

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方議会からの意見書（３） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和７年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・日下 祐子・平井 祐太・太田 敬子・ 小山 育美・菊池 将伸 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	486 号
刊行日	2026-8-6
頁	186-197
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20260806.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

地方議会からの意見書（３）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和７年） —

根岸 隆史

日下 祐子

平井 祐太

太田 敬子

小山 育美

菊池 将伸

（行政監視委員会調査室）

１．意見書の主な項目の紹介

- （１）少人数学級と教職員定数改善の推進、義務教育費国庫負担制度の拡充等
- （２）学校給食費の無償化
- （３）教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充、私学助成の拡充
- （４）介護報酬の改定見直し
- （５）脳脊髄液漏出（減少）症患者の救済

２．おわりに

１．意見書の主な項目の紹介

本稿では、前回までの「地方議会からの意見書（１）（２）」¹に続き、令和７年に参議院が受理した意見書の中から、その主な項目について、関連する制度の概要や課題などを示しつつ紹介する²。

¹ 根岸隆史・日下祐子・太田敬子・菊池将伸「地方議会からの意見書（１）」『立法と調査』No. 483（令8. 4. 30）及び根岸隆史・小山育美「地方議会からの意見書（２）」『立法と調査』No. 484（令8. 5. 22）

² 本稿は令和８年７月17日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

（１）少人数学級と教職員定数改善の推進、義務教育費国庫負担制度の拡充等

主要要望事項

- 少人数学級の早期実現に向けて、小学校１年生から中学校３年生の学級編制標準を順次改定するとともに、中学校・高等学校への35人以下学級の実施の拡大を行うこと。
- 学校の働き方改革・長時間労働是正を実現するため、教職員定数改善を推進すること。
- 義務教育費国庫負担制度の国の負担割合の2分の1への復元など、引上げを行うこと。
- カリキュラム・オーバーロードの早期改善及び学習指導要領の内容の精選等を行うこと。

全ての子供たちにより良い教育を実現するためには、子供たちが教育を受ける環境を充実させるとともに、教職員を取り巻く環境についても整備を行うことが重要とされている。

公立小中学校等の学級編制（１学級の児童生徒数）や教職員定数（教職員の配置）は、義務標準法³等により、その標準が定められている⁴。学級編制については、小学校１年生は35人⁵、それ以外は40人が標準とされていたが、学校における新型コロナウイルス感染症対策を背景に、少人数によるきめ細かな指導体制の重要性が改めて認識されたことなどから、少人数学級推進の議論が進められてきた。令和３年の義務標準法改正では、小学校２年生から６年生までの学級編制の標準が段階的に35人に引き下げられることとされ、７年度をもって小学校全ての学年で実施された。また、同法改正の附則において、法律の施行後速やかに学級編制の標準となる数の引下げが与える影響や外部人材の活用の効果に関する実証的な研究を行うこととされた⁶。８年の義務標準法改正では、中学校の学級編制の標準が段階的に35人に引き下げられることとされ、８年度は中学校１年生、９年度は中学校２年生、１０年度は中学校３年生でそれぞれ実施される⁷。

教職員定数については、児童生徒一人当たりの教職員定数は増加傾向にあるものの⁸、多様化・複雑化する教育課題への対応等のため、教職員定数の改善が求められている。令和６年12月の財務大臣と文部科学大臣による「教師を取り巻く環境整備に関する合意」では、指導・運営体制の充実を４年間で計画的に実施することとし、７年度は小学校の少人数学級等に必要な定数改善、８年度からは中学校の少人数学級への定数改善、働き方改革に資

³ 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（昭和33年法律第116号）

⁴ 公立高等学校の学級編制や教職員定数については、公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律（昭和36年法律第188号）により定められている。

⁵ 小学校１年生の学級編制の標準は、平成23年の義務標準法改正により40人から35人に引き下げられた。

⁶ 研究結果は令和８年３月に公表され、学級規模が小さくなると、児童生徒の学力と非認知的側面において望ましい方向の変化が見られた等とされた（文部科学省「少人数学級及び外部人材活用に関する効果検証のための実証研究 報告書」（令8.3.3））。

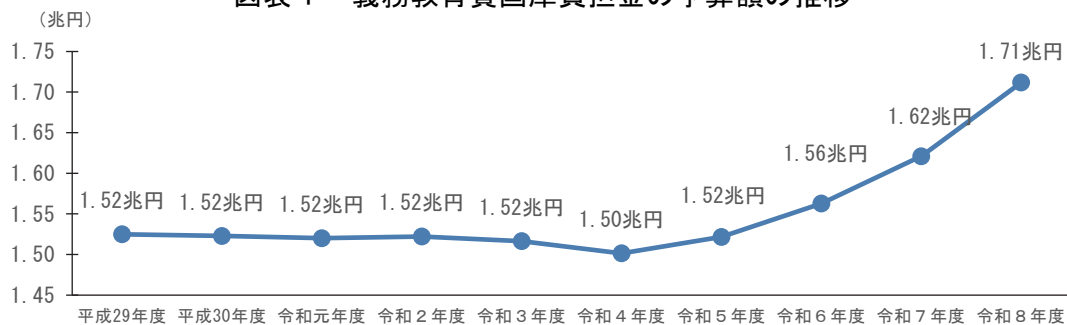
⁷ 公立高等学校の学級編制の標準（40人）については、令和３年の義務標準法改正案に対する衆参両院の附帯決議においてその在り方を検討することとされた（第204回国会衆議院文部科学委員会議録第６号32～33頁（令3.3.17）等）。その引下げについて、政府は、現在のところまだ計画に乗っている状況ではないとしている（第221回国会衆議院文部科学委員会議録第５号11頁（令8.3.11））。

