

## 第40回 地方分権改革有識者会議 提案募集検討専門部会 議事概要

開催日時：平成28年8月3日（水） 10：00～11：50

場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館8階）

出席者：

〔提案募集検討専門部会〕 高橋滋部会長（司会）、大橋洋一構成員、野村武司構成員、勢一智子構成員、野口貴公美構成員、伊藤正次構成員

〔政府〕 池田憲治内閣府地方分権改革推進室次長、横田信孝内閣府地方分権改革推進室次長、五味裕一内閣府地方分権改革推進室参事官、竹中一人内閣府地方分権改革推進室参事官、穴戸邦久内閣府地方分権改革推進室参事官

※各府省の出席者については配布資料を参照

主な議題

平成28年の提案募集方式に係る重点事項について（関係府省からのヒアリング）

### 1 冒頭、高橋部会長から以下の主旨の発言があった。

（高橋部会長）先月の7月6日に今回の提案募集について検討要請を行い、各府省からの第1次回答の締め切りを7月21日の正午としていたところ、本日お見えの内閣府の子ども・子育て本部からは、本日の案件について直前の回答の御提出となっている。また、8件についてまだ正式な回答を頂いていない。

我々当部会の構成員においても、事前に頂いた回答について十分な内容を検討した上で、実りあるヒアリングをしたいと思っており、遺憾である。

また、第1次回答については、本日ホームページで公表予定であり、既に昨日、各提案団体に対して、第1次回答に対する意見照会を行ったところである。子ども・子育て本部におかれては、残り8件について早急な御回答を頂きたい。

今後については、ぜひこの点も踏まえて御対応等をお願いする。

### 2 関係府省からの提案内容の説明の後、質疑応答を行った。主なやりとりは次のとおり。

<通番9：幼保連携型認定こども園の設備に関する基準の緩和（内閣府、文部科学省、厚生労働省）>

（高橋部会長）地方分権の観点からすると、地方公共団体が自主的に様々な事業を展開したい際に、現行の基準は、地方公共団体の自主性を損なうのではないかと。

例えば、園庭で遊ぶ班と、屋内で遊ぶ班に分け、近接の施設を上手く利用する等、様々な形で、地域の実勢に合わせた運営は可能と考える。これを画一的に縛ることについて、どのようにお考えか。

（内閣府）地方自治体の実勢を尊重するという面については、基本的な基準を満たした上で、自由に展開していただきたい。その中で、園庭の面積のような教育の基礎となる部分については、「従うべき基準」として、最低の基準を定めているもの。

（高橋部会長）最低基準を定めなくても、何らかの形でその基準を緩めて、地方の実情に沿った形での運営が可能な仕組みが考えられないのか。

（内閣府）幼保連携型認定こども園は、学校でもあるため、幼稚園と同じ基準というのが大前提。幼稚園については、園庭の面積基準が定められていることに対応して、幼保連携型認定こども園の基準も決まっているところ。

（文部科学省）現行の面積基準は、それほど広大なものを求めているものではなく、都市部における経済的な事情や土地事情等も勘案したもの。

また、幼稚園は、ほとんどが私立であり、公立以上に土地の確保等が厳しい状況にあるが、少なくとも学校に位置づけられる以上、最低限これだけは確保してもらいたいという趣旨で基準を設けている。

幼稚園の園庭面積基準の最も小さい単位は、330平方メートルとなっており、25メートルの直線を確認できるということが基準になっている。しかも、世の中が十分豊かになっていない昭和30年代に定められており、相当低い基準となっている。

自治体における創意工夫は大いに進めていただきたいが、最低基準を下回るようなものは創意工夫と呼べないと思う。子どもの利益を守るために必要な最低限の内容を基準にさせていただいているので、基準を守った上で、園から離れた場所に広い運動場を確保したり、公園等を利用させてもらうということは当然あって良いが、少なくとも、子どもが自分たちの興味・関心に基づき、主体的に動いた際に、園舎及び園庭において、一体的に活動を行えるよう、必要な面積を最低限の基準として設けている。

(大橋構成員) 需要に対して供給が一定程度充足している段階で、教育の質をどのように考えるかという際には、園庭の持つ教育的な意味等、御指摘の点は理解できる。

しかし、問題になっている基準は、全国的に統一されたものとなっている。一方で、地価が都市部と地方では、大きな差があり、都市部では、特に働く世帯を中心にして、保育施設は、なるべくアクセスの良いところに求めるという状況がある。提案団体によると、そのような希望に見合った土地が都市部では確保できないという前提に基づくものである。

