

都市政策・地域経済ワークショップ2 第2回 議事録

【テーマ】文化事業の評価、文化政策の評価～自治体文化振興計画を踏まえて

【講師】岩瀬 智久 氏（静岡県袋井土木事務所主幹）

担当教員：吉田 隆之 准教授

【日時】2024年10月4日（金）18:30～21:00

【場所】大阪公立大学大学院 都市経営研究科 梅田サテライト 101教室

【参加者】都市政策・地域経済コース M1 学生 他

■ 講義概要

文化事業や文化政策の評価について、評価学における評価についての概論から、静岡県立美術館での評価の実践事例について、さらに地方自治体の文化振興基本計画と評価の関係について、ご講義をいただいた。

■ 講義内容

1. 講師プロフィール

本講義の講師岩瀬智久氏は、静岡県の職員として文化政策を9年間担当されており、その後も地方公務員として様々な分野の業務に従事してこられた。一方、文化政策研究の黎明期において行政実務の観点から研究を積み重ねてこられた。

2. 政策における評価とは

評価学において「評価」とは、事実特定に価値判断を加えたものであるとされている。狭く考えると、政策決定を行う者が判断を行うための材料や情報を提供するものであるという考え方もある。

また、評価に類似する言葉は数多くあり、評価と聞いて思い浮かべるものは人によって違いがでることも、評価という言葉が持つ特性のひとつである。そのなかで誤解とされているのは、「評価＝測定」という捉え方である。日本の場合、評価するということが、なにかを測ることであると単純に判断されているケースがあり、その誤解が評価の効果を見えにくくしている原因のひとつといえよう。

評価は「なんのためにするのか」がないと成り立たないものである。事業を改善したい、スポンサーへ成果報告をしたい、新たな知見を得たいなど、評価の目的が必要である。また、個別の事業を評価するのか、制度や人事なども含めた政策を評価したいのか、つまりは評価の対象も設定する必要がある。

そして、誰が評価を行うのかも重要である。まず、内部評価は地方自治体の多くが採用している方法である。次に、専門家や審議会による外部評価、そして、ステークホルダーが参加する参加型評価がある。

最後に、どのような方法で評価するかについては、目標値を定めて行う業績測定、費用対便益の関係を分析する費用便益分析、さらに定量的・定性的な分析があげられる。

政府や地方自治体においては、インプット、アクティビティ、アウトプット、アウトカム、プログラムゴールというのが一連の活動の流れとなる。

ただ、政策評価が難しいとされるのは、政策体系の捉えづらさにある。例えば自治体の総合計画があり、各分野の個別計画がある。さらに、その計画に基づく事業展開がなされていくが、全体像が抽象的で捉えづらいといえる。これらのなかで活動のある程度束ねたものを「プログラム」として評価していこうとするのが、アメリカの実践的な研究から得られた概念である。社会目的を達成しようとする一連の活動、社会的介入を「プログラム」として評価していくのであるが、アメリカの事例においても膨大な業務量が発生したことからなかなかうまくいかなかったという現実もある。

プログラム評価においては、ニーズ評価からスタートし、セオリー評価、プロセス評価、アウトカム・インパクト評価、さらに効率性の評価まで、かなりの過程と精緻な分析を要するもので、それらを担う専門的人材や組織が必要である。内部評価が中心の日本の政策評価において、完全な形での導入は難しいものの、一部を導入することは可能ではないかと考えられる。

まず、セオリー評価については、ロジックモデルという形で活用しようという流れは多くの自治体で出てきている。また、ニーズ評価については、新たな事業を開始するにあたり、当該分野においてどれほどのニーズがあるのかをリサーチするということは従来からある程度は行われている。ニーズを的確に把握した上で、目的を達成する手段について評価していくことで、プログラムのセオリー評価につながっていく。これら、プログラム評価の要素の一部を自治体における政策評価に反映させていくことは可能であると考えられる。

一方、日本の自治体における政策評価は、1995年の三重県の事務事業評価から全国に広がっていったが、その手法として業績測定が取り入れられた。ただし、この方法は深掘り型ではなく、先述のプログラム評価に比べると簡易的であった。その分、行政機関にとっては導入するハードルが低く、広がったということが考えられる。プログラム評価と業績測定、2つの流れがあり、業績測定は評価の過程の一部或いは簡易的な手法であることを理解せず、日本において評価が導入されたことは、評価の形骸化へとつながった。結果的に「役に立たない評価」がうまれてしまうことになった。

