道路建設を進めている。この仮説を論証するため、都道府県、民間福祉施設、そして建設省の専門性を見てみた。その結果は、仮説を支持するものであった。

都道府県が、地方政府として、自律的に行政を展開しようとすれば、各行政領域における専門性を高めることが要求されるといえる。高齢者福祉行政の領域では、都道府県が専門能力を備えていない。道路行政の領域では専門能力を備えているといえる。しかし、それは、建設省の出向者や退官者に依存することによって備えた専門能力でもある。自律的な行政を展開するには、この政策領域でも自力で専門性を培う必要があるといえる。ただし、専門能力をもつ行政官を育てるだけではなく、住民が行政に関心を持つことや、政治家が政策能力を高めることなどを通して、行政官に対する監視を充実させることも同時に必要になる。

参考文献

- Blom-Hansen, Jens. 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks." *Public Administration*. 75(4): 669-693.
- Coleman, William D., Grace D. Skogstad, and Michael M. Atkinson. 1996. "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture." *Journal of Public Policy* 16(3): 273-301.
- Cunningham, Caroline. 1992. "Sea Defences: A Professionalized Network?" In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach." *Political Studies*. 43(1): 136-158.
- Dudley, Geoffrey and Jeremy Richardson. 1996. "Promiscuous and Celibate Ministerial Styles: Policy Change, Policy Networks and British Roads Policy." *Parliamentary Affairs*. 49(4): 566-583.
- Dunn, James A., Jr. and Anthony Perl. 1994. "Policy Networks and Industrial Revitalization: High Speed Rail Initiatives in France and Germany." *Journal of Public Policy*. 14(3): 311-343.
- Greer, Alan. 1996. *Rural Politics in Northern Ireland: Policy Networks and Agricultural Development since Partition*. Aldershot: Avebury.
- Hindmoor, Andrew. 1998. "The Impact of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory." *Public Administration*. 76(1): 25-43.
- Katzenstein, Peter J. 1987. *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Knocke, David, Franz Urban Pappi, Jeffery Broadbent, and Yutaka Tsujinaka. 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsh, David. 1992. "Youth Employment Policy 1970-1990: Towards the Exclusion of the Trade Unions." In *Policy Networks in British Government*, ed. Marsh and R. A. W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David. ed. 1998. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press
- McLaughlin, Andrew M. and William A. Maloney. 1996. "Privatization as Industrial Policy: State Withdrawal from the British Motor

- Industry." *Public Administration*. 74(3): 435-452.
- Mills, Michael. 1992. "The Case of Food and Health and the Use of Network Analysis." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R. A. W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Okimoto, Daniel I. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Peterson, John. 1992. "The European Technology Community: Policy Networks in a Supranational Setting." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Read, Melvyn D. 1992. "Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. 1986a. "'Power Dependence' Theories of Central-Local Relations: A Critical Assessment." In *New Research in Central-Local Relations*, ed. Michael Goldsmith. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R. A. W. 1986b. *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Routledge.
- Rhodes, R. A. W. 1990. "Policy Networks: A British Perspective." *Journal of Theoretical Politics*. 2(3): 293-317.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. and David Marsh. 1992. "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches." In *Policy Networks in British Government*, ed. Marsh and Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Saward, Michael. 1992. "The Civil Nuclear Network in Britain." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Smith, Adrian. 1997. *Integrated Pollution Control: Change and Continuity in the UK Industrial Pollution Policy Network*. Aldershot: Ashgate

Publishing Limited.

Smith, Martin. 1992. "The Agricultural Policy Community: Maintaining a Closed Relationship." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.

Stones, Rob. 1992. "Labor and International Finance, 1964-1967." In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.

Taylor, Andrew. 1997. "Arms's Length But Hands on: Mapping the New Governance: The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain." *Public Administration* 75(3): 441-466.

Wistow, Gerald. 1992. "The Health Service Policy Community: Professionals Pre-eminent or under Challenge?" In *Policy Networks in British Government*, ed. David Marsh and R.A.W. Rhodes. Oxford: Clarendon Press.

Zahariadis, Nikolaos and Christopher S. Allen. 1995. "Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany." *Policy Studies Review* 14(1/2): 71-98.

伊部英男「総論」伊部・石井哲男・編『明日の福祉—これからの福祉施設運営』中央法規出版、一九八七年、第一部一、一六一—一八ページ。

蛭江紀雄・小谷直道・松岡俊彦・京極高宣「今、社会福祉法人経営に求められるもの」『月刊福祉』第八〇巻第五号、一九九七年五月、一八一—三三三ページ。

『全国官公界名鑑』同盟通信社、一九七三・一九七四・一九七六・一九七七・一九八一・一九八二・一九八六・一九八七・一九九一・一九九二・一九九六・一九九七年版。

全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第二回全国老人ホーム基礎調査報告書I——一九八二年実態調査——』一九八三年。

全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第三回全国老人ホーム基礎調査報告書——昭和六二年七月実施——』一九八八年。

全国老人福祉施設協議会調査研究委員会・編『第四回全国老人ホーム基礎調査報告書』一九九三年。



田島誠一・中村正夫・橋本泰子・横川満雄・鈴木五郎「社会福祉法人・施設経営の新しいあり方を考える」『月刊福祉』第七五卷第七号、一九九二年六月、二四―五五ページ。

成田頼明「都道府県の行政組織」全国知事会・編『変動期における都道府県政——自治制度研究会報告書——』第二章、三九―一〇〇ページ、一九七九年。

広本政幸「厚生行政と建設行政の中央地方関係——性質とその要因——」(三・完)『法学雑誌(大阪市立大学)』第四三卷第三号、一九九七年二月、四六四―五二六ページ。

古瀬徹「公的施設」伊部英男・石井哲夫・編『明日の福祉』一 これからの福祉施設運営』中央法規出版、一九八七年、第二部八、一八〇―一九一ページ。

真下三佐男「第六分科会 公立施設の運営の課題」『季刊老人福祉』第七九号、一九八八年六月、六〇―六七ページ。  
真淵勝「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴァイアサン』第四号、一九八九年春、四一―五八ページ。