

PDCシンポジウム「地域経済と公共空間Ⅳ～儲かる都市公園～」

11月26日、日本大学理工学部駿河台キャンパス1号館3階131教室にて開催されました

PDCのシンポジウム「地域経済と公共空間Ⅳ～儲かる都市公園～」が平成28年11月26日、午後1時より日本大学理工学部駿河台キャンパス1号館3階131教室にて開催されました。

近年、オープンカフェ等の社会実験などを経て、公共空間のオープン化が推進されるようになりました。公園においても、公園内でのレストラン営業等の民間の営業が認められるようになり、全国でさまざまな取組みが始められています。これらの動きは公共空間の民間開放によって新たなビジネスチャンスを生み出すものであり、地域経済を支援する仕組みの提供とも言えます。今回のシンポジウムは、講演とパネルディスカッションを通じ、こうした動きを全国に展開するためのアイデアを伺いながら、より一層の公園利用の促進のための方策を考えるという目的で行われました。

シンポジウムでは、最初に国土交通省都市局公園緑地・景観課長の町田 誠氏による講演が行われました。また引き続きパネルディスカッションが行われました。パネリストは、講演を行った町田氏と、株式会社GK設計の須田武憲氏（PDC副理事長）、株式会社片平エンジニアリングの茂手木功氏（PDC理事）、株式会社コトブキの中野竜氏（PDC理事）、株式会社船場の小西龍人氏（PDC会員）、そしてコーディネーターは株式会社プランニングネットワークの伊藤 登氏（PDC副理事長）が務めました。

■講演 「公園を使い倒す - 広場からの発想」

国土交通省都市局公園緑地・景観課長 町田 誠氏



町田 誠（まちだ まこと） 1959年 東京都生まれ。

1982年建設省入省以来、公園緑地関係を専門として、本省勤務の他、東北・関東・近畿・中国地方の国営公園などの整備管理に携わる。2000年国際園芸・造園博覧会、2000年日本国際博覧会（愛知万博）、2012年全国都市緑化祭 TOKYO GREEN 2012などの主催組織において大型イベントのプロモート、会場整備等を担当。さいたま市技監、東京都公園緑地部長、国土交通省都市局公園緑地・景観課緑地環境室長などを経て、2016年6月から現職。

町田氏は最初に、子どもが消えた児童公園や法規制の中で市民や企業のニーズに対応できない都市公園などの事例をあげ、「私たちはこうした公共空間を望んだのだろうか」という問題提起をした上で、これまでの都市公園等の歴史と現在のポテンシャルを示し、広場化されえる場所・公園についての展望について語られました。

1. 都市公園等のポテンシャル

少子高齢化の時代に入らる中で、頑なに従来型の「公園」を守ろうとすることは合理的ではなく、もっと人の手を借りて賑やかな空間とし、社会的効用を増やすことが重要です。私は造園技術者

なので、公園が使えない場所であるという現状は嘆かわしい思いです。法規制もありますが、子供が消えた児童公園、市民や企業のニーズに対応出来ない都市公園、遠くの親水公園、いわゆるカミソリ堤防や、日常生活に恩恵のない親水公園など、日本には魅力的な外部空間は少ないと思います。量においても諸外国と比較して少ないです。東京23区とウィーンを比較した場合、東京23区の都市公園の面積はウィーンの約1/3程度です。

緑地に関していうと、都市公園だけその主役ではないとも言えます。例えば東京23区の民間の建築敷地における緑のオープンスペースは321ヘクタールありますが、その一方で、23区が作った都市公園の面積は363ヘクタールです。つまり公園が生み出されるのと同じスピードで建築敷地の中でも緑地が作られているということです。ということは、公園について単に緑を多くするだけの場所ということにこだわらず、「もっとこの中に身を置きたい場所」「使い倒したい場所」とするという視点、賑やかな空間にするために広場的な発想で見ることが必要だと思います。



