慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	「公共文化施設におけるnew public governance modelの検証」： 4つの住民参画型公共文化施設の分析より
Sub Title	
Author	高島, 祐美子(Takashima, Yumiko) 渡辺, 靖(Watanabe, Yasushi)
Publisher	湘南藤沢学会
Publication year	2004-03
Jtitle	教員推薦による学生論文
JaLC DOI	
Abstract	本書は、「住民参画型」の公共施設の「評価」のあり方を提言することを目的としたものである。パフォーマンスが高い公共文化施設（成功事例）と過去に高いパフォーマンスを誇っていたが現在は低下している公共文化施設（失敗事例）を比較し、低下した要因を明らかにする事で、「住民参画型」公共文化施設に対して具体的な戦略を提案している。
Notes	卒業論文 SFC政策研究支援機構助成論文
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0302-0000-0458

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

SFC－2003－002

「公共文化施設における New Public Governance Modelの検証」

－4つの住民参画型公共文化施設の分析より－

慶 應 義 塾 大 学

総合政策学部4年　高 島 祐美子

「教員推薦による学生論文」推薦のことば

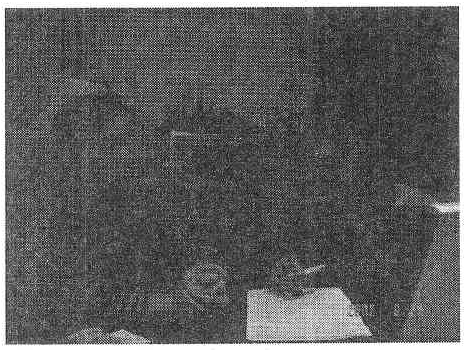
高島祐美子君（総合政策学部４年）は、市民に開かれた運営手法で知られる小出郷文化会館（新潟県）に、大学３年から３０回以上足を運び、その運営に協力するとともに、コミュニティ・マネージメント（金子郁容研究プロジェクト）や文化政策（渡辺靖研究プロジェクト）の視点から分析を加えています。

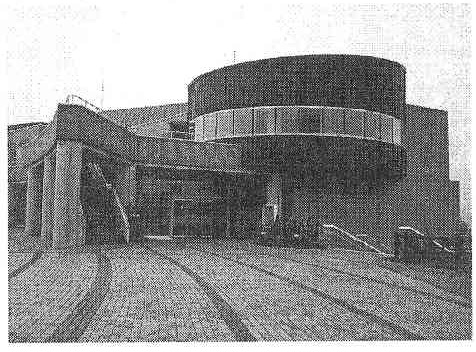
高島君の研究企画は今年度のSFC政策研究支援機構からの助成対象に選ばれました。

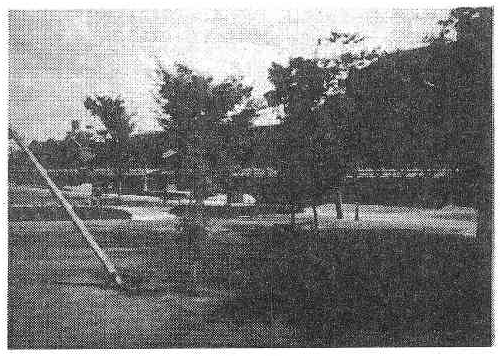
慶應義塾大学
環境情報学部助教授
渡辺　靖

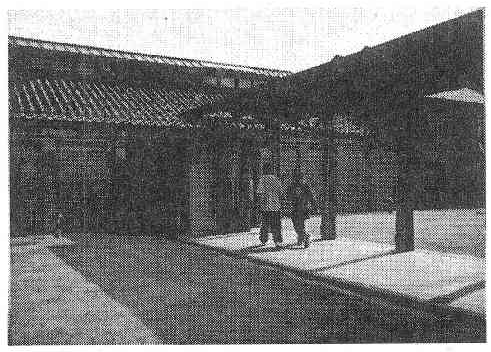
「公共文化施設における
New Public Governance Model の検証」

－４つの住民参画型公共文化施設の分析より－









渡辺靖助教授研究会・金子郁容教授研究会所属

総合政策学部４年　高島祐美子

要旨

近年多額の行政資源によって運営されている公共文化施設において、「評価」が深刻な課題となってきている。「多様な主体による多様な評価」が実現すればパフォーマンスが高まり、行政内部や住民に対して施設の必要性を高めることができるのであろうか。

このことに疑問を投げかけながら、本論文は「住民参画型」の公共文化施設の「評価」のあり方を提言することを目的としている。ここでの「評価」のあり方とは、具体的な評価指標の策定やステークホルダーの役割を示すことではない。New Public Governance Model を参考に「パフォーマンスを高めるための戦略」としていかに「評価体系」を築いていくかを明らかにすることである。

本論文では、パフォーマンスが高い公共文化施設（成功事例）と、過去に高いパフォーマンスを誇っていたが現在は低下している公共文化施設（失敗事例）を２つずつ選ぶ。失敗事例の２つの施設はともに、「住民参画」や「権限委譲」を行っていたにもかかわらず低下したため、「住民参画型」に対する疑問を投げかけながら、低下した要因を明らかにしていく。最後に、様々な発展段階の「住民参画型」公共文化施設に対して具体的な戦略を提案する。

Abstract

"Evaluation" has been one of the most critical problems in public cultural facilities in Japan. This is due to facilities' heavy dependency on public budget, which is now rapidly shrinking, and the difficulty in evaluating "quality" and its "externalities".

Considering these difficulties, this thesis proposes ways of "evaluation" as a "strategy" to improve the outcomes of the public cultural facilities. In order to derive such strategies, this thesis picks out four facilities managed with citizen's participation; two with high outcomes, and two with low outcomes. This thesis refers to "New Public Governance Model" as an index to check evaluation processes of the four facilities.

Since the two low outcome facilities failed even with high citizen participation rate and appropriate power delegation, this thesis will clarify the factors that lead to the failure. Also, common strategies between the two successful facilities will be presented. Finally this thesis proposes what public cultural facilities in various development stages could do to make "evaluation" feedback process more effective.

目次

はじめに

I.　問題意識

1.1 研究目的
1.2 研究背景

II.公共文化施設とは何か

1.概要
1.1 定義
1.2 公共文化施設の現状
1.3 歴史的背景
2.他公共財との違い
2.1 準公共財としての文化施設
2.2 装置産業としての公共文化施設
3 公共関与の必要性
3.1 公的関与を否定する議論
3.2 公的資金が必要である理由

III.公共文化施設の評価について

1.公共文化施設の評価について
1.1 グラフからみる評価の現状
1.2 公共文化施設評価をめぐる背景
2.　公共文化施設評価の問題
2.1 行政評価の限界
3　戦略としての評価モデル：「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル
3.1　モデルを採択した理由
3.2　4つのモデルの紹介
3.3 チェックリストの作成

IV.ケース分析

1．ケースについて
1.1　4つのケースの紹介と概要
1.2　ケース選定・整理の理由

2.「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル要素分解　チェックリスト
3. ケースの紹介
小出郷文化会館
A館
金沢市民芸術村
B館
4.マトリックスの作成
4.1 作用した要素（成功と失敗のケースより）

V. 提言

1.共通要因のまとめ
1.1 成功事例の共通戦略のまとめ
1.2 失敗事例の失敗要因のまとめ
2.各発展段階の住民参画型公共文化施設に対する「提言書」
2.1 建設段階の公共文化施設に対する提言
2.2 初期段階の公共文化施設に対する提言
2.3 成熟段階の公共文化施設に対する提言
3.最後に

参考文献

参考資料

謝辞

はじめに

本論文の構成

I.　問題意識

この章においては、本論文が明らかにする課題を明確に示す。また、なぜその課題を明らかにする必要があるのか示すため、本論文のテーマである「公共文化施設」をめぐる現在の環境と問題を明確にする。最後に、本論文がベースとするモデルの紹介をし、本論文における問題意識を示す。

II.公共文化施設について

この章においては、「公共文化施設」の定義を明確にした上で、その現状と現状を生み出した歴史的背景を明らかにする。次に、公共文化施設のサービスが他の公共財とどのように異なるのか、「準公共財」「産業装置」という二つの軸を通して整理する。また、公共文化施設はどのような根拠があって「公的」な支援を受けているのか、その「公的支援」を巡る議論をここで紹介する。公的支援を肯定する議論としてそのサービスが「必然的に赤字であること」「外部性があること」「機械の平等を確保する必要があること」という3つの視点から整理する。最後に、本論文では公的支援を肯定する根拠を支持することを示し、次章の「公共文化施設の評価について」へと続ける。

III.公共文化施設の評価について

この章においては、公共文化施設の評価の現状を述べた後、公共文化施設を始めとして公共部門に行政評価が導入されるようになった背景を次の3つの視点で整理する：①政府の活動領域の縮小②アカウンタビリティ③公共部門の効率化・市場メカニズム活用。そして、現在の評価の限界を明らかにし、評価を支える環境が必要であることを述べる。そこで、上山氏が 2003 年に提言した理想的な行政評価とその環境、「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルを紹介する。また、「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルの構成要素を整理する。この「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルを実際の公共文化施設のケースに適応する前にその評価における現在の問題と考慮すべき要点を明らかにする。

IV.ケース分析と提言

この章ではフィールドワークを行った4つの文化施設の紹介と NPG モデルの要素をもとに行った分析を整理し、パフォーマンスの高い公共文化施設の共通した戦略を導き出す。まず、4つの公共文化施設のケースを簡単に図によって紹介し、そのケースを選択した理由と条件を示す。次に、「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルの要素を公共文化施設の現状や問題点をふまえたうえで分解し、チェックリストを作成する。この公共文化施設のＮＰＧモデルの具体像であるチェックリストをもとに各施設を分析し、「ニュー・パブリ

ック・ガバナンス」モデルを満たしている公共文化施設はパフォーマンスが高いという相関関係を導き出す。最後に、成功事例の共通戦略をチェックリスト項目ごとに整理する。

V.提言

これらの分析より導き出した成功事例の共通戦略と失敗事例の失敗要因より、公共文化施設の提言を提示する。この提言を、「建設段階」「初期段階」「成熟段階」という三つの公共文化施設の発展段階ごとにまとめ、本論文の提言とする。

I.問題意識

I.問題意識

本章では、本論文で明らかにしていく課題を明確に記す。また、なぜその課題を明らかにする必要があるのか示すため、本論文のテーマである「公共文化施設」をめぐる現在の環境と問題を明確にする。

1.1 研究目的

本論文は、公共文化施設のサービスの特性やその「評価」現状の問題を明らかにし、その上で公共文化施設のパフォーマンスを高める戦略としての「評価」のあり方を提言することを目的としている。ここでの「評価」のあり方とは、施設ごとに異なる具体的な評価指標の策定や環境によって異なるステークホルダーの役割を明記することではない。どのような環境にあっても導入できるような、「パフォーマンスを高めるための戦略」としての「評価」をどのように築いていくか、その戦略を明らかにすることである。本論文では、実際にパフォーマンスが高い公共文化施設と、過去に高いパフォーマンスを誇っていたが急激に低くなってしまった公共文化施設を２つずつ選ぶ。パフォーマンスが低下した２つの施設はともに、「住民参画」や「権限委譲」を行っていたにもかかわらず低下したため、「住民参画型」に対する疑問を投げかけながら、低下した要因を明らかにしていく。最後に様々な発展段階の「住民参画型」公共文化施設に対して具体的な戦略を提案する。

1.2 研究背景

（１）ミッションが不明確な多目的公共文化施設の建設ラッシュ

日本において今日ほど公共文化施設について多くの議論がされているときはおそらくないであろう。公共文化施設について過去に様々な議論がなされてきたが、多くのものは過剰な公共文化施設の建設に対する批判である。日本においては、５０年間という短い期間に１０７０館ほども建設され、他国より突出したスピードで普及してきた。2000 年の段階においては、その数は２０３１館とも言われる。[1]

このように人々はどんな地方に住んでいても芸術文化に触れる機会を得ることができるようになった。しかし、多くの公共文化施設のミッションは不明確であり、単に地域住民が借りたいときに施設を貸し出す「貸し館事業」のみを行っている場合が多い。このような消極的な運営を行っている理由には、条例によって「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的扱いをしてはならない」とされ、「公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的とし、公正な管理を確保する必要がある」[2]と定められていることがあげられる。この結果、平成１３年には国や地方自治体が公共文化施設活性化や運営のために投入した額が１２３７億（国：９億円、自治体：１０２８億円）で

---

[1] 舞台芸術の鑑賞行動　調査報告書

[2] 「文化会館通論」　根木昭ほか　晃洋書房　１９９７年　P.28

あり、平均運営費も 253,977 千円にのぼるにも関わらず[3]、公共文化施設の平均稼働率は５３．３％と極めて低くなっている。[4]稼働率だけで事業成果を評価できないが、国民の半分は公共文化施設の存在に関心を抱いていないか抱いていても活動をするまでには至っていないことを表している。

（２）多額な初期投資と運営費予算を必要とする公共文化施設に対する「評価」の導入とその問題

地方自治体の財政悪化によって人々は財政の「無駄遣い」に目を向けるようになってきた今、このように多額かつ長期的な公的資金の投資を必要としながら効果測定が困難である公共文化施設に、批判の矛先は向かっている。このような批判は地方自治体における監査委員制度の充実強化や外部監査の導入などにつながったが、効果の測定が困難である公共文化施設は東京都を始めとして多くの自治体によって閉鎖や事業縮小に追い込まれている。

このような状況において、公共文化施設は行っている事業が地域社会において必要であり、どのような価値をもたらすか、市民に明確に説明することが求められるようになってきた。すなわち、「評価」の実施、そして事業実施についてのアカウンタビリティの獲得が必要になってきた。[5]そこで、「評価」を「査定のための評価シートづくり」として捉えるのではなく「パフォーマンスを高めていくための有効なリスク低下戦略」として捉えることによってより有用性が高く自治体からも成果を理解される「評価づくり」が可能ではないかと考えた。

（３）「住民参画型」に対する疑問

多くの公共政策や事業において「住民参画型」がもてはやされ、導入が試みられてきている。その手法はアンケートを通して意見を聞くことから、実際に行政と対等な立場で意思決定を行っていくことまで、実に幅広い。しかし、住民が参画することによってその業務のパフォーマンスが向上するとは限らない。住民が参画することによって何が可能になるのか、また、どのような限界があるのか踏まえて導入していく必要がある。このため、今回はケースとして全て住民が主体的に参画している、もしくは参画をしていた公共文化施設を敢えて選択することにする。そして、分析を通して持続的に住民が参画をし、パフォーマンスを高めている公共文化施設施設の共通戦略と失敗事例の共通要因を導き出したいと考える。

本論文では、現在存在する評価の進化型モデルとして「自治体再生戦略」にて上山信一氏

---

[3] http://www.jafra.nippon-net.ne.jp/publication/report/r_h14/siryo01.pdf P.6 図表 1-9

[5] 「２１世紀の地域劇場」清水裕之　鹿児島出版会　１９９９　P.148

他が提言した「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルを採用し、パフォーマンスの高い公共文化施設がそのモデルの要素を満たすためにどのような戦略を打ち出しているか分析していきたい。

II.「公共」文化施設とは何か

II.「公共」文化施設とは何か

1.概要

1.1 定義

一般的に全国でみる公共文化施設とは、集会や会議、またアマチュアの発表会などのために貸し出す事業を主にし、たまにプロの芸術集団が公演にくるといった施設が多い。よって、舞台芸術作品の創造がなされる場としての公共文化施設、また、地域のニーズを踏まえた上で積極的にその存在意義を説いている施設は稀である。

公共文化施設の積極的な定義は、鈴木忠志他が「劇場事業法（仮）の提案」の中で記している次のような定義である。『文化芸術振興基本法の基本理念にのっとって考えてみると、文化芸術活動を行う者の「自主性・創造性が十分に尊重され」、「国民がその居住する地域に関わらず等しく」舞台芸術を楽しみ、想像に参加でき、舞台芸術を振興し普及させる社会的な装置であると定義することが可能である。』

現段階でそのような公共文化施設は少ないため、本論文では「政府もしくは自治体によって設置され、舞台と観客席を持ち、舞台芸術の上演が可能な公共文化施設、または複合施設」と定義する。

1.2 公共文化施設の現状

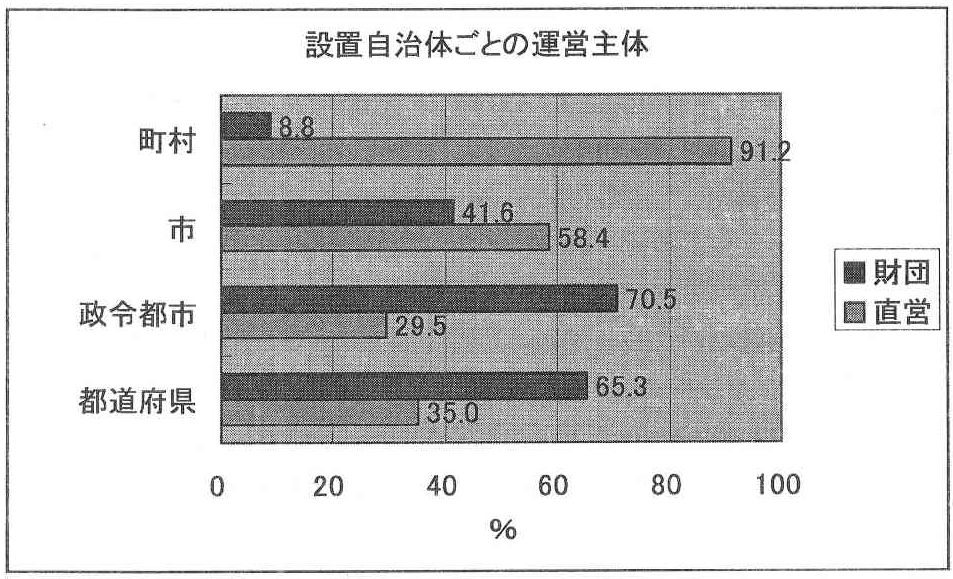
表 II-1　基本データ

公共文化施設数	２０３１館（全国公立文化施設協会資料）
平均稼働率	【法人】58.6%　【自治体】48.5%
用途	【多目的】９２％　【専門】７％
年間平均利用日数	２０１日
年間平均利用日数の内訳	【自主事業】１２日　【貸し館事業】１８９日
平均職員数	【直営】１３．５人　【財団】１７人
会員制度の保有率	14%

アーツ・マネジメント概論 P.140

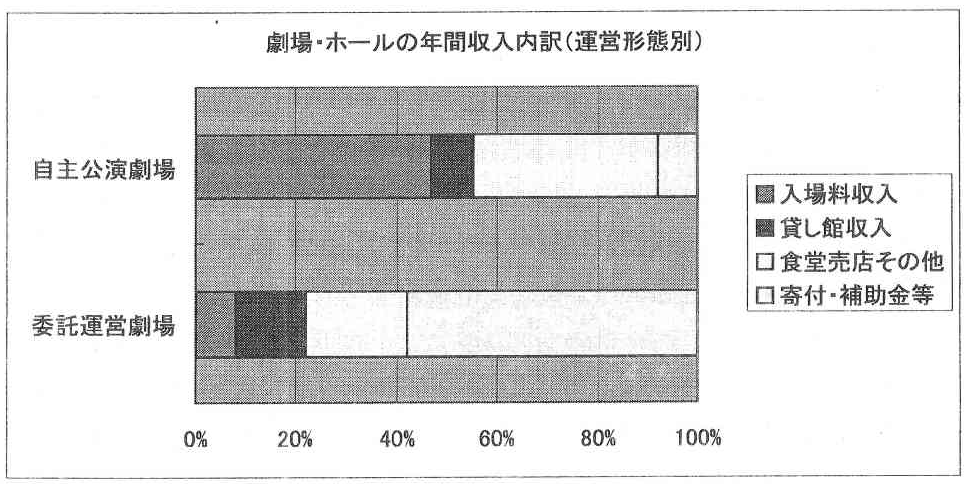
日本芸能実演家団体協議会によると、所謂「劇場」や「ホール」は全体で２９０１館あるという。そのうち、上の図のように公共文化施設は２０３１館であり、その９割近くが専門的な事業に特化していない多目的公共文化施設である。また、図 II-1 から分かるように予算が少ない設置自治体のほうが直営のケースが多く、政令都市や都道府県などの比較的余裕のある自治体は財団運営をしていることが分かる。

図 II-1



また、公共文化施設のサービスは、平等な機会を確保するため低額で提供されなければならない。理由は次項目にて述べるが、低額で提供される故に入場料収入、貸し館収入は少なくその運営の赤字部分は補助金、寄付金、食堂・売店などからの収入から賄うことになる。しかし、下の図の「委託運営劇場」のグラフから読み取れるように、実際は補助金に頼っているのが現状である。(区分けとしては「寄付・補助金等」となっているが、実態はほとんど公的補助金だという) [6]

図 II-2



注:この表における「委託運営劇場」は８９％財団運営であるため、ここでは公共文化施設と類似施設と考える。また、自主公演劇場はここでは民間経営文化施設と考える

[6] 「アーツマネジメント概論」　伊藤裕夫他　水曜社　2001年　P.142

1.3 歴史的背景

現在各地にある多くの公共文化施設の原型は、寄付によって設置された講演会、演説を目的とする「公会堂」や鹿鳴館などに代表される倶楽部建築である。明治時代は、国が西洋改良化政策として新しい政治階級の中で力をつけてきた商業資本階級の「ブルジョア的」な交流のために、全国に地域の行政機構が中心となって設置されていった。よって、舞台芸術を目的としない集会場が他に利用する空間のない西洋舞台芸術の上演に次第に利用されるようになっていった。

その後戦前から戦後１０年にかけては、私企業が観客動員を期待できる富裕団体の多い大都心部にホールを建設していた時期もあった。しかし戦後の多くのホールは１９５４年度の地方交付税制度によって税収入が低い自治体でも文化的ハードの整備ができるようになったことを受けて、特に１９６０年代からの多目的公共文化施設建設ラッシュの流れにのって設置された。

のように、公共文化施設は１９７０年代後半と１９８０年代後半を中心に急激に増え始めた。その理由として文化庁から、1967 年から 95 年まで、文化会館建設経費の一定額補助制度によってハード整備に補助金があったことがあげられる。[7]また、この１９６０年から８０年にかけての増加は公共投資額全体の推移は資料２と比例していることがわかる。高度成長による８０年代までの急激な伸び、８０年代前半の行政改革による鈍化、バブルや９０年の日米構造協議において策定が決まった公共投資基本計画による急激な伸びなどが双方のグラフに顕著に現れている。これらの伸びの時期において公共事業はその「額」と「規模」が最重要視されるようになり、個々のプロジェクトの具体的な中身が明確でない場合が多い。[8]同様に、公共文化施設もそのミッションが曖昧であるまま建設されていき、現在は多目的な公共文化施設が多くを占める。

このように多目的公共文化施設が多く占める理由は他に二つあげられる。一つ目はその設立目的や条件を定める法律である。公共文化施設は、地方自治法第２４４条２項及び３項によって「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的扱いをしてはならない」とされ、「公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的とし、公正な管理を確保する必要がある」[9]と定められているからである。このため、多くの公共文化施設が、「貸し館事業」を通して多数の住民に均等にサービスを提供しているのである。二つ目の理由として、一つの演目だけで採算をとるのは非常に難しく、きわめて高度な運営システムが必要となってくることなどがあげられる。特に財団運営や直営運営の公共文化施設においては２～３年毎に異動をする仕組みがある行政の中では専門的な知識

---

[7]劇場事業法（仮）の提案　鈴木忠志他　日本芸能実演家団体協議会　2002 年　P.14

[8]「自治体再生戦略―行政評価と経営改革」　上山信一・井関友信　日本評論者　２００３年

[9]「文化会館通論」　根木昭ほか　晃洋書房　１９９７年　P.28

を持っている人材を確保することは困難である。また、専門職を雇うにはコストがかかってしまうため特定分野に特化した公共文化施設は稀である。また、自主事業のための予算が少ないことも理由として挙げられる。

2.他公共財との違い

公共文化施設の評価をするにあたって重要になってくるのは、行政が公共文化施設を他の公共サービスに対してどのように位置づけているのかという点である。また、公共文化施設の特質を踏まえた評価を行うためには、その特殊性を認識する必要がある。

2.1 準公共財としての文化施設

純粋な公共財とは、消費の非競合性と消費の排除不可能性によって定義することができる。消費の「非競合性」とは、特定個人の使用が他の個人の使用をさまたげないことである。「排除不可能性」とは、料金を支払うことなく利用が可能なことである。この２つを満たす純粋公共財として警察、国防、消防、灯台などが代表的なものとしてあげられる。

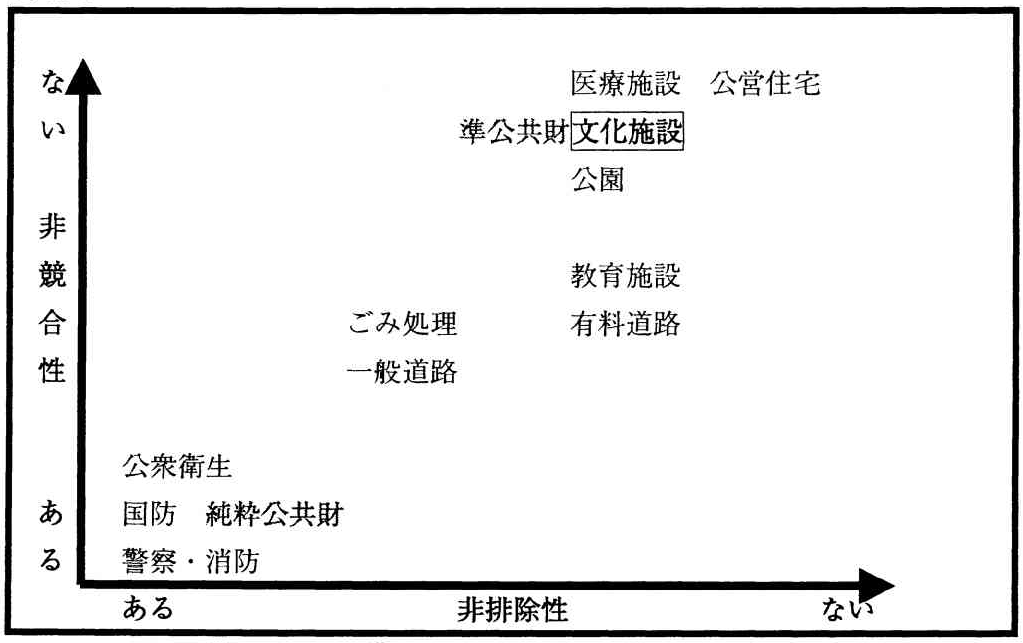
これに対して、純粋な公共財ではないが、一定の公共財の条件を満たしている財が存在する。公共文化施設はこの分類に属し、一般的に準公共財と呼ばれる。このようなサービスは入場料を徴収することによって、利用しない人を排除することが可能であるため、公共財の条件を満たしているとは言えない。しかし、ある一定の人数までは同じスペースの中で観劇ができるため、非競合性をもつ。利用者が施設のキャパシティを超えた場合は、サービスを受けることができない人がでてくるため非競合性を満たさない場合もある。このような準公共財の特徴として、純粋な公共財と違ってそのサービス供給者が公営、民営であるか基準で決まっていないことがあげられる。

公共財の構成要素である「非競合性」と「非排除不可能性」の軸から整理した公共財と文化施設の関係は図 II-3 のとおりである。[10]

