

答 申 書

神戸の未来を創造する身近な公園の
あり方について

平成29年5月

神戸市公園緑地審議会

平成29年5月26日

神戸市長 久元喜造様

神戸市公園緑地審議会

会長 中瀬 勲

神戸の未来を創造する身近な公園の あり方について

(答申)

平成28年6月2日に諮問を受けた、神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について、本審議会は慎重な審議を重ねてまいりましたが、その結果を次のとおり答申します。

神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について

答申

目次

| | |
|---------------------------------|----|
| 1. はじめに | 1 |
| 2. 身近な公園のあり方検討の背景 | 2 |
| (1) 公園を取り巻く状況 | 2 |
| (2) 神戸市の身近な公園の現状と課題 | 5 |
| 1) 上位計画の中での公園の役割 | 5 |
| 2) 身近な公園の現状と整備の成果 | 5 |
| 3) 身近な公園の課題 | 7 |
| 3. 神戸の未来を創造する身近な公園の実現に向けて | 9 |
| (1) 神戸の公園のアイデンティティ | 9 |
| (2) 考え方の視点 | 9 |
| (3) 施策の展開 | 11 |
| 1) 新たな時代をみすえた計画 | 12 |
| 2) 地域の状況に応じた公園の配置 | 14 |
| 3) 市民に愛される公園の機能 | 17 |
| 4) 公園を使いこなす管理運営 | 20 |
| 4. 施策の進め方について | 22 |
| 5. 広報と発信 | 23 |
| 6. おわりに | 24 |

1. はじめに

公園は、市民の日常生活に密接した重要なオープンスペースであり、特に住区基幹公園は気軽に利用できる身近な空間として市民の暮らしに貢献してきた。

これまで神戸市では「神戸市緑の基本計画（グリーンコウベ 21 プラン）」に基づき、公園の整備を推進し、身近な公園は公園数、1人当り公園面積共に他都市と比較しても高水準の整備を進めてきた。

しかし、少子高齢化の進行や市民の価値観の多様化などの社会情勢の変化に対し、より地域の状況に応じた公園の整備や管理運営が求められてきている。

国においても、平成 28 年 5 月に「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最終報告書」が発表され、新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について今後の方向が示されたところであり、各都市でも市民のニーズに柔軟に対応する公園のあり方について模索する動きが進んでいる。

このような流れを受けて、神戸市は、社会情勢の変化に対応した公園の機能・魅力の再生に計画的に取り組むため、平成 28 年 6 月 2 日に本審議会に対して「神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について」の諮問を行った。

本審議会では、計画・緑化部会において具体的な審議を行い、その結果を答申として取りまとめた。

今後、神戸の未来を創造する身近な公園のあり方の実現に向けて、リーディングプロジェクトを推進しながら取り組みを進め、適宜取り組みの進捗管理を実施し、広く市民に愛される身近な公園の実現に向けて、取り組みを進めていくことを期待するものである。

※身近な公園＝住区基幹公園 とする。

2. 身近な公園のあり方検討の背景

(1) 公園を取り巻く状況

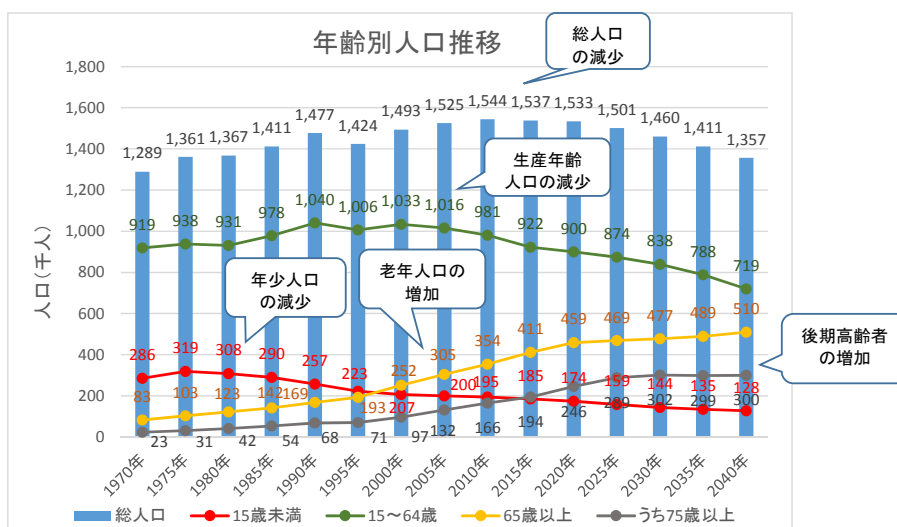
1) 社会情勢の変化

①人口減少社会への対応

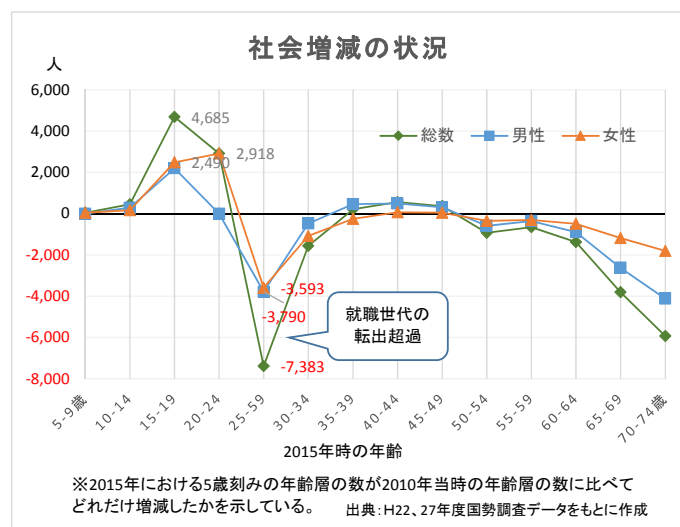
急激な高齢化の進行と晩婚化、出生数の減少により、人口減少社会に突入している。

我が国の人口は 2008 年（平成 20 年）をピークに減少しており、神戸市の人口も 2012 年（平成 24 年）から減少傾向にある。

また、人口減少社会を見据えて、国において 2014 年に都市再生特別措置法が改正され、コンパクトなまちづくりを推進するための立地適正化計画の制度が創設された。都市公園においても人口減少やまちの変化に応じた公園計画や配置の見直しが必要な時期に来ている。



2015年までは国勢調査、2020年以降は『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』（国立社会保障・人口問題研究所）による。



※2015年における5歳刻みの年齢層の数が2010年当時の年齢層の数に比べてどれだけ増減したかを示している。 出典：H22、27年度国勢調査データをもとに作成

②地球環境問題の顕在化

都市化の進行等によるヒートアイランド現象の発生や、温室効果ガス等の排出による地球温暖化の進行など、環境問題は今や地球規模での課題となっている。また、都市化に伴う緑地の減少により、生物の生息環境や生態系の変化、生物多様性の確保などが課題となっており、水とみどりのオープンスペースである公園の果たす役割に期待が高まっている。

③ライフスタイルや価値観の多様化

市民の暮らし方や働き方、家族のあり方など、ライフスタイルや価値観は多様化してきている。一方、経済的な満足だけでなく、地域の歴史や伝統、または自然・文化といった側面の満足による、生活の質の充足への価値が高まっている。

