

事務・事業のあり方に関する意見

- 自主・自立の地域性をめざして -

平成14年10月30日
地方分権改革推進会議

(前略)

分野別の見直し方針と具体的措置の提言

1 社会保障

人々の日々の暮らしに密着した社会保障行政は、身近な行政主体である地方公共団体によって実施されるべきものであり、実際に、近年、多くの社会保障施策は地方分権の推進と一体となって展開されてきている。

当会議としては、こうした流れを更に一層推し進め、国が決めたことの単なる実施を地方に委ねるのではなく、諸施策・諸サービスの実施に際して、地域の実情を踏まえた地方公共団体の主体的判断がより可能となるよう、現行の国による種々の関与を抜本的に見直していくべきと考える。制度の根幹は、国が企画・立案するものとはいえ、地方公共団体が実施するに当たっては、行政サービスを受ける住民のニーズに即応したものとすべきであり、行政側の組織的・制度的問題がそうした対応を妨げている面があるとすれば、直ちに見直さなければならない。

他方、我が国においては、少子高齢化社会を前に、社会保障諸制度の抜本的見直しが現在進められている。国と地方の事務事業の在り方の問題については、制度見直しの結果を踏まえるべき部分も多いが、今

後の我が国社会保障制度を支えていく上での地域社会の重要性に十分留意し、以下に述べる当会議の指摘、提言をも踏まえつつ諸制度の見直し議論は進められるべきと考えられる。

(1) 地域における保健・医療・福祉の一層の総合化の推進

地域における行政の総合化の必要性については、これまで当会議の報告等でも繰り返し強調してきている。総合行政化は、何でもまとめればよいという意味ではなく、地域住民のニーズに応じた最適の組合せを地域ごとの判断で実現すべしということであって、いわば行政執行に当たってのローカル・オプティマムの追求というべきものである。行政サービスの水準に関するナショナル・ミニマム、ローカル・オプティマムについては、種々の議論があるにせよ、中央官庁の縦割りに捕われぬ、地方独自の選択による最適な行政の組合せを追求するとの側面での地域ごとの最適化については、異論はないと思われる。

暮らしに密着した社会保障分野、特に、保健、医療、福祉等の分野においては、これまで築き上げてきた総合行政化の流れを更に強化し、時代とともに変化する住民ニーズへの的確な対応が図れるよう常に留意すべきである。

こうした基本方針の下、当会議として、以下のような具体的措置を求めるものであるが、このうち国の当局と意見の隔たりの大きい幼保一元問題について若干付言したい。

(幼保一元問題)

保育に欠ける児童のための福祉施設である保育所と、就学前の幼児教育機関である幼稚園との間には、国が主張するように確かに制度的には越えがたい垣根がある。しかしながら、我が国の現状に鑑みれば、地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており、国が主張するような強固な差異は感じられないのが実情である。幼稚園と保育所が、教育と福祉という制度的趣旨よりも、親の就労形態等によって区分けされており、特に保育所は働く女性のための児童預かり施設という側面を強く有するに至っていると考えられる。

必要な児童福祉施策は引き続き実施するとしても、施設としての幼稚園と保育所、制度としての幼稚園教育と保育は、それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で今後見直していくべきである。いずれも長い経緯を有する制度であり、以下の提言にもあるように、まずは幼稚園教諭と保育士の資格の一元化を積極的に推進し、それと並行して幼保の制度的一元化へ向けた検討を進めていくべきである。

さらに、かかる制度見直しに際しては、補助負担事業見直しの見地からも検討が行われるべきである。即ち、自治事務たる保育所の運営への国の関与が強すぎるが故に、地方の要望にもかかわらず一元化ができないのであれば、まずは当該関与の根拠となっている児童福祉法等にまで踏み込み、そこで規定されている保育所運営についての国の関与を根元から見直すべきである。そして、保育所の設置、運営については全面的に地方の判断に委ねるべきとの合意が形成されるのであれば、それに併せて保育所運営費負担金等の国による補助負担金の一般財源化等も検討されるべきと考える。

