天王寺公園における官民連携の取り組みについて

大阪市 経済戦略局 観光部 観光課 集客拠点担当

1. はじめに

天王寺公園を中心としたおよそ1 km 圏の「天王寺・阿倍野エリア」は，大阪でも有数の観光資源の集積地である（図－1）。大阪市は平成24年12月に，世界の都市間競争に打ち勝つため「大阪都市魅力創造戦略」を策定。そのなかで「天王寺・阿倍野エリア」を重点エリアの一つとして位置付け，文化観光拠点の形成を目指し，官民連携して各種事業を実施してきた。その経緯と事業概要を以下に述べる。

2. 天王寺公園概要

天王寺公園は，天王寺動物園（大正4年開園）や大阪市立美術館（昭和11年開館），大正15年に住友家から譲り受けた植治作庭の慶沢園，真田幸村と徳川家康が戦った「大坂夏の陣」の舞台として知られる茶臼山（昭和47年府指定史跡）な

図－1　天王寺公園位置図　　※おおよその位置関係を表す。

ど，多様な文化資源を有する 26 万 m^2 の都市公園である。

また，公園周囲の状況としては，Osaka Metro，JR，近畿日本鉄道等，1 日 80 万人以上が利用する大阪第 3 のターミナル天王寺駅に隣接し，北に四天王寺や一心寺などの寺社仏閣，西に通天閣や新世界，南は日本一の高さを誇るあべのハルカスに代表される商業施設群がある。

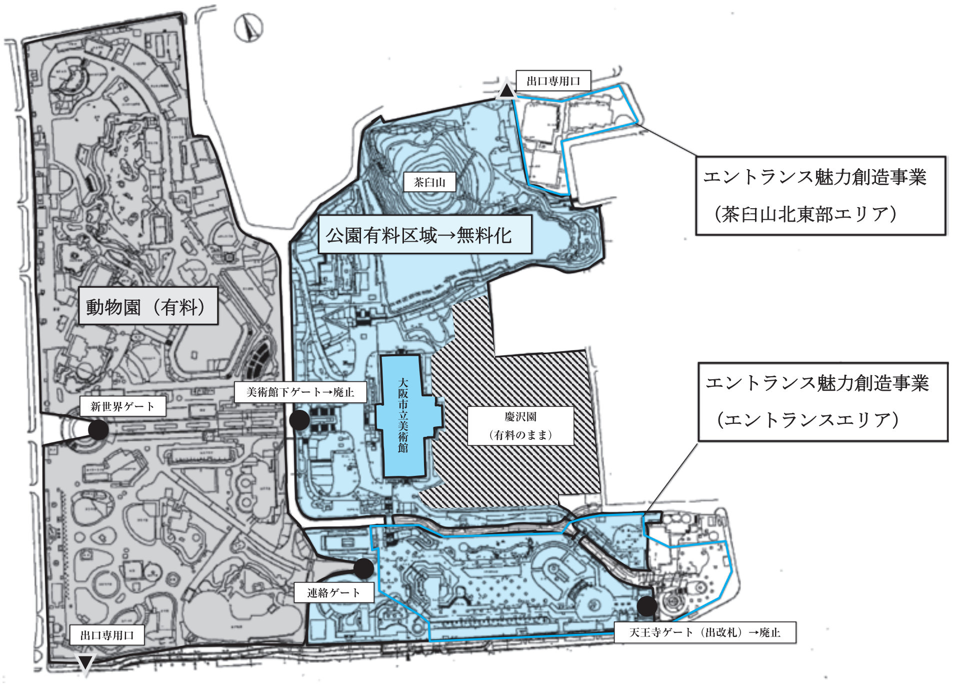
3. 経　緯

天王寺公園の歴史は，明治 36 年に天王寺・今宮で開かれた第 5 回内国勧業博覧会に遡る。会場跡地の一部を公園として新設，大正 4 年に核施設となる大阪市立動物園が開園した。大正 10 年には，住友家から邸宅の敷地やその庭園の寄附収受を可決。昭和 11 年，市立美術館が完成し，現在の天王寺公園の原型がほぼ完成した。昭和 50 年代になると，美術館の大改装や，音楽堂の撤去，地下駐車場の建設など，施設の改廃，更新が盛んに行われるようになった。また，天王寺公園周囲にはテントや小屋掛けができていた。昭和 62 年には，動植物と人間のかかわりを通じて青少年に生命の尊さを知ってもらう「天王寺博覧会」を 100 日間開催した。これもきっかけとなって，平成 2 年 2 月から動物園エリアだけでなく公園部分も有料化を実施した。

