

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質

広 本 政 幸

序 章

第一節 都道府県の性質

第二節 課題、考察対象、分析方法

第三節 以後の展開

第一章 都道府県と他の設置者

第一節 特別養護老人ホーム

第二節 時系列分析とクロスセクション分析

第三節 施設設置者間の関係

第二章 仮説の設定

第一節 他の事柄の影響

第二節 政策ネットワーク

第三節 仮説

第三章 論証

第一節 社会福祉法人の専門性

第二節 都道府県民生部の専門性
終章

序 章

第一節 都道府県の性質

一九九九年七月八日、地方分権一括法が成立した。これは、一九九〇年代に展開された地方分権論議の結果だといえる。地方分権一括法で注目されるのは、機関委任事務の廃止である(『朝日新聞』一九九九年七月九日、二面。『日本経済新聞』一九九九年七月九日、三面。『毎日新聞』一九九九年七月九日、二面。『読売新聞』一九九九年七月九日、二面)。都道府県が処理していた事務の多くは機関委任事務であったといわれている(西尾・他、一九九九年、二四ページ。磯崎、二〇〇〇年、三一ページ。佐藤、一九九九年、三六ページ)。その意味で、このたびの改革には、都道府県の性質を変えろという側面が存在したのである。

一九九〇年代の地方分権論議では、道州制案や連邦制案も提唱された。これらの案は、都道府県に代えて、それより広い州を設けるというものである。そのような案を主張する理由として、都道府県が地方政府としての性質を十分に持つていないということをおげる論者がいる(恒松、一九九三年a、二八ページ。恒松、一九九三年b、三三ページ。恒松、一九九四年、三四ページ)。都道府県の性質に問題があったと捉えられていたのである。

このように、一九九〇年代の地方分権論議には、都道府県の存在意義を問うということが含まれていた。本研究は、一九九〇年代の地方分権論議に含まれていた論点の一つである都道府県の性質に着目する。都道府県がこれまでどのような

性質を持っていたのかを説明することが本研究の目的である。

第二節 課題、考察対象、分析方法

本研究においては、まず、都道府県がどのような性質を持っていたのかを説明する。そして、その性質が生じる理由も明らかにする。これが、本研究の課題である。

都道府県がどのような性質を持っていたかを説明する際に用いる考察対象を示しておく。考察の対象にするのは、都道府県が展開する民生行政である。その理由は、次のとおりである。第一に、都道府県が都道府県自身、あるいは、市町村のために行う事務ではなく、直接住民の福祉を増進させるための事務を実施する様子を確認するためである。第二に、直接住民の福祉を増進させる事務のうち、民生分野におけるものが住民の生活に大きなかわりを持つと考えられるためである。民生行政は、住民の生活、場合によっては、生命に直接関係する。そこで、民生行政の分野における都道府県の機能を分析の素材にする。

民生行政を考察の対象にするとしても、さらに、考察対象を具体化する必要がある。本研究では、都道府県による特別養護老人ホームの設置を考察の対象にする。これを考察の対象にする理由は、以下のとおりである。第一に、高齢者福祉行政が昨今とりわけ注目を浴びており、民生分野の行政の中で高齢者福祉行政の支出が最も大きくなっているためである（自治省、二〇〇〇年版、三三二ページ）。第二に、これまで高齢者福祉行政が在宅サービスよりも施設サービスを中心にしてきたからである。そのため、これまでの高齢者福祉施策を見ようとするのであれば、施設福祉に着目するのがふさわしいといえる。第三に、高齢者福祉施設の中でも、特別養護老人ホームが重要な機能を担っているためである。特別養護

老人ホームは常時介護が必要な高齢者のための施設であり、また、在宅福祉サービスを推進するために欠かせないショートステイやデイサービスを提供することができる。第四に、特別養護老人ホームが創設されて以来、その増設の必要性が主張されてきたためである。このような状況の中で都道府県がどのように機能していたのかを見ることによって、都道府県の存在意義を確認することができる。第五に、市町村に対する都道府県の補完機能を確認することができるからである。一九九九年に改正されるまでの地方自治法の第二条第六項は、「都道府県は、…一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のものを処理するものとする」と規定している。このような補完事務の例として、老人ホームの設置が示されている。市町村が住民にとって最も身近な政府であることを考えると、主として市町村が住民に対してサービスを提供することが好ましい。しかし、市町村の領域は都道府県の領域に比べて狭いといった違いがあり、また、市町村の行政資源や財政資源は都道府県のものに比べて小さい場合もある。そのため、市町村が実施しにくく都道府県が実施しやすい事務が存在すると考えられる。特別養護老人ホームを考察の素材にすることによって、このような事務が都道府県によってどのように実施されてきたか考察できる。

最後に、考察の方法を説明する。本研究は、都道府県と他の特別養護老人ホーム設置者との関係を確認することを中心にして展開する。特別養護老人ホームの設置者は、都道府県だけに限られているわけではない。そのため、都道府県がどのような働きをしているかを知ろうとする場合、他の施設設置者とのような関係を持っているのかを見れば、理解を深めることができる。

第三節 以後の展開

本研究は、次のように展開する。第一章では、都道府県による施設設置が他者による施設設置とどのような関係にあるのかを明らかにする。分析の結果は、次のようなものである。都道府県による特別養護老人ホーム設置は、社会福祉法人による施設設置と負の関係にあり、また、社会福祉法人立施設の設置状況から影響を受けている。社会福祉法人立施設が多いところでは都道府県立施設が少なく、社会福祉法人立施設が少ないところでは都道府県立施設が多いという傾向がある。このような関係が生まれるのはなぜかという問いに答えを出すのが次の課題である。

第二章では、仮説を立てる。そうするために、これまで展開されてきている政策ネットワーク研究を概観する。政策ネットワーク研究の中には、専門家に注目しているものがある。これは、本研究にとって有益な示唆を与えると考えられる。その示唆を用いて、仮説を立てる。仮説は、以下のとおりである。都道府県で民生行政を担当する民生部の専門性が低く、他のアクターの影響を受けやすい。そのため、都道府県は、社会福祉法人による施設設置に依存する傾向がある。

第三章では、仮説を論証する。都道府県の民生部の専門性が低いことを指摘する。

第一章 都道府県と他の設置者

本章においては、都道府県が特別養護老人ホームの設置をどのように行っているのかを確認する。そのため、第一に、特別養護老人ホームの設置が法律でどのように規定されているのかを確認する。第二に、都道府県による特別養護老人ホームの設置が他者による特別養護老人ホームの設置とどのような関係を持っているのかを確認する方法を説明する。第三に、その関係を確認する。

第一節 特別養護老人ホーム

特別養護老人ホームの設置者になりえるのは、都道府県、市町村、そして、社会福祉法人である。⁽¹⁾市町村が設置する場合は都道府県知事に届出をし、社会福祉法人が設置する場合は都道府県知事の認可を受けることになっている(老人福祉法第一五条)。都道府県または市町村が特別養護老人ホームを設置する場合、国庫負担金を受ける(老人福祉法第二六条第一項)。さらに、市町村が特別養護老人ホームを設置する場合、都道府県から負担金を受ける(老人福祉法第二四条第一項第三号)。社会福祉法人が特別養護老人ホームを設置する際、国と都道府県から補助金を受ける(老人福祉法第二四条第三項、第二六条第三項)。

なお、特別養護老人ホームの設置において、政令指定都市と中核市は、他の市町村と異なる点がある。政令指定都市と中核市は、施設を設置する際、都道府県知事への届出をしなくてよい。また、老人福祉法に規定されている都道府県からの負担金を受けない。そして、政令指定都市あるいは中核市に社会福祉法人が特別養護老人ホームを設置する場合、政令指定都市または中核市は補助金を出す(地方自治法施行令第一七四条の三一の二・第一七四条の四九の一〇)。

このように、都道府県が特別養護老人ホームを設置する場合にも、市町村や社会福祉法人が設置する場合にも、都道府県には財政負担がある。しかし、どこで施設が必要とされているかを都道府県が見極めて自ら施設を設置することと、他者が施設の設置の必要性を認めて施設を設置することとは、都道府県の役割において差があるといえる。本章では、都道府県による施設設置がどのように行われたのかを確認する。

第二節 時系列分析とクロスセクション分析

本研究では、時系列分析とクロスセクション分析を用いて、特別養護老人ホームの設置において都道府県と他のアクターがどのような関係を持っているかを確認する。その理由は、両者とも長所と短所を持っており、一方の長所で他方の短所を補うことによつて、分析の結果がよりの確に見えてくると考えられるからである。

時系列分析は、時系列データを用いて行う分析である。あるものが他のものに影響を及ぼす場合、その影響が表れるのに時間がかかる。時系列分析では、そのラグが存在することを前提にすることができる。そのため、あるものが他のものに影響を及ぼしている状況を的確に捉えることができるといえる。しかし、データの定常部分を用いるため、非定常部分の情報を扱わないということになる（赤池・他、一九八一年、一五・二七ページ）。また、分析の対象とした期間において時系列データに変化がない場合には、そのデータを用いて分析をすることができない。例えば、考察の対象とする期間においてある都道府県が特別養護老人ホームを設置していない場合、時系列分析で、その都道府県が特別養護老人ホームを設置しないことに影響を及ぼしているものが何かを確認することはできない。

これに対して、クロスセクション分析では、考察の対象にする期間に変化が生じていなくても、分析の対象になりえる。分析の単位を都道府県とし、一時点における状況を変数とすれば、分析は可能である。しかし、この分析では、設置者から別の設置者への影響力が正確に結果に表れるとはいえない。ある設置者による施設設置が他の設置者に影響を及ぼした場合、受けた影響が具体的な形で表れるまでに、ラグがあると考えられる。クロスセクション分析では、一時点のみにおける状況が考察の対象となるため、ラグの存在が結果に的確に表れにくいという問題を抱えている。ただし、工夫することによつて、この問題は軽減できると考えられる。この工夫は、後に説明する。

まず、時系列分析の方法を具体的に説明する。分析方法は、次のとおりである。都道府県別に都道府県立、市町村立、そして、社会福祉法人立特別養護老人ホームの定員の時系列データを使って、二変量VARモデルによるGrangerのテストを行う⁽²⁾。都道府県別に分析するのは、各都道府県の施設設置状況には、その都道府県の状況が影響を及ぼすと考えられるからである。都道府県は、自ら特別養護老人ホームの設置主体になることができ、また、市町村と社会福祉法人が特別養護老人ホームを設置する際にはその費用の一部を支出することになっているのである。

そして、政令指定都市と中核市を含む道府県も、含まない都県も分析する。第一節で説明したように、政令指定都市と中核市が特別養護老人ホームを設置する際、老人福祉法に規定してある都道府県からの補助金を受けない。また、政令指定都市と中核市は、他の市町村に比べて行財政資源を多く持っている。そのため、これらの市は、都道府県の補完機能を受けていないとも考えられる。

しかし、政令指定都市または中核市に都道府県立特別養護老人ホームが存在する場合がある(厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課・老人福祉振興課、一九九八年度版⁽³⁾)。地価の高さや財政難のため、大都市における施設設置が進みにくく(杉浦、一九九八年、一二九ページ)、都道府県が政令指定都市や中核市に対しても補完機能を果たすことが考えられる。本研究では、政令指定都市と中核市を含む都道府県も、含まない都道府県も考察の対象にする。

考察の対象とする期間の各年度の都道府県立、市町村立、そして、社会福祉法人立の特別養護老人ホームの定員を確認する。本研究で注目するのは、前年度に比べてどれだけ定員が増えたかということである。ある時点においてある事柄の影響を受けて特別養護老人ホームの定員に変化が起こったとする。その場合、事柄が影響を及ぼしているのは、定員の変化分に対してのみである。ある時点に生じた事柄は、その時点以前にすでに存在していた定員に対して影響を及ぼしてい

るとはいえない。そこで、一次の階差をとった施設定員の時系列データを用いる。なお、一次の階差をとったデータが非定常である場合には、定常化する。

施設の定員は、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』で確認する。『公共施設状況調』で確認できるデータは、一九六八年度から一九九八年度までのものである。老人福祉法が制定されたのは、一九六三年である。老人福祉法が制定されることになったときに、特別養護老人ホームが創設されている（厚生省、一九六五年度版、二九九ページ）。この年の四月に存在した特別養護老人ホームは、公立のものが一つだけである（厚生省、一九六二年度版、一七二ページ）。それから五年経った一九六八年度には、多くの都道府県に特別養護老人ホームが設置されている。この時点では、老人福祉法の内容が都道府県、市町村、そして、社会福祉法人の間で定着していると考えられ、分析の対象になりえる。また、自ら行った調査の結果から、全国社会福祉協議会は一九七七年までにおける特別養護老人ホームの設置数を次のように説明している。すなわち、「昭和 筆者注）三八〜四〇年以降から徐々に設立され、四八〜五〇年：をピークに年々増加の傾向にある」（全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会、一九七八年、六ページ）。一九六八年度から始まるデータは、特別養護老人ホームが徐々に設置され始めた時期を含んでいない。しかし、全国社会福祉協議会が指摘している初期の施設設置がピークを迎える時期を含んでいるため、本研究にとって不十分であるとはいえない。分析のときにとるラグは、五年度までとする。⁽⁴⁾

都道府県の中には、一九六八年度から一九九八年度の間⁽⁵⁾に都道府県立、あるいは、市町村立の特別養護老人ホームが存在しないところがある。そのような都道府県の都道府県立施設の、あるいは、市町村立施設の定員の時系列データは、どの年度においても〇であり、定数である。このようなデータを使って Granger のテストをすることはできない。都道府県

立施設の定員がすべての年度において○ではない都道府県は二五あり、市町村立施設の定員がすべての年度において○ではない都道府県は四四ある。

次に、クロスセクション分析の方法を具体的に説明する。クロスセクション分析では、都道府県を分析の単位として、全都道府県における一般的な傾向を見つける。都道府県立特別養護老人ホームの定員を従属変数とし、市町村と社会福祉法人によって設置された特別養護老人ホームのそれぞれの定員を独立変数とし、重回帰分析を行う。定員は、各都道府県の人口あるいは高齢者数で除することによって調整する。⁽⁵⁾

