

新しい図書館経営の一考察

硬直的な予算管理から柔軟な財務運営への転換

公共図書館は、一般に地方公共団体の設立・運営によるため、公会計(官庁会計)の枠の中で、予算の獲得と執行が為されてきた。単年度予算や現金主義会計などの制約下、きめられた予算をほぼ毎年同じ様に決まった費目に対して支出するという、あまり創意工夫の余地のない予算管理をしてきた。民間企業のダイナミズムな財務運用とは対比的である。

しかし、この分野こそ、民間で開発・運用された様々な財務手法を適用してみる価値があることを発見したのがNPMである。その考えに即して、図書館財務を大きく以下三つの部門に分けて考察してみる。

- 1、財務管理
- 2、財務過程
- 3、財務経営資源

財務管理という考え方

財務管理は、企業財務における資産・負債・資本の管理運営に相当する機能ですが、公共図書館はもとより、これまでの公会計の枠組みの中で、国や地方自治体でも論議されることはほとんどありませんでした。ようやく近年になって、国や都が貸借対照表の作成、試行したことを契機に、一般の自治体での取組みが始まったところである。

公共図書館への導入は、まだ課題としてすら認識されていないのが現状です。

しかし実は、本庁の組織よりも、組織としての独立性・自己完結性が高い公共図書館(=公民館)こそ、企業財務に倣った新しい試みが可能なのです。

財務管理には、主に**資金調達**、**財産管理**、**法規管理**の三つの側面があります。

公共図書館は、その財源のほとんどを地方自治体の支出金(予算割当て)に頼っています。

したがって、その時々々の財政状況や全体の政策優先順位などに、大きく図書館予算も左右されます。

近年の厳しい自治体財政の中で、多くの公共図書館が資料費をはじめとする予算削減に直面しています。こうした負の連鎖を断ち切るには、基金・寄付金の獲得、広告収入、事業収益、施設運用など多方面にわたる図書館独自の資金調達の方策を、今後考える必要があります。このようなことは、海外の公共図書館では当たり前に行われています。

企業財務における有形・無形・投資その他の固定資産及び繰延資産と負債の管理にあたるのが財産管理の業務であります。

図書館の最大の財産である「蔵書」について、これまでの自治体での管財的観点からは、ほとんど財産評価の対象とはなっていないのです。繰延資産という視点から蔵書をどのように資産計上するか、また、保全・管理の観点しかなかった図書館の敷地、施設、設備をどのように活用して、資産価値を高めるか、数年にわたる開発・改善を必要とする図書館システムを資産評価するなど、「貸借対照表」の作成を含めて、財産管理の視点を導入することは、図書館全体の価値を再評価するための重要な経営要因となります。

すでに多くの公共図書館で実際の問題として浮上しているが、それを把握する理論的枠組みがないため、十分な対応ができていないのが、財務管理に関わる法規管理の側面であります。業務委託、システム管理、PFI事業等にかかわる利用契約や債務負担、あるいは資料の電子化に関わる著作権管理など、財務管理のほとんどの業務に法規上の対応が必要であり、戦略法務的観点から積極的な取り組みが求められます。

財務過程の再構築

予算の編成から執行、その間のコスト管理、予算執行の結果の監査、さらにそれに基づく新たな予算編成、という一連のサイクルが財務過程ですが、公共図書館にとってこれは、初めての経験ではない。自治体予算の枠の中で毎年度経験してきたことで、問題はその方法にあります。

図書館の年度予算は、その年度に図書館が行おうとする事業を経費面で表現したもので、図書館の業務・サービスで費用がかかっていないものはひとつもありません。しかし、これまでの図書館界あるいは公共図書館の現場では、予算が問題になるのは、新しく図書館を開館した場合を除いて、ほとんどが資料費の増減についてでした。図書館活動にとってそれほど資料費が重要な要素だからというだけではない理由がそこに隠れています。