---

[10] 「自治体の行政評価システム」　高寄昇三　Ｐ．１１４

図 II-3



（「自治体の行政評価システム」　高寄昇三　の図を参考に）

これらのことから、準公共財としての公共文化施設は

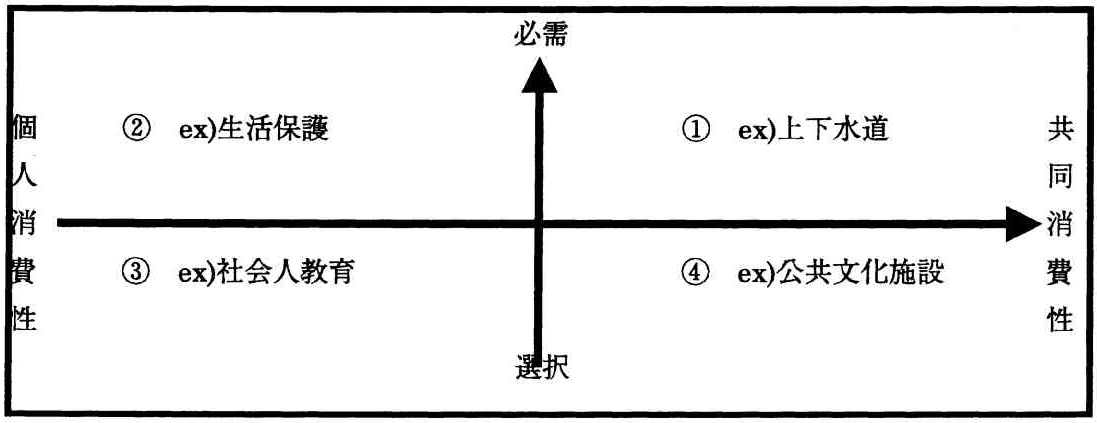
1．純粋公共財に比べて、公的補助の必要性を明らかにしていくことがより求められる

2．民営によっても供給できるサービスであるため、行政のスリム化の中で民営化や予算削減の対象になりやすい

という特徴が見えてくる。

また、公共財は次の図 II-4 のように、その「必需性」と「共同消費性」という軸によって整理することができる。

図 II-4



この軸は京都市、札幌市[11]、B 市など多くの自治体が、公共サービスを評価する際、用い

[11] http://www3.city.sapporo.jp/somu/hyoka/koukyo/koukyo_soukatsu.html

られている。「必需性」はそのサービスが是非とも必要なのか、もしくは代替的な資源がありえるのか、を問う基準である。「共同消費性」はそのサービスは個人が利益を得るのかそれとも多数が集団的に利益を得るのかという観点である。

このような軸で整理した場合、公共文化施設のサービスが受給者にとって必要不可欠かどうかを決めることができるため、選択性が高いと分類される。また、一度の公演で多数の人がサービスを受けることができるため共同消費性があるサービスとして分類されるが、施設のキャパシティによってサービスを享受する人数は制限されてくる。このようにサービスを享受する人が少なく選択性が高い場合、なぜ行政資源を使わなければいけないかその論拠を明確にすることが求められてくる。京都市の評価結果では、このカテゴリーに入るものは「行政の関与も最小限にとどめるべきである。公益ではあるが受益者負担を当然に考えるべきでもある」とされ、今後行政関与の見直しが加速していく分野であることがわかる。[12]

2.2 装置産業としての公共文化施設

公共文化施設のもう一つの特徴としてそれが装置産業であることがあげられる。装置産業の特徴として大きな固定費の投資を要求するわりに、利用者からは法外のお金はとれない。空港、新幹線、公園などもこのようなカテゴリーに入る。[13]装置産業としての一つの特徴は、短期的な供給量の調整が困難であることがあげられる。公共文化施設が供給するサービスは長期的には需要に応じた供給量の調整が行われるが、短期的に客席数を増やす、またはチケット販売後公演会場を変えるなどの調整は困難である。つまり、一度供給された舞台芸術の公演は施設のキャパシティを超えるまでは鑑賞者を増やしていっても費用は増大しない。[14]反対に、客席が埋まらなくとも同じ供給量を提供しなければならないという性格をもっている。

3 公共関与の必要性

上記から現在公共文化施設は、行政スリム化という外部環境の中で公的関与が見直されている分野であることがわかる。ここで公的関与を否定する議論と肯定する議論を紹介する。

3.1 公的関与を否定する議論

京都府などと同様、芸術に対する行政関与は最小限にとどめられるべきであるという議論は多く存在し、ボウモル・モウエンの研究の中で幾つか紹介されている。

一つめに、貧困、病気、犯罪、無知などのより優先順位が高いものがありこれらは政府

---

[12] http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/hokokusyo2.PDF

[13] 「入門　ミュージアムの評価と改善―行政評価や来館者調査を戦略的に活かすー」　上山信一他　株式会社ミュゼ　２００２年　P.38

[14] 「アーツマネジメント概論」　伊藤裕夫他　水曜社　2001年　P.70

資金に対してより強い権利をもっているという議論である。しかし、「緊急度」が高いものを優先するという考えは長期的なビジョンに欠ける視点である。また、他の分野に対して多くの資金が必要とされていること自体は芸術分野に対する支援を否定する論拠にはならない。

二つ目に、芸術に対する政府の関与が民間資金を排除しているという議論である。根拠として多額の政府の直接的支援がなされているヨーロッパ諸国においては民間の寄付が少ないということがあげられる。

三つ目に公的支援によって公的統制の危険性があるという議論である。確かに場合によって、政府が偏った団体や演奏者だけを支援することによって、その他の分野のアーティスや団体のやる気を損なう場合はある。しかし、広く薄く支援して平凡な芸術文化を広めることは結果的にその地域の評価を低めることになる危険性があるため、評価が定まっていない分野や伸びている分野を重点的に支援することは戦略として評価すべきことである。また、公的支援によって公的統制につながっていないということが、ヨーロッパにおいて政府が舞台芸術に関して政治的圧力や干渉が行われたことはまれであったという報告などからもわかる。反対に、民間の後援者による干渉のほうが頻繁に起こり、政府はかえってその自由を広げているとさえも言われている。

四つ目は単純であり、舞台を見たい人はその対価を払うべきであり、オペラを見る人の比率が極めて低いにも関わらず公的な財政支援をする必要はない、という議論である。確かに支払い能力がないこと自体が公的援助の十分な根拠にはならない。[15]

最後に、十分な議論がなされないまま公的資金が公共文化施設などの運営に使われているため施設の経営努力を削いでいるという議論もある。その根拠として低い稼働率、自主事業の少なさ、開館時間の短さ、利用料金の高さなどがあげられる。しかし、これらの根拠は市場に適さない芸術文化サービスの本質的な特徴を考慮していない。その本質的な特徴と、その特徴によって公的資金が必要となる根拠を次に整理する。

3.2 公的資金が必要である理由

公共文化施設が提供するサービスに対する公共の関与の必要性は以下の論点にまとめることができる。

①必然的に赤字であること

ボウモルとボウエンの研究によると、舞台芸術の生産性は経済全体の生産率の上昇と比べると極めて少なく、その生産性は１００年前とほとんど変わっていない。言い換えれば、自動車産業など、技術進歩などの恩恵を受けて効率化を進めてきた産業と異なり、一つの舞台芸術をつくりあげるための時間やコストの削減は困難である。よって、一人一時間あたりの産出量が変わらないため、貨幣賃金の上昇が単位労働費用の増加となる。それは、

---

[15] 「舞台芸術　芸術と経済のジレンマ」　ウィリアム・Ｊ・ボウモル＆ウィリアム・Ｇ・ボウエン　芸団協出版部　１９９４年　Ｐ．４８５

全体の技術進歩が加速すればするほど賃金率が上昇するため、生産性の上昇の恩恵を受けていない産業では直接費用増大につながるためである。
そこで、費用の増加に伴って収入となるチケット価格を上昇させていく必要がある。しかし、費用増加を埋めるために価格を上昇させることは構造的・社会的・経済的な複雑な要因によって大きく制限されている。それは大きく分けて３つあるという。

Ａ．芸術団体が道徳的理由から価格上昇を拒んでいる

多くの場合、芸術団体はそのつくりあげた作品を数少ない裕福層のみならずより多くの人に分配したいと思っている。価格が上昇することによって、学生や次の世代のファンとなる人々が演奏を楽しむことができなくなることは、更なる価格の上昇と芸術団体側の満足度を下げることになる。

Ｂ．チケット購入者の必需品に対する購入優先順位の中で芸術の占める位置が低い

人々はどんな価格であっても支払わなければ生きていけないものとして食料、住宅、衣服、医療、教育などがある。それに対して芸術鑑賞は価格の上昇によって購入できなくても生きていけるため、当然その優先順位は低くなる。そのため、価格の上昇によって購入する人が減少することがわかる。[16]

Ｃ．マス・メディア、インターネットで供給される同様サービスとの競争

最近、情報技術に媒介された複製芸術などの市場（二次市場と定義される）が拡大してきている。テレビやインターネットを通して無料もしくは安い価格で代替物が供給されることによって、公演の価格を上げることは困難となっている。Ａ．ピーコックなどに代表される最近の議論においては、二次市場は一次市場のコンテンツを広める役割をもち、著作権制度によっては一次市場の資金を賄うことができるなどの主張もある。しかし、大きな空間を必要とする実演芸術においては製作コストを補えるだけの公演価格の引き上げは困難である。

このように、価格の上昇が可能でなければ、費用を減らす努力をしていかなければいけない。その方法として過去に、楽団員を減らす、リハーサル時間を減らす、あまり訓練を受けていない実演家を使う、安っぽい舞台装置や衣装を使うことなどが試みられてきた。しかし、その結果質の低下を招き、結果的に社会的支援を失い観客を減少させることになってしまった。

---

[16] 「舞台芸術　芸術と経済のジレンマ」　ウィリアム・Ｊ・ボウモル＆ウィリアム・Ｇ・ボウエン　芸団協出版部　１９９４年　Ｐ．２１７－２２４

② 外部性の存在

公共の関与が必要とされるもう二つ目の理由として「外部性の存在」があげられる。外部性とはこの場合芸術や文化を直接享受した人だけでなくコミュニティや社会全体が受けることのできる便益のことである。[17]これは「混合財」の特質であり、公共文化施設は部分的に私的な性質をもち部分的に公的な性質をもっている。例えば、一個人が一公演のため料金を支払うことによって個人に利益が発生するが、同時に社会全体を豊かにするという具合である。社会全体への便益にどのようなものがあるか、以下にあげる。

A．地域に付与する威信

一つ目の社会的便益として、地域の威信の象徴を形成し、内外に示すことがあげられる。[18]一流の音楽家や演奏者が自分の国から輩出されると多くの場合誇りに思う。ボウモル・ボウエンは国家レベルの場合、その誇りに思う気持ちを宇宙競争と比較している。冷戦時代に限らず今でも多くの国が宇宙開発のために１０数億支出している理由にはその国の技術力を世界に示し威信をもたらすためである。同様に、国が世界に誇れる芸術家を育てるために支出することは正当化されるべきである。また、O．ベネットは論文の中でフランスが１７８９年後「一つの共和国」として樹立するために文化アイデンティティを育てることを強調し、オランダが第二次世界大戦後文化政策を通して国民としての誇りを高めようとしたことなどを例にあげている。このような過去の政策からも芸術文化は国家の威信を高めるという外部性が存在することが分かる。

B．経済波及効果

二つ目に、文化施設や芸術活動の広がりによってその周辺のビジネス（商店、ホテル、レストランなど）に与える経済波及効果があげられる。国レベルでは例として貴重な観光資源となっているアメリカのブロードウェイやパリの国立劇場などがあげられる。地域レベルで観光資源として認識されていなくても地域に多くの経済波及効果をもたらしている施設がある。中澤純治氏の研究によると、滋賀県立琵琶湖博物館の経済効果は建設期間（平成５年から平成７年度）及び開設期間（平成８年度から平成１１年度）に滋賀県経済にもたらした経済効果は清算誘発額合計３３２．９９億円、付加価値額でみると１６０．９３億円になる。これは主に建設費や来館者の宿泊費やその他の経費によってもたらされるものであり、文化施設やその活動によって地域が間接的に便益を得ていることがわかる。[19]

C．観客の理解力が高まることによる、将来世代が受け取る便益

三つ目に、将来世代が受け取る便益があげられる。実際に文化施設に足を運ばない人の

---

[17]「文化政策入門」池上淳他　丸善ライブラリー　２００１年　P．３６

[18]「文化政策学：法・経済・マネジメント」後藤和子　有斐閣　　２００１年　P．３４

[19] http://www.ps.ritsumei.ac.jp/assoc/policy_science/081/08110.pdf

中にも将来世代に遺産として残したいと欲求を持っている、と示したデータがある。（資料３）このような欲求は市場では顕示されず、入場料などで費用をまかなうことも難しいため、芸術水準の向上や観客の理解力に対して公的資金の援助は必要である。

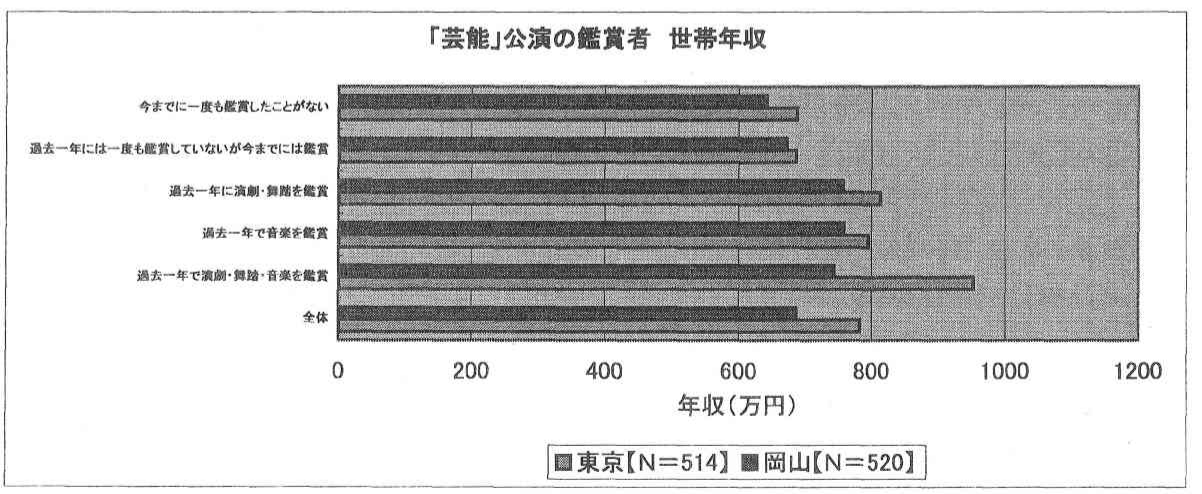
D．ソーシャルキャピタル

四つ目は、コミュニケーションの促進と社会の創造性の高まりによって社会の構成員が間接的に受け取る便益のことである。[20]これはすなわち、パットナムの言葉を使うと「信頼」や「ネットワーク」が醸成されることによってコミュニティにおいて自発的協力が行われるようになるということである。このようなコミュニティにおける関係性は「ソーシャルキャピタル」とよばれる。パットナムはその著書"Making Democracy Work"の中で、人々が協力し合い経済的にも成功したコミュニティをつくっている地域とそうでない地域の違いはこの「ソーシャルキャピタル」があると唱えている。[21]芸術文化はボウモルとボウエンの研究の中で唱えられているように、舞台芸術をつくりあげるための時間やコストの削減は困難である。しかし、その一つの「生産物」を協働して生み出す時間の中でソーシャルキャピタルが生み出されることは容易に考えられるであろう。また、公共文化施設の計画段階、また執行段階における行政と住民のコミュニケーションによってテーマコミュニティに留まらないソーシャルキャピタルが生み出されることも考えられる。

③　機会の平等

三つ目の理由として機会平等の確保があげられる。ボウモルとボウエンはその研究の中で舞台芸術の観客の属性は高所得・高学歴・専門職に偏っていることを指摘した。日本においても芸団協の調査によると、「芸能」（この場合演劇・舞踏・音楽）を鑑賞している人は一度も鑑賞していない人より年収が高いことがわかる。

図 II-5



[20] 「文化政策入門」池上淳他　丸善ライブラリー　２００１年　Ｐ．３７

「舞台芸術の鑑賞行動　調査報告書」より

この原因は大多数の人が舞台芸術に対して関心が薄いということの表れではなく、その学習機会がはばまれてきたからであり、政府は低所得者の芸術に対するアクセスを確保する必要があるとボウモルとボウエンは指摘する。また、人の嗜好は青少年の段階で決められるということからも舞台芸術に触れる機会を未成年者に提供する必要もある。

また、地域的平等の確保も必要である。伊藤（2001年、P.91）によると、どの地域の人々も等しく芸術に触れる機会を持ち、文化的な生活を営む権利を持っているという立場からは、芸術の地理的拡散に政府が関与することの必要性が主張されることになるという。図II-5に示されているように、日本において地方より東京に住む人々のほうが過去一年で舞台芸術に触れる機会が多いことが分かる。このような大都市圏への集中に対する地理的拡散が主張され、多くの国にとって文化政策の主要の目的となっている。[22]

本論文では、①必然的に赤字である②外部性が存在する③機会の平等を確保する、という3つの公的支援を肯定する「根拠」を支持し、公共文化施設は「公的支援を受けるべきだ」という視点にたって議論をすすめる。

---

[21] "Making Democracy Work" Robert Putnam, Princeton University Press, 1993 P.167
[22] アーツマネジメント概論　伊藤裕夫他　水曜社　2001年 P.91

III.公共文化施設の評価について

III.公共文化施設の評価について

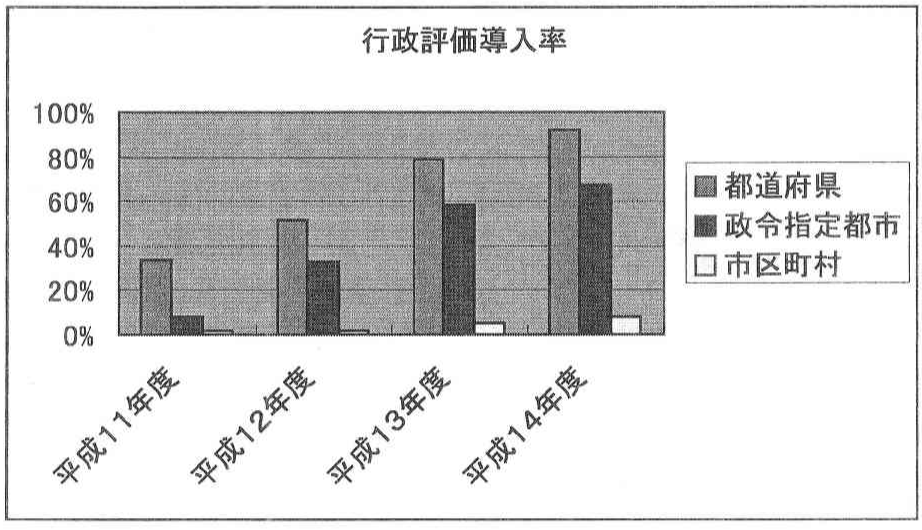
本章では、公共文化施設の評価をめぐる背景、現状、課題について論じていきたい。公共文化施設に公的支援が必要であるという視点にたった場合、その必要性を住民や行政に対して示していかなければならない。そこで、「評価」を導入することによって示していきたい。

1.公共文化施設の評価について

1.1 グラフからみる評価の現状

現在公共部門において行政評価が導入されるようになってきた。下の図のように、その評価導入率は都道府県、政令指定都市、市区町村すべてにおいて急激に増加している。

図 III-1



平成１４年度行政評価研究会報告書より作成[23]

この背景には、１９９９年に「評価」が国の行政機関の本質的な活動とされ、また２００１年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定されるなど中央政府を中心に評価が制度化されてきた動きがある。これらの制度化は、自治体は直接対象となっていないが１６兆円を超える国庫支出金が地方に出されているため、実行主体である自治体の協力をもとに評価が行われる必要がある。このような補助事業を通して評価が浸透してきた。[24]

これらの行政評価の中にはむろん公共文化施設も含まれる。公共文化施設の評価は前章で記したとおりそのサービスの特性から（外部性の存在や効果測定の難しさ等）他の公共

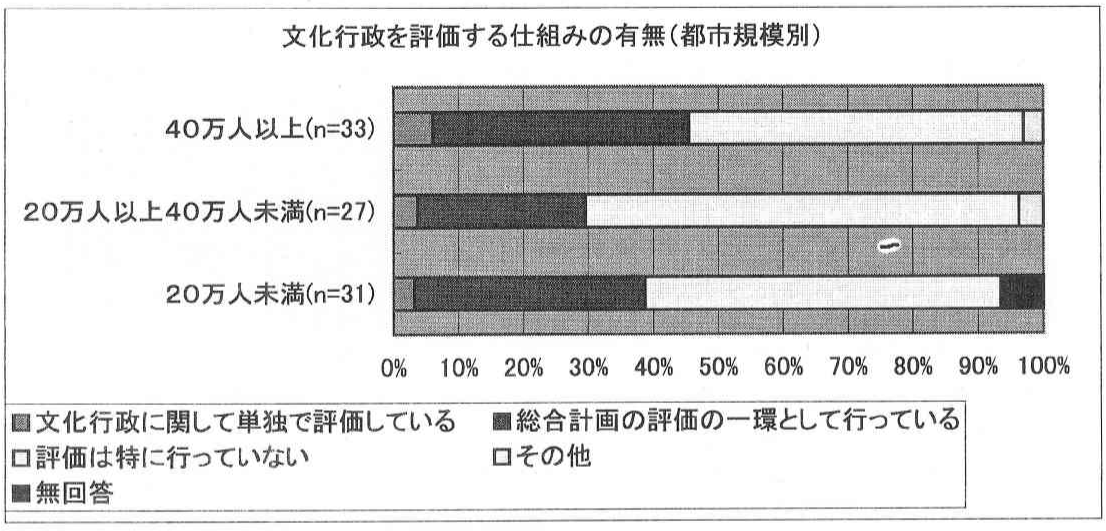
---

[23] http://www.soumu.go.jp/click/001_14_b.html

[24] 「公共経営と情報通信技術―「評価」をいかにシステム化するか―」　古川俊一他　NTT出版株式会社　２００２年　P.49

事業と同様に評価することは危険であり、誤った政治判断につながりかねない。しかし、下の図 III-2 にあるように、文化行政を他の公共事業と異なる手法で評価している自治体は少ない。

図 III-2



ArtsPolicy&Management No.13 P.11 より

このため、効率性や数量的な評価が主流の行政評価によって公共文化施設は閉鎖や事業縮小に追い込まれてきている。

1.2 公共文化施設評価をめぐる背景

① 政府の活動領域の縮小

現在、公共部門における不良債権の増大、経済の低成長、など現在財政赤字が累増してきている。また、政府の財政支援によって地域経済の財政依存が強まっていることが、地域の自立的な発展につながっていないといった反省がではじめてきた。他の先進諸国においては１９８０年代にサッチャー首相やレーガン大統領などを筆頭に新保守主義的な考えに基づいて民営化や公共部門の効率化など改革がなされてきた。日本はバブル景気に助けられ公共部門の縮小は大幅に遅れ、最近になって特殊法人や特別会計の見直し、PFI などが広がってきた。このようにこれまで直接公共部門が担ってきた分野を民間にサービスを供給させ、外部化していくと、行政はそれらの仕事評価を行っていく必要がある。[25]

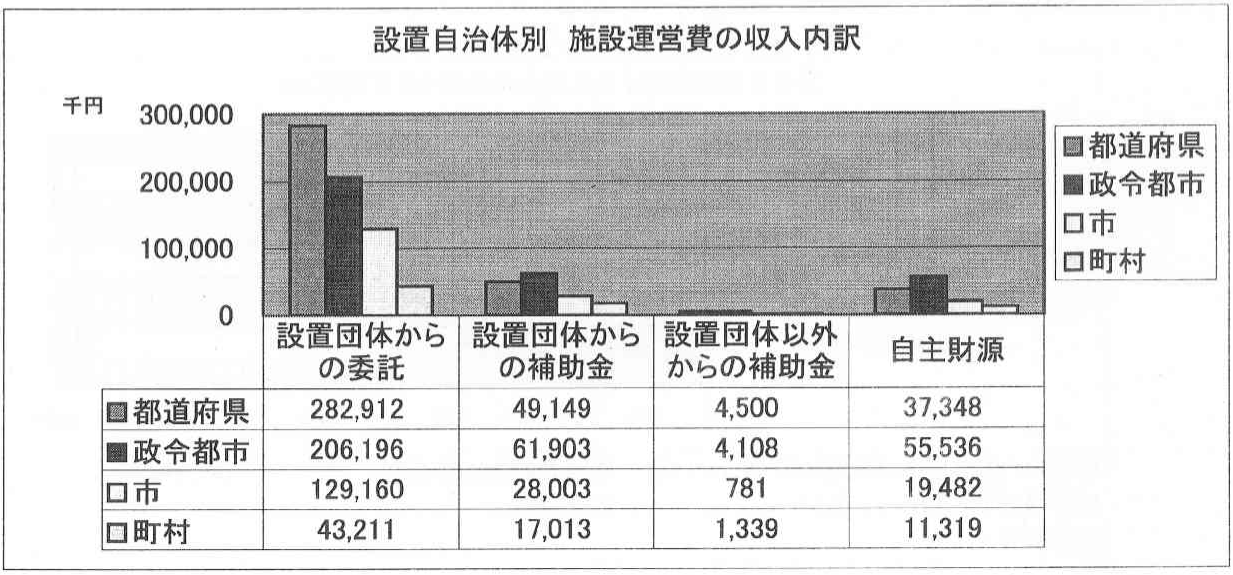
また、限られた予算の中で施策や事業にプライオリティをつけ、適切に行政資源を配分するための判断材料として評価が求められてきている。下の図 III-3 から分かるように、公共文化施設の運営費は主に設置団体である行政主体の委託費と補助金に依存している。これは、厳しい財政状況にある市町村財政を大きく圧迫していているため、「顕在需要」が少

---

[25] 「公共部門評価の理論と実際」　古川俊一他　日本加除出版株式会社　２００１年 P.5

なく採算の取れない非効率的な文化事業費はどの事業より先に削減されてきている。前章で述べた公共文化施設の特殊性を踏まえた上での評価が求められている。

図 III-3



	設置団体からの委託	設置団体からの補助金	設置団体以外からの補助金	自主財源
都道府県	282,912	49,149	4,500	37,348
政令都市	206,196	61,903	4,108	55,536
市	129,160	28,003	781	19,482
町村	43,211	17,013	1,339	11,319

平成１４年度行政評価研究会報告書より作成

② アカウンタビリティ

古川（2002、P.5）によると、アカウンタビリティとは「民主主義の下では政府が主権者に申し開きをし、その内容の責任をとるという発想から生まれてきた概念である」という。これは所謂「説明責任」という狭義ではなく、予算の策定、執行、決算、結果の評価についても責任を負うという広義の「アカウンタビリティ」が市民から求められていることを示す。[26]実際に、総務省「社会意識に関する世論調査」によると、国民の６－７割が「民意が国の政策に反映されていない」と考えており、「国民が参加できる場を広げる」ことを求めている声が１０数年で２倍にも増加しているという。[27]このように行政サービスに対するニーズの多様化・高度化しているなかで、公共文化施設はかかる負担と受益を明確化した上、市民に対して住民ニーズに即した公共サービスであることを説明していく必要がある。

③ 公共部門の効率化・市場メカニズム活用

政府の予算の使い方や職員の仕事の生産性をあげるために、民間企業で使われる「目標管理（MBO、Management by Objective)」の手法を行政経営に活かすことが求められるようになってきた。行政は民間企業と違って競争がないため、その創造的な革新や努力を起こすためには高い目標を掲げその目標をいかに達成したか情報公開をもとに住民の目に

---

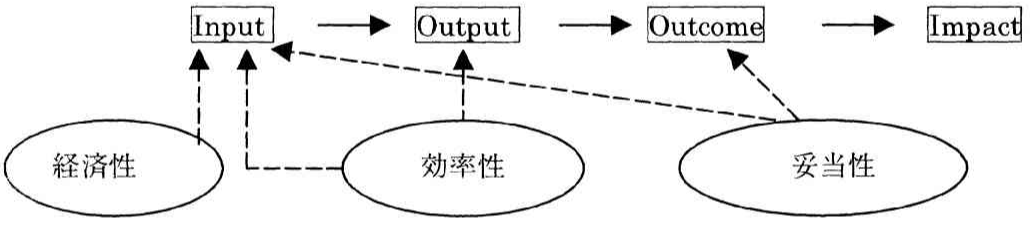
[26] 「公共経営と情報通信技術―「評価」をいかにシステム化するか―」　古川俊一他　NTT出版株式会社　２００２年 p.17

[27] 『「行政のアカウンタビリティ」待望論の盲点』　三菱総研研究所　１９９８年

さらしていかなければならない。[28]

