

都心における公園の役割と賑わい創出空間としての可能性

杉村 一成

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年、中心市街地の衰退が問題となっている地方都市において、商業空間のみならず既存のオープンスペースを使った都心の再生が重要になる。オープンスペースの一つに公園があるが、都心に立地する公園は人々の憩いの場として機能しており、公園の持つポテンシャルは高い。しかし、公園の利用や占有は法律や条例などによって厳しく制約されており、気軽にイベントや商行為が出来る状況ではなく、周辺敷地との連携も希薄になっている。更に、犯罪の温床や浮浪者による占拠など、都心の活性化の妨げとなる場合もある。

本研究では都心の活性化に重要な役割を担うであろう都市公園において、その利用・占有についての法制度を整理する。そして、福岡市の都心は公園を活発に利用しており、その利用・占有実態を調査し、他都市への応用と都市公園における賑わい創出空間としての可能性を考察することを目的とする。

1-2. 既往研究

公園に関する研究には、サークル活動¹⁾や逸脱行為²⁾など利用についての研究や隣地との関係を空間的に考察した研究³⁾、また、公共空間利用の社会実験を扱った研究⁴⁾などがある。

公園の利用についての制度やルールを整理し、そこから賑わいづくりについて考察したものは少ない。

1-3. 対象公園

研究の対象地域は福岡県福岡市の都心である西鉄天神駅とJR博多駅から概ね1km以内の都市公園とする。福岡市では戦後間もない時期から、商業者で構成された「都心界」や「天神発展会」(後のWeLove天神協議会)

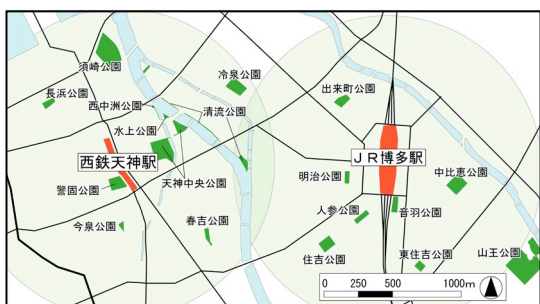


図1. 対象地域

などの団体がまちを活性化させるために活動を行っており、その中で積極的に公園も利用している。博多山笠などの伝統の祭りに加え、オープンカフェの社会実験や屋台の営業、音楽イベントなどが都心の公園で行われ、賑わいを見せている。このような福岡の活発な公園利用の事例を調査・分析することで、地方都市への応用が出来ると考える。

2. 研究の方法

研究のフローを図2に示す。まず、都市公園法や福岡市公園条例などから公園の利用・占有に関する制度を整理する。次に、公園を管理する自治体(県庁、市役所、中央区役所、博多区役所)の担当所管にヒアリングを

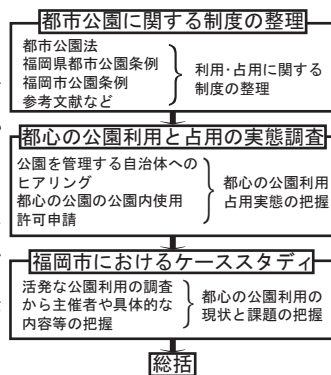


図2. 研究のフロー

を行い、また、許可申請から都心の公園利用と占有の実態を調査する。更に、実態調査より得られた事例の中から活発な公園利用の事例について主催者や具体的な内容などを調査し、現状と課題を把握する。最後に、他都市への応用と賑わい創出空間としての公園の可能性について考察する。

3. 公園制度

3-1. 公園制度の歴史

公園制度の歴史については参考文献⁵⁾⁶⁾⁷⁾に詳しく紹介されていたため文献調査によってまとめた。

わが国の公園制度は明治維新後の近代的な国家づくりの一環として導入されたもので、明治6年の太政官布告をもってその始まりとされている。太政官布告では、古来より人々が利用してきた景勝地、名所等の地を「公園」とし、東京府では浅草寺など五箇所について公園に選定した。また、公園内での飲食店の経営を許可制で認め、その収入を公園の管理費に充てていた。

