

憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律

島 崎 謙 治

I はじめに―問題の所在と本稿の構成―

1 問題の所在

憲法 25 条は国に社会保障等の向上及び増進に努める責務を課している¹⁾。他方、地方公共団体は憲法 92 条の「地方自治の本旨」に基づき住民の福祉の増進を図る責務を負っている。実際、年金等の事務を別にすれば社会保障の事務のほとんどすべては地方公共団体が実施主体となっている。しかし、国と地方公共団体の事務や財政負担の配分をめぐる議論や争いは絶えない。これは「古くて新しい」問題である。

「古くて」というのは、戦後間もない時代から盛んに論議されてきたテーマだからである。例えば、昭和 22 年の憲法施行に併せ地方自治法が施行され、翌年の地方財政法の制定に続き、昭和 24 年にシャープ勧告、昭和 25 年には神戸勧告が出されている。この 2 つの勧告の議論の核心は、まさに国と地方公共団体の事務配分と財政負担の配分の問題であった。

また、「新しい」と述べた理由は、平成 11 年のいわゆる地方分権一括法により機関委任事務の廃止や国の権限の地方への移譲等が行われ、平成 16 年度から 3 年度を目途に、補助金削減、税源移譲、地方交付税の見直しを内容とする「三位一体改革」が進められているからである。

ただし、「三位一体改革」に対する関係者の考え方は必ずしも一致していない。というより「三すくみ」の状態に近い。社会保障に関していえば、①地方交付税の削減と補助金削減を主眼とする財

務省、②地方交付税削減は最小限にとどめ、国の裁量的補助金の廃止とそれに見合う税源移譲を確保すべきとする地方公共団体および総務省、③裁量的補助金の廃止に消極的（削減するなら義務的補助金）である厚生労働省、の考え方の懸隔は大きい。

同じことは地方分権についてもいえる。地方分権一括法が衆参両議院とも全会一致で成立したことに象徴されるように、今日、地方分権そのものに異を唱える人はまずいない。しかし、地方分権の理念や目的の捉え方は論者によって異なる。例えば、国の権限と財源の移管を徹底し地方公共団体の独立性を強めること（いわば「地方主権」）に政治的意義を見出す考え方もあれば、地方分権により中央・地方を通じた行財政のスリム化を図ることに主眼を置く新自由主義的な考え方もある。後者は、地方分権推進会議の「我が国は既に多くの分野でナショナル・ミニマムを達成しているという前提に立ち、（中略）これからの時代に、我が国が追求すべき行政上の目標は、ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマム（筆者注：地域ごとの最適状態）の実現へと転換されるべきである」²⁾という論調に典型的に表れている。

この主張の是非はひとまず措くにしても、留意すべきことは、地方分権は個々の事業のサービス水準が自治体間で異なることを是認するものであり、地方分権論は本質的にいわゆる「ナショナル・ミニマム保障論」と相容れない要素を孕んでいることである。議論を単純化して述べれば次のとおりである。

地方分権の根拠(正当性)は、住民に身近な主体こそが住民の選好を最も的確に反映できるということにある。住民の選好による施策の優先順位づけを通じ住民の「効用」(満足度)を最大化できると言い換えてもよい。例えばA市は公共事業よりも保育事業に力を入れ、逆にB市は保育事業よりも公共事業を重視し、保育サービスの水準が両市の間で大きく相違したとする。しかし、それは住民の選好が反映されたものである以上、それぞれの市の住民の「効用」は高まるという考え方に立っている。もちろん、B市にも保育ニーズが高い者は存在しよう。彼らは同調者に声をかけ首長を交代させればよい、それが叶わないならば保育水準の高いA市に居住移動すればよい(いわゆる「足による投票」)というのがティブー(Charles Tiebout)の古典的な議論である³⁾。裏からいえば、社会保障分野であれ何であれ、個別事業(上記の例では公共事業や保育)の自治体間格差が生じることは、「容認」されるどころか、地方分権の帰結であって当然のものとして「是認」されることになる。

一方、憲法25条は、社会保障については全国どこでも一定の水準を保障するという理念(以下これを「一定水準保障性」⁴⁾という)に立っているようにみえる。それならば、前記のサービス水準の自治体間格差の問題はどのように考えればよいのだろうか。憲法25条と憲法92条はどのような関係にあり「臨界点」においてうまく調和するのだろうか。これが筆者のそもそもの問題意識である。

そして、この問題意識は国と地方公共団体の実施責任と財政責任の規律の議論に結びつく。ある事業・事務について誰が実施(一口に実施といっても企画・立案から執行まで幅は広いが)や財政の責任を負うのかという規律が不明確であれば、ナショナル・ミニマムの保障にせよ住民自治の保障にせよ空理空論に陥るからである。もとより国と地方公共団体の関係の規律は不変ではない。むしろ、社会経済情勢等が変化すればそれに対応した見直しが行われて然るべきである。しかし、そのことは、実施責任や財政責任の規律が無定見か

つ便宜的に決められてよいということの意味しない。なぜなら、そこに何らの理念もないのであれば、それはわが国の統治構造そのものが曖昧だというに等しいからである。地方分権一括法が制定され「三位一体改革」が閣議決定されながら、実際には混迷している理由も、以上述べたことと無関係ではないように思われる。

その意味では、今まさに必要なことは、憲法まで立ち戻り、また、歴史的な文脈を踏まえ、社会保障における国と地方公共団体の実施責任と財政責任の規律の在り方を論じることであろう。これが本稿で論じようとするテーマである。そして、社会保障における一定水準保障性の要請と自治体間格差の問題もこれに包含して論じられることになる。

2 本稿の構成

本稿の構成は次のとおりである。

Ⅱでは、憲法25条および憲法92条の立法者意思を確認する。立法者意思は解釈の際に考慮すべき一つの要素にすぎないが、それを尊重するにせよ否定するにせよ「原点」というべきものであり、特に本稿の問題設定との関係では重要である。このため、①憲法25条については、社会党の主張により1項の規定が入るなどの修正が行われた帝国憲法改正案小委員会(委員長は芦田均[自由党]。以下、「芦田小委員会」という)の議論、②憲法92条については、いわゆるマッカーサー草案にはなく日本側の創案により帝国憲法改正案に盛り込まれたものであるが、その起草者の「地方自治の本旨」に関する認識、を中心に検討する。

Ⅲでは、現行の地方自治法および地方財政法の原則を確認した上で、これまでの国と地方公共団体の実施責任と財政責任に関する考え方の変遷を辿る。特に、今日なお評価の高いシャープ勧告および神戸勧告とその後の地方自治の動向について社会経済との関連を踏まえ考察する。

Ⅳでは、以上を踏まえ、国と地方公共団体の実施責任と財政責任の規律について、まず、憲法25条と憲法92条との関係の考察を行い、それとの関連で、補完性の原則の評価や生存権保障の責

務を憲法 92 条に求める学説について論じる。その次に、国と地方公共団体の実施責任と財政責任の規律の一般原則について筆者の考えを述べ、最後に社会保障における一定水準保障性の要請と地方分権に伴う自治体間格差との関係について論じる。

V は結語であり、総括と残余の研究課題について述べる。

II 憲法 25 条および憲法 92 条の立法者意思

1 憲法 25 条の沿革と同条 2 項の「国」の意味

まず、芦田小委員会の審議までの経緯の要点を箇条書きで整理すると次のとおりである。

第 1 に、GHQ 民政局行政部で憲法の内容の議論が始まった初期の段階で、憲法に社会保障制度に関する規定を置くべきとする意見と不要とする意見の激しい対立があった⁵⁾。前者は、国民の福祉に対して国家が責任を負うという観念を受け容れられるようにするには憲法上それを謳っておく必要があるとするものである。意見を求められたホイットニー准将（民政局長）は「社会立法に関する細かな点は省略する方がよいが、社会保障制度を設くべしという一般的な規定は置くほうがよい」（高柳他 1972 a, pp. 204-207）と裁断した。

第 2 に、これを踏まえ作成された GHQ 民政局行政部の試案では、「法律は、生活のすべての面につき社会の福祉並びに自由、正義および民主主義の増進と伸張を目指すべきである。（中略）この目的を達成するため、国会は次のような法律を制定するものとする。」として、「公衆衛生を改善するための立法」などと並んで、「すべての人のために社会保険を設ける立法」（Provide social insurance for all the people）を掲げている。その後、この insurance for all the people 部分がペン書きで security に改められ、昭和 21 年 2 月 13 日に日本政府に提示されたマッカーサー草案の 24 条では、「社会保障を設けなければならない」（Social security shall be provided）という文言に変わっている（高柳他 1972 a, pp. 222-225, pp. 278-279）。

第 3 に、昭和 21 年 4 月 17 日、マッカーサー草案を下敷きに帝国憲法改正草案が作成され、吉田茂内閣の下で昭和 21 年 6 月 20 日に帝国憲法改正案が第 90 回帝国議会に提出された。マッカーサー草案の第 24 条の規定は、この帝国憲法改正案では、「第 23 条 法律は、すべての生活部門について、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない。」という規定に変わっている⁶⁾。改正案は、本会議における提出理由説明・質疑を経て特別委員会に付託され、同委員会は芦田小委員会を設け各党修正案の是非等につき審査に付すこととした。

以上が芦田小委員会の審議に至るまでの経緯であるが、現行憲法と帝国憲法改正案の違いを整理しておこう。主な相違点は、①現行憲法 25 条 1 項の規定は帝国憲法改正案には入っていないこと、②現行憲法 25 条 2 項の「社会保障」は改正案では「生活の保障」であったこと、③現行憲法 25 条 2 項の「国は」は改正案では「法律は」であり、「努めるものとする」は改正案では「立案されなければならない」であったこと、の 3 つである。

