

# 大阪城公園パークマネジメント事業及び「もと市立博物館」等の民間活用事業に関する調査業務【概要版】

## I 調査の前提

本調査は、大阪城公園を事例とした大規模公園と公園内の資源を活用するために民間活力を最大限活用した官民連携事業の導入方策について検討することを目的とする。

### ①調査項目

- ①類似事例の整理
- ②「もと市立博物館」及び「旧砲兵工廠化学分析場」の民間活用事業検討
- ③大阪城公園パークマネジメントの事業化検討
- ④民間事業者へのインセンティブのあり方の検討
- ⑤事業におけるリスクへの対応の検討
- ⑥もと博、砲兵工廠とパークマネジメントをあわせた事業化シナリオの検討

## II 参考事例の整理

### ①分析対象事例

#### ◎パークマネジメント参考事例

- ・国内外のパークマネジメント事例

#### ◎公園内に存する施設の民間活力活用の参考事例

- ・類似PFI先行事例、国有地等の貸付事例

### ②事例からの示唆

#### ◎パークマネジメント

⇒パークマネジメント業務として、マネジメント、維持管理、運営業務を実施

#### ◎公園における民間施設

⇒収益スキームに応じた多様な手法の組み合わせ

- ・PFIの先行事例では、適宜、指定管理者、設置管理許可を併用。
- ・収益スキームは、サービス対価(固定)、サービス対価(収入連動)、料金収入など。
- ・リスク分担は、需要リスクのコントロールは、多様な収益スキームの組み合わせ。
- ・また、既存施設については、公共が施設瑕疵の負担をしている事例もある。

#### ◎国有財産無償貸付

⇒無償が難しい場合には、収益連動の使用料なども想定

- ・無償貸付の施設も、用途や目的の変更により、使用料を負担する場合もありうる。
- ・ただし、収益性のある施設であっても、公共性が高く、収益性が低い施設に関しては、通常の使用料を課した場合、大幅に採算が悪化する可能性がある。
- ・原則無償で一部有償の例もあり、収益性を踏まえた使用料の設定などの柔軟な枠組みもある。

## III 事業実施の前提条件

### ①用途上の主な制約要因

#### ◎営利行為の禁止

- ・国有財産法及び国有財産無償貸付契約で営利目的は禁止。
- ・なお、都市公園法上は営利行為を伴う設置管理も可能。

#### ◎第三者の建物の設置の禁止

- ・国有財産法上、国有地に第三者が設置管理する建物は設置できない。(ただし、国が公園利用上やむを得ないと認めるものを除く)。
- ・なお、都市公園法上は一定の要件で第三者の建物設置は可能。

#### ◎現状変更の制約

- ・文化財保護法上の現状変更の制約。

### ②契約上の主な制約要因

#### ◎有償化の可能性

- ・無償貸付の国有財産で収益性があるものは有償化の方向。

#### ◎期間

- ・大阪市と近畿財務局の国有財産無償貸付契約の期間は5年。
- ・都市公園法の管理許可・占用許可期間は10年。(なお、大阪市では、設置管理許可は3年以内、占用許可は5年以内(※ただし、内容によって異なる))
- ・大阪市では、指定管理期間は、4年とし、一定の場合に4年間の継続。

### ③事業手法上の主な制約要因

#### ◆設置管理の可否

##### ◎PFI

- ・都市公園内でPFI事業者公園施設の建設や維持管理の事実行為を行わせることができるが、公園施設の設置管理を行うには、指定管理者制度又は設置管理許可制度の適用が必要。

##### ◎指定管理者制度

- ・利用料金の徴収、工事や維持等の都市公園の管理を行わせることができる。

##### ◎都市公園法上の設置管理許可

- ・設置管理のいずれも行わせることができる。

#### ◆民間事業者が行いうる範囲(管理の範囲)

##### ◎PFI

- ・都市公園内において、PFIにおいて民間事業者が行いうる範囲は、以下の内容になる。
- －当該施設運営に係るソフト面の企画、いわゆる事実上の業務
- －公園施設の管理で利用料金を民間自らの収入とする場合は、指定管理者制度又は設置管理許可制度の適用が必要。

##### ◎指定管理者制度

- ・PFIで民間事業者が行いうる業務に加えて、以下の行為も行うことができる。
- －管理責任や処分権限で民間事業者が行い得る行為
- －私人の公金取扱いの規定に基づく使用料等の収入の徴収

