

自治体における文化振興策に関する考察 －ロジカルフレームワークによる構造整理－

パブリックサービス研究所
招聘研究員 今 村 嘉 宏

要 旨

2001年にいわゆる政策評価法が施行され、政策評価が一般的なものとなって久しい。しかしながら、評価結果の活用については、評価そのものに比べて、必ずしも十分に行われているようには思われない。その1つの背景として、個別の事業は、ある程度精緻に計画されるものの、その結果として何が得られ、どのような目標達成につながるのか、といった論理的構造（ロジカルフレームワーク）が明確になっていないことが考えられる。現在、所属研究所の資産マネジメント研究会において、成果管理指標（KPI: Key Performance Indicator）を検討しているが、こうしたロジカルフレームワークが明確にされていれば、自明的に指標も明確になるはずである。そこで、本稿では、現在、筆者が従事する文化振興分野を取り上げ、基本法令である文化芸術振興基本法、並びに政令指定都市のうち5都市の条例及び分野別の基本計画を対象として、ロジカルフレームワークの考え方をベースに、その構造を分析し、理念、目標などの構成要素相互のロジックについて、現状の整理を試みた。

その結果、共通の課題として、施策・事業を実施することにより創出される Output についての記載が明確になっていないことが確認された。その他、理念や目標と施策・事業間の直接的な連関（ロジック）が、必ずしも明確でなく、施策・事業の結果がどの目標や理念の実現に貢献することになるのか、計画等では判然としないケースが多い。特に、分野別計画は、文化振興分野におけるアクションプランであり、現場での方針、施策を整理した文書であることにかんがみれば、施策・事業から理念に至るロジックを、より明確、かつ体系立てて整理する必要がある。その結果として、適切な成果の設定につながり、更に適切なKPIの設定につながるものと考ええる。

キーワード

政策評価、ロジカルフレームワーク、文化振興、Key Performance Indicator

英文要旨

Almost 10 (ten) years has been past, since Government Policy Evaluations Act was came into force in 2001. However, results of an evaluation seem not to be utilized effectively rather than its execution. It would be caused that appropriate outputs and indicators are not identified on the respective regulations and plans, as activities themselves are more highlighted in many cases than what are achieved from.

In this paper, respective laws, regulations and general plans for cultural affairs in national and local governments are focused and perused from a viewpoint of the Logical Framework, which is typical tool for ODA project planning. This framework is structured based on the logical connection between narrative summaries, namely overall goal, project purpose, outputs and activities. It could be applied generally plans and projects in addition to the ODA projects to identify logical effectiveness.

Through the perusal, it could be pointed out that most of plans in local governments are lack of a description of “outputs” which means achievements of activities, and that the logical relation among narrative summaries are not necessary clear. The plans must be formulated from the viewpoint of logical connection one another, accordingly, appropriate indicators are led and more effective evaluation will be conducted.

1. はじめに

2001年に、いわゆる政策評価法が施行されてから10年が経過し、その運用という点では、初期状態から制度の定着期、あるいは見直し期に入っているといえることができる。

評価は、当初目標に対して何が達成され、何が達成できなかったのかを確認し、その要因は何かを明らかにするとともに、当該事業を継続する意味があるかを判断するための手段である。総務省は、政策評価制度を「効率的で質の高い行政及び成果重視の行政を推進するとともに、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底するもの」としており、この実施により「政策の不断の見直しや改善につなげる」ことを企図している¹⁾。すなわち、必要かつ不可欠な政策、施策、事業への配分の強化につながる他、目標達成のための追加的な措置、もしくは撤退を検討することが可能となる。しかし、そのためには、当初の計画において、何を目標としてどのような成果を目指し、個々の活動を行うのかを明確にしておく必要がある。そうでなければ恣意的な評価が可能となってしまうためである。

筆者は現在、さいたま市において、文化施設の管理に携わる傍ら、パブリックサービス研究所の資産マネジメント研究会に参加し、公共施設の資産情報の活用、更に、成果指標（Key Performance Indicator）について議論を重ねている。本来的には、当該分野の分野別計画の目的達成に向けたロジックの構築において、明確な指標を持った上位目標から活動までが示されているはずであり、何らかの計画を実行するにあたって、その結果を評価するために、達成指標は必要不可欠なものである。しかし、現実には、具体的な達成指標よりも理念や活動そのものに力点が置かれ、計画においてこうした指標を確認することは難しい。これはある意味で、計画のロジックの完成度が低いことを意味するということもできよう。このような問題認識を背景として、文化芸術振興分野における

評価指標の検討を、筆者自身の最終的な目標として、本稿では、地方自治体における当該分野の条例や分野別計画を対象として、文化芸術に関する計画ロジックを確認し、その構造や課題等を整理したい。

考察の進め方として、筆者の勤務するさいたま市を中心に、比較対象として政令指定都市を取り上げ、その中でも表3にある、条例及び文化振興に特化した計画（以下「計画等」という。）を有する5つの自治体を対象として検討する。

具体的には、条例や計画の記載内容を上位目標から施策事業まで抽出、整理し、可視化を図る。その際、2000年に制定された文化芸術振興基本法や条例における文化振興の理念、目的との整合性も勘案しつつ、論理構成を確認する。

