

# 2

## 地域文化施設と 行財政制度の現状

地域の実情に即した主体的な施設づくりが  
求められているなかで、  
施設整備をめぐる制度の内容や  
問題点を把握しておくことが求められる。  
地域文化施設を取り巻く行財政制度について  
現状と課題を整理した。

# 地域文化施設建設に対する 財政支援措置について

## 1 地域文化施設とふるさとづくり

地域文化施設の建設に関する地方財政上の支援制度の主要な例の一つは「ふるさとづくり事業」である。この事業は、地方債（地域総合整備事業債）と地方交付税を活用して、地方団体の取り組みを財政支援する仕組みとなっている。この事業では、地域文化施設の建設のために発行された地域総合整備事業債の元利償還金について、その団体の財政力に応じて、一定割合を後年度の交付税に算入されることになる。この地域総合整備事業債は、平成7年度の地方債計画計上額1兆8,215億円のうち、1兆725億円が「ふるさとづくり事業」に充てられている。この他に地域文化施設の建設について地域総合整備事業債による財政支援措置が行われる事業には、「まちづくり特別対策事業」「若者定住促進等緊急プロジェクト」「リーディング・プロジェクト」「商店街等振興整備特別事業」等が挙げられる。

また、平成2年度から平成8年度までのふるさとづくり事業（ハード事業）の実施状況のなかで地域文化施設建設の占める割合は、事業数で約15%、事業費で約25%、2兆円を超える額となっている。ふるさとづくりの主要な対象として、地域文化施設の整備が求められていることを示している。

以下、ふるさとづくりの経緯と内容を記すとともに、2において各種財政支援制度の概要を示すこととする。

### (1) 第1次ふるさとづくり推進期（昭和63年度～平成4年度）

(1) 昭和62年～63年にかけて「ふるさと創生」の議論が起こったことを背景として、「自ら考え自ら行う地域づくり事業（一億円事業）」が昭和63年度から平成元年度にかけて実施された。これは全国各地における自主的・主体的な地域づくりへの取り組みを支援し、「ふるさと創生」の起爆剤となることを期待した施策で、「地方が知恵を出し、中央が支援する」という新しい発想に基づいて行われた。その内容は、全国の市町村に一律1億円を、昭和63年度に2千万円、平成元年度に8千万円の交付税で措置するという方法で交付したもので、当時話題を呼んだ施策である。（都道府県に対しては普及広報の目的で、財政力に応じ標準団体で1億円になるよう交付した。）

(2) 一億円事業と併行して、地方の単独プロジェクト（主にハード事業）を支援するため、昭和63年度に「ふるさとづくり特別対策事業」が創設され、地域総合整備事業債を活用した事業が平成2年度までの3年間実施された。これは、元利償還金について、後年度、地方公共団体の財政力に応じて、その30%～55%を地方交付税により措置するとともに、当該事業年度に原則として対象事業経費の15%（一部5%）を措置するものである。

(3) また、民間活力の利用による地域づくりへの取り組みを支援するため、昭和63年12月に「地域総合整備財団（ふるさと財団）」が設立され、平成元年度から財団の支援により民間事業者に対する「ふるさと融資事業」が実施されている。これは企業がふるさとづくりの要件にあてはまる事業を行う場合に、地方公共団体が民間金融機関と協調して融資を行うもので、融資のうち20%（過疎地域は25%）が無利子融資となっている。

(4) 一億円事業を契機とする自主的・主体的な地域づくりを永続的な取り組みに発展させ、また、一億円事業で出された構想・プランを実現するための支援策として、平成2年度から4年度までの3年間を対象として「地域づくり推進事業」が創設され、ハード・ソフトの両面から総合的な支援策が講じられた。制度の仕組みは、ハード事業については先の「ふるさとづくり特別対策事業」と同様であるが、新たにソフト事業に対しても6千万円～1億6千万円を地方交付税で措置するもので、ふるさとづくり事業の基本型といえる。

