

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成27年1月23日（金）16:09～16:35
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション代表取締役社長
- 委員 阿曾沼 元博 医療法人社団滉志会瀬田クリニックグループ代表
- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 椰野 良明 国土交通省都市局公園緑地・景観課長

<事務局>

- 内田 要 内閣府地方創生推進室長
- 富屋 誠一郎 内閣府地方創生推進室長代理
- 藤原 豊 内閣府地方創生推進室次長
- 松藤 保孝 内閣府地方創生推進室参事官
- 宇野 善昌 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 都市公園内における保育所設置の解禁
- 3 閉会

○宇野参事官 それでは、引き続きヒアリングをさせていただきたいと思います。

今度は国土交通省都市局公園緑地・景観課の椰野課長に来ていただいております。「都市公園内における保育所設置の解禁」ということで先日ヒアリングをした提案者のほうの提案を受けて今日はヒアリングを行わせていただくということでございます。

それでは、座長、よろしくお願いたします。

○八田座長 お忙しいところをお越しくございまして、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いしたいと思います。

○椰野課長 お手元に資料を配付させていただいております。まず、都市公園法の概要に

つきまして、最初のページに記載してございます。都市公園法の中には、都市公園の機能について書いてありますが、都市公園は下のほうになりますけれども、多様な機能があって、原則として建築物によって建ぺいされない公共オープンスペースとしての基本的性格を有するものであります。これは私どもの運用指針にも書いておりまして、常識的に都市公園といえばやはりオープンスペースが基本と記載しているところでございます。

法律ができた経緯もそこと関係しておりまして、実は昭和31年、古いのですけれども、戦後、それまであった公園の中に住宅とか公共施設も含めましていろんなものが建ってしまったということで都市公園、当時は単に公園でしたけれども、公園がかなり荒廃したということがあり、その下に趣旨と書いてありますけれども、公園の設置・管理基準等に係る規定を定めました。先ほど申し上げましたように、公共オープンスペースとしての都市公園を確保するというように法の中で規定されているところでございます。

そういった経緯がございまして、都市公園法においては、公園施設、占用物件というものを限定的に規定しております。公園施設と言っておりますのは、都市公園の効用を全うするものというものでありまして、ここに記載しておりますけれども、修景施設、休養施設など、例えば日比谷公園などを思っただけであれば結構なのですけれども、あの中に入っているようなものが大体公園施設になるわけでございます。

占用物件の方は都市公園法の7条に記載されておりまして、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい影響を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合するものというようになっておりまして、こういうものに限って占用の許可を与えているというものでございます。

占用物件も性格によって3通りほど考えられるわけでありまして。その中には、極めて公共性の強い電柱とか電線、水道管、こういった公共性の強いものを占用として認めるというのが1つございます。

2つ目が、よく公園で運動会とかやったりしておりますけれども、そういったときに設ける仮設工作物のようなものも占用物件として認めております。

さらに、3つ目が、都市公園の効用を著しく阻害することのないものということで、標識とか、わかりやすいのは派出所のようなものとか、そういうものは認めてきているわけでございます。

これが都市公園法の概要であります。次のページでございましてけれども、それでは、都市公園に社会福祉施設というものが可能かどうかということの検討でございまして。先ほど申し上げましたように、都市公園は原則として建築物によって建ぺいされない公共オープンスペースであるというのが基本的な考えであります。そうではあるのですけれども、一方で、今、少子高齢化という中で、私ども都市局の方でも都市再生特別措置法、いわゆるコンパクトシティですけれども、そういうことを進めている中で、こういった社会福祉施設についてもその整備が急務となっているという実態があります。また、東京都のほうでも長期ビジョンの中で福祉先進都市の実現ということが謳われているわけでございまして

れども、その中に都市公園内の福祉施設等の設置ということに関しても若干記述がございます。端的に言えば、都市公園の中にそういう福祉施設ができないかということも記載されているところがございます。

私どものほうの考え方の中でも、やはりいろんな都市活動が行われている都市の中で公園というのは非常に貴重な空間であると、スペースとして貴重であるということで、一定の要件を満たす物件については都市公園内に設けることで公共の福祉の増進に資する場合もあるのではないかと考えております。

