

県下初の PFI 事業
—新長崎市立図書館への期待—

長崎大学 深浦厚之

1 はじめに

年が明けた 2 月、旧興善小学校跡地において新長崎市立図書館の建設工事がスタートとした。実は、長崎市は全国県庁所在都市の中で唯一市立図書館を持たない都市だった。出島を通じた西欧文明の九州は言うに及ばず、中国大陸との文化交流の長い歴史を持つ長崎市にとって、文化活動の象徴ともいえるべき図書館を持たなかったということは、ある意味不思議なことであった。ここ数年、県立美術館・県立博物館など歴史文化拠点の整備が精力的に行われてきたが、今回の着工により長崎市は名実ともに文化都市としての装いを備えることになるだろう。

また、本事業は PFI 事業(民間資金等を活用して公共サービスを提供する仕組み)による施設整備事業としても全国的に高い関心を集めている。筆者はたまたま欧米の PFI 事業や制度について多少の勉強してきたということもあり、はからずも委員の一人として PFI 審査会の末席を汚すことになった。そのときの経験・経緯を踏まえ、新図書館事業の概略・意義を以下で簡単に述べてみたい。本稿が多くの県民・市民、地元実業界の方々、PFI に関心を寄せていただくきっかけとなれば幸いである。

2 新図書館整備事業の手順

はじめに本事業がどのような手順を経て着工にいたったのかを見ておこう。

(1) 導入可能性調査

平成 16 年年初、新図書館を建設に関する基本計画の策定と、それを PFI 方式で実施することに財政上のメリット、市民にとってのメリットがあるのかどうかを調査する導入可能性調査を行うことから事業が本格的にスタートする。財政上のメリットは単なる費用の軽減ではなく、かかった費用と得られる利益を総合的に判断しなければならない。この場合、利益とは市民の提供される図書館サービスの水準である。その上で、市の公共事業として建設する場合に比べてどれくらいの効果が見込めるかを試算する。条件をさまざまに変え、何通りかの試算を行った結果、市が独自に事業を行う場合に比べ、PFI 方式を採用することで相当額の費用節約効果が見込むことができた。

(2) 新市立図書館整備事業の実施方針の決定と質問の受付・回答

導入可能性調査によりメリットがあると判断されたので、事業全体の全体像を示す長崎市立図書館整備運営事業実施方針が平成 16 年 7 月に公表された。実施方針には長崎市がどのような図書館を欲しているのかを記載した要求水準書と呼ばれる文書が添付されており、関心を持った事業者はこれを参考にして事業に参加するかどうかを判断することになる。

(3) 民間事業者からの質問の受付

要求水準書は細かく記されているとはいえ、基本的な仕様を提示するのが主たる目的であり、決して事業者の創意工夫を制約するものであってはならない。具体的な設計や運営方法は事業者がそれぞれのノウハウを屈指して提案するのが PFI だからである。しかしそのためには、施主(長崎市)と施工者(事業者)の緊密な情報交換が不可欠である。事業に参加しようとする事業者は事業の詳細について納得するまで質問を繰り返し、また、市側もそれに対して真摯に回答する。こうしたやり取りを経て、両者の信頼関係や協力関係が構築される。これは契約後の事業の円滑な進行にとって非常に重要であるが、今回の場合、市側の対応が極めてきめ細くくなされていた。

(4) 特定事業の制定

こうした中、平成 16 年 10 月 1 日付けで市議会において特定事業の選定手続きが行われた。これは PFI に関する法令に基づく手続きであり、これによってこの事業が長崎市によって実施される PFI 事業として正式に決定された。

(5) 提案の受付

こうして事業者は具体的な提案を市に提出する。今回は 3 つの企業グループが提案を寄せている。審査は学識経験者により非常に公平かつ厳格に行われる。たとえば、審査が終わり優秀提案が決定されるまで、個々の提案がどの企業によってなされたか審査会委員には知らされない。また、評価はすべて事前に公表された手順に従って、建設計画・運営計画・維持管理計画・資金計画等に関して PFI 審査会委員が専門家としての立場から仔細に検討し、点数評価をする。実際に事業者に提案内容について説明してもらい、審査会委員が細かく質問するという機会も設けられた。このように提案の内容を詳細に検討するのは、単純に「費用のかからない提案」を選択するのではないという PFI の理念があるからである。

(5) 優秀提案の決定・契約・着工

優秀提案が決定されると、平成 17 年 3 月 31 日付けで審査結果とともに直ちに公表された。そして契約、詳細設計・着工へと進んでいく。なお、基本計画に始まり、優秀提案までのすべての関連文書は、長崎市図書センターのホームページを通じて自由に閲覧することができる。提案を審査する際の審査基準や得点の算出方法、事業者からの質問とその回

