

柏企行第135号
平成20年3月5日

柏市行政改革推進委員会
会長 高 巖 様

柏市長 本 多 晃

柏市新中央図書館に係る質問について（回答）

平素より、本市の行政改革の推進について、御協力いただき感謝申し上げます。

さて、新中央図書館建設に関するご質問に対し、市としての考え方をとりまとめましたので、別紙のとおり回答いたします。

柏市新中央図書館に係る質問及び回答書

平成20年3月5日

総論 : 行政の経営責任と行政改革

問1 図書館建設という事業の実施に当たり、行政の最高責任者として、決定のプロセスに対し、善良な管理者に求められる注意義務を十分に果たしたと考えているか。

(回答): 質問書に記載されている「善良な管理者に求められる注意義務」が、地方公共団体の首長におけるどのような義務を指すのかが明らかではありませんが、一般に民法でいうところの「善良なる管理者に求められる注意義務」については、市長として、当然のことながら、果たしているところです。

なお、普通地方公共団体の長については、「普通地方公共団体の執行機関（長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員など）は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び施行する義務を負う」（地方自治法（以下「自治法」という。）第138条の2）に定められており、この趣旨にのっとり誠実に職務を果たしていると考えています。

問2 この事業については、国から補助金を受けることを前提として話を進めているが、補助金が出なかった場合、膨大な累積債務を抱える市の財政をさらに悪化させることになる。その際、いったい誰（どの範囲の関係者）がどのような責任（具体的な責任）をとるつもりでいるのか。責任の所在などを明らかにしてもらいたい。

(回答): 本市において事業を行うに際しては、国・県補助金の新規開拓など、特定財源の積極的な確保が基本方針であり、新中央図書館の建設に際しても当該方針に基づき国等の補助金など特定財源を活用できるよう最大限の努力をします。しかし、国の補助対象事業に採択されるか否かは、国の財政事情、当該事業の内容を踏まえ、国が自らの権限として自らの責任において最終的に判断するものであり、万が一採択されなかったとしても、補助を要望する側の責任を議論する性質の事項ではないと理解しています。なお、補助事業の内容の組立、要望の過程、説明の巧拙に関する補助を要望した側の能力は、

当然評価を受けるべきものと理解しています。

問3 柏市行政改革推進委員会（以下、「委員会」という。）は、図書館の建設事業に対してどの程度関与することができるのか。委員会の権限として、事業実施の是非についてまで関与できるのか、事業内容の一部（跡地に関してなど）について関与できる程度の権限しかないのか不明である。

委員会は、この質問書における様々な問題提起を踏まえて、別の新たな提言を行うことはできるのか。

（回答）：委員会は、自治法第138条の4第3項の規定により設置された附属機関で、執行機関の行政執行のため、又は行政執行に伴い必要な調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関であり、執行権を有しないものであると位置付けられています。また、柏市附属機関設置条例において「行政改革の課題及び推進状況についての調査及び審議並びに答申に関する事務」と規定しているところで、基本的に、委員会の意見、提言等は、法令の範囲においては制限はありません。

したがって、委員会が行政改革の観点から個別具体の事業についても意見を述べられるのは自由です。しかし、「権限として、事業実施の是非についてまで関与できるか」との問に対しては、個別事業の実施は、執行機関が市の長期計画、年度予算を踏まえて判断するものであり、また、その判断の責任は執行機関が負うものであり、委員会の本来的な権限ではないと考えます。

問4 図書館の件に関して、先に結論ありき（建設することが前提）となっていないか。

こうしたことは、かつては多くの自治体で行われていたかもしれないが、そこから脱却しようというのが、今回の行政改革の核心部分ではないか。

（回答）：市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うこととなっています（自治法第2条4項）。

新中央図書館の建設については、平成13年度から平成27年度までの15年を期間とする第四次総合計画を策定し、第1編基本構想第2部施策の大綱第2章学習・交流1生涯学習社会を形成する及び第2編基本計画第2部施策体系別計画第2章学習・交流第1節生涯学習社会を形成する 生涯学習の環境づくり3生涯学習施設の整備「今後の情報化時代に対応し、市民の多様

