

## II. 第3期基本計画における外部評価を踏まえた総括評価と提言

### 1 開催目的

次期基本計画を策定するにあたり、現行の第3期基本計画についての総括評価と提言を行うものです。

### 2 総括評価の対象

平成26年度(2014年度)から平成31年度(2019年度)までの取組を総括して評価し、次期基本計画につなげるために実施しました。

### 3 実施期間

平成30年(2018年)11月20日から11月27日にかけて実施し、平成31年(2019年)1月17日に総括評価及び提言を市長あて報告しました。

### 4 評価者

鎌倉市民評価委員会は、行政評価アドバイザーが兼ねる専門評価委員と、市政への関心と行政評価の取組へ理解のある市民評価委員からなる外部委員会です。総括評価に携わった委員は以下のとおりです。(【】内は評価委員会での役職。)

専門評価委員

- ・川口 和英 氏【会長】<都市計画・地域計画に関する調査研究等>
- ・渡邊 公子 氏<食育・NPO活動コーディネーター等>

市民評価委員

- ・柳生 修二 氏【副会長】
- ・大隅 利啓 氏
- ・奥野 和佳 氏
- ・小田 扶抄江 氏
- ・平本 恭子 氏

### 5 評価結果の活用

評価結果については、次期基本計画における政策・施策体系の整理や今後の各施策の方向性、優先して取り組むべき施策の整理等を検討する際に、活用しました。

### 6 評価結果の公表

総括評価結果報告書については、企画計画課で配布するとともに、市ホームページで公開しました。また、行政資料コーナー等での閲覧により、広く市民に公表しました。

## 7 総括評価総評

会長 行政評価アドバイザー 川口和英  
副会長 柳生修二

### はじめに

これまで鎌倉市民評価委員会による外部評価を毎年実施してきた。その評価結果で指摘された課題や提言は、翌年の外部評価に反映させる仕組みとして、評価の体制が整えられてきた。

今回行ったのは、第4期基本計画（2020～2025）の策定を目指し、これまでの第3期基本計画における枠組みについての外部評価を踏まえた総括評価とその提言である。

第3期基本計画（2014～2019）は、当初の第2期計画（2006～2015の10年間）であったものを2年間短縮し、計画期間を（2006～2013）とし、その後続く6年間（前期実施計画2014～2016 後期実施 2017～2019）としたものである。このため、前回の第3期基本計画は、前倒しして見直された。

第4期基本計画（2020～2025）においては、基本計画期間とあわせた実施計画を策定し、中間年次で見直すことが検討されている。これは激しい勢いで変化する社会経済条件に柔軟に対応できる基本計画とするもので、急速に変化する時代に迅速かつフレキシブルに対応していくことを前提とした計画の構成であり、好ましいことと考える。

現在の鎌倉市における行政を実施していくうえで、財政状況の問題点などに対応し、これまでの基本計画と同様、歳入・歳出バランスを堅持し、財政基盤の健全化に努めること、持続可能な都市経営を確立していくことは重要な視点である。このために重要性や緊急性を踏まえた選択と集中を行っていくことが必要である。

歴史的遺産と共存しながら、魅力的で持続可能な都市を形成していくためには、社会・経済・環境の変化に適切に対応しながら、課題に対して常に有効な行政的な施策を行っていく視点が不可欠である。このためにも、現在の基本計画に基づく施策に対し、外部評価により、アウトカムを検証し、PDCAサイクルを有効に働かせることが重要である。

つまり、今回の総括評価は、第4期基本計画策定に資する評価として位置づけられ、これまで毎年行ってきた外部評価から、フィードバックを行うために本来の意味での施策評価を行うことでもある。

特に今回の外部評価において、改めて第3期基本計画における「施策の方針」、「目標とすべきまちの姿」及び「主な取組」について市民評価委員として評価作業を実施していく上で毎年のように指摘している事項、あるいは施策の構成・枠組として矛盾を感じるものが多々あった。

内容としては、施策担当者と評価者側との間にある認識のずれや、見識の相違などもあることは考えられるが、市民感覚を持ち、民間の立場から、改めて詳細な検討を行った事

により、アカウンタビリティに欠ける表現や、わかりにくさ、論理的な構成の矛盾や、深く検討されているのか疑問となる点などが多数確認された事が、改めて指摘された。

基本計画自体が今後フレキシブルな対応を検討していく必要性からも、これらを踏まえた市民評価委員の個別の指摘事項の声に耳を傾け、是非、柔軟な対応をお願いしたい。

### 総括評価が持つべき視点

過去の外部評価を振り返ると、評価にあたっての現行の施策体系の問題点や当初、想定されていなかった社会・経済・環境の変化により発生した課題等が明らかになってきている。

