

府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入に関わる問題点と課題

伊藤久雄（認知 N P O 法人まちぼっと理事）

1. 情報公開請求と一部開示

昨年 11 月 19 日、府中市に対して下記文書の情報公開請求を行った。その後 11 月 25 日付で開示決定等期間延長が通知され、1 か月延長後の 12 月 18 日付で「一部開示決定」が通知された。ただし実際に文書を受け取ったのは 12 月 24 日である（黒塗り等に時間が必要との理由であった）。

- 「現 P F I 事業の効果・検証」に関する一切の文書
- 府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査委託（導入可能性調査および公共施設等運営事業等の導入に必要な検討等）成果品
- 府中市図書館協議会(仮称)「利用者アンケート」確定データ及び「市民アンケート」簡易集計納品データ
- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託 成果品
- 府中市図書館協議会運営支援等業務委託受注候補者選定会議の選定経過および評価結果

公開された文書は次の 12 点であった。なお、府中市図書館協議会(仮称)「利用者アンケート」確定データ及び「市民アンケート」簡易集計納品データと、府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託成果品（府中市図書館協議会からの答申等は市の HP に掲載されているとのことで公開は受けなかった（当方もその点は了解した）。

<公開された文書>（後述するように相当な部分に黒塗りがある）

- (1) ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書
- (2) ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED 照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書
- (3) 府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査報告書
- (4) 令和 2 年 2 月 12 日付け文教委員協議会報告資料
- (5) 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託に関する公募型プロポーザル募集要項
- (6) 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託仕様書
- (7) ルミエール府中次期運営手法等調査業務委託 質問及び回答
- (8) 公募型プロポーザル方式への参加申込資料
- (9) 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託企画提案書

- (10) 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託に関する公募型プロポーザル審査採点表及び集計表
 - (11) 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託に関する公募型プロポーザル選定委員会設置要綱
 - (12) 府中市図書館協議会運営支援等業務委託受注候補者の選考結果について
- ※ 以上、公開された文書は、合計 721 枚になった。

2. 次期運営手法等の受託者選定期間と受託者等について

公開された文書、および HP で公開されている文書を時系列的に整理すると以下のようになる。

- ① ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書
選定方法 プロポーザル方式 受託者 (株)日本経済研究所
報告書 平成 31 年 2 月
- ② 府中市図書館協議会運営支援等業務委託
選定方法 プロポーザル方式
報告 受託期間（平成 31 年 4 月 24 日から令和元年 12 月 31 日）の間に開催された図書館協議会に個々に報告
受託者 (株)日本経済研究所
- ③ ルミエール府中劣化診断調査等
受託者 (株)日本経済研究所
報告書 平成元年 12 月
- ④ 府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査
選定方法 プロポーザル方式 受託者 (株)日本経済研究所（応募は 1 社のみ）
報告書 令和 2 年 7 月

以上のように、事業者選定はすべてプロポーザル方式をとっているが、ルミエール府中次期運営手法等調査委託以来、受託者はすべて(株)日本経済研究所となっている。府中市図書館協議会運営支援等業務委託の審査結果は情報公開で入手しているが、その後も情報公開を求める必要がある。

上記の①から④の一連の流れについては、③ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED 照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書の中に経緯が書かれている（報告書 I 本調査の目的 1. 調査の背景お目的 (2) 目的）。

本調査では、ルミエール府中の建物全体の劣化状況を把握し、中長期の修繕計画（修繕費用の概算及び修繕時期）を検討するとともに、平成 30 年度の調査結果（伊藤注：ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書）や令和元年度に設置された図書館協

議会における地区図書館を含めた府中市立図書館の運営手法に係る協議結果（伊藤注：図書館協議会HP参照）、さらに翻本事業の実施可能性のある事業者に対する現時点での市場調査結果（伊藤注：府中市市民会館・中央図書館複合施設PFI導入適正化調査）を踏まえ、令和4年10月以降のルミエール府中（市民会館及び中央図書館）維持管理・運営事業に係る運営手法について検討することを目的とする。

最後の令和4年10月以降のルミエール府中（市民会館及び中央図書館）維持管理・運営事業に係る運営手法について検討することを目的とした、「ルミエール府中次期運営手法等調査業務委託」の発注は令和2年4月23日から令和2年7月31日までだったのであり、この約3か月という異常に短い受託期間は、一連の業務をすべて受託してきた(株)日本経済研究所だからこそ可能だったのだ。

3. ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書について

この調査委託報告書は、「図書館運営の手法の検討の検討」と「ルミエール府中における次期運営手法検討調査」の2点になっている。そしてこの時点で、受託者は記述のように（株）日本経済研究所が選ばれている。ここで「図書館運営の手法の検討の検討」が入っていることと、府中市図書館協議会運営支援等業務委託との関係は後述する。

(1) 図書館運営の手法の検討

最初に現在の運営手法が分析されている。地域図書館を含めた機能、利用状況などが詳しく検討され、15、16Pに分析のまとめが報告されている。このまとめの中には、中央図書館の運営状況について、市との関係や長期契約の課題が指摘され、適切なモニタリングや長期契約におけるインセンティブ確保の仕組みの構築が課題として上げられている。

