

氏名（本籍）	横川 正平（岐阜県）
学位の種類	博士（社会福祉学）
学位番号	甲第50号
学位授与の日付	2013年9月15日
学位授与の要件	学位規則第5条第1項の規定による
学位論文題目	地方分権の進展による国・地方自治体間関係の変容が 医療・福祉政策の実施過程に及ぼす影響に関する研究
審査委員	（主査）日本福祉大学 教授 二木 立 教授 近藤 克則 教授 児玉 善郎 上智大学 教授 栃本 一三郎

## 論文内容の要旨

地方分権改革により国・地方自治体間関係が変容し、政策執行過程における国の統制の弱体化と地方自治体の裁量権の拡大が生じ、医療・福祉政策の執行過程においても地方自治体の自律的政策執行が可能となった。本論文の目的はその結果生じた国の政策の執行段階における実質的変容のプロセスを明らかにすることである。

この目的を達成するために次の3つの研究課題を設定している。①地方分権の進展に伴う国と地方自治体間関係の変化が、医療・福祉の政策領域を中心とする国と地方自治体の社会保障行政の政策執行過程にいかなる変容を生じているか。また、その地方分権による変容はナショナルミニマムの保障の縮減をもたらしていないか。②機関委任事務制度が果たした機能や国民健康保険制度の変遷について検討すること及び老人医療費無料化や社会福祉事務の団体事務化等の国と地方自治体間の政策対立を歴史的に把握する。③医療・福祉行政における国と地方自治体の関係の変容が、国の政策実施に及ぼしている影響の実態について、地方自治体に対する4つの独自調査を通じて把握する。

本論文は、以下の3部10章（序章と終章を含む）で構成されている。第Ⅰ部は文献研究による理論的考察、第Ⅱ部は文献研究による歴史的考察、第Ⅲ部は4つの調査研究である。

序章

第Ⅰ部 地方分権と社会保障の責務についての理論的考察

第1章 地方分権と国・地方自治体間関係の変容

第2章 国と地方自治体の社会保障の実施責任と財政責任

第Ⅱ部 地方自治制度と社会保障制度の歴史的展開

第3章 地方制度と社会保障制度の変遷

第4章 行財政改革と地方分権－高齢者医療・福祉制度を中心に

第5章 地方分権の進展と医療・福祉制度の変容

第Ⅲ部 地方分権の進展による医療・福祉行政の変容に関する調査

第6章 医療費適正化計画策定調査－医療行政における国・地方自治体間関係の変容

第7章 国民健康保険広域化等支援方針の策定等調査－国・地方自治体間関係の変容

## 第 8 章 介護基盤整備等に関する都道府県調査

### 終章 総合的考察

序章では、研究の動機・背景、研究目的、研究の視座と枠組み、研究課題・視点、用語の定義について述べている。地方分権改革後の医療・福祉政策の国と地方自治体間の政策執行過程における政策対立を、従来の老人医療無料化などの政治的・運動論的背景による政策対立（「政治的類型」）や財政負担の地方転嫁による政策対立（「財政的類型」）とは区分される新しい類型として捉え、「折り合い（分権的類型）」と定義している。

第 I 部では、国と地方自治体間関係の変容による法解釈自治権の保障や国の立法制約が医療・福祉分野における政策実施に及ぼす影響に関し先行研究により検討している。第 1 章では、第一次分権改革により機関委任事務が全廃され、地方自治体に法解釈自治権が保障されたことや地方自治体に関する制度・政策の立法制約が国の統制の弱体化と地方自治体の裁量権の拡大をもたらすことを述べ、これらが国と地方自治体の政策対立における地方自治体の自律的政策執行を可能にすることを明らかにしている。その上で、国・地方自治体間関係の変容が政策執行過程に及ぼす影響について分析し、執行過程で生じる新たな政策対立である「折り合い（分権的類型）」の 5 つの要件を導出している。第 2 章では、社会保障の憲法的基礎について憲法第 25 条と社会連帯の原理について整理し、ナショナルミニマムの水準設定は国の立法によらざるを得ないが、国と地方の協議の場において地方自治体の意思を反映することを検討すべきであると主張している。

第 II 部では地方（自治）制度と社会保障制度が、社会経済の制約の中でどのように創設・展開されてきたのかを先行研究により検討している。第 3 章では、機関委任事務と地域保険である国保制度の変遷を中心に国と地方の関係について検証している。第 4 章では、1980 年代以降の社会保障費抑制の動き、特に「財政的類型」の政策対立の代表例である国の高率補助金改革と同時に進められた機関委任事務の団体事務化について検討している。第 5 章では、地方分権の進展により、医療・福祉制度がどのように変容したかを分析している。

