

狛江市第4次行財政改革大綱

狛 江 市

平成22年3月

目 次

I. 新たな行財政改革の必要性	1
1. 行財政改革大綱とは	1
2. 狛江市を取り巻く現状	1
3. これまでの行財政改革の取り組み	7
II. 第4次行財政改革の取り組みの方向性	11
1. 第4次行財政改革大綱の基本方針	11
2. 行財政改革を進める上で重視すべき視点	14
III. 行財政改革大綱の基本施策	16
1. 行財政改革大綱の基本施策	16
IV. 第4次行財政改革大綱の計画期間	22
1. 計画期間	22
2. 推進体制	22
3. 進捗管理	23

I. 新たな行財政改革の必要性

1. 行財政改革大綱とは

行財政改革大綱は、自治体を取り巻く社会状況の変化に対応しながら、市民サービスの向上を図るため、行政運営のあり方の見直し、効率化、財政基盤の強化といった行財政改革の基本的な考え方を示すもので、狛江市における行財政改革の基本方針となるものです。狛江市では平成9年に策定し、平成12年、15年にそれぞれ改訂を行っています。

	計画期間	効果額
第1次行財政改革大綱	平成9年度から11年度	—
第2次行財政改革大綱	平成12年度から14年度	7億9千万円
第3次行財政改革大綱	平成15年度から21年度	49億3千万円 (16年度予算対比・20年度決算時点まで)

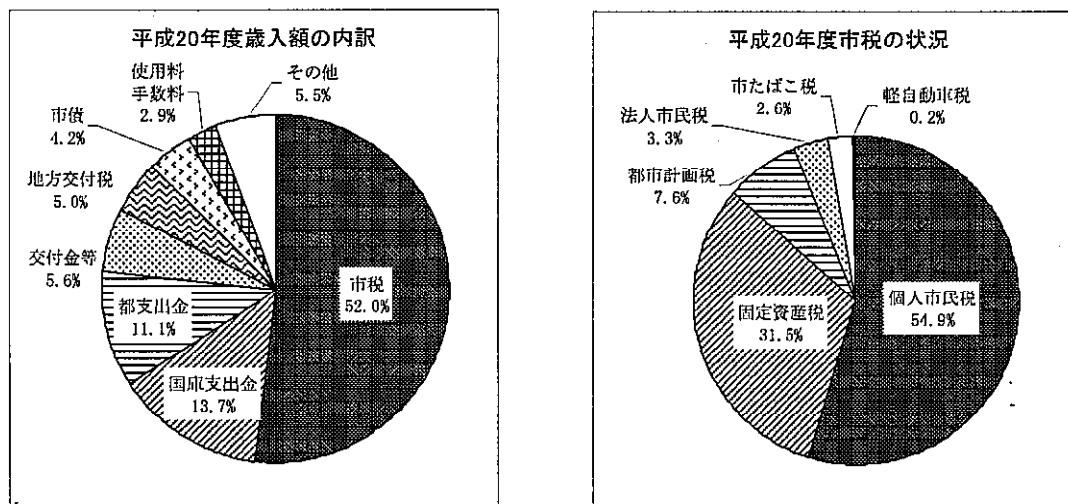
2. 狛江市を取り巻く現状

① 社会経済状況

日本経済の先行きは、雇用情勢や需要の低迷など厳しい状況にあるものの、持ち直していくことが見込まれています。しかし国民の景気実感に近い名目成長率は、マイナス4.3%程度と2年連続の急速な減少が見込まれており、本格的な景気回復にはまだ時間を要するものと思われます¹。こうした景気低迷の長期化に伴い、市の歳入の約5割を占める市税収入も今後、ますます減少していくことが予測されており、経済成長を前提とした行政サービスの拡大は不可能といえます。また21世紀は「環境の世紀」といわれるように、地球温暖化やオゾン層の破壊などの環境問題の解決や、大量

¹ 参考 「平成22年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成22年1月22日閣議決定）」

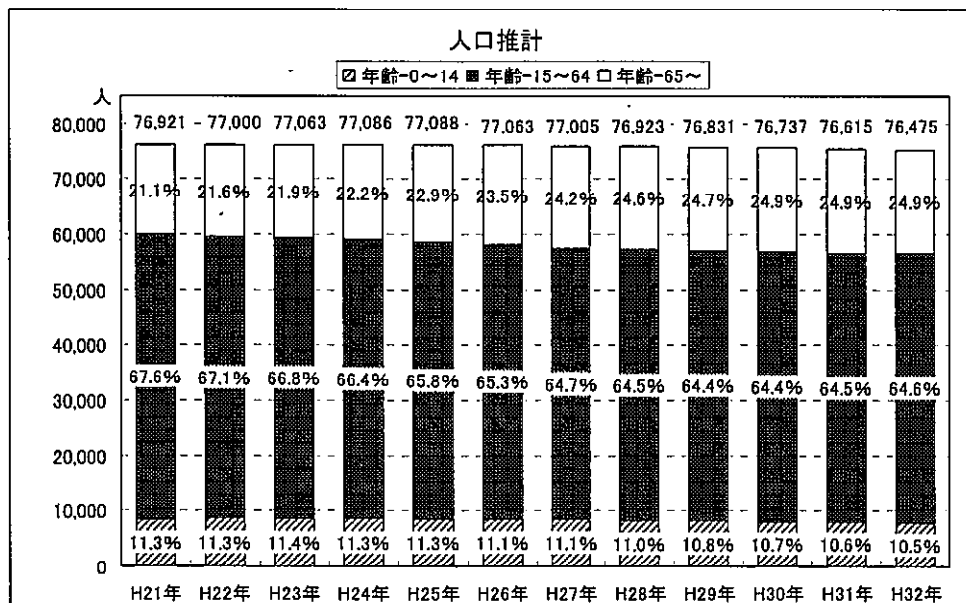
生産・大量消費・大量廃棄型社会から「循環型社会」への転換など、狛江市のみならず社会全体で対応し、乗り越えていかなければならない課題が山積しています。狛江市としても積極的に取り組みを進めていく必要があります。



