地方自治のしくみを知ろう

～大きく変わっている国と地方の関係を中心に～

難病のこども支援全国ネットワーク
ＳＭＡ（脊髄性筋萎縮症）家族の会
社会福祉士　福島　慎吾

社会環境の変化

- 共に学び共にくらす社会をめざして
（ノーマライゼーション理念の浸透）
- 行政処分から自己選択・自己決定へ
（措置制度　→　支援費制度）
- 財政状況の悪化による施策の重点化
（施策決定における市民参画の有無）
- 地方分権の進展と市町村への事務の移譲
（市町村の理念・やる気による格差）

きょうのお話しの keyword

- 地方分権(⇔中央集権)
- 地方自治
- 自治事務
- 通知(技術的助言)

分権改革の目標

従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政
システムを住民主導の個性的で
総合的な行政システムに切り替える

↓

ゆとりと豊かさを実感できる社会
やすらぎと豊かさを日々に実感できる
真に成熟した社会

地方分権一括法

- ２０００年施行の地方分権一括法によって、国と地方自治体との関係は大きく変わっています。
福祉や教育の世界ではあまりこのことに注目されていないように感じますが、これはわが国の国と地方との関係を根本から変えた一大事です。

地方自治法

- 「地方自治法」には、国と都道府県そして市町村（特別区を含む）との関係は、「上下・主従関係」ではなく「対等・協力関係」であり、その関与は法に基づいた必要最小限度のものとすることが定められました。

地方自治体と国の役割分担

- 地方自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
- 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、地方自治体との間で適切に役割を分担するとともに、地方自治体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方自治体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

法令の解釈における配慮事項

- 地方自治体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方自治体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。
- 法律又はこれに基づく政令により地方自治体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方自治体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。

地方自治体の事務

- 現在、都道府県又は市町村の行う事務は「法定受託事務」と「自治事務」に分かれています。
- 国が地方自治体の首長に国の事務を執行させていた「機関委任事務」は廃止されました。

法定受託事務

- 法定受託事務とは、福祉の分野では、生活保護制度、特別児童扶養手当等の支給の例のように、国が本来果たすべき役割の事務で、都道府県や市町村がその事務を受託しているものです。

自治事務

- 自治事務とは、法定受託事務以外のすべての事務を指しています。例えば支援費の支給や補装具の交付、小・中学校への就学措置などは、市町村自治事務となっています。
自治事務に関しては、法令に反しない限り地方自治体の「自らの責任と判断による事務」を行うことのできるしくみが「法的に」すでに整っています。

自治事務に対する関与の原則

- 例えば市町村自治事務に関する国（又は都道府県）の関与は、より厳格に規定されており、「助言･勧告」「資料提出要求」「協議」「是正の要求」の4種類しか原則として認められていません。
  つまり指導や命令、指揮監督、取消などはできないのです。

※「是正の要求」に対して不服のある場合には係争処理制度や行政訴訟（機関訴訟）も提起できる。

並行して進む権限の委譲

- 事務事業の権限については、国から都道府県又は市町村への権限委譲だけではなく、都道府県から市町村への権限移譲も進んでいます。
- この流れは今後も続き、とくに福祉の分野では、ほとんどの事務は、基礎自治体である市町村が担うことになります。

通知は「技術的な助言」

- 国や都道府県がいかにおびただしい数の「通知」を出していても、あくまでもそれは「技術的な助言」（参考用としてのお知らせ）に過ぎず、市町村に対して、あるいはもちろんサービスの受給者に対しても、法的な拘束力・強制力が生じることはありません。

通達と通知

- そもそも「通達」（通達とは、上級行政機関から下級行政機関に対して行われるもの。国と地方自治体は対等な関係のため通達は出せません。）や「通知」は、行政機関の「内規」に過ぎないこともあまり知られていません。その一例として裁判官は、通知に書かれていることを規範として裁判で判決を下すことができません。

「電動車いすの給付について」

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知

（障発第0327013号）

- 対象者は、学齢児以上であって、電動車いすによらなければ歩行機能を代替できない重度の下肢機能障害者。なお、電動車いすの特殊性を特に考慮し、少なくとも小学校高学年以上を対象とすることが望ましい。
- 日常生活において、視野、視力、聴力等に障害を有しない者又は障害を有するが電動車いすの安全走行に支障がないと判断される者。歩行者として、必要最小限の交通規則を理解・遵守することが可能な者を使用者条件とする。

