

「社会福祉改革」と地方自治

竹 田 薫

I はじめに

昭和62年4月1日から、従来国の機関委任事務とされてきた社会福祉関係事務のうち主要ないくつかのものが、地方公共団体の団体事務とされ、同時にこれらの事務に要する経費について国庫補助金等の補助率の変更が行われた。

これは、社会福祉行財政における大きな制度の変革であることは否定できないが、その内容についてはたして「社会福祉改革」と呼べるものであるのかどうか疑問である。

この一連の制度改正の流れを追いながら、指定都市である大阪市の現状をとらえつつ「社会福祉改革」について考えてみることにしたい。

II 改正の概要

今回のいわゆる「社会福祉改革」は、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（昭和61年12月26日法律第109号）により行われた。

この法律は、国・地方を通ずる行政改革の一環として、国と地方の機能分担を見直し、地方の自主性、自律性の強化を図るため、機関委任事務の整理合理化と地方への権限委譲を行うことを内容とするものであると説明されている。これにより改正される法律は11省庁の43法律におよぶ。「行革一括法」と呼ばれるゆえんである。この43法律のうち厚生省関係のものが15法律30事項と全体の半分近くを占めている。

このいわゆる行革一括法が成立する背景には、第二次臨時行政調査会（以下「臨調」という）の第三次答申（基本答申、昭和57年7月30日）があるとされる。この基本答申の中で臨調は国と地方の機能分担について、「住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理」すべきであるとし、市町村の行政機能の強化および国の地方公共団体に対する規制や関与の積極的な緩和を提唱する。そして、地方行財政の在り方については、民間活力の活用、地方行財政の自主性・自律性の強化、補助金等の整理合理化、地方公共団体自らによる行財政改革の4つを指針として掲げている。（資料1参照）

この中で機関委任事務、国の関与等の見直しについては新たな審議機関を設置して検討を行うとされたのを受けて、臨時行政改革推進審議会（以下「行革審」という）の答申「行政改革の推進方策に関する答申」（昭和60年7月22日）が出され、社会福祉関係については福祉施設への入所措置等の事務について市町村への事務委譲という問題が提起されることとなった。（資料2参照）

これに先立って、昭和59年末の政府予算編成において、60年度予算における暫定措置としていわゆる高率補助金の1割カットが決定された。この措置については、当時、昭和60年度の単年度限りのことであり、昭和61年度には元の補助率に戻ると説明されたが、同時に61年度以後の補助率の在り方については、国と地方の役割分担、費用負担の見直し等とともに、政府部内で検討を進め、1年以内に結論を得ることとされたのである。

このことから補助金問題関係閣僚会議および補

助金問題検討会が発足し、同検討会は報告書（昭和60年12月20日）をとりまとめた。（資料3参照）

この報告から約1週間後の年の瀬もおしまった昭和60年12月28日、「昭和61年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（行革大綱）が閣議決定され、関係審議会への一応の諮問手続きを経て国会への法案提出が行われた。その後、一度は継続審査となりながらも解散により廃案、さらに再提出を経て成立という経過をたどっている。

以上のような経過で成立したこの行革一括法のうち、社会福祉関係分とされるのは次の各項目である。

1. 社会福祉事業法の改正

社会福祉法人の設立認可を都道府県知事の権限とする。

2. 日本赤十字社法の改正

日本赤十字社が臨時の寄付金募集を行う場合の許可制を届出制とする。

3. 行旅病人及行旅死亡人取扱法の改正

行旅病人の救護等の事務を市町村の団体事務とする。

4. 身体障害者福祉法の改正

(1) 更生医療の給付、補装具の交付、身体障害者更生援護施設への入所措置等を都道府県、市又は福祉事務所設置町村の団体事務とする。

(2) 国以外の者が開設した病院等の更生医療機関としての指定を都道府県知事（指定都市市長）の権限とする。

(3) 身体障害者更生援護施設への短期入所措置等を都道府県若しくは指定都市又は市町村の団体事務として新たに規定する。

5. 老人福祉法の改正

(1) 老人ホームへの入所措置等を都道府県、市又は福祉事務所設置町村の団体事務とする。

(2) 老人ホームへの短期入所措置等を市町村の団体事務として新たに規定する。

6. 児童福祉法の改正

(1) 育成医療の給付、補装具の交付、療育

の給付、児童福祉施設（助産施設、母子療・保育所を除く）への入所措置等を都道府県又は指定都市の団体事務とする。

(2) 助産施設及び母子療への入所措置を都道府県、市又は福祉事務所設置町村の団体事務とする。

(3) 保育所への入所措置を市町村の団体事務とする。

(4) 児童福祉施設への入所措置等に係る費用徴収等を都道府県又は市町村の団体事務とする。

(5) 肢体不自由児施設等への短期入所措置等を都道府県若しくは指定都市又は市町村の団体事務として新たに規定する。

7. 精神薄弱者福祉法の改正

(1) 精神薄弱者援護施設への入所措置等を都道府県、市又は福祉事務所設置町村の団体事務とする。

(2) 精神薄弱者援護施設等への短期入所措置等を都道府県又は指定都市の団体事務として新たに規定する。

8. 母子保健法の改正

妊娠婦等に対する保健指導、三歳児に対する健康診査、母子健康手帳の交付、養育医療の給付等を都道府県又は保健所設置市の団体事務とする。

III 大阪市における対応

この改正については、昭和61年12月26日付の通知（社庶第225号、各都道府県知事・指定都市市長宛 厚生省社会・児童家庭局長連名通知）でもって、その概要が伝達された。従前のとおり、実際に本市へ到着したのは昭和62年になってからである。

さらに法改正に伴う政・省令の改正通知が出され、中央での説明会等も行われたが、従来の機関委任事務を団体事務とするとの内容の改正にもかかわらず、条例制定の必要があるとされたのは、保育所への入所措置に関するものただひとつであった。

