

の問題点」鈴木勉・植田章編『現代障害者福祉論』（高学出版、2006年）所収、67頁以下等を参照。

(6) 詳しい研究は小石原尉郎『障害差別禁止の法理論——米国の雇用差別禁止法理の研究』（信山社、1994年）208頁以下参照。ADAの持つ問題については、Edited by Linda Hamilton Krieger: *Backlash Against the ADA*, The University of Michigan Press, 2003.

(6) 拙稿「介護保険法と要介護障害者」『早稲田法学』第75巻3号、176頁参照。

(7) 例えば、国民福祉年金の特別支給に関わる身体障害者の障害程度と身体障害者福祉法という障害の程度の齟齬を肯定した判決として、福岡地裁昭和39年7月30日判決、行裁例集15巻7号、1447頁参照。この判決批判として、拙稿「身体障害者福祉法の障害者」『社会保障判例百選（第二版）』（有斐閣、1991年）224頁参照。

(8) 竹内昭夫他編『新法律学辞典（第三版）』（有斐閣、1989年）1440頁「立法事実」の項目参照。

(9) 厳密に言えば、知的障害者福祉法には、知的障害者の定義規定はどこにもない。通知によって、知的障害者の定義がなされ、制度の運用がされているだけである。また身体障害者福祉法の「身体障害者」の定義と障害者雇用促進法のそれとは、用語の配列がほんの少し違うだけで内容は同じである。

(10) 厚生統計協会編『国民の福祉の動向 2004年』第51巻第12号（厚生統計協会、2004年）46頁別表2より算出。

(11) 厚生統計協会編前掲『国民の福祉の動向 2004年』146頁表31参照。なお、2004年4月からは月額2万6520円と減額されている。

(12) 生活保護手帳編集委員会編『生活保護手帳（2005年度版）』（中央法規出版、2005年）175頁以下参照。

(13) 厚生統計協会編前掲『国民の福祉の動向 2004年』218頁参照。

(14) 地方公共団体や研究者の一部に「障がい者」を使うものがある。政党文書で明確に「障がい者」としているのは、民主党が「障がい者（チャレンジド）」（2005年衆院選「マニフェスト」政策各論」（http://www.dpj.or.jp/manifesto04/9_7.html）参照 [2005年8月28日確認]）と表現し、民主党が「障がい者」と表現している「民主党総選挙政策 2005」（<http://www.sdp.or.jp/central/topics/44syuin/seisaku/seisaku2005.html>）[2005年8月28日確認] 参照。「障害者」と表記しているのは自由民主党「政権公約 2005」（http://www.jimin.jp/jimin/jimin/2005_seisaku/120yakusoku/pdf/yakusokuText.pdf）[2005年8月28日確認] | 公明マニフェスト」（http://www.komei.or.jp/news/daily/2005/0227_06.html）[2005年8月28日確認]、日本共産党「総選挙にあたっての訴えと7つの重点公約——2005年8月11日」（http://www.jcp.or.jp/seisaku/2005/05syuin_seisaku.html）[2005年8月28日確認]。なお国民新党、日本新党は2005年8月28日現在不明である。

を通じて私的に介在するか、社会保障により公的に介在するかは、その者の生きている時代、文化に規定される法的地位による。人間がすぐれて社会的存在であり、社会に存在して初めて人間になることを考えれば、人間をとりまく環境がほんの少し変化するだけで、非障害者であっても一瞬にして障害者になることはありうる。障害（者）の発生には環境が大きく関わるといえるのは、障害（者）の定義によく使われることだからである。仮に心身に何らかの障害がなく、自給自足できたとしても、出生から死にいたるまで他人の介在がないことはありえない。他者の介在がなくなれば、「健常者」であって何らかの障害を被ることになる。それゆえ、「障害（者）」を中心に置いて、障碍がない場合のみ「非障害（者）」という概念を基に論を進めてみるのも一つの考えではないかと思ひ、「非障害（者）」という言葉や本書において用いることにする。

注

(1) 障害者の概念については諸説あり、後述するように種々の定義がある。本書では、これらの検討はさておき、法律上の厳密な検討を必要とするとき以外は、機能障害等により、社会的不利を被っている者（身体障害者、知的障害者および精神障害者等）の意味で使用することを断りしておく。なお、八代英太・富安芳和編『ADA（障害をもつアメリカ人法）の衝撃』（学苑社、1991年）第1章「ADAって何だろう？」（高嶺豊執筆部分）では米リハビリテーション法修正第504条の施行規則に関する記述で、障害者の定義に「生活行動に重大な困難さ、制限を持っている人」、「障害をもっていたという記録のある人」（例として、てんかんの発作があった方）および「周囲の人から障害者だということと差別される場合」（例として、肥満の方、顔に大きな傷のある人）をあげている（同書60～61頁参照）。日本の法制にとり極めて示唆に富む記述であるといえるけれども、日本法との整合性については検討課題が多いといえよう。

(2) 荒木誠之編『社会保障法』（青林書院新社、1978年）29頁表9-5参照。

(3) この問題を丁寧に扱った文献として、苗木俊一「法における『障害者』概念の展開——社会保障法領域を中心とする試論的考察（上）（下）」『ジュリスト』第740および744号（1981年）参照。

(4) 障害（者）概念の問題点を総合的に論じたものとして、日本障害者協議会政策委員会・障害の定義認定ワーキンググループ編『「谷間の障害」を生み出す医療モデル（疾患・機能障害主義）を終了し、支援ニーズに基づく障害者施策の確立を——日本障害者協議会（JD）政策委員会・障害の定義認定ワーキンググループ報告書』（日本障害者協議会、2005年）、佐藤久夫「障害の概念と障害者の法的定義

(15) 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局，1994年）のはしがき
x 頁参照。

(16) 井上英夫編著『障害をもつ人々と参政権』（法律文化社，1993年）参照。
(17) 「非障害者」という用語は中西正司・上野千鶴子『当事者主権』（岩波新書，2003年）にも使われている。また，花田春兆「パラボラアテンテナ 36 当事者・非障害者・未障害者」『すべての人の社会』第304号（日本障害者リハビリテーション協会，2005年）12頁にも非障害者という言葉が使われているけれども，内容の説明はない。
(18) フリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』（<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%81%A5%E5%B8%B8>）参照 [2006年3月14日確認]。

(19) 例えば，Stanley Perkins, 斉藤加余子訳「特集／第14回世界リハビリテーション会議 専門別セミナー 教育セミナー」『リハビリテーション研究』第35号，1980年12月，7-9頁参照 (http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/rehab/r035/r035_007.htm) [2006年3月14日確認]。

第1章 障害（者）概念をめぐる問題

第1節 障害者関係法令と概念比較の意味

本章では，日本の障害者関係法制におけるそれぞれの「障害（者）」概念がどのような状況にあり一般的にどのような問題を含むかを提示する。これは，第2章以下の障害者間格差検討のための素材となるものである。そのために，法令および通知（以下「法令等」と呼ぶ）に定められた「障害（者）」概念の異同を示すことにする。

目的が違う法令等に規定される「障害（者）」の定義を比較するのは，その方法として問題があるかもしれない。しかし，法令等の目的の違いさえすれば，障害者の定義を自由に変えてよいとするならば，その合理的理由が問われなければならぬ。けれども，種々の審議会などの議事録が最近公開されるようになったにもかかわらず，関係省庁は必ずしもその理由を明確に示してきただけではない。

介護保険制度ならびに支援費制度およびそれに連なる障害者自立支援法による制度は，援護の平準化・一般化（実際には給付費の低位平準化にすぎなかった）が目論まれていたのであり，その根底にはニーズの平準化があったはずである。そのため，介護保険制度では同一サービスには同一保障をするという原則が一応貫かれた。⁽¹⁾ その原則をいっそう貫こうとしたのが，障害者自立支援法であった。それならば，同じ「障害者」であるならば，同じ法的保障があるかと

生活保護と自立支援をめぐる財政問題

●金沢大学教授 武田公子

はじめに

生活保護自立支援プログラムの実施過程において最も懸念されることは、拙速な「自立」が受給者の切替でにつながらないか、ということである。この点は、本特集の先行論文のそれぞれにおいても示唆されていた。池谷論文・奥森論文のなかで言及されていたように、困窮者の保護申請を妨げないことや、「自立」を公義にすなわち日常生活・社会生活上の自立としてとらえることに合意をもつ福祉事務所内が着実に成果を生み出している状況はある。しかしこうした合意をもつ福祉事務所はまだ多くなく、保護費削減圧力の

しかし、保護費削減圧力の帰結として、生活困窮者が保護の申請を妨げられ、あるいは拙速な自立圧力の結果、福祉事務所から足が遠のき、保護に対するスティグマが助長されている現実がある。保護を受けられずに餓死する事件が相次いでいる状況を見るにつけ、生活保護のセーフティネットとしての機能を妨げている一因は、自治体の財政事情を困窮者に対する生活保護に優先させて考える管理職者ないし財政当局の意識にあるのではないかと考えざるをえない。

そこで本稿では、生活保護および自立支援施策をめぐる財政的枠組みとして、自治体の政策・財政当局者に求められる観点、および国が果たすべき財政的責任について考察していきたい。その際、まず三位一体改革の経過

下で「自立≠保護廃止」の経緯に矛盾を感じつつケースに向かうワーカーも少なくないだろう。

本稿では、「自立≠廃止」への圧力の一端が自治体の財政事情にあるととらえ、この問題を個々のワーカーの意識や福祉事務所の体質といった問題とは別の視点で考えてみたい。というのは、この間いくつかの自治体でのヒアリングのなかで、前述のような現場ワーカーの意識と、自立を急がせ給付費を抑制しようとする管理職の意識との乖離が感じ取れることがしばしばあったからである。社会福祉分野の専門家に混じって調査・研究に参加してきた財政学者としては、自治体財政の現状からくる経費抑制への焦りを理解できる面

もある。三位一体改革をつうじての、国から地方への権限移譲と財政負担の地方への移管、財政移転の縮小をつうじて、各自治体は自立的財政運営への圧力をますます強く感じるようになってきた。このような自治体の財政事情の下で、財政当局者にとっては生活保護費の増加は財政的ストレスとしてとらえられているのであり、それゆえ、この局面での自立支援プログラムは、生活保護費削減へのインセンティブとして働きがちであるといえる。

*1 厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)「生活保護における自立支援プログラムの検討」(主任研究者＝市川日佐史(静岡大学教授)による共同研究によるもの。

と昨年開催された「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議」(以下、「関係者協議」と略す)における議論を振り返り、生活保護の財政問題をめぐる論点を明らかにする。その上で、生活保護・自立支援に対する現在の財源保障の仕組みを概観し、そこにおける問題点や改革の行方について検討を行い、これらを踏まえて、国が果たすべき財源保障の役割は何か、また自治体、とくに政策・財政当局者が生活保護をどのような観点でとらえるべきかについて論じていきたい。

1 ●三位一体改革と「関係者協議」

(1) 三位一体改革の経緯

地方税、交付税交付金、国庫支出金の一体的改革を銘打ったいわゆる三位一体改革が本格的に動き出したのは、〇四年度地方財政計画で国が一・二兆円もの交付税交付金の削減を打ち出したことを直接の発端とする。これは前年度に対して六・五%もの減額に相当した。この突如の削減により、当初予算に赤字計上をする自治体すら現れた。

*2 三位一体改革については以下の文献

を参照されたい。平岡和久・森裕之「検証「三位一体の改革」―自治体から問う地方財政改革」自治体研究社、二〇〇五年、「世界」第七四二号(二〇〇五年八月)特集「地域厚生」「三位一体改革」を起えて、「地方財務」第六二二号(二〇〇五年六月)特集「三位一体改革の第二ステージに向けて―改革の正念場における課題」。

三位一体改革がまずは交付税交付金の一方向な削減から着手されたことと、地方六団体側は危機感をもって受け止め、〇四年五月末には地方財政危機突破総決起大会を開催し、「地方財政危機突破に関する緊急決議」をあげた。そこでは、三位一体改革が財政赤字の地方への転嫁として現れたことが強く批判され、また改革の全体像と工程表を示した上で国と地方の間での協議が開催されるべきことが主張され、さらに国庫補助負担金廃止に際しての原則として、税源移譲および事務事業に関する規制や義務付けの見直しを伴うべきものであることなどが盛り込まれた。

地方団体側の激しい反発を受け、国も一定の譲歩を余儀なくされ、二兆円の税源移譲を先行させることと、〇五年度の一般財源総額は前年度同額を確保することなどを地方に約

目次

はじめに

- 1 三位一体改革と「関係者協議」
- 2 生活保護をめぐる業務の財源保障
- 3 生活保護財政をめぐる動向
- 4 生活保護・自立支援をめぐる国と地方の役割

図表1 国庫補助負担金整理と税源移譲 (単位: 億円)

年度	国庫補助負担金の整理		税源移譲		他の財源措置	
	公共事業関係	3,281	税源移譲	スリム化	スリム化	3,281
2003	義務教育 (共済長期等)	2,344	2,051			
	公立保育所運営費等	2,440	2,198			
	義務教育 (退職・児童手当)	2,309	2,309			
2004	公共事業・奨励的補助金	5,565		交付金化	1,330	
	義務教育・公立養護学校教育	8,467	8,467	スリム化	4,235	
2005	国民健康保険	5,862	6,862			
	公住家賃補助、養老ホーム等	2,210	2,101			
	公共事業関係	6,441		交付金化	3,430	
	児童扶養手当			スリム化	3,011	
2006	児童手当	4,686	4,686			
	介護給付費					
	施設整備費	690	345			
	公住家賃、小規模企業等	1,168	1,075			
	公共事業関係	5,823		交付金化	3,183	
合計	52,286					
うち税源移譲に結びつく改革額	31,176	30,094		「地方努力」分	1,082	
うち税源移譲に結びつかない改革額	21,110			スリム化	13,167	
				交付金化	7,943	

(資料) 総務省資料にもとづき作成。

束するに至った。同時に国は、六団体に対して国庫補助負担金の改革案の策定を求めた。国がこうした財政問題に際して地方からの提案を求めるとするのは前代未聞のことであり、その行方は大きな注目を浴びた。

