

第9 図書館運営費の平成19年度決算分析について

1 図書館運営費について

(1) 平成19年度図書館決算書によると図書館運営費の内容は次表のとおりである。

(表8-15)

(単位：円)

番号	科目	合計		番号	科目	合計	
1	人件費	321,081,105	56.4%	19	害虫駆除委託料	383,922	0.1%
2	その他人件費（アルバイト・パート等）	10,102,490	1.8%	20	電算機業務委託料	2,696,400	0.5%
3	報償金	565,555	0.1%	21	駐車場管理委託料	4,499,250	0.8%
4	費用弁償	1,300	0.0%	22	調査委託料	348,383	0.0%
5	普通旅費	174,540	0.0%	22	図書整理装備等委託料	181,612	0.0%
6	消耗品費	6,216,216	1.1%	23	図書資料マーク作成委託料	3,379,915	0.6%
7	燃料費	5,290,296	0.9%	24	使用料及び賃借料	31,083,534	5.5%
8	食糧費	2,282	0.0%	25	原材料費	109,935	0.0%
9	印刷製本費	2,383,409	0.4%	26	庁用器具費	502,614	0.1%
10	光熱水費	13,477,280	2.4%	27	図書館資料費	129,939,000	22.8%
11	修繕料	1,869,230	0.3%	28	日本図書館協会負担金	109,000	0.0%
12	医療材料	4,838	0.0%	29	岡山県図書館協会負担金	60,000	0.0%
13	通信運搬費	4,822,040	0.8%	30	施設管理費負担金	2,084,000	0.4%
14	手数料	298,341	0.1%	31	会議出席等負担金	7,000	0.0%
15	清掃等委託料	13,719,432	2.4%	32	各種研修受講負担金	6,000	0.0%
16	警備委託料	548,100	0.1%	33	岡山市立図書館福武基金積立金	2,411	0.0%
17	機械設備保守点検等委託料	12,876,696	2.3%	34	岡山市立図書館基金積立金	56,952	0.0%
18	小計	393,433,150	69.2%	35	小計	175,449,928	30.8
				36	合計	568,883,078	100.0%

- (2) これによると図書館の支出のうち、人件費（番号 1+番号 2=331,183,595 円 全経費に占める比率は 58.2%）と図書館資料費（番号 27 の 129,939,000 円 全経費に占める比率は 22.8%）で全体の支出の 81.0%を占める。委託費は 38,633,710 円（番号 15 ないし番号 23 6.8%）である。

また、図書館システム関連経費は、システム導入に係る運用保守サービス費用は 2,696,400 円（番号 20 0%）であり、ランニングコストに係る電算システムリース料は 22,123,332 円（番号 24 の一部 4.0%）及び消耗品費約 120 万円である。

- (3) なお施設管理費負担金（番号 30 の 2,084,000 円）とは、灘崎町図書館、御津図書館の合併特例区が上下水道及び電気料金並びに清掃委託料等で支払った経費について、契約に基づき過去 3 年分の実績の平均額を岡山市立図書館が支払いをおこなっているものである。

2 図書館の決算書の問題点について

市立図書館の決算書には下記の問題点がある。即ち、

- (1) 決算書としては収支計算書しか作成していないことである。図書館においては「一冊当たりの貸出単価」が重要な指標になっているようであるが、収支計算書によると支出の少ない年度は一冊当たりの貸出単価は当然小さくなり客観的な指標にならない。また、単年度主義的な収支計算書は、大型修繕等将来予測される多額の支出や経費は算出・表示されず、長期的視点に立った経営・運営が困難になる。
- (2) 現状では、正確な各図書館別の人件費や経費等を把握していない。また、図書館の収支計算書には教育委員会や公民館の人件費、経費等が混在しており、逆に本来図書館が負担すべき人件費・経費も市教育委員会が負担している例もある。したがって、現状の収支計算書では管理会計に基づく本当の意味での経営上の意思決定はできない。

岡山市の図書館では、予算の執行、図書の貸出数に主眼においた経営・運営を重視している印象を強く受ける。これは、予算の継続的な確保という思考と図書の貸出数が市民満足度につながっているという考えによると思われる。しかし、管理会計上の客観的な数値がなく、また、図書館別の会計資料が無くては、どの図書館がどのような経営・運営を行っているか検証もできないことになり最小のコストで市民の満足度を上げようという発想からすると十分ではない。

3 人件費について

- (1) 平成 19 年度の図書館人件費総額は、331,183,595 円である。このうち、正規職員 36 人（うち 1 名育児休業）の人件費総額は 259,150,560 円で、一人当たりの人件費を 35 名で計算すると 740 万円、年間要勤務時間を 1,952 時間とすると、平均時間単価は 3,793 円である。これに対して嘱託職員 19 名と再任用職員 1 名の人件費総額は 61,839,705 円で、一人当たりの人件費は 309 万円である。アルバイト、パ

ートの総支給額は 10,102,490 円、その他人件費は 90,840 円である。

(注 1) 人件費には、総支給額に社会保険市負担額のみ含めて集計している。

(注 2) その他人件費は社会保険市負担額である。

(注 3) 正規職員は、期末、勤勉手当 4.45 ヶ月が含まれているため、月給ではなく、年間人件費で分析・検討している。

- (2) この中で、移動図書館の運営費は人件費だけで、32,825,435 円要している。これは、担当職員 5 名のうち正規職員 4 名を配置していることによる。

上述のとおり、正規職員平均時間単価を時給と考えると、時給 3,726 円の人材が、カウンター業務や図書の整理、配送業務や移動図書館の運転手をするのは、民間との比較をするまでもなく市民の理解を得にくいであろう。後記のとおり正規職員を非正規職員で代替することをしないと、図書館の運営実態は資料費よりも約 2.5 倍の人件費に支出が占められるということになり、市民にとって満足度が充足されないことになる。

4 図書資料費について

図書館運営費で人件費の次に大きなウェイトを占めるのは「図書資料費」であるが、再販売価格維持制度により図書等の購入価格はどの書店・業者でも同じである。購入には、カバーやラベル貼り等が装備された状態で納品することになっているが、手数とコストは大きいものではない。この業者の決定は、図書館に委ねられており、慣習なのか否かは不明であるが長年にわたり全国規模の特定大手業者、地元の特定業者に固定されている。この選定基準を明確にして、公正を維持する必要がある。

5 委託契約について

- (1) 委託契約は次表のとおり全部で 25 件がある。なお幸町図書館について委託契約は無い。契約については、市契約規則で定められている原則と例外が運用では実質的に逆転していたり、単独随意契約が圧倒的に多いなどの問題があった。この他、委託費には下記の問題点がある。

記

- ① 入札では実質的に参入障壁が設定されている。業者の職員数や資本金という指名条件が契約対象によりばらばらでありその理由は多数業者が参加すると図書館として対応が煩雑という説明であった。そのとおりだとすると合理性が担保されていない。
- ② 浦安図書館などでは委託を細分化しているかのような結果が発生している。複数の管理業務をまとめて発注した方が効率的と判断できる業務がある。
- ③ 契約条件に「常駐」や「氏名・住所の提出」等の必要性が乏しいと考えられる指定がある。
- ④ 平成 15 年ないし平成 19 年度の「委託料の予算執行状況（契約状況）」の通査したところ、毎年、1 件から 2 件、単独随意契約から相見積り、指名競争入札と契

約形態を変えているものがあるが、特定の案件で指名競争入札から当初の単独随意契約に戻し翌年、指名競争入札を実施するなど委託の方針が不明確としか判断できないものもあった。