⁸ 平成元年以降、教職員定数は約９％減少（全国総数約69万人（令和５年度時点））している一方で、児童生徒数は約40％減少（全国総数約900万人（５年度時点））している。なお、ここでの教職員定数及び児童生徒数は、公立小中学校・特別支援学校におけるものを指す（財政制度等審議会財政制度分科会（令6.11.11）配付資料２「文教・科学技術」６頁）。

する外部人材の拡充など実効的な人員拡充策を講じること等とされた。また、8年度において、学校事務体制の機能強化等を含む、10年度までの新たな定数改善計画を策定することとされた⁹。

国は、義務教育費国庫負担法（昭和27年法律第303号）に基づき、都道府県・指定都市が負担する公立義務教育諸学校¹⁰の教職員の給与費の3分の1を負担している（義務教育費国庫負担制度）。令和8年度の義務教育費国庫負担金は1兆7,118億円となっており、教職員定数の改善等により、近年予算額は増加傾向にある（図表1参照）。義務教育費国庫負担法施行当初、国の負担割合は2分の1であったが、国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直す「三位一体の改革」において検討対象となり、平成18年の同法改正により3分の1に引き下げられた。政府は、国の負担割合について、国と地方の役割分担や税財源配分の在り方の観点から、政府全体で検討が求められる課題であるとしている¹¹。

図表1 義務教育費国庫負担金の予算額の推移



（出所）文部科学省の各年度の予算のポイント等を基に筆者作成

また、近年、学習内容や授業時間の増加に対し、学校現場や専門家から、国の教育課程基準に基づき学校が定めた教育課程の時数と内容が過多になり、子供に過大な負担がかかっている状態とされるカリキュラム・オーバーロードの指摘¹²が見られる。意見書においては、その早期改善が要望された。現在、中央教育審議会の関連部会¹³においては、学習指導要領¹⁴の改訂に向けた議論が行われており、政府は、次期学習指導要領について、標準総授業時数を現在以上に増加させないことを前提としつつ、各教科の標準授業時数の弾力化等を踏まえ、教科書の内容、分量の精選も行った方策の在り方について検討するとしている¹⁵。

⁹ 文部科学省「令和8年度予算のポイント」7頁

¹⁰ 公立の小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の小学部・中学部

¹¹ 第219回国会衆議院文部科学委員会議録第3号17頁（令7.11.26）

¹² 大森直樹編著『学校の時数をどうするか 現場からのカリキュラム・オーバーロード論』（明石書店、令和6年）、「授業時間 学校裁量で柔軟化」『読売新聞』（令7.1.17）等

¹³ 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会教育課程企画特別部会

¹⁴ 全国どの学校でも一定の水準が保たれるよう、文部科学省が定めている教育課程の基準。およそ10年に1度、改訂される。

¹⁵ 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第17号17頁（令7.6.18）

（２）学校給食費の無償化

主要要望事項

- 学校給食費の無償化の実施に当たっては、物価高騰等の影響により給食の質や量が低下することのないよう、国による適切な制度設計と十分な予算措置を講じること。

学校給食は、栄養バランスの取れた食事の提供により子供の健康の保持増進を図り、食に関する指導を効果的に進めるための教材として活用できるなど教育的意義を持つとされ¹⁶、学校給食の実施は、義務教育諸学校の設置者の努力義務とされている¹⁷。

令和6年6月に公表された学校給食に関する実態調査結果¹⁸によれば、5年5月時点で、小学校の98.8%（18,532校）、中学校の89.8%（8,818校）において完全給食¹⁹が実施されている（図表2参照）。なお、重度のアレルギーや不登校により給食を喫食していない児童生徒がいるほか、一部の地方自治体で中学校を中心に選択制の学校給食を実施しているため、学校給食を実施している学校においても給食の提供を受けていない児童生徒が存在する²⁰。

図表2 完全給食の実施状況

	全体		国立		公立		私立	
	実施校数	%	実施校数	%	実施校数	%	実施校数	%
小学校	18,532	98.8	66	98.5	18,360	99.5	106	43.4
中学校	8,818	89.8	14	20.6	8,743	97.1	61	8.2
義務教育学校	204	98.6	5	100.0	199	99.0	0	0.0
中等教育学校（前期課程）	33	58.9	0	0.0	26	74.3	7	41.2
特別支援学校（幼稚部～高等部）	1,036	88.9	44	97.8	987	88.7	5	62.5

（出所）文部科学省「学校給食実施状況等調査（令5.5.1現在）」を基に筆者作成

学校給食に関する経費については、学校給食の実施に必要な施設・設備に要する経費及び人件費等は学校設置者の負担とされる一方、食材費に相当する経費（以下「学校給食費」という。）は保護者の負担とされている²¹。ただし、経済的に困窮している世帯については、生活保護制度における教育扶助や就学援助制度等の支援により、学校給食費が基本的に無償となっている²²。

