

令和 6 年 5 月 30 日現在

機関番号：35404

研究種目：若手研究

研究期間：2021～2023

課題番号：21K13181

研究課題名（和文）「機能的自治」と「地方自治」の相互補完可能性についての法規範的検討

研究課題名（英文）Legal Normative review of Mutual Complementative Relationship between "Functional autonomy" and "Local autonomy"

研究代表者

門脇 美恵 (Kadowaki, Mie)

広島修道大学・法学部・教授

研究者番号：70761899

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 800,000円

研究成果の概要（和文）：（1）第33次地方制度調査会の審議動向：第33次地制調答申とこれを踏まえた地方自治法改正法案を検討し、論文にまとめた。（2）領域的自治の実践：自治基本条例を軸とした住民自治によるまちづくりを調査・研究し、論文にまとめた。（3）機能的自治とその民主的正統化：ドイツにおける公的医療保険における保険者連合と医療提供者連合とで構成される重層的自治を素材に検討し、その民主的正統化構造を論文で示した。（4）機能的・領域的自治の接合：国保保険者である地方自治体特に市町村では二つの自治が重なり、地方自治の公益代表機能が保険者としての機能的自治を補完するという仮説を論文で示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

国は少子高齢化と資源制約を背景に領域自治体特に市町村が担ってきたサービスを機能的に分解し住民組織に代替させる政策を推し進める。本研究はこのような「共助」の政策化という方向性を第33次地方制度調査会の審議・答申等に見出し、これとは異なる、地方自治体内部からの自治活性化の端緒と方向性を示した。地域課題対応の実践を通じて住民自治は活性化し、住民自治に支えられた地方自治は機能的自治（例：国保保険者としての自治）も活性化させ補完する。以上の分析を通して、地方（領域的）自治は機能的自治の集積に解消され得ず、両者は重なり合うことで相互活性化し、前者の公益代表機能は後者を補完するという接合関係を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：(1) Deliberation Trends of the 33rd Local Government System Research Council: The Report from the Council and the bill to amend the Local Autonomy Law were reviewed and summarized in a paper. (2) Practices of territorial autonomy: Community development through resident autonomy centered on the local government basic ordinance were researched and summarized in a paper. (3) Theory of Democratic Legitimization of Functional Autonomy: The method in which functional autonomy is legitimized from the principle of democracy was examined on the multi-layered autonomy consisting of coalitions of insurers and health care providers in public health insurance in Germany. (4) Consolidation of functional autonomy and territorial autonomy: In this paper, it was hypothesized that the "autonomy as an insurer" of municipalities in particular was complemented by public interest representative function of local autonomy.

研究分野：行政法、地方自治法

キーワード：機能的自治 地方自治 民主的正統化 共同自治 地方制度調査会 ドイツ疾病保険 保険者の自治 自治基本条例

## 1. 研究開始当初の背景

本研究で注目する機能的自治とは、地方自治(領域的自治)が領域によって形式的に画された人的範囲によって担われ任務の幅広さ(全権性)を特徴とするものであるのに対して、一定の機能や特定の任務によって画される当事者によって行われる自治行政であって、わが国においては例えば健康保険組合において実施されるものである。この「機能」に対する注目が、地方自治の領域において高まっている。地方制度調査会(以下「地制調」)第32次答申(2020年6月)における「公共私連携」という路線は、これに先立って総務省に設置されていた「自治体戦略2040構想研究会」の第一・二次報告書(2018年4月・7月)においてすでに「公・共・私ベストミックス」ないし「公共私による暮らしの維持」というテーマで示されていた。すなわち、少子高齢化がピークを迎える2040年頃には行政資源が制約されているため、市町村は標準的サービスの提供のみを担い、それが従来担ってきた事務・事業のうち、標準を超え出る部分については「機能」ごとに細分化し、これを地域コミュニティ組織に委ねようという国の戦略である。しかし、そのような「機能」ごとの自治の集積は、果たして地方自治に代替しうるものであるのかという疑問が生ずる。

