

桂浜公園整備基本計画

平成 28 年 10 月

高知市

桂浜公園整備基本計画 目次

1.	計画の目的	1
1-1.	計画の目的	
1-2.	これまでの整備計画等	
1-3.	対象範囲	
2.	整備目標・成果指標の設定	3
3.	各エリアの現状と課題及び整備方針	4
4.	公園全体計画	11
4-1.	動線計画	
4-2.	土地利用計画	
4-3.	その他	
5.	賑わいの施設の機能・規模の設定	18
5-1.	施設機能の分類	
5-2.	施設規模の想定	
5-3.	機能・規模の方向性	
5-4.	ソフト面からの取組	
6.	施設配置計画	24
6-1.	基本的な考え方	
6-2.	配置の比較検討	
6-3.	基本計画推奨案	
7.	公園の事業手法	29
7-1.	都市公園におけるの許可等	
7-2.	現在の桂浜公園の事業手法等	
7-3.	都市公園におけるコンセッション方式の導入	
7-4.	官民連携手法	
7-5.	施設整備手法について	
7-6.	桂浜公園における事業手法	
8.	事業費概算	35
9.	事業スケジュール	35
〈資料編〉		
10.	参考資料	

1. 計画の目的

1-1. 計画の目的

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ほか、桂浜水族館の移転などが行われましたが、その後 30 年余りが経過し、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。

このため、高知市では桂浜の魅力向上に向けて、観光・宿泊関連業界関係者・有識者などで組織される桂浜公園整備検討委員会を立ち上げ、委員の意見や市民アンケート等をもとに、平成 27 年 4 月に桂浜公園整備基本構想（以下、「基本構想」という。）を策定しました。

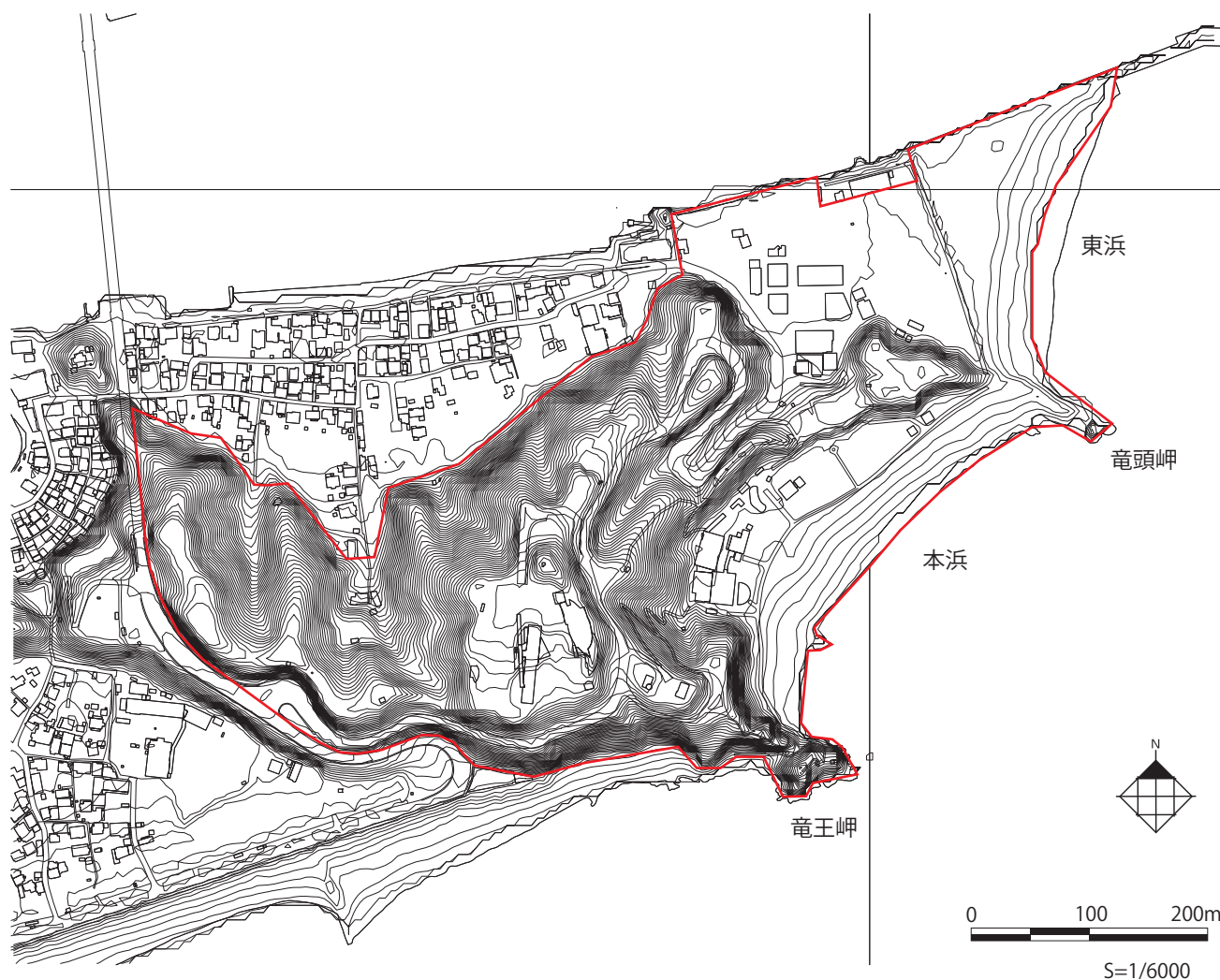
これらを踏まえ、公園の利用状況の分析や類似事例の調査、利用者数の想定などから桂浜公園のあるべき姿の検討を行い、特に整備が急務となっているエントランスエリアを中心とした施設配置計画・事業手法など、具体的な整備に向けた桂浜公園整備基本計画（以下、「基本計画」という。）を策定することにより、桂浜の持つポテンシャルを十分に引き出し、高知を代表する観光地として公園全体の活性化を図るものとします。

1-2. これまでの整備計画等

桂浜に関する計画は、それぞれの時点での桂浜公園の課題に対応するため、現在までに、高知市立桂浜公園マスタープラン（昭和 53 年）・桂浜公園整備基本設計（昭和 57 年）に基づき、憩いの広場「月見広場」の整備や浜の遊歩道整備、龍馬台地へのバリアフリー動線の整備などを実施してきました。

1-3. 対象範囲

本計画の対象範囲は下記の通り（桂浜公園全体）とします。



公園開設：昭和 26 年 3 月 20 日

高知市立都市公園指定：昭和 28 年 7 月

都市計画決定：昭和 46 年 10 月 8 日

公園面積：22.5ha（高知県告示区域 S57.2.23）

種別：都市公園法によって規定される都市公園（風致公園）

2. 整備目標・成果指標の設定

基本計画では、基本構想における基本理念を実現するため、次の整備目標を掲げます。
また、それぞれの整備目標が達成した、目指すべき桂浜公園の姿として成果指標を設定しました。

基本理念：桂浜の貴重な自然と歴史資源を活かし、学びや憩い、楽しみがあふれる公園としての再生の実現

整備目標①：自然景観を重視した景勝地にふさわしい公園づくり

- ・桂浜公園全体の環境を保全し、自然景観を後世に継承する。
- ・自然景観と調和する建物のボリューム・配置・形状・色彩・素材を検討する。
- ・東浜などの未活用の自然景観を施設計画に取り込む。

整備目標②：歴史に想いを馳せ、学べる公園づくり

- ・坂本龍馬記念館との連携の充実を図る。
- ・浦戸城跡や長宗我部氏にまつわる史跡等の歴史資源を活用する。
- ・桂浜の歴史を観光客や市民に伝える場を創出する。
- ・日本の伝統的な建築様式や高知らしさを取り入れ、歴史的なイメージとの整合を図る。

整備目標③：憩い、楽しみと活気があふれる公園づくり

- ・公園内の主要施設を巡る魅力的な回遊動線を整備し、利用を活性化する。
- ・展示・イベント・遊びなど体験機能の充実を図り、あらゆる年齢層が一緒に楽しむことができる公園とする。
- ・公園全体を通して、ゆっくりとくつろげる環境づくりを図る。
- ・多様な業種・業態や魅力的な商品開発・サービス等により、飲食・物販機能の充実を図る。
- ・施設の魅力維持を図るため、競争原理が働く運営方式の導入や将来的なりニューアルに対応可能な施設構成とする。

整備目標④：訪れる人に優しい公園づくり

- ・子どもやお年寄り・女性・障がい者等の目線からユニバーサルデザインの施設を整備する。
- ・地震・津波・高潮等の災害に強い施設計画と避難路整備・防犯対策等により安全性を高める。
- ・サイン等を多言語化し、外国人観光客への対応を図る。

整備目標⑤：地域との連携、地域の活性化につながる公園づくり

- ・観光客だけでなく市民も日常的に訪れる憩い・交流の場を創出する。
- ・町内会等の地元住民との連携を促進する。
- ・地元企業・団体などの民間活力を活用しながら公園全体を包括的に管理運営することで維持管理コストを抑制すると共に、公園の魅力を最大限に発揮させる。

成果指標：年間100万人以上の入込客数を維持していく



高知県への県外観光入込客数は、平成25年から400万人を維持し推移していますが、高知県産業振興計画では、平成22年の大河ドラマ「龍馬伝」放送時の435万人を平成31年の目標とし、官民あげて取組を進めています。

これを実現するために、本市への入込客数を県の75%にあたる326万人と設定し、桂浜公園においても、平成22年と同等の100万人の入込客数を目指し、それを維持していくものとします（桂浜公園の入込客数は、桂浜公園の駐車場利用台数の実績に基づいて推計しています）。

上記の成果指標を達成するためには、ハード・ソフト両面の方策の充実により、桂浜ならではの自然・歴史資源の魅力を掘り起こし、あらゆる年齢層の観光客や市民が繰り返し訪れたい公園として再生することを目指します。

3. 各エリアの現状と課題及び整備方針

基本構想にて6つに分けたエリアごとに、現状と課題を整理し、具体的な整備方針を決定します。
 なお、整備については、工事に入る時期に合わせ実施していく「具体的な整備」と、中長期的に検討したうえで実施の判断を行う「将来計画」に区分して記載します。

龍馬をしのぶエリア

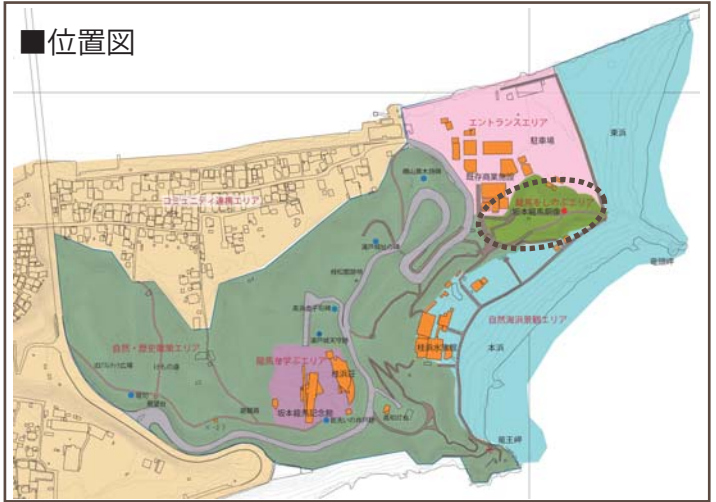
■概要

坂本龍馬銅像の立つ丘の上を中心としたエリア。丘の上から桂浜本浜と太平洋を見下ろす場所でもある。

■目標とする姿

坂本龍馬銅像を中心に龍馬の目線で、龍馬になったつもりで、太平洋をゆっくり眺めることができるエリアとする。

■位置図



■現況写真



坂本龍馬銅像



スロープ園路



記念碑

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> 坂本龍馬銅像は観光客が必ず訪れる桂浜のシンボリックなスポット 樹木が成長し、浜への見通しを遮っている箇所がある 坂本龍馬銅像には階段やスロープで3方向からアクセスできるが完全なバリアフリー動線ではない 坂本龍馬銅像の他にも多くの石碑・記念碑が存在する
課題	<ul style="list-style-type: none"> 坂本龍馬銅像へのバリアフリールートの確保が必要 主要な地点から桂浜本浜への眺望の確保が必要 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	<ul style="list-style-type: none"> 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 樹木の適切な剪定等、眺望の確保 サイン等の多言語表記
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> 坂本龍馬銅像から桂浜本浜への散策路の拡幅を検討 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