芦田小委員会は昭和 21 年 7 月 25 日から昭和 21 年 8 月 20 日まで計 13 回開催されている。このうち改正案 23 条（現行憲法 25 条）の審議は主に 7 月 29 日（第 4 回）と 8 月 1 日（第 7 回）に行われている⁷⁾が、両日とも改正案 23 条の議論の大半は①に集中している。すなわち、社会党（特に論陣を張ったのは森戸辰男委員）は、「すべて国民は健康にして文化的水準に應ずる最小限度の生活を営む権利を有する」という生存権規定を 1 項として挿入することを再三にわたり主張した。これに対し、他の会派の委員は、12 条（現行憲法 13 条）に「幸福追求に対する国民の権利」が規定されており、23 条（現行憲法 25 条 2 項に相当）でも「生活の保障」が定められているので、これらを併せ読めば生存権の規定を設けなくても十分ではないかとして反対した。芦田委員長も、改正案 23 条の規定が法律を作る時の心構えならば、国会の箇所かどこかに入れるべきであって国民の権利義務の所に入る訳はなく、社会保障というものがある意味において国民の権利として要求でき

るというふうにこの規定は読むべきであるから、社会党の修正案を1項として挿入する必要はない旨を述べ反対した⁸⁾。議論は8月1日の審議においても堂々巡りを繰り返したが、最後は他会派の委員の中にも社会党案に賛意を示す者も現れ、結局、1項を文言修正(最小限度を最低限度に改めるなど)した上で挿入することになった。その際、項ずれした2項の冒頭に「此の権利を保障する為に」という文言を入れることも社会党から提案されている。しかし、この文言を加えると1項の最低限度の生活のみを保障することになるので、「かえって前項と引掛かりがない方が、理想まで高くという気持ちが出やしないか」⁹⁾との佐藤達夫政府委員(当時内閣法制局次長)の発言があり、社会党を含め各党ともこれに同意し採り入れられなかったという経緯がある。

②については、7月29日の審議の比較的早い段階で、「生活の保障」よりも「社会保障」とするほうが、いろいろな社会政策を行い個人の生活の不安を除くという意味合いが出るのでよいのではないか¹⁰⁾、ソーシャルセキュリティに対応する用語としては社会保障のほうが適当ではないか、といった意見が出され、修正されることとなった¹¹⁾。

③については、社会党から「国は総ての生活面に付て社会福祉、公衆衛生の向上及び増進を図り、社会的生活保障制度の完成に努めなければならない」という修正案が出された¹²⁾。8月1日の審議において、①の議論が概ね決着した後に、多少の議論を経て、原案と社会党修正案を折衷した形で現行の25条2項の案文に落ち着いている。本稿の目的との関係で重要なのは、なぜ社会党が「法律は…向上及び増進のために立案されなければならない」を「国は…向上及び増進を図り、社会的生活保障制度の完成に努めなければならない」に改める修正案を出したのかということである。その理由については、芦田小委員会で、森戸が「其の意味は社会的生活保障制度と云うことに特に重点を置いたのでありまして、(中略)是は生活保護法などでも既に一部分は始められて居り、日本でも健康保険、国民保険、其他の保険制度が始められて居るので、之を完成することに依っ

て生活権の保障と云うことに進まなければならぬ、(中略)唯生活の権利を空に茲に検討するのでなく、国家がそれを保障すると云う制度に向って努力して行かなければならぬと云うことを規定することに依って、是が裏付けられることになるのではないかと考へて居るのであります。(以下略)」¹³⁾と説明している。若干意味がわかりづらいが、森戸の7月29日における「国民の大多数が困っておるので、(中略)生活権を認めると云うことが必要になって来る、随って又それに応ずる社会施設(引用者注：施設という言葉は当時は施策の意味)を作ることが必要ではないか」¹⁴⁾等の発言と併せ読めば、要は、立法上の「心構え」ではなく、社会保険立法その他の施策を通じ「社会的生活保障制度」の実現を図ることを国家の努力義務として明示する趣旨であったと解される¹⁵⁾。

以上の芦田小委員会における審議経過は、現行憲法25条1項と2項の関係、13条と25条との関係(両条文は関連づけて議論されていた)を考える上でも興味深いので、そのことは措くとして、ここで強調したいことは次のことである。

憲法25条1項は生存権保障(必ずしも生活保護に限定していない)を直載に規定する趣旨であり、2項は、社会保険立法の制定に主眼が置かれていたことは間違いないが、法律に限らず各種の施策を通じ社会保障制度の整備の責務を国に求める趣旨だということである。そして、この「国」は私人に対する統治主体としての国家という意味であり、必ずしも地方公共団体と対置される狭義の「国」だけを指しているのではないと考えられる。

したがって、憲法25条2項に関する憲法学者の佐藤功の次のような解釈は、一見「国は」という文理から離れるようにみえながら、立法者意思に適合していることになる。すなわち、「ここに『国は』とあるが、このことを理由として、本項の定めるような生存権保障のための立法や行政施策がもつばら中央政府のみの権限に留保されたものであり、地方公共団体がいわゆる固有事務としては行いえないと解釈することは正当ではない。(中略)ここに『国は』というのは地方公共団体

をも含めて、全体としての国の意味であることはいうまでもない。」(佐藤 1983, p. 433) という解釈がそれである¹⁶⁾。

2 憲法 92 条の沿革と「地方自治の本旨」の意味

現行憲法 92 条から 95 条(帝国憲法改正案では 88 条から 91 条)の規定は、帝国憲法改正案から一切変わっていない。各党から修正案が出されなかったこともあり、芦田小委員会においても全くといってよいほど議論されていない。ただし、帝国憲法改正案に至るまで次のような経緯を辿っている。

第 1 に、GHQ 内部において日本国憲法に地方自治をどの程度盛り込むかについては、地方分権を重視するラウエル中佐らと、中央政府による統治との関係を多分に配慮すべきであるとするケイディス行政部長らとの間に意見の相違があり、マッカーサー草案は両者の考え方の折衷となっている(高柳他 1972 b, pp. 264-265)。

第 2 に、マッカーサー草案の地方行政(Local Government)の章は 86 条から 88 条の 3 条からなっており、これは概ね現行憲法の 93 条から 95 条に照応している。ただし、これらの規定で権能を有する公共団体は、「都、市または町」と具体的かつ限定的なものとなっていた(高柳他 1972 b, p. 268)。

第 3 に、マッカーサー草案を受け取った日本側では、現行憲法 92 条の規定を 3 条の前に入れるとともに、地方自治の主体を個別に列挙するのではなく「地方公共団体」と包括し法律によって定める余地を残す案を提示し、これが GHQ 側にも容れられ、帝国憲法改正案が作られた(佐藤 1957, p. 3 参照)。なお、せめて知事については間接選挙によることができないかといった「抵抗」も試みられているが、これは GHQ に受け容れられなかった(高柳他 1972 b, p. 270)。

経緯は以上のとおりであるが、問題は、なぜ現行憲法 92 条の規定を入れたのか、「地方自治の本旨」とは何か、国と地方公共団体の関係をどう捉えていたか、である。これについては、佐藤達夫の 2 つの回顧録的な論文(佐藤[達夫] 1954, 佐

藤 1957) から引用するのが適切であろう。佐藤はこの条文の起草者であり GHQ と直接折衝した本人だからである。その要点は次のとおりである。

第 1 に、92 条の規定を入れた理由は、「せっかく、地方自治に関する章を設けるならば、その章のはじめに総則的^(ママ)の条文を置いた方がよくはないか」(佐藤 1957, p. 3) と考えたためであったとしている。

第 2 に、「地方自治の本旨」の用語であるが、「地方自治の基本精神^(ママ)を適確にあらわす方法はないものかということで、明治二一年の市制・町村制の上論などを引っぱり出したりして、隣保協同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局『地方自治の本旨』ということになった。その実体は自明のことであろうという前提に立ったわけである。」(佐藤[達夫] 1954, p. 40) と述べられている。

第 3 に、「地方自治の本旨」の内容であるが、「このような経過からいって、『地方自治の本旨』というのは、わたしの気もちからいえば、住民自治と団体自治の二つを根幹とするものである。すなわち、地方住民に身近な公共の事務は、関係住民の意思にもとづいて処理されることとし、その一方、独立の人格をもつ地方公共団体の存立を認めて地方の公共事務を自主的に運営させるということが、その中心の観念をなすものと考えていたといっていだらう。」(佐藤 1957, p. 4) と記されている。

第 4 に、国と地方公共団体の関係である。佐藤は、「この憲法の定める地方公共団体は、連邦国における州のようなものではなく、それは“国あつての地方公共団体”なのであるから、国家的利害から来る制約を免れ得るものではないということである。かくして、地方住民の利害に関する事務であっても、それが同時に国民全体の利害に重大な関係のあるものであれば、このことは一面において国民全体の支配の対象となるべきはずである。したがって、無条件に地方公共団体の権能を増加しさえすれば、それが憲法の趣旨に適合する所以であり、いやしくもそれを減少し弱体化することは一切憲法に違反するものであると即断するこ

とはできない。」(佐藤達夫 1954, p. 48) と述べている¹⁷⁾。

佐藤達夫の所論についてはⅣで後述するように議論の余地があるが、ここで強調しておきたいことは、起草者は国と地方公共団体を対立的・相反するものとして捉えているのではなく、「地方自治の本旨に基く」という文言も、地方公共団体に対する国の介入を一切排除する趣旨で入れたものではないということである。