公立学校における完全給食の学校給食費の平均月額、小学校で4,688円、中学校で5,367

¹⁶ 文部科学省『令和6年度文部科学白書』90頁

¹⁷ 学校給食法（昭和29年法律第160号）第4条

¹⁸ 文部科学省「学校給食実施状況等調査（令5.5.1現在）」、「学校給食実施状況等に係る追補調査（令5.5.1現在）」、「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査（令5.9.1現在）」（令6.6.12）

¹⁹ 給食内容がパン又は米飯（これらに準ずる小麦粉食品等を含む。）、ミルク及びおかずである給食。このほか給食内容がミルク及びおかず等である補食給食や、ミルクのみであるミルク給食を実施する学校もある。

²⁰ 学校給食を実施している公立学校において、給食の提供を受けていない児童生徒数は、約28万5,000人と推計されている。

²¹ 学校給食法第11条。なお、地方自治体等の補助による保護者負担の軽減は可能とされる（第211回国会衆議院文部科学委員会議録第9号20頁（令5.4.19））。

²² 文部科学省「学校給食に関する実態調査 概要説明資料」（令6.6.12）1～2頁。生活保護法（昭和25年法律第144号）第13条、学校教育法（昭和22年法律第26号）第19条、学校給食法第12条等に基づく補助

円であり、直近5年間で約8%、10年間では約12%の上昇が見られた。また、都道府県間で比較すると、小学校では3,933円（滋賀県）から5,314円（福島県）、中学校では4,493円（滋賀県）から6,282円（富山県）とそれぞれ約1.4倍の開きがあるとされる²³。

政府は、物価高騰等を踏まえ、地方自治体に対して地方創生臨時交付金²⁴を措置し、学校給食費の負担軽減を支援してきた。令和5年6月に閣議決定された「こども未来戦略方針」においては、学校給食費の無償化の実現に向け、実態調査の実施や課題の整理等を行うこととされた。これを受けて、6年6月に実態調査結果²⁵を公表し、5年9月時点で、全国1,794自治体のうち722自治体（約40%）が学校給食費の無償化を実施²⁶しており、そのうち547自治体（約30%）が全ての小中学校の児童生徒を対象に無償化を実施していることなどが明らかになった。また、6年12月に公表した「給食無償化」に関する課題の整理について²⁷において、①児童生徒間の公平性、②格差是正策としての妥当性、③国と地方の役割分担、④効果的な少子化対策の観点から課題が整理され、公立に限っても義務教育諸学校及び特別支援学校（幼稚園・高等部）の学校給食費の合計額は約4,832億円（推計）²⁷であり、学校給食費の無償化の拡大には安定的な財源の確保を要するとされた。

令和7年2月の自由民主党、公明党、日本維新の会による三党合意では、学校給食費の無償化について、まずは小学校を念頭に地方の実情等を踏まえ8年度に実現し、その上で、中学校への拡大についても、できる限り速やかに実現するとされた。また、同年12月に自由民主党、公明党、日本維新の会の検討チーム²⁸が公表した「学校給食費の抜本的な負担軽減（いわゆる給食無償化）について」²⁹では、三党合意に基づく学校給食費の無償化に向けた支援のために必要となる新たな仕組みの概要とともに、安定財源の確保や関連予算案の成立に向けて取り組むことなどが示された。同月、政府は「三党合意に基づくいわゆる教育無償化に向けた対応について」を公表し、三党合意に基づく対応の方向性を示した上で、学校給食費についても抜本的な負担軽減を実施することとした。

政府は、三党合意等に基づき、令和8年4月から小学校³⁰の学校給食費の抜本的な負担軽減の取組を開始した。同取組における国と都道府県の負担割合はそれぞれ2分の1であり、国の負担分は令和8年度予算で給食費負担軽減交付金³¹1,649億円が計上され、都道府県負担分は地方財政措置が講じられる。また、政府は、中学校の学校給食費の無償化についても、一定期間を経た後に事業の進め方や課題等を検証し、検討していきたいとしている³²。

²³ 文部科学省「学校給食に関する実態調査 概要説明資料」（令6.6.12）6頁

²⁴ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金、物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金

²⁵ 前掲注18

²⁶ 全ての小中学校の児童生徒を対象に無償化を実施する地方自治体のほか、支援要件を設ける等により実施する地方自治体も含む。

²⁷ 既に教育扶助や就学援助の適用により無償化されている児童生徒の分も含む。

²⁸ 自由民主党・公明党・日本維新の会無償化を含む、多様で質の高い教育の在り方に関する検討チーム

²⁹ 「給食無償化」との表現が完全無償のイメージにつながることで、独自に学校給食の質を向上させたい地方自治体の財政負担の増加を招いたり、逆に財政負担を抑えたい地方自治体で学校給食の質の低下を招いたりすることが懸念されることから、「学校給食費の抜本的な負担軽減」と表記しているとしている。

³⁰ 公立の小学校、義務教育学校前期課程及び特別支援学校小学部

³¹ 例えば、小学校における完全給食の場合は、基準額（在籍児童一人当たり月額5,200円）に、在籍児童数と11か月を乗じ、その2分の1が都道府県に交付される（文部科学省「令和8年度予算のポイント」53頁）。