次期運営手法の検討では、千代田区、稲城市、立川市の区・私立図書館のヒアリング、さらに図書館の運営手法として日本図書館協会の見解も示されている。また最近の図書館の指定管理者制度導入に関する傾向にも触れている。

府中市の今後の運営手法については、次の4手法が提示され、改善案が示されている。ただし、1つの手法にしぼった提案にはなっていない。

- ・ 従来型手法（直営／直営＋委託）
- ・ 包括委託（地区図書館）
- ・ 指定管理者
- ・ PFI手法

(2) ルミエール府中における次期事業手法の検討

このルミエール府中における次期事業手法の検討は、以下の 5 項目から構成されている。

- ・ 前提条件の整理・検証、課題の把握等
- ・ 次期事業手法の検討
- ・ 次期事業スキームの検討
- ・ 市場調査の実施
- ・ VFM の算定

① 前提条件の整理・検証、課題の把握等

○ 現在の事業主体

(株)大林組、(株)京王設備サービス、(株)図書館流通センター (TRC)、(株)佐藤総合企画 (ルミエール府中の設計、工事監理者) を構成員とする、PFI 府中市民会館・中央図書館株式会社。業務の一部は構成員以外の企業に再委託 (図書館情報システムー NEC、レストラン運営ーエムエフエス)。

○ PFI の導入目的・期待された効果

- ・ 定性的効果のまとめ

課題は見受けられるものの、概ね、本事業は PFI 手法の導入により効率的に維持管理が実施され、市民サービスが向上し、またリスク分担の明確かにより安定的に事業が運営されていると言え、PFI 手法の導入により期待された定性的な効果は実現されていると考えられる。

- ・ 定量的効果まとめ

本事業では、SPC の財務状況は安定し、かつ一定の利益を得ているという前提のもとに、本調査時点においても 20% の VFM を達成しており、当初の想定どおりに PFI 手法の定量的効果が得られていると考えられる。

- ・ 課題整理等

劣化の兆候がいくつか指摘されているが、全体としては比較的良好な状態であり、特に喫緊の対応が必要な事項は見当たらない。目視確認の結果も同様であった。

外壁には亀裂が確認されており、経常修繕は現 PFI 事業の業務範囲であり、現 PFI 事業者にて対応すべきものと考えられ、修繕計画に基づき来年度対応する予定である。

現在の状況及び当該建物が 2007 年 8 月の竣工であり築後 11 年が経過している (伊藤注：建物の定期検査、調査診断は 2016 年) ことを踏まえると、今後の修繕・更新計画は、各建物部位や設備機器類について、標準的な内容及び周期で検討することが適当と考えられる。

○ 課題及び見直しを要する課題の検討

- ・ 市ヒアリング (下記のような問題点の指摘が多い。事業者ヒアリングは非開示)
PFI 事業全般 ・ 民間事業者ならではのアイデアやモチベーションは感じない。

- ・レスポンスも遅く、機動的でない。
- ・消極的・受動的な姿勢が見える。

代表企業の役割 ・レストランの売り上げの減少について、市に相談がくるが、代表企業である大林組で対応すべき事項であると考えられる。

- ・コンベンションホールの音響設備は壊れてから初めて対応していたため、事前点検を求めた。
- ・1階のモニターのソフトの利用期限の終了が間近であることの報告を京王設備サービスから受けていたにも関わらず放置されたため、数か月使用することができなかった。

図書館運営 ・システムや自動書架の不具合、書架の整理、新スタッフの育成、資料の誤配送、利用者への対応、未返却資料への対策等について、数か月に渡って十分な対応がなされない場合や、繰り返し同じ内容が指摘される場合がある。

図書館部分は民間事業者の運営の成果と収益が連動する仕組みになっていないため、事業者から改善提案が行われても実現されるものは少なく、実施するイベントも減少している。

- ・リスク分担で明らかになった課題
 - ・物価変動リスクで採用されている指数は実態に即していない。
 - ・利用者トラブルリスクの分担自体は明確であるものの、事業者に求める資格や権限との関係で実際の対応が難しい。
 - ・備品損傷リスクでは協議が必要になることが多い。
- ・評価：市から提起された問題点は、長期契約及びサービス購入型であることにより、事業者が現状維持に甘んじ、特に最近では消極的・受動的な姿勢に終始しているということである。この事業スキーム上の原因として、民間事業者のインセンティブを確保するための仕組みが不十分であることが考えられる。その他事業実施上の原因として、ペナルティーポイントの計上やモニタリング結果の公表など、現在のスキームでも実現可能な運用がなされていないことが考えられる。

事業者から提起された問題点は、長期契約における要求水準の内容が現状に合わなくなった場合に、柔軟な措置がなされない。長期契約において現場のニーズが変わったときに市は契約（要求水準）に基づいてというより実態に基づく要望が多いということである。この事業スキーム上の原因として、柔軟性を確保するための仕組みが不十分であることが考えられる。その他事業実施上の原因として、具体的な業務が要求水準に含まれるかという協議が円滑に行われていないことが考えられる。

