

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第 12 回 指定管理者制度で「稼ぐ」施設

東洋大学客員教授 南 学

■注目を集める大阪城公園 PMO 事業

指定管理者制度を活用した大阪城公園 PMO 事業(2015 年 4 月から事業開始一事業期間は初年)が注目を集めている。

- ・公園の管理運営者である大阪市(公園の底地の大部分は固有地で大阪市が管理運営をしている)が指定管理料を支払わずに管理運営を指定管理者である民間企業に代行させていること
- ・一方で指定管理者は大阪市内に 3 億円以上の固定納付金と変動納付金を支払うという協定となっていること
- ・指定管理者が「魅力ある施設」の整備にこれまでの約 3 年間に 60 億円を上回る「投資」を行って大幅な入場者数の増加を実現していること

など、大阪城天守閣以外は、史跡としてもそれほどの入場者を集めていなかった大阪城が観光施設として画期的なにぎわいを創出している状況が、多くの自治体関係者の注目を集めている理由である。

この大阪城公園 PMO 事業については本誌の 2015 年 5 月号に、「指定管理者制度の活用」というタイトルでその状況を紹介したが、今回、再び大阪城パークマネジメント株式会社と大阪市経済戦略局を訪問し、事業の進展と課題について取材した。2015 年 5 月号時点では、事業内容は「予定」の段階であったが、実際の事業展開は予想以上の成果をあげているので、その現状を再び紹介することとしたい。

大阪城公園 PMO 事業者（指定管理者）の概要

名称	大阪城パークマネジメント共同事業体
代表者	大阪城パークマネジメント株式会社
構成員	大和ハウス工業株式会社 株式会社電通 讀賣テレビ放送株式会社 大和リース株式会社 株式会社 N T T ファシリティーズ
主な指定管理施設	大阪城公園 大阪城天守閣 豊松庵（茶室） 大阪城野球場 大阪城音楽堂

(大阪城パークマネジメント共同事業体パンフレットより)

■大型の投資が次々に行われる

事業開始の 2015 年度では、民間としての積極的な PR で、最大の集客施設である大阪城天守閣の入場者が 50 万人（約 27%）の増加となったことに加えて、内堀に黄金色で装飾をした「御座船」を就航(乗船料は一人 1500 円)させ、水面からの城壁や天守閣の眺めが「インスタ映え」すると評判になった。翌年の 1 月には観光バスの駐車場増設(50 台から 94 台へと倍増)、普通自動車の駐車場も 171 台分整備したが、特に、観光バスの駐車場増設は集客(主としてインバウンドによる中国人観光客の増加)に大きな役割を果たしている。

大阪城天守閣の入場者数だけでも、2014 年度(事業開始前)の年間約 184 万人から 2017 年度には約 275 万人の増加であり、公園全体ではおおよそ 1300 万人程度の来場者と推計されている(公園全体にはいくつもの出入り口があり、正確な入場者数をつかむのは困難なので推計値となっている)。

観光客の誘致には、さまざまな集客施設が存在が必要であるが、大型観光バスの駐車場設置は非常に重要な要素となる。鉄道や船は輸送力が大きいですが、駅や港に直結している集客施設でなければ観光客を直接輸送することはできないし、さまざまな場所からその駅や港までのアクセスも多様なので、事例としては極めて少ない。したがって、大型観光バスの駐車場は、実は、観光客の誘致にとって「必須」の施設であるのだが、この事実は意外と知られていない。大阪城公園 PMO 事業として、初期の段階で大型バスの駐車場を整備したのは、収益確保の前提となる観光客を増加させるという、民間ならではの発想といえる。

2016 年度からは、公園内の売店をさまざまな形態のコンビニエンスストア(一部は自販機設置のみ)としてリニューアルするとともに、1995 年に大阪市で APEC (Asia Pacific Economic Cooperation : アジア太平洋経済協力) 首脳会議が開催されたときに、西の丸に建設された迎賓館を予約制レストランとして活用、さらに公園内回遊のためのロードトレイン(汽車をかたどった ترام)の運行を開始した(当初は、周囲バスの運行が計画されたが、道路の狭さを考慮し、親しみやすさを演出した形態となり、多くの観光客に利用されている)。そして、2017 年度には JR 大阪城公園駅から公園に通じるエリアに「JO-TERRACE OSAKA : ジョーテラスオオサカ」を建設し、飲食や物販、コンビニエンスストア、ランナーズサポート施設(更衣室シャワー等の施設)、外国人観光客に対応できるインフォメーションセンターなども整備され、観光施設としての基本的な機能が整備された。

