

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

台 豊

I はじめに

憲法上、地方公共団体が社会保障に関する責務を負うことについて、こんにち特段の異論はないものと思われるが、この地方公共団体の責務が、憲法 25 条またはそれ以外の規定から具体的にどのように導出されるのか、そして国¹⁾の責務と地方公共団体の責務がいかなる関係に立つのか、についての詳細な検討は多くはない。

国および地方公共団体のあり方に大きな変革をもたらそうとするいわゆる地方分権改革が進められる中、社会保障の領域においても、国と地方公共団体それぞれが果たすべき役割、国の関与のあり方、基礎的自治体である市町村と広域自治体である都道府県の役割と関係、財政負担のあり方などに関する理論的な検討が不可欠である。そしてこのような検討を進めるための基礎的な作業として、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考察を行うことは、意義のあるものと考えられる。

そこで本稿においては、まず、この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、判例および学説の述べるところを概観し、特に注目される三つの先行業績について検討を加える(II)。次いで、地方自治に関する憲法学説を参照しつつ、人権保障、とりわけ憲法 25 条が規定する生存権保障という憲法原理によって解釈される憲法 92 条の規定が、社会保障に関する地方公共団体の責務の直接の根拠となり得ることを述べる(III)。最後に、国および地方公共団体の責務に関

する憲法規定から要請される国と地方公共団体の関係のあり方について、素描を試みる(IV)。

II 地方公共団体の憲法上の責務に関する判例および学説

1 判 例

社会保障に関して地方公共団体が負う憲法上の責務については、下級審判例の中に、憲法 25 条が規定する生存権保障の責務を、地方公共団体が国とともに負うことを述べるもの、また負うことを前提に論旨を展開するものがある²⁾。中でも地方住宅供給公社法に基づいて設立された特殊法人(大阪府住宅供給公社)の生存権保障責務の有無が問われた事案において、「憲法 25 条は、直接には、国や地方公共団体の責務について述べているのであるところ…特殊法人についてまで、直接国民の生存権保障の責務を課していると解すべきではない」とするもの(大阪地判昭和 51・3・12 判時 838 号 71 頁)が注目されるが、これを含めて 25 条の責務主体の解釈についての詳しい検討や説示を行った判例は見当たらない。

2 学 説

学説においても、社会保障に関して地方公共団体が負う憲法上の責務に関する詳細・具体的な検討は少なく³⁾、憲法 25 条 2 項の「国」には地方公共団体が含まれるとの解釈を提示するか、地方公共団体独自の法的地位の解明の必要性を指摘するにとどまることが多い⁴⁾。

このような学説の状況の中で、本稿のテーマに

ついて比較的詳細に論じた先行業績として、堀勝洋、木佐茂男、小川政亮によるものがある⁵⁾。ここではこれらの先行業績について、その意義や課題を明らかにすることとしたい。

(1) 堀 説

堀教授は、憲法 25 条が規定する生存権保障⁶⁾の責務主体に地方公共団体が含まれると解し、その理由として、①地方公共団体も(1999年のいわゆる地方分権一括法による改正前の地方自治法における)固有事務として社会福祉等の事務を行うこと、②国に属する事務についても費用を分担していること、③国に属する事務についても実施事務を分担していること、また、かつて機関委任事務とされてきたものが地方公共団体の事務とされるようになったことを挙げられる。しかしながら、これらについては次のような指摘が可能である。

① 固有事務として社会福祉等の事務を行うこと、生存権保障の責務を負うことは別問題である。社会福祉等について固有事務を行っていることをもって、単なる所掌事務の所在を越え、生存権保障の責務、とりわけ憲法 25 条 1 項の最低生活保障⁷⁾という規範性の強い責務の存在を導き出すのは難しいものと思われる。

② 費用の分担については、憲法 25 条の責務を負う主体が費用負担義務を負うことはあるとしても、逆に費用負担義務を負う者が必ずしも憲法 25 条の責務の主体であるとは限らない、という指摘が可能であろう。費用負担義務は、制度の受益者であること、あるいは負担能力(いわば担税力)の存在といった理由によって課されることがあり、費用負担義務の存在が必ずしも憲法 25 条の責務の存在を証するわけではない⁸⁾。

