

平成15年度文部科学省民間資金活用等経済政策推進事業

「公立図書館PFI事業化の可能性に関する調査研究」

～ 調査報告書 ～

平成16年3月

株式会社NTTデータ経営研究所

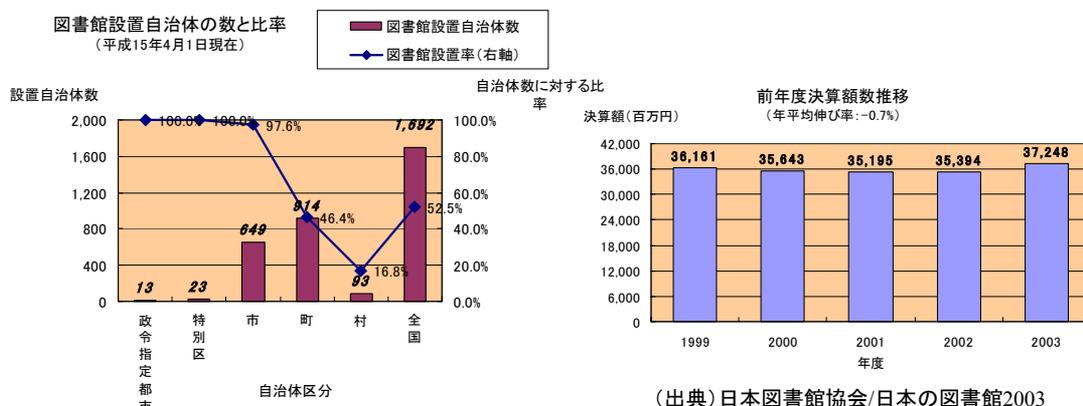
はじめに

図書館法に準拠する公共図書館(*1)は全国で2,759(平成15年4月1日現在)にのぼるが、国全体への普及が望まれているにも拘わらず、町村を中心に未設置自治体も多く、既設自治体数は1,692(同)に過ぎず、自治体間に格差が生じており、図書館整備の潜在的需要は高いと言える。また、既設の図書館でも施設としての老朽化・耐震機能不足による建替え及び増改築需要も想定される。更に、今後の図書館のあり方として、地域における高度情報技術を活用した情報拠点としての役割や地域コミュニティセンターとしての役割等が求められ、業務内容や組織体制の見直しが迫られている。

一方、公立図書館の管理者である地方公共団体の財政は厳しい状況にあり、地方における財政構造改革を進めていくため、図書館予算規模は減少傾向にある。

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)」第2条第1項第3号は「教育文化施設」をPFIの明示的な対象としている。本調査報告書は、PFI手法に基づく公立図書館の整備・運営の実現可能性に関して、平成15年度民間資金活用等経済政策推進事業の一環として、文部科学省生涯学習政策局の委託に基づいて、公立図書館へのPFI手法の適用可能性等について、調査検討したものである。

検討に際しては学識経験者及び公立図書館関係者を中心とした「公立図書館PFI事業化可能性検討委員会(以下、「検討委員会」と表記)」を設置し(参考資料参照)、検討委員会における討議検討と公立図書館に対するアンケート及びヒアリング(参考資料参照)に基づき、公共施設等の管理者等にとり実務的に参考となりうる要素に焦点を絞り、取りまとめている。



(*1)本報告書では、地方自治体が設置する「公立図書館」を検討対象としているが、外部統計資料を取り扱う場合、図書館法準拠図書館を対象としている場合がある。この場合、「私立図書館」等も含まれるので、「公共図書館」と表記している。

公立図書館とPFIの位置付け(本調査報告書の検討アプローチ)	1
序章 PFIとはなにか	3
序. 1. PFIの定義と経緯	3
序. 2. 公共事業における調達手段の選択	4
序. 3. 現在までの導入状況	6
序. 4. PFI事業に関する国内外の動き	7
序. 5. 地方自治法改正による「公の施設」の管理に係る制度変更	8
第1章 公立図書館の基本的枠組みと特徴	9
1. 1. 公立図書館の基本的枠組み	9
1. 1. 1. 公立図書館の設置、管理、及び運営に関する法体系	9
1. 1. 2. 公立図書館の設置状況	10
1. 1. 3. 公立図書館の管理・運営主体	11
1. 1. 4. 補助金・交付金等の枠組み	12
1. 2. 図書館サービスの特徴	15
1. 2. 1. 図書館事業の業務区分	15
1. 2. 2. 図書館の基本理念	16
1. 2. 3. 公立図書館の組織体制	17
1. 2. 4. 図書館協議会	18
1. 2. 5. 情報システム装備状況	19
1. 3. 公立図書館の概況	20
1. 3. 1. 運営状況への満足度	20
1. 3. 2. 公立図書館における業務委託	22
1. 3. 3. 利用実績状況	24
1. 4. 外部環境の変化	25
1. 4. 1. 概観	25
1. 4. 2. 公立図書館サービスニーズの変化	26
1. 4. 3. 公立図書館から見た図書館基本サービスの方向性	27
1. 4. 4. 図書館側の資料費増減見込みと自治体側の資料費増減希望	28
1. 4. 5. 公立図書館から見た貸出者数・総資料数・資料費の増減見込み	29
1. 4. 6. 公立図書館から見た図書館開館状況の方向性	30
1. 4. 7. 図書館周辺業界の動向	31
第2章 公立図書館におけるPFI事業化への認識	32
2. 1. PFIに対する認識と期待	32
2. 1. 1. 自治体における図書館建設(新築)のPFI取組姿勢	32
2. 1. 2. 自治体における図書館建設(改築・改良)のPFI取組姿勢	33
2. 1. 3. 自治体における図書館運営のPFI取組姿勢	34

2. 1. 4. 公立図書館におけるPFI認知度	35
2. 1. 5. 公立図書館におけるPFI関心度	36
2. 1. 6. 公立図書館サービスのPFI事業化可能性について	37
2. 1. 7. PFI事業化への期待について	37
2. 2. PFI事業化の可能性	38
2. 2. 1. 自治体から見た公立図書館運営のPFI事業化可能性	38
2. 2. 2. 公立図書館における図書館運営のPFI事業化可能性	39
2. 2. 3. 自治体における公立図書館運営PFI導入理由	40
2. 2. 4. 自治体における図書館運営PFI導入不要理由(新築)	42
2. 3. 公立図書館サービスの民間委託に関する個別検討課題	44
2. 4. PFI事業者(民間事業者)への委託	45
2. 4. 1. PFI事業者への委託に関する懸念事項	45
2. 4. 2. PFI事業者への委託範囲の考え方	45
2. 4. 3. 公立図書館運営における自治体から見た委託範囲の考え方	46
2. 4. 4. 公立図書館から見た主要業務における民間委託の可能性	47
2. 5. 職員の処遇と組織体制について	48
2. 5. 1. 職員の処遇と組織体制に関する懸念事項	48
2. 5. 2. 公立図書館運営事業における望ましい組織体制イメージ	48
2. 5. 3. 委託する際の民間事業者への要望	49
2. 6. 公立図書館業務の専門性	50
2. 6. 1. 公立図書館における専門性	50
2. 6. 2. 「専門性」確保・維持について	50
2. 6. 3. 公立図書館業務に関する外部委託の可能性	51
2. 7. 公立図書館サービスのコストサイドとサービスレベルのバランス	52
2. 7. 1. サービスレベル向上を前提とした民間事業者への業務委託	52
2. 7. 2. 民間の創意工夫への期待内容	52
2. 7. 3. 民間の創意工夫への期待内容と人件費増減希望	53
2. 8. 公立図書館サービスレベル維持・評価のあり方	54
2. 8. 1. サービス品質明確化の可能性	54
2. 8. 2. 図書館サービスレベル維持の仕組み	55
2. 8. 3. 図書館サービスレベル評価の仕組み	55
2. 9. 公立図書館サービスの民間委託に関するまとめ	56
第3章 公立図書館のPFI事業化の可能性検討	60
3. 1. 公立図書館のPFI事業モデルの検討	60
3. 1. 1. 建築パターンに応じた公立図書館のPFI事業化可能性	60

3. 1. 2. 公立図書館事業における公共調達手段の選択	61
3. 1. 3. 図書館PFI事業において想定される事業モデル	62
3. 2. PFI事業化の効果	63
3. 3. 事業推進プロセスに応じた検討アプローチ	64
3. 4. 構想段階	65
3. 4. 1. 構想段階におけるPFI事業化の可能性検討	65
3. 4. 2. 構想段階におけるPFI事業化の検討手順	66
3. 5. 計画段階	68
3. 5. 1. 計画段階におけるPFI事業化の可能性検討	68
3. 5. 2. 計画段階におけるPFI事業化の検討手順	69
3. 5. 3. (参考)計画段階における検討要素項目	70
3. 5. 4. (参考)計画段階における基本要素の詳細検討手順	72
3. 6. 実施方針策定・特定事業選定段階	75
3. 6. 1. 実施方針策定・特定事業選定段階におけるPFI事業化の可能性検討	75
3. 6. 2. 実施方針策定段階におけるPFI事業化の検討手順	76
3. 7. 事業者選定及び入札段階における可能性の検討	77
3. 8. 運営段階における可能性の検討	78
3. 9. VFMについて	80
3. 9. 1 VFMの一般的考え方	80
3. 9. 2 PFI事業推進プロセスにおけるVFM評価・検定の位置付け	83
3. 9. 3 特定事業選定段階におけるVFM評価・検定の作業手順	85
3. 9. 4 特定事業選定段階におけるVFM評価・検定の留意事項	91
3. 10. 国内PFI先進事例からのフィードバック・課題	93
3. 10. 1 事業全体	93
3. 10. 2 導入可能性調査	93
3. 10. 3 実施方針策定・特定事業選定段階	94
3. 10. 4 事業者選定・契約段階	94
3. 10. 5 PFI事業への導入推進アプローチに関する論点整理	95
3. 11. 図書館PFI事業推進事例の比較	96
3. 12. 英国における図書館PFI事業の概要	100
3. 13. 公立図書館事業の将来像	102
3. 13. 1. 複合施設・収益事業	102
3. 13. 2. 図書館ネットワークの拡充	106
3. 13. 3. 図書館事業の将来像に関する方向性	106
第4章 本調査研究のまとめ、今後の課題	107

巻末資料

巻末1 アンケート及びヒアリング概要

巻末2 アンケート及びヒアリングからのコメント集

巻末3 PFI用語集

公立図書館とPFIの位置付け(本調査報告書の検討アプローチ)

序章において、PFI事業の特徴を提示した。

- 公共施設の公共サービス提供方法として、直営方式、PFI事業方式、その他の事業方式がある、各方式ごとに、公共と民間事業者の役割分担において、どのような特徴があるのか、確認した。
- また、「公の施設」の新しい管理手法として、現在検討されている指定管理者制度について、位置付けを確認した。

第1章において、公立図書館の事業状況を把握し、サービス状況と将来像を概観した。

- 公立図書館に必要な基本理念を確認し、図書館事業における、設置、管理、及び運営の各業務のどのような項目に図書館の基本理念や図書館特有の専門的要素が、どのように反映されるのか、検討した。
- 現在の公立図書館の設置状況を概観すると、公共サービスでありながら、すべての自治体においてあまねく普及しているわけではなく(町村のうち設置自治体は40%)、今後とも整備を継続する必要があることを確認した。
- PFI事業においても、公立図書館の管理・運営責任は、あくまでも地方自治体にあることを確認した。
- アンケート(自治体区分(*1)及び地域区分(*2))、ヒアリング、及び文献調査分析を行った。
 - なお、各ページに出所が記載されていない場合、本調査において実施したアンケート(「公立図書館の現状とPFI*に対する調査」)及びヒアリング(公立図書館及びPFI推進自治体)から作成したものである。
- 地方自治の多様性を反映し、公立図書館のサービス内容が多様であることが望ましいが、新設図書館も含めて他の図書館の模範ケースとなるような先進事例を提示し、先進図書館における運営上の重要なポイントを検討した。
- 次いで、公立図書館を取り巻く環境は、将来的に変化し、どのようなサービスが必要となるのか、公立図書館はそうしたサービスニーズにどのように対応できるのか、について検討した。

(*1)本報告書では、都道府県、政令指定都市、東京特別区、人口10万人以上の市、及び人口5万人以上の市にて区分している。

(*2)地域については、北海道、東北、北関東、首都圏、中部、近畿、京阪神、中国、四国、九州・沖縄の10地区に分類している。

公立図書館とPFIの位置付け(本調査報告書の検討アプローチ)

第2章では、公立図書館事業分野での各自治体におけるPFI事業への取組状況を提示し、自治体及び図書館現場のPFI事業への認識を整理分析した。

- アンケートを通じて、関係者(首長部局、教育委員会、及び公立図書館)においてPFI事業そのものへの認識が低いことが判明した。従って、まず、民間資金や民間事業者の経営能力などを活用する公共施設のPFI事業化の特徴及び導入効果を述べた。
- こうした上で、公立図書館の基本理念に基づきながら、PFI事業化の導入可能性を検証し、最大の懸念事項である図書館運営業務の民間事業者への委託について、どのように対処することで懸念を払拭できるのか、その可能性や方向性を検討した。

第3章では、PFI事業を推進するプロセスに従って、PFI事業導入によって現状の問題点・課題をどのような形で克服できるのかをまとめた。

- 建築パターンや事業方式などに基づいて、公共調達手段を分類し、その中で、PFI事業の特徴を提示した。
- 公立図書館事業において想定可能な事業モデルを抽出し、それらにPFI事業を適用するのは可能性が高く、また、各自治体における図書館整備基本構想との整合性が維持できることを確認した。
- 次に、PFI事業の推進プロセスに従って、図書館現場からの懸念事項や現状における課題について、解決可能であることを示唆した。
- 公立図書館におけるよりPFI方式の実施・検討の先行事例である、三重県桑名市、埼玉県杉戸町、東京都稲城市の事例を参考にしながら、PFI方式による図書館事業の実施あるいは検討を進めていく上でのポイントを整理した。加えて、公立図書館事業の特徴となりつつある、「電子化・デジタル化」、「広域化」、「複合施設化」等の多様な構想についても、事業モデルのあり方について、検討した。
- なお、参考情報として、PFI先進国である英国における事例と調査結果を提示した。

第4章では、各章における検討項目を踏まえて、PFI事業に対する正しい認識に基づいた図書館サービスのPFI事業化の可能性を判断し、今後、詳細に検討すべきポイントを整理した。

- 公共サービス調達手段としてPFI事業方式が有効であることを踏まえると、図書館サービスの持つ専門性維持と今後求められるサービス多角化に対応していくために、PFI事業方式の導入は可能であると判断された。
- 今後は、新設、建替え、増改築等の様々な公立図書館整備パターンに応じながら、PFI事業の推進プロセスの中で、検討すべき項目を類型整理することが必要であると判断された。

序. 1. PFIの定義と経緯

PFIとは、「PFI(Private Finance Initiative: プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」の略称であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法である。

元々は、イギリスが「英国病」と呼ばれる経済停滞を打開するために、1970年代末から肥大化した公共部門の構造改革を進めていく中で、1992年より正式導入された公共事業手法である。

一方、日本では、低迷する日本経済の対応策の一つとして1997年の緊急経済対策として新しい公共事業手法として、PFI事業手法が検討され始めた。その後、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法)が1999年7月(平成11年7月、以下、和暦で表記)に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられた。更に、基本方針に基づいた実務上の指針の一つとして、PFI事業推進プロセスにおける留意事項等をガイドラインとしてまとめた。

- PFI事業実施プロセスに関するガイドライン(平成13年1月)
- PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン(平成13年1月)
- VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成13年7月)
- 契約に関するガイドラインーPFI事業契約における留意事項についてー(平成15年6月)
- モニタリングに関するガイドライン(平成15年6月)

一方、PFI法については、平成13年12月の法改正により、公共施設等の管理者の範囲が拡大し、行政財産の貸付けや民間収益施設等との合築が可能となった。

序. 2. 公共事業における調達手段の選択

公共事業の整備には、原則として、各地方自治体による当該事業の基本構想・計画の策定が望まれている。これら基本構想・計画に基づいて、どのような事業方式によれば最良の公共サービスを最適な条件で提供できるのか、公共と民間の役割分担・責任範囲を検討することは欠かせない。PFI事業化手法は公共施設整備の一手法を構成している。以下に、従来の直営方式を含めた公共施設整備に関する事業方式をまとめた。

各種事業方式における「公共」と「民間」の役割分担

事業方式	「公共」の役割及び責任	「民間」の役割及び責任
直営方式	事業の設置、管理、運営の全て。	—
アウトソーシング	設置責任、管理責任、運営責任がある。	運営・維持管理の業務について、「公共」の指示の下、実行する。
公設民営方式	設計・建設を公共の責任の下に行い、施設完成後は民間事業者に施設を貸与し、運営面では運営費を渡して民間事業者に任せる。	自治体からの運営費を基に、公共施設の運営・維持管理に注力する。
PFI方式	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設の保有権は公共側にある方法(BTO)と民間事業者にある方法(BOT,BOO)がある。 公共サービスの維持とその保証のために、PFI事業者と契約を結び、モニタリングの仕組みがある。 リスク分は、基本的に民間事業者側に移転するが、公共側負担として、インフレリスクや大規模修繕コスト等がある。 	公共側管理者との契約に基づいて、設計・建設から運営まで一括遂行し、モニタリングの仕組みによる運営サービスの評価を受ける。事業収入は、①公共側からの運営委託フィーの支払い(サービス購入型)、②施設利用者からの使用料支払(受益者負担型)、及び③上記の折衷・組合せ(折衷型)の3種類がある。
コンセッション方式 (フランスでの事例が多い)	<ul style="list-style-type: none"> 事業権のみ保有。 施設利用料の徴収権も付与する。 	<ul style="list-style-type: none"> 当初より、民間が資産保有し、後年度投資も負担。 施設の建設・運営段階においてリスクを含めて責任を持つ。

上記のような事業方式の中で、厳しい地方自治体の財政状況を克服しながら、質の高い公共サービスを提供していくためには、「公共」の定めた公共サービスについて、民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を出来る限り幅広く活用できるPFI事業は、有力な公共調達手段となると考えられる。

PFI事業方式の中には、事業収入構成割合により以下の3つの類型が想定される。

PFI事業類型における「公共」と「民間」の資金負担

事業類型	「公共」と「民間」の資金負担割合
サービス購入型	公共がサービスフィー(運営費)をPFI事業者に支払う。(100%負担)
受益者負担型	PFI事業者が利用者(受益者)より利用料金を徴収
折衷型	公共によるサービスフィー支払いと受益者負担の組合せ

また、公共事業における民間事業者への委託範囲として、本体業務を含めた事業全体を委託する場合と、周辺業務のみを委託し本体業務については直営方式にてサービス提供する場合がある。もしくは、周辺業務を分野別に公共側管理者と民間事業者が分担する場合がある。

事業範囲に関する選択肢

パターン1	パターン2
本体事業:PFI	本体事業:直営
周辺事業:PFI	周辺事業:PFI

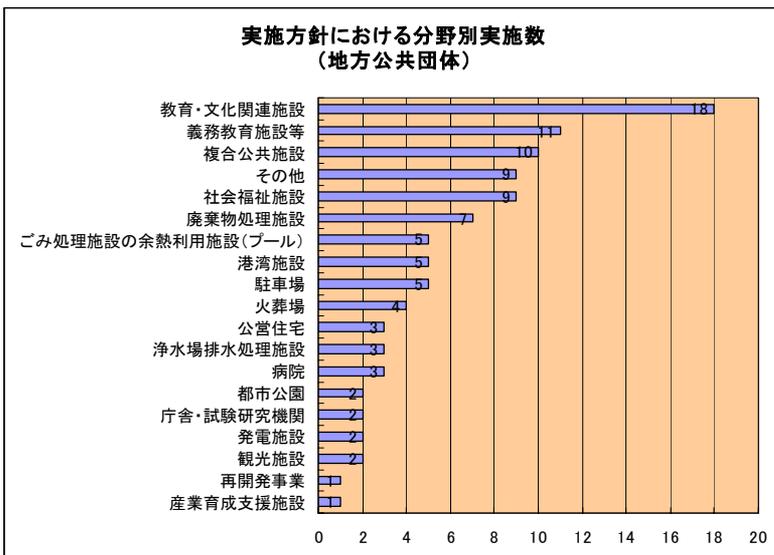
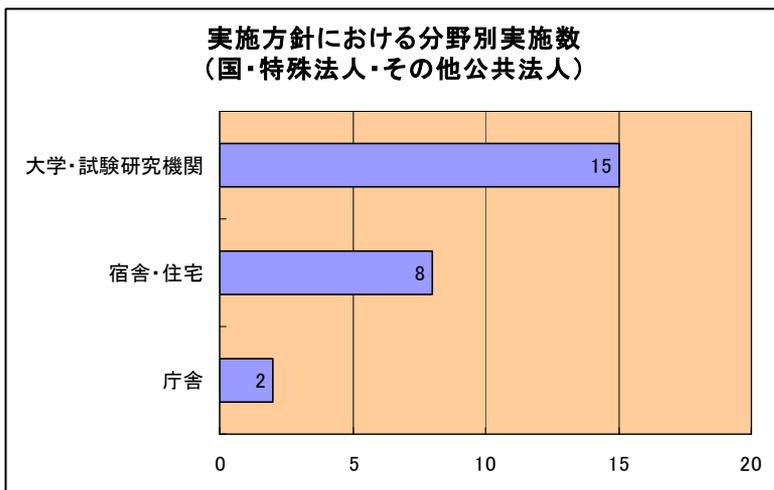
周辺事業に関する選択肢

パターンA	他の公共事業 (博物館・公文書館等)
パターンB	民間収益事業 (レストラン・物販等)

序. 3. 現在までの導入状況

PFI法第2条にあるようにPFI事業の対象は、有料橋、鉄道、病院、学校など多くの公共施設等となっているが、実際には、教育文化施設、庁舎、病院・福祉施設、または廃棄物処理施設などに偏っている。

実施主体及び分野別に見た実施方針策定事業区分



(出典) PFI年鑑2004年版(日本PFI協会)

序. 4. PFI事業に関する国内外の動き

中央府省においても、所管する公共事業の調達手法の一つとしてPFI事業を円滑に推進していくために、事業分野を絞ったガイドラインの策定が進んでいる。

- 文部科学省:「公立学校施設整備におけるPFI活用の在り方について」(平成14年12月)
- 国土交通省:「官庁施設のPFI事業手続き標準(第1版)」策定(平成15年10月)

PFI事業の先進国であるイギリスにおいては、公共サービスを民間に委ねる複数の概念を包含する統一概念として、PPP (Public Private Partnership)が構築され、PFI事業に限らず、民間委託、民営化、公設民営等の各方式をより弾力的に運用し、住民満足度の向上と財政の効率化を図っている。また、PFI方式導入後、10年経ち、公共部門の財政的課題よりも公共部門の民間部門へのシフトや雇用問題等政治的課題が重視されてきたため、平成15年3月には、PFI事業における政策・企画立案・総合調整機能が大蔵省外局から大蔵省本省に戻されている。その一方で、事業推進プロセスは、競争性と公平性を維持しながら、一定の考え方に収束しつつある。現在、政府の役割は、アウトプット仕様や契約書の標準化やPUK(*1)や4P's(*2)を通じた公的部門への指導・助言の枠組み作りに注力しつつある。

(出典) 海外調査報告 イギリスのPPP/PFIの現状(武蔵野経済研究所PFI研究会)

(*1) PUK: パートナシップUK

PPP案件規模格差が大きいことや多種多様な案件があることを踏まえて、各省庁あるいは中央政府ないしはその他の公的主体と共に、案件開発費用・実現リスクを分担し、案件内部に入り当事者として公的主体を支援したり、あるいは(民間主体をも巻き込んだ)ジョイント・ベンチャーを構築する等の手法により、事業の管理に関与・推進し、事業実現を図る団体。

(*2) 4P's: Public Private Partnership Program

運営資金が地方政府団体一部地方政府の資金拠出により運営されている地方政府のための非営利組織。地方政府による案件形成の円滑化のためのアドバイザー的役割であり、対中央省庁に対する調整役でもある。基本は無償アドバイスであるが、地方自治体の支援要請に基づき契約を締結し、最低限の必要な支援 (Base Line Support) を実行している。この場合、特定事項については、予め定めた費用を徴収する。

序. 5. 地方自治法改正による「公の施設」の管理に係る制度変更

平成15年に、公立図書館を含めた「公の施設」の管理・運営に関して民間活力の活用を促進できるように、地方自治法改正により従来の「管理委託制度」が「指定管理者制度」に変更された。指定を受ける管理者に制限がなくなったため、従来よりも管理運営面における民間事業者の創意工夫の余地が高まり、コスト縮減とサービス効率化が期待できるようになったと言える。但し、指定期間が長期にわたる案件は少ない。

公立図書館等の社会教育施設についても、「指定管理者制度」の導入が想定され、社会教育法等との整合性をとることが、今後の課題となっている。また、自治体中心に、当制度が公務(公的活動)の新しい外部委託化手段として、注目を浴びている。PFI事業化手法との組合せ等については、既に、内閣府のPFI推進委員会において問題提起されており、今後の議論が待たれている。

地方自治法改正のポイント

従来 受託者範囲は限定

- 地方公共団体の出資法人の一定要件を満たすもの
- 公共団体(土地改良区)、公共的団体(農協、自治会等)

権力的色彩の強い事務は委託不可

- 使用許可権等
- 館長業務



今後 指定管理者の範囲は制限なし

- 株式会社等民間事業者も可
- 企画事務も含めて代行可

図書館以外の公共施設にて 指定管理者制度を利用した実例

自治体(管理者)	「公の施設」名	指定期間
上越市(*1)	市民プラザ	3ヵ年
横浜市	磯子区文化センター	5年強
横浜市	滝頭コミュニティハウス	5年弱
秋田県	秋田県立武道館	5年強
益田市	市立老人ホーム清月寮	10ヵ年

(出所)公知情報より作成

(*1)上越市民プラザは、PFI事業が先行し、後から指定管理者制度のスキームも加わった。

第1章 公立図書館の基本的枠組みと特徴

1. 1. 公立図書館の基本的枠組み

1. 1. 1. 公立図書館の設置、管理、及び運営に関する法体系

公立図書館の設置、管理、運営の進め方を定める直接的な法令は図書館法(昭和25年施行、平成11年12月最終改正)であり、更に同法18条にある設置・運営上の望ましい基準を具体的に定めた「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成13年7月施行、以下、「望ましい基準」と表記)がある。なお、図書館法第10条に規定されているように個別の公立図書館の設置については、各自治体の条例によって定められることとなっている。

- 図書館法そのものは、図書館の設置及び運営に関して定義しているため、管理者として地方自治体以外も想定している。(図書館法に準拠した図書館は、公立図書館と私立図書館があり、それらを総称して、一般に「公共」図書館を呼称されている。)
- 公立図書館館長は、図書館法第13条に必置が求められており、また、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地方教育行政法)」の第31条・第34条によって、公務員である館長については、教育委員会による任命が求められている。
- 図書館法の上位法として、社会教育法があり、同法第5条第4項において教育委員会の設置責任及び管理責任が求められ、同法第9条において図書館に関する法令制定が求められている。
- 更に、社会教育法の上位法として、教育基本法があり、第7条第2項において社会教育の実施の1つとして図書館設置が求められている。

教育基本法

第7条第2項:国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によつて教育の目的の実現に努めなければならない。

社会教育法

第5条:市(特別区を含む。以下同じ。)町村の教育委員会は、社会教育に関し、当該地方の必要に応じ、予算の範囲内において、次の事務を行う。

同条第4項:所管に属する図書館、博物館、青年の家その他社会教育に関する施設の設置及び管理に関すること。

図書館法

第13条:公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律

第31条第2項:前条に規定する学校以外の教育機関に、法律又は条例で定めるところにより、事務職員、技術職員その他の所要の職員を置く。

第34条:教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の校長、園長、教員、事務職員、技術職員その他の職員は、この法律に特別の定がある場合を除き、教育長の推薦により、教育委員会が任命する。

一方、学校図書館については、学校図書館法第3条によって学校における図書館設置が義務となっている。

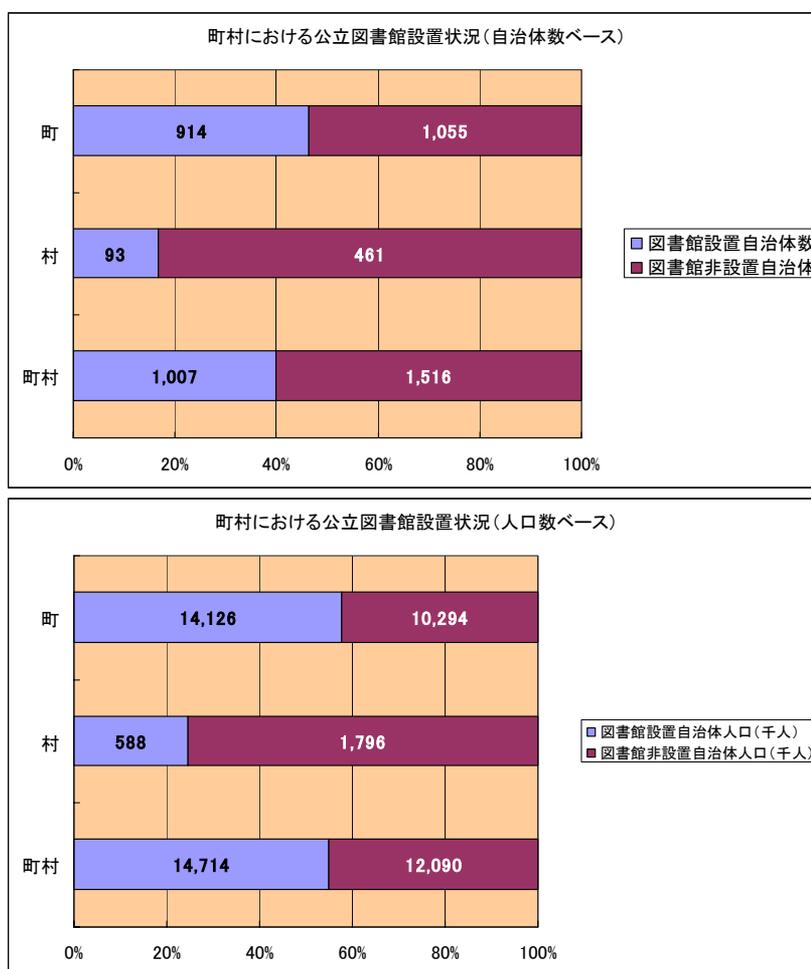
学校図書館法

第3条:学校には、学校図書館を設けなければならない。

1. 1. 2. 公立図書館の設置状況

自治体別に公立図書館の設置状況を見ると、政令指定都市、及び特別区では全自治体に設置されているものの、市町村の全自治体に公立図書館が設置されているわけではない。特に町村レベルにおいては、40%の自治体にしか設定されていない。(奉仕人口ベースでみると、町村在住者の45%の住民に公立図書館が提供されていない。)

社会資本整備として必要な公共サービス機関として各自治体における公立図書館の設置を達成するためには、PFISキーム等を活用して地方自治体の財政的負担を配慮しつつも、公立図書館整備(計画段階から運営段階まで)を促すことが有効である。

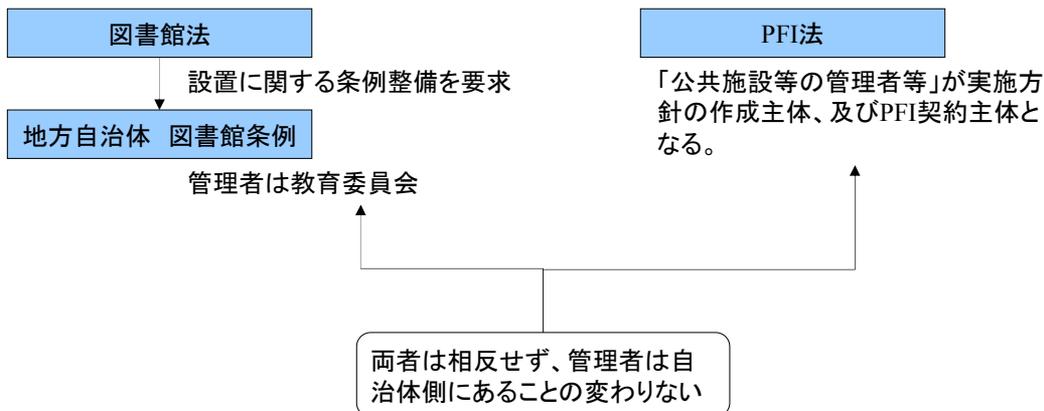


(出所)日本の図書館2003(日本図書館協会)

1. 1. 3. 公立図書館の管理・運営主体

公立図書館の管理者は、通常、各地方自治体が制定した条例によって定められ、館長の任命権者である教育委員会と定められている。

一方、PFIにおいては、PFI法第2条第3項に「公共施設等の管理者等」が、実施方針の作成主体、PFIの契約主体と定義されており、公立図書館事業が民間事業者に委ねられる場合でも、公立図書館の経営や法的な管理の最終責任は、地方自治体の長または教育委員会等の地方公共団体にある。



すなわち、公共事業の手法としての公立図書館のPFI事業は、公立図書館の経営効率化や合理化に資する手法であっても、地方自治体による図書館経営や法的管理に係わる責任を変更したり、代替するわけではなく、現行法規の下に求められている公的な経営責任は存続することとなる。更に、図書館等の教育機関については、地方教育行政法等によって、教育委員会の責任・関与が明確になっている。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律

第30条:地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができる。

第32条:学校その他の教育機関のうち、大学は地方公共団体の長が、その他のものは教育委員会が所管する。

教育機関の解釈について(文部省回答)

法(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)第30条の教育機関とは、教育、学術、および文化(以下「教育」という。)に関する事業または教育に関する専門的、技術的事項の研究もしくは、教育関係職員の研修、保健、福利、厚生等の教育と密接な関連のある事業を行なうことを目的とし、専属の物的施設および人的施設を備え、かつ、管理者の管理の下にみずからの意思をもって継続的に事業の運営を行なう機関であると解釈する。

1. 1. 4. 補助金・交付金等の枠組み

図書館建設時に活用されていた社会教育施設整備費補助金や地域総合整備事業債がなくなったため、地方自治体では図書館建設の費用を独自調達する比率が高まった。

社会教育施設整備費補助金 (文部科学省)	地域総合整備事業債 (総務省)
<ul style="list-style-type: none">公立図書館建設への補助金。補助は定額で5,600万円。平成9年で廃止。(地方交付税措置に移行)	<ul style="list-style-type: none">自治体が国庫補助金に依存せず、自主的・主体的・個性的に公共事業を実施して魅力ある地域づくりに取り組むため、返済財源の一定割合を国が交付税で措置する地方債。平成13年で廃止。

補助金や地方債の廃止により

地方自治体では図書館建設の費用を独自調達する比率が高まった。

文部科学省の図書館関連予算だけでなく、その他の省の雇用創出や地域情報化、市町村合併推進を目的とした交付金等を活用することで、図書館運営費の一部をまかなう事が可能となっている。

学習拠点施設情報化等推進事業(文部科学省)
<ul style="list-style-type: none">地域住民にとって最も身近な学習活動拠点であり、また情報拠点として大きな役割を果たす公立図書館等のサービス向上を図るとともに児童、高齢者、障害者に配慮した設備の整備を促進する。具体的には図書館業務システム、インターネット接続システム、移動図書館車の整備等を支援。平成15年度予算額3.5億円。平成16年度より交付金事業に変更。 <p>(活用事例)</p> <p>岩手県花巻市: 移動図書館車の購入に活用。</p>

(出所)文部科学省、総務省、厚生労働省ホームページ等

緊急地域雇用創出特別交付金(厚生労働省)

- 地域の実情に応じて緊急かつ臨時的な雇用等を創出するための事業を地方公共団体が実施するための費用を国が交付金として交付。
- 交付期間は平成13年度～平成16年度末までで、総額4,300億円の予定。(公立図書館でその一部を活用。)

(活用事例)

岐阜県高岡市: 図書館の電算化・新中央図書館移転関連事業で活用。(2,990人日の雇用創出)

地域公共ネットワーク構築等の支援(総務省)

- 地域における市役所、学校、図書館等の施設を幅広く高速ネットワークで結ぶ地域公共ネットワークの普及を推進するための交付金を交付する。
- 平成15年度予算額19億円。

(活用事例)

北海道新得町: 地域インターネット導入促進基盤整備事業、情報通信システム整備促進事業で活用。(23百万円)

県レベルにおいて、独自に図書館振興施策を実施し、市町村立図書館を支援している自治体もある。

図書館振興施策(滋賀県)

図書購入費補助

- 開館時の図書を充実するとともに開館後の図書購入冊数を一定水準以上に高めるために、図書購入費の一部を補助する。
 - 開館時補助: 開館時までに2万冊以上の図書を購入し、かつ開館に当たり図書館に選任の司書を置く場合、補助対象経費の1/3以内の定額を補助(1千万円上限)
 - 買い増し補助: 年間購入冊数が人口1,000人当たり125冊以上であり、かつ2,000冊以上購入するとともに千人の司書を置いている場合、補助対象経費の1/4～1/3以内の定額を補助(2～5年目)

図書館建設費補助

- 図書館建設に要する経費の一部を補助
 - 昭和52年度から市町村立図書館の建設促進を図るために、図書館建設費補助金により補助してきたが、平成9年度末の国の補助金制度とともに一旦は廃止。しかし、地域における図書館の文化拠点としての重要性を鑑み、平成11年度から文化施設全般を対象に再度補助を始めた。

公立図書館図書整備費補助金(大分県)

図書購入費補助

- 新設の市町村立図書館への図書購入費の補助
 - 新設から3年間補助対象経費の1/2以内を補助(1千万円上限)

その他の補助

- 市町村立図書館の利便性の向上を図るための支援
 - 市町村立図書館への運営相談や図書の一括貸出、市町村立図書館関係職員への研修会の開催等の実施

公立図書館整備支援事業(熊本県)

図書購入費補助

- 図書館、住民の生涯学習を推進していく上で必要な地域密着型の情報発信拠点となる施設であり県内により多くの図書館が新設されるように新設図書館の図書購入費の一部を補助する。
 - 平成14年度実績額1.9百万円。
 - 市町村への補助を行ってきたが、県内貸出冊数が全国的に低位のままであるため、ソフト面から現状や問題点の把握をすることとし、補助金は平成14年で廃止。

市町村合併支援交付金(鳥取県)

- 市町村の合併の迅速かつ円滑な推進並びに合併市町村の整備及び振興を支援するため、条例に基づき、事業費の一部を交付。
- 図書館についても、「図書館の整備(建物の新築を伴うものを除く。)その他図書館の機能の充実のための事業」として、交付対象。
- 鳥取県市町村合併支援交付金条例の効力の及ぼす平成22年3月まで。

(活用事例)

鳥取市: 合併後の市庁舎、市民図書館などの土地・建物等の取得費約20億円に合併特例債を活用する予定。

1. 2. 図書館サービスの特徴

1. 2. 1. 図書館事業の業務区分

公共サービスの1つである公立図書館事業全体は、業務分類から見た場合、設置(建設・設計)・管理(経営)・運営(サービス)の3つより構成される。そのうち、前項の図書館の基本理念に基づいた業務は、「管理・運営」に関連性が強い。

- 設置(企画、建設): 図書館設置のための条例制定、図書館整備に向けた議会承認、図書館整備の構想・計画策定、及び施設の設計・建設(新規・増改築)に関する手続き・事項。
- 管理(経営): 運営している公共施設に関する補修・修繕等を含めた設備管理、行政対応等の事項。
- 運営(サービス): 公共施設の利用者に対する公共サービスの提供等に係わる事項。

一方、PFI事業は、公共施設の企画・建設・運営・維持管理を含めた事業全体を一貫して効率的に実施することを指向している。

そこで、本報告では、まず、主として管理や運営に関する部分における図書館サービスの特性に注目して、公立図書館のPFI事業化可能性の可否を検討し、その上で、PFI事業化による効果や事業推進上の留意点をまとめて、事業全体の視点から検討項目を述べることにする。

図書館事業に必要な業務項目

設置(企画、建設)	管理(経営)	運営(サービス)
図書館法に基づく条例制定 図書館整備に向けた議会承認活動 図書館整備の構想・計画策定 施設の設計・建設(新規・増改築)に関する手続き・事項	図書館運営の計画・立案 図書館協議会 議会、教育委員会との連絡・調整 図書館統計 広報 人事管理 財務事務 施設の維持管理 庶務・その他 システムの活用・運用管理	資料管理 ●資料の選択・収集 ●資料の整理 ●資料の管理 利用サービス ●サービスの総合調整 ●貸出・返却等 ●レファレンスサービス ●子どもへのサービス ●YAサービス ●障害者サービス ●病院・刑務所等へのサービス ●多文化サービス ●行事 ●移動図書館 ●団体・グループへの援助

図書館事業特有の業務項目

(出所)日本図書館協会/専門性の確立と強化を目指す研修事業検討WG報告書及びヒアリングに基づいて事務局が作成

1. 2. 2. 図書館の基本理念

図書館事業を規定する法令関係及び文部科学省の審議会・答申に基づいた図書館事業を営む上で考慮に入れるべき基本理念は、以下のとおりである。PFI事業スキームに基づいて民間事業者が公立図書館事業を受託する場合も、遵守し、地方自治体と基本理念を共有する必要がある。

