

## 文化芸術政策の評価に関する一考察

枝川明敬

**【要旨】** 2001年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が成立、翌年度より施行されたことにより、文化行政を含む国の行政分野では評価が実施されているが、地方公共団体でも、知事や市長等のリーダーシップにより評価が行われている。地方公共団体が整備してきた公立文化施設も評価の対象となり、経営的手法の導入や民間委託も始まっている。また、芸術団体への支援措置も透明性・公平性の観点から議論され始め、評価システムの構築は重要である。

しかし、一方評価の対象とする文化事業は、その活動の特殊性の故、他の行政分野の事業と同一尺度や基準で評価が可能かという課題がある。そのような課題が文化行政面での評価に内在するのであり、本研究は、課題とその限界、さらに限界を知った上で可能な限りの評価手法を確立するために行われた研究の成果の一部である。文化政策の評価研究や手法が進んでいる欧米の資料を収集・分析したところ、米国・英国において、我が国参考事例となる評価システムを見つけることができた。本研究では、我が国の現状を踏まえながら、当該システムを修正することによって、文化政策、文化事業に関する評価システムを提示した。

**【キーワード】** 行政機関が行う政策の評価に関する法律、経営的手法の導入と民間委託、文化芸術政策、NEA (National Endowment for the Arts)の戦略計画

### はじめに

2001年6月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が成立し、翌年度より施行されたことにより、文化行政を含む国が行う行政分野では政策評価が実施されている。地方公共団体においても、知事や市長等のリーダーシップにより国に先んじて、政策評価が行われているところも多い。評価とは、「目標を決めて、その実現のために実施されている事業の有効性や妥当性を検証し、必要に応じて修正や改善を行う一連の行為<sup>1)</sup>」である。結果的には評価はそれを通じてより目標に沿った事業の実施に資するが、従来からの予算要求と行政監察、会計検査等のプロセスを通じて行われてきた面もある。

21世紀に入って、急激に政策評価が政治課題となってきたが、その起源は1990年代中頃よりの地方分権や中央省庁改革にあり、そこでは従来の行政事務の配分

と効果的な運営方法が議論され、それが今回の政策評価の実施に繋がったものといえよう。また、国・地方公共団体の財政赤字も効率的な行政運営を求めた。

以上の時代背景の中で、地方公共団体が競って整備してきた公立文化施設も評価の対象となり、経営的手法の導入や民間委託も視野に入れざるを得なくなってきた。また、芸術団体への支援措置も透明性・公平性の観点から議論され始め、その手段として評価システムの構築は重要である。実際、2001年に成立した「文化芸術振興基本法」にも政策形成の過程において国民の意思の尊重が明示されている。

しかし、一方評価の対象とする文化事業は、その活動の特殊性の故、他の行政分野の事業と同一尺度や基準で評価が可能かという課題がある。文化事業は外部経済効果も大きく、受益者のみの利益にとどまることはなく社会に広く効果が及んだりするので、成果も長期的な目で見ないと評価がしづらい面もあろう<sup>2)</sup>。

以上のような種々の課題が文化行政面での評価に内在するのであり、本研究は、そのような課題とその限界、さらに限界を知った上で可能な限りの評価手法を確立するために行われた研究の成果の一部である。その研究の課程で文化政策の評価研究や手法が進んでいる欧米の資料を収集・分析し、それに我が国の現状を踏まえた検討を加えた。

## 1. 対象とする「文化政策」

文化政策が示す範囲は識者によって、かなり幅が存在するが、本研究では文化庁における文化芸術政策を中心に関連する政策に限定した。これは、とりあえず文化庁の所掌事務範囲を根底として次第に関連する政策に拡大していく方が現実的と考えたこと、従来から国の政策のうち文化政策は文化庁が中心となって行ってきたことによる。

政策にはそれを達成する目的が存在するが、我が国では「目的」と「目標」を明確に区別されない場合が多く、ここでは佐々木<sup>3)</sup>の定義により「目的」は「政策」によって追求される望ましい社会的状況や状態」と定義し、「目標」は「政策」によって達成されることが期待される特定かつ具体的な項目」と定義する。そして、それはある基準により数量的に測定可能である。

## 2. 現在までの我が国の文化政策評価

### 2.1. 政策評価の枠組み

欧米においては、文化政策に対する実際の評価蓄積

が存在し、米国NASAA (The National Assembly of State Arts)や英国ではすでに評価指標を公表している。これらの公表資料<sup>4)</sup>によると、事業開始から終了までを一連の動きと考え、その中で目標の有無、経費、効率性、事業へのアクセス度、アウトプット、アウトカム、事業対象者の満足度、インパクトと他の関連政策への波及度を各基準に基づいて評価を行う。これらの基準には定量的な数値で測定可能なものもある反面、定性的な観客層の感想といった評価軸まで含んでいる。

このような先行的な実践例をそのまま我が国応用することは、我が国独自の法制度を含む諸制度、文化気質の相違があり相当困難である。また、他の政策評価が成功しているからといって、文化政策にそのまま適用することは問題が多い。それは、政策対象とする文化活動の内容に根本的に内在する問題とか、国と地方公共団体の政策実行方策の相違に起因する。前者として、文化芸術自体が効果としてかなり長期的に測定しないと評価が出にくいこと、同じ芸術でもジャンルによって相当な相違が存在することが挙げられよう。

我が国においては、政策評価制度は、中央省庁等改革の大きな柱の一つとして、2001年1月から政府として全面的に導入された。政策評価制度の導入にあたっては、以下のような法律・ガイドライン等が策定されている(表1参照)。

