

# 垂直的連携による公共施設の再編

秋田市企画財政部企画調整課

本市では、秋田県と連携し、それぞれが保有する既存文化施設を一体的に継承する新たな文化施設（県・市連携文化施設）の共同整備を進めている。

県と市の垂直的連携による公共施設の再編は、公共施設の全体最適化や財政負担の軽減を図ることができ、行財政改革の観点から有用であるが、政策評価の観点から、連携により生ずる効果にも着目していくことが関係者の理解を促すことになる。

垂直的連携の課題として、検討段階から事業化段階、さらには開館後の運営管理まで、緊密な連携が必要不可欠であることから、対等の立場で円滑に連携できる関係づくりがもっとも重要である。

本事例は、本市と秋田県との間での課題共有はもちろんのこと、垂直的連携への共通理解と協働の実績があったことが実現を後押しした。将来にわたり行政サービスを維持し、地域活性化を図るためには、県と市の垂直的連携が今後ますます必要になるものと認識している。

## 1 整備施設の概要

秋田市は秋田県の県都である。その中心市街地は、出羽国秋田二十万石を治めた佐竹氏の居城、久保田城の城下を原型とする。

秋田駅西口を出るとまもなく、久保田城跡である千秋公園のお堀が見える。訪れた人に秋田市を印象づける風景である。

そのお堀に面する、かつての三ノ丸の一角で、本市と秋田県が連携し、新たな文化施設（以下、「県・市連携文化施設」という。）を共同整備するプロジェクトを進めている。

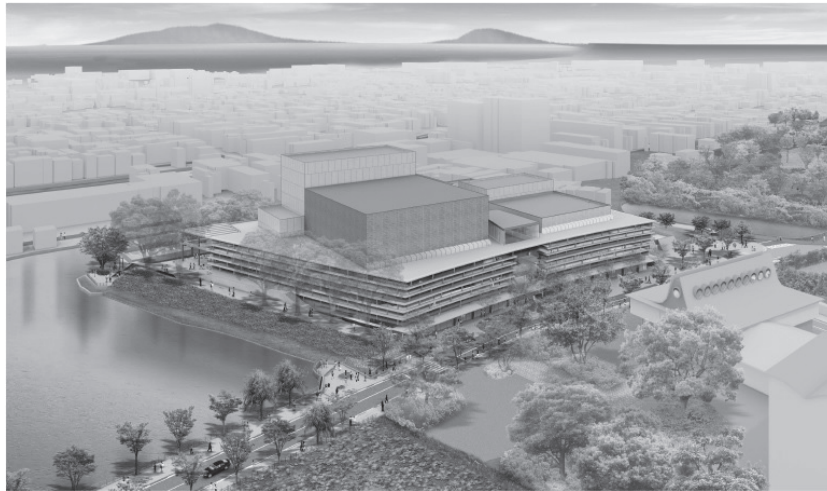
県・市連携文化施設は、老朽化した秋田県

民会館と大規模改修が必要な秋田市文化会館の二つの施設を継承する施設である。

秋田県民会館（延べ床面積 9,304㎡）は、県内最大の文化ホール（1,839 席）として幅広く利用されてきた。一方、秋田市文化会館（延べ床面積 14,284㎡）は、大ホール（1,188 席）の催事だけでなく、市民の日常的な文化活動の拠点となっている。いずれも本市の都市機能として欠かすことができない施設であり、他に代替できる施設はない。

この二つの施設を継承する県・市連携文化施設は、「秋田の文化力を高め、文化の力で地

図1 県・市連携文化施設（仮称）の完成イメージ



出典：基本設計

域を元気にしていく」ことを基本目標に、本市及び秋田県全体の文化振興と文化創造の中核施設となるものである。

その機能は、高機能型ホール（2,015席）と舞台芸術型ホール（806席）の二つのホールを核に、練習室などの文化創造部門や情報発信・にぎわい創出部門などの諸機能を加えて構成し、その規模は、延べ床面積が22,653㎡である。

新たな施設は、既に解体が進んでいる秋田県民会館の敷地と、それに隣接する移転予定の高等学校の敷地とを合わせた整備地（17,401㎡）に建設する。建設工事は2019年度に着工予定であり、2021年度中の開館をめざしている。

