

梅小路公園「京都水族館（仮称）整備構想」
に係る都市公園法第5条に基づく
公園施設の設置許可の妥当性について
（答 申）

平成20年12月

京都水族館（仮称）整備構想検討委員会

答 申 書

平成20年12月24日

京都市長 門 川 大 作 様

京都水族館（仮称）整備構想検討委員会
委員長 森 本 幸 裕

平成20年9月3日付け建水政45号をもって諮問のありました梅小路公園「京都水族館（仮称）整備構想」に係る都市公園法第5条に基づく公園施設の設置許可の妥当性について、慎重に検討を行った結果、別記のとおり答申します。

別記

目 次

第 1	はじめに	1
第 2	事業構想の概要	
1	事業者の氏名及び住所	2
2	事業の名称	2
3	事業の内容	2
第 3	検討結果	
1	検討に当たって.....	3
2	事業内容の公益性	3
3	経営計画の妥当性	6
4	公園の効用の保全性	6
5	公園機能の増進性	6
6	施設管理の適正性	7
7	提案者、京都市への要請事項等	7
第 4	おわりに	9
資料		
1	諮問書	11
2	梅小路公園平面図	13
3	イメージ図（内観）	14
4	検討経過	15
5	京都水族館（仮称）整備構想検討委員会名簿	16
6	「京都水族館（仮称）整備構想」への市民意見募集結果	17
7	「京都水族館（仮称）整備構想」市民意見募集で寄せられた市民意見について	33
提案者からの提出資料		
8-1	（仮称）京都水族館計画のご提案	57
8-2	水処理設備について	61
8-3	体験学習プログラムについて	65
8-4	第10期決算公告	69

第1 はじめに

京都市は、平成20年7月14日、オリックス不動産株式会社（以下「提案者」という。）から受けた、梅小路公園北東側の一画と隣接する京神倉庫跡地等への京都水族館（仮称）整備構想（以下「構想」という。）の提案について、梅小路公園の公園施設としての設置許可に際し、公園管理者としての公正な判断を期するため、京都水族館（仮称）整備構想検討委員会（以下「委員会」という。）に対し、平成20年9月3日付けで、許可対象の適正性等に関する諮問を行った。

当委員会では、京都市長からの諮問を受け、京都市との連名による市民意見募集を行うとともに、提案者からのプレゼンテーションや現地調査、市民意見に対する提案者・京都市の基本的な考え方の聴取、経営状況の審査など、5回の検討委員会を通じて、様々な観点から慎重に審査を行ってきた。

当委員会としては、本提案については、一定の条件を付したうえで、公園施設としての設置許可を行うことは妥当であると判断し、本答申を行うものである。

第2 事業構想の概要

1 事業者の氏名及び住所

- (1) 事業者の氏名：オリックス不動産株式会社
- (2) 事業者の住所：東京都港区浜松町2丁目4番1号
- (3) 代表者：代表取締役社長 西名 弘明

2 事業の名称

京都水族館（仮称）整備事業[京都水族館（仮称）の建設及び運営]

3 事業の内容（提案書記載の概要）

(1) 設置場所

梅小路公園に隣接する京神倉庫跡地及び園内のメイン園路北側区域の一部
（現在、バックヤードやイベント会場として利用しているスペースを活用）

… 資料2 「梅小路公園平面図」

(2) 構造

鉄筋コンクリート造，地上3階建て

… 資料3 「イメージ図（内観）」

(3) 面積

敷地面積 約10,000㎡ 【梅小路公園の面積は，117,133㎡】

延床面積 約14,000㎡

(4) 特徴

国内最大級の内陸型水族館

- ・ 内陸に立地する水族館では，国内最大級の規模となる。
- ・ 京都で初めての本格的な水族館となる。

環境共生型水族館

- ・ 梅小路公園の緑豊かな自然環境と水族館が提供する海洋環境により，「緑」と「水」を体感できる。
- ・ 次代を担う子どもたちをはじめ幅広い年齢層が，海洋環境を本格的に体感し，体験的に学べる環境学習機能を備えた水族館とする。
- ・ 人工海水の使用，海水の循環による排水量の低減など，環境にやさしい施設とする。