六団体が八月末に取りまとめた「国庫補助負担金等に関する改革案」は、補助負担金の削減リストと同時に三位一体改革の進め方に関する提言をも含むものとなった。すなわち、改革は〇六年までの第一期と〇九年までの第二期に分けて提案され、第一期には三・二兆円の国庫補助負担金削減と所得税から住民税への税源移譲が、第二期には二・六兆円の補助負担金削減と消費税移譲が、それぞれ提案された。また、三位一体改革の推進に当たっては国と地方の協議機関を設置すべきことが要求された。

さて、六団体がとりまとめた国庫補助負担金の削減リストが、次いで各省庁において検討される段階となったが、ここでいくつかの問題が台頭してきた。まず、文部科学省は地方が提示した義務教育費国庫負担金廃止案に対して抵抗を示し、この件に関しては中央教育審議会における検討に委ねることにした。また、厚労省は、六団体系に盛り込まれてい

た各種社会福祉施設整備関係の補助金ではなく、地方案にはなかった国民健康保険や生活保護、児童扶養手当の国庫負担率の引下げを打ち出したのである。

こうした各省庁の利害と地方団体側の主張との妥協を探った結果、〇四年一月二六日の政府与党合意「三位一体の改革について」は、〇五年度に向けての暫定的な決着を示すものとなった。まず、義務教育費、生活保護費および児童扶養手当費については、それぞれ地方団体を交えた協議の場において改めて検討を行うものとし、その結論を〇五年度中に出すものとした。また他方では、地方の削減リストにはなかった国民健康保険国庫負担金を削減し、七千億円の都道府県負担を導入するものとした。また、交付税交付金については〇五年度および〇六年度は一般財源総額を確保するとともに、税源移譲による地方の増収分(所得譲与税)は交付税算定に際して基準財政収入額に百分算入する、すなわち交付税交付金を同額削減するものとした。

以上のような経過において、〇五年度には義務教育や生活保護といったナショナルミニマムに関わる事務分野に関する国庫負担金がそれぞれ検討に付されることになったのであ

る。

結果のみ示せば、〇五年度決着分までの国庫補助負担金の削減については図表1のように整理される。まず、義務教育費国庫負担金については〇五年度に暫定的に示されていた原案がほぼそのまま通り、約八五〇〇億円の負担金削減となった。生活保護費国庫負担金の削減については見送られたが、児童扶養手当および当初検討の対象に挙げられていなかった児童手当について、国庫負担金の削減がなされることとなった。また建設国債を財源とする公共事業関係補助金については税源移譲対象とせず、部分的に交付金化し、それ以外は「スリム化」すなわち地方にとっては単なる削減に終わった。全体でみれば約五兆円の国庫支出金が削減され、これに対して税源移譲は約三兆円であり、交付金化を除く約一・三兆円が地方にとっては削減となったのである。

(2) 「関係者協議」における論点

「関係者協議」は前述のような経緯を経て、生活保護および児童扶養手当をめぐる国と地方の役割分担と費用負担のあり方を検討する場として設けられた。この協議は〇五年四月

二〇日から一月二五日まで九回にわたって開催され、結果的には厚労省側が最終回の会合で自らの提案を押し通す形で打ち切られた。

この時点での結論は、①生活扶助の国負担の二分の一の引下げ案については撤回する、②医療扶助・介護扶助の負担を国三分の二、都道府県六分の一、市六分の一とする、というものであった。この協議打ち切りに対して地方団体側は即座に抗議声明を出し、厚労省に対する月例報告業務を行わないというストライキをも提起した。両者の対立を背景に、政府与党は生活保護費を国庫負担削減の対象外とする案を提出し、問題は一応の決着を見た。すなわち、医療扶助・介護扶助の分離と負担率引下げは撤回し、生活保護費については従来どおり国の負担率を維持することとされた。しかしこうした妥協策の一方、児童扶養手当および児童手当の国庫負担率が引き下げられることとなってしまった。

結果的にきわめて不透明な政治決着に終わったことになるが、以下はこの「関係者協議」で展開された議論に注目したい。まさにこの議論のなかに、生活保護をめぐる政府間財政関係の論点が浮き彫りにされており、また生活保護自立支援施策をめぐる地方団体側

のスタンスも現れていると考えるためである。さて、「関係者協議」での主要な論点は次の二点に集中した。第一に生活保護率の地域格差は何によってもたらされているか、第二に自治体による自立支援施策が生活保護費削減にどの程度有効か、である。なおこの二つの論点以外にも、医療探訪・住宅扶助の切り離しと他制度への関連付け、給付水準の見直しや有期化といった「適正化」策等の論点も含まれているが、ここでは割愛する。

* 3 なお「関係者協議」に関しては、『都市問題』二〇〇五年一〇月号の特集「何がねらいか、生活保護『改革』も参照されたい。

まず、生活保護率の地域間格差の原因については、とくに「関係者協議」の前半部分における中心的論点となった。この論点は地方団体側と厚生労働省側との間で、各種の社会経済指標と保護率の相関性の検定をめぐる統計論議という観を呈しているが、その対立点は次の通りである。

地方団体側はコミュニティの状況や保護に対する意識が低所得世帯に占める被保護世帯の比率と相関することを指摘したが、厚生労働省

側はその有効性を否定した。他方で厚生労働省は、福祉事務所の現業員充足率が一、二年のタイムラグをもつて保護率と高い相関性を示すことを指摘し、保護の実施体制如何で保護率に影響を与えることを論証しようとした。

地方側はこれに対し、充足率と保護率の因果関係は逆であり、保護率の上昇に追いつかない現業員配置の現状を表すものと主張した。この統計論議の含意は次の点にある。すなわち、地方団体側は保護率を上昇させているのは失業や高齢化といった経済的要因やコミュニティのあり方といった社会的要因であることを強調し、また生活保護の実施において自治体の裁量の余地はほとんどないとしている。

これに対して厚生労働省側は、保護率の地域格差には、自治体による実施体制や実施運営の相違が反映されていると主張し、保護率の高さは自治体における実施運営上の努力不足の結果であると主張したのである。

* 4 「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」の議事録および資料は厚生労働省のサイトで公開されている。http://www.mhlw.go.jp/shingi

第二の論点である、自立支援が保護費削減にもたらす効果については、北九州市、横浜市、八尾市、大阪市などの事例を挙げつつ論じられた。その際厚生労働省側は、自治体による保護の「適正化」や退院促進、自立就労支援への取組が受給者数の減少に資しており、それによって保護費の削減がもたらされていると主張した。これに対し自治体側は、受給者の八割は高齢者、傷病者、障害者で占められており、自治体が自立支援に取り組んで受給者を減らせるとしてもその効果は限定的であるとされた。

この議論の含意は、当該事務事業にかかる費用の増減に関して、自治体の影響を及ぼさうるか否か、という点にある。これは前述の論点と同様であり、事務事業自体が国の法律によって義務付けられたものであるとしても、それに要する経費を自治体が自らの施策を通じて削減できる余地が大きいのであれば、当該事務事業に関する自治体の費用負担割合を引き上げることによって、経費削減へのインセンティブが働くであろうと厚生労働省側は考えたのである。

(3) 中央・地方政府間の事務配分に関する理論上の対立点

「関係者協議」における前述のような対立点は、財政学の分野における、国と地方の役割分担の原則をめぐる次の二つの立場に規定されている。

一方は、財政学の古典的な見解であるマスメグレイブの政府機能論に立脚する考え方である。マスメグレイブは政府部門の担うべき役割を、資源最適配分(公共財の供給)、所得再分配、経済安定化の三つの機能に整理した。その上で、所得再分配や経済安定化は中央政府が主として担うべき機能であり、資源最適配分は地方政府が相対的に大きな役割を果たすべき機能とした。仮に地方政府が所得再分配機能を担った場合、この機能を重視する地域に低所得層者が流入し、当該地域の所得低下を引きおこすことが懸念される。それゆえ、それぞれの地方政府はこの分野に対して財政資源を投入することについて消極的となり、結果的にこの行政サービスが必要なだけ供給されないことになってしまう。したがって、こうした所得再分配効果をもつような行政分野はより広域的な政府が担うことが望ましい、というものである。生活保護はまさにこの所

得再分配機能を担う行政分野のひとつであり、この業務を地方に移譲した場合にはサービスの過小供給が懸念されるため、国が担うのが適切であるという主張が導き出される。

他方の考え方は、新制度学派の理論を背景に登場したモラルハザード論である。これは、意思決定主体と費用負担主体が乖離する場合、行政サービスを決定する主体はそれにかかる費用を意識することなく過大な支出をしてしまうため、浪費を生じやすいという考え方である。たとえば、「ローカルオプティムム」を打ち出したことで知られる地方分権改革推進会議の文書は次のように言う。「地方において、受益と負担の関係を明確化することによって、地域で住民が負担との関係で歳出入進について合理的な判断を行い、資源の適正配分が図られるシステムを構築していくことが必要である。」この指摘は、交付税交付金や国庫支出金に財源の多くを依存する自治体が無謀なハコモノを建設しているのはモラルハザードの現れであり、三位一体改革を通じて、自らの懐の痛みを感じつつ地域的な行政水準を決定すべきだと主張につながる。生活保護の問題に関係づけていえば、国が生活

保護費の四分の二を負担していることよって地方は費用削減へのインセンティブを欠き、過大な給付を支出しているとの批判が導き出される。それゆえ、国庫負担率を引き下げ、地方の負担を増やすことによって地方団体がこの経費を「適正化」するインセンティブを高める、との議論になる。

* 5 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告―自主・自立の地域社会をめざして」二〇〇二年六月一七日。

両者の議論が噛み合わない理由のひとつは、それぞれが議論の対象とする財源保障の制度にズレがあるためである。政府機能論に立脚すれば、所得再分配に関わる部分は国が担うべきことの結論になるものの、実務上は自治体の実施を担い、国は特定財源とわりけ国庫負担金の交付を通じてそれをコントロールする仕組みが導かれる。他方、モラルハザード論が批判するのは依存財源一般に対してであるが、とくに自治体において使途の自由度が高い一般財源保障、すなわち交付税交付金の仕組みが問題とされる。この相違はまだ、議論の対象とする公共サービスの性質にも関係す

る。すなわち、政府機能論は自治体が担う多様な事務分野のうち、所得再分配に関わるものに限定した理論となっているのに対し、モラルハザード論では事務分野の如何を問わず、意思決定主体と費用負担主体の乖離を問題にしていることである。そこで次に、この対立点を念頭に置きつつ、生活保護をめぐる業務の財源問題について検討していきたい。

2 ●生活保護をめぐる業務の財源保障

(1) 国庫支出金

国庫支出金は、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の三つに区別される。国庫負担金は地方財政法第一〇条、第一〇条の二及び第三四条において、国が全部又は一部を負担するとされているものである。第一〇条はとくに、法律にもついで自治体に義務づけられる事務に関するもので、保護費はこれに含まれる。また国庫補助金は、第一六条に定めるように、国が「その施策を行うため特別の必要があると認めるとき」等に支出するものであり、奨励的な性格をもつものである。国庫委託金は、同第一〇条の四において「地方公共団体が負担する義務を負わない経費」とさ

れるものに対する全額国庫負担をさす。

三位一体改革にいう「国庫補助負担金」とは、国庫補助金および国庫負担金の意味であつて、国が全額負担義務を負う事務にかかる国庫委託金は当然のことながら削減の対象外とされている。生活保護関係では、都道府県・指定都市に設置される生活保護指導職員(〇五年度で全国三七一人)にかかる費用が国庫委託金にあたるが、以下ではこれについては立ち入らず、主として国庫負担金と国庫補助金について検討しておきたい。

*6 平成一七年度補助金総覧を参照。

まず、生活保護国庫負担金は、地方財政法第一〇条第四項に「生活保護に要する経費」が、法律等によって地方に義務付けられる事務であつて国が全部または一部の負担責任を負うもののひとつとして挙げられていることに根拠をもつ。また同時に生活保護法第七五条は、「市町村及び都道府県が支弁した保護費、保護施設事務費及び委託事務費の四分の二」を国が負担することを定めている。このうち保護費についていえば、同条は、国が市町村及び都道府県が支弁した保護費の

四分の二を負担すべきことを定めているのであつて、生活保護の決定に関する判断権が自治体にあると考えれば、この判断にもついで支弁された保護費すべてが国庫負担の対象となる。たとえば自治体が稼働能力や扶養関係を理由とした申請妨害を行わず、生活困窮者に対する生活保障を優先して決定したとしても、その結果生じた保護費の四分の二は国庫負担となる。後述するように残り四分の一は交付税措置されているため、保護の開口を拵げたとしても自治体財政への直接的な影響は大きくないと考えられる。モラルハザード論からすれば、この点が問題視されるわけである。

*7 前田雅子「社会保障制度改革における生活保護法の課題―保護実施主体の役割責任という視点からの検討」『社会保障法』第一四号(一九九九年五月)、参照。

地方、四分の二という国庫負担率については、一九八五年に行われた負担率一律削減とその後の経緯が、この数字の根拠を長えにくくしているきらいがある。負担率削減以前は、社会保障分野の多くの国庫負担、とりわけ生

活保護費や措置費等の国庫負担率は、概して八割に統一されていた。このことから、生活保護法立法時の趣旨としては、国が地方に義務付ける事務に対する国の財源負担責任はおおむね八割、との発想があつたものと考えられる。しかし、八五年の国庫負担率一律削減とその後の部分的回復、恒久化の過程で、この負担率には分野によつてばらつきが生じるようになった。すなわち、生活保護費については八五年に七割に引き下げられ、八九年に四分の二に恒久化された。他の措置費等については八五年に七割、八六年に二分の一と二段階にわたつて削減された後、八九年にはそのまま恒久化されている。