表1 我が国の政策評価制度に係る法律・ガイドライン

年月	主な出来事
平成13年1月	政策評価に関する標準的ガイドライン
平成13年6月	行政機関が行う政策の評価に関する法律 制度
平成13年12月	政策評価に関する基本方針 閣議決定
平成14年3月	行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令 閣議決定
平成14年4月	行政機関が行う政策の評価に関する法律 施行行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令 施行

ただし、以上の法制度面では各省が行っている政策内容は多岐にわたるので、大まかな枠組みを定めたに過ぎず、実際各府省が政策評価(具体的には各省のHPに掲載されている)作りを行う際、「政策評価に関する標準的ガイドライン」(以下「ガイドライン」という)が、各府省が政策評価に関する実施要領を策定する為の標準的な指針となっている。同ガイドラインでは、実際の政策評価に関する視点として、「必要性」「効率性」「有効性」「公平性」「優先性」が挙げられている。その内、「必要性」については、「政策の目的が、国民や社会のニーズに照らして妥当か、上位の目的に照らして妥当か。」「行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるか。」との一般基準が示されている。

## 2.2 政策評価の分類

同ガイドラインでは、政策評価の評価レベル(政策は、施策の集まりであり、施策は事業の集まりである)の対象として、「政策(Policy)」とは、「基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」であり、「施策(Program)」は「政策を実現するための具体的な方針や対策」であり、「事業(Project)」は「施策を具現化するための個々の行政手段としての実務及び事業」であると定義している。そして、評価の実施時期として、事前、途上、事後を挙げ、評価方式として、事業評価(事業の必要性や費用対効果などを主として事前に検証する。「費用便益分析」ともいわれる。)、実績評価(予め定めた目標に照らし合わせて実績を測定する。「業績測定」ともいわれる。)、総合評価(特定のテーマを設定し、掘り下げた分析を行う。「プログラム評価」ともいわれる。)の3種類を挙げている。このうち、「プログラム評価」は多様な評価軸をもとに総合的に行う評価であり、米国で発展してきている。プログラム評価には、その手法として、「必要性評価」、「セオリー評価」、「プロセス評価」、「インパクト評価」、「効率性評価」の5種類がある。5種類の評価手法は、互いに関連しあっており、それぞれが階層的に次の段階の評価のために必要な情報を提供する関係にある。各種評価の中で、理解しにくいと思われる評価手法について説明をする。「セオリー評価」とは、「政策のデザインが政策目的達成のために妥

当かどうかを検証し、どういった事業がどのように実施されるべきか、政策実施のためにどれだけの資源が必要か、などを明らかにする」評価である。「プロセス評価」は、「政策が当初意図したとおりに実施されているか、想定された質・量のサービスが提供されているかを検証するもの<sup>5)</sup>」で別名「モニタリング」とも呼ばれる。同時に、政策実施にあたって会計基準などの各種規則が遵守されているかどうかとも評価の基準となり、インパクト評価を行う前提としても必要な評価である。「インパクト評価」とは、「政策による社会状況への改善効果(インパクト)の有無、あったとしたらどの程度かを明らかにする。政策が意図した目的を達しているかどうかはアウトカムの指標に表れる。アウトカム指標に起こった変化が本当に政策介入によるものなのかを分析する」評価である。「効率性評価」とは、「投入された資源と政策効果を比較し、予算額に見合う効果があるかどうかの分析や、政策代替案の優劣の比較を行う」評価であり、効率性評価には、「費用便益分析」と「費用効果分析」の2種類があるが、評価といえば、当評価手法のみを狭義で言う場合もある。

## 2.3 定性的評価と定量評価

政策の評価手法として、数量的な評価と記述的なデータを用いる定性的評価があるが、上記の評価の種類との関連で述べれば、その評価の内容から、「必要性評価」「セオリー評価」は定性的な手法が多く、一方、「プロセス評価」「インパクト評価」は定量的な評価手法が多い。

なお、科学技術関係では研究開発の効果等を測定する手法としての研究が進んでおり、政策評価手法に応用あるいは援用できる場合がある。例えば、定性的評価手法として、ピアレビュー法、パネル法、半定量的な方法として、評点法、比率評価法、定量的な方法として、対比年度比、対照群・比較群との比較法、ベンチマーク法などがあり、定性定量を総合的に含む方法として、デルファイ法、レビュー法が用いられる<sup>6)7)</sup>。

## 3. 政策評価の利用方策

政策評価は次の政策に反映されなければ意味がない

のであるが、国においては、「評価結果を予算要求等の政策への反映」「国民への説明責任の徹底」「政策評価の基盤整備」等に反映させるとしている。政策担当者にとってもっとも重要視されるのが、予算要求への反映であろう。実際、2006年度から政策評価が実施され、各

省のHPで公表されているが、2年後の2008年度予算からその評価結果を記載した新概算要求書によって、財務省に予算要求をすることになっている(図1参照)。それでは、諸外国において、政策評価はいかに実施され<sup>9)</sup>、その結果は何に利用されているのであろうか。

