

混浴温泉世界実行委員会事業の評価について

三浦 宏樹

1. 温泉観光地都市・別府の課題

大分県別府市（人口 12 万人）は、源泉数、湧出量、泉質数ともに国内随一の温泉観光地であり、温泉から生まれた独自の文化が深く根づいている。別府温泉郷は、別府・浜脇・観海寺・堀田・明礬・鉄輪・柴石・亀川というそれぞれ特色のある 8 つの温泉地から構成され、総称して「別府八湯」と呼ばれる。古くから国際的な温泉保養地であった別府には、国内外から多くの観光客がそれぞれの文化を携えて訪れた。こうして流れ込むさまざまな文化を受け容れてきた街の歴史は、建築物や慣習など戦災を免れた街並みのいたるところに今も残っている。

このように別府市は、豊富な温泉資源と独自の文化・歴史を有するが、時代の変化の中で、かつての鮮度と集客力を失うとともに、中心市街地の空洞化や老朽化、高齢化や若年層の流出といった諸問題が顕在化しており、魅力ある地域づくりが最重要課題となっていた。また、旅行形態の変化にともない、それまでの中高年・男性・団体旅行重視から、多様な客層への対応が求められていた。こうしたことから、ピーク時に年間 613 万人であった宿泊客数は 1976 年以降減少に転じ、2009 年には 365 万人¹まで落ち込んだ。

この間、別府では「別府八湯ウォーク」や「別府八湯温泉泊覧会（オンパク）」など、市民主導による体験型商品の開発やツーリズムのあり方の見直しも進められた。別府に求められているのは、従来の単一の価値観ではなく、多様性を受け容れ、それを能力構築に活かしながら進化し続ける創造的な社会と、それを支える文化的・社会的な基盤の形成である。今次評価の伴走先団体である BEPPU PROJECT は、芸術の可能性を社会に広げていくことで、そうした地域の実現を目指している。

2. BEPPU PROJECT の事業展開

BEPPU PROJECT は、別府市を活動拠点とするアート NPO である。別府で国際芸術フェスティバルを開催することをmanifestoに掲げ、アーティストの山出淳也氏が 2005 年に創設（2006 年 NPO 法人化）して以来、現代アートの紹介や教育普及活動、人材育成講座や出版事業、市街地の空き店舗をリノベーションする platform 事業など、さまざまな事業を手がけてきた。

そして設立時のmanifestoを実現したのが、2009 年度にスタートした別府現代芸術フェスティバル「混浴温泉世界」である。①文化芸術の振興、②観光・地域振興と多様性の開拓、③地域の将来を担う有為な人材の育成を目的に、国内外から多くのアーティストを招いて別府のまちなかで芸術祭を開催したのだ。「混浴」といっても実際に男女が一緒に入浴するわけではない。この挑発的なネーミングには「ここに住む人も旅する人も、男も女も、服を脱ぎ、湯につかり、国籍も宗教も関係なく、武器も持たずに丸裸で、それぞれの人生のある時を共有する」（総合ディレクター 芹沢高志）という、多文化共生のコンセプトが込められている。混浴温泉世界は、3 年に 1 回開催するトリエンナーレ方式を採用し、2012、2015 年度にも開催された。

しかし、3 年に一度の芸術祭だけでは、混浴温泉世界の掲げた目的は達成しがたい。このため 2010 年度から毎年秋の 1 ヶ月間（原則 11 月）、アーティストに限らず一般市民が文化プログラムの主催者として自由に参加登録できる市民文化祭「ベップ・アート・マンス」を企画し、市民が継続して文化活動や地域づくりに携わることのできる環境を整えてきた。

BEPPU PROJECT は現在、「アートが持つ可能性を社会化し、多様な価値が共存する世界の実現を目指す」というミッションのもと、別府市内だけではなく、大分県内の他地域での芸術祭のディレクションや、クリエイティブ産業の振興、県産品の 6 次産業化、観光情報発信、移住促進事業、学校や福祉施設へのアウトリーチ、障がい者アートの展覧会を手がけるなど活動の幅を広げ、地域の創造的なエンジンとしてアートを活かした課題解決、価値創出に取り組んでいる。