リスク分担については、事業スキーム上の原因として、実態に即したきめ細やかな分担になっていないことが考えられる。

課題まとめ

- 課題① 長期契約における柔軟性の確保
- 課題② 長期契約におけるインセンティブの確保
- 課題③ リスク分担の明確化

② 次期事業手法の検討

1 類似事例の状況把握

多摩地域ユースプラザ、海上自衛隊呉資料館が調査・報告されている、

II 想定される次期事業手法の比較検討（特質と課題の整理）

・次期事業手法

従来型手法（市の直営）、包括委託、指定管理者、DBO（（デザイン・ビルド・オペレート、公設民営の一種）、PFI が比較検討されている。

・検討視点

以下の8つの視点が上げられている。

視点1 民間ノウハウの活用・創意工夫の余地

視点2 財政負担の縮減・平準化

視点3 市の運営方針の反映

視点4 施設の長寿命化

視点5 地元事業者の参画

視点6 施設の一体性の確保

視点7 競争性の確保

視点8 同種・類似の事業の有無

・発注単位に応じた事業手法の検討

対象となる施設、業務（既存不適格を含む）、事業手法が複数存在。大まかな業務範囲ごとに3ケースを設定し、事業手法を検討。

・小括（略）

III 次期施設運営に大規模修繕を含めた場合の得失と課題

大規模修繕を次期事業に含めるかどうか、含める場合（PFI手法にする場合）の得失及び課題が検討されている。

次期事業に大規模修繕を含めない場合、市自ら必要な技術者や体制、工事に要する予算を確保する必要がある。

③ 次期事業スキームの検討

1 次期事業として想定される論点の検討

PFI事業の論点として、15の論点が一覧表で示されている。

2 次の事業の検討

<業務範囲>

- 1) 統括管理業務
- 2) 大規模修繕業務（事業開始時）
- 3) 大規模修繕業務（事業期間中）
- 4) 維持管理業務
- 5) 市民会館運営業務
- 6) 図書館運営業務
- 7) リスク分担

<事業期間>

- ・ 市の内規で指定管理者を指定する場合、原則 5 年、最長 10 年とされている。
- ・ PFI と指定管理者を併用する場合、少なくとも指定管理者を指定する部分については、最長 10 年になる。PFI と併用する場合に規定が適用されない、あるいは適用されるが指定を更新することが可能であれば、大規模修繕の大きな節目と言われる竣工後 30 年を一つの目安として、次期事業期間は 15 年とすることが考えられる。

業務委託の場合、原則として業務期間は 1 年になるが、事業者のモチベーションの確保、長期的な視点を持った運営等の観点から、短くても 3 年程度の期間とすることが妥当と考えられる。

④. 市場調査の実施

1 事業者による参画が想定される民間事業者の抽出

現 PFI 事業者のうち、次期事業への参画が考えられる 3 社と、次期の主要事業に関わる可能性のある 4 社の 7 社に対して、平成 30 年 9 月から 31 年 1 月にかけてヒアリングを行った。

ヒアリング対象各社は、次期事業の統括管理業務、大規模修繕業務、市民会館運営業務及び図書館運営業務のいずれかの業務に従事することが想定される。

2 次期事業への参画の意向の有無と把握、次期事業参画にあたっての条件・課題等の聴取、PFI 事業の課題及び次期事業の事業スキームに対する意見聴取

ヒアリングの結果は、現 PFI 事業者か否か、対象企業の主要な業務内容が何かによって異なるものの、複数の事業者による参画可能性があると考えられる。

現 PFI 事業者以外も事業者から共通して出された意見は、現 PFI 事業者が有利になるのではないかと、ということであり、競争性を確保するために、事業者手法の検討、事業スキームの検討、公表資料の作成等において様々な方策を確保することが求められる。また、事業期間は長期とすることを求めると同時に、柔軟性を求める意見も多かった。

⑤ VFM の算定

非開示（黒塗り）が多く、分析はできない（私の能力にもよるが）

4. 府中市図書館協議会運営支援等業務委託について

(1) 府中市図書館協議会運営支援等業務委託の主な経緯

- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託 平成 31 年 2 月 21 日
- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託仕様書
- 公募型プロポーザル方式への参加申込書
 - ・ (株)日本経済研究所
 - ・ (株)文化科学研究所
 - ・ (株)未来の図書館研究所
- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託 企画提案書 平成 31 年 3 月
 - ・ 「基本的考え方」、「業務遂行にあたっての総合的な視点、企画、提案等」「実施方法・スケジュール」「本業務に係る実施体制」「同業務の実績」
以上、3 社とも非開示（黒塗り）
 - ・ 見積書 (株)日本経済研究所 3,740,000 円 (消費税含む)
(株)文化科学研究所 3,392,730 円 (同)
(株)未来の図書館研究所 2,948,000 円 (同)
(ただし、人件費の詳細は非開示)
- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託に係るプロポーザル選定委員会設置要綱（委員 5 人は市の部長 1 人、課長 3 人、図書館長）
- 府中市図書館協議会（仮称）運営支援等業務委託に係るプロポーザル 集計結果報告
- 府中市図書館協議会運営支援等業務委託受注候補者の選考結果について 平成 31 年 5 月 24 日
 - ・ (株)日本経済研究所 303 点 選定候補者 集計表の B 社
 - ・ A 社 265 点 時点候補者 集計表の C 社
 - ・ B 社 232 点 集計表の A 社

