桂浜公園整備手法等調査報告書(概要版)

平成 30 年 3 月

高知市

I. 前提条件の整理

平成27年4月に策定された桂浜公園整備基本構想(以下「基本構想」という),平成28年10月に策定された桂浜公園整備基本計画(以下「基本計画」という)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方式またはその他の民間活力導入方式の導入・実施の可能性を検討・整理します。検討対象は,以下の4つです。

検討対象	名称	設置者	概要
0	桂浜公園	高知市	・高知市直営の都市公園
	桂浜公園駐車場	高知市	・ バス 36 台, 乗用車 410 台, 二輪 54 台
			・ 指定管理者は(公財)高知市都市整備公社
0	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
	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 ㎡
			・ 指定管理者は(一財)高知市桂浜公園観光開発公社
高知県立坂本龍馬記念館 高知県		高知県	· 地上 2 階+地下 2 階,延床面積 1, 787. 25 ㎡
	同和宗立以本能尚記必路	同州朱	· 平成 30 年 4 月に新館開館予定(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

基本計画に記載されている課題に加え、民間活力を導入するという視点でみた場合の課題を考慮し、以下のことを検討のポイントとして、本調査を実施しました。

分類	主な課題	検討のポイント			
	●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。	・ 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			
公園	●各施設全体の老朽化が魅力低下につながっている。	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			
(園地)	●県内・市内では抜群の知名度を誇るが,来訪者数は減少傾向にある。	・ 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			
	●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。	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			
	●津波時の避難経路・避難場所の確保が必要である。				
	●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。	・ 現在, 繁忙期には駐車場が不足している反面, 閑散期には駐車場利用率が低い状況を総			
】 】駐車場	※渋滞発生は,駐車場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。	合的にみて、合理的な駐車台数の検討が必要			
	●公園内に駐車場として増設可能な敷地は少ない。	・ 現在利益の出ている駐車場料金の取扱いについて, どのように活用することが桂浜公			
	●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。	園全体のメリットになるのか,検討が必要			
	●基本計画案の規模・投資内容が適正であるか。	・ 基本計画に記載されている施設規模が妥当であるか、民間事業者の積極的な参画があるかどうかの検証が必要			
	⇒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				
商業施設	●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。	・ 基本計画に記載されている建物仕様が妥当であるか,集客性や投資効率の視点が			
	●津波の浸水区域である。	本本計画に記載されている建物は稼が安当であるが、集合はや投資効率の依点が 検証が必要			
	●設置から 37 年が経過し、老朽化が進んでいる。	大品が必要			
	●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。				
	●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。	│ │ · 現行の指定管理者制度を継続する場合,よりよい事業者に参画してもらうための条			
│ │桂浜荘	●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	の確認が必要 ・ 建物売却等のニーズがあるか、確認が必要			
性洪壮	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。				

Ⅱ. 民間事業者ヒアリング等から見えてきた桂浜公園整備の方向性

基本計画をもとに、桂浜公園を取り巻く現状や関連事業、関連政策、観光動向を踏まえ、本事業への参入が想定される民間事業者49社にヒアリングした意見を反映させながら、実現性の高い桂浜公園の整備について 検討しました。

コンセプトについて

- ●桂浜にしかない「食べ物」「お土産物」「体験」をつくるべき。
- ●広域観光としては、「坂本龍馬」「海」よりも「食」。「食」プラス「体験」があれば、旅行商品として強い。
- ●公園である魅力を生かし切れていない。地元の人が行きたいと思えるような空間が欲しい。
- ●地元の人が魅力を感じないところには観光客も来ない。
- ●外国客船入港の増加の影響もあり、インバウンドが増えてい ス
- ●月の名所であることを活かして、夜の演出もあればよい。
- ●今, 人を集めているのは「インスタ映え」する景色やものがあるところ。 桂浜の眺望をしっかり見ることができるようにして欲しい。

整備内容について

- ●70 万人がいきなり 100 万人になるわけではない。身の丈ベースで、小さな投資を継続的に投入していく方が現実的。
- ●より多くの民間事業者に参画してもらうためには、出来るだけ初期投資が少ない方がよい。既存施設のリニューアルも1つの方法かもしれない。
- ●眺望が魅力的なので、海を見下ろせる場所や海岸を活用するべきである。
- ●桂浜にしかない浜の景色を見ながら「食べ歩き」するという売り方もできる。
- ●いろいろなモノ, サービスがあり, それらをウロウロみて回れるのが楽しい。
- ●ピーク時と閑散期の差が激しい。その時々に合わせた対応ができるような施設構成にしておく必要がある。
- ●津波が来ることも考えて、過大な投資にならないような建物にしたい。
- ●屋台のようなものが点在しているのも楽しい空間になりそう。
- ●渋滞の原因は駐車台数の問題だけではなく、桂浜公園までの道路事情もある。
- ●リニューアルにより滞在時間が長期化すると駐車場がますます足りなくなる。
- ●桂浜公園内には、新たに大規模な駐車場を確保できる余剰地がない。