基本理念		PFI事業化を進めていく上での課題
図書館運営の基本は、地域住民に対する公平なサービス提供にある。	↔	事業遂行の理念として、「利潤追求」ではなく、「地域住民全員に対する奉仕」という意識が必要。
図書館サービスは、原則的には、無料提供にあるので、有料サービスとの線引きが必要。	↔	図書館サービスの多くは無料提供。 但し、電子情報の利用等において、有料化可能なサービス内容あり。
図書館の館長及び職員は、専門職であることが望まれている。	↔	図書館サービス業務の専門性に通じた館長・職員の配員が必要。
図書館運営においては、運営状況の評価や人材登用など、地域住民の参加が求められている。	↔	図書館運営において、住民（利用者）のニーズを取り込みが必要。 図書館の人材登用においても、地域住民に対する配慮が必要。
図書館の運営においては、他の図書館、社会教育施設、及び学校等との連携が求められている。	↔	他の図書館や社会教育関連施設等とのネットワーク作り。

1. 2. 3. 公立図書館の組織体制

公立図書館における組織体制は、通常、館長を中心に、正規職員と嘱託・アルバイト等の非正規職員から構成されている。正規職員として司書職採用を実施している自治体は少なく、また、実施している自治体でも既存職員の補充の場合や非専門職との人事異動が常態化している場合が多い。

多くの自治体では、司書有資格者を必要とする場合、嘱託職員・臨時職員・アルバイト等で採用しているため、職員の中の司書有資格者比率は、図書館間(自治体間)でかなりばらつきがあり、十分な図書館サービス提供を果たせていない図書館が存在する可能性がある。

非正規職員採用は、地方公務員法第22条「条件附採用及び臨時的任用」の適用を受けるため、任用期間については、原則1年を越えることができず、自治体によっては個別条例によって5年程度までの期間を設定しているところもある。(継続的に雇用するのならば正規職員採用となるが、司書職採用枠がないと、一般行政職としての採用試験に合格し、図書館以外での職務が発生する可能性がある。)

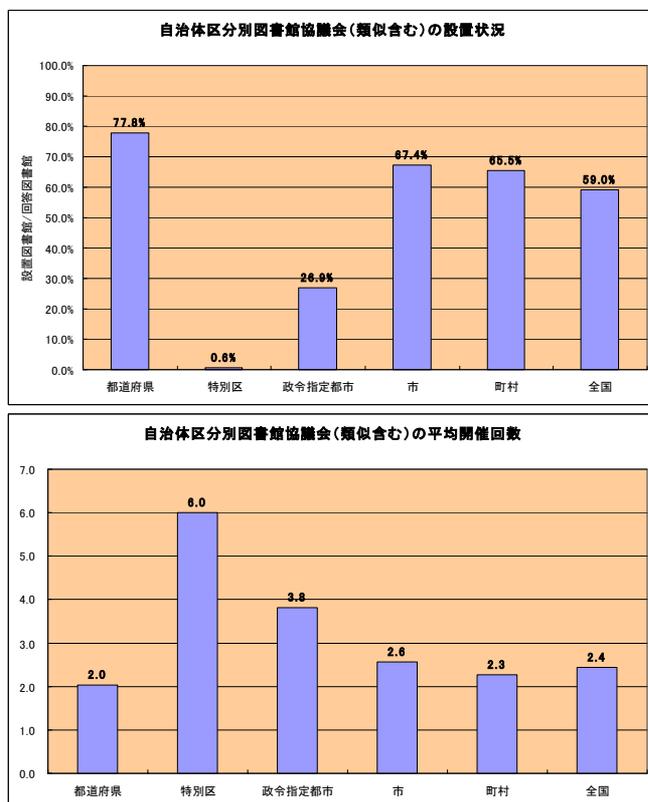
PFI事業化の場合、図書館需要に応じた要員配置等こうした欠点を克服しやすい。

1. 2. 4 図書館協議会

図書館法第14条及び公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準2-(10)において、利用者の声を反映した図書館運営と住民参加を目指した図書館協議会の設置が望まれているが、全ての公立図書館設置自治体に図書館協議会が設立されているわけではない。

また、図書館協議会は設立されている自治体においても、年間開催回数は2-3回、図書館サービスが充実しているとされているヒアリング実施対象の図書館では、4-6回程度、討議内容は当該年度の事業報告承認、次年度の事業予算・計画、及び幾つかの図書館事業における個別テーマの承認等が中心である。中には、図書館協議会が形骸化し、所期の目的を果たしていないケースもある。特に、個々の図書館事業の経営面・サービス面について、きめ細かいレビューを行っていないケースが多く、図書館利用者の求めるサービス内容を提供しているのか、チェックできていない可能性がある。

図書館PFI事業化の場合、適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認するモニタリング手法が求められている。事業の実施状況報告を行い、報告内容に応じた対策手段をルール化することが必要である。



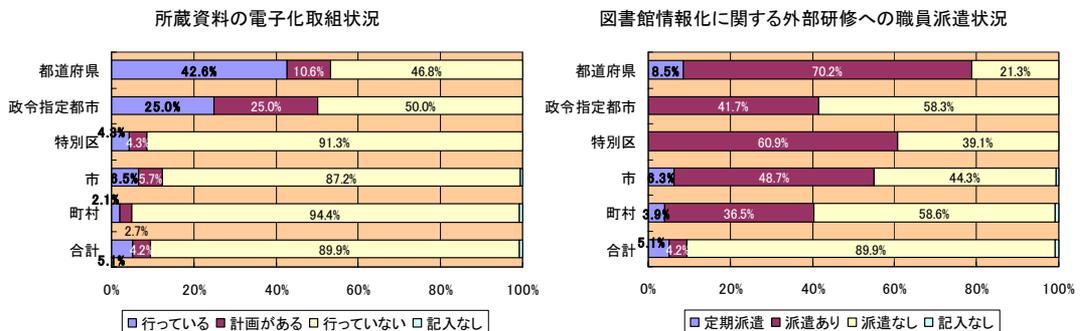
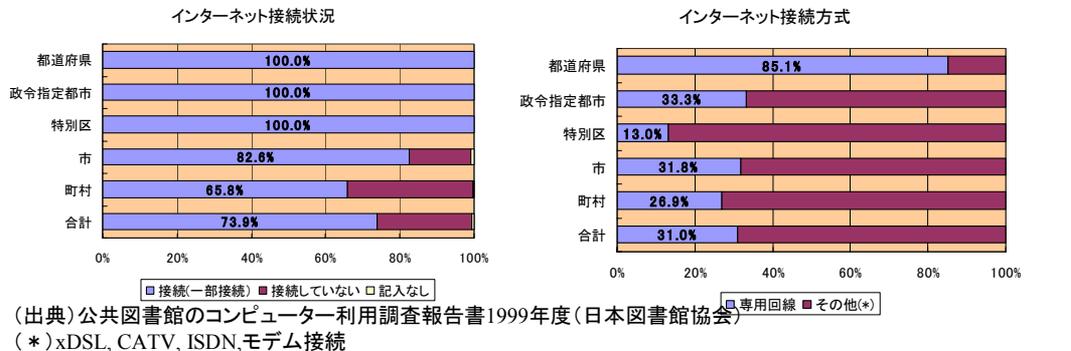
(出所)2000年公共図書館調査ミニ付帯調査(日本図書館協会)

1. 2. 5. 情報システム装備状況

公立図書館における情報システム状況は、自治体区分(*1)によって装備状況が様々である。情報化の進んでいない図書館は、情報化推進主体として期待されている図書館職員が、技術革新の激しいITについて知識・技術が不足していることや、情報化投資に対する図書館サービスレベルの向上が期待しにくいことが想定される。

- インターネット接続は、都道府県・特別区・政令指定都市は100%装備されているが、市立は80%強の接続となっている。接続方式について、各自治体において高速化が進んでいるものの、専用回線接続については、県立の80%に対して、政令指定都市立及び市立が30%強、区立は23区中3区のみである。
- 所蔵資料の電子化は、県立及び政令指定都市立が先行しており、区立及び市立は未計画段階が多い。
- 図書館の情報化に関する職員外部研修状況は、県立図書館で37都道府県において実施されているが、特別区・政令指定都市・市町村では未実施自治体が半分前後となっている。

PFIの事業主体にIT事業者が加わる場合、事業全体の視点に立ったコスト縮減や業務効率性向上、利用者へのサービスレベル向上を念頭に置きつつ、所蔵資料の電子化、高速インターネット回線接続、及び図書館設備の情報化(自動書庫等)等の図書館の情報化について、適切かつスムーズに展開できるものと考えられる。



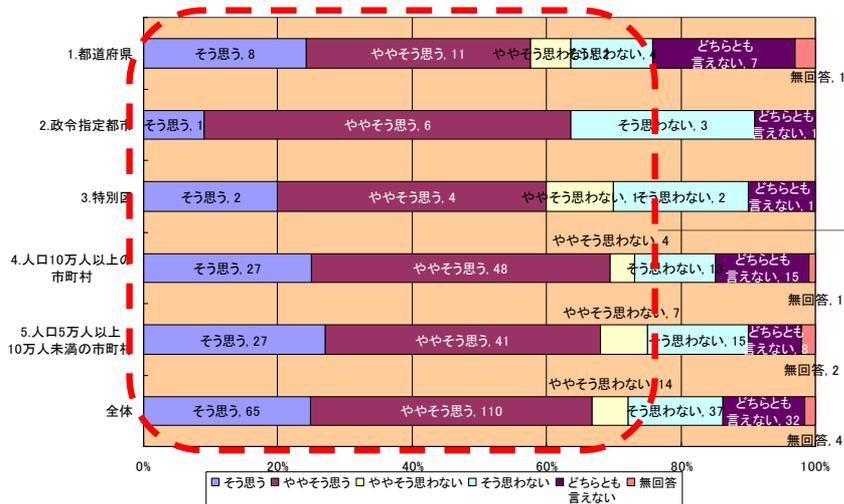
(*1)本ページ自治体区分については、出典資料の定義に基づいている為、アンケート上の区分と若干異なる。
 (例:さいたま市)

1.3. 公立図書館の概況

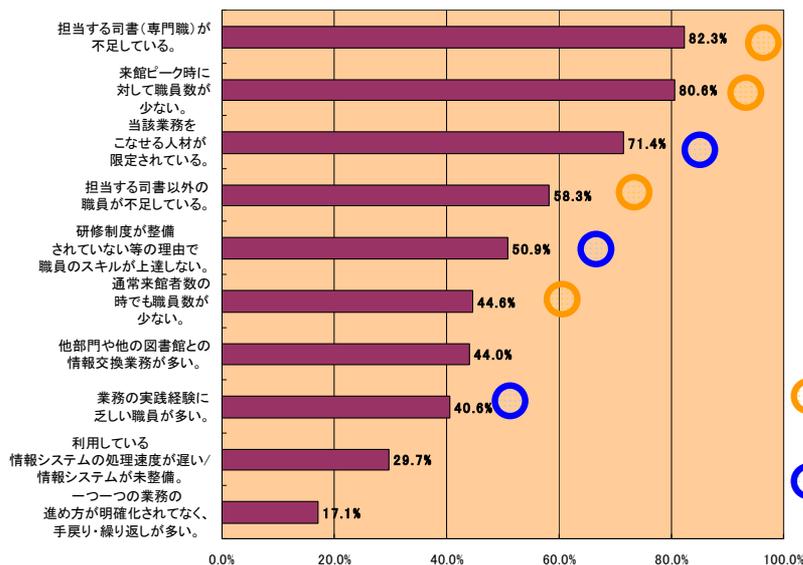
1.3.1. 運営状況への満足度

アンケート及びヒアリングに基づいて分析した結果、多くの公立図書館は、直面している業務量と現状の配員体制のバランスが、十分、取れておらず、業務遂行が遅れがちになっていると認識している。その原因として、平常時においてもピーク時においても、必要な人材を量的に確保できていないことがあげられている。従って、図書館PFI事業化の場合、適材適所の人材を確保することによって、より効率的な運営を実現する必要がある。

図書館から見た業務量と配員体制のバランス
(Q:業務量に応じた配員体制となっていないため、業務遂行が遅れがちになる場合がありますか?)



業務遂行が遅れがちと認識している図書館があげた原因



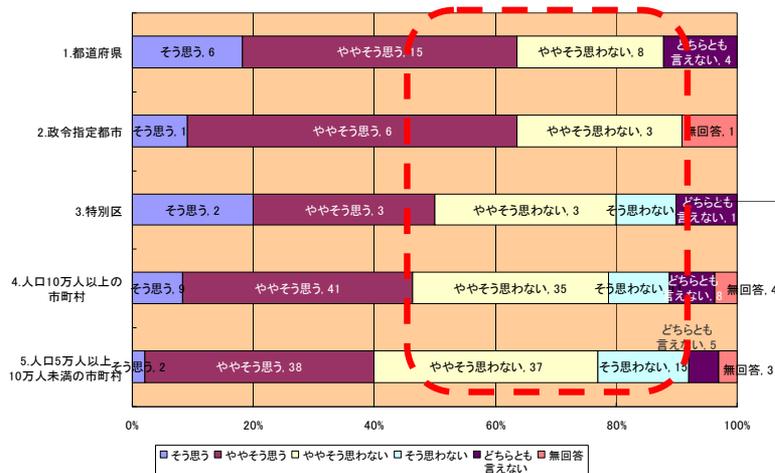
現状が不十分と
思っている
図書館(175)の
あげている原因
をきくと

● : 人材の量的確保
に関する原因
● : 人材の質的確保
に関する原因

また、代表的な図書館サービスであるレファレンス機能について、現状は十分に機能を果たしていないという認識があり、特に小規模な自治体において、この傾向が強い。その原因として、レファレンス業務に必要な人材の「レファレンス業務を中心に担当する職員が不十分」等の量的側面と「データベースなどITに関する質問に十分対応できていない」や「定常業務に忙殺され、勉強する時間がなくレファレンススキルが上達しない」等の質的側面の両面における充実に苦労していることがあげられている。

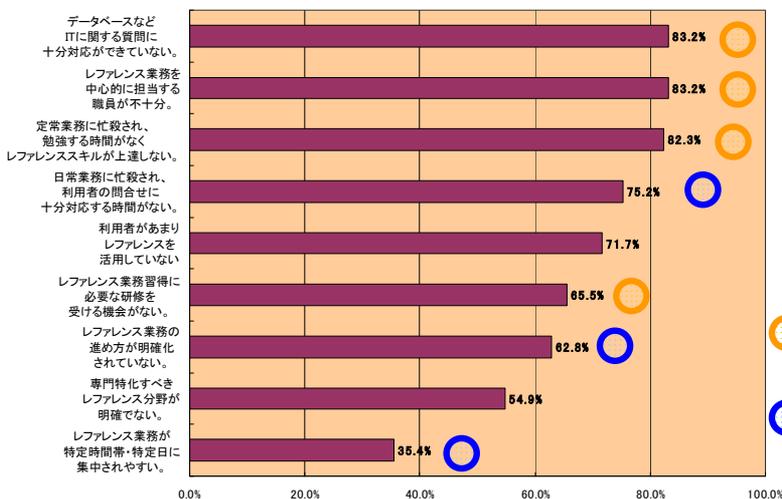
従って、図書館PFI事業化の際には、レファレンススキルに優れた専門知識を保有するボランティアの活用・確保やITを活用したe-レファレンス機能の充実化等、効率的かつ効果的なレファレンスサービスを実施する必要がある。

図書館から見たレファレンス機能の満足度
(Q:レファレンス機能が十分に果たせていると思いますか?)



不満足と思っている図書館(113)のあげている原因をきくと

レファレンス機能に満足していない図書館があげた原因

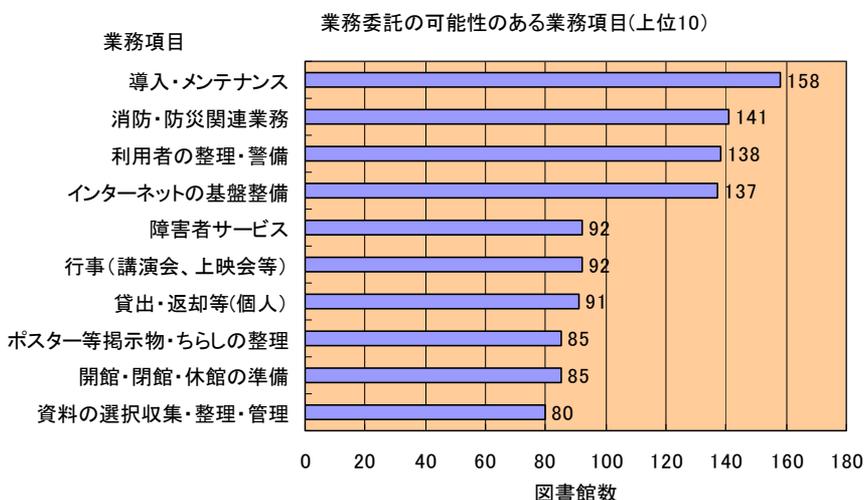


○ : 人材に関する原因 (人数不足・スキル不足)
○ : 業務に関する原因 (時間不足・進め方が不明)

1.3.2. 公立図書館における業務委託

現状の公立図書館においても、以下の業務を中心に民間事業者への部分的な業務委託は進められており、このような業務は、図書館PFI事業化において民間委託して問題は少ないと考えられる。

- 警備・清掃・設備保守・防災等の施設管理に関する業務の一部。
 - 図書館現場における作業の伴う業務であり、業務遂行上の必要な資格・スキル・知識が他の図書館業務と異なり、同一の職務体系に括ることが難しいため、職務部分的にあるいは全面的な委託が多い。
 - 自治体において公共施設共通の業者に委託するケース、あるいは、複合施設内の共有設備・施設として一括して外部に委託するケースが想定される。
 - 警備・防災業務については、24時間365日対応が必要となる場合があり、他の図書館業務に準じた作業体制を組むことが、図書館職員には難しい。
- インターネット基盤構築を含めた情報システムの導入・運用関連業務。
 - 情報システム関連業務については、技術進歩が著しく、専門職員の採用、職務内容の評価についても、専門性が必要なことから、外部情報システム業者に委託しているケースが多い。
- 資料の装備に関する業務。
 - 資料装備業務は、他の図書館業務に比べて専門的判断は必要としない比較的単純作業に近いため、図書流通業者を中心とした民間事業者に委託しているケースが多い。
 - また、資料購入における納品条件として、書籍流通業者に事前の資料装備を課しているケースや自ら雇用した臨時職員による対応するケースが少なくない。
- 貸出・返却を中心としたカウンター業務。
 - 図書館利用者との接点となる重要な業務であるが、開館日・開館時間の延長に伴い常勤職員のみでは十分な職員配置が困難であること、資料の受け渡しという物理的作業を伴い職員の労力負担が大きいことから、業務遂行の効率化の観点よりカウンター業務の民間事業者への委託や臨時職員による対応が行われている。

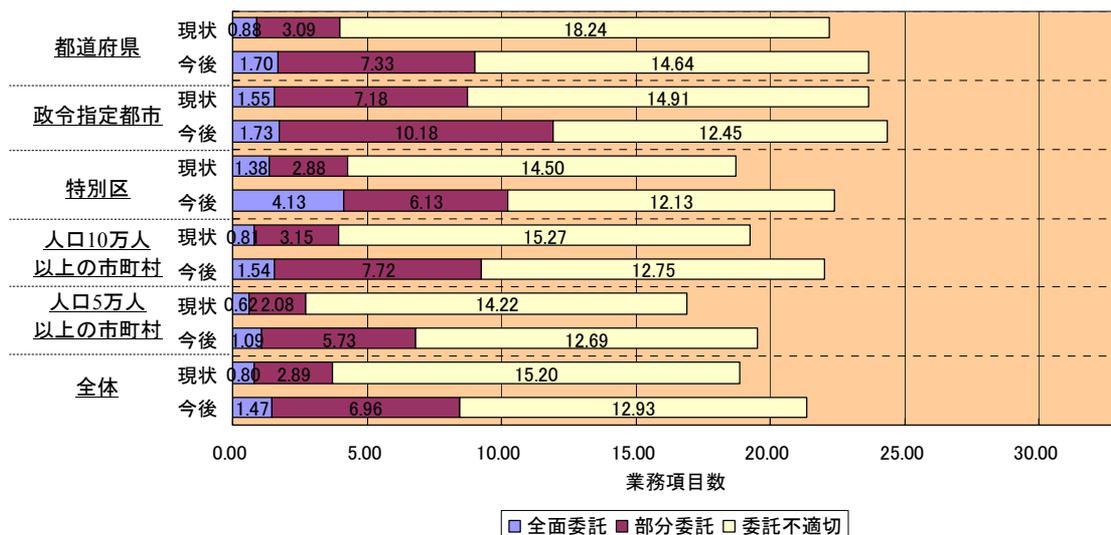


業務委託状況については、自治体レベルや地域間において、委託を積極的に進めている自治体と、直営中心の自治体がある。業務委託を積極的に推進している自治体としては、以下のようなケースがあり、図書館PFI事業化による効果も得られやすいものと考えられる。

- 大規模自治体の場合、複数の公共施設の共通部分を外注化することによって、当該業務の効率的・効果的遂行を狙いやすいとされている。

また、経済・社会の成熟化に伴い、PFI事業手法を活用して、自治体の管理責任の下でありながら、必要とされている図書館サービスのスキル・経験に優れた人材を確保する事によって、図書館サービスの充実化を図る自治体が増えていくことが見込まれている。

委託度合い別業務項目数平均

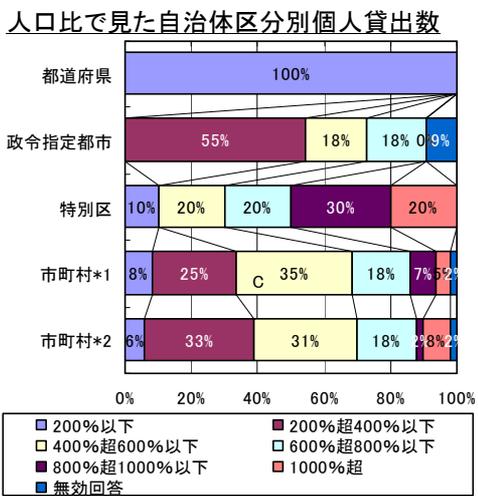
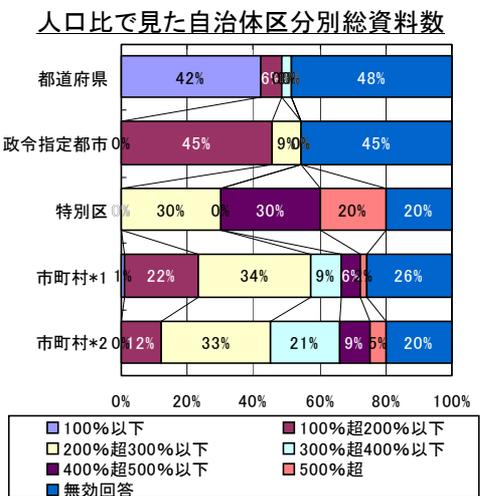
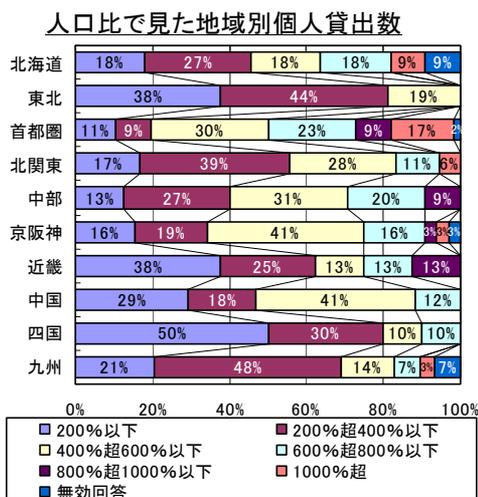
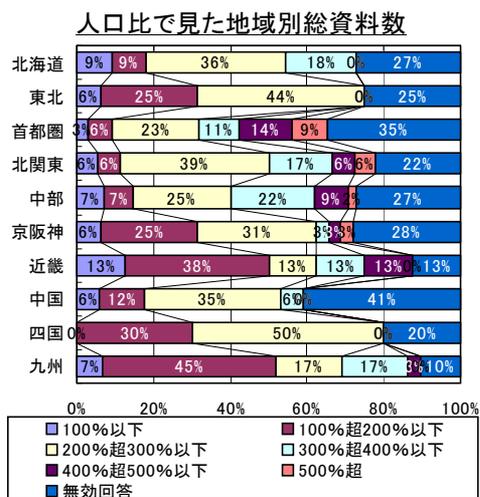


1.3.3. 利用実績状況

奉仕人口一人当たりで比較した場合、資料数や貸出者数は、自治体によって実績の差が激しい。

- 首都圏、中部圏、及び京阪神地区は、在住者以外に図書館の一般利用が可能である就業・就学人口が多いため、他の地域よりも各利用実績値は大きくなりやすい。
- 政令指定都市については、長期にわたって1区1館制度を保持していた経緯があるため、人口規模の割合に対して、図書館設置数が少ない。
- 地方中核都市の周辺自治体に図書館未設置自治体が多い、ないしは、設置図書館が小規模な場合、地方中核都市である中心自治体図書館の利用希望者が多く、地方中核都市の周辺自治体住民による一般利用が認められているため、実質的な広域自治体における中央館的機能を有しているケースがある。

図書館PFI事業方式の導入により、サービスレベルの水準底上げの観点も重要である。



1.4 外部環境の変化

1.4.1. 概観

公立図書館を取り巻く環境は、急速に変化しており、個別の公立図書館にて対応するだけでなく、公立図書館界全体にて具体的な対応策を構築することが望まれている。

1) 公立図書館サービスニーズの変化

- 従来の基本的サービス以外にビジネス支援サービスや行政支援サービス、議員・行政部局向けサービス等の専門的サービスニーズ向上、パソコンの設置・館内貸出、商用データサービスの提供、及び個人への宅配サービス等有料化可能サービスの発生、及び地域コミュニティへの貢献等の新しいサービスニーズの発生等、図書館サービスニーズが変化してきている。こうしたサービスニーズに対して、従来の図書館サービスの提供体制及び人材のみで対応することが困難となる可能性がある。
 - 公立図書館へのアンケートでは、今後充実が望まれているサービスとして、「ビジネス支援サービス」「行政支援サービス」「議員・行政部局向けサービス」が上位にあげられた。

2) 公立図書館情報システム・インターネット普及による検索・予約ニーズの急増

- Web上の横断検索機能の向上や図書館情報システムの向上によって、図書館相互貸借ニーズや資料貸出し予約ニーズの飛躍的な増加が見込まれる。このような動きの中で、従来どおりの図書館運営・業務遂行では、現場職員への負荷ばかりが重くなり、図書館サービスの品質維持が困難となる可能性がある。

3) 「知」のネットワーク/情報化の時代の到来

- 社会経済の成熟化や情報化社会の進展に伴い、地域情報拠点として図書館に期待する機能は拡充している。情報発信機能を充実していくために、地域独自の情報・資料の充実が求められ、資料保管場所の確保や管理能力の拡充が必要となってくると思われる。こうした動きに対して、図書館単独で対処するには、人的にも財政的にも困難となる可能性がある。

今後の図書館を取り巻く環境を踏まえると、情報通信技術を活用した図書館サービスの構築や資料や人材も含めた図書館ネットワークの整備によって、既存の自治体の枠を超えた広域での図書館サービス・事務を実現し、図書館職員の業務負荷を軽減する仕組み作りが必要になると思われる。また、厳しい地方自治体の財政状況や従来の枠を超えた専門知識・スキルの必要性を考慮すると、PFI方式による民間事業者の創意工夫を活用が必要と考えられる。

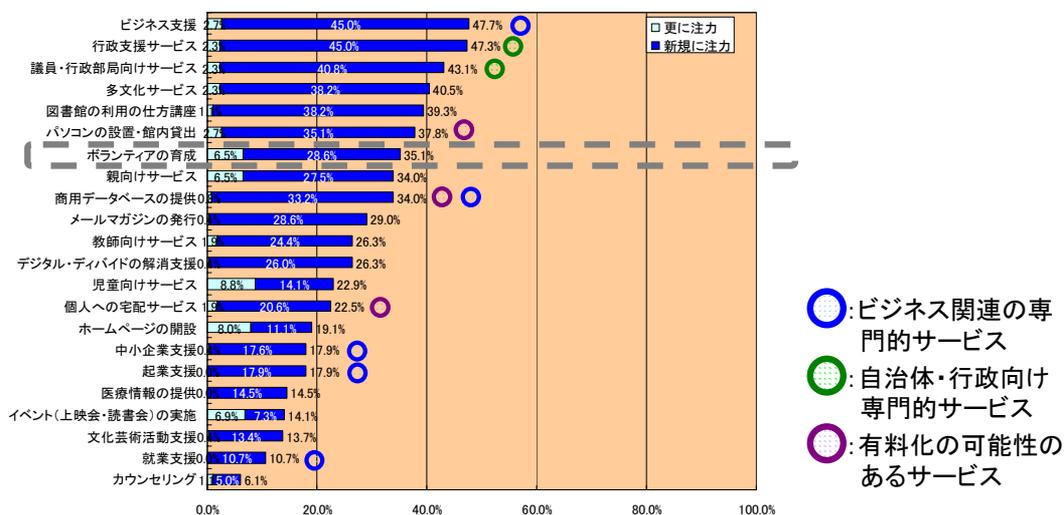
1. 4. 2. 公立図書館サービスニーズの変化

公立図書館の提供するサービスは、資料の貸出・返却やレファレンスサービスだけでなく、地域情報拠点としてのより専門的なサービスの実施が望まれている。中には、パソコン貸出や商用データベース提供等、有料化の可能性があるサービスの実施・拡充も見込まれている。実際、公立図書館現場においても、各種のサービスを拡充させていきたい意思を持っている。

- アンケートにおいて、今後注力していく図書館サービスとして上位にあるものは、「ビジネス支援」「行政支援サービス」「議員・行政部局向けサービス」。これは、1)公立図書館の財政的基盤を決定する行政・議会に対して、公立図書館の有意義性をより効果的に理解していただく必要があること、また、2)勤労者による公立図書館需要が増えていること、が想定される。

これらの図書館サービスニーズの変化に、迅速かつ効率的に対応していくためには、PFI手法を活用して民間事業者積極的に新サービス展開を委ねることが有効と考えられる。また、従来の公立図書館が提供するサービスについて情報技術を用いて、より効率的・効果的な業務遂行を目指したり、外部より専門性のある人材を柔軟に採用する仕組みを構築したりする必要がある。

公立図書館から見た図書館サービスに関する導入意欲度



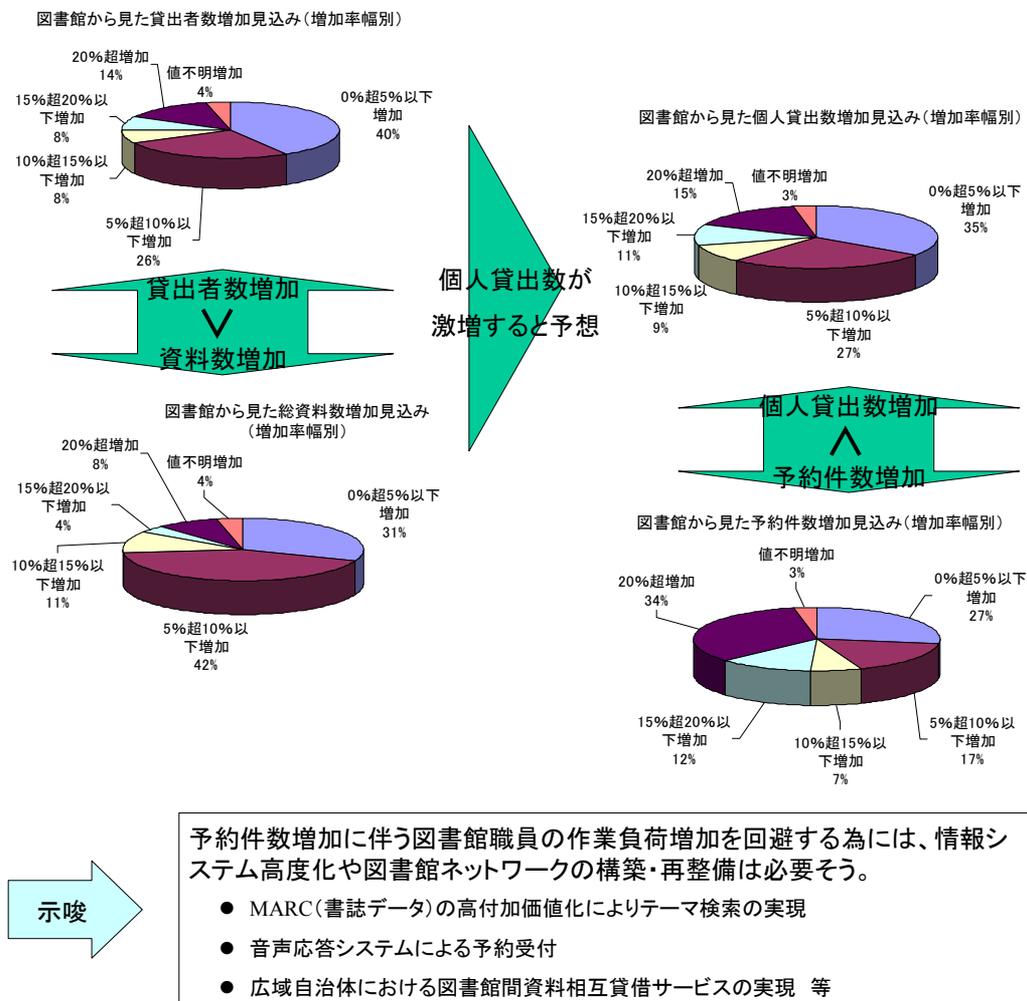
また、公立図書館に求められている新しいサービスのあり方として、地域(コミュニティ)に対する貢献及び地域住民との接点強化のために、ボランティア育成や活用、不登校児童・生徒の受入れ等が求められている。(上表の点線枠部分)

このような新しいサービスニーズには、新しい専門知識やスキルが必要となるため、必ずしも、どの図書館でも直ぐに対処できるとは限らない。寧ろ、PFI手法を活用して現在サービス展開している民間事業者や専門家(カウンセラー等)を取り込むことが有効と考えられる。

1. 4. 3. 公立図書館から見た図書館基本サービスの方向性

総資料数の増加以上に貸出者数は増加すると見込んでおり、結果として、個人貸出数の増加という形で図書貸出サービスの拡充を見込んでいる。従って、PFIスキームにより民間事業者のノウハウを活用し、個人向け貸出サービスの増加に応じた効率的な作業体制の構築が、一層重要となる可能性が高い。

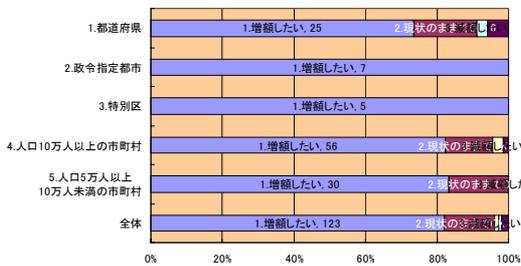
更に、予約サービスや相互貸出サービス拡張に伴い、予約件数が激増すると見込まれている。従って、PFI事業を通じて情報システムを高度化したり、既存の図書館ネットワークを再整備することによって、予約件数激増となっても、図書館職員の作業負担を増やさないような仕組み作りを検討する事が重要である。



1.4.4. 図書館側の資料費増減見込みと自治体側の資料費増減希望

自治体サイドでは、都道府県・政令指定都市の首長部局を除くと、資料費の増額意欲が高く、図書館資料の整備拡充を意識しているのに対して、図書館サイドでは、図書館予算総額減額傾向にあわせて資料費も若干減額する、ないしは増減なしと予想している。従って、PFI事業スキームを活用し、繁閑に応じた柔軟な要員配置など民間事業者の持つ運営効率化ノウハウを適用し、資料費の捻出が期待される。

(教育委員会) 資料費増減希望

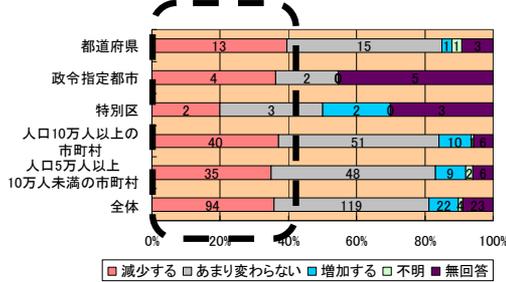


(首長部局) 資料費増減希望



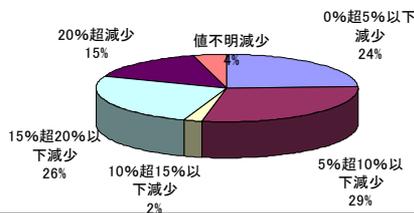
比較すると

図書館から見た資料費増減見込み



減少すると見込んでいる図書館(94館)の減少幅見込みは

図書館から見た資料費減額見込み(減少率幅別)

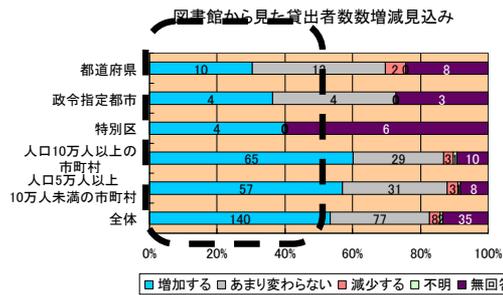


1.4.5. 公立図書館から見た貸出者数・総資料数・資料費の増減見込み

公立図書館による地域情報拠点機能が高まり、図書館利用者が増加する事によって、貸出者数が増加し、それに応じて必要な資料数も増加すると見込まれている。しかし、地方自治体及び公立図書館を取り巻く厳しい財政的環境を踏まえて、資料費については減額が見込まれている。

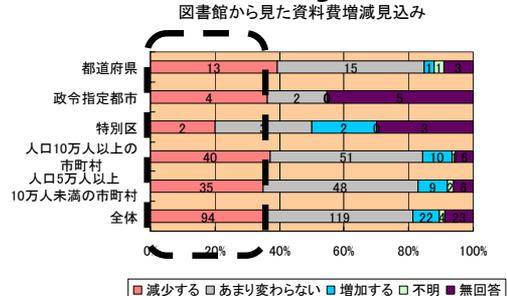
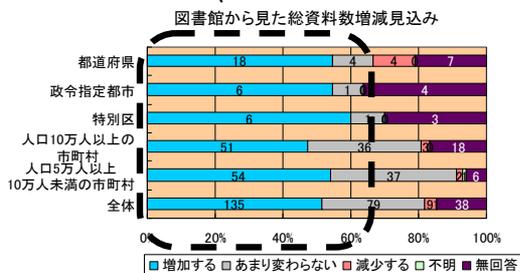
従って、今後の図書館サービスにおいては、資料費の捻出及び有効な活用方法の検討が必要となる。PFI事業化の場合、民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を活用する事により、事業期間全体の事業コストを削減することを目的としており、資料費捻出が期待される。また、PFI事業のための専門的な資金調達方法(スキーム)を取り入れる事によって、地方自治体の財政負担を軽減しつつ、資料費捻出の可能性がある。

一方、図書館同士の相互連携貸し出し機能の拡充や地域内における資料の共同保存などネットワーク機能の充実化により、少ない資料費にて貸出可能な資料数を増やす方が想定される。



点線枠を比較すると
相関性ありそう

点線枠を比較すると
相関性が低そう

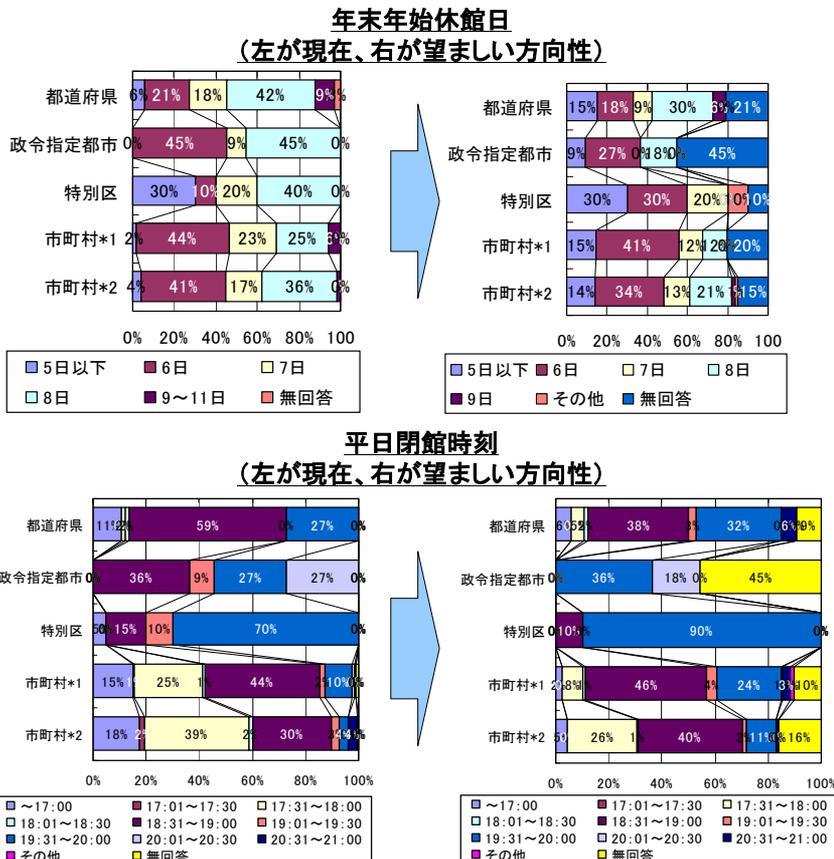


1. 4. 6. 公立図書館から見た図書館開館状況の方向性

図書館利用者の増加にあわせて開館状況に関する運営サービスの向上が求められている。アンケートによると、いずれの図書館でも可能なら、開館日増加や開館時間延長を希望している。そのためには、利用者ニーズのボリュームを見込みながら、柔軟性のある要員体制を構築することが必要となる。