第三節 施設設置者間の関係

時系列分析の結果は、表1に示されている。表1にある数は、都道府県、市町村、そして、社会福祉法人によって設置された特別養護老人ホームの定員が他者によって設置された特別養護老人ホームの定員に影響を及ぼしていると考えられる都道府県の数である。この分析では、一九九八年度まで都

表1 特別養護老人ホーム設置者間の影響

市町村立→都道府県立	社会福祉法人立→都道府県立
4(+3, -1)	1(-1)
都道府県立→市町村立	社会福祉法人立→市町村立
2(+1)	2(+1, -1)
都道府県立→社会福祉法人立	市町村立→社会福祉法人立
2(+1, -1)	3(+3)

注：数字は、Granger のテストの結果から関係があるといえる都道府県の数を示している。括弧内の数字は、正あるいは負の関係を確認できた都道府県の数である。+の右にあるのは正の関係を確認できた都道府県の数、-の右にあるのは負の関係を確認できた都道府県の数である。以下の方法で、設置者間に正の関係があるのか、負の関係があるのかを確認した。

影響を受ける側の定員のデータより1年度から5年度までずらした影響を与える側の定員の変数で、5%水準で有意だったもののうち、どの標準偏回帰係数の絶対値が最も大きいかを見た。その変数の標準偏回帰係数の符号が正であれば正の関係があり、標準偏回帰係数の符号が負であれば負の関係があるとみなした。

道府県立特別養護老人ホームが存在しない二道府県の状況を捉えることができていることも念頭においておかなければならない。このことも考え合わせると、ある設置者が他の設置者から影響を受けているという状況が存在する道府県は少ないといえる。

次に、表2と表3に示されているクロスセクション分析の結果を見る。定員を人口で除した場合も、高齢者数で除した場合も、回帰式の自由度調整済決定係数は高いとはいえないものの、一九六〇年代の末から一九八〇年代の初めまでの分析から五%水準で有意な結果を得ることができた。他の年度と比べて、一九七〇年代前半の自由度調整済決定係数は高くなっている。一九七〇年代の前半において市町村立施設の定員が、そして、一九六〇年代の末から一九八〇年代の初めに於いて社会福祉法人立施設の定員が、五%水準で有意である。各独立変数の標準偏回帰係数は、すべて負である。

これらの結果から、都道府県立施設の定員と市町村立施設あるいは社会福祉法人立施設の定員との間には関係が存在すると考えられる。どちらが影響を及ぼし、どちらが影響を受けているのかを確認するために、都道府県立施設の定員と市町村立施設あるいは社会福祉法人立施設の定員の単相関を見る。同じ年度の施設定員のデータを用いて算出した相関係数の絶対値と、一方の施設定員が他方の施設定員に影響を及ぼしているか否かを確認する。過去の方にずらしたデータを用いた方が相関係数の絶対値が大きくなるということであれば、データを過去にずらした方の施設定員がデータをずらさなかった方の施設定員に影響を及ぼしているといえる。

ここでも、定員は各都道府県の人口あるいは高齢者数で除する。先に行ったクロスセクション分析で、各独立変数が五%水準で有意であった年度は、一九六八年度から一九八一年度までにおさまる。そこで、ここでの分析は、一九六八年度

表2 特別養護老人ホーム設置者間の関係 (定員/人口)

年 度	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
市町村立	-.163	-.236	-.278*	-.284*	-.212	-.211	-.216
社会福祉法人立	-.354*	-.518**	-.568**	-.541**	-.497**	-.480**	-.439**
自由度調整済							
決定係数	.097	.245	.327	.326	.271	.248	.210
回帰式の有意確率	.042	.001	.000	.000	.000	.001	.002

年 度	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
市町村立	-.215	-.215	-.222	-.210	-.193	-.214	-.190
社会福祉法人立	-.409**	-.374**	-.361*	-.343*	-.332*	-.308*	-.294*
自由度調整済							
決定係数	.185	.157	.149	.128	.116	.110	.093
回帰式の有意確率	.004	.009	.011	.019	.025	.029	.044

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。
 独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。
 標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

表3 特別養護老人ホーム設置者間の関係 (定員/高齢者数)

年 度	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
市町村立	-.258	-.296*	-.316*	-.261*	-.276*	-.280*	-.279*	-.271*
社会福祉法人立	-.527**	-.591**	-.573**	-.537**	-.565**	-.536**	-.494**	-.416**
自由度調整済								
決定係数	.266	.349	.357	.323	.364	.334	.300	.224
回帰式の有意確率	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.001

年 度	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
市町村立	-.260	-.251	-.239	-.265	-.247	-.269	-.281
社会福祉法人立	-.395**	-.372**	-.338*	-.308*	-.290*	-.274	-.245
自由度調整済							
決定係数	.198	.172	.144	.137	.118	.116	.100
回帰式の有意確率	.003	.006	.012	.015	.024	.025	.037

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。
 独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。
 標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

から一九八一年度までを考察の期間にする。これらの各年度のデータと五年度まで過去のデータを使って、相関係数を算出する。ただし、一九六七年度以前のデータがないため、一九六八年度から一九七二年度までの分析では、過去の方に五年度までデータをずらすことができないという制限がある。

分析結果は、表4から表7に示されている。表5から、次のことがわかる。一九七〇年代の後半に、都道府県立施設定員と市町村立施設定員の一方のデータを過去にずらすと相関が高くなる。この時期に、両者がお互いの影響を受けていたといえる。相関係数の符号が負であるので、一方の定員が少ないところで他方が施設を設置していたということになる。ただし、相関係数は高いといえず、そのため、都道府県と市町村の関係は強いといえない。

また、表6と表7からは、次のことがわかる。一九七〇年代初め以降、都道府県立施設定員と過去の社会福祉法人立施設定員との相関が、そして、社会福祉法人立施設の定員と過去の都道府県立施設定員との相関が高くなっている。とりわけ、相関

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質（広本）

表4 都道府県立施設と市町村立施設の定員の相関（定員／人口）

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
市町村立(t-5)～(t-1)-都道府県立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	0	0
都道府県立(t-5)～(t-1)-市町村立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	0	0

年 度(t)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
市町村立(t-5)～(t-1)-都道府県立(t)	0	0	0	0	0	0	0
都道府県立(t-5)～(t-1)-市町村立(t)	0	0	0	0	0	0	0

注：表にある数は、次のようにして決定した。

各年度(t)の都道府県立施設あるいは市町村立施設の定員のデータと、過去の方に5年度までずらした{(t-5)～(t-1)}市町村立施設あるいは都道府県立施設の定員のデータを用いて、相関係数を算出する。

これらの相関係数の絶対値を、同年度(t)の都道府県立施設と市町村立施設の定員のデータを用いて算出した相関係数の絶対値と比較する。

同じ年度のデータで算出した相関係数よりも大きい相関係数が得られた年度の数を表に示している。

過去の方に5年度までずらしたデータで得られた相関係数のうち、5%水準で有意なものだけを比較している。

1968年度から1986年度までのデータを使っているため、1968年度、1969年度、1970年度、1971年度、そして、1972年度からは過去の方に5年度までずらすことができない。

が高くなっているのは、一九七〇年代の前半である。相関係数の符号が負であるので、一方の定員が少ないところで他方が施設を設置したということになる。

確認できた傾向は、次のようなものである。第一に、一九七〇年代初め以降、とりわけ、一九七〇年代の前半において、社会福祉法人立施設定員と都道府県立施設定員はお互いから影響を受けている。両者は、負の関係を持っている。都道府県に着目すると、社会福祉法人立施設が少なければ都道府県は施設を設置し、社会福祉法人立施設が多ければ都道府県は施設を設置しないということになる。この点において、都道府県の積極性が見えてこない。

また、全都道府県立施設定員と全社会福祉法人立施設定員を見ても、都道府県の積極性は見えてこない。図1からわかるように、全都道府県立施設定員よりも全社会福祉法人立施設定員の方が多いのである。そして、図2からわかるように、全都道府県立施設定員の前年度との差は小さく、全社会福祉法人立施設定員の前年度との差は大きい。

表5 都道府県立施設と市町村立施設の定員の相関 (定員/高齢者数)

年 度	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
市町村立(t-5)~(t-1)-都道府県立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	0	0
都道府県立(t-5)~(t-1)-市町村立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	0	0

年 度	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
市町村立(t-5)~(t-1)-都道府県立(t)	0	0	1(-.297)	1(-.293)	1(-.295)	1(-.288)	0
都道府県立(t-5)~(t-1)-市町村立(t)	2(-.309)	5(-.328)	3(-.301)	3(-.295)	0	2(-.308)	1(-.289)

注：表にある数は、次のようにして決定した。

各年度(t)の都道府県立施設あるいは市町村立施設の定員のデータと、過去の方に5年度までずらした{(t-5)~(t-1)}市町村立施設あるいは都道府県立施設の定員のデータを用いて、相関係数を算出する。

これらの相関係数の絶対値を、同年度(t)の都道府県立施設と市町村立施設の定員のデータを用いて算出した相関係数の絶対値と比較する。

同じ年度のデータで算出した相関係数よりも大きい相関係数が得られた年度の数を表に示している。

過去の方に5年度までずらしたデータで得られた相関係数のうち、5%水準で有意なものだけを比較している。

1968年度から1986年度までのデータを使っているため、1968年度、1969年度、1970年度、1971年度、そして、1972年度からは過去の方に5年度までずらすことができない。

括弧内の数は、5%水準で有意なもののうち、絶対値が最も大きい相関係数である。

第二に、一九七〇年代後半に、都道府県立施設定員と市町村立施設定員が互いに弱い影響を与えている⁽⁶⁾。ここでも、両者は負の関係を持つ。都道府県に着目すれば、市町村立施設が少なければ都道府県は施設を設置し、市町村立施設が多ければ都道府県は施設を設置しないことになる。このことから、都道府県が施設設置に積極的でないといえる。ただし、このような関係が生じるのは、都道府県が市町村に対して補完機能を果たしているためであるとも考えられる。

図3は、全都道府県立施設定員と全市町村立施設定員の推移を示している。これを見ると、一九七二年度までは全都道府県立施設定員の方が多いが、一九七三年度以降は全市町村立施設の方が多くなっていることがわかる。また、図4は、全都道府県立施設定員と全市町村立施設定員の前年度との差の推移を示している。これを見ると、一九

表6 都道府県立施設と社会福祉法人立施設の定員の相関 (定員/人口)

年 度 (t)	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
社会福祉法人立(t-5)~(t-1)- 都道府県立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	3(-.525)	4(-.478)
都道府県立(t-5)~(t-1)- 社会福祉法人立(t)	-	0/1	0/2	2/3(-.556)	3/4(-.521)	2(-.499)	5(-.509)

年 度 (t)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
社会福祉法人立(t-5)~(t-1)- 都道府県立(t)	5(-.465)	5(-.436)	5(-.438)	5(-.424)	4(-.422)	5(-.404)	5(-.380)
都道府県立(t-5)~(t-1)- 社会福祉法人立(t)	1(-.474)	2(-.399)	0	2(-.355)	3(-.351)	2(-.328)	1(-.315)

注：表にある数は、次のようにして決定した。

各年度 (t) の都道府県立施設あるいは社会福祉法人立施設の定員のデータと、過去の方に5年度までずらした $\{(t-5) \sim (t-1)\}$ 社会福祉法人立施設あるいは都道府県立施設の定員のデータを用いて、相関係数を算出する。

これらの相関係数の絶対値を、同年度 (t) の都道府県立施設と社会福祉法人立施設の定員のデータを用いて算出した相関係数の絶対値と比較する。同じ年度のデータで算出した相関係数よりも大きい相関係数が得られた年度の数を表に示している。

過去の方に5年度までずらしたデータで得られた相関係数のうち、5%水準で有意なものだけを比較している。

1968年度から1986年度までのデータを使っているため、1968年度、1969年度、1970年度、1971年度、そして、1972年度からは過去の方に5年度までずらすことができない。

括弧内の数は、5%水準で有意なもののうち、絶対値が最も大きい相関係数である。

七〇年代半ばに全市町村立施設定員が大きく伸びていることがわかる。これらのことから、一九七〇年代の半ばに、都道府県に比べて、市町村が積極的に施設を設置していたということがわかる。両者が負の関係を持つことから、都道府県立施設が少ないところで、市町村が施設を設置していたという様子が浮かんでくる。

一九七〇年代の半ば以降に見られるこのような都道府県と市町村との関係が生じたのは、都道府県が市町村に対する補完機能を果たさなくてよいと判断したためであるとも考えられる。しかし、少なくとも、市町村立施設定員が少なかった、あるいは、市町村立施設定員の伸びが低かった一九七〇年代前半までは、都道府県は自ら施設を設置する必要があったといえる。そこで、本研究は、一九七〇年代前半までに都道府県が特別養護老人ホームの設置に消極的だったことに焦点をおき、

表7 都道府県立施設と社会福祉法人立施設の定員の相関 (定員/高齢者数)

年度 (t)	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
社会福祉法人立(t-5)~(t-1)- 都道府県立(t)	-	0/1	0/2	0/3	0/4	3(-586)	3(-564)
都道府県立(t-5)~(t-1)- 社会福祉法人立(t)	-	0/1	0/2	2/3(-572)	3/4(-574)	0	2(-575)
年度 (t)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
社会福祉法人立(t-5)~(t-1)- 都道府県立(t)	5(-558)	5(-525)	5(-528)	5(-509)	5(-507)	5(-484)	5(-427)
都道府県立(t-5)~(t-1)- 社会福祉法人立(t)	1(-533)	2(-449)	1(-409)	2(-394)	3(-372)	2(-338)	0