③ 実施事務の分担については、まずかつての機関委任事務はあくまで国の責任に属する事務を、地方公共団体ではなくその機関たる知事等が、国の機関として実施したものであり、地方公共団体の責務の所在の論拠とはなり得ない⁹⁾。いわゆる団体事務化¹⁰⁾についても、それまでは機関委任事務(すなわち国の責任に属する事務)とされていたものが法改正により団体事務とされたという経緯に鑑みれば、団体事務化は憲法上の責務の存

在を確認するものというよりも、むしろ立法政策によって地方公共団体の責務を創設したものと解する方が自然であり、団体事務であること(または団体事務とされたこと)が、地方公共団体の憲法上の責務の存在を証するとは言えないであろう。また、団体事務の規定から単なる所掌事務の所在を越えて、生存権保障の責務、とりわけ憲法 25 条 1 項の最低生活保障の責務という規範性の強い責務の存在を導き出すことの困難さについては、固有事務について述べたところと同様である。

さらに、憲法 25 条の責務の主体に地方公共団体を含むと解した場合、特に 1 項の最低生活保障の責務について、ともに保障主体たる国と地方公共団体がどのような関係に立つのか、という難しい問題が生じよう。すなわち憲法 25 条とりわけ 1 項は、国と地方公共団体の間にどのように責務を配分しているのか、あるいは国が立法政策によって自由に責務の配分関係を創設し、変更することができるのか、という問題である。仮に、この責務の配分関係が完全に国の立法政策に委ねられるのではなく、憲法自体が何らかの配分関係を予定していると考えられる場合には、その根拠は 25 条の外に求めなければならないように思われる。

(2) 木 佐 説

木佐教授は、憲法 25 条 1 項および 2 項を一体のものとしてとらえた上で¹¹⁾、生存権の保障主体として 2 項が規定する「国」を重疊的に理解する必要があるとされる。すなわち 25 条に規定する保障を、①「[人間としての『最低限度の生活』の保障]ないし「緊急的生存権」…のうちの最後の、最低の一線をなす保障」と、②それ以外の保障に分け、

①について、保障の責務は、「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」¹²⁾であるという見解を根拠に、国が負うものとし¹³⁾、

ア 国は保障に関する基準を作成するとともに、費用の全額を負担し、

イ 保障の実施は、「憲法における地方自治の保障を考慮するならば…地域総合行政の一環として、自治体の自主的責任によって行われるべき」とされる。

また、②については、国と地方公共団体が競争的な責務と権限を持つ、とした上で、

ア 事務処理が「国に留保されることが機能合理的に肯定できる場合」、「集約的または集中的事務処理」が必要な場合には国が責務を負うとした上で、その場合にも①イと同様「自治体の自主的事務処理の肯定、すなわち機関委任事務化の否定」が導かれるとされる。

イ また、この競争領域全般においても、国は「基準の法定と財源保障を主要な任務とすることはいうまでもない」とされる。

木佐説については、まず①に関し、国のみが保障の責務を負う場合の「自治体の自主的責任」とは何か、もっぱら国が負うべき責務と、「自治体の自主的責任」がいかなる関係に立つのかが明らかにされていない。

また②に関し、「国に留保されることが機能合理的に肯定できる場合」、「集約的または集中的事務処理」が必要な場合として、例えば厚生年金保険の保険料徴収や給付が想定されるものと思われるが、これらの事務について「自治体の自主的事務処理の肯定、すなわち機関委任事務化の否定」が導かれるとする結論は妥当であろうか。木佐論文の射程は「公的扶助、社会保険、社会福祉、公衆衛生の各項目に主として及ぶ」とされているが¹⁴⁾、実際には、社会保障の領域全体をカバーしたもとはなっていないように思われる。

さらに、生存権保障の責務の帰属を、①国のみへ帰する場合と、②国、地方公共団体の双方へ帰する場合に二分する木佐論文の枠組みは、地方公共団体による単独事業の性格を不安定で消極的なものとしてしまう、という指摘が可能であろう。木佐教授は、「自治体による福祉的給付を禁ずる法令はなく、かつ…自治体が処理をなしうる領域については、とりわけこの国の社会保障の体系的未整備状況を考慮するならば、いわば「落穂拾い」として、法理論上は問題のないものであろう」とされる¹⁵⁾。しかし、責務の帰属を①国のみへ帰する場合と、②国、地方公共団体の双方へ帰する場合に二分する以上、国が関与しない単独事業は、国の責務（特に基準の作成と費用の負担）

