

事業概要

「桑名市図書館等複合公共施設特定事業」は、わが国初の図書館PFI事業として平成13年6月13日に実施方針を公表、同年11月12日付で入札公告を行いました。平成14年3月1日に6グループから応札及び事業計画提案書の受付を行い、総合評価一般競争入札方式により鹿島グループを落札者として決定、同グループ構成企業が出資して設立した「桑名メディアライヴ(株)」と平成14年6月26日に事業権契約を締結しました。

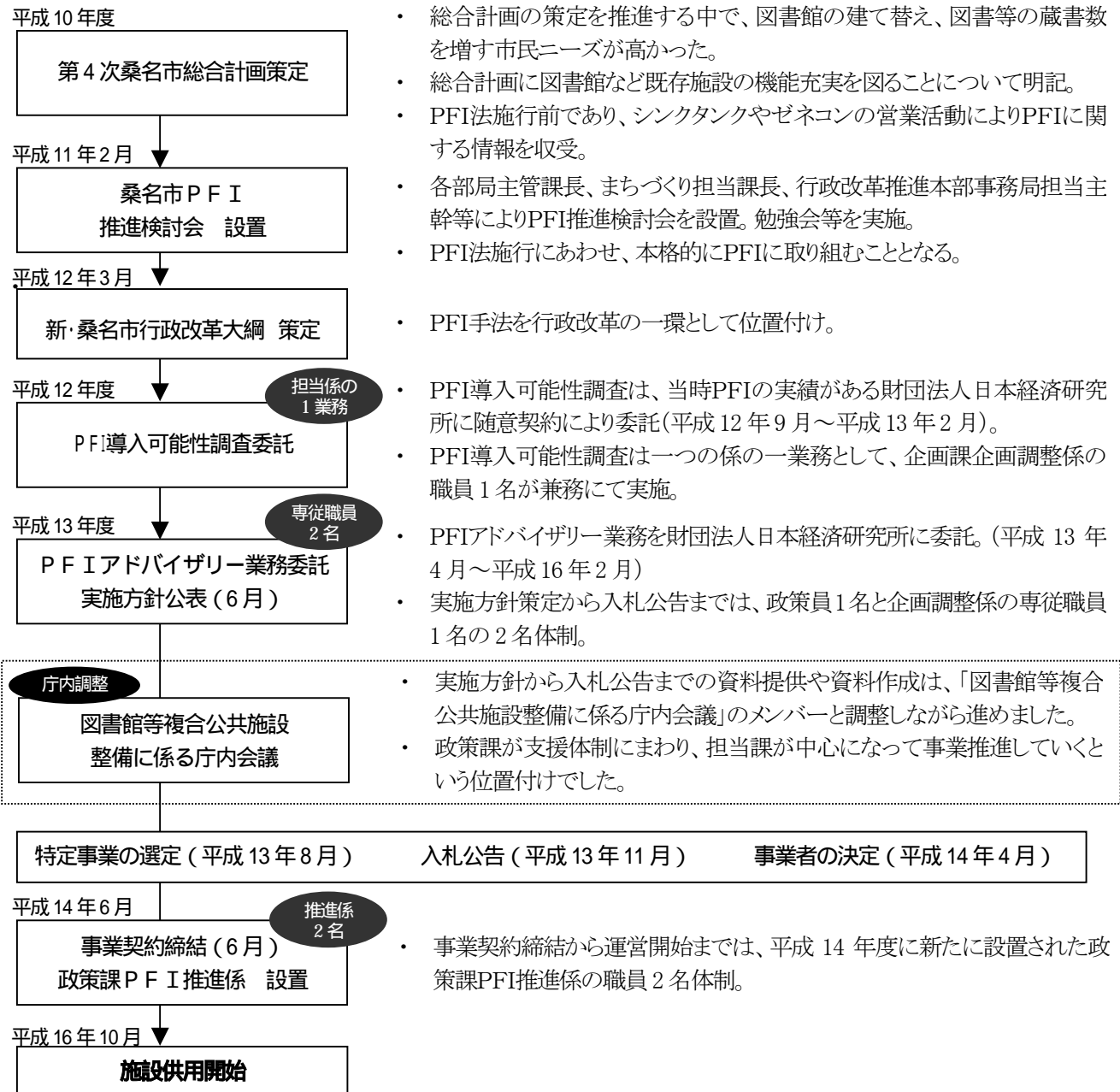


施設は既存の図書館、保健センター及び勤労青少年ホームに、多目的ホールを加えた複合施設で、平成16年10月1日より運営を開始しており、維持管理・運営期間は30年間としています。