施策評価の本来の目的は、「鎌倉市の総合計画に掲げられた各施策及び事業の目標に対して、その達成に向けて近づいているのか、近づいていないとすれば何が問題なのかを、『自分の身の回りで起きていること』、『市の取組』を中心に、生活者の視点から検討することである。目標に近づいていると実感できる事業はさらなる継続を、近づいていない事業があるとすれば何が問題かをできるだけあきらかにし、市政改善のための提言をしていくことである。

しかし、2011年の東日本大震災以降、災害に対する防災・減災への対応の必要性や、ICT、AI、IoTなどイノベーションにともなう社会・経済・環境の変化に迅速に対応していくべきこと、またSDGs (*Sustainable Development Goals* (持続可能な開発目標)) への対応など、時代の変化に応じた基本構想の適応性も必要となってきている。これまでの外部評価では、内部評価のあり方や職員の取組姿勢、調書の書き方などに捕らわれざるを得なかったことなどから、これからの目標達成に向けて「現在の施策形成で十分か否か」という視点を十分持てなかったのが実状である。

その外部評価も回を重ねるにつれて、評価に向けた市の姿勢も大きく変化しており、施策の進行のみならず、施策内容にも言及し、本来行うべき評価に徐々に近づいてきていると考えられる。

### 全分野における課題・提言

現在、行っている市民評価委員会による評価は、各所管部局が作成した「行政評価シート」に基づき、前年度に行われた取組が、第3期基本計画の後期実施計画におけるそれぞれの「施策の方針」及び「目標とすべきまちの姿」を実現・推進するために「必要であるか」、「効果的か」、「効率的に行われているか」、「計画的に行われているか」等の観点から評価するものである。しかし「施策の方針」及び「目標とすべきまちの姿」そのものに課題があるために、それを実現・推進するための適切な事業を計画・策定することが出来ず、結果的にどのような事業を行っても評価につながらないといった問題がある。

また、鎌倉市の事業体系の構造にも課題があり、適正な評価に支障を来している面も否めない。このため、以下に第4期基本計画策定に際して留意して頂きたい事項を提言したい。

■「施策の方針」については、誰が見ても同じ見解となる明確な「方針」とする。

- 「目標とすべきまちの姿」については、ただ耳障りの良い抽象的・曖昧な言葉は使うのではなく、その姿が具体的に想像でき、かつ実現可能な「姿」を掲げる必要がある。また、市民の行動や地域の活動について定義するものではなく、もしそれらについても記述する場合は、行政機関として行うべきことを明確にする。更に事業の推進が何らかの形で確認できる「姿」とする。
- 「主な取組」については、「目標とすべきまちの姿」に掲げられている、どの「目標」、「姿」を推進するための取組であるかを明確にし、かつ「どのような理由」で「目標とすべきまちの姿」が推進されるのか、因果関係についても明記するべきである。更に、掲げられている「目標」、「姿」全てに設定する。
- 「実施事業」については、どの「主な取組」に関連性及び因果関係を明確にし、より具体的に記述する。（当然「実施事業」より「主な取組」の数は少なくなる。）
- 「計画の推進に向けた考え方」については、全て既存の分野に含め、それぞれの「施策の方針」の中で実施する。
- 「指標」・「目標」及び「ベンチマーク」について、現在は各所管課が作成している「行政評価シート」に「指標」及び「目標」が設定されており、「ベンチマーク」は設定されていないが、「基本計画」の段階でも、「主な取組」及び「実施事業」ごとに、客観的にその進捗を判断することが可能な「指標」を設定する。また、他の市町村または国のデータから「ベンチマーク」を設定し、それを参考に「目標」を掲げる。
- すべての項目策定において、行政機関としての役割と責任範囲を十分に考慮する。  
上記を踏まえ、市民が将来について期待できる明確なビジョンを含んだ「計画」が策定されることを期待したい。

財政の逼迫が長期化し、鎌倉市のみならず、全国の基礎自治体で財源不足が生じ、政策経費が確保しにくい状況に陥っている。このため、「あれもこれも」から「あれかこれか」というように、選択と集中が求められる時代を迎えている。第4期基本計画では、施策に優先順位を付け、限られた資源の中で、いかに市民ニーズに応えるまちづくりを進めて行くかが大きな課題となっている。

総括評価では施策の優先順位に資する評価を行うことを第一の視点に置いた。しかしながら、市民評価委員会が施策の優先順位を検討するのではなく、評価結果を受けて、市が優先順位を検討するものであり、市民評価委員会では、施策の重要性、施策の有効性、施策の継続性、施策の課題等を明らかにすることが求められる視点となる。