出典 「財政のあらまし（平成 20 年度決算）」
(平成 21 年 11 月)

② 少子高齢化社会の進行

今後 10 年間の将来人口を見ると、狛江市の人口は、安定的に推移するものの、平成 25 年をピークとして緩やかに減少していくことが予測されています。また年代別構成をみると 65 歳以上の人口割合が 21.1%から 24.9%へ増加するとともに、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口割合が 67.6%から 64.6%、14 歳以下の年少人口割合が 11.3%から 10.5%へ減少し、少子高齢化が進行していくことが予測されています。このことから市税の 5 割以上を占める個人市民税が減少する一方で、扶助費（高齢者等を支援する経費）の増加が懸念されています。



人口推計（平成 21 年度）より作成

③ 地方分権の推進

平成 12 年 4 月の地方分権一括法の施行により本格的に開始された地方分権の推進は、政権交代により不確定な要素はあるものの、平成 22 年夏までには地域主権戦略大綱が策定され、「規制緩和」、「権限・財源移譲」、「補助金・交付金の見直し」など個別事項の取り組みが進められることになっています。こうした地方分権の進展に伴い、「地域のことは地域自ら決定する」という自己決定と自己責任に基づく行政運営が求められるようになって考えられます。そうした地方政治の流れに相應しい自治体となるよう、これまでの行政運営を見直す必要があります。

④ 市民との協働、事業所との役割分担の推進

今後は、自治権の拡充により市民の多様な価値観を反映した行政サービスの提供、より地域のニーズにあった行政運営が可能となってくると考えられます。しかしその一方で、財政状況は厳しさを増しており、それら新たな行政サービスを含め、これまでのように行政が何もかも担っていくことには限界があります。特に市民ニーズや地

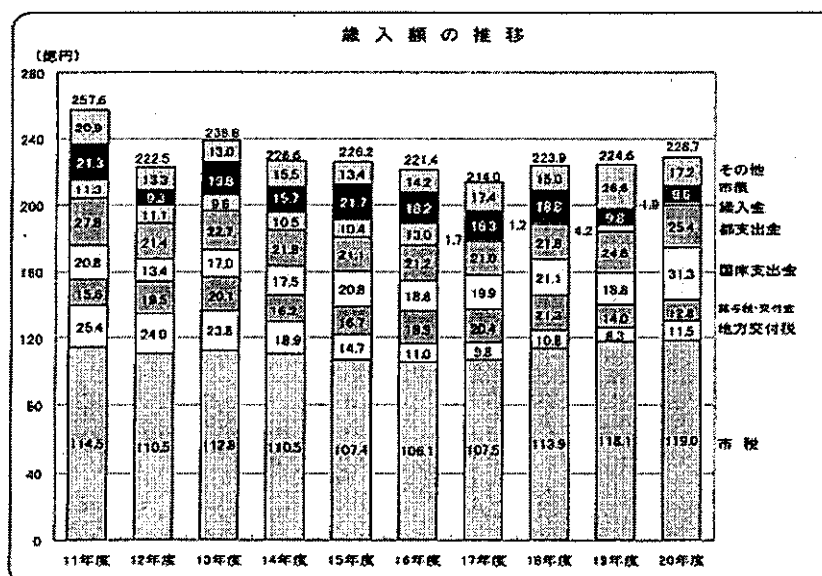
域の課題に的確に対応していくためには、市民と行政が互いに連携、協力しながら取り組みを進めていくことが必要であり、市民との協働をより一層進めていく必要があります。また行政サービスの質の維持・向上を前提とした事業所との役割分担、民間活力の導入の推進など、今後は市民活動団体や事業所など、様々な主体が、連携、協力しながら公共を担う、新しい視点に立った行政運営が必要といえます。

⑤ 職員の意識向上・人材育成

行財政改革の取り組みを担うのは、職員であり、行財政改革を進める上では、職員一人ひとりの意識や意欲を向上させていく取り組みが不可欠といえます。また市民ニーズを的確に把握し、社会の変化に柔軟に対応していくためには職員の能力向上も必要であり、それに相応しい組織体制に向けた人材育成が重要となってきます。

