

3 「暮らし」に身近な行政サービスの現状と制約、あるべき方向性

- 第一期専門部会では、住民生活に身近な行政サービスとして、高齢者福祉や障害者福祉など9つのサービスについて、国によるその制度面・財源面での関与・制約と地方税財政制度の改革がもたらす効果について検討し、国と地方の役割分担を探るとともに、県民生活への影響と県行政への影響について検討を行ったところである。

- そこで、住民生活の視点から行政サービスの課題として、次のような問題などを提起した。
 - ・ 国・都道府県・市町村間で制度や財源の流れが複雑に入り組んでおり、住民にとって非常に分かりづらい。
 - ・ 全国一律の基準によりサービス提供が行われるなど、地域の実情に沿ったサービス提供が行われていない。
 - ・ 住民ニーズに対する行政の縦割構造という問題がある。

- ここでは、「暮らし」に身近な行政サービスとして、教育行政と福祉行政の2分野について、その地域住民が望むサービスを実現するにあたっての制度面・財源面の制約等と、そのサービスを提供するための国・都道府県・市町村等の役割について、地域住民の視点に立って、あるべき方向性の整理を行った。

《専門部会での主な意見》

- この義務教育の仕組みの話でも、納税のところは国、神奈川県、市町村に納税、納税、納税と書いてあるわけですが、これを分権型にするのであれば、国に納税している部分の矢印を小さくして、県や市町村への納税を増やすというような議論というのは三位一体改革の議論であるわけですが、では、どこに入るかということは別に、逆に今度県民の視点に立ったときに、自分が払う税の額というのはどういうふうに変わっていくのかと。そのこととサービスというのがどういうふうにかかわってくるのかという視点から、今の税制の動きと三位一体の議論というのをあわせた形で、税に関する議論というのをもう一歩入れてもいいのかなというふうに思っています。【第8回】

○ 県の姿は住民にとっても県から見ても、やはり距離感がすごくあるので、(~中略~) 市町村と県との業務のかかわりを見て、これまでやってきた福祉とか教育とかというサービスを個々に昨年度見てまいりましたので、そういったサービスをさらに決めて、市町村の観点も入れて深めていけば、どうやって今後そのサービスを運営していったらいいのかというのは、ある程度分かってくるんじゃないかなというふうに思っています。

【第8回】

○ 義務教育の実態に対して行政サービスとして何が必要なのかと。それを上回る部分については例えば受益者負担であるとか、そういうような考え方も必要ではないかと。だから行政システムの中で国から市町村までの責任と権限の所在と、それに対する住民の目から見たら必要とする行政サービス、当然のことながら今までのような行政サービスをそのまま求めるということは、この赤字をさらに膨らませていくということになると思うんですね。【第9回】

○ 現状がどうなっていて、そこを当たり前と考えた場合にどういうふうにしたら県民がなるほどというふうに思えるかどうか、そういうところから見ていくというふうにしなないと、上から物事を見ていろいろ変えていこうだとか、あるいは整理していこうといっても、昔みたいに歴史に縛られていますから、現状にももちろん縛られていることはあると思うんですが、なかなかトップダウンでいかない部分というのはすごくふえてきているわけですね。ですから私はむしろそういうふうに現場のところから物事を見ていくということが一つ考えていくことも必要なのかなと。【第9回】

(1) 教育行政における現状と制約と方向性

- 教育行政については、第一期専門部会において、義務教育における教員、学級編制のあり方と施設整備のあり方の2点について、総論的な検討を行った。

- そこで、第二期専門部会では、義務教育をめぐる国・県・市町村と地方の役割分担の現状について確認したのち、主に学級編制及び施設整備のあり方を中心に地域住民が望むサービスを阻害するものは何か、また、そのサービス実現のためのあるべき方向性はどういうものか、個別課題を取りあげて検討を行った。具体的には、①1クラス40人学級という学級編制のあり方、②プレハブ校舎の解消方法について、検討を行った。

《専門部会での主な意見》

- 私学、学校法人を多くすれば、そちらに生徒が行くということですよ。そうすると、公立の方が人数が減ってきますね。そうすると、教員の数も少なくてすむ。(～中略～)今、日本はもう大学だって株式化しているという時代になっているわけですから、やはりそのこともまた視野に入れてやっつけていかないと、なかなか今の神奈川県は、特に教育については難しいと思うんです。【第10回】

- 義務教育行政の現状、非常にこの制度は我が国の場合、(～中略～)まさに国から都道府県、政令市、その他市町村、縦の流れできちっとできているんですが、これができたときと現状、やはり時代の変化もものすごく変わってきておりますし、国民の価値観も非常に多様化していると。そういうようなことから考えると、やはり一番下で事務として実施しているところに相当の権限を出さなければ、もはやいろいろなことに対して充足はできないのではないかと。【第10回】

- 日本全体でも基本的にそういう意味では非常に均質、アメリカなんかと比べると均質だと思えます。そういうことを前提に標準法が成り立ってきて、標準法が維持される社会が成り立っているのか。善し悪しで見たりすると、だからコミュニティというと全くつながりが強くなるのは本当に素晴らしいと思うんですが、逆にそうやってコミュニティを守るといのは、ある種既得権益を守ろうという力が働いて排他的になっている。日本も、排他的な社会になるおそれがあることに注意しなければならない。【第11回】

ア 義務教育における学級編制のあり方

(ア) 現行制度とサービスの現状

- 義務教育は、憲法に定められた国民三大義務の一つであり、その期間を9年間と教育基本法で規定している。

- このような中で、公立学校の学級編制にあっては、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下「標準法」という。）で、1学級の児童生徒数は40人が標準となっており、教員についても、児童生徒数などによって、機械的に決まるものとなっている。

- 教員の人件費は、義務教育費国庫負担法により、国が人件費の2分の1を義務教育費国庫負担金で手当てし、残りの2分の1については、都道府県の負担となっている。また、国の基準を超える教員の採用については、全額、都道府県の負担となっている。

- 一方、教員の人事については、都道府県と政令指定都市が行っており、通常の市町村にあっては内申制度はあるものの、人事に決定権がない仕組みとなっている。（資料3-1、資料3-2参照）

