

都市公園への飲食店設置における効果・課題に関する研究

A study on Effects and Problems in Setting up Restaurants and Cafés in Urban Parks

本間 拓実*・松行 美帆子**

Takumi Homma*and Mihoko Matsuyuki**

The Urban Park Act Article 5 was amended, and now restaurants and cafés can be set up in urban parks more easily. This paper aims to identify effects, obstacles, and problems in setting up restaurants and cafés in urban parks and characteristics of urban parks which is appropriate to have cafes and restaurants. As a result, the followings are identified. At first, the effects are making parks vital, safe and relaxing. Second, the main obstacle is difficulty in estimating the profitability of the restaurant/café. Third, the characteristics are good accessibility, waterfront environment and capability to attract customers. Finally, the problems are mainly caused by coordination between a manager of the park and an owner of the restaurants.

Keywords: Restaurants and cafés in parks, Urban Park Act Article 5, Effects and Problems

公園内の飲食店、都市公園法第 5 条、効果と課題

1. 研究の背景

わが国の都市公園は、設置件数の増加に対して、財政状況の悪化に伴い維持管理に充てられる金額は横ばいとなっており、維持管理単価が減少している。また、老朽化への対応も迫られており、効率的で持続可能な公園の管理・運営が求められている¹⁾。

現在、社会全体や多くの都市は成熟化し、生活の質を高める、モノよりコトを重視するといった価値観のシフトが起こっている。武田によれば公共空間には「存在効果」、「利用効果」、「媒介効果」の 3 つの効果があり、存在するだけでなく様々な用途で利用されることでさらに効果を発揮し、シビックプライドの醸成・賑わい創出などの空間内に留まらない効果を発揮する²⁾。従って、都市公園は、都市での生活の質を向上させる為に、イベントの開催や公園施設の整備、さらなる利活用の拡大によって、さらに重要な役割を果たすことが可能である。その中でも、都市公園内に飲食店を設置する事例は近年増加しており、平成 29 年度の都市公園法の改正によって飲食店の設置が容易になり、更なる事例の増加が見込まれる。そこで、飲食店を設置することが適した公園はどのような特性を持った公園か、都市公園内に飲食店を設置すると具体的にどのような効果・課題があるのかなどを明らかにすることは、今後の都市公園への飲食店の設置を検討する際に非常に有用な情報となる。

都市公園への飲食店の設置は官民連携で行われるが、都市公園における官民連携に関する研究では、竹田ら(2015)³⁾は都道府県営都市公園の指定管理者の収入源と収益について³⁾、印部ら(2010)⁴⁾は PFI 手法を導入した都市公園整備について⁴⁾研究している。下村(2013)⁵⁾は、非政府セクターによる公園施設の設置状況について研究している⁵⁾が、住民団体による倉庫なども対象に入った、広い範囲の調査になっており、都市公園内への飲食店の設置について調査・研究したものは見られない。

以上より、本研究では、都市公園に飲食店を設置する事例について、その効果や、設置が行われている公園の特徴、事業者の取

り組み内容、運営開始前後の課題を明らかにすることを目的とする。

2. 研究手法と対象とする公園

2-1 研究方法

本研究では、実際に飲食店の設置を行っている都市公園を対象とし、管理者に対するヒアリング調査と事業者の公募要領などの関連資料の分析を行う。ヒアリング調査は、直接・電話・メールによって行い、メールについては質問項目を記載したファイルを送信し、回答を得た。調査項目について表 1 にまとめた。

【表 1】 調査項目

飲食店設置の効果	賑わいの創出、使用料による収入、地域還元費による地域貢献の効果 その他の効果
飲食店を設置する公園の特徴	飲食店を設置している公園の特徴 飲食店の設置を検討する際の障壁
求められる飲食店事業者の特徴	選定段階での事業者の評価ポイント
設置過程での課題	飲食店設置にあたっての法律、制度面での課題 飲食店を設置する過程での課題
運営開始後の課題	運営開始後の課題