⑥ 財政状況

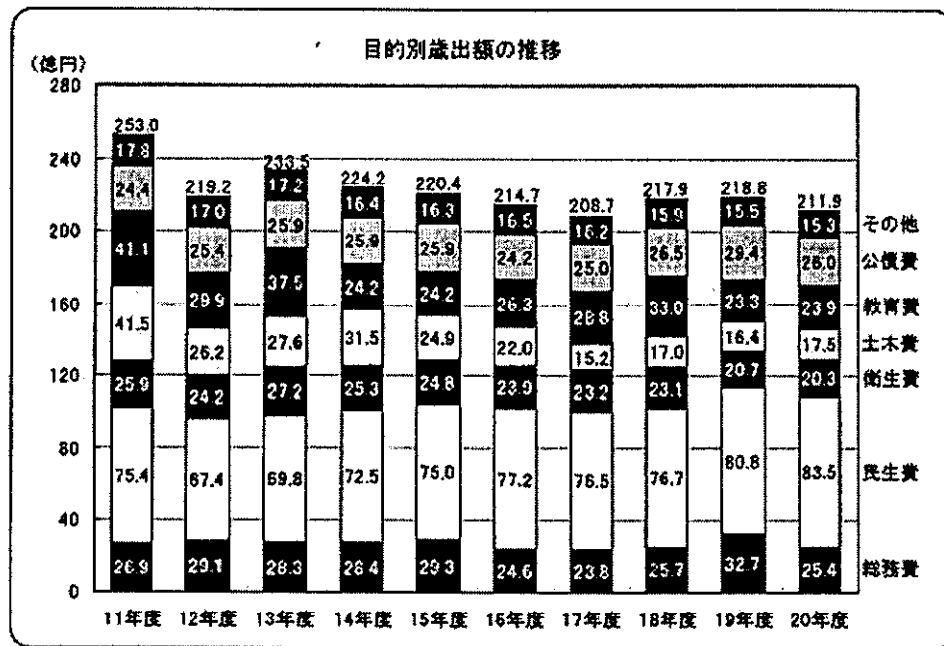
(1) 歳入



出典 「財政のあらまし（平成20年度決算）」（平成21年11月）

三位一体の改革等地方交付税制度の見直し等により、平成 16 年度以降、地方交付税が大幅な減となり、歳入総額は、20 年度は、11 年度と比較して約 30 億円の減少となっています。今後は、長引く不況の影響で、市税収入の落ち込みが予想され、厳しい財政状況となることが見込まれています。

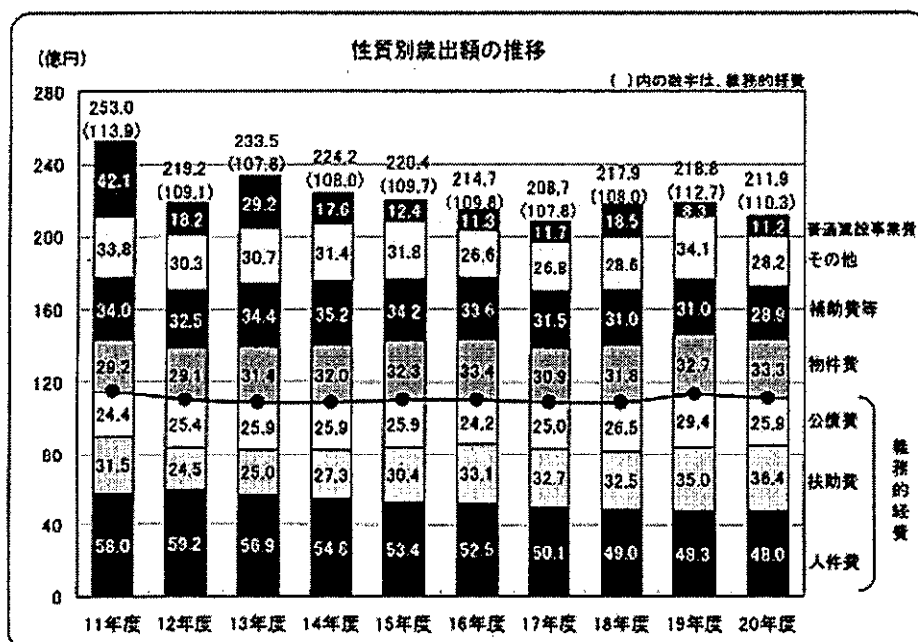
(2) 歳出



出典 「財政のあらまし（平成 20 年度決算）」（平成 21 年 11 月）

歳入の減少に伴い、平成 12 年以降、歳出総額も削減傾向にあり、20 年度は 11 年度と比較して、約 40 億円の減少となっています。その中で、民生費の支出が年々増加しており、少子高齢化や景気低迷の影響等により今後も民生費の増加が予測されます。

(3) 義務的経費の推移



出典 「財政のあらまし（平成20年度決算）」（平成21年11月）

歳出の総額が減少傾向にあるにも拘らず、歳出全体に占める義務的経費の割合は、約50%前後で推移しています。扶助費の増加が見込まれることから、人件費や公債費を削減し、新たな施策を行うための経費の割合を増やしていく必要があります。

