

[平成22年11月 定例会]

## ■公園長期未整備地域における公園代替機能の確保について

◆5番（小池智明 議員） 皆様、改めましておはようございます。私は、さきに通告してあります都市計画公園の今後の整備と公園長期未整備地域における公園代替機能の確保について質問いたします。

公園、緑地などの市街地のオープンスペースは、レクリエーションやスポーツ、自然との触れ合い、交流などの場として、また地震などの災害時の避難場所として都市の骨格を形成するとともに、豊かな市民生活を支える空間となっております。平成22年3月末現在、市内の都市公園の市民1人当たりの面積は7.83平米となっております。都市公園等の整備推進の指針として平成11年に策定された富士市緑の基本計画によれば、基準年——これは平成8年を基準年としておりますけれども——の6.18㎡/人を目標年である20年後の平成27年には17.89㎡/人にまでふやすことが掲げられています。ただし、この計画は、計画期間20年間で都市公園等の整備総投資額を約1540億円、年平均では77億円という多額な費用を前提としていますが、実際には本年度の公園整備費予算が6.3億円であることを考えると、その達成が困難であることは明白であります。これは、昨日議決されました第五次富士市総合計画でも目標年である平成32年の整備目標を8.7㎡/人としていることから、同じように困難なことがわかるかと思えます。

ここで、都市公園の整備状況の内訳を見てみますと、都市計画決定に基づき整備が進められている都市計画公園の中では、市民全体が利用するとともに、都市の骨格を形成する都市基幹公園は、例えば広見公園、富士総合運動公園がほぼ完成し、また比奈公園も現在計画的に整備が進められるなど整備率は比較的高く、市民満足度も高いものと考えられます。

一方、日々の生活の中で、歩いて利用できる身近な公園として配置が計画されている住区基幹公園につきましては、標準面積0.25ヘクタールの街区公園の整備率は比較的高いものの、小学校区程度を基本に計画されている地区公園、これは標準の面積が4ヘクタールです。規模のイメージとしては、中央公園がちょうど4ヘクタールです。それと近隣公園、これは2ヘクタールを標準規模としていますが、これらの整備率は低い状況にあります。これは、いわゆるまちなかエリアに位置する中央公園、米の宮公園、吉原公園等の整備は進んでいますが、一方で、特にその外側の住居系用途地域である今泉、伝法、岩松、富士駅南、富士南、田子浦地区等に配置が計画されている公園整備がほとんど進んでいないためであります。整備が進んでいない公園は、具体的には今泉の舟久保公園、伝法の石坂公園、富士南の靖国公園、田子浦の香梅公園などが該当いたします。このような都市計画公園は、重要な社会資本として計画的に用地を確保し、整備していく必要があると思えますが、私は、財政的に厳しい時代の中では、管理運営を含めた整備の進め方、スケジュール等について改めて検討する時期を迎えていると考えます。

こうした中で、以下の4点について質問いたします。

1、平成20年度までに都市計画道路については必要性の再検証を行いました。都市計

画公園についての必要性再検証——これは廃止、変更等を含むものです——についてはどう考えていますでしょうか。

2、都市計画公園等の整備推進の指針である緑の基本計画、これは先ほども申し上げましたが、平成11年に策定し、平成27年を目標としているものですが、これは現状に即しておらず、また、決まったばかりの第五次総合計画とも整合がとれないため早急に見直すべきと考えますが、いかがでしょうか。

3、市街地周辺部、先ほども申し上げましたが、今泉、伝法、岩松、富士駅南、富士南、田子浦地区等が該当いたしますが、こうした地域で計画決定されている都市計画公園が完成するまでには非常に長い年月を要すると考えますが、こうした地域では、公園が有すべき防災、健康・レクリエーション、市民交流、風致等の機能をどう確保していこうと考えているでしょうか。

4、ただいま申し上げました3の長期未整備都市計画公園が完成するまでの当面の代替として、計画面積より相当小さくとも、周辺の空き地、農地等を借地等によって複数箇所を確保し、公園的なオープンスペースとして供用していく考えはないでしょうか。これは、現実に即し、金をかけずに、市民参加でという基本的な考え方のもとで、地権者等に対する富士市独自の優遇税制、補助制度の創設や、地域住民の皆さんとの協働による整備、管理運営の仕組みづくりを取り入れながら進めていくことをイメージしたものです。