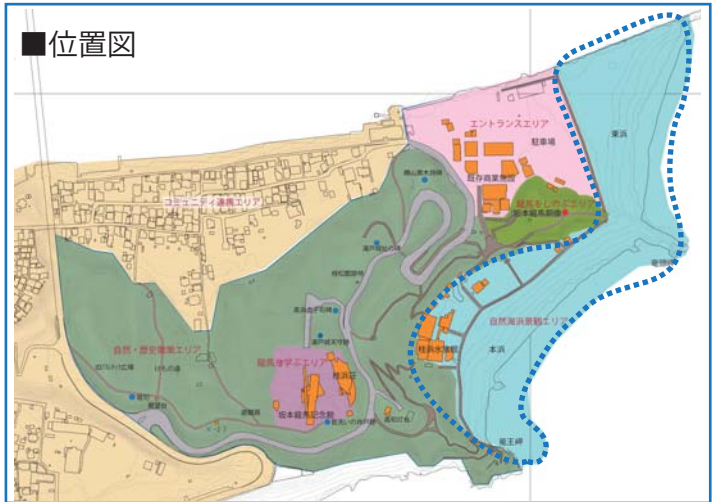
■概要

桂浜・東浜の浜辺と竜王岬・竜頭岬を含むエリア。桂浜水族館やトイレ・休憩所等がある。

■目標とする姿

東浜を含めた桂浜の自然景観をゆったり眺め、楽しめるゾーンとする。

■位置図



■現況写真



桂浜水族館



東浜への眺望



浜辺の木陰

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> 桂浜本浜は箱庭的な自然景観が保たれている 桂浜水族館は平屋～2階建てで延床面積2,522㎡、水槽・展示・売店のほか屋外にショープールや飼育舎・タッチングプールがある 桂浜水族館は平成4年には入館者数21万人を記録したが、以降は減少傾向で、ここ数年は年間8万人前後で推移している 東浜はほとんど利用されていない
課題	<ul style="list-style-type: none"> 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 東浜の有効活用が必要 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
具体的な整備	<ul style="list-style-type: none"> 木陰にテーブルベンチを設置し、ゆっくりと海を眺める休憩スポットを整備 駐車場から東浜への回遊動線を整備 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 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
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> 砂浜・岩場や樹木・植生の維持保全を将来にわたって継続

龍馬を学ぶエリア

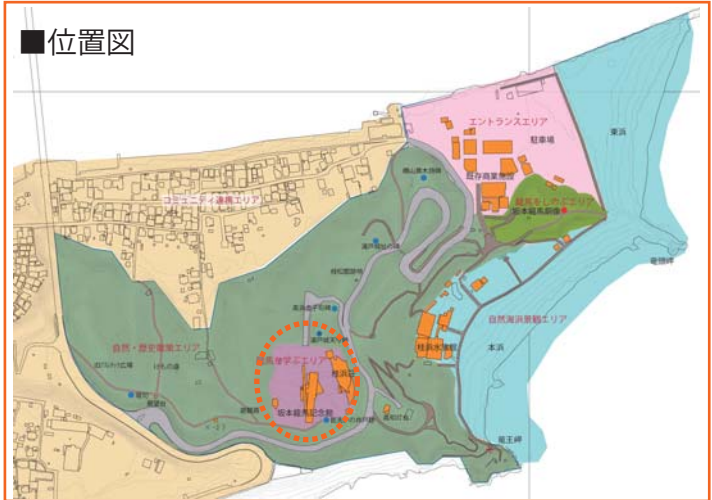
■概要

山頂付近に立つ国民宿舎桂浜荘と高知県立坂本龍馬記念館を中心としたエリア。両施設の駐車場や浦戸城跡が隣接する。

■目標とする姿

坂本龍馬記念館を中心に坂本龍馬について子どもも大人も学ぶことができるエリアとする。

■位置図



■現況写真



国民宿舎桂浜荘



坂本龍馬記念館



新館イメージ

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> 国民宿舎桂浜荘は山頂付近に位置し、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)である 坂本龍馬記念館は龍馬を学ぶエリアの桂浜荘に隣接し、地上2階+地下2階、延床面積1,787.25㎡ 平成28年度より、本館に隣接して新館(地上2階+地下1階、延床面積1,947㎡)を整備予定であり、平成30年に開館の見込み 坂本龍馬記念館の平成27年度の利用者数は147,934人である
課題	<ul style="list-style-type: none"> 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 桂浜本浜との高低差が大きく、エリア間の移動が困難 散策路の舗装・柵等の老朽化・腐食が進行
具体的な整備	<ul style="list-style-type: none"> 園路の補修や勾配の抑制、手すり設置などの整備 樹木の適切な剪定による、眺望・見通し・風通しの確保
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> 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 横断歩道橋設置による歩車道分離の検討 リフト・モルレル等の昇降機能導入の検討

自然・歴史散策エリア

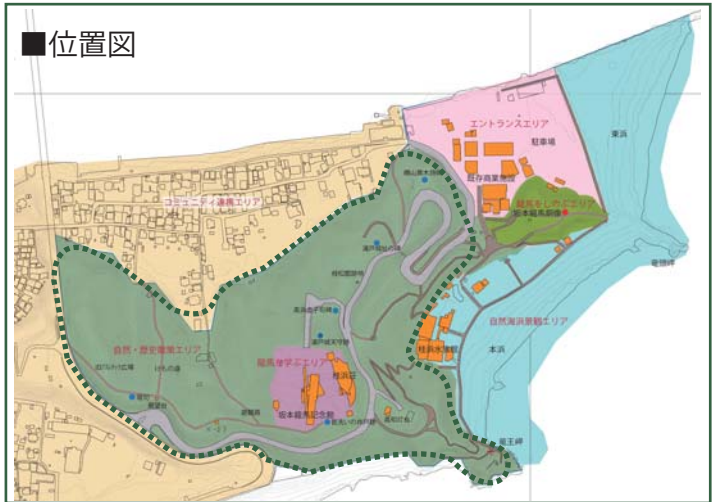
■概要

桂浜公園西側の樹林地を主体としたエリア。大半が急峻な斜面だが、尾根上に散策路や小規模な平場も点在する。

■目標とする姿

浦戸城跡などの歴史資源に触れるとともに、自然散策を楽しめるエリアとする。

■位置図



■現況写真



公園内の園路



海への眺望確保



堀切

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> ・大半が傾斜地でクロマツ・スダジイ等の常緑主体の樹林に覆われ、海への見通しや風通しが阻害されている部分がある ・浦戸城跡や堀切などの歴史的な資源が点在する ・桂浜公園の西側エリアは、利用度が低い
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・明るく安全・安心な散策路の整備が必要 ・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 ・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
具体的な整備	<ul style="list-style-type: none"> ・園路舗装、樹木の剪定、手摺や照明・案内サインの設置 ・歴史をテーマとしたサイン・モニュメント等の整備 ・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
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> ・新設の散策園路の整備検討 ・桂松閣跡地を遊び場や展望広場として整備 ・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

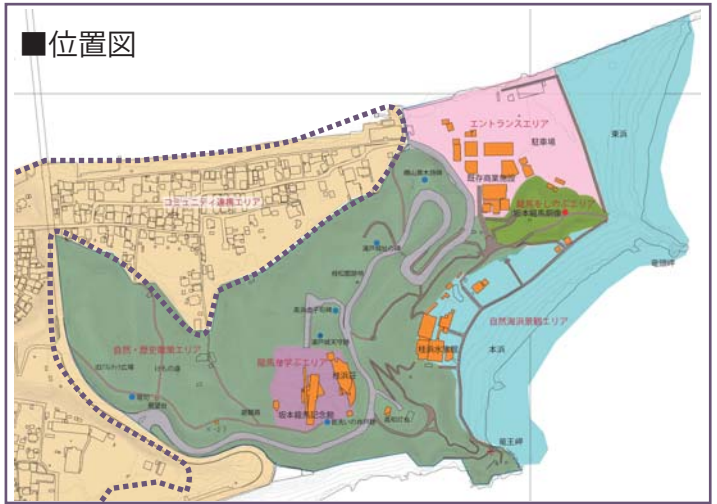
■概要

公園北側及び西側に隣接する浦戸地区とその周辺で構成されるエリア。浦戸地域は、漁港関連施設と住宅地で構成され古い建物も一部有り、エリア全体の歴史資源も多い。

■目標とする姿

浦戸地区や周辺地域とも連携しながら、桂浜公園や周辺の歴史を学ぶエリアとする。

■位置図



■現況写真



浦戸漁港



稲荷大明神



浦戸の街並み

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> 桂浜公園北側の浦戸地区は主に細い街路と低層の住宅地で構成され、一部に漁業関係の施設・店舗、旅館や民宿なども点在する 桂浜公園利用者が浦戸地区を訪れることや、地元住民が桂浜公園を日常的に利用することは少ない 周辺地域には、長宗我部元親公像や雪溪寺等の歴史資源が点在する
課題	<ul style="list-style-type: none"> 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
具体的な整備	<ul style="list-style-type: none"> 周辺の歴史資源等を活用した周遊ルートの設定を行う 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	<ul style="list-style-type: none"> 安全で歩きやすい散策ルートの整備 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

エントランスエリア

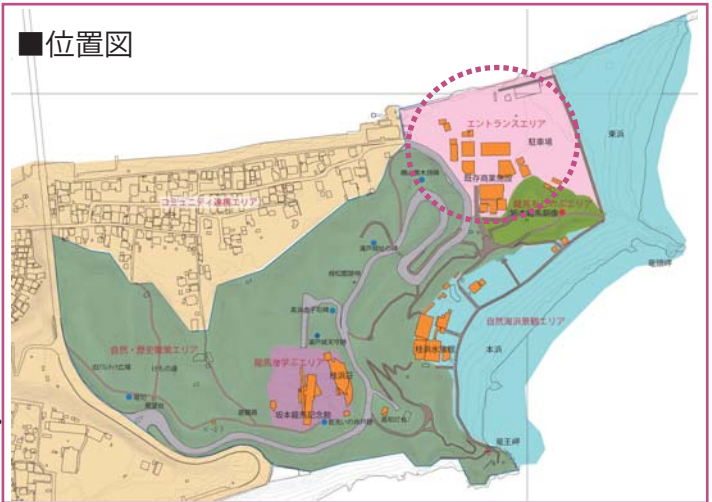
■概要

桂浜公園入口の駐車場（バス 16 台、乗用車 474 台、二輪 16 台）と商業施設(延床約 6,300 m²)からなるエリア。商業施設は概ね 2 階建てで広場を取り囲むように配置されている。

