

まえがき

昭和 56 年 9 月から昭和 57 年 8 月までの一年間、私たち研究チームは、「国・県・市町村・民間の役割分担」をテーマに調査研究をおこなった。国・県・市町村の関係については、53 年度「地方自治の現状と課題」54 年度「県政への市町村参加の理論と実態」55 年度「国・県・市町村の役割分担に関する調査研究」と毎年研究チームのテーマにとりあげられているが、私たちは、これら過去になされた研究に一貫している、住民を主体とした地方自治の確立、言いかえれば、住民 市町村 県 国といった上昇型システムの考え方を受けつぎ新たに、「民間」という新しい分野を研究対象に加えた。

役割分担については、言うまでもなく、一般論はすでに出つくしている。そこで、私たちは、特定の行政分野をとりあげて、具体的に、国・県・市町村・民間の役割分担の現状をさぐり、問題点を抽出し、あるべき姿を求めることとした。この特定の行政分野を福祉と決めたのは、次のような理由からである。第一に、福祉は住民にとって、最も関心が高い行政分野であり、サービスに対するニーズは多種多様でかつ量的にも大きいこと、第二に、民間の社会福祉施設、団体などの占める役割が大きく、最近では、ボランティア等住民自身が担い手として登場してきており、「民間」の果たす役割が、今後ますます期待されること、第三に、国と地方の関係において、地方自治を阻害しているとよく言われる、機関委任事務、通達行政、補助金行政、地方事務官制度などの要素をすべて含んでいることである。

高度成長期を境に、福祉サービスは、量的にも質的にも増大し、制度的には一応整ったかのようにみえる。しかしながら、実際サービスを受ける住民の側からみると、行政がその守備範囲を越えて、私的な分野まで介入していたり、国・県・市町村で同様の施策を構じていたりなど、受ける場

面において、提供主体の異なる様々なサービスが錯綜しているのではないかと考えられる。そこで私たちは、例えば一人の老人や障害者に対して、国・県・市町村によってそれぞれどのようなサービスがなされているかを知ったうえで、問題点を探ることにした。そして、昨年度のチームの手法を継承し、民生行政分野の事務事業調査を行い、その分析を中心に研究をすすめた。

ここに、その研究成果を発表するわけであるが紙面の都合上、そのすべてを掲載することができず、必要最小限のものにとどめた。

なお、本書の構成についてつけ加えると、序論は、地方自治体をめぐる役割分担についての議論の状況の概説、第 1 篇は、現状と課題を検討した結果としての提言、第 2 篇は、研究チームの調査の概要、第 3 篇は、調査をもとにした現状分析と課題についての検討である。提言は最後に述べるのが普通であるが、あえて第 1 篇としたのは、多忙な読者の方々に、私たちの役割分担に関する研究の結論だけでも御一読いただきたいとの願望によっている。

一年間といっても、週一回約 50 日という限られた時間の中で、この大きなテーマの核心にどこまで迫られたかはわからないが、既成の概念や制度の枠にはとらわれず、問題を提起したつもりである。

この報告書が、国・県・市町村・民間の役割分担や今後の福祉を考える一つの材料になれば幸いである。

目

次

序 論	4
第 1 篇 福祉における国・県・市町村・民間の役割分担を明確にするための提言	
1. 福祉サービスのあり方と役割分担についての提言	6
2. 地域福祉の展開と役割分担についての提言	7
3. 行政主体間の役割分担を明確にするための提言	11
第 2 篇 調査の概要	
第 1 章 事務事業調査の概要	16
(調査の目的, 調査の対象, 調査の内容, 調査の方法)	
第 2 章 事務事業調査の結果	18
福祉 (民生) 行政の組織, 福祉 (民生) 行政の予算, 福祉 (民生) 行政 の事務事業	
第 3 章 その他の調査等	24
(企業に対するアンケート調査, 見学)	
第 3 篇 福祉における国・県・市町村・民間の役割分担の現状と課題	
第 1 章 福祉サービスのあり方と役割分担の現状と課題	25
第 1 節 在宅福祉サービスのあり方と役割分担	25
(在宅福祉サービスをめぐる状況の変化, 国・県・市町村における在宅福祉サービスの現状と課題)	
在宅福祉サービスにおける公私の役割分担	
第 2 節 施設福祉サービスのあり方と役割分担	31
(社会福祉施設の現状, 施設の社会化の必要性, 施設の社会化の試み, 措 置委託制度の問題点, 利用施設化と公私の役割分担, 施設福祉と措置費 の上のせ及び費用負担)	
第 2 章 地域福祉の展開と役割分担の現状と課題	38
第 1 節 民間社会福祉団体	38
A. 社会福祉協議会	38
(社協の成立と目的, 神奈川県社協の現状, 市区郡町村社協の現状, 社協 と行政の役割分担, 社協間の役割分担, 自主財源の確保)	
B. 共同募金会	43
C. 社会福祉事業団	44
(社会福祉事業団の目的, 社会福祉事業団と行政の役割分担の課題)	
D. ともしび運動をすすめる県民会議	45
(ともしび運動と県民会議, ともしび運動における役割分担)	
第 2 節 民生委員	48
(民生委員の推せんと委嘱, 行政との役割分担, 社会福祉協 議会との役割分担, ボランティアとの役割分担, 地域の行 政相談員との役割分担, 民生委員と地域福祉のネットワーク)	

第3節	ボランティア	53
	〔ボランティア活動の現状，ボランティアと行政，ボランティアと社協，ボランティアと費用負担；老人給食ルポ〕	
第4節	高齢者の地域活動団体	60
A.	老人クラブ	60
	（老人クラブ活動の現状，老人クラブ活動と行政の役割分担の現状，役割分担の方向）	
B.	高齢者事業団	62
	（高齢者事業団の目的と現状，高齢者事業団と行政及び地域）	
第5節	地域福祉と企業の役割	65
	（アンケート調査の方法，アンケート調査の結果）	
第3章	行政主体間の役割分担の現状と課題	72
第1節	福祉行政の組織と職員	72
	（地域福祉と福祉事務所，保険・年金行政と地方事務官）	
第2節	許認可関係事務	74
	（進達方式の問題点，若干の許認可関係事務の検討）	
第3節	福祉行政における超過負担	77
	（国と地方自治体の財源負担制度，超過負担の実態，超過負担の解消に向けて）	
第4節	地方自治体の単独事業	81
	〔単独事業の意義，単独事業の現状，県単独事業（狭義）の課題， 県単独事業（上のせ事業）の課題，単独事業の問題点〕	
第5節	県と政令市の役割分担	86
	〔県と政令市の役割分担の現状，県と政令市の役割分担の課題， 県と政令市の協力関係〕	
第6節	機関委任事務・通達要綱行政	91
	〔機関委任事務・通達要綱行政の現状，機関委任事務・通達要綱行政の問 題点，機関委任事務・通達要綱行政の今後の方向について〕	
第7節	生活保障	94
	（生活保障の基準の設定，生活保護の級地指定，生活保障の財源負担）	
第8節	メニュー補助方式のあり方について	96
	（メニュー補助事業の現状，メニュー補助事業のあり方）	
おわりに	- まとめにかえて -	100
	（資料）事務事業調査結果一覧表	
1.	神奈川県民生部	103
2.	川崎市民生部	121
3.	相模原市社会福祉部	124
4.	愛川町福祉課	129
あとがき		132

序

1. 地方の時代の行財政システム

昭和 50 年代は、「地方の時代」という言葉に象徴されるように地方自治のあり方について論議が活発化した時代である。地方自治への期待度が高くなった背景は、40 年代に芽生えた住民パワーなり、住民意識の顕在化が大きな要因であると思われる。40 年代の地方自治体は、公害の規制、福祉水準の引上げ等共通的な広がりをもつ課題を抱えその施策化に努力してきたが、これらの施策は、地域住民のニーズにそったものとして、まず地方自治体が施策化し、次いで国が全国的制度として施策化するという図式が多くみられた。しかしながら、50 年代に入ると全国的制度がある程度整備され、地域住民の関心は、自然保護の優先、あるいは新しい産業育成等地域の実情にあった課題に移ってきており、画一的、統一的とならざるを得ない国の施策に対する期待度は薄れ、住民に身近な地方自治体の独自性、地域性のある施策の重要性が増加してきているといえよう。

他方、地方自治体の重要性、すなわち分権的傾向に着目したうえで現行の行財政システムをみると、依然として国と地方を通じる制度は、中央集権システムに支配されているといわざるをえない。地方自治体の強化には、国と地方を通じる中央集権システムの見直しを俎上に乗せる必要がある。

確かに、戦後の復興期や高度経済成長期において、国民所得の向上、産業基盤の整備等国民生活全般にわたって、中央集権が効率的制度として果たした役割は、大きいものがあったが、同時に地方自治の面からは、物心両面の国への依存体質の強い、当事者能力のない地方自治体を生み出すという結果ともなり、失ったものも多かったと考えられる。

地域性のある施策の展開には、第 1 に住民と行政の意思疎通が重要であり、具体的には、住民参加による政策形式が必要である。第 2 には、施策

論

の実施に当たって必要な権限と財源の確保であり、これなくしては当事者能力の確立は難かしい。これらの点は、自治体が都市経営的観点から行政運営を行うための基本的条件を示すものともいえる。

現状の行財政システムは、国が企画立案し、地方自治体が実施するパターンが多く、財政面からは、自主財源の少ない地方自治体が、国の補助金等に依存して事業を実施しているのが通例である。地方自治体の主体的行政運営とは、これら上下関係のもとにある国と地方自治体間のシステムを転換することに他ならない。

本研究においても、地方自治体の事業内容が、国の通達、基準等によって細目まで規定され、国の施策立案に対しては、ほとんど参画する方途がないことが示されている。地域や地方自治体の尊重される「地方の時代」のシステムは、上意下達ではなく、住民自治体国へとその意思が反映されるシステムでなければならず、行政効果のフィードバック機能を持った「上昇型行政システム」を確立することでもある。また、広域的行政についても「地方分権」を担保する手段として、「市町村の県政参加」「地方自治体の国政参加」が推進されねばならない。

2. 第 2 臨調の役割分担論

第 2 次臨時行政調査会基本答申（57 年 7 月）では、「国と地方の行政改革」について 国と地方の機能分担として「地域性、効率性、総合性の原則に基づく市町村に重点を置いた事務配分の推進」と「機関委任事務の整理統合」地方公共団体の独自性に基づく行政における住民の選択と負担の拡大 標準行政（標準的施設の維持、標準的規模において行う行政）における所要財源の制度的保障を掲げている。

臨調基本答申について、第 1 に指摘できることは、かつてシャウブ勧告によって明らかにされた

「行政責任明確化の原則」が後退していることである。この原則は、一連の完結した事務の専属を明確にすることであり、国・県・市町村が一連の事務における機能分担を明確にする意味ではない。しかるに、一般的な事務の流れは、国が内容を定め、県が指揮監督し、市町村が実施するという形式が多く、市町村の実施する事務に対する国の関与は非常に大きい。このような縦割で、自己完結性のない役割分担は、行政責任を不明確にするとともに地方自治体の国の下請機能的関係を強めるだけである。もちろん、地方の事務の中には、ナショナルミニマム、あるいは広域的な事務として協働、共同的事務のあることは否定しないが、このような場合においても、地方の意向を国の行政に反映させるための「国政参加」の制度が必要である。この点についても臨調答申は、国と地方の協力共同をうたってはいるが、地方の意向を尊重する「地方分権」の考慮がないといえる。

第2は、地方行政について「標準行政」の考えを明らかにしたことである。「標準行政」は、現行の地方交付税制度を前提としているため、地方自治体の事業は、ややもすれば住民の選択性の余地がほとんどないものとなる危険性がある。全国的統一性、公平性の名のもとに、地域の実情を無視した中央集権制度が強まる可能性を持っており、行政そのものを住民側から見直す、住民自治の視点から遠くかけ離れたものとなっている。

本研究の対象領域とした福祉行政について、このような見直し論議からみると、臨調基本答申で「活力ある福祉社会とは、自立、互助、民間の活力を基本とする」と述べている点は注目される。しかしながら、以上のような考えにおいても、国の財政再建のためなどの理由への行政の責任転嫁は避けねばならない。県および市町村の民生行政分野という狭義の福祉分野を調査研究しただけでも、高齢化、核家族化等の状況下で社会的弱者と呼ばれる老人、障害者、母子家族などが抱える問題は山積している。こ

れらの人々が自立できるような基盤整備を行うには、むしろ今まで以上の人的、財政的援助を行うという覚悟が必要である。ただ単に、現行の行政の事務事業を見直したのでは、“福祉の切り捨て”のそしりは免れ得ない。

3. 福祉行政と役割分担

福祉行政は、現在、大きな転換期を迎えている。戦前・戦後の「弱者救済」、「慈善的給付」、「施設への収容・隔離」政策から「在宅者(地域)福祉」、「社会復期型収容」、「制度的保障給付」等の政策への方向転換は、明らかな趨勢となっている。また、本県がすすめている“社会には老人、病人、障害者等様々な人々がいるのは当然であり、このような人々と一緒に住み、生活し、共に社会活動を行うのがむしろノーマル(正常)な社会である。”とする「ノーマライゼーション」の考えも、全国的な広がりや支持を得てきている。今後の福祉諸施策は、これら将来のあるべき姿を意識してすすめるべきであり、さらに本研究のテーマである「国・県・市町村・民間」の役割分担も、このような方向性の中で設定されるべきである。

本研究の提言も、現行の制度の実態調査とあるべき姿の方向性の中から生まれたものであるが、役割分担は、もとより固定的に考えることが難しい側面もある。とくに、行政と民間においては流動的である。したがって、役割分担についても各種の計画と同様、周期的にローリングし、その内容を検討する必要があると思われる。

ここでは、福祉行政(とくに県、市町村の民生部門)を調査研究したが、「中央集権」から「地方分権」への声が強まるなかで、さらに様々な分野における「役割分担」の調査研究と論議が深まることが望まれる。

第 1 篇 福祉における国・県・市町村・民間の 役割分担を明確にするための提言

研究チームでは、福祉分野での国・県・市町村民間の役割分担を考察するために、県・市・町を通じて行政の事務事業調査を行い、それを分析することにより、現状と課題を明らかにするという研究方法をとった。ここにまとめた提言は、その検討の結論部分である。提言の内容は、大小の問題が交錯して

十分整理されていないかも知れないが、研究チームの想定する役割分担がどのようなものであるかは御理解いただけるものと思う。

なお、この提言の基礎となる現状分析及び課題設定については、第 3 篇を参照していただきたい。

1. 福祉サービスのあり方と役割分担についての提言

(1) 在宅福祉サービスの充実と役割分担について（第 3 篇第 1 章第 1 節参照）

（基本理念）

福祉ニーズは、生活の現場において発生するものであり、ニーズに対応した福祉サービスも在宅ないし地域において満たされる必要がある。また、社会の高齢化、家庭機能の低下、地域連帯意識の希薄化、福祉施設の不足などの諸要因も地域福祉

の中核としての在宅福祉サービスの充実を急務としている。行政は、家族、地域、諸団体と連携をとりながら、積極的に在宅福祉を推進していかねばならない。

提言 1

- A 在宅福祉サービスのうち、身辺介護サービスについては市町村の役割とし、国・県は通達・要綱等により制度の内容について細かな関与を行うべきでなく、財源についても、移譲ないし交付税的な方策を講ずるべきである。
- B 訪問指導サービスなど専門性が高いものや住居改造のための資金貸付（補助）事業など多額の財源を要する卒業については県の役割とし、更に対象の拡大につとめるべきである。
- C 精神面での援護サービスや単発的なニーズについては、社会福祉協議会やボランティアなど民間で対応するのが望ましい。

（理由）

- A - (1) 身辺介護サービスの需要は今後ますます増加が見込まれるが、地域の住民生活の実態を把握している市町村が総合的に対応するのがふさわしい。
- (2) 制度が地域の実態にあったものでなくてはならない。
- (3) 通常の補助制度では、様々な制約があり、総合性、柔軟性が発揮できない。
- B - (1) 訪問指導サービスは、専門性を有し、保健所や医療機関などとの連携が必要なものであり、県

の事業になじむ。

- (2) 老人、障害者のための住宅整備資金の貸付や補助については、サービスの受け手と供給者が接近している必要はなく、しかも統一的な基準により広域的に行うことになじむ。
- C - (1) 個人の生きがいや孤独の解消に対しては行政は介入すべきでない。
- (2) 行政の施策は、定型的にならざるを得ず、特殊なニーズや 1 回性のニーズには対応しきれない。

(2) 施設福祉サービスの充実と役割分担について（第3篇第1章第2節参照）

（基本理念）

福祉施設は地域福祉サービスのネットワークの中に組みこみ、その具備する専門的、技術的な機能を地域の対象者に対して日常的に提供すべきである。それにより、家族を含めたボランティア等が自分の

住む地域内で、施設を利用した介護が可能になるようなあり方を基本とすべきである。そのため、施設の設定、運営の主体は公私各々の機能、特性により区分し、地域性・自主性を尊重して役割を担うべきである。

提言2

- A 隔離・収容的発想を基本とした現行の措置制度を改め、利用者の選択権を尊重した施設福祉サービス体系に転換すべきである。
- B 福祉施設は原則として利用施設とし、その設置は一部事務組合方式も含めて市町村が行い、運営は民間にゆだねる方式とし、県は、高度に専門技術的の援護を要する対象者のための施設を設置するよう役割分担すべきである。また、施設を利用する者に対しては、措置費による施設単位の補助ではなく、利用者への補助に改めるべきである。
- C 措置費については、当面県の上のせ補助を廃止の方向で見直し、その財源を既存施設を利用した地域福祉サービスの充実にあてるべきである。

（理由）

A - (1) 措置（委託）制度により施設の運営が画一的・閉鎖的になり地域から孤立する原因となっている。

(2) 施設入所の対象者の個人の尊厳、選択権、利用権が保障される必要がある。

(3) 措置委託に付随する措置費は、入所者の処遇のみで完結してしまい、施設を利用する在宅者の処遇改善につながらない。

B - (1) 地域・市町村単位に利用施設を多数設置することにより、施設の地域化・社会化を促進できる。

(2) 障害の程度に応じて、設置主体としての行政内部での役割分担ができる。

(3) 高度の専門性・技術性を要する施設の場合、

人的、財政的負担が重く、設置運営主体として民間はなじまない。

(4) 利用施設を民間運営にすることで、自主性・地域性・柔軟性発揮の条件を作り出せる。

C - (1) 措置費は、国の責任により必要十分なものを用意されなくてはならず、不十分な場合は、県は国の基準の改正を促すよう働きかける立場にある。県が上のせすることにより責任の所在が不明確になる。

(2) 既存施設の機能を在宅・地域福祉サービスの拠点として活用することにより施設の有効利用が可能となる。

(3) 在宅者と施設入所者の間の行政サービス提供の格差を少なくする。

2. 地域福祉の展開と役割分担についての提言

(1) 民間社会福祉団体と行政の役割分担（第3篇第2章第1節参照）

（基本理念）

社会福祉協議会・社会福祉事業団等の民間社会福

祉団体は、民間の独自性を発揮できるように、行政との関係を変えていくべきである。

提言 3-1

社会福祉協議会（社協）が本来の役割を發揮できるようにするための提言

- A 社協は、行政への財政的依存をやめ、個人や企業会員の増加、共同募金会との統合化等により自主財源の確保に努めるべきである。
- B 県社協は、世帯更生資金の貸付、生活保護の法外援護、社会福祉振興資金の貸付等行政の下請的事業は行政に移管し、直接的なサービス供給事業は基本的に行わず、調整機関としての機能を高めるべきである。
- C 市町村社協の事務局においては、行政からの出向や行政との兼務職員が多く、行政と未分化状態になっているところもみられるので、社協独自で職員の採用を行い組織的に行政から独立することが望ましい。

（理由）

(1) 社協は、住民・ボランティア・社会福祉施設及び団体・福祉の専門機関そして行政をも包括する組織として、地域福祉全体をコーディネートしてゆく役割が求められている。

(2) 行政からの補助金による運営は、下請的事业、職員の出向、行政の社協への関与、社協の行政への依存という状況を生み、社協が民間の組織として独自性や創造性を發揮するのを阻んでいる。

提言 3-2

共同募金に関する提言

共同募金は、市町村を単位に行い、募金の実施主体は市町村社協とすることが望ましい。また、配分計画の策定にあたっては、住民参加によるべきである。

（理由）

(1) 実質的には、市町村単位で募金が集められ、一旦県共同募金会に引きあげられた上で広域的に配分されるものと地域に配分されているものに分けられるが、この配分システムが募金のゆくえを不明確にしており、住民の不信感を招いている。

地域（市町村社協）への配分が多いが、社協が中心となって、地域のニードを反映した配分計画を策定し、施設や団体そして社協の事業資金等へ配分した方が実情にあっており、有効な活用もはかられると思われる。

(2) 最近では、施設、団体に対する配分よりも

提言 3-3

社会福祉事業団に関する提言

社会福祉事業団への委託については、施設ごとの委託方式から一括委託方式に改めるべきである。また、差引補助方式はやめ、少なくとも保養所については早急に事業団への補助ではなく、利用者への補助という方式に切りかえるのが望ましい。

（理由）

(1) 役員に行政関係者（OBも含めて）が多く、運営にあたって行政の意向が大いに反映されているように、施設ごとに決められた委託費によって施設

運営がなされているため、行政が直営するのと変わりがなく、事業団に委託するメリットが見出せない。

(2) 保養所にも差引補助方式をとっているため、効率性と民間性の發揮が阻害されている。

提言 3 - 4

ともしび運動をすすめる県民会議に関する提言

ともしび運動をすすめる県民会議は、会費による運営を原則とし、県から補助金を過度に受けることはさけるべきである。また、県で行っているともしび運動関連事業は、県民会議の事業にとり込むことが望ましい。

将来的には、ともしび運動をすすめる県民会議は県社会福祉協議会に統合する方向での検討が望まれる。

(理由)

- (1) 行政からの補助金が事業費のほとんどを占めている現状では、民間性が発揮しにくく、公私協働運動のたてまえに反する実態を招く原因となる。
- (2) 県の事業は、県民会議の事業と広く重複しており、事業の性格から民間で行うのに適している。
- (3) 社会福祉協議会の本来の事業の中には、「社会福祉に関する普及・宣伝」というものがあり、同一目的の県民会議は、社協の役割を不明確にする。

(2) 民生委員の役割分担について (第3篇第2章第2節参照)

(基本理念)

民生委員は、地域社会に存在する各種福祉サービスのネットワーク形式の推進者であり、多様化する

住民ニーズと地域福祉サービスを有機的に結びつけるキーパーソンである。

提言 4

- A 民生委員の委嘱は、当面、厚生大臣から都道府県知事へ移譲し、将来的には、地域住民による委嘱へ転換すべきである。
- B 民生委員は主体性をもった存在として、地域住民の福祉ニーズを社会福祉協議会の活動に反映させる役割を担うとともに、ボランティアについても、発掘・情報の提供は民生委員、育成、研修は社協とするなど役割を分担することが望ましい。
- C このため、行政の下請機関化している現状を早急に是正すべきである。

(理由)

- A 現在市町村段階で実施されている民生委員候補者の選考方法は、必ずしも地域住民の総意を反映したものではない。また、厚生大臣の委嘱は、単に権威性を授けるものである。
- B 民生委員は、社会福祉協議会の組織に組みこ

まれているが、本来は相互に独立した存在として良きパートナーとしての役割分声期待されている。

C 現状は行政側からの依頼業務が大半であり、本来の主体的活動が阻害されている。

(3) ボランティアの役割分担について (第3篇第2章第3節参照)

(基本理念)

ボランティア活動は、個人の自発性に基いた活

動であるから、行政はその行うべきサービスの一端をボランティアに任せたり、肩がわりさせるべきではない。そのため、行政はボランティアと

直接かかわるのをやめ、社会福祉協議会にまかせるべきである。

提言 5

ガイドヘルパー・手話通訳の派遣等行政がボランティアに委嘱して行っているサービスは、社会福祉協議会のボラティアセンターにまかせるべきである。また、ボランティアの育成や研修も社会福祉協議会の役割とすべきである。

(理由)

(1) 行政がボランティアに委嘱してサービスを行うことは、行政の守備範囲と責任を不明確にする。行政サービスとして行う必要があるならば、きちんと制度化すべきである。しかし、ガイドヘルパーや手話通訳などの派遣は、社協のボラティアセンターで十分対応でき、その方が柔軟性の

ある対応ができる。

(2) 行政がボランティアの育成を行うのは、「ボランティアは自主性に基くもの」という基本理念とあいられない。社会福祉協議会は、本来の目的からしてボランティアとかかわる組織としてふさわしい。

(4) 高齢者の地域活動団体の役割分担について (第3篇第2章第3節参照)

(基本理念)

“生きがい”は与えられるものではなく自ら見出すものであり、老人クラブや高齢者事業団等の

高齢者の地域活動団体は、地域性・自発性・自主性を基本とする民間団体である。

提言 6

A 単位老人クラブに対する行政の運営費補助は廃止の方向で見直し、市町村及び県レベルの老人クラブ連合会に対する補助も自主的な活動を阻害しない範囲で社会参加活動に対してのみ行うべきである。

B 高齢者事業団は、地域の高齢者の就労要求に広く対応するため、職業紹介機能を併設することが望ましい。また、将来的には、運営主体を会員・地域(個人及び団体)行政で構成する第三セクターとし、運営経費は会費と地域からの出資をあてることが望ましい。

(理由)

A - (1) 民間団体の自主性を確保し、地域性にねざした運営形態がとれる。

(2) 補助を特定の事業に絞ることにより、行政効果が明確になる。

(3) 高齢者は福祉の対象者であると同時に、地域福祉の担い手としてとらえることもできる。

B - (1) 低賃金労働力の提供という誤解を避けるため、本来の労働形態になじむ会員は労働諸法

規で権利の保障されている雇用形態に誘導できる。

(2) 生きがい就労と常用雇用を会員が生活や家庭の状況の変化に伴い適宜選択できる。

(3) 第三セクターの場合、会員の主体性と地域性を生かし、行政への依存を排除できる。

(4) 会員と地域(個人及び団体)が出資することにより、運営に参加する意識と意欲を醸成できる。

3. 行政主体間の役割分担を明確にするための提言

ここでは、地方分権の理念で一貫しているので（基本理念）の項目は省略した。

(1) 福祉行政の組織及び職員について（第3篇第3章第1節参照）

提言7

- A 現行の県・市に対する福祉事務所の設置義務については早急に見直し、福祉事務所の機能を市町村の判断により当該行政組織の中で自主的に対応できるようにすべきである。
- B 保険・年金にかかる事務は、全国一元的に国の組織において直接処理することとし、地方事務官制度は廃止すべきである。

（理由）

- A - (1) 個別的な対応から、横断的、総合的な行政対応が要請される福祉行政においては、法で画一的に規定した現行の福祉事務所の組織体系は柔軟性に欠ける。
- (2) 市は、福祉担当部局の中に福祉事務所の機能を併設ないし融合させて総合的に対応する努力をしており、この現実を重視すべきである。
- (3) 地方自治体における組織及び職の設置については、自主組織権により、当該地方自治体の

判断にゆだねられるべきである。

- B - (1) 事業的性格が強く、専門性、技術性が強く、また全国統一的・画一的に処理を行う大量の事務を前提とする保険・年金行政は、国の機関で行うべきである。
- (2) 地方事務官制度は、地方自治法制定の際に暫定的にとられたものであり、身分及び職務においてきわめて都道府県側に不合理な制度である。

(2) 許認可関係事務について（第3篇第3章第2節参照）

提言8

- A 国（厚生大臣）の権限に属する社会福祉法人の設立にかかる定款の認可、変更・解散の認可及び認定、合併の認可については、早急に県知事の権限事項とすべきである。
- B 県知事の権限に属する老人福祉施設、児童福祉施設、生活保護施設の設置にかかる認可については、施設の設置基準を見直した上で、県知事への届出事項に改めるべきである。なお、社会福祉法人の設置するこれらの施設については、市町村長と社会福祉法人が協議することが望ましい。
- C 県知事の権限に属する児童扶養手当、特別児童扶養手当の受給資格及び手当額の認定や身体障害者手帳の交付については、市町村長にその権限を移譲すべきである。

（理由）

- A - (1) 国における政策的判断の必要性が薄く、かつ、基準が明確である。県域を越えて事業を行う法人の認可においても、基準が明確であれば問題はなく、また、事

業開始ごとにその地の県知事に届け出ることになっているので実態把握もできる。

- (2) 現在でも、県で実質的な審査を行っている。

B - (1) 市町村では、地域の実情により様々な内容の

施設の設置が要求されており、自主的判断で設置できるようにすべきである。

(2) 提言 2 のように、利用施設化を促進し、市町村がその責任主体となり、県は、高度な専門技術を要する広域的な施設について役割を分担することになれば、県の認可にかからしめる必然性はなくなる。

C - (1) 住民に密接にかかわっている市町村は実態をよく把握している。

(2) 認定の基準が明確である。

(3) 現在も、実質的審査は市町村で行っている。

なお、身体障害者手帳の交付については、当面、市（福祉事務所を設置している）に限定することもやむを得ない。

(3) 超過負担の解消について（第 3 篇第 3 章第 3 節参照）

提言 9

社会福祉施設整備費及び措置費等については、国庫負担金の算定基準を国が一方的に決定するのではなく、実施主体である地方自治体との協議の場を設け、そこで決定することとし、自治体の超過負担を生じさせないようにすべきである。

（理由）

(1) 社会福祉施設整備費における工事単価及び措置費における職員配置基準等について、国と実施主体である地方自治体との間に算定基準の差がみられる。

(2) 国庫負担金は、国の地方自治体に対する義務

的経費であり、超過負担の存在は基本的には国が義務を果たしていないことである。

(3) 地方自治体は、その一般財源で超過負担分を充当しなければならず、自治体固有の行政施策を十分実施することができない。

(4) 単独事業について（第 3 篇第 3 章第 4 節参照）

提言 10

A 県の単独事業である被保護者等援護（いわゆる法外援護）事業は、ナショナル・ミニマムの保障という意味で本来国の役割に属する事業であり、県は、生活保護の内容の改善を国に働きかけていくべきであり、今後、発展的に廃止していくべきである。

B 縣市町の単独事業である敬老金品給付事業は、少なくとも県の事業としては廃止すべきである。

C 縣市町の単独事業である交通遺児弔慰金支給事業について、県は、市町村の同種事業との重複を避け、見舞金的性格ではなく、交通遺児家庭の援護に重点をおいて制度の純化をはかるべきである。

D 老人医療費助成事業など、国の制度を先導してきた事業については国の制度化に伴い見直しを行うことが望ましい。

E 地方自治体が単独に事業を施策化する場合で、対象範囲が広く、予算額も大きいものについてはできるだけ条例等住民の意思を直接反映しうる方法によることが望ましい。

（理由）

A - (1) 生活保障は、全国的に同一の基準により、実質的に平等に行なわれるべきであり、国の役割で

ある。

(2) 県は、国の基準が地域に適合しない場合は、国の基準の改正を求めていくのがその役割である。

(3) 慰問金の支給額が年末4千円、夏季3千円と低額であり、生活保障の観点からすると現実的でない。また、入学祝の支給、修学旅行の支度金の支給などは、個人の自立更生の楽しみをかえって阻害すると思われる。

B - (1) 高齢者ということのみを理由に、不特定多数に金銭給付することは行政の施策として妥当なものではない。

(2) 急速に高齢化社会を迎えるなかで、このまま金品を給付することは、財政的に他の事業を圧迫する大きな要因となる。

(3) 特に、県という広域自治体では、受ける住民との人的なコミュニケーションをはかる手段がとれない。

C - (1) 現金給付事業であるが、相談員が生活不安、補償等について助言することを伴った制度である点で評価できる。

(2) 交通事故の死亡者については、県の方が組織的に把握しやすい。

(3) 県内26市町で同種事業を実施しており、23市町は市民見舞金である。県が見舞金として実施するのは重複する。

(4) 生活の困難度が大きい交通遺児家庭を援護するには、現行の10万円は見舞金的性格が強い。

D - (1) 国が制度化していない段階で、地方自治体が重要な施策を試行的に実施することは高く評価できる。

(2) 国がその責任として制度化した場合、地方自治体は、ナショナル・ミニマムの部分については更に国に要求し、地域特性については、独自の対応をすべきであるが、いずれにしても、従来の制度を見直す契機とすべきである。

E - (1) 事業の施策化を条例で行うことにより、制定・改廃について住民の意思がより反映される。

(2) 事業が住民に与える利益に対して、その権利性が高まる。

(3) 住民の関心が高まる。

(5) 県と政令市について（第3篇第3章第5節参照）

提言 11

A 在宅重度障害者等手当支給事業、ねたきり老人家庭見舞金慰問品支給事業など、県が政令市民も対象にしている事業で、政令市でも同種事業を実施している場合、県は、その事業について原則として政令市民を対象からはずすべきであり、存続させるとしても、事業相当分を一般財源化して政令市に交付することが望ましい。

B 政令市民のみに施設を有する社会福祉法人の監査については、政令市にもこれを認めるべきである。

（理由）

A - (1) 福祉分野では、政令市は県と同様の権限と責務が予定されており、政令市民については、政令市の施策によるべきである。

(2) 二重行政の問題がある。

B - (1) 福祉分野では、原則として、政令市に県と同様の権限と責務を付与すべきである。

(2) 法人と施設経営とは密接不可分の関係にあり施設に関してのみ監査を認めても、法人に対する監査を認めなければ整合性のある監査ができない。

(6) 機関委任事務及び通達要綱行政について（第3篇第3章第6節参照）

提言 12

A 福祉行政にかかる機関委任事務を全面的に見直し、自治事務化するとともに、地域住民と最も密接な立場にある市町村に対し優先的に事務配分すべきである。

B 地方自治体の固有事務に関する国の通達要綱は全面的に見直し、また、その財源を地方自治体に

移譲するべきである。それが直ちに実現できないときでも、補助事業については徹底的にメニュー化するべきである。

(理由)

A - (1) 国と地方公共団体とは基本的に対等な関係であり、上下関係を前提とした機関委任事務制度は、原則として廃止すべきである。

(2) 福祉行政は、地域住民のニーズを適切に把握し行政に反映させることが重要であり、市町村はこの意味において最も適している。

少なくとも次のような事務については、早急に自治事務化するべきである。

ア 都道府県知事による民生委員活動の指揮監督及び研修に係る機関委任事務は廃止し、指揮監督については市町村の、研修については都道府県の事務とすること。(民生委員の活動基盤は、当該民生委員が住む市町村内であり、市町村が最もそ

の活動状況を把握できる立場にある。)

イ 都道府県知事による児童扶養手当及び特別児童扶養手当の認定等に係る機関委任事務は廃止し、市町村の事務とすること。(所得保障としての児童扶養手当等の認定及び手当の範囲については、国において全国統一的な基準で実施されており、事務処理の簡素化、効率性の観点から市町村の責任において処理することが望ましい。)

B 国の通達、要綱等により実施主体である地方公共団体の事務の細部にまで規定していることは総合的な行政施策の実行を困難にする。

(7) 生活保障について(第3篇第3章第7節参照)

提言 13

A ナショナル・ミニマムである生活保護にかかる費用は、すべて国の負担とし、現行制度のもとでの地方自治体の負担分(2/10)については、地方自治体の独自の施策に使えるようにすべきである。

B 生活保護の級地の指定については、国、は地方自治体の意見をとりいれて基準を明確にした上で、県に移譲すべきである。

(理由)

A - (1) ナショナル・ミニマムの維持は国の責任であり、現行の生活保護に関する地方自治体の負担分については、合理的な根拠がない。

(2) 地方自治体は、いわゆる法外援護事業など生活保護に関する自己負担分に根ざした事業を行うなど役割分担の混乱を生ずる原因となっている。

B - (1) 県内では1級地から3級地まで指定されているが、全県が都市化した本県において、1級から3級まで区分される合理的な基準は見出せない。

(2) 地域の実情を十分ふまえた上で、級地指定する必要がある。

(8) 補助事業のメニュー化について(第3篇第2章第8節参照)

提言 14

在宅福祉事業、地域福祉事業などで県が市町村へ補助する場合、室課をこえた横断的なメニュー補助方式により行うべきである。

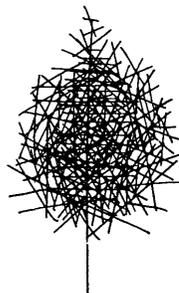
(理由)

(1) 地域の多種多様な福祉ニーズに対応して総合的に施策化できる。

(2) 国の縦割りのな事業体系を見直すことができまた県の事業の整合性も確保できる。

(3) 個別補助事業をまとめることにより、補助金支給にかかる県、市町村の事務の効率化、簡素化にも役立つ。

(4) 市町村の財政的負担を軽減する方策が模索されうる。



第 2 篇 調 査 の 概 要

第 1 章 事務事業調査の概要

1. 調査の目的

研究チームでは、行政が制度化ないし施策化している事務事業を調査することにした。この調査の目的としては、第 1 に、福祉に関する諸制度とその実態を把握し、第 2 に、こうして得られた実態の中から、役割分担に関する論点を抽出することを考えた。そしてこの調査を通じて、現状と課題について 福祉の対象者からみた望ましいサービスとその提供主体、行政と民間の福祉活動の役割分担、行政主体間の役割分担の三つに大きく分類し、実証的に検討する手がかりを得ることができた。

2. 調査の対象

調査の対象は、福祉に関する県、政令市、市、町の事務事業とした。ただし、福祉のとらえ方は幅広くなっているが、研究チームの期間や人数の制約から、便宜上神奈川県民生部が所管している事務事業に対応する範囲に限定せざるを得なかった。すなわち、実際に調査したのは、以下のとおりである。

- (1) 神奈川県民生部（1 室 8 課）
 - (2) 川崎市民生局厚生部（3 課）、同福祉部（3 課）、同保育部（2 課）、同青少年部（1 課）
 - (3) 相模原市民生局社会福祉部（4 課 1 福祉事務所）
 - (4) 愛川町福祉課（2 係）
- （組織構成については図 1～4 を参照）

また、事務事業は、昭和 56 年度のもの調査対象とした。

3. 調査の内容

調査は、別掲の調査票により行った。各調査項目を設定した意図を、巻末の調査結果表に關係する範囲で説明すると次のとおりである。

(1) 事務区分

地方自治法第 2 条が示す機関委任事務、団体委任事務、行政事務、固有事務の 4 つの分類に従っている。本来この分類は、事務の性質を明らかにするためのものであるが、最近ではこの分類法は実態にそぐわず機関委任事務と自治事務の 2 分類を用いるべきだとの考え方が有力である。しかしここでは、強いて分類すればどうなるかという観点から 4 分類とした。

なお、この 4 分類の基準は、昨年度の研究チームが作成した「事務事業調査区分内訳表（表 1）」によっている。

(2) 事業開始年度

事務事業は時代とともに発生消滅する。昭和 56 年度の事務事業がいつから実施されてきたかをみることは、時代の要請を知るために役立つと思われる。しかし、この調査では昭和 56 年度に限定しているので過去との比較はできない。

(3) 根拠

事務事業がどのような根拠に基いて実施されているかを調べることは、行政責任の所在を明らかにする手がかりになり、役割分担を検討するために欠かせないものである。たとえば、固有事務とされるものでも、国の通達で事業化されたものが数多くあり、これを固有事務ととらえることの可否は役割分担の課題となる。

なお、表記の便宜上、「法令」は法律、政令、省令を表わし、「通達」は通達及び国の要綱を表わすことにした。また、「要綱」は自治体の要綱要領を示し、「その他」は伺定めや契約などである。

(4) 財源内訳及び負担区分

財源が何であるかも役割分担を考える場合重要である。特に負担金、補助金、委託金は、通常国庫支出金ないし県費として一括して称せられているが、役割分担の視点からは区別されなくてはならない。

なお、「一般財源」は、地方税、地方交付税、手数料、使用料を内容とし、「その他特定財源」とは起債や特別会計（貸付金の償還金など）である。

また、「負担区分」は、負担金や補助金によって事業が行なわれている場合の各実施主体の負担割合である。これは、法令、通達、要綱等に明示された割合を示すことにした。財源内訳と負担割合が食い違う場合は検討の手がかりになる。

事務事業名				昭和	年事業開始
事務区分	固有	行政	団委	機委	
根拠法令	(区分)法令(国) 通達(国) 条例 規則 要綱 要領 (名称)				
趣 旨					
予 算 額	円				
国庫支出金	負・補・委	円	一般財源		円
県支出金	負・補・委	円	その他特定財源		円
負担区分	国 県 市町村 民間				
実施主体	国 県 政令市 一般市 町村 民間 ()				
事業対象					
(備 考)					
担当係・班等		担当者		内線	

(5) 実施主体

事務事業を直接実施する者である。委託事業の場合は受託主体、補助事業の場合は被補助主体が実施主体である。このように扱ったのは、サービスの受け手からみて、最終的にどの主体とかわりをもつことになるかを明らかにするためである。実施主体が誰かということを経理区分、根拠、財

源と関係づけることにより、役割分担の現状に迫ることができる。

4. 調査の方法

以上のような内容について調査するため、次の作業を行った。

(1) 調査票の記入

事務事業調査票に記入するため次の資料を用いた。

神奈川県 「昭和 56 年度民生行政事務提要」;
「予算に関する説明書・民生部(昭和 56 年 2 月県議会定例会用)」

川崎市「川崎市福祉行政予算書(昭和 56 年度版)」;「1980 年 民生事業概要」

相模原市 「昭和 56 年度予算の概要・福祉」

表 1 事務事業基礎調査区分内訳表

分 類	内 容
機関委任事務	機関委任事務と思われるもので別表三、施行令にあるもの 機関委任事務と思われるが別表三、施行令にないもの
団体委任事務	別表一にあるもの(団体委任事務または主要事務と思われるもの) 団体委任事務と思われるが、別表一にないもの
行政事務	行政事務と思われるもの
固有事務	自治体の長としての事務(法律の規定だけによるもの) 施設・設備の管理者の義務に属する事務() 申請等の経由・証明事務 県の条例・規則にもとづくもの 行政事務的性格の事務 県の要綱・要領等にもとづくもの 国の規則・通達等にもとづくもの 県の事務分掌・規則にもとづくもの 行政補助団体に関する事務・特命事項によるもの その他根拠が不明またはないもの