第 III 部では、地方分権により地方自治体の裁量権が拡大した結果、医療・福祉行政領域の国・地方自治体間関係にどのような変化が生じているのかを 4 つの調査に基づいて分析している。第 6 章は、6 都県の医療費適正化計画策定に関する質問紙及び面接調査の分析で、都道府県が、地域の実態に合せ国の統制である参酌標準を独自に解釈することにより、医療費適正化計画を自律的に策定し、療養病床の削減という国の政策目的の変容が生じたことを明らかにしこれが序章で定義した「折り合い（分権的類型）」の発生と解釈している。第 7 章は国保の支援方針に関する全都道府県調査及び市町村の抽出調査に基づく分析である。都道府県調査により、広域化を策定目的としない都県が約 4 分の 1 を占める等、支援方針の事実上の変容を明らかにし、「折り合い（分権的類型）」が発生したと解釈している。第 8 章では、都道府県に対する介護基盤緊急整備計画の整備目標等を調査し、国の期待どおり増額した県は回答の 2 割にとどまった実情を明らかにしている。

終章では、I～III 部の研究・調査結果を統合して、医療・福祉政策の執行過程における国と地方自治体間関係の変容について考察している。第 I 部から、地方分権改革による国の立法権の制約や地方自治体の法解釈自治権の保障が、国の法的優位性の減退と地方自治体の自律的政策執行の拡大をもたらし、「折り合い（分権的類型）」の成立要因となっていることを明らかにすると共に、この類型が従来の政策対立の 2 つの類型（「政治的類型」・「財政的類型」）とは異なる第 3 の類型であることを示している。第 II 部から、制度・政策の企画立案機能の掌握が国の地方自治体統制の

基本であったことを明らかにし、企画立案段階から地方自治体も参加する「国と地方の協議の場」法の活用による地方自治体の国政参加の重要性を主張している。第Ⅲ部から、要綱等の政策執行統制手段の独自解釈の有無が「折り合い（分権的類型）」の成立を左右することを明らかにしている。終章では最後に、本研究の意義と今後の課題を述べている。

## 論文審査結果の要旨

### 1. 審査経過

2013年7月11日の第4回大学院福祉社会開発研究科社会福祉学専攻会議において、二木、近藤、児玉の3人が（学内）審査委員に選出され、栃本一三郎氏（上智大学教授）が学外審査委員に選ばれた。同年7月22日に第1回（学内）審査委員会を行い、論文の書類審査を行った。その結果、本論文は、200頁を超える力作であり、形式・構成も整っており、内容面でも第一次審査や博士論文公開発表会で指摘された弱点（特に「折り合い」概念の説明の不十分さ）が相当改善されていることを確認した。第1回審査委員会直後に面接による最終試験を行った。以上の結果および学外審査委員の栃本一三郎氏の審査報告書をもとにして、本論文は博士学位（社会福祉学）授与にふさわしいとの結論に達した。

### 2. 論文の評価

本論文は、横川氏が岐阜県庁職員として、40年近く医療・福祉行政を中心とした県の行政に携わることを通して得た「経験」・「実感」・「問題意識」をベースにして、「地方分権の進展による国・地方自治体間関係の変容が医療・福祉政策の実施過程に及ぼす影響」を、理論、歴史、調査の3側面から検討した野心的研究である。232頁（引用文献297）の「大作」で形式・構成は堅固であり、各章の叙述・論証も概ね緻密で、医療・福祉行政に携わった強みが遺憾なく発揮されている。ただし、第Ⅲ部の4つの調査結果の記述はやや平板であり、特に総合的考察の記述にはまだ分かりにくい個所が残っている。

本研究でもっとも評価できることは、医療・福祉政策の実施過程における国と自治体の政策対立として、従来から指摘されていた「政治的対立（類型）」、「財政的対立（類型）」に加えて、地方分権改革以後は、第3の類型として「折り合い（分権的類型）」が生じたことを、理論的、歴史的、実証的に明らかにしたことである。「折り合い」の5つの要件、成立要因、および他の2つの類型との異同についての説明も概ね妥当である。この分析を踏まえて、今後の医療・福祉政策の検討においては、立法過程や財政措置に加えて、執行過程の分析の重要性が増すことを明らかにしたことは、従来の社会保障政策研究の盲点を突いており、高く評価できる。

他面、上記3つの類型はいわば「理念型」であり、現実の多くの政策対立にはこの3つの類型・要素が混在するにもかかわらず、個々の政策対立をこの類型のいずれか1つにやや機械的に当てはめようとする傾向が見られる。また、この3つの類型で、医療・福祉行政における国と自治体の政策対立がすべて説明できるか否かも、必ずしも明らかではない。さらに、執筆者自身も認めて

いるように、「折り合い概念」が他の行政分野にも適用できるか否かは、本研究では明らかにされていない。

### **3. 最終試験（学力の確認）の結果**

2013年7月22日、横川氏への最終試験（口頭試問）を実施した。口頭試問では、審査委員がなお残る弱点について質問した。横川氏はそれに対して、概ね的確に答えた。口頭試問の最後に語学（英文読解）試験も行い、横川氏の語学力が一定の水準に達していることを確認した。

### **4. 結論**

本審査委員会は、横川正平氏は日本福祉大学学位規則第12条により博士学位（社会福祉学）を受けるにふさわしいものと判断し、合格と判定する。

以上