

3 身近な行政サービスの現状と制度面・財源面の制約

地方分権改革の目標は、住民自身が行政サービスの内容と質と量を選択できるような仕組みを作り上げることである。

しかし、現実には、社会経済、あるいは住民生活の価値観の変化に伴って、否応なく、行政サービスも複雑な仕組みを持つようになってしまった。今では、行政サービスがどのような仕組みで提供されているのか、財源は国から提供されているのか、県なのか、市町村なのか、といったことさえ、住民には判然としなくなっている。

仕組みとは、一種のルールであるから、そこに様々な形で制約や関与が入り込むことは避けられない。しかし、そのような制約は、本来の意味での地方自治の実現を妨げるほど大きくなることがあってはならない。なぜなら、住民自身が行政サービスの内容と質と量を選択することを妨げてしまうからである。

ここでは、住民生活に身近な行政サービスをいくつか取り上げて、制度面・財源面での制約が、住民の生活に身近な行政分野において、どのような影響をもたらしているかを見ていくことにする。

《専門部会での主な意見》

ここでやらなきゃいけないのは、いわゆる税財源の配分について、現在政府が考えていることであれば我々の県民生活にどういう影響があるかをはっきりさせることと考えます。【第3回】

国の縦割り行政で補助金があって、それを受けている県が縦割り行政だと。だけど、地方分権の補助金がなくなった場合は、実はどういう視点なのかというと、受け手側の視点ですよね。・・・(略)・・・、一人の個人がこれは障害、これは高齢者福祉、分けて受けているわけではないですよ。だから、そこを、縦割りを外せる状況ができたときに、どういうふうになるんだろうかということを見てみたい、ないしはこの委員会で出してみたい。【第4回】

まず自分が受けているサービス自体がどのくらいあって、どういう仕組みになっているのかも分からないということですよね。【第4回】

総合行政というものをきちんとつくっておかないと、県が幾ら逆に地方分権ですよ、仕事をやりますよと、地方でできるんですよと言ったときに、何だちっとも縦割りが変わっていないじゃないかという議論になったら、一体何のための地方分権だと。ただ国が県に変わっただけではないかと。やっていることは今までと同じだということになりかねない可能性がある・・・【第4回】

何度も部会に出て勉強している、結構興味を持って聞いている私でもなかなかわかりにくい話なので、そのところをよっぽどうまくPRしていかないと、三位一体改革というのは本当にやったら、最終的にこれは一体何のために骨太の方針の中に書いてあるんだろうと、はたと疑問に思うような改革じゃないかなと。具体的な方策でも何でもないですけども、よっぽどうまくこのところをPRして、我々の生活の向上のためになるということを県の方も努力して、よく啓蒙していただきたいと思います。【第5回】

三位一体改革によって神奈川はこう変わりますということが、こういう可能性があるとか、もしかしたらという話だけではなくて、神奈川の場合はこうしたいというような哲学が前面に出されない限りは、やはり県民の支持というのは集めにくいんじゃないのかな。【第5回】

東京、神奈川、あるいは千葉、あるいは横浜、川崎のように政令市の問題は、やはり大都市だからこそ持っている問題ってあると思うんですね。この考え方の前に、神奈川というのはという、その神奈川の実態、県民からとったら、とても県って遠いわけですよ。私は横浜市に住んでいますので、横浜市の方が身近で、県というのは遠いわけですが、やはり県の置かれている立場、あるいは大都市の中の神奈川県という問題は一つ書いておくべきではないか。【第5回】

これは税の支払い者としてぜひ知りたいことが、無駄に使われてないだろうかと常に思っているわけですね。具体的な話をしますが、社会福祉協議会で、財源がないので縮小しましたと言って、何を縮小したかと言ったら、サービスの1曜日を減らしましたと言われたんですね。これは本末転倒で、必要なものを削って財源が減りましたというのは、やはり違うだろうと。使うべきところは必要ならば膨らんでいくけれども、全体として限られたパイだから、どうこうという、その理解は別に県だけの責任ではなくて、支払い者としてもそのことを知り、そして考える責任があるだろうと。もし財源がないなら、それは利用者の負担としてどうするという受益者負担の問題も出てくると思いますので、その辺を少し変えていかなきゃいけないかなと。【第5回】

(1) 高齢者福祉

ア 介護保険サービス

制度の概要

介護保険サービスとは、介護を必要とする住民に対して、保健医療・福祉の面から、総合的なサービスを提供する社会保険制度とされており、平成 12 年 4 月 1 日から介護保険法に基づいて実施されている。

制度面の制約

介護保険制度におけるサービスには、介護を必要としている住民(要介護者等)が自宅での介護を希望したときに、介護サービス提供事業者が直接自宅などに訪れて行われる訪問介護や訪問入浴などの在宅サービスがある。また、介護老人福祉施設等に入ると受けられる施設サービスもあり、いずれも介護保険法で定められている。

その他にも、住民の希望により、寝具乾燥サービスや配食サービスを提供したり、介護者教室を実施することは市町村の判断により可能である。また、要介護者等へのサービス支給限度額を国が定める基準よりも高く設定することなども可能である。

しかし、このような法律で定められた標準以上のサービスを市町村が提供しようとする場合、保険者である市町村は、それらのサービスを 65 歳以上の被保険者(第 1 号被保険者)が納める保険料を財源として実施しなければならないとされている。

このため、住民からの要望に応じたサービスを提供しようとするれば、高齢者が多い市町村では、65 歳以上の住民の保険料を高く設定しなければならないとなってしまふ。そこで、市町村では、高齢者の負担増を避ける視点から、独自のサービスについては、こうした制度内でサービスを提供することよりも、介護保険制度を補完するものとして国が補助金を出し、県と市町村の一般財源によって賄う「介護予防・地域支え合い事業」での実施を選択する市町村が多くなっている。しかし、国の補助制度である限り全国一律であり、地域の実情に必ずしも合致しているとは言い難い。

このように、現行の介護保険制度においては、国が定めた標準以外のサービスを市町村が積極的に提供できる仕組みとはなっていない。

財源面の制約

介護保険は住民が相互に支え合う、社会保険制度であることから、その費用は被保険者となる住民が、その2分の1の50%を負担することとなっている。また、残りの50%を公費で賄い、公費は、国が2分の1の25%を負担し、都道府県と市区町村が4分の1の12.5%を負担する仕組みとなっている。

しかし、国が負担する25%は定率で各自治体に配分される訳ではなく、25%のうち、5%部分は市町村における後期高齢者数(75歳以上)の割合と所得段階別の被保険者の分布によって配分される仕組み、つまり、75歳以上の高齢者が多く、全国平均よりも所得レベルの低い市町村に傾斜配分される仕組みとなっている。

これは、給付と財源の両面において、市町村間にあまり格差が生じないための仕組みと考えられる。しかし、25%の国の負担は、本来、全ての市町村に対して同じ条件で配分されるべきものであり、市町村間の格差を是正するためには、別立ての財源措置を考えるべきである。

このような中で、相対的に後期高齢者数の割合が低く、比較的、所得が高い県内市町村では、国から配分される交付金額が25%を下回り、それによって生じる不足財源は、65歳以上の被保険者(第1号被保険者)の保険料に転嫁されているのが現状である。

このように、住んでいる地域に関わりなく平等に基礎的サービスの提供を保障しようとするのが介護保険制度であるにもかかわらず、制度の中に財政調整の仕組みを組み込むことは問題が多い。本来、そうした財政調整は別の制度によって国が措置すべきである。また、介護保険制度においても、受益と負担の明確化や透明性が必要であり、そうした面では、地域住民が納めた税金や保険料、そして、自己負担によって基礎的な財源が賄われる、つまり、地方自治体の独自財源と被保険者負担によって制度が運営されることが適当と考えられる。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

地方自治体の独自財源が充実強化され、併せて法令の改正により市町村の裁量権が拡大されれば、介護保険制度も、地域の実情に合わせて体制の整備やサービスの種類、限度額などでの改善が図られることとなり、利用者はきめ細かいサービスの提供が受けられるものと考えられる。

