

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20330010

研究課題名(和文) 地方分権時代の社会保障—国・地方公共団体の役割分担と連携の法的分析

研究課題名(英文) Social Security in the era of decentralization -Legal analysis on the division of roles and the cooperation between the central government and local public entities

研究代表者

岩村 正彦 (IWAMURA MASAHIKO)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授

研究者番号：60125995

研究成果の概要(和文)：第 1 に、社会保障の領域でも地方分権が進められる中で、社会保障行政ないし社会保障法制度に関する国の役割(その反面として地方公共団体の役割)についての規範について、憲法 25 条 2 項を手がかりに考察を深める必要がある。第 2 は、財源・財政の問題があるために地方分権の推進には限界が存在するということである。地方分権の考え方に忠実に沿いつつ、これを推進する方向を目指すのかの議論を深めることが必要である。

研究成果の概要(英文)：The diversity resulting from decentralization could arise a legal question whether it could not be in conformity with the principle that social security scheme is not local one, but certainly national one. Another legal question is whether autonomous policy making concerning social security by local public entities could be inconsistent with financial support given by the central government. Decentralization would be appropriate to the extent that it could allow to local public entities to meet diverse demands depending on local condition for social security benefits and services, but it could not exceed this limit.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	2,800,000	840,000	3,640,000
2009 年度	2,300,000	690,000	2,990,000
2010 年度	2,200,000	660,000	2,860,000
年度			
年度			
総計	7,300,000	2,190,000	9,490,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：社会保障法

1. 研究開始当初の背景

1999 年からの第 2 次地方分権改革および本研究計画申請当時(2007 年 10 月)、検討が進められていた第 3 次地方分権改革によって、行政の各分野で地方分権が既に実施され、また今後実施されていくことが見込まれていた。

社会保障行政の分野では、地方公共団体が事業主体となっている場合でも、機関委任事

務であって、国の事務として行っていることが多かった。ところが、1990 年のいわゆる福祉 8 法改正で 1993 年度から各種福祉の措置の事務が団体委任事務(当時)とされるなど、社会保障行政の分野でも地方公共団体への権限委譲が進むようになる。そして地方分権一括法(2000 年 4 月施行)により、国民健康保険、介護保険、児童福祉をはじめとする福祉行政等が地方公共団体の自治事務と位置づ

けられたし(後に制定された障害者自立支援法にもとづく地方公共団体の事務も自治事務とされた)、生活保護の事務は地方公共団体の法定受託事務とされた。このように地方分権が進む中、社会保障の領域で、地方公共団体の役割に変化をもたらすのか、国と地方公共団体との関係が新しい展開を見せるのかが関心事項であった。そして、従来の社会保障法の研究では、憲法 25 条に着目して国の役割が強調され、社会保障の各領域での実際の事業運営に関して重要かつ不可欠な役割を果たしている都道府県、市町村および地方レベルの公法人や民間団体にはそれほど目が向けられず、研究対象としては必ずしも捉えられてこなかったという状況にある。とくに国、都道府県、市町村、公法人および民間団体相互間の役割分担のあり方や、連携の構築について、社会保障の各分野にわたって横断的、包括的に検討を加えるということはこれまでほとんど試みられてこなかった。社会保障法学会では、第 2 次地方分権の議論が進展していたときにシンポジウムのテーマとして社会保障の法主体という視点で取り上げられたことがあるが、その後は、学界として本研究のテーマのような問題について議論が進展しているという状況にあるとはいいがたい(本研究プロジェクト終了後の 2011 年 5 月の社会保障法学会総会で初めて地方分権と社会保障の問題がシンポジウムのテーマとして取り上げられた)。

2. 研究の目的

本研究プロジェクトは、1. の研究の背景で述べたように、1999 年からの第 2 次地方分権改革および 2007 年当時検討が進められていた第 3 次地方分権改革によって既に実施され、また今後実施されていくであろう地方分権の下で、公的医療保険、公的年金および社会福祉(介護保険、障害者自立支援を含む。以下同じ)等の社会保障制度・施策に関して、国、都道府県、市町村その他の公共団体等のそれぞれの役割分担と連携の現状、変容および今後の方向性について検討し、この役割分担と連携に関する法的規整のあり方を考察することを目的とする。