<選定委員 5 人の採点には疑問がある>

1	3 社の格差	9 点
2	同	7 点
3	同	16 点
4	同	6 点
5)	同	36 点

<(株)日本経済研究所が選定されたのに疑問がある>

- ・ そもそも㈱日本経済研究所、ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書の受託者だった。この報告書では「図書館運営の手法の検討」が行われた。報告書が提出された平成 31 年 2 月は、運営支援等業務委託仕様書公が出され、募型プロポーザル方式への参加申込が行われた時期と重なる。㈱日本経済研究所は最初から圧倒的に有利だったのだ。候補者から外すか、随意契約とし委託金額を抑えた方が合理性がある。
- ・ ㈱日本経済研究所は、見積（金額）は 3 社の中では最も高かった。プロポーザル審査基準（評価項目）では、「コスト」は全体 80 点のうち、5 点（6.3%）に過ぎない。最初から価格（委託金額）は無視しているようなものである。
- ・ しかも㈱日本経済研究所は、事前に府中市図書館業務の詳細と課題を十分すぎるほど熟知していたのだから、繰り返しになるが、随意契約とし委託金額を抑えた方が合理性がある。

(2) 図書館運営協議会について（この項は HP による）

○ 図書館条例の改正

府中市にはこれまで図書館運営協議会はなかったが、平成 31 年 3 月 20 日に条例改正を行い、第 6 条に図書館協議会を新たに規定した。府中市の図書館協議会は次期事業手法、運営手法の検討を行うために設置され、その支援のために㈱日本経済研究所が選定されたわけである。

○ 図書館運営協議会の開催

- ・ 第 1 回は令和元年 5 月 28 日（火曜日）に開催され、令和 2 年 10 月 12 日まで都合 8 回開催されている。
- ・ 第 2 回協議会には次の資料が出され、議論されている。
府中市立図書館ご利用アンケート（確定値）、市民アンケート（確定値）
今後の図書館の運営手法に関する詳細分析
事業手法について
府中市立図書館の運営手法
他自治体の状況及び運営手法の事例
- ・ 第 3 回協議会での議論は以下のとおり。
中央図書館・地区図書館に関する分析と課題
市立図書館と学校図書館の連携状況について
- ・ 第 4 回から 6 回までは答申案が議論されている。
- ・ 答申は、平成 31 年 12 月 27 日に酒井図書館長あて提出された。
- ・ 令和 2 年度は 3 回開催の予定で、「新型コロナウイルス等の感染症拡大時の図書館サービスの在り方について」がテーマになっている。

○ 答申について

令和元年度府中市図書館協議会答申について

<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kyogikai/bunka/tosyokankyougikai/1-kyogikai-toshin.files/toshin-011028.pdf>

○ 答申の第3章 まとめ（第1章、第2章、アンケート等資料はHP参照）

<第3章 まとめ>

第1章では府中市立図書館の現状を、そして第2章ではその評価について述べてきました。これを踏まえた上で、府中市図書館協議会としては次のようにまとめます。

はじめに、府中市が中央図書館で実施している現状のPFI手法では、民間事業者が行う部分を包括的に委託するのではなく、市と民間が業務分担をしながら図書館運営を行っています。PFI手法の中ではあまり例がなく府中市独自の手法であり、「府中モデル」とも言えます。先にも述べましたが、「民間のノウハウの発揮と、市の基幹業務への注力により長期的な視点に立った図書館運営が可能となる」手法であり、この手法を踏襲することによって現状のサービスのレベルを確保し、かつサービスの向上に資する体制を維持することができるものと考えます。

今後、PFI手法を再度採用するかどうかは、ルミエール府中の複合施設である市民会館との関係から、施設全体の方向性もあり、当協議会として判断はできませんが、中央図書館での現状のサービスを維持し、かつサービスをより向上させるためには、現状のように市と民間事業者が業務分担を行い、図書館運営を進めていくことが望ましいと考えます。

次に、地区図書館につきましては、地域に根差したサービスを展開し得る職員が育っていることから、また運営コストの面などを考慮し、責任を持った運営とサービスの質が担保できていることから、現状では直営での運営を継続することが望ましいものと考えます。

以上のことを当協議会の結論として、答申いたします。

5. ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書について

本調査の内容は次の7点である。

- 1 ルミエール府中全体の建築・設備の劣化診断結果
- 2 既存不適格箇所改修等に関する工事計画
- 3 バリアフリー対応適合性等に関する確認結果
- 4 LED証明設備導入に関する検討
- 5 年次更新計画及び費用に関する検討
- 6 運営手法に関するこれまでの検討状況の整理
- 7 民間事業者への市場調査結果

ただし、6、7は新たなものではない。

(1) ルミエール府中全体の建築・設備の劣化診断結果

現地確認の結果として、「全般的に劣化は軽微であり、保守状態は良好であった」としている。

(2) 既存不適格箇所改修等に関する工事計画

① エントランス部天井に関する工事計画

当該天井は建築基準法施行令 39 条で規定されている「特定天井」に該当する。改修案は 4 案が示されている。

- 1 改修案 1：既存天井を撤去し、新規に準構造化天井を設置する。
- 2 改修案 2：既存天井を撤去し、新規に天井部分を設計する。
- 3 改修案 3：既存天井を改修し、特定天井（仕様ルート）に適合させる。
- 4 改修案 4：既存天井の野縁をワイヤーで吊る。