この結果、国がナショナルミニマム保障分野において果たすべき財政的責任の後退に歯止めがかかりにくくなつたものと考えられる。たとえば前述の三位一体改革のなかで、生活保護費国庫負担率の引下げ撤回の「人身御供」として児童扶養手当の国庫負担率が四分の二から三分の一へと引き下げられるという願末があつたわけだが、生活保護と児童扶養手当における国の財源保障責任の相違、ないし四分の三なり三分の一という数字の根拠というものはまったく説明されていない。八

割という「防波堤」が崩れた後は、負担率の行方が政治的加減に依存するようになってしまつたともとらえられる。

*8 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)」全国社会福祉協議会、二〇〇四年は、法制定時の経緯について、機関委任事務としての保護にかかる費用は本来国が全額負担すべきであるが、自治体も住民に対して責任を負う立場から一部を負担するとの考えから八割の負担率が定められたとしている。

次に、生活保護費に関する国庫補助金としては、〇四年度まで実施されていた生活保護適正実施推進等事業費(〇四年度約八〇億円)がある。なお、〇五年度から実施されているセーフティネット支援対策補助金(〇五年度約一三六億円)は、生活保護以外の分野にも関わるため、「社会福祉諸費」に計上されており、「自立支援プログラム策定実施推進事業費」、「生活保護適正実施推進事業」、「地域福祉増進事業」、「ホームレス対策事業」を対象とするものである。

国庫補助金は、概して年々の予算策定における政策上の重点に即して設けられるもので

あり、国庫負担金と異なつて法的な根拠や国の補助率に関する法的な裏づけが弱い。むしろ、自立支援プログラムは生活保護法第一〇条の「自立の助長」に立脚するものとは考えられるが、実際に展開されている施策は、生活保護法上に具体的に記されているわけではなく、また国の費用負担責任についても規定されているわけではない。これは自立支援施策そのものが新たに導入されたばかりの政策手段であり、さしあたりプロジェクト的に取り組まれている段階にあるためと考えられる。しかし、将来的にはこの施策を生活保護法上により明示的に盛り込み、国の費用負担責任を明らかにしていくことが求められよう。

(2) 交付税交付金による財源保障の仕組みとその意義

保護費の四分の二が国庫負担金によつて賄われたとしても、自治体にとってはなお、残りの四分の一の負担と、生活保護にかかる職員の人員費などの負担が必要となる。これらの費用に関しては、交付税交付金による財源保障の仕組みが対応する。なお、地方財政法第一二条の二は、国庫負担金にかかる事務の経費に対する自治体の負担分(補助ウラ)を、

を基礎として想定する各種扶助者の数それぞれに基準額を掛けて合計して算出される。委託料は医療費支払事務、調剤費支払事務、介護費審査支払業務の委託費についてそれぞれ積算根拠に基づいて算出されている。この扶助費および委託料の合計から四分之三の国庫負担金を除いた金額が生活保護費の需要額となる。

他方、社会福祉事務所費については、前述と同様の標準団体において想定される被保護世帯数にもとづき、社会福祉法第一六条が標準として定める現業員を算出し、これに給与、報酬の積算基準を掛け合わせたものに需用費等を加えて算出される。ちなみに平成一六年度を例にとれば、標準団体において想定される職員配置は指導員等を含めて二一人であり、うち一五人が現業員とされている。

こうして算出された生活保護費および社会福祉事務所費の合計が標準団体における生活保護費となるのであり、これを人口十万人で割ったものが単位費用となる。この単位費用に測定単位である市部人口を掛けて基準財政需要額の生活保護費分が算出される。ただし、保護率の高い自治体、寒冷地における暖房費等の人件費への反映、小規模自治体における

一人当たり行政費用の相対的大きさ、等の地域的な諸事情を勘案するために、各種の補正係数がさらに掛け合わされる。生活保護率の高い地域に関しては、生活扶助者密度や被保護者密度による補正がなされるわけである。

各市に交付税交付金として交付されるのは、こうして算出された各行政分野に関する基準財政需要額の総計と、基準財政収入額(ほぼ地方税収入に相当)との差額である。したがって、国庫支出金とは異なり、上記の手順で算出された金額がすべて国から転送されるわけではなく、一般財源である地方税と交付税交付金とによってこの水準の行政が保障される、という仕組みである。またその際留意すべき点は、交付税交付金はあくまで一般財源であつて、特定財源としての国庫負担金とは異なるということである。給付された交付税交付金がどの行政分野に充当されるかを決定するのは自治体の権限である。つまり、前述の手順で算定された基準財政需要額の金額がそのまま当該事務の財源となるとは限らない。

国庫負担金で保障される以外の事務事業に対して自治体がどのように財源を配分するかは、自治体の権限に属するものである。国や都道府県の補助金が将来的に打ち切られた時

に自立支援施策にどれほどの予算を割くか、また現行の義務付けを超えて生活保護分野に重点的な資源投入を行うか否かは、当該自治体がこの行政分野にどの程度プライオリティを置くかにかかっているのが現状である。

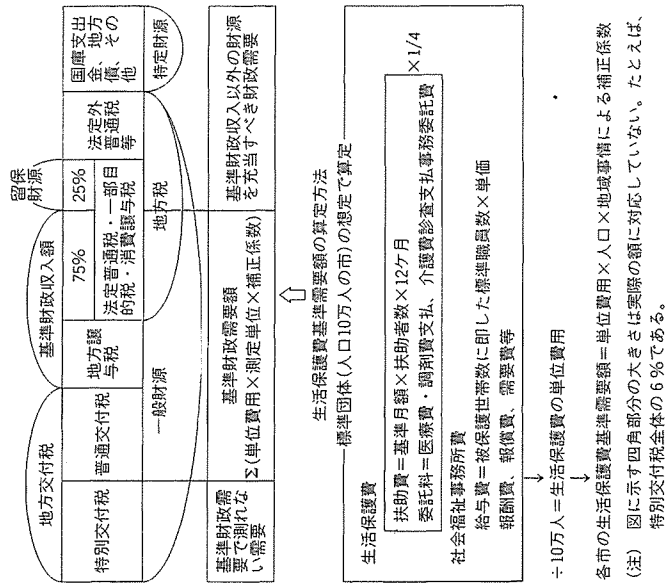
3 ●生活保護財政をめぐる動向

(1) 歳出と財源の推移

前述のように、生活保護費の主な財源は国庫負担金と一般財源(地方税と交付税交付金)である。そこで図表3で、市町村における財源構成や経費構成の推移を見てみよう。ただし、福祉事務所を設置しない町村における生活保護事務は都道府県が管掌するので、ここに示される数値は主として市のそれである。

まず、国庫支出金は財源の約七割弱で推移している。この国庫支出金の額は、性質別構成でいう扶助費の額に対してはほぼ四分の三で推移しており、市が支弁した保護費等に対する国の負担責任が果たされている状況がうかがえる。ただし、八五年の負担率削減を境に国庫支出金の比率は七四％から六六％へと落ち込み、その後八九年の部分的回復によって

図表2 交付税交付金の仕組み—生活保護費の例—



地方交付税の算定に際して基準財政需要に算入する旨を定めている。

交付税交付金を通じた一般財源保障の仕組みは、図表2に示すとおりである。基準財政需要額は各種行政分野ごとの費用積算(単位費用×測定単位×補正係数)の合計であるが、個々の行政分野において、法律上の義務付けのあるものについてはその法律の定める基準に即して計算が行われる。この計算は道府県と市町村とで異なっているため、以下では福祉事務所設置義務のある市を例に、基準財政需要額の生活保護費分算定を説明する。

*9 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説(単位費用篇)』地方財務協会、各年度版参照。

まず、単位費用の算出方法は以下のとおりである。生活保護需要額は生活保護の保護費及び実施に関する事務に要する経費(生活保護費)と社会福祉事務等の設置に関する事務に要する費用(社会福祉事務所費)とからなり、前者の生活保護費は、扶助費と委託料とからなる。扶助費は、標準団体とする人口十万人の市における、当該年度の国の予算人員

図表3 生活保護費の性質別内訳および財源構成の推移 (市町村純計)

年度	84	86	88	90	92	94	96	98	00	02	03
生活保護費(億円)	12,739	13,188	12,668	12,272	12,593	13,440	14,764	16,499	18,731	21,348	22,957
性質別内訳(%)											
人件費	5.7	6.2	6.7	7.7	7.7	8.0	7.7	7.3	6.7	5.9	5.3
扶助費	93.6	93.1	91.6	90.4	89.8	90.8	90.8	91.6	92.8	93.6	94.0
財源内訳(%)											
国庫支出金	74.2	66.0	65.5	68.5	67.8	68.0	68.0	66.2	69.4	69.3	69.8
都道府県支	1.6	2.5	2.6	2.3	2.5	2.6	2.4	2.2	2.2	2.0	1.9
出金											
一般財源等	23.4	30.6	30.9	28.1	28.7	28.4	28.6	28.5	27.6	27.9	27.5
国庫支出金：扶助費	79.3	71.0	71.6	75.8	75.4	74.9	74.9	74.5	74.7	74.1	74.3
(%)											
民生費中生活保護費	28.5	26.5	23.2	19.7	16.5	15.5	15.2	15.3	17.9	18.9	19.2
の比率(%)											
支出総額中生活保護	4.6	4.4	3.8	3.1	2.7	2.7	2.8	3.1	3.7	4.2	4.6
費の比率(%)											

(資料)「地方財政統計年報」各年度版より作成。

法定数から標準数に変更されたことが挙げられる。我々が行ったいくつかの自治体でのヒアリングにおいても、法改正後の現業員不足が著しいことが指摘されている。法的義務付けが緩和されたことにより、自治体の財政事情を口実とした現業員不足が容認されるようになっていく状況がうかがえるのである。

(2) 過少供給問題

生活保護受給者の増加によって、自治体財政が圧迫されているかのように言われる状況があるが、これは果たして正しいのだろうか。前述のように、国庫支出金の増加に見合わない一般財源充当の状況、扶助費に対する人件費比率の大幅な後退、という状況を見ると、自治体が交付税交付金を通じて保障されている財源を使いきつてはいないのではないか、という疑問が生じてくる。

前述のように、交付税交付金制度は、各自治体における地方税収入と交付税交付金をあわせて一般財源の保障をつうじて、各行政分野における標準的な行政費用を保障するしくみをもってきた。とはいえ、交付税交付金による財源保障はあくまでも一般財源であつて、各自治体に対して基準財政需要額として

六八%程度に戻したものの、削減前に比べると一般財源の比率が五ポイントほど上昇したことになる。

次に生活保護費総額の推移を見てみると、まず、八〇年代半ばから九〇年代初めにかけての抑制傾向が目につく。これは一二三号通知等をつうじた「適正化」による保護費削減の圧力の結果と考えられ、とくに八八年から九〇年にかけては絶対減となっている。好況期にあつたとはいえ、民生費に占める生活保護費、一般会計歳出総額に占める生活保護費の比率を見ても、この時期の削減のすさまじさがうかがえる。この時期は国庫負担率削減とも重なつて自治体の一般財源充当の比率が高くなつているが、この総額抑制の結果、一般財源は絶対額では八六年度以降九〇年まで減少が繰り返している。

他方、九〇年代後半以降、生活保護費が急速な増加傾向を見せているのが目につく。生活保護費が増加し始めた九四年に対して〇三年には一・七倍にも達しており、自治体の一般会計歳出に占める生活保護費の割合は、八四年の水準に匹敵するに至つている。その財源内訳をみると、国庫支出金の増加傾向に対して一般財源の充当は相対的に低下している

状況がみられる。国庫負担は受給者の増加にしたがつて当然増えていくべきものであるが、自治体側の一般財源充当がこれに見合う形では増加していないのである。これは性質別内訳と併せて考えると、その事情を推し量ることが出来る。国庫負担は扶助費と運動しており、自治体の一般財源は扶助費の補助ウラと職員人件費に運動するものと考えられるが、九〇年代末以降の人件費比率の低下の著しさをみると、受給者の増加に見合った人員配置ができていない自治体の状況が窺えるのである。

職員配置の不十分性については、すでに二〇〇四年の社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」報告でも次のように指摘されていた。「地方自治体における生活保護担当職員(現業員及び査察指導員)の不足数が近年大幅に増加している。査察指導員のうち現業員経験がない者が四分の一以上を占めるなど、職員の質的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題も見られる。」

この現業員不足のもうひとつの背景としては、二〇〇〇年の分権一括法施行によって社会福祉法に規定される福祉事務所現業員数が

算定されたとおりの予算配分をさせる強制力はない。一般財源保障とは、自治体が標準的な行政経費総額を保障されている意味であつて、その使途はあくまで各自治体の財政自治に属するものといえる。

とはいえ、生活保護の問題に則して考えた場合、国が保障する水準としての生活保護費需要額が果たして、各自治体の実態に合致しているのかは注目に値する。生活保護費需要額の算定方法について述べたように、社会福祉法による福祉事務所の標準現業員数にかかる費用は交付税交付金をつうじて保障されているのであるが、各自治体がこの需要額に従つて執行しているとは限らないからである。

現業員数が標準数に達していないとすれば、各自治体において支出している生活保護費充当の一般財源額が、交付税交付金における生活保護需要額を下回つているという状況もありうる。基準財政需要額と充当一般財源の乖離については、一つ一つの自治体について詳細な計算を行わなければ検証できないのだが、その一例として、森・平岡による大阪府下*10都市に関する検証結果を参照することが出来る。それによれば、〇四年度決算ベースでの検証で、堺市、守口市、松原市では生活保

護費充当一般財源決算額が生活保護費需要額を下回つていたとされる。つまり、交付税交付金を通じて保障されている「標準的な生活保護費」を下回る金額しか執行されていないということになる。

*10 森裕之・平岡和久編『都市自治体から問う地方交付税』自治体研究社、二〇〇六年。

これが他の多くの自治体についても当てはまる現象であるのか否かは、なお詳細な検討を必要とする。しかし、先に述べたように、受給者の増加に対して現業員配置が追いついていない状況や、国庫負担金の増加に対して一般財源充当の伸びが鈍い状況から考えて、おそらく同様の状況にある自治体は少なくないと考えられる。つまり、生活保護費は自治体財政を圧迫しているのではなく、むしろ財源保障の上で生活保護費分として想定されている財源が他の行政分野に向けられることによつて、生活保護に関わるサービスは過少供給となっているのではないかと考えられるのである。