これを受けて、大阪市においても「大阪市保育所入所措置条例」（資料4）の制定手続きを行った。しかし、その内容は、昭和62年1月13日付、児発第21号、各都道府県知事・指定都市市長宛厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法施行令等の一部を改正する政令（児童家庭局関係）の施行等について」の別紙で示された条例準則（資料5）をほとんどそのまま採用している。この状況は、他の市町村でも大差はないと推定される。理由は大きくわけて2つある。第1は、改正後の児童福祉法第24条では市町村が保育所への入所の措置を採るにあたっては「政令で定める基準に従い条例で定めるところにより」これを行うこととされており、これにあたる政令、児童福祉法施行令第9条の2は次のように規定されている。

児童福祉法施行令第9条の2

法第24条の規定による措置は、児童の保護者のいずれかが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

1. 昼間労働することを常態としてしていること。
2. 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
3. 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
4. 同居の親族を常時介護していること。
5. 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
6. 前各号に類する状態にあること。

この政令の基準に従えば、準則と同様の規定にならざるを得ない。

第2は、もとより条例には細目の規定は必要なく、限られた時間の中で昭和62年3月末日までに条例の制定・公示の手続きを完了するには、この準則規定を基本とする以外に方法がないことになる。

また、準則では、「地域の実情に応じ」た事項の規定を追加できるとしているが、この内容は

「市町村長が認める状態」に含まれるものと考えられるので、ことさらに規定を追加しなくても実際上は用が足りる。

大阪市において、条例を制定したのは、この保育所入所措置条例のみで、他の事項については特に手続きは行っていない。

ただし、法令の変更に伴う要綱等の字句の修正・追加を行ったものは若干存在する。

例えば、新しく都道府県知事（指定都市市長）の権限となった更生（育成）医療機関の指定について、本市の社会福祉審議会の意見を求める件を審議会規定（内規）に明示したものなどがそれにあたる。

IV 改正の問題点

以上が改正のあらましおよび大阪市における対応の概要であるが、この改正に関する問題点と思われるものを次の諸点にわけて考えてみたい。

1. 改正の背景、改正に至る経過からみた問題点
2. 改正に要した期間からみた問題点
3. 改正法に採用された一括法という手法からみた問題点
4. 改正内容そのものについての問題点
5. 改正に伴う費用負担の変更についての問題点
6. 社会福祉に関する政策的観点からみた問題点
7. 社会福祉の対象である住民（国民）の立場からみた問題点
8. 社会福祉に関連する業務に従事する立場からみた問題点
9. 地方公共団体の職員からみた問題点
10. 社会福祉に対する国の姿勢についての問題点——国会の附帯決議に関連して
11. 将来への展望に関する問題点
12. その他

以下、各項目について検討したい。

1. 改正の背景・経過からみた問題点

前述のように今回の改正はいわゆる行政改革の一環として行われたものであり、後で検討する一括法という手法によって他の諸々の法改正と同時に行われたところに特色がある。

臨調の基本答申に従い、行政の簡素化という大目標の達成の一環として位置づけられている。

しかし、時間の経過を追ってみると、まず臨調答申（昭和57年7月）があり、高率補助金削減があり（昭和59年12月）、それから行革審答申（昭和60年7月）、補助金問題検討会報告（昭和60年12月）、行革大綱（同）と続くのであり、高率補助金削減以後の手続きが急がれているのがはっきりする。これは、国の行財政改革を地方への転嫁によってなしとげたものと言われてもあながち否定できない。

そもそも行政改革自体が単純に行政の効率化のみから叫ばれたのではなく、赤字国債に依存する財政の健全化を主たる目的とするものである以上、経費の節減を大前提とするのは当然のことである。が、今回の改正に関しては廃止された事務はごくわずかであり、行政事務の整理・統廃合という意味での行政改革としての意味はあまり大きくない。特に社会福祉をめぐるものについては廃止事務は全くなく、むしろ新設された事務があるのである。しかも、その事務は地方公共団体の事務として（団体事務）新設されたのであることを明記せねばならない。あくまで「地方の責任」を法律上もうたっているのである。

2. 改正に要した期間からみた問題点

前項目でもみてきたように、今回の改正の起源は臨調基本答申であるとされている。

この時間の経過は別表のように整理できる。（資料6参照）

ここで注目したいのは、昭和60年12月以後の手続きである。

補助金問題検討会の報告から行革大綱の閣議決定まではわずか1週間である。これは手続きを並行して進めてきたとすれば考えられる期間ではある。次に、中央児童福祉審議会への諮問

から答申までが約1ヵ月となっている。改正内容のボリュームからみて十分な期間であったか否か疑問である。1ヵ月といっても、連日審議が可能なはずはなく、毎週1回としても4～5回の審議となる。これに要する資料等もかなりのボリュームになるはずであり、このような短期間で結論を出し得るのか、十分に審議といえる議論ができ得るのか、懸念せざるを得ない。さらに、社会保障制度審議会への諮問から答申までは約1週間である。ここに至っては、内容の了知がはかれているのかという点についてさえ疑問である。十分な議論を期待することはほとんど無理に近いと思わざるを得ない。このような短期間では択一的結論、すなわち YES か NO かを出すことは可能であっても、何故そうなるのかを熟慮することは非常に困難であろう。

3. 一括法という手法からみた問題点

今回の改正で採用された一括法という方式は、種々の法律の改正が統一的な考えに基づいていることを示し、全体像について国民の理解を得るうえで優れているとされる。

が、その半面、個々の具体的法律の改正についての問題点が見えにくく、その点についての議論が不十分になることは避けられない。

つまるところ、今回改正についても、行財政改革の推進の是非および国と地方の役割分担の見直しという総論については国会での議論もあったようであるが、個々の法律、例えば児童福祉法なり老人福祉法なりについての各論に関する議論は時間の制約からも無理である。結局、総論のみの賛成で改正が行われているわけである。

高齢化社会の進展に伴い、ますます充実が期待される社会福祉に関しては、このような方式での国会審議が妥当であったか否か疑問である。

特に、前にも述べた新設事務についての認識がなされていたかどうか、また、後で述べる費用負担に関しても認識がなされていたかどうか、これらの点についての議論が十分であれば結論が異なっていた可能性もある。