BEPPU PROJECT には現在、これらの事業を担当するスタッフが十数名いる。複雑で領域横断的な地域課題に対し、クリエイティブな切り口から横串を刺してソーシャル・イノベーションを図る Think & Do Tank といえる。芸術祭の運営団体という域を超え、クリエイティブなソーシャル・ビジネスへと進化を遂げつつあるのだ。

3. 混浴温泉世界実行委員会事業の評価に向けて

ただし、今回の発展的評価（Developmental Evaluation＝DE）の対象としたのは、初期から BEPPU PROJECT が別府市内で開催している芸術祭事業である。事業の正式な主催者は、地域の産学官民（大分県、別府市、観光・経済団体、学識者など）から構成される「混浴温泉実行委員会」だが、BEPPU PROJECT が常設の事務局とし

¹ 旧調査方法による。別府市は 2010 年より、入湯税申告データをもとに宿泊客数を推計する調査方法に改めており、これによれば、宿泊客数は 2009 年の 211 万人から 2015 年の 256 万人まで回復している（2016 年は熊本地震の影響で減少）。

て事業全体をプロデュースしている（以下、評価対象を「混浴温泉世界実行委員会事業」と呼ぶ）。BEPPU PROJECT が取り組むその他の事業の多くが、官民から受託した事業であるのに対し、混浴温泉世界実行委員会事業は自主事業であり、DE の対象としてふさわしいと考えたためである。

とはいえ、実行委員会事業の評価は昨日今日に始まったものではない。2009 年度の第 1 回混浴温泉世界以来、来場者アンケートの集計・分析や、観光消費への波及効果、パブリシティ効果（メディア露出の効果を広告額に換算）の推計などを行って事業報告書にまとめ、課題を抽出してその後の事業改善に反映させてきた。

特に 2011 年度のベップ・アート・マンス以降は、バランス・スコアカード（Balanced Scorecard=BSC）の考え方を導入した評価を始めている。BSC は、ロバート・S・キャプランとデビッド・P・ノートンが考案した企業の業績評価・戦略経営支援システムである。民間企業の業績評価では伝統的に、損益財政という「財務の視点」が重視されていたのに対して、キャプラン&ノートンは、この「財務の視点」に加えて「顧客の視点」「業務プロセスの視点」「学習と成長の視点」もあわせて総合的に業績評価を行うことが重要だと説いた。そして、組織の業績を総合的にみるこうした手法は、利益追求を目的としない公的組織の経営や評価にも役立つとの考え方から、内外の行政機関や非営利組織でも検討・導入がなされた経緯がある。実行委員会事業は、こうしたマネジメント志向の評価システムの導入にも積極的に取り組んできた。

また、実行委員会事業の中核をなす混浴温泉世界については、継続を自己目的化することなく、3 回目ですたん終了しゼロベースで見直す方針を最初に決めていた。混浴温泉世界には、多数のアーティストが参加することができた反面、作品一つずつに大きな予算をかけることが難しいという課題があった。また、全 3 回の開催を通じて見いだした 3 つの方向性、すなわち「身体性を重視すること」「量よりも体験の質を重視すること」「地域性を活かすこと」を踏襲し、これまで以上に別府にフォーカスする、エッジの効いたプロジェクトを計画すべきと考えた。そこで、芸術祭の形式をグループ展から個展に改め、国際的に活躍する 1 組のアーティストによる、地域性を活かしたアートプロジェクト「in BEPPU」を、2016 年度から毎年開催することとした。2016 年度には現代芸術活動チーム【目】による「目 In Beppu」を、2017 年度にはアーティストの西野達による「西野達 in 別府」を実施したところである。なお、混浴温泉世界は芸術祭としては終了するが、その多文化共生の精神はベップ・アート・マンスに継承されているため、実行委員会の名称には引き続き「混浴温泉世界」を冠している。

今回の評価対象たる混浴温泉世界実行委員会事業は、ベップ・アート・マンスと in BEPPU（両事業に関連して行なう情報発信事業、移住促進事業を含む）から構成される。

4. 評価者の関わり方

評価者である当方は、2011 年に山出代表理事から要請を受け、混浴温泉世界実行委員会の実行委員に就任し、主にプログラム評価に関する知見を活かして、混浴温泉世界（2016 年度より後継事業 in BEPPU）、ベップ・アート・マンスの事業報告書の事業評価パートの作成支援を行ってきた。

