

桂浜公園整備手法等調査 報告書

平成 30 年 3 月
高知市

目次

I. 前提条件の整理.....	1
1. 事業計画の整理.....	1
2. 法制度の整理.....	3
3. 施設規模・事業規模の現状及び基本計画.....	4
4. 現状の課題と本調査における検討ポイント.....	5
II. 整備方針の検討.....	6
1. 民間事業者へのヒアリング等の実施.....	6
2. 再整備方針の整理.....	7
3. 施設規模の検討.....	8
4. 年間来園者 100 万人に向けた戦略.....	11
5. 施設整備内容の検討.....	12
6. 適切な官民業務分担の検討.....	16
III. 事業スキームの検討.....	17
1. 民間事業者へのヒアリング等の実施.....	17
2. 機能別事業方式の整理.....	18
3. 全体事業スキームの整理.....	21
4. 有力と考えられる事業方式の整理.....	22
5. 民間投資を促す仕組み.....	25
6. 本事業で想定する事業方式.....	28
7. 支払いスキームの検討.....	29
8. リスクの検討.....	31
IV. 事業計画の検討.....	34
1. 公共施設整備計画の検討.....	34
2. 運営維持管理計画の検討.....	35
3. 民間収益事業計画の検討.....	36
V. 民間活力導入の総合評価等の検討・整理.....	38
1. 事業化スケジュールの検討・整理.....	38
2. 民間事業者の選定方法の検討・整理.....	39
3. 民間活力導入の総合評価に関する検討・整理.....	41
4. 事業化に向けた課題整理.....	42

I. 前提条件の整理

1. 事業計画の整理

(1) 事業及び本調査の概要

本市の都市公園である桂浜公園は、坂本龍馬の銅像が雄大な太平洋を眺望する本市を代表する観光地であり、全国から多くの観光客が訪れます。

桂浜公園は、昭和50年代に、土産品店の並ぶサービスエリア地区や遊歩道等のハード整備の他、桂浜水族館の移転などが行われましたが、その後40年近くが経過し、各施設の老朽化が進んでいます。

また、近年の観光ニーズの多様化や団体旅行から個人旅行への旅行形態の変化などから、入込客数の減少が課題となっています。

そこで、桂浜の持つポテンシャルを十分に引き出し、高知を代表する観光地として公園全体の活性化を図るため、平成27年4月には桂浜公園整備基本構想（以下、「基本構想」という）、平成28年10月には桂浜公園整備基本計画（以下、「基本計画」という）を策定しました。

これらの計画に基づき、本調査では、桂浜公園の再整備に向けた整備手法や運営管理について、民間の経営原理や資金を導入したPFⅠ方式又はその他の民間活力導入方式（以下、両方式をあわせて「PPP/PFI方式」という）の導入・実施の可能性について検討・整理を行います。



(2) 桂浜公園及び主要施設の概要

桂浜公園の面積は22.5haです。公園敷地内には、本市の設置する「桂浜公園駐車場」「国民宿舎桂浜荘」の他、高知県が設置する「高知県立坂本龍馬記念館」や民間事業者が運営する「土産物店」「桂浜水族館」があります。

今回の調査では、「高知県立坂本龍馬記念館」と「桂浜水族館」以外についてを調査対象として、民間活力導入について検証します。

名称	設置者	概要	検討対象
桂浜公園	高知市	・高知市直営の都市公園（公園面積22.5ha） ・公園への入園は無料、駐車場は有料	○
桂浜公園駐車場	高知市	・バス36台、乗用車410台、二輪54台 ・年間利用台数は約20万台、日最大利用は約4,000台 ・指定管理者は（公財）高知市都市整備公社（指定期間：H29.4～H32.3）	○
土産物店	民間事業者	・都市公園法第5条に基づく設置許可に基づく施設 ・許可面積（敷地）約2,400㎡ ・複数の民間事業者が設置、建物を所有する	○
国民宿舎桂浜荘	高知市	・地上5階・地下1階で延床面積は3,493.33㎡ ・平成27年度の利用者数は53,956人（宿泊・休憩・会議・入浴・レストラン） ・指定管理者は（一財）高知市桂浜公園観光開発公社（指定期間：H24.4～H32.3）	○
高知県立坂本龍馬記念館	高知県	・地上2階+地下2階、延床面積1,787.25㎡ ・平成30年4月に新館開館予定（地上2階+地下1階、延床面積1,947㎡）	
桂浜水族館	公益社団法人桂浜水族館	・昭和6年に開設された歴史のある水族館	



2. 法制度の整理

桂浜公園については、都市公園法に定められた都市公園であり、都市公園法第2条第2項に定める公園施設として、園路や広場、教養施設として水族館、便益施設として売店、駐車場などが設けられています。

また、桂浜公園内にある「桂浜公園駐車場」「国民宿舎桂浜荘」の運営については、指定管理者制度を活用しています。

今回の調査においては、民間活力導入を検討するにあたり、「公募設置管理制度（Park-PFI）」と「PFI法」について検討が必要と考えられます。

(1) 公募設置管理制度

「公募設置管理制度」（以下「Park-PFI」という）とは、平成29年の都市公園法改正により新設された制度です。Park-PFIは、飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置及び管理と、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う者を、公募により選定することができます。また、設置管理許可期間が20年に延伸される他、建蔽率緩和など公募により選定された民間事業者が公園施設を都市公園に設置し、運営しやすくする緩和措置が適用されます。



Park-PFIのイメージ(「都市公園の質の向上にむけたPark-PFI活用ガイドライン:国土交通省」より)

(2) PFI法

「PFI法」とは、平成11年に制定され、公共施設の整備・維持管理運営を民間事業者の資金やノウハウを活用して効果的、効率的に行う手法のことです。PFI法に基づき都市公園内の公園施設を民間事業者が維持管理運営する場合、PFI事業の設置管理許可期間が最大30年まで延伸可能になりました。

PFIの主な事業方式

事業方式	内容
BT0	民間事業者が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式
B0T	民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式
B00	民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後は、施設を民間事業者が除却する方式
R0	民間事業者が施設等の改修を行ったのち、当該施設の運営等を行う方式

3. 施設規模・事業規模の現状及び基本計画

桂浜公園の機能ごとに、施設規模・事業規模について、現況及び基本計画における記載内容の整理を行いました。

	業務内容/提供サービス (○行政, ●民間)	現況規模	現状事業手法 ・事業者・期間	事業収支状況 (□市支出, ■市収入)	基本計画における記載内容
公園(園地)	○公園の美化清掃 ○緑地の維持管理 ○公園内イベント ○直営施設 *観光案内所 *バス待合所 *トイレ *事務室・倉庫	22.5ha(園内施設含む) (直営施設 495㎡)	直接管理 (個別発注)	□維持管理費 56,000千円/年 ※うち28,000千円は(公財)高知市都市整備公社が受託	・桂浜公園の管理に関する記載なし ・直営施設面積は現状と同等を想定
駐車場	○駐車場料金徴収 ○駐車場清掃	14,900㎡ (バス36台,乗用車410台,二輪54台)	指定管理者制度 (公財)高知市都市整備公社 H29.4~H32.3	■指定管理者納付金 45,000千円/年 ※グロス売上75,000千円/年, 管理経費30,000千円/年	・乗用車474台 ・バス20台 ・立体駐車場整備費(100台増加) 230百万円(2,300千円/台,税抜)
商業施設	●土産物店営業 ●飲食店営業	3,398㎡ (5条許可面積) 申請者:7事業者(組合含) 組合員7名 6,997.05㎡ (延床面積)	都市公園法 5条許可	■5条許可使用料 4,830千円/年 (桂浜水族館等を含む) ■污水处理施設使用料 700千円/年	・施設規模を100万人/年を前提として設定 ・分棟案1を基本計画推奨案としている ・施設全体面積 4,135㎡ ・飲食物販店舗面積 3,180㎡ ・民間負担1,884百万円(592.4千円/㎡,税抜)と想定 *賑わい施設 875百万円(275.1千円/㎡) *ピロティ部分 578百万円(181.8千円/㎡) *ウッドデッキ 117百万円(36.8千円/㎡) *諸経費20% 314百万円(98.7千円/㎡) *消費税10% 188百万円(5.9千円/㎡) ※複合商業施設 158~392千円/㎡(一般財団法人建設物価調査会総合研究所による「JBCI2014」参照)
桂浜荘	○宿泊施設運営	地上5階・地下1階 延床面積3,493.33㎡	指定管理者制度 (一財)高知市桂浜公園観光開発公社 H24.4~H32.3	■指定管理者納付金 33,000千円/年 ※グロス売上279,000千円/年, 管理経費253,000千円/年	・桂浜荘の記載なし
桂浜水族館 ※検討対象外の施設	●教養展示	4,030㎡ (5条許可面積)	都市公園法 5条許可	■5条許可使用料	・桂浜水族館の記載なし

※高知市年間収支

ネット:収入83.5百万, 支出56.0百万, 利益27.5百万

グロス:収入359.5百万, 支出339.0百万, 利益20.5百万

4. 現状の課題と本調査における検討ポイント

現状の課題、想定される再整備項目を踏まえ、本調査にあたっての検討のポイントを機能別に整理しました。

	課 題	想定される再整備項目（ハード整備）	検討ポイント
公園（園地）	<ul style="list-style-type: none"> ●園内の滞在時間が1時間未満と短い。 ●園内の滞在時間が短いことから、園内の回遊性を高める必要がある。 ●各施設全体の老朽化が魅力低下につながっている。 ●県内・市内では抜群の知名度を誇るが、来園者数は減少傾向にある。 ●駐車場～龍馬像～桂浜の起伏が高く、バリアフリー化が必要である。 ●津波時の避難経路・避難場所の確保が必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> ●観光案内所、休憩所、トイレ、公園管理室等の再整備 ●各施設再整備に合わせた園地の整備（外構、歩行者空間、高木の剪定等） ●観光案内所の機能強化 ●駐車場側施設は新施設に集約 ●バリアフリー対応工事（スロープ、エスカレーターの設置、散策路の改修） 	<ul style="list-style-type: none"> ●基本的に収益構造を有さない事業 <ul style="list-style-type: none"> ・基本的に収益構造を有しない事業のため、どこまで民間事業者に委ねることができるのか、民間事業者の積極的な参画を促すことができるか否かの視点から、検証が必要。 ⇒桂浜公園の集客性が、商業施設事業者に大きな影響を与える。 ⇒商業施設事業者が管理事業者となる、あるいはエリアマネジメント組織の立ち上げが必要。（行政側からは同一事業者であれば管理が容易） ⇒トイレや共用部は、市の直営施設とすることが想定される。 ⇒津波対策やバリアフリー対応のコストの民間移転が可能かどうかは民間意見を踏まえる。（限定的になると想定される） ●事業の単位の検討 <ul style="list-style-type: none"> ・マネジメントの一体性から事業全体を1事業者が担うことが望ましいが、分野が多岐にわたるため参画可能な事業者を見込めるのか、確認が必要。 ⇒現在の維持管理業務内容を精査。指定管理者制度を実施した場合、さらに商業施設事業と一体化した場合のコスト等のメリットとデメリットを整理。 ⇒宿泊施設と一体運営とする場合、対応できる事業者が限定されるおそれあり。
駐車場	<ul style="list-style-type: none"> ●繁忙期・閑散期の利用差が大きく、普段の利用率は低いものの、ゴールデンウィーク等の繁忙期には駐車場が不足し、周囲に渋滞を引き起こす。 ※渋滞発生は、駐車台数の不足だけでなく、代替アクセスルートの乏しい立地環境による ●公園内に駐車場として増設可能な敷地は少ない。 ●公園の地元利用が少ない原因の一つとして駐車場が有料であることを指摘されることが多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ●駐車場の再整備 	<ul style="list-style-type: none"> ●駐車台数の見直し <ul style="list-style-type: none"> ・繁閑の差が激しいため、繁忙期にあわせて整備すれば、非効率が発生する。合理的な駐車台数の検討が必要。 ⇒繁忙期対応を十分に検討すれば、常設駐車場の台数を抑えることは可能。 ●駐車場料金の取扱い <ul style="list-style-type: none"> ・売上75百万円/年の利益を、どのように活用すると全体メリットが生まれるかの検討。 ⇒駐車場料金の無償化の要望に応えた場合、市民利用は増加すると考えられる。45百万円の利益がなくなると桂浜公園の維持管理の財源を失うこととなる。
商業施設	<ul style="list-style-type: none"> ●基本計画案の規模・投資内容が適正であるか。 ⇒現況70万人/年のなかで、3割増しの規模設定 ⇒ピロティ（人工地盤）の設置が投資コストを上昇 ●再整備を進めるにあたり、既存事業者への設置許可の満了に伴い、原状回復・退去を求める必要がある。 ●津波の浸水区域である。 ●設置から37年が経過し、老朽化が進んでいる。 ●設置当初と比べ、利用者が大きく減少しており、日常利用されていない店舗スペースも多くみられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●既存商業施設の解体撤去 ●商業施設の再整備 ●広場等、イベントスペースの整備 	<ul style="list-style-type: none"> ●基本計画の想定規模の検証 <ul style="list-style-type: none"> ・これまで民間事業者が投資リスクを負担する手法（都市計画法第5条設置許可）で行ってきている。 ⇒現在と同様のリスク分担を想定する場合、民間事業者にとって過大な投資とならないかの検証が必要である。 ⇒ヒアリング等から得られた意見などをもとに、具体的な業種業態別にテナント床面積を再設定。 ※飲食店舗については、ある程度の収益を見込むことができるが、物販及び展示室は収益を見込むことが難しいと予想される。 ●基本計画の建物仕様の検証 <ul style="list-style-type: none"> ・人工地盤の設置のコストが大きいことから、集客性や投資効率の点からの民間事業者の意見を計画に反映する必要がある。 ⇒人工地盤が、津波対策であり、緊急避難場所としての役割があるとする場合、その分は行政負担として考えることも必要。 ⇒ピロティ部を控除すると商業施設整備は374.2千円/㎡まで減少する。
桂浜荘	<ul style="list-style-type: none"> ●改築から22年が経過し、大規模修繕が想定されるなか、利用者が年々減少している。 ●単年度での収支は黒字であるものの、将来の除却を含めると支出超過となる可能性がある。赤字が拡大するようであれば、施設の存続意義が問われる。 ●その一方で、公園再整備のなかで、公園の魅力向上への寄与にも期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●大規模改修 	<ul style="list-style-type: none"> ●現行の指定管理者制度での実施を継続する場合、指定管理者制度ならば参入希望者はあると予想される。 ⇒よりよい事業者へ参画してもらうための条件の確認が必要。 ●建物売却等のニーズがあるのか、確認が必要。（その場合の高知市としての考え方の整理が必要）

II. 整備方針の検討

1. 民間事業者へのヒアリング等の実施

整備方針の検討にあたり、民間事業者へのヒアリング調査を実施しました。

(1) ヒアリング対象者

各機能を担う以下の民間事業者 49 社にヒアリングを行いました。

	県内事業者	県外事業者	計
桂浜公園関係者	3社	-	3社
既存商業事業者	9社	-	9社
公園管理事業者	1社	3社	4社
ホテル事業者	4社	4社	8社
施設整備事業者	3社	4社	7社
商業サービス事業者	7社	-	7社
メディア	2社	-	2社
その他	6社	3社	9社