Ⅲ 法律による国と地方公共団体の実施責任・財政責任の規律

Ⅱで憲法 25 条および憲法 92 条の立法者意思を確認したが、特に憲法 25 条 2 項の国の社会保障の向上・増進の責務は抽象的であることは否めない。また、憲法 92 条も「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」としか書いておらず、国と地方公共団体の実施責任・財政責任に関する具体的な規律は法律レベルの問題となる。

1 現行の地方自治法および地方財政法における規律の原則

まず現行の地方自治法および地方財政法両法の規定について確認しておくべき要点は次の 2 つである。

第 1 は、平成 11 年の地方分権一括法により地方自治法 1 条の 2 が追加され、国と地方公共団体の役割分担の原則等が規定されていることである¹⁸⁾。すなわち、同条 1 項は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定し、2 項は、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を

重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに(以下略)」(傍点は引用者)と規定されている。ただし、「『国が本来果たすべき役割』について国が責任を持って担うべきであっても、そのことは、その役割に係る事務のすべてを国が自ら直接行うべきことまでも意味するものではなく、企画・立案から個々具体的執行までのある部分を地方公共団体にゆだねることはあり得る」(松本 2004, p. 13) というのが公定解釈であることは留意を要する点である。

第 2 は、地方財政法において、地方公共団体が行う事務については地方公共団体が全額負担することとし(9 条)、地方公共団体が処理する権限を有しない事務については国が全額負担する(12 条) こととされていることである。つまり、9 条は、法定受託事務であれ自治事務であれ、「事務の実施の責任と経費の負担とを地方公共団体に統一的に帰属させて、責任の明確化を図り、住民の地方行政に対する関心を高め、もって地方行政の自主的な運営を確立するという考え方に基づき(石原・二橋 2001, p. 118)、地方公共団体が行う事務は当該地方公共団体が財政負担を負うことが地方財政法の大原則となっているのである。この原則の例外が 10 条から 10 条の 4 に規定されているが、特に社会保障に関し重要なのは 10 条の規定である。地方財政法 10 条の柱書は、「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」(傍点は引用者)と規定し、各号で、生活保護に要する経費、国民健康保険の療養給付に要する費用などを限定列挙している。この趣旨については、「当該事務が実施後日が浅いため、未だ地方公共団体の事務として同化するに至っていない等の事由により、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある」(石原・二橋 2001, p.

125)とされる。つまり、地方の事務として同化定着するまでは国も負担するという「同化定着説」が採られていることになる。

ちなみに、地方財政法10条および地方自治法232条2項等の規定を理由に、法定受託事務に要する費用は国が補助金により負担するのが原則だと考えられているむきもあるが、これは次の理由により現行法の解釈としては正しくない。地方財政法9条および10条の趣旨は上記のとおりであり、地方自治法232条2項の規定については、国は財源保障措置を講じる必要はあるが、その手段は補助金に限られるものではなく地方交付税の基準財政需要への算入や地方税収入等の一般財源の拡充強化を図ることも含まれることとされているからである(松本2004, p. 729 参照)。

地方自治法および地方財政法の原則は以上のとおりであるが、地方財政法についてははっきりした整理となっていない。これには理由がある。というのは、昭和23年に地方財政法が制定されたときは、国と地方公共団体の経費の負担原則は「利害の帰属」に着目し決めるという一種の「割り勘」的な考え方(以下「利害帰属主義」という)が採られていた。これに対し、昭和24年のシャープ勧告は、この考え方を否定し、地方公共団体に配分された行政事務については当該地方公共団体がその経費の全額を負担すべきという考え方(以下「執行者責任主義」という)を打ち出したからである(後述する)。つまり、事務の実施主体がすべて財政負担を負うという地方財政法9条の大原則はシャープ勧告の執行者責任主義の系譜を汲み、同法10条から10条の4の例外はシャープ勧告前の利害帰属主義の系譜を汲むものであり、地方財政法は「理念の混合」がみられる。

2 国と地方公共団体の実施責任・財政責任の規律の変遷

シャープ勧告のページの多くは税制に関する勧告に充てられているが、今日なお評価が高いのは、わが国の地方自治の在り方および改革の方向についての勧告部分である。とりわけ重要なのは、地方財政の強化について、独立財源を与えること

(従来の国税の附加税主義の廃止)と地方財源を調整するために地方財政平衡交付金(現在の地方交付税の前身)を創設することの2つであり、行政事務の再配分については次の3原則を勧告したことである¹⁹⁾。

- ① できる限り又は実行できる限り、三段階の行政機関の事務は、明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し、かつ、一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう(行政責任明確化の原則)。
- ② それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろう(能率の原則)。
- ③ 地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は、都道府県又は国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう(地方公共団体(特に市町村)優先の原則)。

また、シャープ勧告に基づいて設けられた地方行政調査委員会議は、昭和25年に「行政事務再配分に関する勧告」(神戸勧告)を行った。その内容は次の3つに要約できる²⁰⁾。

- ① 国の存立のために直接必要な事務、全国的規模において総合的に行う企画事務、府県の区域を超える事務で府県において有効に処理できない事務および地方公共団体の区域に無関係な事務、全国的見地から画一的統制を必要とする事務、地方公共団体では非能率となる利便供与施設に関する事務については国の事務とし、それ以外の事務は、すべて地方公共団体の事務とする。
- ② 市町村は、住民に直結する基盤的地方団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分するという方針を採るべきである。
- ③ 府県は、その地域的範囲において市町村を包

括する関係にあるという意味において、市町村の区域を超えて処理しなければならない事務および市町村で処理することが著しく非効率または著しく不適当である事務が配分されるべきである。

この2つの勧告の理念は共通しているが、その最も重要な特徴は、市町村中心主義と行政責任明確化原則（前述した「執行者責任主義」とほぼ同義である）の徹底である。ちなみに、神戸勧告では生活保護も特別扱いすることなく他の社会福祉事務と同様に市町村事務とされている。また、行政責任明確化原則は、「地方団体がその活動のいわば限界線において真に自由—活動の際明確に責任をもって前進しようが、また、後退しようが自由—であるならば地方自治は現実のものとなり得るのである」²¹⁾というシャープの地方自治・地方財政観の反映である。なお、シャープ勧告は、奨励補助金は地方公共団体の新規政策の奨励等の観点から存続させるが、負担金的性格の補助金は行政責任明確化原則に則って一般財源化するという考え方に立っている。つまり、今日の地方分権の論議の中でみられる「奨励補助金は一般財源化すべき」という考え方とは正反対の考え方が採られていることになる。

この両勧告を踏まえ、昭和25年には地方財政平衡交付金制度が創設され、義務教育負担金や児童保護措置費負担金など地方公共団体の事務として定着していると考えられる負担金等は地方財政平衡交付金制度に組み入れられた。また、昭和27年に地方自治法が改正され地方行政の合理化・能率化が目指されることとなった²²⁾。ただし、両勧告は関係者に及ぼした衝撃の大きさに比べ、実際の政策に反映されたものは決して多くはない。その理由は、両勧告の理念と当時の市町村の行財政の実態とが懸け離れていたこともあるが、もう一つ大きな理由としては、朝鮮戦争を機に占領政策が大きく転換したことが挙げられる²³⁾。すなわち、昭和29年の国家地方警察・自治体警察の二本建てから都道府県警察の一本化、昭和31年の教育委員会委員の公選制の廃止など、戦後間もない時代の「民主化」の動きとは逆の中央集権化に面舵が切られることとなったからである。このた

め、行政事務再配分の実現はすべて見送られ²⁴⁾、また、一旦地方財政平衡交付金制度に組み入れられ廃止された負担金等がその後復活するなど国庫補助負担金の整理も徹底されなかった。

むしろ昭和20年代後半から昭和40年代にかけては、地域開発など広域行政を遂行するために中央官庁は地方出先機関の拡充や機関委任事務を増やすなど中央集権化がより進行した。また、国庫補助負担金も拡大することとなった。社会保障制度についても、昭和25年の社会保障制度審議会の「社会保障制度の勧告」等を経て、昭和36年に国民皆保険・皆年金が実現したことに象徴されるように急速に整備が進められ²⁵⁾、「福祉元年」といわれた昭和48年にピークに達する。いわゆる老人医療費無料化が実施されたのもこの年である。こうした背景に、わが国の経済が、「もはや戦後ではない」（昭和31年度『経済白書』第1部総論中の言葉）時代を経て、高度経済成長期に移行したことがあったことはいままでもない。

こうした中で、昭和38年の第九次地方制度調査会などにみられるように、国と地方の「機能分担論」という考え方が登場したことが注目される。これは、「これまでのように国が企画・決定し、地方公共団体が国の指示・監督の下にこれを実施するというパターンから脱却して、企画や決定に地方公共団体も参加し、その実施にあたっては国も自らの責任を自覚して地方公共団体と協同するというかたちでの国と地方公共団体の間の併立的協同関係が制度的にも成立させられなければならない」（成田1975, pp. 19-20）という考え方に基づいている。「シャープ勧告」や「神戸勧告」が原理論的な割切りの色彩が濃いものであったとすれば、この「機能分担論」は行政の実態を踏まえた立論である。なお、過度に現実妥協・追認的という意味では、昭和39年の（第一次）臨時行政調査会の改革意見で「機関委任方式を当面は強化の方向で活用する」（臨時行政調査会1964, p. 141）とされていることも指摘しておく必要がある。つまり、「シャープ勧告が理想に走りすぎたきらいがあり、しかもこの勧告を契機とし中央省庁の地方公共団体への不信がかえって露骨となり、い

わゆる縦割り行政が助長された」(佐藤 1977, p. 50) という認識の下に、将来的には地方公共団体に移譲するという留保は付しているものの、機関委任事務を容認するどころか「当面は強化」と述べているのである。