現在、内閣において検討が進められている構造改革特区に関連して、幾つかの地方公共団体から幼保一元を可能とする旨の要望が出されている。特区をパイロットケースとして先行させるのも一案であろうが、当会議としては、上記のように幼稚園、保育所に対する国の関与を根元から見直し、併せて当該関与の裏打ちをなす補助負担金も見直すことで、基本的に地方ごとの判断で一元化も可能とする方向での検討を求めたい。そして、地方ごとの創意工夫を生かした積極的取組みを可能とすることで、政府が

目標とする待機児童の解消も、より一層促進されるものとする。

【地域における保健・医療・福祉の一層の総合化の推進の観点からの具体的措置】

総合化等が可能な範囲の周知徹底【平成14年度中に実施】

保健所、福祉事務所、児童相談所、身体障害者更生相談所など地方公共団体に置かれている保健・福祉に関する事務所に関しては、各地方公共団体の判断によって統合が可能となっている。

住民の利便性、地域の実情等を考慮して総合行政を進めたいと考えている地方公共団体の取組みを支援するため、これらの事務所の統合等が可能である旨の通知を平成14年度中に発出し、周知徹底を図る。

総合化・総合化事例の集積と紹介【平成15年度中に実施】

地方の総合行政に関する取組みについて、平成15年度に調査を行い、効果を上げている事例を事例集として地方公共団体向けに公表することにより、地方の総合行政に関する取組みの参考に供する。

教育・警察行政との連携・人事交流【逐次実施】

福祉行政が教育行政や警察行政などと連携を図りながら施策を進める必要性が高まっていることから、特別支援教育（教育上特別な支援を要する障害のある児童生徒に対する教育）、児童虐待などの分野を中心としてこれらの行政分野との連携を更に進め、福祉行政の活性化を図る。

児童虐待等についての市町村の役割の強化【平成17年度までを目途に検討・結論】

件数が大幅に増加している児童虐待等については、都道府県、政令指定都市に置かれる児童相談所を中心として対応がなされているが、児童虐待の防止等に関する法律の見直し結果（平成16年秋を目途）も踏まえ、児童虐待の早期発見、発生予防等を進める観点から、市町村の役割の強化について検討を行い、平成17年度までを目途に結論を得る。

〔幼保一元問題〕

事例の紹介、厚生労働・文部科学省間協議の継続【逐次実施】

地方の幼稚園・保育所の運営の参考に供するために、幼稚園と保育所の連携事例について平成14年4月からインターネットによる事例紹介を行っているが、今後、一体的運営・施設の統合の事例紹介などについて充実を図るとともに、施設・職員の配置基準等についても地方からの具体的要望を受け、幼保の一体的運営を可能な限り容易にする方向で厚生労働、文部科学両省の協議を進めていく。

幼稚園教諭・保育士の資格の一元化等【平成15年度中に検討・一定の結論】

幼稚園教諭、保育士の養成課程については、両資格を取得しやすくなるよう見直された新カリキュラムが平成14年度から施行されているが、資格の一元化に向けた動きを一層促進する観点から、幼稚園教諭資格を持つ者が保育士資格を取得しやすくする方法について、平成15年度中に検討し早期に結論を得る。

幼稚園・保育所の制度の一元化【継続的検討】

地域における幼保の一体的運営の事例集積や、両方の資格者の増加状況等を踏まえつつ、並行して幼保の制度そのものの一元化について検討を行う。

当会議としては、地方からの強い一元化要望や地域における子供の養育の実態等に鑑み、本件については根本にある児童福祉法等に基づく国の関与の在り方にまで遡って検討を行い、同時に補助負担事業見直しの側面から保育所運営費負担金制度等の見直しも念頭に置くべきと考えられる。

