

# 運営面から見た複合化の課題

## ～大阪城公園パークマネジメント事業からの考察～

こばやし じゅんこ  
小林 純子

一般財団法人日本経済研究所 調査局 主任研究員

### 1. 議論の整理

#### (1) 官民連携手法の整理

公共施設マネジメントの出口における有効な手段として、官民連携事業は着目されている。こうした「官」と「民」の関係の大きな変化が日本社会にもたらされることとなった契機の一つに、平成11年に制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」により、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うPFI手法が導入されたことが挙げられる。内閣府によると、平成28年3月末日時点までの累計で、同手法を導入した事業数は527件、事業費は4兆8,965億円に及ぶ。

また、平成15年には地方自治法改正により指定管理者制度が導入され、従来は、公の施設の管理について地公体が出資した法人、公共団体および公共的団体に限定されていたものが、民間企業を含めて実施できるようになった。このように、公共施設等の

運営においても、官民連携の手法は広がりを見せている。

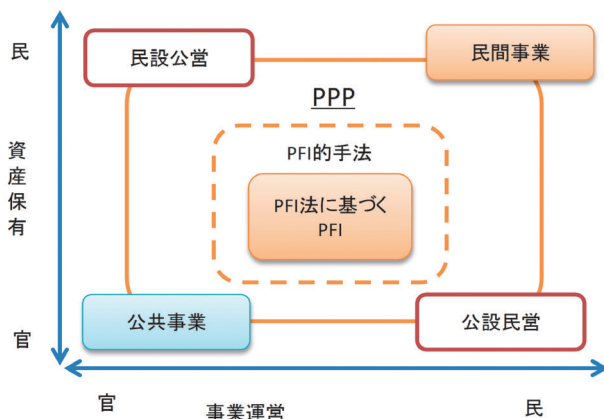
図表1は官民連携事業を公共サービスの提供において何らかの形で民間が参画する手法を幅広く捉え、資産保有と事業運営とにより官民の事業を分類したものである。その違いにより、公共事業（公設公営）、民間事業（民設民営）、公設民営、民営公営の4つに分けられ、いずれの分類においても官民連携事業が存在している。

#### (2) 今回のテーマ

本シリーズでは、公共施設等の複合化の実現に向けた方策を様々な角度から論考してきた。第2回では複数の公共施設を複合化することで稼働率が高い施設を実現し、中心市街地の活性化にも寄与しつつある事例として「アオーレ長岡」を紹介した。アオーレ長岡は資産保有、事業運営いずれにおいても公共が主体となっている公設公営事業であるものの、設計段階から市民が検討に参画していること、また実際の運営においても、市民をはじめとした「民」の参画により活発な活用が図られ、ひいては地域の活性化につながっていることなど、実質的には官民連携事業である。

第3回並びに今回は、運営面に着目している。第3回では、維持管理運営費を含むLCCにおいて経費削減効果の測定が重要であることに着目し、水道光熱費などの需要に応じた供給をマネジメントするエネルギーマネジメントの可能性について、実際に民間企業によって進められている取組みを紹介した。なお、第3回で紹介した2つの事例は民設民営施設である。いずれも多くの方が集う場として公

図表1：官民連携事業イメージ



(出所) 日本経済研究所作成

共的な性格を有している施設であり、計画段階から「官」と協力しながらまちづくりや災害時の安全・安心の確保等に取り組んでいるなど、官民連携事業の性格を有している。

続く今次調査では、「官」と「民」という主体の複合化の推進という視点から、事業運営における官民連携について、その効果と課題を見ることとする。

### (3) 事例紹介

大阪城公園パークマネジメント事業は、事業運営において複合化を推進している官民連携事業であり、公共が設置した施設を民間が運営する公設民営事業である。大阪市（以下「市」とする。）は、同公園を含む大阪城・大手前・森之宮地区の世界的観光拠点化を目指すにあたり、日本初の観光拠点型PMO（公園を一体管理し、新たな魅力向上事業を実施する民主体の事業者：Park Management Organization）を導入し、総合的なマネジメントを行い、レストラン・売店等を民間活力により再編するほか、重層的に存在する歴史資源を活用した新たな観光スポットを創出することを目指している。