現行基準どおりの園庭があり、自由にアクセスできれば、子どもにとって素晴らしいと思うが、現在は保育施設の需要に対して、十分に対応できておらず、対応できていない部分（認可施設への入所ができない児童）は、法定基準を下回るような認可外施設に追いやられている。自治体としては、そのような児童に対しても、認可施設に準じた少しでも良い保育環境を整備したいと考えているのではないか。

そうすると、待機児童も増加している現在において、現行基準を教育的な観点を重視するという理由で貫くことにより、現行基準よりも大幅に下回った質のサービスを提供する施設で教育・保育を甘受せざるを得ないような層を生んでいるというのは、総合的に見れば行政の在り方としてどうかという問題が根底にあるのではないか。

(文部科学省) そもそも認定こども園という制度自体が、多様な教育・保育のニーズを踏まえて、多様な形態の施設を用意しており、今回問題となっている幼保連携型もその一つのタイプである。

認定こども園は、保育所の機能と幼稚園の機能を両方併せ持つが、御指摘の待機児童対策や働く親の子どもを預かるという観点に対応した仕組みとして、保育所型や地方裁量型等が既に制度化されており、地域のニーズに応じて、どのようなタイプの認定こども園を整備するかは、まさに地方の創意工夫で可能であり、制度全体が、自治体が多様な地域の特性を踏まえたニーズに応じて選択できる制度として構築されていると考えている。

(内閣府) 子ども・子育て支援新制度の制度設計及び認定こども園法の改正の際に、幼稚園も保育所も全て総合こども園という形にしてはどうかという提案もあったが、政治的動向もあり、結論としては、様々な地域や保護者のニーズに応じて、4類型から構成される認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育等の地域型保育など、地域の状況に応じて、様々なサービスを提供できるよう制度として保障しているもの。

さらに、園庭の位置については、地上でなければならぬわけではなく、一定の要件を満たせば、屋上への設置も認めており、相当柔軟に対応していると認識。

(高橋部会長) 今回の提案は、教育やサービスの質を高めようとした際の障害を乗り越えたいものと認識している。

そのような意味で、自治体の自主的な努力を妨げる規制の在り方というのはいかがかということと、大橋構成員の意見のとおり、保育所等の大都市特例制度と同様に、特例的に緩和するという方法もあり得る。また、近接する国立大学のような開放的な空間の利用により、教育の質を計画的に担保するという条件を付せば、このような全国一律の基準について、大都市部のみ何らかの形で緩和するのは、制度設計として十分あり得るのではないか。

(内閣府) 幼保連携型認定こども園のサービス内容については、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」において示しているが、保育所型認定こども園についても参考にさせていただくことになっている。運用の工夫という点については、保育所において、教育的なサービスも提供するということが、保育所保育指針でも求められているところであり、そのような工夫は、保育所型認定こども園でも十分対応可能と考えている。

他方で、現在の基準を設定した際にも、既に保育所の場合、代替地を認めているということもあり、同様の基準を適用できないか議論されたが、幼児教育は小学校と異なり、学級は編制されているものの、時間割に基づく固定的な教育活動というより、遊びのような自由な活動を通じて学んでいくのが主眼の制度設計になっていることから、園庭と園舎を一体に捉えるような教育環境の設定で、教育目的を支えており、幼保連携型認定こども園についても、幼稚園に準じるものとして、その基準を適用することとなったもの。

(大橋構成員) 様々なメニューを揃えて、その選択を自治体に委ねる仕組みを作ったのに、現行の基準では、残念ながら都市部において、幼保連携型認定こども園を選択する余地がなくなり、結果的に多様性を奪うような結果になっているのを解決できないかというのが課題である。

また、どのような行政分野でも、規制があるが、規制によって何を守るかという目的があるなど、規制と目的との間には連関がある。本件では、面積基準を一律に設定することにより、結果的にそこから漏れて、それよりも低い環境で教育・保育を受けざるを得ないような児童を大量に生んでしまっている。規制の目的が、幼保連携型認定こども園に教育上の一定の機能を果たさせるためということであれば、例えば、クラス編制や時間割の工夫等で機能を担保するというを自治体に求めるような規制の在り方を認めて、制度の中に組み込んでいただくことが必要である。何平方メートルという基準のみを全国一律で求めると、都市部は切り捨てられるということにしかない。そのため、サービス提供の最前線では、理念とは全く異なる状況が生まれてしまい、制度開始早々、複数の団体から提案が寄せられているもの。制度に柔軟性を持たせて対応していただかないと、課題は解決できないのではないかと。

