

◎補助金と不合理施設

■地方分権自主研究Aグループ

1 ガードを破る自治体の取組み

自治体にとって、市民生活のスタイルや環境の変化に伴い高齢者福祉施設等のハード面のニーズが生じた場合、新規整備するには多大な資金や用地確保などの問題がある。

こうした場合に注目されるのが既存施設の有効活用であり、児童数の減少の目立つ都市部では余裕教室の活用が様々な自治体で検討されている。ちなみに横浜市においては、コミュニティハウスの設置のほかに、はまっ子ふれあいスクール等の時間的活用を進めており、今年度からは企画局政策プロジェクトによる検討も始まっているところである。

ここでは、学校施設を高齢者福祉施設へ転用した埼玉県川越市の事例を紹介したい。

①川越市の取組み

⑦川越市の学校転用への取組み

川越市(総人口三十二万三千五百四人、高齢化率一〇・七%^{△平成九年六月一日現在▽})では、平成六年二月の川越市老人福祉計画の

策定に際し、身近な地域でのふれあい・交流の場を確保するにあたり、用地取得の問題や財政負担の軽減から、既存施設の利用として、公民館、保育所、自治会の集会所として小学校・中学校の空き教室の転用を図ることを盛り込んでいた。

これは、当時川越市において、児童生徒数の激減から、小学校三十三校二百四十九教室、中学校二十二校百二十一教室も余裕教室が生じていたことも背景となっている。

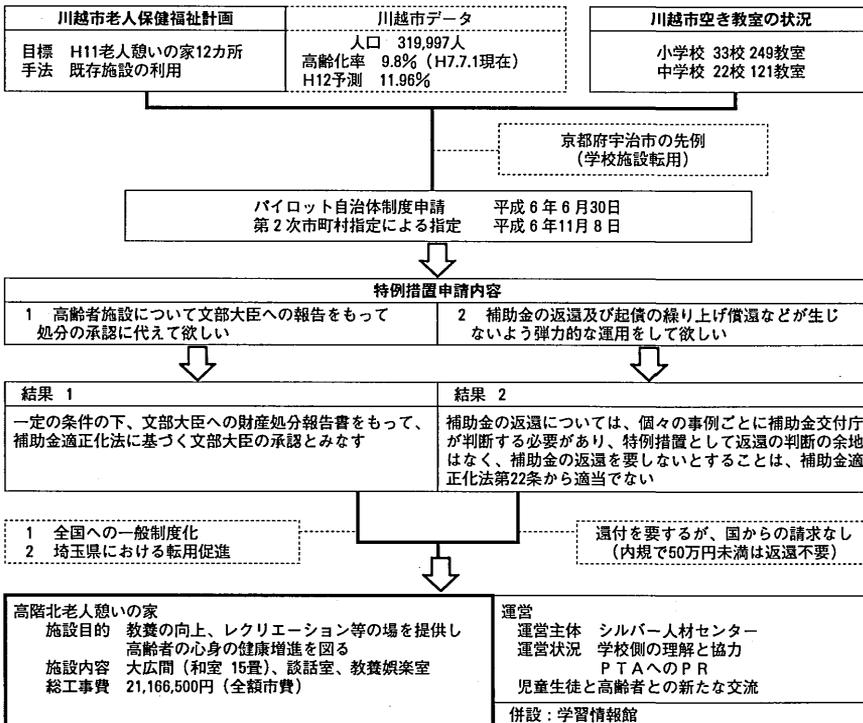
④学校施設転用の壁

●補助金適正化法について

余裕教室を学校施設以外の、他の目的の施設へ転用するには、当該余裕教室のある校舎及び用地が、国の補助金により取得し、または整備したものである場合は、財産処分という手続きが必要となってくる。

具体的には、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和三十年法律第一七九号。以下「適正化法」という。)第二二条及び政令は「補助金で取得した不動産については、耐用年数を経過しない限り、文部大臣