むしろ個々の法案に分けて個別に審議すべき内容ではなかったかと思うのは、筆者のみではないであろう。

4. 改正内容そのものについての問題点

今回の改正の内容は初めに述べたとおり権限の委譲、機関委任事務の団体委任事務化であった。

しかしながら、具体的に団体委任事務としての条例制定を義務づけられたのは保育所入所措置に関するもののみであり、いわゆる講学上の意味での団体委任とは趣を異にする。本来ならばすべての事項について条例が必要なはずであり、法令での規定は条例等地方公共団体による裁量の余地を相当程度残すものでなければならない。今回の改正では、団体委任とされた各々の事務の内容・基本的要件等については法律・政令等で完結しており、条例は不要と説明されるのであるが、そのようなものであろうか。

地方公共団体の事務について、機関委任であれば国からのコントロールが、団体委任であれば地方議会からのコントロールがそれぞれおおよと通常説明されるが、この議会によるコントロールは「条例」を通じてのものと認識されているのである。予算を通じての議会の関与がある点では団体委任、機関委任とも同様である。

5. 改正に伴う費用負担の変更についての問題点

今回改正について、表面にはあらわれていないが、最大の変更はこの点である。

地方公共団体からみれば、単に国からの補助金等の歳入が減少しただけだと認識すら存在する。

機関委任事務の団体委任事務化を理由として、従来10分の8とされていた社会福祉施設への入所措置等に関する補助金（負担金）の国による補助率が2分の1へ引き下げられたのは周知のことであろう。ただし生活保護については、従来どおり機関委任事務としながらも、この補助率が10分の8から3分の2へと引き下げられている。

この内容は、補助金問題検討会の報告どおりであり、先にも述べたとおり高率補助金の削減が改正の主目的であったと考えざるを得ない。（資料3参照）

これにより8割負担の補助金（負担金）はほとんどなくなり、各地方公共団体においてはかなりの歳入減をきたすこととなった。しかし、施設入所措置に関する費用（以下「措置費」という）は、入所者がある以上必要なものであり、歳出を削減するわけにはいかない。当然のこととして、地方公共団体の財政負担は重くなる。その増加した負担分を補うだけの一般財源の保障が全くされていないのも今回改正の問題点である。現在のところ、すぐに歳出削減とはいえないが、将来にわたってこの負担に応じきれない地方公共団体ばかりとは限らず、措置費の重圧に耐えかねるケースが出てき得るのである。しかも、措置費の基準単価は国が決定するのである。結局のところ、財政力のない地方公共団体からは、ごく小人数しか施設への入所措置ができないという事態を招くおそれは多分にある。また逆に国の基準どおりの措置費が払えない地方公共団体が出てくとも考えられる。

以上の影響は単に公共団体のみの問題ではなく、住民（国民）、社会福祉事業従事者にも大きなものがあると考えられる。これらについては後述する。

6. 社会福祉に関する政策的観点からみた問題点

今回の改正は、権限の委譲等に関するもののみで、社会福祉に関する基本的な考え方の変更を伴うものではない。この点から「社会福祉改革」と呼べるのかが非常に疑問である。

特に、一方で中央社会福祉審議会が高齢化をにらんだ社会福祉の在り方を検討しているなか、このような国と地方という行政内部での権限の変更を先行して行うことが妥当なのか首をかしげざるを得ない。どちらかといえば、今回の改正内容も全体的な社会福祉の在り方を考えるなかで同時にもしりこむのが妥当ではないかと思われる。

そのことからしても、国庫支出金（高率補助金）の削減を主目的とした「改正」であり、「社会福祉改革」と呼べるものではないと考えられるのである。

7. 社会福祉の対象である住民（国民）の立場からみた問題点

社会福祉に関する何らかのサービスの提供を受けようとするとき、そのサービスの提供の権限がどこにあり、どこが費用をどのような割合で負担するかなどということはおよそ住民（国民）の関心事ではない。サービスの内容、どこが窓口であるか、自己負担はどうか等々がその注目する点である。

この意味で、今回の改正はサービスの内容低下、自己負担金の増加さえ伴わなければ住民にとっていわば「どうでもよい」こととなる。権限がどこにあっても申請窓口は大半が福祉事務所であって従来と同じだからである。

しかし、前記5の項目で述べたように地方公共団体の財政負担の増加は長い期間には公共団体格差を発生させる。サービス内容や自己負担が隣の市町村と大きく異なるという事態が発生するのである。

したがって、A市とB市で同じ老人が老人ホームへ入所できたりできなかったり、また同じ老人ホーム内でA市とB市の老人の処遇が異なったりという極端な事例も発生しかねない。

この問題は、ナショナル・ミニマムの保障という意味から後で検討する事項と内容を同じくする。しかし、現在の段階でそのような具体例はまだ発生しておらず（少なくとも衆目を集めるには至っておらず）、住民（国民）の間から疑問を提起するには至っていない。

8. 社会福祉に関連する業務に従事する立場からみた問題点

社会福祉施設等を経営する法人の関係者の中には今回改正の影響を懸念する声が小さくない。

これも、前記5の項目でみた費用負担の問題が起源となっている。

地方公共団体の財政負担の増加は措置人員の減少、他の補助金等の削減へとつながっていく。措置費および地方公共団体からの補助金等を主な財源とする社会福祉法人等の中には、これらの削減がすぐにも法人経営の悪化につながり倒産の危機にみまわれるおそれのあるものが少なくない。法人の倒産は職員にも当然その影響がおよぶ。

今回の改正が、これらの潜在的不安の原因となっている。

9. 地方公共団体の職員からみた問題点

地方公共団体の社会福祉業務に従事する職員、特に福祉事務所で施設入所等に関する業務を担当する職員も、住民と同じく、日々の業務においては、措置決定の権限が機関委任であるか団体委任であるかということ等はほとんど意識していない。いずれにしても福祉事務所長が行うことであり、その後の措置費の負担に関しても、特に意識はしていない。

しかし、前述の費用負担の問題が地方公共団体の財政を圧迫しはじめるとそうもいけなくなる。いきおい、措置決定の基準も厳しくせざるを得ないし、極端な例では人員割当ということも考えられる。どちらにしても仕事がやりにくくなるわけである。また、前記8とも関連して、どこの施設へ措置するかも慎重に検討せざるを得なくなる。