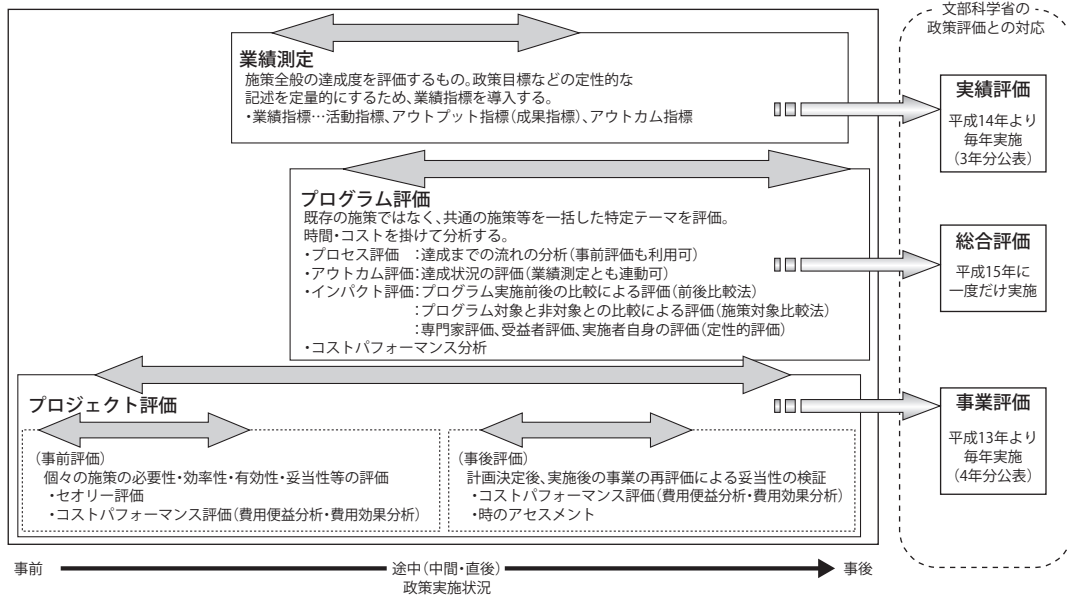


図1 わが国の政策評価

### 3.1.米国の政策評価とその利用

米国は、諸外国の中でももっとも早く1993年から定量的な評価が行われてきた。政府業績成果法 (Government Performance and Results Act) によって、戦略計画、年次業績計画、年次業績報告が作られ、成果重視の運用を行っている<sup>9)</sup>。特に文化政策面でみると、米国は民間主導の文化支援であり、国主導のフランス、官民主導の我が国とは制度的に異なっている。すなわち、民間でできない分野を官で行うといった補完性の原理に近い。すなわち、民間が行い易いように国がインフラ整備を行うとの観点から、寄付税制を中心とした支援制度である。文化芸術団体は、連邦歳入法により連邦歳入庁に申請することによりほとんどが非営利団体として認められ、税制面での優遇措置が受けられる<sup>10)</sup>。その一方で文化芸術分野によっては、民間助成が

受けにくいジャンルもあり、国として進めたい分野も存在する。そこで、国レベルでは全米芸術基金 (National Endowment For Arts)、州レベルでは各州に芸術支援担当部局 (State Arts Agency) があり、それぞれが直接支援を行い、そのための評価を行っている<sup>11)</sup>。NEAにおいては、芸術的な創造性の向上・文化の保護、芸術活動への参加の向上、芸術活動教育、芸術活動との共同といった4つのゴール(目標)を定め、評価手法として「専門家が常に参加することによる助言評価」「目的遂行ができたかを専門家がレビュー」「参加者、聴衆の意見」等を重視して評価する<sup>12)</sup>。

一方、SAAの連合体(The National Assembly of State Arts Agency)においては、個々の業績評価測定のための指標がアウトプットとして64項目、効率性指標として22項目、アウトカム指標として44項目、満足度指標と