3. 美術館・博物館における評価について

静岡県立美術館は1999年に観覧者数が過去最少となり、館の在り方が問われ

ることとなった。美術館の評価は、観覧者数や特定財源、事業収入だけでできるものではないという考えのもと、予算編成過程において財政部門とやり取りをするなかで、「それでは、美術館事業はどのように評価するのか」という問題に突きあたった。当時は行政評価が色々な自治体に導入されていく流れがあり、そのなかで東京都においては2つのミュージアムが行政評価の試行の結果、閉館となっている。そういった状況のなかで、静岡県立美術館においては、館のスタッフと県庁担当課によるワーキンググループを設置するとともに外部の学識経験者を中心とした評価委員会を設置し、2年間かけて評価の仕組みづくりを行った。結果的に業績測定の手法の影響を受けてはいるが、ワーキンググループの中で最初は100を超える指標が出来、さすがに現実的でないということで、70ぐらいまで絞って評価システムの運用を始め、現在は30程度になっている。

評価の仕組みづくりにおいて難しいことは、「評価はオーダーメイドである」ということ。行政評価の多くはシートを埋めるだけの「やらされ感」があるが、関係者が主体的に作成に参画することが、有効な評価の仕組みづくりを行ううえで重要である。

2014年に都道府県と政令市の美術館・博物館に対してアンケート調査を行った際、内部評価の目的と効果の設問における回答項目として「日常業務の改善」や「目標管理」などに加えたのが「館内職員のコミュニケーション促進」である。これは学芸員から「『評価』というのはコミュニケーションツールだ」という意見が出されたことをうけて加えたものである。また、外部評価においては、「自己評価と異なる視点での評価」という回答も多くあった。

静岡県立美術館にとって、自ら評価の仕組みをつくることのできたことは、美術館としてのアドバンテージになったものの、次の大きな課題としては自治体の施策や政策のレベルに美術館評価の結果をどのように反映させていくか、ということであった。

また、評価に関する課題について、答をみると、内部評価、外部評価とも「予算・人事への反映が困難」「文化施策・政策への反映」という点においては難しい部分を感じられる。また、どちらも「評価作業の負担が大きい」というのは大きな課題となっている。

海外に目を転じると、イギリスにおいてはツールキットによる美術館・博物館の評価が行われている。もともと、美術館・博物館評価は、来館者に関するデータ収集と分析によって、館内の展示や教育普及プログラムなどの改善へとつなげていくことに重きを置いていたが、サッチャー政権下における経済的インパクトに重きを置いた評価や、ブレア政権下での証拠準拠型政策に基づく財源確保のためのパフォーマンスとしての評価が重視されるようになる中で、美術館・博物館

の現場で実践的に利用できる簡易的な評価手法として普及が図られた。ただし、このような道具主義的な文化政策への批判から、社会的インパクト評価の必要性が指摘されており、そのような観点からは、ツールキットによる簡便な評価では限界があり、また理論準拠型評価は高度な専門性と労力が必要であり実施は困難であることから、そのなかで、双方の歩み寄りによる評価の傾向というものが出てくることになるのではないか。

ツ

4. 地方自治体文化振興基本計画と評価

地方自治体において文化政策を評価していくにあたっては、文化振興基本計画（地方文化芸術推進基本計画）を見ていく必要がある。計画の基本的な構成としては、計画の理念、目的、基本方針があり、現状分析、計画の方向性が続き、施策と事業が並ぶ。昨今は、文化分野以外との連携、特に観光分野との連携・協働があげられることが多い。

計画の最後によく「評価」という言葉が出てくが、これはほとんどが進行管理、つまりは先述の業績測定を指しており、本来の意味での評価とは異なることに注意が必要である。実態は評価ではなく、あくまで進行管理で留まっているということがいえる。

評価指標において、「事業の参加者数」などがあげられることが多い。しかし、単に数字だけでは判断できない部分もあり、事業ごとの目的に応じて効果を見ていく必要があるが、その辺りの指標の工夫というものはあまり見えてこないのが実状である。また、指標を設定したとしても、測定することはできるものの評価の目的に合致しないものや、政策効果を特定できないものが設定されている場合もある。

