

大阪城公園における PMO 事業の実態について

—収支の問題を中心として—

谷口 りり子 (甲南大学 マネジメント創造学部, ruriko@konan-u.ac.jp)

Actual conditions of PMO operations in Osaka Castle Park:

Focusing on budgetary problems

Ruriko Taniguchi (Hirao School of Management, Konan University)

要約

大阪城公園は有名な観光地である一方、市民にとっては緑の少ない都会の中の貴重な憩いの場となっている。大阪市は、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に、2015年度にこの大阪城公園にPMO事業を導入し、これ以降、大阪城公園では様々な商業施設が建設された。そして、大阪市はPMO事業を導入することにより、2019年度の収支はPMO事業導入前の2014年度と比べ約2億円改善したとしている。本研究では、PMO事業を導入することによる大阪城公園におけるこの約2億円の収支改善について検証した。その結果、大阪市がPMO事業導入後も、遊具改修費、園路改修費、転落防止柵改修費等の各種工事費を負担していることが先ず分かった。そしてこの種の工事費が、PMO事業導入前の2014年度の収支には含まれていたが、PMO事業導入後の2015年度以降の収支には含まれていないこと、つまり基準が異なる2つの収支を比較した結果が約2億円の収支改善であることが明らかになった。さらに、大阪市が台風被害復旧費や石垣公開事業費を負担したり、PMO事業者に対しコロナ禍損失補填を行ったことも影響して、PMO事業を導入している2015年度から2020年度までの各種工事費等を含めた収支の合計は約-1.9億円となり、赤字であることも分かった。これらのことから、PMO事業を導入した公園においては、公共資産の価値向上の観点から、共通の基準に基づいた数値を用いて正しい評価を行い、その結果を公園施策に活かす必要があると考える。

キーワード

大阪城公園, PMO事業, 収支, 都市公園の商業化, 大規模公園

1. はじめに

大阪城公園は、1931年に開園した大阪市の中心に位置する広さ105.6haの都市公園である。公園の東側以外は、特別史跡大坂城跡として国の指定を受けている。大阪城公園の8割強は国有地で、残りのほとんどが市有地、極一部が民有地、府有地である。そして国有地の部分は国が大阪市に無償貸与している。

大阪城公園は有名な観光地である一方、市民にとっては緑の少ない都会の中の貴重な憩いの場となっている。大阪市はこの大阪城公園において、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に、民間事業者が総合的かつ戦略的に公園全体と公園施設の一体管理を行うパークマネジメント事業（以下、PMO (Park Management Organization) 事業）を導入することを決め、2014年6月に事業者の募集を開始した（大阪市経済戦略局, 2014）。この背景には、2012年に始まった大阪府都市魅力戦略推進会議が策定した大阪都市魅力創造戦略（素案）（大阪府府民文化部都市魅力創造局・大阪市ゆとりとみどり振興局, 2012）で、大阪城・大手前・森之宮地区が重点エリアとして挙げられ、PMO事業の導入が目標とされているところがある。この大阪都

市魅力創造戦略では、「民が主役、行政はサポート役」という考え方のもとで、世界が憧れる都市魅力を創造し世界中から人、モノ、投資等を呼び込むとしている。なお、この「民」は市民の民ではなく民間事業者の民である。

2014年10月にはPMO事業者（指定管理者でもある）が選定され、12月には市会で決定され、2015年4月から事業が開始された（20年間）。選定された事業者は大阪城公園パークマネジメント共同事業体で、構成員は株式会社電通関西支社、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ファシリティーズの5社である。この大阪城公園へのPMO事業の導入は大きく報道された。その内容は、大阪市はPMO事業者へ委託費を払わず、逆に収益に応じた納付金を納めてもらうというものであった。

2015年4月にPMO事業が導入されて以来、大阪城公園では商業施設の建設ラッシュとなった（詳細は2章に示す）。そして、訪日外国人旅行者が増加する時期と丁度重なり、大阪城公園への来園者数も増加し、PMO事業者の当年度損益は順調に増えた。例えば大阪市副首都推進局（2020）は、大阪城公園における指定管理者制度を使った独自のPMO事業により収支は約2億円改善した（図1）としている。図1は、2020年の大阪市廃止特別区設置住民投票前に、なぜ特別区制度が必要なのかの説明として利用されたものである。そして、吉村洋文大阪市長（当時）もツイッターに「4,000万の税金を使っていたが、今では

