

## 文化施設等を対象とした広域行政の在り方

福岡大学 学の後藤 康宏      福岡大学 正 井上 信昭  
 "                      伊東 理博                      "                      正 堤 香代子

## 1. はじめに

近年の余暇時間の増加、価値観の変化等に伴い、人々の文化活動への要求が拡大するとともに、質的にも高度化、多様化しており、文化的視点からの都市づくりの推進が重要な行政課題となっている。このため自治体規模の大小を問わず、一定程度の文化施設の整備が強く求められている。本研究では、そうした行政需要を広域市町村圏のような広域行政で対応することの必要性や具体的方向性について検討した。

## 2. 広域行政の必要性和具体的制度

## (1) これまでの経緯

3 割自治という言葉が示すごとく、地方自治体の多くは財政基盤が脆弱である。そうした自治体でもこれまでは何とか単独で、文化施設等の多様なハコモノ需要に応えることが可能であったが、その理由としては以下のようなものが考えられる。

- ① 豊富な地方交付税が全国の市町村の財政状況を比較的に均一にした。
- ② 中央省庁の縦割り行政の中で、特に複数の省庁の権限が重複するような施設は勢い補助率等が厚くなり、結果として地方自治体の実質負担の少ない施設の建設が可能であった。
- ③ 自治体首長にとってハコモノ整備は、有権者に実績をアピールできる格好の対象であり、整備優先順位が高くなるケースが多い。

これまでも広域行政の必要性は各方面から指摘され、それを実行する仕組みもないわけではなかったが、こうしたことが実態のある広域行政の推進を妨げていたと言える。しかし、国の財政状況が極めて厳しくなり、例えば大蔵省は1997年度予算編成で、図書館、博物館など社会教育施設への補助金全廃の方針を打ち出した。一方、抗し難い地方分権の流れの中で、地方自治体自らの創意と工夫で限られた予算をやりくりする知恵が試されるようになってきている。こうしたことから、財政基盤が弱く規模の小さい自治体は、複数の市町村が共同して多様な行政需要に応えることが不可欠な状況になってきた。

## (2) 広域行政を推進する制度

これまでの広域行政制度の代表は、広域市町村圏であり、広域行政機構（一部事務組合または普通地方公共団体の協議会）が都道府県知事と協議して広域行政計画を策定・実行する、というものであった。しかしこれまでの例は、その殆どが消防・救急、ゴミ処理等住民生活に欠くことのできない基本的行政サービスの分野の連携である。

これに対し、1994年の地方自治法改正で“広域連合”が創設された。これまでの制度の一部事務組合との相違点をまとめたものが表1である。文化施設等はいわば選択的行政サービスに対する住民のニーズであり、今後この広域連合が、多様な広域行政を推進する制度として期待されている。

表1 一部事務組合と広域連合の相違点

地方自治法改正 H6.6.29公布、H7.6.15施行

| 項 目            | 一 部 事 務 組 合                                                                                                            | 広 域 連 合                                                                                                                                                                         |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 位置付け           | 特別地方公共団体                                                                                                               | 特別地方公共団体                                                                                                                                                                        |
| 設置の趣旨          | 構成団体またはその執行機関の事務の共同処理を行う。                                                                                              | 構成団体またはその執行機関が多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応できるようにするとともに、国、県からの権限委譲の受け皿としての整備を図る。                                                                                                       |
| 構成団体           | ・都道府県、市町村、特別区<br>・共同処理事務が全構成団体に共通していることが原則<br>・複合的一部事務組合は市町村のみで構成され、都道府県の加入は不可                                         | ・都道府県、市町村、特別区<br>・都道府県、市町村、特別区の事務の複合的処理が可能になる。例として消防事務（市町村）と防災事務（県）                                                                                                             |
| 機 能            | 一部事務組合は、構成団体に共通する特定の事務を共同処理するために設けられたものであり、必ずしも広域的、総合的な視点は求められていない。特例として、構成団体の一部のみに関連する事務を処理する複合的一部事務組合が設置できるものとされている。 | 広域連合は、広域的な地域活性化、地域振興という視点から「広域計画」を策定し、広域計画に則って必要な連絡調整を図り、また総合的かつ計画的な事務を処理するものである（広域行政の受け皿）。したがって広域連合の場合、構成団体全てに共通する事務のみならず、構成団体の一部のみに関連する事務を広域計画をベースにしたがって処理すること（複合的処理）も予定している。 |
| 国・県からの権限、事務の委譲 |                                                                                                                        | ・国、県は広域連合に対し直接権限事務を委任することができる。<br>・都道府県の加入する広域連合は国に、市町村で構成する広域連合は県に、権限事務を委任するよう要請することができる。                                                                                      |