ライフスタイルや価値観が変化する中で公園の利用方法やニーズも多様性を増しており、公園も多様なライフスタイルや価値観に対応して変化していくことが求められている。

④公共施設の老朽化

高度経済成長期以降、急激に整備された社会資本の老朽化が課題となっており、「公共施設長寿命化計画」の策定が進められている。都市公園においても「公園施設の長寿命化計画」に基づき、施設の長寿命化と適切な更新等が進められてきている。

⑤コストの健全化

少子高齢化の進行、特に生産年齢人口の減少に伴い、市税収入が減少することが懸念されると共に、医療・福祉予算は増大していくことが予想されている。

公園の整備・管理費の財源確保も、今後益々厳しさを増していくことが予想される中、公園経営の視点を持って適切な公園整備や維持管理、運営を行っていくことが必要になっている。

2) 公園緑地行政の動向

こうした社会情勢の変化を受けて、国土交通省では、平成 28 年 5 月に「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」（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最終報告書）において、今後の都市公園のあり方について新たな方向性が示された。

①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最終報告書 (H28 年 5 月 国土交通省)

「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について」

1. 重視すべき観点
 - ・ストック効果をより高める
 - ・民との連携を加速する
 - ・都市公園を一層柔軟に使いこなす
2. 新たなステージに向けた重点的な戦略
 1. 緑とオープンスペースによる都市のリノベーションの推進
 2. より柔軟に都市公園を使いこなすためのプランニングとマネジメントの強化
 3. 民との効果的な連携のための仕組みの充実

②都市公園法等の見直し

あり方検討会の報告を受け、都市公園の再生・活性化を促すために、国土交通省では都市公園法をはじめ、関連する法律（都市緑地法、都市計画法、生産緑地法、建築基準法）の改正に向けた取組みが進められている。

(都市公園法の主な改正点)

- ・都市公園において保育所等の社会福祉施設の占用を可能とすること
- ・民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度の創設
- ・PFI 事業に係る公園施設の設置管理許可期間の延伸（10 年から 30 年に）
- ・公園運営に関する協議会の設置 等

(都市緑地法の主な改正点)

- ・公園の不足地の解消のための民間主体による都市緑地の整備を促す制度の創設
- ・緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充
- ・緑の基本計画の記載事項に「都市公園の管理の方針」を追加 など

(2) 神戸市の身近な公園の現状と課題

1) 上位計画の中での公園の役割

神戸市総合基本計画では、「新・神戸市基本構想（1993～2025）」を基本に、第5次神戸市基本計画で「神戸づくりの指針」を示し、これらを実現するための5か年の実行計画として「神戸2020ビジョン」を策定している。

「神戸市緑の基本計画 グリーンコウベ21プラン」は、総合計画の考えかたを受けた緑の部門別計画として、身近な公園を含む緑全般の計画である。

身近な公園については、これらの上位計画の他にも「環境基本計画」、「神戸市都市計画マスタープラン」、「神戸創生戦略（第2版）」、などの関連計画とも連携し、求められる役割を果たしていくことが期待されている。

上位計画、関連計画において、公園の果たすべき役割として次のようなことがらが期待されている。

- ・誰もが利用しやすい公園（ユニバーサルデザイン）
- ・災害に対する都市の防災機能の向上
- ・水と緑など自然環境を活かす
- ・生物多様性の保全、ヒートアイランド対策
- ・参画と協働の場
- ・公園や道路などニュータウンの都市基盤を活かす
- ・にぎわいと活力をもたらすリーディングエリアを形成する など

2) 身近な公園の現状と整備の成果

神戸市はこれまで、時代の変化に応じて様々な公園の整備に取り組んできた。東遊園地をはじめ戦災前から20公園が整備され、戦災後は戦災復興事業に伴って磯上公園などの防災公園や河川緑地軸の公園整備が進められ、昭和30年代には公園数が100ヶ所を越えた。

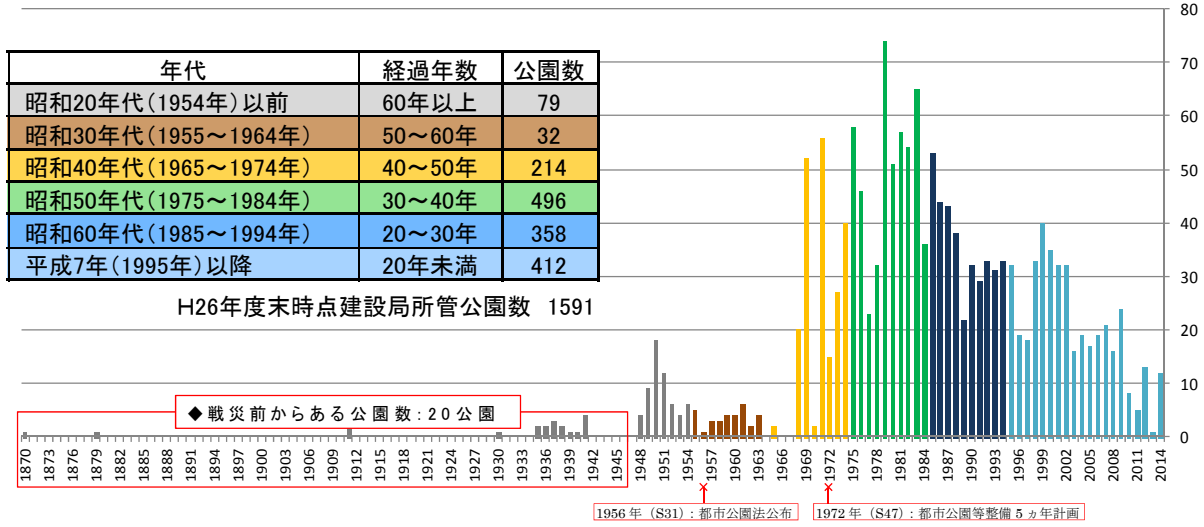
高度経済成長期には、ニュータウン開発に伴った公園整備が進められ、昭和40年代には200ヶ所以上、昭和50年代には約500ヶ所の公園が整備された。

平成7年の阪神淡路大震災以降は、震災復興事業の中で多様な防災公園が整備されると共に、市民との参画と協働を基本に、ワークショップによる公園計画づくりや美緑花ボランティア制度による公園の維持管理運営への市民参画を進めてきた。

それ以外にも、小学校との一体整備、歴史的建造物との一体整備、市街化調整区域での近隣公園整備（CCP）、アスリートタウン構想やベースボールパーク構想と連携した公園整備など様々な施策を展開し、身近な公園の整備を進めてきた。

その結果、平成27年度末現在、公園は1,651ヶ所（うち住区基幹公園1,477ヶ所）、1人あたり公園面積は17.15㎡（うち住区基幹公園4.33㎡）を確保しており、他の政令指定都市と比較しても高い水準である。

神戸市の公園の現状と成り立ちについて



◆戦前からあるもの



湊川公園

◆戦災復興でつくられたもの



磯上公園

◆ニュータウン等の開発でできたもの



春日台公園

◆震災復興でつくられたもの



若松公園

◆提供公園としてできたもの



岡本北小公園

住区基幹公園1人あたり面積 (H27末)

| 政令市名 | 面積 (ha) | 一人当たり面積 (㎡/人) |
|-------|---------|---------------|
| 札幌市 | 698.44 | 3.58 |
| 仙台市 | 357.00 | 3.40 |
| さいたま市 | 183.86 | 1.46 |
| 千葉市 | 275.05 | 2.85 |
| 東京特別区 | 951.26 | 1.04 |
| 横浜市 | 912.06 | 2.47 |
| 川崎市 | 199.44 | 1.36 |
| 相模原市 | 77.77 | 1.07 |
| 新潟市 | 214.37 | 2.68 |
| 静岡市 | 116.08 | 1.63 |
| 浜松市 | 115.12 | 1.43 |
| 名古屋市 | 598.21 | 2.63 |
| 京都市 | 207.88 | 1.41 |
| 大阪市 | 436.41 | 1.63 |
| 堺市 | 219.19 | 2.61 |
| 神戸市 | 666.40 | 4.33 |
| 岡山市 | 356.09 | 5.05 |
| 広島市 | 318.64 | 2.69 |
| 北九州市 | 397.51 | 4.07 |
| 福岡市 | 348.13 | 2.36 |
| 熊本市 | 170.45 | 2.31 |