以上を第1回目の質問とさせていただきます。

○議長（小長井義正 議員） 市長。

〔市長 鈴木 尚君 登壇〕

◎市長（鈴木尚 君） 小池議員のご質問にお答えいたします。

初めに、都市計画公園の必要性再検証についてであります。現在、本市の都市計画公園は69カ所、約397ヘクタールが計画決定されております。都市計画公園の多くは、昭和40年代に都市計画決定されており、数十年が経過した今日でも事業化のめどが立っていない公園もあり、整備率につきましては約47%と低い状況であります。都市計画公園は、ご指摘のとおり円滑な都市活動を支え、良好な都市環境を確保するために必要不可欠な社会基盤でありますので、安易に廃止できないものと考えております。しかしながら、都市計画法に基づく建築制限や社会経済情勢等の変化を踏まえ、見直すべきケースも想定されることから、再検証の必要性は認識しております。なお、検証内容及び時期につきましては、静岡県のガイドラインの策定状況を踏まえながら実施すべき時期で進めてまいりたいと考えております。

2点目の、都市計画公園等の整備推進の指針である緑の基本計画の見直しについてであります。緑の基本計画は、平成16年6月に都市緑地保全法から改正、名称変更された都市緑地法の規定に基づき、市町村が策定する緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画の通称であります。緑の基本計画は、都市公園の整備だけでなく、道路、河川等の水辺、学校等の公共施設の緑化、住民や企業の緑化活動など民有地における緑化の推進と緑地の保全、さらには緑化意識の普及啓発等、ソフト面も含めた都市の緑全般に関する総合的な計画であります。この法改正に合わせて都市公園法の改正も行われ、都市公園を設置する

場合には、緑の基本計画に即して行うものとされており。また、緑の基本計画は、市町村が策定する総合計画に適合することとされており、さらに、社会情勢の変化や事業の進捗等により変更を行う必要が生じたときには遅滞なく変更すべきものとなっております。本市の緑の基本計画は、平成 11 年に策定されてから 11 年が経過をし、この間、富士川町との合併等により将来の都市像と社会情勢が大きく変化をしております。したがって、第五次富士市総合計画との整合性がとれた緑の基本計画に見直すため、その準備に入りたいと考えております。

3 点目の、市街地周辺部で計画決定されている都市計画公園が完成するまでには長い年月を要するが、こうした地域では公園の有する機能をどう確保していくかについてであります。都市における公園等のオープンスペースは、人々の憩いとレクリエーションの場となるほか、都市景観の向上、都市環境の改善、災害時の避難場所など多様な機能を有しております。このため、公共施設としての公園緑地は、民有の緑地に比べ永続性が求められております。したがって、後々権利関係の紛争を避けるためにも、原則として事業用地の所有権を取得しながら整備を進めることが適当であると考えております。しかしながら、ご指摘のとおり、事業用地の取得には多額の費用を要することや移転先の確保が必要となるために長期間事業に着手していない、もしくは着手しても用地取得が進まないことから完成までに相当の年月を要してしまいます。こうした現状から、都市公園を初めとする都市の緑とオープンスペースをより効果的、効率的に確保していくために、都市公園法の改正が行われております。

平成 16 年に行われた改正の 1 つ目といたしましては、借地契約の終了または解除により、その権利が消滅した場合に都市公園の廃止ができることを明確化したこととあります。従前より借地方式により公園用地を確保する手法も取り入れてまいりましたが、旧都市公園法には、借地契約の終了や解除に際して都市公園を廃止することができるかどうかは明確にされていなかったことから、土地所有者からの借地について協力が得られにくい状況がありました。しかし、この改正により、土地所有者からの協力が得やすい環境となっております。