³² 第221回国会参議院文教科学委員会会議録第7号（令8.5.21）

（３）教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充、私学助成の拡充

主要要望事項

- 就学援助制度・奨学金制度の更なる拡大、高校授業料無償化に対する所得制限の撤廃など、就学保障の充実に向け、国の責任において予算の十分な確保、拡充を図ること。
- 私学助成に係る国庫補助制度の一層の拡充を図ること。

教育基本法は、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定しており、国は、家庭の経済状況に左右されることなく安心して学ぶことができるよう、幼児期から高等教育段階に至るまで切れ目のない教育費の負担軽減を図っている。

義務教育段階においては、国公立学校の授業料、国公立学校、国公立学校、私立学校の教科書は無償であるが、これら以外にも学校生活のため多くの費用が必要であり、令和５年度の調査では、保護者が子供の学校教育及び学校外活動のために支出した学習費総額は図表３のとおりである。

図表３ 学校種別の学習費総額（１年間・子供一人当たり）

区分	小学校		中学校		幼稚園		高等学校（全日制）	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
学習費総額	366,599	1,741,516	542,450	1,560,359	184,646	347,338	596,954	1,179,261
うち学校教育費	74,336	978,271	150,761	1,128,061	69,362	154,062	351,523	832,650
うち学校給食費	35,774	53,578	35,671	9,317	15,235	35,741	-	-
うち学校外活動費	256,489	709,667	356,018	422,981	100,049	157,535	245,431	346,611

（出所）文部科学省「令和５年度子供の学習費調査結果のポイント（令和６年12月25日公表資料訂正版）」（令8.1.16）を基に筆者作成

こうした費用を負担することが困難な義務教育段階の児童生徒の保護者を支援するため、市町村が学用品の給与等の援助を行う就学援助制度が設けられている。援助対象者は、生活保護法に規定する要保護者とこれに準ずる程度に困窮していると認められる準要保護者である。要保護者に係る経費は国が一部を補助し³³、準要保護者に係る経費については地方財政措置が講じられている。令和６年度の就学援助対象者数は約117万人（要保護児童生徒数約８万人、準要保護児童生徒数約109万人）で、就学援助率³⁴は13.36％であり、いずれも減少傾向にある。また、都道府県別の就学援助率は7.00％～25.76％と差が見られる³⁵。

高等学校段階においては、授業料を支援するため、高等学校等就学支援金制度³⁶が設けられている。同支援金は、従来、一定の収入額未満の世帯の生徒を対象に支給されていた³⁷が、

³³ 国による補助対象は、学用品費、修学旅行費、学校給食費等14費目である。令和８年度予算では、14費目のうち新入学児童生徒学用品費等の予算単価が引き上げられ、要保護児童生徒援助費補助金として５億円が計上されている。

³⁴ 要保護及び準要保護児童生徒数を公立小中学校（中等教育学校の前期課程を含む）児童生徒数で除したもの

³⁵ 文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」（令8.7.8）

³⁶ 令和８年度予算では、これまで全額国負担であったところ４分の１を都道府県の負担とすることとされ、高等学校等就学支援金等として5,824億円が計上されている（文部科学省「令和８年度予算のポイント」52頁）。

³⁷ 制度創設当初は、所得制限が設けられていなかったが、平成26年度から所得制限が導入され、国公立を問

令和7年2月の自由民主党、公明党、日本維新の会による三党合意³⁸を踏まえて、高校授業料無償化に関する論点整理や具体化がなされ、8年度からは、所得制限が撤廃されるとともに、私立加算額が45万7,200円まで引き上げられるなど、制度の拡充が図られている³⁹。また、授業料以外の教育費⁴⁰の負担を軽減するため、都道府県が返還不要の高校生等奨学給付金事業を行っており、国はその経費の一部を補助している⁴¹。8年度からはその対象が中所得世帯（年収490万円程度）まで拡大している。

大学等の高等教育段階においても家庭の教育費の負担は大きく、国は、経済状況が困難な家庭の子供ほど大学等への進学率が低いことを踏まえ、令和2年度から、住民税非課税世帯とそれに準ずる世帯の子供に対し、大学等の授業料等の減免と独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）による給付型奨学金の支給からなる高等教育の修学支援新制度を実施しており⁴²、6年度は約35万人に支援を行っている。なお、同制度においては、こども未来戦略（令和5年12月22日閣議決定）に基づき、6年度に、世帯年収約600万円までの多子世帯（扶養する子供が3人以上いる世帯）や私立の理工農系学部等に通う学生等へ対象が拡大され、さらに7年度からは、多子世帯の学生等に対し所得制限なく、一定額まで大学等の授業料等は無償とする措置が講じられた。また、JASSOは、給付型奨学金のほか、卒業後に返還が必要となる貸与型奨学金事業を実施している。貸与型奨学金には無利子奨学金と有利子奨学金があり、6年度の貸与実績は、貸与人員は約109万人、貸与額は約8,238億円となっている⁴³。

国は、私立学校が我が国の教育制度において、国公立学校とともに重要な役割を果たし、学校教育を質・量の両面から支えていることを踏まえ、私立学校の振興を重要な政策課題として位置付け、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）等に基づき私学助成を行っている。令和8年度予算では、4,084億円が計上されている。

意見書では、特に私立の高校・中学の運営のために必要となる光熱費や人件費など経常費に対する国庫補助増額⁴⁴の要望がなされた。令和8年度予算では、私立高等学校等経常費助成費等補助として1,006億円が計上されている⁴⁵。