(3) 「**新型交付税**」の下での財源保障の行方
三位一体改革による国と地方の財源配分の変更は、来年度に一応の完成形態として現れる。すなわち、これまで削減されてきた国庫支出金は、〇六年度までは税源移譲予定交付金ないし所得譲与税という形で地方に配分されてきたのであるが、〇七年度には国税所得税から個人住民税への税源移譲が実現されることとなった。これによって地方税・交付税交付金・国庫支出金の量的関係は大きく変化していくことになる。

税源移譲によって、地方団体には総額約三兆円の住民税の増収が見込まれる。前出図表1に示したように、法定普通税は税収の七五％が基準財政収入額に算入され、交付税交付金はその分減少するため、自治体にとっては一般財源が住民税増収分の二五％だけ増加することになる^{*11}。しかしその一方で、これまで削減された国庫支出金は約五兆円に上っている¹²。自治体に財政的な余裕が生じるわけではなく、むしろ「スリム化」された国庫支出金の分だけ歳入総額は減少することになる。

*11 〇六年度までは「所得譲与税」が基

準財政収入額に百％算入されていた(図表2の「地方譲与税」に該当)が、〇七年度にはこの分が地方税に移管される(同図の「法定普通税」)ため、基準財政収入への算入は七五％となるはずである。

また、〇七年度から同時に導入される予定となっているのが「**新型交付税**」の下での基準財政需要額算定方法の変更である。前述のように、生活保護費の測定単位は人口であるが、他の経費に関して現行制度は多様な測定単位を用いている。道路橋梁費は道路の面積や延長、小学校費は児童数・学級数・学校数、高齢者保健福祉費は高齢者人口、といった測定単位を用い、これを単位費用に乗じて基準需要額を算出するのである。新型交付税においては、当面は法律による基準や義務づけのある事務を除き、この測定単位が面積または人口に単純化されることになる。

その結果、面積や人口の小さい自治体では交付額が減少することも懸念される。標準団体で算出された単位費用に面積や人口を掛けただけでは、過疎や過密、寒冷地、サービス対象者の密度、等の地域的諸事情が基準財政需要額に反映されないため、これら補正係数の行方によっては深刻な影響を被る地域も出

てくることになる。生活保護に関して言えば、当面は新型交付税の対象外とされているが、将来的には、保護率の高い地域に対する密度補正の行方如何によっては、必要な財源が保障されない事態も生じうる。

交付税交付金は、前述のような基準財政需要額の積み上げをつうじて、全国の自治体が標準的な行政サービスに要する費用を一般財源で保障するという財源保障機能を果たしてきた。新型交付税の念意は、財源保障という交付税交付金の本質的な機能を将来的に空洞化させていくための突破口とする点にあると考えられる。〇七年度には、基準財政需要額に占める新型需要額の比率は一〇％程度と見込まれるが、この比率は徐々に引き上げられていくことになる。

三位一体改革における地方財政の理念型が「ローカルオプティマム」に置かれる限り、国による財源保障責任はさらに縮小に向かう危険性がある。実際、交付税交付金制度改革をめぐっては、同制度が担う財政調整機能(財政力格差の是正)と財源保障機能(行政水準のナショナルミニマム保障)という二つの機能のうち、後者はもはや不要とする議論さえ台頭している。この論理の下では、住民

が負担と受益を比較考量しつつ行政サービスの水準を決定することが基本とされ、したがって生活保護や自立支援の分野にとりだけの予算を配分するかは、自治体の財政力と住民の嗜好とに依存することとなってしまふ。

しかし先に見たように、この論理に従って資源配分を行うと、所得再分配やナショナルミニマムに関わる行政分野に関しては過少供給が生じてしまふ。また、現在のわが国における生活保護をめぐるステイクマの状況を考えれば、この分野に積極的に資源投入を行うことに対して住民の合意を得ることは困難であろう。

このような状況下において、生活保護の関口を広げ、生活困窮者の社会生活上の真の自立を支援していく仕組みをローカルなレベルで構築していくためには、次の二つの条件が必要と考える。第一に、この業務の直接的な担い手としての自治体が、生活保護・自立支援を一般施策と関連付けつつ地域社会の再生戦略と位置づけて取組み、積極的な資源投入を図ることである。第二に、国の果たすべき役割としては、過少供給となりがちなこの行政分野に対する財源保障の仕組みを再構築することが求められる。次にこの二点について

考察を加えたい。

4 ●生活保護・自立支援をめぐる国と地方の役割

(1) 地域社会の再生戦略の担い手としての自治体

自治体当局が、生活保護・自立支援への資源投入に積極的でなく、むしろ保護費削減に汲々としている現状はきわめて残念なことである。全国知事会や全国市長会による提言^{*12}でも、年金と生活保護給付の均等化、有期保護制度の創設、就労自立強化などを「適性化」策として謳っており、対象者の真の自立を見届けることなく保護の対象外に追いやるようにする姿勢がうかがわれる。しかしこうした要保護者の切捨てが、地域の貧困問題の解決につながるばかりか、問題を潜在化させることによって将来的な社会的コストを増加させる危険性があることを、当局者は肝に銘じらるべきである。

*12 全国知事会・全国市長会「生活保護制度等の基本と検討すべき課題」給付の適正化のための方策(提言)(平成一七年一月四日)。

各自治体において生活保護・自立支援の政策的プライオリティを高めるためには、これを現在の被保護者に限った施策としてではなく、多くの隠れた貧困層をも対象とする地域社会再生のための施策として位置づけることが必要である。それによって、行政内部の多様な施策を相互に関連付け、各部局のもつ行政資源を共有し、活用していく途が開かれるものと考えられる。

他施策との連携を考える上で、さしあたり考えられるのは就労支援施策と地域雇用政策との連携である。生活保護受給者等就労支援事業としては、コーディネーターやナビゲーターの配置をつうじて、ハローワークと福祉事務所の連携を図る動きも見られる。とはいえ、ハローワークの提供する求人が保護受給者の条件とマッチしない状況も見られる。たとえば就労習慣や職業訓練経験がない受給者の場合、経歴・短時間の就労から始めて習慣付けを行う、育児との両立が可能な近隣の雇用を探す、といった受給者の個別的な事情を勘案した斡旋はハローワークでは困難であろう。このような小規模の雇用を掘り起こし、受給者の人的条件を見守りつつ就労を継続させるというサービスを行うには、自治体の労

働部局と生活保護部局との連携が不可欠である。

自治体レベルの雇用政策はこれまであまり重視されてこなかったものの、一九九〇年度の緊急地域雇用特別交付金交付事業をきっかけに、地域再生の一環として地域雇用政策に取り組む動きが見られるようになった。^{*13} 一部の先進的な自治体では、地元零細企業・福祉分野NPOでの求人掘り起こしとマッチング、若年者向けジョブカフェの開設など、多様な施策を展開してきている。しかしこうした地域雇用施策の先進地域においてすら、生活保護受給者の就労支援施策をこれらと結びつけて考える発想を聞き出すことはできなかった。自治体レベルでの地域雇用施策としては、ハローワークとの住み分けを図る意味でも、ローカルな短時間労働や非営利での雇用の発掘・創出に重点を置き、被保護者を含む広範な生活困窮層の就労ニーズにこたえるという役割をより重視していくことが望まれる。

* 13 緊急地域雇用特別交付金とその後の地域雇用政策の展開については、小倉波子「地域雇用をめぐる基礎自治体の役割」『都市問題』第九一卷第五号、二〇〇〇年五月、参照。

と」アメリカにおける「無財源マニフェスト unfunded mandate」問題を紹介しておこう。

前者はドイツにおける、後者はアメリカにおける、政府間財政関係のキーワードであるが、両者の問題とするところは同一である。すなわち、連邦政府は立法権限をもち、公共サービスの実施やその水準について決定権をもつに対し、その立法の結果もたらされる費用を負担するのが主として地方政府であることから、意思決定主体と費用負担主体が乖離していることを問題にしているのである。

ドイツの場合、この問題が集約的に現れたのが社会扶助（日本の生活保護にあたる）であった。連邦の法律によって自治体に義務付けられた事務でありながら、制度上は自治体事務とされ、社会扶助給付費はすべて自治体負担していた（日本の交付税制度のような一般財源保障で社会給付費の多寡が配慮されることはあったが）。自治体の側にはほとんど権限のない事務に関する経費が増加していきながら、自治体側は「牽連性原則」をスローガンとして連邦の費用負担責任を問うキャンペーンを展開したのである。

牽連性原則とは、意思決定主体と費用負担

地方、自立支援は就労支援にとどまらず、日常生活や社会生活を送る上で困難者が抱える多様な問題に対するケアをも含むものである。現代の貧困問題は、失業や経済的困窮にとどまらず、多重債務、家族問題、住宅問題、健康障害、依存症などの多様な問題を含んでおり、それぞれの問題に対するいねいなケアなしには真の自立はありえない。しかし、こうした多様な問題を生活保護ワーカーだけで対応するのは不可能であり、たとえば消費生活、地域医療、育児支援、住宅、労働等を担当する他部局と生活保護部局との連携が必要となる。また、これら他施策との連携を通じてサービス対象者の相互乗り入れが可能となれば、生活保護をめぐるステイタマを減らすことにもつながるだろう。

(2) 国の財源保障責任のあり方

とはいえ、自治体が生活保護・自立支援への取組を量的・質的に拡充していくためには、何らかの財源措置が必要である。現行制度の下では自立支援施策は自治事務の範疇にとらえられ、交付税交付金をつうじた一般財源保障の枠組みにおいても必ずしも保障されていない。さらに交付税交付金の財源保障機能が

主体とが関連付けられるべきとの考え方であり、連邦や州の立法に際して、その結果、自治体に生ずる財政負担の増加分についての連邦・州の費用負担責任も併せて規定するよう求める運動の論拠とされた^{*14}。多くの州は、州憲法においてこの原則を明記する改正を行っている。

* 14 牽連性原則については、拙稿「ドイツにおける自治体間財政調整の動向―牽連性原則と州・自治体間協議」『京都府立大学学術報告（人文・社会）』第五六号、二〇〇四年一月、参照。

アメリカにおける「無財源マニフェスト」も、これと同一の問題の表現である。これは、「連邦政府が州・地方政府に対して必要な財源措置を講じないで発する、法律で定めた事務および事務の要件の執行命令」であり、とくに九〇年代には、低所得者に対する医療扶助であるメディケイドや、環境保護関係のマニフェスト（命令）の増発によって州・地方政府の財政負担が政治問題化した。こうした経緯のなか、九五年には無財源マニフェスト改革法が制定され、立法に際しての費用見積の義務が規定された。

後退していく状況の下では、今後は逆に国庫負担金の仕組みを再度見直す必要が出てこよう。

自立支援施策に関しては、現在は一種のプログラム補助金として奨励的に実施されている国庫支出金のあり方を、将来的には法的な位置づけとともに見直していく必要が生じてこよう。その際、自立支援施策を生活保護法上により明確な形で法定化し、自治体に一定の権限や裁量をもたせつつも、過少供給が生じないように義務付けと国庫負担の仕組みを導入することが必要と考える。自立支援施策の法定化が福祉事務所への職員配置標準に反映されれば、新型交付税の下でも生活保護費単位費用の引き上げにつながることもなろう。しかし自治体において過少供給に傾きがちなのはこの分野に関しては、一般財源保障の枠組みでは不十分であり、むしろ特定財源としての国庫負担金のあり方を改めて位置づけ直す必要がある。

このような国庫負担の強化策は一見、分権化の流れに逆行するかに見える。しかし諸外国の事例を見れば、中央政府の費用負担責任の明確化は、むしろ分権化とともに台頭してきた要求であることがわかる。以下ではドイツにおける「牽連性原則 Konnexprinzip

* 15 片桐正俊「アメリカ財政の構造転換」『東洋経済新報社』二〇〇五年、四三二頁。

意思決定主体と費用負担主体の乖離問題が、日本では移転財源に依存する自治体財政への批判として、ドイツ・アメリカでは立法主体のコスト意識欠如への批判として、まさに逆方向に向けられている点が興味深い。

日本の地方財政法においても、第二三条、二二条及び二二条が、国の立法によって自治体の負担が生ずる場合の財源措置を規定している。しかし、その際自治体の意向反映の手段は意見書提出にとどまり、国と対等な立場で協議する場が法定されていないために、その実効性は疑わしい。実際、三位一体改革の経緯に見られるような政治的匙加減での負担率決定がまかり通っているわけである。

こうした状況を打破するためにも、分権一括法に際して定められた地方六団体の意見具申権の活用のみならず、地方が要求している「国と地方の協議」の法定化が実現される必要がある。国と地方の対等な協議の場で、財政負担の原則論議が改めて展開されることが望まれる。

（大けだ・きみこ）

地方税財政改革の現段階

京大経済学部教授 武田公子

三位一体改革が着実に進み中で、自治体間格差がもたらされている。さらに、財政自治を脅かしかねない国の地方税財政改革動向に注意を払う必要がある。

一 〇七年度の地方財政対策

総務省が二〇〇六年二月に発表した「平成一九年度地方財政対策」によれば、〇七年度の地方財政計画の規模は八三・二兆円で、六年連続で減少することになった。このうち歳出減の内容は、職員定員減・給与抑制による人件費削減や投資的経費の削減などによるものである。団塊世代の退職に伴う退職手当や社会保障関係費という経費増要因があるなかで、全体として対前年度一・一％もの削減を見込んでおり、八年連続の減少となっている。

歳入については、地方税が約一・五兆円の増加が見込まれる一方、交付税交付金が七〇〇億円の減少となり、一般財

源総額としては五一〇〇億円の増額にとどまる。なお、一・五兆円の地方税の増加は、税源移譲に伴う増加でなく、景気回復に伴う増収予測分と考えられる。税源移譲分は〇六年度に配分されていた所得譲与税とほぼ同額であるためである。その他、地方債（特別地方債を除く）は一・一六兆円の減、国庫支出金は概算要求段階で七〇〇億円の減が見込まれている。全体的に財政規模の抑制基調は不変のままである。

