

まちづくり交付金制度の政策評価手法の検討



美濃部 雄人

前都市・住宅・地域
政策グループ
副総括



佐々木 正

情報・企画部
席主任研究員

研究の背景と目的

まちづくり交付金は、地域主導の個性あ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を目的としている。『稚内から石垣まで』を合い言葉に国を挙げて取り組んできた「全国都市再生」を一層推進するため平成16年度に創設されたもので、平成20年度までに全国延べ1,518地区で活用されている。

交付期間は概ね3～5年とされており、平成20年度には、制度が創設された平成16年度採択地区の大部分を占める交付期間5年間の地区が交付終了年度を迎え、事後評価を実施したところである。また、平成19年度までに事業が完了した地区（交付期間が3～4年の地区）では、順次、効果が発現しているところである。

このようなことから国土交通省では、平成20年度において、制度創設5年目を契機に、まちづくり交付金制度そのものを対象とした政策評価を実施し、その成果を「政策レビュー」として取りまとめた。「政策レビュー」とは、国土交通省が行う政策評価の方式の一つで、実施中の施策が目的に照らして効果を上げているかどうかを検証するとともに、課題と改善方策等を発見するものである。

JICEは、国土交通省より、この政策評価の実施に関連して、まちづくり交付金の効果等の把握に関する検討調査を受託した。この調査結果を反映させたまちづくり交付金の「政策レビュー」の内容は、国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/common/000036997.pdf>) に掲載されているのでここでは述べない。ここで報告するのは、まちづくり交付金という、従来の補助金とは異なる制度設計思想から仕組みが作られた支援制度で、かつ、まちづくりに必要な多様な交付対象事業を組み合わせることにより、まちづくりの相乗効果を期待するといった、総合的なまち

づくり支援制度の政策評価手法の検討についてである。

このような、補助金とは異なる制度設計思想をもった総合的な支援制度については、地域住宅交付金、地域自立・活性化交付金、地域活力基盤創造交付金などあるが、制度そのものの政策評価に至ったのはまちづくり交付金が先駆けである。今後、総合的な支援制度を対象に政策評価を行う際に参考となることから、ここに整理しておくものである。

まちづくり交付金の概要

まちづくり交付金は、表-1に示すように、まちづくりに必要な多様な事業が交付対象となっている。

表-1 交付対象事業

	交付対象事業名	対象補助施設等
基幹事業	道路	
	公園	
	古都及び緑地保全事業	
	河川	
	下水道	
	駐車場有効利用システム	
	地域生活基盤施設	緑地、広場、駐車場（共同駐車場含む）、自転車駐機場、荷物共同集配施設、公開空地（屋内空間も含む）、情報板、地域防災施設
	高質空間形成施設	緑化施設等、電線類地下埋設施設、電柱電線類移設、地域冷暖房施設、歩行支援施設・障害者誘導施設等
	高次都市施設	地域交流センター、観光交流センター、まちおこしセンター、子育て世代支援センター、複合交通センター、人工地盤等
	既存建造物活用事業	
	土地区画整理事業	
	市街地再開発事業	
	住宅街区整備事業	
	地区再開発事業	
	バリアフリー環境整備促進事業	
	優良建築物等整備事業	
	住宅市街地総合整備事業	
	街なみ環境整備事業	
	住宅地区改良事業等	
	都心共同住宅供給事業	
公営住宅等整備	公営住宅、地域優良賃貸住宅	
都市再生住宅等整備		
防災街区整備事業		
提案事業	事業活用調査	都市再生整備計画の対象となる地区における交付対象事業の活用等に関する調査等
	まちづくり活動推進事業	啓発・研修活動、専門家の派遣、情報収集・提供活動、社会実験等のまちづくり活動の推進に関する事業等
	地域創造支援事業	都市再生整備計画の目標を達成するために必要な事業等

