

# 自治研 かんがわ

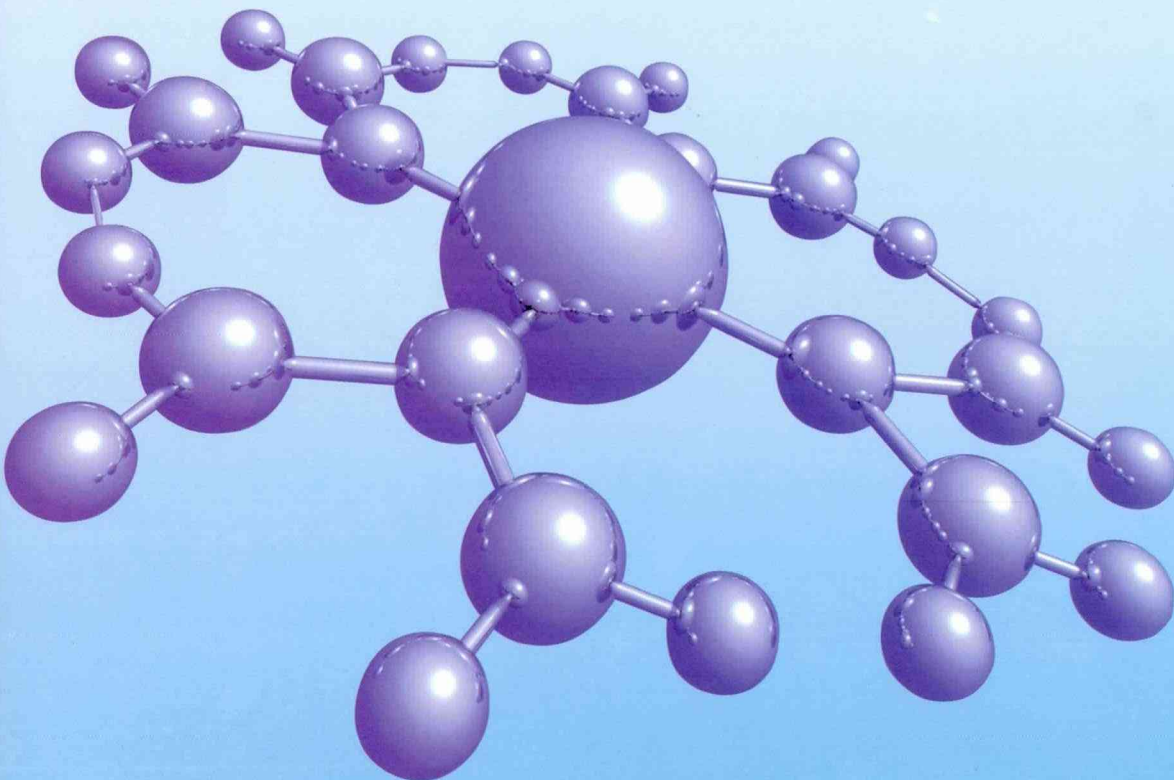
2009

8

No.115

(通算179号)

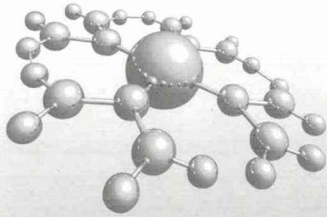
- ◆ どのような第2次地方分権改革
- ◆ 住民自治時代の議会の役割と課題
- ◆ 2009年度介護報酬改定と介護保険料への影響(後編)



社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研報 かながわ



神奈川県地方自治研究センター

2009  
8

No.115  
(通算179号)

◆ 2009年度介護報酬改定と介護保険料への影響(後編)  
◆ 住民自治時代の議会の役割と課題  
◆ どうなる第2次地方分権改革

## もくじ\*\*\*CONTENTS

2009年度 第1回 地方分権システム研究会

### どうなる第2次地方分権改革

— 改革はフリーズ?、事実はゴー・アヘッド —

作新学院大学教授 沼田 良 ……1

2009年度 第1回 議会問題研究会

### 住民自治時代の議会の役割と課題

— 神奈川県における地方議会改革を考える —

山梨学院大学教授 江藤 俊昭 ……10

2009年度 第1回 定例研究会

### 2009年度 介護報酬改定と介護保険料への影響(後編)

日本大学文理学部助教 畠山 輝雄 ……18

2009 年度第 1 回地方分権システム研究会 (2009 年 6 月 18 日)

## どうなる第 2 次地方分権改革

—改革はフリーズ?、事实はゴー・アヘッド—

作新学院大学教授 沼田 良

2009 年 6 月 18 日、神奈川県地方自治研究センター2009 年度第 1 回地方分権システム研究会が、神奈川県地域労働文化会館で開催された。沼田良・作新学院大学教授より「どうなる第 2 次地方分権改革—改革はフリーズ?、事实はゴー・アヘッド—」というテーマで、ご講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部において原稿を作成し、沼田氏が加筆・修正したものである。

### 1. 地方分権改革推進委員会などの経緯

#### (1) 委員会設置から第 1 次勧告まで

例年この時期にお招きいただいているが、今回は「どうなる第 2 次地方分権改革」というテーマを頂戴した。もしかするとこれは、じきに結果が判明する天気予報のような難易度の高い課題なのかもしれない。そこで始めに、改革の行方を占うための前提的な作業として、これまでの経緯をもう一度簡単に振り返っておきたい。

まず 2007 年 3 月 29 日、内閣府に地方分権改革推進委員会（以下、「委員会」と表記。）が設置され（参考年表①参照）、2 ヶ月も経たないうちに「地方分権改革にあたっての基本的な考え方」（2007 年 5 月 30 日）を安倍内閣に提出した（参考年表②）。2 ヶ月で委員 7 人が合意して基本的な考え方を出せるというのも不思議な話だが、中身はその後の委員会の基本的な考え方になる文章とはとても言えないもので、いわばタイトルだけ「基本」だったのかもしれない。



講演中の沼田教授

それから半年後に「中間的な取りまとめ」（2007 年 11 月 16 日）を初めて福田内閣に提出した（参考年表③）。年が改まって、第 1 次勧告「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」（2008 年 5 月 28 日）を、同じく福田内閣に出した（参考年表④）。会議マニアだった安倍内閣が設置した委員会が、福田内閣に最初の勧告を提出するという流れになったわけだ。

政府は、この第 1 次勧告を受けて地方分権改革推進本部を立ち上げ、「地方分権改革推進要綱」（2008 年 6 月 20 日）をつくった（参考年表⑤）が、その中身は事実上、各紙が報じたように勧告を「骨抜き」したものとなってしまった。

## (2) 国の出先機関の見直しは道州制の伏線

その後、委員会は福田内閣に対し「国の出先機関の見直しに関する中間報告」（2008年8月1日）を提出した（参考年表⑥）。この報告でも、国の出先機関をどうにかしたいという委員会の姿勢が依然として根強くうかがわれる。国の出先機関をどうにかするというのは、一見、地方分権や行政改革に見えるかもしれないが、実は道州制に移行するための伏線であり、道州制への地ならしと言って間違いはない。

この委員会では、道州制は分権改革の最終目標ということを主張しており、実はその方向性だけはブレていない。基本になる通奏低音としては消えずに、委員会のバックグラウンドをずっと流れている。道州制にさえ持つて行ければ、この委員会による分権改革は一応成功だというような隠れた認識があるように思えてならない。その露払いとして国の出先機関の見直しが提案されたわけである。

これに続く「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」（2008年9月16日）は、勧告や報告よりレベルの低い意見として示された（参考年表⑦）。これは福田内閣の末期で、1週間後には麻生内閣が発足するという微妙なタイミングでの意見表明であった。

## (3) トーンダウンした第2次勧告

ところで委員会の第2次勧告は、「『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」（2008年12月8日）として出された（参考年表⑧）が、注目すべきはこのサブタイトルである。

第1次勧告のサブタイトルは、「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」と書いてあった。ところが第2次勧告では「地方政府の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」と

しており、「地方政府の確立」という目的がメインテーマから外されている。

つまり第1次勧告における「地方政府の確立」から、第2次勧告での「地方の役割と自主性の拡大」へと、課題設定の勇ましさが明らかにトーンダウンしているのだ。少し勘ぐるならば、この第2次勧告には、最初から自分で自分を骨抜きにしているようなところさえ見受けられる。

麻生内閣になってから、国の直轄事業の一部経費を負担させられていることが自治体によって問題視され、直轄事業負担金のあり方をめぐる論議が活発化し始めた。委員会では「国直轄事業負担金に関する意見」（2009年4月24日）を出した（参考年表⑨）が、委員のなかには単なる「意見」としてではなく、一段強力な「勧告」として提出すべきだと主張する人もいたようだ。結果的には意見という形式で出されたわけだが、こうした弱腰で果たして地方分権改革推進委員会といえるのかなどと、委員会の姿勢に疑問を持つ人も少なくないだろう。こうした対応にも委員会の奇妙な性格が表れているかもしれない。

このような経過を経て、昨日（6月17日）は第87回の委員会が開催されたようだ。先日、「第3次勧告はいつになるのか」と知り合いの専門委員に聞いたら、予定は全然見えないと言っていた。そもそも衆議院の解散・総選挙がいつか分からない五里霧中の政局においては、政府内で勧告の有効性を高めたいという委員会の当然な意向も働くだらう。そのときの政権が乗って来やすい内容を勧告するという雰囲気があるので、いわば総選挙の様子見を決め込んでいるかのようだ。

しかし、この委員会にも法定の任期があるので、どんなに遅くとも2009年中には第3次勧告を提出しないとイケないはずだ。

## 参考年表「地方分権改革の主な経過」

※沼田教授講演内容に関連のものを抜粋、編集部にて作成

### 〔第1次分権改革〕

- 1995年 5月 地方分権推進法成立・・・・・・・・・・・・・・・・・・⑪
- 1995年 7月 地方分権推進委員会発足
- 1996年 3月 中間報告・・・・・・・・・・・・・・・・・・⑫
- 2000年 4月 地方分権一括法施行

### 〔今次の分権改革〕

#### ○安倍内閣

- 2006年12月 地方分権改革推進法成立
- 2007年 3月 地方分権改革推進委員会発足・・・・・・・・・・①
- 5月 「地方分権推進にあたっての基本的な考え方」・・・・・・・・②

#### ○福田内閣

- 11月 「中間的な取りまとめ」・・・・・・・・・・・・・・・・・・③
- 2008年 5月 「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」・・・・④
- 6月 政府・地方分権改革推進本部「地方分権改革推進要綱」・・・・⑤
- 8月 「国の出先機関の見直しに関する中間報告」・・・・・・・・・・⑥
- 9月 「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」・・・・⑦

#### ○麻生内閣

- 12月 「第2次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」・・⑧
- 2009年 3月 政府・地方分権改革推進本部「出先機関改革に係る行程表」・・・・⑩
- 4月 「国直轄事業負担金に関する意見」・・・・・・・・・・・・・・・・⑨

## 2. 主要な論点の変遷—アクロバットの綱渡りか？

### (1) 推進法における委員会設置の基本方針

次に、もう少し踏み込んで、これまでに委員会の論点はどのような風に変わってきたのかを見ていきたい。結論から言えば、どうもアクロバットのような綱渡りをやっているな、という印象を私は持っている。勧告や意見はバラバラに出されているので、その時々は一応もってもらしく見える。だが、一人の人格

が一連の論文として書いているものと仮定して通読するならば、全体としての筋が非常にふらついている感じがする。

まず、地方分権改革推進委員会の設置については、第1次分権改革の場合の設置法とほとんど変わらない文章である。ただ一つだけ、事務の義務付けを改革するという内容が新たに付け加わっている。具体的には、「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付けの整理及び合理化その他所用の措置を講ずるものとする」と書いてある。

周知のように、第1次改革では機関委任事務制度を廃止した。しかし、法律レベルで地方自治体が必ず実施しなければならない義務付けはかなり残っていて、むしろ事務処理上はがんじがらめの現状だ。確かに国の通達類による陰湿な拘束はなくなったが、その後、通達レベルでの規定を法律に格上げしてしまった。そのため、自治体はこれまでよりも強力に縛り付けられているという認識に立って、こういう条項が入れられた。この点は、法令による規律密度を緩和することに狙いがあると理解されている。