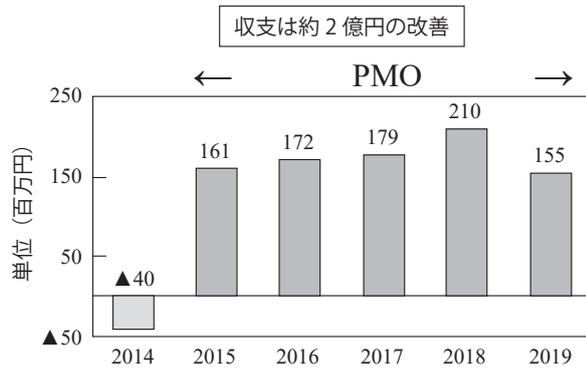


図1: 大阪城公園における PMO 事業の収支
出典: 大阪市副首都推進局 (2020)。

民活で、2億円以上、市がもらっている。」と書いており(吉村, 2018)、図1の内容と一致している。

本研究では、大阪城公園への PMO 事業導入について収支面に注目し、PMO 事業を導入することによる大阪城公園におけるこの約2億円の収支改善について検証する。

2. 大阪城公園の商業化の現状

2.1 PMO 事業導入による大阪城公園の変化

大阪城公園に PMO 事業が導入された 2015 年からの 4 年間は、表1のように次々と商業施設が建設された。そして新規建設時は大量の樹木の伐採を伴った(谷口, 2019)。なお、表1の本数は、中高木の伐採本数のみをカウントしており、低木の伐採本数は含んでいない。

大阪城公園の東側以外は前述のとおり国の特別史跡に指定されているため、表1中の新規建設商業施設はすべて公園の東側に位置する。

この4年間は樹木の伐採と商業施設の建設工事が続き、大阪市には「大阪城公園の木々がどんどん伐採されレストラン街やコンビニに変えられている。もうこれ以上木々を伐採し緑を無くさないでほしい。」等の声がたくさん寄せられた(谷口, 2019)。市民の考え方は様々ではあるが、大阪城公園は憩いの場であり『公園』であるため、商業化されていく大阪城公園に懸念を抱く市民も多かった。谷口(2019)も、樹木の大量伐採の問題、憩いの場としての公園機能の低下、行政・PMO 事業者・市民の間の対

表1: 建設された商業施設と樹木伐採本数

開業年月	施設名	伐採本数
2016年1月	城南バス第2駐車場(改修)	7
2016年2月	大阪城公園駅前普通車駐車場	201
2017年3月	ローソンS森ノ宮口噴水広場店	26
2017年6月	JO-TERRACE OSAKA	405
2017年10月	MIRAIZA OSAKA-JO	22
2018年4~5月	森ノ宮噴水エリア商業施設	175
2019年2月	クールジャパンパーク大阪	338

出典: 谷口(2019)。

話の必要性を指摘している。

2.2 大阪城公園の PMO 事業の 2019 年までの一般的評価

この大阪城公園における PMO 事業は導入後注目され、様々な媒体で取り上げられた。

総務省(2017)は、地方公共団体における行政改革の取り組みとして適正な民間委託・指定管理の推進を挙げ、民間ノウハウを活用した効果的・効率的な施設運営の例として大阪城公園パークマネジメント事業を紹介している。そしてこの事業の導入効果として、利用者サービスの向上と、2012年度実績に対する2015年度の約2億3,500万円の収支改善の2点を挙げている。

国土交通省都市局まちづくり推進課(2017)は、官民連携制度を活用したまちづくりの取り組み事例を分析しており、この事例の一つとして大阪城公園パークマネジメント事業を取り上げている。収支も分析のポイントになっており、維持管理等に公費(業務代行料等の負担無し)を使わず、さらに事業者から納付金を得ることが可能となり、例えば2015年度は2.42億円の納付金を得たと記されている。なお、通常の維持管理に係る修繕以外の大規模改修は行政の負担であるとも記されている。

小林(2019)では大阪城公園における公民連携導入による効果として、サービスの柔軟かつ迅速な対応による満足度向上と、市財政への貢献を挙げている。後者に関しては、この事業の実施に伴い市は管理費用の負担がなくなり、さらに事業者から納付金を受け取ることができると記している。

鈴木(2019)は、PMO 事業導入による大阪城公園の財政改善効果を2017年度を例に検証している。大阪市は事業者から納付金を2億6,090万円受け取り、その他の収入を合わせて総収益は4億6,984万円、人件費等の総費用は3億1,179万円、差し引き1億5,806万円の黒字となり、市の財政に対する寄与は大きいとしている。

大阪城公園への自治体からの視察も行われ、例えば川崎市は2018年5月に視察を実施している。そして、大阪市経済戦略局観光部の担当者から事業収支について、2014年度は約4,000万円の支出超過であったが2017年度は約1億6,000万円のプラスになり、約2億円の経費削減の効果があったという説明を受けている。