出典) 国土交通省ホームページ

このなかには、従来から国土交通省が支援してきた事業（「基幹事業」という）だけでなく、市町村の自由な提案に基づく事業（「提案事業」という）も含まれている。提案事業は、基幹事業にはないハード整備のほか、社会実験やまちづくり勉強会、NPO支援など、ハードを有効活用するためのソフト事業にも活用することができる。

まちづくり交付金は、個別の交付対象事業に対する支援制度ではなく、都市再生整備計画に対する支援制度である。都市再生整備計画に位置づけられた交付対象事業については、次のように柔軟な事業執行が可能となっている。



図-1 まちづくり交付金の特徴

出典) 国土交通省ホームページ

1 市町村の自主性・裁量性の向上

まちづくり交付金の交付を受けようとする市町村は都市再生整備計画を作成する必要があるが、採択要件はなく、市町村が自由にまちづくりの課題のある区域や将来ビジョンを実現したい区域を位置づけることができる。

都市再生整備計画に位置づけられた交付対象事業は、国が一括採択し、年度ごとに市町村に交付金が交付される。また、補助事業では事業ごとに国費率が決まっているが、まちづくり交付金では計画全体に対して国費率が設定される（算定式に基づく率で、概ね4割）。そのため、都市再生整備計画に位置づけのある事業であれば、どの事業にいくら国費を充当するか、市町村は自由な予算配分が可能である。

2 使い勝手の向上

表-1に示したように、まちづくりに必要な事業として、多彩な事業を複数組み合わせ活用することができ、地域の実情に応じたまちづくりが可能である。

また、国費活用の年度間の調整が自由であり、国費の総額が変わらない限り、変更交付申請手続きを実質的に不要とするなど、市町村の手続きも簡素化されている。

3 ニューパブリックマネジメントの導入

まちづくり交付金では、交付期間全体にわたってPDCAサイクルの考え方を導入している。すなわち、都市再生整備計画を作成（Plan）し、計画に基づき事業を3～5年間実施（Do）し、交付終了年度に事後評価を行う

（Check）とともに、改善策を実施する（Act）というものである。

都市再生整備計画には、まちづくりの目標を設定し、目標達成を表現する具体的な定量的指標とその数値目標を明示することにより、計画をわかりやすく住民に説明することとしている。また、市町村は、都市再生整備計画について「客観的評価基準」に基づき事前評価を行うが、まちづくり交付金の事前評価は、他の補助事業に比較して非常に簡素化されており、確認シートに記入し国に提出するものとなっている。

一方、事後評価は厳しく行うこととされている。すなわち、市町村は都市再生整備計画に記載した定量化指標について評価値を計測し、数値目標に照らして達成状況を評価する。また、目標の達成・未達成について要因分析を行うとともに、成功要因は効果の持続に活かし、失敗要因は今後の教訓となるように整理し、目標未達成の改善策も含めて、交付終了後のまちづくり方策についても検討する。さらに、事後評価の客観性を担保するために、事後評価原案の公表、第三者による評価委員会の審議を経ることになっている。

検討経緯

上記で整理したように、個々の地区ではPDCAサイクルが回っており、計画の作成と事前評価並びに事後評価が実施されているが、今回の政策評価については、表-2に整理するように、まちづくり交付金制度そのもののPDCAサイクルのC = Checkにあたるものと言える。

表-2 まちづくり交付金における PDCA サイクル

	個々の地区における まちづくり交付金の PDCA	まちづくり交付金制度 のPDCA
Plan	都市再生整備計画の 作成・事前評価の実施 【交付前】	まちづくり交付金制度の構築 【平成 16 年度】
Do	事業の実施 【交付期間中】	まちづくり交付金の交付 【平成 16 年度～】
Check	事後評価の実施 【交付終了年度】	まちづくり交付金の制度そ のものの評価【平成 20 年度】
Act	今後のまちづくり方 策・改善策の実施 【交付終了後】	必要に応じて制度や運用等 の改善【平成 21 年度以降】