## 2. 大阪城公園パークマネジメント事業の概要

### (1) 施設の特色並びに今次プロジェクト実施の経緯

大阪城公園は、市の中央に位置する広大な都市公

園（歴史公園）であり、登録文化財である大阪城天守閣等の歴史公園としての魅力を象徴する施設と、大阪城音楽堂等、様々な施設から構成されている。

大阪城天守閣は昭和6年に大阪市民の寄附で再建され、昨今では平成7年から9年にかけて大規模な改修工事が行われて現在の姿となっているが、古くから市民の城として親しまれてきた建物であり、大阪のシンボルともいうべき存在である。

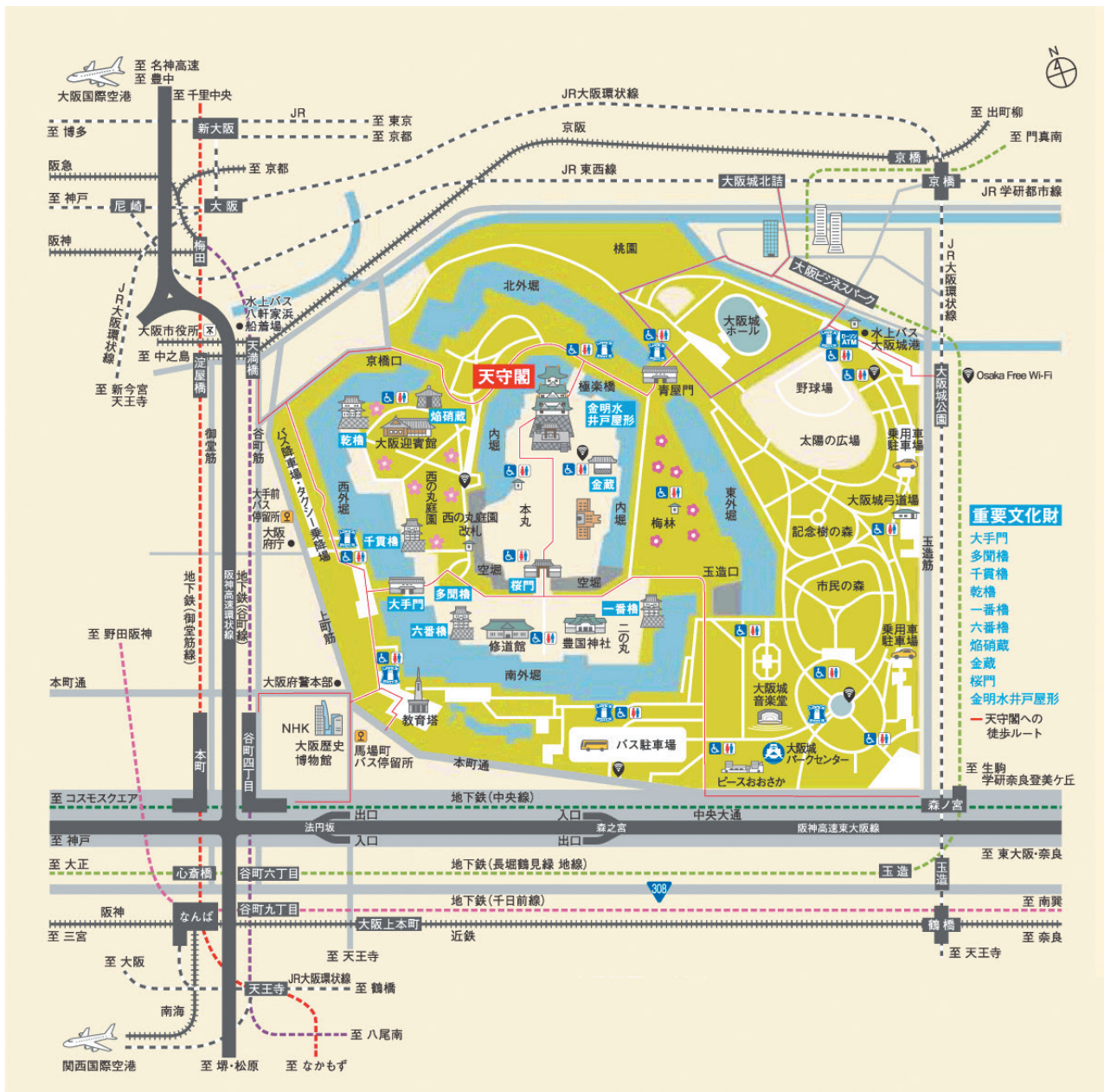
本事業の背景には、府市が策定した「大阪都市魅力創造戦略」（平成24年12月）の中で、大阪城エリアが重点エリアの一つに位置付けられ、世界的観光拠点化を推進し、さらなる魅力向上事業を実施することとされたこと、市が策定した「特別史跡大坂城跡保存管理計画」（平成25年3月）においても、特別史跡としての価値を活かした歴史観光の魅力向上を図ることとされたこと、こうした動きの中で、大阪城公園の世界的観光拠点化の必要性に対する認識が高まったことがあげられる。