(文部科学省) 認定こども園は、今年4,001園で、昨年から1,200園近く増加した。特に大きく増加したのが大阪や神戸などの大都市で、中でも幼保連携型が圧倒的に増えており、大都市の参入障壁というのは当たらないのではないかと考える。

(高橋部会長) そのような内容を口頭で言われても、検証しようがないため、事前に資料を出していただきたい。

次に、保育室等の設置階については、例外を設けると、逆に危ないのではないかと意見もあるが、どのようにお考えか。

(文部科学省) 保育室等の設置階の基準も園庭と同様に、元々は幼稚園の基準に基づくものであるが、保育室等は原則1階で、例外としては2階でも差し支えないが、その場合には、すぐ園庭に降りていけるよう特別な避難待避所やスロープを設置するよう求めている。

3歳児以上は、学級編制上、35人の児童に対して1人の保育士が配置されるが、小学校とほぼ同規模である。小学校と異なり、右に行けと言え、すぐ右に行くわけではないため、災害等が起きてパニックになった際に、すぐに逃げられるようにという観点で、そのような基準としてきたもの。

一方で、0～2歳児は、自分では逃げられないのではないかと御指摘はごもっともだが、逆に0歳児は、幼児の数に対して配置する保育士の人数の基準が異なっており、相当きめ細やかに設定されており、乳幼児が自力で逃げる前提になっているわけではないという構造がある。0歳児だけでなく、1歳児、2歳児も3歳児以上と比べると、相当手厚い配置になっている。

そのような状況も踏まえて、基本は原則1階が望ましいが、2階の場合には、このような退避施設を設置せよというような基準が、長年に渡る現場の声や実践を踏まえて出来上がってきた。保育室等を3階以上に設けた場合に、例えば、3階からでも園児が安全に降りていけるような螺旋状スロープを設置する等の工夫があれば良いという声があるのかもしれないが、相当困難な条件であり、現在の基準には一定の妥当性があると考えている。

ただし、例外はあり得ないのかという点については、御議論があるのかもしれない。

(高橋部会長) そのような論点について、地方からの提案を受け止めて、検討する余地は一切ないのか。

(文部科学省) 当該基準を策定する際には、子ども・子育て会議において、幼児教育、保育に関する研究者、現場の園長等が入った議論しているもので、そのような場で、御議論いただくというはあり得るが、関係府省とも調整していない中で、にわかには答えにくい。

(高橋部会長) 我々は関係府省の判断だけで見直すべきとは申し上げていない。地方分権の観点から、子ども・子育て会議に諮りつつ、例外的な取扱いの余地について提案内容を踏まえて、スケジュール感を持って御検討いただくというお考えはないのか、ということを知りたい。

(内閣府) 今日の議論も踏まえ、また、私どもの方でも、地方自治体における実情等を更に把握し、その上で、必要があれば子ども・子育て会議、中央教育審議会等で議論した上で考えていきたい。

(野村構成員) むしろ、子ども・子育て会議において検討していただきたい。子ども・子育て会議の資料の中には、「主な意見」、「その他の意見」があるが、そのプライオリティが全く分からず、単に羅列されているのみである。その過程を踏まえて結論が導き出されているが、どの意見のどのような部分を斟酌して、その結論に至ったのかという論理が見えない。

このような提案を子ども・子育て会議において検討していただき、このような議論があつたけれども、結論

としてはこのようになりましたということ論理的に我々にも分かるような形で示していただいた方が納得できる。そのような過程を経ないと、大橋構成員が言われたように、多くの児童が、結果として適切なサービスを受用できていないのではないかという論理の方が、はるかに説得力がある。そうではなく、これが最低基準だとおっしゃるのであれば、子ども・子育て会議に諮った上で検討していただくべきではないか。

(勢一構成員) 御検討いただくに当たって、園庭、設置階共に、現在の基準がいつ設けられ、その際にどのような経緯でこの数値になったのかということについては、是非お伺いしたい。先ほどの説明では、園庭の基準が設けられた時期については、昭和30年代とのことだったが、その後改定されているのか。

(文部科学省) 認定こども園に関しては、新たな制度なので、改めて基準を議論したが、その基となる幼稚園の設置基準は、御指摘のとおり昭和30年代に設けられたものである。その後、設置基準は逐次見直しを行っている部分もあるが、なぜ最初にそのような基準を設定したのかという点については、25メートルの直線が確保できて、園児が園庭で25メートル走れるようにした上で、ある程度の遊具を置ける空間という趣旨である。その点が現在でも変わっていないということから、園庭の基準に関しては、変える必要がないという結論に至ったもの。