改正の 2 つ目といたしましては、多様な主体による公園管理の仕組みが充実されたこととあります。旧都市公園法では、公園管理者がみずから設置、管理することが不適當または困難な場合に限り、第三者に公園施設の設置または管理を許可してきたところであります。しかし、法改正により都市公園の機能を増進する場合は要件に追加されたことから、意欲ある地域住民等が主体となり、遊具や花壇等の整備と管理が実施できることとなりました。これにより、地域の活性化、住民の自然愛護や環境保護に対する意識の向上等の効果が期待できる上、公園の整備費や維持管理費の低減にもつながるものと考えております。この借地公園制度と第三者による公園施設の設置または管理の制度を有効活用することにより、身近な公園等のオープンスペースの確保に努めてまいりたいと考えております。

4 点目の、長期未整備都市計画公園が完成するまでの代替として、面積は小さくとも周辺の空地、農地等を借地等により複数確保し、公園的なオープンスペースとして供用していく考えはないかについてであります。地域の公共のスペースとして利用する土地について、その所有者の協力が得やすいよう、これまでにも用地買収方式だけでなく借地による公園整備も行ってまいりました。したがって、都市計画公園の代替とするならば、

期間限定としての借地方式による整備で対応してまいりたいと考えております。しかし、複数の代替地を確保するためには、借地方式により用地取得費の縮減を図るとともに、整備費や管理費も最小限にとどめる必要があります。このためには、地域の皆様が積極的に公園の整備から日常の管理まで参加していただくことが不可欠でありますので、管理運営協定等の締結が可能な意欲ある地域に限定すべきであると考えております。

次に、税制措置についてであります。現在、本市の借地公園の総数は18カ所であり、そのうち有償借地が8カ所、無償借地が10カ所となっております。有償借地公園には固定資産税等が課税されておりますが、無償借地公園では非課税としております。国税に関しましては、都市公園の用地として貸し付けられている土地で、一定の要件を備えるものについては相続税及び贈与税の4割評価減の特例措置が国税庁により設けられております。これら既存の優遇税制の周知を図ることで、土地所有者の協力を得やすい環境づくりを進めてまいりたいと考えております。

次に、補助制度等の創設についてであります。現在本市には、遊び場の新設及び施設を増設する町内に対して補助金を交付する制度と公園愛護会に対する報奨金制度があります。今後は、市民の皆様から寄せられる公園等の整備要望に対し少しでも多くこたえることができるような新しい補助制度の調査研究を行ってまいりたいと考えております。

以上であります。

○議長（小長井義正 議員） 5番小池議員。

◆5番（小池智明 議員） 答弁をいただきました。今回の質問につきましては、ただいまの答弁を伺って、私の提案したことに対して、市もそういう方向でやっていただけるんだということを確認した次第でございます。ただ、もう少し整理をしながら何点か確認をさせていただきたいと思っております。

最初の都市計画公園の必要性再検証ですが、都市計画そのものが県のほうで方針を決めている部分もかなりあるということで、県のガイドラインができた段階で見直しを進めていきたいということでしたけれども、市長の答弁にもありましたけれども、私は、基本的には大きな見直しというのはするべきではないんじゃないかと考えております。と申しますのは、現在計画決定されている都市計画公園は、基本的に市街化区域の中です。今後とも全体的には人口減少していくわけですけれども、市街化区域についてはやはり多くの人々が住んで市街化を促進する地域という中では、計画的に地区の皆さん全体が利用する地区公園だとか、あるいは歩いて使える街区公園というような公園の体系的な整備というのが求められるわけですから、それを崩すような見直しはすべきではないと思っておりますが、まず、そのあたりについてもう少し具体的な考えを、具体的といいますか基本的な方針を伺えればと思っております。

○議長（小長井義正 議員） 都市整備部長。

◎都市整備部長（大石光範 君） 市長も答弁しましたように、都市の施設として、都市計画公園というのは各地区に配置しております。そういう中で、むやみに廃止はできない

んですけれども、都市計画法第 53 条、建築制限がかかってしまっております。そういう意味では、地権者に対して大変申しわけないんですけれども、なるべく理解を得ながら整備を進めていく、長期にわたってしまうんでしょうけれども、長期にわたっていくような形で進めていきたいということで、静岡県もまだガイドラインをつくっておりません。もともと一度決めたものを、各地区に配置した公園そのものをなくしていくというのは都市計画法の理念に反するものですから、そういう形はとらない予定でいたんですけれども、昨今の経済情勢の中で見直しも必要かというようなことも考えております。ですから、ガイドラインができた時点でまた考えていきたいと思っておりますけれども、現在の段階では、市長の答弁もあったように、見直しをするつもりはありません。