第二次世界大戦直後には公園は仮設住宅地や農地として利用、或いは、戦災者や浮浪者に不法占拠され、公園としての機能を著しく損なっていた。そこで、公園本来の効用を保つために昭和32年に都市公園法が

制定され、厳格な公園管理体制が確立された。その後、幾度か改正され、近年では、地下や建物屋上などに公園を整備できる立体都市公園制度の創設・借地公園の保存規定の明確化（平成16年）などが制定された。

3-2. 公園の分類

一般に「公園」と呼ばれるものは、営造物公園と地域制公園とに大別され、営造物公園に都市公園は含まれる（図3）。

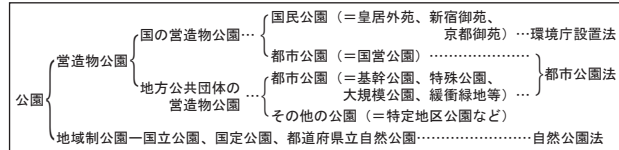


図3. 公園の分類

3-3. 都市公園の目的

1960年代以降の高度経済成長により都市環境は悪化した。このような状況において都市公園は都市を緑化し公害を緩和すること、都市住民の健康な心身の維持・形成に寄与し、豊かな情操の育成に資すること目的として整備されてきた。

3-4. 都市公園の使用

都市公園の使用関係には、公園本来の目的に従って使用される一般使用と公園の機能を阻害しない範囲で特定人に独占的な使用が認められる特別使用がある。特別使用は更に特許使用と許可使用に分けられる。

3-4-1. 特許使用

特許使用は公園管理者が特定人に対し、排他的・独占的な公園使用の権限を付与する形態のもので、公園管理者以外の者がベンチや売店などの公園施設を設置・管理する場合と催しのためにテント・長机などの占有物件を設置する場合がある。

1) 公園施設の種類の

公園施設は都市公園に必要な施設で、都市公園法及び政令によって種類が定められている（表1）。賑わい創出に寄与するものとして、表1-⑦に売店や飲食店が挙げられているが、公園敷地が十分に広く、公園利用者に必要であると判断された場合に設置が認められる。また、公園管理者が自ら設置・管理することが不相当又は困難な場合や公園管理者以外の者が設置・管理することで公園の機能増進を期待できる場合、公園管理者以外の者が公園施設の設置・管理を行うこと

表1. 公園施設の種類の（都市公園法と施行令から抜粋）

種類	内容
①園路及び広場	—
②修景施設	植栽、花壇、噴水、飛石その他これらに類するもの
③休養施設	休憩所、ベンチ、野外卓、ピクニック場その他これらに類するもの
④遊戯施設	ふらんこ、すべり台、スリッポンラウンド、砂場その他これらに類するもの
⑤運動施設	野球場、陸上競技場、水泳プールその他これらに類する施設及びこれらに附属する観覧席、更衣所その他これらに類する工作物
⑥教養施設	植物園、動物園、野外劇場、図書館、体験学習施設その他これらに類するもの
⑦便施設	売店、駐車場、飲食店（料理店、カフェー*、バー、キャバレーその他これらに類するものを除く）、宿泊施設、便所その他これらに類するもの
⑧管理施設	門、さく、管理事務所、掲示板、標識、照明施設、水道その他これらに類するもの
⑨その他国土交通省令で定めるもの	都市公園の効用を全うする施設で展望台及び集会所並びに食糧、医薬品等災害応急対策に必要な施設で国土交通省令で定めるものとする。

*「カフェー」とは法律的解释としての用語。風俗営業の一種で、カフェー喫茶店とは異なる。

が出来る。福岡市では、天神中央公園において、県が売店を設置し、民間企業が管理・運営を行っている。更に、公園施設の建築面積の総数が規定されており、原則として当該公園敷地の2%以下であるが、政令で規定された条件を満たせば規制が緩和される。

2) 占有物件の種類

公園施設ではない工作物や物件を設置する場合は、公園利用者に支障を及ぼさない場合や公園管理上必要である場合に限り設置が認められる（表2）。賑わい創出に寄与するものとして、集会・展示会など催しのための仮設工作物が挙げられる。

