

中心市街地活性化事業における評価に関する研究
 A Study on Evaluation of Traditional Commercial District Revitalization

細川 幸春*・高見沢 実**
 Yukiharu Hosokawa*・Minoru Takamizawa**

This study aims to establish method of evaluation of traditional commercial district revitalization through perception of early evaluations of authorized revitalization plan for traditional commercial district and suggestion of antedating cases. As antedating cases, we survey foreign revitalization plans, “Main Street Program” and “Town Center Management”, and domestic system, “Town forming subsidy”. As a result of drawing a parallel between evaluations of revitalization plans, those of foreign revitalization plan and those of town forming subsidy, we grasp that above basic plans needs detailed guideline of midterm and post facto evaluation and to clarify the purpose of evaluation.

Keywords: Evaluation, Traditional Commercial District Revitalization, Revitalization Plan
 評価、中心市街地活性化事業、中心市街地活性化基本計画

1. 研究の背景と目的

まちづくり三法の制定後も中心市街地の衰退傾向に歯止めがかからず、’06年に中心市街地活性化（以降：中活）法が改正された。これにより「バラマキ」型の支援から、「選択と集中」型の認定制度という支援体制へと大きな転換がなされた。改正にともない支援措置が拡充され、基本計画の認定を受けた市町村には、従来よりも大きな裁量を与えられることとなり、各々の中心市街地の状況に合わせて、ビジョン実現のための事業が選択しやすくなったとも言える。しかしながら、それと引き換えに住民にわかりやすいかたちでの「成果」を、定量的な数値で測定することが求められることとなった。これは法改正の意図のひとつが、中活事業に評価の仕組みの導入を義務づけることにあったとみることもできる。

このようにまちづくりにおいても経営学の視点が持ち込まれるようになったが、日本において評価の歴史はまだ浅く、未だ初期段階にあると考えられる。

そこで本研究では、認定基本計画¹⁾の評価の現況を理解し、先行事例より示唆を得て、今後の中活事業の評価のあり方をみていくことを目的とする。

2. 研究の流れと方法

まず評価の基礎知識として業績評価²⁾という評価理論を

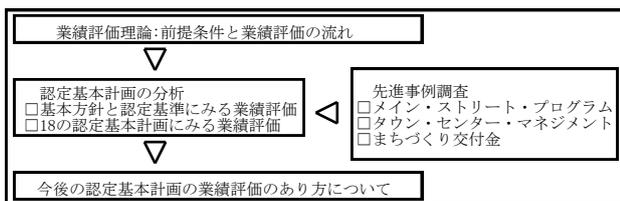


図1 研究のながれ

みていき、そこからひとつの業績評価のフレームを設ける（図1）。次いで、認定申請マニュアルを中心に認定基本計画の業績評価の現況を把握する。そのうえで、先行している事例を各々の主となる組織が発刊する文献に基づき分析と考察を進めて示唆を得て、認定基本計画の今後のあり方について述べていく。

3. 業績評価の理論

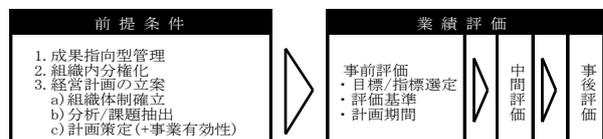


図2 業績評価のながれ

日本では小さな政府へ行政改革が進められるなか、説明責任を求める声の高まりがあり、近年、業績評価の仕組みの導入が省庁で義務づけられ、その動きが都市計画の領域にも及び始めている。

業績評価とは「公共政策の目的・目標・成果を明らかにし、成果を測定する指標と数値目標を決め、定期的にその指標値を収集することで、当初の数値目標の達成度を評価し、現場での実施改善、意思決定および説明責任に利用する仕組み」とされ、従来の評価理論を実務者の立場から簡略化し、体系づけられたものともいえる。

業績評価を実施する目的は、ハリー・P・ハトリ¹⁾によれば、対内部として「意思決定」、対外部として「説明責任」に集約することができる²⁾とされている。

まず業績評価の導入には前提条件として、図2に示す通り3点ある。はじめに、成果指向型管理とは、従来のように事業のアウトプット³⁾（結果）について評価をするのではなく、アウトカム（成果）について評価を下そうという

* 非会員 株式会社エスプール

(S-Pool, Inc.)