愛川町 「昭和 56 年度民生費予算主要事業の概要」

(2) 聴取り調査

調査票をもとに、県、川崎市、相模原市愛川町の関係室課で聴取り調査を行った。この聴取り調査を通じて、事務提要等からは記入できなかった調査項目の記入、根拠となる通達、要綱等の入取、担当者との意見交換による事務事業の理解と問題点の把握、などに努めた。

なお、聴取り調査は、研究チームを小グループに分けて行い、2 月から 3 月にかけてのべ 15 日間を要した。

(3) 事務事業調査一覧表の作成

調査票をもとに、巻末に掲載したような一覧表を作成した。この一覧表では、当初の調査票になかった「事務事業の性質別」の項目を設けた。福祉行政においては、サービスの対象者との関係で

表 2 事務の性質別区分の基準

生活保障	年金、給付金、生活保護費、資金貸付、公益質屋など
施設福祉	施設入所、施設利用、施設運営、処遇向上のための事業、指導監査、保母養成、修学資金など
在宅福祉	家事援助、給食、入浴、布団乾燥、歩行、外出援護、慰問品、見舞金、弔慰金、支度金など
地域福祉	生きがい対策、相談員、団体補助、訓練、手帳交付など
調査研究啓蒙普及	審議会、協議会 大会つどい、表彰など 週間
その他	更生医療、利子補給、援護関係(市・町)など

事務事業を評価し役割分担を考えることが重要だと考えたからである。その分類の基準は表 2 のとおりである。なお、事務事業数は全体で 900 件近くにのぼり、紙数の関係で巻末にのせられなかったものがあることをおことわりしておく。

第 2 章 事務事業調査の結果

調査結果は以下のとおりである。ここでは図や表により結果を報告することにとどめ、現状分析と課題についての言及はすべて第 3 篇にゆずるこ

とにする。
なお、国(厚生省)については、調査対象としていないため、組織図の他はのせていない。

1. 福祉(民生)行政の組織

図 1 国(厚生省)の組織(県民生部関係のみ)(昭和56年7月1日現在)

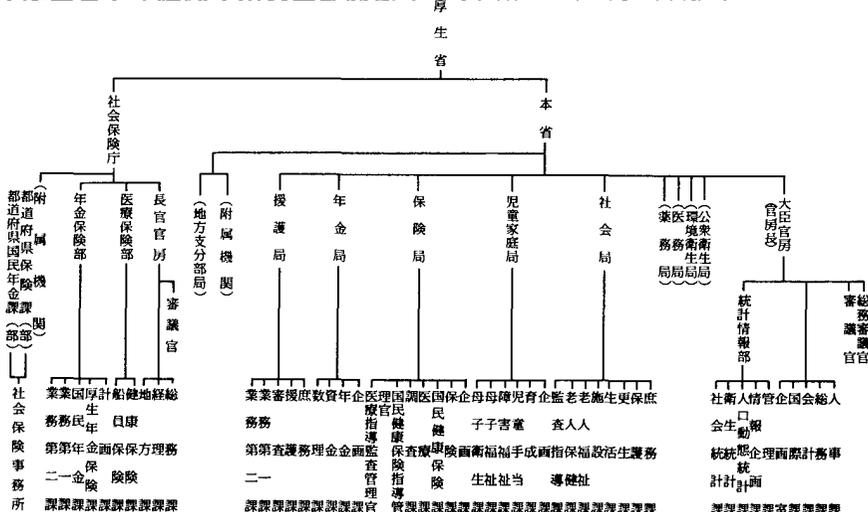


図 4 相模原市社会福祉部の組織

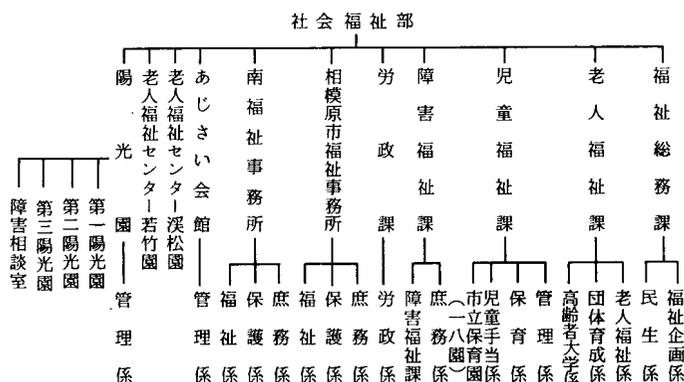
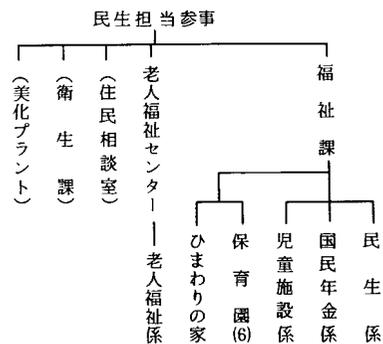
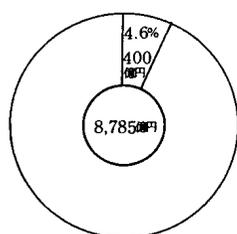


図 5 愛川町福祉課の組織

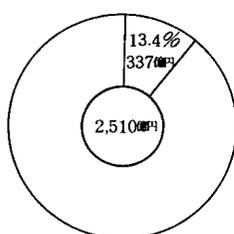


2. 福祉（民生）行政の予算

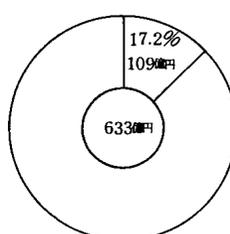
(1) 一般会計に占める福祉（民生）費（昭和 56 年度）



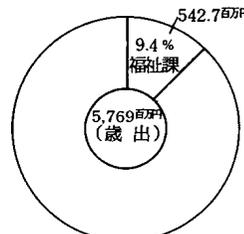
神奈川県



川崎市

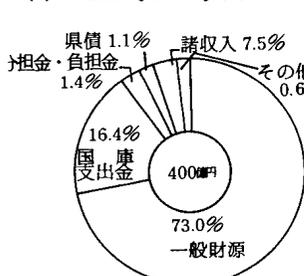


相模原市

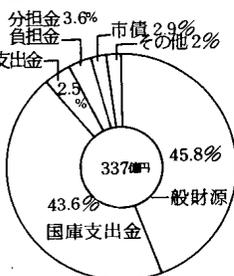


愛川町

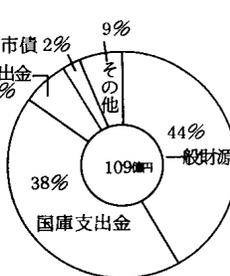
(2) 福祉（民生）費の財源別内訳



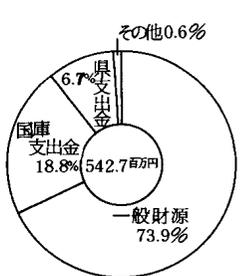
神奈川県



川崎市



相模原市



愛川町

イ 相模原市（民生局）社会福祉部

室・課名	事務区分	根拠										財源内訳						実施主体			性質					事業開始年度									
		固	行	団	機	法	通	条	規	要	そ	国	県	相模原市	国	県	相模原市	民	生	施	在	地	調	昭	21	30	41	51	不						
		有	政	体	関	達	例	則	網	他	負	補	委	負	補	委	一	そ	模	原	間	活	設	宅	域	福	福	福	費	前	年	年	年	年	明
福祉総務課	19	19	0	0	0	3	0	5	0	4	9	0	0	0	0	3	0	17	2	0	0	17	2	5	0	4	5	3	2	0	1	2	4	5	7
老人福祉課	25	24	0	0	1	1	7	2	0	21	0	1	1	0	1	11	0	25	0	0	0	24	委託1	0	3	14	7	1	0	0	0	0	5	14	6
児童福祉課	18	15	0	2	1	4	1	1	1	9	2	3	2	0	3	8	18	0	0	0	17	委託1	1	8	2	4	3	0	0	0	0	6	9	3	
障害福祉課	15	15	0	0	0	0	1	0	0	8	7	0	0	0	0	4	0	14	0	0	0	15	0	0	0	0	4	11	0	0	0	0	14	1	
福祉事務所	26	18	0	1	7	9	6	1	1	18	3	9	3	0	3	5	0	26	3	0	1	25	委託1	5	6	11	3	0	1	0	4	3	10	8	2
計	103	91	0	3	9	17	14	9	2	60	21	13	6	0	7	31	0	100	5	0	1	98	5 (うち委託3)	11	17	31	23	18	3	0	5	5	25	50	19

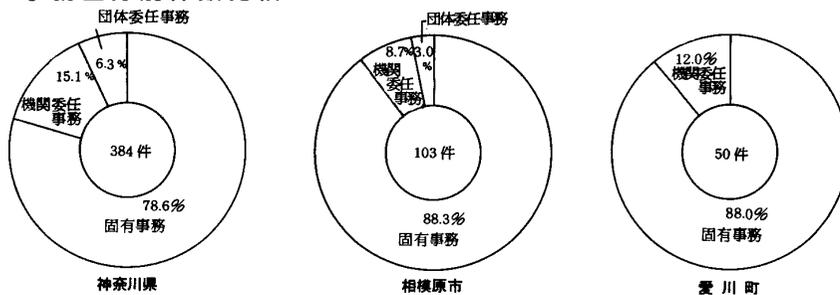
注 労政課、あじさい会館、老人福祉センター、陽光園を除く。

ウ 愛川町福祉課（民生係、児童福祉係）

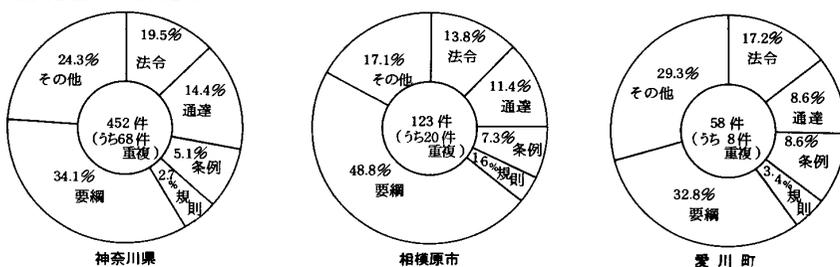
事務事業総数	事務区分	根拠										財源内訳						実施主体			性質					事業開始年度								
		固	行	団	機	法	通	条	規	要	そ	国	県	愛川町	国	県	愛川町	民	生	施	在	地	調	昭	21	31	41	51	不					
		有	政	体	関	達	例	則	網	他	負	補	委	負	補	委	一	そ	川	町	間	活	設	宅	域	福	福	福	費	前	年	年	年	年
50	44	0	0	6	10	5	5	2	19	17	4	2	0	6	11	0	47	1	0	0	32	18 (うち委託3)	7	2	15	16	2	8	0	1	2	18	18	11

(2) 事務事業の内訳比較

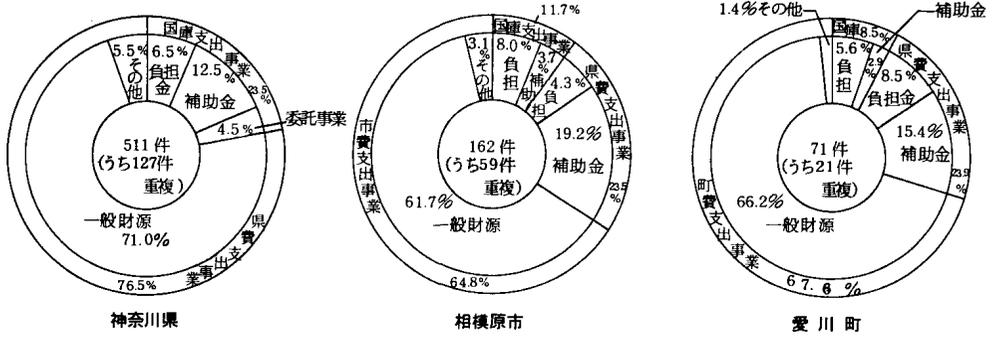
ア 事務区分別件数比較



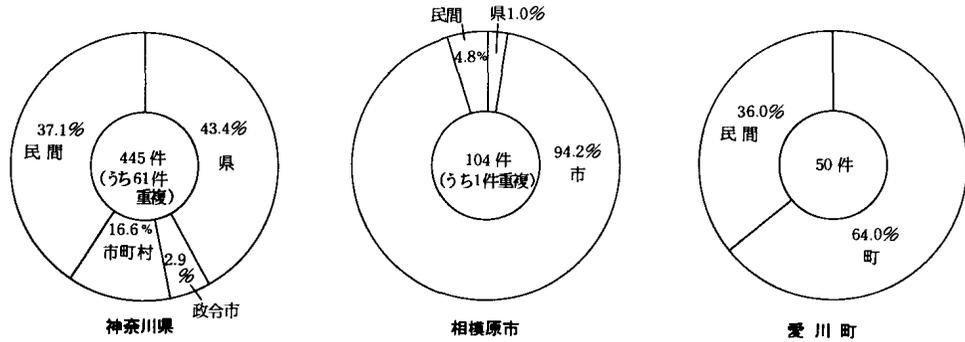
イ 根拠別件数比較



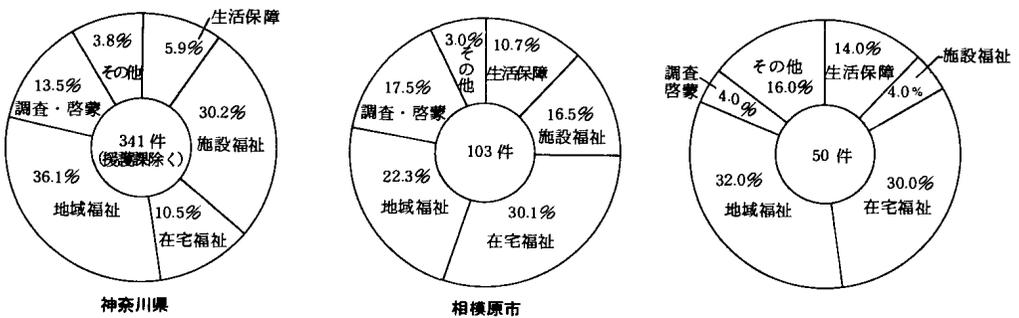
ウ 財源別件数比較



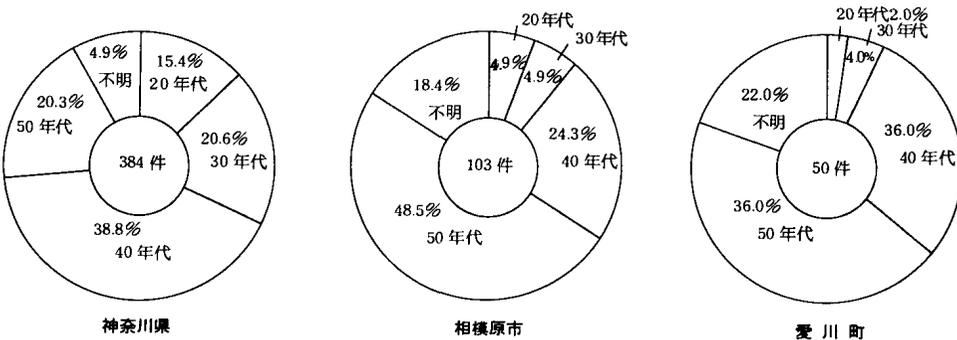
エ 実施主体別件数比較



オ 性質別件数比較



カ 事業開始年代別件数比較（年代は昭和）



第3章 その他の調査等

1. 企業に対するアンケート調査

研究チームでは、地域福祉の向上をはかるためには、企業も地域の福祉資源としてとらえ直すべきだと考えた。しかし、企業が地域福祉において果たす役割については、まだほとんど議論されておらず、基礎的資料もみあたらない状況である。また、事務事業調査では、行政が施策化している範囲で、民間（私）との関係を考察することができたが、そこでは企業との関係は俎上にのっていない。

そこで、研究チームでは、福祉において企業にどのような役割を期待しうるかを探るため県内の企業 1,000 社に対してアンケート調査を行った。この調査の概要は、便宜上、第3篇第5章「企業の役割」のところでまとめている。

2. 見 学

研究チーム員の中には福祉（民生）行政にたずさわった経験のない者が4名いた。そこで、事務事業調査を通して実証的に検討していくと同時に、できるだけ現場を見る機会を作るよう努力した。その結果、次の3ヶ所を見学することができた。

- (1) 財団法人鉄道弘済会が運営する鉄道弘済学園（精神薄弱児施設）
- (2) 秦野高齢者事業団
- (3) 平塚市旭地区での老人給食活動現場（老人給食ルポ（59p）参照）



第3篇 福祉における国・県・市町村・民間の 役割分担の現状と課題

第1章 福祉サービスのあり方と役割分担の現状と課題

第1節 在宅福祉サービスのあり方と役割分担

1. 在宅福祉サービスをめぐる状況の変化

地域福祉の向上、なかでもその中核ともいうべき在宅福祉サービスの推進が叫ばれている。これは、施設への収容・保護が中心であった福祉のあり方を見直し、老人・障害者等も社会の一員として、できる限り住みなれた地域において、健常者と同じような生活が送れるようにすべきであるというノーマライゼーションの思想を基本とする福祉へ、福祉思想そのものが変化したことによるところが大きい。これに加えて、高齢化社会への突入による対象者の増加、核家族化の進行による家庭機能の低下、都市化の進展による地域連帯意識の希薄化といった社会的な要因も見逃せない。

このような状況の中で、国・県・市町村ともに、在宅サービスの充実には力を入れており、様々な施策がおこなわれている。一方では、コミュニティが見直され、ボランティア活動など、住民自身による福祉活動も活発になりつつある。しかしながら、役割分担の視点でみると、国・県・市町村・民間それぞれの役割が整理されたうえでサービスが実施されているとは必ずしも言えない面がある。

そこで、事務事業調査を中心に、国・県・市町村・民間の役割分担の現状と今後の課題について検討を加えていきたい。

なお、現在、在宅福祉サービスという用語については、各方面でいろいろな定義がなされており、内容についても統一のものをみしていないが、ここでは在宅福祉サービスを、対象者がサービスを居宅において受ける場合としてとらえた。

2. 国・県・市町村における在宅福祉サービスの現状と課題

(1) 在宅福祉サービス実施状況

表1は、県、相模原市、愛川町において行われている老人と障害者に対する在宅福祉サービスを国の制度、県の制度、単独事業の3つに分け、さらに、現金・現物給付、家事援助・身辺介護、保健訪問指導等、その他、の4つの性質に分類しまとめたものである。国の制度分のうち、老人家庭奉仕員派遣、老人健康診査、身体障害者家庭奉仕員派遣、身体障害児者補装具交付の4事業は法によるものであるが、その他はすべて通達に基づいた事業である。通達による事業のうち、老人日常生活用具給付、老人介護人派遣は「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」、在宅老人家庭看護訪問指導は「老人保健医療総合開発事業について」、盲導犬給付、盲人ガイドヘルパー派遣は「障害者社会参加促進事業の実施について」のそれぞれの通知にもとづくメニュー補助事業である。費用の負担割合は、市町村が実施主体となるものについては、国・県・市町村それぞれ1/3ずつ、県が実施主体となっているものは国・県それぞれ1/2ずつというものが多く、県の制度による事業(市町村が実施主体)は、すべて県の要綱にもとづく事業であり、ねたきり老人入浴サービスはメニュー補助事業である。ホームコンパニオン派遣は、国の介護人派遣事業を県段階で対象のワクを拡大して行っているもので、この部分についての費用負担は県2/3、市町村1/3である。この他の事業については、県・市町村それぞれ1/2ずつ負担している。

在宅福祉サービスをその根拠別の事業数で比較してみると、相模原市、愛川町においては、老人

表 1

老人に対する在宅福祉サービス

性 質	事業名	実施主体		
		県	相模原市 愛川町	
国 制 度 分	現物金・付	日常生活用具給付		
		福祉電話設置		
	家事援助	老人家庭奉仕員派遣		
		老人介護人派遣		
	保健指導	老人健康診査		
		在宅老人家庭看護訪問指導		
	その他	老人居室整備資金貸付		
	県 制 度 分	家事援助	ホームコンパニオン派遣	
ねたきり老人入浴サービス				
単 独 事 業	現 金 ・ 現 物 給 付	ねたきり老人家庭見舞金支給		
		ねたきり老人慰問金支給		
		敬老祝金贈呈		
		敬老祝品等贈呈		
		ねたきり老人慰問品支給		
		ねたきり老人紙おむつ支給		
		ひとり暮らし老人慰問品支給		
		インターネット貸与		
	家事援助・身辺介護	家庭介護人派遣		
		ねたきり老人寝具消毒乾燥		
		ひとり暮らし老人寝具消毒乾燥		
		はり・きゅう・マッサージ施術		
	その他	老人居室整備資金利子補給		

障害者に対する在宅福祉サービス

性 質	事業名	実施主体		
		県	相模原市 愛川町	
国 制 度 分	現物金・付	日常生活用具給付		
		身体障害児者補装具交付		
		盲導犬給付		
		障害者家庭奉仕員派遣		
	家事援助	障害者介護人派遣		
		盲人ガイドヘルパー派遣		
		在宅重度身体障害者訪問調査		
		在宅重度身体障害者訪問調査		
県 制 度 分	家事援助	ホームコンパニオン派遣		
		重度障害者入浴サービス		
	その他	重度障害者住宅設備改善		
		在宅障害者家庭内作業指導		
単 独 事 業	現 金 ・ 現 物 給 付	障害者特別給付金支給		
		在宅重度障害者慰問品支給		
		心身障害児者紙おむつ支給		
		補装具自己負担額助成		
	家事援助	心身障害者家庭介護人派遣		
		ねたきり障害児者寝具消毒乾燥		
	保 健 ・ 訪 問 指 導	障害者療育相談		
		在宅心身障害児療育促進		
在宅重症心身障害児者訪問指導				
在宅重症心身障害児者療育訪問指導				

(注) ここで言う「単独事業」とは、県・相模原市・愛川町がそれぞれの条例、規則、要綱等に基づき、自ら実施主体となっている事業をさす。

関係で単独事業が多く、障害者関係では国の事業、単独事業がほぼ同数である。県においても国の事業がほぼ半数を占めている。国の事業に比べて、県の制度の事業が少ないのが特徴的である。(表 2 参照)また、性質別の事業数をみると、特に老人関係で現金・現物給付が多く、それも圧倒的に単独事業が多いのが目立つ。現金・現物給付の単独事業 15 事業のうち、5 事業が敬老金品贈呈の事業である。(表 3 参照)

表 2 根拠別事業数

	県		相模原市		愛川町	
	老人	障害者	老人	障害者	老人	障害者
国制度	7	7	5	4	4	1
県制度	2	4	2	1	0	0
単 独	5	6	10	3	7	1
計	14	17	17	8	11	2

表 3 性質別事業数

性質別 対象別	老 人						障 害 者					
	国制度	県制度	単 独 事 業			計	国制度	県制度	単 独 事 業			計
			県	相模原市	愛川町				県	相模原市	愛川町	
現金・現物給付	2	0	5	6	4	17	3	0	2	1	1	7
家事援助・身辺介護	2	2	-	4	2	10	3	2	-	2	0	7
保健・訪問指導	2	0	0	0	0	2	1	0	4	0	0	5
そ の 他	1	0	0	0	1	2	0	2	0	0	0	2
計	7	2	5	10	7	31	7	4	6	3	1	21

(2) 問題点と今後の方向

以上、老人と障害者に対する在宅福祉サービスの実施状況を事務事業調査からみてきたが、まず、国の通達による事業数が多いのが目立つ。地域から発生し、しかも多様化している在宅福祉サービスへのニーズに対し、対象者から一番遠いところにある国が制度をつくり、しかも要綱等で実施主体である県や市町村に事業内容をこと細かに指示している。このことにより、内容が、実施段階の県あるいは市町村の実情に合わず、実施するにあたって、上のせ、横出しを行っているものもある。国の介護人派遣事業の対象範囲を県段階で拡大(ホームコンパニオン派遣)し、さらに相模原市の家庭援護人が、県制度のわく外のものを対象としているのはその顕著な例である。しかし、何といっても

一番大きな問題は、通達という、行政間内部のみの手続きによって、住民にとって最も身近で重要なサービスが決定され、実施にあたってはすべて国が基準づくりを行っていることであり、これは、地方自治の侵害に他ならない。最近では、メニュー補助事業が増えてきたが、これも、地方の自主性を若干発揮することができるようになったとはいえ、内容については、従来と同じように細かい規定がされており、補助金のもつ問題点の是正には至らず、今後見直しが必要である。

また、国の施策の場合でも、県あるいは市町村が一定割合の負担をしており、このことが責任の所在を不明確にしている。財源については、そのサービスにつき責任をもつべき行政主体が、全て負担することを原則とすべきである。

それでは、実際、在宅福祉サービスにおける役割分担はどうあるべきなのか。これについては、サービスの性質や実施主体の特徴を考慮して、検討を加える必要があると思われる。

まず、現金・現物給付サービスであるが、これについてはさらに 敬老金品の贈呈、 慰問金品の給付、

生活用具の給付、に分けることができる。 については、県と市、町で重複して実施されており、しかも、年齢という要件のみで、金品を給付することが、在宅福祉サービスとして有効なのか疑問があり、検討を要するものである。(詳しくは「単独事業のあり方」参照) については、ねたきり老人、一人暮らし老人あるいは障害者に対して金品で慰問という目的を達することができるのか疑問である。むしろ、精神面での対応が必要であり、行政サービスと

してはなじまないものと思われる。また、見舞いが目的であるならば、介護者の負担を軽減するような方法が、金品給付以外に考慮される必要がある。 については、それが、日常生活を営むのに不可欠であり、それを欠くと、最低生活の維持ができないと判断される場合には、国が責任をもって行うべきである。給付品については、個々に検討を加える必要があるが、少なくとも、身体障害者補装具給付は、国が全責任をもって行うことが望ましい。

家事援助・身辺介護サービスは、在宅福祉サービスの中でも大きなウェートを占めている。この種のサービスは、従来家庭ないし近隣で解決していたものが社会状況の変化により、ニーズとして社会化し、行政施策として行われるようになった

表4 重要と思われる援助サービス(複数回答)

	回 答 (%)
(1) 各種手当などの給付金や慰問金品を支給すること	26.9
(2) 身辺介助、掃除、洗濯等の援助を行う家庭奉仕員・介護人の派遣など家庭に対する援助を行うこと	52.7
(3) 生活相談、専門的相談などを充実すること	38.7
(4) 社会に適應するための生活訓練、機能回復訓練などを行うこと	39.7
(5) 自立生活を促したり、介護の労苦を軽減するため日常生活に必要な用具や補装具などを提供すること	28.4
(6) 生活資金や事業開始のための資金などを貸付けること	12.7
(7) 老人同居世帯向け住宅や障害者向け住宅などを提供すること	26.6
(8) 施設機能を利用して老人の入浴サービスや家庭で困ったときの一時入所などを行うこと	39.8
(9) ボランティアや地域の関係団体によるサービスを促進すること	23.9
(10) その他	1.5
計	290.9

(「社会福祉に関するアンケート調査」 昭和 55 年 11 月 県民生部) もので、近年、急速にニードが高まっている。昭和 55 年 11 月の民生部の調査によれば、回答をよせた人の半数強が、中心となるべきサービスとして、身辺介護サービスをあげている。(表 4) 在宅福祉サービスに対するニーズは、人々の日々の生活現場から生じているが、特にこの家事援助、身辺介護サービスは、生活に根ざした多様なニーズにす早く対応することが必要であり、そのためには、対象者の生活状況を常に把握しておくことが必要とされる。このことから、公においては市町村が責任をもって実施することが望ましい。

訪問指導サービスについては、専門性を有し、しかも、保健所、医療機関などとの連携が必要とされるため、県の事業としてなじむものである。また、住宅整備のための資金の貸付についても、サービスの受け手と供給者が接近している必要は

なく、しかも統一的な基準により広域的に行われることになじむものであるため、県での実施が適当である。

以上、サービスの性質別に、実施すべき行政主体について検討を加えてみたが、在宅福祉サービスの実施にあたっては、地方自治体、とりわけ基礎的自治体である市町村の役割が大きい。今後は、市町村が地域の実情に合った事業を展開していくべく、国や県は、市町村を実施主体とするひもつき補助事業は廃止し、それに代わるものとして、しぼりのない交付金によって財政的援助をしていくべきである。

3. 在宅福祉サービスにおける公私の役割分担

在宅者の受ける福祉サービスの大きな特徴は、施設入所者に対するサービスがある程度固定しているのに対し、固定化しないさまざまなサービスが存在することである。家族によるサービス（自助）、地域の人々によるサービス（共助）をはじめとして、民生委員による相談サービス、ボランティア、社会福祉協議会によるサービス、老人クラブの友愛チームによる訪問活動など多くの供給主体によって、多種多様な内容のサービスが行われている。これら民間サイドで行われているサービスを先に

行われていたり、また、社協においては、行政サービスと同様のものが行われていたりするなど、役割分担についての整理がなされていない。（ボランティアサービスについては 54 ページ参照、社協のサービスについては表 5 参照）行政と民間の役割分担を考えるにあたっては、サービスの内容によって、行政が責任をもって行うもの、

民間で対応するもの（行政が介入すべきでないもの）、行政と民間が協力して行うもの、に分けて検討を加える必要があると思われる。

まず、行政サービスは、個人、家庭、地域、民間の福祉活動団体では一義的に解決できないものについて行うことを基本とすべきである。したがって、専門性の必要な保健医療サービスや、多額の財源が必要な資金貸付等は、行政の責任において行われる必要がある。次に、生きがいや喜び、孤独の解消といった人々のメンタルな部分には、行政は介入すべきところではない。こうした意味では、生活上の相談や話し相手などのサービスは民間でなされるべきものである。最後に、行政と民間が協働して行うサービスであるが、在宅福祉サービスにおいては、こうして行われるもののウエートが大きい。なぜならば、在宅福祉サービスに対するニーズは、各個人の置かれている状況、

障害の程度、本人の価値感などによって異なり、きめ細かい、しかも柔軟な対応が必要であるが、一定の基準によって設定された標準的、画一的な行政サービスでは、対応しきれず、その埋められない部分については、民間で担わざるをえない。特に、外出の付添いや一時的に介護者が必要など単発的なニーズに対しては、行政では対応できない。また、例えば福祉電話のように、設置は行政が行い、実際電話をかけるのは、近隣住民ないしボランティアといったように、一つのサービスを実施するにあたって、行政と民間が役割を分担しあうことも有効なサービスの提供につながる。

表 5 社協の在宅福祉サービス

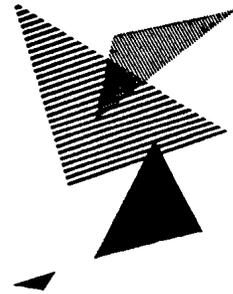
	相模原市社協	愛川町社協
老人	居宅入浴サービス ねたきり老人へ季節の 絵ハガキ送付 長寿者へのお祝い	ねたきり老人ねまき、紙 オムツ支給
障害者	リフトバス運行 特殊学級卒業生祝品支 給 (印は市委託事業)	養護学校登校介助

みた行政サービスと比較してみると、民間で十分対応できるにもかかわらず、行政サービスとして

また、行政サービスの場合は、敬老金品支給を除き、障害の程度や所得などによりその対象範囲が限定されている。しかしながら、家事援助、身辺介護サービスについては、所得の多少にかかわらずニーズが発生するものである。57年10月から、家庭奉仕員とホームコンパニオンの制度が一本化され、それと同時に、派遣対象が拡大され、一定以上の所得がある者については、費用を負担することになっているが、今後は、このような受益者負担を導入したサービスの提供がいろいろな分野で検討されるべきであろう。

さらに、デイケア等の施設利用サービス、老人給食等の地域福祉サービスの充実も在宅者の福祉を向上させるためには不可欠なことである。

このように、個別化、多様化するニーズに対応するためには、一方でも多様化している供給主体のサービスを、ニーズと有効に結びつける必要がある。そのためには、対象者の状況とそれらのもっているニーズ、及びサービス供給主体の状況を常に把握しておくことが第一条件となる。そのうえで、サービスに関する需給の調整を行うのであるが、その際には、サービスを必要とする人がそのニーズに則してサービスが選択できるようにすべきで、このニーズ把握からサービスの調整、提供といった一連の過程において社協のコーディネート機能に大きな期待がかけられる。すなわち、在宅福祉サービスの推進にあたって社協は直接事業を行うことは避け、行政、福祉専門機関、地域住民、ボランティアなどのサービス供給主体を包括し、最も有効なサービスが提供できるように、個々のケースに応じて調整をする役割を果たすべきである。



第 2 節 施設福祉サービスのあ り方と役割分担

1. 社会福祉施設の現状

社会福祉施設とは、「老人・児童あるいは心身障害者等社会生活を営むうえでさまざまなハンディキャップを背負っている者を援護し、育成し又は更生のための各種の治療・訓練等を行い、これらの者の福祉の増進を図ることを目的として設置された施設の総称」(昭和 56 年版「社会保障の手引」厚生省社会局監査指導課編)とされている。

今日の施設の種類の、細分化・多様化しており、厚生省の昭和 55 年社会福祉施設調査報告の分類によれば保護施設 5、老人福祉施設 5、身体障害者更生援護施設 13、婦人保護施設 1、児童福祉施設 20、精神薄弱者援護施設 4、母子福祉施設 2、その他の社会福祉施設 13 の 8 区分 63 種類にわけられている。

ところで、昭和 57 年 3 月 31 日現在神奈川県内にある社会福祉施設の設置状況は表 1 のとおりである。運営主体別に施設数をみると、公営と私営がほぼ半数ずつを分担している。しかし、定員数をみると、私営の方が公営より上まわっていることがわかる。更に、保育所を除いた数で比較すると、施設数ではほとんど同じであるが、定員数では 70% 以上を民営が占めている。

また、事業種別にみたのが表 2 であるが、これによると、保育所を中心とした児童福祉施設を除くと公立、私立とも第 1 種社会福祉事業のための施設が主体となっている。つまり、神奈川の社会福祉施設は、入所施設を中心として設置され、その運営は公私が二分しており、対象者の処遇数では民間施設の比重が大きいといえる。

一方、これらの施設に対する県の施策は 103 事務事業に及び、その内訳は予算額の多寡を

表 1. 県内社会福祉施設設置状況

	施設数			定員		
	公営	私営	計	公営	私営	計
保護施設	5 (2)	5	10 (2)	628 (330)	871	1,499 (330)
老人福祉施設	137 (7)	64	201 (7)	1,777 (620)	4,741	6,518 (620)
身体障害者更生援護施設	13 (5)	7	20 (5)	465 (155)	443	908 (155)
婦人・母子福祉施設	1 (1)		1 (1)	100 (100)	50	150 (100)
児童福祉施設	416 (2)	388	804 (2)	34,333 (104)	34,418	68,751 (104)
保育所	362	310	672	32,071	31,615	63,686
精神薄弱者援護施設	12 (2)	25	37 (2)	908 (158)	1,697	2,605 (158)
その他の社会福祉施設	40 (4)	73	113 (4)	650 (94)	7,338	7,988 (94)
計	624 (23)	564	1,188 (23)	38,861 (1,561)	49,558	88,419 (1,561)
比率 (%)	52.5	47.5	100	44.0	56.0	100

注1) 神奈川県社会福祉団体名簿(昭和 57 年度)より作成

注2) 非宿泊の利用施設の一部は定員未算入

注3) 県市より業務委託したものは、公営とみなし、カッコ書で内数とした。

表 2. 県内社会福祉施設の事業種別分類
(社会福祉事業法第 2 条による)

	第1種施設		第2種施設		計
	公立	私立	公立	私立	
保護施設	3	5	2	-	10
老人福祉施設	18	52	26	-	96
身体障害者更生援護施設	7	6	4	-	17
婦人保護施設	1	-	-	-	1
児童福祉施設	40	46	440	335	861
精神薄弱者援護施設	12	17	-	-	29
母子福祉施設	-	-	-	1	1
その他の社会福祉施設	-	-	2	30	135
計	81	126	474	365	1,150

昭和 55 年社会福祉施設調査報告(厚生省大臣官房統計情報部編)より

別とすれば表 3 のように、運営助成等にかかるものが大半である。これは民生部の事業の中で、社会福祉関係事務事業の約 3 割を占めている。(p20 才.性質別件数比較参照)

表 3 施設福祉に係る県の事業数

	施設整備にかか るもの	運営費助 成等にか かるもの	計
民生総務室	1	2	3
社会課	-	14	14
児童課	5	28	33
障害福祉課	6	20	26
老人福祉課	4	23	27
計	16	87	103

(県事務事業調査から作成)

2. 施設の社会化の必要性

施設でのサービスが必要とされるのは、「精神上・身体上・環境上・処遇技術上もしくは経済的理由等により居宅等におけるサービスでは需要がみとされない場合、あるいは治療・訓練等居宅よりも施設を利用した方がより効果を期待できる場合」(前出「社会保障の手引」とされている。そのため、前項でもみたように、施設はそこに収容してサービスを提供する形態をとるものが多く、在宅者が利用できるものはまだ多くはない。近年次のような問題が指摘されてきている。

表 4 福祉サービスの対象者と入所者の比較

対象者	県把握数	施設入所者	比率 (%)
身体障害者	(注1) 87,379	799	0.9
ねたきり老人	10,109	(注2) 2,624	25.6
精神薄弱者	7,338	2,073	28.3

(注 1) 身体障害者手帳交付者

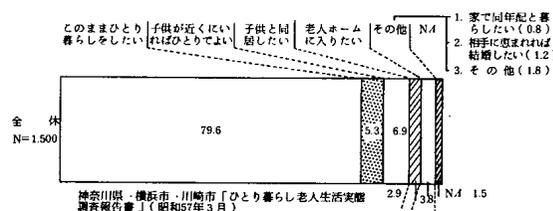
(注 2) 特別養護老人ホーム入所者
神奈川県「民生統計」(昭和 55 年)
より作成

第 1 に、表 4 に示すように、身体障害者、ねたきり老人、精神薄弱者に限ってみても、施設に入所してサービスを受けられる者は非常に限られていることである。第 2 に、施設に入所している者は、福祉六法など諸法令により制度的に体系化されたもとの処遇されているのに対し、在宅者に対する諸制度は前節で述べたようにまだ十分整理、体系化されているとはいえない状況にある。障害の程度、援護の緊急性などに差があるので一率に論じることは適当ではないが、施設に在所する者とならない者との処遇の間に隔差があることは否定できない。

第 3 に、施設を利用できない在宅者を介護する家族の過重負担が社会問題化しつつある。また第 4 に、サービスの対象者の意識としても、図 1 で明らかなように、施設にはいるよりは、自活ないし家族と同居することを望む者がほとんどである。

これらの課題に対応するためには、施設が提供できるサービスを在宅であるいは通所によって受けられるようにシステムを変えることが求められてくる。福祉の対象者は、施設に入所して管理された処遇を受けるよりも、施設のもつ機能を在宅ないしは地域で利用することを望んでおり、家族もまた施設のもつ専門性の活用と負担の軽減を望んでいるからである。つまり、施設を福祉サービスのネットワークの中で位置づけ直すことが必要となっているのである。

図 1 ひとり暮らし老人の継続意志



3. 施設の社会化の試み

この課題は、施設の側からは、施設の社会化・地域開放としてとらえられている。神奈川県社会福祉協議会が昭和54年度に調べたところでは、既にその動きは出はじめており、老人福祉施設7、心身障害者施設5、児童養護施設4の計16施設から、社会化の実践例が報告されている。

表5はその実践例を示したものである。この表の分類から、施設の社会化の要素として「入所者の地域への接近」、「施設専門機能の地域への提供」、「地域の意見の施設への反映」を考えていることがわかるが、「入所者の地域への接近」をあげなければならぬということ、いかに施設が閉鎖的な環境におかれていたかを端的に示している。(このことは施設側の姿勢だけでなく、近隣住民の意識としても施設を日常生活では、異質な存在として遠ざけて来た歴史的経過と無縁ではない。)

また、地域からの参加の内容をみると、ボランティアの受け入れから行事への招待あるいは自治会との交流、役員への参加など、地域との交流の可能性が十分あることがわかる。このように、入

所者が地域に接近し、施設も地域との交流を積極的に行う姿勢をもつことによって、信頼関係が深まり、専門機能の提供についてもリハビリ・サービス、ショートステイ、研修、相談のほか、更に日常的・継続的な諸形態が生まれてくると思われる。

しかし、施設全体からみればこのような施設の社会化、いいかえれば地域との交流は非常に限定されたものであり、しかも、施設の職員の献身的努力で行われているのが実態である。特に、民間の社会福祉施設においては、本来ならば、その民間性を発揮して、積極的に地域に開放されてよいはずだが、この特性が生かされていない。このような現状は何に起因するのだろうか。そこで、民間の入所施設の運営の仕組みを行政の関与との関係でみておく必要がでてくる。