大阪城公園における PMO 事業を批判的に取り上げた例としては谷口(2019)があるが数は少ない。谷口(2019)では大阪城公園における樹木の伐採に焦点を当てて、行き過ぎた公園の商業化に警鐘を鳴らしている。

このように、大阪城公園における PMO 事業は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が起きる前の2019年までは高く評価されることが多かった。大阪市の財政に与える影響についても、年度により多少差があるが2億円前後の効果があったとされている。つまり図1の内容を支持するものとなっている。国土交通省都市局まちづくり推進課(2017)のみが、通常の維持管理に係る修繕以外の大規模改修は行政の負担であると記しているが、具体的にどの程度の行政負担があるのかは書かれていない。

2.3 PMO 事業者の事業報告書等に基づく現状

この節では、大阪城公園の PMO 事業者（指定管理者）となっている大阪城パークマネジメント共同事業体が毎年公開している事業報告書等を参考にして、PMO 事業が導入された 2015 年度から 2020 年度までの 6 年間の PMO 事業を振り返る。

大阪城公園への来園者数は、大阪城パークマネジメント共同事業体（2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020）の事業報告書によると、天守閣の入場者数から算出（推計）しているため、本論文では天守閣の入場者数の推移を見る。事業報告書等のデータを用いると、大阪城天守閣の入場者数の推移は、PMO 事業導入前の 2014 年度も含めると図 2 のとおりとなる。また、日本政府観光局（2021）のデータを用いると、訪日外客数の推移は図 3 のとおりになる。

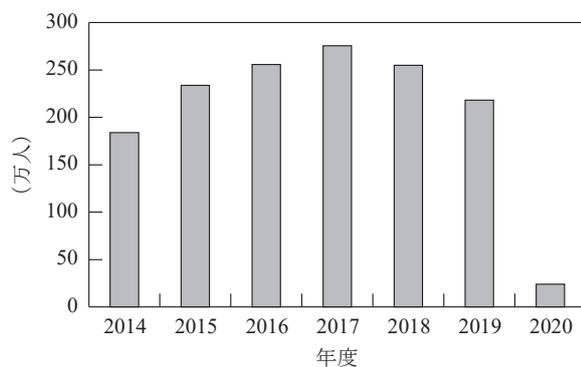


図 2：大阪城天守閣の入場者数の推移

大阪城天守閣の入場者数は図 2 より PMO 事業を導入した 2015 年度以降 2017 年度までは順調に増加している。ただし、図 3 より訪日外客数も増加しており、天守閣入場者数の増加が PMO 事業の導入による効果であるとはいえない。2018 年度の天守閣入場者数が少し減少したのは、9 月に近畿地方を直撃した台風 21 号の影響であり、2019 年度は、2 月・3 月に新型コロナウイルス感染症の感染拡大による減少と休館の影響が出た。2020 年度は丸一

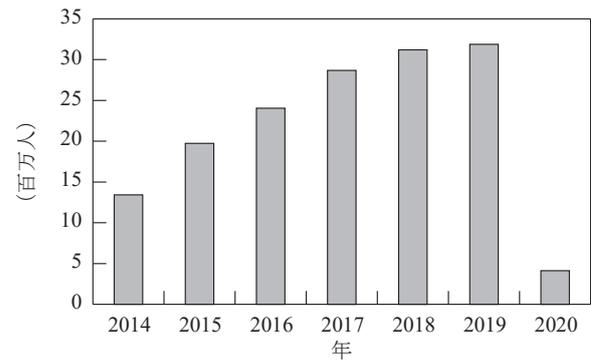


図 3：訪日外客数の推移

年、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による休館の影響を大きく受け、入場者数は激減した。訪日外客数も 2020 年は天守閣入場者数と同様に激減している。

次に、大阪城公園 PMO 事業者である大阪城パークマネジメント共同事業体の当年度損益の推移を見る。表 2 は、事業報告書のデータを用いて事業別の当年度損益をまとめたものである。

事業全体の当年度損益は、2017 年度までは順調に増加し、2018 年度と 2019 年度も 2017 年度と同程度の額を維持したことが分かる。そして、2019 年度までの主な収入源は大阪城天守閣であり、次は駐車場であることも分かる。駐車場は、2015 年度に普通車駐車場の大型バス駐車場への改修と普通車駐車場の新設を行った（表 1）ため、当年度損益はプラスに増加した。JO-TERRACE OSAKA と MIRAIZA OSAKA-JO は 2017 年度に、森ノ宮噴水エリア商業施設とクールジャパンパークは 2018 年度に開業（表 1）したため、表 2 ではそれぞれの年度からの記載になっている。なお、MIRAIZA OSAKA-JO はもと博物館を利用して作られてのものである。このように事業者は大阪城公園で次々に商業施設を建設し PMO 事業は順調なスタートを切った。しかし、2020 年度は新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を大きく受け、収入源である天守閣