が放棄された結果生じたもの、ということになりそうである。「この国の社会保障の体系的未整備状況を考慮するならば、いわば「落穂拾い」として」という立論にもその趣旨がうかがえるように思われるが、これは本当に「法理論上は問題のないもの」と言えるのであろうか。単独事業を法理論上正当なものとして位置づけるためには、むしろ地方公共団体のみに責務が帰する第三のカテゴリーを想定する必要があるものと考えられる。

さらに、このように責務の帰属のあり方を二つの類型に分けたとしても、結局のところ、国が基準の作成と財源保障の責務を負い、保障の実施は「自治体の自主的責任によって行われる」という点において帰結に大差がなく（違いがあるとすれば、費用の負担割合の点においてであろうか?）、①②を区別する実益が乏しいように思われる¹⁶⁾。

木佐説については以上のような指摘が可能であるが、同説が「憲法における地方自治の保障」を考慮するという視角¹⁷⁾から、憲法が想定する国の責務と地方公共団体の責務の関係を理論的に構成しようとした点は、後述の小川説と同様、大いに注目されるところと言えよう。

(3) 小川説

小川教授は、①「住民の利益を守るところに地方自治体の存在意義が」あること、②地方公共団体の「財政負担の過重はかえって地方自治を侵害し、国への依存を強化するものである」ことを根拠として、「地方自治体は社会事業サービスそれ自体を行なうことをその事務とし、国は…地方自治体が適切に生存権保障のための仕事ができるように財政的裏づけを行なうことをもってその事務とする」ことが、「憲法 25 条が含意する」ところとされる。そして、1980 年代後半に行われた社会福祉分野における国庫補助率の引下げおよびこれに伴う機関委任事務の団体事務化は、「憲法 25 条が含意すると考えられる国の責任分担のあり方、いわば国の側の分業・協業義務に違反するものであるとともに、同条と憲法 92 条にいう地方自治の本旨にのっとっての地方自治体としての社会保障責任の履行を妨げるもの」とされる。

小川説にいう、国庫補助率の引下げが「地方自

治を侵害し、国への依存を強化するもの」であるとの立論(したがって形式論理的には、国庫補助率が高ければ地方自治が守られ、国への依存が弱まる、ということになる)には、にわかに首肯しがたいものがある。国庫補助率の水準をめぐる、すぐれて実践的ないし運動論志向の解釈がこのような論理構成を導いたものと思われるが、地方自治を重視するという観点からは、むしろ地方公共団体が責務を遂行するに足る財源保障のあり方全般を論じるべきであろう。

しかしながら小川説は、木佐説と同様、地方自治の視点とりわけ憲法 92 条に着目し、「憲法 92 条にいう地方自治の本旨にのっとっての地方自治体としての社会保障責任」の存在を論じている点において、高く評価すべきであろう¹⁸⁾。

ただし、憲法 92 条は、文言上「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。」と述べるにとどまり、同条にいう「地方自治の本旨」もきわめて抽象度の高い不確定概念であって、同条の文言から社会保障に関する地方公共団体の責務を直ちに導き出すのは難しい。したがって、同条を手がかりとして地方公共団体の責務を論じるに当たっては、さらに同条の「地方自治の本旨」の内容について、より立ち入った考察が求められることとなる。

Ⅲ 「地方自治の本旨」と社会保障

憲法 92 条は、「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、地方自治に憲法上の保障を付与している。この地方自治の保障の性格について、憲法学説上、固有権説、承認説、制度的保障説の三説が唱えられ、地方自治の保障を歴史的・伝統的に確立されてきた公法上の制度を保障したものとする制度的保障説¹⁹⁾が通説的見解とされてきた。

