

I. 評価指針の狙いと基本的な考え方

1. 政策評価の求められる背景

公立文化施設において、より適切な政策評価が求められている背景は、(1)行政を取り巻く環境変化、(2)文化施設における住民・地域ニーズへの的確な対応、そして、(3)文化政策および公立文化施設のミッションの明確化、の3点に整理される。

(1) 行政を取り巻く環境変化

昨今の行政を取り巻く環境変化のうち、公立文化施設の政策評価が求められる要因としては、次のような点が指摘できる。

- 国および地方公共団体の財政悪化に伴い、より効率的、効果的な施策の施行、予算執行が求められていること
- 行政サービスの実施主体に関して、「官」から「民」への開放が進められ、公立文化施設に指定管理者制度が導入されたこと
- 市町村合併の進展に伴い、各地方公共団体において、公立文化施設の位置づけや目的を見直し、明確にする必要が出てきたこと

(2) 高まる地域文化振興の意義と公立文化施設の役割

個人個人が自己実現を図り、心豊かに感動をもって生活していける、真に豊かな社会を実現するため、文化振興は欠くことのできないものである。その具現のためには、国民の実際の生活空間である「地域」において、着実かつ創造的に進められることが肝要であり、地方自治体の役割は極めて大きい。

また、地域の文化振興を図っていくことは、地域や住民の活力創出をもたらす、以下のような効果が期待できる。

- 地域のアイデンティティの確立・情報発信の促進
- 地域社会コミュニティの形成
- 地域の再生・活性化
- 教育、福祉等他の分野における波及的効果

地域間格差の問題、市町村合併等、今、地域が抱えるさまざまな課題に対処していく観点からも、地域文化振興の意義はますます高まってきている。

公立文化施設は、こうした地域文化振興の意義を十分に踏まえ、その基盤・拠点をなすものとして、住民・地域のニーズへの的確に対応しつつ、その役割、機能を適切に果たさなければならない。逆に、地域文化振興の成否は、公立文化施設の事業、運営にかかっているといえる。このため、その適切な評価が求められている。

(3) 文化政策および公立文化施設のミッションの明確化

このような状況を勘案すると、次のような視点から文化政策のビジョンや公立文化施設のミッションの明確化を図る必要がある。

- 文化行政を取り巻く環境の変化を踏まえ、従来の文化振興ビジョンを再確定・再定義すること

- 文化振興ビジョンに基づいて公立文化施設の位置づけを再確定・再定義すること
- 指定管理者制度の導入に伴い、地方公共団体が直接行う文化行政と公立文化施設が担うべき機能や役割分担を明確にすること
- 公益法人制度改革が進められ、地方公共団体の設立した文化財団の役割を見直す必要があること

2. 政策評価の目的

昨今の政策評価、行政評価への関心の高まりによって、ともすると、評価自体が目的、目標となる傾向が見られる。しかし、評価は目的ではなく、評価の結果をいかに運営や事業に反映させていくか、ということが重要であり、他施設との比較によるランキングなども政策評価の本質ではない。公立文化施設における政策評価も同様で、その目的は概ね以下の二点に集約できる。

(1) 問題点や課題の把握と改善策の検討

評価は、現状や問題点、課題を把握し、その改善策を見いだすための手段である。

いわゆるPDCA (Plan→Do→Check→Action) のサイクルの中で、施設の設置目的や目標を達成したかどうか、事業の所期の成果が得られたかどうか、住民がサービスの内容や質に満足しているかどうか、円滑な運営がおこなわれているかどうか、経営の効率化が図られているかどうか、といった様々な視点から、事業や運営の点検が行われなければならない。

その過程をとおして、事業や施設運営の問題点、課題を把握し、具体的な改善策を検討して、実施していくことが、評価を行う最も重要な意義である。

さらに評価と並行して、社会環境や時代の変化、住民の新しいニーズなどを把握することによって、公立文化施設の設置目的や使命、事業の枠組みや内容を再点検し、必要な場合は、設置目的や事業内容そのものも見直していかなければならない。

(2) 住民に対するアカウンタビリティ(説明責任)への対応

評価のもう一つの重要な役割は、その結果を住民に積極的に公開することで、公立文化施設としての説明責任を果たしていくことである。

その際、評価結果だけを公表するのではなく、施設の設置目的や運営方針に加え、達成目標や評価の基準などもあわせて公開すべきである。そのことで、施設の設置目的や運営方針が住民ニーズに合致したものであるか、住民の目から見て達成目標や評価の基準などが妥当かどうか、などについても、住民の立場から検証が行われることが望ましい。

