

環境中間支援会議・北海道連続勉強会 環境学習施設の可能性を考える

第4回 施設の運営評価と指定管理者制度を考える

[日時] 2017年11月1日(水) 15:45~17:45
[会場] 旭川市市民活動交流センターCocode
[主催] 環境中間支援会議・北海道
[共催] 旭川市市民活動交流センター、北海道地方ESD活動支援センター

博物館・科学館などの社会教育施設は、その設置目的に沿った運営方針と事業計画に基づき運営し、成果を評価されます。こうした運営評価は、施設の魅力や利用者サービスの向上、予算措置への反映などのためにたいへん重要ですが、その実情や考え方について施設関係者が知る機会はありません。近年自治体で指定管理者制度の導入が進む中で、目標設定や評価手法のあり方が不明なまま、来館者数などの数値目標がひとり歩きすることへの懸念の声も聞きます。そこで今回は、公共施設の評価を研究されている北大の佐々木先生をお招きし、施設の運営評価について学ぶ機会を設けました。

1. 講演「施設の運営評価と指定管理者制度」

講師 北海道大学大学院文学研究科 佐々木 亨 教授

○ はじめに

今日は、1) 評価とは何か、2) 事業の何を評価対象とするか、3) 多様な評価手法、4) 指定管理者制度における評価の実践、の4つをお話したい。1)~3)は「評価とは何か」を考えることであり、どんな施設にも通用するもの。4)は、そうした評価の枠組みが指定管理者制度の中でどのように使えるか考えてみる。多くの方が評価を誤解しており、今日は評価についての誤解を解くことを目標としたい。

○ 評価とは何か？

会場みなさんに、「評価」の定義・目的についてお聞きしてみたい。（「施設の改善点を洗い出す作業」、「施設の社会的存在意義を示すこと」との発言あり。）評価と調査（リサーチ）が混同されることが多いが、評価学においては「評価＝事実特定＋価値判断」と定義し、改善のための手段として扱われる。「来館者数」等は事実特定にすぎず、そこに価値判断が伴ってはじめて評価となる。

ワイスは、「評価とは、プログラムや政策の改善に寄与するための手段として、明示的または暗示的な基準と比較しながらプログラムや政策の実施あるいはアウトカムを体系的に査定すること」と定義している。

図で、5段階のうち前半3つ

は主催者がコントロールできるもので、ここまではワイスの定義の「実施」にあたる。あとの2つはコントロールできない部分で、そこを「事実特定」し「価値判断」する。「明示的な基準」とは、例えば資料1（A県立美術館の評価資料）に示されている「来館者数目標〇万人」といったもの。方向性を文章で示している部分が「暗示的な目標」である。これらを〇△×等で査定していくのが評価。

評価は、特に医療とODAの世界で発達したが、施設の評価は手法も事例も蓄積が浅い。

○ 評価の目的

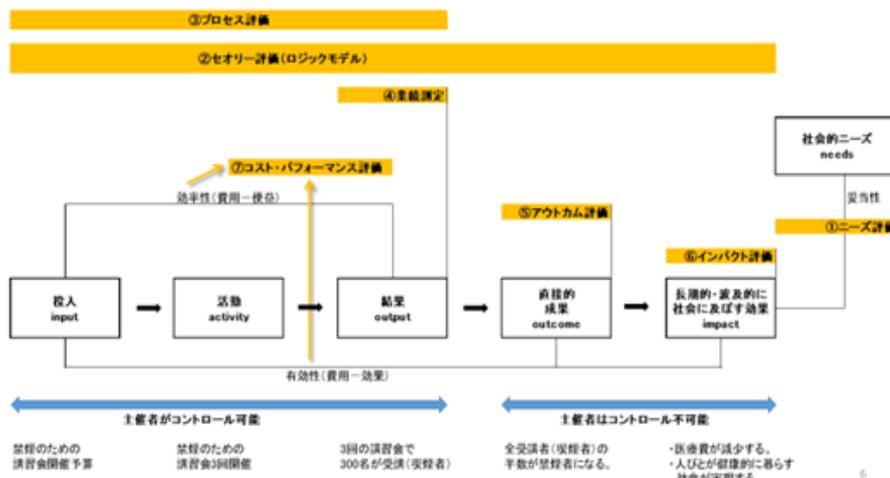
評価の目的は、①説明責任、②プログラムの改善、③組織の学習・学び、④社会変革・社会正義の実現、の4つに整理できる。②と③は表裏一体のもの。資料1の事例は「業績測定型」と言い、目標に対して明示的な基準を用いて評価する、①に特化した手法である。これだけでは改善に向けた道筋は見え、別の評価手法が必要となる。