「障害のある児童生徒の就学について」

文部科学省初等中等教育局長通知

（14文科初第291号）

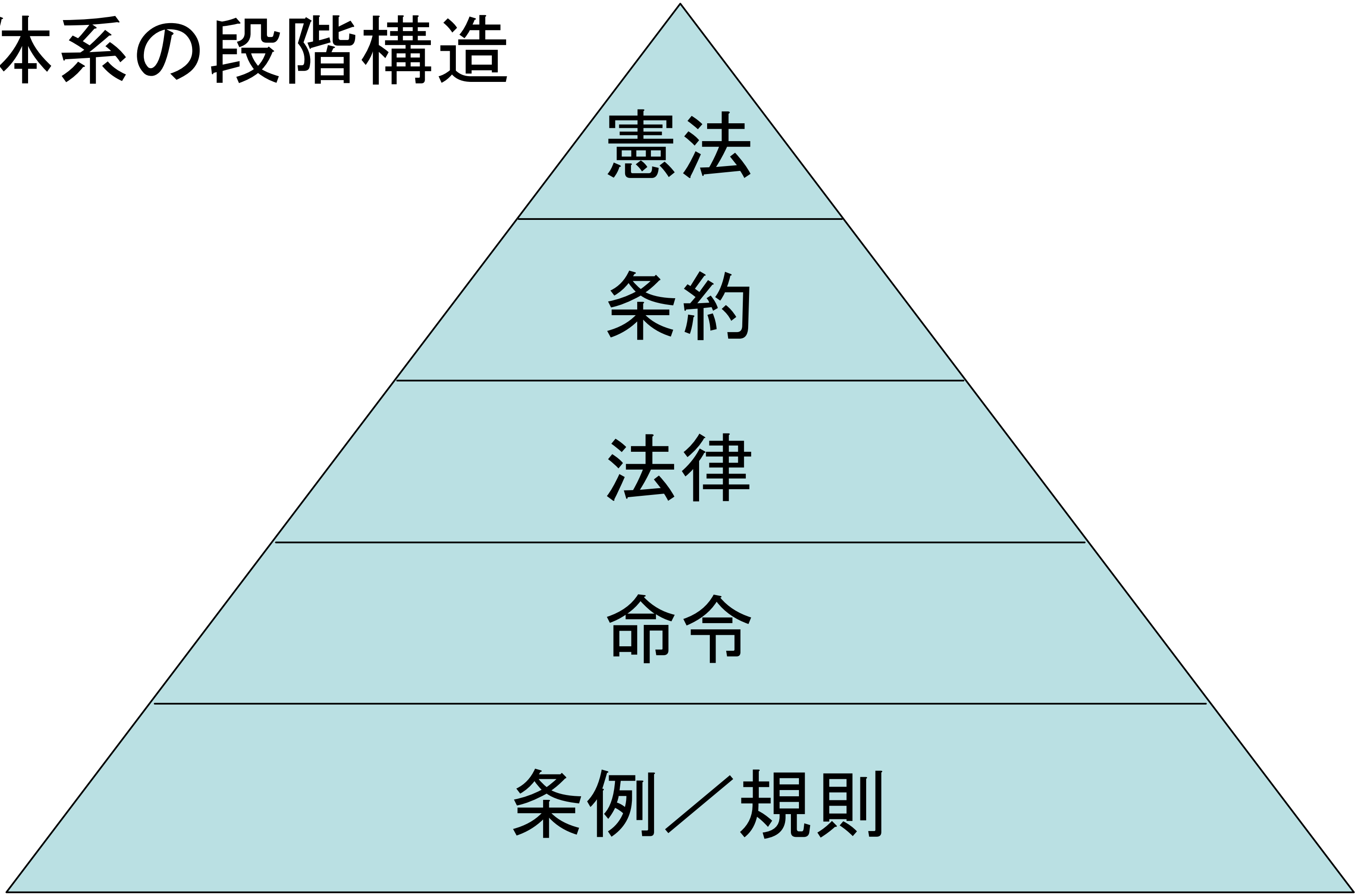
- 盲者、聾者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者で学校教育法施行令第22条の3に規定する盲学校、聾学校又は養護学校に就学させるべき障害の程度の児童生徒については、市町村の教育委員会が障害の状態に照らして、小学校又は中学校において適切な教育を受けることができる特別の事情があると認める者（認定就学者）を除き、盲学校、聾学校及び養護学校において教育すること。

質問主意書答弁書から

- 地方自治法第245条の4第1項に規定する「技術的な助言」とは、各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関が、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するように促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示したりすることであり、これを受けた普通地方公共団体が、法律上これに従うべき義務を負うこととなるものではない。