(2) 民間企業、NPO等の多様な主体の幅広い参画による共助社会の構築

社会保障の各種サービスは、既に多様な主体によって供給されているが、利用者の利便向上や各地域の多様な取組みが可能となるよう、一層の民間活力の活用や、NPO等の様々な主体との連携強化に向けた取組みを行うべきである。

この問題は「官から民へ」という規制改革の流れの中で多くの検討がなされているが、地方分権改革の立場からも、国による地方への関与が民間主体の

参画を妨げていないかとの観点、さらに、単に民間や市場へ委ねるということではなく、地方公共団体と多様な民間主体や地域住民との協働による共助社会の構築を進める観点から、引き続き重視して参りたい。

【民間企業、NPO等の多様な主体の幅広い参画による共助社会の構築の観点からの具体的措置】

公設民営に関する周知【平成15年度に実施】

社会福祉施設の公設民営やPFIの活用に関する実態調査を行い、平成15年度にその調査結果を地方公共団体に対して周知を行うことにより地方公共団体による多様な公立施設の運営を支援する。

この他、PFI制度を活用した公設民営については、まだ実績が少ないことから、地方公共団体向けのマニュアル等の作成、担当者を集めた研修会の開催などを継続的に行うことにより地方の取組みの参考に供する。

民間主体の一層の事業参入【逐次実施】

在宅福祉やケアハウス、保育所などNPOや民間企業の参入が可能となっている分野において、地方からの要望も踏まえ、多様な事業主体による多様なサービス供給が行われるよう支援を行っていく。

保育所の公設民営の促進【措置済み】

平成12年3月に保育所の設置主体の制限を撤廃し、NPO、株式会社等による保育所の運営を可能にするとともに、平成13年11月に児童福祉法の改正により公設民営を促進する旨を児童福祉法に規定し、国庫補助、起債等について公設民営を行う場合の促進策を講じている。

公設民営型ケアハウスの整備促進【措置済み】

民間企業等によるケアハウスの設置・運営を可能にするとともに、平成13年度第1次補正予算において、PFI法に基づく選定事業者が公設民営型ケアハウスの設置を行う場合の買取り費用について国庫補助の対象としている。

水道事業に関する業務委託【措置済み】

平成14年4月から、浄水場の運転管理や水質管理

等、高い技術力を要する業務を他の水道事業者又は当該業務を実施できる経理的・技術的基礎を有する民間事業者等に委託することを可能としている。

(3) 必置規制的なものの全般的、経常的な検証と見直し

地方の行政執行体制に対する国の関与の廃止・縮減の方針は、先の総合行政化の推進においても述べたところであるが、従来から議論されてきている必置規制 地方行政の組織や職員の資格・配置等に関する国による義務付け のような国の関与については、常に、単独のテーマとして全般的、経常的に見直しがなされることが必要である。

これまでも社会保障分野においては、積極的に必置規制等の見直しが図られてきているが、今後のより一層の見直しに向けて、当会議としては以下の提言を行うものである。このうち、国の当局と意見の隔たりの大きい保健所長の医師資格要件の問題について若干付言する。

(保健所長医師資格要件の廃止)

住民の健康と安全を確保するためには、保健所長（福祉事務所等との統合機関の場合、保健所部門の長）は医師でなければならないというのが、国の主張である。これに対し当会議の立場は、保健所に医師が必須である点は認めた上で、場合によっては地方公共団体の判断で、保健所長は医師ではない者を充てるという選択肢も認めるべきであるというものである。

こうした要望は、以前より地方公共団体から寄せられている。地方の責任において、保健所ないし保健所部門の適切な人員配置を行いたいとの意思と意欲のある場合に、「国から地方へ」の基本方針に照らせば結論は自ずと明らかであると考えられる。それは決して住民の健康と安全を軽視するということではなく、より適切な保健所運営、より適切な健康と安全の確保に向けた地方ごとの主体的判断を尊重することであり、当会議としてはかかる地方要望に応えるべく、国に見直しを求めたい。

