

合衆国における都市機能評価の 取り組みについて

(前)国土交通省都市・地域整備局企画課大深度地下利用企画官

すずき こうじ
鈴木 弘二



はじめに

わが国の都市の魅力が世界的にみて乏しいという指摘がされて久しい。街並みが雑然としていること、公園、緑地などの人々に安らぎを与える公共的な空間が少ないこと、混雑した電車での長時間の通勤・通学を余儀なくされることなど、さまざまな観点から欧米の都市との比較がなされているようだ。

本来、都市の魅力は総体的・総合的なものであり、個別分野の評価を単純に合計した結果を都市の魅力であるとするのはいくらかの危険をはらんでいる。また、最終的には個人の主観に基づくものであるから、同じ対象を評価する場合であっても、その人の価値観によって異なる評価がなされる可能性があるものであり、データの集計・分析などの場面で、その取り扱いには多くの注意を要するという。

一方、われわれの日常の経済的、社会的な活動のほとんどが都市という空間において繰り広げられていることから、何らかの手段によって、この都市の機能を向上させ、結果としてその魅力を高めることは、多くの人々にとって重要な関心事であることも事実である。

本稿では、住民、NPO、企業、行政などが協

力しながら、数値データを使った都市の機能を向上させるための合衆国における取り組みについて、そのいくつかの事例を紹介する。以下の記述では、このような取り組みを、便宜上ベンチマークとする。なお、作成にあたっては、国土交通省都市・地域整備局の委託を受け(財)建設経済研究所において実施された調査成果を参考にした。



合衆国における取り組みについて

(1) どのような目的をもって取り組まれたのか数値的な情報を活用したベンチマークの取り組みの目的、背景などを説明するキーワードとしては、以下のようなものが挙げられる。

- ① 幸福感、充足感、満足感などにかかわりの深いQOL (Quality of Life)
- ② 環境制約を背景にした持続的成長 (Sustainable Development) の実現、都市の成長管理 (Smart Growth)、コンパクトな都市整備
- ③ 行政機能の評価、監視

実際は、上記のようなキーワードで表現される目的意識が複数重なり合って、ベンチマーク的な取り組みが進められており、地域の住民、行政などの問題意識に応じてこれらのどこに重点が置かれているのかが変わってくる。

ジャクソンビルのように、QOLの測定そのも

のを主な目的にしているところもあるほか、フェニックスのように、低コストでより高い満足度を市民に提供することを目的にし、より高いQOLの達成と行政評価の実現の双方を目的としているところもある。

シアトルにおいては、近年の人口の増大による都市の拡大を背景に、秩序ある都市経営を目指して、コンパクトな都市づくりのためにこの取り組みが行われている。ニュージャージーでは、都市部の衰退とスプロール化というシアトルと同様の問題を抱え、サステイナブルな地域社会の構築のためにベンチマークスの取り組みをしている。

(2) だれが作っているのか

都市の機能を数値によって評価する取り組みは、わが国においても、一部民間においても市を対象として行われている。旧・経済企画庁においても、都道府県を単位とした生活に関連したデータを使った評価が過去に行われていた。このほか、東京都、名古屋市など自治体レベルでも、同様の取り組みの例がある。

本稿において取り上げた合衆国の事例では、自治体がこの取り組みの主体となることはもちろんのこと、地域住民やNPOなども積極的に策定に組み込まれており、ワシントン州の成長管理法に見られるように住民の参画を義務付けているところもある。

わが国においては、都市の整備、まちづくりの主体は、主に自治体が担うものであるとする意識が、これまでの主流であったのであろうが、中心市街地の活性化の手法や、都市計画法の改正などに見られるように、行政だけではなく、地域住民やまちづくりに取り組むNPOなどが、前面に現れてくる場面が、今後ますます増大することになるものと考えられる。