また、同戦略において、市は「民が主役、行政はサポート役」との基本的な考えを合わせて示し、民間事業者の柔軟かつ優れたアイデアや活力を導入し、世界的な歴史観光の拠点に相応しいサービスの提供や、新たな魅力の創出を図るため大阪城公園において日本初の観光拠点型PMOを導入することを明らかにした。

図表2：施設概要

住 所	〒540-0002 大阪府中央区大阪城
面 積	105.6ha
主な施設	大阪城天守閣、豊松庵、大阪城音楽堂、大阪城野球場、大阪城ホール※、大阪市立修道館※、大阪城弓道場※、豊国神社、ピースおおさか※ 等 ※ PMO 管理対象外施設
定 休 日	なし（但し、園内各施設は各休館日設定有）
料 金	入場無料（但し、園内各施設利用料設定有）

図表3：公園案内図



(出所) 大阪城パークセンターホームページ (<http://osakacastlepark.jp/index.html>)

(2) 事業者の選定

市は平成26年6月に「大阪城公園パークマネジメント事業者」の公募を行った。公募の結果、図表4の企業で構成される「大阪城パークマネジメント共同事業体」がPMO事業者として選定された。広告代理店を中心に、マスコミ、施設の整備、管理運営を担う企業で構成されており、さらに今後実施され

る魅力向上事業の具体化に際しては、例えば飲食・物販を担う企業等、さらに様々な主体がテナント等として関与し、そのノウハウが活用されていくことが期待される。

なお、選定された事業者が魅力向上事業として、提案した事業内容は図表5のとおりである。大阪城の歴史をテーマにした施設など大阪城公園の歴史



図表4：選定時における事業者の構成

代表者	株式会社 電通 関西支社
構成員	讀賣テレビ放送株式会社、大和ハウス工業株式会社 大阪本店、大和リース株式会社、株式会社 NTT ファシリティーズ

的・文化的価値を活かした計画となっており、特別史跡大坂城跡の文化財を重視した提案となっていることや、歴史公園という性格を持つ都市公園としての役割について、理解したうえでの提案となっていることなどが評価された。

### (3) 今次事業の特色

#### ①民による長期一体的な管理運営の実施

PMO 事業者は、平成27年4月1日から平成47年3月31日までの20年間に亘り、大阪城公園にある複数施設（大阪城公園及び他5公園施設）を一体的に管理運営する指定管理者であり、かつ既存施設の活用（もと市立博物館、大阪迎賓館、もと音楽団事務所）及び新たな施設の設置運営（森ノ宮駅前エリア、大阪城公園駅前エリア等）、さらにアクセス向上策やイベントの実施を行う。市はあくまでもサポート役として関与するのみである。