神戸市の都市公園の整備状況 (H27年度末)

| | 住区基幹公園 | その他の公園 | 合計 |
|---------|---------|---------|---------|
| 箇所 | 1,477箇所 | 174箇所 | 1,651箇所 |
| 面積 | 666ha | 1,971ha | 2,637ha |
| 1人あたり面積 | 4.33㎡ | | 17.15㎡ |

3) 身近な公園の課題

①公園整備に関する課題

1) 公園不足地への対応

神戸市の身近な公園は市内で約 1,500 近くと整備量は他都市と比較して高い水準にあるが、旧市街地等の地域によっては、公園が充足しているとはいえない場所がある。

2) 小規模な公園の増加

開発行為等によって生み出される 1000 m²以下の小規模な公園が増えている。最も身近な公園ではあるが、面積が狭小な公園は利用に際しては使いにくい面がある。

3) 都市再生への対応

都心・三宮の再整備構想等の都市再生の動きや、人口減少時代に対応した都市計画の見直しなどの動きにあわせて身近な公園についても見直していく必要がある。

区別の住区基幹公園の整備状況

| | 箇所数 | 面積 (ha) | 一人当たり 面積 (m ² /人) |
|----|-------|----------|------------------------------------|
| 東灘 | 162 | 53.5191 | 2.50 |
| 灘 | 79 | 31.8324 | 2.34 |
| 中央 | 65 | 49.5688 | 3.67 |
| 兵庫 | 69 | 33.5041 | 3.13 |
| 北 | 306 | 136.1175 | 6.19 |
| 長田 | 84 | 24.4691 | 2.50 |
| 須磨 | 156 | 86.6196 | 5.33 |
| 垂水 | 255 | 73.0961 | 3.33 |
| 西 | 301 | 177.6776 | 7.23 |
| 合計 | 1,477 | 666.4042 | 4.33 |

小学校区別 住区基幹公園の整備状況

■ 1人あたり面積の多い小学校区、少ない小学校区※

| 小学校区 | 区 | 箇所数 | 面積 (m ²) | 一人当たり 面積 (m ² /人) |
|-------|-----|-----|----------------------|---------------------------------|
| 菅の台小 | 須磨区 | 10 | 182,251 | 31.16 |
| 糀台小 | 西区 | 7 | 222,558 | 26.74 |
| 西落合小 | 須磨区 | 6 | 164,867 | 26.57 |
| 有馬小 | 北区 | 7 | 42,151 | 23.01 |
| 浜山小 | 兵庫区 | 4 | 100,323 | 20.38 |
| 千代ヶ丘小 | 垂水区 | 5 | 2,460 | 0.33 |
| 板宿小 | 須磨区 | 2 | 2,401 | 0.28 |
| 摩耶小 | 灘区 | 3 | 1,725 | 0.22 |
| 丸山小 | 長田区 | 2 | 1,346 | 0.21 |
| 鶴越小 | 兵庫区 | 2 | 557 | 0.11 |

※大半が市街化調整区域の小学校区を除く

■ 小規模な公園の多い小学校区

| 小学校区 | 区 | 箇所数 | うち 500 m ² 未満の公園数 | 一人当たり 面積 (m ² /人) |
|------|-----|-----|---------------------------------|---------------------------------|
| 高津橋小 | 西区 | 33 | 16 | 2.41 |
| 舞子小 | 垂水区 | 16 | 8 | 1.85 |
| 御影北小 | 東灘区 | 11 | 7 | 1.99 |
| 妙法寺小 | 須磨区 | 15 | 7 | 1.91 |

②施設や役割に関する課題

1) 画一的な公園機能への対応

遊具の3種の神器（ブランコ、滑り台、砂場）と言われるなど、画一的な整備内容の公園が多く、同様の機能を持つ公園が多数ある。

2) 利用者の減少と地域ニーズの変化

少子高齢化、人口減少を迎える中、公園の利用者が減少してきている。また、地域の人口構成も変化してきている中で、公園に対する地域のニーズも変化しており、対応が必要となっている。

3) 防災や防犯への対応

安心・安全なまちづくりの重要な施設であるにもかかわらず、犯罪や斜面の崩壊など負の要素が生じているケースがあり、防犯や防災への配慮を強化することが求められている。

4) 公園施設の老朽化

神戸市の公園は戦前から整備が進み、高度経済成長期に重点的に整備が行われた。これらの公園の多くが整備から30年以上が経過し、公園や施設の老朽化が顕著になっている。

③維持管理に関する課題

1) 維持管理の担い手の高齢化

市民参画による公園の維持管理を実施しているが、地域の担い手が高齢化し、世代交代ができずに担い手が減少してきている。

2) 公園のにぎわいの不足とコミュニティ力の低下

公園は、地域のイベントの場となるなど街のにぎわいを創出させることが期待されているが、高齢化により公園を利用する機会が減少し、コミュニティ力が低下するなどの課題が生じている。

3) 維持管理費の増加

身近な公園が既に約1,400箇所を超えており、公園量の拡大に伴う維持管理費の増大に対する財政措置が十分でなく、維持管理の質の低下が懸念される。

3. 神戸の未来を創造する身近な公園の実現に向けて

(1) 神戸の公園のアイデンティティー

神戸の公園の原点は、豊かな自然とのふれあいやレクリエーションの場である六甲山と、外国人との交流や西洋のスポーツを我が国に初めてもたらした東遊園地にある。そして、都市の成長に伴い様々な機能が期待されるオープンスペースとして公園が整備されてきた。