前述したように昭和 48 年は「福祉元年」と称されたが、皮肉なことにこの年の秋に第一次オイルショックが起こる。そして、これ以降、日本の経済基調は大きく変容し、肥大化した行財政の見直しが行われることになる。「増税なき財政再建」を標榜する第二次臨時行政調査会が設けられたのはその象徴である。国と地方の関係については、昭和 58 年の同調査会の最終答申では、「行政が、全体として総合的・効率的に行われるためには、地方自治の原則と行政サービスの全国的統一性及び公平性の確保との調和を図りつつ、国と地方公共団体が機能と責任を分かちながら相互に協力していくことが不可欠である」(臨時行政調査会 OB 会 1983, p. 429) と記されている。しかし、この答申の「全国的統一性及び公平性の確保との調和」や「国と地方公共団体が機能と責任を(分担する)」の具体像については踏み込んだ検討が行われているとはいえ、説得力に欠ける感否めない。

一方、社会保障の分野では、高齢化の進展や老人医療費無料化の影響等により医療費の増嵩が続いた。このため、昭和 58 年の老人保健法の制定、昭和 59 年の健康保険法等の改正に象徴されるように、医療費の伸びを抑制するとともに公平な負担を図ることを目的とする立法が相次いで行われた。また、翌年には基礎年金導入等を内容とする年金法改正も行われている。さらに、保健・福祉の一元的実施を図るため、平成 2 年の老人福祉法等の一部を改正する法律(いわゆる福祉八法改正)や平成 6 年の地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律により入所措置権限や地域保健関係事務を都道府県から市町村へ移譲するなど、市町村重視の流れに沿った改革が進められた。なお、平成 7 年には社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築—安心して暮らせる 21 世紀の社会を目指して」が出されていることも注目

されてよい。この勧告は、国と地方の役割分担について従来の「国家責任論」の議論とは一線を画すとともに、公私役割分担論にみられるように行政の「守備範囲」の再考をも視野に入れ社会保障制度の在り方を勧告していることに特徴があり、こうした考え方は平成 12 年に制定された介護保険法にも反映されている²⁶⁾。そして、平成 14 年の医療制度改革、平成 16 年の年金制度改革、平成 17 年の介護保険制度の改正と続くことになる。

国と地方の役割分担の話に戻せば、平成 5 年の衆参両院の地方分権の推進に関する決議以降、地方分権改革の議論が急速に進み、平成 11 年に地方分権一括法が制定され、機関委任事務の廃止等が行われることとなった。すなわち、地方公共団体の事務を新たに自治事務と法定受託事務の 2 つに分け、機関委任事務は廃止し法定受託事務も必要最小限に限定することとされた。なお、地方分権推進計画では法定受託事務のメルクマールを定めているが、そのうち社会保障関係のものを拾うと、「(3) 全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で以下に掲げるもの」として、「①生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務、②全国一律の制度として、国が拠出を求め運営する保険及び給付金の支給等に関する事務、③国が行う国家補償給付等に関する事務」が挙げられる。

以上、国と地方公共団体の実施責任と財政負担責任の規律の歴史について、時代背景および社会保障の動向も織り交ぜながら概観した。それにより筆者が明らかにしたかったことは 3 つある。

第 1 は、国と地方の実施責任と財政負担責任の規律に関し、数多くの原則・原理が提唱されてきたが、それらは必ずしも整合的ではないことである。それは異なる勧告・提言の間の不整合だけを意味するのではない。例えば、「シャープ勧告」の行政責任明確化原則と能率原則は必ずしも両立しない²⁷⁾。特に行政事務が高度化・複雑化すれば、一つの行政機関ですべて事務を実施させることは必ずしも能率(効率)的とはいえない。

第 2 は、国と地方の実施責任と財政負担責任の

規律は、ある方向を目指し一本道を歩んできたわけではなく、政治経済情勢等の変化により大きく揺れ動いてきたことである。ただし、①戦後間もない時代の地方自治重視から高度成長期の中央集権化への揺り戻しを経て、再び地方分権の方向へ面舵が切られていること、②国と地方を上下の関係ではなく並列的な関係として捉え機能的に役割分担するという考え方が重視されていること、の2点は強調されるべき点である。

第3は、社会保障も社会経済の変容の影響を強く受けていることである。経済の高度成長を背景に国民皆保険・皆年金が実現され、さらに社会保障を拡充することこそが国とされた時代を経て、昭和48年の第一次オイルショック以降は、経済成長と人口構造の変化とどう折り合いをつけながら社会保障の持続可能性を確保するか、行財政をどう効率化するかが真剣に問われるようになってきた。そうした中で諸々の制度改革が行われ今日に至っている。社会保障における国と地方の役割分担の見直しや市町村への権限移譲等もこうした文脈と決して無縁ではない。

IV 国と地方公共団体の実施責任・財政責任の規律の在り方

1 憲法25条と憲法92条の関係等に関する考察

IIで憲法25条と92条の立法者意思を確認したが、若干の考察を加えておく。

まず憲法25条の1項と2項の関係であるが、両項の文言の相違およびその違いがIIで述べた経緯によるものであること（特に1項と2項を繋ぐ修正案が否定されたこと）等を踏まえれば、近年の社会保障法学者の間ではほぼ通説化しつつある²⁸⁾「1項・2項分離説」が妥当であると考えられる。ただし、一言で「1項・2項分離説」といっても判決や学説によりその内容は同一ではない。例えば、堀木訴訟控訴審判決（大阪高判昭50・11・10、行集26巻10・11号1268頁）は、1項は救貧施策で2項は防貧施策と区分し「1項・2項分離説」を採っているが、これに対しては「より厳しい違憲審査基準が必要とされる部分を、『救

貧施策』としての生活保護法による公的扶助制度に限定した」（樋口他1997, p.159〔中村睦男執筆〕）との批判がある。しかし、生存権の保障を憲法に規定するかどうかは憲法制定時の議論の焦点であったのであり²⁹⁾、「芦田小委員会」でも1項は生活保護に限るといった議論は行われていない。つまり、1項は（生活保護に限らず）生存権規定を定めたものであると素直に読むべきであり³⁰⁾、1項と2項は対象法令を同一にするが、「1項と2項の規範内容が異なる」（堀2004, p.141）という意味で「1項・2項分離説」を採ることが適当だと考える。

次に憲法92条であるが、同条はそもそも「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定しており、法律（国）が地方自治に介入することを憲法92条自体が排除していない。ただし、こうした立法は「地方自治の本旨に基いて」いることが必要であり、「地方自治の本旨」という文言は、国の地方自治の本質に関わる介入は許さないという意味において、「制約原理」（控制原理）として一定の機能を果たしている³¹⁾。しかし、具体的にどのような介入が許されないのかは一義的には明らかではない。結局のところ、憲法において地方自治を制度的に保障し、「憲法を通じて、統治権力を中央と地方とに分割し、立憲民主主義の観点から、それぞれにふさわしい権力を配分した」（佐藤1995, p.267）という趣旨を踏まえ判断するよりないと思われる。本稿との関係では、「地方自治の本旨」から国と地方公共団体の事務配分や財政負担に関する基準や原理が導き出されるわけではないが、地方公共団体を国の「手足」として使い一挙手一投足を縛ることは「地方自治の本旨」に反する（少なくとも適当ではない）と考えられる³²⁾。

以上の帰結として、本稿では、次のようにいうことができる。

第1に、社会保障の国と地方公共団体の実施責任および財政負担責任について、国と地方公共団体を二律背反的に捉える必要はない。国と地方公共団体の特性の相違や事務の性格等を考慮し最も

合理的な帰属・配分を行うことは、憲法 25 条および憲法 92 条いずれの条文の趣旨にも反しないというべきである。ただし、かつての機関委任事務のように地方公共団体を国の手足として使うことは適当ではなく、国と地方公共団体は対等の存在として適切に役割を分担しそれぞれの責任を果たすことが憲法 92 条の趣旨に適合する。

第 2 に、社会保障の一定水準保障性の要請と地方公共団体の自律的決定（住民自治）の要請との関係であるが、国民誰もが享受することを保障した給付やその水準については、住民自治に委ね国は一切関与しないと割り切ってしまうわけにはいかない³³⁾。それは憲法 25 条に由来する責務というべきだからであり、国は立法その他の措置によりそれを保障する必要がある。ただし、事務の執行を国が自ら行わなければならないわけではない。また、憲法 25 条の責務は地方公共団体も負っており、憲法 92 条の「地方自治の本旨」の精神を生かすならば、基本的に地方公共団体の自己規律によって一定水準の確保を図ることが望ましい場合が多い。したがって、国の地方公共団体に対する関与といっても、どのような方法を探るか、個々の事務の性格や定着度合などを勘案し決められるべきである（後述する 3 で補足する）。

これが本稿の憲法論に関する部分の結論であるが、関連して 2 つのことについて付言しておきたい。

第 1 は、「補完性の原則」(principle of subsidiarity) との関係である。「補完性の原則」とは、1985 年にヨーロッパ評議会において採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」第 4 条第 3 項の趣旨を体した言葉（条文上の文言ではない）であり、同項では「公的責務は、一般に、市民の身近な地方自治体により優先的に執行されるものとする。他の団体への権限配分は、業務の範囲と性質及び能率と経済の要求を考慮して行われるべきものとする」³⁴⁾と規定されている。日本の制度に引き寄せれば、「基礎的自治体（市町村）ができる事務は基礎的自治体が行い、基礎的自治体ができない事務は広域自治体（都道府県）が行い、広域自治体でもできない事務は国が行う」という原則で