その後の展開においても、このような政策は積極的に推進されている。第33次地制調の答申(2023年12月)を踏まえて内閣が第213回通常国会で提出した「地方自治法の一部を改正する法律案」(以下「改正法案」)には市町村が運営経費等の支援をすることができる「指定地域共同活動団体」の制度化が盛り込まれている。同団体を指定するのは市町村長で、団体の構成員には法人もなり得ると解されている。指定の要件は条例で定めることから、その内容次第で営利法人にとっては大きな「ビジネスチャンス」になり得ることが、特に都市部において懸念されている(榊原秀訓「FOCUS 第33次地制調と地方自治法『改正』案」住民と自治733号(2024年5月)38頁以下)。

国による「共助」の推進政策、そのために地方自治が担ってきた役割を機能的自治により代替させようとする戦略について、その合理性を検証するために、これら二つの自治の相互関係を法規範的に検討する必要性はますます高まっているといえる。

## 2. 研究の目的

(1) 国は「共助」を政策化し、地方自治体の領域的自治において担っていたサービスを機能的に分解し、これを地域運営組織など私法上の任意団体に担わせる政策を強く推進しているが、それだけではなく、「フリーライド問題」への対応として負担金の強制徴収権限を与える必要があるとして、公共組合または特別地方公共団体として組織化することも検討している(総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(2017年7月)。公権力の行使も可能になれば、これまで市町村が担ってきた任務の相当に広い範囲を、法律および条例の整備次第では、これらの諸組織によって代替されることが可能になる。

(2) これに対して、領域的自治で担ってきた任務の機能的な自治による代替には法規範的に一定の限界があるように思われる。それと同時に、地域における課題を住民自身が解決するという理念自体は否定されるべきではないため、そこには理論的に「公共」の存在形態を問い直す問題提起的契機が内在するようにもみえる。以上の問題関心から、本研究は地方自治(領域的自治)と機能的自治の相互関係のあり方を法規範的に検討することを目的とする。

## 3. 研究の方法

(1) 上記2.(1)の国の政策動向について、第33次地方制度調査会の審議内容および答申の内容を検討する。地制調の議論は、近年ではいわば「前さばき」的に、先んじて政府(主に内閣府と総務省)に設置された関連する諸研究会での議論の結果に予め基本的な方向性を規定されていることが指摘されている(例えば、今井照「地方制度調査会研究の論点 21次~32次を中心として」自治総研522号(2022年4月号)41頁以下、堀内匠「第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申(令和5年12月21日)」を読む」自治総研547号(2024年5月)23頁以下)。したがって、地制調の議論だけではなく、政府の関連研究会と地制調との関係性にも目配りをする。

(2) 上記2.(2)内容のうち、まず、領域的自治については、政府は行政資源の制約を不可避であるとしてその機能的自治による代替という戦略を描くが、このような認識と戦略の合理性を検討する必要がある。そのために、住民による地域づくりの活動の実際を調査・分析する。次に、機能的自治については比較法研究の手法をとる。従来から研究対象としているドイツ公法学における機能的自治論の研究を進める。これまで公的医療保険における自治を素材とし、特に保険者の自治を研究してきたが、これを基盤として医療提供者による自治も含めた多層的・重層的な自治の全体構造を明らかにする。日本における機能的自治の発現形態について、公的医療保険における保険者の自治のあり方を検討する。最後に、領域的自治と機能的自治の相互関係の検討については、日本の公的医療保険のうち、国民健康保険においては領域的自治を担う地方自治体が保険者として機能的自治も同時に担っていることに着目し、そこにおける領域的自

治と機能的自治の重なり合いの態様と、これら二つの自治の相互関係のあり方を、比較法研究の成果も踏まえて分析する。

#### 4. 研究成果

##### (1) 上記3.(1)に関する成果

自治労連・地方自治問題研究機構主催「地方分権研究会」(会場：自治労連会館(東京都文京区)、オンラインと併用したハイブリッド開催)に継続的に参加し、以下の通り地制調の審議状況を検討・報告を行うとともに、その成果の一部について論文にまとめている。

##### 【研究会報告】

- ・門脇美恵「第33次地方制度調査会における審議状況」地方分権研究会(令和4年4月24日)
- ・門脇美恵「第33次地制調の審議動向について(うち、諮問事項「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」について)」地方分権研究会(令和4年10月16日)
- ・門脇美恵「DX社会とポストコロナの経済社会における国・地方関係」地方分権研究会(令和5年1月22日)
- ・門脇美恵「第33次地方制度調査会の審議状況」地方分権研究会(令和5年10月29日)