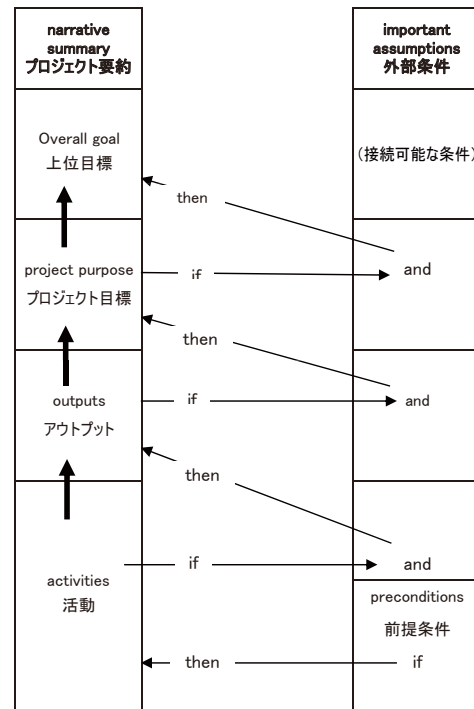
なお、予め、本稿に記載の内容は、筆者個人の見解であり、所属先他を代表するものではないことをお断りしておく。

2. 考察の視点

文化芸術に関する計画等を対象として、ロジカルフレームワーク（ログフレーム）への整理を試みる。ログフレームとは、1960年代後半にUSAID（米国開発援助庁）において開発されたプロジェクトの要約表である。ログフレームは、インパクト、アウトカム、アウトプット、アクティビティ、インプットなど、プロジェクト活動の投入から最終目標までを因果関係に基づいて体系的に整理し、概観できることから、個別のプロジェクト（事業）の論理的整合性を容易に確認できるものである²⁾。開発援助政策や事業に関する評価を行っているOECDのウェブサイトで閲覧できる資料では、ログフレームは事業の目的設定と分析を行うためのシステマティックな手法であると説明しており³⁾、開発援助分野以外でも十分に適用しうる考え方と考えられる⁴⁾。

本稿で対象とする計画等は、プロジェクトというよりも、その位置付けからは、むしろ、事業の

集合体としてのプログラムに近いが、プロジェクトに相当する個別の施策や事業という、ログフレーム上のActivityも含まれており、階層的視点からは、これをプロジェクトに置き換えて、ログフレームによる計画等の内容の論理構成を見ることが可能である。また、「論理的には、プログラムに含まれるプロジェクトの上位目標が共通であり、それがプログラムの目標となり、ログ・フレームを使用して、両者の関係を明確にすることが可能」⁵⁾であることから、ログフレームの考え方は、プロジェクト（事業）レベルのみならず、上位に位置し、当該プロジェクトを包含する計画（プログラム）にも適用可能と考えられ、本稿で取り上げる文化振興分野における計画等について、ログフレームへの整理を試みる⁶⁾。



(出典 JICA ガイドライン)

図1 ログフレームの論理構成

3. ログフレームの考え方

ログフレームの構造は、図1のようになっており、具体的な活動から最終成果までの流れが論理的（ロジカル）に理解できるようになっている。ログフレームは本来的に個別のプロジェクトを対象としたものであることから、直接的に関わりの高い外部条件なども設定しやすいが、計画レベルの整理では、個々に外部条件を設定することは容易ではない。そのため、本稿での検討に際しては、ログフレームのうちプロジェクト要約（Narrative Summary）を援用し、整理を試みる。ただし、これにより外部条件が不要になるという意味ではなく、表記上見えない、もしくは特定できないということではしかないことは自明である。

なお、本稿で対象として取り上げる文化振興に関連した計画等では、ログフレームで用いられる用語に直接的に対応する表現が使われるとは限らないため、計画等における記載階層をもとに、便宜上表1のように置き換え、ログフレーム階層に当てはめて考える。また、該当すると判断できる記載がない場合でも、可能な限り、説明等の内容から該当すると思われる事項を抽出することとした。

表1 対応表

Narrative Summary		条例、計画での該当項目
Overall Goal	→	目的、ビジョン、理念
Project Purpose	→	基本理念、基本目標
Outputs	→	事業成果、事業目的、基本方針
Activities	→	施策、事業

(筆者作成)

4. 国における文化芸術振興

自治体における計画等を確認するにあたって、まず、その上位に当たる国の法令を概観する。

4.1 文化芸術振興基本法

わが国における文化芸術振興の根幹を成す法律として、文化芸術振興基本法（平成13年法律第148号）（以下「基本法」という。）がある。

同法では、前文において、文化芸術を振興する意義を掲げている。それによれば、文化芸術とは「相互尊重の土壌形成と多様性を受け入れる社会を形成、世界平和に寄与」し、「自己認識の基点、文化的な伝統を尊重する心を形成」するものとし

ている。前者は、文化芸術を振興することによる、社会的目的を理念として掲げ、後者はその担い手である国民個人の効用、目的を挙げていると考えることができる。すなわち、文化芸術は、個人の成長のみならず、その個人が暮らす社会、ひいては世界全体に寄与する、もしくは寄与していかねばならないという（努力）目標を掲げ、意思表明していると考えることができる。

4.2 文化芸術の振興に関する基本的な方針

基本法第7条を受けて、国は文化芸術の振興に関する基本的な方針（平成23年2月8日閣議決定）（以下「基本方針」という。）を策定している。基本方針は概ね5年を目処として作成されており、現在の方針は平成23年2月に閣議決定された第3次の方針である。基本方針では、基本法で謳う理念に則り、基本施策を策定するとされていることから、基本法の構造に連なるログフレームの要素として、基本法における規定と合わせて整理すると表2のようになる。

