

REPORT II

文化施設・文化政策の評価を考える

- 創造的評価に向けて -

社会研究部門 吉本 光宏
mitch@nli-research.co.jp

公立の文化施設や文化政策の評価に対する関心が高まっている。行政施策のあらゆる分野で実施されるようになってきた政策評価は、一般的に、評価の対象となる政策のレベルによって、政策評価、施策評価、事務事業評価という3層構造となっている。多くの地方公共団体では、政策全体に対応する評価体系を設け、その中で、文化施設を事務事業評価の対象としているケースが多い。しかし、文化施設や文化政策では、そうした従来型の評価方法は適切ではない、と言われている。

本稿では、先頃公表された(財)地域創造の「公立文化施設の政策評価等のあり方に関する調査研究」(調査委託：ニッセイ基礎研究所)の成果、独自の評価を模索する国内の文化施設の事例、そして英国のーツカウンシルが作成した文化政策の評価指標などを参考に、文化施設や文化政策の評価について論考を行った。

1. 文化施設の評価はなぜ難しいのか

一般的な事務事業評価では、入場者数や施設の稼働率、事業収支など、効率性や経済性の指標のみが優先され、文化的な価値を評価する指標や基準は含まれていない。例えば、公共劇場の公演の評価を考えてみよう。公演Aは90%以

上の入場者があって、どの観客もほぼ満足し、公演Bは入場者が50%で、観客全体の満足度は分かれたとする。事務事業評価では、当然公演Aの評価が高い結果となる。しかし、公演AはTVスターの出演したコンサート、公演Bはシリアスな演劇作品で、入場者数は限られていたものの何人かの観客が、そのことで人生を考え直すきっかけを得た、とすればどうだろうか。

そうした場合、公立の文化施設では、むしろ公演Bを高く評価すべきではないだろうか。公演Aを高く評価するのであれば、公立文化施設は人気タレントの公演だけをやれば良い、ということになってしまう。

公演Bを公演Aより高く評価する場合、その根拠は、公立文化施設が有する公共性、あるいは文化事業の社会的な価値にある。公立の文化施設が、市場性や効率性のみを優先すれば、公演Aのような事業ばかりに偏って、営利を追求する民間劇場と何ら変わらなくなってしまう。市場原理や経済原理だけでは成立しない文化的な事業、芸術的な価値を支えることが、公立文化施設の重要な存在意義の一つであることに異を唱える人は少ないだろう。

かといって、公立文化施設といえども、経営効率や市場性を無視することはできない。公演

Bについても、入場者の獲得努力が不足していた点は厳しく評価されなければならない。つまり、公共性や文化的な価値と、効率性や経済的な価値、この異なる二つのベクトルを総合的に評価する基準づくりの困難さが、公立文化施設の評価が難しい要因となっている。

それに加え、公共性や文化的価値をどのように評価するか、ということが、公立文化施設の評価をさらにやっかいなものにしている。効率性や経済性は、入場者数、施設稼働率、事業収支などの指標を用いれば、客観的な評価が比較的容易であるのに対し、文化事業の公共的な価値を評価するのは簡単ではない。

実際、(財)地域創造が昨年度実施したアンケート調査では、多くの地方公共団体は、文化施設の評価が必要だと認識しながら、8割近くが「適切な評価指標や評価方法の設定が難しい」と回答している(図表-1)

2. 独自評価に取り組む公立文化施設

しかし最近になって、独自の方法を模索しながら、評価に取り組む公立の劇場やホール、美術館などが出てきた。ここでは、劇場と美術館の各2事例について、その概要を紹介したい。