《専門部会での主な意見》

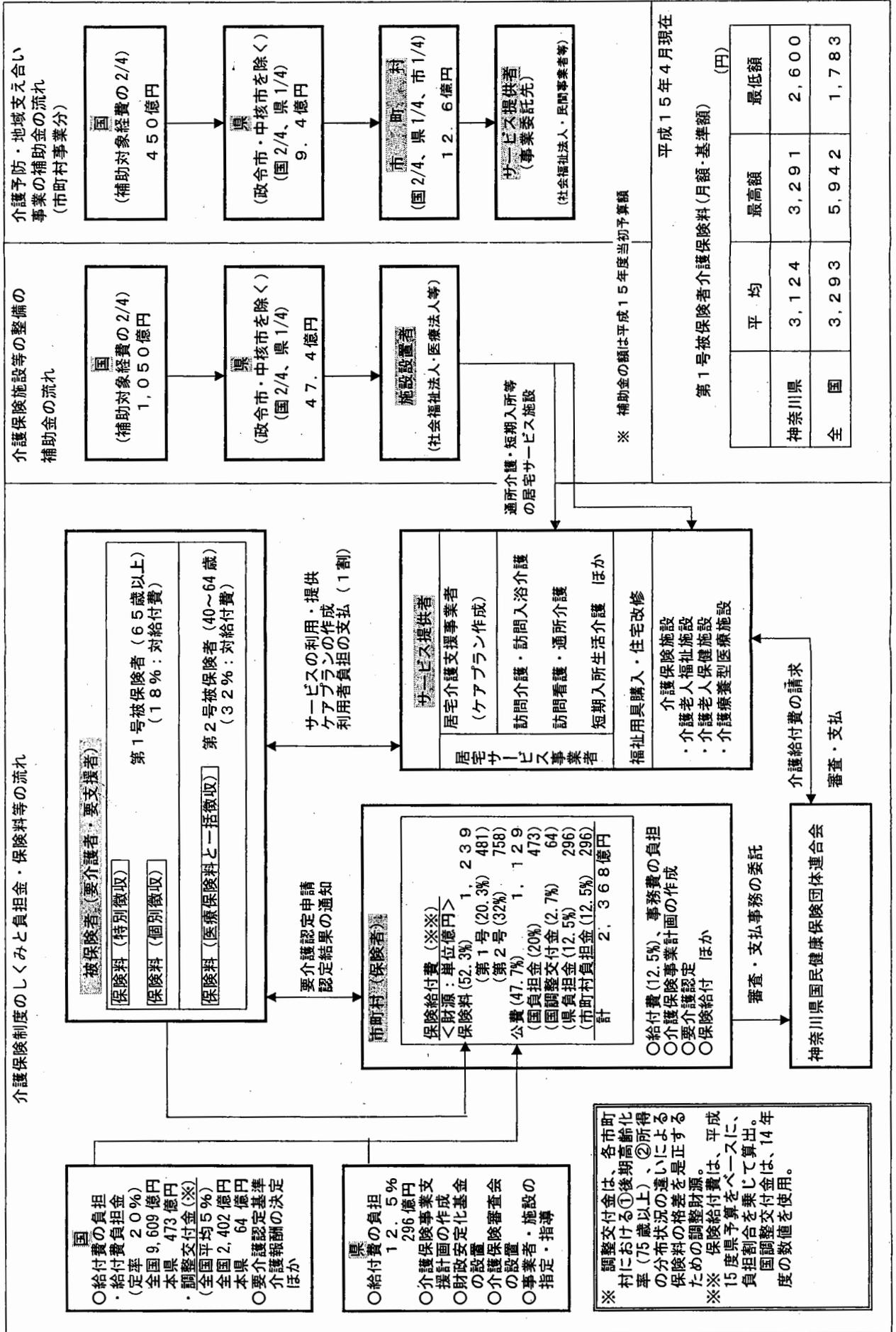
公共というのは、これからだれが作るのかということで、例えば一つ福祉を例を挙げると、社会福祉協議会が担ってきていますが、社会福祉協議会が担ってきたサービスと、そしてその財源、これはコストパフォーマンスとしていかがだったのであろうかと、県民にはわかりやすく説明しなければならない。それでないと、これからの介護保険、介護保険に乗らないそれ以外の行政の措置の福祉というのは、どういうコストパフォーマンスの中で考えていけばいいのかということがありますので、ぜひここは節約するだけが大事ではなくて、使うべきところに使うという納得性の方がむしろ大事だと思っています。【第1回】

今、福祉というと、どうしても皆さんすぐ介護保険という話になるんですが、私は余り介護保険を大きくとらえていませんので、暮らすという視点で、暮らしを取り巻く社会環境を考えるという視点で、現在も動いていますし、これからもそれが重要だと思っています。【第4回】

だれもが高齢になり、だれもが障害で、何らかの形の障害を加齢とともに持つわけですから、自分のこととして考えるならば、地域社会の生活環境の最適条件を整備していく。それは介護保険の中には入っていないのは自明ですよ。ですから、それは都道府県、あるいは市町村で考えていかなければいけないだろうというふうに思っています。それでなければ、とても安心して生き方・死に方と、安心して死ねないなというふうに思っています。【第4回】

福祉行政の縦割りによる弊害ということで、神奈川県の中でも高齢福祉課、障害福祉課、児童福祉課と縦に割れているんです。もちろんすべてが横に共通するわけではないんですが、高齢になりますと、障害と高齢の課を行ったり来たりするテーマはすごく多いんです。・・・(略)・・・。福祉だけでなく、今や労働政策や住宅政策、そして教育政策が広義の福祉という意味では全部かかってくるんですね。【第4回】

介護保険・介護保険施設等の整備・介護予防・地域支え合い事業のしくみと費用の流れ



○ 主な高齢者福祉施策の制度・財源等の現状と、国の関与が変化した場合のメリット・デメリット

1. 介護保険サービス

■ 法律等による国の関与の度合いが低くなった場合を想定。

→ 県として、介護保険制度は全国一律の社会保険制度であり、今後とも高齢者福祉施策の中核として維持していく必要があるという基本認識を持っており、現在の国・県の負担金を事業実施主体（保険者）である市町村に税源移譲するなど、国・県の関与のあり方の根幹を変更する必要性については、現在のところ考えていない。
そこで、介護サービスに関して、法令で定められた全国一律の基準が緩和されることによって、国の関与の度合いが低くなり、事業実施主体（保険者）の裁量が高まった場合を想定する。

分類	施策の内容	本県の事業規模(15年度予算額)	実施主体	サービス提供主体	財源負担割合(標準負担割合)	現状における国の関与		法律等による国の関与の度合いが低くなった場合の県民生活へのメリット・デメリット等		
						法律等による関与	補助金・負担金交付による関与	県民生活へのメリット	県民生活へのデメリット	県行政への影響
介護保険サービス	介護を必要とする方(※)に対し、保健医療・福祉の総合的なサービスを提供する社会保険制度。 ○ 1号被保険者 65歳以上 ○ 2号被保険者 40歳～64歳 ※ 2号は特定疾病者が給付対象	29,649百万円	(保険者)市町村	都道府県の指定を受けた事業者等 : 社福法人 : 医療法人 : 営利法人 : 農協生協 : NPO : 自治体 ※ 居宅・施設サービス	保険給付費(保険料) 1号被保険者 18% 2号被保険者 32% (公費) 国 25% 県 12.5% 市町村 12.5% ※ 本人1割負担	・介護保険法等において、標準サービスの内容が規定されている。市町村の独自の判断による上乗せ横出しサービスは可能であるが、1号被保険者の保険料が財源となる。	・法定負担分であるため、交付時の関与はない。	・法令改正により、サービスの内容について、保険者である市町村の裁量が増した場合、地域の実情に応じたきめ細かなサービス提供が可能となり、利用者にとっては、選択の幅が拡大されるなどのメリットが生じる。	・国の関与の度合いにかかわらず、高齢者人口の増加や介護ニーズの増大によって、介護給付費は年々増大しており、保険者にとってはその財源を確保していく必要がある。 ・よって、十分な財源が確保できない場合、サービスの量や水準の維持ができない事態が生じる。	・上乗せ、横だしサービスの実施は、保険者である市町村が主体的に判断すべきものである。 ・県としては、年々増加する介護ニーズに応じた負担の増大に対応する財源を確保していく必要がある。

