

歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの構築に関する報告

阿部 貴弘¹・脇坂 隆一²

¹正会員 工博 国土交通省国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地,
E-mail:abe-t92tb@nilim.go.jp）

²非会員 国土交通省 東北地方整備局（〒980-8602 仙台市青葉区二日町9番15号）
E-mail: wakisaka-r82ac@thr.mlit.go.jp

地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律の制定以降、歴史的風致維持向上計画の認定は着実に進み、各地で歴史的風致の維持向上に向けた取組みが進んでいる。その一方で、歴史的風致維持向上計画に基づく施策や事業の実施にあたり、計画の進行管理・評価の視点を取り入れる必要性が強く指摘されている。

こうした背景を踏まえ、国土交通省では、平成22年度に歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムを新たに検討・構築し、平成23年度からシステムを本格運用する予定である。本論は、平成22年度に構築した歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの設計意図や設計過程に関する報告を通して、関連分野における計画の進行管理・評価の取組みに資する知見を提示することを目的とする。

キーワード: 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律、歴史的風致維持向上計画、歴史まちづくり、進行管理、行政評価

1. はじめに

「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（2008（平成20）年5月23日制定、同11月4日施行）（以下、法という）の制定以降、歴史的風致維持向上計画の認定は着実に進み（2011（平成23）年8月末現在、26計画が認定済）、各地で歴史的風致の維持向上に向けた取組み、いわゆる歴史まちづくりが進んでいる。その一方で、こうした歴史的風致維持向上計画に基づく施策や事業の実施にあたり、計画の進行管理・評価の視点を取り入れる必要性が強く指摘されている¹⁾。

歴史的風致維持向上計画は、文化財行政とまちづくり行政が連携して取組みを推進する枠組みを備えた計画である。文化財行政においては、たとえば地方公共団体によって国指定・選定の文化財ごとに保存計画が策定され、保存管理の方針、現状変更の許可基準や修理・修景基準、さらに整備に関する事項等が定められているが、それらの計画は計画期間の概念が明確ではないこともあり、計画の進行管理・評価の視点を取り入れられているとは言い難い。一方、まちづくり行政においては、地方自治法に基づく総合計画を中心として、地方公共団体レベルで行政評価の取組みが定着しつつあり、まちづくりに関する計画の進行管理・評価に対する意識も高まりつつある。

しかし、歴史や景観の分野においては、たとえば京都市における「景観白書」の発行といった一部の先進的な取組みは行われているものの、いまだ取組み事例は少なく、歴史や景観に関わる計画の進行管理・評価の方法が確立しているとは言い難い。つまり、これまでの文化財行政及びまちづくり行政において、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの構築に資する取組みの実績が、十分に蓄積されているとは言い難い状況にある。

こうした状況を踏まえ、国土交通省では、平成22年度に、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムを新たに検討・構築するとともに、平成21年度までに認定を受けた16都市の歴史的風致維持向上計画に対して、進行管理・評価システムを試行的に運用した。さらに、試行結果を踏まえてシステムを改善し、平成23年度からシステムを本格運用する予定である。

こうした進行管理・評価システムの設計にあたっては、歴史的風致の概念や歴史的風致維持向上計画の特徴等を踏まえ、計画の進行管理・評価を行う上でのいくつかの課題と向き合い、一定の解決策を導くことができた。そこで、本論では、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの設計意図や設計過程に関する報告を通して、関連分野における計画の進行管理・評価の取組みに資する知見を提示することを目的とする。

なお、報告にあたっては、システムの設計過程における議論についてもあわせて提示することで、設計の意図等をより明確にするよう試みる。

本論の構成は、以下のとおりである。まず、第2章において、進行管理・評価システム設計の前提として、歴史的風致維持向上計画の特徴と進行管理・評価を行う上での留意事項を整理する。次に、第3章において、進行管理・評価システム設計の参考とするため実施した、国内外の歴史・文化関連の政策や事業に関する評価事例の調査結果を整理する。さらに、第4章において、進行管理・評価システムの検討体制及び検討スケジュールを示す。そのうえで、第5章において、進行管理・評価システムの全体像と設計意図を報告し、最後に、第6章において、進行管理・評価システムの特徴及びシステムの導入効果等を整理する。

2. 歴史的風致維持向上計画の特徴と進行管理・評価を行う上での留意事項

進行管理・評価システムの設計を行う際の前提として、踏まえるべき歴史的風致維持向上計画の特徴及び進行管理・評価を行う上での留意事項を整理する。

(1) 歴史的風致維持向上計画の特徴

一点目の特徴としては、歴史的風致維持向上計画が、維持及び向上すべき地域の歴史的風致を明らかにしたうえで、歴史的風致の維持向上に関する基本方針を設定し、さらに、それらの方針に基づき施策や事業を展開するという、いわば一連の方針・施策・事業がパッケージ化された計画である点がある。また、計画ごとに異なるが、おおむね5年～10年の計画期間が設定され、この期間内に施策・事業を実施する時限計画である点も特徴である。

二点目としては、前述のとおり、歴史的風致維持向上計画が、文化財行政とまちづくり行政が連携して取り組みを推進する枠組みを備えた計画であることから、計画の推進体制として、文化財部局とまちづくり部局が連携した部局横断的な庁内体制が整えられている点がある。

三点目としては、法第5条第2項に基づき計画に記載すべき項目が定められていることから、計画の記載項目が各都市ほぼ共通した構成となっている点がある(図-1)。

四点目としては、法第11条に基づき、歴史的風致維持向上計画の作成及び変更に関する協議、さらに計画の実施に係る連絡調整を行うための組織として、関係者からなる歴史的風致維持向上協議会(以下、法定協議会という)が設置されている点がある。この法定協議会は、計画の作成から実施まで携わる、いわば外部機関としての役割を担っているといえる。