な学習活動にも役立つ機能を備えた新・中央図書館整備と、地域の身近な図書館である分館のあり方について検討します」として位置付けています。執行機関は総合計画の定める方向の実現にむけて努力することが、職務であると認識しています。また、市長選挙に際して公表した「マニフェスト」においても、新中央図書館の建設着手を公約しており、その実現に努力することは市長の責務と考えます。

問5 新図書館建設は、市長の優先度の高い公約であると聞いている。そうした中で、職員のみで図書館建設の是非について議論ができるのか。

また、「柏市新中央図書館整備立地検討会」などはすべての委員が職員となっているが、これについても公募委員を加えるなど、行政以外の意見を取り入れるべきではないか。

(回答): 新中央図書館の整備に当たっては、有識者懇談会や市民ワークショップ、アンケート、懇談会の報告に対するパブリックコメント等を通し、幅広く意見を聴く場を設けながら、進めているところです。

なお、柏市新中央図書館整備立地検討会は、有識者懇談会に示した複数の候補地について、どこに絞るかの比較検討を行うことを任務としているため、副市長を委員長とする関係部課長により構成される内部職員で検討を行ったところです。建設候補地については、5ヵ所について客観的に評価し、評点を付し、その結果について有識者懇談会に検討資料とともに提示し、意見を伺った上で最も評価の高かった候補地を最終的に建設候補地に決定したところです。これらの議論の過程は、公表されており、随所において市民や議会の意見が反映されるよう進められたと考えます。

計画の妥当性 : 事業目的とその実現

問6 補助金の交付を受けるために図書館を「交流施設」として申請することだが、この補助金の交付を受けることにより図書館の設置目的があいまいとなり、結果として本来のあり方や構想から乖離した図書館が建設されるようでは、図書館の設置目的を達成することはできないのではないか。

本来の建設目的や建設に際して市民と交わした約束を履行できない場合はどうするか、行政としての対応を決めておく必要があるのではないか。

また、仮に交流施設として認められる図書館を建設するとした場合に、

現在予定されている床面積よりも広い面積が必要となる可能性はないか。

(回答): 平成19年3月に策定した「新中央図書館」整備基本構想は、ワークショップやパブリックコメントの手続きを行い、市民の皆さんのご意見やご提言をうかがった上で、取りまとめたものです。

この基本構想では、新中央図書館の機能として、ふれあいの中で、豊かな双方向の対話が生まれる機能として「交流」を掲げており、これを受け、施設全体の整備方針として「市民が使いやすく交流できる施設計画とする」ことになっています。

このコンセプトに基づき、図書館の持つ「交流機能」に該当する部分については、まちづくり交付金の交付を申請するといった考え方で進めていく予定です。

また、新中央図書館の全体規模については、交流施設を設けることで床面積が広がるのではないかとのご指摘ですが、財政状況が厳しい中で進めなければならないという財政的制約や、再開発事業との調整、施設配置の利便性などから総合的に判断します。これらは、現在策定作業を進めております基本計画のなかで具体化していくことであり、補助金の交付を受けるために本来のあり方等から乖離するということはありません。また、床面積については、交流施設として認められるか否かによって、より広い面積をとるようなことはあり得ません。

問7 市民は、本当に新たな図書館の建設を望んでいるのか。

市民要望を把握するために市がかつて実施したアンケートでは、財政事情について一切触れずに、設置を希望する公共施設についてのみ質問したとのことだが、こうした方法で市民の「本当の要望」を把握できるのか。

(回答): 市民の「本当の要望」を把握する際に、何が最適な方法かということについては、さまざまな考え方や捉え方があろうかと思えます。

質問事項に記載されている「アンケート」とは、市民意識調査のことと思います。市民ニーズは新中央図書館の整備を判断した際の一要素ではありますが、それがすべてではありません。新中央図書館の建設については、問4で述べたとおり、市の総合計画に位置付けられた重要な課題と認識し、取り組んでいるところです。

問8 現在、柏市内に存在する多くの大学が、市の要望により、市民に対し

て図書館を開放している。

このように、図書館を取り巻く環境がかつて図書館の建設を必要としていた当時とは大きく変化していながらも、図書館を建設する必要はあるのか。

また、厳しい財政状況の下で行政改革を進めている中で、今、図書館を建設する緊急性はあるのか。計画を延期する余地はないか。

(回答): 質問書に記載されているとおり、現在柏市内では、4つの大学の図書館が市民に開放されています。しかし、市立図書館には市立図書館の、大学図書館には大学図書館の目的、サービス計画、蔵書構成がそれぞれあり、また、それに伴い、施設が整備されています。大学の図書館の開放をもって、新中央図書館の整備の必要性が薄れるとは考えません。市が整備する図書館と既存の大学等の図書館がそれぞれの特性を生かしながら相互に連携していくことにより、より市の広い市民の要請に応えられるものと考えています。