2-2 調査対象公園

調査対象事例については、1956 年の都市公園法制定以降に設置され、売店やコンビニエンスストアではなく飲食機能を有し、平成 29 年 4 月末の時点で営業を開始している施設を設置する都市公園とした。この基準により、表 2 に示した 13 の都市公園を選定した。表 2 にヒアリング先、設置施設、各公園の特徴を示す。

*非会員・横浜国立大学教育人間科学部 (Yokohama National University)

**正会員・横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院(Yokohama National University)

【表2】 調査対象講演の概要とヒアリング先

公園名	南池袋公園	二子玉川公園	隅田公園	上野恩賜公園	駒沢オリンピック公園	山下公園
所在地	東京都豊島区	東京都世田谷区	東京都台東区	東京都台東区	東京都世田谷区	神奈川県横浜市
店舗名(形態)	Racines FARM to PARK(カフェレストラン)	スターバックスコーヒー(カフェ)	タリーズコーヒー(カフェ) Café WE(カフェ)	スターバックスコーヒー(カフェ) パークサイドカフェ(カフェ)	Mr.FARMER(レストラン)	ハッピーローソン(コンビニ、カフェ、休憩所)
設置年	2016年	2013年	2013年	2012年	2017年	2007年
駅からの距離*	池袋駅から550m	二子玉川駅から850m	浅草駅から500m	上野駅から260m	駒沢大学駅から800m	元町・中華街駅から500m
規模** 面積	小規模 7,812㎡	小規模 63,000㎡	中規模 107,155㎡	大規模 5380,00㎡	中規模 413,573㎡	小規模 74,121㎡
公園の特徴 用途地域	大規模な繁華街商業地域	川沿い、第1種住居地域・第1種中高層住居専用地域	浅草寺、東京スカイツリーと近接、川沿い、第1種住居地域(近隣商業・近隣商業)	総合公園(美術館、博物館、動物園あり)、観光地、第1種住居地域・第1種中高層住居専用地域(周辺は商業地域など)	様々なスポーツ施設、第1種中高層住居専用地域(周辺は第1種低層住居専用地域)	観光地、繁華街商業地域
ヒアリング対応部署	豊島区都市整備部公園緑地課公園管理グループ	世田谷区みどりともみず政策担当部公園緑地課	台東区観光課	東京都建設局東部公園緑地事務所	東京都建設局東部公園緑地事務所	横浜市環境創造局公園緑地部南部公園緑地事務所

稲毛海岸公園	富宮河内公園	名城公園	中之島公園	梅小路公園	水上公園	大濠公園
千葉県千葉市	富山県富山市	愛知県名古屋市	大阪府大阪市	京都府京都市	福岡県福岡市	福岡県福岡市
ザ・サーフオーシャンテラス(レストラン、ベーカーリー、結婚式場、ホール)	スターバックスコーヒー(カフェ)	トナリノ(複合施設、カフェ、レストラン、ベーカーリーが入居)	GARB weeks(レストラン) "R"RIVERSIDE GRILL&BEER GARDEN(レストラン)	梅小路パークカフェ(カフェ) 市電カフェ(カフェ)	Bills(カフェレストラン) 星期菜(レストラン)	スターバックスコーヒー(カフェ) ボートハウス(複合施設、カフェ、レストランが入居)
2016年	2008年	2017年	2010年	2014年	2016年	2014年、2015年
検見川浜駅から1900m	インテック本社前駅から850m	名城公園駅から290m	なにわ橋駅から0m	丹波口駅から1200m	福岡(天神)駅から650m	大濠公園駅から300m
大規模 830,000㎡	小規模 97,000㎡	中規模 217,900㎡	中規模 106,000㎡	中規模 137,000㎡	小規模 2,058㎡	中規模 136,000㎡
海沿い、総合公園(球場、アスレチックなど) 第一種中高層用途専用地域	県美術館、市総合体育館に隣接、運河沿い 準工業地域(周辺は商業地域、第1種住居地域)	名古屋城に隣接 第二種住居地域(周辺は第一種住居地域)	川の中州 大規模な繁華街商業地域	公園内に水族館と鉄道博物館 準工業地域(周辺は第1種住居地域、近隣商業地域)	川沿い、大規模な繁華街商業地域	大きな池がある 福岡城跡に隣接(陸上競技場あり) 第一種住居地域(周辺は第一種住居地域、商業地域)
千葉市美浜公園緑地事務所	富山県土木部都市計画課区画整理・公園係	名古屋市緑政土木局緑地部緑地利活用室	大阪市建設局公園緑化部調整課	京都市建設局南部みどり管理事務所	福岡市住宅都市局みどりのまち推進部みどり推進課	福岡県建築都市部公園緑地課管理系