その他、今回の財政対策に盛り込まれた点として、次の二つを挙げておく。第一に、交付税特別会計借入金の償還計画である。〇六年度末の借入金残高は約五兆円にもなっているが、このうち国負担分約一九兆円は全額国の一般会計借入金に振替え、地方負担分三四兆円は二

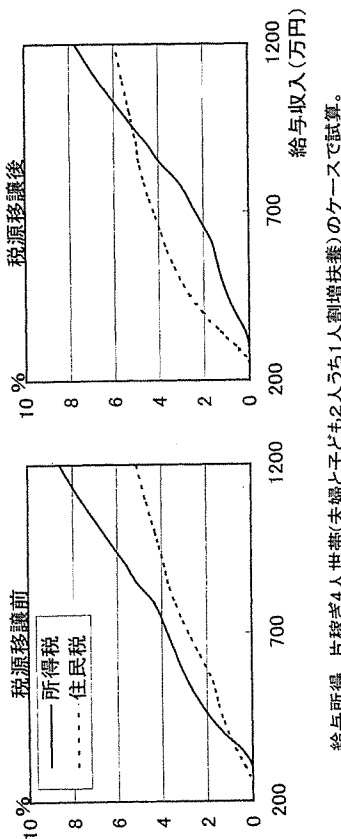
〇年後の償還期限に向けて計画的に償還することとされた。

第二に、地方債の起債抑制と繰上償還のための措置である。起債総額を約一割削減して将来的な負担増を抑制した上で、金利の高い地方債に対して公的資金を用いた繰上償還を行うこととした。ただしこの公的資金を利用するには、徹底した人件費削減等を含む財政健全化計画の策定が求められる。

二 税源移譲による所得税と住民税の負担変化

三位一体改革が着手された〇三年以降、各年度において削減された国庫支出金のうち、税源移譲予定額に組み込まれた分については所得譲与税という形で配分されてきた。〇七年度には所得税と住

図 税源移譲前後の個人所得課税実効税率



給与所得、片稼ぎ4人世帯(夫婦と子ども2人うち1人割増扶養)のケースで試算。

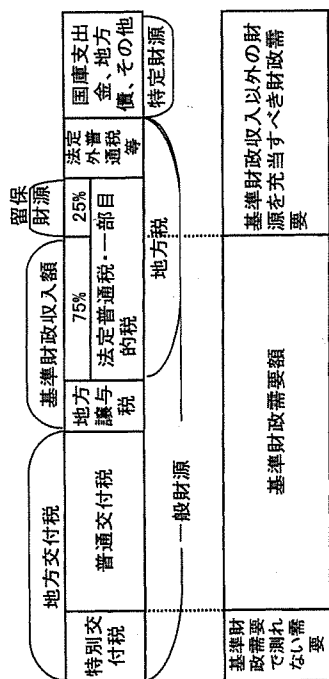
民税との税率が変更されることによって、この所得譲与税分が税源移譲に転換されることになる。国と地方をあわせた最低税率は一・五％、最高税率は五・〇％というように、両者をあわせた税率は従来どおりだが、税源移譲後は所得税が五％から四・〇％の六段階の税率、住民税は道府県民税四％、市町村民税六％、あわせて一・〇％の比例税となる。図は給与所得者を例に、実効税率（税引き前取込に対する税負担の割合）がどう変わるかを表したものである。税源移譲前後で所得税・住民税をあわせた負担が変わらないように調整されるが、所得税と住民税の割合は大きく変化することがわかる。これまで年収三八〇万円以上の給与所得者では住民税よりも所得税の負担が大きいという構造になっていた。これが〇七年度からは、九五〇万円以下の給与所得者では所得税よりも住民税の方が高い、という構造になる。ほとんどの給与所得者にとっては所得税と住民税の比重が逆転し、税金の負担感が今後国より地方に対してより多く向けられることになる。

住民税が重くなると、それに連動した国民健康保険料などの各種負担も変わることになる。各自治体では税源移譲にあわせてこれら諸負担の連動のさせ方も改訂するはずだが、それに伴う混乱も予想される。実際、〇六年度には高齢者控除や年金控除の廃止・縮小に伴う住民税等の負担増加をめぐって、自治体の徴収窓口で抗議が殺到するという事態が起こったが、場合によっては同様の混乱が生ずる可能性はある。

税源移譲に際して、従来から所得税と住民税の間にあった課税標準・課税年度の相違を調整すべきとの指摘はなされていたのだが、結局この調整は行われなかった。従って、所得税より住民税の方が課税最低限が低く設定されていること（図では実線と点線の始点の相違で示される）は従来どおりであり、所得税に

ただ、きよこ 著「ドイツ自治体の行財政改革（法律文化社）」「構造改革と地方財政」NPMの検証（共著、自治体研究社）等。

交付税交付金の仕組み



対的に不利になるといことである。国は、条件不利地域や「行革インセンティブ」への配慮を盛り込んだ「地方振興費」を基準財政需要の一区分として導入することを検討しているが、そこでの例示と

はない均等割という前近代的な人頭税は引き続き残されたばかりか、その税率引き上げも検討されている。加えて、さらに大きな問題と考えられるのは、所得税と住民税の課税年のズレである。住民税は前年の所得税課税標準をもとに課税されるため、年によって所得に大きな変動がある場合には、住民税の課税時点での負担能力に見合わない課税がなされるということも起こりうる。例えばリストラされて所得のない人でも、前の年に所得があれば、住民税が課税されるという問題である。住民税率が高くなると、このズレによる負担感はいくらもものとなる。

他方、自治体財政にとって税源移譲のような影響をもたらすのだろうか。〇六年度に配分された所得譲与税は約三兆円であるが、前述の税率変更による地方税増収はこの額と同程度である。また、所得譲与税の配分方法も、税源移譲後における各自治体の増収予測に基づくものであったため、各自治体における税源移譲後の増収は所得譲与税配分額とほぼ

しては現行のへき地・離島・寒冷地自治体の経営努力等の要請を挙げるにとどまっている。

新型交付税の問題は、国が保障すべきナショナルミニマムの水準を曖昧にするところにある。これまで詳細な積算によつてナショナルミニмумは一応の根拠をもつて保障されてきたのだが、この積算が簡素化されることによつて、どこまで保障されるのかがきわめて不透明になるおそれがある。

四 国の地方財政政策の行方をめぐって

以上の点に加えて、今後の地方財政をめぐって注目しておくべき国の動向を二点挙げておきたい。

第一は、「護送船団方式から選択と集中への転換」という国の政策全般を通してみられる基調についてである。これは、国の指針に沿った行革や施策を推進する自治体に対するインセンティブの導入という形で現れているが、いわばナショナルミニмум保障から先端的自治体への重

くと変わらないと考えられる。ただし、交付税算定における基準財政収入額において、譲与税は一〇%算入であるが、地方税は七五%という相違がある。従つて〇七年度においては、二五%の留保財源分が差額の増収分となる。それゆえこの二五%分のところで、住民税収の地域間格差が生じてくることになる。(二七)の図を参照)

三 新型交付税の導入

新型交付税の導入については、〇六年八月末に発表された「平成一九年度総務省重点施策」のなかで、〇七年度からの部分導入が示されたものの、詳細についてはまだ明らかにされていない(原簿執筆の月中旬現在)。ここでは現段階で予想される動向について触れておきたい。

交付税交付金は、各自治体における基準財政需要額と基準財政収入額との差額分が交付される仕組みである。基準財政需要額とは、いわばナショナルミニмумの行政費用を算出したものである。基準

財政収入額は量的にいえばほぼ地方税収入と考えるとわかりやすい。つまり交付税は、ナショナルミニмумの行政費用を地方税で賄えない自治体に対してその不足分を交付するという仕組みである。

基準財政需要額は、土木費、教育費、厚生費など、各行政分野について測定単位と単位費用をかけて算出される。例えば小中学校の建設費では、測定単位は学級数であり、これに二学級当たりの基準額(単位費用)を掛け合わせて算出される。高校の建設費は生徒数を測定単位としている。「新型交付税」では、この学級数や生徒数といった、各行政分野において多様に設定されている測定単位を「人口と面積」に単純化しようというものである。〇七年度にはさしあたり法律によつて義務づけられている事務を除き、全体の二割程度についてこの「新型交付税」を導入するものとしているが、その詳細については現段階では明らかにされていない。

新型交付税の導入に関して懸念されることは、人口や面積の小さい自治体が相

対化を意味するものである。前述の地方債繰上償還への公的資金投入に際しての条件付けや、交付税交付金における条件不利地域への配慮において見られたように、国からの財政移転に際して、「行革インセンティブ」「自治体の経営努力」といった要素がしばしば見られるようになったことは、こうした国の政策動向と軌を同一にするものであると考えられる。

第二に、いわゆる「再生型破綻法制」の検討動向についてである。現行の財政再建制度との相違で注目すべき点は、第三章機関による財政状況のチェックと是正勧告という仕組みによつて自治体の財政自治が脅かされる懸念があること、および債務カットの導入によつて財政力の弱い自治体の資金調達に困難化する懸念があること、等である。国はこの法制の整備を急ぎ、二年以内の導入を検討しているとされるが、〇七年度におけるこの法制化の動向には注意を払う必要がある。

行政不服審査制度 に関する論点の 検討

前田雅子

関西学院大学教授

はじめに

本稿は、2006年3月に公表された「行政不服審査制度研究報告書」(以下、「報告書」という)を受けて、行政不服審査制度をめぐっての学識・判例を踏まえつつ、今後の行政不服審査法の改正論議において理論的な課題となり得る点を取り上げ、検討するものである。行政不服審査法は、1962年の制定後、実質的な改正のないまま現在に至っているが、その間、関連する法制度やその運用の変化が

1) 本稿は、「行政不服審査制度の再検討」をテーマとした第6回行政法研究フォーラム(2006年8月5日、神戸大学で開催)において筆者が行った報告を基に、当日の討論、および期間の閑居で報告を踏まえて加筆したものである。
2) 報告書自体の検討は、前掲雑誌「(座談会)『行政不服審査制度研究報告書』について」(ジュリー1315号(2006年)50頁以下)の場で検討を行っている。

顕著となっており、とりわけ行政手続法の制定および行政事件訴訟法の改正に照らし、これを見直す必要があるという認識が今日広く共有されるようになってきている。報告書では、このような認識に立脚しつつ、現行の行政不服審査法を基にこれを発展させていくという方向性が示されており、処分に對する不服申立制度ないし手続の見直しが改革の柱の1つに位置づけられている。また、これと併せて、処分以外の行為類型についての不服申立制度の創設が提案されていることが注目される²⁾。

以下では、まず、行政不服審査制度の目的や位置づけに関わる従来の議論を視野に入れつつ、今回の改革の視点および方向性を探ることとし(Ⅰ)、そのうえで、より具体的な論点として、不服審査に携わる組織、および審査手続と救済態様の在り方をそれぞれ検討する(Ⅱ、Ⅲ)。さらに、処分以外の行為類型を対象とする不服申立制度の設計に伴う課題を示し、これに検討を加える(Ⅳ)。最後に、報告書では必ずしも詳細に取り上げられていないが、従来指摘されている論点を幾つか取り上げる。

Ⅰ 行政不服審査制度改革の I 視点および方向性

まず、行政不服審査制度の改革を考える上で、事後救済としての実効性確保、および行政過程における手続的保障という視点が挙げられる。前者に関して、行政事件訴訟法の改正、特に、義務付け訴訟、差止め訴訟の法定化といった救済態様の多様化が、不服審査制度に投げかけているインパクトを度外視することはできなからう。後者は、行政手続法の制定以降、行政過程における事前手続と事後手続を総合的・統一的にとらえる視点とし

て、夙に指摘されてきたところである。ここでは、司法過程より前に位置する行政過程全体を通じての適正手続の保障に留意しつつ、事前・事後それぞれに、どのような手続保障の機会を設けることが望ましいかが問題となる³⁾。

次に、行政不服審査制度を改革するに当たって、その方向性を定める必要がある。

第1に、現行行政不服審査法は、手続の簡易迅速性と、審理の公正および申立人等の手続的保障という二項を連いつ、いずれの長所も生かされていないという実態がみられる。そのため、不服審査制度の改革に当たって、いずれの要請に軸足を置くべきか、ないしは、それぞれの長所をより発揮できるような均衡点の所在が問題となる。そのうち対極に位置するのは、一方で、総合的な行政裁判庁を設置して準司法的な手続を整備し、裁決主義を採用して審理を省略するという考え方で、他方で、簡易迅速な処分の見直し手続としての異議申立ての持つメリットに着目してその利用を広く認める考え方⁴⁾である。報告書に示された改革案は、不服審査制度の軸足を、簡易迅速性から、審理の公正および申立人等の手続的保障の拡充という方向に移動させるものと位置づけることができる。行政手続法の手続的保障とのパララズ、理論的整合性を確保するために、その方向性は基本的に望ましいものであると考えられる。

第2に、行政不服審査法は、不利益変更禁止が明示されたこと(40条5項)からも、国民

の権利利益の救済を主要な(第一的な)目的とするものと解されているが、他方で、処分による見直し、あるいは上級庁による指揮監督を通じて是正ないし行政の統一性の確保という行政の自己統制としての意義があることも認められてきた。報告書に示されているような、処分担当者自身による処分の見直しのための不服審査手続という類型を原則的に採らないという立場や、不服審査制度における救済態様の多様化を図るという視点は、処分の見直し手続ないし再処分手続として割り切る考え方の⁵⁾とは逆のベクトルを持つものであり、と見えよう。そして、この方向での改革は、1つ目に挙げた手続的保障の拡充と相俟って、行政コストの増加を引き受けることになることはいえ、現代行政における実効的な権利利益の救済を図るという行訴法改正の理念からみても、基本的に妥当なものであると思われる。ただ、その反面、処分庁や上級庁による処分の見直し、つまり、処分庁が(場合により上級庁の指揮監督を受けて)処分を変更する途が不服審査手続の外で開かれていくとすると、これが不利益変更禁止の原則を潜脱するものであるか、別途、問題となり得る。