ある。この「補完性の原則」は「世界地方自治憲章草案」（初版ドラフトは 1998 年に発表）にも大きな影響を与えており、わが国でもこの「補完性の原則」を憲法 92 条の「地方自治の本旨」あるいは地方分権の指導理念として捉えるべきであるという主張もなされている³⁵⁾。しかし、「補完性の原則」は、もともとは、個人の自助努力を一義とし、それによつては生存等が十分図れない場合に、家族、共同体、基礎自治体、広域自治体、国の順でカバーするというカトリック思想に基づく考え方であり、わが国の憲法 92 条の「地方自治の本旨」の考え方とは必ずしも重なるわけではない。また、仮に「地方自治の本旨」を「補完性の原則」と置き換えてみても、そのことによって、何が国の事務として残るのかという具体的な基準が導き出されるわけでもない。

さらに、「補完性の原則」という言葉は新しくても、その内容は決して目新しい原則ではないことも強調しておきたい。「シャープ勧告」および「神戸勧告」において「地方公共団体および市町村優先の原則」が明瞭に謳われていることは既述したとおりである。また、こうした考え方は戦前から日本人の論者も述べていた。例えば、小野梓は明治 15 年に上梓した『国憲汎論』上巻の中で、政治は「中央把総」（引用者注：中央集権のこと）に拠るべきではなく「地方自治の制」に拠るべきであるとし、その理由（利点）を 4 つ挙げている。現代語に訳せば、「第 1 に地方の利害は地元民が最も熟知している、第 2 に人材の中央偏在を避け地方の振興が図られる、第 3 に中央の悪政を是正し住民の福祉の増進が図られる、第 4 に民主的な意思決定システムに習熟できる」³⁶⁾であるが、この第 1 の理由は「補完性の原則」の論拠、第 4 の論拠は住民自治の理念にほかならない。

第 2 は、生存権保障の責務を憲法 92 条に求める学説があることである。最近これを最も明確に論じたのは台（2004）pp. 437-445 である。それによれば、「人権保障の原理から、地方自治権も（中略）人権の最大限の尊重を義務づけられており、地方自治の本旨にはこの人権の最大限尊重義務が含まれており」、「地方公共団体は人権保障を

任務とする憲法上の統治機構として独自に生存権保障の責務を担っており、立法によっても侵し得ない地方自治の本旨を規定する憲法 92 条は、この地方公共団体の責務の根拠規定であると解することができる。」とする。そして、①憲法 92 条に基づき地方公共団体が負う生存権保障責務は、国の立法政策によって改廃され得ないこと、②人権保障を実現するための、いま一つの重要な憲法原理である住民主権の要請等により、社会保障に関する権限および事務の配分については、地方公共団体とりわけ市町村への配分が優先されること、③地方公共団体の生存権保障責務を実質あるものにするための財源保障が行われるべきであることを、を主張している。

筆者も、憲法 92 条も生存権保障に関する地方公共団体の責務の根拠となるという立論には賛成する³⁷⁾。地方公共団体はそもそも「住民の福祉」を図るための団体だからである。しかし、台の憲法 92 条の解釈(とりわけ「地方自治の本旨」の解釈)および議論の展開は無理をしているとの印象が拭えない。生存権保障に関する責務は憲法 25 条に由来すると考えるのが最も自然であり、それは狭義の国に限らず地方公共団体も分有していると解することは可能である。また、社会保障に関する事務や権限の配分に関し地方公共団体とりわけ市町村への配分が優先されるという考え方も、憲法 92 条から直ちに導き出されるわけではなく、憲法 25 条と齟齬するわけでもない。さらに、地方公共団体への財源保障も、最も適切な国と地方の事務・財源配分、地方の自主財源の確保、地方交付税の配分といった観点から律せられる立法政策上の問題であるというべきである。つまり、地方公共団体の生存権保障に関する責務の根拠について、憲法 92 条を排斥する必要はないが、憲法 25 条に求めるほうが素直であり立法者意思にも合致しているということである。

2 実施責任・財政責任の規律の一般原則に関する考察

Ⅲで述べたように、国と地方公共団体の実施責任と財政責任の規律をめぐるのは、紆余曲折を経

て今日に至っている。また、多くの原理・原則が提唱されてきた。それらも参考にしながら実施責任と財政責任の順で検討しよう。

まず社会保障の実施責任であるが、「実施」と一口にいても、企画・立案、執行、技術的指導・監督など一連の過程からなる。このうち立法をはじめ企画・立案や技術的指導・監督は、主として国が担うことになろう³⁸⁾。問題は給付事務等の執行の主体(以下、執行を指す場合「実施主体」という)であるが、これを考える上でのメルクマールとしては、①完結性、②公平性、③効率性、④総合性、⑤専門性、が挙げられる³⁹⁾。①の完結性とは、サービスの供給や便益等の及ぶ範囲がどの行政単位で完結するかということである⁴⁰⁾。市町村で完結するのであれば実施主体は市町村とするほうが、③の効率性の要請に適合している。特に現物給付サービスの場合には、各地域の特性、具体的には人口の集積、利用できる社会資源(専門スタッフや施設等)の分布、利用者のニーズの的確な把握の面でも、住民に最も身近な市町村が行うことが適している。また、保健・介護・福祉の連携等の重要性を考えれば、④の総合性という観点からも、できる限り市町村に一元的に実施することが望ましい。一方、医療供給のように市町村で完結させることがかえって非効率であり、医療計画の運用など⑤の専門性や総合調整が要求される場合には、広域自治体である都道府県が実施主体となるべきである。また、②の公平性については、全国的に一定水準を確保すべきという要請がどの程度強いかということと関っており、特に生活保護については、必要過不足なく最低生活を保障するという性格上、(物価等の差違による級地区分など合理的差違は別にして)保護基準が自治体間で区々であることは適当ではなく全国統一性が強く求められる⁴¹⁾。したがって、国は保護費の基準や実施基準の策定など企画・立案事務を的確に行うとともに地方公共団体に対する指導等を行うことが必要である。ただし、具体的な実施事務は国自らが行う必要はなく、被保護者の自立に向けたケースワークをきめ細かく行うためには市町村が実施することが適している。ちなみに、現

行法では町村部では自ら福祉事務所を設置する場合を除き都道府県が生活保護の実施主体となっているが、多くの保健・介護・福祉事務は市町村事務となっており、他法他施策との連携を考慮すれば町村を実施責任の主体とすることも検討されるべきである。なお、⑤の専門性に関しては児童相談所の位置づけをどうするかという議論もあるが、児童虐待のケースなど司法分野との調整を含め専門性が要求されることを考えれば、身近な一般的相談は市町村、より専門性が要求される領域は原則都道府県に設置される児童相談所という機能分担を明確にする必要がある。

次に、財政責任であるが、シャープ勧告および神戸勧告が強調した「実施主体が財政責任を負うという原則」は、考え方として非常に重要である。実施主体が財政責任を負わなければ、適切な財政規律（公共サービスからの受益と負担の一致。給付と負担の緊張関係）が働かなくなるためである。ただし、シャープ勧告の「一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである」という能率の原則は、そのまま当てはめることは困難である。戦後間もない時代ならともかく、行政事務が高度化・複雑化することに伴い、ある事務が一つの行政機関で完結することは稀であり、複数の行政機関が機能分担し重層的に処理しなければならないことがむしろ普通になっているからである。また、社会保険分野では再保険や財政調整のように事務の性格上広域の行政機関が関与することが必要な場合があると同時に、医療費の高い地域の負担は当該地域で完結しているわけではなく老人保健拠出金の負担等を通じて他の保険者（ひいては国民）にも及ぶ（一種のスピルオーバー効果）という問題があることに留意が必要である。したがって、例えば、医療内容の評価基準は国が企画・立案し都道府県がそれを基に都道府県域の医療内容の評価を行うとか、医療費の地域格差は当該地域の住民が応分の負担を行うこととし医療の効率化のインセンティブを働かせるとともに②の公平性を確保することが重要であると考えられる。また、介護保険の実施主体（保険者）は市町村だとしても、保険料基準や要介護認定基準

の策定、市町村間の高齢者割合や所得の相違に着目した財政調整は国が行うというように、適切な機能分担を行うことが現実的かつ妥当である。ただし、この場合、事務の実施（企画・立案、執行、監督など一連の過程からなる）のどの部分はどの行政機関が行うのかが明確に区分されていなければならない。このことは、特に執行の部分が単一の行政機関によって行われるのではなく重層的に行われる場合⁴²⁾に重要となる。そして、その区分された事務の実施責任に見合う部分については当該行政機関が財政責任を負うとすることを一般的な原則とすべきである。いわば、区分された事務の部分ごとの行政責任明確化原則の適用とでもいうべきものである。もっとも、財政責任の問題は、地方交付税や税源移譲（地方の自主財源）の在り方の議論とも絡むため、実施責任の規律に比べ複雑な要素が入ってくる。したがって、以上は一応の原則というべきものであって、個々の事務事業の財政責任の配分については、各々の事務事業の性格や政策的必要性等を十分吟味し決定する必要がある。

3 社会保障における一定水準保障性の要請と地方分権との関係

この問題の所在は冒頭で述べたが、これまで論じてきたことを踏まえ改めて問題設定すれば、①社会保障について国民誰もが享受することを保障すべき給付やその水準が存在するか⁴³⁾、②仮にそれが存在するとして、その保障は国と地方公共団体のいずれが負うのか、③その費用は誰が負担するのか、ということになる。