3. これまでの行財政改革の取り組み

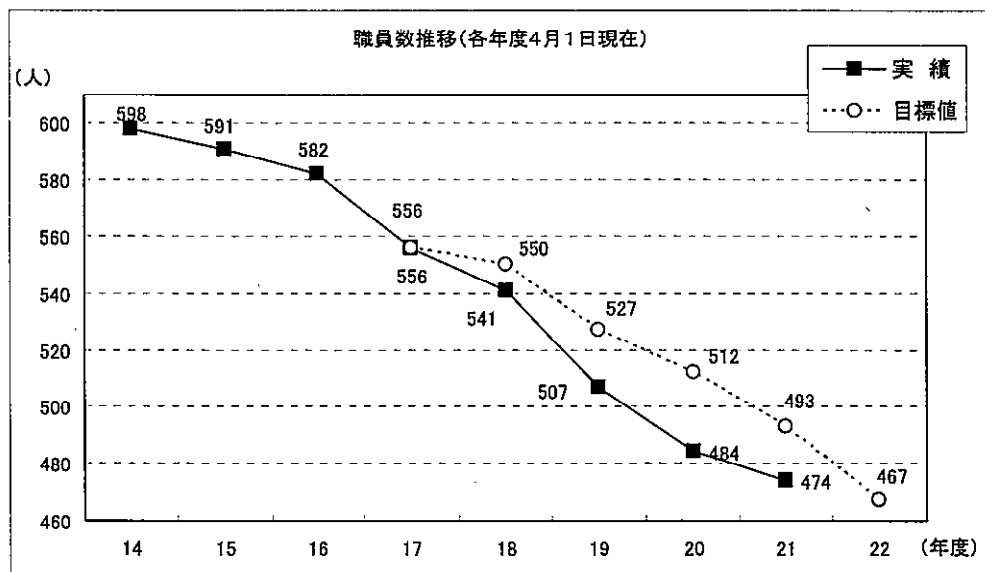
① 主な取り組みの成果

第3次行財政改革推進計画では、以下の4つを数値目標として、取り組みを進めてきました。

【数値目標】

- | | | |
|------------------|----------------|---------|
| (1) 職員数 | 556人(17年4月1日) | → 467人 |
| (2) 経常収支比率 | 103.9%(16年度決算) | → 概ね95% |
| (3) 年間事業債発行額 | 10億円以下 | |
| (4) 人件費比率(歳出決算上) | 33.8%(16年度決算) | → 30%以下 |

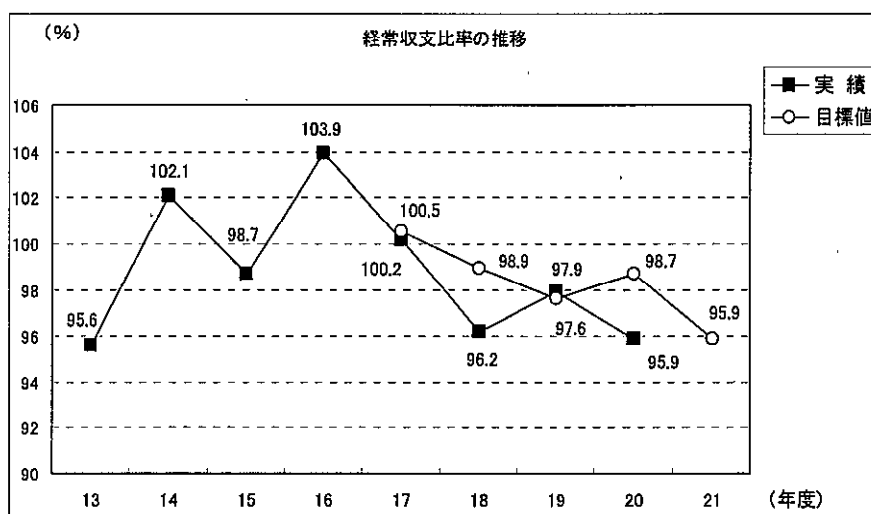
(1) 職員数



出典 アクションプラン行財政改革推進計画編(20年度進捗状況)」(平成21年12月)