以上のような方向性を制度改革の前提とするとしても、なお、簡易迅速、および行政の自己統制という趣旨とこれに付随するメリット、具体的には、不服申立人等の手続負担の軽減、公益の実現、事実認定に関する調査能力、裁量判断の不当性の審査が軽減されるという問題がある。そこで、これにどのような

3) 植野孝「行政法Ⅱ行政救済法(第4版)」(有斐閣、2005年)8頁参照。行政不服審査制度にかかわる先行調査研究として1998年に公表された「事後救済制度に関する調査研究報告書」においてこのような視点に立った制度改訂の考え方が示されている(ジュリー1137号(1998年)160頁以下)に一部転載。

4) 前掲「行政上の紛争解決制度」石田弘ほか編「税法の課題と処方」(山田二郎先生古稀記念論文集)1(信山社、2000年)683頁以下。また、現に裁判機能の一端を担っている行政裁判(公正取引委員会、公害等調整委員会、特許庁、消費者庁および電波監理審議会)についての統合を視野に取って「行政裁判行報告」を提示した行政改革委員会の最終報告(1997年12月)および中央官庁等改革基本法18条3号・50条3項も参照。

5) 広く異議申立てを認める案として、1964年の第1次臨時行政調査会の行政手続法草案112条以下がある(橋本公直「行政手続法草案」(有斐閣、1974年)228頁以下参照)、前掲「行政不服審査の類型および報告書」田中二郎ほか編「行政法論」(有斐閣、1965年)74頁以下。

6) トライアル行政裁判法70条以下の定める異議審査手続は、処分庁にまず見直しをさせ後に上級庁による行政救済に服するという第一級処分の見直しという意味合いが強く、不利益変更の余地も「技術標準と行政手続」(弘文堂、1995年)164頁以下、水谷真「行政争訟の現状と改革の方向」自由と正義45巻6号(1994年)14頁以下参照。

対処するの点に留意しながら考察を加えることにする。

II 行政不服審査における公正・第三者性の確保

1 職能分離を通じて公正の確保

現行の審査請求中心主義は、異議申立てと審査請求という二元的な類型を前提にして、審査請求の方が異議申立てよりも救済制度・手続として優れているという判断の下、できうる限り処分以外の行政庁に不服申立てを行わうものとする。以上級庁の場合には相対的にせよ審査の公正・第三者性を確保しようとするものである。これに対して、報告書では、処分担当と審査担当の職能分離、具体的には、審査担当者、および第三者的審査機関の設置によって審査の公正・第三者性を確保する案が採用されている。

そのうえで、最終的な裁決権を原処分権者(=処分庁)より上位の機関にゆだねることを原則とするならば、実際には上級庁が裁決権者となるケースが少なからず生じることが予想される。そうすると、必ずしも審査請求中心主義を見直すわけではないといえ、そうである。しかし、従来の審査請求中心主義の下では、実際には上級庁である審査庁の補助機関が審査を担当するから、おのずと処分庁との職能分離が図られることになる。しかしながら、職能分離を通じて公正の確保は、あくまで処分担当と審査担当の分離を確保することに主眼が置かれている。それゆえ、上級庁

が裁決権者である場合でも、処分庁の補助機関が審査を担当することは、必ずしも非除されないといいようことになる。

2 審査担当者

第三者的審査機関による不服審査が予定されていない場合は、処分担当と分離された審査担当が審査に当たることによって審査の公正を担保する必要がある。

そのためには、まず第1に、不服審査における審査担当の権限・役割、および役割づけをどのようなものとするべきかが課題となる。この検討に際しては、行政手続法上の範囲主事者が参考になる⁷⁾。ただし、審査担当の権限・役割は、聴聞手続の主事者のそれにとどまらず、事実認定、および処分の違法性・不当性の審査に及ぶと考えられる。具体的には、口頭意見陳述の聴取、行政不服審査法27条以下の証拠調べの申立てに対する決定のほか、公益の喪失という観点から職権探知や職権証拠調べの余地を残す必要があることから、審査担当者にはこれを行うことも否認されないであろう。また、審査担当者は、調書の作成、裁決の内容に係る意見を付した報告書の作成を行う権限が付与されよう(運用上は裁決案の作成も含まれよう)。さらに、執行停止の申立てがあれば、その審査に関与すること認められるのではないと思われる。このような権限を果たすべく設置される審査担当者について、これに行政組織法上いかなる位置づけを与えるかが、今後の検討課題となる¹⁰⁾。

第2に、職能分離を通じて審査の公正を図る観点からは、原処分に関する事案処理を担当した者(審査担当者、処分案起草者など)が

審査担当者になることは適当でない。そこで、審査担当は裁決権者により指名されることになるとして、行政手続法19条2項の一般的な利害関係に着目した規定のみならず、職能分離に関する規定を法令上設けることが必要であると思われる。

1つの選択肢としては、現実の運用の可能性や柔軟性に配慮して、審査担当者は、原処分に関する事案の処理に当たった職員以外の者を指名する旨の規定を、努力義務として、あるいは不服申立てにおける審査の一般原則として規定する案があり得る¹¹⁾。これに対して、職能分離による公正さの担保が、新たな不服審査制度を支える理念であることから、これを重視し、指名要件あるいは除外事由として明文の規定を置くことが検討されてよいだろう(例えば、「職務上その審査請求の対象となつた処分に関与した者」は公平委員となることができ(1)目的を規定する人事院規則19-1(不利益処分)についての不服申立て)21条2項1号参照)。

第3に、部局の単位における処分担当と審査担当の分離という観点からみると、幾つかのパターンが想定される。まず、審査担当が処分担当と同じ処分庁の補助機関に当たる場合には、従来の異議申立てと区別するたためにも、処分担当の属する局または課等に属する職員は審査担当者とならないことが望まれる。次に、裁決権者となる上級庁の補助機関が審査担当者となる場合、当該処分について指揮監督を担当する局または課等に属する職員が審査担当者になることも予想される。

このパターンは、従来の上級庁である審査庁による審査請求の処理担当と同じということになる¹²⁾が、処分担当と審査担当の分離を徹

格に追求するのであれば、当該処分に関する指揮監督に関与した者は、審査担当者となるのは必ずしも適当ではないケースもあり得よう¹³⁾。

そこで、不服審査事務の専任組織を設ける運用が望ましいといえる。地方公共団体では、不服申立て案件を集中して管理する部署を設けて、審査体制を充実させているものがある(東京都総務局法務部審査審査室など)。ここでは個別法に基づく第三者的審査機関による審査は除外されている。職能分離による公正さがいっそう重視され、また、今後、不服申立て件数が増加するようになれば、総務担当の部署に不服審査事務を集中させざるを得ない可能性がある。

3 分野横断的な第三者的審査機関の設置

以上のように、処分担当と審査担当の職能分離によって公平さを担保するとしても、それだけでは、国民の権利利益の実効的な救済を図る上で不十分ではない。というのは、審査担当は、上級機関の統一的な審査された法令解釈に拘束され、その意味では職権行使の独立性は保障されないからである。そうすると、審査基準や処分基準を示す通達等に示された法令解釈を適用するなどの、従来の行政解釈ないし運用に影響を与えようがなく、審査基準や処分基準を示す上級・下級の指揮命令系統の外に位置する第三者的審査機関を設置することが要請される。

既に、特定分野の専門性等に配慮して、個別法により、社会保険審査会、労働保険審査会、公害健康被害補償不服審査会、建築審査

行政不服審査制度改革に関する論点の検討

11) 行政手続法19条1項について「行政庁が指名する職員その他政令で定める者」については、通達で、不利益処分を行う立場にある課等の責任者以外の職員を当てることが望ましい等とする考え方が示されている。[行政手続法の施行に当たって]平成6年9月13日総務省211号厚生事務次官あて総務事務次官通達通知参照。

12) なお、審査請求において審査庁と処分庁が専断一体化している問題として、例えば、審査庁が職権能力を有しないため、審査・審理を処分庁に内部委任して(そのほか意思決定まで行わせない)裁決を行っている例を指摘するもの、前掲「行政不服審査の理想と現実」堀口一夫・高橋和之編「現代立憲主義の展開」(行政信託研究会)9年、573頁。

13) 処分が処分を行う際に上級庁の指揮監督権限を分掌する部署に対して当該処分の当否についての照会をした場合、その回答に関与した職員は当該審査請求事案を担当すべきでない」と主張するものに、小早川光臨編『地方分権と自治体法務』(きょうせい、2000年)227頁(石橋勇子)。

7) 田中真次・加藤栄守「行政不服審査法解説(改訂版)」(日本評論社、1977年)86頁。現行法は、審査請求に職能的にこだわらずに扱っている見方を示すものに、堀野、前掲注3)17頁。

8) この点について、行政経済における管理主義者に関する米國・英・ドイツとの比較研究の成果を取めた「行政経済における管理主義者に関する調査研究報告書」(1999年)を参照。

9) なお、行政不服審査法に基づき国家公安委員会が行う審査に関する事務を補佐させるため、警察庁長官の指名する管理官については、国家公安委員会委員委任に関する規則3条も参照。

10) 行政手続法上の職権主事者について、行政庁との関係における補助機関として位置づけられることは、第3配1(有)における審判官と同じく、組織法上、重要な論点となり得ることを示唆するものに、堀野「行政経済III行政組織法(第3配1)(有)要綱、2006年」47頁。

会、開発審査会、介護保険審査会など、第三者的審査機能が設けられている。これらは、職権行使の独立性および身分保障を認められ、規定から、あるいはそのような明示的な規定がなくとも指命命令系統に属さない外部の第三者の加わった合議制機関として設置された趣旨にかんがみて¹⁴⁾、当該組織の長の発する通達等に拘束されず、独立して職権を行使し、審査庁として審理・裁決を行うことが前提とされている¹⁵⁾。それゆえ、これらの分野以外において第三者機関を設置する必要性が認められ、申立て件数がさほど多くない場合、組織および人事情の COST を考慮すると、分野横断的に不服審査を処理する統一的な第三者的審査機関を設置することが考えられる¹⁶⁾。

そのうえで、このような機関を審査庁として設置するかどうかを検討課題となる。従来、総合的な行政審判の設置に関する理論的検討の必要性が指摘されてきたところは、主任の大臣の分担管理との関係をどのようにとらえるかという問題に直面することになるが、これは、憲法レベルというより立法政策レベルの問題としてとらえられよう¹⁸⁾。他方で、第三者的審査機関の設置形態については別の選択肢、す

なわち諮問機関として設置することが考えられる。これは、第三者機関が、裁決権者の諮問を受けて、不服申立てを審査し、その結果を答申するという仕組みであり、国や地方公共団体の情報公開審査会などの先行例として注目される¹⁹⁾。

もつとも、第三者的審査機関が分野横断的に不服審査を担当する案について何より留意されるのは、かかる第三者機関は、様々な分野における個別案件に関して事実を調査する能力が十分でなく、かつ専門技術的知識に必ずしも精通していないため、処分庁の裁量的判断についての審査、殊に裁量の中身に立ち入って不当性の審査をどこまで行うことができるかが問題となる点である²⁰⁾。現に、第三者的審査機関が、不当性の審査を積極的に行うことに慎重にならざるを得ないという実態もみられる。なお、2で述べたように、審査担当者が、当該処分に関する指揮命令系統上の別の局または課等に属する者であるような審査パターンについても、同様の事態が生ずるおそれがある。上級庁でない第三者的審査機関が、処分庁の裁量判断をある程度尊重せざるを得ないとすると、特に分野横断的な第三者機関については、その役割を、専ら法令解

釈により違法性の審査を行うことで権利救済を図る点に求めるような制度設計をすることが考えられる。

他方で、そもそも行政不服審査制度の意義は、裁判とは異なる行政の自己統制として、不当の問題についても審査を行うことができ、不当の点に認められてきた。それゆえ、上級庁ではない第三者的審査機関であっても、特定分野の専門性に配慮して設置されているものについては、不当性の審査を行うことが前提とされてきたのである。第三者的審査機関による不服審査の在り方は、その審査体制、審査手続、調査審議の仕組みをどのようなものとするかに左右されることとなるから、審査における専門性を確保する手立てを考へることもまた必要となる。

専門家を審査に因与させる手続としては、参考人に陳述または鑑定を求めた手続（行審27条）を拡充するとともに、報告書でも示唆されている参与制度の導入、特に近年導入された難民審査参与員が参考になる（入管61条の2の9。難民認定申請拒否処分等に係る異議申立ての審査において意見の提出、口頭意見陳述の要求、同手続への立会い・審尋などの形で関与する）。また、審査体制を強化するため、第三者的審査機関を補佐する職として各分野の専門知識を有する職員を配置することが望まれる。

不服審査について第三者的審査機関に諮問する手続を設けている以上、裁決権者が答申を尊重するのは当然であって、その意味で審査機関の決定の拘束力は強いと理解されている²¹⁾。それでもなお、裁決権者は、第三者的機関が処分庁の裁量的判断について審査した結果を正当でないと考ええる場合は、諮問手続においては、例外的にせよ、これと異なる内容の裁決を行う権限をなお保持している。ただし、このような場合でも、答申の内容を少なくともも申立人等に明らかにして、異なる裁決をする理由について、裁決権者に説明責任を果たさなければならない。このような手続を

明示することで、審査過程全体の透明性、審査の公正を担保することができる。

4 手続の振り分けの判断とその基準

2と3で述べた2つの形態での審査について、不服申立て案件をいずれに振り分けなければならないかという判断基準、および誰がそれを判断するのかが問題となる。

まず、判断の基準を考へる上で、事前手続と事後手続を通じて手続的保障（不利益の保障水準や有無）や、処分の性質（不利益の程度または多数の利害関係者の存在）に応じた多元的な事後救済手続という観点に着目して、これに加えて、上述したように、通達等に示された法令解釈に拘束される審査担当機関であるか否かという観点も重要である。通達に拘束される審査担当者ないし審査担当機関による不服審査は、行政運営の統一性の確保という要請に照らしつつ、事実認定のチェックや、上級機関の法令解釈の枠内での審査という役割に、特化しない限り限定されることになる。