Keyword

わが国初の図書館PFI、複合施設、BOT方式、サービス購入型、事業期間32年

1. 事業化までの検討経緯・庁内体制の流れ



2. 本事業における課題とその解決策

運營業務をどこまで民間にゆだねるか

当初は複合施設全てにPFIを導入しようという話もありましたが、運營業務をどこまで民間にゆだねるかといった程度によっては、職員の処遇に関する問題が発生する懸念もありました。

実際には、保健センター、勤労青少年ホーム及び多目的ホールの運営は従来どおりとし、民間事業者に運営をゆだねたのは図書館だけにとどめました。従来の図書館職員については、民間事業者のモニタリングや物事の最終決定権の所在といったように業務の質が変わりました。

運営種別	分担	理由
図書館	民間	レファレンス業務を含め民間にお願いすることでサービス向上が見込めると期待しました。
保健センター	市	医療行為に対する事業者リスクがあり、VFM達成に支障があると判断しました。
勤労青少年ホーム	市	カルチャー的要素があり、事業期間中、事業として成立するかが問題でした。
多目的ホール	市	単純な貸館業務であり、シルバー人材センターから人材調達する議論もありました。

リスク分担は先送りにせずできるだけ金額で決定

事が起きた時点で協議するのは、その時点で予算化しなければいけない問題等もあり、決められるものについては最初から金額で決めました。

リスク種別	契約内容とその理由等
技術革新リスク	PFIだから更新頻度を多くすることは無く、従来方式の場合を想定して5年更新としました。高スペック化への対応は提案価格の50%の額を加えた額までの範囲で見直すこととしました。
備品リスク	備品リスクについては、図書資料とそれに付随するものを想定しています。盗難・紛失・破損に関するリスクが0.3%くらいはあり、そこまでする市のリスクとしています。
金利リスク	民間からは5年ピッチで更新したいという意見や毎年更新して欲しいという意見もありましたが、市のリスクを下げる意味合いを含め、地方債の最大期間にあわせて10年更新としています。

数が少ない図書館運営企業

参画グループ数をどう増やすかは競争原理発揮の基本です。図書館運営企業が全国でも数少ないと想定していたため、数の多いゼネコンとどのようにコンソーシアムを組ませるかが難しい問題でした。結果として図書館運営企業は協力企業として複数グループへの参画可能としましたが、同じ企業が別々のグループに入った場合、提案が似てくるのではと懸念していました。

地元企業が参画しやすい工夫

地元企業については特段の参加促進策は実施していませんが、経営事項審査点数について、桑名市の事業者が参画しやすいように750点まで下げて入り口を広げました。市内企業が代表企業にはなれなくても、構成員での参画の可能性はあると思っていました。

障害者の意見をどう反映するか

障害をお持ちの方からの意見聴取をどうするかといった問題がありました。基本的には県のバリアフリーのまちづくり推進条例に則りましたが、市の福祉関連の窓口部署に対して、通常どのような点に配慮するのかを聞いたりしました。

PFI特有の用語説明

PFIは言葉が難しく、金融用語は特に分かりにくいものでした。PFIに取りかかった当初には50ページ程度の用語集を作成したり、審査委員の発言もその場では理解しにくく、後から意味の確認を行ったりしました。当時、NPO(非営利組織)やTMO(街づくり機関)等、アルファベット3文字用語がPFIに限らず多かったため、これが分かりにくさを助長していたとも思います。

3. 事業開始後の状況

(1) PFI導入のメリット

想定以上の利用者数

現在のところ順調に運営しており、大きな問題は特に生じていません。物珍しいというものはあるかもしれませんが、利用者数は想定以上でした。嬉しい反面、駐車場や駐輪場の不足といった問題もあります。

安定した図書等の供給

図書等購入費用についてはサービス対価に含み、30年間安定して供給可能な予算措置ができたというのは大きなメリットでした。

(2) PFI導入のデメリット

市の重視するポイントが100%反映されないこともあります

性能発注では事業者に対して文章表現で市の思いを伝えるため、きちんと表現できていなければ市と事業者が重視するポイントがずれる可能性があります。そのため確認、協議を数多く行いながら進める必要があります。