(勢一構成員) 昭和30年代の基準の設定から50年以上が経過し、建物の性能や地震等の災害に対する対応なども変化しており、基準自体が、現在でもなお妥当である根拠を併せてお示しいただきたい。

(文部科学省) そのように対応させていただきたい。

<通番11: 施設型給付費等に係る「処遇改善等加算」の加算率の認定に関する事務権限の都道府県から指定都市・中核市への移譲(内閣府、文部科学省、厚生労働省)>

(高橋部会長) 処遇改善等加算の加算率については、基本的に国の通知に基づく定型的な率として算出されていると認識しているが、間違いはないか。

(内閣府) 然り。

(高橋部会長) その場合、わざわざ都道府県が認定を行わなくても、市町村で取りまとめたデータを都道府県が集約して、それが全国集計される仕組みがあれば問題ないと考えているが、その点についてのお考えを御教示いただきたい。

(内閣府) 保育所において、平均勤続年数を計算して、それに応じて加算率が個々に設定されるため、特段国に集約する必要はない。事務処理の仕方として、市町村と都道府県でどちらが行うのが合理的かという点で議論が行われれば良いと考えている。

(高橋部会長) 検討した結果、指定都市、中核市等に移譲することが合理的であれば、権限移譲は十分あり得るということか。

(内閣府) 然り。

(大橋構成員) 内容の確認になるが、本件については事務の内容が定型的、規則的な内容であることに加え、市町村で情報を取りまとめた上で都道府県に提出されている。一方で、都道府県においては、都道府県独自の行政の流れがあり、そのような中で、特別に保育が優先されるわけでもないため、結果的に認定が10月までかかってしまい、加算分の支払い自体を留保するところも出てきている。せっかく手厚く加算するために支出しようとした財源が十分に行き渡らず、制度の狙いが満足に伝わらないような執行状況になっている現状を改善していただきたい。

また、子ども・子育て会議は、保育や教育に詳しい専門の先生方が参集されて議論されると思うので、是非そこに諮ったうえで方向性を議論していただきたいと思っている。一方で、政策は市町村レベルまで執行されて初めて住民にサービスが伝わるという点では、執行面に関する情報は、非常に大切だと思うので、今の仕組みが、認定の遅れや、本来賃金の支払いの留保を生んでいるという、執行上の問題も伴っているということを情報提供した上で議論していただきたい。

(野村構成員) 子ども・子育て会議で決まれば何でもオーソライズされているかのように聞こえるが、過去の議事録を参照したところ、子ども・子育て会議の第17回の検討部会の中で、朝川保育課長の「人材確保について計画の責任を持っている人は都道府県であるということに鑑みて、市町村で取りまとめたものを都道府県に集約するという仕組みにしたかどうかという提案でございます」という一言で、この仕組みが立案されている。それを根拠に、今回問題となっている論点が検討されたと言われても、とても納得できない。子ども・子育て会議において、集約した方が良いという意見が多分にある一方で、集約することによって弊害が生まれてしま

うという点について、何ら議論も検討もされていない。

このため、今後予定されている第2ラウンドにおいて、子ども・子育て会議の名前を出す以上は、具体的な議論の経過や、結論に至った根拠が示されなければ、水戸黄門の印籠を突きつけられただけのように感じ、納得できない部分が相当あるため、その点は十分に御留意いただきたい。

(内閣府) 朝川保育課長の説明は、施行前の段階の話と思われるので、今後は施行後の状況を踏まえて議論をすることになると考えている。

また、提案団体である宇都宮市の市長が、子ども・子育て会議の構成員でもあるため、当然会議においては、本提案の論点も踏まえて御検討いただくことになると考えている。

(伊藤構成員) 提案団体である宇都宮市の市長が構成員ということで、本提案における論点も踏まえて御検討いただけるということだが、是非子ども・子育て会議等の場でも、この問題に関して、現場の声を酌み取るようにしていただきたい。また、今年12月に対応方針を閣議決定する予定であることを踏まえ、検討のスケジュール感について御教示いただきたい。

(内閣府) 現段階で明確にスケジュールを示すのは難しい。まず、実態を再度確認し、関係省庁と協議の上、進めていきたい。当然できるだけ早く進めたいと思っているが、本日この場で具体的なスケジュールについて示すことができないという点は御理解いただきたい。