(2) 主な意見

民間事業者から得られた主な意見は以下のとおりです。

		桂浜公園のあり方に関する意見	整備内容に関わる意見
商業施設整備事業者 (デベロッパー)		<ul style="list-style-type: none"> 一気に 100 万人を目指すのではなく、継続投資で段階的に実現するのが現実的。そのため、整備をすること以上にプロモーションが重要である。 高知のイメージは、坂本龍馬よりもかつおの方が強い。集客に食を活用すべきである。 	<ul style="list-style-type: none"> 繁忙期の渋滞の発生により、商機を失っている。周辺地域の駐車場整備等、渋滞対策が必要。 リスクの軽減、賑わいの持続的な創出の両面から、段階的な整備が望ましい。 回遊性を高める点から、分散配置がよい。
商業 サービス 事業者 (飲食 ・物販)	事業者 既存	<ul style="list-style-type: none"> 公園の魅力が低いため、地元住民には駐車場料金が高いと映っている。 公園自体の魅力を高めないと商業は活性化しない。 	<ul style="list-style-type: none"> 現状建物をリノベーションして使用するのがよい。
	事業者 新規	<ul style="list-style-type: none"> 食べ歩きなど公園を活用した、ここでしかできない売り方ができる。 来園者の目的は、桂浜、坂本龍馬像であり、駐車場からそこに至る経路で事業を行うのがよい。 	<ul style="list-style-type: none"> 飲食は、屋外ならではの食べ方ができる点で、屋台形式が公園にマッチする。 土産物屋(物販)は店舗面積過剰。
公園維持管理事業者 (駐車場合む)		<ul style="list-style-type: none"> 坂本龍馬はコンテンツとして活用できる。 自然は残されているが、都市公園としての魅力に改善余地がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 駐車場料金を公園整備に再投資することが望ましい。 龍馬像周辺を有料ゾーンとするなど、観光客から一定の料金を徴収し、公園環境整備の原資とすることが考えられる。
宿泊事業者		<ul style="list-style-type: none"> 差別化要因が極めて重要。龍馬、海だけでは弱い。 桂浜公園に、桂浜でしか食べられないB級グルメがあるとよい。 宿泊施設としては、高級感、特別感が必要。 周辺地域との回遊ルートも含めて、滞在時間を延ばすことが宿泊ニーズを増やす。 	<ul style="list-style-type: none"> 現状の施設では魅力に乏しい。リノベーションが必要である。 バリアフリーは必須。
旅行事業者		<ul style="list-style-type: none"> 海洋レジャーは全国的に苦戦。 広域観光としては、龍馬、海よりも食の方が訴求できる。ただし食だけでは旅行商品として弱く、食とは別の体験の追加がほしい。 まちなかではできない食が打ち出せれば魅力となる。 	<ul style="list-style-type: none"> 丘から海を見下ろす眺望は魅力。海岸よりも高い位置を活用した方がよい。 ピロティ形式の建物は、都市の大型商業施設のイメージに近く魅力的ではない。

2. 整備方針の再整理

整備方針について、民間事業者ヒアリングから得られた意見を反映し、再整理しました。

	機能の課題	民間事業者への期待	民間事業者の意見	民間事業者ヒアリングを踏まえた再整備方針
公園（園地）	<ul style="list-style-type: none"> ● 桂浜と龍馬像の知名度に頼った集客。（人口減少・高齢化が進むなかで日本人観光客減少の危惧） ● 高知市民、インバウンド観光客に対応するための仕掛け展開が弱い。（市民、インバウンドを取り込む仕掛けが必要） ● 広大な敷地、高低差があり、どう楽しめばよいのかわかりづらい。 ● 松林の管理が行き届いていない。（倒木危険性、うっそうとした空間） ● 月の名所、太平洋の眺望を活かしきれていない。（眺望点、時間を過ごす場所の確保） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 100万人の集客に向けた管理運営。（商業施設との連動） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 現在は桂浜、龍馬像の魅力にだけ頼っている。集客の増加には食や体験の魅力が必要。 ● 都市公園としての魅力を付加することも必要。 ● 丘から海を見下ろす眺望は魅力。海岸よりも高い位置を活用した方がよい。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公園全体のコンセプトにおいて、坂本龍馬に加えて、食や体験を強調する。 ● 広大な桂浜を散策することが楽しめる公園を目指し、植栽や散策路の再整備を行う。 ● イベントの実施スペースを想定した、広場の整備や園内の改修を行う。
駐車場	<ul style="list-style-type: none"> ● ハイシーズンに大渋滞を引き起こす。（逃げ場のないルート上の課題大） ● 駐車場台数の確保。 ● 車がないとアクセスしづらい。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 年間を通じた利用しやすい駐車場運営。 ● ハイシーズンの渋滞緩和に向けた駐車場運営。 	<ul style="list-style-type: none"> ● シーズンオフの集客に、広大な駐車場を活用することが可能。 ● 市民利用を想定すると、駐車場料金を考え直すことも必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 駐車場台数を増やす。（合理的な範囲で） ● 公園外部の臨時駐車場や車以外のアクセスルートも含め、繁忙期の駐車場対策の見直しを図る。 ● 時間帯や季節等に応じて料金を変動させること、商業事業者による利用者の駐車場代金補助等、料金コントロールについて検討する。
商業施設	<ul style="list-style-type: none"> ● 施設の老朽化が進んでいる。 ● 入込に対してオーバーストア状態。 ● 観光客ニーズに十分対応しきれていない。 ● これまでの観光客以外の取り込みが必要。 ● 民間事業者が主体的に、事業に取り組む仕掛けに欠ける。（新規参入、マーケット原理に対応した仕組み） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 観光客にとって魅力的な施設運営。 ● 100万人の集客に向けた施設運営。（桂浜公園との連動） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 来園者の目的は、桂浜、坂本龍馬像であり、駐車場からそこに至る経路で事業を行うのがよい。 ● 屋外ならではの食べ方ができる点で、屋台形式が公園にマッチする。 ● 土産物屋（物販）は店舗面積過剰。 ● ピロティ形式の建物は、都市の大型商業施設のイメージに近く魅力的ではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 施設のエントランスゾーンに集約するのではなく、園内に分散させることで回遊性を高める。 ● 建物構造をRCだけではなく、簡易な屋台まで含めた幅広の仕様を想定する。 ● 具体的な施設配置や、建物仕様は民間事業者の提案に自由度を持たせる。 ● 事業リスク低下の観点から、集客にあわせた段階的整備が可能な計画とする。 ● 事業リスク低下の観点から、既存建物を活用することも考えられる。（ただし建物の状態によっては市のリスクとなる）
桂浜荘	<ul style="list-style-type: none"> ● 公の施設としての役割の再検討が必要。（どのような役割を期待するのか） ● 今後の維持管理コスト。 ● 将来的な除却を視野に入れた運用が必要。 ● 桂浜公園との連携に欠ける。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 好立地を生かした魅力的な施設運営。 ● 将来的な除却も視野に入れた施設運営。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 現状の施設では魅力に乏しい。リノベーションが必要である。 ● バリアフリーは必須である。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公園全体のコンセプトにおいて、坂本龍馬に加えて、利用者を大きく伸ばすには施設魅力を高める改修が必要となる。 ● 売却または長期の事業期間であれば、民間資金の投入も考えられるが、期間が短い場合は、行政による投資が必要。

3. 施設規模の検討

(1) 施設規模について

基本計画を基に、桂浜公園の現状や民間事業者からの意見を踏まえ、各施設の規模について、検討を行いました。

機能	基本計画				施設規模の検討結果		検討のポイント
	既存 延床面積	調査時 使用面積 (平日/休日)	計画想定 面積	分棟案1	市が必要 とする 規模 (下限水準)	民間事業 者に提案 を求める 規模	
物販・ 飲食等 施設	4,069 m ²	1,718 m ² 2,327 m ²	1,700~ 3,000 m ²	1,940 m ²	1,200 m ²	1,200~ 3,000 m ²	<ul style="list-style-type: none"> ● 基本計画では、100万人に対応できる施設として分棟案1を施設整備案とし、施設総面積を4,135 m²、物販・飲食等施設面積を1,940 m²と設定している。 ● 一方、民間事業者の意見では、事業に取り組む当初の施設は、基本計画が目標とする100万人ではなく、現状の70万人の集客に対して過大とならない規模とすべきではないかとの意見があった。 ● 既存事業者へのヒアリングによると大半の事業者が1階部分のみ(約1,400 m²)で営業しており、現在2階部分については利用していないところが多い。 ● 既存事業者へのヒアリングでは、店舗面積は現在の半分程度でも対応可能とのコメントがあった。 ● 上記を踏まえ、市が要求する下限水準は、現在の70万人(目標の70%)に対応できる規模1,200 m²とし、それを上回る規模の整備については民間提案に委ねるものとする。(1,700 m²×70%=1,190 m²≒1,200 m²)
展示 施設	1,922 m ²	571 m ² 571 m ²	600~ 1,000 m ²	1,000 m ²	0 m ²	0~ 1,000 m ²	
管理・ その他	914 m ²	914 m ² 914 m ²	900 m ²	1,195 m ²	900 m ²	900 m ²	
合計	6,905 m ²	3,202 m ²	3,200~ 4,900 m ²	4,135 m ²	2,100 m ²	2,100~ 4,900 m ²	

※管理・その他：観光案内所、バス待合所、トイレ、自販機スペース、事務室、倉庫・管理スペース、共用部

(2) 施設構造等について

基本計画を基に、桂浜公園の現状や民間事業者からの意見を踏まえ、施設構造等について、検討を行いました。

基本計画	要求水準(イメージ)	検討のポイント
<ul style="list-style-type: none"> ● 基本計画では目標100万人の想定のもと、必要面積として1,837 m²(うち飲食644 m²、物販1,230 m²)を算定している。 ● この施設の民間負担整備費を1,884百万円(592.4千円/m²、税抜)と想定している。 ● *賑わい施設 875百万円(275.1千円/m²) ● *ピロティ部分 578百万円(181.8千円/m²) ● *ウッドデッキ 117百万円(36.8千円/m²) ● *諸経費20% 314百万円(98.7千円/m²) ● *消費税10% 188百万円(5.9千円/m²) 	<p>⇒上記を踏まえ、市が要求する施設構造等については、民間提案に委ねるものとする。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 基本計画で示された分棟案1の整備に係る民間事業者の負担額は1,884百万円と設定されている。 ● 施設整備単価は592.4千円/m²となるが、一般的な複合商業施設整備費158.0~392.0千円/m²(JBCI2014)を大きく上回っている。 ● 桂浜公園への出資・出店にかかわる事業者ヒアリングでは、出資、出店共に希望する事業者がみられるものの、事業採算性から過大な投資を望まない事業者が多く、分棟案1のままでは出資、出店が難しいと考えられる。

(3) 駐車場について

渋滞の状況を詳細にみていくことにより、駐車台数の検討、対応の方向性について整理しました。

1) 現況

① 駐車場規模

・ 14,900 m² (普通車 474 台, バス 16 台, 自動二輪 54 台, 計 544 台) ※繁忙期における駐車台数

② ピーク時の駐車台数

・ 2,000 台を超える日が最大 2 週間, 1 日最大約 2,300~2,600 台。
 ・ 平常時は 2,000 台未滿。

③ 渋滞発生状況

・ GW 等の繁忙期は, 渋滞が浦戸大橋を超えて 2 km 以上続く状況が発生。
 ・ 1 日に 2,500 台を超えると渋滞が発生。

2) 必要駐車台数の推計

① 2,000 台超の繁忙期を臨時駐車場に対応する想定

・ ピーク日駐車台数を 2,100 台とする。
 ・ 滞留時間 1 時間程度までの想定の場合, 525~600 台必要。(50~130 台の不足)

② 渋滞を完全に発生させないために必要な台数

・ ピーク日駐車台数を 2,500~2,800 台とする。
 ・ 滞留時間 1 時間程度までの想定の場合, 650~800 台必要。(180~330 台の不足)

③ 平均滞在時間が延びた場合の駐車台数

・ 滞留時間が延びると回転数が大幅に減少する。(1 時間…1/3.5 → 2.5 時間…1/2.1)
 ・ ピーク日駐車台数を 2,100 台とした場合に, 1,000 台必要。

自然公園等施設技術指針に基づく駐車場の必要台数の算定

平均滞在時間 / 回転率	ピーク日駐車台数の想定		
	2,100 台/日	2,600 台/日	2,800 台/日
1 時間未滿 1/4.0	525 台	650 台	700 台
1 時間 1/3.5	600 台	743 台	800 台
2.5 時間 1/2.1	1,000 台	1,240 台	1,333 台

表 5 平均滞在時間と回転率の関係

平均滞在時間	回転率	平均滞在時間	回転率
10 分	1/11.5	2 時間 30 分	1/2.1
20 分	1/7	3 時間	1/1.9
30 分	1/6	3 時間 30 分	1/1.75
40 分	1/4.5	4 時間	1/1.65
50 分	1/4	4 時間 30 分	1/1.55
1 時間	1/3.5	5 時間	1/1.5
1 時間 30 分	1/2.8	5 時間 30 分	1/1.45
2 時間	1/2.4	6 時間	1/1.4

出典：自然公園等施設技術指針

④ 渋滞長を踏まえた検証

・ 渋滞長を 4km と想定する。
 (桂浜~黒潮ライン交差点 1km, 交差点~高知新港方面 2km, 交差点~長浜方面 1km)
 ・ 車両間隔 10m (車両長 5m×2 倍) と仮定すると, 渋滞中の車両数は 4,000m÷10m=400 台。
 ・ この半数の 200 台が桂浜に向かってると仮定すれば, 駐車場不足台数は 200 台。

渋滞をゼロにする想定では, 200 台規模の駐車場が不足することとなる

3) 対応の方向性

① 課題

- ・ 公園内には駐車場を確保するための余剰地が少ない。
- ・ 渋滞を完全に発生させないために必要な台数の駐車場を備えることは物理的に困難。
- ・ 滞留時間が延びると, 現行の来園者数であっても, 渋滞が発生する可能性がある。

② 対応にあたっての考え方

- 平常・繁忙に分けた対応の継続
 - ・ 繁忙期における, 臨時駐車場, シャトルバス運行等の運行は継続する。
 - 合理的な範囲での公園内の駐車場増設。
 - ・ 敷地が許す範囲で, 駐車場の拡大を図る。公園内外で余剰地を探す。
 - ・ コストとのバランスをもって合理的な整備数を検討する。
- ※立体駐車場については費用対効果を踏まえた検討が必要。
- 繁忙期対応の抜本的な改善策
 - ・ 将来の滞留時間の増加に向けた抜本的な改善策が必要である。

- ◎ 県道の拡幅等によるアクセスの向上
- ◎ 代替交通機関の活用等による来園ルート の 確 立
- ◎ 周辺地権者と連携した臨時駐車場の開設 (シャトルバスの停留所設置で促す)
- ◎ 繁忙期対応コストの受益者負担の仕組みづくり

シャトル船運航の活用 (イメージ)



4. 年間来園者 100 万人に向けた取組

(1) 全体コンセプトの考え方

桂浜公園の目指すべき姿や民間事業者からの意見を踏まえ、桂浜公園を一体的に活用し、活性化していくための再整備に向けた取組について、検討を行いました。

なお、本調査にあたっては、民間事業者の積極的な参画を促す仕組みについて検討を行っているため、提供サービスや店舗の内容については自由度の高い枠組みとしておく必要があります。

①集客ターゲットの設定

- ・現況は地元客の利用が少なく、集客 70 万人から 100 万人への向上には地元客の誘客が必須と考えられる。
- ・従来の国内観光客に加え、地元客、近年増加している外国人観光客の 3 つのターゲットゾーンを明確に想定する。

②テーマの設定

- ・坂本龍馬に加えて、高知の強みである食材、桂浜固有の歴史・自然・景観や、公園のもつ広さと高低差をもった空間を強みとする。
- ・これらを組み合わせ、高知のまちなかとも違う桂浜ならではの「食べる」「観る」「遊ぶ」からなる 3 種の体験を再整備のテーマとする。

(2) 取組案

桂浜公園の再整備について、現状や課題、基本計画を踏まえて、全体コンセプトを設定しました。なお、民間事業者による自由な提案を促せるような仕組みにしておく必要があります。

年間来園者 100 万人に向けた取組 ～どのようなサービスを展開するのか～

- ① 現在、桂浜公園には年間 70 万人が訪れていますが、その大半は、坂本龍馬の魅力で訪れているといえます。
- ② 高知全体の観光の核となっている桂浜公園の集客力を高めていくには、取り込むべきターゲットを明らかにし、そのターゲットに応じたサービス展開を図っていく必要があります。
- ③ 今後、取り込むべきターゲットとして、以下のような層が想定されます。