平成17年4月1日現在の職員数556名は、21年4月1日現在で82名減の474名となっています。22年4月1日の目標値467名は達成できる見込みです。

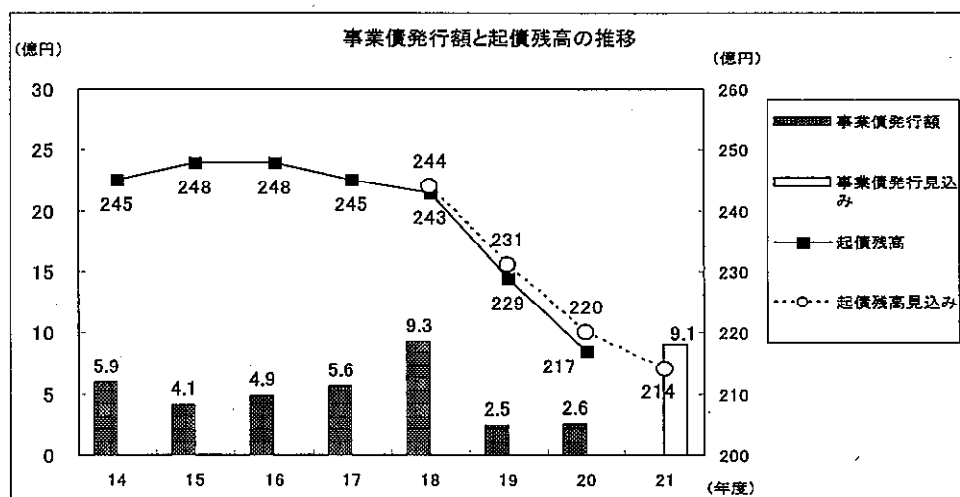
(2) 経常収支比率



出典 アクションプラン行財政改革推進計画編（20年度進捗状況）（平成21年12月）

平成16年度決算時103.9%の経常収支比率は、8.0%減の95.9%となり、概ね95%の目標を現段階ではクリアしています

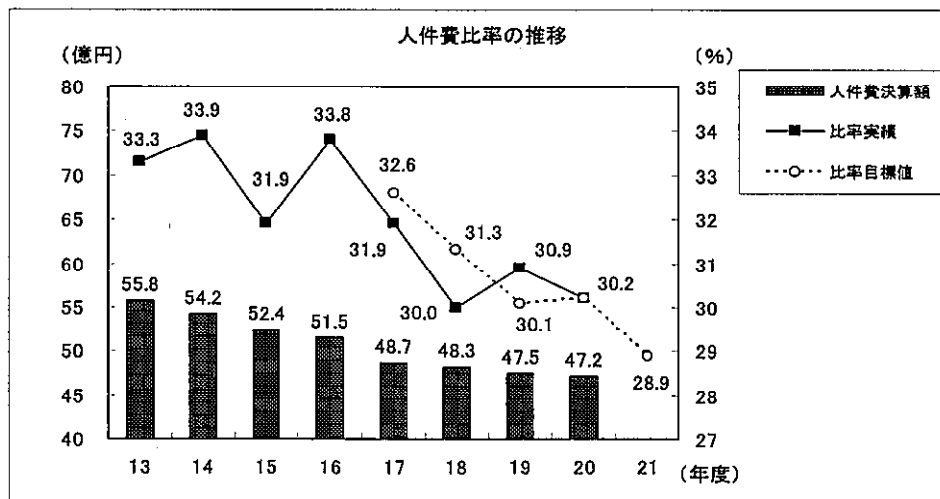
(3) 年間事業債発行額



出典 アクションプラン行財政改革推進計画編（20年度進捗状況）（平成21年12月）

財政に占める公債費の割合を抑制するため、年間の事業債発行額を 10 億円以下に抑制してきました。平成 16 年度末の起債残高 248 億円は、20 年度では 31 億円減の 217 億円になっています。

(4) 人件費比率



出典 アクションプラン行財政改革推進計画編 (20 年度進捗状況) (平成 21 年 12 月)

平成 16 年度決算で 33.8% の人件費比率は、20 年度決算時では、3.6% 減の 30.2% となっています。21 年度の決算数値については、まだ確定していませんが、目標値に近い数値となる見込みです。

(5) 行財政改革効果額 (第 3 次行財政改革推進計画)

(単位: 千円)

年度	17年度	18年度	19年度	20年度
実績	△ 934,293	△ 1,264,067	△ 1,374,612	△ 1,356,622

* 実績額は平成 16 年度予算対比

平成 20 年度決算時において行財政改革の取り組みによる効果額は、16 年度予算対比で、約 13 億円削減となっています。20 年度までの累計額は、約 49 億円になっていま

す。

② 新たな行財政改革の必要性

平成 15 年度からの第3次行財政改革大綱は、前述のような取り組みにより一定の成果をあげることができました。しかし地方分権の推進や三位一体の改革、世界同時不況、少子高齢化、格差社会の進行など、自治体を取りまく環境は、大きく変化してきています。また、他の自治体と比較しても、財政指標の改善が十分図られているとはいえない状況です。一方、地方分権の進展に伴い、自治体の魅力によって居住地を選ぶ、都市間競争時代を迎えています。しかも粕江市は、近接する大規模自治体に囲まれた小規模自治体であり、これまで以上に覚悟を持って政策的にも、財政的にも自立し、創造的で魅力ある自治体を実現しなくてはなりません。

このためには、将来の市民ニーズや社会の変化に対応できるよう市民参加と協働を推進し、現状の行財政運営を見直し、刷新するとともに、財政基盤の強化を実現する必要があります。

そこでこれまでの行財政改革の取り組みをさらに進めるとともに、新しい課題に対応できる自治体となるために、行財政改革大綱を改訂することとします。

Ⅱ. 第4次行財政改革の取り組みの方向性

1. 第4次行財政改革大綱の基本方針

狛江市のまちづくりの基本的方向性を示した基本構想・基本計画において、今後の方向性として、行財政改革の取り組みを行い、限られた財源を有効かつ効率的に活用しながら各種施策の展開を図り、市民生活の向上を図ることが示されています。

そこで基本計画で示された行財政改革の方向性に基づき、第4次行財政改革の基本方針を以下のとおりとします。

① 市民参加と協働のまちづくり

市民参加の機会を増やすとともに、参加した人が満足感・充足感を感じられるように参加の方法を工夫し、参加による成果を広く公表します。多くの市民が市民参加に関心や理解を深め、行政に対する市民参加が活発に行われるようにします。

協働の基本となる自主的な市民活動が育つ環境を整備し、協働の担い手としての市民活動団体の強化を図るとともに、協働実施事業を増やします。市民活動団体と行政の良好な関係を構築し、協働関係を深めることによって行政活動全般に市民協働が浸透していくことを目指します。

市民参加と市民協働がより一層活発に行われるよう、その現状の課題を分析し、その阻害要因や促進要因を検討し、行政の基本ルールの確立とも関連して市民参加と市民協働に関する基本条例の見直しに取り組みます。