② エレベーターに関する工事計画

改修は地震管制制御、戸開走行防止、昇降路案内の耐震対策、および監視盤改造である。1号機から3号機まで、工事費は非開示（黒塗り）。（ただし添付 12：中長期修繕計画及び改修工事計画では、エレベーターの既存不適格として、40,541 千円（約 4 千万円）が計上されている）

(3) バリアフリー対応適合性等に関する確認結果

府中市福祉のまちづくり条例等に基づく「特定都市施設整備基準適合一覧表」を用いて調査。不適合箇所については、改修計画を作成。改修に要する工事費の概算は添付 12：中長期修繕計画及び改修工事計画にある

○ 工事計画（遵守基準）

○ 以下は「不適合箇所なし」

- ・移動円滑化経路等に追加される整備基準
- ・努力基準で上乘せされる基準（不特定多数若しくは多数の者が利用し、又は主として高齢者、障害者等が利用するもの）
- ・努力基準で上乘せされる基準（移動円滑化経路等に追加される整備基準）

※以上は府中市の障害者団体等にヒアリングする必要がある。

また、「平成 31 年 3 月の東京都福祉のまちづくり条例施設整備マニュアルの改訂内容を確認した。本改訂については、下記の内容が不適合事項であった」といして、以下の 5 点が列挙されている。

- ・各種案内表示には、認識しやすい文字の大きさやユニバーサルデザインフォント等の書体とする。
- ・トイレ案内表示は、ピクトグラム等によるわかりやすい案内表示とする。

※伊藤注：ピクトグラム一般に「絵文字」「絵単語」などと呼ばれ、何らかの情報や注意を示すために表示される視覚記号（サイン）の1つ

- ・トイレの洗浄装置、ペーパーホルダー、非常用の呼び出しボタンは、JIS S0026に準じた配置とする。

※伊藤注：JIS S0026は公共トイレ操作系 JIS のこと

file:///C:/Users/PCUser/Downloads/0103_00941908_P158_159.pdf

- ・視覚障害者誘導用ブロック上にものを置かない等の注意喚起を行う。
- ・救急処置室や休憩ができるスペースを設置する。

(4) LED 証明設備導入に関する検討

- ① 一般証明、非常灯、誘導灯 LED 化に関する検討
- ② 舞台照 LED 化に関する検討

照明器具は LED 化することが望ましい。

(以下は略 (

- (5) 年次更新計画及び費用に関する検討
- (6) 運営手法に関するこれまでの検討状況の整理
- (7) 民間事業者への市場調査結果

《劣化調査票》

- ・調査年月日 2019年4月16日
- ・調査者 (株)サトウファシリティーズコンサルタント (株)日本経済研究所と提携関係にある)

添付1：劣化診断調査票

添付2：法改正履歴 添付資料-73~79

添付3：特定都市施設整備基準適合一覧表 添付資料-81~85

添付4：移動円滑化経路および不適合箇所 添付資料-88~93

添付5：ルミエール府中照明器具交換表（特注器具あり） 添付資料-96~100

添付6：ルミエール府中照明器具交換表（特注器具なし） 添付資料-101~100

添付7：調光適用室 添付資料-109~116

添付8：LFD 照明導入効果 添付資料-118~121

添付9：システム概要図 添付資料-123~124

添付10：システム概要図2 添付資料-126

添付11：システム概要図3 添付資料-128~129

添付12：中長期修繕計画及び改修等工事計画 添付資料-131~152

添付13：特定天井の範囲及び技術基準に基づいた天井の構造等 添付資料-154~160

6. 府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査報告書について

この報告書は最終的に実施方針案をまとめている。そこで本分析では、これまで分析し①ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書、②府中市図書館協議会運営支援等業務委託、③ルミエール府中劣化診断調査等において不明だった事項や、新たに検討された事項を中心に行うこととする。

(1) 基本的事項の整理

○ 図書館における指定管理者制度と業務委託の併用

- ・ ここでは「公の施設の管理運営業務の一部を指定管理業務とし、他の業務を第三者に委託することの可否」が検討された。
- ・ 法令の検討が行われ、「地方自治法上、否定されていないと考えられる」とした。
伊藤注：PFI法にも規定がある（当初はなく改正された）。

（指定管理者の指定に当たっての配慮等）

第十三条 地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十四条の二第三項の規定を適用する場合においては、同条第四項から第六項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮をするとともに、同条第十一項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

- ・ その他の検討も行われたが、結論は実施方針の「運營業務」に示されている。

○ 施設整備計画の概要

・ 大規模修繕の概要

建築部位、電気設備、空調設備、給排水衛生設備、消火設備、その他設備（料理講習室）について、修繕計画が示されている。

・ 既存不適格への対応

エントランス部吹き抜けの天井、エレベーター、移動円滑化経路の手摺等について、修繕計画が示されている。

・ 機能回復以外の工事

ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書のバリアフリー対応適合性等に関する確認結果について指摘した、「平成31年3月の東京都福祉のまちづくり条例施設整備マニュアルの改訂内容」に関する不適合事項の5点のうち、「救急処置室や休憩ができるスペースの設置」はふくまれていない。