その後，公園周囲の再開発が進み，通天閣エリアも含めて観光客が増加するなど周辺状況が大きく変化するにつれ，結果として有料公園である天王寺公園が天王寺・阿倍野エリアの周遊性を阻害している状況となってしまっていた。加えて，公園の施設も老朽化が目立つようになっていた。

そこで，大阪市では天王寺動物園以外の公園部分を無料化することを決定するとともに，天王寺・阿倍野エリアの中心部にあり各観光資源の結節点となる公園の南東部と北東部について「エントランスエリア魅力創造事業」を実施し，再整備することとした（図－ 2）。

エントランスエリアの再整備は，前述のとおり「天王寺・阿倍野エリア」の周遊性を高めるとともに天王寺公園の魅力を向上し，集客力や地域ブランド力を向上することが目的であった。そのため，景観形成に力を入れることや，芝生広場を整備することとした。



図－ 2　天王寺公園エントランスエリア魅力創造事業区域及び施設位置図

また，飲食店や売店などの便益施設を設置し，来園者の利便性を向上するとともに，収益力も向上させ，公的負担の軽減を図った。

そして，再整備の手法としては，民間事業者を活用することを基本として検討を進めた。公園の再整備及びその管理とともに，新たに便益施設の企画，設置，運営，さらにはイベント・広報等のにぎわい創出などを一括して任せることで，民間事業者のアイデアや経営ノウハウを発揮できると考え，民間事業者が資金調達から計画・設計・施工・運営を行う独立採算型の DBO 方式とすることとした。

4. 天王寺公園エントランスエリア魅力創造事業

事業のスキームはつぎのとおりである。

公募で選定された民間事業者と大阪市は，事業にかかる基本的事項を定めた事業協定を締結。民間事業者が資金を調達し，公園の再整備や収益源となる便益施設を計画，設計，施工する。事業者が整備したもののうち，一般の用に供される公園基盤施設（芝生広場・園路・植栽・照明等）は大阪市へ寄付され，民間事業者と大阪市が別途締結した維持管理にかかる協定に基づき，民間事業者が管理運営を行う。また，便益施設は民間事業者が所有し，都市公園法に基づき設置許可を得て経営し，その収益で施設整備の初期投資を回収するとともに，独立採算で公園を運営する。

一方，大阪市は，従来，当該部分の管理に要していた経費が不要となるだけでなく，新たに設置された便益施設にかかる使用料が収入されることとなる。なお，都市公園法に基づく行政処分は，従来どおり引き続き大阪市が行う。

事業期間については，投資回収期間を考慮して最長 20 年間とし，協定によりそれを定めた。

なお，本事業の場合は建蔽（ぺい）率の緩和を受ける必要はなかったため，本事業開始当初，パーク PFI 制度はなかったが，パーク PFI と比較する場合，都市公園法により設置許可の更新が保証されていないという点のみが異なる。

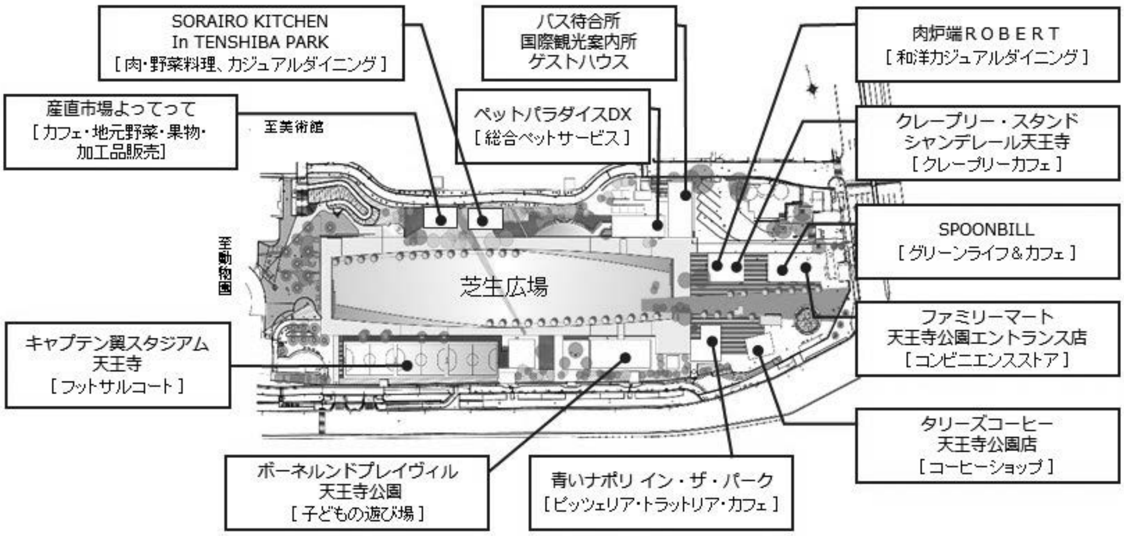
事業者の選定にあたっては，平成 25 年度から 2 段階公募を行い，平成 26 年 12 月に大阪市と民間事業者とで事業協定書を締結した。2 段階方式を取ったことにより，1 次選考と 2 次選考の間で競争的対話を行い，提案内容の「公園施設としての設置可否」の確認を行うなど，事業提案の質や実現性を高めることができた。