答など、今後 PFI 事業に関心を待つ向きには貴重な情報源である。これらの資料が大いに活用されることを願っている。

3 新市立図書館整備事業の特徴

以上のような経緯を経て今日に至っているわけだが、審査会委員として一連の作業に関わり、いろいろな感想を持った。PFI 事業は自治体のみならず地元経済界にとっても多くの意味で飛躍のチャンスになりうる。そうした意欲を持った方々にとって多少なりとも参考になるだろうことを期待して、気がついた点をコメントしておこう。

(1) 長崎市の取り組み姿勢

今回のような PFI では、具体的に設計を行い施設を運営するのは事業者である。このため利益を追求するあまりサービスの提供が二の次になるのではないか、という疑問を持つ方がいるかもしれない。確かに、事業者は少しでも安上がりに済ませようとする考えかもしれない。しかし、それによってサービスの水準が低くなるようでは優秀提案として選定されることはない。発注者である長崎市にとって大切なことは、良質の公共サービスを確保することであり、そのために支払う金額と得られるサービスの両面を評価する。したがって、工費のかからない提案をしても選定されるとは限らないのが PFI なのである。

このため事業者からは多種多様なアイデアが寄せられ思いがけずいいものができる、ということも起こりうるのだが、そのためには長崎市と事業者の間に十分過ぎるほどの意思疎通が図られていなければならない。「十分な」とは、「双方向的な」という意味である。いいものを設計しようとすれば、長崎市の意図を正しく理解しなければならないし、同時に、長崎市は提案が本当に市の意向に合致するものかを正しく評価できなければならない。場合によっては、「市の要求はわかるが現代の技術では無理」とか「不可能ではないが高くなる」、「市民が望むのはこういうことである」といったことなど双方が言うべきことをいうというコミュニケーションが非常に重要である。伝統的な公共事業が“お上からいただいたお仕事”であるとすれば、PFI は“市と事業者の共同作業”なのである。

実際、「こういうものがほしい、知恵を借りたい」という長崎市の謙虚な姿勢が強く感じられた。要求水準書は非常に詳しく書かれており、説明不足や誤解が生じないように配慮がなされていた。自治体としての法的にさまざまな制約がある中、事業者との良好な協力関係を構築しようという長崎市の姿勢は今後の PFI 事業の一つの範になるといってもよいだろう。裏を返せば、事業者の技術力を長崎市が信頼していたことのあらわれでもあり、これこそ PFI を円滑に進めるもっとも肝要な点なのである。

(2) 事業者からの提案について

今回は 3 件の提案があった。これを少ないと感じる向きもあろうが、筆者を含め審査会委員は決してそのようには考えなかった。というのも、提案を行ってきた事業者はいずれも日本各地の PFI 事業において多くの実績や経験を持つ企業であり、結果的に日本 PFI 界のオールスター戦といった様相を呈していたからである。したがって、当然のことであるが、いずれの提案も極めて高水準のものであった。実際、3 つの提案に接した時、審査会委員は甲乙つけることができないのではないかと真剣に心配したものである。

このような優れた提案が行われた一つの理由は、対象事業が図書館整備事業であり、建設はもとより運営、維持管理においてもノウハウ、アイデアを出しやすい事業であったということがいえよう。学校の校舎建設などもしばしば PFI が用いられるが、校舎という建物が比較的単純な構造・機能であるため、提案内容もいくぶん単調なものになる傾向があるのだが、図書館のように工夫をする余地がいくらでもあるという事業は民間企業の腕の見せ所が多い事業であり、PFI 向きだったといえるだろう。

しかし、同時に建物のデザインも無視できない。特に、図書館は長崎らしさを持つランドマーク的な施設になるべきものであり、同時に使いやすさを兼ね備えた機能性を持たなければならない。加えて、環境負荷が小さいこと、利用者に優しい施設であることなども求められるのだが、これらもまさにアイデア勝負であり、実際、どの提案も非常のきめ細かな配慮がなされていた。

また、審査会委員は地域への目配りも重視していた。図書館を支えていくのは最終的には市民の力である。市民が図書館に対して関心を持ち、それぞれの立場から図書館の維持にかかわりを持つことが重要である。この点、提案はいずれも“長崎”というコンセプトをそれぞれの工夫においてデザインに取り込んでおり、また、地域のニーズを的確に把握するためのシステム、長崎から全国に向けた情報発信機能の整備など斬新なアイデアが多かった。地域への目配りというと、ややもすると地元業者優先ということが念頭に浮かぶが、しかし、広く事業者のノウハウを結集しようという PFI の根本精神からすれば、地元業者の優先ということは必ずしも好ましいことではない。むしろ、今回は地域住民へのきめ細かいサービス提要在必要な事業であったこともあり、いずれの提案も地元の優秀な企業との協力関係をうたっていた。筆者は、地元経済界の方々が今回の事業で得た経験を活かし、今後増加すると思われる各地の PFI に積極的に挑戦してもらいたいと思っている。

