

Hirao School of Management Review 第9巻

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—

谷口 るり子

マネジメント創造学部, 甲南大学

【要旨】

公園は誰もがくつろげる空間でなければならないはずである。しかし、都市公園への指定管理者制度等の導入が可能になり、都市公園の商業化が進み、公の役割が軽んじられつつある。本研究では、大阪城公園を例に、大規模な都市公園の現状を調べた。

その結果、指定管理者制度を導入してからの3年の間に、多数の商業施設が公園内に建設されたこと、その前に約1,200本の樹木が伐採されたこと、憩いの場としての公園の機能が低下したこと、行政・指定管理者・市民間の話し合いの場が無いこと、大阪市にとって収支は大幅な黒字になったが、指定管理者制度を導入していなくても全国的な訪日外国人数の増加により黒字になっていたと考えられること等が分かった。

これらを踏まえて、大規模都市公園の運用・あり方に対し3つの提言を行った：指定管理者制度等を導入し民間管理にするのであれば、少なくとも行政と管理者と住民との間の話し合いの場を設け妥協点を探るべきである、都市公園の商業化が果たして住民のためになるのかを考え直すべき時期に来ている、都市公園を公園として守るには住民自身が都市公園の問題に関心を持ち行政をチェックする必要がある。

【キーワード】

都市公園、大阪城公園、商業化、指定管理者制度、改正都市公園法

## 1. はじめに

日本には、身近なところに数多くある小規模な公園や、数は少ないものの大規模である都市公園など、様々な種類の公園があり、住民の生活を豊かなものにしていく。現在、公園は当たり前のように存在するがその歴史はそれ程長いものではなく、日本の公園制度は、1873年の太政官布達第16号により誕生した。この布達は、「三大都市（東京、大阪、京都）をはじめとする人口が多い都市で、古くからある景勝地や旧跡等の『群集遊観ノ場所』を『公園』にするために、各府県で場所を選択し、調査・届出を行うこと」という内容であった。当時、日本には公園という言葉はなく、park という英語があってそれを公園と訳したわけでもない（池田他 1994）。この言葉を用いたのは、公の園としての価値が期待されていたとも考えられる（池田他 1994）し、1873年には地租改正が行われたこともあり土地の公私の帰属を明確にする必要があったとも考えられる（植田他 2005）。

このように公園制度の始まりは住民からの要望ではなく国家による布達であったが、現在の都市公園には何が求められているのだろうか。池田他（1994）は公園の価値について次のように論じている：「一部の人間や集団しか入れない、あるいは特定の人びとを排除するようなことがあれば、そこがたとえ公園と名づけられ、どのように美しく拵えられていても、公園は万人に開かれるという価値を否定しているがゆえに、公園の実質を欠いていることになる」。つまり、公園は public park、公の園であり、公共施設としての役割がある。

一方、社会情勢の変化もあり、現在は大規模な都市公園への指定管理者制度の導入が可能になり、都市公園の商業化が進み、公の役割が軽んじられつつある。本研究では、大阪城公園を例に、現状を正確に把握した上で大規模都市公園の運用・あり方についての提言を行う。

## 2. 都市公園の歩み

1956年に都市公園法が制定され、地方公共団体が策定した都市公園条例による公園管理が始まった。都市公園法は「公共の福祉の増進に資すること」を目的として制定されている。現在の都市公園法に基づくと、都市公園には住区基幹公園、都市基幹公園、特殊公園、大規模公園等があり、住区基幹公園には街区公園、近隣公園、地区公園、都市基幹公園には総合公園、運動公園、特殊公園には風致公園、動植物公園、歴史公園等がある（国土交通省）。街区公園は以前は児童公園と呼ばれていたものであり、後述の大阪城公園は歴史公園に相当する。

都市公園法制定後、公園管理の全国への浸透はゆっくりしたものであったが、日本の高度経済成長期と丁度重なり、1972年には都市公園等整備緊急措置法が公布され、これに基づく都市公園等整備5ヶ年計画が始まり公園整備が加速した（前田・進士 2008）。全国の公園面積も単位面積当たりの管理費もこれ以降大幅に増加したが、バブル崩壊による税収減少により単位面積当たりの管理費は1995年がピークで、これ以降は減少、つまり公園の管理水準は低下した（前田・進士 2008）。そして2003年には、都市公園等整備緊急措置法が廃止された。

### 3. 指定管理者制度

都市公園の管理水準が低下する中、2003年に地方自治法が一部改正され、指定管理者制度が創設された。公の施設の管理は、従来、地方公共団体やその出資団体等に限定されていたが、それを民間事業者にまで拡張したのが指定管理者制度である（総務省）。つまり、指定管理者制度は、公の施設・サービスの民間委託を可能にした。大規模な公園も公の施設であるため、大規模な公園も指定管理者制度の対象になる。

指定管理者制度を導入する際は、業務の具体的な範囲等の必要な事項を条例で定めることとされている。そしてその条例に従って、指定の期間等を定め、議会の議決を経て指定管理者を指定することになる（総務省）。

