

## 日本経済研究所調査局 PFI 推進室

最近、公立図書館においても、各地で PFI 導入の動きがみられるようです。そこで今回は、前回の庁舎に引続き事例編の第2弾として、図書館を対象に PFI 導入にあたり考慮すべきその事業特性、導入の具体例、留意点等を考えてみたいと思います。

## 10. 図書館 PFI の特色と留意点

## (1) 図書館 PFI の事業特性

## ①公共性確保への配慮が重要

図書館 PFI 事業を考えるにあたり、まず頭の中に入れておかなければならないのは、図書館という施設には「公共性」と「利便性」が強く求められているという点です。公立図書館は、どの地域においても誰もがあまねく公平に利用することができ、常に一般市民にとって身近な施設であることが重要です。つまり、図書館の整備運営事業では「公共性」と「利便性」の確保が大切なポイントであり、PFI 導入にあたってはその両立が大きな課題となります。PFI は、当該事業や施設におけるより良質かつ効率的なサービスの提供をめざして導入されるのが一般的であり、その事業スキーム等の検討にあたっては、ともすれば民間活力の活用による効率性や利便性の追求にスポットがあたりがちですが、図書館では「公共性の確保」にも特に十分な配慮を行うことが必要と思われれます。

また、公立図書館では上記公共性確保の重要性に加え、入館や図書の貸出・返却等基本的サービスの提供にあたっては料金不徴収が原則とされているため、PFI 導入にあたっては利用料収入の存在を前提とした独立採算型やジョイントベンチャー型の適用は困難であり、サービス購入型が基本になるものと考えられます。

## ②多様性をもった PFI

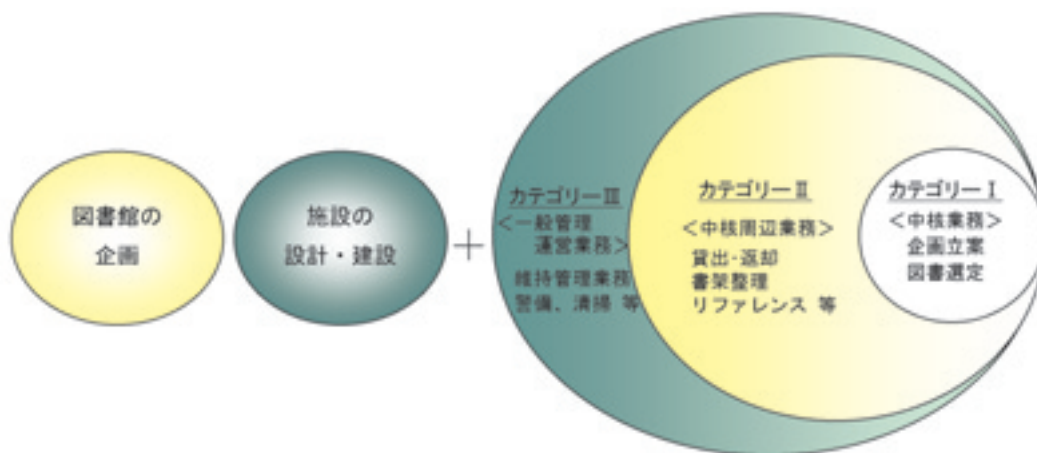
図書館 PFI 事業を考えるうえで、もう一点認識しておきたいのは、図書館の整備運営にかかる業務内容が意外に多様である点です。順に「企画」からはじまり、「設計」「建設」「管理」「運営」といった業務ステージが考えられますが、中でも「管理」と「運営」、いわゆる「管理運営業務」はかなり多岐にわたる内容となっています。そしてこうした業務内容の多様性が、図書館整備運営事業における PFI 導入の重要なポイントとなる「PFI 導入範囲」の検討に大きな影響を与えることとなります。

順を追って考えてみましょう。まず、図書館整備に関する企画業務ですが、これは公立図書館ですから公共が担うこととなります。次の施設の設計・整備（建設）業務は、PFI 事業者に委ねるのが一般的でしょう。そこでポイントとなるのが、その後の管理運営業務です。その内容が多岐にわたるのは既に述べた通りですが、前回の庁舎編同様、今回もこれを3つのカテゴリーに整理してみたいと思います。