地域に愛される水族館

- ・ 環境教育や文化，交流の要素を盛り込んだ催しを通して，京都に住む市民の皆様に愛される水族館とする。
- ・ 梅小路公園や周辺地域の更なる活性化に貢献する施設とする。

(5) 年間入場者数（提案者による開業初年度の需要予測）

約200万人

(6) 開業予定

平成23年度

(7) 提案主体

オリックス不動産株式会社

同社は，「新江ノ島水族館」（平成16年4月開館）の運営実績があり，そのノウハウを京都水族館に活用していく。

第3 検討結果

1 検討に当たって

当委員会としては、以下の理由により、京都に水族館を造る本構想を検討する意義があるものと判断する。

(1) 本構想を検討する意義

公園隣接地でありながら、低利用であった京神倉庫跡地の有効活用については、京都市にとって長年の懸案課題であり、これまで同跡地の活用を含めた梅小路公園の活性化策について幅広い検討が行われてきたものの、今日まで具体的な計画策定までには至らず、中長期的な整備計画もない状況にあった。

当委員会としては、このような具体的な利用計画を持たない低利用、未利用地における水族館の整備構想の提案は、京都市の厳しい財政状況の中、民間資金により都市公園法上の公園施設を整備することができ、梅小路公園の魅力の増進を図る可能性を持つことから、本提案については、十分検討に値するものと判断する。

(2) 京都に水族館を造る意義

水族館や動物園、植物園等の施設は、もともとそこに存在しない自然環境を一定の空間の中で再現するものであり、多くの人に通常は接することの困難な自然とも身近に触れ合う中で、学びや癒しを与える社会教育的な意義を持つ施設である。内陸部における水族館は立地上の課題を抱えると言えるが、それだけの理由で京都にふさわしくないということとはできない。

子どもたちが身近に海洋環境を体感できる施設は、むしろ海のない内陸都市・京都市においてこそ貴重なものとも言える。とりわけ、「いのちの森」を有する梅小路公園の中に、水族館という「海」が誕生することで、単体で存在する場合よりも、森と海のつながりなど自然の相互関係や地球環境など、より一層深く自然環境について学び、考え、理解することにつながる事が期待される。さらに、内陸にあることを活かし、山紫水明の京都の大きな要素である鴨川や、かつての国指定天然記念物「巨椋池」に生息した淡水生物群などの地元の自然環境への理解を深める契機となることも期待される。

このため、当委員会としては、京都に水族館が存在する意義は十分にあると判断する。

2 事業内容の公益性

当委員会は、以下の理由により、本提案の事業内容は公益性を有するものと判断する。

(1) 都市公園法上の位置付け

水族館という施設は、都市公園法上、都市公園の効用を全うするために設けられる「公園施設」とされており、植物園や動物園、野外劇場、図書館等と同等の「教養施設」に位置付けられている。

したがって、法が公園内への設置を許容していることから明らかなように、水族館については、公園の効用を全うする公益性を持つ施設であるということが出来る。

また、都市公園に設けられる公園施設は、公園管理者である地方公共団体や国が設置又は管理することが原則とされているが、いついかなる場合においても、公園施設は必ず公園管理者が自ら設け、かつ管理しなければならないものとするのは、かえって不都合をもたらす場合も生じ得るところから、公園管理者は、公園管理者以外の第三者に対して次の場合に限り設置許可又は管理許可ができるとされている。

- ① 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適當又は困難であると認められるもの
- ② 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