道路、下水道、都市河川など基本的な都市に関する基盤整備を強力に進め、全国的に一定の水準に到達することが求められているような場合には、行政が主導的立場をとってこれを進めることが合理的であったといえる。しかし、さまざまな議論がありながらも、わが国のように、社会資本

整備が一定の水準に到達した現在、また従来のように公的な資金によるまちづくりが、主として財政面などの制約から困難であることが予想されるなかでは、意思決定の過程で、責任ある地域住民の合意形成の手続きを組み込む必要がある。また、まちづくりに関して、まちの個性を伸ばし、優先的に実施する分野を選択し、そうでない分野を諦めるなどの重要な意思決定を、地域住民とともに行うための手続きを構築することが、不可欠になってくるものと考えられる。その手段の一つとして、行政だけではなく、住民が主体的となるベンチマークス的な取り組みは検討するに十分な意味をもつ。

(3) どのような指標を選択しているか

都市の機能を評価するのにどのような指標を選択しているのかについては、地域によって、その構成はさまざまではある。

参考にフロリダ州のジャクソンビル市のベンチマークスで導入されている指標の一部(2000年報告書のもの)を紹介する。1985年に始まったジャクソンビルの取り組みはQOLプロジェクトとして知られており、これまでに1991年、2000年と2回にわたって大きな見直しが行われている。

先にも述べたように、ジャクソンビルのベンチマークスでは、QOLの測定そのものを目的としている。いうまでもなくQOLは、従来から数値により表現されることの難しい概念であり、ジャクソンビルにおいてもこの点は「あいまいでわかりにくいコンセプトである。」と認めている。

ここでは、その一部の指標のみ掲載したが、ジャクソンビルでは、教育、経済、自然環境、社会環境、文化/レクリエーション、健康、行政、モビリティ、公共の治安を、QOLを支える要素として挙げており、それぞれの分野ごとに、関わりの深い指標を選択し、一部に指標ごとの目標値を決めている。

指標にもさまざまなレベルのものがあり、教育分野における高等学校卒業率、経済分野における雇用数など、民間の経済活動、行政施策など多くの要因が絡み合って生み出される結果としての指

表 1 ジャクソンビル市で選択された指標とその目標値（抜粋）

QOLを支える要素	選択された指標	計画期間内に達成すべき目標値
教育	高等学校卒業率	90%まで高める
	公立学校の10年生の時点でFACTテストの読解と数学の成績が4以上の生徒の割合	なし
	公立学校の教員の平均給与（年収）	44,621米ドル
	人種差別のない学校に通学している生徒の割合	100%
	修士以上の学位を持つ公立学校教員の割合	45%
	単位の与えられない上級教育プログラムに参加した学生の数	なし
経済	雇用数	10年間で70,000人増
	失業率	なし
	無料昼食プログラムに参加している児童数から求めた貧困率	30%
	家族用独立住宅の購買力	独立住宅の平均価格を一家当たりの平均所得の2.5倍以内にする
	1人当たり（年間）可処分所得	18,496米ドル
	新規着工住宅数	47,545世帯分
	地域内不動産の課税対象額	260億米ドル
	一般的な電気・水道・下水道料金（月額）	68.15米ドル
	港湾荷役量	なし
観光指標としてのホテル税の総計	165万米ドル	
モビリティ	アンケートで通勤時間が25分以下と答えた人の割合	70%
	ジャクソンビル国際空港の便で1日当たり販売可能な座席数	なし
	ジャクソンビル国際空港を発着する直行便の数	91便
	人口1,000人当たりの公営バスの平日利用者数	63人
	公営バスの1日当たりの総運行距離	27,100マイル
	スカイウェイの平日利用者数	なし

（注）このほかに、QOLを支える要素として、社会環境（8指標）、文化/レクリエーション（11指標）、健康（9指標）、行政（10指標）、公共の治安（8指標）がある。