【取り組みの方向性】

1. 行政に対する市民参加の活発化
2. 行政と市民活動団体や事業所との協働の促進
3. 市民参加と市民協働の推進に関する基本条例の見直し

② 行政運営の刷新

前例踏襲、既存施策の継続を前提とした行政運営を抜本的に見直し、マネジメント体制を確立するとともに、行政評価を実施します。基本計画の目標管理を行うとともに、行財政改革に反映させるため有識者や市民による外部委員会の設置など新たな仕組みを導入します。行政サービスの見直し、改善を図り、行政サービスの質の維持・向上・効率化を図ります。

行政運営の刷新を行うに相応しいスリムな組織とするとともに、社会情勢の変化にも対応できる人材を育成します。政策法務能力、企画立案能力の向上を図るとともに、組織風土改革や人事評価制度、能力給の導入など職員の意欲を引き出す組織に改め、分権社会に対応できる組織体制を作ります。

財政状況や他市との比較など、市民が行政運営について明確に把握できるような積極的な情報提供を進めます。わかりやすい情報提供を行い、市民と連携しながら行政運営に取り組める基盤を整えます。

【取り組みの方向性】

1. 豊かな公共空間の実現
2. 積極的な情報提供の推進
3. 行政評価の実施と行政サービスの質の維持・向上・効率化
4. 組織体制の確立と人材育成

③ 財政の健全化

計画終了時に成果が実感できるよう、データ分析を行い、定量的・絶対的な数値目標を戦略的に設定します。また財務規律や基準の策定など目標管理のための仕組みづくりを検討し、健全化に向けた取り組みを進めます。目標達成のためには、進捗管理を徹底

し、毎年度市民に公表するとともに、必要な施策を追加・修正していきます。

簡素で効率的な行政運営を行うため、歳出の効率化に取り組みます。コスト削減に努めるとともに、ニーズに合った質の高い行政サービス提供に向けた業務委託の推進を行い、効率的な行政運営に取り組みます。特に、多大な支出が見込まれる老朽化した公共施設の建て替え、補強、耐震工事等の実施については、事業毎に財源を明示し、市債発行を抑制し、公債費の削減に支障がないよう、十分検証しながら、市民合意を得て進めます。

財政基盤の確立を図るため、歳入確保に努力します。先進事例の活用等による徴収強化を行うとともに、市民意見を十分に反映しながら資産活用などの取り組みを進めます。

【取り組みの方向性】

1. 戦略的な目標値の設定
2. 歳出の効率化に向けた取り組み
3. 歳入確保に向けた取り組み

2. 行財政改革を進める上で重視すべき視点

具体的な行財政改革を検討するにあたっては、行財政改革の取り組みが、単なる行政サービスの縮小や低下を招くものではなく、行政サービスの維持・向上と効率化が図れるものとなる必要があります。そこで行財政改革が、市民にとって魅力のある自治体として自立的に発展していくための取り組みとなるよう、重視すべき4つの視点を定めます。

◆視点1：狛江の独自性を活かす

狛江市の将来都市像「私たちがつくる水と緑のまち」には、狛江という小さなまちの利点を活かし、市民とともに、「狛江らしさ」を活用した狛江の魅力づくりを進め、オンリーワンの魅力を持つ、「選ばれ続ける狛江」を目指す気持ちが込められています。そこで行財政改革を進めるにあたっては、「狛江の独自性を活かす」という視点から取り組みを進めることとします。

◆視点2：市民と職員が協創に取り組む

今後の市政運営を進めていく上では、「市民参加」と「市民協働」が不可欠な要素となります。そのため開かれた市政をさらに進め、「市民が主役のまちづくり」ができるように市民参加の活発化や市民協働をより一層進めていく必要があります。特に今後は、行政への参加を促すだけでなく、市民と同じ目線で、市民と職員がともに取り組み、作り上げていく「協創」関係を築いていくことが重要といえます。そこで行財政改革を進めるにあたっては、「市民と職員が協創に取り組む」という視点から取り組みを進めることとします。

◆視点3：職員の意欲と経営意識の向上

将来の市民ニーズに応え、社会の変化に柔軟に対応していくためには、行政サービスの質の維持・向上と効率化を図り、財政基盤を強化し、収支均衡型財政への転換をより確かなものとする必要があります。そのためには分権時代に対応できる組織体制の確立、人材育成・人事制度の見直しを推進するとともに、行政運営におけるマネジメント体制を確立し、職員の経営意識、コスト意識の向上や財政の健全化を図る必要があります。そこで行財政改革を進めるにあたっては、「職員の意欲と経営意識の向上」という視点から取り組みを進めることとします。

◆視点4：環境への配慮

狛江市の将来都市像「私たちがつくる水と緑のまち」を実現するためには、地球温暖化や循環型社会への転換など社会全体に共通する課題についても取り組む必要があります。

また事業者としても「環境経営」の視点から、環境に配慮した取り組みを進める責務があります。そこで行財政改革を進めるにあたっては、「環境への配慮」という視点から取り組みを進めることとします。