##### ◎都市公園法上の設置管理許可

- ・営利行為を含め(売店やレストラン等)設置管理を行っている。

## V パークマネジメント、もと市立博物館及び砲兵工廠のスキームの考え方

### ①想定されるパークマネジメントのスキームと実現に向けたシナリオ

	スキーム1 計画・調整中心型	スキーム2 運営中心型	スキーム3 投資・事業実施型
考え方	計画・調整機能が中心 PMOは調整のみ。 事業リスク負担しない。	運営業務が中心 PMOは運営リスクのみ負担。 施設整備のリスクは公共負担。	設備投資等を含む事業全体 PMOは投資、運営など事業全体 のリスクを負担。
実施手法	計画・調整業務の委託または 事業者協賛金等からの委託	指定管理者:運営の包括委託 管理許可:個別の収益行為	指定管理者:運営の包括委託 PFI手法:設備投資・回収
公園全体の活性化	△:全体の計画・調整により一定の方向性を持った運営が可能 ただし事業実施を担保する仕組みが不足する懸念あり	○:全体の計画・調整に加え、運営の実施により、公園全体の活性化の実現が見込める 投資権限なく活動に制約あり	◎:自らの投資判断により計画・調整から一定規模の事業実施までが可能。
市の関与	△:整備費・維持費 市の計画・調整機能に対する オーソライズは可能か不明 個別事業については従来の関与のまま	○:整備費・指定管理料 公園全体に対する指定管理者 としての位置づけを行うことができ、市の関与も明確 市は整備に関する負担が必要	◎:サービス対価(必要な場合) 公園全体に対するPFI事業者としての位置づけを行うことができ、市の関与も明確
柔軟性 継続性	△:柔軟性はあるものの個々の事業間での収支配分などには限界がある 許可行為には継続性に限界	○:公園全体での収支配分が可能であり、事業実施の柔軟性が確保可能	△:同左。ただし、現状では投資回収期間に制約あり、十分な投資を行うことに限界がある

### ◎実現化に向けたシナリオ

- ・シナリオ1:事業のインパクト重視、官民連携でのパークマネジメント推進>スキーム3
- ・シナリオ2:現行規制と市場動向から、早期着手・段階的实施を想定>スキーム1→3
- ・シナリオ3:戦略的事業として市としての負担も覚悟し実施>スキーム2

### ②もと博、砲兵工廠単体での実施可能な事業手法と実現に当たっての課題

視点	もと市立博物館	砲兵工廠
1)国有財産使用にかかる負担軽減	△公園施設の位置づけによる公共性確保 →収益性向上の場合の有償化懸念あり	○公園内への取り込みによる公園施設化 △文化庁移管 →関係機関調整が必要 △市有財産化 →財政負担が必要
2)多様な用途のための柔軟性と手法との整合	○受益施設の位置づけ→設置管理許可 △PFI事業の付帯事業 →PFIとするための公的位置づけが必要	○公園施設:受益施設としての位置づけ ○公園外:施設維持・保全を目的としたPFI事業及び独立採算での付帯事業
3)必要な投資回収期間の確保	△許可行為でなく契約行為の位置づけ →PFIでの対応は可能、ただし設置管理許可の10年を超えられない	△公園施設:設置管理許可年限による制約 ○公園外:貸付契約による期間の担保 →ただし有償化との齟齬が生じる懸念あり
4)PM、シナリオとの関係	△円滑な還元には一体的実施が必要 →収益向上による財産使用有償化の懸念	同左

## IV 民間事業者へのヒアリング

### ①民間の意見 <ヒアリング先:デベロッパー、マネジメント企業、運営企業、金融機関>

- ◎もと博、砲兵工廠のポテンシャル
  - ・必ずしも高くなく、公園全体の活性化を優先すべき
- ◎パークマネジメント
  - ・民間の多様かつ積極的な参画のためには、市の積極的関与が前提
- ◎官民の役割・リスク分担
  - ・民間事業同様の柔軟性と継続性担保、環境整備には市も負担を

### ②意見から得られる解決すべき課題

- ◎施設単体のポテンシャル向上に向けた公園全体の活性化
  - ・公園全体の一括運営
- ◎市の積極的関与の下での官民連携
  - ・公園活性化、公的サービスとしての明確な位置づけ
- ◎民間ノウハウを活用できる柔軟性と継続性
  - ・一方的許可に終わらない契約・連携スキーム

## VI 調査のまとめ:実施可能な内容と実現に必要な方策の整理

### ■実現に向けた方向性

- ①パークマネジメント
    - ・実施事業のインパクトを考慮したスキーム・シナリオの選択が必要
  - ②もと博・砲兵工廠
    - ・公園施設としての公共性と便益性の整合あるスキーム・手法の選択
- ### ■実現に向け、対応していくべき方向性
- ◎自由な施設設置を可能に:公園全体のPMにより設置許可の自由度確保  
⇒国有財産法・契約上の営利行為・用途制限の従来通りの扱いの協議  
⇒特別史跡内での新規出店許可の包括的な基準の協議
  - ◎自由な権限の行使を可能とする枠組み  
⇒民間に事実上設置管理、占用、行為許可を与える基準の設定
  - ◎収益性に応じた柔軟な使用料の支払いの枠組み  
⇒公園全体の収益や程度で使用料支払う仕組みの協議
  - ◎投資回収が可能な事業期間の設定に向けた工夫の検討、働きかけ  
⇒貸付契約期間(5年)、許可期間(法10年、大阪市3年)の延長・拡大  
⇒許可年限終了時の市としての買取の可能性検討と債務負担の可能性検討の具現化に向けた条件整理が必要となります。

## VII 今後の展開

### ①パークマネジメント

将来的な公園全体の一体管理を見据えながらも、事業の早期展開という観点から、事業者の意向等を見極めたうえで、現行制度を踏まえた段階的实施を検討

### ②もと博・砲兵工廠

公園全体の一体的なパークマネジメントによる魅力向上の方策について検討を進めながら、早期事業化に向けた具体的な条件を整理