■目標とする姿

桂浜公園の導入部となるため、交通アクセス・駐車機能と観光案内機能の充実を図るとともに、体験機能や飲食・物販機能の充実を図り、楽しみと活気があふれるエリアとする。

■位置図



■現況写真



駐車場



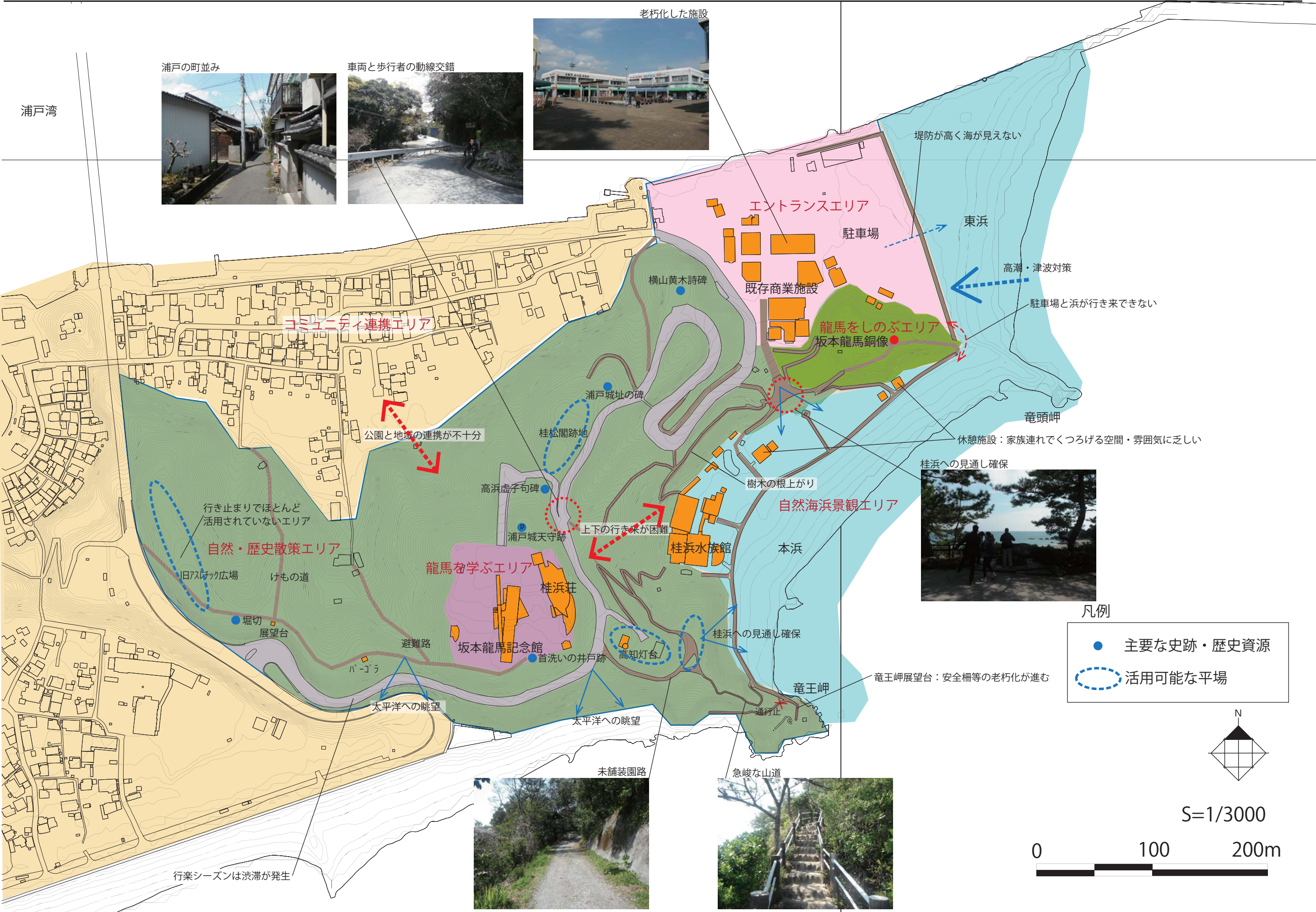
商業施設



広場

■現況と課題

現状	<ul style="list-style-type: none"> ・駐車場の年間利用台数は約20万台、日最大利用は約4,000台である。これより年間利用者数は約70万人、日最大利用者数は約1万人と推定する ・廃業・休業している店舗がある ・整備から30年以上経ち、施設の老朽化がみられる
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・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) ・行楽シーズンには駐車場待ちの渋滞が発生する ・廃業・休業などしている店舗が有り、賑わいに乏しい ・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
具体的な整備	<ul style="list-style-type: none"> ・飲食・物販の魅力を高め、にぎわいのある商業施設とする ・観光客だけでなく、市民も日常的に訪れる場所となるような公園とする ・展示・イベント・遊びなど体験機能を充実させ、滞在時間の延長を図る ・津波・高潮等の被害を軽減する避難ルート確保 ・トイレやサインの整備、段差解消・手すり設置などのバリアフリー化 ・施設配置により、駐車場から東浜及び桂浜本浜への回遊性向上を図る ・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
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> ・立体駐車場整備による駐車場容量増大 ・海上からのアクセスを検討



浦戸湾

浦戸の町並み



車両と歩行者の動線交錯



老朽化した施設



堤防が高く海が見えない

東浜

高潮・津波対策

駐車場と浜が行き来できない

竜頭岬

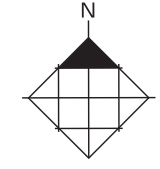
休憩施設：家族連れでくつろげる空間・雰囲気は乏しい

桂浜への見通し確保



凡例

- 主要な史跡・歴史資源
- 活用可能な平地



S=1/3000



行楽シーズンは渋滞が発生



未舗装園路



急峻な山道

4. 公園全体計画

4-1. 動線計画

1) 車両動線

県道春野赤岡線及び県道桂浜はりまや線を車両主要動線と位置付けます。一方、浦戸の街中を走る市道は、狭隘なうえ地元住民の生活道路としての役割があり、動線とは位置づけず、路線バスや繁忙期のシャトルバスに通行を限定していくことが必要です。

■将来計画：山頂部分と桂浜公園駐車場を行き来する際の鋭角な折り返しやバスの転回を無くし、スムーズな通行を確保することも検討が必要となります。例えば、比較的なだらかな桂松閣跡地の地形を利用して車両のバイパスルートを整備することも考えられます。ただし、既存道路との接続位置付近は勾配や緩やかなカーブがあるため、設計において十分な検討が必要となります。



浦戸の生活道路



鋭角の折り返し

2) 歩行者動線

賑わい施設から坂本龍馬銅像・桂浜本浜をめぐる既存の園路に加え、賑わい施設からのエレベーターとブリッジ、屋根付の回廊、ボードウォークなど駐車場から東浜回りのルートを新たに整備することで、エントランスエリアと自然海浜景観エリアを多様な回遊動線で連絡し、バリアフリー対応することが必要です。

坂本龍馬銅像から坂本龍馬記念館へと向かう尾根上の道（樺の小道）は、樹木の根上りやひび割れた園路を補修するとともに、周辺の樹木を適宜剪定し、主要動線にする必要があります。

利用度の低い公園西側は、散策路の整備や誘導サインの設置等により、公園全体の活性化を図ることが可能です。

■将来計画：坂本龍馬記念館前バス停付近の歩行者と車両動線の交錯に対処するため、横断歩道橋の設置を検討することも必要です。



屋根付の回廊イメージ



ボードウォークイメージ



誘導サインイメージ

3) 園内交通手段 (■将来計画)

桂浜と山頂部分の高低差を解消する園内交通手段として、基本構想で提示された園内移動バスのほか、電気自動車の導入やバスルートの変更なども併せて検討し、園内移動の円滑化・活性化を図る必要があります。

■将来計画：それ自体が桂浜や景色を楽しむアトラクションとなり得るモノレールやゴンドラ・リフト等の昇降機能を導入することにより、園内移動の円滑化・活性化を検討することもひとつの手法です。なお、設置に当たっては、景観を配慮した設置ルート、利用頻度、維持管理を含めたコストを総合的に考慮し、検討していくものとします。



園内移動バス

4) 駐車場

駐車場は現状と同程度の乗用車 474 台、大型 20 台、二輪 60 台を平面的に確保します。また嵩上げされた賑わい施設下部に 50～60 台程度（管理用約 20 台含む）の駐車場を新たに確保します。

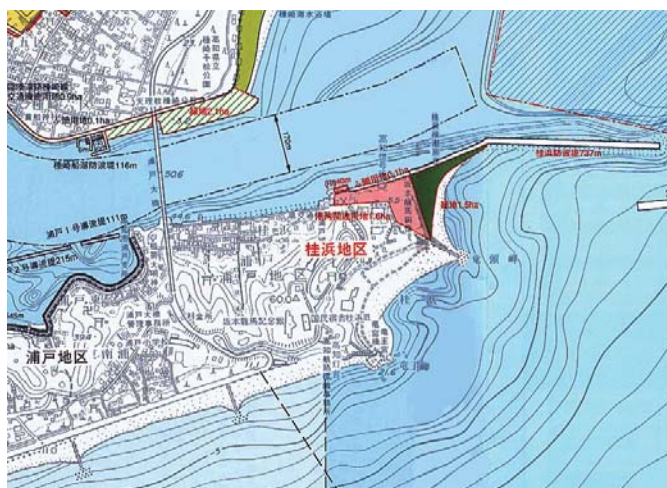
■将来計画：北側駐車場の立体化により 100 台程度の駐車場増設を検討し、繁忙期の混雑・渋滞緩和を図るものとします。



立体駐車場イメージ

5) 海上からのアクセス (■将来計画)

高知県の高知港港湾計画によると、「桂浜の更なる魅力向上のため、桂浜防波堤周辺を新たな観光客の受け皿となるよう景観を整える整備を進める」としており、本計画もこれに配慮し整備を検討していきます。ただし、基本構想で検討された係留施設・乗船施設は、港湾管理者である高知県と協議した結果、位置的に波浪が高く適当ではなく、他の場所での可能性を検討していく必要があります。