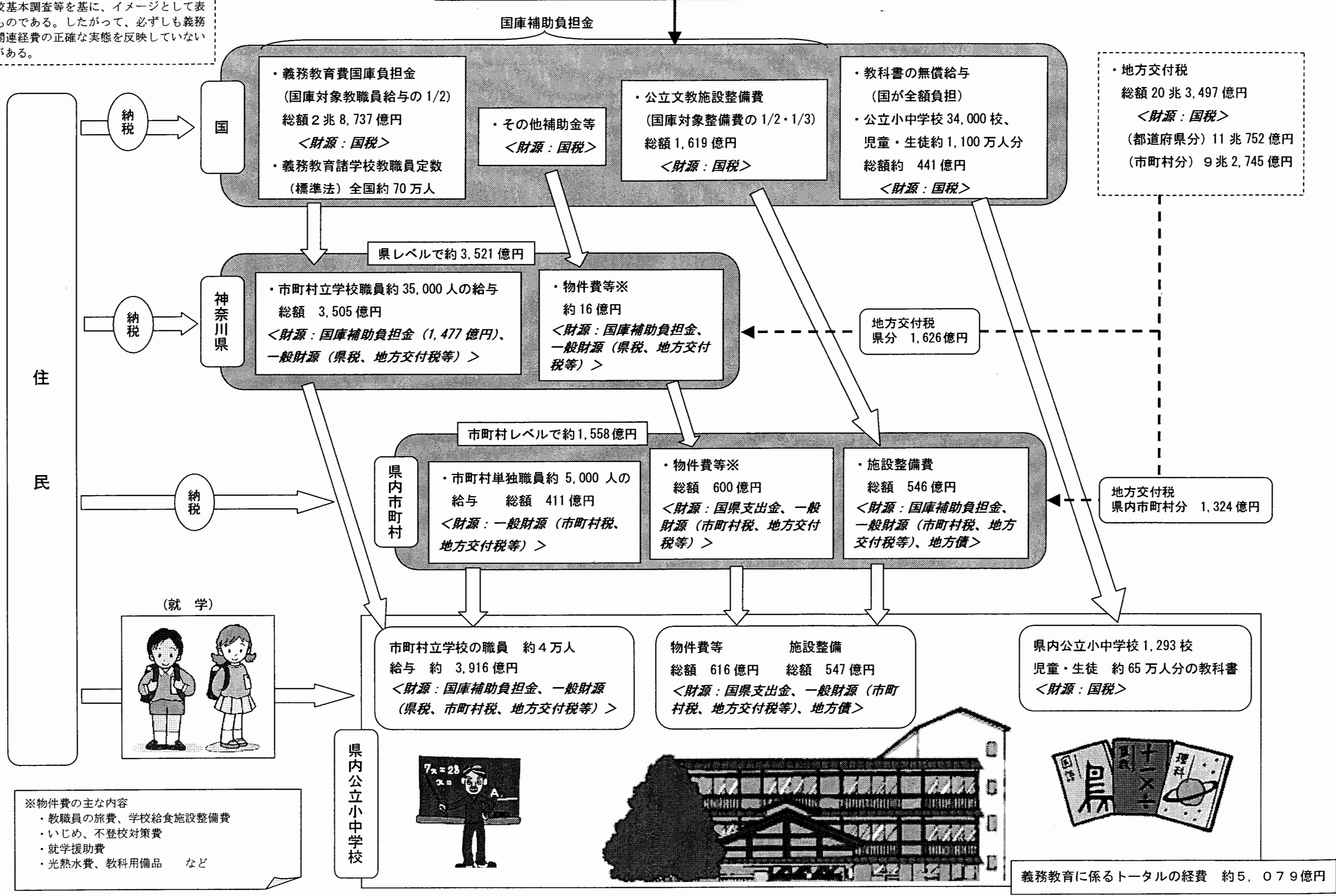
(イ) 地域の要望（例）

- 義務教育については、地域性豊かで充実した教育を実施するため、少人数学級を実施するとともに地域の実情に合った柔軟な学級編制を可能として欲しいとの意見があった。

○ 義務教育の仕組み概略イメージ

本資料は、平成13年度普通会計決算統計及び学校基本調査等を基に、イメージとして表したものである。したがって、必ずしも義務教育関連経費の正確な実態を反映していない部分がある。

日本国憲法・・・普通教育を受けさせる国民の義務（第26条第2項）
 教育基本法・・・9年間の普通教育を受けさせる国民の義務（第4条）



※物件費の主な内容

- ・教職員の旅費、学校給食施設整備費
- ・いじめ、不登校対策費
- ・就学援助費
- ・光熱水費、教科用備品 など

○ 義務教育行政の現状

教育サービスの構成要素	国	都道府県	市町村		
			政令市	その他の市町村	
役割	<ul style="list-style-type: none"> 国民の教育を受ける権利の保障 教育の機会均等の保障 無償の義務教育を提供 (日本国憲法) 教育水準の維持、向上(義務教育費国庫負担法、人確法等) 	市町村単位では対応の困難な広域的な処理を必要とする教育事業の実施	小中学校教育を自治事務として実施(地方自治法)		
学校	学校設置	小中学校等の設置基準の設定(学校教育法、同法施行規則)	盲・ろう・養護学校(小中学部)の設置義務(学校教育法)	小中学校の設置義務(学校教育法)	
		市町村立小中学校等の校舎の建設等に関する経費の負担(1/2または1/3)(義務教育諸学校施設費国庫負担法)	市町村からの補助金交付の申請に関する事務	小中学校の校舎の建設等に関する経費の負担(1/2または2/3)(学校教育法)	
	学級編制	学級編制と教職員定数の標準の設定(公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律:標準法)	<ul style="list-style-type: none"> 教職員定数条例の制定(地方教育行政の組織及び運営に関する法律) 県内の学級編制基準の設定(標準法) 盲ろう養護学校(小中学部)の管理・運営(地方教育行政の組織及び運営に関する法律) 	小中学校の管理・運営(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)	
教員	資格	教員免許の基準の設定(教育職員免許法、同法施行規則) 教員資格認定試験の実施	資格取得者の申請により免許状を都道府県教育委員会が授与(教育職員免許法)	/	
	任命	(地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定)	政令市を除く市町村立小中学校等の教職員の任命(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)		
	給与	市町村立小中学校等の教職員の給与費の負担(1/2)(義務教育費国庫負担法) 教育給与水準の一般行政職に対する優位の設定(学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法:人確法)	市町村立小中学校等の教職員の給与の決定(政令市を除く)・負担(1/2)(市町村立学校職員給与負担法)		
	服務	(地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定)	県費負担教職員の服務に関する基準の設定(市町村立学校県費負担教職員の分限、懲戒、勤務時間、休暇等に関する条例、実施に関する規則などを規定。例:市町村立学校県費負担教職員の分限に関する条例など)		
教育内容	教科書	教科書検定の実施(学校教育法、教科用図書検定規則等) 教科書の無償給与(義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律等)	<ul style="list-style-type: none"> 市町村に対する採択に関する指導・助言・援助 採択された教科書冊数の国への報告等の事務 県立盲ろう養護学校(小中学部)の採択(義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律) 	教科書採択(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)	
	学習指導	学習指導要領等の教育課程の基準の設定(学校教育法、学習指導要領)	市町村に対する教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)	<ul style="list-style-type: none"> 学校の組織編制、教育課程 学習指導、生徒指導等 教科書その他の教材の取扱い等に関する事務 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律)	
全般	指導・助言・援助	都道府県及び市町村に対する教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)	市町村に対する教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)		

(ウ) 現行制度の問題点

- 義務教育における少人数学級等の実施や、柔軟な学級編制の実現には、次の点から困難なものとなっている。

制度面：標準法により1学級の児童生徒数の上限が40人と定められている。このために、小学校の低学年から高学年、中学校に至るまで同様の条件で学級数が算出されるなど、柔軟な学級編制を行うにあたっての制約となっている。

財源面：標準法から算出された教員数に基づき教員給与の2分の1を負担するという義務教育費国庫負担金の制約があり、この規定未達の基準により教員を配置することは可能であるが、その負担はすべて県の負担となるなどの県財政上の制約もある。