して4項目挙げられている。その詳細は表2の通りである。なお、支援内容は、芸術団体そのものへの補助はなく、プロジェクト補助であり、評価の主体は主として、

アウトカム中心である。具体的には、インタビュー、アンケート調査による定性的・定量的な総合評価になっている。

表2 ツールキットの芸術文化支援施策評価指標と測定単位・方法

	指標の例	測定単位・方法
Toolkit効率性指標	1 管理経費に対するプログラム経費	円、総予算に対する割合(%)
	2 管理予算の増加に対するプログラム予算の増加	円、%、推移
	3 採択され、処理された申請数	#
	4 スタッフまたはプログラム分野ごとに処理された申請数	#、スタッフ一人当たりの申請数
	5 一般助成金あたりの管理費	円、助成金に対する管理費比率
	6 特定のプログラムによる助成金あたりの管理費	円、助成金に対する管理費比率
	7 芸術観客動員一回あたりの運営費	円、1助成あたりに対する受益者率
	8 単位額あたり受けられる芸術と他の国営サービスとの比較	円比較、一円あたりの構成比
	9 技術協力要求への応答所要時間	日数/時間
	10 情報要求への応答所要時間	日数/時間
	11 一般管理費に対する特定プロジェクト・プログラムの管理費	円、総管理費に対する割合(%)
	12 cultural trustに使われる平均管理費	円、総管理費に対する割合(%)
	13 ターゲットとした経済的に恵まれないコミュニティあたりの平均コスト	円
	14 一居住区ごとの生徒(または芸術家または先生)あたりのコスト	円、一円あたりの生徒数
	15 パートナーシップを通じて残された資金	円、プロジェクト総費用に対する割合(%)
	16 助成金あたり委員会のレビューコスト	円、助成金に対するコスト比率
	17 期限内に正確に提出された報告書数	#、全報告書数に対する割合(%)
	18 現場芸術習得プログラムの強化により削減された人件費	日数/時間、円
	19 ファォーマンスモニタリングシステムに費やした人件費	時間、円、管理コストに対する割合
	20 ハードウェア/ソフトウェア・メンテナンスに費やした人件費	時間、円、管理コストに対する割合
	21 管理ではなくプログラム作成に費やした人件費	時間/週、円
	22 技術協力を受けた人への技術協力コスト	円、技術協力受益者あたり費用
Toolkitアウトプット指標	23 助成金申込者の申請総額	円、#、利用可能な資金に対する割合
	24 総助成金額、プログラム数	#、円
	25 パートナーシップを通じて確保された資金額	円、総収入に対する割合
	26 SAAの援助により創作された新しい作品	#
	27 SAAによる総プロジェクト・コストの割合	総プロジェクトコストに対する割合
	28 地元の芸術連合またはパートナーシップから受けたプライベート・ファンド	円
	29 SAAによる一人当たりの助成資金	円、一人当たりのコスト
	30 SAAにより助成されたプログラム分野	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	31 それぞれの郡で助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	32 それぞれの地域で助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	33 それぞれのコミュニティで助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	34 それぞれの立上りの区域で助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	35 それぞれの芸術専門分野で助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	36 それぞれの受給者制度で助成された申込数	#、採択総数に対する割合、申請に対する採択数
	37 今回初めて助成を受けた団体数	#
	38 地元の芸術機関に再交付された助成金額、数	#、円
	39 SAAにより支援されている個人総数	#
	40 5万人未満のコミュニティにおけるプロジェクト数	#、採択総数に対する割合
	41 地域採択者への助成金	#、採択総数に対する割合
	42 公共サービス活動への参加数	#、一人当たりのコスト
	43 地域における公共計画の会合への出席数	#
	44 地域における公共計画とパネルミーティング数	#
	45 SAAのイベントにより提供された奨学金・助成金額、数	#、円
	46 文化センターへの来訪者数	#
	47 助成金採択者の人工統計的特性	#、円、総人口に対する割合
	48 プログラム参加者・観客の人口統計的特性	#、円、総人口に対する割合
	49 マイノリティーアーティストまたは民族集団への助成数	#、採択総数に対する割合、申請に対する割合
	50 多様かつ不利な条件に置かれたコミュニティとの接触数	#
	51 SAAにより支援された文化的に根強い民族の活動や祝祭数	#、円
52 多文化的な要素を含む文化庁に支援されたプロジェクト数	#、プロジェクト総数に対する割合	
53 個人アーティストへの助成数	#、採択総数に対する割合	
54 新進アーティストへの助成数	#、採択総数に対する割合	
55 SAAの助成金で支えられる全アーティスト数	#	
56 SAAの専門家育成研修会に出席したアーティスト数	#	
57 Artist Resorce Bankに含まれる地方のアーティスト数	#、総数に対する割合	
58 artist registryのアーティスト数	#	
59 Slide Bankに含まれるアーティスト数	#	
60 資金を助成された芸術機関に支援される被雇用者数	#	
61 障書をもつ登録アーティスト数	#	
アーティストへの支援	62 新生団体への助成数	#、採択総数に対する割合、既存団体に対する新生団体比率
	63 プロ団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	64 地元もしくは都道府県規模の団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	65 サービス団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	66 旅行団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	67 コミュニティサービス団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
団体への支援	62 新生団体への助成数	#、採択総数に対する割合、既存団体に対する新生団体比率
	63 プロ団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	64 地元もしくは都道府県規模の団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	65 サービス団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	66 旅行団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合
	67 コミュニティサービス団体への助成数	#、円、採択総数に対する割合

表2 (続き)