○ 何を評価対象とするか

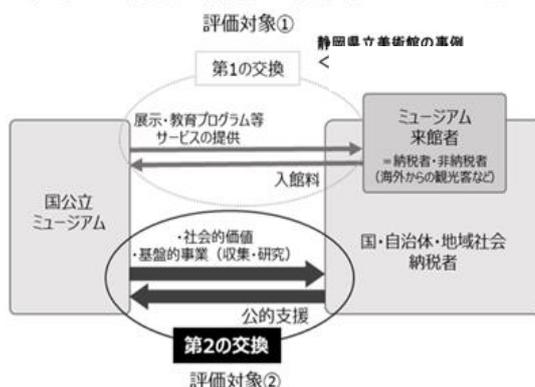
文化施設では、図のように2つの交換があるが、「第1の交換」だけではなく、下の「第2の交換」の評価が必要である。例えば、A美術館の入場料収入は予算の1~2割で、残りは公的支援により運営されており、支援に対する社会的価値・基盤的事業による便益を評価しなければならない。「社会的価値」としては、例えば「経済的価値」、「威信価値」（誇り・アイデンティティ）、「遺贈価値」（次世代に贈る価値）などが考えられる。しかし、今日のミュージアム界では定着した測定手法がなく、これらは事実特定できないので、アピールできていない。

資料1では「第1の交換」の評価が多いが、「地域住民・企業との連携」や「地域づくりへの貢献」など「第2の交換」についてもチャレンジしている。しかし、指標は「連携した取組件数」等にとどまっており、それに対する職員のレポートを定性評価の対象としているのは良いが、「地域づくりへの貢献」を評価するには不十分である。この施設では、

3. 多様な「評価手法」



2. 事業の何を「評価対象」としているか。



事実特定のためのアンケート（約 2000 件）を地元のシンクタンクに毎年 200 万円ほどかけて外注している。規模の大きい施設だがこれが精一杯。評価にはコストがかかる。

○ 評価の手法

前掲の図には、①～⑦まで 7 種類の評価が示されている。このうち、①～③が最も重要とされる。来館者数が多くてもその事業が施設の使命に合致していなければ意味がないし、来館者が少ない=社会的ニーズがない事業も意味がない。まずはニーズ評価（①）が必要であり、担当者の満足ではなく、その事業は使命に沿うものか、社会的ニーズがあるかを確認する。セオリー評価（②）は、手段が目的に合うものか、因果関係の連鎖（ロジックモデル）を見るもの。プロセス評価（③）では、当初の予算・計画どおりに実施できているか、実際との差を見ていく。ここまでの評価で、ある程度事業の健全化が図れる。説明責任への対応は重要だが、改善を目指すならこれらが必要になるだろう。

評価の手法は前掲図のように 7 種ある。細かくは説明しないが、最近「参加型評価」も行われる。

「評価は科学か芸術か？」と問われる。個々の手法は科学的だが、予算計画、手法の選択等、属人的な能力と芸術的なセンスが必要である。

○ 指定管理施設の評価の事例

資料 2 は、道の HP で公開されていた「B センター」の指定管理者の公募情報の写し。施設の評価が難しい理由は 2 つある。ひとつは、資料の右ページにある「使命」に見るように、目的達成に向けた方向性が必ずしも明確ではないこと。指定管理者との議論も十分ではないと考えられる。「協働」という手段には触れられているが、設置者から示される使命はこのようなものである。ふたつ目は、「管理の目標」としていくつもの業績指標（数値）が挙げられているが、十分に検討されているとは言いがたい。このように使命も管理目標も設置者側の要求レベルの検討が不十分なまま、とりあえず安全なものを挙げていることが指定管理施設の評価の問題のひとつ。これであれば受託者も楽だが。