4 新図書館「クロスライブラリー」の魅力

新図書館は、約 2 年後の平成 19 年秋竣工、その後若干の準備期間を経て、翌平成 20 年年初にオープンする運びとなっている。新図書館の完成予想図はすでに市の広報誌などで見ることができるが、その斬新なデザインに驚いた方も多いただろう。また、「クロスライブラリー」という愛称も気になるところではないだろうか。最後に、新図書館のセールスポ

イントを、特に PFI 事業という形をとることによって始めて可能になったと思われる点を含めていくつか列挙しておきたい。

(1) 総事業費を大幅に節減

当初、市は新図書館建設のために約 130 億円程度の予算を見込んでいた。したがって、刺繍的な落札価格は約 100 億円であるから、20%を超える財政負担の軽減効果を実現できたことになる。このように金額ベースで見ても今回の PFI は大成功であったといえることができるのだが、それ以上に市の力だけでは実現しなかったかもしれないさまざまなサービスが実現するという意味では、投じた金額に対して得られた効果が非常に大きくなる。つまり図書館の質という点から考えても、財政への負担は最小限にとどめることができた。

もっとも、提案企業が無理をして総事業費を削っているとすれば、事業が途中でストップしてしまうおそれがある。このため、審査会では事業期間中の資金計画も細かくチェックしたが、民間金融機関との協力関係を軸にした確実な資金計画が立てられていることが確認されている。

(2) 高水準の図書サービス

利用者や利用目的が限定される大学図書館とは異なり、公共図書館は幅広い利用者の図書ニーズに応じるだけの柔軟な体制をもつ必要がある。迅速な対応を要する新刊書・ベストセラーの配架などはいうにおよばず、地域の教育文化施設として社会教育上の観点に立った中長期的な選書も重要である。新図書館は、国内有数の出版業者・図書流通業者の協力関係を軸に最新の出版情報・図書情報を用いて、タイムリーな蔵書編成を目指す。また、スタッフによる読書案内や読書相談も予定されている。

蔵書管理は正確さと迅速さが必要であるが、自動貸出機、自動化書庫、返却ポストの自動化、構内 LAN やデータベースを活用した収書システムの導入により、低コストでの確実な蔵書管理が行われる。こうした一連のシステムを導入することで、年間 100 万冊以上の貸出に対応することができるという。

これらの高度なサービスを支えるためには専門的訓練を受けたスタッフの確保が欠かせない。このため、新図書館は日本各地の公立図書館での勤務経験を持つベテランスタッフを確保した。さらに、長崎市内の大学や各教育機関とも協力して将来のスタッフ確保に向けた人材育成にも力を入れるほか、長崎市在住の司書資格取得者も積極的に採用していく方針が打ち出されている。

さて、読書の楽しみの一つに、本棚の間を何気なく歩き回るうちにふと良書に出会うという発見の喜びもある。このため、新図書館では開架スペースのデザインに力を入れた。開架フロアは、蔵書を 8 つのテーマ（読み物、暮らし、趣味、旅、環境、平和、ヤングア

ダルト、長崎) ごとにわかりやすく配置する。また、児童向けの図書は、一般利用者の迷惑にならないようなスペースに設置し、子供たちがのびのびと図書に触れ合うことができるような工夫が凝らされる。

なお、週一回の休刊日、年5日程度の蔵書整備日、年末年始以外の日は、午前10時から午後8時まで開館され、仕事帰り、学校帰りの利用者の便をはかった。

(3) 情報拠点としての図書館

図書館は来館者をただ待つだけの存在ではないし、公営の書庫でもない。むしろ、市民が必要とするだろう情報を市民に先駆けて入手し伝達すること、あるいは、長崎に関わるさまざまな情報を全国に発信することもまた重要な役割の一つである。たとえば、商用のデータベースを導入するとともに、情報検索能力の高いスタッフを特別に配置してビジネス支援を行う体制も準備されている。また、情報を探索するかたわら、勤務先や取引先と連絡を取ることが可能になるように、防音効果の高い「携帯電話使用室」を設けるのも他には見られない特徴だろう。地域の小中学校や大学などの専門図書館、県内の他の公立図書館、あるいは近隣市町村の商工業団体とのネットワーク化も進め、情報の広域化や各種イベントを通じた情報発信を積極的に行っていく。

長崎から発信すべき情報の一つは観光情報であるが、これも地元のマスコミとの交流を通じて収集・整理し、インターネット上で閲覧できるようにデジタル化されることになっている。