その他：教員の人事権が市町村（政令指定都市を除く。）には与えられておらず、地域の実情を反映した人事が行われにくいなどの問題もある。

(エ) あるべき方向性

- **制度面**：標準法を弾力的に運用できるようにするための法律の改正や規制緩和が必要である。
- **財源面**：国庫補助負担金の廃止を行ったうえ十分な税源移譲を実施することにより、地方が自由に使える財源の充実強化が必要である。
- **その他**：全学年を通して1学級40人という現行制度は地域の実情に合わず、手間がかかる低学年は少人数学級とするものの、高学年は多人数学級とすることで、学校全体の教員数は変えないで対応する方法や年度の前半に教員配置を手厚くする方法、小学校の低学年については、授業時間をAタイムとBタイムに分けることにより、変則的な少人数学級を実現する方法など、地域の知恵とも言うべき委員の意見が提起された。

《専門部会での主な意見》

- 義務教育の問題を扱う場合に、私は前から一番疑問に思っているのは、教員の給与を県と国が持っていて、実際の人事権、懲罰権、その他全部は指定都市が握っておると。つまりお金だけは出しているけれども、一切指定都市には何も口が出せないという状況になっているわけですから、そういう仕組みを作ってしまったって、今日まで延々と続けてやってきたその流れを今後どういうふうにしていくのかということ、私、非常に大きな問題になってくると思うんです。【第8回】
- 1年生今39人のクラスで始まったんですが、はっきり言ってとても大変そうです。それで先生も1人しか入らないので、今はもう先生はトイレへ3人ずつ連れて行って、教室に戻って来るとまたトイレに連れて行くという感じです。2時間授業なんですけれども、ほとんどトイレだけで終わっているような状態なので、これ増えていくというのは子供たちのためにとってもよくないかなと。【第11回】
- 義務教育の例をとらせていただきますと、例えば先生のお給料がどこから出るのかとかというのは余り関係なくて、義務教育そのもの、学校での制度がやはりどのよう品質が向上していくかというのが一番の関心事になります。【第8回】
- 基本のところはしっかり全国どこで教育を受けても同じ教育が受けられる。そのかわり、ある地域に行ったらその地域に合った、農村だったら農村に合ったような、農業のことをもう少し深く突っ込むようなバリエーションみたいなものは認めていただいて、その中で、仕組みができていけばいいのかなというふうに私は思っている。【第11回】
- 確かに1年生と6年生では全然手間のかけ方が違う。特に1年生のとき、最初の3か月ぐらいはとても手間がかかるわけです。先生が2人いても間に合わないというような、そういう状況です。それが過ぎるとかなり落ち着いていきます。そういう意味で、1年と6年というところだけではなくて、実は同じ1年生の中でも期間を置くと手間がかからなくなる。そういう問題がある。ですから、そのあたりが結構学校の中で、融通を利かせるべき範囲なのかなというふうに思います。【第11回】
- 40名はいいんです。それは35でも50でもいいんですが、41になったら分けるということは、民間では考えられない。それをしたら、財政的に壊れてしまうと思うんです。【第11回】
- 制度的に県が決定権を持ったとすると、やはり県の中で均等化が図られてしまうんだらうなというふうに思うんですよ。(～中略～)例えば学校単位で決められるとか、あるいは市町村単位で決められるのであれば、もう少し余裕が出てくる可能性があるのではないかとこのことを申し上げたので、その幅はかなり広がっているように、実感としては思うんですけれども・・・【第10回】

- 例えば小学校などの低学年であれば、子どもが学校にいる時間というのはそんなに長くないんですよ。そういうふうに考えると、例えばAタイムとBタイムというふうに時間を分けて、Aタイムで勉強する小学2年生は朝の9時から2時まで、Bタイムのグループは11時から5時までというふうにすれば、学校の先生は9時から5時までという時間帯で済むわけですし、すべてが35人学級にできなくても、そういった場所の有効活用、時間のシフトなどを取れ入れて財源を変えずにちょっとした工夫で、週1回でも35人学級を実現できるような、そういう仕掛けというのは何らかの余地があるような気がいたします。【第10回】

イ 義務教育における施設整備のあり方（プレハブ校舎を例にとって）

（ア）行政サービスの現状及び地域の要望（例）

人口急増地域では、児童生徒数も増加しており、学校もパンク状態にあるが、子どもが多いのも一時的な現象とみなされ、プレハブ校舎などで一時しのぎの対応が行われている。これについて、プレハブ校舎での対応を解消し、児童生徒の教育環境の充実を図ってほしいとの意見があった。

（イ）本専門部会における対策案とその問題点

- 人口急増地域におけるプレハブ校舎の解消対策として、本専門部会では次の対策案をあげ検討した。

ハード面からの対策：①新規学校の建設や既存学校における増築を行う。②近隣民間ビルなどを借り上げて対応する。

ソフト面からの対策：③通学区の見直しや、④40人超学級の編制を行う。

- これらの対策案を阻む問題点として、①については財源の問題があり、財政事情が厳しい現行の状況にあっては、将来的に人口増が確実といった状況がない限り、その実現は難しく、②は学校教育法等による設置基準において、行政が校地・校舎を所有することとなっているので、民間からの借り上げという手法での対応は不可能である。③については、市町村を跨ぐ通学区の再編には対応できず、④は標準法が妨げになり実現不可能である。

（ウ）あるべき方向性（資料4参照）

- プレハブ校舎の解消には、様々な方策が考えられ、これらの方策は、地域の実情を十分に踏まえて検討されるべきである。しかしながら、現状では制度や財源の問題により、このような方策を実現することはできない。

- 地域の実情に合わせた柔軟な対応を図るためには、制度面において、法律改正や規制の緩和が必要である。これにより、民間資産の借り上げや、40人超学級の編制で対応が可能となる。また、財源

面においても、国庫補助負担金の廃止を行ったうえ十分な税源移譲を実施するほか、新たな財源の確保などにより、地方が自由に使える財源の充実強化が必要であると考えます。

- 特に、これらの解決案と問題点について検討する中で、現在の学校には、学校ごとに体育館やプールが設置されるなど、各地域に同様な施設が重複するという資源配分上にも無駄があるとの指摘がされた。地域に温水プールを一つ造り、各学校が共同利用することで、年間を通した柔軟な教育が行えるようになるとともに、資源の有効活用が図られるなどの意見や、財源がなくとも地域の知恵により解決できるのではないかとといった多くの意見が提起された。

《専門部会での主な意見》

- プレハブ校舎、確かにそんなにないのかもしれませんが、現場のニーズをよく聞けば、何もお金を使わなくてもやれる方法があるのではないかと。財源がないないということではなくて、どうして行政の方はもっと当事者の意見を聞いていただけないのかなということ、ずっとさっきから聞いていて思っていました。今回の事例ではこの通学区の見直しができるかもしれない。学校建設をして、将来的には無駄になってしまったとしても、それを例えば地域の何か、高齢者の方の憩いの場にするとか、少子化にはなっても働く親が増えることで、学童保育というのはこれからどんどんニーズとしては高まっていくので、その学童保育の場所として使っていくといういろいろなやり方があると思うんです。【第11回】

【委員意見】

私の住んでいる地域は、今、子供が多く、学校もパンク状態にある。
 しかし、将来的には、少子化が予想されることから、今、子供が多いのも一時的な現象とみなされ、プレハブ校舎などで一時しのぎ的な対応がなされているのみである。今の子育て世代にとって、これは寂しい行政サービスと言わざるを得ない。長期的に見れば、無駄かもしれないが、国民のための行政サービスを求めるのであれば、常に現状に目を向けた真の行政サービスを期待したい。