しかし、第1次分権改革の終わりごろから、自治体をコントロールする法律の規律密度はかえって高まっている。したがって、この義務付けの改革については全く別の読み方、つまり、自治体に事務を義務付けるという逆方向での読み方ができるという立場の人もいるのではないかと私は疑っている。

## (2) 基本的な考え方と中間な取りまとめ

そして、2007年5月の「基本的な考え方」<参考年表⑨>は、課題として設定していることが明確さを欠いていると思えてならない。課題というものは、普通は初めから所与としてあるものではない。そうではなくて、そのときどきで自分の能力などに合わせて自主的に設定するものなのである。自分で設定する課題は、したがって、解決できそうなものを設定することになりがちなので、課題の設定の仕方その人の問題意識とか能力が分かる。

この「基本的な考え方」の中では、「地方政府の確立」と言いながら、その一方で「地方が主役の国づくり」と言っている。自治体、特に市町村を「完全自治体」にするというイメージは、地方が主役の国づくりとは全くそぐわないものだ。普通であれば、まちづくりや地域づくりという言葉を使うはずだ。

委員会は、国づくりを審議するとの認識なのか。この人達が考える「地方が主役の国づくり」における地方とは、市町村というよりは、相当に大きな地方政府を想定していると思えてならない。国づくりの主体なのだから、前段の「地方政府」も市町村よりもずっとサイズの大きい広域的な地方政府だろう。

要するにこれは、分権改革と言いながら、結局は器だけを改革する、最終的には道州制に持って行くのだろう。道州制への露払いとして分権改革をする、ということになっているのだと思う。「基本的な考え方」の中では、「こうした取組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものと考えられる」と言い切っている。全く悪びれることもなく、その道筋をつけるために分権改革の審議をしているということを内外に明言しているわけである。委員会の審議で唯一ブレていないのはこの部分だろう。

それから6ヶ月後の「中間的な取りまとめ」<参考年表⑩>は、内閣が替わったので、「基本的な考え方」をもう一度焼き直して、新しい総理大臣に提出したという類の平板な文書だと感じる。実はこのあたりから、どうも委員会の影が薄くなったような気がする。

## (3) 第1次勧告

そもそも分権の本筋は、暮らしや教育、福祉や環境といった施策を住民の近いところで立案・決定・実施・評価できるようにすることである。そのために、権限や財源の地方移譲が実現されなければいけない。

しかし、2008年5月の第1次勧告<参考年表⑪>では、国から地方への権限移譲はわずか42項目にとどまり、肩すかしの感であった。

しかも、国から地方への権限移譲がこれだけ少ないのに、都道府県から市への権限移譲が、実に359権限・64法律もあった。財源

もないのに市がこれほど大量の権限を押し付けられて、どうするのか。一方、町村には28 権限を移譲するだけであり、町村はいらないと言わんばかりの勧告である。

これは、市を今とは違う存在に変えるためにやっているのではないかと裏読みができるかもしれない。仕事が一気に360 も増えるのだから、実質的にこれまでとは違う自治体になるはずだ。

国道の移管や税源の移譲などの懸案事項は、この段階で先送りされてしまった。税源移譲は、昨年5月の時点ですでに腰が引けていた。ましてその後の世界同時不況を受けて、今の財務省では、地方への税源移譲など何を寝言を言っているのか、というような状況だろうと容易に想像できる。

さらに第2次勧告<参考年表⑧>では、国の出先機関を原則廃止するとした。さきに述べたように、それは道州制に持ち込む準備という意味なのだが、そういう方向性は、すでに第1次勧告でもちらつかせていた。ここで大事なのは、府省を超えた総合的な出先機関に一元化するということである。府や省を超えということなので、これはまさに道州制の前段階、大型の広域的な地方政府の初期段階であり、準備期間のようなものと考えていい。

#### (4) 第2次勧告

12月の第2次勧告<参考年表⑧>では、国の出先機関の一元化をきちんと言っている。一方で、法令による義務付けとか、枠付けを見直すことについては、福祉施設の設置基準とか、河川管理等にすこし触れているものの、地方公務員法(以下、「地公法」と表記)はそのまま維持するという。地公法を見直しの対象から外す狙いは何かというと、公務員の賃金を上げない、引き下げるといふことに行き着くのだろう。あるいは、自治体職員の労働条件を良くしない、国がコントロールした

ままにしたい、ということだと思う。

委員会は、これを義務付けではないと思っているようだ。あまり言われていないことだが、地公法こそ変えるべきである。本来の分権型社会では、自治体によって職員の待遇が異なっているというイメージだと思うが、自治体職員は全国一律、国がコントロールしたままでいいという。それを委員会が疑問に思っていないことが私には不思議だ。

それから、国の出先機関は原則廃止としているが、この中身は15 機関のうち1 機関だけを廃止するというもので完全に腰が引けてしまっている。府省を超えた出先機関として、「地方振興局」と「地方工務局」というものをつくるという案は、アイデアレベルでの話にすぎない。地方工務局は現業部門として公共事業をまかなうところで、地方振興局は国の総合出先機関のようなイメージで、それらが道州制の前段階になるという。そういうストーリー展開なのだろう。

それによって国家公務員を35,000 人くらい削減できるという。勧告には、新設される2つの地方局は道州制の中核組織になっていくので、「先駆的な移行措置といえる」と記してある。また、将来の道州制の実現に向けて「確かな」道筋をつけるとも書いてある。基本的な考え方では、道州制の道筋をつけるというだけのフレーズだったが、第2次勧告では「確かな」という言葉が入った。一説によるとこの文言は、麻生総理の「私の趣旨に従ってほしい」という鶴の一声があって、その命を受けた丹羽委員長(7月現在、骨折で入院加療中)が一部委員の反対を抑え込み、盛り込んだという話もある。

そのほか、この時期は食品の不正表示等が問題となったので、立入検査など地方出先機関の74の権限を都道府県に移譲するという。この辺があるいは分権なのかな、という感じの権限移譲でお茶を濁しているようだ。

### (5) 改革の漂流、そしてフリーズ

政府は、2009年3月に先機関改革の行程表を決めた<参考年表⑩>。第1次・第2次の勧告は事実上骨抜きにし、税財政改革は総選挙後に検討し直すと早くも決まっているのに、出先の縮減だけは際立って素早い動きだと言える。

そもそも、委員会は誰に第3次勧告を提出するのかが不透明だ。誰が総理大臣になるか予断を許さない状況だからだ。委員会にとって新しい主人が誰になるのか分からないから、委員会としては模様眺め、風待ち、日和見にならざるをえないようだ。潮目を読むという姿勢があらわになっている。

おそらく委員会は、自分たちはポーズ＝瞬間的な停止状態にあると思っているかもしれない。だが、何が起こるか分からないからこそ、場合によってはこのまま永遠にフリーズしてしまうということさえありうる。

### (6) 「第3次勧告～地方政府の確立?～」

総選挙の時期がどうなれ、スケジュール的には今年の秋以降に第3次勧告が示されるはずだ。勧告を内閣に提出すると、それを受けた内閣の地方分権改革推進本部が推進計画を作成する。これを12月末までに済ませなければ、法の定める予定期間には間に合わなくなる。出先機関改革を含む計画もつくらなければならない。そして、それらを含めた新しい地方分権一括法を2009年度中に国会に提出して、来年4月から施行したいという、なんともタイトなスケジュールなのである。

それがスケジュールどおりにできるかどうかは、すべて総選挙の結果次第というわけだ。仮に自公の連立政権が続けば、スケジュールどおりにできるのかもしれない。しかし大方の予想するように政権交代があった場合には、前政権の方針をそのまま継承するということ

は望み薄だろうから、直しが入ったりダメ出しがあったりで、このスケジュールでは無理だろう。

英国では、1960年代中葉から70年代にかけて、地方制度の大改革があった。期間中に、労働党から保守党へと二度も政権が替わった。しかし、その改革の中心を担った「イングランドの地方政府に関する王命委員会」の委員長レドクリフ・モード卿は、政局に右往左往することなく、100年先にも耐えうる新制度を作るという堅固な意志で取り組んだ。

そのため保守党と労働党による政権のシーソーゲームのさなかでも、比較的、改革そのものの揺れは少なくすんだ。そのあとにサッチャー首相が大ロンドン市(GLC)などをつぶすというような混乱はあったとしても、基本的には地方制度改革にモード委員会の方針が継承されてきた。そのように政権交代があっても、政府に賢明な態勢があれば順調にいくわけだ。しかし日本で今、仮に政権が交代したとしたら、なかなかスケジュールどおりに進まないと思えてならない。

### (7) 国家公務員の新削減計画

それから分権改革の関連事項として、国家公務員の新削減計画が示されている。私は地方分権とは、国家公務員が地方公務員に身分を切り変えることだと素朴に信じてきたが、どうも最近の動向はそうではないようである。むしろ現在の分権化は、国家公務員のクビを切るような方向に行ってしまうようで、特に出先機関の見直しはまさにそういう事態になっている。

鳩山前総務大臣は、5月29日に、今後5年間で国家公務員を10%以上削減する、という新しい定員合理化計画を提示した。その内訳は、平成22年度で2%削減する。7月を目途に閣議決定し、平成23年度以降に残り8%を削減する計画を年内にまとめる。そ



して出先機関改革大綱のなかにその削減数値を入れ込むということだった。つまり、国家公務員の削減とは、出先機関の職員の削減だということが明示されるわけだ。

国家公務員定数は、自衛隊員を除いて現在30万3,000人ぐらいで、この5年で10%くらい削減してきて、現行の計画が21年度で終わる。そうして削減してきた数値をベースにして、さらにまた10%も削減しようとしているわけだ。鳩山試案でいえば、さらに3万人くらいの削減になる。しかもこれは、国の出先機関の見直しによる職員数の削減と、きちんと平仄(ひょうそく)が合っている。

権限・財源の移譲は霞の中だが、道州制への道筋を付けるという点では、「確かな」道筋をつけているかもしれない。さらに中核組織のイメージまですでにつくりあげられており、人員削減計画まで出来つつある。これらの改革がこの委員会の本筋なのかどうかはよくわからないけれども、政権交代がなければ多分このままいくのだろう。2年前に地方制度調査会が、「道州制を導入するのが適当と考える」という答申を出しており、それとも平仄が合う。道州制を導入して、それが分権改革だと開き直るような方向性が非常に濃厚になっていると思う。

#### (8) 政権交代で分権改革の流れは変わる？

それでは、政権交代を期にこの流れが大きく変わるかという、私はどうも懐疑的である。民主党分権調査会「霞ヶ関の解体・再編と地方主権の確立」(2009年4月)での「300程度の基礎的自治体」構想をめぐるふらつき具合、さらなる大合併や道州制の検討案などを見ると、同党の分権政策が確立されているとは言いがたい。

また、話題になった全国知事会の分権政策についても、新地方分権構想検討委員会「最終報告」(2006年11月30日)での「5対5

の税源配分」案以上のものはイメージできない。もしかすると、かつての細川・村山内閣の時のように、政権が替わった瞬間に慌てることになるのかもしれない。

政権を取るとは、どういう認識をもって、いかなるを判断して仕事をする事なのか。誤解を恐れずに言えば、大方が期待しながらも心配しているように、民主党が肝心なこの一事を本気で熟慮しているとは思いがたい。政権交代の戦略・戦術を、たとえば党として、あるいは候補者個人として、とにかく選挙に勝つというところまででストップして、その後については思考停止しているのだとすれば、民主党中心の政権になっても分権改革が軌道に乗るということは、あまり多くを期待しない方が賢明なのかもしれない。

民主党の政策で最近、目に付くのは官僚批判である。千葉市長に当選した人が、いきなり幹部職員の給料カットと言ったが、役人批判、給与カットなどはたしかに大向こうにはウケがいい。世の中には公務員でない人のほうが大多数だからだ。したがって役人批判は勞せずして票になるだろう。