①現在のサービスでは満足できない観光客

②桂浜に魅力を感じていない地元客

③今後もさらに増加するとみられる外国人客

現状
来園者数
年間 70 万人

将来
来園者目標
年間 100 万人

これらの層を獲得して年間 30 万人増をめざす

魅せる

観光客

高知の豊かな魅力が発見・体験できるサービスの提供が必要

行きたい

地元客

気軽に楽しめる、親しみのある桂浜を改めて楽しめる、サービスの提供が必要

画になる

外国人客

SNS で発信したくなる画になるサービスの提供が必要

食べる

高知の食材を使った料理を食べる

例えば・・・

名産品のシュガートマト
を使ったオムライス
名産品のゆずを使ったスイーツ



等

友人が来た時に連れて行ける

例えば・・・

夜に食事ができる
高知名物が食べられる



等

動画を撮りたくなる

例えば・・・

かつおのわら焼きタタキ体験
外国人に話題の火柱ラーメン（京都）



等

観る

高知県内のいろいろをちょこっと体験する

例えば・・・

名産品のゆずを使った
手作りポン酢作り
名産品の茶葉を使った手作り茶葉づくり
かつおぶし削り体験



等

夕日や月を見ながら語り合える

例えば・・・

グランピング
景色のよいレストラン



等

写真を撮りたくなる

例えば・・・

眺めのよいベンチ、テラス
大漁旗、フラフの展示



等

遊ぶ

高知を学ぶ

例えば・・・

海の生き物学校
高知食材での料理学校



等

海を楽しむ

例えば・・・

高知市街から桂浜まで
シーカヤック等で
海ヨガ・星ヨガの聖地に



等

情報発信したくなる

例えば・・・

フラフ作り体験
なるこ作り体験
よさこいコスチュームでの撮影



等

5. 施設整備内容の検討

(1) 施設整備内容の再整理

施設整備内容について、民間事業者ヒアリングから得られた意見を反映し、方向性を整理しました。

		桂浜公園のあり方に関する意見	整備内容に関わる意見	施設整備内容の方向性
商業施設整備事業者		<ul style="list-style-type: none"> 一気に100万人を目指すのではなく、継続投資で段階的に実現するのが現実的、そのため整備以上にプロモーションが重要である。 高知のイメージは、坂本龍馬よりもかつおの方が強い。集客に食を活用すべきである。 	<ul style="list-style-type: none"> 繁忙期の渋滞の発生により、商機を失っている。周辺地域の駐車場整備等、渋滞対策が必要。 事業開始直後の投資を軽減するため、当面、現状建物をリノベーションして使用することも考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 公園外部も含めた繁忙期の駐車場対応の検討が必要。 事業リスク低下の観点からは、現状建物をリノベーションして使用する手法も考えられる。(ただし、建物の老朽度合い等の考慮が必要)
商業サービス (飲食・物販) 事業者	既存事業者	<ul style="list-style-type: none"> 公園の魅力が低いため、地元住民には駐車場料金が高いと映っている。 公園自体の魅力を高めないと商業は活性化しない。 	<ul style="list-style-type: none"> 現状建物をリノベーションして使用するのがよい。 	<ul style="list-style-type: none"> R C造3F建てを想定していたが、その構造や配置について、民間事業者の事業内容・形態に応じた整備を許容することが必要。(許可期間内に投資回収が可能な整備、オープンカフェ、屋台)
	新規事業者	<ul style="list-style-type: none"> 食べ歩きなど公園を活用した売り方ができる。 来園者の目的は、桂浜、坂本龍馬像であり、そこに至る経路で事業を行うのがよい。 	<ul style="list-style-type: none"> 飲食は、屋外ならではの食べ方ができる点で、屋台形式が公園にマッチする。 土産物屋(物販)は店舗面積過剰。 	
公園維持管理事業者 (駐車場含む)		<ul style="list-style-type: none"> 坂本龍馬はコンテンツとして活用できる。 自然は残されているが、都市公園としての魅力に改善余地がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 駐車場料金を公園整備に再投資することが望ましい。 龍馬像周辺を有料ゾーンとするなど、観光客から一定の料金を徴収し、公園環境整備の原資とすることが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 当初及び事業期間中の公園の環境整備(植栽の手入れ、園路の改修等)の検討が必要。
宿泊事業者		<ul style="list-style-type: none"> 差別化要因が極めて重要。龍馬、海だけでは弱い。 桂浜公園に、桂浜でしか食べられないB級グルメがあるとよい。 宿泊施設としては、高級感、特別感が必要。 周辺地域との回遊ルートも含めて、滞在時間を延ばすことが宿泊ニーズを増やす。 	<ul style="list-style-type: none"> 現状の施設では魅力に乏しい。リノベーションが必要である。 バリアフリーは必須。 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者からは集客増加のためにはリノベーション実施の要望が大きい。売却または長期の事業期間であれば、民間資金の投入も考えられるが、期間が短い場合は、行政による投資が必要。
旅行事業者		<ul style="list-style-type: none"> 海洋レジャーは全国的に苦戦。 広域観光としては、龍馬、海よりも食の方が訴求できる。ただし食だけでは旅行商品として弱く、食とは別の体験の追加がほしい。 まちなかではできない食が打ち出せれば魅力となる。 	<ul style="list-style-type: none"> 丘から海を見下ろす眺望は魅力。海岸よりも高い位置を活用した方がよい。 ピロティ形式の建物は、都市の大型商業施設のイメージに近く魅力的ではない。 	<ul style="list-style-type: none"> 回遊性や滞在時間延長につながる施設配置、整備を許容することが必要。
イベント事業者		<ul style="list-style-type: none"> 公園内でのイベントに対し、市の制約が多く、思うような企画が行えない。 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> イベントの実施スペースを想定して、広場の整備や園内の改修を行う。

(2) 各エリアの整備内容の検討

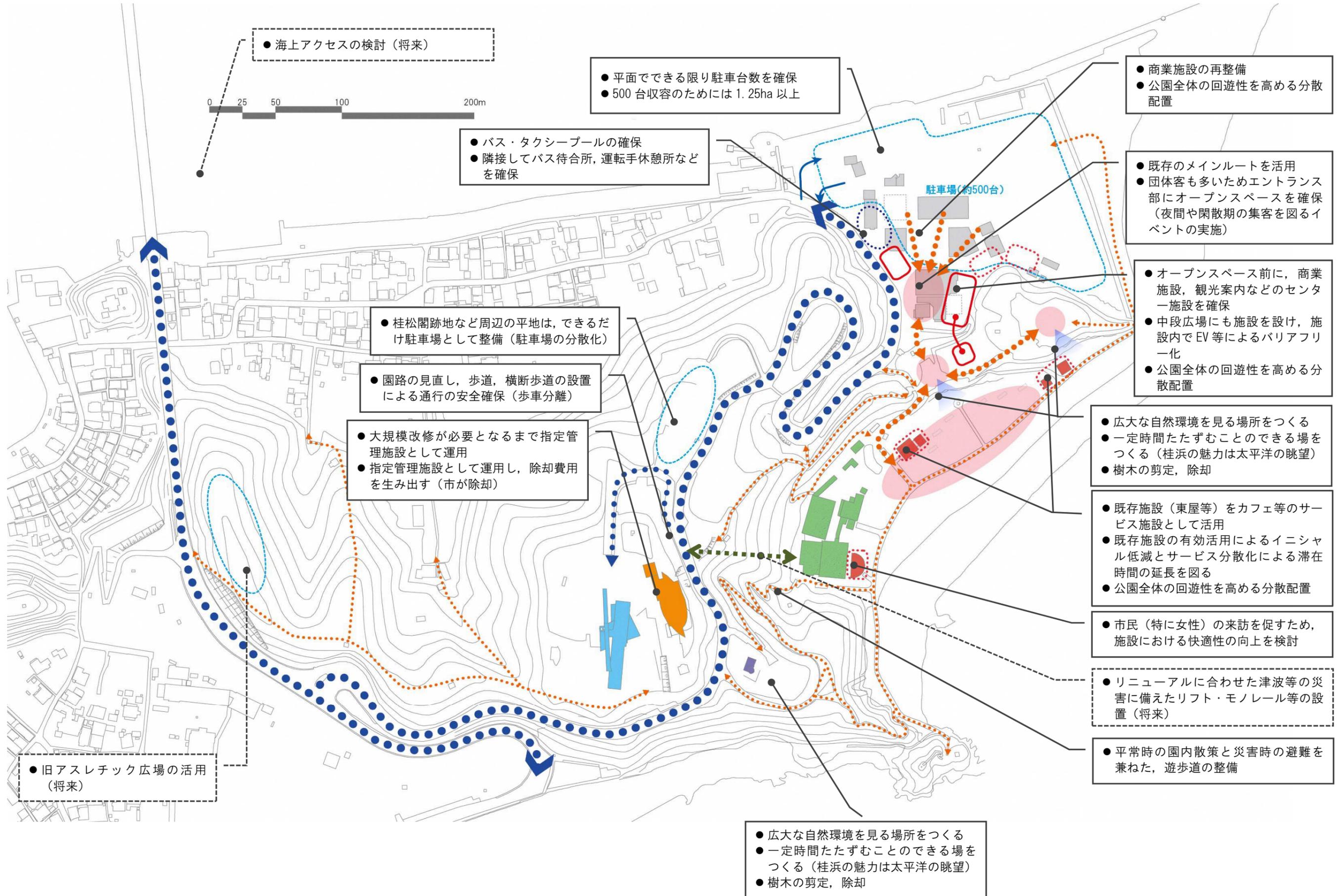
施設整備内容の方向性に基づき、各エリアごとに整備内容を検討しました。

※下線部分は本調査において新たに追加修正した検討ポイント

		基本計画の内容	検討ポイント
エントランスエリア	課題	①観光客が主体で市民利用は少なく、滞在時間は短い(約1時間) ②行楽シーズンには駐車場待ちの渋滞が発生する ③廃業・休業などしている店舗が有り、賑わいに乏しい ④建物やサイン等の老朽化により、観光客にマイナスイメージを与えている	②来訪客の増加、滞在時間の長期化にともない、 <u>繁忙期の駐車場不足がより顕著</u> になる可能性が高い
	具体的な整備	①飲食・物販の魅力を高め賑わいのある商業施設とする ②観光客だけでなく、 <u>市民も日常的に訪れる場所</u> となるような公園とする ③展示・イベント・遊びなど体験機能を充実させ、 <u>滞在時間の延長</u> を図る ④津波・高潮等の被害を軽減する避難ルートの確保 ⑤トイレやサイン整備、段差解消・手すり設置などのバリアフリー化 ⑥施設配置により駐車場から <u>東浜及び桂浜本浜への回遊性向上</u> を図る ⑦桂浜公園と山頂をつなぐ園内移動バス等を導入し、園内移動の円滑化・活性化を図る	①②桂浜の <u>眺望を活かした</u> レストランや <u>海浜・自然と一体的な</u> オープンカフェ、地元鮮魚を <u>まちなかとは違った味わい方</u> ができる飲食店など、 <u>特色のある</u> 商業施設の導入を検討 ③特に <u>シーズンオフ</u> 、 <u>夜間の集客</u> のためのイベント等の開催を検討 ④平常時の園内散策と災害時の避難を兼ねた、 <u>遊歩道の整備</u> ⑤市民(特に女性)の来訪を促すため、 <u>施設における快適性の向上</u> を検討 ⑤ <u>施設内EV等の活用</u> によるバリアフリー化を検討 ⑥本浜や龍馬台地などに <u>サービス施設を分散配置</u> することにより回遊性と滞在時間の延長を検討 ⑦桂浜公園全体のモビリティについて検討 ⑧[追加] 駐車場内の歩行者動線の検討
	将来計画	①立体駐車場整備による駐車場容量増大 ②海上からのアクセスを検討	① <u>駐車場の分散化</u> 、 <u>繁忙期の臨時民間駐車場の検討</u> (<u>シャトルバス運行</u> を含む) ②海上アクセスの早期実現を目指した <u>社会実験の実施</u>
龍馬をしのぶエリア	課題	①坂本龍馬銅像へのバリアフリールートの確保が必要 ②主要な地点から桂浜本浜への眺望の確保が必要 ③坂本龍馬銅像と桂浜本浜の眺望及びそれ以外の更なる魅力の創出が必要	
	具体的な整備	①サインの整備、段差解消・園路勾配の抑制・手すり設置・賑わい施設との連絡などのバリアフリー化の推進 ②樹木の適切な剪定等、 <u>眺望の確保</u> ③サイン等の多言語表記	①③駐車場から、桂浜本浜、坂本龍馬像などの <u>全体ルート(バリアフリールート)</u> と誘導(サイン等)方策の検討 ②災害時の安全性と太平洋の眺望点の整備に合わせた <u>樹木の剪定・除却</u> の検討
	将来計画	①坂本龍馬銅像から桂浜本浜への散策路の拡幅を検討 ②記念碑をクイズラリー等でネットワーク化	
自然・海浜景観エリア	課題	①桂浜本浜の景観の保全と海をゆったり眺める休憩スポットの創出が必要 ②東浜の有効活用が必要 ③水族館の今後のあり方については別途検討中で、今後調整が必要	④[追加] 公園利用者だけでなく、公園に投資する民間事業者の <u>津波被害への懸念</u>
	具体的な整備	①木陰にテーブルベンチを設置し、 <u>ゆっくりと海を眺める休憩スポットを整備</u> ②駐車場から東浜への回遊動線を整備 ③ユニバーサルデザインの多機能トイレを桂浜本浜に設置 ④地震や津波からの避難経路や避難施設を表示した案内板の設置	①浜辺の <u>既存施設(東屋)を活かしたカフェ設置</u> など、 <u>軽微な投資</u> で、観光客ニーズに対応できる民間事業の検討 ②平常時の園内散策と災害時の避難を兼ねた、 <u>遊歩道の整備</u> (※再掲) ③市民(特に女性)の来訪を促すため、 <u>施設における快適性の向上</u> を検討(※再掲)
	将来計画	①砂浜・岩場や樹木・植生の維持保全を将来にわたって継続	

		基本計画の内容	検討ポイント
龍馬を学ぶエリア	課題	①エリアへアクセスする車両動線と歩行者動線の交錯の解消が必要 ②桂浜本浜との高低差が大きく、エリア間の移動が困難 ③散策路の舗装・柵等の老朽化・腐食が進行	
	具体的な整備	①園路の補修や勾配の抑制、手すり設置などの整備 ②樹木の適切な剪定による、眺望・見通し・風通しの確保	①駐車場から、桂浜本浜、坂本龍馬像などの全体ルート（バリアフリールート）と誘導（サイン等）方策の検討（※再掲） ①平常時の園内散策と災害時の避難を兼ねた、遊歩道の整備（※再掲） ②災害時の安全性と太平洋の眺望点の整備に合わせた樹木の剪定・除却の検討（※再掲） ③〔追加〕歩車分離を想定した園路の見直し、歩車交錯部への横断歩道の設置
	将来計画	①バスルートの変更や園内移動バスの導入を検討し、上下交通の確保を図る ②横断歩道橋設置による歩車道分離の検討 ③リフト・モノレール等の昇降機能導入の検討	
自然・歴史散策エリア	課題	①明るく安全・安心な散策路の整備が必要 ②桂松閣跡地や高知灯台など未活用空間の有効利用が必要 ③浦戸地区との連携による桂浜公園の回遊性の創出が必要	④〔追加〕山頂から海辺を見下ろす景観を活かした新たな魅力の創出
	具体的な整備	①園路舗装、樹木の剪定、手摺や照明・案内サインの設置 ②歴史をテーマとしたサイン・モニュメント等の整備 ③高知灯台周辺に桂浜本浜や太平洋を見下ろす多目的広場を整備	①平常時の園内散策と災害時の避難を兼ねた、遊歩道の整備（※再掲） ①災害時の安全性と太平洋の眺望点の整備に合わせた樹木の剪定・除却の検討（※再掲） ③夜間利用（市民が利用するレストラン等）や、駐車場の分散配置など、公園全体のリニューアルの検討
	将来計画	①新設の園路の整備検討 ②桂松閣跡地を遊び場や展望広場として整備 ③旧アスレチック広場をお花見広場に整備	
コミュニティ連携エリア	課題	①桂浜公園と浦戸地区とその周辺エリアとの相互利用・連携の促進を図る必要がある ②周辺の歴史資源等を活用した周遊ルートの設定を行う	
	具体的な整備	①稲荷大明神や戎神社などの歴史資源を紹介するサイン等の設置	
	将来計画	①安全で歩きやすい散策ルートを整備 ②地元ならではの産品や文化等を桂浜公園利用者に伝える仕組みづくり	③〔追加〕海上アクセスの早期実現を目指した社会実験の実施（※再掲）