注：表にある数は、次のようにして決定した。

各年度 (t) の都道府県立施設あるいは社会福祉法人立施設の定員のデータと、過去の方に5年度までずらした $\{(t-5) \sim (t-1)\}$ 社会福祉法人立施設あるいは都道府県立施設の定員のデータを用いて、相関係数を算出する。

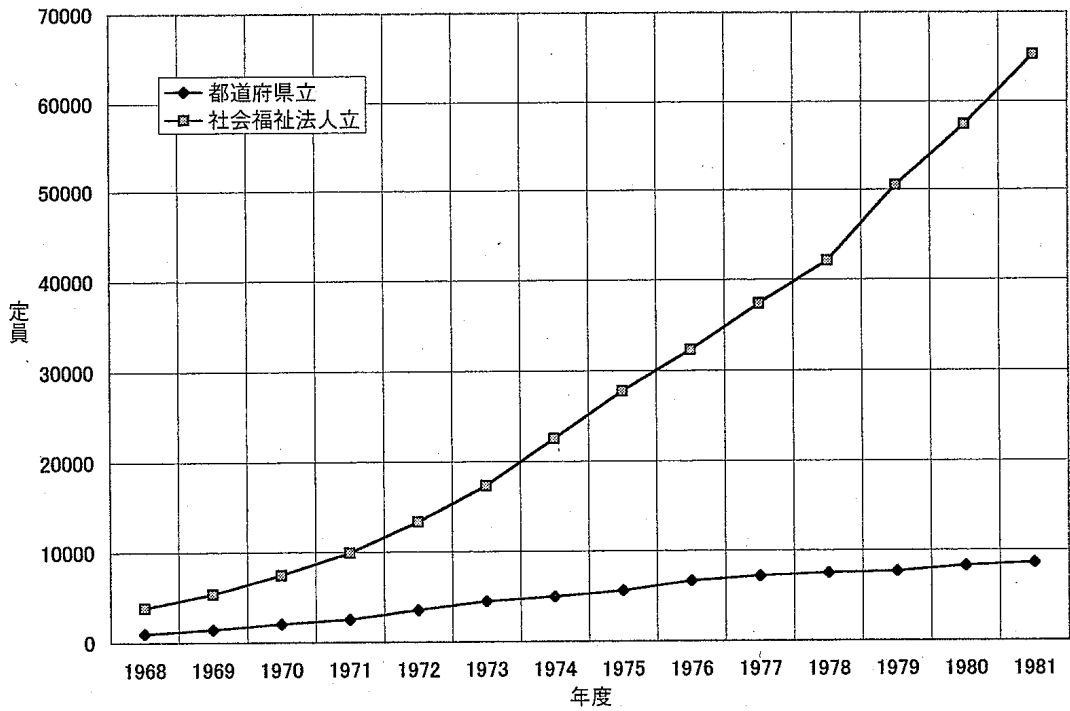
これらの相関係数の絶対値を、同年度 (t) の都道府県立施設と社会福祉法人立施設の定員のデータを用いて算出した相関係数の絶対値と比較する。同じ年度のデータで算出した相関係数よりも大きい相関係数が得られた年度の数を表に示している。

過去の方に5年度までずらしたデータで得られた相関係数のうち、5%水準で有意なものだけを比較している。

1968年度から1986年度までのデータを使っているため、1968年度、1969年度、1970年度、1971年度、そして、1972年度からは過去の方に5年度までずらすことができない。

括弧内の数は、5%水準で有意なもののうち、絶対値が最も大きい相関係数である。

図1 特別養護老人ホーム定員の推移



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』1969-1982年版。

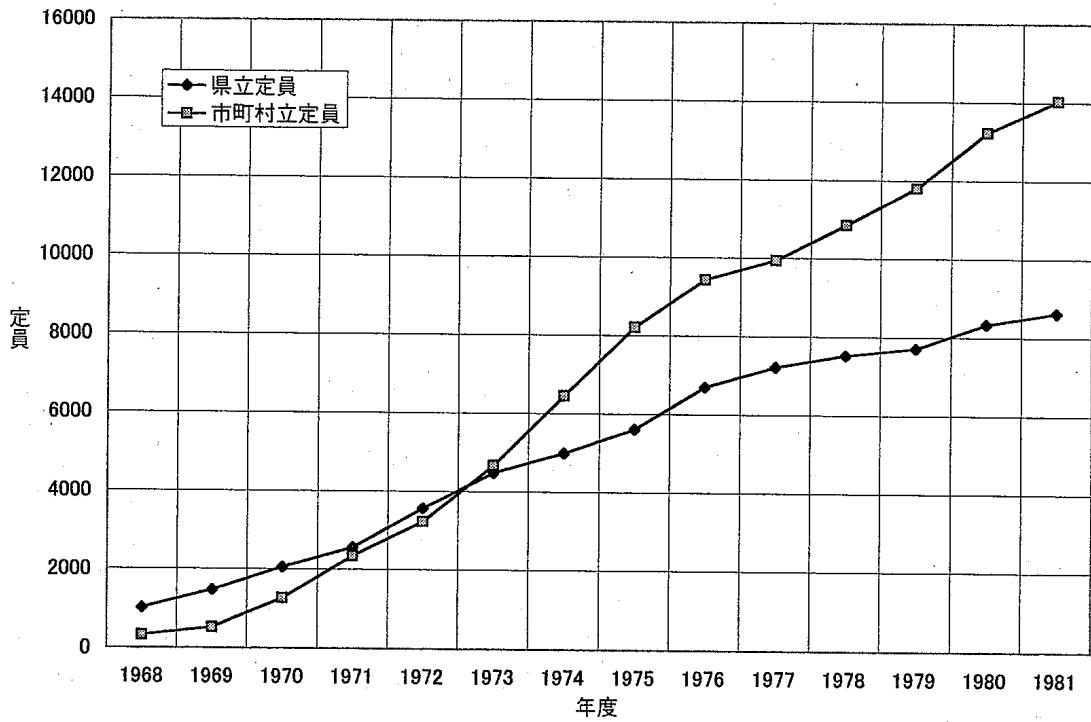
図2 特別養護老人ホーム定員の前年度との差



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』1969-1982年版。

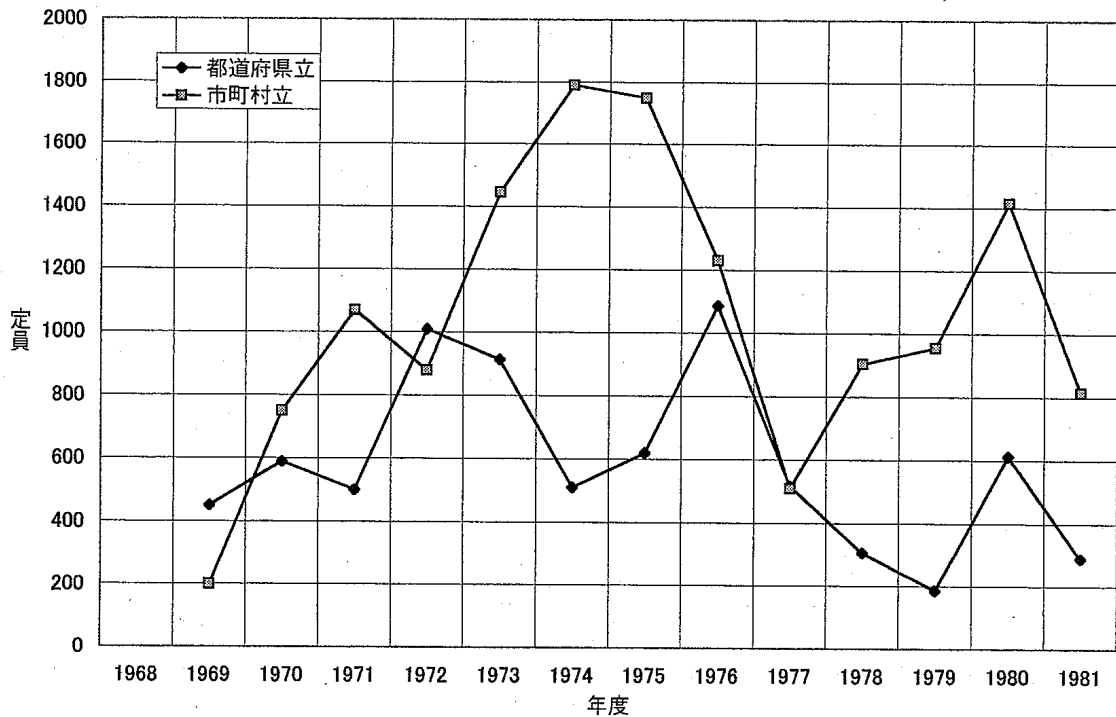
特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質（広本）

図3 特別養護老人ホーム定員の推移



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』1969—1982年版。

図4 特別養護老人ホーム定員の前年度との差



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』1969—1982年版。

考察を進める。

その場合、解明すべき点がある。それは、なぜ特別養護老人ホームの設置において都道府県が社会福祉法人から影響を受けたのかということである。確かに、一九七〇年代初めに、社会福祉法人は都道府県から影響を受けている。ただし、直後に都道府県が社会福祉法人から影響を受けるようになっていく。また、社会福祉法人が施設を設置する場合にも、都道府県は補助金を支出する。ただし、この場合、社会福祉法人が施設設置の必要性を確認しているといえる。これらのことから、都道府県は、施設の必要性を積極的に見つけてニーズを満たす力を欠いていたのではないかと考えられる。そこで、都道府県がこのような力を持っていないことを確認する必要があるといえる。

しかし、都道府県が社会福祉法人から影響を受け、そして、両者が負の関係を持つことは注目にあたらないとも考えられる。都道府県が設置しても、社会福祉法人が設置しても、特別養護老人ホームが全く異なるということはない。そうだとすると、社会福祉法人が施設を設置するにしがたがって、都道府県が施設を設置する必要は薄れることになる。結果として、都道府県は、社会福祉法人による施設設置を補足するにすぎなくなる。

このように考えることができるのであるが、以下のことを考慮に入れる必要がある。特別養護老人ホームが創設されて以来、特別養護老人ホームが不足している、あるいは、特別養護老人ホームの重点的な整備が必要であると指摘されてきた（小笠原、一九八九年、三八四ページ。川崎・他、一九八九年、一八〇ページ。社会資源研究会、一九九三年、三三五ページ。全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会、一九七八年、一〇ページ。堀尾・斉場、一九九二年、一五八―一五九ページ。矢部、一九九二年、二四ページ）。厚生省・編『厚生白書』にも同様の指摘がある（厚生省、一九六三―一九六六年度版・一九七―一九八一・一九八七・一九八八・一九九〇年版）。また、都道府県の民生部長と政令指定都市の民

生局長が参加している全国民生主管部局長会議においても、厚生省は都道府県民生部長と政令指定都市民生局長に特別養護老人ホームの設置を推進するよう述べている(『厚生』第二四卷第三号、一九六九年三月、四一ページ。『厚生』第二七卷第二号、一九七二年二月、二九ページ。『厚生』第二八卷第二号、一九七三年二月、二七ページ。『厚生』第二九卷第二号、一九七四年二月、三八ページ。『厚生』第三〇卷第二号、一九七五年二月、二〇ページ。『厚生』第三一卷第二号、一九七六年二月、五三ページ。『厚生』第三二卷第五号、一九七七年五月、四四ページ。『厚生』第三三卷第三号、一九七九年三月、一三三ページ。『厚生』第三五卷第三号、一九八〇年三月、二四ページ)。したがって、社会福祉法人に施設の設置を任せておくのではなく、都道府県も施設を設置する必要があると考えられる。

とりわけ、特別養護老人ホームが創設されてしばらくの間は、都道府県にも積極的に施設を設置することが望まれていたといえる。「老人福祉法の施行について」という通知が厚生省から一九六三年七月一五日に出されている。この「第5 老人福祉施設に関する事項」の「1 老人福祉施設の整備について」には、次のように記されている。すなわち、「老人福祉施設については、積極的な整備拡充が必要であるが、特に特別養護老人ホームについては、この施設への収容の措置を要する老人が少なくないと認められる現状にかんがみ、各都道府県とも緊急に設置を図りたいこと」とある。

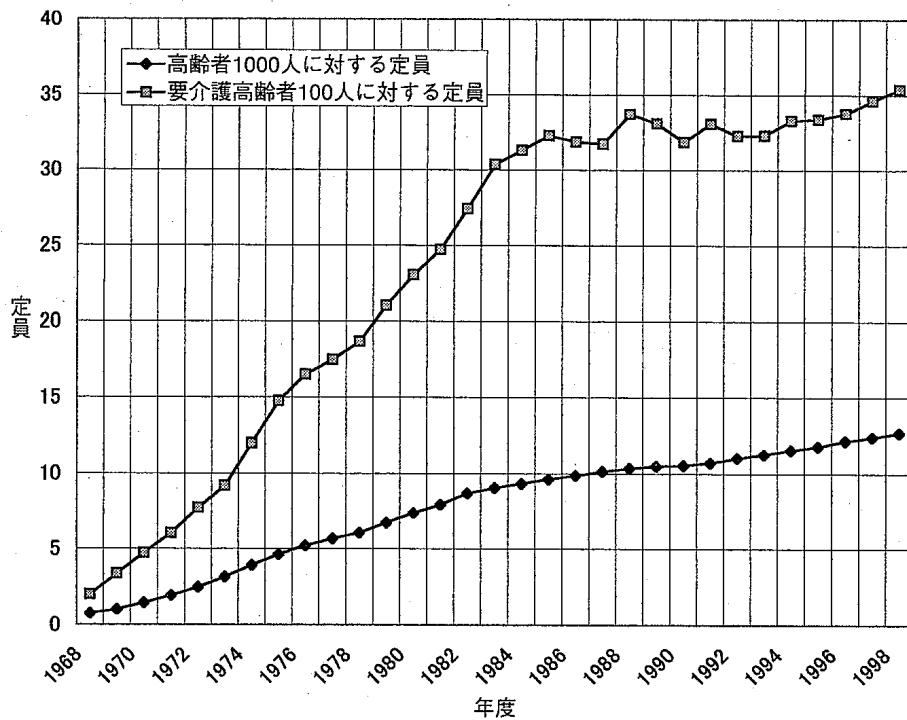
また、一九六三年度版以降の厚生省・編『厚生白書』を見ると、一九七七年版までは、民間社会福祉活動に言及していない、あるいは、民生委員、社会福祉協議会、共同募金、奉仕銀行、奉仕活動センターのことを説明するにとどまっている。一九七八年版から一九八一年版には、民生委員、社会福祉協議会、共同募金、そして、ボランティアセンターを民間社会福祉活動としてあげながら、国が民間社会福祉活動を助成、奨励する必要があると記述されている(一九七八年版、四〇一―四〇二ページ。一九七九年版、五一六―五一七ページ。一九八〇年版、五〇一ページ。一九八一年版、四九一