次に、以上の基準に該当するかどうかを、誰が、どの時点で判断するかどうかが、第三者の機関に事件を送るのかが問題となる。第三者的審査機関に諮問するのは裁決権者であるから、形式的には裁決権者が判断する権限を有すると考えられる。ただ、運用上、裁決権者の下に置かれている審査担当者ないし審査担当の部課等にあらかじめ判断をゆだねるものが予想される。その判断を職権的なものとし、かつ迅速に行わせるためには、上述の観点を具体化した基準を設定しておくことが必要となる。

III 審査手続の見直し

調査体制・能力が必ずしも十分でない審査担当者または第三者的審査機関が、当該案件に関する分野の専門的知見に基づき審査を行うことを容易にするためにも、職種による調

21) 国の情報公開・個人情報保護審査会について、2001年度までの間の答申2202件のうち、諮問庁が一部署に宛れなかった例は2件にとどまるといふ。宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第3版）』（有斐閣、2006年）123頁参照。

14) 安本典夫「都市計画行政の過程における争訟のあり方」立命館法学 228号（1993年）157頁参照。
15) また、麻痺行政および人権面の独立性を徹底できなくとも、処分担当機関からある程度独立した審査を行う権限を付与され、当該分野の専門性を確保した不服審査機関が設けられている例として、社会保険審査部、労働保険部、労働不服審査部がある。国保不服審判所における審査では、国税通則法 99条の定める調議手続を経て、国保庁長官が実施した調議を示された法令解釈と異なる解釈によって裁決を行うことが認められている。
16) 第三者的審査機関が社会保険や租税など申立事件数の多い分野以外の事件を管轄する「くりぬき方式」では効率的性や人権面の独立性を確保できず、また裁量の利益を顕著させるため、地方公共団体の事件も所管すべきであるという見解に、藤井光明「総合的行政不服審判所の構想」小早川光雄・宇賀克也編『行政法の発展と変革』（塩野宏先生古稀記念）（有斐閣、2001年）27頁以下。不服申立事件数の少ない地方公共団体における審査体制の在り方として、報告書では機関の共同設置が提案されているが、他方、不服審査事務を審査委員の所管事務とする案として、加藤幸綱「行政不服審査制度の今後の在り方について的一点見」成蹊法学 63号（2000年）34頁以下。
17) 前掲注4）参照。
18) 堀野・前掲注14）61頁以下は、対外的効果のある裁決権を有する総合的行政審判の設置について、直ちに違法の問題を生ずることのないという。行政組織研究会「中央官庁等改革法律の理論的検討（一）」自治研究 76巻9号（2000年）11頁以下、藤田雅樹「行政組織法」(有斐閣、2005年)123頁以下も参照。
19) それ以外に、特定分野における諮問機関として選給審査会、最悪審査会、関係等不服審査会、および電機通信審議会（これは従来、参与機関として設置されている）などがある。
20) 第三者的諮問機関は、専門性を有するとは限らず、また、審査庁は基本的にその答申結果に従うことが制度上要請されていることにかんがみ、処分庁の裁量的判断の審査に際して制衡的効果をとることが期待されるものには、堀野・前掲注3）35頁。小早川光雄「行政法講座（下1）」（弘文堂、2002年）81頁もまた、上級庁以外の審査機関は処分庁の裁量判断をある程度まで尊重しなければならないという。

査とは別に、不服申立人の手続的権利を拡充し、かつ、処分庁(ないし処分担当者)に不服審査手続でいなければその説明責任を果たさせる方向に、不服審査手続を見直す必要があると思われる。

第1に、争点を明確化して迅速な審理の進行を可能にするために、処分庁の弁明書の提出義務(不服申立人の提出要求権)を認めるほか、行政法23条の2の釈明処分の特別を参酌すると、より早い段階から、審査担当機関が処分庁に対して処分の原因となる事実、処分の理由を明らかにする資料・物件の提出を求める権限を行使できるようにする規定を新たに設けることが検討されよう²²⁾。

第2に、行政不服審査法27条から30条に規定された、不服申立人および参加人の証拠調べの申立権も拡充する必要があると思われる。特に、行政不服審査法28条に基づく物件の提出要求の申立てについては、行政庁に対する(証拠書類を含む)物件の提出要求も含むと解されている²³⁾が、これを確認するための明示的規定を設けることが望ましい。なお、不服申立人等の以上の申立権は、正当な理由のない限りこれを拒否することではできないと解されていることから²⁴⁾、そのような運用を徹底させる必要がある。それにとどまらず、さらに、処分庁に物件提出を義務付ける²⁵⁾とともに、その実効性を担保するための規定を設けることが考えられる。そのうえで、処分庁が提出要求に応じなかった物件・資料に依拠

して審査手続外で不利益変更することが制限されると解される余地もあり得よう。

第3に、閲覧請求権もまた不服申立人等の手続的権利として位置づけ、その範囲について、処分庁から任意に提出された資料に限定せず、基本的には審査担当機関が収集したもののすべてを対象とするとともに、裁決の基礎となる事実を開示するという原則を行政不服審査法に明示すべきではないかと思われる。そのうえで、不服申立人等の反論・反証の機会を認めることが求められる²⁶⁾。

第4に、口頭意見陳述の機会については、報告書では、処分担当者を当事者として口頭意見陳述の場に立ち会わせ、これに対する不服申立人の質問権を認めるなどして、同手続を対審的構造とする案が示されている。審査担当機関が、第1に述べたようにあらかじめ争点を整理した上で、それに即して(処分担当者を含む)両当事者に対して審尋または説明要求を行い、また、申立人のほか参加人の処分担当者への質問権を付与することによって、口頭意見陳述の機会を拡充する一方で、その効率化を図る工夫が求められる²⁷⁾。なお、口頭意見陳述の手続をこのようなものに変更するならば、口頭審理化という方向にベクトルが動くものとみることができ、その意味では、書面審理原則の見直しが迫られているともいえる²⁸⁾。

最後に、以上の改革案が、職権主義および書面審理主義から、当事者主義および口頭審

理主義へ、不服審査手続の重心を移動させるものと考えられることから、簡易迅速性のメリットを補完する措置が必要となる。まず、迅速な処理を図る手段としては、不服申立人等の意向に応じた口頭審理ないし対面審理の省略や、標準的審査期間の設定・公表、裁決の時期や、標準的審査期間が収集したものに不服申立人等にとって手続を簡便なものにする、手続負担を軽減するための工夫、および、処分担当者との格差を是正するための支援措置も必要となる。行政不服審査法上の代理人、補佐人の役割強化のほか、不服申立人をサポートする役割を持つ参与制度の拡充・活用も検討される³⁰⁾。さらに、不服申立人に対する支援を、総合法律支援法上の業務に明確に位置づけて強化することも望まれる。

IV 利害関係に応じた手続および救済態様の在り方

1 第三者の手続的保障

行政不服審査制度による権利救済の実効性を高めるためには、行政法改正により、義務を認める、差止め、訴えが法定され、しかも第三者からの訴えが認められることによつて権利救済の実効化が図られたこととの整合性を考える必要がある。特に、第三者の権利利益を保護するためには、不服申立ての裁決の多様化のみならず、事前手続を視野に入れ、行政過程全体における第三者の手続的保障を拡充することが指向される。

報告書には、行政法上の他者への利益処分の差止めの訴え、および非申請型の義務付けの訴えが受け皿となる利害状況に即して、それぞれ、行政手続法10条に基づき第三者の参

加手続の保障を拡充する案、および不利益処分の裁割付けの申立てを新たに認める提案が盛り込まれている。

第三者の参加手続を強化する案は行政手続法の制定以来の課題として位置づけられてきたのに対し、他者を名あてて第三者の不利益処分の義務付けを求める第三者の申立権を新たに認める提案はいままでの考え方であり、それだけに、当該申立て、およびこれに対して行政機関が行う判断(およびその通知)の法的性格をどのようなものと考えるか等の論点を新たに喚起するものである。この点について、申立てを却下しないし棄却する判断を取消訴訟で争うことができるとすると、非申請型義務付け訴訟の原告適格を含む訴訟要件の絞りやすけい振り合わせがあるから、取消訴訟と運動しない仕組みにすべきであるという考え方が³¹⁾ある。他方で、これを不利益処分に係る手続の開始を求める第三者の申立権としてとらえる見方もあり得よう。この点は、今後の制度改革議論にゆだねられる。

さらに、以上と併せて、行政手続法に基づき参加人(17条)、および行政不服審査法上の参加人(24条・48条)の手続的保障を拡充する必要がある。後者については、例えば、開示請求の申請拒否処分の名あて人が行った審査請求の手続に周辺住民が参加するという例が想定される。複雑な利害関係の絡んだ紛争については、その処理過程の早期の段階で反対利害関係人を参加させる必要が今後いっそう大きくなると思われる。したがって、参加人の範囲について、裁決の主体によつて直接自己の権利利益を侵害される者³²⁾に限定せず、判決理由中の判断ないし主要な争点について利害関係を有している場合に認められる補助参加を参考に、事案に即してこれをより広く

22) なお、行政不服審査法上の審査庁の「了知措置」ないし釈明権行使義務の範囲について、弁明書の提出を求める義務の存否以外は、特段の議論の要がないと指摘するものに、小早川光郎ほか編『行政判例百選II(第5版)』(有斐閣, 2006年)293頁【評議録】(裁判平成2・1・18の判例解説)。

23) 田中=加藤・前掲注7)161頁以下。

24) 田中=加藤・前掲注7)160頁。

25) 宇賀寛也『行政法総論II行政救済法』(有斐閣, 2006年)55頁は、提出要求に応じること義務付けるほか、26条ただし書と平仄を合わせて、審査庁が相当な期間を定めたときはその期間内に提出しなければならぬ旨も規定すべきという。

26) なお、梅原公明・個人情報保護審議会報告書は、不服申立人および参加人から提出された資料の閲覧請求権を認める(13条)など、双方向的な審査手続を認めている。

27) 人事院総務局13-1の37条・38条(口頭審理の準備のために公平委員会が審問の提出を求めた事項については、当事者は当該審問に出席しなかつた事項を口頭審理において主張することができる)および39条(公平委員会による争点整理手続)を参照。南博方『紛争の行政解決手続』(有斐閣, 1993年)112頁も参照。

28) なお、固定資産評価審査委員会法による口頭審理が、1999年の地方税法の改正により、審理の迅速性を確保し、石島同委員会が職権で行うことに変更されたが、理由章において、藤井光明「固定資産評価審査委員会の職権に関する考察」石島ほか編・前掲注4)402頁以下参照。

の当事者訴訟または民事訴訟との関係が問題となり、何らかの交通整理が必要となる。

第2に、特定分野の苦情処理手続（公務員の措置要求以外にも、公共調達など）には、より公平かつ入念な審査手続が整備され、手続的保障の面で不服審査手続よりも優れているものがあり、また、運用上にせよ、苦情申立てに対する処理および結果の通知が義務付けられていると同視できるものがみられる。このような手続を存置することが妥当であるとしても、制度運用の効率性を図るためには、両者の役割分担ないし交通整理が必要となる。

第3に、処分以外の行為についての不服審査は、当該行為を行った担当者の所属する課等において対応することが考えられるが、政府調達に関する苦情の処理手続や、刑事施設法上の事実の申告（118条）や苦情の申出（121条）など、当該行為を担当した機関の上位にある機関または第三者機関が苦情処理を担当する手続が存置されている点を考慮すると、処分についての不服申立てと同じく職能分離が問題となり得る。

2 行政指導および行政上の契約についての不服申立て

報告書では、処分以外の行政上の行為の類型として、具体的には、行政指導、それ以外の事実行為、行政上の契約、行政立法、行政計画を挙げつつ、それぞれについて検討を加立制度の要否および在り方について検討を加えているが、本稿では、行政指導と行政上の契約を取り上げる。

第1に、行政指導について不服申立てを認める場合、申立て件数が膨大になることが懸念される。そこで、不服申立ての対象とすべき範囲をどのように限定するかが課題となる。行政指導のよう、法令上、根拠・要件・不服従への対応措置などの規定が置かれているものは救済の必要性が高いといえるが、これらに限定すると対象がかなり狭められることに

担当機関が応答する義務を法令上肯定し得るものが存在する。それゆえ、申立てを認容していかなる措置をとるかについて裁量の広狭に差異はあるとしても、申立権の有無という視点だけで両者を必ずしも截然と区別できるわけではないと思われる。

そのほか、行政争訟としての不服申立制度の特色として、裁決には、拘束力など紛争解決のための法的効力が認められていること、および裁決の内容に不服がある場合には出訴の途が開かれていることが挙げられる。そこで、まず、処分以外の行為の不服申立てに対する決定についても、行政内部での事実上の拘束力や、当該行為に関する国家賠償訴訟や当事者訴訟ないし民事訴訟における事実認定に与える影響³³⁾にとどまらず、特別の法的効力を認めるかが問題となる。

次に、審査機関の上記決定について処分性を肯定してその瑕疵を争う取消訴訟を提起する途を開いておくべきかが議論の対象となる。この点に関して、地方公務員法46条に基づく措置要求の申立てに対する人事委員会の判定は、勧告的意見を表明するものであっても、取消訴訟の対象となる行政処分にあたるとして、最高裁昭和36年3月28日判決（民集15巻3号595頁）が斟酌される。同様に、不服申立てを棄却する裁決が、違法な手続で、かつ内容的にも裁量権の範囲内における適法な判断・決定である点ととらえられる点、また、処分以外の行為に係る不服審査においては、当該行為の不当性も審査される上、今後の対応方針という柔軟な救済措置が想定されている点を考慮すると、裁決固有の瑕疵を争う取消訴訟を提起する途は必ずしも否定されないと考えられる。もつとも、他方で、この訴訟において履行の違法を主張する可能性を排除できないといえれば（原処分主義を定める行訴法10条2項は適用されない）、当該行為に関する公法上