表 2：大阪城パークマネジメント共同事業体の当年度損益の推移（円）

事業名	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度
大阪城公園維持管理	-316,641,438	-365,659,114	-354,121,563	-394,128,144	-415,722,904	-343,061,537
大阪城公園利用収益 ⁽¹⁾	148,218,824	251,436,779	216,909,067	112,342,920	120,726,262	51,954,839
西の丸庭園、豊松庵、迎賓館	-1,123,837	27,867,965	101,004,856	17,337,626	67,921,058	12,148,925
駐車場	191,411,528	254,956,926	280,138,323	359,598,026	320,287,422	57,194,287
JO-TERRACE OSAKA	-	-	38,365,376	93,717,679	84,894,728	42,886,193
もと博物館	-2,308,080	-8,715,246	-4,664,300	-	-	-
MIRAIZA OSAKA-JO	-	-	12,434,848	14,063,678	54,233,766	31,497,975
森ノ宮噴水エリア ⁽²⁾	-	-	-	14,116,535	26,965,681	26,235,825
クールジャパンパーク大阪	-	-	-	21,782,715	137,198,448	132,119,834
大阪城天守閣	738,458,089	795,075,198	851,254,655	712,132,114	621,586,438	-216,910,139
大阪城音楽堂	-11,280,576	-8,399,779	-15,301,452	-17,695,693	-24,100,569	-27,310,592
事業全体	230,456,643	392,999,627	498,587,758	445,462,956	484,396,654	-268,734,390

注：⁽¹⁾ 野球場、売店、園地施設・利用等、⁽²⁾ 噴水前 3 店舗、案内所。

の入場者数が図2のとおり激減したことにより天守閣の当年度損益がマイナスになり、事業全体の当年度損益もマイナスになった。

なお、大阪城パークマネジメント共同事業体の2020年度の当年度損益は注意が必要である。大阪城パークマネジメント共同事業体は、2019年度と2020年度は大阪市からコロナ禍損失補填を受けている。2019年度分と、2020年度分の一部は表2の当年度損益に含まれているが、2020年度は当年度損益に含まれていない補填が254,344,550円もある。表2の2020年度の当年度損益-268,734,390円にこの補填分を足すとマイナスは小さくなり-14,389,840円となる。

3. 大阪城公園における収支

この章では、大阪市にとっての大阪城公園における収支を明らかにする。3.1節では、先ず大阪市の「大阪城公園PMO事業としての収支」とは何かを示してから、図1の意味を明らかにする。そして、3.2節ではPMO事業以外の部分を含めた大阪城公園としての収支を示す。

3.1 PMO事業としての収支

先ず、大阪市へのPMO事業者からの納付金について説明する。大阪城公園におけるパークマネジメント事業者の募集要項（大阪市経済戦略局他，2014）には、納付金等に関して以下のように記されている。

- 本市からの指定管理業務代行料はない。
- 本市が定める基本納付金を納めること。
2015年度から2017年度まで 226,000千円
2018年度以降 260,000千円
- 基本納付金を超える収益が得られた場合、本市へ納付頂く変動納付金を提案すること。

そして3点目については、事業者決定時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市に還元することとなった（大阪市経済戦略局，2014）。

次に、図1の大阪城公園におけるPMO事業の収支についてだが、大阪市に問い合わせた結果、PMO事業が導入された2015年度以降の収支は、「PMO事業の収支=固定納付金+変動納付金-人件費等（学芸員）」であることが分かった。そして、2019年度はここからコロナ等補填額を引いていた。なお、人件費等は大阪城天守閣の学芸員にかかる費用のことである。

この大阪市の定義に従い、大阪市から提供された2015年度から2019年度までの情報と、事業報告書（大阪城パークマネジメント共同事業体，2015；2016；2017；2018；2019；2020）を参考にして、2020年度のデータを追加すると、2015年度から2020年度までの大阪城公園におけるPMO事業の収支は表3、図4のとおりとなる。なお、2020年度の人件費等はそれまでと同じ値にしている。図4は大阪市の定義どおりに作成したため、2015年度から2019年

表3：大阪城公園におけるPMO事業の収支（百万円）

年度	基本納付金	変動納付金	人件費等	補填額	収支
2015	226.0	16.1	81.0	—	161
2016	226.0	27.5	81.0	—	172
2017	226.0	34.9	81.0	—	179
2018	260.0	31.2	81.0	—	210
2019	260.0	33.9	81.0	57.9	155
2020	260.0	0.0	81.0	602.6	-423