このように大阪城公園内にある多様な施設について、公の施設は指定管理者に管理運営を委ねるとともに、入場料収入をPMO事業の収益とする。同時に、既存施設の活用や新たな公園施設の設置・管理については、PMO事業者が自らの責任のもとに投資を行い、その魅力の向上を図り、来訪者を増やすことで収益を確保し、20年間という事業期間を通じてその投資を回収することとなっている。

#### ②広域化の視点

PMO事業者がサービスを提供する来園者は、大阪市民にとどまらず、国内各地、さらに海外からも訪れる。後述するように、そうした来園者の増加に対応するために、観光バス駐車場の整備や、外国語

対応の拡充等、様々な投資も行われている。

このように、大阪城公園は大阪市という一つの地公体が管理する公共施設ではあるが、世界的観光拠点化を目指すという方針のもとに、そのサービスの対象は市民を含むすべての来園者へと広域化している。またそうした広い対象に対しサービスを提供することが、結果的には大阪城天守閣への入場料収入や、園内外における施設利用の増加等による事業収益の確保、さらには後述するPMO事業者から地公体への納付金の支払を通じた地域財政への貢献にもつながっているという特徴もある。

#### ③市財政への貢献

PMO事業者は、公園や公園施設（新たに設置する施設を含む）の管理に必要な経費について施設の利用料金収入や事業収入で賄い、市からの指定管理業務代行料の支払はない。さらに、基本納付金と変動納付金を市に納めることが義務付けられている（図表7）。

本事業の実施に伴い、市は管理費用の負担がなくなり、さらに大阪城公園の運営を通じて得られる収益の一定割合を公募段階でPMO事業者が提案した「変動納付金」として受け取ることができる。すなわち、官民連携手法の導入により、大阪城公園における管理運営の効率化と資産の活用が図られると同時に、設置者である地公体にとって収益をも生み出しているのである。

