

# 地域文化施設と政策・施策「評価」について

帝塚山大学法政策学部 中川幾郎

## 1. 「政策」とは何か

「政策＝Policy」は中立的なものではなく、主体的な自覚(自己認識)と運動性・方向性を持つ(自己決定性)。それゆえに大切な事は、その「政策」形成の主体が誰か、なのであって、誰が執行するかではない。(もちろん、公共政策は行政の独占領域ではなく、企業や市民、民間領域のNPOも供給主体たり得る。)「自治体文化政策」においては、政策形成主体としての「市民」が、そこに実在しなければならない。Policy とは、書いて字のとおり、Police(都市・国家)をどのように導いていくのか、どのように生き残る道を選ぶのか、という方向性を示したもののだから。

そのためにも、市民の文化権が明記された自治体文化条例と、条例に担保された政策実現の仕組み(参加・参画、公開、執行、評価の仕組み)が必要となる。また、市民参画で策定される文化振興ビジョン(文化基本計画)も、どのような価値観を機軸として、どのような地域社会や自治体を作ろうとするのか、という選択的な意思を持った自己決定と鮮明な意思表示の証でなくてはならないはずである。

つまり、「政策」型思考においては、基本に据えられた価値観(理念)が明確にされ、ついでその価値観に対応した社会的な変化の方向を明示し、かつ変化目標を定め、その基本的な手段(この段階を狭義の「政策」とも呼ぶ)を提示しなくてはならない。言葉を変えれば、大義名分と基本「戦略」、といってもよい。その次に位置するのが「施策・計画」であり、実行システムである。施策は「戦術」といってもよく、実行システムは「戦技」ともいえる。

要するに、理念なくして政策なく、政策なくして計画なく、計画なくして実施なし、というのが本来の姿なのである。経営の世界では、理念を「使命(Mission)」と考え、政策に相当する次元をさらに詳しく、「目標(Objective)」と「戦略(Strategy)」に分ける。また計画・施策に相当する次元を、「戦術(Tactics)」と考える。そして、実施の次元を「遂行(Execution)」と「管理(Control)」に分ける。そして「政策」型思考はトップマネジメントや企画、総務担当の独占領域ではない。個別の地域文化施設担当者においても、それぞれ磨き抜いていかななくてはならない。

この6段階論では、地域文化施設の使命確認、目標設定、目標実現のための戦略構築、戦術的資源配置・計画作成、実行技術鍛錬、進行管理が必要である、ということになる。ところが自治法改正前の機関委任事務型業務の場合は、理念(使命)を形づくったり掘り下げたりする必要もなく、また政策目標も先験的に固定化されていた。自治体職員は、法律・政令・規則・通達、マニュアルに依存して予算を作成し、かつ事務事業をする習性が身に付いてしまったのである。

自治体職員は使命確認(再確認)の動機もさほどなく、政策(戦略)的訓練機会も与えられず、

個別分野における計画・施策（戦術）の枠組み的タコツボに押し込められ、実施段階での作業に習熟することが要求されてきたわけである。しかしながら、地域文化施設の運営・事業企画は、そのような「機関委任事務型思考」とはもともと無縁な独自領域のはずではなかっただろうか。にも関わらず、やはり機関委任事務型思考法に追い込まれてしまうのは、基本的な理念・使命の構築（再構築）がなされず、目標設定の努力もなされてこなかったからではないか、と考えるべきだろう。

図表1 政策の構造

区分	評価のレベル	評価対象	説明
理念 (ビジョン)	政治評価 中・長期評価	価値観、方向性	どのような価値観に基づき、どのような方向へ(理念と方針) 何を目標として、どのような施策(戦術)の組み合わせで (課題と基本方策)
政策(戦略)	政策評価 (有効性、効果性) Effectiveness 中・長期評価	設定された目標に基づく社会的変化の達成度	
施策(戦術) 計画	執行評価 (効率性) Efficiency 短期評価	一定コストにおける財、サービスの産出量・質の上昇	最適資源を組み合わせて、どれくらい多く、良いものを(基本方策を受けた分野別、対象別等の個別方策)
事務事業(実施遂行)	執行評価 (経済性) Economy 短期評価	産出財・サービスを一定とした投入コスト(時間、費用、労力)の軽減	どれくらい少ないコストで (個別方策の実行技術)

(中川作成(注1))

## 2. 地域の主体的な文化施設「政策」確立に向けて

地域文化施設、と一括りすると全国共通の存在理念があるかのように見える。たしかに、文化施設建設や事業に関わる国や都道府県の補助金要綱等にも、それらしき記述がある。また文化施設竣工時のパンフレットなどにも、時の首長挨拶が掲載されており、抽象的ではあれ、それなりの建設・運営理念が掲げられている。しかしそれらは本当に「政策」に反映されるべき価値概念を真に明確にし、強く方向性を示しているのだろうか。