表2. 占有物件の種類（都市公園法と施行令から抜粋）

①電柱、電線、変圧塔その他これらに類するもの
②水道管、下水道管、ガス管その他これらに類するもの
③道路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの
④郵便差出箱、信書差出箱又は公衆電話所
⑤非常災害に際し災害にかかった者を収容するため設けられる仮設工作物
⑥競技会、集会、展示会、博覧会その他これらに類する催しのため設けられる仮設工作物
⑦標識、防火用貯水槽、派出所、土地観測施設、再開発・防災街区整備事業によって当該地区に居住できなくなった者を一時収容するため必要な施設など

3-4-2. 許可使用

許可使用は集会や競技会のように、公園の使用目的に必ずしも相反するものではないが公園の秩序維持のために一般的に制限されている行為を一定の出願に基づいて認めるものである。

1) 許可制で認められる行為

制限される行為は公園を管理する公共団体の法律や条例で定められ、公園利用者に支障を及ぼさない場合や公益を害さない場合などに限り表3左に示す行為を許可制で認められる。賑わい創出に寄与するものとして行商や野外音楽会などが挙げられるが、公益性の観点から行商や興業などの行為は殆ど認められない。

表3. 福岡市公園条例で規定される公園内での制限・禁止行為

許可が必要な行為	禁止されている行為
① 行商、募金その他これらに類する行為をすること	① 公園を損傷し、又は汚損すること
② 葉として写真又は映画を撮影すること	② 指定された場所以外の場所にゴミを捨てること
③ 興業を行うこと	③ 竹木を伐採し、又は植物を採取すること
④ 競技会、集会、展示会、博覧会その他これらに類する催しのために公園の全部又は一部を独占して利用すること	④ 土地の形質を変更すること
⑤ 撮影会、映画会、スケッチ会、野外音楽会	⑤ 鳥獣魚類を捕獲し、又は殺傷すること
⑥ 営利を目的としない奨励的物産の展示会	⑥ はり紙若しくははり札をし、又は広告を表示すること
	⑦ 立入禁止区域に立ち入ること
	⑧ 指定された場所以外の場所へ車両（自転車を除く）を乗り入れ、又は駐車すること
	⑨ たき火をし、又は火気を持ち遊びその他危険な遊戯をすること
	⑩ 風致を害すること

3-5. 小結

賑わい創出に寄与するものとして、公園施設では売店や飲食店、占有物件では催しの際の仮設工作物、行為では行商や野外音楽会などが挙げられるが、公園利用者に支障を及ぼさない場合や公益を害さない場合に公園利用が認められる。次章では実際にどのような場合に公園利用が認められるのかを調査する。

4. 福岡市都心の公園における利用・占有実態

対象となる都市公園の利用・占有の実態を調査する。天神駅周辺は中央区、博多駅周辺は博多区、天神中央公園は福岡県が管理しているため、それぞれにヒアリングを行い、イベント関連の利用・占有許可申請（H. 18～H. 20）の集計を行った（表4）。

表 4. 福岡市都心の公園の許可申請実態

公園	申請者	行為の内容										合計		
		行政	NPO	任意団体	任意団体	町内会	学校	その他	祭	カフェ	演奏		その他	
中央区	警固	15	1	1	12	2							32	
	須崎						3						3	
	水七				3								3	
	西中洲				1								1	
	春吉	3											3	
合計	18	1	1	16	2	3	1					42		
博多区	冷泉	3	7	3	3	3	5	1	25	3	1	6	3	25
	清流	1			1		3	58	4	1	2	1	67	
	中比恵	3							3				3	
	山王	2			1	1				1			4	
	明治				1								1	
合計	9	7	3	5	1	3	9	58	5	1	1	100		
県	天神中央	14	4		10	3	4	6	3	44	7	(4)	114	

4-1. 福岡市中央区

表4の中央区をみると、申請者は行政と任意団体(16件中15件が構成員に行政を含む)が約81%を占めており、公園の利用には公益性が求められることが分かる。行為の内容別に見ると大道芸や音楽イベントなど演奏・演舞が19件と多く、オープンカフェの社会実験や露店の利用もみられる。露店については祭り時における開催であり、公益性は認められると考える。公園別では警固公園が約76%を占めており、商業集積地の中心に位置し、来街者が立ち寄りやすく、多くの人にイベントを楽しんでもらえるからである。

