

総合的なまちづくりを支援する政策評価手法に関する研究*

Research on evaluation for comprehensive urban renewal projects *

高柳百合子**・西野仁***

Yuriko TAKAYANAGI**・Hitoshi NISHINO***

1. はじめに

まちづくり交付金事業は、事業主体である市町村が自らまちづくりの目標を設定し、その目標に相応しい複数のまちづくり施策を柔軟に組み合わせて目標の達成を目指すことを国が支援する事業である。事業を実施する市町村は、自ら事前・事後の事業評価を行うことが義務づけられており、平成 20 年度には事業制度創設年度に採択された全国の第一期事業地区が最終年度を迎え、各市町村において、事業着手前に設定し公表していた目標に対する事後評価が実施された。

また、これら市町村が実施した個々の事業評価とは別に、第一期事業終了地区の成果を踏まえて、まちづくり交付金事業制度を所管している国の立場から、まちづくり交付金事業制度の政策レビュー¹⁾が実施された。

本研究の目的は、このようなまちづくり交付金事業制度の評価の枠組みを踏まえて、今後の事業制度の改善に資するような新しい政策評価の手法を提案することである。

2. 政策目的・目標の設定

(1) 政策レビューにおける設定

まちづくり交付金制度の根拠法²⁾によると、まちづくり交付金は「都市の再生」を図るために講じられた措置であり、「都市の再生」については、都市再生基本方針に5つの観点と5つの「都市再生施策の重点分野」が示され、それぞれに複数の施策が例示されている³⁾。これらの表現は抽象的であり施策もレベルが混在しており体系的に整理されてはいない。

国の政策レビュー¹⁾では、政策の目的を『地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした「個性あふれるまちづくり」を実施し、全国の都市の再生を効率的に推

進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図る。』こととしている。具体的には、各市町村が作成した都市再生整備計画と事後評価結果を用いて、「多様性」「効率性・効果性」「創造性・主体性」「運用性」「透明性」の5項目について評価が行われた。

(2) 本研究における設定

一方、本研究は、これとは違う視点で国が全国共通の課題として認識しているいくつかの課題に焦点を絞って、まちづくり交付金制度がその課題解決にどのように貢献したかという理論(原因と結果の連鎖関係)⁴⁾を明らかにしようとするものである。

本論では、国が特に対応を急ぐべきとして支援しており、平成 21 年度よりまちづくり交付金の補助率の拡大⁵⁾を行ったものの中から「中心市街地の活性化」を取り上げて報告する。中心市街地活性化は、ハード・ソフト取り混ぜた複数の施策をパッケージで取り組むことが出来るというまちづくり交付金制度の特徴を十分に活用して取り組むべき目標である。平成 20 年度まで延べ約 1500 のまちづくり交付金事業地区の内、最も多い約 350 地区がまちづくりの目標として中心市街地活性化を設定している。

3. 評価手法

(1) 枠組みの設定

まちづくり交付金では、事業主体となる市町村は、国から提示された手引き⁶⁾に沿って事業評価(事前評価と事後評価)を自ら実施することとされている。市町村自らが PDCA を実施することを重視しているため、事業評価は複雑な費用便益分析等によるものではなく、簡便な評価手法(市町村が自ら事前にまちづくりの目標、目標を定量化する指標、数値目標を自ら設定しておき、交付最終年度にその達成度を評価する)によるものとなっている。

事前評価では、[事業目標]-[指標]-[事業]の因果関係を確認させるため、事業目標を実現するための数値目標(指標)と事業との関係の度合いを評価させてい

*キーワード：政策評価、まちづくり交付金

**正員、国土技術政策総合研究所都市研究部

都市施設研究室(茨城県つくば市立原1番地、
TEL029-864-2211(代)、FAX029-864-6776)