基本計画を基に、民間事業者ヒアリングから得られた意見を反映した整備方針、施設規模、コンセプト、施設整備内容を各エリアに図示しました。



6. 適切な官民業務分担の検討

PPP/PFI 方式による事業実施に向けて、各施設の整備及び運営について、各々の設置目的等から官民の役割分担の検討を行いました。

PPP/PFI 方式における役割分担の考え方は、事業の性格に依存するため、桂浜公園、駐車場、桂浜荘、商業施設の4つの機能ごとに整理しました。

	事業の性格	官民の役割分担
公園 (園地)	<p>【公益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市公園に位置付けられ、公益性は極めて高い。 ・高知市・高知県を代表する観光地であり、本公園を活用して交流者数の増加を図る。 <p>【収益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・無料で開放されており、基本的に収益構造を有しない。管理のために固定費用が生じる。 ・来園者数が増加すると、清掃、繁忙期の交通対策等の費用が増加する。 ・民間施設の設置による設置許可料、イベント利用による使用許可料が収入項目としてある。ただし、管理費用と比べると規模は小さい。 	<p>【市の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公園の設置は継続して市が責任を負うものと考えられ、管理費用は原則として市の負担が妥当である。 ・交流人口の増加は市の事業目的でもあるため、来園者増加に伴う費用負担についても市は責任を負う。 <p>【民の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・便利施設の運営、イベントの誘致、広告等、民間事業者のノウハウを活用して、集客の増加を図る。 <p>【備考】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・来園者数が増えると駐車場利用料、商業施設収益が増加する。これらによる費用還元の可能性については別途検討が必要である。
駐車場	<p>【公益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・桂浜公園の附帯施設として必要な機能であり、公園同様に公益性は高い。 ・繁忙期には駐車場が不足するが、現在地は拡充用地に乏しく、増設には立体駐車場化が必要。 <p>【収益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状は、売上 75,000 千円/年に対して、経常経費 30,000 千円/円と高い利益を出しており、桂浜公園全体の管理の貴重な財源となっている。来園者が増えると、駐車場収益は上がる。 ・繁忙期対応のために立体駐車場を設置しても、利用台数の増加は限定的であり、投資効率は悪い。 ・閑散期の利用台数の増加が可能であれば、投資を行うことなく、収益を増加することが可能。 	<p>【市の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・繁忙期対応としての駐車場投資は、市の負担が妥当である。 <p>【民の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理の効率化により、円滑な駐車場利用の促進や管理コストの削減を図る。 ・桂浜公園内の施設運営者と連携し、閑散期の駐車場の有効活用を図る。 <p>【備考】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・来園者数の増加に伴う駐車場費用の増分は、一部を公園管理費に充て、一部を更なる集客増に向けた再投資に充てることを想定する。集客増に向けた再投資の用途については、公園管理・商業施設運営に携わる民間事業者の意向を反映することで効果が高まると考えられる。
商業施設	<p>【公益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状、民間施設であるが、来園者の便益施設として、公益性が認められる。 ・来園者増加にあたり、特に高知市民にとっても魅力向上の点から、機能充実が期待される。 <p>【収益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・従来より都市公園法第5条設置許可で運用しており、適正規模であれば独立採算が可能である。 ・過剰な規制が競争原理を歪め、投資の低下、施設の陳腐化につながらないよう留意が必要。 	<p>【市の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市公園法第5条設置許可を活用した、民間施設の誘導。 ・民間事業者の自助努力による施設活性化、集客を促す、適切な制度運用。 <p>【民の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・桂浜公園に自らの投資で魅力的な商業施設を設置し、来園者の利便性と桂浜公園の魅力を向上させる。 ・桂浜公園の来園者が増加した場合には、現状維持に甘んじず、積極的な投資を行う。 <p>【備考】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・商業施設の収益は、商業施設の活性化や施設周辺環境維持に再投資されるよう促す。
桂浜荘	<p>【公益性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本市を代表する景勝地の桂浜公園にあり、低廉で清潔な休養施設として、観光振興に寄与。 ・経営健全化計画の期間中であり、市として追加投資を行う予定はない。 <p>【事業性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・単年度の運営は経常的に年間 30,000 千円の利益（キャッシュ）がある。将来は、老朽化の進行と改修の増加に伴い、利益は小さくなると予想される。閉館の際には、解体費用が発生する。 ・都市公園法の制約を受けるため、土地付での売却は困難、譲渡後の増改築にも制約が大きい。 	<p>【市の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共施設として施設経営を継続しながら、経営改善を図るとともに、公園内の各施設との相乗効果を促す。 ・利用料金等の規則の見直しを図り、民間事業者のノウハウが活用しやすい条件を整える。 <p>【民の役割】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・桂浜公園の資源の活用や、各施設運営者との連携を積極的に進め、相乗効果を発揮させる。 <p>【備考】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・桂浜荘からの納付金は、将来の解体費用の積み立て等、国民宿舎運営事業特別会計の目的に合致する用途に利用する。

Ⅲ. 事業スキームの検討

1. 民間事業者へのヒアリング等の実施

事業スキームの検討にあたり、整備方針に関してヒアリングを実施した民間事業者 49 社に対して、ヒアリング調査を実施しました。

(1) 主な意見

民間事業者から得られた主な意見は以下のとおりです。

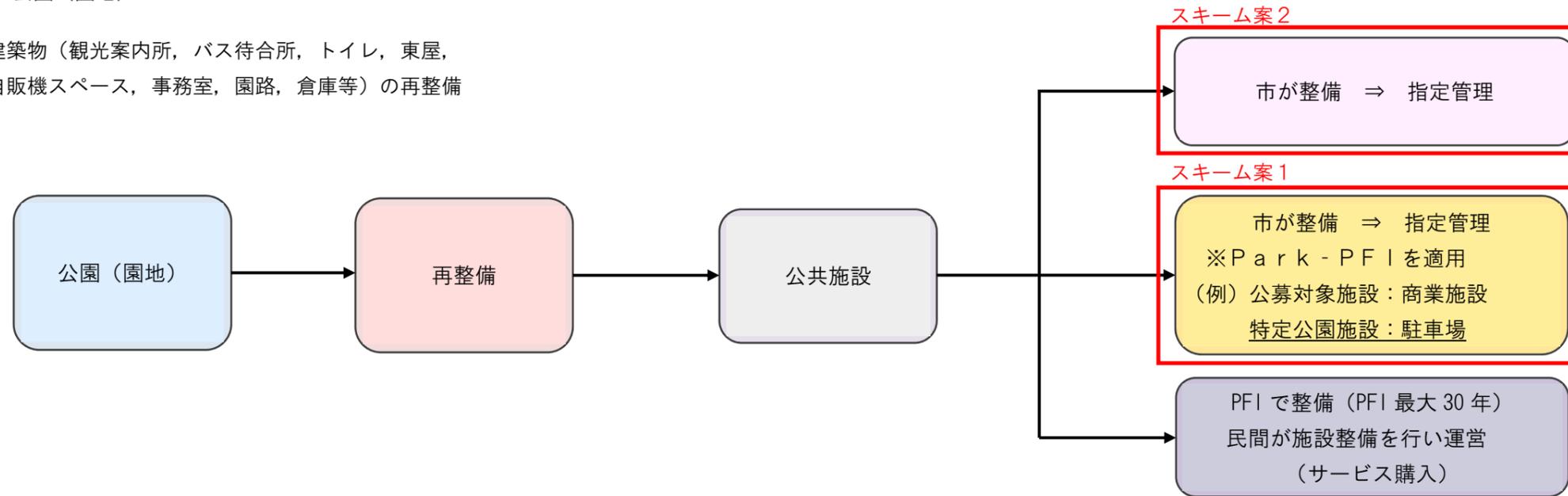
		事業スキームに関わる意見	事業性・事業への関心
商業施設整備事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・公園の整備・管理をあわせて受託できると参画しやすい。 ・宿泊施設とその他公園・商業施設等は事業主体が異なるので、別々の方が参画しやすい。 ・宿泊施設も含んで全体で受託できるというところには加点するという仕組みも考えられる。 ・公募提案内容で施設計画を確定させるのではなく、リーシングの状況に応じて、策定したい。 ・繁閑の状況に応じて、駐車料金をコントロールすることにより、集客を図ることが可能。そのため、料金設定の権限を民間事業者を持たせてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・商業デベロッパーとしての関心は、大手・地元を含めた複数企業にみられた。 ・立地の特殊性から、応募時点で商業施設の事業性を正確に予想することが難しい。(特に地域外の大手事業者) ・地元企業中心のコンソーシアムを組成すれば、商業施設整備への投資を含めた参加が可能。 ・参画意欲を高めるためにも、①市が施設整備して事業者に一括賃貸する手法や、②現状施設を改修利用して投資を圧縮する手法、③国や県、市からの補助金を使う手法も検討してほしい。
商業サービス (飲食・物販) 事業者	既存事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・現状建物をリノベーションして継続出店を希望。 ・再整備の場合は、テナントとしてでないとお店が難しいという事業者が多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・園内での売上は過去 30 年で激減、団体の食事がなくなり、消費単価が減少している。 ・複数の事業者が再整備後の出店に関心があった。
	新規事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・津波の心配や、営業時間が限定的であることより、過大な投資はしたくない。 ・賃借での入居を希望する事業者が多かった。また、まちなかと同水準の賃料を負担することは可能との意見があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・新規出店に対する意見は積極的な意見、消極的な意見に二分された。 ・積極的な意見(良い点): 70 万人の集客がある。 ・消去的な意見(悪い点): 夜の飲食が成立しにくい。 ・テナントとしての出店希望者は、資力により、賃貸のみ、建物整備可と意向が分かれる。 ・出店意欲は、積極的な意見の方がより多かった。
公園維持管理事業者 (駐車場含む)		<ul style="list-style-type: none"> ・建設事業者を代表企業とすると、イニシャルコストに資金がまわり、後の運営費が不十分となるおそれがある。 ・市が建物を整備し、指定管理者がテナントを誘致するのであればハードルが下がる。 ・観光客よりも市民の駐車場料金を安価に設定することで、市民利用を促すことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大型公園の指定管理者制度の実績がある複数社が関心を示した。 ・商業施設の投資、宿泊施設の運営については、自社では難しいとの意見で共通した。
宿泊事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・宿泊も地域魅力に依存する点で、地域連携は重要。 ・エリア開発は労力が大きく、調整が難しいため、推進役が地元から出てくるのが望ましい。 ・指定管理者制度で行うのであれば、リノベーション投資は市が行うことが必要。 ・宿泊料金を決める権限を譲渡してほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現施設のリノベーションや新設に関心のある事業者もある。ただし、都市公園法の制約についてはあまり知られていない。 ・都市公園という制約があるため購入は難しい。もし、購入となった場合も売却価格を高くは設定できない。 ・宿泊施設としては、交通の便が悪いのが難点。 ・現状の施設のままでは魅力を感じない。
イベント事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・公園内の事業者をエリアマネジメント組織に束ね、運営上の課題を市と協議する場が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園内でのイベントに対し、市の制約が多く、思うような企画が行えない。