4. 措置委託制度の問題点

措置委託制度は、「国又は地方公共団体が、その経営する社会福祉事業について、要援護者等に関する収容その他の措置を他の社会福祉事業を経

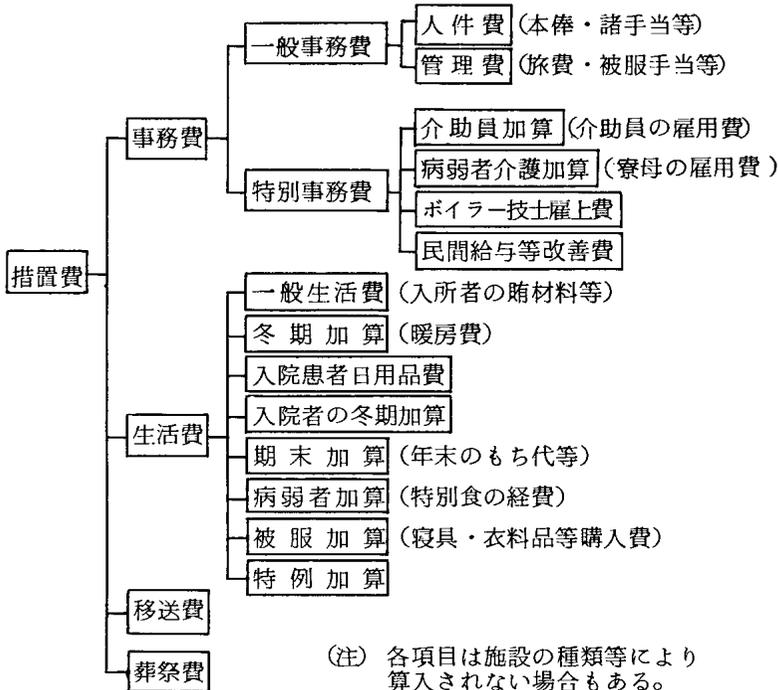
表5 施設の社会化の実践形態

	老人福祉施設	心身障害児者施設	児童養護施設
入所者の地域への接近	ショッピング 地域行事への参加 地域老人クラブへの加入 入所老人の作品展覧会	清掃活動・ショッピング等 公民館・図書館等の使用 自治会子供まつりへの参加	通学・ショッピング 子供会・野球チームへの参加 地域清掃活動
施設専門機能の地域提供	リハビリサービス・ショートステイの実施 入浴・給食サービス 集会室等の提供 施設見学・研修の実施	集会室等の提供 作学技術の指導 親子教室の開催 寮母研修の実施	集会室等の提供 PTAの役員参加 地域児童問題の相談
地域の意見の施設への反映	家族と職員の懇談 ボランティアの受け入れ 施設行事への招待 施設役員への市民参加	バザーへのアドバイス ボランティアの受け入れ 施設行事への招待 母親との意見交流	家族の意見聴取 自治組織を通じての意見聴取 ボランティアの受け入れ 施設行事への参加

営する者に委託する」(社会福祉事業法第5条第2項)制度である。この制度は、戦前の救護法にはじまるもので、当初は救護を必要とする者を市町村長が公・私の救護施設に収容もしくは収容を委託することを内容としたもので、救護の公的責任を法定し、公費により民間施設を活用するシステムとして画期的なものであった。戦後においては、占領軍の指導のもとに、公私

の役割の峻別の観点から官民一体方式が否定され、憲法25条の理念により公的扶助を原則とすることになった。しかし、歴史的経過・時代背景等やむを得ない事情もあり、社会福祉事業法第5条で公私の役割を明確にした上で民間への委託を認められることとされた。歴史的経緯とは、皇室を戴いた官民一体の

図2 老人福祉施設の措置費の構成



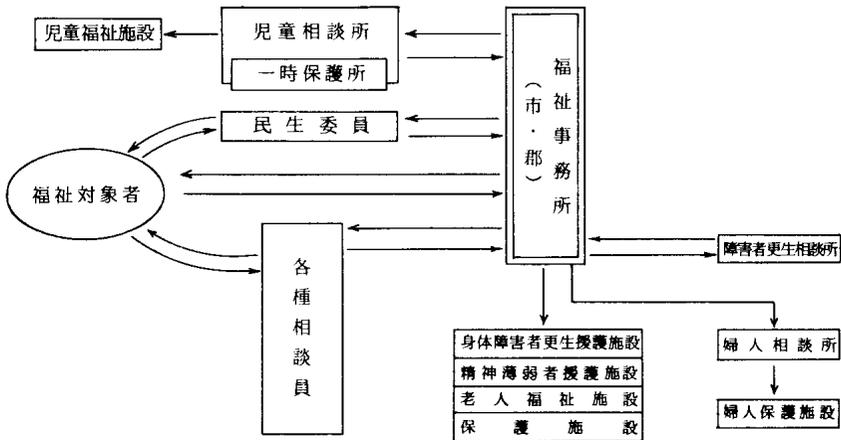
慈善救済事業(ご下賜金を基に行政組織に依存した恩賜財団等の設立)が隆盛で、欧米のように財源的、人的にも公と対置しうるような民間の社会福祉事業が育たなかったことであり、時代背景とは、戦争直後の要保護者等の大量発生と世情

不安の状態を言う。(この間の経緯については「日本における民間社会福祉財政」(社会福祉研究所)に詳しい。)今日、措置委託は広範に利用され常態化しているといった方がよく、現在民間の入所施設に入所している者も大半は措置委託によるものである。

一方、民間の社会福祉施設は、施設認可の効果として、各福祉実体法上「正当な理由なくしては措置委託を拒否できない」ことになっている(例えば身体障害者福祉法第28条の2、老人福祉法第20条)。また措置委託に伴い、施設基準、入所者の処遇基準等の最低基準を維持するために必要な経費(通常措置費と

収			支			
区分	予算額	%	区分	予算額	%	
	千円			千円		
措置費	102,887	81.9	事務費	92,360	73.5	
			支出			
	事務費収入	76,951	61.3	職員雇用費	75,234	59.9
	事業費収入	25,936	20.6	旅費役務費等	17,126	13.6
		15,163	12.1		33,230	26.5
補助金	県補助金	14,923	11.9	給食費	17,221	13.7
	市補助金	240	0.2	被服費	2,280	1.8
利用者負担収入		130	0.1	事業費	1,100	0.9
	利用者負担	130	0.1	支出		
その他収入		7,410	5.9	光熱水費	2,460	2.0
	寄附金収入	1,700	1.4	器具付器費	3,400	2.7
	雑収入その他	5,710	4.5	保健衛生費	700	0.6
計	125,590	100	計	125,590	100	

図 3 施設入所の仕組み



よばれる)は、行政が負担(国8/10、県または市2/10)しているが、入所者の多くが措置委託された者であることから、施設の運営費はほぼ全面的に措置費に依存しているのが実態である。表6は、ある特別養護老人ホームの場合であるが、予算の80%以上を措置費が占めている。これは特殊の例ではなく、ごく一般的なものであることは、関係者の間では周知の事実である。また措置費の内訳も図2のように区分され、その用途も限定されている。またこうした仕組みに加え、行政の設定する施設会計基準等によって拘束されるため、その運営や入所者の処遇について規格化されざるを得なくなっている。つまり、民間の社会福祉施設にとって本来の独自性開拓性等を發揮する余地は極めて限られているのである。

また、入所者の立場からみると、施設への入所「措置」が福祉行政機関の義務の遂行であって、申請に基づくか職権によるかのいずれであっても、請求権ではないとされている。従って、入所者は入所施設の選択権を保障されておらず、図3の入所手続にみられるように受け身の存在でしかないのである。また、措置費によって処置されるため、サービスが恩恵的になりがちであり、処遇上の創意工夫が望まれるところである。

5. 利用施設化と公私の役割分担

これまで、社会福祉施設の中でも、第1種社会福祉事業とされる入所施設について、在宅者との関係で施設機能の社会化が必要であること、また、施設の社会化を困難にしているものとして措置制度及び措置委託制度があるということを中心に、実態に即して述べてきた。もちろん、施設そのものの数が十分でない現状では、入所施設の新設も重要な課題であり、また、行政が措置し、民間施設に委託することが妥当なケースがあることを否定するものでもない。しかし、現状は程度問題とするにはあまりに問題の根が深く、原則の見直しが必要となっている。昭和56年10月に出された神奈川県障害福祉白書においても、「施設の機能変化」の項目を立て、「施設がその入所者だけを対象に、自己完結的な処遇に終始して」いることに疑問を投げかけ、「社会との結びつきを一層強化」して、「施設の特長と限界を明らかにし」、「地

表 7

	施設数			在(措)置者数		
	A	B	B/A %	C	D	D/C %
公立	646	438	67.8	34,332	33,455	97.4
私立	504	440	87.3	43,858	38,572	87.9
計	1,150	878	76.3	78,190	72,027	92.1

神奈川県民生統計(昭和55年版)及び社会保障の手引により作成

域福祉の向上に寄与」する方向を示唆しており、私たちの理念とするところと同じであると思われる。

それでは、どのような原則に転換すべきであろうか。

第1に、社会福祉施設を原則として利用施設として位置づけることである。社会福祉事業法施行当時には生活困窮者が多く、施設に収容して保護することが急務であった。しかし、今日では、多様な福祉サービスを誰でも自由に選択して日常的に利用できることが必要となっている。特に在宅の障害者、ねたきり老人やその家族にとっては緊急性が高い。

第2に、施設への措置委託とそれに伴う措置費の交付から、施設利用者への補助を原則にすることである。措置 入所 施設での処遇は、先にみたとおり自己完結的になりやすく、対象者本位のサービスとあいまいでない。その原因は措置費が施設ごとに交付され固定化していることにある。従って、利用施設化を第1原則にするなら、行政の補助も福祉の対象者の選択に伴って対応できるシステムにしておく必要がある。もちろん、所得保障の充実により対象者自らサービスの購入を可能とすることが望ましいが、施設福祉サービスの利用者を区別した形で対応することと併用すべきであろう。

第3に、利用施設の設置については行政が責任をもち、運営は民間で行うことを原則とすべきである。もちろん、民間が独自に設置することは望ましいが、多大の経費を必要とする施設の建設は、基本的に行政の責任とされるべきである。その上で、民間の特性を生かして、多様な運営が行なわれることが望ましい。

第4に、利用施設は小規模でも多数の地域に存在すべきである。これは、地域住民の利便を考慮すれば当然のことである。

このような原則のもとで施設福祉が展開されれば、地域の福祉の向上に組み込まれ、また公私の役割分担も明確になると考えられる。その上で、

たとえば、地域にある利用施設については市町村ないし一部事務組合が責任をもち、高度の専門技術性を要求されるものについては県が責任をもつといった行政主体間の役割分担が講じられるべきであろう。

6. 施設福祉と措置費の上のせ及び費用負担

最後に、施設福祉と費用の関係を若干検討しておきたい。

(1) 措置費の上のせ

施設に入所している者で行政が措置ないし措置委託した者については、先にのべたように措置費によって処遇されている。この措置費については、保育所措置費のように国・県・市町村が8/10・1/10・1/10の割合で負担するものを除けば、児童保護措置費、老人保護措置費、身体障害者援護措置のように概ね国と県が8/10と2/10の負担をしている。しかし、現実にはこの措置費の負担のほか、県は単独事業として、民間施設に対し、職員雇用費補助や処遇改善費補助等の名目により各種の措置費の上のせとみられる補助を行っている。

しかし、こうした措置費の上のせ補助は、前述のとおり、措置体系の見直しの中で当然整理されなければならないものであり、また、役割分担の視点からは国と県の分担関係を混乱させるものである。ただ、当面は、措置体系の抜本的改正が難しいと思われるので、少なくとも県としては、措置費の基準の改善を国に働きかけ、一方で、措置費の上のせについては廃止の方向で見直し、その財源を施設の社会化を助成するために用いるべきである。

(2) 費用負担

現在施設に入所している者について、入所者あるいはその扶養者が費用負担をしているものがある。しかし、その負担率は非常に低く、表8のようにほとんど5%以下である。また、具体的に特

別養護老人ホームの例でみると表9のように1人あたり20万円を越える処遇費を要するのに対し、利用者負担は0.1%にすぎないこともある。

費用負担は応能負担を原則としているが、その負担能力の認定については税制転用方式が採用され、更に階層別にも区分している。しかし、施設入所者の多くは、生活保護世帯、住民税非課税世帯、所得税非課税世帯の者が多く、そのほかの者も所得税課税額が低い階層に片寄っているため自己負担率があがらないと考えられる。更に、措置権者である自治体が政策的に国の基準よりゆるやかな徴収基準を定めていることも一層自己負担率の低下を招いているといえよう。

ところで、今後施設の社会化と利用施設化が進むことを考えると、保育所における費用負担についてみておくことも有意義であろう。

保育所運営経費及び徴収金の状況は表10のとおりである。保育所は、国・県・市町村の措置費と利用者の負担金で運営されているが、国の基準通り実施されれば利用者の負担は約60%とかなり高率になる。しかし、実際は運営経費の約23%の負担率にとどまり、国の基準との差は自治体が別途負担している。

保育所と他の社会福祉施設とを単純に比較することはできないが、施設を原則として利用施設とし、措置費を利用者への補助に転換したとしても、利用者の費用負担の問題は残らざるを得ない。研究チームでは、その基準のあり方まで検討する余裕はなかったが、既に利用施設化しているものの実態を見極めながら応能負担の原則を実現していくべきであろう。

の状況(国基準ベース)昭和55年度

	自己負担率
保 育 所	59.3%
養 護 施 設	2.3%
教 護 院	4.5%
乳 児 院	1.8%
母 子 寮	1.2%
精神薄弱者更生施設	1.4%
養 護 老 人 ホ ー ム	3.4%
特別養護老人ホームの実績	5.8%

表9 入所者1人1ヶ月当り処遇費(ある特養ホーム)

	総計	措置費	県補助金	利用者負担	その他
処 遇 費	209,317 円	171,478 円	24,872 円	217 円	12,750 円
比 率	100 %	81.9 %	11.9 %	0.1 %	6.1 %

表10 保育所運営経費及び徴収金の状況(県所管計)

運 営 費 (A)	措置費基準額 (B)	国基準による徴収金(C)	市町基準による徴収金(D)
16,935,296 千円	10,076,414 千円	5,979,242 千円	3,838,329 千円

A / B	C / B	D / B	C / A	D / A	D / C
168.1	59.3	38.1	35.3	22.7	64.2

表8 主な社会福祉施設の利用者負担

第2章 地域福祉の展開と役割分担の現状と課題

施設から在宅へという福祉の大きな価値転換を背景に、地域福祉の必要性が呼ばれている。地域福祉の推進のためには、行政の施策の充実だけでなく、住民の福祉への主体的参加や民間社会福祉事業の振興などが必要とされている。そこで、ここでは、地域福祉の推進のためのいくつかの課題について、役割分担からみた現状と問題点をさぐってみたい。

総理府の世論調査によると、社会福祉協議会の存在を知っていると答えた人は全体の56%、共同募金96%、赤十字90%、民生委員85%と比べかなり低く、住民に浸透しきっていないことがうかがわれる。(なお、昭和53年3月の同調査では、民生委員83.3%、赤十字82.5%、社協52.4%であった。)それでは、なぜ社協は住民から遠い存在になっているのだろうか。神奈川県社協および県内の市区町村社協の現状をみながら、その問題点をさぐってみたい。

第1節 民間社会福祉団体

A. 社会福祉協議会

(1) 社協の成立と目的

社会福祉協議会(以下社協と略す)は、戦前からあった社会事業協会等の社会事業団が占領軍の指導により再編成されて誕生したもので、1951年には、社会福祉事業法が制定・施行され、全国および都道府県の社協に法的な位置づけが与えられた。

社協は、もともと民間の社会福祉事業体をその前身としながらも、占領軍という上からの再編成・改革が行われたため、行政との関わりが強く、住民と結びついた組織になっていないことが指摘されていた。この点については、昭和55年1月の

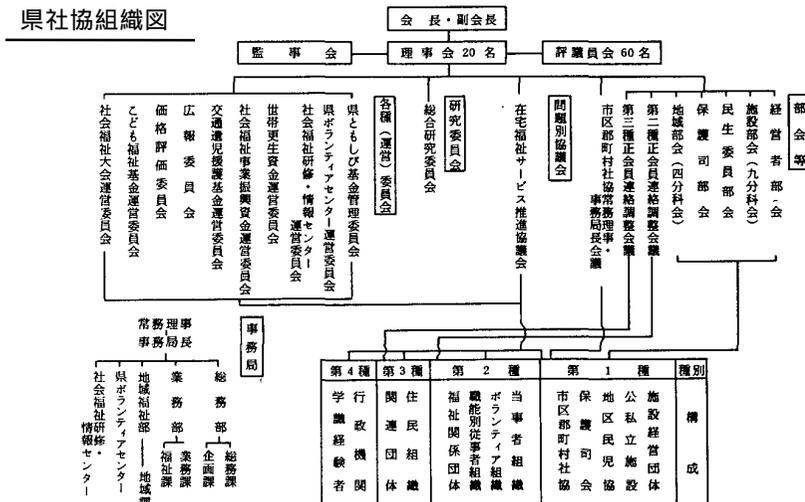
(2) 神奈川県社協の現状

神奈川県社協は、「神奈川県内における社会福祉を目的とする事業の能率的運営と組織的活動を促進し、もって県民の福祉の増進を図る」(社協定款)ことを目的とする組織である。

役員は会長、副会長以下理事20人、監事3人、評議員60人で、理事に県民生部長、監事に民生部次長が加わっており、他は、社会福祉団体、施設の関係者、民生委員、学識経験者等で構成されている。事務局の職員は55人、行政からの出向職員はいない。

主な事業内容を見ると、種別部会活動、協議会、各種委員会活動、地域社協活動の育成、ボランティア活動の促進、援助、社会福祉関係

県社協組織図

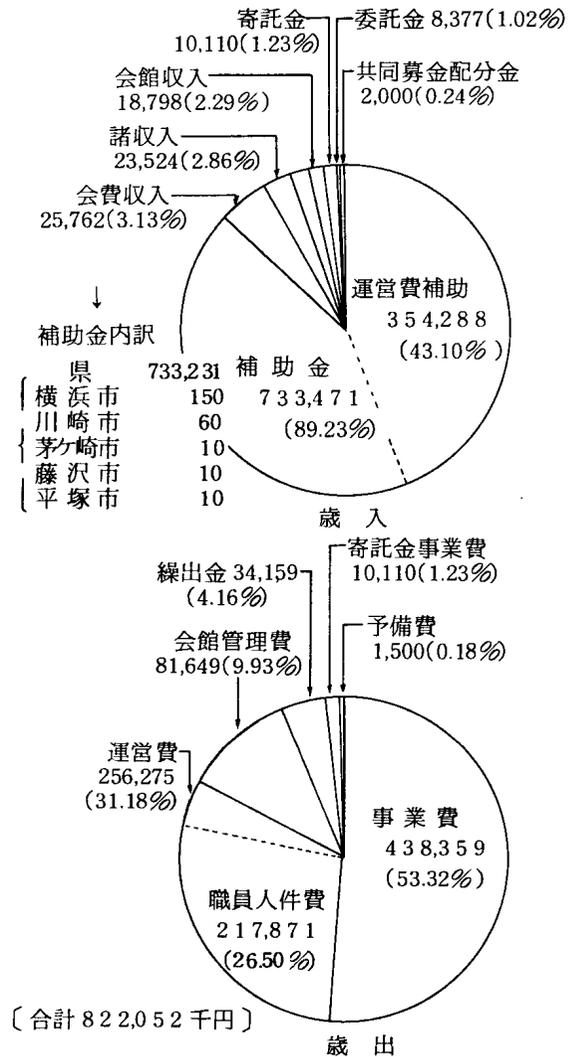


者の研修、 民生委員互助共励事業、 社会福祉事業振興資金の貸付・従事者共済、 世帯更生資金の貸付、 要援護世帯・交通遺児への援助、 など多種多様に及んでいる。関係機関、施設、団体等の連絡調整は、総合的な福祉をすすめてゆくうえで重要なポイントといわれ、これに対する社協の役割は大きいのであるが、現在では業種別活動に重点がおかれ、社会福祉施設や団体の協議の場、民生委員活動の拠点としての機能にとどまり、相互調整機能を果たすまでにいたっていない。図1は県社協の組織図であるが、横断的な組織として設置されている問題別協議会の活動は、現在ほとんど行われておらず（56年度中はなし）形だけのものになっている。また、低所得者や交通遺児への援助事業のような行政の下請的業務の比重も高く、社協のもつ民間性を発揮しての独自の活動はみうけられない。

一方、財政面に目を向けると、一般会計歳入のうち、会費収入の占める割合はわずか3.13%、それに対し、補助金は89.23%、そのほとんどが県からのものである。（図2参照）

なお補助金の約半分が運営費補助であるが、これは会費収入その他の収入でまかなえない分を県から補助を受け、それによって職員の人件費等の一般管理費だけでなく、事業費の不足分を補っているものである。こうしたいわゆる差引補助方式が、どの事業がヒモ付きで、どの事業がそうでないのかという区分をあいまいにしている。したがって、予算の策定のすべての面において県の意図が入ってしまうのは当然であり、事業も県の意向に沿うものしか

図2 昭和57年度県社協一般会計予算概況



(単位 千円, ()内は構成比)

表1 昭和57年度県社協各会計予算額および県補助額

会計区分	予算額 [A]	県補助金 [B]	補助金の比率 B/A×100 (%)
一般会計	822,052	733,231	89.2
社会福祉事業振興資金特別会計	1,897,578	950,000 (貸付金)	50.1
ともしび基金特別会計	187,610	100,000	53.3
各種基金特別会計	32,470	5,000	15.4
世帯更生資金特別会計	457,704	20,000	4.4
世帯更生資金欠損補てん種立金特別会計	46,301	0	0
世帯更生資金貸付事務費特別会計	65,263	20,218	31.0
退職資金特別会計	34,910	0	0
合計	3,540,888	1,828,449	51.6

行われないうことになる。

また、社協には、社会福祉事業振興資金特別会計をはじめ、7つの特別会計が設けられているが、それぞれに県から補助金が投入されている。(表1参照)

(3) 市区郡町村社協の現状

前出の「社会福祉協議会基本要領」では、「社会福祉協議会は、住民主体の原則に基づき、市区町村の地域を基本単位とし、都道府県および全国の各段階に系統的に組織される」としている。現在、神奈川県では、全市区町村に社協がおかれ、町村部に中間組織としての郡社協が4つおかれている。

社協が民間組織として行政と一線を画するためには、まず、その活動をささえる事務局の職員が純粋の民間人であることが最低の条件であると言えるが、市町村長が社協の会長になっている社協が4市12町ある。また、昭和55年12月の県社協の調査によると、民間の事務局長を置いている社協は、県内59社協のうち8、民間人であるが非常勤が14、行政からの出向が2、残りはすべて行政との兼務である。事務局の職員についてみると、全職員204人のうち専任職員は124人、行政からの出向が15人、行政との兼務が65人である。市の社協は専任職員の比率が高いが他はほぼ半数が行政の職員である。(表2参照)

このような行政と未分化の状態では、「社協は住民よりも行政に近い、むしろ行政イコールである」との認識が生まれてもいたし方ない。

一方、財政面をみると、収入のうち使途が指定される県社協や市町村からの補助金・委託金と、社協独自で使途を決められる会費、共同募金配分金などの自主財源を比べてみると、前者に比べ後者の比率が低い。(図3参照)

事業内容をみると、福祉に関する調査・広報、住民の福祉意識を高めるための福祉大会・つどい・研修・講座等の開催、心配ごと相談等民生委員関係の事業、高額療養費貸付等委託事業、ボランティアセンター(善意銀行)の運営、ボランティアの育成、個別的サービス事業、に分けられる。その内容は、慰問、行事や物品の貸与・支給、資金の貸付等、物的サービスや画一的なものが多く、個々のニーズに応じた柔軟な対応はかられておらず、住民への一方通行的な事業にとどまっている。福祉団体等への助成も、補助金の支出ということで終わっている。このように、現在の社協の事業をみても、行政の下請的な事業が多く、自主事業においても、事業のやり方など行政のそれを踏襲しており、民間としての独自性を発揮しようという工夫がみられない。

表2 事務局職員の状況

	事務局長 (人)				事務局職員 (人)			
	民間	行政から出向	行政兼務	計	専任	行政から出向	行政兼務	計
市	8	2	7	17	59	15	7	81
区	14		5	19	37		33	70
郡			5	5	11		5	16
町村			18	18	17		20	37
計	22	2	35	59	124	15	65	204

非常勤

(昭和55年 県社協調)

図 3 市郡町村社協の財政状況（昭和 54 年度決算額による）

17 市社協の財政総括表

(収入)	会費	共 募 配 分 金	市 補 助 金	県社協補助金	市委託費	前年度繰越金	寄 付 金	繰 入 金	そ の 他
	7.8%	24.9%	23.4%	12.0%	10.8%	6.2%	4.1%	3.8%	6.9%
	6,412万	20,395万	19,254万	9,836万	8,870万	5,100万	3,387万		5,681万
(主な用途)	事務諸費へ 272万 単独事業費へ 3,782万 地区へ環元 1,802万 基金積立他 556万	(主な用途) 一般事業費 11,298万 (55.4%) 年末たすけあし 9,097万 (44.6%)	(主な用途) 人件費分 16,673万 (86.6%) その他分 2,581万 (13.4%)	市補助の	(主な用途) 人件費分 2,189万 (22.2%) 被保護事業分 5,252万 (53.4%) その他分 2,395万 (24.4%)				3,122万
(支出)	事務諸費	人 件 費	事 業 費	助成・交付金	負担金・その他	繰 出 金	繰 越 金		
	3.4%	22.4%	(一般事業費)	4.43%	5.7%	12.8%	1.9%	9.4%	
	2,770万	18,442万	36,354万	4,676万	12,972万		7,716万		
		(収入内訳) ※ 県費 14.1% 市費 81.9% 国費 2.3% その他 1.6%	(使途内訳) 年末たすけあし 9,097万 被保護事業分 5,252万 市委託費 8,870万	約 64% は 地区へ					
			小 計 23,219万 (事業費総額の 63.8%)						
			そ の 他 13,135万						

郡社協・町村社協（合計）の財政総括表

(収入)	会費	共 募 配 分 金	町 村 補 助 金	町村委託金	県社協補助金	前年度繰越金	寄 付 金	繰 入 金	そ の 他
	2.2%	21.6%	26.1%	3.8%	33.6%	5.6%	1.6%	3.6%	
	365万	3,623万	4,367万	640万	5,617万	934万	1,617万	605万	3,477万
	ほぼ人件費へ	(主な用途) 一般事業費 954万 (28.7%) の内約 250万町事業費へ 年末たすけあし 2,361万 (71.3%)	(主な用途) 郡人件費分 400万 町人件費分 3,127万 その他 840万	80.7%	(主な用途) 郡人件費分 3,248万 町村人件費分 1,163万 被保護者関係分 650万 その他 556万				277万
(支出)	事務諸費	人 件 費	事 業 費	助成・交付金	負担金・その他	繰 出 金	繰 越 金		
	3.7%	47.1%	(一般事業費)	37.9%	(使金指定)	21.1%	1.8%	5.6%	
	616万	7,880万	6,331万	351万	0.5%	937万			
		郡人件費 3,590万 (45.5%) 町村人件費 4,290万 (54.5%)	(主な用途) 年末たすけあし分 2,361万 被保護者関係分 650万 町村委託分 640万						1.2%
			小 計 3,651万 (事業費総額の 57.7%)						
			そ の 他 2,680万						

(4) 社協と行政の役割分担

今日では、従来のように、社会的弱者を行政が施設収容するといった単純な図式では、複雑多様化するニーズに対応できない。また、一方ではボランティア活動等住民自身の手による福祉活動も徐々にではあるが活発化し、サービスの提供主体も行政のみではなくなっている。多様化する住民の福祉ニーズを把握する調査、そのニーズと複数のサービス提供主体との調整及び福祉関係機関の連絡調整は、行政ではなしえず、ここに、住民の自主的組織である社協の役割がある。いいかえれば、社協は地域の中で、個人・グループ・団体・関係機関・行政を包括する組織として、地域の福祉をコーディネートする役割をもつといえる。その場合も、住民の自主的組織というその本来の立場を忘れず、住民にひらかれた組織であるべきことは言うまでもない。

社協が、このような社協本来の機能を発揮するためには、行政依存の体制から脱却し、行政と一線を画すと同時に自主財源を確保しなければならない。この2つは表裏一体の関係にあるが、まず、現在の事業の中で、生活保護の法外援護、社会福祉事業振興資金の貸付、そして国の要綱によって社協が事業主体となっている世帯更生資金の貸付等、行政の下請的事业は、行政に移管し、さらに事業を社会福祉に関する調査、福祉専門職員の研修など行政と共同ですすめる事業と社協独自で行う事業、とに分け、については行政にそれぞれ相応の負担を求め、については、社協が独自で経費を負担するよう変えていかなければならない。こうして、行政から独立した民間の機関としての立場を強め、行政に対しては、住民の側からみた福祉の物的、制度的条件の改善・整備を求め、行政施策のチェックや行政への問題提起を行う、というように、住民の自主的組織として行政にものが言える組織に転換していく必要がある。

(5) 社協間の役割分担

また、県社協と市町村社協は、それぞれ独自に事業を展開しているが、市町村社協の基盤整備が進むにつれて、市町村社協は地域社協として住民に密着したところでの活動、県社協は、広域社協としての役割を果たすことが期待されてきている。市町村社協に期待されている一番大きな役割は、地域福祉の総合調整である。すなわち、市町村社協は、施設・民生委員・ボランティア等の民間資源と並んで行政も福祉活動を行ういわば地域の一つの福祉資源と考え、地域のニーズを的確に把握したうえで、個々のニーズに応じた最も有効なサービスの組み合わせを広い視野で考え、調整してゆく必要があるだろう。また、県社協は、市町村社協の連合体として、市町村社協活動相互の連絡・調整を行うと同時に市町村のワクを越えた対応が必要な場合の対応ならびに県行政との調整を行う組織として位置づけられる。

(6) 自主財源の確保

次に、自主財源の確保についてであるが、会費、共同募金配分金、寄付金、という主な自主財源のうち、本来ならば、の会費収入が大きな財源になるものである。しかしながら、先にみてきたように会費収入はきわめて少ない。施設・団体だけでなく、企業や住民個人の会員の増加をめざし、民間組織としての社協の役割を訴えてゆく必要がある。

共同募金については、1967年の行政管理庁の勧告によって、それまで社協の基本財源に位置づけられていた共同募金を、人件費等の運営費に充当できなくなり、結果として行政からの補助金の増大を招いたという経緯がある。しかし募金は、住民からのいわば純粋な民間財源であるので、共同募金会と社協との一体化をはかり、募金をより地域性のあるものに変えていくことが望まれる。(詳しくは後述) 寄付金については、非常に不安定な要素のある財源なので、すでに県内でもいくつかの社協で行われているように、福祉基金として積み立

表 3 昭和 56 年度共同募金配分計画

使 途	広域計 画分 (千円)	地域計 画分 (千円)	合 計 (千円)	説 明
施設臨時費	124,000		124,000	施設の建設、設備の取得、修繕の費用
施設経営費	22,000	14,691	36,691	施設における備品購入、修理の費用(地域分は保育所を対象)
団体経常費	5,000		5,000	施設をもたない団体の活動費
指導奨励賞	24,000		24,000	開拓的な事業の実施・普及をはかる施設・団体へ
地域福祉事業費		221,782	221,782	市区郡町村社協の事業費
年末たすけあい援護資金	1,000	250,266	251,266	低所得者、老人世帯、母子父子世帯、施設入所者等へ
たすけあい福祉資金	4,989		4,989	非常災害などに対応する基金への繰入金
小 計	180,989	486,739	667,728	
たすけあい普及費	2,000		2,000	広報普及費
中央共募分担金	2,540		2,540	
県共募経費繰入金	33,500		33,500	
支会分会経費繰入金	18,971	16,583	35,554	
小 計	57,011	16,583	73,594	
合 計	238,000	503,322	741,322	

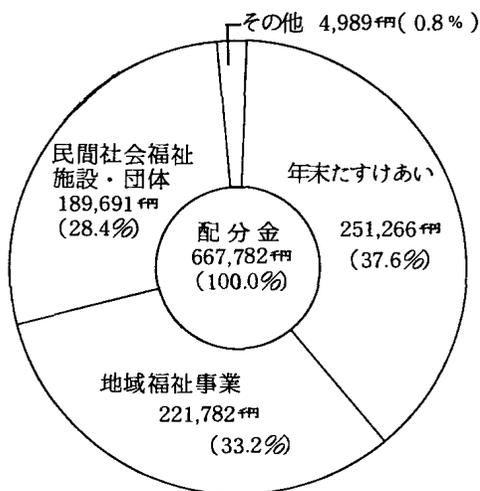
て、住民の参加をえて、有効な活用方法が考えられるべきであろう。

B . 共同募金会

赤い羽根で知られている共同募金は、社会福祉事業法により、「都道府県を単位として、共同募金会によってあまねく行う寄付の募集」と規定されている。

実際の募金活動は、事業法に規定のない市区郡町村の共同募金支会および分会が行っている。神奈川県の場合は、特にこの支会、分会のウエートが高く、市区郡町村ごとに目標額を分担しあって募金をすすめる方法がとられている。ただし、この支会・分会は共同募金会のそれとして独立しているのではなく、社協あるいは福祉事務所等の行政機関におかれており、行政が民間活動である共同募金を実施するという矛盾もみられる。

図 4 配分計画の内訳



市区郡町村ごとの目標額は、全県的な事業に対するもの（広域計画分）と地域的な事業に対するもの（地域計画分）に分けられ、前者は、それぞれの地域の世帯率、人口率により、後者は、地域内の社会福祉活動に必要と思われる額により算定される。広域計画分、地域計画分の用途及び昭和 56 年度における目標額は表 3 のとおりである。

このように「地域計画分」として地域の福祉活動のための資金に共同募金の配分金があてられるようになったのは、共同募金が、民間施設の赤字補てんから始まり、施設の処遇改善（いわゆる経常費）、施設の建設・設備整備、さらに地域福祉事業へとこの 30 年余りそれぞれの時代の要請にもとづいて配分の重点が移行してきたことによる。

しかし、募金をする住民の中にはその用途につき不信をもっている者が少なくない。それは、第

一に、地域ごとの目標額が割当額のように受けとられ、自治会・町内会単位の募金額の割当て、ひいては、一戸につきいくらというような半ば強制的な募金方法がとられることが少なくないこと、第二に、広域計画分、地域計画分といっても、自分の出した募金がどのように使われたのか不明確であること、第三に、配分計画の策定につき住民参加がないこと、などが考えられる。

福祉が住民自身の手によって担われる時代をむかえた今日において、現在のような共同募金活動の進め方は、住民にとっても、また、地域福祉に重点をおこうとしている共同募金会にとっても好ましい方法とは思えない。住民の福祉への参加をすすめ、真の民間財源としての共同募金をより効果的にすすめるために、共同募金活動を社協の活動の中にとりこみ、募金は市区町村を単位として行い、地域のニーズにあった配分が検討されるべきである。この場合、住民に対しては、地域にどのような福祉ニーズがあり、そのニーズを充足させるのには、どれだけの資源が必要かなどについての情報が正確に公開され、住民の自発的な意志により募金が行われるシステムが社協を中心に作られる必要があることは言うまでもない。

C . 社会福祉事業団

(1) 社会福祉事業団の目的

社会福祉施設の民間委託については、10 数年前から「社会福祉事業団」方式により広く行われている。この「社会福祉事業団」というのは、公立の社会福祉施設の経営管理を受託する目的で、地方公共団体の出資により作られた社会福祉法人で、昭和 38 年の地方自治法改正により、公の施設の管理を民間の公共的団体に委託することができるようになって以来、全国の都道府県で相次いで設立された。昭和 46 年厚生省の通知で「社会福祉事業団については、委託料等に関する基準を設けて公的責任の明確を期するとともに、経営の合理化に資する」という基本方針が設けられた。

神奈川県は、神奈川県社会福祉事業団（37 年設立、46 年社会福祉法人に）と神奈川県総合リハビリテーション事業団（48 年設立）の 2 つの事業団をかかえ、前者には、老人ホーム、低家賃住宅など 6 施設を委託、隣保施設、保養所等 19 施設を貸付、後者には老人ホーム、心身障害児者施設など 7 施設の運営を委託している。

一般的に言われている民間の長所は、サービス提供主体に熱意と自発性がある、経営・管理面で独創性、柔軟性、弾力性のある程度発揮できる、地域社会やボランティアと密着しやすい、等であり、それに対して、短所として 財政的基盤が弱い、職員の勤務条件が悪い、施設経営の継続性に問題がある、等があげられる。一方、公営施設の場合は、施設経営の継続性が保障されている、専門職員等マンパワーの確保がしやすい、財政的基盤が安定している、と民営施設の短所の逆が長所になっており、それに加えて、

多くの機能をもった複合施設をつくることも可能、という長所もある。反面、短所として、官僚的な管理運営に流されがち、すべてが意欲・情熱をもった職員とは限らない、職員の労働問題が前面にでることがある、などがあげられる。社会福祉事業団の場合、公立民営という両者を折衷した形態をとる以上、双方の長所のみがでてくることが期待されるのであるが、実際はどうだろうか。

(2) 社会福祉事業団と行政の役割分担の課題

社会福祉事業団の現状をみると、そこには問題があるように思われる。それは、社会福祉事業団が「民間」の社会福祉法人として期待される独創性、柔軟性、弾力性、効率性などが発揮できる状況にあるかという問題である。昭和 46 年の厚生省通知（「社会福祉事業団の設立及び運営の基準について」）によれば、役員等に関しては、理事長は原則として知事または市長、相当数の区市職員が理事監事として選任されるのはやむをえない、施設長は理事長が知事または市長の承認を得

て任命するということになっている。神奈川の2つの事業団のうち、総合リハビリテーション事業団の理事長は知事、社会福祉事業団の理事長は代々県職員のOB、いわゆる天下りのポストになっている。理事、監事にも行政関係者は多く、それだけに行政に近い組織になっているといえる。職員の給与体系は県職員と同じである。県費の支出状況をみると、総合リハビリテーション事業団については、施設運営は、委託料、法人運営は、補助金で対応しており、社会福祉事業団については、横須賀老人ホーム運営のみ委託料で他は法人運営を含めての補助金であり、それも、施設の運営に必要なと思われるすべての経費から措置費等の収入を除いた全額が補助されるという、いわゆる差引補助方式がとられている。これでは、効率的な運営は期待できず、特に保養所など最大限に民間性を発揮しようところをもその努力をおこたせることになりかねず、直営するのと変わらないと言うことができる。さらに、県からの補助金、委託金は施設ごとに決められ、事業団内部で裁量する余地がなく、民間団体としての創意・工夫を発揮できない状態になっている。

以上のような問題点を克服し、社会福祉事業団の本来の利点を生かすためには、第1に行政の関与をできるだけ少なくすることが重要であり、その方策の1つとして、施設ごとの委託方式を改め一括して事業団に委託する方式に転換すべきである。第2に、第1章第2節で検討したように、施設は原則として利用施設とすべきであり、社会福祉事業団も例外ではない。そのため、事業団への補助も現行の差引補助から利用者本人への補助を原則とするべきで、少なくとも利用施設である保養所については早急に実施すべきである。

D. ともしび運動をすすめる県民会議

(1) ともしび運動と県民会議

高度経済成長から安定成長へという経済情勢の転換の中で、福祉は一方では財政難、一方では核

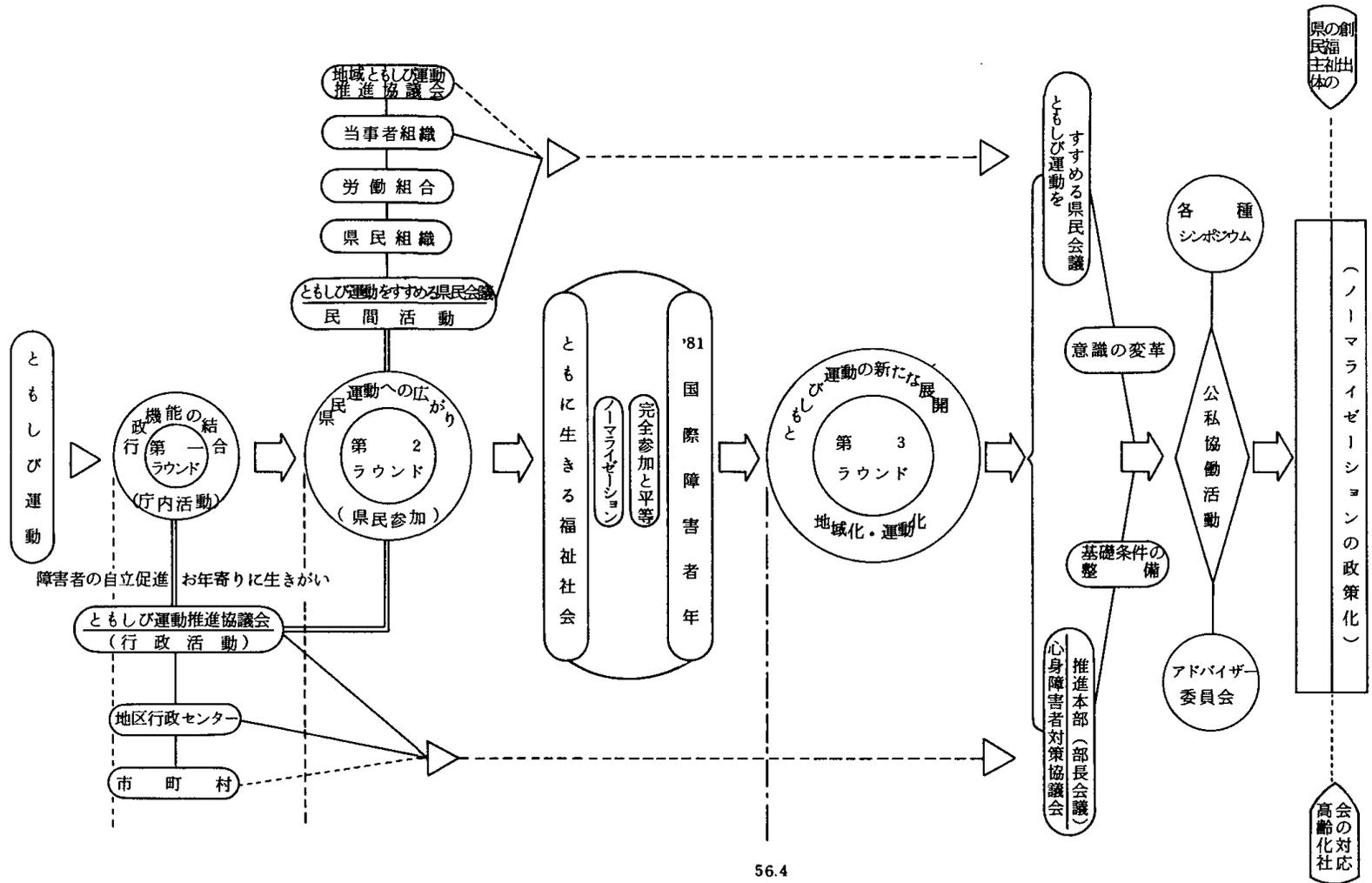
家族の進行と高齢化社会の到来による福祉需要の増大という二つの相反する課題をかかえ、福祉そのもののあり方も転換する必要がでてきた。このような社会状況の変化に対応する福祉を求める運動として昭和51年にスタートしたのがともしび運動である。この運動は、行政と民間とが協働して住みよい福祉社会づくりを進めることを目的としている。昭和51年度・52年度の「第一ラウンド」では、「障害者の自立促進」「老人の生きがい」を二本の柱として行政機能の結合や県民への啓発、浸透をはかり、53年～55年度の「第二ラウンド」では県民運動への広がりをめざし、現在は、国際障害者年を契機として運動の地域化をめざす「第三ラウンド」に運動は入っている。