さて、平成 20 年度に実施する政策評価のために、まちづくり交付金の効果等の把握については、平成 19 年度より準備を始めた。また、まちづくり交付金の制度創設時より、事前評価・事後評価手法について、JICE 理事で法政大学大学院の黒川和美教授を座長とする委員会のご指導を賜った経緯があるため、引き続き、この政策評価においても黒川委員会のご指導を賜った。

以下に、黒川委員会の助言も含め、検討経緯を整理する。

1 定量的アプローチと定性的アプローチ

まず、まちづくり交付金の効果等の把握については、定量的アプローチと定性的アプローチがあると整理した。

(1) 定量的アプローチ

まちづくり交付金に関する次のような定量的なデータを分析するものである。

①国が保有するデータ

・採択地区数、目標類型、予算額等のデータである。

②採択地区にかかる市町村のデータ

・平成 16～20 年度に採択された 1,518 地区にかかる市町村の人口規模、財政力指数等の都市データである。

③都市再生整備計画に関するデータ

・1,518 地区の都市再生整備計画には、定量化指標名、各指標の従前値及び 3～5 年後の数値目標、実施する事業、事業費、国費率などが記載されている。

④事後評価結果のデータ

・平成 20 年度までに事後評価を行った 426 地区については、事後評価シートに、定量化指標の従前値と評価値の実数、その目標達成状況などが記載されている。

(2) 定性的アプローチ

他の補助事業に比較してまちづくり交付金が優れる点に着目して、まちづくり交付金の有益性を定性的に説明するものである。

①市町村へのアンケート調査

・まちづくり交付金の事業主体である市町村に対するアンケート調査を行い、行政担当者が実感した効果の把握とともに、まちづくり交付金制度の課題を探る。

②政策評価モデル地区調査

・定量的アプローチでは全国一律的な評価になることから、モデル地区を抽出し、現地調査やヒアリングなどにより、より具体的に制度の効果や課題を説明できるような事例を整理し、評価を補強する。

2 定量分析を行う上での課題

まちづくり交付金は、制度の多くの点で他の補助事業と異なる特徴を有し、また、市町村の自主性を重視しているがゆえに、横並び比較の難しさなどが事前に予想されており、定量的なデータをどのような切り口で分析すれば効果等を説明できるか、黒川委員会や作業レベルでは議論となった。

(1) 数値の横並び評価の難しさ

まちづくり交付金では、定量化指標及び数値目標の設定についても地域の事情を尊重し市町村に委ねた。その結果、1,518 地区で延べ 4,688 指標が設定された。また、数値目標に関しても、従前値よりも〇%増加させるという上昇志向のものだけではなく、人口減少に歯止めをかけるなど、マイナス成長の抑制や現状維持を目指すような数値目標も妥当なものと言える。

このため、個々の地区においては、従前値と評価値を比較することで絶対評価はできるものの、同じ「人口」という指標であっても地区によって定義や算出方法が異なる場合があり、数値を単純に横並びにして全体の効果を説明するのは不適切であるため、何らかの評価軸に従ってデータを区分して集計し、効果等を説明する必要があった。

(2) 投資効果の評価の難しさ

まちづくり交付金の対象地区は、地区の課題や将来ビジョンに応じて、開発型の地区だけではなく、歴史を活かした修景型、既存市街地での社会基盤再整備型など多様であるので、投資効果の考え方が地区によって異なる。また、

対象地区の範囲の取り方や面積も多様であるため、単位面積あたりの何かを求めて投資効果を説明するという切り口も有効ではなかった。

(3) “必須指標” 設定の難しさ

全地区共通に義務的に課す“必須指標”を設定することで制度全体の効果を説明できないかと、本調査とは別途の検討が行われたが、それも困難であると結論づけられた。

その理由は、毎年、全ての市町村で収集可能で、かつ、市町村職員が自分で作業できるくらい簡便に収集できる町丁目レベルのデータが“必須指標”の条件であるので、居住人口や地価など限られたものしかない。しかも、これらの指標は外的要因の影響を受けやすく、まちづくり交付金の効果と説明するには数値の見極めが難しいことや、地方の小規模市町村では投資効果の説明を居住人口や地価に求めることに意味があるかという見方がある。