4-2. 福岡市博多区

表4の博多区をみると、申請者は個人が圧倒的に多いが、これは屋台が56件と殆どで、福岡市へのヒアリングによると、清流公園では屋台は公園が出来る前から営業しており特例として認められている。他に、行政やNPO、町内会が多く、山笠やどんたくなどの市民の祭りや、その集合・休憩場所として利用されている。特に、集合・休憩場所としての利用が多いが、山笠やどんたくはまち全体を広く使い、主に道路空間で行われる祭りであるために、公園はその途中の休憩場所、或いは、集合場所としての利用が多くなる。

4-3. 福岡県

表4の天神中央公園をみると申請者は中央区と同様、行政と任意団体が多く、行為の内容は祭りや特産品紹介イベントなどが多く、祭りの時には大規模に露店が出店する。特産品イベントに関しては「都市と地方の交流」というコンセプトのもと、表5のように使用許可基準を設けて、平成20年11月から地方自治体の利用に関して原則開放すると発表した。行政が主催・共催するなど公共性の高い催しが認められている。また、都心の公園には珍しく、公園内にオープンテラスを備えた売店がある。但し、売店に陳列される商品は公園利用者にもふさわしい物^{注1)}に限られている。

表 5. 天神中央公園使用許可基準

許可行為	許可条件
30分以内の集合解散	
行政が主催・共催・後援する公共性の高い催し	
学校が教育の一環として行う行為	
どんたく期間中の露店及び催し	
使用範囲は50%未満	
過度な重量等を設置しないこと(設計荷重:400kg/m ² 、安全率をかけても500kg/m ² まで)	
テント等を設置する場所は、園路の余裕スペースとすること	
必要以上に過大な音を出さないこと	
必要に応じ指導員等を配置すること	
樹木等を損傷しないこと	
使用後の清掃、現状への復旧	

4-4. 小結

都市公園の利用・占用の許可申請などの実態調査から(1)行政が主催または共済する催し、(2)社会実験によって営業されるオープンカフェ、(3)祭りなど公益性の高い催しに際しての露店営業(4)屋台の特例、について公園の利用が可能になることが分かった。内容にもよるが、民間のみの利用は認められにくく、官民一体となった賑わい創出が必要になる。

5. 福岡市におけるケーススタディ

5章では公園を活発に利用している事例の具体的な内容、成果、課題などから公園利用に必要な要件を詳細に把握するために、主催者にヒアリングを行った。

5-1. 警固カフェ

警固カフェはWeLove天神協議会の主催で実施され、公共空間空地の利用提言や違法駐輪の撲滅、若者の犯罪の抑制、案内所としての役割など賑わいづくりだけでなく社会性の向上を目的としている。



写真1. 警固カフェの様子

警固カフェは警固公園内に仮設テントを設置し、独立型店舗として営業を行っている。資金はWeLove天神協議会が出資し、売り上げの12%を公園の維持管理費として市に寄付している。これは、公園内でオープンカフェを営業することで通常の利用よりも増大する維持管理費を、売り上げの一部を充てることで補完し、公園内での営業を認めてもらったからである。

仮設店舗はインフラ設備が整っておらず食品衛生上好ましくない。そのため、カフェの常設化を目指しているが、資金調達が難航している。また、常設化を行政側に認めてもらうため、カフェがもたらす効果を具体的に検証する必要があるが、現段階では利用者アンケート程度しか出ていない。

5-2. 西中洲公園でのオープンカフェ

博多の水辺協議会準備会が主催する西中洲公園でのオープンカフェの営業は、福岡市を流れる那珂川と博多川の河川空間を活かしたまちづくり



写真2. オープンカフェの様子

の一環で行われた。西中洲公園は那珂川に面しており、オープンカフェは隣接する既設店舗と一体的に営業されている。それによって、出店費用は抑えられ、食品衛生上の問題も少ない。この場所で営業できるのは、国の河川敷利用の特例措置^{注2)}によるもので、地元の合意、公益組織による主催、地域貢献(清掃活動など)などの条件を満たせば公園利用が可能になる。