新中央図書館の建設に関しては、これまで長い間の懸案事項となっていました。市では、中央図書館のあり方や立地条件等について検討してまいりましたが、市街地再開発事業が予定されている柏駅東口D街区第一地区の再開発ビルが最適であるとししました。計画を延期することは考えておりません。

財政からの視点 : 採算性の判断

問9 経済効果については、希望的な観測に留めず、図書館の建設という公共事業の投資効果として、どこからどの程度の税収が見込めるのかなど、合理的な根拠や数値を含めた総合的な経済効果を示す必要があるのではないか。

(回答): 新中央図書館を建設する目的は、生涯学習の拠点としての機能や様々な情報の交流拠点としての機能、市民交流の拠点としての機能などに基づく市民サービスを提供することにあると考えています。

したがって効率的・効果的な運営に努める必要はありますが、この事業によってどこからどの程度の税収増があるかを論理整合的に予測することは不可能であり、図書館の整備事業はそのような経済効果の検証にはそぐわないと考えます。

問10 図書館の建設費を軽減するための措置はどうなっているのか。

計画では、スクラップアンドビルドを基調としつつ、ライフサイクルコストを改めて検討する必要があるとしているが、検討した結果が不明である。

ライフサイクルコストの算出結果はどうなったのか。

また、建設後の維持管理を含めた図書館の運営計画は、それに基づき財政負担を軽減できるものとなっているのか。

今の財政状況の中で、規模も含めて数字を見直すことはできないか。

(回答): スクラップアンドビルドについて、つまり、現図書館本館の廃止後の跡地に関し、売却分を財源に充てることや施設転用による新たな施設の建設抑制などの有効利用については、いまだ検討していませんが、その有効活用については重要な課題と認識しており、今後検討していきます。

質問書に記載されている「ライフサイクルコスト」については、図書館を整備し、20年間維持管理するコストであると捉えています。なお、「20年間」というのは、立地選定に係る比較検討を行う際に設定した期間です。

ライフサイクルコストについては、新中央図書館の立地候補地の比較検討に際し、他市における経費を参考に算出しました。なお、運営計画については、民間への運営委託も一つの選択肢として、財政負担の軽減及びより良いサービスの提供方法に配慮しながら検討していきます。

全体規模等については、問6でも述べたように市の財政状況を踏まえるとともに、再開発事業の施設建築物の設計との整合、施設利用の利便性を配慮し、基本計画で更に具体的に検討します。

問11 現在の図書館用地の売却や活用に関する計画はどうなっているのか。

既存の図書館を売却した場合、財政的にどの程度確保できるのか。跡地はどのように活用するのか、それが生み出すキャッシュフローはどうするのか。

建設に際して企業や市民に寄付を募るのか、その際の控除はどうするのかなど、もっと細部についても方針を固め、説明する必要があるのではないか。

(回答): 財政が厳しい状況にありますので、これまでストックしてきた社会資本である公共施設については、用途の変更も含めて、有効に活用していく必要があると考えています。

現在の図書館施設は、市役所庁舎が手狭になっていることや駐車場が不足

していることなどの課題があり、この解決も含めて、有効に活用できるよう今後検討します。

新中央図書館の整備に際して、企業や市民から寄付を募ることは、現行の税控除の制度を利用して可能であり、その際の条件については法令で定められています。財源確保及び市民参加を募る観点から実施することも検討したいと考えます。

問 1 2 利用者負担の仕組み等について、どの程度まで詳細で具体的な議論ができていますのか。

(回答): 現在、基本計画の策定作業を進めているところであり、その中に利用者負担等の前提となるサービス計画についても位置付けます。なお、利用者負担の仕組みは、「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」という図書館法第 17 条に抵触しない範囲で検討していきます。