		指標の例	測定単位・方法
Toolkitアウト ット指標	教育 改善	68 教育的活動への助成数	#、円、採択総数に対する割合
		69 AIEプログラムにより支援される学校数	#、全校数に対する割合
		70 支援されている学区数	#、全区に対する割合
		71 支援されている公立学校生徒数	#、総在籍者数に対する割合
		72 支援されている在籍期間	時間/日数/週
		73 AIE研修会や会議に出席しているアーティスト数	#
		74 SAAによって作成された総合カリキュラム・ガイドの発行部数	#
	シ ョ ン ニ ン グ テ ク ニ ク	75 SAA認可の支援プログラム/研修会に参加している教師数	#
		76 電子通信部品数	#
		77 応答した情報リクエスト数	#
		78 連絡が来たメディア数	#
	サ ト ウ シ ョ ウ ノ ト ク	79 完了した芸術分割払いの割合	#
		80 文書のコミュニケーション数	#
81 施設賃貸のリクエスト数		#	
82 SAAスタッフによって援助されている助成申込者数		#	
83 技術協力を受けているグループ数		#、円	
84 パートナーシップを通して提供されるサービス		円	
85 査察実施数		#	
Toolkitア カ シ ン グ 指 標	可 能 性 の 入 手	86 毎年実施される研修会/会議	#、出席数
		87 特定の集団(地方、マイノリティ、中産階級等)の芸術参加の割合	#、% 推移
		88 定評のある地元芸術や人文科学委員会のあるコミュニティに住んでいる州の居住者数	#、総居住者数に対する割合、% 推移
		89 SAA活動に参加している州の(またはコミュニティ、郡または地域)人口	#、総人口に対する割合、% 推移
		90 承認されるADAアクセス計画をもつSAAに支援されている団体数	#、設立団体に対する割合
		91 一人当たりの資金提供の目標達成割合	目標達成に対する割合
	特 定 分 野 の 安 定	92 20周年を迎えた芸術団体数	#
		93 余剰/赤字を報告した芸術団体数	団体数の割合、余剰/赤字の規模
		94 現金の貯蓄/寄贈の成長度	度数、利用可能額
		95 TA採択者の間で資金集めの成功経験がある者の率	円、% 増加率
		96 勤労所得額	円、総収入に対する割合
		97 私的に資金確保のできた採択者数	#、SAA資金援助に対する私的な資金確保の比率
		98 小規模芸術団体の成長率	#、% 推移
優 秀 者	99 州における非営利的文化団体数	#、% 推移	
	100 文化信託資金目標額に向けた収金額	#、% 増加	
	101 州のアンカー産業による芸術活動のスポンサー額	円、公共資金に対する産業提供額の比率、%推移	
	102 独立した仕事を続けている見習いアーティスト数	#	
	103 SAAの支援を通してプロフェッショナルに昇格したアーティスト(定性評価)	定性的評価	
	104 公開芸術競争に参加したアーティスト数	#	
	105 アートワーク品質のアーティスト・トレーニングの効果(定性評価)	定性的評価	
経 済 波 及 効 果	106 見習いアーティストの技術レベルの増加(定性評価)	定性的評価	
	107 優秀により国家や州からの認知度を増したSAA採択者数	#	
	108 州における個人による芸術の消費/獲得額	円、% 推移	
	109 芸術団体の経済波及効果(定量評価)	定量的評価	
	110 非営利的団体の経済波及効果(定量効果)	定量的評価	
	111 SAAのイベント視聴者による支出の経済波及効果(定量評価)	定量的評価	
	112 芸術イベントへの州外からの入場成長度	#、% 推移	
多 様 性	113 SAA資金によるイベントの観光産業上の経済波及効果(定量効果)	定量的評価	
	114 ビジネス開発移転決定における芸術の重要性(定性・定量評価)	定性的、定量的評価	
	115 新しい文化フェスティバルからのセールススタッフの増収額、割合	#、% 増加	
	116 SAA採択者を通して提供される仕事量	#、職階	
	117 州外の税収から得られた利子額	円	
	118 州の文化的多様性のために資金提供を受けている芸術家または観光団体数	比較数	
	119 絶滅の危機に瀕した文化的な伝統の維持割合(定性評価)	定性的評価	
教 育	120 マイノリティ専門評価委員会指名数	#、候補者に対する割合	
	121 被保護層からの個人の委員会参加数	#、参加者に対する割合	
	122 州における民族/サービスが不十分な文化的プログラム団体数	#、% 推移	
	123 学業成績またはSATスコアにおけるAIEの効果(定量評価)	定量的評価	
	124 学校出席または学生保持におけるAIE参加の効果(定量評価)	定量的評価	
	125 州の芸術非営利的団体におけるAIEプログラムの成長度	#、% 推移、参加	
	126 芸術をカリキュラム要件に組み込んでいる公共の教育機関数	#、学校数に対する割合	
二 社 会 的	127 芸術を通して問題に取り組んでいるコミュニティ・グループ数	#	
	128 少年犯罪における芸術参加の効果(定量評価)	定量的評価	
	129 危険挙動(薬使用等)に関する芸術参加の影響(定性/定量評価)	定性的、定量的評価	
	130 コミュニティ・グループにおける協力の徴候(定性評価)	定性的評価	

(注) 表中「#」は実数を示し、「円」は金額を示す。

### 3.2.英国

「公的サービス協定(PSA)」及び「アウトプット・業績分析(OPA)」により、1999年度から各省庁ごとに達成すべき行政活動目標を設定している<sup>13)</sup>。具体的な項目は、Aim(各省庁の設置目的)、Objectives(目標)、Performance Targets(業績達成目標)(以上PSAによる)、Indicators(指標)文化政策等である。文化政策の担当省庁は、「文化・メディア・スポーツ省(DCMS)」であり、クリエイティブ産業(映画、音楽、ゲーム、広告、テレビ、建築、美術、ファッション、デザイン等)など産業政策も扱っている。行政は資金提供に徹し、具体的な配分は専門家集団に任せ芸術が行政との一定の距離を保ち、文化芸術の表現の自由と独立性を維持する(アームズ・レングスの法則)民間活用型の方策をとっている。そのため、1944年にケインズが発足させた国の助成団体である芸術評議会(Arts Council;100%政府出資の準公的機関)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文化政策の業績評価指標を策

定した。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ある。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しており、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ものである。文化芸術支援方策の内容は、団体(年間運営資金および特定事業)、プロジェクトへの資金援助が主たる業務であるが、そのため、アメリカと異なり、アウトカムとアウトプットの両方を重視する評価となっている。具体的には、インタビュー、アンケート調査による定性的・定量的な総合評価になっている<sup>14)</sup>。

詳細な芸術評議会の個々の事業の業績評価については、19の評価指標を5つの類型に分けて測定する。その一例を表3に示す。

表3 英国芸術評議会の文化政策評価

		指標の例	測定単位・方法
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	戦略目標	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	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
		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
	国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	
効果に伴うサービスの	国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	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	
の事業	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		
平	国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	
	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	
の公	国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	

### 3.3. フランス

各省庁は部局(集合体)単位ごとに「中期政策目標」を設定している。集合体はさらに部門単位ごとに「測定指標」及び各年度の「目標値」を設定し、上記の政策目標、測定指標、目標値は毎年の予算関連資料の中で公表される。1サイクル3年で2001年度から実施されている。