## (2) 第2次ふるさとづくり（平成5年度～平成7年度）

第1次ふるさとづくりの推進期間に全国に広がった自主的・主体的な地域づくりの理念・テーマに基づき、重点的な事業の推進を図り、豊かさとゆとりを実感できる地域社会を実現するため、平成5年度から「第2次ふるさとづくり」が推進された。

「第2次ふるさとづくり」の中核事業として、平成5年度から7年度まで「ふるさとづくり事業」が実施された。事業の仕組みは概ね「地域づくり推進事業」に準ずる。すなわち、ソフト事業に対して6千万円～1億6千万円を地方交付税で措置、ハード事業については地域総合整備事業債を活用し、その元利償還金の30%～55%を地方交付税により措置するとともに、当該事業年度に一部交付税措置を行う内容である。

## (3) ふるさとづくり事業（平成8年度～平成10年度）

「ふるさとづくり事業」は、その着実な進展と地方分権の推進を図る観点から、平成8年度から10年度を対象期間として引き続き実施されることとなった。そのなかで、ソフト事業への交付税措置は段階的に引き下げられ、平成8年度は5千万円～1億3千万円である（平成8年度～10年度の措置額の合計は6千億円程度が見込まれている）。

## 2 地域文化施設の建設に係る主要な 財政支援措置の概要

### (1) ふるさとづくり事業（ハード）

#### ●事業目的

「自ら考え自ら行う地域づくり」事業を契機とした自主的・主体的な地域づくりの取り組みを永続的なものにし、ほこりと愛着をもてる「ふるさと」を着実に築き上げるとともに、豊かさゆとりを実感できる地域社会の実現を目指すため、各地の取り組みに応じた支援措置を講じ、地域主導のふるさとづくりの一層の推進を図る。

#### ●支援措置の内容

対象事業経費のうち、75%が地域総合整備事業債（特別分）の充当を認められる。

地域総合整備事業債（75%） （後年度交付税措置：30%～55%（ $\alpha$ ））	一般財源（25%）	
	交付税 当該年度（15%）	（10%）

（ただし、会館等（箱物）については、交付税当該年度補正分の対象にならない）  
（平成8年度及び9年度においては、交付税当該年度補正分は地総債に振り替えられる）

地域総合整備事業債の元利償還金に対する後年度の交付税措置率（ $\alpha$ ）は、地方自治体の財政力指数に応じて決まる。（以下の事業でも同様）

財政力指数区分	措置率	算式（Xは財政力指数）
0.60未満	0.550～0.516	$\alpha=0.599-0.1400X$
0.60以上0.75未満	0.515～0.473	$\alpha=0.695-0.3000X$
0.75以上0.85未満	0.470～0.425	$\alpha=0.845-0.5000X$
0.85以上0.95未満	0.421～0.335	$\alpha=1.228-0.9500X$
0.95以上	0.325～0.300	$\alpha=0.800-0.5000X$

ただし、 $\alpha$ が0.300を下回る場合は0.300とし、 $\alpha$ が0.550を上回る場合は0.550とする。

●事業指定期間 平成8年度～10年度

### (2) まちづくり特別対策事業

#### ●事業目的

広域行政圏を単位に広域的な調整を図りながら実施される単独事業を支援す

ることにより、個性的で魅力あるまちづくり、地域づくりを推進する。

●支援措置の内容

対象事業経費のうち75%（特別事業特別分）、まちづくり総合事業及び拠点地域根幹施設整備事業については85%（総合事業特別分、拠点都市地域内事業特別分）、拠点地域中核施設整備事業については90%（拠点都市地域内事業特別分（中核施設））が地域総合整備事業債の充当を認められる。

地域総合整備事業債 75%（85%又は90%） （後年度交付税措置：30%～55%（ $\alpha$ ））	一般財源 25% （15%又は10%）
--	---------------------------

事業採択期間 昭和59年度～

(3) リーディング・プロジェクト

●事業目的

21世紀に向けての重要な地域政策課題として、①健やかな地域社会づくり、②地域の環境と調和した魅力あるまちづくり、③地域情報化対策、④地域間交流を位置づけ、これらに係る市町村等の先導的取り組みを支援し、もって地域社会の一層の発展に資する。