●都市公園 12 万 ha のポテンシャル



●「広場」的場所の管理形態

2. 公園の広場的活用事例

再開発された秋葉原の広場は、魅力的な空間として意識されていません。また有名な新橋のSL広場は道路法で管理されていて、民間企業のイベント活用は出来ません。

その中で、都市公園でありながら一番広場っぽいのが池袋の西口公園です。東京芸術劇場が作られたことや、地元商店街の協力が大きいと思います。ここは都市公園法で管理されています。もともとこの場所は闇市的なエリアも存在し、そうした問題解決をするための手法も過渡期にはありました。

次に広場と言えるのが、東京都の上野公園です。都はこの場所の再生計画を立て、竹の台という広場を作りました。ここにはスターバックスとパークサイドレストランという2軒の店が入り、魅力的な広場的空間となったわけです。この場所の利益の一部は、公園管理にも充てられています。

また上野の西郷さんの銅像の下の商業ビルは、かつて都立施設として公園の中に押し込んだ「聚楽」というビルでした。池袋と同様にここは戦後の闇市がたくさんあり、それを整理するために、最初に作ったビルです。それ建て替えて、現在の形になりました。その際には、「どうして民間企業に公有地を使わせるのか」、「目的外使用ではないか」という

議論もありました。そうした指摘を受けたため、東京都の公園部局は建替えに乗じて、新しいビルを全部公園施設にしてしまいました。これにより、公共施設の目的外使用ではなくなり、公園法の下で合法的に整理できるのです。このケースは、公園施設で飲食店を出店したい場合には、公園法に基づき整理すれば可能になるという象徴的な事例です。

人口減少、少子高齢といったマイナス要因の中で公園は都市の中でどのように貢献できるのか、都市の再構築という意味からも公園の制度改革が動き出しています。

明治時代は上野、芝公園、深川など公園を管理するお金を東京営繕会議所が料亭経営の収益の一部を充てていたそうです。つまり公園はそもそも民間経営の収益の上がりて管理されていたのです。逆に今は、それが適正ではないという自治体が多いということです。公園は独立採算で成り立ち、経営的センスは昔の方が高かったという事実もあるということを知っておいてほしいと思います。



●広場的な都市公園-豊島区池袋西口公園



●レストラン・カフェを整備した上野公園

3. 今の公園法の規制

公園に対する法律の規制は、実はそれほど多くなく、最近の地方分権の流れで当該地方公共団体が定めてくれればよい、と書いてあるだけです。ポイントは、売店、飲食、宿泊施設などがお金を儲ける原動力になるのではないかということです。しかし今は、そうした施設について、都市公園の効用を全うする施設ではない、と管理者が言った段階で何もできなくなります。建蔽率は守るべき一番根本的なものですが、公園施設ごとに基準があり、それも地方公共団体が決められるのです。

道路が占用なのに対して、公園は「管理してもよい」、「レストランを作らせて良い」という条文による設置管理許可という特異な法律であるという印象です。公園の設置管理は、目的物そのものを、人にやらせることができる、という条文です。設置許可件数は現在 6 万件あり、公園の中にホテル、旅館があります。その中には世界で一番美しいと言われていた富山のスターバックスコーヒーをはじめ、千葉市の公園でのイオン、福岡市の屋台もあります。その他、保育園、観光案内所など、最近ではどんどんやれる事例も出てきています。

やろうと思えば、いろんなことができるということを皆さんに知って欲しいと思います。公園での禁止行為は地方自治体の条例で定められています。だから飲食にしても「禁止はしていない。首長が許可すれば良い」ということです。