○ 「あくあびあ芥川」（大阪府高槻市）の例

これに対して資料 3 及び 4 で、こういうやり方もあるという事例を報告したい。「あくあびあ芥川」は、元々市の資料館だったが、指定管理制度の 2 期目に、新たに「芥川クラブ」という地元の NPO と「大阪自然史センター」という力量ある団体が組んで指定管理者となった。その後、指定管理者側の努力があり、市は条例を改正して資料館を市立博物館にした。博物館法では、博物館が登録博物館、博物館相当施設、博物館類似施設の 3 つに分類されるが、NPO の力で一定の基準を満たして、これを博物館相当施設にした。資料館時代に明確ではなかった使命も、「あくあびあは高槻の自然がわかるみんなの博物館をめざします」という明確な文章で提案され、館のメッセージとなるとともに、設置者に受け入れられることで活動を広げている。指定管理者は設置条例上の目的は変えられないが、設置要綱に機械的に従うのではなく「受けたからにはもっとこういう方向で進みたい」という意思で一歩進めており、やる気になればできるという勇気をもらえる事例である。

2. 質疑応答

Q 参加型評価とはどのようなものか？

A 評価に、施設運営者（スタッフから管理者まで）、利用者、設置者等すべてのステークホルダーがかかわる評価。一例として、田中博氏が日本に持ち込んで普及させている MSC（Most Significant Change）という手法がある。これは、受益者全員が参加し、「プロジェクトの中で最も大きな変化はなにか」をグループごとに検討し、それを集約してグループ代表者レベルで再び検討し、というように階層ごと

の抽出を繰り返し、最終的にトーナメント方式で「最も重要な変化」を選ぶというもの。結果よりもお互いが情報や価値観を共有していく過程自体に価値を置く。この手法では説明責任は果たせないが、議論の共有は学習プロセスでもあり、組織を固めていくプロセスでもある。

Q 「威信価値」の評価事例を知りたい。

A 経済学では「仮想評価法」というものがある。「施設の存続にいくら払えるか」を問うことで経済的価値を測るもの。ただし手法は単純ではなく、経済学者の力を必要とする。

Q 数値に表せないものの評価法はあるか？

A 文章で表現するのが一つの方法。数量的な評価と両方併せれば説得力は高まる。例えば、「あなたの生活にとって〇〇博物館はどのような位置づけですか？」を聞き、得られた「休息の場」、「癒しの場」、「生きがいの場」、「勉強の場」といった重要なキーワードの出現頻度を数値化する手法がある。キーワードを属性でプロットして可視化し、事実特定していくような手法もある。

Q ニーズ評価について詳しく知りたい。

A 事業の社会的ニーズには、「規範的」「比較」「感覚的」「明示的」の4つ視点があるが、詳しくは「ワードマップ プログラム評価 - 対人・コミュニティ援助の質を高めるために」（安田節之著、新曜社、2011）を参照してほしい。

Q 行政職員に評価についての知見があるのか不安。

A 今後、行政にもNPOにも重要なスキルとなっていくと思われる。北海道でも勉強会の機運はあるが、まだ認知度は低い。

Q （事例でとりあげた）A 美術館ではニーズ評価やセオリー評価を実施しているか？

A ここでは業績測定を行っている。根本的なところを見るように変えられるといいが、行政は経年データを見られなくなるので変えたくない。施設側には外部評価委員会の改善の要望もあるが、そこはせめぎ合い。軽微な改善には着手できている。評価も5～10年で視点や手法を見直した方がよい。「東京都写真美術館」はそれができていて、ここは改善を目標に評価の視点を次々に変えている。歴代の館長が財界出身で、民間企業では当たり前の目標の見直しを実施している。

Q 目先にとらわれず長期的な成果を限られた時間でどう推測するか。

A ODA等の世界ではそれが進んでいる。初期段階は内部評価だが、その先は評価を外部の専門業者に出しており、プロジェクトには評価の予算も組み込まれている。マーケットがあれば技術は開発でき、今後期待したい。

Q 施設の運営評価を行う上で一番大切なことは？

A あまり精度にこだわらないこと。事実特定に必要以上に厳密さを求めてお金をかけても改善できなければ本末転倒。ほどほどにやることが大切であり、評価に割く労力は全事業の1～3%くらいでいい。評価は改善の手段であることを見失わないこと。