「ともしび運動をすすめる県民会議」は、ともしび運動をすすめる民間側の組織として、昭和53年11月に発足。それまでは、県庁内の組織である「ともしび運動推進協議会」によって運動が進められていたものが、この県民会議の発足により、ともしび運動は、公私の協働運動として、基礎条件の整備は主に行政、住民の意識に働きかけることは民間と、一応の役割分担がなされた。

この県民会議には、現在、県社会福祉協議会、共同募金会等の福祉関係団体、青少年団体、PTA、町内会、商工会議所、老人・障害者や親の会等の当事者団体、労働関係団体、農協等72団体が構成員となっており、形の上では純粋な民間組織である。しかし、県民会議の規約によれば、その経費は関係団体の賛助金、補助金、寄付金等の収入によることになっているが、実際の事業予算のほとんどは県からの補助金であり、構成団体からの賛助金はない(表4参照)。また、事務局が、社協内におかれているので、事業自体が社協のものようになっており、よって、県の意向が反映されやすく、構成団体が多様で、全県的であるにもかかわらず、民間組織とはいいいがたい現状である。

また、意識啓発は民間の役割といっても、県で

図5 ともしび運動・国際障害者年推進展開図



も地区行政センターを中心として、啓発事業を実施しており、内容も県民会議の事業と似かよったものが多い。(表5参照)

以上のように、ともしび運動をすすめる県民会議は、資金面でみると、民間の活動体とはいいいがたく、また、行政(県)側にも、県民会議と類似した事業を行っており、当初の役割分担が実現されていないという問題点がある。

表4 昭和57年度ともしび運動をすすめる
県民会議収入予算

内 訳	予算額 (千円)	構成比 (%)
県 補 助 金	29,400	74.0
ともしび基金助成金	9,000	22.7
寄 付 金	250	0.6
雑 収 入	350	0.9
前年度繰越金	700	1.8
計	39,700	100.0

(2) ともしび運動の役割分担

ともしび運動が、公私協働の県民運動としての広がりをめざすのであれば、「私」の部分成形だけの民間ではなく、住民が主体となって担う必要がある。中でも住民一人ひとりの中に「福祉の心」を芽ばえさせるのは、住民自身の手によらなければならない。この分野は、むしろ行政が介入すべきところではない。行政は、例えば障害者にとって住みよい街づくりなど、具体的な事業の展開を通して、間接的に住民の意識に働きかけていくべきであろう。また、福祉にかかわる啓蒙、普及活動は、本来社協の事業である。したがって、別組織を作る必要がなく、前述したように、社協が住民の自主的組織という本来の姿にたちかえるならば、こうした活動は、本当の意味での民間活動になりうる。

こうして、当面は、県が行っている啓発事業を廃止し、県民会議の啓発事業の中にとりこむことによって、運動をすすめるにあたっての公私の役割分担が確立し、運動のめざす公私協働が実現することになる。

表5 昭和57年度啓発関係事業計画

県	県民会議
新聞広告 懸垂幕・横断幕作成 啓発看板 標語・カレンダー原画募集 冊子発行 資料作成 「ともしびだより」作成 パネル作成 スライド作成 カレンダー作成 啓発製品の配布 (ノート・バッグ・手帳等) ともしびのつどい (講演、映画、討論会等) 福祉展 施設見学・交流会 ともしび研修会 ボランティア研修 職員ミニ教室 (印は本庁で行うもの、他は行政センター)	新聞意見広告 ともしび写真コンテスト ポスター原画募集 生活記録・活動記録募集 ポスター・リーフレット作成 かべ新聞発行 ともしび情報の発酵 映画フィルム購入 ともしびの歩み作成 ふれあいひろば 交流研修 (施設見学、映画、講演会、介助講習、懇談会)

第2節 民生委員

福祉といえば民生委員と言われるほどあらゆる福祉領域に登場するのが民生委員である。

民生委員は方面委員制度創設以来 60 年以上、地域における福祉の担い手として貢献し輝かしい足跡を残して来た。しかし地域レベルにおける総合福祉サービスの必要性が高まって来た今日、改めて、地域福祉の発展、強化を担うものとして民生委員の役割を見直し、その活動の活性化を図って行く必要がある。特に今日の地域福祉領域には、民生委員を始め、行政、社会福祉協議会、ボランティア、各種相談員が多種多様な形態で活動しており、必ずしもその役割分担が明確になっておらず、かえって地域住民の混乱を招いている側面もある。

1. 民生委員の推薦と委嘱

(1) 推薦

通常、民生委員の推薦は、民生委員法第 5 条から第 9 条の規定に基づいて行われており、まず、市町村長から委嘱された推薦委員によって構成される民生委員推薦会が、候補者を県知事に推薦し、県知事は自ら委嘱した民生委員審査会委員によって構成される民生委員審査会の意見を聞いた後に、候補者を厚生大臣に推薦する。これを受けて厚生大臣は候補者を民生委員として委嘱することになっている。このように民生委員の推薦は、行政が中心になって実施されており、しかも、表面的推薦基準（年齢制限・時間的余裕など）を著しく逸脱している者以外は、委嘱されているのが現状であり、民生委員としての資質、適格性などは、実質的には審査されていないと言える。従って、地域での選考が、結果的には、民生委員を決定することになり、一層、その選考過程が重要となってくる。

表 1 民生委員の推薦方法と行政との関係

	候補者の選考依頼者			市長委嘱職		民生委員協議会	
	自治 会長等	推薦会 委員	推薦準 備会等	有	無	行政内	社協内
横須賀							
平塚							
鎌倉							
藤沢							
小田原							
茅ヶ崎							
逗子							
相模原							
三浦		(行政も参加)					
秦野							
厚木							
大和							
伊勢原							
海老名							
座間							
南足柄							
綾瀬							

県内 17 市での民生委員の推薦の方法は次の 3 つのタイプに分類できる。

- A．候補者の選出を地元自治会長等に一任する。(8市)
- B．市の民生委員推薦委員が地元自治会長等に相談あるいは一任する。(5市)
- C．各地区の幅広い階層の代表者からなる推薦準備会(市によって名称は異なる)を設置し、その候補者の選出を依頼する。(4市)

県内各市の状況は表 1 のようになるが、この 3 つの類型を比較すると、A は、自治会等の役員の協議によって選出されることもあるが、ほとんどは自治会長等の個人的判断によるが多くなる。ま

たBも、第3者機関である推薦委員会が参加しているが、地域の実情を十分把握していないため結果的に地元自治会長等の判断に依存し、住民の声は十分反映されていないことになる。Cは、比較的幅広い住民の声を代表する人々（民生委員法第8条第1号から7号に規定する者に準ずることが多い）の協議によって選出されるため、住民の信望が厚く、人格も優れた人が委嘱される可能性が強い。県内の場合、地域選出型ともいえるCタイプを採用している市が4市とまだ少ないのが現状である。

(2) 委 嘱

現行制度では、民生委員の委嘱は県知事の推薦により厚生大臣が委嘱することになっている。しかし、先に見たように県知事からの推薦は形骸化しており、また、厚生大臣からの委嘱は民生委員に権威を授ける以外に意義が見出せない。そこで、従来から全国知事会は民生委員の委嘱については都道府県知事ないし市町村長の事務とするよう提言しており、本県民生委員協議会も全国知事会を支持する傾向にあるということである。

いずれにしても、日夜、地域住民の福祉向上を願い地道な活動を展開している民生委員にとって

は、誰が委嘱しようと、関係のない事柄と言えるが、民生委員活動の地域性、地方性と言う特質を考えるならば、当面は、知事が委嘱を行い、将来的には、地域住民の公選による地域委嘱への転換を図っていくべきである。

2. 行政との役割分担

民生委員と行政との関係は、民生委員法第14条第1項第4号に規定されているように公的機関への協力業務となっており、その内容は福祉六法等に明示されている。福祉六法等以外にも、多種多岐にわたって協力業務が行なわれている。

行政への協力業務は、福祉行政の整備、拡充とともに年々増加して来ており、その動向を県内の民生委員の活動メモ（民生委員は毎月の活動実績を記録し、行政に報告している）による活動状況で見れば表2のようになる。

福祉六法関係では、昭和50年を100とすると昭和55年は156と著しく増加している。この数字には、民生委員の自主的活動も含まれているので、一概に協力業務だけが増加したとはいえないが、業務が増加していることと無関係ではない。また、その他の活動件数では、特に、“施設、団体、公的機関との連絡”が約1.5倍に増加している。図1に見

られるように、民生委員の活動の内容は、相談指導が約半数で、行事参加、連絡事務の順になっている。証明事務は、全体の5.2%と比較的少なく、それほど大きな負担となっていないが、中には、福祉六法以外である国民年金法、健康保険法、児童生徒就学奨励法などに関する証明事務もあり、協力事業の範囲が広がっていることを示している。

このように、民生委員は行政の協力機関とは言え、年々その業務量は増加し、しかも、その範囲が明確でないため、行政の都合によ

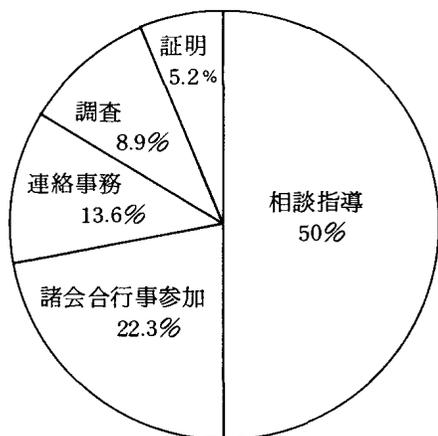
表2 法律別相談件数

項目 年度	総数	生活	老人	身体	精神	児童	母子	母子	世帯更生	その他
		保護	福祉	障害者 福祉	薄弱者 福祉	福祉	福祉	保健	の奨励資金	
昭和50年	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
" 51年	103	98	102	92	94	114	112	124	89	109
" 52年	118	111	110	125	109	122	127	170	117	125
" 53年	140	128	134	144	128	139	162	169	130	147
" 54年	145	120	141	134	119	128	230	201	130	152
" 55年	156	134	159	155	134	144	217	196	147	151

項目 年度	総数	その他の活動件数				活動 日数	訪問 回数
		調査	証明 事務	施設・団体 ・公的機関 との連絡	諸会合・行 事への参加		
昭和50年	100	100	100	100	100	100	100
" 51年	104	108	106	103	101	101	101
" 52年	122	127	103	122	125	116	114
" 53年	129	134	106	138	129	128	131
" 54年	130	108	115	142	138	132	132
" 55年	136	117	98	155	147	136	141

り多種多様な場面での協力要請が強まっており実質的には行政の下請機関化していると言える。これは、民生委員の地域に根ざした民間人としての自主的活動を阻害することになる。

図 1 民生委員活動メモによる項目別割合
(S.55)



民生委員が行政の下請機関化されている原因の1つは、民生委員の準公務員化である。民生委員は厚生大臣から委嘱を受けるほか、県内17市の場合14市では市長から民生嘱託員、社会福祉嘱託員などに委嘱されており、また少額ではあるが嘱託報酬が支払われている。また、嘱託員として委嘱していない市においても、報酬が支払われているのは同じである。このように、民生委員は一番身近な行政主体からも委嘱と報酬を受けることによって準公務員という意識を持たされる結果になっている。(表1参照)

第2に、法第20条に基づく地区民生委員協議会の連合組織である市民生委員協議会の事務局が行政の中に設置されているため、必然的に、行政からの依頼業務を優先する傾向にあり、これが協力業務の増加の原因になっている。(表1参照)

3. 社会福祉協議会との役割分担

民生委員と市町村社会福祉協議会(以下市町村社協という)とは非常に密接な関係にあり、これ

までも市町村社協の組織、活動の強化育成に民生委員が果して来た実績は大さい。しかし、反面、民生委員が市町村社協の理事、会員になっている場合が多く、また、民生委員活動の中に、市町村社協からの依頼業務が含まれているため、民生委員、特に、地区民生委員協議会(以下地区民協)と市町村社協との関係が混然一体化して、両者の役割分担が不明確となっている。これは、市町村社協の下部組織(自治会単位で設置されている場合が多い。)である地域社協の組織が未熟であり、直接、活動の推進役となるべき人的資源が確保できないことから、既成組織である地区民協を組み入れなくてはならなかったことが原因である。

県内においても、地区民協の連合体である市郡民生委員協議会が、市町村社協の中に置かれている地域もあり、さらに、市郡民生委員協議会の上部組織である、県民生児童委員協議会が、未だ、県社会福祉協議会から独立していないことにより、民生委員と市町村社協との役割が一層不明確なものとなっている。民生委員は日常の自主的活動を通じて発見した地域福祉問題を市町村社協に持込み、相互協力によって、地域住民全体にその問題を広げ、その問題解決のため積極的な行動を展開するというのが民生委員と社協との望ましい役割分担であろう。そのためには民生委員と市町村社協・地区社協の混然一体化した現状は改善される必要がある。

4. ボランティアとの役割分担

通常、ボランティアは、市町村社協との関係が強く、本県でも県社協に設置されたボランティアセンターを中心に、各市町村社協がその活動を推進しているが、特に本県では、“ともしび運動”の一環として昭和53年度から「ボランティア10万人参加運動」なるものを、民生委員が展開している。これは、地域住民の理解と協力を得て、一人でも多くの身近なボランティアを発掘し、民生委員活動の協力者を育成することにより、昭和56年度末で25,409人(指定市除く)のボランティア

が発掘されている。この数は、民生委員 1 人が 7.5 人発掘したことになり、又、民生委員が把握している要援護世帯（県内民生委員は、担当地区に問題世帯が発生した時は、直に問題別世帯票を作成し、実態把握の基礎資料としている。）が 52,271 世帯あり、ボランティア 1 人で、約 2 世帯担当できる状態にある。これら民生委員が発掘したボランティアは、原則として、民生委員の自主的個別活動に対する協力が主体であり、民生委員が発見した要援護世帯が必要としているニーズの内、ボランティアで十分対応できる場合、その活動場面が生じることとなる。このように、多様化するニーズと、人的資源をすみやかに結びつける役割を民生委員が担っており、いわゆる“福祉のネットワーク”づくりを促進しているといえるが、反面、市町村社協の善意銀行に登録されたボランティアは、福祉ニーズの発生を適確に把握できる体制が整っていない場合が多く、その機会が閉ざされているといえる。これは、民生委員と市町村社協とが、それぞれのボランティアをかかえ、その活動範囲を画一的に限定しながら縦割り活動しており、横の連絡、調整が行われていないためである。そこで、民生委員と市町村社協との間で、ボランティアの発掘は民生委員が行い、その養成は市町

村社協が受けもち、活動の場は、民生委員、市町村社協がケースに応じて分担し、場合によっては協力しながら提供するような役割分担が明確になるならば、ボランティアが地域に密着した活動を行なえるようになると考えられる。

5 地域の行政相談員との役割分担

県内では現在表 3 にあるように、地域において行政から委嘱された相談員が活動しているが、その職務が民生委員活動と重複していることが多く、かえって民生委員の個有な活動領域を不明確なものにしている。民生委員も福祉六法関係の相談活動を実施しており、その相談件数も相当な数になっている。又、相談内容も、各種相談員の場合と共通項目が多く見受けられるのが現状である。中でも、県単事業である老人相談員は、その構成員の 13.4%（昭和 56 年度）を民生委員が兼務しており、日常の民生委員活動の範囲内で十分、老人相談員としての役割を果せることを示している。さらに、その相談内容も特に専門的知識を要求されるものではなく、一般的な生活上の指導助言であり、これらは既に、民生委員が長い間実施しているものである。従って、今以上に、民生委員活動の活性化を図って行くならば、十分老人相談員の役割を担う事は可能である。

心身障害児（者）相談員は、本人が身体障害者自身であり、又、心身障害児（者）をかかえた保護者等であることから、特定領域の相談活動であり、対象も限定される場合が多いと言えよう。その代役を担うことは困難と考えられる。ただ、これら相談員はその人数が少なく、各地域に必ず存在する訳ではない。そこで、民生委員は、相談希望者と相談員との中間にあって、相談内容をよく判断しながら、民生委員が対処できるもの、あるいは行政に任せるものと、相談員に任せるものとを区別し、適

表 3 行政が委嘱する相談員

職名	根拠	身分	定員	備考
精神薄弱者相談員	厚生事務次管通知	原則として精薄者の保護者で、推せん認定された民間篤志家	179人	指定都市含む
身体障害者相談員	身体障害者福祉法第 12 条 3	原則として身体障害者で、知事に認定された民間篤志家	100人	指定都市別途実施
身体障害児相談員	県単要綱	原則として身体障害者の保護者で、知事に認定された民間篤志家	82人	〃
老人相談員	県単要綱	市町村長から推せんされた、地域の実情に精通した民間篤志家	553人	〃

切な指導を行う役割を担う方向が望ましいと考えられる。

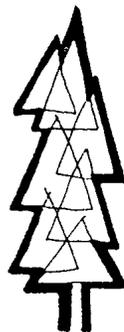
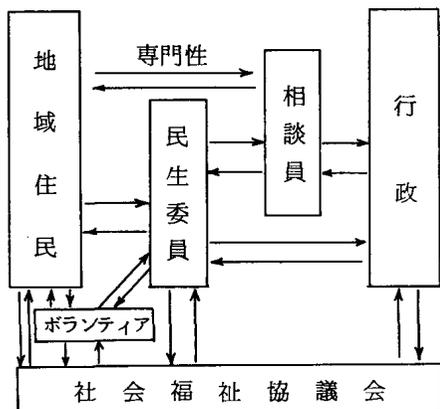
6. 民生委員と地域福祉のネットワーク

各地域に必ず存在し、又、継続性のある人的福祉資源といえる民生委員を、研究チームでは地域福祉のネットワーク作りの推進者と位置付け、ネットワークの中心的存在としての役割を期待したい。そのためには、これまで各項目で論じて来た諸問題が改善される必要があることはいうまでもないし、民生委員自身の意識改革も重要といえる。

地域福祉のネットワークとは、図2にあるように、地域住民とかかわりがある、行政、社協、ボランティア、各種相談員が、それぞれの役割を明確にしながら、多様化する住民福祉ニーズを適確にしかも効率良く結びつけるためのシステムづくりであり、その媒体を民生委員が担うことである。地域住民の一人でもある民生委員は、地域住民の福祉ニーズに容易に接することができ、そのニーズの性質、内容を判断し、どの福祉サービスを利用すれば、又、どれとどの福祉サービスを結びつければ一番充足させることができるかを知っていると見えよう。このように、民生委員は、新しい

形態の地域福祉サービスの媒介者としての役割を担うことが可能となり、地域福祉の向上に大きな戦力となりうると考えられる。

図 2

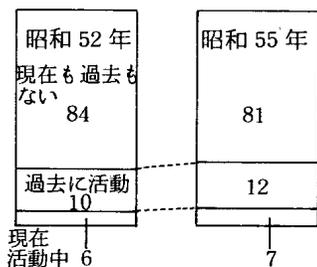


第3節 ボランティア

1. ボランティア活動の現状

施設を中心とした従来の福祉のあり方をあらため、在宅福祉サービスを軸とする地域福祉の推進が課題となっているが、その中でもボランティアの果たす役割は大きいといわれ、今やボランティアをぬきに福祉を論ずることはできないほどである。しかし、キリスト教思想を基盤としたボランティア活動が定着している欧米に比べて、わが国では、自ら進んで福祉活動を行う土壌が十分育っておらず、ボランティア活動はまだ一般化していないのが現状である。昭和55年1月に総理府が行った「社会福祉に関する世論調査」によれば、現在ボランティア活動を行っているとした人は全体の7%、過去に活動したことがある人は12%で、81%の人が現在も過去もないと答えており、総理府が昭和52年に行った同じ調査とほぼ同じ結果がでている。(図1参照)

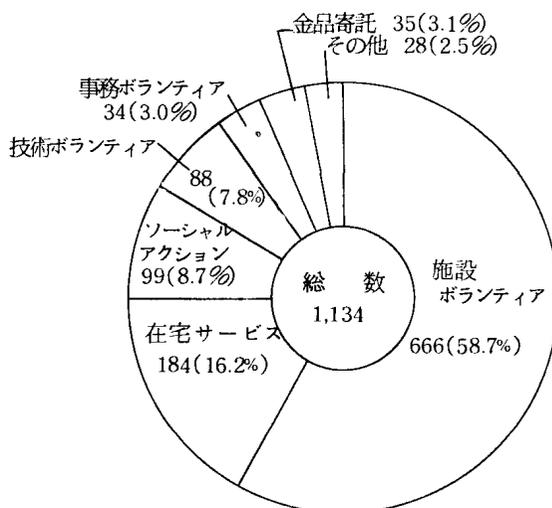
図1 ボランティア活動の経験(%)



このように、現在ではボランティア活動に参加している人の数は、まだまだ少ないと言わざるをえないが、昭和56年1月の余暇開発センターの「つき合いに関する調査」では、ボランティア活動を行っていない人の3%が「ぜひやってみよう」、21.9%が「機会があればやりたい」と答え、4人に1人はボランティア活動に対して積極的な意向をもっている。また、「やる気はあ

るが、今はできない」人が40.0%、「やりたいとは思わない」人が33.2%となっており、3人に2人はボランティア活動に何らかの関心を示していると言え、これらの潜在的なボランティアをどうやって活動に結びつけていけるかが地域の課題になっている。

図2 ボランティアグループの活動領域



注) ソーシャル・アクション...自主訓練会、地域共同作業所、障害児親の会等
 技術ボランティア...点訳、録音、手話
 事務ボランティア...コーディネーター、学習、募金活動等

昭和56年3月、県社協から発行された「神奈川県ボランティア・グループ便覧」によると、県内で活動している福祉ボランティア・グループは1,134、そのうち約6割が施設ボランティアである。

表1 施設ボランティアの活動内容

(カッコ内 %)

施設の種類	老人	児童	心身障害者	その他の施設	施設一般	計
直接処遇へ参加	56	33	13	4	3	109 (16.4)
行事参加・慰問、寄付	67	53	35		12	167 (25.1)
理容・マッサージ	28	10	7	2	1	48 (7.2)
クラブ活動等指導	27	3	8	2	2	42 (6.3)
労力提供 (清掃・草むしり・洗濯等)	127	121	43	4	5	300 (45.0)
計	305	220	106	12	23	666 (100.0)

(図 2 参照) 施設ボランティアの活動内容は表 1 のとおりで、清掃、草むしり、洗濯、おむつたたみ等補助的な性格の労力提供や慰問、行事への参加が多い。一方、在宅福祉サービスの場合は、訪問や話し相手、給食サービス、家事手伝い、洗濯等の生活介護サービスが行われており、対象者と接近したサービスがなされている。

ボランティア活動は、住民自身が福祉サービスの担い手になり、住民自身の手によって福祉コミュニティを作りあげてゆくというところに大きな意義があるが、その他にも、活動を通して行政の施策や現行の制度をチェックし、ニーズに応じた施策、制度を求める(制度化促進)、行政の画一的サービスでは対応しきれない個別的なニーズに柔軟に対応するとともに、制度化されたものでもボランティアが参画することによって、受け手にとって親しみやすいサービスを提供する(制度充実) 閉鎖的になりがちな施設やサービスの受け手にとっての社会との窓口になると同時にこれらの存在を地域社会に知らしめる(地域との媒介) というような役割をもつ。

このように、ボランティアは地域を基盤とした福祉をすすめてゆくうえでのキーポイントともいえるが、ともすれば、制度化促進運動はボランティア活動ではないと行政から排除され、行政にとって都合のよい活動だけ期待されるといったことも起こり、行政の補助手段やうめあわせと考えられることもある。これは、ボランティアと行政の役割について不明確なまま、ボランティア活動が奨励され、促進されてきたことによると思われる。

2. ボランティアと行政

以上みてきたように、ボランティアは地域福祉の推進には欠かすことのできない存在である。一方、行政の側でも、昨今、在宅を中心とする地域福祉の充実につとめ、様々なサービスが行われている。このように、ボランティア活動が活発になり、行政のサービスも充実してくると、ボランティアによるサービスと行政サービスが相互に入りこみ、行政の責任範囲が不明確になるというおそれもでてくる。

表 2 在宅障害児者に対する行政サービスとボランティアサービス

種 別	行 政 サ ー ビ ス	ボ ラ ン テ ィ ア サ ー ビ ス
相談サービス	障害者相談員 更生相談所 障害児者療育相談(県) 心身障害児母親教室(県) 福祉電話設置(県) ろうあ者相談員(川) 身体障害者相談員(愛)	テレホンサービス 相談相手
訪問サービス	家庭奉仕員派遣 ホームコンパニオン派遣 重度障害者入浴サービス 心身障害児家庭指導員派遣(川) 在宅重度障害児者訪問診査(県) 巡回リハビリテーション(県) 在宅障害者家庭内作業指導 盲人ガイドヘルパー派遣 盲導犬給付 手話通訳派遣	愛の訪問活動、一声運動 話し相手 買い物、掃除、洗濯、炊事 入浴サービス 家庭での機能回復訓練介助 訪問看護 散歩介助 朗読、代筆 点訳、手話 障害児の一時保育 家屋の補修

種 別	行 政 サ ー ビ ス	ボ ラ ン テ ィ ア サ ー ビ ス
訪問サービス	寝具乾燥(川、相、愛) ねたきり老人家庭訪問看護(相) はり、きゅう、マッサージ施術(相) 入浴サービス(相) 一人暮らし老人給食サービス(愛)	買いもの、炊事、掃除、洗濯 衣類補修 入浴サービス手伝い 家屋の補修、フスマ、障子のはりかえ 配食サービス
社会活動	老人クラブ助成 生きがい事業団育成 老人クラブ友愛チーム活動助成(県) 敬老特別乗車証交付(川) 生きがい農園運営(相)	レクリエーション・趣味活動の指導・援助 社会見学・旅行などへの付添い 愛の手紙活動 老人スポーツ大会・敬老会手伝い 慰安会・交歓会開催
金品給付サービス	老人日常生活用具給付 ねたきり老人見舞金、慰問品給付 (県、川、相、愛) 敬老金品支給(県、川、相、愛) 老人居室整備資金貸付(県) 老人居室整備資金利子補給(愛) 一人暮らし老人慰問品支給(相) 老人医療費支給	オムツ・フトン縫製 手芸作品贈呈 一品持ちより運動 バザー売り上げ寄付
施設利用サービス	機能回復訓練 老人福祉センター、老人憩の家利用 老人保養所利用(県、川) ねたきり老人一時入所 ディ・サービス	通院・通所の介助 老人福祉センターにおいて レクリエーション・趣味活動の指導

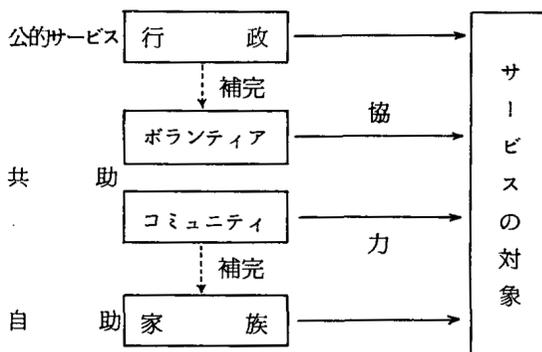
(注)・(県)(川)(相)(愛)はそれぞれ神奈川県、川崎市、相模原市・愛川町の単独事業
・ボランティアサービスの内容は、神奈川県社協発行「神奈川ボランティアグループ便覧」及び
余暇開発センター「ボランティア活動の実態に関する調査」(56年3月)によった。

表2、表3は、県、川崎市、相模原市、愛川町で行われている在宅の障害児者、老人に対する行政サービスをひろいあげ、グループである程度定期的に行われているボランティアサービスと比較したものである。逆に、対象者からみれば、図3のようにサービスが重層的に提供される態勢にあるといえる。それぞれの提供主体は補完、協力しあって対象者のニーズに対するサービスの提供を行うのであるが、まず、行政は、その責任範囲を明確にし、その範囲内にあるものは、行政がすべて責任をもって行うべきであり、自主活動たるボランティアサービスの補完や協力を求めたりすべきではない。

昭和50年代に入って、全国的に行政がボランティ

ア活動の推進を施策の中にくみ入れるようになったが、これは、ともすれば財政危機に直面した行政の「安上り政策」、「責任回避」と批判されるこ

図3 重層的なサービスの提供



とになりかねない。また、行政のこのような姿勢がボランティア側に「ボランティアは行政の補完」という意識をうえつけ、行政に金銭的な援助を求めるといふ本末転倒した要求を出させることにもなる。ただ、現実にはサービスが重層的に提供される態勢にあり、行政とボランティアが協力する機会が多いのも事実である。その場合は、行政の責任範囲以外の部分について、状況に応じて、公私が協働しサービスを行うという基本姿勢をとるべきである。そして、公私が協働する場合は、行政とボランティアが直接的にかかわりをもつのではなく、地域福祉の調整役であるべき社協が、サービスの対象者と提供者を包括する立場から、協働関係を作りあげる役割を果たすべきである。

表4 行政サービスとボランティアの特性

項目	行政サービス	ボランティアサービス
専門性	高い	低い
柔軟性	なし(画一的)	あり
対象範囲	広い	狭い(限定的)
継続性	あり	弱い

ところで、行政サービスとボランティアサービスの特徴と限界を考えると、表4のようになる。つまり、行政サービスは専門的で比較的均質で継続性のあるサービスを提供できるが柔軟性に欠ける。一方、ボランティアサービスは、個別的なニーズに対応したきめ細かい、密接したサービスが提供できるが、ボランティアの移動範囲、時間、金銭的な余裕の範囲にとどまる。したがって、リハビリテーションのように専門的なサービスは行政の特徴が生かせるもの、家事援助サービスのように、受け手により必要の度

合が異なったり、同じ受け手であっても、その日によって必要なサービスの内容・量が異なったりするもの、外出援助サービスのように不定期なものはボランティアの特徴が生かせるサービスであるといえる。

そこで、在宅者に対する行政サービスのうち、ボランティアを派遣してそのサービスを行っているものをみると表5のようになる。

また、昭和55年11月の県民生部の調査によると、「行政がやらなくてもよい援助サービス」として「雑用援助サービス」「買い物、通院のための外出援助サービス」「洗濯サービス」「食事(給食)サービス」「レクリエーション援助サービス」が回答者の3割以上からあげられている。このように考えてみると、表5にあげられたサービスは、対象者に密接し、しかも柔軟な対応が要求されるものであり、さらに、ボランティアサービスとして実際に行われているものであるので、行政責任で行うよりも、ボランティアにゆだねる方が望ましいといえよう。

3. ボランティアと社協

ボランティア活動への関心が少しずつ高まって来ており、「ボランティア活動の現状」でも述べたように、ボランティア活動への参加の意向をもつ人も増えてきている。しかし、相談窓口がわか

表5 ボランティア派遣事業

実施市名	事業名	登録者(人)	謝礼(円)	備考
川崎市	心身障害児家庭指導員派遣	76	1回 1,000	派遣対象32人
"	手話通訳派遣	奉仕員 17 通訳 8	半日 1,000 " 2,000	
"	ガイドヘルパー派遣	35	1,200	
"	母子父子家庭介護人派遣	35	1日 3,290	地域母子会に委託
"	老人家庭介護人派遣	87	半日 2,000	
相模原市	老人介護人派遣	14	1日 3,210	
"	視覚障害者ガイドヘルパー派遣	30	1日 2,400	

らず、また自身の資力について知りえないまま活動の担い手として顕在化するに至らないケースも多い。一方各社協には、ボランティアセンターが設置され、ボランティアの需給についての調整をおこなっているが、需要に対しても供給に対しても受け身であり、積極的に地域に出てゆき、ニーズを把握したり、ボランティアを開発し、個人のもつ資力を最大限に生かすような有効な組み合わせを考えるまでには至っていない。また、ボランティアへの対応も、一律に活動資金を助成したり、一方的に講習会を開催したりといった役所的な対応が目立ち、日本赤十字社、YMCA、青少年団体等さまざまなボランティア関係機関との総合的な調整も不足している。これは、前項でも述べたとおり、社協自体、行政の下請機関化していることに関連があると思われるが、ボランティア活動は、住民の自主的な活動であるから、その拠点であるボランティアセンターは、民間組織としての創意、工夫をすぐにでも生かせるはずである。

ボランティアセンターは、地域のニーズの把握、ボランティアの発掘、ボランティア活動の連絡、調整、ボランティアの研修等を行い、文字どおりボランティア活動の中核機関として、地域福祉の推進に寄与することが期待される。

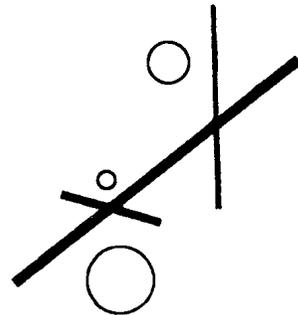
4. ボランティアと費用負担

ボランティアは、本来は無償なものであるが、最近では、利用者から費用を徴収したり、自分の行ったサービスに見合うだけのサービスを受けられるといったような制度をもつ民間組織が各地に増えている。

横浜市にある「ホームヘルプ協会」は、ひとり暮らし老人や高齢者、障害者を扶養する家族などに対して家事援助を中心としたサービスを行う組織で、サービスを受ける側は、1万円の入会金と月500円の会費、サービスを提供する側は月300円の会費を支払い、それを会の運営にあてている。実際にサービスが行われた時は、利用者は1時間

あたり500円の利用料をヘルパーに支払うしくみになっている。

このような、いわばみ返りを求める活動については、ボランティアのワクからはみ出たものだと批判もあるだろうが、継続性に難点があると言われるボランティア活動に継続性をもたせると同時に、利用する側の心の負担を軽減するという点で、今後の福祉 - 相互援護の一つの方法として注目してよいと思われる。



老人給食ルポ

平塚市旭地区 - 10 数年前までは、田園風景が広がっていたこの地区も、現在は新興住宅地に変貌、今や平塚で最大の人口をかかえる地区である。

この地区で独居老人に対する給食サービスが始まったのは昭和 54 年。平塚保健所の食生活改善指導者研修会の卒業生で作っている平塚ママの会の旭グループの人たちによって活動が行われている。この会のリーダーは三枝花子さん。かねてから「地域のために何かしたい」と老人給食に意欲を燃やしていた三枝さんと旭地区の民生委員、臼井さんの出会いがこの老人給食サービスを生んだ。当初 4 人だったメンバーも今では 20 人に増え、毎回当番をきめて、年 6 回の給食サービスを運営している。この地区の給食サービスの特徴は、民生委員とボランティアの連携が実によくとれていること。

まず給食サービスの日が近くなると、民生委員が地区の独居老人 25 人に対し、それを知らせるピラを配り、出欠を確認する。それをママの会の当番の人に知らせ、当番の人は前日材料を買い入れ、給食の日をむかえる。当日は、社協と民協からそれぞれ 2 人ずつ手伝いが来て、欠席者には、民生委員がバックに入れて配達している。

今年度 3 回めの給食サービスは 7 月 7 日に行われた。おりしもその日は七夕祭り。会場の旭公民館に入ると、きれいな竹飾りがまず目に入った。老人の方に少しでも多く楽しんでもらおうというボランティアの人たちの心づかいである。11 時半をすぎると、三々伍々老人たちが集まってくる。この日はあいにくの雨であったが、以前からこの日を楽しみにしていたという老人たちは、悪天候にもめげず公民館へやってくる。料理ができるまでお互いにおしゃべり。七夕飾りのたんざくに童心にかえって願いごとを書いている老人もいる。ただ給食サービスを受けるだけではなく、孤独だった老人たちに横のつながりができたこもこの給食サービスの大きな成果である。

この日の献立は、ごはん、いわしのほうれん草まきフライ、かぼちゃの煮物、和風サラダ、みそ汁、つけ物それにデザート（プリン）。手がこんでいて、栄養、ボリュームともたっぷり。とても 1 人当たりの材料費が約 500 円とは思えない。12 時を少しまわったところで配膳が終わり、待ちに待った会食。会食が終わると懇談や歌で十分楽しむ。

この給食サービスが軌道にのってやってこれたのは、リーダーの三枝さんと民生委員の臼井さんの努力によるところが大きい。三枝さんは、食生活改善指導者講習会の受講者を保健所に推せんするとき必ず地域に還元することを条件にしているという。年々グループの人数が増えていくのはこのためだ。

もっと回数を増やしてほしいという声も聞かれるが、三枝さんは、「こういう活動は無理なく長く続けることが大切。それには年 6 回が限度だと思います」と言う。要求のままに回数を増やしていくと、受ける側でそれが当たり前とってしまうのではという心配もあるようだ。また、行政がこうした活動をするることについて、「行政がやると横のつながりがなくなってしまうのではないか。やはり、こういう活動は地域の人たちでやるのが一番」と語る。行政からの補助についても、「お金をもらってしまうと、いくら口は出さないとと言われても、こちらがやらなくてはならないという気になる。行政からの押しつけでなく、自分達で始めたことだからこそ長続きしている」と言う。

平塚ママの会の他の地区のグループでも、こうした活動をしようという動きがでてきている。もっともっと多くの人々が活動に参加し、地域のために何かしてほしい、これが三枝さんの願いである。

第4節 高齢者の地域活動団体

高齢化社会の到来は目前に迫っており、21世紀を迎える頃にはその頂点に達すると見込まれている。この高齢化社会の受け入れ体勢をどのようにするかについて、役割分担の視点から、老人クラブと高齢者事業団を例にとって考えてみたい。

なお、これらの団体は、老人福祉行政においては「生きがい対策事業」の対象としてとらえられている。しかし、研究チームでは、「生きがい」という個人の価値観や人生観にかかわることは行政の施策になじまないもの、与えられるものではなく自ら見出すものであると考え、高齢者の地域活動団体としてとらえた。

A 老人クラブ

1 老人クラブ活動の現状

厚生省「老人クラブ助成事業運営要綱」によると老人クラブとは、「老人の老後の生活を健全で豊かなものとし、老人の福祉に資する」ことを目的とし、「おおむね60歳以上の同一小地域内に居住する者が50人以上で組織し30人以上の会員が年間活動に常時参加するものであること」としている。

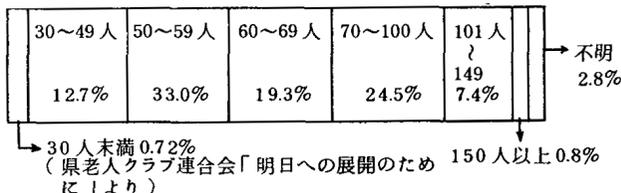
表1 老人クラブ組織状況

57.3.31現在

	老人クラブ数	会員数 A	加入率 A/B	友愛 チーム数	60歳以上 人口(55年 国勢調査)
横浜市	1,565	108,825	42.3%	-	257,320
川崎市	435	28,492	27.7	41	89,207
その他の市計	1,779	117,912	44.2	166	266,897
町村計	301	19,674	49.5	49	39,914
県計	4,080	274,903	42.1	256	653,338

神奈川県内では、表1のとおり4,000を超える老人クラブが結成されており、加入率は40%を上まわっている。(財)神奈川県老人クラブ連合会の「老人クラブ 明日への展開のために」によると、老人クラブの規模は50人から100人未満のものが主体となっている(図1)。

図1 会員数の状況(2,700クラブ回答中)



従来、老人クラブについては余裕のある老人が集まって娯楽や趣味を通じて親睦を深めるというイメージが強かった。しかし、老人の人口比率や絶対数が増加した今日では、老人クラブ活動に参加しない老人の増加や社会の意識の変化等に伴い老人クラブ活動のあり方も問い直されてきている。

こうした中で、最近では、老人福祉センターや老人憩の家などの地域の利用施設を活動の拠点として、自己の趣味・教養を高める活動、ゲー

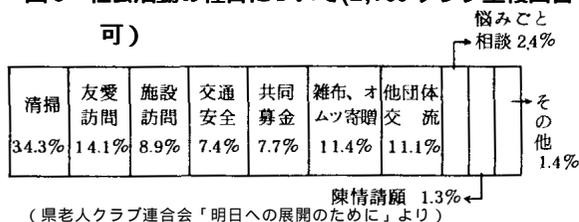
図2 老人クラブで好まれる活動(2,700クラブ)

文化、レクリエーション	健康	教養	社会活動	無回答
26.6%	23.5%	9.2%	5.1%	35.1%

(県老人クラブ連合会「明日への展開のために」より) 生産活動0.4%
トボール等の健康活動、地域での奉仕活動、世代間の交流活動等、目的意識をもった活動の展開が見られるようになってきている。図2は、老人

クラブで好まれる活動の内容を表わしたものであるが、社会活動も一定の比率をもつようになっていることがうかがえる。図3は社会活動の内容であるが中でも特徴的なのは、友愛チーム活動である。これは、1人暮らし老人やねたきり老人を4~5名の会員がチームを組んで慰め励ます活動であり、地域福祉活動といえる。県内には250以上の友愛チームがあり(表1参照)県が活動費を助成している。

図3 社会活動の種目について(2,700クラブ重複回答可)



このような老人クラブに対して、行政はどのようにかかわっているのだろうか。役割分担は明らかになっているのだろうか。

2 老人クラブ活動と行政の役割分担の現状

老人クラブは民間の地域的・自主的活動団体であり、その活動内容も会員の参加により多様なものであるのが本来の姿であろう。そして、行政がこのような団体に対して、行政目的に沿って、また老人クラブの自主性をそこなわない範囲で助成するのが望ましい役割分担だと考えられる。この観点からみると、特に老人クラブ連合会の場合は、その主体性をそこなうほどの過剰の助成を行政が行っているのではないかと思われ、補助の方法を含めて再検討が望まれる。