一方、神戸の街は度重なる水害、戦災による火災、阪神・淡路大震災を経験し、その復興の過程で新しい街づくりに公園の整備が大きな役割を果たしてきた。

また、その過程において市民との協働と参画による公園の整備や管理運営が進められてきたことも大きな特徴である。

(2) 考え方の視点

神戸の未来を創造する身近な公園を実現させるには、神戸の公園のアイデンティティーを大切にしながら、次のような5つの視点から取り組むことが重要である。

【視点1】再生

① 既存の公園・公園施設を活用する

神戸市内には身近な公園が約1,500ヶ所あり、量的ストックは充実していることから既存のストックを資産と捉え活用していく。

② 安心・安全を高め、地域の再生につなげる

都市の縮退など新たな課題に対応するため、安心して利用できる安全な施設である身近な公園を地域の再生のために活用していく。

③ ストック効果を向上させる

身近な公園を再生させることで、地域に新たな価値を創造しストック効果を高めていく。

【視点2】連携

① 市民と事業者と行政が協働する

地域住民、民間事業者など公園に係わる様々な主体と行政が連携を深め、協働しながらそれぞれの役割を果たしていく。

② 他分野・他業種とのコラボレーション

地域社会が求める様々な機能を果たすため、公園以外の分野や業種の施設と連携することで公園の利用機能を高めていく。

③ 複数公園のネットワーク化

公園が果たす役割や機能を個別の公園ごとに捉えるだけでなく、複数の公園をネットワークとして捉える。

【視点3】成長

① 社会の成長に寄与する

公園が社会やニーズの変化に柔軟に対応することで、都市が持続可能な活力を維持し新陳代謝していく。

② 人を育み成長させる

公園での遊びなどが子供を育て成長させることはもとより、若者や子育て世代にとっても人と人がつながり成長する場となり街に活力をもたらす。

③ 自然の営みと共生する

水や緑が豊かな公園は、生き物の生息環境として都市の中の貴重な空間である。生態系を守り、人も自然の営みの中で共生していることを実感する。

【視点4】文化

① 培われた歴史と心に残る原風景を大切にする

歴史遺産の公園や施設があり、公園によって地域の歴史が受け継がれている。また、公園の景色や木々、遊んだ思い出は心に残る原風景となる可能性がある。

② ライフスタイルを充実させ社会性を高める

社会情勢が変化するなか、市民のライフスタイルも変化を続けており、公園も多様な利用者や利用形態に対応していく必要がある。また、公園は、多様な人たちが同じ空間を共有することで、感性やルールを学ぶ場となる。

③ 地域コミュニティを形成する

地域の風習や習慣などを伝えていく地域のお祭りなどは、公園で開催することでその歴史や文化を継承するとともに、地域のコミュニティ形成の重要な機会となる。

【視点5】寛容

① オープンスペースとしての自由性を活かす

だれもが自由にいつでも利用できる、好きな使い方ができる自由な場所、という公園本来の役割を再認識し、自由な利用のしかたを包容する。

② 愛着を持った多様な価値観を実現する

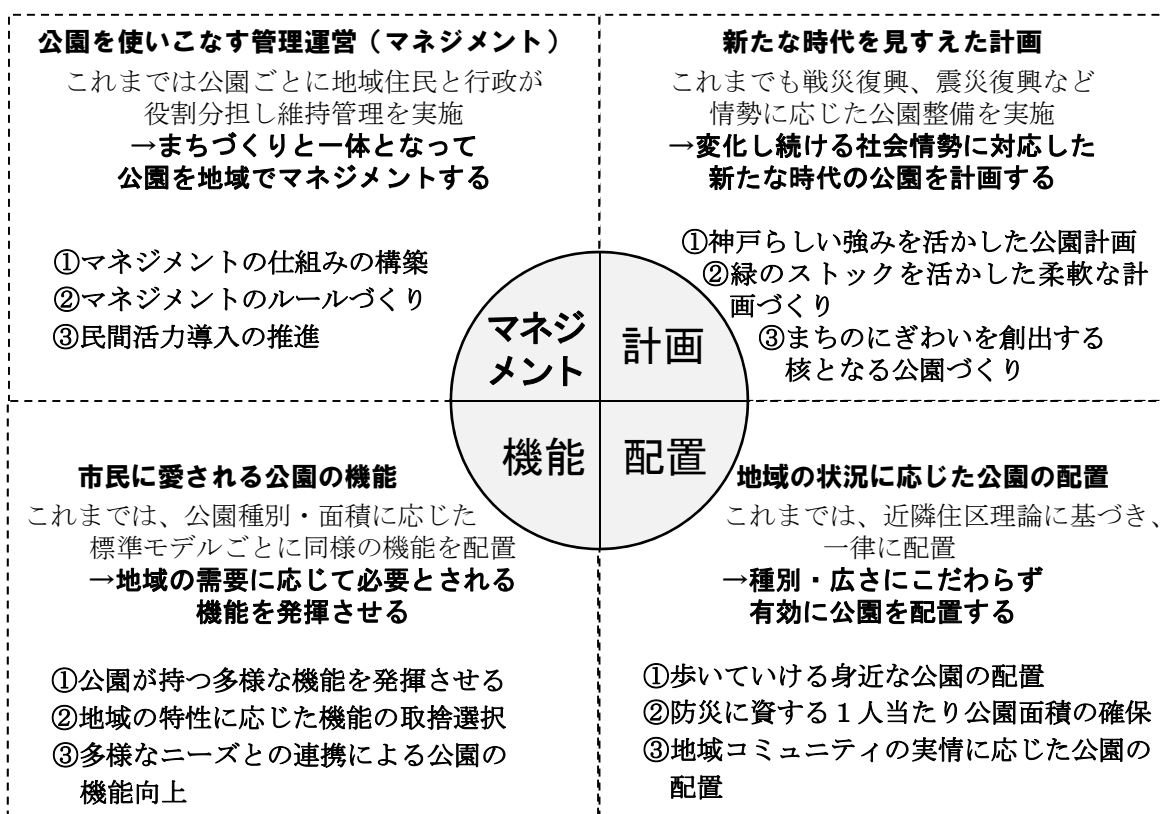
公園を利用する様々な人たちは、多様な価値観を持っている。公園に親しみ、大切に思われるよう、価値観を実現させるための様々な使い方をしなやかに受け止める。

③ 人が安らぎや心地よさを感じる

公園は、ほっとする、落ち着く、安心できる、気持ちをリセットできる場所として、どんなひとでも受け入れる包容力のある空間である。

(3) 施策の展開

神戸の未来を創造する身近な公園の実現のため、前述にある5つの考え方の視点に基づき、「計画」「配置」「機能」「マネジメント」のという4つのカテゴリーごとに、身近な公園にかかる施策を展開することが望まれる。



1) 新たな時代をみすえた計画

神戸市では、これまで戦災復興、ニュータウン開発、震災復興などその時々^の社会の情勢に応じて公園の整備が進められており、量的な面から見れば市民 1 人あたり 17.15 m² (うち住区基幹公園 4.33 m²) の公園面積が確保されている。これは他の政令指定都市と比較しても高い水準である。

ただ、少子高齢化、人口減少等、現在の都市が抱える様々な課題に対応するために、これまで「緑の創出」という取り組みのひとつとして進められてきた都市公園の整備について、評価できる施策は大切にしながら、変化し続ける社会情勢に応じた新たな時代の都市公園の計画が必要となっている

①神戸らしい強みを活かした公園計画

- 公園は、地震発生時に周辺地区からの避難者を収容し、市街地火災等から避難者の生命を保護する避難場所として、集中豪雨発生時に雨水流出抑制による浸水被害の防止・軽減させる施設等として重要な役割を担っている。神戸市ではこれまで様々な災害に直面した経験から防災公園の整備に積極的に取り組んできた。引き続き都市を災害から守る防災公園の充実に取り組むことが重要である。

震災後に整備された防災公園

- ・六甲道南公園
- ・六甲道北公園
- ・若松公園
- ・千歳公園
- ・水笠通公園
- ・松本東公園 等

- 市では、旧市街地を流れ、六甲山から海までをつなぐ 6 河川を中心に、火災時の延焼防止や生活用水等への利水機能の確保、また、生物の生息空間、潤いのある街並み景観の形成を目指し河川沿い公園の整備を進めてきた。水と緑のネットワークを形成する河川緑地軸の充実を引き続き進める