以上です。

○議長（小長井義正 議員） 5 番小池議員。

◆5 番（小池智明 議員） わかりました。基本的には、やはり都市計画という枠の中で計画的な配置並びにその整備を考えていくということで進めていくべきだと私も思います。

2 番目ですが、そうした中で、都市計画の考え方で緑の基本計画を策定されているんですけれども、これにつきましては、市長の答弁にもありましたように、当時と大きく環境が変わっている、旧富士川町地域も入ったということ、それと、やっぱり一番大きいのは財政的な問題もあると思います。実は、この公園整備につきましては、私が議員になりました最初の一般質問でも取り上げたことがあります。そのときの都市整備部長の答弁の中では、平成 11 年の緑の基本計画は、国のほうの補助金を受けるためにはどうしてもこんな計画をつくらなきゃいけなかったというニュアンスの答弁がありました。本当に、当時はそういう風潮があったのかもしれませんが、これから厳しい財政状況、あるいは国と地方との関係ということを考えたら、補助金をもらうために無理な計画をつくるというのは非常におかしい話だと思いますので、そういったことも踏まえまして、やはり早急に見直しをすべきじゃないかと考えております。この見直しの内容については、また後ほど触れさせていただきたいと思っております。

3 番目の、公園の整備がなかなか進まない地域における公園機能の確保については、基本的には富士市のこういう公の土地として持続性が担保できなきゃいけないんだという中で考えているとなかなか整備も進まないの、借地方式を導入しながら整備を進めていきたいというお話でした。私もそのとおりだと思って、今回提案をさせていただいたわけです。こういう中で、数字的な資料を披露しますので、ちょっと聞いていただけますでしょうか。

この 10 年間の富士市の公園費を決算ベースで見ってみました。そうしますと、平成 11 年度から大体 21 年度まで、ほぼ毎年、公園費が合計で 12 億円から 13 億円になっております。例えば、平成 11 年、調べた最初の年ですけれども、公園整備費が約 7 億 5000 万円。公園費というのは、公園整備費と公園の維持修繕費、それと緑化推進費。つまり公園整備費というのは、用地を買ったり、あるいは具体的なハード整備をするというお金ですよ。公園維持修繕費というのは、できた公園を、例えば大きくなり過ぎた木を切ったり、あるいは公園の施設を更新したりという費用だと思います。緑化推進費というのは、一般の市民

の皆さんにもっと緑化しましょうということで、生け垣の補助金だとか、そういったことのお金も入っていると思うんですが、その3つで構成されているんですけども、平成11年度には、公園を整備する一番基本になるお金が7億5000万円でした。それに対して、維持管理のお金はちょうど4億円でした。緑化のほうは毎年数千万円なものですからちょっとこれは無視しますけれども、当初は7億5000万円と4億円ということで、新たに整備するお金のほうが随分多かったわけです。

それが、例えば昨年で見えますと、公園整備費は全体として見ると7億8000万円ほどあるんですけども、実は、このうち3億円は富士西公園の割賦金ですよ。結局、借金を返すためのということで、実際の新規の公園整備に使ったお金は4億7000万円。一方、公園の維持修繕に使うお金は5億円を超えている。はっきりわかるのが、この10年で具体的な公園整備費は年々減ってきているんですけども、一方で、維持修繕費は毎年確実にふえています。これは考えてみれば多分当然のことで、新しくできた公園はどんどん木も大きくなる、古くなったものは更新しなきゃいけないということで、維持修繕費がふえてきているわけです。