そこで、欧米では1980年代から形成されてきたNPM（ニューパブリックマネジメント）が日本でも一種のブームとして取り入れられるようになった。上山（2003、P.41）によるとNPMとは、「民間企業における経営理念・手法・成功事例を可能な限り行政現場に導入し、行政部門の効率化・活性化を図ること」と定義している。上山があげるNPMの基本理念は①顧客志向②成果主義③競争原理の導入④現場への権限委譲の4つであり、これらは民間の発想を行政に取り入れたものである。

NPMは、事業の実施から目標達成までを「インプット（投入費）」「アウトプット（活動結果）」「アウトカム（効果・影響）」「インパクト（一定期間の後の効果・影響、または“社会の一般的な価値基準”に基づく評価）」と4段階に分けて、その経済性、効率性、妥当性をチェックする手法である。その評価をPlan⇒Do⇒Check⇒Action⇒Plan⇒Do・・のようにPDCAと呼ばれるサイクルにおいて、事前評価（Planの段階）、中間評価（Doの途中）、事後評価（Check）をそれぞれの段階で行う。[29]



NPMを公共文化施設に適用する際、困難な問題にぶつかる。それは、「アウトカム（効果・影響）」を計測することが困難であること、また、効率性が高いことが必ずしもよいアウトカムにつながらないということである。しかし、現場職員が問題を認識していても変えることのできなかった閉塞感を打破するツールとしてNPMを活用することが可能である。[30]このような期待が現在の行政評価のブームを支えていて、公共文化施設に対しても応用されてきている。

2. 公共文化施設評価の問題

2.1 行政評価の限界

これらの背景により、日本においては行政評価が都道府県や市町村において急激に導入されるようになった。しかし、既に様々な面で限界が見え始めている。現在導入されている3つの代表的な行政評価手法の限界と利点を下に示す。

---

[28] 「実践行政評価」　上山信一他　東京法令出版　2000年　P.70

[29] The Policy Appraisal and Evaluation of Public Capital Accumulation in Japan, 田中広樹 PHP, 2001 P.32

[30] 「自治体再生戦略—行政評価と経営改革」　上山信一・井関友信　日本評論者　２００３年　P.46

1）事務事業評価

	利点	限界
行政一般	職員の意識改革	大量のペーパーワーク
	無駄のチェック	前年度の評価シートの「踏襲」にとどまる
		政策レベルの問題を解決にはつながらない
		予算査定を意識した自己採点に留まる
		住民にとって分かりにくい
公共文化施設特有		他公共事業と同様に評価される
		ミッションが不明確な場合が多い
		指標が「入場者数」「稼働率」のみに限られている場合が多い

上山（2002、P.157）、NIRA　Vol.16N.5、インタビューより作成

2）ベンチマーク評価

	利点	限界
行政一般	住民にとって分かりやすい	業務の影響か判断できない
公文施特有		現場でコントロールしにくい指標が多い
		関心を持つ需要者がいない

上山（2002、P.157）より作成

3）住民参画評価

	利点	限界
行政一般	施策サイクルへリンク	感覚的な意見・裏づけがない意見が多い
	客観性の担保	議論が深まらない
	市民の成長につながる	施設建設時で評価が固定されているものが多い
公文施特有		環境などのテーマに比べて主体的な評価意識・意欲がない
		事業の実施プロセスや実施後のアウトカムには関心が払われていない
		顕在需要の分析だけでは不十分

NIRA　Vol.15、Vol.16N.5 やインタビューより作成

4）専門家による評価

	利点	限界
行政一般	客観性の担保	政策反映につながらない場合が多い
公文施特有	質的評価が可能	形骸化（評価する時期や予算が限られている）
		一部有識者による閉ざされた評価

古川（2002）、NIRA　Vol.16N.5 より作成

上記の評価の限界の中から、公共文化施設に特有の問題から４つ取り上げ、具体的な問題点を明らかにする。

【問題１】一部有識者による閉ざされた評価・外部評価制度の形骸化

公共文化施設の運営は、政府の補助金によって大きく影響されてきた。文化庁は平成 14 年から毎年「芸術拠点事業」として「自ら企画・制作する能力を有する文化会館・劇場等に対する支援」を実施している。このような文化庁の支援の選定先となる会館は、多額の補助金を受けることができるため多くの公共文化施設は文化庁の提示する条件をそろえようとしている。しかし、この選定に関わっている専門家へのインタビューを通して、選定をする際の「評価」における問題点が浮かび上がってきた。

D 氏（芸術拠点事業の選定委員）インタビュー

「評価をするための予算と時間が限られている。芸術拠点事業などの多額の補助金に対して、大量の応募があるがそれらの資料をダンボール箱 2 つに詰めて専門家が家に持ち帰って読み通している状況である。面白いと思った事業があった場合、紙面では分からないことが多いので実際に見に行く必要がある。しかし、その旅費は出ないため現実的に難しい。よって、紙面で分かる範囲で評価しているのが現状である。今年度になって評価に対する予算が増えたが、それは専門家の人数が増えただけであって、実際一人一人が評価に費やせる予算は更に減った。このような限られた時間と予算の中で専門家が評価をしているのが現状である。」

また、現状として自治体が設置している外部評価委員会は年に 2、3 回しか開かないのが現状である。

A 氏インタビュー（B 館文化協会専務理事）

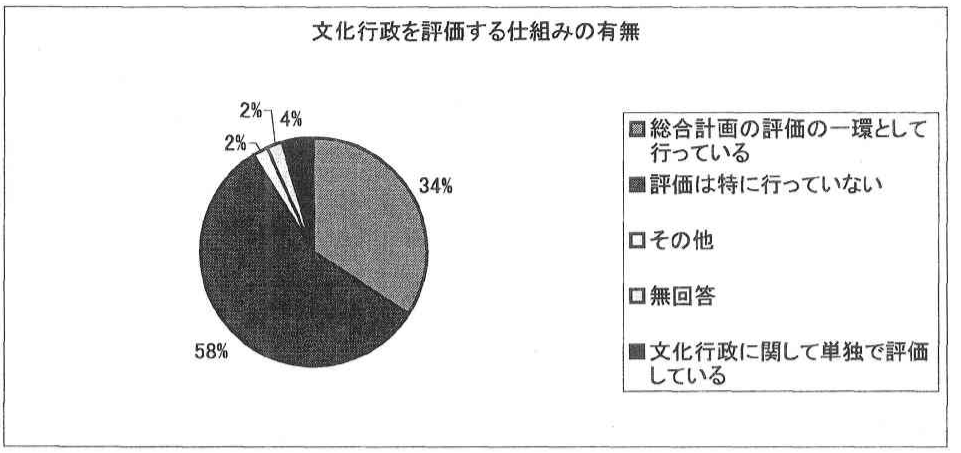
「多くの文化施設の外部評価委員会やアドバイザーなどはその町に住まない専門家であったりする。それでは市民の意向を汲み取ったり、事業に反映することはできない。市民から見えない外部評価委員会などの制度は多くの場合形骸化しているのが現状である。困った専門家の場合、自分の嗜好や専門性に近い事業展開をしようとするので、どんどん地元の意向とは離れていってしまう。」

【問題 2】他公共事業と同様に評価されている

文化行政に対する評価を単独で行っている自治体は平成 1 4 年度現在 4 つの自治体にとどまる。[31] 下の図は平成 1 2 年度に全国の主要都市を対称に文化庁が実施した調査結果で、文化行政を評価する仕組みの導入率を示すグラフである。

図 III-5

[31] ArtsPolicy&Management No.13 藤枝聡　三和総研研究所　2001　P.11



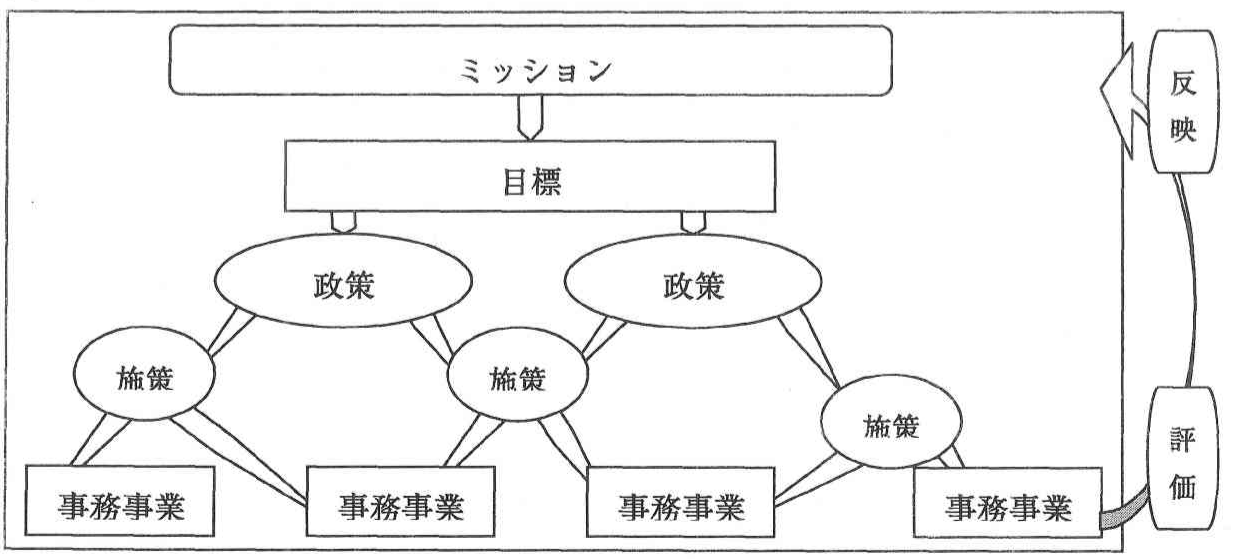
ArtsPolicy&Management No.13 P.11 より

このグラフから、評価を行っていない公共文化施設が半数以上を占め、評価を行っていても総合計画の一環として行っている公共文化施設が多いことが分かる。これは、即ち前章で述べたような公共文化施設の特質を踏まえない上で、一律に評価されていることが分かる。多くの評価シートは参考資料４のように数的な評価指標を求めている。多くの場合、この数的評価指標が「入場者数」と「稼働率」であるため、現場職員は入場者数と稼働率の増加にむけて努力することになる。この結果、「入場者数」が少なくても教育的に意義のある事業、波及効果のある事業が無視される可能性がある。

【問題３】ミッションの不明確さ

以下の図のように、評価においては組織の「ミッション」を「目標」へと下ろし、さらに政策、施策、事務事業へと下ろしていくプロセスが不可欠である。また、事業の評価をし、理念に反映させるというフィードバックも必要である。

図 III-6



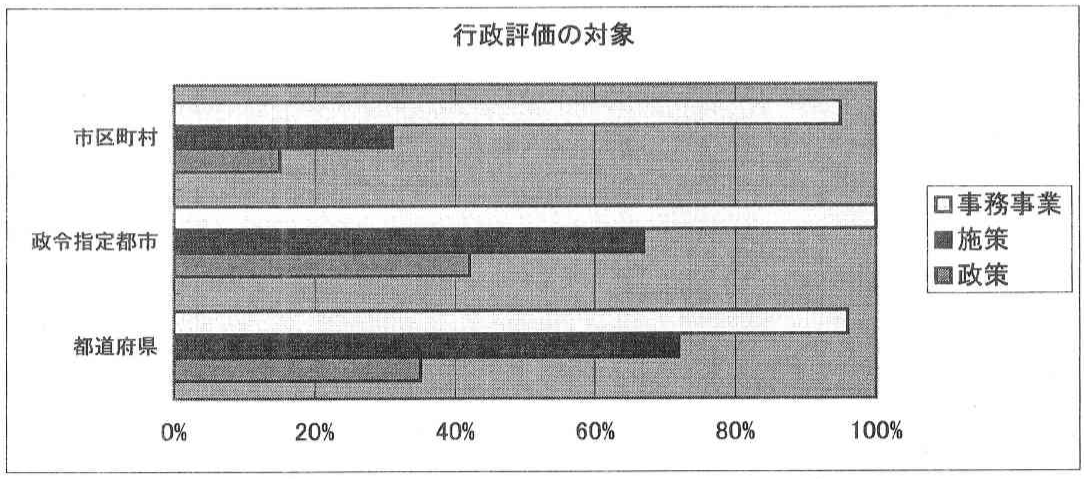
高寄（1999,P.75）を参考に作成

このときに重要なのことは、事務事業の結果を理念レベルと照らし合わせたときに、ミッションが明確であることでる。しかし、公共文化施設のミッションは明確でない場合が多い。その理由として、公共文化施設は社会教育法によって一定の専門性が保たれてきた公民館、図書館、博物館などと異なって、その国法的な根拠はなく役割は各自治体の条例に委ねられてきたことがあげられる。[32]また、第II章で述べたように建設ラッシュのときに行政主導で建設された公共文化施設の多くは、予算と規模主導公共投資政策によってそのミッションが不明確なまま建てられたことも理由として挙げられる。

河島（2001、P.8）によると、多くの場合は「優れた（芸術）文化をより多くの地域市民、そして広く社会に対して、享受できるような機会をつくること」というような文言に集約できるという。この場合、「優れた（芸術）文化」とは何か、また、「より多くの地域市民に普及させること」ということであれば入場者数で図ればいいのか、などと多くの疑問が浮かび上がってくる。このような議論がなされないと「ミッション」はどのようにでも理解できるため、「施策」「事業」をつくる段階で考慮されず、評価そのものが形骸化されてしまう。

また、下の図のように、市町村、政令都市、都道府県全レベルにおいて行政評価の対象は「事務事業」に対するものが圧倒的に多い。これは、「施策」や「政策」自体への照らし合わせや評価がなされないため、入場者数や稼働率などの数字の上下だけに惑わされてしまう危険性がある。それを防ぐためにも、施策や政策そのものの評価、また、目的実現への道のりを明確化し、ミッションを明文化していく必要がある。

図 III-7



平成１４年度行政評価研究会報告書より作成

【問題４】顕在需要の分析だけでは不十分

II 章において公共文化施設の特徴として「外部性」があることを述べた。その中で特に

[32] 劇場事業法（仮）の提案　鈴木忠志他　日本芸能実演家団体協議会　2002 年

低所得者層において「大多数の人が舞台芸術に対して関心が薄いということの表れではなく、その学習機会がはばまれてきた」ことを取り上げた。現在直接的なニーズがなくとも行政は支援をしていかなければいけないという点は、評価において大きな意味を持っている。

ある市で行われたアンケート結果である資料5に表されているように、多くの場合市民の中で共文化施設を「必要と感じている」割合は「環境」「福祉」「医療」などの他公共サービスの中で目立って少ない。これについて、アンケートを行った市は住民の「優先順位」が低い施設として位置づけているが、このような判断がなされることは上記の「外部性」を考慮していないことの現れである。

このようなことからも、現在の顕在需要からその施設に対する公的支援の必要性や施策のプライオリティを問うのではなく、長期的な視点にたった指標作りと評価が必要であることがわかる。

これらの評価の限界やその具体的な問題から、評価を導入することだけが先行すると形骸化してしまうことがわかる。また、住民が評価に参画をする場合は顕在需要を満たすのではなく、外部性を考慮したマネジメントが必要になることが分かる。よって、現在必要とされているのは多様な評価を組み合わせそれぞれのレベルで実際の業務への反映が必要とされていることが想像できる。

3　戦略としての評価モデル：「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル

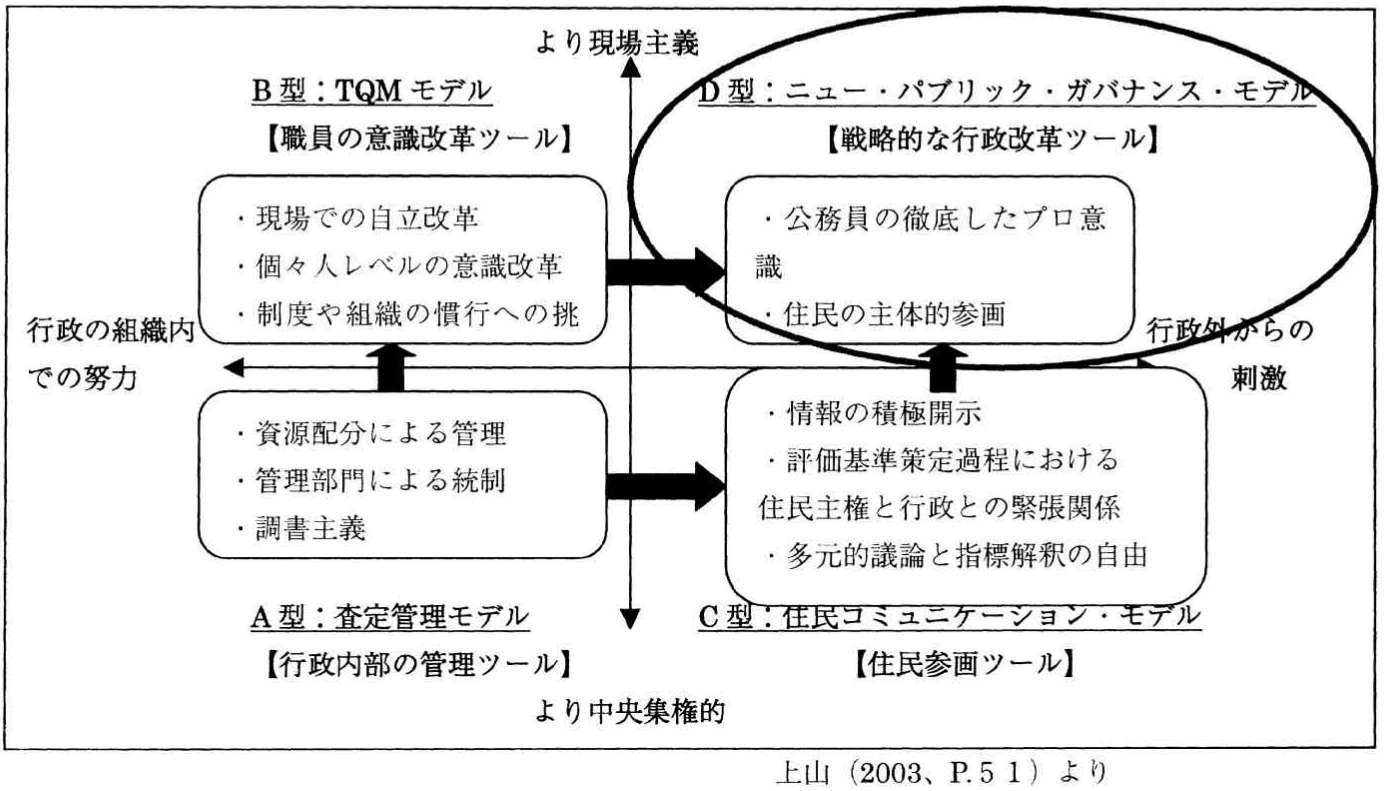
このような行政評価の問題を克服するためのモデル、「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデルが、2003年に上山氏他によって「自治体再生戦略」の中で提言された。この「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル（以下、NPGモデル）はあくまでも理念的なモデルであるため、この節の中で公共文化施設におけるNPGモデルをより具体化していきたい。

3.1　モデルを採択した理由

現在行われている公共文化施設に対する評価の限界から、細かい評価シート作り方や指標化などの方法論が重要なのではなく、その地域や施設にあった評価のあり方を生み出し持続させる環境をいかに作るか、という点が重要だということがわかった。NPGモデルを採択した理由は、NPGモデルは「評価体系を生み出す成立条件」に着目したモデルであるということ、また、現在既に多くの自治体が導入しているA型～C型の行政評価を踏まえた現実性のある評価のあり方を示している、ということから採択した。D型モデル「ニュー・パブリック・ガバナンス・モデル」とそれらの成立条件を紹介する前に、現在日本に導入されている3つのタイプの行政評価を「地域自治体戦略」（上山、2002）より要約する。

3.2　4つのモデルの紹介

図 III-4



上山（2003、P.５１）より

「A型：査定管理モデル」

現在日本全国に導入されている行政評価の大半がこのカテゴリーに入る。これは、人事や予算の中央統制をするツールとして、財政、行革推進部門、企画などがイニシアティブをとって行政評価をすることである。目的は「無駄な事務事業の洗い出し」であり、成果は予算の削減や廃止された事業の数で表現される。事務事業評価住民が求める情報公開をすることも可能であり、行政側が廃止したいと思っていた事業を廃止することも可能である。事業の必要性や重要度のランクは担当者と管理部門の主観で決められることになるため、「行政評価」としての意味がどれだけあるのか疑問である。

例：大半の行政が導入している事務事業評価

「B型：TQMモデル」

これは、A型が一つ進化したモデルである。A型と違って実施主体が事業部門の現場職員であり、目的は「現場業務のやりかたの変革と職員の意識改革」である。成果は顧客満足度と職員のやりがいの達成度によって表される。TQMとは「Total Quality Management」の略であり、日本企業が生産性改善に使ってきた手法である。ここでの問題は、公務員の自己満足に陥ってしまうことである。

例：三重県庁「事務事業評価システム」福岡市役所「DNA運動」

「C型：住民コミュニケーションモデル」

A型やB型と異なる点として、評価の実施主体が行政側ではなく住民であることである。目的は外部の視点から目標達成度をチェックすることにあり、成果はその達成度によって計られる。C型には二つのタイプがある。一つは、住民が行政と評価目標を合意し、政策ニーズと評価指標を出し行政機関が考えるというパートナーシップ形である。もう一つは、行政とは一線を画し、市民オンブスマンのように行政機関の情報公開度ランキングを作成していくような形である。ここでの条件は情報開示である。問題は、行政の施策や予算の制約と無関係に問題が浮き彫りにされていくことなどがあげられる。

例：青森県庁「政策マーケティング」、オレゴン州「オレゴンシャイン計画」

3.2「D型：ニュー・パブリック・ガバナンス・モデル」の成立条件

ニュー・パブリック・ガバナンス・モデル（以下、NPGモデル）は本論文のケース分析においてベースとする理念型の行政評価のあり方である。また、NPGモデルはB型とC型モデルの成立条件を踏まえた融合型でもあり、それぞれの長所を組み合わせたモデルである。次に、「自治体再生戦略」で挙げられているNPGモデルの3つの成立条件をもとに、公共文化施設におけるNPGモデルの成立条件をより具体化する。

【NPG成立条件1】公務員のプロ意識＝住民と行政の信頼関係

これは、言葉を変えれば住民と行政の信頼関係である。公務員のプロ意識と筆者が書いている理由としては、住民から見て信頼できるプロフェショナルが公務員にいなければ信頼関係が成り立たないと仮定しているからである。筆者はその成り立つ要因としてB型とC型の成立要因でもある「公務員の変革意欲の高まり」「行政と住民とのよい意味での緊張関係」「情報公開」などをあげている。本論文では、直接利益を受けている住民が少ない公共文化施設の場合、信頼関係を醸成していくための戦略をケース分析を通して明らかにしていく。ここにおける「行政評価」の役割は、行政と住民が同じ共通言語をもって成果や目標を語れることにある。

【NPG成立条件2】住民の主体的参画

二つ目の成立条件は、C型における行政へのチェックという住民の役割を超えた、「執行段階」「計画段階」「政策立案段階」における主体的な住民の参画である。執行段階での住民参画は、公共文化施設の経営から裏方ボランティアまで幅広い参画方法が考えられる。執行段階において住民が参画すること、もしくは行政と協働をすることは、どのような条件においてもよい結果をもたらすわけではない。外部の視点を通常業務に盛り込むことによって、現状肯定と組織の既得権益の保全に陥ることから防ぐことができるが、反対に特定の住民集団の嗜好が全ての住民の意向と同じように扱われ実際の住民満足につながらない場合もある。次章におけるケース分析で、執行段階における住民参画をよいパフォーマ

ンスにつなげる要因をみつけていきたい。計画段階での住民参画、もしくは「パブリックインボルブメント」の利点は住民の意見を反映することによって、例えばその公共文化施設に対して「自分たちのもの」という意識と責任をもたせることができるということである。最後に、政策立案段階での住民の参画は例えば公共文化施設に限らずその地域の文化政策のビジョンやまちづくりのビジョンを政府に提示することなどが考えられる。

【NPG 成立条件 3】多元的・分権的統治秩序

ここでの「多元的」とは、特定の課題ごとの住民との協働をさし、「分権的」とは、行政内部と外部の評価の補完融合と行政内部各層間における評価の補完融合関係をさす。多元的な評価が必要な理由として公共サービスにおける「個々の問題が特殊化している」ことなどからその問題ごとにプロフェショナルと行政が多くの問題を解決していく必要がある。その透明性を確保するためにそのプロセスと結果を情報公開することが条件である。

「分権的」な評価が必要な理由は、外部評価もしくは内部評価のどちらかだけでは欠陥が生じるからである。外部評価だけを導入した場合、問題点の指摘だけに留まり「的外れ」になってしまう危険性があり、内部評価だけでは自己満足的で「独りよがり」になってしまう。このように行政内部と外部からの評価が補完しあう関係をつくることが条件であると同時に、その評価が行政内部の各層においてなされることが重要である。A 型モデルのように管理部門だけが行ったり、B 型のように現場職員だけが行っても、評価の目的化、また、政策への反映がなされないなどの問題を克服することはできない。本論文後半で行うケース分析においては、この補完関係を成り立たせる戦略を導き出す。

3.3 チェックリストの作成

本論文にて取り上げる 4 つの公共文化施設における NPG モデルの成立度を測定するために、公共文化施設の特質を考慮し要素をより具体的な項目におとしていく。

【成立条件 1】住民と行政の信頼関係

要素 1 は「行政と住民の信頼関係」の有無、もしくは推移を、ヒアリングより分析する。

【成立条件 2】住民の主体的参画

要素 2 は、住民の参画を執行段階、建設計画段階、政策段階に分けて、ヒアリングや資料より分析する。建設計画段階を重視する理由は、公共文化施設は街のシンボル的な役割をもつだけでなく、一度建設されると変更（規模、立地、外観など）が困難であるため建設計画段階から住民の意見を反映していくことが現在のパフォーマンスにつながる重要な要素だと考えるからである。

【成立条件 3】多元的・分権的統治秩序

「分権的」な統治秩序をチェックするために、3 つの評価のレベルとそれに伴う分権の度合いを計測する。多様な評価のあり方が確保されているかチェックするために、レベルを 3 つに分けた。3 つのレベルとは、行政レベルでの評価としての「事務事業評価」、現場レベルでの評価としての「館独自の成果指標と事業評価」、外部評価としての「専門家の評

価」である。

「事務事業評価」は、多くの自治体で導入されている事務事業評価が公共文化施設の予算に大きく影響を与えていることから評価対象とした。「館独自の成果指標と事業評価」を項目としてあげた理由は、公共文化施設がそのサービスの特質を踏まえて独自に成果やプロセスを指標化し、住民や行政に対してその必要性を説いていくことが求められているからである。「専門家の評価」を指標とした理由は、インタビューより公共文化施設はその稼働率や入場率だけでなく「質」を評価する必要があることが分かったからである。質を経営部門や現場職員が客観的かつ適切に評価することは困難であるため、専門家による評価が必要だと考える。

これらの３つのレベルに加えて「評価と経営の分権化」を指標として挙げた。これを指標として挙げた理由は、評価が外部と内部を補完し合う形で行われるだけでなく、公共文化施設内部において経営や執行に関わる各層が他の層に対して評価を行っているか判断するためである。

また、「多元的」な統治秩序の条件とされている「情報公開度」を項目に加えた。情報の公開は、単に結果のみならずそのプロセスの公開が重要とされているため、「結果」と「プロセス」を分けて指標化した。

このようにＮＰＧモデル成立条件を公共文化施設の特性を踏まえて分解したチェックリストが表ＩＩＩ－１である。このチェックリストを用いて次章で各ケースにおけるガバナンスを分析していく。

表ＩＩＩ－１

1	行政と住民の信頼関係	
2	住民参画	執行段階における住民参画
		計画段階における住民参画
		政策段階における住民参画
3	行政評価導入	事業評価シートの作成
		館独自の成果指標と事業評価
		評価と経営の分権化
		専門家による評価
4	情報公開度	評価のプロセス
		評価結果

IV. ケース分析

IV. ケース分析

この章ではフィールドワークを行った４つの文化施設の紹介と前章のチェックリストをもとに行った分析を整理し、パフォーマンスの高い公共文化施設の共通した戦略を導き出す。

