

## 第 49 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 10 月 21 日（金） 15：59～17：56

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）、小早川光郎構成員、大橋洋一構成員、野村武司構成員、勢一智子構成員、伊藤正次構成員

〔政府〕境勉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、穴戸邦久内閣府地方分権改革推進室参事官、五嶋青也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）

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 26：駐車場出入口設置に係る規制緩和（国土交通省）>

（高橋部会長）今後のスケジュール感や手順が非常に重要になってくるが、どのようにお考えか。

（国土交通省）今年度内にまず規定の弾力化に向けて検討に着手し、想定されるケースやカテゴリカルに排除されるべきでないケースについて、一定の整理を行った上で、具体的に安全対策をどのように行っていく必要があるのかを検討する。来年度中には、必要な対応を行うようにしたいと考えている。

配布資料にある「今後の検討の進め方」で、現在、大臣認定制度の対象となっている交差点の事例をもとに、駐車場出入口を設置する場合の安全対策を示している。資料に示した交差点の場合、入庫待ち車両を滞留させないために、入場ゲートまでの距離の確保、警備員の配置、出庫時の一旦停止、警報機の設置、進行方向を規制して左折IN、左折OUTにする、あるいは直進、右折の入庫を禁止にするといった安全対策を1つないし複数組み合わせ、これにより安全性を確認して大臣認定を行う流れになっている。

今後、交差点に係る大臣認定制度の運用実態を参考としつつ、 magariかどの場合にはどういった対策が必要なのかをしっかりと検証した上で、来年度中に必要な対応を行うことを予定している。

（高橋部会長）検討にあたっては地方や現場とよく相談の上、御検討いただきたい。

（野村構成員）本提案のそもそもの発端は、道路交通法上、交差点と magariかどは、駐停車の禁止場所として同様に規制されているのに対し、駐車場法施行令では交差点のみ設置規制を適用除外する特例が規定されているところにあると思うが、規定の弾力化は駐車場法施行令の改正を考えているのか。

（国土交通省）もちろん今後の検討を踏まえてだが、最終的な形は駐車場法施行令の改正が想定される。

（高橋部会長）閣議決定の表現ぶり等は事務局とよく相談の上、調整をお願いしたい。

<通番 1：公有地の拡大の推進に関する法律に基づき取得した土地の利用に関する規制の緩和（国土交通省）>

（高橋部会長）周知徹底していただけることはありがたいが、平成18年通知を拝見したところ、様々な事例が列記してあるために、宅地について明確に処分できることが埋もれてしまっていて、わかりにくい印象がある。地方公共団体が見て、最低限その点が明確にわかる形で通知していただくことをお願いしたい。

（国土交通省）そのような書き方にさせていただく。

（高橋部会長）公有地の拡大の推進に関する法律の制度として、取得して一定年限経過後は、ある程度合理的な利用ができ、まちづくりに障害がないのであれば、宅地以外でも商業施設、店舗、倉庫などの用途として処分できる仕組みは考えられないか。

（国土交通省）配布資料で説明させていただいたが、地方公共団体等から個別具体的話を聞き、相談していく中で、その辺の問題点もまた浮かび上がってくる気がしている。今回の名古屋市の例を1つととっても結局、何が問題なのか、今のところはっきりわからないので、その辺をよく聴き取って考える必要があると思っている。

（高橋部会長）それは今後、地方公共団体等の事例などを踏まえて、総合的に検討いただく趣旨と受け取ってよ

いか。

(国土交通省) 先般8月5日に国土審議会土地政策分科会企画部会の報告でも示されたが、土地の使い方については、公有地の拡大の推進に関する法律の話に限らず、都市部を含めた空地等、当初の計画と異なる土地が多々出て来ている状況にあり、土地政策全体で有意義に土地活用ができる形を見つけていきたい。