内閣参質162第17号　平成17年5月13日
内閣総理大臣　小泉 純一郎

法体系の段階構造



通知

地方分権の本旨

- 地方自治体が「自らの責任と判断」のもと、「やろうと思えばできる」のが自治事務であり、これこそが地方分権の本旨（＝地方自治の拡充）なのです。

まとめ

従来のしくみ

- 国が決定して、地方はその通りに実施をする
- 何ができるか考える
- 自治体は頼りないから、国が指示し介入する
- どんな場合でも国の解釈の方が正しい

現在のしくみ

- 地方が自らの責任と判断で自己決定する
- 何からやるか考える
- 自治体の監視や是正の役割は住民が行う
- 自治体も自ら法律を解釈しどのように運用するのか、考える権限がある

支援費制度を利用した通学介助

愛知県名古屋市の取り組み

（自治事務における独自の法解釈と運用例）

- 名古屋市では、通学介助を「社会生活上必要不可欠な外出」と分類するという独自の解釈によって、支援費制度の枠組みのなかで実際に通学介助を行っています。

医療的ケアへの取組み

大阪府箕面市の取り組み
（構造改革特区申請による規制緩和の例）

- 地域の学校でともに学び、ともに生きることを基本に、日常的に医療的ケアを必要とする子どもの就学を支援するために、医師法第17条の特例を導入し、主治医･学校医の指示と看護師の指導のもと、実践的シミュレーション研修を受けた教職員が、保護者の同意を受け、口腔内吸引･経管栄養･自己導尿補助等主治医･学校医の指示の範囲内の医療的ケアを学校教育活動の中で行えるようにする。
- 健康保険法第88条第1項の訪問看護療養費について「居宅」の解釈を学校に拡大することで、特例を導入し、訪問看護師を学校に派遣し、医療的ケアの実施及び日常的な教職員の直接指導をできるようにする。

「宮城県障害児教育将来構想」

宮城県の取り組み例

（時代を先取りした基本構想の例）

- 近年の障害児教育の動向等を見据え、本県の障害児教育を推進するに当たっての基本理念を、「障害の有無によらず、全ての子どもが地域の小・中学校で共に学ぶ教育を展開する」と掲げることにしました。

地方自治の主役はあなたです

- あなたの子どものためだけでなく、地域の暮らす全ての子どもたちのために、よりよい環境を築くお手伝いをしましょう。
（決して親のエゴではありません。）
- 行政に携わる人たちでも、これらの新しい動きをあまりよく理解していないケースも見受けられます。いろいろな実例を紹介しながら教えてあげましょう。

最新のいくつかのTopics

- 特別支援教育
- 障害者自立支援法案
- ハートビル法
- 交通バリアフリー法

今後の特別支援教育の在り方

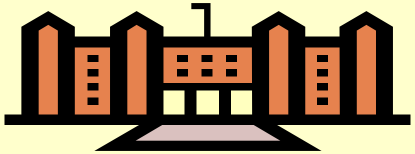
現状

特殊教育体制

（障害の程度等に応じ特別の場で指導）

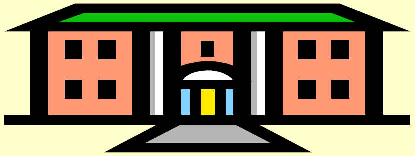
※義務教育段階における特殊教育の対象は、全学齢児童生徒全体の約1．5％

小・中学校



特殊学級　０．７３％、通級による指導０．２９％

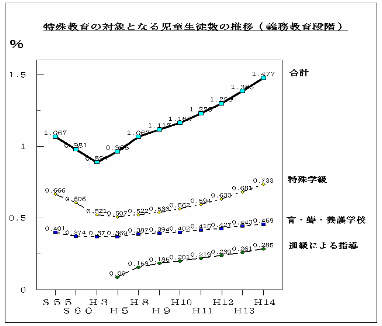
盲・聾・養護学校



在籍者の割合　０．４６％

内訳：盲学校　　０．０１％
　　　聾学校　　０．０３％
　　　養護学校　０．４２％

特殊教育対象児童生徒数の増加



LD、ADHD、高機能自閉症により、学習や生活について特別な支援を必要とする児童生徒も約　6％程度の割合で通常の学級に在籍していると考えられる。

今後の基本的な考え方

特別支援教育体制

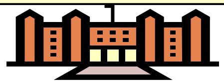
（障害のある児童生徒の教育的ニーズを的確に把握し、柔軟に教育的支援を実施）

※義務教育段階における特別支援教育の対象は、全学齢児童生徒全体の約7～8％と推計

特別支援連携協議会

教育委員会と福祉、医療、労働等関係機関との連携

小・中学校

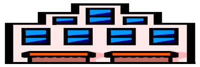


従来の特殊教育の対象の児童生徒に加えて、LD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒に対する特別支援教育体制の確立