ページ)。一九八二年版から一九八四年版まででは、福祉サービスの提供における公的部門と民間部門の役割分担に言及している（一九八二年版、三〇ページ。一九八三年版、一〇三―一〇四ページ。一九八四年版、六八ページ）。一九八五年版から一九九三年版までには、民間サービスを育成する必要があることが述べられている。これらのことから、厚生省が民間社会福祉活動を育成する意思を示すようになったのは一九七〇年代末からだということがわかる。この時期にくるまでは、民間サービスに依存しようとする様子を『厚生白書』からうかがうことができない。

一九七〇年代初めに都道府県が特別養護老人ホームの設置に消極的だったことの考察に対する異なる批判として、当時は特別養護老人ホームに入所を希望する高齢者が少なく、その分、都道府県が施設設置に消極的だったのは当然ではないかということが考えられる。そこで、高齢者数と特別養護老人ホームの定員の比率、要介護高齢者数と特別養護老人ホームの定員の比率、そして、高齢者数に高齢者のみ世帯の割合を乗じたものと特別養護老人ホームの定員の比率、要介護高齢者数に高齢者のみ世帯の割合を乗じたものと特別養護老人ホームの定員の比率を確認する。高齢者のみ世帯の割合は、六五歳以上の親族のいる普通世帯数の中で、夫婦のみ世帯と単独世帯をたしたもの占める割合である。高齢者のみ世帯の割合を高齢者数あるいは要介護高齢者数に乗じることによって、家族に介護をしてもらいにくい高齢者あるいは要介護高齢者の数に近いものを得ることができる。

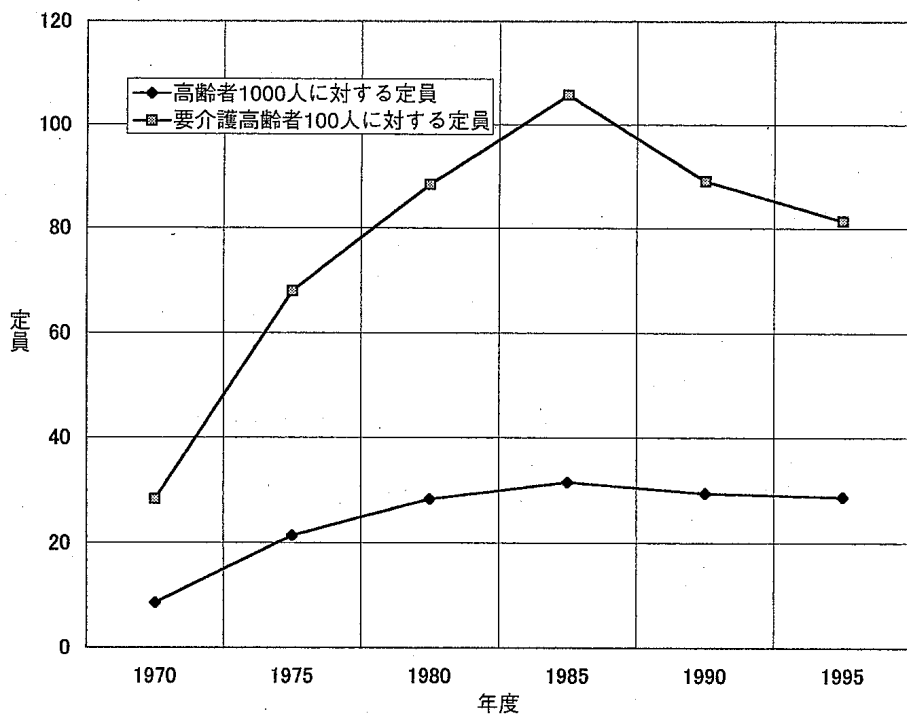
図5は、高齢者一〇〇〇人に対する特別養護老人ホームの定員と、要介護高齢者一〇〇〇人に対する特別養護老人ホームの定員を示している。図6は、高齢者のみ世帯の割合を乗じた高齢者数の一〇〇〇人に対する特別養護老人ホームの定員と、高齢者のみ世帯の割合を乗じた要介護高齢者数の一〇〇〇人に対する特別養護老人ホームの定員である。どれを見ても、他の時点に比べて一九七〇年代初めまでにおいて低くなっていることがわかる。この点においても、一九七〇年代の初め

図5 高齢者数と要介護高齢者数に対する特別養護老人ホームの定員



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』1969—1999年版。

図6 高齢者数と要介護高齢者数に対する特別養護老人ホームの定員
(高齢者のみ世帯率で調整)



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』1971・1976・1981・1986・1991・1996年版。
総理府統計局／総務庁統計局・編『国勢調査報告』1970・1975・1980・1985・1990・1995年版。

において特別養護老人ホームの設置が望まれていたということになる。

以上のことから、特別養護老人ホームの設置における都道府県の消極性の理由を考察することに意味があるということになる。特別養護老人ホーム設置における都道府県の消極性は、全都道府県を考察することによって発見することができた傾向である。したがって、以後、都道府県の消極性を考察する場合、それを特定の都道府県に見られる傾向として扱うのではなく、全都道府県に見られる傾向として扱う。

(1) 日本赤十字社は、社会福祉法人とみなされている(老人福祉法第三五条)。

(2) 二変量VARモデルによるGrangerのテストについて、一橋大学大学院経済学研究科の山本拓教授に質問をさせていただき、ご回答いただいた。山本教授に感謝させていただくと同時に、テストの行い方や分析結果の解釈などに誤りがある場合、それは筆者の責任であることを記しておく。

(3) このような政令指定都市は大阪市と神戸市で、中核市は富山市、金沢市、岐阜市、そして、宮崎市である。二つの政令指定都市には、政令指定都市移行後に都道府県が特別養護老人ホームを設置している。四つの中核市には、中核市以降前に都道府県が特別養護老人ホームを設置している。

(4) ラグをどれだけとるかを決めるにあたって、二つのことを考慮した。一つは、ある者が設置した特別養護老人ホームの定員が影響を及ぼして、他者が設置した特別養護老人ホームの定員に変化が表れるまでにかかる年度数として適切な長さを選ぶということである。もう一つは、一九六八年度から一九九八年度まで一年度ごとのデータを用いており、ケースが多いとはいえないため、長いラグをとることができないということである。これらのことを考慮し、都道府県議会議員と都道府県知事の任期である四年に、ゆとり分として一年加え、ラグを五年度までとることにした。

(5) 定員を人口で除するのは、各都道府県の定員を各都道府県の規模で調整しようとするためである。また、第二章で行う重回帰分析で用いる独立変数と分母を同じにするためである。そこでは、独立変数として用いる老人クラブ会員数、都道府県税、都道

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質(広本)

府県債、市町村税、市町村債、そして、高齢者数を各都道府県の人口で除する。これに合わせるということで、都道府県人口で除する。そして、定員を高齢者数で除するのは、施設が高齢者を対象としたものだからである。各都道府県の人口と高齢者数の出所は、それぞれ、市町村自治研究会・編『住民基本台帳人口要覧』と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。

(6) 市町村立施設定員は、都道府県立施設定員から影響を受けているというよりも、社会福祉法人立施設定員から影響を受けている可能性がある。社会福祉法人立施設定員と都道府県立施設定員が関係を持ち、社会福祉法人立施設と市町村立施設定員が関係を持つため、都道府県立施設定員と市町村立施設定員が関係を持つように見える可能性があるということである。しかし、このような関係は存在しない。一九六八年度から一九八一年度までの市町村立施設と社会福祉法人立施設の定員を都道府県の人口、または、高齢者数で除したデータを使い、同年度のデータで相関係数を算出しても、一方のデータを五年度まで過去にずらして相関係数を算出しても、5%水準で有意なものを得ることができなかった。

第二章 仮説の設定

前章で、特別養護老人ホームの設置において都道府県が他の施設設置者とのような関係を持っているかがわかった。本章では、なぜそのような関係を持つのかという問いに対する仮説を立てる。

仮説を立てる前に、まず、都道府県による施設設置状況が主として他の施設設置者との関係で決まってくるのか、それとも、それ以外の事柄からの影響も受けているのかを確認する。次に、本研究にとって有益だと考えられる政策ネットワーク研究を概観する。最後に、仮説を設定する。

第一節 他の事柄の影響

まず、他者によって設置された特別養護老人ホームの定員以外の事柄が都道府県立特別養護老人ホームの定員と関係を持つているのか否かを確認する。ここでも、時系列分析とクロスセクション分析を用いる。都道府県による施設設置に係る可能性のあると考えられ、分析に用いる事柄は、表8が示すとおりである。

これらの事柄の中には、クロスセクション分析で扱うことが不適切であるものが存在する。県議会の革新勢力、県議会の保守勢力、そして、知事の革新性である。これらは、ある時点から次の時点に移る際、大きな変化を示す場合がある。議会が保守優位から革新優位へ、またはその逆、そして、保守の知事から革新の知事へ、またはその逆というような変化を示すことがありえる。その場合、過去からの蓄積である施設の定員が一時点だけの県議会の革新勢力と保守勢力、そして、知事の革新性から影響を受けているとはいえない。

また、中央政府の政治勢力と財政状況、高齢者福祉のみを担当する厚生省の係の数、そして、社会福祉事業法と老人福祉法の改正も、クロスセクション分析に用いることができない⁽¹⁾。クロスセクション分析の目的は、都道府県間の差を説明するものを探すことである。仮に、これらの事柄が都道府県の施設設置に影響を及ぼすとすれば、すべての都道府県に影響を及ぼしているということになる。そのため、都道府県間の違いをこれらの事柄で説明することはできない。

都道府県で高齢者福祉を担当する係の数は、大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』で確認している。都道府県によっては、係の数を確認できない年度がある。そのような都道府県は、時系列分析で都道府県行政組織が与える影響を確認しない。また、クロスセクション分析は、二通りのものを行う。一つは、都道府県の行政組織を従属変数に含めない重回帰分析である。もう一つは、都道府県の行政組織を従属変数に含め、都道府県で高齢者福祉を担当する係の数を確認できない年度

表 8 変 数 数

分類	政府レベル	変数	数	都道府県立施設定員との関係の仮説 (Granger のテスト)	都道府県立施設定員との関係の仮説 (重回帰分析)	データの出所
政治	都道府県	革新政党に所属する都道府県議会議員の割合 保守政党に所属する都道府県議会議員の割合 知事の革新性	革新政党に所属する衆議院議員の割合 保守政党に所属する衆議院議員の割合 老人クラブ会員数	高くなる→定員が増える 低くなる→定員が増える 高くなる→定員が増える 高くなる→定員が増える 低くなる→定員が増える	多い 多い 多い	『地方選挙結果調』、『朝日新聞』、『日本経済新聞』、『毎日新聞』、『読売新聞』 『朝日新聞』、『日本経済新聞』 『日本統計年鑑』
	中央政府					
行政	都道府県	高齢者福祉のみを担当する厚生省の係の数	高齢者福祉の数	増える→定員が増える	多い	『社会福祉行政業務報告』
	都道府県	消費者物価指数で調整した都道府県税決算額	消費者物価指数で調整した市町村税決算額	増える→定員が増える	多い	『大蔵省印刷局 下巻』
	都道府県	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	減る→定員が増える	少ない	『地方財政統計年報』、『消費者物価指数年報』
	都道府県	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	減る→定員が増える	少ない	『地方財政統計年報』、『消費者物価指数年報』
財政	市町村	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	増える→定員が増える 減る→定員が増える	多い	『財政統計』、『消費者物価指数年報』 『消費物価指数年報』
	中央政府	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	増える→定員が増える 減る→定員が増える	多い	『法令全書』
その他	中央政府	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	増える→定員が増える 減る→定員が増える	多い	『公共施設状況調』
	市町村	消費者物価指数で調整した市町村債決算額	消費者物価指数で調整した中央政府公債決算額	増える→定員が増える 減る→定員が増える	多い	『地方財政統計年報』

注：革新政党または保守政党に所属する都道府県議会議員と衆議院議員の割合は、過去にさかのぼって直近に実施された選挙の結果における革新政党所属議員数、保守政党所属議員数、そして、全議員数を用いて算出した。その際、9月30日以前に行われていれば、その年度の途中で、都道府県議会議員、知事、衆議院議員の選挙が行われている場合がある。選挙が10月1日以後に行われていれば、その選挙によって選ばれた議員の構成または知事の革新性を当該年度のものとしてみなした。選挙が10月1日以後に行われていれば、その前の選挙によって選ばれた議員の構成または知事の革新性を当該年度のものとしてみなした。ただし、1979年10月に実施された衆議院議員選挙を例外とした。この次に実施された選挙は1980年6月である。上記の方法に従うと、1979年10月から1980年6月までの8か月間の状況が本研究で加味されないことになる。そこで、例外的に、1979年10月に実施された選挙の結果を1979年度の状況とした。

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した。政党のイデオロギーを判断する際、五百旗頭・大嶽 (1998年)、大嶽 (1995年・1998年)、蒲島 (1994年)、黒川 (1993年)、小林・松崎 (1992年) を参考にした。

知事の革新性は、知事が政党に所属していればその政党に着目し、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、次のように決定した。