(1) 北九州芸術劇場

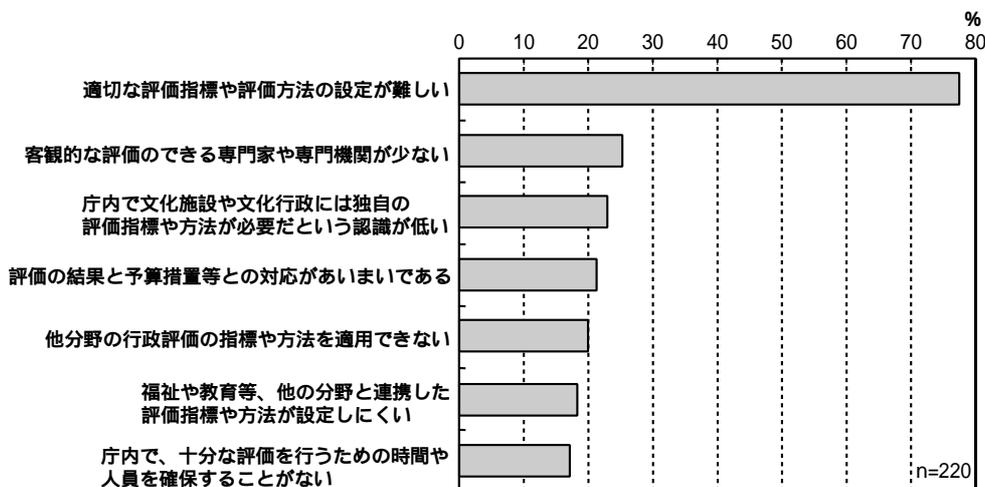
北九州芸術劇場では、2003年8月の開館と同時に、主催公演の観客アンケートを実施するなど、独自の事業評価に取り組んでいる(注1)。アンケート調査では、劇場での鑑賞の実態、公演や運営の満足度、運営方針の支持度などから、観客の劇場に対する評価を分析している。

また、施設の稼働率や自主事業の実施状況などに関する全国平均との比較、収入や支出に関する類似劇場との比較、入場者数や入場率などの運営データの分析に加え、新聞掲載記事の大きさや件数から、パブリシティ効果を広告宣伝費として金額換算した数字も算出している。

その上で、劇場評価の基本フレームとして、劇場の計画目標に対する評価、劇場の運営状況に関する評価、劇場の経営状況に関する評価、劇場運営に伴う派生的効果、という4つの評価軸を設定し、初年度の事業評価と課題の抽出が行われている。

この調査は2004年度以降も継続されており、教育普及やアウトリーチなどの学芸事業の参加者へのアンケート調査やグループインタビュー調査、専門家による座談会、経済波及効果の把握などが追加実施されることになっている。

図表-1 文化施設や文化行政に政策評価を実施する際の問題点や課題



(注) 地方公共団体からの回答のうち、15%以上の回答のあった上位7項目を抽出した結果

(資料) (財)地域創造、公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究、2005年3月

(2) 世田谷パブリックシアター

世田谷パブリックシアターでも、開館後4年目の2000年度に、劇場を含む文化生活情報センター全体の事業評価調査を実施した^(注2)。

具体的には、運営データの整理・分析(事業の実施状況、稼働率、入場者数、事業収支等)、インタビュー調査(施設利用者、外部専門家、運営スタッフ等)、アンケート調査(観客、一般区民)、世田谷区の関連施策の整理・分析、といった手法によって、劇場の3年間の実績が多角的に調査・分析されている。

評価の基準とされたのは、世田谷区が世田谷パブリックシアターを含む文化生活情報センター全体の計画内容を定めた「事業計画大綱(1993年策定)」である。

大綱では、施設の目的や理念、運営の基本方針、特徴となる事業など、具体的な運営指針が定められており、上記の4種類の調査で得られた結果を、大綱で示された目標と比較し、主要な項目ごとに4段階評価が行われている。

(3) 静岡県立美術館

静岡県立美術館では、2003年度に外部の専門家を交えた評価委員会を設置し、美術館や県の担当部局と協力して、様々な角度から評価方法を検討し、独自の評価を実施している^(注3)。

評価委員会の設置に先立ち、2001~02年度には、美術館内部の研究プロジェクトとして「評価ワーキング・グループ」が設置され、専門家のもとで、様々な調査が実施されている。

具体的には、県立美術館二ーズ調査、企画展、特別展に関するアンケート調査、友の会に関するアンケート調査、事業別来館者アンケート調査、ボランティアに関するアンケート調査などを継続的に実施するとともに、運営データを整理・分析している。

そうした検討の積み重ねを経て、この美術館

では、評価の基準となるベンチマークを設定している。まず、美術館の使命に基づいた「美術館力」として、コレクション力、事業・活動力、マネジメント力、パブリック・インパクト力、地域力への貢献、という5項目を設定し、それぞれの項目ごとに、戦略目標と戦略が設定され、定量化できる指標を基本としたベンチマークが80件近く提示されている。

2004年6月には、「ニューパブリックミュージアム(NPM)の実現を目指して(提言)」と題した、評価委員会の中間報告書がまとめられ、評価制度を具体化する上での今後の検討課題なども示されている。