** 正会員 横浜国立大学工学研究院教授

(Yokohama National Univ.)

概念である。次に、組織内分権化とは、成果指向型管理と表裏一体の関係にあるもので、アウトカムについての責任を問うかわりに、実施する主体に

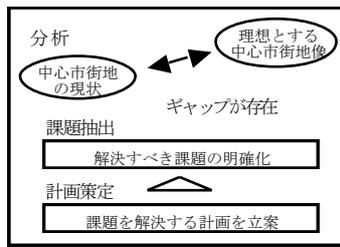


図3 経営計画の立案のイメージ

は権限委譲がなされ、また少数の中間管理層の上に立つトップは明確なリーダーシップを発揮しビジョンを描くという組織形態である。最後に、経営計画の立案とは戦略的な計画を作成するための方法論である。計画策定プロセスは「組織体制の確立」「分析・課題の抽出」「計画策定」に大別できる。まず、計画策定の前段階として、目標を実現するための実行部隊として推進体制を整える必要がある。次に、外部環境と内部環境の分析をすすめ、SWOT分析を通じて資源と課題を明確化させる（図3）。以上を踏まえて、最後に目標達成のために、戦略的に計画を策定する。

業績評価は「事前評価」「中間評価」「事後評価」の3段から成る。事前評価では、基本方針に基づき設定された施策に対して、アウトカム（目標）、アウトカム指標および目標値を設定する。計画される事業はこのアウトカムを達成するためのツールとしての位置付けにある。また、事業の有効性についても検証されることが肝要である。中間評価とは、計画の実施期間中においてアウトカム指標の値を定期的に収集し、比較・分析を進め、状況に応じて適切な対応策を講じることである。事後評価では、期間終了後に指標値と目標値の比較・分析を進め、成果発現の要因を明らかにし、今後の対応や新たな計画の作成に活かすなど評価結果をその目的に利用する。

4. 認定基本計画の業績評価の現状

本節では、中心市街地の活性化を図るための基本的な方針および中活基本計画認定申請マニュアルの認定基準より基本計画の業績評価への姿勢を明らかにし、18市の認定基本計画をみていくことでその現況の把握を試みる。

(1) 基本的な方針および認定基準

まず前提条件では、研究背景で既に述べた通り住民にわかりやすいアウトカム（成果）を目標に掲げる必要がある代わりに支援措置が拡充されている（表1）。計画立案では、パートナーシップ体制で活性化に臨もうという姿勢が伺える。また、中心市街地の現況を多面的に捉え、より適切に対処しようと努めており、計画される事業に対しては有効性を担保する認定基準が設けられている。

業績評価では、事前評価が組み込まれたことで事業はふるいにかけられることとなり、選りすぐられた事業が計画されていると考えられる。しかしながら、中間評価と事後評価については、簡単に数行記述されているだけで認定基準も設けられておらず、基本計画の策定においては事前評価を重視していることがみてとれる。

(2) 認定基本計画 18市

全体としてはマニュアルの認定基準に沿ってきちんと計画が作成されており、そのことで2つの面を持っている。一方は良い面としては、組織体制が整えられ、分析/課題抽出をふまえたうえで、効果的かつ実現性の高い計画の策定がなされている。また、事前評価が導入されたことで、過剰な数の目標が設定されている計画もなく、目標値に関しても根拠なき数値設定はなされていないと考えられる。他方は悪い面として、認定基準にみたように中間・事後評価についての詳細な記述は非常に少なく、評価測定後に比較・分析等がなされ、評価目的のために利用されるのかと