その他、図書館やレクレーションルームの冷房、図書館の誘導ブロック、書架の強度

強化など、全部で 19 項目の工事リストが示されている。

○ 長期修繕費用集計表

- ・ この集計表はすべて公開。
- ・ 内訳をルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED 照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書の中長期修繕計画及び改修等工事計画と比較すると、機能回復以外の工事が追加されているのに、ほとんど全部の工事において金額が減額されている。(ぜ、これだけの差ができたかは不明。

府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画 1,070 百万円 (10 億 7000 万円)

本調査 長期修繕費用集計表 792 百万円 (7 億 9200 万円)

(2) 事業スキームの検討

○ 事業手法の検討

- ・ 検討は、複合施設としてのルミエール府中に関する視点、市民会館に関する視点、中央図書館に関する視点から行われ、いずれの視点からも「1 事業者に業務を発注し、全体業務を統括させることのメリットが大きい」と結論づけている。
- ・ 次期事業スキームは、「PFI-RO 方式を基本として検討することが望ましい」とした。

伊藤注：RO (Rehabilitate Operate (改修・運営)

ただし、PFI-RO 方式を採用する場合は、事業開始時の大規模修繕業務を PFI 業務に含むこと等から、競争性に確保について課題がある点、留意が必要であるとしている。

○ 事業範囲、業務分担 (案) の検討

PFI-RO 方式を採用する場合の論点として、次の 6 点を示している。

- ・ 大規模修繕業務 (事業開始時) を含む場合の競争性の確保
 - ・ 大規模修繕業務 (事業開始中) を含むか否か
 - ・ 指定管理者制度を併用し、市民会館の運営業務を PFI 業務に含むか否か
 - ・ レストラン運営業務のあり方
 - ・ 図書館情報システムの発注方法
 - ・ 図書館の運営方針や採用計画、市民の意見を踏まえた図書館の運営手法の選択
- これら論点を踏まえ、業務分担案が検討された。

<業務分担 (案) の検討>

現在の PFI 事業の業務分担 (案) を基本にしながら、以下の点を修正。

① 設整備業務について、事業開始時の大規模修繕を前提とした業務に修正。

② 以下の業務を追加。

- ・ 統括管理業務 (統括管理業務とは、複数の業務を複数の民間企業に委託するような事業において、各社が実施する個別業務を一元的に管理する業務のこと)
- ・ 事業期間中の計画修繕業務
- ・ 増設した自転車駐車場の管理業務

- ・ 図書館情報システムの更新
 - ③現在指定管理者が実施している業務を本事業の業務に統合
 - ④レストラン形態の飲食の提供を必須としないことを想定し、レストラン運営業務を飲食スペース運営業務として記載
 - リスク分担（案）の検討
 - 財政負担軽減策の検討
 - 応募者構成、参加資格要件の検討
 - 要求水準（案）の検討
- 要求水準書に記載する項目の概要が示されている。
- ・ 統括管理業務
 - ・ 設計・大規模修繕・修繕業務
 - ・ 計画修繕業務
 - ・ 維持管理業務
 - ・ 市民会館運営業務（指定管理者）
 - ・ 図書館運営業務

(3) 民間事業者の参入意向調査

「参画にあたっての課題」のみを以下に示す。

【条件として求める実績】

業者が限定されてしまうため、緩和を求める意見が複数挙げられた。

この意見への対応として、実施方針案では、府中市の中央文化センターが市内事業者により改修を行っており、同施設の規模を参考として、3,000 m²に緩和することとした。

【その他参画にあたっての課題】

現事業者の競争上の優位性を懸念する意見が複数挙げられた。

競争上の優位性に対応するため、実施方針案において現座見学会を 2 回設けることとし、加えてコンソーシアム組成を促すため事前登録制を導入した。これに加え、今後オン要求水準の公表に合わせて、可能な限り現況施設の状況に係る資料を公表することが望ましい

(4) VFM の算定・評価

- ・ 金額、数値、項目等、多くの非開示（黒塗り）がある。
- ・ VFM 算出一覧がある。この一覧に金額が掲載されているが、経検討経過の金額等が非開示（黒塗り）なので検証できない。

(5) 総合評価

定性、定量双方において、計画修繕を含む形での PFI-RO の導入は有効であると結論

づけている。

(6) 本事業の実施に向けて

○ 課題の整理

1 要求水準及び審査に係る評価の視点の検討

本事業業務の要求条件を検討することに加え、事業者の提案を評価する視点についても、事業者のノウハウや創意工夫を引き出し、事業者が市の期待する提案を行えるよう体系的に検討する必要がある。

2 事業契約による具体的なリスク分担の検討

実施方針とともに公表するリスク分担案に対する意見や質問を踏まえ、事業契約書案の中で、詳細にリスク分担や長期契約における見直し条項の取り入れ等の検討を行うことが望ましい。

3 多様な事業者参画を促す仕組みの検討

修繕・改修だけでなく、管理運営においても同様に、新規事業者の参画ハードルが高まっていると考えられる。加えて、地元事業者からは、PFI 事業へのなじみがなく、参画が難しいとの意見が上がっている。

多様な事業者の参画が可能な入札参加資格の設定を行うことや、現地見学会の実施等により現在のルミエール府中に関する情報をできる限り発信することが望ましい。また、多様な事業者がコンソーシアムを組みやすくなるような取組も合わせて、実施することが必要である。