桂浜公園を取り巻く環境

- ●桂浜公園の駐車場周辺に防潮堤が計画されている。
- ●防潮堤の整備期間が現時点で詳細には決まっていない。
- ●防潮堤の整備期間においては、駐車場等の利用に制限がかかる可能性がある。

事業スキームについて

- ●これまで関係者が協力してイベントをすることが 出来ていなかった。リニューアルを機に、もっと自 由度の高いイベントをしていきたい。
- ●様々な事業主体が参画することになるので、みんなで協力する仕組みづくりが必要である。
- ●駐車場の利益を公園の魅力づくりに還元するためにも、一体的に管理・運営できる仕組みとしておくことが必要である。
- ●高知にとって, 桂浜は大事な場所。高知の企業 で協力して, 投資することも考えていきたい。
- ●集客力のある観光地として、事業に参画すること に魅力を感じている。
- ●桂浜荘や商業施設を含め、桂浜公園全体を一 手に引き受けられる企業はいないように思う。

現状 70 万人からの 30 万人増に向けて

国内観光客 · 地元客 · 外国人観光客

の3ターゲットに対して, それぞれが求める

「食べる」「観る」「遊ぶ」

を提案する

年間来園者 100 万人の 目標に向けて,

段階的に整備を進め,

継続的投資を促す

既存施設リニューアル も選択肢のひとつとした

初期投資の少ない

商業施設を整備する

民間の知恵や投資

を最大活用するために,

一体的に管理・運営

できる仕組みをつくる

施設の分散配置による

公園内の回遊性の向上

を目指す

可能な限りの駐車台数確保 と繁忙期対応に加え,

代替交通手段活用による

来園を促す仕組みをつくる

桂浜公園の 一体的な利用を促す

エリアマネジメント

の仕組みをつくる

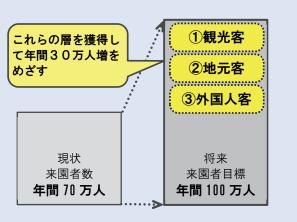
Ⅲ. 年間来園者 100 万人に向けた取組

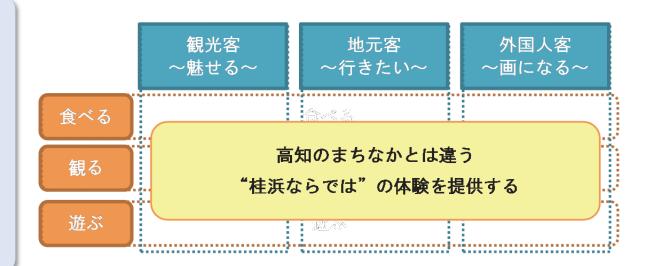
桂浜公園の目指すべき姿や民間事業者からの意見を踏まえ、桂浜公園を一体的に活用し、活性化していくための再整備に向けた取組について、検討を行いました。 なお、本調査において、民間事業者の積極的な参画を促す仕組みについて検討を行った結果、「提供サービスや店舗の内容については自由度の高い枠組みとしておくことが必要」ということがわかりました。

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ことが必要です。
- 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





Ⅳ. 施設規模の検討

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。

	基本計画					施設規模の検討結果	
機能	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 ㎡	1, 718 ㎡ 2, 327 ㎡	1, 700~ 3, 000 m²	1, 940 m²	\Rightarrow	1, 200 ㎡	1, 200~ 3, 000 ㎡
展示施設	1, 922 m²	571 m² 571 m²	600~ 1, 000 m²	1, 000 m²		0 m²	0~ 1, 000 m²
管理・	914 m²	914 m² 914 m²	900 m²	1, 195 m²		900 m²	900 m²
合計	6, 905 m²	3, 202 m²	3, 200~ 4, 900 m²	4, 135 m²		2, 100 m²	2, 100~ 4, 900 m²