2016 年からの 2 年間は、JR 大阪城駅に近い広場に、7~8 月限定の仮設プールの営業も始めて、民間ならではの工夫を示した。これは、長崎県のハウステンボスに委託して、3 つの直径 20 メートル円形プール(仮設浄水装置付き)、数台の各種ウォータースライダー、飲食スペース、更衣室、シャワーなどを設置して、最大で 1 日約 5 千人の入場を実現したこともあったという。しかし、この仮設プールの営業は、大阪市に納める用地の占有使用料が高額で、採算が合わずに 2 年間で中止となった。大阪市の立場からは、企業の有料イベントであるために、占有料の減免ができない砥の粉とであった。しかし、シミのレクリエーションという観点から、氏からの委託事業(委託料は無料ないしマイナス)で実施できれば、多くの自治体が悩んでいる下記の屋外プール施設の解決策としても応用可能性があるかも知れない。

いくつかの自治体では、屋外のプールを夏期(7~8 月が主)に公開しているが、老朽化が進み更新する必要があるがあっても、多額の費用がかかる割には、常設の屋外プールとして更新すると、年間の大部分は活用できないので、その対応に苦慮している実態がある。夏期みの仮設プールという発想は、自治体の公共施設マネジメントにとっても参考となる事例である。

そして、2017 年度には、旧第四師団指令部庁舎を大規模改修し、「ミライザ大阪城」として、飲食、物販はもちろん、結婚式などのパーティ、屋上ピアホール、レストランなどとしてオープンさせた。また、2019 年 2 月には三つのホールで構成されるクールジャパン・パーク大阪・WW ホールをオープンさせて、映像と殺陣、ミュージカルなどをミックスしたショーを展開する。

ソフト事業としても、夜の公園を演出するイルミネーションと音、映像の中を散策

(ナイトウォーク)するサクヤルミナ、大阪城トライアスロンなどを展開している。

■まだまだ発展途上の段階なので大きな可能性が

上記のように、大阪城公園 PMO 事業のこれまでの4年間の展開を俯瞰すると、公園全体のもつポテンシャル((潜在的な観光機能)に対して、未利用だった施設空間(ハードウェア)を中心に、つぎつぎと「観光開発」を行っている段階であると考えられる。これまでの投資総額も約60億円という、行政が管理運営していた時期からみれば、「桁違い」の投資が行われ、それに見合った集客、収益を実現していることになる。自治体の立場からは、一定の収益が予想されても、短期間にこれほどの多額の投資を行うことは不可能であり、この面で、指定管理者制度の柔軟な適用で、民間の資金とノウハウを引き出したことは評価される。

現時点では、収益の詳細は公表されていないが、固定納付金に加えて、事業者が大阪市に支払う変動納付金(協定では収益の7%という取り決めになっている)は、2015年が約1600万円、2016年度が約2700万円、2017年度が3400万円とされている。7%でこの金額になるので、トータルな収益は、2015年が約2億2900万円、2016年度が約3億8600万円、2017年度が約4億8600万円と推計できる。

指定管理者制度導入前は、公園は大阪市の直営、天守閣は財団法人大阪市博物館協会の指定管理であり、天守閣の入場料をはじめとする公園全体からの収入は約3億7800万円、管理費などの支出は約4億6000万円、で収益は約8200万円の赤字であったので、民間の資金とノウハウの投入で、収支は約1億1600万円改善したことになる(2017年度)。

大阪城パークマネジメント株式会社の話では、これまでの4年間に、公園内の観光開発のための主要な施設設備の投資は一巡し、これからは、建設・修復した施設の観光利用のメニューの開発、公園内外の施設との連携、観光業との連携(現在は、インバウンド効果で、中国人観光客のグループツアーが多いが、日本人のグループツアーはほとんどない状態である)など、まだまだ、ソフトとしての観光開発の余地は大きいという。

■強力な市長のリーダーシップが成功の鍵だった

もともと、大阪経済界からは大阪城公園を世界的な観光拠点とすべきであるという提言があった(「大阪城周辺の魅力向上に関する提言～『大阪城を世界に誇る名城にする会』の発足に向けて～」大阪商工会議所ツーリズム振興委員会、2010年6月)。この提言の中では、大阪城公園を国際的な観光拠点として、特にインバウンド観光客の誘致の中心機能を担う役割があるとして、天守閣以外の公園全体の観光施設化についてのアイデアが提案されていた。しかし、大阪市内部の複数の部局による管理運営体制や財政難から、可能性はあるが、実施主体がないとなかなか進まないという「悩み」も表現されていた。