(4) 地域に配慮したサービス

長崎市には市内各所に図書センターがあり、市民は手じかな図書センターを通じて希望の図書を借りることができる。これは、中核となる図書館がなかったための苦肉の策であったのかもしれないが、山あいを縫うように放射状に形成された長崎市の地理的な特性に合致していたということもできる。特に、高齢者や障害者にとっては大いに利便性のあるシステムといえるだろう。新図書館でも、このサービスは基本的に継続され、わざわざ興善町まで出向かなくても読みたい図書に接することが可能である。むしろこれまで以上に利用者の便を図るため、地元タクシー会社と協同して各図書センターに図書を配送するシステムを構築する。

新図書館には、喫茶・軽食を提供するカフェが併設される。ここでは、地元産品を取り込んだメニューが提供されるほか、長崎に関わるさまざまなテーマによる小さなイベントも行われる。また、このカフェは国道から直接アクセスすることができるため、近隣に勤務する人、住民にも憩いの場として愛されることだろう。

併設されるのはカフェだけではない。近隣住民のさまざまな活動に利用できるコミュニ

ティーホールも設置される。これはイベント会場となるほか、災害時には緊急避難所としても機能できるように設計された。

(6) 斬新なデザイン

高度な図書サービスはもちろん必要であるが、同時に、建物自体にも市民として誇りを感じる事が出来るような魅力が必要であることは言うに及ばない。すでに市の広報誌を通じて完成予想図を見た方も多いたと思うが、まず目を引くのは、建物前面に設けられた緑化ルーパーだろう。これは巨大な観葉植物プランターを壁面に配置したものであり、屋上緑化と並んで省エネルギーに役立つ。公共施設はややもすると無機質な感覚を与えてしまいが、植物を前面に出すことで暖かみのある建物になるだろう。それ以外にも自然石やレンガ調のタイルを活用することによって、長崎の町並みに調和した落ち着いた感じのあるデザインとなった。新技術ガラスファザードの採用により建物内も明るく開放的な空間になり、加えて各所に設けられるステンドグラスを通じて取り込まれる自然光も静かな読書環境をもたらしてくれるだろう。なお、国道に面した区画には小公園ともいべき緑の多い空間（さるく広場）を設けている。

(7) 環境にやさしく、人にやさしい図書館

図書館には、蔵書の保管・貴重資料の保管という機能があるため、空調は非常に大切である。そのことは同時にエネルギー消費を高めてしまう。このため、新図書館では上に述べた緑化ルーパー・屋上緑化による省エネルギー効果を活用する。そのほかにも、雨水の利用・オゾン層破壊防止効果のある代替フロンの利用・明るさセンサーによる照明の自動調節システムが予定されている。

図書館が新しい図書を購入すれば当然、廃棄される図書もある。これらをそのまま廃棄するのは資源の無駄遣いであろう。よって、新図書館では「エコ・ブック」システムと協力して、廃棄図書のリサイクル・再製品化も行う。また、「リサイクル市」によって市民に安価に販売するという企画も進められており、購入した図書が無駄なく利用されることになる。

障害などにより、直接来館することができない利用者に対しては、資料の発送サービス、代理人による貸し出し・返却、特養老人ホームや病院等に対する団体貸し出しなどが予定されている。初歩的な手話や筆談の知識を有するスタッフ、外国語の堪能なスタッフも常駐し、館内での利用者の支援にあたる。大活字版図書・点字図書・録音資料を準備するほか、対面朗読サービスや音訳も行われることになっている。

5. おわりに

いったい市民にとって図書館とはどのような存在なのだろうか。上にも述べたように単なる巨大な本棚というのでは、あまりにもったいない。図書館という空間は、人と人、知識と人、知識と知識、歴史と現代、などがさまざまに交感しあい、新たな知が創造される空間であってほしい。何かに出会い交流することが新しい地平を拓く鍵であることは、鎖国時代、唯一異文化との交流を持った歴史を持つ長崎市民はよく理解しているはずである。出会いと交流。これこそが新図書館の基本コンセプトであり、そこから、「長崎クロスライブラリー」が生まれたのである。その意味では、市民が積極的に新図書館を利用し、クロスライブラリーの持つ潜在能力を最大限に引き出してもらいたいと思う。

上に列挙したように、クロスライブラリーにはさまざまな新しい試み、魅力的なサービスが盛り込まれている。しかし、そうしたサービスも市民がそれを利用しなければ宝の持ち腐れというものだろう。また、市民が積極的に利用することで、ここに記したよりももっとすばらしいサービスが提供されるようにもなろう。質の高い図書館を維持するのはほかならぬ市民の力であり、そうでなければ PFI という新しい手法を導入した意味も失われてしまうのである。

(付記) 本稿は筆者の私的見解をまとめたものであり、PFI 審査会あるいは長崎市の公式見解を示すものではない。また、本稿執筆時以後になされた設計変更の内容は反映されていないことをお断りしておく。