- ◇計画の概要
 - 計画策定の背景・目的・位置づけ・計画期間
 - 計画策定の経緯・策定体制・実施体制
- ◇歴史的風致形成の背景
 - 地域の歴史や自然的環境および社会的環境
 - 歴史的建造物の分布状況および文化財の種類と名称
 - 地域の固有の歴史および伝統を反映した人々の活動の状況および文化財の種類と名称
- ◇歴史的風致の維持および向上に関する基本方針
 - 維持及び向上すべき歴史的風致
 - 歴史的風致の維持及び向上に関する課題
 - 歴史的風致の維持及び向上に関する基本方針
- ◇重点区域の設定
 - 重点区域設定の考え方
 - 重点区域の位置および区域
 - 良好な景観の形成に関する施策との連携
- ◇歴史的風致の維持および向上に必要な事項
 - 文化財の保存および活用に関する事項
 - 歴史的風致維持向上施設の整備又は管理に関する事項
- ◇歴史的風致形成建造物の指定の方針
- ◇歴史的風致形成建造物の管理の指針となるべき事項

図-1 歴史的風致維持向上計画の構成

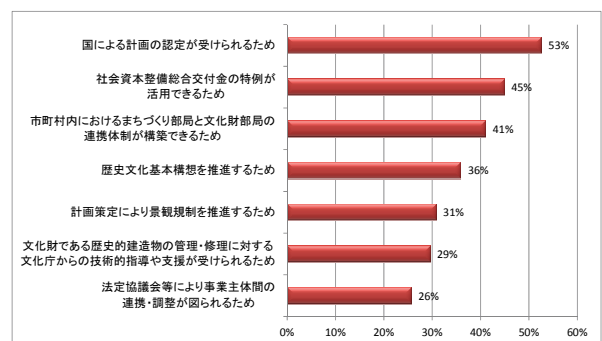


図-2 歴史的風致維持向上計画の認定希望理由

五点目としては、歴史的風致維持向上計画が国による認定計画であり、さらに認定に先立ち国との事前相談が行われる点がある(法運用指針3.3-1.)。つまり、認定手続きにおいて、すでに計画の事前評価が行われているといえる。

六点目としては、法第8条に基づき、国による計画のフォローアップヒアリングが毎年度行われており、こうしたフォローアップヒアリングを踏まえて、必要に応じて計画変更が行われるという、いわば計画のPDCAサイクル(Plan-Do-Check-Act)の枠組みが整えられている点がある。

七点目としては、歴史的風致維持向上計画の認定が、歴史まちづくりに対する意識向上や関連事業・施策の推進等に大きな効果を及ぼしている点がある。2009(平成21)年1月に当時の認定各都市に対して実施したアンケート調査²⁾によると、計画認定等の効果として、地域住民の意識の向上、庁内連携の強化、関連事業や施策の推進が挙げられている。また、2011(平成23)年4月に実施した歴史的風致維持向上計画の認定意向調査によると、認定意向を有する都市のうち53%の都市が、認定希望理由を「国による計画の認定が受けられるため」としており(図-2)、計画の認定効果に対する期待が大きいことがうかがえる。

(2) 計画の進行管理・評価を行う上での留意事項

以上に整理した歴史的風致維持向上計画の特徴等を踏まえて、計画の進行管理・評価を行う上での留意事項を整理する。

まず、歴史的風致維持向上計画が、一連の方針・施策・事業をパッケージ化した計画であることから、評価にあたっては、どのようなねらいで、計画のどの項目を対象として評価を行うのか、「評価の目的」と「評価対象」をより明確にする必要がある。さらに、歴史的風致維持向上計画が時限計画であることや計画認定の手続きにおいて事前評価が行われていることなどから、各評価対象について、事前・中間・事後のどの段階で評価を行うのか、計画の特徴を十分に踏まえて「評価時期」を検討する必要がある。

次に、「評価方法」に関しては、“歴史的風致”の概念を踏まえた適切な評価方法の設計が必要である。法第1条では、“地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境”を“歴史的風致”としている。つまり、評価にあたっては、たとえば歴史的建造物単体ではなく、周辺環境や人々の活動まで含めた総体を歴史的風致としてとらえ、その維持向上について評価する必要がある。実際、歴史的風致維持向上計画では、文化財、景観、まちづくりといった様々な分野のハード・ソフトに関わる施策・事業が多面的に展開されている。それらの総体としての歴史的風致の維持向上をどのような指標で評価するのか、適切な評価を行うための評価方法の設計が必要である。

続いて、「評価スケジュール」に関しては、すでに毎年度実施されている国による計画のフォローアップヒアリングや、フォローアップヒアリングを踏まえた計画変更のスケジュール、さらに各都市が独自に実施している行政評価のスケジュール等を加味する必要がある。

最後に、「評価体制」に関して、文化財部局とまちづくり部局が連携した部局横断的な庁内体制や、法定協議会、さらに国といった、計画の策定・推進に関わる関係機関の役割分担に留意する必要がある。

3. 歴史・文化関連政策・事業に関する評価事例の調査結果

ここでは、進行管理・評価システム設計の参考とするため実施した、国内外の歴史・文化関連の政策や事業に関する評価事例の事例調査結果について、概要を整理する。

(1) 調査対象事例とその特徴

歴史・文化関連の政策や事業に関する評価を行っている国内外の事例として、表-1に示す事例を抽出し、各事例の特徴を整理した。

(2) 事例調査結果のまとめ

以上に整理した事例調査結果について、分野ごとに概要を取りまとめたものが表-2である。

各事例における評価の目的は、補助事業の評価、組織やサービスの質の担保・改善等、必ずしも同一ではないが、いずれもの評価対象も、歴史・文化的な取り組みや活動の質といった、定量的な指標で評価し難い対象である。各事例における定量的な評価指標としては、整備された施設の量、来訪者の数や事業に参加するボランティア等の数、報道等で取り上げられた回数など、事業量や取り組みの波及効果等の指標が中心となっている。