これに対し、特に 1970 年代以降、この通説的見解が地方自治を現状以上に制約する方向に作用しかねないこと、自治制度の歴史的伝統から自治

の本質的内容を決定するというアプローチには、各国の歴史的伝統や理念の多様性・相対性という難点がともない、特に憲法原理の転換を経たわが国においては、ときに反憲法原理的になりかねないことを指摘して、地方自治の本旨の内容を憲法原理、特に人権保障の原理と国民主権の原理を通じて具体化するというアプローチが有力に主張されるようになった²⁰⁾。

この憲法原理的なアプローチにおいては、①人権保障の原理から、地方自治権も憲法の規定する他の権力とともに、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いる。したがって、生命、健康、生活環境などの場面において、住民の人権保障上不可欠な場合には、地方公共団体が自主的に活動し得ること、②国民主権の原理からは、住民の実情と要求を容易かつ的確に把握し、敏感に即応し得る地方公共団体、特に市町村による事務処理が優先されるべきことが説かれる。そして、このような地方公共団体の責務と権能が論じられるに際し、「生存権」、「社会権」あるいは「住民の生命・健康」に言及が及ぶこと²¹⁾は当然でもあり、しかしまた「社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務」という本稿の課題にとって示唆的でもある。

この憲法原理的アプローチは、「統治の機構は、権利章典のために存在する」²²⁾との近代憲法の基本に立ち返り、地方自治の本旨を特に人権保障という憲法自体のコンテキストから説き明かすものとして積極的に評価すべきである²³⁾。そして、憲法 25 条の保障主体に地方公共団体を含むと解するにせよ、解しないにせよ、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。

また、このように憲法 92 条を地方公共団体の生存権保障責務の根拠規定と解することにより、さらに次の三点が導かれよう。

① 当然のことながら、憲法 92 条に基づいて

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²⁴⁾。

- 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国民主権（住民主権）の要請により、社会保障に関する権限および事務の配分については、住民の実情と要求を容易かつ的確に把握し、敏感に即応し得る主体であり、かつ住民の直接の信託によって構成された（憲法 93 条 2 項）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とするための財源保障が行われるべきこと²⁵⁾。

IV 国と地方公共団体の関係

以上、社会保障に関して地方公共団体が負う責務の憲法上の根拠について、考察を行った。憲法 25 条および 92 条によって国と地方公共団体がそれぞれに負う二つの責務は、ある時は異なる場面でそれぞれに展開を見せ、またある時には互いに交錯することとなる。本節では、国と地方公共団体、二つの責務主体が織りなす権限と事務のあり方、換言すれば、国・地方公共団体の関係について憲法 25 条および 92 条が規範的に要請するあり方の素描を試みたい。

本節のテーマの考察に当たっては、天川晃によって提唱され、行政学の分野において広く受容ないし応用されている分析枠組、すなわち〈集権－分権〉、〈分離－融合〉の二つの軸によって国と地方公共団体の関係を記述する枠組に依拠することが適当と考える²⁶⁾。

〈集権－分権〉は、国との関係で地方公共団体がどの程度まで自律的に意思決定を行い得るか、という意味決定ないし権限に着目した分析軸であり、〈分離－融合〉は、国の行政機能をどこが担うのか、という機能ないし事務に着目した分析軸である。この二つの分析軸を組み合わせることで、国と地方公共団体の関係について、〈集権・分離〉、〈集権・融合〉、〈分権・分離〉、〈分権・融合〉の四つの型を考えることが

できる。

第一に、もっぱら憲法 25 条に基づく国の責務として行われる施策のうち、対人サービスのな性格が薄く定型的な対応で足りるものについては、国の責務に基づき国自らがその地方支分部局等において事務を実施する〈集権・分離〉型の関係が要請されることとなろう。厚生年金保険の保険料徴収、記録管理、給付の事務がその典型例であるが、後述の国民年金第一号被保険者期間のみを有する者の国民年金の裁定請求の受理事務も、本来この類型に属するべきものと考えられる。