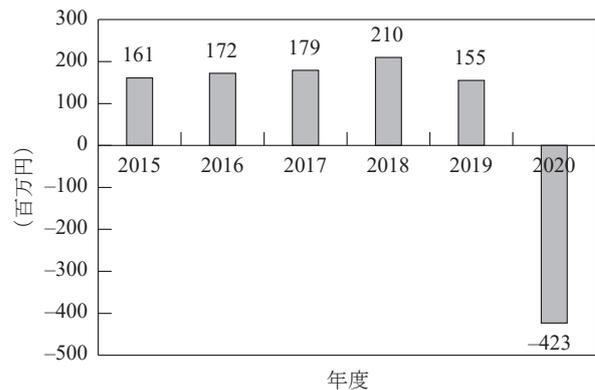


図4：大阪城公園におけるPMO事業の収支

度までの部分は、図1と図4は一致している。

表3では2020年度の基本納付金を260百万円としているが、事業報告書（大阪城パークマネジメント共同事業体，2020）では、基本納付金260百万円はコロナ禍損失補填（経済戦略局）で相殺され大阪市への納付金は34,000,000円となっており、大阪府は大阪城パークマネジメント事業納付金が34,000,000円であるとしている。そして、この年度はこれ以外にも大阪府は376,583,671円のコロナ禍損失補填を行い、計約602.6百万円の損失補填をした。この結果、表3のとおりPMO事業の収支は-423百万円という大幅な赤字となった。このことから、「PMO事業により収支は約2億円改善した」と言える可能性があるのは2019年度までであることが分かる。なお、PMO事業の収支は、前述のとおり大阪市の定義によると「納付金-人件費等」であるため、本来ならマイナスにはなり得ないが、2020年度は約6億の損失補填を行ったためにマイナスになった。

3.2 大阪城公園としての収支

ところで、図1の2017年度までの部分は、2018年12月に開催された大阪市副首都推進本部会議の資料6-1（上山・改革評価プロジェクト事務局，2018）にあるグラフと同じである。つまり、2018年のこのグラフが図1の基となっている。そして、これらのグラフにおける疑問点は次の2つである。

- PMO事業開始前の2014年度の収支は、いったい何を表しているのか。
- 大阪市ホームページで公開されている公金支出情報を

確認すると、大阪市は大阪城公園における様々な改修工事等の維持管理経費を支出しているが、PMO事業の収支には計上されていない。これも考慮した収支を計算すべきではないか。

そこで、「大阪城公園 PMO 事業としての収支」ではなく「大阪城公園における収支」を計算した。ここで「大阪城公園における収支」とは、大阪市の定義に基づく「大阪城公園 PMO 事業としての収支」に、改修工事費等の維持管理経費を加味したもので、本論文ではこの収支を用いて比較するものとする。表 4 と図 5 がその結果で、これらは事業報告書（大阪城パークマネジメント共同事業体、2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020）、大阪市がホームページで公開している公金支出情報（大阪市会計室、2021）、請求により大阪市が提供した情報の 3 つを相互確認することによって作成した。なお、PMO 事業者からの大阪市への建物の寄付（クールジャパンパーク大阪等）や減価償却費はこれらに含めていない。そして表 5 は、表 4 の支出の中から石垣修復工事費等 5 種類の支出を取り上げてまとめたもの、表 6 はその他の高額支出例をまとめたものである。

表 4 の建設局の支出は、2014 年度から PMO 事業を導入した 2015 年度にかけて、大阪城公園事務所の技能職員の人件費の削減により大きく減少した。2018 年度に増加したのは、同年 9 月 4 日に近畿地方を襲った台風 21 号による被害の復旧費（表 6）が原因である。大阪城公園 PMO 事業にかかる負担は、リスクの種類が不可抗力（地震・

表 6：大阪城公園でのその他の高額支出例（円）

年度	支払内容	支払額
2015	遊具改修その他工事費	50,862,600
2015	多聞櫓改修工事費	38,740,200
2018	台風 21 号災害復旧業務費	154,032,840 14,718,240
2018	大阪城天守閣の熱源改修費	70,524,000
2019	園路改修工事費	94,187,880
2019	売店解体工事費	34,441,200
2019	野球場高圧受変電設備改修工事費	69,146,000
2020	転落防止柵改修工事費	77,023,100

台風等の自然災害）の場合、負担者は市と PMO 事業者の協議事項になっている。このケースでは協議の結果、樹木・柵・ベンチ等の復旧費用は全額大阪市が負担することとなった。建設局の支出が 2019 年度も多いのは、園路改修工事等の高額工事費の支出（表 6）が原因である。