10. 社会福祉に対する国の姿勢についての問題点——国会の附帯決議に関連して

周知のように、今回改正には衆・参両院の内閣委員会の附帯決議がなされている。（資料7参照）

ここでは、ナショナル・ミニマムの確保等の措置を求める内容となっているが、誰しも異論のないところであろう。ただ、それを具体化する方法はここには示されていない。

今回の改正により団体委任とされた事務について地域格差が発生した場合に何をもってナショナル・ミニマムとするのが最大の課題であ

る。

この附帯決議については、一括法であるにもかかわらず、社会福祉に関してのみ述べられている点に注意すべきであろう。やはり、社会福祉に関する改正は別に行うのが妥当ではないかと考えられるのである。

11. 将来への展望に関する問題点

これまでみてきたように、今回の改正内容は基本的思想の変更を伴うものではないが、将来への不安につながる要素を多分に含んでいる。

高齢化への対応をはじめとして、何らの将来への展望を含んでいない。国の責任を地方に転嫁しても、対住民（国民）の関係は変わらないのである。いたずらに人々の不安をかきたてるのみでは「社会福祉改革」ということはできない。

両院の附帯決議の趣旨をもふまえた真の「社会福祉改革」は次の改正を待たねばならないようである。

12. その他

従来の機関委任事務が団体委任事務となり、補助率が引き下げられれば、国から地方公共団体への指導監査の頻度は減少するのであろうか。答えは現在のところ「否」である。

各地方公共団体の自主的判断にまかせると表面上はされていても、なかなか実情はそのとおりにはならない。

ただ、補助金は削減するが指導は強化するというようなことがあれば、行政改革も看板のみで有名無実となると考えざるを得ない。地方公共団体の自主性をかえって損ない、行政事務の整理・統廃合どころか増加につながってしまう。そのようなことがないよう期待したい。

V おわりに

以上、今回の「社会福祉改革」についてみてきたが、やはり結論としては、これは「改革」ではないといわざるを得ない。改正の主目的はあくま

で財政改革、すなわち補助金の削減であり、「行政改革」の錦の御旗をかかげて他の全く趣旨を異にする諸法律とともに総論のみの賛成で、国から地方公共団体へ負担を転嫁したのであり、これだけでは高齢化社会への対応など目途がたたない。

これまでの機関委任事務の膨張は、総定員法のしほりをすりぬけて事務を増加させ、その負担を地方公共団体へ転嫁するものだという批判は、従来からあったものである。今回はさらにそれを団体委任事務へと変更し補助金の削減を行っている。これがはたして「地方自治の本旨」にそうものなのだろうか。

行政事務を機関委任という形で地方公共団体へ転嫁し、それに要する費用を国が補助金として負担し、残りを公共団体の負担としてきたこと自体が「地方自治の本旨」にそぐわないと考えられる。今回の改正はさらにそれをすすめたものといえるのである。

「地方自治」「地方公共団体の自主性」を尊重するのであれば、補助金の削減それ自体はさしつかえないと思われる。そのかわりに一般財源としての課税権の委譲等の財政的な裏付けを与えるべきであり、一般財源とはいっても地方交付税等国の査定にかかるものでは自主性の尊重とはいえない。

現在でも、地方公共団体が地方債を発行するには国の許可を必要としている事実思いあたるとき、「地方の時代」はまだかけ声だけで遠い存在であるとの感を強くする。

特に社会福祉の分野においては、各地域の特色を生かすべき在宅ケア等の施策は各地方公共団体の自主性を尊重し、全国的に一定の水準を確保すべき施設入所措置については国の責任を明確化し、というような、単に財政負担のみを問題とするのでない福祉的観点からの位置づけが必要であろう。

いったん制度化すればその制度の変更はできても廃止はできにくいという日本の実情からして、本来の「社会福祉改革」は慎重に検討を重ねて行われるべきものであり、その意味で昭和62年度改正はこれにあたるといふべきではない。近く予定されている次の改正に期待したい。

資料 1

○行政改革に関する第三次答申

—基本答申—(抄)

[昭和 57 年 7 月 30 日]
[第二次臨時行政調査会]

第 2 部 行政改革の基本的方策

第 4 章 国と地方の機能分担及び地方行財政に関する
改革方策

国と地方の関係を見直すに当たっては、国の行政と地方の行政とは対立するものではなく、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるという考え方に立つべきである。

今日、国民が求めている行政改革を進めるには、国民に身近で、かつ総合的な行政主体である地方公共団体、特に市町村の在り方を中心として、国・地方の関係を全般的に見直す必要がある。そして、徹底した減量と膨張抑制への努力と併せて、今後、新たな視点から、地方行財政の場において「選択と負担」の仕組みが明確に位置付けられるべきである。これが本問題の基調をなす改革理念である。

本答申がこのような理念に立つたのは、今日、経済社会の変化に伴う様々な制約条件の下において、地方自治の分野で従来以上に自主・自律を基本とする対応が求められていると判断したからである。

このような基本的な認識の下に、本章では、国と地方の機能分担及び地方行財政の在り方について、次に示す改革視点に基づく基本的な改革方策を提言することとした。

(1) 国と地方の機能分担

- ① 住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう、事務の再配分の推進
- ② 最も地域住民の意思が反映され、地方自治が最も実現されやすい市町村の行政機能の強化
- ③ 国の地方公共団体に対する規制や関与の積極的な緩和

(2) 地方行財政の在り方

- ① 民間の自立・自助を基本とする民間活力の活用
- ② 地方行財政における「選択と負担」の仕組みの導入と地方公共団体間における財源の一層の均てん化などによる地方行財政の自主性、自律性の強化
- ③ 補助金等の一般財源措置への移行を含む整理合理化の推進

- ④ 地方公共団体自らによる事務・事業や組織・機構の整理合理化及び定員や給与、退職手当の適正化

1 国と地方の機能分担の合理化

(1) 基本的考え方

ア 内外の情勢の変化に対応して、行政が総合的、効率的に行われるためには、地方自治の原則と行政サービスの全国的統一性、公平性の確保の要請との調和を図りつつ、国と地方公共団体が、それぞれの機能と責任を分かちながら、相互に協力していくことが不可欠である。