表2のログフレームでは、基本方針における施策についての説明から、Outputs（事業成果）に該当すると思われるものを、Activities（施策）との関係性から抽出することにより、成果との連関はある程度明確にした。しかし、その一方で、Outputsが、どのProject purpose（基本理念）に貢献するのか、関連付けが明確ではない場合があるという問題が存在する。例えば、Activities 6の日本語教育に関する施策を実施することにより、どのOutputsを通じて、どのProject purposeに貢献することになるのか、基本方針では明確に整理、表示されているわけではない場合があるからである。

5. 自治体における文化芸術振興

次に自治体における状況を確認する。自治体における文化振興は、総合振興計画における1つの分野として整理される他、条例において、文化振興の目的や、行政、市民の役割等を明確にし、そ

表2 基本法及び基本方針のログフレーム

Narrative Summary	記載箇所	内 容
Oveall Goal	法律前文	1 相互尊重と多様性を受け入れるこころ豊かな社会が形成される 2 文化的な伝統を尊重する心が形成される
Project purpose	法律第2条	1 文化芸術活動を行う者の自主性の尊重 2 文化芸術活動を行う者の創造性の尊重及び地位の向上 3 文化芸術を鑑賞、参加、創造することができる環境の整備 4 我が国及び世界の文化芸術の発展 5 多様な文化芸術の保護及び発展 6 各地域の特色ある文化芸術の発展 7 我が国の文化芸術の世界への発信 8 国民の意見の反映
Outputs	基本方針 基本的 施策	1-1 芸術家や文化芸術団体等の自由な発想に基づく創造活動が活発に行われる 1-2 メディア芸術の振興により、コンテンツ産業や観光振興が図られる 1-3 伝統芸能が確実に継承され、発展する 1-4 創造活動等が活発化する 1-5 生活文化、国民娯楽、出版物等が普及する 2-1 全国各地において、国民が生涯を通じて身近に文化芸術に接し、個性豊かな文化芸術活動を活発に行うことができる環境が整備される 3-1 我が国の文化芸術活動及び世界の文化芸術活動が発展する 4-1 多様で優れた文化芸術が継承、発展し、創造される。 5-1 国語力の重要性が認識され、国語に対する理解が深まる 6 外国人の我が国及び我が国の文化芸術に対する理解が進む 7 著作権等が適切に保護され、公正に利用される 8 地域にかかわらず等しく文化芸術を鑑賞し、参加し、創造することができる環境が整備される。 9 劇場、音楽堂等が、地域住民の身近な文化芸術活動の場として活用される。 10 情報通信技術の活用により、人の結び付きが強まり、協働・共生社会が創出される
Activities	基本方針 基本的 施策	1 文化芸術各分野の振興 2 地域における文化芸術振興 3 国際交流等の推進 4 芸術家等の養成及び確保等 5 国語の正しい理解 6 日本語教育の普及及び充実 7 著作権等の保護及び利用 8 国民の文化芸術活動の充実 9 文化芸術拠点の充実等 10 その他の基盤の整備等

（筆者作成）

のうえで分野別計画において、詳細な目標、取り組みを整理するという構図になっている。本項では、こうした取り組みのうち、条例及び分野別計画を対象として、それぞれの構造を整理する。

自治体における文化芸術に関する条例を有する市町村は、平成22年度において、全自治体の約

10%とされている⁷⁾。同調査によれば、政令指定都市でも約20%であり、都道府県を含めた全体でも約50%と半数に留まる。分野別計画を有する自治体は、平成22年度で、全国の約20%である。併せて、自治体でも政令指定都市とその他の市町村では差があることも指摘されており、政令指定都市では約95%が策定済みとしている。したがって、ほとんどの政令指定都市では、条例は制定されていないなくとも、基本計画として方針が明確にされている。

このような状況、及び筆者が現在さいたま市に勤務していることを踏まえ、政令指定都市を対象として整理する。各市のホームページから確認できる文化芸術の振興に関する条例及び分野別計画は表3のとおりである⁸⁾。

5.1 条 例

20政令都市のうち、現在、文化振興に関する条例を制定しているのは、札幌、さいたま、川崎、京都、及び大阪の5都市である。条例では、基本理念、施策、財政措置などが規定されており、概ね文化芸術振興基本法と同様となっている。各条項のうち、条例の目的、基本理念、施策がログフレームのプロジェクト要約（Narrative Summary）に該当すると考え、表4のとおり整理した。

5.1.1 目的・ビジョン（Overall goal）

条例の目的を見ると、「まちづくり」への貢献を掲げる規定と、「文化芸術都市」を創るとする規定の、大きく2つに分けることができる。前者からは総合振興計画のような「まちづくり」のための1分野として、文化芸術を活用して市民のアメニティを高めようとする意図が看取される。一方、後者は、市民個人のアメニティを超えた、「文化芸術都市」を創ることに主眼を置いている。

いずれにしても、条例の目的として整理されている「まちづくり」及び「文化芸術都市の創出」は、当該自治体の理想イメージを掲げた目的・ビジョン（Overall goal）として考えることができる。