第二に、もっぱら憲法 25 条に基づく国の責務として行われる施策のうち、①施策の対象者に対する個別的・非定型的な対応が求められるもの、②地方支分部局の新設や拡大よりも地方公共団体に業務の実施を委ねた方が効率的なものについては、国の責務に属する事務を地方公共団体において処理する〈集権・融合〉型の関係が要請ないし許容されることとなろう。①は生活保護法による保護の決定・実施の事務、②は国民年金第一号被保険者の資格取得の届出の受理事務がその例となる。もともと②は、もっぱら効率性という技術的な理由によるものであることから、申請の電子化や他の地方支分部局の活用、民間委託の活用などの対応を尽くした上で、必要最小限のものを地方公共団体に委ねるべきこととなる。例えば国民年金第一号被保険者期間のみを有する者の国民年金の裁定請求は市町村が受理することとされているが、これは他の裁定請求とともに社会保険事務所で受理すべきものであろう²⁷⁾。

第三に、もっぱら憲法 92 条に基づく地方公共団体の責務として行われる施策については、地方公共団体の責務に基づき地方公共団体自らが事務を実施する〈分権・分離〉型の関係となろう。地方公共団体による単独事業が、このカテゴリーに該当する²⁸⁾。かつて老人保健法の施行に際し、老人医療費の一部負担金に対する地方公共団体の単独助成事業について、「本法の趣旨に反し厳に慎まれない…その存続の必要性等について再検討し、本法実施までに適切な対応をされたい」との通達²⁹⁾が発せられたことがあるが、たとい国の社

会保障政策の観点から望ましくないと考えられるものであっても、地方自治の保障という憲法上の基本原則との比較考量の下においては、強制をとらなわれないものであれ、かかる要請は差し控えられるべきであろう。なお、このカテゴリーに属する施策は、事後的に国の施策としても取り組まれるようになり、第四のカテゴリーに移行することがある。かつて地方公共団体の単独事業として行われ、1962年度より国庫補助事業となった老人家庭奉仕員派遣事業がこれに当たる。

第四に、憲法25条および92条それぞれの規定に基づき、国、地方公共団体がそれぞれに責務を負う施策については、〈分権・融合〉型の関係が要請されることとなる³⁰⁾。社会福祉の分野に属する施策の多くがこのカテゴリーに該当することとなる。

このカテゴリーにおいて、国の関与は、原則として施策に関する基本的な基準の設定や国庫補助基準を通じたサービス内容の誘導などに限られることとなる。ただし、〈集権一分権〉といっても相対的な概念であり、この第四のカテゴリーの内部において、施策によっては、国ないし包括団体である都道府県に、ナショナルミニマムの確保などのために比較的強い関与を認めるべき場合があるものと考えられる³¹⁾。

具体的には、①基礎的な介護保障のように、憲法25条1項の最低生活保障に関わる施策や、②精神障害者、知的障害者に対する施策など選別主義的性格が強く、地方公共団体の政治過程においてニーズが顕在化しにくい施策がこれに当たる。特に②については、P. E. Petersonらにより、(垂直的)再分配政策³²⁾に対して地方政府は消極的になりやすいことが指摘されているところであり³³⁾、わが国においても、今後市町村レベルでの展開が構想されている精神障害者、知的障害者に対する施策などにおいて、Petersonの指摘と類似の機序から、施策の立後れや、「地域の個性」では語りきれない地域間格差が生じることが懸念される³⁴⁾。これまでの分権議論において、必ずしも十分に認識されているとはいえないこのような問題に対する制度的な対応が、このカテゴリーに