【必置規制的なものの全般的、経常的な検証と見直しの観点からの具体的措置】

〔行政組織に関する必置規制の見直し〕

○ 児童相談所・児童福祉司を含めた児童福祉サービスの在り方についての検討【平成16年を目途に検討・結論】

児童福祉サービスの提供体制について、都道府県や政令指定都市に置かれている児童相談所や児童福祉司の在り方を含め、平成13年12月から社会保障審議会児童部会で行われている議論を踏まえながら子どもを取り巻く環境の変化に対応するよう見直しを含め、平成16年を目途に結論を得る。

〔職員に関する必置規制の見直し〕

職員の資格要件をはじめ職員に関する必置規制等については、地方の裁量を広げる方向で不断の見直しを行う。具体的には以下のものについて見直しを行う。

任用資格の在り方の見直し【平成18年度までを目途に実施】

身体障害者福祉司、知的障害者福祉司の任用資格について、より一層の活用を図る観点から任用に係る効率的な研修制度の在り方を含め検討を行い、身体障害者・知的障害者福祉制度に係る次期見直し（平成18年度までを目途）の間に措置する。

社会福祉主事に係る規定の在り方の見直し【平成14年度を目途に検討・結論、平成15年度を目途に実施】

社会福祉主事について、より一層の活用を図るための方策について規定の在り方を含めて検討を行い、平成14年度を目途に結論を得て、平成15年度を目途に措置する。

と畜検査員の在り方の見直し【平成15年を目途に実施】

牛海綿状脳症（BSE）の発生に伴い、食肉の安全性を確保するために獣医師が機動的にと畜検査に関われるように、食品安全対策の見直しの一貫として、と畜検査員の在り方についても見直しを行い、当該見直しの結果を踏まえて平成15年を目途として提出する法改正で併せて措置する。

保健所長の医師資格要件の廃止【平成14年度中

【検討開始】

保健所への医師の必置を維持しつつ、保健所長の医師資格要件の廃止については、平成14年度中に厚生労働省において保健所長の職務の在り方に関する検討の場を設ける。

なお、当会議としては、当該検討の場において保健所長の職務に関する関係者間の幅広い議論が行われ、その上で医師資格要件廃止の方向で見直しがなされることを強く求める。

〔審議会等に関する必置規制の見直し〕

審議会等を目的別に区分の上、必置規制を全面的に見直し【平成16年度から平成18年度までを目途に段階的に実施】

都道府県等に置かれる審議会等を目的別に分けて見直しを行う。なお、審議会等の名称規制については廃止する方向で見直す。

（政策の企画立案に関する意見を述べる審議会等）

主として政策の企画立案に対して意見を述べる審議会等については、地方公共団体が独自の判断で設置できるようにする方向で見直しを行う。当面、具体的には以下のものについて見直しを行う。

- ・職業能力開発に関する審議会等（次期法改正（平成18年度までを目途）の際に措置）
- ・地方精神保健福祉審議会（次期法改正（平成17年を目途）の際に措置）
- ・都道府県生活衛生適正化審議会（適正化規程の認可等の付議事項が生じた場合にその都度設置すれば足りる旨を平成14年1月に周知）

（第三者機動的な審議会等）

個人の具体的権利義務に関わる処分を行う第三者機関として設置が義務付けられている審議会等について、そうした機能の必要性は前提としながら、組織・設置の在り方については地方公共団体の判断を尊重する方向で検討を行う。当面、具体的には以下のものについて見直しを行う。

- ・結核診査協議会（結核対策全体の見直しの中で検討し、当該見直しの結果行われる法改正（平成16年を目途）において措置）
- ・感染症診査協議会（結核対策全体の見直しの中で検討し、当該見直しの結果行われる法改正（平