2. 介護保険施設等の整備及び介護保険以外の高齢者保健福祉施策

■ 国の補助金が廃止され、実施主体に税源移譲された場合を想定。

分類	施策の内容	本県の事業規模(15年度予算額)	実施主体	サービス提供主体	財源負担割合	現状における国の関与		県及び市町村に税源移譲等が行われ、国の関与がなくなった場合の県民生活へのメリット・デメリット等		
						法律等による関与	補助金・負担金交付による関与	県民生活へのメリット	県民生活へのデメリット	県行政への影響
介護保険施設等の整備	特別養護老人ホーム、介護老人保健施設等の介護保険施設並びに痴呆性高齢者グループホーム及びケアハウスなどの施設・設備の整備費を補助する制度。	4,737百万円	(補助)県 (事業実施)社会福祉法人、医療法人等	— 同左	国 2/4 県 1/4 事業者 1/4 ※国庫補助制度の他に県単独補助及び市町村補助が措置されている。	・特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム(ケアハウス)については老人福祉法により、介護老人保健施設については介護保険法により、施設の設置主体に制限が設けられている。 ・関係省令により、各施設の人員、設備及び運営に関する基準が定められている。	・国庫補助金交付要綱により、対象施設、補助率、負担割合、算定基準、補助基準単価及び手続等が規定されている。 ・さらに、国庫補助金の優先採択の方針(新型特養の優先、老人デイサービスセンター等は特養への併設型を優先等)や協議基準(痴呆性高齢者グループホームは耐火建築物又は準耐火建築物とする等)が別途示されており、実態としては国の方針に沿った整備計画とせざるを得ない状況となっている。	・対象となっていない設置主体(NPO、民間企業等)や施設(宅老所、グループリビング、在宅介護支援センター等)への補助、複合的な施設への補助(新型特養と従来型特養が混在した施設、高齢者施設と障害者施設等の複合施設等)、地域の状況や施設整備の進捗率等に応じた重点的な補助(整備が遅れている老人短期入所施設や経営が厳しい小規模施設への補助額の増等)などが可能となる。	・介護保険施設等は、高齢者人口の伸びに応じて着実に整備を促進していく必要があること、特別養護老人ホーム等は国庫補助制度を前提として介護報酬が設定されていることなどを踏まえると、現在の国庫補助制度に相当する税源移譲が行われない場合は、必要な施設の整備に支障が生じる。	・施設整備については、県が広域的な観点から、市町村と調整を図りつつ補助制度を活用し推進していく必要があり、県への税源移譲が図られるものと想定している。 ・これに伴い、県の政策判断に即した施設整備の展開が可能となるため、各地域における整備の進捗状況やニーズを十分把握するとともに、県の整備方針や補助要綱において、県のスタンスを明確に示していく必要がある。 ・国庫補助協議等に要する作業が不要になる。
介護保険以外の高齢者保健福祉施策(介護予防・地域支援事業)	高齢者ができる限り要介護状態にならないようにするため介護予防サービスや、地域で自立した生活を確保するために必要な生活支援サービスを提供する制度。	943百万円	(補助)県 (事業実施)市町村	— 社会福祉法人・民間事業者等に委託可	国 2/4 県 1/4 市町村 1/4	・平成13年5月25日厚生労働省老健局通知「介護予防・地域支援事業の実施について」により事業実施内容を定めている。 ・4区分30のメニューから(県)市町村が必要な事業を選択して実施	・市町村事業については、市町村の高齢者人口により限度額が定められている。 ・都道府県事業については、厚生労働大臣が認めた額	・介護予防・地域支援事業は介護保険制度を補完する制度であり、本来地域住民の要望等を勘案して事業を実施することが望ましく、各市町村が必要な事業を地域の福祉資源等を勘案して実施できるようになる。	・十分な税源移譲が行われない場合は、財政的な理由から事業の後退が懸念される。	・事業実施に関しては、市町村が判断して行っていくべきものである。 ・県としては介護予防等の手法に関する情報提供や市町村関係職員等の人材育成などを中心に支援していく。 ・国庫補助協議等に要する作業が不要になる。

イ 介護保険施設等の整備事業

制度の概要

在宅での介護や生活が困難となっている高齢者を対象として設ける特別養護老人ホーム・介護老人保健施設等の介護保険施設及び痴呆性高齢者グループホーム・軽費老人ホームなどの施設整備を促進するための事業とされている。

制度面の制約

介護保険施設等の高齢者福祉施設については、施設の種類ごとに別々の法律によって、施設の設置主体を制限する規定が定められている。特別養護老人ホーム及び軽費老人ホーム（ケアハウス）は、老人福祉法によって社会福祉法人等を設置主体としている。その一方で、介護老人保健施設は、介護保険法によって医療法人等を設置主体としなければならないと定められている。また、各施設の人員、設備及び運営に関する基準等についても、例えば、社会福祉法人以外の者は、特別養護老人ホームを設置することができないなど、関係省令等により細かく定められている。

この結果、住民のニーズや施策の効果、効率性の面から必要性が生じたとしても、同一の設置主体によって複合型の施設を設置することができず、介護の必要の程度に応じた持続的な介護サービスの提供が十分に期待できないなど、住民ニーズよりも、国の縦割り行政の下での制度の維持が優先されている。

財源面の制約

介護保険施設等の整備は、国庫補助金の対象となっており、国庫補助金の交付要綱により、対象施設、補助率、負担割合（概ね国4分の2、県4分の1、事業者4分の1）、算定基準、補助基準単価及び手続等が定められている。

また、各自治体や現場からの要望が多いにもかかわらず、国の補助金総額が不足しているため、国では国庫補助金の優先採択の方針（小規模生活単位型の新型特別養護老人ホームの優先、老人デイサービスセンター等は特別養護老人ホームへの併設型の優先等）や協議方針（痴呆性高齢者グループホームは耐火建築物又は準耐火建築物とする等）を定め、予算総量の抑制を図っている。

このような現状にあることから、補助金を獲得して施設整備を進めようとする、実態としては、全国一律の方針に沿った整備計画に従わざるを得ず、必ずしも地域の実情やニーズに応じたとは言えない施設整備が進められている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

地方の自主財源が強化され、国庫補助金の制約がなくなれば、地域の実情を把握した事業の優先順位を県が決定できる条件はできあがる。例えば、現在、補助対象となっていない設置主体（NPOや民間企業等）や施設（宅老所、グループリビング、在宅介護支援センター等）への補助。複合的な施設（新型特別養護老人ホームと従来型特別養護老人ホームが混在した施設、高齢者施設と障害者施設等の複合施設等）への補助。地域の状況や施設整備の進捗率等に応じた重点的な補助（整備が遅れている老人短期入所施設や経営が厳しい小規模施設への補助額の増額等）などがやりやすくなる。

また、国の関与の縮小に伴い、相対的に広域自治体としての県の役割が重要となり、整備方針や補助要綱の作成を通じて、県が主体的に地域の実情を把握するようになれば、これまで以上に市町村との緊密な連携の下で施設整備を進めることができる。さらに、複合施設の展開に際して、県内部の関係部署との相互連携の強化もスムーズになる。

このように制度の改革と合わせて、これまで以上に、住民意志を尊重する地方自治体の積極的な姿勢が見られるようになれば、利用者は、地域のニーズに合わせて体系化された質の高いサービスの提供を受けることが可能となり、施設経営の効率化も期待できる。

《専門部会での主な意見》

日本の高度経済成長期のときに建てた集合住宅がありますよね。藤沢にも善行団地や辻堂団地、今、私が携わっていますのは大和の上和田団地、これらは築35年ぐらいになっていますから、エレベーターはない、段差はある、リビングというものが余りない、しかも高齢者がいっぱいいて、息子たちは家を建てて出ていってしまうと。そして、そこそこの家賃があるので、そこには子供を産んだ若い世帯も入ってきています。ところが、コミュニティーはないんです。なかなかそういう仕掛けをする人がいない。よほど特養を建てるよりも、住宅政策を整備していく方が、コスト的には、財源的には非常に重要な政策だと思っています。【第4回】

三位一体改革による高齢者施設の整備等の影響

1 平成16年度の国庫補助負担金の削減

- ・国庫負担（補助）協議額の総枠の制限（平成15年度新規事業の2/3）
- ・初年度建設進捗率を5割以上とする要件の強化

※→ 平成17年度以降も削減や一般財源化が行われる可能性があり、各地方自治体が目指す施設整備計画の実現は厳しい状況となっている。

（施設の建設費に係る財源イメージ） 注. 小規模生活単位型特別養護老人ホーム100床を整備した場合（総建設費；12億円）

平成15年度新規着工分

国制度補助金(4.3億円)	県・市町村 単独補助金 (1.5億円)	自己資金・借入金(6.2億円)
国負担額(2/3)	県負担額 (1/3)	←実質5割補助

平成16年度新規着工分

国制度補助金 県・市町村単独補助金 (4.1億円)	自己資金・借入金(7.9億円)
	←実質3割補助

注 本県としては、国庫負担（補助）協議額の総枠が制限されたことに伴い、整備床数を確保する観点から、国庫負担（補助）協議対象事業それぞれの実質の補助額を減額せざるを得なかったものである。