ガードを破る自治体の取組



1 ガードを破る自治体の取組み
2 縦割りの福祉を乗り越える自治体の取組み
3 まとめ

の承認を受けず、補助目的に反して、使用してはならない。」とし、土地については、耐用年数がない、すなわち無期限に適用されるものとして運用されている。

● 余裕教室の活用指針

さらに、文部省は平成五年四月「余裕教室活用指針」を局長名で通知しており、これに沿ったもの以外への転用については、難しい状況にあった。

この指針は、余裕教室について、①特別教室等が基準を満たしていること、②現時点において余裕教室であっても、将来的な対応のために必要な教室が確保されていること（余裕教室が十室以上あること）、③地域的に将来（十年から十五年の予測において）児童生徒数の増加が見込まれないこと、を条件に次の順で高機能化、多機能化による活用を図ることとしている。

まず第一に、特別教室などの児童生徒の学習や生活に直接役立つスペースの整備を行うこと。次に、管理スペースや学校開放支援のスペースとしての活用、さらに当該施設の撤去によるグラウンド等の拡張について検討すること。そして、以上においてもなお余裕教室がある場合に限ってはじめて、社会教育施設等への転用について検討することが許されているのであった。

しかし、社会教育施設であれば、昭和六十一年の局長通知（公立学校施設整備費補助金等に係る財産処分承認について）によって報告書の提出をもって大臣の承認があったものとして取り扱われるという側面もあった。

⑦ 地方分権特例制度における川越市の申請

そこで、川越市では、地方分権特例制度を利用して、高齢者福祉施設への学校施設転用を試みることとなった。この制度に関心を示すきっかけとなった京都府宇治市の先例の調査や、埼玉県、総務庁との協議を経て、次の二点の特例措置申請を行った。

● 転用申請の簡素化、迅速化について

小中学校の余裕教室の改造等による高齢者福祉施設の設置に関しては、（社会教育施設への転用と同様に）文部大臣への財産処分報告書をもって、適化法第二二条に規定する文部大臣の承認があったものとされたい。

● 補助金の返還について

小中学校の施設及び用地に係る財産処分の承認申請に関し、高齢者福祉施設の公共施設整備のための転用については、補助金の返還及び起債の繰上げ償還が生じないよう弾力的な運用をされたい。

この第一点については、本来は高齢者福祉施設への転用の可否がまず第一の問題とすべきであるところを、宇治市、川越市においては、その転用目的自体を争わずに、その手続論へと論点をずらししているように伺え、工夫を凝らしたものと思える。

① 申請結果について

● 転用申請の簡素化、迅速化について

申請趣旨は認められ、社会教育施設と同様に、次の条件の下「文部大臣への財産処分報告書をもって、適化法第二二条に規定する承認があったものとする」とされた。

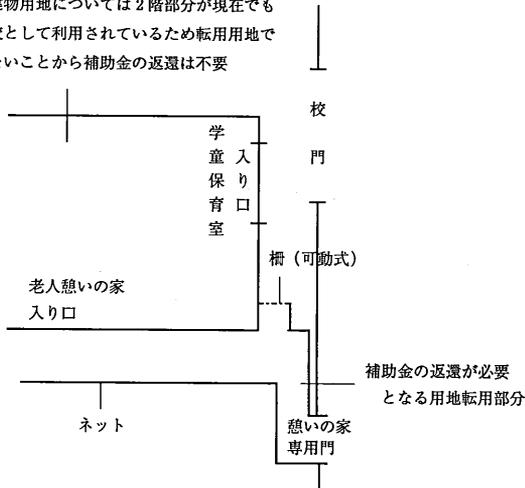
① 転用後の老人福祉施設が営利目的のものでないこと

② 転用の結果、学校教育活動に支障が生じ

高階北老人憩いの家

	女子 障害者 トイレ トイレ	男子 障害者 トイレ トイレ	階段	学 童 保 育 室
廊下				
床色 緑	職員 談話室		教 養 娛 楽 室	
学習情報館	控室	物入 物入		
給湯室	大広間 (15畳)	床の間		
玄関				