保守政党に所属している、または、保守政党だけから推薦・支持を受けている→ポイント0

保守政党と中道政党から推薦・支持を受けている→ポイント1

中道政党に所属している、または、中道政党だけから推薦・支持を受けている、または、保守政党と革新政党から推薦・支持を受けている、または、無所属での政党からも推薦・支持を受けていない→ポイント2

中道政党と革新政党から推薦・支持を受けている→ポイント3

革新政党に所属している、または、革新政党だけから推薦・支持を受けている→ポイント4

老人クラブは高齢者福祉の分野における主要な圧力団体としてみなされている(伊藤、1991年)。そこで、老人クラブの会員数を政治的事柄に分類した。

1968年度から1971年度までの老人クラブ会員数のデータを得ることができなかったため、1972年度以降のデータを用いた。

高齢者福祉のみを担当する係の数を確認する方法は、以下のとおりである。

高齢者福祉を担当する班の数を含める。

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。

狭義の社会福祉を考察の対象にするため(庄司、1999年、426ページ)、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。

『職員録 下巻』で係の数を確認できない都道府県は、行政組織の影響を確認する考察の対象からははずす。1968年度から1998年度までの1年度以上の係の数を確認できなかったのは、秋田県、茨城県、神奈川県、山梨県、愛知県、滋賀県、香川県、長崎県、熊本県、そして、沖縄県である。

現在の厚生労働省が厚生省という名称であったときのことを考察の対象としているため、厚生省の名称を用いる。

老人福祉法のポイントには、特別養護老人ホームを設置しやすくなる老人福祉法改正が行われた場合、改正法施行の年度でポイント1を加え、設置しにくくなる改正が行われた場合、改正法施行の年度でポイント1をひいた。

社会福祉事業法のポイントには、社会福祉法人が活動しやすくなる社会福祉法改正が行われた場合、改正法施行の年度でポイント1を加え、活動しにくくなる改正が行われた場合、改正法施行の年度でポイント1をひいた。

現在の社会福祉法が社会事業法という名称であったときのことを考察の対象としているため、社会事業法の名称を用いる。

市町村の財政状況が悪ければ、町村人口が多ければ、都道府県が補完機能を果たす必要があると考えた。

沖縄県のデータは、1972年度から1998年度までのものを用いる。

がある都道府県をのぞいて行う重回帰分析である。こちらの分析から得られる結果においては、都道府県の行政組織のみに着目する。

最初に、時系列分析を行う。前章と同様、ここでの時系列分析においても、各施設の定員の変化に着目する。つまり、各施設の前年度からの変化が何から影響を受けているかを確認することになる。そのため、各施設の定員だけではなく、施設の定員に影響を及ぼすと考えられる事柄も、前年度からの変化分を分析に用いる。各事柄の統計データから階差をとるということになる。一次の階差をとってもデータが非定常の場合、定常化する。ラグを五年度までとり、二変量VARモデルによるGrangerのテストを行う。

分析の結果は、表9に示されている。この表には、各事柄が施設の定員に影響を及ぼしている可能性がある都道府県の数を示している。表8にある仮説どおりに各事柄が影響を及ぼしていると考えられる都道府県の数を見ると、最も多いのが知事の革新性で六、続いて、町村人口で五となっている。このような事柄から影響を受けている都道府県が存在するのである。ただし、最多の六というのは、ここで考察の対象になっている二五都道府県の二四・〇%である。都道府県立特別養護老人ホームがなく、ここで考察の対象にならなかった都道府県を含めて考えれば、四七都道府県の一二・八%となる。この点を考慮すれば、一般的な傾向として事柄の時系列の変化から都道府県の施設設置を説明することは難しくなる。

次に、クロスセクション分析を行う。都道府県立特別養護老人ホームの定員を従属変数とし、表八にある事柄のうち、重回帰分析に用いることが可能なものを独立変数とする。各変数は、都道府県の人口あるいは高齢者数で除して調整する。⁽²⁾重回帰分析の結果は、表10から表13に示されている。表10と表11から、回帰式が五%水準で有意である年度において、五%水準で有意な独立変数のうち、仮説を支持する結果になっているのは、一九九四年度における市町村債である。また、

表9 Granger のテストの結果

分類	政府レベル	変数	仮説支持の条件	影響を与えている都道府県数
政治	都道府県	革新県議	+	2(-2)
		保守県議	-	4(-4)
		知事革新性	+	8(+6, -2)
	中央政府	革新衆議院議員	+	3(+1, -2)
		保守衆議院議員	-	2(+1, -1)
行政	都道府県	老人クラブ会員	+	2(+1, -1)
	中央政府	県高齢者福祉係	+	1(+1)
		厚生省高齢者福祉係	+	4(+3, -1)
財政	都道府県	県税	+	0
		県債	-	1(+1)
	市町村	市町村税	-	2(+1, -1)
		市町村債	+	1(+1)
	中央政府	中央政府租税	+	2(+1, -1)
中央政府公債		-	1(-1)	
その他	中央政府	老人福祉法	+	2(-2)
		社会福祉事業法	-	1(+1)
		高齢者 町村人口	+	6(+2, -2) 11(+5, -4)

注：数字は、Granger のテストの結果から関係があるといえる都道府県の数を示している。括弧内の数字は、正あるいは負の関係を確認できた都道府県の数である。+の右にあるのは正の関係を確認できた都道府県の数、-の右にあるのは負の関係を確認できた都道府県の数である。以下の方法で、都道府県立施設定員と事柄とが正の関係を持つのか、負の関係を持つのかを確認した。都道府県立施設定員のデータより1年度から5年度まで時間をずらした各事柄の変数で、5%水準で有意だったもののうち、どの標準偏回帰係数の絶対値が最も大きいかを見た。その変数の標準偏回帰係数が正であれば正の関係があり、標準偏回帰係数の符号が負であれば負の関係があるとみなした。「仮説支持の条件」は、表8の仮説を支持するために必要なのは正の関係であるのか、負の関係であるのかを示している。

表10 重回帰分析の結果 (定員/人口)

年度	1981	1983	1994
老人クラブ会員	-.288	-.456	.169
都道府県税	-.213	-.080	.246
都道府県債	.874**	.781**	-.204
市町村税	.187	.130	-.286
市町村債	-.277	-.295	.737**
高齢者数	.165	.284	-.217
町村人口	-.065	-.016	.026
自由度調整 決定係数	.356	.165	.251
回帰式の有意確率	.001	.046	.009

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。1971年度までの老人クラブ会員数のデータを入手できなかった。そのため、1971年度以前の分析には、老人クラブ会員数を独立変数に含めていない。独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質 (広本)

表11 重回帰分析の結果（定員／高齢者数）

年 度	1968	1981	1994
老人クラブ会員	-	-.287	.182
都道府県税	-.312	-.231	.225
都道府県債	-.177	.850**	-.177
市町村税	.555	.112	-.331
市町村債	-.167	-.306	.702**
高齢者数	-.332	.059	-.369
町村人口	.031	-.106	.012
自由度調整済			
決定係数	.200	.289	.167
回帰式の有意確率	.020	.004	.045

△論
説▽

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。
1971年度までの老人クラブ会員数のデータを入手できなかった。そのため、1971年度以前の分析には、老人クラブ会員数を独立変数に含めていない。独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。
標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

表12 重回帰分析の結果（定員／高齢者数）

年 度	1981	1986	1988	1992	1993	1994	1995	1997
老人クラブ会員	-.250	-.206	-.168	.266	.273	.145	.087	.264
高齢者福祉係	.167	.611**	.330	.459*	.747**	.587**	.633**	.486*
都道府県税	-.264	-.182	-.064	.276	.326	.228	.221	.105
都道府県債	.916**	.514*	.771*	-.212	-.355	-.299	-.443	.333
市町村税	.253	.075	.218	-.255	-.212	-.107	-.017	.167
市町村債	-.367	-.332	-.311	.512*	.408*	.486*	.465*	.120
高齢者数	.251	.404	.195	-.144	-.103	-.036	.244	-.288
町村人口	-.110	-.549	-.254	-.136	-.286	-.114	-.135	-.096
自由度調整済								
決定係数	.432	.411	.242	.231	.491	.513	.381	.259
回帰式の有意確率	.001	.002	.039	.045	.000	.000	.004	.031

修道法学 二四卷 二号

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。
1971年度までの老人クラブ会員数のデータを入手できなかった。そのため、1971年度以前の分析には、老人クラブ会員数を独立変数に含めていない。独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。
標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

二七〇(三〇)

表13 重回帰分析の結果（高齢者福祉係を含む 定員／高齢者数）

年 度	1981	1986	1993	1994	1995
老人クラブ会員	-.266	-.265	.233	.119	.049
高齢者福祉係	.151	.571**	.622**	.470**	.514**
都道府県税	-.258	-.185	.335	.242	.233
都道府県債	.941**	.555*	-.327	-.262	-.418
市町村税	.284	.121	-.170	-.075	.020
市町村債	-.401	-.400*	.414*	.523**	.480
高齢者数	.279	.550*	.053	.038	.361
町村人口	-.084	-.554*	-.274	-.092	-.107
自由度調整済 決定係数	.414	.376	.387	.421	.288
回帰式の有意確率	.002	.005	.004	.002	.020

注：1968年度から1998年度までの各データを用いた分析の結果のうち、回帰式が5%水準で有意だった年度の結果のみ示している。
 1971年度までの老人クラブ会員数のデータを入手できなかった。そのため、1971年度以前の分析には、老人クラブ会員数を独立変数に含めていない。独立変数の右に示しているのは、標準偏回帰係数である。
 標準偏回帰係数の右にある*は5%水準で有意であることを、**は1%水準で有意であることを意味する。

表12と表13から、一九八〇年代後半以降において都道府県行政組織が5%水準で有意であり、そして、仮説を支持していることがわかる。ただし、本研究で注目する一九七〇年代の前半では、有意な結果を得ることができていない。

以上の分析結果から、一九七〇年代前半における都道府県立特別養護老人ホームの定員は、他の施設設置者が影響を及ぼしているものとして扱うことができる。

第二節 政策ネットワーク

特別養護老人ホーム設置者間の関係は、この政策領域で構成されるネットワークとして捉えることができる。そこで、政策ネットワーク研究を概観する。政策ネットワークの研究は、アメリカとイギリスにおいて、異なる展開を見せている。アメリカでは、政策ネットワークは、あることを説明するための要因として用いられている。政策ネットワークに関係する事柄がある結果をうんでいるということである。このような政策ネットワークに関係する事柄としてあげられるのは、ネットワークの存在そのもの (Katzenstein 1987;

Okimoto 1989)、ネットワーク内で構築されるアクター間の関係 (Knocke et al. 1996; Zahariadis and Allen 1995)、ネットワーク内のアクターの数、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 (Zahariadis and Allen 1995)。

本研究で解明したいのは、都道府県が社会福祉法人から影響を受けるといふように、積極的な施設設置を自ら行わないのはなぜかということである。アメリカにおける研究で着目されている事柄のうち、どれがこの問いの答えになりえるであろうか。都道府県と社会福祉法人との関係を説明しようとしているので、ネットワークの存在そのもの、アクター間の関係、アクターの数、そして、ネットワークへのアクセスしやすさなどは、答えになるとは考えられない。残る行政組織の力量は、答えになりえる。つまり、民生行政における都道府県の力量によって、ネットワーク内の都道府県の立場が決まってくると考えられる。そこで、本研究は、この点に着目する。

他方、イギリスの政策ネットワーク研究には、ネットワークをある事柄の原因として用いる傾向がなかった。⁽³⁾ イギリスでは、政策ネットワークそのものを説明するという研究が顕著に見られる。⁽⁴⁾ そのような研究には、政策ネットワークの類型を示しているものがある (Rhodes 1986, 1988, 1990, 1997; Rhodes and Marsh 1992)。そこで示されている政策ネットワークには、ネットワークに含まれるアクターに着目しているものがある。

R・A・W・ローズ (R. A. W. Rhodes) 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、専門職についているアクター、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)。

このうち、専門職ネットワークは、本研究にとって有益な示唆を与えると考えられる。日々特定の政策領域で業務を行っている行政組織にとって、専門性は強みになる (Robinson 1991)。このような強みを十分に備えているか否かによって、民生分野における都道府県の力量が決まってくる。そこで、本研究は、施設設置者の専門性に注目し、仮説を立てる。

第三節 仮説

ここで、イギリスの研究に見られる専門職ネットワークを確認しておく。専門職ネットワークは、「政策形成過程における専門家の卓越によって特徴づけられる」、そして、「特定の専門家の利益を主張する」と説明されている (Rhodes 1997, 38)。イギリスの保健政策分野の事例研究では、医療の専門家がその政策領域で影響力を持っていることが説明されている。この政策分野においては専門家の価値や利益が反映され、他のアクターは影響を及ぼしにくい (Wistow 1992)。

しかし、専門性というのは、相対的なものであるといえる。あるアクターが備えている専門性が、他のアクターの専門性よりも低いとすれば、そのアクターが大きな影響力を持っているとはいえない (広本、二〇〇一年、五二ページ)。そこで、施設設置者の専門性を相対的に捉える必要がある。また、各都道府県において、福祉に関係する事務を担当する民生部は他の部と財政的資源や人的資源をめぐって争うことにもなる。その場合、部間の力関係が影響を及ぼすと考えられる。この力関係に、専門性が関係する可能性がある。専門性が高いため、自ら遂行しようとする政策の必要性を他者に説得することができる、逆に、専門性が低いいため、自ら推進したい政策の必要性を他者に説得することができないというこ

とが起こりえる。そこで、本研究では、都道府県の民生部と他の部の専門性も比較する。

本研究が取り組む問いは、特別養護老人ホーム設置において、なぜ都道府県は社会福祉法人から影響を受けるのか、あるいは、積極的に施設設置を行わないのかというものである。仮説は、以下のとおりである。都道府県民生部の専門性は、社会福祉法人の専門性よりも低い。また、都道府県民生部の専門性は都道府県の他の部よりも高いとはいえず、都道府県民生部が他の部と争って行財政資源を得ることは難しい。そのため、施設設置において、都道府県は社会福祉法人に依存する。