○ 事業者選定スケジュール

(略)

(7) 実施方針（案）の作成

(略)

7. 疑問点と課題（まとめ）

(1) 公開された文書の問題点と課題

① あまりにも多い非開示（黒塗り文書）

○ ルミエール府中次期運営手法等調査委託報告書

- ・稲城市（ヒアリングの結果概要） 非開示
- ・市と事業者へのヒアリング 事業者（数か所）のところがすべて非開示（黒塗り）
- ・現 PFI 事業の把握・分析 財務諸表は全面非開示（黒塗り）
- ・VFM の算定 ほとんどのページにわたって非開示がある

- 府中市図書館協議会運営支援等業務委託
 - ・公募型プロポーザル方式への参加申込書における応募 3 社の財務諸表に関わるデータ（数字等）はすべて非開示（黒塗り）
 - ・企画提案書 3 社とも非開示（黒塗り）
 - ・見積書 人件費の詳細は 3 社とも非開示（黒塗り）
 - ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED 照明導入検討及び施設運営手法検討業務報告書
 - ・エントランス部天井に関する工事計画 概算コストは非開示（黒塗り）
 - ・エレベーターに関する工事計画 工事費は非開示（黒塗り）
 - ・LED 証明設備導入に関する検討 金額は非開示（黒塗り）
 - ・劣化調査票
 - 添付 1：劣化診断調査票 調査部位一覧表 評価点はすべて非開示（黒塗り）
 - 劣化調査票 判定・評価点はすべて非開示（黒塗り）
 - ・添付 5：ルミエール府中照明器具交換表（特注器具あり） 提案内容、単価・金額は非開示（黒塗り）
 - ・添付 6：ルミエール府中照明器具交換表（特注器具なし） 提案内容、単価・金額は非開示（黒塗り）
 - ・添付 7：調光適用室 提案内容、単価・金額は非開示（黒塗り）
 - ・添付 8：LFD 照明導入効果 提案内容、単価・金額は非開示
 - ・添付 13：エントランス天井 改修工事の概算 金額は非開示（黒塗り）
 - 府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査報告書
 - ・施設整備計画の概要 機能回復以外の工事 19 項目の工事リストの概算工事額は非開示（黒塗り）
 - ・要求水準（案）の検討 図書館運營業務の業務内容の中で、2 か所非開示（黒塗り）
現在市が実施している一部業務を次期 PFI 事業者の業務とする項目の以下が非開示（黒塗り）
その他（外部環境変化への対応等）の新規業務の追加 下段の一行が非開示（黒塗り）
 - ・VFM の算定・評価 PSC の算出における金額、数値、項目等および統括管理業務について最下段の文書が非開示（黒塗り）
PFI-LCC（ライフサイクルコスト）の算出における開業費および施設整備の一部が非開示（黒塗り）
VFM 算出一覧に金額が掲載されているが、経検討経過の金額等が非開示（黒塗り）
- 以上の非開示箇所については、審査請求（不服申し立て）を行う必要がある。

② (株)日本経済研究所選定の問題点

- 次期 PFI 事業に関して、最初の事業者選定だと思われる「ルミエール府中次期運営

手法等調査委託」における選定がプロポーザルで行われ、㈱日本経済研究所選定されたのは妥当と思われる（ただし、選定経過は改めて情報公開を求める必要がある）。ただし、初期 PFI アドバイザリー契約が現在まで継続しているとすると、利益相反の問題がある可能性がある。

- それ以降の委託契約は、府中市図書館協議会運営支援等業務委託のところでも指摘したように、㈱日本経済研究所に府中市の PFI 事業に関するすべての情報が蓄積していることを考える必要があり、プロポーザルにせよ、競争入札にせよ、㈱日本経済研究所が圧倒的に優位なのである。㈱日本経済研究所が選定される可能性を排除する（公募事業者に含めない）か、㈱日本経済研究所と随意契約とし、契約金額を引き下げる方が合理的だと考える。
- 実際、市市民会館・中央図書館複合施設 PFI 導入適正化調査業務委託に関しては、応募は1社（契約金額 9,850,000 円（税込））だけだったのである。選定会議の開催は令和 2 年 3 月 24 日（火曜日）だったが、選定会議は「プレゼンテーション及びヒアリングに基づき、選定委員による採点・評価のうえ、最も得点の高かった事業者を受注候補者として選定した」と述べている。この評定内容にも首をかしげざるをえない。
- 次期 PFI に関するアドバイザリー契約はいつだったかという問題もある。PFI 実施方針には㈱日本経済研究所が契約者として掲載されているので、府中市市民会館・中央図書館複合施設 PFI 導入適正化調査委託契約時にはアドバイザリーであった）。当初 PFI アドバイザリーは現在も継続しているかという課題も含めて解明する必要がある。

(2) PFI 方式と指定管理者、図書館の運営業務

- 府中市市民会館・中央図書館複合施設は、文化スポーツ部が文教委員協議会に報告した文書（PFI 方式と等及び地区図書館における直営方式の継続について）に次のように記載されている。