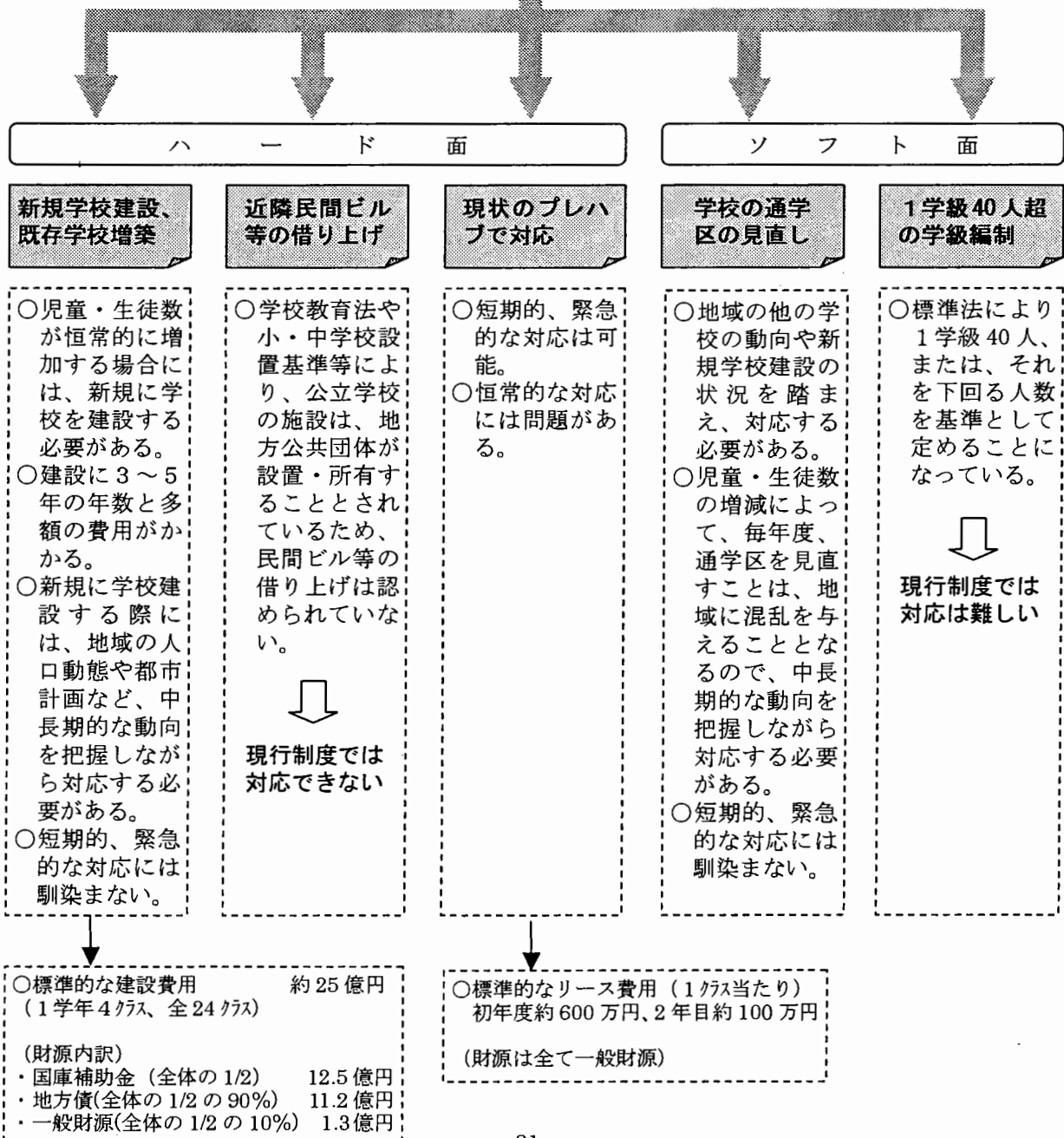
【原因】

大規模マンションの完成などにより児童・生徒が急増し、学校が設置できる学級数（1学級40人以下）を超えたことから、応急的な措置として、学校敷地内にプレハブ校舎を建設して対応した。

【住民のニーズ】

プレハブ校舎による対応を解消し、児童・生徒の教育環境の充実を図ってほしい。

考えられる解決策(例)



ウ 教育行政のまとめ

(ア) 現行制度の整理

- 義務教育については、標準法や学校教育法等の法令に基づき、国がその基準に沿って全国一律に管理を行っている。
- また、教員の人件費は義務教育費国庫負担法により、国がその人件費の2分の1を義務教育費国庫負担金とし、残りの2分の1については、都道府県の負担となっている。
- 国の基準を超える教員の任用については、都道府県の負担となる。
- 教員の人事については、都道府県と政令指定都市が行っている。

(イ) 現行制度の問題点の整理

- 義務教育における少人数学級の実施や、柔軟な学級編制の実現が困難である。
- 児童生徒数が増加している地域では、プレハブ校舎での対応となるなど選択肢が限られ、教育環境の充実が図られない例がある。
- 必ずしもすべての学校にプールを設置する必要がない地域もあることを考えるならば、資源配分上にも問題がある。

(ウ) あるべき方向性の整理

- 学級編制などについては、地域の特性を活かし、また、地域の知恵が活用されるよう法律改正や規制緩和が必要である。
- 義務教育の実施主体は、住民に最も近い市町村が行い、地域性や財政上の問題から市町村による実施が難しいものがある場合にあっては、県が包括的な調整役を務めることが望ましい。
- 国の関与は、最低限の保障と住民ニーズがよりサービスに反映するよう法整備等を行うに止める。
- 義務教育費国庫補助負担金などの廃止を行ったうえ、十分な税源移譲を実施することにより、地方が自由に使える財源の充実強化が必要である。
- 学校施設については、地域にある質の高い施設を各学校が共同利用することで、年間を通した柔軟な教育が行えるようになるとともに、資源の有効活用が図られる。

《専門部会での主な意見》

- 神奈川県が独自に標準定数法をつくるときに国を上回ってつくろうというふうに思うのか、国の基準、今まであった定数法より緩い45人でとりあえず、神奈川県は、今、金がないからつくっておきましょうよというように選択するのか、そういうことに関わってきてしまうのかなというふうに思います。【第10回】
- 地域の活動の中に教育が組み込まれるためには、ある意味では地域に、自治体の方に頼ってもらった方がそのあたりはうまくやれるというふうに思っています。【第11回】
- もし行政の境をとってしまうと、地域のコミュニティの範囲を考えなくてはいけないんですけども、結構うまく配分できる可能性があるんです。(～中略～)自治体の境を越えたところは県にやっていただかないとならない。【第11回】
- 施設管理、今学校ってかなり巨大なスペースで、例えば夏休みの40日間は空いていますが、教室なんかほとんどほこりがたまってしまうぐらいのような教室らしいんですね。その辺を含めると、もう少し学校との活用ができるような、既存のストックとしてすごいものだと思いますので、さっき見ていたらグラウンドを借りたいんですがというQ&Aがありました。もっと広く使えるような工夫ができないのかなというのを、本当に感じます。【第11回】
- 中学校全部の学校にプールってあるんですよ。それは学習指導要領で水泳というのは多分入っているからだと思うんですね。だけれども、それは自分の学校でやらなければいけないかというようには書いていないので、中学校区に1校温水プールを設置して、逆に中学生なんかだったら寒い時期になっても暖かい水だったら泳げるけれども、小学生だったら暖かい時期に泳がせるだとかという、今ある施設の枠から少し発想を変えて有効活用できるようにすれば、1シーズンで10日ぐらいしか使わないのに、水がずっとたまっているんですよ。そういうところももう少し効率的に使える工夫をするべきではないかなと。【第11回】
- 低学年の場合は、もし、よしんば人数を減らすのであれば、高学年になったら少しそれを増やしていくような方法にできないのかなとか、そういうようなこともやはり視野に入れながらやっぱりやっていけば、プレハブだとかなんていうのはアブノーマルで、本当にああいうものは余りやるものではないと思っています。他に借りる、借り上げするというのも余り好ましくないと思っていますので、できればその学校の中で、増えた分が吸収できるのが一番いい方法だというふうに考えています。【第11回】