それで都市公園と社会福祉施設の機能を融合させた取り組みというものも可能性についていろいろと検討しているところがございます。1つが、立体都市公園制度、これは平成16年に制度化しまして、都市公園を立体化して使うというようなやり方でございます。この絵にありますように、都市公園が設置されていますと、その制限がずっと地下までかかります。地下にもものをつくる時に都市公園法の制限がかかりますので、立体都市公園区域を定めることによって、逆に立体都市公園区域外でいろいろな施設をつくることができるという仕組みでございます。

この絵のように、赤い線の上が立体都市公園の区域になり、その下に社会福祉施設を設けることは可能であるということで、これが一番現行制度で考えられるやり方かなと考えております。

3枚目でございますが、他のやり方があるかということですが、公園を廃止して都市計画の変更も行うというやり方もあるかと考えております。都市公園法上は、冒頭ありましたように都市公園の荒廃を防ぐためにできた法律ですので、みだりに公園を廃止してはいけないという規定がございます。

都市計画事業が施行される場合、その他公益上特別の必要がある場合には、こういった一部廃止とか全部を廃止するということがあり得るわけですし、都市公園の区域の変更、そして都市計画の変更ということをしていただければ社会福祉施設の設置は可能であり、これも現行法で対応可能というものであります。

3つ目が、これは最近出てきた例なのでございますけれども、私どもも注目しているのですが、公園の中に子育て支援の場をつくるようなものができております。子育て支援の施設と遊び場が一体的になっているというようなものでありまして、公園の体験学習施設という公園施設の種別があるのですけれども、その中に地域の子育て支援にも資するような施設が入っているというようなものであります。

保育士さんも常駐しておりまして、子育て相談とか子育て世代の交流といったようなこともやっております。ただ、基本的には公園利用者のためのものでありまして、そこにこういった一時預かりのできるような部分があるというものであります。

今回お話があった荒川区の件でございますけれども、荒川区さんの話というのは詳細がよくわかりませんが、都市計画公園の区域の中で設置するようなタイプかなと見受けられるわけですが、都市公園の外の都市計画公園の区域であれば、これは今でも変更し

てつくっている例というのは幾らでもありまして、変更してもらえばいいのではないかという感じではあります。ただ、先ほど申し上げましたように、一般的に全国的にも、東京都を初めとしまして、こういった社会福祉施設を都市公園の中にうまく入れていく方法はないのかということも私どもも課題として考えておりまして、一番下に記載しておりますけれども、昨年11月から新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会というものを設置しまして、有識者、学識経験者の先生方にお集まりいただきまして、これからの都市公園のあり方について議論をしているところでございます。

その検討事項の一つといたしまして、人口減少・少子高齢化社会におけるオープンスペースの再編と利活用のあり方ということがありまして、子育て分野等との連携による都市公園の機能更新、ストック効用の拡大といったことも課題として入れているわけでございます。こういった中で、都市公園の中で社会福祉施設をどういう形で入れていくか、制度的に現行制度で先ほど申し上げたようなやり方でいくのか、あるいは占用物件でいくのか、いろいろと学識研究者の先生方の中でもいろんな意見がございます。また、地方公共団体の中でもオープンスペース中心と言っているところもありますし、そこはいろいろな先生方の意見を聞きながら考え方を整理していきたいと考えております。

以上で説明を終わらせていただきます。

○八田座長 どうも前向きにいろいろと検討してくださってありがとうございます。

原則としては、もちろんできるようにするということが、自治体がだからつくるかどうかというのは全く別な話です。できるようになっていても、自治体の判断でオープンなままにしておきたいということは当然あり得るわけだろうと思います。今の御説明に対して、皆さん、御質問、御意見をお願いします。

○原委員 まず、荒川区さんのお話を少し補足させていただきますと、荒川区さんのお話を伺って、これはまさに2つのオプションとして書かれているように、都市計画を変更して、その部分を都市公園でなくしてしまえばいいのではないですかという話は伺ったときに実は私もしまして、それに対して荒川区さんのお答えは、むしろそうではなくて、都市公園の中に保育所、こういった施設をつくるということを正面から議論したいのです。