## 2 整備計画の策定（過去の経緯）

### (1) プロジェクトの背景

本市と秋田県の垂直的連携による公共施設の再編プロジェクトが具体化に向けて動き出すまでの経緯を振り返る。

本市では、地方自治体を取り巻く社会経済

情勢の中長期的な傾向を踏まえ、経営資源の最適配分を図る行政改革の視点から、公共施設のあり方の見直しや全体最適化に取り組んできた。1980年に建設した秋田市文化会館については、現行基準に適合した耐震化や老朽化した設備の更新などの大規模改修が迫る中で、近年整備した他の公共施設との役割分担を考慮しながら、将来のあり方をどう捉え直すかが課題となっていた。

また、本市では、持続可能な都市の実現に向け、投資効率が高く、コンパクトで成熟した市街地形成を図ることを基本としてまちづくりに取り組んできた。2008年に策定した秋田市中心市街地活性化基本計画では、「中心市街地外の文化施設等は、建て替え時に中心市街地内への整備を優先して検討する」としてしていた。

こうした行政改革やまちづくりの視点から、秋田市文化会館については、中心市街地への移転も視野に将来のあり方を検討していたところであった。

一方、秋田県においても、本市と共通する

行政改革やまちづくりの視点を含め、老朽化が著しい秋田県民会館の将来のあり方を検討していたところであった。

結果的に、同じ課題を抱え、同じ方向性で将来のあり方が検討されていた二つの施設が結びつき、本市と秋田県の垂直的連携による共同整備をめざすこととなったのであるが、このマッチングは、本市と秋田県が連携し、協働する土壌が既にあったことが背景としてあり、唐突なことではない。

秋田県は人口減少と高齢化がともに全国の最先端であり、全国に先駆けてこの急激な社会変化に適応していく必要がある。こうした危機感の下、2009年度以降、秋田県と県内市町村は、基礎的事務を共同化する機能合体や機能の相互補完などの先駆的な取組みを全县一体となって進めている。県と市町村が垂直的な連携や協働に積極的に取り組む姿勢が共有されていたのである。

また、県庁所在地である本市の場合、文化施設や体育施設など、機能が類似する県と市の施設の組合せはいくつかあるが、長年にわたりそれぞれの施設間ですみ分けと連携が図られてきた。さらには、県都の顔となる本市中心市街地の活性化について、本市と秋田県は課題を共有し、市街地再開発事業等で連携の実績を積み重ねてきた。

このような背景があったからこそ、本市と秋田県が互いの文化施設の状況と課題を共有したとき、二つの施設を継承する一つの施設を共同整備するという選択肢が成り立ったのである。

## (2) プロジェクトの検討経過

将来を見据えた効率的な施設整備と運営管理は、自治体共通の課題である。

各施設の活用状況や求められる機能の変化等の実情に即して、これまでの常識に囚われることなく、新たな視点で施設のあり方を検討する必要がある。

本市と秋田県がこのような共通認識を深めていく中で、文化施設をはじめとする県と市の類似施設については、今後、連携による整備を検討していく方針を市長と知事が揃って公約に掲げることとなった。政治的リーダーシップの下、県・市連携文化施設の整備が実現に向けて動き出したのである。

まずは、2013年度に有識者による文化施設整備構想検討委員会を県と市が共同設置し、「新たな文化施設に関する整備構想」を策定して秋田県民会館及び秋田市文化会館の課題、県と市の共同整備による新たな施設の必要性や施設の役割等を明らかにした。

2014年度には「新たな文化施設に関する基本計画」、2015年度には「県民会館・市文化会館の建替による県・市連携文化施設整備方針」を策定し、新たな施設の機能や整備手法、建設地、施設規模、概算事業費などの論点を段階的に整理してきた。

この間、市議会及び県議会では、共同整備の意義、整備地の選定、施設規模と内容、事業費と県・市の負担割合、まちづくりとの関係など、多岐にわたり議論が深められている。

また、パブリックコメントに加え、秋田市内はもとより県内各市町村で住民や文化団体との意見交換会を開催している。

これらを通じ、県と市による共同整備については、総合的に勘案すれば大方の県民・市民の理解を得ることができたと捉えている。一方で、事業の大型化などから整備そのものに否定的な意見、駐車場の充実のため郊外への整備を求める意見、共用スペースが減少することへの懸念や現状のルールが変わることへの不安に根ざした反対意見もあった。