(2) 福祉行政における現状と制約と方向性

- 福祉行政については、第一期専門部会において、高齢者福祉、児童福祉、障害者福祉の3つについて総論的な検討を行った。
- 第二期専門部会では、児童福祉分野の児童虐待に係る児童相談所と高齢者福祉分野の特別養護老人ホームについての事例をあげ、それぞれの施設整備に係る問題点を中心に検討し、地域住民が望むサービスを阻害するものは何か、また、そのサービス実現のためのあるべき方向性の整理を行った。

ア 児童相談所の施設整備

(ア) 現行制度とサービスの現状（資料5、資料6参照）

- 児童相談所は、児童福祉法で定められた施設である。18歳未満の児童に関するあらゆる問題について、地域住民からの相談に応じ、児童の最善の利益を図るために、児童や保護者に最も適した援助や指導を行う行政機関である。緊急の場合や行動観察のために児童を一時保護し、児童養護施設・乳児院・児童自立支援施設・障害児施設等への入所等の措置なども行っている。
- この児童相談所は、厚生労働省の児童相談所運営指針により、人口50万人に対し1か所という基準が設けられている。
- 神奈川県内における児童相談所数は10か所（県所管5か所、政令市（横浜市・川崎市）所管5か所）であり、設置に関する国の基準では17～18か所の相談所を必要としており、現在はその基準を満たしていない。
- 「三位一体の改革」の進展に伴い、平成17年度より、施設に対する国からの国庫補助負担金は、個別の事例ごとに審査を行い、施設建設が認められた場合に交付される（箇所付け）制度から、児童養護施設や児童自立支援施設など、児童相談所以外にも次世代育成支援に必要とされる施設設置における総事業規模の2分の1を限度に国が交付する「次世代育成支援対策交付金（ハード交付金）」に制度変更された。

(イ) 地域の要望（例）

- 近年、児童虐待という痛ましい事件が多発している。この児童虐待を減らすとともに、子どもをより身近な地域で支援できる仕組みづくりを行いたいという意見があった。

(ウ) 現行制度の問題点

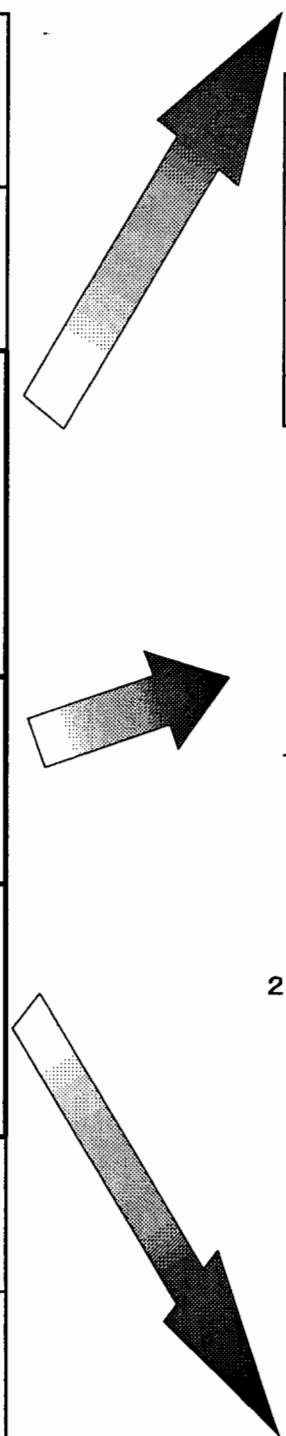
- 児童相談所の設置基準である厚生労働省の児童相談所運営指針には、強制力はなく、この基準に照らすと、神奈川県内における児童相談所は明らかに不足している。
- 「次世代育成支援対策交付金」については、国からの交付決定額が県の交付申請額より下回ることが十分考えられ、その場合には、各施設への交付金の配分額を下げざるを得ず、県や施設運営者にとっては不足額への対応が課題となる。

(エ) あるべき方向性

- **制度面**：児童相談所のような公権力の行使を伴うものについては、法律によりその設置を義務付け、その施設整備の促進を図る方法が考えられる。
- **財源面**：国の裁量が残る国庫補助負担金の交付金化ではなく、税源移譲などにより地方が自由に使える財源の充実強化が必要である。

現行の主な福祉サービスの概要 (平成17年5月 保健福祉部作成)

サービス内容		在宅系サービス	施設系サービス	備考
行政サービス対象等				
福祉サービス全般		○福祉サービスの第三者評価 (県、民間) ○福祉サービス利用者の権利擁護 (県、市町村、民間) ○福祉のまちづくり (県、市町村、民間) 等		
保育が必要な児童、子育て中の保護者		○地域子育て支援センター (市町村) ○児童手当 (市町村) ○児童扶養手当 (県・市) ○特別児童扶養手当 (県)	○ <u>私立の認可保育所</u> 〈整備の財政支援=国・市町村〉 〈運営の財政支援=国・県・市町村〉 ○ <u>市町村立の認可保育所</u> 〈整備の財政支援=国〉 ○認定保育施設 (認可外の保育施設) 〈児童処遇等への支援=県・市町村〉	○保育所入所待機児童の解消が課題
虐待を受けた児童等		○里親 (県) ○小規模児童養護施設=グループホーム (県)	○ <u>児童養護施設</u> 〈整備・運営の財政支援=国・県〉	○児童虐待の増加に対応する総合的な対策が必要
介護等が必要な高齢者	介護保険制度 (市町村=保険者主体で運営)	○ホームヘルプ (市町村) ○デイサービス (市町村) ○ショートステイ (市町村) ○認知症高齢者グループホーム (市町村)	○ <u>特別養護老人ホーム</u> 〈整備の財政支援=国・県〉 ○老人保健施設 〈整備の財政支援=国・県〉 ○介護療養型医療施設 (民間)	○特別養護老人ホーム入所待機者の解消が課題
	その他のサービス	○介護予防、健康・生きがいづくり (市町村)	○養護老人ホーム 〈整備の財政支援=国・県〉	
自立支援が必要な障害児者	支援費制度 (市町村主体で運営)	○ホームヘルプ (市町村) ○デイサービス (市町村) ○ショートステイ (市町村) ○知的障害者グループホーム (市町村)	○身体障害者施設 〈整備の財政支援=国・県〉 ○知的障害者施設 〈整備の財政支援=国・県〉	
	その他のサービス	○地域作業所 (市町村) ○精神障害者グループホーム (市町村)	○障害児施設 〈整備の財政支援=国・県〉	
生活困窮者		○生活保護 (県・市)	○保護施設 (整備の財政支援=国・県) ※身体上または精神上著しい障害があり生活困難な要保護者の入所施設	