##### 【論文】

- 第33次地制調の審議状況および答申内容の検討結果について、その一部を論文にまとめた。
- ・門脇美恵「この間の地方制度調査会の議論についての問題点」デジタル自治と分権1号・通巻94号(2024年7月オンライン公開予定)

##### (2) 上記3.(2)に関する成果

について、東海自治体問題研究所主催「地域づくり研究会」に継続的に参加し、国の「上からの」共助の政策化という戦略の方向性とは別の動きが市町村のなかに見出されることに着目し、検討してきた。特に、いわゆる「増田レポート」において愛知県下で唯一消滅自治体と名指された新城市においては、自治基本条例を軸とした地域課題への取り組みと、これを通じた市町村の「内部からの」住民自治の活性化の動きがみられることに着目し、そのような展開の要因を分析した。その結果、地方自治においては住民と政治行政との関係が、事柄における「近さ」と意思決定過程との距離における「近さ」という二つの意味における「近接性」により特徴づけられていることから、自治基本条例は、かかる特徴に応じて、地方自治法上のいわば「ナショナル・ミニマムの住民自治」に加え、より充実した住民自治を実現するための地域独自の仕組みをつくるための立法であると評価した。そして、この条例制定に至るまでの市民の議論、条例制定過程および制定後の運用は、それ自体が区域(領域)で画されるがゆえに極めて多様で多面的な「住民」が、利害関係や価値観の対立も含みながら、議論によって統一的な意思決定を形成していく過程であり、ここに地方自治体の「内部からの」住民自治の活性化の要因が見いだされることを明らかにした。以上の内容は、以下の通り、研究会報告を踏まえて図書の中にまとめている。

##### 【研究会報告】

- ・門脇美恵「自治基本条例と参加・協働のまちづくり」地域づくり研究会(令和4年3月17日)

##### 【図書】

- ・鈴木誠、菊本舞、門脇美恵、島田善規、豊福祐二、小木曾洋司、水島竣木、前澤このみ、中田實鈴木誠編著『自治基本条例を軸とした参加と協働の地域づくりの課題と展望』(東海自治体問題研究所、2024年)(門脇美恵「第2章自治基本条例の可能性」)。

について、ドイツ疾病保険では保険当事者である保険者と医師等の給付提供者のそれぞれが機能的自治を担い、双方の機能的自治に基づいて共同で構成される「共同自治」によって、疾病保険の基本的な重要事項(例：保険給付範囲)が決定される。本研究では「共同自治」の基本構造を分析した上でその意義を明らかにした。共同自治組織の構成員には保険者および給付提供者の利益代表者だけではなく、公益代表者が入っている点に注目し、その意味を検討した。その結果、公益代表委員は、決定すべき事柄の公共性が極めて高いために、機能的自治における決定において民主主義的「距離」を確保するためのものと理解でき、機能的自治の民主的正統化のひとつの形態であることを明らかにした。この成果は、以下の図書の中にまとめている。

##### 【図書】

- ・榊原秀訓(編)、本多滝夫(編)、岡田正則、豊島明子、山田健吾、大沢光、稲葉一将、庄村勇人、大田直史、晴山一穂、渡名喜庸安、見上崇洋、市橋克哉、門脇美恵、前田定孝、白藤博行『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展』(日本評論社、2024年)(「門脇美恵「ドイツ疾病保険の多層的自治構造における『共同自治』の民主的正統化に関する一考察」」)。

および について、日本の公的医療保険においては、ドイツとは異なり、保険者は健康保険組合のような保険当事者により構成される機能的自治体のみではなく、国民健康保険(以下「国保」)においては、保険当事者ではなく区域(領域)内の「住民」により構成される地方自治体が保険者となっている。本研究では、日本における機能的自治の発現形態として、公的医療保険の保険者について検討し、それが純粋な機能的自治体のみから構成されていないこと、すなわち国民皆保険を達成するために国保では地方自治体(領域的自治体)が保険者とされたため、地方自治体においては領域的自治と機能的自治とが重なり合っていることを明らかにした。そのうえで、このような二つの自治の重なり合いがもつ意味について、「マイナ保険証」問題を素材に