また、各自治体の総合計画との関係性においても、文化振興計画と歩調を合わせなければならないという事情もある。そのため、指標の設定においても項目が限定されてしまう。計画の評価については、審議会の関与もあるが、あくまで制度には首長の諮問機関であり、審議会の意見を反映するかどうかは自治体側の裁量となっている現実がある。さらに審議会の開催時間は1回あたり1時間半程度であり、1年間の実績全てを確認するには時間的な困難もあるのが現状である。

5. 質疑応答

- Q) 美術館において来館者数の目標値はどのような方法で決められているのか。
- A) 過去の実績を見て設定していることが多い。「実績値に対して、どのように推移していくのか」というような示し方になる。合理的な根拠を示すことが望ましいが、精緻に需要予測を行うことは現時点では不可能だと考える。

- Q) 美術館・博物館へのアンケートにおいて、「文化施策・政策への反映」という回答項目において、目的と効果にギャップがあるが、期待していた効果が得られなかったという理解でいいか。
- A) その通りである。評価の利用という点での課題といえる。静岡県立美術館の場合も、美術館のミッションはなにかという話になり、そこから県の文化政策のなかでの位置づけの話になっていった。しかし、一方で政策における施設の位置づけの議論が行われないうちに、評価がルーティン化されていってしまうと、利用されない評価となり、「評価疲れ」につながってしまう。
- Q) 静岡県において、評価を行うことで予算への反映に至ったのか。
- A) 一定の目標達成すれば予算増を行うということをルール化したが、結局は財政難を理由に一律の予算カットが入るなど、思っていた結果にはならなかった。そこまで評価が熟していなかったということもあったかもしれないが、予算を維持することで精いっぱいという状況であった。
- Q) クラウドファンディングを前提とした予算編成はどう考えるか。
- A) 一時的なものであればあり得るが、常態化することは邪道であると考えている。文化は贅沢品ではなく、人間としての根幹に関わることを想起させてくれる原動力である。そのためソーシャルインクルージョンという視点での文化の捉え方が出てくる。そういった点からも公共政策としての位置づけがあり、基盤を確保していくことは社会的なインフラ整備ともいえる。やはり経常的な部分は公的な資金により、プラスアルファの取組みをクラウドファンディングのような方法を取ることで、人々の求めているものを見極める目安にするのはあり得るのではないか。
- Q) 静岡県立美術館が新聞の評価で5つ星になったというお話があったが、どのような評価がなされていたのか。また、昨今では Google マップの口コミなどもあるが、それも評価としてどう捉えられるか。
- A) 新聞社の選定や評価の基準は明確には分からない。選ばれたことは広報等でプラスにはなったが、館の評価してもらいたいところを評価いただけたのかは疑問である。
- Google の口コミはどちらかというレーティングのようなものと考えている。評価においては目的が重要であるが、レーティングは、あくまで自分がどう思ったかをつけるもので、統一的な目的や基準があるわけではないため、評価と同一視はできないと考える。

- Q) 静岡県立美術館について、評価をすることに対する県の反応、評価への評価みたいなものはどうであったか。
- A) 小さな抵抗はあったが、比較的好意的に捉えられていたように思う。(独自の制度を実現できたのは) 評価委員会の存在が大きかったのではないかと思われる。
- Q) 評価結果を政策へ反映させるにあたって、定性的な評価についての重要性に関して、「社会的議論によるコンセンサスづくり」について教えてほしい。
- A) 結論が出ている話ではなく、評価における大きな課題の一つである。定性的な分析はソフトウェアなどで言語を関連付けるようなことができる。ただし、インタビューを素材にすると、インタビュアーのテクニックにより違う結果になることもある。そういった意味で評価の専門家が入り評価の仕組みを作っていく必要があると考えている。
- Q) 自治体政策において首長の存在は大きい。評価を継続的に機能させていくにあたって、政治との関係とどう考えられるか。
- A) 本来こうあるべきという考えが、政治によって歪曲することもあり得る。ただし、政策は行政サイドだけで決めるべきものでもなく、政治の役割がもちろんある。評価という観点では、判断（ジャッジ）までは含まれない。あくまで判断の材料を提供するという役割で、根拠もないような思い付きの判断を避けるという役割を担っているともいえる。政策を安定させるうえで中川幾郎氏は「条例」「計画」「審議会」をセットに進めていく必要があると指摘している。ただし、どうしても（政治によって）ひっくり返されてしまうという可能性は常にある。

以上

(議事録作成：都市政策・地域経済コース 修士課程1年 担当者名 荒益克文)