2. 機能別事業方式の整理

それぞれの機能について、想定される事業方式を整理しました。

(1) 公園（園地）

※建築物（観光案内所、バス待合所、トイレ、東屋、
自販機スペース、事務室、園路、倉庫等）の再整備

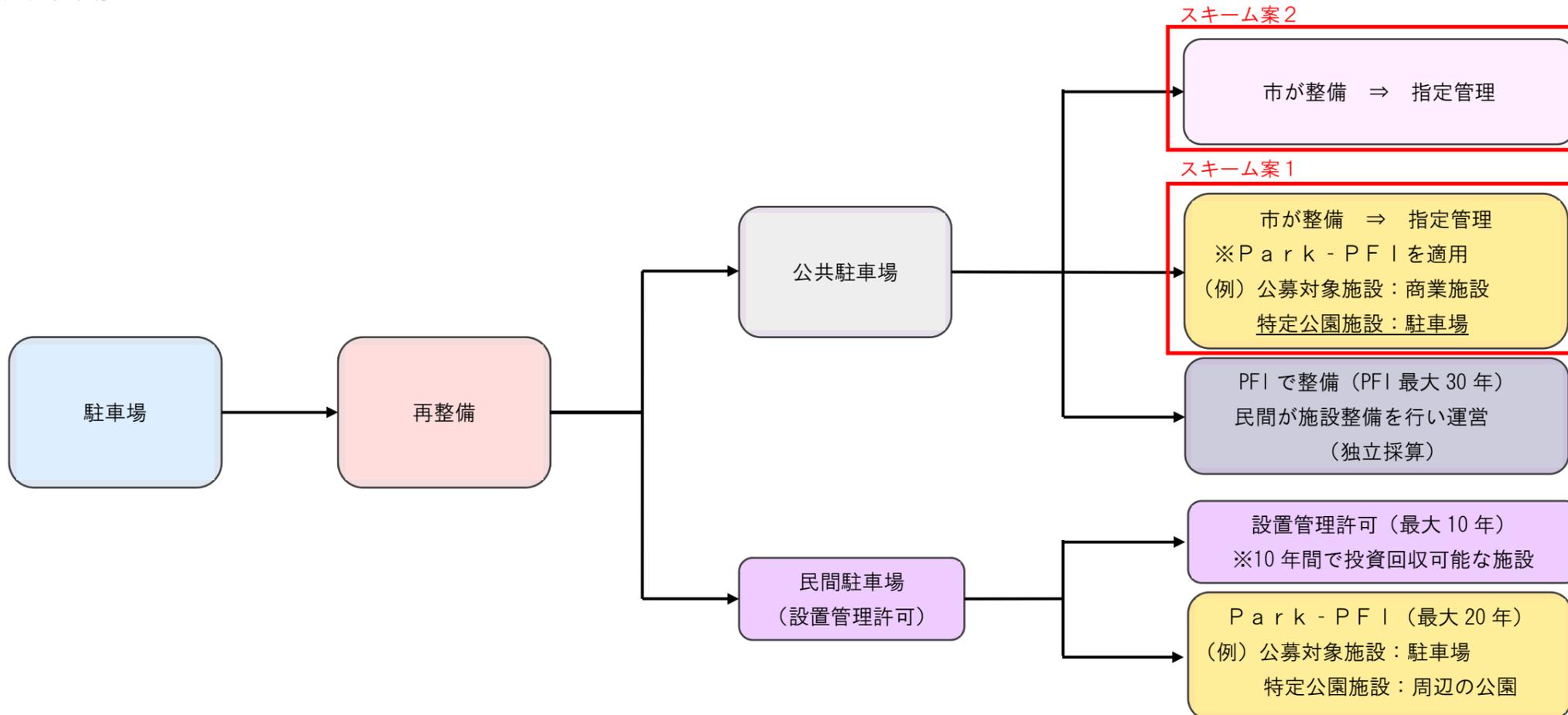


建物の再整備を従来事業で実施する場合（民間資金を活用しない場合）、整備後に、指定管理者制度を適用することが考えられる。

※商業施設を Park-PFI にて整備する場合、公園（園地）、駐車場を特定公園施設として一体的に管理することが考えられる。

民間資金活用による負担平準化を図る場合、PFIによる整備が考えられる。ただし、整備規模が小さくVFMがでにくいいため、メリットが小さい。

(2) 駐車場



民間事業者の投資意欲が低い場合

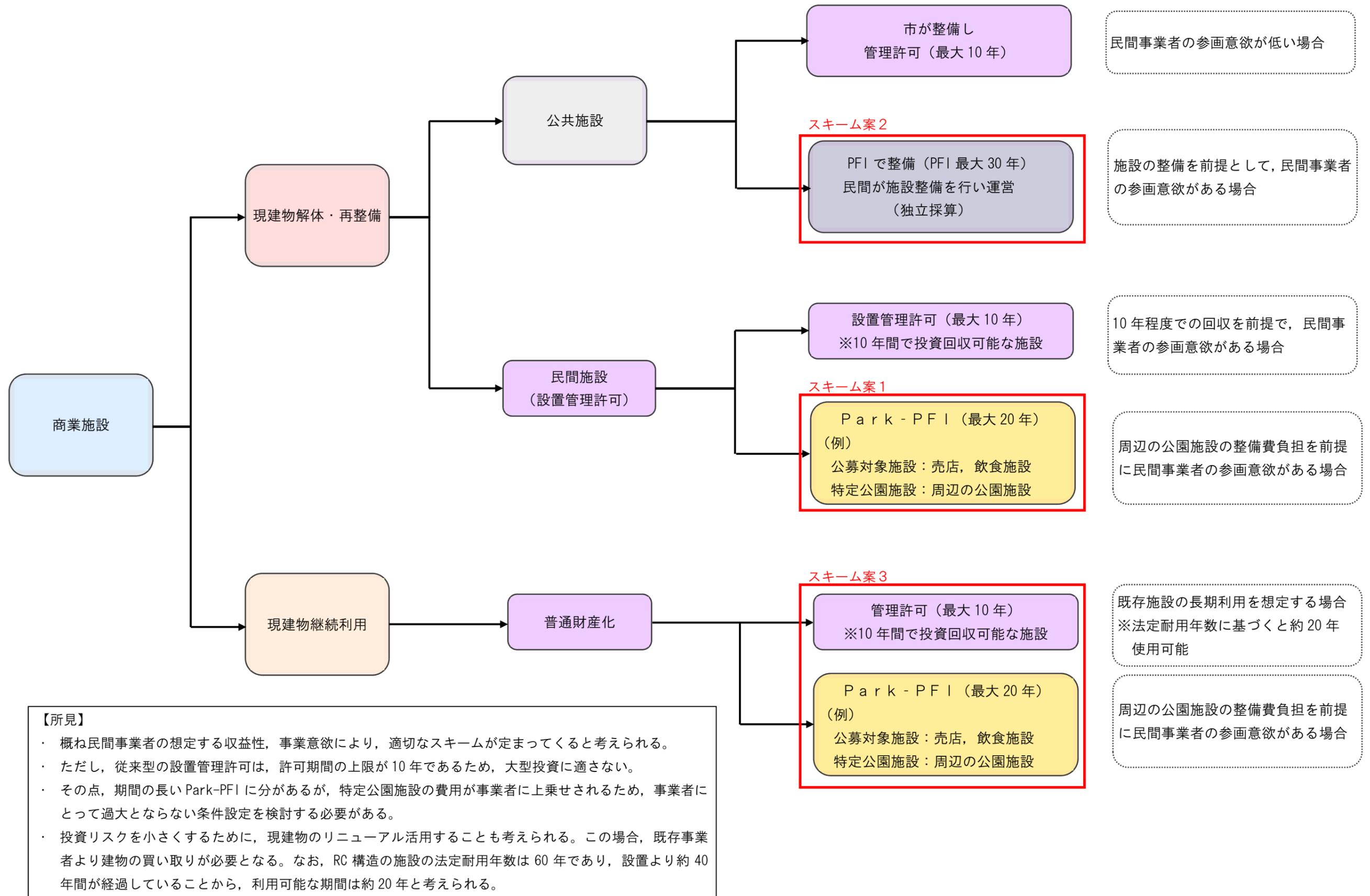
※商業施設を Park-PFI にて整備する場合、公園（園地）、駐車場を特定公園施設として一体的に管理することが考えられる。

施設の整備を前提として、民間事業者の参画意欲がある場合

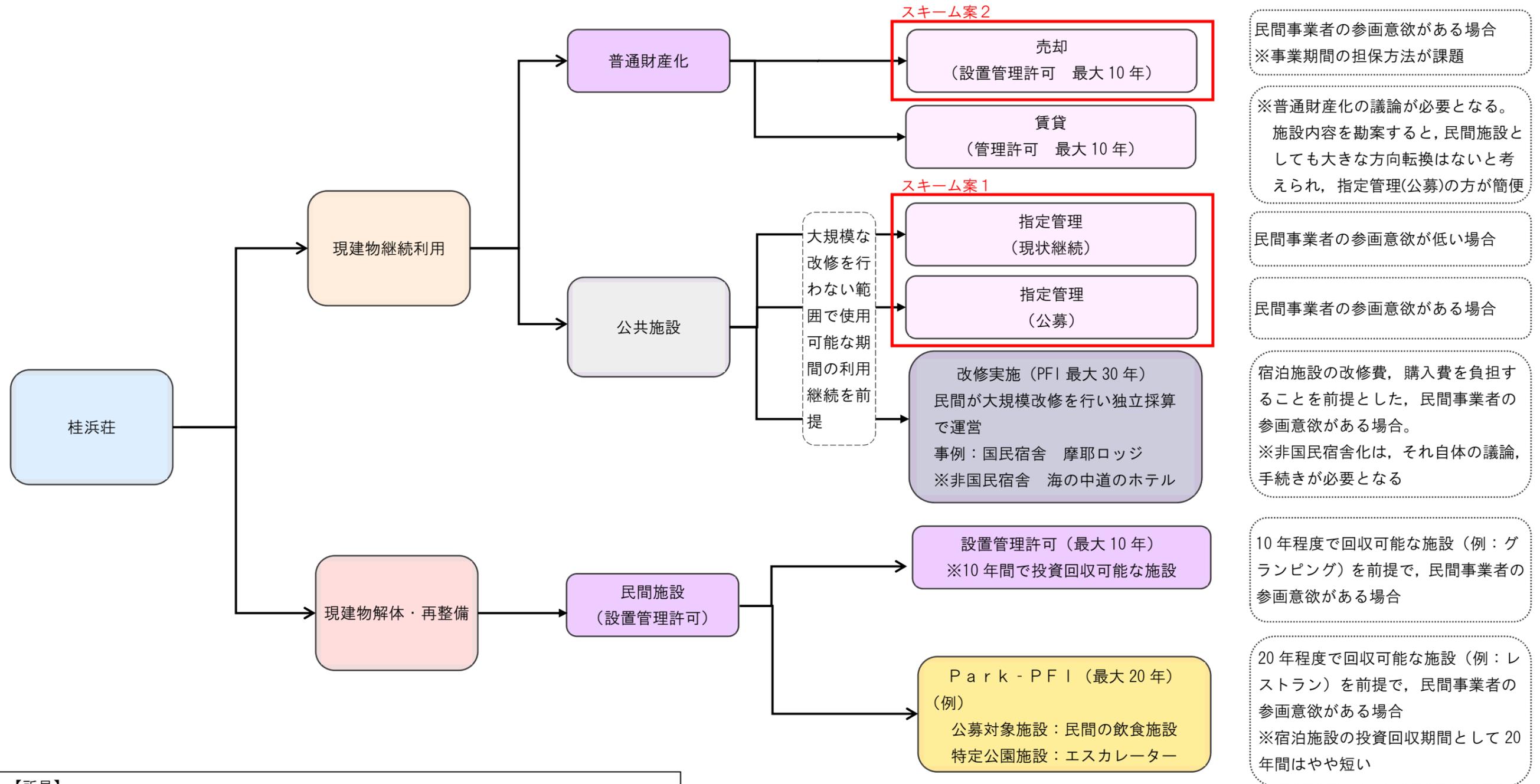
10年程度での投資回収を前提で、民間事業者の参画意欲がある場合

周辺の公園施設の整備費負担を前提に民間事業者の参画意欲がある場合

(3) 商業施設



(4) 桂浜荘



民間事業者の参画意欲がある場合
※事業期間の担保方法が課題

※普通財産化の議論が必要となる。
施設内容を勘案すると、民間施設としても大きな方向転換はないと考えられ、指定管理(公募)の方が簡便

民間事業者の参画意欲が低い場合

民間事業者の参画意欲がある場合

宿泊施設の改修費、購入費を負担することを前提とした、民間事業者の参画意欲がある場合。
※非国民宿舎化は、それ自体の議論、手続きが必要となる

10年程度で回収可能な施設(例：グランピング)を前提で、民間事業者の参画意欲がある場合

20年程度で回収可能な施設(例：レストラン)を前提で、民間事業者の参画意欲がある場合
※宿泊施設の投資回収期間として20年間はやや短い

【所見】

- ・ PPP/PFI に慣れていないオペレーターは、複雑なスキームを敬遠する可能性が高い。
- ・ 従来型の設置管理許可は、スキームがシンプルな反面、許可期間の上限が10年であるため、大型投資に適さない。
- ・ 比較的大きな投資を行う場合、契約期間が長い従来型 PFI に分があるが、日本の PPP に慣れた国内オペレーター以外は参画のハードルが高い。
- ・ 国民宿舎のまま PPP を図る場合、現行条例で利用時間、利用料金等が定められていることが、オペレーションの制約となるため、条例変更が望ましい。

Park-PFI の概要 (ガイドラインより)	根拠法：都市公園法第5条の2～9	期間：20年以内	概要：飲食店、売店等の公募対象公園施設の設置又は管理と、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行う者を公募により選定する制度。
-------------------------	------------------	----------	--

3. 全体事業スキームの整理

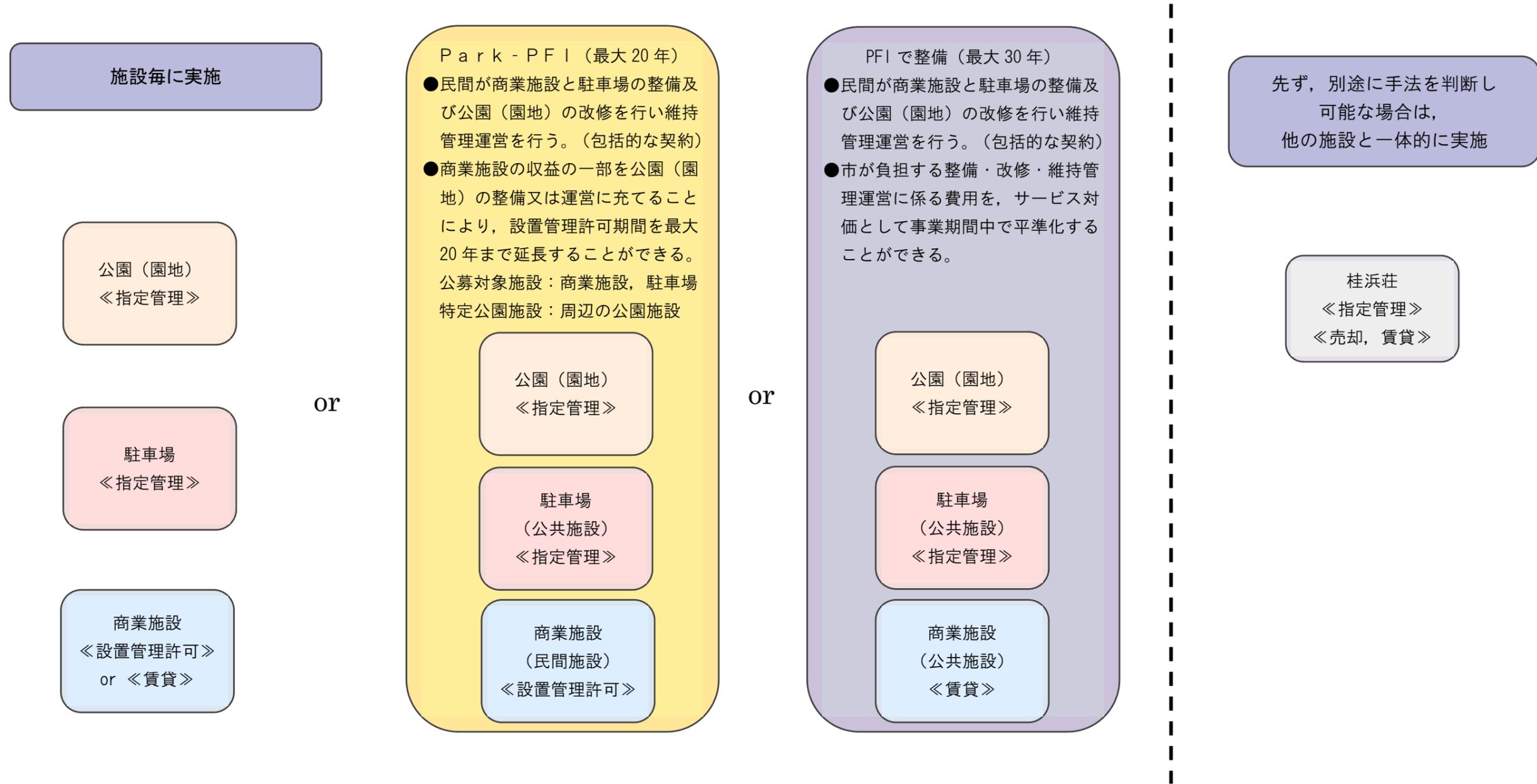
桂浜公園全体の事業スキームについて、想定される事業方式を整理しました。

民間事業者から、桂浜荘とそれを分ける方が参画しやすい、その他の商業施設、駐車場、公園施設について一括で考える方がよい、等の意見をいただき、桂浜公園整備事業の全体事業スキームは以下のように考えます。

桂浜荘は、民間事業者からのヒアリング内容より、まずは別途に事業手法を判断します。（可能な場合は、他の施設と一体的に実施するもあります）

商業施設、駐車場、公園施設については、施設毎に事業手法を判断して導入する方法、一体的に Park-PFI を導入する方法、一体的に PFI を導入する方法が考えられます。

全体スキームのイメージ



4. 有力と考えられる事業方式の整理

想定される事業方式のなかから、有力と考えられる事業方式を整理しました。

(1) 民間事業者の意見と反映した事業スキームの方向性

		事業性・事業への関心	事業スキームに関わる意見	事業スキームの方向性
商業施設整備事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・商業デベロッパーとしての関心は、大手・地元を含めた複数企業にみられた。 ・立地の特殊性から、応募時点で商業施設の事業性を正確に予想することが難しい。(特に地域外の手事業者) ・地元企業中心のコンソーシアムを組成すれば、商業施設整備への投資を含めた参加が可能。 ・新規施設の整備への投資は難しいが、①市が施設整備して事業者に一括賃貸する手法や、②現状施設を改修利用して投資を圧縮する手法をとれば、参画意欲が高まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園の整備・管理をあわせて受託できると参画しやすい。 ・宿泊施設とその他公園・商業施設等は事業主体が異なるので、別々の方が参画しやすい。 ・宿泊施設も含んで全体で受託できるというところには加点するという仕組みも考えられる。 ・公募提案内容で施設計画を確定させるのではなく、リーシングの状況に応じて、策定したい。 ・繁閑の状況に応じて、駐車料金をコントロールすることにより、集客を図ることが可能。そのため、料金設定の権限を民間事業者に持たせてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・商業施設整備運営と公園維持管理運営については、連携が不可欠なため同一事業者が実施することを想定する。 ・多くの民間事業者が、公園内での商業施設の収益性が高いとみなしており、都市公園法第5条設置許可による民間主導の整備が可能。
商業サービス (飲食・物販) 事業者	既存事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・園内での売上は過去30年で激減、団体の食事がなくなり、消費単価が減少している。 ・複数の事業者が再整備後の出店に関心があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現状建物をリノベーションして継続出店を希望。 ・再整備の場合は、テナントとしてでないと出店が難しいという事業者が多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・テナントの立地評価が分かれていることから、当初から100万人に対応できる規模を想定することは、事業者に過大投資を求めおそれがある。そのため、再整備後の集客状況を踏まえて、段階的に施設面積を拡張することを想定する。段階的施設整備の1つの手法として、既存施設の活用も考えられる。当初は、現状の70万人に適した最低整備面積を定め、施設を来園者数の増加にあわせて将来的に100万人の集客を目指すことで、計画を維持しながら、事業リスクを低下させることが可能。 ・拡張面積の規模、時期については、毎年度の事業報告をもとに、事業者と市と協議を行いながら進めることを想定する。
	新規事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・飲食事業者の立地条件の意見は積極的なもの、消極的なもの、双方が見られた。 ・積極的な意見：70万人の集客がある。 ・消去的な意見：夜の飲食が成立しにくい。 ・出店意欲は、積極的な意見の方がより多かった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・津波の心配や、営業時間が限定的であることより、過大な投資はしたくない。 ・賃借での入居を希望する事業者が多かった。また、まちなかと同水準の賃料を負担することは可能との意見があった。 	
公園維持管理事業者 (駐車場含む)		<ul style="list-style-type: none"> ・大型公園の指定管理者制度の実績がある複数社が関心を示した。 ・商業施設の投資、宿泊施設の運営については、自社では難しいとの意見で共通した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設事業者を代表企業とすると、イニシャルコストに資金がまわり、後の運営費が不十分となるおそれがある。 ・市が建物を整備し、指定管理者がテナントを誘致するのであればハードルが下がる。 ・観光客よりも市民の駐車場料金を安価に設定することで、市民利用を促すことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・駐車場料金の再投資の仕組みを入れる。 ・方法1：市が駐車場収入をもとに、民間事業者と協議のもと公園に再投資する ・方法2：駐車場収入財源を民間事業者に渡し、民間事業者の裁量により再投資を行う。(利用料金制度) ・利用料金制度を活用する場合、民間事業者が自由に料金設定を定める運用が可能である。
宿泊事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・現施設のリノベーションや新設に関心のある事業者もある。ただし、都市公園法の制約についてはあまり知られていない。 ・都市公園という制約があるため購入は難しい。もし、購入となった場合も売却価格を高くは設定できない。 ・宿泊施設としては、交通の便が悪いのが難点。 ・現状の施設のままでは魅力を感じない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・宿泊も地域魅力に依存する点で、地域連携は重要。 ・エリア開発は労力が大きく、調整が難しいため、推進役が地元から出てくることが望ましい。 ・指定管理者制度で行うのであれば、リノベーション投資は市が行うことが必要。 ・宿泊料金を決める権限を譲渡してほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ホテル事業と、他の商業・公園管理事業とを切り離し、同一事業者による運営を必須条件としない。 ・公園内の各施設(水族館、記念館等を含む)エリアマネジメント組織を立ち上げる。
イベント事業者		<ul style="list-style-type: none"> ・公園内でのイベントに対し、市の制約が多く、思うような企画が行えない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園内の事業者をエリアマネジメント組織に束ね、運営上の課題を市と協議する場が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・公園内の各施設(水族館、記念館等を含む)エリアマネジメント組織を立ち上げる。