*Google Map の経路検索より

**100,000㎡未満を小規模、100,000㎡以上500,000㎡未満を中規模、500,000㎡以上を大規模とした。

3. 都市公園法における飲食店設置と都市公園法の改正

3-1 都市公園における都市公園内への飲食店設置

まず本節においては、都市公園内への飲食店の設置について、概要を整理する。都市公園法上、飲食店は、公園施設の中では便益施設という位置づけであり、公園利用者の利便を増進する施設⁹⁾である。民間事業者による飲食店を設ける場合、公園管理者は、事業者を公募によって選定し、設置や管理の許可を与える。事業者は管理者に対して、公園使用料の他、設けられている場合は、公益に還元する用途で用いられる地域還元費を支払う。

また、公園施設についてはその建築面積について建ぺい率の規定があり、2%を参酌基準とし、自治体の条例によって定められている。建ぺい率基準については教養施設や高い開放性を持つもの等は10%の上乗せも認められている。加えて、事業者との契約年数も定められており、上限は10年でそれ以降の更新も10年ごとに行わなければならない。

3-2 平成29年度の都市公園法改正

平成29年度に行われた都市公園法の改正により、「公募設置管理制度(Park-PFI)」が創設された⁹⁾。これは、民間事業者による飲

食店などの収益施設の収益を活用して、当該公園の他の施設についても整備をすることを条件に、事業者に対してインセンティブを与えるものである。そのインセンティブとは、建ぺい率の10%上乗せ、契約期間の上限を20年に延長、占用物件における自転車駐輪場や広告塔等の特例措置である。さらに、社会資本整備総合交付金・都市開発資金による資金援助も受けることが可能になる。これらは、飲食店を設置する事業者に対して、事業を行いやすくするものであり、都市公園内への飲食店の設置を推進するものであるということが出来る。

4. 調査の結果

次に、ヒアリング調査などで得られた結果を表1の調査項目に従ってまとめる。

4-1 飲食店設置の効果

まず、飲食店を設置した目的について、複数事例であげられたものを以下の表3に示す。これより、公園の管理者は、事業収入よりも公園そのもの、もしくは周辺地域への効果を期待して、公園の設置を行っていることがわかる。

【表3】 飲食店設置の目的

目的	件数
賑わいの創出	7
利用者ニーズに応える	4
利便性の向上	4
憩いの場の創出	4
民間事業者のアイデアを活用する	4
地域活性化	3

次に、実際に飲食店を設置してみたの效果について検証を行う。上記のように、最も期待されている役割は賑わいの創出である。賑わいの創出の效果を測るものとして、公園の利用者数の飲食店設置前後の正確な数を把握することは困難なため、飲食店の収益、集客が順調であるかヒアリング調査した。収益、集客について順調または予想以上である店舗が12件、順調ではない店舗が3件、無回答が3件であった。この内、順調でない3件に関しても、2件は改善傾向にあり、1件は初期投資の高さから経営状況が好ましくなく、収益に問題がある訳ではなく、収益、集客の面で著しい問題があるという訳ではない。これらに加えて、飲食店設置による効果として、「賑わい創出に寄与」(大濠公園)、「明らかに賑わいが創出されている」(水上公園)、との回答も得られており、「賑わい創出」は実現されていると言えよう。

地域活性化に関しては、一部の公園では、飲食店の事業者から「地域還元費」を徴収しており、それを周辺地域のために利用しているため、この地域還元費の徴収と使用について調査を行った。地域還元費を設けている事例が7件、設けていない事例が11件(店舗ごとにカウント)であり、地域還元費の導入をしていない公園のほうが多いことが明らかになった。地域還元費を設けている事例においては、協議会の運営や基金を通じた公園整備・公園などの地域貢献のための活動に使用されている。