しかしそれは、選挙用だけの安易なマニフェストに墮しやすい。給料をカットした場合に公共サービスをどのように維持・拡充するのか、職員の士気を下げずに職場を活性化していくためにはどうすればよいか。投開票の次の日からすぐに、行政の現場ではそうした難題が持ち上がってくる。この対応策をどのように考え用意しているか、きちんと説明し実行できなければ役に立つ政治家ではない。

繰り返すが、政権交代によって分権の流れは変わるかもしれないが、しかし必ず良い方向に変わっていくという保障は特にないと思う。ただし、自公政権のままであれば、このまま道州制の導入準備ぐらいで幕引きをしようということにさえなるかもしれない。

### 3. もうひとつの地方分権—改革としての分権と事実としての分権

1995年の地方分権推進法施行<参考年表①>以来、これまで地方分権に10数年も取り組んできて、私たちの地域社会は住みやすくなったのだろうか。安全で安心して豊かさを実感できるという、地方分権推進法に書いてあるような社会になったのか。私は、なっていないと思う。むしろ、法の文言を空念仏に感じるような、理念とはほど遠い状態だと思えてならない。

このごろ私は、地方分権には、実は2つの種類があるのではないかと思いつけている。

その一つは、改革レベルでの分権である。国で委員会をつくって、委員会が審議して答申する。それを受けた内閣が推進計画をつくり、関係法律を改正するというもので、これは、いろいろな審議会と同じような手順や方式で行われる。改革レベルの分権といってもいいが、その流れがここ10数年続いてきた。

しかしこれはよく考えると、国民・市民にとっては、ある意味で「他力本願」(仏説とは異なる文脈)の姿である。上を向いて棚からボタモチが落ちてくるのを待つように、そのときどきの答申案に一喜一憂し、時には陳情・請願をしたりもするが、結局のところは、まあ一歩進んだかという程度で終局を迎える。そうした改革レベルでの無難な既定スケジュールに沿った地方分権があって、それに10数年ずつつきあってきた。つい最近まで私も、分権はそれしかないと思ってきた。

ところがそこにもう一つ、事実としての分権という伏流があることに気づいた。

それは何かというと、たとえば定額給付金の例である。麻生内閣の命運をかけた経済対策の目玉だったが、国会で大騒ぎした結果、最終的に定額給付金を給付するかしないかについては、自治事務として市町村の判断に任

せるということになった。国の最重要政策なのに、市町村に実施を義務付けられなかった。使途は限定されているが、給付するか、しないかという最終的な判断、つまり政策が成就するかどうかの実施に関する判断を市町村に任せざるを得なかったのである。

これはよく考えると、なんとも不思議な話である。全国市長会などの猛反発もあって強制はできなかったが、国の最重要政策ならば義務付けるべきものはずである。せめて法定受託事務にしてやってもらう、あるいは国の職員を派遣して支援をする、という万全の体制をとるべきだったと思うが、しかし国はそうすることができなかった。

もちろん評価が分かれるところだろうが、私にとってこの事態は、知らないうちに分権が進んでいる例証だと思えてならない。政府も気づかないうちに、事実としての分権が進んでいる。受け止めた市町村がどこまで気づいているかは不明だが、事実として進んでいく分権があることは明らかだ。

自治体職員の中には、物心付いたときから日本は分権型社会に向かっていて、国家公務員のどこが怖いのか、という若い人材も出始めている。彼らに昔の構図はない。そのなかで事実として分権が浸透しているのだろう。

分権型社会をつくるのが、分権の目的ではない。第1次分権改革で「分権型社会の創造」をうたっていたので、それが目的のように勘違いされるが、分権型社会をつくるのはあくまでも手段で、分権とは、自治体と住民の自己決定権を拡充・確立することである。最終的に権限を住民の手元に持ってくることだ。分権が、自己決定を最終的に進めていくことだとすれば、定額給付金を給付するかしないかの決定は自己決定の一環である。とすれば、事実として自己決定が拡充しているだろう。

このごろは自己責任しか言わない人が多い

が、自己責任はもともと自己決定とセットで主張されてきた。分権型社会をつくるということは、自己決定を拡充すること、自己決定力というか、自己決定力（ぢから）を高めることが分権の目的だと考えている。

だとすれば、改革レベルの話とは別に、地域で自己決定力をどれだけ拡充していくかという、まちやむらの取組みがあつてしかるべきだろう。そういう地域社会を実現することだから、分権型社会は自治型社会なのである。まちの自治を実現する。そのためにこそ、自己決定力というか自己決定力（ぢから）というものが必要なのだ。

しかも、ここ 10 数年間のエライサンたちによるオカミ・レベルの分権改革で強化されたのは、自治体の長と議会議員のみである。住民の自己決定力は強くなっていない。むしろ権利をはぎ取られているのではないか。分権によって住民の自己決定力が衰退しているという、本末転倒な話がここにあると思う。これが上の方の改革レベルの問題点である。

#### 4. 公職選挙法の分権化

1996 年 3 月に示された第 1 次地方分権改革の「中間報告」<参考年表⑩>は、地域住民の自己決定権を拡充することが分権改革の目的だ、と断じていた。この文章には当時とても感動したが、中間報告にあった「住民」が、委員会の末期には「地方公共団体」に差し替えられていた。これに気づいた人はあまりいなかったようだが、いつの間にか自己決定は、住民自治から団体自治に転移してしまったのだ。

では、地域の自己決定、住民の自己決定という問題をどうするか。自己決定をするため

には、実は自己決定をするやり方も自分で決めなければいけない。他人が決めてくれる方式で決めても、それは自己決定とは言わない。つまり、自己決定の仕方も道具も自分で決める必要があるのだ。

現状のままだと、他人が決めてくれる自己決定の仕方では自己決定ができない。立ち足はだかっているのは、公職選挙法である。

公職選挙法は戦後、国も自治体もひとまとめに扱う法として統一された。これは、地方自治法と同様に、それまでバラバラだったものが画一化・集権化された法律である。

町のリーダーや村のリーダーを決めるのに、なぜ全国一律の窮屈な方法で選出しなければならないのか。それが疑問に思われたいのも不思議だ。町長選挙、村長選挙でも公職選挙法が適用される。村議会議員選挙も、国会議員を選ぶ国政選挙と同じ全国一律の方法による。これで自己決定といえるだろうか。分権化すべきなのは公職選挙法なのである。

そのまち独自の選び方で長を選ぼうと言って広報をすれば、若い人の関心は一気に高まる。投票率を上げるのは簡単だろう。今の方法ではつまらない、興味が湧かない、魅力がないから、若い人が投票に行かない。公職選挙法を分権化する。少なくとも国の選挙と自治体選挙のやり方を分ける。あるいは県を単位に分けるとか、その町独自の自治基本条例で選挙制度を書き込めるといのがあれば、若い人は集まる。

この 10 数年改革論議に幻惑されて、事実としての分権に気づかないできたのではないかと思う。事実としての分権ということに、もう少し地道な努力があつてもいいのではないかと、このごろ私は考えている。

※編集部注：第 1 次勧告に関する沼田教授講演内容は「自治研かながわ月報 109 号」（2008 年 8 月号）に掲載しています。

2009 年度第 1 回議会問題研究会（2009 年 6 月 26 日）

## 住民自治時代の議会の役割と課題

－ 神奈川県における地方議会改革を考える－

山梨学院大学教授 江藤 俊昭

2009 年 6 月 26 日、神奈川県地方自治研究センター2009 年度第 1 回議会問題研究会が、神奈川県地域労働文化会館で開催された。江藤俊昭山梨学院大学教授より「住民自治時代の議会の役割と課題－神奈川県における地方議会改革を考える－」というテーマで、ご講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部において原稿を作成し、江藤氏が加筆・修正したものである。



講演中の江藤教授

### 1. 議会改革の背景

#### (1) 地方分権改革の成果

議会改革だけでなく、自治体改革全般に通じることであるが、地方分権改革の中で、自分たちがどういうふう動くか、それぞれの自治体ごとにまじめに考えるようになったことが地方分権改革の成果だといえる。だからこそ、改革派の首長が選挙に出て、マニフェストなどで積極的に政策を打ち出し、機敏に住民に対応しながら自治体改革を進めていくような動きが全国に広がっていった。

それを端的に表しているのが、地方分権改革一括法施行の 2000 年に成立した北海道ニセコ町のまちづくり基本条例である。分権改

革の中で、住民と行政とがどのように協働していくのか、両者が情報共有をしながら進めていくことを明確に打ち出した。

#### (2) 議会は蚊帳の外

分権改革の成果として、住民と行政との関係はしっかりと絆を深めたと思うが、一方で住民と議会との関係が切断されている。議会が「蚊帳の外」に置かれてきている。

それはなぜかという、一つは、地方分権改革がまず行政改革に向かったということである。改革派の首長によって、自治体改革が進行し、そこでは地方行政改革の新しい手法として NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）が取り入れられた。

しかし、この NPM のサイクルの中には、基本的には議会というものがほとんど入っていない。公共サービスを行政が担うのか、民間が行うのかという区別から始まり、行政が担う場合には年間の数値目標を決める。行政は、その数値目標に従って執行し、それを評価して翌年につなげていくというサイクルで行われている。最近ではそのサイクルの

中に、首長の選挙時のローカルマニフェストが加えられていくという動きも始まっている。

また、そこで評価を誰がするのかということになると、内部で評価するだけでは信用ができないということで、たとえば事務事業の外部評価委員会を設置して、そこに評価させていくということになる。私も甲府市で外部評価委員会の会長を務めてきたが、1つの事務事業につき30分～1時間程度の時間をかけて評価を行うので、職員の反応は、そうした外部評価は議会より厳しいという。

このようにNPMのサイクルに議会は登場していないので、それをどうするのかということがある。

もう一つは、執行機関が進める住民参加と協働に対し、議会はどのように関わるのかということである。

たとえば三鷹市では、2000年の基本構想・総合計画の策定の際に、検討をすすめる市民会議のメンバーを全員公募した。375人が集まり、2年かけて研究会や調査をしながら、しっかりと中身を練り上げていった。それだけ執行機関と市民が時間をかけたものには反対できない、と当時の議員が言っていたことは非常に印象的だった。

議会の役割として、今までの代表機能もだめ、監視機能としての議会もなかなか作動しない。そういう中で、住民の代表としての議会が地方自治にどのような役割を果たすのかを考えないといけないような流れが出てきている。

### (3) 住民の6割が議会に不満

一方、地方議会の現状を住民はどうみているのか。2006年12月実施の日本世論調査会のアンケート調査で、「大いに満足している」(1.1%)、「ある程度満足している」(31.4%)と、満足派が少ないのに対し、「あまり満足

していない」(46.9%)、「全く満足していない」(13.6%)と、不満派が約6割というデータがある。

自治体改革が動きだしている中で、議会に対しては何をやっているのかという住民からの不満も出てきた。そこで、議会はこのままではまずいのではないかと、という議会改革の動きも出てきたといえる。

## 2. 議会改革のうねり(?)

### (1) さまざまな試みがスタート

議会改革の先駆的な事例をみると、2000年初頭からさまざまな試みが行われてきており、大きな流れにつながっている。

一つは、執行機関と議会の切磋琢磨で、具体的には議決事件の追加である。

地方自治法(以下、「自治法」と表記)第96条第1項には、議会の議決事件として、条例の制定や予算を定めること、決算の認定、契約の締結や財産の処分など、15項目が列挙されていて、第2項に「前項に定めるものを除くほか」、議決事件を定めることができるという条文がある。しかし、第2項の条文解釈では、執行機関を縛る可能性があるものについては条例で定めることはできない、とされてきた。つまり、第1項に制限列挙したものだけが議会の議決事件だと解され、第2項は死文化していたのである。

月舘町(福島県)では、自治法で議会の議決が必要される基本構想は抽象的なので、基本計画についても議会で議論をして責任を持つことが必要であるとして、2000年に基本計画を議会の議決事件に追加した。自治法第96条第2項の従来の解釈を突破した輝かしい実績である。