こうした国と地方公共団体の機能分担の具体的な内容は、交通・通信の発達、日常生活圏や経済圏の拡大等の社会・経済情勢の変化に応じて合理的に定められるべき性格のものであり、適切な機能分担の下に、地方自治の一層の充実、発展を図るためには、住民に身近な行政は、できる限り住民に身近な地方公共団体において処理することとすべきである。そのためには、地方公共団体の行政能力が高められ、地方公共団体が分権化の下における行政機能の担い手としてふさわしいものに成長を遂げていくことが必要である。

イ 地方公共団体で処理している事務のうち、機関委任事務は、全国的統一性、公平性の確保を図る必要があるなど事務の性格から国の事務とされるもので、事務処理に当たって地方の実情をも勘案する必要のあるものについて、その管理、執行を地方公共団体の長等に委任しているものである。しかし、地方公共団体の事務とすべきものが安易に機関委任事務とされているなどの批判もあるので、厳しく見直す必要がある。

ウ 地方公共団体の事務執行に関し、国は、許可、認可、承認等の関与や機関、職員の必置規制を加えている場合がある。これらは、国の統一的かつ公平な行政サービス水準の維持、達成のために設けられた制度である。しかし、その行き過ぎは、地方公共団体の事務処理の自主性、総合性、効率性を阻害し、事務の簡素化の要請にも反することとなるので、国の関与及び必置規制は、積極的に緩和すべきである。

(2) 機能分担の見直し

ア 国と地方公共団体の機能分担については、次に示す「地域性」、「効率性」、「総合性」という基本的視点に立つて、個々の事務の性格、特性に即した検討を加え、逐次、見直しを図るものとする。

- ① 地域住民の日常生活に直接関係する行政等主と

して地域の利害や実情を踏まえて意思決定することが適当な事務は、地方公共団体の事務とすべきである。また、その性格上、国の事務とされるものでも、地域の実情を踏まえて処理すべきもので、国が一定の方針、基準を示すことにより、全国的な統一性、公平性を確保できるものについては、機関委任などにより、その実施事務は、地方公共団体において処理することとすべきである。(地域性)

- ② 国民の側にとつても行政の側にとつても良質な行政サービスを最も効率的に供給し得る行政主体において、当該事務を処理することとすべきである。(効率性)

- ③ 相互に密接に関連する地域性の高い行政事務については、地方行政の総合性を確保する観点から、極力、地方公共団体において処理することとすべきである。(総合性)

イ 国、都道府県及び市町村間の機能分担については、まず、地方自治が最も実現されやすい基礎的自治体である市町村にできるだけ事務が配分されるべきである。

また、市町村を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理することとされている事務についても、市町村相互の協力によつて対応できる事務は、極力、市町村において処理することとすべきである。

さらに、国と都道府県との関係においても、都道府県相互の協力によつて対応できる事務は、極力、都道府県において処理することとすべきである。

ウ 国と地方公共団体の機能分担を具体的に検討するに当たっては、次の諸点に留意する必要がある。

- ① 国と地方公共団体との間で、広域性、規模、専門技術性等により、機能と責任を分担し合い、協力共同して行わなければならない事務分野が相当広範に存在している。
- ② 標準的な行政サービスについては、全国的に統一性、公平性をもつて提供されることを国民は期待していると考えられる。一方、標準レベルを超えた地域の独自性に基づく行政サービスについては、地域住民の選択と負担によつて行われる限り、地方公共団体間にある程度の格差があるのは当然と考えるべきである。
- ③ 地方公共団体の間で行政能力に大きな格差があるが、事務の再配分を進めるに当たっては、可能

な限り区域の拡大、職員の資質の向上等を通じて行政能力の向上を図る必要がある。また、全体としての行政の複雑化を来さない範囲で、地方公共団体の規模や行政能力に応じて事務配分を行う現行方式について、事務の再配分を推進する方向で再検討する必要がある。例えば、一定の人口規模以上の市について、現行の指定都市と同一又はそれに準ずる程度の事務配分を行うことを検討すべきである。

- ④ 国と地方公共団体の相互信頼の確立が極めて重要であり、その方策の一つとして、各省庁と地方公共団体の間で、相互理解、行政能力の向上等の見地から、相互の人事交流、情報の相互活用、意見交換等を促進すべきである。

- ⑤ 一部の地方公共団体において、行き過ぎた上積み福祉の実施や国の水準を著しく上回る地方公務員の給与、退職手当の支給、過剰な定数配置等の実態がみられる。これらの点は、厳に戒め、是正されるべきである。

(3) 機関委任事務の整理合理化

ア 機関委任事務の新設については、制度本来の趣旨に適合して行われるよう厳しいチェックを行うとともに、現在の機関委任事務についても、次のような観点から、計画的に見直し、整理合理化を積極的に進める。

- ① 社会・経済情勢の変化に伴い、必要性の乏しくなっているものは、事務自体を廃止又は縮小する。
- ② 地方公共団体の事務として既に同化、定着しており、地方公共団体の自主的な判断のみによつて処理することが適当な事務は、地方公共団体の事務とする。
- ③ 都道府県から市町村への委譲を適当とするものについては、積極的にこれを推進する。既に一部の都道府県の自主的判断により実施されている事務委譲については、的確な実施を前提として、その定着、拡大を図る。

イ 前記アについては、当面、許認可等の整理合理化によるものを含め、二年間に全体として少なくとも一割程度の整理合理化を図る。

ウ なお、地方への権限委譲や機関委任事務の整理の問題は、実態的には、許認可事務の占める比重が大きい。許認可等の整理合理化については、当調査会において、今後引き続き検討する。

