

「地域主権改革」でくらしはどうなるか

2011.2.19

自由法曹団

民主党政権は、「地域主権改革」を進めようとしている。すでに自由法曹団は、『『地域主権改革』の正体』（2010.12.13）を發表し、「地域主権改革」の動向と主な内容を明らかにした上、（1）憲法の福祉国家理念の破壊（2）地方自治とくに住民自治の形骸化（3）地方財政の充実は実現しない（4）公務員の重大な権利問題、の諸点について原理的な批判を加え、国民的反撃が急がれることを呼びかけた。

本意見書は、この原理的な批判をふまえ、「地域主権改革」でくらしの各分野にどのような影響が出るかを明らかにし、各分野からのさらなる具体的な批判を広げようとするものである。

自由法曹団は、基本的人権と平和・民主主義を擁護する法律家団体として、福祉施策・経済施策の各分野に重大な関心を寄せる各層に、「地域主権改革」によってもたらされる重大な問題を伝え、各分野の運動を「地域主権改革」全体の批判に合流させることを呼びかけるものである。

## 第1 保育

### 1 保育の基準は条例まかせに

「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では、児童福祉法を次のように改訂しようとする。同法45条1項は「都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。この場合において、その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない」とし、同条2項は「都道府県が前項の条例を定めるに当たっては、次に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。①児童福祉施設に配置する従業者及びその員数 ②児童福祉施設に係る居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの ③児童福祉施設の運営に関する事項であって、児童（助産施設にあつては、妊産婦）の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの」としている。

これは、国の責任で保育の基準を確立し、これに見合う財政措置をしてきたことを放棄するものである。

## 2 「子ども・子育て新システム」とその問題点

保育については特に、「地域主権改革」関連一括法とともに、分野独自の「子ども・子育て新システム」の導入がねらわれている。

政府は2010年1月に「子ども・子育て新システム検討会議」を立ち上げ、関係者との十分な議論もせず、6月25日、子ども・子育てを社会全体で支援する一元的な制度を構築するとして、制度改革のアウトラインを示した。これが「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」である。

これは、利用者（保護者）と事業者（保育所）が直接利用契約をし、市町村の役割は縮小して直接保育を提供する責任がなくなり、利用者の認定を行って補助金を交付するだけになる。市町村の認定によって保育サービスの利用上限が決められ、認定に応じた補助金が給付されるが、上限以上の利用は自己負担となる。保育料は応能負担から応益負担に変わり、保育所の利用時間と提供される保育内容に応じて負担が増え、所得によって受けられる保育に格差が生じる。保育所は保育料で運営されることとなって運営が不安定になり、職員も非正規化が進むことが予想される。

幼稚園と保育所、認定こども園を「こども園」に一体化して幼保一体化を進め、財源は、子育て関連の国庫負担金・補助金・事業主等からの拠出金を「子ども・子育て勘定（仮称）」に一本化し、一括交付金として市町村に交付する仕組みとなるが、財源が拡大される保障はまったくない。交付金の使途は市町村の判断によるため、保育所の代替としての家庭的保育や認可外保育施設への補助金として使われることにもなりかねない。

## 3 経済界のための規制緩和と国の責任の後退

「地域主権改革」と「子ども・子育て新システム」は、保育所と幼稚園の果たす役割がいつそう重要になっているにもかかわらず、行政の責任を後退させるものである。「産業構造ビジョン2010」（以下、ビジョン2010）をベースにした「新成長戦略」（6.18閣議決定）と、政府がすすめる地域主権改革の基本方針「地域主権戦略大綱」（6.22閣議決定）は、経済成長戦略の5大分野の一つに「医療・介護・健康・子育てサービス」を位置づけ、保育をサービス産業化していくために、保育の質を支えて来た基準を事業者を縛る規制とみなし、その緩和を進めようとしている。

「地域主権戦略大綱」は、保育所について国の責任を後退させて条例まかせにし、職員配置などは「従うべき基準」として遵守事項とされたが、避難路など安全に関する部分は地方自治体の裁量にまかされる「参酌基準」とされ、地方自治体の姿勢や財政により、子どもの安全を危うくする

施設があらわれるおそれがある。

保育所の給食についても、すでに 3 歳以上児の保育所給食外部搬入が構造改革特区認定を契機として広がりつつあり、子どもの発達への影響が懸念されている。「地域主権改革」によって市町村の裁量が拡大されると、保育の質は市町村まかせになり、さらに保育所の質の地域間格差が拡大することになる。

#### 4 広がる現場からの批判

政府の施策には、保育現場などから、強い批判の声があげられている。

##### (1) 保育合研

第 42 回全国保育団体合同研究集会の基調報告は、「保育制度改革でも国や自治体の責任を明確」にし、「すべての子どもに保育を平等に保障するナショナルミニマムを確保する」ことを求め、「日本のどの地域においても、すべての子どもに同一条件で保育を保障するために『最低基準』の堅持と向上が求められ」としている。

<http://www.hoiku-zenhoren.org/news/data1/100730-122159.html>

##### (2) 調査研究は基準の向上の必要性を指摘

現場からは、むしろ現行の最低基準以上のものとなるよう取組を進めることが重要であるとの指摘がなされている。たとえば社会福祉法人全国社会福祉協議会は、「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書（2009年3月）」で、調査・検証の結果、0～1歳で4.11㎡以上、2歳以上で2.43㎡以上が必要であるとし、諸外国との比較でも、次の通り日本の子ども一人当たりの面積基準が諸外国と比較して低い基準であるとされている。

日本（乳児）	独（バベル）	米（ワシントン）	仏（パリ）	スウェーデン
1.65 ㎡	3.5 ㎡	4.64 ㎡	5.5 ㎡	7.5 ㎡

##### (3) 日本弁護士連合会

日本弁護士連合会は、2010年12月17日付で発表した意見書において、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」の審議及び今後提案が予定される地域主権改革推進関連法案の策定にあたっては、保育、教育の分野にも重大な影響が及ぶ可能性があるため、保育、教育の保障の観点から、「具体的影響を精査し、影響を受ける当事者の意見を十分に聴取したうえで、拙速を避け、国民的議論を踏まえた慎重かつ徹底した審議」を求めている。

[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/101217\\_3.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/101217_3.pdf)

(4) 子ども・子育て新システムに反対し保育をよくする会

専門家や保育関係者の「保育をよくする会」も 2010 年 10 月、反対アピールを呼びかけている。

## 第 2 介護

### 1 老人介護で施設・居宅・予防の国の責任を放棄

「関係法律の整備に関する法律案」には、老人福祉法と介護保険法の「改正」が含まれている。その内容は、曲がりなりにも国（厚生労働省）が基準を定め制度を維持してきた社会福祉施設、老人介護保健施設について、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」の名のもと、老人介護分野全般（施設・居宅・予防を問わず）における国の責任を放棄し、憲法 25 条とナショナル・ミニマム保障を否定するものとなっている。

### 2 老人福祉法の改悪～高齢者福祉における憲法 25 条の否定

(1) 老人福祉法第 17 条 1 項は、「厚生労働大臣は、養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営について、基準を定めなければならない」とし、2 項は「設置者は、前項の基準を遵守しなければならない」と定める。同条に基づき、「養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」（昭和 41 年 7 月 1 日、厚生省令第 19 号）、「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」（平成 11 年 3 月 31 日、第 46 号）が定められている。

これらの法令は、憲法 25 条を高齢者について具体化したものであり、人手不足や 2005 年介護保険法「改正」後の利用料の高額化などの問題はありつつも、高齢者のための社会福祉施設の基準が確立し、維持されてきたのである。とくに、特別養護老人ホームは、老人福祉法のもとで、日本の高齢者福祉の中心を担ってきた重要な施設である。

(2) 改正案 17 条第 1 項は、これまで国（厚生労働大臣）が定めてきた基準を、都道府県が条例で定めるものとする。国による枠付けの廃止である。

政権交代以前から、老人福祉施設の設備・運営基準については、廃止または条例への委任が叫ばれてきた（例えば 09 年 10 月の地方分権改革推進委員会の第 3 勧告）。今回の法案は、①基準の制定権を国から都道府県に移し（1 項）、②設置者の基準遵守義務は残すものの（3 項）、②条例制定にあたって、職員及びその員数、居室の床面積、運営関連事項であって入所老人の適切処遇・安全確保・秘密保持に密接に関連するものとして省令で定めるものについては、その基準に従わねばならないが、③「その他