(3) 運営モニタリングの状況

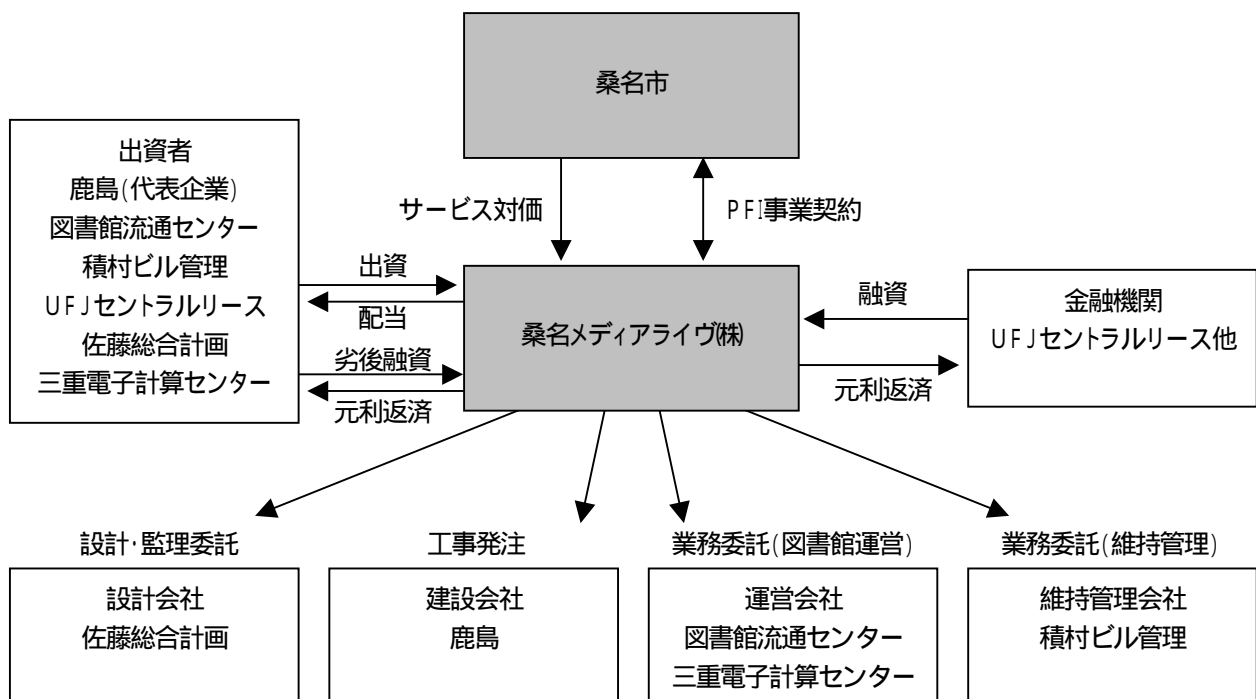
事業者との定期的なコミュニケーション

事業者とのコミュニケーションを図るため、毎週1回、事業者と市とで定期的にミーティングを行っています。

モニタリングの実施状況

運営に入ってから政策課の手から離れて担当課が定期的にモニタリングを実施しています。突発的なことがあれば随時モニタリングを行うこととしています。モニタリング手法の策定までの支援はアドバイザー契約に入っていましたが、運営開始からは市で直接行っています。

本事業のしくみ(事業スキーム図)



4. PFI事業を振り返って

(1) PFI事業の成功のポイント

組織トップの理解と協力

当初は政策課が中心になって勉強会を開催してきましたが、PFI法の施行にあわせて、首長からのトップダウンにより本格的に取り組むこととなりました。

担当課の発案に加え、トップの一声があるとやりやすいと感じましたが、このためには首長をはじめ周囲がPFIを理解していないと難しいと思います。本市の首長はPFIに対する理解があり、少数の議員が相当勉強していたため、PFIに対しご理解を得ることができました。



桑名市市長公室政策課 P F I 推進係
黒田勝さん・近藤光彦さん

(2) PFI導入を目指されている他団体へのアドバイス

PFI推進体制の早期確立

PFI導入可能性調査を実施している時点では、一つの係の一業務として進めていましたが、コンサルタントから先々そのような体制では難しいと指摘されました。これからPFIに取り組む自治体には、ある程度PFI推進体制を固めてから取り組まれることを強くお勧めします。

行政として重視したいポイントはアピールすべき

従来の仕様発注と比較して、性能発注では活字で表現しなければならなかったのが、本当に建物が建つのかという疑問はありました。庁内である程度の建築イメージを持っていた方が良かったと思います。市として重視したいポイントと設計者の思いとが異なるのは良くありません。市の重視したいポイントがあれば、仕樣的なものを書いたほうが良いかなという思いはあります。文章表現なので双方が取り違わないような表現が必要になります。