さらに進めて、義務付け裁決を一般的に認める立法論もあり得よう³⁴⁾。しかしながら、この点は、上述したいわゆる分担管理原則や、行政不服審査制度が行政官庁法を前提とした行政内部の統制という性格を併有している点にかんがみ、なお議論の余地が残る³⁵⁾。

V 処分以外の行政上の行為についての不服申立制度

1 特色および論点

報告書では、処分以外の行政上の行為について一般的な不服申立制度を創設するという新たな案が示されている。これについては、まず、行政上の苦情処理制度との異同、また、個別法および行政運用により特定分野で設けられている苦情処理手続との役割分担、さらに、不服申立てに対する審査担当機関の決定の法的性格など、種々の論点が浮かび上がる。

第1に、行政不服審査法は、不服申立てが適正に処理されることについての権利、すなわち不服申立権を認めるものであるから、処分以外の行為について不服申立てがなれば、審査担当機関は、その違法性または不当性を審査して、その有無の確認、および是正措置や今後の方針を決定し、申立人に通知することと義務付けられる点に特色が窺い込める。この点で、このような権利ないし義務が認められていない行政上の苦情処理制度との差異が認められるという説明が可能である。ただし、公務員の措置要求など苦情処理に分類されるものであっても、申立てに対して審査

解すべき場合がある。事前手続、事後手続それぞれにおける第三者の参加の趣意にについての検討もまた課題となる。

2 裁決の多様化

申請型義務付け訴訟の法定化に対応して、申請拒否処分の名あて人の不服申立てに対する義務付け裁決という救済の態様を設けることが考えられる。報告書では、処分の取消裁決のみならず、何らかの行為を行うことを処分性に義務付ける形式の裁決を行政不服審査法に明文化する案が示されている。従来、審査庁が上級庁である場合に、「変更」裁決（行審40条5項）の内容として、申請認容命令裁決を行うことができるが、さらには申請認容裁決も可能であるかについて議論がある³⁶⁾。また、不作為について、その審査請求に理由があるとき、「なんらかの行為をすべきことを命ずる」（同51条3項）にとどまらず、具体的に処分内容を特定してその履行を命ずることができるとい見解がみられる³⁷⁾。

少なくとも裁決権者が上級庁である場合については、申請拒否処分以外の不服申立てに対して申請を認容するよう命じる形での義務付け裁決を行うことができる旨を明示する規定を置くことが望まれる。他方で、(第三者的審査機関等を含め)上級庁でない場合にも、このような義務付け裁決を行うことができずか否かが問題となる。国民の権利救済の実効性という視点を重視するのであれば、上級庁による指揮監督権限を前提とした処分の是正ないし変更という趣旨にとらわれずに、権利救済制度としての不服審査制度の充実を図る方向を

33) 「変更」裁決の内容については、堀野・前掲注3)33頁は、指揮監督権限として取消権はあっても代執行権までは当然に有するものではないとする。これに対して、小中川・前掲注2)79頁は、行政組織法上一般に上級庁に処分の変更の命令権があることを前提としつつ、行政不服審査法は救済の観点からこれを一歩進め、裁決自体で処分を変更することとしているという。

34) 兼子仁「行政争訟法」(筑波大学、1973年)385頁、原田尚彦「行政法要論」(全訂第6版)(学陽書房、2005年)336頁など。

35) 社会保険審査官または社会保険審査会の「控訴」決定または裁決(社会保険審査官および社会保険審査会法13条・44条)には、原処分の取消しのほか、一定額の保険給付をすべきである旨の決定または裁決も含まれるものには、有罪等監禁「社会保険新報社」(社会保険新報社、1968年)1530頁以下、1550頁。

36) なお、この点に関連して、堀野宏「行政事件訴訟法改正と行政法學」小中川光則編「改正行政事件訴訟法研究」(ジュリ判例、2005年)15頁以下も参照。

37) 小中川・前掲注2)68頁参照。

なる³⁹⁾。行政指導はその多くが口頭で行われるが、この場合、實際上申立ての対象を特定し難いため、行政手続法35条2項に基づく書面交付を経ることが考えられる。これにより対象・内容が明確になるほか、違法な行政指導を抑制する効果が期待される。ただ、書面交付件数が少ないという運用状況⁴⁰⁾を勘案すると、書面交付が行われない場合に不服申立ての途を塞ぐことにならないような対応を考える必要がある。

また、地方公共団体の行う行政指導が行政手続法の適用除外とされている趣旨に配慮し、これを行政不服審査法の適用除外とすべきであるかが問題となる。たしかに、事前手続と事後手続との統一的な把握という見方からは、事後手続の整備も地方公共団体にゆだねることが妥当であるといえそうである⁴¹⁾。もっとも、行政指導を相談助言などそれ以外の精神的作用たる事実行為と判別し難い場合があるほか、後者も不服申立ての対象とされている点を考慮すると、行政指導に係る不服申立てだけを地方公共団体の自主的な整備にゆだねることは必ずしも適切ではないと考えられる。

第2に、不服申立ての対象とすべき行政上の契約の範囲についてもなお議論が残されている。民事訴訟とは別に行政不服審査を通じた救済がふさわしい例として念頭に浮かぶのは、処分性の認められない要綱に基づく補助金交付決定や、契約締結に至る手続の公正さが強く妥当する行政契約であろう。行政契約の審査範囲が成文の法令違反の審査に限定されると、前者は不服申立ての対象外となり得る。

済面の問題が残る⁴²⁾。また、後者に関しては、公共調達分野で、契約締結過程における準備行為について入念な苦情処理手続が整備されているが、このような手続の対象外であるもの、あるいはこれとは別に不服申立制度を設ける必要性のあるものが挙げられる⁴³⁾。

不服申立適格は、契約の申込みをしたが締結に至らなかった者のほか、契約の締結過程に係る手続の違反を違法・不当であるとして争う場合を主に念頭に置くとすれば、政府調達に関する苦情の処理手続などで挙げられているように、契約締結に至る準備過程ないし手続に参加したと認められる者が想定される。不服審査を通じた救済措置としては、契約の効力に直接かかわる民事訴訟による救済の態様とは別に、申立人との契約の締結および契約解除の撤回、契約締結手続の再履践、契約手続自体の改善などが考えられる。法令により契約締結手続の公正さが強く要請されている場合や、手続の瑕疵が重大、明白であるような場合には、他者と既に締結した契約の解除等の措置もあり得よう⁴⁴⁾。

むすびにかえて——残された課題

最後に、個別法の特例や行訴法の見直しに関連することから、行政不服審査法の改正という枠組みでは必ずしも正面からは取り上げられにくいものの、従来指摘されている幾つかの論点に言及することで、むすびにかえたい。

まず第1に、不服申立前置は、社会保険分野の法令で比較的目的が、これにより、行

訴法改正で仮の義務付けが法定された意義が十分に生かされないおそれがあるように思われる。この問題は、行訴法8条2項各号によって解決を図ることになるが、1号では3カ月(生活保護法65条では50日)の経過を要するし、また2号および3号の解釈次第で原告はなお争訟選択のリスクを負うおそれがある。それゆえ、少なくとも仮の救済が充たされる必要性が高い分野については、個別事案に応じた柔軟な解釈論にゆだねるのみならず、何らかの立法措置をとることが考えられよう⁴⁵⁾。

第2に、行政不服審査法の改正と併せて、個別法の特例の見直し(とりわけ、一般法である行政不服審査法よりも手続的保障の水準が低いものの合理的理由の検討)を進めることが求められるが、ここでは、個別法により専門性に配慮して設置されている第三者的審査機関による救済のありよう、および審査手続を改めて検証し、補充する必要性を指摘しておきたい。例えば、社会保険審査会および労働保険審査会の不服審査について、行政不服審査法第2章第1節・第2節(18条・19条を除く)および第5節の規定が適用されない上(国民年金法101条、労働者災害補償保険法39条など)、個別法に執行停止の申立権を認める規定がなく(職権での執行停止が規定されるにとどまる。社会保険審査官及び労働保険審査会法35条、労働保険審査官及び労働保険審査会法50条)⁴⁶⁾、また処分庁から提出された書類等の閲覧請求権も認められていない(東京地判平成7・12・13判タ915号88頁など)等の欠陥が存置されている。

第3に、我が国では現行制度における行政裁判が量・質ともに整備されておらず、統一的な行政裁判手続法の検討も進んでいないことが夙に指摘されている⁴⁷⁾。第三者的審査機関で対外的な裁決権を有するものは行政委員

45) 特に社会保険分野では、審査庁には処分庁に対して仮の給付決定を命ずる権限を認めべきであるという見解に、岡崎良夫「行政訴訟と行政法学(労働版)」(弘文堂、2004年)135頁。
46) この問題を指摘するものに、室井力が編「コンメンタール行政法1」(日本評論社、1997年)387頁〔中略〕。
47) 堀野・前掲註9)48頁参照。前掲註4)も参照。



被用者保険法適用対象に対する国家規制 (3)

上 田 真 理

目 次

はじめに

序章 社会保障権の条件整備にかかわる課題

1 解決方法の「外部化 (Externalisierung)」という視角

2 社会国家の条件整備 (以上18巻2号)

1章 被用者保険法の法的基礎

1 労使関係と社会保険法

2 社会保険法による使用者の自由の制約 (以上18巻4号)

3 被用者保険法の適用対象の拡大と平等

(1) 個人、連帯共同体、社会国家

(2) 人的適用範囲と基本法3条

(3) 保障水準

(4) 小 括

2章 労働市場リスクに対する社会法規制

1 労働市場リスク規制

(1) 労働市場リスクと社会保険法

(2) 新たな「社会的保護」の必要性

① 人的対象 (以上本号)

② 要保障対象・ニーズ

3章 失業規制の新展開による労働権と生存権の交錯

4章 市民保険構想の法的意義

5章 日本法への示唆

おわりに

上 田 真 理

被用者保険法適用対象に対する国家規制 (3)

行政社会論集 第19巻 第1号(2006年7月)抜刷

福島大学行政社会学会

3 被用者保険法の適用対象の拡大と平等

(1) 個人、連帯共同体、社会国家

① 社会保険と比例原則 (Prinzip der Verhältnismäßigkeit)

社会保険は憲法25条に基づく生存権を具体化したものであるが、保険料支払い義務が課されるので自由権の侵害でもある(日本国憲法13条、25条、29条2項)。自由権から社会保険を検討する際に、生存権を明文化していないドイツ基本法は興味深い素材を提供している。まず、社会保険法による国家の介入はどの範囲で許容されるのかを検討する。

連邦憲法裁判所1960年2月25日事件¹では、社会保険は当事者が *Versorgung* を形成するかどうか、形成する場合にはその方法について自己責任に基づいて自由で決定できない、という主張がなされた。これに対して、連邦憲法裁判所は、次のように判断した。すなわち、強制加入それ自体が許容されないのではないし、社会国家原理を理由として、すべての市民に適用を拡大することが義務づけられているのではない。立法者には内容を形成する裁量があり、社会的公正さを社会保険の強制加入以外の方法で実現することも考慮にいれることができる²。しかし、立法者の裁量に制約がないわけではない。その基準になるのが、基本法2条1項であり、基本権への介入は比例原則にしたがった範囲で許容されると。すなわち、自由の制約が、他者または国家の別の目的から生じる正当な (legitim) 目的によるものであれば、国家が社会を形成することは国家の目的である。自由の制約は、そうした目的の達成に適合した手段であり (geeignet)、目的達成に必要なもので (erforderlich)、措置による侵害は目的である利益と均衡 (Proportionalität) を失わないものでなければならぬ。比例原則とは、一般的には、「適合性原則」「必要性原則」「狭義の比例原則」を含むものである³。とりわけ社会保険法で争点になるのは狭義の比例原則で、総合的に評価をするさいに相応で (angemessen)、それゆえに当事者に過度の負担ではなく、期待可能な (zumutbar) ものであるのか否かである⁴。比例原則は、警察権限の制約のために用いられてきたが、しだいに公法

のみならず、民法、労働法など個別領域にも適用されている⁵。本節の主たる論点になる比例原則の適用は、主として社会保険法の加入強制や給付制限にかわり連邦憲法裁判所で争点になったものである。さらに、狭義の比例原則の基準とされている「期待可能性」はいわゆる不確定法概念であり、社会法では経済的リスクを個人と社会保険という連帯共同体で配分する基準としてライヒ保険法で用いられ (581条2項、1246条 (1992年から社会法典6編 (年金) 43条)、社会法典3編 (雇用保険) でも「期待可能な就労」を規定している (121条)⁶。社会保険以外でも2004年までの公的扶助法であった連邦社会扶助法が、稼働能力のある要扶助者に対する稼働能力の活用の基準として「期待可能な就労」とその制載を規定していた (18条3項、25条1項)。2005年からは社会法典2編に基づき求職者の「期待可能な就労」が受給者に労働をどこまで要請可能であるのか、制裁の規制が重要な争点になっている (社会法典2編31条、12編21条)。キーワードの1つである「期待可能性」概念は、狭義の比例原則の一基準とされているが、社会法においては労働にかかわる自由への制約を限定する基準として独自の検討が必要になる⁷。そこで、本節では、社会保険法の強制加入と人的対象の範囲の画定、さらに保障水準について比例原則を検討し、就労の期待可能性については3章で扱うことにする。

まず、必要性原則についてみれば、これは憲法上の過度の (介入の) 禁止 (Übermaßverbot) の要素であり、自由権の侵害は、それが必要でなければ、それにより過度の介入の禁止に反して違憲になる。必要がある範囲で、市民に対する強制保険加入が許容される、と連邦憲法裁判所の判断が示されている⁸。

社会保険は、確かに強制保険により基本権としての自由を制約するもの、より緩和した手段をもって同様に有効な保護が不可能であるので、基本権の制約は必要性の基準を満たすものであるという⁹。そして、1970年10月14日決定¹⁰は高額所得になればなるほど、社会保険料を支払って自ら付加的に、未来のリスクに備える (Vorsorge) ことが可能であり、社会保険法で基礎的保障が要請される旨を判示した。さらに、連邦憲法裁判所1987年4月8日判決は¹¹、