(2) 有力と考えられる事業スキーム

施設機能	公園（園地）		駐車場		商業施設			桂浜荘	
現建物	観光案内所、バス待合所、トイレ、東屋 自販機スペース、事務室、園路、倉庫等		料金所（平面駐車場）		店舗（既存の民間事業者の所有）			宿泊施設	
	スキーム案1 （再整備・Park-PFI）	スキーム案2 （再整備・指定管理）	スキーム案1 （再整備・Park-PFI）	スキーム案2 （再整備・指定管理）	スキーム案1 （再整備・Park-PFI）	スキーム案2 （再整備・PFI方式）	スキーム案3 （改修・Park-PFI）	スキーム案1 （改修・指定管理）	スキーム案2 （建物売却・設置管理許可）
現建物の取扱い	現建物解体・再整備 （一部、現建物継続利用）	再整備・改修 （一部、現建物継続利用）	再整備	再整備	現建物解体・再整備	現建物解体・再整備	現建物継続利用 （改修可）	現建物継続利用 （改修可）	現建物解体・再整備
適用する事業手法	Park-PFI 制度 （都市公園法）	指定管理者制度 （地方自治法）	Park-PFI 制度 （都市公園法）	指定管理者制度 （地方自治法）	Park-PFI 制度 （都市公園法）	PFI 方式 （PFI 法）	Park-PFI 制度 または 公園施設の管理許可 （都市公園法）	指定管理者制度	建物売却
	指定管理者制度 （地方自治法）	—	指定管理者制度 （地方自治法）	—	—	公園施設の管理許可 （都市公園法）	公園施設の管理許可 （都市公園法）	地方自治法	公園施設の設置管理許可 （都市公園法）
建物所有者	公共	公共	公共	公共	民間	公共	公共	公共	民間
施設設置者	公共	公共	公共	公共	民間	民間	民間	公共	民間
実施上の留意点	・商業施設を Park-PFI にて管理する場合、同スキームが選択される。 ※公園（園地）、駐車場、商業施設を一体的に管理する想定	—	・商業施設を Park-PFI にて管理する場合、同スキームが選択される。 ※公園（園地）、駐車場、商業施設を一体的に管理する想定	—	・商業施設を公募対象公園施設、公園（園地）の一部を特定公園施設とする。	・市が整備費を負担し、施設使用料で投資を回収。	・建物譲渡について、既存事業者の譲渡承諾が大前提。	・民間事業者の参画意向を高めるには、料金等の制約の緩和が望ましい。（条例改正手続きが必要）	・条例の廃止手続きが必要。 ・民間事業者の信用力が望ましい。（将来の解体費の遂行能力）
メリット	・商業施設の設置管理許可期間を最大 20 年まで延長可能	—	・商業施設の設置管理許可期間を最大 20 年まで延長可能	—	・商業施設建物の所有リスクを負わない。 ・市の初期投資が小さい。 ・事業期間が最大 20 年まで延長可能。	・民間の投資リスクが小さい（参画容易）。 ・将来にわたる建物の責任所在が明確。 ・事業期間の制約を受けない。	・民間の投資リスクが小さい（参画容易）。 ・将来にわたる建物の責任所在が明確。 ・時期が確定していない防潮堤整備による影響が少ない。	・民間の投資リスクが小さい（参画容易）。 ・指定管理期間を短期に設定することで、将来の状況に応じた対応が選択可能。	・民間事業者の経営自由度が高い。 ・桂浜荘の所有リスクが市から民間に移転する。
デメリット	—	—	—	—	・民間の投資リスクが最も大きい。（参画意向が低下するおそれ） ・防潮堤整備により再整備工事に影響が出る可能性がある。	・市が商業施設建物の所有リスクを負う。 ・市の初期投資が最も大きい。 ・防潮堤整備より再整備工事に影響が出る可能性がある。	・市が商業施設建物の所有リスクを負う。 ・改修リスクがある。（劣化状態が不透明なため） ・ゾーニング、建物配置の自由度が低下。	・民間投資が小さいため（さらに市が投資しない場合）、大きな魅力向上は期待しにくい。	・民間事業者の桂浜公園に対する評価に売却価格が依存する。
評価	（商業施設に Park-PFI 制度を導入した場合）	（一般的な民間活力導入手法）	（商業施設に Park-PFI 制度を導入した場合）	（一般的な民間活力導入手法）	○ （民間参画意欲が高い場合の最適案）	× （民間参画意欲が低い場合の検討案）	○ （投資額が小さく中期の利用には適する）	○ （売却判断を将来に託する場合の選択肢）	○ （建物所有リスクの早移転する選択肢）

※公園と駐車場については、商業施設のスキームに付随する。

(3) 事業スキームを検討する上での法制度上の課題、支援措置等の検討

1) 事業期間に関する都市公園法の制約

《都市公園法第5条》

従来の都市公園法では、第5条設置許可について、原則として10年を越える期間の許可を出すことができませんでしたが、平成29年の都市公園法の改正により創設されたPark-PFIでは、許可期間を最長20年まで緩和することが可能になりました。

より広範な民間提案を受けるためには、より長期の間をとることができるPark-PFI制度の導入の想定が望ましいと考えられます。

しかし、Park-PFI制度の導入の条件として、民間事業者が対象施設だけでなく、その周辺の園路、広場等の特定公園施設の整備、改修等を一体的に行うことが必要です。その部分への投資が過大にならないように、許可期間は合理的な範囲に留めるように留意が必要です。

《PFI法》

民間事業者に入居してもらうための施設を本市がPFI法にて整備運営する場合、都市公園法の許可期間の制約を受けることはありません。

しかし、それには公共施設として整備することが妥当かどうかを検討する必要があります。桂浜公園では、これまでも都市公園法第5条により設置してきたこと、また、Park-PFIにより許可期間が20年まで可能になったことを踏まえると、民間事業者から20年では投資回収が困難であるとの意見が多くみられた場合に限り検討が必要と考えられます。

2) 桂浜荘の譲渡に関する課題

桂浜荘は都市公園内の公園施設であるため、都市公園法による各種の制約を受けます。

まず、都市公園の範囲の変更を行わない限り、土地付きで譲渡することは困難です。

また、建物のみを民間事業者に譲渡する場合、都市公園法第5条の設置許可が必要であり、民間事業者が投資を改修できる期間として、事業期間を担保するための何らかの措置が必要となると考えられます。

3) 財政支援措置

平成29年6月に民間資金等活用事業推進会議が決定した「PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年度改訂版）」において、都市公園の交付金事業の実施の際には、Park-PFIを含むPPP/PFI手法の導入検討を一部要件化することとされています。

それに伴い、社会資本整備総合交付金交付要綱が改正され、人口20万人以上の地方公共団体が、概算事業費10億円以上と見込まれる施設の整備を新たに実施する場合は、優先的検討規程等による、Park-PFIを含むPPP/PFI手法の導入に係る検討を実施済みであることが要件となっています。

さらに、利用料金の徴収を伴う施設の整備を新たに実施する場合には、人口及び事業費の規模に関わらず、Park-PFIの導入に係る検討を実施済みであることが要件とされています。

本調査により、これらの要件を満たすことから、財政支援を受けることが可能になります。

桂浜公園の再整備に活用が可能な財政的支援として、「社会資本整備総合交付金（官民連携型賑わい拠点創出事業）」「都市開発資金（賑わい増進事業資金）」が考えられます。

5. 民間投資を促す仕組み

(1) 民間収益施設の段階的整備

桂浜公園は、再整備により現在の年間70万人の来園者を100万人まで増やすことを目指しています。過去に100万人の来訪実績があることから、達成見込みのある目標ではありますが、現状から約40%の増加を想定した投資は、民間事業者に投資リスクがあると捉えられる可能性があります。

多くの民間事業者の参画を促し、より質の高い提案を受けるためには、段階的整備を認め、来園者の増加を見極めながら投資を拡大していくことを許容する方が望ましいと考えられます。また、段階的整備には投資リスクの分散の他、賑わいの持続や地元資本の参画促進といったメリットもあると考えられます。

なお、段階的整備を行う場合でも、鉄骨造や木造建築物による店舗とは別に、リース契約での整備が可能なユニットハウスやキッチンカー等の活用により、民間事業者の工夫次第で、繁忙期を中心とした対応を行うことは可能と考えられます。

段階的整備のメリット

項目	内容
投資リスクの分散	・来園者の増加に合わせた拡張ができ、投資リスクを分散できる。 ⇒リスク低下により民間事業者が参画しやすくなる。
継続的な投資による賑わいの持続	・継続的にリニューアルを続けることにより、賑わいが持続する。 ⇒特に地元利用の促進の面では継続投資が必要
地元資本の参画促進	・再整備の進捗に応じて参画を希望する地元事業者を取り込める。 ⇒デベロッパーが地元事業者と協議する時間が確保できる。
渋滞リスクへの体制づくり	・来訪客の増加、滞在時間の長期化に伴う渋滞リスクの低減化。 ⇒段階的整備の状況をみながら、市の対応策を進めていく。

店舗の構造と特徴

構造等	初期投資	償却期間	繁閑への対応
建築物 (鉄骨造)	木造に比して高い	長期 法定耐用年数：19-31年	容易でない
建築物 (木造)	鉄骨造に比して低い	やや長期 法定耐用年数：19-22年	容易でない
建築物 (ユニットハウス)	リースによる平準化が可能	リースによる短期利用が可能	季節による増減対応も可能
移動店舗 (キッチンカー)	リースによる平準化が可能	リースによる短期利用が可能	天候による増減対応も可能

(2) 桂浜荘の長期的方針

本市として、桂浜荘の経営にあたっては、将来の建物の解体除却までを含めた行政コストを抑制することが重要です。現在、想定しうる事業スキームは、(1)指定管理者制度の継続と、(2)建物売却（あわせて都市公園法第5条設置許可）の2通りが考えられます。民間事業者の投資意欲が低ければ指定管理者制度、高ければ建物売却へのニーズがあると考えられます。

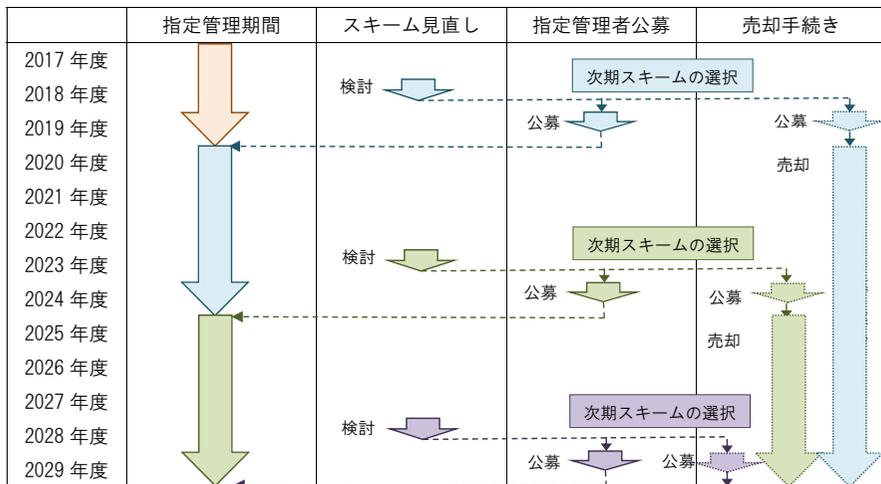
現状、指定管理者制度での運用により、単年度の営業収支（桂浜荘整備に係る費用の償還分は含まない）は黒字です。桂浜荘の収益性は公園の再整備の進捗により高まると考えられることから、公園の再整備計画が具体化し、その成果が表れるにつれ、桂浜荘への参画意欲は現在よりも高まることが期待されます。

そこで、当面は現行の指定管理者制度の継続を基本としつつ、指定管理期間の満了の準備を開始する時期（満了の約1.5年～2年前）にスキームの見直しを行い、指定管理者制度の継続か、建物売却への選択を行う方法が考えられます。市は公園再整備の効果を見極めながら、選択することが可能となります。

桂浜荘で想定される事業スキーム

民間の投資意欲	想定されるスキーム	備考
低い	指定管理者制度	・民間事業者間の競争により、本市が得られる収益の拡大が期待できる。
高い	建物売却 +都市公園法第5条設置許可	・建物を売却することにより、それ以降の老朽化に伴う集客低下、改修費の拡大のリスクを市から切り離すことができる。 ・売却後、市の収益は、設置許可に伴う使用料に限られる。

定期的なスキーム見直しを想定した事業スケジュール（イメージ）



(3) エリアマネジメントの導入

桂浜公園には、駐車場、商業施設、桂浜荘、坂本龍馬記念館、桂浜水族館等の多彩な集客施設があります。これらの施設は、設置者が本市の他、都市公園法第5条設置許可による施設の設置者（高知県、民間事業者）が多数おり、さらに公共施設については施設ごとに業務委託を行っているため、関係者が多岐にわたっています。

こうした状況のなか、相互の協力、連携を行う場がなく、多彩な施設があるにも関わらず、サービスの一体化や共同販促、共同イベントなど、相乗効果が発揮される機会を逸していると考えられます。

また、公園の活性化には、個々の事業者が創意工夫によりイベント・活動を行うことが有効と考えられます。実施にあたっては、都市公園法及び条例に基づき、一時的なイベントの実施、屋外営業や営業内容等に、都度、公園設置者である市の許可手続きが必要となりますが、今後は、手続きの簡便化等により、共同イベント等の実施を促すことも必要と考えられます。