しかしながら、現在、図書館休館日がそのまま図書館職員の休日となるわけではなく、多くの場合、図書整理日となっている。一般利用者のニーズに応じて土曜日・休日の開館日を増やし、行政支援やビジネス支援ニーズに対応するために平日開館を維持するのなら、必然的に少ない時間で図書整理を行う仕組みが必要となる。また、公立図書館職員は各自治体の条例により、「4週間ごとの期間につき8日」と設定されているケースが多いため、要員配置の都合上、開館日及び開館時間に限界があると言える。

PFI事業は、設計・建設段階及び運営・維持管理段階を一括して民間事業者(グループ)に発注するため、事業全体の視点による事業コストの削減を狙いやすい。また、民間事業者は、柔軟な要員配置を行いやすい。



1. 4. 7. 図書館周辺業界の動向

現在、図書館法に準拠している公共図書館2,759館(出所「日本の図書館2003」)のうち、私立図書館は24館(全体の0.9%)に過ぎないが、書店経営会社などの周辺関連業界からは、事業拡張を目指して参入意欲を示している会社がある。

この背景として、以下のような要因が考えられる。

- 貸出・返却業務など図書館運営の一部について、個別受託の実績があること。(人材派遣業者)
- 大学図書館等においては、書籍納本以外に専門レファレンス受付や図書館情報システム導入等、実績を積んでいること。(書店経営会社)
- 民間企業に就業している司書有資格者や図書館勤務経験者など、図書館勤務に意欲のある人材が多数いること。

PFI事業は、事業者選定にあたり、総合評価・一般入札方式を採用しており、事業者選定の審査基準として価格面以外に応募者の創意工夫等を評価するため、書店経営会社でも運営担当として応募することが可能である。

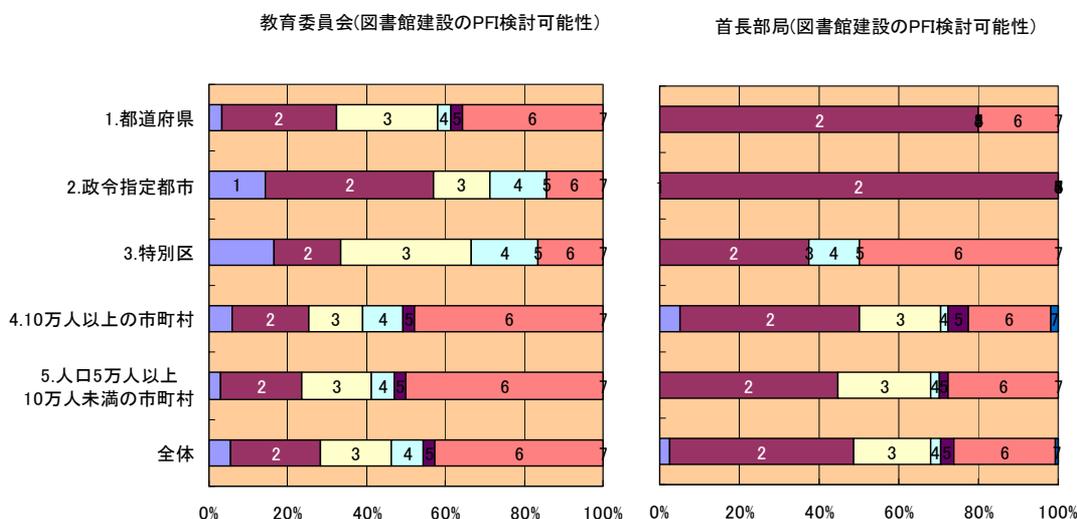
第2章 公立図書館におけるPFI事業化への認識

2. 1. PFIに対する認識と期待

2. 1. 1. 自治体における図書館建設(新築)のPFI取組姿勢

教育委員会も首長部局も、図書館建設(新築)のPFI検討可能性を認めており、特に首長部局は、公立図書館以外の公共施設のPFI事業化検討の経験があるため、検討対象となる可能性が高いと考えられる。

また、教育委員会全般や市町村の首長部局においては、他図書館におけるPFI手法活用実績を判断材料とする意向を示している。従って、図書館PFI事例を公立図書館界全体で情報共有化できるように工夫するべきである。



(注)凡例

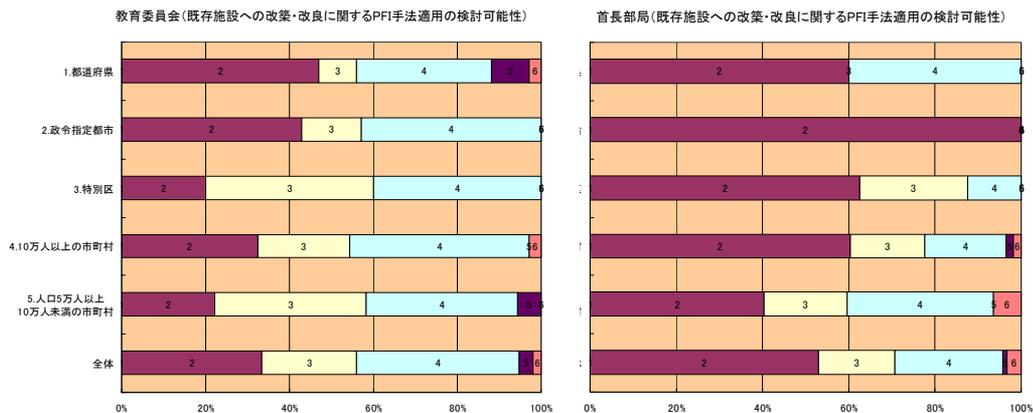
- 既に、検討対象としている。
- 今後案件が発生すれば、検討の対象になると思う。
- 他の自治体において、図書館建設のPFI手法活用実績があれば、検討対象になるかもしれない。
- 従来方式による図書館建設を検討することになると思う。
- PFIの検討をしたが、不採用となった。
- 方式については未検討であり、なんともいえない。
- 既にPFI導入で実施中

対策案

公立図書館PFI事業化の先行事例を取りまとめて、各自治体・公立図書館で相互に閲覧できるように情報共有化を図る。

2. 1. 2. 自治体における図書館建設(改築・改良)のPFI取組姿勢

PFI事業化の対象は、移転・建替えを含めた新築だけでなく、既存施設の部分改築や一定の投資による既存施設の改良も含まれる。この場合においても、教育委員会より首長部局の方が、PFI事業化の検討可能性はあると見ている。他方、特別区や人口5万人以上10万人未満の市町村の教育委員会にてPFI事業化の検討可能性の割合が低いのは、これらの自治体における単館ごとの図書館規模が小さく、PFI事業化による有効性を見極めにくいからだと考えられる。



(注)凡例

- | | |
|---------------------------------------|----------|
| 1.既に検討している。 | 4.分からない。 |
| 2.ありえると思う。 | 5.その他 |
| 3.そう思わない。(部分改築・改良投資等には、PFI手法が馴染みにくい。) | 6.無回答 |

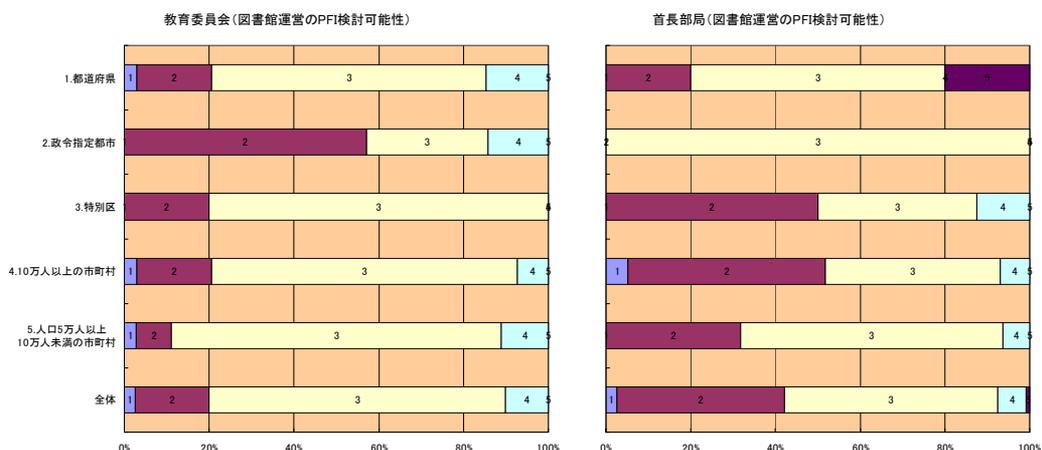
対策案

アンケート結果より、PFI事業化の検討可能性は、首長部局において先行しそうなので、教育委員会サイドに対しても既設図書館の改築・改良に関するPFI事業化可能性を啓蒙していく。

2. 1. 3. 自治体における図書館運営のPFI取組姿勢

PFI法第2条第2項に定義されているように、PFIの対象事業は、「公共施設等の運営」も含まれる。しかし、図書館運営のPFI検討可能性については、首長部局及び教育委員会より「情報収集に努力している」「内容に関してはよく分からない」という回答が多く、PFI事業化（「特定事業」）の対象範囲について十分な認識が浸透していないと思われる。

その背景として、公立図書館PFI事業化先行事例において運営段階に至っている事業がまだないこと（最も先行している三重県桑名市の事例においても、開館日は平成16年10月が予定されている。）、PFI事業化全体において公共施設の運営を実施している案件が少ないことが、想定されるが、今後公立図書館のPFI事業化事例が増えれば、これらの取組状況の変化も考えられる。



（注）凡例

- 1. 既に、図書館の運営にPFI手法を採用している。もしくは、採用を検討している。
- 2. PFI手法に興味があり、情報収集に努力している。
- 3. PFI全般に関しては知っているが、内容に関してはよく分からない。
- 4. 不明
- 5. 無回答

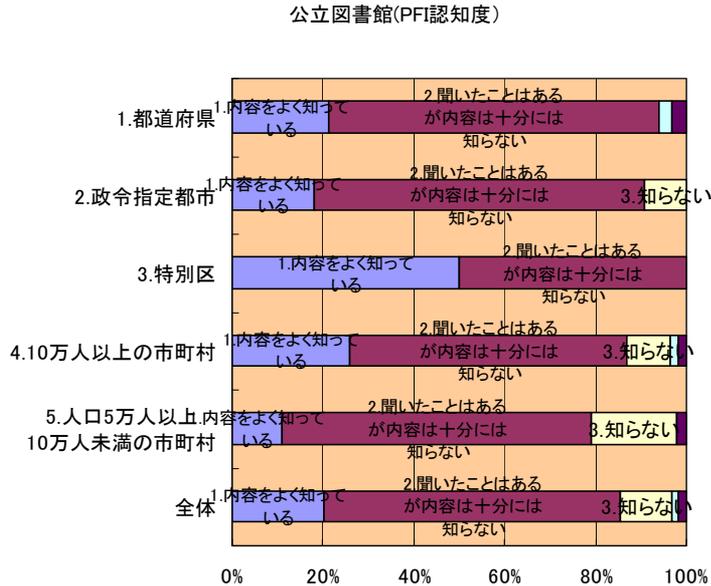
対策案

アンケート結果より、PFI事業化の対象範囲について、各自治体に対する啓蒙活動を行っていく。
公立図書館PFI事業化事例を重ねていく。

2. 1. 4. 公立図書館におけるPFI認知度

公立図書館におけるPFIに関する認識度合いについては、特別区を除いて各自治体区分とも「聞いたことはあるが内容は十分には知らない」図書館が半数を超えており、PFIスキームが十分に浸透しているとは言えず、今後PFIスキームの啓蒙活動が必要である。

- 特別区の場合、地域的に国の政策活動について情報収集を行ないやすい環境にあり、研修活動への参加が多いため、PFI事業への認知度が比較的高くなっていると思われる。

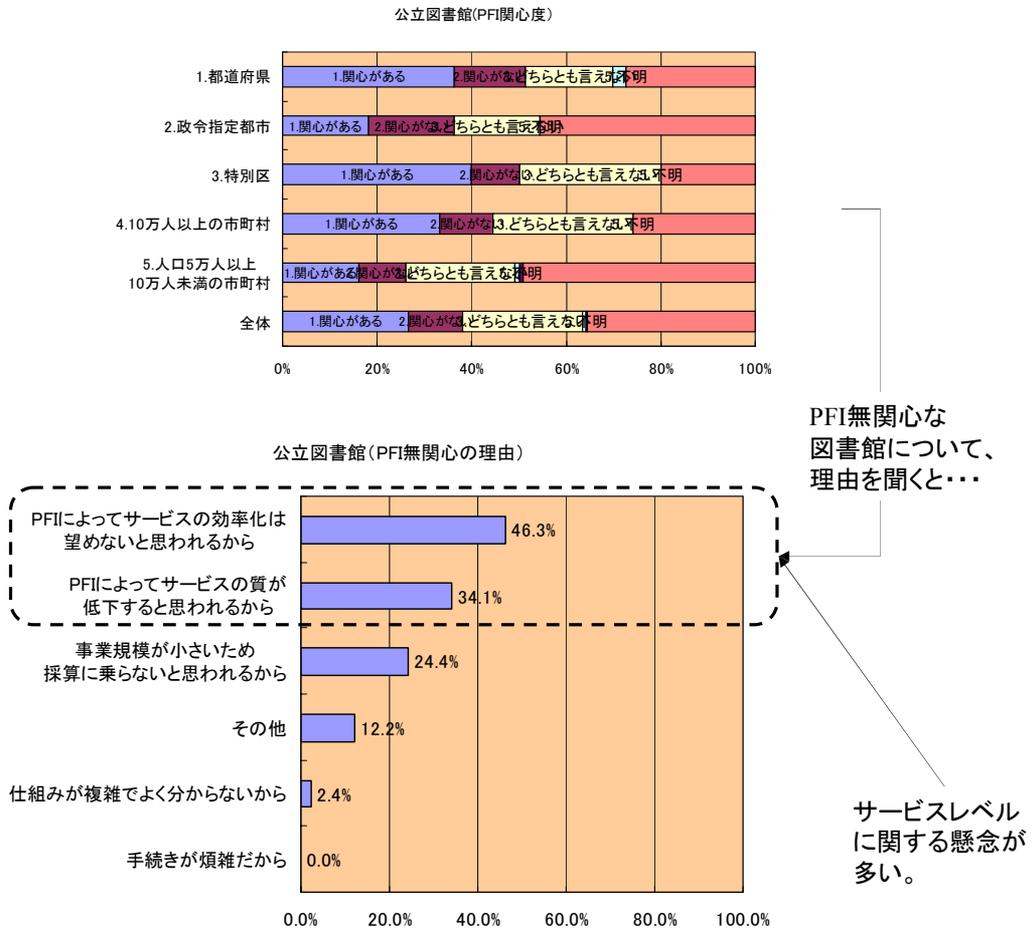


自治体内部部局(特に、他の公共施設におけるPFI事業化検討実績があると想定される首長部局)と連動しながら、公立図書館業界全体に対して、セミナー、ガイドライン、或いは業界専門誌における記事を通じて、PFIの主旨・概要、導入した場合の効果等についての認識を徹底していく。

2. 1. 5. 公立図書館におけるPFI関心度

公立図書館におけるPFIへの関心度合いについては、「関心がある」及び「どちらとも言えない」と回答している公立図書館が同数程度であった。関心がないと表明した公立図書館における理由は、効率化低下や品質低下など図書館サービスレベルに関する懸念事項が多いことが分かる。従って、PFIスキームのモニタリングにより、サービスレベルの維持等が可能である事を示すことが重要であると考えられる。

- また、その他のコメント内容には、図書館PFI事業化への無関心の理由として、公共性維持に対する懸念や建設直後による図書館事業ニーズの乏しさが、上げられていた。
- 従って、サービスレベル維持・向上を目指すことが可能となるPFI事業の特徴を啓蒙することが重要。



PFI無関心な図書館について、理由を聞くと...

サービスレベルに関する懸念が多い。



PFI事業化の特徴として、公共施設の提供する公共サービスを民間事業者に委ねた結果、事業機関全体を通じての事業コスト削減と質の高い社会資本の整備及び公共サービスの提供を可能になる、というPFI事業の特徴を啓蒙していく。

2. 1. 6. 公立図書館サービスのPFI事業化可能性について

公立図書館、及び地方自治体へのヒアリングでは、公立図書館のPFI事業化の可能性について、懐疑的意見と容認意見が出された。

- 懐疑的意見: これまでの図書館は公立中心で行われており、また、非営利公共性を重視すべき公共サービスであるため、民間事業者に委託するのは、馴染みにくい。
- 容認意見: 民間事業者の創意工夫や経営ノウハウを活用する事によって、より質の高い図書館サービスを提供できる。

懐疑的意見の中には、PFIスキームそのものへの理解不足に起因する意見もあり、公立図書館界へのPFIスキームの啓蒙活動が重要である。

対策案

PFIの場合、設置・管理主体である地方自治体が民間事業者との役割分担及び責任分担等を契約内容において明確化する事によって、公立図書館の基本理念にある各項目が維持される、というPFI事業の特徴を啓蒙していく。

2. 1. 7. PFI事業化への期待について

ヒアリングを行った自治体や図書館の多くは、現状の図書館サービスレベルに満足しているわけではなく、図書館サービス向上の手段として、PFI事業手法を通じて民間事業者の経営ノウハウや創意工夫の活用が期待されている。

- PFI事業化導入により、各種サービスの取り揃え、利用頻度や利用者数等の図書館サービスのレベル向上を図ることが重要。

対策案

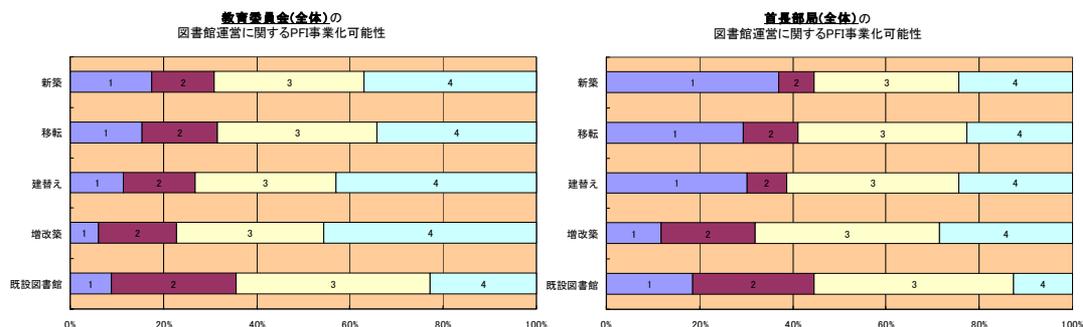
PFIスキーム利用により、民間事業者の創意工夫を引き出して、様々な図書館サービスを取り揃え、図書館の利用頻度や利用者数等を上げていく。

2. 2. PFI事業化の可能性

2. 2. 1. 自治体から見た公立図書館運営のPFI事業化可能性

想定される建築パターンごとの、公立図書館の運営段階におけるPFI事業化可能性については、公立図書館運営のPFI事業化実例が無いため、一般的にPFIに対する認知度以上に、「どちらとも言えない」という判断しかねている回答が多かった。回答した自治体では、新築、移転、及び建替えの建築パターンの場合に、図書館運営のPFI事業化可能性が高いという認識を示している。これは、建設、運営、維持管理全体をPFI事業化することによって事業全体のコスト縮減可能性が高まるからだと思われる。

教育委員会と首長部局を比べた場合、認知度と同じく首長部局の方が図書館運営のPFI事業化について積極的に捉えている。



(注)凡例

1. 図書館運営のPFI事業化の可能性はあると思う。
2. 図書館運営のPFI事業化の可能性はないと思う。
3. どちらともいえない。
4. 無回答

対策案

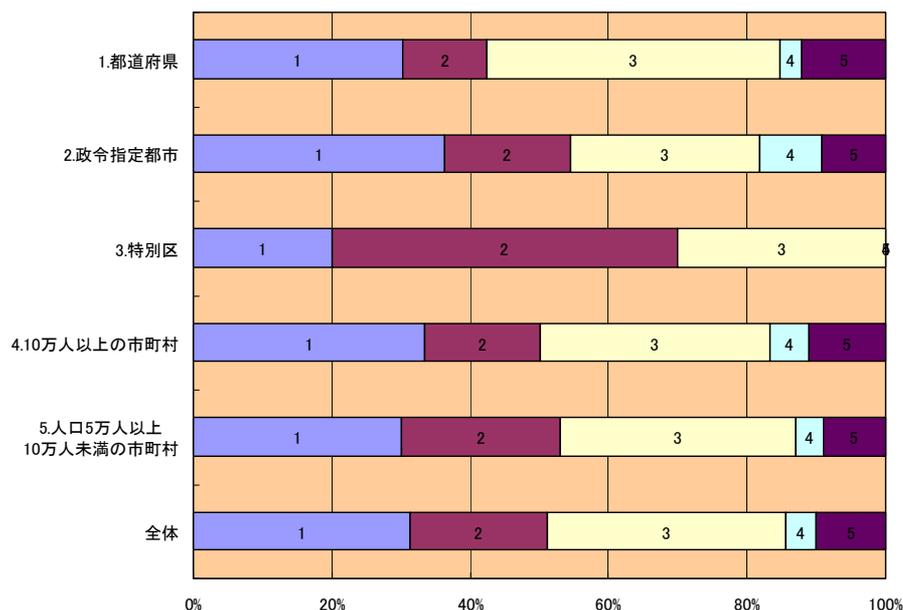
建築パターン等に応じたPFI事業化の具体的プロセスを提示していく。

2. 2. 2. 公立図書館における図書館運営のPFI事業化可能性

公立図書館サイドにおいては、特別区を除くと、運営段階まで含めたPFI事業化の可能性について、「よく分からない」や「設計・施工や建物整備に限定するべき」という回答が多く、PFI事業方式の内容が十分に浸透していない可能性が高い。

- 特別区の場合、前出にあるとおり、地域的に国の政策活動について情報収集を行ないやすい環境にあり、研修活動を通じてPFI事業方式に関する知識も深いため、運営段階におけるPFI事業化を可能と見ていると思われる。

図書館から見たPFI事業化の適切範囲



(注)凡例

- 1.PFIで実施する範囲は設計・施工や建物整備に限定するべきだと思う。
- 2.PFIを実施する範囲に図書館業務の運営を含めて考えるべきだと思う。
- 3.よく分からない。
- 4.その他
- 5.無回答

対策案

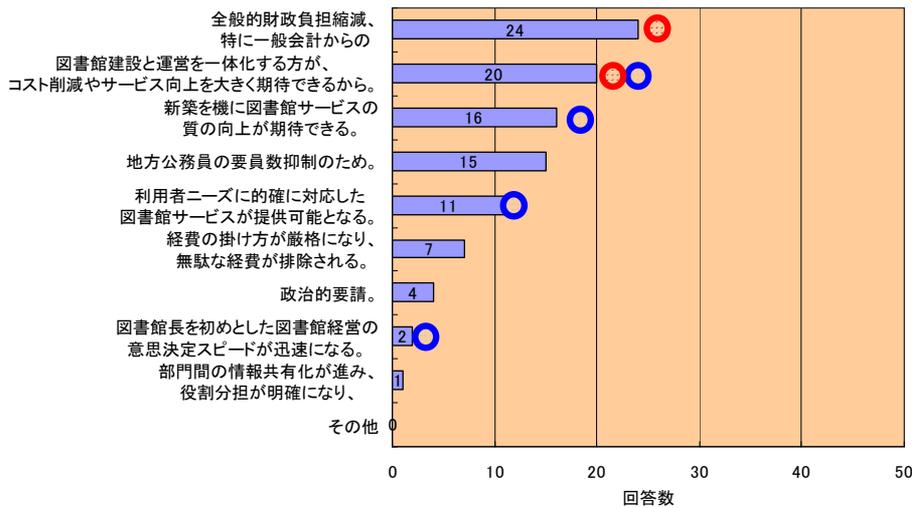
本来、PFIの効果は建築及び運営を一括発注の場合であることを啓蒙していく。

- 「1.PFIで実施する範囲は設計・施工や建物整備に限定するべきだと思う。」を選択した図書館の理由の多くは、図書館公共性・非営利性を重視している。しかし、PFIスキームにおいても、公立サービスの実現は可能であること、及びサービス内容先行の施設整備であること、について理解を求めることが必要である。
- 「2.PFIを実施する範囲に図書館業務の運営を含めて考えるべきだと思う。」を選択した図書館の理由の多くは、サービスレベル向上と設計・建設から運営までの一体事業による効率化を期待している。

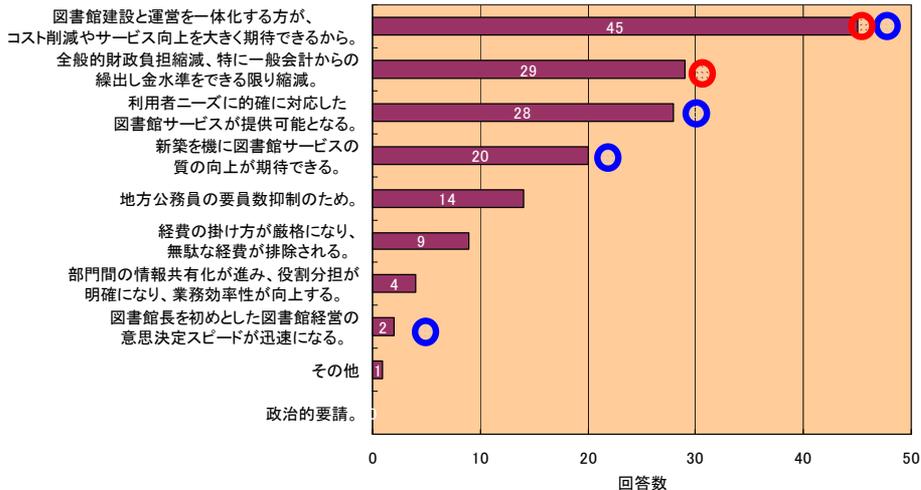
2. 2. 3. 自治体における公立図書館運営PFI導入理由

自治体サイドが、新築図書館の運営段階においてPFI事業化を図る目的は、自治体の財政的負担を下げながら、図書館サービスの品質を維持・向上を図ることにあり、PFIスキームでの実現が重要である。

教育委員会における図書館運営PFI導入理由(新築)



首長部局における図書館運営PFI導入理由(新築)

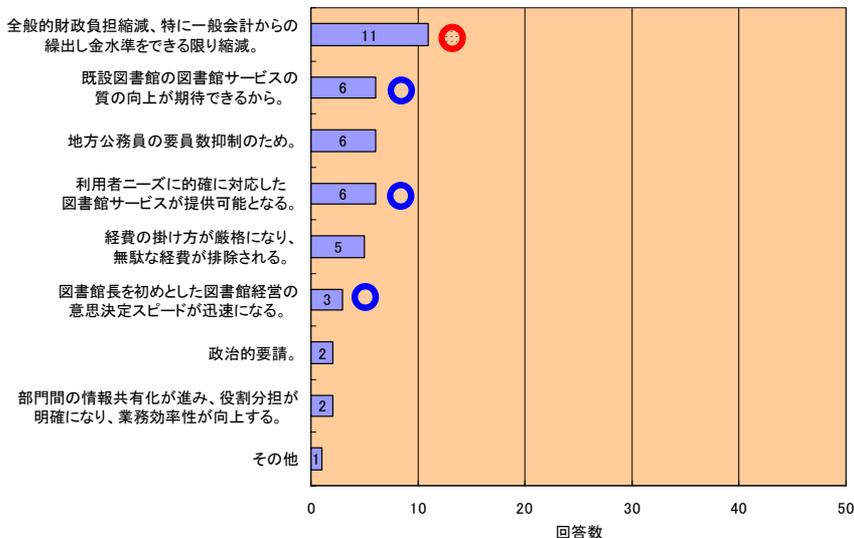


新築図書館を民間事業者に委託した場合、運営段階における運営経費削減とサービス水準のバランスが必要。

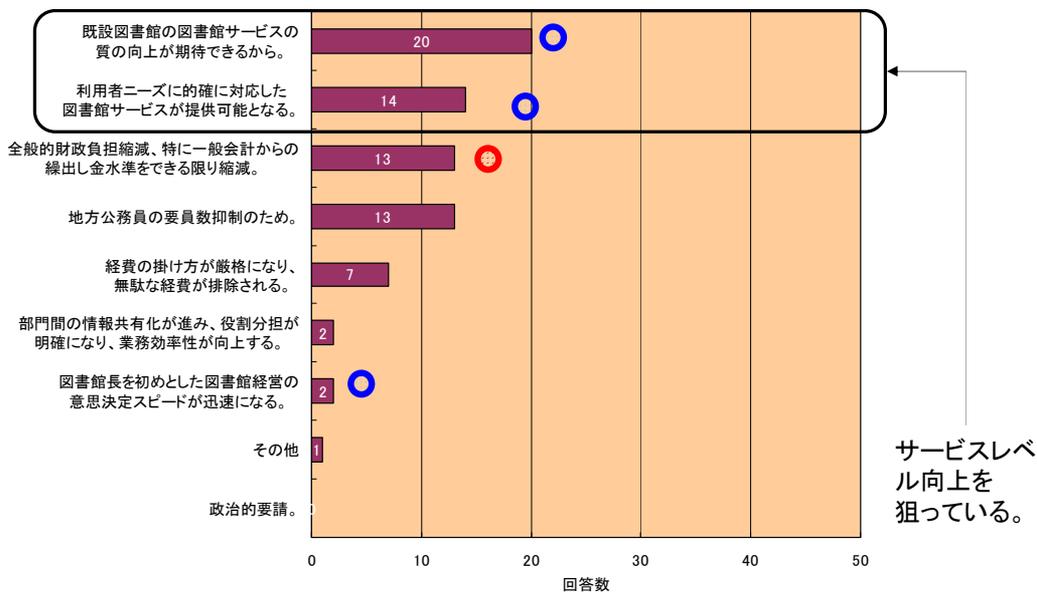
○: 経費削減項目
○: サービス水準向上項目

首長部局は、既設図書館の運営段階についてもPFI事業化を期待しており、その目的は図書館サービスの向上にあり、PFIスキームでの実現が重要である。

教育委員会における図書館運営PFI導入理由(既設)



首長部局における図書館運営PFI導入理由(既設)



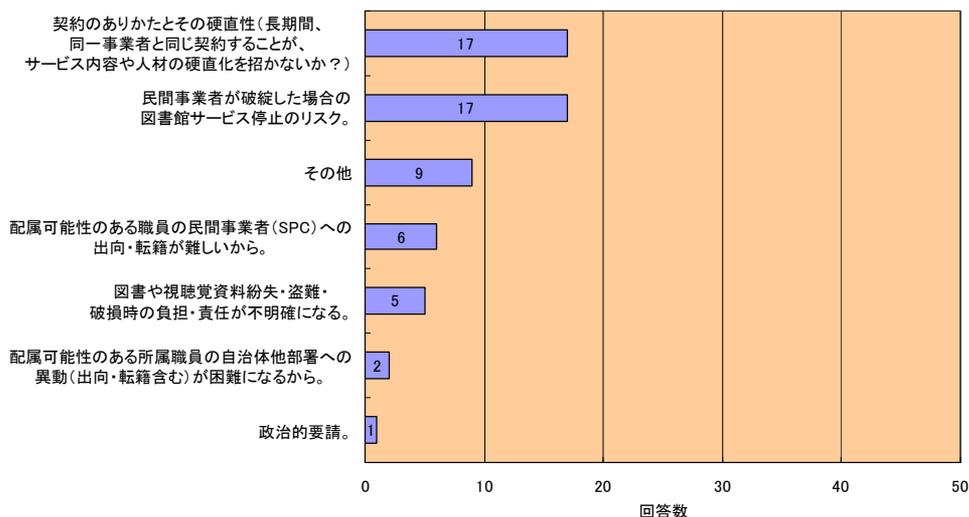
既設図書館を民間事業者へ委託した場合、運営段階において現状よりもサービス水準の向上を訴求が必要。

- : 経費削減項目
- : サービス水準向上項目

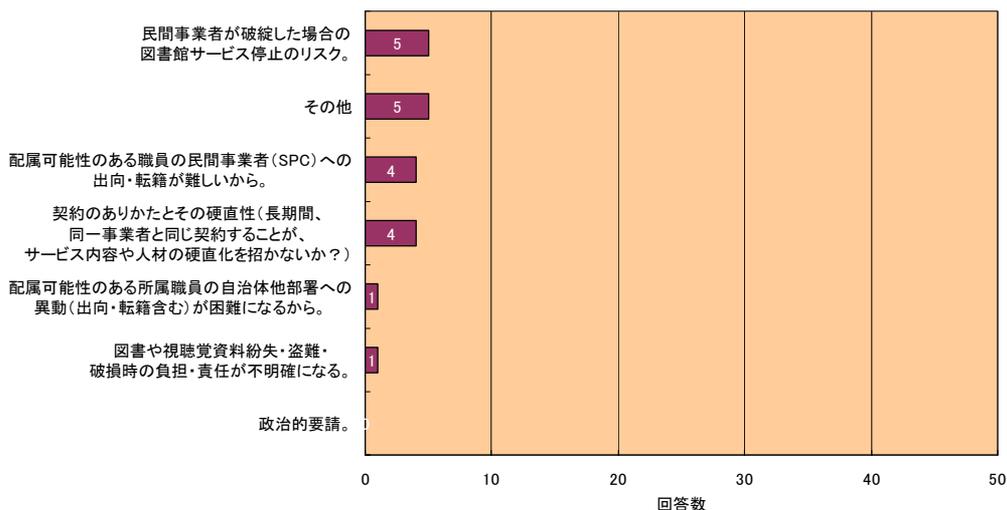
2. 2. 4. 自治体における図書館運営PFI導入不要理由

自治体サイドが新築図書館の運営についてPFI事業化を不要と判断している理由は、運営主体が恒久的に地域住民に図書館サービスを維持できるのか、不安をもっていることにある。PFI事業では、自治体と民間事業者の契約締結と、運営段階におけるモニタリングの仕組みによって、図書館サービスの品質の確保と維持を示し、自治体側の不安を払拭することが必要である。

教育委員会における図書館運営PFI導入不要理由(新築)



首長部局における図書館運営PFI導入不要理由(新築)

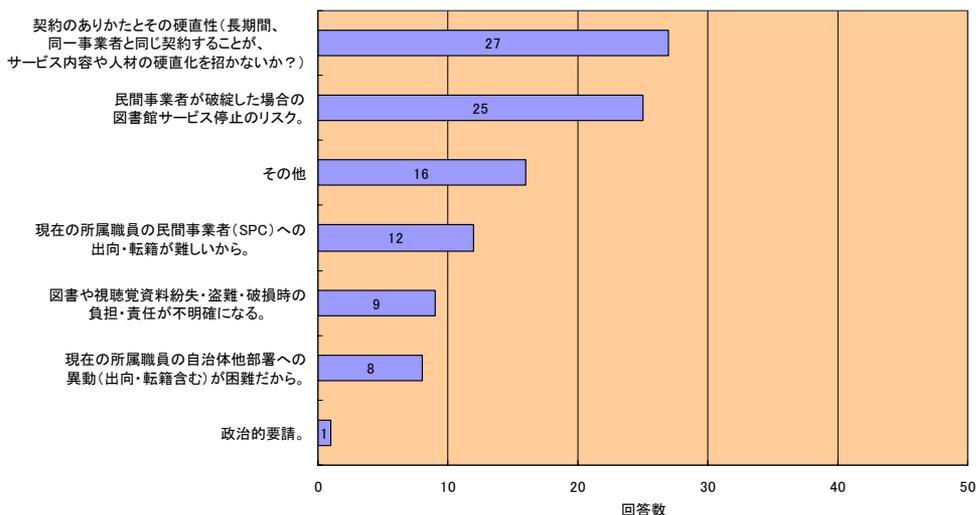


示唆

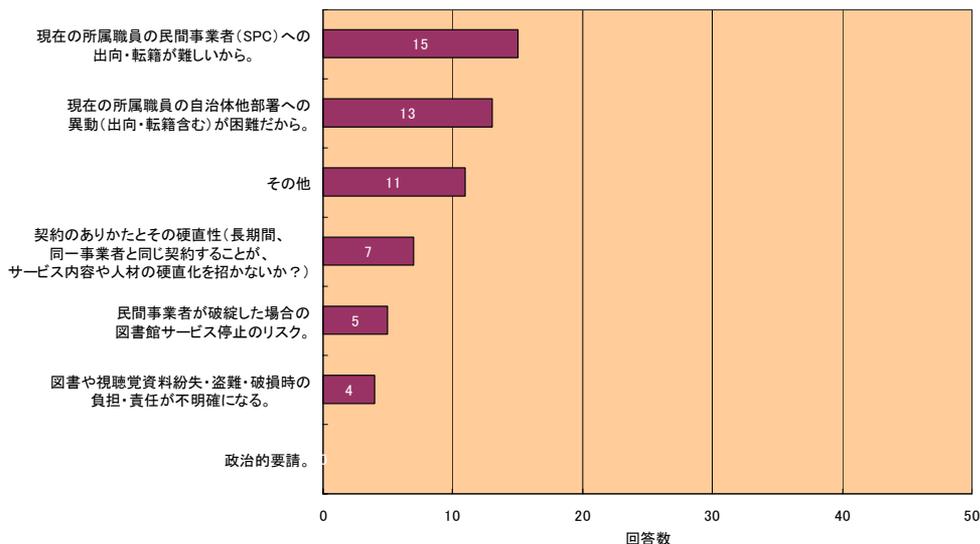
「PFI事業者の事業継続性」「図書館サービスレベルの維持」及び「職員の身分・処遇」の継続について、PFI事業方式において払拭可能とする対応策の検討が必要。

既設図書館の運営についてPFI事業化を不要と判断している理由について、首長部局には大きな傾向はなく、教育委員会が新築図書館と同じく、運営主体の恒久的な図書館サービスの維持への不安を示している。PFI事業では、自治体と民間事業者の契約締結と、運営段階におけるモニタリングの仕組みによって、図書館サービスの品質の確保と維持を示し、教育委員会側の不安を払拭することが必要である。

教育委員会における図書館運営PFI導入不要理由(既設)



首長部局における図書館運営PFI導入不要理由(既設)



示唆

「PFI事業者の事業継続性」「図書館サービスレベルの維持」及び「職員の身分・処遇」の継続について、PFI事業方式において払拭可能とする対応策の検討が必要。

2. 3. 公立図書館サービスの民間委託に関する個別検討課題

公立図書館のPFI事業化に関する主たる検討課題は、図書館サービスを民間事業者に委託した際に発生することが想定される事項が中心となっている。その中には、公共サービスのPFI事業化において一般的に想定される懸念事項と、図書館サービス特有の懸念事項に分けられる。本報告書では、後者の図書館サービス特有の懸念事項を中心に、各検討事項について、PFI事業の特徴と照らし合わせながら、どのような解決の方向性があるのか、考察する。

公共サービスのPFI事業化において一般的に想定される懸念事項

詳細論点Ⅰ：PFI事業者（民間事業者）への委託

PFI事業者への委託に対するイメージについて

PFI事業者（民間事業者）への委託可能な部分と民間委託した場合の「官」と「民」の役割分担

詳細論点Ⅱ：職員の処遇と組織体制について

PFI事業者への委託に伴う職員処遇や組織体制に関する懸念事項

図書館PFI推進自治体におけるPFI事業体の組織イメージと民間事業者に対する委託条件

図書館サービス特有の懸念事項

詳細論点Ⅲ：公立図書館業務の専門性

図書館サービスにおける専門性確保及や専門性維持のための委託条件

図書館業務の今後の変化に対する専門性確保の要件

詳細論点Ⅳ：公立図書館サービスのコストサイドとサービスレベルのバランス

PFI事業者への委託時における図書館サービスレベル維持のための考え方

PFI事業者（民間事業者）への創意工夫への期待内容

詳細論点Ⅴ：公立図書館サービスの維持・評価のあり方

図書館サービスの評価に関する懸念事項とPFI事業によるサービス品質の維持・確保への期待

2. 4. PFI事業者(民間事業者)への委託

2. 4. 1. PFI事業者への委託に関する懸念事項

自治体サイドも図書館現場においても、PFIに関する認識が十分でないため、PFI事業導入は、図書館サービスの全面的な民間事業者への「丸投げ」ではないかという危惧が出ている。

PFI事業における民間事業者への委託範囲は、利用者にとっても最も望ましい図書館サービス提供のありかたとして、案件ごとに設定していくことになっている。すなわち、公共と民間の役割分担が与件として決まっているのではない。従って、まずは、公立図書館関係者において、PFI事業スキームにおける「公共」のコントロール等についての理解を深めていく努力が重要である。