平成19年度は5件の一般競争入札を行っており、形式的には契約形態の見直しを行っている。しかし、入札は決算期末(3月末)ぎりぎりに行われ、指名日から入札日まで3日間であつ事業開始まで数日しかない等、市契約規則が定める最短の日程に指定、指名の条件を指定しており、受託業者は従前とまったく変わっておらず、実質的には他の業者に対して参入障壁を設けていると非難される余地がある。

(表 8-16)

	細節	内容		
	清掃等委託料	中央図書館 清掃業務委託		
1	<p>(契約事実 監査人調べ)</p> <p>(1)入札日は平成 19 年 3 月 29 日である。</p> <p>(2)指名条件の要点は次のとおりである。①「事務所の清掃」を主たる業務(1位)②社員 30 人以上③営業 5 年以上④資本金 10 百万円⑤図書館規模の公的機関の請負経験⑦岡山ビルメンテナンス協会会員であること。</p> <p>(問題点)</p> <p>慣例上、責任者及び作業員に氏名・住所を提出させているが、業者が責任をもつべきである。入札の日程が事実上の参入障壁となっている。</p>			
2	細節	内容	契約方法	
	清掃等委託料	建部町図書館 清掃業務委託	指名競争 入札	
	<p>(契約事実 監査人調べ) 入札締め切り日時は平成 19 年 3 月 28 日である。</p> <p>(問題点)</p> <p>入札の日程が事実上の参入障壁となっている。</p>			
3	細節	内容		
	清掃等委託料	瀬戸町図書館 清掃業務委託		
	<p>(契約事実 監査人調べ)</p> <p>3 回の入札でも許容価格に達しなかったため入札不成立。上位 2 社で再度見積りを行い決定した。契約上、清掃業務は週 3 回となっている</p>			

	細節	内容	契約方法	
	清掃等委託料	除籍廃棄図書 処分業務委託	単独随意 契約	
4	<p>(契約理由)</p> <p>図書館資料等は製紙原料として溶解されるまで第三者の手に渡らぬよう注意が必要である。当業者は資料の正確を熟知し、遵守しているため安全性が保たれている。</p> <p>(契約事実) 監査人調べ 36トン×3.15円/kg 年間200,000円以内とする。なお機密文書は本庁で一括処分している。</p> <p>(問題点)</p> <p>図書が市場に出ないように信用ある業者に単独随意契約をしているとの説明を受けたが、機密文書であっても溶解処理する業者は岡山市内に複数存在する。低額ではあるが、見積もり合わせ程度はすべきである。</p>			
	細節	内容	契約方法	
	清掃等委託料	中央図書館貯 水槽等清掃及 び水質検査業 務委託	単独随意 契約	
5	<p>(契約理由)</p> <p>受水槽及び高架タンク清掃、水質検査は管内配管状況や日常の利用状況を周知している業者が望ましく、飲み水という利用者の健康に影響ある検査は責任明確化の面でも現在中央図書館機械設備管理委託業者が望ましい。予定価格も50万円以下である。(地方自治法施行令第167条の2第1項第1号)</p> <p>(問題点)</p> <p>後記の番号8ないし10の契約と委託を細分化して費目ごとに委託しているとしか判断できないものであり、図書館側の説明でも関連する管理業務とまとめて委託していないとのことである。そこで、建物管理している当該業者と単独随意契約した。簡単な業務で単独随意契約する理由はない。委託のやり方自体見直す必要がある。現状でも見積もり合わせ程度はすべきである。</p>			
	細節	内容	契約方法	
	警備委託料	中央図書館警 備業務委託	単独随意 契約	
6	<p>(契約理由)</p> <p>機械機器は業者所有のため入札を行い業者が変更になった場合、撤去・取付工事が必要となり図書館の損害が大となる。</p> <p>(問題点)</p> <p>図書館に損害が帰属する契約内容である道理はない。法定耐用年数(短縮)の5年程度で見直すことが望ましい。また、警備機器が古く警備設備及び警備体制の見直しが必要である。警備業界は競争が</p>			

	激しく特定の業者に依存する必要はない。		
7	細節	内容	契約方法
	警備委託料	岡山市立瀬戸町図書館機械警備業務委託	単独随意契約
	<p>(契約理由)</p> <p>機械警備機器は業者所有のため、業者の変更をした場合、撤去・機器の取替工事により配線工事等経費が増額される。警備内容も良好で、経費も安価である。</p> <p>(注) 業者の価格見直しで大幅に委託金額が減少した。</p> <p>(問題点)</p> <p>法定耐用年数(短縮)の5年程度で見直すのが望ましい。</p>		
8	細節	内容	契約方法
	機械設備保守点検等委託料	中央図書館電気・機械設備等保守管理業務委託	指名競争入札
	<p>(契約事実 監査人調べ)</p> <p>23年経過する三菱重工業(株)製吸水性冷暖房機器で、市立中央図書館において最も懸案になっている事項である。指名日は平成19年3月23日、入札日は3月29日である。</p> <p>指名条件の要点は次のとおりである。①23年経過する吸水性冷暖房機器に精通している。②業者に実績がある。③資本金10百万円④職員数20人以上。</p> <p>(問題点)</p> <p>指名の条件に問題点がある(10参照)。</p> <p>入札から契約まで数日しかなく、事実上の参入障壁となっている。</p>		
9	細節	内容	
	機械設備保守点検等委託料	岡山市立中央図書館自動ドア開閉装置保守点検業務委託	
	<p>(契約理由)</p> <p>同社製品。設置している機種により他の業者では対応できない(部品調達、緊急時の対応)。</p>		

	細節	内容	契約方法				
	機械設備保守点 検等委託料	瀬戸町図書館 冷暖房設備定 期点検保守業 務委託	単独随意 契約				
10	<p>(契約理由)</p> <p>冷暖房設備は、市内では唯一の矢崎総業㈱のサービス指定店であり、21年経過し老朽化している機器に精通している。</p> <p>(問題点)</p> <p>中央図書館の冷暖房機器の保守点検業務を受託している業者と同一である。業者には複数の代理店資格をもっている者もあり、中央図書館で指名競争入札が行われていることより瀬戸町図書館が単独随意契約する理由はない(8参照)。</p>						
	細節	内容	契約方法				
	機械設備保守点 検等委託料	中央図書館工 レベーター保 守点検業務委 託	単独随意 契約				
11	<p>(契約理由)</p> <p>中央図書館のエレベーターを設置した業者であり、固有のシステムのため他の業者では対応できない。</p> <p>(事実) 5階建て建物で2基 月額 85,890円</p>						
	細節	内容	契約方法	許容価格	支出額	落札率	受託者
	機械設備保守点 検等委託料	浦安総合公園 図書館空調業 務委託	単独随意 契約	時給 2,467円	976,836		(財)岡山市公園協会
12	<p>(契約理由)</p> <p>岡山市が岡山市公園協会に管理・運営を委託していたもの(市公園協会が運営)を引き継いだ経緯から他では対応が困難(空調設備は全体で一体管理)である。</p> <p>(問題点)</p> <p>火曜日は浦安体育館の休館日であり図書館のみ開館しているため、人件費も含め委託費用が多額になっている。瀬戸町図書館の約3倍の価額である。書籍の配送等で浦安図書館だけ休館日を変えられないとの説明を受けたが、配送業務は毎日を行っているので説得性に欠ける。同じ市運営の浦安総合公園全体の無駄なコストも考慮すべきであるし、休館日の変更など柔軟な対応が必要である。</p>						