オープンカフェ出店の費用は店舗側が負担し、売り上げは公園の占用料や利用実態の調査費、花壇・清掃活動の諸経費に充てられ、残額を店舗が利益として受け取る。平成20年度はの一月間のみ開催だったが、来年度は春から3年間常時開催される予定である。

5-3. 天神のクリスマスへ行こう

WeLove天神協議会の主催で実施され、集客力向上を目的としている。元々は別々で行っていた装飾を天神を一体となって盛り上げていくため、警固公園内の樹木、池、パーゴラ等やWeLove天神に参加する商業施設をイルミネーションで装飾している。更に、音楽イベントや展示、周辺商業施設とのキャンペーン企画などを実施している。



写真3. イルミネーションの様子

資金はWeLove天神から予算の3分の2もの資金が出資されるが、開催時には多くの人々が集まり、商業施設にとって大きな経済効果が得られる。

イベント開催時にはまちは賑わいを見せるが、多くの人が集まることで、ごみの問題や違法駐輪などが増えており、社会性向上の取り組みが必要になる。

5-4. ミュージックシティ天神

ストリートミュージシャンの活動が盛んで、ミュージシャンを多く輩出した福岡を更に盛り上げるために、音楽的環境の向上やまちな活性化を目的に開催されている。イベントは市役所前広場をメイン会場に、警固公園やライブハウス、博多駅前などまち全体を使い行われ、プロ・アマ問わず多数のミュージシャンが参加し2日間実施される。



写真4. 音楽イベントの様子

元々は行政がストリートミュージシャンの活動を支援しており、音楽的環境の向上を目指していたメディア

ア各社と意見が一致し、提案から企画の立ち上げまで比較的容易にできた。公益的な目的で行政が積極的に参加することで音楽イベントが開催できた。

6. 総括

本研究は都市公園における利用占有について、法制度の整理と利用実態の調査から以下の知見を得た。

- ①公園を利用するには利用者に害を及ぼさないことと公益を害さないことが必要である。
- ②許可申請などから、(1) 行政が主催・共済すること (2) 社会実験によるオープンカフェの営業 (3) 祭りなど公益性の高い催しの際の露店営業を含む利用 (4) 屋台の特例が見られた。
- ③ケーススタディでは、(1) 民間企業の管理・運営で売店の設置 (2) 増大する維持管理費を売り上げの一部を寄付することオープンカフェの営業 (3) 河川敷においては国の規制緩和を利用したオープンカフェの営業 (4) 公益的な目的で行政が積極的に参加することで音楽イベントの開催、が可能になることが分かった。

公園を利用するには公益性が重視され、行政が主催・共済する場合、又は行政が参加する中間的な団体の主催の場合認められ、賑わい創出のためには、行政と民間・市民が一体となった組織づくりの枠組みづくりが必要になる。民間が加わることで、行政だけでは出来ない柔軟な取り組みができるようになる。

【注釈】

注1) 売店に陳列される商品の項目・基準等はなく、公園利用者にとってふさわしいかどうかで個別に判断している。

注2) 国土交通省通達(2004年)「都市及び地域の再生等のために利用する施設に係る河川敷地占用許可準則の特例措置について」

【参考文献】

- 1) 高野麻実、林田大作「都市公園における公園利用の実態と利用者満足に関する研究 長居公園をケーススタディとして」日本建築学会大会学術講演梗概集 2007年 F-1分冊 P.665～666
- 2) 雨宮直、横張真「都市部に立地する公園における逸脱行為の実態と行為発生予測モデルの構築」日本都市計画学会 都市計画論文集 2006年 No.41-(3) P.863～868
- 3) 青戸良宏、嘉名光市他「都心の公園際における空間形態とその利用に関する研究 -大阪・靱公園内外のつながりに着目して-」日本都市計画学会 都市計画論文集 2007年 No.42-(3) P.37～42
- 4) 渡辺直、加藤浩司他「中心市街地の賑わい創出を目的とした公共空間利用実験 -千葉市「都市景観市民フォーラム」を事例に-」日本都市計画学会 都市計画論文集 2001年 No.36 P.793～798
- 5) 社団法人 日本公園緑地協会「公園緑地マニュアル(改訂版) 昭和61年度版」
- 6) 坂本新太郎「日本の都市公園-その整備の歴史-」2005年発行
- 7) 平田富士男「都市緑地の創造」2004年発行