- (1) 現在の厚生労働省が厚生省の名称だったときのことを、そして、現在の社会福祉法が社会福祉事業法の名称だったときのことを考察の対象にしているため、厚生省、そして、社会事業法の名称を用いる。
- (2) 都道府県立施設定員を人口で除する場合には都道府県で高齢者福祉を担当する係の数を人口で除し、定員施設を高齢者数で除する場合には係の数を高齢者で除する。他の事柄のデータは、常に人口で除する。
- (3) 近年においては、政策ネットワーク概念を用いて因果関係を明らかにしようとする研究が見られる (Dowding 1995; Hindmoor 1998; Marsh 1998; Marsh and Smith 2000)。
- (4) 最近の例として Blom-Hansen (1997), Coleman, Skogstad, and Atkinson (1996), Dudley and Richardson (1996), Greer (1996), McLaughlin and Maloney (1996), Smith (1997), Taylor (1997) をあげることができる。

第三章 論 証

本章では、都道府県民生部の専門性が相対的に低いことを示す。そのために、第一に、社会福祉法人の専門性を確認す

る。第二に、都道府県の民生部の専門性を確認する。なお、第一章で確認した都道府県と社会福祉法人との関係は、一九八〇年度あたりまでに存在したものである。また、本研究では、とりわけ、一九七〇年代前半に存在した都道府県と社会福祉法人との関係に着目している。そこで、本章で用いる資料としては、可能な限りこの時期の様子を確認できるものを用いる。

第一節 社会福祉法人の専門性

まず、社会福祉法人が備えている専門性を確認する。そのため、社会福祉法人に関係する規定を設けている社会福祉法を見る。⁽¹⁾ 第二二条には、「この法律において『社会福祉法人』とは、社会福祉事業を行うことを目的として、この法律で定めるところにより設立された法人をいう」とある。そのため、社会福祉法人は、社会福祉の専門性が高いといえる。⁽²⁾

次いで、社会福祉法人の構造を確認する。「社会福祉法人には、役員として、理事三人以上及び監事一人以上を置かなければならない」(社会福祉法第三六条第一項)。「理事は、すべて社会福祉法人の業務について、社会福祉法人を代表」し(社会福祉法第三八条)、「社会福祉法人の業務は、定款に別段の定めがないときは、理事の過半数をもって決する」(社会福祉法第三九条)。このように社会福祉法人の運営を担当する理事の専門性を確認する。⁽³⁾

「社会福祉法人の認可について」(昭和五四・五・一六 社庶第五六号)には、理事になる者の条件が示されている。「理事には、社会福祉事業について知識経験を有する者を加えること」と、「社会福祉施設を経営する法人にあっては、施設経営の実態を法人運営に反映させるため、原則として一人以上の施設長が理事として参加すること」というものである。⁽⁴⁾ 社会福祉事業について知識経験を有する者と施設長は、それぞれ、学問を通して得ることができ知識と仕事を通して得

ることができる情報を持っている。このような理事が存在することで、社会福祉法人の運営に専門性を加味させることができる。

「社会福祉法人の認可について」が出されたのは、一九七九年五月である。それ以前は、どのような状況だったのであろうか。このことを確認するため、アンケート調査の結果を見る。櫻林誠らは、一九七五年の一月から二月にかけて、公立、私立の養護老人ホームと特別養護老人ホームに対してアンケート調査を実施している。本研究で確認するのは、私立特別養護老人ホームの回答である。調査の対象になった私立特別養護老人ホームの数は二四一である。回収数は二〇九で、回収率は八六・七%になる(櫻林、一九七六年、七四ページ)。表14にあるように、調査の結果からは、理事になっている施設長が多いことがわかる。七〇・三%の私立特別養護老人ホームで、施設長が理事になっているのである(櫻林、一九七六年、七九ページ)。

このように、一九七九年より前においても、施設長が理事になっている社会福祉法人が多く存在したということになる。⁽⁵⁾施設長が理事になることによつて、理事会での意思決定に現場の情報が反映されやすくなると考えられる。⁽⁶⁾

第二節 都道府県民生部の専門性

本節では、都道府県で民生行政を担当する民生部の専門性を確認する。ここでの考察対象は、都道府県で民生行政を担当している組織のうち、最も大きな民生部である。民生部を考察の対象にするのは、

表14 特別養護老人ホーム施設長と役員の兼務状況 (単位 %)

理事長	常務理事	その他理事	役員ではない	N・A	合計(人)
30.1	19.1	21.1	29.2	0.5	100.0(209)

出所：櫻林、1976年、79ページ。

民生部の責任者である民生部長が社会福祉法人の責任者である理事と同じような立場にあるといえるからである。前節では、社会福祉法人とその責任者である理事を見た。そこで、本節ではこれと比較するにふさわしい対象を選ぶ必要がある。一つの社会福祉法人が一つの福祉分野の事業を行うとは限らない。高齢者福祉の分野だけではなく、障害者福祉や児童福祉の分野も含む場合がある。そこで、本節の考察対象としては、高齢者福祉、障害者福祉、そして、児童福祉といった個々の分野を担当する課や係ではなく、これらすべてを担当する民生部がふさわしいといえる。社会福祉法人の理事は、社会福祉法人を代表する。つまり、理事は、その社会福祉法人が実施する社会福祉事業の責任者である。都道府県の民生部長は、都道府県が担当する福祉行政の責任者である。したがって、本節では都道府県の民生部長を考察の対象にする。⁽⁷⁾まず、民生部がおかれている状況を説明する。前節で、社会福祉法人が社会福祉事業を行うことを目的とした組織であることを確認した。そのため、事業における専門性が高いと述べた。民生部は、都道府県の事務のうち、福祉に関係するものを担当する組織である。その意味で、民生部も専門性が高いということになる。

ただし、社会福祉法人と異なり、民生部は、他の政策領域を担当する組織とともに各都道府県に設けられている。都道府県には民生部だけではなく、衛生部、労働部、農林部、商工部、そして、土木部といった特定の政策分野を担当する組織がある。民生部は、予算や人員の配分などをめぐってこれらの組織と競合することになる。したがって、都道府県における民生部の立場を考える場合、他の分野の行政を担当している組織との関係を確認する必要がある。

都道府県各部の専門性を確認するために、次の方法をとる。注目するのは、部長が大学などで修得した専門知識と、業務を通じて培ってきた専門能力である。⁽⁸⁾部長が大学などで修得した学問分野がその部の事務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、部長になるまで経験した職位が特定の政策領域のものに限られていれば、業務を

表15 都道府県部長が修得した学問の分野

部長	年度	1968			1969			1970		
		最多 (%)	関連 (%)	確認人数	最多 (%)	関連 (%)	確認人数	最多 (%)	関連 (%)	確認人数
民生	衛生	法学 50.0	医学 25.0	36	法学 51.3	医学 17.9	39	法学 53.8	医学 20.5	39
	労働	医学 82.5	医学 82.5	40	医学 78.0	医学 78.0	41	医学 85.0	医学 85.0	40
農林水産	衛生	法学 51.2	経済 17.1	41	法学 51.3	経済 10.3	39	法学 57.5	経済 17.5	40
	労働	農学 50.0	農学 50.0	42	農学 51.3	農学 51.3	39	農学 52.6	農学 52.6	38
商工	衛生	法学 41.5	経済 17.1	41	法学 42.5	経済 15.0	40	法学 50.0	経済 25.0	40
	労働	工学 95.6	工学 95.6	45	工学 95.6	工学 95.6	45	工学 93.3	工学 93.3	45

部長	年度	1971			1972			1973		
		最多 (%)	関連 (%)	確認人数	最多 (%)	関連 (%)	確認人数	最多 (%)	関連 (%)	確認人数
民生	衛生	法学 55.6	医学 13.9	36	法学 38.9	医学 13.9	36	法学 27.5	医学 10.0	40
	労働	医学 78.0	医学 78.0	41	医学 76.2	医学 76.2	42	医学 75.6	医学 75.6	41
農林水産	衛生	法学 55.0	経済 30.0	40	法学 48.7	経済 35.9	39	法学 51.4	経済 35.1	37
	労働	農学 50.0	農学 50.0	40	農/法41.5	農学 41.5	41	農/法40.5	農学 40.5	37
商工	衛生	法学 52.5	経済 35.0	40	法学 53.8	経済 35.9	39	法学 61.1	経済 30.6	36
	労働	工学 97.7	工学 97.7	44	工学 95.5	工学 95.5	44	工学 95.5	工学 95.5	44

部長	年度	1974			1975		
		最多 (%)	関連 (%)	確認人数	最多 (%)	関連 (%)	確認人数
民生	衛生	経済 31.7	医学 7.3	41	法学 31.3	医学 —	32
	労働	医学 71.8	医学 71.8	39	医学 73.5	医学 73.5	34
農林水産	衛生	法学 50.0	経済 36.8	38	法学 42.4	経済 36.4	33
	労働	法学 47.4	農学 36.8	38	法学 44.4	農学 38.9	36
商工	衛生	法学 54.3	経済 31.4	35	法学 48.4	経済 29.0	31
	労働	工学 95.3	工学 95.3	43	工学 92.3	工学 92.3	39

注：部長が大学などで修得した学問の分野を文学、法学、経済学、教育学、医学、工学、理学、農学、そして、その他に分類した。
 「法学」には政治学を、「経済」には商学を含んでいる。
 「その他」には、卒業した高校などが特定の学問分野の科目を主として提供していない場合を含んでいる。
 卒業した大学などの学部の名称が複数の学問分野にわたる場合、その複数の学問分野を修得したものとみなした。
 「最多」には、修得した者が最も多い学問分野と、その学問分野を修得した者の割合を示している。
 「関連」には、各部に最も関連すると考えられる学問分野と、その学問分野を修得した者の割合を示している。
 衛生、農林水産、土木の各政策分野を担当する部が複数存在する都道府県がある。その場合、各政策分野において主要であると考えられる下位分野を担当している部の長を考察の対象にしている。衛生分野では公衆衛生を、農林水産分野では農業を、そして、土木分野では道路橋梁を担当する部の長を考察の対象にした。
 1971年度までは、沖縄県を含んでいない。
 大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』の1969年版と『全国官公界名鑑』の1970年版から1976年版で、各年度において部長になっている者を確認した。これらで、1968年度から1970年度までの各年度の、それぞれ、7月1日現在、6月15日現在、8月1日現在の、そして、1971年度から1975年度における9月1日現在の都道府県部長を確認することができる。
 部長が大学などで修得した学問分野を確認するために、『全国官公界名鑑』の1970年版から1977年版を用いた。
 部長が大学などで修得した学問分野を『全国官公界名鑑』で確認できない場合は、人事興信所・編『人事興信録』で確認した。

論 説

修道法学 二四卷 二号

二七八 (三八)

通して専門能力を蓄積しているといえる。

ここで、都道府県の部長の専門性を確認する。⁽⁹⁾ 特別養護老人ホーム設置における都道府県と社会福祉法人の関係は、一九七〇年代前半において強かった。この時期の様子を捉えるため、一九六八年度から一九七五年度までにおける民生部長の専門性を確認する。

都道府県の部長の専門性は、表15、表16、そして、表17に示されている。表15で確認できるように、一九七四年度以外の年度において最も多くの民生部長が大学などで修得した学問分野は法学である。法学は、ジェネラリストの学である⁽¹⁰⁾と期待されてきたとの指摘が（村松、一九八一年、六六ページ）、あるいは、複雑化、専門化した公共問題に対応できるのか疑問視されるとの指摘がなされている（足立、一九七八年、二七一ページ。坂本、一九八二年、二六ページ。坂本、一九九四年、九六ページ）。分析する際に用意した学問分野は、文学、法学、経済学、教育学、医学、工学、理学、農学、そして、その他である。その他をのぞく八分野の学問のうち、民生分野の行政官の専門性を高めるものとして、医学をあげることができる⁽¹⁰⁾と考えられる。医学を修得している民生部長は総じて少ない。関連する分野の学問を修得している部長の割合を他の行政分野で見ると、土木部長と衛生部長のほとんどは、各政策分野に關係する学問を修得している。また、農林水産部長も、民生部長に比べて専門性が高いといえる。

また、表16から、民生部長は、初めて課長になってから民生部長になるまで、およそ二つ程度他の政策分野を経験する傾向があることがわかる。土木、衛生、そして、農林水産といった分野の部長が経験する他の政策分野の数は、民生部長が経験する政策分野の数よりも少なくなっている。民生部長は、その職位に至るまでほぼ福祉の分野のみで仕事をし、福祉に關係する情報や技術を専門的に得たとはいえない。

表16 都道府県部長が経験した他の政策分野の数 (単位 %)

部長 \ 年度	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
民生	1.83	1.83	1.81	1.84	1.80	2.07	2.44	2.33
確認人数	41	42	42	44	44	46	45	42
衛生	0.50	0.57	0.37	0.65	0.70	0.70	0.67	0.50
確認人数	42	42	41	43	44	43	42	40
労働	2.00	1.91	2.05	2.00	2.07	2.07	2.14	2.09
確認人数	44	43	43	45	45	42	44	43
農林水産	1.49	1.34	1.11	1.07	1.29	1.14	1.30	1.33
確認人数	43	44	44	45	45	44	44	43
商工	1.55	1.63	1.51	1.60	1.89	1.90	1.88	1.77
確認人数	42	43	43	45	45	41	43	43
土木	0.04	0.07	0.02	—	0.11	0.11	0.13	0.12
確認人数	45	46	45	45	46	46	45	41

注：各年度において各政策分野の部の長である者がその職位につく前に経験した他の政策分野の職位の数を平均して示している。

部長がその職位につくまで経験した課や部などがどの政策分野の事務を担当するかを判断するにあたって、自治省・編『地方財政統計年報』1977年度版の「都道府県目的別歳出決算」(112-120ページ)にある分類を用いた。そこでは、都道府県の支出が都道府県議会事務、総務、民生、衛生、労働、農林水産、商工、土木、警察、そして、教育などに分類されている。部長がその職位につくまで経験した課や部の政策分野をこれら10分野のいずれかに当てはめた。各分野の下位分野として記されているものを利用しながら、当てはめた。