13	細節	内容	契約方法	
	機械設備保守点 検等委託料	中央図書館・岡 輝公民館駐車 場管制システ ム保守点検業 務委託	単独随意 契約	
(契約理由) 中央図書館・岡輝公民館4ヶ所の駐車場で設置されている駐車場管制システムは同社以外では保守が できない。(地方自治法施行令第167条の2第1項第2号)				
14	細節	内容	契約方法	
	機械設備保守点 検等委託料	岡山市立瀬戸 町図書館エレ ベーター保守 点検及び監視 サービス	単独随意 契約	
15	細節	内容	契約方法	
	機械設備保守点 検等委託料	建部町図書館 消防用設備点 検業務	単独随意 契約	
16	細節	内容	契約方法	
	機械設備保守点 検等委託料	瀬戸町図書館 消防用設備保 守点検業務委 託	単独随意 契約	
(契約理由) 合併以前より瀬戸町図書館は設備の保守点検業務を委託しており、瀬戸町図書館の設備を熟知してい る。かつ、過去の業務内容も良好である。(地方自治法施行令第167条の2第1項第1号および第2 号)				

17	細節	内容	契約方法	
	害虫駆除委託料	市立中央図書館内外防鼠・防虫・ハマベアナタカラダニ駆除業	単独随意契約	
<p>(契約理由)</p> <p>図書館利用者から苦情があいつぎ、至急害虫等の駆除をおこなう必要があった。昨年度も同様の業務を委託しており、業務内容も良好であり、かつ建物内外の状況も熟知している。(地方自治法施行令167条の2第1項第5号) 大量発生平成19年5月21日。ダニは突然大量発生し、潰すと赤いシルがでるとのことである。</p>				
18	細節	内容	契約方法	
	害虫駆除委託料	市立中央図書館内外防鼠防虫駆除業務委託	単独随意契約	
<p>(契約理由)</p> <p>図書館は大量の蔵書を保有しており、防鼠防虫業務に実績ある業者が望ましい。平成19年5月にも駆除を委託しており、実績に問題がない。また、委託料も50万円以下である。(地方自治法施行令167条の2第1項第1号および第2号)</p> <p>(問題点)</p> <p>市契約規則の原則を理解していない契約理由となっている。</p>				
19	細節	内容	契約方法	
	電算機業務委託料	岡山市立図書館電算システム運用保守サービス業務委託	単独随意契約	
20	細節	内容	契約方法	
	駐車場管理委託料	岡山市立中央図書館・岡南公民館駐車場監視及び使用料回収業	指名競争入札	

<p>(契約理由)</p> <p>入札日は平成19年3月29日である。</p> <p>(契約事実 監査人調べ)</p> <p>指名条件の要点は次のとおりである。①市内業者である②資本金3,000万円以上④営業年数が20年以上。</p> <p>(問題点)</p> <p>主要な業務は、料金の回収、収納、券の補給、駐車誘導・止め方の注意、混雑時の誘導等である。業務時間は7:00～22:00で、常時1人以上常駐が必要なため3人交替で業務にあたっている。設計書によると、許容金額は時給800円×14.5時間×359日+諸経費で算定しており、年間の休日は6日のみと厳しい勤務形態となっている。駐車場出入り口4箇所監視カメラがあり、駐車場の問題があれば、業務担当者の携帯に連絡が入るシステムになっている。</p> <p>しかし、監視カメラのモニターは屋外にあり、モニターを使った監視をおこなっておらず、役に立っていない。駐車場の自動開閉機によくトラブルが起こることは承知しているが、駐車場だけの管理に常駐の担当者が必要か、現在の監視体制が十分か、業務担当者の処遇に問題がないか検討が必要である。</p>				
21	<p>細節</p> <p>図書整理装備等委託料</p>	<p>内容</p> <p>岡山市立図書館寄贈図書整理装備業務委託</p>	<p>契約方法</p> <p>見積合わせ随意契約</p>	
	<p>(業務内容)</p> <p>コーティング、ラベル貼り</p> <p>(問題点)</p> <p>図書の納入業者である。作業場所は図書館に限定されている。</p>			
22	<p>細節</p> <p>図書整理装備等委託料</p>	<p>内容</p> <p>岡山市立図書館納入AV資料整理装備業務委託</p>	<p>契約方法</p> <p>見積合わせ随意契約</p>	
	<p>(業務内容)</p> <p>ビデオケース、テープ、DVDケース等のシール貼り。</p> <p>(問題点)</p> <p>図書の納入業者である。作業場所は図書館に限定されている。</p>			

	細節	内容	契約方法	
	図書資料マーク (資料情報)作成 委託料	新刊全件マー ク(資料情報) 作成業務委託	見積合わ せ随意契 約	
23	<p>(契約理由)</p> <p>当該業者のマーク(資料情報)が最も優れており、全国ほとんどの図書館が使用している。また岡山市立図書館電算システムと連動しており、他業者のマークを導入するにはシステム変更の必要があり、多大な経費を要する(地方自治法施行令第167条の2第1項第2号)</p> <p>(問題点)</p> <p>24とまとめて契約した方が安くなるのではないか検討が必要である。</p>			
	細節	内容	契約方法	
	図書資料マーク 作成委託料	新規購入図書 マーク作成業 務委託(建部・ 瀬戸)	単独随意 契約	
24	<p>(契約理由)</p> <p>コンピュータシステム導入当初から当業者のデータ(マーク)を使用しており他の業者のデータはシステム上使用不可能である。</p> <p>(問題点)</p> <p>23とまとめて契約した方が安くなるのではないか検討が必要である。</p>			
	細節	内容	契約方法	
	図書資料マーク 作成委託料	岡山市立図書 館データ作成 業務委託	指名競争 入札	
25	<p>(契約理由)</p> <p>郷土資料のエクセル入力作業である。見積り当該会社15円/件、他社平均価格帯80円以上</p> <p>平成19年度に始めて委託したが、平成20年は委託がなかった。また、これ以外取引はないとのことである。</p>			

6 図書館電算システムの管理業務について

- (1) 電算システムは、導入コストとランニングコストを総合的に勘案して決定する必要がある。岡山市立図書館電算システム導入については、平成16年6月指名競争

入札を実施し 9,780 万円で落札された。なお、システム導入に係る運用保守サービス費用は年間 2,696,400 円である。

- (2) ランニングコストについては単独随意契約でシステム使用料契約（電算システム賃貸借業務契約）を結んでいる。年間のシステム使用料（リース料）は、22,123,332 円である。期間は 5 年で平成 21 年 11 月 30 日終了予定である。
- (3) 市立図書館側は、合併前の町にあった瀬戸町図書館、建部町図書館が岡山市立図書館のシステムと連動していないことと、岡山市のシステム自体陳腐化していると考えていること、建部町図書館のリース契約が平成 22 年度に終わり、瀬戸町図書館は平成 20 年 3 月でリース契約が終了して同 4 月から再リースしていることから、建部図書館のリース契約が終わる平成 22 年度までに新たな図書館電算システムの導入を検討する予定のようである。大きな投資となるし岡山市には県立図書館もあり重複投資を避ける観点も忘れずに、先進他市の事例等十分な情報収集を行い、導入コストとランニングコスト全体を総合的に勘案して検討を行う必要があることを付言しておきたい。

第10 他都市の図書館の開館日数と開館時間との比較

1 開館日数と開館時間の比較

岡山市立中央図書館のサービスと他都市の図書館との比較は次表のとおりである。岡山市立図書館とくに中央図書館が、他都市と比較して、便利だという認定はできない。東京都千代田図書館(指定管理者制度を採用)は区役所と同じビル内に所在しているという特徴があるものの、日曜、祝日、年末も開館しているだけでなく夜の10時まで開館している。

(表8-17)