### 4. 大阪城公園とは

大阪城公園は、大阪市の中心に位置する1931年に開園した都市公園（歴史公園）であり、広さは105.6haで大阪市内では2番目に広い。現在の大阪城天守閣は市民の寄付によって昭和6年に再建されたものである。大阪城公園は、東側を除くその大半が特別史跡大坂城跡として国の指定を受けており、櫓や門等の13棟の重要文化財がある。これらの歴史的な建造物の他に、大阪城ホール、大阪城野球場等の有料施設や、梅林、桃園、太陽の広場、市民の森等もあり、大阪城公園は市民にとっての公園という側面と観光地という側面の両面をもっている。ただ、大阪市は政令指定都市20市の中で1人当たり都市公園面積が最も狭いため、大阪城公園は市民にとって貴重な緑豊かな憩いの場となっている。

なお、大阪城公園の土地の8割強を所有しているのは国で、残りのほとんどが市有地、極一部が民有地、府有地となっている。

### 5. 大阪城公園の商業化の現状

#### 5.1. 大阪城公園への指定管理者制度の導入

大阪市は、大阪城公園において、世界的な歴史観光の拠点にふさわ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（指定管理者）」を導入することにした（大阪市経済戦略局他2014a）。つまり、大阪市は、パークマネジメント事業を実施するPMO（Park Management Organization）事業者に対し、指定管理者としての公園の管理だけでなく、大阪城公園の世界的な観光の拠点化に向けて、魅力あふれる事業や新たな施設の設置・運営、既存施設の活用も求めた。具体的には、PMO事業者（指定管理者）募集時に次のような事業提案を求めた（大阪市経済戦略局他2014b, 2014c）。

#### (1) 既存建築物の活用

- ・旧第四師団司令部庁舎（旧大阪市立博物館）：必須
- ・大阪迎賓館、音楽堂管理事務所（もと大阪市音楽団事務所）

(2) 新たな公園施設の設置及び管理運営

- ・森ノ宮駅前エリア、大阪城公園駅前エリア、駐車場の新設

(3) 回遊性向上や新たなにぎわいづくり事業

- ・新たな園内交通システム、新たなイベント実施や観光案内

そして、PMO 事業者は次のような日程で決定され事業が開始された。

2014年6月 PMO 事業者募集開始

2014年9月 申請書類提出締め切り

2014年10月 PMO 事業予定者選定

2014年12月 指定管理者の指定について、市会で議決（議案第 353 号）

2015年4月 事業開始（20年間）

大阪城公園の指定管理者は、2015年4月から大阪城公園パークマネジメント共同事業体になったが、大阪市経済戦略局(2016)によると役割分担は表1のとおりである。すなわち、集客戦略は電通、メディアを利用した発信は読賣テレビ、建物の建設や植栽管理は大和ハウス工業と大和リース、通信インフラの整備はNTT ファシリティーズが担当し、大阪城公園全体を共同事業体が管理する体制になっている。

表1 大阪城公園パークマネジメント共同事業体の役割分担

代表者	大阪城パークマネジメント株式会社	大和ハウス工業、読賣テレビ放送、電通の共同出資による運営目的会社。事業一元化と資金管理を一括して行い、魅力向上事業に伴う投資全般を行う。
構成員	株式会社電通 関西支社	大阪城公園全体のブランディング、訪日観光客・国内観光客の集客戦略を担当。
	読賣テレビ放送株式会社	系列ネットワークを活かしたメディア発信と、大阪城公園におけるイベント企画、運営を行う。
	大和ハウス工業株式会社 大阪本店	大阪城公園全体の緑地管理や櫓や石垣、堀などの文化財の維持管理、駐車場などの公園施設の管理、新たな建築物の設置や既存施設の改修・改築を行う。
	大和リース株式会社	
株式会社 NTT ファシリティーズ	大阪城公園全体の施設維持管理、国内外の観光客向け Wi-Fi などの通信インフラの整備維持管理を行う。	

なお、大阪城の指定管理者から大阪市への納付金（大阪市の一般会計に入る）は、基本納付金は2015年度から2017年度までの最初の3年間は2.26億円/年、2018年度以降は2.6億円/年（大阪市経済戦略局他2014a）、変動納付金は事業者の提案により収益の7%となっている。ただし、大阪城天守閣において学術的業務を行う学芸員の人件費等は大阪市の負担となっている。

## 5.2. 大阪城公園における商業施設の建設

### 5.2.1. 予定されていた商業施設の建設

大阪城公園は、2015年4月に大阪城公園パークマネジメント共同事業体が指定管理者になって以降、次のように次々と商業施設が建設された。

- |           |                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------|
| 2016年1月   | 城南バス第2駐車場開業（普通車を200台収容可能な駐車場を、バスを44台収容可能な駐車場に改修） |
| 2016年2月   | 大阪城公園駅前普通車駐車場（普通車を171台収容可能な駐車場を新設）開業             |
| 2016年4月   | 売店をパークローソンとして開業                                  |
| 2016年5月   | 大阪城迎賓館を予約制レストランとして開業                             |
| 2017年3月   | ローソンS森ノ宮口噴水広場店を開業                                |
| 2017年6月   | ジョー・テラス・オオサカを開業                                  |
| 2017年10月  | ミライザ大阪城を開業（旧第四師団司令部庁舎、もと大阪市博物館）                  |
| 2017年12月  | キャッスルガーデン OSAKA を開業                              |
| 2018年4～5月 | 森ノ宮駅前噴水エリアにカフェ、ベーカリーショップ、児童向け遊技場を開業              |