の事項については」省令を「参酌」すればよい（2項）、とする。

職員数や床面積、適切処遇・安全確保・秘密保持など重要部分については国の基準に従うのであるから、社会福祉施設としての目的・機能は維持される。しかし、従来の省令を見れば明らかな通り、法案が「その他の事項」として、「参酌」の名のもと国の規制を放棄してしまう部分には、社会福祉施設を維持する上で必要不可欠な項目が多く含まれている。都道府県の姿勢や財政力により、これらの事項について、現行の水準をはるかに下回る「基準」を条例で定める事態が広がれば、社会福祉施設としての特養ホームの役割は失われる。自治体間格差が生じることも必然である。

(3) とくに重大なのは、特別養護老人ホームの入所定員について、「その他の事項」として、「参酌」基準化される点である。改正案は、養護老人ホームについては省令を「標準として」定める（2項4号）とする一方で、特養ホームについては直接言及していない。国の基準は原則として「参酌」基準化するという法律案全体の性格からすれば、特養ホームの入所定員は「参酌」基準化することが意図されていることは明らかである。

現行法令では、入所定員は市町村や社会福祉法人が特養ホームを設置する際の、都道府県への届出事項とされ（老人福祉法施行規則第2条）、都道府県老人福祉計画に定める必要入所定員総数により規制されている（法第15条第6項）。また、ホームの廃止・休止・入所定員の減少・増加とその理由も届出事項である（規則第4条の3）。「参酌」基準化により、これらの規制が取り払われることになる。

(4) 介護保険制度の導入により介護の分野に市場原理と現金給付の原則が持ち込まれ、各自治体における特養ホームの設置が頭打ちとなる一方で、特養ホームの入所待機者は激増し、全国で42万人に上っている（2009年12月厚労省調べ）。核家族化・高齢化・貧困化を背景として施設志向が必然的に強まり、行き場を失った「介護難民」が全国にあふれている。

「改正」案は、特養ホームの入所定員の緩和撤廃により、「介護難民」の現実に「対処」しようというのであろう。また、将来的には民間企業が特養ホームの設置・運営にも参入できるよう、障がいとなる規制について取り払ってしまおうとの意図もうかがえる。

しかし、前述のとおり「その他の事項」として多くの項目が「参酌」基準化され劣悪化した施設に、入居定員の規制撤廃により多くの利用者が入居し、しかもその後の施設の廃止・休止・入所定員の減少が都道府県の規制から外れることは、利用者の地位を不安定なものとし、介護トラブルや

介護事故を激増させるおそれがある。

そもそも、都道府県への設置や変更の際の届出は、都道府県がそれぞれの地域における特養ホームの適正な数・規模や水準の維持に責任を持ち、利用者の適切な福祉サービス享受を保障させるためのものである。いま必要なのは、都道府県が「介護難民」の現状を把握し、その解消のために必要かつ適正な特養ホームを計画的に増設してゆくことであるが、「改正」案は逆に都道府県にその役割を放棄させようとしている。それは、「介護難民」問題の真の解決とは到底いえない。

### 3 介護保険法の「改正」と国の責任による「介護の社会化」の放棄

(1) 「改正」案は、介護保険法の定めるすべての要介護者・要支援者へのサービスに従事する従業者等の基準や、施設の設備および運営に関する基準につき、これまで厚生労働大臣が定めていたのを、地方自治体が条例で定めるものとしている(基準該当居宅サービス、基準該当予防サービス、指定居宅サービス、指定介護老人福祉施設、指定介護療養型医療施設、指定介護予防サービスについては都道府県に、指定地域密着型サービス、老人介護保険施設、指定地域密着型介護予防サービスについては市町村)。

条例制定に当たっては、従業員ないし職員の員数、施設ないしサービス事業に係る居室の床面積、利用者の適切処遇・安全確保・秘密保持については、厚生労働省令の基準に「従う」、「利用定員」ないし「入所定員」については省令の基準を「標準として」定める、とする。前述の老人福祉法の「改正」案における養護老人ホームの場合と類似の規定である。

(2) 「入所定員」は事業者の届出事項とされ、都道府県の介護保険事業支援計画に基づき様々な規制を受けている。この規制を「標準」基準化して緩和することは、都道府県が利用者の動静・ニーズを把握して介護保険事業を支援する責任から免れさせ、「市町村任せ」とすることを意味する。介護保険制度の現状(劣悪な介護報酬、介護労働者の過酷な労働条件)をそのままに、財政的な裏づけもなく、従業者等の基準や設備・運営基準について従来の「枠」を外せば、利用者の立場に立った介護サービスではなく、行き場のない「介護難民」が、粗悪な介護サービスを強いられる事態が蔓延する恐れがある。

政府は今後、「ひも付き補助金」の廃止により、財政面での国の責任も放棄しようとしている。地方向け補助金 21 兆円のうち介護保険は 2 兆円を占める。全国画一的な保険・現金給付に対するものは一括交付金化の対象外とされるが(地域主権戦略大綱)、介護に対する国の補助が削られる

可能性は否定できない。

自治体間で介護サービスについて格差が広がることも必定である。介護保険の現状は、制度の導入時にうたわれた「介護の社会化」とは程遠いものであるが、今回の「改正」案の方向性は、「介護の社会化」について国の責任を放棄し、市町村に押し付けるものとなっている。

#### 4 「義務付け・枠付け」の見直しで狙われるさらなる改悪

軽視できないのは、全国知事会など「地域主権改革」をより強力に推進する立場から、法案や「大綱」の中身について、「義務付け・枠付けの見直しにおいて、福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等に関し『従うべき基準』が用いられているなど、未だ不十分な状況にあると言わざるを得ない。」などと、さらに「改革」「見直し」を求める圧力がかけられていることである（「全国知事会の提言と今後の活動」）。

職員数・床面積・安全衛生すら「参酌」事項とすることは、「静養ホームたまゆら」（群馬県）や「みらい・とんでん」（札幌市）など悲惨な火災死亡事故を招いた劣悪な介護施設の存在を追認・合法化するに等しい。民間企業など事業者の参入の自由だけを強化し、高齢者の尊厳という老人介護・福祉の目的を無視し、人権侵害を広げる議論であり、とうてい許されない。

### 第3 障がい者

#### 1 障がい者に対する人権保障の状況

わが国の福祉政策は、措置制度から支援費制度へ移行し、その支援費制度の問題点を克服するために、2006年4月に障害者自立支援法が施行された。しかし、同法については、憲法13条、14条、25条に違反することを理由に、全国各地で違憲訴訟が提起された。

同訴訟については、2010年1月22日の原告・弁護士と国（厚生労働省）との基本合意が定められた。この基本合意において、国（厚生労働省）は拙速に同法を施行したこと、そして同法により応益負担の導入等を行ったことにより障がい者、家族、関係者に対する多大な混乱と生活への悪影響を招き、障がい者の人間としての尊厳を深く傷つけたことについて反省の意を示した。また、今後の新たな障がい者制度全般の改革のため、障がい者を中心とした「障がい者制度改革推進本部」を速やかに設置し、障がい者の参画の下に十分な議論を行う等が定められた。このように、同訴訟において定められた基本合意は、障がい者にとって画期的な内容であった。



また、国際的にも、2006年12月に国連で障がい者権利条約が成立した。わが国でも、2009年12月に障がい者制度改革推進会議が設置され、その批准と国内法の改正・整備に向けて動いている。

このように、21世紀に入り、障がい者に対する権利保障は、国際的にも国内的にも進展している。

しかし、現在民主党が進めている地域主権改革は、このような動きを後退させるものである。前国会で提出された地域主権一括法案は、障がい者の権利を侵害しかねない危険が盛り込まれている。

## 2 法案の問題点

### (1) 障がい者の人権に関わる重大事項が緩和された要件で変えられるおそれ

地域主権一括法案では、障がい者の人権に関わる重大事項について、従来のように国が定める基準に「従い」定めるとされていたのを、国で定める基準を「標準として」定められることが可能となったり、国で定める基準を「参酌する」ことで定められるようになったりするなど、基準が緩和されている。これにより、障がい者の人権に関わる重大事項が緩和された基準の下で定められるおそれがある。