番号	名称	開館日数	開館時間
1	岡山市立中央図書館	278	10時から18時(木曜日11-19)
2	浜松市立中央図書館	300	火・金は9-19 土・日・休日は9-17.30
3	東京都荒川区南千住図書館	307	火-金は9.30-19.30 土、日、祝日は9.30-19.30
4	東京都千代田区図書館	310	月-金は10-22時。土は10-19時。 日、祝日及び12.2-12.31は10-19時
5	群馬県太田市中央図書館	332	9時から19時

2 まとめ

岡山市立図書館の所管課として、他都市の行なっている開館日数の増加、開館時間の延長サービスと同程度のサービスを実施する具体的な対策が現時点で無いことは、市民からすれば不満もあろう。

第11 図書館の評価の基準、考え方について

1 図書館の評価の基準等について

図書館を何の基準ないし指標をもって評価すべきであるかについては、見解が分かっている。例えば、

- (1) 蔵書数が多いこと。
- (2) 貸出冊数が多いこと。
- (3) 貸出点数1点当たりの経費が低いこと。
- (4) 市民1人当たりの資料費が多額であること(つまり資料の購入に多額の支出していること。)
- (5) 専任職員(換言すると司書)が多いこと。
- (6) 職員数(正規職員と非正規職員の合計)が多いこと。
- (7) 設備が豪華であること。

(8) 貸出し、利用期間及び利用時間が長いこと。

等が考えられる。

2 監査人の視点

- (1) 地方自治体の財政状態が裕福で余裕があれば、多様な市民の要求満足度を充足する目的で多額の予算を図書館に支出するという選択も有るのであって、支出金額の多寡だけで無駄であるとか市民満足度が高いという決定ができるものではない。
- (2) 愛知県豊田市は財政が裕福な都市という定評があるが、司書は 11 人であるものの、職員全体の人数は 97 名と多く、蔵書冊数も岡山市に匹敵するほど多いし、市民 1 人当たりの蔵書冊数は、岡山市の 1.67 倍で人件費を除く図書館費は 6 億 6,820 万円と多く資料費の総額も多額である。

ところが、旧産炭地にある北海道の夕張市や三笠市は、人口 1,000 人当たりの蔵書数においてトップの千葉県袖が浦市に続いていたというから、蔵書数が多いということは地方自治体の財政の豊さとは比例するものでもないし、現在の夕張市の住民が満足しているかは疑わしい(日本経済新聞社編、地方崩壊 再生の道はあるか 平成 19 年 6 月 179 頁参照)。

- (3) 図書館の予算が少なくなり図書館予算の大半が人件費に費消されてしまえば、そのうちの図書資料費の占める金額は相対的に減少するから、良質の資料に資する金額また量の面も貸出点数 1 点当たりの経費も減ることになる。

したがって、「貸出点数 1 点当たりの経費」を効率の絶対的な基準とすることもできない。これは他都市との比較検証をする際の 1 要素、1 視点でしかない。地方自治体が行政として本当に行わなければならない範囲はどこまでなのか。民間と比較してコストや効率はどうかという観点からの検討も必要である。

- (4) 岡山市の財政は決して余裕があるものではないから、将来的には図書館に支出される予算が増加することは考えにくく、現在の約 7,000 億円の負債の削減という観点から、例えば「一律 10 パーセントとの予算削減ということを岡山市として目標設定とすべきだ」という意見もありうるし、これが不当だということはないはずである。

したがって、図書館の運営に当る部署の責任者はそういう観点、考慮から予算の額や用途を再点検し、どうすれば貢献できるかを考える必要があり、可能なことは実行すべきであろう。現状を維持していだけでは図書館の運営事業を高く評価することはできないのである。

- (5) 市民が例えば迅速なサービスの提供(職員数の増加による待ち時間の削減、予約した本を早く読みたいというニーズ)、図書の内容を充実する方向で資料費への支出金額の増大を選択して求めるとしたならば、他の支出(経費)を削減するしかない。

このように目的的に考察し、経費の削減実現策が法令に適合し、先進の自治体

の例などに照らして実現可能かつ相当であるかを検討することは意義があると監査人は判断している。その例の 1 つとして後記のとおり東京都荒川区では、直営を維持しながらも正規職員を大幅に削減して非正規職員に置き換えることで、人件費の支出を抑制し効率化を図っている。

第 12 岡山市の図書館のコスト体質について(東京都荒川区を参考として)

1 問題点の指摘

- (1) 岡山市図書館職員 63 名のうち正規職員は 36 名であり、平成 19 年度実績人件費によると、一人当たりの平均人件費は 740 万円である。
- (2) 東京都荒川区の図書館全体の平成 18 年度の入館者は 106 万 8,982 人、個人貸出者数は 52 万 1,504 人である。

荒川区の人口は岡山市に比較して 26 パーセントでしかないが、個人貸出冊数の比率は 42.2 パーセントと高い。また市民 1 人当たりの貸出冊数は、荒川区の 9.5 冊に比較して岡山市は 60 パーセント相当の 5.8 冊と少ない。しかし職員数は 1.5 倍と荒川区が多い。つまり、岡山市の図書館は荒川区と比較すると荒川区の図書館のほうが区民から多く利用されていることが判る。

- (3) 職員 1 人当たりの貸出冊数は岡山市が荒川区の 3.42 倍であり、正規職員 1 人当たりの貸出冊数も岡山市が荒川区に比較して 1.64 倍であるが、この数字に関連して岡山市立図書館が効率的か否かは評価が分かれる。

2 直営維持的な考え方について

指定管理者制度を一般論として批判し、「岡山市立図書館の費用対効果の数値を類似規模都市と比べると、最小の経費で最大の効果をあげてきたことは従来から明らかである」として、岡山市立図書館の正規職員が多忙であり、他の自治体と比較して約 150 円(注)という税金の金額で岡山市立図書館の本の購入単価平均 1,500 円の本が読めるという利便を受けていることを評価している考え方もある。

(注) 「約 150 円」とは、「(表 8-13) I 貸出点数 1 点当たりの経費」を示していると考えられる。

3 監査人の意見

監査人としては、上記のような考え方には疑問がある。

- (1) まず現在の岡山市立図書館の職員が多忙だという点について検討するに、職員 1 人当たりの貸出冊数が 62,867 冊でありこの数字だけを見ると大変に忙しいという感じも抱く。つまり、来館した市民 1 人が 1 冊だけ借りるとするのであれば、「岡山市の図書館全体で職員 1 人が年間 62,867 人に対応することで年間の開館日が 278 日であるから 1 日当たり 226 人に対応する。」いうように考えがちであるが、それは誤解である。
- (2) 1 人で複数冊を借り出すことが多いのである。最も多忙だという主張が予想され

る岡山市立中央図書館の個人貸出人数は年間 18 万 7,908 人であるから、開館日数の 278 日で割り算すると 1 日当たり 676 人である。中央図書館の貸し出しに対応している職員の人数は、既に説明した職員の配置のとおり貸出関係が 14 名(正規職員 7 名、非正規職員 7 名)、レファレンス、郷土資料が 3 名(正規職員 2 名、非正規職員 1 名)、視聴覚ライブラリー関係が 3 名(非正規職員 3 名)の計 20 名が可能であるから(整理関係 3 名と移動図書館関係 7 名の計 10 名を除外)、1 日当たりの 676 人を 20 名で割り算すると 33.8 人である。そして職員の 1 日あたりの開館時間が 8 時間とすると 1 時間で 4.23 人に対応するということになる。

もっとも、貸し出し用のシステムの端末が通常 4 台、予備 2 台で 676 人を 4 ないし 6 名で対応しているから 1 日当り 169 ないし 112 人で 1 時間当り 21 ないし 14 人というのが中央図書館の説明であるが、端末の増設の希望とか計画は無いということであるから、現状で大きな不都合があるとは認めがたいということになる。