自治体の文化振興ビジョンなども基本理念を掲げている。ところがその多くは、余りにも抽象度が高すぎて空疎に響く印象がある。さらに、理念と施策レベルとの間をつなぐ「政策目標」が殆ど設定されておらず方向性が明確ではない、というのが大半である。自治体文化政策の展開現場である文化施設の理念は、当然にその自治体の個性、地域特性、アイデンティティを踏まえていなければならない。さらに、施設規模の大小や施設の立地特性によっても存立理念は変わるはずである。市民の文化的権利実現を第一理念に掲げ、併せて地域コミュニティの活性化を意図しようとする小型施設と、都市政策の戦略拠点として都市アイデンティティ情報発信、訪問人口獲得、産業としての芸術をインキュベートしようとする大規模施設などでは当然に理念の据え方も変わる。

この基本理念確立は、さまざまな価値のうち、どのような価値実現を追求し最優先するか、という

厳しい自己確認と外部への宣言でもある。あれもこれもでは、やはり政策(戦略)目標が分散して力も分散するので効果(有益な社会的変化(新藤宗幸氏、注2))を発揮できない。「小出郷文化会館」の建設をめぐる住民参加の基本戦略づくりは、まさしく地域に根ざした有効性がある理念形成と、目標が明確な政策形成プロセスの優れた実例である(注3)。

自治体文化施設は、中央から地方への平均的な芸術・文化事業配給の下請け機関ではない。主体的(自己決定)、個性的(地域課題に対応)とならざるを得ない自治体文化政策実現の大きな拠点なのである。そのためにも、それぞれの文化施設が自ら存在理念と政策「目標」つまりコンセプト(理念、戦略)を問い直し、そこから施策、事業を組み立てていく必要がある。それは、施設が本来の Institute(仕組み、制度、組織)であることを重視し、固定的なハード資源に振り回されるのではなく、アウトリーチまで含めた社会的使命と活動内容を明確にしていく、ということなのである。

### 3. アウトプット(産出)とアウトカム(成果)の峻別を

経済学では、投入費用(コスト)をインプットと言い、産出される財・サービスをアウトプットと言う。また、投入費用を軽減させることをコストダウン(経済性追求)と言い、一定コストで産出されるアウトプットを増やすことを効率性追求と言う。事業計画(予算)の段階では最適資源の配置を行って効率性を事前に追求し、事業実施段階で所与の資源を節約するコストダウンを追求する。これらのことは、事業担当者としては常識であろう。

ところが本当の課題は、アウトプットがどのようなアウトカム(成果)をもたらしたか、なのである。市民会館収益事業としてクラシックコンサートを行ったところ、90%の入場者数が達成できたでしょう。まずまずのアウトプットである。ホール事業が財団等の独立採算事業である場合は、財団としての活動資源獲得のための収益事業を行うことももちろん大切である。収益事業の場合、アウトプット(入場者数)がアウトカム(収益)の上昇と単純に連動する。これ以外にも、アウトプットの増加が、比例的にアウトカムにつながるケースは沢山ある(注4)。

しかし、地域文化施設の使命は収益を上げるためにある訳ではない。社会開発型事業や地域アイデンティティ形成型の、必ずしも収益につながらない事業も開拓していかなくてはならない。ここでは、成果目標及びそれと連動する指標(ベンチマーク)を探し、また因数分解するように細やかにして行く必要がある。ホールの自主事業などでは、本来それがどのように有益な社会的変化を期待して行われたのか、その結果はどうであったかが問われる。初期効果の低い啓発的事业であっても、効果を示す目標値が何らかの形で示され、中長期的な評価がなされるべきである。市民の一般的教養向上のためとか、やること自体に意味があると居直っていたのでは決してその答えにならない。

また、表面的な顕在需要(ディマンド)だけに対応するのではなく、潜在的な需要(ニーズ)にも対応して行かなくてはならない。いわば、能動的なマーケティングの努力が必要なのである。顕在的・潜在的な需要の把握と、これに対応したサービス(商品)開発をしなくてはならない。しかし、顕在的需要や観客動員数ばかりを意識していると、少数者のニーズや多数市民の潜在化した期待

を見落とす危険もあることを注意すべきである。このディマンドとニーズの違いは、社会教育の世界で言う「要求課題」と「必要課題」への対応の違いと言っても良い。さらに必要課題(潜在需要)は、社会が必要とする課題に対応している訳だから、当事者の参画と協働がなければ事業戦略は構築できないはずである。

ここに住民参画が不可欠となるもう一つの根拠がある。

#### 4. アーツ・マネジメントの視点からの評価軸

「アーツ・マネジメント」の役割は、①芸術を観客(社会)に紹介すること、②芸術家の活動を保障し創造を可能にすること、③社会の持つ潜在能力の向上を支援すること、の三つと言われている(伊藤裕夫(注5))。