道路や河川と違い、公園は指定管理者制度であることが、儲かるためのブレークスルーであると考えています。考えて欲しいのは、パブリックとコモンセンスをみんなで育てていかないと、幅広い公園の利用は広まっていかないということです。民間出身の指定管理者は苦情や文句が来てもあまり怒らないですが、公務員のOBは文句を言いたくなるようです。だから私はこれからの指定管理者は民間の方が良いし、そこがブレークスルーとなると期待しているのです。そして、国でもそれを後押しする施策として、都市公園における建ぺい率の緩和等を地方公共団体の条例で可能とするなどの手立てを講じているところです。



●都市公園法における規制緩和-建ぺい率



●条例による占用許可の広がり例

パネルディスカッション



小西 龍人氏

パネルディスカッションでは、コーディネーターの伊藤氏の提案により、公共空間の商業的活用をビジネスとしている株式会社船場の小西さんから話題提供を受けて、議論を進めることとなりました。

1. 儲かる都市公園と言われる背景と公共空間ビジネスのポイント

小西氏: 最近のテナントさんの声としては、「商業施設への出店は飽きました。一番欲しいのは公園の情報です」、「水があるところならどこにでも（全国）出店可能です」、「上野公園のスタバって目茶苦茶儲かっているよね?」、「公園って駅ビルとかショッピングセンターより賃料安いって本当?」、「これからはバッドロケーションでガッチリです」という話があります。この流れの理由の一つに、同じような商業施設がたくさん出来ている中で、

公共空間は規制がゆるく、社会貢献、地域貢献、企業の知名度アップも考えていることがあるかもしれません。

南池袋公園整備事業では、豊島区が側を作って、船場はコンサルティングに入るといふ公民連携型施設です。ポイントは1. 防災拠点（備蓄倉庫完備、災害時 200 人収容）、2. 使用料に歩合制を導入（条例を改正）、3. 出店者から地域貢献費を徴収、4. 教養施設として、建蔽率を緩和、5. 南池袋公園をよくする会（任意団体）を設置、6. イベント開催のフレキシブルさ（許可制）、7. 指定管理者制度ではない（行政も汗をかく）ということです。

船場の公共空間に対する観点は、5W1Hの基本です。例えば、「いつ」一夜も平日も、「何を」一カフェだけでなく、レストランをしっかりとやりたい—といったことです。そして永続、継続的な繁栄のためにどの民間とパートナーシップを組むべきかもポイントです。さらに「20~30 年も第一線で続く企業」、「企業やブランドの見極め、使い分け」、「特に一過性のトレンドに注意」、「極端なターゲットの絞り込みの危険性」、「官民 WIN WIN の関係づくり」—どちらか一方だけが儲かると必ず歪みが生じる（使用料を取りすぎるのも、取らなすぎるのもダメ）、などがポイントです。

まとめると、官民限らず自慢できる、誇れる場所があることが、街（自治体）のブランディング向上へ繋がるということです。

2. それぞれの思い

コーディネーター：実際に公共空間のデザインを手がけられる須田さん、都市整備で公共空間を生み出すプランニングをされておられる茂手木さん、そしてそのような空間に魅力的な装置を設置されるお仕事をする中野さんの順番に皆さんの思いを伺いたと思います。

須田氏：私は緑を基調とした空間には興味があり、地方で仕事をするたびに、空間の在り方に疑問を感じ記録もしています。こうしたことを公園でも応用できないかなと思ひ、その一部を今回は紹介します。

諏訪市にたくさんいるガーデナーに敷地の手入れを任せて楽しみながら綺麗な空間を作っている病院があります。また松本市は蔵造りの町で、官民連携で庭を通過して道から道をショートカットできるような街を作っています。気持ちの良い道と中庭を通るので周辺のお店も繁盛します。サンシティというマンションも、今は完全な森になっていて、そこで管理組合が管理をして活動も活発です。地価も下がっていないということです。

わが社で中国の青島で、公園と一体的に商業施設を作りました。全部できたら公園は国に返すという方法です。南池袋公園もそうですが、今後の公園ではシティ全体のマネジメントを考えて、新しい公共を作っていければと思ひて活動していきたいと思ひます。