貸出に対応している職員が選書にも対応しているという主張があり得たとしても、選書は 1 週間に 1 回だし、貸出希望者が多い時間帯を避けて選書会議をすれば足りるから 1 時間で 4.23 人という数値が大幅に動くことはない。

- (3) 1 時間に 5 人以下のこの人数に対応することが本当に多忙なのかという評価であるが、監査人の実地見学によっても市民が貸し出しカウンターで列をなして何人も待っているという事実は無いし、1 時間で 4 ないし 5 人に対応する業務が多忙であるという説明は、店頭での対面販売、接客業務に従事している民間例と比較して合理性に乏しい。
- (4) 貸出を求めている顧客ともいべき市民に対応する時間を図書館当局がストップウォッチで測定して公表したという事実もない。
- (5) また、岡山市立中央図書館の 1 日当たりの来館者は 1,550 人という説明がなされているが、上記の個人貸出人数が 1 日当たり 676 人であることと大差があることに気がつく。来館者数は、既に説明したように入り口のセンサーで自動的に測定されるのであり、例えば館内で休憩する目的や図書館を利用する目的外であっても建物入口を通過すれば来館者として計算されているだけである。監査人も入館者としてカウントされている。これは他の都市の図書館でも同様であった。
- (6) 岡山市立図書館が貸出 1 点にかけている経費が 150 円程度と少ないことを他の都市と比較して強調し効率的であるとの主張もあるが、多忙とか市民の待ち時間が長くて大変だというのが仮にも真実であれば、直営を維持しながら非正規職員を増加することで総体として職員数を増加している荒川区のやり方を踏襲すれば 1 人当たりの貸出冊数を減らすことは困難ではない。

岡山市は、現在は直営である岡山市立図書館に相当の税金を投下しているが、図書館利用者である岡山市民が、現状の正規職員を基本とする少数の館員を相手

とせざるを得ず(つまり正規職員1人当たりの貸出冊数が多いということは、正規職員を非正規職員に置き換えて増やせば職員1人当たりの貸出冊数は減り、労務面での負担は軽減され、市民も迅速な貸出機会を得られるということになる)、市民の受けているサービスは荒川区に比較して低いという判断も出来ないことはないことは明らかである。

つまり岡山市立図書館の現体制では利用者から見れば、効率が低いということに帰するし、移動図書館や搬送事務事業に関しては、納税者や民間の観点からすれば高いコストがかかっており、効率的と評価できないことも明白である。民間企業では既にセグメント別に考察評価を既に実行しているが、事務事業分析は細事業ごとに分析することを可能とし、職員に習慣づけるもので適切な方策ツールである。

そのような分析を行なわないで総体的とも言うべき、1冊当たりの貸出コストである150円が他の図書館に比較して高いとか安いというような比較は十分な説得力はない。

- (7) また、「1冊当たりの貸出コストである150円が他の図書館に比較して高くなく頑張っているのだ」という説明を監査人としても全面的に排斥する考えは無いが、図書館を利用しない市民からすれば、150円から更に低減することを求めるのは無理からぬことである。

同じ直営体制のもとでも、岡山市よりももっと工夫をしている図書館が有るという事実を直視すべきであるし、そのような工夫を岡山市立図書館が採用しないままでよいという納得できる説明は現時点でも無い。採用すれば150円よりももっと安くなることは明らかである。

- (8) また、「司書職員がカウンターであらゆる仕事をこなし、手を休めることなく自分の判断で仕事をしながら、いっしょに働く非常勤職員と絶えず最適の連携をしていく」ことは抽象的には正当であるが、よく考えればどこの職場でも従業員の職責として求められている当然のことである。「自分なりに頑張っている」と言う程度のことであるし、既に検討したように、選書や整理事務事業に関して図書館が行政サービス基本台帳で申告している数値の正確性には疑問もある。

つまり、「カウンター職員のパート化、委託化、指定管理者化が進められている図書館(他の図書館の意味である。監査人注記)の数値を調べてみると、岡山市と比べると効率的でもなければ経費の削減になっていない」と断定することも出来ない。

- (9) 「貸出」は「単なる貸出」という機械的な行為とは違うと強調する考え方は、「レファレンス」の強調につながると推察される。監査人としてその点に賛成するとしても、社会一般の対面販売職の業務に対して支払われる賃金、給与と比較して図書館の正規職員の給与が適正なのかは疑問が残る。

後記のとおり東京都千代田区は指定管理者制度の導入の理由として「給与水準と業務効果のバランスがとれていない」という記載をしている。

- (10) 岡山市の現状の厳しい財政事情のもとでは、現状や自分の部署のあり方に自己満足のみでいることは相当ではない。教育関係の分野とて聖域ではなく、岡山市の政令指定都市化を見据えて、図書館を主管する教育委員会としては岡山市の全体最適化の観点から、削ることのできるコスト削減を提示し自発的に改革を進める必要がある。そのうえで岡山市民が、高いコスト体制の現状を選択するのであれば、これもひとつの結論である。

しかし、他の自治体の事例に照らすと岡山市の図書館が今後もこのままこの正規職員の数を維持できるかは疑問というしかない。

第 13 図書館の運営形態について

1 指定管理者制度の許容について

地方自治体として図書館の運営は直営でなければならないという法的な規制はなく、直営、委託、指定管理者制度の採用がある。平成 15 年の「地方自治法の一部を改正する法律」(平成 15 年法律第 81 号)により、指定管理者制度が解禁導入されて以降は、委託でなく指定管理者制度の導入が増加している。

2 司書職の専門性の議論について

- (1) 図書館関係者からは司書職制度との関係で委託や指定管理者制度の導入に対して反対論があるが司書職の性質として、これが指定管理者制度の導入を不可能とするほどの不可侵性とか専門性があるとは認められないから、指定管理者制度の導入が図書館を含めて今後とも拡充していくことは避けられないと判断される。後記のとおり、東京都千代田図書館は、平成 19 年に指定管理者制度を導入して成功していると評価されている。

- (3) 平成 20 年 2 月勁草書房発行の「公共図書館の論点整理」中の国立国会図書館調査及び立法考査局職員である渡邊齊志氏の論文である「第 4 章 司書職制度の限界」の 111 頁は、「いずれにせよ、非正規職員の委託、そして指定管理者の活用が行なわれている限り高度なサービスの安定的供給は不可能であるという命題の正当性は立証されていない。にもかかわらず、図書館関係者の間には、司書イコール正規職員(指定管理者制度の導入後は、「司書イコール職員」)であるべきだという主張が根強く存在する。そのため、司書制度とは単に公共図書館での勤務を希望する司書有資格者に安定的かつ好待遇の就労機会を提供するための手段にすぎないのではないか、という疑念を生じさせる余地が残されてしまっている。」としていることに注意する必要がある。

- (4) 監査人としても司書職に専門的色彩があることは否定しない。しかし、「司書職が公務員かつ正規職員であるべき専門職だ」という論理はまだ十分な説得力を有

しない。教員職でも専門的色彩を有するが、私立学校教員が多数いることは言うまでもない。日本の教職資格者全員が公務員であるという必然性は無い。

第 14 指定管理者制度の導入と指定管理者の実例

1 平成 15 年の地方自治法の改正

地方自治法は平成 15 年に改正され第 244 条の 2 の 3 項には、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該地方公共団体が指定するもの(以下本条及び第 244 の 4 において「指定管理者という」。)に、当該公の施設の管理を行なわせることができる。」と規定している。そして同条 4 項ないし 14 項に詳細な規定を置いている。