そして、公園内でロードトレインとエレクトリックカーが運行されるようになり、来園者は公園内の移動にこれらを利用できるようになった。

このように、指定管理者制度が導入されてからの3年間で、大阪城公園内に多くの商業施設が建設され公園に大きな変化をもたらしたが、これらはいずれも5.1節に記したとおり、指定管理者募集時に大阪市が事業提案を求めたもので、事業者は提案どおりに実現したということになる。ただ、一般市民が指定管理者募集要項を読んでいることは稀であろうし、建設現場には事前には何も掲示がされなかったため、大阪城公園の利用者にとっては、「突然囲いがされ樹木が伐採され建設工事が始まる」ということの繰り返しであった。なお、これらの商業施設はいずれも大阪城公園の東側の特別史跡指定地外に建設された。

### 5.2.2. クールジャパンパーク大阪の建設

5.2.1節に示した商業施設の建設ラッシュの後、クールジャパンパーク大阪が2019年2月の開業を目指して建設されている。クールジャパンパーク大阪とは、大中小規模の3つの劇場のことで、クールジャパンパーク大阪株式会社がこれらの運営・管理を行う。クールジャパンパーク大阪株式会社は、吉本興業、民放在阪テレビ局5社等、14社から構成されている。このクールジャパンパーク大阪は、官民ファンドであるクールジャパン機構の投資対象案件#25になっており、クールジャパン機構がクールジャパンパーク大阪株式会社に最大12億円出資することが決まっている（クールジャパン機構2018）。

この施設の建設も、他と同様に何の前触れもなく突然始まった。特にこの施設は5.2.1節

に示した施設とは異なり指定管理者募集時には計画がなかったため、大阪城公園の利用者はこの施設の建設に関する情報を事前に全く得ることができなかった。なお、クールジャパンパーク大阪も大阪城公園東側の特別史跡指定地外に建設されている。

### 5.3. 大阪城公園における樹木の伐採

大阪城公園では、5.2 節に示したとおり多くの商業施設が建設され、今なお建設中の施設もあるが、これらの商業施設は元々樹木も何もない土地に建設されたのではない。例えば、図 1 の左は森ノ宮駅前噴水エリアの商業施設を建設する前に樹木を伐採した 2017 年 12 月の様子、右はクールジャパンパーク大阪を建設する前に樹木を伐採した 2018 年 3 月の様子を表している（大阪を知り・考える市民の会 2019）。大阪城公園では昭和 40 年代から植樹が進み、約 50 年経った現在は豊かな森になっている。今回は、その森の一部の樹木を伐採して商業施設を建設したことになる。そして表 2 は、建設された施設別の建設時樹木伐採本数を表している。なお、表 2 は大阪市建設局公園緑化部が情報公開した資料（2018a）に基づいて集計したもので、低木とみなした木を除いた中高木のみを伐採本数である。表 3 は、同じ資料に基づいて樹種別に樹木伐採本数を集計したものである。また、図 2\*の黄色の実線は大阪城公園の区域、赤色の実線は特別史跡指定区域、黄色の点線は建設時に樹木が伐採された表 2 の施設の位置を表している。

表 2 と表 3 から、大阪城公園では 2015 年 4 月に指定管理者制度が導入されてからの 3 年間で、商業施設建設のために 1,174 本の樹木が伐採されたことが分かる。これらの他に、日常的な樹木の維持管理のためにも 106 本伐採されており（維持管理としての新植は 0 本）、合計すると 3 年間で 1,280 本の中高木が伐採された。

なお、大阪市経済戦略局他（2014b）の PMO 事業者による提案に求める内容の項には、新たな公園施設を設置する際は「一部既存樹木を移植又は撤去することを前提に事業計画を



図 1 樹木伐採後の様子（場所は、左:森ノ宮駅前噴水エリア、右:クールジャパンパーク大阪）

\* 元になっている地図は、国土地理院の空中写真 2007/07/31 (<https://mapps.gsi.go.jp/contents/ImageDisplay.do?specificationId=105523>) である。

表 2 施設別樹木伐採本数

年度	施設名等	樹木伐採本数
2015	城南バス第2駐車場	7
	大阪城公園駅前普通車駐車場	201
2016	ローソンS 森ノ宮口噴水広場店	26
	ジョー・テラス・オオサカ (I期)	283
2017	ジョー・テラス・オオサカ (II期)	122
	ミライザ大阪城	22
	森ノ宮駅前噴水エリアの商業施設	175
	クールジャパンパーク大阪	338
合計		1,174