そういうことがあるんですけども、こうした中で1つ伺います。富士西公園、第二東名の関係でつくった公園ですけども、これは公害防止事業団のほうでやっていただいたということだと思うんですが、これはお金をここのところ3億円ぐらい返しているんですけども、どのぐらいの期間、この後まだ返さなければいけないんでしょうか。すぐわからなかったら、済みませんけれどもまたちょっと教えていただきたいと思います。

○議長（小長井義正 議員） 都市整備部長。

◎都市整備部長（大石光範 君） 富士西公園については、平成38年までかかる予定です。

○議長（小長井義正 議員） 5番小池議員。

◆5番（小池智明 議員） そうしますと、平成38年ということは、まだあと15年以上返し続けなければいけない、それも毎年3億円ということですよ。それは確実に返さなければいけない。全体の公園費の割り当ては多分これ以上ふやせないと思うんです。これからも、福祉だとかもっとももっとやらなくてはいけないこともある。なおかつ、維持修繕費は確実にふえていく。そうすると、新しく公園を整備するのは、予算的には非常に厳しくなってくるというのがこの数字からもわかると思います。

そういうことを考えると、これは非常に酷な聞き方かもしれませんが、今、計画決定されている公園が何年かけたら整備が終わるんだろうかということ、これは質問しても多分明確に答えられないと思うんですけども、申しわけないんですけども、部長のイメージですとどのくらいですか。

○議長（小長井義正 議員） 都市整備部長。

◎都市整備部長（大石光範 君） ちょっとイメージはわかりませんが、先ほど議

員もお話ししてくれました比奈公園とかを今整備中でして、それもまだ先が見えないという状態の中で、今後また富士川緑地の再整備という話も出てきておりますので、今46%の整備率を上げていくとして、次の世代のその次の世代ぐらいになってしまうんじゃないかというふうに考えます。

○議長（小長井義正 議員） 5番小池議員。

◆5番（小池智明 議員） あえて答えられないような質問をして、済みません。多分、本当にそのとおりだと思うんです。少なくとも、今、議場にいるだれもが活着ている間には、公園整備が全部終わったというのは見切れないんじゃないかと。それは確実だと思います。だからこそ、都市計画の理念である、最終的にこういうまちづくりをしよう、その中でこういう公園の配置をして整備をしていこうというのは、常に最終形を描いた中で進めていかなきゃいけないと思うんです。最終的にはそういうふうにするんですけれども、現実には、その整備ができるまでの間は何とか別の方法でもその機能を代替するようなことを考えていかなければいけないんじゃないかなというのが私の今回の質問のきっかけです。

そうした中で、4番の最後のところに行くんですけれども、実は、今回質問を通告しまして、その後、みどりの課の方々と何度かヒアリングをしました。そうした中で、私も、実は都市公園法が平成16年に改正されて、借地公園制度が明確にできたよ、いろんな税制優遇もあるんですよという話を聞いて、あっ、だったら、新規に市でいろいろ考えなくても、今ある国の制度なり、あるいは市の補助金制度等をうまくまとめれば、借地公園というのが広められていくんじゃないかなと思ったのが実情です。今回、申しわけないんですけれども、やりとりの中で非常に勉強をさせていただきました。

先ほど、市長の答弁の中にもありましたけれども、これまでも、富士市では計18の借地公園があるよと。ただ、これらについては最初から借地公園という形じゃなくて、結果として借地公園という形態をとったんだと思います。というのは、平成16年に法改正がある前に、もう既に昭和40年代から借地公園というのは富士市でもあるわけですから、当時は、やむなく借地という形にしたと思います。ただ、それが平成16年の法改正で、土地を提供する側にしても、例えば15年だとか20年たった段階で公園をやめて、地権者の意思を最優先できるという形が明確になったから借地公園がしやすくなったということで、そこまでは昭和40年代、50年代には考えられていなかったと。ですから、その辺をしっかりと富士市が、これから借地公園という形で、地域の皆さんと協力しながら新しいオープンスペースをつくっていきましょう、それについては、こんな優遇制度、補助金制度がありますよということを、ひとつ大きく整理をして、考え方として明確にしていくべきだと思うんです。先ほどもそういう答弁がありましたけれども、そのあたり、もう少し具体的に何か考えがありましたら、お聞かせいただけますでしょうか。