(4) B/C分析の難しさ

個別の補助事業ならばB/C（費用対便益）を算出したり、事業目標に照らして経済的な評価を行うことができるが、まちづくり交付金の場合、Costはその地区に投入された事業費又は国費と明快であるが、Benefitは都市再生であり、そのなかにはバリアフリー化や住民の満足感など数量化が不可能な部分もあり、専門の都市経済学者でもBのきっちりとした計算は困難だという意見があり、黒川委員会ではまちづくり交付金全体のB/C分析を行うことについては否定的であった。

3 黒川委員会での助言

上記のような課題があったものの、平成19年度においては、平成18～19年度に事後評価を実施した90地区を対象に定量的分析・定性的分析を試行した。結果的に定量的分析についてはデータ数の問題などにより統計的に有意な結果は得られなかったが、こうした19年度調査でのトライ・アンド・エラーの経験や課題などを踏まえて、黒川委員会でも政策評価の切り口について次のような議論があった。（意見の一部）

- ・1,500以上の地区で活用されている実績だけでも、この制度が市町村に積極的に受け入れられている証拠。使い勝手のよさ、他の制度と比較しての優位さが見えるような評価を行うべき。
- ・この制度の面白さは、市町村が自ら手を挙げることで

交付を受けられるということと、地域固有の事業の組み合わせが可能だということ。事業の組み合わせによる相乗効果が重要だ。

- ・経済的に一番効率的というのは、市町村や住民がやりたいと思ったまちづくりが達成できること。乗数効果や派生需要効果のような分析はこの制度にはなじまない。
- ・社会資本ストックの向上やまちづくりの人材育成、住民ニーズをくみ上げている市町村の姿勢など、地域の持続性を評価する観点が考えられよう。
- ・ネガティブな情報も政策評価には重要なので、ネガティブ情報もきちんと抽出すること。

政策評価の視点と分析の実施

このようなことから、まちづくり交付金の施策目的に立ち返って、改めて政策評価の切り口について検討を行うとともに、平成19年度の試行的な調査に対して、20年度事後評価地区のデータの追加による再分析、市町村アンケートの見直し、政策評価モデル地区調査の拡充などを行った。

1 政策評価の3つの視点と5つの検証項目

まちづくり交付金の目的は、地域主導の個性あるまちづくりを実現することで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である。ゆえに、他の補助事業とは全く異なる仕組みであることが制度の特徴であり、市町村や地域住民がまちづくり交付金を活用してよかったと評価している、この2点を1つのストーリーでつなげると政策評価として説明がしやすくなるのではないかと考えた。

そこで、まちづくり交付金ならではのしくみに着目した政策評価の視点を、次の3点のとおりに整理した。

- ①複数の事業を組み合わせた集中投資による相乗効果
- ②提案事業等の幅広い事業を活用した創意工夫を活かしたまちづくりの推進
- ③事業間の流用が可能であることや計画全体の一括採択等の運用面での使い勝手の向上

具体的な検証項目は、まちづくり交付金の制度の特徴を踏まえて、つぎの5項目を設定した。

「多様性」…まちづくり交付金が、多様な課題に対応した都市再生の推進に寄与しているか
「効率性・効果性」…まちづくり交付金により、総合的なまちづくりが集中的、効率的に実現されたか
「創造性・主体性」…まちづくり交付金により、地域の創意工夫を活かしたまちづくりが進められているか
「運用性」…まちづくり交付金が、市町村にとって使いやすいまちづくりツールとなっているか
「透明性」…行政、民間との連携・協働が図られているか

2 具体的な分析調査の実施

この5項目を具体的に検証するため、次のような調査及び分析を実施した。具体的な調査結果については、国土交通省ホームページで公開している「政策レビュー」に反映されているので、ここでは省略する。

(1) 都市再生整備計画の基礎的な分析

採択された1,518地区を対象に、国の採択地区データ、都市人口や財政力指数等の都市データ及び都市再生整備計画に記載してある定量化指標や位置づけた事業、事業費などのデータを組み合わせて集計、分析を行った。多くは単純集計により整理することができた。