***正員、工修、同室長

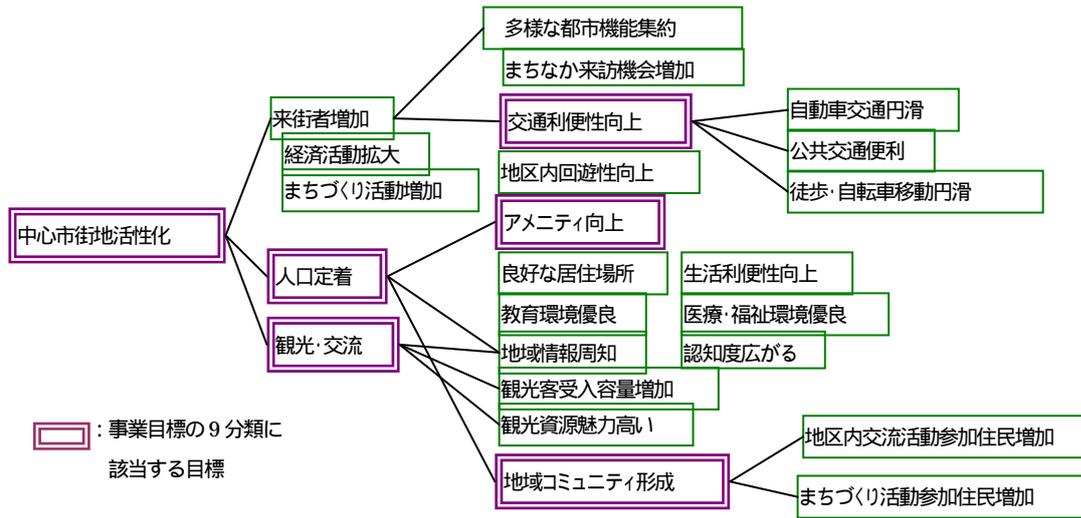


図 - 1 中心市街地活性化とまちづくりの目標の関係

る。しかし、目標は抽象的な表現のまま、設定された複数の指標の中に相互の因果関係が含まれていたり、アウトカムではなくアウトプットが混在したりしている場合が多い。

本論では、このような事業評価の現状と課題を踏まえて、中心市街地活性化を目標とした地区について、アウトプットからアウトカムまでの因果関係を明らかにすることによって、まちづくり交付金が中心市街地活性化にどう貢献したかを明らかにしようと試みた。

まず、社会資本整備審議会答申や中心市街地の活性化を図るための基本的な方針⁷⁾を踏まえて、事業目標の9分類⁶⁾を関連づけ、目標の体系図(図-1は中心市街地に関する部分の抜粋)を設定した。

(2) 事業から機能への変換

まちづくり交付金事業では、国に提出される都市再生整備計画書には事業名までしか記載されずアウトプットまで国は捕捉していない。そこで目標との因果関係を明確にするため、まちづくり交付金制度により助成が受けられる事業(22の基幹事業、3つの提案事業)および関連事業を、アウトプット(事業によって実現する機能)に変換し、「インフラ」、「交通機能」、「構築物・設備」、「都市機能」、「住宅」、「ソフト事業」の6分類、計61の機能に整理した。(表-1)

(3) 因果関係図の作成

実際に中心市街地活性化を目標に設定した地区で実際に実施された事業内容の実態⁸⁾を踏まえ、[最終目標]-[中間目標]-[アウトプット]の因果関係図を作成する。中間目標に対する指標については、国が提示している指標例⁹⁾を採用した。

次に、いくつかの具体の事業地区において、設定した因果関係図を実際の事業実績に照らす作業を行い、当該事業地区の事業担当者との協議して因果関係図を作成し

た。(図-2)