検討のポイント

- 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 ㎡)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 ㎡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 ㎡×70%=1, 190 ㎡≒1, 200 ㎡)
- 基本計画では、その時点での既存施設を元に面積を想定していたが、その後、該当する施設が全て閉鎖されている。
- 公園施設の回遊性を高める点から、展示施設の開設が望まれるものの、公園内の教養施設あるいは便益施設等として必須のものとは言えないことから、展示施設の設置については民間提案に委ねることが妥当と考えられる。
- 管理施設については、基本計画どおり、現状と同等規模を想定する。
- また民間施設の管理上必要な機能については民間提案に委ねるものとする。

※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

V. 事業スキームの検討

本調査の対象である4つの施設について、民間事業者へのヒアリングから、桂浜荘とその他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、 公園(園地)・駐車場・商業施設を公園部門、桂浜荘を宿泊部門として、2部門それぞれの事業スキームを検討しました。

民間事業者の意見等を踏まえ、本調査結果として最適と考えられる事業スキームを示します。

≪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下表のとおりです。

_	THE THE PARTY OF T							
	評価視点	評価						
	想定する	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						
	事業スキーム	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	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。						
	参画意欲							
	事業スケジュール	堤防の改修工事との整合が必要となる。						
	の整合性							

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。

以上の評価から、公園部門については、都市公園法「Park-PFI制度」^(※)等の活用が想定できます。 都市公園法「Park-PFI制度」を活用することにより、事業期間は最大 20 年まで延伸が可能です。 民間事業者のヒアリング等を踏まえると、以下のことに留意した条件の設定が必要と考えられます。

- ▶ 事業期間は民間事業者の提案とする。
- ▶ 公共部分への収益充当が過大にならないようにする。
- ▶ 駐車場収益の一部を公園整備に再投資する仕組みを組み込む。
- ▶ 提案の自由度を高めた条件とする。
- ※ Park-PFI 制度…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。

下表のようなスキームで事業を行っていくことになると、様々な関係者が関わってくることになります。

桂浜公園全体を一体的に活性化していくためには,それらの事業者によるエリアマネジメント組織をつくることが必要です

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	D. J. DEI				
	駐車場	施設管理	指定管理	Park-PFI				
	商業施設	施設整備/運営	設置許可	制度活用	又は管理許可			
	エリアマネジメント	事務局運営	指定管理	(最長 20 年)				
宿泊	桂浜荘	施設管理	指定管理	又は 建物売却]&設置許可			

≪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下表のとおりです。

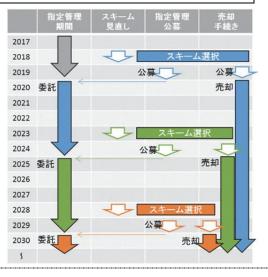
評価視点	評価				
想定する	一定期間経過後の取壊しを視野に入れた指定管理者制度導入もしくは,民間へ				
事業スキーム	の売却を想定。				
期待される効果	施設の存続期間を限定することにより,今後の大規模修繕の発生を必要最低限				
	の水準に抑えつつ,残存期間における収益を確保して,取壊し費用の発生に備				
	えることが可能となる。				
民間事業者の	指定管理者制度については、民間事業者の参画意欲が確認されているが、存続				
参画意欲	期間が限定された状況,除却条件のある中での購入希望者は現時点では確認				
	できていない。				
事業スケジュール	現在の指定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