わず年収約910万円未満の世帯の生徒に対し、公立高校の授業料相当の年額11万8,800円（上限）が支給された。また、令和2年度からは、私立高校等に通う年収約590万円未満の世帯の生徒に対し、私立高校の平均授業料を勘案した水準の年額39万6,000円まで支給上限額が引き上げられた。

³⁸ 令和7年度については、所得制限を受けている年収約910万円以上の世帯の生徒を対象に、国公立共通の基準額である年額11万8,800円（上限）を授業料相当の教育費として支給する高校生等臨時支援金を措置した。

³⁹ 第221回国会において高等学校等就学支援金の支給に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第8号）が提出され、令和8年3月に成立した。なお、新たに80万人が対象となるとされる（「高校無償化の拡大、新たに80万人対象 文科省試算」『朝日新聞』（令8.2.17）等）。

⁴⁰ 教科書費、教材費、学用品費、通学用品費、入学学用品費、教科外活動費、通信費等

⁴¹ 令和8年度予算では、国の補助割合は3分の1から2分の1へと変更され、高校生等奨学給付金として322億円が計上されている（文部科学省「令和8年度予算のポイント」52頁）。

⁴² 同制度では、学生等に対し学修意欲の確認や進学後の学修状況について一定の要件を課しているほか、支援措置を行う大学等についても教育の実施体制や経営基盤等一定の要件を課している。

⁴³ 貸与奨学金利用者の約6割が、有利子である第二種奨学金の貸与を受けている（JASSO「日本学生支援機構について（令和6事業年度業務実績等）」（令7.9））。

⁴⁴ 経常費については、都道府県が助成を行い、それに対し国庫補助を行うとともに地方財政措置を講じている。

⁴⁵ 令和8年度予算では、物価上昇等を踏まえ、幼児児童生徒一人当たりの国庫補助単価が増額されている（文部科学省「令和8年度予算のポイント」30頁）。

（４）介護報酬の改定見直し

主な要望事項

- 令和6年度介護報酬改定における訪問介護サービスの基本報酬引下げを見直し、介護報酬を引き上げること。

介護保険制度は、介護保険法（平成9年法律第123号）に基づき、介護を社会全体で支えることを目的として平成12年に創設された。高齢化の進展等に伴い介護サービス需要は一貫して増大しており⁴⁶、同制度の総費用は令和8年度に約14.6兆円（予算ベース）であり、令和22年度には約27.6兆円になると見込まれている⁴⁷。令和25年には65歳以上の高齢人口がピークを迎える一方で、生産年齢人口の急減が見込まれるため、政府は、介護サービスの質を高めつつ、生産性向上に向けた取組を推進するとともに、給付と負担のバランスを含めた不断の見直しを図る必要があるとしている⁴⁸。

令和4年12月に公表された全世代型社会保障構築会議報告書では、介護人材の確保は喫緊の課題⁴⁹とされている。令和22年度には約272万人の介護職員が必要と推計されているが⁵⁰、介護関係職種の有効求人倍率は全職業より高い水準で推移しており⁵¹、6年度の介護職員数は212.6万人と、制度創設以来初めて減少した5年度から横ばいであった⁵²。このため、賃上げ等を通じた人材確保、介護職員の処遇改善、キャリアアップ等にもつながる職場環境の改善に向けた先進的な取組の推進が必要とされている⁵³。また、介護人材不足のほか物価上昇等の影響もあり、介護事業者の倒産件数が増加している⁵⁴。

令和6年度介護報酬改定⁵⁵では、「介護現場で働く方々の処遇改善を着実に行いつつ、

⁴⁶ 制度の持続可能性を高めるため、サービス費用の利用者負担の拡大と保険料の引上げが講じられてきた。利用者負担割合は、制度創設時に一律1割であったが、第1号被保険者（65歳以上の者）については所得に応じて1割、2割又は3割となっている（第2号被保険者（40歳から64歳までの医療保険加入者）については一律1割を維持）。第1号保険料（全国加重平均、月額）は、制度創設時に2,911円だったものが、令和6年度からは6,225円となっており、22年度には9,200円になると見込まれている。

⁴⁷ 社会保障審議会介護給付費分科会（第256回）（令8.4.27）資料3 9頁、財政制度等審議会財政制度分科会（令8.4.28）資料 54頁。総費用のうち利用者負担分（令和8年度は約1.1兆円）を除いた分が介護給付費（負担割合：公費50%、保険料50%）として介護サービスを提供した事業者を支払われる。

⁴⁸ 「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（令5.12.22）

⁴⁹ 介護人材の確保施策については、都道府県が主体となり、地域医療介護総合確保基金を活用して、参入促進、資質の向上、労働環境・処遇の改善等に資する事業が進められている。

⁵⁰ 社会保障審議会介護給付費分科会（第256回）（令8.4.27）資料3 25頁

⁵¹ 令和8年2月時点で全職業1.13倍に対し、介護関係職種は3.96倍（社会保障審議会介護給付費分科会（第256回）（令8.4.27）資料3 27頁）。中でも訪問介護職の有効求人倍率が高い（5年度：訪問介護職14.14倍、施設介護員3.24倍）（社会保障審議会介護給付費分科会（第242回）（令6.9.12）資料2 1頁）。

