

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 2 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23330008

研究課題名(和文)機能自治と地方自治の比較研究 - 自治の基礎理論のために

研究課題名(英文)Functional Autonomy (Funktionale Selbstverwaltung) and Local Autonomy (Kommunale Selbstverwaltung)

研究代表者

太田 匡彦(Ohta, Masahiko)

東京大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：80251437

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,700,000円、(間接経費) 4,410,000円

研究成果の概要(和文)：この研究は、地方自治と医療保険における機能自治とを比較しながら研究することで、両者の差異を明らかにしつつ、その共通性から自治としての基盤を明らかにすることはできるかなどを考察した。地方自治と機能自治とを自治という観点から統一的に捉えた上で両者を比較するという思考枠組みについては相対立する評価があることが分かった。しかし同時に、当該自治の正統化のあり方、その基礎に置かれる連帯のあり方など同一の問題関心に基づいて両者を分析する必要性と意味は否定されないなどの点が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This research project compared the two types of autonomy, namely, the local autonomy and the functional autonomy of the public health insurance sectors, to reveal the difference between them and examine whether we could define what constitutes the concept of autonomy, based on their common characters. The project revealed that there was in fact controversy on whether the two types of autonomy could be treated as the same kind of concept. Nevertheless, we found that it was necessary to analyze and compare both types of autonomy in the common fields of research. For, such analysis brings valuable insights to topics such as the ways of legitimizing autonomy as well as the characteristics of solidarity which underlie autonomy.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公法 社会保障法 行政法 自治 機能自治 地方自治

1. 研究開始当初の背景

(1) これまで日本行政法学が自治を考える際、地方自治を念頭に議論してきたと考えられる。裏からいえば、区域を持たない団体の行う自治、ドイツにおいては funktionale Selbstverwaltung (機能自治 (機能的自治) ないし作用特定の自治と訳される) の研究は強い関心を引いてはこなかった。例外的になお研究が行われてきたのは「大学の自治」であろうけれども、この自治が学問の自由と基本的には順接の関係の下で理解されてきたため、実定法上統治機構に明確に組み込まれている地方自治との比較という観点からの研究は少なかった。この結果、機能自治に関する行政法学の研究は不十分な段階に止まっている。

しかし現在、統治機構に組み込まれた機能自治の研究が、社会保障領域、特に社会保険に関して蓄積されてきている。もっとも、そこでの研究は、公法学の蓄積と関連させるといった観点から見た場合、自治と民主政の関係、自治と参加の関係などをそれぞれどう理解し、いかなる基礎理解の上で議論しているのかといった点に関する自覚的な理解などに関してなお欠けるところがある。

(2) 他方で、地方自治と社会保障の関連という問題群に目を転じると、社会保障法学においては、社会保障制度の中で地方公共団体が担う役割について、ナショナル・ミニマム論に立つ警戒感の先行した従来の関心とは別の研究も観察されるようになってきている。すなわち、社会保障を担当する主体が地方公共団体であること、地方自治として行われることの意味に着目した研究も観察しえないではない。

もっとも、その性格上無理からぬ面があるとはいえ、行政法学における地方自治研究は、地方自治を一般的に議論するに止まり、国法の規律の下で地方公共団体が担当する具体的行政作用領域の特質を踏まえた十分な研究を行っているとは言えない。そしてそのような研究を試みる際、社会保障関連作用を逸することはできないであろう。

(3) 以上の観点からすると、社会保障領域を手がかりとしながら、公法学における地方自治論の蓄積と社会保障法学における社会保険の自治論の蓄積とを突き合わせ対話を試みることは有意義な作業になると考えられる。第1に、この作業により、行政法学は具体的領域に係る機能自治論の蓄積を受容して、機能自治に関する一般理論の構築が可能となる。第2に、そのような機能自治に関する一般理論の発展に成功するならば、それと地方自治に関する基礎理論との比較検討を通して、行政法学における自治そのものに関わる理論水準を高めることができる。第3に、これらの作業は、社会保障法学における自治論の水準も高めるであろう。第4に、地方自治における社会保障、ないし社会保険における地方自治の位置づけに関しても、議

論水準をさらに高めることが予測される。

2. 研究の目的

(1) 以上の関心に鑑み、ドイツ・フランス・日本の3カ国比較、社会保険、なかんずく自治の要素がなお比較的明瞭に認められる医療保険における自治と地方自治との比較という二重の比較を通して、機能自治と地方自治に関する議論の充実を図り、さらに自治の基礎理論の再検討を図るための橋頭堡を築くことが、本研究の課題である。