１．ケースについて

1.1　４つのケースの紹介と概要

公共文化施設のＮＰＧモデルとパフォーマンスとの相関関係とモデル成立の共通戦略を導き出すために、住民が主体的に運営に関わっている公共文化施設のうち４施設を分析した。

表 IV-1

		Bottom-Up 型	Top-Down 型
地方小都市	「町村」 人口 １万～ ５万人 規模	小出郷文化会館 設立年度：平成８年（１９９６） 稼働率：100%（2002 年） 運営主体：小出郷広域事務組合 施設特徴：民間大工が館長 人口：12,945 人(小出町) 45,386 人（小出郷） 地域特徴：平成１６年合併、魚沼産コシヒカリ生産地	A館 設立年度：平成５年（１９９３） 稼働率：９０．９%（1999 年） 運営主体：財団法人Ａ（～H.１１年度） ⇒教育委員会（現在） 施設特徴：住民企画プロデューサーと住民スタッフによる運営 人口：20,000 人 地域特徴：平成１７年度までに合併計画
地方中枢都市	「市」 人口 ２０万～ ５０万人 規模	B館 設立年度：平成１年（１９８９） 稼働率：算出していない 運営主体：文化協会（～H.12年度）⇒財団（現在） 施設特徴：住民行政パートナーシップ運営の先駆け文化施設 人口:200,000 人 地域特徴：城下町	金沢市民芸術村 設立年度：平成８年（１９９６） 稼働率：１００%（2003 年） 運営主体：金沢市創造文化財団 施設特徴：３６５日２４時間運営 住民代表に委託する ディレクター制度導入 人口：456,438 人 地域特徴：城下町、観光町

注：匿名性を確保するため、Ａ館とＢ館は人口と設立年度を若干変えている。

1.2　ケース選定・整理の理由

４つのケースを選定した条件は以下のとおりである。

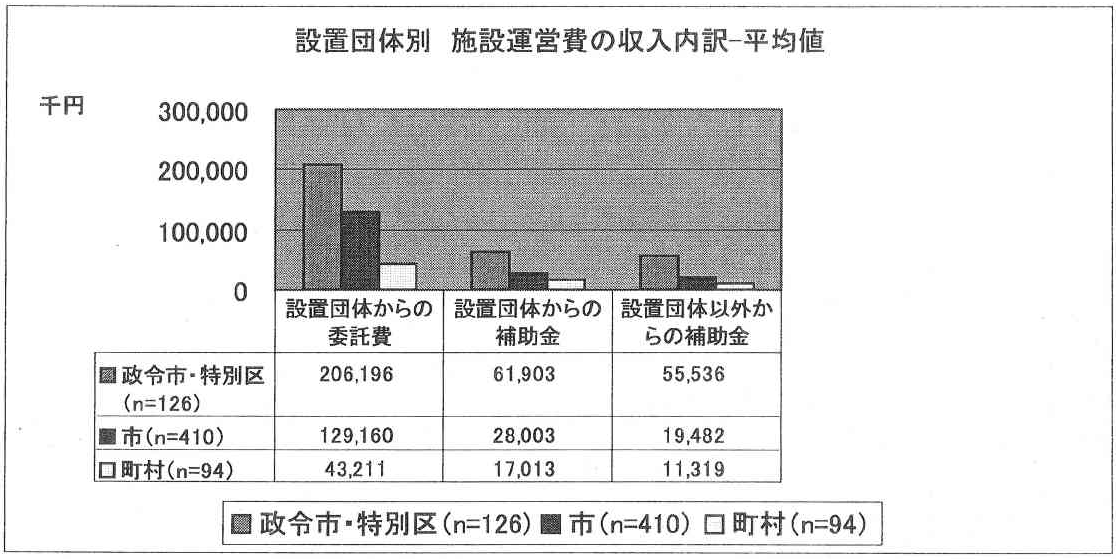
1．　運営において住民が主体的参画していること 2．　行政予算をもとに運営され、行政管轄の運営形態であること（財団法人、広域組合、直営のいずれか）

ケースを【都市規模】と【住民参画の形態】の２つの軸に沿って選び、分析をした。その理由を下に記す。

【都市規模】

今回の調査においては大都市圏や政令都市を除いた。その理由は３つある。1つ目に図 IV-5 に示されているように大都市圏は他地方に比べて芸術文化に触れる機会が多く、関心が高い人が多いということがあげられる。２つ目に III 章の図 III-1 に示されているように政令都市は行政評価に対する意識が高いということがあげられる。３つ目に、下の図 IV-1 に記されているように、政令都市や大都市においては、公共文化施設設置団体からの委託費や補助金などが多く、その予算の制限が他市町村と大きく異なることがあげられる。これは、プロパー職員の雇用や事業そのものの質などに影響を与えるため、今回は除くことにした。

図 IV-1



また、２０万～５０万人規模の「地方中枢市」と１万～５万人規模の「町村（地方小都市）」に分けて調査を進めることにした。このように分けた理由は、公共文化施設やその評価を取り巻く環境が異なるからである。

＜地方小都市＞現在全国の市町村において合併が進んでいる。特に今回選んだ地方小都市

の２つのケースは平成１７年度までに合併をする予定である。このような動きは、２つの意味で地方中枢都市とは違う環境にある。一つは、同じ自治体下に公共文化施設が増えるが、全てを運営する運営費を確保するのが困難である。公共文化施設の存続が問われまた予算額を減らされている可能性が大きくある。二つ目は、行政内部の組織の変更である。図 II-2 で示したように、町村においては９１％が直営なのに対し、市においては５８％が直営にすぎない。よって、直営で運営していた施設が財団のもと地域全体の施設を一括して運営するなどのスタイルになる可能性がある。このように合併という政策課題に面している地方小都市においては、その公共文化施設そのものの存続、経済効率性、また、運営主体の再考などが評価の対象となっていることが伺える。また、人口の過疎化や産業の空洞化なども大きな政策課題として地域として持っている。[33]

＜地方中枢都市＞
東京一極集中傾向が鈍化してきたことに反比例し、地方中枢都市への人口が集中傾向がみられる。地方中枢都市は、居住環境の整備をはかりつつ個性のある地域づくりを行っていかなければいけないという政策課題を持っている。今回選んだ２つのケースは双方とも城下町としての歴史を持ち、観光地としても名が知れている地方中枢都市であるため、まちなみ保存や「文化」に対する行政政策は比較的に進んでいると評価されている。金沢市は 2005 年に金沢市 21 世紀美術館を開館させる予定であり、B 市は２年前に新しい文化施設を建設して間もない。このように、文化度を高めるためにハードを新たに建設し開館させている中いかに既存の公共文化施設の運営を持続し、新しい文化施設にその蓄積を応用させるかが課題となっている。

【住民参画の形態】
住民参画には様々な形態や種類があるが、ここでは行政主導で住民参画が行われているか、もしくは住民主導で行われているか、という軸で整理することにした。
＜トップダウン型＞
行政が住民による参画を促し、行政の首長が大きな影響力をもっているタイプ。トップダウン型では行政の首長が交代すれば大きく政策や予算が変わるデメリットがあるが、文化に対する理解がある首長によって公共文化施設は入場者数や稼働率だけで判断されず「質」の高い事業を行うことができるというメリットがある。
＜ボトムアップ型＞
住民が参画を発案し行政に対して理解を求めていくタイプ。ボトムアップ型では住民が強い連結をもとに行政に対して理解や改革を求めていくため、時間と労力がかかるというデメリットがあるが、その分持続性を確保できるというメリットがあると考える。

---

[33] 「地方再生の経済学」神野直彦　中公新書　2002 年　P.79

2. 「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル要素分解　チェックリスト

これらの軸より選んだ4つのケースを、前章で示した「公共文化施設」版ＮＰＧモデルのチェックリストをもとに整理し、ガバナンス力を比較した。その結果が、下の表 IV-1 の左側に示されている項目である。

表 IV-1

	ＮＰＧモデル要素分解　項目		小出郷文化会館	A館	金沢市民芸術村	B館
1	行政と住民の信頼関係		○	○／×	○	○／×
2	住民参画	執行段階における住民参画	○	○／×	○	○／×
		計画段階における住民参画	○	×	○	○
		政策段階における住民参画	○	×	○	×
3	行政評価導入	事業評価シートの作成	×	○	△（試験的導入）	○
		館独自の成果指標と事業評価	○	×	△（作成中）	×
		評価と経営の分権化	◎	×	○	×
		専門家による評価	○	×	○	×
4	情報公開度	評価のプロセス	○	×	×	×
		評価結果	○	○／×	○	○

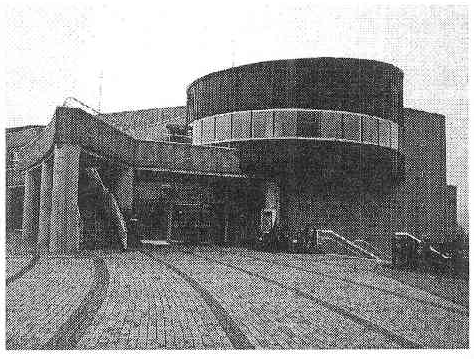
注意１：a／b となっているセルは「a」が過去のある時点までの各項目の有無。「b」が現在の各項目の有無。

3. ケースの紹介

以下に４ケースの概要を記す。また、それら公共文化施設がＮＰＧ要素をどのように満たすことができたか、背景やプロセスを明らかにしていく。（チェックリストで「○」がついている項目のみ）

新潟県小出郷文化会館

住民による多元的な運営と多様な評価によって、革新的な運営をつづける



フィールドワーク期間：２００１年１１月２１日～２００４年１月１１日（断続的に）

フィールドワーク内容：館長インタビュー、企画運営委員会委員長インタビュー、市町村合併事務所ヒアリング、友の会会長インタビュー、合併シンポジウム参加、新潟県行政に対する魚沼地域に対する提案、広神村との提携事業の実施、新潟県出資のもと小出郷文化会館と共同事業を実施、小出町づくり研究会にて講演、企画運営員会に出席

＜小出郷：広域地域⇒平成１６年度から魚沼市＞

構成：４村２町（小出町、堀の内町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村）

人口：45,386 人

財政力指数：（2 町 4 村平均）：0.235

町村歳入(2 町 4 村合計)：30,178 千円 (一町村平均：5,029 千円)

産業特徴：【第一次産業】2,316 人【第二次産業】9,796 人【第三次産業】11,418 人

特色：豪雪地帯、２村過疎地域指定、H.16 年に町村合併し魚沼市となる、魚沼産コシヒカリ産地

課題：６５歳以上の高齢者人口比率は 26.7%。高齢化と過疎化が進んでいる。

運営主体：小出郷広域事務組合　　（設置主体：小出郷広域事務組合）

稼働率：１００％

年間利用者数：83,161 人（開館当初 67,795 人）

財源：　　単位：千円

	助成金	22,210,000		報償費	4,442,851
	組合交付金	16,350,000		旅費	4,758,842
	入場料収入	35,170,200		消耗品燃料	4,203,831
	諸収入	944,982		食料費	948,046
				印刷製本費	8,212,171
				役務費	7,174,143
				委託料	39,619,693
				使用量貸借量	2,366,386
				補助金・利子・税金	2,916,420
歳入	歳入合計	74,675,182	歳出	歳出合計	74,642,383

テーマ：四季の響きと出会いの郷　**目的**：真に豊かな暮らしのために学びと創造の文化の郷をつくる　目標：郷内全域で文化の郷のイメージをつくる　小出郷文化会館を舞台に魚沼文化自由大楽を設立する　**コンセプト**：①いきいきとした子供たちの感性を磨く②地域においての芸術文化の各施設として機能する③さまざまな交流を行う④世代を越えた環境作り

自主事業数：２３

運営スタッフ：９名（非常勤を含む）　企画系スタッフ５名（９名のうち）

概要：

小出郷文化会館は芸術情報プラザなどに「日本一参加型ホール」と評価され、驚異的な稼働率を誇るホールである。このホールは、１９９８年に小出郷広域事業（小出郷広域事務組合）によって新たな広域事業として建設され、これを核としたふるさと市町村圏計画のソフト事業を展開し、広域圏としての地域アイデンティティの形成をめざしている

図 IV-2　小出郷文化会館稼働率の変遷

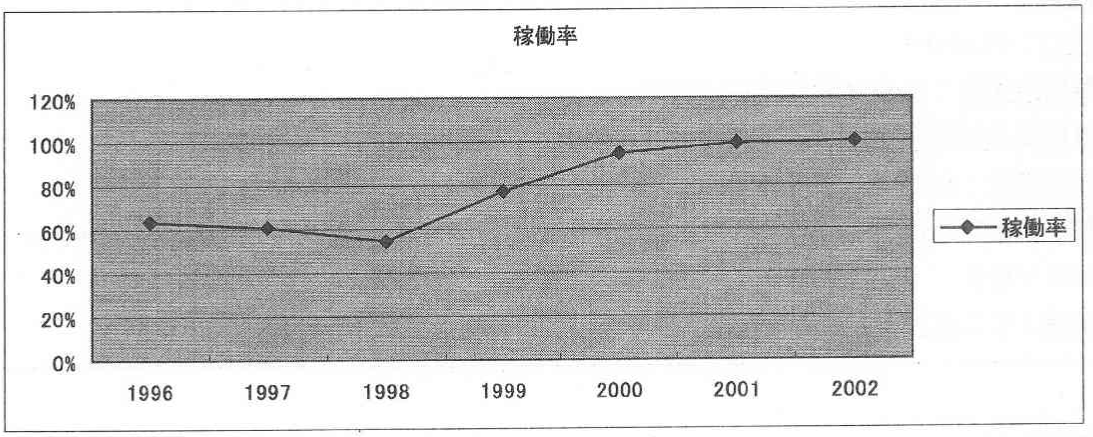
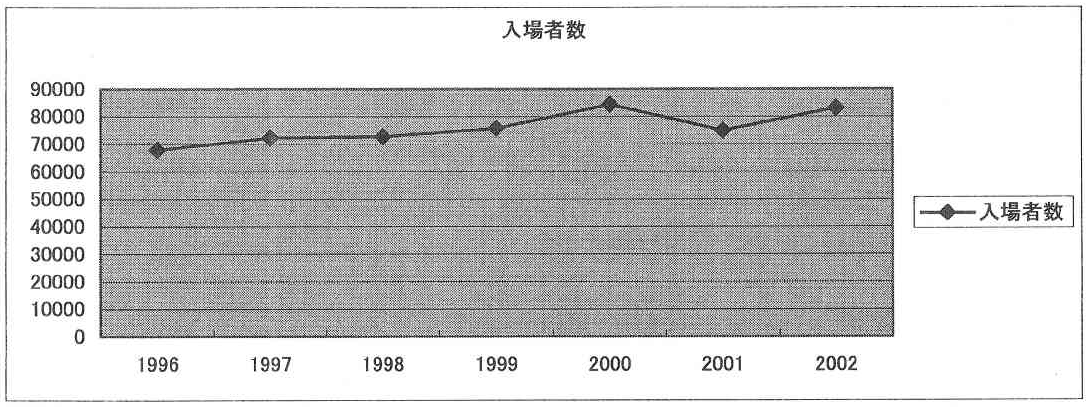


図 IV-3　小出郷文化会館入場者数の変遷



【１．行政と住民の信頼関係】

「３．計画段階における住民参画」の項目にて詳細を述べるが、小出郷文化会館の計画段階において５０回以上の会合と議論を通して行政と住民のパイプが強くなったことが、現在の行政と住民の信頼関係のベースとなっている。現在は、月一回開かれる住民１５名（６町村から２名ずつ代表、文化団体代表３名）と教育委員会代表２名、広域振興組合文化振興課課長と館長による企画運営員会で、互いに補完しあう関係を築いている。

【２．執行段階における住民参画】

平成１３年度段階で、小出郷文化会館において 45 人の住民ボランティアの＜ステージスタッフ＞、住民メセナ団体として事業費を支援する 107 の企業と個人からなる＜サポーターズクラブ＞、公演の PR や事業をボランティアで協力する 263 人の＜友の会＞、住民自らが企画・運営する＜住民プロデュース＞、そして小出郷文化会館の事務事業を月一回の定例会で評価し企画するだけでなく、運営や事業に関して理事会に報告をしていく＜企画運営委員会＞など、多岐にわたる住民の参画システムがある。住民がこのように自ら運営から事業計画から資金調達まで参画することによって、より文化会館を身近に感じるようになっている。また、平成１２年には小出郷文化会館が小出郷の文化団体をつなぐ文化協会を設立し、現在は 205 団体、３０００人以上が協会のメンバーである。この文化協会によって、同じく小出郷の文化を考える町村教育委員会担当者、公民館担当者、公民館長、友の会やサポーターズクラブの関係者が、情報交換をする「場」ができた。また、文化団体の横のつながりができたことによって、小出郷文化会館がジャンル別に事業をプロデュースすることが可能になり稼働率が急上昇するなどの効果が上がっている。

【３．計画段階における住民参画】

新潟県の広域町づくり事業補助金事業計画の申請照会が６町村に非公式にあり、小出郷６町村の首長は文化会館を求めることにした。この背景には隣接する六日町が 1200 席の文化会館の建設を実現していることなどがあったことも理由として考えられる。計画初期段階において、広域組合は新潟県の広域まちづくり事業補助金を受けて住民の声をくみ上げ

ず建設内容を決め住民に追認を求めた。それに対して活発に全国の先進的な公共文化施設の事例を研究し、議論を重ねてきた住民（「小出まちづくり研究会」）が反発した。そこで現在の「運営委員会」の核となった「住民による文化を育む会」を設立し、住民５０人が会議を５０回以上重ねてホールの建設内容やコンセプトについて話し合った。この中で広域事務組合振興室の行政担当者１人が行政と住民のパイプ役となり、ファシリテートしていった。行政側も住民の意向「住民参加のホールにする」「客席数を変更する」「建物の材質を変更する」などの意見をほぼ全て反映し、基本構想をまとめて住民に対して説明をした。最後に館長を選出するときも、他の公共文化施設と同様に公務員の天下りや教育委員会からの出向などの行政案に対して住民が「住民による文化を育む会」からの推薦を提案した。民間館長ということに対して初めは根強い反発が行政内であったが、住民が根気よく説得に通い実現することになった。

ここで特筆すべきことは、初めは反発しながらも住民の意向を反映することによって行政と住民の間の信頼が醸成されていったことである。また、「自分たちが作り上げていった施設だ」という意識が強いため、計画当時のコンセプトのもと現在も事業計画をし、住民が運営委員会の中で責任感をもって運営を遂行している。

文化会館は開館前から各メディアで取り上げられ、ホールアドバイザーの調査対象として評価されるなど、外部評価が非常に高く、年々視察に訪れる人々が増加している。地域住民に対して、またこれらの外部の機関に対してのアカウンタビリティ意識が非常に高く、すべての事業の費用、集客数、アンケート結果を公開している。文化庁からの年間２０００万円の事業費が平成１３年で打ち切られることを機に、小出郷文化会館は新たな方向性と事業の見直しを住民とのワークショップをもとに行った。構想については後に述べるが、行う事業や長期的計画に対して住民を組み入れた事前評価、中間評価、事後評価を行うことによって、住民の理解と外部からの評価を得ている。特に、これらの事業に偏りがなく、住民のワークショップの意見が１３年度の事業に反映されていることなどから、住民の意見を政策にまとめる仕組みができていると言える。

【４．政策段階における住民参画】

現在小出郷文化会館は合併を機にその組織の変革を試みようとしている。行政側は魚沼市になった段階で文化振興課をつくり、その中で運営する案を提出しているが、小出郷文化会館はイギリスの「アーツ・カウンシル」（芸術評議会）のような組織を市長直属で設立しその中で文化会館を運営することを提言している。これは、日本において例のないことであり、実現すれば全国の公共文化施設に大きな波及効果をもたらす。「アーツ・カウンシル」は館長や顧問、事務局長、市民代表などによって構成され、まさに行政と民間が対等な立場で運営をしていくことが実現する。これは、市長の交代や行政担当者の交代によって文化施設の方針や扱いが変わるケースが多いなか、市長直下にすることによって文化に対して長期的な戦略を立てて行動に移していくことが可能になる。この提言は全国の学識

者にも評価され、多くの賛同書がある。現在２町４村の首長が集まる場でメディアを迎えての提案を行い、魚沼市の文化行政への主体的な参画がなされている。その組織図提案書を資料６に添付する。

また、小出郷文化会館の計画段階で反対運動をした「小出町まちづくり研究会」は、現在も定期的に集まり合併やまちづくりにおけるさまざまなテーマについて議論している。小出郷文化会館を作る段階で一番関わった住民グループということもあり、「小出郷文化会館館長」「運営員会長」「サポーターズクラブ会長」「住民企画の映画企画リーダー」「裏方ボランティア」など小出郷文化会館の運営の中心メンバーがここに集結しているため、医療から商店街活性化まで様々な政策に対して協働し提言する組織となっている。

【６．館独自の成果指標と事業評価】

小出町を始めとして２町４村は事業評価を行っていないが、小出郷文化会館は独自に評価を行っている。その評価を４つ並列させたい。一つは住民参加型の評価である。それは、５周年を迎えた平成１２年５月から１２月にかけて行われたワークショップ型の評価であり、実際その際の評価結果が現在の事業の柱となっている。このワークショップへの参加者は述べ人数１８５人であり、その評価結果の発表会には住民３００人が集まった。

各ワークショップにおける議題と内容は以下のとおりである

【第１回】文化会館４年間の事業の報告、検証、グループに分かれての自由討論
住民が４年間を評価した結果は資料７に添付する

【第２回】文化会館の文化団体やサポートする団体の現況と課題の報告、今後のビジョンの策定

【第３回】２回までの意見を反映した形で職員が提案した「魚沼文化自由大楽」構想の発表、グループに分かれて自由討論

【第４回】「魚沼文化自由大楽」のしくみについての意見交換、自由討論

【第５回】「魚沼文化自由大楽」のしくみについての意見交換、自由討論、アドバイザー（専門家）によるアドバイス

【第６回】「魚沼文化自由大楽」実現への道のりの明確化、現在文化会館が抱える課題解決のアイディアだし

【第７回】まとまってきた「魚沼文化自由大楽」の構想をグループごとにたたく

【発表会】住民による司会と解説の手作りの発表会。アドバイザー（専門家）のからの講評

この評価ワークショップを通して住民が記した「気づいたこと」と「生み出したこと」は以下のとおりである。これらは、住民が文化施設の評価を行うことを通して発見できることを示すものである。

気づいたこと	生み出したもの
1．地域にある価値をかんがえるきっかけ	1．地域全体を巻き込んだ魚沼文化自由大楽構想
2．魚沼にもともとあった自由大学の歴史	2．小出郷文化会館のコンセプトの見直し
3．小出郷文化会館の歩み	3．小出郷文化会館事業のリニューアル
4．小出郷文化会館の関係団体の成長	4．文化を通した地域づくりの議論の場
5．小出郷文化会館が地域に与えた影響	5．小出郷文化会館の課題
6．住民・文化団体の要望と不満	6．魚沼文化自由大楽の実施アイディア
7．自らが積極的に関わる必要性	7．住民自らが実施する意欲

この評価のワークショップの中で、コンセプトが一部見直され、目的や目標が再設定された。これは図 III-6 において示されている理想的な事務事業の評価から目標へのフィードバックがなされている事例として考えられるであろう。このことを通して、住民が更に参画意欲をもったことにも注目すべきである。この評価を通して、現場職員、普段関わっている文化団体、そして鑑賞者の住民が共通の言語をもてたことも一つの成果としてあげられるであろう。

二つ目の評価は、館長が自ら作っている数値評価表である。（資料８）ここで特筆すべき点は、添付資料にあるように、「収支」に限らず、「メディアで評価された回数」「視察回数」「館長講演回数」「研修の数」「事業旅館使用人数」など波及効果を数値化していることである。それをポイントとして数えることによって、前年比を容易に出すことが可能である。これらは、第 IV 章で述べた「外部性」を踏まえた評価指標となっている。「メディアで評価された回数」「視察回数」は「地域に付与する威信」もしくは地域のブランディングにどれだけ寄与したか数値化したものである。また、「事業旅館使用人数」は「経済波及効果」をどれだけ生み出したかということと対応している。経済波及効果の測定において、2003年１１月から新たな取り組みも始まっている。それは、商店街との提携企画であり小出郷文化会館のチケットの半券を提携店に持っていくと提携店において割引がきくというものである。商店街の人々には半券にそのときの会計を記すようにお願いしているため、この半券の数を数えることによって商店街へどれだけ波及効果があったか厳密に計ることが可能になる。

三つ目の評価は、質的評価である。文化会館は開館当初から全ての事業においてアンケートをとり、公開している。その蓄積をしていくことによって満足度がいかに上がったか指標化していくことができると考える。これは、IV に記した「外部性」の中で「観客の理解力が高まることによる、将来世代が受け取る便益」と対応する。

四つ目に、個別の事業ではなく文化会館そのものに対する住民満足度の評価が上げられる。開館当初に日本全国公共文化施設協会が小出郷文化会館に対する住民の意識を調査したアンケートがある。５年たった時点で住民の意識がどのように変わったかまた、何を問題と感じているかなどを５００人の住民に対して行っている。

【７．評価と経営の分権化】

運営員会、また住民プロデュース団体など、様々なレベルで住民が執行段階において参

画していることは【2．執行段階での住民参画】で述べたとおりである。小出郷文化会館においては、事務局の業務を運営員会が毎月の定例会で評価する役割をもち、館長を始めとした事務局が住民プロデュース団体の企画を支援するだけでなく、評価する役割をもっている。この全体の業務をアドバイザーが評価するなど多元的なレベルで評価が行われていることがわかる。このように日々の業務における評価だけでなく、5周年における評価ワークショップなど、それら全てを評価し政策レベルの見直しをしていることも重要なポイントとなっている。

また、経営においても広域組合（2町4村の首長）は小出郷文化会館館長に権限を委譲し管理を任せている。これは、一つの首長であったら可能でなかったかもしれない。2町4村の政治が複雑なため、文化というセンシティブな問題に関しては文化会館に任せるという背景も多少なりとも影響している。小出郷文化会館は、住民が自らプロデュースする企画においてはノウハウや一部資金面で支援するが、企画内容に関しては住民に任せている。このように、分権が進んでいることも成功の要因であると考えられる。

【8．専門家による評価】

小出郷文化会館においては、「アドバイザー制度」が開館当初から導入されている。アドバイザーは【6.】で紹介したワークショップや講演会に参加するなど定期的な集まり以外にも支援に駆けつけている。「アーツ・カウンシル」の設立に関しても学識的なフォローをし、文化会館職員とともに町村首長に提言を行っている。このように常に先進的なことを行おうとしている小出郷文化会館だからこそ、アドバイザーが進んで関わろうという雰囲気があるのかもしれない。

【9．評価プロセスの情報公開】

評価ワークショップにおけるスケジュール、出された意見、毎回のまとめ、成果物、また評価に関わった参加者による「評価」そのものに対する評価など全てが一つの冊子として小出郷文化会館が配布している。また、毎年の事業報告書において、全ての事業に関してその前年比との入場者数の変化やアンケートなど包括的な評価の仕方が分かりやすくまとまっている。このように、プロセスを公開することによって、住民によって作り出された新しくできたコンセプトに対する理解を促し、コンセプトをもとに計画されている事業に対しても理解が得られる。

【10．評価結果の情報公開】

行政による事務事業評価はないが、質的・数的評価結果が小出郷文化会館に行けば、開館当初からのものが全て閲覧可能である。

A館

市長交代を機に住民参画が失われたケース

フィールドワーク期間：２００３年１０月９日～１０月１２日

フィールドワーク内容：A副館長へのインタビュー、財団法人Aへのヒアリング、A町役所企画課へのヒアリング、教育委員会へのヒアリング（副館長とつなげていただいた）、Y氏（元高校教師）へのインタビュー

A町

人口：20,000 人（匿名性確保のため支障がない程度に変更）

財政力指数：0.39

町歳入：5,220,000 千円

産業特徴：【第一次産業】151 人【第二次産業】4,063 人【第三次産業】3,106 人

地域特徴：平成１７年度までに合併計画、古い町並みが観光資源

A館について

運営主体：財団法人A⇒教育委員会

稼働率：非公開（1999 年時点：９０．９％）

年間利用者数： 20,563 人

財源：

単位：円

	一般会計	63,849,000		給料	17,155,860
	諸収入	?		職員手当て等	7,346,616
				共済費	4,363,220
				報償費	391,623
				旅費	455,085
				需用費	9,939,834
				役務費	2,306,747
				委託料	40,557,165
				使用料及び貸借料	1,145,821
				工事請負費	1,551,900
				負担金補助金及び交付金	200100
				備品購入費	150,000
歳入	歳入合計	?	歳出	歳出合計	85,563,971