その一例として、施設等の居室定員について挙げる。1980年代は、入所施設では大部屋に何人もの利用者が暮らすことが当たり前であった。しかし、その後、障がい者たちはプライバシーの保護のため一人一部屋の実現を求め、居室個室化の運動が広がった。その結果、厚生労働省は、入所施設の設置基準として、居室定員を4人以下と定め、さらに1人部屋や2人部屋を推奨し、施設運営者に対する指導を行うようになった。このように、施設入所者であってもプライバシー保護は重大事項であることが認識されて上記のような厚生労働省令が定められるに至った。しかし、同法においては、居室定員については定めがないため、「参酌すべき」基準で定められることになる。障がい者運動の成果により厳格になった居室定員に関する国の基準が、同法により緩和された基準で定められうることになる。そのため、障がい当事者の人権侵害のおそれが大きい。

### (2) ひも付き補助金の一括交付金化は地域間格差を広げる。

同法においては、「ひも付き補助金」の「一括交付金化」も定められている。「地域主権」の名の下に同制度が導入されると、障がい者福祉について の地域間の格差はさらに広がることが予想される。

こうした流れは、小泉内閣時代に「三位一体改革」で導入された「統合

補助金」(分野ごとの大括りな交付金)としてすでに導入されている。障がい者の分野では自立支援法の地域生活支援事業がその対象とされる。この地域生活支援事業に位置づけられた事業の実態は次のとおりである。例えば、移動支援(ガイドヘルパー制度)では、支給する時間数や内容を制限する市町村が激増し、障がい者の社会参加が侵害される事態が起こっている。このことは、厚生労働省が2010年4月に公表した次の実態でも明らかである。つまり、2008年度の移動支援事業都道府県別の事業費では、最大の大阪府が67億3100万円(利用者数15,113人)であるのに対して、最小は1400万円の秋田県(利用者数39人)及び富山県(利用者数56人)である。一人当たりの事業費は、大阪では約445,000円であるのに対し、秋田県では約358,000円、富山県では250,000円と、地域間で大きな格差が生じているのである。

一括交付金化の対象には、障がい福祉サービス費(介護給付や訓練等給付等)も含まれる恐れもある。現状における統合補助金でもこれだけの格差の実態があるにもかかわらず、一括交付金化が進めば、更に格差は広がるおそれがある。

したがって、同法案は障がい者の生存権を侵害するおそれ大きい。

### (3) 障がい当事者の手による制度改革が困難になる法案

障がい者自立支援法の違憲訴訟では、基本合意により、今後の新法制定は、障がい当事者の意見を十分にふまえることが確認された。現在、障がい者の制度改革をめぐっては、我が国で初めて障がい当事者が政策・立案に参画する障がい者制度改革推進会議が設置され、同会議において活発な議論がなされている。

しかし、「地域主権改革」では、国が地方自治体の施策に関与する根拠となっていた義務付け・枠付けの見直しが提案されている。障害者基本法における「都道府県・市町村障がい者計画の策定」、障がい者自立支援法における「市町村障がい福祉計画の策定」、障がい者雇用促進法における「公務部門における障がい者の採用に関する計画の策定」、バリアフリー新法における「移動等円滑化基本構想の内容、高齢者・障がい者等、その他利害関係者の意見反映」など、これら障がい者にかかわる各種の計画作成への当事者の参加については、従来国の基準で講ずべきものであった。それが、「廃止または意見聴取の努力義務・配慮義務化が望ましい」ものとして各自自治体の判断に委ねられることになっている。

このように、民主党政権が押し進めようとしている「地域主権改革」は、

障がい当事者の参画を軽視、後退させるものであって、障がい者の権利を侵害するおそれが高いのである。

## 第4 医療

### 1 医療計画は「努力目標」に格下げ

現行医療法30条の4では、都道府県は、当該都道府県における医療提供体制の確保を図るための計画（医療計画）を定めるとされている（同条1項）。そして、この医療計画においては、「地域医療支援病院の整備の目標その他医療機能を考慮した医療提供施設の整備の目的に関する事項」や「その他医療提供体制の確保に関し必要な事項」を定めるとされている（同条2項9号，13号）。

しかし、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」には、この医療法の改定案が盛り込まれており、「地域医療支援病院の整備の目標その他医療機能を考慮した医療提供施設の整備の目的に関する事項」や「その他医療提供体制の確保に関し必要な事項」については、地方自治体の定める医療計画において「定めるよう努める」とされ、努力目標に過ぎないとされている。

### 2 医療の基準は条例にまかされ地域間格差は拡大

地域主権戦略大綱の第2次見直しでは、このような改定の他に、人員配置や施設の基準、病床数の算定における補正について省令で定めていたものを条例に任せるという改定をしようとしている。

#### (1) 人員配置や施設の基準

##### ア 人員配置について

① 従来、病院または医師が常時3人以上勤務する診療所には、専属の薬剤師を配置しなければならないとされていた（同法18条）が、この薬剤師の配置に関する基準についても、条例に委任するとし、条例制定の基準については、「従うべき基準」されている。

② また、病院の従業員に関する基準のうち、医師、及び歯科医師以外の従業者（薬剤師、看護師、准看護師、看護補助者、栄養士、診療放射線技師等）の配置に関する基準については、従前は厚生労働省令で定める人数の人員配置が要件とされ（同法21条1項1号）、省令では入院患者や外来患者の数に応じて標準を定めていたが、これを条例に委任している。

そして、条例制定の基準については、薬剤師、看護師、准看護師、助

産婦，歯科衛生士，栄養士の資格，及び配置する員数に関する基準，さらに看護補助師の員数に関する基準に係る規定については「従うべき基準」とし，診療放射線技師，理学療法士及び作業療法士の資格並びにその配置する員数にかかる規定，事務員その他の従業員の員数に関する基準に係る規定については「参酌すべき基準」とされている。

- ③ さらに，病床を有する診療所の従業員についても，従来厚生労働省で定める員数の医師，歯科医師，看護師及び看護の補助その他の業務の従事者を配置しなければならないとされ，省令では入院患者の数に応じて看護師等の配置標準が定められていたが，このうち，医師及び歯科医師以外の従業員の配置に関する基準（21条2項1号）については条例に委任するとされている。そして，条例制定の基準については，看護師及び准看護師の資格並びにその配置する員数に関する基準に係る規定並びに看護補助者の員数に関する基準に係る規定は，「従うべき基準」とし，事務員その他の従業員の員数に関する基準に係る規定は「参酌すべき基準」とするとされている。

#### イ 施設について

##### ① 病院の施設について

病院は，「厚生労働省令の定める施設」を有しなければならないとされていた（21条1項12号）。そして，省令の定める施設としては，消毒施設，洗濯施設，談話室，浴室，食堂などが定められていた。しかし，地域主権戦略大綱では，これについても条例に委任すると改定し，条例の基準については，「参酌すべき基準」としようとしている。

##### ② 療養病床を有する診療所の施設について

療養病床を有する診療所については，厚生労働省令で定める施設を置かなければならない（21条2項）とされ，省令では，談話室，食堂，浴室などが定められていた。

しかし，この療養病床を有する診療所の施設に関する基準についても条例に委任するとされ，条例制定の基準については，「参酌すべき基準」とされている。

#### （2）病床数の算定における補正の改定

病院等の病床数算定に当たっての補正の基準（7条の2第4項）や，病院及び診療所の既存の病床数を算定する場合の介護老人保健施設に係る入所定員に関する基準を条例に委任するとしている。

病床数については，もともと基準病床数を算定式で計算して，その基準

病床数を超える地域では病床の増設、新設を基本的には許可しないという制度になっていた。ただし、そうした中でも救急など特定の理由があり、基準を超えてもさらに整備が必要な場合には、特例で設置できるものとされ、さらには、一般住民を対象としない病床について（例えば自衛隊病院など）は、病数の算定から外すことができるとされてきた（病床数の補正）。このように病床数の算定から外す範囲（補正の範囲）については、これまで大臣告示などで定められてきたが、その範囲を県の判断によって変更できるようにするものである（平成 22 年 12 月 2 日社会保障審議会医療審議会医療部会議事録より）。