以上の課題を考察するため、医療保険 (医療保障) に関連して機能自治と地方自治とが機能する局面を検証し、いくつかの問題を選択して検討すること、これらの二つのタイプの自治、ドイツ・フランス・日本の3つの国の自治の法構造と現在問題と意識されている点を探求すること、これらの自治の観念や具体的問題の法理論上の位置づけ・問題点を相互に比較しながら、これらの自治に関して共通の思考が見いだせるか、むしろ差異が見出されるとすればそれは何か、その根拠はどこにあるのか、法理論上の位置づけの異同はどのように把握できるか、その原因はどこに基礎づけられるのか、といった点を明らかにすることといった課題を設定した。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成するために、5に記載の研究分担者5名からなる研究グループを組織し、日本法については、メンバー全員で担当することとした上で、A) ドイツの地方自治担当、B) ドイツの医療保険関係の自治担当、C) フランスの地方自治担当、D) フランスの医療保険関係の自治担当の4つの役割を設定して、それぞれを1人ずつが担当し考察して (ただしDのみ2人)、そこから得られた問題を研究会で報告し全員で議論する形で研究を進めた。研究会では、以上の各要素を比較するために、担当者が関心を持ち自ら設定した具体的な問題の分析・検討を通して、日本法、ドイツ法、フランス法の相互比較、地方自治に係る法的問題と機能自治に係る法的問題との相互比較を縦横に組み合わせ考察した。また、これらの分析をまとめるといった観点から、機能自治と地方自治の比較可能性なども検討し、自治の基礎理論を再検討するための議論の構築に努めた。

4. 研究成果

本共同研究の成果の中で主要なものをいくつかに分けて整理する。

(1) 地方自治と機能自治を自治という概念の下で考察する意義

本研究は、地方自治と機能自治とが自治として共通することから両者を比較するという基本発想に立つところ、ドイツにおいてはこのことの意義を問う議論が存在する。地方自治・機能自治はそれぞれ歴史的にも各々独自の経緯を持つ概念であり、実定法上の規定

のあり方もそれぞれに異なる。また理論的な根拠、背景にいかなる観念の存在を認めるかについても、一方で共通する観念を持ち出す議論もあれば、異なる観念を持ち出す議論も存在する。このため、一方の極として、地方自治・機能自治に共通する要素を措定し、それを自治として観念した上で両者を論じるという今回の共同研究と類似する発想があり、他方の極として、機能自治・地方自治についてはそれぞれの法規定のあり方をそれぞれとして分析するべきであり、自治という概念を用いて法の定めていないことを読み込むべきではないという発想が存する。

もっとも、そのような公法学におけるドグマティックの位置づけ・方法論とも重なる次元での議論における対立とは別に、具体的なしかし同時に基本的な意味を持つ論点において地方自治に関する議論・機能自治に関する議論が、それぞれにお互いを参照する形で行われていること、行われうることも否定しがたい。一つは民主政的正統化との関係において地方自治・機能自治の正統化を問う場合の議論であり、ドイツにおいては、自律的正統化の概念を使ってこの問題を論じる際には、互いの領域が参照される。特に機能自治の正統化を考える際には、地方自治の正統化の議論を参照しつつ両者の差異を測定しながら行われる議論は無視しがたい意味を持つ。今一つは、機能自治、特に社会保険における自治に関してその基礎に社会連帯を措定するならば、地方自治についても一定の政治的連帯を措定できるのではないかという問題関心であり、この場合には社会保険の基礎単位として措定される社会連帯に関する分析が参照されるべき価値を持つ。

以上から、機能自治と地方自治との比較可能性を全く否定するのも適切ではなく、さりとて自治として何らかのドグマティックを演繹的に展開させることにも慎重な態度が要され、地方自治と機能自治とを比較し考察する際の文脈と方法とに注意しながら検討するべきであるという穏健な結論がさしあたりは導出されることとなった。

