

豊中市（仮称）中央図書館の整備に向けたサウンディング型市場調査 対話結果の公表について

令和3年（2021年）11月26日
豊中市教育委員会事務局読書振興課

< 1. 調査の実施経過 >

豊中市では、令和3年（2021年）2月に「豊中市（仮称）中央図書館基本構想（以下、「基本構想」とします）」を策定し、社会変化を見据えた今後の図書館サービスの方向性や、（仮称）中央図書館を中心とした新たな図書館網の構築について、方針を示しました。

基本構想の内容を踏まえ、令和3年（2021年）8月に、（仮称）中央図書館の整備に向け、民間事業者の皆様と対話を実施しました。以下に対話結果の概要を示します。

< 2. 対話の参加者 >

業態	参加事業者・グループ数
設計	4
建設	5
維持管理	3
その他	6
合計	18

※グループでの参加の場合、代表となる事業者の業態で分類しています。

< 3. 対話結果の概要 >

今回の対話では、3つのテーマで（仮称）中央図書館の整備に向けた意見交換を行いました。テーマ・論点別の概要は以下のとおりです。

対話テーマ1：（仮称）中央図書館の整備や維持管理等に係る事業手法について

（1）整備に係る事業手法について

公共施設の整備については、全国的にも公民連携（PPP）の取組みが進む中で、様々な事業手法が実施されています。今回の対話においても、以下の事業手法について提案がなされました。

事業手法	概要・特徴
定期借地・賃貸借方式	<ul style="list-style-type: none">市有地を民間事業者に定期借地権を設定し貸しつけ、その土地に民間事業者が施設を整備したのち、市がその一部を賃借する。市は借地料を得られるほか、民間事業者が施設を整備することにより、施工費用の抑制や平準化、収益施設の併設も期待できる。
民間施設との一体整備	<ul style="list-style-type: none">民間施設の更新に合わせて図書館を一体的に整備する。施設は民間事業者が整備し、市が賃借する。民間事業者と市が協議し、設計やフロア構成を検討することも可能。

事業手法	概要・特徴
リース方式	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者が施設を整備し、市に建物をリースする。 ・仕様（建物の設計や構造）については、仮設リースのような期間が定められたスケルトン（構造躯体のみの状態）だけでなく、発注者が希望した仕様とすることも可能である。公共施設における導入事例としては、市町村庁舎（役所・役場）で数例見られる程度であるが、それ以外の様々な用途の公共施設に活用できる手法である。
移転更新を前提とした市有地活用	<ul style="list-style-type: none"> ・（仮称）中央図書館の整備を岡町図書館の移転更新と位置付け、岡町図書館を廃止する場合、当該敷地を売却ないし定期借地し、その収益を（仮称）中央図書館の整備事業と一体化することで、費用負担の抑制が可能。 ・岡町図書館敷地は、阪急岡町駅からの距離も近く、立地としての魅力はある。

（2）PPP/PFI 手法のメリットと課題や留意点

（仮称）中央図書館の整備に向けては、公民連携（PPP）手法の導入（PFI 方式や、設計施工等の一括発注等）を検討していますが、その際のメリットや課題について提案がなされました。

PPP/PFI 手法では、一般的に費用負担の低減や平準化が期待できるほか、設計段階から維持管理や運営を見据えた検討が可能であるといった効果が期待できる反面、設計と施工を一体で発注することから、途中で仕様変更が難しく、発注時の要求水準書の作り込みがポイントになるという意見が寄せられました。

主な意見・提案
<ul style="list-style-type: none"> ・一般的にはコスト削減や初期費用の平準化が可能である。 ・設計段階から、維持管理や運営を見据えた提案が可能となる。 ・要求水準による発注となり、要求水準書に書ききれない内容に関する調整が難しい。 ・設計施工を一括で発注するため、設計段階で施工コストの増加につながる仕様変更が難しくなる。 ・PFI 法に基づく手法は、公募等のプロセスが煩雑であり、時間を要する。 ・図書館の場合、運営段階における収益が見込めないため、PFI 法に基づく事業手法は馴染みづらい。 ・事業者の参入意欲を高めるため、民間事業者による公募支援を活用する方法もある。