図表10-1をご覧ください。まずカテゴリーⅠの中核業務。図書館の根幹業務といわれるもので、図書館の運営方針や業務企画の立案、庶務・経理、図書の選定・除籍等の業務が含まれます。次のカテゴリーⅡは、いわゆる図書館の非根幹業務です。実はここに、図書の貸出・返却業務、図書整理・管理業務、図書購入業務、レファレンス業務など、量的にも図書館業務のかなりの部分が含まれています。そしてカテゴリーⅢは、図書館特有のものではない警備、清掃、設備管理など一般管理運営業務となっています。

では、これら3つのカテゴリー別に、それぞれの業務特性に鑑み PFI 導入の適性を考えてみましょ

〈図表10-1〉 PFI 導入範囲と図書館 PFI



う。まず、カテゴリⅢは、これまでの事例からみても、PFI 事業者には十分委ねられる業務と考えられます。一方、カテゴリⅠは、公共図書館の場合、公共が担うべき業務であり、PFI 事業者には委ねにくい部分といえましょう。そこで注目すべきは、その間にあるカテゴリⅡの取扱いです。実はここは、全体的に PFI 事業者委ねること自体の制約がない一方、公共性確保の視点からすれば引続き公共が担っていくことも十分考えられる部分です。しかも、このカテゴリⅡは業務量の面でも重要なウェイトを占める部分だけに、ここを可能な限り民間に委ねていくのか、あるいは従来通り公共で担っていくのか、主として公共側の考え次第で、個々の図書館 PFI 事業の様相はかなり異なったものになるといえましょう。この点は、カテゴリⅡの部分小さく、カテゴリⅠは公共、カテゴリⅢは PFI 事業者と、シンプルに整理することができた前回の庁舎とは明らかに違う点です。

つまり、図書館 PFI 事業では、PFI 導入にあたり、公共性と利便性の兼ね合いの中で、様々な内容の業務から構成されるカテゴリⅡをどう取扱うかにより、「運営重視型 PFI」にもなるし、逆に「施設整備中心型 PFI」にもなる可能性がある等、かなりの多様なケースが考えられるといえましょう。

## (2) 具体事例にみる図書館 PFI

### 〈桑名市 図書館等複合公共施設整備事業の場合〉

近時、いくつかの地方公共団体で、公共図書館の整備運営事業における PFI の導入が実施ないし検討されており、図書館も我が国における PFI の導入事業分野として定着してきた感があります。図書館 PFI 事業の内容は多様であり、各事業毎に PFI の導入範囲、事業方式等は勿論異なりますが、今回は我が国初の図書館への本格的 PFI 導入事例である桑名市の図書館等公共複合施設のケースに着目し、上記(1)で整理した事業特性も踏まえながら、その特色、留意点等を整理してみたいと思います。

#### ①事業の概要

桑名市は、三重県北東部に位置する人口11万人の田園都市で、城下町、旧東海道の宿場町としての面影を残す一方、名古屋のベッドタウンとしての性格も有しています。本事業はその桑名市において、老朽化、狭隘化した市立図書館を市中心部の市有地に移設建替するのにあたり、保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホールといった公共施設と、生活利便施設を併せた複合施設として、PFI 手法の導入により整備するものです。

事業の概要は、図表10-2の通りです。勿論、中心となる事業は市立図書館の移設建替ですが、内容は単なる建替ではなく、蔵書数も現在の12万冊から

〈図表10-2〉 桑名市 図書館等複合公共施設整備事業における PFI 導入について

|                     |   |
|---------------------|---|
| 事業目的                | 狭隘化あるいは老朽化した図書館、保健センター、勤労青少年ホームについて、多様化する市民ニーズに対応すべく、これら3施設に多目的ホールを加えた複合施設として集約し、移転・整備を行う。  |
| 主な導入機能              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市立図書館</li> <li>・勤労青少年ホーム</li> <li>・生活利便サービス施設</li> <li>・保健センター</li> <li>・多目的ホール</li> </ul>                                      |
| 事業範囲                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館等施設整備（設計・建設等）</li> <li>・図書館運営業務（一部）</li> <li>・生活利便サービス施設運営業務</li> <li>・図書館等施設維持管理（保守管理、清掃、警備等）</li> <li>・市への床賃貸業務</li> </ul> |
| 敷地面積<br>施設規模        | 約3,200m <sup>2</sup><br>延床約8,300m <sup>2</sup> 程度   |
| 事業形態                | サービス購入型（生活利便サービス施設運営は独立採算）  |
| 事業方式                | BOT   |
| 事業期間                | 開館後30年間（開館前2年2ヶ月）   |
| コスト削減率<br>(特定事業選定時) | 5.5%～12.5%  |