* 建物用地については2階部分が現在でも学校として利用されているため転用用地ではないことから補助金の返還は不要



ないこと（動線が交錯しないこと等）

●補助金の返還について

第二点については、返還を要しないという取扱いをするとは、適化法第二二条の趣旨から適当でないと言われた。

④川越市の対応

これを受けて、川越市では余裕教室活用指針の基準を満たす十二校のうち二校について、デイサービスセンターと老人憩いの家を設置した。

⑤川越市の試みからの影響

宇治市、川越市の申請が呼び水となり、学校施設の高齢者福祉施設への転用を財産処分報告書をもって足りるとすることにについては、後に文部省から「公立学校施設整備費補助金等に係る財産処分の取扱い等について」（平成七年四月二十八日施設助成課長通知）が出され、一般制度化され、厚生省課長通知による全国周知もあつたのか、お隣の横須賀市の取組みのように全国に波及している。

また、川越市に代わって直接文部省と交渉をした埼玉県においては、学校施設転用による高齢者福祉施設整備のための県費補助制度を創設したところである。

②評価と展望

実際に「老人憩いの家」を見学させていただいた第一印象は、地方分権とか補助金とかいろいろ難しいことが並べたてられるが、何でそんなに難しいのか解らないぐらい素朴な施設であつた。

既につくられた施設であるため、例えば部屋の真ん中に柱があつたりと、使い勝手が悪

かつたり制約が多い面もあるものの、それらはそれぞれの創意工夫と利用していく中で利用者と対話の中からクリアしていく問題であり、それによって利用者間の連絡が深まっていくものであろう。

本件事例については、転用する施設や内容と釣り合わないほど事務が煩雑になつたり、各自治体が必要以上に努力を市民ではなく同じ行政である国に対して向けなければならぬといふところに問題の所在がうかがえる。

確かに、先進自治体の取組みで突破口はできたものの、新聞報道では届出制となつても従来と同様の多量かつ詳細な資料の提出が求められているなど、事態の改善は遅々としていようである。

更には、法律上では大臣による承認を要する事項を局長通知によつて報告で足りることとし、老人福祉施設への転用を「社会教育施設への転用と同様として取り扱うことができ」とする旨の一片の課長通知でその範囲を広げてしまい、そして、そのことを他省庁の課長が全国に知らしめているという、この中央省庁のスタイルから、国・地方間のシステムを改善して地方分権を推進しようという意図を汲み取ることができようか。

国の制度を越えて、各自治体がどれだけ意欲をもつて地域づくりに臨んでいるか、きちんとその地域に何が必要かを見極めているか、自分達の持つ経営資源の現状をよく把握しているかに、今後の自治体のあり方がかかっていることを強く感じたところである。

2 縦割りの福祉を乗り越える自治体の取組み

①西川町の取組み

次に対象としたのは、「地方分権事始め」（田島義介著、岩波新書）で紹介されている山形県西川町「ケアハイツ西川」整備の事例である。町立病院の隣に特別養護老人ホーム、老人保健施設、デイサービスセンターを合築する際、病院と「ケアハイツ西川」をつなぐ渡り廊下建設費の補助金が認められず、また、厚生省の縦割り行政のために、三つの機能回復訓練室が生まれたとされる。現地を訪ね、経過を伺った。

②西川町の概況及び総合保健医療福祉基本計画の策定

西川町（人口八千九百九十七人、高齢化率二七・〇二%（平成八年三月末現在））は、昭和二十九（一九五四）年に四村合併で成立した面積三百九十三 km^2 （県内四位）の山間の町である。

現在六期を迎えている町長による「町づくりの功労者である高齢者のため施設は町の中心部に」との方針や、昭和六十三年の全町民アンケート調査結果の「総合的な施設が欲しい」との声を踏まえて、平成二年七月に、西川町総合保健医療福祉施設基本計画が策定され、これに基づいて「ケアハイツ西川」が整備された。