茂手木氏：市街地整備計画を作るときに、配置・動線までは考えるけれども、本当に公園を「どう使うのか」とか「民間にどう使わせるか」ということを考えたことがあるか、という反省があります。広場も含めて、多目的と言った途端にどんな場所が分からなくなりま

す。地域のために使うのにならば、誰のためなのかということを考える必要があると思っています。

札幌市の創生川公園を私は手掛けましたが、この川の両側に広場を作りました。地元の人は夏にビアガーデン、また中学生が水に足を付けてくれるということが起きました。ここを見ると、装置を活かしながら集客する場所を作ることは、町にとっても重要だということが分かります。

広島県府中市では商店街が弱ってしまっています。広島銀行の撤退の跡地を使い、地元の人が一生懸命使っています。そこに街づくり交付金を加えて、さらに有効に使えるようになりました。同じく府中市ではJTの跡地を使い広場を作りました。

このように公園や広場が、民間の手によって町の中でどう使われていくのか考えて行く必要があると思います。

中野氏: 私のバックボーンは造園設計です。前職の造園設計事務所の時代は住宅都市整備公団や公共の造園を手掛けていました。今は街路のファニチャー設置など地域の人のお金を生み出す仕事をしています。公園には自治体と受益者と事業者という異なる立場が存在しています。自治体はイニシャルとランニングを抑え、受益者は地元で楽しみます。そして事業者の中には、そこで商売する人がいて、我々のように工事で関わって収入を見込む人もいます。事業者は特殊な立場にいると思っています。

施工者やメーカーは、新たな需要が見え、僅かでも継続的な収益があれば、どんどん参加していくと思います。公園の商品が壊れたとしても、それを皆で直すイベントをやるなどという発想をしていくなど、儲け方のスキームも変わって来て次の投資意欲も出てくると思います。

3. ニーズのマッチングはどうするのか

コーディネーター: 行政側、テナント側、市民ニーズ、そしてメーカーのニーズがあることが分かりました。これらのニーズをどういう形でマッチングしていくかについて、どうでしょうか。

小西氏: 「ここの公園は行けそうですか」ということは行政から聞かれます。アプローチの問題、駐車場の問題、周辺の渋滞、駐輪場対策などの調査依頼もあります。また「公園の中に商業施設を導入すると、その付近の商店からクレームがくるのでは」という不安も聞かれます。

町田氏: 先進的なことを物議をかもしても良いからやっている、というところはそれほど多くないと思います。それが少ないので、指定管理者制度が創造的な仕事として認知されていないと思います。自治体経営にシビアな感覚を持っている方から刺激を受けるなど、黒船が来ないと変わらない、外圧があるから動く、という側面もあります。そもそもニーズをマッチングさせるためには、実際に参加しようとしている飲食の業種の方は公募にアクセスできないと意味がありません。それを誰がやるのかです。

公園を専門にやってきた法人が経営して、公園の管理費も安くなり、整備の余裕も出てくる、という流れができれば良いと思います。一部の人たちが「良かったね」で終わったらいけないと思います。

中野氏：新たなことへのチャレンジとして社会実験が増えてきているのだと思います。一度行ったイベントを足掛かりにして新しいものを積み上げていくことも、「黒船」的に使えると思います。「儲かる」もまずは度外して始めてみることも大事だと思います。

4. 運営はどうするのか

コーディネーター：先ほど、公共的な空間について「どう使うのか」、「民間にどうかわせるか」を考えていないという茂手木さんの話がありました。空間が魅力的であることが前提で、その上で人を呼ぶソフトなり、運営の仕方が大事だと聞きました。そうした事例はありますか。

茂手木氏：札幌の駅前通りは札幌市が本当にやる気になったものです。目的意識がはっきりしてしまいました。広場も当初の計画よりもかなり広がっています。これは札幌市のやる気が地元の人々を動かした、ということです。