また、今後当調査会において、国の出先機関の整

理合理化の検討に際し、その事務の見直しを行い、地方公共団体への事務の委譲について個別に検討を行う。

(4) 国の関与及び必置規制の整理合理化

ア 地方公共団体の事務執行に対する国の関与については、次のような観点から、計画的に見直し、整理合理化を積極的に進める。

① 地方公共団体の事務処理に対する国の関与については、法令中に国の統一的な処理方針、処理基準を示せば足りるものは、整理合理化を図る。

② 地方公共団体が地域の実情に即して、自主的、総合的に行うことが適当な事務に対する国の関与については、整理合理化を図る。

③ 全国的統一性、公平性の確保等を理由とする国の関与についても、事後的な関与で目的が達せられるものについては、極力、事前の関与から事後的な関与に改める。

イ 地方公共団体に対する必置規制については、次のような観点から、計画的に見直し、整理合理化を積極的に進める。

① 社会・経済情勢の変化により必置とする必要が乏しくなっているものについては、廃止するか、又は義務設置から任意設置に改める。

② 特定地域に固有の性格のもの、処理すべき件数の少ないものは義務設置から任意設置に改める。

③ 類似の機関、職等により代替し得るものは統廃合する。

④ 必置義務を課する場合にも、その構成、運用等については、地方公共団体の自主性を反映し得るよう配慮する。

(5) 機関委任事務等の見直しの検討

機関委任事務、国の関与等の見直しについては、新たな審議機関を設置して検討を行う。

資料 2

○行政改革の推進方策に関する答申(抄)

〔昭和60年7月22日〕
臨時行政改革推進審議会

第二部 地方の自主性・自律性強化方策

I 機関委任事務の在り方

2 機関委任事務の整理合理化

(2) 個別事項の整理合理化

ウ 市町村委譲すべきもの

⑨ 老人福祉法、身体障害者福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法及び生活保護法に基づく福祉施設への入所措置等の事務については、国と地方の機能分担に係る臨時行政調査会の答申を踏まえ、住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理する方向で、それぞれの業務の性格に応じ、費用負担の在り方を見直しと併せて、検討を行うものとする。

II 国・地方を通ずる許認可権限等の在り方

2 許認可権限等の見直し

(2) 個別事項の整理合理化

ア 都道府県知事へ委譲すべきもの

④ 社会福祉法人については、その目的とする事業が二以上の都道府県にわたらないものは、原則として、設立の認可等の権限を知事に委譲する。

⑤ 更生(育成)医療機関の指定権限のうち、薬局の指定に係る権限については、知事に委譲する。

資料 3

○補助金問題検討会報告

〔昭和60年12月20日〕
補助金問題検討会

はじめに

本検討会においては、去る5月27日の補助金問題関係閣僚会議の要請に従い、「61年度以降の補助率の在り方」について、社会保障を中心に国と地方の役割分担及び費用負担のあり方を見直し等とともに慎重に検討を重ね、補助率(又は補助負担率、以下補助率と称す)を中心に意見のとりまとめを行つたのでここに報告する。

§1 補助金等を見直しの基本的考え方

補助金等(又は国庫補助負担金、以下補助金等と称す)は、もとより一定の行政水準の維持、特定の施策の奨励等のための政策手段として、政策遂行の上で重要な機能を担うものであるが、他方、ややもすれば地方行政の自主性を損なったり、財政資金の効率的な使用を阻害する要因となる等の問題点があり、従来から既得権化、惰性的運用、補助金待ち行政あるいは陳情の招来などの種々の指摘がなされているところであり、常にその見直しを行つていく必要がある。

とりわけ、今日の厳しい財政状況の下で、国・地方を

通ずる行財政改革を推進するため、補助金等の整理合理化により一層積極的に取り組む必要があるが、その際、累次にわたる「臨調答申」及び「行革審意見」等で指摘されている補助事業の廃止・縮小、地方へ同化・定着した事務事業の一般財源措置への移行、補助率の総合的見直し、統合・メニュー化の推進、交付手続の簡素・合理化等の具体的提言の実施を推進すべきである。

§ 2 補助率の在り方について（総論）

1 補助率見直しの必要性

個々の補助率は、それぞれの補助金等が創設された際、あるいはその後の様々な事情によつて、相互のバランスを踏まえつつ定められてきている状況にあるが、社会経済情勢の推移、事務事業の地方公共団体への同化・定着の状況等を踏まえ、政策分野の特性に配慮しつつ、国と地方の役割分担及び費用負担の在り方の見直しとともに、補助率の見直しを行うことが必要である。

2 補助率見直しに当たつての考え方

（1）国と地方の関係

（イ）国と地方公共団体との間における機能分担の見直しの方向

国と地方公共団体との間の機能分担の具体的見直しについては、臨調答申をも踏まえつつ、「地域性」、「効率性」、「総合性」というような基本的視点に立つて、個々の事務の性格、特性に即した検討を加え、逐次、見直しを図るものとするのが適当であると考えられる。

このような観点を踏まえ、「住民に身近な行政はできる限り住民に身近な団体において処理されるよう、事務の性格に即し見直しを進める」（臨調第5次答申）ことが基本的な見直しの方向であると考えられるところであり、同時に国の過剰な関与を排除し、また、地方の自主性、独自性がより発揮できるよう、政策分野の特性に配慮しつつ、事務事業の見直しを積極的に図り、制度の簡素化、合理化、地方への権限委譲等に努めることが必要である。

（ロ）国と地方公共団体との間の財政関係

国の財政は多額の特例公債の発行を余儀なくされるなど現在危機的な状況にあり、今後とも厳しい状況が続くものと見込まれるところである。国と地方は、公経済における「車の両輪」として相互に協力、分担しつつ行政目的を達成していく関係にあることを考えると、地方財政も厳しい状況

にはあるが、事務事業の見直し等に努めつつ、補助率の在り方を見直し、地方公共団体に協力を要請することもやむを得ないのではないかと考えられる。

なお、補助金等の整理合理化に当たつては、これに伴い地方公共団体の一般財源の負担が増大する等、地方財政にとつて影響を生ずるが、地方公共団体が円滑な行財政運営を行うために必要な経費については、地方財政計画の策定等を通じて所要の地方財源を確保するとともに、個々の地方公共団体の財政運営にも支障が生ずることのないよう、適切に措置すべきである。