表 3 樹種別樹木伐採本数

樹木名	伐採本数	樹木名	伐採本数
ケヤキ	276	ニレ	24
クス	252	アカシア	12
カイヅカイブキ	201	シラカシ	12
イチョウ	123	アラカシ	11
カシ	93	エノキ	11
ニレケヤキ	45	タイサンボク	6
トウカエデ	38	その他	35
マテバシイ	35	合計	1,174

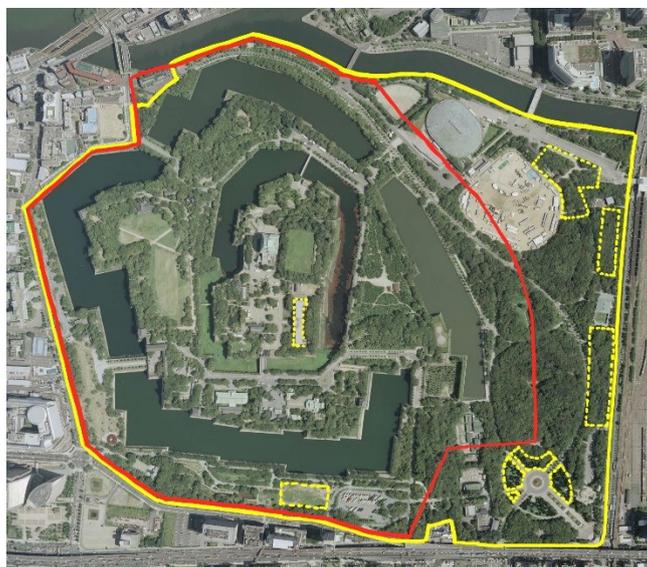


図 2 大阪城公園の区域、特別史跡指定区域と建設前に樹木が伐採された施設の場所

提案することができる」と書かれている。「一部」がどの程度を意味するのかわからないが、一部の樹木の伐採は市会で承認されていたことになる。一方、クールジャパンパーク大阪の建設のための樹木伐採は市会の承認を経していない。指定管理者募集時にクールジャパンパーク大阪の建設計画はなかったが、大阪城公園が市会の議決を経て既に指定管理になっ

ているため、新たな建設計画に対し市会の議決を得る必要がなく市が了承するだけで済む。大阪市はクールジャパンパーク大阪の建設を、「大阪城公園の世界的観光拠点化を一層進めていく上で、さらなる集客力の向上と賑わい創出を図るために必要である」<sup>†</sup>と考へ、2017年11月に承認している。

ただ、大阪城公園における商業施設建設のための樹木伐採について、大阪市民は大阪市からも指定管理者からも何も知らされていない。また、新しい商業施設の開業に関する報道はされるが、樹木伐採に関する報道は一切ない。

#### 5.4. 大阪城公園パークマネジメント事業の収支

大阪城公園パークマネジメント事業報告書（大阪城公園パークマネジメント共同事業体2016, 2017, 2018）によると、2015年度から2017年度までの3年間の当年度損益と大阪市への納付金は表4のとおりとなる。表4より、当年度損益は順調に増え2017年度は約5億円に、大阪市への納付金も変動納付金（収益の7%）が増加して2017年度は約2.6億円になった。ただし、大阪市は天守閣の学芸員の人件費約8,000万円を支出している（川崎市2018）ため、差し引き約1.8億円の収支のプラスとなった。指定管理者制度を導入する前は約0.4億円の支出超過<sup>‡</sup>であったので、ここまでのデータだけから判断すると「大阪市は大阪城公園を指定管理にしたことによって2億円以上の経費を削減できた」ことになり、実際この表現が報道でよく利用される。

表4 当年度損益と納付金（百万円）

年度	大阪市への納付金			
	当年度損益	基本納付金	変動納付金	納付金合計
2015	230	226	16	242
2016	393	226	28	254
2017	499	226	35	261

当年度損益が増加した最大の要因は大阪城天守閣、2番目の要因は駐車場で、それぞれの収入の推移は図3のとおりである。ただし、図3の2012年度の値は大阪市経済戦略局他（2014d）が指定管理者募集時に作成した大阪城公園維持管理経費一覧に基づき、2015年度から2017年度の値は大阪城公園パークマネジメント事業報告書（大阪城公園パークマネジメント共同事業体2016, 2017, 2018）に基づく。なお、2013年度と2014年度はデータが無いため記載していない。そして、図4は訪日外国人数と来阪外国人数（大阪府2015, 2017）の推移を表したものである。

大阪城天守閣の入館者数の半数は外国人であり（大阪市経済戦略局2018）、大阪を訪れる外国人の多くは大阪城を訪れるため、大阪城天守閣の収入は来阪外国人数の影響を大きく

<sup>†</sup> 大阪市に問い合わせた結果得られた回答である。

<sup>‡</sup> 大阪市に問い合わせた結果得られた回答である。

受ける。図 4 から分かるようにこの 5 年で来阪外国人数は大きく増加し、図 3 の天守閣の収入も増加している。駐車場は大阪城公園には現在 2 ヶ所あり、1 つは大型バス駐車場、もう 1 つは普通車駐車場である。2012 年の時点では大型バス・普通車混合の駐車場が 1 つであったが、2015 年にはそれが大型バス専用駐車場に変わり、新たに普通車駐車場が建設された。現在は 2012 年に比べ駐車場が広くなりしかも来阪外国人数も増加し、図 3 の駐車場の収入も増加している。