### (4) 事業開始後の状況

事業開始から2年目を迎える平成28年7月の大阪城公園では、売店がリニューアルされ、また新たに

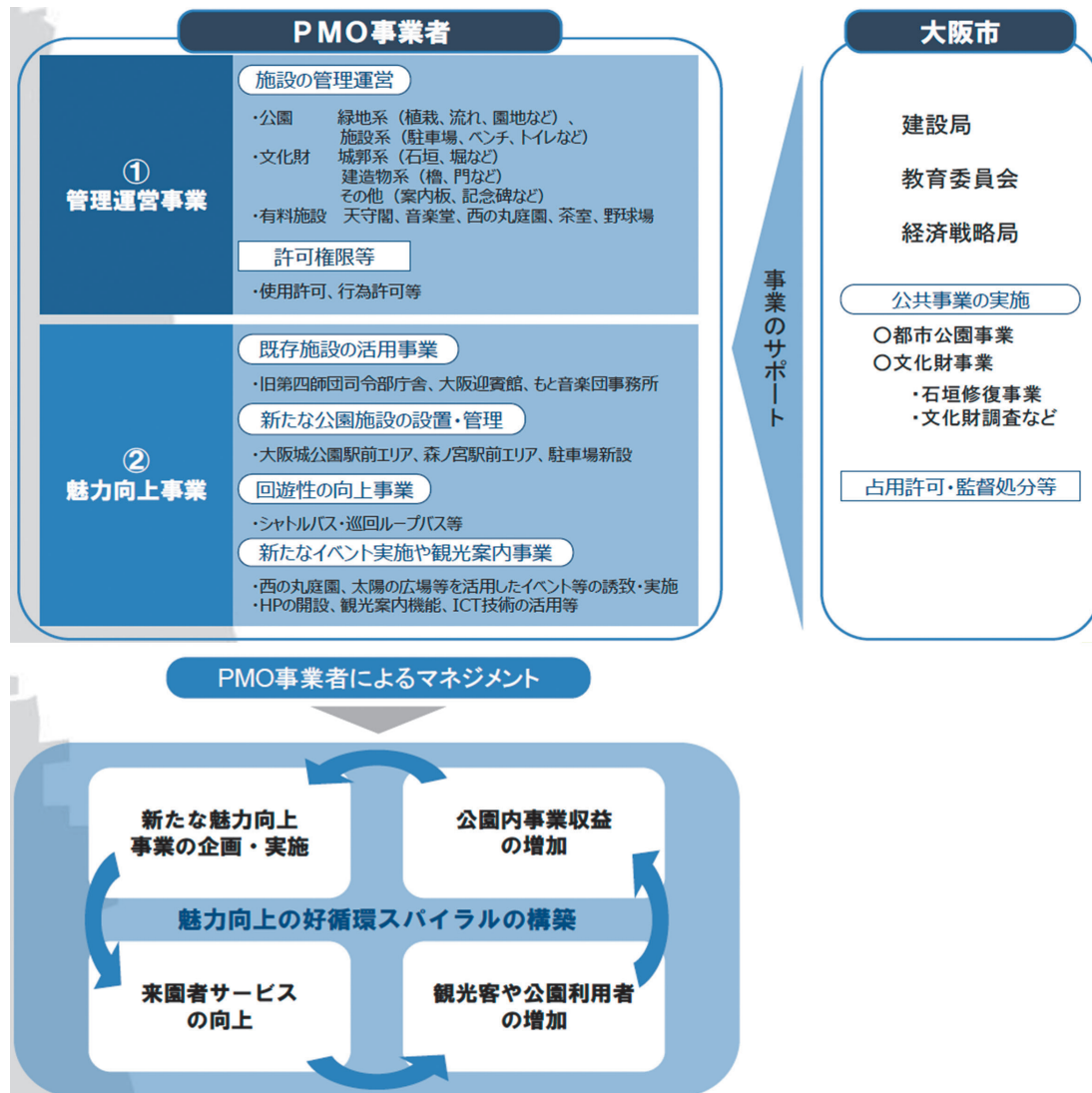
図表5：魅力向上事業における提案の概要

<p><b>①旧第四師団司令部庁舎（もと大阪市立博物館）</b>                  大阪城を訪れる観光客をはじめとした多くの方々に満足させる、大型利便施設。                  1階……物販、カフェ、レストラン                  2・3階……パーティースペース、国際会議場、多目的スペース                  屋上……テラス（カフェバー、緑化）                  地下……レストラン</p>	<p>仲見世事業                  ……江戸・上方を再現した店舗による物販・飲食事業。</p>
<p><b>②大阪迎賓館</b>                  パーティースペースとして活用、通常はカフェ、レストランとして活用</p>	<p><b>⑤森ノ宮駅前エリア</b>                  森の屋台村                  ……公園の景観に配慮しながら、仮設のテントを用いた屋台群、テーマを変えながら魅力を創出する。世界中の文化・歴史を体感できる。</p>
<p><b>③もと音楽団事務所</b>                  PMOの拠点となる総合事務所として活用、パークコンシェルジュなど観光案内機能を充実させる。</p>	<p><b>⑥その他事業</b>                  公園内外をつなぐルートと園内ルートでの巡回バス事業、重要文化財をめぐる櫓めぐりの道事業、ランニングステーション。</p>
<p><b>④大阪城公園駅前エリア</b>                  サムライ体験テーマパーク                  ……歴史体験できる施設、本丸、天守閣に通じる動線として、大阪城の持つ歴史的文化的魅力を増幅させる施設。</p>	<p><b>⑦大阪市への納付金</b>                  事業収支の中から基本納付金として、固定額（2億2,600万円）を大阪市に納付する。                  さらに、大阪城公園パークマネジメント全事業の収益から、7%（約2,000万円～9,000万円）を変動納付金として還元。</p>