ひとつは、一般に公共図書館の予算項目が人件費、需用費、役務費、資料費、備品購入費、委託費など費目別構成になっていて、どの事業にどれだけの予算が割り当てられているか、ほとんど把握できていないことがあります。従来公共図書館が中心に取り組んできた資料貸出業務でも、その費用算出は容易ではありません。これと同じような民間企業の業務、たとえば曜日別・時間別に時間当たりのコストが細かくはじきだされているファーストフード店でのカウンター業務と比較してみると、その違いは明らかになります。つまり、図書館では、業務ごとのコスト管理をきちんと行うことができないのです。その背景としては、目標実現のための諸事業の総体として図書館経営を捉えるという基本的認識に欠けてしまい、前年度まで行われてきたとお

りの事業を惰性的に続けていく傾向があったのではないだろうか。

もうひとつの大きな問題は、公共図書館の予算支出項目を占めるのが人件費です。実は人件費といいながら、ほとんどの公共図書館では、職員給与、超勤手当、共済費、研修費、厚生費、非常勤手当等に分散し、企業で言う人件費を総体的に把握できていないのです。当然ながら、事業ごとにどれだけの人件費がかかっているのかも知る由もない。公共図書館の現場では、日常的な業務は職員が従来からの設備や備品を使ってやっているから、ほとんど経費がかかっていないという程度の認識が一般的です。そこには最大の運営コストである人件費をいかに効果的・効率的に使っていくかという経営的視点はありません。職員給与に限ってみても、それだけの人件費を投入するだけの業務内容・サービス内容になっているのかの検証がまったく為されていない。そのような状況では、安上がりだけを目的にしたカウンター業務委託にたいして、有効な反論を行うことは不可能であります。

図書館予算の編成から執行、監査に至る過程の改革には、確かに公会計の制度的な制約がありますが、実は運用でかなりの程度は実質的に変更可能であり、企業的手法には、学ぶべき点は大変多いものです。

財務経営資源の整備

経営には、その分野と特性に応じた機能を発揮させるための資源が必要です。

従来の図書館情報学では、図書館サービスの実施にかかわる経営資源を論じることとはあっても、人事や財務などの経営機能に必要な経営資源を問題にすることはありませんでした。実質的にもその確保は後回しになり、しかし人事と並んで財務機能の充実は、これからの図書館経営全般に大きな影響を及ぼします。

公会計の枠を超えた新たな取組みと、それを可能にする人材、情報システム、制度、評価基準等財務経営資源の整備が求められます。

その中でも、財務を担う人材の確保と養成は、地方公共団体の喫緊な課題であり、図書館単独ですべてを解決することはできないが、いくつかのことは可能であります。

<改善点>

1、ただの会計処理担当者ではない財務担当者の設置である。館長の兼務というところだが図書館の財務過程を理解し、その観点から図書館業務とサービスを把握するスタッフが図書館内にいるか、いないかである。資金獲得ひとつをとっても、自治体の予算配分だけに頼らず寄付金、事業収入、料金などの付加的選択肢が、これからの公共図書館では考慮される必要があります。

2、財務管理、予算編成、予算執行管理、財務監査、会計処理等財務を構成する下位業務プロセスの内容を明らかにし、その単位ごとの職務規定と職務権限を明示しておく。

特に予算執行管理は、経営状況にあわせた柔軟な対応が求められる一方、担当者

の恣意性が働きやすく、また入札等調達業務の中で事業者との関係も生じるため、注意が必要であります。

3、図書館財務を担当者あるいは経営陣だけの問題とせず、図書館職員全員に基本的知識として共通化を図ることあります。その意味では、日常的会計処理や物品管理なども含めた図書館財務の標準事務マニュアルの存在が望まれます。

財務経営資源整備の理論的な課題としては、企業財務における財務評価基準や分析指標を参考にした図書館独自の財務指標の開発があります。

公会計については、企業の貸借対当表の導入する試みは必要ですが、今のところ十分な効果は発揮されていません。その一方、費用分析の方法などでは、公会計に応用可能な手法も少なくない。自治体における公会計制度の改革とも歩調をあわせ、公共図書館全体の財務指標の開発、標準化が、図書館財務の確立には不可欠であります。

その際、財務指標開発における蔵書の財産上の価値評価が重要である。

蔵書が図書館にとって重要な財産であること。これを財産管理上きちんと処理できるシステムが図書館経営全体にとって大きな意義をもつ。