(4) 高知県立美術館

高知県立美術館でも、2003年度に評価調査を実施している^(注4)。美術館や公立文化施設の持つ長期的なアウトカムにも注目し、一般来館者には見えにくい、館の活動を支える基礎的な部分、来館者に直接関わる展覧会、公演などのサービス、来館者の芸術鑑賞行動や日常生活に対する影響、非来館者を含めた地域社会一般への影響・貢献、という4つの視点から評価が実施されている。

具体的な調査手法としては、観客に対するアンケート調査とグループインタビュー調査、ならびに年間観覧券の2年連続購入者などの高頻度鑑賞者、友の会運営委員、近隣居住者の鑑賞経験の浅い市民などを対象としたグループインタビュー調査などを実施している。

そして、これらの調査結果の総合的な分析に基づいて、運営上の課題と方向性に関する提言がまとめられている。高知県立美術館では、この調査の結果を受けて、実際に館の役割や運営方針が見直され、それらが具体的な事業展開に反映されるなど、評価の結果が事業や運営の改善に具体的に活かされているという。

3. 公立文化施設の評価の基本的な考え方

(財)地域創造では、こうした既存の調査事例も参考に、専門家による研究会での検討に基づいて、公立文化施設の評価の基本的な考え方をとりまとめている^(注5)。その中で示された評価軸と評価の視点は、図表 - 2 のとおりで、評価軸の枠組みを以下の4つに整理している。

設置目的・使命の達成状況に関する評価（創造事業、鑑賞事業、普及事業など）

運営・管理状況に関する評価（観客や利用者へのサービス、施設の管理・運営など）

経営状況に関する評価（事業収支面での経営努力、経営の効率化など）

派生的効果に関する評価（経済効果、パブリシティ効果、都市・地域の魅力向上など）

これら4つの評価軸のうち、特に重要なのは、文化施設の設置目的・使命の達成状況に関する評価である。冒頭で述べた、文化施設の公共性や文化事業の社会的価値については、この評価軸の中で評価することになるからである。

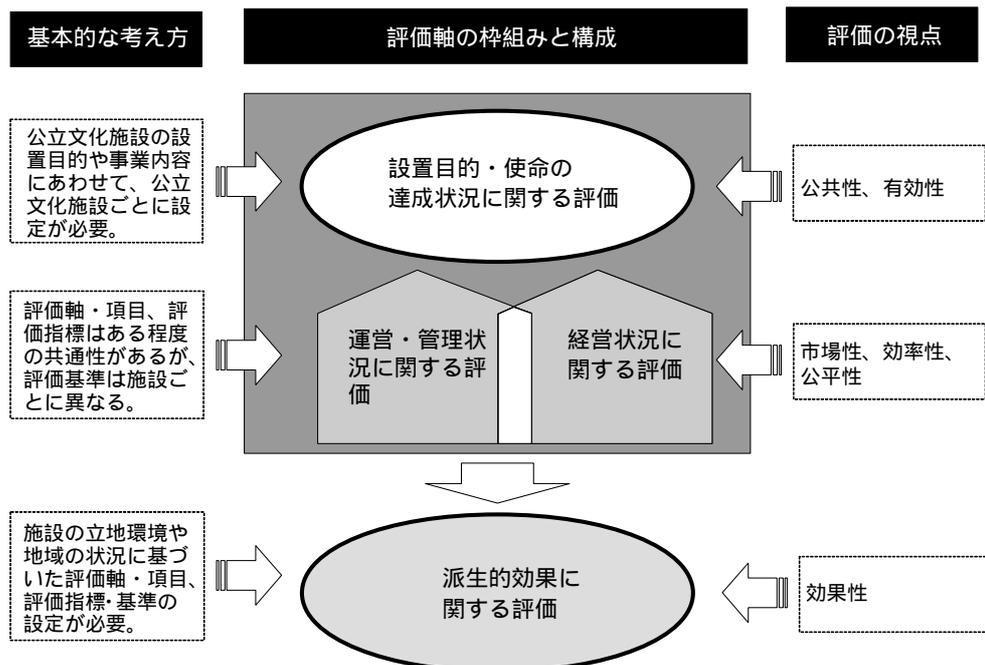
その際にポイントとなるのが、文化施設の設置目的やミッションが明確にされているかどうかである。芸術文化の鑑賞機会の提供、文化団体の活動の場や機会の提供、といった事業に加え、最近では、舞台芸術や音楽、美術等の創