(2) 機能自治の範囲

本研究は、機能自治として、区域を有さない自治団体の自治と観念し、社会保険、特に医療保険に関連して現れる機能自治（医療保険管理団体の自治および医療提供者団体の自治）に着目した。これはドイツの概念理解に従ったものであるが、フランスにおいては、地方自治が行われるコミューンが構成する各種組織の作用も機能自治として捉えられており、これと地方自治との関係を考察することが一つの課題として論じられていることが判明した。これは、機能自治と地方自治との理解によっては両者が連続的に捉えうることを示す。このように捉えることが両者の分析にとってより合理的であるのか否かはなお検討しなくてはならないが、両者の比較可能性を示唆すると言えるかも知れない。

また、それと離れても、機能自治と地方自治との交錯可能性を示すものであるとともに、地方自治体相互の連携・協力・補完のあり方としても興味深い考察対象であった。また、この問題群を分析する際にも、機能自治団体の重層的な構成が考察に際して参照価値を持ちうる可能性も示唆された。

(3) 機能自治・地方自治の事務

機能自治と地方自治がそれぞれに処理する事務には、本研究が着目した医療保険がそうであるように、機能自治と地方自治とが互換的に機能する（どちらの自治でも処理できる）ものがある。それ故に本研究は機能自治と地方自治の比較研究を企てたわけであるが、それぞれに固有の事務というのは存するのだろうか。機能自治に関して地方自治との比較ではそのようなものを見いだすことはできない。例えば社会保険においては、その財の自立（独立管理）を実現する目的に照らして自治を用いて社会保険の管理運営を行うことが一つの選択肢として与えられるに過ぎない。地方自治はこの場合、通常の統治団体として、従来の政府管掌健康保険と同じ立場で社会保険の管理も行うことができ、実際に市町村国民健康保険はそのような形態を示す。機能自治はあくまでも自治構成員のための処理を行うことを任務とするという形でしかその事務に共通する性格を語りえない。むしろその事務処理が自治構成員外にも影響を持つ場合、それは自治によって処理されるべき事務であるのか、正統化が十分であるかという問題にさらされることになる。同時に、機能自治における自治構成員に対する事務処理の一つの典型として、構成員に対する紀律維持が認められ、本研究では特に、職業上の自律の要請と密接な関係に立つものとしてフランスにおける医師会の活動、特に医師懲戒裁判その他の医師の紀律維持に係る医師会の機能が分析された。この点については、保険医団体としての医師組合のみならず、医師会が大きな機能を果たしていることが改めて確認されるとともに、自治による紀律維持といっても、小さな単位で事務の処理基準を定め実際の処理をできることを意味するに止まらず、国際的な組織との関連も考察しなくてはならないことが判明した。

他方、地方公共団体しかなしえない事務の存否・その性格に関しては、とりわけ日本でのいわゆる原発避難者特例法の特例事務などを分析する中で、区域を有する地方自治でなければなしえない事務とは何かという問題が考察され、（土地利用計画や公衆衛生管理といったものを含む）区域そのものの管理という意味での空間管理という事務が浮上した。もっとも、医療保険における医療提供体制整備（病院あるいは開業医配置）の問題がこの意味での空間管理としての性格を持つところ、独仏ではこの問題が大きな医療保険政策上の重要論点の一つとなっており（日本も同様である）、空間管理が地方公共団体

(か国)でなければ処理できない事務であるということは、この事務を地方公共団体(と国)が排他的に処理することを意味するわけではない。ここにおいては、地方自治を担当する主体、医療保険管理団体、医療供給者団体、さらには国それ自体が複雑に関与する仕組みが形成され、かつ様々な改正が試みられている。ここでは、その複雑な関与を通して決定に至る構造に鑑みて、協働が恣憑されるものの、その前提となる明確な権限の割当てに欠けるところがあるという意識の存在も明らかになった。

(4)総括と今後の研究の続行について

以上より、第1に、機能自治と地方自治とを異なるものと措定した上で、自治という要素が共通する点を捉えて比較するという問題枠組みは確かに有益ではあるものの、同時に、その方法が完全に支持されているとは言えず、また両者を異なるものとまず措定してしまう点で一定の限界を持つことも否定できない。したがって、第2に、機能自治と地方自治という二つの自治を比較するだけでなく、この二つの自治の存在が予定されかつ両者が交錯する具体的な行政活動領域を分析し、その交錯を具体的に検討する必要がある。このため本研究グループは、以上の観点に立ちながらこれまでの蓄積を生かしながら研究を続けるべく、この具体的領域として医療供給体制整備に焦点を合わせて研究を続行することとした。

