

都市公園隣接店舗による地先利用に関する研究

－ 大阪市靱公園を対象として －

A study on the frontage space use by stores adjacent to the park

-A case study on Utsubo Park in Osaka-

37-196162 西野 一希

In Utsubo Park, Osaka City, frontage space use (FSU) by stores adjacent to the park has been confirmed. It is possible that a framework different from existing one will be built. The purpose of this research is to clarify the development process of FUS, and explain the future situation through actions and views of the park manager (PM) and the stores. As a result, it was found that in Utsubo Park, starting with the appearance of a store that boldly started FUS in 1999, concentration of FUS began in the same area, and in recent years, derivation of FUS to distant areas has been seen. This development was due to tastes of individual stores, and there were also stores that cleaned their frontage spaces. PM has consistently restrained FUS by corrective guidance. As a future policy, it was proposed that FUS should be operated as a framework by packaging it with cleaning the frontage space, and maintaining diversity and discipline.

第 1 章 研究の枠組み

1.1 研究の背景と目的

近年の都市公園の動きとして、Park-PFI 等を活用した新規施設の整備・管理や、公園隣接施設の一体整備・管理など、施設との連携によりストック効果を高める事例が各地で見られる^①。一方、公的な働きかけに依らず都市公園に対して隣接する建物が自発的に応答を見せる現象も従来から指摘されてきた。具体的には住宅が公園側にベランダや窓を設ける、飲食店舗が公園側に出入り口を設けるといった現象が確認されている。中でも青戸ら（2007）^②及び荒川ら（2007）^③の研究が対象としている大阪市の靱公園においては、隣接する飲食店舗が公園区域内に立看板やテラス席などを設置する、すなわち「地先利用」の実施が確認されている。新たな公園管理の枠組みとして可能性が考えられる一方、そのあり様について検討すべき点も多い。両研究では一時点における空間構成に着目しているものの、複数公園と比較した現象の位置付けや当箇所における地先利用の展開経緯、法規及び運用ルールについては触れられておらず、新たな枠組みを提示する上でより知見の蓄積が必要であると考えられる。

以上より、本研究では「都市公園隣型地先利用」という枠組みの確立を目指すべく、以下の 3 点を目的とする。

① 複数の都市公園を対象に、公園隣接建物・店

舗の存在と地先利用の実態を明らかにする。

② 対象公園において、公園隣接店舗による地先利用が展開した経緯を明らかにする。

③ 対象公園における地先利用に関して、公園管理者及び公園隣接店舗の対応と見解を明らかにし、今後のあり様を視野に入れた考察を行う。

1.2 研究の対象地

既往研究で、公園隣接店舗による地先利用の存在が明らかになっている、大阪市西区の靱公園を対象地とする。靱公園は商業地域に位置し、約 9.7ha の面積を有する総合公園である。

1.3 研究の構成

本研究は全 6 章で構成される。第 2 章では、大阪市の都心商業地域に位置する都市公園を対象に公園隣接建物・店舗の実態を捉える。第 3 章では、靱公園の系譜を示し、特に店舗立地と境界空間の構造についてその特性を捉える。第 4 章では、靱公園の公園隣接店舗による地先利用がどのように発生し、展開するに至ったのかその経緯を示す。第 5 章では、靱公園の公園管理者である大阪城公園事務所と、地先利用を行う公園隣接店舗へインタビュー調査を行い、地先利用に対する対応と見解を明らかにするとともに、設定した論点から考察を行う。以上を踏まえて第 6 章では結論を示す。

1.4 用語の定義

表1 用語の定義一覧

公園隣接建物	公園と、道路・河川・鉄道を介さずに接しており、且つ公園と1.5m ¹⁾ 以上の高低差が存在しない建物
公園隣接店舗	公園隣接建物の地上階に存在する店舗
地先利用	公園隣接店舗の主体が、地先の公園区域にモノを置いて利用すること
応答	公園隣接店舗の主体が、公園側入口を設けたり、地先利用を行うなど、公園を意識した様相を呈すること

第2章 公園隣接建物の存在と店舗による応答の実態

2.1 調査手法

対象公園として、鞆公園と同じく大阪市の都心6区（北区・中央区・西区・福島区・浪速区・天王寺区）に位置し、かつ商業地域内に立地ないし隣接する、すなわち大阪市都心商業地域の公園（102箇所）を選定した。そして、それぞれの公園に対して公園隣接建物・公園隣接店舗の有無を調査した。ここで店舗とは「平成29年 大阪市建物用途別土地利用現況データ」にて「商業施設」と分類されているものを指し、同データを基に現地調査（2020年12月実施）やGoogleストリートビューによる調査を踏まえて適宜修正を加える形で把握を行った。