また、評価方法及び評価体制は、事業実施主体等による自己評価と、外部の専門家等による外部評価の2段階の手法を採用しているものが多く、アンケートやヒアリング等の利用者の意見等を反映する方法を取っている事例もある。

こうした調査結果を踏まえると、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価においても、整備量等の指標に基づき、取り組みの進捗状況（アウトプット）を評価するとともに、取り組みの参加者数や波及効果などの指標に基づき、多面的に取り組みの成果（アウトカム）を評価することが考えられる。また、取り組みの質の確保や説明責任の担保に向けて、事業の進捗状況や成果等について、利用者らの意見を聞きつつ、有識者等の外部評価を加えるなど、客観的な評価を行うとともに、評価結果を住民等にも分かりやすく提示していくことが重要であると考えられる。

4. 進行管理・評価システムの検討体制・スケジュール

(1) 検討体制

歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの構築にあたっては、学識経験者及び認定都市担当者等からなる研究会を設置し（表-3）、進行管理・評価システムの妥当性等について意見交換を行いながら検討を進めた。加えて、平成21年度までに認定を受けた16都市の歴史的風致維持向上計画に対して、進行管理・評価システムを試行的に運用するとともに、各都市に対して試行に関するフォローアップヒアリングを行い、システムの妥当性について意見を聴取し、それらをシステムの改善につなげた。

表-1 調査対象事例と特徴

分野・事例名	評価の目的	評価方法	評価体制・プロセス
文化施設の評価			
【日】 公立ホール・公立劇場の評価指針	・i)アウトプット指標に偏った評価の改善, ii)公立ホール・劇場の活性化, iii)地域や住民への幅広い効果を視野に入れた評価, iv)定性的な評価の自己点検の導入	・(A)設置目的, (B) 運営・管理, (C) 経営の3軸別の評価指標・基準を設け, 軸ごとに段階評価・チェックリストに基づく評価, 運営・経営データに基づく評価, 調査データに基づく評価の3方法で評価	○自己評価及び外部評価(評価委員会住民意見聴取等) ・アウトプット, アウトカム, 自己点検の3部構成
文化政策の評価			
【米】 全米芸術基金(National Endowment For Arts)の文化政策評価	・芸術団体への直接支援の効果の評価	・芸術的な創造性の向上及び文化の保護, 芸術活動への参加の向上, 芸術活動教育, 芸術活動との共同という4つの目標を定める	○NEAが主体となり, 以下を重視して評価 ・専門家の参加による助言評価 ・目的遂行に関する専門家のレビュー ・参加者, 聴衆の意見
【米】 芸術支援担当部局(State Arts Agency)の文化政策評価	・芸術団体活動への直接支援の効果の評価 ・支援内容は芸術団体そのものへの補助はなくプロジェクト補助	・個々の事業評価測定のための評価をアウトプットとして64項目, 効率性指標として22項目, アウトカム指標として44項目, 満足度指標として4項目設定	○SAAが主体となり評価 ・評価のメインはアウトカム評価 ・インタビュー, アンケートによる定性的・定量的な総合評価
【英】 英国芸術評議会(Arts Council)の文化政策評価	・施策の標準的な水準を明確にし, 文化政策の柔軟な自己評価を支援	・19の評価指標を5つの類型(戦略目標, 経費と効率, サービスの提供に伴う効果, 事業の質, アクセスの公平性)に分けて測定	○芸術評議会が中心となり業績評価指標を策定 ○地方自治体が地域の状況に応じて評価指標を選び, 自己評価 ・アウトカムとアウトプットの両者を重視 ・インタビュー, アンケートによる定性的・定量的な総合評価
歴史・文化的事業の評価			
【EU】 欧州文化首都の事後評価	・1999年と2006年に実施された事業の事後評価	・欧州文化の振興と文化を通じた欧州の振興, 文化活動の発展, 文化を通じた都市の社会的経済的発展の支援の大きく3つの観点から評価	○4つの欧州文化首都が自らEU・自都市のデータ, ヒアリング等で評価
【英】 歴史遺産事業の影響評価(English Heritage)	・遺産と文化の評価を通じて教訓を広め, 今後の事業に活かす	・物理的成果, 経済的成果, 社会的成果, 環境的成果, 遺産の認知の視点で評価	○当該地域の自治体や関係者等が英国遺産の助成金プログラムの社会・経済的波及効果の評価
【英】 地方再生支援の影響評価(Office of the Deputy Prime Minister)	・地方再生支援の効果の評価	・評価の枠組み(情報ベース, 比較可能性ベース, 段階ベース, 基準ベース, サイクルベース)を提示 ・指標の類型(測定ベース, 範囲ベース, 過程ベース等)を提示	○政府や自治体職員が評価

表-2 事例調査結果のまとめ

分野	評価の目的	主な評価方法	評価体制・プロセス
文化施設	定性的な評価による自己点検	・チェックリスト方式による自己点検 ・運営・経営データ(観客数, 収入支出等)によるアウトプット評価 ・アンケートやグループインタビューによるアウトカム評価	○自己評価及び評価委員会による外部評価
文化政策	補助金交付先(事業)の効果の評価, 質の担保のための評価	・経費等の効率性 ・事業の採択数等のアウトプット評価 ・参加者数や経済効果に加え, 参加者の質や利用者の満足度等の定性評価によるアウトカム評価	○補助金交付者が評価主体となり, 専門家のレビューや参加者等の意見の反映等を実施
歴史・文化的事業	事業の事後評価による改善, 支援先選定のための評価	・投資額等のインプット ・改善された建物数, 創出された雇用や取り組みへの参加者数等のアウトプット評価 ・地域への貢献等の事業の価値評価	○価値の評価に関する路上ヒアリング等も活用し自治体や関係者が評価