(伊藤構成員) 保育士の処遇改善は、先日の経済対策においても非常に重要な事項になっており、喫緊の課題だと思うので、迅速に御対応いただきたい。

(高橋部会長) 子ども・子育て会議に諮る際には、過去に、民間施設給与等改善費は、指定都市、中核市が加算率の認定権限を有していたものを都道府県に権限を移したことから提案団体から支障事例が出ているという経緯も紹介しながら、御検討いただきたい。

是非、次回のヒアリングまでにもう一度御検討いただいて、スケジュール感を示すような形で御回答いただきたい。

#### <通番10：子ども・子育て支援新制度下における保育短時間制度の見直し（内閣府、厚生労働省）>

(高橋部会長) 短時間保育の利用実態について御教示いただきたい。我々が把握している限りでは、保育短時間制度の使い勝手が悪いため、利用者が少ないと聞いている。その点の評価も御教示いただきたい。

(内閣府) 利用実態について、平成27年度に実施した調査を基に積算したところ、約9割が保育標準時間で残りの約1割が保育短時間認定を受けているということである。評価については、提案いただいているとおり、地方自治体の負担だけからみれば一つの区分に比べ負担が増えているということにはなると思う。ただし、保育の実施に当たっては、保護者がその就労実態等に応じ、子どもの健全な育成を図る観点から、必要な範囲で利用できるようにするという子ども・子育て支援新制度の理念と事務負担とを調整した結果、二つの区分で設計されたものであると理解している。

(高橋部会長) 保護者の就労形態の変化によって、保育短時間認定から保育標準時間認定に変更になるなど、地方自治体だけでなく利用者にとっても負担になっているものと把握している。利用者にとっての負担についての評価を御教示いただきたい。

(内閣府) 区分を一つにした場合との対比で言えば、区分が二つの場合には、様々な負担が生じるのは事実であると思う。一方、必要な範囲で保育サービスを提供すべきであるとの議論もあり、区分を二つで設計したこと自体が事務負担を相当考慮した制度設計となっているものと理解している。

(高橋部会長) 保育標準時間認定と保育短時間認定では実際の保育料に数千円程度の違いしかないと聞いている。

(内閣府) 保育短時間の利用者負担は、保育標準時間の利用者負担と比べて1.7%低い額となっている。

(高橋部会長) そうであるとすれば、理念は理解するが、利用者負担の点から見ても区分する意義は乏しいのではないか。

(内閣府) 利用者負担だけに着目すれば1.7%しか差がないが、保育所が受け取る運営費補助金では差は出ている。区分を設けた意味は二つある。一つは先ほど申し上げたように子育ての一義的な責任は保護者が有しており、子どもの健全な育成を図る観点から、必要な範囲で利用できるようにするという点、もう一つは多額の税金を投入して社会保障を実施するに当たり、財源が限られている中で保育を必要としている方に、必要に応じて給付する仕組みとすべきではないかという基本的な発想がある点である。この点について言えば、例えば介護保険については、介護の必要度に応じて給付を行うという仕組みであるが、これは七つの区分で実施している。

介護保険も同じく市町村で実施しているが、介護保険との比較で言えば二つの区分というのは相当程度事務処理に配慮しているものである。これを一つに統一するというのは制度の根幹に関わることである。

(伊藤構成員) 地方自治体の事務負担もあるが、申請を行う利用者の負担が非常に重いというのが提案に至った理由でもある。待機児童が多い地方自治体では、ポイントをつけて保育所等への入所を決定するが、フルタイム就労でないと入所にいくということがある。その事実からすると、保育短時間認定というのはカテゴリとしてほとんど意義がないのではないか。理念は理解するが、その点についてのお考えを御教示いただきたい。

(内閣府) ポイント制の中身は自治体ごとの判断であるが、フルタイム就労でないと保育所に入れないとの声もあるといった話も聞こえてはくる。ただし、現在政府として、待機児童問題の解消に向けた取組を進めているところであり、待機児童問題が解消された際に働き方に応じた区分がないことが問題であると認識している。

また、事務負担の点については、制度創設当初からある程度想定していたことである。地方自治体の御担当の方が相当御苦勞をされているのは承知しているが、想定できた負担を理由に、制度開始から1年で制度の根幹に関わる見直しを行うことは危惧する。

(野村構成員) 子ども・子育て支援法施行規則に定められている保育の必要性には、就労要件のほか妊娠や児童虐待防止法などに基づく福祉的利用が規定されている。保育短時間認定があるために、就労要件に引きずられ、福祉的利用により保育標準時間として認定されるべき者も保育短時間認定となってしまうため、家庭での保育に課題を抱える方に負担が掛かっている。理念では福祉的利用の観点欠缺しているように思われる。地方自治体や利用者に負担となっているのであれば、見直すべきではないか。