実行委員会はその定義上、事業の主催者だが、芸術祭の企画運営を実際に担うのは事務局の BEPPU PROJECT であり、実行委員の主な役割は、事業の企画運営へのアドバイスや、地域コンセンサスの形成である。また、実行委員会を構成する団体の一部はスポンサー（資金提供者）の立場でもある。

有識者の立場で参画する当方が行う評価は、実態的には第三者による外部評価だが、実行委員という肩書にこだわると純粋な外部評価とは評しにくい面があった。しかし、世上で行われる外部評価には、有識者委員が書面審査と説明・質疑のみで短時間で評価をくださるものが多い。こうしたスタイルの評価が、業務の改善やアカウントビリティ（説明責任）確保に役立つとは実感できず、真に評価の名に値する仕事を行うには、評価対象と密接かつ真摯に向き合った評価の実践が求められると考えていた。

そうした中、昨今における参加型評価（Participatory Evaluation）のトレンド、特に DE の存在を知り、混浴温泉世界実行委員会事業において自らが目指してきた評価が、まさにこうしたタイプの伴走評価であったことに気づいた。評価としての厳格さを保ちつつも、伴走先団体と一緒に悩みながら考えていく評価こそが「経営に役立つ評価」——DE 提唱者のマイケル・クイン・パットンの言葉を借りれば、実用重視型評価（Utilization-Focused Evaluation）であると分かったのだ。

5. バランス・スコアカードの再構築

今回の評価に際して山出代表理事からは、従来の BSC に満足することなく、さらなる高度化を図りたいとの問題意識が寄せられた。これまでの BSC は、ステークホルダーに対して実行委員会事業の業績を分かりやすく伝達する仕組み、すなわちアカウントビリティ確保を主目的とした業績評価システムとしては、一定の役割を果たしてきたと判断される。しかし、事業の経営基盤を強化し、事務局スタッフや関係人材の成長を促す、戦略経営支援システムとしてはいまだ不十分だというのだ。

来場者数や経済波及効果は、事業の実施年だけで完結するものであり、こうした短期的・定量的な効果だけで

なく、中長期的・定性的な効果も重視すべきである。また、経済波及効果の多寡だけでは「文化になぜ投資するのか」という問いに答えることができない。東京オリンピック・パラリンピックが催される 2020 年以降も、実行委員会事業が自立性、持続可能性を高めてレガシー（未来に継承される財産）となっていくには、BSC の各視点において、人材の成長と経営基盤の強化にフォーカスした目標設定と、定期的なモニタリング、業務改善が求められる。代表理事は、2016 年度の in BEPPU（目 In Beppu）を実証実験と位置づけ、その実績を踏まえて実行委員会事業のビジョンの再定義と、BSC の基礎となる戦略マップ（Strategy Map）の作成を行った。

（１）ビジョンの作成

代表理事が示したビジョンは、次のとおりである。

ビジョン「観光地型・文化芸術創造都市としての別府」

全国的な観光地であり、戦災を免れ外国人が多い地域性を活かした多様な文化の取り組みと、地域資源を融合させた事業によって、新たな魅力の造成と市民意識の醸成を図るとともに、携わる人材が生き生きと活躍し続ける、市民中心都市・別府の実現を目指す。

【芸術振興】優れた作品の鑑賞機会充実と若手作家の応援

【観光推進】観光地別府の新たな魅力発信事業として活用

【人材育成】多様な事業の現場を学びの場として活用

【地域活性】文化芸術を地域活性化の核として活用

（２）戦略マップの作成

民間企業の場合は中長期的な利益の最大化が重要なため、BSC の 4 視点の中でも財務の視点を最終目標に置く。これに対し、公的機関や非営利組織は、利益追求が目的ではないため、最終目標としてミッションやビジョンに関する視点を新たに加えることが多い。混浴温泉世界実行委員会事業では、この 5 番目の視点を「地方創生の視点」としている。また標準的 BSC の「学習と成長」「業務プロセス」「財務」「顧客」の 4 視点についても、より実態にあわせて「マネジメント」「財政」「ステークホルダー」「観客」とした。標準的 BSC の「学習と成長」「業務プロセス」を「マネジメント」に統合し、「ステークホルダー」を新たに項目立てしたかたちである。