2.2 公園隣接建物の存在実態

選定した102の公園のうち60の公園で公園隣接建物が存在した。殊に、鞆公園は58箇所という最多の公園隣接建物数を有していた。

2.3 公園隣接店舗による応答の実態

60公園のうち19公園の計54箇所公園隣接店舗が存在していた。次に54箇所の公園隣接店舗が公園に対して応答を示しているのかを捉える。応答の条件としては公園側に窓が設けられていることとした。その結果、応答を示す公園隣接店舗は6公園15箇所にまで減少した。窓がない場合、公園側のスペースが厨房や倉庫などバックヤードとして使用されている。

また、地先利用が見られたのは鞆公園の4箇所と他1公園の1箇所のみであり、極めて希少な現象であることが確認された。

第3章 対象公園の系譜と店舗立地及び境界空間の特性

3.1 鞆公園の系譜

現在の鞆公園にあたる地域は江戸時代から海

産物の問屋街として栄えたものの、1931年に市場が閉鎖、1945年には空襲により壊滅的被害を受けた。戦後、占領軍に接収され、その期間中に公園が都市計画決定、そして接収解除に伴って工事に着工し、1955年に開園を迎えた⁽⁴⁾。

2006年には東園再整備の完工、ホームレステント撤去の行政代執行、開園50周年記念イベントの開催等が重なり、鞆公園の知名度が向上する転機となった。

3.2 鞆公園界隈における店舗立地の特性

鞆公園周辺地域は不動産オーナーが最上階に住む3〜4階建ての小ぶりのビルが連なり、地上階の多くは事務所や倉庫で占められ、その中に喫茶店や事務用品店、本屋等が点在する街並みであった。

1990年代初期のバブル崩壊により、中小企業中心の事務所が多く入居していた各ビルの地上階にも空きテナントが散見されるようになる。そして、1990年代終盤から旧来の用途に取って代わるように、カフェや雑貨店等、新たな界限性を創出する新規店舗の出現が始まった⁽⁵⁾。

鞆公園を取り巻く地域²⁾の地上階用途について特に小売店及び飲食店に着目し、1995年から2020年にかけて5年おきに「ゼンリン住宅地図」を用いた調査を行った。図1は特に変化が顕著であった北東部地域の変化を示したものである。図2は、公園に近い皮から順に店舗の総数変化を示したものであるが、公園近隣部でよりその変化が大きいことがわかる。

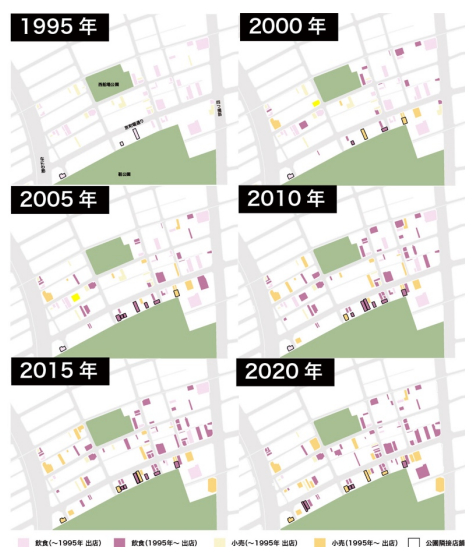


図1 北東部における店舗立地の変遷

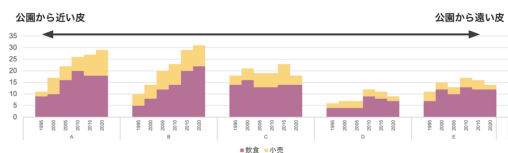


図 2 公園からの距離と店舗数の変遷との関係

3.3 韮公園における境界空間の構造

1955 年の開園前に、北部を流れていた京町堀川を埋め立て、北側数メートルを隣接民地に払い下げ、残りは公園区域に編入したため、北部では建物と公園が隣接する空間が誕生した。現在の韮公園には公園隣接建物が林立する部分が、西園北部・東園北部・東園南東部と大きく 3 箇所が存在している。このうち、西園北部では境界部に公園施設が設けられ、準じて連続的な囲障が設置されている。一方東園には①境界部に連続的な囲障は設置されていない。更にその北部では②敷地境界の空間的明示がなく、③敷地境界より公園側に便宜上設置していた柵の名残（以下、「仮標石」）が残存しており、④既に越境している建築物も存在している、という非常に「曖昧性」のある境界空間が生じている。