#### （４）国民健康保険法 68 条の 2

指定市町村の国民健康保険事業の運営の安定化に資する計画の策定義務に係る規定（国民健康保険法 68 条の 2 第 3 項）については廃止とされている。

同条項は、医療費の地域差問題に対応するため、厚生労働大臣が指定する医療給付費等が著しく多額な市町村（指定市町村）が、国民健康保険事業の運営の安定化に関する計画（安定化計画）を作成し、国及び都道府県の指導及び援助の下に、給付費等の適正化等運営の安定化のための措置を講ずるとされていたものであったが、この規定の廃止が盛り込まれている。

### 3 国民健康保険の広域化～地域主権改革の医療版～

医療の分野では、国の責任を地方へ移し、国民の自己負担に委ねようという地域主権改革の流れは、国民健康保険の広域化（以下「国保広域化」という）の形でさらに進められようとしている。

国民健康保険制度は、市町村によって医療体制に差があると共に、住民側の年齢層、所得層、健康状態等も異なっているため、従来から市町村が保険者とされてきた。

ところが、後期高齢者医療制度の廃止に伴い、新たな制度をつくるために設置された高齢者医療制度改革会議では、国保広域化につながる制度の構築を原則の一つとして掲げている。後期高齢者医療制度は、75 歳以上の高齢者の医療を国民健康保険から切り離し、都道府県に運営させる制度であるが、今回の見直しでは、75 歳以上の高齢者を都道府県単位の広域国保で運営し、いずれは拡大して国保そのものを広域連合で運営しようというものである。

### 4 「地域主権改革」と国保広域化で地域医療は後退・崩壊

「地域主権改革」と国保広域化には、以下のような問題点がある。

(1) 地域主権改革では、都道府県が医療計画を策定するに際して、「地域医療支援病院の整備の目標」や「医療提供施設の整備の目的」等の策定の義務づけはなくなり、単なる努力目標となっている。

これは、「産業構造ビジョン 2010」のもと、医療を 5 つの戦略的産業分野の一つとして産業化するための規制緩和であると考えられる。

すなわち、地域医療支援病院とは、「患者に身近な地域で医療が提供されることが望ましいという観点から、紹介患者に対する医療提供、医療機器等の共同利用の実施等を通じて、第一線の地域医療を担うかかりつけ医、かかりつけ歯科医等を支援する能力を備え、地域医療の確保を図る病院として相応しい構造設備等を有するものについて、都道府県知事が個別に承認している」ものである（厚生労働省第 6 回医療施設体系のあり方に関する検討会資料 2 より）。ところが地域医療支援病院の整備の目的等を努力目標に過ぎないとすれば、都道府県が医療計画を策定するに際して、地域住民のためにいかなる施設が必要であるかという視点を抜きにして、国際的に競争力のある医療ビジネスを実現することばかりを重視した医療計画を立てることも可能となりうるが、それでは患者に身近な地域で医療を提供しようという地域医療支援病院の目的は後退することになる。特に、既に公共病院の独立行政法人化等の医療民営化が進む中、公共病院においてすら、医療は採算第一主義が徹底され、住民のための医療という視点は、軽視される傾向にある。このような状況下で地域医療を無視した医療の産業化、市場化が加速すれば、地域住民にとっては必要のない医療機関ばかりが設置され、地域医療の実質的な後退を招きかねない。

(2) また、地域主権改革の下、病院や診療所の従業員配置の規制を都道府県に委ねれば、地域によっては入院患者数や外来患者数等に対応しきれない病院や診療所の設置等が許されることになりうる。

また、病院や診療所に必要な施設についても条例で定めるとすれば、地域によっては、住民のために必要な施設のない病院が認められる等、医療サービスの質についての格差が生ずる可能性がある。病床数の補正の基準についても、都道府県に委ねると、地域によって病床の内容に偏りが生ずる可能性もある。

このように、地域主権改革の下、人員配置、設備、病床数の補正についての義務づけ・枠付けを外すことは、医療サービスの地域格差拡大につながりうる。

(3) さらに、国保の広域化は、もともと国の負担で運営すべき国民健康

保険制度について、国の負担を軽減し、国民に負担させることとなりうる。本来国民皆保険は、国庫負担が不可欠であるが、国庫負担は1980年頃から大幅に削減されてきた。国保が広域化されれば、市町村が独自に行っていた一般会計法定外繰り入れまでもが廃止される可能性が高い(都道府県による運営が予定されていた後期高齢者制度においてそうであったように)。国庫負担が削減される中、一般会計繰り入れまでもが廃止されれば、国民健康保険の財源として残るのは国民の保険料であり、保険料の大幅増額につながりかねない。国民健康保険については、元々加入者が増大する一方で、滞納世帯が年々増加し、短期保険証や資格証明書を交付する制裁措置を受ける世帯も増加している(2009年6月の時点で、短期保険証の交付世帯は約121万世帯、資格証明書の交付世帯は約31万世帯)。そのような中での国保の広域化は、国民皆保険制度自体の崩壊につながりかねない。

## 第5 社会資本整備

社会資本整備は、災害や事故から国民の生命・財産を守る上で極めて重要な分野であるとともに、地域経済の活性においても重要な位置づけにあるが、「地域主権改革」によって国がその責任を放棄すれば、国民生活に大きな被害を及ぼすおそれがある。

### 1 「地域主権改革」で地方まかせに

国の出先機関の原則廃止を方針とする「地域主権戦略大綱」及び「アクション・プラン」(2010.12.28閣議決定)を受け、社会資本整備の分野では地方整備局を廃止するとともに、その事務・権限を新たに整備する広域行政制度に移譲することが検討されている。また、「地方自治体が特に委譲を要望している事務・権限」として、(1)一般国道の直轄区間のうち、一の都道府県内で完結するものについては原則移管すること、(2)一級河川の直轄区間のうち一の都道府県内で完結する水系に属するものについては原則移管することが基本とされ、円滑かつ速やかな実施のための仕組みを地域主権戦略会議の下に設けることとされた。

「義務付け・枠付けの見直し」では、河川法及び道路法の「改正」によって、準用河川の河川管理施設等の構造の技術的基準や、都道府県道・市町村道の構造の技術的基準を条例へ委任することが、「地域主権推進一括法案」(第一次)に盛り込まれている。また、社会資本整備は、「ひもつき補助金の一括交付金化」の影響も大きく受ける。

## 2 河川の管理維持の崩壊

### (1) 地方整備局廃止による影響

河川のうち、国の直轄管理区間は、総延長の約7%である。しかし、国直轄河川は、想定氾濫区域内人口約4700万人（約41%）、想定氾濫区域内資産約888兆円とされており（国土交通省）、その管理は、地方整備局が財源的裏付けのもとで、一定の水準を保ってきた。

地方整備局は、洪水時、上流地域と下流地域との利害の対立にとらわれることなく、適切に洪水調整施設を操作することで被害を最小限に食い止め、また、渇水時の水利用調整においても、対立する都道府県間の利害を公平・中立な立場で調整し、もって、国民の生命、財産を守ってきたと言える（国土交通省「地方整備局の見直しに当たっての基本的な考え方」参照）。 \*<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/data7-1.pdf>

これを都道府県や広域行政制度が担うこととなれば、利害対立が生じる場面において公平・中立な立場に立つことはできない。結果として、適切な措置をとれずに国民の生命・財産を害するおそれ大きい。

とりわけ、近年、気候変動による影響から集中豪雨、ゲリラ豪雨が増大しており、より高い水準での河川管理が必要であることは明らかであるが、それにもかかわらず、治水予算は減り続け、災害予防対策への投資も減少しているのが現状である。地方整備局の権限・事務が地方へ移管されれば、地方の財政状況等によって管理水準にばらつきがでるだけでなく、財源不足による予防対策の一層の遅れ、河川管理水準の一層の低下によって甚大な被害を引き起こしかねない。

### (2) 準用河川構造物の技術水準の低下

現在、準用河川（一級河川及び二級河川以外の河川で市町村長が指定したもの）における河川管理施設、ダム、堤防その他の主要なものの構造について、河川管理上必要とされる技術的基準は政令で定めることとされている（河川法100条・13条2項）。ところが、「義務付け・枠付けの見直し」により、準用河川における河川管理施設や、ダム、堤防の設置基準について、政令を参酌すべき基準として、条例で定めることができるようにすることが「地域主権推進一括法案（第一次）」に盛り込まれている。