次に、設置の目的には入っていないが、使用料収入の效果について検討を行う。使用料は、各都市公園の管理自治体の条例によって月坪当たりの金額が定められており、建築面積に応じた金額が支払われている。ただし、同じ自治体のすべての公園で同じ金額が適用される訳ではなく、個別の公園ごとに使用料が定められている場合も多い。使用料収入の金額は最高額が年額約3700万円、最小額が約68万円、平均額が約807万円であった。また、維持管理費が分かった事例においては、使用料収入が維持管理費を超えている事例が3件あった。維持管理費に対する使用料収入の割合が53%と著しく大きい事例を除くと、維持管理費に対する使用料収入の占める割合は平均で4.4%であった。したがって、使用料収入は貴重な収入源になっているが、維持管理費の大部分を賄うものではないと言える。

そのほかの效果として挙げられた効果は表4のとおりである。治安・安全面での向上、利用者層の増大などは賑わいの創出に関連していると考えられる。

【表4】 飲食店設置による効果

効果	件数
治安・安全面での向上	4
憩いの場の創出	4
利用者層の拡大	2
利便性の向上	1
周辺地域の活性化	1
事業範囲の拡大	1
農家と消費者の交流の場の創出	1

4-2 飲食店を設置する公園の特徴

次に、表2より飲食店を設置する公園の特徴をまとめる。

まず、最初に最寄り駅から徒歩圏内(800m以内)の公園が10カ所あり、アクセス性の良さがあげられる。

公園の規模に関しては、大規模2カ所、中規模6カ所、小規模5カ所と、規模に特徴は見られなかった。

さらに、大規模な繁華街内にある公園(南池袋公園、中之島公園、水上公園)、公園自体が観光地になっているもの(上野恩賜公園、山下公園)、著名な観光地に隣接している公園(隅田公園、山下公園)、スポーツ施設、博物館や美術館など他の集客施設も持つもしくは隣接している公園(上野恩賜公園、駒沢オリンピック、稲毛海岸、富岩運河環水公園、名城公園、梅小路公園、大濠公園)など、集客力のある公園という特徴がある。

さらに、川沿い、運河沿い、池を有するなどの水辺空間のある公園も8カ所あり、水辺空間で憩いの場所を創出するために、飲食店を設置したと考えられる。

次に、飲食店設置を検討する際の障壁を乗り越えられる公園のみに設置が可能であると考えられるので、飲食店の設置を検討する際の障壁について検討を行う。ヒアリング調査の結果、電気、ガス、水道の敷設、採算が見込めない、天気や季節による繁閑の差の大きさの3つが挙げられた。電気、ガス、水道の敷設は、新規設置の公園や公園全体のリニューアルに比べて、既存公園に飲食店を設置する場合は、元あるインフラを敷き直す必要があり、設置のハードルが高くなるということであった。今回調査対象とした公園においては、公園の新規設置と同時に設置されたものが1件、公園全体のリニューアルによる設置が2件であった。採算が見込めない、天気や季節による繁閑の差の大きさは、公園の特徴や制度変更によってクリアすることが難しい障壁であり、これらの障壁を乗り越えても採算を見込める公園、すなわち来園者数が多い、繁華街や観光地など周辺に人が多い公園が飲食店の設置に適しているということが考えられる。

4-3 求められる飲食店事業者の特徴

まず、審査項目について、募集要項が入手できた11店舗の事例から抽出し、さらにその中から3件以上の事例で挙げられたものを抽出し、表5に示す。

【表5】 審査項目(募集要項)

審査項目	件数
コンセプトとの合致	6
店舗のデザイン	4
サービスの向上	4
周辺環境も含めた景観	3
事業の持続性	3
賑わい創出	3

表6より、コンセプトの合致や店舗のデザイン、周辺環境も含めた景観などの公園との調和、事業の継続性、賑わいの創出などの事業性を重視していることがわかる。

また、選考において評価した点としてヒアリング調査において複数挙げられた項目について、表6に示す。

【表6】 評価した点

評価した点	件数
建物の外観やデザイン	7
事業者の実績	4
地元の事業者である	3

建物の外観やデザインが公園に調和したものであることが一番多くの事例で評価されており、公園との調和が多くの場合重視されていることがわかる。また、事業者の実績も評価項目としてあがっているが、チェーン店などの大規模な事業者が有利になる傾向があると考えられる。今回調査対象にした公園において、スターバックスコーヒーが4公園において設置されていたのは、その事業性の高さからであると考えられる。一方、地元の事業者であることを評価項目にしている公園もあり、その場合は多くの場合小規模な事業者の場合が多く、重視する評価項目により、設置される飲食店の特性が大きく変わると言えよう。