（出典）「都市の機能比較に必要な手法検討を通じた大都市の機能改善可能性調査」国土交通省都市・地域整備局

標（アウトカム指標）がその多くを占める。今回、掲載はしなかったが、行政の分野では、地域住民にアンケートを行い、行政に対する評価、教育委員会に対する評価を回答してもらった結果を指標としている。

（4）どのようにモニターしているか

策定されたベンチマークはどのように利用されているのか。多くの場合、報告書、ホームページなどの形で指標の動きは対外的に公表されている。

市民、NPOが主導的な立場で策定されたベンチマークといっても、その指標に大きな影響を与えるのは、やはり行政であることを考えると、選択された指標に対する行政施策の影響度は非常に興味のあるところである。評価をする立場からすると、選ばれた指標は、成果重視、結果サイド

に立ったものであることが望まれるのであるが、行政の立場からすれば、行政施策にかかわる指標の感度が重要な問題となる。

例えば、インプット指標である1人当たり公園面積が指標になっていれば、公園関係予算を増大させれば、成果はすぐに現れるのであるが、アウトカム指標である都市内にある公園に対する満足度が指標になっている場合、公園関係予算の増大だけでは十分な指標の改善を期待することはできない。公園の設計の問題、公園の配置、公園内の治安、清潔さなど多くの要素が関係し、そのうちのどれが最も重大な影響を指標に与えるのかについては、容易に回答が得られるものでもない。

理想としては、ベンチマークで選択された指標の動きと予算や施策が連動していれば、よいのであるが、これは、非現実的な要請である。実

表 2 合衆国における取り組み事例

		ジャクソンビル	マルトヌマ	シアトル	オレゴン
		ジャクソンビル クオリティ オブ ライフ	ポートランド - マルトヌマ ベンチマーク	コンプリヘンシブプラン	オレゴンベンチマーク
ベンチマーク策定の目的		人々が感じる幸福感, 充足感, 満足感 (QOL) を測ること		人口増加を吸収し秩序ある都市経営の推進 コンパクトな都市づくり	生活のすべての場面で卓越し, 繁栄するオレゴン 行政組織内部のマネジメント改革と住民に対する説明責任の遂行による, 住民とのパートナーシップの再構築
策定の経緯・背景			人口増, 人種構成の変化 交通混雑, 住宅価格上昇 (売上税のない州), 教育のあり方の変化, 職場の変化	人口増 1990年ワシントン州成長管理法制定	技術と地球規模の競争による州の経済形態および仕事の質の変化 新たな緊張による家族・地域社会への打撃 一部の州民が経済的発展の成果の分配にあずかれていない現状
対象地域		ジャクソンビル市 (フロリダ州)	マルトヌマ郡 (オレゴン州) ポートランド市など 3 市が含まれる	シアトル市 (ワシントン州)	オレゴン州
(対象人口)		約76万人	約64万人	約54万人	約328万人
(対象面積)		約2,200km ²	1,204km ²	217km ²	251,571km ²
その考え方					
指標の選択 (インディケータ)		70	76	28	92
その考え方		既存データだけでなく, 独自のアンケートによるインディケータの計測を多く取り入れる		コンプリヘンシブプランの四つの基本理念に関連していること 信頼性の高いデータが安定して入手できること コンプリヘンシブプランとの関係が容易に説明できること	単なる行政活動の住民への効果ではなく, 住民とのパートナーシップのもとで達成される社会的な成果を重視 毎年計測されている既存データを主に利用
モニタリング・評価手法	周期	毎年	2年ごと	2年ごと	2年ごと
	方法		アップデートレポートおよび各項目ごとのスペシャルレポートの作成		レポートカード (通信簿) 形式で評価 (基準年, 目標値との比較から, 達成度を A~F の 5 段階で評価している) 他の州との比較も取り入れる