河川緑地軸を形成する公園

- ・住吉川公園
- ・石屋川公園
- ・都賀川公園
- ・生田川公園
- ・新湊川公園
- ・妙法寺川公園

- また、神戸市では時代のニーズに合わせて様々な施策を先進的に取り組んできた。今後も柔軟な考え方で神戸らしい施策の展開が望まれる。

小学校との一体整備

- ・高倉台公園
- ・若宮公園 等

歴史的建造物との一体整備

- ・北野町東公園
- ・相楽園 等

市街化調整区域における GCP 公園の整備

- ・櫛谷町公園
- ・伊川谷町公園
- ・岩岡町公園
- ・平野町公園
- ・神出町公園 等
- ・八多町公園
- ・淡河町公園
- ・長尾町公園

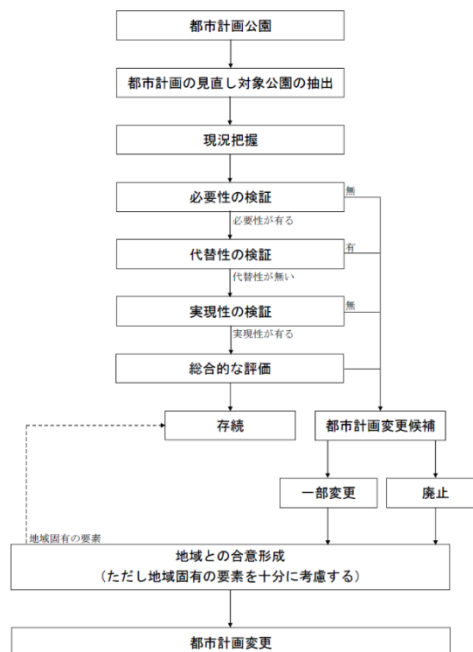
- 神戸をより魅力的にするために、新たに取組みが始まった都心・三宮の再整備などのプロジェクトや、現在進められている都市の未来を見据えた計画等と連携していく。

②緑のストックを活かした柔軟な計画づくり

i) 公園の都市計画の見直し

- 長期未整備公園として、長期間にわたって私権を制限している都市計画公園について、その必要性、代替性等を検証した上で都市計画決定の変更手続きなどを進める。

◆都市計画公園の見直しフロー（身近な公園）



ii) 都市の魅力向上のためストック活用

- 量的に一定確保されている公園資源を活かして、都市計画マスタープラン等と連動し、人口減少時代の都市空間のあり方に合わせて公園を再編したり連携させたりすることで、市民が使いやすい、新しい時代の公園の体系を作り上げていく。

iii) 新たな公園のカテゴリライズによる緑全体の計画の展開

- 今ある公園を新たなカテゴリライズでとらえ、施策の実施にあたっての優先順位づけや重点化などにつなげ、より市民に見える効果的な事業の推進につなげる。

③まちのにぎわいを創出する核となる公園づくり

- 公園の規模や種別に係わらず、①駅近など人が集まるにぎわい拠点、②区民まつりやスポーツなどの交流拠点、③観光地の公園などのシンボル拠点など、まちづくりの拠点となる公園を拠点公園として位置づけ、先導的事例としてその再生に重点的に取り組む。

2) 地域の状況に応じた公園の配置

神戸市では、これまでは近隣住区理論にもとづき、均質的に身近な公園を配置し、公園種別や面積に応じて誘致圏や公園の機能等が充足するよう整備してきた。

しかし、まちの成熟度や人口構成等の地域の状況に応じて、公園種別や面積にこだわらず、有効に公園を配置する必要がある。

①歩いていける身近な公園の確保

i) 公園面積の大小にかかわらず、歩いていける公園の確保

- 市民にとって、身近な公園として利用され、必要なオープンスペースを確保するためには、公園種別や公園面積に係わらず、歩いていける場所に公園があることが必要である。
- 公園面積の大小にかかわらず、歩いていける範囲（250m以内）に公園を配置し充足させていくことを目標とする。

ii) 民有地等の緑の活用

- 一方現状では、歩いていける範囲の公園を都市公園だけで充足させることが難しい場合もある。都市公園に限らず市民公園や団地内のプレイロット、規模の大きな公開空地等様々なオープンスペースも対象とするなど、柔軟な考え方で、歩いていける公園・緑地を充足させることに努めていく。

歩いていける誘致圏（250m）による身近な公園のカバー状況（表六甲拡大）



②防災に資する1人当たり公園面積の確保

- 身近な公園は、市民の暮らしを支える重要なインフラであり、シビルミニマムとして、どの地域においても最低限の面積を確保する必要がある。
- 神戸市の公園は、発災直後の一時的な避難場所のほか、一部は緊急避難場所に位置づけられている。避難場所として、防災上必要な面積は、神戸市地域防災計画では、避難人口1人当たり1㎡以上であり、国や県の避難地としては1人当たり2㎡の確保を目標としている。そこで、すべての地域において、身近な公園を1人当たり1㎡以上確保する。

③地域コミュニティの実情に応じた公園の配置

i) 公園区の設定

歩いていける公園の配置、シビルミニマムの公園面積の確保の状況を図る尺度として、「公園区」を設定する。

- 「公園区」は、神戸市の地域施策の基本となっている小学校区をベースとした、歩いて行けるコミュニティの単位とする。
- 公園区は、原則、市街化区域に定めるものとし、幹線道路、河川などの分断要素等を考慮して定める。

ii) 公園区を基本とした公園の配置や統廃合の検討

公園の配置については、公園区単位で検討することを基本とするが、地区の状況、公園区内の既存公園の状況、環境面での連続性など、まちづくりの目標や地域の状況に応じて、柔軟な地域設定を行う。

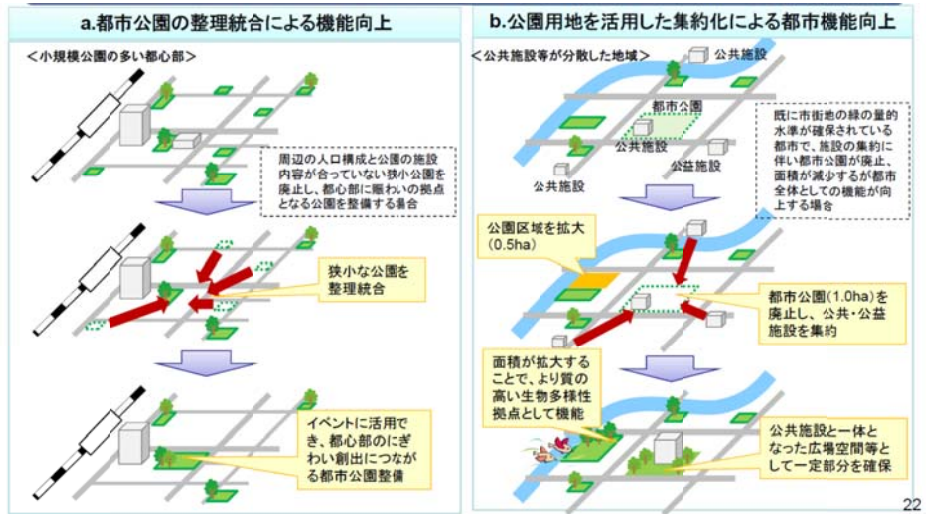
また配置を検討するにあたっては、1人当たり公園面積や歩いて行ける誘致圏カバー率に加え、公園の利用状況や地域ニーズ等も勘案する必要がある。

- 既存公園の利用状況も踏まえた、地域ニーズの把握による機能の再編・再整備を進める。
- 公園区における新規の公園整備や、その他公共施設整備、小学校の統廃合など、関連する事業とも連携しながら再編に取り組む。

iii) オールドニュータウンの再編や空き地・空き家対策との連携

- オールドニュータウンの再編や団地のリノベーション等、まちの再編に関する事業と連携しながら、公園の再編・再整備についての取り組みを進める。
- 今後増加することが予想される空き地・空き家についても、地域コミュニティの実情に応じて、まちの再生につながるオープンスペースとして身近な公園の配置を検討する。