以上のような課題を踏まえると、桂浜公園の活性化を目的として関係者が協力を行う仕組みとして、エリアマネジメント組織の導入が有効であると考えられます。

エリアマネジメント組織のイメージ（案）

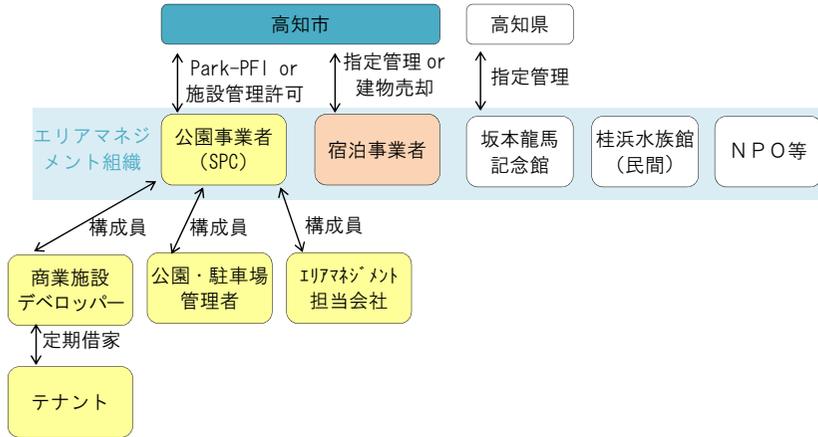
目的	桂浜公園の運営に関わる組織が、自らの業務を通じて公園の賑わいを創出することを認識し、その達成に相互協力することを目的とする。
参画者	桂浜公園設置者 : 高知市 桂浜公園管理者 : 高知市から公園の管理業務を受託する者（指定管理者等） 商業施設設置者 : 高知市から都市公園法5条設置許可を受けた民間事業者 桂浜荘設置者 : 高知市（再掲） 運営者 : 高知市から施設の運営業務を受託する者（指定管理者等） 坂本龍馬記念館設置者 : 高知県 運営者 : 高知県から施設の運営業務を受託する者（指定管理者等） 桂浜水族館設置者 : 高知市から都市公園法5条設置許可を受けた民間事業者 観光関連団体 : 高知市の許可を受け、公園内で観光関連活動を行う団体
役割	・桂浜公園の利用に関するルールを協議し、桂浜公園設置者（高知市）に提言をする。 ・桂浜公園内で実施するイベント・活動について、参画者の連携や調整を行う。 ・桂浜公園内の各施設の運営、イベント・活動に関する共同広報、利用促進を検討する。 ・桂浜公園設置者（高知市）が公園内にて実施または許可する新規投資について、参画者の連携や調整を行う。
事務局	・エリアマネジメント組織の恒常的な活動のために、常設の事務局が必要と考えられる。 ・事務局の設置者は公園管理者である市が妥当である。 ・公園内で恒常的に営業するいずれかの参画者に委託することも考えられる。 ・事務局運営及び共同広報、共同イベントの費用負担については、受益の程度に応じて参画者が負担することを検討する。

6. 本事業で想定する事業方式

ここまでの検討を踏まえ、桂浜公園の再整備事業は、公園・駐車場・商業施設等を包括的にマネジメントする部門（以下「公園部門」という）と、桂浜荘の運営を行う部門（以下「宿泊部門」という）の2部門に分けて考えることとし、それぞれにおいてPPP/PFI手法の導入を検討します。

エリアマネジメント組織は2部門の運営者の他、公園内で施設運営や活動をする主体が参画する包括的な組織を想定しますが、マネジメントの計画策定・関係者調整等の実務に携わる事務局は、桂浜公園全体の活性化に最も深く関わる公園部門運営者が担うことを想定します。

事業部門	事業内容		スキーム	
公園	公園（園地）	植栽/施設管理、清掃等	指定管理	Park-PFI 制度活用 (最長20年) 又は管理許可
	駐車場	施設管理	指定管理	
	商業施設	施設整備/運営	設置許可	
	エリアマネジメント	事務局運営	指定管理	
宿泊	桂浜荘	施設管理	指定管理 又は 建物売却&設置許可	



事業部門	民間事業者の構成	事業者イメージ（業種等）
公園	公園事業者 (SPC)	本事業実施のために設立する事業会社。建物設備を所有。
	商業施設デベロッパー	SPC 構成員。商業施設の企画、資金調達、整備、運営。全国デベロッパー、地元デベロッパー等
	公園・駐車場管理者	SPC 構成員。大規模公園の指定管理者制度実績、または大規模レジャー施設の管理運営実績を有する事業者。
	テナント	飲食、物販等のテナント。入れ替えを想定するため、SPC 構成員には含まない。
	エリアマネジメント担当会社	SPC 構成員。イベントや旅行、関連商品等の企画開発、エリアマネジメント事務局を担う。旅行代理店、広告代理店を想定。
宿泊	宿泊事業者	宿泊施設の運営会社または投資を含めたホテル事業者。投資意欲により、多くのパターンが想定される。

7. 支払いスキームの検討

各々の事業方式及び事業形態に対する支払いスキームについて、メリット・デメリット等の比較検討を行い、実施課題及び留意事項等を整理しました。

また、各スキームについて、収支予測や来園者数の変動予測に応じた簡易的なシミュレーションを実施のうえ評価します。

(1) 公園部門

公園部門において、市が公共施設として整備する施設（管理その他の施設）は約900㎡と小規模であることから、施設整備をPFI法によるPFIで実施することは想定されず、施設整備費を一括で支払うことが考えられます。したがって、維持管理運営に係る支払いスキームについては、下表のような支払いスキームを想定して検討を行いました。

桂浜全体の活性化と公共施設及び民間商業施設へのバランスの取れた再投資を確保できることから、スキーム3が最も望ましいと考えられます。

スキーム3については、支払いスキームがやや複雑になることから、事業者選定時の駐車場収益の市への配分基準の提案方法について、比較可能なものとするのが課題となります。また、経費控除後の収益で市への配分基準を設定すると民間が経費の増減によって、配分額を恣意的にコントロールすることも可能となるため、売上高で配分基準を設定することが有用であることに留意する必要があります。

支払いスキームの検討

項目	支払いスキーム1	支払いスキーム2	支払いスキーム3
公園	定額の指定管理料を民間に支払い	定額の指定管理料を民間に支払い	定額の指定管理料を民間に支払い
駐車場	定額の指定管理料を民間に支払い、利用料金は市に帰属	利用料金制を導入、利用料収入はすべて民間に帰属	利用料金制を導入、利用料収入はすべて民間に帰属するが、市へ利益配分を設定
商業施設	民間施設として運営	民間施設として運営	民間施設として運営
メリット	事業効果は駐車場収入として市に帰属するため、公共施設の再投資の原資となる。支払いスキームが単純で取り組みやすい。	事業効果は駐車場収入と商業施設の増収として民間に帰属するため桂浜全体の活性化に対するモチベーションが民間に働きやすい。収益配分を通して市へも事業効果が配分され、公共施設の再投資の原資になる。	事業効果は駐車場収入と商業施設の増収として民間に帰属するため桂浜全体の活性化に対するモチベーションが民間に働きやすい。収益配分を通して市へも事業効果が配分され、公共施設の再投資の原資になる。
デメリット	事業効果は、商業施設の増収で民間に帰属し、民間に桂浜全体の活性化へのモチベーションが民間に働きにくい。	事業効果が市に帰属せず、公共施設の再投資の原資が確保できない。	支払いスキームがやや複雑で制度設計に留意が必要。
評価	× (桂浜全体の活性化につながりにくい)	△ (公共施設への再投資が困難)	○ (事業効果が官民に配分され、桂浜全体へのバランスのとれた再投資が可能)

(2) 宿泊部門

宿泊部門に係る支払いスキームについては、基本的には現行と同様のスキームが想定されますが、普通財産化して賃貸借により活用する場合は、定額の賃料を民間事業者から市へ納付することが想定されます。また、宿泊部門を売却する場合には、売却収入と設置許可料が市の収入となります。

支払いスキームの想定

項目 ／スキーム	指定管理（現行）	建物賃貸借	建物売却
利用料金の帰属	指定管理者	民間事業者	民間事業者
市から民間事業者への支払い	なし	なし	なし
民間事業者から市への支払い	指定管理者納付金(定額)	賃料（定額）	建物購入代金 設置許可料（借地料） （定額）

8. リスクの検討

(1) 基本的なリスク

基本的なリスクについては、以下の表のように整理されます。

基本的なリスク

		リスクの種類	No	リスクの内容		
共通	提供した情報	リスク	1	公募書類等の記載内容の誤り及び変更に関するもの		
		契約	2	議会の議決を得られないことによる契約締結の遅延・中止		
	契約	リスク	3	上記以外の市の事由による契約締結の遅延・中止		
		リスク	4	事業者の事由による契約締結の遅延・中止		
	応募		リスク	5	応募費用に関するもの	
	制度関連	政治・行政	リスク	6	事業に直接的影響を及ぼす市に関わる政策の変更・中断・中止	
			法制度	7	事業に直接関係する根拠法令変更、新たな規制法の成立	
		許認可	リスク	8	上記以外の法令の変更	
			リスク	9	事業者の必要な許認可の取得が遅延又は取得できなかった場合	
			リスク	10	市の事由による事業者の許認可取得遅延	
		税制度	リスク	11	消費税の範囲変更及び税率変更に関するもの	
				12	法人の利益や運営に係る税制の新設・変更	
				13	建物所有に関する税制の新設・変更に関するもの	
				14	事業に直接的影響を及ぼす税制の新設・変更に関するもの	
				15	上記以外の法人税の新設・変更に関するもの	
		社会	住民対応	リスク	16	公募書類等に記載されている範囲のもの
				リスク	17	提案内容に係るもの
			第三者賠償	リスク	18	業務の実施に起因して第三者に及ぼした損害
		環境問題	リスク	19	調査・工事による騒音・振動・地盤沈下・地下水の断絶、大気汚染、水質汚染、臭気、電波障害等に関する対応	
				20	市の債務不履行による中断・中止	
	債務不履行		リスク	21	事業者の債務不履行による中断・中止	
	不可抗力		リスク	22	天災、暴動等自然的又は人為的な事象のうち、通常の予見可能な範囲を超えるもの	
	経済	資金調達	リスク	23	事業の実施に必要な資金調達・確保	
			金利	リスク	24	金利変動
			物価	リスク	25	インフレ・デフレ

(2) 施設整備業務に係るリスク

施設整備業務に係るリスクについては、以下の表のように整理されます。

施設整備業務に係るリスク

	リスクの種類	No	リスクの内容
施設 整備 業務	発注者責任リスク	1	市の指示の不備、変更による工事請負内容の変更
		2	事業者の指示・判断の不備、変更による工事請負契約の変更
	測量・調査リスク	3	市が実施した測量・調査に関するもの
		4	事業者が実施した測量・調査に関するもの
		5	地質障害、地中障害物及び埋蔵文化財の発見により新たに必要となった測量・調査に関するもの
	設計変更リスク	6	市の提示条件・指示の不備、変更に関するもの
		7	事業者の提案内容、指示、判断の不備によるもの
		8	事業者側の開発の影響によるもの
	用地の確保リスク	9	事業用地の確保に関するもの
		10	事業用地以外で事業に必要な、進入路や資材置き場等の確保に関するもの
	用地の瑕疵リスク	11	市が事前に把握し、公表した文化財調査又は土壌汚染調査資料により、予見できることに関するもの
		12	上記資料により、予見できない文化財、土壌汚染に関するもの
		13	上記以外の地質障害・地中障害物その他の予見できないことに関するもの
	工期変更 (工事遅延)リスク	14	市の指示及び市の責めに帰すべき事由による工期変更、引渡し遅延
		15	事業者の責めに帰すべき事由による工期変更、引渡し遅延
	建設コスト (工事費増大)リスク	16	市の指示及び市の責めに帰すべき事由による工事費の増大
		17	上記以外の事業者の責に帰すべき事由による工事費の増大
	工事監理リスク	18	工事監理の不備によるもの
	住民対応リスク	19	建設に伴い発生した周辺環境等の変化に係る苦情処理に関するもの
	警備リスク	20	設備・原材料の盗難・損傷により費用増加及び遅延が生じたもの
	第三者の使用に伴う リスク	21	請負人の使用に関するもの
	要求水準未達成 リスク	22	施設完成後、市による検査で発見された要求水準の不適合・施工不良に関するもの
	支払遅延・不能リスク	23	施設整備費の支払の遅延・不能に関するもの
	施設損傷リスク	24	引渡し前に工事目的物や材料などに生じた損傷
	瑕疵担保リスク	25	瑕疵担保期間中に発見された瑕疵又は施設の隠れた瑕疵の担保責任
	工事の中止リスク	26	市の指示による工事の中止
	工事の中止リスク 安全管理リスク	27	事業者の責めに帰すべき事由による工事中止
		28	建設工事中に事故や第三者への損害が生じ、費用増加及び遅延が生じたもの

(3) 維持管理運営業務に係るリスク

維持管理運営業務に係るリスクについては、以下の表のように整理されます。

維持管理運営業務に係るリスク

	リスクの種類	No	リスクの内容
維持 管理 (共通)	業務開始遅延リスク	1	市の責めに帰すべき事由による維持管理業務の開始遅延に関するもの
		2	事業者の責めに帰すべき事由による維持管理業務の開始遅延に関するもの
	要求性能未達リスク	3	事業者の行う維持管理業務の内容が契約書に定める水準に達しない場合
	対象設備瑕疵リスク	4	事業期間中に施設及び従前の設備保守管理の瑕疵が発見された場合
	維持管理費増大リスク	5	市側の指示以外の要因により維持管理費が増大する場合(除く物価・金利変動)
		6	市の事由による維持管理費の増大に関するもの
		7	第三者の事由による維持管理費の増大に関するもの(利用者の増加によるものを含む)
	瑕疵損傷 リスク	8	対象施設の劣化に対して事業者が適切な維持管理業務を実施しなかったことに起因する施設の損傷
		9	上記以外の事由による施設の損傷
	技術進歩リスク	10	技術進歩により維持管理業務の内容が変更される場合
駐車場の収入減少	11	駐車場の利用料収入の減少	
商業施設の売り上げ減少	12	商業施設の売り上げ減少	
商業施設の空室リスク	13	商業施設の空室リスク(テナントの退去リスク)	
宿泊施設の収入減少	14	宿泊施設の収入減少	

IV. 事業計画の検討

1. 公共施設整備計画の検討

これまでの検討を踏まえ、基本計画の事業概算費の見直しの考え方を整理します。

(1) 公園部門

1) エントランスエリア

基本計画によるエントランスエリアの概算事業費はおよそ 38 億円とされています。

本調査での検討により、賑わい施設は、現在の年間 70 万人の来園者数を基準とした規模 2,100 ㎡を要求水準と考えます。

また、基本計画では賑わい施設の一部をピロティの上部に設置することとしていますが、整備費の増大、動線の自由度の低下等を踏まえて見直します。

駐車場について、基本計画では立体駐車場の整備を想定していますが、投資効率が悪いと考えられるため、園内の未利用地の活用等を優先的に検討することとします。

これらの費用を計上しないことにより、約 21 億円減の約 17 億円まで圧縮できると考えられます。

	内容	基本計画	金額 (千円)	変更後	金額 (千円)
公 共	撤去工事		53,400		53,400
	園路広場工事		167,380		167,380
	設備工事		51,700		51,700
	諸経費・消費税		151,459		151,459
公 共	建設工事	賑わい施設 (2,000 ㎡)	700,000	賑わい施設 (900 ㎡)	315,000
		屋根付回廊	97,500	屋根付回廊	97,500
		立体駐車場	192,000	(削除)	0
	諸経費・消費税		278,850		123,750
民 間	建設工事	賑わい施設 (2,500 ㎡)	875,000	賑わい施設 (1,200 ㎡)	420,000
		ピロティ部分	577,500	(削除)	0
		ウッドデッキ	117,000		117,000
	諸経費・消費税		470,850		161,100
	総事業費		3,809,819		1,685,279

2) その他の公園エリア

基本計画では、その他の公園エリアについての概算事業費は 6 億円と計上されていますが、景観・眺望など園内の環境改善、散策路と避難経路を兼ねた歩行空間の改善、繁忙期に対応する予備駐車場の確保等のため、一定費用の追加が望ましいと考えられます。

(2) 宿泊部門

桂浜荘は平成 7 年に改築（建替）された鉄筋コンクリート造であり、23 年が経過していますが、新耐震基準の建築物のため、耐震上の問題はありません。

現時点ですぐに必要な大規模修繕は見込まれませんが、今後、老朽化の進行に伴い設備の更新等が発生することが見込まれます。

今後、指定管理制度による運営を継続する場合、大規模修繕費用の負担は市が行うこととなります。

2. 運営維持管理計画の検討

以下の表に示す事業スキームでの運営維持管理計画を検討しました。

(1) 公園部門

現在、桂浜公園については市の直営による業務委託、駐車場については指定管理者制度で維持管理を行っています。

これらについて、一括で指定管理者制度を導入することにより、コスト削減効果が期待されます。

維持管理経費の検討

機能	現状の維持管理経費	民間による維持管理方法
桂浜公園 (園路、緑地、観光案内所、バス待合室、トイレ、事務所・倉庫)	56,000 千円/年	50,400 千円/年 (※1)
駐車場	30,000 千円/年 (売上から指定管理者納付金を 控除した額)	20,000 千円～10,000 千円 (※2)