国土交通省が一番懸念しているのは、宅地等がばらばらで売りに出されて、バラ建ちみたいな形になり、意味のある土地利用、まとまった土地利用が阻害されることである。これは地方公共団体の考えもあるので、その辺をよく相談していき、出口を見出していきたいと思っている。

(高橋部会長) 何らかの制度的な措置も視野に入れているのか。

(国土交通省) 公有地の拡大の推進に関する法律に限ってではなく、全般的な土地政策の方向性として考えないといけない時期に来ており、その中で公有地の拡大の推進に関する法律もどう絡んでくるかになると思う。

(高橋部会長) 計画的なまちづくり全体における総合的な点検作業の中で、公有地の拡大の推進に関する法律の問題についても検討していただくのか。

(国土交通省) 我々もまだ具体的に見えてきているわけではないが、様々な地方公共団体の現場の声も聴いて、考えていきたいと思っている。

(大橋構成員) 平成18年の通知を改めて周知していただくとのことだが、おそらく今回の提案の趣旨からすると、それでは受けとめきれない課題が提示されているのではないかと思う。通知では、民間が主体であっても、公有地の拡大の推進に関する法律施行令第5条第1項第3号の規定に基づいて、宅地売却が可能であることを明確に周知できると思うが、公有地の拡大の推進に関する法律第9条第1項の用途制限に関する部分はカバーできないと考える。

後者の論点は、利用の見通しが立たない塩漬け土地について、会計上の理由で身ぎれいにしたいと考えている地方公共団体にとって支障になっている。都市計画が見直されれば、その事業の正当化根拠がなくなるが、そのために確保した土地をどうするかについて、現行法の第9条1項各号で全て対応しきれていないことが一番根幹の問題である。これは、第9条に例外規定やただし書きを置いて、一定の公共目的を失った土地で、ある程度計画的な利用を担保することを約束した土地については、用途制限を解除するような措置をしないと、おそらく解決できない問題である。個別の問題を解決することではなく、そもそもこの問題をどう考えるかという根本的な部分で提案が出されているので、そこは制度的にお考えいただきたい。

土地政策全体で考えるとのことだが、公有地の拡大の推進に関する法律は、先買い土地について、用途制限をかけている点では特殊な法律なので、都心部の土地の一般的な見直しの問題とは切り離して処理すべきではないか。

(国土交通省) 地方公共団体が実施するものであれば、住宅用地の譲渡、住宅用地として売ることも現実に認められており、従来からその道は開かれている。都市計画法の都市計画の施設が変わるとそれに伴い対象も変わるが、何でもばらばらで良いから売り払う形は、計画的な土地利用という面からすると違うのではないかと思っている。土地政策全体の方向性としては、創造的活用とあり、まちづくりを進める中で有意義に生かしていく道筋を見つけていきたいと思っており、現段階ではすぐには考えられない。

(大橋構成員) 提案団体が念頭に置いているのは、道路事業、公園事業等のために取得した土地のうち、200㎡未満とか300㎡未満の非常に小さくかつ分散している土地で、当初の事業自体が成り立たない場合に、当該土地が都市計画区域の中において、将来にわたって利用の見通しが立たないものについて、それを当初の事業や何らかのまちづくり事業に使うよう制限することは、第9条の規制目的、この制度のつくりから考えて、そこまでは強制できないのではないかということである。用途制限を課し続けることは結局、地方公共団体が持っている自らの資産を自由に処分することを縛ることになり、それにより財政的に苦慮している地方公共団体もある。このことからすると、都市計画の変更や事業の廃止・変更等が行われた土地で、保有から一定年限経過し、利用見込みがないということを公的に認定されれば、用途制限を解除するといった規制緩和を認めてはどうか。そうしないと、おそらくこの第9条の仕組みは今の時代の中でなかなか存続していくことが難しく、正当化ができないのではないか。そこまでの規制を及ぼす仕組みとして無理な支障が、実務から出てきたことが根幹にあるので、そこは見直していただかないと、この問題はなかなか決着がつかないのではないか。