事業間連携についても固く考えず、足掛け 8 年やりましたが、街路か公園かで決めていなかったのです。最終的には公園にしたのですが、結果的には何の影響もなく、自由に使えるようになっています。

須田氏：我々に対してもプロジェクト自体をコーディネートしてくれ、という要望もあります。しかしそれに対しては違和感があります。やはり住民参加で自主的にやられることが大事だと心掛けています。

5. 地方都市の都市公園での展開は可能なのか

コーディネーター：これからは地方の中小都市でこそ、「儲かる公園」が必要だと思うのですがどうでしょうか。また、収益をまちづくり等に還元するということは可能でしょうか。

小西氏：地方の捉え方ですが、商店街だけでなく「ロードサイド」という考え方もあります。例えばスターバックスは今、世界遺産の地域など、観光の切り口の町に目を付けているようです。またイオンも「立地創造」というスタンスで、青森・津軽のタヌキが出るような場所に出すわけです。公園もいろんな機能を組み合わせて、違う次元のものを作るといったことです。

町田氏：地方公共団体は土地の使用料の上限を条例で定めています。隅田公園の場合は、地域貢献費としてプールしています。そのプールする任意団体を作り、「隅田公園オープンカフェ協議会」という形で運営しています。そのお金は公園の運営だけでなく、イベントにも使われているようです。

6. 終わりに

コーディネーター：本日は、冒頭の町田さんの講演は「広場からの発想」で始まりました。官製公園の限界と民間の力、ビジネスの力が入ってくると、公園や広場の活用の方法が変わり、日本の中に魅力的な場所がたくさん出てくるというお話でした。また、小西さんは「そこが誇れる場所となり自治体のブランディング向上になる」と言いました。パネルディカッションでは、さまざまな実例から今後の都市公園活用に向けたヒントが得られたと思います。

【会場からの声】

Aさん：町田さんに質問です。都市公園だけでなく、周辺との関係性を繋げていくことについて、どう考えていますか。

町田氏：誰がプレイヤーとして入って来るかだと思います。例えば街づくりのエリアマネージメントをやりたいという意思を持った人が、公園の指定管理者になることです。そうすれば公園で生み出されるネットワークや収益を地域に還元していこう、ということになります。多様な目的を持つ人が、公園の指定管理者になるということが、突破口になると思います。管理者に多様な方が入って来る、ということが重要だと思います。

Bさん：定禅寺通も含めて隣接する市民広場では、毎週末イベント開催しています。比較的柔軟にやっています。ただ、確かに、外圧に負けてという部分はあるかもしれません。我々としても前向きに話に乗っています。質問ですが、公園の中に民間施設を誘致したいと考えているのですが、その中で公園に既存の建物がないので、民間に施設整備をしてもらい、ペイできるとよいと思っています。ただ設置管理許可が10年期限なので、投資回収が出来ない可能性もあります。これに関して他の自治体がどうやっているのか、小西さんに聞きたいと思います。また町田さんには、設置管理許可延長の議論などがあるのかお聞きしたいと思います。

小西氏：他の自治体の状況は、建物は民間で作ってくださいという事が圧倒的に多いです。スタバさんは売上計画を立てて投資回収も早くしているので成立しています。どういう企業を選ぶかも重要です。民間もそういう情報には過敏になっています。

町田氏：スタバさんなどにヒアリングしますが、実際に自分で店舗を建てるのと、街の中でテナント料を支払い出店するのとを比較すると、意外にも自分で店舗を建てるのと収益は変わらない、という回答がありました。従って建物の建設が障壁になっているかということ、必ずしもそうではないということです。ただ期限が10年だと銀行がお金を貸してくれないが、20年ならば貸してくれるというケースもあるし、PFI法だと最長で30年です。そうしたケースも想定して、現在設置許可の延長を検討しています。

(その他の質問もありましたが割愛させていただきました)