また、同じくPFIに関する認識が十分でないため、PFI事業導入が、「図書館職員全体の人件費削減優先」ではないかという認識・懸念が広がっている。

PFI基本方針前文にあるように、PFI事業導入の主目的は、全事業期間における財政負担の縮減を期待しつつ、同時に、質の高い公共サービスの提供を可能とすることにある。従って、図書館職員を始めとした公立図書館の管理・運営の担当者や公立図書館利用者に対して、PFI事業の特徴とPFI事業化の評価においては、コスト縮減だけでなく、サービス面での効果について説明する必要がある。更に、PFI事業における公共事業調達の特徴として、図書館施設・構造の仕様の具備ではなく、提供されるべき図書館サービスの水準確保にあること(性能発注主義)の理解を求める必要がある。

2. 4. 2. PFI事業者への委託範囲の考え方

仮に図書館の管理・運営を民間事業者に委託した場合の委託範囲については、図書装備、情報システム関連業務、図書館施設維持管理など個別業務について限定的としている意見と、民間事業者の創意工夫を期待して委託範囲を拡大することが可能とする意見が出ている。

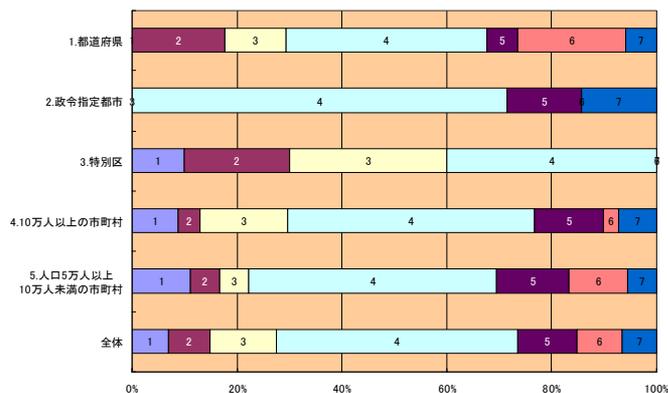
従って、民間事業者の図書館業務の委託範囲を拡大するときの、運営時における工夫・ノウハウや留意点をまとめる必要性が高い。

2. 4. 3. 公立図書館運営における自治体から見た委託範囲の考え方

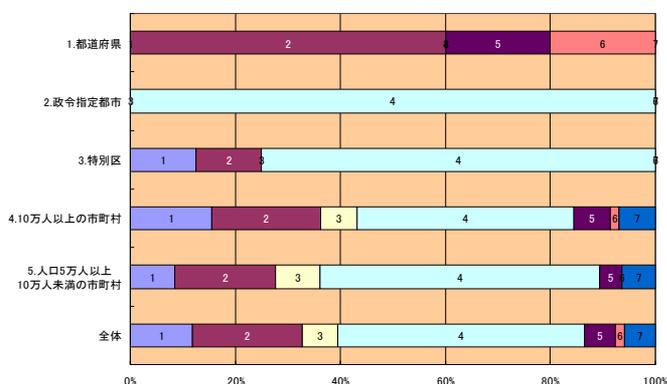
公立図書館運営を民間事業者に委託する場合、都道府県の首長部局は「民」主導を指向しているものの、他は「官」主導を指向している。

各公立図書館の運営環境によって民間事業者に期待する内容や委託目的も別々となることが想定されるため、官民役割分担のパターンごとの事業スキームのノウハウの取りまとめ(構築)を検討する必要がある。

図書館運営における民間事業者への委託範囲(教育委員会)



図書館運営における民間事業者への委託範囲(首長部局)



(注)凡例

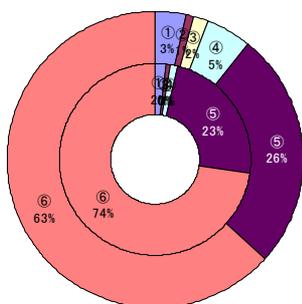
1. 出来る限り、民間委託する。
 2. 原則、「民」が事業遂行責任を負い、「民」自らの発案内容を実施し、「官」は事後的に業務遂行状況や業務品質水準を確認する。
 3. 「民」からの発案を受け、事前に「官」による発案内容の協議・承認を経た上で、「民」が業務遂行を行う
 4. 「官」は「民」からの発案内容を協議・承認するだけでなく、業務遂行中も定期的に進捗把握を行い、業務品質を確認する。
 5. 「官」は業務遂行方針を定め、「官」の指示範囲内において「民」が業務遂行を行う。発案も「官」が主導する。
 6. その他
 7. 無回答
- 「民」主導型の委託範囲の考え方 (1, 2)
- 中間的な委託範囲の考え方 (3, 4)
- 「官」主導型の委託範囲の考え方 (5)

2. 4. 4. 公立図書館から見た主要業務における民間委託の可能性

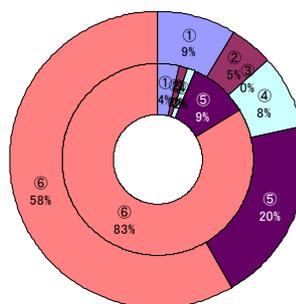
公立図書館サイドにおいても、従来外部事業者へ委託されてきた図書装備、情報システム関連業務、図書館施設維持管理など個別業務だけでなく、幅広く委託することが模索されている。いずれの業務にしても、「官」主導ないしは「民」主導の形で、民間事業者へ委託する可能性が高まっていくと想定されている。

本来、PFI事業における民間事業者への委託範囲は、業務要求水準書によってきめ細かく設置することが可能となっている。従って、各種の民間委託がパターンに対応できるように、図書館業務における特徴(業務間の連携性、スキル・経験の必要度合い等)を考慮したガイドラインの整備が必要である。

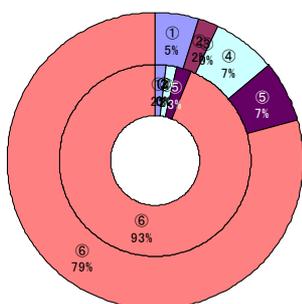
図書館から見た「資料の選択収集・整理・管理」に関する民間委託の可能性
(内側:現状、外側:今後)



図書館から見た「貸出・返却等(個人)」に関する民間委託の可能性
(内側:現状、外側:今後)



図書館から見た「レファレンスサービス」に関する民間委託の可能性
(内側:現状、外側:今後)



選択肢	内容説明
① 全面委託	業務全体について、民間委託が適している。
② 「官」が事後チェックしている(現状)/する(今後)	「民」が業務遂行責任を負い、「民」自らの発案内容を実行し、「官」は事後的に業務遂行状況や品質レベルをチェックするべき。
③ 「官」が事前チェックしている(現状)/する(今後)	「民」からの発案を受け、「官」による発案内容の協議・承認を経た上で、「民」が業務遂行を行うべき。
④ 「官」が逐次進捗管理している(現状)/する(今後)	「官」は「民」からの発案内容を協議・承認するだけでなく、業務遂行中も定期的に進捗把握を行い、業務品質を確認するべき。
⑤ 「民」は与えられた作業のみ対応している(現状)/する(今後)	「官」は業務遂行方針を定め、「官」の指示範囲内において「民」が業務遂行を行う。発案も「官」が主導するべき。
⑥ 委託不適切	業務全体について、民間委託が適していない。

2. 5. 職員の処遇と組織体制について

2. 5. 1. 職員の処遇と組織体制に関する懸念事項

公立図書館運営がPFI事業化により民間事業者に委ねられた場合、地方公務員法等に基づいて守られていた図書館職員の公務員としての処遇・地位等の維持・保証に対する懸念が強く上げられている。職員処遇に関する懸念事項は、全国の公立図書館職員にほぼ共通の課題であり、従って、国全体による早急な指針策定が望ましい。

公立図書館の職員構成の実態(正規職員には司書職採用者よりも司書資格の有無にかかわらず一般行政職員が多く、嘱託職員・臨時職員・アルバイト等の非正規職員に司書有資格者が多い。)を踏まえると、下記のような指針策定が必要となる。

- 公立図書館職員の職務経験の蓄積方法(都道府県単位による職員枠の確保等)の確立。
- 公立図書館職員経験者の中途雇用 等。

また、PFI事業化における人事的側面共通の課題として、民間事業者における公務員の位置付けについても、早急な指針制定が望ましい。

- 例えば、公務員がPFI事業者に出向・転籍をした場合でも、公務員としての地位・雇用条件を維持できる等の仕組み(例:EUにおけるTUPE*1)を構築する。

2. 5. 2. 公立図書館運営事業における望ましい組織体制イメージ

図書館PFI推進自治体では、館長を中心に数名の公務員を派遣し、民間事業者と一体となった図書館サービスを提供する予定である。

現在の公立図書館の中には、従来の地方自治体の職制・組織に捉われない実務的な運営を実践している図書館もある。これは、他の公共施設と異なり土曜日・日曜日・祝日や夕方以降の時間帯の開館に応じて柔軟な要員体制を組む必要があること、また、図書館利用者の多種多様なニーズを迅速かつ正確に職員間で情報共有化する必要があるため、と言える。

このような先進事例を参考にしながら、PFI事業者への業務委託範囲の検討を進めていくことが望ましい。

- 書店など民間における類似サービス業の多くは、利用者ニーズや店舗特性に応じた営業日及び営業時間を設けながら、必要な人材と要員配置を実現しており、この面で民間事業者の創意工夫の活用可能性は高いと言える。

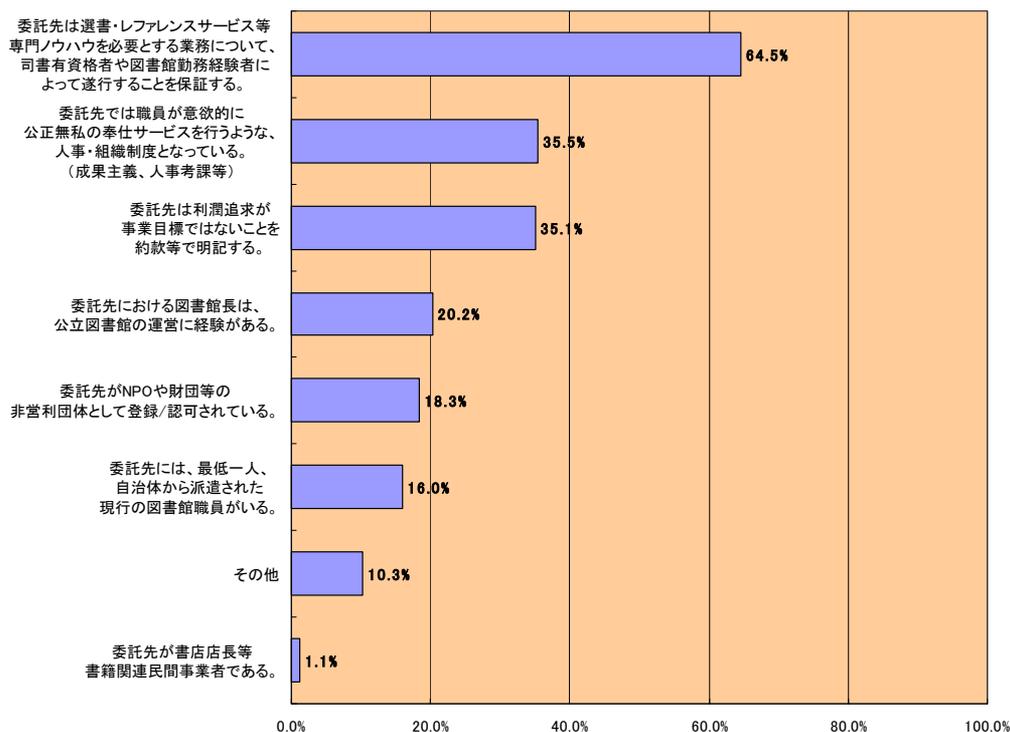
(*1)TUPE:Transfer of Undertakings (Protection of Employment)

EUにおけるM&Aなどの企業買収・再編に際して従業員の雇用・地位を保護する制度。英国においては、PFI事業化の過程で、公務員が民間事業者であるSPCにスムーズに移籍できるように、地位保全および雇用条件等について規定している制度として機能しているが、更に行政組織の再編に際しての公務員の配転・移籍についても適用されることになっている。

2.5.3. 委託する際の民間事業者への要望

公立図書館サイドも、業務の専門性や公平性実施の確保などの条件が整えられる事によって、民間事業者への業務委託の可能性があるとされている。従って、国全体の共通の指針として、民間事業者への委託条件を整備すべきである。

図書館サイドが希望する民間事業者に対する委託の条件



2. 6. 公立図書館業務の専門性

2. 6. 1. 公立図書館における専門性

図書館運営の品質を一定水準にて維持するためには、スキルや経験のある専門性のある人材を確保しつつ、また、その専門性を維持していく仕組みが必要である。図書館の管理・運営業務をPFI事業化する場合においても、運営主体とある民間事業者に対して、以下のような条件を付すことが必要となる。

- 公立図書館職務経験のある退職者の雇用
- 図書館勤務非経験者を雇用する場合の、館内・館外の研修制度の仕組み構築。
- 図書館業務の繁忙状況(曜日間、時間帯等)に応じた柔軟な短期雇用 等。

同時に、図書館勤務経験者をプールしておく仕組み構築が望まれている。

- 日本図書館協会等を通じた人材登録制度作り
- 地域別に分割した人材データバンク

2. 6. 2. 「専門性」確保・維持について

これまで図書館法に準拠している公共図書館の多くは、直営方式の図書館であるため、民間事業者における経験不足が懸念されている。従って、図書館業務のPFI事業化を推進していく上において、図書館業務の専門性の確保・維持が必要であることは認識されており、以下のような対応策を整備することが望まれている。

- 図書館運営開始(開館)前に図書館職員に対して十分な研修を実施。
- 図書館運営開始(開館)前に先進的とされている公立図書館における実地研修を受講。
- 中核となる図書館運営責任者の確保と開館後の専門性を高めていく為の継続的な研修活動の実施
- 公立図書館勤務経験者の積極的な採用 等。

2.6.3. 公立図書館業務に関する外部委託の可能性

民間事業者においても意欲と能力のある人材をそろえる事によって、レファレンスサービス等の専門業務を遂行することが可能である。今後、ビジネス支援サービス、行政支援サービス、多文化サービス等図書館サービスの範囲が拡大し、更に、図書館職員には図書館経営などマネジメント能力が求められてくるため、外部より必要な人材を供給する仕組みの必要性が高まると想定される。

- 業界全体ないしは地域別に、図書館経験者を人材登録し、必要に応じて人材供給する。

PFIにおいても、人材や業務遂行体制に関する要件をきめ細かく整備することが必要となる。

- 予め「業務要求水準書」に図書館サービス運営に必要な要件を明示し、その要件に適合する事業者を選定。
- 事業開始後も、図書館サービスの実施状況を判断するモニタリングの仕組みによって、事業者に対して人材面に関する必要な要求を実施。

PFI事業を推進する場合でも、行政手続・処分等は公共サイドが行うべきとの意見が多い。これは、行政手続・処分等については法律や条令に基づいて実施される業務項目である。

2. 7. 公立図書館サービスのコストサイドとサービスレベルのバランス

2. 7. 1. サービスレベル向上を前提とした民間事業者への業務委託

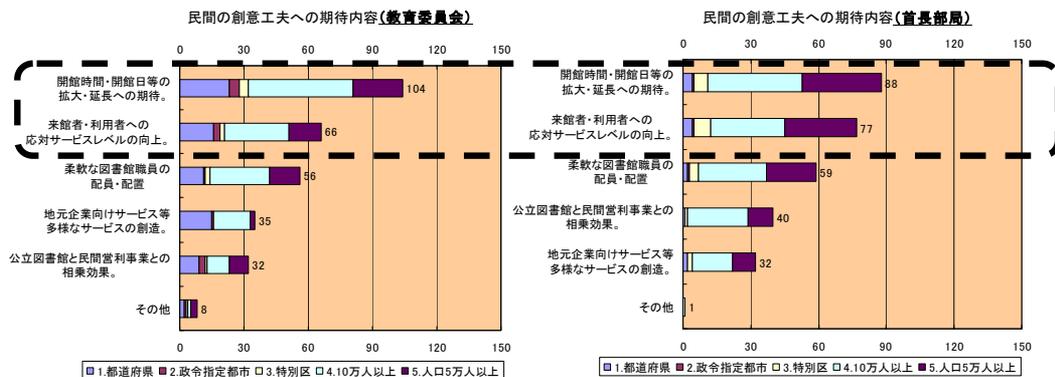
現在、実際に公立図書館のPFI事業化を推進している自治体や民間事業者委託を実施している図書館においては、図書館サービスの維持・向上を念頭に置いた上で、その範囲で可能なコスト削減(民間委託による人件費削減)を狙っている。また、PFI事業推進自治体が応札した事業者グループから優先事業者を選定する評価基準においても、価格面だけでなく、内容面で重視する傾向にある。

PFI事業においては、現在の直営方式に比べて、公立図書館サービスレベルの維持・向上を前提としたコスト縮減の実現を目指すことを目的としている。従って、公立図書館関係者において、PFI事業検討プロセスにおけるPFI事業導入可否について、その判断タイミングや基準について理解を深めていただく努力が重要である。

2. 7. 2. 民間の創意工夫への期待内容

アンケートから得られた自治体がPFI事業化によって民間事業者に期待している主な創意工夫は、「開館時間・開館日等の拡大・延長への期待。」及び「来館者・利用者への対応サービスレベルの向上。」にある。従って、PFI事業を推進していく上では、このような自治体サイドの図書館サービスニーズを、業務要求水準書に明記することが必要となる。

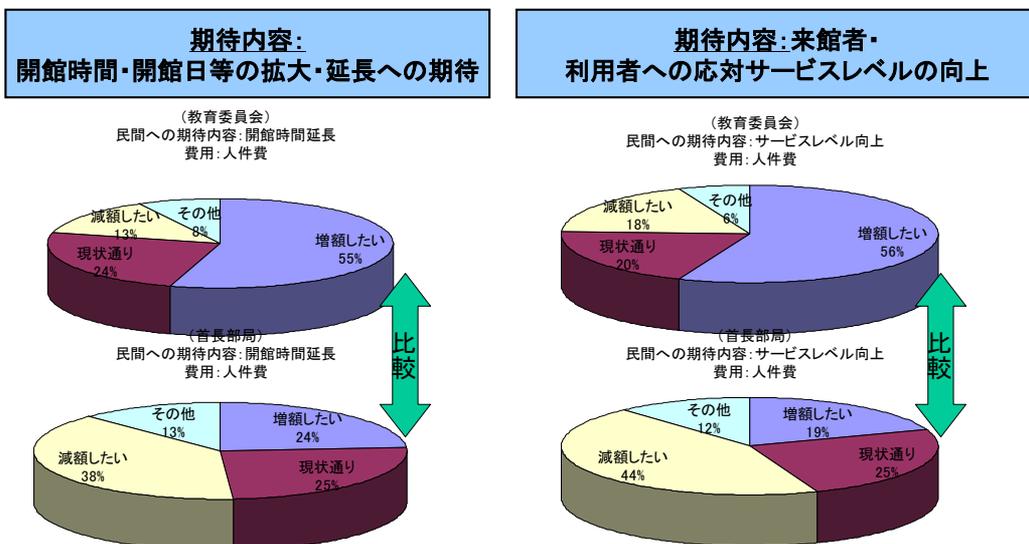
PFI事業においては、設計・建設段階から運營業務の効率化を図られるような設備を装備したり、民間事業者の持つ効率的な業務遂行方法や要員配置に関するノウハウを活用したりすることが可能となる。



2. 7. 3. 民間の創意工夫への期待内容と人件費増減希望

従来よりも公立図書館サービスの拡充や質的向上を図る場合、必要に応じてコスト増額の可能性がある。但し、民間事業者に創意工夫を期待している自治体における人件費増減予想を比較分析すると、教育委員会は増額容認、首長部局は減額希望にあることが分かる。

PFI事業化の評価手法であるVFMは、下記の「VFMに関するガイドライン」にあるとおり、コストサイドとサービスレベルの適正なバランスを確保することを求めている。従って、PFI事業においても、サービスレベルやサービス内容に応じた必要人件費の提示方法を考慮する必要がある。なお、VFMの詳細については、別途、「3. 9 VFMについて」で、説明する。



なお、「VFMに関するガイドライン」(内閣府PFI推進委員会)におけるVFM評価の考え方は、以下のとおり。

- 公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値を「PSC」(Public Sector Comparator)といい、PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値を「PFI事業のLCC」(LCC:Life Cycle Cost)ということとする。
- PFI事業として実施する場合の公共サービス水準を、公共部門自らが実施する場合と同一の公共サービス水準の下で評価する場合、VFMの評価はPSCとPFI事業のLCCとの比較により行う。この場合、PFI事業のLCCがPSCを下回ればPFI事業の側にVFMがあり、上回ればVFMがないということになる。
- 一方、PFI事業として実施する場合の公共サービス水準を、公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSCとPFI事業のLCCが等しくても、PFI事業において公共サービス水準の向上が期待できるとき、PFI事業の側にVFMがある。また、PFI事業のLCCがPSCを上回っても、その差を上回る公共サービス水準の向上がPFI事業において期待できれば、PFI事業の側にVFMがあるといえる。

2.8. 公立図書館サービスレベル維持・評価のあり方

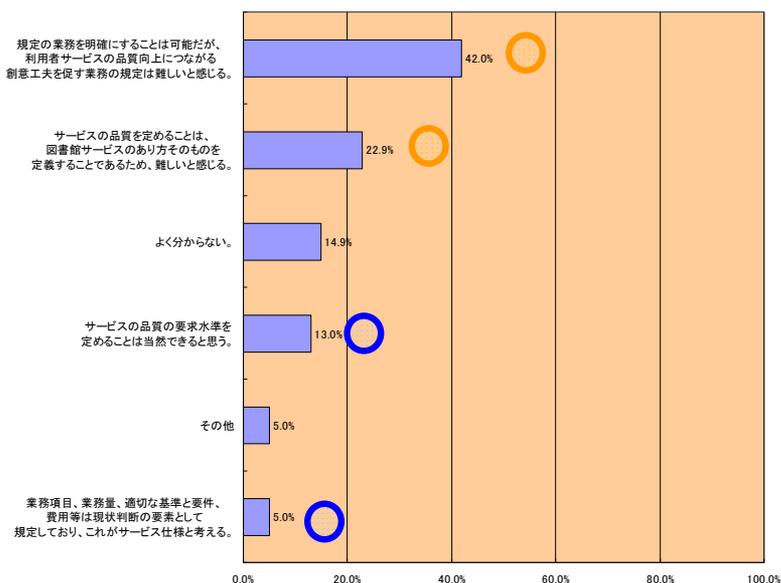
2.8.1. サービス品質明確化の可能性

公立図書館サービス全てについて、サービス品質を明確化することは難しいという意見が多い。従って、全国各地の先進的図書館サービスを実施している事例を参考にしながら、ナショナルミニマムとなるガイドラインを策定することが必要と思われる。

実際に各自治体において、PFI事業化検討において図書館サービスを規定する場合、当該のガイドラインを適用し、各自治体独自の視点を追加した図書館運営の評価基準を提示し、図書館サービスの品質向上を促進するような契約を策定することが可能である。

- PFI事業では、優先事業者との契約締結におけるサービス対価の決定方法の中に、図書館利用状況(需要)の変化に対応させた手法、例えばAvailability Fee(*1)とUsage Fee(*2)を組み合わせた契約策定、を盛り込むことによって、図書館利用頻度や利用者満足度の向上を目指した図書館運営を動機付けることは可能である。

図書館から見たサービス品質明確化の可能性(PFI事業者との契約において)



○: サービス品質明確化に懐疑的意見

●: サービス品質明確化に積極的意見

(*1)Availability Fee

PFI事業契約に基づき民間事業者が一定の施設を整備し一定水準の公共サービスを提供することを前提に公共部門の管理者が支払う対価。原則としてその額は、施設の利用度やサービス量によって変動しない。

(*2) Usage Fee

PFI事業において民間事業者の提供するサービス量に応じて公共側管理者から支払われる対価。この対価の額は、需要量に対応するサービス量にリンクして変化し、サービス量が0であれば、対価も0円となり、サービス量が増加するに伴い対価も増加する。

2. 8. 2. 図書館サービスレベル維持の仕組み

PFI事業の目的は、地方自治体と民間事業者が適切な役割分担・リスク分担による低廉かつ良質な公共サービスの提供にあり、図書館サービスのPFI事業化においても、図書館職員の動機付け喚起となるような官民コミュニケーション実施や業務マニュアル整備が重要となる。

- 当然、市職員と民間事業者の協働意識は必要不可欠である。

2. 8. 3. 図書館サービスレベル評価の仕組み

既に、図書館サービスの充実した先進的な公立図書館では、図書館サービスの定量化への努力がなされている。従って、図書館サービスの定量化を定着させていくために、先進事例を参考にしながら、国全体にて評価体系のガイドラインを策定すべきと考えられる。

- 図書館サービスのPFI事業化を検討する場合、このガイドラインよりモニタリングの仕組みを構築することが可能になると思われる。

2.9. 公立図書館サービスの民間委託に関するまとめ

公立図書館の運営サービスを民間委託した場合の懸念事項・対応策等は、以下のとおりとなる。

詳細論点	PFI事業化における懸念事項	対応策アイデア	PFI事業の特徴
PFI事業者(民間事業者)への委託	<p>PFI事業導入＝民間事業者のサービス丸投げ</p> <p>民間事業者に委託可能な範囲は限定的</p> <p>民間事業者への委託がイメージしにくい</p> <p>民間事業者への委託の主目的は人件費削減</p>	<p>PFI事業における「公共」のコントロールに関する啓蒙活動</p> <p>現状ある図書館運営上のノウハウを取りまとめて、相互利用可能な仕組みとして構築、及びガイドラインの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 図書館運営面における工夫・ノウハウ ● 官民役割分担パターン別の事業スキームノウハウ <p>サービスレベル・内容に応じた人件費の提示</p> <ul style="list-style-type: none"> ● サービスボリュームに応じた効率的な作業体制の構築 	<p>構想・計画段階において、提供サービス内容を明確化し、効率化及び効果最大化の観点より、官民役割分担を設定</p> <p>実施方針策定段階において、利用者や民間事業者との意見交換を通じて、当該自治体における望ましい図書館サービスのあり方を検討し、その上で官民の役割分担を詳細化</p> <p>入札段階において、民間事業者に業務内容と業務必要水準をきめ細かく要求</p> <p>事業者選定段階においては、提供されるべきサービス水準の調達可能性を重視(性能発注主義)</p> <p>事業に関する契約交渉により、特定事業者との綿密な意識のすりあわせを実施</p> <p>運営開始後も、モニタリング制度によって民間事業者のサービス品質を維持コントロール</p>
職員の処遇と組織体制について	<p>公務員としての身分・処遇の確保</p> <p>委託先組織における業務専門性や公平性実施の保証</p>	<p>公務員の身分・処遇を確保するような体制作り、指針制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ● TUPE(*1)の導入 <p>職制・組織に捉われない実務的な運営体制モデルの準備</p> <p>民間事業者への委託条件の整備</p>	<p>民間事業者の組織管理ノウハウを活用した図書館職員専門性を意識した組織体制整備が可能(行政機関としての組織体制・人事体制の構築維持の必要性がない)</p> <p>業者の経験・ノウハウを活用し、利用者ニーズに応じた要員体制が可能</p>

(*1)TUPE:Transfer of Undertakings (Protection of Employment)

EUにおけるM&Aなどの企業買収・再編に際して従業員の雇用・地位を保護する制度。英国においては、PFI事業化の過程で、公務員が民間事業者であるSPCにスムーズに移籍できるように、地位保全および雇用条件等について規定している制度として機能しているが、更に行政組織の再編に際しての公務員の配転・移籍についても適用されることになっている。

詳細論点	PFI事業化における懸念事項	対応策アイデア	PFI事業の特徴
図書館業務の専門性	民間事業者の専門性に関する経験不足及び専門性維持への懸念	<p>民間委託する場合の図書館勤務経験者採用や研修制度の仕組み構築などの条件具備</p> <p>図書館業務における専門的業務に関する研修の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 開館前準備 ● 先進図書館研修 ● 開館後の専門性強化研修 ● 司書業務の高度化への対応 <p>経験者確保・採用</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 日本図書館協会等にて各地域の経験者を人材登録・提供 ● 中核(運営責任者)の確保 <p>図書館業務の曜日別・時間帯別繁閑状況に応じた柔軟な要員体制の構築</p> <p>マネジメント能力のある人材の採用</p>	<p>実施方針策定段階において、民間事業者に具備すべき条件を設定することが可能</p> <p>入札段階において、民間事業者に専門性を含めた業務内容と業務必要水準を要求</p> <p>民間事業者の経験・ノウハウを活用し、開館時間中の業務品質維持のための、多様な雇用形態が可能</p> <p>運営開始後も、モニタリング制度によって民間事業者の人材面での品質の維持をコントロール</p>

詳細論点	PFI事業化における懸念事項	対応策アイデア	PFI事業の特徴
図書館サービスのコストサイドとサービスレベルのバランス	民間事業者委託による図書館サービスが低下に対する懸念	<p>サービス向上を意識したPFI事業化評価のアピール</p> <p>提供されるべきサービス水準確保を意識した発注方式であることをアピール</p> <p>サービスレベル・内容に応じた人件費の提示</p> <ul style="list-style-type: none"> ● サービスボリュームに応じた効率的な作業体制の構築 <p>PFI事業検討プロセスにおけるPFI事業導入可否の判断タイミング及び判断基準の啓蒙活動</p>	<p>構想・計画段階において、提供サービス内容を明確化し、効率化及び効果最大化の観点より、官民役割分担を設定</p> <p>構想・計画段階では、導入可否を判断するために、専門家による可能性調査を実施、VFMを算定</p> <p>VFM算定における直営方式とPFI事業方式の比較基準は、サービス水準とコストのバランス</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 同一サービス水準におけるコストレベル ● 同一コストにおける提供可能なサービスレベル <p>利用者数等増加などの事業環境の変化について、計画段階において官民のリスク分担を設定</p> <p>整備・建設段階から運営段階まで一括発注による事業期間全体のコスト縮減が可能</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 維持管理コスト縮減に寄与する設備の装備 <p>入札段階において、民間事業者に業務内容と業務必要水準を要求（同時に地域住民からのニーズを吸収することが可能）</p> <p>同じく入札段階においては、民間事業者の創意工夫を最大限に活用できるように構造物・建築物の仕様の特定は最小限にとどめている。</p> <p>事業者選定段階においては、提供されるべきサービス水準の調達可能性を重視（性能発注主義）</p> <p>運営段階において、事前に定めた契約に基づき、必要サービスレベルに対応させながら、運営経費の増減が可能</p>

詳細論点	PFI事業化における懸念事項	対応策アイデア	PFI事業の特徴
図書館サービスレベル維持・評価のあり方	<p>公立図書館サービスにおける地域住民への非営利公平の奉仕という理念の維持</p> <p>サービス品質の定量化が困難</p>	<p>官民コミュニケーションや業務マニュアルの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市職員と民間事業者の協業意識確保 ● 意欲・能力のある職員主要による業務実践の機会確保 ● 図書館以外での経験蓄積 <p>自己点検評価官民・抜き打ち検査実施</p> <p>先進事例を参考にサービス品質を明確化を目指したガイドラインの設計</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ガイドライン内容の契約内容・モニタリング体系への組み込み 	<p>入札段階において、民間事業者の役割・リスク内容は、業務要求水準書・リスク分担表に明記</p> <p>事業に関する契約交渉により、特定事業者との綿密な意識のすりあわせを実施</p> <p>運営開始後も、モニタリング制度によって民間事業者のサービス品質を維持・コントロール</p>

第3章 公立図書館のPFI事業化の可能性検討

3. 1. 公立図書館のPFI事業モデルの検討

3. 1. 1. 建築パターンに応じた公立図書館のPFI事業化可能性

公立図書館のPFI事業化における建築パターンとして、以下の5つへの分類が想定できる。

- 設計・建設及び運営・維持管理の両者をカバーする場合、事業範囲の設定はトータルで判断することが必要。
- 図書館非設置自治体のみならず、施設の老朽化やサービスニーズの高度化への対応が必要な既設図書館も多いと思われる。

図書館におけるPFI事業化の建築パターンは、各類型の一つかまたその組合せによって発生しうが、多いパターンは、新築及び大幅増築(分類①)や全面改築・移転(分類②)と考えられる。

	参考事例	PFI事業化への留意点
分類①: 新設及び大幅増築	桑名市、稲城市(いずれも現有中央館を地域館とし、規模拡大した中央館を新設)、長崎市、杉戸町、さいたま市	地方公共団体が、地域の教育基本計画に則り、地域の中核文教施設が存在しない場合に該当。 既設図書館がないか、現有施設の大幅増築するため、図書館の建設・運営について、制約が少ない。 <ul style="list-style-type: none">● 施設・人員・運営等について柔軟な手法選択が可能となる反面、人員・図書資料の初期構築が必要。
分類②: 全面改築・移転	府中市、愛媛県	既設図書館が老朽化・耐震性不足等の理由により、既存の運営体制等をベースにした全面改築・移転の場合に該当。 事業範囲の設定については、既設図書館の運営体制よりの制約があり、かかる条件を考慮する必要あり。
分類③: 部分改築	調査範囲では未判明	既設図書館の機能拡張する形で(例:他の社会教育施設の増築、図書館追加サービスに対応した設備工事等)、施設整備を図る場合に該当。 事業範囲の設定については、既設機能部分との調整が重要。
分類④: 既設サービスの改善	調査範囲では未判明	既設図書館における事業(サービス)において、一部機能についてPFI事業を検討する場合に該当。 <ul style="list-style-type: none">● 既設図書館の運営体制を見直し、サービスレベルの向上と合理化を目指していく。 当該自治体の枠組みにとらわれることなく、周辺自治体の図書館との広域連携による、図書館サービス提供の形式も可能。
分類⑤: 複合施設需要	府中市、愛媛県	地域社会における他の公共・公益施設との合築による図書館機能をPFI事業にて検討する場合に該当。 小規模自治体の場合、図書館のみの増改築・新築よりは関連施設との合築し、事業費縮減を狙うケースが想定される。

3. 1. 2. 公立図書館事業における公共調達手段の選択

序章に提示したように、PFI事業方式の中には、事業収入構成割合により以下の3つの類型が想定される。

PFI事業類型における「公共」と「民間」の資金負担(再掲)

事業類型	「公共」と「民間」の資金負担割合
サービス購入型	公共がサービスフィー(運営費)をPFI事業者に支払う。(100%負担)
受益者負担型	PFI事業者が利用者(受益者)より利用料金を徴収
折衷型	公共によるサービスフィー支払いと受益者負担の組合せ

しかし、公立図書館の非営利公共性という基本理念に照らした場合、図書館のPFI事業は「サービス購入型」が一般的となる。但し、図書館施設に併設・複合化する形で、附随的事業(民間収益施設)を付随した場合、「折衷型」も想定されうる。図書館施設に複合・併設化される附随事業(民間収益施設)がある場合、附随事業は利用者からの収入に依拠することとなる。

公共事業における民間事業者への委託範囲として、本体業務を含めた事業全体を委託する場合と、周辺業務のみを委託し本体業務については直営方式にてサービス提供する場合がある。もしくは、周辺業務を分野別に公共側管理者と民間事業者が分担する場合がある。

その中で、図書館事業の場合、図書館職員に求められている専門性が他の一般行政事務と異なり図書館特有の業務によって養成されていく要素が大きいこと、施設の設計・建設もサービス内容を連携して最適化を追求することによって建設コストと運営コストのトータルコストが縮減できること、等の特徴がある。従って、図書館事業は、周辺事業と一体となりながら、専門性と効率性を追求する雇用形態を確保できるPFI事業化が望ましいと言える。

事業範囲に関する選択肢

パターン1	パターン2
本体事業:PFI	本体事業:直営
周辺事業:PFI	周辺事業:PFI

周辺事業に関する選択肢

パターンA	他の公共事業 (博物館・公文書館等)
パターンB	民間収益事業 (レストラン・物販等)

3. 1. 3. 図書館PFI事業において想定される事業モデル

以上により、公立図書館PFI事業において、想定される事業は、以下のようなモデルとなる。

建築パターンによる分類



+

+

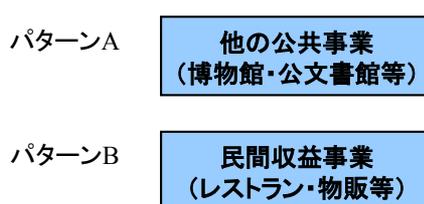
PFI事業方式における「公共」と「民間」の資金負担

事業形式	「公共」と「民間」の資金負担割合
サービス購入型	公共がサービスフィー(運営費)をPFI事業者に支払う。(100%負担)
折衷型	公共によるサービスフィー支払いと受益者負担の組合せ

事業範囲に関する選択肢



周辺事業に関する選択肢



3. 2. PFI事業化の効果

個別の自治体ごとの生涯教育政策、図書館施設を取り巻く事情や環境等によって、効果の影響度合いは異なるが、公立図書館の整備・運営にPFI手法を取り入れることは一般的に下記の効果をもたらすものと想定される。但し、PFIは「公共施設等の管理者等」にとり、公共施設等の整備・運営を目的とする公共調達の有効な選択肢の一つとして把握されるべきである。従って、各自治体は、公立図書館PFI事業化の構想段階における導入可能性調査に基づいて、当該案件のPFI事業化によってどのような効果を期待できるのか、他の調達方法との優位性等を十分に想定し把握することが求められる。

① ライフサイクル・コストとしての財政負担縮減効果：

- 自治体財政逼迫化に伴い、例え一般会計に占める図書館予算の割合が小さくても、図書館運営経費は縮減される可能性が高い。このような自治体財政状況の下、図書館サービスの品質を維持しながら、効率化・合理化をはかり、なおかつ、大きな支出を伴う施設整備のための投資を最適化しなくてはならない。PFI手法は、一般競争入札による各費目のコストダウンを図ると共に、事業全体としての事業期間全体に亘るライフサイクル・コストのコストダウンを図り、結果として自治体にとっての財政負担をでき得る限り縮減する効果と財政支出平準化をもたらさう。

② 図書館業務プロセスの再考と再構成、役割分担見直しによる図書館機能自体の合理化・効率化・サービス向上効果：

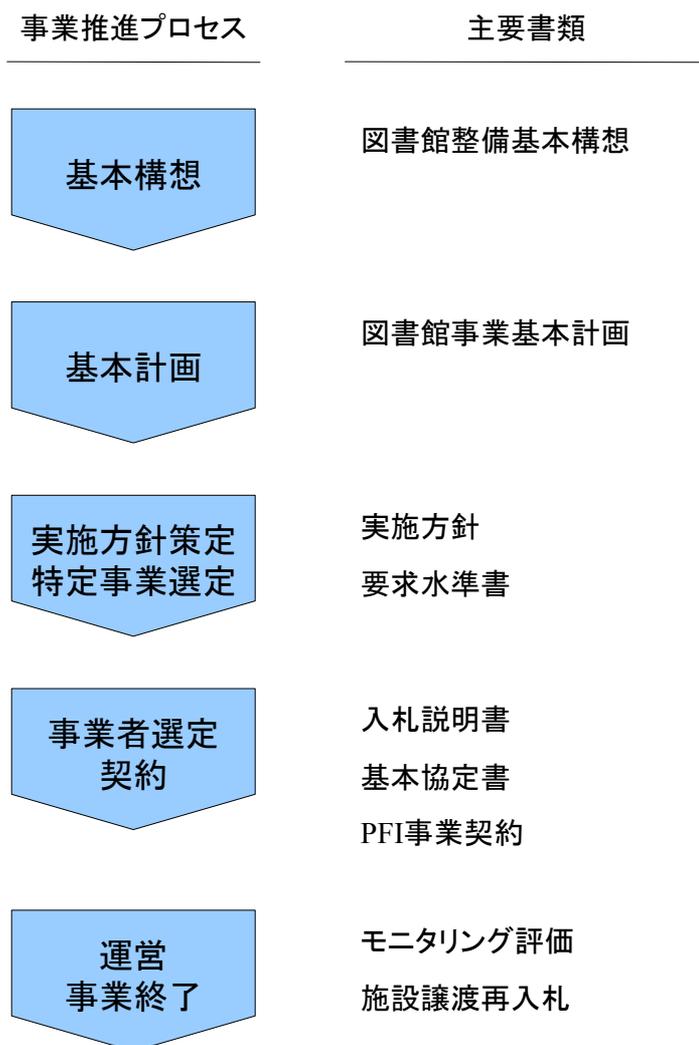
- PFI手法を企画し実施するという事は、公共施設としての図書館経営や運営プロセスのあり方を見直し、公立図書館の基本理念や機能を把握しながら、そのあるべき姿を再考する好機ともなる。情報通信技術を取り入れつつ、官民役割分担を取り決め、整備運営に係わる従来の公共部門の所掌範囲を見直す考え方を取る。業務の処理手法、経費管理や要員手配等、一定の予算と枠の中で一定の質のサービスを民間に提供させる仕組みは、効率向上へと民間を動機付け、結果として図書館経営全体が効率化する。