表 - 1 事業から機能への変換

| 活動(事業) | | アウトプット(機能) | | | | |
|------------------------|-------------------|--------------|------------------|------|--------------|------|
| 事業区分 | 事業名 | 機能(中項目) | 機能(小項目) | 単位 | | |
| 基幹事業 | 1 道路 | インフラ | 1 道路(6m以上) | m | | |
| | 2 公園 | | 2 道路(6m未満) | m | | |
| | 3 河川 | | 3 コミュニティ道路 | m、箇所 | | |
| | 4 下水道 | | 4 歩道・遊歩道 | m、箇所 | | |
| | 5 駐車場有効利用システム | | 5 電線類の地中化、電柱柱化 | m、箇所 | | |
| | 6 地域生活基盤施設 | | 6 公園 | ㎡、箇所 | | |
| | 7 高質空間形成施設 | | 7 緑地・植栽 | ㎡、箇所 | | |
| | 8 高次都市施設 | | 8 広場・空地 | ㎡、箇所 | | |
| | 9 既存建物活用事業 | | 9 河川自然環境保全・復元 | m、箇所 | | |
| | 10 土地区画整理事業 | | 10 河川親水空間 | m、箇所 | | |
| | 11 市街地再開発事業 | | 11 河川改修 | m、箇所 | | |
| | 12 上宅地区整備事業 | | 12 下水道 | m、㎡ | | |
| | 13 地区再開発事業 | | 13 雨水排水施設 | m、箇所 | | |
| | 14 バリアフリー環境整備促進事業 | 14 交通拠点機能強化 | 箇所、本数 | | | |
| | 15 優良建築物等整備事業 | 15 駐車場案内システム | 箇所 | | | |
| | 16 住宅市街地総合整備事業 | 16 循環バス | 台 | | | |
| | 17 街なみ環境整備事業 | 17 バス停留所 | 箇所 | | | |
| | 18 住宅地区改良事業等 | 18 TDM | 日 | | | |
| | 19 都心共同住宅供給事業 | 19 駐車場 | 台、㎡、箇所 | | | |
| | 20 公営住宅等整備 | 20 駐車場 | 台、㎡、箇所 | | | |
| | 21 都市再生住宅等整備 | 21 地域防災施設 | 箇所 | | | |
| | 22 防災街区整備事業 | 22 防犯設備 | 箇所 | | | |
| 23 事業活用調査 | 23 案内情報板・標識 | 箇所 | | | | |
| 24 まちづくり活動推進事業 | 24 耐震化工事 | ㎡、箇所 | | | | |
| 25 地域創造支援事業 | 25 景観 | ㎡、箇所 | | | | |
| 26 土地区画整理事業 | 26 モニュメント | 箇所 | | | | |
| 27 公共下水道事業 | 27 既存ストック除却 | ㎡、箇所 | | | | |
| 28 橋梁事業 | 28 ターミナルのバリアフリー化 | 箇所 | | | | |
| 29 … | 29 歩行者空間のバリアフリー化 | m、箇所 | | | | |
| 提案事業 | | 建築物・設備 | 30 特定建築物のバリアフリー化 | 箇所 | | |
| | | | 31 省資源・省エネ施設 | 箇所 | | |
| | | | 32 雨水・汚水利用システム | 箇所 | | |
| | | | 33 耐震性貯水槽 | 箇所 | | |
| | | | 34 トイレ | 箇所 | | |
| | 関連事業 | | | 都市機能 | 35 地域交流施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 36 集会施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 37 学習関連施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 38 観光交流施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 39 宿泊施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 40 商業・サービス施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 41 業務・生産施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 42 地域産業支援施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 43 行政サービス施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 44 子育て支援施設 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 45 学校 | ㎡、箇所 |
| | | | | | 46 医療施設 | ㎡、箇所 |
| ソフト事業 | | | 47 福祉施設 | ㎡、箇所 | | |
| | | | 48 その他施設改修 | ㎡、箇所 | | |
| | 49 住宅 | 戸 | | | | |
| | 50 耐震化住宅 | 戸 | | | | |
| | 51 バリアフリー住宅 | 戸 | | | | |
| 52 省資源・省エネ住宅 | 戸 | | | | | |
| 53 誘導居住水準以上の住宅 | 戸 | | | | | |
| 54 登録・認定・顕彰等 | 件 | | | | | |
| 55 人づくり研修 | 回 | | | | | |
| 56 社会実験 | 回 | | | | | |
| 57 ワークショップ・地元の集い | 回 | | | | | |
| 58 調査・研究活動(地域資源掘り起こし等) | 回 | | | | | |
| 59 広報・プロモーション活動 | 回 | | | | | |
| 60 自治会・商工会・NPO等組織支援 | 箇所 | | | | | |
| 61 イベント・催事 | 回 | | | | | |