自治体が公開している平成１４年度一般会計決算書の中から「芸術館費」と記されている項目をもとに作成。厳密な歳入は不明

テーマ：「自然と人間との共存」「地域の人が主体」

自主事業数： 非公開（１９９９年時点では２７事業）

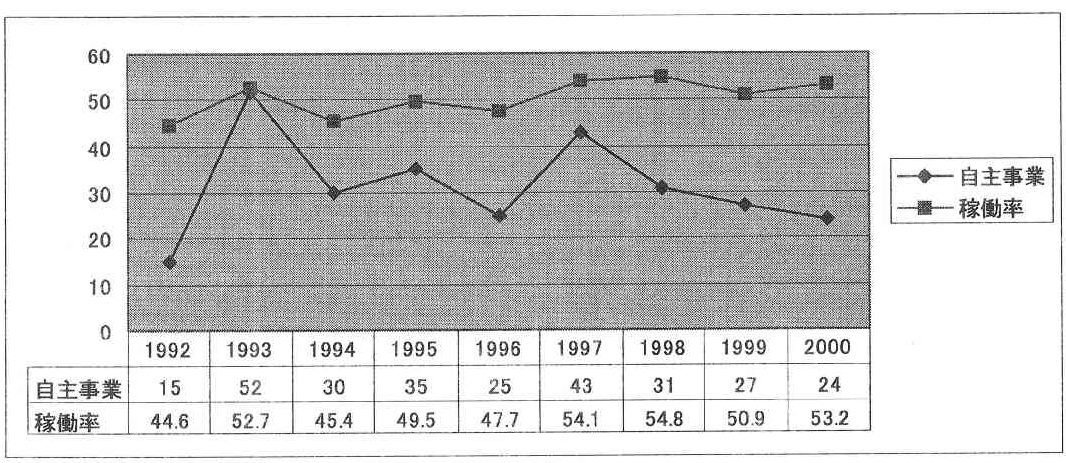
運営スタッフ：５名（常勤は４名）

概要：

平成３年にオープンしたＡ館は、演劇、コンサート、展示に利用できる多目的な公共文化施設である。町長と館長の強いリーダーシップのもとで財団が施設管理し、住民が企画プロデューサーとして運営を支えるという手法で９年運営し、利用率も９５％と大変高いと全国的に評価されてきた。住民企画プロデューサーは１３人、住民スタッフは一時期１５０人いたという。しかし、現在は利用率も低く企画プロデュースシステムは既になくなっていた。現在、財団は施設運営から撤退し、運営は教育委員会職員４人が行っている。

Ａ館の自主事業数、稼働率の変遷は以下のとおりである。2000 年以降のデータ（教育委員会による運営になってから）は入手することはできなかった。

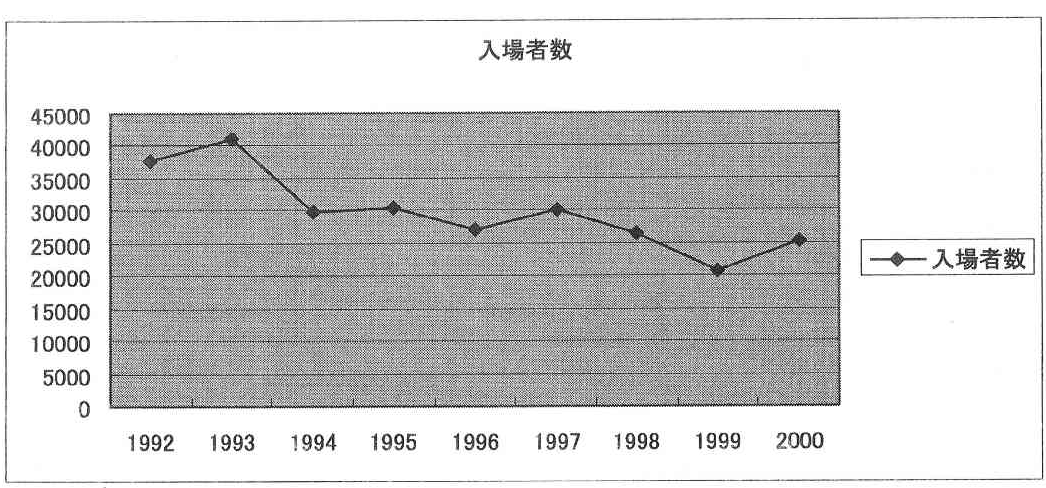
図 IV-4　A館自主事業数、稼働率の変遷



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
自主事業	15	52	30	35	25	43	31	27	24
稼働率	44.6	52.7	45.4	49.5	47.7	54.1	54.8	50.9	53.2

（稼働率：%、自主事業：事業数）

図 IV-5　A館入場者数の変遷



【１．行政と住民の信頼関係】

１９８３年から４期市長を務めた市長が生涯学習を基調とした町づくりを展開していたところ、展覧会や第九演奏などを通して活発化していた文化活動から文化ホールの建設の

要望がでてきた。俳優のK氏と意気投合した市長は、K氏を館長として迎えることに決定した。K氏と館長の間で日々、「建物も心も響くホールづくり」の戦略をたて、『文化的な事はもともと自然（ふるさと）の中にあった。その自然の環境の事を考えていこう』『町の人の建物だから、町の人に任せるシステムにしよう』という意見で一致した。ここから、A館の「自然と人間との共存」「地域の人が主体」という二つのテーマが決定された。

これに対して、A町で高校と中学の教師をし、また自ら美術団体に属するY氏はこのように述べていた。「A館はいつのまにかできた、という感じだった。館長は有名な俳優だった。」Y氏は開館前からも美術愛好家団体で、体育館などで展示をするなど積極的な文化活動を行っていたにもかかわらず、その計画の様子はほとんど住民には伝わっていなかったことが分かる。

このように計画段階から、前市長と初代館長が主導的に芸術館の方針を決めていったことが分かる。初代館長の人気の高さからも多くの住民が集まり画期的な制度が打ち出されていったが、【2．執行段階における住民参画】で詳しく述べるように、この2人がいなくなることによって住民参画による運営体制が崩れていった。このことから、行政と芸術館館長の信頼関係が個人的なものであり、運営参画する住民にまで浸透しなかったことが考えられる。

【2．執行段階における住民参画】

「失敗してもともと、ホールは巨大な実験場である」という前町長の方針と初代館長が名の知れた俳優であったことも助け、様々な人が一緒にA館への積極的なの活用を考える人が集まってきた。このときに、住民からの提案としてでてきたのが、「企画プロデューサー委嘱システム（町民だれでも企画を提案でき、採用された企画はホールが支援）」と「技術スタッフ委嘱システム（町民主体の技術者集団、研修費用を町が負担）」の二本の柱からなる市民参加である。

<u>企画プロデューサー委託システム</u>

企画プロデューサー委託システムにおいて、プロデューサーとなる人はまず企画の意図や地域への広がり、仲間作りなどを盛り込んだ企画提案書を提出する。そこで事業協会がその重要性と適切性を検討し、主催事業として認定する。認定された事業を実行委員会組織のボランティアスタッフ集団が企画のつめ、準備、当日の運営を分担して行っていく。

<u>技術スタッフ委託システム</u>

役割は、本番の舞台音響や照明、操作などをすることことである。技術スタッフは募集され、研修を通して育成される。多いときには十名余りが活躍していたという。

このような二つの住民参画のもと実現した企画数は１５０件あり、延べ人数３０００人が実行委員として活躍した。財団へのインタビューから、財団はこの間施設の管理だけを請け負っていたため、企画は基本的に全て任せていたということが分かった。しかし、１９９８年に初代館長を辞任したことを受け、市長が自ら館長となり運営を指揮していたという。しかし、翌年１９９９年の市長選で５選を目指していた市長が現市長に敗れる。新市長となったT氏は公約として「行政のスリム化」をうたい[34]、就任と同時に行政評価システムの導入や組織の編成をすることを検討する。この行政評価システムについては【５．事業評価シート作成】にて詳しく述べるが、初代館長とA館の建設と運営まで手がけた市長がいなくなったことにより、急速に吸引力がなくなっていく。特に新市長氏が就任した直後に、より効率的な運営のためI財団をA館の施設管理から外し、教育委員会の直下に置くことが決定された。館長は教育委員長が兼任をしているが、非常勤のためほとんど芸術館のほうにはいない。よって、実質上館長の役割をしている副館長と職員３人が運営をしている。

現在の副館長の話によると、現在は企画プロデューサーもボランティアスタッフもいないとのことである。また、住民の企画プロデューサーによって提出されていた企画を審議する「事業協会」は年に一回しか集まらないため「あまり意味をなさず形骸化していた」と述べている。

この理由として、副館長は「元市長と初代館長の川津氏のつながりによってなんとかもっていただけだった。それが問題だった。」と語っている。このことから、住民企画プロデューサーも技術スタッフも、本当の意味で住民の主体性を育てる制度ではなかったことが考えられる。

またA館を統括している教育委員会にヒアリングに行ったところ、「教育委員会はほとんど把握していない」との返事が返ってきた。館長が教育委員長であるが、厳密には現場を評価する仕組みや情報さえをも持っていないことは問題だと考えられる。

【５．事業評価シート作成】

A町では財政健全化の中で「メリハリのある予算」となるように行政評価を導入し、その結果を全戸配布している。しかし、その評価のされ方や事業シートそのものの公開をA町役場の企画財政課に求めたところ、「公開できない」との返事が返ってきた。よって、どのような判断のもと評価されたか分からないが、幾つかの事業は廃止が決まっている。A館事業も５項目のうち２項目は「検討」とされているが、ともに２項目とも開館当初から育ってきた自主事業である。

---

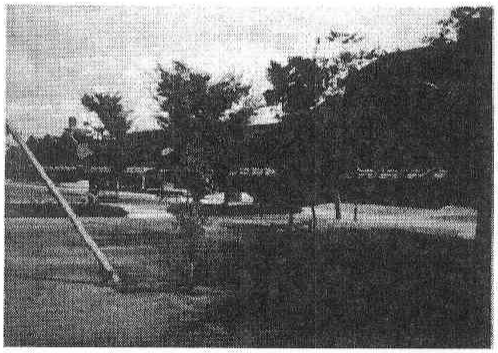
[34] 福井新聞　１９９９年４月２１日朝刊　P.19

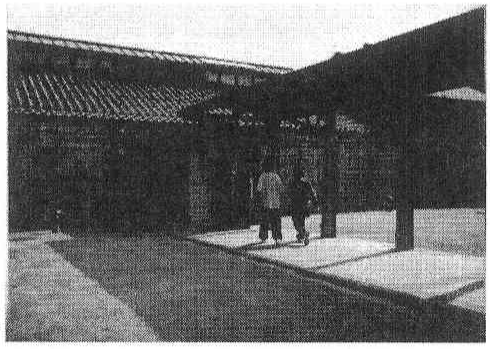
【１０．評価結果の情報公開】

評価結果は前項目で記したとおり全戸配布されている予算説明書の中で、記されているがそのプロセスやどのような基準で評価されたか（事業評価シート等）は公表されていない。

金沢市民芸術村

行政側の強いリーダーシップと組織された住民による24時間365日運営の実現





フィールドワーク期間：２００３年１０月９日～１０月１２日

フィールドワーク内容：金沢市役所　市政情報コーナー　調査

金沢市民芸術村　細田村長インタビュー

石川県金沢市

人口：456,438人

財政力指数：0.76

市歳入：197,683,000千円

産業特徴：【第一次産業】3,686人【第二次産業】58,937人【第三次産業】168,766人

特色：城下町、兼六園などを中心とした観光都市、１６以上のまちづくり条例を作成、人口増加傾向、伝統的文化産業の振興＆歴史的＆文化的な資産を生かすまちづくりを融合させた都市政策として「金沢モデル」とよばれる

金沢市民芸術村について

運営主体：財団法人金沢芸術創造財団　　（設置主体：金沢市）

稼働率：１００％

年間利用者数：　1,157,609人（開村当初：94,288人）

財源：　　単位：千円

	受託事業収入	41,100		①施設管理受託事業費	125,262
	雑収入	5,642		消耗品費	2,550
	市直接経費合計	14,764		機備品費	1,330
				修繕費	3,850
				委託料	84,010
				光熱水費	22,860
				通信運搬費	840
				手数料	560
				使用料及び賃貸料	9,020
				燃料費	45
				負担金	197
				②文化創造受託事業負担金	58,100
歳入	歳入合計	61,506	歳出	財団費合計	183,362

設置目的：文化の創造を担う若人たちが集い、新たな市民芸術の創作活動を行い、演劇、音楽等の練習および成果発表をする場として利用に供し、もって市民の芸術文化の振興に寄与する

自主事業数：　４３企画

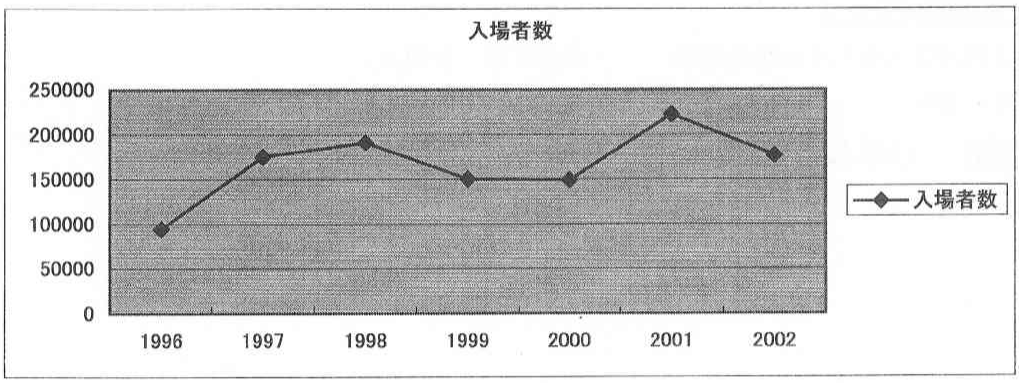
運営スタッフ：専任職員９名（うち２名が行政職員）　警備・清掃・監視業務職員他５名

概要：

金沢市民芸術村は市民の自主的な管理とそれによる低料金利用料と 365 日・24 時間稼働の実現、いう住民参画の形を提示した。公共文化施設の中でも初めて「ディレクター制度」を導入し、利用者を代表するディレクターとして民間人に運営を委託している。

課題：ディレクターへの負担の軽減や報酬制度などの見直しが必要になってきている。

図 IV-6　金沢市民芸術村入場者数の変遷



【１．行政と住民の信頼関係】

金沢市民芸術村の村長、細川氏は、「現在の金沢市民芸術村は行政と民間の信頼関係によっ

て成り立っている」と言い切る。365日24時間運営を実現できたのも市長は「任せるので自由にやってよい」と村長を信頼してくれたからだという。金沢市市長は、「文化に投資しないと街は反映しない」というポリシーを持ち、議会や行政内部を説得しているという。現在歳入の９０％を金沢市に依存しているが、新しい文化施設（金沢市２１世紀美術館）の建設を控えているにもかかわらず市長の強いリーダーシップのもと予算額は会館当時から減らされていないという。細川氏はインタビューの中で「予算額が減らされることはない」と断言しており、細川氏始め職員やディレクター達はその信頼された気持ちにこたえるため市長の出した３つの条件を満たす場作りに励んできたという。このように現場を信頼するという発想は、更に村長がディレクターを信頼し運営を任せ、ディレクターが使い手の市民を信頼するというように組織内で受け継がれている。

開館から８年たった今も２４時間警備している人が一人しかいないのにも関わらず破損事件や事故が一件も起こっていない。このように、互いを信頼しあうことによって、警備のコストや破損の修理のコストを削減しているといってもいいであろう。

【２．執行段階における住民参画】

金沢市民芸術村にはその大きな特色として住民に運営を委託するということがあげられる。その住民委託委員は、「総合ディレクター」「アートマネジャー」「ディレクター」の３種類がある。それぞれの役割、任期、活動、委員数は以下のとおりである。

「総合ディレクター」

役割：市民芸術村の運営について総合的な見地から企画立案する

- 市民芸術村の管理運営に関すること
- 各工房ディレクターとの連携
- 市民芸術村全体利用の活性化
- 利用団体（者）間の調整
- 各工房間の調整

任期：１年（財団より委託）　　**人数**：１名

「アートマネジャー」

役割：市民芸術村パフォーミングスクエアの自主運営を円滑にする

- 運営方針の確立
- 施設利用にかかる助言・指導
- 市民芸術村全体利用の活性化

任期：１年（財団より委託）　　**人数**：６名

「ディレクター」

役割：市民芸術村の自主的運営を円滑にする

・ 施設利用の活性化戦略
・ 工房独自事業の企画（アクションプラン）
・ 利用者からの問題点、課題の協議
・ 利用団体者間の調整
・ 地域社会とのかかわり

任期：５年　　**人数**：各工房につき２名（３工房あるため、合計６名）
活動：定例会議月一回、臨時会議随時

ディレクターは、５年毎に交代をしているため既に二期目になっているが、二期目のディレクターの選定は一期目の指名によって行われたという。一期目のディレクターは準備会が市内の音楽団体や演劇団体から選んだ。このように責任をもっておこなったディレクターたちが顔の見える範囲で住民の人事を行うことによって的確な人材を確保しているといえる。ディレクターの職は、長距離バスの運転手からジャズプレーヤー、音楽関係の会社員、作家、大学院の学生にまで及んでいるという。

ディレクターの実際の仕事は、規則をつくるところは始まる。最近の議題は、オープンスペースを無料にするかという議題であったという。このことについて、細川村長はこのように述べている。

「住民がオープンスペースで練習を始めたため、料金を払って工房で練習している団体から苦情があったからである。このようなときに、臨時のディレクター会議を開き議論をしている。最終的には私（村長）が、利用者の自主性を育てるために、苦情を出した住民たちとじっくり話し合って議論を方向付け、提案をさせて採用をした。このように、ディレクターが一方的に決めるのではなく、住民に自ら提案させることが重要である。そのときの提案は「無料スペースでは、静かな環境で練習することはできないため、工房でお金を払って練習することは静かな環境を確保するためである。よって、無料スペースの利用は自由とする」というような内容だったという。このように方向付けたのは、金沢市市長が出した条件として「賑わいの場」があったので、工房外でも賑わっていることは結構であるという発想があったからである。一方的にディレクターや私（村長）が決めたほうがはるかに早く物事は決まり簡単だが、あえてこのように住民に提案をさせている」

このように「利用者」の住民に主体性を身につける方針をとっている。また、３つの住民委託委員に加えて、芸術村全体を手伝う文化協会「K-CUBIC」という住民組織ができ、既存の制度に加えて自主的な運営組織作りがなされている。

【３．計画段階における住民参画】

金沢市民芸術村はもともと旧大和紡績工場跡地の中でも大正末期に建設された７棟のレンガ造りの倉庫を再利用した施設である。これを平成５年に金沢市が取得し、伝統と新しい創造を重視している市長の発案により、倉庫を「創造の場」として使うことになった。

この決定を受けて、市内の脚本家や音楽講師などの芸術活動家、金沢大学の学識者、また建築家や市の幹部が「検討委員会」で芸術村の方向性を決めていった。検討委員会は3、4ヶ月の活動を通して「演劇、音楽、美術などの分野の創造活動に取り組む市民を育てる場とすること」という基本理念をつくった。

これを受けて当時オーケストラや美術館、ガラス館などをつくってきた現金沢市民芸術村村長の細田氏が呼ばれた。細田氏は行政の立場からこれらのハードをつくってきたが、今まで建設してきた施設では実現できなかった「作り手となる市民の育成」に力を注ぎたいと考えていたという。そこで、村長を始めとした検討委員会に対して市長は3つの条件を出した。その条件とは、「1．オンリーワンの施設にすること　2．賑わいの場をつくること　3．金は出すが口はださない」である。この3つの条件のもと、よりコンセプトが具体化されていった。「オンリーワンの施設を」ということから、「市民が主役の施設」「造り手としての市民を育てる施設」ということが決まっていった。また、「賑わいの場をつくる」ということから単に施設に練習の場を設けるだけでなく「公表の場」も加えることにした。

検討委員会は4ヶ月の活動の中では、村長らが芸術活動に関わってきた市民に意見を聞いて回り反映することにした。そこでの意見は、「1．もっと利用料金を安くしてほしい　2．創作の自由を確保してほしい－①時間の自由②管理をゆるやかにしてほしい」の2点に集約された。これを受けて、村長が24時間365日運営を決定した。このことについて、村長はこのように述べている。

「24時間265日運営を決定したことは、市民側にとって予想以上の意見の反映だったようで、非常に驚かれた。しかし、私が言ったのはそのような自由を与える代わり、責任をとって管理をしてください、と伝えた。このように、ものづくりの場としてだけではなく自由と責任をわきまえられる市民を育てる場にしたいと考えた。」

自分たちで管理する方法というのが、全国公共文化施設初の「市民ディレクター制度」である。24時間365日運営や、ディレクター制度などの制度は他の自治体であれば行政内部から強い反発があるようなことである。しかし、金沢でこれが可能になった理由として市長が最初に提示した「3．金は出すが口はださない」というポリシーを変えずに村長を信頼していたからだと言うことができる。

金沢市はその設置条例にも「市民による運営」を明記して住民を信頼することによって住民の希望を最大限に反映した運営方式を実現できた。以下の8点が、その芸術村が住民の意見を反映した内容である。

1．24時間、年中無休で利用できること。
2．利用料金の安さ【使用料金はどの工房も1区分（6時間）1,000円、備品使用料、冷暖房時の割増し料金はなし。
3．各分野の利用者からディレクター（各2名）を選び各工房の利用規則の作成、工房の運営、申込み調整などまかせること。

4．芸術村の運営に関することは、ディレクター会議で協議すること。

5．「育てる」ことを意図して、各工房毎にディレクターの立案した自主企画（アクションプラン）を年間延べ200本以上展開する。[35]

【4．政策段階における住民参画】

金沢市のHPによると、金沢市では現在、『２１世紀の都市戦略の中心に文化を位置づけ、文化政策として当面取り組むべき重点的な政策目標を設定し、その達成のための施策展開の方向と方策を提示する「金沢市文化芸術振興プラン（仮称）」（アクションプラン）を策定』している。このような金沢市の文化政策をつくる専門部会において、金沢芸術村の総合ディレクターを１期務めた住民や金沢美術工芸大学の教授などが参画している。このように、金沢市民芸術村が設けた総合ディレクター制度が市民を提言者として育てたことは一つの大きな成果と言っていいであろう。

しかし、これだけでは「政策段階における住民参画」ということはできない。なぜならば、行政とは独立形で自主的に分析し提言するような参画のことを「政策段階における住民参画」と『自治体再生戦略』の中で定義されているからである。このような団体が現在、金沢21世紀美術館の友の会準備会「ripple21」というかたちで現れてきている。この準備かにには５００人以上が参加し、金沢市にできる新たな文化拠点について話し合い、視察に行き、イベントを組み立てている。「ripple21」のHPの中で紹介されている参加者の声には「市民がつくりあげる」「鑑賞者も造り手」「チェック機関、活動者としての市民参加」などの声があり、金沢市民芸術村で醸成されてきた住民の主体性が今後の文化施設においても活かされていくことが想像できる。

【5．事業評価シート作成】

金沢市役所の市政情報コーナーへのヒアリング調査の結果、金沢市行政評価システムは現在試験的に９００件導入しているようである。本格的な導入は平成１６年度からであり、その結果は予算編成に反映され、評価結果はHPにて住民に公表される。その中の一つとして金沢市民芸術村の事業評価シートも策定されていた。この中で活動指標として掲げられているのは入場者数であり、目標入場者数は人口の５％とされている。「指標化できない成果」という欄が設けられており、文化交流課の担当者によって「造り手としての市民の増加」「ボランティアスタッフの組織化など創造活動を支える住民活動の活発化」「年間を通じた事業に対する主体的、継続的参加する市民の増加」「公演の企画・製作・運営能力の向上」などがあげられている。これは、担当者による自己評価に留まるが、必要性、有効性、効率性、ともに高いとされている。二次評価が今後なされるということであるが、現段階では空欄になっていた。今回の試験的導入の結果がHPにて公表されていたが、金沢市民芸

35

術村が属する「金沢市高度情報化アクションプラン」の３４事業のうち試験的に評価が導入された１２事業全てに対して二次評価は一次評価と異なった評価がなされていない。

【６．館独自の成果指標と事業評価】

現段階、指標化を試みている段階である。それは、「芸術村申請件数」「ボランティアグループ数と関わる人の数」「継続的・主体的に事業に関わる市民の数の推移」「自主公演を開催した団体（個人）数」の４つである。今後これは、事業評価表においても盛り込まれることとなっている。実際に、和太鼓の団体は開村当初２０団体しかなかったが現在一ヶ月に５０団体以上が利用しているという。また、演劇グループも１６人から３０人に増えているなど実績がでている。ボランティアの数は、K-CUBIC に加え音響を手伝う団体、子供のワークショップを手伝うボランティア団体などがこの８年の中でてき、人数が増えてきたという。

【７．評価と経営の分権化】

ここでは、組織の中で経営が分権化され、各層で評価がなされているか検証する。金沢市民芸術村の場合、【２．執行段階での住民参画】でも述べたように住民の中でも違った権限をもった層がある。各工房をディレクターが管理し、総合ディレクターが全工房の総括（評価）をするという構図になっている。また、芸術村村長や財団職員はその住民管理をファシリテートし評価をしている。またそれを市長や財団理事が評価するといった構図になっているため、各層において外部評価がなされているといっていいであろう。このように任期と各主体の権限を明確に決めることによって、なれあいを防ぎ、組織内部に住民と行政が緊張感を保った関係を築いているのが特徴である。また、次の項目で述べる専門家による評価は更に、専門的な観点からの助言がなされているため、住民管理のアマチュア性に質の向上をもたらしている。

【８．専門家による評価】

金沢市民芸術村には「ディレクター制度」に加えて、「アドバイザー制度」という制度もある。その役割、任期、活動は以下のとおりである。

役割：専門分野において金沢市民芸術村運営に対する指導、助言を行う
任期：１年　　人数４人
活動：年二回の指導

実際、アドバイザーは開村当時から変わっていない（亡くなった一人以外）。年二回の指導に限らず、実際に住民と時間をかけてドラマ制作までするアドバイザーもいるという。ディレクターはほとんどが地元の人であるため、専門家たちと協同する事によって方向性を見てもらっているという。初めは住民から「東京の専門家に勝手に方向付けられるのか」と抵抗する人もいたそうだが、現在はいい関係がつくられているという。

【１０．評価結果の情報公開】

現在試験的に導入されている行政評価の結果はHPで公開され、「入場者数」「利用者状況」「組織図」などは「金沢市民芸術村　要覧」の中で公開されている。事務事業評価シートは、要望に応じて金沢市民芸術村が公開している。

B館

職員交代とバブル期の大型拠点開発を機に行政住民パートナーシップが崩れたケース

フィールドワーク期間：２００４年１月９日～１月１１日

フィールドワーク内容：B市役所改革推進室（情報公開コーナー）、B文化協会専務理事インタビュー、B市の戦略や過去の政策についての資料調査

B市
人口：200,000人(匿名性確保のため支障のない程度変更)
財政力指数：0.70
市歳入：71,891,000千円
産業特徴：【第一次産業】1463人　【第二次産業】28141人　【第三次産業】58810人
特色：城下町、祭を通した地域的まとまりが強く伝統的な市民ネットワークがある
B市行政全体を通して市民参加方式の蓄積がある、人口増加傾向

運営主体：B市市民文化協会(H.12まで)⇒B市文化財団（設置主体：B市）

稼働率：非公開

年間利用者数：161,740人（H.１２年まで）

設置目的・コンセプト：市民の情操の高揚と芸術文化活動の振興を図るため
１．市民に広く芸術鑑賞の機会を提供する　２．市民の自主的な芸術・文化活動の場を提供する　３．市民に芸術・文化に関する知識及び情報を提供し、市民相互の交流及び連帯を図る場とする　４．プラネタリウムによる科学教育の振興を図る　５．文化財の保存及び活用を図ると友に、文化財保護意識の啓発に努める