(国土交通省) この制度は税の特例や私人に協議を義務づけること等、色々な仕組みにより一つの体系として成り立っているので、最後の処分だけ、用途制限を外して普通財産と同じような形で地方公共団体の自由にして売る仕組みができるのか、直ちには判断できない。今までの流れの中で言うと、土地処分の出口はできるだけ

計画的な利用で行ってきた中で、その在り方が見直されてきている時代であることは間違いない。ただし、良いまちづくりに向けて何か工夫していくのなら理解できるが、早急にそれを何でも良いとして、ばらばらでも処分できる仕組みに変えることは、なるべく避けたい。

(大橋構成員) その後の色々な事業展開に対する種地として活用できるなど、意味づけを持つ土地であれば、公的な目的に資する形で利用すべきだとは思いますが、例えば、準工業地域等で住宅地としても到底売れないような非常に些末な土地について、何か事業を展望することは難しい場合には、そこを一旦処分することは、政策の選択肢の中にあってもよいのではないか。それを無理やり何かしらの事業に利用させることにこだわり、結果的に10年以上その土地を保有し、それが資産として目減りして財政的な形での隠れ借金のようになることを地方公共団体に続けさせるのは、決して良いことではないという思いがある。

(国土交通省) 大橋先生や名古屋市が言われているような土地も確かにあるのかもしれないが、そのためにいきなり制度全体を崩すことにはしたくないと思っており、そういう意味で、まずは実態把握調査やヒアリングを行う中で、できるだけ個別具体の解決を図っていききたい。別に何もしないとやっているわけではなくて、例えば、名古屋市が支障としている事例も詳細をきちんと教えてもらえば、具体的な解決策を提案できるのではないか。また、実態把握調査やヒアリングをやることで塩漬け土地の問題の所在を明らかにできると思うので、まずはそういったことをさせていただきたい。

(大橋構成員) 本提案は指定都市市長会から出てきており、おそらくこういった問題は名古屋市に限らず、普遍的な問題である。名古屋市の支障事例だけであれば個別のヒアリングで対応をとる形もあると思うが、都市計画の変更等が生じたとき等、現行法では対応しきれない一般的な問題があるので、そこは制度そのものを考える時期に来ているのではないか。

(国土交通省) そこは空き地等の問題も含めて、土地がどういったまちづくりや事業計画に利用できるのかという従来の考え方だけにとらわれず検討を進めていかなくはいけない時期にはなってきており、国土審議会土地政策分科会企画部会においても、土地政策に関する色々な仕組みを全体的に見直していくことが検討されている。その中で、公有地の拡大の推進に関する法律の先買い土地の問題についても検討していく可能性がある。方向性が見えてくると、先生が言われるような規定の在り方も1つの案として出てくるのかもしれない。ただし、そういった検討がない段階で、何でも用途制限を解除して良いからというのは、計画的な土地利用という観点から考えて難しい。

(大橋構成員) 現行法にある地域再生計画や他の制度の計画を活用するのは、今回問題としている細切れ土地においてはスケール感が合っていない気がする。そういった制度を活用せず何でもかんでも用途制限を外せと言っているのではない。そういったチェックをかけてもなお利用が見込まれず、ただ保有しておくだけの公益性がない土地が相当数あると感じており、そこは制度的な見直しでしか問題が解消されない気がする。

(国土交通省) 一つ申し添えたいのは、地域再生計画の適用地区は、福井県坂井市の例があったように必ずしも大規模な土地ばかりではないので、提案団体が主張されていることは事実の誤認がある。ただ、国土交通省としても問題意識はあるが、公有地の拡大の推進に関する法律の先買い土地の問題だけ先行して制度を見直すのは難しく、他の土地問題と併せて土地政策の全般的な見直しを考えなければいけない。