	ニュージャージー	サニーベイル市	カンサスシティ	ミネソタ州
	サステイナブル ステイト プロジェクト	マスタープランにおける環境目標の設定とモニタリング	Neighborhood Self Assessment	ミネソタマイルストーン
ベンチマーク策定の目的	サステイナブルな地域社会づくり	マスタープランにおける環境目標と現状の環境状態の比較による政策評価への展開	各地域の課題・要求に応じた公共投資・土地利用規制変更の実施 市民・市場による自発的な環境改善活動の刺激	政府の説明責任の確保と政策調整
策定の経緯・背景	1980年代の際限のないスプロール化と都市部の衰退		人口の減少 都市部の衰退 サステイナビリティの重視	オレゴンベンチマークを参考としている
対象地域	ニュージャージー州	サニーベイル市 (カリフォルニア州) シリコンバレー中心部	カンサスシティ市 (ミズーリ州)	ミネソタ州
(対象人口)	約811万人	約12万人	近隣組織単位 (人口約200~3,000人) 約50万人	約460万人
(対象面積)	21,277km ²		809km ²	225,182km ²
その考え方				30年後のあるべき姿 州民の優先項目 生活の質の重視
指標の選択 (インディケータ)	41			70
その考え方		3種類の指標を組合せる ①物的基準 (ex 犯罪発生率) ②行政サービス基準 (ex サービスコストを周辺自治体の2/3) ③心理的基準 (ex 安全と感ずる市民の割合)		成果重視 どれだけの支出を行ったか、何人がそのサービスを受けたかではなく、「成果」や「業績」を測定できるもの。 目標との関連性 目標の達成度を直接的に測定できるもの データの利用可能性 原則として既存のデータを用いて測定できるもの 将来の指標候補(現時点ではデータなし)が示されている。
モニタリング・評価手法	周期	毎年		3年ごと
	方法	各行政部局が各指標の達成度を測るとともに、目標達成に向け実施している施策を示す		・目標達成度(各指標ごとに目標値との比較) ・基準年との比較(目標を構成する指標のうち改善した指標が多ければ(目標との関連性、データの信頼性等で指標を重み付けしている)、その目標を改善したと評価する)

	キングカウンティ	フェニックス市	ニューヨーク市
	キングカウンティ計画指針のためのベンチマークシステム	フェニックス・ビジョン&パリュ-	行政管理報告
ベンチマーク策定の目的	カウンティ計画指針で示された目標を明確にし、その優先度や達成度を評価するシステムの提供 政策達成度を将来の政策決定者に伝えるシステムの構築 政策事業の進行状況についての評価方法の提供	低コストで、スムーズに、より高い満足度を市民に提供すること	予算・政策策定プロセスで必要となる各部局の業績に関する情報を市議会議員、監視機関、市民に開示すること
策定の経緯・背景	1990年ワシントン州成長管理法制定によるカウンティ計画指針の策定		
対象地域	キング郡 (ワシントン州) シアトル市など35市を含む	フェニックス市 (アリゾナ州)	ニューヨーク市 (ニューヨーク州)
(対象人口)	約160万人	約135万人	約732万人
(対象面積)	約5,500km ²	約1,240km ²	833km ²
その考え方	生活水準の向上		44の市の部局ごとにそれぞれ設定されている 基本的目標とそれを実現するための具体的目標とによって構成されている
指標の選択 (インディケータ)	45		数千
その考え方	指標の数をできる限り絞り込んでいる。 指標の信頼性を確保するため、毎年見直しを行う	行政パフォーマンス指標 合意や自発性を重視するとともに市民の満足度を表現するため、5タイプの指標 ・アウトプット ・満足度(市民の)..結果 ・期間(の短縮)..効率性 ・費用(の削減)..効率性 ・目的 (成果を表した指標が60%を占める) 市民の協力による指標 コンピュータによる市民からの投票で指標を選定 関連性、有用性、入手可能性によって、市民・各部局の協力のもと見直されている。	44の市の部局ごとにそれぞれ設定されている
モニタリング・評価手法	周期	毎年	年2回
	方法	達成度を評価し、ベンチマークレポートを作成	各部局が結果重視への努力の程度(データの利用状況)を評価し、シティマネージャーに報告する モニタリング調査 ・独立調査機関が市民に対し地域の問題を調査 ・市の各部局が市民の満足度を調査 ・公共施設サービスカウンターに目安箱を設置