関する課題となろう。

平成15年2月投稿受理
平成15年7月採用決定

注

- 1) 本稿においては、「国」という語を、憲法25条2項の規定中の文言として引用する場合を除き、地方公共団体を含まない狭義の意味で用いる。また、「国」、「地方公共団体」にはそれぞれ、執行機関のほか、立法機関たる国会、議会を含む。
- 2) 地方公共団体を憲法25条の責務の主体として明言するものとして、大阪地判昭和51・3・12判時838号71頁、東京地判昭和62・7・29判時1243号16頁、東京高判平成1・9・27判自74号54頁。地方公共団体が責務の主体であることを前提として論旨を展開するものとして、千葉地松戸支判昭和63・12・2判時1302号133頁、横浜地判平成2・11・26判時1395号57頁、横浜地判昭和56・12・23行集32巻12号2256頁、東京高判昭和59・1・31行集35巻1号75頁、神戸地判昭和57・4・30行集33巻4号919頁。
- 3) 菊池(2000)4-5頁。
- 4) 例えば、良永(1989)21頁参照。
- 5) 堀(1994)161頁、木佐(1981)72-74頁、小川(1989)45-46頁。ただし、小川(1989)は、書名が示すとおり「社会事業」、具体的には「公的扶助と社会福祉サービス」(同書1頁)について述べたものであり、社会保障全般について述べたものではない。
- 6) ただし、堀教授は憲法25条が規定する権利について、生存権という呼称が「極窮権のないし緊急権的な意味にとられやすい」とし、同条1項が保障する権利を「人間的最低生活権」、2項が保障する権利を「生活上権(ともいうべきもの)」とされる。堀(1997)69, 138頁、堀(1994)136頁参照。
- 7) 堀教授は、前注からも明らかなように、憲法25条1項と2項の規範内容は異なるものと解し(1項2項分離論)、前者は人間的最低生活権を、後者は生活上権ともいうべきものを規定していることとされる。堀(1994)136頁、146-157頁。筆者もこの見解を支持する。
- 8) 最も典型的な例として、社会保険料の事業主負担が挙げられる。大野(1991)97-99頁参照。なお、社会保障等の分野における1986年度以降の国庫補助負担率のあり方を検討するため補助金問題関係閣僚会議の下に設置された補助金問題検討会は、その報告(1985年12月)において、国庫補助負担率を決定する要素の例として、①国として当該行政に係る関与の度合やその実施を確保しようとする関心の強さ、②地方の住民