表-3 歴史的風致維持向上計画の進行管理評価に関する研究会

＜学識経験者委員＞（敬称略，五十音順，◎は座長，）	
氏名	所属・役職
越澤 明	北海道大学 大学院 工学研究院 教授
後藤 治	工学院大学 工学部 教授
五味 文彦	放送大学 教養学部 教授
田中 啓	静岡文化芸術大学 文化政策学部 准教授
◎西村 幸夫	東京大学 先端技術科学技術センター 教授
＜市町村委員＞（歴史的風致維持向上計画認定順）	
所属・役職	
金沢市都市政策局歴史遺産保存部担当部長兼歴史建造物整備課長	
高山市教育委員会事務局文化財課長	
萩市歴史まちづくり部長	
亀山市文化部まちなみ文化財室長	
桜川市教育委員会文化生涯学習課主査兼係長	
京都市都市計画局都市景観部景観政策課長	

表-4 システム検討スケジュール

研究会等	時期	主な議題等
第1回研究会	平成22年 10月8日	○研究会の設立趣旨について ○歴史的風致維持向上計画の 進行管理・評価について
進行管理・評価の 試行（認定16都市）	平成22年 11月～12月	○進行管理・評価システムの 試行的運用
フォローアップ ヒアリング	平成23年 1月	○試行に関する意見聴取
第2回研究会	平成23年 2月4日	○進行管理・評価の試行結果に ついて ○進行管理・評価システムの 修正案について

筆者らは、研究会の事務局として、会議資料の作成をはじめとする研究会の運営全般を担うとともに、システムの設計及び研究会等の意見を踏まえたシステムの改善を主体的に行った。また、システムの試行的運用にあたっての認定都市のサポートや、フォローアップヒアリングの実施といった役割も担った。

(2) 検討スケジュール

システムの構築は、表-4 に示す研究会等のスケジュールに沿って検討を進めた。

5. 進行管理・評価システムの全体像と設計意図

(1) システムの全体像

以上の検討体制・スケジュールのもと、歴史的風致維持向上計画の特徴や進行管理・評価を行う上での留意事項、さらに歴史・文化関連の政策や事業に関する評価事例の調査結果を踏まえ、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムを検討・構築した。そのシステムの全体像を模式的に示したものが、図-3 である。以下、システムの各項目の設計意図について、設計過程における議論とあわせて報告する。

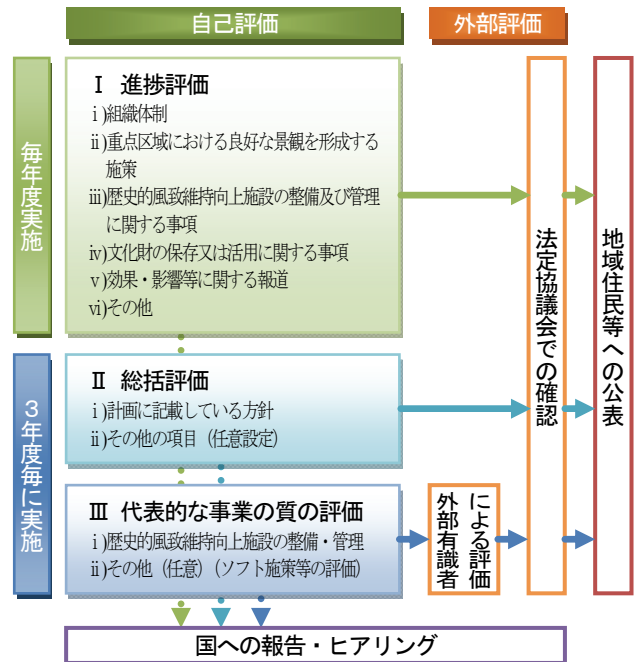


図-3 進行管理・評価システムの全体像

(2) システム設計の意図

歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの設計意図について、a) 進行管理・評価システム導入の目的、b) 進行管理・評価の対象及び方法、c) 進行管理・評価の実施体制及びプロセス、d) 進行管理・評価のスケジュール、の視点から整理する。

a) 進行管理・評価システム導入の目的

進行管理・評価システム導入の目的として、当初、以下の5項目を設定した。

- 計画に記載された施策・事業に関する進捗状況の評価
- 計画に記載された基本方針の達成状況の評価
- 事業成果の質及び実施プロセスの評価
- 評価を踏まえた計画変更へのフィードバック
- 地域住民等への説明責任

まず、方針・施策・事業がパッケージ化された歴史的風致維持向上計画の特徴を踏まえ、施策・事業の進捗評価（アウトプット評価）及び基本方針の達成度評価（アウトカム評価）を目的として設定した。また、総体としての歴史的風致を評価するためには、個々の施策や事業が、歴史的風致の維持向上に寄与しているかどうかを評価することが重要である。そのため、事業の成果の質及び事業の実施プロセスの評価を目的として設定し、個々の施策や事業がどのように歴史的風致の維持向上に寄与しているのかを評価することとした。

さらに、計画のPDCAサイクルを意識して、すでに実施されている国のフォローアップヒアリングを踏まえ、評価結果の計画変更へのフィードバックを目的とするとともに、評価結果の公表等による地域住民等への説明責任についても目的として設定した。