問 1 3 新中央図書館についての予算への計上は、何年度から始まるのか。

(回答): 新中央図書館の整備に係る予算の計上については、平成 18 年度から新中央図書館基本構想策定委託に係る委託料を計上したところです。

平成 18 年度	新中央図書館基本構想策定委託
平成 19 年度	新中央図書館基本計画策定委託
平成 20・21 年度	内装基本設計・実施設計業務 アドバイザリー業務
平成 22 年度頃から	工事費等の支払い開始を予定

候補地選定

問 1 4 整備・設備費用等に関する候補地選定資料の数値は、合理的判断の根拠となり得る、比較可能な数値となっているのか。

例えば、機能充足費は、候補地 C (現柏市立図書館本館跡地) であれば 33 億円掛かるが、他の候補地では掛からないとされている。その他の費用では、候補地 D (柏市立柏中学校内) であれば 18 億円掛かるが、他の候補地はほとんど掛からないとされている。

また、費用の合計を見ると金額的には同額に見えるが、候補地の地積だ

けを見ても，15，667㎡から2，234㎡まで大きな差がある。

整備費用の合計額だけを見ると，候補地にそれほどの差がないように見えるが，実際には比較の前提条件が統一されていないのではないか。

(回答): 比較を行うことが可能な条件に統一した上で，それをもとに比較検討し，評価を行ったところです。

なお，質問書に記載されている機能充足費については，比較の条件として設定した延床面積を確保することが困難な候補地がCのみであることから，Cについてのみ記載しているものです。また，その他の費用について，候補地D以外はほとんどかからないとされているという点については，現在想定することができる費用の範囲内で比較検討を行っているため，記載のとおりとなったものです。

さらに，候補地の地積についても，実際の整備に照らし，敷地面積等を想定し，比較検討を行っています。

問15 上述の候補地選定資料について，数値の積算根拠を教えてください。

〔例〕

候補地Cの機能充足費33億円の内訳は，具体的にはどのようなものか。

候補地Cと候補地E（柏駅東口D街区第一地区）の建設費は，なぜ他の候補地と比べて低額なのか。

(回答): まず，候補地Cの機能充足費33億1,600万円の内訳は，次の2項目です。

1項目は，比較の条件として設定した延床面積8,000㎡に対し，候補地Cは5,700㎡が不足しています。したがって，当該不足する面積にかかる建築工事費，家具調度費及びシステム整備費です。2項目目は，同様に，比較の条件として設定した敷地面積6,666㎡に対し，候補地Cは4,366㎡が不足しています。したがって，当該不足する面積にかかる用地充足費です。

次に，候補地Cと候補地Eの建設費が低額なのは，次のとおりです。候補地Cは，不足する延床面積にかかる建設費が機能充足費に計上されているため，建設費が低額となっています。また，候補地Eは，再開発ビルに入るため，内装費は要するものの建設費がかからないため，建設費が低額となっています。

問 1 6 図書館の候補地選定に関して、周辺環境を考慮すべきではないか。

建設候補地は柏駅東口とのことだが、ここは図書館用地として本当に相応しいのか。例えば、勉強をしたい、読書をしたい、などという青少年にとって、この場所が好ましい環境といえるのか。

(回答): 建設候補地については、市民の利便性や財政負担、事業の熟度などから比較検討を行い、選定しました。平成18年度に実施いたしました市民アンケートにおいても、立地場所に関する項目では、駅前など交通の便がよいところを望むという答えがもっとも多く、市民ニーズにも十分に応えられる場所であると考えています。利便性の高いところと静かな環境は往々にして両立しませんが、1カ所に絞る過程ではいずれを優先するか判断しなければなりません。

問 1 7 補助金交付の有無を選定要件に加えるという候補地の選定方法は、好ましい方法といえるのか。

かつてはそうだったとしても、実際の施設の運営に関しては、ライフサイクルコストとして、建設費に加えて、その後の維持管理経費が掛かる。また、補助金で全費用を負担できるわけではなく、借金の増加は避けられない。

市民が市の財政のことを考えて行動することが求められているように、市も国の財政のことを考えて行動することが求められているのではないか。

(回答): 立地選定に係る選定要件として、最終的な市の財政負担について比較検討を行ったところです。当然その中には、ライフサイクルコストについても評価を行いました。

問 1 8 柏駅東口の候補地が選定された理由が利便性とあるが、一方で利用者の84%が分館を利用しているというアンケートの結果がある。このことをどのように考えていくのか。