(出所) 大阪市「大阪城公園パークマネジメント事業 提案事業の概要」

図表6：PMO事業者の業務範囲イメージ



(出所) 大阪市「大阪城公園パークマネジメント事業者（大阪城公園及び他5施設の指定管理者）募集要項」別紙1 PMO概念

図表7：市が公募時に示した納付金にかかる要件

基本納付金	PMO事業者は、公募時の実績に基づく収支状況から市が定めた額を基本納付金として納付する。 平成27年度から平成29年度まで 226,000千円 平成30年度以降 260,000千円
変動納付金	PMO事業者は、基本納付金を超える収益が得られた場合の、市へ納付する「変動納付金」を提案する。変動納付金の提案は、得られた収益のうち市へ納付する割合を基本とし、明確かつ簡素な方法により提案する。 ただし、変動納付金の算出根拠をもとに評価を行うが、実現可能性が低いと認められる提案に対しては、評価を行わない場合がある。

(出所) 大阪市「大阪城公園パークマネジメント事業者（大阪城公園及び他5施設の指定管理者）募集要項」



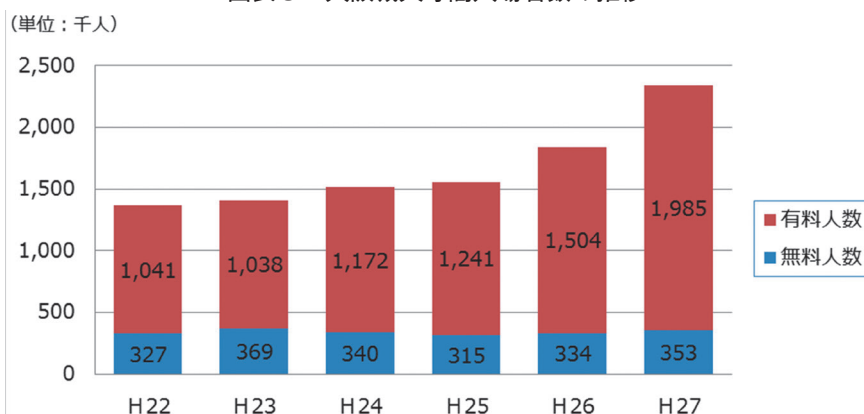
ロードトレインによる移動交通手段の提供や、お濠から大阪城を見上げることのできる大阪城御座船などの新たなサービスの提供も開始されていた。

事業の初年度にあたる平成27年度は、大阪城天守閣の入場者数が230万人を超える（前年に対し27%程度増加）など、急激に増加する結果となった年度である。特に有料人数が増えている（前年に対し32%程度増加）ため、その収益に大きく貢献している。この背景には、平成26年度来のアジア地域を中心とした外国人観光客の増加などがあつたと大阪城

公園パークマネジメント事業の平成27年度事業報告書でも指摘されている。

そうした外国人観光客への対応として、改札・インフォメーションにおける外国語対応及び音声ガイドコンテンツの拡充をはじめとして、外国語表記の充実や館内放送における多言語化なども進められ、多様な来訪者に対するサービスの向上が図られた。迅速に対応したことで、外国人観光客の急激な増加という機会を最大限に活かすことができたと同時に、来園者に対するサービスが結果として地域の魅

図表 8：大阪城天守閣入場者数の推移



(出所) 大阪城パークマネジメント共同事業体「大阪城公園パークマネジメント事業 平成27年度事業報告書」



(写真1) 新しくなった売店 (筆者撮影)



(写真2) 御座船の乗船券売場と便利施設等 (筆者撮影)



(写真3) 新しく始まったサービス：大阪城御座船  
(筆者撮影)



(写真4) 大阪城公園内移動交通システム  
ロードトレイン  
(筆者撮影)

力向上につながっていると考えられる。

#### (5) 新たに発覚した課題と対応

大阪城公園において、PMOを導入する前は、一部の公の施設について指定管理者制度を導入していたものの、基本的に市が公園全体の管理運営を

担っていた。一方、PMO導入後は、PMO事業者が指定管理者として公の施設の管理運営を行うと同時に、大阪城公園の観光拠点化に向けて、全体的な管理運営に加え、新たな魅力ある施設の整備や、既存の未利用施設の活用を含め、魅力向上へ向けた取組みを主体的に行うこととなっている。