しかし、「政令を参酌すべき基準」として条例で定めることができるようになったとしても、技術的基準が従前よりも高められるとは期待できず、むしろ市町村の財政的制約、技術的制約によって、水準低下を招くおそれが多分にある。「準用河川」といっても、水系数で2,524、河川数で



14,253あり（2003年4月末現在）、大部分の準用河川は本流が一級河川や二級河川の場合、その水系に含まれる。実態においても、準用河川は、その管理の如何によって住民の生命・財産と密接な関係がある場合が多い。それにもかかわらず、安易に設置基準を条例に委ねることは、住民の生命・財産を水害の危機にさらすこととなる。

### （3）維持費の削減により管理水準はさらに低下

すでに、河川の維持費は削除されており、堤防の保全に必要な維持・管理が十分になされていないのが現状である。例えば、堤防除草予算が削減されている。堤防除草は堤防の植生を守るとともに、モグラやヌートリア等、堤防に穴を掘ってその強度を弱める動物から堤防を守り、雨水や洪水によって堤防が決壊することを防ぐうえで不可欠である。それにもかかわらず、維持費の削減によって堤防除草の回数は従前よりも減らされており、十分な堤防の維持がなされていない（国土交通省全建設労働組合「国の出先機関の移管の問題点」）。

\* [http://www.zenkenrou.org/pdf/2011/110113\\_03.pdf](http://www.zenkenrou.org/pdf/2011/110113_03.pdf)

河川管理の権限・事務が地方へ移譲されることによって、維持費が一層削減され、堤防の維持が十分になされなくなれば、洪水等で決壊するおそれさえありうる。

## 3 道路の維持管理の崩壊

### （1）地方整備局廃止により全国で橋梁崩落事故を引き起こすおそれ

2007年8月1日、米国ミネアポリス高速道路橋が崩落した事故では、50台以上の車が転落し、死者13名、負傷者100名以上という大惨事となった。比較的充実した定期点検が行われていた米国での惨事は、補修補強の遅れが致命的な事態を招くことを示唆している（道路橋の予防保全に向けた有識者会議『道路橋の予防保全に向けた提言』）。

日本国内をみれば、地方には修繕されていない橋梁が多数存在する。崩落寸前の橋は121橋（「朝日新聞」2009.11.4付）、通行止め85橋、通行規制599橋あるといわれている（国土交通省全建設労働組合調べ）。また、2015年には、建設後40年を経過する橋梁数が6万橋を超えることが予想されている（上記『提言』）。したがって、十分な費用をかけて適切な点検・早期発見・診断・評価による予防保全が必要であり、これを怠れば、多大な死傷者を出す崩落事故が全国で急増するおそれさえある。

国道は、地方整備局が管理しており、日常的な巡視によって日々橋梁の劣化の点検が実施されているが、都道府県やとりわけ市町村が管理する橋

梁は、「技術力がない」、「財政的に困難」、「土木技術者数不足」等の理由でこのような点検が行われていない。現に市区町村では過去5年以内に1度も点検を実施していない橋梁が88%もあり、上記通行止め及び通行規制がなされている橋梁の87%は、市区町村管理のものである（国土交通省全建設労働組合調べ）。

橋梁の維持、管理の技術や財政において、地方自治体が国におよばないことは明らかであり、地方整備局を廃止し、橋梁の維持・管理を地方自治体へ移管すれば、国道の橋梁についても十分な点検、維持、管理がなされなくなり、全国で崩落事故がおこるおそれさえある。

## (2) 都道府県道及び市町村道の構造の技術的基準の条例への委任

道路法29条によって、道路の構造は、通常の衝撃に対して、安全かつ円滑な交通を確保できるものでなければならないことが原則とされている。そして、同法30条により、道路を新設し、又は改築する場合における道路の最小限保持すべき一般的技術的基準として道路構造令が規定されている。

ところが、「義務付け・枠付けの見直し」により、都道府県道及び市町村道の設計車両、建築限界、橋・高架の道路等の設計荷重以外の技術的基準について、道路構造令を「参酌すべき基準」として、条例へ委任されることが、「地域主権推進一括法案（第一次）」で狙われている。

道路構造令は、道路の安全性・円滑性を確保する観点から、最低限確保すべき一般的技術的基準を定めたものであるが、条例に委任すれば、地方自治体の財政的制約によってこれを下回る基準が定められ、道路の安全が崩壊するおそれがある。

(3) 日本の道路行政は、交通事故「死者数」の減少には一定の成果を上げているものの、「死傷者数」は年間90万人を超えている。この数字は他の先進諸国に比して著しく多いものであり、これを早期に減少させる施策の実施が急がなければならない。しかし、道路の維持・管理責任を国が放棄する「地域主権改革」はこれに逆行するものであり、国民の生命・身体の安全を一層危険にさらすものである。

## 4 建設現場からの批判

(1) 全日本建設交運一般労働組合は、地方整備局の廃止により、建設業法の監督・指導が十分になされなくなり、違法な働かせ方をされている建設労働者が無権利状態におかれるおそれがあること等を指摘している（国公労調査時報No. 575、「『がんばれ全建労』『地方分権・道州制反対』

九州キャラバンの取り組みについて」)

(2) NPO法人建設政策研究所の「『地域主権戦略大綱』に関する建設分野からの見解」は、一括交付金化によって、地方にまわる財源の総額が削減されれば、生活関連の公共事業が抑制されるおそれがあること、生活関連公共事業の発注が削減されれば、その担い手である地域建設業振興が危ぶまれることとなり、地場建設業が主要産業になっている地域も多いため、地域経済の衰退に拍車がかかることが懸念されること等について警鐘を鳴らしている。

\* [http://homepage2.nifty.com/kenseiken/opinion/op\\_20100812-2.pdf](http://homepage2.nifty.com/kenseiken/opinion/op_20100812-2.pdf)

5 国の防災機能に不可欠である港湾・空港の整備は国の責任で

地震の多い日本列島では、大規模地震の切迫性が指摘しており、こうした脅威から国土や国民の生命、財産を守ることは国の最重要課題である。

港湾は、国民生活や産業活動をささえる重要な物流や生産基盤であると同時に、背後に多くの人口や工場を控えており、防潮堤などを設けて津波や高潮から人命、財産を守り、経済活動を支えている。阪神大震災では、緊急物資等の輸送において海上輸送が重要な役割を担ったが、大規模地震が切迫するなか、地域の防災力と海上・航空輸送ネットワークの構築は防災機能として欠かせない。「出先機関の廃止」により地方整備局を廃止することは、切迫している大規模地震等に対して、国民の生命と財産を脅かしかねないものであり、許されない（防災・復興を第一線でになう港の整備は国の責任で！（全運輸省港湾建設労働組合））。

\* [http://www.kokko-net.org/kokkororen/pdf/090316\\_5.pdf](http://www.kokko-net.org/kokkororen/pdf/090316_5.pdf)

## 第6 公営住宅

1 「地域主権改革」で公営住宅の整備と入居基準は地方まかせに

地域主権改革によって進められている公営住宅制度の見直しは、公営住宅の整備基準及び入居収入基準について国の「義務付け・枠付け」を廃止し、さらに公営住宅の計画的整備を廃止する、というものである。

(1) 公共住宅の整備基準と入居収入基準の「義務付け・枠付け」廃止

まず、公共住宅の整備基準と入居収入基準の「義務付け・枠付け」廃止については、地域主権関連3法案のなかのひとつである地域主権推進一括法案（地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案）に41関係法案の一つとして公共住宅の整備基準と入居収入基準を定める公営住宅法の一部改正が盛り込まれている（一括法案 32条）。この地域

主権推進一括法案は、121条項について国の「義務付け・枠付け」を見直すものであるが、公共住宅の整備基準と入居収入基準に関しても、国の「義務付け・枠付け」を廃止し、自治体の条例に委ねるものとしている。

具体的には、公営住宅の整備基準について、「国土交通省令で定める整備基準に従い行わなければならない」と規定する公営住宅法 5 条を「国土交通省令で定める基準を参酌して事業主体が条例で定めるものとする」と改正し、条例によって国の基準の切り下げを可能としている（一括法案 32 条）。