検討した。政府の現行保険証廃止決定に対して多くの市町村議会が反対ないし慎重検討を求める意見書（地方自治法 99 条）を提出しているが、これに対して、純粋な機能的自治体である他の保険者からはそのような動きが弱い。この事実に着目し、その原因を、地方自治体における領域的自治と機能的自治の相互関係（相互活性化）と接合（前者による後者の補完・強化）に見出した。すなわち、現行保険証廃止という、機能的自治領域において国民皆保険制度の根幹を揺るがすような公共性の高い問題がトリガーとなり、国保保険者である市町村の議会の刺激し、市町村議会は国保被保険者のみならず、自らが代表する区域内の住民総体の利益のためにも行動したと評価できる（領域的自治と機能的自治の相互活性化）。これは、本来は当事者のみによって行われる機能的自治を、地方議会が民主主義的距離の観点（公益性の要請）から補完・強化したと評価できる（領域的自治と機能的自治との接合）。この点は、機能的自治がなお未成熟な日本においては特に重要であったと考えられる。以上の内容は、以下の図書の中でまとめている。

【図書】

・稲葉 一将、岡田章宏、門脇美恵、神田敏史、長谷川薫、松山洋、森脇ひさき『マイナンバーカードの「利活用」と自治 主権者置き去りの「マイナ保険証」「市民カード」化』（自治体問題研究所、2023 年）（門脇美恵「『マイナ保険証』と保険者の自治」）

（3）まとめ

以上より、本研究は、領域的自治が果たしている役割を機能的自治の集積によって代替させることは、とりわけ民主政原理の観点から限界があることを示した。

以上

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 門脇美恵	4. 巻 1巻・通巻95号
2. 論文標題 この間の地方制度調査会の議論についての問題点	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 デジタル 自治と文献	6. 最初と最後の頁 未定
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計3件

1. 著者名 稲葉 一将, 岡田 章宏, 門脇 美恵, 神田 敏史, 長谷川 薫, 松山 洋, 森脇 ひさき	4. 発行年 2023年
2. 出版社 自治体問題研究所	5. 総ページ数 136
3. 書名 マイナンバーカードの「利活用」と自治 主権者置き去りの「マイナ保険証」「市民カード」化	

1. 著者名 鈴木誠, 菊本舞, 門脇美恵, 島田善規, 豊福祐二, 小木首洋司, 水島竣木, 前澤このみ, 中田實	4. 発行年 2024年
2. 出版社 東海自治体問題研究所	5. 総ページ数 82
3. 書名 自治基本条例を軸とした、参加と協働の地域づくりの課題と展望	

1. 著者名 榊原秀訓（編）、本多滝夫（編）、岡田正則、豊島明子、山田健吾、大沢光、稲葉一将、庄村勇人、大田直史、晴山一穂、渡名喜庸安、見上崇洋、市橋克哉、門脇美恵、前田定孝、白藤博行	4. 発行年 2024年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 376
3. 書名 地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展	

〔産業財産権〕

〔その他〕

【研究会報告】

- ・門脇美恵「自治基本条例と参加型まちづくり」地域づくり研究会（東海自治体問題研究所主催オンライン開催）（令和4年3月17日）。
- ・門脇美恵「第33次地制調査会における審議状況」地方分権研究会（自治労連・地方自治問題研究機構主催。自治労連会館（東京都文京区）およびオンラインによるハイブリッド開催。以下同様。）（令和4年4月24日）。
- ・門脇美恵「第33次地制調の審議動向について（うち、諮問事項「国と地制調査会；公共団体及び地制調査会；公共団体相互間の関係」について）」地方分権研究会（令和4年10月16日）。
- ・門脇美恵「DX社会とポストコロナの経済社会における国・地方関係」地方分権研究会（令和5年1月22日）。
- ・門脇美恵「第33次地方制度調査会の審議状況」地方分権研究会（令和5年10月29日）。

【招待講演会】

- ・門脇美恵「第33次地方制度調査会の審議状況」2023年度市民公開講座・広島自治体問題研究所総会記念講演（令和5年7月30日於広島ロードビル（広島市東区）3F大ホール）。

【その他】

- ・門脇美恵「マイナ保険証と『保険者の自治』」広島自治体問題研究所会報「ひろしまの地域と暮らし」2024年1・2月合併号2-5頁。

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------