⁵² 社会保障審議会介護給付費分科会（第256回）（令8.4.27）資料3 26頁

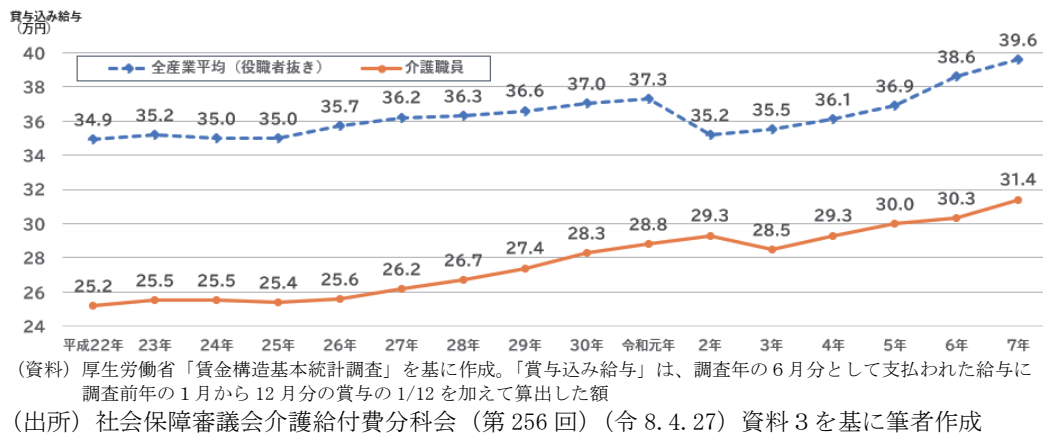
⁵³ 社会保障審議会介護給付費分科会「令和6年度介護報酬改定に関する審議報告」（令5.12.19）12頁

⁵⁴ 令和7年における介護事業者の倒産（負債1,000万円以上）は、176件（前年172件）で、2年連続で過去最多を更新した。このうち訪問介護事業者は91件（同81件）を占め、3年連続で過去最多を更新した（株式会社東京商工リサーチ「2025年「老人福祉・介護事業」倒産動向」（令8.1.9））。

⁵⁵ 介護報酬は、サービスごとの提供に係る費用、利用者の状況や介護職員の処遇改善加算等により算定される。介護報酬の基準額は、厚生労働大臣が社会保障審議会（介護給付費分科会）の意見を聴いて定め、基本的に3年ごとに改定されている。令和6年度は、診療報酬、障害福祉サービス等報酬と同時期の改定となる6年に一度のトリプル改定となり、高齢者施設等と医療機関の連携強化に関する取組等が盛り込まれた。

サービス毎の経営状況の違いも踏まえたメリハリのある対応を行う」との考え方の下、基本報酬の改定率は全体で「+1.59%」となった。収支差率が比較的良好⁵⁶であった訪問介護サービスについては、基本報酬の引下げが行われた一方、人材確保に向けて処遇改善加算の加算率が高水準に設定された⁵⁷。介護職員の処遇改善については、6年度に2.5%、7年度に2.0%のベースアップへとつながるように、既存の処遇改善加算の一本化及び加算率の上げが盛り込まれ、8年度の対応については「処遇改善の実施状況等や財源とあわせて令和8年度予算編成過程で検討する」とこととされた⁵⁸。7年11月に閣議決定された総合経済対策において、介護分野の職員の処遇改善については、累次の取組を講じてきた結果、介護職員の賃金は改善してきたものの他産業とはまだ差があり（図表4参照）、他職種と遜色のない処遇改善に向けて、8年度介護報酬改定において必要な対応を行うとされたことを踏まえ⁵⁹、9年度介護報酬改定を待たずに期中改定が実施され、介護職員のみならず、介護従事者も対象にした幅広い賃上げ等を実現するための措置（改定率「+1.95%」）が講じられた。このほか、食材料費上昇への対応として介護保険施設等における食費の基準費用額の引上げ（改定率「+0.09%」）が行われた⁶⁰。

図表4 介護職員の賃金の推移（全産業平均との比較）



⁵⁶ 令和4年度決算における全サービス平均の収支差率が2.4%（前年度比0.4ポイント減）の中で、訪問介護は7.8%（同2.0ポイント増）であった（厚生労働省「令和5年度介護事業経営実態調査結果の概要」）。これについては、事業所規模の大小や、同一敷地内等の訪問介護か否かで状況が異なるため、より精密な実態把握が必要との指摘がある（社会保障審議会介護給付費分科会（第231回）（令5.11.16）稲葉委員発言、同（第239回）（令6.1.22）石田委員発言等）。

⁵⁷ 介護報酬は賃金の地域差を反映するために単位制が採用され、サービスごと、地域ごとに単価が設定されている。訪問介護の基本報酬については、例えば、身体介護（入浴・排泄・食事等の介助）の「30分以上1時間未満」（1回当たり）が396単位から387単位に引き下げられた（約2%減）一方、処遇改善加算について、賃金体系等の整備、経験技能のある職員等の配置等により最大24.5%まで取得可能とされたほか、特定事業所加算について、中山間地域等における継続的なサービス提供等を要件とする加算が新設された（厚生労働省「令和6年度介護報酬改定における改定事項について」164頁等）。