2 国庫補助負担金の廃止による国の関与の縮小

- ・税源移譲又は特定交付金による安定的な財源確保
- ・国庫負担（補助）協議の廃止による事務の省力化
- ・地方の自主性と裁量性の拡大による地域主権の実現

※→ 都道府県と市町村との緊密な連携の下で、各地域の実情やニーズに応じた施設整備を進めることができる。

数量の確保

- 各地域の実情やニーズに応じた計画的な施設整備
- 既存の住宅資源を活用することによる施設整備（コスト削減）
- これまでの補助対象でない設置主体（NPO、民間企業等）や施設（宅老所、グループリビング、在宅介護支援センター）への補助による施設整備 等々

質的な展開

- 複合的な施設（高齢者施設と障害者施設等の複合施設）の整備
- 施設を中心とした地域包括ケアシステムを確立するための施設整備の重点化
- 小規模・多機能型の介護サービス拠点等の整備の重点化 等々

ウ 介護保険以外の高齢者保健福祉施策

制度の概要

介護保険制度の実施に併せて、高齢者ができる限り要介護状態にならないようにするための施策が実施されている。具体的には、介護予防サービスや、地域で自立した生活を確保するために必要な生活支援サービスなどであり、国では、これを「介護予防・地域支え合い事業」として国庫補助金を交付している。この事業は、介護保険制度を補完するための制度として、市町村が一般的な福祉施策の中で実施している。

制度面の制約

この制度は、国の要綱（介護予防・地域支え合い事業の実施について）によって実施内容が定められている。具体的には、4区分30のメニューの中から、市町村が事業を選択実施するという方式をとっている。しかし、介護保険法よりも弾力的で地域事情を考慮しているにしても、国で決められたメニューの中から選択するため、画一的な要件や内容に縛られてしまう面では変わりがなく、市町村にとっては、地域の実情に応じた弾力的事業展開がしにくい状況には変化はない。

財源面の制約

財源の負担割合は、国が4分の2、県が4分の1、市町村が4分の1となっている。国の補助金は、市町村の高齢者人口によってその限度額が定められているため、事業内容や事業規模など、市町村の判断によって実施することが適当なものも、財源の裏付けができない限りは難しく、住民のニーズに合った事業が実施しにくい。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

介護保険制度を補完する事業であるにしても、国の補助金に頼ることなく、地方独自の財源と権限によって実施することになれば、地域住民の要望等に沿って、市町村は必要な事業を迅速かつ的確に実施することが可能になるものと考えられる。また、県は、情報提供や人材育成等を中心として支援を行うなど、福祉政策における県と市町村との役割分担が明確になるものと思われる。

(2) 児童福祉

ア 児童保護措置費

制度の概要

児童保護措置費は、児童福祉法に基づいて、県が児童福祉施設への入所等の措置を行った場合に必要となる施設運営、児童養育等のための経費を国と県が2分の1ずつ負担するとされている。

制度面の制約

児童養護施設等の運営経費である措置費は、国の通知によって対象となる項目や金額が全国一律に定められている。しかし、国が定める項目には限界がある。大学進学のための入学金や学費など、児童の生活の実態を考えるならば、必要なものであっても措置費の対象となっていないことから、児童の生活実態に応じた柔軟な対応ができない状況がある。

財源面の制約

施設運営費の単価は、現在、国が定めた職員配置等の算定基準により定められている。こうした中、近年、被虐待児の増加に伴い、個別的・専門的なケアが必要な児童も多くなっているため、ほとんどの施設では国が定めた配置基準を超えて職員を配置（県の民間施設では、平均6人多く配置。うち3人は、県単独で助成している。）している。しかし、基準を超えた職員の措置費は国から交付されず、独自に財源を確保しなければならないことから、施設運営の面で大きな制約となっている。

また、毎年、措置費の単価の見直しが年度後半に行われ、それによって措置費が交付されるため、年度当初の施設運営計画が不安定なものとなり、効率的な施設運営にも支障をきたすことがある。

このような結果、場合によっては、入所児童に対するサービスが切りつめられたり、低下につながるような対応をせざるを得ない場面が出てくる。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

国の措置費制度が廃止され、県の財源と判断によって実施される制度になれば、施設の実態に即した補助を行い、より柔軟で効率的なサービスの提供を行うことが可能となる。

この結果、これまで施設が負担せざるを得なかったものについても、県の判断で措置費として支出することができるようになることから、入所児童へのサービスの向上が期待できる。

イ 保育関連施策（特別保育事業費補助、民間保育所施設整備費補助等） 制度の概要

延長保育や夜間保育の実施、子育て支援施設の拠点づくりなど、多様化する保育ニーズに対応するための保育関連事業を促進するため、国の補助金や県・市町村の一般財源によって対応がなされている。

制度面の制約

保育所に入れず待機している児童の解消が大きな課題となっている現在であっても、国の保育施策をみると、地域の保育サービスの一翼を担っている認可外の保育施設は、児童福祉施設として認められず、国の補助制度が適用されないなど、待機児童解消への対策が十分ではないと言える。

また、認可保育所については、社会福祉法人以外のNPO法人や株式会社でも保育所が設置できるよう規制緩和措置が講じられたにもかかわらず、施設整備費については社会福祉法人以外には国庫補助が受けられず、賃借料に対する補助制度がないなど、規制緩和の徹底が不十分な状況がある。

財源面の制約

認可保育所については、国、県、市で費用を負担している。しかし、県・市の予算が確保されても、国の予算措置が充分でない場合には、事業規模を縮小せざるを得ない。また、保育所の施設整備には国庫補助金が欠かせない現状の中で、国が予算の範囲内で補助対象事業の採択を行うため、単年度で実施しようとしていた事業が2か年の事業に変更されるなど、地域のニーズに応じた計画的な整備ができていない。

その結果、地域では保育所の整備が必要とされているのに、国の事情で整備が進まない場合が生じている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

国の補助制度を廃止し、権限と財源を地方に移譲すれば、地域のニーズに応じた保育事業が実施できるようになる。また、運営面でも、認可保育所のための要件が多様化でき、在宅で子育て中の親子も入所対象となるケースが広がり、地域性を反映した子育て支援が可能となる。

ウ 児童養護施設等の整備事業

制度の概要

児童福祉施設の入所児童の処遇の向上を図るため、国の補助を得ながら、県は児童養護施設等の施設整備事業を行うとともに、民間の社会福祉法人が実施している施設整備事業に助成している。この事業の補助基準は国の通知により定められており、負担割合は、県が実施する整備事業は、概ね国2分の1、県2分の1、民間社会福祉法人が実施する整備事業は、概ね国4分の2、県4分の1、事業者4分の1となっている。

制度面の制約

児童養護施設等については、厚生労働省の「児童福祉施設最低基準」に、設備の基準、職員配置その他施設入所児童の処遇に関する必要な事項が定められている。

これは、最低基準の設定だけが行われていることから、通常の事柄では制約は発生しない。しかし、入所児童が極端に減少したような場合であっても最低基準は満たさなければならないなど、現状に応じた柔軟な対応ができず、逆に制度が弊害となってくる。

財源面の制約

施設整備についての国からの補助金は、施設の種類ごとに国や県の負担割合、補助単価、補助対象となる工事内容が定められている。現在、県の児童養護施設は老朽化している上に、大部屋の施設が多く、入所児童の生活環境の向上を図るためには、施設の個室化や小規模化が緊急の課題となっている。

しかし、国庫補助金が支出されるかどうかは、国が予算の範囲内で補助対象事業の選択を行うため、真に必要な施設の採択が行われないことがある。

その結果、計画的な施設整備が実施できず、入所児童に対するサービスの向上が進まないケースも出ている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