- に与える利益の程度、③国および地方の財政状況の三つを挙げているが、このうち②、③が本文に述べた「制度の受益者であること」および「負担能力の存在」におおむね対応しているといえよう。
- 9) 菊池 (2000) 15 頁。
- 10) 機関委任事務の「団体事務」化をめぐる法的分析については、芝池 (1990) 参照。
- 11) 木佐 (1981) 82 頁注 (3) 参照。
- 12) 木佐 (1981) 72 頁による坂寄 (1974) 24 頁の引用。
- 13) なお、木佐 (1981) 72-73 頁では、国のみが責務を負う保障を、単に「最低限度の生活の保障」または「最低限度の生活保障」と呼んでいるが、この「最低限度の生活(の)保障」と、「人間としての『最低限度の生活』の保障」…のうちの最後の、「最低の一線をなす保障」との異同は明らかにされていない。
- 14) 木佐 (1981) 56 頁。
- 15) 木佐 (1981) 76 頁。
- 16) さらに、①と②の区別に関しては、「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」であるとの見解を仮に受け入れるとしても、なぜ、その社会保障のうちの一部(「最後の、最低の一線をなす保障」)の責務が国のみに戻し、これ以外の責務が国と地方公共団体の双方に戻ることとなるのか、①②の区別と、それを根拠づける(はずの)理由(「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物」)の間に論理的な整合性が欠けているように思われる。
- 17) 木佐 (1981) 73 頁。
- 18) この他、地方自治に「生存権保障機能」が含まれ、地方公共団体が生存権保障の責務を負う、とするものとして石橋 (1989) 36 頁。憲法 92 条(ないし 94 条)を社会保障を支える根本規範と考える余地がある、とするものとして菊池 (2000) 15 頁。
- 19) 代表的な文献として成田 (1964)。
- 20) 代表的な文献として杉原 (1976)、鴨野 (1983)、手島 (1985) 247-269 頁。憲法学界における学説の状況を簡潔に説明するものとして、さしあたり樋口ほか (1988) 1379-1385 頁(中村陸男執筆)。
- 21) 鴨野 (1983) 274 頁、鴨野 (1994) 6, 14 頁、吉田 (1994) 285 頁、杉原 (1976) 48 巻 4 号 134 頁、北野 (1983) 170 頁。
- 22) 清宮 (1971) 20-21 頁。
- 23) 小林 (1981) 431 頁は、制度的保障説を保持しつつ、「憲法の基本原則を地域社会に貫徹させるならば、うえのような立論(筆者注 憲法原理的なアプローチを指す)は、むしろ当然の結果といえよう」とする。なお、小林 (1977) 436 頁参照。
- 24) もちろん、憲法 92 条に基づいて負う責務に加えて、国が憲法 25 条に基づく立法政策によって地方公共団体に社会保障に関する責務を課することは可能である。したがって、社会保障に関して地方公共団体が負う責務は、憲法 92 条に直接由来して負う“原始的な”責務と、立法政策によって負う“後天的な”責務の二種に分類されることとなる。なお、社会保障各法において規定される事業主や保険者の責務は、国の立法政策によって初めて課されるものであり、統治機構たる国や地方公共団体が直接憲法に由来して負う責務とは質的に異なるものと解するべきである。
- 25) 木佐 (1981) 70-71 頁、成田 (1964) 299 頁、杉原 (1976) 48 巻 4 号 138 頁、北野 (1977) 241-245 頁。具体的には、税源の配分、課税権および起債に関する地方公共団体の権限の保障、地方交付税措置などが想定される。また、財源保障が十分に行われているか否かの判断は、個々の手段ごとにはではなく、これらの財源保障の手段全般を通して行われるべきものである。北野 (1977) 144-145 頁。
- 26) 天川教授による分析枠組の内容および評価については、天川 (1983)、同 (1986)、村松 (1988) 175-180 頁、西尾 (1990) 420-428 頁参照。
- 27) 裁定請求者の有する被保険者期間の種別によって窓口が異なるという複雑さを解消する意味からも、必要と考えられる。
- 28) 良永 (1989) 17 頁は、社会福祉における単独事業が、社会福祉関係法令の抽象的努力義務規定を根拠に行われているとするが、むしろこれらの規定の有無にかかわらず、憲法上の根拠に基づいて行われていると解する方が自然であろう。
- 29) 「老人保健法における医療について」昭和 57 年 10 月 8 日衛老第 3 号。なお、良永 (1989) 17 頁参照。
- 30) これら四つのカテゴリーと現行地方自治法下における事務の区分との対応については、第三および第四のカテゴリーが自治事務(地方自治法 2 条 8 項)に、第二のカテゴリーが第一号法定受託事務(同 2 条 9 項 1 号)に、第一のカテゴリーが国の直接執行事務に該当すべきこととなる。
- 31) 良永 (1989) 20-21 頁は、社会福祉サービスについて「法令によって示された最低基準を維持することが困難ないし不可能な地方公共団体が存在すれば、それは国の責任において是正されねばならないであろう」とする。また、国と地方公共団体がともに利害を有する(1984 年当時の)機関委任事務に関し、さらにその性格によってカテゴリーを二分し国の関与の密度に差を設けるとの地方六団体の提案について、鈴木 (1984) 6 頁、塩野 (1990) 166-167 頁参照。
- 32) Peterson は redistributive policies を、単なる所得移転ではなく、better off segments 裕福