また、公営住宅の入居収入基準に関しても、公営住宅法 23 条を改正し、これまで国が政令によって一律に定めていた入居収入基準を条例委任にするとしている（一括法案 32 条）。すなわち、公営住宅法 23 条 2 号（改正後 1 号）は、「入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合」にあたる者の対象範囲を条例に委任し、その場合の入居収入基準を条例に委任する他、「低額所得者の居住の安定を図るため」、条例によって「政令で定める金額を参酌し」て、「政令で定める金額以下」の入居収入基準を定めることを認めている（一括法案 32 条）。

## （2）公営住宅の計画的整備を廃止

次に、公営住宅の計画的整備について、2010年6月22日閣議決定された「地域主権戦略大綱」は、公営住宅制度の「第2次見直し」として、公営住宅の計画的な整備を定める公営住宅法 6 条の廃止を打ち出した。

公営住宅法 6 条は、公営住宅の整備について、「住生活基本法第 17 条第 1 項に規定する都道府県計画に基づいて行わなければならない」と規定し、都道府県の住生活基本計画に基づいて行われなければならないことを定めるとともに、都道府県の住生活基本計画が国の全国計画に即し、計画的に行わなければならないと定めている（住生活基本法第 17 条第 1 項）。地域主権戦略大綱は、この公営住宅の計画的整備の廃止をすすめるものである。

## 2 「地域主権改革」による公営住宅の変質

以上みてきた地域主権改革による公営住宅の見直しには、以下の通り重大な問題がある。

### （1）入居はさらに狭き門に

公営住宅の入居収入基準に関し、2010年の政令の改定にともなって、それまでの所得月額 20 万円以下から 15 万 8 千円以下へと引き下げられ

た。基準を引き下げ、入居対象者を狭めても、依然として公営住宅への入居は狭き門となっている。「市営住宅に何回も申し込んでいるが抽選に当たらない。」という声は少なくなく、地方自治体によっては、競争率は20倍ともいわれ、とくに単身者向けは30倍を超えるところも存在する。

こうした現状のもとで、「政令で定める金額を超えない」範囲で条例で制定可能となればどうなるか。自治体によっては応募倍率が高いことを理由に、収入基準がさらに引き下げられ門前払いがすすむことにより、公営住宅への入居範囲を狭くし、入居者の居住の権利が脅かされる可能性が出てくる。

さらに、入居収入基準が引き下げられ、退去を迫られるおそれもある。

## (2) 困難になる維持・修繕・改修

公営住宅の維持・修繕・改修は、現状でも不十分だが、整備基準の条例委任を認め地方まかせにすることにより、修繕、改修はさらにおろそかになる可能性がある。公営住宅に関する「国土交通省令で定める整備基準」とは、「公営住宅等整備基準」（最終改正2009年3月）であり、その第3条では、良好な居住環境の確保と題し、「安全、衛生、美観等を考慮し、かつ、入居者等にとって便利で快適なものとなるよう整備しなければならない」と定める他、第9条では住戸の基準として「公営住宅の1戸の床面積は19㎡以上とする」とし、さらに浴室などの設備やバリアフリー化・耐震化対策も定められており、入居者の安全に安心して居住する権利の実現のための基準が定められている。かかる基準以下の旧宅においては、修繕や建て替えが必要であるが、自治体によっては「財政難」を理由に先延ばしされている公営住宅が少なくないのが現状である。

こうした状況のもとで、国の定める整備基準を廃止し、単に「基準を参酌して」条例で整備について制定可能となれば、入居者の安全に安心して居住する権利が脅かされることになりかねない。

このように、「地域主権改革」における公営住宅法の見直しは、居住の権利、安心して住む権利（居住権）を脅かすことになる。

## 3 国の「居住の権利」保障の後退は許されない

このように、「地域主権改革」の名のもとで公営住宅の入居収入基準を地方自治体に委任しても、「公営住宅に入りたくても入れない」という現状は何ら解決しない。むしろ、「入りたくても入れない」現状がさらにひどくなり、居住の権利が脅かされかねなくなる。

確かに、地方によっては、国の基準の政令月収は地方では高額設定とな

るため、入居資格者が増大し入居倍率が上がり、公営住宅を最も必要とする住宅困窮者（低所得者）が入居できないという問題点もある。

しかし、公共住宅の整備基準や入居収入基準は、国が憲法 25 条 2 項に基づき科学的知見と国民的議論に基づいて定めた最小限保持すべき技術的基準である。これを放棄し、「地域主権」の掛け声のもとに安易に条例に委任することは、国民・住民の安全性や快適性などでの地域間格差を生み出しかねない。こと居住の権利の重要性を鑑みれば、安易な国の責務の放棄は許されない。

いみじくも公営住宅法 1 条は「国および地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住居を整備し、これを住宅に困窮する低所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、または転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与すること目的とする」とある。まさに国は、居住の権利の実現のために、国の責任で、公営住宅の建設の増加と整備、さらに住宅ストックを長寿命化や建て替えなどにより有効に活用していくために必要な交付金等を確保しなければならない。

公営住宅の増加に背を向けながら、「地域主権改革」の名のもとに、公営住宅の入居基準等を自治体まかせにすることは、国に課せられた居住権保障の責任を放棄するものであり、断じて許されない。

#### 4、批判の声

NPO 法人建設政策研究所の「『地域主権戦略大綱』に関する建設分野からの見解」（2010.8.12）は、社会資本整備における国の基準設定を放棄し、国の責務を後退させ、住民生活の安全確保の責務を地方自治体や住民になすり付け、住民の生活環境に格差が生じることになる点を批判し、地方に回る財源の総額抑制が意図され、一括交付金化によって生活関連の公共事業がおろそかになり、その担い手である地域建設業の振興を阻むことになる」と警告を発している。

## 第 7 生活保護

### 1 生活保護制度の改悪の動き

2008 年秋のリーマンショック以降、大量の失業者が生活保護を受給したことや年金だけで生活ができない高齢の生活保護受給者が急増したことにより、2009 年 10 月時点で生活保護受給世帯は過去最多の 141 万世帯となり、2009 年度に支払われた生活保護費がはじめて 3 兆円を超えた。地方自治体の生活保護費の負担が増加するなか、大阪市長を中心に指定都

市市長会は、2010年10月20日、①稼働年齢層（16歳～65歳）の受給者に対し、3～5年の期間を設け、集中的かつ強力な就労支援を行うことにより自立を促し、就労できるまでの間は、ボランティアや軽作業義務付けること、②ボランティアへの参加回数、態度、欠席率などをみて3～5年ごとに受給の可否を判定すること、③医療扶助に対する自己負担の導入、④稼働能力を判定するための第三者機関の設置などを求める提案を行った。厚生労働省は、このような市長会の要請などを踏まえ、地方自治体が生活保護制度について国に対して早急な対応を求めているとして、生活保護法改正案の今国会の提出を検討している。

## 2 地方自治体の財政悪化の実情が生活保護制度の改悪を促進

そもそも国と地方の生活保護費の負担割合は国が4分の3、地方が4分の1とされている。国は、常に、生活保護法本則を改正し、地方の負担割合を大きくしようとしているが、これに対し、地方自治体は、これまで生活保護制度の運用の適正化を図ることを約束することを引き換えに、負担増を免れている。その結果、地方自治体の福祉事務所の窓口では生活保護の申請を稼働年齢であることや親族の援助を受け得ることを理由に申請自体を受領しなかったり、就職活動を行わなかったという理由で何度も申請を却下したり（いわゆる水際作戦）、就職活動を行わないことを理由に生活保護の辞退届への署名を強要する（いわゆる硫黄島作戦）など、給付を不当に抑制する運用が後を絶たない。

それどころか、非正規労働者が全労働者の3分の1を越え、いわゆるワーキングプアの問題が解決されないまま、上記の市長会が提案する施策を実施することは、事実上の生活保護を「有期化」するだけでなく、現実の水際作戦、硫黄島作戦が繰り返されることになりかねない。

## 3 「地域主権改革」と社会保障の切り下げ

地方分権改革推進委員会の第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～では、「重点行政分野の抜本的見直し」「〇くらしづくり分野関係」として「生活保護」をあげ、「国と地方の協議の場を設け、制度全般について総合的な検討に着手」（20年度中を目処に制度改正の方向性）するとしている。今回、厚生労働省が、生活保護受給世帯の急増、生活保護費の負担の増加を受けて、生活保護費が財圧迫の一因となっていると考え、可能な限り早く地方の意見を聞く場を設けて議論を行い、生活保護法の改定案をとりまとめるとしている。その際、厚生労働省は、生活保護の改定のための検討会で政令指定都市市長会の上記提案が論点となること