また、財政状況の良好な地方公共団体向けの補助金等の抑制措置について、地方団体間の財政力の格差の状況等を踏まえて、適切な方策を見出すべきである。

（2）補助率決定の要素等

（イ）補助率は、基本的には、例えば④国として当該行政に係る関与の度合やその実施を確保しようとする関心の強さ、⑤地方の住民に与える利益の程度、⑥国及び地方の財政状況等の諸要素を総合的に勘案の上、決定されるものと考えられる。

個々の補助率のあり方については、基本的には国と地方の関係についての幅広い角度からの見直しや、個々の事務事業の見直しを踏まえて検討すべきである。

補助率の見直しに当たつては、国及び地方公共団体が、双方で等しく負担を分かち合う性格の事業の補助率は2分の1が適当であり、それをベースとして、前述の諸要素等を勘案して、より高い補助率として例えば3分の2、及び2分の1より低くても補助目的が達せられるものは例えば3分の1という水準を想定することが適当ではないかと思われる。今後、新たな補助率水準の決定の際には、このような基準を当てはめて検討することが有用ではないかと考えられる。なお、もとより個別補助率の見直しに当たつては個々の補助金の目的、性格等の相違を考慮する必要があり、画一的に律しきれないものがあることはいうまでもない。

この点に関連して、補助率は、長い年月を通じて定着化しているものも多くその見直しには極力慎重を期すべきであるとする意見、国民の側からみて、「国の財政上の関心」の程度についての目

安として、できる限り補助率は簡素・簡明化を図るとともに低率補助金は極力整理することが望ましいとする意見、また、補助率の簡素・簡明化は補助率の一律引下げの一変形にすぎないとする意見等があった。

また、公共事業については、社会資本の整備状況・現在の日本経済をめぐる情勢から、現下の厳しい財政事情の下で事業費を確保するという要請をも踏まえつつ、その補助率の見直しを行うものであり、現行体系を踏まえた対応が必要であるが、その際も補助率体系がいたずらに複雑化することのないよう留意すべきである。

なお、特例的補助率嵩上げについては、臨調答申、行革審意見等において指摘されているように補助率の総合的見直しの一環として見直しを行うことが必要である。

- (ロ) 補助金額は補助率と補助対象範囲によつて決まってくるものであり、補助率の見直しとともに、社会・経済状況の変化に応じ、国と地方の費用負担の在り方等の観点から、補助対象範囲についても適時適切に見直しを行うことが必要である。

§ 3 補助率等の在り方について（各論）

1 社会保障の分野について

社会保障制度は、昭和20年代にその骨格が形成された。これらの制度は、救貧、防貧対策を中心として、国そのものが行財政面で地方公共団体を主導する形で発足した。しかし、その後30年余を経過した今日、国民の生活水準の向上、高齢化の進行、地方公共団体における社会保障行政の定着の度合等社会保障をめぐる情勢は、著しく変化してきた。このような変化を踏まえ、社会保障制度は、国の関与の在り方、実施主体、費用負担の在り方について見直すべき時期にきている。

(1) 生活保護

- (イ) 国民の健康で文化的な最低限度の生活水準を保障するものであり、その実施に当たっては、全国民に共通した公平と平等が求められるので、事務の性格は今後とも機関委任事務とすることが適当である。その補助率としては、補助率の体系的な見直しの観点から3分の2とするのが適当とする意見がある一方、国の責任の度合を考慮して、従来どおり10分の8とするのが適当とする意見があった。

- (ロ) 事務事業については、制度の簡素・合理化の

観点から、所要の見直しに努めるとともに、医療扶助については、医療費保障制度全体の在り方の検討を行う中で、抜本的に見直す必要がある。

- (2) 老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等

- (イ) 多様なニーズにきめ細かく対応できるよう、地方公共団体の自主性の尊重の観点から、入所の措置については、団体委任事務に改めることとし、入所対象者についての基本的要件に限って国が定め、具体的要件については、地方公共団体に委ねることとすることが適当である。また、福祉施設の最低基準及び費用徴収基準については、できる限り簡素・合理化する必要がある。

- (ロ) このような見直しによつて、地方公共団体の自主性に基づいた行政に改められるので、国の負担割合は2分の1とすることが適当である。なお、これらの福祉施策について、同一の補助率とすることは問題があるとする意見があった。

- (ハ) 福祉の一般化の観点から、在宅福祉サービス（ショートステイ等のサービスに限る。）について、施設入所措置の場合と合わせ、国の負担割合を2分の1とすることが適当である。

(3) その他

結核命令入所、精神措置入院、児童扶養手当、特別障害者手当等については、制度の経緯やその性格に鑑み、国の負担割合は生活保護に準じたものとすることが適当である。

なお、公費負担医療制度については、医療費保障制度全体の在り方の検討を行う中で、抜本的に見直す必要がある。

2・3 〔略〕

む す び

以上のとおり意見をとりまとめたが、補助率の見直しについては、基本的には、事情の許す限り極力安定的なものとする必要があると考える。しかしながら、国・地方の財源配分のあり方についての抜本的な見直しは今後の課題とされていること、政策分野の特性に配慮しつつ、今後とも引き続き事務事業の見直しを行う必要があること等から、今回の措置は、当分の間の暫定的なものとして行われるべきものと考ええる。

資料 4

○保育所入所措置条例

制定 昭 62.3.18 条例 16

大阪市保育所入所措置条例を公布する。

大阪市保育所入所措置条例

(目的)

第1条 この条例は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条の規定に基づき、保育所への入所措置に関し必要な事項を定めることを目的とする。

(入所措置基準)

第2条 保育所への入所措置は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより、当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

- (1) 昼間に居宅外で労働することを常態としていること
- (2) 昼間に居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること
- (3) 妊娠中であるか又は出産後間がないこと
- (4) 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること
- (5) 同居の親族で長期にわたり疾病の状態にあるもの又は精神若しくは身体に障害を有するものを常時介護していること
- (6) 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること
- (7) 市長が前各号に類すると認める状態にあること（申請手続等）

第3条 この条例に定めるもののほか、申請手続その他保育所への入所措置に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