戦略マップは、BSC の 5 つの視点ごとに複数個の戦略目的を設定し、目的間の因果関係を矢印で結んだマップである。代表理事の提示した項目は、次のとおり。

【地方創生の視点】別府における諸課題の解決

戦略目的：地域のまちづくり人材の育成／別府の新たな魅力創出／集客交流人口の多様化／他地域との連携による滞留時間の増加／創造的人材の移住促進

【観客の視点】文化芸術や地域資源を活用した新たな魅力の創出

戦略目的：市民にとっても間口の広い事業の充実・強化／国際的に発信力の高い事業の創出／事業や地域情報を発信するメディアの開発

【ステークホルダーの視点】創造都市プラットフォームの造成

戦略目的：地域内の創造的人材の拡大／文化芸術団体との連携／海外機関との連携／自治体・企業・団体との連携

【財政の視点】財政基盤の確立

戦略目的：協賛金の獲得／チケット販売力の強化／負担金など基礎的財源の獲得

【マネジメントの視点】実行体制の確立・強化

戦略目的：ボランティア組織の強化／外部マネジメント人材の育成／事務局体制の強化／広域連携を促進する専門的人材育成／実行委員会体制の強化

（３）バランス・スコアカードの作成

以上のビジョンと戦略マップを踏まえ、戦略目的ごとに「目指すべき具体的な姿」を定め、その達成度を測定する「業績評価指標（Key Performance Indicator＝KPI）」を選んで、目標値を設定する。

BSC の計画期間は、2016 年度実績を起点として、東京オリンピック・パラリンピックにともなう国の文化プログラム重点実施期間である 2020 年度までとして、年度ごとに達成すべき目標値を設定する。この期間には大分県内で、2018 年度の国民文化祭、2019 年度のラグビーワールドカップなど、大型の文化スポーツ・イベントが相次ぐため、そうした中で実行委員会事業がどう成長していくかを示すことが重要である。なお、戦略目的 1 つに対して、目指すべき具体的な姿、KPI は 1 つとは限らず、複数の指標を設定する場合もある。

代表理事は、BSC についても概略イメージを示した素案を作成してスタッフに渡し、スタッフ間で検討するよう指示したが、年度末の短期間ではスタッフ間で合意を得られる内容にまとまらなかった。このため翌 2017 年度に入ってから、当方をファシリテーターとしてスタッフと意見交換を行う中で、スタッフにも納得感のある

BSCの構築を目指すこととした。当方は、このBSC策定作業をDEとして実施しようと考えた。

6. バランス・スコアカードと発展的評価の相性

とはいえ、BSCの再構築をDEで行うとは、いったいどういうことなのだろう。BSCは、多数のKPIを設定して定量的な目標管理を行うもので、ある意味、計画経営の権化ともいえる手法である。一方でDEは、事業が置かれた状況が変遷・様変わり(develop)し、予想もしないさまざまな問題が勝手気ままに創発・生成(emerge)する中、伴走先団体の意思決定を継続的かつリアルタイムで支援するものである。ソーシャル・イノベーションのように、目的が固定されているというよりも目的自体が変化し、時間軸もあらかじめ設定されているというより流動的で漸進的な対象の評価に向くとされる。BSCとDEは、水と油の関係なのではないか？

結論から言えば、決してそうではない。そもそも、本件に限らずアートプロジェクトというものは——ストレートに言えばアーティストという存在は、創発性(Emergence)の塊である。アートとは新たな価値を不断に創出していくプロセスであり、ある種のイノベーションといえる。このため、事前に100%を計画することは困難だし、あえて強行すれば、予定調和なありきたりの成果しか生まない。しかし一方で、アートプロジェクトには会期や予算が決められている。それらを守ったうえで、最終的に実現を図るべきビジョンが存在している。

ここで、アーティストとスタッフの関係を、小説家や漫画家と、担当編集者のそれになぞらえてみると分かりやすいかもしれない。作家の意向に最大限寄り添い執筆を支援するのが編集者の仕事だが、その挙げ句、雑誌のペ切を破り原稿が落ちてしまっただけでは元も子もない。作家に自由に創作してもらうためこそ、編集部にはマネジメントが必要になるのだ。