【保育所の整備と入所待機児童の状況】
(政令市・中核市を除く県所管域)

項目	H14	H15	H16	H17
認可保育所数	268	278	284	288
入所定員	26,043	26,598	27,334	27,859
認可定員増数 (前年度整備)	450	555	736	525
認定定員増数 (前年度整備)	-	1,843	135	△70
待機児童数	887	674	605	集計中

※各年度の4月1日現在の状況

【児童虐待相談件数の推移と児童養護施設の状況】

1. 児童虐待相談件数の推移 (政令市・中核市を除く県所管域)

年度	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16
件数	150	222	384	519	865	862	1,121	1,512

■H9年度からH16年度までの7年間で、10倍になっている。

2. 児童養護施設の状況

- ① 児童養護施設の入所児童の約6割が虐待を受けた児童
- ② 被虐待児には、個別的・心理的ケアが必要であるが、それに対応するためには、児童居室の個室化・ユニット化が必要
- ③ しかし、県内の児童養護施設 (16箇所) は、大部分が昭和40年代以前に建築された老朽施設で、児童居室も5人部屋以上の大部屋中心
- ④ このため、個室・ユニット化を中心とした施設整備が急がれている。

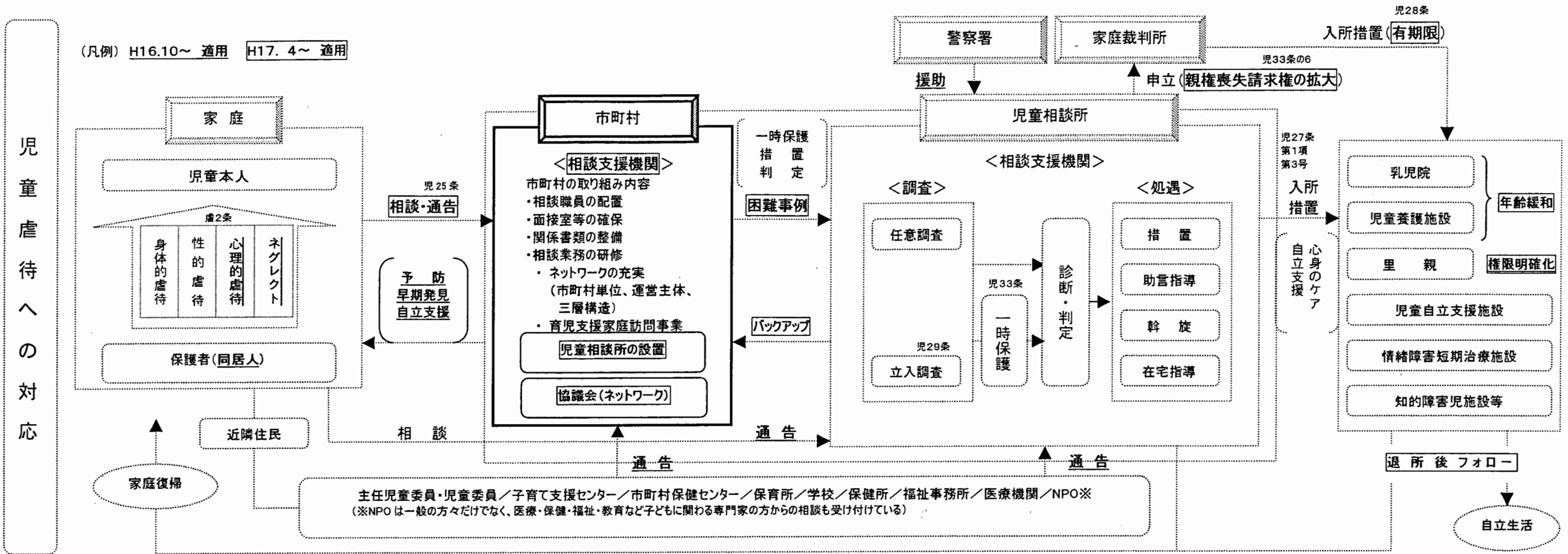
【特別養護老人ホームの整備と入所待機者の状況】
(政令市・中核市を含む県全域)

項目	H12	H13	H14	H15	H16	H17
施設数	181	190	200	211	228	247
入所定員	13,075	14,155	15,253	16,463	18,437	20,215
定員増数 (前年度整備)	625	1,080	1,098	1,210	1,974	1,778
待機者数	6,300	10,305	16,718	18,531	21,585	集計中

※各年度の4月1日現在の状況 (竣工ベース)

(注) …… () 内は、事業の実施主体。また、〈 〉内は、施設の整備、運営に当たっての財政支援主体等。

児童虐待防止への取組



参考1 児童虐待相談件数

年度	件数 上段:全県 下段:県所管域	〈虐待の種類〉	〈年齢区分〉
平成16年度	2,797件 1,512件	身体的虐待 1,027 (36.7%) ネグレクト 540 (35.7%) 1,153 (41.2%) 心理的虐待 689 (45.6%) 567 (20.3%) 性的虐待 258 (17.1%) 50 (1.8%) 25 (1.6%)	乳幼児 1,369 (48.9%) 740 (49.0%) 小学生 993 (35.5%) 543 (35.9%) 中学生 319 (11.4%) 173 (11.4%) 中学卒業 116 (4.2%) 以上 56 (3.7%)
平成15年度	2,058件 1,121件		
平成14年度	1,746件 862件		
平成13年度	1,909件 865件		
平成12年度	1,394件 519件		

参考2 児童虐待防止に関する役割分担 (原則として、国は法制度や国庫補助制度に基づく財政負担を行っており、県と市町村は実務を担っている)

	県(児童相談所)	市町村
制度(法)	<ul style="list-style-type: none"> 市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助及びこれらに付随する業務 児童及び妊産婦の福祉に関し、市町村の区域を超えた広域的な見地から実情の把握 専門的な知識及び技術を必要とする相談 医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定 児童及び保護者への指導、児童の一時保護 	<ul style="list-style-type: none"> 児童及び妊産婦の福祉に関し 必要な実情の把握 情報の提供 家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導並びにこれらに付随する業務
運営	<ul style="list-style-type: none"> 個別の事例に関する初期対応や支援の進捗状況の管理、児童相談にかかる市町村への技術的援助や助言 一般の国民等から直接通告や相談を受け、あるいは市町村では対応困難な事例の送致を受け、立入調査や一時保護、児童福祉施設への入所等、子どもやその保護者に対する専門的な支援 施設を退所した安定した生活を継続できるよう、子どもやその保護者に対し、児童福祉司指導などの専門的な支援 	<ul style="list-style-type: none"> 一般の子育て支援サービス等で対応可能な比較的軽微な事例への対応 事例の緊急度や困難度等を判断するための情報収集を行い、行政権限の発動を伴うような困難な事例については児童相談所へ連絡 施設を退所した安定した生活を継続できるよう、相談や定期的な訪問等を行い子どもを支え見守り、家族が抱える問題の軽減化
財源	<ul style="list-style-type: none"> 次世代育成支援対策交付金(ハード交付金) → 総事業規模の1/2を限度に国が交付 県の地域行動計画に基づいて実施する事業(児童相談所、乳児院、児童養護施設、児童自立支援施設等の整備) 市町村の地域行動計画に基づいて実施する市町村事業(保育所、子育て支援のための拠点施設等の整備) 次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金) → 総事業規模の1/2を限度に国が交付、県の地方財政措置分は、市町村へ移管 市町村の地域行動計画に基づいて実施する市町村事業(各種の子育て支援事業等の実施) 統合補助金(児童虐待・DV対策等総合支援事業、母子家庭等対策総合補助金) → 国の補助率1/2、1/3、10/10 一般財源化(税源移譲) 公立保育所の延長保育促進事業の基本分 	