表1 認定基本計画マニュアルと18事例にみる業績評価

基本的性格		「中心市街地活性化の活性化に関する法律」に基づく制度	富山市	青森市	久慈市	金沢市	岐阜市	府中市	山口市	高松市	熊本市	八代市	豊後高田市	長野市	宮崎市	帯広市	砂川市	千葉市	浜松市	和歌山市	
主とする財源		認定基本計画への各種支援措置																			
評価の目的		住民に対する説明責任/今後の方針の意思決定																			
		前提条件	前提条件																		
成果指向型管理		○:基本方針に基づいたアウトカムの設定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
組織内分権化		○:幅広い支援措置が用意され裁量が大きい	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
経営計画の立案		中心市街地活性化基本計画	各市基本計画																		
1. 組織体制の確立		○:市町村の推進体制/中活協議会の設置地域ぐるみの取組み状況	○	○	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2. 分析/課題抽出		○:地域の現状等および住民等のニーズ等による客観的な把握・分析 中心市街地にある既存ストック状況の分析及び有効活用法の検討 旧法に基づく計画の実施等の過去の取組みに対する評価	○	○	△	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○	△
3. 計画策定		○:基本方針・戦略、目標・施策、事業、中心市街地の区域の設定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
有効性	活性化実現性	○:2号基準:目標・施策の達成に各事業等の実施がどのように寄与するのか	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	計画実現性	○:3号基準:事業の実現性 主体の特定状況/事業等の実施スケジュール 事業熟度:事業名、事業区分、内容、位置または区域、フォローアップ時期	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		業績評価	業績評価																		
事前評価	目標・指標選定	○:指標選定は各市町村の判断 留意点:達成の成否の判断可能/フォローアップ可能/定量的な指標	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	評価基準	○:計画策定時に設定した目標値(絶対値、変化率等の定量的な目標値)	現況をふまえたうえで、数値目標値の設定																		
	計画期間	○:計画の事業等が効果を発現する時期を考慮し設定(おおむね5年以内)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
中間評価		×:適切な時期に進捗状況等、また数値目標の確認を含め、フォローアップを実施必要に応じて見直しを行い、適宜変更申請を行う	△	△	△	△	△	△	○	○	○	△	◎	○	△	△	△	△	◎	○	○
事後評価		×:国への報告	△	-	-	△	△	-	-	△	△	-	-	△	-	-	△	-	-	-	-

○は認定要件 ◎優 ○良 △可 一記述なし

いう点には疑問を持たざるをえない。

しかしながら、各市の基本計画を細かく見ていくと、浜松市と長野市では市以外の第三者の評価機関が立ち上げられ⁴⁾、業績評価の測定が確実に実施されることは当然のこと、評価結果の合理性および客観性が担保されると考えられる。また、参考指標の設定やひとつの指標に対して複数のデータソースを用意することで、より多面的、より正確に成果を捉えようと業績評価に対して積極的な姿勢をみせる市もいくつか存在する。

以上より、認定基本計画の業績評価の現状として、事前評価という要素が注入されたことで、従来の予算編重型と押齧られてきた計画策定から一歩前進したと言える。

5. 海外事例にみる業績評価

海外事例として対象とするのはメイン・ストリート・プログラム (以降: MSP) およびタウン・センター・マネジメント (以降: TCM) である。連邦レベルの組織である NMSC の発刊する The Main Street Board Member's Handbook と、同様に ATCM の発刊する Practice Notes -Establishing and Maintaining Successful Town Centre Management-を中心に両事例の業績評価をみていく。

両事例の業績評価には共通点が多数みられ、以下にみていく (表 2)。まず、前提条件である成果指向型管理および組織内分権化はともに進んでいる。計画の立案では、組織体制の確立において、理事会や委員会等の責務の範囲の線引きがなされており、責任の所在が明確にされている。分析/課題抽出においては、隣接または広域における他の

中心市街地との関係性をふまえたうえで、当該中心市街地に求められる機能・役割を決定している。計画策定においては各事業が横の連携だけでなく、縦の連続性も意識されて段階的に計画されている。また、目標のみならず事業に関しても優先順位をつけることに重きを置いている。そして初動期にある組織に関しては、目に見える成果が残る事業等を意識的に計画することが肝要であるとされている。他には、組織体制の確立当初より計画策定段階まで資金への関心が非常に強く、計画事業は資金に関する合意形成も図っている。