地方税財政制度の改革が進み、県や市町村で必要な財源が確保されることになれば、地域の実情を踏まえ、県や市町村の判断で、真に必

要な施設から優先的に整備できるようになる。

また、現行制度では、新たに建設する場合には補助対象となる一方、仮施設については、補助対象となっていない。そこで、既存の建物を仮施設として使用する場合の建物賃借料についても補助対象とすれば、工事費の節減を図る等の柔軟な対応が可能となり、限られた財源を有効に活用できる。

(3) 障害福祉

制度の概要

社会福祉法人あるいは市町村で実施している障害関係の施設・厚生施設・授産施設等の建設や設備の整備について、国・県の補助により事業が進められている。

制度面の制約

関係省令によって、施設の種類ごとに、施設職員の配置人数や、施設利用者の居室面積等の基準が細かく定められている。このため、施設の種類を越えた複合的な施設や定員規模の小さい施設等の整備ができない現状がある。

財源面の制約

障害福祉施設の整備については、国庫補助金の交付要綱により、対象施設、補助率、負担割合(概ね国4分の2、県4分の1、事業者4分の1)、算定基準、補助基準単価及び手続等が定められている。

各地域からは、様々な補助要望が出ており、国の補助基準に適合しないものもある。しかし、国では補助金総額の制約から、国庫補助金の優先採択の方針(通所授産施設、デイサービスセンター等)や協議方針(入所枠の増となる入所施設整備の原則禁止)を定め、予算総量の抑制を図っている。

この結果、補助金を獲得して施設整備を進めるためには、実態としては、全国一律の方針に沿った整備計画に従わざるを得ず、地域の実情やニーズに応じた施設整備を進めることができない状況がある。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

国庫の補助制度を廃止し、地方独自の財源を確保すれば、地域の実情に応じて、事業の優先順位を県が決定できるようになり、より適切な整備手法を選択できる。例えば、現在、補助対象となっていない施設(単独型短期入所事業所、児童デイサービスセンター等)への補助。複合的な施設(通所施設と単独型短期入所事業所との合築、障害者施設と高齢者施設等の複合施設等)への補助。地域のバランスを考慮した入所施設の創設、増改築等への補助などが可能となる。

また、財源の移転や国の関与の縮小により、相対的に広域自治体とし

での県の役割が重要となる。県は、整備方針や補助要綱の作成を通じて、地域の実情を十分に把握するよう努めれば、これまで以上に市町村との緊密な連携の下で施設整備を進めることができる。なお、複合施設の建設についても、これまで以上に柔軟に対応することができるものと思われる。

この結果、利用者は、地域のニーズに合わせて体系化された質の高いサービスの提供を受けられるようになるとともに、施設経営の効率化も期待できる。

(4) 看護師勤務環境改善施設整備費補助事業

制度の概要

ナースステーションや処置室等を拡充し、住民が求める医療の高度化を実現する。また、宿舍施設を整備し、看護職員が働きやすい勤務環境をつくることにより、離職を防止し、看護の質の向上を図るものとされている。

制度面・財源面の制約

国の補助基準（医療施設等施設整備費補助金交付要綱）により交付額が決定されている。このため、看護職員の勤務環境づくりや離職防止を図るための施策など、地域でのニーズの強い事業であっても、国の交付対象となっていなければ実施は難しい。

この事業は、看護職員の確保や離職の防止を目的として創設されている。しかし、そのための方策は制度創設時と比べて多様化しているにもかかわらず画一的である。また、補助内容が全国一律、同じ取り扱いとなっており、地域ごとの裁量を認めない方式であるため、補助が受けられないケースも出ている。

例えば、看護職員が働きやすい勤務環境をつくるための補助制度として、看護宿舍施設を整備するための補助金がある。しかし、施設整備には多額の資金が必要なため、病院によっては自前の看護宿舍の整備に代えて民間マンションを借り上げるケースもある。この場合には、国の補助金が出ないなど、制度の目的が十分に活かし切れない状況が出ている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

補助金を廃止し、県の独自財源と基準によって実施することになれば、地域の実情等に応じた勤務環境づくりや看護職員の確保・離職防止対策が行われ、事業目的である看護職員の確保、離職防止の効果が図られる。

(5) 献血事業推進費補助事業

制度の概要

血液製剤の国内自給を推進するため、地域の実情に即した効果的な献血普及活動などを実施している。

制度面・財源面の制約

補助対象事業が、献血推進啓発普及事業（テレビ CM・新聞広告・車内広告、ポスター・リーフレットの作製、地域住民への広報活動）、地域献血大会等開催事業（献血大会の開催、キャンペーン・イベントの実施）、献血推進ボランティア団体等育成事業（ボランティア団体の組織化や活動支援）の3事業のみであり、事業内容が限定されている。

その結果、補助事業だけに頼ろうとすると、地域に即した啓発活動を実施することが難しく、献血に関する情報も不足しがちである。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

県の独自財源が確保され、必要な事業（献血に関する各種会議など）について、自由な組み立てが可能となれば、献血による血液製剤の供給の推進を図ることが可能となり、これまで以上に、地域の実情にあわせてきめ細かい事業展開ができる。

(6) 義務教育

制度の概要

義務教育は、憲法に定められた義務であり、教育基本法では、その期間を9年間と規定している。また、国民が義務教育を受ける費用は無償で、国は、国民に義務教育の機会の均等を保障するとともに、教育水準の維持向上を図る責任がある。

ア 教員及び学級編制

制度面の制約

義務教育における教員の人数は、国の標準法（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律）で定められており、現在、1学級の児童生徒数は40人が標準となっている。また、教員については、児童生徒数等により機械的に定まるものと、少人数指導など、各都道府県の取組状況等を勘案して国が定めるものがあり、後者については、他の目的への転用が認められていない。

また、教員の給与については、「市町村立学校職員給与負担法」で定められている。政令市を含め、市町村立の小・中・盲・ろう・養護学校の教職員給与費は都道府県が負担している。県が給与を負担している教職員数は平成15年度定数で49,351人であり、そのうち36,775人（約74.5%）を市町村立学校職員が占めている。

教員資格については、「教育職員免許法」で定められており、義務教育諸学校において教科指導をする際には、各相当の免許状を有するものでなければならないとされている。

このように、義務教育に関する制度は国によって細かく定められており、例えば、不登校対策として市町村が設置している適応指導教室に配置する専任教員については国庫負担の対象とされないことから、県が独自で配置せざるを得ず、実態に即した人員配置や速やかな対応がしにくい状況がある。

財源面の制約

教員給与費に関する国の国庫補助負担金は「義務教育費国庫負担法」、「公立養護学校整備特別措置法」で定められている。

その際、公立の義務教育諸学校の教職員給与費のうち、給料・諸手当については、国家公務員の例によって計算した額に、教職員の職種

ごとに標準法に基づいて計算した定数を乗じて出た額を負担限度額とし、実支給額の2分の1を国が負担している。

その総額は、平成15年度の当初予算では1,559億円(人件費総額の37.9%)となっている。なお、旅費については国庫負担はなく、県が負担している。

その結果、例えば、標準法を上回って、県が独自に配置した教職員の人件費は、国庫負担の対象とならず全額県の負担となっている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

県が負担している教職員給与は、県の一般財源の中でも極めて大きなウエイトを占め、財政硬直化の要因の一つとなっていながら、県の裁量権は極めて限られ、住民の税金の使途が国によって限定されていることは問題が多い。そこで、義務教育についての国庫負担金相当分が地方に税源移譲されれば、受益と負担の関係が明確となり、地方税によって義務教育が運営されていることが住民に実感されるものとなる。また、地方自治体の裁量権が拡大し教職員配置の自由度が増すことで、少人数授業などへの取組が促進される。