図 3 隣接建物を有する箇所

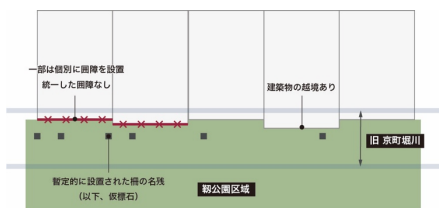


図 4 東園・北部における境界空間の模式図

第 4 章 公園隣接店舗による地先利用の展開

4.1 調査手法

過去の地先利用の存在や空間的様相を捉え、その展開を示す。調査として、①現地調査（2020 年 12 月実施）、②Google ストリートビューや飲食店口コミサイト「食べログ」等、WEB 上の写真調査、③青戸ら（2007）の研究の参照、に

より把握を行った上で、店舗・地域関係者・公園事務所へのヒアリング調査を通して極力、その裏付けを得た。地先利用は、「テラス」「立看板」「アプローチ（飛び石、すのこ）」「鉢植え」の 4 種に大別した。同時に、特徴的な応答の形態として「公園側入口」の存在も捉えた。調査は 1995 年から 2020 年にかけて、5 年おきに行った。しかし、地先利用は可変性の高いものもあり、過去の一時点における絶対的な存在を把握・表現することは困難であることから、「1995-2000 年」「2000-2005 年」「2010-2015 年」「2015-2020 年」という期間を設定し、各期間で一度でも確認できたものは、その期間の地先利用として扱っている。



図 5 4 種類の地先利用

4.2 地先利用の展開過程

(1) 萌芽期【1995-2000 年】

1995 年時点で公園に隣接する店舗は 3 件のみであった。当時は、韮公園の利用は現在と比較すると圧倒的に少なく、公園に隣接したビルオーナーにとって、公園は"表"の道路に対して"裏"の空間だという認識が強かったという。そんな中、1999 年に公園区域に大胆なテラスを設置した店舗 C が出現する。調査を踏まえ、当店舗を韮公園における最初の地先利用であると定義する³⁾。当時、店舗 C およびビルオーナーはテラスの設置場所が公園区域であること自体は認識していたようであるが、韮公園自体の注目度が低く、準じて監視の目もそれほど強くなかったことから、空間的にも心理的にも地先利用を行いやすい状態にあったという⁴⁾。

当店舗が営業を開始すると、経営戦略の精巧さも相まって瞬間に爆発的な人気を博し、この境界の代表的な店舗となった。店舗 C の存在は、以降の公園隣接店舗の立地や、地先利用の実施に大きな影響を与えたものと考えられる。

(2) 集中期【2000-2015 年】

2000-2005 年では、店舗 C と同じ街区に新たに 5 箇所まで公園隣接店舗が出店すると同時に、全店舗で地先利用が見られ、急速に集中していたことがわかる。そして、2015 年にかけて同街区中心にその数を増やしている。種別に注目すると、店舗 C のようなテラスのみならず、公園