来阪外国人数はこの 5 年で大きく増加したが、図 4 から分かるように訪日外国人数も増加している。訪日外国人数は 2012 年に比べ 2017 年は約 3.4 倍、来阪外国人数は約 5.5 倍になった。来阪外国人数の伸び率の方が訪日外国人数の伸び率より大きい、来阪外国人数のみが増加したわけではない。大阪城公園が指定管理になったために天守閣や駐車場での収入が増加したのであれば、「大阪市は大阪城公園を指定管理にしたことによって 2 億円以上の経費を削減できた」といえるが、実際は全国的に外国人の観光客が増加し、その流れに乗って来阪外国人数も増え、大阪城天守閣や駐車場での収入も増えたと考える方が妥当だと思われる。つまり、大阪市が大阪城公園を指定管理にしていなくても天守閣や駐車場での収入増加は十分見込まれ、黒字になっていたと考えられる。

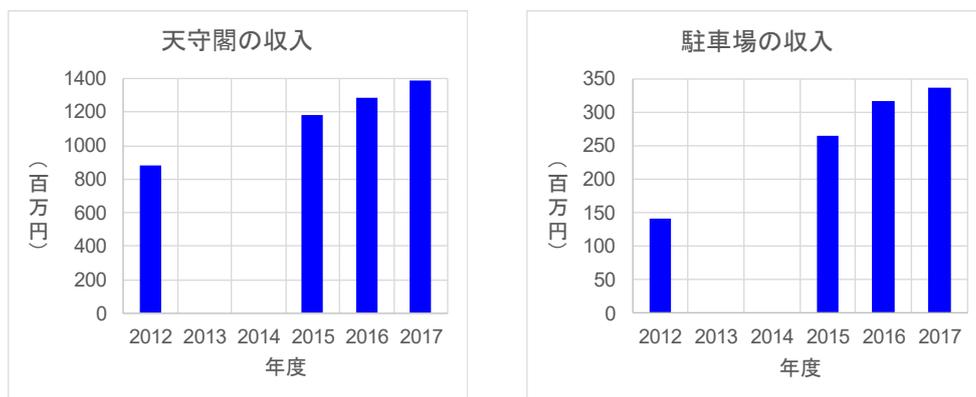


図 3 天守閣と駐車場の収入 (百万円)

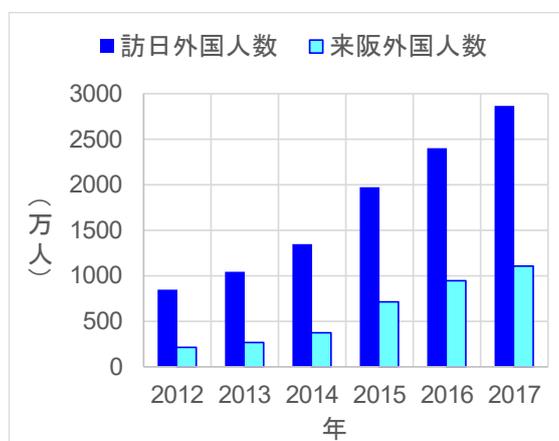


図 4 訪日外国人数と来阪外国人数の推移 (万人)

### 5.5. 大阪市に寄せられた市民の声

大阪市は市政への意見や要望を市民の声として受け付けており、市のホームページでその内容を公開している。大阪城公園の商業化や樹木の伐採に関する意見も寄せられており、特に森ノ宮駅前噴水エリアでの商業施設の建設が進み、クールジャパンパーク大阪の工事が始まった2018年3月は多数の意見が寄せられた。その一部を表5に示す。表5より、大阪城公園における樹木の伐採を伴う商業施設の建設に、多くの市民が疑問を呈していることが分かる。大阪城公園の観光地としての側面を一方向的に強調して開発を進めたため、憩いの場としての公園ではなくなってきたと市民は感じている。これらの市民の声に対し、大阪市は市の考え方をそれぞれ回答しているが、いずれも最後は「今後も大阪城公園の貴重な緑の保存・管理に努めるとともに、その貴重な緑を、より感じることができるとの場の提供にも取り組み、また、魅力あふれる施設の整備・管理やサービスの提供を行うことで、市民の方々や観光客の方々をはじめとし、多くの来園者の方々に満足していただけるよう、大阪城