(高橋部会長) その全般的な見直しについて、今後のスケジュール感はどうお考えか。

(国土交通省) 国土審議会土地政策分科会企画部会の報告書(土地政策の新たな方向性 2016)が8月上旬に出たばかりなので、これから具体化していく段階である。

(高橋部会長) 現段階では着手したということで認識しておく。

検討の方向性については、共有できているところとできていないところがあり、今年度の閣議決定に向けてどういう形ですり合わせしていくか、引き続き事務局とよく相談していただきたい。場合によっては、政務レベルでの調整もありうるかもしれない。

#### <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、厚生労働省)>

(高橋部会長) 提案団体の意向を踏まえた形で対応いただけるとのことで大変ありがたい。対応方法はどのようにお考えか。

(内閣府) 基準の解釈通知を改正する若しくは考え方をお示しすることで対応したい。

(高橋部会長) 了解した。

原則論に立ち返るが、まず、園庭位置及び面積基準の問題について、面積基準を厳格に運用することによ

て、かえって保育の環境を悪くしている部分もあるのではないか。

(内閣府) 学校という性質上、幼保連携型認定こども園には、一定の園庭の広さや空間構成を求めているところである。幼保連携型認定こども園教育・保育要領においても、「室内と戸外が分断された活動の場としてではなく、園児の中でつながる可能性があることに留意することが必要」としている。他方で、一定の要件を満たす場合には、2階又は3階以上への保育室等の設置を可能とするなど、幼稚園とは異なる基準構成としているところである。

認定こども園には、幼保連携型以外にも、保育所型、幼稚園型、地方裁量型がある。幼保連携型以外の認定こども園の教育・保育の内容は、幼保連携型認定こども園の教育・保育要領を参考にしながら行うこととなっており、教育・保育の内容に幼保連携型認定こども園とそれ以外でそれほど差はない。状況に応じて、他の類型を活用いただきたい。

(野村構成員) 幼保連携型認定こども園の園庭面積について、幼稚園又は保育所の「いずれかを満たす場合」ではなく、「いずれか大きい」方となっているのは何故か。

(内閣府) 幼保連携型認定こども園の基準を策定する際に、幼稚園と保育所の基準を比較し、原則として質の高い基準を採用するという方針の下、制度設計した経緯がある。ただし、保育所や幼稚園から幼保連携型認定こども園へ移行する場合に、従来の設備をそのまま活用する場合は、当分の間はそのまま構わないという移行特例を設けており、また、屋上園庭を必要な算定基準の中に算入可とするなど、弾力性は持たせている。

(野村構成員) 少なくとも保育所あるいは幼稚園の基準を満たせば、それほど質が変わるとは思えない。「いずれかを満たす場合」という方向性を模索できないか。

(内閣府) 野村構成員御指摘のとおり、基準の弾力性の程度が課題である。最大限、弾力化できる範囲で緩和するというので、本日、提案させていただいた。

(野村構成員) 先ほどの御提案は、移行の場合に限り対応するという趣旨か。

(内閣府) 然り。幼保連携型認定こども園を新設する場合には、現行の基準を守っていただいた上で整備していただきたい。既に認定こども園となっているところが建て替える場合には、園庭の面積をそれ以上減らさない前提であれば、移行特例を適用できる取扱いとする。

(内閣府) 保育所から幼保連携型認定こども園へ移行する際、建物と園庭をそのまま使用する場合は、幼保連携型認定こども園の基準を満たしていない場合でも、移行特例という形で認めている。現行では、園舎建替の場合にその特例が適用できないが、園庭の面積等が変化しない場合は、確かに適用可能な事例の1つであると考えられるため、適用できるように対応したいと考えている。

(高橋部会長) 引き続き、年末に向けて、事務局を通じて調整していただきたい。

次に、保育室の設置階の問題について、遊戯室については認めていただけるということで非常にありがたいが、保育室についても一定の条件を設定した上で認めていただく余地はないか。

(内閣府) 現行でも、地上園庭だけではなくて、資料4の9ページに記載している通知の中に、一定の要件(①～⑤)を満たした屋上の庭園を整備するならば、同一階もしくはその上下に保育室を設けることは差し支えないこととなっている。これを適宜活用いただきたい。