③ 民間所掌範囲を大きく括る事による効率化・民間の創意工夫の発揮がもたらす効率化効果・サービス向上効果：

- 民間に委ねられる部分はでき得る限り民間に委ねる事により、民間の創意工夫や効率化への努力をとり入れ、効率的かつ合理的な図書館運営が可能となる。

3. 3. 事業推進プロセスに応じた検討アプローチ

公立図書館事業のPFI事業化を想定し、以下の事業推進プロセスに従って、PFI事業化の課題がどのように克服できるのかを検討した。



3. 4. 構想段階

3. 4. 1. 構想段階におけるPFI事業化の可能性検討

構想段階における課題・懸念事項は、以下の3つが想定される。

- 地方自治体の厳しい財政事情から、人件費削減ありきの公立図書館のPFI事業化に着手する。
- 公共施設の中で、市役所・役場と物理的に離れていて、切り離しが容易に見える公立図書館から、PFI事業化に着手する。
- 図書館経費削減が可能と見込み、民間事業者への全面的に業務委託を検討する。

PFI事業手法採用となる場合でも、図書館の新築ないしは改築を図る構想段階での手順と考え方は、従来方式による公共施設の整備手順と基本的に同様である。すなわち、地方自治体における一定の上位概念にあたる基本計画(まちづくり計画や地域教育基本計画等、以下「上位計画」と表記)を下に、その必要性が把握された段階において、基本構想が策定されるという手順である。PFIにおいては、特に基本構想の段階より、利用者や地域住民の要望、及び民間事業者からの提案を幅広く汲み上げて図書館事業のあり方、図書館サービス内容についての議論を重ねておくことが重要となる。



示唆

構想段階においては、PFI事業手法も従来手法も同様の手続きが必要となる為、懸念事項にあるような安易な事業丸投げや業務全面委託を検討する可能性は少ない。

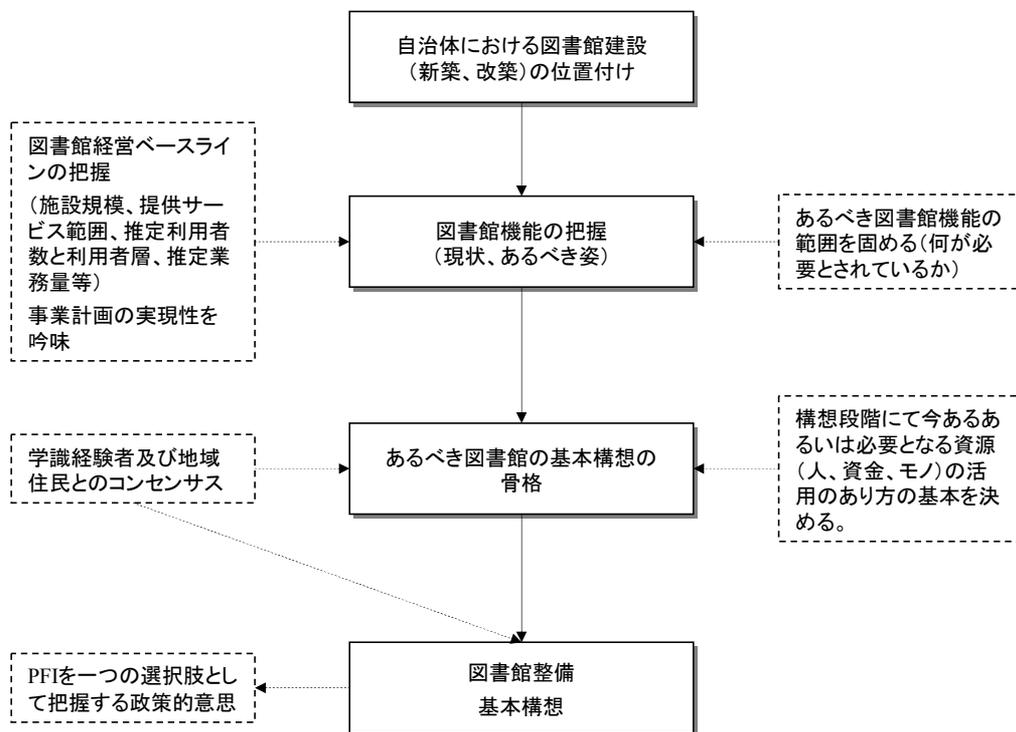
3. 4. 2. 構想段階におけるPFI事業化の検討手順

図書館整備に係わる基本構想を策定する為には、上位計画に基づいて、公共事業としての位置付けが自治体側によって明確化される必要がある。具体的には、例えば、新築図書館の場合は地域情報拠点としての図書館が担うべきサービスニーズ、現有公立図書館の改築等の場合は図書館機能の現状とあるべき姿、を十分に認識することが必要である。これらの内容は、それぞれの地方自治体の置かれた環境によって、様々なあるべき姿が想定されることになるが、いずれにしても、公共施設の中で地域住民によく利用される施設である点を踏まえると、地域住民参加型の基本構想検討が必要となる。

この点で、PFI事業方式は、提示される公共サービスの水準を満たすことを基本としつつ、構造物、建築物の具体的な設備仕様の特定については必要最小限にとどめる反面、性能発注の考え方を採っているため、ハード面よりソフト面が重視され、利用者たる地域住民のニーズを取り込みやすい特徴がある。

学識経験者のみならず地域住民を含めた(当然、自治体側の首長部局や図書館行政担当部局も加わる)基本構想検討の合議体において、図書館経営の基本的なベースライン(施設規模、提供サービス範囲、推定利用者数と利用者層、推定業務量等)を把握し、事業計画の実現性を吟味しながら、図書館事業構想の骨子を組み立てることが必要である。同時に、地域住民に対して情報公開し広く意見を聴取したり(パブリック・インボルブメントの実施)、地域住民意識調査を実施したりすることが望ましい。

前項の枠組みを整理すると、以下のとおりになる。



よって、公共施設等の管理者等が構想段階で考慮すべき要素は従来方式による公立図書館整備事業と同じになる。PFI企画化の前段階となる構想段階での判断と考え方は極めて重要である。

図書館の改築、新築に政策的合理性があり、また、事業計画に実現性が伴っていないならば、図書館経営が不安定化する。PFI事業手法は効率化と財政負担の縮減をもたらし得る手法でもあるが、構想段階で十分な枠組みの検討が必要である。

3. 5. 計画段階

3. 5. 1. 計画段階におけるPFI事業化の可能性検討

計画段階における課題・懸念事項は、以下の3つが想定される。

- 責任やリスクの負担のあり方を考慮せず、民間事業者への全面的な運営委託を企図しているのではないか。
- 建設費削減や運営段階における人件費削減を重視して、運営サービス内容を考慮しないまま、基本計画を策定する。
- 事業期間全体の事業性を考慮せず、人件費削減可能性による自治体財政改善のための図書館PFI事業を推進する。あるいは、PFI事業方式でも従来方式でも事業性は同じではないか。

従来方式の場合には、計画の要素(例えば、設計、建設等)を個別に順序立てて展開し、その実施を図るという進め方であったが、PFI事業の場合、事業内容の特定、官民各々が何を為すか、あるいは、どのようなリスクを負うのか、その為の枠組みをどう設定するか、事業全体における基本的な考えの枠組みをこの段階で判断する必要がある。すなわち、図書館事業全体のうち、何を何処までどのような形で民間事業者に委ねるのが明確化され、そのことがそのままPFI事業全体の骨格となり、公共施設等の管理者等と民間事業者との基本的な関係を定めることになる。

従って、アンケートやヒアリングから提示された懸念事項は、以下のような形で解消されることとなる。

- 官民の役割分担やリスク分担の検討は、民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を活用できるのか、合理的な判断を下す作業である。従って、現状の公立図書館における全ての業務を単純アウトソーシングの形で民間事業者に委託するのではなく、官民協働によるより最適な公立図書館サービス提供を目指すことが可能となる。
- PFI事業は、公共性のある公共事業について、民間事業者のノウハウを活用するものである。従って、図書館法や望ましい基準にある図書館の基本的な考え方と十分整合性が取れるものである。
- 実施方針策定に関する具体的検討の前に、VFMの有無を調査し、事業及び事業スキームの採算性を検証した計画を策定することになっており、従来方式よりも採算性の検証が早いタイミングで実施される。

示唆

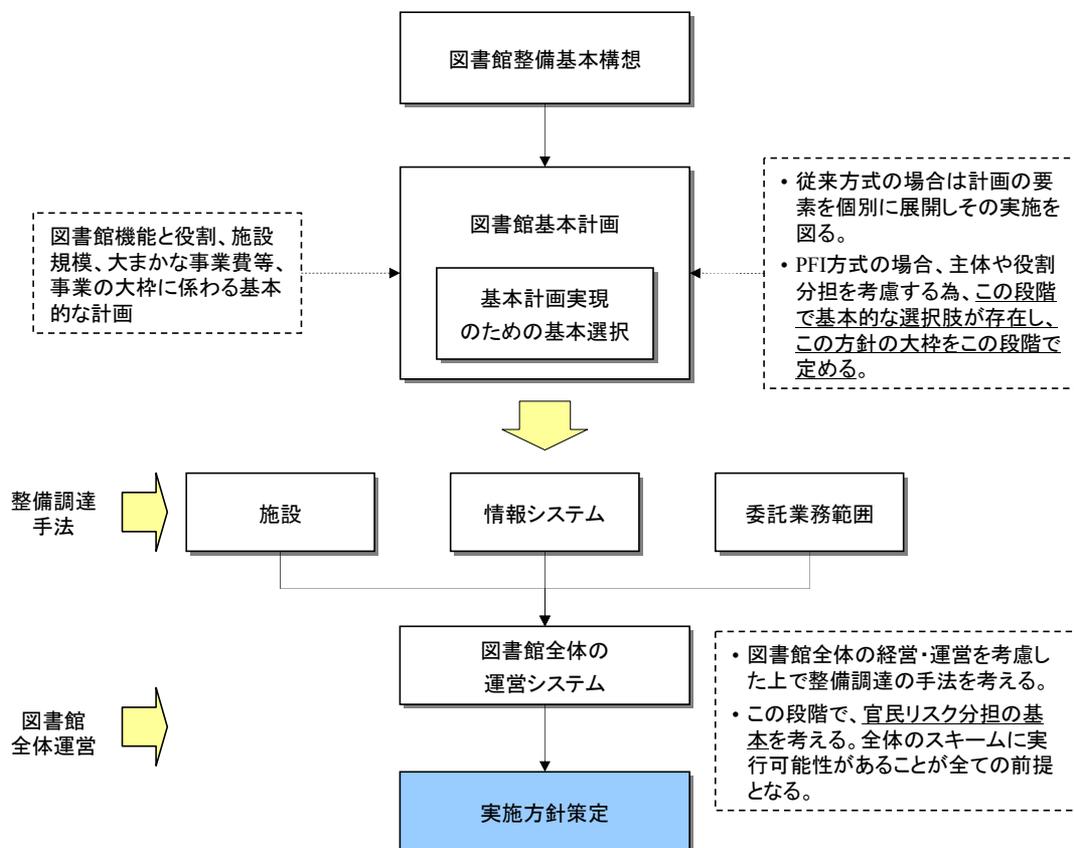
PFI事業の計画段階における主たる検討作業は、事業全体の官民の役割分担や民間事業者への委託範囲の設定にあるため、従来手法よりも透明性及び事業全体を見通した客観性が増すと想定される。

3. 5. 2. 計画段階におけるPFI事業化の検討手順

様々な事業の仕組みやスキームの中から、最も大きなVFMを得られるものを選択することが望ましい。図書館におけるPFI事業の仕組みやスキームの検討・選択における特徴は以下のとおりである。

- 図書館運営は、図書館法にあるとおり、非営利公共を基本理念としており、基本的な図書館サービスについて受益者から施設利用料やサービス利用料を聴取することは、原則、不可能であること。(附带的サービスを有償提供することは可能であると考えられる。)
- 事業期間中の自治体の取り巻く社会的環境や地域住民の構成状況によって、図書館利用ニーズは多種多様に変わることが予想されること。

以上の枠組みを整理すると、以下のとおりになる。



上記に述べた基本選択のあり方は、計画段階において極めて重要な要素となる。PFI手法により基本構想を実現する場合には、図書館全体の経営や運営のあり方、PFI手法導入による期待内容、事業全体に関する基本的な考え方があって初めて基本選択肢の判断ができることになる。そのため、各自治体における図書館の基本理念と位置付け、必要な機能を十分に見定めてあるべき姿を想定する。

3.5.3. (参考)計画段階における検討要素項目

実施方針策定の為に、計画段階で特に検討されなければならない項目は、以下のとおりである。各検討項目に応じて、調査分析作業を行う事によって、図書館PFI事業の評価を下し、実施方針策定(PFI法第5条)、特定事業の選定(PFI法第6条)に至っていく。

- 基本的役割分担の設定
- 事業スキームの設定
- 民間委託範囲の選択と判断
- 民間委託のあり方の選択と判断
- リスク分担の選択肢と判断

検討手順としては、図書館事業における公共と民間の大枠としての(基本的な)役割分担を決め、その上で、どのような事業方式が望ましいのか、あるいは、利用可能か判断し、より細かく具体的な民間の事業範囲を決め、その後、どのようにして当該の事業範囲を委ねるかを検討していく。この一連の過程の中で、事業スキームの評価・選択の手法として、従来方式と比較した各事業スキームのVFMの有無・大きさを算定し、合せて、公共と民間のリスク分担についても、きめ細かく検討していくという手順になる。

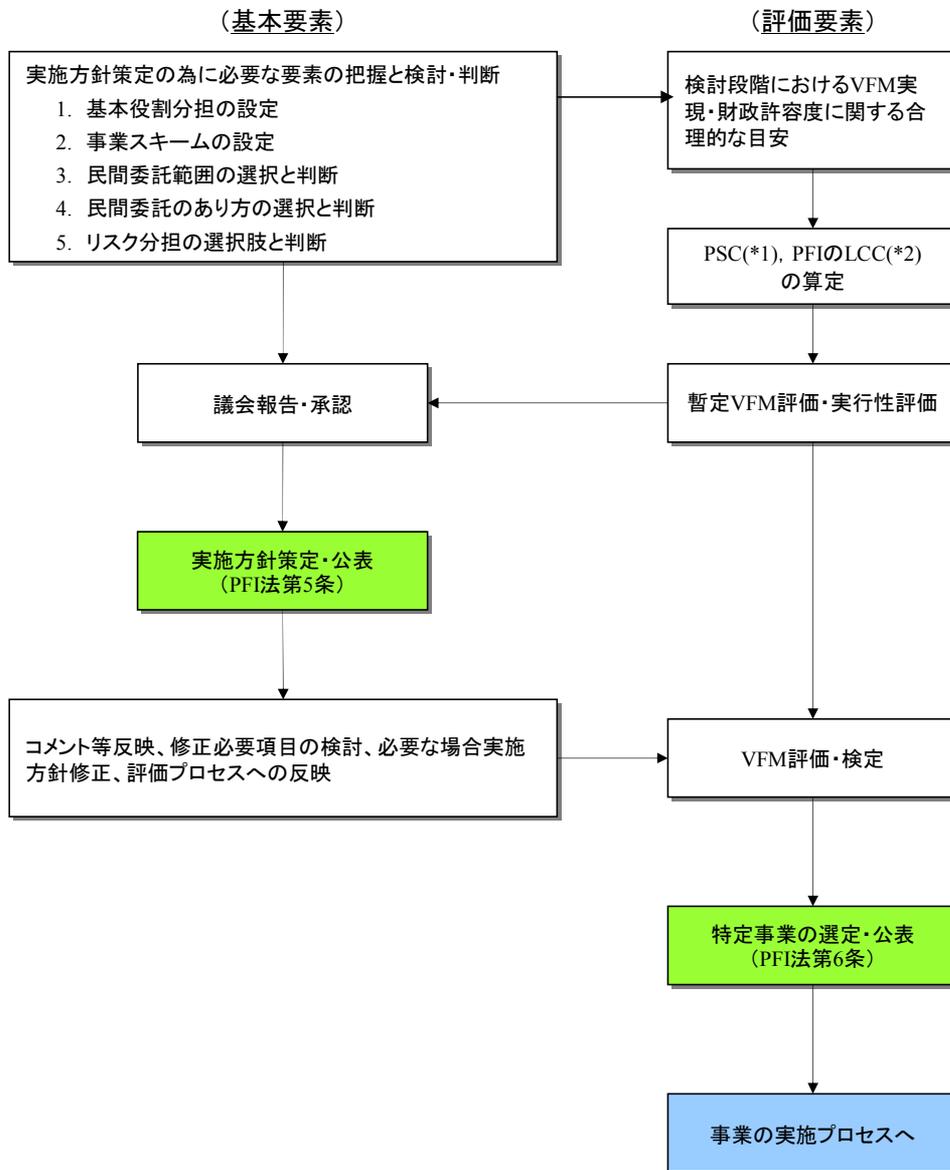
計画段階から検討を進めることにより、事業に係わる官民のあり方と合理的に推定される前提条件を把握することができる。同時に、これらの事業内容を評価する仕組みとして、VFM算定に基づいた導入可能性調査がある。この評価作業は、外部の専門コンサルタントに調査委託するものであるが、それは、あくまでも検討メンバーの判断や意思決定を支援するものである。従って、導入可能性調査の実施は、基本要素の検討と共に並行的に実行し、事前に各事業スキームについて、どの程度のVFMが算定されれば評価できるのか、仮説設定しなければならない。

実務的な作業手順としては、PSC(*1)及びPFIのLCC(*2)を算定し、合理的な数値と判断として暫定的にVFMを計算・評価し、案件の実行可能性を評価した上で、議会承認を取得し、実施方針を策定する。その後市場の反応等をチェックし、必要な場合には実施方針を修正すると共に、VFMを再度、評価・検定する。この結果、特定事業の選定がなされ、事業を実施するプロセスが開始されることになる。

(*1) PSC(Public Sector Comparator): 対象となっている公共サービスについて、公共(自治体)自らが事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

(*2) PFIのLCC(Life Cycle Cost): 対象となっている公共サービスについて、PFI事業として実施する場合の、同じく事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

前項の枠組みを整理すると、以下のとおりになる。



(*1) PSC(Public Sector Comparator) : 対象となっている公共サービスについて、公共(自治体)自らが事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

(*2) PFIのLCC(Life Cycle Cost) : 対象となっている公共サービスについて、PFI事業として実施する場合の、同じく事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

3. 5. 4. (参考)計画段階における基本要素の詳細検討手順

計画段階における各基本要素における主たる検討項目を概説する。

1)基本役割分担の設定

- 設計・建設段階における基本設計、実施設計、及び建設の全て、あるいは、いずれの部分でも民間事業者へ委ねるのか、或いは、VE提案等の民間の創意工夫を組み入れるのか、等。
- 導入システムについて民間事業者への選定と調達を委ねるのか、或いは、地方自治体側がシステム仕様を設定しPFI所掌とするのか、或いは、別途調達することとし、採用システムを前提にPFI事業スキームを形成するのか、等。
 - 現状の公立図書館では、ブック・ディテクション・システム(BDS)を除いて情報システムの導入が進んでいないが、図書館運営の効率化及び多角化サービス推進のために、民間事業者より情報システム導入が提案される可能性がある。
- 用地の選定及び選択に係わる事項。
 - PFI事業スキームによるが、図書館所在地がPFI事業者へ譲渡・貸出のケースがある。仮に用地が公的所有でない場合、土地所有者より利用目的について制限を加えられる可能性があるため、このようリスクを回避するために、事業者選定までに用地を公共部門管理下に置くことが望ましい。一方PFI事業者により用地取得を求める方法では、事業者選定以後に不確定要因を先送りすることになり、併せて事業準備期間を長期化することになる。
- 既存図書館の建替え・増改築等の場合、既存資産(資料、什器、情報システム等)をどの範囲まで引き継ぐのか、或いは公的資産より財産処分するのか、等。また、これらの財産移転、処分、及び代替資産購入に係わる金銭の支払・受取は、PFI事業の所掌とするのか、等。
 - 資料については、地域の知的財産として継続して保有することが望ましいとされている。但し、保有・管理に関わるコストを考慮した場合、利用頻度の少ない資料について複数図書館で共同で保存したり、或いは、資料劣化を防ぐために電子化・デジタル化による継続保存の方法も想定される。
- 約定期間の設定に係わる事項。
 - 情報システムについては、陳腐化が早く図書館業務に最適なハード機器やアプリケーションの変動が早いので、他の事業対象とは切り離して、より短い約定期間を設定することが望ましい。

2)基本事業スキームの選択

- 基本は、早めに基本事業スキームを定めて詳細展開を検討すべきだが、場合によってはあるべき選択肢を平行的に考慮し、後日全体の取り纏めの過程において選択しても差し支えない(PSC及びPFIのLCC算定の要素となる費用が変わるため、考えを変える場合には前提条件等の見直しが必要となる。)
- 施設の所有と占有に係わる権利、事業期間終了時における措置のあり方にかかわる基本的選択肢に留意する。
- 事業スキームの選択は、個別自治体の事情、環境、意図によっても異なり得る。財政的許容度を勘案しつつ、何がベストの選択か、何がVFMを向上せしめるか、また何が財政負担の縮減をより大きくするかを考慮する必要がある。

3) 民間委託サービス範囲の選択と判断。

- 民間委託可能なサービス範囲を特定化する。図書館法等の制度的制約を考慮しつつ、個別自治体の事情に応じ、委託可能なサービス内容の範囲を特定化する。その上で、実現しうる図書館主体の経営・運営体制を十分検討し、公共部門は何をなすか、境界領域はどうなるかを定義する。
 - ここにおける公共部門は、教育委員会などの庁舎における行政部局だけでなく、SPCへの出先機関も含めた事業全体における公共部門の役割を規定する。
 - サービス境界領域を確定するために、何が境界となるか、何が制約要因となるかを明確に捕捉する。
- サービス仕様、要求されるサービス基準・水準策定する(サービス仕様の策定は時間のかかる作業でもあるが、基本方針策定段階で大枠を固め、全体のスキームとの整合性を図る必要がある。)
 - 図書館PFI事業の場合、利用者・貸出などの定量的情報だけでなく、利用者調査における満足度などの定性的情報を数値化したものも含めて、測定可能なサービス水準を設定する。
 - サービス水準等目標を定めるにとどめ、サービス内容を実現する実際の業務手順等はできる限りPFI事業者任せにすることとする。(民間事業者のアイデア・創意工夫の活用。)

4) 民間委託のあり方の選択と判断。

- 一定の考慮された委託範囲を、どのようにPFI契約に盛り込み、民間事業者が積極的に業務品質向上及び業務改善の意欲を持たせるのか、検討しなくてはならない。
 - 推定される民間事業者の業務範囲から業務フローを設定し、サービス水準・基準をどのように測定するシステムとするのかを考慮する。
- 民間事業者による義務履行、サービス水準達成を如何にモニターできるかのメカニズムと支払いメカニズムとのリンクを考慮し、民間事業者に対する動機付けを考慮する。

(*1) PSC (Public Sector Comparator) : 対象となっている公共サービスについて、公共(自治体)自らが事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

(*2) PFIのLCC (Life Cycle Cost) : 対象となっている公共サービスについて、PFI事業として実施する場合の、同じく事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

5) リスク分担の選択肢と判断。

- 個別案件におけるリスクの特定化を試みる。(重要リスク分担事項を大局的に把握する。)
- 管理者とPFI事業者の業務分担を明確にし、分担する業務に伴うリスクを抽出する。
- 基本的なリスク分担のあり方の選択肢を把握し、公共部門と民間事業者の間の基本となるリスク分担のあり方を判断する。また従来方式と比較して、リスクの移転度を評価し、PSC(*1)/LCC(*2)に反映させる。
 - 図書館サービス固有のリスクとして、保有資料の紛失等にかかわるリスクがある。死角の少ない施設設計や張り紙による利用者への啓蒙活動や職員による巡回活動等の運営面での対応策を勘案しながら、公共部門と民間事業者の間においてリスク分担・大体資料購入負担を検討する。
- リスク分担の考慮に際しては、その分担のあり方にバランスが保持されていることが肝要であり、過度なリスク分担を強いる考えは民間事業者にて負担できない事に留意する。
- なお、リスク分担の考え方は契約行為において具体的に確定する。

(*1) PSC (Public Sector Comparator) : 対象となっている公共サービスについて、公共(自治体)自らが事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

(*2) PFIのLCC (Life Cycle Cost) : 対象となっている公共サービスについて、PFI事業として実施する場合の、同じく事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額

3. 6. 実施方針策定・特定事業選定段階

3. 6. 1. 実施方針策定・特定事業選定段階におけるPFI事業化の可能性検討

実施方針策定・特定事業選定段階における課題・懸念事項は、以下の4つが想定される。

- 図書館の施設・装備の仕様を中心に検討し、運営委託先において図書館業務の経験や専門性を保証させることが難しいのではないか。
- PFI事業による成果を急ぐ余り、公共部門主導で事業の基本設計を推進し過ぎる。
- 公立図書館は公共機関としての果たすべき役割があり、民間事業者に委託できる業務は限定されるべきではないか。
- 自治体内部では、民間事業者に業務委託した場合の具体的な運営・運用体制がイメージしにくい。

PFI事業における実施方針の目的は、公共施設等の管理者等の事業の実施に係わる意思と方針、事業の内容、実施のあり方、予定等を方針として取り決め、PFI事業として始めることになる。策定された実施方針により、PFI法に記載された公共施設等の管理者等による手順に着手できることになる。

実施方針策定は潜在的な民間事業者の参画意欲を募り、民間事業者との意見交換を通じて、案件の実現性や事業性について合理的な期待感を持つことができる。

- なお、PFI法では実施方針の策定と特定事業の選定の2つの要素に関し、明確な順序を設けているわけではないが、実施方針をまず策定し、その過程での検討・評価の前提となった諸条件に基づき、特定事業としてこれを選定するという手順が取られ、事業のフレームワークが実現する。

従って、アンケートやヒアリングから提示された懸念事項は、以下のような形で解消されることとなる。

- 実施方針策定プロセスにおいて、Q&Aを通じて民間事業者との意見交換を行い、民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を吸収するため、従来方式よりも実態に即した事業内容を構築できる。
- 施設・装備の仕様を詳細化することよりも、各業務について民間事業者にどのような遂行してほしいのか、業務遂行上の必要水準を設定しており、各業務の専門性が発揮されやすくなっている。
- PFI事業は、公共性のある公共事業について、出来る限り民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を活用することを意図した手法であり、民間事業者の自由度を確保できるように委託業務範囲も出来る限り拡張して設定することとなる。

示唆

PFI事業の実施方針策定段階において、民間事業者や地域住民との意見交換を通じた方針設計であるため、従来手法よりも事業性が増すと想定される。

3. 6. 2. 実施方針策定段階におけるPFI事業化の検討手順

実施方針策定に際しては、下記点に関し留意することが必要である。

計画段階までの検討事項を踏まえてベースとなる実施方針を策定し、当該事業への応募が見込まれる民間事業者の意見、地域住民等の意見を募ると共に、応札すると考えられる民間事業者との質疑応答などを通じて、実施方針の考え方の許容度を実際においてテストする。この結果、必要に応じて実施方針の内容を改訂ないしは詳細化することが可能である。

このように、基本設計・実施設計の段階で、民間事業者や地域住民より意見を聴取することは、案件の実現性を高め、競争を喚起することができる。特に、実施方針公表後に応札見込みの民間事業者との質疑応答は、結果として、当該案件の特性に応じた民間の創意工夫・ノウハウを吸収する機会となる。

なお、実施方針段階において、公共施設等の管理者等にとっての基本選択肢はできる限りこれを取り決めることが好ましいが、一方、これらの全てを実施方針段階までに固定することが現実の問題として難しいことも想定される。この意味において、実施方針策定の過程で公共部門にとっての一定の考え方を提示することにとどめ、競争条件が成立しやすいようにすることは、望ましいことと言える。

- 具体的には、管理者等が採用するアドバイザーを活用し、事前に市場の反響や案件応札の意向をチェックしたり、実施方針策定後、公開される質疑応答などにより市場の声を反映しながら、実施方針の内容を詰めていくことになる。

実施方針策定後直ちに、あるいは実施方針策定と同時にPFI法第6条に基づく事業の特定化を実施する考え方もありえるが、PFI法上、明確にはこれら2つの手順と策定のタイミングには触れていない。実施方針に対する市場の声や反応をテストした場合、VFM評価が変動しうることを考慮すると、実施方針策定と特定事業の選定の間一定期間を設け、必要に応じてVFMを再計算することが望ましい。

図書館PFI事業の場合、公共施設の中で地域住民による利用頻度の高い施設であり、多種多様な地域住民の利用ニーズにできる限り対応することが必要となる。

- なお、特定事業の評価を実施方針と同時にないしは策定後ただちに行う場合で、もし実施方針の内容が後に修正され、その内容が事業特定化の要素に影響を与える場合には、再度VFM評価・検定を実施し、事業特定化の再評価をすることが適切といえる。

3. 7. 事業者選定及び入札段階における可能性の検討

事業者選定及び入札段階における課題・懸念事項は、以下が想定される。

- 応札価格の一番安い事業者を選定し、図書館サービスの専門性が確保されるか、不明となっているのではないかと懸念される。あるいは、図書館運営経験がなかったり、サービスレベルの低い運営業者となるのではないかと懸念される。

PFI事業における実務上の入札方式としては、「総合評価・一般競争入札」(「地方自治法施行令第167条の十の二」)ないしは公募型プロポーザル方式(法的には地方自治法上の随意契約となる)がある。いずれの場合にも「総合評価方式」を採用し、「競争」を前提とする事が基本となっているため、透明性・公平性の高い事業者選択が可能となる。また、従来、建設・運営・維持管理などをばらばらで調達していた直営方式よりも、一括調達になり、合理的といえる。なお、一般公募による指定競争入札という方法も理論的に可能であるが、PFI事業では採用されにくい。

次いで、応札者の審査・選定にあたっては、価格や資格要件だけでなく、出資企業グループがどのような形でPFI事業に関与/コミットしているのか、事業者の構造や、事業のあり方を検証を行うことが求められている。

契約については、業務要求水準書にて民間事業者にきめ細かく委託範囲を明確化し、官民の意識が共有される。更に、対象となるPFI事業に資金を供給する融資金融機関により、事業性の評価と事業計画の妥当性を審査されることになる。

従って、アンケートやヒアリングから提示された懸念事項は、以下のような形で解消されることとなる。

- 入札時に業務要求水準書によって民間事業者に対する業務内容を明確化しているため、業務の専門性を確保しやすくなる。
- 民間事業者のもつ経営ノウハウや創意工夫を活用するため、業務品質を維持しながら、開館日拡張などのサービス拡張が可能となる。また、利用者ニーズに対応した要員体制の構築が実現し、図書館における専門職員の雇用が拡大する可能性がある。
- 事業者選定基準にサービス水準などの定性的な評価基準が盛り込まれることで、図書館サービスニーズの変化に対応可能な事業者選定を行うことが可能となる。
- 官民の役割分担やリスク分担の検討は、民間事業者の経営ノウハウや創意工夫を活用できるのか、合理的な判断を下す作業である。従って、現状の公立図書館における全ての業務を民間事業者に委託するのではなく、官民協働によるより最適な図書館サービス提供を目指すことが可能となる。

示唆

PFI事業の事業者選定及び入札段階において、総合評価・一般競争入札を基本としており、従来の直営方式よりも、客観的な判断の下で採算性のある図書館事業が構築可能となることが想定される。

3. 8. 運営段階における可能性の検討

運営段階における課題・懸念事項は、以下の4つが想定される。

- 応札価格の一番安い事業者を選定し、図書館サービスの専門性が確保されるか、不明となっているのではないかと懸念される。あるいは、図書館運営経験がなかったり、サービスレベルの低い運営業者となるのではないかと懸念される。
- 契約によって図書館運営主体を束縛すると、必要な図書館サービスを提供しにくくなるのではないかと懸念される。
- 民間企業が運営主体となった場合、収益性を重視して、最低限の図書館サービスのみを提供する。あるいは、民間企業の都合により、突然図書館運営を休止する可能性が高くなる。
- 現在の公立図書館職員を雇用せず、より人件費の低いアルバイトやパートスタッフばかりを雇用する。

運営段階においてPFI事業の運営主体であるSPC(*1)事業者は、モニタリングの仕組みによって、金融機関及び管理者より業務内容や業務品質を監視される。モニタリング内容は、契約締結時に合意したサービス仕様を実現するために定められており、従来の公共が施設建設のまま運営主体に放任する方式よりも合理的といえる。

また、治癒・修復プロセスや運営主体の代替事業者選定プロセスが備えられているため、公共サービスとしての図書館サービスの事業継続性とサービス品質維持が保証されている。

- 金融機関は、PFI事業者との融資契約に基づき、自治体との直接契約(DA=Direct Agreement)に基づき、金融・財務面の専門的知見からのリスク管理を行ったりする。常時、SPCの財務諸表やキャッシュ・フロー等の実績や計画管理状況を監視し、問題の発生をチェックしているため、結果として、財務面から事業の継続性の可能性を高めることになるので、地域住民は安定的な図書館サービスを享受できる。
- 運営上のモニタリングについても、運営主体自らが行う自己モニタリングや管理者側によるモニタリングや利用者アンケート等を組み合わせる事によって、外部環境の変化や利用者ニーズの変化や運営サービスへの利用者満足度変化にすばやく反応することが可能となる。
- 併せて、PFI事業には治癒・修復のプロセスがあり、事業事態や運営サービス水準等に支障が発生した場合、事業継続性を重視し、早期に関係者協議を行い、運営主体への指導や運営費の減額措置等の対策を講ずることが可能である。
- また、運営主体に破綻懸念が発生した場合、PFI事業においては、第一義的に事業継続性を重視し、代替事業者の選定にあたる。
- いずれにせよ、事前の契約によって、例えば、毎月や四半期毎に運営状況をチェックすることは可能であり、従来の単年度会計の枠組みや図書館協議会の実態よりも、迅速な対応を目指しており、従来方式よりもPFI事業方式の方が、業務品質の確保・維持の可能性が高いといえる。

(*1)SPC(Special Purpose Company)

特別目的会社、PFI事業を目的とする新規事業会社を共同企業体(コンソーシアム)として、各社が出資、設立。

従って、アンケートやヒアリングから提示された懸念事項は、以下のような形で解消されるものと考えられる。

- 入札時に業務要求水準書によって民間事業者に対する業務内容を明確化しているため、業務の専門性を確保しやすくなる。
- モニタリング項目に公立図書館サービスに関する評価項目を盛り込んだり、定期的に利用者アンケートを実施することにより、図書館サービス水準の維持やサービス水準低下時の早期把握が可能となる。
- SPC事業者との契約書締結におけるサービス対価の決定方法の中に、図書館利用状況（需要）の変化に対応させた手法、例えばAvailability Fee(*1)とUsage Fee(*2)を組み合わせた契約策定、を盛り込むことによって、図書館利用頻度や利用者満足度の向上を目指した図書館運営の実現のための経済的動機付とすることは可能である。



示唆

PFI事業の運営段階においては、管理者や金融機関によるモニタリングや地域住民のニーズ吸収を備えているため、従来の直営方式よりも、事業継続性や品質維持可能性は増すと想定される。

(*1)Availability Fee

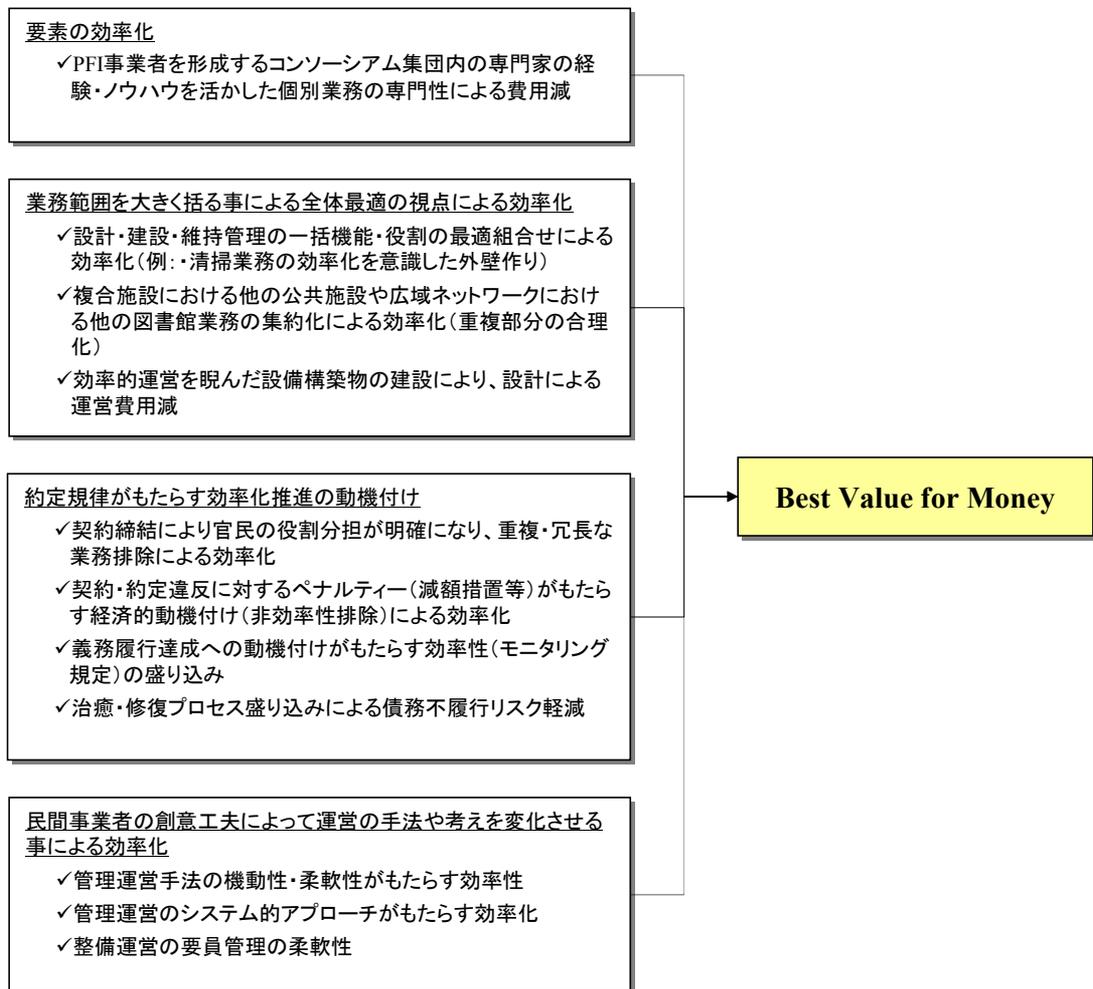
PFI事業契約に基づき民間事業者が一定の施設を整備し一定水準の公共サービスを提供することを前提に公共部門の管理者が支払う対価。原則としてその額は、施設の利用度やサービス量によって変動しない。

(*2) Usage Fee

PFI事業において民間事業者の提供するサービス量に応じて公共側管理者から支払われる対価。この対価の額は、需要量に対応するサービス量にリンクして変化し、サービス量が0であれば、対価も0円となり、サービス量が増加するに伴い対価も増加する。

VFMをもたらす要因はPFI事業案件ごとに様々であると考えられるが、主として、従来手法と比較した場合における業務効率化によってもたらされるといえる。あるいは、民間事業やの創意工夫・努力が発揮しやすくなり、効率化が実現しやすい形になっていると言える。

具体的には、民間事業者による創意工夫・努力を取り込むことが可能になったり、事業契約締結におけるモニタリング手法によって民間事業者の効率化意欲が向上したり、事業全体の一括発注による全体最適の視点に基づいた効率化が図られたりすることにある。従って、単純な民間事業者への委託では、個別業務の効率化や組合せと運用による効率化に限定されたため、単純委託の発想のみでVFMが発生するわけではない。



同一の公共サービス水準の下で、VFM向上に寄与するコスト削減のアプローチとして、①各種要素の単価の引下げ、②異なるプロセスの統合整理による効率化、③時間コスト圧縮等が想定される。PFI事業を推進するという上では、このような効率化要因を考慮しながら、PFI事業性を判断し、実施方針策定やその後のプロセスにおいて公共施設等の管理者等に求められているとよい。

- 単価の引下げによるVFM

- 同一仕様における単価引下げ効果。
- PSCにおいて想定される仕様とは異なる仕様への合理的な変更による単価引下げ効果。
- 単年度契約から長期契約に移行し、契約期間の長期化による安定した状況の下で実現可能となる工夫による単価の引き下げ効果。例として、運営・維持管理において水光熱費の低減効果のある省エネルギー設備の建設、将来の利用者層の高齢化を見越したバリアフリー構造の設計などが想定される。
- 単年度契約から長期契約に移行することによって、対象となるサービス供給量の増加による規模のメリットによる単価の引き下げ効果。
- 民間PFI事業者として事業主体となる特別目的会社（SPC）が、広域で複数の図書館を運営する場合は規模の経済性による単価の引き下げが期待できる。例として、子どもへのサービスや障害者サービス等の専門性の高い図書館サービスについて、各図書館に巡回する形式にして専門スタッフを配備することが可能となる。