<次期運営手法>

複合施設の改修等施設整備業務、設備の更新を含む維持管理業務、中央図書館運営業務の基幹業務を除く一部運営業務を PFI 方式により実施するとともに、市民会館の運営業務を指定管理者制度により実施します。

- PFI 方式と指定管理者の併用は、PFI 法の改正（以下条文）によって法的には可能とされている。

<PFI 法> （指定管理者の指定に当たっての配慮等）第 13 条

地方公共団体は、この法律に基づき整備される公共施設等の管理について、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定を適用する場合においては、同条第 4 項から第 6 項までに規定する事項について、選定事業の円滑な実施が促進されるよう適切な配慮

をするとともに、同条第 11 項の規定に該当する場合における選定事業の取扱いについて、あらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

- 府中市は令和 2 年 6 が月、府中市公の施設における指定管理者の指定の手續等に関する条例を改正した。この改正により、「市長等は、候補者の公募を行わないことができる」ことに関し、PFI 法により公募の方法等で選定した民間事業者と指定管理者を同一の者とするることにより、公の施設の設置目的を効果的かつ効率的に達成すると認められる場合」を追加し、指定管理者候補者選定委員会の設置も、PFI 法により公募の方法等で選定した民間事業者を指定管理者候補者として選定するときは、この限りでない」ことを追加した。つまり、PFI 事業者を指定管理者とすることができ、この場合、指定管理者候補者選定委員会を設置する必要もないことになった。
- しかし指定管理者候補者選定委員会を置かないとしても、以下のような課題がある。
 - ・契約期間 実施方針では 15 年としている。指定管理者を兼ねる場合の指定期間（一般に 3～5 年）をどうするか。
 - ・ PFI に関する統括管理業務（次期 PFI で新たに設置する）と指定管理者制度による市民会館運營業務の整合性をどう確保するか。
 - ・ ネーミングライツを導入する場合（PFI 導入適正化調査において、財政負担軽減策の 1 つとして検討されている）、仮に PFI 事業者（指定管理者）と異なる事業者のネーミングライツになった場合の課題について。
 - ・ SPC が市民会館の指定管理者、図書館の請負業者になるのであれば、それぞれの指揮系統、下請け（孫請け）等が複雑にならないか。統括管理業務を設置したとして機能するか（委託調査では縦割りの弊害などがさまざま指摘されている）。
 - ・ PFI ですべてをカバーするのは、SPC（指定管理者）の構成企業の一部の変更、撤退、倒産等の場合、市民会館、図書館の業務への影響が大きいのではないか。
 - ・ 年度ごとの事業評価を誰が行うか。
- 市民サービス向上に関わる市と PFI 事業者の関係について
 - ・ ルミエール府中次期運営手法等調査業務委託等において、市と事業者（市民会館、中央図書館）に意見（評価等）の違いが顕著である（事業者側のヒアリングが非開示ではあるが）。その解決として、次の解決策で可能か。
 - 課題① 長期契約における柔軟性の確保
 - 課題② 長期契約におけるインセンティブの確保
 - 課題③ リスク分担の明確化

(3) 実施方針の問題点と課題

- 特定事業の選定（10 ページ）について、「市は、実施方針等に対する意見等を踏まえ、PFI 事業として実施すべき事業か否かを評価し、PFI 事業として実施することが適切であると判断した場合には、本事業を特定事業として選定し」とある。

この場合、実施方針等に対する意見等とは誰の意見なのか。PFI 事業として実施すべき事業か否かを評価する機関、組織は何か。また P F I 事業として実施することが適切であると判断する機関、組織は何か。

- 特定事業として選定されなかった場合の事業形態は、市の直轄事業となり、市民会館、図書館等の運営も別途検討することになると思われるがどうか。
- 入札参加者の参加要件について、入札参加者は単体企業又は複数の企業で構成するグループとある。単体企業が入札に参加する場合、単体企業が市民会館運営業務および図書館運営業務の一部を行いうると判断できると考えられるのか。
また入札参加グループが複数参加した場合、現在の市民会館や図書館の一部を運営する事業者（指定管理者、委託事業者）が選定されない可能性もあると考えるがどうか。
- 市が本件においてアドバイザー業務委託を行っている(株)日本経済研究所と提携関係にあるとされる事業者(14 ページ)との提携内容について公開すべきではないか。

(4) 全体を通じた課題

- 審査請求（不服申し立て）について
すでに述べたように、非開示（黒塗り）とされたところは、基本的にすべて審査請求を行う。
- 新たな文書公開請求について
今回の情報公開では請求しなかった次の文書も改めて公開請求する。
 - ・ルミエール府中劣化診断調査、既存不適格等改修等工事計画・LED 照明導入検討及び施設運営手法検討業務委託について、事業者選定に係る一切の文書
 - ・府中市市民会館・中央図書館複合施設 P F I 導入適正化調査委託について、事業者選定に係る一切の文書
 - ・初期 PFI 事業に係るアドバイザー業務契約に係る一切の文書（契約書を含む）
 - ・次期 PFI 事業に係るアドバイザー業務契約に係る一切の文書（契約書を含む）

以上のような審査請求（不服申し立て）と新たな情報公開請求を通じて、PFI 事業の透明性を高めるとともに、中央図書館運営に関する市民や利用者の意見がより一層反映できるような体制構築を求めていきたいと思う。