第1に、市町村単位におかれている老人クラブ連合会の事務局への職員の派遣である。表2に示したように、市町村老人クラブ連合会の職員は、行政職員が兼務しているところが89.7%を占めている。また、事務局長をおいていないところも90%をこえており、事実上兼務職員が事務局を

表2 市町村老人クラブ連合会事務局への行政職員の派遣状況

事務局長(数字は地区数)

専任	兼任	なし	計
6.20%	2.0%	91.8%	100%
3名	1名	44名	48名

職員

専任	兼任	老連会長	計
8.3%	89.70%	2.0%	100%
4名	43名	1名	48名

専任事務局長は横濱、専任1名は市議員、逗子老連

(県老人クラブ連合会「明日への展開のために」より)

あずかっていることを示している。このように、企画・連絡・調整を担当する事務局が行政とイコールの現状では、民間団体としての主体的活動は困難になると考えられる。

第2に財源の助成にも問題がある。助成の対象は、個々の老人クラブ(単位老人クラブといっている)に対するものと、市町村・県での連合会に対するものとがある。

ア 単位老人クラブへの助成

単位老人クラブに対しては、月額4,800円の補助が行われている。これは国の要綱に基づくもので負担割合は国・県・市町村各々1/3である。ある老人クラブの場合は、表3のように予算額の17%を占めている。県内に4,000を超える老人クラブがあり、2億円を超える補助金が支出されているが、この補助金は使途について何ら制約していないため、会員の娯楽や親睦のためだけの活動に使うことも可能なわけで、助成の方法について見直しが必要である。

表3 単位老人クラブ収支予算(昭和56年度)例

区分	予算額	比率
1 会費	115,000円	33.3%
2 補助金	57,600	16.7
3 寄付金	150,000	43.4
4 雑収入	15,000	4.3
5 繰越金	8,000	2.3
合計	345,600	100

支出

区分	予算額	比率
1 事業費	335,600円	97.1%
旅費(研修会・レクリエーション)	120,000	34.7
会議費(総会・レクリエーション)	110,000	31.8
印刷・慶弔費その他	105,600	30.6
2 事務費	10,000	2.8
合計	345,600	100

表 4 昭和 56 年度関東近県老人クラブ連合会との財源比較表

単位：千円

	総予算額	自主財源						補助金(委託含む)		社協・共募助成		繰越金その他	
		会費		収益金		その他収入		予算額	比率	予算額	比率	予算額	比率
		予算額	比率	予算額	比率	予算額	比率						
神奈川県	52,964	5,152	9.7%	1,440	2.7%	611	1.1%	43,077	81.3%	240	0.5%	2,440	4.6%
5都県平均	29,550	11,287	38.2	3,224	10.9	1,101	3.7	10,058	34.0	314	0.1	3,566	12.1

(注) 5都県は、東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、静岡県である。

イ 老人クラブ連合会への助成

表 4 は、神奈川県老人クラブ連合会（県老連）の予算内容と近県の老人クラブ連合会の予算内容との比較である。これを見ると、県老連の予算のうち、80%以上を県からの支出金（委託費を含めて）に依存しており、自主財源は 15%に満たない。これは、近県と比較して際立った特徴である。予算総額が他県平均の 2 倍近くになっており、県老連の活動が広く行われているとの見方も可能であるが、他県の平均した県費依存率が 34%であることを考えると、やはり異常に高い行政依存だといわなくてはならない。横浜市・川崎市でも補助金と委託費をあわせると 70%前後になり、県老連と似た状況である。

3 役割分担の方向

近年、老人クラブの自主財源確保の動きがみられ、特に秋田県老人クラブ連合会では、昭和 52 年から 5 カ年計画で 1 億円の基金づくりに成功している。このように、老人クラブ活動の財源を自ら調達することによって、主体的活動も展開されうと思われる。

また、今日では、老人が地域の中で後世代と交流できる活動が要望されている。このことは、高齢化社会へ向かって地域活動を通じて連帯の輪が広がる可能性を示しており、今後は、地域福祉の広がりの中で老人クラブ活動を位置づけ、地域の社会福祉協議会、自治会等との連携をはかっていく必要がある。

行政の役割もこの方向の中で考えられるべきで

あり、単位老人クラブに一率に補助したり、老人クラブ連合会に過剰な助成をするのではなく、老人クラブが地域と交流を深めたり、友愛チームのような自ら地域福祉サービスの担い手となるような事業に対する補助に転換していく必要がある。また、こうした役割分担を明確にしていくためにも、市町村・県段階での老人クラブ連合会の事務局を行政から分離する必要がある。そうでないと、結局官民一体という名のもとに、役割分担は実現できないからである。

B 高齢者事業団

1 高齢者事業団の目的と現状

内閣総理大臣官房老人対策室の調査によると、わが国の老人は外国と比較して高齢になっても勤労意欲が衰えず、機会と能力があれば働き続けたいとする者が多い。また、高齢化に伴って体力や能力が衰退するため、自分の好み、経験、能力に合った仕事、つまり選択就労を希望する傾向が強い。この高齢者のニーズを満たすため、地域で仕事を発掘することが高齢者事業団の設置目的である。この団体は、常用雇用を目的としたものではないので、就労の保障はなく、また常に希望する職種や時間帯の仕事があるとは限らない。こうした団体の活動は世界的にも例がなく、まさに日本の風土に根ざした福祉活動であるといえる。

高齢者事業団（国庫補助対象団体はシルバー人材センターという）の概要は表 5 のとおりであり、また行政や地域との関係を示すと図 4 のようになっている。この事業は、東京都の先導で昭和 50

年に開始され、国が追隨してシルバー人材センターとして制度化した経緯がある。現在では全国で 200 を超える団体が設立されるに至っている。神奈川県での実施状況は表 6 のとおりである。

事業推進上の具体的問題点としては、希望する職種と時間帯の仕事が得られない未就労会員の存在、特定会員の長期継続就労（この場合は雇用労働者との区別ができない）労働災害保険の不適用、高齢者事業団の受注活動による既存零細企業（たとえば表具・植木など）との摩擦、配分金と最低賃金との関係（労働法上の労働者賃金ではないため遵守の義務がない）等々、労働諸法規との抵触が主な課題となっている。これは、この事業が就労（＝労働）を通じて生きがい（＝福祉）を見出すという、労働施策と福祉施策の谷間に位置する性格をもつことに起因している。

図 4 高齢者事業団関係団体関連図

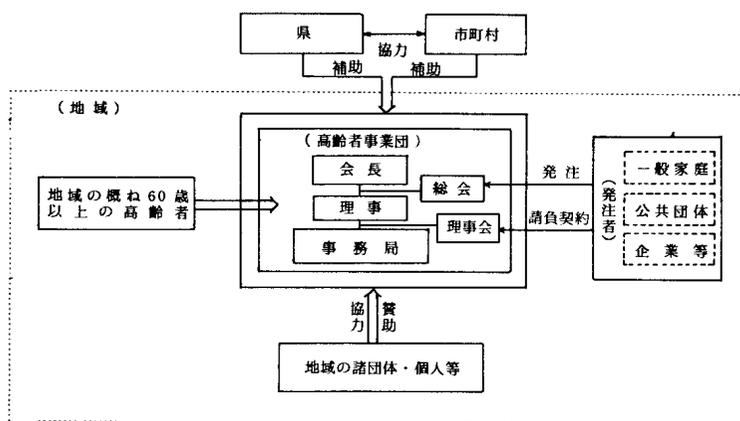


表 5 高齢者事業団とシルバー人材センターの概要

	高齢者事業団	シルバー人材センター
目的	地域で働く意欲を持つ健康な高齢者がその有する知識・経験・能力を生かして、自らの生きがいと、社会参加の機会を増進するため相互に連帯・協力し自主的な活動を通して活力ある地域社会の健全なる発展に寄与する。(県高齢者事業団等事業振興補助金交付要綱より)	定年退職後等において雇用関係でない何らかの就業を通じて自己の労働能力を活用し、それによって追加的な収入を得るとともに、自らの生きがいの充実や社会参加を希望する高齢者の就業機会の増大と福祉の増進を図るため補助的、短期的な仕事を提供し、高齢者の能力を生かした活力ある地域社会づくりに寄与する。(高齢者労働能力活用事業実施要領より)...労働省
事業	1 地方公共団体、民間企業、個人等からの仕事の受託請負。 2 会員に適した仕事の開拓。 3 高齢者の仕事に関する相談。 4 会員の福祉の増進。 5 会員の教育・研修。	1 高齢者の就業に関する情報の収集提供。 2 " " " " 調査研究。 3 " " " " 相談。 4 就業機会の開拓・提供。 5 知識、技能の付与を目的とした講習等の実施。
団体の性格	法人格を問わない。	社団法人であること。
規模等	特に制限なし。	概ね人口10万人以上の市。
会員の範囲	概ね60歳以上の高齢者。 (母子家庭、障害者を含むものもある。)	原則として60歳～65歳未満の健康な高齢者。
名称	当該市町村の判断による命名。	「シルバー人材センター」と称する。

2 高齢者事業団と行政及び地域

こうした高齢者事業団の活動の目的と趣旨について、一般社会から理解を得るのは時間がかかるであろう。それは、外形的には、高齢者事業団は事業活動として仕事の受注や開拓等を通して、一般の市場で企業的色彩の濃い活動をしているから

である。また、表 7 にみられるように、高齢者無料職業紹介所や高齢者職業相談室の利用者で、収入を目的とする者が多いのは当然としても、高齢者事業団の利用者も 50% 以上が何らかの意味で収入を目的としている現状からいえる。

高齢者事業団の事業活動が誤解を受けないためには、常用雇用的就労形態をとる会員を極力排除するように努めるべきであろう。しかし、こうした就労形態をとる会員の出現が避けられ

ないとした場合は、既存の労働市場へ橋渡しをする職業紹介・あっ旋機能を高齢者事業団自体がもてるようにして、本来の生きがいの短期就労を望む会員と区別することにより、一般社会の理解を求めべきである。

また、現行の高齢者事業団の運営は、事務局体制が市派遣職員または市職員OBが主体となっており、表8にみられるように、人件費等の運営経費も県・市の補助金でまかなわれている。このままの形態で推移するならば、高齢者の自主的な地域活動団体としての意義をそこないかねない。そこで、県内高齢者事業団ではまだ採用していない。

“会費”制を導入し、会員の自主団体としての自覚を促すとともに、地域の資金も受け入れることなどにより、地域性・民間性を発揮する基盤作りが望まれる。

また、高齢者事業団の現状は福祉施策と労働施策の谷間にあるので、将来的には、福祉と労働双方の受け皿になれる新しい組織体制として、福祉行政・労働行政・地域団体・高齢者事業団等が合同した形での第三セクター方式の採用が望ましい。

以上のように、高齢者の地域活動団体が将来ますます発展していくことが考えられるのであるが、老人クラブ活動の社会参加の側面が強くなれば高齢者事

表6 高齢者事業団等事業運営状況総括表(昭和56年度実績)

57.4.1現在

事業団等の名称 (所在地・連絡先)	事業開始 年月日	構 成						就労実人員1ヶ月 当り配分金額 就労1回当り配分 金	就労率 (月平均)	
		役員数			加入率					
		職員数	男	女	計	男	女			計
厚 木 市 高 齢 者 事 業 団	52.7.1	20 3	237	153	390	4.9	2.5	3.6	28,625 3,590	15.3
(財)藤沢市生き がいの福祉事業 団	53.4.1	12 12	558	222	780	6.4	1.9	3.8	56,574 3,778	25.2
茅ヶ崎市高齢者 事 業 団	54.4.2	17 5	293	75	368	4.0	0.8	2.2	57,269 4,499	23.5
相 模 原 市 生 き が い 事 業 団	54.4.13	18 7	561	169	730	4.1	1.0	2.4	39,203 2,757	28.9
座 間 市 高 齢 者 事 業 団	54.6.1	11 3	120	71	191	4.3	2.0	3.0	19,440 3,955	35.4
秦 野 市 高 齢 者 生 き が い 事 業 団	54.10.18	18 3	158	68	226	3.3	1.1	2.1	43,301 19,190	36.3
(財)平塚市 生 き が い 事 業 団	55.8.19	18 7	315	139	454	3.5	1.2	2.2	37,396 3,294	23.9
(財)横浜シル バー人材センター	55.10.1	18 10	1,492	292	1,784	1.3	0.2	0.7	39,071 3,822	20.6
(財)川崎市高齢者 生 き が い 事 業 団	55.10.1	20 8	530	191	721	2.0	0.6	1.2	29,193 3,412	38.0
南 足 柄 市 高 齢 者 生 き が い 事 業 団	55.10.1	12 3	68	33	101	3.9	1.4	2.5	30,445 3,563	42.6
小 田 原 市 高 齢 者 生 き が い 事 業 団	55.12.1	13 4	91	42	133	1.0	0.3	0.6	34,984 3,227	24.7
大 和 市 高 齢 者 生 き が い 事 業 団	56.4.16	17 8	207	118	325	3.9	1.8	2.7	25,969 12,176	27.3
計	-	194 73	4,630	1,573	6,203	2.3	0.6	1.3	38,609 3,821	25.7

(注) 加入率は昭和55年国勢調査各歳別人口に対する会員比率

表7 主な就労希望理由(下記機関の利用者対象)

	計 (% 人)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
		生 活 費 の た め	生 活 費 の た し に す る	将 来 の 貯 え の た め	子 供 に で き る た け 負 担	を か け た く な い か ら	自 分 の 自 由 に な る た め	自 分 の 経 験 ・ 技 能 を 得 る た め	生 か す 機 会 を 得 る た め	心 身 の 許 す 限 り を 越 え た め	自 分 の 力 を 試 す た め	働 く こ と が 健 康 に よ う な ら う た め	家 庭 内 に 何 も し な ら な い た め	(さ び し い の は 居 る が 友 人 が い ら な い	仕 事 を 通 じ て た い が ら い た め
総 合	100.0 6,219	31.1 1,932	22.3 1,384	3.1 193	7.6 474	4.0 246	2.3 140	2.9 183	22.5 1,402	1.3 80	0.7 41	0.5 32	0.5 33	1.3 79	
対 象	1 男	100.0 4,782	29.7	22.8	2.9	6.9	3.2	2.7	3.2	24.9	0.9	0.6	0.5	0.5	
	2 女	100.0 1,437	35.7	20.5	3.7	10.0	6.5	0.6	1.9	14.7	2.5	0.9	0.6	0.6	
	3 高齢者無料職業 紹介所	100.0 5,008	33.3	23.7	2.9	7.3	3.1	1.7	2.4	22.6	1.3	0.5	0.6	0.4	
	4 男	100.0 3,840	31.5	24.3	2.7	6.7	2.4	2.0	2.7	25.2	0.9	0.4	0.5	0.4	
	5 女	100.0 1,168	39.3	21.7	3.6	9.4	5.0	0.4	1.4	14.0	2.7	0.6	0.7	0.6	
性 別	6 高齢者事業団	100.0 945	15.6	15.8	3.5	9.6	8.8	5.0	6.1	24.9	1.0	1.8	0.4	1.3	
	7 男	100.0 719	16.0	15.9	3.8	8.5	7.2	6.1	6.4	26.3	0.7	1.5	0.6	1.4	
	8 女	100.0 226	14.2	15.5	2.7	13.3	3.7	1.3	5.3	20.4	1.8	2.7	-	0.9	
	9 高齢者職業 相談室	100.0 265	43.8	18.5	5.3	6.4	3.8	3.8	1.9	13.6	2.6	0.4	-	-	
	10 男	100.0 223	42.6	19.7	4.0	5.8	2.7	4.0	2.2	15.7	2.7	0.4	-	-	
11 女	100.0 42	50.0	11.9	11.9	9.5	9.5	2.4	-	2.4	2.4	-	-	-		

内閣総理大臣官房老人対策室「高齢求職者の求職意識及びその生活実態に関する調査報告書」(昭和56年2月)

表 8 県内高齢者事業団の予算例
(昭和 56 年度)

収 入

区 分	予算額	比 率
1 補助金(県・市)	10,600千円	15.7%
2 事業収入	55,000	81.2
事業費収入	45,000	66.5
事務費等収入	10,000	14.8
3 雑収入等	2,100	3.1
合 計	67,700	100

支 出

区 分	予算額	比 率
1 人 件 費	8,600千円	12.7%
2 事 務 費	3,200	4.7
3 事 業 費	53,000	78.3
4 積 立 金	1,300	1.9
5 予 備 費 等	1,600	2.4
合 計	67,700	100

業団の活動範囲と重なりあう場合も出てくるので、相互に刺激しあい協調することが求められよう。

第 5 節 地域福祉と企業の役割

福祉における公私の役割を論じる場合、企業の役割について言及しているものは少ない。企業が福祉に果たしてきた役割としては、福祉基金創設による各種福祉事業、調査研究への援助、寄附等間接的なかかわりが主なものであった。一方、企業と地域とのかかわりでは、公害問題等で地域から孤立ないしは対立する図式で語られることが多かった。このような「企業性悪説」的な立場からは、企業を福祉の資源として積極的に位置づけることに抵抗があったのも無理はない。しかし、地域の福祉を増進するためにあらゆる福祉資源を見直し有機的に結びつけていこうとするなら、社会・経済機構の主要部分を占める企業をとらえ直す作業が必要である。

そこで、研究チームでは、県内の企業がどのように地域とかかわりをもち、また福祉に対してどのような姿勢をもっているかをさぐり、企業に一定の役割を求められるとしたらそれはどのようなものか、その糸口だけでも得ておくため次のようなアンケート調査を実施した。

1. アンケート調査の方法

調査は、結果のところに掲載した質問事項のとおりに、選択設問を中心に 12 の項目について行った。調査対象は 1,000 社とし、川崎市、相模原市、愛川町に所在している企業から、商工名鑑等によりそれぞれ 650 社、300 社、50 社を無作為抽出した。また、調査は郵送で行い、無記名で返送してもらう方式とした。調査期間は、6 月 20 日から 7 月 31 日までとした。

その結果、川崎市内 284 社、相模原市内 91 社、愛川町内 26 社の計 401 社より回答が寄せられた。有効回答率は 42.7%であった。なお、川崎市、相模原市、愛川町に所在する企業を選んだのは、市・町の事務事業調査の対象に従ったものである。

2. アンケート調査の結果

調査の結果は以下のとおりであるが、ここでは紙面の節約のため、質問項目の横に結果をいずれも百分比により示している。また、計欄の()内は回答実数である。

(1) 回答企業の概要(問 1~3)

アンケートの回答者 401 企業の内訳は、資本金別では 1,000~5,000 万円の中企業が 31.2%と最も多く、残りは 500 万円未満の小企業から 100 億円までの大企業が 10%前後で平均している。従業員数別では、50 人未満が約 60%と過半数を占め、50~99 人が 18%と続き、人数がふえるにつれ比率が低くなっている。業種別では、製造業が約 60%で一番多く、卸・小売業が約 25%でこれに次ぎ、金融保険業・建設業・サー

ピス業はいずれも5%前後となっている。

(2) 地域社会との関係

ア 意識と実態(問4~5)

問4・問5は地域とのかかわりを聞いたものである。その結果、「住民との接触を深め融和をはかりたい」とする企業が過半数を占め、地

域との関係を重視していることが伺えるが、「特に配慮していない」も約24%あり、地域の一員としての意識は必ずしも一般的にいきわたっているとはいえない。具体的交流としては、「地域で行われる行事に参加する」が主体(約40%)で、企業側の行事に参加させたり、企業の施設を開放することについては少ない。

問1 あなたの会社の資本金はいくらですか。

資本金の額	全体	川崎	相模原	愛川
ア 500万円未満	18.7	16.5	24.2	23.1
イ 500~1,000万円	14.2	13.4	19.9	3.8
ウ 1,000~5,000万円	31.2	31.7	30.7	27.0
エ 5,000~1億円	7.5	7.0	8.8	9.7
オ 1億~10億円	12.2	12.3	9.9	19.2
カ 10億~100億円	11.5	12.3	6.5	19.2
キ 100億円以上	4.7	6.8	-	-
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

問2 あなたの事業所の従業員は何人ですか。

(パート、アルバイトは除きます。)

従業員数	全体	川崎	相模原	愛川
ア 50人未満	59.4	57.7	69.2	42.4
イ 50~99人	18.0	16.9	16.5	34.6
ウ 100~199人	8.0	8.1	7.7	7.7
エ 200~299人	4.2	4.2	3.2	7.7
オ 300~399人	2.2	2.5	1.1	3.8
カ 400~499人	1.2	1.8	-	-
キ 500~999人	3.0	3.9	-	3.8
ク 1,000~4,999人	3.2	3.9	2.3	-
ケ 5,000人以上	0.8	1.0	-	-
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

問3 あなたの事業所の業種は、次のどれに該当しますか。

業種	全体	川崎	相模原	愛川
ア 製造業	58.6	66.2	28.6	80.8
イ 卸・小売業	24.5	24.6	27.5	11.6
ウ 金融・保険業	4.2	3.2	7.7	3.8
エ 建設業	5.0	3.2	12.1	-
オ サービス業	5.5	0.7	21.9	-
カ その他	2.2	2.1	2.2	3.8
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

また、「特にやっていない」も40%近くを占め、全体的には消極的な交流であるといえよう。

イ 施設の開放(問6~9)

問6~9は施設の開放について聞いたものである。地域の人々に開放できる施設をもっている企業の割合は8%、開放する意思はあるが難しいとするものが同程度の8.5%であった。実際に地域に開放している企業の内訳は別表のとおりであり、企業規模が大きいほど開放している率が高いことがわかる。また、業種別では金融保険業・サービス業など住民との接触が多い業種ほど開放率が高い傾向がある。

施設を開放している動機としては、「地域との融和」をあげるものが47%と多く、「企業の社会的責任」とするものは27.5%にとどまっている。対象者では、児童が最も多く、老人がこれに次ぎ、身体障害者・精神薄弱者は低率となっている。

また、施設の開放が難しい理由としては、「施設の配置上難しい」とするものが約45%と最も多く、「従業員との利用調整」、「施設の改修や整備」を理由とするものが約15%など

問 4 あなたの事業所では、地域社会との関係をどのようにお考えですか。

回答事項	全体	川崎	相模原	愛川
ア 住民との接しよくを深め融和をはかりたい。	60.1	58.8	64.8	57.7
イ 住民からの苦情・要望などをとりあげていく。	14.7	14.8	15.4	11.5
ウ 特に配慮していない。	23.7	24.6	19.8	27.0
エ 地域との接触は避けている。	0.3	0.4	-	-
オ わからない。	1.2	1.4	-	3.8
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

問 5 あなたの事業所では、地域社会との交流をどのように行っていますか。(複数回答していただいて結構です。)

回答事項	全体	川崎	相模原	愛川
ア 事業所の施設・構内などを開放している。	6.4	5.5	8.2	11.5
イ 地域で行われる行事に参加している	40.2	38.7	41.0	61.5
ウ 近隣住民との話しあいなどを行っている	8.8	9.5	8.2	-
エ 事業所がいろいろ行事を行い、地域との融和をはかっている	7.2	7.8	5.7	7.7
オ 特にやっていない。	37.4	38.5	36.9	19.3
計	100 (497)	100 (346)	100 (122)	100 (29)

問 6 あなたの事業所では、地域の人びとに開放できる施設をもっていますか。

回答事項	全体	川崎	相模原	愛川
ア 施設があり、地域の人びとに開放している。	8.0	6.7	11.0	11.5
イ 開放したいが現状ではむずかしい。	8.5	9.2	7.7	3.8
ウ 施設をもっていない。	83.5	84.1	81.3	84.7
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

アと答えた方は、問7・問8へ

イと答えた方は、問9へ

問7 (問6でアと答えた方へ)

あなたの事業所で施設を開放している動機の主なものとは次のどれですか。

回答事項	全体	川崎	相模原	愛川
ア 施設開放は、企業の社会的責任だから	27.5	33.3	14.3	25.0
イ 地域と融和した企業でありたいから	47.1	45.5	50.0	50.0
ウ 事業所のイメージアップにつながるから	11.7	12.1	7.1	25.0
エ 周辺の企業と共同歩調をとっているから	3.9	3.0	7.1	-
オ 住民や自治体などから要望が強かったから	9.8	6.1	21.5	-
カ その他	-	-	-	-
計	100 (51)	100 (33)	100 (14)	100 (4)

比較的技術的な理由が多い。「トラブルや補償」を心配するものは意外に低い。

(3) 企業と福祉

ア 従業員の福祉活動への対応(問10)

従業員の福祉活動への配慮は、「特にしていない」企業が80%を超えて圧倒的である。一方、「積極的に行うよう奨励している」(6.7%)、「就業時間内でも一定限度内で認めている」(6.2%)企業は低率になっている。この結果は、企業が従業員の福祉活動に理解をもっていないとみることもできるが、逆に、20%近くの企業は、理解をもってきていると評価することも可能であろう。比較の材料がないのが残念である。

イ 福祉に対する企業の役割の認識(問11)

問11は、今後の企業の福祉における役割について聞いたものである。最も多かったのは、「従業員の福祉向上に責任をもつ」(約24%)で当然としても、「高齢者の雇用」が次いで多く、高齢化社会へ向けての認識が深いことがわかる。また、「障害者の雇用」も約12%と第4位になっている。一般的には、企業は自らの企業活動の中に福祉対象者を取り込み、また生産・販売活動を通じて福祉的側面を充実していくことを望んでいることを示しているといえ

問8 (問6でアと答えた方へ)
次の方が利用できますか。

回答事項		全体	川崎	相模原	愛川
ア 児童	個人で	40.0	42.9	37.5	-
	団体で	39.3	36.8	43.6	50.0
イ 身体障害者	個人で	20.0	14.2	25.0	-
	団体で	16.1	15.8	18.8	-
ウ 精神薄弱者	個人で	13.3	14.2	12.5	-
	団体で	16.1	15.8	18.8	-
エ 老人	個人で	26.7	28.7	25.0	-
	団体で	28.5	31.6	18.8	50.0
計	個人で	100 (15)	100 (7)	100 (8)	100 (-)
	団体で	100 (56)	100 (38)	100 (16)	100 (2)

問9 (問6でイと答えた方へ)

あなたの事業所では、施設の開放が難しい理由として次のどれが該当しますか。(複数回答していただいて結構です。)

回答事項	全体	川崎	相模原	愛川
ア 従業員の利用との調整が難しいから	15.1	15.0	16.7	-
イ 施設の管理者としての負担が重くなるから	3.8	5.0	-	-
ウ 指導員などの確保が難しいから	9.4	10.0	8.3	-
エ 開放するために施設の改修や整備が必要だから	15.1	12.5	16.7	100
オ 施設の配置の構造から外部の人の利用は難しいから	45.3	47.5	41.7	-
カ 事故などのトラブルや補償の問題が生じると困るから	9.4	10.0	8.3	-
キ その他	1.9	-	8.3	-
計	100 (53)	100 (40)	100 (12)	100 (1)

よう。

ウ. 役割分担に関する企業の意見(問12)

最後に、役割分担に関する企業の意見を聞いてみた結果、別掲のとおりであった。これをみると、福祉に理解を示す比率が過半数であるが、「地域や福祉に配慮する余裕がない」「社員の福利厚生さえ不十分であり対外的なことまで考える余裕がない」とするもの、あるいは逆に行政に対して「福祉厚生で十分な恩恵を受けていない中小企業勤労者に施設の開放と設置を行うべきである」と要望する企業もあり、「企業」という位置づけだけでは一概に論じられない困難性があり、区分して検討する必要がある。

(4) まとめ

今回の調査では、企業が地域の福祉とかかわる主体として、いいかえれば福祉の資源として期待できるか否かをみるのが目的であった。その結果、可能性としては十分あることがわかったといえよう。しかし、認識と実践のズレが大きいことも事

別表 施設を地域に開放している企業の内訳

	資本金別							従業員数別							業種別										
	計	ア 500 万円 未満	イ 500 1,000 万円	ウ 1,000 5,000 万円	エ 5,000 1億 円	オ 1億 10億 円	カ 10億 100億 円	キ 100 億円 以上	計	ア 50人 未満	イ 50 99 人	ウ 100 199 人	エ 200 299 人	オ 300 399 人	カ 400 499 人	キ 500 999 人	ク 1,000 4,999 人	ケ 5,000 人以上	計	ア 製 造 業	イ 卸・ 小 売 業	ウ 金 融・ 保 険 業	エ 建 設 業	オ サ ー ビ ス 業	カ そ の 他
回答数	32	3	2	2	1	6	11	7	32	8	4	1	3	3	1	2	8	2	32	21	1	4	2	4	-
比率	100	9.4	6.3	6.3	3.1	18.8	34.2	2.9	120	24.9	12.6	3.1	9.4	9.4	3.1	6.3	24.9	6.3	100	65.6	3.1	12.5	6.3	12.5	-
回答全社に対する比率	8.0	4.0	3.5	1.6	3.3	12.2	23.9	36.8	8.0	3.4	5.6	3.1	17.6	33.3	20.0	16.7	61.5	66.7	8.0	8.9	1.0	23.5	10.0	18.1	-

問 10 あなたの事業所では、従業員が地域でボランティア活動などの福祉活動をするについて、どのように対応していますか。

回 答 事 項	全 体	川 崎	相 模 原	愛 川
ア 就業時間内でも、一定の限度内で認めている	6.2	4.9	8.8	11.5
イ 従業員に積極的に行うよう奨励している	6.7	7.1	5.5	7.7
ウ 事業所の施設の利用を認めている	6.0	2.8	16.5	3.8
エ 特にしていない	81.1	85.2	69.2	77.0
オ その他	-	-	-	-
計	100 (401)	100 (284)	100 (91)	100 (26)

問 11 福祉に関して、今後の企業の役割としてどのようなことが重要になると考えますか。次の中から5つ以内でお答えください。

回 答 事 項	全 体	川 崎	相 模 原	愛 川
ア 高齢者の雇用を促進する	21.6	22.6	19.1	20.0
イ 障害者の雇用を促進する	12.2	13.5	7.1	16.0
ウ 福祉団体・施設などへの援助をする	6.9	6.7	8.3	4.0
エ 従業員の行う福祉活動を支援する	15.1	14.3	17.4	14.7
オ 企業のもっている施設を開放していく	3.1	2.9	3.7	2.7
カ 老人・障害者などを対象とした行事を行う	1.0	0.6	2.1	1.3
キ 老人・障害者などを対象とした製品を開発する	2.5	2.3	2.5	4.0
ク 老人・障害者などを対象とした割引販売をする	1.2	1.0	2.1	1.3
ケ 福祉活動に積極的に参加し、協力する	8.4	8.3	10.4	4.0
コ 高齢者事業団や障害者の地域作業所などへ仕事を発注する	3.1	2.6	3.3	6.7
サ 福利厚生面を含めて、従業員の福祉の向上に責任をもつ	23.6	23.9	22.8	24.0
シ 福祉は行政の役割で、企業は関係ないと思う	1.3	1.2	1.2	1.3
ス その他	0.1	0.1	-	-
計	100 (1,042)	100 (726)	100 (241)	100 (75)

実であり、また、企業の規模や業種によっても違いがある。

いずれにしても、企業に対して地域で福祉的機能の発揮することを期待することについては、今まで論議されることも少なく、また、論議のための共通の基盤が整備されているともいえない。今後は、行政や社会福祉協議会などにより研究を積み重ねるとともに、企業の規模、業種、活動形態の違いに応じた実践事例の紹介活動を積極的に行っていく必要があると思われる。

問 12 福祉について、企業と自治体とのかかわり、あるいは企業と地域とのかかわりについて、ご意

	企業と自治体とのかかわりについて	企業と地域とのかかわりについて
福祉と企業のかかわりに積極的な意見	福祉行政について市役所等が御指導下さればと思います。(川崎、製造業)⊕ 福祉行政の諸政策をもっとPR, するなど企業が協力しやすい環境作りに努力してほしい。(川崎、製造)⊕	今後とも地域との共存融和を深めたい。(川崎、製造業)大 地方自治体、地域住民、商店街などと協調が取れる活動でお知恵をお借し下さい。(川崎、金融業)大。 地域社会発展の条件として企業から地域への積極的アプローチが必要と 思います。それには従業員の福祉に 対する意識の向上を考えるべきである。(川崎、製造)⊕
福祉と企業のかかわりに理解を示す意見	福祉サービスと言っても色々あり、自治体は研究して表現してほしい。そして選べるものにしてほしい。国自治体等への協力はおしみません。(相模原、サービス業)⊕。 今後の高齢者社会に対する企業と行政とのかかわり合い役割についてもつと深く話し合う必要があると思える。(川崎、製造)⊕	私企業の立場で地域福祉に協力参加するのは大切と思う。反面あまりに期待され役割分担させられるのは疑問です。(川崎、製造業)大。 地域の一員と考えた場合、環境の保全を第一とし運営上止むをえず迷惑を与えた場合はその代償をなんらかの形で考慮すべきである。(川崎、その他)⊕
福祉と企業のかかわりに否定的な意見	福利厚生で十分な恩恵を受けていない中小企業勤労者に各種の施設の開放と設置を行い健全な勤労者の育成を行うべきである。(川崎、製造)⊕ 働く意志意欲のない者に対する福祉は行政は慎んでほしい。福祉の名のもとに特殊団体の活動を助成する又はそれに利用されることのないよう注意願います。(相模原、製造業)⊕	
そ の 他	企業は社会への還元として税金を納め 観自治体は体質を簡素化し、経済のバランスをくずさない範囲で福祉を充実させるべきで1議員の票取りのための行政はすべきでない。企業からの税収にも限度がある。(川崎製造業)⊕。 まず自治体が障害者の雇用を率先して行ってほしい。(川崎、製造)⊕	
総 数	8	5

(注)⊕は大企業の略.....資本金 1 億円以上の企業

⊕は中 "資本金 500 万 ~ 1 億円の企業

⊕は小 "資本金 500 万円未満の企業

見があればお聞かせ下さい。

企業自体のあり方について	そ の 他	総 数	比 率
	ボランティア活動について参加する方法を具体的に知りたい。(相模原製造業)Ⓞ	6	26.1 %
地域社会と隔絶された状況での企業経営は今後、益々むづかしくなるのではないか。(川崎、製造業)Ⓞ大 福祉面での充実参加を行うゆとりがないため残念に思う。まず企業としての自立をした後に初めて前向きに対応できると思う。(川崎、製造業)Ⓞ小	広範囲の福祉関係については積極的に参加寄附等に機会があれば援助したいと思う。ライオンズクラブにも加入しており、今後とも協力をおしまないつもりです。(相模原、製造)Ⓞ	7	30.4
作業内容が危険で高齢者等の採用に制約がある。各班単位の利益算出で公的行事にも参加できない。(相模原、その他)Ⓞ 競争激化の企業競争の中で企業には従業員以外の福祉に取組む余裕はない。(相模原、製造)Ⓞ 民間中小企業では社員の福利厚生さえ不十分であり対外的なことまで考える余地はない。自治体の福祉も公務員だけが恵まれた待遇下にあるだけで住民はその分まで福祉・行政サービスが削られているというのが実感である。自治体には「税を取られる」という反発の方が大きい。(相模原卸小売)Ⓞ小	福祉をやり過ぎると国がほろびる。(相模原、建設)Ⓞ 私企業では福祉とは関係ないように思われます。(川崎、製造)Ⓞ小	7	30.4
	特定の機関及び人がするのではなく総ての者の理解と協力がなければ真の福祉はありえない。(相模原、建設)Ⓞ	3	13.1
5	5	23	100

第3章 行政主体間の役割分担の現状と課題

第1節 福祉行政の組織と職員

社会福祉行政における組織は、その時代の状況、住民のニーズ等の推移により当然変化をしていくものである。硬直化した組織・制度は、その機能を十分に達成されず、住民の信頼を得ることは困難である。ここでは、このような考えのもとに、

地域福祉と福祉事務所 保険、年金行政と地方事務官の問題をとりあげた。

なお、今回事務事業調査を行った神奈川県、川崎市、相模原市、愛川町の福祉（民生）行政組織とこれらに關係する厚生省の組織については、

ページを参照していただきたい。これらの組織に関する縦割行政の問題は地方自治の大きなテーマであるが、役割分担の課題からはややはずれるので、ここではとりあげていないことをおことわりしておく。

1. 地域福祉と福祉事務所

地域における唯一の総合的福祉行政機関である福祉事務所は、社会福祉事業法の規定により都道府県、指定都市、特別区及び市については義務設置、町村については任意設置となっており、その所掌事務は、生活保護法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び精神薄弱者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務とされている。

現在、県内の政令市を除いた17市で18の福祉事務所が設置されているが、福祉部そのものが福祉事務所であったり、あるいはこれに近い形態をとっているところが多い。これは、市にあっては義務設置となっているため、やむをえずとった措置と考えられるが、行政所管区域がさほど広くなく、福祉担当部局を設置している市については、福祉担当部局において福祉事務所が行うこととされている事務を処理させても何らさしつかえない

ものと考えられる。（表1参照）

また、現在、県下の町村で福祉事務所を設置しているところはないが、これは財政面等の関係で義務設置が無理であるとの判断から任意設置とされているためである。

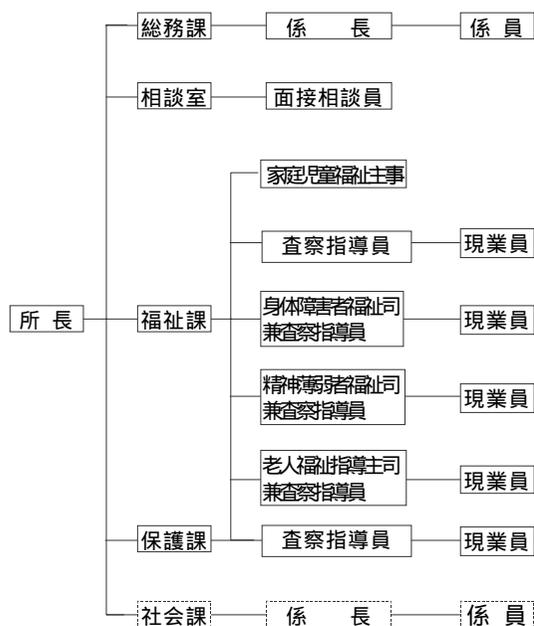
しかし、最近では、高齢化社会への移行、家族機能の低下等社会情勢の変動に伴い福祉ニーズが多様化しており、これに対応するために県内の町村でも18町村中12町で福祉担当課をおくなど福祉組織をかなり整備してきているので、町村にも福祉事務所の機能をもたせることが望まれる。

次に福祉事務所の職員についてみると、図1のように、標準組織基準が定められている。福祉事務所には、所長・指導監督を行う職員（査察指導員という。）、現業を行う職員（現業員という。）及び事務を行う職員を置かなければならないほか、都道府県が設置する福祉事務所にあつては、専門的業務を担当する老人福祉指導主事、身体障害者福祉司及び精神薄弱者福祉司を置かなければならないとされている。また、市町村が設置する福祉事務所にあつては、老人福祉指導主事については必置とされているが、身体障害者福祉司及び精神薄弱者福祉司については任意配置とされている。

表1 県内17市の福祉担当部局と福祉事務所の機能の重複状況

単独の福祉事務所を設置している市 (7市)	茅ヶ崎市、相模原市、三浦市 伊勢原市、海老名市、座間市 南足柄市
福祉担当部局のほとんどが福祉事務所と重複している市 (9市)	横須賀市、平塚市、鎌倉市 藤沢市、小田原市、逗子市 秦野市、大和市、綾瀬市
福祉担当部局全体が福祉事務所と重複している市 (1市)	厚木市

図1 福祉事務所標準組織図（人口10万の場合）



現業員については、生活保護を担当する現業員は、福祉事務所の管内における生活保護法の適用を受ける被保護世帯の数に応じて配置するよう定められており、また生活保護以外の福祉六法を担当する現業員は、福祉事務所管内の人口に応じて配置することとされている。なお、身体障害者福祉司、精神薄弱者福祉司、老人福祉指導主事、査察指導員及び現業員については、一定の資格が要求されている。

このように、国は福祉組織や職員の配置について社会福祉事業法をはじめ関係法でかなり詳細に関与しているが、福祉行政は特に地域住民のニーズを適確には握し、行政に反映させることが必要であり、その基盤となる組織や職員の配置等については住民と最も身近な立場にある市町村の自主的な判断にまかせるべきである。

2. 保険、年金行政と地方事務官

1 地方自治と地方事務官

戦後地方自治法の制定に際し、都道府県に勤務

する国家公務員は、原則として地方公務員に身分が切り替えられたが、政令で定める特定の事務に従事する職員については、暫定的措置として「当分の間」国家公務員の身分を有することとされた。この政令で定める特定の事務とは、地方自治法施行規程第69条に列記された次の事務である。厚生所管に属する社会保険関係の事務、労働省所管に属する職業安定、失業保険関係の事務、運輸省所管に属する自動車の車検、登録等に関する事務である。このような事務に従事する職員を「地方事務官」と称している。現在、社会保険関係の事務に携っている地方事務官は全国で約1万5千名で、本

県では保険課51名、年金課39名、県下11ヶ所の社会保険事務所に482名が配置されている。

地方事務官制度については、地方自治のあり方からみて次の問題点が指摘される。地方事務官は職務上の指揮監督権が知事に属するものの、その身分が国家公務員であるため、人事及び予算上の権限は国が行使し、地方自治体が行政を進める上において総合性、統一性が確保できなく、地方自治を空洞化させる恐れがある。社会保険行政における地方事務官制度組織図は、第2図のとおりである。保険課及び年金課の事務をみると、ほとんどすべてが国からの機関委任事務によって行われている。例えば国民年金課における事務を具体的にみると 国民年金被保険者の任意脱退の承認に関する事務、国民年金手帳の作成及び交付に関する事務、福祉年金の受給権の裁定に関する事務、国民年金の証書の作成に関する事務、保険料の納付義務の免除に関する事務等が機関委任事務であり、本県単独の事業としては、国民年金未加入者の加入促進等に関する事業及び増大する