表5 大阪市に寄せられた大阪城公園に関する市民の声（大阪市2018）

市民の声受付日	寄せられた声
2018年3月3日	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。公園で会った人々も怒っておられる。公園管理当局は公園の最大の財産である自然を壊してしまう事よりも収益の方に目が行っているのか。長い目で見ればとんでもない事をしているのではないのか。
2018年3月10日	最近の大阪城公園の状況は憤慨の域をはるかに越えている。あなたたちは何を考えているのか。大阪城公園は市民の憩いの場。これ以上公園の樹木を犠牲にした改悪は止めにすべき。外国人観光客を見込んだ商業施設は市民の為にはならない。観光客は史跡だけを見ているのではなく、地元住民が公園で寛ぐ様子をつぶさに見てその国、その都市の文化の成熟度をみている。
2018年3月18日	大阪市は大阪城公園の自然破壊を是としておられるのか。噴水近くのコンビニ建設から始まる大阪城公園の自然破壊は、大阪市民としては到底容認できないレベルに達している。
2018年3月20日	大阪城公園森ノ宮噴水近辺で工事が行われているが、大阪城公園の良いところを潰していると思えない。
2018年3月30日	作り過ぎは良くない。クールジャパンパーク大阪ってどんなものになるのかわからないが必要か。
2018年4月10日	最近の大阪城は市民の公園では無くなって、商売ありきの公園になっているように思う。以前は、大阪城公園には貴重な緑が多く有って、鳥の声が森の中に響いていて、そこらかしこでバードウォッチングを楽しめたが、現在は公園内の木々を片っ端から切り倒し引き抜いて、その後には公園内に不似合いな変な店舗だけをどんどん作っているのに疑問を感じる。あまりにもやり過ぎと感じないか。

パークマネジメント共同事業体とともに、公園の管理・運営に努めてまいります」というような内容になっている。この回答後、市民の声が活かされるわけでもなく、市民と行政との間の対話が始まるわけでもない。

## 6. 市と国の都市公園に対する考え方

5章では大阪市にある大阪城公園の現状を説明し問題点を指摘したが、この章では大阪城公園のような商業化が特殊なケースなのか大阪市全体あるいは国全体の動きなのかをみる。

### 6.1. 大阪市の大規模な都市公園に対する考え方

大阪市において公園に関する業務に携わっている主な部署は、建設局公園緑化部と経済戦略局観光部集客拠点担当である。前者は公園事業、緑地事業、天王寺動物園等を担当しており、後者は大阪城、天王寺公園、動物園等集客拠点の魅力向上につながる総合的企画、調査及び推進に関する事を担当している。これに対し、近隣の政令指定都市における公園の主な担当部署は、京都市ではみどり政策推進室と北部・南部みどり管理事務所、神戸市では建設局公園部と建設事務所であり、大阪市のような集客拠点担当のような部署はない。大阪市の都市公園等に対する考え方が組織構成にも表れているといえる。

そして、この集客拠点担当という部署がある経済戦略局が、大阪城公園パークマネジメント事業について説明した資料（大阪市経済戦略局 2016）のタイトルページには「大阪市における公共資産の民間開放」と書かれている。これは、大阪城公園パークマネジメント事業とは、大阪市民全体にとっての資産を私企業に開放することであると言っているのに等しく、大阪市自らが市民の資産の私企業による所有物化を進めていることに注意する必要がある。

そもそも、大阪府市都市魅力戦略推進会議が2012年に策定した大阪都市魅力創造戦略（大阪府府民文化部都市魅力創造局他 2012）では、大阪城公園が重点エリアのひとつに位置づけられていて、「民が主役、行政はサポート役」という考え方のもとでその世界的観光拠点化を目指している。そして、この目的のために大阪城公園に指定管理者制度を導入した。この「民が主役」の「民」も民間事業者を指しており市民の「民」ではない。

また、大阪城公園の指定管理者募集要項（大阪市経済戦略局他 2014a）の「管理運営及び維持管理方針」には「市民との協働」という項がある。しかしその内容は、公園内で活動するボランティア等を行う市民団体と協働することを心がけて下さいというもので、個々の市民との対話を要望するものではない。指定管理者募集時の質問と回答（大阪市経済戦略局他 2014e）においても、「市民団体との交渉などはPMO事業者が直接行わなければならないのか。」という質問に、「大阪城公園で活動する市民団体と協働し、市民活動の場を提供して頂く。市民団体への対応はPMO事業者が行って下さい。」と回答しており、個々の市民との対話は想定されていない。つまり、大阪城公園の開発を行う際に、個々の市民の声を全く

聞かずに進めて行くシステムに現在はなっており、実際、大阪市も指定管理事業者も市民と話し合う場を設けていない。

## 6.2. 国の都市公園に対する考え方

1956年に都市公園法が制定された頃は、1人当たり都市公園面積は3㎡未満だったが、1972年に都市公園等整備緊急措置法が制定されてから公園は急速に整備されるようになった。ここ数年は都市公園面積も1人当たり都市公園面積も頭打ちになったが、1人当たり都市公園面積は10㎡を超えるまでになった。公園面積が広がると当然その維持管理に費用がかさむようになるが、地方公共団体の財政難もあり面積の増加ほどは管理費は増えず、2章でも述べたが公園の管理水準が低下した。さらに、人口も2008年をピークに減少に転じ、今後人口が増加する可能性は低い。このような社会情勢の変化の中で、国土交通省は公園緑地行政は新たなステージに移行すべきと考え都市公園法を改正した（国土交通省都市局2017）。改正の主なポイントは次のとおりである。