コロナ禍損失補填の影響は 4 ヶ所に出ており、この影響で 2019 年度の経済戦略局観光課の収入は減少、2020 年度の建設局と教育委員会と経済戦略局観光課の支出は増加している。

大阪城公園の多くは特別史跡に指定されており、その中には石垣や門といった維持管理に注意を払うべきものもある。これらの維持管理は表 5 のとおり大阪市が担当しており、PMO 事業導入前の 2014 年度の支出が多い。

便所の改修工事も表 5 のとおり大阪市の担当となって

表 4：大阪城公園における収支（円）

	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度
支出	建設局	620,194,868	84,384,215	42,676,930	8,951,040	252,364,000	246,742,060
	都市整備局	172,969,512	181,860,444	18,308,376	25,022,844	6,986,520	89,088,022
	教育委員会	37,198,041	12,393,324	8,136,720	0	363,960	0
	経済戦略局スポーツ課	68,637,662	68,431,910	56,291,000	56,390,914	56,489,604	63,733,916
	経済戦略局施設整備課	3,884,760	0	0	0	0	0
	経済戦略局観光課	17,428,511	150,043,338	148,348,797	149,700,376	209,204,605	90,728,881
計	920,313,354	486,195,511	273,761,823	240,065,174	525,408,689	490,292,879	926,424,044
収入	建設局	537,979,824	157,075,888	215,671,768	202,359,688	183,852,850	257,218,043
	教育委員会	19,804,604	0	0	0	0	0
	経済戦略局観光課	315,375,225	304,321,648	275,999,539	290,552,571	313,837,218	281,998,084
	計	873,159,653	461,397,536	491,671,307	492,912,259	497,690,068	539,216,127
収支	-47,153,701	-35,715,695	217,909,484	252,847,085	-27,718,621	48,923,248	-601,189,329

表 5：大阪城公園での特定の分野別支出例（円）

	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度
石垣修復工事費	79,919,025	30,290,815	38,282,410	6,078,240	10,147,000	14,490,780	70,205,300
門改修工事費	99,927,600	27,793,800	0	0	0	0	0
便所改修工事費	53,022,336	77,638,264	11,058,120	64,000	3,489,156	24,726,322	37,936,260
植栽関係費	0	0	0	0	6,237,000	31,836,200	19,256,600
石垣公開関係費	10,794,622	8,238,954	15,123,630	32,571,122	10,540,066	66,200,990	168,775,380

いる。そして、PMO 事業導入前後に集中的に便所の改修工事を行ったことが分かる。

植栽は PMO 事業者の担当で、表 2 の大阪城公園維持管理は植栽管理を含んでいる。そして、大阪城公園 PMO 事業の維持管理業務仕様書(大阪市建設局, 2014)には「修景、景観に配慮し必要に応じて植栽や更新を行うこと。」と記載されている。ところが 2018 年度から大阪市が植栽関係の費用を一部負担していることが表 5 から分かる。

表 5 の石垣公開関係費は、大阪市の豊臣石垣公開事業のための経費である。天守閣のすぐ近くで公開施設の建設が進行している。大阪市はこの事業に対し募金を募っているが、基本的には大阪市税による事業となっている。この施設が完成すれば天守閣と共に観光名所になると考えられるが、PMO 事業者の負担はない。

大阪城公園における大阪市の収入は、PMO 事業者からの納付金の他に、売店、施設使用料、ふるさと寄付金、国庫補助金等がある。また、2017 年度までは森ノ宮駅前駐車場は大阪市の管轄で、大阪市は年間約 4,300 万円の収入を得ていたが、2018 年度から PMO 事業の管轄になり建設局の収入がその分減った。

これらから、大阪市にとっての大阪城公園における収支の推移は図 5 のようになる。2014 年度の収支の約 -4700 万円は図 1 の -4000 万円と額が似ており、図 1 の 2014 年度の収支は改修工事等の維持管理経費を含んでいると考えられる。そして、PMO 事業を導入した 2015 年度以降、2 億円以上の黒字と言えるのは 2016 年度と 2017 年度の 2 年だけであることが分かる。2020 年度は PMO 事業者に対しコロナ禍損失補填を行ったため約 6 億円の赤字になり、2015 年度から 2020 年度までの 6 年間の収支の合計は約 -1.9 億円となった。

そして図 1 であるが、PMO 事業を導入している 2015 年度から 2019 年度までは、PMO 事業の収支を大阪市の定義どおりとすれば正しい。しかし、各種改修工事等の維持管理費が、PMO 事業導入前の 2014 年度の収支には入っているのに対し、2015 年度以降の PMO 事業の収支には入っていない。つまり、2014 年度と 2015 年度以降では計上されているものが異なり比較はできない。2014 年度から 2020 年度まで基準を揃えて大阪城公園における収支を比較すると図 5 のとおりとなる。図 1 のように比較