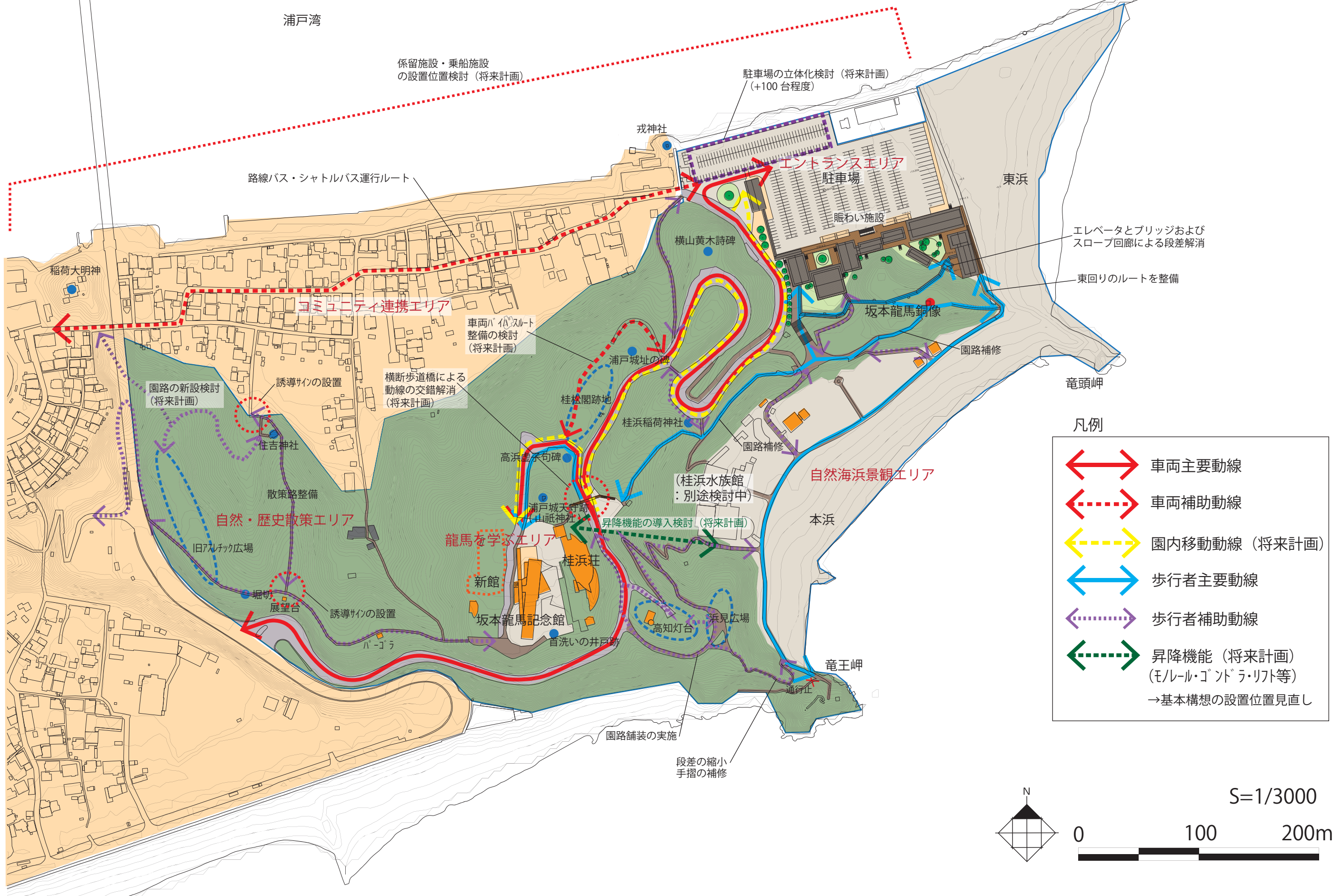


高知港港湾計画図（桂浜地区）より



係留施設イメージ

公園全体動線計画図



4-2. 土地利用計画

桂浜公園は地形が急峻で保全すべき自然や景観も多く、開発に適した平地は多くはありません。しかし、未活用の空間がいくつかあり、その活用法を検討して公園の活性化を図ることが可能と考えます。

① 桂松閣跡地の活用（■将来計画）

この場所がかつて旅館があった場所であり、比較的緩やかな尾根上の斜面で、車でアクセスでき、浦戸湾への眺望に優れているため、商業的なポテンシャルを秘めた場所となっています。将来的な飲食施設等の参入も想定し、当面は可能性を残した種地として簡易な整備を行っていくことが良いと考えます。

当面の活用法としては、芝生や花畑の斜面に開放的な展望広場や東屋の設置、高低差を利用した斜面遊具広場の設置、起伏のある地形を活かした冒険遊び場、芝生の臨時駐車場などが想定できます。



芝生の斜面イメージ



展望機能を持つ東屋イメージ



冒険遊び場イメージ

② 高知灯台周辺の活用

竜王岬へと連なる高台に位置し、周辺への眺望に優れるこの場所は、周りからは見えにくく景観への影響が少ないことに併せ、プライベートな領域感を持っています。適度な樹木の剪定や高低差を利用して眺望を確保し、多目的な広場として整備として利用することが適していると考えます。

灯台自体を見学者に開放したり、解説サインを設置するなどして公園のシンボルアイテムの一つと位置づけることが望ましいと考えます。

高知灯台の一段下に木陰の豊かな平地が設置されていますが、現在は樹木が生い茂っているため、ここを通る人はほとんどいない状況となっています。しかし、適度な剪定を行えば、桂浜を見下ろすことができる場所であるため、高知灯台と直接行き来できる階段を整備し、高知灯台の活用や周辺の散策路整備、園内交通が実現すれば、より多くの人がこの通過する可能性が考えられます。桂浜を見下ろす展望デッキや木陰の下でお弁当を食べられるテーブルベンチなどを設置し、ゆったりと時間を過ごせる場所を演出することが可能です。



解説サインイメージ



展望デッキイメージ



テーブルベンチイメージ

③ 旧アスレチック広場の活用（■将来計画）

公園の一番西端の尾根上に位置し、利用度は低い状況となっています。樹木の剪定が必要となりますが、太平洋と浦戸湾の両方が眺望できることや近くに堀切などの歴史的遺構もあるので、散策路等の整備により観光客の周遊を図ることを可能性として秘めています。広場の活用法としては、地元住民のための季節の花木を植えたお花見広場や、多少遠くても人を惹きつけることのできる歴史的遺構や野外アートの広場などとして活用することが想定されます。



お花見広場イメージ（写真：富山県提供）

④ サイン計画

桂浜や坂本龍馬銅像、坂本龍馬記念館等の施設以外の公園全体の活性化を図るためには、動線がスムーズで回遊性があることと、その途中に様々な見どころや体験スポットが点在していることが必要です。そして、それらの情報が多言語によるサインやパンフレット・HP等できちんと提供されることが重要です。

そのため、散策動線の途中 30～50mおきに解説・誘導サインをはじめ、遺跡や休憩スポット・野外アート、等身大の偉人像など何らかのアイテムをちりばめ、利用者の散策の動機づけを提供する必要があります。

案内板は公園内でデザインの統一化を図り、総合案内板や誘導サイン、注意サイン、歴史や自然資源の解説サインなどを適宜配置します。



休憩スポットイメージ

4-3. その他

① クルーズ客船の動向

高知新港へのクルーズ客船の寄港は、前年度比の約3倍となり、外国客船だけで見ると約6倍となっていることから（平成28年6月現在）、今後も寄港数の増加が予想されています。桂浜公園は高知新港に近く、地理的な優位性があることから、受入態勢の充実化を図り、リピート客の獲得につなげていく必要があります。

② 官民連携基盤整備推進調査について

桂浜公園に近接する長浜・浦戸地区において、観光振興・地域活性化・地域防災力の向上を目指した土地の利活用について調査が行われ、道の駅やアクセス道路等の整備計画や運営手法等の可能性についての検討結果が報告されました。

報告では、施設等の整備が実現することになれば、南部地域全体の振興に向けて地域の活力向上や、防災対策につなげていくために、現在具体的な取り組みを進めている桂浜公園の今後の動向を見極め、互いに競合することなく、それぞれの特色を活かしながら、桂浜公園を補完し、相乗的な効果が発揮できるような機能を配置することが重要とされています。

③ 高知海岸・浦戸湾の地震津波対策について

国において、南海トラフ地震対策とし、すでに着手済みの高知新港沖の防波堤に加え、湾口部の堤防整備や湾内の護岸工事に平成 28 年 5 月に着手しました。総事業費 600 億円、工期は 2031 年までを見込んでいます。

湾口部に位置する桂浜公園においても、今後、対策が進む予定となっており、事業の進捗状況を確認しながら、観光地としての魅力と防災機能の両立を可能とするため、国との継続的な協議が必要となります。



④ 都市公園を取り巻く状況について

平成 28 年 5 月、国土交通省において設置された「新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会」では、都市を取り巻く社会状況を緑とオープンスペースの状況、今後の都市の方向性から、緑とオープンスペースが持つ多機能性を都市のため、地域のため、市民のために発揮すべく、そのポテンシャルを最大限発揮させるため、ストック効果をより高め、民と連携を加速させ、都市公園を一層柔軟に使いこなすことにより、新たなステージに移行すべきと取りまとめられています。

また、平成 29 年度の国土交通省の予算概要要求概要では、都市公園のストック効果をより一層高めるため、民間事業者の資金やノウハウを公園施設の整備、運営に積極的な活用を促すため都市公園法の見直し及び新たな支援制度の創設に動き出しており、桂浜公園においても、このような都市公園を取り巻く状況に注視し、検討していく必要があると考えます。



土地利用計画図



③旧アスレチック広場の活用 (将来計画)
 ・お花見広場
 ・野外アート・モニュメント広場



④サイン計画
 ・屋外アート・サイン・彫像
 ・散策路整備, 休憩スポット
 ・クイズラリー等による歴史資源のネットワーク化 (将来計画)



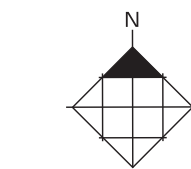
①桂松閣跡地の活用 (将来計画)
 ・展望広場, 芝生の斜面, 花畑
 ・臨時駐車場
 ・冒険あそび場

②高知灯台周辺の活用
 ・灯台の一般開放検討
 ・解説サインの設置
 ・階段の整備
 ・展望デッキの整備
 ・テーブルベンチ設置



凡例

- 主要な史跡・歴史資源
- 活用可能な平地



S=1/3000



5. 賑わい施設の機能・規模の設定

桂浜公園整備基本構想で想定した規模や整備内容を踏まえたうえ、基本計画では、国内の集客施設・商業施設・都市公園等の調査・分析を行ない、既存施設の利用状況や公園の年間入込客数（目標）から、桂浜公園の賑わい施設に必要な機能・規模等を設定します。

5-1. 施設機能の分類

集客に成功している集客施設・商業施設・都市公園等を調査・分析し、飲食・物販・その他体験等の施設の機能から、A：サービスエリア型、B：アウトレット型、C：テーマパーク型に分類しました。

A：サービスエリア型（参考資料 S-6, S-8～10, S-13～16 参照）

道の駅やハイウェイオアシスなど、立ち寄り観光客がお土産の購入や飲食を楽しむことを主体とした施設で、滞在時間は比較的短め（1～2時間）となる傾向があります。軽食や麺類など幅広い客層に対応できる飲食施設と、お土産や農産物・加工食品等中心の物販施設と、トイレ・休憩所・案内所が中心ですが、近年は遊具や体験施設等を併設して滞在時間を延長している事例が多くみられます。



農産物の直売（川場田園プラザ）



ミート工房（川場田園プラザ）



遊具を併設した施設（道の駅もてぎ）

B：アウトレット型（参考資料 S-6, S-11, S-17 参照）

飲食に加えてショッピングを楽しむことを目的とした施設で、滞在時間は2～3時間と想定されます。ファミリーやカップルが主体で、リゾート地での事例が多くみられます。和洋中レストランやカフェなど多様な飲食と、海外のインテリアやクラフト・アート、地場の工芸品、有名ブランド・メーカーの製品等、付加価値の高い商品を販売する店舗で構成されます。



オープンカフェ（ハルニレテラス）



リゾート地に立地（ハルニレテラス）



個性的な商品

5. 賑わい施設の機能・規模の設定

C：テーマパーク型（参考資料 S-7, S-11～12, S-18 参照）

体験や遊び・散策・観覧の機能が主で、飲食・物販が付随することが特徴です。滞在時間は3～4時間と長くなる傾向があり、規模は大きくなります。ファミリーを対象とした乗り物や遊具のある公園型の施設や、カップルも対象としたアトラクションのある施設、中高年に人気の花や植物を鑑賞する施設など、施設のテーマにより異なります。