以上をまとめると、公園との調和、事業性、地元との関係が重視される傾向にあると言えよう。

4-4 設置過程における課題

まず、法律や制度における課題は、ヒアリング調査において全くあげられなかった。現状の法律や制度において、問題として認識されている点はないことが明らかになった。

その他の、設置過程における課題としては、施設の公平性の担保、建築関係の書類作成に時間を要した、提案内容と実施内容の変更における事業者との調整がそれぞれ2件の事例で挙げられた。

施設の公平性の担保とは、飲食店などの便益施設は公園利用者の利便性を向上させるという目的で設置されるものと法定されているので、より多くの人が利用できる施設となる為に必要なことである。このことを課題としてあげた事例では、汎用性の高いメニューや、手ごろな価格帯、朝の利用や仕事帰りの夜の利用が可能な営業時間など、サービス内容を多くの人が利用できるものに設定することで対応していた。このことから、公園内に設置する飲食店には質の高いサービスだけではなく、幅広い人が利用できることが求められていると言えよう。

建築関係の書類作成に時間を要したのは、事業者が飲食店の建設を行う場合、公園内への出店や行政とのやり取りの経験がないと時間がかかるということであった。チェーン店の場合は事業者

の中で経験を蓄積できるが、地元の事業者の場合はそれができないので、管理者側としても協力することが必要となってくる。

提案内容と実施内容の変更における事業者との調整は、設置過程で提案内容を変更しなければならない場合の事業者との調整に困難があったことである。2件の内1件の事例では、エントランス部分の設置物について、募集要項で定めた設置負担の限度額を超えることから、管理者が負担する予定が事業者の負担へと変更になり、大きさも小さくした。また、それに伴う緊急車両の動線確保の為に緑化屋根を廃止した。提案を採択後に変更することは、事業者と管理者双方にとって、計画の見直しや事業内容の変更が必要になるので、調整に時間と労力を要することとなる。

これらの他にも、飲食店設置に向けた住民との合意形成、川沿いの公園における河川管理者との調整、管理区域についての官民の意識のずれの調整、飲食店設置の前例がなかったこと、事業の安定性・継続性の検証、事業が頓挫した際の対応策の検討、ハードとソフト両面において官のサポート範囲を明らかにすること、収益に対する公益還元の妥当な比率の設定、開業日等のスケジュール管理、といったことが課題としてあげられた。

提案内容と実施内容の変更における事業者との調整や住民との合意形成、河川管理者との調整、管理区域に関する意識の調整からは、事業に関わる主体間の調整が課題となっていることが分かる。これらは、官民連携手法であること、公園の公共性が高いことから起こる課題であると言えよう。

建築関係の書類作成に時間を要したこと、飲食店設置の前例がなかったこと、事業が頓挫した際の対応策の検討、ハードとソフト両面において官のサポート範囲を明らかにすること、収益に対する公益還元の妥当な比率の設定、開業日等のスケジュール管理は公園内への飲食店の設置における官民双方の経験や情報の不足から起きている課題であると言えよう。

事業の安定性・継続性の検証は、障壁としてあげられた採算を見込むことが難しいことと同様に、公園内への飲食店の設置に避けられない課題であると言えよう。

以上から、設置過程においては、管理者・事業者・周辺住民といった主体間の調整、管理者・事業者双方の経験の蓄積と情報共有が、障壁を乗り越えるために重要であると言えよう。

4-5 設置後の課題

飲食店設置によって発生した課題としては、7件の事例で特になしとの回答であった。

課題としてあげられたものは、事業者との管理区域の調整、飲食店の営業の不調、施設設置によって増加した利用者を維持すること、飲食の提供以外の事業における民間事業者との連携、営業に関わる廃棄物の処理である。