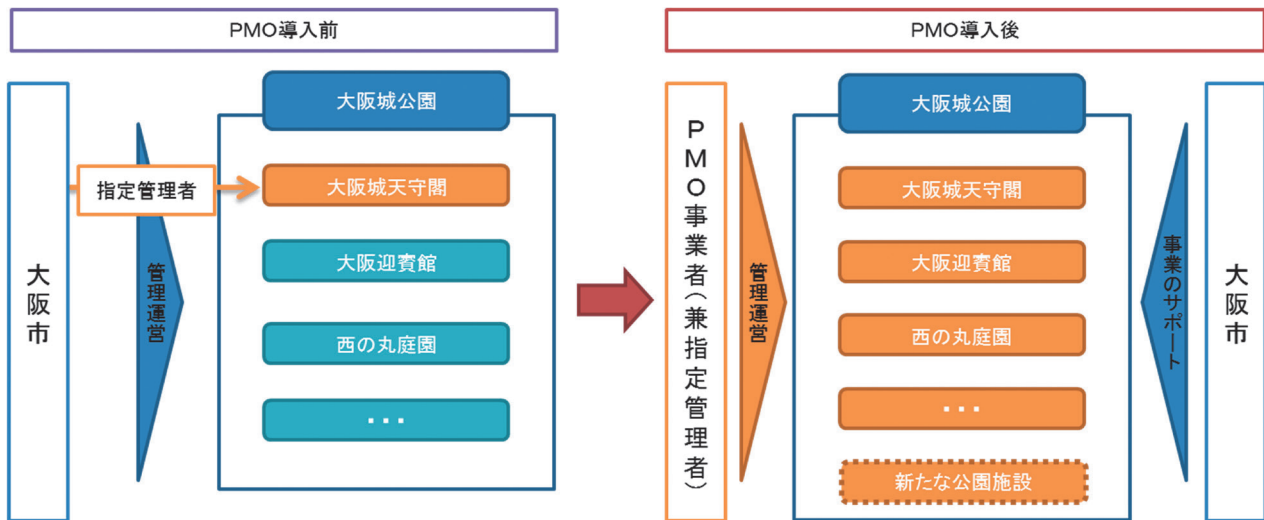
前述した効果が見られた一方で、来場者数の増加は必ずしもプラスの側面ばかりではなく課題ももたらしめている。増え続ける観光バスを収容できるだけの駐車場がなかったため、大阪城公園周辺で、観光バス渋滞が発生する事態となっていたのである。そこで、PMO事業者は、まず臨時乗降場を運用するとともに、普通車駐車場をバス駐車場に変更した。そして、新しい駐車場を整備し、平成28年1月15日からは94台のバス駐車場、2月15日からは171台の新設普通駐車場の運営を開始した。PMO導入による運営体制の変化が、こうした機動的な対応を可能としたものと考えられる。

同時に、トイレの清掃や、除草業務、東外堀の藻の発生については十分な対応ができていなかったとの指摘が、市が公表した平成27年度施設管理に対する評価シートに示されている。これについては、PMO事業者が当初想定していた以上の業務量が発生する一方、それに対応しきれていなかった結果のようである。

なお、こうした事態は、前述した来場者数の増加に伴う影響等に加え、提案時点での業務量の見積もりの難しさという背景もあった。提案時点において、管理運営にどの程度費用が掛かるのか、応募者が適正に把握できるよう、市は大阪城公園維持管理経費一覧等を公表するなど、情報の開示に努めている。その結果、応募者側も比較的必要な費用が把握できていたとのことであったが、事業者ヒアリングによれば、市直営の公園全体の管理に係る人件費も含まれていれば、想定される業務量の把握が一層明



図表9：PMO 導入前後の変化



確となったであろうとのことであった。

広大な公園の管理という、民間企業にとっては初めての分野であると同時に、事業運営を通じて収益を生み出すことがPMO事業者の命題の一つであったため、効率化が求められる、という背景があったことなどもこうした事態の背景にあると推測される。その対応として、例えば市から職員数や従事日数等の情報を開示することも有効であったのではないかと考えられる。