カフェレストラン（ソレイユの丘）



お土産・農産物のショップ（ソレイユの丘）



手作り体験教室（ソレイユの丘）

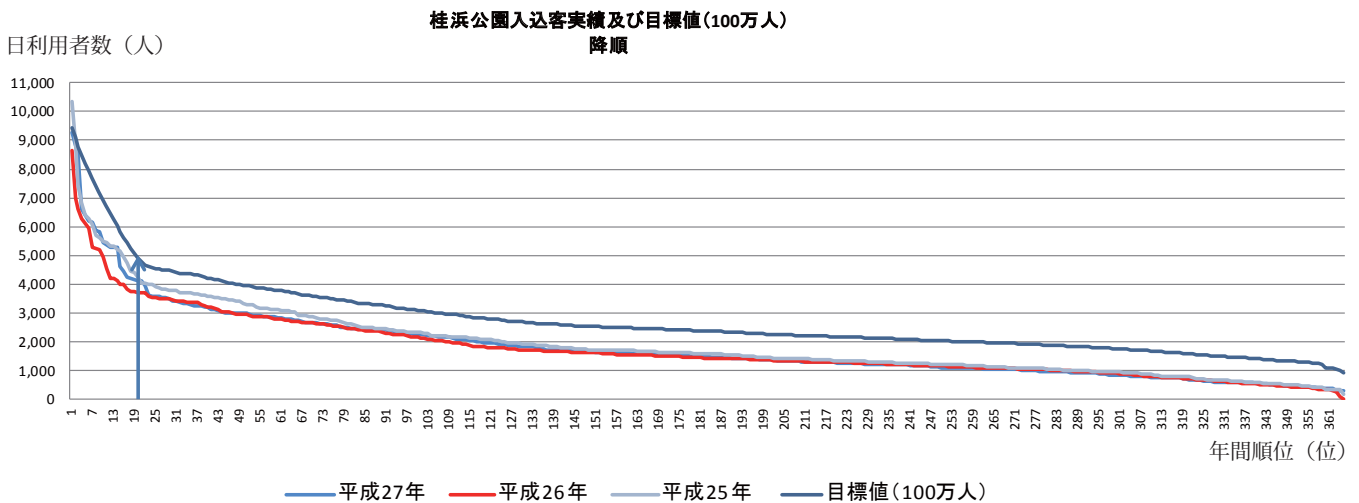
	A: サービスエリア型	B: アウトレット型	C: テーマパーク型
主な機能	お土産・飲食・休憩	飲食・ショッピング	体験・遊び・観覧
滞在時間	1.0～2.0時間	2.0～3.0時間	3.0～4.0時間
ターゲット層	立ち寄り観光客	ファミリー・カップル	ファミリー・団体
桂浜公園とのマッチング	既存の商業施設との共通点多い。飲食の充実と滞在時間の延長が課題。	リゾート色が強く、桂浜のイメージとは少し異なる。既存のお土産以外のクラフトなど特徴的な物販商品の開発には参考にすべき。	規模が大きくレジャー的な要素が強い。体験的な要素を取り込んで滞在時間を延ばす際の参考とする。

5-2. 施設規模の想定

桂浜公園を訪れる観光客の人数は、季節や曜日によって大きく異なります。例えば、トップピークとなるゴールデンウィークやシルバーウィーク等の連休日では約 4,200 人／日、通常の週末（土日）では約 2,600 人／日、閑散期となる冬の平日では約 130 人／日となっています（平成 27 年度実績）。施設の適正な規模を設定するためには、目標とする 100 万人が訪れるという前提から、日別に入込客数を試算したうえで、1 日あたり何人程度の人数に対応できる施設（収容能力）とするかを設定し、それに応じた必要面積を算定することとします。

(1) 設計基準人数の算定（参考資料 S-20 ～ S-23 参照）

過去 3 年間の桂浜公園の日別入込客数から、目標 100 万人を達成した場合の日別入込客数を推計し、グラフ化した場合、下記のとおりとなります。



グラフより、概ね 5,000 人以上を超える日は、グラフ線は急な傾斜となっており、これは 5,000 人を超える日は年間を通して少ない(19 日程度)ことを意味しています。ゴールデンウィークやシルバーウィーク等の限られたトップピーク時が該当しますが、この入込客数を収容できる施設規模とすることは、必要以上に大きな施設を作ることとなり、投資過多となってしまいます。

一方で、入込客数 5,000 人以下からは、グラフ線は緩やかとなり、通常の週末においても想定される入込客数であると考えられます。

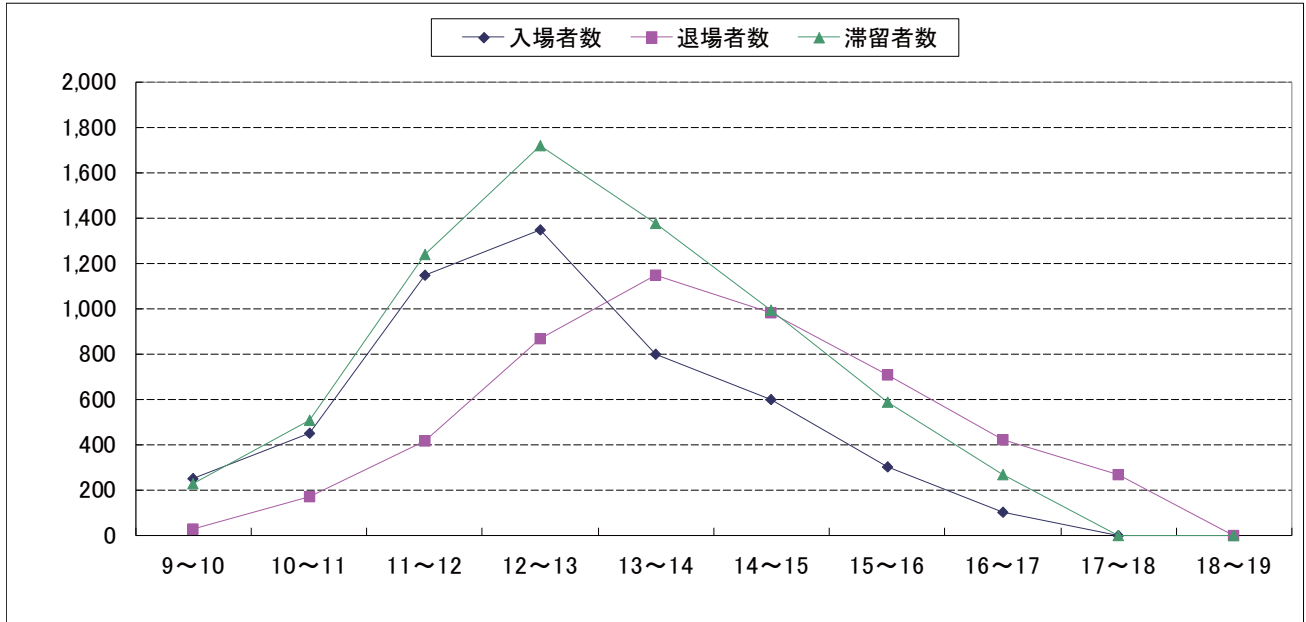
このため、施設規模の算定にあたっては、入込客数 5,000 人／日に対応可能な規模（面積）とすることとします（設計基準人数）。

※仮に 4,000 人／日を基準とした場合、この人数（施設の収容能力）を上回る入込日数が、年間で約 50 日になってしまうため、入込客数と比較して、やや小さい施設規模になると考えられます。

(2) 飲食施設の規模の想定 (参考資料 S-24 ~ S-25 参照)

次に、1日に5,000人が訪れるとし、この人数を収容できる飲食施設の規模を設定します。仮に、施設営業時間を午前9時から午後7時とすると、この時間内に観光客は分散して訪れることから、時間帯によって公園内に滞在する人数も異なってきます。

現状の入込状況の分析等から、1日に5,000人が訪れた場合の時間帯による公園内滞在人数をグラフ化すると下記のとおりとなります。



瞬間最大滞留人口の想定 (サービスエリア型)

時間帯別では、午前の来園が多くなる傾向が想定され、1日あたりの滞在人数が最も多くなるのはお昼 (12~13時) の時間帯となります (1,720人)。そして、このうち30%の人数 (1,720人 × 30% = 516人) が同時時間帯に園内で食事をすると仮定します。

飲食施設では、レストランやファストフード等のサービス形態によって、利用の回転率やテーブルや座席数等のサービスに必要な面積は異なってくるため、サービス形態ごとに下記のとおり利用割合を設定したうえで、516人が昼食をとるために必要となる面積を算定すると、644㎡となります。

飲食施設の面積算定

	算定条件	算定結果	備考
必要提供食数(時間当たり)	30.0% 係数	516食	滞留者に対する喫食率
テーブルサービスレストラン			
割合	20.0% 係数		
必要食数		103食	
回転率	0.9回転/時		
座席数		115食	
必要面積	2.8㎡	321㎡	
セルフサービスレストラン			
割合	50.0% 係数		
必要食数		258食	
回転率	1.2回転/時		
座席数		215食	
必要面積	2.2㎡	473㎡	(50%を屋外と想定)
ファーストフード			
割合	30.0% 係数		
必要食数		155食	
回転率	2.5回転/時		
座席数		62席	
必要面積	1.4㎡	87㎡	
飲食施設面積合計		644㎡	

(3) 物販施設規模の算定（参考資料 S-25 参照）

集客に成功している物販施設を参考とし必要面積を算定すると、商品の陳列スペース等の売り場面積は、1人当たり0.55㎡となり、倉庫バックヤードに必要な面積を売り場面積の30%と想定すると、延べ1,230㎡が必要面積となります。

物販施設面積の算定

	算定条件	面積	備考
売り場面積(最大滞留人口1,720人として)	0.55㎡/人	946㎡	(TDR程度)
倉庫等バックヤード面積(売り場面積に対して)	30%	284㎡	
物販面積合計		1,230㎡	

(4) 分類ごとの必要施設面積

(2) 及び(3)では、来場者の施設での滞在時間が比較的短いサービスエリア型での必要面積を算定しましたが、5-1で分類したように、ショッピングや体験等が充実したアウトレット型やテーマパーク型では施設での滞在時間が長くなることから、それに応じて施設の必要面積も変わってきます。前述のサービスエリア型と同様の算定方法で各型の必要面積を算定した場合、以下の通りとなります。(参考資料 S-26～S-28 参照)

なお、展示施設の規模については、実施計画で更なる検討が必要となりますが、基本計画では、体験要素の充実を見込んで、現在よりも少し大き目の約1,000㎡で設定しています。管理施設等については現状と同等の900㎡と想定します。

【設計諸元】公園利用者数・滞在時間による規模想定

分類	A: サービスエリア型施設	B: アウトレット型施設	C: テーマパーク型施設	備考
特徴	お土産購入立ち寄り施設	商業施設目的型施設	体験施設目的型	
滞在時間	短い 1.0時間～2.0時間	普通 2.0～3.0時間	長い 3.0～4.0時間	
上位20番目入込客数 (設計基準入込客数)	5,000人	5,000人	5,000人	
最大滞留者数	1,720人	2,105人	2,671人	
飲食面積(㎡)	644	788	1,001	セルフサービスは、 屋内は50%と想定
物販面積(㎡)	1,230	1,505	1,910	倉庫を含む
展示施設(㎡)	1,000	1,000	1,000	実施計画で要検討
体験型施設(㎡)	-	-	500	実施計画で要検討
管理施設等(㎡)	900	900	900	
延床面積合計(㎡)	3,774	4,193	5,311	

(5) 既存商業施設等の使用状況（参考資料 S-29 ～ 30 参照）

既存商業施設等の面積及び使用面積（曜日別のサービスに供されている面積）は以下のとおりで、(4) で得られた結果と比較した上で総合的に判断し、規模を設定する必要があります。

