



Tokyo Gakugei University Repository
東京学芸大学リポジトリ

<http://ir.u-gakugei.ac.jp/>

Title	図書館の未来をPFIに託せるか
Author(s)	山口, 源治郎
Citation	図書館雑誌, 97(8): 518-521
Issue Date	2003-08
URL	http://hdl.handle.net/2309/95328
Publisher	日本図書館協会
Rights	



図書館の未来をPFIに託せるか

山口源治郎



はじめに

「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促進法)の制定(1999年)を契機に、PFI(Private Finance Initiative)方式を公立図書館に導入しようとする動きが活発化している。すでに14自治体でPFI方式導入の検討が開始されており、桑名市では2004年10月サービス開始をめざし、現在準備が進められている。小論の課題はこのPFI方式の問題を検討することにあるが、この方式による図書館サービスがいまだ開始されていないため、現実にどのような事態が生じるのか、未知の部分も多い。したがってそうした限界を前提に、現段階で明らかになっている事柄、また予想される事柄を中心に、以下論じたいと思う。

1. PFI(Private Finance Initiative)のメリット・デメリット

PFI方式とは、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して、公共施設の設計、建設、施設管理、運営までを一括して民間にゆだねるという、公共サービスの新しい手法である。日本においては、構造改革、財政危機、経済不況を背景に、公共事業費削減圧力と景気刺激策としての公共事業に対する要請圧力が高まる中で、この方式に対する期待が集まっている。PFI方式の詳細内容については、適切な解説書や入門書がすでに刊行されており¹⁾、それらを参考にさせていただきたい。ここでは小論の課題との関係で重要と思われる点に絞っていくつか指摘しておくたい。

まずPFI方式では、これまでの官(行政)と民の役割や関係は大きく変わる。行政は「国民に必要と考える公共サービスの内容や水準を民間に示し、そのサービスを提供するための具体的な施設の仕様や維持管理・運営の方法ならびに価格を提案させ」、「安くて質の高い提案を

行った事業者を選定し、事業者が自ら提案した事業計画に従ってサービスを提供させ²⁾、そのサービスを購入する。すなわち行政(公的部門)は公共サービスの「実施・提供者」から、民間が提供する公共サービスの「購入者」になるのである。

またPFI方式では、従来のように行政が事細かな仕様、工法、業務内容等を指定して発注するというやり方ではなく、施設・サービスの内容や水準を大まかに提示し、要求内容・水準のサービスが事業者によって提供されたか否かを、事後にチェックするという方式に変わる。したがってサービスの実施提供はPFI事業者の責任において行われ、行政は「企画者」「監視者」となる。

こうしたPFI方式については次のようなメリットが指摘されている³⁾。①行政の初期投資の軽減が見込まれる、②最新の技術革新の成果が生かせる、③VFM(Value for Money)が向上し⁴⁾、全体経費が節減される、④民間へのリスク移転がなされ、政府が身軽になる、⑤サービス・管理産業など新たな産業が育成される、などである。

他方同時に、デメリットにも注目しておく必要がある。藤森克彦氏は、英国で1990年代に導入されたPFI方式について、「PFIは死んだカモ同然だった(成功の見込みがなかった)」と評価する英国のPFI担当大臣の発言(1997年)を紹介している⁵⁾。また福島直樹氏も、①長期間民間業者に対価を支払い続ける必要があり、財政の硬直化を招くこと、②プロジェクトの立ち上げと交渉に、多くの費用と労力がかかること、③契約が破談となった場合や契約変更があった場合に、VFMが達成されない場合があること、④一つの民間業者と長期契約を結ぶため、自由競争が失われることなどが、デメリットとして指摘されていることを明らかにしており⁶⁾、英国においてPFI事業が必ずしも成功しているとはいいがたい現状にあることを指摘している。

2. 桑名市の図書館 PFI 事業

2.1 事業の概要

そこで次に、わが国ではじめて公立図書館に PFI 方式を導入することを決定し2004年10月の開館をめざし現在準備を進めている桑名市の事例⁷⁾をもとに、より具体的に公立図書館への PFI 方式導入問題を検討しておきたい。

桑名市では2001年8月に、図書館等公共施設の整備事業を PFI 方式で実施することを決定した。公表されている資料によれば、①図書館、保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホール、生活利便施設などを含む4階建て総床面積8,250㎡の複合施設で、図書館は3・4階部分の3,100㎡が充てられる。②契約期間は30年間。③契約期間終了後施設の所有権を市に移転する BOT (Build Operate Transfer) 方式だが、図書館資料は市の所有。④サービス購入型。⑤約5.5～12.5%の財政負担額の削減 (VFM) が期待できる。⑥蔵書冊数30万冊をめざし、午前9時から午後9時までの開館、開館日数300日、インターネットによる蔵書検索、郷土資料等のデジタル化などを実現するというものである。