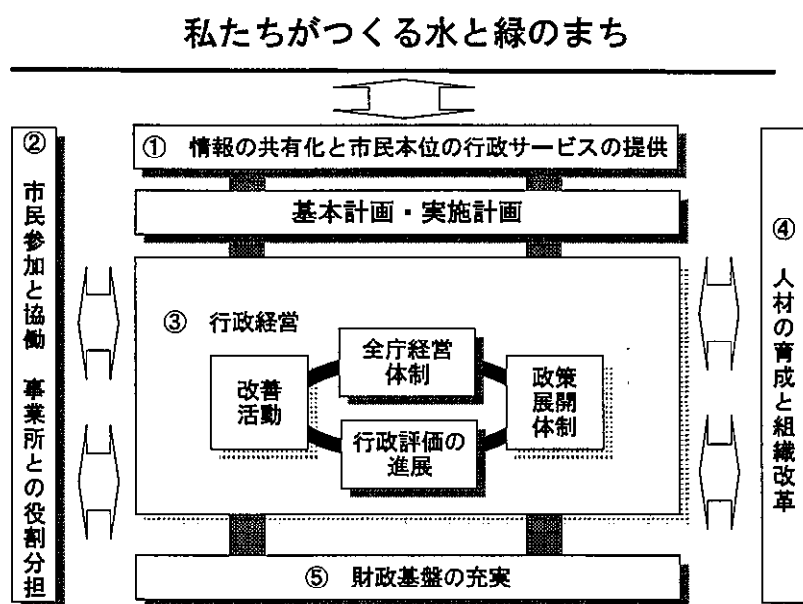
Ⅲ. 行財政改革大綱の基本施策

1. 行財政改革大綱の基本施策

基本方針で示された3つの分野における取り組みの方向性を4つの視点も踏まえ、将来都市像「私たちがつくる水と緑のまち」実現に向けた行財政改革として、以下の5つを行財政改革大綱の基本施策とします。

◆行財政改革の基本施策と相互の関連

- (1) 情報の共有化と市民本位の行政サービスの提供
- (2) 市民参加と協働、事業所との役割分担の推進
- (3) 行政経営（運営）システムの構築
- (4) 人材の育成と組織の改革
- (5) 財政基盤の充実



① 情報の共有化と市民本位の行政サービスの提供

「積極的な情報提供の推進」は、行政運営の刷新に限らず、市民参加・協働のまちづくりを進める上でも基本となるものであり、財政の健全化を進めていく上では、情報提供の推進による情報の共有化が不可欠なものとなります。また市民本位のまちづくりを進め、狛江の魅力を高め、狛江の独自性を活かしたまちづくりを進める上では、市民ニーズの把握とその対応が重要となります。そこで情報の共有化と市民本位の行政サービスの提供を第1の基本施策として取り組みます。

(1) 積極的な情報提供と共有化の推進

- ・ 市民の意見を取り入れた市民にわかりやすい広報づくり
- ・ 財政状況や計画進捗状況等の広報・HP等への掲載の充実
- ・ 基本計画等の数値目標の進捗状況等わかりやすい公表
- ・ 公表すべき情報のリスト化
- ・ 争点情報（政策情報）、問題提起型の情報提供
- ・ 情報発信能力の強化

(2) 市民ニーズの把握と対応方法の充実

- ・ 市民ニーズの把握や市民意識調査の充実と活用
- ・ 意見・相談・苦情の迅速な対応・基準の設定
- ・ 窓口対応の充実

② 市民参加と協働、事業所との役割分担の推進

市民参加と協働の推進は、市民参加と協働のまちづくりだけでなく、行政運営の刷新における「豊かな公共空間の実現」に向けた取り組みの基盤となるものであり、市民との「協創」、財政の健全化にもつながります。また事業所との役割分担についても、「豊

かな公共空間の実現」や財政の健全化，事業所との「協創」につながる取り組みとなります。そこで市民参加と協働，事業所との役割分担の推進を第2の基本施策とします。

（１）市民と職員の「協創」関係づくり

- ・市民と職員がともに取り組み，作り上げる関係づくり
- ・ニーズにあった参加と協働の場づくりの推進
- ・参加と協働に関するわかりやすい広報・広聴・相談の充実
- ・市民参加と市民協働の推進に関する基本条例の見直し

（２）行政に対する市民参加の活性化

- ・審議会における市民委員の割合の増加など運営方法の見直し
- ・パブリックコメント制度や運用などの見直し
- ・参加した市民への最終結果等の行政への反映の報告

（３）行政と市民活動団体との協働の推進と事業所との役割分担

- ・協働実施事業²の増加
- ・市民活動支援センターの設置による協働の担い手の育成
- ・協働実施事業の協働型評価の実施
- ・民間の公共的活動が育つための環境整備

③ 行政経営（運営）システムの構築

市民ニーズに的確に対応しながらより効率的な行政運営をしていくためには，経営の視点を取り入れた全庁的な経営システムと各部門のマネジメントの仕組みを整える必要があります。そのためにも，市民ニーズを把握し，政策形成につながる仕組みとそれを評価し，改善につなげるPDCA（計画：Plan・実行：Do・評価：Check・改善：Action）

² 市が市民公益団体に対して資金援助を行う事業や市と市民公益団体が委託や協定を交わし，協力して行う事業

のサイクルを整え、経営意識を向上させていく必要があります。そこで行政経営（運営）システムの構築を第3の基本施策として取り組みます。

（1）全庁経営体制の構築

- ・ トップのリーダーシップの強化
- ・ 全庁経営システムの構築
- ・ 各部マネジメント体制の確立
- ・ 各部門長の目標管理の徹底と検証
- ・ 管理者（課長クラス）の目標管理の実施