ある民間企業のホームページによると実績として公共図書館 144、学校図書館 8、専門図書館 2 の計 154 館から受注しており、契約形態は委託と指定管理者の両方があるが最近是指定管理者が増加しているようである。同社は司書の有資格者などを雇用しており、委託された図書館や指定管理者として受託している図書館では社員が勤務している。

2 東京都大田区の図書館の運営形態の多様性について

- (1) 東京都大田区では計 16 の図書館があるが、そのうち 14 の図書館は指定管理者が選任されており、図書館毎に決定されて多様である。なお、千代田区では 1 指定管理者のみである。
- (2) なお、大田区の平成 17 年度の司書率は 42 パーセントで、司書数は 30 人であったが、指定管理者制度の導入後の平成 18 年度は、司書率は 38 パーセントで、司書数は 105 人と大幅増加している。したがって、指定管理者の従業員を含む職員数(正確には図書館で働いている人数というべきであろう)は全体として多くなっているから 1 人当たりの貸出冊数は、計算上減少した。

第 15 東京都千代田区を取組

1 指定管理者制度の導入

上記のとおり図書館についても指定管理者制度の導入が法的に可能となった。岡山市よりも財政的に裕福な先進自治体ですら、既に委託ないし指定管理者制度を採用していることは明らかになっている。

- (1) 東京都千代田区役所図書文化課の平成 18 年 3 月付け「千代田区立図書館における指定管理者制度の導入について」には指定管理者制度導入のメリットとして次のように記載されている。

「① 住民サービスの向上

- 民間事業者のノウハウを生かした新しいサービス・業務の導入
- 利用者のニーズへの速やかな対応

- ② 専門的人材の確保、人材の効率的配置等人的資源の整備
 - 新しい図書館サービスを担いうる人材、特に専門性と経営能力をもった館長及び中堅職員採用の可能性
 - 司書等の良質な労働力の確保と長期的な雇用による人材の育成が可能
 - 給与水準と業務効果のバランスがとれていない常勤職員・非常勤職員・委託職員の関係を整理し、職員の複雑な指揮命令システムを一元化できる。
- ③ 財務的側面
 - 管理運営経費の合理化などによるコストダウンが見込める。
 - 資金獲得、資金運用等の財務のノウハウを導入できる。」

- (2) 上記では抽象的に記載されているにとどまるが、これらの点は、指定管理者制度の採用(導入)一般の利点として説かれるところであり、仮に岡山市立中央図書館において指定管理者制度を導入して改革を行なう場合にも該当する論点である。
- (3) 千代田区立図書館の利用者数は予定の3倍のスピードで増加して100万人を越えており好評である。監査人は千代田図書館を実際に見分し質問などもしたが、東京都千代田区と言う財政が豊かな自治体だからこそ出来たことであろうが、それでも直営でなく指定管理者制度を採用したことなど十分に検討しサービスを提供していることは、岡山市にとっても無視はできず参考とすべき点は多い。

2 指定管理者制度を導入する理由

- (1) 直営のままでは、情報化社会の進展に伴う図書館のシステム変革に対応できないリスクが高い。

即ち、昔は図書カードによる検索であったが、現在は書誌データベースによる検索に進化し、図書館の検索機能は向上している。現在では、選書、発注から装備、納品に至るまで一連の流れが全て書誌データベースを機軸としたシステム化が完成している。株式会社図書館流通センターによると現在では、図書の受注から納品まで5日間になっている。

このように便利にはなったが、地方自治体独自にそのようなシステムを構築しシステムの更新を将来も継続していくことはコストの面では高くついて困難であるし、そうするメリットは無く、都市間競争のもとでは図書館の競争力を維持できない。

- (2) 直営方式ではコストがますます増加するリスクが高い。

岡山市の一人当たり正規職員の平均人件費は800万円超であり、それ自体が民間企業と比較して高いコスト体質となっているし、正規職員の年功序列型の賃金体系のもとでは、図書館のコストの半分以上を占める人件費比率は、将来も上昇し続けることが避けられない蓋然性が高い。
- (3) 千代田区の考え方は、「常勤職員・非常勤職員・委託職員の関係を整理し、職員

の複雑な指揮命令系統を一元化できる」というものであり、人事管理の観点も考慮していることが参考になる。

3 委託化や指定管理者制度の導入に対する反対論について

- (1) 図書館業務、司書業務の専門性については、果たして何がコアコンピタンス（競争優位の核となる能力）かという議論が長年に亘り続いているが、一般的にインターネットやコンピュータシステムの検索機能の高度化は利用者の利便を高めていることは明白であり、IT化の進展、利便性の向上と比較すると、もはや市役所の教育委員会所属の職員や図書館司書の資格を有している職員の知識など個人のレベルで対応できる水準を凌駕していることは明らかである。
- (2) したがって、司書においてはレファレンス業務を重視し、司書はそれに対応できる能力があるのだと強調することに対しては、司書がそういう教育を果たしてどれだけ受けてきたかは疑問であり、それが専門性の根拠となる技能かという点についても十分な説得力を持ち得ないという批判は根強い（渡邊斉志、司書職制度の限界、公共図書館の論点整理 勁草書房 84 頁以下）。
- (3) もし、司書にレファレンス業務の能力が高いのであれば、例えば図書館から配置転換されても配置転換先の部署でも司書であった者は十分に能力を発揮でき適応できよう。したがって、司書職ということが指定管理者制度の導入の障害となるものではなく、進め方、自治体の人事制度運用の問題に留まることを正当に認識する必要がある。

4 指定管理者を導入した場合の条例の例

- (1) 指定管理者制度を導入する場合の条例は、例えば浜松市では次のように規定されている。

記

(指定管理者による管理)

第9条 委員会は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第244条の2第3項の規定に基づき、市が指定する者（以下「指定管理者」という。）に浜松市立中央図書館駅前分室（以下「指定図書館」という。）の管理を行わせるものとする。

2 指定図書館の管理に関して指定管理者が行う業務は、次に掲げるとおりとする。ただし、市長又は委員会のみ権限に属する事務に係る業務については、これを除くものとする。

- (1) 図書館資料の整理、保存及び利用に関する業務
- (2) 第3条第3号から第8号までに掲げる事業に関する業務
- (3) 施設及び設備の維持管理に関する業務
- (4) 前3号に掲げるもののほか、委員会が必要があると認める業務

3 前項の場合において、第6条中「委員会」とあるのは、「指定管理者」とする。

(指定管理者の公募)

第10条 委員会は、指定管理者を指定しようとするときは、その指定を受けようとする者を公募しなければならない。ただし、指定図書館の管理上緊急に指定管理者を指定しなければならないときその他委員会が特に必要があると認めるときは、この限りではない。

(指定管理者の指定の手続)

第11条 指定管理者の指定を受けようとする者は、申請書に指定図書館の管理の業務に関する事業計画書（以下「事業計画書」という。）その他の教育委員会規則で定める書類を添えて、委員会が定める日までに委員会に申請しなければならない。

2 委員会は、前項の申請があったときは、次の各号に掲げる基準のいずれにも該当する者のうちから、最も適切に指定図書館の管理を行うことができると認められるものを選定し、議会の議決を経て指定管理者を指定するものとする。

- (1) 市民の平等な利用を確保することができること。
- (2) 事業計画書の内容が、指定図書館の効用を最大限発揮するとともに、管理に係る経費の縮減が図られるものであること。
- (3) 事業計画書に沿った管理を安定して行う能力を有していること。

(指定管理者の指定等の告示)

第12条 委員会は、前条第2条の規定により指定を行い、又は法第244条の2第11項の規定により指定を取り消し、若しくは管理の業務の全部若しくは一部の停止を命じたときは、その旨を告示するものとする。

(秘密を守る義務)

第13条 指定管理者の役員及び職員は、業務上知り得た秘密を他に漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(指定管理者の事業報告)