こうした意見に対し、様々な角度から検討を加えた結果、県と市が一体的に文化施設を整備し、運営管理に当たることは、それぞれが別々に行う場合と比べ、総合的にメリットが大きいと整理した。具体的には、整備費や運営管理費の大幅な縮減が図られるだけでなく、施設の柔軟かつ広範な利用が可能となるほか、コンパクトな市街地形成やまちづくりへのインパクト等、多くの効果を期待できることなどである。

これらの内容を踏まえ、2017年1月には、具体的な施設機能や施設配置案、整備スケジュールなどで構成する「県・市連携文化施設に関する整備計画（以下、「整備計画」という。）」を策定するとともに設計者選定委員会を設置し、その後、公募型プロポーザルにより公開プレゼンテーションを経て設計業者を選定した。

今年度中に実施設計を完了し、2019年度の着工をめざしているところである。

### 3 整備事業の推進（現在の状況）

#### (1) 事業のスキーム

次に、整備事業の推進に当たっての本市と秋田県の連携体制について整理する。

整備計画策定までの検討段階では、毎年、

県と市の間で協定を締結し、それぞれが経費の2分の1ずつを負担してすべて共同で進めてきた。委託業務は県と市と受託者との三者契約である。

整備計画策定後の事業化段階からは、整備計画に基づいて業務をスムーズに行うため、業務ごとに県と市のうち一方を実施主体とし、他方が負担金を支払うかたちとした。

そこで、それぞれの業務分担や費用負担割合などの基本的な事項を定めるため、2017年1月に「県・市連携文化施設の整備に関する基本協定（以下、「基本協定」という。）」を締結している。

基本協定に定めた業務分担は、施設整備に係る設計、工事及びこれらに付随する各種調査業務等の実施主体が秋田県、整備地に組み入れる高等学校の移転補償及び土地取得の実施主体が本市となっている。

業務量を比べると、秋田県が実施主体となる業務が多くなるが、一連の業務を効率的に進めるため、パッケージとして捉えたものである。

基本協定では、「業務の執行に当たり、必要がある場合は、相互に職員を派遣することができる」としている。分担する業務量の偏りを調整するとともに、相互の連携を緊密にして事業を円滑に遂行するため、別途職員派遣に関する協定を締結して本市職員を秋田県に派遣することとした。2017年度は、主事及び技師各1名（いずれも課長補佐級）を派遣し、2018年度に技師1名（主査級）を加え、現在3名を派遣している。

基本協定に定めた費用負担割合は、機能を移転する両施設の現況や整備後の運営管理の



考え方などの要因が絡み合い、決定までもっとも調整を要したポイントである。

協議の結果、便宜上、新たな施設では高機能型ホールが秋田県民会館大ホールの機能を、舞台芸術型ホールが秋田市文化会館大ホールの機能をそれぞれ代替するものとみなし、他の機能は折半とし、整備計画における想定床面積の割合から、県が57.5%、市が42.5%の費用負担割合とした。これは、開館後の運営管理費にも適用するものとなる。

基本協定に定めた業務分担や費用負担割合などの基本事項に基づき、具体的な業務内容や費用負担額などについては、予算ごとに別途業務協定を締結して整備事業を進めることとしている。

## (2) 連携にあたっての課題

整備事業を進める上で、施設のあり方の検討と行政的な手続きの二つの面において、県と市の緊密な連携が必要不可欠である。

一つ目の施設のあり方の検討は、秋田市文化会館と秋田県民会館の機能を確実に継承させるための課題である。

両施設は、ともに大規模なホールを備えていることから、両にらみの利用申請も多い。それでも、両施設の規模や設備の違い、立地や歴史から、施設の性格や利用形態には相違点もあり、これまでは利用者のすみ分けや使い分けもみられる。