その後，設計・施工を経て平成 27 年 10 月 1 日に「てんしば（芝生広場を中心としたエントランスエリアの愛称)」がオープンした。整備内容としては，事業区域である約 25,000 m^2 の敷地の真ん中に約 7,000 m^2 の芝生広場を据え，その周囲にレストラン，カフェ，ガーデニング雑貨店，こどもの遊び場，フットサルコート，ペット関連施設など多様なラインナップのテナントが配置されている（**図ー 3**)。

また，照明の配置や照度も従来の画一的な基準に基づく整備ではなく，工夫し雰囲気のある都会らしい夜間景観を創出した。

有料／無料の違いがあるため単純比較はできないが，オープンから 1 年間の来園者数はリニューアル前の約 3 倍にも増加した。また多様な店舗展開や，ランドスケープに配慮した結果，以前に比して学生や子連れのファミリーなど多彩な層が多く訪れるようになり，夜間もにぎわうなど，エリアの雰囲気は一変した。

民間事業者の導入は，自由度を与えた方が能力を発揮しやすい反面，事業のコントロールは効きにくくなり，その適度なバランスを見定めることが難しいが，本事業では，新しい人の流れを生みだすこと，エリアイメージを向上することという目的が明確にあり，公募時に公園の方向性や整備イメージを明確に示すことができたため，公共の意図を汲みつつ，民間事業者ならではのランドスケープや店舗展開を実現できたと考えている。



図－3　エントランスエリア整備図　　※茶臼山北東部エリアは割愛。

5.　天王寺動物園での取り組み

さて，天王寺公園の核施設である天王寺動物園に話を移す。戦後，レジャーの多様化が進み全国的に動物園の入園者数の減少傾向がみられるなか，天王寺動物園も例外ではなかった。昭和 9 年に 250 万人を誇った有料入園者数が，平成 10 年には 60 万人を割るほどに減少していた。

そこで，前述の官民連携によるエントランスエリアの再整備と並行して，動物園でも改革を実行することとなった。具体的には，トイレや園路の園内美化といった地道なものから，動物とのふれあいの機会を増やしたり，戦前に行われていたナイトズーを平成 27 年に戦後初めて復活させるなど，様々な取り組みを行った。