すなわち、創発性重視のDEと計画性重視のBSCとは、アートプロジェクトの戦略経営を図るうえで車の両輪といえるのではないか。そして、そうした観点からつくられるBSCは、単にタスクを機械的に消化するための道具ではなく、スタッフにとって「活動の心得」「道しるべ」となるものでなくてはならない。

そのためには、代表理事がトップダウンでBSCを示すのではなく、スタッフ一人ひとりの意識の醸成・改革が大切である。スタッフ参加型でBSCをつくりあげ、実行委員会などの場を通じてステークホルダーとも共有していくことが求められる。すなわち、アートという創発性・革新性が鍵となる実行委員会事業を支えるBSCのシステム変更を、DEを用いて支援していくのだ。

7. バランス・スコアカード ワークショップの開催

評価者である当方は2017年6月、BEPPU PROJECTのアートプロジェクト事業班(実行委員会事業を担当)の統括担当者らと、BSC策定のためのワークショップの進め方について協議を行った。その中で、新たなビジョンと戦略マップが十分腑に落ちていないところがある、自らがBSC素案に示された取り組みを実際に行うイメージが湧かない、現場感覚と齟齬のある指標があるといった意見がスタッフ内で出ていることが分かった。このため、スタッフと丁寧に議論・検討していくことが不可欠と考え、全4回構成のBSCワークショップを7月に開催することを計画した。ワークショップは、BEPPU PROJECTオフィスの会議室にスタッフを集めて行った。スタッフから率直な意見を出してもらうため、代表理事の出席は求めず、彼にはスタッフから随時検討状況を報告し、スタッフ側で把握していない方針・論点があれば後で代表に確認してもらうこととした。また、ワークショップの場で出た意見は、当方で整理してBSC改訂に反映させ、次回ワークショップ冒頭で改訂内容をスタッフに示して納得してもらったうえで、次のステージに進むこととした。

第1回ワークショップでは、統括担当者から実行委員会事業のビジョンを各スタッフに説明してもらい、その後当方から、評価やBSCの概要・意義などについて基礎的なレクチャーを行った。こうした情報共有を踏まえ、代表理事が作成した戦略マップの全体構成や、それぞれの戦略目的の妥当性について議論を行った。その結果、例えばステークホルダーの視点に「メディアとの連携」が欠けているなどの建設的意見が寄せられた。

また、評価対象はBEPPU PROJECTという「組織」ではなく、混浴温泉世界実行委員会事業という「事業」であったため、第1回ワークショップはアートプロジェクト事業班の担当者数名を対象として開催した。しかし、その後にスタッフ間で打ち合わせた結果、全スタッフに参加・合意できるものとしたいとの申し出があり、これを快諾した。ただし、全スタッフの日程を調整するのは難しいので、欠席したスタッフには出席者から補講を行い、合意形成と意見の汲み上げを図る仕組みとした。

第2回以降のワークショップでは、BSCの視点ごとに、目指すべき具体的な姿とKPIのあり方について意見交換を行った。このとき5つある視点のいずれから始めるのが適切かについて、おそらく一律の正解はない。ただ今回の場合、日常業務の負担が増えるのではないかという論点や、スタッフの懸念事項であったことから、そうした業務を何のために行うのかという目的を共有することが優先すると判断した。このため、①地方創生、②観客、③ステークホルダー、④財政、⑤マネジメントの視点という、ビジョンに近いところから徐々にブレイクダウンしていくステップを採用した。

ワークショップでは、目指すべき具体的な姿が目標として妥当か、その姿を定量指標で適切に表現できるか（意味のある指標か／指標を測定可能か／定性指標に変えるべきではないか）など、闊達に意見が交わされた。また、毎年度の目標値については、①期間前半に急ピッチで進展、②期間中直線的に進展、③期間後半に急ピッチで進展、④現状水準を維持、⑤2018年度（国民文化祭）と2020年度（東京オリンピック・パラリンピック）に重点化といった具合に、2020年度までの成長ルートを類型化して議論を行った。そうした中、特に①の類型の目標の中には、達成するには追加的な予算確保が前提になるとの意見が付されたものもある。