既存及び将来の部門別面積構成

単位 = m²

部門名	既存延床面積	調査時使用面積(平日)	調査時使用面積(休日)	計画想定面積
物販・飲食等施設	4,068.64	1,717.75	2,327.49	1,700～3,000
展示施設	1,922.37	570.77	570.77	600～1,000
管理・その他	914.12	914.12	914.12	900
合計	6,905.13	3,202.64	3,812.38	3,200～4,900

※公益財団法人 桂浜水族館は除く

5-3. 機能・規模の方向性

現在の桂浜公園の商業施設は、A：サービスエリア型に分類されますが、目標として掲げた桂浜公園への入込客数 100 万人を達成するためには、市民が日常的に利用し、観光客が繰り返し訪れたいくなる施設にすることが必要です。

そのためには、A の機能（お土産・飲食・休憩）を充実させるとともに、B：アウトレット型に見られる飲食の充実や個性的な商品開発、C：テーマパーク型に見られる体験機能の要素を加えることが必要と考えます。また、施設規模については、5-2 で算定したように、物販・飲食施設 1,700 ～ 3,000 m²、展示施設 600 ～ 1,000 m²、管理その他の施設 900 m²とし、施設全体では、概ね 3,200 ～ 4,900 m²が必要と考えられます。

施設機能が充実することにより、市民や観光客が飲食や体験のため日常的に訪れる環境が整い、桂浜公園の付加価値が高まります。同時に、この機能を最大限に発揮できるよう施設配置等を行うことにより、滞在時間の延長が図られ、消費行動に繋がることにより、活気と魅力を向上するものと考えます。

※公園施設の建設面積制限

- ・公園施設建築許容面積（都市公園法第 4 条第 1 項：物販施設、飲食施設等）：4,500 m²
- ・特例建築許容面積（都市公園法施行令第 6 条：展示施設、運動施設等）：22,500 m²

5-4. ソフト面からの取組

桂浜公園への集客を増やし、リピーターを確保するために、以下のようなソフト面の充実を図ります。

①デザイン・イメージの統一

サイン・ロゴの統一、イメージカラーの創出、和をイメージしたコスチュームやパッケージの導入

②料理・商品・サービスの充実

地域性豊かな料理メニュー、個性的で多様な物販商品の開発、従業員の教育・育成

③「桂浜らしさ」の演出

公園内外の自然・歴史資源を紹介するビジターセンター機能の導入、龍馬銅像と桂浜の変遷の展示、坂本龍馬記念館のサテライト展示による連携強化

④体験・交流機能の充実

歴史ガイドツアーや子ども・ファミリー向けのプログラム導入、広場での定期的なイベント開催

6. 施設配置計画

6-1. 基本的な考え方

前章で検討した施設の機能や、考え方のベースとなる基本構想での配置案も踏まえ、賑わい施設の配置について検討します。

■機能実現のための特徴

観光客や市民が繰り返し訪れ、また、滞在時間の延長が図られるためには、以下の特徴を持つ施設配置が必要となります。

- ・ 飲食や買い物に加え、景観も楽しみながら巡る楽しみが持てる配置
- ・ 幅広い年代が楽しめるよう、多様な用途に対応できる配置
- ・ 広場等と一体化した賑わいを生む空間作り
- ・ デザインの統一等による、建物の外観で歴史的イメージが感じられる配置
- ・ 施設の部分的なりリニューアルによる魅力維持が可能となる配置

■基本構想案

(特徴)

基本構想での施設配置を整理すると、以下の特徴が挙げられます。

- ・ 一体的な建築物により建設及び維持管理コストを抑制する。
- ・ 現在の駐車場の部分に整備するため、既存の商業施設の営業を続けながら整備が可能。
- ・ 東浜への眺望を活かした施設づくりが可能。
- ・ 桂浜への東回りの動線の起点となる。
- ・ エレベーター設置により龍馬銅像へのバリアフリーのアプローチを提供する。

(懸案事項)

一方で、その後の浦戸湾三重防護計画の検討等の状況変化や津波・越波、また成功事例を参考にすると、基本構想案では次のような事項が懸念されます。

- ・ 一体型の建物はボリュームが大きく、周辺の自然景観に与える影響が大きい。
- ・ 建物が東浜沿いに集約されることで、高潮や津波のリスクが高まる。
- ・ 一体型の施設では様々な事業形態やリニューアルの対応が難しい。

■施設配置の方向性

前章で検討した機能を、より効果的に実現する施設配置とするためには、基本構想案の特徴や懸案事項について検討のうえ、機能実現のための配置案を3案比較検討し、基本計画推奨案として提示するものとします。

6-2. 配置の比較検討

基本構想案（合築案）、分棟案1、分棟案2を以下の9つの評価項目に従い比較検討しました。

■基本計画推奨案：分棟案1

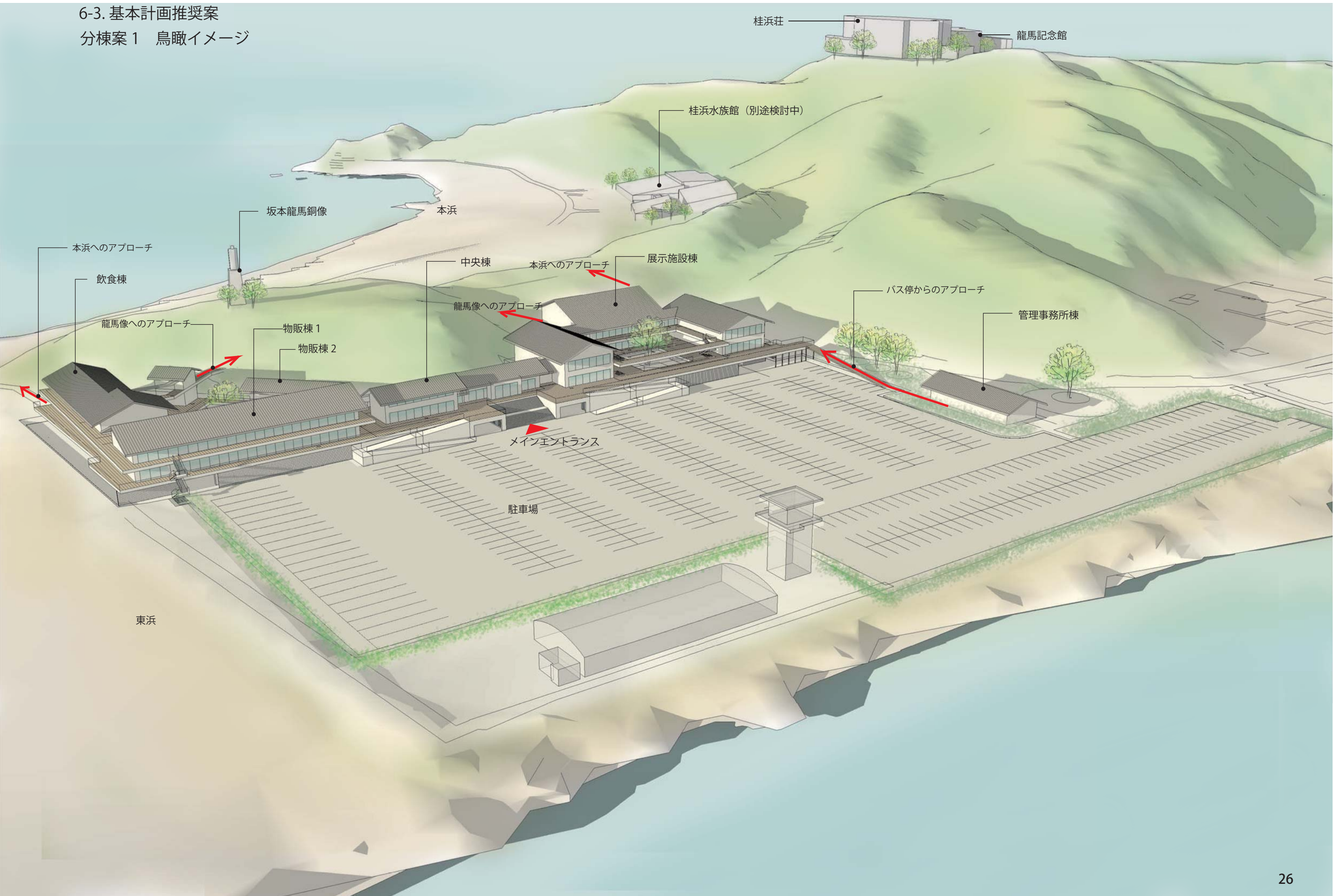
比較表において◎:3点, ○:2点, △:1点とし、評価を行うと分棟案1が22点で最も高くなります。分棟案1は自然景観との調和や境界性・体験の多様性に優れることや段階整備・リニューアルに対応することで施設の魅力維持が可能です。その他の項目も欠点が少なくバランスが取れているため桂浜公園に最も適していると考えます。

■各案共通の特徴：

- ・駐車場をエントランスエリア北側にコンパクトに集約
- ・基本構想同様東浜沿いのエリアを施設用地として活用する。
- ・津波・高潮対策として建物1階をピロティ状とし、バックヤード・トイレ・駐車場として活用する。
- ・物販・飲食・展示施設等の主要な機能は2階以上に配置する。
- ・建物は原則RC造又は鉄骨造とし、小屋組みや内外装に木材を多用し、温かみと日本の伝統的な建築意匠を演出する。屋根は切妻を基本とする。

名称	基本構想案(合築案) S-31~32参照	分棟案1	分棟案2 S-33~34参照
配置図			
配置の特徴	基本構想同様東浜沿いに集約配置し、屋根を分節化した案。飲食・物販・展示施設を明確にゾーニング。	管理事務所を含めて6棟9ブロックの建築がカギ型に連なり、各棟を2階のデッキレベルで連絡する。	分棟案1と合築案の折衷案。合築案をベースにしなが将来的な西側への展開を意図している。
自然景観との調和	屋根を分節化して景観調和を図るが、海沿いの施設のボリュームは大きい ○	分節化されたボリュームと切妻屋根の施設群は自然景観に調和する。 ◎	屋根を分節化して景観調和を図るが、海沿いの施設のボリュームは大きい ○
境界性	一体型の建物により屋内外の境界性には乏しい。 ○	低層で分節化され日本の伝統的な街並みを再現した施設は境界性に富み、利用を活性化する。 ◎	一体型の建物により屋内外の境界性には乏しい。 ○
施設からの眺望	東寄りの2階・3階からは東浜への眺望が拓ける。 ○	東寄りの2階・3階からは東浜への眺望が拓ける。 ○	東寄りの2階・3階からは東浜への眺望が拓ける。 ○
体験の多様性	体験が屋内中心となり、屋外を回遊する楽しみに乏しく、滞在時間も長くない。 ○	屋内外を回遊する多様な体験と楽しを提供でき、滞在時間も長くなる。 ◎	体験が屋内中心となり、屋外を回遊する楽しみに乏しく、滞在時間も長くない。 ○
段階整備・リニューアルの対応	一体的な建築であるため、段階整備及び建物本体の部分的なリニューアルは容易ではない。 △	細かく分節化されているため、段階整備及び棟・ブロックごとの改築・リニューアルに容易に対応できる。 ◎	一体的な建築が主であるため、段階整備及び建物本体の部分的な改築・リニューアルは容易ではない。 ○
津波・高潮等への対応	施設全体を嵩上げするが、最もリスクの高い場所に施設が集中する。 △	施設全体を嵩上げし、分棟配置によりリスクを分散する。 ○	施設全体を嵩上げするが、最もリスクの高い場所に施設が集中する。 △
イベント広場	約2,200㎡の大規模なイベント広場が確保可能。 ◎	建物に囲まれた約500㎡の小広場3箇所です中小イベントや休憩に対応。 ○	約2,000㎡の大規模なイベント広場が確保可能。 ◎
整備コスト	一体型であるため整備コストは分棟案よりは割安。 ◎	分棟型であるため整備コストは合築案よりは割高。 ○	一部分棟型であるため整備コストは分棟案よりは割安。 ◎
整備期間中のサービスの継続性	既存施設の営業を続けながら、平行して施設の整備を行うことが可能。 ◎	段階整備により、既存施設の営業を続けながら、平行して施設の整備を行うことが可能。 ○	既存施設の営業を続けながら、大半の施設の整備を平行して行うことが可能。 ○
総合評価	19点:△	22点:◎	19点:△