文化政策は、国家主導型であり、国と地方自治体の公共支援がほとんどほとんどであり、「フランス芸術文化」は重要な社会基盤の一つとして捉えられている。地方分権の動きが進んできてはいるものの依然として中央に権力が集中している。実際は、文化コミュニケーション省管轄のDRAC(全国を27行政区画に分けた地域圏文化局)が、施設、文化遺産に助成するほか、文化財、芸術活動(サーカスや服飾、人形劇、大道芸も含む)、フランス語の普及、芸術家の養成・研修、現代音楽の芸術祭の開催、CNC(国立映像センター)を中心とした映画振興、仏映画の国際展開まで幅広く行い、外国映画の数量規制、テレビ局の番組編成に関する放送義務規制まで含む。

文化政策の業績指標として、文化・コミュニケーション省より発行されたフランス語保護政策の評価報告書において、政策実施の背景の整理や今後の提言等が定性的にまとめられている。イギリスと同じくアウトカムとアウトプットの両方で評価を行う。評価は政策実施の背景や実施後の効果について定性的に述べられ、定量的は評価は記述されていない。

## 4. 我が国における文化政策評価

わが国における文化政策の評価の状況については、今まで国の政策レベルでの評価は無きに等しく、おおむね、個々の地方自治体や美術館、博物館で行われている文化政策の評価が存在するに過ぎない。

### 4.1. 文部科学省における政策評価

文部科学省における政策評価は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法律第86号)第6条第1項の規定及び政策評価に関する基本方針(平成13年12月28日閣議決定)に基づき、文部科学省の行う政策評価に

関する基本計画を定めている。

具体的には、①文部科学省のすべての施策をその目標に従って体系的に整理した上で、②個々の事業、プロジェクト等を決定する前に、政策効果やその費用等を推計・測定する。評価方法としては、国民や社会のニーズ等に照らして妥当かを評価する「事業評価」、政策決定後に、あらかじめ設定した目標に対する実績を定期的・継続的に測定し、目標の達成度合いについて評価する「実績評価」、及び特定のテーマについて、政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、問題点の把握、原因分析等を行う「総合評価」の3方式がありこれらを連携させている。このほか、外部シンクタンクへの委託調査による評価があり、『「アーツプラン21」の効果に関する調査研究』が実施されている<sup>15)</sup>。

### 4.2. 地方自治体における文化政策評価の現状

現在、地方自治体で取り入れられている行政評価手法は、主に目標管理型の事務事業評価であり、上位の政策評価まで至っている例は少ない。その背景には、行政評価システムが、行政コストの削減、職員の意識改革、成果重視の行政サービスの確立等を図るための有効な地方行革手法のひとつとして捉えられてきたことがある。

人員や組織・予算といった行政資源を効率よく配分すると同時に、政策目標をもとに策定された長期計画とリンクさせていくことが本来の評価の目的であり、各自治体では、有効な行政評価の導入を試行錯誤しながら検討している段階にある。

ここで、東京都の評価を例示として述べる。

東京都では、2000年度の事務事業評価対象のひとつとして「世界に誇れる魅力ある都市文化づくり」関連事務事業を取りあげ、文化施設、助成事業の評価を実施した。その後、2002～2004年度に一部見直しながされた。「実施の狙い」として「成果重視都政への転換、施策・事業の不断の見直しを実現」とあり、狙いの部分を他の都道府県、例えば、宮城県(行政評価)と三重県(みえ政策評価システム)における実施目的と比較をしてみると、東京都の姿勢が理解出来やすい。

評価は、「事務事業評価票」を用いて行われ、事務事業所管局による第1次評価と、評価主管局(総務局)による



第2次評価が行われる。第2次評価は必要に応じて外部専門家への意見聴取が実施される。評価は5段階評価で行うが、その視点としては、「達成度」、「効率性」、「必要性」、「公平性」を採点し「総合評価」がある。定量評価としては、文化事業への入場者数の推移、公演会等への参加者数の推移等の数値目標の達成度がある。

評価結果は都民に公表され意見を求めるとともに事務事業の見直し、予算編成等に反映する。実際に文化施設に関しては、「東京都近代文学博物館の運営」や「東京都高尾自然科学博物館の運営」がこの評価を受けて廃館となった<sup>16)</sup>。

行政活動の「対象」である市民の評価への関与、分野横断的に統一的な評価軸の設定ではなく個別事業分野の性質の違いによる指標作成、評価への市民参加等が今後の課題となっている。

次に、個々の文化施設への評価として、静岡県立美術館の事例を述べる。同美術館に対しては、外部の専門家、美術館、設置者の県を交えた評価委員会による提言<sup>17)</sup>が行われた。具体的には、「経営改革のための5つの評価システム」として包括的な評価のシステムが記載されているが、これに先立って2004年に刊行された中間報告書において評価に関する基本的な枠組みが提示されている。評価の対象は、美術館の経営を支える4つのレベル(レベル①オペレーション、②マネジメント、③ガバナンス、④社会からの支援体制)だが、このうちレベル①②の評価については、事前に評価指標を設定しその達成度を測定する戦略計画方式の評価を採用し、レベル③④に関しては定性評価を行う、とある。