●支援措置の内容

対象事業経費のうち、75%（特別分）、中核的な事業については90%（中核施設特別分）が地域総合整備事業債の充当を認められる。リーディング・プロジェクト推進計画策定等事務費が特別交付税により措置される。

地域総合整備事業債 75%（90%） （後年度交付税措置：30%～55%（ $\alpha$ ））	一般財源 25%（10%）
---	------------------

事業採択期間 昭和61年度～

(4) 若者定住促進等緊急プロジェクト

●事業目的

過疎地域、振興山村、豪雪地帯、離島、半島、特定農山村地域、産炭地域において、特に若者の人口流出が続いている状況を踏まえ、若者の定住を促進する観点から実施するプロジェクトを支援する。

●支援措置の内容

複数施設の場合、対象事業経費のうち、75%（特別分）、特に重要な事業については85%が地域総合整備事業債の充当を認められる（過疎債・辺地債では100%）。

単独施設の場合、75%地総債、15%過疎債の充当を認められる。

**複数施設**

地域総合整備事業債 75% (85%) (後年度交付税措置：30%~55% (α))	一般財源 25% (15%)
--	-------------------

過疎債・辺地債 100% (後年度交付税措置：70%、80% (α))
---

**単独施設**

地域総合整備事業債 75% (後年度交付税措置：30%~55% (α))	過疎債 15%	一般財源 10%
--	------------	-------------

(後年度交付税措置：70% (α))

計画採択期間 平成4～8年度

# 地域文化施設の建設と 政府調達協定について

## 1 新政府調達協定の直接適用

地方公共団体が締結する契約の方法は、一般競争入札を原則とし、政令で定める場合に該当するときに限り、指名競争入札、随意契約又はせり売りによるものとされる（地方自治法第234条）。地域文化施設の設計もこの例外ではなく、プロポーザル方式や各種設計コンペも、法律上は随意契約の相手方を選定するための手続きにほかならない。これらの契約制度に関して、1996年1月から発効した「政府調達に関する協定」により、新たな制限が加わったので留意が必要である。この協定は、政府の契約相手方の選定について、透明性の確保と内外無差別を要求するものだが、新協定では、都道府県および政令指定都市が新たに適用対象に加えられるとともに、これまで物品に限られていた適用範囲がサービス分野にも拡大されたのである。

この協定は、日本国内法上の措置をまたず、直接に国内に適用されるので、本稿の調査対象である地域文化施設の整備についても協定の趣旨を踏まえた対応が必要である。

## 2 協定の概要

(1) 趣旨 協定の二大目的は、外国企業の政府調達市場へのアクセス改善のための透明性確保と無差別原則（内国民待遇と最恵国待遇）である。

(2) 協定締約国 日本国、アメリカ合衆国、カナダ、欧州共同体（EC）、EC加盟国（連合王国、フランス、イタリア、オランダ、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、フィンランド、スウェーデン、デンマーク、オーストリア、ベルギー、アイルランド、ルクセンブルグ）、スイス、ノルウェー、イスラエル、大韓民国

(3) 地域文化施設の整備に関する主な内容

協定の適用範囲を次のように拡大した。

	旧	新
適用対象機関	中央政府の機関 政府関係機関（21）	中央政府の機関 政府関係機関（84） 都道府県・政令指定都市
調達対象	物 品	物品およびサービス

（注）かっこ内は機関数

適用対象機関、調達対象、調達対象の基準額は次のように定められた。

	国	都道府県・政令市	政府関係機関
物品及び一般サービス	13万SDR (1,800万円)	20万SDR (2,800万円)	13万SDR (1,800万円)
建設サービス	450万SDR (6.5億円)	1,500万SDR (21.6億円)	1,500万SDR (21.6億円)
建設コンサルティングサービス	45万SDR (6,500万円)	150万SDR (2.1億円)	45万SDR (6,500万円)