具体的には、①公的医療保険、公的年金および社会福祉(介護保険、障害者自立支援を含む)を上記の分野における国、都道府県、市町村その他の公共団体等の役割分担および連携がいかなる形で構築され、また構築されようとしているのかを分析する、②社会保障に関する国・都道府県・市町村等の複雑な役割分担と連携の議論の整理を試み、役割分担・連携の法的構造の分析と法的に整合性のある制度・政策のあり方の検討を行う、③国・都道府県・市町村等の役割分担と連携に関する展開にも目を配りつつ、公的医療保険、

公的年金および社会福祉の各領域における今後の制度設計・政策策定のあり方について法的視点から検討する、④これらの問題についての比較法研究を試みる等を目的とする。

3. 研究の方法

本研究プロジェクトは、オーソドックスな法学研究の方法によって進めてきた。すなわち、①社会保障法、社会保障一般、公的年金制度、公的医療保険制度、社会福祉サービス制度等に関する図書・雑誌論文、その他文献・資料の収集とその整理、②ドイツ、フランス等の社会保障の各分野に関する図書、雑誌論文、その他文献・資料の収集とその整理、③比較法研究対象としている国に赴いての現地での研究・調査および資料の収集(本プロジェクトではドイツについて実施した)、④研究メンバーの以上の研究活動によって得られた成果の論文等としての発表、というものである。①②については、着実な進行を実現することができ、また③についても同様である。研究成果については、発表用に熟したものから適宜公表するように努めた。

4. 研究成果

本研究プロジェクトの研究の成果を、公的医療保険制度、公的年金制度および社会福祉サービス制度(介護保険、保育所)について述べていきたい。

(1) 公的医療保険制度

公的医療保険制度のうち、政府管掌健康保険制度の実施に関する事務は、従来都道府県知事の機関委任事務とされていたが、2000 年のいわゆる地方分権一括法の施行に伴い、国の直接執行事務へと位置づけが変更された。その後、政府管掌健康保険の事務(保険料の賦課・徴収事務は除く)は社会保険庁から全国健康保険協会へ移管された。制度としては全国レベルの制度のままであるが、この移管の際に都道府県別保険料率が導入されるなど、全国健康保険協会の都道府県支部の役割が重視されるようになっている。この背景には、地域医療計画の策定等が都道府県の事務とされていることがある。その意味では、地方分権と一定の関連があるが、現時点では、地方分権と直接的に結びついているわけではない。

他方で、国民健康保険(旧老人医療制度を含む)については、従来から市町村の団体委任事務とされ、さらには自治事務とされた。また、後期高齢者医療制度の創設に伴い、県単位の広域連合が保険者となるという新しい展開も見られた。しかし、市町村合併の進展にもかかわらず市町村国民健康保険の財政が厳しいこと、後期高齢者医療制度の広域連合があまり認知されなかったことといったことを背景として、国民健康保険の都道府

県単位での運営が目指されるに至っている。そこでは、保険料・保険税の賦課・徴収や窓口業務は市町村の事務としつつも、保険給付や財政運営等は都道府県の事務とするという地方公共団体相互間の新しい役割分担が構想されている。地方分権の観点からは、国民健康保険の事務を担当してきた市町村に対する国の関与を縮減し、より権限を付与して、市町村による事業運営の自由度を大きくするという方向が志向されるはずであるが、必ずしもそうした方向に向かってはいない。その背景には、保険料・保険税負担能力が高くない被保険者世帯を多く抱える市町村国民健康保険の財政構造と、そうした国民健康保険を支える国庫負担・国庫補助の存在がある。そのため、今後の制度設計にあたって、地方分権とは趣を異にする事情が考慮されていると分析できる。