第14条 指定管理者は、毎年度終了後、教育委員会規則で定めるところにより事業報告書を作成し、委員会に提出しなければならない。年度の途中において法第244条の2第11項の規定により指定管理者の指定を取り消されたときも同様とする。

(2) また、浜松市の浜松市図書館条例施行規則では、指定管理者に関して更に下記のとおり規定している。

記

(指定管理者の指定の申請書等)

第15条の2 条例第11条第1項の申請書の様式は、指定管理者指定申請書（第7号様式）とする。

2 条例第11条第1項の教育委員会規則で定める書類は、次に掲げる書類とする。

- (1) 指定図書館（条例第9条第1項に規定する指定図書館をいう。以下同じ。）の管理の業務に関する事業計画書
- (2) 経営状況を説明する書類

- (3) 活動実績を説明する書類
- (4) 定款、寄附行為、規約その他これらに類する書類
- (5) 法人にあっては法人の登記事項証明書、法人以外の団体にあっては代表者の住民票の写し（代表者が外国人である場合にあっては、外国人登録証明書の写し）
- (6) 前各号に掲げるもののほか、教育委員会（以下「委員会」という。）が必要があると認める書類

第 15 条の 3 条例第 9 条第 2 項の場合において、指定図書館に係る次の表の左欄に掲げる規定中同表の中欄に掲げる字句は、それぞれ同表の右欄に掲げる字句とする。

第 4 条、第 5 条第 1 項及び第 2 項、第 7 条、第 10 条、 第 13 条並びに第 14 条	館長	指定管理者
--	----	-------

（事業報告書）

第 15 条の 4 条例第 14 条の事業報告書は、毎年度終了後（年度の途中において指定管理者の指定を取り消されたときは、当該取消しの日後）45 日以内に、次に掲げる事項を記載して提出するものとする。

- (1) 指定図書館の管理に関する業務の実施状況
 - (2) 指定図書館の利用状況
 - (3) 指定図書館の管理に関する業務に係る収支状況
 - (4) 前 3 号に掲げるもののほか、委員会が必要があると認める事項
- (3) 浜松市の条例は以上のとおりであり、自治体の指定管理者に対する地方自治体の統制は利くことが確保されている。

5 「指定管理者」制度採用の留意点

- (1) 指定管理者制度では、管理運営の責任は指定管理者となり公務員ではない。他方、委託の場合は管理運営の責任は地方自治体である。また、指定管理者制度の方が、指定管理者の自由度が増し、工夫が出来る範囲は広まると言われている。指定管理者制度が容認されて以降は指定管理者の導入が広まる傾向が認められる。これは、平成 15 年の地方自治法の改正によって「管理委託制度」から「指定管理者制度」に転換され、管理委託者制度は指定管理者制度に移行することが必要とされている背景があることを忘れてはならない。
- (2) 指定管理者制度を採用したからといって、地方自治体に全く責任が無いということになるものではない。指定管理者を選任したという「任命責任」「選択責任」というものは、最後までついて回るからである。したがって、「指定管理者制度の採用は行政として無責任ということになる」という論理は通用しないし正当ではない。地方自治法は第 244 条の 2 の 4 項以下で、指定管理者に関する地方自治体の監督に関して詳細な規定を置いている。

6 岡山市立中央図書館に指定管理者制度を導入した場合の効率化について

- (1) 指定管理者制度を導入した場合のコスト削減金額については、地方自治体によって個別具体的に事情が異なるし、明確には公表されていない。概算的に東京都大田区の蒲田駅前図書館が 15 パーセント程度のコストダウンになっていると報道されている(日本経済新聞平成 20 年 7 月 7 日)ことが参考になろう。人件費だけを比較すると民間企業が司書の有資格者に支払う人件費は、司書の有資格数が多いということもあり、公務員の正規職員と比較して半分程度に抑制されることが推認される。なお浜松市でも指定管理者制度を導入した図書館について導入後にはコスト削減の効果が得られたということである。
- (2) 指定管理者制度を導入するかは別として、岡山市において、東京都「千代田区立図書館業務に関する業務要求水準書」のような自己の業務に関する見直した書類が部内で既に作成されているのかを先ず問うべきであるが、岡山市においてはそのようなものは存在しない。

岡山市において「施策、事業評価書」「部方針書」「図書館方針書」が作成されているのかを監査したが、コスト面から考察した千代田区の事業計画書と同視評価できるものは無かった。

「岡山市立図書館整備基本計画 平成 14 年 5 月」作成の「岡山市立図書館整備実施計画」は、事務事業仕分け以前に作成された行政としてのコスト計算を考慮していない文章中心の計画である。つまり、コスト計算の数字の入っていない計画書は、民間では事業計画とは評価できるものではないのである。

7 指定管理者制度を導入した場合の現在の職員らの処遇について

他の都市の例を見ても、他の部署への配置転換をしていることは明らかである。

第 16 東京都荒川区の直営維持の取組について

1 荒川区の図書館に関する考え方

東京都荒川区は、図書館を直営としており地域図書館が計 5 館あるが直営を維持している。直営を維持する考え方は、直営のままでも効率化は可能であるということもあると推認される。

2 直営維持と正規職員の削減の徹底化について

- (1) 東京都荒川区は直営を維持しているが、この数年間に非常勤職員化を急速に進展させた。

荒川区の図書館職員数の平成 13 年度から平成 19 年度までの推移は次表のとおりである。

(表 8-20)

平成年度	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
常勤職員数	57	47	41	31	25	25	21
非常勤職員数	18	33	42	57	66	66	77
合計	75	80	83	88	91	91	98

- (2) そして地域図書館 1 館当たりの体制は、平成 20 年度では、
- ① 館長 1 名 係長級の一般(正規)職員
 - ② 館長の補佐 1 名 主任非常勤職員(月額人件費 202,100 円)
 - ③ その他のスタッフ 11 名ないし 14 名 一般非常勤職員(月額人件費 171,300 円)
であると紹介されている(月刊地方自治職員研修平成 20 年 8 月号 21 頁、荒川区職員課長猪狩廣美、「荒川区における非常勤職員制度の見直しについて」参照)。
- (3) 岡山市立図書館の平成 19 年度の歳出決算によれば、正規職員 1 人当たりが金 740 万円であるから、荒川区のように主任非常勤職員(月額人件費 202,100 円即ち年間 242 万 5,200 円)、その他のスタッフとしての一般非常勤職員(月額人件費 171,300 円即ち年間 205 万 5,600 円)に代替し、非常勤職員であるから勤務時間が 30 時間と正規職員の 40 時間に比較して短いので人数は約 1.4 倍に増加するとしても、1 人当たり 500 万円の削減効果はあるので、次のとおりの概算で 1 億 0,440 万円ないし 1 億 3,572 万円程度の削減効果は可能である。
- ① 36 人×740 万円=2 億 6,640 万円
 - ② 36 人×1.5 倍×高い金額の 242 万円=1 億 3,068 万円
計算式 ①2 億 6,640 万円-②1 億 3,068 万円=1 億 3,572 万円
 - ③ 36 人×1.5 倍×300 万円と仮定しても=1 億 6,200 万円
計算式 ①2 億 6,640 万円-③1 億 6,200 万円=1 億 0,440 万円
- この削減効果をどのように評価するかは見解が分かれるであろうが、東京都荒川区のような手法を採用すれば削減が可能であることは事実である。
- (4) 荒川区が公表している事務事業分析シートによると平成 19 年度の非常勤職員の 77 名の配置は、
- ① 南千住図書館 21 名
 - ② 荒川図書館 14 名
 - ③ 尾久図書館 14 名
 - ④ 町屋図書館 14 名
 - ⑤ 日暮里図書館 14 名である。
- そして、非常勤職員に関係する支出は次表のとおりであり平成 19 年度の合計を 77 人で割り算すると 1 人当たり 257 万 8,519 円である。