(高橋部会長) これらの①～⑤についての要件緩和は考えられないか。例えば、③は不要ではないか。

(内閣府) 部会長御指摘の点については検討したい。

(高橋部会長) 「②教育及び保育の内容が効果的に実施できるような環境とするよう配慮すること」とは、抽象的で分かりにくいですが、どのような意味か。

(内閣府) 総合的な判断を行う余地を残している。

(高橋部会長) ②についても少し御検討いただきたい。

(大橋構成員) 今回、遊戯室については非常に柔軟に考えていただいたが、保育室のみこだわるのもよくわからない。ここまで来たら保育室も3階以上に認めるのはあと一歩ではないか。

(内閣府) 前回のヒアリング以降、幼稚園や認定こども園の現場の方々から話を聞いてみたが、保育室は生活の場であり、教育・保育の場であるが、遊戯室については、異年齢交流や発表会、雨天時の運動の場等、特別の活動に使用する場合がほとんど聞いている。それであれば、通常の教育・保育の場と、一定程度使い方が限定される遊戯室との取扱いに差を設けても良いのではないかと考えている。

(高橋部会長) 園庭基準の問題と共に、引き続き事務局を通じて御調整いただきたい。

<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）>

（内閣府）調査結果を踏まえた、現在の対応方針案を申し上げる。保育標準時間・保育短時間の区分については、制度の根本に関わることであり、地方分権の観点及び地方公共団体の事務負担軽減の観点のみから、区分を廃止して一元化することは困難であると考えている。保育標準時間・保育短時間の区分の在り方については、いかに必要な者に必要な保育サービスを提供するかという観点から、子ども・子育て支援新制度を検討する必要がある。当然、時代の変化等に応じて、区分の在り方等を見直す可能性はあるが、その場合には、腰を据えた検討が必要と考える。

一方、今回の実態調査により、保育標準時間・保育短時間の変更処理に伴う支給認定証の回収・交付事務等は地方公共団体に負担になっていることが分かった。したがって、現在、内閣府令上、一律に交付し、変更処理に伴い回収・再交付が必要とされている支給認定証について、任意交付及び電磁的な交付を可能とする方向で緩和できないかを検討する。

（高橋部会長）お示しいただいた対応方針案について、確認したい。支給認定証の任意交付及び電磁的交付に係る運用改善のスケジュールは、どのようにお考えか。

（内閣府）平成 29 年度から実施できるよう進めたい。

（高橋部会長）平成 29 年度から実施するとすると、地方公共団体に早めの通知が必要となるのではないかと。

（内閣府）通知だけではなく、府令改正が必要となる。地方公共団体の準備に支障がないよう進めたい。

（高橋部会長）実施時期も含めて支給認定証に係る運用改善については、閣議決定に盛り込めるか。

（内閣府）詳細は事務局と調整するが、盛り込む方向で検討する。

（高橋部会長）保育標準時間・保育短時間の区分について、廃止するということは困難か。

（内閣府）第 1 次ヒアリングでも申し上げたが、必要な者に必要なサービスを提供するという社会保障の基本的観点及び限られた財源の中で必要な保育サービスを提供するという観点から、相当時間をかけて議論して制度化された。そのような意味で、制度の根幹に関わるものであり、対応は困難である。

（高橋部会長）保育標準時間・保育短時間の間で利用料の負担の差は、あまりないと把握している。

（内閣府）御指摘のとおり利用料の差は、約 2%弱である。しかし、施設に対する給付の観点から見れば、約 10%の差が出ている。また、新制度の施行時は、妊娠等の場合には一律に保育標準時間認定とされていたところ、保育短時間認定もできるような仕組みにして欲しいという声も、地方公共団体を通じて寄せられたところであり、保育標準時間と保育短時間を選択できるよう規則の改正を行った。保育短時間の利用を求める声も、それなりにあると思われる。