事業者との管理区域の調整は、事業者が使用、活動することができると定められた区域を守ることができていない際の調整である。異なる事例において設置前後であげられており、事業者の活動できる範囲を定めることは公園内への飲食店の設置の際に重要なことであると分かる。

飲食店の営業の不調は、公園周辺の動線の見込みが外れ、予想よりも来園者数が少なかったことが原因と考えられており、採算

を見込むことの難しさから発生していると考えられる。公園内の飲食店における事業性の予測の難しさを示している。

飲食の提供以外の事業における事業者との連携は、施設において行うイベント等の飲食の提供以外の事業は現状では事業者が中心となり行っているが、管理者側との連携も進めたいということである。

営業に関わる廃棄物の処理は、ごみや排水が公園の景観を乱しているとして問題になっていた。

営業の不調や利用者を減らさないことは、公園内への飲食店の設置につきものの課題と言える。その他の課題については、廃棄物の処理は事業者の運営の課題であり、それ以外は管理者と事業者の調整における課題であると言える。

5. 結論

飲食店設置による効果としては、賑わい創出が実現され、使用料による収入は貴重な収入源ではあるが、維持管理費の多くを賄うほどのものではなかった。地域還元費は設けている公園はおおよそ半分であるが、それを活用して地域貢献活動が行われていることが明らかになった。飲食店の公園への設置は、治安・安全面の向上、憩いの場の創出、利用者層の拡大、利便性の向上、周辺地域の活性化といった効果が期待されていることが分かった。

飲食店の設置を行っている公園の特徴としては、最寄り駅からのアクセス性の良さ、繁華街内にある、観光地になっている、観光地に隣接している、集客施設があるもしくは隣接しているなどの集客力、水辺空間という特徴があった。また、新規設置やリニューアルの公園の方が設置しやすく、天気や季節による繁閑の差が大きく、採算を見込むことが難しいという障壁をクリアできるような集客力のある公園でないと設置は難しいと言えよう。

求められる飲食店事業者の特徴としては、公園との調和、事業性、地元との関係が重視される傾向にある。

飲食店の設置過程においては、管理者・事業者・周辺住民といった主体間の調整、管理者・事業者双方の経験と情報不足から起こる課題が発生しており、事業性を見込むことの困難さは避けることのできない課題であった。また、設置後の課題としては、事業性の予測の難しさ、事業者の運営の課題、管理者と事業者の調整における課題があがっていた。以上から、公園内への飲食店の設置における課題については、設置後の課題と比べて設置段階の課題の方が件数が多く、種類も多様になることが明らかになった。また、主体間の調整については設置過程と設置後ともに課題であり、公園内への飲食店の設置において特徴的な課題と言えよう。

本研究においては、対象事例を多く設定することで、現状の整理と知見の共有を行うことができた。しかしながら、利用実態から効果を詳細に検証することや、課題への対策の提案など個々の項目について詳細な部分にまで踏み込んだ研究を行うことができなかった。従って、今後は、具体的な項目におけるより詳細な検証によって、飲食店の設置による都市公園の活用を研究することが求められる。

謝辞

ヒアリング調査にご協力頂いた各自治体担当者の方々に深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省(2016) 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とりまとめ)
- 2) 武田重昭(2015) パブリックスペースとパブリックライフの呼応 シビックプライドを育むための都市へのアプローチ 都市計画 64(5) P.68-71
- 3) 竹田和真・李婷・武田重昭・加我宏之・増田昇(2015) 都道府県営都市公園の指定管理業務の収入源と収益に関する研究 ランドスケープ研究 78(5) P.545-548
- 4) 印部里菜子、坂井文、越澤明(2010) PFI手法を導入した都市公園整備に関する研究 都市計画論文集 No.45-3 P.799-804
- 5) 下村泰史(2013) 都市公園法第5条改正と非政府セクターによる公園施設整備の動向 ランドスケープ研究 76(5) P.697-702
- 6) 国土交通省都市局公園緑地・景観課(2017) 都市公園法改正のポイント