業績評価については、評価の目的意識が高く、評価結果も事業の生み出すひとつの財産とみなされ、利用されている。比較・分析には少なくともデータ収集に費やした時間と同等の時間をかけることとされ、また、指標の選定に際しては、設定する指標が顕在的な関係者のみならず潜在的な関係者を含め誰に対して有効であるのかが考慮されている。また、アウトカム指標のみならずアウトプット指標の測定も実施される。評価結果は比較・分析を経て、次の計画策定の材料として利用され、また年次報告書の形で公表され、説明責任が果たされている。

MSP では、評価結果が州組織を通じて連邦レベルの組織である NMSC へ報告されており、再投資率等を公表し MSP の有効性を示す材料としても利用されている。

6. まちづくり交付金にみる業績評価

まちづくり交付金 (以降: 交付金)⁶⁾は 2004 年度に取組みが開始され、業績評価において基本計画よりも先行して

表 2 メイン・ストリート・プログラムとタウン・センター・マネジメントの業績評価

		メイン・ストリート・プログラム	タウン・センター・マネジメント
活性化事業		メイン・ストリート・プログラム	タウン・センター・マネジメント
基本的性格		NPO「歴史保全ナショナルトラスト」の歴史的建築物の保全活動から展開	大手小売業者により郊外 SC の成功要因を中心市街地に導入
主とする財源		資金調達先は多岐にわたる (自治体補助金、BID、会費、寄付、収益等)	民間企業と自治体の出資比率は 5:5:7:3
評価の目的		説明責任/今後の方針の意思決定	民間企業への説明責任/今後の方針の意思決定
前提条件			
成果志向型管理		○: 成果についての評価が問われる	○: 成果(施策・目標)について責任を問われる
組織内分権化		○: メイン・ストリート・マネージャー及び各委員会に権限の移譲	○: タウン・センター・マネージャー及びワーキンググループに権限移譲
経営計画の立案		メイン・ストリート・プログラム	ビジネスプラン
1. 組織体制の確立		◎: パートナシップ体制構築/役員会と各委員会の組織/財務確保と管理/MS マネージャーの雇用/ボランティアの募集と管理/市民参加と合意形成/役員会および各委員会の責務の合意形成	◎: フォーラムの開催/理事会の組織/既存の組織とのネットワーク構築/ワーキンググループの結成/資金調達の目処を検討/理事会の「活動の責任・権限」を特定
2. 分析/課題抽出		○: 市場分析/地域特性の発見と評価/中心市街地の立ち位置把握	○: 中心市街地の健康状態の把握/中心市街地のポジショニング
3. 計画策定		◎: 役員会および委員会の年間作業計画の作成 初動期は「目に見える成果」のプログラムを意識的に計画し、またプログラムを段階的に計画	◎: ビジネスプランの作成(目的、パートナーシップと戦略、目標、施策と優先事項、資金計画と収益) 計画の事業の優先順位付けと小さくても成功体験となる事業の計画
事業の有効性	活性化表現性	○: 4つのメイン・ストリート・アプローチの同時並行的な運用	○: タウン・センター・マネージャーの責務の明確化時に各関係者と検証
	計画表現性	◎: ワークプランの作成 (基本方針、目標、プログラム、タスク、日程、責任、予算、成功基準)	◎: アクションプランの作成 (事業目標、事業領域、日程、評価指標、実施主体、資金提供者、事業結果)
業績評価			
事前評価	目標・指標選定	◎: 短期・中期・長期の目標を設定し、その指標は経済指標を基本とし、測定可能かつ定量的なものとする。その際、指標の有効性も考慮し、併せてアウトプット指標についても補助するあたりで測定する	◎: 掲げた施策においても、優先順位付けし、明瞭、測定可能、達成可能、現実的、計画期間が決定された指標を複数個、設定することが理想的である。アウトカムおよびアウトプットの両方の指標を有効性を考慮し設定
	評価基準	○: 絶対値、変化率等の定量的な指標に基づく目標値の設定	○: 定量的な指標に基づく目標値 ベンチマークとして前年度実績、他地区、設定値、国の基準が考えられる
	計画期間	○: プログラムの基本的計画単位としては 1 年間	○: ビジネスプランの設定する期間で概ね 3-5 年間
中間評価		○: 定期的にフォローアップをし、指標値と進捗状況の把握に努める。成果に対して設定された指標以外も収集する	○: 適切な時期に収集を行い、アクションプランの評価・見直しを実施 成果指標以外も積極的に収集し、比較・分析を通じて利用する
事後評価		◎: 業績評価の測定をして、比較・分析を経て評価結果を利用する。年次報告書の作成および公表し、翌年の具体的活動と改善計画の策定に利用。評価結果を MSP 地区→州 MS 組織→NMSC の流れで報告	◎: 成果の評価測定を実施し比較・分析をし、次のビジネスプランの策定に活かすとともに、説明責任として、年次報告書を作成および公表する