- (1) Park-PFI（公募設置管理制度）の創設
- (2) PFI事業の設置管理許可の延伸（10年→30年）
- (3) 都市公園での保育所等の設置を可能に
- (4) 公園の活性化に関する協議会の設置

(1)のPark-PFI（Private Finance Initiative）とは、都市公園において飲食店、売店等の施設の設置・管理を行う民間事業者を公募により選定する手続きのことで、その施設から得られる収益を公園整備に還元することを条件に、事業者には都市公園法の特例措置がインセンティブとして適用されるものである（国土交通省都市局2017）。図5はこの制度のイメージを表している。

この都市公園法の改正内容から、国は都市公園内への商業施設の建設を引き続き積極的に勧めていることが分かる。公園内の商業施設からの収益を管理に活用し、公園への公的資金の投入額を減らすことを目指していると考えられる。そしてPark-PFIは実施時に議会の



図5 Park-PFIを活用した公園整備イメージ（出典：国土交通省都市局2017）

承認が必須ではないため、地方公共団体にとっては導入しやすい制度になっている。

大阪城公園は Park-PFI の適用例ではないが考え方は非常に似ており、指定管理者が公園内の商業施設で得た収益を活用して公園の管理を行うこととしている。そして、大阪城公園も、同じく指定管理者制度を導入しているてんしばも、国交省は民間事業者による都市公園活性化の成功事例の代表として紹介している（国土交通省都市局 2017, 総務省 2017）。

## 7. 他の公園への波及

5章で示したとおり、大阪城公園では指定管理者制度の導入による商業化が進んでいるが、この動きは大阪市内の他の公園にも波及しそうな状況になっている。

大阪城公園は大阪市で2番目に広い都市公園で、最も広いのが花博記念公園鶴見緑地、3番目は長居公園である。この鶴見緑地では2015年4月から、長居公園でも2016年4月から指定管理者制度が導入されている（いずれも5年間）。そして、2017年9月から12月にかけて鶴見緑地の活性化に向けた市場調査が実施され（大阪市建設局公園緑化部 2018b）、2018年7月から10月にかけて長居公園でも活性化に向けた市場調査が実施されている（大阪市建設局公園緑化部 2018c）。鶴見緑地の市場調査では14団体が事業計画提案書を提出し、施設整備に関する提案（飲食店、物販施設、フラワーガーデン等）や、ソフト事業に関する提案（有料イベントの実施、Webサイト・SNS等のメディア戦略の実践等）等を行った。

鶴見緑地並びに長居公園での現在の指定管理は、それぞれ2020年3月、2021年3月までであるので、これらの市場調査はこれ以降の指定管理者募集時の応募条件の参考にすると考えられる。鶴見緑地の市場調査での提案例から、大阪市はこれらの公園でも大阪城公園と同じような商業化を進めると思われる。

## 8. まとめ

本研究では、大阪城公園を例に大規模な都市公園の商業化の現状を、一般的には報道されていない樹木の伐採状況等を含めて報告した。ここで明らかになったことをまとめると次のようになる。

- (1) 大阪城公園は指定管理者制度を導入してから商業化が急激に進み、制度導入後の3年の間に多くの商業施設が公園内に建設された。
- (2) これらの商業施設建設のために3年間で約1,200本の樹木が伐採された。
- (3) 3年の間に維持管理としては1本も木を新植していない。
- (4) 大阪市にとっては、0.4億円の赤字だったものが1.8億円のプラスになった。
- (5) しかし、指定管理者制度を導入していなくても全国的な訪日外国人数の増加により黒字になっていたと考えられる。
- (6) 商業化のために、市民は有料施設の増加、樹木の減少、落ち着かない環境といった犠牲を払っている。

(7) 大阪市も指定管理者も、商業化の詳細を市民に伝えずに工事を行い、市民と話し合う場も設けていない。

(8) 都市公園の商業化は、大阪城公園だけではなく大阪市全体、国全体の動きである。

これらを踏まえて、大規模都市公園の運用・あり方に対し次のような提言を行う。

第一に、都市公園に指定管理者制度等を導入し民間管理にするのであれば、少なくとも行政と管理者と住民との間の話し合いの場を設け、妥協点を探るべきである。大阪市は公園のあり方を考える上での「民」を民間の私企業としているが、ここには市民を入れる必要がある。小林（2017）による大阪城公園のパークマネジメント事業の考察においても「民」を民間企業として市民の視点無しに事業の評価を行っているが、観光地ではあっても市民の憩いの場である公園の運用においては、市民の声を聞く必要がある。緑の少ない都市部で、大阪城公園のように、市民に何も知らせない、市民と話し合う場さえ設けないというやり方は改善すべきである。

第二に、都市公園の商業化が果たして住民のためになるのかを考え直すべき時期に来ている。前述のとおり、都市公園の商業化は大阪城公園だけの問題ではなく、大阪市全体、国全体で推し進められており、商業施設の収益によって公園を管理することを国が推奨している。しかし、公園はそもそも公の園、public park であり、万人に開かれた公共空間でなければならない。その公園を、民間の私企業が公という視点を持たずに管理し商業化を行うことをこれからも続けて行くべきなのか、少し立ち止まって考えるべきである。