今回の水族館は①の場合の設置許可に該当するものであり、当委員会としては、水族館という施設については、その性質上、オペレーションに高度の専門性を必要とするものであり、京都市の厳しい財政状況を勘案すると、公園管理者である京都市が設置、運営することは現実的でないとする。したがって、梅小路公園全体を管理する京都市の指導の下、水族館の設置運営については、専門的なノウハウ・経験を持つ提案者が担うことが適當である。

都市公園法（抜粋）

（定義）

第2条

2 この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設をいう。

- (6) 植物園、動物園、野外劇場その他の教養施設で政令で定めるもの

（都市公園の管理）

第2条の3 都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が行う。

（公園管理者以外の者の公園施設の設置等）

第5条 第2条の3の規定により都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例（国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令）で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。

2 公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。

- (1) 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適當又は困難であると認められるもの
- (2) 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

都市公園法施行令（抜粋）

（公園施設の種類）

第5条

5 法第2条第2項第6号の政令で定める教養施設は、次に掲げるものとする。

- (1) 植物園、温室、分区分園、動物園、動物舎、水族館、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設、野外劇場、野外音楽堂、図書館、陳列館、天体又は気象観測施設、体験学習施設、記念碑その他これらに類するもの

(2) 地域経済、周辺地域の活性化

提案者によれば、集客数は徐々に減少していくものの、初年度は年間200万人と見込んでおり、水族館における消費活動はもとより、公共交通機関の利用拡大や、周辺の商業施設や観光地への波及効果等も考えあわせると、地域の経済や土地利用の活性化に大きく寄与するものと思われる。

(3) 雇用の創出

第4回検討委員会における提案者からの説明によると、施設の運営・管理に関しては、一部の専門職を除き、地元雇用を積極的に進めるとのことであり、雇用の創出という面から見ても、地域経済に好影響を及ぼすことが期待される。

(4) 京都市財政への寄与

仮に京都市自らが施設を建設・運営した場合には、建設・管理運営に莫大な税金を投入しなければならないが、本施設については、民間による資本投下により建設・運営が行われるものである。

このため、京都市の直接的な財政負担を伴わないだけでなく、直営であれば得ることのできない、土地の使用料収入、固定資産税、事業所税等の収入を得ることができ、京都市財政にとっては極めて有用な事業手法であると評価する。

(5) 環境学習の機会の拡大

第2回検討委員会における提案者からのプレゼンテーションにおいて、体験学習プログラムの概要について説明が行われた。

同プログラムにおいては、幼稚園や小学校などと連携しながら、子どもの自主性や行動力、創造力、表現力を豊かにするプログラムや、海、自然、地球について楽しみながら学ぶことのできるプログラムが検討されており、体験型活動の積極的展開により、自然や生命、自然保護の大切さを学ぶ機会の拡大が期待される。

提案者が、生き物の飼育展示やショーだけでなく、水族館の体験型活動を積極的に展開し、自然保護や環境の大切さを考え、環境問題と向き合う機会を創出していこうとしている姿勢については、大変評価できる。

更に、京都のシンボルとも言える鴨川等の淡水の生態系を展示に取り入れるとしている点についても、森と川と海のつながりを一度に体感できる、京都らしい展示として評価に値する。

(6) 梅小路公園の魅力創出

梅小路公園は、平成7年の部分開園以降、都心部に位置しながら豊かな緑を満喫できる憩いの空間として、京都市民に広く親しまれてきた。岡崎公園に続く「総合公園」として、いのちの森、芝生広場、朱雀の庭など多目的な利用が期待できる施設配置となっており、災害時の広域避難場所としての機能も併せ持つ。

「豊かな森が豊かな海を育てる」という、森と海の一体の環境保全が重要視される中、「いのちの森」という都市空間に自然の生態系を復元した施設を有する梅小路公園に、新たに海洋環境を体感できる機能が備わるとは、森と海と都市を一つの融合した環境として捉え、地球環境を考える絶好の機会になるものである。