表3 政令指定都市における文化振興関連条例及び計画

	都 市	条例/計画（施行・策定年月）
1	札 幌 市	札幌市文化芸術振興条例（平成19年3月） 札幌市文化芸術基本計画（平成21年3月）
2	新 潟 市	文化創造都市ビジョン（平成24年3月）
3	千 葉 市	千葉市文化芸術振興計画（平成20年3月）
4	さいたま市	文化芸術都市創造条例（平成24年3月） さいたま市文化芸術振興計画（平成18年3月）
5	横 浜 市	文化芸術政策に関する中期的方針 （平成18年3月）
6	川 崎 市	文化芸術振興条例（平成17年4月） 川崎市文化芸術振興計画（平成20年3月）
7	相 模 原 市	さがみはら文化振興プラン（平成22年3月）
8	静 岡 市	静岡市文化振興ビジョン（平成18年3月）
9	浜 松 市	浜松市文化振興ビジョン（平成21年3月）
10	名 古 屋 市	名古屋市文化振興計画（平成22年3月）
11	京 都 市	京都文化芸術都市創生条例（平成18年4月） 京都文化芸術都市創生計画（平成24年3月）
12	大 阪 市	大阪市芸術文化振興条例（平成16年3月） 大阪市芸術文化振興プラン（平成23年3月）
13	堺 市	堺市文化芸術推進プラン（平成20年8月）
14	神 戸 市	神戸2010ビジョン 文化創生都市推進プラン （平成17年6月）
15	岡 山 市	岡山市文化芸術振興ビジョン（平成24年3月）
16	福 岡 市	福岡市文化芸術振興ビジョン（平成20年12月）
17	北 九 州 市	北九州市文化振興計画（平成22年12月）
18	熊 本 市	熊本市文化芸術振興指針（平成22年3月）

※仙台市及び広島市は確認できず

（筆者作成）

これらは、基本法及び基本方針ログフレームに照らした場合、こころ豊かな社会を形成するとする理念を共有しているとみることができよう。

5.1.2 基本理念（Project purpose）

規定における基本理念が、目的・ビジョン（Overall goal）を達成するためのProject purposeに当るものとして整理した。基本理念の規定では、伝統文化（文化財）の有効活用、まちづくりや文化芸術都市の創出のための諸環境の整備、及び内外との交流が、ほぼ共通して規定されている。いくつかの条例に見られる、自主性や創造性の尊重といった規定は、Overall goal達成のための配慮事項と考えられるが、各基本理念は、前節における「まちづくり」や「文化芸術都市」の創造のために達成すべき事項とみられる。

表4 政令指定都市5都市の条例ログフレーム

	札 幌	さいたま	川 崎	京 都	大 阪
目的 Overall goal	(第1条) 市民が心豊かに暮らせる文化の薫り高きまちづくりに寄与	(第1条) 市民が生き生きと心豊かに暮らせる文化芸術都市を創造する	(第1条) 個性と魅力が輝き、市民が生き生きと心豊かに暮らせるまちづくりに寄与する	(第1条) 文化芸術都市の創生を総合的かつ計画的に推進する	(第1条) 芸術文化都市大阪の創造に寄与する
基本理念 Project purpose	(第2条) ・活動を行う市民の主体性及び創造性が十分に尊重される ・文化芸術活動が活発に行われるような環境が整備される ・人材の育成、文化芸術の発信・交流等が推進される	(第3条) ・市民等が愛着と誇りを持つことができる活力ある都市の形成が推進される ・市民等の生活が充実する ・文化芸術の振興が効果的に図られる ・地域で育まれてきた文化芸術の保存及び活用並びに新たな文化芸術に配慮された環境の整備が図られる ・文化芸術に親しむこと又は文化芸術活動を行うことができるための適切な支援が図られる	(第2条) ・文化芸術活動を行う者の自主性及び創造性が尊重される ・市民が文化芸術を鑑賞し、これに参加し、又はこれを創造することができるような環境が整備される ・地域で育まれてきた多様で特色ある文化芸術が保存、活用される ・市の内外の地域との文化芸術の交流が図られる ・文化芸術振興基本法第2条に定める事項が尊重される	(第3条) ・文化芸術が市民に一層身近なものとなり、尊重される ・伝統的な文化芸術が保存、継承され、新たに文化芸術を創造する活動が支援される ・当該活動を担う人材が育成される ・文化芸術に関する交流が促進される ・文化芸術都市の創生に不可欠な文化財の保護及び活用、景観の保全及び再生その他文化芸術を振興するための環境が整備される ・文化芸術に関する活動と学術研究又は産業に関する活動との連携が促進される	(第3条) ・市民及び芸術家の自主性が尊重される ・芸術文化が、市民及び芸術家の双方に支えられる ・芸術家の活力及び創意が尊重され、市民自らこれに親しむことができる ・芸術家が芸術文化の振興に主体的かつ積極的な役割を果たすようになる ・多種多様な芸術文化の保護及び発展が図られる
事業成果 Outputs		(第7条規定表記から類推される成果) ・文化芸術都市の創造のために必要な文化芸術活動が促進される ・文化芸術に対する子どもの感性が高まる ・伝統的又は民俗的な文化芸術が継承され発展する ・市民等の文化芸術に対する理解及び関心が深まる ・(表記なし) ・多様な文化芸術に触れる機会が提供される ・文化芸術活動の場となる施設が充実する ・(表記なし)			
施策 Activities	(第7条) ・札幌の特性を生かした独創的な文化芸術が発展していくための環境を整備する ・市民が文化芸術を享受できる環境を整備する ・文化芸術の担い手を育成する環境を整備する ・文化芸術を伝承する環境を整備する ・子どもの豊かな感性がはぐくむ環境を整備する ・文化芸術を地域の産業として育成する環境を整備する ・札幌の文化芸術を発信する環境を整備する ・国内外の文化芸術との交流を活発に行う環境を整備する	(第7条) ・文化芸術活動を行う者及びこれらの者を支えるボランティアの育成、交流の機会の提供その他の必要な支援を行う ・文化芸術に関する教育の充実、子どもが行う文化芸術活動に対する支援その他の必要な施策を講じる ・後継者の育成、確保、支援その他の必要な施策を講じる ・市民等が文化芸術を鑑賞し、又は文化芸術活動に参加する機会の充実を図り、これらの機会に関する情報の収集及び提供その他の必要な環境の整備を行う ・地域に根ざした文化芸術に関する資源の発掘、保護、活用その他の必要な援助を行う ・様々な文化芸術に関する施策の連携その他の必要な施策を展開し、及び充実する ・当該施設における文化芸術活動を行いやすくするための機能の充実その他の必要な環境の整備等を行う ・前各項に定める施策の実施に当たっては、関係団体等との連携に努めるとともに、地域経済の活性化と産業の振興に配慮する	(第5条第1項) ・広く市民が文化芸術の恵沢を享受できよう努めるとともに、市民及び企業と協働して行うよう留意する	(第8条) 暮らしの文化に対する市民の関心と理解を深めるための施策 (第9条) 市民が文化芸術に親しむことができるようにするための施策 (第10条) 子供の感性を磨き、表現力を高めるための施策 (第11条) 伝統的な文化芸術の保存及び継承等のための施策 (第12条) 新たな文化芸術の創造に資するための施策 (第13条) 文化芸術に関する活動及び地域のまちづくりに関する活動の活性化に資するための施策 (第14条) 国内外の地域との交流を促進するための施策 (第15条) 国内外の人々の関心と理解を深めるための施策 (第16条) 文化財を保護し、及び活用するための施策 (第17条) 景観を保全し、及び再生するための施策 (第18条) 施設の充実を図るための施策 (第19条) 文化芸術及び学術研究が相互に影響を与え、創造的な活動を新たに生み出すための施策 (第20条) 文化芸術及び産業が相互に影響を与え、創造的な活動を新たに生み出すための施策 (第21条) 市民の自主的な活動を支援するための施策	NA