また、住民参加という点では、本吉町(宮城県)が2001年から議会報告会をスタートさせた。議会が不特定多数の人々と議論をた

たかわせていくということで画期的な取り組みだった。

さらに議員同士の自由討議も、2000年を過ぎた頃から富山県議会や四日市市議会で、動きだしてきた。

## (2) 成果の制度化＝議会基本条例の制定

こうして、先駆的な議会から単発の試みが出始めた中、その成果を一つにまとめ上げて、制度化を図ったのが、議会基本条例である。2006年5月の栗山町議会（北海道）、12月に三重県議会、湯河原町議会が議会基本条例を制定した。

議会基本条例の制定にどのような意義があったかという点、一つは、条例をしっかりと作成して、詳細は会議規則に委ねるという議会運営の法体系を作り出したことがある。

自治法の第120条に「議会は会議規則を設けなければならない」と書かれていることから、議会運営については会議規則で規定する、議会基本条例は作れない、というのが従来の一般的な解釈であった。

補足すると、議会のルール、議会と議員と住民、首長との関係のルールを条例化したことで住民の直接請求の対象になる。これも議会基本条例の意義といえる。

もう一つの意義としては、議会基本条例の「バクハツ」がある。どういうことかという点、まず量的な拡大の意味がある。2006年は3つの議会だったが、2008年3月31日現在で54まで膨れあがってきている。

同時に、「バクハツ」には質的な変化の意味がある。議会基本条例の制定は、従来議会運営のやり方を大きく変える、という方向を宣言したものだと思う。私が「バクハツ」をカタカナで書いた意味はここにある。

## (3) 国と地方では議会制度が違う

国政と地方政治の実質的な違いの理解が

広がってきた。国政は議院内閣制で、地方政治は二元代表制、あるいは機関対立主義といわれる。したがって、自治体の議会内に与野党の関係は存在しないはずであるが、今までは存在した。これをなんとかしないといけないという議論が展開されている。

また、国政の二院制に対し、地方は一院制である。それは、自治体の議会が住民に近いところであって、住民に直接請求権が保障されていることと密接な関係がある。

国政は、国民代表制原理と言われているように、国民は自分たちで法律案を出すことができないし、選挙で選んだらリコールもできない。それに対し地方自治は、住民が条例の直接改廃請求やリコールもできる。

一院制、直接民主制から考えれば、議会が一丸となって執行機関と対峙していく、議会が住民参加を日常的に行う必要がある。そして、本来の意義ある議員同士の議論、こういうものをしていかななくてはいけない。

そうした、国政とは違う地方自治のイメージが地方分権改革の中で広がってきた。それが制度化として議会基本条例に流れ込んできたのではないだろうか。

## 3. 新たな地平＝正の連鎖

### (1) 議決事件の活用

新しく議決事件を活用しようと議会が動きだした中で、議決事件の追加にどんな意味があるかを考えたとき、それが議会の監視能力を高めたといえる。

議決事件を増やすと、公開で議論して決めるから、住民にも問題点が分かるし、新しいより良いものができると思う。しかし、議決事件はただ追加すればいいというものではなく、それをどうやって使うかということを考えていかないといけない。

追認機関の議会が、議会基本条例を制定し

て議決事項を追加したから、すぐに追認機関でなくなるかという点、そうではない。追加の意義をしっかりと理解して活用することが大事である。

たとえば、栗山町議会における総合計画の修正の例がある。栗山町では総合計画を議会の議決事件に追加しているが、執行機関からの提出議案に対し、議会が修正案を出した。議決事件に責任を持つという議会は、そこまでやらないといけない。

また栗山町議会は、市町村合併の議決に関連して、積極的な調査と住民への説明にも取り組んだ。合併は、本来は議会権限であるにもかかわらず、実質的に機能しているのかと感ずることがある。法定協議会の設置も、合併も議会の議決が必要であるが、最終的な舵を切るところは、県が誘導した行政に引かれて、行政が住民説明会をしながら合併のルールを進んでいくのが一般的で、議会はあまり議論せずに合併協議会の設置や合併の議決をしてきた。

それに対し栗山町議会は、市町村合併の考え方について、行政とは違う角度から自分たちで視察調査や財政分析を行い、議会として分かったことを説明するというやり方で、議会報告会を行った。

こうした取組みの中から、議決事件はただ追加すればいいのではなくて、それに対して議会が責任をもつということが大事だということが徐々に分かってくる。

## (2) 附属機関の設置

従来は厳しいと言われていた附属機関についても、三重県議会が設置を決めた。

相変わらず総務省は、議会に附属機関を作れないという見解である。合議制の下に合議制の機関を置くことは、屋上屋を重ねるということだという。また別な説明として、執行機関の附属機関設置は自治法に書いてある

から置けるが、議会は書いていないから置けない、とも言われる。

しかし、住民の視点から制度設計を考えることが必要になっているし、できる時代になっている。

## (3) 政策サイクル

政策サイクルという点では、議会から提案を出していく、そして執行機関に案を練らせていくということも動きだしている。執行機関の政策づくりに対し、議会が方向付けの縛りかけるといふ、三重県議会の新しい政策サイクルなどのような議論も出始めている。

会津若松市議会（福島県）では、PDC A(Plan-Do-Check-Act)の議論をさらに緻密にしている。プランをつくる時や議決するときには、議会が住民に意見を聴くなど、政策形成のサイクルを議会の側から構築していこうというのが、会津若松市議会の最近の議論である。

こうした動きの一方で、議員同士の自由討議はまだまだできない。課題があるとすればここである。

## (4) 自治法の解釈を超えて

総務省の自治法の解釈も徐々に変わってきており、第29次地方制度調査会答申の前文でも、議会は「住民自治の根幹をなす」という位置づけが明確に打ち出された。

答申の中で「通年議会」という言葉は使っていないが、「長期間の会期を設定してその中で必要に応じて会議を開く方式を採用することや、「会期制を前提としない方式を可能とする」ことなど、通年議会をイメージした記述がある。

ただし、地方制度調査会における会期制をやめるという議論は、三重県議会が考えているような通年議会のイメージと、曜日や時間などを予め決めておいて定期的に会議を開

催する諸外国のイメージをしている人がいた。三重県のように通年開催することで監視・政策能力を高めていこうという期待と後者の期待とは必ずしも一致しない。あいまいな文章で書いてあるので、人によって好き勝手に読む可能性はある。

#### (5) 新たな挑戦

福島町議会（北海道）が、2009年3月に議会基本条例を制定したが、この中に新たな挑戦がいろいろ盛り込まれている。

まず、議会のパワーアップのために通年議会を制度化したことである。条例で会期を4月1日～3月31日と明記した。これは、長の招集がなくても、ずっと議会に集まっている、閉会にしないということなので、実質的に長の招集権を剥奪したことになる。

また、「議員報酬」ではなくて「歳費」という用語を条文に使った。自治法では、議員には「報酬」を支払わなければならないとあるので、私が心配していることは、「自治法の規定に合わせた議員報酬を支払うのはいが、議員歳費の支払いはダメだ」という住民訴訟が出る可能性である。

しかし、通年議会を制度化すれば年俸制の議論が当然出てくるし、それには歳費の方が適している。そもそも、小規模自治体の議会では報酬が適しているので一律に歳費という用語に変更していない、とする自治法の立法趣旨には合っており、条例に読み替え規定を入れれば突破できる。

さらに、自治法では会議規則を必置としているのに対し、会議規則を制定しないこととした。議会基本条例、会議基本条例、定数条例などに統合するやり方を取っている。

このほか、傍聴人に関する規則の名称を使わずに、読み替え規定を入れて「住民参画」にしている。

#### (6) 議会改革のネットワーク

マニフェスト大賞（主催：ローカル・マニフェスト大賞実行委員会）や、市民と議員の条例づくり交流会議などを通じて、議会改革のさまざまなネットワークができてきた。

また、議会と大学の提携も進んでいる。山梨学院大学と昭和町議会（山梨県）は、議会事務局を支援するというで提携を結んだ。さいたま市と埼玉大学、福島大学と南会津町議会（福島県）との連携なども出てきている。

そして、2009年5月から議員力検定（主催：議員力検定協会※編集部注）もスタートした。議員力検定は、議員の資格試験ということではなく、有権者にも勉強してもらいたい。有権者に自治制度をしっかりと勉強して投票してもらおうための側面的援助と考えている。（※編集部注：江藤教授は議員力検定協会共同代表の一人。）

### 4. 詰め切れていない論点

#### (1) 活用していない＝空洞化

理念として議会基本条例をつくっただけで、活用していない議会もある。

首長と議会との切磋琢磨ということで、ルールとして議会基本条例を制定し、一問一答や反問権、住民参加や議会報告会などを作っても、応えられていない議会もある。私はそれを「アリバイの議会」と呼んでいるが、そうしたところは、表向きは変わっても、実態は変わっていないのではないかと、これを突破していかないと、議会基本条例は根付かないのではないかと考えている。

では、ただ単に条例をつくっただけだけ、というところや、本当の自治の理念を議会基本条例に入れ込んでないところは、どのように改善していったらいいのか。

これについては、「議会報告会の定例化が



重要である」と中尾さん（栗山町議会元事務局局長）がよく言っている。彼によれば、定例化することによって、議会が説明をする、住民の質問に答えていく水準を下げられなくなるという。

各議会の状況を見ると、定例化していないところが多い。神奈川県議会、川崎市議会も定例化していない。議会基本条例に魂を入れていく意味では、議会報告会を定例化することが必要である。

また、中には議員同士の亀裂が始まっている議会もある。議会基本条例は、議論を重ねて、できるだけ多数決でなく全会一致でやってほしい。議会報告会などは、議会が一同となって住民の前に出て行くことを期待して設計されているので、議員同士の亀裂を起さないようにする必要がある。

## (2) 運営

運営については、自由討議に関連して会派の課題がある。

会派は民主主義の制度として必要だと思うが、それを住民にきちんと説明している議会は、ほとんどないのではないか。選挙の時は会派が出てこないのに、選挙が終わると突然に会派を組む。議会の運営を正式の会議でない会派代表者会議で決めるなど、住民の見えないところで会派が動いている。会派と自由討議との関係や、会派の位置づけをどうするのか、ということが課題として残っている。

また、少数意見の取扱いも今後、議論が大事である。

議会報告会のやり方も工夫が必要である。たとえば栗山町議会では、総合計画の報告の際には議会で一致した点を住民の前に明らかにしていった。市町村合併の際には、議員の意見がバラバラだったので、各議員の意見は言わないで、調査結果のみを報告し、住民と考える、というやり方だった。

テーマに応じて報告の仕方を分けていくなど、報告会の手法についても研究を進めていかないといけない。

## (3) 制度や組織

制度や組織については、まず議会費の予算編成の問題が挙げられる。予算の調製提出権は長にあるが、議会費についての提出権を否定するものではないので、修正も含め、どうかたちで詰めていけるかどうかを考えないといけない。

執行機関からの派遣職員が多いという事務局体制の現状も課題として挙がる。事務局職員を対象としたアンケート調査では、執行機関との人事交流によって「議員に対する確かな情報を提供できる、メリットがある」に同意する事務局職員は6割程度、というデータがある。一方、「みずからが提供した情報で執行機関が質問質疑等で苦境に陥ることを予見できるときは、自己抑制が働く」に同意する事務局職員は5割弱、同意しないが5割程度となっている。

そのように職員に自己抑制が働くから、執行機関からの出向やローテーションはだめだ、独自に採用すべきだ、という研究者の意見も多いが、実際には同意しない職員も半分いる。同意しない職員をどうやって育てるかということが大事である。

また、議会改革をやったところは、議会事務局もしっかりしており、優秀な職員が育っている。議会がまともに執行機関と対峙したら、事務局も面白いと頑張る。

定数や報酬の基準についても何らかの議論をしないといけない。定数は、自由討議ができる程度の人数が基準となるのではないか。会議のファシリテーター経験のある人は、それを5~6人までと言うが、私の感覚では10人くらいである。6人から10人くらいの間で、常任委員会数を掛けた数が適当だろう。