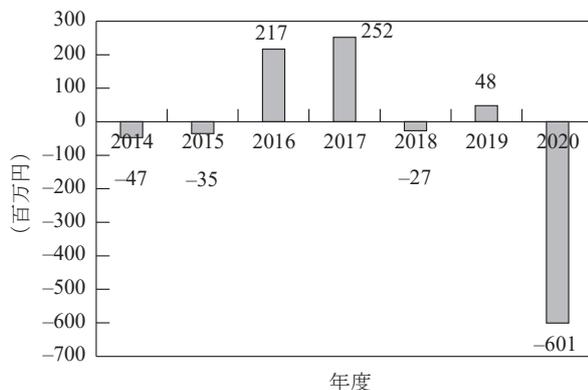


図 5：大阪城公園における収支

できないものを比較して、「2014 年度は 4,000 万円の赤字、PMO 事業を導入した結果、収支は約 2 億円改善」とするのは不適切であると考えられる。

4. おわりに

大阪城公園では、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に、2015 年度に PMO 事業が導入された。2015 年度以降、様々な商業施設が建設され、PMO 事業者の当年度損益は増加した。そして、大阪市は PMO 事業を導入することにより収支は約 2 億円改善したとしている。本研究では、PMO 事業を導入することによる大阪城公園におけるこの約 2 億円の収支改善について検証した。その結果、以下のことが明らかになった。

- 各種改修工事等の維持管理費を含めた 2014 年度の収支と、これを含めていない 2015 年度以降の収支（これを PMO 事業の収支という）を比較して約 2 億円改善したとしている。
- 大阪城公園における収支が 2 億円以上黒字になったのは 2016 年度と 2017 年度の 2 年だけである。
- 2020 年度は PMO 事業者に対しコロナ禍損失補填を行ったため約 6 億円の赤字になった。
- 2015 年度から 2020 年度までの 6 年間の収支の合計は約 -1.9 億円で赤字である。
- PMO 事業導入後も、石垣の修復や門の改修といった史跡としての維持管理は大阪市が実施している。
- 観光としての役割を果たすことになる石垣公開事業も大阪市が実施している。
- 観光地としてのインフラ整備ともいえる便所改修工事を、PMO 事業導入前後の時期に大阪市が集中的に実施している。
- その他の大規模工事も大阪市が実施している。
- 大阪市は台風被害の復旧費を負担し、コロナ禍損失補填も行った。つまり、大阪城公園の PMO 事業者は大きなリスクはその一部しかとる必要がない制度になっている。

このように、大阪市は大阪城公園に PMO 事業を導入し公園を商業化した。引き続き大規模な維持管理は大阪市が行い、台風やコロナ禍というリスクも自身で負っているため、PMO 事業導入による大阪市の財政改善効果は少なくとも現時点ではない。

しかし、大阪市はこの大阪城公園における取り組みを成功事例としており、似た手法で長居公園の商業化を進め、さらに難波宮跡公園の整備を行おうとしている(大阪府・大阪市, 2021)。PMO 事業を導入した公園においては、公共資産の価値向上の観点から、共通の基準に基づいた数値を用いて正しい評価を行い、その結果を公園施策に活かす必要があると考える。