(各条例をもとに表現等を筆者修正、作成)

5.1.3 事業成果 (Outputs) 及び施策 (Activities)

条例上、成果と題した、もしくは成果に該当する条項はないため、施策と併せて確認する。

さいたま市及び京都市の条例では、施策の実施目的が明示的に規定されている。札幌市の条例では、文化振興のための環境整備という条項で規定されているが、ほぼ施策と同義と捉えてよいと思われる。なお、施策の成果は、いずれの条例でも個別条項として規定されているわけではないが、条文では、何のために当該施策を実施するかという目的表現があるところ、さいたま市の施策の1つを例として取り上げ、その内容を確認する。

さいたま市文化芸術都市創造条例の第7条第4項では、「市民等の文化芸術に対する理解及び関心を深めるため、市民等が文化芸術を鑑賞し、又は文化芸術活動に参加する機会の充実を図り、これらの機会に関する情報の収集及び提供その他の必要な環境の整備を行う」と規定されている。これを、成果と施策に分解すると表5のように整理できる。

表5 さいたま市の施策ログフレーム
(第7条第4項)

事業成果 Output	市民等の文化芸術に対する理解及び関心が深まる
施策 Activities	1 市民等が文化芸術を鑑賞し、又は文化芸術活動に参加する機会の充実 2 これらの機会に関する情報の収集及び提供 3 その他の必要な環境の整備

(筆者作成)

したがって、この施策の効果を測るためには、手段・方法の計測指標として「鑑賞・参加機会の提供実績数」、「情報提供機会、媒体数」などを設定することが想定される。

このように、さいたま市の施策からは、期待される成果も併せて看取できるが、札幌市や京都市の条例では、「〇〇という目的を達するための施策を実施」という表現になっており、むしろ、成果を達成するために、どのような施策を実施するかが明確ではない。

総論としては、条例における施策規定が、分野

別計画策定の際の明確なガイドラインとなる一方で、その記載の範囲によっては分野別計画に枠をはめる可能性もある。いずれにしても、条例における規定と分野別計画の論理構成が一貫する（齟齬を来たさない）よう注意を払う必要がある。

5.2 分野別計画

表3のとおり、全20政令指定都市のうち、18都市が文化芸術に関する計画文書を有している。分野に特化した文書がない都市においても、いわゆる総合振興計画において、文化芸術に関する項目を設けて、基本的考え方を整理しており、各都市とも文化芸術の振興について、基本的な考え方は明確にされていると考えることができる。とはいえ、分野に特化した基本構想と、都市経営全体の中の一部としての記載では、具体性、具現化へのアプローチという点で相当の違いがあるといえる。本項では、表6のとおり、プロジェクト要約 (Narrative Summary) の項目ごとに概観する。

5.2.1 目的・ビジョン (Overall goal)

多くの計画において、表現は異なるものの、Overall goalに相当する理念、将来像が明確にされており、「都市」を創る（札幌、川崎、大阪、京都）という共通性が見られる。その中では、更に、文化芸術都市を創る、もしくは文化芸術を通じてよりよい街を創るという2種類に分類することができる。なお、さいたま市は計画文書を読む限り、「さいたま文化」を創るという記載になっており、理念の表現と説明において完全に一致していないが、他の都市とも性格を異にしている。