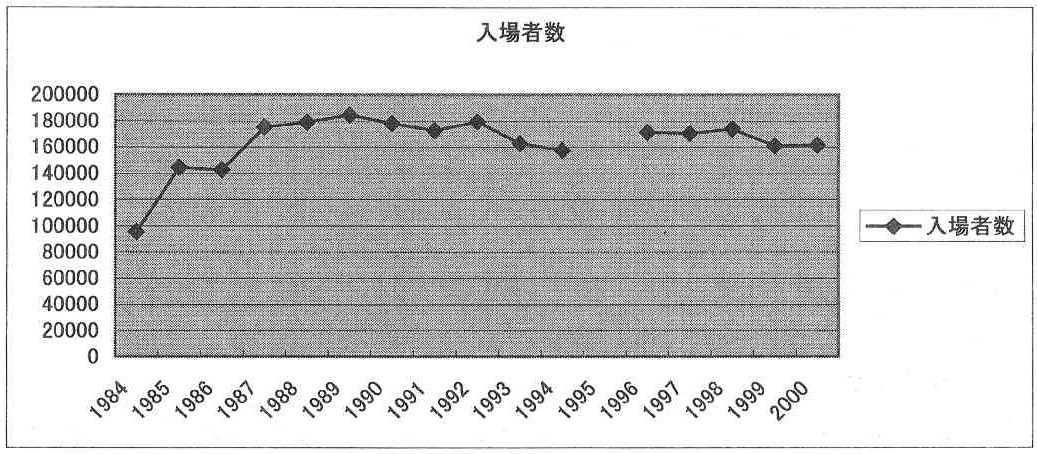
自主事業数：１５

運営スタッフ：文化振興課９名

概要：
B館はその構想の段階から建設、運営にいたるまで市民参加の方式を取り入れてきた先駆的な公共文化施設である。特にその行政とのパートナーシップに注目が集められてきた。しかし、二年前に住民の意向が全く反映されない形で建設された新しい公共文化施設が開館したと同時に、住民と行政の間には大きな亀裂が入った。B館は新しい文化施設とともに行政が財団を通して運営することになり、それまで運営をしていたB市市民文化協会は名前から「市」と「市民」を除き、「B文化協会」という名前のもと現在Ｊ会館という小さな文化施設を運営している。

課題：同市に新しく建設されたNホールの開館に伴い、市内の文化施設のネットワーク化とB館そのものの存続を問う必要があると事務事業評価シートに記されている。

図 IV-7　B 館入場者数の変遷



10 周年記念誌、文化振興課資料より（1995 年データは双方に存在せず）

【1．行政と住民の信頼関係】

B 館は開館当初、その行政と住民の信頼関係とパートナーシップが評価されていた。【3．計画段階での住民参画】の項目で詳しく述べるが、それが新しい文化施設の建設の決定とともに信頼関係が崩れることになった。

その理由を探ってみると、二つ浮かび上がってきた。まず、過去にあった信頼関係は理解のある行政内部の担当職員一人に依存した関係であって、その信頼関係を制度化できなかったことがあげられる。B 館の絶頂期に文化振興課にいた職員は文化に対する理解があり、住民と話しながらすすめる職員だったという。その職員を介して行政と住民は協働関係を築いていったが、その職員が 1998 年前後に病死したという。それは、ちょうどその頃建設予定だった N ホールについての詳細が決められていく段階でありそのころから行政と住民の足並みが揃わなくなったことが伺える。B 館の建設段階から市長は交代していないため、本来文化に理解のある市長であったら違った展開になったかもしれない。

もう一つの理由は政治的な要因である。１９７３年から２００４年現在まで市長を務めているＨ市長ははもともと革新市長として迎え入れられ、住民参加型の市政をうたってきた。当時は珍しかった都市計画マスタープランの作成に住民と多くの市職員を参加させ、結果を全戸に配布するなどした。このような作業には述べ３７０５人参加しているという。[36]しかし、このような市民参加型の行政運営に反して、バブル期には空港の建設を中心とした B 市周辺に開発ブーム起きてきた。市長は開発を推進したがる派に対して１９９３年の選挙で勝ったが、開発を指示する住民からのプレッシャーは相当あったものと考えられる。拠点開発として駅前の開発や周辺地区の開発（ベイエリア構想）を決定し、その一部が 2002 年に建設された N ホールであったわけである。この建設に踏み切ったこと、また、住民の意見を反映しなかったことが、住民と行政の信頼関係の崩壊につながったと考えられる。

---

[36]「ともに生きるまち　K―民主市制２４年間の総括と展望」　B 市地域調査研究会　自治体研究会　１９９７　P.54

【２．執行段階における住民参画】

開館当初、教育委員会のもとにあった文化振興課はＢ市市民文化協会と同居し運営を行っていた。当時は、文化振興課を独立させ、Ｂ館内に事務所を構えたことが自由な運営につながっていた。当時参画していた住民の形は以下のとおりである。

文化会館等運営委員会

役割：市内３つの公共文化施設の効果的な事業の計画と運営

人数：教育委員会の補助機関として、教育委員会から２０人任命される。全員ボランティアとして自主的に参加する

活動：月一回の定例会　　**任期**：２年

ボランティアであったにも関わらず、参加率は常に８０％と非常に高かったという。これは、Ｂ市市民文化協会の解体とともに、なくなった。

Ｂ市文化振興審議会

役割：Ｂ市における芸術・文化の振興策についてまとめ、文化行政の改革課題を提起

人数：１２名（市議会議員、芸術・文化活動を行う団体を代表する人、学識経験者）

成果：「市民文化事業協会」の設立　　**任期**：２年

Ｂ市市民文化事業協会

役割：Ｂ市から管理運営の委託を受ける。①市民に開かれた芸術・文化に関する事業を自主的に、またはＢ市の委託を受けて実施し、あわせて愛好者の組織作りをすすめる②自主的な事業の促進と、市民の芸術・文化活動を支援するために「市民文化基金」の設立・運営③芸術・文化活動を行う市民相互の強調を計るために拠点を設けて情報の収集、提供を行う④関係機関・団体と連携して芸術・文化の国際交流を進める

会員人数：一時期は１０００人近く

運営方法：総会において承認された３０以内の理事が運営を中心的に行う。２名（専務理事と事務員）が専従者として主に行うが、実際の事業実施のときは、理事や会員が動く。

収入：平成５年段階においては、会費収入、事業収入、市からの助成金、委託料収入で、総収入は25,500千円。

このように、Ｂ市民文化事業協会が主にその運営を行い、行政がその支援を行うという協働運営がなされていた。しかし、バブル期に打ち出された大規模拠点開発の一環として国際文化施設が建設されることに決まった。現在Ｂ文化協会のＡ氏は以下のように述べている。

「文化会館が既にあるのに、なぜもう一つ？という疑問を皆抱いていた。市の説明として

は古くなった市民会館を建て直すためという名目のようだったが、新たに計画されたNホールの建設内容を聞いてさらにびっくりした。１０００席の市民ホールでさえいっぱいになるのは政治関係の行事だったのに、その客席数を１８００－２０００席にすると発表されたからである。我々は専門家などに聞きながら８００席が妥当だろうと意見したが、結局その中間をとって市は１５００席と決定してしまった」

市は更に独自に計画をすすめ、B市市民文化協会の法人化や協会による新ホールの運営の案を却下し、一方的に財団設立を決定した。また、Nホールにも友の会をつくると発表をしたため、文化振興という目的をもった3つのホールが違う友の会をもって競い合うという形になることになった。ここで、住民側は一歩行政側との交渉を断念し、B市市民文化協会は名称を変え「B文化協会」と改めた。「市」と「市民」という言葉を除いて行政との協働体制がなくなったことを印象付けている。平成１４年にNホールの建設と同時に財団が設立されたときに、文化振興課は企画調整部の中の文化国際課に編成された。現在Nホールと B館は財団のもとで運営され、残りの一つの公共文化施設であるJ会館を現在B文化協会が運営をしている。よって、B館における住民参加型の運営は事実上消滅した。

現在Nホールが行っている事業のラインアップをみると、「モーニング娘。」「夏川りみ」「松浦あや」「天童よしみ」「やすきよ復活漫才」「沢田研二コンサート」などの多くの予算を必要とする買い取り事業が主である。入場者数や利益のみを重視すれば当たり前の結果だが、B市が重んじてきた創造性を育てる事業は見当たらない。このように市民側にノウハウと経験がある人材がいるにも関わらず行政が財団を設立し運営を始めたことは、大きな損失を生み出しているともいえる。

【3．計画段階における住民参画】

B館は市制６０周年の記念事業として文化会館の建設が決定された。同時に、住民の文化団体が他都市の視察の見学や勉強会を開くなど自主的な活動を始めた。基本設計に入る前に3回の公聴会が開かれ、市民団体代表約３０名が要望を述べ客席数や車椅子用の席の設置や大劇場並みの装置を整備するなどの市民の要望が反映された。

建設の段階では、今後の運営について議論するために市内の「学級グループ連絡会」の住民が中心となって「仮称文化ホールの運営を考える会」を発足した。この際、B市の社会教育行政のあり方について調査、要望、市長との懇親会などを繰り返してきた「学級グループ連絡会」のノウハウが活きたこと、また、開館１１年前から開催されてきた文化祭のネットワーク（様々な文化団体が結集する市民音楽祭実行委員会）が「運営を考える会」において結集したことから、日常的な交流と信頼関係がこの市民の自発的参加につながったと考えられる。

「文化行政への市民参加」や「運営委員会や企画委員会の設置」「低料金と手続きの簡素化」などの運営に関する住民側の要望は、ほぼ全面的に反映され、後に条例施行規則に「文化会館等運営委員会」の設置が明記された。そこでは、B館とB市立J会館と市民会館の

事業の効果的な計画と運営という任務が明記されている。

【４．行政による事務事業評価導入】

B市は平成１３年度から試験的に行政評価を始め、平成１５年度から本格導入した。全部で６１０事業の評価がなされ、その基本フレームは以下のとおりである。

表IV-2　B市の基本フレーム

１．導入の目的	□説明責任　□成果重視の行政運営　□職員の意識改革
２．評価の対象	□事務事業評価から導入
３．評価時期	□事後評価から導入
４．評価主体	□自己（内部）評価から導入
５．行政マネジメントシステムとしての位置付け	□総合計画進行管理システムとの連動 □予算編成プロセスとの連動

B市HPより

評価は、一次評価⇒カルテ診断⇒二次評価という順番で行われる。カルテ診断については以下の４つの項目について行われる；「公共性の度合い」「行政が関与することの妥当性」「そのサービスを市が実施主体として行うことの妥当性」「サービスに応じて受益者に適正な負担を求めていく妥当性」。一次評価は担当部署が行い、２次評価は担当部署以外の部署（市長公室長、総務部長、人事課長、企画課長、改革推進室長、財政課長）が担当し、予算への反映を試みている。しかし、現在二次評価まで行われている事業は６１０事業のうち４２事業に留まる。その二次評価において評価される視点は「事務事業の必要性」「行政関与の妥当性」「実施主体の妥当性」「効率性」「受益者負担」の５つである。二次評価の結果、表IV-3のような判断が下された。

表IV-3

区　分	評　価　結　果	件　数
A	現状で継続	5
B	見直して継続	34
C	休　　止	0
D	廃　　止	3
E	その他	0

「D：廃止」とされている３件の中の一つは、B館内のプラネタリウム事業が入っている。第一次評価における判断の材料は「成果向上度」「コスト改善度」の２つの指標であるため、

文化事業は必然的に評価が低くなっている。B 館の評価に関しては、N ホールの開館に伴って自主事業数が減らしたため、コスト改善度が大幅に改善されたという結果がでている。しかし、それは実際に市民にとっていいことかというとただの貸し館ホールになっていくということでもあるので文化会館運営としては疑問が残る。しかし、質的なことに関して評価をする項目はなく、「担当部署のコメント」として小さな欄に書くことしかできない。このことから、公共文化施設を評価するにあたって適切な事務事業評価シートではないことがわかる。B 館をはじめとして幾つかの文化事業費は削減されていることから早急に事業の正確にあった評価のあり方を考え導入していく必要がある。B 館に対してなされた事務事業評価シートを資料 9 に添付する。

【9．評価プロセスの情報公開】

B 市のホームページにて、どのように評価がなされているか、その項目やシートは公表されている。しかし、そのプロセスに住民が参加をすることはなく、あくまでも評価項目をつくることから実施するまで全て行政が行っている。

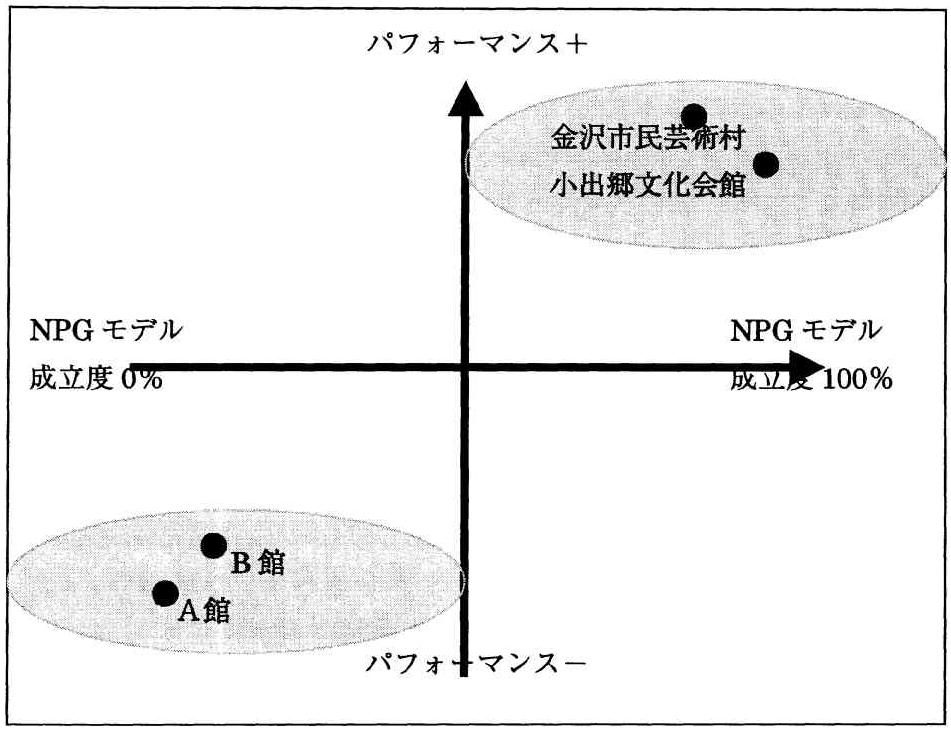
【１０．評価結果の情報公開】

情報公開コーナーにて、全ての事業評価シート、カルテが参照できる。

4.マトリックスの作成

これらの分析により、4つの公共文化施設のパフォーマンスとNPG（ニュー・パブリック・ガバナンス）モデルに図IV-8のような相関関係が見えてくる。

図IV-8　ＮＰＧモデル導入率とパフォーマンスの相関関係



パフォーマンスの高低は、以下の表から導き出した。

表IV-4　パフォーマンスの評価

		小出郷文化会館	A館	金沢市民芸術村	B館
「顧客満足度」	稼働率	＋	－	＋	－
	入場者数	＋	－	＋	－
「オープンな組織」	ボランティア数	＋	－	＋	－
	運営における住民参画人数	＋	－	＋	－
「質」	自主事業数	23	－	43	15（前年比－6）

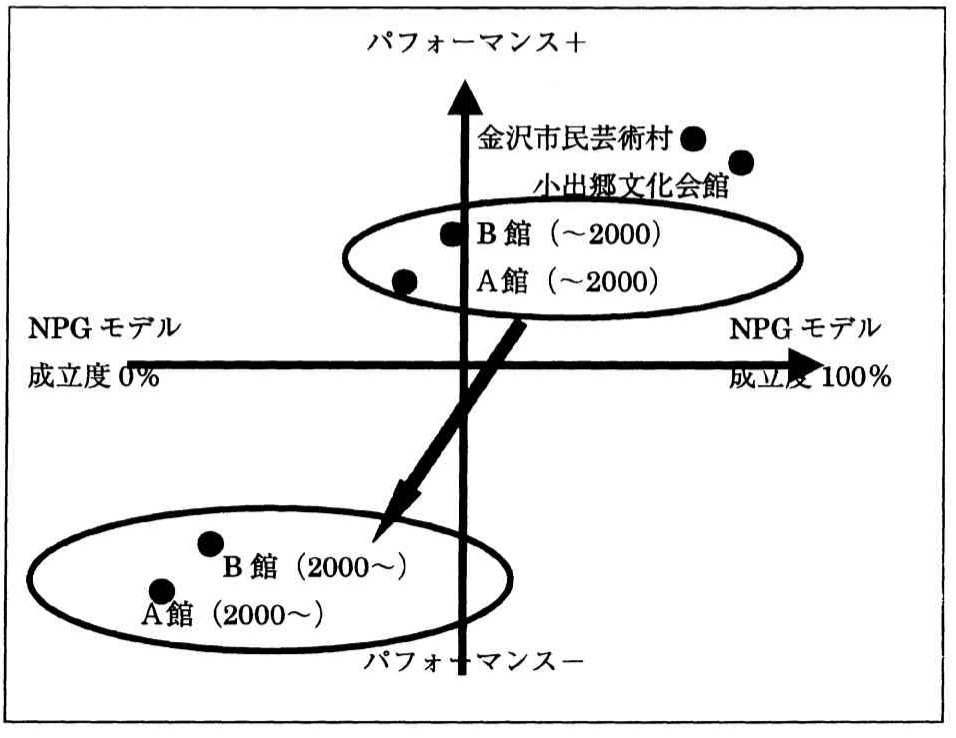
注：＋－は、過去五年間の推移、ボランティア数と運営における住民参画人数は前年度との比較、A館とB館のデータは平成１２年度までのものしか公表されていない

厳密には公共文化施設のパフォーマンスをこの５つの指標だけで図ることはできない。本来ならば資料１０の「静岡県立美術館ベンチマークス案」のように、それぞれの館の使命達成度をもとにパフォーマンスを測るべきである。また、顧客の満足度や意識の変化など追跡評価が本来望まれる。今回調査対象とした４つの公共文化施設において過去にとったアンケートが存在しない施設があり、また、過去にとったアンケートがあってもそれらの項目が館ごとに異なっていたため、比較することはできなかった。

「稼働率」や「入場者数」を指標として採択した理由は、顧客の満足度や顧客の声をいかに反映しているかが現れてくる指標であるからである。しかし、この指標だけでは有名な芸能人やアーティストの買い取り公演を行う結果に陥ってしまうため、「自主事業数」を指標として挙げた。これは、買取公演だけでなく、公共文化施設が地域にあった企画をしているかどうかをチェックするためである。「ボランティア数」や「運営における住民参画人数」の変化を指標としてあげた理由として、その数の変化は運営体系がいかに開かれているか示す指標になると考えたからである。

これらの指標をもとに、図 IV-9 のように時系列でＡ館とＢ館を見てみると、2000 年以前は双方ともＮＰＧモデルを半分程度導入し、パフォーマンスも高かったことが分かる。４つの公共文化施設はどれも執行段階における住民の参画率は高かったことから、住民参画率ではない要因によりＮＰＧモデルの要素の喪失やパフォーマンスの低下が起きたことが想定される。

図 IV-9　ＮＰＧモデル成立度とパフォーマンスの相関関係の変化



4.1 作用した要素（成功と失敗のケースより）

その要因を明らかにするためにパフォーマンスが高い「小出郷文化会館」「金沢市民芸術村」とパフォーマンスが低い「A 館」「B 館」の違いを項目別に導き出していく。この比較によって、一時的なパフォーマンスの高さではなく持続性のある公共文化施設の発展を遂げるヒントを導き出したいと考える。

＜NPG モデル要素 1＞

	NPG モデル要素分解　項目	小出郷文化会館	A 館	金沢市民芸術村	B 館
1	行政と住民の信頼関係	○	○／×	○	○／×

この項目においては始めの段階ではある形をもって行政と住民の間に信頼関係が存在していたことが分かる。しかし、「A 館」と「B 館」においては以下の要因によって、信頼関係が崩れる。

A 館：市長の交代、それに伴う行政スリム化

B 館：行政主導による大型拠点開発事業、行政職員の交代

この二つの失敗事例に共通する要素は二点挙げられる。

1．　個人レベルに留まっていた信頼関係

A 館：前市長と初代館長

B 館：行政担当者と B 市市民文化事業協会

2．　住民をプロセスに巻き込まない行政による一方的な施策の導入

A 館：プロセスや指標を公開しない行政評価と事業削減

B 館：N ホール建設計画で住民との調整をせず、運営も住民を排除した形で行うことで決定

興味深いことに、この二点に対して「小出郷文化会館」と「金沢市民芸術村」は対策をとり始めている。「小出郷文化会館」は、市長の交代や行政内部の人事によって小出郷文化会館の方針や予算が影響されないために「アーツ・カウンシル」の設立を現在、学識者や住民を巻き込んで提言をしている。「金沢市民芸術村」は、「A 館」と同様に文化の重要性を唱えてきた市長の影響力が非常に強いため、市長交代によって大きな打撃を受ける危険性がある。しかし、それを見越して「金沢市民芸術村」の元総合ディレクターや学識者、行政の人たちが協働して市制全体の基本構想や基本計画とは別に「金沢市文化芸術振興プラン」の作成を平成１４年度から始めた。住民と行政の合意の上でこのプランを作成することによって市長が交代しても安心して事業を続けることができる。このように「小出郷文化会館」「金沢市民芸術村」ともに、制度やプランを行政とコンセンサスをとりながら策定

することによって、行政の一方的な施策によるリスクを低減させていることが共通の戦略である。

＜NPGモデル要素２＞

	NPGモデル要素分解　項目		小出郷文化会館	A館	金沢市民芸術村	B館
2	住民参画	執行段階における住民参画	○	○／×	○	○／×
		計画段階における住民参画	○	×	○	○
		政策段階における住民参画	○	×	○	×

この項目から、４つのケースはある時期までは執行段階において住民が主体的に参画していたことが分かる。しかし、「A館」「B館」はともに政策段階にまでその参画が及んでいなかったことが分かる。

＜執行段階、計画段階における要素＞

執行段階において住民が参画していなかった時期は、ともに行政と住民との信頼が崩れたときの時期と同じである。よって、この変化の要因は＜NPGモデル要素１＞に記したものと同様であると考えていいだろう。

しかし、A館とB館には違いが存在する。

【違い１】住民の組織化

執行段階において住民が参画をしていたときに「A館」は企画ごとにプロデューサーが決まり、企画ごとにボランティアが流動的に変わっていたため、住民同士のつながりは短期的なものであったことである。また、「企画プロデューサー」として同じ名前でボランティアとして活動をしておきながら組織化されていなかったため「A館」全体を見渡す機会もそれほどなかったと考えられる。「B館」は反対に、「等運営員会」「B市市民文化事業協会」など強い団結力のある組織を住民がつくりあげていた。それぞれの組織においては住民が一定の「権限」を持ち、「任期」を設けることによって流動性のある組織作りを心がけていた。このことから、現在も名前は変わっているが同じ組織の理念と人によって構成されている「B文化事業協会」がB市の公共文化施設であるJ会館を運営している。その運営に対してB市は２００万の事業費と２００万の人件費しか援助していないが、６つの委託事業（B市による委託事業だが、全く介入されていない）は全て１００％に近い入場率を誇っている。６つともB市にゆかりのある事業かもしくは全国から客を集めるような注目される事業であり、このように優れた企画力と運営能力は未だに活かされていると言えるであろう。

【違い２】計画段階における住民参画

「A館」と「B館」の二つ目の違いは計画段階における住民の参画である。計画段階において住民が参画をしていた「B館」は自分たちがつくりあげてきた公共文化施設だという認識が強いため、N ホールの建設時にも強く行政に対して自ら働き掛けている。このような「自分達の施設」という意識を住民がもっていることは、「小出郷文化会館」や「金沢市民芸術村」にも共通することである。

＜政策段階での住民参画＞

「小出郷文化会館」は「アーツ・カウンシル」の設立に向けて、また、「金沢市民芸術村」は「金沢市文化芸術振興プラン」の策定に向けて、住民が街の文化政策に対して主体的に提言をしていることが分かる。この二つの施設が提言を可能にした理由は、２つあると考えられる。

１．地域内の組織とまちづくりに関して議論を重ねてきた

小出郷文化会館：奥只見観光協会、商店街、市町村担当者、新潟県職員などと提携して町全体の活性化を試みる事業をしてきた。また、小出町まちづくり研究会もこのような多様なアクターが町づくりに関して議論してきた。このときに築いてきた関係や情報交換によって、小出郷全体の組織を細部まで理解し、理解者を増やすことに成功している。

金沢市民芸術村：金沢工芸美術大学を始めとした教育機関との連携や金沢市の伝統工芸を取り巻く組織が金沢市民芸術村との事業とつながりが非常に強く、ディレクター会議などで議論する場がある。新しく設立される「金沢市２１世紀美術館」のアドバイザーとして金沢市民芸術村の村長が参加しているなど、金沢市としての文化を核としたまちづくりのシンボル的な役割を果たしてきたことがあげられる。

しかし、この要素だけでは、「B館」が文化団体と議論してきたB方式の持続や「A館」の和紙漉き工業との連携などと決定的に異なるといえない

２．専門家の活用

そこで、まちづくりの議論と「専門家の活用」を組み合わせることによってこの政策提言への住民参画が可能になっていることが考えられる。

小出郷文化会館：３人のアドバイザーから学術的な根拠やアイディアを受けて、ともに２町４村との会議で提案するなど、アドバイザーの強みを活かした政策提案を試みている。

金沢市民芸術村：４人のアドバイザーによる年二回の会議に加え、金沢工芸美術大学の大学院生をディレクターに迎え、美術大学の学生に評価を任せることを検討するなど研究機関との提携によって学術的に根拠のある提案を可能にしている。

二つの成功事例に共通する要素は四点挙げられる。

1．　住民を組織化すること

2．　計画段階からの参画を促すことによって住民の所有意識を高めること

3．　地域内の組織とまちづくりに関して議論し、館の役割を認識すること

4．　専門家の学術的な強さを活用すること

＜NPGモデル要素3＞

NPGモデル要素分解　項目		小出郷文化会館	A館	金沢市民芸術村	B館
3	行政評価導入	事業評価シートの作成	×	○	△（試験的導入）	○
		館独自の成果指標と事業評価	○	×	△（作成中）	×
		評価と経営の分権化	◎	×	○	×
		専門家による評価	○	×	○	×

＜事業評価シートの作成＞

この項目において、予想をしていなかった考察が出てきた。それは、行政主導の「事業評価」が失敗している事例に導入されていて成功している2つのケースには導入されていなかったことである。行政評価はIV章で述べたとおり職員の意識改革やアカウンタビリティを満たすために有効なツールではあるが、よいパフォーマンスをあげるための必須事項でないことが分かる。その代わり、行政によるトップダウンの評価ではなく、「小出郷文化会館」や「金沢市民芸術村」のように公開できる情報を最大限に多くし、独自の評価ツールを生み出し、評価の分権化を図ることが重要であることがわかる。特に、「小出郷文化会館」館事業を1ヶ月かけて住民延べ人数185名とともに評価をし、その成果を住民300名の前でプレゼンをするだけでなく、その結果を理念・構想レベルに反映し事業を組み立てるなど、評価のフィードバックをしていくことが理想である。