(内閣府) 御指摘の点についての直接のお答えにならないかもしれないが、法施行時には妊娠などの場合は一律に保育標準時間しか選択できなかったが、利用者である市民の声により、妊娠などの理由でも保育短時間も選択できるように、子ども・子育て支援法施行規則を改正した。就労要件だけでなく福祉的事由の場合にも、保育短時間の利用を求める声も一定程度あると考えている。

(野村構成員) 実際には、妊娠を理由とする場合でも、あまり考慮されないものと理解している。保育標準時間認定が適切であるにもかかわらず、保育短時間認定しかされないという弊害が生じているのではないか。

(内閣府) 制度が予定していない範囲で問題が発生していることは理解した。一方で、保育標準時間認定しかない場合の弊害もあったところである。

(高橋部会長) 保育標準時間に統一して、実態に合わせて預かり時間を認定するという方法はあるか。

(内閣府) 理論的にはあり得る。しかし、現在の二つの区分よりも負担が多くなるのではないか。

(高橋部会長) 保育標準時間申請をすれば、標準時間認定を受け、時間一杯預けることが可能なか。

(内閣府) 標準時間認定を受けるためには、例えば施設のコアタイムの8時間を超えて就労していることが必要である。例外的に、短時間勤務ではあるが、コアタイムとずれて就労している場合には運用上の工夫として保育標準時間として認定することが可能である。

(野村構成員) 二つの区分があるために、保育所には様々勤務形態の保育士が配置されている。手続的な負担だけでなく、配置上の負担も弊害として発生しているのではないか。

(内閣府) 繰り返しになるが、一つの区分の場合と比べて、二つの区分の方が事務負担などは複雑になると考える。給付についても、保育所の取組に応じて補助がなされる仕組みとなっており、事務負担を考慮すれば一律の給付も考えられるが、一方で加配などの努力を行っている保育所も同額しか補助されないことになる。付け加えれば、医療保険については、更に複雑であるが、提供された診療内容に応じて保険給付を行うという制度理念を実現するために医療機関には、日々御苦勞をいただいている。他の社会保障制度と比較したときに、御負担いただいている現在の地方自治体の事務が許容の範囲を超える負担なのかということであると考える。

(野村構成員) 事務的な負担や配置上の負担を含め実態を調査していただく必要がある。

(大橋構成員) 二つの区分を設けたことによる事務負担等については、子ども・子育て会議で議論したとのことであるが、現在の状況は本当に想定できた範囲なのか。提案団体である高知市では、子ども11,000人に対して変更処理件数が10,000件を超えている。これは地方自治体にとっても、保護者にとっても負担となっているのではないか。さらに利用者負担についても、二つの区分の間で有意な差はない。これらの事態は想定を超えた事態ではないのか。

標準時間認定の範囲内での認定は、かえって事務負担が増大するということであつたが、例えば標準時間一区分だけを設定し、ほかは運用に委ねるといった柔軟な制度はとれるのではないか。理念は理解するが、あまりに実態とかけ離れているので、見直すべきではないか。

(内閣府) 区分を設けることで事務負担が増えることは想定していたところであり、議論の末、複数の区分を設ける中で一番事務負担の少ない2区分となったところ。他方、発生した事態について、完全に見通せていたわけではない。しかし、新制度の運用が定着していない段階での混乱も生じていた面もあり、運用に慣れるにしたがって改善されていく面もあると考える。したがって施行後1年と数か月の現段階においてではなく、制度施行5年後の見直しの中で検討していくべきと考える。

(大橋構成員) 実験的な事業であれば別だが、本制度の置かれている現在の状況が今後1、2年で変化するとは考えにくい。支障事例が目に見える形で出てきているので、5年経過を待つのではなく、早急に制度を変えていただく必要がある。

(内閣府) 一区分か二区分かの二元論であれば、二区分の方が負担が重いのは当然である。社会保障全体の中で、現在の本制度の負担が非合理で、許容限度を超えたものか早急に判断できない。

(高橋部会長) なので、まずは早急な実態調査が必要である。制度実施に当たり、生じた具体的な支障事例もある。5年後の見直しとは切り離して検討いただきたい。

実態調査に当たっては次回ヒアリングまでに事務局と調整いただきたい。

(厚生労働省) 保育標準時間認定、保育短時間認定と利用調整に係る指数付けや、保育士確保の話は別物であるので、2点だけ補足する。利用調整に係る指数づけは就労時間などを基準としており、保育標準時間や保育短時間の話は直接的には関係ない。