いる取組みである。以下、まちづくり交付金-評価の手引き-およびまちづくり交付金ハンドブックを中心に、交付金の業績評価をみていく。

交付金はニュー・パブリック・マネジメント⁶⁾に代表される成果指向型の取組みであるが、組織内分権化は事業間と年度間での予算流用が認められているものの、交付額に対する市町村の提案に基づく事業(提案事業)の割合は2割であり、十分に進められているとは言い難い(表3)。交付金は事後評価重視としながらも、計画の立案時に「事前評価時における客観的評価基準」が設けられ、その項目すべてが義務的条件ではないにしろ目標の妥当性、計画の効果・効率性および実現可能性について検証されることが期待されている。ここでは、交付金対象事業費の合計が10億円以上の地区に義務づけられる交付金事業効果分析シートの高い有効性を山住⁹⁾は指摘している。

中間評価と事後評価ではそれぞれモニタリングシートと方法書を作成する。モニタリングは任意であるものの、その実施が強く推奨されている。事後評価では交付終了年度の初頭に方法書といういわば、評価の「実施計画書」の作成および国への提出が義務づけられており、事後評価が確実に実施される仕組みが構築されている。比較・分析についても市町村が作成する事後評価原案を、第三者機関であるまちづくり交付金評価委員会が審議することと、住民への説明責任を果たすという意味で評価結果の公表を必須としている。

以上のように、交付金では事業と評価が連動した PDCA のマネジメントサイクルが構築されていると言える。

表3 まちづくり交付金の業績評価

基本的性格	市町村の策定するまちづくり計画に対する総合支援制度
主とする財源	交付対象事業費の4割
評価の目的	住民に対する説明責任/ 今後の方針の意思決定
前提条件	
成果指向型管理	○:住民の理解しやすしいアウトカム指標の設定
組織内分権化	△:提案事業と自由な予算配分は認められている
経営計画の立案	都市再生整備計画
1.組織体制の確立	○:円滑な事業実施のための横断的体制の構築/ モニタリングと事後評価の準備/ 計画策定プロセスにおける住民の意向の反映
2.分析/ 課題抽出	○:計画策定プロセスにおける住民・民間事業者等の意向の反映/ 国の施策や国家的プロジェクトとの関連性/ 計画内容の分析(事業リスク分析や市町村の財務分析)
3.計画策定	○:ビジョン、目標、指標、計画区域と交付期間の認定と公表
事業有効性	活性化実現性 ○:交付金事前チェックシートと妥当性検証シートの利用(10億円以上の時、事業効果分析シートを利用して事業効果を検証することが義務づけられている)
	計画実現性 ○:上記と同様のシートを利用して、事業態度の検証
業績評価	
事前評価	目標・指標選定 ○:指標(達成の成否が明確、目標を定量化/ 複数設定が望ましい)
	評価基準 ○:実現可能かつ大きな効果の目標値(近年の動向等を十分検討)
	計画期間 ○:事業効果が測れるよう地域の状況に応じて概ね3-5年で設定
中間評価	○:【モニタリングシートの作成】(任意) 1.成果の評価 2.実施過程の検証 3.効果発現要因の整理 4.モニタリングの所見 5.住民への原案公表及び有識者からの意見聴取 6.結果のまとめ・公表
事後評価	○:1.方法書の作成と提出(交付終了年度当初) 2.事業の成果及び実施過程の検証 ①成果と実施過程の評価②効果発現要因整理 ③今後の方策作成④評価の原案公表⑤交付金評価委員会の審議 ⑥評価結果をまとめた結果公表と国への報告 3.フォローアップの実施