先進事例を糧として積極的にPFI活用を

現在は当初と比較してある程度参考になるPFI事例が出てきていると思いますので、サービス向上と財政負担の削減が見込まれるのであれば他自治体の方々も前向きに考えても良いのではと思います。

本事業はPFI導入マニュアル策定前に事業化を推進しており、次のステップにどのような事をするのかが見えてこず、とにかく大変だったということが感想としてありますが、これが最初で最後のPFIということは無く、サービス向上と財政負担の削減が見込まれるのであれば他の事業でも積極的に考えていきたいと思っています。

事業担当者： 桑名市 市長公室政策課 P F I 推進係 黒田係長 〒511-8601 三重県桑名市中央町二丁目 37 番地 T E L : 0594-24 - 1464 e m a i l : seisakum@city.kuwana.lg.jp

事業データ

事業名称	桑名市図書館等複合公共施設特定事業
発注者	桑名市（三重県）
施設の種類・規模等	図書館、保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホール
P F I 事業の範囲	複合公共施設(図書館、保健センター、多目的ホール等)の設計・建設、維持管理及び図書館の運営

P F I 事業の概要

事業方式	B O T 方式
事業形態	サービス購入型
事業期間	32年

P F I アドバイザー（公共側）

会社・団体名	財団法人日本経済研究所
アドバイザー選定方式	随意契約

事業実施スケジュール

実施方針の公表	平成13年6月13日
特定事業の選定	平成13年8月28日
入札説明書等の配布	平成13年11月12日
落札者決定	平成14年4月12日
事業協定締結	平成14年6月26日
開業	平成16年10月1日

V F M(Value for Money)

特定事業の選定段階での V F M	5.5～12.5%（リスクの定量化分含む）
事業者の選定段階での V F M	約22%（21.52億円減、現在価値） PSC:97.74億円、PFI-LCC:76.22億円

提案審査

民間事業者選定の方法	総合評価一般競争入札（一段階提案）
価格と定性面の評価方式	加算方式
内、価格要素の割合	60%
審査委員会構成（合計人数）	9人
内、学識経験者等	5人（名古屋大学副総長、名古屋大学教授（2人）、三重大学教授、日本政策投資銀行東海支店企画調査課長）
管理者（公務員）	4人（教育長、市長公室長、総務部長、都市整備部長）
その他（地元等）	

選定・落札事業者

代表企業	鹿島建設(株)
構成企業	(株)左藤総合計画、(株)図書館流通センター、U F J セントラルリース(株)、鹿島建物総合管理(株)、積村ビル管理(株)、(株)三重電子計算センター