（3）運営段階における公民連携について

設計施工や維持管理に加え、図書館の運営についても、指定管理者制度の導入や一部委託の可能性について、対話を行いました。

運営段階における公民連携については、開館時間を柔軟に設定できることや、複合施設の場合、施設全体の一体的な管理運営による連携等について効果が期待される一方、運営段階を担うことができる事業者が市場で限られているため、運営段階も含めた公民連携手法では、競争原理が働きづらくおそれがあるとの意見が寄せられました。また、（仮称）中央図書館は、豊中市立図書館全体のマネジメントという役割もある中で、これについては豊中市自らが実施すべきとの意見もありました。

主な意見・提案
<ul style="list-style-type: none"> ・ 開館時間をより柔軟に設定することができる。 ・ 複合施設の場合、施設全体を一体的に管理運営できるため、連携が取りやすい。 ・ 運営段階を担うことができる事業者が市場において限られているため、公募の場合、どの運営事業者と組成するかで優劣が決定してしまう。結果として、運営段階以外の業種の参入意欲低下を招き、競争原理が働きづらくなる。 ・ 要求水準書の内容に従って業務を行うため、例えば市の施策と連動した新たな事業等は取り組みづらくなる。 ・ 図書館運営の上流部分とも言えるマネジメントは自治体自ら担うべきである。

(4) 施設の維持管理や事業期間について

PPP/PFI 手法では、事業期間や維持管理の進め方もポイントになります。事業期間については、設計施工期間プラス維持管理期間 15 年程度が一般的との意見が多数でした。これは、施設の大規模改修（設備の更新等）時期が施設竣工後約 15 年のタイミングであり、大規模改修への対応については、不確定要素が多いことから、当初事業からは切り離すべきとの考えに基づくものです。

主な意見・提案
<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模改修に係るリスクを事業から分離するため、設計施工期間+15 年程度の維持管理期間を設定することが一般的である。 ・ 事業期間終了後は、R0 方式（既存施設の改修と維持管理等をセットにした PFI 事業）への移行など、施設の実状を踏まえて新たな事業期間に移行する例が多い。 ・ 施設の想定使用年数は、当該エリアの市場性によっても判断が変わる。市場性の高いエリアでは短いサイクルでの更新も検討可能と考えるが、それ以外では建物の長寿命化により対応することが必要になるのではないかと。 ・ 施設の光熱水費については、将来的な動向が予測しづらいため、事業から分離しておくことが望ましい。 ・ 既存建物のある土地に新たに整備する場合、解体事業は別途発注することでリスクを分離した方がよい。

(5) 候補地について

候補地については、現段階では定まっていないことから、市有敷地等の情報を参考に、様々な可能性について対話を行いました。総論としては、基本構想に掲げる想定エリアであれば、どの場所でも一定の事業性が期待できるとの意見が寄せられました。また、具体的な候補地についてのメリット・デメリットについて対話を行ったほか、既存建物の転用（リノベーション）については課題が多いとの指摘を頂きました。

テーマ	主な意見・提案
総論	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本構想に定める想定エリアであれば、どの場所でも事業性は期待できる。 ・ 図書館整備は、必ずしも一等地である必要は無い。

テーマ	主な意見・提案
総論	<ul style="list-style-type: none"> ・ 想定エリア内の市有敷地等はいずれも手狭であり、複合機能の併設は困難ではないか。 ・ 想定エリア内の市有敷地には建物が建っている場所もあるが、なかには解体を必要とするほどの状態ではない建物も見受けられる。 ・ 豊中市は南北に長いため、市の中央図書館として、自動車・自転車・公共交通機関のいずれの便も良いエリアが望ましく、収益施設の併設も考えやすい。
岡町図書館での現地建替	<ul style="list-style-type: none"> ・ 敷地面積が狭く、基本構想に掲げる想定規模の施設整備が困難との見通しであるが、公簿面積（登記上の面積）と実測面積（実際の面積）に差がある可能性もあるため、一度測量を行ってはどうか。 ・ 岡町エリアに図書館があるということが市民にも根付いており、既存利用者の継続利用も期待できる。 ・ 岡町周辺には歴史的資源もあり、それらとの相乗効果も期待できる。
公園内への整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施設と公園空間の連続性に期待が持てる。 ・ 図書館の持つ「静」のイメージと、公園の持つ「動」のイメージを組み合わせることで、新たな図書館活用の可能性が広がるのではないか。 ・ 事業手法としては、Park-PFI も考えられる。 ・ 既存の公園利用者の利便性を損ねないことや、緑を減らさないための工夫は必要。立体公園というアイデアもある。 ・ 公園の開発については、反対運動が懸念される。
曽根エリアでの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 既に文化芸術センターがあり、文化施設の集積という点でメリットがある。 ・ 文化芸術センターの近隣に図書館を整備するのであれば、駐車場の共用なども考えられる。
既存建物の転用（リノベーション）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 図書館は耐荷重を必要とするため、改修は費用的にも技術的にも課題が多い。また、資料保存のための空調設備についても大規模な改修が必要になることを考慮しても、やはり既存建物の転用は課題が多い。 ・ 既存建物の構造上、リノベーションが難しい場合もある。 ・ 残存耐用年数が短くなる点がデメリットである。 ・ 全国的には、閉店した商業施設を公共施設に転用する事例も見られるが、娯楽性だけではなく、アカデミックな雰囲気や全体として品格が必要ではないか。
民間敷地の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基本構想に掲げる想定エリア内において再整備の予定があり、図書館との一体整備について検討余地がある。 ・ 豊中市は地代が高い傾向にあり、借地料や賃料が高くなるおそれがある。 ・ 建物の賃借の場合、契約期間中に土地所有者が変わる可能性がある点は留意が必要。