造活動の促進、芸術文化の普及・定着（アウトリーチ活動）への取り組み、さらには将来の芸術文化の担い手となる人材育成なども、公立文化施設の重要な役割となりつつある。

ただし、こうした公立文化施設のミッションは、施設ごとに独自のものが定められるべきである。立地環境や地域市民のニーズ、あるいは地方公共団体の文化政策の基本方針などは、施設ごとに異なっているからである。しかし、公立の文化施設では、そうしたミッションが曖昧なケースが多い。目標が明確でなければ「設置目的・使命の達成状況」は評価できない。

この文化施設の設置目的やミッションの策定は、施設を設置する地方公共団体の手に委ねられている。教育では学習指導要領が、福祉では標準的な施策の基準が明らかにされているが、こと文化政策や文化施設の運営については、そうしたスタンダードがない。そのことが、文化施設の評価、ひいては公立文化施設の運営そのものを困難にしているとも言える。

図表 - 2 公立文化施設の評価軸と評価の視点



(資料) (財)地域創造、公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究、2005年3月

4. 文化政策の評価

では、文化施設のミッションを定めるべき文化政策の評価はどのように考えれば良いだろうか。その参考として、英国のアーツカウンシルが中心となって、英国政府の監査委員会や地方政府協会等と共同で策定した文化政策の業績評価指標を紹介したい^(注6)。

これは、地方自治体が地域の状況に応じて評価指標を自発的に選び出し、活用できるように文化政策の業績評価に関する考え方や指標を整理したもので、次のような評価の枠組みを提供することを目的としている。

既成のベンチマークの提供だけではなく、地方自治体の文化政策の多様性に対応する施策の標準的な水準を明確にするとともに、文化政策の柔軟な自己評価を支援する
芸術活動が地方公共団体の他の政策や目標達成に資する方法を明確にする
芸術機関に対する報告義務を容易にするため、共同事業者が評価に取り組みやすくする
地方自治体のニーズに応じて、一般市民が容易に理解できる業績評価指標を提供する
定量的な評価と、定性的なアウトカムに基づく評価との間で、現実的なバランスをとる
ボランティア団体、個人、営利セクターなど、複雑な芸術の提供構造の中で、地方自治体の果たすべき役割を明らかにする

具体的な評価指標は、英国政府の監査委員会の業績評価の5つの類型に基づいており、図表-3に整理したとおり、19種類の評価指標が設けられている。それを見ると、定量的な評価と定性的な評価が組み合わされているが、戦略目標の評価指標には、教育や生涯学習、経済活動、都市計画や環境政策など、芸術以外の分野への貢献度が含まれていること(、 、)

事業の質の評価指標には、利用者だけでなく、市民全体の満足度があげられていること(、)そしてサービスの提供に伴う効果では、新しい芸術作品の創造が評価指標のひとつとなっていること()などが興味深い。

また、それぞれの評価指標について、基本的な考え方や評価指標の定義が示され、定性的な指標については、自己評価で3段階の等級評価ができるしくみとなっている。

例えば、「地方公共団体が採択した文化政策や戦略、アクションプランの有無」では、次のような基本的な考え方が示されている。

地方公共団体の芸術文化に関する効果的な公共サービスは、政策と戦略に立脚している
その政策や戦略は、調査研究とコンサルテーションを通して策定され、地域の優先課題に対応している。また、地方公共団体の戦略全体の中での位置づけが明確にされ、他の公共サービスと連携している

この評価項目はプロセスを評価する指標であり、他の具体的なインプットやアウトプット、アウトカムに関する指標と関連づけて検討されるべきものである

また、地方自治体が互いに比較できる尺度を提供し、次のステップを明確にすることで、継続的な改善を促すためのものである

そして、この評価指標は、以下の8つの評価基準にブレイクダウンされている。

- a) 組織的に承認された明確な政策、戦略、アクションプランが存在しているか
- b) 戦略は幅広い視野から検討され、他の戦略に対する位置づけが明確か
- c) 戦略は国や地方自治体の平等法(障害者や民族差別の禁止等)や政策に合致しているか
- d) 戦略は適切に検討され、効果的な方法によって定期的な見直しが行われているか