7. 考察

全体を俯瞰したとき、説明責任を果たす対象と主とする資金調達先の関係がみてとれる。日本においては納税者である住民に、MSP では住民、民間企業を含む幅広い関係者に、TCM では民間企業に対する説明責任がその評価目的とされている。また、民間投資の呼び込みには計画の実現性が鍵であると言われているが、民間から資金調達をしている海外事例では実際、実現性を担保する仕組みで事業の資金に関しての合意形成も図り、事業熟度が高い計画が策定されていると言える。

表4 各事例の業績評価のまとめ

事例	基本計画	MSP	TCM	交付金
前提条件				
成果指向型管理	○	○	○	○
組織内分権化	○	○	○	△
経営計画	組織体制確立 分析/課題抽出	○	◎	◎
	計画策定	○	◎	◎
	事業有効性	○	◎	◎
業績評価				
事前評価	○	◎	◎	○
中間評価	×	○	○	○
事後評価	×	◎	◎	○

8. 総括

業績評価の取組

み状況を俯瞰すれば、認定基本計画を基礎としたとき、ひとつ上に交付金、さらにひとつ上にMSPとTCMがあると言える(表4)。認定基本計画の次のステップとしては、交付金にみるように中間・事後評価に関する丁寧なガイドラインの策定を進め、次に海外事例にみるように、目に見える成果の事業の計画策定や評価指標の有効性を考慮する等の目的意識の向上が肝要であると考えられる。

一般的に業績評価の導入は現場での強い反発を招くとされている。今回の法改正で、認定基本計画には業績評価の事前評価までが導入されており、一歩前進したことは評価できるが、中間・事後評価に関しては不安が残る状態である。認定基本計画は実際、取組みが開始されたばかりであり、今後どのような展開をみせるかわからないが、業績評価に積極的に取組まれることを期待したい。

尚、本論文は平成19年度横浜国立大学大学院修士論文「中心市街地活性化事業における評価に関する研究」(細川)の成果をまとめたものである。

【補注】

- 本研究においては第3次(H19.8)認定までの基本計画を研究対象とする。
- 業績評価とは、アメリカで主に利用されている評価システム「Performance Measurement」の訳語であり、これは日本においてはまだ新しい概念であり、「政策評価」、「行政評価」とも訳されるが、本研究では「業績評価」とする。
- アウトプットとはどのくらい整備したかといった事業実施量をさし、アウトカムとは事業を実施したことによる影響度をさす。
- 長野市においては、長野市中心市街地活性化基本計画推進評価専門委員会(仮称)をH20.2現在、立ち上げ予定である。
- まちづくり交付金は対象を中活事業に特化した事業ではないが、長谷川によれば約6割が対象地区を中心市街地としていることから、先行事例の研究対象とする。
- ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)とは、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図る考え方をさす。

【引用・参考文献】

- ハリリー・P・ハトリ著、上野浩訳(2004) 政策評価入門-結果重視の業績測定-
- 内閣府(2007) 中心市街地活性化基本計画認定申請マニュアル
- NMSC(2003) The Main Street Board Member's Handbook 2nd edition
- ATCM(1998) Practice Notes -Establishing and Maintaining Successful Town Centre Management-
- 国土交通省(2006) まちづくり交付金 評価の手引き(平成18年度版)
以下、(社) 日本都市計画学会 都市計画論文集No42-3より
- 山住修平(2007) まちづくり交付金の現状と課題に関する基礎的考察
- 長谷川直樹(2007) 都市再生整備計画にみる都市再生施策の実施状況に関する研究