③建設・増築の経過

「ケアハイツ西川」は平成三年度に施設建設を行い、四年度に事業開始、そして、平成七年度には増築を行った。

なお、昭和六十年四月二十六日社老四十八号「特別養護老人ホームにおける調理室の設置について（厚生省老人福祉課長から東京都老人福祉部長への回答で、七百五十床の病院と五十床の特養の調理室の共用を認めるもの）」を見ると、この敷居もずいぶん高いもののようにだ。だが、共通スペースのおかげで、広く使えるうえ、調理師についても少ない人数ですんでいる。

② 評価と展望

西川町の取組の事例は、国が施設の整備基準を細かく定め全国画一的に福祉サービスの施策を実施してきたために、地域の実情に応じた施設を設置しにくいと言われている問題を具体的に示してくれた。

特養の規模（原則五十人以上）や設備条項は、「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関する基準」（昭和四十一年七月一日厚生省令第十九号）第十七条の二、第一八条に規定されている。

「ケアハイツ西川」の特養の定員が、町の施策上から五十人定員を望んでいたにもかかわらず、当初三十人でスタートとしたのは、補助金の枠の都合で過疎地特例の適用を受けさせられてしまったためだが、他市町村では逆に、希望床数を超えてしまう原則五十人以上しか認められず、過大な規模に苦しむ事例もある。

また、確かに弾力条項の定めはあるものの、現状で本件の組合せで合築する際には、調理室等の設備の共用が認められるにすぎない。西川町は、機能回復訓練室をめぐって多大な

苦勞・工夫をこらしたが、運用上での便宜は得たものの、結局はこの不合理な基準の存在を乗り越えられなかった。

縦割りの規制の弊害をなくすためには、まず、上記のような各種基準の運用の弾力化が充分検討される必要がある。しかし、補助金が各省庁の局どころか課、さらには係のレベルで所掌されているなかでは、まず各省内部での協議が積み重ねられなければ、到底運用の弾力化は進まないだろう。

その積み重ねを待つとしても、「ケアハイツ西川」が西川町の高齢者施策から生まれてきたことから明らかなように、本来、高齢者施策によるまちづくりは市町村に任せられるべきことを強調して行くことが必要である。

3 一まとめ

① 不合理性の発生の原因

一 制度面と運用面

学校施設の転用による老人福祉施設との複合化問題と特養・老健等の複合施設問題の両ケースにおける複合施設の場合、ターゲットとする利用者の異なる施設を組み合わせ、国の補助事業を基に建設計画を進めると、同一敷地にある同一の建物の中に、同じような機能を持つ施設が複数必要になったり、運営の主体をそれぞれの施設で変えなければならなかったりするなど、いわゆる「不合理性」が施設面でも、運営面で生ずるのであった。

その発生原因の主たるものは、「中央集権的行政システム」と「行政の縦割り意識」の二つであろう。

戦後から高度経済成長期にあつては、数の確保すなわち「量」を短期間に提供することに重点が置かれ、最低限の画一的な全国統一基準による、いわゆる「中央集権的」政策が求められてきた。しかし、現在では社会が豊かになり、市民はそれぞれにゆとりと個性を持った、地域の実情に応じた「質」を満たすことを求めるようになり、一方地方自治体もそれに応じる地力がついてきている。しかし、財政、すなわち補助金のためには守らざるを得ないところの中央で定めた統一された基準があり、画一性を市民に押しつけてくる旧態のシステムがある。

さらに、本市主催シンポジウム「どうなる、どうする、地方分権」における樋口恵子・地方分権推進委員会委員の「ここからは文部省、こちらからは労働省、こちらからは……というように、一人の人間の生が縦割り行政のもとでバラバラにされている」という発言にも象徴されるように、「市民の暮らしを断片的にとらえて自らの領域として囲い込み、その範囲の中で、自分たちだけで考えた合理性が貫徹されていけばよい」とする「部分最適」、「自己満足」の考え方が行政の縦割りを生み、不合理性のもうひとつの原因となっている。