図表 - 3 英国アーツカウンシル等による文化政策の業績評価指標

指標の類型	評価指標の項目	備考
戦略目標 Strategic Objectives	地方自治体が採択した文化政策や戦略、アクションプランの有無	等級評価
	アーティストや芸術団体等に対する支援の幅広さ	等級評価、サービスの提供に伴う効果、事業の質にも関連
	教育目的の達成や生涯学習のための戦略に対する芸術の寄与度	等級評価
	経済的な発展のための戦略に対する芸術の寄与度	等級評価
	都市計画や環境政策に対する芸術の寄与度	等級評価
	芸術活動に少なくとも月一回は参加する人口の割合	
	地方自治体の行政区域内における人口1,000人当たりの公演や展示スペースの規模	演奏会場、公演会場、映画館の座席数 ギャラリー、ワークショップ施設の面積
	人口1,000人当たりの自主的に芸術活動を行う団体数とその会員数	
経費と効率 Cost / Efficiency	人口一人当たりの文化予算支出額（施設建設費は含まない）	文化施設の運営費、文化事業費、助成金支出の合計
	地方自治体の文化施設や文化事業への予算支出に伴う収益力	自己予算に対する助成金や協賛金の割合、総収入に占める事業収入の割合、参加者一人あたりに投入した予算額など
	地方自治体が資金提供もしくは運営する文化施設の種類の稼働率	コンサートホール、劇場、映画館、アートギャラリー、アートセンターごとに算出
サービスの提供に伴う効果 Service Delivery Outcomes	地方自治体が資金提供をした芸術的な催しの1,000人当たり件数とその参加者数	
	地方自治体が資金提供や運営を行う文化施設における人口1,000人当たりの参加者数	コンサートホール、劇場、映画館、アートギャラリー、アートセンターごとに算出
	人口1,000人当たりの新しい芸術作品の委嘱件数と委嘱に支出した金額	音楽、ダンス振付、パブリックアート、文学、脚本など
事業の質 Quality	地方自治体の運営・実施する個々の文化施設や文化事業、芸術サービスに対する利用者の満足度	
	地方自治体が資金提供を行う芸術活動や文化施設に満足している市民の割合	市民全体、および民族や職業、障害の有無などの属性別にも把握
アクセスの公平性 Fair Access	地方自治体は障害者や少数民族の芸術へのアクセスを促進する戦略を有していること	等級評価、戦略目標にも関連
	教育や研修、参加型の芸術活動の人口1,000人当たりの開催件数と参加者数	サービスの提供に伴う効果にも関連
	地方自治体が資金提供を行う芸術活動や文化施設における属性別市民1,000人当たりの参加者数	サービスの提供に伴う効果にも関連 年齢層、障害の有無、民族などの属性別に把握

(資料)「Arts Council England 等、Local Performance Indicators for the Arts, March 2003」に基づいて作成

- e) 専門的な行政官の指導に基づいて、政策が実行されているか
- f) 政策の実行を支援するため、外部の効果的なパートナーと共同で取り組んでいるか
- g) サービスが、一部市民だけを対象にした排他的なものではなく、誰もが容易に受けられるようになっているか
- h) 予算は合意された政策や優先課題に対して支出されているか

さらに、この8つの基準ごとに、自己評価のための3段階の詳細な判断基準が示されている。例えば、「a)組織的に承認された明確な政策、戦略、アクションプランが存在するかどうか」については以下のとおりである。

成熟段階 (advanced): 目的やねらい、明確で計測可能な成果目標、そして政策実現のためのアクションプランを定めた芸術政策や戦略もしくは施策が存在している。目標に対する達成度を年次評価し、翌年のアクションプランの改善策を検討するためのプロセスが明確に設定されている。その政策や戦略は、委員会や閣議あるいは適切な政策会議などによって、政治的に承認され、委任されている

定着段階 (established): 目的や目標、戦略、政策実現のためのアクションプランを定めた芸術政策や戦略もしくは施策が策定されている。その戦略が政治的に承認されている

初等段階 (emerging): 目的や目標、およその実施スケジュールを定めた芸術政策や戦略もしくは施策が策定されている。戦略は行政職員以上のレベルでは承認されていない

そして、成熟段階を3点、定着段階を2点、初等段階を1点とし、8つの評価基準の合計得点(24点が満点)が、18点以上だと「a)組織的に承認された明確な政策、戦略、アクションプラン」は成熟段階、12~17点は定着段階、12点

未満は初等段階だと評価できるようになっている。8つの評価基準それぞれに、同様の詳しい判断基準が示されているが、ここで重要なのは、その記述の中から、地方自治体が改善に向けた次の具体的な方策を見いだせるようになっていることである。

すなわち、この評価に取り組むことで、評価指標の意義を理解し、具体的な成果目標を定めた文化政策や戦略、アクションプランを策定し、毎年それらを評価して翌年の改善策を構築するよう、地方自治体を促しているのである。