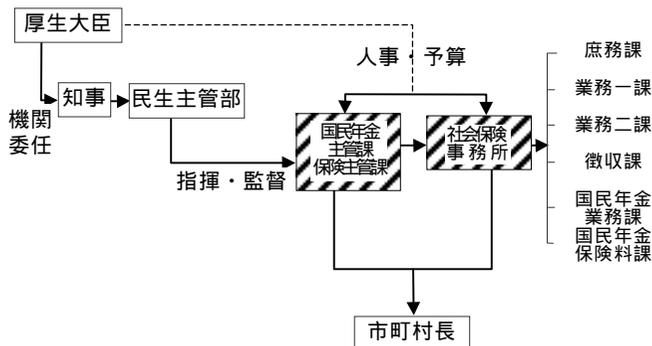
各種年金相談に対処するための年金相談員、年金相談指導員の設置事業等があげられる。

(2) 保険・年金行政は国家公務員で

暫定的措置として置かれている地方事務官制度のあり方については、すでに全国知事会、地方制度調査会等において様々な改革案がだされ、制度の廃止については意見が一致しているがその具体的方法についてはいまだ合意はなされていない。地方事務官制度が廃止されるべきことは当然であるが、この問題の解決については、現在地方事務官が処理している事務が住民の利益とサービスの向上につながる方向で、又、公正で効率的な行政運営を計る際に国において処理をすべきか、それとも都道府県において処理をすべきものかという視点が必要と考えられる。このような視点で考えてみるならば、保険、年金行政は、他の社会福祉関係事務と基本的に性格が異っているように思われる。一定の国庫負担はあるにしても、その基本的運営は被保険者から徴収する財源（保険料）をもとに給付を行うという事業的性格が強いものである。保険行政の中心となる厚生年金保険は、企業を単位とする労働者に対して適用されており、しかも全国一律の制度として運営されていることから地域性は薄いといえる。国民年金については、個々の地域住民を適用対象として捉えており、具体的な事務処理体制については市町村を直接の窓口としており地域性は強いが、年全額の裁定や給付事務のほとんどすべてを国において統一的に処理をしている。

事業の特殊な専門性、技術性、又、統一的、画一的に大量の事務を処理することを前提とする保険、年金行政においては、全国一体的な機関による処理が必要であるため、国の組織において直接処理することが必要であると考えられる。

図2 社会保険行政における地方事務官制度 = 組織図
(斜線の部分が地方事務官の配置図)



第2節 許認可関係事務

ここで許認可関係事務とは、許認可事務及びそれに伴う事務の総称として使うことをする。この許認可関係事務について、ここではいわゆる進達方式に関する問題と福祉の担い手としての自治体の役割の明確化に関する問題について検討する。

1 進達方式の問題点

許認可関係事務で、市町村・県・国が機能分担している場合、通常は「進達」という方式を用いている。その内容は、単なる経由にとどまる場合もあるが、それだけではなく、調査等により実質的な審査を行い、意見書を添えて進達先へ提出することが多い。特に、国が許認可権を持っている場合、実態を把握している都道府県知事の進達頼っているのが実情のようである。その結果、次のような弊害が指摘できる。

ア 行政責任が不明確になること。

進達者が実質的な審査を行う場合には特に問題となりうる。進達内容に瑕疵があったのか、許認可権者が判断を誤ったのかが問われることになるが、進達方式では責任分担が明らかでない。

イ 県・市町村が下請機関化していること。

許認可関係事務の機能分担は、機関委任の関係として構成され、権限のある者と進達者

の関係は上下関係そのものである。

ウ 進達行為にかかる経費についての分担が不明瞭であること。

進達に関する事務経費は、たてまえとしては法施行事務費に含まれていることになっている。

しかし、この法施行事務費の算定基礎については明確でないことがあり、人件費をあわせて考えると十分でないことが多い。

エ 事務処理時間が長くなること。

機関が異れば、申請・審査・許認可の可否の流れが滞るのは当然である。進達先で1年以上滞る場合もある。昭和55年4月1日に神奈川県知事から県内17市長に移譲された「身体障害児補装具給付決定に関する事務」については、その移譲のメリットのひとつに事務処理時間の短縮があげられており、少なくとも1週間は短くなっている。

進達方式には、以上のような重大な問題がある。進達方式は、本来同一組織内の上下関係にある機関で用いられるべき事務処理方式というべきで、地方自治体が異なる行政主体であることに十分配慮を加えず、上下関係を前提にして援用したために当然生じる問題といえる。全国的統一性の確保及び行政効率の見地から、かりに進達方式による機能分担が認められるとしても、それは対等な行政主体間の協力関係として構成されなければならないはずで、現行の制度は、地方自治を尊重した役割分担とはとうていいえない。

2 若干の許認可関係事務の検討

次に、福祉の担い手としての自治体の役割を明確化する視点から、若干の具体的事務について検討したい。

(1) 社会福祉法人の設立に関する許認可事務

社会福祉法人は社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人である。その事業は都道府県の枠を越えて経営されることも可能で、そのことが国の事務とされている主な理由と考えられる。

しかし、厚生省社会局長通知等により、認定の基準、副申書の書き方まで詳細に県知事に指示しており、また、それに基づき実質的な審査は県が行っている。

社会福祉法人設立認可の申請書は市を経由し、県で審査し、副申書等を添えて厚生大臣へ進達する。昭和56年度の県民生部の進達件数は、新設10件、変更26件である。厚生省での処理日数は、新設で平均60日かかっている。変更は処理日数の平均を出す意味がない程バラツキがあり、1年を経過してまだ未決定のものもあれば、1か月で処理したものもある。

基準が明確であり、法人の指導も県が行い、認可の実質的な審査も県で行っている以上、単に広域性という理由で国が権限を留保することは積極的理由がないことになる。第10次地方制度調査会の答申では、一の都道府県内において事業を行う社会福祉法人に限り、移譲するとしているが、限る必要はないと思われる。基準さえ明確なら、たとえ差がでて許容できる範囲内であろう。社会福祉法人の存在が、地域の福祉に欠かせないものであり、また事務の効率性のメリットが大きいことを考えれば、当該事務は県知事へ移譲すべきである。

(2) 市町村及び社会福祉法人が設置する生活保護施設、児童福祉施設、養護老人ホーム及特別養護老人ホームの認可関係事務

福祉施設について、利用者の選択権を尊重した利用施設への転換については、「施設福祉」の項で述べた通りである。即ち、現在の救急医療システムのように、第1次診療、第2次診療、第3次診療というシステムに福祉施設体系を変えていくことである。具体的には、地域に必ずあり比較的小規模な施設、ある程度の収容能力と機能を備えた施設、高度の専門的技術を有する施設と様々な形態が考えられる。このような施設は、市町村の都市計画の中に当然組み込まれ、住民参加により地域の主体性と創意工夫を生かしながら設置され

ていくものである。従って、広域的視野から施設の過不足を補完する意味で、知事への届出の必要性はあるにしても、知事の認可はこのシステムにはなじまない。

また、類似した施設であり届出制である身体障害者援護施設と当該施設を区別する積極的な理由も見当たらない。少くとも、市町村の設置する当該施設について、届出制に改めることには、現状においても何ら支障はない。また、社会福祉法人の設置する施設については、地域の街づくりの計画と整合性をはかるために、事前に市町村と協議するのが望ましい。

(3) 児童扶養手当及び特別児童扶養手当の受給資格及び手当額の認定

児童扶養手当施行令第 6 条及び特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令第 9 条により、市町村長は請求の受理及びその事実に係る審査を委任されている。昭和 56 年度の県下の件数は、児童扶養手当で 4,702 件（40 日以内で処理）、特別児童扶養手当で 928 件（60 日以内で処理）である。当該事務は、件数も多く母子家庭、障害児のいる家庭に対する生活援護という面で市町村の福祉と深くかかわっている。しかも、現状において事務の一部を委任され、認定についても基準が明確である。従って、市町村長に移譲すべきである。認定だけ県に機能分担させる積極的理由は見出せない。

(4) 身体障害者手帳の交付

身体障害者手帳の交付について、比較的難しいのは障害程度の判定である。しかし、これについては、県知事の指定する医師の診断書と意見書によって判定するとなれば県知事の事務である必然性はない。地域における障害者の生活を援護する行政側の主体は市町村であること、障害者にとって一番身近な行政は市町村であることから市町村に移譲すべきである。なお、医師の所見によっても障害の程度が不明確な場合は、県が当該交付事務を留保することで役割分担をはかるべきである。

(5) 権限移譲について

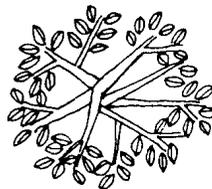
最後に許認可関係事務に関連して神奈川県における権限移譲について触れておきたい。昭和 55 年 1 月 26 日、県知事と市長会会長及び町村会会長との間で取り交わされた覚書に基づき、同年 4 月 1 日より現在まで 42 項目の事務が市町村に移譲された福祉については、17 市に対して身体障害児補装具給付の決定に関する事務と重度障害児者日常生活用具給付の決定に関する事務 2 項目が移譲された。2 項目とも、進達事務であり、市長の意見書を必要としていたため、移譲により事務が効率化され、大体、好感を持たれようである。しかし、県市間の権限移譲については、一般的には次のような問題が指摘されている。

第 1 に、役割分担の基準が十分検討されないまま移譲が実施されるなど、移譲の基準が不明確であること。

第 2 に、市町村の規模、地域性等について、きめ細かい検討を加える必要があること。

第 3 に、移譲事務に関する交付金の額について、県と市の算定数値の間でかなりのひらきがみられること。

自治体間の権限移譲の国政全体の地方分権を促す一つの過程としてとらえるならば、このような問題点は将来の重要な論争点を示唆していると考えられる。そして、今後の権限移譲は、このような問題点を克服しながら行なわれなければ、望ましい役割分担論にも結びつくものとならないだろう。



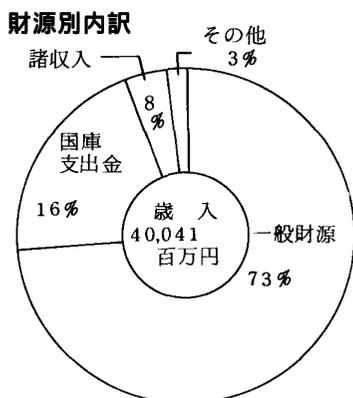
第3節 福祉行政における超過負担

1 国と地方自治体の財源負担制度

福祉行政は、国である厚生省と地方自治体である都道府県及び市町村によって実施されているが、国においては企画、指導、補助負担金等を交付するのが主であり、住民に直接かつ密接に関係する事務の多くは、機関委任事務及び団体委任事務により直接地方公共団体が実施している。

図1は、県民生部における56年度当初予算歳入財源別内訳である。これをみると一般財源が73パーセントと全体のほぼ3/4を占め、国からの負担金・委託金・補助金のいわゆる国庫支出金が16パーセントとそれほど多くないことを示している。

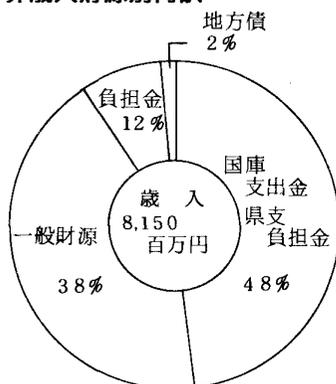
図1 県民生部における56年度当初予算歳入財源別内訳



国庫支出金の内訳をみると、社会福祉施設等の措置費国庫負担金、生活保護費国庫負担金（人件費及び施設維持運営費は除く。）が約66パーセントと1/2以上を占め、ついで国庫補助金の22パーセント、人件費の6パーセント、施設維持運営費の5パーセント、委託事業費の1パーセントの順となっている。図2は、相模原市社会福祉部における主な事業における56年度当初予算歳入財源別内訳である。これをみると県の場合と異なり、一般財源より国庫支出金、県費支出金の方が多い。これはほとんどが保育所運営に係る措置費国庫負担金、県費負担金であり、他の市町村においてもほぼ同様の傾向を示している。

ところで、国と地方自治体との財源負担について規定している法律には、地方財政法がある。地方財政法によると、第9条において「地方公共団体又は地方公共団体の機関の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全般これを負担する。」とし、機関委任事務に要する経費についても地方自治体が負担することを規定している。しかし、例外として第10条から第10条の4までに規定する事務に要する経費については、国が全部又は一部を負担するものとし、その負担割合も法令で定めることになっている。同法第10条の一般行政費国庫負担金には、生活保護に要する経費、各種社会福祉施設の維持運営費、措置費に要する経費等が含まれる。第10条の2の建設事業費国庫負担金には、児童福祉施設その他社会福祉施設の建設に要する経費が含まれる。この他、第10条の4に国の委託事業等については地方公共団体は負担する義務を負わない規定、第16条には国庫補助金に関する規定がそれぞれある。児童扶養手当、未引揚邦人の調査に要する経費等が前者に該当し、後者については在宅老人福祉対策事業等に係る各種国庫補助金がある。

図2 相模原市社会福祉部における56年度当初予算歳入財源別内訳



そして、国庫負担金に係る地方自治体が必要経費については、地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に導入する旨の規定及び国の負担金、補助金等の国庫支出金の算定の基礎に関する規定

等により、国と地方自治体との財源負担は、適正に実施されていることとなっているのである。

2. 超過負担の実態

(1) 超過負担について

超過負担の向義は多種多様であるが、最も広い意味では、国庫補助事業について地方自治体が実際に支出した額と国庫補助負担金の算定の基礎に用いる基本額との差額を示す場合が多い。この原因としては、単価差（事業の算定単価に乘じる単価の実態と補助基準との差）、数量差（実際に必要とされる事業量や事業規模と補助基準で認められる量や規模との差、）対象差（実際に必要とされる事業経費と補助対象経費との範囲の差）が指摘される。一般的には、超過負担とは単価差を示す場合が多いが、各種社会福祉施設の規模、人員配置等についての質的、量的な水準が合理的、客観的には握されにくい福祉行政分野では、数量差、対象差も超過負担の原因の一つに考えてよいものと思われる。

(2) 事務事業調査にみる超過負担の現況

表 1 は、県、川崎市、相模原市及び愛川町の民生行政に係る国庫支出金における超過負担件数を示したものである。これを見ると、全国庫支出金件数の約 22 パーセントにあたる 48 件に超過負担が生じている。県においては、身体障害者相談員設置に係る人件費や障害者更生相談所運営費について超過負担がみられる。又、援護課については国庫委託事業に係る事務量について超過負担がみられる。川崎市及び相模原市については、保育所等各種社会福祉施設の建設費及び運営費に超過負担が多くみられる。第 2 表は、国庫支出金に係る超過負担を更に負担金、補助金、委託金別に分類をしたものである。これをみると全体では負担金と補助金はほぼ同数であるが、川崎市においては障害者福祉施設の運営費に係る国庫負担金に超過負担が多くみられ、又老人福祉の在宅老人福祉対策事業における国庫補助金に超過負担が多い。第 1 表及び第 2 表を通し

て眺めてみると、社会福祉施設の運営費及び建設費に係る国庫負担金に超過負担が多くみられる。

以下、具体的に保育所建設費における超過負担、保育所運営費（措置費）における超過負担を概観してみたい。

(3) 保育所建設費における超過負担

保育所は、都道府県知事の認可を得て市町村長その他の者が設置できる（児童福祉法第 38 条）。公立保育所及び私立保育所の建設に係る国、県、設置者の経費負担割合は、同法第 51 条、第 52 条、第 54 条及び第 56 条の 2 の規定により国が定める国庫補助基準額の 2/4 を国が負担し、県と設置者がそれぞれ 1/4 を負担することとなっている。表 3 は、相模原市内における昭和 55 年度の私立保育所建設に係る建設単価の国庫補助基準額と実支出単価との対比表である。単価差の改善が叫ばれているが、依然として国庫補助基準単価が低いことがわかる。この他対象差の問題として保育所建設に係る土地の確保に要する経費は国庫補助対象とはなっていないが、設置者にとっては大きな負担になっている点も指摘できよう。第 4 表は、昭和 55 年度における県下公立保育所の建設費に係る国、県、市町村の負担金額である。施設の状況に多少の差異はあるとしても、実態的にみれば、市町村においては法で規定している負担分以上の約 55 パーセントも負担していることになり、この意味で市町村の保育所建設に係る超過負担の額は、かなり大きなものであることがいえる。

(4) 保育所運営費における超過負担

保育所等各種社会福祉施設の運営に係る経費（措置費）には、大別して施設収容者に直接必要な経費（一般生活費等という。）と施設を運営するための職員の人件費その他事務の執行に係る経費（事務費という。）とに分類ができる。これらの経費の算定については、毎年「国庫負担交付基準」が定められ、その額から同基準によって示されている本人又は扶養義務者からの徴収金を控除した額の 8/10 を国が、残りの 2/10 を県と市町

表 1 民生行政に係る国庫支出金件数、超過負担件数調

	民生総務室 関係		社会課関係		児童課関係		障害福祉課 関係		老人福祉課 関係		援護課関係		国民健康保険 課関係		計	
	国庫支出 金件数	超過負 担件数	国庫支出 金件数	超過負 担件数	国庫支出 金件数	超過負 担件数										
神奈川県	2	1	13	0	18	0	46	6	19	1	18	6	2	0	118	14
川崎市	2	0	2	0	18	9	29	14	12	5					63	28
相模原市			1	0	6	3	9	0	5	3					21	6
愛川町					4	0			10	0					14	0
計	4	1	16	0	46	12	75	20	41	9	18	6	2	0	216	48

表 2 国庫支出金内識別超過負担件数調

	民生総務室 関係			社会課関係			児童課関係			障害福祉課 関係			老人福祉課 関係			援護課関係			国民健康保険 課関係			計		
	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金	負担 金	補助 金	委託 金
神奈川県			1							1	5			1				6				1	6	7
川崎市							4	5		12	2		1	4								17	11	0
相模原市							2	1					1	2								3	3	
愛川町																								
計			1				6	6		12	7		2	7				6				21	20	7

表 3 昭和 55 年度保育所建設費国庫補助基準単価と実単価比較表

種 目	国庫補助 基準単価	実単価
工 事 費	125,300円	157,300円
暖房設備工事費	9,900円	12,250円
浄化槽設備工事費	14,700円	-
初度調弁費	26,000円	86,573円

注 相模原市内の鉄筋コンクリート造 2F の定員 120 名の私立保育所建設費単価

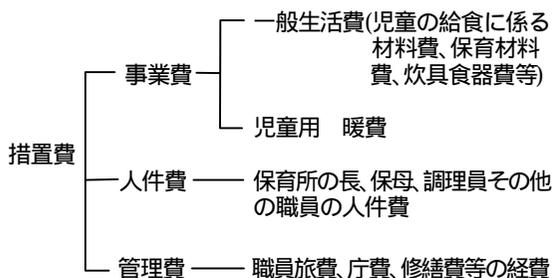
表 4 昭和 55 年度 保育所（公立）の建設費と超過負担

設置箇所数	定員	事業費 (工事費)(A)	左の財源内訳			超過負担金(E) (E)=(A)-(B+C+B)
			国庫負担金(B)	県費負担金(C)	市・費(D)	
8	740名	763121千円 (737,817千円)	(30%) 223,637千円	(15%) 111,816千円	(15%) 111,816千円	(40%) 290,548千円

村とが 1/10 ずつ負担することとなっている（児童福祉法第 51 条、第 53 条及び第 55 条）。そして、この交付基準を通じて施設の最低基準の維持、職員の配置基準の確保をはかることとなっている。

保育所措置費の国庫負担金交付種別は、図 3 のとおりである。これらを基本に措置児童の年齢別、保育所の定員別等をふまえ詳細に保育単価を決定している。一方、児童福祉法第 56 条の規定により、扶養義務者等からの徴収金の基準額は、措置児童の属する世帯の階層及びその年齢区分によって決めている。

図 3 保育所措置費における国庫負担金交付種別



そして、国庫負担基準額は、市町村が保育所運営に要した経費から国が定めた徴収基準額から徴収できる額を差し引いた額を基本としている。表 5 は、県下のある市における公立保育所の職員配置基準を示したものである。特に手数料がかかる乳児については、国配置基準の 2 倍の職員を配置しているが、ほとんどの市町村においても同様の措置を講じている。

表 5 公立保育所における職員配置基準

区分	国の配置基準	市の配置基準
保育所 保母	4歳以上児 30人：1人	国と同様
	3歳児 20人：1人	
	3歳未満児 6人：1人	2歳児 国と同様
		1歳児 4人：1人
		0歳児 3人：1人

保育所運営に係る超過負担の問題については、単価差よりも職員の配置基準や一般生活費等の合理的、客観的には握されにくい数量差や対象差が問題となっており、又、扶養義務者からの徴収基準額も市町村が独自に別に定めているため受益者負担との係わりの中で法定負担分を除く部分や即超過負担とは断定できない面もある。しかし、実際に保育所を運営している市町村等がかなりの部分を負担していることは事実であり、市町村財政を圧迫させている現状から保育単価の差分については少くとも超過負担といえよう。

3. 超過負担の解消に向けて

国庫支出金に係る超過負担の具体的な事例を前述したが、超過負担の存在は、法で明記された負担割合に関する国の義務が果たされていない点で国と地方自治体との間の財政秩序の維持に係わる問題であり、又、地方自治体の超過負担に係る部分は財源措置が講じられないため結果的には当該地方自治体の単独事業を削ることになり、地方財政圧迫の原因を生むことになる。

超過負担の解消については、すでに全国知事会等様々な団体から改善案がだされているが、基本的には国庫支出金に係る事務を機能分担の観点から見直し、事務の整理を行い地方税、地方交付税等の地方一般財源で対応することである。特に一般行政費に係る国庫負担金事務については、法令等で一定の基準を定めておけばあえて国庫負担金の対象としなく地方一般財源措置によっても適切な行政水準を保つことができるものである。この意味で、国庫負担金、国庫補助金に係る事務の整理が必要である。また、国庫支出金の対象となる事務については、国庫補助基準額等の決定に際し国で一方向的に決定するのではなく、実施主体である地方自治体の代表等が参加できるような場を設定し、基準単価の改善をはかる必要がある。

第4節 地方自治体の単独事業

1. 単独事業の意義

ここで単独事業とは、自治体独自の条例・規則要綱等によっておこなわれ、かつ他の団体の補助金等を受けず、自治体の財源によっておこなわれる事業をいうこととする。これには国の事業の空白部分について、自治体が事業を行う単独事業(狭義)と、国等の事業について自治体が独自の判断と財源をもって、補助金額や補助対象等についての上のせ、横出しする上のせ事業がある。

単独事業は、国の法令・通達等に縛られず、財源的にも国の補助金等を受けないものだけに、他の事業のように細部まで国の支配・関与が及ぶことなく、自治体独自の判断・創意工夫が生かせる分野である。又、住民に近いところの自治体が意思決定できることから、事業に住民の要請が直接に、かつきめ細いところまで反映されうるものである。こうしたことから、単独事業を分析・検討

することは、役割分担を考える上で大きな参考となろう。又、国の事業の空白部分、手薄な部分を自治体の単独事業が補っているものとするれば、国の施策・事業に対する1つの反省材料を提示するものとなる。

2. 単独事業の現状

神奈川県・川崎市・相模原市・愛川町の民生事業のなかで単独事業がどのような割合を占めているかを見たのが表1である。

これを見ると、事業数については、県・政令市・市・町といった自治体の種類や規模にかかわらず、共通して民生事業数の約半数を占めている。しかし、予算額をみると、民生事業に占める割合は各団体まちまちであるが、かなり下がり。この結果、一事業あたりの予算額はいづれも民生事業の平均に比べて低くなっている。これは、生活保護費、各施設の措置・老人医療費など法律により各自治体の支出を定めているものが、民生予算額

表1 単独事業数・予算額

(昭和56年度)

団体名	民生事業数 a	単独事業数 b	割合b/a	民生予算額 c	単独事業予算額 d	割合d/c	一事業あたり予算額		
							民生 $\frac{c}{a}$	民政単独 $\frac{d}{b}$	対比 $\frac{d}{b} / \frac{c}{a}$
神奈川県	479	228	47.6	40,041,699	12,200,981	30.5	83,594	53,513	0.64
川崎市	234	130	55.6	33,718,087	3,580,595	10.6	144,094	27,543	0.19
相模原市	103	57	55.3	10,901,320	304,518	2.8	105,838	5,346	0.05
愛川町	55	27	49.1	542,683	25,236	4.7	9,867	935	0.09

事業数は「各事務事業一覧表」より抽出
川崎市、相模原市、愛川町の単独事業は主なもの

表2 性質別に見た単独事業数

(昭和56年度)

団体名	生活保障	施設福祉	在宅福祉	地域福祉	調査研究 啓蒙普及	計
神奈川県	7 (3.1%)	66 (28.9%)	24 (10.5%)	76 (33.4%)	55 (24.1%)	228
川崎市	9 (6.9%)	27 (20.8%)	33 (25.4%)	36 (27.7%)	25 (19.2%)	130
相模原市	6 (10.5%)	4 (7.0%)	18 (31.6%)	12 (21.1%)	17 (29.8%)	57
愛川町	3 (11.1%)	0 (0%)	13 (48.2%)	7 (25.9%)	4 (14.8%)	27

(事務事業一覧表より)

表 3 県単独事業根拠別事業数(昭和 56 年度)

	条例・規則	要綱	その他	計	全事業数
民生総務室	0	2	5	7	20
社会課	1	14	25	40	62
児童課	1	31	20	52	83
障害福祉課	3	39	21	63	122
老人福祉課	4	23	7	34	58
保険課	0	0	2	2	64
援護課	0	6	18	24	43
国民健康保険課	0	1	0	1	9
国民年金課	1	4	0	5	18
計 (構成比)	10 (2.1%)	119 (24.8%)	98 (20.5%)	228 (47.6%)	479

(事務事業一覧表より)

の多くを占めてしまい、残された少ない自主財源で自治体が数多くの事業を行っていることによる。

さらに、各団体の単独事業を性質別に見たものが表 2 である。これによると施設福祉については、県と川崎市においてその事業数に占める比重が大きく、又、在宅福祉については、団体の規模が小さくなる程その事業数に対するウェイトが高くなっている。さらに、地域福祉については各団体共通し、単独事業のなかでかなりの比重をかけていることがわかる。

次に、本県の単独事業について、根拠別にその事業数、予算額を各室課ごとにみたのが表 3、表 4 である。これを見ると、まず、単独事業の根拠として、要綱、その他(伺い文等)が多いことがあげられる。両方合わせると、全事業数のうち 45% をも占めている。予算額についても、100 億円以上にのぼる事業がこうした行政の内部的な意思決定によっておこなわれ、この全事業に対する構成比は 33% にも及んでいる。

これを各室課別にみると、社会課の単独事業が多いことがめだち、事業数・予算額とも同課中の

表 4 県単独事業根拠別予算額 昭和 56 年度

(単位百万概数)

根拠別 室課名	条例・規則	要綱	その他	A 計(A/B)	総 B 予算額 (一般)
民生総務室	0	18	353	371 (9.7%)	3,830
社会課	20	3,098	118	5,236 (63.4%)	8,259
児童課	1,	1,021	196	1,218 (26.0%)	4,671
障害福祉課	1,145	1,249	301	2,695 (37.8%)	7,141
老人福祉課	253	1,748	552	2,553 (34.4%)	7,431
保険課	0	0	3	3 (100.0%)	3
援護課	0	4	91	95 (84.1%)	113
国民健康保険課	0	4	0	4 (0.3%)	1,569
国民年金課	1	23	0	24 (100.0%)	24
計 (構成比)	1,145 (4.3%)	7,165 (21.7%)	3,614 (10.9%)	12,199 (36.9%)	0

(事務事業調査表より)

の事業の 2/3 近くを占めている。これは 民間社会福祉施設への各種の補助、 神奈川県社会福祉事業団等各種団体に対する補助、 生活保護世帯への援護等が巾広くおこなわれていることによる。さらに、障害福祉課、老人福祉課、児童課も各事業のなかで単独事業の占める割合が高く、これは、障害者、老人、児童という対象者の多様なニーズに対応したきめの細かい事業が求められていることがうかがえる。これに対して、保険課、国民年金課、国民健康保険課は、全事業のなかでほとんど単独事業はないが、これは、これらの事業が全国画一的に行なわれる性格のもので、県として創意工夫が生かしくい分野であるといえる。

3. 県単独事業(狭義)の課題

(1) 法外援護

低所得者の生活保障については、生活保護法によって全国的に一定水準を保障しようとしているが、県は日常生活においては、なお十分満たしがたい生活上の需要があるとして、要綱により各種の被保護者の援護をおこなっている。これには、

次のようなものがある。

夏季及び年末の年 2 回、それぞれ 3 千円、4 千円を支給する慰問金の支給

小学生にランドセル、中学生に手さげかばん等を支給する小、中学校入学祝品の支給

小、中学生の修学旅行に社協を通じそれぞれ 3 千円、4 千円を支給する小・中学生修学旅行支度金の支給

小学校 4 年生に運動服を支給する小学生通学用品の支給

新規中卒者で就職する者に一万円を支給する中学卒業生就職祝金の支給

入院患者が付添看護を必要とする場合に、その差額を支給する付添看護料差額の支給

以外は県社協を通じて支給され、全部で 56 年度は 3 億 2 千万円が予算計上された。

この制度については次のような問題点が指摘される。生活保障は、全ての国民に実質的に同一の健康で文化的な生活が必要とされ、地域によってその保障に差異があってはならないものであり、このことから被保護世帯の生活水準の維持は国の責務であり、県のサービスとしてはなじまないものである。生活保障については生活保護法により 8 項目の扶助がおこなわれており、県がこれらの扶助が最低限度の生活を保障しえないものと判断するならば、制度そのものを改善することが先決である。また国民の生存権を確立するという観点に立つならば、要綱という権利性の薄い行政内部の意思決定によって、わずかばかりの金品で一時的に糊口を忍んでもらうよりは、法律により権利として十分な生活を保障してもらう方が本来的な解決方法である。市町村においても、同様な制度が採られているが、住宅により身近な市町村ではこうしたサービスをすることはやむをえない面もある。しかし、県が市町村と同じような施策を採る必要はなく、むしろ、市町村と国の間にあり、連絡調整機能を有する県としては、こうした声を法律に生かしてゆくように努力すべきである。

次に福次的な問題としては、慰問金の額がほとんど生活保障といえない程に少ないことである。果して、現在、4 千円程度の支給額がどの程度の生活の足しになるものであろうか。この額は、厚生次官通知の生活保護の収入認定によるものであるが、これが既に現実から遊離したものであることについて、国の検討を促すべきである。

(2) 敬老行事

敬老の日にちなんで、老人の長寿を祝うために各種の金品が贈呈されている。これには、77 才～87 才に 3 千円、88 才～98 才に 5 千円、99 才～の高齢者に一万円を贈呈する敬老祝金、77 才、88 才、99 才、100 才の高齢者に金杯等を贈る敬老祝品、結婚 50 年及び 60 年を迎えた夫妻に木林、金銀杯を贈る長寿夫妻記念品等の事業があり、昭和 56 年度は 11 万 2 千人、は 4,370 人、は 4,550 組が贈呈されている。

これについては、まず、高年齢ということを理由に不特定多数に金品を給付することが果して行政が(特に県として)すべきか否かが問題となる。行政は人民から対価なしに税金を徴収し、人と組織、物的設備、金を複合的に使って一定の行政目的を果たすために施策を打ち出すが、金銭給付は複合的な効果を生かすににくい最も単純な施策であり、それを必要としているか否かによらず包括的に給付するのは妥当なものとはいえない。目的が高齢者を祝い励ますこととしているが、それはただ金品を与えれば良いというものではなく、人と行政の人的なコミュニケーションがあってこそ生れるものである。

次に財政的問題である。敬老祝金品は行政効果ははっきりしないにもかかわらず、56 年度においては 4 億 1 千万円もの支出となっている。この金額は、老人福祉費の 6%を占めている。財政危機を迎えた昭和 51 年には対象者が 1/3 程に減らされたが、53 年度に現制度に戻ってしまった。高齢化社会へと着実にすすみ、本県でも 65 才以上の老人の占める割合が昭和 75 年には昭和 55 年の倍にな

ろうともいわれる現在、財政的にこのままこの制度が存続していくとは思えないが、今後、緊急的な問題となるねたきり老人、独居老人等に対応すべく、この財源を用いるべきであろう。

(3) 交通遺児弔慰金

要綱によって、交通事故等により死亡した遺族に対し、生活中心者が死亡し、義務教育終了前の児童がいる場合は 10 万円、生活中心者が死亡した場合は 5 万円、その他の場合は 2 万円が支給される事業で、昭和 56 年度ではそれぞれ、71 世帯、104 世帯、210 世帯に対し支給されている。これと同様な制度は県下 26 市町において実施され支給額は最高 70 万円の団体から 5 千円の団体まで多様におこなわれている。

県の制度は、交通事故死が全国でも有数に多いという本県の特殊な状況から生まれたものであるが、弔慰金支給に交通遺児福祉相談員（6 人）が遺族宅を訪問し、遺族の生活面、損害補償等についてアドバイスをしていること、市町村においては、交通安全主管課において住民見舞金的に支給されているものが多く、交通遺児の救済という福祉的な県の施策と目的を異にしている、交通事故死の把握が、県においては県警、衛生部を通じて迅速にできること等からして、県の事業として評価しうるものである。ただし、現制度は、交通遺児、母子家庭の救済という目的と一般県民に対する見舞金という性格が混在している制度であり、より必要とされる交通遺児、母子家庭にしばった制度の純化がのぞまれ、かつ支給金額の増加等制度の強化がのぞまれる。

4. 県単独事業(上のせ事業)の課題

国の事業に対する自治体による補助対象を拡大したり、補助金額を上げみしたりするいわゆる上のせ事業は、老人医療費支給事業、在宅重度障害者等支給事業、民間社会福祉施設経営費の補助事業等があり、これらはいづれも単独事業（狭義）と比べて予算規模が大きく（それぞれ、8 億 1 千万円、11 億 5 千万円、25 億 7 千万円）、補助対象

が多い特徴がある。上のせ事業は、国の事業があるうえにさらに重複的に県が事業化するのであるから、その積極的な意義づけ、理由づけが求められるものである。さらに、国の事業の対象、単価等が改正された場合にはそれとの整合性が常に問題とされるものでもある。

財政問題から派生した福祉見直し論では、常にこの上のせ事業がその名称のためか、不必要な無駄な事業であるかのようにとられる傾向にあるが、それは十把からげに論ずるものでなく、個々の事業について何のためにおこなわれ、どのような効果をあげ、どのような問題を生じているかを住民の側から見て論ずべきである。そこで、老人医療費支給事業について具体的に考えてみたい。

老人医療費支給事業の検討

老人医療費の公費負担制度は、昭和 35 年岩手県沢内村で実施したのがはじまりである。その後全国の自治体が国を先導する形で施策化した結果、昭和 47 年の老人福祉法一部改正により国家的事業として位置づけられた。このことは、福祉行政における地方自治体の先駆的役割を広く国民に印象づけるものであった。

ア 老人医療費支給事業の概要

現行の老人医療費支給事業は、国が 70 才以上（ねたきり老人等は 65 才以上）で一定所得以下の老人に対し老人医療費を無料とするのに対し、市町村又は国保組合が 70 才以上の国保の被保険者に国の対象外の老人医療費を無料化する場合に県が 1/2 補助をするものである。56 年度で県下の 37 市町村及び 5 組合の 27,785 人を対象とし、予算は約 8 億 1 千万円で老人福祉費の 11% を占める。県は昭和 44 年 4 月から国保の高齢者の保険者に対する県費補助（80 才以上）を行っていた経緯から、国が 48 年に老人医療費の無料化をおこなったものの、国保の被保険者については所得制限を設けていないのである。なお、市町村では、年齢制限については 10 市 5 町がゆるめ、所得

制限については横浜市が一部緩和している他は撤廃し、すべての団体において国保、被用者保険共対象としている。

この事業については、老人医療という分野はある一定範囲まではナショナル・ミニマムとして国が全国画一的に基準を定めて保障すべきではあるが、地域における老人人口の割合、老人福祉に対する住民のニーズ等は各自治体で異なり、何年から無料化するか、所得制限はいかにするか等については各自治体が住民の声を反映していく分野であること、保健医療について所得によって一線を画することは、一時所得等所得の把束で技術的な難があるとともに、病気と背中合わせにある老人にとっては保健医療は基本的な生活権でありなじまないこと、上のせ事業を行う市町村にとって県が財政的な補完的役割を果たしていること、からして県のおこなう上のせ事業として評価するものではあるが、国保の保険者については所得制限を撤廃し、被用者保険については対象としない点については合理的な理由がなく、被用者保険の被扶養者についても対象とすべきである。

イ 老人保健法の成立と自治体の対応

57年8月10日に老人保健法が成立し、老人医療費については70才以上の者に対し所得制限を撤廃し一部自己負担制を導入した。所得制限を撤廃したことについては対象範囲が広がったこととして評価するものであるが、自己負担については国の国保会計をも含めた財政的見地からのものであり、老人の保健医療が生活権として保障されず、また、実際に必要な治療を受けている対象者の声を反映しているものか疑問である。上のせ事業を行っていた自治体は、国の事業との整合性の対処をせまられることになる。適用年令を下げている自治体は、**㉑**年齢はそのままにし、70才以上の自己負担についても公費で負担する、**㉒**年齢はそのままにし、一部自己負担制を導入する、**㉓**年齢を70才に引上げ自己負担について公費で負担する**㉔**上のせ事業を廃止するの4つの方法のなかから

対策をとることになる。いづれの方法を探るにしても、それは自治体が住民の要望、老人医療の将来的あり方、自治体の財政状況等をふまえながら判断すべきであり、いやしくも国が統一的な施策を企図し干渉すべき分野ではない。県としても、福祉において住民のニーズを直接に反映しうる市町村が、事実的にも自主的に判断しうるよう条件を整えるべきであり、国の事業に盲目的に迎合すべきではない。又、もし県が老人医療については国が全て画一的統一的にすべき分野であると判断するものならば、国の事業について県が1/6負担する必要はなく、全額国庫負担とするよう要求すべきである。いづれにしても、事業について分担を明確にさせた上で、住民により近い市町村の施策が生かされていくように中央政府を方向づけていくのが、県のこれからの重大な使命なのを忘れてはならない。

5. 単独事業の問題点

単独事業には、住民に身近な自治体がその地域に応じた事業を自主的に行うことができるメリットがあるが、次のような問題がある。

(1) 根拠の明確化

まず、表2で明らかになったように、その根拠が要綱・要領さらには伺い文等の行政内部における意思決定のみで行なわれることが多いことである。その理由としては、住民のニーズに素速く対応でき、その後の社会状況の変化にも柔軟に対応し、かつ事務手続上繁雑でないことが上げられる。しかし、住民に直接的に真意を問う場がなく、住民からの意志が反映しにくいものとなる恐れがある。又、条例と異なり、行政内部を拘束するだけであり、住民に対し権利性が薄く、その既得権も不安定なものとなり、住民からの不服申立てもできない等の問題を生ずる。さらに、住民にとり、一般的に公示・公告される条例と異なり、その存在改廃が知られにくいことも問題である。要綱等には、申請主義のものが多く、さらに住民に不平等

をもたらす結果ともなりかねない。要綱等で事業を行う場合にも、できるだけその決定には住民が参加できる場を設け、その決定についてもできるかぎり公表する場を設けることが必要である。又事業の性格、事業の対象、事業規模によっては、住民の意思をより反映しうる条例によって制定することが望ましい。

(2) 事業の見直しの必要性

次に単独事業においては、常に社会的状況、住民意識の変化、法律等の改正等によって見直しが必要とされることである。国の制度の不備を補うものであれば、その制度が改善されれば、新たな観点からその事業の見直しが計られるべきであり又、県が市町村に対して補完的に行っていた事業は、市町村の事業に組みこまれていくとともに検討がされなければならない。特に県の場合は、国の制度の不備を是正する目的でおこなわれている事業（法外援護等）については、国にその制度の改善を強く求めていくべきであり、それを怠り、そのまま、事業を続けていくことは県の役割を果しているとはいえない。

(3) 自治体の創意工夫

最後に、単独事業は、自治体の住民の要望を行政に反映するものとして、又、自治体の創意工夫の場として今までに多くの役割を果してきたといえる。福祉の分野においても、老人医療費の無料化のように他の自治体の先駆となり、又、国の反省を促し、国の施策に取り入れられたものもあるし、地域の事情をよく反映したものとして高く評価されてきた事業も多い。県においても、住民のニーズ、国、市町村の施策等を勘案しながら、そのあり方も変化していくものではあるが、県自身が自分のあり方、姿勢をいかに考えているか如実に示すものとして、今後、住民がより注視していく必要がある。

第5節 県と政令市の役割分担

政令で指定する人口 50 万人以上の市（以下政令市という）には、他の市町村と異なり、事務配分上と許認可等について特例が認められており、一定分野の事務については都道府県と同様の権能を有する。政令指定都市制度（以下政令市という）は、その都市の行政規模、行政能力等、都市のかかえる特殊な事情から都道府県から独立した特別市制を認めよという意見と、大都市を除いた残存郡部では都道府県の存立がむずかしく、又、他の自治体との均衡上から望ましくないという意見の対立の妥協の産物であるといわれている。

神奈川県内にはこの政令市が横浜市、川崎市と二市存在し、全国でも福岡県と共に特異な存在であり、県と政令市の関係を考える意義が特にある。ここでは福祉の分野において県と川崎市の関係を中心に分析する。

1. 県と政令市の役割分担の現状

(1) 地方自治法上の規定

地方自治上民生における事務のうち、児童福祉に関する事務、民生委員に関する事務、身体障害者の福祉に関する事務、生活保護に関する事務、行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務、母子家庭の福祉に関する事務、老人福祉に関する事務の 7 項目については、都道府県が行う事務は政令市が行うとしている。（地方自治法 252 - 19 ）また、児童福祉施設、生活保護・養護老人ホーム等の施設の設置の許可等について、知事の監督を要しないとしており、身体障害者更正援護施設の認可等については、知事の認可等にかえて主務大臣の許可等を要するとしている。同法の事務配分の特例 17 項目のうち民生行政が実に 7 項目を占めるなど、民生行政に政令市の広範な権限を付与したのは、これが住民生活に密接にかかわるものであるからと考えられる。