⁵⁸ 厚生労働省「令和6年度介護報酬改定の主な事項について」49頁。基本報酬の改定率「+1.59%」のうち「+0.98%」を介護職員の処遇改善分として措置（令6.6施行）する、また、賃上げ税制を活用しつつ、介護職員以外の処遇改善を実現できる水準として「+0.61%」を措置するとされた。これを踏まえて、介護職員以外の賃上げが可能となるよう、各サービスの経営状況にも配慮しつつ「+0.61%」の改定財源について、基本報酬に配分するとされた。このほか、改定率の外枠として、処遇改善加算の一本化による賃上げ効果や、光熱水費の基準費用額の増額による介護施設の増収効果が見込まれる（「+0.45%」相当）とされた。

⁵⁹ 「強い経済」を実現する総合経済対策（令7.11.21）10～11頁

⁶⁰ 厚生労働省「令和8年度介護報酬改定について」。改定率は、全体で「+2.03%」となった。

（５）脳脊髄液漏出（減少）症患者の救済

主な要望事項

- 自賠責保険の脳脊髄液漏出（減少）症に関する後遺障害等級の認定手続として、高次脳機能障害⁶¹と同様に、専門医による認定システムの仕組みを設置すること。
- 被害者やその代理人、裁判所等が開示を求めた場合、自賠責保険において後遺障害等級認定を審査した際の根拠資料について、労災保険と同様に開示される制度とすること。

脳脊髄液漏出症の患者は国内に数十万人程度存在すると言われており、交通事故やスポーツなどによる外傷等を原因として、脳脊髄液腔から脳脊髄液が持続的ないし断続的に漏出することにより減少し、頭痛、めまい、耳鳴り、倦怠感等の様々な症状を呈する疾患とされている⁶²。疾患の概要については図表５のとおりである。

図表５ 疾患の概要

病名	病態等	画像判定等
脳脊髄液減少症	脳脊髄液漏出症、低髄液圧症を含み、脳脊髄液漏出疑い又は漏出ではない産出低下や吸収亢進病態も含む	脳脊髄液量を直接評価するのは困難
脳脊髄液漏出症	画像検査で脳脊髄液漏出所見が確定・確実な病態	・脳槽シンチグラフィー ・MRミエログラフィー ・CTミエログラフィー
低髄液圧症	起立性頭痛を前提に髄液圧低下を認める病態。低髄液圧症の診断は脳脊髄液漏出症診断の補助診断として有用である。	・頭部MRI（硬膜肥厚） ・髄液圧測定

（出所）嘉山孝正ほか「脳脊髄液減少症の診断・治療法の確立に関する研究」（平成22年度厚生労働科学研究費補助金障害者対策総合研究事業）（平23.4）、中川紀充「脳神経外科医からみたLong COVID：脳脊髄液漏出症との類似性」『脳神経内科』第101巻第4号（令6.10）等を基に筆者作成

脳脊髄液漏出症は、女性の方が男性よりも各症状の出現頻度や重症度が高いとされている⁶³。また、脳脊髄液漏出症の小児患者の主な症状である起立性調節障害、睡眠・覚醒障害等はしばしば不登校の原因になるため、治療の遅れや長期化は将来に大きく影響し、長期間の髄液漏出が心身の成長に非可逆的な悪影響を及ぼす可能性もあることから、成人以上に早期治療が望ましいとされる⁶⁴。

厚生労働省は、平成19年度から診断・治療の確立に関する研究を実施しており⁶⁵、23年に脳脊髄液漏出症画像判定基準・画像診断基準を公表している。先進医療専門家会議では、上記の研究結果等を踏まえ、脳脊髄液漏出症の治療法の一つである硬膜外自家血注入療法

⁶¹ 自賠責保険における脳外傷による高次脳機能障害とは、自動車事故による頭部外傷等によって脳が損傷され、記憶障害、注意障害、遂行機能障害、社会的行動障害などが生じ、これに起因して、日常生活・社会生活への適応が困難となる障害である。半身の運動麻痺や起立・歩行の不安定などの神経症状を伴うこともある。

⁶² 嘉山孝正監修『脳脊髄液漏出症診療指針』（中外医学社、令和元年）10頁。脳脊髄液漏出症診療指針は、脳脊髄液漏出症に関連する日本脊髄障害医学会等8学会の承認のもとに刊行された。

⁶³ 中里直美ほか「脳脊髄液漏出症を特徴づける4つのドメイン症候」『脳神経内科』第96巻第5号（令4.5）606頁

⁶⁴ 守山英二ほか「小児脳脊髄液漏出症の髄液漏出部位」『C I 研究』第47巻第3・4号（令8.3）80頁

⁶⁵ 平成27年度からは国立研究開発法人日本医療研究開発機構（AMED）において研究が実施されている。

（ブラッドパッチ療法）⁶⁶が24年に先進医療として認められた。同療法は、28年度から保険適用となり、令和6年度の診療報酬改定において、診療報酬の引上げ⁶⁷がなされた。

自賠責保険における後遺障害は、損害保険料率算出機構⁶⁸が、原則として労災保険における障害の等級認定の基準に準じて認定しており⁶⁹、被害者の症状について画像所見等により自動車事故との因果関係が認められる場合は、保険金支払いの対象となるとされる⁷⁰。しかし、実際には自賠責保険と労災保険では、認定される等級に相違があるとされている⁷¹。