特別支援教室（仮称）など多様なニーズに対応した弾力的な体制を具体的に検討

支援

特別支援学校（仮称）



小・中学校の児童生徒の担当教員や保護者への相談・支援等地域の教育のセンター的役割を担う学校

障害の枠にとらわれず、教育的支援の必要性の大きい児童生徒を対象
　例．知的障害＋肢体不自由部門
　　　聴覚障害部門のみ

盲・聾・養護学校から特別支援学校へ

現状

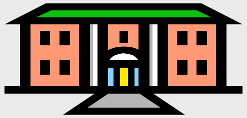
障害の程度が比較的重い児童生徒に対して、障害の種類ごとに別々の学校

※全就学児童生徒のうち0．46%が在籍

盲学校
（0．01%）

聾学校
（0．03%）

養護学校
（0．42%）
・知的障害
・肢体不自由
・病弱



対象児童生徒の増加

障害の重度・重複化

基本的な考え方の転換

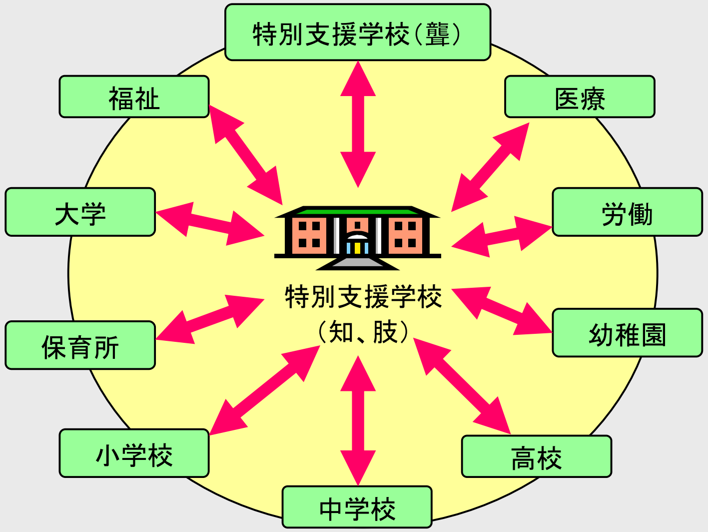
今後の基本的な考え方

小・中学校の教員や保護者への相談・支援等地域の特別支援教育のセンター的役割を担う学校

※障害の枠にとらわれず、教育的支援の必要性の大きい児童生徒を対象とする

特別支援学校（仮称）

例．知的障害＋肢体不自由部門
聴覚障害部門のみ



個別の教育支援計画の作成