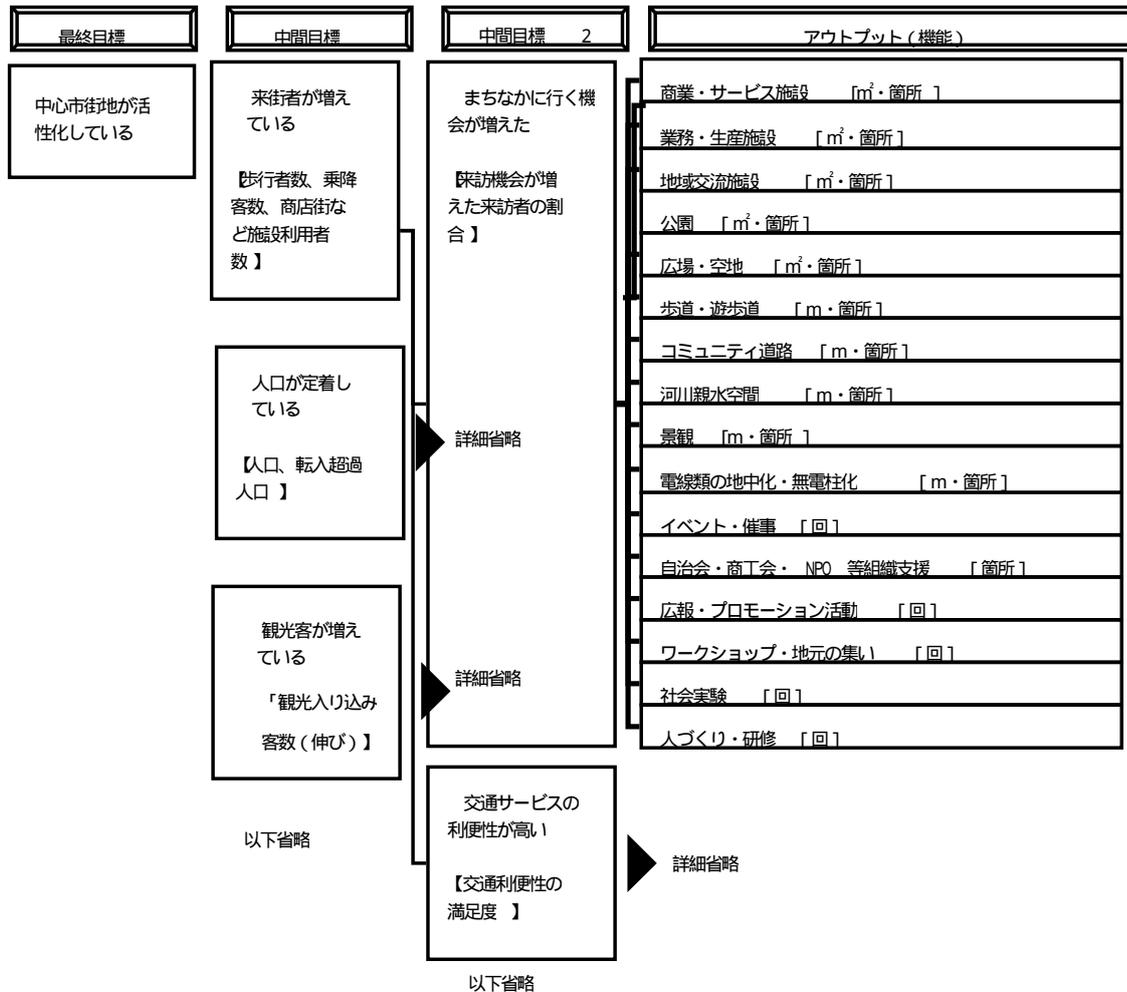


図 - 2 中心市街地活性化の因果関係図 (抜粋)

(4) 因果関係の検証

a) 検証方法

具体のケーススタディ地区において、設定した因果関係図に基づき、最終目標に対してどの中間目標が、中間目標に対してどのアウトプットが有意に貢献しているかを検証する。

全国の地区を対象とする客観指標の相関分析によって統計的に検証することが想定されるが、今回はケーススタディとして地区が存在する市の市民に対して因果関係図の各項目間の関係をそれぞれ5段階評価してもらったアンケートを行った。

【アンケートの概要】

実施日：平成 21 年 2 月 24 日(火)～26(木)の 3 日間

対象：自治体の 18 歳以上住民

方法：インターネット・アンケート会社の提供するネットリサーチモニターを活用

回収数：100 人で〆切 (結果は 103 人)

設問：次の項目についての 5 段階評価

最終目標及び中間目標の指標に関する設問 (総合評価と目標別評価)

最終目標 中間目標 下位中間目標 アウトプット (機能) の貢献度 (因果関係の強さを評価)