こうした当初のシステム導入目的に対して、研究会における意見交換を踏まえ、以下の2項目を目的として追加することとした。

○歴史的風致の維持向上に関わる取組みの情報共有・PR

○庁内他部局等への情報発信

歴史的風致の維持向上に関わる取組みは、法制定以降徐々に蓄積されているものの、いまだ十分な蓄積があるとは言いがたい。そうしたなか、研究会において、進行管理・評価システムを“評価”のためだけのツールとするのではなく、評価対象となっている施策や事業について、進行管理・評価のプロセスを通して広く情報共有あるいはPRするためのツールとしても活用すべきとの意見が提示された。こうした意見を踏まえ、取組みの情報共有やPRについてもシステム導入の目的として追加した。

なお、情報共有・PRの具体的な方法については後述する。

さらに、研究会において、歴史的風致の維持向上に関わる取組みの評価に関して、以下の課題が指摘された。

- ・歴史的風致の維持向上に関わる取組みは、たとえば回遊ルートや案内板の整備など、小規模でいわば地味な事業も多く、そうした事業は直接的な効果を把握しにくいことから、各都市が独自に実施している行政評価（事務事業評価）においては、評価が低くなる傾向にある。
- ・一方、そうした事業は、たしかに事業単独では直接的な効果を把握しにくいかもしれないが、他の歴史的風致の維持向上に関わる事業との連携により、総合的に歴史的風致の維持向上に寄与する事業として評価することもでき、評価方法や評価の観点の違いが、事業の評価結果に大きく影響を与えることとなる。

こうした課題の指摘に対して、各都市が独自に実施している行政評価においても、歴史的風致の維持向上の観点を加味した適正な評価が行われることが望ましく、そのためには、歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価の結果について、庁内他部局に対して情報発信することが重要であるとの意見が提示されたことから、庁内他部局等への情報発信についてもシステム導入の目的として追加した。

b) 進行管理・評価の対象及び方法

システム導入の目的を踏まえ、評価方法として、I)進捗評価、II)総括評価、III)代表的な事業の質の評価、3つの枠組みを設け、それぞれ評価対象及び評価項目を設定した（表-5）。

また、IV)法定協議会等におけるコメントについても項目として設定した。

以下、それぞれの内容について詳述する。

I) 進捗評価

進捗評価の枠組みは、計画に記載された施策・事業に関する進捗状況（アウトプット）を評価するために設定した枠組みである。

この枠組みのもと、評価対象として、当初、各計画の記載項目である、i)組織体制、ii)重点区域における良好な景観を形成する施策、iii)歴史的風致維持向上施設の整備及び管理に関する事項、iv)文化財の保存又は活用に関する事項、を設定した。

i)組織体制は、計画推進体制として文化財部局とまちづくり部局が連携した部局横断的な庁内体制が整えられている点や、外部機関として法定協議会が設置されている点など、歴史的風致維持向上計画の推進体制の特徴、さらに、庁内他部局等への情報発信というシステム導入の目的を踏まえて設定した。i)組織体制については、計画の推進体制が適切に機能しているか、あるいは推進体制の拡充がみられるかといった視点から、状況の評価するねらいがある。

ii)重点区域における良好な景観を形成する施策、iii)歴史的風致維持向上施設の整備及び管理に関する事項、iv)文化財の保存又は活用に関する事項は、歴史的風致の維持向上に向けて、多面的に展開される施策・事業に関して、個別に進捗状況・実施状況を評価するねらいがある。

これらの項目については、当初、できるだけ定量的な指標に基づき評価することを検討した。しかし、研究会において、定量的指標を設定することで、各都市担当者がデータ収集のために新たな調査を実施しなければならないことも想定され、担当者に過度な作業負担を強いる可能性があるとの課題が指摘された。また、進行管理・評価システム試行後のフォローアップヒアリングにおいても、定量的指標の設定が担当者の負担増となりかねないとの意見を聴取した。そこで、これらの項目に関する評価は、基本的に進捗状況及び課題に関する定性的な評価（自由記述形式）とし、既存の調査や、各都市が独自に実施している事務事業評価のデータ等が援用できる場合には、それらを用いて、可能な範囲で定量的指標に基づく評価を行うこととした。ただし、iii)歴史的風致維持向上施設の整備及び管理に関する事項については、整備の実績値等を定量的に把握することができることから、それらについては評価指標として定量的な記載を求めることとした。

なお、定性的な評価を基本としつつも、第3章の事例調査や、進行管理・評価システムの試行において定量的指標に基づく評価を行った事例から、表-5に評価指標（例）として記載した定量的指標を抽出・把握することができたことから、これらを定量的指標の参考として提示することとした。

表-5 進行管理・評価の対象等

枠組み	評価対象	評価項目等	定量的評価指標（例）
I)進捗評価	i)組織体制	○会議開催等の活動状況 ○組織体制の変更・拡充状況	・会議等の開催時期・回数 など
	ii)重点区域における良好な景観を形成する施策	○施策の進捗状況	・区域指定数、区域指定面積 ・関連する活動組織数、活動回数 ・届出・指導件数 など
	iii)歴史的風致維持向上施設の整備及び管理に関する事項	○整備及び管理の実施状況	・整備面積、整備延長 ・整備・管理箇所数 など
	iv)文化財の保存又は活用に関する事項	○事業・活動等の実施状況	・見学会・講習会等の開催回数、参加者数 ・関連する活動組織数、活動回数 ・文化財等指定件数 ・修理・修景件数、調査等の箇所数 など
	v)効果・影響等に関する報道	○新聞等の報道実績	・新聞・雑誌等の掲載件数
	vi)その他	○住民意識や認知度の変化 ○地域の魅力向上 ○地域経済の活性化・観光振興 など	・アンケート調査結果 ・外部表彰の受賞 ・観光入込客数 など
II)総括評価	i)計画に記載している方針	○方針の達成状況 ○課題の改善状況 ○計画見直しの必要性	・関連する進捗評価項目の指標の推移 －歴史的風致形成建造物の指定件数 －歴史的建造物喪失件数 －修理・修景件数 －地場産業の変化（職人数、事業所数） －伝統的祭礼等の実施回数、参加者数 －活動組織数、活動回数、参加者数 －住民意識（アンケート調査結果） など
	ii)その他の項目（任意設定）	（同上）	（同上）
III)代表的な事業の質の評価	i)歴史的風致維持向上施設の整備・管理	○事業の概要、プロセス ○事業に対する自己評価 ○事業の質に対する外部有識者評価 ○今後の対応方針	—
	ii)その他（任意）（ソフト施策等の評価）	（同上）	—
IV)法定協議会等におけるコメント		○会議の開催概要 ○コメントの概要 ○今後の対応方針	—