こうした取り組みが奏功し，エントランスエリアが開業したことも追い風となり，動物園開園 100 周年の平成 27 年，入園者数は V 字回復を果たした。

6.　天王寺動物園ゲートエリア魅力向上事業

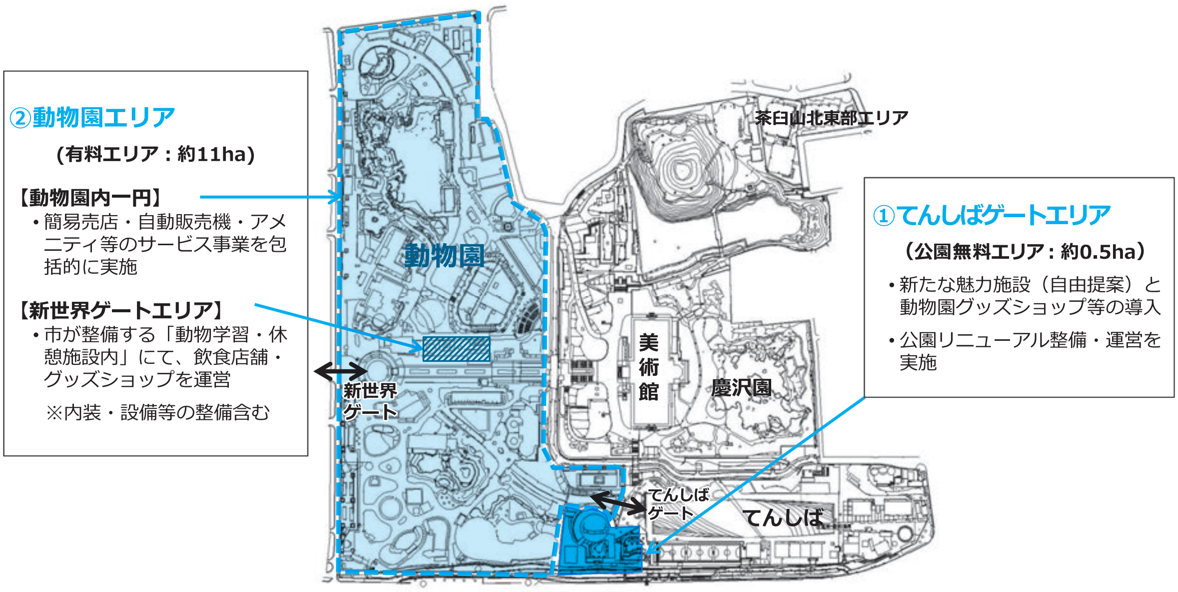
このように民間活力導入によるエントランスエリアの再整備と，公共による動物園の改革が成果を挙げたが，さらに地域の核となる動物園の魅力・満足度を向上するため，大阪市では現在「天王寺動物園ゲートエリア魅力向上事業」に取り組んでいる。事業概要は次のとおりである（図－ 4）。

① 民間事業者により，てんしば（エントランスエリア）から動物園に入る一般公園部分（てんしばゲートエリア）において，新たな魅力施設（自由提案）と動物園グッズショップ等を導入し，公園リニューアル整備・運営を実施。ただし，既存公園施設の撤去等，大阪市も一部費用を負担する。

② 民間事業者により，動物園内における簡易売店・自動販売機・アメニティ等のサービス事業を包括的に実施。あわせて，新世界へ通じるゲート部分（新世界ゲートエリア）で「動物学習・休憩施設」を大阪市が整備し，その内部に飲食店舗・グッズショップを民間事業者が設置し，運営する。

公園・動物園来園者の一層の増加，動物園客単価の向上，さらなる民間投資を呼び込み園地整備を促進することなどを意識し，官民連携手法による園内サービスの向上や，動物園の特徴を活かしたオリジナルグッズ・メニュー等の展開等を盛り込んだ内容となっている。

一部，大阪市が整備や費用負担をする部分があ



図－4　ゲートエリア魅力向上事業概要図

るが，大部分について民間事業者が資金を調達し，計画，設計，施工，所有，管理するスキームとなっている。民間事業者は，便益施設について都市公園法に基づく設置許可を得て経営し，各種サービス事業で得られた収益で施設整備の初期投資を回収する。大阪市は，新たに設置された便益施設にかかる使用料という，さらなる収入源を確保できる。

事業期間については，エントランスエリアと同様に，投資回収期間を考慮して最長20年間とし，協定によりそれを定めた。

平成29年に公募を実施し，事業者を選定。平成30年に大阪市と民間事業者とにおいて協定書を締結のうえ工事に着手，平成31年4月には民間事業者による動物園内一円の各種サービス事業が開始されている。令和元年秋には，ガーデニングカフェ・レストラン，BBQテラス，アスレチック施設，ボルダリング施設などで構成された便益施設群がオープンする予定である。

7. 今　　後

これまで述べた各種取り組みは，天王寺公園内の活性化に寄与したことはもちろんのこと，周辺地域を含む天王寺・阿倍野エリアの魅力向上もけん引している。例えば，大阪市において不定期に実施している公園に関するアンケート調査では，「市内で最も好きな緑は」との問いに対し，平成27年に初めて天王寺公園がランクインした。また，路線価は，平成24年から平成29年の5年間でJR天王寺駅前では2倍，天王寺公園南東部では1.5倍になった。

結果として，地域を代表する企業である近鉄不動産がいずれの事業においても選定された。残りの事業期間において，その意義をさらに存分に発揮してもらうことを期待している。

写真－1　てんしば（全景）