秋田市文化会館は、秋田県民会館と比べ、小ホールやリハーサル室等大ホール以外の諸機能が充実していることから、市民の日常的な利用の比率が高く、本市の文化団体の活動拠点として大きな役割を果たしている。

一方、秋田県民会館は、県内最大の収容人数の大ホールを有し、秋田駅からも近く、付近には商業施設や宿泊施設が多数あることから、大規模な催事が中心であった。また、全県規模の音楽関係コンクールや定期演奏会、文化団体の発表の場として、長年多くの県民に親しまれてきた。

このような違いから、県・市連携文化施設に求める機能と運営管理については、本市と秋田県の立場でもっとも重視する点や説明を求められる点が異なる。

例えば、市議会等では、従前の利用が可能な施設構成であるか、市民の日常的な利用に支障が生じないか、不必要に華美にならないかといった意見が根強い。本市としては、秋田市文化会館の機能を確実に移転するため、現在の利用者にとっての継続性という点に重きを置いて市民に説明しなければならない。

秋田県においては、秋田市民を中心に利用される施設運営になることを危惧する他市町村の住民の理解を得ながら、秋田県を代表する文化施設として秋田らしさを取り入れるとともに、ハレの場にふさわしい施設という県民の期待に応えなければならない。

県・市連携文化施設は、類似した施設とはいえ、それぞれ歴史を積み重ねてきた別々の施設を合わせて継承することとなる。県と市が互いの状況を共有し、すり合わせして違いを克服しつつ、新たなメリットを示していくことが重要となる。

そのため、施設の設計では、両施設でこれまでに行われていた行事等に対応できることを前提に、文化施設としての機能の充実や使いやすさだけでなく、多様な利用ができるよ

う工夫に努めてきた。現在策定中の運営管理計画でも、これまでの施設の問題点や新たなニーズに対応した柔軟な利用規則や料金体系の設定等について検討している。

このように、機能や運営管理などの施設のあり方検討の面で、県と市の連携の度合いがきわめて重要である。

また、連携の重要性は、二つ目の行政的な手続きの面でも同様である。

とりわけ、双方の議会への対応は緊密な連携が欠かせない。基本的に同時並行で対応していくこととなるので、県と市の立場の違いを越えて合意形成を図るための説明内容のすり合わせに加え、情報提供の量や時間に差が生じないように細心の注意が必要である。

また、工事が県の主体業務となることで、県が一本化して行う入札は WTO 政府調達案件となるため、事業者選定に当たり、本市の意思をどのように反映していくのかなど、前例のない状況に対応していく必要がある。このほか、負担金の予算措置や特定財源の確保、同一の考え方による条例設定など、あらゆる面で足並みを揃え、時機を逸することなく取り組まなければならない。

こうした調整は、単独整備の場合と比べて手間がかかり、共同整備のデメリットといえないこともないが、メリットの大きさからすれば問題ではないと考えている。整備計画にしたがって整備事業を確実に推進していくためにきわめて重要な作業である。

繰り返しとなるが、施設のあり方の検討の面では二つの施設の違いを踏まえた機能継承のため、行政的な手続きの面では内容と時機のすり合わせのため、ともに県と市の連携の

度合いが重要となる。そして、連携を円滑に進める上で、秋田県に派遣している本市職員の役割は非常に大きなものとなっている。

#### 4 運営管理の方向（未来の課題）

##### (1) 運営管理の課題

次に、開館後の運営管理に向けた検討の方向について整理する。

開館後のスムーズな施設管理と設置目的を実現するための運営のあり方の指針となる運営管理計画は、今年度中に策定することとしている。

県・市連携文化施設は、二つの施設の機能を継承するものあくまで一つの施設であることから、運営管理は指定管理者の下で一体的に行われることが望ましい。しかし、本市と秋田県という二つの設置者に対して一つの指定管理者となることから、指定管理業務のコントロールや評価、運営の引継ぎなどで、共同設置者間や指定管理者との間の調整に関する問題が生じることが想定される。

市議会等では、責任の所在が不明になり使いづらくなるのではないかという不安、県の考え方に強く影響されるのではないかという懸念、逆に、市がイニシアティブをとるべきといった意見など、市の関与のあり方が問われている。