特別支援教育コーディネーターの設置

小・中学校における全体的・総合的な対応

現状

特殊学級

81，827人
（全就学児童生徒のうち0．73%）
1学級当たり2．79人

○対象
- 知的障害
- 病弱・身体虚弱
- 聴覚障害
- 情緒障害
- 肢体不自由
- 視覚障害
- 言語障害

通常の学級

通級による指導

31，767人
（全就学児童生徒のうち　0．29%）

○対象
- 言語障害
- 視覚障害
- 肢体不自由
- 情緒障害
- 聴覚障害
- 病弱・身体虚弱

LD、ADHD、高機能自閉症の児童生徒
（通常の学級の在籍者の約6%　※）

※　担任教師に対するアンケート調査の結果であり、
医師等の診断を経ていない

今後の基本的な考え方

通常の学級

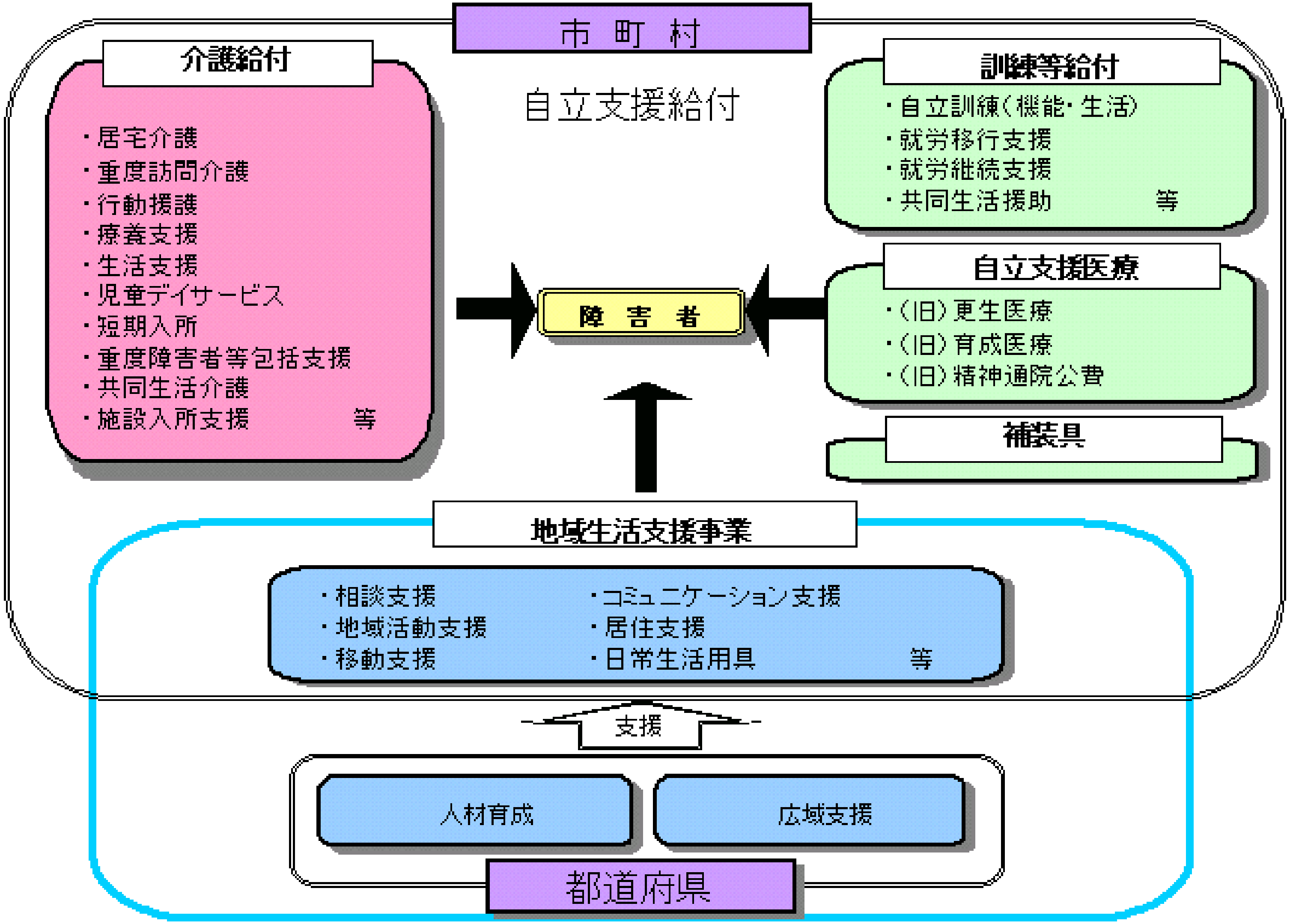
特別支援教室（仮称）

障害の状態に応じて、必要な時間、特別の指導を行う

個別の教育支援計画
- 適切な教育的支援を効果的かつ効率的に実行
- 個別の教育支援計画作成委員会の設置

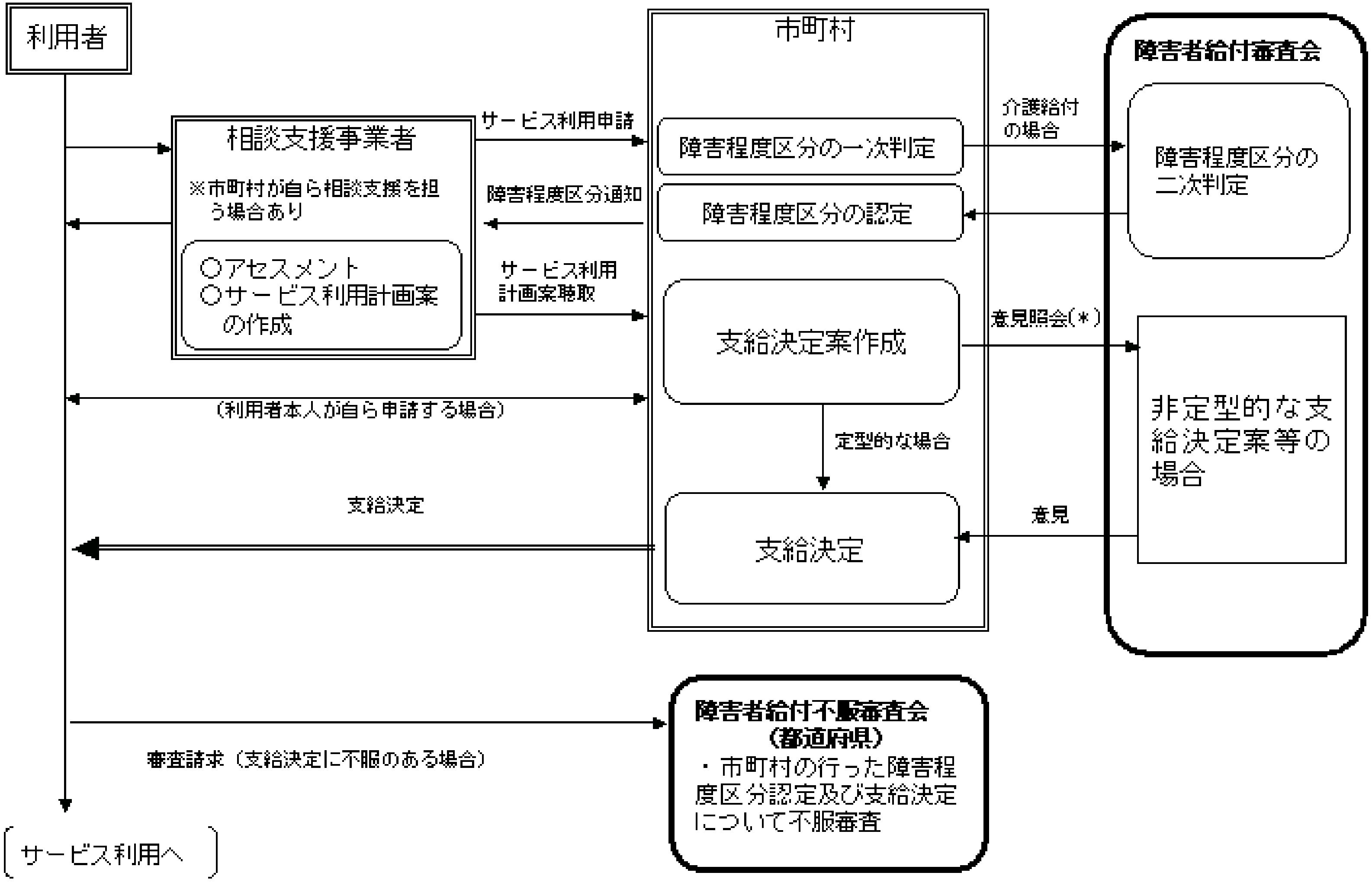
特別支援教育コーディネーター（仮称）
- 教師間、関係機関、保護者との連絡調整
- 個別の教育支援計画の調整