「多様性」に関して、大小の多様な市町村で活用されている実績と課題、中心市街地活性化をはじめとする多様な目標で活用されている実績と課題などの整理、「効率性・効果性」に関して、複数の事業の組み合わせによる総合的なまちづくりが行われている状況などの整理、「創造性・主体性」に関して、提案事業の活用による創意工夫の取り組みなどについて整理を行った。

(2) 事後評価結果による成果の整理分析

平成20年度までに事後評価を実施した426地区の事後評価シートから、指標の目標達成状況等を整理・集計した。

「多様性」に関して、定量化指標の全体的な目標達成率、人口や観光入込客数などの代表的な指標の従前値からの平均伸び率の集計、「効率性・効果性」に関して、定量化指標の目標達成状況と完了地区市町村アンケートの結果とをクロス集計し、まちづくりの成果と目標達成度との関係分析などを行った。

(3) 市町村アンケートによる効果の整理分析

平成20年度までに事後評価を実施した426地区を対象にした「完了地区市町村アンケート」と「まちづくり交付金を活用していない市町村アンケート」を実施した。

「完了地区市町村アンケート」では、「効率性・効果性」に関して、相乗効果が発揮されたか、集中投資ができたかなどについて、「創造性・主体性」に関して、住民等の発意を活かした事業の有無などについて、「運用性」に関して、まちづくり交付金の市町村にとっての使いやすさや庁内関係各課との連携促進などについて、「透明性」に関して、住民等のまちづくりへの関心の高まりなどについて設問を設定し、単純集計により整理を行った。

また、事後評価シートのデータとアンケート結果を組み合わせて、アンケートでの相乗効果、創意工夫、使い勝手についての回答を被説明変数に、アンケートの他の設問での回答や基幹事業・提案事業の実施の有無を説明変数として、変数間の関連性について相関分析を行ったり、推計式を構築してプロビット分析を行い、相乗効果、創意工夫、使い勝手について肯定的に回答した地区はどのような特性をもった地区であるのか分析を行った。

「まちづくり交付金を活用していない市町村アンケート」では、活用していない理由や今後の活用意向などを尋ね、制度の課題整理や制度改善の検討に活用した。

(4) 政策評価モデル地区ケーススタディ

都市再生整備計画の計画内容や事後評価結果により、まちづくり交付金の効果があったと思われる地区13地区、課題のあったと思われる地区5地区、計18地区を選定し、市町村職員やNPO等の地元関係者に対するヒアリング調査や具体的な資料の入手などの現地調査を行い、5つの検証項目について、効果や課題の説明を補強するための具体的な事例を整理した。

3 まとめ：政策評価手法の1つのモデルを提示

以上をまとめると、本調査は、総合的なまちづくり支援制度の政策評価手法について、次のような1つのモデルを提示することができたと言えよう。

- (1) 個別の制度活用地区に対して、PDCAサイクルの考え方に基づき、事業評価制度を導入する。
- (2) 制度全体の政策評価時に、各地区の計画書と事後評価結果から定量的データ、また、施策の事業主体に対するアンケートから制度に対する定性的評価を取得する。
- (3) 定量的・定性的データを分析する切り口は、施策の目的に立ち返って視点を検討(まちづくり交付金の場合には、相乗効果、創意工夫、使い勝手の3点)し、具体的な検証項目を設定する。(必要に応じて、事例調査を追加する。)

まちづくりに意欲のある市町村が、創意工夫を活かしたハード・ソフトの連携した取り組みにより、総合的なまちづくりを進めることができる制度であり、全国の都市の再生に大きく貢献していることが確認された。一方、小規模市町村での活用割合が低いことや、まちづくりの目標、指標、事業内容との整合性が必ずしも十分ではない地区が見られる等の課題も明らかにされた。全体概要を以下に示す。