＜統廃合のイメージ＞



出典：「都市公園のストック向上に向けた手引き」（国土交通省 H28年5月）

3) 市民に愛される公園の機能

これまで、公園種別や面積に応じた標準モデルごとに同様の機能を配置してきたため、同様の機能を持った公園が多数整備され、公園ごとの魅力に欠如している場合や、地域のニーズに合致しないなど、課題を抱える公園が目立ってきている。

今後は、身近な公園が持つ機能を市民に広く知ってもらうと共に、地域の状況に応じて必要な機能を見直していくことや、福祉等の他分野との連携による公園の機能向上等により、地域や市民に愛される公園を目指すことが必要である。

また、身近な公園は、朝、昼、夕方などの時間帯や季節で利用者層や利用のしかたなどが変化することも特徴であり、時間軸を考慮した公園の機能を充実していくことも重要である。

①公園が持つ多様な機能を発揮させる

i) 身近な公園の有する機能

多岐に渡る身近な公園の有する機能を整理すると以下に示すようになる。こうした様々な機能を公園が有することを、広く市民に周知していくことで、地域に愛される公園づくりや市民が主体の公園の活用を推進する必要がある。

◆身近な公園の有する機能

| | |
|------|--|
| 基盤機能 | 公園が <u>公的なオープンスペース</u> として存在することで発揮される |
| 活用機能 | 公園を <u>様々な用途</u> で利用することで発揮される |
| 展開機能 | 公園を <u>さまざまな取組みの場</u> として提供することで発揮され、その効果が公園内に限らず周辺地域に展開する |

| 機能 | | 概要 |
|------|-------|------------------------------|
| 基盤機能 | 防災 | 防災活動拠点、一時避難地、延焼防止、土砂災害の緩和 など |
| | 景観 | まちなみ形成 など |
| | 環境 | 自然環境の保全、都市環境保全、生物多様性保全 など |
| 活用機能 | 散策・休憩 | 散策、公園への立寄り・休息、自然に親しむ など |
| | 子育て | 乳幼児を遊ばせる など |
| | 遊び | 子どもが遊ぶ など |
| | 健康 | 健康づくり など |
| | スポーツ | スポーツを楽しむ など |

| | | |
|------|-------|-------------------------|
| 展開機能 | にぎわい | イベント開催、サービスの提供 など |
| | 交流 | 利用者間交流、多様な交流の創出 など |
| | 観光 | 観光地、観光の際の拠点 など |
| | 資産形成 | 周辺への経済効果 など |
| | 歴史・文化 | 史跡、文化財等の保護、歴史的な景観の伝承 など |

ii) 身近な公園の機能の充実

身近な公園は多様な機能を有するが、公園が若者に選ばれるまちづくり、住み続けたいまちづくりに寄与するために、施策の意図を明確にしながら機能の充実を図る。

- 公園の安全性を高め、安心して活動できる子供の学びの場・遊び場を充実する。
- 居心地よく、長時間居たくなるよう、公園施設を高品質化する。
- 雨水等の保水力・浸透力を高めることで防災機能を強化するとともに、環境にも貢献するエコロジカルな機能に配慮する。

②地域の特性に応じた機能の取捨選択

単一の公園が全ての機能を充足することは難しいが、機能の選択と集中により、地域に必要な機能を取捨選択し、公園区単位で充足させていくことを検討する。

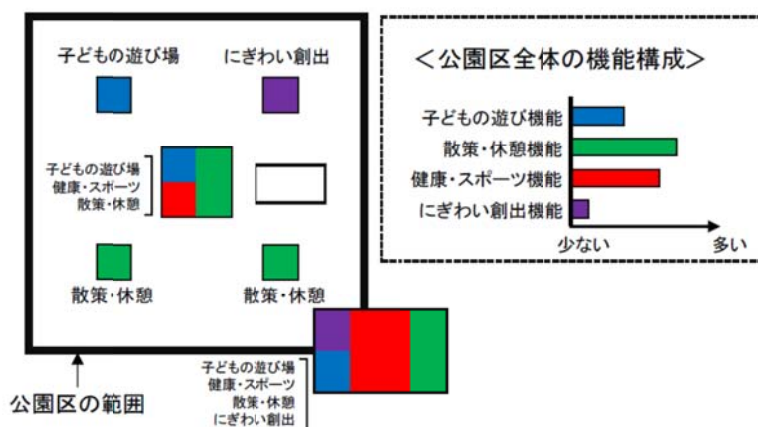
i) 機能特化と機能分担

公園区内の複数の公園での機能分担や機能特化を検討し、ネットワーク化を図ることで、地域のニーズに応じた公園として有効活用する。

ii) 公園施設の簡素化

誘致圏が重複している公園や再整備による活用が見込まれない公園については、施設の簡素化などを行い、施設整備や維持管理の選択と集中を進める。

<公園区内での機能分担のイメージ>



③多様なニーズとの連携による公園の機能向上

i) 多様な施設の柔軟な受入れ

これまでは、都市公園法上の公園施設に位置づけが出来るものを受入れてきた。今後は、公園機能の向上につながることを前提に、教育、福祉、観光、農業等の他分野との連携や、保育所等に代表されるような他分野の施設の柔軟な受け入れを検討する。

ii) 公園と周辺施設との連携強化

管理上の配慮と調整しながら、公園の開放性を高め、学校や地域福祉センターなどの施設との連続性を高めることで公園の機能を充実させることが必要である。

4) 公園を使いこなす管理運営

これまでも、市民参加のワークショップによる公園づくりや美緑花ボランティアによる公園の維持管理など、地域住民と行政が役割分担を行って公園づくりや維持管理を行ってきた。

今後より一層公園を使いこなすためには、これまでの市民との協働の取組みを継続し、まちづくりと一体となって、地域ごとに身近な公園をより身近な存在として利用できる仕組みづくりが重要である。また、民間事業者の参画を検討し、より効率的なマネジメントを推進することも大切である。

①マネジメントの仕組みの構築

i) 多様な市民が参画しやすい環境づくり

- これまでの美緑花ボランティアによる維持管理活動を中心に公園での市民参画を進めてきた。しかし、組織の高齢化による参加者の減少や維持管理作業等の負担などが課題となっている。今後は、これまでの市民参画の実績を踏まえ、若者など多様な世代、各種の団体、NPO等、様々な市民が参画しやすい環境をつくることに取り組む。

ii) 市民と行政をつなぐ人材の活用

- 多様な市民の参画を促すために、ファシリテーター等の中間支援技術者や、テーマ性を持ったプレーリーダーなど、他部局とも連携しながら各公園に応じた人材の活用を推進する。

②マネジメントのルールづくり

i) 公園ローカルルールの検討

身近な公園は、地域の共有の財産であり、地域が愛着を持って公園を維持管理運営していくことが重要である。そのため、公園の利用について、地域が主体的に関わっていくための取組みを進めることが重要である。

- 都市公園法において定められた規則は、一般的事項にとどまっている。今後は、公園ごと、公園区ごとの公園ローカルルールを地域が主体的に決める。
- ローカルルールは、地域が主体となって地域の合意形成を得ながら作成し、ルールの運用においても、地域が責任を持って対応することが望ましい。一方、行政は地域の主体性を尊重し、必要とされる支援等を行っていく。

ii) エリアマネジメントへの展開

今後は公園を含めたエリア全体のマネジメントを考慮することで、より地域の実情に応じた管理運営が可能になるとともに、環境や街並み景観の向上、資産価値やブランド力の形成、安全・安心な地域づくり等、エリアにおけるまちづくりにも効果が期待される。