その理由はなぜかということ2つあって、1つは、3つ目に書かれているようなお話につながるのだと思うのですけれども、保育所というのは別に決してクローズドなものではなくて、そこに子供たちがやってきたり、お母さんやってきたりということで、むしろ公園としての利用に貢献するという面もあるでしょうし、一方で、逆に保育所の施設の機能という観点から考えれば、周りに公園があるわけですから、遊び場という意味では非常に使いやすい、いい保育所ができるという両面を考えると、現行の制度の中でも公園施設、都市公園の効用を全うするものという中で図書館とか博物館とか、そういうものが大丈夫なのであれば保育所も入れていただいてもいいのではないかということをもむしろ正面から議論してもらえないかということもぜひやってみましょうということで、今日こうやってお話をさせていただいているということでございます。

このお話をいただいた中で、子育て支援の場という形であれば、これは既になさっている例があるわけですね。この地域の子育て機能のある施設であり、兼保育所というような格好にすればできる可能性はあるということなのではないでしょうか。その場合には、法令上の都市公園法上の制度でいうと、どこに当たるとしてオーケーになるのでしょうか。

○榑野課長 やはり体験学習施設の中であれば大丈夫です。例えば私どもが管理している国営公園の中にも、公園利用者のための診療所みたいなところがあるのです。利用者のためのそういう施設というのはありますし、ここで今事例として御紹介しました体験学習施設は、子供の遊び場、屋内の遊び場みたいな形になっていまして、その中の一部にそういった大きなお子さんが遊んでいるときに小さなお子さんの面倒を見るようなところも一緒に入っていて、せっかくだから、そこで子育ての相談もすると。それが仮に保育所だという話であっても、それはあくまでも公園利用者のためのものであれば可能ではないかと思えます。

○原委員 それはどなたが判断されることになるのですか。

○榑野課長 それは公園管理者であります。要するに地方公共団体です。

○原委員 基本的には体験学習施設ですと、その中に保育所がありますという整理にすれば公園管理者の権限でやれると。

○榑野課長 はい。公園施設の中の一部ですと、体験学習施設の一部ですという整理であれば。

○八田座長 どうぞ。

○秋山委員 御質問ですけれども、先ほど荒川区さんの提案では志として正面として議論したいという話がありましたので、例えばせっかくやるのだったら使いやすいほうがいいと思うのです。例えば今の事例で体験学習施設と言えるものであれば保育所であってもいいというたてつけにしまうと、本当は保育所をつくりたいのだけれども、たてつけに必要なだから、利用者があるかどうかわからないけれども、こういうものをわざわざくっつけておかなければいけないみたいなことになるのは本末転倒かなという懸念があるのですが、先ほどの原委員の御質問は、そうではなくて、例えば正面からこの要件を満たすという運用の道は御検討いただけるかどうかということでもあろうかと思えます。

○榑野課長 まさに、最後に御紹介した検討会で、そういうような議論も含めて検討していただいているところであります。

○阿曾沼委員 体験学習施設というのは、どういう設備を持たなければいけないのですか。保育園というのは、ある意味社会生活の体験施設ですから、全部体験施設なのでしょうけど。保育園はもともと親以外の他の人たちとの社会性も養っていくわけですから。設備要件などがありそうな気がしますが、そうすると、先生がおっしゃったように本来は不要なものをつくらなければならないなど、事業者の負担が大きくなるというところがありますね。

○榑野課長 私どもの整理としては、公園利用者が運動とか文化、自然などに関する実験、

体験、実技とか、そういうものを行える場所ということですので、かなり広くはなっているのです。

○阿曾沼委員 保育園に入っている人たちを限定しないで、いわゆる不特定多数の人に利用させるということが条件なのですか。

○榑野課長 それはそういうことになると思います。例えば限られた人だけという、これは公園利用者ではないとなってきたらと思います。例えば会員だけしか使えないような施設ということであれば別になると思うのです。今の制度では、御指摘のように都市公園法上は保育所とか幼稚園とかとストレートに読めないのです。どう読んでも読めないのです。そういうのもありまして、先ほどのような立体公園的なやり方でやれると、今の制度だとそういうのを使うというやり方も1つあると。そのほかに、今やっている検討会の中でももう少し積極的に占有施設として認めてもいいのではないかとということも含めて議論しておりますので、私どもの予定ではいろいろ調査などもしていかなければいけないというのもあって、来年ぐらいには少なくとも結論を出したいと思っております。だから、27年中です。