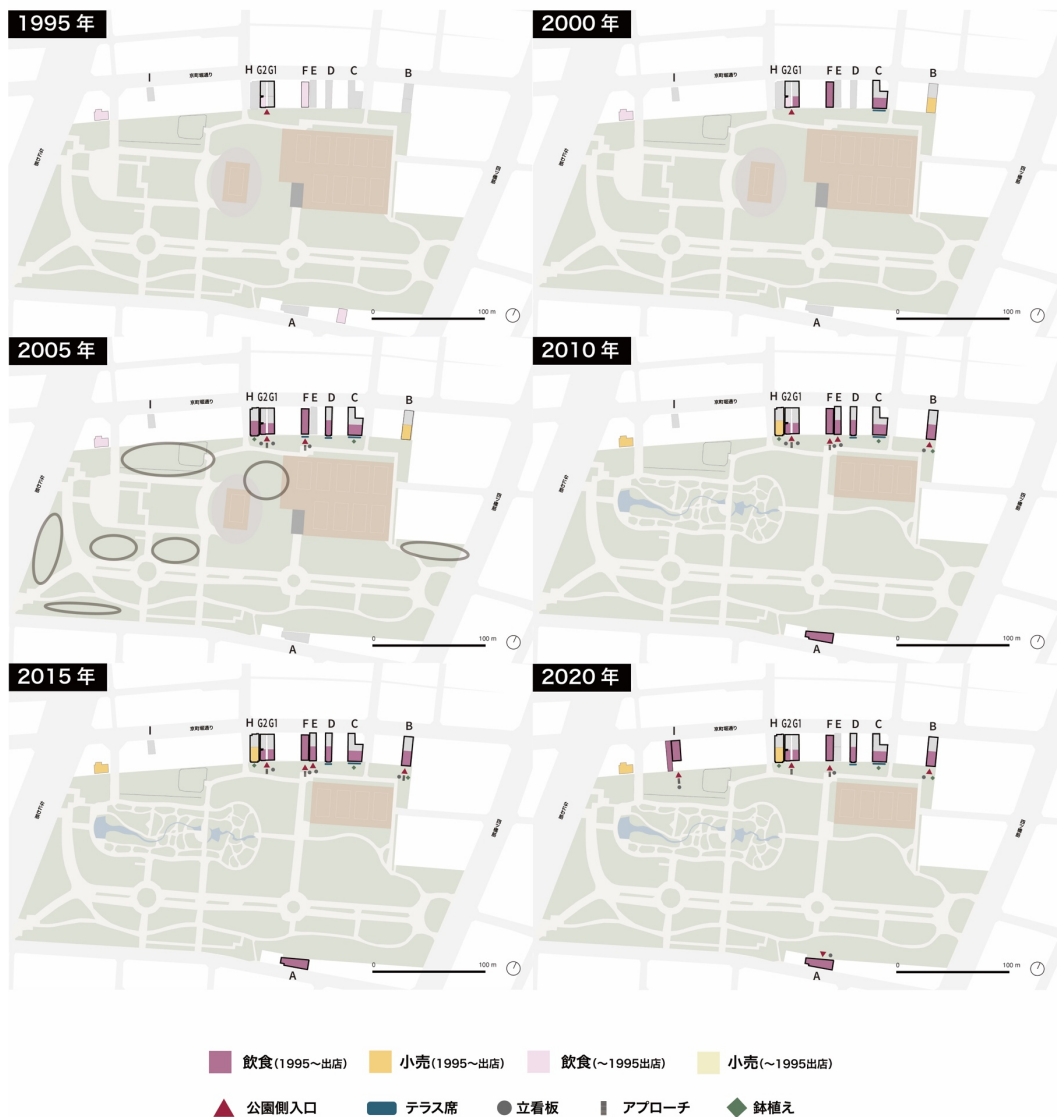


図 6 地先利用の分布図（2005 年のみ当時のホームレステント集中箇所も併せて図示）

側入り口の設置に準じたアプローチや立看板による地先利用の実施が多数見られる。

また、過去の写真から店舗 G1, G2⁴⁾ 前は草が刈り取られ、園路からの視認性を高めているような様相が見られた。このような行為を地先利用とは別に「地先環境整備」と定義する。

ここで、靱公園東園では 2006 年 1 月に、当時数多く立ち並んでいたホームレステントを撤去する行政代執行が行われているため、地先利用との関係性について考察を行う。図 6 におけ

る 2005 年の地図に示したホームレステント集中箇所は、大阪市建設局総務部管理課への問合せにより把握したものである。地先利用の集積は行政代執行が行われる以前から見られたことがわかるが、その配置は重複しておらず、両者は棲み分けられて存在していたことが窺える。

(3) 派生期【2015-2020 年】

2015~2020 年においても新規の地先利用が見られるが、今まで地先利用が集中していた北

東部とは距離が離れている点で特徴的である。また、店舗Ⅰの箇所は以前ホームレステナントが立ち並んでいた部分であり、行政代執行が間接的に地先利用の実施に影響をもたらしたと言える。

なお、この間に店舗 C,D,F は退店し、準じて公園隣接店舗による地先利用が消失している。また店舗 A は地先利用を現在実施していない。そのため、現在は公園隣接店舗による地先利用の数が図 6 の 2020 年で示したものより 4 件減少していることとなる。