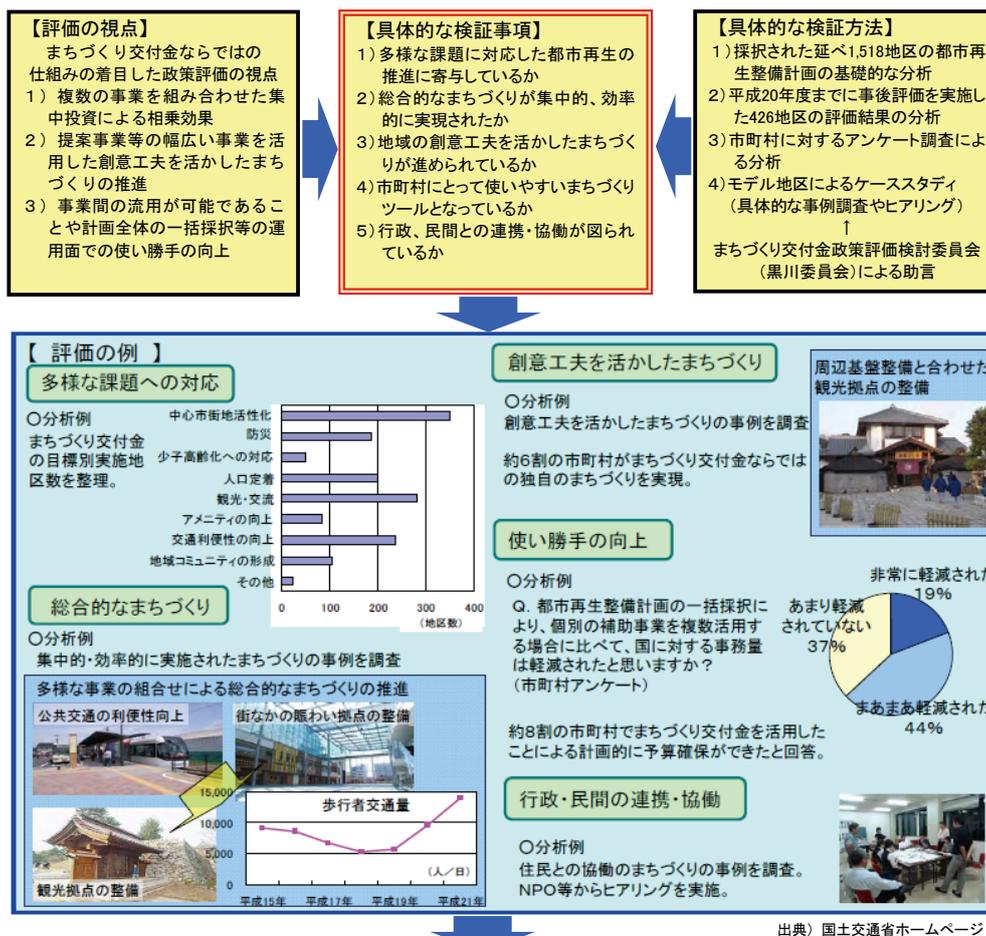
本研究報告では、まちづくり交付金制度そのものの政策評価手法の検討を中心に取りまとめた。まちづくり交付金の取り組み状況等については、今後とも本誌等でご報告したい。

おわりに

このような調査を実施した結果、まちづくり交付金は、

参考文献

- 1) 国土交通省都市・地域整備局、平成21年3月、「まちづくり交付金制度の効果等の把握に関する検討調査 報告書」



【評価のまとめ】

- 1) まちづくり交付金は、様々なまちづくりの課題に対応した都市再生に活用でき、地域の実情に応じた総合的なまちづくりを推進することが可能な制度である。
- 2) 都市再生整備計画による一括採択や提案事業のように、まちづくり交付金ならではの使いやすさもあり、今後もまちづくり交付金を活用したいとする市町村のニーズも高い。
- 3) 一方、地区によっては目標を効果的に実現するための事業内容の確保が十分に図られていない、規模の小さな市町村では財政面での理由等から活用割合が低いなど、まちづくり交付金の制度や活用に関して課題もある。