本会議中心なら、10人から15人くらい。議会の存在意義を公開での討議、と捉えれば、それが基準になるだろう。

#### (4) 自治基本条例と議会基本条例

ここまで議会基本条例を中心に上げてきたが、議会基本条例は、本来は自治基本条例に組み込むべきである。

しかし、これまでは自治基本条例の制定が先行してきており、その中で次のような2つの遠慮があった。一つは、憲法に書いてあることは書かなくてもいいとか、他の法律に書かれていることは書かなくていい、ということが基本的にあって、そういうものをあまり書いていない自治基本条例がある。あまり書き込むと条文が多くなる、ということはあるが、憲法や自治法に書いてあることも私は書き込んだ方がいいと思っている。

もう一つ、自治基本条例は議会に対する遠慮がありすぎたのではないか。ニセコ町のまちづくり基本条例も、現在は改正して議会の条文も入り、据わりが良くなったが、最初は議会についての条文がなく、行政基本条例と呼ぶべき内容だった。

自治基本条例にそのような二つの遠慮がある中で、議会として自治体改革にどのように関わっていくのかという時代的な要請があって、議会基本条例が出てきた。私は、自治の根幹に関わることは議会の議決事項なので、本来は自治基本条例に盛り込むべきだと思うし、将来的には両者は統合されていくだろう。

### 5. 神奈川県内の議会改革

#### (1) 神奈川県議会基本条例の内容

神奈川県議会基本条例については、3つの原則、①住民参加、②執行機関との対峙、③議員同士の議論に関して、直球は投げている

いが、基本的にはそういう方向でいくということが理解できる。

第15条第2項には、知事の予算調整や基本計画等の作成・変更などにあたって、「県議会の政策提案の趣旨を尊重する」と書いてあるが、ここまで書く必要があるのかなという印象があった。しかし、自治法の第138条の2には、執行機関の義務として、「条例、予算その他の議会の議決に基づく事務」を、「誠実に管理し執行する」と書かれている。そのほとんどは議会の議決事件なので、そういうものを尊重しながら知事が政策をつくっていくことを義務付ける条文は、なかなか面白い規定である。

県議会に今後期待することは、広域自治体としての側面である。広域的な市町村連携をすすめるにあたって、市町村の意向を聞いていけるかということである。たとえば県内の市町村長や議長など、代表者の意見を聞けるような組織を充実してもらいたい。

#### (2) 川崎市議会基本条例

川崎市議会基本条例については、既述の3つの原則は規定されているが、何ヶ所か気になるところがある。

まず、市民と議会の関係が、基礎自治体よりも県レベルに近い内容となっている。政令市だから厳しいとは思いますが、基礎自治体はもっと住民に近くないといけない。また、議会報告会もないので、住民参加を実現していくという発想が弱い気がする。権限が都道府県レベルに準じているのはわかるが、基礎自治体としての視点が落ちている。

川崎市議会に期待するのは、行政区の意見を聴くことである。第4条第3項で、「各区の実情等の把握に努め、多様な市民の意見を市政に反映させる」役割を担うという。各区の区民会議は既にあるが、さらに充実してこれを詰めていくことが必要だろう。

もう一つ、政令市は行政区ごとに選挙管理委員が置かれて、行政区ごとに議員が選出されるという特徴を活かしたらいいのではないか。行政区ごとの議員同士で行政区のことを議論するようなくみである。

たとえば、カナダのトロントは6市が合併したが、市域を4つの地域に分けて各地域の出身議員がコミュニティ議会を開いて決めている。自治体内分権を議論するとき、市民の参加は大事であるが、最終的な決定は正当に選挙された議員でなくてはならない。コミュニティ議会を行政区ごとに設置することも、今後の課題である。トロントの場合は、常任委員会の分野別の委員会を地区ごとに置いた形である。

### (3) 開かれた議会基本条例づくりを

さらに住民と共につくる視点ということ言えば、議会基本条例をつくる際には住民の前に出て意見を聞くことが大事である。

神奈川県でも川崎市でもそれをやっていないで、パブリックコメントで済ませている。パブリックコメントの実施を否定するものではないが、生の人間が議論する場をどこかで設定しないと住民の不信は打開できない。議会基本条例は自治体の憲法的な位置づけであることから、住民が一緒につくるという視点が大事である。条例は会議規則と異なり、議会内部のルールではないので、つくる過程も住民に開いていく必要がある。

また、条例だから直接請求の対象となる。制定された議会基本条例に不備があるとなれば、住民自身も修正や改正に向けた運動をしていく必要がある。

## 6. 地方政府形態と議会

地方自治体が自由に政府形態を選択できる形をめざすという方向性は、自治法や憲法

を変えていく広い視野の問題提起としては、大賛成である。

しかし、二元代表制、機関対立主義、私はこれを「機関競争」と言っているが、議会が執行機関と住民参加を競争しながら、切磋琢磨しているのは、ここ数年のことである。ともに機関競争が作動していない段階で、他のシステムがいいというのはどうかと思う。理念として、地方政府形態や選挙の制度を自由にするというのは賛成だが、今は、機関競争の中で、議会の役割や権限、運営の仕方を緻密に提案することの方を優先したい。

ただし、動かした方がいいと思うのは、選挙制度の大選挙区単記というやり方である。現在は、議会が一つにまとまるには不向きな選挙制度で、全体的なことが視野に入らない議員を選んでしまうシステムになっている。分野ごと、地区ごとの代表者を選ぶには有効だが、全体を見る議員を選べない。有権者も一人一票なので、全体を視野に入れて投票していない。突破口としては、政党選挙でないとなれば、単記でなく一人で複数票を投じる選挙にする方法がある。完全連記(30人いたら30票持つ)とまでは言わないが、1人が2~3票を持つところから始めると、議会としてのまとまりが少し動き始めるのではないか。

1950年に地方自治法から公職選挙法に組み込んでしまったものを、もう一度考え直さないと議会改革の根底のところは変わらない。

## 2009 年度介護報酬改定と介護保険料への影響

(後編)

日本大学文理学部助教 畠山 輝雄

2009 年 4 月 24 日に、神奈川県地域労働文化会館で 2009 年度第 1 回定例研究会が開催された。畠山輝雄日本大学助教・神奈川自治研センター特別研究員より「解説・新介護報酬と保険料」というテーマで講演を頂いた。以下は、その講演の内容を骨子に、畠山氏が加筆・修正したものである。(以上再掲。前編は 6 月号に掲載しており、以下はその続きとなる。)

### (5) 短期入所系サービス

#### a. 短期入所生活介護

①夜間の手厚い職員配置に対する評価(新規)  
最低基準を上回る夜勤職員(介護職員・看護職員)の配置を評価している。その際、併設事業所においては、本体施設と一体の人員配置を評価している。

夜勤職員配置加算 13 単位/日

※ユニット型事業所には 5 単位/日を上乗せ

②常勤の看護師の配置や手厚い看護職員の配置に対する評価(新規)

利用者の重度化等に伴う医療ニーズに対応する観点から、常勤看護師の配置や基準を上回る看護職員の配置を評価するとともに、従前の夜間看護体制加算は廃止している。

看護体制加算 (I) 4 単位/日

(II) 8 単位/日

※(I) 常勤看護師を 1 名以上配置していること

(II) ①看護職員を常勤換算方法で入所者数が 25 又はその端数を増すごとに 1 名以上配置していること

②当該事業所の看護職員により、又は病院・診療所・訪問看護ステーションの看護職員との連携により、24 時間の連

絡体制を確保していること

#### b. 短期入所療養介護

日帰りの短期入所療養介護(特定短期入所療養介護)について、労力を適切に評価する観点から、従前の 1 日単位の評価から、サービス提供時間に応じた評価に見直している。

760 単位/日

↓

3 時間以上 4 時間未満 650 単位/日

4 時間以上 6 時間未満 900 単位/日

6 時間以上 8 時間未満 1250 単位/日

※特定病院療養病床短期入所療養介護費、特定診療所短期入所療養介護費及び特定認知症疾患型短期入所療養介護費についても同様

#### ①個別リハビリテーションの評価(新規)

短期入所中の集中的なリハについては、その効果が高いことを踏まえ、介護老人保健施設における短期入所療養介護について個別のリハの提供を評価している。

個別リハビリテーション実施加算 240 単位/日

※理学療法士、作業療法士又は言語聴覚士が、1 日 20 分以上の個別リハを行った場合

#### ②緊急短期入所ネットワーク加算

緊急時のニーズへの対応をより拡充する観

点から、算定要件を見直している。

連携している施設の利用定員等の合計が 100 以上

↓

連携している施設の利用定員等の合計が 30 以上

#### (6) 特定施設入居者生活介護

手厚い人員配置に要する経費について、制度的に利用者負担に求めることができる仕組みとなっている費用負担の特性等を踏まえ、介護従事者の処遇改善を図る観点から、施設サービス等との均衡に配慮しつつ、中重度者を中心に基本サービス費の上乗せをしている。

・特定施設入居者生活介護費

要支援 1 214 単位/日 203 単位/日

要支援 2 494 単位/日 469 単位/日

要介護 1 549 単位/日 571 単位/日

要介護 2 616 単位/日 → 641 単位/日

要介護 3 683 単位/日 711 単位/日

要介護 4 750 単位/日 780 単位/日

要介護 5 818 単位/日 851 単位/日

・外部サービス利用型特定施設入居者生活介護基本サービス費

要支援 63 単位/日 → 60 単位/日

要介護 84 単位/日 87 単位/日

#### ①外部サービス利用型の訪問介護の評価

居宅サービスの訪問介護にならない、短時間の訪問を評価している。

・身体介護

15 分未満 90 単位/回 → 99 単位/回

15 分以上 30 分未満 180 単位/回 → 198 単位/回

・生活援助

15 分未満 45 単位/回 → 50 単位/回

15 分以上 1 時間未満

90 単位に加算(15 分経過後 15 分ごとに 45 単位)

↓

99 単位に加算(15 分経過後 15 分ごとに 50 単位)

②特定施設の看護職員と協力医療機関との連携に着目した評価(介護予防特定施設・地域密着型特定施設も同様)(新規)

利用者の健康状態を継続的に記録し、協力医療機関又は主治医に対して、定期的に情報提供を行うものを評価している。

医療機関連携加算 80 単位/月

※看護職員が利用者ごとに健康の状況を継続的に記録するとともに、当該利用者の同意を得て、協力医療機関又は当該利用者の主治医に対して、看護職員が当該利用者の健康状況について月に 1 回以上情報を提供した場合。なお、看護職員の配置基準がない外部サービス利用型は対象外

③養護老人ホームにおける特に支援を必要とする利用者への基本サービスの提供に対する評価(新規)

知的障害や精神障害等により特に支援を必要とする利用者に対して基本サービスを提供した場合を評価している。

障害者等支援加算 20 単位/日

#### (7) 福祉用具貸与・販売(介護予防福祉用具貸与・販売も同様)

福祉用具の価格は、同一製品で非常に高額になるケース等が一部存在すること等を踏まえ、競争を通じた価格の適正化を推進するため、製品毎等の貸与価格の分布状況等の把握・分析・公表や、介護給付費通知における同一製品の貸与価格幅等の通知を可能とするなど、価格競争の活性化を図っている。

また、福祉用具サービスの向上、貸与種目と販売種目の整理等保険給付の在り方については、状態像に応じたサービス提供の状況、メンテナンスに係る実態把握、有効性等について早急に調査研究を行い、「福祉用具における保険給付の在り方に関する検討会」において、引き続き議論・検討を行い、早急に必要な対応を行うこととしている。

#### (8) 地域密着型サービス

##### a. 小規模多機能型居宅介護

①事業開始後一定期間における経営安定化を

## 図るための評価（新規）

利用者数が多い事業所における収支の安定化傾向を踏まえ、居宅介護支援事業者との連携推進や利用者増加を図るとともに、宿泊サービス利用者がいない場合の夜勤職員の配置基準の見直しにより、経営効率化のための措置を講じた上で、事業開始後一定期間の経営の安定化を図るための評価を行っている。

事業開始時支援加算 (I) 500 単位/月  
(II) 300 単位/月

※ (I) 事業開始後 1 年未満であって、登録定員数に対する利用者数の割合が 80% を下回る事業所であること（当該割合が 80% に達するまでの期間について加算）