共通項として挙げられる、文化芸術都市というものが、どのようなイメージを持つのか、分野別計画が市民を対象とした文書であることにかんがみれば、その定義、説明が必要である。例えば、札幌市の場合、分野別計画において、「文化芸術の持つ創造性を活かし、産業振興や地域活性化につなげていく、いわゆる文化芸術創造都市」という記載があることから、文化の創造性→産業・地

域を活性化という、文化が地域活性化のプッシュ要因として内包される都市をイメージしたものと考えることができる⁹⁾。ただし、「文化芸術都市」がどのような都市であるのか、正面から捉えた説明は見当たらず、具体的イメージは明確にされていない。

5.2.2 基本理念 (Project Purpose)

各自治体のProject purposeにおいて、概ね共通項として整理できるのは、育成、発信、活性化といったキーワードである。Overall Goalにおいて掲げられた各自治体のイメージをより具体的に表したものであり、計画書の読み手、裨益者である市民にとって、より分かりやすいイメージを提供するという視点から、こうしたキーワードが用いられていると思われる。

なお、Overall goalが主に将来像を念頭にした抽象的なものであることから、Project Purposeとの論理的整合性に矛盾などは感じられない。

5.2.3 事業成果 (Outputs)

各計画を見る限り、明確にOutputとして整理された記載は確認できない。Activitiesとしての事業、施策は取り組みとして多く記載があるものの、その結果として得られる成果について個別には記載されていない。ただし、施策に関する説明において、その目的についての記載を伴うものもあり、類推は可能である。

いずれにしても、事業の実施結果として得られる成果が、どのProject purposeに貢献し、そしてOverall goalの実現につながっていくのか、ロジックの根幹を成す箇所だけに、Outputsも明確に記載することが必要であろう。

5.2.4 施策 (Activities)

各計画とも、Activitiesの記載は多い。さいたま市のように、条例において、施策の基本的方向性が明確にされているケースもあるが、どの都市も分野別計画において具体的な施策が列挙されている。

Activitiesの記載においては、どのActivityが、どのようなOutputを生み出し、それが、どのProject purposeに貢献するののかという関連付けが重要である。しかし、都市によっては、Activityレベルにおいて改めて施策群名称が設定されており、結果として当該施策群とProject purposeの関連が分からないものとなっている。例えば、さいたま市では、4つのProject purposeに対して、2つの施策群を整理しており、それぞれの関連性があいまいとなっている。

6. 課 題

これまで概観した自治体レベルの文化芸術振興に関するログフレームについて、改めて課題を整理する。

条例におけるOverall GoalとProject purposeの関係については、概ねロジックは成立していると考えられる。また、Outputsは、自治体における基本的姿勢を現したものである条例の性格にかんがみて、規定されていないことは許容範囲であると思われる。一方、Activitiesについては、自治体により対応が分かれている。条例の位置付けにかんがみれば、施策レベルの記載は本来的には分野別計画における記載で十分であるかもしれない。条例により目指す方向性を不変のものとしているとみることも可能であるが、時流の速い時代において、ニーズ、トレンドを踏まえた施策につなげるためには、改正が容易ではない条例は、結果として総花的、網羅的とせざるを得ない可能性も指摘しうる。

分野別計画についてみた場合、いずれの自治体においても、Overall GoalやProject Purposeは明確に設定されている。後藤(2001)は、文化政策の政策評価に関し、政策目標が明確でない状態で、評価だけを行うことは本来ありえないと指摘しているが¹⁰⁾、自治体文化政策の計画等では、その目標が明確にされているということができよう。一方で、Narrative Summaryのうち、Project purpose以下の

各項目の関係性が、必ずしも明確ではないと思われる。また、どの自治体でもOutputs（事業成果）について、施策の目的表記としての記載があるものの、項目立てして記載しているケースはない。そのため、各Activitiesが何を期待され、そのOutputsが、どのProject purposeに貢献することになるのかが、必ずしも明確でない。例えば、表6では分野別計画における記載順に、筆者が便宜的に通し番号を付したが、それぞれのNarrative Summaryの番号は相互に対応しているわけではなく、4. 2. 2でみた、さいたま市の事例のようにProject purposeとActivitiesの対応性が不明確になっているケースもある。計画策定時から、個々のProject purposeに対して、対応するOutputs、Activitiesを紐付けながら整理することで、策定の段階からログフレームを自然に意識することができるようになると思われる。

また、さいたま市や京都市のように、条例で施策についての規定がある場合、条例上の施策表記と分野別計画の施策表記の整合性も注視すべき点である。但し、さいたま市の分野別計画は平成18年の策定であるため、条例制定を受けて、今後新たな分野別計画が策定される見込みであり、現時点での比較は余り意味を成さないであろう。新たな計画における、ログフレームの一貫性担保が確保されねばならない。

なお、今回検討の対象としていないが、他の政令指定都市で、Project Purposeに対する測定指標を明示している計画もある（相模原市及び岡山市）。ログフレーム上、指標は構成要素ではないものの、計画策定、事業実施、評価というPDCAサイクルの視点からも極めて重要であり、筆者が前職において関わったODA事業においては、指標を含めたProject Design Matrix（PDM）による事業管理を行っていた。

計画策定に当っては、Outputsは言うまでもなく、各プロジェクト要約の測定指標を併せて設定することにより、計画策定者の意図が明確となり、より現実性が高く、投入と結果の因果関係を整理しやすい計画につながると思われる。