このような形で萌芽・集中・派生を経て、鞆公園では約 20 年間にわたり地先利用が継続されてきたのである。

第 5 章 地先利用に係る公園管理者及び公園隣接店舗の見解と対応

5.1 調査・分析手法

地先利用に関して当事者の対応と見解を把握すべく、鞆公園の公園管理者である大阪城公園事務所（以下、公園事務所）の 2 名と、現在地先利用を行っている、ないし過去に行っていた公園隣接店舗のうち、許可の下りた 5 店舗（店舗 A,B,E,G1,I）に半構造化インタビューを行った。公園事務所に対するインタビュー項目は、**①地先利用への見解、②地先利用への対応、③地先環境整備への見解、④今後のあり様への見解**、とした。結果、公園事務所は地先利用に対して一貫して是正指導を行なってきた事実が明らかになったことを踏まえ、店舗に対するインタビュー項目は、**①地先利用の実施状況と意図、②受けた是正指導とやり取り、③地先利用への見解、④地先環境整備の実施状況と意図**、とした。そして、両者へのインタビュー結果を踏まえ、オープンコーディングにより 5 つの論点を設定した。各論点ごとに地先利用に関する実態把握とともに、今後のあり様を念頭に置いた考察を行った。

5.2 地先利用に関する論点の考察

（1）敷地境界における曖昧性の利用と是正

第 3 章で示したように東園では民地との境界が視覚的に曖昧な状態にあった。公園事務所によると、店舗 C の地先利用を受けて、2001 年から大阪市建設局の測量明示課による敷地境界の確定作業を各不動産オーナーの立ち合いの下で順次進めた。つまり、行政側には境界を明確にしたい意向があったことが窺える。一方、特に東園北部では建築物の越境が存在している以上、

統一した囲障を敷地境界に設けることは難しいと述べている。また、5 店舗はいずれも敷地境界自体は認識していた。つまり、正確な敷地境界認識という観点では曖昧性が是正されていく一方、物理的には地先利用可能な状態が現在まで存続してきたと言える。

（2）地先利用実施のニーズと直接的摩擦の回避

5 店舗に共通する地先利用は立看板であり、「店舗が道路から見て奥部に当たる（B,E,G1）」「公園を利用する親子や犬連れにきて欲しい（A,I）」といった公園利用者を誘致したいニーズに加え、「園路からみて視認性が低い（A,B,E,I）」という地先環境の悪条件をクリアする目的として設置に至っている。

一方で、地先利用は公園利用者が歩く園路には介入しない範囲で実施されている。公園事務所は地先利用の程度によらず全て是正指導の対象としているが、同時に 2000 年の近隣店舗からの苦情を最後に苦情はなく、公園利用者との直接のトラブルや公園管理上の大きな支障がない事実も述べている。よって、直接的な不利益を与えない範囲における地先利用をも規制する現行法規に緩和の余地があることが示唆される。

（3）是正指導に対する対応の振れ幅と、地先利用の継承

公園事務所は、是正指導に対する店舗の対応に差異が見られることを述べている。第 4 章で示したように 2000 年以降長らく各箇所の地先利用数が減少していなかったことから、実際に指導に対して不従順な店舗も多かったことが推測される。5 店舗のうち直接是正指導を受けたと言うのは 4 店舗（A,B,E,G1）であるが、2 店舗（A,G1）は完全に撤去、1 店舗（B）は縮小して継続、1 店舗（E）はそのまま継続となっており、対応に差異が見られることが裏付けられる。

また、5 店舗のうち、3 店舗（B,G1,I）が一部の地先利用に対して自らが設置したものではなく、直接責任を持つものではないと述べている。公園事務所は、地先利用を今後認めていくにも、店舗が入れ替わって知らないところで引き継がれるのが大きな懸念点だと述べており、実態と合致していることがわかった。

これらの事実は地先利用の存続に寄与してきた一面が認められる一方、同時に公園事務所側に不信感を生じさせていることがわかる。

（4）地先利用の多様性と、店舗の相互認識

地先利用はテラスのように固定的で大規模なものから、立看板のように可動的で小規模なものまで多様性が見られる。5 店舗はいずれも立看板を設置していたが、うち3店舗(B,E,I)は園路手前まで、2店舗(A,G1)は店舗際に設置しており、同種別でも店舗の意向や地先環境によって地先利用を行う領域に多様性が見られる。