を認めている。こうした流れからすると、生活保護法が自治体の意向を踏まえて改悪される危険性が高い。そして、地方自治体が生活保護費の負担を全額国庫によるべきだと求めているにもかかわらず、国が財政難にあえぐ地方自治体に責務を押し付けてしまい、地方自治体が生活保護を有期化する運用を強行すれば、生存権を侵害する結果をまねくことになる。

## 第8 教育

### 1 地域主権一括法は子どもの学ぶ権利の切り下げ

#### (1) 公立幼稚園の設立廃止を自治体任せに

「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」には、学校教育法の「改正」が含まれている。それは、現在、市町村立幼稚園の設置廃止等に必要とされる都道府県教育委員会の「認可」を、事前の「届出制」で足りるとするものである。

これにより、市町村長の意思や財政状況によって幼稚園の廃園や民営化がさらに進行するおそれや、市町村の財政状況により幼児教育に格差が生じる危険がある。

#### (2) へき地教育振興法

また、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では、へき地教育振興法を「改正」し、従来文部科学省令で定める基準に「従い」条例で定めていたへき地学校の指定やへき地手当の基準について、文部科学省令を「参酌」すればよいとしている。

へき地教育振興法は「教育の機会均等の趣旨に基づき、…へき地における教育の水準の向上を図る」目的で定められたものである。この法律に基づき、へき地における学校設備建設費の補助、へき地学校の人材確保のための教職員への手当支給、子どもの遠距離通学のための費用（スクールバス等）の補助、保健管理費の補助など、へき地における教育の機会均等を支える補助金が国から支給されている。例えば、離島を抱え、広大な面積を有する北海道では、小中学校のへき地指定校が全体の4割を超えている。へき地教育振興法やこの補助金により教育条件が支えられている子どもは決して少なくない。

このへき地学校等の指定とへき地手当を定める基準の制定が条例に委ねられるとすると、各地方の財政状況により、へき地の級地指定や手当の引き下げのおそれがある。へき地の級地指定が引き下げられると、学校設備や遠距離通学、保健管理などの補助が減り、子どもたちの教育条件の低



下を招く。また、へき地手当の引き下げは、へき地教育における人材確保を困難にし、へき地の子どもたちに対する教育水準が維持できない事態も招きかねない。

## 2 教育の機会均等を放棄する「地域主権改革」

2010年6月22日に閣議決定された「地域主権大綱」では、上記に加え、さらに国の責務である教育の機会均等を放棄する「改革」が提言されている。以下、重要な点について危険性を指摘する。

### (1) 義務教育費の一括交付金化問題

「地域主権大綱」では、用途を明示したいわゆる「ひも付き補助金」について、その内容を「保険・現金給付」、「サービス給付」、「投資」に整理し、社会保障・義務教育関係の補助金は、「基本的に、全国画一的な保健・現金給付に対するものや地域の自由裁量に寄与しない義務的な負担金等は、一括交付金化の対象外とする」としている。

国が、小中学校を設置している自治体に義務教育に使うよう用途を限定して補助金を渡すことは、全国の義務教育に責任を負う国の責務からして当然のことである。

「地域主権大綱」では、義務教育関係の「全国画一的な保険・現金給付」については一括交付金化の対象外とされているが、どのような費用がこれに含まれるのか明かでなく、しかも、一括交付金化の対象外とされる補助金も「できる限り用途の拡大」に努めるとされ、「サービス給付」や「投資」に整理される補助金にいたっては一括交付金化の方向とされる。

本来義務教育に使われるべき補助金の用途が緩和されることによって、財政の悪化に苦しむ自治体において、義務教育ではなく別の用途に支出されるであろう事は容易に予想しうる。そうなると、自治体の財政力により、義務教育の教育水準に格差が生じ、国の義務である教育の機会均等すら維持できなくなってしまう。

### (2) 高等学校生徒収用定員

さらに「地域主権戦略大綱」では、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」として、公立高等学校の生徒の収容定員の基準の廃止が打ち出されている。

自治体の財政状況によっては、収用定員を増やし、学校の統廃合を進めるなどの事態が懸念される。東京では定時制高校の統廃合が進み、2003年から2010年までに60校以上の定時制高校が廃校となっている。これがさらに進めば、多様な学びの場を求めて定時制高校を希望する若者

に、勉強の機会を保障できず学校教育から排除することになりかねない。

### (3) 都道府県から中核市への権限移譲

「地域主権大綱」で、「広域での人事調整の仕組みにも配慮した上で、都道府県から中核市に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、平成23年度以降、結論が得られたものから順次実施するもの」として、市町村立学校職員の給与等の負担、教職員定数の決定、県費負担教職員の任命権、学級編成基準の決定が掲げられている。

中核市の権限強化の方向が示されているが、教員給与等の財政的な負担が増す上に、教職員定数や学級編成基準の決定権が移譲されれば、財政負担に耐えられない自治体は教員定数や学級数を減らしてしまうおそれがある。また、県費負担教職員の任命権の移譲により、都道府県内で人材の偏在を招き、一定水準の人材を確保することが難しくなる。

現在、財政が悪化した自治体が増える中、臨時的任用や非常勤の教員を採用して教育にかかる人件費の抑制が行われている。文部科学省の調査では、このような「非正規教員」は全体の15%を占めている。「非正規教員」は翌年度にも採用されるのかわからないため、学校としても長期的な計画を立てづらい。また細切れの授業しか担当しない教員もおり、子どもと継続した関係を築くのが難しい。そして何より、「非正規教員」は極めて低賃金で、翌年度以降の採用のことを考えると病気休職もとれないなど、劣悪な労働環境に置かれている。教員が劣悪な労働環境に置かれては、継続的かつ安定した学級運営や授業、子どもとの関わりを保つことは難しくなってしまう。

「地域主権改革」として、中核市に教員給与の財政負担を押しつければ、その負担を軽減するため「非正規教員」をさらに増やす自治体ができることは火を見るよりも明らかである。

- 3 以上のように、「地域主権改革」は、学校現場に重大な影響をもたらし、子どもの学ぶ権利の保障や教育の機会均等の実現を危うくするものである。かかる重大な教育制度の変更を行うに際し、学校現場にいかなる影響があるか、教育的な検討が十分に行われた形跡がないことは極めて問題である。

## 第9 労働

### 1 労働者保護や勤労権保障に地方格差が

労働分野では現在、①職業訓練校以外の施設でおこなえる職業訓練について都道府県が厚生労働省令を参酌して条例で定めることができることにする職業能力開発促進法の改定案と、②地方公務員の給与について人事委員会が計画を首長および議長に提出する義務を外す地方公務員法の改定案が出されている。

しかし、「地域主権戦略大綱」（「大綱」）は、国の出先機関の原則廃止を方針としており、都道府県労働局（労働基準監督署及び公共職業安定所を含む）も原則廃止の方向である。都道府県労働局が廃止されれば、監督機能が地方によってどの程度働くのかにより、労働保護法による規制の程度に地域間格差が生まれるおそれがある。職業安定の機能が地方に移管されれば、勤労権の保障（憲法27条1項）を担う職業安定所の機能にも地方ごとの格差が生まれるおそれがある。

### 2 憲法が求める勤労権の保障と国の出先機関の役割

#### （1）憲法の要請を受けた労働法制

日本国憲法は、個人の尊厳・幸福追求権（13条）を最大限保障するため、職業選択の自由（22条）、生存権（25条）、勤労の権利（27条1項）を保障し、そのため勤労条件の基準を法律で定めることとした（27条2項）。この憲法の規定に基づき、労働基準分野では労働基準法、労働安全衛生法、労災保険法、最低賃金法、職業安定分野では労働者派遣法、職業安定法、雇用保険法、雇用対策法、均等・両立分野では男女雇用機会均等法、育児介護休業法、パートタイム労働法などが定められている。