(2) 公的年金制度

かつては、厚生年金保険および国民年金の事務は都道府県知事の機関委任事務とされ、国民年金保険料の賦課・徴収は市町村長の機関委任事務とされていた。国民皆年金と称されつつも、国民年金制度は実態としては任意加入的な制度であったという事情もあることはあるが、国民年金保険料の賦課・徴収(現年度分に限る)を市町村長の機関委任事務とする仕組みはそれなりにうまく機能してきたということが出来る。

地方分権の動きはこうした状態を一変させた。すなわち、上述の地方分権一括法によって、公的年金の事務は国の直轄事務となり、国民年金保険料の賦課・徴収は、現年度分から社会保険庁(地方社会保険事務局、社会保険事務所)が担当することとなった。公的年金制度は、国レベルの制度であり(財政運営の観点からいっても、分権化してしまうわけにはいかない)、理論的には上述のような整理(国の直轄事務化)は妥当なものと評価できよう。その後、社会保険庁の廃止に伴い、公的年金の事務は、委託を受けた日本年金機構が行うに至っているが、国の直轄事務という位置づけに変更はない。

しかし、皮肉なことに、国民年金保険料の賦課・徴収は、市町村長の機関委任事務から国の直轄事務に移管することに伴い、うまく機能しなくなった。継続的な保険料収納率の低下がそのことの証左である。その背景には(合併が進む前の規模のときには)保険料賦課・徴収事務を担当していた市町村は、納税組合等の地域に根ざした組織等を活用することができたのに対し、国の直轄事務化によって、そうした地域のネットワークから国民年金保険料の賦課・徴収事務が切り離されてしまったことがあると推測される。税を財源とする最低保障年金という構想を脇に置いて

ておけば、これからの国民年金制度のあり方を考えるにあたっては、とくに国民年金保険料の賦課・徴収に関する国と地方公共団体、とくに基礎自治体である市町村との役割に分担ついて再検討する必要もあろう。ただ、こうした再検討を地方分権という観点からどのように位置づけるかは難しい問題である。

(3) 社会福祉サービス

社会福祉サービスについては、介護保険と保育所を取り上げる。

① 介護保険

保険制度は、地方分権の推進という状況の中で構想され、成立したことから、当初から市町村の自治事務と位置づけられている。しかしながら、介護保険事務の詳細なところまで法令等による規律が及んでおり、市町村の介護保険制度に関する政策決定の自由度は高くない。それでも、制定当初よりは市町村の自由度はある程度高まって入るものの、実際には、その自由に決定できる事項についても、介護保険財政の苦しさを背景として、市町村が独自に政策決定をすることはそう一般化していない。

その背景には、国民健康保険の場合と同じく、介護保険制度の財政構造が大きく国の負担金・補助金に依存していることがある。これを裏からいえば、国の負担金・補助金に依存しない独自事業については、市町村の自由度は高いが、そうした独自事業を展開するためには、市町村自らが財源を確保しなければならないところ、実際にはそれが難しいということである。

② 保育所

保育所の入所措置もかつては市町村長の機関委任事務であったが、現在では自治事務とされている。さらに、いわゆる三位一体改革によって、税源移譲とともに公立保育所に関する国庫負担が廃止され、公立保育所の運営に要する費用は100%それを設置する地方公共団体(より具体的には市町村)の負担となった。したがって、公立保育所の設置・運営に関する市町村の政策決定の自由度派大きく高まったが、皮肉なことに、これを受けて出てきた動きは、とくに人件費の削減を目的とする公立保育所の民営化である。この民営化については、それを阻止するための訴訟がいくつか提起された。

また、保育所については、児童福祉法にもとづき、国がその最低基準を定めているが、地方分権推進の立場からは、その撤廃が強く求められている。つまり、地方公共団体が、その区域内の保育のニーズの状況に応じて、最低基準を設定すればよく、またその方が望

ましいにもかかわらず、国の最低基準がそれを妨げているというのである。この背景には、急速なベッドタウン化等により認可保育所の増設が追いつかず、いわゆる待機児童が多い地方公共団体の要請がある(もっとも、そうした地方公共団体がある都道府県では、国の最低基準を上回る基準を定めているところもあることに注意する必要がある)。しかし、この地方分権化推進の議論に対しては、保育サービスの水準・内容に市町村間での格差を生むとする批判も強い。