また、5 店舗はいずれも他店舗と直接の関係を有していないと言うが、うち4店舗(A,B,E,G1)は他の地先利用の存在自体は把握していた。一方、うち3店舗(B,E,G1)が地先利用の種別や程度によっては否定的な意見を述べており、店舗間で嫌悪感や不公平感を与える原因にもなっていることが窺える。

(5) 地先環境整備の実施実態・意欲と抵抗感

公園施設以外に指定管理者を導入していない韃公園では、公園事務所による除草作業は年2,3回程度の実施であるという。他方、5 店舗のうち、2店舗(B,E)は地先の広い範囲で公園に自生する雑草の除草、1店舗(A)は店前の公園植栽への灌水による地先環境整備を行っていることがわかった。こういった行為に関して公園事務所は、たとえ店舗に利用客を誘致する目的であっても規制対象とはしておらず、むしろ公園の美化に貢献する行為として好意的に捉えている。一方、灌水を行う店舗を含む3店舗(A,E,G1,I)が、除草により地先をきれいに整えたいものの公園の植物を「損傷」することに抵抗感があり、手をつけていないと回答した。都市公園法では無断で公園植栽を剪定、伐採する行為は都市公園の損傷に当たるものの、公園事務所が述べるように除草についてはその限りではない。店舗が地先環境整備の意欲を有していることは今後応用し得る一方、抵抗感については規制緩和とは無関係に正しい法規的認識の共有が求められる。

第6章 結論

都市公園における地先利用という現象は、公園隣接建物・店舗の存在数に対して極めて稀少なものであった。韃公園では利用者の比較的小なかつた頃に大胆な地先利用を行う店舗が出現して以来、その集中が始まり、近年では離れた箇所への派生も見られる。

公園事務所は発見当初から地先利用に対する是正指導や境界の確定作業など抑制的な対策を講じてきたものの、店舗の不従順な対応や地先利用の継承が相まって、韃公園の地先利用は約

20年間にわたり継続されてきた。

第5章の論点を踏まえ、今後の指針として2つの視点を提唱する。まず1点目は「地先利用と地先環境整備のパッケージ化」である。地先環境整備は公園の美化行為と捉えられている以上、地先利用に付随させる蓋然性が認められる。また、これらの実施において園路に介入しないという条件を付加させることで、少なくとも公園利用・管理上の直接的な摩擦を避け得ることが考えられる。2点目は「地先利用の規律性と多様性の両立」である。韃公園では法規以外の明確な枠組みがない中で各店舗の趣向や思惑により地先利用が実施されてきたが故に、その種別や領域に多様性が生まれたものの、店舗同志の嫌悪感や公園事務所の不信感を生む要因ともなった。これらを解消する規律性が求められる一方、多様性を評価し可塑的に運用ルールを設定していくことが韃公園ならではの地先利用のあり様として目指すべき姿であると主張する。

今後は、地先利用に関して第三者が有する見解の把握や、地先利用が果たす公益的な機能と価値の提示を通じて、「都市公園型地先利用」を枠組み化する正当性をより客観的に示していく必要がある。

補注

- 1) 1.5mは、成人の眼高平均として視線を遮断する高さであり、それ以上の高低差は地上階レベルでの関係性を生み難いと判断したことによる。
- 2) 韃公園が属する、ないし隣接する4町丁の範囲から、幹線通りを跨いだ地域を除いた範囲とした。
- 3) 公園事務所からも、最初に把握したのは店舗Cの地先利用であるという説明を受けた。
- 4) 店舗Cは現在退店済みであるが、当時店舗C及びビルオーナーと深い親交のあった人物2名に話を伺った。
- 5) 店舗G1及びG2は同建物の地上階に入居していたテナントのため、このように表記している。

参考文献

- (1) 国土交通省 (2016) . 都市公園のストック効果向上に向けた手引き, p20
- (2) 青戸 良宏・嘉名 光市・藤本 和男・赤崎 弘平 (2007) . 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・韃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, 42(3), pp.37-42
- (3) 荒川文子・鈴木毅・奥俊信・木多道宏・松原茂樹 (2007) . 都市における公園の境界と空間構成に関する研究-民地と接した近年の事例と対象として-, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 計画系(47), pp.325-328
- (4) 韃公園自然研究会 (2012) . いのちの森・生物多様性公園をめざして-大阪都心・韃公園の自然と歴史-
- (5) 韃公園くらしとみどりネットワーク (2011) . 韃公園 しんからん〜公園を活かした都心の暮らしづくり〜