多くの人に親しまれ、愛されてきた梅小路公園に水族館というニューフェイスが加わることにより、梅小路公園の魅力が更に向上するとともに、公園利用者の拡大も期待される。

都市計画法施行規則第7条第5号、都市計画運用指針（抜粋）

総合公園 都市住民全般の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積10～50ヘクタールを標準として配置する。

3 経営計画の妥当性

現時点では、提案者において詳細な収支計画までは立てられておらず、妥当性についての厳密な評価はできないが、当委員会としては、提案者から説明のあった範囲における経営計画については、以下の理由により、妥当性を有するものとする。

(1) 事業主体の財務状況の健全性

財務諸表を精査した結果、オリックス株式会社及びその100パーセント出資の子会社であるオリックス不動産株式会社の経営状況は健全と認められる。

ただし、別会社を設立して建設・運営することになった場合の、当該別会社の財務状況並びにオリックス株式会社及びオリックス不動産株式会社との資本関係については、未定のため、審査するには至らなかった。

(2) 収支計画、資金計画

水族館の建設費及び管理運営費を含めた中長期の収支計画、資金計画等を検討したところ、現実的なリスクの少ない内容であると思われる。

4 公園の効用の保全性

当委員会は、以下の理由により、公園の効用の保全性は確保されるものとする。

整備提案箇所の大部分は、バックヤード等として使用していた京神倉庫跡地であり、①公園の緑を減少させる計画ではないこと、②芝生広場への影響はなく、広域避難場所としての機能を損なわないこと、から現在の公園の効用の保全性は十分確保されるものとする。

5 公園機能の増進性

当委員会は、以下の理由により、公園機能の増進性は期待できるものとする。

水族館の誕生により、①未利用ないし低利用であった京神倉庫跡地の有効利用が図られるこ

と、②「いのちの森」と水族館が一つの公園内に配置されることにより、森と海のつながりを体感できる個性豊かな魅力あふれる公園となることが期待されること、から公園機能の増進性は十分期待できるものとする。

6 施設管理の適正性

当委員会は、以下の理由により、施設管理の適正性は確保されるものと評価する。

(1) 環境への配慮

提案者からの説明によると、E C O 2 削減設備や海水再生システムの導入、電力使用料の削減に努めるなど「環境共生型水族館」を目指すとともに、騒音や臭気に万全の対策を講じ、ゴミの発生抑制、分別・リサイクルにも積極的に取り組むこととしており、環境負荷の低減の努力が窺われる。

(2) 交通・アクセス対策

構想段階のため、詳細な計画まで明らかになっていないが、市当局と連携して、年間200万人の円滑なアクセスの確保及び周辺住民への影響を最小限に抑えることとしている。

(3) 景観・デザイン

提案者の説明によると、建築物のデザインの配慮、屋外展示ゾーンや緑地・親水ゾーンを多く確保することによる圧迫感の抑制、緑化の推進などを図ることであり、景観・デザインへの配慮を積極的に行う意思を確認した。

7 提案者、京都市への要請事項等

市長からの諮問事項についての当委員会の評価・判断は以上のとおりであるが、構想段階ではいまだ明らかになっていない点もある。

当委員会としては、今後、事業の具体化を進めていくこととなった場合には、これまでの委員会審議の中で出された意見や市民から寄せられた意見を踏まえ、以下の点について十分に留意するよう、提案者及び京都市に強く要請する。

(1) 許可条件

事業の安定性の確保及び京都市に危険負担が及ぶことのないよう、許可を行うに際しては、以下の条件を付すこと。

- ① 事業期間が終了した際、又は事業期間の終了前に廃業する際には、原状回復（建築物の撤去及び更地化）を行うこと。
- ② 別会社を設立して建設・運営することになった場合には、経営主体の健全性を担保する