通常 PFI 方式では、公共施設の設計、建設、施設管理、運営までを一括して PFI 事業者者に任せられるが、桑名市の場合、「業務範囲一覧表」にあるように、運營業務の中には市が直接行う業務も存在する。図書館業務については187業務中64業務が市の業務、127業務が事業者の業務となっている（市と事業者の共通業務として4業務がある）。市の業務は全体方針、各サービス方針等の立案決定、財務、庶務、評価（モニタリング）、など主として管理業務（「頭」の業務）に限定される。これに対し事業者の業務はそれ以外のサービスの実施を中心とした「手足」の業務となっている。なお、子どもへの読み聞かせ、障害者への朗読サービスは市の業務だが、NPO あるいは社会福祉協議会へ委託するという。

2.2 事業の問題点

こうした桑名市の図書館 PFI 事業については、次のような問題点が指摘される。第1に PFI 事業の決定過程や事業者選定方法に関する問題である。この事業では約5.5～12.5%の VFM が期待されている。しかし VFM の算出方法は公開されておらず、この数値自体の妥当性は闇の中にある。また事業の決定過程や図書館の基本構想・基本計画等の策定に、市民参加が導入された形跡もない。さらに入札方式として「総合評価一般競争入札」があえて採用されているが、この方式は「入札公告時に提示した条件の変更や応札者との交渉ができないため、民

間のアイデアやすぐれた提案を生かすことができず、VFM の最大化が図りにくい⁸⁾と指摘される問題の多い方式である。

他方、近年のすぐれた図書館づくりにおいては、構想、設計、建築のそれぞれの段階で、住民、設計者、図書館、行政が要望をぶつけ合い、イメージを練り上げ、共有しながら図書館づくりを進めるというプロセスを重視してきた。またそうした図書館づくりを可能にするため、プロポーザル方式による設計者の選定が行われてきた。しかし桑名市ではこうした経験はまったく生かされていない。

第2にサービス内容や水準に関する問題である。この事業では、契約期間が30年間の長きにわたる事業であるにも関わらず、分館の設置等図書館網の形成はまったく想定されていない。人口11万余人のこの自治体は今後30年間単館主義を貫徹するつもりであろうか。またすでに桑名市、多度町、長島町の1市2町による法定の合併協議会が設置され、合併への準備が進行している段階にあるにも関わらず、既設の多度町立図書館との関係をどうするのかといった問題も視野に入っていない。いいかえれば図書館サービスの将来展望や発展性についての視野をほとんど欠いているといわざるをえない。

このこととの関わりで、この事業で想定されているサービス水準が低いレベルに押さえられている点も指摘される。入札説明書に添付された「想定利用者数」によれば、契約最終年度の2033年度の利用者数は15万1500人、貸出冊数51万8000冊（人口1人当たり3.45冊）となっている。ちなみに2001年度の全国市区立図書館の人口1人当たり平均貸出冊数は4.40冊である。また資料費は、開館4年目の2007年度から契約終了年度の2033年度までの26年間、約1万点分（新聞・雑誌を含む）2000万円を支出上限としている（ただし物価変動は考慮される）。これは市民1人当たり166円（2007年想定人口ベース）の資料費となる。ちなみに2001年度の全国市区立図書館の人口1人当たり平均資料費（経常）は246.7円である。このように貸出冊数、資料費とも全国平均を下回る水準設定となっている。

第3に、サービス対価に関する問題である。この事業では事業者を支払われるサービス対価は「利用者数」に応じて支払われる。なお利用者数とは貸出、相互貸借、レファレンス、AV、IT 機器の利用、郷土資料室や研修室利用者、コピー利用者等を含む数値である。入札説明書に添付された「サービス対価の算定方法」によれば、利用者数は8段階に分けられ、利用者数が増えるに従いサービス対価も増額される。しかし下限があり（10万人）

これを下回るとペナルティーが課され、サービス対価は減額される。他方、上限(18万人未満)も設定されており、これを超えてもサービス対価は増額されない。その分は事業者の負担となる。したがって事業者が民間企業であるかぎり、下限に対しては正のインセンティブが、上限に対しては逆に負のインセンティブが働くことになる。