まず、①についていえば、IV-1で述べたように、憲法25条の生存権保障の理念に照らせば、全国的に保障すべき内容・水準は存在するといふべきである。それは生活保護に限定されない。生存権に関わる切実なニーズについては居住地域にかかわらず国民誰もが享受することを保障すべきである。そして、それは誰が指定するかといえば、個別の施策ごとに最低限の一定水準保障性（ただし、生活保護を除き上乗せは各地方公共団体の責任と負担により自由）を確保する必要性の有無と

その水準に関する根拠を国が示し、国民的合意（具体的には国会における法律や予算審議）の下に措定するというよりない。

②については、これまで縷々述べてきたように憲法 25 条の責務は狭義の国だけでなく地方公共団体も負う。それは法定受託事務であっても例外ではない。例えば、仮に生活保護を実施しない市があったとして、その責任は生活保護法 19 条 1 項の規定に基づき実施義務がある当該市長が一義的に負う。そして、国は地方自治法 245 条の 7 の規定に基づき当該市長に是正の指示を行い、それでも実施しない場合には同法 245 条の 8 の規定に基づき代執行の手続を採り、国の責任を全うするという構成になる⁴⁴⁾。地方分権一括法により機関委任事務が廃止されて以降は、法定受託事務といえども国は地方公共団体に対する一般的な監督規定を設けることはできず（地方自治法 245 の 2）、かつての機関委任事務のように地方公共団体を国の手足として使うことは許されていないことに留意が必要である。国は立法等を通じ全国的保障が必要とされる具体的内容を定めるとともに「処理基準」（地方自治法 245 の 9）を策定し、地方公共団体はそれを参酌し実施するというのが基本形となる。なお、以上述べたことは国の責任を軽減することにはならない。法定受託事務に関しては上述したように国はその実施についても最終的には責任を負っているとともに、専門的な知見と情報を集積・解析等を通じた高度な立案・企画という国が本来果たすべき役割と責任が一層問われることになるからである。他方、地方公共団体も、「国にお伺いをたてる」という考え方は捨て、住民のニーズを的確に把握し創意工夫を凝らしながら有効かつ効率的に施策を実施し、さらに実態等を踏まえた改善を提起していくことが求められる。

③については、III-1 で述べたように、地方財政法は法定受託事務であっても国庫補助負担金の交付義務を国が負うという構成を採っていない。しかし、法定受託事務に対する国庫負担の存在をすべて同化定着説によって説明するのは、いかにも「擬制」が強い。執行者責任原則に対立する概念として、利害帰属主義あるいは委任者負担原則

（委任した者が負担する）がある⁴⁵⁾が、筆者は、執行者責任原則を貫徹し国の関与や義務づけの程度といった要素を一切無視することは必ずしも適当ではないと考えている。ただし、それを個別の補助負担金という「紐付き」で手当する必要があるか、ブロック補助金や地方交付税で手当するかということは、事務の定着度合いや羈束性の強さ等を考慮し決定される政策選択の問題である⁴⁶⁾。

以上、社会保障の一定水準保障性の要請と地方分権の関係を大雑把にまとめれば、一定水準保障性が要求される社会保障施策については、国、地方公共団体が各々の役割分担に沿って保障の責務を負うべきであり⁴⁷⁾、それを超える水準（付加的・選択的部分）については各地方公共団体の住民自治による自律性に委ねるべきだという結論になる。

ただし、それに一つ付け加えるべきことがある。以上の議論は、一定水準保障性が求められる施策（およびその水準）とそれ以外が截然と分けられるという前提に立っている。しかし、実際にはその対象施策にせよ水準にせよ連続的である。また、地方分権推進計画では「生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務」を法定受託事務のメルクマールの一つとして定めていることは既述したが、法定受託事務であれ自治事務（例えば介護給付の支給は自治事務である）であれ、法律により個人（世帯）の権利として給付することとされている場合には、地方公共団体が給付の支給事務を行わないということは一般的には考えにくい⁴⁸⁾。むしろ、一定水準保障性の要請と地方分権との関係が問題となるのは、例えば保育のように個人に対する給付が権利として構成されておらず、かつ、その実施が自治事務である場合である⁴⁹⁾。これについては、それこそ住民自治により民主的な手続の下で自律的に判断されるべきである、地方分権とはそういうものだ、とする意見も当然あると思われる。しかし、筆者は、こうした割り切りを行うことにはなお躊躇を覚える。現実には働く女性やその世帯にとって保育サービスは切実なニーズがあり、子どもの福祉にとっても非

常に重要でありながら、待機児童数や特別保育の実施率に著しい自治体間格差が生じている実態等を考えれば⁵⁰⁾、居住地域にかかわらず一定の保育サービスの実施と水準の保障は必要だと考えるからである。もっとも、保育事務は自治事務となっており⁵¹⁾、国としての関与には現行法令上限界がある(「是正の要求」程度しかできない)のも事実である⁵²⁾。であれば、こうした領域こそ、地方財政法16条の奨励的補助金の交付条件(一般的な指導だけではその目的を達することが困難でありその施策を行うため特別の必要があると認められる場合)⁵³⁾を満たすと考えられるが、「三位一体改革」ではむしろ逆の結論(平成16年度に公立保育所運営費補助金の一般財源化が行われた)となっている。しかし、筆者には、少子化対策がわが国の喫緊の課題となっている中で、次世代育成支援対策推進法まで制定し、官民挙げて「職業生活と家庭生活との両立の推進」(同法8条)等を図っていることと、これがどう整合するのかよく理解できない。少くとも、市町村の保育事業の内容や水準の検証と評価を行い、その結果を踏まえ必要な措置を講じることは、やはり国の責務だというべきである。

V 結 語

1 総 括

わが国は、超少子高齢化の進展、経済の低成長基調、国・地方を通じた多額の債務の存在という「三重苦」を背負っており、社会保障制度の持続可能性が問われている。しかし、真に必要な社会保障サービスは切り詰めるべきではないし、切実なニーズについてはそれに応える政策努力を引き続き行っていく必要がある。それは憲法25条に由来する福祉国家としての責務である。社会保障の意義や役割を軽視する風潮がみられる中で、このことは強調しておかなければならない。同時に、社会経済の現状および将来を見据えれば、社会保障といえども「多々益々弁ず」ということが許される環境にないことも事実である。もちろん、給付と負担の水準をどの程度にするかは最終的には

国民の選択に帰着する。したがって、国民的合意の下に手厚い給付を確保するため負担を増やすことも辞さないという選択肢もあり得る。ただし、その合意を取り付けることは容易ではない。少なくともその前提として、社会保障とそれ以外の分野との間の優先順位付けだけでなく、社会保障の個別の制度施策ごとにその必要性和程度の吟味が求められることになる。また、負担する側の納得を得るためには、負担に見合う給付の価値(value for money)を高める努力も一層要求されることになる。社会保障に関する国と地方公共団体の実施責任・財政責任の規律もこうした中で考えていかなければならない。実施責任と財政責任を基本的に一致させることの重要性を強調したのも、給付と負担を自律的に決定することの重要性に加え、財政責任なくして真の実施責任の自覚が生まれないからである。また、国か地方公共団体かと二律背反的に捉えるのではなく、それぞれがその役割と責任を自覚し最も有効かつ効率的な社会保障サービスを提供できるのかという観点に立って律せられるべきことも再度強調しておきたい。佐藤達夫の「問題は、地方的民主主義(地方自治)と国家的民主主義(いわば国全体の自治)との調和点をどこに求めるかということである。われわれは、地方公共団体の住民であると同時に日本国民でもある。その合理的な限界の発見は、われわれの良識に負わされた重大な使命である」(佐藤1957, p.6)という言葉は社会保障における実施責任・財政責任の規律にも当てはまる。

2 残された研究課題

本稿は「憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律」と銘打っているが、これはいわば「総論」であって、本稿で論じていない論点や課題は決して少なくない。

第1に、憲法と社会保障の実施責任・財政責任を論じるに当たって、本稿は憲法25条と92条だけを取り上げているが、憲法13条、14条、93条、94条等の条項の検討も必要になる。また、本稿では立法者意思を強調しているが、当然のことながら立法者意思は解釈の一つの拠り所にすぎず、

学説・判例の分析や理念的検討などの肉付けが必要である。

第2に、本稿では社会保障の個別の制度ごとの検討を行っていない。社会保険と社会福祉は同一には論じられない。前者は保険原理に由来する規律が別途働くからである。また、社会福祉でも生活保護、児童福祉、障害者福祉では異なる。さらに、実施責任という場合、公私の役割分担や民間セクターの位置づけ等の検討も必要である。要は、国と地方公共団体の実施責任と財政責任の一般原則にとどまらず、個別制度・施策ごとにきめ細かく議論していく必要があるということである⁵⁴⁾。

第3に、国と地方公共団体の実施責任・財政責任を論じるためには、将来の行政需要予測や税源の見通し、地方交付税や地方自主財源の在り方とセットで検討することが必要である。本来「三位一体改革」はそれを行うことに本質的な意義があり、国民的な議論に付すべき絶好の機会であったはずである。しかし、実際には財源問題に矮小化されてしまっているきらいがあることは残念でならない。なお、地方公共団体には都道府県や市町村のほか広域連合や一部事務組合もある。さらには道州制の議論もある。効果的・効率的な実施責任・財政責任を考える上では、こうした議論の動向や市町村合併後の実態等も十分踏まえ検討を行う必要がある。

第4に、本稿では、団体自治と並ぶ地方自治のもう一つの側面である住民自治について十分考察を行っていない。地方分権一括法にせよ、これまでの地方分権の議論は、国の権限の地方への移管(団体自治の拡充)という側面に偏っているきらいがあることは否めない⁵⁵⁾。団体自治がなければ住民自治もあり得ようもないが、団体自治の範囲が広がれば住民自治の質が自動的に高まるわけではない。地方自治は「民主主義の学校」といわれることがあるが、その意味では、地方分権の鼎の軽重ひいてはわが国の民主主義の成熟度が問われるのはこれからだというべきである。