表 1. 地方自治法上政令市の特例がないもの（主なもの）

区 分	事務・許認可	理 由
児 童 福 祉	保母試験に関する事務(児令 B -)	統一的処理がのぞまれる
身体障害者の福祉	身体障害者更正相談所の必要的設置(身障法11) (政令市は任意設置)	ひとつの施設で足りる
生 活 保 護	居住不明者等の都道府県の生活保護費の負担(生保法73)	広域的行政
老 人 福 祉	老人医療費の都道府県の費用の負担(老福法24)	財政的補完
老 人 福 祉	有料老人ホームに対する調査等(老福法29)	広域的行政
精 神 薄 弱 者 の 福 祉	なし(精神薄弱者更正相談所の必要的設置<精薄法12,精神薄弱者援護施設の設立届出<精薄法19>	ひとつの施設で足りる 広域的行政
社会福祉事業法	なし(社会福祉法人の助成及び監督<社福事法54等>)	広域的行政

また、県内の一般市の民生量の割合が 16.5%、町村が 11.2%であることを考えると、政令 2 市の財政構造は県というより市町村の性格が強いといえる。このことはその財源内訳をみるとより鮮明になる。県において国庫

しかし、民生行政のなかにも事務権限が都道府県に留保されているものもあり、こうした、政令市の特例のない主なものを上げると（表 1）のようになる。これらは、県を単位とする広域的な行政が必要なもの、統一的な処理がのぞまれるもの、財政的な補完が必要とされるものに分類される。

(2) 財政状況等

県と政令 2 市の民生予算の財政規模をみると、県が約 400 億円であるのに対し、横浜市が約 906 億円、川崎市が約 330 億円で、その一般会計に占める割合は、それぞれ県が 4.6%で政令 2 市が 15.2%、13.2%と県に比べて政令市の予算額が絶対的にも、相対的にも高いことがわかる。

支出金は民生費の 16.4%しか占めないにもかかわらず、政令 2 市は共に 42%以上を占めており、又、県からの支出金も含めると多くを補助金等に依存する体質となっている。

次に政令市の歳出の内訳を見ると、特に生活保護費の支出が多いのが特徴になっている。これは県は郡部についてのみ生活保護費の負担(2/10)をすればよいのにすぎないのに対し、政令 2 市は自前で 2/10 を負担していることによる。また、児童福祉費の比重が高くなっているが、保育所関係の費用(保育所職員給与、運営費、措置費)に多くの負担がかかっていることによる。(川崎市においては約 52 億円)県においては社会福祉費と障害福祉費の比重が高いが、これは前者は民間社会

表 2 県と政令市の民生予算の比較

団 体	民 生 予 算 額	財 源 内 訳			歳 出 内 訳					
		国 庫 支 出 金	県 支 出 金	一 般 財 源 等	社 会 福 祉 費	老 人 福 祉 費	児 童 福 祉 費	障 害 福 祉 費	生 活 保 護 費	災 害 救 助 費
横浜市	74,499,220 (13.6%)	31,770,542 (42.6%)	1,773,209 (2.4%)	40,955,469 (55.0%)	15,696,366 (21.1%)	15,120,330 (20.3%)	19,859,539 (26.7%)	-	23,804,587 (31.9%)	18,398 (0%)
川崎市	33,107,392 (13.2%)	14,673,254 (44.3%)	823,123 (2.5%)	17,611,015 (53.2%)	3,029,582 (9.2%)	5,655,130 (17.1%)	8,438,318 (25.5%)	2,907,954 (8.8%)	10,679,620 (32.2%)	2,396,788 (7.2%)
県	40,041,669 (4.6%)	6,550,419 -16.40%	-	33,491,280 (83.6%)	18,164,097 (45.3%)	7,431,804 (18.6%)	4,670,601 (11.7%)	7,140,589 (17.8%)	2,511,247 (6.3%)	123,361 (0.3%)

注 (横浜市は昭和 55 年度決算)

福祉施設に対する手厚い補助があること、後者は各種手当金の支給及び多種に及び給付サービスによるものである。

(3) 川崎市の事務事業調査から

川崎市の事務事業調査より、民生事業を根拠別にみても表3のようになる。

これによると、事業数で40%近くが国の法律・通達によっておこなわれ、4%が県の条例・要綱

で行なわれ、市の条例等で行っているのは全体の5割強であることがわかる。この比率は、市の民生事業の財源内訳ともほぼ一致しており（前掲表2参照）、市の独自の判断・財力のできるものが民生事業の半分しかないことがわかる。又、国の法令等中、特に通達によるものが1/3近くを占めていることも注目値する。特に婦人児童課、児童相談室に国の法律等を根拠とする事業が多い。

表3. 川崎市の事務事業調査の根拠別事業数

根拠	課別	障 害 福祉課	保 育 1.2課	婦 人 児童課	児 童 相談所	年金課	保護課	厚生課	老 人 福祉課	計
国の法令・通達		35	8	15	7	2	2	13	14	96 (39.7%)
県の条例・要綱		4	0	1	0	0	0	2	2	89 (3%)
市の条例・要綱		44	7	7	0	0	4	40	28	130 (56.5%)
計		79	15	23	7	2	6	53	42	235

表4. 川崎市主要単独事業一覧表

昭和56年度市予算書より予算額3千万円超のもの抜すい

課 名	事 業 名	根 拠	事業発足 年 度	県同種事業		
				有無	発足 年度	政 令 市 対 象
厚 生 課	社会福祉事業振興資金貸付金	要綱	47	有	28	
	社会福祉協議会育成費	"	47	有	35	
	民間社会福祉施設職員職務奨励費	"	39	有	33	×
	民生児童委員活動用バス優待乗車証交付費	"	47	無	-	-
	民生児童委員活動費	"	51	有	23	×
	環境改善事業費	"	50	有	36	×
	福祉措置による特別乗車証交付費	条例	43	無	-	-
	被保護世帯等夏期年末援護費	要綱	32	有	35	
婦人児童課	児童入所施設措置児処遇改善及び施設振興費	"	47	有	41	×
	無認可保育所援護費	"	47	有	52	×
	民間保育所措置児処遇改善及び施設振興費	"	44	有	35	×
保 護 課	付添看護料差額支給費	条例	47	有	39	×
老人福祉課	民間老人福祉施設措置者処遇改善及び施設振興費	"	47	有	35	×
	高齢者就労相談事業費	要綱	46	無	-	-
	敬老祝事業費	"	36	有	33	
	敬老特別乗車証交付費	"	49	無	-	-
	老人医療費育成	"	46	有	44	
障害福祉課 心身障害 センター	国際障害者年推進事業	"	56	有	56	
	仮称授産学園運営費補助事業	"	56	有	56	
	心身障害者手当支給費	条例	45	有	44	
	教育相談所運営費	"	46	無	-	-

表5. 県の事業において政令市をも対象とするもの

類型	主な事業名	市制度あり
各種給付金支給	被保護者等慰問金支給費 在宅重度障害者等手当支給費 重度障害者医療給付補助事業 敬老金品交付 ねたきり老人家庭見舞金慰問品支給 国民健康保険重度障害者医療費給付補助	交通遺児甲慰金 在宅重度障害者特別給付 在宅重度障害者激励慰問 長寿夫妻記念品交付 国民健康保険重度障害者医療費給付補助
相談・奉仕作業	婦人相談員 精神薄弱者相談員 引揚者コンパニオン	交通遺児福祉相談員 戦傷病者相談員 戦没者遺族相談員
広域的事業	ともしび関連事業 福祉作文コンクール 老人保養所招待 県単老人医療費支給	社会福祉研究普及校 国際障害者年推進民間事業助成 保母ほう賞制度 母子家庭厚生生活動事業
関係団体への補助	地域地区社協の育成 老人クラブ友愛チーム活動	高齢者事業団等事業振興補助
協力・研究	県・指定都市社会福祉実態共同調査 保育センター建設費補助	
法令によるもの	社会福祉法人等の指導監査 市町村老人医療費の支給及びその指導監査 児童手当の支給 児童扶養手当	国民年金課の事務 国民健康保険課の事務 特別児童扶養手当

次に市の条例・要綱に根拠を持つ単独事業について主なものをまとめると表4のようになる。ここで、注目されるのは、単独事業といっても県に同種の事業があり、政令市として県の制度との均衡上やらざるを得ない事業が多いことである。これは県の半分しか民生一般財源のない川崎市(県335億円、川崎市176億円)にとっては財政上の大きな制約となっているといえよう。

(4) 県の事務事業調査から

県の事務事業のなかから、政令市または政令市民を対象にしているものをあげると表5のようになる。

各種給付金では、県でおこなっている給付金支給金支給のうち、事業数、金額とも半分近くが政令市民を対象としている。(事業数20中10、予算66億円中32億円)このうち3分の2は政令市においても同種の事業を行っている。相談員事業については、政令市が事業を行っていないものが多い。

さらに、県域内を対象とするような広域的事業には、ともしび運動や国際障害年関連事業があり、また、財政的補完の意味を有する老人医療費支給事業がある。協力協調事業は、社会福祉実態調査、保育センター建設の2事業である。法令によって、県が政令市、政令市民を事業対象とするものは、国民年金事業、保険事業、国民健康保険事業等国の統一的な基準で行っている事業が多いが、他に老人医療費の支給、児童手当、児童扶養手当、特別児童手当等県が政令市の財政負担を補完していると思われるものもある。

3. 県と政令市の役割分担の課題

以上のように、県と政令市の福祉における事業の関係についてみ

たが、これに対し、次のような問題点が指摘される。

ア 二重行政

その1は二重行政の問題である。事務事業の約半数を超える単独事業において、県・政令市の重複が多く見られ、特に各種給付事業にこの傾向が強い。一般市とは民生行政における役割りが異なる政令市について一般市と同様な扱いをすることは役割分担を混乱させることになる。また、県が二重に給付事業を県が行うことは、他の市町村住宅との均衡士からも問題があるといえよう。こうした重複する事業について、県は政令市の事業を勘案のうえ、一義的には政令市にまかせるべきである。そして、その事業が県として広域的な観点からして、政令市の事業の上にさらに必要と県が判断するとしても、政令市の自主性を尊重し事業の効率性をはかる意味から、その事業に見合う財源

については、巾広い選択と裁量が可能な方法で支出すべきである。

イ 権限移譲

第2に権限移譲の問題がある。法に定められたものがあったとしても、大都市の福祉をより合理的かつ能率的に行なわせ住民自治の理念を現実的なものとするためには、政令市に権限を付与すべきである。例えば、社会福祉施設の監査については政令市に認められているものの、法人の監査については認められていない。法人と施設は有機的に一体となって、地域福祉に貢献するものであり、政令政令市に権限を付与しない合理的な理由はない。精薄施設の設置の許可についても、障害者福祉があらゆる面で総合的に行なわれる必要があり、また身体障害者施設の設置の許可を認め、精薄施設については認めない合理的理由が乏しいことから政令市内の施設については許可を認めるべきである。

第3に、財源問題がある。

政令市と県の役割分担を明らかにしていくとき問題となるのは、財源である。政令市は県と市の機能を合わせもっているにもかかわらず、財源的には弱い立場にある。これは一般財源のなかで中核を占める税において、ほぼ一般市町村と同様の税体系が採られ、政令市独自の税制がほとんどないことによる。(政令市独自の税制としては、大規模償却資産にかかわる固定資産税のみで、それに類するものとして、住民税の均等割、人口30万人以上の市に対する事業所税、商品切手発行税等の法定外普通税等しかなく、いづれも税源としては零細である。)民生行政のみならず、都市計画、衛生等住民に身近でしかも行政需要の多い事業をかかえた政令市にはそれに見合う自主財源が与えられなければならない。それは、大都市自治体に特有の財源問題であり、県と政令市間で調整をはかるものではなく、広く地方と国の財政調整問題として、国の税源からの移譲か、あるいは、新たな税源を求めるという方向で解決がはかられ

るべきである。

4. 県と政令市の協力関係

福祉において政令市が県の有する機能をもっていることは、現在県がかかえる問題は政令市がかかえる問題でもあることを意味するともいえる。そのため両者は同じ立場で福祉分野においては、協力・研究していくような事業を積極的にすすめることが期待されている。

とかく、将来、県、政令市の問題は、その間の権限争いに終始していたが、住民自治の立場からすれば、住民が信託した地方行政は、県の組織のためでも、政令市の組織のためでもなく、その住民自身のためのものである。地方自治を侵害する者に対しては、県も政令市も地方自治のパートナーとして協力して当然の立場にある。それには、国の執行機関ではない地方自治体としての県の機能の純化とともに、政令市も周辺自治体に目を向け、広域的な地域の一員としての役割を認識し、小異を捨てて協力することが求められているといえよう。



第6節 機関委任事務・通達要綱行政

機関委任事務とは、国、他の地方自治体その他公共団体の事務で法令により地方自治の長、各種行政委員会に委任されているものをいう。（地方自治法第148条）

昭和22年、地方自治法が施行され、地方自治体の事務は原則として当該地方自治体が処理することになったが、例外として機関委任による事務処理方式もとり入れられた。それは、明治憲法下における中央集権国家体制での国と地方との関係を戦後の新憲法下においても維持するための一つの方法として採用されたものでもあり、これ故に今日までこの事務処理方式をめぐる、様々な問題点が指摘されてきているところである。

また、最近においては地方自治体の固有事務の分野においても国の通達、通知等に基づく補助事業の増加もめだってきている。

1. 機関委任事務・通達要綱行政の現状

(1) 機関委任事務の現状

表1は、県、相模原市及び愛川町における機関委任事務件数調である。

表1-1 県民生部機関委任事務件数調

項目 \ 課別	民生総務室	社会課	児童課	障害福祉課	老人福祉課	援護課	小計	保険課	国民年金課	国民健康保険課	計
Ⓐ 機関委任事務件数	4	6	10	18	2	18	58	59	13	2	131
Ⓑ 事業数	20	62	83	119	57	43	384	64	18	9	479
Ⓒ (Ⓐ) / (Ⓑ) 割合 (%)	20	10	12	15	4	42	15	92	72	22	27

表1-2 相模原市

項目 \ 課別	福祉総務課	児童課	障害福祉課	老人福祉課	福祉事務所	計
機関委任事務件数	0	1	0	1	7	9
事業数	19	18	15	25	26	103

表1-3 愛川町

項目 \ 課別	福祉課
機関委任事務件数	6
事業数	50

これを見ると、全事務事業における機関委任事務件数の割合は、県が約27パーセントの132件と最も多く、相模原市及び愛川町についてはほぼ同一の件数となっている。地方自治法別表第3及び第4のとおり都道府県知事に対する機関委任事務がかなり多いことがわかる。（なお、事務事業調査では保険課、国民年金課、国民健康保健課を除いては予算の計上されているものだけをとりあげており、許認可とそれに関する進達事務や、措置事務等は除外しているので実際は更に多くの機関委任事務がある。これについては自治法の別表を参照）県民生部を各室課別に見ると、保険課及び国民年金課の事務のほとんどが機関委任事務で占められており、次いで援護課に多い。これは、事務の性質や全国統一的、画一的に処理を行う必要性があり地域性が薄いためと思われる。機関委任事務を内容的に見ると、おおむね次のように分類ができる。指導及び監督等に係る事務 - 各種社会福祉施設等が適法に運営しているか否かの指導検査の事務、市町村に対する各種措置事務の指導検査の事務、所得保障の施策に係る事務 - 生活保護の決定に係る事務、児童扶養手当認定等に係る事務 - 医療保障の施策に係る事務 - 老人医療費

の支給に係る事務、身体障害者に対する更生医療給付の決定に係る事務 - 地域福祉の分野に係る事務 - 民生委員活動の指揮監督及び研修に係る事務、援護課における各種受権の認定等に係る事務、国民年金課における各種給付の

裁定等に係る事務、 その他の事務 - 保母試験の実施に係る事務、 社会福祉統計調査に係る事務。

表 2 は、機関委任事務財源内識別件数調である。これを見ると、機関委任事務における財源負担は一定でないことがわかる。

表 2 . 機関委任事務財源内識別件数調

財源内 目別	国庫支出金			一般財源	計
	負担金	補助金	委託金		
県	16	6	24	12	58
相模原市	8	1			9
愛川町	4		2		6
計	28	7	26	12	73

注 県には、保険課及び国民年金課、国民健康保険課は算入していない。

県においては委託金が最も多いが、これは援護課に係る機関委任事務がすべて委託金で国からきているためである。又、社会課における生活保護法施行事務指導監査に係る事務費が委託金で国からきているのに対し、児童課における市町村措置事務指導監査が補助金できており、同種の事務について全く異った対応を国は行っているのである。

機関委任事務を根拠別に見ると、圧倒的に法令に基づくものが多いが、地方自治法第 148 条第 2 項の規定から当然の結果といえよう。しかし、中には社会福祉統計調査のように単なる通知に基づいて実施しているものや 65 歳以上 70 歳未満の寝たきり老人に対する老人医療費の支給に係る事務を通知で実施しているものもある(法律では 70 歳以上の者を対象としているが厚生省社会局長通知で前記の者は 70 歳以上の者に対する取り扱いに準ずる旨の通知で対応している。)

(2) 通達要綱行政の現状

第 3 表は、県民生部の固有事務における通達件数調である。これを見ると、児童課、障害福祉課及び老人福祉課に多い。固有事務における国通達をみってみると大別して次の 2 つに分類ができる。

利用施設の設置及び運営に係る通達、在宅福祉対策に係る通達、の例としては、老人福祉センターの設置及び運営について、建物の構造、規模、事業種目、職員構成等を国通知によりかなり詳細に規定している(昭和 52 年 8 月 1 日付け、社老第 48 号、社会局長通知、老人福祉法による老人センターの設置及び運営について)。の例としては、老人福祉課、障害福祉課に特に多い在宅福祉対策に係る各種事業要綱である。これは様々な事業要綱を国で設置しメニュー補助方式で実施主体に選択させるものである。地域福祉、在宅福祉の重要性が叫ばれる今日において、国のこの分野の通達件数はかなり増加してきている。老人福祉課における「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について、昭和 51 年 5 月 21 日付け、社老第 28 号社会局長通知」によれる全部で 24 種類の事業要綱を設定し、それぞれについて詳細に実施主体、実施方法等を規定している。

表 3 . 県民生部固有事務における通達件数調

課別 項目	民生総務室	社会課	児童課	障害福祉課	老人福祉課	計
(A) 通達件数	1	2	12	30	15	60
(B) 固有事務件数	12	50	65	99	52	278
割合 A/B(%)	1	4	18	30	29	22

注 1. 保険課、援護課、国民年金課及び国民健康保険課は、該当がないため記載は省略した。

表 4 . 通達による事業の財源別内訳調

課別 財源内訳	民生総務室	社会課	児童課	障害福祉課	老人福祉課	計
負担金(件)			3	1		4
補助金(件)		1	5	24	13	38
委託金(件)						0
一般財源その他	1	1	4	5	2	2
計(件)	1	2	12	30	15	60

注 1. 本表は、固有事務のみの国からの通達を対象とした。

第4表は、固有事務の通達に基づいて実施している事業の財源別内訳である。圧倒的に補助金が多いが、一般財源や老人居室整備資金貸付事業のように地方債で対応している事業もある。

2. 機関委任事務・通達要綱行政の問題点

(1) 機関委任事務

機関委任事務については第1に地域住民との関係で責任の所在が不明確になるということである。国の法令、通達等により全国統一的・画一的な判断基準で事務を行ったとしても地域における様々な問題に対し、適切な対応ができるであろうか。福祉行政は、対象が「人」であり行政目的も対象者の日常生活の中でとらえる必要がある。この意味で縦割りの機関委任事務では対象者を「点」としてとらえることはできても「面」としてとらえることは不可能である。実施主体である都道府県、市町村が「面」的に自主的・総合的な対応をしようとするならば、法令、通達等に抵触してできなく、地域住民の行政に対する不信を一層助長させる結果を生むばかりである。

第2の問題点としては、機関委任事務における国と地方自治体との経費負担区分の考え方が統一されておらず、結果的に地方自治体に超過負担を生じさせていることである。前述したように同種の事務について補助金と委託金で別々に対応したり、基準額の算定の方法や国と地方自治体の財源負担の割合についても国の一方的な判断で決定されている。機関委任事務については、地方公共団体の機関は国の指揮監督のもとに国の機関として当該事務を処理することを義務付けられているにもかかわらず、当該事務に要する経費の全部又は一部を地方自治体の一般財源で対応させていることは、権限と経費負担との整合性を欠くものである。

(2) 通達要綱行政

次に固有事務における通達要綱行政の問題点と

しては、固有事務こそは基本的に地方公共団体が自主的に地域に応じた方法で実施できるものである。利用施設の設置、運営についても当該地方自治体が既存施設との関連の中で有効な利用方法を考えるのが適当であり、国において規模・事業種目等について一定の範囲を定めることは、地方自治体の自主性、総合性を阻害するばかりである。又、在宅福祉に係る国の通達に基づく事業についても地域住民の様々な行政ニーズに十分答えることがづきるか行政効果の点で疑問である。

3. 機関委任事務・通達要綱行政の今後の方向について

国と地方自治体の上下関係を前提とした機関委任事務と国の様々な通達要綱等による関与により地方自治体の自主的、総合的な行政は大きく阻害されている。

福祉行政は、地域住民と最も密着した市町村に対し総合的に事務及び権限を付与して始めて効果が生れるものである。高齢化社会を迎え、地域において住民のニーズに即したきめ細かな行政対応が要求されている今日においては、一層このことが重要である。在宅福祉及び地域福祉の分野に係る事務は、市町村、都道府県の固有事務とし、財源も一般財源で対応すべきであろう。民生委員活動に対する指揮監督の事務は、市町村が活動状況を最もは握しており市町村の固有事務とすべきであろう。又、民生委員の研修に対する事務についても都道府県の固有事務とし独自の判断で実施してさしつかえないものと思われる。所得保障及び医療保障の分野に係る事務は、全国画一的な判断基準により実施されるものであるから国において統一的基準、実施基準を設け、実際の認定事務等は市町村で行うことが望ましい。これに要する老人医療、生活保障等の給付関係の財源は、全額国の負担とし事務費のみ地方公共団体が負担するものとするべきである。このように事務の性質・内容を検討し、行政責任の明確化、能率性、市町村

優先の原則に立ち、また、国と地方自治体は本来行政主体として対等な関係にあることに十分配慮した上で、機能分担上やむを得ない場合にのみ行政機関相互の委任関係を設定すべきであり、安易な機関委任事務の創設はやめるべきである。

次に地方公共団体の固有事務に係る国の通達要綱に基づく関与の方法は、機関委任事務における問題点と同様に地方公共団体の自主性、総合性を阻害するばかりであり、行政効果にも問題がある。地方自治体はただでさえ乏しい自主財源を多くの事業に配分するため、国からわずかでも補助金がつけば、それに追従せざるを得ないのが実情である。すなわち国の通達・要綱による事業化は、地方自治体の一般財源を投入することで、自治体の創意工夫による事業の実施を困難にしており、結果的に国の画一的制度の押しつけになっている。従って国におけるこの財源は、地方公共団体の一般財源等に振り向けるべきである。それがただちに実現されない場合は次善の方法として、単発の通達・要綱による事業化を見直し、通達・要綱による補助事業の徹底したメニュー化をはかるべきである。このメニュー化は、単に関係事業を束ねるだけでなく、横断的に再編成した上で、各自治体が地域に適合した事業内容を組み立てられるよう十分配慮されたものでなければならない。

第7節 生活保障

第2章の表で事務事業を性質別に区分した際、生活保障の項目を設けた。そこで言う生活保障は狭義の所得保障とそれ以外の生活保護を中心とする生活保障の両方を含ませたものである。

狭義の所得保障とは、各種年金あるいは失業保険などのように従前の所得に対する保障である。勤労者の相互扶助的性格が強いが、その制度の最終的責任は国が負う。これは未成熟な公約年金制度への補完としての退職金あるいは企業年金等の私的年金、公的年金への雇用者負担等行政と民間の役割分担という視点からの問題もある。しかし公的年金そのものはナショナルミニマムとして、統一的に国が処理していかなければならないことは明らかである。従って、ここでは、生活保護を中心とする生活保障について検討する。

1. 生活保障の基準の設定

生活保障の中核に位置する生活保護は、従前の生活水準と比較してではなく、現実に生活の維持が困難な者に対して文化的で最低限の生活を保障することを目的としている。文化的で最低限の生活水準を具体的に明らかにすることは難しいが、国は、生活保護について詳細な基準を設定している。

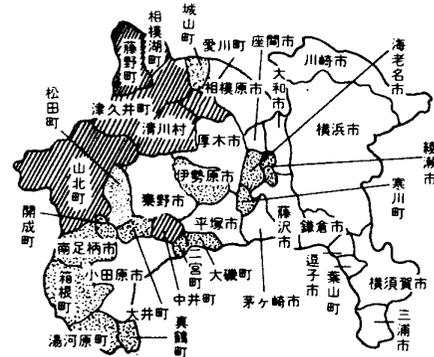
この生活保護基準の設定については、法施行当時は、全国の福祉事務所長の意見をきいて行ったこともあったようである。しかし、近年においては福祉事務所の意見をきいている実態はない。ナショナル・ミニマムの領域である生活保護については、国の責任分野あるとしても、その内容は地域の生活実態を十分反映させたものでなければならない。そこで、役割分担の視点からは、基準の設定について、地域の実態を把握し、また実際の措置事務を担当する自治体の意見を十分反映させるシステムが必要である。

2. 生活保護の級地指定

このような基準の不明確さが特に問題となるの

生活保護費級地分布図

(昭和57年4月1日現在)



標準4人世帯の生活扶助基準 (35歳男、30歳女、9歳男、4歳女)	
1級地	143,345円
2級地	130,442円
3級地	117,538円

は、生活保護の級地指定である。これは、国が物価等を勘案して地域ごとに扶助費の基準額を設定するために毎年行うものであるが、その根拠は全く明らかにされていない。神奈川県内の級地は図のとおりであるが、たとえば隣接した大磯町と平塚市では、大磯町が2級地であるのに平塚市は1級地であり、住民意識としては納得できないものである。

昔の村落のように閉鎖性のある社会でならともかく、交通網が発達し、生活圏が拡大した今日、扶助費の差が出るくらい地域格差があるというなら、誰もがわかる程の理由がなくてはならない。従ってまず国はその根拠を明らかにすべきである。そして、その根拠が明らかになれば何も国で指定する必要はないのである。地域には当然特殊な事情だって存在する。例えば、観光地、飲食店街の多い町、工場街等があり、それらを全体的に把握し、調整するには国レベルで行う必要性はない。役割分担の視点から考えれば地域の実情を把握する立場にある自治体の意見をとりいれたうえで級地指定の基準を国が設定し、級地指定は県が行うという機能分担によっても、全国的統一性、標準性は十分確保されるのである。

3. 生活保障の財源負担

生活保護は、級地指定のように地域性等(他にも、年齢、障害等がある。)をならした上で、すべての国民が文化的な最低限度の生活を維持するのであるから、国の事務である。しかし、現実には地方負担(福祉事務所を設置している都道府県及び市町村)がある。扶助費について国負担が8/10、地方負担が2/10である。この地方負担分は、地方交付税算定の基礎となる基準財政需要額に含んでいる。地方交付税は言うまでもなく一般財源充当である。国の事務として見るなら、全額、国の負担とすべきであろう。地方負担が必要なら、その負

担分について地方独自の施策が必要であると認識しなければならない。しかし、生活保護は憲法が直接に要請した国家的レベルの事務である。従って、役割分担の視点からは、地方独自の施策は分担関係を混乱させることになる。このことは、いわゆる法外援護(単独事業の項参照)についてもいえることであり、見直しが必要である。

また、研究チームでは、生活保障の中に生活保護では収入と認定されない手当も含めて分類している。認定されない手当とは、神奈川県在宅重度障害者等手当のように支給額の少ない県単あるいは市単の手当である。年間3万円あるいは2万円程の額から考えて、生活保護の視点から見れば法外援護のようなものである。また、被保護世帯以外の対象者から見れば一種の激励金的なものだろう。従って、障害者関係のそのような手当については国の制度である福祉手当の範囲の拡充及び増額を図るべきで、単独事業としては廃止し、別の福祉施策に財源を振り向けるべきである。勿論、この福祉手当についても全額国庫負担となるべきことは言うまでもない。

第 8 節 メニュー補助方式のあり方について

民生行政においては、国は多くの法律、又、それ以上の数の通達によって多種多様の補助金を交付することにより、県・市町村の行政に一定の方向を持たせようとする。又、県も独自の条例・要綱等により市町村・各種団体に対して補助金を交付している。民生行政は今まで述べてきたように住民にできるだけ近い地方自治体に権限を付与することが、住民の福祉向上に寄与するものと考えられるものであるが、仮にこうした補助金が必要最小限のものとしても、その手続は合理的なもので、かつ、実施主体たる団体の自主性がはかられるものでなくてはならない。

こうした点から、地方六団体の行政改革推進委員会では、昭和 56 年 5 月の「行政改革に関する意見」のなかで、補助金の弊害を指摘し、その改善を要求しながら補助金が存続する場合でも、その場合でも、その統合、メニュー化がはからなければならないものとしている。

さらに全国市長会では、昭和 55 年 7 月 16 日の「地方の時代における都市政策に関する提言」のなかで、具体的に類似ないしは同一の目的に有する国庫補助負担金に可能な限り、統合、メニュー化することを提言している。

民生行政においても、こうした指摘をふまえてか、最近メニュー補助方式でおこなわれているものが増えているが、国と県のメニュー補助制度の実態を見て、その課題、方向について考えてみたい。

1. メニュー補助事業の現状

(1) 国のメニュー補助事業

本県の民生部が所管する事業の中で、国のメニュー補助によっていると思われるものは、在宅老人福祉対策事業に関するものと障害者社会参加促進事業に関するものであり、いづれも通達によるものである。

前者は、昭和 51 年から「在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について」という局長通知により県と政令市別実施されているものであり、在宅

表 1 在宅老人福祉対策事業の実施及び推進について（国）

	国 事 業 名 (要綱名)	県 事 業 名	負担割合 (カッコは県単事業)			予 算 額 (昭和56年度)			事業開 始年度
			国	県	市町村	国庫支出 金(千円)	一般財源 (千円)	計	
1	老人家庭奉仕員派遣事業	老人家庭奉仕員派遣事業補助	1/3	1/3	1/3	55,347	55,348	110,695	38
2	老人日常生活用具給付等 事業	日常生活用具給付事業費補助	1/3	1/3	1/3	1,698	1,700	3,398	44
3	老人介護人派遣事業	ホームコンパニオン派遣事業費 補助	1/3	1/3(2/3)	1/3(1/3)	2,153	5,751	7,904	44
4	老人ホームにおける食事 サービス事業								
5	ねたきり老人短期保護事 業	在宅ねたきり老人一時入所事業 費補助	1/3	1/3(1/2)	1/3(1/2)	728	12,952	13,680	48
6	デイ・サービス事業	デイ・サービス事業費補助	1/3	1/3(1/2)	1/3(1/2)	3,424	5,425	8,849	54
7	老人就労あっせん事業	高齢者無料職業紹介事業費補助	1/2	1/2(1/2)	(1/2)	5,070	9,870	14,940	55
8	高齢者能力活用推進								
9	老人クラブ助成事業	老人クラブ育成費補助	1/3	1/3	1/3	41,060	41,012	82,122	
10	老人クラブ地域社会活動 促進特別事業	老人クラブ育成費補助	1/3	1/3	1/3	233	234	467	39
11	老人クラブ活動推進員設 置事業	"	1/2	1/2		706	707	1,413	
12	生きがいと創造の事業								
						110,419	133,049	243,468	

老人福祉という問題がかかえる多様なニーズに対応する諸施策をメニュー化したものである。(表 1 参照) これをみると、県はほとんどの項目(12 項目中 10 項目)を事業化していることがわかる。

このメニュー補助は、障害者の社会参加という分野について、国が県をして先導的な役割りを期待しておこなったものといえる。

(2) 県のメニュー補助事業

県のメニュー補助としては、老人福祉課が行っている、老人福祉地域活動促進事業費補助と障害福祉課が行っている在宅障害者福祉対策事業、社会課がおこなっている、市町村地域福祉振興補助事業がある。

は、昭和 53 年度から県単要綱によって定められ、市町村が地域においておこなう老人福祉事業のなかから、社会参加促進事業 6 項目、老人保健推進事業 3 項目、在宅老人等援護事業 7 項目、啓もう普及事業、地域老人保健推式協議会運営事業各 1 項目の 18 項目の事業について、各単価の 1/2 について県費補助するものである。55 年度の実績では、老人入浴サービス(17 市町)、老人地域作業所(17 市町)、給食サービス(8 市町)などが多く選ばれている。

表 2 障害者社会参加促進事業(国)

	国事業名	県事業名	負担割合			予算額 昭和56年度(千円)			事業開始
			国	県	その他	国庫支出金	一般財源	予算額	
視覚障害者のための事業	点訳奉仕員養成	点訳奉仕団等育成	1/2	1/2		1,820	1,820	3,640	48
	朗読奉仕員養成								
	盲人ガイドヘルパー派遣	盲人ガイドヘルパー派遣	1/2	1/2		632	633	1,265	49
	盲婦人家庭生活訓練								
	盲青年社会生活教室開催								
	盲導犬育成	盲導犬給付	1/2	1/2		450	2,850	3,300	55
	中途失明者緊急生活訓練								
聴覚・音声・言語機能障害	手話奉仕員養成								
	手話通訳設置	手話通訳設置	1/2	1/2		330	330	660	51
	手話奉仕員派遣								
	音声機能障害者発声訓練	音声機能障害者発声訓練	1/2	1/2		400	400	800	48
	ろうあ者日曜教室開催								
脳性まひ者等のための事業	要約筆記奉仕員養成								
	脳性まひ者等ガイドヘルパー派遣								
	身体障害者生活行動訓練	身体障害者生活行動訓練	1/2	1/2		195	195	390	48
	社会通信教育受講促進								
	自動車操作訓練	下肢等障害者自動車運転訓練費補助	1/4	1/4 (1/2)	民間 (1/2)	2,142	4,808	6,950	44
	身体障害者結婚相談 身体障害者相談員活動推進								
		計				5,969	11,036	17,005	

このことは、実施主体である市町村の各事業に対する意向が大きく働き、33 市町村の事業に対する意向をとりまとめる県としては、大多数の事業について行なわざるをえない状況となっていることを示している。(なお、表中 7~12 の事業は団体への補助であるが、市町村と深くかかわっている団体である) このメニュー補助の負担割合は一部を除き、国、県、市町村各 1/3 ずつである。また県が独自に国の事業に対する上のせを行なっているものが 4 事業ある(表中のもの)。

障害者参加促進事業は、昭和 54 年から同名通知により実施されているものであるが、前者と異なり、殆んど県が実施主体となっている。(表 2 参照) そのため、県の自主的な判断により事業選択できるが、補助金額が非常に少ないものであり、県は 19 メニューのうち 7 つしか事業化していない。

は昭和 48 年度から県単要綱により、地域における在宅障害者福祉対策の充実を図るためにおこなわれ、表 3 のような広範囲にわたる事業について補助がされている。この事業のなかには、国の要綱によるものも溶けこまし、補助対象もさまざまな形態があり、補助率も各事業によりまちまちである。予算額の約 9 割が県の一般財源である。

は、昭和 55 年度から 3 年間に限って、市町村が地域における創造的な地域福祉活動を補助しようとするものであり県単要綱により行なわれている。これは、地域福祉に関するものであればよく身体障害者、老人、母子家庭を対象とした事業や地域としての総合的なコミュニティ作りなど巾広い範囲で事業がおこなわれている。昭和 56 年度では 32 市町村におり実施され、補助率は 1/2 以内とされ、予算額は 4,580 万円である。

	事業名	補助対象	補助率	事業開始年度	実施数
1	重度障害者住宅改良費補助	県下全市町村	1/2	44	300件
2	身体障害者手帳診断補助	指定都市除く全市	1/2	46	330件
3	身体障害者家庭奉仕員派遣	指定都市除く全市町村	2/3	42	17市町
4	心身障害児家庭奉仕員派遣	"	2/3	44	
5	ホームコンパニオン派遣	"	2/3	48	17市町
6	地域訓練会運営事業	"	1/2	38	26市町
7	地域訓練会用マイクロバス購入	"	1/2	44	2市2町
8	" 備品購入	"	1/2	44	14市町
9	障害者総合健康管理	"	1/2		
10	障害者地域作業指導	県下全市町村	1/2	52	38カ所
11	手話通訳者無料派遣市町村補助	指定都市除く全市町村	1/2	49	-
12	盲人ガイドヘルパー派遣	"	1/2	49	7市
13	心身障害児通園	"	2/3	47	6市
14	重度身体障害者日常生活用具給付費補助	指定都市除く全市	1/2	44	221件
15	手話通訳設置	"	1/2	51	5市
16	在宅障害者社会適応訓練	指定都市除く全市町村	2/3	54	2市
17	身体障害者福祉バス設置	"	2/3		
18	聴力障害者用手書き電話設置	指定都市除く全市	1/2	55	8台
19	在宅障害者家庭内作業指導	県下全市町村	1/2	54	3市町
20	障害者地域福祉振興	指定都市除く 人口10万人以上の市	2/3		
	計			48	

種多様であり、よりきめの細かい事業が要求され、かつそれぞれの事業が有機的に連動し合うような総合的観点にたった施策がのぞまれるが、その点で住民に密着した自治体にその事業の自主的かつ弾力的な運営をまかせた方が、住民の福祉がよりはかれるものである。そういう意味で補助金を交付する場合にも、その自主性を広く認め、多くの補助金を一本化してそのなかから選択させる方が、申請手続交付手続等事務手続上の無駄を省くものであり、また、交付する側も交付される側も事務について全体的に是正しやすく補助事業の重複、欠落をなくすことになる。

(2) 自治体のとり組み

このような観点から、各自

治体は国に率先して自ら補助金制度を見直し、53～54年度に補助金の整理、手続の簡素化を行った都道府県は38団体にも及び、市町村303団体に及んでいる。この中で、福祉については、岡山県の地域福祉対策事業費補助金が注目される。これは地域における社会福祉の増進をはかるため、市町村に補助金をその基準額の1/2以内において補助するものであるが、その補助対象は障害児者、児童、老人と横断的に及ぶ。これによって地域福祉については、各課の範囲でなく民生部合体で総合的に事業化ができるものである。

神奈川県においても、公共施設整備のなかで、青少年施設、社会福祉施設、社会教育施設、レクリエーション・スポーツ施設等10事業について、市町村補助している。この補助金の上限は6千万円で補助率も1/3と一定の予算範囲とはいえ、たて割

2. メニュー補助事業のあり方

(1) 横断的なメニュー補助へ

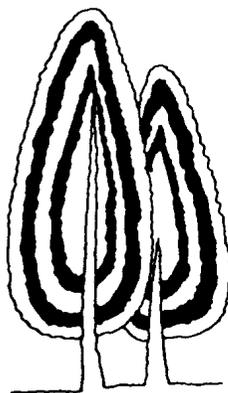
以上のように、民生事業における国・神奈川県のメニュー補助をみると、地域福祉振興補助を別として在宅の老人福祉、在宅の障害者福祉というように一つの部課の一定の範囲の事業に限定して行なわれているのが実情である。それは、法令・通達等によりまちまちに行なわれる補助事業を体系的に把握し、交付手続について簡素化、合理化するという役割は果たしているといえるであろう。しかし、未だ民生事業全体のなかでは一部の事業であり、補助金も多くはなく、全体の事業費に占める割合は低いのが実情である。(県については、障害福祉課予算の3%、老人福祉課の0.4%)

福祉においては、サービスを受ける対象者は多

り組織を超えた総合的補助金制度である。地域福祉振興補助事業は地域福祉について身障者老人児童等の対象者と限定せず、包含したが今後ますます各課というたて割りを超えた民生全体にわたるメニュー補助化がのぞまれる。

(3) 第2 交付税への道

このことは、さらに民生部というかき根を超えた民生、衛生、教育、労働等にも及ぶ補助事業の範囲の拡大の途上にあるものと位置づけられなければならない。また、メニュー補助方式は住民に近い市町村が自主的に事業を選ぶ範囲をひろげるもので財政的に市町村の負担を過重にさせるものであってはならない。こうした、住民のニーズの多様化、拡大に伴う補助事業の範囲の拡大、基礎的団体たる市町村の自主性尊重、財源確保という方向は最終的には県による市町村への一般財源の交付、すなわち、第二交付税創設にむかうものである。この道こそは、市町村の連合体たる県が進むべき道である。



おわりに - まとめにかえて

高齢化社会への対応、多様化するニーズへの対応、そして参加を基調とする住民自治の実現。これらの課題は、福祉の分野に限らず、今日の社会の課題であり、従前の中央集権的な制度、システムのままでは解決できないことは明らかである。「地方の時代」が提唱され、自治・分権・参加が、現代社会の諸課題を克服する重要な手がかりであるとされるのもこうした状況に呼応したものであり、この潮流の中で、地方自治の重要性が再認識されているのが現状だといえよう。

ところで、地方分権を基盤にした行政事務の再配分については、多くの答申・勧告にもかかわらずほとんど改善されず今日に至っている。その理由として中央省庁の強い権限欲、自治体への不信任感、自治精神基盤の弱さ、補助金等による拘束、自治体側の意思統一の弱さ、住民の立場からの検討の不充分さ、財源を含めた検討の不充分さなどが指摘されている（たとえば自治研修協会「国と地方の新しい関係」参照）。自治・分権・参加を基調とした社会・行政システムを実現していくには、これらの指摘をとりわけ地方自治関係者が真剣に受けとめ検討し、改善していくよう努力しなければならない。