部長がその職位につくまでに他の部で部次長や部長として勤務していることがある。その部の名称が、複数の政策分野に及ぶことがある。この場合、経験した他の分野として、1だけカウントする。ただし、その部の名称に関係がある政策分野のいずれかに関係する課の長などになった経験がある場合、名称が複数の政策分野に及ぶ部の次長あるいは長としての経験はカウントしない。

知事室、副知事、出納局、そして、支庁長の政策分野は、総務とみなした。

公営企業局の課などが担当する事務が土木、衛生、あるいは、商工といった特定の分野であると判断できるときは、その分野の事務を担当する組織としてみなした。ただし、公営企業局長や公営企業局の総務を担当する課が担当する事務は、総務の分野であるとみなした。公営企業局が担当する事務にはさまざまなものがあり(自治省・編『地方財政統計年報』1977年度版、566ページ)、1つの政策分野を特定することができないからである。

開発局長への異動は、商工あるいは土木の分野への異動とみなした。開発の目的として商工業を進展させることが、また、開発の手段として土木事業を行うことが考えられるからである。部長が過去に開発局の課長あるいは局長であり、そして、過去に商工部あるいは土木部どちらかの課長あるいは部長であった場合、開発局の課長あるいは局長であった分をカウントしない。過去に商工部あるいは土木部両方の課長あるいは部長でなかった場合、他の部の経験として1つカウントする。

都道府県の本庁で初めて課長の職位についての異動、または、都道府県の出先機関で初めて部長の職位についての異動を対象とした。

中央官庁からの出向者、あるいは、退官者が都道府県の部長の職位についている場合は、その者が中央官庁、または、出向した地方政府で初めて課長の職位についての異動、または、それらの出先機関で初めて部長の職位についての異動を対象とした。

中央官庁からの出向者などが都道府県の部長の職位につく前に、中央官庁や地方政府で課長以上の職位、あるいは、それらの出先機関で部長以上の職位についていないことがある。その場合、都道府県の部長の職位につく直前の職位を、その者が過去に経験した職位としてみなした。

衛生、農林水産、土木の各政策分野を担当する部が複数存在する都道府県がある。その場合、各政策分野において主要であると考えられる下位分野を担当している部の長を考察の対象にしている。衛生分野では公衆衛生を、農林水産分野では農業を、そして、土木分野では道路橋梁を担当する部の長を考察の対象にした。

資料に部長が過去にどの部の長を担当したかという記述はあるが、どの課の長を担当したかという記述がないことがある。この場合、その部長は考察の対象からはずした。

1971年度までは、沖縄県を含んでいない。

大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』の1969年版と『全国官公界名鑑』の1970年版から1976年版で、各年度において部長になっている者を確認した。これらで、1968年度から1970年度までの各年度の、それぞれ、7月1日現在、6月15日現在、8月1日現在の、そして、1971年度から1975年度における9月1日現在の部長を確認することができる。

部長がその職位につくまでついていた職位を確認するために、『全国官公界名鑑』の1970年版から1977年版を用いた。

部長がその職位につくまでついていた職位を『全国官公界名鑑』で確認できない場合は、人事興信所・編『人事興信録』で確認した。

表17 過去に同じ政策分野を経験した都道府県部長の割合 (単位 %)

部長 \ 年度	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
民生	34.1	38.1	40.5	40.9	40.9	32.6	28.9	23.8
確認人数	41	42	42	44	44	46	45	42
衛生	90.5	90.5	92.7	76.7	77.3	81.4	78.6	82.5
確認人数	42	42	41	43	44	43	42	40
労働	48.9	45.5	43.2	24.4	15.2	25.6	28.9	20.9
確認人数	44	43	43	45	45	42	44	43
農林水産	74.4	75.0	75.0	77.8	75.6	72.7	68.2	76.7
確認人数	43	44	44	45	45	44	44	43
商工	57.1	55.8	58.1	62.2	48.9	56.1	55.8	51.2
確認人数	42	43	43	45	45	41	43	43
土木	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
確認人数	45	46	45	45	46	46	45	41

注：各年度において各政策分野の部の長である者のうち、その職位につく前に同じ政策分野の職位についていたことがある者の占める割合を示している。

部長がその職位につくまで経験した課や部などがどの政策分野の事務を担当するかを判断するにあたって、自治省・編『地方財政統計年報』1977年度版の「都道府県目的別歳出決算」(112-120ページ)にある分類を用いた。そこでは、都道府県の支出が都道府県議会事務、総務、民生、衛生、労働、農林水産、商工、土木、警察、そして、教育などに分類されている。部長がその職位につくまで経験した課や部の政策分野をこれら10分野のいずれかに当てはめた。各分野の下位分野として記されているものを利用しながら、当てはめた。

知事室、副知事、出納局、そして、支庁長の政策分野は、総務とみなした。

公営企業局の課などが担当する事務が土木、衛生、あるいは、商工といった特定の分野であると判断できるときは、その分野の事務を担当する組織としてみなした。ただし、公営企業局長や公営企業局の総務を担当する課が担当する事務は、総務の分野であるとみなした。公営企業局が担当する事務にはさまざまなものがあり(自治省・編『地方財政統計年報』1977年度版、566ページ)、1つの政策分野を特定することができないからである。

開発局長への異動は、商工あるいは土木の分野への異動とみなした。開発の目的として商工業を進展させることが、また、開発の手段として土木事業を行うことが考えられるからである。

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、都道府県の出先機関で初めて部長の職位についてからの異動を対象とした。

中央官庁からの出向者、あるいは、退官者が都道府県の部長の職位についている場合は、その者が中央官庁、または、出向した地方政府で初めて課長の職位についてからの異動、または、それらの出先機関で初めて部長の職位についてからの異動を対象とした。

中央官庁からの出向者などが都道府県の部長の職位につく前に、中央官庁や地方政府で課長以上の職位、あるいは、それらの出先機関で部長以上の職位についていないことがある。その場合、都道府県の部長の職位につく直前の職位を、その者が過去に経験した職位としてみなした。

衛生、農林水産、土木の各政策分野を担当する部が複数存在する都道府県がある。その場合、各政策分野において主要であると考えられる下位分野を担当している部の長を考察の対象にしている。衛生分野では公衆衛生を、農林水産分野では農業を、そして、土木分野では道路橋梁を担当する部の長を考察の対象にした。

資料に部長が過去にどの部の長を担当したかという記述はあるが、どの課の長を担当したかという記述がないことがある。この場合、その部長は考察の対象からはずした。

1971年度までは、沖縄県を含んでいない。

大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』の1969年版と『全国官公界名鑑』の1970年版から1976年版で、各年度において部長になっている者を確認した。これらで、1968年度から1970年度までの各年度の、それぞれ、7月1日現在、6月15日現在、8月1日現在の、そして、1971年度から1975年度における9月1日現在の部長を確認することができる。

部長がその職位につくまでついていた職位を確認するために、『全国官公界名鑑』の1970年版から1977年版を用いた。部長がその職位につくまでついていた職位を『全国官公界名鑑』で確認できない場合は、人事興信所・編『人事興信録』で確認した。

さらに、表17から、民生部長は、初めて課長になってからその職位に至るまで、民生分野の職位につくことが少ないこともわかる。民生部長の場合と比べて、過去に同じ分野の職位についたことがある土木部長、衛生部長、農林水産部長、そして、商工部長の割合の方が高いことから、民生部長の専門性は相対的に低いといえる。

(1) 二〇〇〇年の改正により、社会福祉事業法は社会福祉法に名称が変わっている。法律の規定を説明する際、社会福祉法の条と項を記す。なお、ここで紹介する社会福祉法の規定は、社会福祉事業法と条が異なる場合があるが、文言は社会福祉事業法と同じである。

(2) ただし、社会福祉法第二六条第一項には、「社会福祉法人は、その経営する社会福祉事業に支障がない限り、公益を目的とする事業（以下「公益事業」という。）又はその収益を社会福祉事業若しくは公益事業…の経営に充てることを目的とする事業（以下「収益事業」という。）を行うことができる」とある。

(3) なお、「社会福祉法人に、評議員会を置くことができる」（社会福祉法第四二条第一項）。そして、「社会福祉法人の業務に関する重要事項は、定款をもって、評議員会の議決を要するものとする」（社会福祉法第四二条第三項）。石丸公紀は、評議員会を設置する目的を次のように説明している。「社会福祉法人が社会福祉事業を実施していくにあたっては、法人の最高意思決定機関である理事会が適正に運営され、理事長等一部の理事の専断的な運営によって事業経営に適性を欠くことのないよう理事会をチェックする機能や、法人の公共性にかんがみ地域社会等関係者の意見を広く取り入れる場として、評議員会の設置が求められるものと考えられる」（石丸、一九九二年、一一三ページ）。

(4) これらの条件を満たしていない社会福祉法人も確認できる。（阿部・京極、一九八六年。総務庁、一九九七年。総務庁行政監察局、一九九二年 a・一九九二年 b）。このような社会福祉法人が存在することは、軽視すべきではない。しかし、これらの条件を満たしている社会福祉法人が多く存在していることも同時に確認できる。

(5) なお、一人の人物が施設長と理事長を兼務することは、組織の運営上、問題がないとはいえない（重田、一九八〇年、一一九ページ。全国社会福祉協議会、一九七九年、二七ページ）。しかし、一概に問題視できないとの指摘もある（重田、一九八〇年、

一一八一—一九ページ。全国社会福祉協議会、一九七九年、二七ページ。

- (6) 一九七〇年代の前半ではないが、一つの社会福祉法人がどれだけの施設を経営しているのか調査されたことがある。調査結果から、高齢者福祉施設を経営している社会福祉法人、あるいは、特別養護老人ホームを経営している社会福祉法人の半分程度は複数の施設を経営していることがわかる(阿部・京極、一九八六年、一一三・二八ページ。神奈川県社会福祉協議会経営者部会、一九九六年、三六—三七ページ。東京都福祉局、一九九四年、三一五・一一四ページ)。施設長が理事になつていけば、施設に対するニーズなど現場の情報が理事会の意思決定に反映され、新たに施設を設置し、経営しようということになる場合もあると考えられる。

なお、一九八三年に社会福祉施設運営研究会が全国の高齢者福祉施設に対して行った調査で、施設設立の動機あるいは経緯が問われている。対象となつた一一二一の特別養護老人ホームのうち回答があつたのは、八四二であつた。特別養護老人ホームによる回答のうち最も多いのが「高齢化社会に対応して福祉施設需要の増大が見込まれて始めた」で、六一・七%である。二番目に多い「地方自治体の地域総合計画の一環として設立された」と回答した特別養護老人ホームは、一一・〇%にとどまっている(阿部・京極、一九八六年、一六・一〇五ページ)。

- (7) 日置弘一郎は、次のように指摘している。「県では、部が行政の単位として重要な意味をもっており、部を単位として中央省庁と結びついている。…このため、県では部が行政の単位とならざるを得ず、部長は知事から直接の指示を受けると同時に、中央の省庁との折衝にあたるという役割をもつ」(日置、一九八九年、八七ページ)。このことを踏まえても、民生部長の専門性を確認するのが適切であるといえる。

(8) 真淵(一九八九年)と広本(一九九七年)を参考にしている。

(9) 東京都庁で最も大きな組織は局であるため、東京都の場合は、局長を観察の対象とする。

- (10) 福祉学を修得した民生部長を確認することはできなかった。そこで、医学を民生行政と関係する学問分野とみなす。それは、要介護者に対して介護を行い、また、介護の指導を行う介護福祉士が医学を必要とする仕事であり、このことから、医学は福祉に携わる者の専門性を高める学問分野であると考えられるからである。介護福祉士試験の科目として、保健衛生一般がある。この科目の試験で、医学、公衆衛生、精神衛生の基礎的知識を持つているか否か確認される。また、介護福祉士養成施設の指定基
特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質(広本)

準を見ると、医学一般とリハビリテーション論が専門科目になっている(深田、一九八八年、三六・四〇ページ)。

アンケート調査の結果からも、介護福祉士にとつての医学の必要性を確認できる。一九九七年に、大阪介護福祉士の会員に対してアンケート調査が実施されている。この調査で、回答者の八七・七%が健康観察を介護福祉士にふさわしいと思われる業務としてあげているという結果が得られている。また、医学一般が介護福祉士の資質を高めるために学習が必要である科目として考えられていることがわかる(渡辺・他、一九九九年、二二―二三ページ)。

一九九七年に、ある介護福祉士養成校の一九八九年度から一九九六年度までの卒業生に対して、アンケート調査が実施されている。この調査では、介護福祉士養成カリキュラムで必要とされている一六科目に福祉ボランティアを加えた一七科目に、重要と思われる順に順位をつけさせるといことが行われている。各回答の上位一位から五位までの科目に対して、それぞれ、五点、四点、三点、二点、一点を与え、各科目ごとに累積得点が算出されている。その結果から、「医学一般」の科目の得点が一七科目中、五番目に多いといことがわかる(橋本・別惣・豊山、一九九八年、二六一ページ)。

一九九三年に、岡山県内の老人・障害者(児)援助を業務とする事業所の職員のうち、市町村、社会福祉事務所、社会福祉協議会に所属するホームヘルパーに対して、アンケート調査が実施されている。その結果から、介護福祉士の資格を持つ者と持たない者が業務にかかわる程度の違いを確認できる。体温と脈拍の観察、服薬の指導と薬の保管、外傷と火傷の処置、窒息とテニカンの処置、感染予防の指導、そして、感染予防のM.R.S.Aという医療に関係する業務に対して、資格を持つ者のかかわりの程度が大きいという結果になっている。そのためか、必要とする知識・理論・技術を問うと、医療一般、臨床的な看護の知識・技術、リハビリテーションをあげる有資格者の割合が大きくなっている(森下・他、一九九五年、一一六・一一九―一二〇ページ)。