3. 評価の前提条件

公立文化施設の評価を行うには、当該施設の設置目的やミッションが明確に定められていることが前提条件である。それは、設置団体の文化政策の目標やミッションに基づいたものでなければならず、本評価指針に基づいた評価を行う際には、以下の点から、文化行政および公立文化施設の目的やミッション、業務の内容などが明確に設定されているかどうかをチェックする必要がある。

- 設置団体の文化振興条例が施行されている
- 総合計画の中に芸術文化の振興が位置づけられ、政策目標が掲げられている
- 文化振興ビジョン、文化基本計画等、文化政策に関する基本計画が策定されている

- 文化政策に基づいた公立文化施設の設置目的やミッションが明確に定められている
- 公立文化施設の設置目的やミッションに基づいて、業務の範囲や管理の基準が定められている

指定管理者制度の場合は、指定管理者の選定が行われる過程で、公立文化施設の設置目的やミッション、業務の範囲や管理の基準が公募要項等の文書として示され、設置団体との間で具体的な管理や運営、事業の内容などに関する協定書が交わされる。直営の場合も、設置団体(政策責任者)が運営者(運営担当課等)に対して同様の内容を明確に提示する必要がある。

4. 評価指針のねらい

以上を勘案した上で、本評価指針は次の諸点に留意して作成されたものである。

(1) アウトプット指標に偏った評価の弊害の改善

従来の公立文化施設の評価は、行政施策の評価システムに基づき、事務事業評価の一環として実施されることが多かった。その場合、施設稼働率、入場者数、運営収支など、いわゆるアウトプット指標に基づいた評価が中心となっているが、文化施設の評価は、文化施設の事業や運営によって住民の生活や地域がどのように変化したかといった長期的なアウトカムが重視されなければならない。

そこで、本評価指針は、アウトプット指標に偏った文化施設評価の弊害の改善を念頭において作成された。

(2) 公立ホール・公立劇場の活性化に資する評価指針

文化施設の評価は、運営担当者にとっては負担となることが多く、そのことが適切な評価の導入の妨げの一因ともなっている。また、アウトプット指標による評価が優先されるため、運営の効率化や経費縮減だけが運営改善策としてクローズアップされがちで、公立文化施設の運営に積極的に取り組む担当者にとっては、評価はネガティブに捉えられる傾向が強い。

しかし、先に述べたように、本来、評価は施設運営や事業の問題点を把握し、より良い運営をめざして公立ホールや公立劇場の活性化に資すべきものである。そこで、本評価指針では、公立ホール・公立劇場のミッション(設置目的)を可能な限りブレイクダウンし、本来のあるべき姿、目指すべき方向性を提示するとともに、運営データによる短絡的な評価の危険性を示すことで、評価に取り組むことが設置団体や財政当局に公立文化施設の意義や役割を示す「武器」となるよう務めた。

(3) 地域や住民への幅広い効果を視野に入れた評価

従来の公立ホール・公立劇場は、長らく、住民に鑑賞機会を提供する自主事業(鑑賞事業)と住民や地域の文化団体に活動の場を提供する貸館事業という二つの枠組みで運営されてきた。このことは、公立文化施設の受益者が、もともと芸術や文化に関心のある住民に限られていたことを意味している。

しかし、最近になってワークショップやアウトリーチに積極的に取り組む公立文化施設が増加し、サービスの対象が拡大するとともに、教育や福祉など、文化行政以外の分野でも、芸術や文化が大きな効果を有していることが各地で実証され、公立文化施設の役割は大きく拡大しつつある。

そうした地域や住民に対する幅広い効果を視野に入れ、本評価指針では、教育や福祉、まちづくりなど、地域の活性化に対して公立文化施設が果たすべき役割を、評価指標の中に位置づけた。

(4) 定性的な評価を自己点検できるしくみ

最近では、あらゆる行政分野において、政策目標は達成すべき数値として示されるべきだという考え方が主流となっている。公立文化施設の運営についても同様に、稼働率や入場者数などについては、過去の実績や当該施設の特性、立地環境などを考慮して改善目標を設定していくことが望ましいと考えられる。

しかしその一方で、数値化になじまない戦略目標や評価項目が存在しているのも事実であり、本評価指針では、そうした定性的な項目については、解説式のモデル指標を設定し、自己点検、内部点検が可能で、改善の方向性を示唆できるようなしくみを取り入れた。