障害者自立支援法案

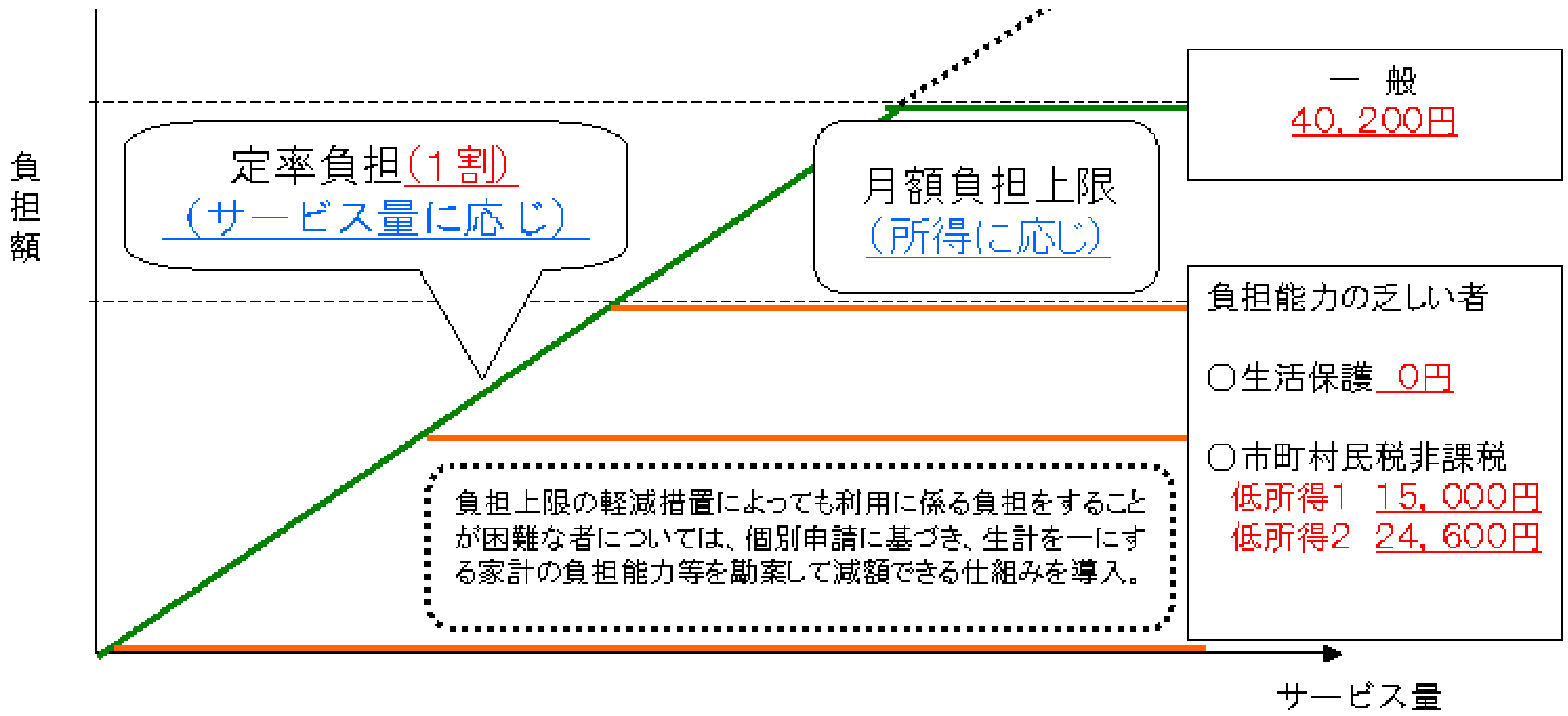


市 町 村
介護給付
・居宅介護
・重度訪問介護
・行動援護
・療養支援
・生活支援
・児童デイサービス
・短期入所
・重度障害者等包括支援
・共同生活介護
・施設入所支援 等
自立支援給付
障 害 者
訓練等給付
・自立訓練（機能・生活）
・就労移行支援
・就労継続支援
・共同生活援助 等
自立支援医療
・（旧）更生医療
・（旧）育成医療
・（旧）精神通院公費
補装具
地域生活支援事業
・相談支援
・地域活動支援
・移動支援
・コミュニケーション支援
・居住支援
・日常生活用具 等
支援
人材育成
広域支援
都道府県