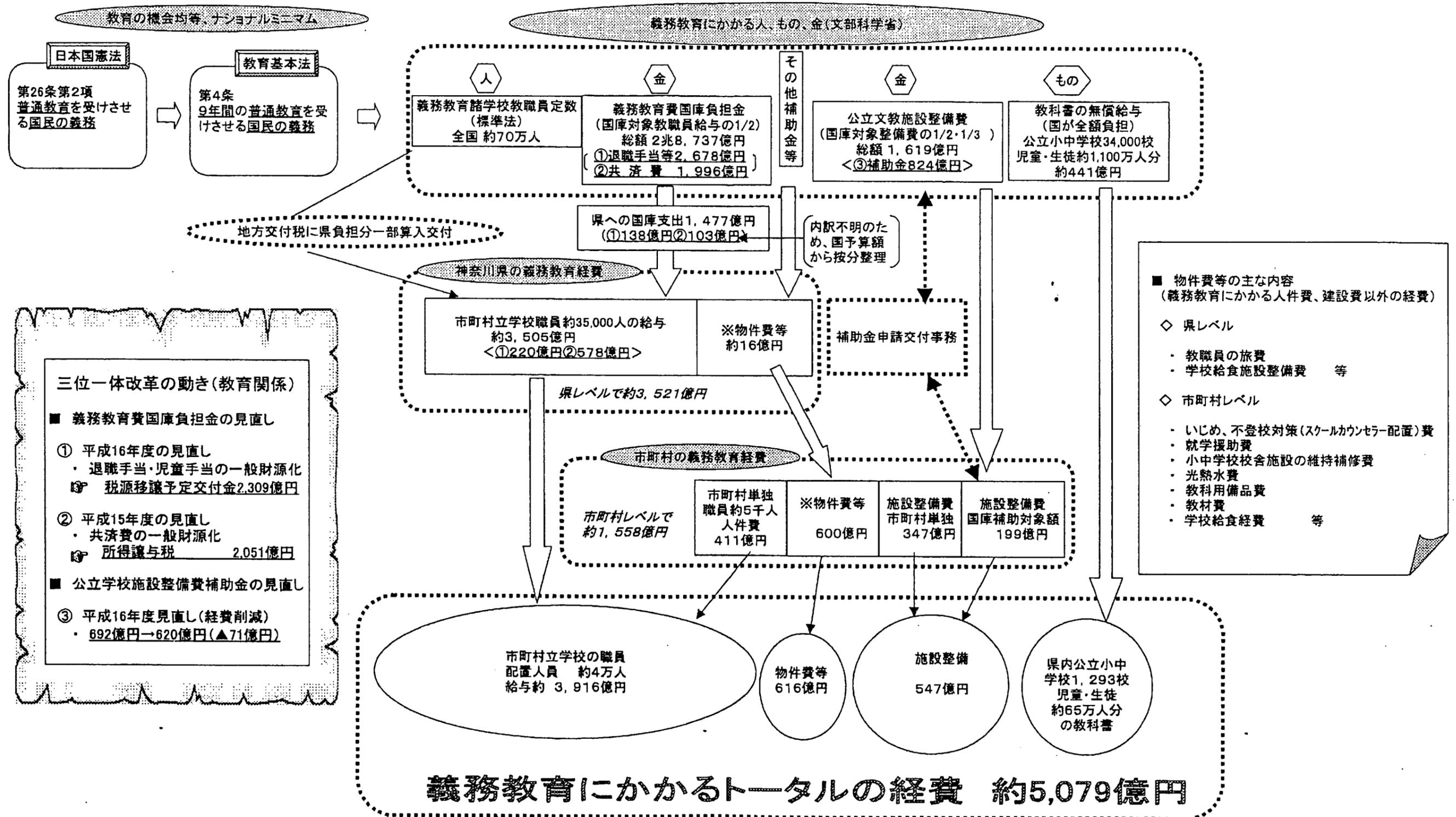
《専門部会での主な意見》

地方に自由裁量権を渡しておいていながら人数は、あるいは給料、あるいはクラスの生徒数、標準法できちんと管理されて、では一体何を地方が自由に裁量権を持って教育の、つまり期待にこたえられるのか。何のための地方財源移譲なのか、その辺がよく分からないんですね。このまま行くと、しない方がいいんじゃないかという部分もあるし、何でこんなに複雑に交差して国がしっかりとひもをつけているのか、この辺がちょっとわかりにくいですね。

それで、もし神奈川県でこの教育問題を財源移譲と絡めて新しい時代の教育のシステムをつくり上げていくにしても一歩踏み出せないのではないかという気がするんですが、私のとらえ方が間違っているのか、あるいは別なねらいが国の方にあるのか、・・・(略)・・・【第3回】

どこまでが、どういうところは守るべきで、どこから上が神奈川県らしい行政、これがないとなかなか議論が進まないと思うんですね。結局ナショナルミニマムだということと、いや地方の自由にした方がいいという議論で並行したままずっと行ってしまおうと思うので、できれば何かここまでがナショナルミニマムで、ここから上は神奈川県らしい自主的な行政なんだということを何か1つでも2つでもあればお教えいただければありがたいなと思います。【第3回】

○ 義務教育の仕組み概略イメージ



※ 本資料は、「人」、「金」、「もの」から見た義務教育の仕組みの概略を平成13年度の普通会計決算統計(国は13年度予算額)及び学校基本調査の計数等をもとにイメージとして表したものである。
 県及び市町村経費の計数は、決算統計上の区分の小中学校費、中学校費及び学校給食費を用い、それ以外の経費を算入していない関係で、必ずしも義務教育関連経費の正確な実態を反映していない部分がある。

○ 義務教育における国の関与の現状

	法律等		国庫補助負担金	
	名称	主な制約内容	名称	主な制約内容
①教員	・人数	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（標準法） （参考）地方教育行政の組織及び運営に関する法律<任用等>	義務教育費国庫負担法 公立養護学校整備特別措置法	<ul style="list-style-type: none"> 公立の義務教育諸学校の教職員給与費について、給料・諸手当については国家公務員の例により算定した額を、また教職員の職種ごとの定数については標準法に基づき算定した人数を負担限度として、実支給額の1/2を国が負担。（旅費については国庫負担なし。） 40人を下回る少人数学級編制を行うため、県が独自に教職員を採用する場合に必要な人件費は、国庫負担の対象とならず、県の負担となる。
	・給与	市町村立学校職員給与負担法	※義務教育費国庫負担制度は、平成18年度までに全額の一般財源化について所要の検討を行うこととされている。	
	・資格	教育職員免許法	義務教育諸学校において教科指導をする際には、各相当の免許状を有する者でなければならない。	
②施設	・内容・規模	○小学校設置基準 ○中学校設置基準	○補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律 ○公立学校施設費国庫負担金等に関する関係法令等の運用細目	<ul style="list-style-type: none"> 補助事業を行った市町村等は、補助事業によって取得し、又は効用の増加した財産は、①補助金の全部に相当する金額を国に納付した場合及び②文部科学大臣が定める期間を経過した場合のほか、文部科学大臣の承認を受けなければ補助金の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け又は担保に供してはならない。
	・処分・転用	学校を設置するのに必要な最低の基準 ・校舎、運動場の面積 ・校舎に備えるべき室、等		
③学級編制	・人数	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（標準法）	①教員に同じ	①教員に同じ
④教科内容	・教科内容	・学校教育法	教育の目的及び目標	
		・地方教育行政の組織及び運営に関する法律	学校教育課程に関する事務の管理及び執行、教育課程に必要な教育委員会規則の制定	
		・学校教育法施行規則	教育課程の基準	
		・学習指導要領	目標、指導内容の基準	
	・授業時間数	・学校教育法施行規則	各教科等の授業時数と総授業時数の標準	
・教科書選択	・義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律	文部科学省の検定を経た教科書の使用の義務付け		

※国の関与による制約例

- ① 教員資格のない者を教員とする場合の制約
- ② 空き教室を福祉施設等に転用する場合の制約
- ③ 30人学級を実施する場合の制約
- ④ 他学年の教科書使用をする場合の制約

イ 施設

制度面の制約

義務教育諸学校の施設は、文部科学省の「小学校設置基準」、「中学校設置基準」等で、学校を設置する場合の最低基準が定められている。その中で、児童や生徒の数に応じて、校舎・運動場の広さや、教室・図書室など校舎に備えるべき部屋などの整備が定められている。

このため、運動場のない学校などは、小中学校の最低基準に満たないとして認められていない。しかし、今後、少子高齢化など、社会が大きく変化し、住民のニーズが多様化する中にあるのは、学校のあり方も柔軟な考え方で見直す必要があり、現状のような画一的な基準での学校では、住民のニーズに対応できなくなってしまう。

財源面の制約

義務教育諸学校の施設整備に係る国庫負担金(補助金を含む。)の取扱い等については、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」や「公立学校施設費国庫負担金等に関する関係法令等の運用細目」で定められている。その中で、施設整備など、国庫負担金の交付を受けた事業については、交付の目的に反した使用、譲渡、交換、貸付け等が容易にできないとされている。具体的には、空き教室等の福祉施設への転用など、施設活用の面で柔軟に対応しようとした場合、建築後、鉄筋コンクリート造で60年(平成13年度以降に取得したものは47年)、鉄骨造で40年(平成13年度以降に取得したものは34年)は、財産処分の手続きを行うか、もしくは建築時に受けた国庫負担金の経過年数に応じた残存額を国に返還しない限り、施設の処分ができない仕組みとなっている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