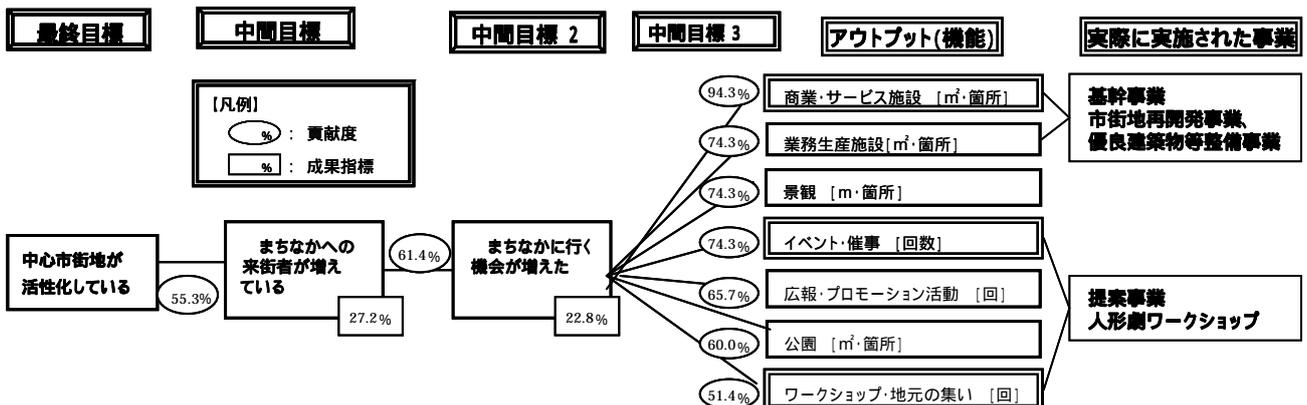


図 - 3 目標達成までの因果関係 (抜粋)

b) 結果

アンケートの結果から、当該地区における「中心市街地の活性化」が達成されるまでの貢献度付き因果関係図を作成した。この内、因果関係が強いと評価された施策部分を抽出すると、図-3のように整理された。

4. まとめ

まちづくり交付金制度について、政策目標が達成されるまでの因果関係を明らかにする評価手法として、次の～を提案した。ケーススタディとして中心市街地活性化という目標について事業実施終了地区で事後的に評価を試行した。

目的間相互の重なりを整理した政策目標の体系化を実施した。

アウトカムからアウトプットまでの因果関係図を事業実施者と協議して作成し、次にアウトカム目標下位目標 アウトプットの因果関係の強さ（貢献度）を評価した。

目標を達成するまでの因果関係を貢献度、指標を含む図によって明示した。

今後はケーススタディを踏まえて、中心市街地活性化を目標としている全地区を対象として、客観指標¹⁰⁾の実績データを用いて因果関係を統計的に検証する。その後、その他の目標についても、本論による評価手法の適用可能性を検討していく。

この評価手法は、まちづくり交付金の特徴である複数事業の組合せによる相乗効果を把握する手法として適していると考えており、その点に十分留意して検討を進めたい。また、ソフト事業の効果を適正に把握する点についても検討する必要があると考えている。

参考文献・注釈

- 1) まちづくりに関する総合的な支援措置 平成 20 年度政策レビュー結果（評価書），平成 21 年 3 月，国土交通省
- 2) 都市再生特別措置法，第一条
- 3) 都市再生基本方針，都市再生の意義及び目標に関する事項，2 都市再生の目標
- 4) 龍慶昭・佐々木亮：「政策評価」の理論と技法，多賀出版，2004
- 5) 平成 21 年度まちづくり推進課関係予算概要，pp.3
まちづくり交付金の拡充
<http://www.mlit.go.jp/common/000032447.pdf>
- 6) まちづくり交付金 評価の手引き（平成 20 年度版），国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室，<http://www.machikou-net.org/>
*まちづくりの目標は、平成 19 年度までは例示であったため自由に記載がなされていたが、平成 20 年度より以下の 9 分類から選択することとされた。
 - ・中心市街地活性化、
 - ・防災、
 - ・少子高齢化への対応、
 - ・人口定着、
 - ・観光・交流、
 - ・アメニティの向上
 - ・交通便利性の向上、
 - ・都市活力の向上、
 - ・地域コミュニティの形成、
 - ・その他
- 7) 社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」，平成 18 年 2 月 1 日第一次答申 pp.12-15，平成 19 年 7 月 20 日第二次答申，pp.15-18
中心市街地の活性化を図るための基本的な方針，平成 18 年 9 月 8 日閣議決定，平成 19 年 12 月 7 日一部変更，第 1 章第 2 中心市街地の活性化の目標
- 8) 第一期事業地区での事業内容を見ると、目標の分類が中心市街地活性化になっている地区における基幹事業は、地域生活基盤（内、広場が 5 割弱）、高質空間形成施設（内緑化施設等が 8 割以上）が 8 割以上。
- 9) 6) 評価の手引き（平成 20 年度版）の一部として、昨年度までの当室の研究成果として分野別の指標例等を取りまとめた「指標活用マニュアル」が掲載。
- 10) 平成 20 年度までにまちづくり交付金が実施されている延べ約 1500 地区において、延べ約 4700 の指標が設定されており、指標を大きく分類すると 人口、観光入込客数、満足度等の指標が多くの地区で使われている。