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 19 件)

飯島淳子、「居住移転の自由」試論、自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか(仮題)、査読無、2014、印刷中

太田匡彦、居住・時間・住民 地方公共団体の基礎に措定されるべき連帯に関する一考察、自治の基礎概念 住民・住所・自治体をどうとらえるか(仮題)、査読無、2014、印刷中

笠木映里、社会保障法と行政基準、社会保障法研究 3号、査読無、2014、印刷中

飯島淳子、区画・区域・土地、地方自治 719号、査読無、2013、pp.2-13

飯島淳子、憲法上の地方公共団体の意義、地方自治判例百選(第4版)査読無、2013、pp.4-5

津谷喜一郎、磯部哲、日本版コンパッションネート使用制度の創設を目指して序文、臨床薬理 44巻2号、査読無、2013、pp.149-151

磯部哲、コンパッションネート使用制度に関する法的課題 適時適切なニーズ対応を可能にする法理論構成を目指して、臨床薬理 44巻2号、査読無、2013、pp.167-170

太田匡彦、住所を有する者(1) ホームレスと生活の本拠、地方自治判例百選(第4版)査読無、2013、pp.20-20

太田匡彦、住所を有する者(2) 国民健康保険法5条の住所と外国人、地方自治判例百選(第4版)、査読無、2013、pp.21-21

太田匡彦、社会保障の財源調達 社会保障の構造を踏まえた法的議論のために、フィナンシャル・レビュー113号、査読無、2013、pp.1-19

笠木映里、「福祉的」性格を有する労働フランスの「援助付契約」をめぐる議論と最近の動向、法政研究 80巻4号、査読有、2013、pp.143-169

笠木映里、労災補償と健康保険と「過労死・過労自殺」、福祉+ 5号、査読無、2013、pp.124-126

笠木映里、日本の医療保険制度における「混合診療禁止原則」の機能、新世代法政学策学 19号、査読無、2013、pp.221-238

斎藤誠、条例無効確認訴訟の構想(1947年) 司法権の限界論に寄せて、(高橋和之先生古稀記念)現代立憲主義の諸相、査読無、2013、pp.219-251

磯部哲、全国学力調査結果非公開処分取消請求事件 大阪地判平成22年6月18日判例自治 340号68頁、自治総研 404号、査読無、2012、pp.54-68

磯部哲、救急医療の現状と課題、年報医事法学 27号、査読無、2012、pp.34-41

笠木映里、混紡診療問題 平成23年最高裁判決を契機として、法学セミナー57巻4号、査読無、2012、pp.44-48

飯島淳子、議会の議決権限から見た地方自治の現状 神戸市債権放棄議決事件、論究ジュリスト 3号、査読無、2012、pp.128-135

飯島淳子、地方自治法改正 住民自治の充実に向けて、法学教室 390号、査読無、2012、pp.37-42

[学会発表](計 2 件)

磯部哲、コンパッションネート使用制度に関する法的課題 適時適切なニーズ対応を可能にする法理論構成を目指して、第33回日本臨床薬理学会学術総会パネルディスカッション「日本版コンパッションネート使用制度の創設を目指して」、2012年12月1日、沖縄コンベンションセンター(宜野湾市)

磯部哲、法学の立場から、第2回レギュラトリーサイエンス学会学術大会シンポジウム「医薬品医療機器などの製造販売承認の意義とそれを改革するための政策ツール」、2012年9月3日、学術総合センター(千代田区)

[図書](計 4 件)

磯部哲 他、日本評論社、法学の世界、2013、pp.66-77

齋藤誠 他、第一法規、注釈地方自治法、
2013、pp.1415-1417、pp.1537-1609

磯部哲 他、第一法規、自治体法務検定
公式テキスト基本法務編、2012、
pp.170-194

齋藤誠、有斐閣、現代地方自治の法的基
層、2012、570

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

〔その他〕

特記すべきものはない。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

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

(2) 研究分担者

齋藤 誠 (SAITO, Makoto)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授
研究者番号：00186956

磯部 哲 (ISOBE, Tetsu)

慶應義塾大学・大学院法務研究科・教授
研究者番号：00337453

飯島 淳子 (IIJIMA, Junko)

東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：00372285

笠木 映里 (KASAGI, Eri)

九州大学・法学研究院・准教授
研究者番号：30361455

(3) 連携研究者

なし