意見書では、脳脊髄液漏出症の認知度は依然として低く、後遺障害等級について、労災保険では第12級以上とする認定⁷²が多く行われ、透明性も確保されている一方で、自賠責保険制度では適切に認定されず、多くの患者が救済されていないとの指摘がなされた。国土交通省は、自賠責保険等における脳脊髄液漏出症の取扱いに際して、脳脊髄液漏出症診療指針を有効に活用し、適正な保険金支払いを通じて被害者保護の一層の充実に努めるよう保険会社等へ通知を発出している⁷³。

自賠責保険における高次脳機能障害の後遺障害等級については、見過ごされやすい障害である高次脳機能障害を的確に評価するため、平成13年から高次脳機能障害認定システムに基づき認定が行われている。高次脳機能障害に該当する可能性がある事案について、受傷後の詳細な意識障害の推移、高次脳機能障害の内容・程度の照会、被害者側への日常生活状況の確認等の詳細な情報を得た上で、専門医を中心とする自賠責保険（共済）審査会高次脳機能障害専門部会により後遺障害等級の認定が行われている。

また、労災保険における労働基準監督署による後遺障害の認定について、調査内容や認定に至る経緯、結果等を確認したい場合は、情報の開示請求が可能となっている⁷⁴。

このほか意見書では、国の研究機関における難治性患者の診断基準の早急な確立、脳脊髄液漏出（減少）症の治療法の開発研究、脳脊髄液漏出（減少）症のうち難治性の長期疾患の指定難病への追加⁷⁵なども求められた。

⁶⁶ 脳脊髄液が漏出している部分の硬膜外に自家血を注入し、血液と硬膜外腔組織の癒着・器質化により髄液が漏れ出ている部分を閉鎖し、漏出を止めるもの（厚生労働省先進医療専門家会議（第64回）（平24.5.17）資料 別紙1）

⁶⁷ 診療報酬が800点（8,000円）から1,000点（10,000円）に引き上げられた。

⁶⁸ 損害保険料率算出団体に関する法律（昭和23年法律第193号）に基づき設立された料率算出団体。損害保険業の健全な発達と保険契約者等の利益の保護を目的とし、自賠責保険の損害調査等の業務を行っている。

⁶⁹ 「自動車損害賠償責任保険の保険金等及び自動車損害賠償責任共済の共済金等の支払基準」（平成13年金融庁・国土交通省告示第1号）3頁

⁷⁰ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第18号18頁（令4.6.8）

⁷¹ 日本医師会労災・自賠責委員会「労災・自賠責委員会答申」（平22.1.13）15頁

⁷² 労働者災害補償保険法施行規則（昭和30年労働省令第22号）別表第1 障害等級表。障害等級第12級は、局部にがん固な神経症状を残すものなどである。

⁷³ 国土交通省通知「脳脊髄液漏出症診療指針について（国官参自保第567号の1）」（令元.12.27）

⁷⁴ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）に基づいて情報開示が行われる。なお、自賠責保険制度では、自動車損害賠償保障法（昭和30年法律第97号）等に基づく範囲内で、請求があった時は支払基準の概要等、支払いを行った時は後遺障害等級とその判断理由等、支払わないこととした時は支払わない理由についての情報の入手や、その詳細について説明の請求をすることができるとされる（損害保険料率算出機構ウェブサイト<https://www.giroj.or.jp/faq/cali_survey.html>参照）。

⁷⁵ 政府は脳脊髄液漏出症について、客観的な診断基準等が確立するには至っておらず、現時点で指定難病とすることは困難としている（第211回国会衆議院予算委員会第五分科会議録第1号28頁（令5.2.20））。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和7年に参議院において受理した意見書の主な項目のうち、一部について紹介した⁷⁶。なお、前回までに紹介した内容は以下のとおりである。引き続き主な項目の紹介を通じ、意見書の全体像を概観していきたい。

「地方議会からの意見書(1)」

- ①地方財政の充実・強化
- ②地方議会議員の厚生年金への加入
- ③ガソリン暫定税率の廃止
- ④刑事訴訟法の再審規定の改正
- ⑤選択的夫婦別氏制度(いわゆる選択的夫婦別姓制度)の導入

「地方議会からの意見書(2)」

- ①性犯罪の再犯防止の取組への支援
- ②日米地位協定の見直し
- ③女子差別撤廃条約選択議定書の批准
- ④核兵器禁止条約の署名・批准
- ⑤適格請求書等保存方式(インボイス制度)の廃止

(ねぎし たかし、くさか ゆうこ、ひらい ゆうた、おおた けいこ、
おやま いくみ、きくち まさのぶ)

⁷⁶ 令和元年から5年までの間に参議院が受理した意見書全体の概観等については、松本一将「地方議会からの意見書(令和元年～5年)―国会への要望の背景―」『立法と調査』No. 471(令6.12.10)参照。また、令和6年の意見書における主な要望事項等については、根岸隆史・加藤智子・伴野誠人・菅谷隆司・小山育美「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No. 474(令7.4.14)、根岸隆史・伴野誠人・菅谷隆司・小山育美「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No. 475(令7.4.25)、根岸隆史・太田敬子・小山育美・伴野誠人・伊藤綾音・菅谷隆司「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No. 476(令7.7.14)、根岸隆史・日下祐子・太田敬子・小山育美・菊池将伸「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No. 480(令7.12.2)及び根岸隆史・太田敬子・小山育美・菊池将伸「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No. 481(令8.3.3)参照