《専門部会での主な意見》

- 児童虐待の場合というのは先ほどお話出たように非常にセンシティブというところもあって、実際に市民がかかわりたいと思う一方、なかなか連携がうまくとれない、入っていけないというのが現状としてあると思うんですね。あと、子育て支援というのはここ10年ぐらいの話で、NPOの方もまだまだこれからみたいところが実はあるのです。本当に小規模で子どもたちのケアをしてきた団体は、地域の中ではあるのですけれども、それを事業として進めていく、例えば地域の中で親子が集えるような集いの広場事業という厚生労働省がやっているものを、横浜市が受けるという形でやっていますが、そういったものもまだここ3年ぐらいの話ですね。という意味ではまだまだメニューとかパターンというのがすごく少ないのかな。だからできればいいのだけれども、まだ全然枠組みがなくてももちろんこういったものも、ああいったものもできるといいのだけれどもという段階なのが、今なのかなと。【第12回】

- 背景と事情が一人ひとり違いますから、どういうケアをするのかというのは、困っている子どもの数ほど対応があるわけですね。それをチームをつくってやっていかれているのが児童相談所だと思うのですけれども、チームのつくり方とか、どのぐらい時間をかけるかということ、丁寧にやるための一つの指標が50万人に1か所ということなんだと思うんです。【第13回】

- いろいろなNPOと接していると、～（中略）～ふだん子どもと接していない私たちではとても対応できない粘り強さと寄り添い方で、子どもの心を開いていくというのを見ていだけに、こういう時間の使い方を一人の子どもや親に対してできる体制が児童相談所にもあるといいなとは思っています。【第13回】

イ 特別養護老人ホームの施設整備

(ア) 現行制度とサービスの現状（資料 5 参照）

- 特別養護老人ホームは、老人福祉法で定められた施設であり、65 歳以上の身体上または精神上著しい障害があるため常時介護を必要とする者で、居宅において適切な介護を受けることが困難な者を入所させる施設である。

- また、施設の設備などは、厚生労働省により「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」が設けられるなど、細部にわたり国による一律管理が行われている。

- 設置主体は、地方公共団体または社会福祉法人が行うことと定められており、入所基準は、都道府県や市町村が決めている。

- これらの施設を建設整備する財源としては、国の「三位一体の改革」の進展に伴い、平成 17 年度より、個別施設に対する国庫補助金交付（箇所付け）から、特別養護老人ホームを含む高齢者関連施設の設置に係る総事業規模の 2 割程度を国が交付する「地域介護・福祉空間整備等交付金」に制度変更された。

(イ) 地域の要望（例）

- 急速な高齢化の進展により特別養護老人ホームの施設整備が追いつかず、むしろ入居待機者が増加している。

- このような中で、施設整備を行うことにより入居待機者をなくすとともに、障害や介護など高齢者の持つ症状を別々に切り分けて対応するのではなく、包括的なサービスを提供できないかとの意見があった。

(ウ) 現行制度の問題点

- 神奈川県内において、平成 17 年 4 月 1 日現在の特別養護老人ホーム数は 247 施設、入所定員は 20,215 人である一方、入所待機者数は 23,588 人と定員を超える数の人が待機状態となっている。特に、入所待機者数は年々増加傾向（(H15) 18,531 人→(H16) 21,585 人）にあり、この施設整備は急務の問題である。

- これらの施設整備については、
 - ハード面：1 事例につき 10 億円規模の建設コストがかかるとともに、採算性を重視した施設の建設となるため施設の大規模化が行われている。
 - ソフト面：施設の大規模化に伴い、入所者に対するきめ細やかな個別対応への限界が指摘され、また、老人・障害・介護といった行政の縦割りの対応が地域住民を困惑させている。

(エ) あるべき方向性

- 制度面：老人・障害・介護といった縦割りの制度を解消することが望ましく、そのための法律改正や規制緩和が必要である。

- 財源面：複合的なサービス提供に対応する財政支援制度を確立するとともに、国の裁量が残る国庫補助負担金の交付金化ではなく、税源移譲などにより地方が自由に使える財源の充実強化が必要である。

- その他：一人一人の老人をケアできるサービス体制を整え、既存建物や地域医療施設など地域資源の有効活用を図り、建設コストを抑制することも必要である。

《専門部会での主な意見》

- 今の介護保険制度では、介護報酬に見合った状況にしようと思うと、規模として最低 80 の定員の特養でないとなかなか採算性が出てこないんです。その結果として、時代と逆行して特養が大規模化してきているのです。個室ユニットにはなっているけれども、100 人、150 人の規模になっていっている。そこで働く職員は、ワンフロア 50 人を夜勤 1 人で見るとなような状況になっている。それでサービスを個別にすること自体もう無理であると私は思っています。【第 13 回】

ウ 福祉行政のまとめ

(ア) 現行制度の整理

- 虐待の相談を受ける児童相談所は、人口 50 万人に 1 か所という国の最低設置基準があるが、この基準に照らすと、神奈川県内には児童相談所が 10 か所しかなく、施設整備が追いついていない現状である。
- 特別養護老人ホームの施設整備を推進しているが、急速な高齢化により施設整備が追いつかず、入居待機者が増加している。
- 国の「三位一体の改革」の進展に伴い、平成 17 年度より、個別施設に対する国庫補助金交付（箇所付け）が各種交付金へと制度変更されたものがある。その結果、個々の施設に対する個別の審査はなくなった反面、交付金総額を全国で配分することになるため、全国の要望が増えるほど、神奈川に配分される交付額は下がることになり、あらかじめ、どの程度の交付金が交付されるのかが分からないという問題がある。

(イ) 現行制度の問題点の整理

- 児童相談所の施設整備が進まない理由としては、児童福祉サービスの提供は、現在の財政上の制約に加えて、行政における政策の選択の制約という問題がある。
- 児童相談所や児童福祉司などの配置については、必置規制を法定化するなどしなければ基準を達成できないという見方もできる。
- 国の交付金制度は、県の交付申請額より国の交付決定額が下回った場合、各施設に対する交付金の配分額を下げざるを得ず、不足額への対応が課題となる。
- 交付金の金額算定にあたっては、地方自治体で作成する計画を国が一定の基準で評価し、その評価に基づき予算額の範囲内で交付金額が決定される見込みであり、施設整備の方向性や方針を評価基準に反映し、その評価に基づいて地方に交付金を交付するという仕組みになると考えられるが、この場合、従来の補助金行政と本質的な変化はない。
- 交付金の対象となっていない設置主体や施設への補助や、複合的な施設への補助ができない。
- サービスの提供主体は主に社会福祉法人などの民間事業者であるため、高齢者へのきめ細かい個別対応が求められるにも関わらず、