6-3. 基本計画推奨案
分棟案1 鳥瞰イメージ



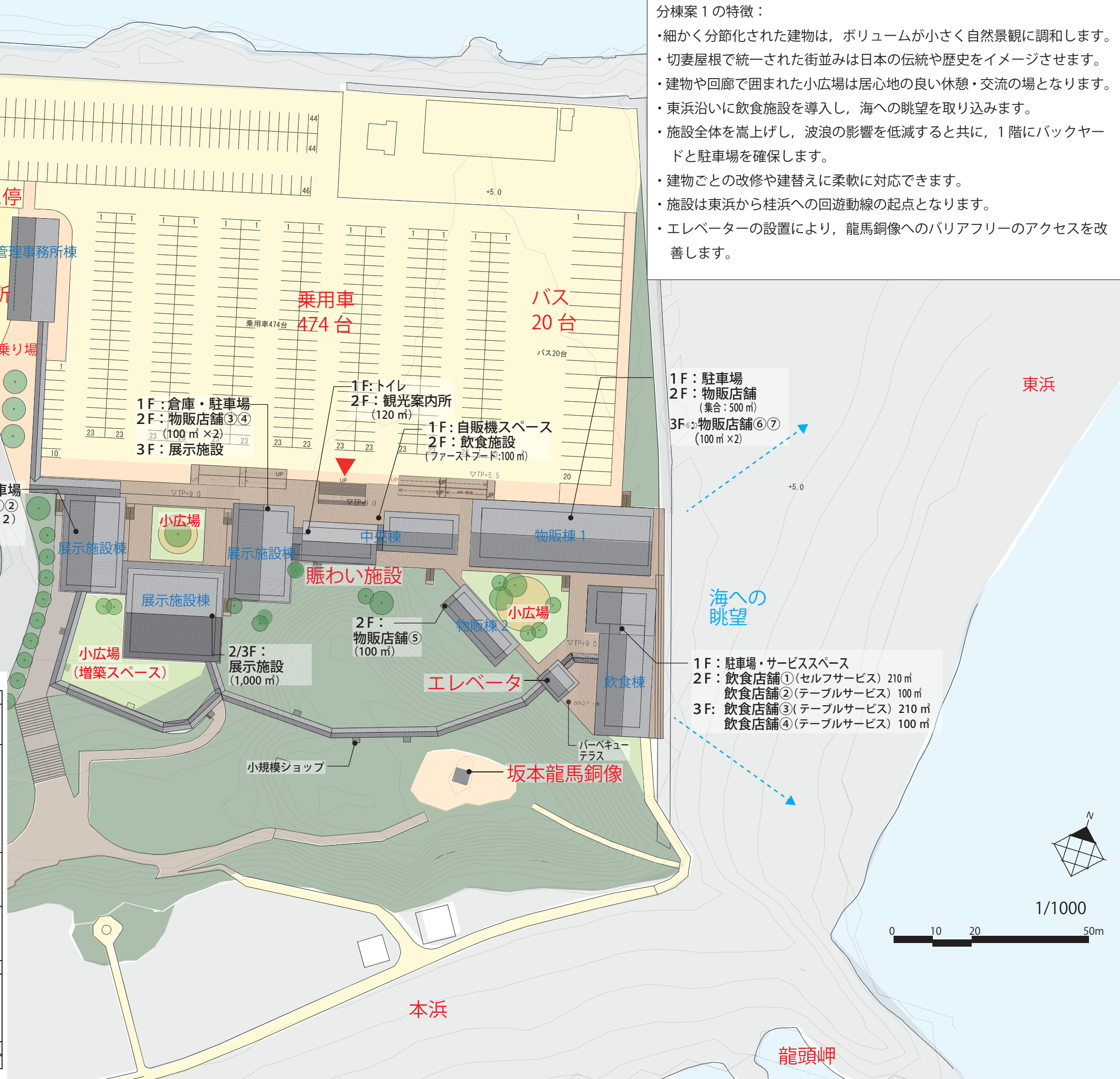
桂浜公園基本計画配置図 分棟案 1

分棟案 1 の特徴：

- ・細かく分節化された建物は、ボリュームが小さく自然景観に調和します。
- ・切妻屋根で統一された街並みは日本の伝統や歴史をイメージさせます。
- ・建物や回廊で囲まれた小広場は居心地の良い休憩・交流の場となります。
- ・東浜沿いに飲食施設を導入し、海への眺望を取り込みます。
- ・施設全体を嵩上げし、波浪の影響を低減すると共に、1階にバックヤードと駐車場を確保します。
- ・建物ごとの改修や建替えに柔軟に対応できます。
- ・施設は東浜から桂浜への回遊動線の起点となります。
- ・エレベーターの設置により、龍馬銅像へのバリアフリーのアクセスを改善します。

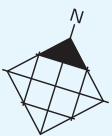
分棟案 1	NO	名称	階	種別	面積 (㎡)	
1	管理事務所棟	バス待合所	1階		40	145
		事務室			65	
		トイレ			40	
		共用部			0	
2	展示施設棟	倉庫・管理スペース	1階		140	1,780
		展示施設	2階		400	
		物販店舗①			100	
		物販店舗②			100	
		物販店舗③			100	
		物販店舗④			100	
		展示施設	3階		600	
3	中央棟	自販機スペース	1階		120	500
		観光案内所	2階		110	
		飲食店舗⑤(ファーストフード)			100	
		共用部			170	
4	物販棟1	物販店舗(集合御土産)	2階		500	790
		物販店舗⑥	3階		100	
		物販店舗⑦			100	
		共用部			90	
5	物販棟2	物販店舗⑤	2階		100	100
		飲食店舗①(セルフサービス)	2階		210	
		飲食店舗②(テーブルサービス)			100	
		飲食店舗③(テーブルサービス)			210	
		飲食店舗④(テーブルサービス)			100	
6	飲食棟	共用部			180	800
		回廊			20	
		回廊			20	
7	専門店(小規模ショップ)	4㎡×5			20	20
1+2+3+4+5+6+7 合計(㎡)					4,135	

※1階駐車場スペースは除く

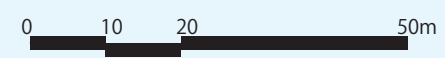


東浜

海への眺望



1/1000



7. 公園の事業手法

7-1. 都市公園における許可等

都市公園において、「公園内に施設を設置・管理する」、「公園でイベントを行う」など、公園内で営業や活動を行う場合、以下の4つの許可が必要とされます。

(1) 設置許可

公園管理者以外の第三者（以後「第三者」とする。）が、公園内に公園施設や飲み物などの自動販売機や売店等（飲食施設、宿泊施設、コンベンション施設、ホール、水族館）を自ら設置する場合には行われます。

(2) 管理許可

第三者が公園の施設管理をする場合に行われます。

具体的には、行政が設置した飲食施設や物販施設等を第三者が管理する場合に行われます。

(3) 占用許可

公園内に公園施設以外の工作物などを第三者が設置する場合に行われます。

具体的には、公園内の電柱や電線などは、設置できる種類が都市公園法で決まっており、設置する場合などに行われます。桂浜公園では、露店についても占用許可に該当します。

(4) 行為許可

公園内でイベントや団体写真撮影、移動アイスクリーム等の営業をする場合に行われます。

(5) その他

許可の分類は（1）～（4）ですが、公園の指定管理者が公園内で行うその他営利事業の例として、公園全体を一括して指定管理を行いながら、自主事業によって直接収入を得る手法もあります。

7-2. 現在の桂浜公園の事業手法等

現在の桂浜公園では、物販施設や飲食施設等の便益施設（都市公園法施行令第5条第6項）や水族館等の教養施設（同法施行令第5条第5項）を運営する民間事業者が、公園管理者である高知市に対して、毎年、都市公園法第5条による許可申請を行い、高知市の許可に基づいて営業を行い、その他の団体写真撮影、移動アイスクリーム等の営業については、公園管理者である高知市に対して、毎年、各民間事業者が高知市都市公園条例第3条による行為の許可申請を行い、高知市の許可に基づいて営業をしています。また、植栽管理や清掃・ゴミ処理、駐車場などは、本市からの委託事業としています。

これは、昭和50年代に整備した当時とほとんど変わらない旧態の管理運営手法であり、都市公園内に設置可能な公園施設や維持管理運営については、法規制が多く、地方自治法における指定管理者制度が導入される前は、公園施設の維持管理運営は地方公共団体が行うことが原則であったことなどに起因するものです。

7-3. 都市公園におけるコンセッション方式の導入

PFI 事業の課題であった「運営で民間事業者の自由度が少ない」「変動リスクを事業者が負って資金調達環境が整備されていない」ことに対応するため、PFI 法の改正により、平成 23 年から「公共施設等運営権制度」（コンセッション制度）の導入が行われました。

これにより、公共が公共施設を所有したまま、運営する権利を民間事業者に与えることが可能となりました。民間事業者は、運営権を担保として資金調達が可能となり、利用料金を設定・徴収し、収入を事業運営に充て、経営の効率化や新事業の創出で生み出した収益は出資者へ配当することが可能となります。

また、従来の PFI 方式では、民間資金を活用して社会資本を整備する手法であるため、公の所有物を容易に変更できないという問題がありました。コンセッション方式では公園施設の改修を前提としているため、事業者の裁量によってより柔軟な施設の管理運営が可能となります。

都市公園における民間の収益事業に設置許可、管理許可、指定管理者制度、コンセッション方式を適用することで包括的な事業スキームを構築することができます。

		①設置許可	②管理許可	③行為許可	④指定管理 自主事業	⑤施設維持
事業者 収支	収入	変動 (売上)				固定 (指定管理料)
	支出	固定 (使用料)			変動 (経費)	固定 (施設維持費)
市 収支	収入	各種許可制度の利用料、使用料などの収入(固定収入) 従来の収入				
	支出	売上利益のシェア取り分(超過収入のシェア) コンセッション方式導入による収入				
	支出	指定管理業務費用の支払い(固定)				

コンセッション方式導入による収支イメージ

7-4. 官民連携手法

平成 11 年 7 月に P F I 法が施行され、公共施設を整備する際に民間の資金や経営能力を活用することが可能となりました。その後も、平成 15 年には指定管理者制度が導入され、地方公共団体が出資する財団や第三セクターのみに限定されていた都市公園の管理を、民間資本の株式会社等が公の施設の管理を行うことが可能になり、都市公園でも柔軟な運営が行われ始めています。

その例として、大阪城公園パークマネジメント事業があります。大阪市は、指定管理者制度を活用し、大阪城公園内の複数の施設を一括して維持管理運営する企業を選定することにより、指定管理料を支払わず、民間事業者の独立採算事業となっています。事業期間は 20 年間と長期に渡りますが、大阪市は、事業者が管理運営を適切に行っているかを 5 年ごとに見直しています。