重要なのは「美術館力」という概念を提示したことである。「美術館力」を分析する基準としては、①コレクション力、②事業・活動力、③マネジメント力、④パブリック・インパクト力、⑤地域力への貢献という5項目を設定している。各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。これらベンチマークの設定は、外部の専門家、美術館、県を交えた評価委員会による試行錯誤の上、設定されたものである。

しかしながら、これら先進事例でも、施設運営における業績評価的な評価項目として整理されているもの

の、国における政策評価とは異なる点があることに留意する必要がある。

## 5. わが国への適用

以下、本節では以上の諸外国及び我が国の地方自治体等の諸事例をもとに、わが国文化芸術政策の評価への適用を検討し、課題点を述べたい。

### 5.1.文化芸術政策評価についての整理

従来、文化芸術については、国の政策対象となりうるか、また対象となれてもその内容の特殊性(感覚、感情、創造性といった個々の芸術家、鑑賞者層の定性的な活動分野に相当関係しているため、客観視できにくい)のため、効果を測定することが困難ではないかとの意見が多く提出されている<sup>18)</sup>。また文化芸術活動の中心となる芸術家や政策担当者である文化庁自体も他の経済政策などと質的に活動内容が相違するため、定量的な評価自体を避けてきたこともある。しかし、諸外国の事例からは、文化芸術の分野でも少なくともある程度は確立された評価方法や評価指標が存在することが判明した。また、評価指標は必ずしも定量的な指標だけで成立せず、定性的に測定しなければ得られない指標が少なからず存在することも明らかになった。わが国における文化芸術政策の評価指標に適用する際にも、定量的に評価ができる部分と定性的にしか評価できない部分を明確に仕分けした上で検討を進める必要があることを示唆している。

また、評価指標を検討する際の前提として、政策目標が定まっていることの必要性が挙げられる。米国NASSAの"Performance Measurement Toolkit"では、評価指標の決定に際してはその前段階として「ステークホルダーの確定と関連付け」「目標とビジョンの設定」「プログラムの棚卸し」「優先順位付け」といった手順を踏むことが提案されており、本来的には評価指標の設定と一つのセットで構成されている。米国NEAでは、"Strategic Plan"を集約した図表としてゴールとアウトカムが設定されている。この"Strategic Plan"の内容としては必ずしも排他的な独立項目のみで構成されてい

るわけではなく、様々要素が入ったものとなっている。

ら事後までの段階に準じており、それぞれの段階毎に事業の特性に応じた指標を検討することが可能になる。

### 5.2.文化芸術政策評価の提示

指標について、表4のような8つの分類で体系的に整理することを試みた。8つの分類は事業の立ち上がりか

表4 指標の体系的整理

指標の類型	ブレイクダウン項目	
戦略目標の有無	・採択した文化政策や戦略、アクションプランの有無	
経費 (支援枠をどれだけ広げたか)	・助成金支出額 ・文化施設運営費 ・文化事業費 ・プログラム数、種類	
効率性 (行政サービスの収益性)	・行政のプロジェクト管理コスト(事務コスト、人件費) ・文化行政サービスの応答性(迅速性…) ・成果の公表(報告書の作成、等)	
アクセス (公平に分配されたか)	芸術の 入手可能性	・特定集団における文化芸術活動入手機会の均等 ・水準の高い文化芸術活動の近接性 ・国の文化芸術事業への参加者の居住地分布
アウトプット (どれだけの人が支援されたか)	多様性	・文化的多様性の維持・発展に向けた戦略 ・支援対象アーティストの種類 ・支援対象芸術文化団体の種類 ・採択者の地域分布
アウトカム (活動度、成長度、質の向上)	団体への支援 アーティストへの支援 参加	・支援対象アーティスト数 ・支援対象芸術文化団体数 ・国による支援対象個人総数 ・助成金への応募者の質・量 ・新規芸術作品などの数
アウトカム (活動度、成長度、質の向上)	優秀者 特定分野の安定	・支援対象アーティストの活動度 ・支援対象芸術文化団体の活動度 ・公共サービス活動への参加数 ・支援によるアーティストの成長度(技術・技能的成長、資金的成長、創造性向上、認知度向上) ・予算支出に対する組織の収益性 ・芸術団体の成長度
満足 (当事者、一般市民、メディア)	満足 コミュニケーション	・当事者の満足度(プログラム視聴者、参加者、助成金採択者) ・一般の満足度(文化行政に対する公の認識) ・メディア等によるコミュニケーション数(電子的、文書)
インパクト・他政策への寄与 (芸術文化の波及効果)	社会的波及 地域波及 経済的波及	・社会問題解決における芸術文化の寄与度 ・教育改善 ・コミュニティの団結に対する芸術文化の寄与度 ・経済発展に対する芸術文化の寄与度

### 5.3.文化芸術政策評価の可能性と将来課題

国内外の評価事例及び今までの考察を元にわが国における文化芸術政策評価の可能性と将来課題を挙げると次のようになる。

まず、文化政策の対象となる文化自体が定義としても200以上存在するとの説<sup>19)</sup>もあり、その領域がまちまちであり、さらに文化政策対象分野が多方面に影響乃至は効果を与えるので、文化庁以外の他省の政策領域と重なる部分が多い。例えば、芸術教育や芸術家養成などについては、わが国の文化芸術を担う人材を育成する上で重要な要素であるが、文化庁管轄の領域ではない。「文化芸術の振興に関する基本的な方針」にも「芸術家の養成」が盛り込まれているが、例えばこの部分の評価を行う際、には隣接領域をどのように考えるのか検討が必要であろう。これに類するものとしては、映画産業などの産業政策との隣接領域である。