(6) スケジュールと今後の進め方について

スケジュールについて、今後は令和4年度を目途に候補地を選定、その後候補地や事業手法の決定、事業者の公募を経て、令和10年度頃を（仮称）中央図書館の開館時期として設定しています。このスケジュール感については、概ね無理のない設定であるとの意見が大半でした。

また、今後検討を重ねる過程では、市民や利用者の方々にも議論に関わって頂きながら、施設の設計や機能等を考えていきたいとの意見が寄せられました。

主な意見・提案
<ul style="list-style-type: none"> ・開館時期までのスケジュール感については概ね無理のない設定である。今後も検討を円滑に進めるために、継続的に市と事業者の対話の機会が設定されることが望ましい。 ・事業者間での組成に係る調整にも時間を要するため、公募開始から事業者選定までの期間に余裕があることが望ましい。 ・設計段階で、どのように市民や利用者の方々に議論に加わっていただくのか、事業者から提案を求めることも考えられる。 ・市民の方々とともに考える機会については、普段図書館に関心のない層にも興味を持っていただく工夫が必要である。

対話テーマ2：（仮称）中央図書館と複合する機能について

(1) 複合化の可能性と考え方について

総論としては、図書館は多様なジャンルと接点があり、様々な機能と連携することで新たな利用を促すことが期待できるとの意見を頂きました。また、収益施設の併設については、全国的にもカフェや物販など多くの事例が見られますが、リスク分担や民業圧迫への配慮について、現実的な視点での検討が必要であるとの指摘を頂きました。

具体的にどのような機能と複合化するかは、豊中市がどのような（仮称）中央図書館をめざすのか、また、候補地がどの場所になるかによっても変わることから、継続的に検討を重ねていきたいと考えております。

テーマ	主な意見・提案
総論	<ul style="list-style-type: none"> ・複合化により新たな利用者層の開拓が期待できる。 ・図書館は多様なジャンルと接点があり、どのような機能とも親和性が高いのではないかと。 ・複合化すると、事業に関わる事業者の数も増えるため、調整に時間を要する。
複合する機能の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・相応しい機能は立地や図書館の役割によっても異なる。 ・市がどういった図書館をめざすか（公共施設としての色合いが濃いのか、商業施設のようなイメージか）によっても、適切な複合機能は異なってくる。
収益施設の併設	<ul style="list-style-type: none"> ・収益施設の運営事業者に対し、スケジュールや調整の面で無理を強いることの無いよう、配慮が必要である（民間事業者の論理に基づくスピード感や決定プロセスを理解したうえでの検討が必要）。

テーマ	主な意見・提案
収益施設の併設	<ul style="list-style-type: none"> ・撤退の条件や、災害対応に係るリスク分担（臨時休館時の対応等）が明確化されていると、事業者としても参入しやすくなる。 ・近隣類似業態の営業を圧迫しないよう配慮が必要（収益施設の運営事業者募集にあたって厳し過ぎる要件設定は事業の成否にかかわるが、一方で周辺事業との公正な競争が確保されるような要件設定が必要）。 ・収益の一部を図書館事業に還元する仕組みを設けておくことも考えられる。 ・図書館が収益施設等他の機能の利用を促進する効果は限定的との見方もある。
各種機能の配置方法 （フロア構成等）	<ul style="list-style-type: none"> ・商業施設と複合化する場合、地上から出入りできる低層が民間事業者にとってはニーズが高いため、一般的には、低層に商業施設、高層に図書館という構成になることが多い。 ・図書館は耐荷重の観点から建設コストが高くなる。図書館と商業施設等を複合化する場合、その建設コストがテナント賃料にも影響するため、採算を取るのが難しくなる。図書館と商業施設を別棟として整備し、こうした課題を解決することも考えられる。