引用文献

- 川崎市 (2018). まちづくり委員会行政視察概要. https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000096/96964/30houkokusyo_machi.pdf. (閲覧日: 2018年8月8日)
- 小林純子 (2019). 日本初の観光拠点型PMO—公民連携によりさらに魅力を増す大阪城公園—. 地域開発, Vol. 629, 37-40.
- 国土交通省都市局まちづくり推進課 (2017). 新たな時代の官民連携まちづくりの進め方に関する調査・検討業務報告書. <https://www.mlit.go.jp/common/001184451.pdf>. (閲覧日: 2018年8月9日)
- 日本政府観光局 (2021). 年別 訪日外客数、出国日本人数の推移. https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf. (閲覧日: 2021年8月30日)
- 大阪府・大阪市 (2021). 大阪パークビジョン. [https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000552/552290/parkvision\(honpen\)1-13.pdf](https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000552/552290/parkvision(honpen)1-13.pdf)・[https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000552/552290/parkvision\(honpen\)14-18.pdf](https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000552/552290/parkvision(honpen)14-18.pdf). (閲覧日: 2022年3月11日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2015). 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. <https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000526/526265/27ongaku-houkoku.pdf>. (閲覧日: 2018年5月22日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2016). 大阪城公園パークマネジメント事業平成28年度事業報告書. https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/content/0000020/20226/28_03houkoku.pdf. (閲覧日: 2018年3月26日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2017). 大阪城公園パークマネジメント事業平成29年度事業報告書. https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/29_03b_houkoku.pdf. (閲覧日: 2018年9月6日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2018). 大阪城公園パークマネジメント事業平成30年度事業報告書. https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/30_03b_houkoku.pdf. (閲覧日: 2019年9月17日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2019). 大阪城公園パークマネジメント事業令和元年度事業報告書. <https://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000526/526265/R1oosakajoupmojigyuhoukoku.pdf>. (閲覧日: 2021年2月21日)
- 大阪城パークマネジメント共同事業体 (2020). 大阪城公園パークマネジメント事業令和2年度事業報告書. <https://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/cmsfiles/contents/0000457/457892/R2kouenhokokuosakajo.pdf>. (閲覧日: 2021年10月6日)
- 大阪府府民文化部都市魅力創造局・大阪市ゆとりとみどり振興局 (2012). 大阪都市魅力創造戦略 (素案). <https://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000208/208286/20toshimiryokusenryaku.pdf>. (閲覧日: 2018年8月22日)
- 大阪市副首都推進局 (2020). 特別区制度 (いわゆる「大阪都構想」) の意義・効果 大阪府市のサービスの最適化【二重行政の解消編】. https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000427/427538/0915syusei01_kouhousiryou.pdf. (閲覧日: 2020年10月18日)
- 大阪市会計室 (2021). 大阪市公金支出情報. <https://www.city.osaka.lg.jp/kaikei/page/0000227414.html>. (閲覧日: 2018年8月28日～2021年6月19日)
- 大阪市経済戦略局・大阪市建設局・大阪市教育委員会事務局 (2014). 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. [http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/0-0bosyuuyoukou\(0805\).pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/0-0bosyuuyoukou(0805).pdf). (閲覧日: 2018年3月26日)
- 大阪市経済戦略局 (2014). 大阪城公園パークマネジメント事業 提案事業の概要. <http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryu/cmsfiles/contents/0000284/284250/teiangaiyou.pdf>. (閲覧日: 2018年3月26日)
- 大阪市建設局 (2014). 大阪城公園維持管理業務仕様書. <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/2-5kouen-ijikanri.pdf>. (閲覧日: 2018年3月26日)
- 総務省 (2017). 地方公共団体における行政改革の取組. https://www.soumu.go.jp/main_content/000476489.pdf. (閲覧日: 2018年5月2日)
- 鈴木文彦 (2019). 大阪城公園の財政改善効果 施設整備含むフルコストを収益でカバー. 日経グローバル, No. 365, 38-39.
- 谷口るり子 (2019). 大規模な都市公園の商業化問題について—大阪城公園を例に—. *Hirao School of Management Review*, Vol. 9, 53-68.
- 上山信一・改革評価プロジェクト事務局 (2018). 大阪の改革評価—10年の改革をふり返る—. <https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000456/456720/furikaeri.pdf>. (閲覧日: 2022年2月28日)
- 吉村洋文 (2018). <https://twitter.com/hiroyoshimura/status/1060872347446534144>. (閲覧日: 2018年11月9日)

Abstract

Osaka Castle Park is a famous tourist destination, as well as a valuable place for Osaka residents to enjoy recreation and relaxation in a city with little greenery. In order to provide services and generate new attractiveness suited to an international hub of history tourism, PMO operations were adopted at Osaka Castle Park in fiscal year 2015 (FY2015), and since then, various commercial facilities have been built in Osaka Castle Park. Osaka City has stated that adoption of PMO operations improved the FY2019 budget balance by about 200 million yen compared to FY2014 prior to adoption of PMO operations. This research verifies whether there actually was a roughly 200 million yen

improvement in the budget balance at Osaka Castle Park due to adoption of PMO operations. First of all, the results showed that, even after Osaka City adopted PMO operations, it bore and still bearing various construction costs including for improvement and repair of playground equipment, paths, and fall prevention fencing. It was found that this type of construction costs were included in the FY2014 budget prior to adoption of PMO operations, but not included in budgets from FY2015 after adoption of PMO operations, i.e., that the budget improvement of about 200 million yen was a result of comparing two budgets with different standards. It was also found that, due to the effects of Osaka City bearing typhoon damage recovery costs and costs for the Ishigaki Stone Wall exhibition project, as well as compensating the PMO operator for losses due to the COVID-19 pandemic, the budget total, including various construction costs from FY2015 when PMO operations were adopted to FY2020, is running a deficit of about 190 million yen. Therefore, in parks where PMO operations have been adopted, it is necessary to conduct correct evaluations using numerical values based on common standards and utilize the results in park policies from the perspective of improving the value of public assets.

(受稿：2022年3月24日 受理：2022年6月16日)