（2）政策形成と展開システムの構築

- ・ 基本構想、基本計画に基づく政策・施策・事務事業の体系整備
- ・ 市民ニーズ反映のためのマーケティング手法の導入
- ・ 計画の実現に向けた進行管理と市民のモニタリング

（3）行政評価システムの構築

- ・ 行政評価制度の導入とその結果（成果）の公表
- ・ 外部委員会の設置（例 行政刷新委員会、行政評価市民会議など）
- ・ 計画を策定した審議会等での評価、見直し

④ 人材の育成と組織の改革

行財政改革を直接担うのは、職員であり、その能力開発と育成、意欲を高める仕組みづくりは、行政運営の刷新のみならず、市民参加と協働のまちづくり、財政の健全化においても重要な取り組みとなります。またそうした職員の意欲と能力を活かし、市民ニーズや社会の変化に迅速に対応していくためには、それに見合った組織体制を整えることも重要です。そこで人材の育成と組織の改革を第4の基本施策として取り組みます。

（１）改革を担う人材の育成

- ・ 職員の能力開発の強化
- ・ 人事制度（評価・配置・処遇）の整備・刷新
- ・ 意欲ある人材の適材適所の推進
- ・ ＯＪＴ^３等を通じた人材育成と能力発揮ができる職場づくり

（２）変化に対応できる組織体制づくり

- ・ 庁内分権化（権限委譲）の促進
- ・ 管理職のマネジメント力の強化
- ・ 社会情勢の変化に対する機動的で柔軟な組織への再編
- ・ 行政の総合化をめざした各種委員会制度の再編

⑤ 財政基盤の充実

財政の健全化による財政基盤の強化・充実は、将来都市像の「私たちがつくる水と緑のまち」実現に向けた各種計画を進める原資となるものであり、今後の社会情勢の変化に柔軟に対応していくためにも、行政運営の刷新や市民参加と協働のまちづくりとも連携しつつ推進していかなければならないものです。また事業所としてもエネルギー削減等環境に配慮した取り組みや効率化を図ることにより、財政基盤の充実を図る必要があります。そこで財政基盤の充実を第５の基本施策とします。

（１）戦略的な目標値の設定による財政管理の充実

- ・ 財政目標の設定による財政管理の推進

^３ On-the-Job Training の略。職場の上司や先輩が部下や後輩に対し、具体的な仕事を通じて、仕事に必要な知識・技術・技能などを指導し、修得させる教育訓練手法のこと

- ・ 財政規律や財政基準を伴う中期的財政計画の策定
- ・ 定期的な効果確認・改善の仕組みづくり（目標管理の仕組みづくり）
- ・ 計画未達成の取り組みの継続的な取り組み

（２）歳出の効率化に向けた取り組み

- ・ 徹底的なコスト削減に向けた取り組み
- ・ 類似重複業務等の統合・整理
- ・ 民間への業務委託の推進
- ・ 入札改革（一般競争入札等の拡大）
- ・ 補助金の見直しの徹底
- ・ 外郭団体などの見直し

（３）歳入確保に向けた取り組み

- ・ 収納対策の強化と収入確保の強化（市民税・国民健康保険税の徴収強化）
- ・ 資産売却等による財源確保
- ・ 歳入増加に結びつく財政情報の提供と共有化

（４）公共施設の効率的活用の促進

- ・ 公共施設の運営形態の見直し
- ・ 公共施設の効率的活用の促進

Ⅳ. 第4次行財政改革大綱の計画期間

1. 計画期間

第4次行財政改革の計画期間は平成22年4月から27年3月までの5か年間とします。また、行財政改革大綱を具体的に推進するための行財政改革推進計画は、時代の変化に応じて弾力的に対応するため、下図のとおり24年度に見直しを図り、残り3年間（後期）の取り組みを明らかにします。

22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
	(前期)	見直し	(後期)	

3年間（前期）の進捗状況を把握しつつ、残された行財政改革の課題と新たな行政課題への対応を図るよう整理し、残り3年間（後期）の計画を策定する。

2. 推進体制

行財政改革を推進する組織として庁内に粕江市行財政改革推進本部及び粕江市行財政改革推進委員会を設置し、行財政改革の取り組みを推進していきます。

① 粕江市行財政改革推進本部

粕江市行財政改革推進本部（以下「本部」とする。）を引き続き設置します。本部は行財政改革推進の方向性を示すのはもちろんのこと、その進捗状況を把握し適切な執行管理を行うとともに行財政改革の成果を評価します。

② 粕江市行財政改革推進委員会

本部の下部組織として、粕江市行財政改革推進委員会（以下「推進委員会」とする。）を引き続き設置します。推進委員会は行財政改革推進のための具体的方策について検討

します。

3. 進捗管理

狛江市行財政改革推進本部で進捗管理を行うとともに、有識者や専門家、市民等で構成する外部委員会を設置し、市民の視点からも進捗・評価を行うこととします。

登録番号(刊行物番号)

H21-38

狛江市第4次行財政改革大綱

平成22年3月発行

発 行 狛江市

編 集 企画財政部 政策室

狛江市和泉本町一丁目1番5号

電話 03(3430)1111

印 刷 庁内印刷

頒布価格 30円

GBOOK04899



* GBOOK04899 *

狛江市役所 行政図書