（２）具体的に複合化が考えられる機能について

具体的に複合化が考えられる機能としては、『教育』『文化』といった、図書館のイメージに近い分野の機能の他、市民活動やビジネスを支援する機能についても、図書館の有する知識・情報を還元できることから、親和性が高いとの提案を頂きました。

また、飲食をはじめとする商業機能についても、近年図書館との併設事例が多くみられるカフェ機能に加え、文化的な側面を有する機能が、図書館との併設には相応しいとの意見が寄せられました。

分野	イメージ・具体例
子育て・教育	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て支援センター ・子ども達が集まることのできる機能 ・自習やグループワークのためのスペース ・学習塾や予備校
文化・交流・公益活動	<ul style="list-style-type: none"> ・生涯学習機能、公民館 ・ギャラリー ・スタジオ（市民の情報発信を支援する機能） ・スポーツや音楽といった市のPR資源との連携 ・市民活動支援 ・本を媒介に市民交流を促す民間の取組み
ビジネス支援	<ul style="list-style-type: none"> ・テレワークブース、貸会議室（サードオフィスとしての活用） ・起業支援

分野	イメージ・具体例
飲食機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ カフェ ・ 食文化に関する機能（『星岡茶寮』が曾根にあったことから） ・ アルコールの提供（類似の事例：東京都武蔵野市の『武蔵野プレイス』）
その他商業施設 他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 書店（図書館が書店のショーケース的に機能するため、親和性は高い） ・ スーパーマーケット ・ クリニック（待ち時間に図書館を利用できる） ・ 集合住宅 ・ 鉄道駅（との一体的な開発）

対話テーマ3：（仮称）中央図書館の魅力向上について

（仮称）中央図書館の魅力向上や具体的な設計の考え方について、様々な提案を頂きました。多くの市民の皆さまに親しんで頂ける施設とするため、施設への入りやすさの工夫や、多世代が楽しめる空間づくり、将来を見据えた設計等について意見を頂きました。

主な意見・提案
<ul style="list-style-type: none"> ・ 入りやすい施設であることが重要。『なんとなく入れる施設』『気付いたら入っている施設』が理想。 ・ 開放的なエントランスは魅力的であるが、施設全体の天井が高くなると、建物自体も高くなり、また、空調効率が悪いなどの弊害もある。フロアのニーズに応じた天井高を設定することでそうした課題を解決できるのではないか。 ・ 多世代が楽しめる空間づくりが必要。（子どもたちが話せる空間の設定等） ・ 『半屋外』スペースの活用も期待される。 ・ 将来を見据え、可変性を持った構造とすることが必要。 ・ 都市部では敷地面積が限られるため、ワンフロアの面積を小さくせざるを得ず、多階層化しがちである。多階層化した際に、各層の機能をつなぐのか、切り離すのかで、設計イメージも変わってくる。 ・ 複合施設において各機能の境界を曖昧にすると、相乗効果は期待しやすくなる反面、管理責任が曖昧になるという弊害もある。 ・ 立地にもよるが、駐車場は必要ではないか。 ・ 耐荷重等の観点から、書庫を地下等に設ける例も多いが、水害による浸水リスクも警戒する必要がある。書庫を高層階に設置する、施設内において分散して所蔵するといった工夫も必要ではないか。 ・ 建物の躯体だけではなく、ソフト面でも施設を長く使うための工夫が必要である。内装デザインは極めて重要であり、デザインの統一性や、定期的な内装リニューアルも重要である。 ・ 電子書籍の導入が広がっているが、これをきっかけに、実際の図書館を利用してもらう工夫も必要である。

< 4. 対話結果を踏まえた今後の方針 >

豊中市では、今回の対話において得られた知見や提案を参考に、(仮称)中央図書館の整備に向けた検討を進めてまいります。令和4年度(2022年度)には、(仮称)中央図書館の候補地を選定するとともに、事業手法や機能イメージについても検討を具体化していく方針です。