○八田座長 ちょっと初歩的な質問ですけれども、例えば日比谷公園に松本楼がありますね。あれはこれだとどういう位置づけなのですか。

○榑野課長 松本楼は公園施設になっておりまして、売店などは便益施設になっております。

○八田座長 そうしたら、そういう形で先ほどの有栖川の図書館も公園の中ですね。これは教養施設。ここでいえば公園施設。

○榑野課長 教養施設というのは植物園、動物園、野外劇場などのことです。

○八田座長 では、ここに公益施設というのを正面から入れたらいかがでしょうかというのが我々の提案だし、また御検討の一つの対象になっているということですね。

○榑野課長 はい。

○阿曾沼委員 特定、不特定という判断や条件が障害になるのではないかとふっと思うのですが、保育園の場合は利用者が特定されますね。そういう場合に、一定の条件の下であれば特定でいいという形できちんと整理できるとよりという気がします。不特定多数の人に貸し出すことは可能であるとかですね。

○榑野課長 その場合は占有という扱いになるかと思いますが。占有物件。先ほど1枚目の公園施設というのが、やはり不特定多数的な方が利用されるようなタイプの施設になるわけです。特別の人たちしか使わないという形になると占有物件になります。例えば競技会とかでどこかの小学校が運動会をやる時は独占的に使っているわけです。そこで建てているものなどは占有物件という整理になるわけでありまして。

○阿曾沼委員 それは、ある一定の期間後で施設設備を引き上げるということが条件ですね。だから、それを更新するとかの運用はできないのですか。

○榑野課長 更新している例も結構あります。

○阿曾沼委員 更新の期間はどうなっていますか、例えば半年ごとに更新とか、運動会だと1週間だとか。

○榑野課長 長いのは10年というのもあります。

○八田座長 もう一つ、都市計画の変更について伺いたいと思います。オハイオ州の州都のコロンバスという市は、ドーナツのような形をしていて、内側にドーナツの穴みたいにもう一つ別のアーリントンという市があるのです。アーリントンにはどちらかという裕福な人がそこへ住んでいて、すごくいい学校を持っています。

今回の提案では、ドーナツの内側を保育園外側を公園であるとする都市計画変更はあり得るわけですね。荒川区自体は望んでいないということですが。

○榑野課長 それはあり得ると思います。

○八田座長 それをやったときの、保育所にとっての実質的なマイナス面というのは何ですか。

○榑野課長 ないと思いますが、通路部分ぐらいは若干公園の中に通っているなどということはあるかもしれません。

○八田座長 元来の今のような概念的な問題で占用にするか、公園施設にするかというところで余りうまくいかないというのなら、それも一つのすっきりした方法ではありますね。

○榑野課長 あると思います。

○八田座長 でも、そういうことも含めて考えてらっしゃると。

○榑野課長 はい。

○阿曾沼委員 地域のオーケーをとらなければいけないなどの条件がつくと、結構面倒くさいという事になるのではないかと思いますけれども、公園周辺の住民の了解が必要だとかは全然ないわけですね。

○榑野課長 今までの他の施設も全然そういうことはないです。

○八田座長 非常にプロミシングだと思うけれども、残りはできれば急いでこういうものを急いでつくりたいという要望があるわけで、それこそ先ほどから秋山さんが言ってらっしゃるように、女性の働きやすい社会にしようというのも一つありますし、東京でもってそういう保育のニーズは非常に高いから先駆的なことをやろうということもあると思いますし、その具体的な方法を特区に乗せるのかどうかというところは、これから私どもも検討させていただきたいと思いますが、いろいろと考えてらっしゃるということはよくわかりました。

あと事務局からはありますか。

○内田室長 また座長がおっしゃるとおりですが、26年11月から検討会をやっておられて調査をやったりして検討されておられると。ただ、今、政府全体でこの手のことで東京都だけではなくて政策的ニーズがあるとか、非常に高まっていますので、この検討会で一般原則ではまた御検討されれば良いとは思いますが、特区法がちょうど通常国会

に出ますので、その中で位置づけられないかということをお我々真剣に御協議させていただきたいと思っておりますので、ひとつよろしくお願ひいたします。

○榑野課長 私どももやはり全国的な課題だという認識でおります。

○内田室長 これ自体は全国だと本当に思ひます。

○榑野課長 荒川区さんのお話は先ほど先生方がおっしゃったように、やり方が実は既にありますので、実務的には困らない方法はあるのかと思ひております。

○八田座長 あと、ありませんか。

それでは、どうもお忙しいところをありがとうございました。今後ともぜひよろしくお願ひします。