#### （2）労働法制に基づく事務の執行を担う国の出先機関

これらの法律に基づく労働行政については、厚生労働省設置法4条1項が厚生労働省の所掌事務を規定しており、労働分野における所掌事務の大半を国の機関としての都道府県労働局が分掌している（同法21条1項）。そして、都道府県労働局長、労働基準監督署長、公共職業安定所長には、独自の権限に加え、①指示、助言、指導、勧告、②報告の徴収、資料提出・説明の要求、立入検査、③事業廃止・停止命令、改善命令、公表、④許可・免許とその取消しなど多くの厚生労働大臣の権限が委任されている。

このように、国の出先機関である都道府県労働局は、労働分野における多数の事務を管轄地域において担う重要な役割をはたしている。

#### （3）国の機関でこそ全国同一の運用が可能

労働基準法による労働基準監督官の権限は、「労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべき」（労働基準法1条1項）労働条件の最低基準を事業者に遵守させるために、地方の実情にかかわらず全国同一でなければならない。憲法27条2項は勤労条件の基準を法律で制定することを定めており、国が法律により基準を設定するだけでなく、法律の適用場面でも国の事務とすることが憲法上の要請である。勤労条件の基準を法律で定めても、その適用が地域ごとに異なることになれば、憲法14条の平等原則にも反する。

公共職業安定所における無料職業紹介事業も、労働者の職業選択の自由や勤労の権利を保障するために実施されているものであり、地域によって格差がもうけられてはならない。

### 3 「地域主権改革」による労働行政の後退

#### (1) 国の機関の廃止による地域格差の拡大

労働基準行政においては全国同一に法が執行されなければならないのに、国の機関が廃止されて地域格差が出るのは、憲法の平等原則に反するだけでなく、労働者の有する勤労の権利を危うくするおそれがある。たとえば、厚生労働省は業務取扱要領を定めてこれに基づき労働行政を全国同一の基準で行っているが、これが地方ごとにおこなわれるようになれば、県により残業時間の算出や割増賃金を支払う指導の基準に差異が生じるおそれがある。

#### (2) 一括交付金化で人員削減のおそれ

大綱は、国の出先機関を廃止し、その機能・権限を地方に移管しようとするが、その財政的裏づけは明示せず、人員体制が維持されるのかどうかも不明である。現在も国家公務員定数の削減方針により労働行政部門においても人員削減がなされ、労働行政に支障が出ている。これが地方に移管されれば、地方の財政事情により、企業誘致に結びつかない部門の支出を減らし移管された職員を削減することも起こりうる。そうなれば、さらに人員が削減され、労働行政の運営に支障を来し、たとえば時間外手当の不払について労働基準監督署に相談しても人手不足から対処が不十分になるなど、労働関係法の遵守の監督機能が低下することになる。

労災の審査は現在労働基準監督署において専門官によりおこなわれているが、地方に移管され一般職員によりおこなわれるようになれば、労災保険の認定・給付についても、地方の事情により不十分な運用になるおそれがある。

### (3) 民間委託による職業訓練等の後退の危険

労働基準監督署や公共職業安定所の有する事務・権限を地方委譲すれば、地方自治体の判断でさらに広範に民間委託されることになる可能性がある。委託を受けた民間業者が営利を追求すれば、利用者である勤労者の権利や職業選択の自由が十全に保障されなくなるおそれがある。すでに国会に提出されている職業能力開発促進法改正案では、都道府県による職業訓練を民間委託する際の基準(委託可能範囲、必要訓練時間数等)を「参酌」基準に緩和させているが、これにより受け皿となるべき良質な外部機関がないにもかかわらず安易な民間委託がおこなわれるおそれがある。そうなれば、人材サービス業者が、職業訓練の委託を受けて、低質な職業訓練課程となるおそれもある。

しかも、委託先が競争入札制度などで変わることも想定され、その場合、受託業者により実施される業務の質も変わり、系統的に同質の公共サービスを提供することも困難である。

### (4) 広域化によるいっそうの人員体制削減のおそれ

大綱は、「自治体間連携の自発的形成や広域連合など広域的实施体制の整備に応じて、事務・権限の委譲が可能となるような仕組みも併せて検討・構築する」としている。広域連合推進の立場をとる首長らの構想は大型開発に財政を集中的に利用しようとしており、他の部門は予算を削減することが想定され、機関や施設の統廃合や人員削減もさらに進み、地域による行政格差がさらに拡大することになりかねない。

## 4 ILO条約にも抵触

日本も批准している国際労働機関(ILO)の「工業及び商業における労働監督に関する条約」(第81号条約)は、第1条において、加盟国に労働監督制度の保持を義務づけ、第4条において、「労働監督は、加盟国の行政上の慣行と両立しうる限り、中央機関の監督及び管理の下に置かなければならない」として、国の機関が労働監督を実施することを義務づけている。にもかかわらず労働監督機関たる都道府県労働局や労働基準監督署を地方移管することは同条約にも違反する。

「職業安定組織の構成に関する条約」(第88号条約)は、第1条において、加盟国に無料の公共職業安定組織の維持を義務づけ、第2条において、「職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される」として、国の機関が無料職業紹介を実施することを義務づけている。にもかかわらず国の出先機関である公共職業安定所を

廃止することは、同条約に違反する。

## 5 広がる反対の声

### (1) 労働政策審議会

公労使の各委員で構成される労働政策審議会は、2010年7月15日、「国の出先機関の原則廃止に向けて」において、ハローワークの地方委譲に反対する意見を表明している。

### (2) 労働組合

廃止の対象となる出先機関で勤務する労働者を含む国家公務員労働者でつくる労働組合の連合体である日本国家公務員労働組合連合会は早くから「全国一律に平等、公正、継続性をもって提供されてきた必要不可欠な行政サービスが後退する恐れがある。そのことは、基本的人権の侵害に繋がりがねない。」として出先機関の廃止に反対している。

\* [http://www.kokko-net.org/kokkororen/10\\_danwa/d100623.html](http://www.kokko-net.org/kokkororen/10_danwa/d100623.html)

労働組合のナショナルセンターの一つである全労連は、「国の行政サービス実施責任を極少化し、地域住民に自己責任を押し付けるもの」と批判して、国の出先機関の廃止には反対する立場をとっている。

\* [http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2010/opinion100701\\_01.html](http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2010/opinion100701_01.html)

最大のナショナルセンターである連合は、地域主権改革自体は評価しつつも国の出先機関の地方移管については、職員の雇用責任を国が果たすべきことや、「ハローワークは国による全国ネットワークを堅持すべき」として地方移管には反対の立場を表明している。

\* [http://www.jtuc-rengo.or.jp/news/danwa/2010/20100622\\_1277204593.html](http://www.jtuc-rengo.or.jp/news/danwa/2010/20100622_1277204593.html)

### (3) 関係者団体

中小企業団体連合会は、2010年6月30日の平成22年度総会決議で、ハローワークが中小企業が無料で人材確保に利用できる重要な機関であることを指摘して国が責任を持って維持・強化することを求めている。

全国社会保険労務士連合会も、2010年8月2日付「労働行政の充実・強化について」（要請）において、「国の出先機関」は原則として都道府県に移管すべきとする議論は、就職の広域性や労働者保護政策の全国統一の実施の必要性など、労働行政の特殊性を全く考慮しない議論であり、地方移管によって、労働保険や労働基準法の運用などがどう変わるのかを明らかにしたうえで、慎重な国民的議論を求めるという要請を行なっている。

#### (4) 法律家団体

労働者の権利擁護のために活動する日本労働弁護団は、労働分野における国の出先機関の廃止に反対する意見書を2010年8月9日付けで発表している。

日本弁護士連合会は2010年12月16日付で、出先機関の廃止に懸念を表明し、拙速を避け、慎重審議を求める意見書を発表している。

#### 終わりに

以上みてきた通り、「地域主権改革」は福祉施策、社会施策の各分野に重大な影響をもたらす、国のあり方の根本的な改変である。各分野からの批判をさらに具体的に大きく展開するとともに、各分野の声と運動を、「地域主権改革」という構想の全体に対する批判に合流させることが、緊急に求められている。自由法曹団は、そのために総力をあげるものである。

以 上

「地域主権改革でくらしはどうか」

2011年2月19日

編集 自由法曹団構造改革プロジェクトチーム

発行 自由法曹団

〒112-0002

東京都文京区小石川2-3-28

DIK マンション小石川201

TEL 03-3814-3971 FAX 03-3814-2623