人件費の削減や施設建設の大規模化により効率性、採算性を求める傾向にある。

- 社会福祉法人などの民間事業者が公的施設の設置・運営を行う場合、補助金や規制などの制約により柔軟な発想や住民ニーズが反映しにくくなっている。

(ウ) あるべき方向性の整理

- 子どもへの福祉サービスは、身近な地域で支援できる仕組みづくりが必要である。
- 児童虐待防止への取組については、多種多様な児童の現状に対応できる人材の育成や制度づくりなどのソフト面を充実させる施策の推進が必要である。
- 国庫補助金の交付金化では、国が財源配分の決定権を持ち続けているため、地方自治体やサービスを提供する者の自由度を拡大するためには、税源移譲が必要である。
- 福祉サービスには、きめ細かなサービス提供が必要であり、行政のみではなくNPOなどの地域活動を主とする民間も含め、その役割を検討すべきである。
- 老人・障害・介護といった行政の縦割り制度を解消するための法律改正や規制緩和が必要である。
- 公営住宅等の不動産、医療施設などの地域資源を有効活用するべきである。

《専門部会での主な意見》

- 財政の制約だけではなくて、行政の政策の選択の制約もあるだろうと思いますが、何か全国的に急にやらなければいけないときには、補助金で縛ってやらせる、あるいは、法律で縛ってやらせる。そこにお金がつくつかないかが今おっしゃった問題なんですけれども、それをどう考えるかというのが、この部会の一番大きなところになるかなと感じました。【第13回】

エ 高齢者福祉施設の現地視察の概要

(ア) 目的

本専門部会は、「暮らし」という言葉をキーワードに、住民生活の視点から行政サービスの現状と課題を具体的な事例を取りあげながら整理を行ってきたが、高齢者福祉施設の現状について、より深い論議を行うため、次の施設の現地視察を実施した。

(イ) 視察を行った施設とその概要

① 特別養護老人ホーム「A」

所在地：秦野市内

設立者：神奈川県

運営者：社会福祉法人 a

設立年月日：平成5年12月1日

入所定員：（長期）100名、（短期）20名、（通所）35名

施設概要：

（延床面積）約8,360㎡、

（居室）個室×24室、2人室×16室、4人室×16室

（その他）地域介護実習・普及センター、居宅介護支援事業所
在宅介護支援センターを併設

特徴

- 施設の概観は大きい箱型で、入所フロアーも病院に類似した造りとなっている。
- 入所者の平均介護度は4.3～4.5
- 地域介護実習・普及センターでは、介護技術の研修や施設従事者の養成などの人材育成を行っている。

② 特別養護老人ホーム「B」

所在地：藤沢市内

設立及び運営者：社会福祉法人 b

設立年月日：平成6年5月1日

入所定員：（長期）54名、（短期）16名、（通所）40名

施設概要：

（延床面積）約2,644㎡、

（居室）個室×10室、2人室×10室、4人室×10室

(その他) 居宅介護支援事業所、在宅介護支援センターを併設
特 徴

- 施設の概観は円柱状で、中心に中庭がある回廊型の設計となっている。
- 入所者の平均介護度は4.2～4.3
- 地域ボランティアとの協働で施設の運営管理にあたっている。

③ サポートハウス「C」

所在地：平塚市内

設立及び運営者：社会福祉法人 b

設立年月日：平成 15 年 9 月 1 日

入居者数：10名

施設概要：1K×10室、コミュニティルームと訪問介護事務所・居宅介護支援事務所を併設

特 徴

- 近年、高齢者の方々が住まいを探すことが困難になってきていることに着目した同法人が、民間アパート1棟を借り上げ、比較的自立した一人暮らしの高齢者の住まいとして提供しているアパートで、次のような特徴を持つ。
 - ・ アパート内にはスタッフが駐在し、朝夕の安否確認をしながら一人暮らしの生活を応援している。
 - ・ また、訪問介護事務所・居宅介護支援事務所が併設され入居者の相談に応じている。
 - ・ コミュニティルームを設けることで、入居者の集いの場や地域との交流の場を提供している。
 - ・ この事業は、同法人の不動産賃貸業という収益事業であり、設置や運営において、公的な資金は利用していない。

(ウ) 委員の主な意見や感想

- 現地視察は大変有意義であり、人材育成の必要性が痛感された。また、特別養護老人ホーム「B」での地域住民との対話やボランティア活動の推進は、高齢化問題対処の一方向を示しているように思う。

- 要介護度の高い方々の生活を支援するための環境整備の難しさを感じた。在宅福祉をしっかりと行うには、家族のみならず、地域のなかで必要なサービスを必要ときに提供できるような重層的人的ネットワークを整備する必要があると感じた。
- 特別養護老人ホームは大型でないと独立した経営採算が難しいと思うが、果たして高齢者や障害者の住まいとして適切であるか疑問である。また、地域にある資源を活用し、個人が持っている資源を出し合って高齢社会を乗り越えていくことが必要である。
- 地域の資源を使うといったときには、施設を用意するのではなく住まいを用意することである。少子高齢社会の住宅の整備という視点は必要と考えている。
- 視察した施設が良い方であると聞き、大きなショックを受けた。今後、ますます高齢者の方々が増え、私たちとしてどのように対応したらよいかとの課題は受け止めたが解決策は思いつかない。現実を知り、非常によい体験であった。
- 要介護4.3というのを目のあたりにし、こちらの委員をやっていることも忘れ、ただ一市民としてショックを受けた。今後、税金を使うことも大切であるが、既存のものを有効活用することと、人材の確保が必要であると感じた。
- 施設で働く職員の方々の大変さを感じた。また、施設を運営するうえで、ある程度の適正規模が必要である。
- 「C」での入居者の様子を見て、住まいの影響が大きいことを感じた。このアパートは多くの市民の気持ちの結晶であるが、市民が欲しいものを力を合わせて作っていく仕組みは非常に大切ではないかと改めて思った。また、税金とは違う形で、寄付などの資金を払ってでも欲しいものを手に入れていくことが、日本の文化の中では根付いていない。そういう意味では、市民の働きかけを応援できるような税制の優遇策なども必要ではないかと強く感じた。

- 施設運営には、箱物は抑えてソフトを活用することと、なるべく商業ベースに落とし込んでいく努力が必要であると感じた。

- 今回の施設はすばらしいアイデアと能力を持ったところであったが、逆の場合にはどうなるのか非常に心配である。施設経営の点から考えると、民営の場合はボランティアに頼らざるを得ず、不安定雇用であるが、公営の場合には働きが悪くなる。政府の中で地方分権を行い、柔軟性と予算の組み替えでうまくやりましようとは言えるが、その先、民営が良いと言えるのか。民営で営利主義に走った場合は誰が責任をとるのか。公共的な仕事であるから、行政がどこまで関わって責任を取らなければならないのかが悩みどころである。