表6. 福岡市の公園利用の取り組み

主催	警固公園 WeLove天神協議会(WL+)	西中洲公園でのオープンカフェ 博多の水辺協議会準備会	天神のクリスマスへ行こう WeLove天神協議会(WL+)	ミュージックシティ天神 ミュージックシティ天神実行委員会
構成団体	行政、周辺の地権者、天神地区の事業者や企業など	福岡市、NPO団体、企業、商店街など	行政、周辺の地権者、天神地区の事業者や企業など	福岡市、メディア各社(ラジオ、TV、新聞)、西鉄、都心界など
実施公園	警固公園	西中洲公園	警固公園	警固公園
目的	・違法駐輪の撲滅 ・犯罪予防 ・インフォメーションセンターとしての役割 天神を便利で楽しいまちにするため	河川空間を生かしたまちづくりのため	個々で行っていた装飾を「天神」を中心につなげていくを目的に、一体となって天神地区盛り上げるため	福岡の音楽的環境の向上とまちな活性化を目指す
内容	・独立型仮設オープンカフェの社会実験 ・街の美化、モラル・マナーアップのための取り組み	公園に隣接した店舗と一体となったオープンカフェの社会実験	天神地区の各商業施設、警固公園、市役所などの場所でイルミネーションを行う。公園内では装飾の他、警固カフェや各種イベントなどが開催されている。	福岡市役所の広場をメイン会場に、公園、ライブハウスなどまち全体を使った音楽イベントが開催される。
期間	2004年から5年間、毎年9～12月に実施 (コストの関係で4ヶ月間常時開催しているわけではない) カフェ実施の費用はWL+が出資し、売り上げの12%を公園の維持管理費として市に寄付している。	2008年は10月1日～31日 来年度からは3年間の常時開催を目指している カフェ営業のための資金は店舗が出資し、売り上げは公園使用料・清掃活動・調査費用に充てられる。	2001年から8年間、11月下旬～12月に実施	2002年から7年間、10月の2日間に開催
運営資金等			WL+の予算の3分の2を出資	実行委員会が一部負担しているが、主に協賛企業からの出資
行政との関わり	公園内でオープンカフェを実施することによって増加する維持管理費を、売り上げの12%を充てることで補充し、行政の許可を得た。	福岡市の新・福岡都心構想の実現のため、行政と民間団体が協議し、地元の合意を得ながら社会実験という形で実施している。		・元々福岡市経済振興局がストリートミュージシャンの活動を支援 ・福岡の音楽環境の向上を目指していたメディア各社と意見が一致し開催した
成果	賑わい創出だけではなく、社会性の向上を目的とし、売り上げの一部を維持管理費として寄付することで社会実験ではあるがオープンカフェの営業が可能になった。 ・カフェは独立した仮設で行われているため、水はタンクに溜めて使用し、電気は隣接した建物から挿電している。そのため、カフェ実施のための設備の整備(上下水道、電気)が必要になる。 ・カフェ常設化のための資金の調達 ・オープンカフェが実際に与える効果の検証	既設店舗と一体となった営業のため、準備コストが低く、衛生管理上好ましい	開催時には多くの人々が集まり、賑わいを見せ、大きな経済効果が得られる。	公益的な目的で行政が積極的に行うことで公園内での音楽イベントが可能
課題		・カフェ利用者のため、周辺環境の整備 ・カフェ営業に際し、問題が起こったときの責任の所在や、オープンカフェ常時開催のためのしくみづくり	・多くの人が集まり賑わいを見せるが、ごみの問題や違法駐輪などが起こり住民の肩に迷惑を掛けている。 ・イベントは一過性でその時だけしか賑わいを出せない	・周辺への騒音の問題