7. おわりに －評価指標の検討に向けて－

本稿では、政令指定都市の文化芸術振興に関わる条例、分野別計画を対象として、そのロジック構成について確認、整理した。確認した条例や分野別計画では、いずれもOutputsを項目立てした記載はなく、また特に分野別計画では、上位下位の連関が必ずしも明確でない項目が見られる。これらの点を解消することで、より分かりやすく、実証性の高い計画になるであろう。そして、このログフレームが確たるものとなることで、測定指標（Indicator）も明確になると考えられる。

今後の課題として、こうしたロジックの再構築を試みながら、文化芸術の振興に関する計画等の論理的構成（ロジック）を検討し、適切な評価指標の構築を試みたい。

謝 辞

本稿執筆に当っては、パブリックサービス研究所の小林麻理所長に、貴重なコメント、ご助言をいただいた。記して御礼申し上げたい。

表6 政令指定都市5都市の分野別計画ログフレーム

	視 点	札 幌	さいたま	川 崎	京 都	大 阪
Overall goal	何がどうなる (長期的)	文化芸術創造都市 の実現	「さいたま文化」を 輝き放つ市民文化 のまち	文化芸術の振興を通じてコミュニケー ション豊かな魅力ある都市形成を図る	世界的な文化芸術 都市・京都の創生	魅力あふれる「芸術 文化都市大阪」の創 造
Project prupose	何がどうなる (中期的)	1 札幌の文化芸術 を育てる。 2 札幌の文化芸術 をつなぐ 3 札幌の文化芸術 を発信する。 4 札幌の文化芸術 を継承し、活か す	1 文化芸術活動を行 う市民の自主性を 尊重し、文化芸術 活動の活性化を目 指します。 2 文化芸術活動 を行う市民の創造 性を尊重し、新し い文化の創造を 目指します。 3 地域の歴史や風 土に根ざした伝 統文化を尊重し、 さいたま市固有 の文化の発信を 目指します	1 文化芸術振興による創造的で持続的 な街づくりの推進 2 市民の主体的な文化芸術活動の尊重 3 関係機関等との連携による文化芸術 の振興と地域づくり 4 文化芸術活動を通じた都市・地域間 の文化交流の推進	1 文化芸術に関わ る活動が盛んな まち 2 日常生活シー ンの中に文化芸 術が溶け込んで いるまち 3 文化芸術によっ て社会全体が活 気づいているま ち 4 文化財が社会全 体で守られ、地 域の活性化にも つながっている まち	1 市民の芸術文化活 動の活性化 2 次代の芸術文化の 担い手の育成 3 大阪の芸術文化資 源の活用
Activities	何をする	1-1 多彩な文化芸術 イベントの開催 1-2 文化芸術のための 施設の整備・ 活用等 1-3 子どもたちの文 化芸術活動の充 実 1-4 アーティストの ステップアップ 促進 2-1 連携による新た な事業の構築 2-2 文化芸術をつな ぐ新たな役割の 育成・支援 2-3 アートセンター の検討 2-4 意見交換の仕組 みの構築 3-1 情報発信機能の 強化 3-2 国際的イベン ト・活動団体に 対する支援 4-1 文化遺産・自然 遺産の保存・継 承と理解促進	1 文化芸術の創造・ 振興 1-1 さいたま文化 の創造 1-2 市民の文化芸 術活動の振興 1-3 文化芸術にか かわる人材育成 1-4 文化芸術鑑賞 機会の充実 1-5 文化芸術交 流・連携 2 文化資源の有効 活用 2-1 文化財の保 護・活用 2-2 文化施設・文 化的環境の整 備・充実 2-3 情報の収集・ 提供・市民と の共有	1 文化振興 1-1 地域の文化芸術活動を促進する。 1-2 文化創造に溢れた潤いのあるまち づくりを推進する。 1-3 大学などの研究機関と協働による 文化芸術活動を促進する。 1-4 様々な文化情報の発信を行うと ともに文化芸術に関する施策の理解 と普及を図る。 2 文化交流 2-1 市内外における文化やスポーツ分 野の交流を促進する。 2-2 文化芸術活動を通じて国際化に向 けた取組を促進する。 2-3 文化芸術活動を通じて相互理解を 深め、人を尊重し認め合うまちづ くりを進める。 3 文化と教育・青少年 3-1 子どもたちに文化的施策の視点を 取り入れた教育や活動を実施する。 3-2 市民を対象に学校をはじめ市民館 などの社会教育施設での文化芸術 関係の講座や研修等を開催する。 3-3 美術館や博物館等の円滑な運営を 図る。 3-4 文化財等の保護の推進を図る。 4 文化と福祉・医療 4-1 福祉現場において、文化芸術活動 を利用した運営の促進を図る。 4-2 高齢者や障害者等への文化芸術活 動を通じた地域支援体制の整備を 図る。 5 文化と観光 5-1 文化資源の活用による観光都市を 促進する。 5-2 産業構造物や産業遺産などの観光 資源の活用を図る。 5-3 既存施設でのモニュメントや造形 などの活用を図る。 5-4 緑を育む市民文化により公園等の 魅力づくりを図り観光資源としての 活用を図る。 6 文化と経済 6-1 文化芸術を取り入れ、商店街等 を含めた地域の活性化を図る。 6-2 文化芸術活動を通じて企業との連 携を促進する。 6-3 ものづくりを奨励し、産業の保護 や育成を行う。 7 文化と環境・景観 7-1 人が住みやすい生活環境に配慮 し、緑を育む市民文化の視点を取 り入れた魅力ある公園等の設置な どによる地域づくりを促進する。 7-2 建物等の外観やデザインに配慮 し、人と自然が調和したまちづく りを推進する。	1 継承と創造に関す る人材の育成等 1-1 伝統芸能文化 の更なる創生 に向けた取組 1-2 京都芸術セン ター等による 芸術家の育成・ 活動支援 1-3 文化芸術に親 しみ、その楽 しさを知る子 どもたちの育 成 2 創造環境の整備 2-1 京都会館の創 造・発表拠点 としての再整 備 2-2 京都芸術セン ターを中心と した情報機能 等の充実 2-3 国内外との文 化芸術交流に よる質の高い コミュニケーション の促進 3 文化芸術と社会 の出会いの促進 3-1 文化芸術と暮 らしを改めて 結び付けるた めの取り組み 3-2 文化芸術によ る地域のまち づくり活動の 支援 3-3 若手芸術家等 の居住・制 作・発表の場 づくり	1 市民の芸術文化活 動の支援 1-1 市民の芸術文化 活動の活性化 1-2 市民の鑑賞・体 験機会の充実 1-3 青少年の鑑賞・体 験機会の拡充 2 新進芸術家の支援 育成 2-1 芸術創造館を核 とした新進芸術 家の発掘・育成 2-2 様々な主体との 連携による新進 芸術家の発掘・ 育成 2-3 芸術家を支える 人材の育成 3 大阪の芸術文化ブ ランドの強化と創造 3-1 人形浄瑠璃文楽 3-2 大阪フィルハー モニー交響楽団 3-3 咲くやこの花賞 3-4 先端技術による 新たな芸術文化 の創造 4 博物館群の総合力 を活かした魅力向上 4-1 博物館の特色を 活かした事業推進 4-2 博物館群の総合 力を活かした魅 力向上 5 近代美術館整備計 画の推進 5-1 近代美術館整備 計画の推進 5-2 所蔵品の積極的 公開 5-3 市民・NPOが 活動する協働の プラットフォーム づくり 6 様々な主体との協 働・連携による都市 魅力の向上 6-1 市民・NPO等と の協働・連携 6-2 芸術文化情報の 発信力の強化 6-3 「水辺の文化都 心」中之島の魅 力向上 6-4 芸術文化による 観光魅力の創出