＜館独自の成果指標と事業評価＞

この項目における「金沢市民芸術村」の結果は△であるが、優れた独自の指標を生み出している「小出郷文化会館」と共通する要素をここでは考える。

二つの成功事例の＜独自の成果指標の策定＞の背景は以下の通りである。

小出郷文化会館：補助金打ち切りへの危機意識、民間出身の館長と会社経営者によって構成されている運営委員会のメンバー

金沢市民芸術村：行政評価の導入に伴う指標化の試み。

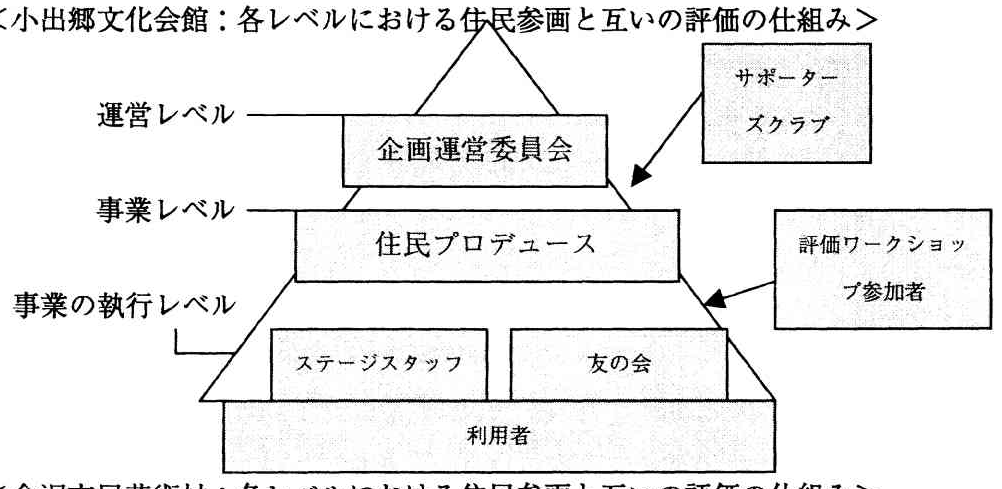
双方に共通するキーワードは「危機感」である。小出郷文化会館は開館から5年間文化庁から年間2000万円の補助金を受けてきた。しかし、その補助金の打ち切りを見越して、成果の指標化には他に類をみないこだわりをもって策定されてきた　ケース紹介に記

したとおり、全ての事業のアンケート調査に加え、メディアへの露出度から講演数まで多様である。このような目に見える成果や徹底した住民の参画運営をもとに、新たな補助金を文化庁から得ることができた。これに対し、「金沢市民芸術村」は金沢市という財政指数も４ケースの中でも一番多く比較的に豊かな行政と理解のある市長によって、危機感は今まではなかった。しかし、今後は「行政評価」の導入とその反映によって削減の危険性もない、とも言い切れない。そういった危機感からも、ボランティア数や自主的に企画をする住民の数など住民の「自主性」に主眼を置いた指標の数値化を試みている。このように、予算の削減を事前に予測して成果を示す戦略を早目に練っていることが双方に共通する点だといえるだろう。

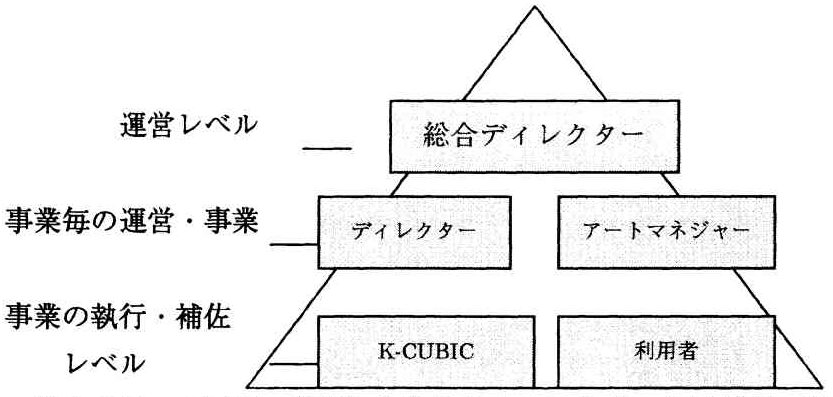
＜評価と経営の分権化＞

「小出郷文化会館」と「金沢市民芸術村」の共通点は、住民が多元的な運営のレベルに関わっているということである。

＜小出郷文化会館：各レベルにおける住民参画と互いの評価の仕組み＞



＜金沢市民芸術村：各レベルにおける住民参画と互いの評価の仕組み＞



以上の２つの図は、事務局や他のスタッフを除いた図だが、住民がそれぞれのレベルでその権限をもって運営をしていることが分かる。ここで幾つかの重要な共通点が浮かび上がってくる。まず、一つ目に運営に関わるメンバーの選定である。「金沢市民芸術村」も「小出郷文化会館」もその運営委員に関わる住民はその施設の長である館長や村長が中心となって選定している。「金沢市民芸術村」の場合は二期目のディレクターは一期目が任命する

形をとっている。このように住民が住民を選定するということは、「信頼関係」がある上で行うため様々なリスクを低下させることが可能である。また、二つめのポイントは運営に関わる住民に権限と任期を与えるということである。「金沢市民芸術村」の場合は、各ディレクターに方針まで決める権限を与えている。しかし、暴走をしないように、総合ディレクターが調整をし、また全体としてのまとまりを保っている。三つ目のポイントは、住民に参画形態の選択肢を与えているということである。時間があるときだけ関わる「事業の執行・補佐」レベルから、運営そのものまで関わることもできる。特に「金沢市民芸術村」では、住民から苦情が出た場合自分達で解決できるように補佐するなど、参画意識を高める方針をとっている。このように参画を育てていく仕組みも双方とも優れているといえるであろう。
＜専門家の活用＞は前事項で述べたので、ここでは省略する。

二つの成功事例に共通する要素は四点挙げられる。

1．　予算削減の際の戦略として評価を位置づけること
2．　運営に関わる住民を選定していること
3．　住民に明確な「権限」と「任期」を与えていること
4．　参画の意識を育て、参画形態の選択肢を住民に与えていること

＜NPGモデル要素4＞

NPGモデル要素分解　項目		小出郷文化会館	A館	金沢市民芸術村	B館
4 情報公開度	評価のプロセス	○	×	×	×
	評価結果	○	○/×	○	○

ここでの注目すべき点は、評価の結果や成果をどれだけ記録に残し公開しているかという点はその組織の住民参画度と比例していることである。特に、館独自の情報公開度に限った表に置き換えるとなお分かりやすい。(下の図)

4 情報公開度	評価のプロセス	○	×	×	×
	評価結果	○	○/×	○	○/×

「A館」は財団が施設運営をし、住民が参画をしていた平成１２年度までは、入場者数や稼働率のデータがあるが、教育委員長の管轄になった年から記録がない。(公開していない)
また、「B館」は住民参画度が高かった５年目や１０年目には入場者について詳細なデータや専門家を交えてのフリートークなどを冊子として残している。しかし、現在は公開をお願いしても返答がない。このように、住民が運営に参画し外からの視点が入ると、その組織はより外部に対して開かれたものになり、行政内部だけで管理するようになると外部に対して情報を公開することに消極的になることが読み取れる。

これに対して成功している２つのケースは以下のような取り組みをしている。

小出郷文化会館：全ての事業に関するアンケートの実施を行うように義務付け、現場職員の意識改革を行っている

金沢市民芸術村：利用者からの問題点を各工房のディレクターがディレクター会議で話すことによって、運営内容をオープンにし、他のディレクターや職員から評価を受けるようにしている。

この項目における、二つの成功事例に共通する要素は一点挙げられる。

１．住民の参画を通して外部に開かれた現場の意識改革

V. 提言

V. 提言

この章では、４つのケース分析の結果導き出した成功事例の共通戦略と失敗事例の失敗要因を明らかにする。そのうえで、公共文化施設の発展の段階に合わせた提言を提示する。

1.共通要因のまとめ

1.1 成功事例の共通戦略のまとめ

前章の分析の結果、明らかになった成功事例の共通戦略をここに改めて示す。

１．　信頼関係を個人レベルに留めず制度化すること
２．　運営において行政と住民側互いにコンセンサスをとりながら事業をすすめること
３．　運営に関わる住民を組織化すること
４．　計画段階からの参画を促すことによって住民の所有意識を高めること
５．　地域内の組織とまちづくりに関して議論し、館の役割を認識すること
６．　専門家の学術的な強さを活用すること
７．　予算削減の際の戦略として評価を位置づけること
８．　運営に関わる住民を選定していること
９．　住民に明確な「権限」と「任期」を与えていること
１０．　参画の意識を育て、参画形態の選択肢を住民に与えていること
１１．　住民の参画を通して外部に開かれた現場の意識改革をすすめること

２つの失敗事例の中でも、「B 館」を運営していた住民組織「B 市市民文化事業協会」は現在「B 文化事業協会」と名を変え、市内の J 会館を運営し、高いパフォーマンスをあげていることを述べてきた。図 IV-8 や図 IV-9 のマトリックスでは B 市文化会館のみ表示したが、J 会館のことを考慮すると B 市においては住民参加型の公共文化施設が違った姿で持続しているということが言える。このことを考慮して、１１の戦略には「B 市市民文化事業協会」の戦略も含まれている。

1.2 失敗事例の失敗要因のまとめ

次に、A館とB館が、「住民参画型」として評価されていたにも関わらず 2000 年から住民の参画が失われ、パフォーマンスも下がっていった原因を分析より整理していきたい。まず、直接的な理由と間接的な原因に分ける。

【直接的な原因】

<u>A館</u>

① 市町交代による政策転換（効率化を重視した政策）
② 行政評価主導の予算スリム化

③ 運営組織の編成（人件費を削減するため、財団から教育委員会に運営体制を移す）

B館

① 住民意見が反映されなかった新ホール建設（バブル時の大型拠点事業としてのホール建設の決定、ホール客席数）

② 行政による新ホールの運営（住民による文化事業協会を運営体制から排除し、財団の設立の決定）

【間接的な原因】

A館

① 住民参画による成果を明確に示してこなかった

芸術館に思い入れが強かった前市長が変わるときに備えて、住民の参画によるその成果を示せるよう、独自の評価や記念誌の発行などを行ってこなかった。

② 行政主導のスリム化や教育委員会による運営が決まったとき、住民が立ち上がることはなかった。

住民がバラバラに企画に関わっていたため、運営体制や予算の変化に対して一丸となって反対をすることはなかった。運営は町の様々な「公共施設」の運営を専門とする財団が行っていたが、業務上の住民との関わりは薄く、住民が運営全体を見渡す場や議論をする場が存在しなかった。

B館

① 財政基盤の強化を怠った

１９９７年時点では、文化会館管理運営の全面的な委託を要請し、また、法人化の可能性も考えていたという。当時の館長は、芸術情報プラザの情報誌にて「現状の財政予算や体制では困難」と述べている。また、行政側が「管理運営費や企画事業費予算を縮小させないこと」が今後の大前提となるとしている。[37]このことから、会費の減少や近辺地域の文化施設の充実と不景気によって減少していくチケット収入によって財政基盤が最盛期の 1994 年時点でもかなり弱かったということが言える。この対策として、買取事業を増やし自主事業費に充てるなど財政基盤の強化の選択はあったであろう。しかし、行政に対して事業費維持を要請することしかしてこなかったことが、行政がその財政体制に不安を感じ、財団の設立に踏み切ったことと考えられる。

②運営体制の弱さ

同じく、1997 年時点の問題として「事業に取り組む姿勢に当初の意気込みが薄れ、マンネリ化している」「組織的な動きの鈍化」「事業協会発足の趣旨が十分に徹底せず、多くの会員の意識を“友の会”程度に留めたまま」であると情報誌に記されている。また、インタビューにあったように、専従として動ける人数が２人しかいなかったことからも

---

[37] 芸術情報アートエクスプレス第６号　全国公立文化施設協会　1997 年　Ｐ．４

その組織の弱さを不安に思い、B市市民文化事業協会に運営を委託することができなかったことも考えられる。

2.各発展段階の住民参画型公共文化施設に対する「提言書」

分析から導いた成功事例の共通戦略と失敗事例の失敗要因から、様々な発展段階にある住民参画型公共文化施設に対する提言をまとめていきたい。ここでは、住民参画を方針としていない公共文化施設は除き、図V-1のように、「建設段階」「初期段階」「成熟段階」の3つの発展段階の公共文化施設に焦点をあてていきたい。

図V-1

2.1 建設段階の公共文化施設に対する提言

「住民の自主性育成」と「主体的な提言の促進」

現在建設段階にある公共文化施設は、構想段階、計画段階において住民を巻き込んでいくことが望まれる。最近では、建設段階で公開コンペや住民に対する説明会を頻繁に行うなどの試みが多くなされている。しかし、「小出郷文化会館」や「金沢市民芸術村」のように、その町の文化団体関係者やリーダーなどのキーパーソンが主体的かつ長期的に行政側と議論をしていくことが望ましい。それらのキーパーソンは、一緒に作品や演奏を創り上げてきた人々との強いネットワークを持つだけでなく、建設後においても住民と行政側のコーディネート役になる可能性を持っているからである。しかしこのような場合、問題になるのは文化団体同士の利権争いの場になってしまうことである。例えば、演劇団体は演劇に適した設備を求め、音楽団体は音楽に適した音響設備や客席数を求める、という具合である。このようにならないために、ＢＯＴＴＯＭ－ＵＰ型、ＴＯＰ－ＤＯＷＮ型、それぞれの組織に合った戦略が考えられる。

一つ目は、ＢＯＴＴＯＭ－ＵＰ型の場合である。例えば、小出郷文化会館のように住民側で意見を一つにまとめ、行政側に提案をするように行政が促すことなどである。住民に自分達で議論し提案をしてもらうことによって、住民の団結力を高めるだけでなく住民側にも「責任」が生まれるからである。この場合、条件となることは住民が的外れな提言をしないように専門的な知識を身につけ必要であれば視察などをすること、専門家などを交えながら議論をすること、また、行政がそれらの準備に必要な環境を整えることなどが挙げられる。このような住民側の提案があった場合、行政側はそれらの意見を全面的に受け入れ信頼関係を築いていくことが求められる。

二つ目は、ＴＯＰ－ＤＯＷＮ型の場合である。例えば、金沢市民芸術村のように、行政が自らコーディネーターとなって、住民の意見を調整していくことである。この場合、住民に対してその意見をどのように反映したか明確に示し、その意見を反映した部分に関して「責任」をもって利用や参画をしてもらう必要があることを伝えることが重要である。このように住民、行政がともに無責任に「住民参画」を利用しないように、信頼関係を計画段階から築き上げることが重要である。

2.2 初期段階の公共文化施設に対する提言

「住民の選定」と「参画の度合いの形成」

ここでは初期段階の公共文化施設とは、建設されて間もない（１年から３年程度）公共文化施設を対象とする。この時期は、実際に運営を始めて当初の運営方針や体制に修正を加え始める時期だということがヒアリングから分かった。この時期において、住民参画施設の場合、体制が硬直化していない分その参画意欲は比較的高いと考えられる。そこで、以下のような戦略をとることをここで提言する。

住民を組織化し、運営全体や行政側の様々な決定に対してチェックをする機能をもたせることは「Ａ館」や「Ｂ館」のように行政が文化施設に対して不適切な評価をすることや予算を大幅に削減するリスクを低くすることにつながる。

ＢＯＴＴＯＭ－ＵＰ型の場合は、住民が既に組織化している場合が多いかもしれないが組織化されていない場合は、行政側（事務局側）が住民の組織化を提言し、関わる住民の選定方法や権限・任期などを決めてもらうなどの戦略をとることが考えられる。この場合、気をつけなければならないのはその選定方法が文化団体の主権争いにならないことである。このため、そのプロセスに行政側や事務局側が参加することが重要である。

ＴＯＰ－ＤＯＷＮ型の場合は、行政側が住民を選定し、権限や任期を決める戦略もありえるだろう。しかし、それは行政がリーダーシップをとれる住民を選定できるだけの情報量とネットワークをもっているときに限られる。また、決める段階において様々な文化団体や個人から意見を聞いてオープンなプロセスで決めていくことも重要である。

いずれの方法であっても、住民がそれぞれの強みや時間の余裕に合わせて参画の度合いを選べるよう様々な参画のレベルを設定することが望ましい。このように様々な住民の「層」を作り出しそれぞれに「権限」が与えられることによって多様性が確保され、住民同士が互いを評価し合う関係が築かれるであろう。

2.3 成熟段階の公共文化施設に対する提言

「オープンネス確保」と「信頼の制度化」

ここでの成熟段階の公共文化施設とは、建設されてから７、８年以上の施設を指す。多くの住民参画型公共文化施設ではおそらく「会員の足踏み状態が続く」「住民参画の意欲が薄れてきている」などの問題を抱えていることが想定される。（福井県の福井市文化会館の

ように建設から２０年以上たったホールに新たにＮＰＯが管理をし、住民参画が活発になるなどの特殊な例もあるが、今回はこのような例は除く。）このような公共文化施設において重要なキーワードは「オープンネスの確保」と「信頼関係の制度化」である。

ＢＯＴＴＯＭ－ＵＰ型の公共文化施設においては、行政側の強いリーダーシップによって予算が確保されるという保証がない為、常に予算削減の危機感になければならない。その「弱さ」を強さとして捉え、常にその危機感をもとに住民側が団結することができる。例えば、住民参画による公共文化施設の成果を積極的に行政側に見せていくために、小出郷文化会館のように評価ワークショップを行う、また、独自の評価軸を生み出すなどの戦略が考えられる。その過程では、専門家の学術的な強さを十分に活用しその付加価値をもとに行政や利用者に対して館の必要性を説いていくことも重要である。

ＴＯＰ－ＤＯＷＮ型では、金沢市民芸術村のように市長が強いリーダーシップを持つことによって安心して運営することができる。しかしその反面、反対に市長の交代によってＡ館のように急激な予算削減や組織の変遷などの危機を向える危険性と隣り合わせにあると考えてよいであろう。この危機に備え、その市や町村の文化政策の重要性を唱え、都市計画や長期プランの中に盛り込むよう働きかけることが重要である。また、小出郷文化会館のように「アーツ・カウンシル」のような行政内部の政治によって影響されない行儀会の提案をしていくことも考えられるであろう。プラン策定であっても「アーツ・カウンシル」の提言にせよ、このような提案はその地域全体に関わる重要な提言である。地域内の組織や団体と協議しながら決めていくことによって、まちづくりにおける館の役割を再認識する契機になるであろう。このように、市長と館長などの信頼関係に依存せず、プラン策定や組織提案のプロセスの中で運営に関わる住民や現場職員レベルで新たに信頼関係を築いていくことが重要である。更に、現場職員が運営に関わる住民や他の地域内組織と協同することによって、外部に開かれた組織づくりが進むことも考えられるであろう。

3.さいごに

これまで、「住民参画型」方式は盲目的に様々な公共政策や施策に取り入れられてきたといっても過言でないであろう。そこで4つの住民参画型の公共文化施設を「評価」と「パフォーマンス」という2つの軸で整理した結果、住民参画であることがパフォーマンスの高さにつながっているのではないことが明らかになってきた。

その一つの軸である「評価」は、現場担当者にとって「予算削減のためのツール」としての認識が強く、また、芸術文化を「評価」することは無理だという専門家も多かった。しかし、「評価」を「査定のための評価シートづくり」として捉えるのではなく「パフォーマンスを高めていくための有効な戦略」として捉えることによって各公共文化施設の環境の違いを超えた、現実的な提言につなげることができた。

「戦略」としての評価として上山氏他によって提言された「ニュー・パブリック・ガバナンス」モデル（以下、ＮＰＧモデル）は、理念的なモデルとされ具体性に欠けていたが、公共文化施設という特殊な施設に対象を絞ることによってその具体的な姿をチェックリストによって示すこともできた。ＮＰＧモデルを満たしている公共文化施設はパフォーマンスも高いという相関関係が導かれ、また、パフォーマンスが高い公共文化施設はNPGモデルの要素を満たすために共通した１１の戦略をとっていることが見えてきた。

成果につながる評価は本来、適した評価指標づくりやPlan-Do-Seeのサイクルを導入することのみによって実現するものではない。現実には、行政内部の様々な弊害にあい、理念として理解されるだけで形骸化している評価も多い。この１１の戦略をその組織の成長の段階に合わせて取り入れていくことによって、評価とプログラムの良循環支えられる高パフォーマンスの公共文化施設の運営が実現できるであろう。

参考文献

書籍

公共文化施設概論

「地域に生きる劇場」　衛紀生・本杉省三　芸団協出版部　２０００年

「２１世紀の地域劇場」清水裕之　鹿児島出版会　１９９９年

「文化会館通論」　根木昭ほか　晃洋書房　１９９７年

「劇場の計画と運営」　山崎康孝　鹿島出版会　２０００年

行政評価理論

「自治体再生戦略―行政評価と経営改革」　上山信一・井関友信　日本評論者　２００３年

「実践行政評価」　上山信一他　東京法令出版　２０００年

「行政評価理論入門」　田辺正　文化書房博文社　２０００年

「公共経営と情報通信技術―「評価」をいかにシステム化するか―」　古川俊一他　NTT出版株式会社　２００２年

「公共部門評価の理論と実際」　古川俊一他　日本加除出版株式会社　２００１年

「行政評価の世界標準モデル－戦略計画と業績測定」　米国行政学会他　東京法令出版株式会社　２００１年

「自治体の行政評価システム」　高寄昇三　学陽書房　１９９９年

「行政評価」　島田晴雄ほか　東洋経済新報社　２０００年

「行政経営品質とは何か」　淡路富男　生産性出版　２００２年

「自治体行政の執行と監視」橋本勇　ぎょうせい　２０００年

「文化行政　はじまり・いま・みらい」　日本文化行政研究会[編者]　水曜社　２００１年

行政評価概論と公共性

「自治体の行政評価導入の実際」　高寄昇三　学陽書房　２０００年

「舞台芸術　芸術と経済のジレンマ」　ウィリアム・Ｊ・ボウモル＆ウィリアム・Ｇ・ボウエン　芸団協出版部　１９９４年

“Making Democracy Work” Robert Putnam, Princeton University Press, 1993

文化政策

「文化政策入門」池上淳他　丸善ライブラリー　２００１年

「文化政策学：法・経済・マネジメント」後藤和子　有斐閣　　２００１年

公共施設の運営評価

「地方自治の政策経営」　高寄昇三　学陽書房　２０００年

「入門　ミュージアムの評価と改善―行政評価や来館者調査を戦略的に活かすー」　上山信一他　株式会社ミュゼ　２００２年

「アーツ・マネジメント概論」　伊藤裕夫他　水曜社　２００１年

まちづくり

「地方再生の経済学」神野直彦　中公新書　２００２年

「ともに生きるまち　岸和田―民主市制２４年間の総括と展望」　岸和田市地域調査研究会　自治体研究会　１９９７年

鑑賞者行動

データ：「舞台芸術の鑑賞行動　調査報告書」　芸能文化情報センター編　１９９９年

雑誌

「行政管理研究　N.101」　行政管理研究センター　中央法規出版株式会社　２００３年

「行政管理研究　N.103」　行政管理研究センター　中央法規出版株式会社　２００３年

論文

"Singing Alone? The contribution of Cultural Capital to Social Cohesion and Sustainable Communities " M.Sharon Jeannotte　The International Journal of Cultural Policy 2003 Col.9 (1) pp.35-49

地方における公共ホール運営の政策分析―福井県を中心として　山崎茂雄　2000　福井県立大学地域経済研究所

The Policy Appraisal and Evaluation of Public Capital Accumulation in Japan, 田中広樹　PHP, ２００１年

ArtsPolicy&Management No.13 藤枝聡　三和総研研究所　２００１年

ArtsPolicy&Management No.13「文化施設の評価」 河島信子　三和総研研究所　２００１年

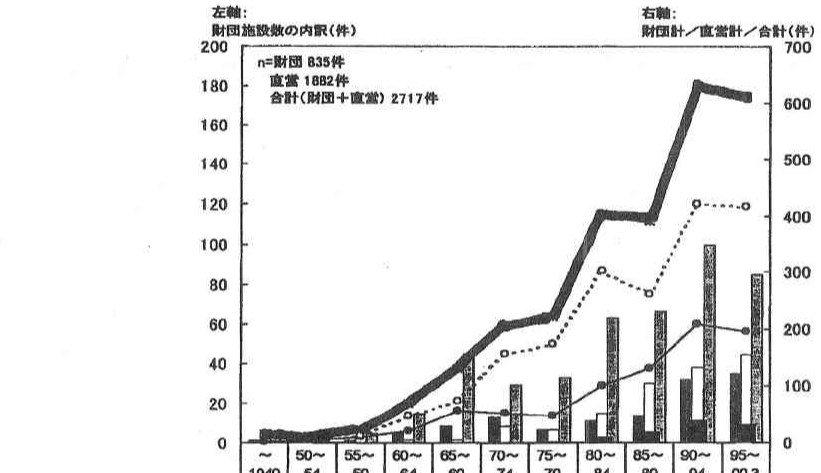
劇場事業法（仮）の提案　鈴木忠志他　日本芸能実演家団体協議会　２００２年

ホール機能を主体とした効率文化施設の活性化に関する研究　活動・財政・組織・施設のデザイン　高木俊行　２０００年

参考資料

資料１：公共文化施設の設立のグラフ[38]

［図表 1-3 設置自治体別 財団運営施設数の推移］

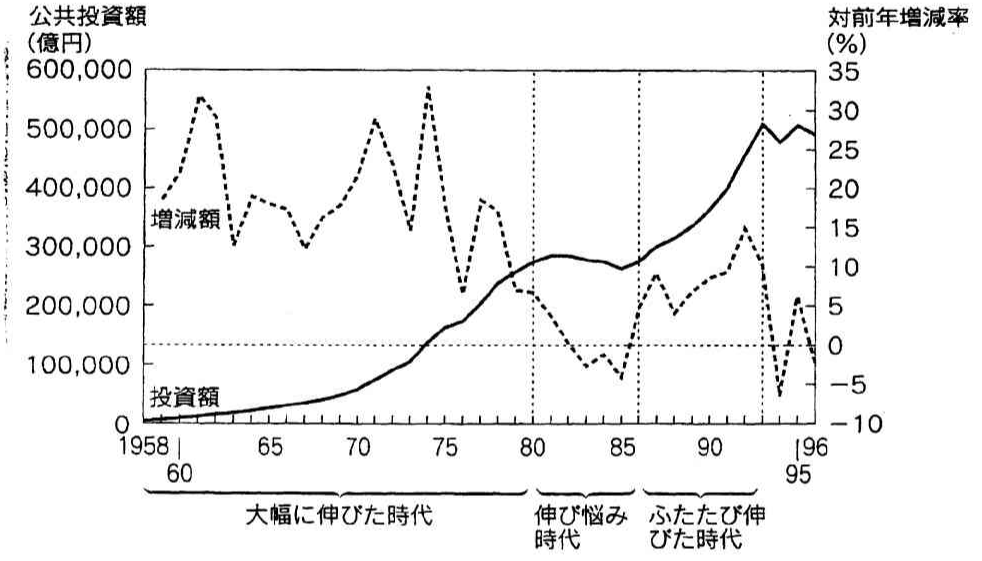


	～1949	50～54	55～59	60～64	65～69	70～74	75～79	80～84	85～89	90～94	95～00.3
都道府県(財)	1	2	1	5	9	13	7	11	14	32	35
政令市・特別区(財)	0	2	4	2	2	9	7	15	30	38	44
市(財)	2	1	5	15	45	29	33	63	66	100	85
町村(財)	0	0	1	0	0	1	2	11	20	40	33
財団 計（右軸）	3	5	11	22	56	52	49	100	130	210	197
直営 計(右軸)	13	5	12	48	74	156	174	303	261	420	416
合計(財団＋直営)(右軸)	16	10	23	70	130	208	223	403	391	630	613

[38] ARTS POLICY & MANAGEMENT 第１８号　三和総研研究所　2001　P．6

資料２：公共投資額の推移[39]

―― 図1-2-1　公共投資額の推移 ――



注）1984年度までは日本専売公社・日本電信電話公社、86年度までは日本国有鉄道を含む
出典：総務省「公共投資」ほか

[39] 「自治体再生戦略―行政評価と経営改　　上山信一・井関友信　日本評論者　２０３年Ｐ．８図１－２－１

資料３：文化の外部性[40]