県・市連携文化施設は、費用負担割合に応じた持ち分で県と市が共有する財産となるが、所有権の持ち分がそのまま議決権の割合となるのではなく、開館後の運営管理についても、これまでどおり対等の関係を維持していく必要がある。

そのため、運営管理計画の策定は県の主体

業務だが、本市の意向を運営管理に反映できる仕組み、さらには、連携による効果を発揮するための協力体制などを確実に担保しておくことが重要になってくる。運営管理計画の検討においては、本市と秋田県と指定管理者とで緊密に連携するための連絡会議等の仕組みづくりなどを検討しているところである。

また、本市としては、現在の秋田市文化会館利用者に対する説明責任を果たすため、施設機能の面に加えて運営管理の面でも秋田市文化会館の機能を確実に移転させることを明確にしておくことが重要である。

施設機能の面については先に述べたとおりだが、運営管理の面では、本市の意向を反映させる仕組みの中で本市の文化振興という側面からのアプローチも必要となる。秋田市文化会館は、本市の文化振興施策の拠点であり、県・市連携文化施設はその役割を引き継ぐものである。

本市では、2017年3月に策定した「秋田市文化振興ビジョン」において、県・市連携文化施設の整備をにらみ、芸術・文化によるまちづくりを推進して文化による都市の魅力向上を図ることを重点施策に位置づけ、様々な取組みを進めることとしている。

なお、秋田県においても、今年度策定する「第2期あきた文化振興ビジョン」において、県・市連携文化施設を基盤に、文化振興の取組みと施設の運営や事業との循環を図っていくこととしている。

運営管理への本市文化振興施策の反映は、本市の関与のあり方とともに、開館後も継続していく課題であるが、本市と秋田県が引き続き対等な立場で関わっていく上で、双方の

ビジョンを共有し、相互理解に基づく運営管理をめざす必要がある。

## (2) まちづくりとの連携

運営管理に当たっては、まちづくりとの連携も視野に入れる必要がある。

県・市連携文化施設は、本市のまちづくりにも貢献する施設とするため、中心市街地内の秋田県民会館の敷地に整備することとした。

したがって、施設単独の運営管理を考えるだけでなく、周辺を一つのエリアとして捉え、他の文化施設等との関係性も合わせて運営管理を考える必要がある。

整備計画の検討当時、本市が策定中であった第2期秋田市中心市街地活性化基本計画には、県・市連携文化施設の整備を明記するとともに、新たな施設とその周辺の美術館、図書館などが集積した一帯を「芸術文化ゾーン」として位置づけた。

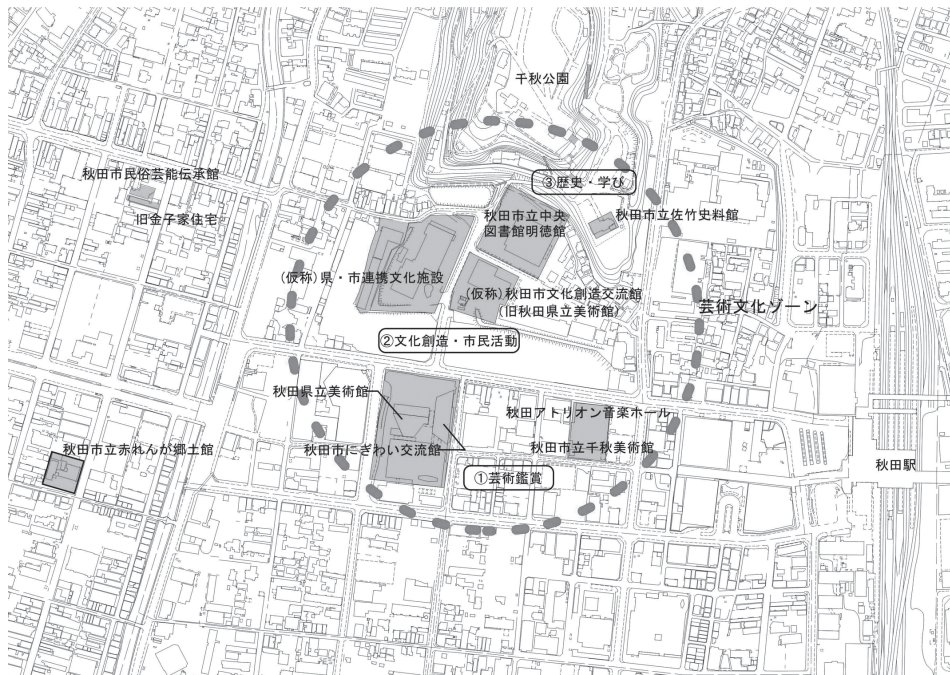
芸術文化ゾーンは、文化施設等がそれぞれの特徴を生かしながら役割分担し、連携を図ることにより、点を線につなぎ、線を面に広げ、まちの魅力向上とにぎわい創出を図って中心市街地の活性化につなげようとするものである。