- 異なるプロセスの統合整理による効率化

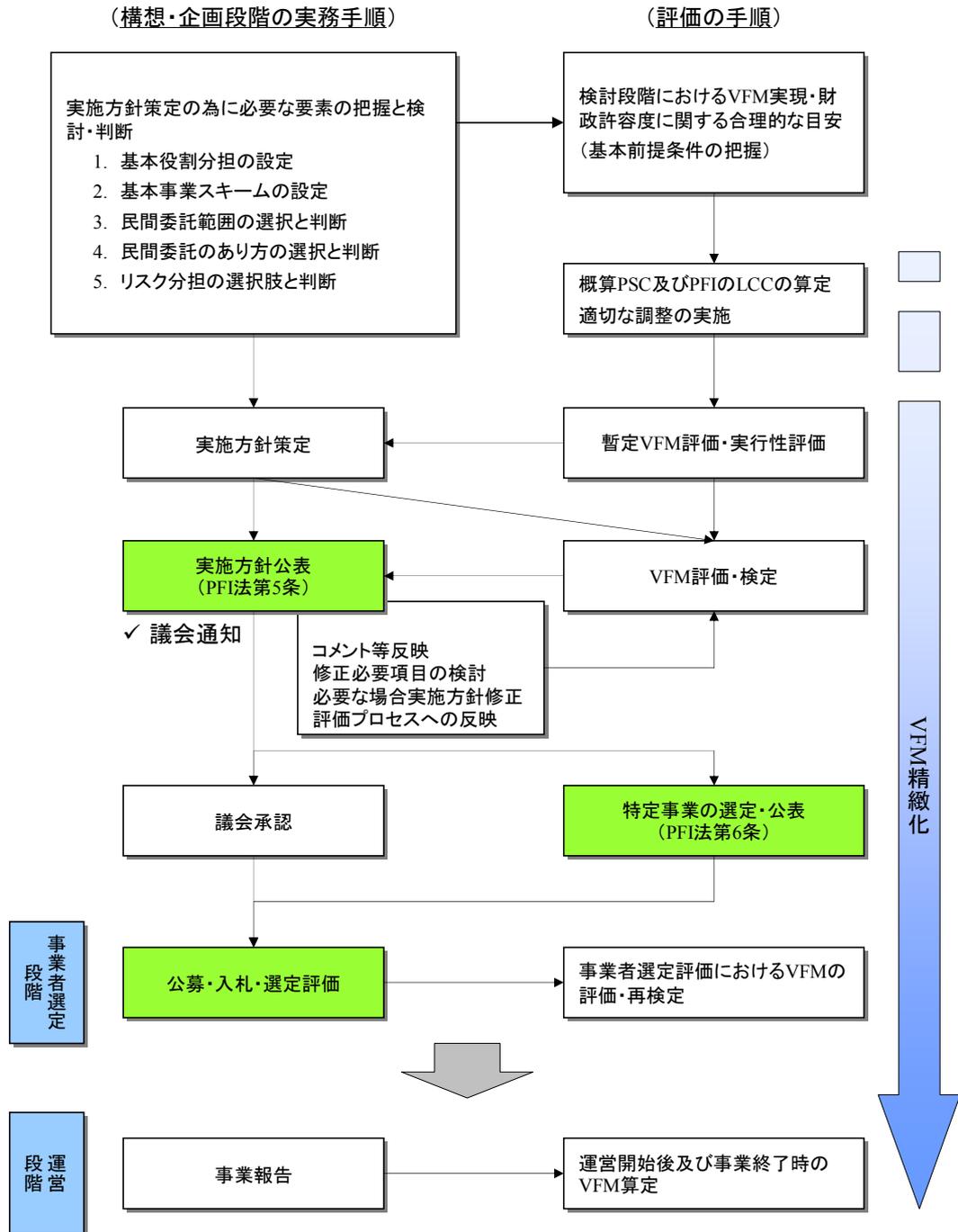
- 縦割行政等の理由によって発生する、手続き・作業の重複を排除。
- SPC事業者が事業全般を一元管理することによって、従来必要であった調整等の業務の合理化・省略化が進み、業務プロセスそのものの省略が可能となる。

- 時間コスト圧縮

- 財政上の制約による設計建設期間の長期化や、行政機関として求められる諸手続きの影響による事業開始までの準備期間の長期化等が、費用やスケジュールを事業全体の観点より進められるPFI方式では改善され、結果として必要時間（時間コスト）が削減される。
- 従来公共事業では、時系列的に順番に進めてきたプロセスが、合理的に同時処理されることが可能となる。（例：ファースト・トラック方式を用いた設計施工同時処理）
- 民間事業者の専門性が十分に発揮されることによって、各ステップの処理時間が短縮されることによるコスト削減効果。

3. 9. 2 PFI事業推進プロセスにおけるVFM評価・検定の位置付け

前項の枠組みを整理すると、以下のとおりになる。



前述したように、VFMはPFI事業の効率性を量的評価の手法であるため、PFI事業推進に従って、VFMは段階的に精緻化されながら、評価・検定の作業が実施される。

- 実施方針策定前におけるVFM評価
 - 蟻酸PSC及びPFI事業のLCCに基づいた自治体内部によるVFM及びその実現性に関する暫定的評価。
 - 構想・計画段階より、PFI手法に基づいた実施方針策定段階に進める為には、地域住民や議会の理解や、公立図書館の管理者である教育委員会の意思決定を得ることが必要であり、説得材料として従来方式とPFI事業方式による定量的比較分析が必要である。
- 実施方針公表後の特定事業選定時におけるVFM評価
 - PFI手法実施による公共部門の財政負担を比較する合理的な目安を提示することによって、管理者がPFI事業における特定事業の選定に必要な基礎材料となる。
 - 実施方針の公表により、図書館界や大学を始めとする学識有識者、潜在的な事業者、及び金融機関からの意見やアイデア等もたらせるため、それらを考慮したうえで最終的なVFMの評価・検定を行う。
 - 特定事業選定段階では、民間事業者の計画がまだ明らかになっていないことから、推定されるサービス水準を同一に設定した上で、PSCとPFI事業のLCCを算定し、比較する事が基本となる。
- 事業者選定時のVFM評価・検証
 - 実施方針策定段階では必ずしも明確ではなかったリスク分担や契約諸条件や前提が明確化する事が全ての前提ともなり、様々な調整過程が不可欠の要素として入りうるため、特定事業選定段階において推定したPFI事業者のLCCを、きめ細かく算定することが可能。
 - 各応募者の事業計画に基づいてそれぞれのVFMを評価し、事業者選定材料の一つとなる。但し、サービスレベルが最も高い事業者のサービスレベルに合わせて各事業者のLCCを算定すれば、最も安いLCCとなる事業者選定が合理的と言える。

ただし、VFM検定結果については、以下の点に留意する必要がある。

- 事業者選定段階において、PFI事業のLCCは提示された民間事業者の事業計画に基づき計算され、PSC（公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の現在価値）は、原則として、特定事業選定段階において算定したものをを使用することになる。このような計算方法を継続的に実施することにより、長期的に見るとPSC削減が可能となる。（*1）
- 事業者選定評価結果とVFM評価結果は、必ずしも一致するとは限らない。公共側にとっては、優れたVFMを提示した事業者の提案を選択する事が重要ではあるが、事業者選定に係わる様々な評価判断基準（創意工夫・アイデア評価や定性的評価項目等）が活用されている。

（*1）民間事業者の創意工夫・アイデア活用によるPSCの削減について

事業評価としての公共部門の考え方を一定時点で固定せず、PSCを状況変化や追加情報を下に再計算した場合、結果として限りなくPSCがPFI事業のLCCに近似し、VFMは理論的にはなくなり得ることとなる。換言すれば、公共部門による民間事業者の創意工夫やアイデア等の良いところ取りによる事業計画策定が可能となる。従って、こうしたPSCの削減は、当該PFI事業におけるVFM検定に利用されなくても、次回以降の類似のPFI事業に活用することは望ましいと言える。

VFM検定結果に関する留意点の続き。

- なお、定性的評価等の各種評価項目を数値化する事によって、最終的にVFMによる評価も可能である。

3. 9. 3 特定事業選定段階におけるVFM評価・検定の作業手順

PFI基本方針「第1条第3項」では、特定事業の選定に当たって「公共施設等の建設、維持管理及び運営が効率的かつ効果的に実施できることを基準とすること」としている。すなわち、特定事業として選定するには、公共部門が自ら実施する場合に比べ、PFIで実施する方がより「効率的かつ効果的」であることが必要になる。この効率性を算定するためには、「費用効率」、「資金効率」及び「資産効率」の視点から判断されることになるが、特定事業の選定のための評価においては、特に「費用効率」と「資金効率」が重視される。

「VFMに関するガイドラインで(内閣府PFI推進委員会)」では、①「コスト比較方式」と②「キャッシュ・フロー比較方式」が認められている。また、②「キャッシュ・フロー比較方式」には、②-A「直接法によるキャッシュ・フロー比較方式」と②-B「間接法によるキャッシュ・フロー比較方式」がある。

効率性評価のためには、公立図書館サービスを民間事業者が提供した場合と従来どおり公共部門が直接提供した場合の、それぞれの費用またはキャッシュ・フローを比較することとなる。

①「コスト比較方式」を例にとると、まず、民間事業者が事業を実施する場合の一定の事業期間における「ライフサイクル・コスト」を算定し、そこに、適切なサービス購入フィー(*1)を加算した上で(これが「PFIのLCC」と呼ばれる)、公共部門の負担となる額を割り出し、一方、この「PFIのLCC」と比較可能な同質なものとして、公共部門が従来方式通りに公立図書館事業を担った場合の費用としてのPSC(Public Sector Comparator=パブリック・セクター・コンパレーター)を積算する。

次いで、算定された両者の金額から、所定の割引率にて割り引いた現在価値の金額を算定し、同一の評価基準の下で両者を比較する。このように、VFM評価・検定作業においては、PFIのLCCとPSCが同じ基準で算出されていなければならない。

(*1)PFIのLCC算定の考え方

「4. 1. 2. 公立図書館事業における公共調達手段の選択」において指摘したように、公立図書館事業のPFI手法の種類としては、「サービス購入型」ないしは「折衷型」が想定されているため、「適切なサービス購入フィー」の上乗せを想定した。事業類型が「受益者負担型」なら、「適切な」利益が上乗せされることとなる。

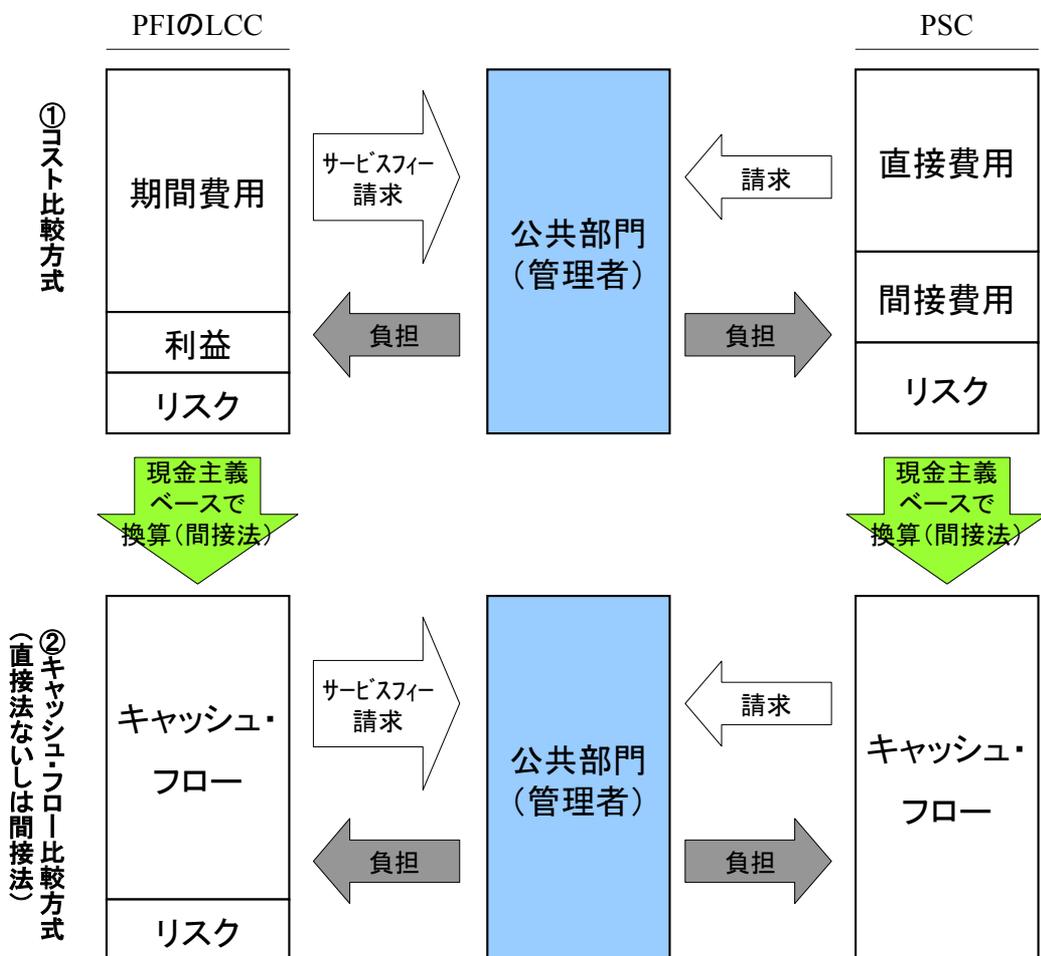
手順1：PFIのLCC及びPSCの費用算定

PFIのLCCとPSCを比較の各手法は、いずれも、「費用効率」を評価するために、民間事業者と公共部門の事業期間における予想費用計算を行ってから比較するものであるが、①「コスト比較方式」と②「キャッシュ・フロー比較方式」の相違点は、事業期間中に発生した費用の計上タイミングの考え方（発生主義と現金主義）にある。

- ①「コスト比較方式」は、発生主義の考え方に基づき、公共部門の負担は費用発生時点で費用計上する。他方、②「キャッシュ・フロー比較方式」は、一度発生主義ベースで費用を計算した上で、各費用項目の取引先（例えば、資料費なら書籍会社や書籍流通会社）との資金受払時点を算定し各年度の予想資金支出額を公共部門の負担として捉える方法である。
- たとえば、当年度においてすでに視聴覚資料について納品が行われ、図書館利用者への貸出・利用サービスが進められているが、納品業者への支払いが済んでいない場合を想定する。この場合、発生主義においては納品タイミングに合わせて当年度に費用が計上されるため、①「コスト比較方式」では当該費用を考慮したうえで当年度における公共部門の負担となる。これに対し、「キャッシュ・フロー比較方式」の場合は、資金支出額として計上されるのは翌年度以降実際に支払がなされた時であり、当年度においては計上されないため、②「キャッシュ・フロー比較方式」においては当年度における公共部門への請求とならない。

更に、民間事業者(PFIのLCC)と公共部門(PSC)を同じ評価基準で比較するために、①「コスト比較方式」では、発生主義に基づいて算定した民間事業者側の費用に適切な利益を加算した額を公共部門が負担するものとしてPFI事業のLCCとし、他方、公共部門に発生する費用に「リスク」と「間接費用」を織り込んだ費用の総額を公共部門の負担と考えてPSCとする必要がある。

- なお、②「キャッシュ・フロー比較方式」では、すでに実際の資金支出額を算定しているため、民間事業者と公共部門のそれぞれの算出費用を公共部門の負担額として比較することができる。



手順1－A:PSC算定

PSCの算定に当たっては、自治体自らが公立図書館事業を実施する場合に通常採用する手法や運営体制(図書館サービスの範囲等)を前提として計算する。

- 前提条件の設定にあたっては、その時点における従来方式によるPFI導入によって自治体の財政負担縮減を企図して、過少評価するようなことはあってはならない。できる限り過去の実績のあるものを採用することが望まれる。また公共施設等の管理者等が為す現実の条件を逸脱する条件であってはならない。あくまでも現実の手法や事業構造に基づき、合理的かつ現実的な数値を織り込んで前提条件が設定される事が基本となる。

設定した前提条件に基づいて、発生主義(に基づき全事業期間にわたる予測の貸借対照表(BS)、損益計算書(PL)、及び資金繰り表(キャッシュ・フロー、CF)を策定する。次いで、設計、建設、維持管理、運営の段階別に経費(コスト)を積上げ、租税公課等の調整を行った上で、各年度の公的財政負担の額を現在価値に換算し、その総額を求める。その際リスクを定量化して算入する必要がある。

- 民間事業者が負っているリスクとしては、火災・地震等の天災に備えた保険料ないしは引当金の計上がある。これらのリスクは、発生確率の算定や定量化が難しく、短期的には顕在化しにくいいため、単年度予算主義にある公共部門には未計上となっている場合が多い。
- 公立図書館事業における特有のリスクとしては、保有資料(図書、雑誌、視聴覚等)の紛失等に伴う原状回復のための資料の追加購入が、想定される。公共部門と民間事業者とのリスク分担の考え方としては、一定の紛失率(紛失資料数)までは民間事業者が負担し、一定の紛失率(紛失資料数)以上は公共部門が負担する、がある。
- 間接費用については、公立図書館事業に含まれるものとして合理的に算定できる範囲でPSCに導入する。具体的には、公立図書館事業に企画段階に携わった職員の人件費や図書館運営の各職員の人件費や諸経費等が想定される。現在の図書館予算には行政職員の人件費は組み込まれていないが、PSC算定上は費用として算定することが必要である。

手順1－B:PFI事業のLCC算定

特定事象選定段階では民間事業者の業務範囲が確定しているわけではないが、対象事業に含まれる設計、建設、維持管理、運営の各段階のすべてを民間事業者が一元的に推進することを想定する。但し、民間事業者が、本来公共部門が必要とする施設(事業)に付带的施設(事業)部分を加えて事業を実施する場合、原則として、本来公共部門が必要とする施設(事業)のみに限定し、PFI事業のLCCを算定する。

手順1-B:PFI事業のLCC算定(続き)

民間事業者が実施する場合の費用(コスト)を、設計、建設、維持管理、運営の段階別に推計して積上げ、公共部門側が事業期間全体を通じて負担する費用を算定する。この際、PSCの算定と同様に間接コストや租税公課等の調整を行うとともに、民間事業者の投資に見合う適正な利潤や配当を織り込んで算定する。各年度の公的財政負担額を現在価値に換算し、その総額を求める。

- なお、民間事業者において発生する費用の適正度については、コンサルタント等の専門家の意見や類似事業に関する実態調査や市場調査実施により、判断することが望ましい。

手順2:割引率適用による現在価値の算定

いずれの比較方式でもPFIのLCCとPSCを比較する場合、基本方針第1条第3項第2号に記載されているように、それぞれ毎年度の期間費用(コスト比較方式の場合)またはキャッシュ・フロー(キャッシュ・フロー比較方式の場合)を、適切な割引率を用いて現在価値に引き直してから、その合計額同士を比較することになる。

- 例えば、事業期間を2年間、割引率を10%とし、各年度に発生する費用が、PSCの場合では100万円-100万円、PFIのLCCでは90万円-110万円とする。
 - 割引率なしで事業期間全体の発生費用総額は、いずれも200万円である。しかし、2年度目の発生費用を現在価値に引き直すべく10%の割引率を適用すると、PSCは約191万円(100+100÷10%)、PFIのLCCは190万円(90+110÷10%)となり、PFIのLCCの方が費用が少なくコスト縮減されていることとなる。

各年度費用の単純合計		各年度費用の現在価値合計	
PFIのLCC	PSC	PFIのLCC	PSC
1年目 90万円	1年目 100万円	1年目 90万円	1年目 100万円
2年目 110万円	2年目 100万円	2年目 100万円 (=110÷1.1)	2年目 91万円 (=100÷1.1)
=		<	
合計:200万円	合計:200万円	合計:190万円	合計:191万円

- 割引率は、事業期間に見合った金融市場におけるリスクフリーレートを用いるのが望ましい。これは、リスクフリーレート(例えば、LIBOR=ロンドン銀行間貸出金利等)は、事業リスク等の不確実性を排除した現時点における投資環境・期待収益率を表しているからである。実際の算定方法は、現状の国債の市場利回りの平均値等を参考に設定することになる。また、同じ評価基準で公的負担額を評価することから、PFIのLCC及びPSCに同一の割引率を適用する。

なお、PSCの算定にあたっては、コスト比較方式及び間接法によるキャッシュ・フロー比較方式のいずれにおいても、発生主義ベースの費用算定が必要であり、直接法によるキャッシュ・フロー比較方式であっても、発生主義ベースの費用算定が望ましい。これは、効率性原則を満たすか否かを判定する材料として、費用効率性から比較すること可能になるだけでなく、事業性の判断方法として、以下の視点からも必要であると考えられる。

事業採算性の保証(財政負担許容度の評価)

- PSCの場合でも公立図書館事業が公共事業の1つとして、採算が取れていることが必要である。社会的に許容できる範囲を超えて赤字経営が継続することは、地方自治体の資産、すなわち税金を消耗していることとなる。従って、公立図書館事業を単独の1つのプロジェクトとみなして、発生主義ベースで黒字経営なのか赤字経営なのか、赤字の場合でもどの程度の赤字なのか、に留意し、当該地方自治体の財政上の許容範囲に収まることが合理的な経営の基本的な姿勢として求められる。

同一の会計基準による比較検討の必要性

- PFI事業のLCCの算定にあたっては、民間事業者は企業会計方式に基づいた損益計画策定が根拠となるのが一般的であり、公租公課(税金)を考慮する場合、発生主義により税額計算をすることになるので、期間費用は発生主義によって計算されることになる。従って、PFI事業のLCCとPSCを同じ会計基準で比較検討を行うためには、PSC算定も発生主義に基づくことが求められる。PSCを単年度単式現金主義ベースで計算すると、減価償却費等の後年度に発生する費用の負担が含まれず、不十分な比較検討となるため、発生主義ベースで費用算定しそれらの差額分を補完することが望ましい。

アフォーダビリティ(取得の容易性)等の検討

- 図書館PFI事業においてPSCを算定する場合、①図書館事業・サービスのもたらす社会的な効果は見合うのか、②PSCがそのまま公共部門の負担となる考え、当該部門の財政的負担能力の範囲に収まるのか、2点を検討し、事業として取り上げ合理性を検証す必要がある。

3.9.4 特定事業選定段階におけるVFM評価・検定の留意事項

VFM評価・検定を進めていく上では、以下の点に留意する必要がある。

- 一般的に、公立図書館事業ではキャッシュ・フロー計算書(資金繰り表)は作成されていないので、企業会計と同様の様式で別途作成する必要がある。
- 官民の会計処理・制度上の差異(一般会計繰入金、法人税等)に留意する必要がある。図書館も建造物である以上、築10年や築20年のタイミング等における大規模修繕に備えた修繕引当金を資産計上しなくてはならない。この場合、公共部門では特に課税関係が発生しないが、図書館事業を民間事業者が営む場合、この修繕引当金の損金計上が税務会計上認められていない。実際に修繕がなされた場合においても、当該事業年度以降に費用を期間配分しなければならない。これらの相違点に関しては、PFIのLCCとPSCの間において、適切な調整を行うことになる。
- 固定資産の減価償却に際しては、いわゆる法定耐用年数と経済的使用可能期間の乖離による収益ギャップの発生がある。しかし、PSC及びPFIのLCC算定における固定資産の更新を考慮するにあたっては、法定耐用年数とは別に、実際に使用可能と推定される耐用年数(経済的使用可能予測期間)を想定し、その期間が到来したならばたとえ法定耐用年数が未到来であっても除却し、更新するものとして計算する、という点に留意する必要がある。特に資産劣化の激しい情報システムに関連する資産が相当する。
 - 従って、当該資産の使用頻度や修繕等によって実際使用可能年数が変動するため、PSCとPFIのLCCに間における経済的使用可能予測期間は異なりうる。
 - また、PFIのLCCにおいて、この経済的使用可能年数で減価償却を行うと、その減価償却費の差額について税務申告上調整することになり、税金の影響が出るということについても留意する必要がある。
 - 但し、公共施設の保有権が公共側にあるBTOの場合、当該固定資産を長期割賦債務と見なして、各年度に割賦代金の回収として経理処理を行えば、償却期間との紐付けは可能となる。
- PFI事業のLCC算定にあたっては、各種の課税関係の取扱いに留意する必要がある。一般的に課税関係に係わる公共施設等の管理者等による基本的選択肢は以下の2つが想定される。
 - 既存の税体系をそのまま適用し、この中で前提条件を設定する。
 - 課税権限が当該地方公共団体の権限に属する場合には、特例的な条例措置等により減免するか。また、VFMの計算上の調整項目として計上し、影響が出ないようにする。例えば、神奈川県立近代美術館新館(仮称)等事業等においては、県が実施した設計に基づき事業者が建設・維持管理を行い、30年間県に賃貸した後、県に無償譲渡する、というようなスキームを組成することによって、不動産取得が神奈川県にあるようにしている。

自治体の種類	①直接の収入となる税収	②直接の収入とならない税収
都道府県	住民税(都道府県民税)、事業税、不動産取得税、(東京都のみ)都市計画税	国税(法人税、登録免許税) 市町村税(住民税、固定資産税、都市計画税)
市町村、特別区	住民税(市町村民税)、固定資産税、都市計画税(特別区の場合は固定資産税、都市計画税は都の税収となる)	国税(法人税、登録免許税) 都道府県税(住民税、事業税、不動産取得税)

(注)VFM計算上における税の影響を考える場合、SPCの所得にかかる法人税は他の税とは異なる扱いとなる、調整項目には入らないことに留意しなければならない。

3. 10. 国内PFI先進事例からのフィードバック・課題

3. 10. 1 事業全体

PFI事業の場合、事業推進当初の実施方針策定まで、部課横断的な作業や議会・議員向け説明が重要となる。そのため、円滑な事業推進のためには、首長のリーダーシップと関係各部課との頻繁なコミュニケーションが重要である。

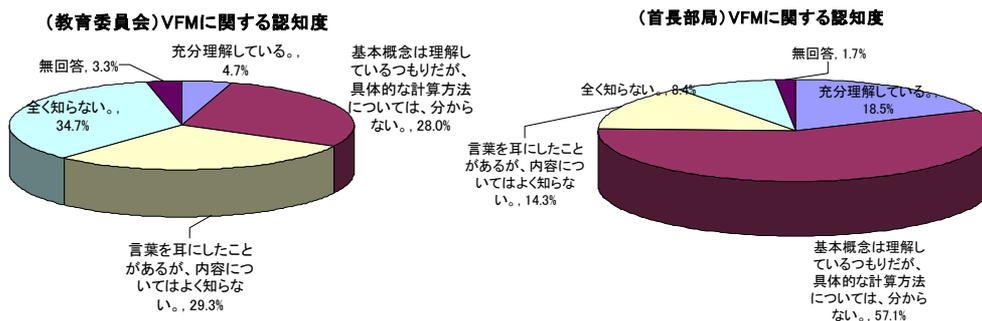
3. 10. 2 導入可能性調査

通常、導入可能性調査の結果は、可能性があり、通常、一定のVFMが発生することとなる。寧ろ、可能性の中身として、PFI事業化によって自治体にはどの程度のメリットがあるのかで、導入可否の判断材料とすることが重要である。従って、自治体自体が主体的に導入可能性調査を実施する事が望ましい。

一方、自治体の多くは、教育委員会及び首長部局ともVFMについてよく認識していない。従って、まずは、公立図書館関係者において、PFI事業スキームにおけるVFMに関する理解を深めてく努力が重要である。

- PFI事業においては直営方式とPFI事業方式の収入・支出・収益の比較が必要になるため、PFI事業化可能性検討は、行政コストを計算し認識する契機となる。

PFI事業評価であるVFMについて



3. 10. 3 実施方針策定・特定事業選定段階

PFI事業の場合、実施方針策定・特定事業選定段階で、事業の大枠が決まるため、必要書類作成だけでなく、さまざまな関係事業者との調整作業及び地域住民との意見交換作業が大変重要である。また、作業ボリュームが多いため、早期から専任担当を配備するなど、十分な推進体制が必要である。担当者に期待される役割として、以下が想定される。

- コンサルタントの頻繁な打合せ(定期会議以外に日常的な質問回答が発生する。)
- 推進体制内部における意識合せ・討議
- 議会に対する説明
- 地域住民への説明、パブリックコメント

3. 10. 4 事業者選定・契約段階

複数の候補者から最適な事業者を選定できるように、図書館運営業者選定において、競争性の確保が必要である。また、事業期間内の外部環境変化にも対応したモニタリング仕組みとなるような、図書館事業者との契約においても、柔軟性の確保が必要である。

- 但し、既存の図書館業務受託業者以外にも、新規参入を検討している事業者が存在の様様。

3. 10. 5 PFI事業への導入推進アプローチに関する論点整理

PFI事業推進上の段階別ポイント整理結果は、以下のとおり。

段階	ポイント・留意点	必要と思われる対応策(個別)
構想・計画	<p>事業全体</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 首長のリーダーシップが必要不可欠 ● 早期からの関係部課との調整・情報共有 <p>事業方式の選択</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 事業目的に応じて選択 <p>導入可能性調査</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自治体主導による仮説検証型の調査委託の実施 	<p>地域住民・利用者等からの意見吸収の重要性の徹底</p> <p>VFM算定方法に関する啓蒙活動</p>
実施方針策定 特定事業選定	<p>組織体制</p> <ul style="list-style-type: none"> ● コンサルタントとの頻繁な打合せ ● 十分な推進体制の確保(人数・予算) <p>進め方</p> <ul style="list-style-type: none"> ● メンバーによる十分な討議(PFI事業推進に関する説明力を強化) ● 議会説明への精力的アプローチ ● 地域住民、民間企業からの意見吸収 	
事業者選定・契約	<p>事業候補者</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 大手マーク提供会社に限定しない図書館運営進出への積極的な会社(書店経営会社等)の検討 <p>モニタリング</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 外部環境変化に対応した適切な手法の導入 	

今後、必要になるとと思われる対応策

- PFI事業推進のための選択肢・実務知識の提供
- 補助金・交付税措置等の財政的支援の環境整備
- 現場に即した施策提示
- 共通指針の提示
- 啓蒙策としてのセミナー開催(官民役割分担、公立図書館におえるPFI事業モデル、基礎知識、契約等の手続き)

3. 11. 図書館PFI事業推進事例の比較

公立図書館PFI検討の先進自治体におけるPFI事業概要は以下のとおり。

	三重県桑名市	埼玉県杉戸町	東京都稲城市	
事業概要	奉仕人口	108,516人	47,892人	69,019人
	事業方式	BOT	BTO	BTO
	設計/建設	2年	2年3ヶ月	1年6ヶ月
	開館準備	2ヶ月	5ヶ月	1年8ヶ月
	運営期間	30年	20年1ヶ月	20年
	VFM	約9.5%	約2.7%	6.3%(起債75%時。後に起債90%まで拡張し、VFM向上)



- 一般的傾向として、税制面の観点から現在のPFI事業は、BOTよりもBTOが好まれているが、これらの事例のVFM算定結果においては、大きな格差が生じているわけではない。
- VFM格差発生要因として、事業期間の設定が想定される。これは、最大の投資となる建設・設計にかかわるコストを、事業期間中において延払いするためであり、現在の低金利情勢下においては、運営期間が長いと、VFMを出しやすい。
- 稲城市において、起債比率上昇によってVFMが向上したのは、現状として、選定事業者よりも自治体サイドの方が、負担金利が低いためと考えられる。

	三重県桑名市	埼玉県杉戸町	東京都稲城市	
基本構想	<ul style="list-style-type: none"> 平成10年度 桑名市第4次総合計画において図書館の機能充実等を目標として定める。 	<ul style="list-style-type: none"> 平成元年度 図書館・資料館建設基本計画 	<ul style="list-style-type: none"> 平成4年度 「(仮称)稲城市立中央図書館基本計画」 	
PFI検討段階	担当者	専任2人	専任2人(途中から3人)	専任1人(途中から2人)
	実施方針発表	平成13年6月	平成14年7月	平成15年7月
	実施方針～契約締結	12ヶ月	11ヶ月	13ヶ月
	落札者決定基準の配点 (100点換算)	60点: 価格 15点: 施設設計及び維持管理に関する事項 15点: 図書館運営及び生活便利施設に関する事項 10点: 事業の安全性に関する事項	50点: 事業計画の内容に関する提案。 30点: 価格 20点: 事業の確実性及び安全性に関する提案	50点: 価格 20点: 運営計画 15点: 設計・建設計画 5点: 事業計画 5点: 維持管理計画 2.5点: 事業の総合評価 1.5点: 提案内容の整合性 1点: 付帯事業計画



- 3例とも、公立図書館PFI事業化検討の前に、ベースとなる基本構想・計画がある。従って、図書館未設置自治体においてPFI手法を用いた図書館設置を目指す場合でも、基本構想・計画策定は必要不可欠と言える。
- 3例ともあるように、実施方針策定から契約締結までは、1年程度を要し、その間、複数の専任者を要している。
- 落札者の決定基準は、案件が新しくなるにつれて、きめ細かさや価格以外の側面のウェイト向上が見られる。これは、運営段階のサービス品質維持を確保する必要性が高まってきたためと考えられる。

設計
段階

三重県桑名市

埼玉県杉戸町

東京都稲城市

運営
段階

業務要求水準書項目数

429

280

451

業務要求水準書項目数

446

39
(図書館業務の運営は自治体直営)

477

役割分担

- 総合的業務(運営理念の策定、他自治体との連携、財務業務、庶務業務等)は市が中心となって実施。
- サービス部門業務及び資料管理業務は民間事業者が中心となって実施。
- 図書館運営業務の項目のうち33%が市、67%が民間事業者の役割となっている。

- 図書館の運営は自治体直営。

- 総合的業務(運営理念の策定、他自治体との連携、財務業務、庶務業務等)は市が中心となって実施。
- サービス部門業務及び資料管理業務は民間事業者が中心となって実施。
- 図書館運営業務の項目のうち29%が市、71%が民間事業者の役割となっている。

定期モニタリング

- 事業者による業務日誌の作成
- 市による月一回の業務日誌の検討と施設の巡回

- 事業者による業務報告書の作成・市による月1回の業務報告書の確認

- 事業者による業務日誌の作成(それを元に月1回業務報告書の作成)
- 市による月1回の業務報告書の確認

不定期モニタリング

- 利用者アンケートを実施することを検討中。

- (・利用者アンケートの実施)

- 利用者アンケートの実施。

示唆

- 業務分担については、杉戸町が管理・運営面を直営方式を選定した一方、桑名市及び稲城市は民間事業者の創意工夫を優先し、建設面に加えて運営面を中心に民間委託を行っている。
- 定期モニタリングの仕組みとしては、いずれも月1回の事業報告を求めており、従前の直営方式よりもきめ細かくなっている。また、形骸化しがちな図書館協議会に替わる地域住民の参画を促す仕組みとして、利用者アンケートの実施を予定している。

		三重県桑名市	埼玉県杉戸町	東京都稲城市
運営段階(続)	開館・閉館状況	現在 9:00～17:00 閉館日:月曜日、月末日	9:00～19:30。 (公民館図書室)	10:00～17:00 閉館日:月曜日、第三金曜日
	PFI方式	年間300日以上開館。 9:00～21:00。 閉館日:水曜日、特別整理期間、年末年始。	9:00～18:00ないしは19:00。	年間約330日開館。 9:00～20:00。 閉館日:館内整理日、特別整理期間、年末年始。
	職員	現在 正規4人 臨時8人。	正規7人 臨時20人。	正規13人 臨時20人
	PFI方式	正規2人 (複合施設全体としては5人)	正規7人 臨時20人。	正規5人 臨時(契約職員含)28人。

示唆

- 運営段階の民間委託を決めた桑名市及び稲城市においては、臨時職員を多数雇用して要員の柔軟性を確保した上で、開館日・開館時間の拡張を図っている。

3. 12. 英国における図書館PFI事業の概要

英国における公立図書館PFI事業概要は以下のとおり。

	Hackney Technology and Learning Centre	Bournemouth Libraries
アドバイザー	<ul style="list-style-type: none"> • KPMG(統括、金融) • Berwin Leyton (法律) • Shepperton Robson (技術) 	<ul style="list-style-type: none"> • PWC(金融) • Nabaro Nathanson, Helen Randall (法律) • Serverus UK (技術)
併設状況	<ul style="list-style-type: none"> • 公共機能: 博物館、視聴覚室、児童館、教育訓練センター • 民間収益施設: 物販店、ジム、カフェ 	<ul style="list-style-type: none"> • 公共機能: 図書館のみ • 民間収益施設(中央館のみ): ジム、物販店
事業期間	<ul style="list-style-type: none"> • 30年 	<ul style="list-style-type: none"> • 30年(当初の25年を財政負担軽減のため延長)
資本金	<ul style="list-style-type: none"> • 約19.1億円 	<ul style="list-style-type: none"> • 約25.8億円
VFM		<ul style="list-style-type: none"> • 全費用: 約126.1億円 • IT、用地、書籍購入: 約7.6億円 (うち、ITハード費用は約9.6億円)
沿革	<ul style="list-style-type: none"> • 基本構想: 1994年 • 開館: 2002年4月 	<ul style="list-style-type: none"> • 実施方針策定: 1997年6月 • 事業者選定: 1998年11月
施設特徴	<ul style="list-style-type: none"> • 将来の利用目的変化に対応して、ユニバーサルデザインを企図している 	<ul style="list-style-type: none"> • 照明、広さ、色彩を重視 • 将来の利用目的変化に対応して、ユニバーサルデザインを企図している
導入したIT	<ul style="list-style-type: none"> • 総合目録データベース • 図書館情報システム • 契約内容: 7年で約4.8億円、契約先のIT会社がヘルプデスクも担当 	<ul style="list-style-type: none"> • 図書館情報システムは地域11館もカバー • 運用・保守料: 約3,000万円 • 契約期間: 6年間 • 契約内容: 5年毎に再入札

示唆

- 他の公共/民間収益施設との複合化により、地域住民の支持が得られた模様。
- 事業期間が長期であっても、陳腐化の激しいITについて短い期間による契約実施。

	Hackney Technology and Learning Centre	Bournemouth Libraries
運営状況	<ul style="list-style-type: none"> 図書館運営は自治体雇用の職員が実施 計画段階よりもサービスレベル向上が実現した模様。 	<ul style="list-style-type: none"> 年間運営費：約3.1億円 自治体の役割：図書館運営計画策定、行政対応、マーケティング、利用者調査、人事管理、研修、図書整理、奉仕業務 SPC委託範囲：経理、修繕、施設維持、IT 計画段階よりもサービスレベル向上が実現した模様。 計画段階よりも利用者増加。 運営コストは増加傾向。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> 求めているサービス水準が満たさない場合の減額措置はあるが、増額措置はない。 SPC事業活動を評価する詳細な評価システムが稼動。 	<ul style="list-style-type: none"> 運営サービスはSPC事業者が標準サービスレベルを維持 求めているサービス水準が満たさない場合の減額措置はあるが、増額措置はない。 月例で自治体の打合せ実施 利用者調査及び従業員調査は年1回実施
PFIへの住民の反応	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者への委託について不安は少なく、寧ろ、民間事業者のサービス内容に興味が集まる。 町のシンボルとして、図書館利用意欲が増加。 	<ul style="list-style-type: none"> 積極的な反応が多い。 図書資料・視聴覚資料が多い、幼児向けIT機器が充実、外人にとっても楽しめる
PFIへの職員の反応	<ul style="list-style-type: none"> 職員処遇等において多少紛糾したものの、図書館職員は、新図書館下の勤務に満足。 職員は、公務員からの派遣の模様。 	<ul style="list-style-type: none"> 伸図書館により勤労意欲向上。
その他		<ul style="list-style-type: none"> 芸術・文化相よりモデル事例という評価を受ける。 結果、国内図書館・自治体及び海外からの視察が殺到。



- 図書館運営は自治体雇用職員が実施しているが、モニタリング制度は実行されており、職員に対する図書館サービス向上への意識付けが図られている。
- PFI事業化そのものについては、地域住民も職員も前向きな反応が多い。

3. 13. 公立図書館事業の将来像

3. 13. 1. 複合施設・収益事業

図書館利用者の満足度向上のために他の事業との複合・併設については、図書館の立地環境に応じた検討が必要となっている。

複合施設の必要性・期待度

図書館事業の特性に注目すると、図書サービスの延長上にある施設なら、公共事業・収益事業のいずれでも複合化が可能。

- 図書館グッズ販売・・・大阪府立中之島図書館
- 古本販売、談話室でのコーヒー有償サービス・・・八日市市立図書館(滋賀)
- 保健センタ(検診・予防接種提供)・・・桑名市
- 体験学習施設・・・稲城市
- 市民会館・・・府中市
- 教育訓練センター・・・英国事例

PFI事業においては、図書館運営で収益性を得られにくいいため、複合施設への期待は大きい。

立地条件による複合施設ニーズの違い

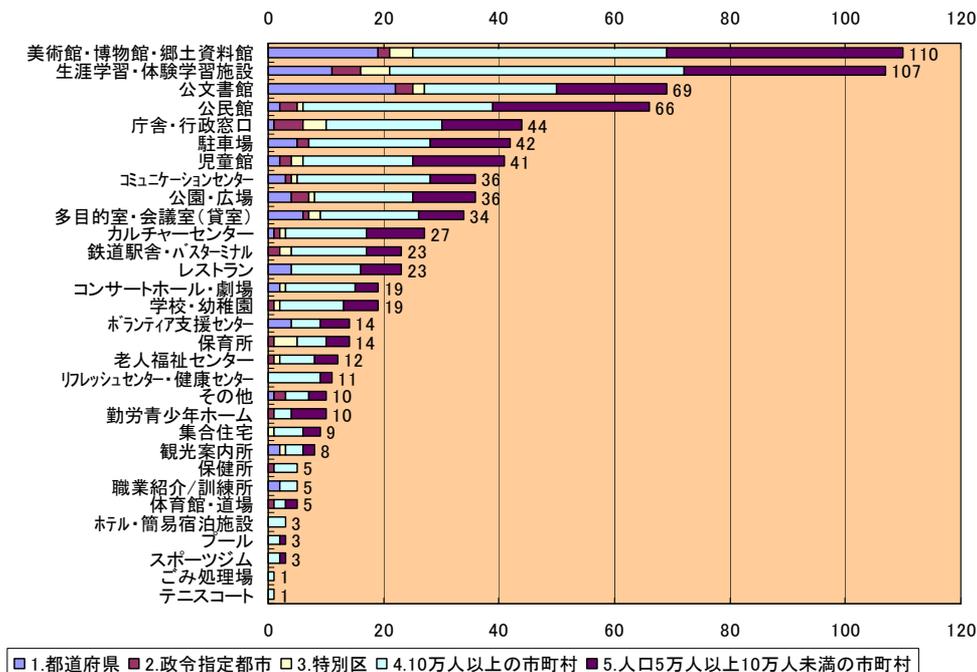
商業地付近に立地する図書館においては、集客性の強い商業・娯楽施設との複合・併設が重要。