自治体政府の組織、施設である地域文化施設は、市場の欠陥(公共財、準公共財は市場で供給困難)に対応した役割を持つ。また、大都市圏でしか供給されない芸術を補完的に供給する役割もあり得るので、①に対応した役割を果たす必要もある。②に関しては、全ての自治体文化施設がその役割を果たすべきだ、とは筆者は考えない。しかし、地元芸術家や地域の伝統芸術・芸能の保存、継承に関してこの課題が発生する可能性はある。この場合は「地方公共性」が成立する課題であるかどうか、住民、行政がその妥当性について協議・決定する必要があり、これは政治判断(政治評価)である。この場合の基本原則は「公開」「公論」(ハンナ・アレント)によることである。

地域文化施設の一番の使命は、③社会の持つ文化的な潜在能力の向上を支援すること、にある、というのが筆者の考えである。つまり地域文化施設は、自治体が成り立っている地域社会が抱えている文化的課題(ニーズ)を深く探り、その必要性に応じていくべきであろう。子どもたちが芸術や芸能に触れる機会が少なく、さらに仲間づくりも出来ていない地域ではないか。高齢者と子どもたちの文化が分断されていないか。自治意識と文化活動とが分離されていないか。住民がその自治体の文化水準に誇りを持たず、流出入が激しく、自治能力が希薄な都市など、様々な課題が地域にはあるはずなのである。

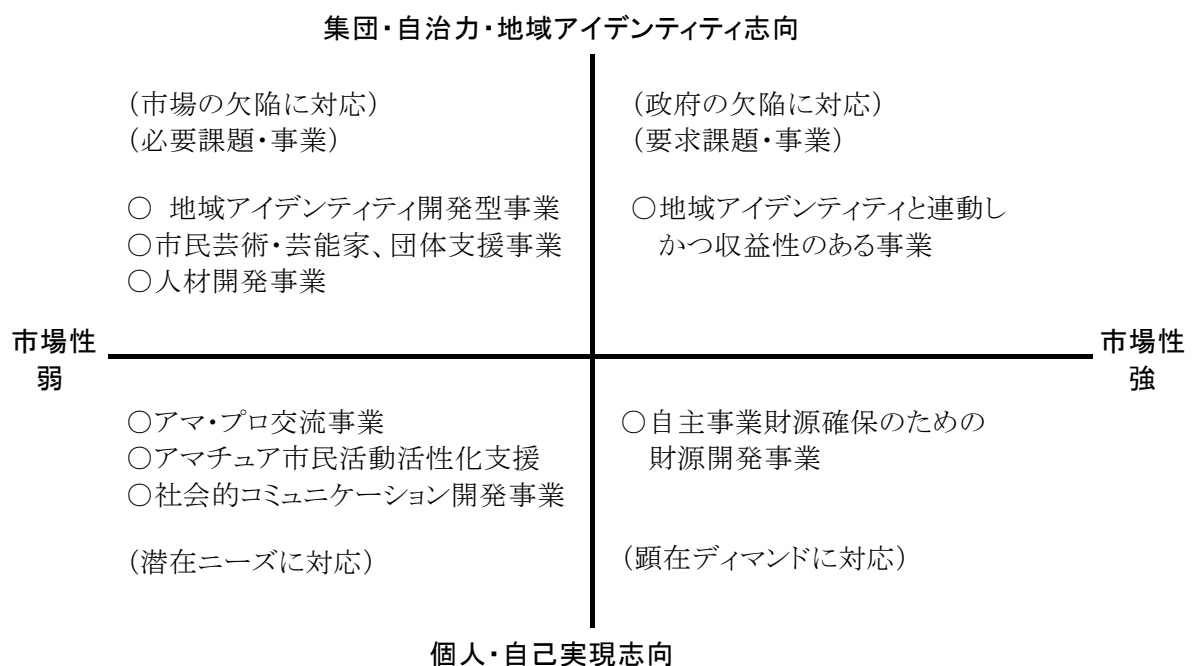
これらの課題を発見するためには、施設担当者が危機感(使命感)と地域実態理解を持っていないとまらない。そのような価値観も観察、調査、理解もなく、「クラシックに観客が来ない」と嘆いているような事態は、①の役割に固執した福祉配給型の善意の押しつけでしかない。社会の持つ潜在能力とは、文化活動を通した人と人とのつながり(コミュニケーション)を回復し、より優れた芸術・芸能文化の理解層の拡大と再生産が可能となる社会の力のことでもある。

#### 5. 地域文化施設事業の戦略的分布

また地域文化施設の役割、使命が「社会の持つ潜在能力」の向上・開発にあるとしても、そこには様々な能力、課題が分布する。自治体内の世代別、地域別、職業別分布も様々と思われる。したがって、多様なサービスプログラムがやはり必要となる。さらに、社会的少数の立場に立つ人びとのためのプログラムも必要である。