これらのマイナスイテラス要素の負の相乗効果が「不合理性」である。

② 一自治体の努力とは

「対国」十対「県」V対「住民」の打破

現在の地方自治は国、県、市という二重・三重の行政のもとにあり、様々な「しぼり」

がかけられているのも事実であるが、前述の二例は、見方を変えれば、統一基準というしぼりのなか、従来不可能とされていたことが自治体の絞り出した知恵によって可能となった例であるとも言えるであろう。

共通するのは、「住民の立場で考える姿勢」、「自治体の柔軟な発想による硬直化した制度の総合的活用」であり、「市町村の主導権」である。いわば、発想を転換し、二重、三重行政を逆手にとって利用し、活用しているのである。

そのために必要なのは、自治体の体力である。しかし、現在の制度のままでは、国や県との調整や様々な調整に体力を消耗し、本来地方自治体が目指すべきもの、すなわち「住民サービスの向上」がおろそかになってしま

う。国や県に向いている時間と労力を、市民と向かい合い、語り合い、施策と事業を作り、実施していくという基礎的自治体の本来の努力に振り向けたい。

③「改善の方向」

今回は、補助金の側面から地方分権を考えたが、根が深い問題を多く抱えているのがよくわかる。何事も変えていくためには、多大の労力と長い時間がかかるのはわかるが、それにして行政の縦割り構造からくる閉塞感を強く感じさせられる。

具体的な事例を通じて、現行システムの問題の本質をもっと広く市民にアピールするとともに、国に対して、現行システムの運用面で柔軟な対応を取るように、同じ問題を抱えた自治体と一緒に粘り強く働きかけ、世論を盛り上げ、一方で我々内部の力で何とか解決できないかを模索する必要があるのではないか。

問題解決のプロセスは険しいが、その苦しんだプロセスは、将来我々の貴重な財産になるはずである。

さらに、より良い方向を見いだすには、制度面での抜本的改革「国・県・市町村の位置付けや役割の見直し、権限移譲の促進など地方自治制度の根本の見直し」が重要である。

しかし、その制度は人による運営によって現実化していくものであるから、その運営者の主体性こそが最も大切なことではないだろうか。

受皿論（小規模自治体の能力不足論）もある。しかし、本件西川町の実例をもつてすれば、もはや論ずるに足らないであろう。

また、「分権推進は自治体間格差を生む」という声がある。本件二団体の住民と他の市町村の住民が受けるサービスとは、すでに大きな差が生じているではないか。ある学者は「格差を生む」という声に「格差の発生よりも、やる気のある団体が（なにも）できない仕組みになっている現状の方が問題である。」

としていたが、先進的自治体はとくにその次元も越えているのである。

その原動力は市民生活上への情熱である。事例に出ている「リハ室の白線」は、縦割りに屈した嘆きの源となるものではなく、創意と工夫のゴールラインであり、全国の自治体にとっての分権へのスタートラインなのである。

地方分権が成功するか否かは「地域のごとは地域で決める」という考えを住民と自治体が共有できるかどうか、とりわけ自治体職員が本気になれるかどうかにかかっているのではないか。

今まで、上（国）を見つめていた目で、これからは足元（住民）をしつかりと見据えていく、すなわち一方で住民意識の改革を促し、また一方で住民意識を理解してこそ、本来の意味での分権の推進につながり、市民とともに新しい時代への第一歩を刻むことができるのである。

△伊藤暢人△総務局行政管理課／深川敦子△衛生局中央卸売市場本場食品衛生検査所／西田秀男△（財）緑の協会動物園部管理課長／丸山晶子△港湾局総務課／成田充△建築局企画管理課／鳥居俊明△西区総務課／三浦元△中区保護課担当係長／小坂知恵子△港北区保険年金課／宮川貴志△水道局総務課△