当初設定したこれらの評価対象に加え、研究会において、効果をより幅広く把握・評価すべきとの意見が提示されたことから、v)効果・影響等に関する報道、及び、vi)その他、を評価対象として設定した。

v)効果・影響等に関する報道については、認定効果が大きいという歴史的風致維持向上計画の特徴を踏まえ、効果を幅広く把握するための方法の一つとして、新聞等の報道に表れた効果に着目し、それらを把握・蓄積するとともに、そうした効果を評価するねらいがある。また、こうした報道の蓄積は、歴史的風致の維持向上に関わる取組みの情報共有・PR や庁内他部局等への情報発信といった、システム導入の目的にも資するものであると考える。一方、vi)その他については、住民意識や認知度の変化、地域の魅力向上、地域経済の活性化・観光振興といった、報道されていない効果について把握・評価するねらいがある。

さらに、研究会において、前述した、進行管理・評価システムを“評価”のためだけのツールとするのではなく、情報共有やPRのツールとしても活用すべきとの意見のもと、評価内容を記載する評価シートに、評価の文言や数値を記載するだけでなく、取組みの前後の状況がわかる写真や図面、あるいは取組みに際して実施した

アンケート調査結果等を掲載し、評価シート自体を年次報告書やカルテのようにして情報共有等に活用すべきとの意見が提示された。そこで、こうした意見を踏まえ、評価シートに写真や図面等を掲載することのできる欄を設けるとともに、必要に応じて添付資料として写真や図面等を添付することを可能とした。その結果、進行管理・評価システムの試行において、写真や図面等の積極的な掲載が見られ、評価シートの充実が図られるとともに(図-4)、取組み内容をわかりやすく解説した添付資料を作成する事例も見られた。

II) 総括評価

総括評価の枠組みは、進捗評価で評価対象とした施策・事業等の実施による、計画に記載された基本方針の達成状況（アウトカム）を評価するために設定した枠組みである。

この枠組みでは、計画に記載された方針に関して、方針ごとに、その達成状況や、方針設定の背景にある課題の改善状況、さらに、それらを踏まえた計画見直しの必要性について評価するねらいがある。また、計画に記載された方針以外にも、達成状況等を総括的に評価しておくべき項目があれば、適宜項目を追加できることとした。

評価軸③ 歴史的風致維持向上施設の整備及び管理に関する事項	
項目	評価対象年度 現在の状況 平成22年度
唐櫃札場跡整備事業	<input checked="" type="checkbox"/> 実施済み(計画の全て) <input type="checkbox"/> 実施済み(計画の一部) <input type="checkbox"/> 検討中 <input type="checkbox"/> 今後、検討予定
定性的評価(自由記述)	
札場は、江戸時代に歌澤主が参勤交代に利用した「お成り道」として「萩往還」をはじめとする主要街道の起点であり、また、幕府や藩からの御触れが届けられた高札場があった場所である。萩城下野発展の重要な場所として、そして起点として人々の生活や環境に大きな影響を与えた当該個所の整備について、往時の姿は残っていないものの、発掘調査や文献調査などにより、往時の姿の復原を基本として整備を行い、国指定史跡「萩往還」の一部として追加指定申請を行った。今後は、中心市街地における公園として、また、萩往還の起点として活用等を行っていく。	
定量的評価	
発掘調査面積 403.50㎡ 高札場(復原)総柱間 5.91m 高さ 5.67m 木造切妻造 銅板葺(往時は板葺)	平成23. 3. 26(予定) 萩往還ワンデーウォーク
進捗状況 ※計画年度との対応	
<input checked="" type="checkbox"/> 計画どおり進捗している <input type="checkbox"/> 計画どおり進捗していない	実施・検討にあたっての課題(自由記述)
高札場の往時の姿が残っていないため、発掘調査の成果、文献記録、絵図、類似建物を参考にして復原した。萩の歴史的遺産と調和した景観形成に努めるとともに、市民の様々な活動や憩いの場となるような整備を行った。 状況を写真や資料等	
<位置図>	
	
	

図-4 試行段階で作成された評価シートの例

総括評価の方法は、多面的な施策・事業の総体として達成される方針に対して、一面的な定量的指標による評価はなじまないとの判断から、進捗評価同様、基本的に定性的な評価(自由記述形式)によることとした。ただし、そうした定性的な評価の客観性を高めるため、関連する進捗評価項目の推移や変化等のデータを踏まえて、定性的な評価を記載することとした。また、進捗評価同様、記載にあたっては、評価シートを情報共有等にも活用できるよう、写真や図面等を掲載し、評価内容をわかりやすく提示することとした。