		ジャクソンビル	マルトヌマ	シアトル	オレゴン
		ジャクソンビル クオリティ オブ ライフ	ポートランド - マルトヌ マベンチマーク	コンプリヘンシブプラン	オレゴンベンチマーク
フィードバック	周期	毎年	2年ごと	2年ごと	2年ごと
	対象		関係行政部局	関係行政部局	議会・行政機関、自治体
	方法		アップデートレポート、 スペシャルレポートの提出		予算要求を行う事業がベンチマークの 値に貢献するかを議論する仕組みが制 度化されている ただし、予算編成に直接反映させる運 用は意図的に避けている
住民への 情報公開	方法		アップデートレポート、 スペシャルレポートの公 表	成果を公表 (州成長管理法で義務付 けされている)	レポートカード(通信簿)を公表
市民・NPO との協働		NPO が策定主体の一員			地域リーダーが策定主体の一員 直接参加(タウンミーティング)、郵 送調査、意識調査などを実施し、ベン チマーク策定の初期段階から見直し に至るまで住民参加を重視している
ベンチマーク導入 による変化					
その他特筆すべき点		QOL はあいまいでわかりに くいコンセプトであると認め た上で取り組んでいる 単なるトレンドウォッチャー としてでなく、行政やビジネ スと連携しながら地域を望ま しい方向に導くツールとして 位置付けている		インディケータには、信 頼性の高いもの、コンプ リヘンシブとの関係が容 易に理解できるもの、を 選ぶ	州の将来ビジョン、ビジョンとベンチ マークが一体化されている 各ベンチマークに関係している行政機 関が明示されている 当初ベンチマークシステムに予算の意 思決定過程を取り込んだ形のものを作 ろうとしたが、予算は政治的な過程で あり、合理性、客観性のみで判断す べきものではないという現実があり、シ ステムそのものが機能しなくなる危機 に直面した

際に、合衆国の事例においても、指標の動きを議会や市民に対してレポートすることは当然としていても、これを直接行政の施策と連動させているところはないようである。

行政としては、市民との協働など一定の手続きを経て採用された指標によって表現される数値の動きを、行政施策の成果の一部を表現するものとして認識しながら、よりよいまちづくり、都市整備を目指すための参考とするという立場が常識的

であろう。

3 さいごに

今回紹介したようなベンチマークスの取り組みは、行政のパフォーマンスを指標などによって検証し、市民にとって望ましい方向の都市の整備をするための手法としては、一定の限界があることを前提にしながらも、興味深いものがある。