(回答): 「利用者の84%が分館を利用しているというアンケートの結果」とは、平成18年度に実施した市民アンケートの結果かと思われます。当該アンケートは、柏駅や本庁舎、沼南庁舎等で実施した街頭アンケートと図書館本館及び分館で実施した利用者アンケートにより構成されています。質問としては、「一番よく利用している図書館を選び 印をつけてください(1つ

のみ)」と尋ねており、その回答は次のとおりでした。

・街頭アンケート：本館 = 43.3%，分館 = 34.6%

・利用者アンケート：本館 = 15.0%，分館 = 84.3%

当該アンケートでは、立地場所に対する要望についても質問しており、「駅前など交通の便が良いところ」との回答が、街頭アンケートで58.6%，利用者アンケートで48.3%という結果になっています。

現在、身近な図書館として、多くの方に分館を利用いただいています。が、今後の図書館の立地場所については、多くの方が駅前などの交通の便が良いところを望んでいる結果が出ていました。したがって、利便性を評価の観点の一つとしました。

再開発事業

問19 補助金が交付されなかった場合の整理はできているのか。

例えば、補助金の交付を事業実施条件とした契約や、補助金の不交付が判明した時点で解約となる契約などについて検討しておくべきではないか。

(回答): 新中央図書館の整備については、まちづくり交付金を導入して再開発事業と一体的に整備していくこととしています。このまちづくり交付金の活用にあたっては、今後、新中央図書館の整備に関する検討にあわせ、具体的に国と協議していくこととなります。再開発事業による保留床の購入は、購入者(この場合、柏市)と再開発組合との契約により行われます。契約の当事者の一方の財源手当の状況によって、契約の履行又は解除となるような契約のあり方は組合側には受け入れ難いと考えます。実際の契約にいたる前に、交付金採択の見通しなどの市の財源手当、再開発組合の事業計画、床処分の方針、事業スケジュールなど十分に事前の打合せを行い、齟齬のないように進めます。

また、国と随時協議を行い、交付金の活用が十分行えるよう努力します。

問20 仮に、候補地の商店街や商工業者などに経済的な利益が見込めるのならば、受益者負担の観点から、それらに対して協力を求めることを検討すべきではないか。

(回答): 市街地再開発事業は、都市再開発法に基づき都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るものであります。そのため、本地区は、都市計画事業として実施するものであり、当然その波及効果とし

て、周辺商業者、土地所有者等にも反射的利益を与えることが予想されます。

公共事業の施行に伴う反射的な利益については、一般論として、受益者負担の考え方はなじまないと考えています。例えば、新規道路の建設の場合、その沿道利用者は道路新設により地価上昇、来客増加などの反射的利益を受けますが、これに対して受益者負担を求めることはありません。

問 2 1 再開発により、建物は地権者が建てるということだが、なぜ借入ではなく購入するのか。図書館は法律上でそのような制約があるのか。

(回答): 新中央図書館の整備に当たっては、再開発組合から施設建築物の権利(保留床。内装は別)を買い取ることを前提にしています。これは、再開発事業には事業の終了時期があり、その時点で床の帰属が明らかになり、かつ事業会計を閉じることが必要であるからです。なお、図書館の設置に当たって、当該図書館の敷地に関する特段の制約はありません。

問 2 2 市は、再開発組合に出資するのか、組合員になるのか、どのように係わるのか。再開発事業の実施に際しては、不正も可能性としては起こり得るため、再開発のスキームには十分な注意を払う必要があるのではないか。

(回答): 市街地再開発事業への市(図書館設置者として)のかかわり方については、現在検討中ではありますが、新中央図書館の整備については、再開発組合から施設建築物の権利(保留床。内装は別)を買い取ることを前提にしております。そこで、施設建築物の工事と図書館の内装工事との関係や完成後の施設建築物の管理等を協議していくためには、市が組合員になる参加組合員の制度があります。また、都市計画に責任を有する市の観点から見ると、当該地区の再開発事業は、都市再開発法に定める第一種市街地再開発事業として施行され、かつ国・県・市の補助対象事業を予定していることから、その施行に関して法令に厳密な手続きが定められており、県、市はこれらに基づき組合を指導・監督をいたします。

また、国費は、当然、国の会計検査の対象ともなります。懸念されている不正の可能性に対しましては、このような指導・監督の下で厳正に対応していきます。