一方、研究会において、総括評価にあたっては、何に着眼して評価を行うのかという一定の方針を設けることが効果的であり、こうした評価の方針は計画策定時に検討しておくことが望ましいとの意見が提示されたが、これについては、計画認定の手続き(事前相談)における今後の課題とした。

III) 代表的な事業の質の評価

代表的な事業の質の評価の枠組みは、事業の成果を“量的”に評価するだけでなく、個々の事業が、歴史的風致の維持向上の観点から適切なプロセスを経て実施されたのか、あるいは事業の成果が歴史的風致の維持向上に寄与するものとして適切なものであるのかといったように、歴史的風致の維持向上の観点から事業のプロセスや成果を“質的”に評価するために設定した枠組みである。

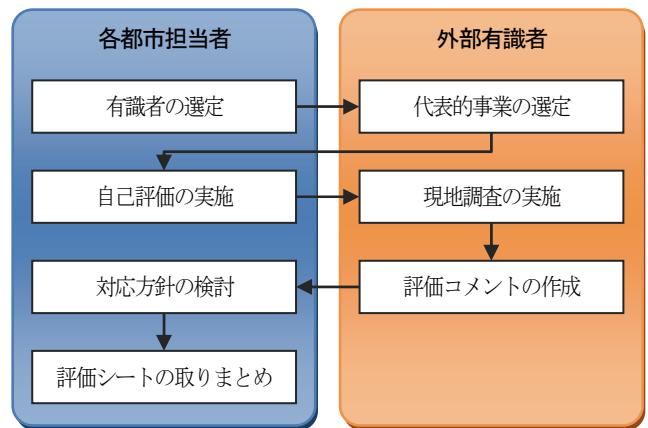


図-5 代表的な事業の質の評価の流れ

これは、第3章の事例調査における外部評価の取組みを参照して設定した枠組みである。

事業の質の評価の流れは、以下のとおりである(図-5)。まず、評価をいただく有識者を選定する。有識者は、法定協議会や文化財審議会の委員、あるいは専門性や地域精通度の高い有識者等から選定する。次に、選定された有識者と相談のうえ、計画に記載された事業のうち、評価対象とする代表的な事業を複数選定する。続いて、選定された事業について、各都市の担当者が、評価シートに、事業概要や事業プロセス、さらに、事業の質の確保に向けた工夫や課題点等の自己評価を記載する。そのうえで、有識者に現地調査を実施していただき、歴史的風致の維持向上、あるいは歴史・文化・景観等の観点から、事業成果の質や事業プロセスの妥当性について評価いただき、評価シートにコメントを記載していただく。さらに、有識者コメントを踏まえて、担当者が今後の対応方針について検討し、検討結果を評価シートに記載することとした。

こうした事業の質の評価に関して、フォローアップヒアリングにおいて、有識者に評価いただくことで事業の改善につなげることができる、あるいは、事業の質について、いわば有識者にお墨付きをもらうことで、庁内他部局等に対して説得力をもって事業の成果をアピールすることができる、といった意見を聴取することができた。

なお、当初、代表的な事業の選定・評価は、選定した複数の事業を個別に評価することを想定していた。これに対して、フォローアップヒアリングにおいて、歴史的風致の維持向上の観点から、複数の事業をまとめて総合的に評価することも有効ではないかとの意見が提示されたことから、事業を個別に評価するだけでなく、複数の事業をまとめて評価することも可能とした。

IV) 法定協議会等におけるコメント

後述するように、進行管理・評価システムは、以上のI)~III)の評価結果について、法定協議会において確認するプロセスとしている。これに対し、研究会において、地域住民等への説明責任や庁内他部局等への情報発信等の観点から、いわば外部機関である法定協議会における評価結果に対するコメントの重要性は高く、コメントに対する対応方針とあわせて、他の評価結果とともに評価シートに取りまとめておく必要があるとの意見が提示されたことから、IV)法定協議会等におけるコメントを項目として設定した。

c) 進行管理・評価の実施体制及びプロセス

進行管理・評価の実施体制の設計にあたっては、庁内の計画推進組織や法定協議会、国といった計画推進に関わる各主体の役割分担に留意しつつ、第3章の事例調査を踏まえ、できるだけ自己評価と外部評価の両面の評価が可能なプロセスとなるよう配慮した。

そこで、I)進捗評価及びII)総括評価については、まず、庁内の計画推進組織にて自己評価を行い、その結果を外部機関である法定協議会に報告し、確認を受ける。法定協議会における意見を踏まえ、最終的に計画推進組織において評価結果を取りまとめる。そのうえで、地域住民等への説明責任や情報共有・PRの観点から、ホームページ等を通して評価結果を広く公表するプロセスとした。さらに、評価結果を国に報告し、ヒアリングを受け、必要に応じて計画変更について協議することとした。

一方、III)代表的な事業の質の評価については、前述の通り、有識者を選定したうえで、評価対象とする代表的な事業を選定し、それらの事業について庁内の計画推進組織にて自己評価を行う。そのうえで、有識者による外部評価を受け、その評価結果を踏まえて、計画推進組織において今後の対応方針を検討する。その後、法定協議会に評価結果を報告し、確認を受ける。進捗評価及び総括評価と同様、法定協議会における意見を踏まえ、最終的に計画推進組織において評価結果を取りまとめ、ホームページ等を通して評価結果を広く公表するプロセスとした。また、進捗評価及び総括評価と同様、評価結果を国に報告し、ヒアリングを受け、必要に応じて計画変更について協議することとした。

d) 進行管理・評価のスケジュール

進捗評価は、計画に記載された施策・事業に関する進捗状況（アウトプット）を評価する趣旨から、毎年度実施することとした。

一方、総括評価は、施策・事業の効果が、方針の達成状況として発現するには一定の時間が必要であるとの考えから、毎年度ではなく、原則として3年度に一度実施することとした。また、代表的な事業の質の評価についても、事業の着手から竣工まで一定の期間がかかること