この条例は、昭和62年4月1日から施行する。

資料 5

保育所入所措置条例準則

(趣旨)

第1条 この条例は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条の規定に基づき、保育所への入所措置に関し必要な事項を定めるものとする。

(入所措置基準)

第2条 保育所への入所措置は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより、当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

- 1 昼間に居宅外で労働することを常態としていること。
- 2 昼間に居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。
- 3 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
- 4 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- 5 長期にわたり疾病の状態にある又は精神若しくは身体に障害を有する同居の親族を常時介護していること。
- 6 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。

(○ 地域の実情に応じて、必要があれば前各号に類する事項を規定する。)

7 市〔町村〕長が認める前各号に類する状態にあること。

(申請手続等)

第3条 この条例に定めるものの外、申請手続その他保育所への入所措置に関し必要な事項は、市〔町村〕長が別にこれを定める。

附 則

この条例は、昭和62年4月1日から施行する。

資料 6

地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律（行革一括法）関係の主な動き

年月日	内 容
57. 7. 30	臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申——基本答申」
60. 7. 22	臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」
12. 20	補助金問題検討会の報告
12. 28	「昭和61年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（行革大綱）を閣議決定

61. 1. 14 団体事務化について中央児童福祉審議会へ
諮問
2. 19 中央児童福祉審議会答申
2. 28 団体事務化について社会保障制度審議会へ
諮問
3. 5 社会保障制度審議会答申
3. 14 「地方公共団体の執行機関が国の機関とし
て行う事務の整理及び合理化に関する法律
案」を閣議決定
3. 25 同法案を第104回国会へ提出（閣法第78号）
4. 7 衆議院内閣委員会へ付託
5. 15 衆議院内閣委員会において提案理由説明
（以後、審議未了のまま継続審査となり、
第105回国会の解散に伴い、廃案）
9. 17 第107回国会へ再提出（閣法第14号）
10. 22 衆議院内閣委員会へ付託
11. 20 衆議院内閣委員会において提案理由説明及
び質疑
11. 25 衆議院内閣委員会において質疑の上、可決
同日、衆議院本会議に上程され可決、参議
院に送付
12. 9 参議院内閣委員会において提案理由説明
12. 11 参議院内閣委員会において質疑
12. 16 参議院内閣委員会において質疑の上、可決
12. 19 参議院本会議において可決・成立
12. 26 公布（昭和61年法律第109号）

資料 7

○地方公共団体の執行機関が国の機関として行
う事務の整理及び合理化に関する法律案に対
する附帯決議

〔昭和61年11月25日〕
〔衆議院内閣委員会〕

政府は、次の諸点について配慮すべきである。

- 一 国民福祉のナショナル・ミニマムに係る行政事務の
整理に当たっては、国民の福祉水準と行政水準が低下
しないよう、特段の配慮を払うとともに、そのための
財源措置について十分な手当を行うこと。
- 一 機関委任事務については、臨時行政改革推進審議会
答申及び地方団体の意見等を踏まえ、一層の整理合理
化に努めること。
- 一 機関委任事務、団体委任事務、団体事務等の相違に
ついては、行政の混乱を招くことのないよう、その性
格について周知徹底を図るとともに、行政事務配分が

複雑化し、その責任があいまいとならぬよう特段の留
意を払うこと。

- 一 政省令を定めるに当たっては、従前の福祉水準の維
持を基本とし、多様なニーズにきめ細かく対応できる
よう、地方公共団体の意見も踏まえるとともに、地方
公共団体の自主性を尊重するため、地方公共団体の自
主的努力を損ねることのないよう十分配慮すること。
 - 一 施設等に係る入所者等からの費用の徴収については、
過大な負担により法の主旨が歪められることのないよ
う、国及び地方公共団体は適切な補助に努めること。
 - 一 入所措置に係る処分に対する審査請求、再審査請求
の廃止については、行政不服審査法に基づく異議申立
ての権利について周知徹底をはかること。
 - 一 高齢化等に的確に対応し、住民福祉の向上・発展を
図り、福祉水準を多様なニーズに適合するよう、福祉
施設、給付、サービスの充実について、さらに一層の
推進に努めること。
- 右決議する。

○地方公共団体の執行機関が国の機関として行
う事務の整理及び合理化に関する法律案に対
する附帯決議

〔昭和61年12月16日〕
〔参議院内閣委員会〕

政府は、次の諸点について配慮すべきである。

- 一 国民福祉のナショナル・ミニマムに係る行政事務の
整理に当たっては、国民の福祉水準と行政水準が低下
しないよう、特段の配慮を払うとともに、そのための
財源措置について十分な手当を行うこと。
- 一 機関委任事務については、臨時行政改革推進審議会
答申及び地方団体の意見等を踏まえ、一層の整理合理
化に努めること。
- 一 機関委任事務、団体委任事務、団体事務等の相違に
ついては、行政の混乱を招くことのないよう、その性
格について周知徹底を図るとともに、行政事務配分が
複雑化し、その責任があいまいとならぬよう特段の留
意を払うこと。
- 一 国の機関委任事務を団体委任事務とするに当たつて
は、地方自治の本旨にのっとり、地方の条例制定権等
を尊重し、国の関与を極力避けるよう特段の配慮を払
うこと。
- 一 政省令を定めるに当たっては、従前の福祉水準の維
持を基本とし、多様なニーズにきめ細かく対応できる
よう、地方公共団体の意見も踏まえるとともに、地方
公共団体の自主性を尊重するため、地方公共団体の自

主的努力を損ねることのないよう十分配慮すること。

- 一 施設等に係る入所者等からの費用の徴収については、過大な負担により法の主旨が歪められることのないよう、国及び地方公共団体は適切な補助に努めること。
- 一 入所措置に係る処分に対する審査請求、再審査請求の廃止については、行政不服審査法に基づく異議申立ての権利について周知徹底を図ること。

- 一 高齢化等に的確に対応し、住民福祉の向上・発展を図り、福祉水準を多様なニーズに適合するよう、福祉施設、給付、サービスの充実について、さらに一層の推進に努めること。

右決議する。

(たけだ・かおる 大阪市民生局総務部調査課)