このように考えると、単なる集客量や収益性だけで地域文化施設事業を評価してはならない、という結論になる。しかし、文化ホールも当然に赤字で良いと考えるべきではない。特に文化振興財団などの場合は、独立採算制であるために赤字を圧縮する要請も厳しいと思われる。ここで、収益確保を各種開発事業への投資のための「資源」確保である、と考えたらどうか。社会の潜在的能力を向上開発するためには、資金も人手もソフトウェアやノウハウも必要である。さらに、文化ホール自体の親しみや信頼確保、社会的認知確保、アイデンティティ確立も必要である。沢山の人びとに親しまれずして、社会的潜在能力開発など望むべくもない。その意味での集客事業(人に親しんで貰う)、収益事業(財源を確保する)という考えがあってもよいはずである。

図表 2 地域文化施設の戦略的事業分布



(中川作成)

この図は、あくまでも以上のような考え方に立って、私個人が試行的に整理したものである(注6)。ここでは、戦略概念としての使命、目的も四つに分布している。またそのための戦術としての事業はどこに位置するか、という事が分かれば良いと思う。もちろん、幾つかの目的が重なっていても良い。要するに、社会開発、資源(人材、システム・ノウハウ、財源等)開発という思考が必要であることを強調したい。新たな事業を企画するときには、上記のような事業分布を意識して考えたいと思う。

## 6. アウトカム指標(ペンチマーク)のあり方

では、何がアウトカム(成果)か、という事が課題となる。実は、どの様な価値を追求するかによってやはり成果目標や指標は変わる。先の図表に位置している事業ごとに追求する価値が異なり、したがって注目すべき指標も微妙に変わるはずである。

財源確保事業では、やはり集客量や収益性ということなるだろう。人材開発事業であれば、施設や事業に協力してくれるボランティアの数や参加率、文化施設から巣立ったアーティストの数なども注意しなくてはならない。イベント等を通じたシステム開発事業であれば、そのノウハウがどれほどホール側や市民等に獲得できたか、が問われる。地域アイデンティティ開発事業であれば、市民側のアイデンティティ(誇り、特性への愛着)意識の明確化もその指標となる。演劇活動などを通じた地域コミュニティ再生のプログラムなどがあれば、地域コミュニケーションや自治の活性化にどれほどつながったか、も指標となる。

都市政策拠点としての位置付けを持つ大型ホールなどであれば、他地域・都市からのホール訪問人口数も重要な指標である。外来訪問人口は、域内経済活性化の大切な要素であり、人口減少期における都市間競争の指標でもある。また、施設自体の内部、外部に対する認知度、親和度(好感度)も大切な指標となる。

「行政」は Public Administration であり、民間「企業経営」は Business Administration である。アドミニストレーションは経営理念と経営戦略のレベルを意味する共通の概念である。この下位に戦術(諸施策、諸事業)や事業実施(遂行、管理)があり、これをマネジメントと読む。つまり、アドミニストレーションが存在しない所には、マネジメントも存在しないはずなのである。事業現場ではややもすると転倒現象が起きるが、その事業がどの様に「有効性＝効果性」すなわち「有益な社会的変化」を追求するために存在しているのか、という事を絶えず問い直す姿勢が必要なのである。この「社会的変化」は、客観的な変化度で測定することができるケースばかりでは必ずしもない。また中期的、長期的な開発、投資事業は、短期的変化が現れないこともある。これらを補う意味で、行動調査や意識調査などがその推計や予測指標として使える。これらの調査に関しても、大金をかけずに正確に行う方法を工夫して考える必要がある。

---

(注1) 中川幾郎『新市民時代の文化行政』 pp.36-38(公人の友社、1995)及び、中川幾郎『分権時代の自治体文化政策』pp.26-27(勁草書房、2001年)参照

(注2) 新藤宗幸『自治体公共政策論』(1999年、島根自治体学会)など参照。

(注3) 小林真理、小出郷の記録編集委員会／編著『小出郷文化会館物語－地方だからこそ文化のまちづくり』(水曜社、2002年12月)参照。

(注4) 一人暮らしのお年寄りへの声かけボランティアが増えると、独居老人の孤独死が減る、というような場合はアウトプットとアウトカムの比例関係がある、と見るようなケースである。

(注5) 伊藤裕夫「アーツ・マネジメントを学ぶこととは」(伊藤・小林他共著『アーツマネジメント概論』2001年4月、水曜社、2-14頁参照)

(注6) 中川幾郎『分権時代の自治体文化政策』(2001年4月、勁草書房、135頁参照)

(本稿は、(財)地域創造機関誌「地域創造レター」2003年2月号～4月号連載記事に加筆修正を加えたものです。)