		ニュージャージー	サニーベイル市	カンサスシティ	ミネソタ州
		サステイナブル ステイト プロジェクト	マスタープランにおける環境目標の設定とモニタリング	Neighborhood Self Assessment	ミネソタマイルストーン
フィードバック	周期	毎年	毎年		随時
	対象				州政府全部局
	方法	達成度、実施施策の報告が義務付けられている	達成状況の確認・評価およびそれに基づく行政担当者の評価 各分野ごとの成果と達成度をまとめた「自治体評価指標」を作成 計画・予算の見直し		マイルストーンを政策や予算の優先順位付けに活用する ただし、法的な位置付けはなく、またマイルストーンの各項目間の優先順位付けはされていない
住民への情報公開	方法	各行政部局が達成度、実施施策を報告	各分野ごとの成果と達成度をまとめた「自治体評価指標」を公表		指標の実績値、目標値の比較および20の目標の達成状況を4段階評価し、それらを州民に公表する
市民・NPOとの協働		NPOが策定主体の一員	毎年短期的な行動計画策定に際し、ワークショップなどを開催し、市民の意向を収集・反映	ワークショップの開催による住民への情報提供と住民の反応・意向の把握	策定主体は州計画局であるが、住民の意向が大きく反映されており以下の方法を取っている 州民集会（民） 原案作成（州） パブコメ、意識調査（民） 原案修正
ベンチマーク導入による変化			目指すべき目標、施策、達成状況を市民に公表することにより、市民の意向が、議会での議決や住民投票を通じて、計画の見直しに反映される		
その他特筆すべき点		できたばかりのため、各指標に目標値は設定されていない		住民および学校、教会、企業などのワークショップにより情報提供するとともに、住民の反応、意向を把握する（アウトリーチ活動）	マイルストーンの目標の支持率調査を行うなど、住民の意向を重視（9割以上が支持） ミネソタマイルストーン本体以外に姉妹編的な「Children's Report Card」があり、児童の福祉に特化したベンチマークとなっている 第4版（1998年）では、各指標についての目標値の設定をやめた 数値目標は、予算や政策に直接的に影響するためコンセンサス作りが困難であり、また（オレゴンにおいて財政的支援獲得のために不必要な指標が乱造したように、）ベンチマークの機能自体に悪影響を及ぼす恐れがあるため

おそらく、今後は、市民の意向を反映させる手続きがあらかじめ組み込まれており、しかも、指標などの客観的な形で評価できる手法が、さまざまな場面で採用されることになるであろう。

市民の側としては、これまで行政に任せてきたような事柄に積極的にかかわりをもつための意欲

と必要な知見の蓄積、そして経験が求められることになるだろう。また、行政としては、行政の執務効率の低下などの懸念はあるものの、昨今の行政に対するさまざまな要請への対応として、積極的に検討すべき手法であろう。

		キングカウンティ キングカウンティ計画指針のためのベンチマークシステム	フェニックス市 フェニックス・ビジョン&パリュ-	ニューヨーク市 行政管理報告
フィードバック	周期	毎年	毎年	年2回
	対象		市議会	市議会，監視機関
	方法			対象期間の3～4カ月後に「行政管理報告」の提出を対象期間の3～4カ月後とスピーディに実施し，予算・政策に迅速にフィードバックしている
住民への情報公開	方法		ウェブサイトで公表 新聞折込チラシで公開	「行政管理報告」の公表
市民・NPOとの協働			市と市民が協力して，市のサービスを評価する指標である「レポートカード」を作成 モニタリング調査への協力	市当局と協力して業績評価システムを開発 市当局の指標を別の角度から分析し提示する 市当局の指標について独自に調査し，その精度を向上させる 相応しい指標を提案する
ベンチマーク導入による変化				
その他特筆すべき点			ベンチマークシステムの利用が制限されることのないよう，法的な位置付けを持たせていない エグゼクティブ・マネージャーおよびミドル・マネージャーはパフォーマンスの実績に比例した手当を受け取る 読み手にやさしい書き方で報告書を作成し，市民の参加意識を高めている 指標の信頼性，正確性を期すため，データの収集の多くは独立機関が行っている	基本的に行政活動に焦点を当てたシステムであり，目標や指標の選定プロセスは基本的に行政内部で行われる。 「行政管理報告」は行政が自らの行動を評価するため，行政が作為的に不利な情報を隠すなどの危険性があるが，その危険性を排除するため，他の主体（市議会，護民官，市会計検査官，ニューヨーク州，市民団体・大学等）が「行政管理報告」を直接的・間接的にチェックする機能が確立されている 客観的かつ正確な評価を行うだけでなく，評価の結果をフィードバックして行政活動の改善にまで踏み込めるシステムが構築されている

(出典) 「都市機能評価ベンチマーク検討調査」国土交通省都市・地域整備局