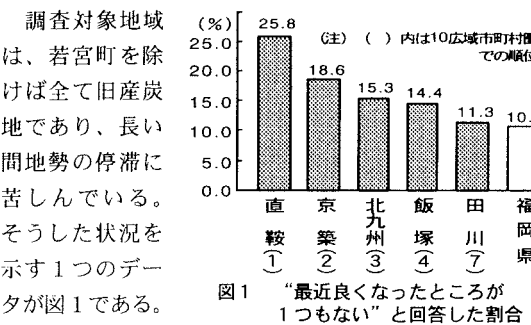
## 3. 文化施設等の広域整備のケーススタディ

## (1) 調査対象地域

調査の対象地域としては、これまでの広域行政の代表ともいえるべき広域市町村圏の中から、直方・鞍手広域市町村圏（以下、直鞍地域）を選択した。当該地域では、1992年度を初年度とする第3次広域市町村圏計画の後期計画が1997年度よりスタートするのに合わせ現在、計画策定が行われている。前期計画を見る限りでは、広域行政の名に相応しい実態のあるプロジェクトが何1つ動き出していない。地域の一体化を図る

ためにも、文化施設等の共同建設・運用を、後期計画の戦略プロジェクトとして提案することは、大きな意味がある。

(2) 調査対象地域の特性



これは「平成7年度福岡県民意識調査」に基づくものであるが、“最近良くなったところが1つもない”と回答した割合が高い広域市町村圏の上位3つと筑豊地域内の飯塚、田川両広域市町村圏について示したものである。図に見られるとおり、直轄地域ではその割合が25.8%と極めて高く、福岡県全体の10.6%はもちろん、筑豊地域の他の2つの広域圏と比べても突出している。地域住民の現状に対する閉塞感というものが、はっきりと出ている例といえる。一方、広域行政の必要性を示すものとして、次の質問がある。

問8-(ウ)：隣接する市町村の間で、さまざまな施設（文化・スポーツ・福祉・医療施設等）を共同設置することは、効率的な公共投資であり、また市町村間の連携を促進することになる。

この質問に対する回答は表2である。直轄地域だけ突出した結果ではないが、広域行政を肯定する割合が2/3を占めており、ここにも広域行政の推進を求める声が強く表われている。

表2 広域連携に対する意見

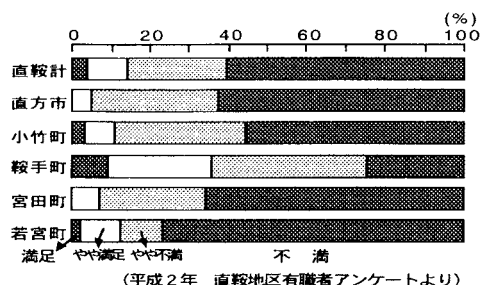
| 地域    | 回答 | そう思う | どちらともいえない | そうは思わない |
|-------|----|------|-----------|---------|
| 直轄地域  |    | 66.1 | 33.9      | -       |
| 福岡県全体 |    | 70.0 | 24.6      | 3.5     |

(2) 現在の文化施設

直轄地域に現在ある文化施設は表3のようなものであり、開館してからかなりの年数が経った施設がほとんどである。近年、各地で建設されている施設と比べると明らかに機能的に

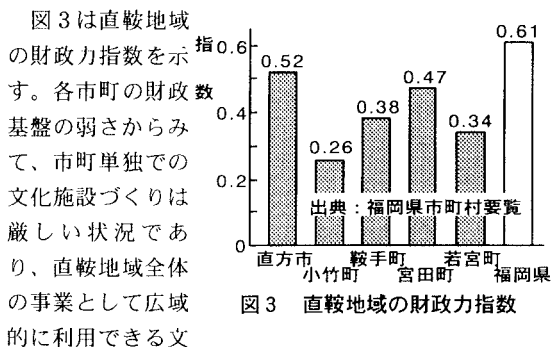
表3 直轄地域の主な文化施設

| 施設名       | 開館年   |
|-----------|-------|
| 直方市図書館    | 昭和34年 |
| 直方市民会館    | 昭和43年 |
| 直方市石炭記念館  | 昭和43年 |
| 宮田町文化センター | 昭和52年 |
| 宮田町石炭記念館  | 昭和52年 |
| 鞍手町歴史民族資料 | 昭和60年 |
| 宮田町多目的会館  | 平成5年  |
| マリーホール宮田  |       |



劣っている。一方で、石炭資料館といった同じ内容の施設が複数あり、直轄地域有識者アンケートの結果(図2)にも、こうした文化施設の整備に対する不満の強さが示されている。

(3) 財政力



(4) 広域的文化施設の規模と位置の検討

施設の規模は、多機能型の文化センターの整備の先進地域である筑紫地域の事例を参考に考えた。即ち、一人当たり延べ床面積の基準を0.16とし、この値に直轄地域の人口を掛けた約2万m<sup>2</sup>を必要延べ床面積と算定した。

建設候補地は、特に当地域の場合、炭鉱関連の広大な未利用地が多く、広大な敷地を探すにしても選択肢は多い。この点は当地域で広域行政を推進すべき利点の1つでもある。その候補地は、地域の自動車社会の現状を考慮して総移動距離最小の地点を選定した。

4. まとめと課題

文化施設の面積の住民一人当たり原単位については、対象とした筑紫地域自体がある意味では非効率行政の事例とされており、今後そうした施設の利用率等を分析していく必要がある。また、直轄地域に限らず地方部は公共交通体系が十分には整備されていないため、車を利用できない層への対応の仕組みを具体化することも課題である。