一九九三年と一九九四年に、山口福祉専門学校第一期卒業生と第二期卒業生のうち社会福祉施設、老人保健施設、老人病院等の社会福祉関連の職場に勤務する者に対して、アンケート調査が実施されている。この結果から、特別養護老人ホームと老人保健施設に勤務している回答者のうち、半分近くがリハビリテーションを介護職員の業務内容としてあげていることがわかる(吉賀、一九九五年、四六ページ)。

丸山美知子は、次のように調査の結果を紹介している。「介護福祉士の 筆者注)養成校の卒業生を対象にした調査で、在学

中、もつと勉強しておけばよかった科目としては、医学一般(六二・五%)、レクリエーション(五〇・六%)、リハビリテーション(四六・九%)、介護技術(四二・一%)、障害形態別介護技術(三五・一%)の順であがってきました。「一方、施設側が学生に在学中にもつと学んできてほしいと思っっていることは何かというところ、調査によりますと、卒業生と同じ科目があげられているんです。医学一般、レクリエーション、リハビリテーション、介護技術、障害別介護技術、あとは心理ですね」(田中・丸山・橋本、一九九四年、九九ページ)。

岡本千秋による介護福祉士の仕事の説明から、介護福祉士と医学の関係を確認することができる。「今まで、医療行為だからできなかったことがあります。しかし在宅などに行けば、バイタルチェックとか、ときには摘便とか、どうしてもせざるを得ないようなことがあるんですね。現場に行っていて、これはどうしても業務内容として入れるべきだろうというものを整理していく。そのかわりそれに必要な勉強はカリキュラムのなかできちんと学ぶ、もちろんそれについては、医師会などの了解もきちんと取り付ける必要があるでしょう」。「それから、PTによるものではない、生活におけるリハビリテーション」みたいなものはどうしても必要になってくるんです。そのようなものをまとめて勉強することで評価されて、当然それをしてほしいんだというところにもつていけたらいいと思います」(辻・他、一九九三年、一一〇ページ)。

中島紀恵子は、介護福祉士の行う実践活動の視点と業務の内容を整理している。実践活動の視点の中には、「自立を脅かすような健康上の問題はないか」と「命の安全を守るための基礎的事項において問題はないか」というものがある。後者は、「呼吸、脈拍、体温、血圧、意識レベル等の日々の変化の観察」という業務に通じる(中島、一九八九年、一四―一五ページ)。

終 章

本研究の課題は、従来の都道府県の性質を明らかにすることであった。民生行政は、住民の生活や生命に直接関係する分野の行政である。都道府県は、このような重要な分野の行政をどのように展開してきたかを確認することによって、都道府県の性質を見た。具体的には、創設当時から今日まで増設の必要性が指摘されてきた特別養護老人ホームを都道府県

がどのように設置してきたかを考察の対象とした。

都道府県による特別養護老人ホームの設置は、社会福祉法人立施設の設置に影響を受けているということがわかった。それは、社会福祉法人を補うという設置のし方であった。また、市町村に対する補完機能が必要とされていたと考えられる時期においても、都道府県による施設設置は積極的ではなかった。

そこで、施設設置における都道府県の消極性がなぜ生じるのかを明らかにした。立てた仮説は、次のようなものである。都道府県の民生部は、同じ都道府県の他の政策分野を担当する部との関係で、弱い立場にある。他の部と争って、財政的資源や人的資源を確保するのが難しい状態にあるといえる。そのため、都道府県民生部よりも専門性の高い社会福祉法人に頼り、その補足をする程度に自らの役割を制限している。この仮説を論証するため、社会福祉法人と都道府県民生部の専門性を見た。その結果は、仮説を支持するものであった。

都道府県が、地方政府として自立して行政を展開しようとするれば、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。ただし、専門能力をもつ行政官を育てるだけでなく、住民が行政に関心を持つことや、議員が政策に通じることなどによって、行政組織に対する監視を充実させることも同時に必要になる。

付記

本稿は、二〇〇一年五月に開催された日本行政学会で報告した論文に加筆したものである。報告の際、分科会の司会を担当された稲継裕昭助教授には、進行のご配慮いただいた。討論者を担当された岩崎美紀子教授には、論文の改善のきっかけになる貴重な質問をいただいた。また、縣公一郎教授、大森彌教授、北村巨助教授、久米郁男教授、佐藤克廣教授、建林正彦助教授、林和喜氏、村上弘教授（五十音順）には、貴重な質問とコメントをいただいた。いただいた質問とコメントをもとに、論文を改善する

よう努めさせていただいた。ここに記して謝意を表します。

資料

- 大蔵省印刷局・編『職員録 上巻』一九六九—一九九九年版。
大蔵省印刷局・編『職員録 下巻』一九六九—一九九九年版。
大蔵省印刷局・編『法令全書』一九六八—一九九八年。
大蔵省主計局調査課・編『財政統計』一九七六年度版・二〇〇〇年版。
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—一九九八年度版。
自治省／地方財政調査研究会・編『地方財政統計年報』一九七〇—二〇〇〇年版。
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』一九六九—一九九九年版。
自治省選挙部『地方選挙結果調』一九六五・一九六九・一九七三・一九七七・一九八一・一九八五・一九八九・一九九三・一九九七
年版。
市町村自治研究会・編『住民基本台帳人口要覧』二〇〇〇年版。
人事興信所・編『人事興信録』一九六九・一九七二・一九七三・一九七五・一九七七年版。
『全国官公界名鑑』同盟通信社、一九七〇—一九七七年版。
総務庁統計局・編『消費者物価接続指数総覧』一九九五年基準。
総務庁統計局・編『消費物価指数年報』一九九九年版。
総理府統計局／総務庁統計局・編『国勢調査報告』一九七〇・一九七五・一九八〇・一九八五・一九九〇・一九九五年版。
総理府統計局／総務庁統計局・編『日本統計年鑑』一九六七・一九七一・一九七六・一九七九・一九八〇・一九八三・一九八六・一
九八九・一九九二・一九九七・二〇〇〇年版。

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.
- 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.
- 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.
- Knoke, 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. ed. 1998. *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, David and Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach." *Political Studies*. 48(1): 4-21.
- 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.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1986. *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R.A.W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. 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.
- Robinson, Chester A. 1991. *The Bureaucracy and the Legislative Process: A Case Study of the Health Care Financing Administration*. Lanham: University Press of America.
- Smith, Adrian. 1997. *Integrated Pollution Control: Change and Continuity in the UK Industrial Pollution Policy Network*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- 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.
- 赤池弘次・斉藤光雄・佐和隆光・竹内啓・畠中道雄・森口親司「パネル・ディスカッション 実証分析の方法——計量経済分析と時系列分析——」『金融研究資料』第六号、一九八一年一月、一—五五ページ。
- 足立忠夫『職業としての公務員——その生理と病理——』公務員研修協会、一九七八年。
- 阿部實・京極高宣「全国民間社会福祉施設の現状と課題——民間社会福祉施設運営調査結果を中心として——」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』第二二号、一九八六年一月、一—一四ページ。
- 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。
- 石丸公紀「よりよい社会福祉サービスの提供をめざして——総務庁『社会福祉法人の指導監督に関する行政監察』の概要——」『月刊福祉』第七五巻第一三三号、一九九二年二月、一一二—一一五ページ。
- 特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質（広本）

磯崎初仁「分権改革の焦点は都道府県にあり——新しい『都道府県のかたち』の創造——」西尾勝・編著『分権型社会を創る 二 都道府県を変える!——国・都道府県・市町村の新しい関係——』ぎょうせい、二〇〇〇年、第二章。

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。

大嶽秀夫「自民党若手改革派と小沢グループ——『政治改革』をめざした二つの政治勢力——」『レヴアアサン』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——」『レヴアアサン』第二二号、一九九八年夏、七—三六ページ。

小笠原祐次「老人福祉施設」事典刊行委員会・編『社会保障・社会福祉事典』労働旬報社、一九八九年、三八三—三八五ページ。
神奈川県社会福祉協議会経営者部会『法人の機能強化検討委員会報告書』一九九六年。

蒲島郁夫「新党の登場と自民党一党優位体制の崩壊」『レヴアアサン』第一五号、一九九四年秋、七—三六ページ。

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・社会福祉事典』労働旬報社、一九八九年、第二章。

黒川小太郎「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。
厚生省・編『厚生白書』一九六三—一九六六年度版・一九六八—一九九三・一九九五—一九九九年版。

厚生省老人保健福祉局老人福祉計画課・老人福祉振興課『全国老人福祉施設要覧』一九九八年度版。

小林良彰・松崎哲久「『日本新党』とは第二の『新自民』か」『諸君』第二四巻第七号、一九九二年七月、九〇—九九ページ。

坂本勝「公務員のキャリア——公務員のライフ・サイクルとの関連において——」『季刊行政管理研究』第二〇号、一九八二年二月。

坂本勝「国家公務員制度」西尾勝・村松岐夫・編『講座行政学 第二巻 制度と構造』有斐閣、一九九四年、第三章。

櫻林誠「社会福祉施設職員の質的向上策と施設長の経営力に関する実証的研究」『上智経済論集(上智大学)』第二二巻第二号、一九七六年二月、六四—一〇五ページ。

佐藤文俊「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(いわゆる地方分権一括法)について」『ジュリスト』第一

一六五号、一九九九年一〇月一五日、三四—三九ページ。

重田信一「社会福祉施設の運営機構」全国社会福祉協議会・編『施設福祉運営管理論』全国社会福祉協議会、一九八〇年、第一部第四章。

自治省・編『地方財政白書』二〇〇〇年版。

社会資源研究会・編著『福祉制度要覧——理解と活用のための必携書——』川島書店、一九九三年。

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。

杉浦真一郎「大都市における高齢者福祉サービスの供給とその利用——名古屋市の特別養護老人ホームを中心として——」『人文地理』第五〇巻第二号、一九九八年四月、二四—四五ページ。

全国社会福祉協議会『社会福祉法人の現状と展望——民間の独自性の発揮と処遇の向上のために——』一九七九年八月。

全国社会福祉協議会・老人福祉施設協議会・編『老人ホーム基礎調査報告書——一九七七年実態調査——』一九七八年。

総務庁行政監察局・編『社会福祉法人の現状と課題』一九九二年a。

総務庁行政監察局・編『社会福祉法人の行政監督に関する行政監察』『行政監察月報』第三九四号、一九九二年b七月、四七—五九ページ。

田中荘司・丸山美知子・橋本泰子・鼎談「求められる介護福祉士養成のためのカリキュラムとは」『月刊福祉』第七七巻第五号、一九九四年四月、九四—一〇九ページ。

辻哲夫・阿部實・山崎イチ子・岡本千秋・宇野裕・座談会「介護福祉士の過去・現在・未来」『月刊福祉』第七六巻一〇号、一九九三年八月、九四—一七ページ。

恒松制治「今、地方主権の時代が」地域政策フォーラム・編『地域主権の時代——シンポジウム 今こそ、市民自治・地方主権の政治を——』金羊社、一九九三年a、第一章。

恒松制治「連邦制で国民生活に真の豊かさを——『地方分権』でなく『地方主権』が必要——」『エコノミスト』第七一卷第三二号、一九九三年b七月二七日、三〇—三三三ページ。

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質（広本）

恒松制治「地方分権と連邦制」恒松・富野暉一郎・宮本憲一『討論 地方分権』東方出版、一九九四年、一五―三八ページ。
 東京都福祉局・編『社会福祉法人の今後の経営課題に関する調査研究 報告書』一九九四年。

中島紀恵子「介護とは何か——その理論的枠組——」『社会福祉研究』第四四号、一九八九年四月、一三一―一八ページ。

西尾勝・神野直彦・末吉興一・松本英昭・田嶋義助・座談会「地方分権一括法成立を振り返って」『地方自治』第六二五号、一九九九年二月、一―五四ページ。

橋本勇人・別惣淳二・豊山大和「介護福祉士養成と福祉ボランティアの関係——介護福祉士養成制度発足以来の卒業生を対象とした調査を通して——」『川崎医療福祉学会誌』第八卷第二号、一九九八年二月、二五七―二六九ページ。

日置弘一郎「行政組織の組織デザイン」田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫『地方行政組織の変革の展望』学文社、一九八九年、第二章。

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、四九四―五二六ページ。

広本政幸「アメリカ高齢者健康保険プログラムの決定要因」『レヴァイアサン』第二八号、二〇〇一年春、四六―六九ページ。

深田修「福祉の新しい資格——社会福祉士・介護福祉士の資格制度の創設——社会福祉士及び介護福祉士法(六二・五・二六公布

法律第三〇号)』『時の法令』第一三三六号、一九八八年八月三〇日、三一―四四ページ。

堀尾慎彌・斉場三十四「特別養護老人ホーム」『総合リハビリテーション』第二〇卷第二号、一九九二年二月、一五七―一五九ページ。

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―五八ページ。

村松岐夫「戦後日本の官僚制」『東洋経済新報社』一九八一年。

森下早苗・藤井保人・岡野初枝・橋本祥恵・小玉美智子・片山信子・迫明仁・井村圭壮・住居広士「ホームヘルパーにみる介護福祉

士資格の有無による業務内容の比較」『岡山県立大学短期大学部研究紀要』第二卷、一九九五年、一一二―一二二ページ。

矢部広明「老人ホームをめぐる課題」『賃金と社会保障』第一〇八三号、一九九二年六月上旬、二四―二九ページ。

吉賀成子「高齢化社会における介護福祉士の現状と将来」『九州女子大学紀要自然科学編』第三二卷、一九九五年、四一―五二ページ。

渡辺嘉久・杉本敏夫・宮川数君・小尾義則「介護福祉士の専門性の現状と課題」『関西福祉科学大学紀要』第三号、一九九九年、一
三一―二六ページ。

特別養護老人ホーム設置に見られる都道府県の性質（広本）

二九三（五三）