制度面、財源面での自由度が増せば、多様な学校のあり方を求めることができる。また、財産処分の制限がかからないようになれば、設置者である県・市町村の判断のみにより学校以外の施設への転用が可能となり、地域の実情や住民ニーズ等を踏まえた施策の展開や財産の有効活用を図ることが容易になる。

《専門部会での主な意見》

統廃合した後に、その空いた学校については、これは老人福祉施設として活用しましょう、あるいは保育所として活用しましょう、デイサービスセンターとして活用していきましょう、こういうことが自由にできる。こういう点はございます。 【第2回】

県立高校の空き教室というのは相当できてきている。何度かいろんな形で聞いておるんですけども、今ここでわかったのは、国の方でこういう枠があって簡単に譲渡できないとか、そういうことがわかりましたけれども、県としては、～（中略）～それを一体どういう基準で分けていくようなことにするのか（略）【第5回】

(7) 治山・砂防事業

制度の概要

治山・砂防事業は、住民生活の安全には不可欠な事業であり、林野庁が水源地域整備事業、山地治山事業、水土保持治山事業、保安林整備事業、共生保安林整備事業について、また、国土交通省が砂防事業を所管し、各自治体に補助金を交付している。

制度面の制約

治山事業は、山地災害の防止や水源かん養機能の向上等の国土保全が目的で、事業の実施は「森林法」などによって規定されている。このため、たとえ、各地域において緊急性やニーズの高い事業であっても、国との協議を行い、承認を受けなければ事業が実施できないのが現状である。

また、砂防事業は、大雨が降って山が崩れ、その土砂と水が混じり合い、家屋や田畑などを壊し、人命まで奪ってしまうような土石流災害の発生を防ぐために実施されている。さらに、下流の河川への土砂の異常堆積も防ぐ目的もある。これらの事業は、「砂防法」等に基づいて砂防指定地に編入することにより、初めて事業が実施できることとされている。しかし、国によって砂防指定地に決定されるには、一定の期間が必要となっており、短期間での砂防指定地への編入が困難となっている。

財源面の制約

国庫補助の負担率は法律により、また、各事業の採択基準は国の要領によって、それぞれ定められている。例えば、山地災害の未然防止を図るため、災害発生の濃厚な荒廃危険地区の整備を行う場合、補助事業採択基準は、施行箇所の金額については、年度計画で山腹の場合 800 万円以上、溪流で 1,500 万円以上となっている。また、保全対象は、1、2 級河川上流か、人家 10 戸以上、公共施設、農地 10 ヘクタール以上のいずれかに該当した場合に対象となり、国庫補助率は通常地域で 2 分の 1、火山地域で 10 分の 5.5 と細かく定められている。そのため、斜面の崩壊が小規模であっても、二次災害の恐れがあるような場合には、優先的に事業を実施すべきと思われる場合でも、国の補助事業採択基準に該当しないような箇所については、国の補助事業として実施できない。

このように、地域の実情や緊急性を考慮すべき治山・砂防事業であっ

ても、国の基準を満たさないなどの理由によって実施が遅れる事業があると思われる。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

治山事業は、森林法によって保安林（災害の防備等の機能をより高度に発揮させる必要のある森林）として指定された森林が対象となっており、国の補助金は全国一律の工事採択基準に沿って交付されている。

このように、自然の姿や事業の緊急性、地域のニーズが異なるにもかかわらず、全国一律の考え方で国土保全を図るには限界があるものと思われる。

そこで、地方税源の充実強化により財源の確保が図られれば、事業実施基準を全国の尺度ではなく県内の状況に即して定めることが可能となる。また、大規模災害は別としても、緊急性や地域の実態を考慮した優先度によって事業実施が行えるようになるものと思われる。

《専門部会での主な意見》

川の付近の道路を歩きますと、それこそ 50 メートルおきぐらいにこういった砂防ダムがつくられているんですね。問題は何かといいますと、やはり生態系に大きな影響があるのではないかとということと、それからそういうことも踏まえまして、あんなにつくる必要があるのであろうかという疑問が活動している者にとってはございます。【第 4 回】

もしこれが実際に税源移譲された場合に、県で意思決定ができるという場合に、この点はよりよくなりますよ、あるいはこの点は問題が起きますよというのは何かありますか、・（略）・ 幾人かの委員のご意見だと、環境問題の視点が最近住民には強いですから、それからの意見を承らざるを得ないですね。そうすると、防災だけで住民説明ができるかという問題も出てきます。【第 4 回】

無駄があるとか、地方の実情に合わないとか、環境の要素が入らないというのは、一つは国が基準を決めてやっているということ。それと、もう一つは、国の方が縦割りだから、重複投資がないのかということ2つだろうと思いますけれども、このいずれも地方に持ってくればよくなるぞというのがなければ、・・・、必ず地方に持ってくれば、地域のニーズがあって、かつ重複投資がなくなって、環境にも配慮して、頑張っていたきたいということをまず申し上げた上で、もう一つひっかかるのが・・・。【第 4 回】

国家的見地と皆さん言って、それで納得するんですが、国家的見地があるということであれば、これは地方に持ってこれないわけですよ。本当にそれが国家的な見地があるのか、国家的見地って何なのかということをはっきりさせないといけないと思うんです。・・・（略）・・・なぜここを国がやらなければいけないのか。金さえもらえば、県がやればいいわけですよ。【第 4 回】

権限と各省庁にする散在する予算を一括して都道府県・市町村に戻すとともに、県などが広域調整を行うことによってしか、これらの事業の効率的・実効性がある施策展開は望めないのではないか。【第4回】

私が言いたいのは、やはり県民なり市民から見て、国だ、県だ、市だと、たらい廻しするのではなく、市民生活を守るという意味では、もっと、シンプルに解決してもらいたいというふうに私は思うんです。【第4回】

権限と予算というような話が出てくるんですけども、これは原理原則に立ち返ると、責任と権限だと思うんです。ですから、権限に予算がついてくる、つけると、一致させる、これは当然だと思うんですが、では治山治水にしる、下水道にしる、その事業の責任はだれが負うのかと。ここのところが不明確なまま、権限と予算だけの議論していると、今度は責任と権限との不一致がなくならないということなので、国ではなくて地方主体でやるとすれば、どこまで、自治体の規模とか、スケールとか、市町村なのか、都道府県なのかというのはありますけれども、そこで責任を持って、そのかわり権限も予算も持って、税源の配分も見直してというような考え方で・・・【第4回】

結局はっきりさせなければいけないのは、今、複数の方のお話でも明らかになったように、国でなければできないことってあるのか、あるいは今、県がやっている、いろいろな形で補助がついたり、交付税措置されたりしているものが、国が絡まなければならないのかどうかということさえはっきりすれば、あとは地方が責任を持ってやればいいんじゃないですかという話になるんだと思うんです。【第5回】

治山事業の場合は地域の実情に合った事業実施が可能となるという場合に、現行ではどのような関与があって、どのようなところが地域の実情に合ってなくて、それが関与がなくなった場合にどのようなことができるようになるのかということ、一つでもよろしいので、例を挙げてご説明いただきたい。【第5回】

それから、県民生活への影響でございますが、緊急性、優先度もさることながら、この事業のやはり一大柱である安全性の確保、これは国が関与している場合には国がいろいろな過去の長年の蓄積から少なくとも安全性というものを考えた上でいろいろな基準を出していると思うんですけども、これが外された場合にどのようなチェック・アンド・バランスが働くのかどうか、その辺ちょっとお聞きしたいんですが。【第5回】