私たち研究チームではこれらの指摘を念頭におきつつ、とりわけ、住民の立場から、民生行政の役割分担の現状を見てきた。その結果私たちが検討した範囲だけでも、国・県・市町村・民間の役割分担については、何ら明確な基準がなく、それぞれの役割が混乱したまま事業やサービスが行なわれてきたといえる。今後は、現状の問題点をふまえつつ、望ましい役割分担の実現に向けて個々の問題点の是正をしていかなければならないと考える。そこで、ここでは、やや抽象的ではあるが、実証分析を通じて抽出した課題から共通する理念をひき出し、福祉（民生）行政における国・県・市町村・民間の役割分担について、本論と重複す

る部分もあるが、一つの方向性を描くことでまとめにかえたいと思う。

福祉における公私の役割分担

福祉においては、民間社会福祉施設、ボランティア、社会福祉協議会等民間の活動主体が多く存在し、これが他の行政分野にない大きな特徴であるといえる。しかし、わが国の場合、民間の社会福祉施設は、福祉の公的責任の名もとの「措置」と公費投入によりその活動が拘束され民間性を発揮できない状態におかれている。また、ボランティア活動も行政サービスの不十分な部分を埋めているという側面もある。一方では、社協のように、補助金等による行政の介入（一面では社協の行政への依存）により、行政を含めた福祉全体の調整者としての本来の役割を十分果せていないものもある。

1. 役割分担の基本的考え方

社会福祉施策は、「施設福祉」から「在宅福祉」へ重点がおかれるようになり、それに伴い住民の福祉活動への参加をはじめとする「地域福祉」の推進が重要視されてきている。そこでは、地域社会を含む民間（私）の役割は今まで以上に期待されてくる。

一方、行政は、民間（住民・地域・団体）の手で解決できない問題について、その解決をはかることを基本とすべきであり、民間の社会福祉活動への介入は極力さけるべきである。しかし、逆に、民間で解決できないものについて、すべて行政の役割とすることも困難であり、個別・多様化するニーズに対応しきれない場合がある。この場合には、行政と民間が協働する領域となる。地域福祉の中核をなす在宅福祉サービスについては、公私の協働が必要とされることが多いと思われる。

そこで、社会福祉施策について 行政が行うもの、 行政が介入すべきでないもの（民間で行うべきもの）、 公私が協働して行うもの、に分類してみると、 については、最低生活の保障、リ

ハビリテーションなど高度の専門性のある施設の建設・運営、一般施設の整備・保健・医療など、画一的に行うものや専門的な知識や技術を必要とするもの、多額の資金を必要とするものがあげられ、については、サービス対象者の日常の話し相手や、福祉思想の普及、人材の育成など精神的な部分にかかわるもの、については、家事援助・身辺介護サービスなどがあげられる。協働の方法としては、サービスの担い手（人）等ソフトの部分は民間が受けもち、資金・設備等ハードな部分は行政が受けもちというのが最も効果的であると思われる。

2. 地域福祉推進体制の整備の役割分担

以上のような役割分担についての考え方を、地域福祉を推進するための諸施策についてあてはめてみると次のようになる。

地域福祉推進体制の整備としては、

地域福祉館、老人憩の家、地域作業所など地域活動拠点の設置。

社会福祉協議会を中心として民生委員・老人クラブ・ボランティアなどを含む福祉推進運営体制の整備 組織づくり

民生委員を中心として地域に根ざしたボランティアの発掘・育成・研修並びに需要と供給の体制の整備 人づくり

地域の福祉ニーズや活動状況を把握し、それに対応するサービス活動の供給体制の整備 情報整備

などがあげられる。

この役割分担について、行政が行うもの、民間が行うもの、公私協働で行うものに分類すると、地域活動拠点の設置は行政がやるべきものであり、組織づくり・人づくりは民間で行い、情報整備は行政と民間が協働で行うべきものであるといえよう。

3. 費用負担について

公私の役割分担について、もう一つ忘れてならないことは費用負担の問題である。

近年、高齢化・核家族化等の社会状況の変化とともに、従来は福祉の対象となっていなかった所得の高い階層の者からも、福祉サービスを要求する声が出てきている。それに対して、行政として行うべきサービスは行う必要があるが、この場合、公的サービス＝公費負担というのではなく、所得に応じて応分の負担を求めることが以前にもまして必要となってきており、また、世論調査でも一般の理解が進んできていることを示している。このような費用負担の考え方は、今後の福祉の一つの原則になると思われ、適正な負担基準の検討が望まれる。

行政主体間の役割分担

1. 役割分担の原則

国・県・市町村の役割分担については既に次のような原則が度々確認されてきた。すなわち、行政の事務については、住民に一番近い存在であり、地域の事情を十分把握している市町村が一義的に対処するのが住民にとって一番意義のあることであり、県は市町村を包括する広域の地方自治体として、広域的行政・補完的行政・統一的行政・連絡調整的行政を行い、国は、地方自治体が自己の責任において処理することが不可能な事務あるいは地方自治体が処理することが不適当な事務を担い、また全国的な行政水準を維持するというものである。

特に、住民の日常生活に深いかかわりをもつ福祉行政においては、このような原則が一番適合するものであり、ヨーロッパでは、福祉行政については、地方自治体に全面的に事務配分している国もある。歴史的経緯や行政制度の異なるわが国にそのまま適用できないにしても、参考とすべきであろう。

ところで現在、福祉施策の主要なものは、国の法令や通達・要綱等により事細かに内容が決められ、また自主財源の乏しさに起因する補助金の依存を通じて財政面でも細かく統制されている。こ

のような国の過剰な関与により、事業内容が全国画一的になり、本来の住民自治による創意工夫を発揮する場を奪う結果となっている。特に、地域福祉の推進が叫ばれている今日、在宅福祉サービスの内容あるいは施設の規模や内容・職員の資格や定員に至るまで国が画一的に詳細な基準を定める意義はないといえよう。また、上のせ事業、横出し事業、超過負担、二重行政など役割分担の混乱が広くみられるのも本論で述べたとおりである。

2. 役割分担の方向

社会福祉行政における国の役割としては、年金や生活保護費の支給など所得保障について全責任をもって行い、その他の社会福祉サービスについては、必要最低限の基準を設けるにとどめ、全面的に地方自治体にまかせるべきである。なかでも、住民に一番近い市町村が地域の実情に応じた独自の施策を展開できるようなシステムにすることが必要である。県は、広域的自治体として、高度の専門性をもつ施設・機関の運営や市町村間の連絡調整・財政規模の小さい市町村への財源補填等を行うことが基本的な役割とされるべきである。県については、現状では、市町村へ財源補填をする場合でも要綱を作成し補助金を交付し、県の意図する施策の実施を誘導することが多く、国 地方の図式をそのまま県 市町村にあてはめているといえる。また県は、国の制度を市町村へ伝える仲介者としての側面を有しており、市町村からみればむしろ国に近い存在であるといった声も聞かれる。県は、市町村の声を集約する市町村の連合体の事務局として、国に制度の創設・改廃・運用の改善を働きかけるという大きな役割があることを忘れてはならない。

財源については、現行の地方税制のもとでは地方自治体の負担能力は著しく低く、以上述べたような役割分担に伴った財源負担はとうていできない。従って、現行の税制を改正しなければならないが、少なくとも、国の責任で行うべきものは全額国庫負担とすること、ひもつき補助金を廃止し、

交付金的な一括補助金に改めることの2点は早急に実現すべきである。

3. 参加による併立的な協力関係の実現を

以上、事務配分の徹底という観点から役割分担のあり方を考えてきたが、他方で、国・県・市町村の相互の併立的な協力関係という観点から役割分担をみることも重要である。現実の行政は、国・県・市町村が複雑に関与しあっているが、従来は国・県・市町村が上下関係としてとらえられてきた。しかし、日本国憲法下の国と地方自治体は、中央政府と地方政府という2種類の政府間の関係として併立的にとらえることも可能であり、このことは第17次地方制度調査会も明らかにしているところである。

国と地方自治体が併立的な政府間関係としてとらえられるならば、国が一方向的に基準や計画を設定し、地方自治体がこれに従うということは不当であり、その基準や計画の立案段階から参加を保障される必要がある。

今後は、事業を実施したり、あるいは基準や計画に影響を受ける自治体が事前にその意向を国に伝え、国がそれを十分とりいれることで協力関係が円滑にいく方策を検討すべきであると思われる。それはまた、県と市町村の間でもあてはまることである。

(資料) 事務事業調査結果一覧表

1. 神奈川県民生部 …… 103
2. 川崎市民生局 …… 121
3. 相模原市社会福祉部 …… 124
4. 愛川町福祉課 …… 129

注…資料篇の解説については、第2篇調査の概要を参照

(2) 社会課

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳			負担区分			実施主体			性質別				事業開始年度								
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	政 令	通 達	条 例	規 則	そ の 他	国		政 令	市 町 間	政 令		市 町 間	国	県	政 令	市 町 間	生 活 保 障		施 設 福 祉	在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及				
										負 担	補 助			委 託	一 般 財 源												国	県	国	県
										の	の			の	の												の	の	の	の
医療扶助審査会																										28				
生活保護扶助費											8/10	2/10														22				
生活保護法施行事務											1/2	1/2														25				
生活保護法施行事務指導監査																										25				
生活保護法施行事務連絡協議会運営																										36				
医療扶助審査指導																										29				
行旅病人及び行旅死亡人の取扱い																										25				
生活保護施設管理運営委託																			委							35				
被保護者等援護費																										35				
売春防止対策推進事業											1/2	1/2														32				
婦人相談員設置											1/2	1/2														25				
婦人一時保護所の運営											8/10	2/10														25				
婦人相談所の絶対運営											1/2	1/2														25				
婦人保護施設管理運営委託											8/10	2/10							委							21				
婦人保護委託費											8/10	2/10							委							40				
民生委員推せん																										23				
民生委員活動費																										23				
民生委員講習会費																										23				
各種大会への民生委員派遣																										45				
民生委員・児童委員大会の開催																										35				
県民児協活動費補助																										45				
地域地区社協の育成																										35				
市町村地域福祉振興補助											1/2	1/2														55				

(社会課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳			負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度		
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	そ の 他	国		県	政 令	市 町 村	民 間	国	県	政 令	市 町 村	民 間	生 活 保 障	施 設 福 祉	在 宅 福 祉		地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及
										負 担 金	補 助 金															
低所得勤労者宿泊施設運営費補助																										37
民生住宅及び低家賃住宅の設置運営																										37
公益質屋の指導																										31
社会福祉法人等の指導監査																										37
神奈川県社会福祉協議会運営費補助																										26
神奈川県社会福祉事業団補助																										45
神奈川県保護観察協会への補助																										33
法律扶助協会神奈川県支部への補助																										36
横浜家庭裁判所参調協会への補助																										43
神奈川少年友の会への補助																										49
横浜いのちの電話運営費補助																										45
消費生活協同組合育成指導費																										23
消費生活協同組合振興運用資金貸付																										35
消費生活協同組合設備資金借入金利子補給																										48
消費生活協同組合設備借入金国庫償還																										30
同和対策生活資金の貸付																										53

(3) 児 童 課

県児童福祉審議会																										23
こどもテレホン相談室																										49
児童相談所特別相談員設置事業																										
3歳児精神発達精密検診																										
3歳児精神発達精密検診事後指導																										48
児童相談所相談員心理判定員による巡回相談																										48

(児童課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度													
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 町 村	民 間	国	県	政 令	市 町 村	民 間		生 活 保 障	施 設 福 祉	在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及								
											負 担	補 助	委 託	一 般																	そ の 他	市	町	村	市	町	村	間
											金	金	金	財																	源	金	金	金	金	金	金	金
児童相談所 一時保護制度														8/10	2/10														23									
福祉事務所内家庭 児童相談室設置事業																													40									
児童委員活動費																													23									
児童福祉週間行事																													53									
児童福祉施設・ 地域交流奨励																													54									
ともしび双書出版事業																													56									
児童保護措置費														8/10	2/10														23									
里親制度普及啓蒙事業																													50									
里親相談員設置事業																													50									
緊急短期委託里親制度																													48									
里親会補助																													43									
家庭養護センター 設置運営																													43									
3日里親制度																													42									
児童福祉施設退所 児童の後保護																													36									
児童夏季転出施設の運営																													41									
国府実修学校 再整備調査設計																													56									
保育所措置費														8/10	1/10		1/10												23									
保育指導員の設置																													46									
障害児保育推進特別 強化対策(保育奨励)														1/3	1/3 1/2		1/3 1/2												53									
障害児保育推進特別 強化対策 (施設設備整備)															1/2		1/2												53									
障害児保育研究普及委託																													55									
小規模保育施設補助																													52									
事業所内保育施設等 調査指導														1/2	1/2														45									

(児童課)

事業名	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度	
	区 分	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	そ の 他	国		県		政 令	市 町 間	国	県	政 令	市 町 間	生 活 保 障	施 設 福 祉	在 宅 福 祉	地 域 福 祉		調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及
											負 担	補 助	委 託	一 般 財 源												
											の	の	の	の												
家庭保育福祉														1/2	1/2										35	
コミュニティ保育推進員補助														1/2	1/2										53	
家庭保育相談室運営費補助														1/2	1/2										54	
保育問題連絡協議会																									55	
法外保育施設対策連絡協議会																									56	
母子相談員設置事業																									32	
母子福祉団体育成補助																										
母子休養ホーム運営費補助																									42	
母子家庭厚生活動事業																									42	
ホームコンパニオン派遣事業														1/3	2/3										54	
母子父子福祉推進員制度																									55	
母と子父と子の激励大会																										
母子寮母と子のつどい																										
母子寮入寮児童指導費補助																										
神奈川県母子父子福祉対策研究協議会																									56	
神奈川県母子父子福祉対策連絡協議会																									54	
母子福祉資金の貸付																									28	
寡婦福祉資金の貸付																									44	
特別母子福祉資金の貸付																									45	
交通遺児等福祉相談員の設置																									45	
交通遺児等甲慰金支給																									45	
母子家庭「泣きねいり示談」防止対策																									45	
交通遺児実態報告出版事業														1/2	1/2										56	

(児童課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度							
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 村 間	国	県	政 令	市 村 間	生 活 保 障	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及				
											負 担	補 助	委 託	一 般															市 村 間	市 村 間	市 村 間	市 村 間
											金	金	金	財 源																		
神奈川県保母会への補助																											40					
川崎市保育会への補助																												49				
神奈川県保母養成施設協会への補助																												56				
神奈川県児童福祉施設職員研究会への補助																												44				
保育センター建設費補助																1/4	1/4		1/2									56				
児童福祉施設の認可及び指導監査															1/2	1/2												27				
社会福祉法人等の認可及び指導監査																												22				
市町村措置事務の指導監査															1/2	1/2												22				

(4) 障害福祉課

心身障害者対策協議会																												46	
障害児者施設の設置認可・設置届の受理																													
社会福祉法人等の許認可及び指導監査																													27
精神薄弱者援護施設等施設の指導監査																													28
身体障害者福祉法等による施行事務の指導監査															1/2	1/2													24
身体障害者手帳の交付															1/2	1/2													25
精神薄弱者療育手帳の交付															1/2	1/2													48
在宅重度身体障害者訪問診査															1/2	1/2													46
身体障害者更生研究委託																													38
在宅重度障害者等手当支給																													44
在宅重度障害者特別給付金支給																													53
重度障害者福祉手当支給															8/10	2/10													53
重度障害者医療給付補助																													48
在宅重度障害者激励慰问品の支給																													36

(障害福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性 質 別				事業開始年度									
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 町 村	国	県	政 令	市 町 村	民 生 保 障	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及						
											負 担	補 助	委 託	一 般 財 源															市	町	村	市	町	村
											金	金	金	他																				
心身障害者 扶養共済制度																															45			
身体障害者 家庭奉仕員の派遣											1/3	1/3			1/3																42			
身体障害児 相談員の設置																															45			
身体障害者 相談員の設置											1/2	1/2																			42			
精神薄弱者 相談員の設置											1/2	1/2																			45			
重度障害者住宅 設備改良費補助													1/2	1/2	1/2		1/2														44			
体障害者手帳の交付 申請による医師の指定											1/2	1/2																			25			
身体障害者 手帳交付用診断費													1/2		1/2																26			
在宅心身障害児者 療育相談											1/2	1/2									委										45			
心身障害児 家庭奉仕員の派遣											1/3	1/3			1/3																44			
在宅心身障害児 地域対策研究懇談会																															43			
在宅心身障害者 地域対策促進会議																															42			
在宅心身障害者 地域対策推進事業																															43			
心身障害児母親教室																															44			
在宅重症心身 障害児者訪問等指導																															40			
在宅重症心身障害 児者療育訪問指導											1/2	1/2									委										52			
在宅重症心身 障害児者親子教室											1/2	1/2									委										47			
児童相談所職員の研修																															43			
在宅特殊障害児 通所指導																															43			
在宅特殊障害児 野外訓練指導																															44			
進行性筋委縮症 児者入院精密検診																					委										46			
心身障害児通園事業											1/3	1/3			1/3																47			
在宅心身障害児 巡回等相談																					委										43			

(障害福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性 質 別				事業開始年度									
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 村 間	国	県	政 令	市 村 間	生 活 障 害	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及						
											負 担	補 助	委 託	一 般 財 源															市	町	間	市	村	間
											金	金	金	他																				
(財)神奈川県身体障害者連合会への補助																												30						
神奈川県心身障害者父母の会連盟への補助																													43					
神奈川県精神薄弱者愛護協会への補助																													42					
神奈川県精神薄弱者育成会への補助																													36					
神奈川県重症心身障害児者を守る会への補助																													41					
神奈川県肢体不自由児協会への補助																													38					
神奈川県ライトセンター設置運営														8/10	2/10														40					
神奈川県ろうあセンター設置運営																													55					
障害者保養所運営費補助																													46					
金沢若草園運営委託																													40					
障害者更生相談所運営														8/10	2/10														25					
社会復帰促進調査判定業務																													55					
民間社会福祉施設健康管理職員雇用費補助																													48					
民間社会福祉施設給食指導費補助																													39					
新設民間社会福祉施設運営費補助																													48					
精神薄弱者通称ホーム設置運営費補助																													53					
心身障害児者小規模施設等運営費補助														5/10	8/10	5/10	2/10												54					
国際障害者年推進民間事業助成																													56					
障害者地域療育システムの推進														2/3		1/3													56					
デイ・サービス																													56					
在宅心身障害者医療付緊急一時保護																													56					
在宅心身障害者緊急一時保護														1/2	1/2														46					
身体障害者スポーツ大会																													37					

(障害福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性 質 別				事業開始年度					
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 町 間	国	県	政 令	市 村 間	生 活 障 害	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及		
											負 担	補 助	委 託	一 般 財 源															市 町 間	市 村 間
											の	の	の	の															の	の
身体障害者スポーツ指導者講習会																														
精神薄弱者体育大会																											39			
第10回スペシャルオリンピックス全国大会運営費補助																											56			
障害者生活環境整備促進												1/2	1/2														52			
障害者創作活動促進																											54			
身体障害者福祉運動推進																											25			
精神薄弱者福祉運動推進																											37			
神奈川県身体障害者福祉展補助																											52			
心身障害児者地域歯科診療所整備費補助															1/2		1/2										56			
川崎授産学園建設整備費補助																											56			
身体障害者援助措置費												8/10	2/10														33			
身体障害者更生訓練												8/10	2/10														43			
身体障害者更生医療給付												8/10	2/10														29			
身体障害者補装具給付												8/10	2/10														25			
身体障害者就職支度金												8/10	2/10														48			
身体障害者日常生活用具給付												1/2	1/2														44			
下肢等障害者自動車改造費補助												1/2	1/2														49			
精神薄弱者援助措置費												8/10	2/10														38			
精神薄弱者職親委託												1/2	1/2														35			
精神薄弱者通勤療運営費												1/2	1/2														47			
障害児措置委託												8/10	2/10														29			
身体障害児補装具交付修理												8/10	2/10														26			
重度障害児者日常生活用具給付												1/2	1/2														47			

(障害福祉課)

事業名	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度																	
	有	政	体	機	法	通	条	規	要	そ	国		県		国	県	政	市	民	国	県	政	市	民		生	施	在	地	調												
											負	補	委	一																	政	市	民	政	市	民	障	保	福	福	福	査
											担	助	託	般																	令	町	間	令	町	間	障	保	福	福	福	研
民間施設入所者 処遇費補助																													41													
県単障害児保護措置費																																										
障害児施設退所 児童訪問指導													1/2	1/2															42													
障害児施設退所 児童来所指導																																										
県立児童福祉施設退所 児童就職支度金													8/10	2/10																												
県立児童福祉施設入所 児童入進学支度金													8/10	2/10																												
〃																																										
県立児童福祉施設退所 児童就職祝品費																																										
県立児童福祉施設退所 児童自立促進費																																										
県立児童福祉施設新規 委託児童学用品費																																										
精神薄弱児者 赤痢予防対策費																													44													
障害者地域福祉 振興事業費補助													1/3	1/3			1/3												56													
障害福祉 施設整備費補助													2/4	1/4				1/4											47													

(5) 老人福祉課

老人福祉対策委員会																													46
高齢者生きがい 対策推進事業																													55
老人福祉総合 対策調査研究事業																													56
老人のための 県民のつどい																													39
老人クラブ 育成費補助													1/3	1/3			1/3												39
老人クラブ 連合会補助													1/3	2/3															39
高齢者事業団等 事業振興補助														1/2			1/2												56
老人福祉地域 活動促進事業費補助														1/2			1/2												53
県立老人 福祉センターの運営																													47

(老人福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度														
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 町 村	民 間	国	県	政 令	市 町 村	民 間		生 活 保 障	施 設 福 祉	在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及									
											負 担	補 助	委 託	一 般																	そ の 他	市	町	村	間	市	町	村	間
											金	金	金	財																	源								
老人福祉センター 設置補助															1/3	1/3		1/3												41									
老人保養所運営費補助																														46									
老人文化体育振興事業																														52									
老人保養所招待事業																														41									
老人健康診査															1/3	1/3		1/3												38									
老人健康教育事業															1/2	1/4		1/4												53									
在宅老人機能回復訓練															1/2	1/4		1/4												46									
老人保健医療総合 対策開発事業費補助															1/3	1/3		1/3												54									
老人医療費支給事業 (国制度分)															2/3	1/6		1/6												48									
老人医療費支給事業 (県単独分)															1/2	1/2		1/2												44									
老人性白内障 手術費補助															2/3	1/6		1/6												45									
医療社会福祉施設等 老人病棟建設費補助																1/2		1/2												48									
在宅ねたきり老人 一時入所事業費補助 (国制度分)															1/3	1/3		1/3												53									
在宅ねたきり老人 一時入所事業費補助 (県単独分)															2/3	1/2		1/2												48									
デイ・サービス 事業費補助															1/3	1/3		1/3												54									
ホームコンパニオン 派遣事業費補助 (国制度分)															1/3	1/3		1/3												46									
ホームコンパニオン 派遣事業費補助 (県単独分)																1/2		1/2												44									
老人家庭奉仕員 派遣事業費補助															1/3	1/3		1/3												38									
神奈川県ホームヘルパー 協議会補助																														48									
家庭奉仕員・保健婦 地域連絡会議																														53									
老人クラブ 友愛チーム活動事業																														47									
日常生活用具給付 事業費補助															1/3	1/3		1/3												44									
インターホン貸与事業																														46									

(老人福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度							
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 村 間	国	県	政 令	市 村 間	生 活 保 障	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及				
											負 担	補 助	委 託	一 般 財 源															市 村 間	市 村 間	市 村 間	市 村 間
											金	金	金	他																		
老人相談員活動																												45				
ねたきり老人 家庭見舞金交付																												47				
ねたきり老人 激励慰問品交付																												44				
敬老祝金品及び長寿 夫妻記念品交付																												33				
老人居室整備資金貸付																												47				
特別養護老人ホーム 建設費補助													1/2	1/4				1/4										38				
新設民間社会福祉 施設運営費補助																												48				
民間社会福祉施設 入所者処遇費補助																												36				
施設入所 老人福祉給付金																												40				
民間社会福祉施設 寝具整備費補助																												41				
社会福祉施設 寝具衛生費																												45				
老人ホーム 精神衛生相談事業																												48				
老人福祉施設歯科 医師嘱託費補助																												47				
箱根老人ホーム 管理運営													8/10	2/10	2/10	2/10												26				
鎌倉老人ホーム 管理運営													1/2	1/2														28				
横須賀第一第二 老人ホーム運営委託																												46				
七里ヶ浜老人ホーム 運営委託																												40				
相模原老人ホーム 運営委託																												39				
軽費老人ホーム 事務費補助													1/2	1/2			1/2											40				
七里ヶ浜老人ホーム 増改築工事													1/2	1/2														55				
神奈川県老人ホーム 協会補助																												41				
老人保護措置費													8/10	2/10														38				
高齢者無料職業 紹介事業費補助													1/2	1/2			1/2											55				

(老人福祉課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度												
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 町 村	民 間	国	県	政 令	市 町 村	民 間		生 活 保 障	施 設 福 祉	在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及							
											負 担	補 助	委 託	一 般																	そ の 他	市	町	村	市	町	村
											金	金	金	財																	源						
社会福祉法人等の 許認可及び指導監査																													27								
老人福祉施設等の 許認可及び指導監査																													27								

(6) 援 護 課

旧軍人軍属等の 恩給の進達等																													21
旧陸海軍従軍看護婦 の給付金の進達																					委								56
恩給事務改善事業																													55
軍歴証明の交付																													22
旧軍人軍属定例未 伝達勲記勲章の 通達及び伝達																					委		(伝達)						45
旧軍人軍属未伝達の 進達及び伝達																					委		(伝達)						47
戦傷病者に対 する療養費の支給等																													38
戦傷病者の妻等に対 する特別給付金の裁定																													41
戦傷病者慰問激励																													43
重度戦傷病者 特別見舞金交付																													45
神奈川県傷痍 軍人会への補助																													31
戦傷病者 車いす改造費補助																													45
戦没者遺族等巡回相談																													46
戦没者遺族 相談員の運営 (財)神奈川県 遺族会への補助																													45
神奈川県戦没者 慰霊堂奉賛会への補助																													31
神奈川県戦没者 慰霊堂等の管理																													29
神奈川県戦没者 慰霊堂参道改修工事																													28
戦没者遺骨等の伝達																													56
南方諸地域戦没者 慰霊祭の実施																													34
																													40

(援護課)

事業名 区分	事務区分				根 拠				財源内訳				負担区分				実施主体				性質別				事業開始年度			
	固 有 事 務	行 政 事 務	団 体 委 任 事 務	機 関 委 任 事 務	法 令	通 達	条 例	規 則	要 綱	そ の 他	国		県		国	県	政 令	市 村 間	国	県	政 令	市 村 間	生 活 保 障	施 設 福 祉		在 宅 福 祉	地 域 福 祉	調 査 研 究 ・ 啓 蒙 普 及
											負 担 金	補 助 金	委 託 金	一 般 財 源														
全国戦没者追悼式参列費																												38
神奈川県戦没者追悼式																												28
市町村等戦没者慰霊祭																												28
千鳥ヶ淵墓苑 拝礼式参列費																												34
「戦没者遺族の手記」 出版																												56
戦没者叙位叙勲の 進達及び伝達																						委	(伝達)					39
戦傷病者戦没者 遺族に対する弔慰金 等の請求書の受理等																												27
戦没者等の遺族に 対する特別弔慰金裁定																												40
戦没者等の妻に 対する特別給付金裁定																												38
戦没者の父母等 に対する特別給付金裁定																												42
未帰還者の消息究明																												30
未帰還者の戦時死亡 宣告の請求、弔慰金 葬祭料等の支給																												30
引揚者生活指導費																												49
引揚者援護 (帰国祝金の支給等)																												49
帰国者語学研修																							委					52
引揚者コンパニオン															1/2		1/2											53
引揚者特別交付金 支給の裁定																												42
戦没者遺族慰霊品贈呈																												38
戦没者遺族高齢者慰安																							委					37
戦没者父母等慰問																												44
神奈川の 塔苑地管理委託																							委					40
海外戦跡 慰霊事業参加補助															2/6	1/6			3/6									54
戦傷病相談の運営																												38

(参 考)

保 険 課

保険課の事務の概要は次のとおり。

- 健康保険に関すること。
- 日雇労働者健康保険に関すること。
- 厚生年金保険に関すること。
- 船員保険に関すること。

国 民 年 金 課

国民年金課の事務の概要は次のとおり。

- (通算)老齢年金に関すること。
- 障害年金に関すること。
- 母子・準母子・遺児年金に関すること。
- 寡婦年金に関すること。
- 死亡一時金に関すること。
- 年金積立金還元融資に関すること。
- 福祉年金に関すること。

国 民 健 康 保 険 課

国民健康保険課の事務の概要は次のとおり。

- 保険者及び診療施設の指導監査に関すること。
 - 療養取扱機関及び国民健康保険医、薬剤師の指導監査に関すること。
 - 各種研修会、講習会に関すること。
- このほか、国民健康保険の振興をはかるため、

社会保険事務所・社会保険労務士に関する
こと。

以上は、いずれも機関委任事務である。

なお、県の単独事業として、社会保険委員会
連合会及び神奈川県厚生年金受給者協会への補
助事業を実施している。

以上はいずれも機関委任事務である。

なお、県の単独事業として次のような事業を
実施している。

- ア．神奈川県年金相談員の設置
- イ．神奈川県年金相談指導員の設置
- ウ．国民年金委員の活動に対する補助
- エ．神奈川県国民年金推進協議会の設置

次のような補助事業を実施している。

- ア．国民健康保険事業助成
- イ．(国保)重度障害者医療費給付補助
- ウ．国民健康保険団連合会育成補助
- エ．国民健康保険施設対策
- オ．国民健康保険診療報酬支払資金貸付

2. 川崎市民生局の事務事業調査結果一覧

「県と政令市」の項でも述べたように、政令指定都市は、福祉（民生）行政においては県と同じ位置づけであるので、ここでは、事務事業名

と市の単独事業であるか否かのみを示すにとどめた。なお、川崎市の単独事業については印により区別している。

(1) 厚生課

被保護者市民保養所 利用 援 護 費
生 活 資 金 貸 付
要保護児童生徒新入学 支 度 資 金 貸 付
要保護世帯奨学資金貸付
更 生 保 護 事 業
明るい町づくり対策費
福 祉 事 務 所 費
福 祉 セ ン タ ー 運 営
授産場及び内職友の会運営
公 益 質 屋 運 営
多 摩 福 祉 館 運 営
東 生 田 寮 運 営
川崎市遺族連合会補助
未帰還者留守家族年未慰問
引揚者 コ ン パ ニ オ ン 報 償 費
戦 没 者 追 悼 式
援護去等 関 係 連 絡 用 八 ガ キ
一 時 帰 国 者 祝 金
戦没者霊簿追録員報償
戦時死亡宣告告知書 伝 達 香 華 料
地域社会福祉増進費 (よみうりランド)
社会福祉協議会育成強化
社会福祉事業振興資金貸付
民間社会福祉施設 職 員 職 務 奨 励

民間社会福祉施設長報償
民間社会福祉施設職員 福 利 増 進
民間社会福祉施設 臨 時 職 員 雇 用 費
社会福祉事業振興会 借 入 金 利 子 補 給
民間社会福祉事業者 福 利 厚 生 等 強 化
民間社会福祉施設職員 賠 償 責 任 保 険
民生児童委員推せん費
民生児童委員活動育成
民生児童委員総務活動育成
民生児童委員協議会育成
民生児童委員大会開催
民生児童委員甲慰金見舞金
ボランティアセンター 運 営 費 補 助
社 会 福 祉 審 議 会
福祉措置による特別 乗 車 証 交 付
被保護世帯入浴援護
被 保 護 世 帯 夏 期 年 末 慰 問 金 支 給
被保護世帯入学祝金品
被保護世帯特別生活援護費
被保護世帯小中学生 修 学 旅 行 支 度 費 援 護 費
被保護世帯小学4年生 運 動 服 援 護 費
被保護者交通災害共済 掛 金 援 護 費
被保護世帯中学卒業者 就 職 祝 品
被保護者結婚祝金

被保護世帯児童通園 用 品 援 護 費
災 害 弔 慰 金
災 害 見 舞 金
災 害 援 護 資 金 貸 付
風水害り災世帯緊急特別 融 資 利 子 補 給 金
災 害 救 助 費

(2) 保護課

付添看護料差額支給
行旅病人行旅死亡人取扱
浮 浪 者 等 援 護
被 保 護 者 法 外 扶 助
無 縁 仏 慰 霊 祭
生活保護法に基づく 各 種 扶 助

(3) 老人福祉課

在宅ねたきり老人短期 保 護 事 業
老人ホーム協会補助金
関東ブロック老人福祉施設連絡 協議会企画連絡会議開催費補助
老人相談コーナー及び 老人相談員設置費
敬 老 入 浴 デ ー
老人集会所助成費
高齢者生きがし事業団運営 費補助及び資金貸付事業
軽費老人ホーム運営費
老人医療費助成費
” 利子補給金及び 事務取扱費補助

(老人福祉課)

	老人健康診査費
	老人性 白内障手術費支給事 業
	医師会指導委託料
	恵楽園 (養護老人ホーム)運営費
	長寿荘(老人福祉センター・ 老人保健所)運営費
	日進町 老人福祉センター運営費
	老人保護措置費
	民間老人福祉施設振興費
	民間老人福祉施設措置者 処遇改善費
	社会福祉法人補助金
	オートプザー交付費
	福祉電話設置費
	ねたきり老人福祉金支給費
	ねたきり老人入浴援護事業
	老人介護人派遣事業
	老人家族奉仕員派遣事業
	ねたきり老人 年末慰問品支給費
	在宅ねたきり老人 寝具乾燥事業
	老人日常生活用具給付費
	ねたきり老人 介護教室実施費
	老人クラブ連合会育成費
	単位老人クラブ育成費
	老人クラブ活動育成費
	高齢者就労相談事業
	高齢者無料職業紹介事業
	老人居室整備資金貸付事業
	敬老祝事業 県の制度 市の制度
	敬老特別乗車証交付費
	老人憩の家運営費

	老人福祉のしおり発行費
	老人福祉大会
	老人福祉週間行事
	老人スポーツ大会
	福寿手帳交付

(4) 障害福祉課

	地域訓練会
	身体障害児者施設収容措置
	身体障害児者補装具給付
	更正医療給付
	更正訓練
	進行性筋萎縮症者措置
	身体障害者就職支度金
	精神薄弱者施設収容措置
	精神薄弱者通勤寮
	職親委託
	民間障害児者入所施設 施設振興費
	民間障害児者入所施設 障害児者処遇改善費
	心身障害者(者) 緊急一時保護事業
	障害者 民間バス乗車証交付
	重度障害児者 日常生活用具給付
	住宅設備改善
	心身障害者 モデル工場実習委託
	障害児収容施設退所 児童指導事業
	黄色い杖交付
	在宅 身体障害者訓練器具交付
	身体障害者自動車改造費
	身体障害者用 訓練ベッド保管搬送費
	身体障害者用 自動車整備修理費

	身体障害者結婚祝金
	盲人ガイドヘルパー 派遣事業
	盲人指導事業
	ろうあ者相談員
	障害者相談員
	福祉の広場事業
	在宅心身障害児 療育促進事業
	在宅心身障害児 相談促進事業
	心身障害者扶養共済制度
	川崎市心身障害者手当
	重度障害者福祉手当
	重度障害者医療費助成
	身体障害者更生資金貸付
	身体障害者更生者 功労者表彰事業
	身体障害者歩行訓練
	身体障害者海水訓練
	身体障害者富士登山訓練
	盲婦人家庭
	視力障害者激励大会
	身障者球技大会
	脳性マヒ者社会見学
	手話奉仕員 養成及び派遣事業
	ろうあ者日曜教室
	ろうあ者国語教室
	障害者福祉普及啓発事業
	身体障害者体育振興事業
	精神薄弱者緑陰訓練
	” 海水訓練
	” 地域活動促進事業

(障害福祉課)

精神薄弱(児)者 体育大会事業
施設入所者帰宅訓練
愛護体育大会参加
肢体不自由児 レクリエーション
肢体不自由児地域活動委託
在宅自閉症児訓練
障害者小規模作業訓練会
心身障害児歯科治療事業
重度障害者入浴援護
身体障害者自動車操作 訓練事業
国際障害者年推進事業
仮称授産学園運営費補助
身障、 精薄各種団体大会補助
精神薄弱者通勤ホーム 運営費補助
神奈川県重度障害者手当
身体障害者更生相談所
在宅重度 障害者訪問診査事業
療育相談所運営
障害児訓練会
障害者相談治療
進行性筋萎縮症児者 検診事業
在宅重度重複障害児 療育相談
心身障害児家庭指導員派遣
明 望 園
陽 光 園
しいのき学園
第2しいのき学園
かしのき学園
あすなろ学園

くすのき学園
盲人図書館

(5) 保育1課・2課

保母職員寮運営
民間保育所運営育成委託
保育事業大会出席委託
学校安全会加入委託費
民間保育所 産休代替職員雇用費
芙蓉山荘 増改築工事費補助金
家庭保育福祉事業
民間保育所整備費補助
民間養護施設整備費補助
無認可保育所援護
民間保育所保護措置費
民間保育所施設振興費
民間保育所処遇改善費
保育所運営費
保育所建設

(6) 婦人児童課

保母修学資金貸付金
里親制度
家庭児童相談室
母親クラブ育成事業
幼稚園児保護者援護事業
新入学児童交通災害共済 掛金援護事業
交通遺児福祉手当費
児童福祉審議会
児童入所施設保護措置費
民間児童 入所施設処遇改善費

民間児童入所施設振興費
児童手当
児童入所施設 退所児童指導事業
川崎市 母子連絡協議会補助等
母子父子 家庭介護人派遣事業
婦人保護事業
母子寮事務費
子ども文化センター建設
母子福祉年金
寡婦福祉資金貸付
母子福祉資金貸付
児童扶養手当
特別児童扶養手当

(7) 児童相談所

巡回児童相談費
特別児童 扶養手当事務委託金
児童相談所一時保護
3才児精神発達精密検診
3才児精神発達 精密検診事後指導
在宅重症心身障害児 訪問指導
児童相談所建設

(3) 児童福祉課

事業名	区分	事務区分		根拠				財源内訳				負担区分			実施主体			性質別			事業開始年度																
		固	行	団	機	法	通	条	規	要	そ	相	模	市	相	民	国	県	模	原		市	間	障	社	社	社										
		有	政	体	関	令	達	例	則	網	他	負	補	委	負	補	委	一	そ	の		国	県	模	原	市	間	障	社	社	社						
家庭児童相談																					2/4	1/4	1/4													56	
措置児童災害見舞金																																				55	
よい子の劇場開催																																				42	
園外 保育用バス借上げ																																				56	
県保母会体育祭開催																																				56	
団体補助																																					
無認可保育施設助成																																				52	
民間保育所 建設及び整備費補助																																				52	
コミュニティ 保育推進事業																																				53	
幼児養育費の支給																																				49	
保育まつり 実行委員会補助																																				55	
民間保育所 運営資金貸付																																				47	
民間保育所 措置児童委託																																					48
民間保育所 運営助成																																					48
家庭保育福祉員委託																																					43
障害児 保育推進事業委託																																					53
児童手当の支給																																					47
公立保育所 維持管理運営費																																					

(4) 障害福祉課

国際障害者年 推進協議会事業																																					56	
街頭 キャンペーン事業																																						
作文募集																																						56
国際 障害者年福祉大会																																						56

あ と が き

「役割分担」という山に入った途端、山の巨大さにあきれるばかりであった。しかし、「地方分権は、地方行政に携わる者にとって長年の要望であり、今では地域住民の要求に近いものとなってきている。自分たちのまちを自分たちで創造することは住民一人ひとりの根源的な願いであり、その実現は民主政治の根幹である。そして、その願いを最も敏感に感じているのが地方自治体の職員である」という自負が、私たち研究チーム員の活動を支える原動力であった。

研究チーム員は必ずしも福祉行政の経験者ではなく、また、役割分担について常日頃勉強する機会に恵まれていたわけでもない。いれば素人のグループが素手でたち向かったというのが実情である。そのため、力の未熟さとともにこの報告書の内容にも足りない部分が多くあることを痛感している。それでも、まがりなりにも報告書をまとめることができたのは、調査に協力をおしまれなかった、県・川崎市・相模原市・愛川町の関係者の方々や、神奈川県社会福祉協議会、同社会福祉事業団をはじめとする諸団体の方々、また貴重な時間をさいて研究の助言をいただいた、神原勝、阿部志郎・佐藤進・高島さち子の諸先生方のお力によるところが大きい。ここにつつしんで深く感謝申しあげる次第である。また、見学等にご協力をいただいた方々などほかにも数えきれない人のおかげを受けている。この方々にもこの場をかりてお礼申しあげたい。

ところで、私たちの研究チームは、県と市の職員の混成チームであった。そして、県と市の職員が共同して研究し、共に一つの目的に向って進んだことは忘れ得ぬ貴重な体験となった。これからは、県・市町村・住民が一体となって地方分権を目指さなければ成果は期待できない。その意味でも、この研究が県・市の共同研究の場として設定されたことに特に意義を感じる。

私たちは、山の頂に達したとはもちろん思っていない。また、過去に地方分権と役割分担に関して多くの答申や提言が出されたにもかかわらず実現されたものは少ない。しかし、シジフォスの神話のように何度でも山の頂きへ岩を押し上げる努力はしなければならない。シジフォスの神話と違っていつかは岩を山の頂に安置させる希望があるのだから。そして、その一つの試みとして、私たちの研究の成果が位置づけられるなら、それは望外の幸せである。

昭和 57 年 9 月

「国・県・市町村・民間の役割分担」に関する調査研究チーム

サブ・リーダー	伊藤 伸江	横浜地区行政センター（前民生部社会課）
チーム・リーダー	木本 淳三	民生部社会課（前民生部民生総務室）
	斎藤たまえ	県民部青少年企画課
	佐藤 重信	平塚市福祉部保護課
	野沢 俊	教育委員会管理部教職員課（前県央地区行政センター）
	林 敬人	都市部建築指導課（前土木部土地調整課）
	星野 正則	民生部老人福祉課
サブ・リーダー	松井 宣孝	横須賀市職員部事務管理課
コーディネーター	岸 徹	自治総合研究センター（昭和 57 年 3 月まで）
	浅沼 知行	自治総合研究センター