○議長（小長井義正 議員） 都市整備部長。

◎都市整備部長（大石光範 君） 用地取得はかなり時間がかかってしまうということで、

今、議員提案の借地で整備を進めるという話なんですけれども、さっきも議員に指摘というか、調査してもらった結果を話してもらったんですけれども、公園をつくれればつくるほど維持管理がかかっていくという中で、今後も公園整備を進める中では整備費も抑えていく、維持管理費も抑えていくというような考え方を持たないと財政的にもかなり苦しいところがありますので、そういうふうに地区で土地を確保するという言い方はおかしいんですけれども、探してもらって、そこで、地区で——簡単な広場という言い方はおかしいんですけれども、憩えるスペースをつくりながら、なおかつ管理もしていただけるというような形にしていただけるならば、ぜひ協定等を結びまして、地域の方に管理してもらおうような形の公園整備というのも1つの手だてではないかと思えます。

○議長（小長井義正 議員） 5番小池議員。

◆5番（小池智明 議員） ありがとうございます。

私もそのとおりだと思います。やっぱり、仮に公園がそういう形でできても、維持管理だとか何から何まで結局市が面倒見なきゃならないということでは、お金のことだけじゃなくて、公園の環境そのものが非常に悪くなってしまふ。前提としては、地域の皆さんの協力というか主体性というのが非常に重要になってくると思えます。

そして、これからの時代というのは、例えば団塊の世代の皆さんが退職されてきますよね。これまで毎日会社へ行って企業戦士として働いてきた方が、地域へ戻ってなかなか外へ出る機会もなくなってくる、そういうようなことがよく言われますけれども、私は、この借地公園が、そういう皆さんが地域に再デビューする場というか、そういうきっかけにもなるだろうし、また、活動を通してコミュニティの再生みたいなことにもつなげられていく場になるんじゃないかと思っています。そうした意味では、モデル的にでも、そういったところがあったら、ぜひ市とも上手に話をして、成功例を積み重ねながら、富士市の新しい借地公園制度みたいなものを積み上げていっていただけたらいいなと思えます。

最後に、要望なんですけれども、最初のほうの質問で、緑の基本計画は現状に即していないので早急に見直す準備をしたいということでしたけれども、私は、緑の基本計画を策定する中で、富士市ならではの借地公園制度についてしっかり議論をしていただいて、富士市はこれから、もちろん従来の市が用地買収して、しっかりとした都市公園として整備をしていくという公園もあるけれども、身近な公園については、皆さんと一緒に土地を探しながら、契約期間が15年、20年でもいい、そんなにお金もかけずに地域の皆さんと一緒に作り上げていく公園方式、そんなものも計画の中にしっかり位置づけるんだというつもりで、ぜひ緑の基本計画の見直しをしていただきたいと思います。その辺の考え方についてはいかがでしょうか。

○議長（小長井義正 議員） 都市整備部長。

◎都市整備部長（大石光範 君） 冒頭にも市長が答弁しましたように、緑の基本計画が現段階では第五次富士市総合計画にも合っていないということで、その整合性をとらなければならない。過去の基本計画も、富士川町との合併の話もありませんでしたから、そ



ういうのも取り入れながら、今後、基本計画を定めていくつもりなんですけれども、それには緑地の保全とか緑化の目標とかを定めていきます。そして、さらに緑地の保全、緑化の推進のための施策に関する事項、こういう中で、都市公園なんかもどんなふう整備したらいいかという方針を基本計画の中に取り入れながら、なるべく早い時期にこの計画をつくっていきたいと考えます。

○議長（小長井義正 議員） 5番小池議員。

◆5番（小池智明 議員） わかりました。これ以上話をして、同じことを私が確認するだけになってしまうものですから終わりますけれども、ぜひ緑の基本計画を見直す中で、借地公園制度についても十分、これは行政だけじゃなくて市民の皆さんとも一緒になって議論をして、新しい公園整備、管理運営の計画をつくっていただきたいと思います。

これで終わります。