ため、オリックス株式会社ないしオリックス不動産株式会社の保証が必要であること。

- ③ あらかじめ京都市の許可を得なければ、第三者に事業譲渡してはならないこと。

(2) 要請事項

① 環境・緑について

- ・ 提案者は、京都議定書誕生の地、環境モデル都市を目指す京都の水族館としての使命感を持ち、環境負荷の一層の低減はもとより、京都市の行う地球温暖化防止に向けた活動に積極的に参加・協力されたい。
- ・ 提案者及び京都市は、都会のオアシスとして、豊かな緑を満喫できる梅小路公園の緑の一層の増進に努められたい。
- ・ 梅小路公園は様々なイベントスペースとしても活用されているが、事業実施に支障が生じることのないよう、一部が公園にかかっているイベントスペースについては、代替スペースの確保を図られたい。

② 交通・アクセスについて

公共交通優先の歩いて楽しいまちづくりを進めるため、今後、事業の具体化に当たっては、

- ・ 提案者は、利用者に対し、公共交通機関の利用を積極的に広報し、マイカーによる来場を極力抑制するよう努められたい。
- ・ 京都市は、最寄駅からの分かりやすい歩行者ルートの確保や既存バス路線の増便、シャトルバスの運行、パークアンドライドなど必要なアクセス対策を講じるとともに、交通渋滞を発生させることのないよう、必要最低限の駐車台数の確保に努められたい。

また、近隣の小学校をはじめ、周辺地域の状況に十分注意を払い、交通安全対策には万全を期されたい。

③ 施設・景観について

敷地の形状が東西方向に長いこと、施設が横たわる壁のようにならないかという指摘に対し、提案者からは、建物全体を均一な高さとせず、施設の分節化や半屋外化を図り、圧迫感を感じさせないようにしていきたいとのことであった。

今後、施設の詳細な設計を行うに当たっては、梅小路公園の自然環境と調和・一体化を重視し、外構や植栽などにも十分配慮した景観的に優れたデザインとなるよう、京都市と十分に協議されたい。

④ 事業の実施に当たって

提案者も述べているように、事業を安定的に継続していくためには、多くの市民に親しまれ、愛される水族館にならなければならない。

提案者においては、事業を実施することになった場合には、多数寄せられた市民意見とともに、地域住民や関心を持つ方々の声に真摯に耳を傾け、事業運営に的確に反映させるとともに、一企業市民として、地域社会の一員としての確固たる自覚の下に事業運営を行われたい。

また、京都市と定期的な協議の場を持ち、京都市の指導に従うこと。

第4 おわりに

京都市と共同で実施した市民意見募集においては、多くの市民の皆様から様々な意見をお寄せいただいた。待望や期待の声、展示内容への提案などの一方で、ご心配の声も少なからずあったことも事実である。当委員会としては、水族館に対する市民の関心の高さを改めて実感したところである。

当委員会としては、これらの市民意見を踏まえつつ、専門的な観点から検討を加えてきたものであるが、具体的な事業計画の立案はこれからであり、本提案ではまだまだ未確定の要素も多い。

京都市においては、本答申を受け、水族館の設置に向けて手続を進めることとなった場合には、本答申に示した要請事項等を尊重し、市民からの意見に対し、十分に耳を傾けながら事業を推進するよう改めて要請するとともに、京都水族館が子どもからお年寄りまで多くの人々に笑顔と感動のみならず、明日の京都と地球を考える契機を与え、広く市民から愛される施設となることを心から念願するものである。

【資料】

- 1 諮問書
- 2 梅小路公園平面図
- 3 イメージ図（内観）
- 4 検討経過
- 5 京都水族館（仮称）整備構想検討委員会委員名簿
- 6 「京都水族館（仮称）整備構想」への市民意見募集結果
- 7 「京都水族館（仮称）整備構想」市民意見募集で寄せられた市民意見について

提案者からの提出資料

- 8-1 （仮称）京都水族館計画のご提案
- 8-2 水処理設備について
- 8-3 体験学習プログラムについて
- 8-4 第10期決算公告