(筆者作成、通し番号は筆者による)

【注】

- 1) 「政策評価に関する基本方針」平成17年12月16日 閣議決定
- 2) 新JICA評価ガイドライン
- 3) Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation <http://www.oecd.org/derec/finland/38141776.pdf>
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9707&GUID={F5215E77-4DEB-46D5-8B9F-33642146814D}>
- 4) 筆者は、前職である独立行政法人国際協力機構でも、個別のプロジェクトを実施するに際しては、原則としてログフレームの考え方に基づいてProject Design Matrixを作成して事前評価を行い、プロジェクトロジックを確保すると共に、事後評価時の達成状況を把握するための基本ツールとして活用していた。
- 5) FASID「政策評価・プログラムハンドブック」FASID 2003 p.24
- 6) なお、共通の上位目標を有する複数の事業を包含する意味でのプログラムに対する評価では、結果フレームワーク（Results Framework）という、ログフレームよりも比較的長期間を念頭に置き、アウトプットからアウトカム、開発目標までを、同様に因果関係をもとに体系的に整理するツールが用いられることがある。これは、個別の活動や投入よりもよりハイレベルでの達成を見据えたものである。
- 7) 「平成22年度 地域の公立文化施設実態調査」財団法人地域創造 平成23年3月 P.10
- 8) 2012年8月15日現在
- 9) 文化庁では、「文化芸術の持つ創造性を地域振興、観光・産業振興等に領域横断的に活用し、地域課題の解決に取り組む地方自治体」と定義しており、文化庁長官表彰に当該部門を置いて、先進的な自治体を表彰する事業を実施している。

- 10) 後藤和子編 「文化政策学 法・経済・マネジメント」有斐閣 2001 p.165

参考文献

- (1) 後藤和子 2001 『文化政策学：法・経済・マネジメント』 有斐閣
- (2) 近藤哲雄 2004 『自治体法』 学陽書房
- (3) 財団法人地域創造 2008 「指定管理者制度における公立文化施設の運営と財団のあり方に関する調査研究－地方公共団体における文化政策のあるべき姿を考える－」
- (4) 財団法人地域創造 2005 「公立文化施設における政策評価等のあり方に関する調査研究－指定管理者制度を中心に－」
- (5) 独立行政法人国際協力機構 評価部 2010 「JICA事業評価 新ガイドライン」
- (6) 独立行政法人国際協力機構 2004 『プロジェクト評価の実践的手法』
- (7) 中川幾郎 2001 『分権時代の自治体文化政策 ハコモノづくりから総合政策評価に向けて』 勁草書房
- (8) 根木昭 2003 『文化政策の法的基盤』 水曜社
- (9) 根木昭 2010 『文化政策学入門』 水曜社
- (10) 森田智 2003 「JICAにおける結果重視マネジメント（RBM）の確立と業績測定導入の有用性に関する研究」国際協力事業団国際協力総合研修所
- (11) 山口道昭 編著 2009 『[入門] 地方自治』 学陽書房
- (12) 山谷清志 1997 『政策評価の理論とその展開』 晃洋書房
- (13) FASID 2003 『政策・プログラム評価ハンドブック』
- (14) Ministry of Foreign Affairs in Finland 2007 *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation*