(II) 事業開始後 1 年以上 2 年未満であって、登録定員数に対する利用者数の割合が 80% を下回る事業所であること（当該割合が 80% に達するまでの期間について加算）

## ②認知症高齢者等への対応や常勤の看護職員の配置に対する評価（新規）

・認知症加算 (I) 800 単位/月  
(II) 500 単位/月

※ (I) 認知症日常生活自立度Ⅲ以上  
(II) 認知症日常生活自立度Ⅱ

・看護職員配置加算 (I) 900 単位/月  
(II) 700 単位/月

※ (I) 常勤かつ専従の看護師を 1 名以上配置している場合

(II) 常勤かつ専従の准看護師を 1 名以上配置している場合

## ③サービス提供が過少である事業所に対する評価の適正化（新規）

「通い」を中心に「泊まり」や「訪問」のサービスを柔軟に組み合わせた対応を評価する月単位の定額制の報酬について、サービス提供の適正化の観点から、サービスの提供が過少な事業所に減算の評価を行っている。

過少サービスに対する減算

↓

所定単位数に 70/100 を乗じた単位数で算定

※事業所の利用者 1 人当たりの平均サービス提供回数が一週間に 4 回未満の事業所に適用

## b. 夜間対応型訪問介護

### ①日中におけるオペレーションサービスの評価等（新規）

利用者確保等を通じた事業所の経営安定化を図る観点から、日中のオペレーションサービスも評価する等、利用者の 24 時間の安心確保に資する仕組みを構築し、看護師、介護福祉士等とされるオペレーターの資格要件に、准看護師及び介護支援専門員を追加している。

24 時間通報対応加算 610 単位/月

### ②定期巡回サービス費

短時間の訪問介護の基本サービス費の引き上げに準じて、定期巡回サービス費の引き上げを行っている。

347 単位/回→381 単位/回

## (9) 介護保険施設

### a. 介護老人福祉施設（地域密着型介護老人福祉施設を含む）

#### ①要介護度の高い高齢者に対して質の高いケアを実施する施設に対する評価（新規）

認知症高齢者が一定割合以上入所しており、入所者数に対し介護福祉士を一定割合以上配置している施設を評価するとともに、基準を上回る夜勤職員の配置を評価している。

・日常生活継続支援加算 22 単位/日

※次のいずれにも該当する場合に算定

①入所者のうち、要介護 4～5 の割合が 65% 以上又は認知症日常生活自立度Ⅲ以上の割合が 60% 以上であること

②介護福祉士を入所者数の数が 6 又はその端数を増すごとに 1 以上配置していること

※本加算と介護従事者の専門性等のキャリアに着目した評価は同時には行わないこととする

・夜勤職員配置加算

定員 31～50 人の施設

22 単位/日

定員 30 人又は 51 人以上の施設 13 単位/日  
地域密着型介護老人福祉施設 41 単位/日  
(ユニット型施設には 5 単位/日を上乘せ)

※夜勤を行う介護職員・看護職員の数が、最低基準を 1 人以上上回っていること

## ②常勤の看護師の配置や手厚い看護職員の配置等に対する評価

入所者の重度化等に伴う医療ニーズに対応する観点から、常勤の看護師の配置や基準を上回る看護職員の配置を評価し、常勤の医師の配置に係る評価を見直している。看取り介護加算では、重度化対応加算の要件の内看取りに関する要件を統合し、施設内の看取りの労力を適切に評価するため、看取りに向けた体制の評価と看取りの際のケアの評価を別個に行うこととしている。これらに伴い、重度化対応加算は廃止となっている。

### ・看護体制加算 (新規)

(I) 定員 31~50 人の施設 6 単位/日  
定員 30 人又は 51 人以上の施設 4 単位/日  
地域密着型介護老人福祉施設 12 単位/日  
(II) 定員 31~50 人の施設 13 単位/日  
定員 30 人又は 51 人以上の施設 8 単位/日  
地域密着型介護老人福祉施設 23 単位/日

※ (I) 常勤の看護師を 1 名以上配置している

(II) ①看護職員を常勤換算方法で入所者数が 25 又はその端数を増すごとに 1 名以上配置している

②最低基準を 1 人以上上回って看護職員を配置している

③当該施設の看護職員により、又は病院・診療所・訪問看護ステーションの看護職員との連携により、24 時間の連絡体制を確保している

### ・看取り介護加算

(I) 160 単位 (II) 80 単位

→ 80 単位 (死亡日以前 4~30 日)

680 単位 (死亡日の前日・前々日)

1280 単位 (死亡日)

※①死亡日以前 30 日を上限。退所日の翌日から死亡日までの間は算定しない。

②重度化対応加算を廃止し、それに併せて看取り介護加算の算定要件の見直しを行う。

### ・常勤の医師の配置

20 単位/日→25 単位/日

## ③外泊時費用の見直し

320 単位/日→246 単位/日

※算定日数に係る要件 (1 月に 6 日を限度) は変更しない

## b. 介護老人保健施設 (介護療養型老人保健施設も含む)

### ①夜間の手厚い職員配置等に対する評価

現在の職員配置実態を踏まえ、夜間の介護サービスの質の向上及び職員の負担軽減の観点から、基準を上回る配置の施設を評価し、看取りの際のケアも評価を行っている。

・夜勤職員配置加算 (新規) 24 単位/日

※①入所者の数が 20 又はその端数を増すごとに 1 以上の数の夜勤を行う介護職員・看護職員を配置していること

②2 名を超えて配置していること (41 床以上)  
1 名を超えて配置していること (41 床未満)

### ・ターミナルケア加算

介護老人保健施設 (新規)

死亡日以前 15~30 日 200 単位/日

死亡日以前 14 日まで 315 単位/日

※入所者が次のいずれにも該当する場合

①医師が医学的知見に基づき回復の見込みがないと診断した者であること

②入所者又はその家族等の同意を得て、入所者のターミナルケアに係る計画が作成されていること

③医師、看護師、介護職員等が共同して、入所者の状態又は家族の求め等に応じ随時説明を行い、同意を得てターミナルケアが行われていること

※退所日翌日~死亡日までの間は算定しない  
介護療養型老人保健施設

240 単位/日

↓

死亡日以前 15~30 日 200 単位/日

死亡日以前 14 日まで 315 単位/日

※当該施設又は当該入所者の居宅において死亡した場合に限る

### ②在宅復帰支援機能加算

介護老人保健施設における在宅への退所者の割合に応じた段階的な評価に見直している。

10 単位/日 (在宅復帰率 50%以上)

↓

(I) 15 単位/日 (同 50%以上)

(II) 5 単位/日 (同 30%以上)

### ③短期集中リハビリテーション実施加算

入所後間もない期間に集中的に行うリハを推進する観点から、上乘せの評価をしている。

60 単位/日→240 単位/日

※リハマネジメント加算は本体報酬に包括化する。

### ④試行的退所サービス費

算定実績を踏まえ、退所時指導加算の一部として算定することとしている。

### ⑤外泊時費用の見直し

利用者の外泊期間中に居室が当該利用者のために確保されているような場合は、引き続き居住費の徴収をできることや、必要なコストの実態を踏まえ、減算の評価をしている。

444 単位/日→362 単位/日

※算定日数に係る要件 (1 月に 6 日を限度) は、変更しない

### c. 介護療養型老人保健施設

療養病床からの転換先として、入所者への適切な医療サービスの提供ができるよう、医薬品費・医療材料費や医師によるサービス提供等の入所者への医療サービスに要するコスト、要介護度の分布等の実態を踏まえ、評価を見直している。療養型病床群から介護療養型老人保健施設への移行が進まなかった実態から、全体的に上乘せの評価となっている。

介護保険施設サービス費 (II)

### <従来型個室>

要介護 1 703 単位/日 735 単位/日

要介護 2 786 単位/日 818 単位/日

要介護 3 860 単位/日→ 933 単位/日

要介護 4 914 単位/日 1009 単位/日

要介護 5 967 単位/日 1085 単位/日

### <多床室>

要介護 1 782 単位/日 814 単位/日

要介護 2 865 単位/日 897 単位/日

要介護 3 939 単位/日→ 1012 単位/日

要介護 4 993 単位/日 1088 単位/日

要介護 5 1046 単位/日 1164 単位/日

※介護保険施設サービス費 (III) 及びユニット型についても、報酬上の評価を見直している

### ①施設要件等の見直し

「医療機関」から入所した者の割合と「家庭」から入所した者の割合の差が 35%以上を標準とする施設要件には、周辺における医療機関の有無や定員数に応じた特例を設けている。また、療養病床を有する医療機関 (有床診療所・2 病棟以下の病院) が、そのうち一つの病棟の一部を介護療養型老人保健施設へ転換するに伴い、夜間の看護・介護職員の配置職員数を増加させる必要が生じる場合について、夜間配置基準の特例を設けている。

### d. 介護療養型医療施設

#### ①リハビリテーションの評価 (特定診療費)

介護療養型医療施設におけるリハについては、医療保険との役割分担の明確化や整合性を図る観点から評価を見直すとともに、ADL の自立等を目的とした理学療法等を行った場合の評価を廃止している。併せて、リハマネジメント及び短期集中リハについて、介護老人保健施設と同様の見直しを行っている。

理学療法 (I) 180 単位/回 123 単位/回

理学療法 (II) 100 単位/回 73 単位/回

理学療法 (III) 50 単位/回→ -

作業療法 180 単位/回 123 単位/回

言語聴覚療法 180 単位/回 203 単位/回



摂食機能療法 185 単位/回 208 単位/回

※リハマネジメントについては、理学療法（Ⅰ）に包括化する

・短期集中リハビリテーション

60 単位/日→240 単位/日

※入院日から起算して3月以内に限る

※理学療法（Ⅰ）、（Ⅱ）、作業療法、言語聴覚療法又は摂食機能療法を算定する場合には、短期集中リハを算定できない。

②集団コミュニケーション療法の評価（新規）

言語聴覚士が集団に対して実施するコミュニケーション療法について評価を行っている。

50 単位/回（1日に3回を限度）

※次のいずれにも該当する場合に算定

- ①専任の常勤医師を配置している
- ②常勤かつ専従の言語聴覚士を配置している
- ③専用かつ8㎡以上の集団コミュニケーション療法室を確保している（言語聴覚療法を行う個別療法室との共用は可能）
- ④必要な器械及び器具が具備されている

③夜間の手厚い職員配置に対する評価（新規）

従前は、夜間勤務等看護加算で評価しているが、要介護度の高い者が入所していること等を踏まえ、基準を上回る職員配置を行っている施設について評価を行っている。

夜間勤務等看護（Ⅲ） 14 単位/日

※次のいずれにも該当する場合に算定

- ①利用者等の数が15又はその端数を増すごとに1以上の数の夜勤を行う看護職員・介護職員を配置しており、かつ、2以上であること
- ②夜勤を行う看護職員の数が1以上であること
- ③夜勤を行う看護職員・介護職員の一人当たり月平均夜勤時間数が72時間以下であること

④外泊時費用等の見直し

介護老人保健施設と同様に評価を適正化して減算し、入院中患者が他医療機関を受診した場合にも同様にその評価を適正化している。

・外泊時費用 444 単位/日→362 単位/日

※算定日数に係る要件（1月に6日を限度）につ

いては、変更しない

・他科受診時費用 444 単位/日→362 単位/日

※算定日数に係る要件（1月に4日を限度）については、変更しない

(10) 認知症関係サービス

a. 認知症対応型共同生活介護（グループホーム）

地域の認知症介護の拠点として、グループホームを退去する利用者が自宅や地域での生活を継続できるように相談援助する場合を評価するとともに、利用者の重度化や看取りにも対応できるようにする観点からの評価を行う。また、夜勤職員の手厚い配置に対する評価を行っている。また、夜勤職員の手厚い配置に対する評価を行っている。