ほとんどが国有地である大阪城公園は、大阪市が国から無償で借りている状態ですが、公園内に民間事業者が所有する建築物を建てると国の無償貸し付けが困難となるため、民間事業者が施設を整備し、完成後に大阪市に寄付する形をとっています。

この事業は、従来の指定管理者制度に加え、民間事業者が公園内の既存公園施設の改築や新たな公園施設を整備することを可能としており、地方公共団体が民間事業者に対して指定管理料を支払う一般的な手法とは違い、公園施設の管理経費について、施設利用料金収入や事業収入で賄うことに加え、大阪市への基本納付金 2 億 2,600 万円と天守閣や既存の売店の利益の 7%が入ることとなっており、財政軽減に大きく寄与していることが特徴となっています。

また、駒沢オリンピック公園では、都市公園では初めての取組として、店舗デザインから建築・運営までを一貫して民間事業者が実施しています。

ここでは指定管理者が、東京都から設置許可を受け、指定管理者は民間事業者と共同して公園の景観に調和したレストラン・カフェを運営し、売上の一部を都市公園における防災機能の向上等に活用し、災害発生時には、防災施設に転用可能な施設として利用できることが特徴です。

これらの大阪城公園パークマネジメント事業や駒沢オリンピック公園事業では、官民が連携することで、利用者のニーズに対応できる公園施設になるとともに、公共の財政負担の軽減や防災機能の強化に繋がる等、従来の公園管理では実現できない形によって、利用者への便益を向上させることが可能となっています。



大阪城公園

7-5. 施設整備手法について

都市公園に新たに施設を整備する際、どのような手法が想定されるか比較・検討します。整備手法は、大きく分けると、公設公営、公設民営、民設公営、PFI（民設民営）と4つに分けることが可能です。

これらの方式は、表の下になるほど事業運営期間は長期化し、業務委託範囲・民間事業者裁量が拡大していき、収益性も拡大していくことになります。一方で、下へ行くほど公共の事業に対する関与度は低くなり、公共公益性の確保が課題となります。

手法		資金調達	設計・建設	施設所有 (運営時)	運営	財政負担	
公設公営		公	公	公	公中心	有 (全面的)	<p>公共寄り</p> <p>民間寄り</p>
公設 民営	指定管理者等	公	公	公	民中心	有	
	DBO(注1)	公	民	公	民中心	有	
民設 公営	定期借地権 活用型 PPP	民	民	民	公中心	有	
PFI (民設 民営)	延べ払い型・ サービス購入型	民	民	【BTO 方式】 公(注2)	民中心	有(全面的)	
	混合型・ 独立採算型	民	民	【BOT 方式】 民(注3)	民中心	混合型は有	
	コンセッション (注4)	民	民	公 民は、公共施設 等運営権を取得	民による経営	混合型は有	

事業手法比較

(注1) DBO は、公共が起債や交付金等により資金調達を行い、施設の設計・建設・運営を民間に包括的に委託する方法。

(注2) BTO は、民間が施設を設計・建設し、施設完成直後に公共に所有権を移転し、民間が維持管理・運営を行う方法。

(注3) BOT は、民間が施設を設計・建設し、維持管理・運営を行い、事業完了後に公共に所有権を移転する方法。

※PFI 手法については、事業を担える民間事業者を調査する必要があり、事業着手が他の手法と比較し、1年程度遅れることとなります。

(1) 公設公営方式

教育施設等特に公共公益性が高い事業や収益性の低い事業に適していますが、財政負担が大きく、桂浜公園に適用するのは不相当と考えられます。

(2) 公設民営方式

公共・公益性を確保しながら施設を整備すると共に、運営に民間のノウハウを活用することで、コスト縮減や集客の確保等の効果が期待できます。DBOを採用すれば建設コストをある程度縮減することも可能ですが、建設時の財政負担は大きく、公園全体に適用するには十分な財源の確保が前提となります。

桂浜公園の賑わい施設は商業的な面と共に、公園施設としての休憩・トイレ・案内・展示・管理等の公共的な機能の確保が必要であり、景観や環境等への配慮も求められることから、少なくとも施設の骨格となる部分や収益性の低い部分の整備については、公設民営方式が適した手法と言えます。

(3) 民設公営方式

賑わい施設のような収益施設には当てはまりません。

(4) PFI（民設民営）方式

収益施設が主たる施設であれば、事業的に成り立つ可能性がありますが、PFI方式は特定の事業者に対して、長期間に渡って、同一サービスの提供を独占的に委託するため、サービス内容が硬直的になりやすく、事業者の独占的な行使によって、サービスが鈍化する可能性があります。しかし、公共施設等の運営権（※）まで含めたコンセッションという形態も可能であり、手法の検討においては、PFI手法も含めて選択することが必要です。

なお、この手法を選択する場合は、商業的な要素が強くなりすぎないように、公園施設としての機能を要求水準書や仕様書等、公共がしっかりとコントロールすることが必要です。

※ 公共施設等の運営権

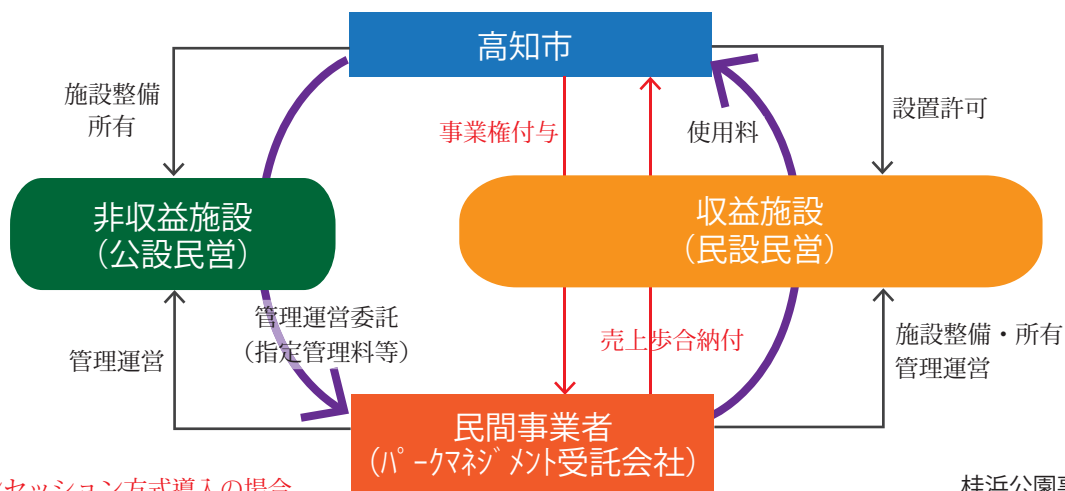
公共施設等運営事業を実施する権利のことであり、民間事業者に対して施設を所有している公的主体が運営権を設定するものです。これにより、事業者のメリットとして、「運営権を独立した財産として取得することで抵当権の設定が可能となる」「運営権の取得に要した費用は原価償却ができる」などがあります。このことは、入場料、使用料収入、広告収入、スポンサー収入、公園内でのイベント開催の収入等が、収益となることを意味します。なお、運営権については、PFIを前提としなくても導入が可能性です。

7-6. 桂浜公園における事業手法

都市公園内では、収益のある施設（物販、飲食等）であれば、設置許可により、民設民営で行うことができますが、収益性が低い施設や収益性が生じない施設（観光案内所、バス関係所等）が含まれる場合は、管理許可（公設民営）で事業を行うことが一般的です。しかし、関係する法改正により、官民連携手法を用いる選択肢は広がっており、本市の桂浜公園においても、多様な官民連携手法を検討することで、公園利用者のニーズに合致した公園施設の設置、維持管理運営に関する提案がなされることに加えて、財政負担の軽減にも寄与するものと考えます。

これらを踏まえ、桂浜公園における事業手法は、原則として収益の出る施設（物販、飲食等）は民間事業者が整備し、その他の施設（トイレ、観光案内所、バス関係所等）は公共で整備し、公園全体の一体的な管理運営については、7-4 官民連携手法でも紹介したパークマネジメント手法（※）等の導入により、民間に包括委託する方式が望ましいと考えます。

ただし、指定管理制度やコンセッション方式等の導入により、収益性の低い施設についても、一体的に整備が出来る可能性があることから、今後、実施計画において、物販・飲食・サービス施設・駐車場の単価や収入予測、損益分岐点を検討しながら、市場調査も行ったうえで、事業化の可能性を見極め、どのような官民連携手法を用いるか、検討していくことが必要と考えます。



赤字はコンセッション方式導入の場合。

桂浜公園事業手法（案）

※ パークマネジメント手法

公園全体の統一的なコンセプト及び一元的な管理体制のもと、行政・民間・利用者など関係者全員のパートナーシップにより、公園内にある様々なポテンシャルを最大限発揮し、公園利用者サービスの向上や運営管理コストの縮減を図る“新しい公園管理手法”です。

公園全体を包括的にマネジメントすることにより、維持管理業務（植栽管理、清掃、警備等）の効率化や、イベント実施や最適な飲食・物販施設による集客増加・賑わい創出などを図り、行政・民間・公園利用者など関係者全員が win-win となる公園経営を目指します。

- 民間のマネジメント企業主導による公園全体の一元管理運営、施設間連携・相乗効果
- 官民連携による行政・民間の担うべき役割・責任の範囲を明確化、公園管理の最適化
- インセンティブ付与による民間創意工夫の最大化、未利用施設の有効活用

- 利用者満足度向上
- コスト縮減
- 公園内資産の有効活用
- 公園機能の充実
- 新たな賑わい創出

新たなパークマネジメント手法の概要と効果

8. 事業費概算

桂浜公園の事業費概算は、エントランスエリアでおよそ 38 億円、その他公園エリアで 6 億円となり、合計約 44 億円（うち将来計画事業費分約 3 億円）と想定します。なお、エントランスエリアのうち収益の出る施設は、民間出資によっても整備が可能であり、その費用は 20 億円程度と想定されます。

9. 事業スケジュール

桂浜公園の事業スケジュールの概要を以下に示します。今後採用する事業手法等によって、設計・建設・運営の主体や開業予定時期が変動する可能性があります。

桂浜公園整備スケジュール

			平成 26年度	平成 27年度	平成 28年度	平成 29年度	平成 30年度	平成 31年度	平成 32年度
公園 全体	基本構想		→						
	基本計画			→					
エントランスエリア	計画業務					→ 実施計画			
	公募						● 公設公営・公設民営設計公募 ● 民設民営・事業者の公募		
	設計 (公設公営) (公設民営)						基本・実施設計	→ 建設工事	→
							基本・実施設計	→	→ 建設工事
	設計 (民設民営)						基本・実施設計	→ 建設工事	→
	施設管理者 指定管理者							● 公募	→ 運営開始
龍馬をしのぶエリア							→ 実施設計	→ 工事	→
自然・海浜景観エリア							→ 実施設計	→ 工事	→
自然・歴史散策エリア							→ 実施設計	→	→ 工事
コミュニティ連携エリア							→ 計画・設計	→	→ 工事
龍馬をア学ぶ工	新館 建設		→ 基本・実施設計	→ 建設工事	→	→	→	→	→
	既存館 改修					→ 改修工事			
関連予定						志国高知 第一幕	幕末維新博 第二幕	東京オリンピック ・パラリンピック	

-----> 設計・工事が年度毎の発注となる場合
開業時期が一年程度ずれ込む
(たとえば平成34年3月など)