新図書館では将来的に33万冊を見込むほか、開館時間の延長、休館日の減少も含め、能力・サービスの増強が予定されています。

桑名市としては、市立図書館を中心としたこのような複合公共施設の整備を効率的に実施するとともに、新施設でのより良質な公共サービスの提供をめざし、当時各地方公共団体で関心を集めはじめていた PFI 導入に取り組んだものと思われまます。この事業は、我が国初の図書館 PFI 事業ということもあり、各方面が注目する中で概ね順調に進捗し、平成14年6月に市が PFI 事業者と事業権契約を締結、現在16年10月の開館をめざし建設工事が鋭意進められているところです。

## ②PFI 事業としての特色

本件 PFI 事業で注目すべき点は、まず第一に我が国初の図書館 PFI 事業であるにもかかわらず、かなり本格的な PFI 導入が行われている点です。これは、図表10-2にもある通り、図書館の管理運営業務に関し、カテゴリーⅢの一般管理運営業務は勿論のこと、図書館の主要業務ともいべきカテゴリーⅡの非根幹業務の大部分も PFI 導入対象とするなど図書館部分では、運営重視型の PFI 事業となっていることから明らかです。また、事業方式は PFI 事業者が事業期間終了まで施設所有を委ね

る BOT 方式としたほか、事業期間も我が国の PFI 事業では最も長い部類の30年間に設定するなど、いわゆる PFI らしい事業スキームとなっています。このあたりが、導入範囲ばかりでなく、本事業が本格派 PFI と呼ばれる由縁かもしれません。

（なお、保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホールといった図書館以外の公共施設については、管理運営業務のうち PFI 導入対象はカテゴリーⅢの一般管理運営業務に限定されています。）

第二の特色は、図書館を中心とした複合施設の整備運営に PFI を導入している点です。とすれば複合施設の場合、関係者が多くなりその調整に時間を要したり、事業スキームが複雑になるなど、事業を進めるうえで非効率な面も否定できません。しかしながら、一方で複合化により、事業規模が相応のレベルとなり VFM 確保が期待される点、各施設間でのスペースの兼用等施設整備面の効率化が図れる点、施設利用者にとって利便性が向上する点など PFI 導入計画、大きなプラス面も認められます。本事業ではこうした複合施設のメリット、デメリットをよく把握したうえで、各施設毎の運営のあり方を明確にし、複合化メリットを生かすかたちで、PFI 導入が進められたといえましよう。

第三の特色は、PFI 事業者へのサービス代価の設定内容です。そもそも公共図書館の一般サービスが

〈図表10-3〉桑名市 図書館等複合公共施設整備事業  
PFI 導入関連スケジュール

|         |                |
|---------|----------------|
| 平成12年9月 | PFI 導入可能性調査 着手 |
| 13年6月   | 実施方針公表         |
| 8月      | 特定事業の選定        |
| 11月     | 入札公告           |
| 14年3月   | 提案書提出          |
| 4月      | 落札者決定          |
| 6月      | 契約締結           |
| 8月      | 調査・設計・建設 着手    |
| 16年10月  | 施設供用開始予定       |

無料で提供されることもあり、本件 PFI 事業でもサービス購入型が適用されています。したがって、市としてはできる限り多くの市民に図書館を利用してほしいのですが、この仕組みでは利用者の多少にかかわらず、PFI 事業者を支払われるサービス委託料は一定となってしまいます。これでは、PFI 事業者が「利用者を増やす」というスタンスでサービスを提供できるかは疑問が残ります。そこで桑名市では、新図書館における想定利用者数を算定、実際に毎年の利用者数とその想定利用者数を一定レベル以上、上回った場合にはサービス委託料の上乗せを行うこととしました。このパフォーマンスに応じたサービス委託料の設定は、公共施設におけるサービス購入型 PFI の事業スキームを考えるうえでの一つのヒントを示したものといえましょう。

以上のように、桑名市の図書館 PFI 事業は、我が国で公共図書館への PFI 導入が手探りの状況の中で、運営部分まで含めた本格的 PFI 事業を実施、図書館の整備運営が PFI 事業の対象分野として十分可能性があることを示してくれました。その意味で、これまで実施された我が国 PFI 事業の中でも極めて重要な事例です。そして、この時期にこうしたチャレンジが実現した背景には、市の PFI 導入に向けた明確な方針、多様な図書館運営業務の個々の特性をきめ細かく整理し、それぞれの PFI 導入適性を丁寧に検討した地道な努力、市立図書館の現場や市民の理解等、様々な要素があったといえましょ