県・市連携文化施設は、二つのホールだけでなく、文化創造部門や情報発信・にぎわい創出部門もあり、一定の集客が見込めることから、芸術文化ゾーンの中で他の文化施設等と幅広く連携することで相乗効果が発揮できるものと考えている。

県・市連携文化施設の正面には、特徴的な外観の旧秋田県立美術館がある。藤田嗣治の



図2 秋田市中心市街地の芸術文化ゾーン



出典：秋田市作成

大壁画で知られていたが、2012年にお堀をはさんだ再開発地区に移転し、現在は使用されていない。この建物を、県・市連携文化施設の整備を前提に本市が秋田県から譲り受け、「秋田市文化創造交流館（仮称）」として整備し、芸術文化ゾーンにおけるネットワークの核としていくプランも進んでいる。

また、中心市街地の民間事業者等と芸術文化ゾーンの考え方を共有して協働できれば、中心市街地に新たな付加価値が生まれ、地域のポテンシャルを向上させる効果もある。既に新たな動きも始まっている。

施設単独の取組みだけでなく、まちの中で生かし、生かされることを念頭に、他の施設と連携した事業展開や民間を含めたネットワークづくりを運営管理に取り入れていくことが重要である。

このようなまちづくりからの視点を本市の

意向として運営管理に反映させるだけでなく、共同設置者である秋田県とも連携し、本市が県・市連携文化施設に期待するまちづくりへのインパクトという効果を最大化していきたい。

## 5 垂直的連携の意義（まとめ）

本事例は、今後の我が国における「垂直的連携による公共施設の再編」のモデルとなり得る取組みであると考えている。

全国的に公共施設の運営管理費が増大し、大きな行政課題となっている中で、県と市の垂直的連携による公共施設の共同整備と運営管理は、公共施設の全体最適化や財政負担の軽減を図ることができ、行財政改革の観点から有用である。

加えて、それぞれの負担を縮小するという行財政改革の観点だけでなく、それぞれの効



果を拡大しつつ新たな効果を生み出すという政策評価の観点にも着目していくことが、関係者の理解を促すことになる。

本事例においては、県と市が連携して新たな文化施設を共同整備することで、それぞれ単独で整備するホールよりも質の高い二つのホールを整備できるほか、施設の一体利用などで活用の可能性が膨らみ、住民サービスの向上につながることを期待されている。

さらに、県都の顔となる本市中心市街地のまちづくりに貢献するという目的を県と市が共有することで、単なる施設整備にとどまらず、未利用となっていた旧秋田県立美術館の活用をはじめ、芸術文化ゾーンの面的な充実についてともに考え、まちづくり全体を通して一層の連携と協働を図ることにもつながっている。

垂直的連携の課題として、施設のあり方の

検討段階から事業化の段階、さらには開館後の運営管理まで、両者の緊密な連携が必要不可欠であることから、両者が対等の立場で円滑に連携できる関係づくりがもっとも重要である。

特に、開館後の運営管理は、将来、共同設置者間の考え方にずれが生じた場合のリスクを最小化するため、調整メカニズムをあらかじめ仕込んでおく必要がある。

最後に、厳しい財政状況や人口減少、少子高齢化などの社会情勢の中で、将来にわたり市民サービスを維持し、地域活性化を図るためには、県と市の連携が今後ますます必要になるものと認識している。本市では、本事例の経験を踏まえて、他の施設においても垂直的連携の実現可能性を探りたいと考えている。