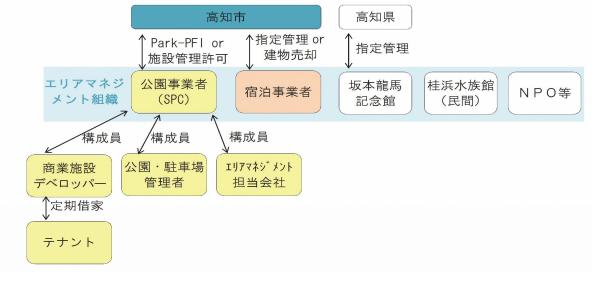
総合的な評価

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。

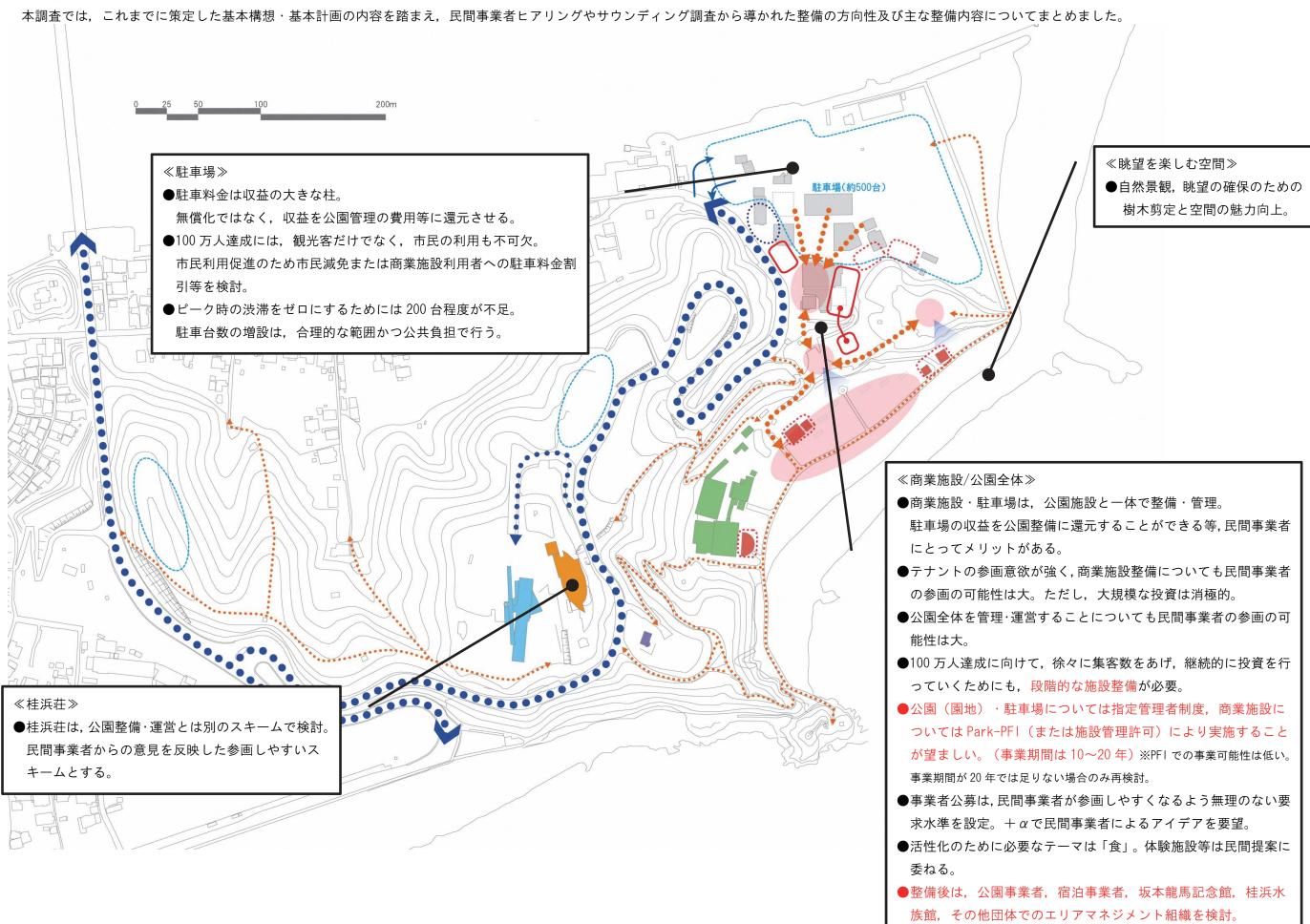
以上の評価から、宿泊部門については、当面指定管理者制度を引き続き活用していくこととします。

民間事業者による購入意欲が高まれば、建物売却を行うと同時に設置許可を出すことも検討します。





VI. 本調査のまとめ



Ⅶ. 事業化スケジュール

公園部門については 2021 年度のオープンを目指して、下表のスケジュールで行っていくことを想定します。

2017年度	民間活力導力	民間活力導入検討						
	サウンディン	サウンディング						
	スキーム検	討						
2018年度	<u> </u>			·		既存事業者		
	民間事業者	募集支援		ェリアマネシ゛メント		事業期間		
	サウンディング			組織設立準	備 			
	公募決定(.	スキームの決	定)					
2019年度	↓ _ <	. <				> ●6月議会		
	事業者	事業者公募						
	¥事業者沒	:者決定←				> ●12月議会		
	✓協定締	结 <		<u> </u>		✔> ● 3月議会		
2020年度		民間施設	公共施設	エリアマネシ゛メント				
		設計 、	₩設計	◢組織設立				
		民間施設	公共施設	エリアマネシ゛メント				
		施工	施工	組織運営	運営			
2021 年度								
	↓			\	l			
		民間施設						
	•	V ''	•	V				

Ⅲ. 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。