(注) SDRの円換算額の適用期間は、1996年4月1日から1998年3月31日までで一般サービスある。

協定の適用を受けるサービスの範囲は協定付表4に規定されている。地域文化施設の整備に関係する項目としては、① 建設工事、② 建築のためのサービスおよびエンジニアリング・サービスその他の技術的サービスが挙げられる。前者は表中の建設サービスに、後者は建設コンサルティングサービスに該当する。建築のためのサービスおよびエンジニアリング・サービスその他の技術的サービスについては、独立して調達される場合の次のサービスは適用除外とされる。

- ・ 建築設計サービスの実施設計サービス
- ・ 契約監理サービス
- ・ 基礎及び建築構造物の建設のためのエンジニアリングデザイン・サービス又は土木建設工事のためのエンジニアリングデザイン・サービスのうちのいずれかの実設計、仕様書の作成及び費用見積りの一又はこれらの組合せから成る設計サービス
- ・ 建設及び設置工事段階におけるその他のエンジニアリング・サービス

#### (4) 随意契約の制限

随意契約は一定の場合にのみ用いることができるが、地域文化施設の建築設計において重要な意義を持つ条項は、協定第15条1(j)に定める、契約が設計コンテストの受賞者と締結される場合である。この条項には但し書きがあり、コンテストが独立の審査員団によって審査されるものとし、コンテスト参加者への公示が協定の原則に合致する方法で行われることが条件となっている。コンテスト手続きについて自治大臣の定める要件として、自治省告示第209号は次のように定めている。

- 一 複数の審査員の合議により審査されること
- 二 次に掲げる者は建築物の設計に係る案の提出（以下「提案」という。）を行うことができないこと。
  - イ 審査員
  - ロ 審査員が自ら主宰し又は役員若しくは顧問として関係する法人その他の組織及び当該組織に所属する者
  - ハ 提案に関する事務を担当する特定地方公共団体の部局の職員



三 提案の要請を行うに際し、次に掲げる事項が公示されること。

- イ 提案に係る建築物の設計の内容
- ロ 提案を行う者に必要な資格
- ハ 提案に係る質問を受け付ける場所
- ニ 提案の場所及び日時
- ホ 審査員の氏名
- ニ 審査を行う日

四 審査結果が理由を付して公表されること。

この要件は必要最低限満たすべき事項と解すべきであろう。

#### (5) 苦情申立ての手續の整備

協定第20条は苦情処理手續の整備を各機関に義務付けている。これを受けて、自治省は平成7年12月1日付け自治国第134号自治大臣官房総務審議官名による通知をもって、政府調達苦情検討委員会の設置及び苦情の処理手續の整備を地方公共団体に要請したものである。

### 3 地域文化施設の建築設計者選定に与える影響

都道府県及び政令指定都市における基準額以上の建築設計サービスについて（実施設計を独立して発注する場合を除き）協定の直接適用を受けることになる。このため、契約の相手方の選定手續は単に国内法上合法であるばかりではなく、その公正性と透明性が国際的にアカウンタブル（説明可能）な手續によることが求められる。地域文化施設の設計者の選択においても、その特性に応じた配慮が要求されることになり、設計者選定のあり方への影響が注目される。都道府県及び政令指定都市以外の地方公共団体は、協定の適用を直接に受けるものではなく、当面市町村レベルにこの協定の影響がすぐさまあらわれるものではないのではないが、将来的には都道府県及び政令指定都市の動向が間接的に影響を与えることが予想される。



# 地域文化施設の整備に関する いくつかの留意点

建築・デザインから見た地域文化施設の現状と課題は、前述の「建築家・デザイナーからのメッセージ」や後述の「地域文化施設の建築・デザインに関する考察」に詳しいが、併せて施設整備に関する留意点について例示すると、以下のとおりである。