注

- 1) 本稿では、憲法制定過程を論じるIIを除き特

に断らない限り、社会福祉および公衆衛生を含め社会保障という。

- 2) 地方分権推進会議の「事務・事業の在り方に関する中間報告書」(平成14年6月17日)の抜粋である。
- 3) Tiebout (1956) は市場メカニズムのアナロジーで地方公共財の効率的配分を論じたものであるが、①就業選択の制約もなく、地方政府の歳入・歳出構造の差違に着目した選好のみにより、居住移動は自由に行われる、②地方公共財は外部性がない(他の地域へのスピルオーバー効果は存在しない)など、非常に強い仮定を置いた立論である。その今日的な経済学的評価等については小西(2005)を参照。また、本稿で提起した問題について、割り切った(その意味では合理的な)議論を展開しているものとしては、井堀(2005)、土居(2004)、赤井他(2003)が挙げておく。ただし、筆者は、例えば「居住移動が自由にできるならば全地域で効用水準が等しくなる」という議論には全面的には賛成できない。就業変更を含む居住移動コストを無視できないという理由もさることながら、「住みなれた地域での生活の保障」も社会保障における重要な規範要素だからである。この点については、神野・金子(1998) p. 146に賛成する。なお、本稿で経済学の議論を持ち出したのは奇を衒ったわけではない。長谷部(2004, p. 451)のように最近の法学関係の文献でも言及されているという理由のほか、この問題は法学と経済の学際的研究が必要かつ有用な典型的なテーマの一つだからである。
- 4) この言葉は、①ナショナル・ミニマム、②堤(2005), p. 54の「全国保障性」と置き換えてもよい。しかし、①については多義的であること、②については画一性のニュアンスがある(堤がそのような主張をしているわけではない)ので、あえて「一定水準保障性」という言葉を用いた。
- 5) ベアテ・シロタ・ゴードン(1995) pp. 182-189には、人権や社会保障の規定を憲法に入れることに積極的なロウスト中佐、ハッシー中佐らと、他国に新しい社会思想を押しつけることはできないとするケイディス(同著ではケイディスと表記)大佐らの間の緊迫したやりとりが記されている。
- 6) なお、「帝国憲法改正案」の「生活の保障及び」は、「帝国憲法改正草案」では「安寧並びに」という文言であった。
- 7) 8月1日にも議論が行われているのは、7月29日に決着がつかず、全条をひととおり審議した後に再度議論するとして持ち越しになったためである。なお、本文の以下の記述については、佐藤達夫・佐藤功(1994) p. 752, p. 774, p. 775, p. 991も参考にしてはいる。また、百瀬(2002) pp. 49-55は「社会福祉」の制定過程について詳

- 田小委員会等の論議を丁寧に分析しており参考にさせていただいた。
- 8) 衆議院事務局 (1995) p. 115, p. 116 の芦田の発言を筆者が要約したものである。なお、原文はカタカナ書きである (以下、衆議院事務局 (1995) を引用する場合は同様である)。
 - 9) 衆議院事務局 (1995) p. 200。
 - 10) 衆議院事務局 (1995) p. 112 の北吟吉委員発言。なお、一部現代語に直している。
 - 11) 宮澤・芦部 (1978) pp. 270-271 も参照されたい。
 - 12) 衆議院事務局 (1995) p. 195。ただし、この修正案は同 p. 196 の原夫次郎委員の発言「何か『プリント』みたいな正確なものを出して戴かないと」等からは、この修正案が急遽作成されたものであることがわかる。
 - 13) 衆議院事務局 (1995) p. 195 の森戸発言参照。
 - 14) 衆議院事務局 (1995) p. 114 の森戸発言参照。
 - 15) このことは、社会党が昭和 21 年 3 月 8 日に公表した「新憲法草案」の一項に、「正義公平の原則に基づき国民生活の安定向上を図るは国の使命なり。其の為に必要なる政策を実施す。」(日本社会党 1986, p. 54。傍点は引用者)とあり、芦部小委員会の委員でもあった鈴木義男が「新憲法と社会党」と題する小論の中で「社会保障なる概念で、失業、養老、廃疾、寡婦等々の社会保険、大規模な医療施設 (引用者注：施設とは当時は施策という意味) 等の設定を国家の義務とする^(ママ)の宣言を (中略) 修正^(ママ)を採用されたのである」(日本社会党 1986, p. 60) と述べていることも符合する。
 - 16) この説が通説といえるかは議論の余地があるが、特段の反対意見も見あたらない。というより、憲法の基本書でこの点に触れているものがないことからわかるように、憲法学者の間ではほとんど議論の対象になっていないと思われる。
 - 17) なお、衆議院特別委員会の金森大臣の答弁の中で同趣旨のことが述べられていることも付言しておく。つまり、「(地方自治は) 全体の国家の中であって、其の然るべき部分を占むるものでありますが故に国家的なる関係を離るることも出来ない。其の意味で、詰り全体の中の一部である。而も一部分であるけれども、全部的に屈従するものではないと云うことが地方自治の基本的な考へ方であります。」と答弁している (佐藤・佐藤 1994, p. 657 参照。原文はカタカナ書きである)。
 - 18) ちなみに、この規定は、平成 11 年の地方分権一括法による改正によって新たに設けられたものである。
 - 19) 神戸都市問題研究所 (1983) pp. 169-170。「能う限り」を「できる限り」に改めるなど、一部用語を改めたところがある。なお、括弧書きの原則名は「神戸勧告」が名称を付したものであり、「シャープ勧告」の原文に付せられているものではない。
 - 20) 地方行政調査委員会議 (1950) pp. 22-24 を要約したものである。
 - 21) 神戸都市問題研究所 (1983) p. 22。なお、字体は改めている。
 - 22) ちなみに、この改正により設けられた現行の地方自治法 1 条の「民主的にして能率的な行政の確保」という文言はその名残である。
 - 23) もっとも、それ以前の GHQ も地方自治に熱心だったのは民政局だけだったという証言もあり、本稿は多少図式化しすぎているかもしれない。鈴木 (1977) pp. 668-670 参照。
 - 24) その代わりに、両勧告ではさほど重視されていたわけではない市町村合併 (いわゆる昭和の大合併) が進められることになった。
 - 25) なお、立案者らが憲法 25 条を意識していたことは間違いない。小山 (1953) p. 9 参照。
 - 26) なお、同年には社会福祉事業法等が改正され、福祉サービス利用者の権利擁護等を図るための社会福祉基礎構造改革もスタートしている。
 - 27) なお、この点につき塩野 (1990) p. 170 を参照。
 - 28) 例えば、堀 (2004) pp. 139-142, 岩村 (2001) pp. 34-36 を参照。なお、憲法学者の間では一体説が通説であるが、佐藤 (1983) p. 619, 内野 (2005) pp. 101-102 は分離説をとる。
 - 29) ただし、このことは芦田小委員会で生活保護に言及がないという意味ではない。例えば、衆議院事務局 (1995) p. 118 の西尾委員発言。なお、憲法改正案が帝国議会で修正議決された後の枢密院諮詢の際の金森大臣の説明要旨でも、「第 25 条の最低生活の保障に関する規定は、この憲法の一つの建前に影響を及ぼすものといえることができる。原案は学者が論文を書くようにイデオロギーを主張する建前ではなく、法律的な行き方をとっていたが、この修正は法律的というよりも、一つの理想を示す色彩をもつ。しかしこれを入れることも、社会の進展からみて一つの考えである故に政府として同感した」(佐藤・佐藤 1994, p. 991。傍点は引用者) と述べられている。
 - 30) なお、内野 (2005) p. 102 も参照されたい。
 - 31) この点につき、小林 (2005) は学説等を丁寧に整理した上で自説を展開している。また、塩野 (1990) p. 24 の的確な分析、佐藤功 (1954) の「地方自治の本旨」の最低要件の考察も参照されたい。
 - 32) したがって、地方分権一括法以前の問題であるが、機関委任事務の濫用は憲法 92 条に抵触する疑いがあると考えられる。塩野 (1990) pp. 183-189 を参照。なお、現在でも国政選挙のよう