- 公園と道路や河川、公共施設、民間施設等との連携により、公園とまちが一体となった管理運営を検討する。

③民間活力導入の推進

民間事業者が身近な公園内で収益事業等を実施することで、利用者へのサービスが向上する可能性がある。また収益が確保できれば、公園管理に還元することもできる。

- 民間活力の導入方法としては、収益事業以外にも、ネーミングライツ、広告、寄付、PFI、エリアマネジメント等の手法を研究し実験的な形でも積極的に活用していく。
- 身近な公園への指定管理者制度の導入等、民間事業者等の参画を促すことも検討する。

4. 施策の進め方について

①新たな指標の導入

これまでの1人当りの公園面積、緑被率といった指標だけでなく、公園の価値や緑の役割を客観的に表す指標を新たに導入することが望ましい。

＜新たな指標（例）＞地域や公園の目標にあった指標

- ・公園区単位の整備水準：1人当たり1㎡のシビルミニマムの公園面積の確保
歩いて行ける公園誘致圏250mのカバー率の向上
- ・使いこなしの定量的評価：利用者数、利用者満足度、公園愛着度
- ・市民協働：美緑花ボランティアを含む民間管理運営団体の参加者数・活動回数
- ・周辺施設との連携：学校、社寺仏閣、図書館等の公共施設との連続性

また、指標による定量的な状況把握に適さない施策（公園ローカルルールへの検討、民間事業者との連携）についても、適宜評価を実施することとする。

②重点化とスピード感のある事業の推進

新たな指標を達成するための取組みとして、拠点公園の再整備の実施、公園区を基本とした公園の再編、公園ローカルルール等について、特に重要な事業をモデル事業と位置づけ、効果的に行政資源を重点配分するべきである。

その中で、特に市民への情報発信の効果が高く、先行的に行うべき事業をリーディングプロジェクトとしてスピード感を持って実施されたい。

③市民等との協働と進捗管理

当答申を受け、身近な公園のリノベーションについての実行計画を作成し、市民と協働しながら実行していく必要がある。

ワークショップ等を通じて市民等と積極的に情報を共有すると共に、利用実態調査のほか新たな手法を用いて地域のニーズや利用状況を把握しながら、PDCAサイクルに基づいた事業の進捗管理を実施されたい。

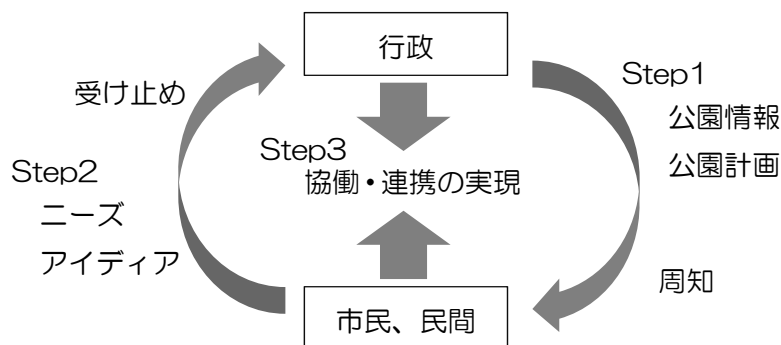
④新たな事業・制度の活用

都市公園ストック再編事業等、国の新しい施策を有効に活用しながら、身近な公園のリノベーションを進めていくことが重要である。また、県や他都市の動きも踏まえながら、神戸市でも新たな仕組みを検討されたい。

5. 広報と発信

神戸の未来を創造する身近な公園を実現するためには、市民との参画と協働が不可欠であり、そのために市民との意識共有は不可欠である。

当答申に基づいた具体的なリノベーションプランを作成し、わかりやすく市民に公開されたい。



行政から情報を積極的に発信し、市民や民間事業者に周知することが重要である。特に新たな市民参画の取組みや民間事業者の受入れの仕組みなどについて理解を深めることに努められたい。

また、市民や民間からのニーズやアイデアを受け入れ、対話の機会を充実しながら、様々なルートで幅広く市民等の意見を受け止め、多様な担い手の参画につなげていくことが重要である。

<情報発信手段>

- ①パブリックコメントの実施
- ②神戸市 HP への掲載
- ③マスコミを活用した周知
- ④広報誌等の活用
- ⑤パンフレット等の作成 など

6. おわりに

人口減少社会の到来や市民の価値観の多様化等、大きな社会情勢の変化を迎える中、神戸市においても「神戸人口ビジョン」を前提にした「神戸創生戦略」の取り組みや都心・三宮の再整備プロジェクト、都市空間のあり方検討等、都市の構造を変えていくような新たな取り組みが始まっている。一方、公園緑地に対する財源確保が益々厳しさを増していくことが予想される中、今後の公園緑地のあり方は、地域の状況に応じた再生、公園経営の視点等、既存の公園資源を活かす方策が求められている。

本答申では、神戸の身近な公園の現状と課題、これまでの成果を確認し、「六甲山と東遊園地」「防災と復興」「市民との協働と参画」といったキーワードで示される神戸の公園のアイデンティティと、「再生」「連携」「成長」「文化」「寛容」という考え方の5つの視点を整理し、施策の展開において「計画」「配置」「機能」「管理運営（マネジメント）」の4つのカテゴリーごとに、具体的な提言を行った。

今までは、全ての公園が同等の機能を有するような整備を進めてきたが、今後は、公園区等の新たな概念や、民間活力の導入等の手法を用いて、地域の状況にあわせた公園の再編や再整備、公園機能の充足等に取り組むことが望ましいと考える。

その際には、地域ニーズの把握や情報の共有など、市民との協働をより深めて、地域が主体的に関わっていくための取り組みを進めていくことも重要である。

また、施策の推進を効果的かつ効率的に進めていくため、リーディングプロジェクトを定め、スピード感を持って実施すべきである。また、必要に応じて事業計画を変更できるよう、適切に進捗管理を実施する必要がある。

なお、公園緑地は市民の暮らしを支える重要なインフラであるため、歩いていける身近な公園や、シビルミニマムとして必要な最低限の公園面積の確保については引き続き取り組まれない。

今後、少子高齢化がますます進行する中、本答申に基づく身近な公園への施策の取り組みにより、神戸市が若者から選ばれ、住み続けたいくなるまちづくりに貢献できることに期待したい。

<参考資料>

- 1 神戸市公園緑地審議会規則
- 2 神戸市公園緑地審議会運営要領
- 3 諮問書
- 4 神戸市公園緑地審議会委員名簿
- 5 審議経過

1 神戸市公園緑地審議会規則

昭和 57 年 7 月 1 日
規則第 46 号

(趣旨)

第 1 条 この規則は、執行機関の附属機関に関する条例（昭和 31 年 11 月条例第 36 号）第 2 条の規定に基づき、神戸市公園緑地審議会（以下「審議会」という。）の組織、運営等に関し必要な事項を定めるものとする。

(組織)

第 2 条 審議会は、20 人以内の委員で組織する。

2 特別の事項を調査審議するため必要があるときは、審議会に臨時委員を置くことができる。

(委員)