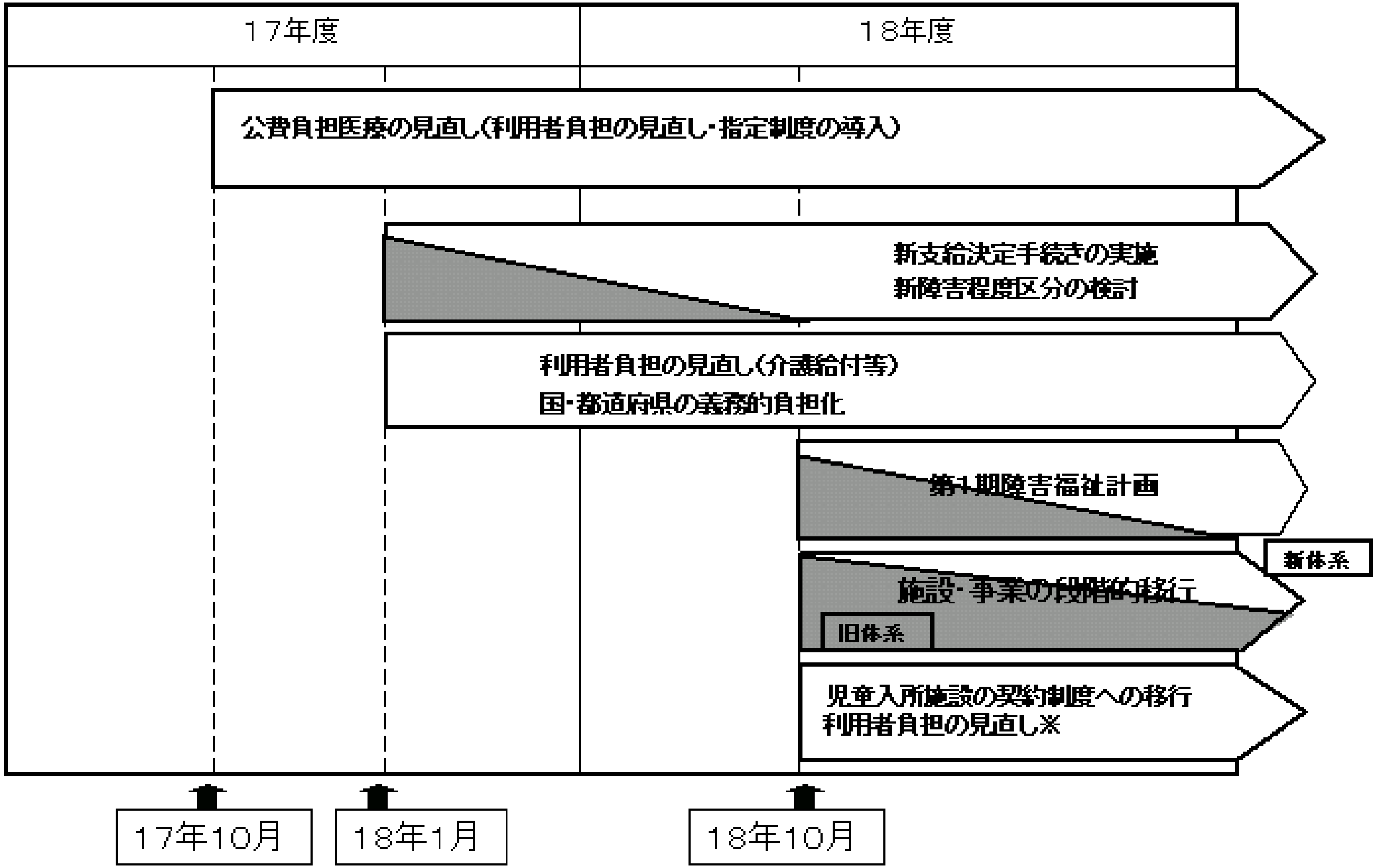
介護給付・訓練等給付の利用手続き



障害福祉サービスの利用者負担の見直し



施行スケジュール案


１７年度
１８年度
公費負担医療の見直し（利用者負担の見直し・指定制度の導入）
新支給決定手続きの実施
新障害程度区分の検討
利用者負担の見直し（介護給付等）
国・都道府県の義務的負担化
第１期障害福祉計画
新体系
施設・事業の段階的移行
旧体系
児童入所施設の契約制度への移行
利用者負担の見直し※
１７年１０月
１８年１月
１８年１０月

支援費制度の限界

- あらかじめ決定を受けていないと利用できない。

- 居宅生活支援で国の算定基準から欠落している部分

「学校や職場内」
（「居宅＝自宅」以外の場所における身体介護）
「通年かつ長期にわたる外出」
（通学や通所など反復継続する移動介護）
「通勤、営業活動等の経済活動に係る外出」（移動介護）
「１日の範囲内で用務を終えないもの」（移動介護）

※例えば学校、職場内での利用を始め、通学や通勤など学校や会社生活に密接にかかわる局面においては、この居宅生活支援費を利用することができません。
※ただし、保護者の出産や病気等で一時的なものについては利用可能な場合があります。

ハートビル法

- 94年6月、ハートビル法(高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律)が成立したが、学校関係は対象外であり、また、すべて努力義務規定に留まっていた。
- 03年4月施行の改正ハートビル法では、盲学校・聾学校・養護学校(床面積2,000㎡以上)は「特別特定建築物」(=適合義務対象)に、学校は「特定建築物」(=努力義務対象、ただし地方公共団体が条例で義務化可能)になった。