・退去時相談援助加算（新規）

400 単位/回（1階を限度）

・看取り介護加算（新規）

80 単位/日（死亡日以前30日を上限）

・夜間ケア加算（新規）

25 単位/日

b. 認知症短期集中リハビリテーション（介護老人保健施設、介護療養型医療施設、通所リハ）

軽度者に加えて中・重度者にも効果があるとの調査結果を踏まえ、対象を中・重度者に拡大し、介護老人保健施設や介護療養型医療施設、通所リハの実施にも評価を行っている。

・認知症短期集中リハビリテーション実施加算

介護老人保健施設 60 単位/日→240 単位/日

介護療養型医療施設（新規） 240 単位/日

通所リハビリテーション（新規） 240 単位/日

※介護老人保健施設及び介護療養型医療施設については、週3日まで、通所リハビリテーションについては週2回まで算定可能

c. 認知症の行動・心理症状への対応（短期入所系サービス、グループホーム）

認知症高齢者等の在宅生活を支援する観点

から、家族関係やケアが原因で認知症の行動・心理症状が出現したことにより在宅での生活が困難になった者の短期入所系サービス及びグループホームのショートステイによる緊急受け入れについて評価を行っている。

・認知症行動・心理症状緊急対応加算

200単位/日（入所日から7日を上限）

※認知症日常生活自立度がⅢ以上であって、認知症行動・心理症状が認められ、在宅生活が困難であると医師が判断した者であること

#### d. 若年性認知症対策（施設系サービス、短期入所系サービス、通所系サービス、グループホーム）

若年性認知症患者や家族への支援促進の観点から、施設系サービス、短期入所系サービス、通所系サービス、グループホームで若年性認知症患者を受入れ、本人や家族の希望を踏まえた介護サービス提供評価を行っている。これに伴い、従前の通所系サービスの若年性認知症ケア加算は廃止されている。

若年性認知症利用者（入所者/患者）受入加算

（新規）

宿泊による受入れ 120単位/日

通所による受入れ 60単位/日

※①宿泊による受入れとは、介護老人福祉施設、介護老人保健施設等による受入れをいい、通所による受入れとは、通所介護、通所リハ等による受入れをいう

②通所介護及び通所リハにおける若年性認知症ケア加算は廃止する

③介護予防通所介護及び介護予防通所リハについては、240単位/月

#### e. 専門的な認知症ケアの普及に向けた取組（施設系サービス、グループホーム）

専門的な認知症ケアを普及する観点から、介護保険施設やグループホームで、認知症介護の一定の経験を有し、国や自治体が実施又は指定する認知症ケアの専門研修を修了した者の介護サービスの提供に評価を行っている。

認知症専門ケア加算（新規）（Ⅰ） 3単位/日

（Ⅱ） 4単位/日

※次の要件を満たす施設・事業所内の認知症日常生活自立度Ⅲ以上の者1人1日当たりにつき、上記単位のいずれかを加算

（Ⅰ）①認知症日常生活自立度Ⅲ以上の者が、入所者・入居者の1/2以上

②認知症介護実践リーダー研修修了者を、認知症日常生活自立度Ⅲ以上の者が20人未満の場合は1名以上配置し、20人以上の場合は10又はその端数を増すごとに1名以上を配置

③職員間での認知症ケアに関する留意事項の伝達又は技術的指導会議を定期的実施

（Ⅱ）①上記（Ⅰ）の要件を満たし、かつ、認知症介護指導者研修修了者を1名以上配置、（認知症日常生活自立度Ⅲ以上の者が10人未満の場合は実践リーダー研修修了者と指導者研修修了者は同一人で可）

②介護・看護職員ごとの研修計画を作成し、実施

#### f. 認知症の確定診断の促進（介護老人保健施設）

認知症の確定診断を促進し、より適切なサービスを提供する観点から、認知症の疑いのある介護老人保健施設入所者の認知症疾患医療センター等への紹介に評価を行っている。

認知症情報提供加算（新規） 350単位/回

#### （11）栄養管理体制・栄養マネジメント加算等の見直し

栄養管理体制加算の算定実績を踏まえ、基本サービス費に包括した評価に見直し、栄養マネジメント加算は、栄養マネジメントの適切な実施を担保する観点から評価の見直しを行っている。

栄養マネジメント加算

12 単位/日→14 単位/日

## (12) 口腔機能向上、栄養改善（栄養マネジメント）サービスの見直し

### a. 口腔機能向上加算等

サービス提供への労力等を適切に評価する等の観点から評価の見直しを行い、アクティビティ実施加算について運動器機能向上加算、栄養改善加算、口腔機能向上加算に係る届け出をしている事業所にも算定を認めている。

さらに、医療と介護の連携を図る観点から、歯科医療を受診する場合でも、本加算が評価するサービス内容と重複しない範囲の評価を行っている。

・介護予防（認知症対応型）通所介護・介護予防通所リハ

口腔機能向上加算

100 単位/月→150 単位/月

栄養改善加算

100 単位/月→150 単位/月

アクティビティ実施加算

81 単位/月→53 単位/月

・（認知症対応型）通所介護・通所リハ

口腔機能向上加算

100 単位/回→150 単位/回（月 2 回限度）

栄養マネジメント加算

100 単位/回→150 単位/回（月 2 回限度）

※①口腔機能向上加算について、歯科医療と重複する行為や算定方法には、通知で明確化する

②アクティビティ実施加算は、介護予防通所介護のみが該当

③（認知症対応型）通所介護・通所リハの「栄養加算マネジメント加算」については、「栄養改善加算」に名称を変更

### b. 口腔機能維持管理加算（新規）

介護保険施設において、介護職員が入所者に対して計画的な口腔ケアを行うことができるよう、歯科医師又は歯科医師の指示を受けた歯科衛生士が、当該施設の介護職員に対し

て、入所者の口腔ケアに係る技術的助言及び指導等を行う場合に評価を行っている。

30 単位/月

※①介護老人福祉施設、介護老人保健施設又は介護療養型医療施設であり、歯科医師又は歯科医師の指示を受けた歯科衛生士が当該施設の介護職員に対して、入所者の口腔ケアに係る技術的助言及び指導を月 1 回以上行っている

②当該施設において、入所者の口腔ケアマネジメントに係る計画が作成されており、①に掲げる歯科医師又は歯科衛生士がその計画の作成にあたり助言及び指導を行っている

## (13) 事業所評価加算の見直し

事業者の目標達成へのインセンティブを高め、利用者により適切なサービスを提供する観点から、要支援状態の維持をより高く評価する方向で算定要件の見直しを行っている。

100 単位/月→算定要件の見直し※

※  $\{(\text{要支援度の維持者数} + \text{改善者数} \times 2) / \text{評価対象期間内（前年の 1 月～12 月）に運動機能向上、栄養改善又は口腔機能向上サービスを 3 カ月以上利用し、その後に更新・変更認定を受けた者の数}\} \geq 0.7$

## (14) その他

2009 年度の介護保険制度改定では、介護報酬の改定以外にも以下のことが改定されている。ここでは紙幅の都合上、詳細に述べられないため、「平成 21 年度介護報酬改定の概要」（社会保障審議会、介護給付費分科会）をご覧いただきたい。

- ・サービス提供責任者の配置に関する規定
- ・指定療養通所介護の事業所要件
- ・通所リハの人員配置規定
- ・小規模多機能型居宅介護の人員および面積要件
- ・介護老人保健施設の人員配置要件

など

#### 4. 介護報酬改定が介護保険料に与える影響

介護報酬が改定されると、介護給付費にも影響を及ぼすため、一般的に自治体の介護保険料にも影響が及ぶ。介護保険料は3年に一度改定されるため、2009年4月の介護報酬改定と同時に介護保険料も改定となる。

実際に、これまでの介護報酬改定では、2003年4月の介護報酬改定時(2.3%減額)に、それまでの全国平均額2,911円から3,293円へと13.1%増額し、2006年4月の介護報酬改定

時(2.4%減額)には、4,090円へと24.2%増額している(表5)。このように、介護報酬が減額されたにもかかわらず介護保険料は大幅な増額を見せている。これは、介護報酬の減額による介護給付費の減額分よりも、介護保険サービスの浸透や高齢化の進展に伴う介護サービス供給量の増加によって介護給付費の増額分の方が多かったためと考えられる。

つまり、2009年度に介護報酬が増額されたことを考えると、さらに介護給付費が増額し、介護保険料を引き上げることが想定される。しかし、2009年度の介護報酬改定時(3.0%

	第1期(00~02年度)	第2期(03~05年度)	第3期(06~08年度)	第4期(09~11年度)	第1期→第2期変動率	第2期→第3期変動率	第3期→第4期変動率
横浜市	3,165	3,265	4,150	4,500	3.2	27.1	8.4
川崎市	2,950	3,213	4,033	4,033	8.9	25.5	0.0
横須賀市	2,900	3,100	3,900	3,900	6.9	25.8	0.0
平塚市	2,850	3,000	4,140	3,975	5.3	38.0	-4.0
鎌倉市	2,660	2,960	3,580	3,840	11.3	20.9	7.3
藤沢市	2,800	3,100	4,100	4,100	10.7	32.3	0.0
小田原市	2,842	2,953	3,600	3,530	3.9	21.9	-1.9
茅ヶ崎市	2,850	2,850	3,560	3,460	0.0	24.9	-2.8
逗子市	2,630	2,890	3,730	3,650	9.9	29.1	-2.1
相模原市	2,830	3,075	4,000	3,750	8.7	30.1	-6.3
三浦市	2,713	2,903	4,126	4,140	7.0	42.1	0.3
秦野市	2,780	2,890	3,750	4,000	4.0	29.8	6.7
厚木市	2,791	2,970	3,880	3,711	6.4	30.6	-4.4
大和市	2,855	2,854	3,740	3,740	0.0	31.0	0.0
伊勢原市	3,000	3,000	3,800	3,725	0.0	26.7	-2.0
海老名市	2,784	2,952	3,500	3,500	6.0	18.6	0.0
座間市	2,849	2,997	3,426	3,486	5.2	14.3	1.8
南足柄市	2,740	2,740	3,400	3,670	0.0	24.1	7.9
綾瀬市	2,783	2,783	3,017	3,016	0.0	8.4	0.0
葉山町	2,707	2,900	3,900	4,060	7.1	34.5	4.1
寒川町	2,950	2,990	4,260	4,070	1.4	42.5	-4.5
大磯町	2,850	2,990	3,900	4,040	4.9	30.4	3.6
二宮町	2,878	2,970	3,950	4,000	3.2	33.0	1.3
中井町	2,700	2,700	3,780	4,340	0.0	40.0	14.8
大井町	2,620	2,620	2,960	3,320	0.0	13.0	12.2
松田町	2,700	2,700	不明	3,800	0.0	不明	不明
山北町	2,700	2,700	3,600	3,900	0.0	33.3	8.3
開成町	2,800	2,800	3,300	3,500	0.0	17.9	6.1
箱根町	2,699	2,708	3,400	3,867	0.3	25.6	13.7
真鶴町	2,550	2,600	3,000	3,230	2.0	15.4	7.7
湯河原町	2,660	2,962	3,738	3,860	11.4	26.2	3.3
愛川町	2,860	2,700	3,300	3,700	-5.6	22.2	12.1
清川村	2,873	3,291	4,138	4,248	14.5	25.7	2.7
城山町	2,867	2,980	-	-	-	-	-
津久井町	2,700	2,700	-	-	-	-	-
相模湖町	2,908	2,700	-	-	-	-	-
藤野町	3,000	2,700	-	-	-	-	-
県平均	2,805	2,897	3,977	4,106	3.3	37.3	3.2
全国平均	2,911	3,293	4,090	4,160	13.1	24.2	1.7