リスク分担表（入札公告の段階）

事業名： 桑名市図書館等複合公共施設整備事業

リスクの種類	No.	リスクの内容	負担者			
			市	事業者		
共通	入札説明書リスク	1	入札説明書の誤りに関するもの、内容の変更に関するもの等			
	契約リスク	2	選定事業者と契約が結ばれない、または契約手続きに時間がかかる場合			
	制度関連リスク	政治・行政リスク	3	P F I の契約議決が得られない場合（市及び事業者が本事業の準備に関して支出した費用の負担）		
			法制度リスク	4	法制度・許認可の新設・変更に関するもの（P F I 事業に変更を及ぼすもの）	
			5	法制度・許認可の新設・変更に関するもの（上記以外）		
		許認可リスク	6	許認可の遅延に関するもの（市で取得する部分）		
			7	許認可の遅延に関するもの（上記以外の部分）		
		税制度リスク	8	法人税の変更に関するもの（法人の利益に係るもの）		
			9	法人税の変更に関するもの（上記以外のもの）		
			10	消費税の変更に関するもの		
			11	土地・建築物所有に係る新税		
			12	新税以外の税率の変更に関するもの（固定資産税、建物所有・維持管理に関するもの等）		
		社会リスク	住民対応リスク	13	施設の設置・運営に対する住民反対運動・訴訟・要望に関するもの	
	14			上記以外のもの（調査・工事及び維持管理に対する住民反対運動・訴訟・要望に関するもの等）		
	環境問題リスク		15	有害物質の排出・漏洩、工事に伴う水枯れ等		
			16	調査・建設段階における騒音・振動・大気汚染・水質汚濁・光・臭気に関するもの		
	第三者賠償リスク		17	市の運営業務に関するもの		
			18	上記以外のもの（選定事業者の運営業務に起因する事故、施設の劣化など維持管理の不備による事故等）		
	債務不履行リスク	選定事業者の責めによるもの	19	選定事業者の事業放棄・破綻によるもの、選定事業者が提供するサービスが定められた条件を満たさない場合等		
		公共の責めによるもの	20	市の債務不履行、当該サービスが不要となった場合等		
不可抗力リスク（但し、生活利便サービス施設を除く）	21	戦争、風水害、地震、第三者の行為その他自然的または人為的な現象のうち通常の見込み可能な範囲外のもの				
計画段階	計画リスク	発注者責任リスク	22	工事請負契約の内容及びその変更に関するもの等		
		測量・調査リスク	23	選定事業者が実施した測量・調査に関するもの		
		造成リスク	24	地質障害（土地固有の土壌汚染）・地中障害物等、造成に関するもの		
		応募リスク	25	応募費用に関するもの		
		資金調達リスク	26	必要な資金の確保に関するもの		
建設段階	建設リスク	用地取得リスク	27	建設予定地の確保に関するもの		
		設計リスク	28	市の提示条件や指示の不備・変更によるもの		
			29	上記以外のもの		
		工事遅延リスク	30	工事が契約に定める工期より遅延する、または完工しない場合		
		工事監理リスク	31	工事監理に関するもの		
		工事費増大リスク	32	市の指示に起因する工事費の増大		
			33	上記以外の工事費の増大		
		性能リスク	34	要求仕様不適合（施工不良含む）		
		施設損傷リスク	35	使用前に工事目的物や材料他、関連工事に関して生じた損害		
		物価リスク	36	インフレ・デフレ		
		金利リスク	37	金利の変動		
		維持管理・運営段階	維持管理	支払遅延・不能リスク	38	市の支払遅延・不能に関するもの
利用者体対応リスク	39			窓口又は警備担当者レベルで対処可能な利用者からの苦情及び施設内における利用者間のトラブル		
	40			上記担当者等では対処不可能な利用者からの苦情及び施設内における利用者間のトラブル		
	41			インフレ・デフレ		
物価リスク	42		金利の変動			
維持管理リスク	計画変更リスク		43	市の責めによる事業内容・用途の変更に関するもの		
	性能リスク		44	要求仕様不適合（施工不良含む）		
	施設瑕疵リスク		45	施設に瑕疵が見つかった場合		
	維持管理コストリスク		46	市の責めによる事業内容・用途の変更等に起因する維持管理費の増大・減少		
	47		上記以外の要因による維持管理費の増大（物価・金利変動によるものは除く）			
	施設損傷リスク		48	劣化によるもの		
			49	事故・火災等で市の責めによるもの（ 1 ）		
			50	事故・火災等で事業者の責めによるもの		
51			事故・火災等で第三者によるもの（ 2 ）			
修理費増大リスク	52		修理費が予想を上回った場合			
図書館運営リスク	計画変更リスク		53	市の責めによる事業内容の変更に関するもの		
	性能リスク		54	要求仕様不適合		
	事故リスク		55	市の運営業務に関する事故等		
			56	選定事業者の運営業務に関する事故等		
	利用者増減リスク		57	利用者の増加・減少による運営費や業務量の増大・減少		
	運営コストリスク	58	市の責めによる事業内容の変更等に起因する運営費の増大・減少			
		59	上記以外の要因による運営費の増大（物価・金利変動によるものは除く）			
	技術革新リスク	60	コンピュータシステムやAV機器における技術の陳腐化に起因するもの（ 3 ）			
	備品リスク	61	図書館内（開架・閉架書庫含む）における図書やAV機器の盗難・紛失・破損			
	生活利便サービス施設リスク	62	生活利便サービス施設の運営に関するもの			
段階	移管手続きリスク	63	施設移管手続きに伴う諸費用の発生に関するもの、選定事業者の生産手続きに伴う評価損益等			

：主分担 ：従分担

- 原則として、市のみの運営部分（保健センター、勤労青少年ホーム、多目的ホール）における事故・火災等による施設損傷リスクは市の負担となる。
- 第三者による事故・火災等の場合は、選定事業者の管理義務の懈怠によって引き起こされた第三者の施設損傷リスクは事業者の、それ以外の第三者による施設損傷リスクは市の負担となる。
- 分担の詳細については、付属資料「サービス対価の算定方法（1）サービスの対価の算定（3）各サービスの算定方法」を参照のこと。