紙面の関係ですべての項目を紹介することはできないが、例えば「b)戦略は幅広い視野から検討され、他の戦略に対する位置づけが明確か」という評価基準では、「芸術政策や戦略が、芸術と、地方自治体の政策全体、文化や他の施策・戦略との間で明確な連携が図られている。他の公共サービスや部門と内部的な協力関係が構築されている。芸術政策や戦略が、地域計画の中に明確に位置づけられ、理念や優先課題が共有されている」場合に、成熟段階と評価されるようになっている。すなわち、文化政策は、他の分野の政策や地域計画と密接な連携を図るべきである、という意図が、この評価指標から読み取れる。

5. 文化施設・政策における評価の意義

ここまで、公立文化施設の評価に関する調査や国内の文化施設の評価事例、英国における文化政策評価の取り組みについて紹介してきた。最後に、文化施設や文化政策における評価の必要性や意義について考察しておきたい。

まず、評価はそれ自体が目的ではないことを明確にしておきたい。評価は政策や施策における問題点や課題を明らかにし、その改善策を検討するために行うものである。いわゆる「Plan

Do Check Action」というサイクルの中で、文化施設の設置目的や文化政策の目標を達成できたか、市民は事業やサービスに満足しているか、施設の運営や経営上の問題点や課題はないか、といったことを点検し、改善の方策や戦略を検討する必要がある。

評価に着手する段階で、そうした改善のプロセスまでを見通した取り組みを行うことが重要である。英国アーツカウンシルの文化政策の評価指標は、評価基準の中に、改善に向けた指針が示されており、参考になる点が多い。

次に、評価は、時代の流れや市民ニーズの変化に対応するためにも、重要である点を指摘しておきたい。政策の目標は、普遍的なものではなく、社会経済環境の変化に対応すべきものである。評価の過程で、市民の満足度を調査したり、地域の新たな課題を発見したりすることで、文化施設や文化政策のミッションの見直しにもつながる。元々、文化施設の設置目的や政策の目標が明確でない場合は、評価に取り組むことで、それらを明確にすることも期待できる。

3点目は、アカウンタビリティとの関係である。公共の施設や政策は、目的や事業の成果について、市民に対する説明責任を果たさなければならない。そのためにも、わかりやすい評価指標や基準、そしてそれに基づいた評価結果を公表することが求められる。

そして4点目に、公立文化施設については、地方自治法の改正によって導入された指定管理者制度との関係も無視できない。この制度は、地方公共団体が設置した公の施設の管理を、民間事業者でも担えるようにしたものである。その場合、施設の設置者である地方公共団体が文化施設のミッションや設置目的などを明確に示し、指定管理者がそれを達成したかどうかを評価することがますます重要になると思われる。

* * *

政策や事業の評価は、地方公共団体や政府組織だけではなく、NPOや独立行政法人などの公益的な組織においても、避けられない課題となっている。しかし、評価にばかり目が向けられると、政策や事業が評価されやすいものばかりに偏ってしまう、という危険性もある。

芸術作品そのものの評価は、最終的には個人に帰属すると言われている。同じ作品でも、評価する人と評価しない人がいるなど、相反する評価が成立することで、多様な価値観が共存できる。画一化が進む現代社会にあって、芸術や文化のそうした側面は、極めて重要な意味を持っている。言い換えれば、芸術や文化は、経済活動のように画一的な評価ができないからこそ価値がある、という逆説的な見方もできるのである。

そういう意味で、文化施設や文化政策では、評価のしくみそのものが、創造的な要素や価値観の多様性を許容するものでなければならぬ。今後も、各地で文化施設や文化政策の評価が行われることになるだろうが、いわばそうした創造的な評価のしくみづくりが、文化施設や文化政策の評価における最大の課題だと考えられる。

(注1) (財)北九州市芸術文化振興財団(調査委託:ニッセイ基礎研究所)、北九州芸術劇場事業評価調査1、2004年3月

(注2) 吉本光宏、世田谷パブリックシアターの事業評価を試みる、PTパブリックシアター第12号、2001年7月

(注3) 静岡県立美術館評価委員会、中間報告書 - ニューパブリックミュージアム(NPM)の実現を目指して(提言)、2004年6月。近々、最終提言も公表される予定となっている。

(注4) (財)高知県文化財団(研究委託:同志社大学助教授河島伸子)、事業評価プロジェクト報告書、2003年6月

(注5) (財)地域創造(調査委託:ニッセイ基礎研究所)、公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究 - 指定管理者制度を中心に -、2005年3月

(注6) Arts Council England 等、Local Performance Indicators for The Arts, March 2003