成16年を目途）において措置）

- ・地方社会福祉審議会（次期法改正（平成18年度までを目途）の際に措置）
- ・都道府県児童福祉審議会（平成14年度中に検討の結論を得て、直近の法改正（平成17年度までを目途）時に措置）

（4）知恵とアイデアの地域間競争を視野に入れた、国の関与の見直しによる地方の自主性・自立性の強化

当会議は中間報告において、地域住民の選択に基づくローカル・オブティマムの実現や、知恵とアイデアの地域間競争の促進を図っていく方向で、国の関与を見直していくべきであるとしたところである。

社会保障制度の根幹にかかる部分は国が負うべきものとしても、真に必要最低限のもの以外は可能な限り地方の判断、地方の裁量に委ね、地方の責任において行政を展開し、それを住民が評価していく体制に移行していかなければならない。それは決して社会保障行政の後退ではなく、地方が判断する部分の拡大である。その結果としての地域間の違いは、それが地域の実情を踏まえ、地域住民の優先順位に則ったものである限り、国が心配すべき「格差」ではなく、尊重すべき地域間の「差異」であり、その地域の個性である。

かかる基本方針の下、当会議としては以下の提言を行うものであるが、このうち国の当局との意見の隔たりの大きい保育所調理施設問題について若干付言する。

（保育所調理施設の見直し）

保育所は家庭に代わる機能を有するものであり、台所のない家庭がないのと同様、調理施設のない保育所はない、というのが国の立場である。

当会議としても、保育所に調理施設はあってよいと考える。しかし、必ず調理施設を設置しなければならないと国が一律に義務付ける必要性は認められない。こうした国による最低基準の義務付けが、地方の判断による機動的な保育所の設置や運営を妨げているとすれば、政策そのものとしても疑問であり、また、今日の社会情勢や食品保存・流通技術に鑑みれば、何故そこまで国が義務付けなければならない

のかが不明である。

現在、この義務付けは省令で定められており、当該要件を満たさなければ国から保育所施設整備の補助負担金が交付されない仕組みとなっている。こうした保育所に対する補助負担制度が地方の自主的判断を過度に損なっているとすれば、先に述べた幼保一元の観点からの保育所運営費負担金等の検討と併せ、本件との関連で保育所等の社会福祉施設に対する施設整備費補助負担金を見直し、その一般財源化等も検討されるべきと考える。

なお、その他の国による最低基準等の義務付けに関しても、かかる国の関与が補助負担制度によって担保されている場合においては、当然のことながら国の関与の見直しと同時に、対応する補助負担金についても廃止・縮減が図られるべきであると考え。

【知恵とアイデアの地域間競争を視野に入れた、国の関与の見直しによる地方の自主性・自立性の強化の観点からの具体的措置】

〔国が設定している各種最低基準等の見直し〕

○ 特別養護老人ホームのホテルコストの利用者負担【平成15年度に実施】

平成15年度の介護報酬の改定において、全室個室、ユニットケアの居住福祉型特別養護老人ホームに係る介護報酬項目を設け、低所得者に対する配慮を行いながら、その居住費部分を利用者負担とする方向で検討を行い、措置する。

保育所の調理施設の見直し【平成14年度中に実施、継続的検討】

保育所の調理施設設置に係る義務付けについての検討を継続する一方、当面、調理施設に係る防火構造の義務付けについては緩和する方向で検討し、平成14年度中に措置をする。

なお、当会議としては、保育所の調理施設の設置は国が全国一律に義務付けを行うべきでなく、地方公共団体が地域の実情に合わせて判断を行うべきと考えることから、当該義務付けを廃止する方向での検討を求めたい。

国が全国的に保障するサービス水準の全般的、経常的見直し【継続的検討】

当会議の方針を踏まえ、国が設定している最低基準等について今後とも全般的、経常的に見直しを行う。国が全国的に確保するサービス水準を引き下げ、地方の裁量に委ねてよい部分を拡大する余地がないか随時検証し、併せて関連する国庫補助負担金等の財政措置の在り方についても見直す。