このように保育所の分野では、地方分権の動きが強いが、そのことが保育サービスのあり方やその質と結びつけられて議論されているところに、たとえば国民健康保険や介護保険とは異なる特徴がある。

(4) 考察

社会保障と地方分権との関係に関する以上の検討からは、つぎのようなこれまで学会では必ずしも論じられてきていない示唆を得ることができ、それに伴い今後の研究の課題が浮かび上がった。

第1は、社会保障行政ないし社会保障法制度に関する国の役割(その反面として地方公共団体の役割)である。地方分権を極限まで推し進めるとすれば、たとえば、地方公共団体の住民に医療や介護のサービスをどの程度、そしてそのような方式で提供するかも地方公共団体の政策決定に委ねることになる。つまり、この場合、国は地方公共団体の住民への医療や介護のサービスに関する政策決定、制度運営からは撤退することになる。法的には、憲法25条2項は、こうした国の撤退を許容しているのか(別のいい方をすれば、同条にいう「国」には地方公共団体を含み、地方公共団体が主体となって社会保障の維持・向上を図れば、それで同項の要請は満たされる(つまり、国がそのような方向で法制度設計をしても、国の立法裁量の範囲内であって違憲の問題は生じない)、それとも憲法が地方自治の原則を謳っていても、やはり憲法25条2項による制約がそこには内在しているのかということである。この問題は、社会保障法制度の設計の基本原則そのものに関わる問題であり、今後、さらに検討を深める必要がある。

第2は、上記の問題と実は密接に関連するのであるが、社会保障制度は、財源・財政の問題抜きに考えることはできないという問題である。周知のように、都道府県間、市町村間にはかなりの財政力の格差がある。社会保障制度に関していえば、その財政状況は、税・保険料を負担する世帯の所得・資産状況、高齢化の進行状況等によって、市町村・都道府県で大きな格差がある。そのため、社会保障の各制度の制度設計の根幹に関わるとこ

ろまで地方分権を進めると、地方公共団体間で社会保障の給付・サービスに格差が生じることになる。ナショナル・ミニマムという議論は横に置いておくとしても、現実には、こうした財政力の格差を平準化するために、国が負担金・補助金という手法によって財政調整を行い、地方公共団体間での給付・サービスの差が起きないようにしている(もっとも国民健康保険のように、保険料・保険税負担については市町村間で格差がある)。つまり、社会保障に関しては、地方分権を進める論理とは別の論理が入ってくるのである。そして、こうした国の財政介入がある限り、社会保障の領域での地方分権化の推進には限界があることになる。やや単純な図式で描けば、その限界を乗り越えて、(地方分権の考え方に忠実に沿いつつ)さらに地方分権を推進する方向を目指すのか、それとも社会保障の基本的な構造に留意し、一定の限界があることを自覚しつつ、地方分権を考えるのかということ、今後さらに議論を深めることが必要である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

① 岩村正彦 「社会保障法の10年—高齢化への対応を中心に」 ジュリスト1414号178-186頁、2011年、査読なし

② 太田匡彦 「身体障害者が介護者の介護を受けて鉄道・バスに乗車する際、介護者に対しても運賃割引があることを説明しなかった行為につき、身体障害者福祉法9条4項2号に定める情報提供義務違反があるとされた事例」 季刊社会保障研究46巻3号308-316頁、2011年、査読なし

③ 岩村正彦 「高齢社会と社会保障—総論」 ジュリスト1389号6-15頁、2009年、査読なし

④ 中野妙子 「介護保険法および障害者自立支援法と契約」 季刊社会保障研究45巻1号14-24頁、2009年、査読なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岩村 正彦 (IWAMURA MASAHIKO)
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授
研究者番号：60125995

(2) 研究分担者

太田 匡彦 (OHTA MASAHIKO)
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授

研究者番号：80251437

(3) 連携研究者

中野 妙子 (NAKANO TAEKO)

名古屋大学・法政国際教育研究センター・

准教授

研究者番号：50313060