## 1 建築・デザインの重要性

### (1) 優れた建築・デザインの重要性

優れた建築・デザインは、地域文化施設の魅力を形づくる重要な要因である。デザインに関する議論を恐れるあまりに、時代遅れのデザインの施設を建設することは、魅力に乏しい施設をつくることとなり、地域の実情にそぐわないデザイン過剰の施設と同様に、結果として非効率な行政投資となる。地域文化施設の整備にあたっては、万人に好まれる建築・デザインはありえないが、利用者の立場に立って、可能な限り優れた建築・デザインとなるよう努力する必要がある。

### (2) デザインに対する十分な検討の必要性

地域文化施設のデザインとは、地域のニーズに対して、いかなる機能で対応し、それを空間的にどのように具体化するかという問題であり、単に建物の外観をどうするかという問題にとどまるものではない。このため施設の初期の構想づくりの段階から、専門家の力を借りながら、地域の実情を踏まえて、どのような建築とするかについて、十分に検討することが必要である。

## 2 地域の特性に応じた柔軟な施設整備の必要性

### (1) 施設の立地状況

地域文化施設の利用可能な圏域の人口や他の同種施設の存否等の条件は、その施設のいわば「市場」条件とでも言うべきもので、地域によって異なっている。例えば、大都市に隣接する小都市のホールと、地方圏の農村地帯の中にある小都市のホールとでは、都市の人口が同じであっても、その観客となりうる圏域の人口は前者の方が圧倒的に大きい。このような条件を十分に勘案し、地域の実情に即した施設の建設・運営を行うことが必要である。

### (2) 施設の社会的効用

文化施設が地域にもたらす効用は、観光や近隣商業の振興、直接的又は間接的な雇用創出、民間投資の誘発や良好な街並み形成のほか、地域の知名度アップや教育上の効果など多岐にわたる。しかし、施設を建設するだけで当然にこれらの社会的効用が生ずるものではないので、地域文化施設の整備が目的とす

る社会的効用に結びつくよう、他の行政部門と連携をとりながら、総合的に取り組むことが必要である。

### (3) 施設のコストパフォーマンスと適切な維持管理

地域文化施設の整備にあたっては、最小のコストで最大の効果をあげるよう努めることが重要である。例えば、建設当初から低い頻度での利用が見込まれる地域においては、より安価で簡易なデザインの施設づくりを検討する必要がある。建設後の運営にあたっては、建設コストに見合う便益を地域社会に与えることができるよう、施設を活用した諸活動、いわゆるソフト面の充実に努めるとともに、適時適切な改修を含め、維持管理に万全を期す必要がある。

### (4) 固定的な観念にとらわれない自由な発想、創意工夫

地域文化施設の建設又はリニューアルの計画づくりにあたっては、専門家にまかせきりにするとか、他の施設を真似るのではなく、地域が自由な発想で主体的に住民のニーズを施設の整備に反映させる工夫を行うことが必要である。

## 3 利用者本位のデザインの必要性

### (1) 備品・内装のコーディネート必要性

地域文化施設を利用する立場から見れば、備品や内装は建物の構造や外観のデザイン以上に重要な要素であるとも言えるが、必ずしも十分に配慮されているとは言いがたい例が多い。施設の整備にあたっては、利用者の立場にたって、これらの点に一層の意を配る必要がある。

とくに備品については、工事請負費と備品購入費が分別して予算計上されていることから、内装にそぐわない備品が購入・設置される例が多い。備品を建築の一部と考えて、総合的にデザインしていくことが求められる。

### (2) サインシステムのデザイン

サインシステムも備品と同様、見落とされがちであるが、利用者にとって身近なデザインであることから、施設のイメージを左右する重要な要素となるので、十分な配慮が必要である。

### (3) インテリアデザイン、ランドスケープデザインの必要性

地域文化施設の空間的な快適性は、インテリアデザイン及びランドスケープデザインに負うところが大きい。行政の主要な関心は従来、施設の建築本体にあったが、これらのデザインに対しては認識が必ずしも十分と言えないところがあった。利用者の目線で快適な環境を整備するという面から、インテリアデザイン及びランドスケープデザインにも力を入れるべきである。