表5 神奈川県内の市町村における第1号介護保険料基準額の推移

資料：厚生労働省および各自治体のウェブサイトより作成

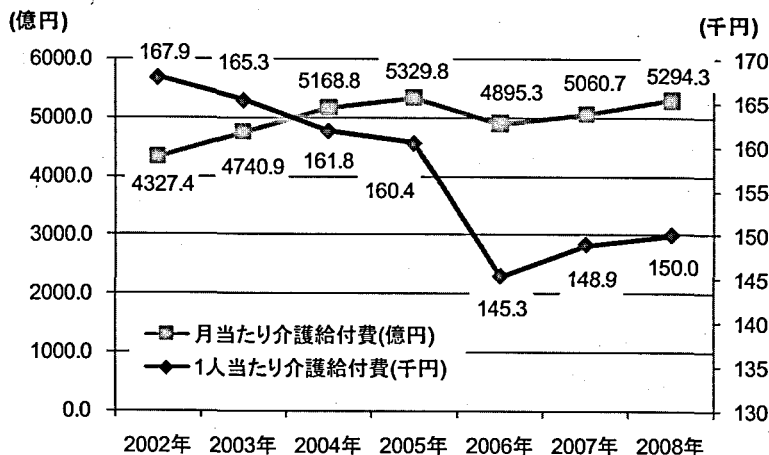


図4 1人当たり介護給付費と月あたり介護保険給付費の推移

資料：厚生労働省「介護給付費実態調査」および「介護保険事業状況報告」

注：1人当たり介護給付費は各年次4月現在。

	<上段>基金からの介護保険特別会計への繰入金(千円) <下段>介護保険特別会計の歳入における割合					基金名
	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	
横浜市	2,811,319	647,786	834,449	1,737,962	2,002,710	介護保険給付費準備基金
	2.1%	0.4%	0.5%	1.0%	1.1%	
横須賀市	647,520	269,225	227,644	217,318	245,071	介護保険給付費準備基金
	3.1%	1.2%	1.0%	0.9%	1.0%	
藤沢市	225,011	0	0	0	216,000	介護保険事業運営基金
	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	
相模原市	-	0	0	224,168	286,243	介護保険給付等支払準備基金
	-	0.0%	0.0%	0.8%	1.1%	
葉山町	10,726	0	0	0	20,000	介護保険給付費支払基金
	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	

表6 神奈川県内の主な自治体における介護保険給付費準備基金等の推移

資料：各自治体予算書より作成

増額)には、介護保険料は4,160円へと1.7%の増額にとどまっている。これまでの介護保険料の増額幅が10%を超えていたことを考えると、微増にとどまったといえる。

神奈川県内の状況を見ても、市町村平均で3.2%増と全国平均よりは高いものの、微増にとどまっている。自治体別にみると、33自治体中、増額したのは18自治体、据え置きは6自治体、減額したのは8自治体とすべての自治体で増額したわけではない(松田町は不明)。

これらの要因には、介護保険財政における介護給付費の増額に対する自治体の努力が考えられる。一般的に介護予防サービスの効果による介護給付費の抑制が言われているが、図4を見るとそうでないことがわかる。

月当たりの介護給付費の推移を見ると、2005年までは増加の一途をたどり、2006年に介護報酬の減額及び介護予防サービスの開始に伴う給付費の減少がわずかながらあったものの、それ以降は再度増加傾向にあることが

わかる。1人当たり介護給付費については、介護給付費総額の増加ペースよりも介護保険対象者数の増加ペースが上回っていたために2006年までは減少傾向であった。しかし、それ以降は介護保険対象者数の増加ペースがよりも介護給付費総額の増加ペースが上回ったことから、初めて増加傾向となっている。つまり、介護予防サービスの開始に伴う介護給付費の抑制はそれほど効果がないといえ、2009年度に介護保険料が微増に留まった要因は、寒川町のように県から借り入れた財政安定化基金貸付金の返済が終了したため4.5%の減額がみられた（神奈川新聞2009年3月16日朝刊）という例外を除くと、以下の2点にみられる自治体の介護保険特別会計の調整にあるものと考えられる。

第1に、国による介護従事者処遇改善臨時特例交付金の給付があげられる。これは介護報酬の増額に伴う急激な保険料の増額を防ぐために、国が地方自治体に対して交付するものであり、2009年度は約1,680億円が算定された。しかし、この交付金による1自治体としての保険料額への影響は約70円程度であり、ほとんど影響がないといえる。

第2に、各自治体がこれまで貯蓄していた「介護保険給付費準備基金（自治体により名称は異なる）」（以下、基金）の取り崩しがあげられる。表6で2009年度予算書が手に入った神奈川県内の自治体の介護保険特別会計の歳入合計と基金からの繰り入れの推移を示した。

横浜市、横須賀市、藤沢市では、2005年度に多くの基金からの繰り入れが見られたが、2007年度まではそれほど繰り入れは見られなかった。しかし、2008年度以降は横浜市と相模原市で基金からの繰り入れが増加し、介護報酬が改定された2009年度はいずれの自治体でも2006年度以降では最大の額の繰り入れを行っている。

特に、横須賀市と藤沢市は第3期から第4

期への介護保険料を据え置いており、相模原市は減額している（表5）。これらの自治体では、介護報酬の改定に伴い介護保険料が増額し、住民負担が増加することを懸念して基金からの多額の繰り入れを行ったものと考えられる。横浜市や葉山町は、多額の基金の繰り入れをしたにもかかわらず、それぞれ8.4%、4.1%の増額となっている。いずれにしても、多くの自治体において住民負担の増加とならないよう、介護保険特別会計への基金からの繰り入れを行っていることが明らかとなった。

ただし、国の「介護保険事業状況報告」によると、2006年度までしか明らかとなっていないが、介護給付費準備基金保有額（全国計）が2140億円となっている。全国の多くの自治体において2009年度に基金の取り崩しが行われているものと考えられるが、今後は団塊の世代が高齢化し、介護給付費の増加が見込まれる中で、持続的な介護保険財政の運営ができるかは未知数なところが多い。

## 5. おわりに～介護報酬改定の影響～

本節では、これまで述べてきた介護報酬改定の内容を踏まえ、介護労働及び住民に今後どのような影響を及ぼすかについて若干の問題提起を行いたい。

2009年度の介護報酬改定は、介護従事者に関する人材確保および処遇の改善を目的に全体的に上乘せの評価がされた。しかし、これらが本当に介護従事者の人材確保や処遇の改善につながるかはいささか疑問が残る。

介護報酬が上乘せされ、職員の給与が増加すれば離職率の低下には歯止めがかかるかもしれない。しかし、介護報酬の上乗せ額が微額であるため、新規人材の確保や夜間勤務職員の新規配置には困難な状況である。また、介護報酬が増加したとしても、その増額分が職員の給与に反映されるかどうかは事業者の

判断次第であり、必ずしも介護従事者の処遇改善につながるとは限らない。実際に、介護労働者からは待遇改善につながっていないとの意見も出ている（神奈川新聞 2009年5月19日朝刊）。介護従事者の確保を目的とするのであれば、介護報酬の改定をするのも重要であるが、むしろ介護専門職を育成する大学および専門学校等への補助、または介護関連職を目指す学生に対する奨学金等の奨励が必要なのではなかろうか。

そして、今回の報酬改定における評価では、常勤職員数や資格保有者の割合、一定以上の勤続年数を有する職員の割合など、量的な評価が中心であり、サービスの質に関する評価がほとんどない。また、全体的に、短期間および集中的に実施するサービスの評価や大規模施設におけるサービスの評価など、介護給付を抑制させるためのサービスの効率化を重視した評価基準となっている。この状況では、各事業者が介護報酬を増やすための点数稼ぎが中心となり、利用者本位のサービスの質の確保が困難な状況にならざるを得ない。

その一方で、住民への影響については、介護報酬の上乗せにより、介護保険料の大幅な増加が見込まれたが、実際には据え置きもしくは微増の自治体が多かった。つまり、住民の負担増は最低限にとどめられたといえる。しかし、これは各自治体がこれまで貯蓄してきた介護保険給付費準備基金の取り崩しによって補填した住民の負担増を生じさせないための努力の結果である。多くの自治体では基金の残額がそれほど多くないことが予想されるため、現在の介護保険料で3年後まで介護保険財政を持ちこたえさせることが大きな課題となるであろう。

このような介護保険財政の中で、3年後には団塊の世代が65歳を迎え、介護保険サービス利用者の急増が予想される。介護給付費の急増は確定的であり、その時に介護保険財政

が破綻しないでいられるのであろうか。今回、介護報酬を上乗せしたが、介護保険財政の逼迫から、第5期がはじまる2012年度に再度介護報酬を下げるということでは今回の報酬改定は全く意味のないものになってしまう。

今後の社会状況を踏まえると、介護保険制度に関する小手先だけの改革では限界が見えている。制度自体の是非も踏まえた介護サービスに関する全体的な議論が必要な時期に来ているのではなかろうか。

#### 参考文献

- 介護保険実務研究会『自治体の介護保険制度改革—その対応と運営』, 2005年, ぎょうせい.  
社会保障審議会介護給付費分科会「平成21年度介護報酬改定の概要」, 2008年.  
田中 元『新・介護保険で現場はこう変わる』, 2009年, ばる出版.  
『平成15年度版介護保険の手引き』, 2003年, ぎょうせい.

自治研かながわブックレット No.2

# 『入門 自治体病院財政』

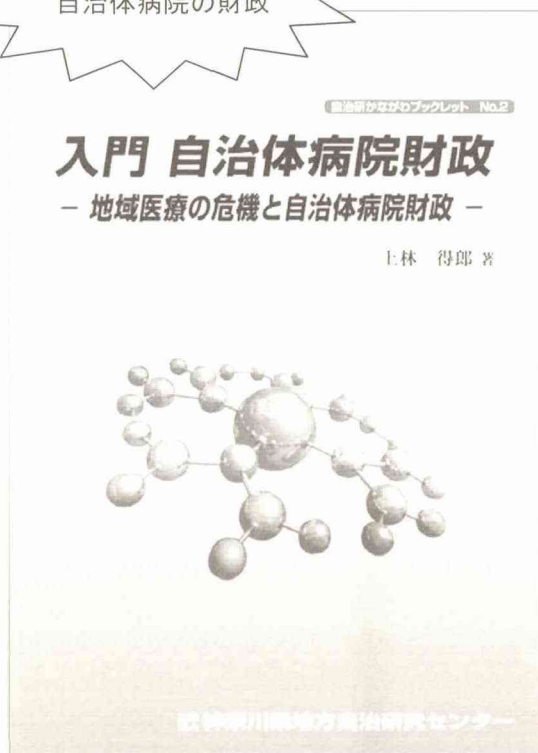
—地域医療の危機と自治体病院財政—

(社) 神奈川県地方自治研究センター  
理事長 上林 得郎 著

まるごとわかる!!

自治体病院の財政

## 内 容



【定価：1,200円】

- 1 自治体病院財政の現状と地域医療の危機
  - 1 自治体病院財政の状況
  - 2 地域医療をめぐる特徴的状況
  
- 2 自治体病院財政の仕組みとその見方
  - 1 地方公営企業会計の特徴
  - 2 自治体病院財政の見方
  - 3 公営企業会計と一般会計との経費負担区分
  - 4 自治体病院財政のチェックポイント

資料編 病院財政指標の解説と

一般会計からの繰出し基準

○お問い合わせ・お申し込み

社団法人神奈川県地方自治研究センター

〒232-0022 横浜市南区高根町1-3

電話) 045-251-9721

FAX) 045-251-3199

Email [jk001@gpn.co.jp](mailto:jk001@gpn.co.jp)



## 編集後記

6月から7月にかけて、政令市を含め30代の市長誕生が相次ぎ、地方自治の担い手の世代交代が際立っている。ただしその背景には、解散・総選挙の決断に揺らぐ国政への有権者の苛立ちがあり、その意志表明に投じられたエネルギーが、自治体の選挙結果に影響をもたらした側面は否めない。

本号で扱った自治体の議会改革には、議会が自治体の意思決定機関であるという二元代表制について、有権者の適切な理解が不可欠である。しかし、自治体の首長・議員の選挙結果が、国政レベルの政権交代と連動した側面のみには焦点化される報道を見る限り、国政と地方自治とのしくみの違いを明確に認識する国民は、未だ少数派なのが現実だろう。

今回の国政選挙に対する関心の高まりを、今後の地方自治への関心・関与へと継承していくためには、各地で多様な自治の担い手による働きかけが必要なかもしれない。 (谷本有美子)

2009年8月20日

### 自治研かながわ月報第115号(2009年8月号, 通算179号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/ E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価800円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。