次に、政策の効果が長期でないと分からない領域の評価をどうするか、ということである。文化や環境といった分野では、10～30年後に成果が出ることもある<sup>20)</sup>。この時点ではここまで達成するといったようなマイルストーンを設定して評価をするようなことを検討する必要がある。例えば、科学技術の分野や学術の分野でも3年から5年のプロジェクトが行われているなどするのでそこでの成果も参考にしながら、検討を進めていく必要がある。

さらに、国と地方の行制度・政策手法の相違、芸術のジャンルによる相違を評価基準として確立可能か、という問題がある。文化芸術政策の対象は、演劇や音楽など様々なジャンルにわたる。このジャンルによる特性の違いについても評価手法が同一でよいのかとの課題は残る。

最後に、文化芸術特有の難しさからくる評価の困難性である。文化芸術政策の評価といっても、あくまでも評価をするのは「文化」ではなく「政策」であるが、それでも価値観が多分に入る余地は多くある。また、文化芸術への支援には所得の再分配という観点からはその逆進性が指摘されるなど、公平な分配という観点からも価値がぶつかりやすい分野でもある。この部分は容易に結論を出すことは難しいが、引き続きの検討課題となる。

### (参考文献及び注釈)

- 1)龍慶昭, 佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』多賀出版, 2000
- 2)EDAGAWA, Akitoshi, "A study of cultural activities for revitalizing communities in viewpoint of sources of revenue", REGIONAL STUDY, Vol.35, No.3, 2003
- 3)龍等前掲書
- 4)NASSA, "A STATE ARTS AGENCY PERFORMANCE MEASUREMENT TOOL KIT", 1996
- 5)田辺智子「政策評価の手法—アメリカの評価理論と実践をもとに—」『季刊行政管理研究』2002, No. 97.
- 6)科学技術政策研究所『主要な科学技術人材育成プログラムの達成効果及び問題点』2005
- 7)『研究開発プロジェクト等の評価手法に関する調査報告書』財団法人政策科学研究所(平成13年度経済産業省委託調査)
- 8)国際交流基金『主要先進諸国における国際交流機関調査報告書』2003
- 9)IFACCA, "Statistical Indicators for Arts Policy", USA, 2005
- 10)片山泰介『アメリカの芸術文化政策』日本経済評論社, 2006
- 11)NEA EVALUATION DIVISION, "CHALLENGE GRANT RECIPIENT STUDY", 1979, USA
- 12)NEA EVALUATION DIVISION, "Evaluation of Visual Artist' Fellowship Category", 1981, USA
- 13)石川恵子「英国の地方自治体における業績指標の監査」『会計検査研究』No.29, 2004
- 14)Davies, Philips, "Policy Evaluation in the United Kingdom", Paper to presented at the KDI International Policy Evaluation Forum, 2004
- 15)UFJ総合研究所『「アーツプラン21」の効果に関する調査研究報告書』2002及び三和総合総合研究所。『「アーツプラン21」の効果に関する調査研究報告書』1999
- 16)事務事業評価の実施は、博物館の組織内での事業効率の改善には役立つが、博物館の総合的な成果を多面的に評価する手段とは言いがたいとの批判もあ

- る. 村井良子「博物館が評価する—評価の枠組みと導入の留意点」『入門ミュージアムの評価と改善』(株) アムプロモーション, 2002
- 17) 静岡県立美術館評価委員会『提言: 評価と経営の確立に向けて』2005
- 18) 例えば, 吉本光宏「文化施設・文化政策の評価を考える」『ニッセイ基礎研レポート』2005ほか, 海外文献では, Jernmin, Helen "The Art of inclusion" Research report 35', AC, UK, 2004
- 19) 宮島喬, 藤田英典『文化社会』有信堂, 1991
- 20) 山谷清志「我が国の政策評価—1996年から2002年までのレビュー」『日本評価研究』Vol.2, No.2, 2002

## A Study of Arts and Cultural Policy Evaluation

EDAGAWA, Akitoshi

**[Abstract]** In the wake of the 2001 enactment of the Government Policy Evaluations Act (GPEA), which took effect the following year, evaluations have been implemented for Japanese government policies in the cultural and other fields. Similarly, at the local level policies have been evaluated under the leadership of local government heads, such as governors and mayors. The subjects of these evaluations include public cultural facilities developed by local municipalities. The adoption of a managerial approach and outsourcing to the private sector have commenced. Meanwhile, discussions have also begun in regard to measures for supporting arts organizations from the standpoints of transparency and fairness. Under these circumstances, the creation of a useful evaluation system is urgently required.

However, we doubt that in evaluating cultural projects we can use the same standards or criteria as are employed for projects in other administration fields, given the idiosyncratic nature of cultural activity. This problem is inherent in cultural policy evaluation. We conducted a study to clarify the problems and limits of evaluation as regards cultural administration, and to develop the best possible evaluation method within those limits.

This paper reports part of the findings of the study. We gathered and analyzed literature from Europe and the United States, where cultural policy evaluation research is advanced and evaluation methods are well established. In reviewing U.S. and U.K. literature, we found an evaluation program of potential use as a reference in Japan. In consideration of Japan's current situation, we modified the program so as to develop a system for evaluating Japan's cultural policies and projects, which system is presented in this paper.

**[Key words]** The Government Policy Evaluations Act (GPEA), Adoption of managerial approach and outsourcing to private sector, Arts and cultural policies, Strategic Plan of National Endowment for the Arts (NEA)