学校関連の動き

- 障害者基本計画（02年12月閣議決定）に学校施設のバリアフリー化が盛り込まれた。
- 文部科学省が03年8月、学校施設のバリアフリー化等に関する調査研究者会議を設置し、04年3月に報告書「学校施設のバリアフリー化等の推進について」を取りまとめた。
- 04年3月に文部科学省大臣官房文教施設部より「学校施設バリアフリー化推進指針」が示された。

学校施設バリアフリー化推進指針

「各設置者におかれては、本指針を活用し、所管する学校施設のバリアフリー化を着実かつ迅速に進めていただきたい。」

- 第1章　学校施設のバリアフリー化等の推進に関する基本的な考え方
- 第2章　学校施設のバリアフリー化等に係る計画・設計上の留意点

交通バリアフリー法

- ００年５月、交通バリアフリー法（高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律）が成立し、公共交通事業者等は、旅客施設を新たに建設し、若しくは旅客施設について大規模な改良を行うとき又は車両等を新たにその事業の用に供するときは、当該旅客施設又は車両等を、移動円滑化のために必要な構造及び設備に関する主務省令で定める基準（移動円滑化基準）に適合させなければならないこととなった。

具体的な数値目標

- 国土交通省の目標値

  1日の乗降客が5，000人以上の鉄道駅（ただし段差が5m以上あるもの）は、2010年までに100％バリアフリー化する。
  （ただし、利用者数にかかわらず、新設・大改良の際には全ての旅客施設に移動円滑化基準への適合義務が課されます。）

地方自治のしくみを知ろう

ご清聴ありがとうございました