補助事業に係る統合等についての見直し【継続的検討】

社会保障分野における国庫補助事業について、地方公共団体の創意工夫の余地を広げるため、共通の目的を持つ補助事業を統合し、補助金交付は総額で行い、各補助事業への配分については地方公共団体の裁量に任せる統合補助金的な補助金制度の創設について検討を行う。

医療法人の理事長要件の緩和【措置済み】

病院経営と医療管理とを分離して医療機関運営を行う道を開くため、合理的な欠格事由のある場合を除き、理事長要件を原則として撤廃する通知を平成14年4月に発出した。

保育所に係る職員・施設基準の見直し【措置済み】

保育所の短時間勤務保育士の配置制限の撤廃、保育所の分園数の上限を撤廃する通知を平成14年5月に発出した。

児童扶養手当に関する見直し【措置済み】

児童扶養手当について、就労等による自立を促進する等の観点から、平成14年8月から所得制限等の見直しを実施しており、また、受給期間が5年を超える者に対して給付を減額できる等の改正法案を平成14年3月に国会に提出した。

〔地方がより主体的に事務事業を行うための国の関与の見直し〕

公立福祉施設の整備に対する負担規定の補助規定化【平成18年度までを目途に実施】

公立の社会福祉施設（特別養護老人ホーム等）の整備が地方の事務であることをより明確にするため、施設整備に対する国・都道府県の負担規定については、関係省庁と連携しながら補助規定化する方

向で検討を行い、次回の法改正（平成18年度までを目途）の機会をとらえて措置する。

福祉事務所設置等の際の同意を要する協議の廃止【平成18年度までを目途に実施】

町村が福祉事務所を設置・廃止する場合の都道府県の同意を要する協議については、現在の町村福祉事務所の在り方に関する調査を実施した上で廃止する方向で検討を行い、次回の社会福祉法の改正（平成18年度までを目途）時に措置する。

児童相談所の建築等に要する費用負担に関する同意を要する協議の廃止【平成14年度中に実施】

児童相談所、児童福祉施設又は職員の養成施設の用に供する建物の建築、員収又は改造に要する費用の負担に関する厚生労働大臣の同意を要する協議については、廃止する方向で検討を行い、平成14年度中に必要な政令改正を行う。

市町村の判断のみで検討可能な補装具の項目の追加【平成15年度中に検討・結論】

身体障害者更正相談所の判定を要せずに市町村のみの判断で給付ができる補装具の種目の追加については、平成7年7月及び平成13年6月の改正の効果や現場の反応等を見極め、関係者からの要望の集積を踏まえながら平成15年度中に更なる追加が可能かどうか判断する。

知的障害者地域生活援助事業の開始に関する厚生労働大臣の事前協議の廃止【措置済み】

知的障害者地域生活援助事業の開始に関する厚生労働大臣の事前協議について、平成14年3月に通知の改正を行い、これを廃止した。

〔住民により身近な行政主体への権限の移譲〕

知事資格の養成施設の指定等の権限の移譲【平成18年度までを目途に実施】

知事資格とされている栄養士、調理師、製菓衛生師に係る養成施設の指定等の国の権限については、都道府県における事務の効率的な執行等の観点から、次期法改正（平成18年度までを目途）時に回から都道府県へ権限を移譲するための改正を行う方向で検討を進める。

○ 障害児の施設入所決定事務の市町村への移譲
【平成18年度までを目途に検討・結論】

障害児・障害者に係る事務について、市町村で一元的な実施を進める観点から、平成15年度から施行される支援費制度の実施状況を勘案しつつ、障害児の施設入所決定の事務に係る権限を都道府県から市町村に移譲する方向で検討を行い、平成18年度までを目途に結論を得る。

（後略）