非商業地に立地する図書館においては、複合施設へのニーズが低い。

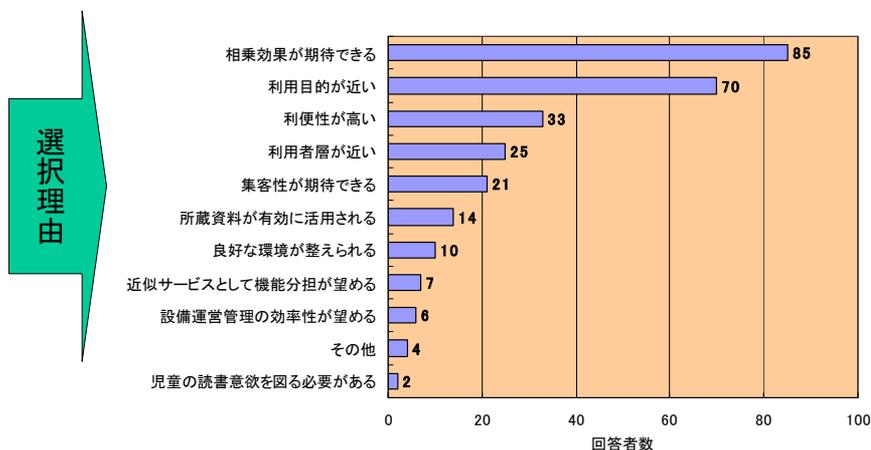
図書館と相性の良さが期待されている公共施設は、「美術館・博物館・郷土資料館」「生涯学習・体験学習施設」「公文書館」「公民館」等である。主たる選択理由は、相乗効果、利用目的の近さなどがあげられている。

従って、これまでの図書館利用者統計調査等から目安となる複合施設や利用見込みを提示できるのではないかと考えられる。

図書館と相性の良いと期待されている公共施設
(単位:回答者数)



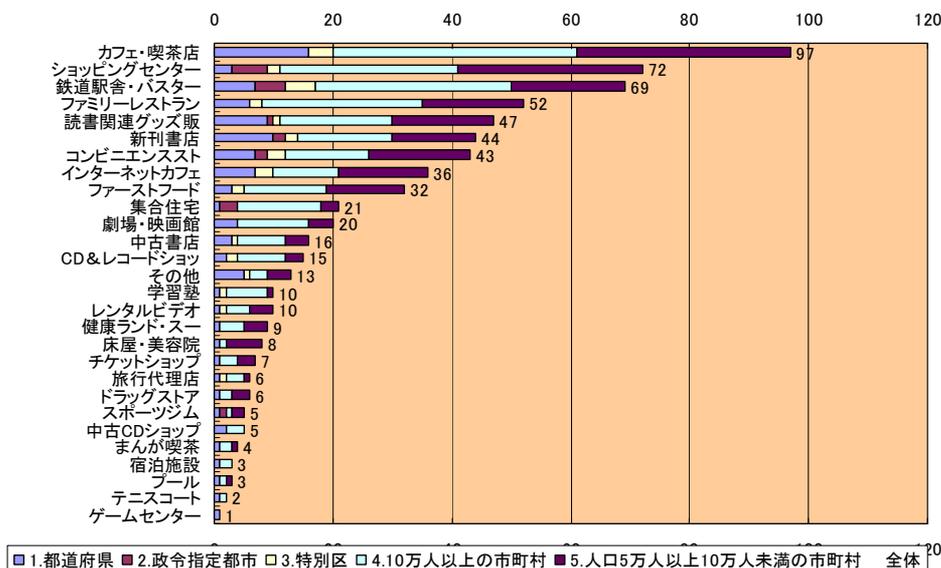
図書館と相性の良い公共施設の選択理由分布



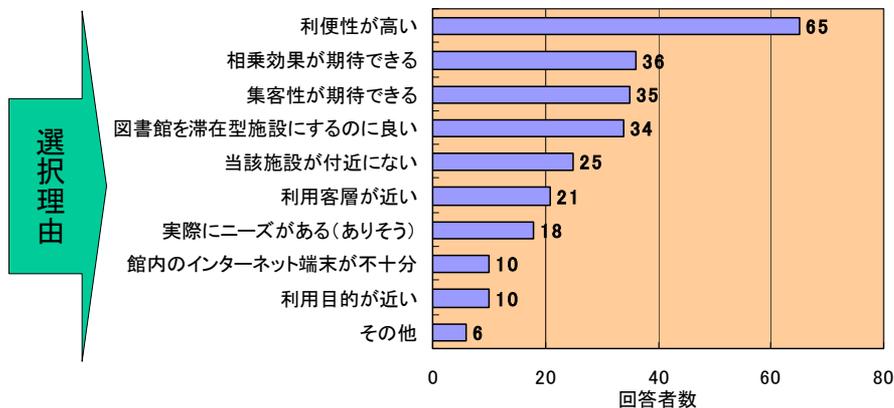
一方、図書館と相性の良さが期待されている民間施設は、「カフェ・喫茶店」「ショッピングセンター」「鉄道駅舎」等である。主たる選択理由は、利便性、滞在性促進、相乗効果、集客性があげられている。

従って、PFI事業において収益性を追求するのであれば、図書館の利用シーンをより訴求可能な施設を検討できるのではないかと考えられる。

図書館と相性の良いと期待されている民間施設
(単位:回答者数)



図書館と相性の良い民間施設の選択理由分布

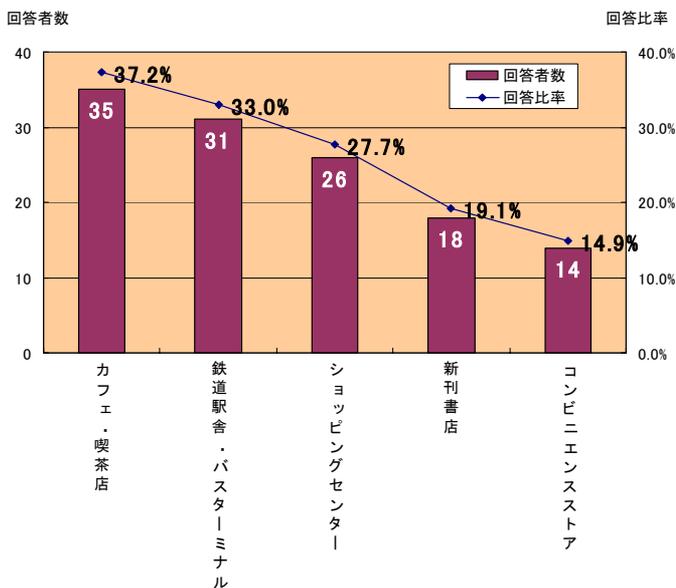
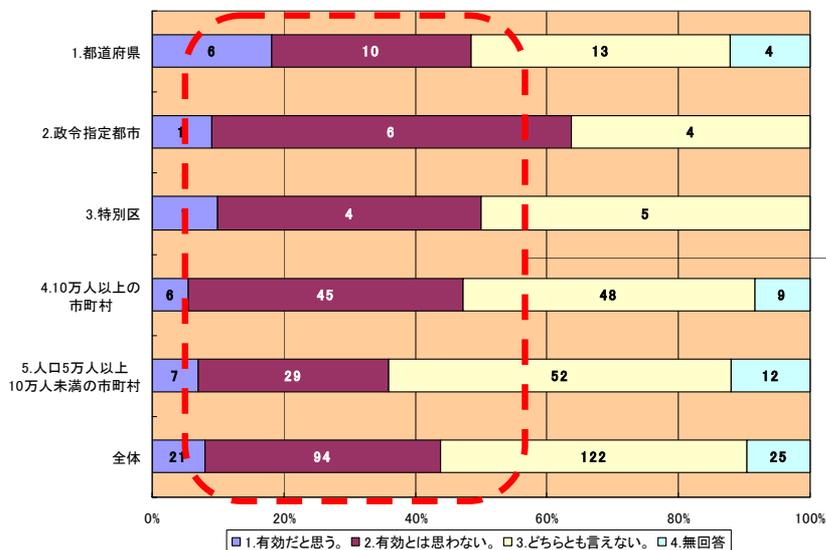


図書館運営主体が直接収益事業に関与する事について、懐疑的な意見が多いが、その場合でも、「カフェ・喫茶店」「鉄道駅舎・バスターミナル」等との複合は可能と想定されている。

従って、複合施設を図る場合、図書館運営に支障をきたさない事業スキームが望まれる。

図書館運営事業者の収益事業実践に対する意識

(設問) 図書館運営参入事業者が事業収入を可能とする付加サービスを行った場合、このような方法は、図書館運営を公平無私の奉仕サービスとして維持する上で、有効には働くと思われませんか？



「有効とは思わない」と回答した図書館(94館)が期待する複合民間施設(上位5つまで)をきくと

3. 13. 2. 図書館ネットワークの拡充

都道府県立図書館や中央館を中心とした図書館システム(ネットワーク)の充実が求められている。その結果、ネットワーク化の意義として、資料の共同保存、物流面での効率化向上、学校教育における支援が見込めるため、PFI事業においても同じような効果が求められる。

また、サービスレベル向上を図るために、複数の自治体同士による広域化の動きが進む可能性が高い。従って、様々な広域化ニーズに対応できるよう指針策定が必要ではないかと思われる。

- 英国保健省が推進しているLIFT(*1)のスキームを活用して、自治体同士で社会教育関連施設を集約する。
- 情報システム統合による予約・検索機能の向上、人事交流の促進、資料費購入削減を目指した、民間コンソーシアムを構築する。

3. 13. 3. 図書館事業の将来像に関する方向性

図書館事業の将来像に関する方向性は、以下のとおり。

複合化・ネットワーク化の実現手段として、PFI事業スキームが選択肢となるのではないかと考えられる

視点	方向性	必要と思われる対応策
複合施設・収益事業	<p>相乗効果、利用目的の近さを追求できる公共施設との複合・併設化</p> <p>利便性、滞在性促進、相乗効果、集客性を追求できる民間施設との複合化・併設化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 図書館運営主体による民間収益事業遂行には、不安あり 	<p>図書館利用者統計調査等から目安となる複合施設や利用見込みの提示</p> <p>図書館の利用シーンをより訴求可能な施設の検討</p> <p>人事交流や事業目標等の面において図書館運営の事業独立性を確保した事業スキームの構築</p>
図書館ネットワークの拡充	<p>都道府県立図書館や中央館を中心とした図書館システム(ネットワーク)の充実</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 資料の共同保存 ● 物流面での効率化向上 ● 学校教育における支援 <p>自治体間の広域ネットワーク化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● システム統合化 等 	<p>各ネットワーク化の動きに対応した指針作り</p> <ul style="list-style-type: none"> ● LIFT(*1)の導入検討 ● 広域サービスに対応した民間コンソーシアム組成の可能性検討

(*1)LIFT:Local Improvement Finance Trust

地方自治体の医療分野における一次診療施設整備の事業を束ねて一つの事業とするやり方。(英国では約70の地方政府が対象。)目的は一次診療提供主体(Health Care Providers)と医療に係わる公的主体への資本の調達、及び小さなPFI事業を束ねて民間企業が応募しやすくすること。(現在42のスキームが開発中。)

第4章 本調査研究のまとめ、今後の課題

わが国における公立図書館PFI事業化の可能性について調査研究した結果、アンケートやインタビューにおける自治体や公立図書館からの懸念は、PFI事業の趣旨やスキームへの理解が十分でないことに起因しているものが多く、PFI事業化のために必要な検討作業とPFI事業に関連する知識・ノウハウの普及活動を行うことによって、概ね、解消できるものと想定される。

無論、各自治体を取り巻く環境によって大いに異なることが想定されるが、概して、地方自治体の財政環境は厳しい状況にありながら、また公立図書館に期待される内容は、従来よりも広がる方向に大きく変化することが予想されている状況を踏まえると、従来どおり、個々の図書館のみ、或いは地方自治体単独により、利用者からのニーズに対応することが難しくなる可能性が高いと思われる。

従って、今後は、公立図書館間の連携を深めるのと同時に、PFI手法による民間事業者からの創意工夫・アイデア及び人材を活用することによって、適切な対応を採ることが有効であると考えられる。

今後に残された課題

本調査研究を更に発展させる形で以下の検討項目への着手が望まれる。

- 公立図書館PFI事業において可能な事業構造を設定した場合の、組込まれるべき事業要素、経営資源、要員確保と移籍スキーム(TUPE(*1)とその実施手法)、ファイナンス手法との整合性、モニタリング項目と実施体制、VFMスキーム等についての調査分析。
- 複合PFIを想定した場合の、同じく事業構造の詳細モデリング。(組合せる他分野のPFI事業あるいは民間収益事業の例とその内容に関する調査分析含む。)
- 図書館PFIにおける事業推進プロセスの抽出、並びにプロセス中の各ステップにおける実施項目と必要検討事項と対策手法の検討・調査分析。
- セミナー等を通じたPFIに関する普及活動。

(*1)TUPE:Transfer of Undertakings (Protection of Employment)

EUにおけるM&Aなどの企業買収・再編に際して従業員の雇用・地位を保護する制度。英国においては、PFI事業化の過程で、公務員が民間事業者であるSPCにスムーズに移籍できるように、地位保全および雇用条件等について規定している制度として機能しているが、更に行政組織の再編に際しての公務員の配転・移籍についても適用されることになっている。

平成15年度文部科学省民間資金活用等経済政策推進事業

「公立図書館PFI事業化の可能性に関する調査研究」

～ 巻末資料1:アンケート及びヒアリング概要 ～

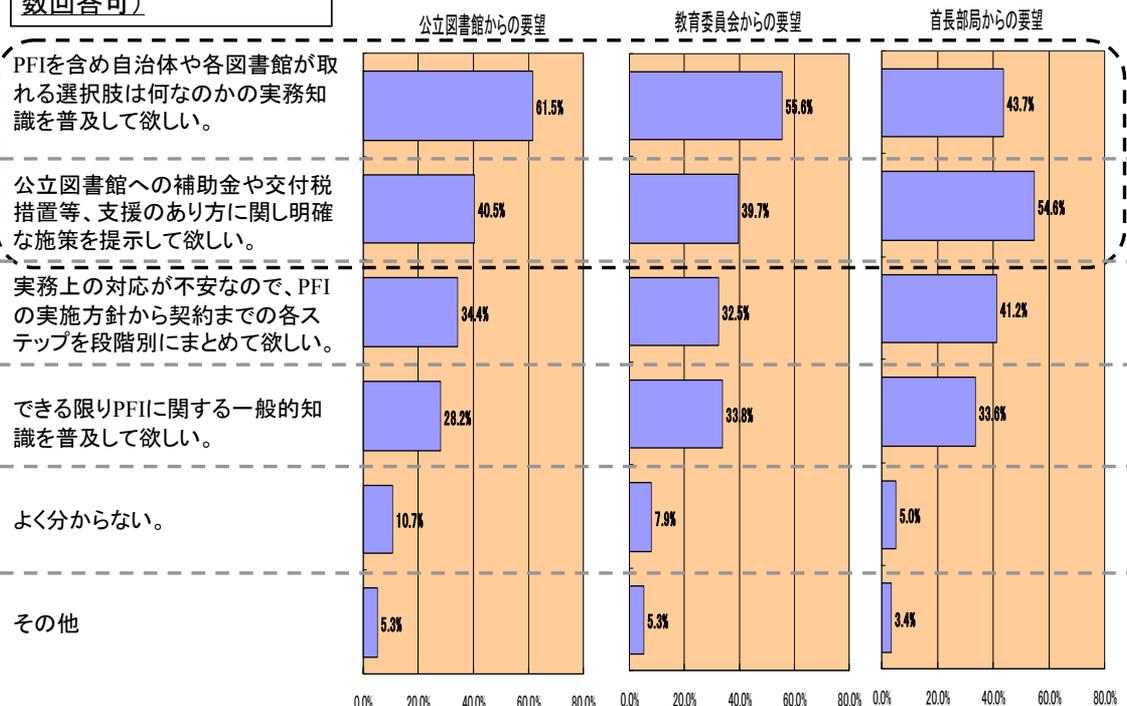
平成16年3月

株式会社NTTデータ経営研究所

公立図書館も自治体(教育委員会及び首長部局)も、PFIの実務知識の提供や財源面でのサポートへの要望が高い。

設問: 政府や文部科学省は今後どのような施策をとるべきでしょうか? (複数回答可)

アンケート回答者別、回答者割合



ヒアリングより

図書館現場の実態に立脚した具体的施策が強く求められている。

- “本省の方々には、図書館現場をよく知ってほしい。人件費やコスト削減だけが、施策ではないはず。”(図書館館長)
- “図書館システムを充実させるような手立て(施策)をきちんと打って欲しい。”(図書館館長)
- “文部科学省の文書類を最近目にした記憶がないこともあり、日々図書館を運営していく上で文部科学省の存在を気にすることはほとんどない。県立図書館や日本図書館協会の方が図書館に対する影響力は大きい。”(自治体PFI事業担当部門)

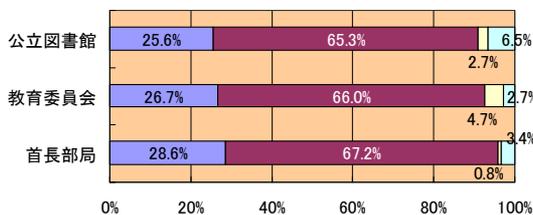
PFI事業推進についても、中央官庁としての共通指針の提示が求められている。

- “本事業は、導入可能性調査から、実施方針策定・入札・契約締結までの期間は短くなっており、PFI事業としての前例が少ない。従って、文部科学省には、各段階で参考となるような指針を示して欲しい。”(自治体PFI事業担当部門)
- “図書館サービスの良し悪しは、利用者の満足度で把握できる。”(自治体PFI事業担当部門)
- “当図書館の利用者予約リクエストに対する自所蔵回答率は90%程度である。これは、新刊本が40%弱の購入比率であることを踏まえると、利用者ニーズを踏まえた選書を行っているアピールできる。”(図書館館長)

ガイドライン関心及びセミナー参加意欲度

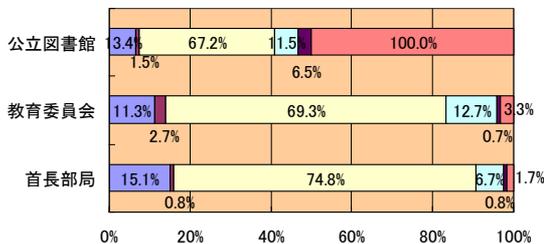
公立図書館及び自治体ともに、PFI事業に関する具体的内容について認識・理解が不十分と思われるため、ガイドラインやセミナーへの関心度はある。従って、先行導入事例の紹介など、図書館業界全体として、ガイドラインやセミナーを設けることが必要と思われる。

「公立図書館PFI導入ガイドライン(仮称)」への関心度



- 1.是非ともその内容を見たい。
- 2.参考になるかどうか分からないが、考えを理解する意味でも見てみたい。
- 3.あまり見たいとは思わない。
- 4.無回答

「ガイドラインセミナー(仮称)」への参加意欲度



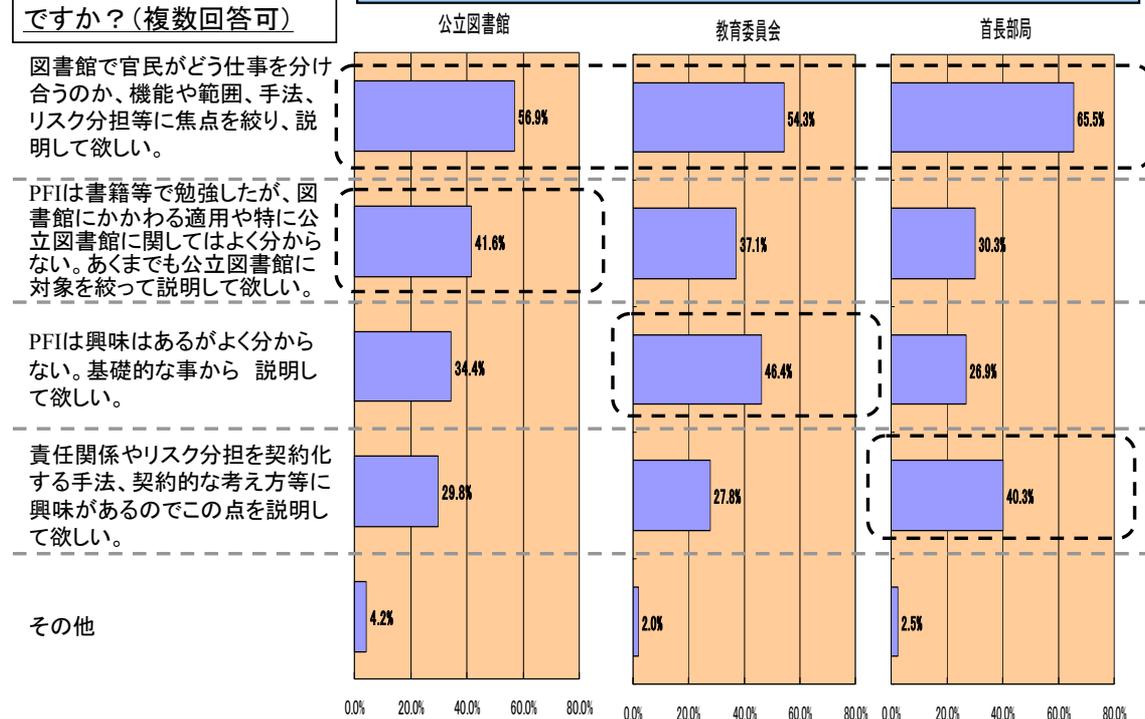
- 1.今後の施設計画の参考とする為、参加する意思はある。
- 2.今検討中の施設計画がある為、ぜひとも参加したい。
- 3.当面計画は無いが、新しい手法・考えでもあり参考になるならば参加したい。
- 4.参加する意向は無い。
- 5.その他
- 6.無回答

ガイドライン説明セミナーへの期待内容

公立図書館及び自治体ともに、官民役割分担・リスク分担に一番の関心を持っている。但し、次の関心事項は、公立図書館が図書館PFI事例、教育委員会は基礎的事項、及び首長部局は、契約関連など、分かれている。従って、目的に応じて適切なセミナーを開催することが望ましいと考えられる。

設問:「ガイドライン説明セミナー(仮称)」ではどのような内容が適切とお思いですか?(複数回答可)

アンケート回答者別、回答者割合



アンケート実施概要

本調査研究にけるアンケート実施概要は、以下のとおり。

- 調査目的
 - 「公立図書館の現状とPFIに対する意識」を把握し、公立図書館へのPFI事業化の可能性の検討に寄与することを目的とした
- 調査対象
 - 都道府県、政令指定都市、特別区、及び人口一定規模以上の市における、公立図書館、教育委員会、及び首長部局
- 調査期間
 - 公立図書館： 平成16年1月13日より2月25日まで
 - 教育委員会及び首長部局： 平成16年1月13日より2月5日まで
- 調査方法
 - 公立図書館： 「館長」宛での郵送
 - 教育委員会及び首長部局： 「公立図書館PFI企画担当」を宛での郵送
 - 回収状況

発送先		発送数	返信数	返信率
公立図書館	都道府県	47	33	70.2%
	政令指定都市	13	11	84.6%
	特別区	23	10	43.5%
	市町村*1	208	109	52.4%
	市町村*2	225	101	44.9%
	合計	516	264	51.2%
教育委員会	都道府県	47	34	72.3%
	政令指定都市	13	7	53.8%
	特別区	23	6	26.1%
	市町村*1	208	70	33.7%
	市町村*2	225	36	16.0%
	合計	516	153	29.7%
首長部局	都道府県	47	5	10.6%
	政令指定都市	13	1	7.7%
	特別区	23	8	34.8%
	市町村*1	208	58	27.9%
	市町村*2	225	47	20.9%
	合計	516	119	23.1%
全体		1,548	536	34.6%

(*1) 奉仕人口10万人以上の市町村

(*2) 奉仕人口5万人以上10万人未満の市町村

本調査研究にけるヒアリング実施概要は、以下のとおり。

- 調査対象
 - 利用状況の水準が高い、ないしは独自性のある図書館サービスを実践している公立図書館
 - 公立図書館のPFI事業化を推進している、ないしは検討を表明している自治体
 - 図書館サービスに関わる民間事業者
- 調査目的
 - 公立図書館:「図書館サービス内容や推進体制の現況」を伺うことによって、「望ましい図書館サービスの在り方」の参考とすることを目的とした
 - 推進自治体:「PFI取組・検討の現況」を伺うことによって、公立図書館のPFI事業化における実務的課題や留意点の検討に寄与することを目的とした
 - 民間事業者:公立図書館のPFI事業化を推進した際の、事業参入の可能性について伺うことを目的とした
- 調査時点
 - 平成16年1月及び2月
- 調査方法
 - ヒアリング先への個別訪問(但し、推進自治体のうち広島県福山市はメールヒアリング形式)
- 実施状況
 - 公立図書館:16箇所
 - 推進自治体:12箇所(メールヒアリング形式1箇所含む)
 - 民間事業者: 2箇所

● ヒアリング先一覧

公立図書館

所掌自治体	図書館名	奉仕人口 (千人)	ヒアリング 実施日	候補選定理由
佐賀県佐賀市	佐賀市立図書館	165	1/28	1人当り貸出冊数上位
千葉県袖ヶ浦市	袖ヶ浦市立中央図書館	60	1/28	1人当り資料購入費上位
千葉県成田市	成田市立図書館	95	2/3	
東京都	東京都立中央図書館	11,820	2/13	大規模自治体(都道府県)
大阪府	大阪府立中央図書館	8,630	1/23	
大阪府大阪市	大阪市立中央図書館	2,475	1/22	大規模自治体(政令指定都市)
京都府京都市	京都市中央図書館	1,388	1/29	大規模自治体(政令指定都市) 及び財団への業務委託実施
東京都江東区	江東区立江東図書館	376	1/16	TRCへの業務委託実施
滋賀県	滋賀県立図書館	1,330	2/3	各自自治体のモデル図書館
滋賀県栗東市	栗東市立図書館	55	1/22	滋賀県内高利用図書館
滋賀県八日市市	八日市市立図書館	43	1/25	
千葉県浦安市	浦安市立中央図書館	132	1/21	ビジネス支援など各サービスに注力
大阪府	大阪府立中之島図書館	8,630	1/21	ビジネス支援注力
千葉県市川市	市川市中央図書館	442	1/22	学校図書館ネットワーク構築
三重県	三重県立図書館	1,860	1/27	県内図書館ネットワーク構築
東京都調布市	調布市立図書館	199	1/12	検討委員会メンバー

推進自治体

件名	発注者	奉仕人口 (千人)	複合施設における図書館以外の 提供サービス内容	ヒアリング 実施日	候補選定理由
桑名市図書館等複合公共施設整備事業	三重県桑名市	109	保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホール、駐車場、レストラン、託児室	1/27	業者選定/事業選定まで進んだ先進事例
(仮称)生涯学習センター整備等事業	埼玉県杉戸町	47	ホール、農業系集客施設	2/2	
稲城市立中央図書館等整備運営事業	東京都稲城市	74	体験学習施設	1/17	
(仮称)北部複合公共施設整備事業	埼玉県さいたま市	1,055	区役所、ホール、芸術創造・ユーモア機能	1/15	導入可能性を認めた要因把握
生涯学習総合センター(仮称)	福島県会津若松市 企画調整課	116	公民館	1/16	
(仮称)大和田地区複合施設	千葉県八千代市	177	教育センター、青少年センター、地区コミュニティセンター	1/26	導入可能性を何処に見出すのか
宮城野区文化センター等整備	宮城県仙台市	1,023	文化センター、情報センター、中央児童館、中央市民センター	1/16	
複合施設整備事業	長崎県長崎市	418	駐車場、コミュニケーションセンター	1/28	
市民会館・中央図書館複合施設建設	東京都府中市	236	市民会館	2/4	
文化交流施設整備	愛媛県	1,481	県立公文書館、国際交流センター、文化活動支援型多機能ホール、学習体験型広域交流施設、アミューズメント型広域交流施設	1/29	県立図書館におけるPFI導入のポイント把握
新中央図書館建設	東京都北区	327	単独	1/13	PFI断念要因把握
中央公園地区整備事業(図書館を核とした複合施設)	広島県福山市	406	会議室など	メール対応	

民間事業者

企業名	ヒアリング 実施日	候補選定理由
図書館流通センター	2/18	図書館運営業務受託の実績多数 桑名市図書館等複合公共施設のSPC事業に参画
丸善株式会社	2/27	図書館システム提供実績多数 桑名市図書館等複合公共施設に応募

平成15年度文部科学省民間資金活用等経済政策推進事業

「公立図書館PFI事業化の可能性に関する調査研究」

～ 巻末資料2:アンケート及びヒアリングからのコメント集 ～

平成16年3月

株式会社NTTデータ経営研究所

(P.8)

序. 5. 地方自治法改正による「公の施設」の管理に係る制度変更

- 「指定管理者制度」についてのコメント

指定管理者制度の特徴

地方自治法改正により、地方公共団体は外部の民間事業者に料金設定を含めた管理代行が可能。(従来は管理委託)

- “今新しく図書館を建設するのであれば、仕組みが単純かつ極端に権限を移譲できる指定管理者制度を採るかもしれない。”(自治体PFI事業担当部門)

PFI事業方式との相違点

PFI事業方式と比べて指定管理者制度では、モニタリングの仕組みが不十分。

- “指定管理者制度には業務要求水準やモニタリングの考えがないため、PFIの基本方針にあるそれらの仕組みを補完するような制度を整えれば、PFIは必要ないのではないか？”(自治体PFI事業担当部門)

指定管理者制度における指定期間は、比較的短期間となる可能性がある。(法令上は未制定)

- “指定管理者制度は今までの委託と何が異なるのかよく分からないが、単年度契約だと図書館運営に長期的視点が欠けてしまうのではないか？”(自治体PFI事業担当部門)

第1章 公立図書館の基本的枠組みと特徴

(P.17)

1. 2. 図書館サービスの特徴

1. 2. 3. 公立図書館の組織体制

- 「現状における組織体制」に関するコメント

現状における組織体制(ヒアリングより)

司書有資格者を確保するために、嘱託制を活用。

- “司書職採用は図書館設立時(平成8年に3名採用)のみのため、嘱託形式にて補っているが、市条例により嘱託は勤務時間の上限が30時間となっているため、作業分担のやりくりに苦労している。さらに、嘱託職員は最長5年しか勤務できないため、経験/ノウハウの伝承に苦労。”(市町村立図書館館長)

(P.26)

1. 4 外部環境の変化

1. 4. 2. 公立図書館サービスニーズの変化

- 「公立図書館サービス」に関するコメント

ヒアリングより

行政府及び議会に対するアピールとして、行政支援サービスは有効。

- “都民に対する通常のレファレンスサービスは地味(行政府の職員や議員に図書館の活動が伝わっていかないという意味で)なので、図書館からアピールすべき対象に打って出るための手段として自治体行政へのサービスに注力することにした。”(図書館職員)

都市部を中心とした図書館ではビジネス支援サービス強化を実践している。

- “商工会議所の図書室、産業情報図書館など民間のビジネス図書館が相次いで廃止され、当図書館のビジネス図書機能への期待は大きい。”(図書館職員)
- “サービスレベルを向上させるために資料費は倍額とし、司書は現行の2人から増員、そして21世紀型図書館を目指すためITの活用を前提とした。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.27)

1. 4 外部環境の変化

1. 4. 3. 公立図書館から見た図書館基本サービスの方向性

- 「新たな図書館サービスの方向性」に関するコメント

ヒアリングより

すでに電子図書館に取り組んでいる事例もある。

- “「都道府県立図書館電子図書館推進マスタープラン」を作成し、ITを活用した新たなサービスの展開にも取り組む予定。”(図書館職員)

(P.31)

1. 4 外部環境の変化

1. 4. 7. 図書館周辺業界の動向

- 「図書館周辺業界」からのコメント

ヒアリングより

図書館側から、書店経営会社による図書館運営の可能性を指摘している。

- “書店は新刊流通ビジネスで、図書館はストックサービスプラス新刊サービスなので、書店関係者は半分の要件しか満たしていないので、書店関係者には図書館サービスは困難。書店関係者プラス公共図書館経験者の混合チームでやれば、できるかもしれない。”(図書館職員)
- “某大手書店の場合、1人人員を派遣し、ノウハウ蓄積を図っていると聞いている。”(図書館職員)

書店経営会社は、図書館運営への進出を検討している模様。

- “図書館業務受託は弊社の(書籍販売以外の)新しい業務として捉えており、今後の取組み意欲は高い。”(書店経営会社)
- “弊社も大学図書館を中心としてIT以外図書館業務への進出を始めている。これは、事業として成立すると判断しているから。いずれは、公共にも向かうだろう。”(大手書店IT部門に対する電話ヒアリングより)

公立図書館の中には、モチベーションの低い職員を含んでいる図書館も存在する。

- “既存図書館においても、改革の必要性を感じているやる気のある職員と、他部局からまわされてきたモチベーションの低い職員が混在していると思われる。隣県の場合、職員数自体は十分。しかし、100人程度いる職員のうち、半分程度は何も仕事していないのではないか、と思われるくらい。(もっと効率的な業務遂行があるはず。)”(図書館職員)

(P.36)

2. 1. PFIに対する認識と期待

2. 1. 5. 公立図書館におけるPFI関心度

- アンケートより:「公立図書館におけるPFIに対して無関心な理由(その他)」のコメント

その他コメントより

- “図書館業務の公立性・公共性を維持するには、PFIはそぐわないと思う。”(政令指定都市)
- “中央館は建設済みであり、今後分館の建設は望めないため。”(特別区)

(P.37)

2. 1. PFIに対する認識と期待

2. 1. 6. 公立図書館サービスのPFI事業化可能性について

- 「PFI事業可能性に関する意見」(公立図書館及び地方自治体)

PFI事業に懐疑的意見

図書館事業(サービス)は民間では不适当という意識が強い。

- “職員はPFIについて関心を持っているようだが、図書館の運営に馴染むのか、民間にはノウハウがない、と言った否定的な意見が多い。”(図書館職員)
- “効率性・利潤を追求する民間事業者に委託するのは、図書館サービスの主旨に合わないはずである。(主旨:誰にでも公平なサービスの提供)”(図書館館長)
- “図書館サービスは非営利サービスである必要性があり、民間の採算重視のサービスと異なる。”(図書館職員)

PFI事業容認意見

図書館現場においても、PFI事業化の可能性を期待する声がある。

- “伝統的司書は抵抗を感じると思うが、司書の専門性を考えず職務の質の視点から考えると、図書館運営の委託はできると思う。”(図書館職員)
- “図書館サービス業務は、他の公共サービスに比べて、民間委託を行いやすいと思う。”(図書館職員)

図書館業務委託実績のある図書館

民間(財団)委託しても、継続的に良好な図書館サービスを実現しているケースもある。

- “(委託先である財団に)昭和50年代の設立から1年更新で契約しているが、これまで大きな問題は起こっていない、と認識している。”(図書館職員)
- “地域それぞれの事情もあるだろうから一概に図書館で委託がうまくいくとは言えないが、当市の場合これまで特に問題という問題は発生していない。”(図書館職員)

(P.37)

2. 1. PFIに対する認識と期待

2. 1. 7. PFI事業化への期待について

- 「現状の図書館サービスレベルへの満足度」についてのコメント(公立図書館及び地方自治体)

PFI事業推進自治体

自治体側としても、PFI事業導入により、図書館サービスのレベルを向上させたいという意見がある。

- “浦安市の図書館システムのようにいろいろなサービスを提供しているような先進的事例を目指したいが、直ぐに実現できないと思う。例えば、浦安市が10年間かけて達成できたレベルをPFIを通じて5年程度に達成できたら良い。”(自治体PFI事業担当部門)
- “教育委員会としては、図書館サービスの地盤がなく、新築であることから、民間事業者活用によるサービスレベル確保を目指している。”(自治体PFI事業担当部門)

図書館現場における声

現状サービスレベルが低い図書館には、かなり効果が高いという、図書館現場側の意見が出ている。

- “現状で、低いレベルの図書館設置自治体や非設置自治体の場合、委託によるサービスレベル向上が見込めそう。”(図書館職員)
- “これまで図書館サービスの向上にあまり熱心でなかった図書館ではPFIによってサービス向上が図れると思う。”(図書館館長)
- “単なるコスト削減だけでなく、現状からのサービスレベル向上を目指す本来のPFIなら、サービスレベルの低い自治体においてPFI事業を活用する可能性があると思う。”(図書館館長)
- “サービスレベル発展途上の自治体(図書館)がサービスレベルの底上げを図る手段として、外部事業者を活用するのは、理解できる。”(図書館館長)

(P.39)

2. 2. PFI事業化の可能性

2. 2. 2. 公立図書館における図書館運営のPFI事業化可能

- アンケートより:「公立図書館におけるPFI事業化の適切範囲」の理由コメント

図書館から見たPFI事業化の設定範囲について、「PFIで実施する範囲は設計・施工や建物整備に限定するべきだと思う。」を選択した図書館の選択理由の代表的コメント

公立図書館は公共性・非営利性のサービス提供する施設であり、自治体が直接責任を持つべき。(24件)

- “運営面で公共性が損なわれる懸念がある。”(都道府県)
- “公立図書館の業務運営は、公平性・平等性が不可欠である。”(人口10万人以上の市町村)
- “公立図書館業務の運営を民間の資金を活用して民間主導で行うことは公正無私な奉仕サービスの提供を招く恐れが大きく、民間業者に行わせることが不適切な分野と考えられるから。”(人口10万人以上の市町村)
- “運営に民間が参入すると公共性を維持することがむずかしい。”(人口5万人以上10万人未満の市町村)

公立図書館の設置管理責任は自治体にあるのだから、当然、管理運営も行うべき。(13件)

- “図書館業務の根幹の運営は、設置自治体が責任を持って行うべきである。”(都道府県)
- “「管理運営」ソフト事業こそが公共図書館サービスとなるべきと考えるから”(人口5万人以上10万人未満の市町村)

図書館運営に専門性・ノウハウが必要であり、民間事業者に任せることはできない。(10件)

- “図書館の運営業務は官・民の分担方式とならざるを得ず、官・民ともに実績やノウハウの蓄積がない。図書館サービスを構成する資源や要素に変化が激しいため、長期にわたる性能仕様の確定やリスク予測の分担が難しい。”(政令指定都市)
- “図書館業務の運営には、図書館運営における専門性が強く求められるため。”(人口5万人以上10万人未満の市町村)

図書館から見たPFI事業化の設定範囲について、「PFIを実施する範囲に図書館業務の運営を含めて考えるべきだと思う。」を選択した図書館の選択理由の代表的コメント

民間事業者の持つノウハウ・創意工夫を活用して、図書館サービスレベル向上・利便性向上を期待できる。(9件)

- “来館者サービスを良好なものにするノウハウを持っているため、利用者サービスを支えるノウハウを持っているため。”(人口10万人以上の市町村)
- “官ではできないようなサービスが期待できる。”(人口5万人以上10万人未満の市町村)
- “運営も含めて民間の力を取り入れる方がサービスの向上が考えられる”(人口5万人以上10万人未満の市町村)

設計・建設・維持管理だけでなく運営まで一体となった方が、PFI事業化の効果が大きくなる。(6件)

- “業務の運営と施設設備は密接な関連がある”(都道府県)
- “運営まで対象にしないと、PFI事業化の効果があまり無いと思われるから。”(人口10万人以上の市町村)

民間事業者に委託する事によって、自治体の公費負担軽減が図ることができる。(5件)

- “直営の場合には運営経費の負担が大きいと、当然運営を含めて考える必要がある。”(人口10万人以上の市町村)

(P.40)

2. 2. PFI事業化の可能性

2. 2. 4. 自治体における図書館運営PFI導入不要理由(新築)

● アンケートより:「教育委員会における図書館運営PFI導入不要理由(その他)」コメント

その他コメントより

- “PFI導入によりサービスの質が向上するとは思わない。”
- “事業メリットが見込みにくい。”

● アンケートより:「首長部局における図書館運営PFI導入不要理由(その他)」コメント

その他コメントより

- “PFIの他に選択肢があると考えている。”
- “予定が無い。”
- “SPCへ職員を出向させるには第3セクター化を図る必要があるが、そこまでの対応を行うとPFI事業手法を導入するメリットが失われるから。”