第三に、住民は今まで以上に都市公園の商業化に目を光らせる必要が出てきた。都市公園への指定管理者制度の導入は議会の承認が必要であるが、それでも様々な問題が起きている。それが昨年できた Park-PFI 制度は、議会の承認が必須ではなくなってしまったため、都市公園に適用するのが容易になった。都市公園を公園として守るには、住民自身が都市公園の問題に関心を持ち行政をチェックする必要がある。

公園は誰もがくつろげる空間でなければならないはずである。行政側には、真の「住民との協働」を前提とした公園運営を心がけることを強く望む。

## 参考文献

池田直樹他（1994）大阪発・公園 SOS，都市文化社，東京

植田和弘他（2005）都市の再生を考える 第7巻 公共空間としての都市，岩波書店，東京，pp.87-113

大阪市（2018）お寄せいただいた「市民の声」，

<http://www.city.osaka.lg.jp/shisei/category/3065-1-8-0-0-0-0-0-0-0.html>（参照日 2018.8.23）

大阪市経済戦略局（2018）大阪城天守閣入館者数，

<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000430074.html>（参照日 2018.12.28）

大阪市経済戦略局他（2014a）大阪城公園パークマネジメント事業者募集要項，

<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/0-0bosyuuyoukou>

(0805).pdf (参照日 2018.3.26)

大阪市経済戦略局他 (2014b) 資料 I : 魅力向上事業に関する事項, <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/1-0miryokukoujou.pdf> (参照日 2018.7.26)

大阪市経済戦略局他 (2014c) 資料 I - 4 : 新たな公園施設の事業提案エリア図, <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/1-4shinshisetsu-area.pdf> (参照日 2018.7.26)

大阪市経済戦略局他 (2014d) 別紙 8 : 大阪城公園維持管理経費一覧, <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/0-8kanrikeihi.pdf> (参照日 2018.7.25)

大阪市経済戦略局他 (2014e) 質問と回答, [http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/QA\(0728\).pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000271/271008/QA(0728).pdf) (参照日 2018.7.26)

大阪市経済戦略局 (2016) 大阪城公園パークマネジメント事業～大阪市における公共資産の民間開放～

大阪市建設局公園緑化部 (2018a) 2015～2017 年度の大阪城公園における樹木管理データ (情報公開請求によって公開されたデータ)

大阪市建設局公園緑化部 (2018b) 花博記念公園鶴見緑地の活性化に向けた市場調査, <http://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/page/0000410245.html> (参照日 2018.8.19)

大阪市建設局公園緑化部 (2018c) 長居公園の活性化に向けた市場調査, <http://www.city.osaka.lg.jp/kensetsu/page/0000441350.html> (参照日 2018.8.19)

大阪城公園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 27 年度事業報告書, <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/0103-1.pdf> と [0103-2.pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/0103-2.pdf) (参照日 2018.5.22)

大阪城公園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 28 年度事業報告書, [http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/28\\_03houkoku.pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/28_03houkoku.pdf) (参照日 2018.3.26)

大阪城公園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 29 年度事業報告書, [http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/29\\_03b\\_houkoku.pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000020/20226/29_03b_houkoku.pdf) (参照日 2018.9.6)

大阪府 (2015) 国内外からの旅行者の状況, <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/25437/00188773/siryu3.pdf> (参照日 2018.12.27)

大阪府 (2017) 訪日外客数及び来阪外客数の推移, <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/3696/00000000/29raihansui%20.pdf> (参照日 2018.12.27)

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), <http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/cmsfiles/contents/0000208/208286/20toshimiryokusenryaku.pdf> (参照日 2018.8.22)

大阪を知り・考える市民の会 (2019) 公園は誰のもの?—大阪城公園編—, 大阪

川崎市 (2018) まちづくり委員会視察報告書, <http://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/>

0000096/96964/30houkokusyo\_machi.pdf (参照日 2018.8.8)

クールジャパン機構 (2018) 大阪城公園における日本のエンタテインメント発信事業へ出資,

[https://www.cj-fund.co.jp/investment/deal\\_list/vol26/](https://www.cj-fund.co.jp/investment/deal_list/vol26/) (参照日 2018.8.16)

国土交通省, 都市公園の種類,

[http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p\\_toshi/syurui/](http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p_toshi/syurui/) (参照日 2018.8.8)

国土交通省都市局 (2017) 都市公園法改正のポイント,

<http://www.mlit.go.jp/common/001248733.pdf> (参照日 2018.7.8)

小林純子 (2017) 公共施設等複合化の実現に向けた方策検討調査 (第4回) 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, 日経研月報, (466),

pp.42-51

総務省, 公の施設の指定管理者制度について,

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451041.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000451041.pdf) (参照日 2018.8.9)

総務省 (2017) 地方公共団体における行政改革の取組, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/](http://www.soumu.go.jp/main_content/000476489.pdf)

000476489.pdf (参照日 2018.5.2)

前田博, 進士五十八 (2008) 都市公園管理史における指定管理者制度導入の意味, 東京農大

農学集報, 53 (3), pp.274-282