### (3) 図書館 PFI 事業における留意点

次に上記桑名市の事例も踏まえたうえで、図書館 PFI 事業における留意点を整理しておきましょう。図書館 PFI 事業は、必ずしもシンプルな事業ではないので、留意点も決して少なくはありません。ここでは、その中から主なポイントを5点ほど選びコメントしておきたいと思います。

#### ①基本計画が重要

公立図書館には、多様な市民のニーズに対応したサービスの提供が求められます。したがって、まずはどのような図書館づくりをめざすのか、いわゆる基本計画レベルを公共側が持っていることが重要です。なぜならこれがすべての出発点となり、施設イメージ、運営業務イメージが形成され、PFI も含めた望ましい整備運営のあり方に関する検討が可能となるからです。

#### ②公共性の担保

先に述べたように公共図書館は、市民誰もが利用でき、公平にそのサービスを楽しむことが望まれている公共性の高い施設です。したがって PFI に限らず、管理運営を民間に委ねることには反対意見があることも事実です。また、本の貸出履歴等個人に関する情報・データの管理面からも、市民の信頼を得るうえで公共の関与が望まれている面があります。

桑名市では、図書館運営の企画・立案、図書を選定等根幹業務は、引続き市で責任を持って対応する

---

---

こととし、PFI 導入にあたっては公共性の担保に配慮しています。

何れにしろ、今後各地で公共図書館への PFI 導入が検討される際には、どのようにこの公共性を担保していくかが、重要な課題になるものと思われます。

### ③時代・ニーズの変化への対応

10年後、あるいは20年後の図書館はどのようになっているのでしょうか。単に図書の貸出や調べ物の場ではなく、生涯学習や地域文化の拠点になっているかもしれません。図書館の機能が変われば、当然、施設、整備やサービス内容も変わるようになります。一方、PFI は20年なり30年なり、かなり長期間にわたる契約をベースに実施されていく事業であるだけに、こうした時代やニーズの変化に、導入範囲、要求水準、事業契約など事業スキーム上の工夫を行い、いかに対応していくかがポイントになります。

### ④雇用への影響

図書館の建替整備 PFI 事業において、新図書館の運営業務への PFI 導入を検討する場合、既存図書館の職員の雇用への影響も考慮しなければなりません。新図書館の運営業務の担い手を、すべて市職員から PFI 事業者に移すのか、あるいは市職員でそのまま存続するのか、PFI 導入のメリットを追求するうえでは前者を選択することになるかもしれませんが、この場合、配置転換も含め市職員の雇用に何らかの影響が生ずるだけに、円滑な PFI 導入を進めるためには、その対応も検討しなければなりません。

因みに桑名市の事例では、新図書館における運営業務のかなりの部分を PFI 事業者に移すかたちとなっていますが、開館時間の延長等サービス業務量が拡大したことや、根幹業務を市が引き続き行うこ

ともあり、市職員の雇用に大きな影響が及ぶことはありませんでした。

### ⑤市民参加の可能性

公共図書館では日常活動において、図書整理、幼児や高齢者へのサービス等、ボランティアをはじめとした市民の参画が活発に行われています。したがって PFI 導入にあたっては、公共と PFI 事業者の役割分担の中で、こうしたボランティアや NPO など市民参加をいかに位置づけ、有効に機能させていくかも、今後の重要な課題です。

以上、今回は最近各地で色々な取り組みが見られ始めた図書館 PFI 事業について、具体例も踏まえながら、その特性や留意点を概観してきました。桑名市の意欲的な取り組みを通じ、図書館 PFI 事業の今後の発展の可能性についても十分ご理解頂けたかと思えます。ただ一方で、図書館 PFI 事業は運営業務が多岐にわたることもあり、前回ご紹介した庁舎 PFI 事業に比べれば多様であり、事業スキームも複雑な様相を呈しています。桑名市に続きいくつかの地方公共団体でも図書館への PFI 導入が進められていますが、桑名市と同じ事業スキームの事例はまだ登場していません。実務上、解決すべき課題も少なくありませんし、図書館 PFI 事業はまだまだ発展途上といえそうです。

今、図書館 PFI 事業に取り組むうえで大切なのは、どのような図書館づくりをめざすのか、そしてその図書館ではどのような業務が行われるのか。さらに、その業務ひとつひとつについて、望ましい取り組み方とは何か等、公共・民間・市民がお互いに知恵を出し合い、まずはそれぞれの視点でその図書館で行われる仕事をきめ細かく理解することではないでしょうか。