※1 内閣府が公表した「政策課題分析シリーズ3 指定管理者制度の導入効果」における施設カテゴリー「基盤施設（公園、駐車場、駐輪場、下水終末処理場、水道施設等）のモニタリングが実施された場合における支出増減率-12.2%とモニタリングなしの場合の支出増減率-8.6%を勘案して本事業におけるコスト削減率を10%と設定した。

※2 同規模の管制機器を導入している平面駐車場における維持管理経費から想定した。なお、夜間の緊急対応等の要否によって経費水準に相当の幅がある。

(2) 宿泊部門

現状の桂浜荘の収支の状況は、年間約 33,000 千円の指定管理者納付金が指定管理者から市へ納付されています。

既に指定管理者制度が導入されているため、指定管理者制度導入によるコスト削減効果は期待できませんが、より自由度を高めた公募を行うことにより、一定のコスト削減効果の発生を期待することができると考えられます。

3. 民間収益事業計画の検討

(1) 施設整備計画

ここでは、民間収益施設について、基本計画（分棟案）、本調査報告書の23ページに示したスキーム案1、3を比較して検討します。

《各案の面積比較》（㎡）

項目	基本計画（分棟案）	スキーム案1	スキーム案3
物販，飲食等	1,940	1,200	0
展示施設	1,000	0	0
管理，その他	1,195	900	0
既存施設※1	0	0	2,799
合計	4,135	2,100	2,799

※1 組合所有建物を想定

《イニシャルコストの設定》（千円/㎡）

基本計画（分棟案）の整備単価※1	594
スキーム案1の整備単価※2	350
スキーム案3の整備単価	既存施設の改修費用単価※3

既存施設購入費用（一式）※4	A
----------------	---

※1 基本計画のコスト

※2 民間複合商業施設のコストの中上位レベルを採用

※3 仮定値（今後の調査で精査）

※4 今後の調査で精査

《費用負担の想定》

（千円）

項目	基本計画（分棟案）	スキーム案1	スキーム案3
物販，飲食等	市が整備	民間が整備	-
管理，その他	市が整備	市が整備	-
既存施設購入	-	-	市が購入
既存施設改修	-	-	民間が改修
施設面積（市所有）	4,135	900	2,799
施設面積（民間所有）	0	1,200	0
市負担のイニシャルコスト	2,456,190	315,000	A
民間負担のイニシャルコスト	0	420,000	279,860
イニシャルコストの合計	2,456,190	735,000	A+279,860
補助金の想定額※1 （補助対象事業費のうち、工事分の50%、上限3億円と想定）	300,000	110,250	(A+279,860)*0.3*0.5※2
補助金控除後のイニシャルコストの合計	2,156,190	624,750	A*0.85+237,881

※1 高知県観光拠点等整備事業費補助金の利用を想定

※2 施設整備に係る費用のうちの家主負担工事分を補助対象とみなして、イニシャルコスト合計の30%を想定

(2) 契約形態の整理

民間収益施設について、市と民間事業者並びに、民間事業者と入居テナント等との間で想定される契約形態は、以下の表のとおりと想定されます。

スキーム案1で施設を民間が所有する場合は、都市公園法の設置管理許可が必要になります。

スキーム案3で、施設が行政財産になる場合は、行政財産の貸付と都市公園内の施設を民間が管理する場合の管理許可が必要になります。なお、施設を公の施設とし民間に包括的な管理を行わせる場合は、指定管理制度を導入することになります。

また、施設を普通財産とする場合は、賃貸借契約によることとなり、都市公園内の施設を民間が管理する場合の管理許可が必要になります。

想定される契約形態

項目/場合	スキーム案1	スキーム案3	
	施設を民間が所有する場合	施設を市が所有する場合（行政財産）	施設を市が所有する場合（普通財産）
契約関係	設置管理許可	貸付管理許可 ※店舗を公の施設とする場合は指定管理者に指定	賃貸借契約管理許可
民間事業者から市への支払い	地代に相当する対価（許可使用料）	家賃に相当する対価（貸付料，許可使用料）	家賃

(3) 公共施設と民間収益施設の合築の可能性

公共施設と民間収益施設との合築についてのメリット、デメリットについては、以下の表の事項等が想定されます。特に民間収益施設が事業期間途中で破綻等により撤退した場合のリスクについては、事前に対応策の検討が必要となります。

官民施設の合築についての検討

項目	内容
メリット	<ul style="list-style-type: none"> 合築により複数機能をコンパクトに整備することが可能 維持管理を一体的かつ合理的に実施することが容易
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 民間収益施設が事業期間中に撤退した場合、公共施設の維持管理費が増加する。 民間収益施設と公共施設の大規模修繕等のタイミングを合わす必要があり、市において大規模修繕のスケジュールに合わせた予算確保が必要 急な大規模修繕が発生した場合、市が機動的に予算を確保出来ない場合がある。

V. 民間活力導入の総合評価等の検討・整理

1. 事業化スケジュールの検討・整理

(1) 公園部門

公園部門について Park-PFI の導入を行う場合、一般的な PFI と同様にアドバイザーをコンサルタント等に委託することが想定されます。

事業化スケジュールの案

年度	民間活力導入検討	民間事業者募集支援	民間施設設計	公共施設設計	エリアマネジメント組織設立	既存事業者
2017年度	サウンディング スキーム検討					
2018年度	サウンディング 公募決定(スキームの決定)	エリアマネジメント 組織設立準備				事業期間
2019年度	事業者公募 事業者決定 協定締結					●6月議会 ●12月議会 ●3月議会
2020年度		民間施設設計 民間施設施工	公共施設設計 公共施設施工	エリアマネジメント 組織設立 エリアマネジメント 組織運営		
2021年度		民間施設オープン			仮店舗 運営	

(2) 宿泊部門

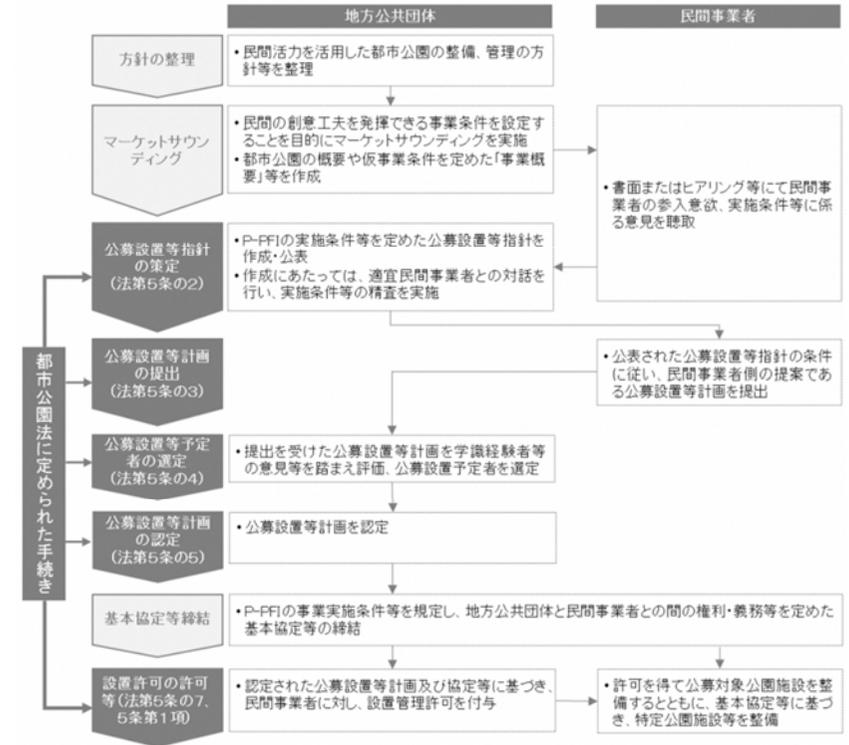
宿泊部門については、指定管理者の公募もしくは売却のための購入者の募集を行うことが想定されます。

2. 民間事業者の選定方法の検討・整理

(1) 公園部門

公園部門については、Park-PFI の導入を行うことが想定されており、事業者の公募については、以下の流れとなります。

1) Park-PFI における事業者公募の流れ



出典：「都市公園の質の向上にむけた Park-PFI 活用ガイドライン：国土交通省」

2) 指定管理者制度における事業者選定の流れ

本市の指定管理者制度対応方針においては、「募集方法や選定基準等を条例，規則で定める」とされており、選定の基準については、「募集に際しては、施設概要，管理基準及び業務の範囲，選定基準，指定期間等を周知し，申請者に事業計画書を提出させ，選定基準に照らして，最も適切かつ効果的な管理を行うものを選定する」とされています。

(2) 宿泊部門

宿泊部門については、指定管理者の公募もしくは桂浜荘の売却を行うことが想定されます。

1) 指定管理者制度における事業者選定の流れ

本市の指定管理者制度対応方針においては、「募集方法や選定基準等を条例，規則で定める」とされており、選定の基準については、「募集に際しては、施設概要，管理基準及び業務の範囲，選定基準，指定期間等を周知し，申請者に事業計画書を提出させ，選定基準に照らして，最も適切かつ効率的な管理を行うものを選定する」とされています。（再掲）

2) 売却の場合における事業者選定の流れ

桂浜荘を売却する場合、「単純な価格入札」「一定期間の事業継続などの条件を付した条件付入札」「価格提案と同時に桂浜荘の運営方針等の提案を受けて両者を総合的に評価する総合評価一般競争入札」などの方法によることが考えられます。

桂浜荘を売却する場合は，特段の施策の実現手段としてではなく，普通財産に転換して市の財政への寄与を目的として売却することになることから，桂浜荘の運営方針等の提案を評価する総合評価一般競争入札の採用はなじまないと考えられます。

一方で，民間事業者が桂浜荘を所有するためには，設置管理許可を市から得ることが必要であり，許可料を市へ支払うことや許可期間満了時には桂浜荘を取り壊すことなどの条件を遵守することが求められるため，単純な価格入札ではなく，一定の資力信用や条件の遵守を条件とした条件付き入札を採用することが想定されます。

3. 民間活力導入の総合評価に関する検討・整理

(1) 公園部門

公園部門へ民間活力を導入することについて総合的な視点から評価を行った結果は，以下の表のとおりとなります。

評価視点	評価
想定する事業スキーム	商業施設と駐車場を民間事業者が整備し，その収益を利用して園路等の公園施設を整備するスキーム（Park-PFI 制度）で，民間事業の一定以上の収益は，民間事業者から市への配分を行う。
期待される効果	来園者の増加は，駐車場と商業施設の増収として一度民間事業者に帰属することから，桂浜全体の活性化に対するモチベーションが民間事業者に働きやすい。また，収益配分を通して市へも事業効果が配分され，公共施設の再投資が可能となる。
民間事業者の参画意欲	民間事業者ヒアリングにおいて，積極的な参画意欲が確認されている。
事業スケジュールの整合性	堤防の改修工事との整合が必要となる。

総合的な評価
既存事業者との調整完了が前提条件となるが，年間 100 万人に向けた民間活力導入の効果が期待でき，民間事業者の参画意欲も強いことから，民間活力導入の可能性は高いと判断される。

(2) 宿泊部門

宿泊部門へ民間活力を導入することについて総合的な視点から評価を行った結果は，以下の表のとおりとなります。

評価視点	評価
想定する事業スキーム	一定期間経過後の取壊しを視野に入れた指定管理者制度導入もしくは，民間への売却を想定。
期待される効果	施設の存続期間を限定することにより，今後の大規模修繕の発生を必要最低限の水準に抑えつつ，残存期間における収益を確保して，取壊し費用の発生に備えることが可能となる。
民間事業者の参画意欲	指定管理者制度については，民間事業者の参画意欲が確認されているが，存続期間が限定された状況，除却条件のあるなかでの購入希望者は現時点では確認できていない。
事業スケジュールの整合性	現在の指定管理期間の満了時までに次期の指定管理者もしくは購入者を選定することは可能と考えられる。

総合的な評価
指定管理者の公募による再度の民間活力導入が，現実的と考えられる。

4. 事業化に向けた課題整理

(1) 高知港海岸直轄海岸保全施設整備事業との関係性について

国土交通省では、南海トラフ地震・津波に備えるため、高知港海岸においては、三重防護の方針による海岸保全施設を整備することで、地域の安全・安心を守るとし、国として特に推進すべき海岸事業の1つとして、平成28年度に高知港海岸が選定されました。



高知港海岸における三重防護のイメージ

この事業の事業期間は平成43年度までであり、この期間内に桂浜公園の駐車場の周囲に防潮堤が整備されてることとなっています。

上記のように、桂浜公園の防潮堤整備の時期によっては、新たに整備する桂浜公園の再整備工事に影響を与えることも想定されます。

そのため、防潮堤の整備を待って、その後に、桂浜公園全体の再整備を行い、再整備までは既存施設の有効活用による暫定的なリニューアルを行うといった代替案も想定されます。



(2) 既存施設のリノベーションによる代替案によるメリット

①防潮堤工事の円滑な整備

桂浜公園の各種整備スケジュールと重ならないため、両整備の事業調整などを行わずに済み、円滑な整備を行うことが可能となります。

②既存事業者の除却費用の免除

平成31年度末をもって許可期間を終える既存事業者は、既存の商業施設を除却する必要がありますが、事業者の大半が高齢となっていることなどから、除却費用を捻出することが困難といった状況にあります。

既存施設のリノベーションによって活用する場合、既存事業者は施設を本市に譲渡することとなり、既存事業者の除却費用を減じることが可能となります。

本市は、引き取った既存施設を、新たな事業者に貸し付けることにより、その使用料を将来の除却費用に充てることが可能となります。

③新規事業者の事業リスクの低減

新たな施設を整備した後に、防潮堤工事が行われると、リニューアル効果が低下することも想定され、事業者にとっては運営上好ましくなく、防潮堤工事自体が事業リスクとなることが想定されます。

また、事業者ヒアリングでは、一部のデベロッパーなどから、“現段階において桂浜の商業ポテンシャルを正確に把握することが難しく新たな施設整備といったことが大きなリスクとなることも想定される”といった声があるなかで、既存施設のリノベーションでの対応が可能となると、新事業者の事業意欲を高めることにつながると考えられます。

④段階的な事業展開

今後、持続的な桂浜公園の発展を目指すうえで、一時期に大きな投資を行うのではなく、第1段階として既存施設のリノベーションによる再生、第2段階で施設の全面リニューアルを行うといった段階的な事業展開を行うことにより、社会情勢の変化に応じた、持続的な集客につなげることが可能になると考えられます。

また、事業者のリスク低減と共に、将来の整備構想を示すことによって、事業者の投資に向けた準備を促すことも可能になると考えられます。

(3) 宿泊部門

宿泊部門については、公の施設としての位置づけを保持して、指定管理者の公募を行うか、普通財産化して売却を進めるかが、大きな岐路となりますが、後者を選択する場合は、設置管理許可の期間内において投資を回収することを前提とした購入希望者の存在を確認しておくことが必要となります。

また、指定管理者の公募を行う場合には、今後どの程度の期間にわたって桂浜荘の機能を保持するかを検討し、その期間を見据えた必要最低限の修繕の範囲を把握し、指定管理者との役割分担を設定することが課題となります。

(4) 事業化に向けて

桂浜公園の魅力向上に向けた取組は、本市観光施策の最重要テーマとなっています。

今後、取組を進めるためには、民間投資を有効に活用し、効果的な手法・計画により再整備を実現していく必要があると考えます。

本調査では、これまでの基本構想、基本計画をベースとして、公園を整備・運営する側となる民間事業者へのヒアリングを通して、「ハード整備に偏重せず、市場ニーズに応じて段階的に整備を行い、桂浜の市場価値を向上させながら、新たな投資喚起やリニューアル効果の継続を目指していくこと」などが、効果的・効率的な再整備を実現するために重要であるという結論を導きました。

本調査結果を踏まえ、次年度以降は、国による浦戸湾三重防護工事との調整や、民間事業者へのヒアリング等を引き続き実施しながら、民間投資を活用した、より効果的な再整備の実現を目指し、運営事業者の公募・選定等に向け取り組んでいく必要があります。