民間活力を導入するという事は、地公体に替わって民間企業が事業として実施することであり、その実施に当たっては自らの業務として担う部分もあれば、外注に出す部分もある。そういった構成を考えながら、利益の最大化を図る、という特性を理解し、発注者である公は民間が実施しやすいスキームを構築するとともに、十分な情報を得られるよう、前向きに対応することが重要である。

#### (6) 行政からの評価

今次調査に際し、市担当者への聞き取り調査も実施しているが、観光産業を成長産業としてとらえ、公共が所有している施設であっても、民のノウハウによりさらに活用することが有効であり、活用でき

る施設については積極的に活用していきたいといった姿勢が明確であった。

なお、大阪城公園に対する平成27年度施設管理に対する評価シートにおいても、「維持管理の面ではなお改善されたい点が見られるが、特色ある自主事業を実施し、今までにない大阪城公園のサービス向上につながった。利用者満足度も目標を超える満足の回答を得ており、評価できる。」との総合評価がなされている。そうした経験が公のインセンティブとなり、さらなる官民連携事業の展開にも作用していくものと考えられる。

### 3. 次への展開

#### (1) 事例からの示唆

公共施設マネジメントの出口においては、現在の経済社会情勢を踏まえ、公共施設の縮小方向に進む傾向が強いが、今次調査における大阪城公園のように、収入の増加につながる可能性を見極め、さらに事業運営において官民が複合化することで、拡大を図ることも考えられる。

まちにある資源について、官民の区別なく多様な主体がどのようにに関わり、複合化しながらサービスを提供することが有効なのか。それらを当該地域に

おけるまちづくりにどのように活かすのか。まちづくりの視点に立ち、改めて考えていくことが重要であるといえよう。

## (2) 複合化等における運営の課題

今次調査の対象とした大阪城公園パークマネジメント事業においては、運営の複合化において、公の戦略と運営を担う民の考え方の事業における目線が合い、官民で目的を共有化できていたことで、新たに発覚した課題等についても適切な対処が可能であったものと考えられる。このように、運営を遂行する過程で、想定していなかったことが発生することは、その影響の多寡はあれ数多くあるものと想定され、そうした不慮の対応を行う際に、官民が目的を共有化できていることは不可欠と考えられる。

このように官民で目的が共有化されていた事業であっても、運営を民が担う体制になるということはどういうことなのか、想定が難しい部分もあった。特に業務量については、サービス水準との関係において、把握が難しいと思われる。こうした想定が難しい課題に対応するためには、官民が公募選定時のみならず、事業運営開始後においても対話を継続し、それぞれの役割に基づき、適切な対応に努めることが重要であると考えられる。

## (3) 本シリーズの論点からの再評価

本シリーズでは、第1回において、次の3つを論

点として設定し、公共施設の複合化の実現に向けた方策を様々な角度から論考してきた。

論点1：目的の明確化と合理的な意思決定

論点2：地域における公共機能の維持と長期の利用

論点3：地域を挙げた取組み

上記の論点との関係では、まず第1に市がPMO導入の目的を明確化し、「民が主役、行政はサポート役」との基本的な考え方の基に、事業スキームを設定した。民もそうした公募事業に対して自らのノウハウを活かし、運営の効率化と魅力向上の両面から提案を行った。その結果、それぞれの合理的な意思決定につながり、事業効果の底上げにつながったことを考えると、官民双方の目的の明確化が極めて重要になってくる。

また、そうした事業の実施が地域における公園という公共機能の維持につながり、さらに取組みが地域へ広がっていくことで、地域を挙げた取組みとなり、その効果が広域に波及している。

特に今次調査において取り上げた大阪城公園は国内外から広く訪れるまちのシンボリックな施設であり、こうした施設への来園者が増えるとともに、サービスが向上することで満足度が上がることは、市のみならず、府全体さらには関西といった広域でのイメージ向上にもつながるものと考えられる。

今後はより俯瞰的な視点を持って、広域的な視点から、長期的な公共施設の活用を考えることが重要になってくると考える。