（野村構成員）保育の根幹に関わる問題として、児童虐待等を理由とした保育所の福祉的利用の問題がある。そのような場合に、保育短時間認定とされることにより、求職活動の証明等、様々な書類が求められ、保護者の負担となった結果、退所に至り死亡事故につながるという事例もある。保育標準時間認定と保育短時間認定で利用料の負担に差がないとなると、子どもの安全を考慮し、区分を廃止するべきと考えるが、いかがか。

（内閣府）児童虐待等を理由とした保育認定に当たって、二区分のうちどちらに認定するかは、まさに自治体における運用の問題である。

（野村構成員）運用をする地方公共団体が、二区分が設けられたことにより、就労要件を重視する運用となっていると思われるが、いかがか。

（内閣府）従前は、「保育に欠ける」という要件だったものを、新制度のもとでは、「保育の必要性」という要件に改めた。「保育の必要性」については、様々な方が保育サービスを受けられるように、事由を網羅的に列挙しているが、御指摘の福祉的利用についても、引き続き保育サービスを受けられるよう努力して参りたい。

（高橋部会長）施行後 5 年の見直しに当たって、保育短時間認定が少ないという今回の実態調査結果を踏まえて、利用者負担なども含めた保育必要量の区分の見直しを検討すべきと考えるが、いかがか。

（内閣府）施行後 5 年の見直しに当たっては、保育必要量の区分の見直しについても検討課題になり得ると考えている。御指摘の保育短時間認定の割合が少ないことについては、当府から地方公共団体に対し、区分の認定に疑義が生じないように保育標準時間に認定して差し支えない場合を周知していることによるとも思われる。また、利用者負担の差については、財源の問題がある。

施行後 5 年の見直しの方向性については、一律に保育標準時間に統一するのか、要介護認定のようにより細かな区分とするのが議論となるが、細かな区分となると事務負担が更に増えることになる。保育標準時間に統一することも検討されるが、財源の問題及び家庭において保育をしておられる保護者の方々のコンセンサス

がどこまで得られるか、という点が課題になる。

ただし、繰り返しになるが、施行後5年の見直しに当たって、保育必要量の区分の見直しというのが一つのテーマとなり得ることは、現時点では否定しない。

(高橋部会長) 是非、専門的な見地から、保育必要量の区分の見直しを御検討いただきたい。

(大橋構成員) 二区分を設けていることにより、事務負担が増加しているが、生じた事務負担のコストと、保育標準時間に統一することによる財政的なコストとの試算は行っているか。また、支給認定証の任意交付について、任意であるならば、廃止まで御検討いただけないのか。任意交付としても、区分が残る以上、変更処理に伴う事務負担は減少しないと思われる。

(内閣府) 事務負担のコストと財政的なコストについては、試算していない。

支給認定証の交付については、医療保険や介護保険の枠組みを参考としながら、制度化したものである。しかし、保育所の場合、医療機関のように複数の施設を利用することも考え難いことから、支給認定証と健康保険証とは別の枠組みのものであると整理することも可能であると考えている。そのため、今回の御提案を機会に、任意交付という枠組みを検討するが、任意交付による弊害の有無や運用状況を確認した上でないと、廃止することについては、困難である。

(大橋構成員) 事務処理負担の軽減については、引き続き、徹底的に検討いただきたい。

(内閣府) 支給認定証を任意交付とする改善策の運用状況を確認して、更なる運用改善を検討してまいりたい。

(野村構成員) 保育所への入所決定の上で、契約という枠組みが分かり難いものとなっているので、その点も配慮いただきたい。

(内閣府) 新制度設計時に、利用者と施設の契約に全面的に委ねる方法も検討されたが、市町村の責任を外せないということで、利用調整という枠組みが残ったものである。

(高橋部会長) 引き続き、閣議決定に向けて、事務局と調整いただきたい。

(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)