(表 8-21)

(単位：千円)

番号	使途、内訳	平成 17 年 (決算)	平成 18 年 (決算)	平成 19 年 (予算)
1	報酬	147,840	146,406	176,580
2	共済費(社会保険料)	16,639	16,697	21,793
3	旅費	80	70	173
4	椅子の購入	51		
5	机の購入	136		
6	合計	186,453	185,252	198,546

つまり、荒川区では平成 20 年度には平成 19 年度に比較して更に正規職員を削減したことが判る。また、荒川区では例えば南千住図書館では公民館と図書館が同じ建物内に在り合理的運用がなされている。

- (5) ところが岡山市では、既に説明したとおり、平成 17 年度にも正規職員 1 名を採用しているが、非常勤職員化の拡充の進展はやや遅い。岡山市に比較してはるかに財政的に裕福な荒川区においてすら、平成 13 年度から非常勤職員化の拡充という改革を実行推進してきたことと比較すれば、岡山市には図書館に関して今までは戦略の再検討が無かったと推察される。既に指摘したように所管課が事務事業分析の自己評価において、現状維持的な判断をしていることは指摘した。

第 17 監査人の提言

1 岡山市立中央図書館の位置付け明確化の必要性

- (1) 岡山市立中央図書館において、岡山県立図書館との関係、棲み分けが内部で検討議論されていないことが問題である。岡山市として、岡山県立図書館が岡山市立図書館の「競合」的な存在であるという理解をする必要がある。相互にいわゆる棲み分けをして協働していくのであれば、会合を持つだけでなく、それによる経費削減の数値目標と達成金額を毎年明示して市民に説明することが必要である。

そして、岡山市の財政を考慮すると仮に岡山市立中央図書館を将来的に改修する必要があったとしても、大きな資金投資をする必要性が本当にあるのか、どの程度の投資で済ませべきかが長期的な都市経営の戦略として先ず問われると考えられる。岡山市民は岡山県民でもあり、図書館を利用していない市民や優先度が低いと考える市民からすれば、図書館に対する重複的な投資は避けてほしいという考え方になるし、岡山市の図書館の新地区館の建設は勿論のこと、既設図書館の拡充、改修の必要性と相当性には厳正な評価と対応を要求せざるを得ない。

建部町と瀬戸町の分館との電算システムの統合問題もあり、現状のコスト体質を中期的かつ広い観点から再検討する必要がある。

- (2) ところで岡山市には図書館協議会は設置されておらず、図書館協議会は、平成 12 年の審議会等の統廃合により、岡山市教育行政審議会専門委員会である岡山市生

涯学習課題検討委員会に統合されているとのことであるが、条例 8 条の岡山市教育行政審議会が図書館のことが平成 17 年以降にテーマとなり意見を聴いたことが無いとのことである。

- (3) 岡山市の図書館の位置づけ、特に運営を現状維持の直営方式を維持するか、直営方式を維持しつつ正規職員を削減していくか、指定管理者制度を導入するかについて、最終的には図書館協議会よりも上位の部署において即ち都市経営の観点から審議決定すべきであるがまた、特に岡山県立図書館との情報交換、協調は強化し経費削減を図るべきである。

2 岡山市の図書館の管理運営方式についての監査人の意見

- (1) 指摘しておきたいのは、指定管理者制度の導入をするか直営を維持するかの抽象的な論争は無益であるということである。東京都千代田区と荒川区の例でみたとおり、各自治体で財政状態や人材の有無や市民のニーズ等を比較考量して選択をすべきである。
- (2) 浜松市立中央図書館は事務事業の大半を委託しているが、直営部分は職員が行っており、委託先の従業員と混在勤務している。詳細は次のとおりである。

委託している業務の範囲は

① 受付カウンターにおける業務

- ア 資料(図書、雑誌、A V 資料)の貸出処理
- イ 資料の返却処理
- ウ 利用者登録、更新、再発行、記載事項変更、削除処理
- エ 資料の所蔵調査、予約、予約変更処理
- オ 図書館資料のコピーサービスの受付
- カ 利用者端末、自動貸出機、コピー機の管理及び操作説明

② バックヤードにおける業務

- ア 他館資料の回送処理
- イ 予約資料の取旨処理
- ウ 予約資料の回送処理
- エ 地下閉架書庫からの資料の取り出し、同書庫への格納
- オ 新着資料、雑誌の検収、受入及び装備
- カ 新聞、雑誌の管理
- キ 資料の除籍処理(除籍判断は職員がする)
- ク 除籍資料のリサイクル処理
- ケ 予約資料の確保、予約連絡
- コ 回送資料の返却処理
- サ 滞納者督促

③ その他の業務

- ア ブックポストからの資料の取り出し
- イ 資料の配架(図書、雑誌、新聞)
- ウ 書架整理
- エ 書架案内
- オ 電話帳の管理
- カ 不明図書調査 である。

④ 直営の範囲は

上記①以外の図書館業務であり、具体的には館長、選書、収書、郷土資料室、参考図書室、市史編纂室、事業の計画・立案、庶務等である。

- (3) 浜松市や東京都荒川区の例によれば、岡山市において基本的に直営の維持を選択した場合であっても、岡山市の現状の正規職員が多いという体制を将来的に維持することは困難であり、代替職員に置き換えることが避けられないと考えられる。正規職員を他の部署に配置換えることは荒川区の先例に照らしても困難なことではないし、岡山市においても児童館に関して正規職員を配置換えしたことで実証されている。

(4) 搬送、連絡事務の民間委託化を推進すべきであること

少なくとも運転手が正規職員である必要は無く、民間委託化を推進すべきである。合わせて、市役所内部で行なわれている部署間の搬送、メール便については、部署毎に任せるのではなく、市役所全体としての 1 受託業者に統一し効率的なメール便体制の構築を業者に提案させ、最適な業者の採用を検討すべきである。

(4) 移動図書館部門の効率化が必要であること

移動図書館事務事業は 20 年が経過し効率的でなく、受益者が限られているので本当にゼロベースで事務事業を見直すのであれば廃止も考えられる。

仮に維持する場合は、浜松市においては、平成 16 年 7 月 20 日に物流、連絡事務の民間委託化を行い、平成 18 年 4 月 1 日から南・北図書館の移動図書館車運転管理業務を民間委託化し、同年 10 月 1 日から城北図書館(資料数は中央図書館の 239,030 に比較して城北図書館が 358,185 と浜松市の図書館では一番多く、平成 18 年 10 月 1 日に移転改築された図書館である)の窓口業務を民間委託化し、平成 18 年 11 月 1 日から中央図書館駅前分室に指定管理者制度を導入した(浜松市立図書館要覧平成 19 年度参照)ことを参考にすべきである。

移動図書館を維持するとしても現在の車両 4 台が相当であるかは一日の巡回ポイント数や走行距離に照らして大きな疑問があり、車両の削減も真剣に検討する必要がある。少なくとも運転手が正規職員である必要は無く、運転管理業務は民間委託化を推進すべきである。

添付資料

- 資料① 岡山市立中央図書館の写真 移動図書館も含む
- ② 岡山市幸町図書館の写真
 - ③ 東京都千代田図書館の建物写真
 - ④ 同上フロア図
 - ⑤ 浜松市立中央図書館駅前分室の建物外部写真
 - ⑥ 岡山県立図書館の建物写真
 - ⑦ 岡山市立中央図書館の職員構成表
 - ⑧ 中核市の図書館データの比較

以上