この「膠着状態」に一石を投じたのが、橋下前市長であった。前市長は、大阪府知事に就任したときの大胆な改革(職員組合との公開の場での交渉、府下市町村長との補助金削減の交渉、図書館以外の公共施設を原則として廃止する方針など)を基盤に、

大阪府と政令指定都市である大阪市の「二重行政」にメスを入れて資産・資源を「大阪都」として集約させるという構想を打ち上げて大阪府知事を辞任するとともに、大阪市長として立候補して、「大阪都」の実現を法改正も視野に具体的に進めたのである。

政治家として、大胆な構想とその実施を打ち出したことには、賛否が分かれたが、「大阪都」構想の大きな柱として、大阪を東京に匹敵させる経済・観光機能をもった自治体として再生させるために、大阪城公園の観光施設化を、市長という最高権力者としての立場から、大阪市の組織に協力を実施を働きかけたと推測できる"市長には、「社長業」としての側面と、「政治家」としての側面があるが、大阪城公園プロジェクトに対しては、社長業としての、このたぐいまれな「リーダーシップ」が成果をあげたことになる。多くの歴史的文化遺産を擁する「特別史跡」である大阪城跡を含む公園なので、文化庁との文化財保護、財務省との固有財産の扱い、その他の関係法令の網を「解きほぐす」ことは「通常」ではできなかったであろう。

実は、3年前にこの指定管理者制度を活用した大阪城公園 PMO 事業を本誌で紹介したのち、自治体職員や地方議員を対象とした研修などでも関心が高かったので、大阪市の担当にセミナーでの事例発表を依頼したが、出講いただくことは難しかった。当時は、この大阪城公園を観光施設として最大限に活用することを指示したのは、「大阪都構想」などで注目を集めた前市長であったため、外部に対して、自治体の事業として十分に検討・検証し、事例紹介する段階ではないと判断したためかと、筆者は勝手に想像したのであった。

指定管理者制度導入から4年を経過した現在では、事業者の努力も実り、大幅な観光客の増加、魅力ある施設の建設を通じて、大阪城公園は、都市公園のパークマネジメントの成功例としても注目を集めることとなった。そのような「環境の変化」によって大阪市、大阪市会でも、積極的に事例として紹介するスタンスに変わったのは、歓迎すべき状況である。現在では、「稼ぐ施設」として、また都市公園法の改正もあり「パーク PFI 事業」としての先進事例としても注目を集めているので、大阪市役所の担当部署や指定管理者への取材も多くなり視察対応や資料も用意されるようになったようだ。

■ 本格的な公民連携への道

今回、4年ぶりに大阪城公園 PMO 事業を取材(仮設プールのみは2年前に視察)した印象は、想像以上に観光施設としての整備が進み、また、非常に広い面積をカバーしているので、提案書に記載した事業の展開に、大変名な努力をしているという印象であった。10年ほど前「何もない」大阪城公園を1時間ほど散歩したことはあったが、そのときの施設イメージとはあまりにも違った、整備され、魅力のポイントが強調された公園の姿があった。

これほどの規模における、ハードとソフト両面にわたる観光開発には、当初は業務委託方式や PFI 等の手法も検討されたとのことであるが、結果的には、さまざまな形態の施設設備の整備と運営管理が組み合わさっている公園なので、個別に業務委託することも難しく、また、PFI としての契約に基づく長期事業推進では、予期せぬ自体への対応、資金調達とその回収の不確定要素などで、指定管理者制度の導入しか手法

はなかったといえる。また、指定管理者制度は、不確定要素にも柔軟に対応でき、施設設備投資と利用料金制による資金回収などが可能である点で、非常に有効な公民連携の手法であることも、特に、この大阪城公園プロジェクトによって、その利点が示されたともいえる。

さまざまな事業実施を進めている現段階では、大阪城パークマネジメント株式会社と大阪市経済戦略局ともに、相互の連携をどのように進めるかは、今後の課題としていた。大阪市では、経済戦略局が窓口になってはいるが、公園管理は建設局の所管になっており、教育委員会所管の施設もあることから、予算や議会对応など、担当部署の一元化も必要かもしれないが、現時点で一元化の予定はないとのことであった。パークマネジメント共同事業体の構成企業間の調整がうまく機能しているからかもしれない。

小さな成功の範囲にとどまらずに、世界に聞かれた観光拠点としての開発として、さらに大きな取り組みを展望していただきたいし、また、指定管理者制度の活用という点でも、良い事例を残していただきたいと願っている。

次回は、指定管理者制度の活用を、大阪城公園 PMO 事業における事例をもとに検証してみたい。