治山・砂防ダムの事業体系

担当省庁	事業名	事業の概要
林野庁	水源地域整備事業	良質な水資源の安定的な供給と国土の保全に資するため、重要な水源地域の森林について、水源かん養機能の高度発揮と土砂流出防止機能の向上や良好な森林水環境の形成を図るための多様な森林整備を面的・総合的に推進する。治山ダム・透水ダムの設置 (15年度予算額 14,090百万円)
	山地治山事業	荒廃山地の復旧整備又は荒廃危険山地の崩壊等の予防等により、山崩れ、土石流等の山地災害や洪水を防止、軽減し、これらの災害から人家、道路・学校等の公共施設、農地等を保護する。 (15年度予算額 39,834百万円)
	水土保持治山事業	総合的な山地災害危険地対策を緊急に実施することにより、山崩れ、土石流、泥流等の山地災害を未然に防止し、これらの災害から人家、公共施設等を保護する。(15年度予算額 11,525百万円)
国土交通省	砂防事業	流域における荒廃地域の保全を行うとともに下流河川の河床上昇を防ぎ、土砂流出による災害から人命、財産等を守ることを主たる目的とする。 (15年度予算額 264,692百万円) 〔直轄砂防事業(15年度予算額 87,280百万円) 経費及び技術上の見地から都道府県に施行させることが不相当と認められたもの 補助砂防事業(15年度予算額 177,412百万円) 実施は都道府県〕

(8) 生活排水処理事業

制度の概要

住民生活や事業活動に不可欠な生活排水処理事業は、公共下水道や農業集落排水、合併処理浄化槽など、その処理方法によって制度が異なり、国庫補助金の所管省庁も4省庁となっている。

制度面の制約

公共下水道・流域下水道は国土交通省、農林漁業集落の排水処理施設は農林水産省、浄化槽整備事業は環境省、個別排水処理施設整備事業は総務省がそれぞれ所管しており、このため、生活排水処理施設の整備手法については、自ずから異なっている。

各市町村及び都道府県では、それぞれの地域の生活排水対策の必要性に応じて、どの手法で整備するのが最も効率的かを考え、生活排水処理施設の整備計画を定めている。

しかし、一旦、整備手法に応じた地域区分を定めてしまうと、例えば、下水道区域、浄化槽区域など、その後の経済状況等の変化に応じ、見直そうとしても制度が多岐にわたり管轄省庁も異なることから、柔軟な対応ができにくい状況がある。

浄化槽の例でみると、下水道区域内に住んでいると、下水道の整備が数十年かかる見込みである場合、合併処理浄化槽を設置しようとしても、市町村が合併処理浄化槽を整備しても、国の補助制度は受けられないのが現状であり、地域住民の必要性よりも制度の枠組が優先されている。

財源面の制約

各事業によって負担のあり方は異なり、下水道や浄化槽の例でみると、概ね1割程度の利用者分担金を除くと、2分の1ないし3分の1程度が国庫補助金、残りの部分については地方自治体の起債が認められている。この起債は、元利償還金の50%程度が基準財政需要額に参入されている。

このように、国庫補助金のウエイトが大きいことから、地方自治体としては、地域の要望・ニーズよりも国庫補助金の動向に制約されやすい仕組みとなっている。

浄化槽の例でみても、国の予算により設置整備基数が年度当初に決ってしまうと、計画基数を超えた場合は、その年度に補助が受けられないということもでてくる。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

生活排水処理の手法ごとに、所管省庁が個別に事業採択や補助金交付等をする現状を改革し、地方独自の財源を強化すれば、事業主体により近い市町村や都道府県では、地域の実情に合わせて生活排水処理施設整備事業を計画し、効率的な事業展開ができる。

《専門部会での主な意見》

こちらは生活排水処理事業といたしまして、簡単に言いますと下水道のお話です。何がこれは問題かといいますと、神奈川県では90%以上下水道が整備されておりますので、私たちにとっては余り問題とはならないんですけども、私たちの水道水というのは、川からお水をとっております、その川の汚れの約60から70%というのが家庭から出る生活排水で汚されているというふうに言われております。

神奈川県の中でも上流部の津久井4町ですとか、それからさらに上流、相模川の上流は山梨県ですので、山梨県に行きますと、下水道普及率というのは急激に下がります。私たちとしましては、早く下水道なり、排水処理対策をしていただかないと、水源の河川が汚れて、水道水がまずいという大きな原因の一つになるのではないかということをやずっと提言してまいりましたが、その事業自体は多岐にわたります、非常に複雑なので、そこにある問題を書いております。【第4回】

権限と各省庁にする散在する予算を一括して都道府県・市町村に戻すとともに、県などが広域調整を行うことによってしか、これらの事業の効率的・実効性がある施策展開は望めないのではないか。【第4回】

私たちとしましては、地域に合った手法でできるだけ早く生活排水処理対策を進めてほしいというふうに思うんですけども、市町村段階では非常に難しいといたしますのは、計画立案能力が市町村ではなかったりということもありまして、かなり都道府県の計画に頼らざるを得ない、あるいは一度下水道というふうに流域下水道という大規模な工事が策定されてしまいますと、さまざまな縛りがあって、それをなかなか覆すだけの根拠が市町村では持てないというようなことがあるようでございます。【第4回】

生活排水処理事業の事業体系

担当省庁	事業名	事業の概要
環境省	浄化槽市町村整備推進事業	生活排水処理を緊急に促進する必要がある地域において、地域を単位として浄化槽の計画的な整備を図るため、市町村が設置主体となって浄化槽の整備を行うのに必要な費用を助成する。
	浄化槽設置整備事業	市町村が雑排水対策を促進する必要がある地域において、浄化槽の計画的な整備を図るため、その設置又は改築を行う者に対し、設置又は改築に要する費用を助成する。
国土交通省	公共下水道	都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与しあわせて公共用水域の水質の保全に資する。
	特定環境保全公共下水道整備事業	湖沼周辺地域等の自然環境の保全又は農山漁村における生活環境の改善を図る。
農林水産省	農業・林業・漁業集落排水施設整備事業	各集落における排水の水質保全、排水施設の機能を維持又は生活環境の改善を図り、併せて公共用水域の水質保全に寄与する。
総務省	個別排水処理施設整備事業	下水等や農業集落排水施設等により汚水等を集合的に処理することが適当でない地域について、生活雑排水等の処理の促進を図る。
	小規模集合排水処理施設整備事業	市町村が汚水等を集合的に処理する施設であって、小規模なものの整備促進を図る。

(9) 都市公園整備事業

制度の概要

住民に健全なレクリエーション活動の場を提供するとともに、生活環境を保全し、災害時には避難場所となる県立都市公園の整備を国庫補助金を受けて実施している。

制度面の制約

都市公園の設置は、国が都市計画決定の同意や都市計画事業の認可の権限を持っているため、時としては、地域のニーズに応じた工夫を凝らした公園整備ができないことがある。また、国との調整や手続き等に時間を要し、速やかな対応が困難な事例が出ている。

また、国庫補助金を受けるには、都市公園事業補助採択基準に規定される採択要件をクリアしなければならず、国の審査等、様々な事務手続きがあり、事務的負担が大きい。

財源面の制約

都市公園法によって、国庫補助金を受けられる対象と補助率が決まっており、その対象は、新設の公園の設置か既設の公園の拡大のみとされている。また、国の補助率については、用地取得に必要な費用についてはその3分の1、公園施設の新設に必要な費用についてはその2分の1とされている。

その結果、公園ごとの実情や住民ニーズを反映した既設公園の再整備を望んでも、国の補助金の確保は容易ではない。また、都市部では公園整備における用地取得費の占める割合が高いため、県の負担割合が大きくなっている。

地方税財政制度の改革がもたらす効果

国の関与がなくなり、地方自治体が使える財源が充実されれば、住民ニーズや緊急性等を踏まえた、例えば、公園施設のバリアフリー化や防災公園としての機能の充実等、より地域の個性を活かした安全で魅力ある都市公園の総合的な整備ができる。

《専門部会での主な意見》

茅ヶ崎の里山公園、あれは都市公園なんですよ。里山とうたっているけれども、都市公園なんです。言ってみると、まさに里山をぶっ壊したような状況が現出しちゃっているわけですよ、はっきり言って。入れた瞬間に、すごい豪華なものをつくったなという印象があるわけですよ。しかも中には、周りが農村地帯であり、里山の風景なんだから、そういうものを生かした公園づくりをするのが当然なんだろうけれども、一定の基準で今までやらされていたから、まさにそういうものが入ってないと、都市公園としての施設設備が入ってないと補助金が来ないだろうということでやってしまったのじゃないかと、同情している部分もあるんですけどね。どうも今までの都市公園づくりというのは完全にそういう体制の中で進められてきたから、今の例えば本当に県民や市民が求めている公園というのはどういうものかというイメージが国の方になかったのじゃないだろうか。【第5回】