(P.41)

2. 2. 5. 自治体における図書館運営PFI導入理由(既設)

● アンケートより:「教育委員会における図書館運営PFI導入不要理由(その他)」コメント

その他コメントより

- “情報化の進展など図書館を取り巻く状況は急激に変化しており、長期契約しづらい状況にある。”
- “図書館サービスの低下が憂慮される。”
- “施設改修等が伴わないPFIでは単に窓口業務の民間委託と変わらない。”

● アンケートより:「首長部局における図書館運営PFI導入不要理由(その他)」コメント

その他コメントより

- “運営のみのPFI導入は考えにくい。”
- “県立図書館として県民の需要を総合的に把握して所蔵資料を収集・保存するとともに、市町村立図書館との連携、図書館未設置市町村への支援を行う必要がある。”

(P.45)

2. 4. PFI事業者(民間事業者)への委託

2. 4. 1. PFI事業者への委託に関する懸念事項

- 「PFI事業者への委託に関する意見」(公立図書館及び地方自治体)

PFI事業に懐疑的意見

PFI事業への不安感がある。

- “PFIは不安感を駆り立てるばかりで職員の間ではあまりいい話題としては上がってこない。自分たちの身分がどうなるのか、公的責任はどうなるのか、といった事が一番気になっているようだ。”(図書館館長)

図書館サービスの全面委託に強い危惧がある。

- “PFI事業化に限らず公立図書館のサービスを全て民間に委託するのは難しいと思う。”(図書館館長)
- “行政府において、図書館は行政の中の不要なサービスの切り捨てという意識があるのではないか。”(図書館館長)
- “運営の丸投げはできない。仮に委託する場合でも従来の業務委託や指定管理者制度と比べて、どの手法がリスクが高いかを見極めなければならない。”(図書館職員)

PFI事業容認意見

PFI事業への不安感払拭に苦労している。

- “図書館運営のPFIといっても「全面委託のPFI」「部分委託のPFI」など本来いろいろな段階があるはずなのだが、一般的には「全面委託のPFI」のこしイメージされておらず、そのために反対されることが多いのではないかとと思う。”(自治体PFI事業担当部門)
- “全ての業務を自治体職員が対応することはできないため、民間に委託できる業務は民間に委託して、自治体職員は介護などの新しい分野に取り組みたいと思っているのだが、「民間」というだけで(極端な話、「(PFIの)P」と言っただけで)拒絶してしまう人がいるようだ。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.45)

2. 4. PFI事業者(民間事業者)への委託

2. 4. 1. PFI事業者への委託に関する懸念事項

- 「PFI事業者への委託に関する意見(人的側面)」(公立図書館及び地方自治体)

PFI事業に懐疑的意見

人件費削減への懸念が強く意識されている。

- “市でも県の依頼で、NPOによる運営可能性について打診を受けたが、実質的内容は人件費削減にあり、本図書館には馴染まないと判断。現状でも、嘱託職員は社会保険込みで200万円強、市職員が平均770万円程度(市職員1人=嘱託2.8人)であり、これ以上の人件費削減は著しいサービスレベル低下を招くと予想している。”(図書館館長)
- “PFIは人件費を下げるしかないと思うが、図書館運営のノウハウをためるまでには逆に研修の期間・コストなどが余計にかかってしまうのではないか?”(図書館館長)
- “現在の日本におけるPFIの話は、人件費を中心としたコスト削減を中心に考え、サービスレベル向上への配慮がないように思える。”(図書館館長)
- “官には、「(業務の効率化)=(人員の削減)=(委託費用の減額)」という発想しかない。効率化に至るまでには労力がかかっており、そこに対して支払いをするという発想がないため、まずその意識を変えていく必要がある。”(書籍流通業者)

PFI事業推進自治体

PFI事業化を検討する自治体では、コスト縮減とサービス向上をアピールしている。

- “VFM算定結果は、コスト縮減のままにするのではなくて、できれば、サービスレベル向上につなげたい。”(自治体PFI事業担当部門)
- “サービスレベルを向上させるために資料費は倍額とし、司書は現行の2人から増員、そして21世紀型図書館を目指すためITの活用を前提とした。”(自治体PFI事業担当部門)

導入可能性調査におけるVFMは、税制面・資金調達面など外部要因の影響が高い場合がある。

- “BTO方式ではVFMが10%程度であったが、BOTだとほとんどVFMが出ていなかった。これでPFI事業化によって補助金が見込みにくいし、BOTは不動産取得税等があるため不利という認識。”(自治体PFI事業担当部門)
- “VFMは財務テクニク面の影響が強い。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.45)

2. 4. 2. PFI事業者への委託範囲の考え方

- 「PFI事業者への委託範囲に関する意見(人的側面)」(公立図書館及び地方自治体)

民間委託に限定的な意見

民間事業者への委託可能業務は限定的。

- “現状、施設整備面、コンピュータハード回り、本の装備(バーコードやフィルム貼り)、MARCへの入力のみ委託している。”(図書館館長)
- “現在委託している業務は、警備、設備管理、受付、情報システム、資料の装備である。”(図書館館長)
- “基本的にレファレンスサービスなど図書館の中核のサービスは民間事業者には無理。”(図書館職員)

図書館業務委託実績のある図書館

民間事業者への委託によるメリットが見出されている。

- “民間的な対応として代表的なものとして夜間開館や祝日開館などがある。今でこそ、取り組む図書館が増えてきたが、当自治体では昔から取り組んでいる。”(図書館職員)

民間委託を拡大可能とする意見

民間事業者に委託する事による、効率性・効果向上への期待がある。

- “公が行うべきと思われる業務以外は、出来る限り、民間に任せたい。民間側の創意工夫や実績を活用して、早期にサービスレベルを上げたい。”(自治体PFI事業担当部門)
- “民間事業者の創意工夫を活用することで、運営の中身が濃くなることを期待している。市職員の指示が多ければ、結局、「公」の視点ばかりになり、余り望ましくない。”(自治体PFI事業担当部門)

公共の果たすべき業務は、基本的事項に限定可能。

- “注力していくサービスを変更するかどうかは図書館が決めるべきではなく、自治体や図書館協議会で決めるべきことである。”(図書館職員)
- “「公共」が果たす業務は、「Public」に注力することは可能かもしれない。”(図書館館長)
- “選書については、市主導にて基本方針を定めた後、実務作業は民間に任せても良い。”(自治体PFI事業担当部門)
- “地方自治の時代と言われているが、その本旨は、「公」は企画・調整、「民」は現業実施にあると思う。本事業もその本旨に基づいている。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.46)

2. 4. 3. 公立図書館運営における自治体から見た委託範囲の考え方

- アンケートより:「教育委員会の図書館運営における民間事業者への委託範囲へのコメント」

その他コメントより(教育委員会)

- “現時点では検討していない。”(都道府県)
- “現段階では考え方はよくわからない。”(都道府県)
- “図書館の運営について民間委託は考えていない。”(人口10万人以上の市町村)

(P.48)

2. 5. 職員の処遇と組織体制について

2. 5. 1. 職員の処遇と組織体制に関する懸念事項

- 「職員の処遇と組織体制に関する意見」(公立図書館及び地方自治体)

PFI事業に懐疑的意見

公立図書館であるがゆえに、職員の身分・処遇が確保されている。

- “行政職員の場合、図書館業務ばかりの勤務では、現実的に公務員としての昇進・昇給という面では、マイナス。公務員としての処遇面の補償がないと、NPOや外部事業者への出向も現実的ではない。”(図書館館長)
- “図書館職員は、公僕として身分が保証されている、といったマインドを持っているから、いい仕事ができると思う。”(図書館館長)
- “民間事業者に委託した場合、職員の最低(賃金)保証・雇用(継続)保証があるのか、公務員よりも身分が不安定になるのではないか。”(図書館館長)

PFI事業推進自治体

PFI事業化を検討する自治体でも、職員雇用問題は認識されている。

- “PFIに反対する意見があるとするれば、表には出さないかもしれないが、本音は雇用の問題があると思う。公務員にとって大切なのは、雇用・処遇保証などの人事の問題。これを検討の俎上にあげ、解決策を見出さないと、形だけのPFIになる恐れがある。”(自治体PFI事業担当部門)
- “公的サービスの民間委託を行う場合、労務管理が課題となるのは、確か。但し、今回は建物新築に近く、現在の図書館スタッフのサービスレベルが高くないことは、認識共有されているので、優秀な民間事業者からの雇用に期待がある。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.48)

2. 5. 2. 公立図書館運営事業における望ましい組織体制イメージ

- 「公立図書館運営事業における望ましい組織体制イメージ」についてのコメント

PFI事業推進自治体

公務員を図書館事業現場に派遣する予定。

- “中央図書館には市の職員が5名行くことになっている。5名は、図書館各係の係長クラスを想定し、市の仕事としては、市役所内他部局課との調整、予算取り、及び議会調整を想定。”(自治体PFI事業担当部門)
- “市職員は複合施設の総合館長と各機能の各長からの5～6人で構成する予定。”(自治体PFI事業担当部門)
- “館長は、図書館法や「望ましい基準」に適合するために市職員となると思う。館長以下の市から派遣される職員については、館長スタッフとして事務局を形成し、PFI事業者は業務の遂行、事務局は業務のモニタリングと、役割分担を明確にした方が良いと思う。”(自治体PFI事業担当部門)

図書館現場における声

能力ベースによる業務担当スタッフを形成することによって、サービスレベルの向上を図っている図書館もある。

- “当市の行政機関は、スタッフ制が推進されており、中央図書館でも、館長のもとに各業務担当グループが配備されている。”(図書館職員)
- “業務担当は、能力とやる気のある職員から形成されている。グループリーダーと公務員職制とリンクしていない。”(図書館館長)

現場からの改善提案を積極的に吸い上げる仕組みもある。

- “運營業務の方針決定を行う機関として、会議体・委員会を設置。基本は、ボトムアップ方式で日常業務の課題解決を図っている。日常業務からの改善提案や新規提案は、実務者中心の課題検討委員会(討議内容は分館でもネットワークで共有)に諮られ、組織変更も含めて検討される。”(図書館職員)

(P.50)

2. 6. 公立図書館業務の専門性

2. 6. 1. 公立図書館における専門性

●「図書館職員の専門性」についてのコメント

図書館専門職としてのスキル習得に時間がかかる。

- “レファレンスサービスなどは10年から15年以上のベテラン職員司書にしか任せれない。大学教授からのレファレンス相談にもきちんと対応しなければいけない。”(図書館職員)
- “司書資格のみでは不十分。館内の研修を十分に受けて数ヶ月しないと、カウンターに出すことはできない。更に、専門性を要するレファレンスサービスの場合、カウンターに出るには2-3年の経験が必要。”(図書館職員)
- “レファレンスサービスを行うためには、司書資格だけでなく、数年間の図書館サービスの経験が必要。”(図書館館長)

図書館現場における業務経験を通じて専門性が磨かれていく。

- “図書館の基本的な働きは、持っている資料、持っていない資料を提供することだが、貸出・返却のカウンター業務を通じて、図書館職員は利用者が図書館に何を求めているのか、どのような問題意識を持っているのかを知ることができる。”(図書館館長)

図書館専門職としてのキャリアパスを整備することが必要。

- “司書職採用を実施しており司書職採用された者が図書館以外の部署へ異動することはないため司書が経験を蓄積していくことができる。”(図書館職員)
- “当図書館は昭和62年の開館時から、職員側の都合以外で職員を他の職場に動かしたことはない。”(図書館館長)
- “司書職採用は図書館設立時(3名採用)のみのため、嘱託形式にて補っているが、当自治体の条例により嘱託は勤務時間の上限が30時間となっているため、作業分担のやりくりで苦労している。さらに、嘱託職員は最長5年しか勤務できないため、経験/ノウハウの伝承に苦労。”(図書館館長)

館内・館外の研修を積んでいくことも重要。

- “レファレンススキルの向上は難しいため、全国規模のものや県の研修には定期的に参加している。”(図書館職員)
- “各業務グループでは、月2回程度の研修・ケーススタディを行って、スキルアップを図っている。”(図書館館長)

(P.50)

2. 6. 2. 「専門性」確保・維持について

- 「専門性の確保・維持」についてのコメント

PFI事業に懐疑的意見

民間事業者の経験不足が懸念材料。

- “民間事業者に図書館サービスの経験がないのは大きな懸念事項。”(図書館館長)
- “民間事業者には、図書館業務の経験が少ないはず。”(図書館館長)

民間事業者のノウハウ活用ができるかどうか
が重要。

- “民間事業者のノウハウを活用するということであるが、これまでに第三セクター等、公共サービスの民間委託は失敗を重ねてきている。今回のPFIの話も同じではないか。”(図書館館長)

図書館業務の専門性維持が重要。

- “民間事業者に委託した場合、専門職が必要な分だけ充足するのか、不安。”(図書館館長)
- “自治体がやるべき業務を一定金額で民間にやってもらうと、その金額を超えたサービスができなくなる(決められたサービスしかなくなる)のではないか？”(図書館館長)

PFI事業を推進するための専門性要件

専門性のある図書館は、人材と経験が必要なことは認識されている。

- “図書館運営は経験からくるスキルの割合が大きいので、委託するにしても職員のスキルが蓄積できないような単年度契約には馴染まないと思う。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.51)

2. 6. 3. 公立図書館業務に関する外部委託の可能性

- 「公立図書館業務の外部委託における図書館職員の専門性要件」についてのコメント

PFI事業を推進するための専門性要件

図書館の専門業務は、人材をそろえる事によって、民間委託が可能。

- “基本的に司書の専門性は医者との専門性とは異なっているため、今後図書館のアウトソーシングは増えていくのではないかと考えている。”(図書館職員)
- “レファレンスサービスや選書といった図書館専門性を必要とする業務であっても、やる気と能力があるのなら、積極的に民間事業者を活用したい。やる気と能力の問題は、「公」か「民」かの役割分担の問題よりも、優先すべきだろう。”(自治体PFI事業担当部門)
- “司書の専門性に関しては、官の司書も民間の司書も違いはない。”(自治体PFI事業担当部門)
- “PFI事業者には情熱を持っている民間事業者が集まって欲しい。”(自治体PFI事業担当部門)
- “図書館に派遣する人材を募集すると図書館業務経験者が多く集まっているので、人材を集めること自体は難しくないが、研修して育てる所が難しく、そこが企業のノウハウだと思う。”(書店経営会社)

図書館サービスの充実化を図るために、民間事業者や自治体外部より人材登用が必要。

- “多文化サービス、障害者サービスをもっと充実させたいと思っているが、人材が不足しており十分な対応ができていない。(中略)英会話が堪能な人材は委託職員の中に一人いるだけで、問い合わせなどがあるとその人材に頼らざるを得ない状況である。”(図書館職員)
- “公立図書館以外に専門職がいるのは、大学図書館(国立大学図書館は、司書職採用が基本)であり、彼らの経験を活用できると良い。”(図書館館長)
- “公共図書館の中には子どもや高齢者等全ての市民に対してきちんとしたサービスを提供している所とそれが出来ていない図書館があり、後者において委託が進んでいくのではないか。”(書店経営会社)

司書に求められる専門性の対象範囲は広がっている。

- “司書には、図書館業務としての専門性以外に、より視野を広げたマネジメント能力を身につけて欲しい。”(自治体PFI事業担当部門)
- “これまで図書館に出向しても職員としか会話をしなかったので情報収集先が公立図書館だけだったが、今後は図書館関係者ではない外部の人と接することが重要と考えている。”(図書館職員)
- “司書職採用は専門性が高まるというメリットはあるかもしれないが、それ以上に自分の世界に没頭してしまう「専門バカ」になるリスクが大きいと思う。”(自治体PFI事業担当部門)
- “今後、図書館サービスの高度化・ハイブリッド化が予想されるため、より一層、利用者への“道案内役”として、専門職による図書館サービスが必要。”(図書館職員)

(P.51)

2. 6. 3. 公立図書館業務に関する外部委託の可能性(続)

● 「行政処分・行政手続の位置付け」についてのコメント

行政手続・行政処分に関連する業務は公共が担う。

- “行政手続・処分に関する事は「公」が行うべきであろう。”(自治体PFI事業担当部門)
- “館長を民間に委託することはできるが、議会への答弁は市の職員がしなければならない。”(自治体PFI事業担当部門)
- “図書館のPFIを考えるのであればまず、図書館がすべき業務、自治体がすべき業務を明確にする必要がある。”(自治体PFI事業担当部門)
- “委託ができないものは、退館命令などの行政処分や資料の取り扱い(公開・非公開の判断)、職員の人事や運営方針の決定などである。”(図書館職員)
- “郷土資料や行政資料に係る業務、資料返却の督促などで戸籍を調べる必要がある場合、行政処分を関係する業務などについては市の職員も民間事業者に協力する。”(自治体PFI事業担当部門)

公的機関特有の業務がある。

- “資料の質的・量的水準の維持や市役所他部局との調整・行政情報の蓄積は、公的機関だからこそできると思う。”(図書館館長)
- “各行政部局との調整、予算や人事の獲得も運営上、重要。この面で、市職員の役割はあると思う。”(自治体PFI事業担当部門)

(P.52)

2. 7. 公立図書館サービスのコストサイドとサービスレベルのバランス

2. 7. 1. サービスレベル向上を前提とした民間事業者への業務委託

- 「民間事業者への業務委託時のポイント」についてのコメント

PFI事業推進自治体

図書館業務の専門性を意識して、PFI事業者の職員を検討している。

- “人件費を例に取れば、官だと720万円/年だが、(中略)民間事業者係長クラスの人材は280万円/年で雇える。その上で、本事業では、専門性の高い人材の恒常的雇用の条件として、上記280万円/年に金額を上乗せして、人件費見込みを430万円/年とした。”(自治体PFI事業担当部門)

直近の図書館PFI事例では、価格以外の事業計画の内容や事業主体の確実性・安全性を重視する傾向にある。

- “価格審査の全体に対する配点を30点とし、従来のPFI事業よりも価格面を低めに抑えた。これは、事業計画の内容(50%)を重視した結果である。(残り30%は事業の確実性及び安全性)”(自治体PFI事業担当部門)
- 落札者決定に至るまでに二次にわたる内容審査(事業方針への理解度、提案内容の斬新性、サービス向上の期待度、事業実現性等)を実施。(自治体PFI事業担当部門)

図書館業務委託実績のある図書館

民間委託においてでも、サービスレベルに見合った人件費水準を意識している。

- “給与水準は市の職員のだいたい5~6割程度である。”(図書館職員)

(P.55)

2. 8. 公立図書館サービスレベル維持・評価のあり方

2. 8. 2. 図書館サービスレベル維持の仕組み

- 「図書案サービス維持」についてのコメント

図書館サービス維持に関するコメント

市職員と民間事業者の協働意識が重要。

- “業務要求水準書やモニタリングで民間事業者の業務水準をある程度保つことはできると思うが、最終的には市の職員と民間事業者の間のパートナーシップが重要だと思っている。”(自治体PFI事業担当部門)

意欲・能力のある職員の主導による業務遂行が重要。

- “当図書館では、公務員の職階・職位にとられず、各業務・サービスについて、意欲のある職員が担当となり、その中で一番能力のある職員がリーダーとなる。”(図書館館長)
- “運営業務の方針決定を行う機関として、会議体・委員会を設置。基本は、ボトムアップ方式で日常業務の課題解決を図っている。”(図書館職員)

図書館以外での経験によるスキル蓄積も必要。

- “財団職員は5年くらいで市内の施設を回ることが多い。モチベーションを保つ意味でもスキルを向上させる意味でもローテーションは必要である。財団が管理する施設には福祉施設やデパートの一角を借りた生涯学習プラザなどもあり、図書館以外での業務スキルが図書館に戻ってきた時にも役立っている。”(図書館職員)

きめ細かい業務マニュアル整備が重要。

- “委託契約時に業務マニュアルを作成し、逐次更新している。”(図書館職員)
- “業務マニュアルも細かく整備されており、パートタイムの業務もサポート。マニュアルの対象は、総合といわれる窓口対応や電話対応などの共通項目と各サービスに対応した項目、合わせて90項目程度から構成。”(図書館職員)

(P.55)

2. 8. 3. 図書館サービスレベル評価の仕組み

- 「図書案サービス評価」についてのコメント

図書館サービス評価に関するコメント

図書館サービスの定量化に苦労している。

- “PFI事業の契約書のように、利用者数やレファレンス件数など、定量的情報で図書館サービスレベルを図ることは難しい。当自治体では、現在、図書館利用数などの数値情報でとりあえず置き換えているが、満足しているわけではない。”(図書館館長)
- “業務水準が低いというマイナスの報告だけでなく、プラスの報告をする仕組みも重要。ホームページに図書館が取り上げられた記事を載せたり、読者の投書を書き載せたりして行政側にPRすることが必要である。”(図書館館長)
- “行政評価では貸出数を成果指標としているが、この数値では図書館の働きを測れないし、行政や市民からコンセンサスを得られない。市全体の文化度や読書率のアップを指標に取ることや、利用者アンケートについては図書館にこない人を含めた意見収集が必要と考えてはいるが、それらは今後の課題である。”(図書館職員)

自治体への訴求効果のある数値もある。(下記以外に、「予約貸出率＝貸出数に対する予約件数比率」等も考えられる。)

- “サービスの良し悪しは全て年間利用者数に反映されると考えている。”(自治体PFI事業担当部門)
- “図書館サービスの良し悪しは、利用者の満足度で把握できる。”(自治体PFI事業担当部門)
- “当図書館の利用者予約リクエストに対する自所蔵回答率は90%程度である。これは、新刊本が40%弱の購入比率であることを踏まえると、利用者ニーズを踏まえた選書を行っているとはアピールできる。”(図書館館長)

定量指標とサービス対価をリンクさせている。

- “司書のレベルや民間事業者のモチベーションを維持するために、年間利用者に応じてサービス対価を改定する。”(自治体PFI事業担当部門)
- “市の年間利用者に応じてサービス対価を改定するという方法はPFIだからこそ出来たことだと思う。”(書籍流通業者)

(P.93)

3. 10. 国内PFI先進事例からのフィードバック・課題

3. 10. 1 事業全体

- 「事業全体を通じた留意点」

事業全体

首長のリーダーシップは必要不可欠。

- “市長からのトップダウンの指示でPFI推進検討会議が立ち上がった。”(事業者選定済自治体)
- “PFIを実施するには市長の理解がないと議会への報告、各課との調整が難しい。”(事業者選定済自治体)

早い段階より、関係部課との調整や情報共有が必要。

- “現在は事務局として教育委員会より専任1名、他に2名が兼任。所長管轄。意思決定が必要なタイミングには、財務・企画調整・契約・建設の各部局が参加。”(導入可能性調査中自治体)
- “最初は各部課が参画する勉強会として始まり、途中で関係部課が残る形で、検討を続けた。”(事業者選定済自治体)
- “PFIの導入が決まれば専担の部署をつくることになると思うが、現段階では予定がない。複合施設の場合は関係する部課が多いため、部課間の調整以前に情報の共有化自体の難しさを感じた。”(導入可能性調査実施中自治体)

3. 10. 2 導入可能性調査

- 「導入可能性調査における留意点」

導入可能性調査

導入可能性調査は、自治体側より着地点を見込んで着手し、中間報告時点でVFM概算を見込み、早めに関連部署・議会への調整を行うべき。(仮説検証型の調査委託の推奨)

- “PFI導入可能性調査の中間報告の時点でPFIの導入がほぼ決定したため、年度末に翌年度以降3か年分のアドバイザー業務委託の予算を計上した。”(事業者選定済自治体)
- “1月中旬に中間報告をいただいております、概ね当初期待の水準に達している。今週中に教育委員会確認、2月上旬に関連部局との調整及び事業方式の意思決定、3月に議会にかける予定。(調査自体は2月末までの契約)”(導入可能性調査実施中自治体)
- “事業モデル構築にあたっては、基本構想段階において、VFMが出そうな機能を見出して盛り込んだ。”(実施方針策定準備中自治体)

(P.94)

3. 10. 3 実施方針策定・特定事業選定段階

- 「実施方針策定・特定事業選定段階における留意点」

実施方針策定・特定事業選定

コンサルタントとの打合せは月に2-4回。

- “コンサルタントの方と週に1回程度の割合で打ち合わせを行い、必要な手続きの確認と方針に関する意思決定を行っていった。”(事業者選定中自治体)
- “コンサルタントの方とは、2週に1度打合せ。日常はメールにてやり取り。但し、重要な局面では、週に1回程度の打合せを実施。”(事業者選定済自治体)
- “PFI事業化を検討するのなら、業務委託側(「自治体側」)がきちんと業務要求水準書を設計しなければならない。従って、委託側がどんな業務を委託したいのか、きめ細かく設定するのは当然。昨今の業務委託事例を見ていると、委託先に業務内容を丸投げしてマニュアル作成も頼っている。”(図書館職員)

推進体制は十分に確保すべき。

- “推進の体制は現在2名だが、PFI実施が確定すれば増員の必要があると感じている。”(実施方針策定前自治体)
- “専任が5人(営繕課出身が中心)である。”(実施方針策定準備中)
- “来年度については、専任メンバーの1名増員、数名の兼任メンバー配員を予算申請中。”(導入可能性調査実施中自治体)

この段階で十分な討議が必要。

- “現在は事務局として教育委員会より専任1名、他に2名が兼任。所長管轄。意思決定が必要なタイミングには、財務・企画調整・契約・建設の各部局が参加。実施方針策定を予定している来年度については、更に専任メンバーの1名増員、数名の兼任メンバー配員を予算申請中である。”(導入可能性調査中自治体)
- “アドバイザー契約を結んだ後、運営方針、業務要求水準書、施設要求水準書を作成するのに苦労した。”(事業者選定済自治体)

議会承認・説明には推進室全体でアプローチすべき。

- “この時期(導入可能性調査実施及び実施方針策定)は、進捗状況に応じて議会への報告を行い、非常に忙しかった。議会への報告は、必ずと言って良いほど「PFIとは何か」に戻るため、原点に戻った説明を行う根気が必要。”(事業者選定済自治体)
- “当事業の場合、図書館機能部分に専従2名と教育委員会次長がかなりの稼働を提供した兼任であったため、議会承認・説明を進めていく上では、恵まれた推進体制であったと思う。”(事業者選定済自治体)

早期から、パブリックコメント実施を含めた地域住民との対話は不可欠。

- “PFI導入可能性調査の後でパブリックコメントを実施して市民の意見を把握しようと考えている。”(導入可能性調査実施中自治体)
- “住民が参画する手法は住民の意見が反映され易いと言うメリットがある一方、話が膨らみ過ぎて議論が散漫になるリスクがある。住民が利益代表(ホールを良く使うグループ、展示を良く行うグループ、障害者の代表など)になりがちなので調整が難しく、期間的にも1-1.5年は余計にかかった。”(事業者選定済自治体)

(P.94)

3. 10. 4 事業者選定・契約段階

- 「事業者選定・契約段階における留意点」

事業者選定・契約

現時点で公立(自治体立)運営ではない公共図書館は限定的であるため、具体的な図書館運営事業者が少ないのでは、という懸念がある。

- “建設担当や維持管理担当に比べて、あるいは他の公共施設運営に比べて、図書館運営を実現可能とする民間企業が限られているのが、議員・市民向け説明の上で難しい”(導入可能性調査中自治体)
- “図書館は運営ができる民間業者が少ないため、公募してもあまり競争の原理が働かないのではないか? 図書館を運営できる業者が2社しかいなかったら、公募をかけても結局2グループでの競争にしかない。そうした情報公開をした場合、きちんと自由競争をしていないのでは、という疑いをかけられることを懸念している。”(実施方針策定準備中自治体)

図書館側から、書店経営会社による図書館運営の可能性を指摘している。(再掲)

- “書店は新刊流通ビジネスで、図書館はストックサービスプラス新刊サービスなので、書店関係者は半分の要件しか満たしていないので、書店関係者には図書館サービスは困難。書店関係者プラス公共図書館経験者の混合チームでやれば、できるかもしれない。”(図書館職員)
- “某大手書店の場合、1人人員を派遣し、ノウハウ蓄積を図っていると聞いている。”(図書館職員)

外部環境の変化に対応した契約・モニタリングの仕組み構築が必要。

- “委託のマニュアルは毎年見直し、ITについては5年毎に見直す契約としており、長期間の契約でもサービスが硬直化しないようにしている。”(自治体PFI事業担当部門)
- “IT設備について進歩のスピードが速いため20年契約とせずに10年契約とし、更に5年毎に最新のシステムを導入する契約とした。(9年目に改めて、契約先を再検討する。)”(自治体PFI事業担当部門)
- “図書館の情報システムは業態に即した固有性が強く、運営やサービス内容の変化が激しいため、長期的性能使用の確定は難しい。また、技術進化も速く、システムサイクルとPFIの親和性も疑問。”(アンケートにおける自由回答/教育委員会・政令指定都市)

(P.102)

3. 13. 公立図書館事業の将来像

3. 13. 1. 複合施設・収益事業

- 「図書館との相性の良い複合施設」についてのコメント

複合施設の必要性・期待度

PFI事業においては、図書館運営で収益性を得られにくいいため、複合施設への期待は大きい。

- “民間事業者は図書館運営で収益をあげることは難しく、複合施設でメリットを出すしかないのではないか？”(図書館職員)

立地条件による複合施設ニーズの違い

商業地付近に立地する図書館においては、集客性の強い商業・娯楽施設との複合・併設が重要。

- “ショッピングセンターや駅ビル等は集客力が高いため図書館側にとっても望ましく、また利用者にとっても、日常的に利用する施設と合わせて図書館サービスが受けられるため利便性が高いと考えられる。”(首都圏近郊都市の図書館館長)
- “立地条件は、市内一等地であったため、周辺商業地域と調和の取れる複合施設の建設が望まれていた。”(自治体PFI事業担当部門)
- “一定以上の規模があり、集客面での相乗効果がないと、併設しなくても良いのではないか。”(首都圏近郊都市の図書館職員)

非商業地に立地する図書館においては、複合施設へのニーズが低い。

- “(アンケートの併設/複合可能そうな公共/民間施設を見て、)図書館にとって望ましい併設/複合施設は特にないと思う。”(大阪駅より1時間半程度の都市の図書館館長)

(P.106)

3. 13. 公立図書館事業の将来像

3. 13. 2. 図書館ネットワークの拡充

- 「都道府県立図書館・中央館への期待」についてのコメント

都道府県立図書館や中央館への期待

地域全体に必要な資料・情報の管理。(バックアップ機能)

- “(県庁職員の立場からすると、)県内の行政資料は県立図書館に集中しているため、各市町村に問合せよりも、県立図書館に依頼する方が、早くて便利。”(自治体PFI事業担当部門)

地域独自の特徴ある資料の収集・保存。

- “映像資料についても、NHKを始めとしたTV・ラジオ局やメディア媒体より、独自に資料収集・蓄積し、後世の研究・思い返しの材料としていきたい。地元に着した事件・出来事を収録し番組・記事を想定している。”(自治体PFI事業担当部門)
- “当自治体のみ所蔵の独自資料は豊富で、保存状況の向上を目指したい。書庫に、近世・近代の旧家資料、新聞記事、行政資料、不動産地番資料等が豊富に所蔵。(寄託資料もある。)”(自治体PFI事業担当部門)

学校図書館等、他の教育施設との連絡調整・支援。

- “当自治体が県庁所在地だからといって、県立図書館としての機能を代替することは困難。県立図書館としての機能は、県内自治体の束ね役、学校図書館との関係等。”(図書館館長)
- “学校図書との連携では、書誌・目録情報の共有による相互貸出だけでなく、学校教育の各テーマに対応した参考図書のまとめ提供も行っている。”(図書館職員)
- “学校図書館ネットワークを人、物、情報という視点で見た場合、人の点では全小中学校に読書指導員(図書室専門職員)を配置し、物流の点では週1回のペースで図書館から学校図書館へ配送する物流体制を構築し、情報の点では平成15年度よりインターネット蔵書検索が可能なシステムを構築した。”(図書館職員)

- 「広域ネットワーク化」についてのコメント

広域ネットワーク化の単位

都道府県中心にネットワーク化を進めていく動きが多い

- “当自治体では、県立図書館が中心になって、MARC管理などの情報システム面でのサポートや物流コストの県負担を前提とした資料配送等を実施し、広域利用の促進を図っている。今後、国立大学が独立行政法人化することによって、県立図書館との人事面での交流が期待できるのではないか。”(図書館職員)

ネットワーク促進の背景

市町村合併は、広域図書館ネットワーク構築の契機になる。

- “市町村合併(1市2町)した後は、3種類ある利用カードを統一しなければいけない。”(自治体PFI事業担当部門)

既存の広域自治体構想を活用することも可能。

- “当自治体は東部広域ネットワークに所属しており、近隣の市町村の間での相互貸し出しや図書館システムのネットワーク化に取り組んでいる。県内の自治体は、市町村合併の動きに先行して、広域ネットワーク作りと公共サービスの共通化の動きがあり、広域サービス提供への抵抗感は薄く、調整の手間も少ない。”(自治体PFI事業担当部門)

平成 15 年度文部科学省民間資金活用等経済政策推進事業
「公立図書館 PFI 事業化の可能性に関する調査研究」

～ 巻末資料3:PFI用語集 ～

平成 16 年 3 月
株式会社 NTT データ経営研究所

アウトソーシング(Outsourcing)

コスト削減を目的として、その業務の一部を外部に委託することをいう。

関心表明書(LOI: Letter Of Intent)

プロジェクトファイナンスなどでは、詳細な条件が未定の段階で、金融機関が一定の条件を前提として融資する意思を表明する場合に、事業者に対して LOI を出すことがある。なお、本行は、PFI 事業において、PFI を推進する立場の政策金融機関として、そのスタンスを幅広く各入札予定者に知って頂くことを目的に、公共に対して LOI を発出している。

現在価値(PV: Present Value)

想定される期間の総費用を現在の価値に換算したもの。この場合に用いられる割引率は、一定期間の長期金利の推移を基にして設定される。

行政財産

国及び地方公共団体の行政のために用いられる財産で、原則として処分(売却、交換等)や私権の設定はできない。

業務要求水準書

発注者が事業者に要求するサービスの水準書。PFIの場合、仕様発注ではなく性能発注が原則である。

公募型プロポーザル方式

公募により提案書を募集し、あらかじめ示された評価基準に従って優先順位を決めた後、最優先順位の者と契約を締結するもの。随意契約の方法であり、予定価格の範囲内での契約金額の交渉を行う。

コンセッション(Concession)

フランスの地方自治体で古くから採用されてきた民間資金活用によるインフラ整備の方式。民間は資金調達、建設を行った後、事業権を委託され、利用料金の徴収により投資資金を回収する。施設の所有権は公共が持つが、民間事業者が施設を利用する事業権を持つのが特徴。

コンソーシアム(Consortium)

特定の事業を実施するために複数の企業等が結成した企業体。PFI では、設計、建設、運営・維持管理(清掃、警備等)等の業務が多岐にわたるため、それぞれの企業

が SPC の受け皿となる共同企業体を結成する。

サービス購入型

民間事業者が公共施設を整備・運営し、公共が利用者に代わって公共サービス料金を支払うことによって、民間事業者が整備費用を回収するもの。

債務負担行為

国、地方公共団体が複数年にわたる債務の履行に関して設定することが多い。国の債務負担行為の設定限度は従来 5 か年度であったが、PFI 事業については 30 か年度まで延長されている。また、地方公共団体には、地方自治法上の期限の定めはない。なお、債務負担行為の設定には議会の承認を得る必要がある。また、当該年度の支出額は、歳入歳出予算に計上する必要がある。

実施方針

公共施設の管理者等が PFI 事業を行うにあたって定めなくてはならない特定事業の選定、民間事業者の選定等に関する方針。

受益者負担型

民間事業者が公共施設を整備・運営し、利用者から徴収する料金収入によって民間事業者が整備費用を独立採算により回収するもの。

ステップインライト(Step-in Right :介入権)

債務不履行発生など非常の場合に、プロジェクトに対して貸し手が介入できる権利。

性能発注

発注者が、施工方法、資材などを詳細に規定した設計書及び仕様書等を事業者に示す発注方法(仕様発注)ではなく、事業者の創意工夫を十分に生かすために、最終的なサービスの内容・水準を示すことにとどめる発注方法。

折衷型

公共施設と民間施設とを一体的に整備することにより、公共施設整備を単独で実施するよりも効率が向上するもの。利用者から徴収する料金収入及び補助金等の公的支援により、民間事業者が整備費用を回収するもの。

総合評価・一般競争入札方式

PFI 事業者の選定方法は、一般競争入札(予定価格の範囲内で、最低価格の入札

者が落札者となる。)が原則であるが、予定価格の範囲内で申し込みをした者のうち、価格だけではなくその他の条件(維持管理・運営のサービス水準、技術力等)を総合的に勘案し、落札者を決定するもの。(地方自治法施行令 167 条の 10 の 2)

総合評価一般競争入札を採用する場合の留意点は次のとおりである。

- (1) 落札者を設定するための基準(落札者決定基準)を定めること。
- (2) 総合評価一般競争入札の適否及び落札者の決定又は落札者決定基準を定めようとするときは、2 名以上の学識経験者の意見を聴かななければならない。
- (3) 入札方法は総合評価一般競争入札であること及び落札者決定基準についても公告しなければならない。

多段階選定方式

PFI 事業はプロジェクト期間が長期にわたるため、リスク分担やファイナンス条件を含め事前に検討すべきことが多い。入札に際して民間事業者の要する作業量やコスト負担を軽減するためには、一次選定、二次選定などを含む多段階方式を採用して、最終段階では事業推敲能力のある少数の事業者に絞り込む方法が望ましい。

直接契約(Direct Agreement)

直接契約。民間事業者に事業を委託している公共と民間事業者に対する貸し手である金融機関との間で直接結ばれる契約。民間事業者の経営が行き詰まった場合、公共が民間事業者との事業契約を解除する前に、貸し手である金融機関が直接その事業に介入する権利(Step-in Right)を与えることによって、事業再建を図る機会を与えること。また、公共にとっても金融機関の資金供給停止や担保権の実行に際し、事前に調整する機会を持つことによって急な公共サービスの停止を防ぐことができる。

特定事業

PFI として実施することを公共施設の管理者等が決定した事業のこと。実施方針公表後、当該事業の実施可能性を検討し、民間の資金、経営能力及び技術能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されると検証された場合に、当該事業を特定事業として選定することができる。(PFI 法 6、PFI 基本方針)この検証は VFM (Value for Money) の考え方に基づき行われる。

ファイナンシャルアドバイザー(FA: Financial Advisor)

財務アドバイザー。公共に対しては、財務分析や VFM の計算などを行い、民間に対しては、スポンサーの利益を代表することを目的として資金調達全体のアレンジを行うアドバイザー。

モニタリング

事業開始後における事業者のサービス提供の水準が要求水準を満たしているか否かについてチェックを行うこと。モニタリングの結果、要求水準を満たしていないということになれば、サービス対価の減額等が行われることとなる。

Availability Fee

PFI 事業契約に基づき民間事業者が一定の施設を整備し一定水準の公共サービスを提供することを前提に公共部門の管理者が支払う対価。原則としてその額は、施設の利用度やサービス量によって変動しない。

BLT (Build Lease Transfer)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設 (Build) し、公共にその施設をリース (Lease) し、公共からのリース代と一定期間 (数十年) 管理・運営 (Operate) する権利を得る。

BOO (Build Own Operate)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設 (Build) し、一定期間 (数十年) 管理・運営 (Operate) を行うが、所有権は公共に移転しない。

BOT (Build Operate Transfer)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設 (Build) し、一定期間 (数十年) 管理・運営 (Operate) を行い資金回収後、公共に施設を移転 (Transfer) する。

BTO (Build Transfer Operate)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設 (Build) し、その所有権を公共に移転 (Transfer) し、その代わり一定期間 (数十年) 管理・運営 (Operate) する権利を得る。

DBFO (Design Build Finance Operate)

民間事業者が、設計 (Design)、建設 (Build)、資金調達 (Finance)、運営 (Operate) を一括して行い、公共からのサービス料の支払いにより資金を回収する。

LCC (Life Cycle Cost)

施設の企画、設計、施工、監理、維持管理、運営、修繕、その他事業の終了までに掛かる総費用。(割引率を用いて、現在価値に換算するが多い。)

LIFT (Local Improvement Finance Trust)

地方自治体の医療分野における一次診療施設整備の事業を束ねて一つの事業とするやり方。(英国では約 70 の地方政府が対象。)目的は一次診療提供主体 (Health Care Providers) と医療に係わる公的主体への資本の調達、及び小さな PFI 事業を束ねて民間企業が応募しやすくすること。(現在 42 のスキームが開発中。)

Performance Fee

サービスの質 (Performance) に対して、公共から支払われる料金。通常、ボーナスとペナルティからなる。

PFI の LCC (Life Cycle Cost)

対象となっている公共サービスについて、PFI 事業として事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額。

PPP (Public Private Partnership)

英国の労働党政権が、公共サービスを民間に委ねる様々な概念 (PFI、民間委託、民営化、公設民営等) を包括する統一概念。1980 年代後半からの一連の公共サービスの民間開放の流れを受けて、おり幅広く民間の経営ノウハウを活用した公共サービスの提供方法。

PSC (Public Sector Comparator)

対象となっている公共サービスについて、公共 (自治体) 自らが事業を実施する場合の、設計・施工から運営・管理までの事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づいた公的財政負担見込額を、現在価値に置換した金額。

以上