から、総括評価の実施とあわせて、原則として3年度に一度実施することとした。

進行管理・評価の年間スケジュールに関しては、自己評価の実施、代表的な事業の質に関する有識者による外部評価の実施、法定協議会における自己評価結果の確認、評価結果の国への報告・ヒアリング、評価結果の公表、といった一連の評価プロセスについて、当初、全都市一律で、年度初めの4月より作業を開始し、1月~2月に評価結果を国へ報告し、ヒアリングを受け、さらに年度内に評価結果を公表することとしていた。これに対し、フォローアップヒアリングにおいて、各都市が独自に実施している行政評価の年間スケジュールは都市によって大きく異なっており、各都市の行政評価で取りまとめるデータ等を歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価に援用することを考えると、進行管理・評価の年間スケジュールを全都市一律とすることは適切ではないとの意見を聴取した。こうした意見を踏まえ、進行管理・評価の年間スケジュールは、評価結果の国への報告・ヒアリングの時期のみ、翌年度の事業予算ヒアリングの時期等を考慮して1月~2月に固定し、外部評価や法定協議会における確認、評価結果の公表といった他のスケジュールは、各都市の状況に応じて独自に年間スケジュールを設定してよいこととした。

6. まとめ

以上に報告した歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムについて、システムの特徴及び試行段階での導入効果、さらにシステム運用に向けた今後の課題について整理する。

(1) 進行管理・評価システムの特徴

歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの特徴の一つは、方針・施策・事業がパッケージ化された計画を進行管理・評価するため、毎年度実施する進捗評価と3年度ごとに実施する総括評価を組み合わせた評価の枠組みにある。これにより、計画認定にあたっての国との事前相談を事前評価と位置付けると、方針・施策・事業のそれぞれについて、事前・中間・事後の一貫性のある評価が可能となったと考える。

また、評価結果を踏まえた国とのヒアリングを通して、必要に応じて計画変更を行うプロセスとしたことで、計画のPDCAサイクルを整えることができた点も特徴である。

次に、定量的指標では評価し難い“歴史的風致の維持向上”の評価にあたり、まず、評価の客観性を高めるため、自己評価による定性的な評価だけではなく、法定協

議会や有識者による外部評価のプロセス及び枠組みを整えた点も特徴である。さらに、事業の成果を量的に評価するだけでなく、歴史的風致の維持向上の観点から質的にも評価することができるよう、代表的な事業の質の評価の枠組みを設定した点も特徴である。

加えて、情報共有やPR、あるいは庁内他部局等への情報発信といったように、評価結果の多面的な活用を視野に入れ、設計にあたりさまざまな工夫を取り入れた点も特徴である。

(2) 進行管理・評価システムの導入効果

進行管理・評価システムの試行に関するフォローアップヒアリング等を通して、以下の導入効果を把握することができた。

まず、認定都市の担当者から、自己評価のプロセスを通して必要な施策・事業が見出しやすくなる、あるいは、外部評価を受けることで適切に事業を改善することができるといった意見が聴取され、システム導入が効率的・効果的な施策・事業の推進に寄与していることを確認することができた。

また、表-5に示したように、各都市の進行管理・評価結果から、歴史的風致の維持向上を定量的に評価するための指標を抽出することができたほか、認定都市の担当者から、評価シートを事業カルテのように活用することで、取組みの実績やノウハウを共有・蓄積し、今後の取組みに活かしていくことができるといった意見が聴取され、進行管理・評価を通じた情報共有やノウハウの蓄積による、技術の研鑽や評価方法の改善といった多面的な導入効果を把握することができた。

さらに、認定都市の担当者から、外部評価を受けることで、庁内他部局等に対して施策・事業の成果をアピールする際の説得力が高まるといった意見も聴取され、歴史的風致の維持向上に関わる取組みの円滑な推進に資する導入効果も把握することができた。

(3) 進行管理・評価システムの運用に向けた課題

進行管理・評価システムの運用に向けた今後の課題について、以下に整理する。

まず、研究会において指摘されたように、より適切な評価を行うためには、歴史的風致維持向上計画の策定にあたり、計画の進行管理・評価が行われることを加味して基本方針を設定する必要がある。これについては、今後の計画認定の手続き（事前相談）において、計画の進行管理・評価を視野に入れて協議を進める必要がある。

また、事業の質をより向上するためには、進行管理・評価システムを通じた外部有識者による事後評価だけでなく、事業の質に関する事前評価を行うことが効果的である。これについては、たとえば金沢市景観審議会において実施されているように、各都市の審議会等の外部機

関において、事業の質や実施プロセスについて事前評価を実施することが有効であると考えられる。

さらに、進行管理・評価システムの導入目的の一つでもあるように、進行管理・評価を通して、継続的に歴史的風致の維持向上に関わる取組みの情報共有を推進するとともに、各都市の取組み事例から実践的な技術やノウハウを抽出するなど、今度の取組みに資する知見や進行管理・評価システムの改善につながる知見等を蓄積していく必要がある。

謝辞：歴史的風致維持向上計画の進行管理・評価システムの構築にあたり、ご指導・ご協力いただいた研究会委員の皆様、各認定都市、文化庁、農林水産省、国土交通省の行政担当者の皆様に、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 後藤治：歴史まちづくり法の運用にあたって、歴史まちづくり法ハンドブック、p.281、ぎょうせい、2009
- 2) 阿部貴弘・北河大次郎・脇坂隆一：歴史まちづくりにおける土木史研究の役割－歴史的風致維持向上計画の分析から－、土木史研究講演集 30 巻、p.208、2010