表１　芸術・文化の外部性（オーストラリアの調査）

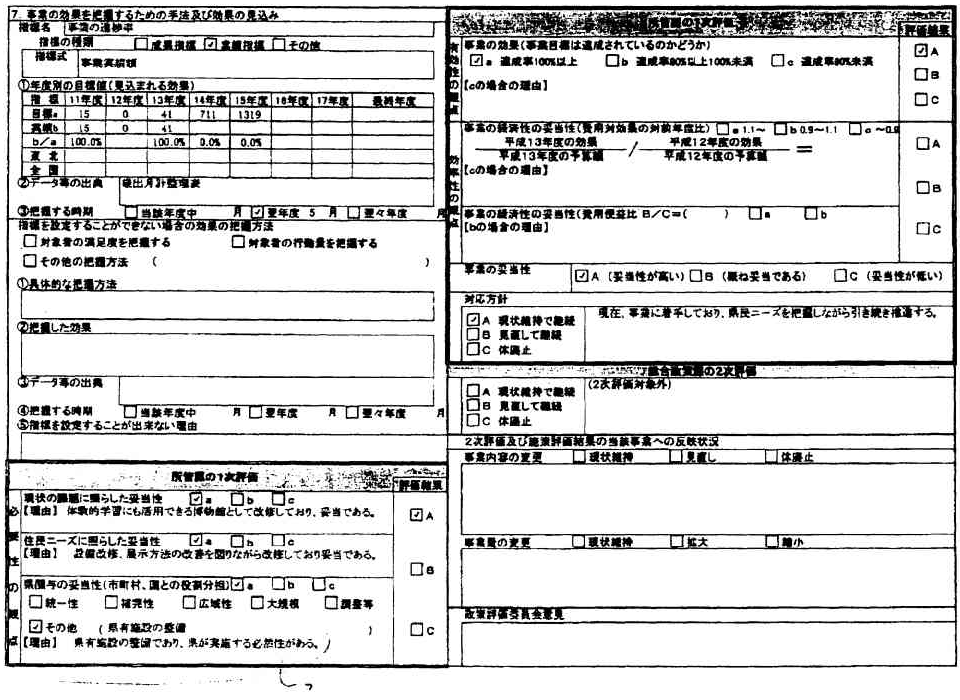
（%）

	賛　成	反　対	どちらとも言えない
オーストラリアの芸術家の成功は，オーストラリアの誇りだと思う	94.8	4.4	0.8
芸術は自分の国を理解する手助けになる	84.6	13.8	1.6
芸術はそれに参加した人々にのみ便益をもたらす	34.9	64.1	1.0
芸術は生き方を見つけるために重要だ	80.6	17.3	2.1
芸術は死滅すべきではない	96.9	2.3	0.7
子どもたちが芸術を学ぶことは大切だ	96.5	3.2	0.4
芸術は批判的すぎて社会の害になる	14.8	81.2	4.0
芸術団体はチケットの売上げだけで生き残るべきだ	20.7	78.1	1.2

（出所）　Heilbrun and Gray [1993]より作成。

[40]「文化政策学：法・経済・マネジメント」後藤和子　有斐閣　　２００１年　P.56

資料４：代表的な行政評価シート



7. 事業の効果を把握するための手法及び効果の見込み

指標名　事業の進捗率

指標の種類　☐成果指標　☑業績指標　☐その他

指標式　事業実績額

①年度別の目標値（見込まれる効果）

指標	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	最終年度
目標a	15	0	41	711	1319			
実績b	15	0	41					
b／a	100.0%		100.0%	0.0%	0.0%			
東北								
全国								

②データ等の出典　後出月計整理表

③把握する時期　☐当該年度中　月　☑翌年度　5　月　☐翌々年度　月

指標を設定することができない場合の効果の把握方法

☐対象者の満足度を把握する　☐対象者の行動量を把握する

☐その他の把握方法　（　　）

①具体的な把握方法

②把握した効果

③データ等の出典

④把握する時期　☐当該年度中　月　☐翌年度　月　☐翌々年度　月

⑤指標を設定することが出来ない理由

所管課の1次評価	評価結果
必要性の観点 現状の課題に照らした妥当性　☑a　☐b　☐c 【理由】 体験的学習にも活用できる博物館として改修しており、妥当である。	☑A
住民ニーズに照らした妥当性　☑a　☐b　☐c 【理由】 設備改修、展示方法の改善を図りながら改修しており妥当である。	☐B
県関与の妥当性（市町村、国との役割分担）☑a　☐b　☐c ☐統一性　☐補完性　☐広域性　☐大規模　☐調整等 ☑その他　（県有施設の整備　） 【理由】 県有施設の整備であり、県が実施する必然性がある。	☐C

所管課の1次評価	評価結果
有効性の観点 事業の効果（事業目標は達成されているのかどうか） ☑a 達成率100%以上　☐b 達成率80%以上100%未満　☐c 達成率80%未満 【cの場合の理由】	☑A ☐B ☐C
効率性の観点 事業の経済性の妥当性（費用対効果の対前年度比）☐a 1.1～　☐b 0.9～1.1　☐c ～0.9 平成13年度の効果／平成12年度の効果 ＝ 平成13年度の予算額／平成12年度の予算額 【cの場合の理由】	☐A ☐B ☐C
事業の経済性の妥当性（費用便益比 B／C＝（　　）☐a　☐b 【bの場合の理由】	
事業の妥当性　☑A（妥当性が高い）☐B（概ね妥当である）　☐C（妥当性が低い）	
対応方針 ☑A 現状維持で継続 ☐B 見直して継続 ☐C 体廃止	現在、事業に着手しており、県民ニーズを把握しながら引き続き推進する。

総合政策課の2次評価	
☐A 現状維持で継続 ☐B 見直して継続 ☐C 体廃止	（2次評価対象外）

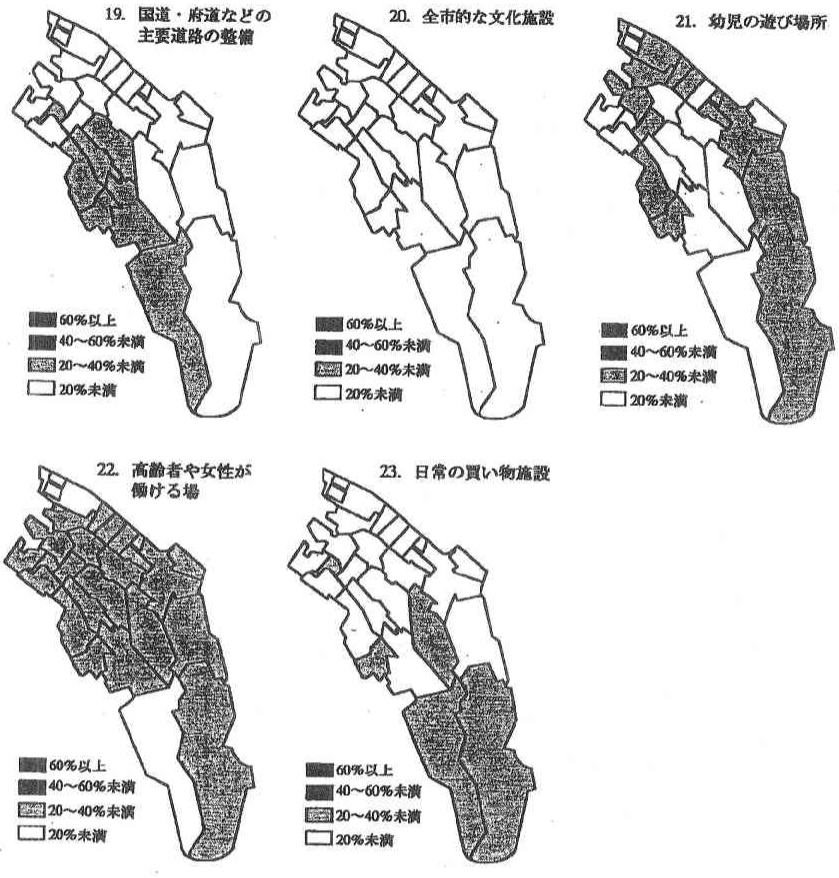
2次評価及び総策評価結果の当該事業への反映状況

事業内容の変更　☐現状維持　☐見直し　☐体廃止

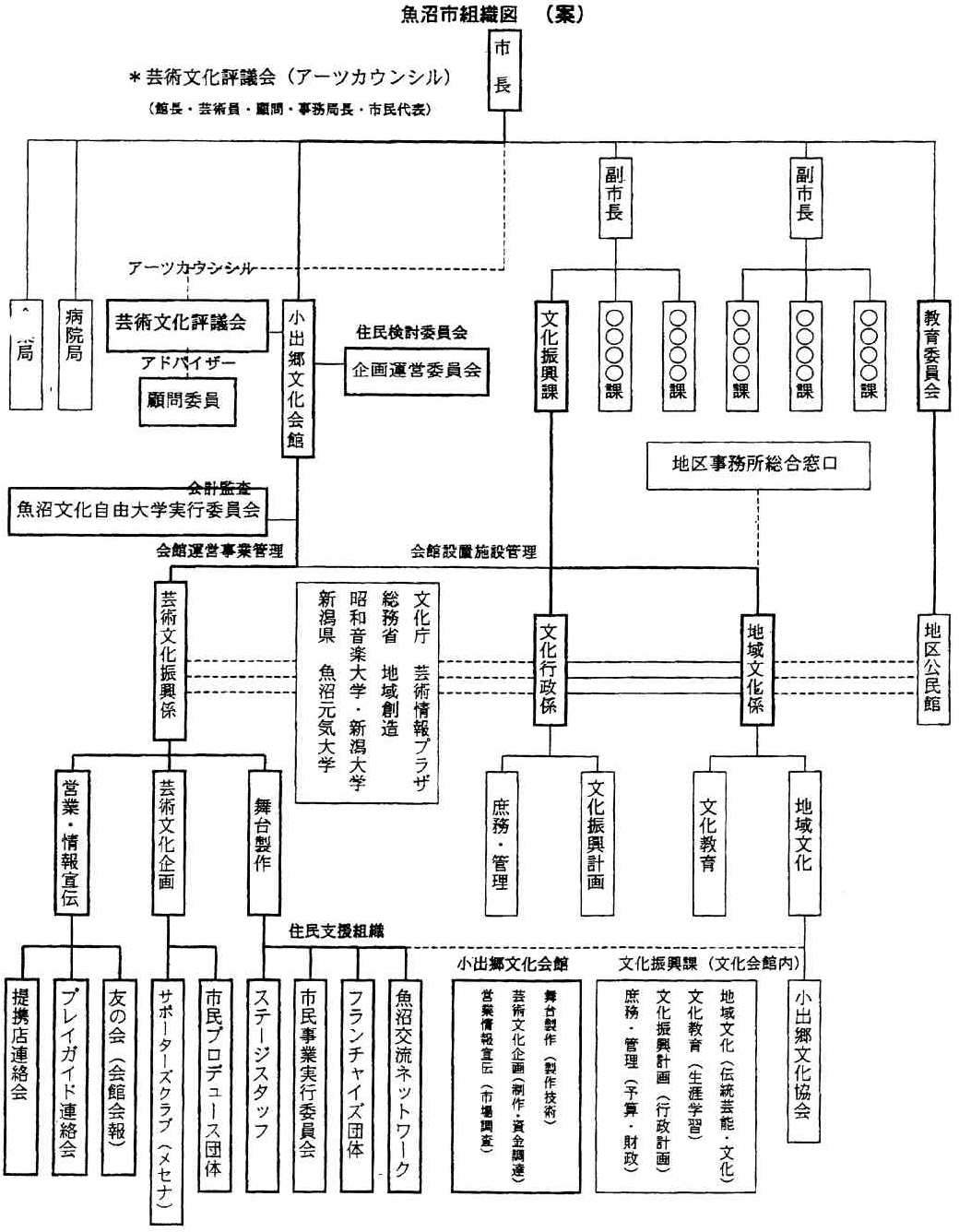
事業量の変更　☐現状維持　☐拡大　☐縮小

政策評価委員会意見

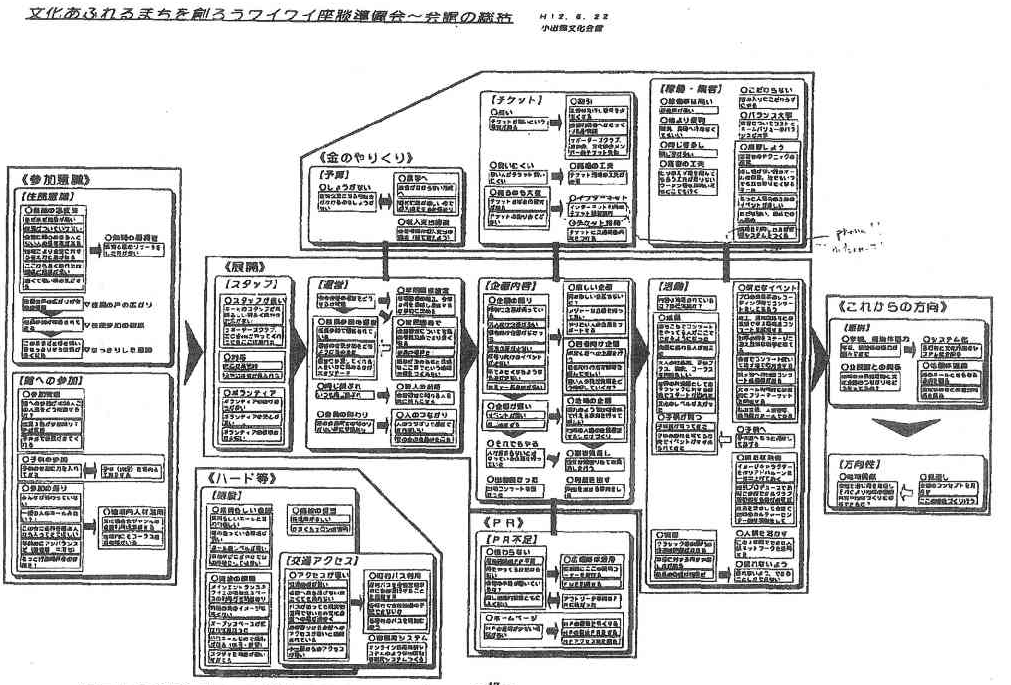
資料５：Ｂ市の市民ニーズの地図[41]



資料6：アーツ・カウンシル組織図案



資料７：評価ワークショップの第一回ワークショップまとめ[42]



住民が評価を通して発見できたこと・・・

－17－

気づいたこと	生み出したもの
1. 地域にある価値をかんがえるきっかけ	1. 地域全体を巻き込んだ魚沼文化自由大楽構想
2. 魚沼にもともとあった自由大学の歴史	2. 小出郷文化会館のコンセプトの見直し
3. 小出郷文化会館の歩み	3. 小出郷文化会館事業のリニューアル
4. 小出郷文化会館の関係団体の成長	4. 文化を通した地域づくりの議論の場
5. 小出郷文化会館が地域に与えた影響	5. 小出郷文化会館の課題
6. 住民・文化団体の要望と不満	6. 魚沼文化自由大楽の実施アイディア
7. 自らが積極的に関わる必要性	7. 住民自らが実施する意欲

この評価のワークショップの中で、コンセプトが一部見直され、目的や目標が再設定された。

[42] 「文化あふれるまちを創ろうワイワイ座談会　ワークショップの記録」平成１３年３月 小出郷広域事務組合　P.17

資料８：櫻井館長作成の数値評価

文化事業の推移　　文化会館の事業予算を長期計画で　　平成14年

	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
管理費	83,383	92,289	91,311	90,867	97,223	98,789	98,349					
稼働率大	0.644	0.609	0.547	0.771	0.946	0.993	100.003					
稼働率小	0.534	0.735	0.517	0.687	0.821	0.741	0.718					
入場数	67.795	72.271	72.767	75.734	84,452	74,922	83,161					
公債費		64,230	149,026	203,134	198,100	192,855	187,654	182,423	172,438	133,804	1,364	
11年比較	-181,996	-138,904	-54,108	0	-5,034	-10,279	-15,480	-20,711	-30,641	-69,330	-201,770	
中期維持補修					1,500	1,500	2,500	5,000	3,000	6,000	6,000	
照明改善工事							4,500					
事業費	45,767	48,142	61,376	61,082	62,557	76,879	58,982					
チケット収入	14,569	19,239	33,824	31,058	27,158	35,170	30,344					
事業不要額	2,312	3,673	*9,374	*5008	*5,535	*4,450	0					
基金積立	0	0	6,000	4,000	5,525	4,450	5,638					
基金計			6,000	10,000	15,525	19,975	19,975					
sp 運用	4,000	2,000	0	0	0	0	300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
sp基金計	0	1,194	1,981	4,202	5,231	4,471	5,000					
ふるとく基金	0	5000	0	4,000	4,000	2,000	300		0	0	0	0
使用料	5,868	4,183	5,090	4,953	5,110	4,061	4,500		目標5,000	目標5,000	目標5,000	目標5,000
文化庁	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	19,000	3,000	他の補助事業	他の補助事業	他の補助事業	他の補助事業	他の補助事業
他の補助金	4,000	2,000			6,500	5,300	7,700					
補助金計	24,000	22,000	20,000	20,000	26,500	24,300	10,070					
町村負担	6,460	6,471	7,902	6,674	6,454	18,500	16,500	16,500	16,500	16,500	16,500	16,500
メディアデータ	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
テレビ	全1県7回	全2県4回	県3回	県3回	全1県4回	全1県4回	全3県7回	県4回				
ラジオ	全1県2回	県51回	県2回	全1県1	県1回	県8回	全1県2回	県2回				
新聞全国	2回	1回	2回	2回	2回	1回	8回					
新聞新潟県	21回	30回	44回	22回	19回	24回	21回					
新聞越南	74回	46回	43回	63回	67回	52回	52回					
新聞小出郷	51回	53回	135回	108回	74回	110回	85回					
雑誌	全5県10回	全5県9回	全4県9回	全4県4回	全7県5回	全7県1回	全17県4回	小出郷pr効果全国10ポイント県5ポイント広域2ポ				
視察	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]					
館長講演	全1県1圏8回	全3県4圏4回	全6県3圏4回	全7県2圏6回	全9県2圏6回	[illegible]	[illegible]	メディア効果全国メディア2000万件200万広域20万				
館長公演pr	15回	10回	8回	10回	16回	18回	14回					
館長勤務時間	5，117時間	3，143時間	2，947時間	3，213時間	4，212時間	4,513時間	4,303時間					
館長持出経費	3,276千	3,311千	4,185千	4,231千	4,392千	4,453千	4，663千					
館長基金	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]					
昭和音楽研修	1回	1回	0回	1回	1回	2回	2回					
事業旅館使用	2,000人	2,200人	2,300人	2,500人	2,600人	2,700人	3，500人					
小出郷pr効果	897ポイント	975ポイント	934ポイント	863ポイント	1,158ポイント	1,164ポイント	1,128ポイント					
メディア効果	701，200千	689，000千	642，400千	695，800千	1074600千	1156800千	1296800千					

小出郷文化会館5年間の推移　　9月1日

資料９：Ｂ館に対してなされた事務事業評価シート

	活動・成果指標・効率性		実績値 H13	実績値 H14	目標値 H15年度	対前年度比率
①活動実績	活動指標A（単位）	企画事業数	21	15	15	0.71
	活動指標B（単位）					
②成果	成果指標A	入場者数（人）	14,402	7,984	8,500	0.55
	成果指標B					
③効率性（単位当りコスト名）（算出式）		１事業あたりの費用（千円）	2,336	332		0.15

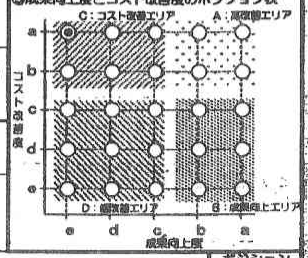
①成果向上度（目標値に向かって成果指標が向上しているか）
a 大きく向上　b やや向上　c 横ばい
d やや低下　e 大きく低下

【上記の理由を分析】
浪切ホールが閉館したことにより、事業数が減少し、行政としての文化推進事業のみが残ったため。

②コスト改善度（単位あたりコストからみた効率性は高まっているか）
a 大きく改善　b やや改善　c 横ばい
d ややﾏｲﾅｽ化　e 大きくﾏｲﾅｽ化

【上記の理由を分析】
企画事業としては改善になるも、文化財団補助金を要している。

③成果向上度とコスト改善度のポジション表



④成果向上とコスト改善に対する考え方（③ポジション表の説明）
A：高改善ｴﾘｱ ⇒ 現状の成果水準、コスト改善の取り組みを今後も維持・発展
B：成果向上ｴﾘｱ ⇒ 成果向上の取り組みを維持する一方、コスト改善の取り組み方を十分に見直す必要
C：ｺｽﾄ改善ｴﾘｱ ⇒ コスト改善の取り組みを維持する一方、成果向上の取り組み方を十分に見直す必要
D：低改善ｴﾘｱ ⇒ 成果向上・コスト改善ともに取り組み方の見直しが必要

ポジション

⑤総評
上記ポジション評価とシートAのニーズや行政関与の必要性等を総合的に勘案し総合評価を行う。
当事業だけを評価するとコスト面において大きく改善されているが、平成１４年度より文化財団に対して自主事業補助金を支出している。

①事務事業の組織の必要性
a 維持　b 改善・見直し　c 廃止　d 他事務事業との整理・統合
e その他（　　）

②執行方法の改善方向
a 現状維持　b 一部委託　c 全部委託　d 民営移行　e NPO　f ボランティア
g 行政と他主体（企業、市民など）との協働　h その他（　　）

③事務事業内容の改善方向
a 現状維持　b 対象の見直し　c ｻｰﾋﾞｽ内容の見直し　d 受益者負担の見直し
e その他（　　）

④日常業務面での改善方策
a 業務手続の簡素化　b 事務経費削減　c 情報化の推進　d 職員の能力向上
e 市民参加機会の充実　f その他（　　）

⑤改革改善の具体的内容
広報活動等を工夫し入場者数の拡大をはかる。

⑥事務事業の中期的展望
岸和田市文化財団との連携のもと、浪切ホール、文化会館、自泉会館などの文化関連施設のネットワーク機能の形成を図る。

担当課長コメント	文化財団との連携のもと継続して実施する。
担当部長コメント	浪切ホール閉館と財団の事業開始に伴う施設ネット及びマドカの今後の展望を明確にしなければならない

資料１０：静岡県立美術館ベンチマークス

静岡県立美術館ベンチマークス案（v.5.2）			業績測定（現状値）	
大項目	中項目	評価指標	H13	H14.7まで
1．作品と出会う場の充実 ＜展覧会＞	(1)展覧会の定量的側面	1展覧会の観覧者総数	192,818人	
		2新規来館者の割合		15.7%
		3来館後1年以内のリピート率		80.2%
	(2)展覧会の定性的側面	1展示からインパクト（興味・感動が生まれた）を受けた観覧者の割合		86.1%
		2展覧会の目的・趣旨を理解できた観覧者の割合		72.3%
		3観覧料に見合うだけの内容であったと感じた観覧者の割合（観覧料の妥当性）		70.6%
		4自分の観覧体験を他人に伝え，来館を他人に薦める観覧者の割合		63.8%
2．人と出会う場の充実 ＜文化の交流の場＞	(1)ボランティア	1ボランティアの総活動日数		＜算出中＞
		2ギャラリートーク、解説などにおける観覧者の満足度（満足した人の割合）		＜調査票作成済＞
		3ボランティアにおける自己実現度，満足度（仕事内容に満足しているボランティアの割合）		＜調査票作成済＞
		4他館への関心度の増加割合		＜調査票作成済＞
	(2)友の会	1友の会会員の数	662人	
		2友の会会員にとっての満足度（友の会の内容・会費に満足している会員の割合）		＜調査票作成済＞
	(3)学芸員養成	1博物館実習後の美術館の活動に対する意識の変化（美術館関連の仕事を本気で目指そうと考えるようになった学生の割合）		＜調査票作成済＞
		2博物館実習後の美術館利用形態の変化（いままでより頻繁に美術館・博物館を利用するようになった学生の割合）		＜調査票作成済＞
3．学びと出会う場の充実 ＜美術・美術館への誘い＞	(1)実技系の教育普及	1受講者総数	3,868人	
		2受講者充足率（受講者／定員）	69.8%	
		3普及事業への参加がきっかけで，その後1年間の来館頻度が増えた人の割合		＜後日追跡調査＞
		4自分の参加体験を他人に伝え，参加を他人に薦める参加者の数		＜後日追跡調査＞
		5新規受講者の割合		75.5%
		6受講後1年以内の普及事業へのリピート率		95.1%
	(2)講義系の教育普及	1受講者総数	915人	
		2受講者充足率（受講者／定員）	65.4%	
		3普及事業への参加がきっかけで，その後1年間の来館頻度が増えた人の割合		＜後日追跡調査＞
		4自分の参加体験を他人に伝え，参加を他人に薦める参加者の数		＜後日追跡調査＞
		5新規受講者の割合		61.0%
		6受講後1年以内の普及事業へのリピート率		86.8%
	(3)印刷物・講座等	1美術鑑賞・美術館活動に関わる学芸員の刊行物の件数	67件 **	
	(4)図書・映像資料	1図書・映像資料の利用者総数	5033人+181人	2,057人+83人
		2図書・映像資料を提供している場（図書閲覧室，ビデオプラザ，ビデオコーナー）に満足したと感じた人の割合		26.7%
	(5)学校対応	1受け入れた学校数	49校	
		2受け入れた生徒・児童数	2,535人	
		3学校向けプログラムに関して面白かった，またやってみたいと感じた児童・生徒の割合		93.9%
		4学校向けプログラムが授業の目的達成に貢献したと感じた先生の割合		90.9%
		5学校行事でかって来館したことのある人の来館者（成人）に占める割合		13.7%
	(6)特別観覧（資料の利用度）	1特別観覧の件数	64件	
	(7)レファレンス	1美術に関する質問を受けた件数		＜カウント中＞

謝辞

まず、この卒業論文を大学２年の春学期から卒業までスランプ時にも絶えず指導してくださった渡辺靖助教授、ならびに卒業論文の形にする際に新たな視点を与えてくださった金子郁容教授に深く感謝申し上げます。

本研究は慶応大学のＯＢの皆様によって設立された政策支援機構から多大なご支援を頂いたことによって、遠方地へのフィールドワークが可能になりました。寄付をしてくださったＯＢの皆様に心から感謝申し上げます。

また、１年半にわたってインタビューやヒアリングに快く応えてくださり、また、小出地域の様々なキーパーソンを紹介してくださった小出郷文化会館の櫻井俊行館長と小出郷文化会館企画運営委員会委員長の庭山昌明様、深く感謝申し上げます。奥只見郷観光開発協議会の桑原幸子様、奥只見郷ネイチャーレククラブの坂本恭一様、企画運営委員会の皆様、友の会会長の上村フユ様、貝瀬清子様、小出町づくり研究会の皆様（越南タイムス岩田様、大平実様、坂田明様)、「米基」専務取締役の平野悟様、関谷設計事務所の関谷文衛様、小出郷文化会館職員の榎本宏樹様、小出地域振興事務所の皆様、魚沼農政事務所主査の高橋友行様、広神村総務課主査青木進様、多くのご支援ありがとうございました。

また、金沢市民芸術村の細川村長、長時間に渡るインタビューに快く応えてくださってありがとうございました。金沢市役所市政情報コーナーの皆様、様々な情報を調べてくださってありがとうございます。

Ａ館、Ｂ館は今回、「失敗事例」として紹介させていただくことになりましたが、今回二つの館を通じてインタビューに応じて下さった職員の方々、住民の方々には深く感謝申し上げます。冷静に分析することは困難な作業でした。研究にご協力いただきありがとうございました。

また、「自治体再生戦略」の著者でもある上山信一様、多くのアドバイスをありがとうございました。公民館事業評価において貴重なご意見と資料を提供してくださった、りりっくホール元事務局長の神林茂様、元りりっくホール職員の松田あや子様、たいへんお世話になりました。

また、研究開始時から新鮮な視点を教えてくださった東京画廊山本豊津様、研究のきっかけをつくって下さった芸術情報プラザの土井美和子様、研究をすすめる過程で厳しいコメントから暖かい声援まで下さった渡辺靖研究会の先輩、同輩、後輩には本当に感謝しています。政策支援機構の共同研究者でもある大井優子様には大きく、支えられました。最後に、学生団体Ａｒｔａｇｇｌｏの皆様、研究の原動力をありがとうございました。

2004年1月　　高島祐美子

「公共文化施設におけるNew Public Governance Modelの検証」
−4つの住民参画型公共文化施設の分析より−

2004年3月10日　　初版発行

著者　高島祐美子

監修　渡辺　靖

発行　慶應義塾大学 湘南藤沢学会
〒252-0816　神奈川県藤沢市遠藤5322
TEL:0466-49-3437

Printed in Japan　　印刷·製本　　ワキプリントピア

SFC-2003-002