次に、保育士確保についても保育標準時間認定、保育短時間認定によるものではなく、多様な就労形態がある中、開所時間の中でどのようにシフトを組むかという問題である。

(伊藤構成員) 就労形態が多様であるからこそ二つの区分が設けられたと把握している。保育標準時間認定、保育短時間認定とポイント制、保育士確保の話は別であるというのは理解し難い。

(厚生労働省) 一つの区分にしても、指数づけに当たって就労時間の多様性を見ることになる点では変わらない。

(野村構成員) 保育標準時間認定、保育短時間認定とポイント制、保育士確保の話は別であるというのは分かるが、二つの区分を設けたことにより弊害が生じているので、それを調査いただきたいということである。

(厚生労働省) 御指摘は理解するが、保育標準時間認定、保育短時間認定は、保育必要量の枠を決めるものであって、一つの区分になったことにより御指摘の点が改善されるというものではない。

(高橋部会長) 双方で認識が異なると思われる。実態調査については次回ヒアリングまでに事務局と調整いただきたい。

#### <通番30：砂利採取計画の認可事務等について、市町村が関与する機会の拡大（経済産業省、国土交通省）>

(経済産業省) 砂利採取法第36条第4項に市町村への通報が明文化され、県に対する必要な措置の要請が可能なのは、第37条第1項に基づき「災害の発生するおそれ」があると市町村が認めるときとなっている。この「災害の発生するおそれ」があるというのがどういうものなのかが、今回の提案の中身の本質ではないかと理解している。この「災害」の解釈については、第19条に定める認可の基準にある「他人に危害を及ぼし、公共の用に供する施設を損傷し、または他の産業の利益を損じ、公共の福祉に反すると認められるもの」であることを、昭和43年の法制定時に内閣法制局と経済産業省との間で了解している。したがって、砂利採取法第37条第1項に定める市町村長の要請は、上記の災害の定義に当てはまるものは、当然要請ができるという理解である。よって、滑川市が支障事例としてあげられている水質汚濁、汚染土壌による埋め戻し等の悪影響についても、この災害の定義は非常に幅広く定義づけていると解釈しているので、当然、第37条第1項の規定の災害に該当し得るものという理解をしており、現行法で対応が可能であるというのが当省の回答である。

(高橋部会長) 現行法で対応可能とはありがたいことと考える。しかし、砂利採取法の逐条解説には、災害に当たる事例として、人身事故の発生や降雨によって砂利採取場内の廃土等が流出して田畑が冠泥することが記載されており、それ以外に災害について具体的に言及した解説箇所はない。

こういった逐条解説の記載であれば、法所管省庁としても災害というのは常識的な、いわゆる国語辞典でいうような事象である、としか読めない状況であると思う。

もし、砂利採取法の災害の定義が、先ほど説明いただいた解釈であれば、きちんと逐条解説に記載することなどをしていただかなければ、自治体としては自信を持って第37条第1項の規定を運用できないのではないかと。

(経済産業省) 砂利採取法の目的は、「砂利採取に伴う災害の防止」ということで、「よる」よりも広く解釈できる「伴う」という表現にしている。加えて、第19条の目的に沿って広く解釈するという理解を法制定時にし

ている。経済産業省としては、仮に砂利採取法の「災害」の解釈について質問を受ければ、通常の災害より広く解釈できるということをお答えできる。あるいは、逐条解説ではもう少し事例をたくさん入れており、例えば「他人に危害を及ぼし」という事例には、採取跡地で子どもが転落するようなおそれがある場合や建物が崩壊するような場合を、「公共の用に供する」という事例には、飲料水の取水源としての機能や観光資源としての機能を損なうような場合など、まさに今回提案団体が事例としてあげているものも記載している。さらに、「他の産業の利益を損じ」というのは、代表的な農業・水産業・林業などが含まれ、こういったものの利益を損じる場合を広く解釈するということであるため、こういった事例を類推して十分解釈してもらえると考えている。御指摘のとおり、もし解釈が不透明でこういう事例はどのようなのか、という質問があれば、法所管省庁であるので、当然その解釈について返答することはできる。

(大橋構成員) 現行の砂利採取法を前提として合理的な解釈をしようとするれば、冒頭説明のあったような内容になると思うが、市民・業者・自治体の立場から、この法律を見ると、不親切な感じがする。特に、災害の防止という観点から法律の中核にあって、しかも災害をこれだけ広く捉えて規制等を行うのであれば、本当は、第2条に砂利採取業の定義だけではなく、災害の定義も規定していれば、今回のような問題も起きなかったと思う。災害の防止という保護法益が第19条の規制の裏にあるものであるから、ここで保護しているものは災害の防止であるという形で、法律をもう一回読み込まないと出ない答えであり、非常に見えにくい。