#### (4) 高齢者、身障者等への配慮

車いす用の客席や階段のスロープ化等により、高齢者、身障者等が利用しやすい、いわゆるバリアフリーの施設整備が必要である。また、子育て中の親が公演中に子どもをあづけることができるようなサービスの空間についても、施設整備にあたって考慮する必要がある。

## 4 パブリックエリアの重要性

### (1) ロビー、ホワイエ

例えば、ホールの場合の舞台、客席、楽屋といった、いわばホールの本来の機能の部分のみならず、ロビー、ホワイエ等のいわゆるパブリックエリアも、利用者の立場からは重要である。地域文化施設が良質の芸能文化を快適な環境で提供するという事により、住民の生活の質の向上を図るためには、パブリックエリアの充実に意を配る必要がある。さらにパブリックエリアは、そのエリアを広く観客以外の一般に開放し、住民生活の潤いや交流の場としていくことも検討すべきである。

### (2) レストランなど多様なサービスの充実

地域文化施設内のバーカウンター、喫茶室あるいはレストランは、魅力ある施設づくりの重要な要素である。これらのサービスの如何が観客、聴衆の満足度を左右する度合いが大きいので、施設整備にあたっては利用者の立場から十分な配慮が必要である。また観客以外の住民に施設を身近に感じさせるためにも、これらは有効であろう。

### (3) トイレ

トイレも多くの観客が利用する空間であるので、例えばホールの場合、公演の幕間に女性用トイレの混雑が生じないようにする等、利用者の立場にたって十分な配慮が必要である。

## 5 地域の主体的な取り組みと 建築家・デザイナーとの協働の方策

### (1) 行政と建築家・デザイナーの出会いの場づくり

地域の実情に即した適切な施設整備を図るためには、行政と、建築家やデザイナーとの密接な協働関係を築くことが重要だが、地方では建築家やデザイナーに関する情報が必ずしも十分ではない面がある。意欲ある有能な建築家やデザイナーと地域をつなぐ方策について検討する必要がある。

## (2) 住民参加の位置づけ

施設整備にあたっては、十分に住民ニーズを汲み上げることが必要である。また、地域文化施設の検討過程への住民参加についても、それぞれの地域の実情に応じた方法で可能な限り取り入れることが好ましい。

## (3) 基本設計のスケジュールの柔軟性

地域の実情を十分に反映した施設の建設・運営のためには、基本設計に十分に時間をかけ、議論を尽くすことが望ましい。行政施策として、計画的な業務の遂行が求められることはもちろんだが、他方あらかじめ設定した事業のスケジュールも検討の過程で必要ならば変更できるような柔軟性も必要である。

## (4) 施主としてのプロデュース能力

地域文化施設の整備においては、建築家、デザイナーあるいはコンサルタント等専門家の役割は非常に大きいものがあるが、他方で高度の専門性を理由に、建築関係の職員以外の一般の職員が十分に計画づくりに参画していない例も見られる。しかし計画づくりの過程で、地方公共団体の首長及び一般の職員がいわば施主サイドとして、専門家に対しても臆することなく地域のニーズを主張していくことが必要である。地域の実情に応じた施設整備のためには、もっとも地域の事情を把握している地方公共団体の職員の主体的な参画が不可欠である。

## 6 街づくりへのインパクト

地域文化施設には、地域の環境（「まち」）と住民の生活の質（「くらし」）の改善を促進することが求められる。このため、整備にあたっては、施設を単体としてとらえるのではなく、周囲の土地利用状況や住民の生活様式を踏まえた上で、それらにもっとも適切な影響を及ぼすような配慮が必要がある。

地域文化施設のデザインは周辺の街並みの形成を景観面でリードすべきものである。景観面での適切な影響を及ぼすような建築・デザインとなるよう努める必要がある。

まちづくりの計画に従って、施設周辺にホテル、レストランをはじめ、各種の店舗の立地が促進されることは、利用者の満足の観点からも望ましいと言えるので、周囲の商業施設等のあり方にも十分留意する必要がある。これらの立地が極めて難しい場合は、施設の内部でこれらの機能を補完することを検討することも必要であろう。