- な階層 (higher income segments 高所得層, haves 持てる者) から less well off segments 貧しい階層 (lower income segments 低所得層, have-nots 持たざる者) への再分配と定義しており (Peterson (1981) 43 頁, Peterson (1995) 17 頁), 本文では「(垂直的) 再分配政策」と表記した。なお, Peterson は redistributive policies の対象に高齢者と病人を含めているが (Peterson (1995) 17 頁), 普遍主義的な性格が強いわが国の高齢者福祉施策, 医療保障施策において, Peterson の所論は適合しない可能性が強いことに注意を要する。
- 33) Peterson (1981) 37-38, 50, 64 頁, Peterson and Rom (1990) 75-83 頁参照。Peterson は, 受益者と負担者が異なる redistributive policies の充実が, 高所得層の流出 (したがって税収の減少) と低所得層の流入 (したがって支出の増加) をもたらすことから, 地方政府は redistributive policies に消極的になる, とする。
- 34) わが国において Peterson が前提とするような顕著な人口移動は生じにくいと考えられるが (ただし, 難病対策の格差による患者の移動 (「肝炎難民」) が生じているとするものとして, 読売新聞社健康・医療問題取材班 (1997) 115-117 頁), 施策によって得られる政治的支持と, 施策の実施に要するコストの比較考量の下, 選別主義的な施策への取組みが消極的なものになることは予想し得る。わが国において, 福祉サービスの一般財源化が進行した場合に, サービスの低下や地域間格差が生じる可能性を指摘するものとして, 佐藤 (2000), 特に 84-85 頁。路上生活者の援護に対する基礎的自治体の消極性について, 武智 (2001) 107-108, 118-121 頁参照。
- ### 引用文献
- 天川 晃 (1983) 「広域行政と地方分権」『ジュリスト総合特集 行政の転換期』。
—— (1986) 「変革の構想 道州制論の文脈」, 大森 彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』, 東京大学出版会。
- 石橋敏郎 (1989) 「最近の社会保障制度の改革と地方自治—補助金等削減一括法と事務整理合理化をめぐる問題点」『社会保障法』4号, 日本社会保障法学会。
- 大野吉輝 (1991) 『社会サービスの経済学』, 勁草書房。
- 小川政亮 (1983) 『社会事業法制 第3版』, ミネルヴァ書房。
- 鴨野幸雄「地方自治権」, 杉原泰雄編『講座・憲法学の基礎1 憲法学の基礎概念I』, 勁草書房。
- 鴨野幸雄 (1994) 「地方自治論の動向と問題点」『公法研究』56号。
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣。
- 木佐茂男 (1981) 「地方自治と福祉行政」, 高田敏編著『条例研究叢書8 福祉行政・公有財産条例』, 学陽書房。
- 北野弘久 (1977) 『新財政法学・自治体財政権』, 勁草書房。
- (1983) 『憲法と税財政』, 三省堂。
- 清宮四郎 (1971) 『憲法I〔新版〕』, 有斐閣。
- 小林直樹 (1977) 「地方自治—史的概観と原理的考察—」『ジュリスト』638号。
- (1981) 『〔新版〕憲法講義(下)』, 東京大学出版会。
- 坂寄俊雄 (1974) 『社会保障 第二版』, 岩波書店。
- 佐藤 満 (2000) 「地方分権と福祉政策——「融合型」中央地方関係の意義——」, 水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか: 地方自治篇』, 木鐸社。
- 塩野 宏 (1990) 『国と地方公共団体』, 有斐閣。
- 芝池義一 (1990) 「福祉行政事務の地方移譲の法的问题点」, 日本地方自治学会編『広域行政と府県』, 敬文堂。
- 杉原泰雄 (1976) 「地方自治権の本質 1-3」『法律時報』48巻2-4号。
- 鈴木俊一 (1984) 「会長発言 機関委任事務等に関する小委員会における地方六団体代表として」『都道府県展望』308号, 全国知事会。
- 武智秀之 (2001) 『福祉行政学』, 中央大学出版部。
- 手島 孝 (1985) 『憲法学の開拓線—政党=行政国家の法理を求めて—』, 三省堂。
- 成田頼明 (1964) 「地方自治の保障」, 田中二郎他編『宮沢俊義先生還暦記念日本国憲法体系第五巻 統治の機構(II)』, 有斐閣。
- 西尾 勝 (1990) 『集権と分権』『行政学の基礎概念』, 東京大学出版会。
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法徳 (1988) 『注釈 日本国憲法 下巻』, 青林書院。
- 堀 勝洋 (1994) 『社会保障法総論』, 東京大学出版会。
- (1997) 『現代社会保障・社会福祉の基本問題 21世紀へのパラダイム転換』, ミネルヴァ書房。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』, 東京大学出版会。
- 吉田善明 (1944) 「地方自治の保障 立憲主義における〈伝統と近代〉という視点をふまえて」, 樋口陽一編著『講座・憲法学 第5巻 権力の分立(1)』, 日本評論社。
- 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——」『社会保障法』4号, 日本社会保障法学会。
- 読売新聞社健康・医療問題取材班 (1997) 『健やかへのデザイン——医療ルネサンスPART IX』, 読売新聞社。
- Peterson, P. E. (1981) *City Limits*, The University of Chicago Press.

———— (1995) *The Price of Federalism*, The
Brookings Institution.
Peterson, P. E. and Rom, M. C. (1990) *Welfare*

*Magnets : A New Case for a National Stan-
dard*, The Brookings Institution.
(だい・ゆたか 新潟大学助教授)