第 3 条 委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

(1) 学識経験者

(2) 市民

(3) 市会議員

(4) 関係行政機関の職員

2 学識経験者及び市民のうちから委嘱される委員の任期は、2 年とする。ただし、補欠の当該委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 前項の委員は、再任されることができる。

4 市会議員及び関係行政機関の職員のうちから委嘱される委員の任期は、当該職にある期間とする。

5 臨時委員の任期は、当該特別の事項に関する調査審議の期間とする。

(会長及び副会長)

第 4 条 審議会に、会長及び副会長 1 人を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、審議会に関する事務を処理し、審議会を代表する。

3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第 5 条 審議会の会議は、会長が招集する。

2 審議会の会議は、委員及び議事に関係のある臨時委員の総数の過半数の出席がなければ開くことができない。

3 審議会の議事は、出席した委員及び議事に関係のある臨時委員の総数の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

(関係者の出席等)

第 6 条 審議会は、必要のあると認めるときは、審議会に関係者の出席を求め、説明を受け、又は意見を聴くことができる。

(部会)

第 7 条 審議会は、次条に規定する風致地区内建築等審査部会のほか、その定めるところにより部会を置くことができる。

2 部会に属すべき委員及び臨時委員は、会長が指名する。

3 部会に部会長を置き、部会に属する委員の互選により選任 25

4 部会長に事故があるとき又は部会長が欠けたときは、部会に属する委員のうちから部会長が

あらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

5 第4条第2項、第5条及び前条の規定は部会について準用する。

(風致地区内建築等審査部会)

第8条 審議会に、風致地区内建築等審査部会を置く。

2 風致地区内建築等審査部会は、風致地区内における建築等の規制に関する条例(昭和45年4月条例第32号)第7条第3項の規定により審議会が市長から意見を聴かれる事項のうち審議会が全体の議決を経る必要がないと認めるものについて調査審議する。

3 前項に規定する事項については、風致地区内建築等審査部会の議決をもって審議会の議決とする。

4 風致地区内建築等審査部会が議決を行ったときは、風致地区内建築等審査部会長は、次の審議会の会議においてこれを審議会に報告しなければならない。

(幹事及び書記)

第9条 審議会に、幹事及び書記若干名を置く。

2 幹事及び書記は、市職員のうちから市長が任命する。

3 幹事は、会長又は部会長の命を受けて、審議会及び部会の所掌事務について委員及び臨時委員を補佐する。

4 書記は、幹事の命を受けて、審議会及び部会の事務に従事する。

(庶務)

第10条 審議会の庶務は、建設局において処理する。

(施行細目の委任)

第11条 この規則に定めるもののほか、議事の手続その他審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

附 則

(施行期日)

1 この規則は、昭和57年7月5日から施行する。

(風致地区内建築等審議会規則の廃止)

2 神戸市風致地区内建築等審議会規則(昭和46年4月規則第18号)は、廃止する。

附 則(平成8年4月1日規則第7号)抄

(施行期日)

1 この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成18年6月7日規則第12号)

(施行期日)

この規則は、公布の日から施行する。

2 神戸市公園緑地審議会運営要領

平成 19 年 5 月 24 日
神戸市公園緑地審議会決定

(趣旨)

第 1 条 この要領は、神戸市公園緑地審議会（以下「審議会」という。）規則第 11 条の規定に基づき、審議会の運営等に関し必要な事項を定めるものとする。

(部会の設置)

第 2 条 審議会に、審議会規則第 8 条に規定する風致地区内建築等審査部会のほか、計画・緑化部会及び活用・運営部会を置くものとする。

(部会の内容)

第 3 条 前条に規定する計画・緑化部会は、神戸市における公園・緑地及び都市緑化等に関する計画・施策について調査・検討・審議する。

2 前条に規定する活用・運営部会は、神戸市の公園・緑地の活用や、管理運営に関することについて調査・検討・審議する。

3 審議会規則第 8 条に規定する風致地区内建築等審査部会は、同条第 2 項に定める事項のほか、神戸市における緑地保全・風致等に関する計画・施策について調査・検討・審議する。

附 則（平成 19 年 5 月 24 日審議会決定）

(施行期日)

1 この要領は、平成 19 年 5 月 24 日から施行する。

附 則（平成 24 年 7 月 11 日審議会決定）

(施行期日)

1 この要領は、平成 24 年 7 月 11 日から施行する。

3 諮問書

平成28年6月2日

神戸市公園緑地審議会
会長 中瀬 勲 様

神戸市長 久元 喜造

諮 問

社会情勢の変化に対応した公園の機能・魅力の再生に計画的に取り組むため、下記の案件について諮問いたします。

記

神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について

4 神戸市公園緑地審議会委員名簿

| 氏 名 | 役 職 | 計画・緑化部会 |
|-----------------------|-------------------------------|---------|
| (学識経験者) 9 人 | | |
| ◎中瀬 勲 | 兵庫県立人と自然の博物館館長 | ◎ |
| ○小浦 久子 | 神戸芸術工科大学 環境デザイン学科教授 | ○ |
| 梶木 典子 | 神戸女子大学家政学部教授 | ○ |
| 角松 生史 | 神戸大学大学院法学研究科教授 | ○ |
| 高崎 邦子 | 株式会社 J T B 西日本 教育旅行神戸支店長 | |
| 長濱 伸貴 | 神戸芸術工科大学大学院 芸術工学研究科准教授 | ○ |
| 深町 加津枝 | 京都大学大学院地球環境学堂 景観生態保全論分野准教授 | |
| 藤田 一郎 | 神戸大学大学院工学研究科教授 | ○ |
| 榎村 久子 | 京都女子大学客員教授 | ○ |
| (市 民) 4 人 | | |
| 藤高 博章 | 連合神戸地域協議会副議長 | |
| 井上 智津子 | 神戸市婦人団体協議会理事 | ○ |
| 天川 佳美 | 市民まちづくり支援ネットワーク事務局 | ○ |
| 津田 佳久 | 神戸商工会議所理事・地域政策部長 | ○ |
| (市会議員) 2 人 | | |
| しらくに 高太郎 (山下 てんせい) | 企業建設委員会委員長 | |
| 永江 一之 (高岸 栄基) | 企業建設委員会副委員長 | |
| (関係行政機関) 1 人 | | |
| 奥原 崇 | 兵庫県県土整備部まちづくり局長 | |

※ 氏名欄の◎印は会長，○は副会長。（ ）書は前任者。平成 29 年 3 月 23 日現在

※ 計画・緑化部会の◎印は部会長，○印は部会に所属する委員。

5 審議経過

1. 神戸市公園緑地審議会

| 開催日・会場 | 審議会・合同部会 | 検討内容 |
|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| 平成28年6月2日 市役所1号館14階 AV1会議室 | 平成28年度第1回 神戸市公園緑地審議会 | ・諮問 「神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について」 |
| 平成29年3月23日 市役所1号館14階 AV1会議室 | 平成28年度第2回 神戸市公園緑地審議会 | ・答申（案）について |

2. 計画・緑化部会

| 開催日・会場 | 審議会・部会 | 検討内容 |
|-------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| 平成28年8月3日 市役所1号館14階 1141会議室 | 平成28年度第1回 計画・緑化部会 | ・神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について |
| 平成28年12月13日 市役所1号館14階 1141会議室 | 平成28年度第2回 計画・緑化部会 | ・神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について |
| 平成29年2月23日 市役所1号館23階 1234会議室 | 平成28年度第3回 計画・緑化部会 | ・神戸の未来を創造する身近な公園のあり方について |