またサービス対価は「業務要求水準」に基づく評価によっても増減する。それゆえこの「業務要求水準」は明確に定められている必要がある。しかし実際には、定型的な作業やコンピュータ関連業務を除き、その内容はたいへんあいまいである。とりわけ利用者サービス業務についてこのことがいえる。例えば貸出・返却業務の要求水準は「カウンターでは利用者をあまり待たせないようにし、苦情がこないようにする」というものであり、リクエスト・予約業務は「リクエストは必ずしも購入されるとはかぎらないことを説明し、苦情がこないようにする」となっている。こうした「水準」が果たして評価基準としてまともに機能するのか大いに疑問である。

第4に、市は定期的に図書館業務について事業者に報告を求め、「業務要求水準」に基づくモニタリングを行うことになっているが、問題は市の側に図書館業務を点検評価する専門性が確保されるのかどうかという点である。市の職員は図書館に一定数配置されるが(予定では正職員3名、嘱託・臨時職員5名)、市職員はもっぱら「管理」業務を行い、サービス業務には一切携わらない。そうした市職員に果たして図書館サービスの評価が可能なのかどうか。またその中に評価能力のある職員が30年間にわたって確実に配置されるのかどうかということも問題となる。

以上の問題点の中にはPFI方式に起因しないものもあるが、市が直接図書館サービスに責任をもち実施するよりも、PFI方式の方がはるかにすぐれたサービスを提供できるという確証はここからは見いだせない。この点でわが国初の図書館PFI事業の未来は、巷間でもはやされるほど明るいものではない。他にも指摘すべき問題点は多々あるが紙幅の関係で割愛する。

3. 杉戸町の選択(PFI方式の断念)

他方、桑名市とは対照的に、PFI方式を断念した自治体も存在する。埼玉県杉戸町は当初図書館を含む生涯学習センターの整備をPFI方式で実施する計画であった。導入可能性調査においてもVFMが検出されていた。しかし「(仮称)杉戸町生涯学習センター整備等事業の実施方針(案)」(2002.4)において、「資料・情報部門(図書館本館機能)の運営維持管理業務、及び図書館情報システ

ム、図書館情報ネットワークの設計・構築・運営維持管理業務については町が自ら実施する」と、図書館部分を直営で運営することを表明した。その理由として次の4点をあげている。

①図書館機能の専門性に着目(町の状況に合わせた選書・蔵書構成、レファレンスなど住民サービスに対して、柔軟に対応するため)。②図書館法第17条の「入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」趣旨から、PFI方式では運営になじまない。③図書館建設には、住民の要望も強く、関心も高いため、住民で組織する団体等からも町直営を望まれ、議会等においても町直営で行う意向を表明。④近隣市町村との相互利用、ネットワーク構築、協力業務等に支障をきたす恐れがある⁹⁾。

理由の③にも触れられているように、杉戸町には以前から図書館づくりの住民運動があり、1989年には住民参加による図書館計画も策定されていた。またPFI方式の導入が発表されると、「杉戸町の図書館を考える会」が結成され町への働きかけが行われてきた¹⁰⁾。そうした住民の意向をも踏まえ、町当局が冷静にPFI方式を検討し、図書館部分について直営を選択したことは卓見といえよう。

4. 図書館の未来をPFIに託せるか —まともにかえて

すでにふれたように、PFIにおいては、行政はあくまで「図書館サービスという商品」の「購入者」であり、自ら図書館サービスを開発し創造し提供する主体ではない。しかも長期契約で数十年間、特定のPFI事業者から「購入」するのである。確かにPFI事業では、提供される「図書館サービスという商品」に欠陥があれば、事業者に対しペナルティーが課される。そのため短期的部分的には一定の効果を得られる場合もあろう。

しかし中長期的には、数十年という長期のPFI契約に拘束されるのであり、この期間中に起こるさまざまな社会経済的、文化的環境の変化、利用者の変化とそれに伴う新たなサービスの必要性、経営上の問題等に果たして対応できるのが問題となる。そのためPFI契約ではそうした将来の変動を可能なかぎり契約に反映させることが求められている。しかし激しく変動する現代社会にあって、20年、30年間の変動を予測した契約が現実的に可能なのだろうか。例えば70年代に私たちは21世紀の公立図書館をどの程度正確に予測しえたであろうか。また今、10年先ですらどの程度正確に予測しうるであろうか。しかも「一旦PFI契約書で決められた条件の変更は

困難」だと指摘されている中で、仮に変化に対応して契約内容を変更した場合、福島氏が指摘しているように、当初のVFMが達成されない場合があることも危惧されるのである。