定量データの入手方法については、来場者数の測定、来場者（ベップ・アート・マンス² in BEPPU）やプログラム企画者（ベップ・アート・マンス）へのアンケート、メディア掲載記事の収集・保存など、従来から調査していたデータに加え、新たに測定すべき指標の入手方法も検討した。一部指標については、来場者アンケートやプログラム企画者アンケートに質問項目を追加することとした。定性データの入手は、事業終了後にスタッフやステークホルダーからヒアリングする作業が中心となろう。

ワークショップは1回あたり2時間を原則としたが、実際には議論が3時間近くにおよんだ回もあった。また、ある程度は想定範囲内だったが、4回で全ての検討を終えることができず、9月にもう1回追加して全5回構成でワークショップを終えた。

そうした作業を経て9月下旬の実行委員会にて、BSC原案の報告を行った。重要な取り組みであると評価されたが、実行委員の一人（企業経営者）から「KPIが多すぎるので、重要なものに絞り込もうでしつかりフォローアップすべき」とのコメントも寄せられた。というのも、実行委員会に報告したBSCでは、KPIの数は定量・定性をあわせて実に92指標に達していたのだ。ワークショップを通じてスタッフ参加型で組み上げた原案ではあったが、できあがったBSCを眺めると、確かに代表理事もスタッフも当方も同感であった。このため委員の意見に対して、より実効性のあるBSCへとブラッシュアップしていく方針であると回答した。

しかし、この前後から西野達 in 別府（会期10/28～12/24）、ベップ・アート・マンス2017（会期11/1～12/3）の準備が本格化し、スタッフはそちらに全力を投入することが求められた。このため、BSC改訂作業はいったんストップすることとした。当方は、さまざまなプログラムの開催状況を実体験して質的評価の相場観を自分なりに形成するモードへ作業の重点を移行し、会期中に幾度も別府へ足を運んだ。まさに現場百遍である。

そして2018年1月から、ふたたびスタッフとの協議を再開した。会期中に実施したアンケートも順次集計が進み、その結果をみながら今年度の事業実績の分析方法や、BSC簡素化の考え方などを随時スタッフに提案した。ちなみに今回、来場者アンケートに「別府は温泉観光地だけではなくアートの街でもあるというイメージを持っているか」という問いを、地方創生の視点のための評価設問として追加した。その結果、来場者の約7割がアートの街のイメージを持っているとの回答を得た。イメージを抱いた時期を問うたところ「2010～14年」という回答が最多で、それに次ぐのが「2015年以降」であった。2010年は市民文化祭ベップ・アート・マンスがスタートした年であり、2012年には2回目の混浴温泉世界が開催されている。この時期における継続的な取り組みが、アートの街・別府というイメージの形成に寄与したと推察される。

8. 別府モデルの普及に向けて

このように、スタッフ、代表理事との協議を重ねてBSCのブラッシュアップ作業を進め、2018年3月開催の実行委員会で、2017年度の評価結果とともに報告を行った。こうした別府の業績評価・戦略経営支援システムがモデルとして県内や全国に広がり、どんどん活用してもらいたいと山出代表理事は考えている。さらにこのモデルが、地域住民や自治体はもちろん国に対しても、文化へ投資を行う意義・効果を説明し、文化政策を推進するためのアドボカシー（政策提言）ツールとしても機能することを期待している。

もちろん、小規模なアートプロジェクトの場合、本件事業と同じスペックでBSCを導入するのは難しいだろう。しかし、文化による豊かな地域社会を創造するうえでは、アートが本質的に持つ創発性と真摯に向き合う必要がある。そのためには、社会的インパクト評価（Social Impact Measurement）が軸足を置きがちなアウトカム（またはインパクト）の事前／事後評価にとどまらず、マネジメントのプロセスを継続的かつリアルタイムで評価してイノベーションにつなげていく必要があろう。そうした観点からは、ミッション、ビジョン（地方創生の視点）、受益者（観客の視点）、関係者（ステークホルダーの視点）を見据えつつ、それと並行してプロセス（マネジメント、財政の視点）の適否や課題をあわせて評価する混浴温泉型BSCのフレームワークは、アートプロジェクトの評価システムとして広く応用が利くものと考えている。

² 本来は、無作為抽出の市民アンケートや、観光客全般を対象としたアンケートが望ましいが、現時点では実施困難なため、来場者アンケートで代替した。実行委員会事業を体験した来場者が対象なので、数字が高く出がちな点には留意すべきである。