これがどこに響いてくるかというと、第37条第1項の市町村と都道府県との関係で、市町村は都道府県に対して応答義務のある要請を行うことになるので、市町村としてもそれなりの覚悟が必要であるし、都道府県等もそれなりの確信を持っているものでなければ第37条第1項の要請では受け入れられないということになる。両者が良好な関係であればスムーズに流れるが、今回のように両者の考えが少し違う場合において、第37条第1項を運用しようということになったときは、当然この「災害」という言葉についての見解が求められる。

しかし現在は、法律・逐条解説ともに災害の定義を明確に示していないので、やはり地方公共団体としても、例えば第37条第1項の利用という点で、1つバリアがあるような状況になっているのが、今回の事例の前提である。先ほど説明いただいた考えをお持ちならば、その内容について確認することと、第37条もそういった前提で運用するという通達等で明らかにしていただけないか。

(経済産業省) 基本的には、質問を受ければお答えするという形であるが、法律の解釈に関わることであり、冒頭申し上げたとおり、災害の解釈について内閣法制局と法制定時に理解を共有しているところであり、その理解が仮に対外的に理解いただけていないとすれば、何らかの方法で理解を共有していくことは、経済産業省として決して躊躇するものではない。ただし、質問を受ければお答えするのが基本的な考えであり、どのような形でやるのが一番いいかということは、少し検討させていただきたい。

(大橋構成員) 今回、こういう形で問題も起きて、地方分権の場で取り上げられたこともある。些末な条文の解釈であれば、質問を受けた時に答えるという方法でもよいと思うが、「災害」の解釈は、この法律の中核的な部分や各種規制などに影響を与えるので、確認のためにもお示しいただきたい。所管の仕事について何かを失うものではなく、むしろプラスになることだと思うので、積極的に考えさせていただきたい。

(経済産業省) 検討させていただくと申し上げたのは、今、法定受託事務以外のものは通達ができないのではないかと考えている。したがって、情報を共有するやり方は少し検討させていただければありがたいという趣旨であり、前向きに検討させていただきたい。

(高橋部会長) 通達ではなく解釈通知のはず。法所管省庁は解釈通知を出すことができるので、そういったやり方もあると思うが、そもそも内閣法制局と理解を共有しているということだが、逐条解説にはそういった記載はない。

(経済産業省) まず法目的は災害の防止になっている。そのため、第19条の認可というのは、当然災害を防止する観点からの認可となる。第19条の解説については、逐条解説にも丁寧に書き込まれている。

(高橋部会長) 第19条の解説の中に、災害という言葉が別に出てくるのか。

(経済産業省) 第19条の解釈としては、元々法律の目的が災害の防止であり、それに基づいて認可を行うわけだから、第19条の認可はそれを基準にしているということになる。

(大橋構成員) 現在の法律解釈としては不親切である。

(経済産業省) 御指摘のとおり、第37条第1項の「災害」の解説については、当方で調べる限り表に出ていないと思われる。ただし、当方の内部資料では確認できるので、御指摘のとおり、その内容が公に共有されていないとすれば、その内容について何らかの形で情報の共有をすることは、前向きに検討させていただきたいので、



ご理解をいただきたい。

(高橋部会長) 一番良いのは、大橋構成員が指摘したように法律の中で「災害」の定義を設けていただくこと。単独改正では難しいが、一括法ならば可能だと思う。これが一つの選択肢。もう一つは、逐条解説を更新する方法。需要もあると思うので、逐条解説をきちんと書き直して、「災害」の定義が第19条の認可の要件と連動しているということ、内閣法制局と了解しているということをはっきり書いていただく。もう一つは、解釈通知を発出する方法。

私は、優先順位としては一括法による法改正が一番よいと思うが、事務局とよく相談して議論を詰めていきたい。

(経済産業省) 法律の改正は、法律の中身がないと内閣法制局との議論が難しい。

(高橋部会長) 一括法なら可能ではないか。

(経済産業省) 当方としては法律改正の自信はない。いずれにしても、本日のご指摘を踏まえて、情報は何らかの形で共有することを考えたい。

(高橋部会長) 2次ヒアリングに向けて引き続き事務局を通じて検討いただきたい。

(以上)

(文責 地方分権改革推進室 速報のため事後修正の可能性あり)