また、PFIでは収益性確保の原則(PFI促進法第3条)が貫かれるため、非収益部門である図書館が、施設計画の中で縮小ないし軽視される可能性もある。実際、杉戸町の生涯学習センター整備計画でもそうした傾向がみられた。また事業者がより多くの利益を獲得するため、短期雇用者、不安定雇用者の多用などによる人件費の圧縮、業務の下請け、孫請けが行われる可能性もある(PFI促進法では禁止していない)。こうしたことが図書館サービスの向上に貢献するものではないことは容易に考えられる。

さらに、行政が図書館サービスを直接提供することから撤退し、「管理」「監視」に役割を特化することで、図書館経営・サービスに関する専門性が行政から失われ(後退し)、市民に対する実質的な責任を果たせなくなるおそれが高い。また保健所と連携するブックスタート事業など、図書館が他の行政部局(機関)と連携して行う各種の事業が円滑に実施できるのか。今日、公立図書館は自治体行政情報の市民への公開を担うことも期待されているが、現実問題として、一民間業者が行政機関に対して行政資料の提供を請求しうるのはか。図書館利用者のプライバシーを民間業者の管理下においてよいのか、といった問題も存在する。

このように公立図書館へのPFI方式の導入についてはさまざまな問題が存在し、また問題の発生が予測される。にもかかわらず、こうした問題がほとんど検討されず、不明確な根拠をもとにVFMを検出し、経費削減につながることを最大の理由にして、強引にPFIの導入を進めるといふ、自己目的化傾向が顕著にみられる。

こうした動きに対し、私たちはどのような公立図書館を未来に手渡そうとするのかという議論を起すとともに、PFI方式に対抗する政策を提起し、地域的な合意形成を進める必要がある。その際私たちは、「公立」ということを、単に公費を投入する(あるいは公費で「購入」する)という矮小化された理解ではなく、①公立図書館事業が地域住民の知る権利保障という社会的共同事務であること。②それゆえサービスの創造と提供に行政が責任をもつということ。③住民による参加とチェックが保障されるということを含んで理解し、かつその中身を豊かにしてゆく必要がある。

またもしPFI方式の導入が検討・決定されたならば、①事業の発案、②実施方針の策定、③特定事業の評価、選定、④民間業者の募集、評価、選定、⑤協定(契約)の

締結、⑥事業の実施、監視、というPFI事業の各段階で、情報の公開を要求し、市民によるチェックを行ってゆく必要がある。

(付記)杉戸町のPFI事業については日本図書館協会の松岡要氏に資料提供を受けた。末尾ながらお礼を述べたい。

注

- 1) 福島直樹『英国におけるPFIの現状：資金調達・建設・管理の総合マネージメント』相模書房、1999年。地域総合整備財団PFI調査チーム『自治体PFIハンドブック：制度の仕組みとやさしい実務』ぎょうせい、2002年。野田由美子『PFIの知識』日本経済新聞社、2003年。建築政策研究所『検証・日本版PFI』自治体研究社、2002年。などがある。また図書館とPFIについては、浜野道博「PFIと公共図書館」『情報の科学と技術』51(7)、2001年。浜野道博「図書館とPFI」『みんなの図書館』2001年2月号。北克一「公立図書館とPFI(Private Finance Initiative)」『みんなの図書館』2002年12月号などがある。
- 2) 野田、前掲書、p.30-31
- 3) 福島、前掲書、p.117
- 4) VFM(Value for Money)とは、公共部門が自ら行う場合の全事業期間に係わる総事業コストとPFI事業で行った場合のそれとを比較し、PFI事業のコストが低い場合、あるいは同じコストならばPFI事業の方が高い質のサービスを提供できる場合にVFMがあるという。
- 5) 藤森克彦「理解の一助に英国のPFIから学ぶこと」富沢幸弘・藤森克彦『知っておきたいPFI法』改訂版、財務省印刷局、2003年、p.27
- 6) 福島、前掲書、p.117
- 7) 桑名市の図書館PFI事業についての資料は、桑名市のホームページで公開されている。小論での引用はこれらによる。<http://www.kuwana.ne.jp/kuwana-city/information/pfi/index.html>。
- 8) 野田、前掲書、p.132
- 9) 杉戸町「(仮称)生涯学習センター整備に関わるPFI事業の概要」2002年6月、p.2
- 10) 杉戸町の図書館を考える会「杉戸町の住民運動と現状」『みんなの図書館』2003年6月、参照。

(やまぐち げんじろう：東京学芸大学)

[NDC9：013 BSH：図書館経営]