- に「専ら国の利害に関係のある事務」を事務の効率性等の観点から地方公共団体が行うことはあり、これも法定受託事務として整理されているが、地方財政法 10 条の 4 の対象となる「専ら国の利害に関係のある事務」については地方公共団体は費用負担義務を負わないなど、同法 10 条から 10 条の 3 までの事務とは性格を異にする。この点につき石原・二橋 (2001) p. 144 を参照されたい。
- 33) なお、こうした割切りは、憲法 25 条だけでなく憲法 14 条の「法の下での平等」に抵触するおそれがある。
- 34) 小滝 (2005) p. 37 の訳による。なお、本文の「補完性の原則」に関する記述は、同著および山内 (2005) に依拠している部分が多い。
- 35) 例えば、大石 (2004) p. 215 以下、小早川・小幡編 (2000) p. 24 (大津浩発言) 参照。
- 36) 早稲田大学大学史編集所 (1978) pp. 528-529 を参照。
- 37) なお、菊池 (2000) p. 15 も参照。
- 38) もちろん地方公共団体が自ら施策を企画・立案することはできるし、それが期待される。実際、先駆的事業の多くは地方公共団体が住民のニーズを踏まえ発案されたものである。
- 39) これらのメルクマールについては、大野 (1994) pp. 33-47 の論考を参考にしている。
- 40) ただし、完全にある行政単位内で事務が完結することは稀である。完結性といっても程度問題ではある。
- 41) 他の福祉領域と異なり上乗せも基本的には適当ではないと考える。一般に、所得再分配自体を目的とする領域で給付等の格差を設けることは給付が手厚い地域への「悪しき移動」も招くため好ましくない。
- 42) 例えば、国民健康保険の場合は、被保険者の把握や保険料徴収は市町村が行わざるを得ないが、都道府県は医療の効率化等の広域的な観点からの調整、国も必要な財政調整を行うといった重層的な関係にならざるを得ない。
- 43) なお、(注) 4 で述べたように、ナショナル・ミニマムという言葉は避けた。ナショナル・ミニマムという言葉を使うには、その語の歴史的経緯等も踏まえた概念規定が必要である。この点については武智 (2005) を、また、経済学者の議論の一例として土居 (2004) を参照されたい。
- 44) それでも本文中で述べたように法定受託事務については国に最終的な担保措置が残されている。それに比べ、自治事務の場合には、代執行は想定されておらず (松本 2004, p. 961), 地方自治法 245 条の 5 の規定に基づき国は是正の要求はできるものの、是正改善のための具体的な措置の内容は地方公共団体の裁量に委ねられている (松本 2004, p. 972, p. 978)。
- 45) なお、山内 (2005) p. 120 を参照されたい。
- 46) 岡本 (2002) p. 179 も参照されたい。
- 47) ここで「大雑把に」と断っているのは、生活保護について上乗せ給付が好ましくないこと、国が直轄で行っている年金制度のようにここで述べた議論と必ずしもなじまない社会保障分野もあること、による。
- 48) ただし、「一般的には」と断ったのは、障害者に対するサービスのよう、地域間格差が非常に大きく、また、給付メニューはあるがサービスの提供事業者がないなど、問題がないわけではないためである。
- 49) このことを最も明確に指摘しているのは堤 (2004) である。筆者も細部はともかく堤の所論に概ね賛成である。なお、保育所の利用者と市町村および保育所との法的関係に関する簡単な「解説」は、島崎 (2005 b) p. 11 を参照されたい。
- 50) 格差の実態については、厚生労働省 (2005) pp. 102-107 参照。
- 51) ちなみに、保育の実施は地方分権一括法の以前も機関委任事務であったわけではない。昭和 61 年のいわゆる行革一括法により機関委任事務から団体委任事務に変わっている。
- 52) 法定受託事務と自治事務は截然と分かれるようにみえるが、相対的なものである (松本 2004, pp. 33-34 参照)。例えば、国民健康保険の事務や介護保険の要介護認定事務等は自治事務と整理されているが、羈束性が強い。筆者は、法定受託事務と自治事務の区分により国の関与の仕方が全く異なるという規律の仕方には疑問を持っており、個々の事務の性格等に応じた関与の在り方が検討されるべきだと考えている。
- 53) 石原・二橋 (2000) p. 172 および (注) 35 を参照。
- 54) ちなみに、島崎 (2005 a) の中で、医療保険制度における実施責任と財政責任の問題等について平成 17 年度の国民健康保険における都道府県負担導入の評価を含め若干論じている。また、京極 (2005)・(2006) は、「三位一体改革」の協議会の検討を踏まえ、生活保護制度の将来像を論じている。
- 55) この点につき鋭い指摘として尾崎 (2001) p. 199 以下を参照。

参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003) 『地方交付税の経済学』, 有斐閣。
- 石原信雄・二橋正弘 (2000) 『新版地方財政法逐条解説』, ぎょうせい。
- 井堀利宏 (2005) 『ゼミナール公共経済学入門』, 日本経済新聞社。
- 岩村正彦 (2001) 『社会保障法 I』, 弘文堂。
- 内野正幸 (2005) 『憲法解釈の論点 [第 4 版]』, 日

- 本評論社。
- 大石 眞 (2004)『憲法講義Ⅰ』, 有斐閣。
- 大野吉輝 (1994)『地方財政の制度と理論』, 勁草書房。
- 岡本全勝 (2002)『地方財政改革論議—地方交付税の将来像—』, ぎょうせい。
- 尾崎 護 (2001)『財政政策への視点—財政再建策の回顧と模索—』, 大蔵財務協会。
- 菊池馨実 (2000)『社会保障の法理念』, 有斐閣。
- 京極高宣 (2005)・(2006)「生活保護の将来像—三位一体改革の協議会の検討を踏まえて—」『厚生福祉』5338・5340・5342・5343・5345号。
- 厚生労働省 (2005)『厚生労働白書 (平成17年版)』, ぎょうせい。
- 神戸都市問題研究所 (1983)『戦後地方行財政資料別巻1 シャープ使節団日本税制報告書』, 勁草書房。
- 小滝敏之 (2005)『地方自治の歴史と概念』, 公人社。
- 小西秀男 (2005)「地方財政と地方公共財」本間正明監修, 神谷和也・山田雅俊編著『公共経済学』, 東洋経済新報社。
- 小早川光郎・小幡純子編 (2000)『あたらしい地方自治・地方分権 (ジュリスト増刊)』, 有斐閣。
- 小林 武 (2005)『「地方自治の本旨」解釈の課題 (覚え書き)』『法経論集 (愛知大学法学部紀要)』169号。
- 小山進次郎編 (1953)『社会保障関係法 (Ⅰ)』, 日本評論新社。
- 佐藤 功 (1954)「憲法における『地方自治の本旨』」『都市問題』, 45巻11号。
- (1980)『日本国憲法概説 <全訂第2版>』, 学陽書房。
- (1977)「行政事務の再分配」自治省『自治論文集』, ぎょうせい。
- (1983)『憲法 (上) [新版] (ポケット註釈全書)』, 有斐閣。
- 佐藤幸治 (1995)『憲法 [第三版]』, 青林書院。
- 佐藤達夫 (1954)「憲法第八章覚書—その成立過程を中心として」自治庁記念論文編集部『地方自治論文集』, 地方財務協会。
- (1957)「地方自治の本旨」『時の法令』241号。
- 佐藤達夫・佐藤 功 (1994)『日本国憲法成立史 第四巻』, 有斐閣。
- 塩野 宏 (1990)『国と地方公共団体』, 有斐閣。
- 島崎謙治 (2005 a)「わが国の医療保険制度の歴史と展開」遠藤久夫・池上直己『講座医療経済・政策学第2巻 医療保険・診療報酬制度』, 勁草書房。
- (2005 b)『「子育て世帯の社会保障」の意義と本書の構成』国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』, 東京大学出版会。
- 衆議院事務局編 (1995)『帝國憲法改正案委員小委員会速記録』。
- 神野直彦・金子 勝編著 (1998)『地方に税源を』, 東洋経済新報社。
- 鈴木俊一 (1977)「自治制度の改革と民政局の態度」自治省『自治論文集』, ぎょうせい。
- 台 豊 (2004)「社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について」『季刊社会保障研究』Vol. 39, No. 4。
- 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著 (1972 a)『日本国憲法制定の過程Ⅰ (原文と翻訳)』, 有斐閣。
- (1972 b)『日本国憲法制定の過程Ⅱ (解説)』, 有斐閣。
- 武智秀之 (2005)「ミニマム論再考—福祉・自治・デモクラシー」自治体学会編『「ミニマム論」再考』, 第一法規。
- 地方行政調査委員会 (1950)『行政事務再配分に関する勧告 (集録)』, 国立国会図書館。
- 堤 修三 (2004)「社会保障と地方分権改革」『社会保険旬報』2222号。
- (2005)「社会保障の進化発展と今迫り来る危機」『週刊社会保障』2314号。
- 土居丈朗 (2004)「三位一体改革 ここが問題だ」, 東洋経済新報社。
- 成田頼明 (1975)「行政における機能分担 (上)」『自治研究』51巻9号。
- 日本社会党結党四十周年記念出版刊行委員会編 (1986)『資料日本社会党四十年史』, 日本社会党中央本部。
- 長谷部恭男 (2004)『憲法 第3版』, 新世社。
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂 (1997)『注解法律学全集憲法Ⅱ』, 青林書院。
- 堀 勝洋 (1998)「社会保障制度の変革」『ジュリスト』1133号。
- (2004)『社会保障法総論 第2版』, 東京大学出版会。
- 松本英昭 (2004)『[新版] 逐条地方自治法 <第2次改訂版>』, 学陽書房。
- 宮澤俊義著, 芦部信喜補訂 (1978)『全訂 日本国憲法』, 日本評論社。
- 百瀬 孝 (2002)『「社会福祉」の成立—解釈の変遷と定着過程—』, ミネルヴァ書房。
- 森田 朗 (2003)「地方分権改革の理念と方向に関する一考察」『自治研究』79巻12号。
- 山内健生 (2005)「地方財源保障に関する一考察 (三)」『自治研究』81巻7号。
- 良永彌太郎 (1989)「地方自治と社会保障法—問題の所在と基本的課題—」『日本社会保障法学会誌』第4号。
- 臨時行政調査会 [第一時臨調] (1964)「臨時行政調査会の答申」『自治研究』40巻臨時増刊11号。
- 臨時行政調査会OB会編 (1983)『臨調と行革—2年間の記録』, 文真舎。
- 早稲田大学大学史編集所編 (1978)『小野梓全集

第1巻』, 早稲田大学出版部。

ベアテ・シロタ・ゴードン/平岡磨紀子構成 (1995)

『1945年のクリスマス』, 柏書房。

Tiebout, C. (1956) “A Pure Theory of Local

Expenditures,” *Journal of Political Economy*,
Vol. 64.

(しまざき・けんじ 国立社会保障・
人口問題研究所政策研究調整官)