#### 今後の基本計画の検討について（SDGsの活用等）

総括評価の作業は現行の27分野ごとに進めた。各分野ごとに市民評価委員会では各市民評価委員から様々な意見や指摘が出されている。これらは必ずしも全員一致の見解が得られたものとは限らない。しかし各市民評価委員の考えや立場から出された意見をできるだけ尊重して整理されたものである。

したがって、相反する意見もあるのが、特に第4期基本計画の構築に向けての枠組に関

しては、概ね意見の一致を見ており、表現内容、日本語としての曖昧さ、「目標とすべきまちの姿」のあり方などの指摘については、再考をお願いしたい部分である。

今後、SDGsの取組を意識した基本計画としていく場合、**No One Left behind**（誰ひとりとして取り残さない）の概念が重視され、課題を網羅的に評価することを必要としている。今回の指摘及び記述の中には、これと相反するものもあるが、行政として何ができるかを見定めつつ、現実的にできる施策を記述してもらいたいという意味では共通する考えでもある。

SDGsは世界基準で評価されるものであり、例えば貧困についても国の定める日本は「目標1:貧困」を克服しているのかというと必ずしもそうでもない。ターゲット1.1の1日1.25ドル未満の生活のクリアは特に問題はないと考えられるが、国民の皆が豊かな食生活を送っているかといえば、ターゲット1.2（2030年までに、各国定義によるあらゆる次元の貧困状態にある、すべての年齢の男性、女性、子どもの割合を半減させる）においては、国際標準でいうと黄色信号が灯っていることになる。これは相対的貧困の問題に相当し、日本の子どもの6人に1人がこの状態にある。他市においては期限切れ直前の食品を無料で提供するフードバンクのシステムなどの登場が、そのひとつの解決策として登場してきている。日本人が賞味期限切れや、日々食べ残しなどで捨てている食料は全世界の貧困層解決分のカロリーに相当する。2030年までにこれを半減し、12人に1人にするには個人や1つの企業や自治体のみではなく、様々なセクターの知恵を合わせることを望まれる。国連からは目標のみから示され、手段は規定されておらず、皆の知恵で解決するものであり、鎌倉市も決して無関係ではなく、何ができるかを考えていく必要がある、他市においてはフードバンクシステムの導入による具体的施策を行っている事例もある。

こうした指標はSDGsの導入によって、国内ひいては海外とも比較評価されるようになることを意識していく必要性も生じてきている。すなわちSDGsの17の目標、169のターゲット、232の指標を意識した作業を今後、前倒ししていく必要性も指摘しておきたい。

### 新公共経営手法の導入とP D C Aの着実な実施

今回外部評価を行うにあたって、各所管部局の内部評価結果を受け、その内容を特に「目標とすべきまちの姿」を検討していくにあたっての指標や具体的内容についての進捗の状況、施策進行の評価を検討してきた。

近年、**新公共経営手法（New Public Management）**の概念など、公共経営の中に民間的な感覚も取り入れながら、公共サービスを市民自身やNPOが主体となり提供する社会を目指し、効率的で効果的な行政を運営していくことが求められており、この観点からも様々な形での施策が行われている。

しかし、改めてP D C Aサイクルを検討していく際に、指定管理者など公共の業務を外部組織に委託していくケースなど十分その効果が検証されているのか、例えば1組織しか応募がない機関に対して継続的に指定管理を委託している際など十分な検証が各所管部局で行われているのか、特定の機関にある意味で丸投げのようになっていないか等の総合的なチェックを、各所管部局が厳正に改めて行っていく必要がある。

このためにも、記述内容について、担当者のみならず、複数の関係者、所管部局の長同士などによる相互の内容チェックが行われることを望みたい。お互いの評価内容、情報交換をすることで、PDCAの着実な実行により、事業に対する取組の客観性の確保、相互の事業への理解、全体としての鎌倉市が目指す方向性に向けての活動内容の検討が深まると考えられる。

## おわりに

外部評価の役割は、行政の行っている施策が市民に対してどのように効果的に実施されているか、またより市の行政が良い方向に進められていくかを検討していくことに繋げるためのチェック機能である。このためには、様々な施策、事業をなるべく定量的に捉え、その値が改善しているか、より行政として前進しているかを示すもので、ひいてはこの指標が向上することにより、歳入・歳出のバランス、財政基盤の健全化、選択と集中を考慮した優れた行政機能をもつ市に繋がる。

都市間競争、地方創生といわれる時代、常にこのフィードバックを進めることが市の行政の改善と持続的成長にとって大事なことである。

鎌倉市民評価委員会による外部評価は、平成 18 (2006) 年度の試行を経て、翌 19 (2007) 年度より本格的に実施され 10 年の時間にわたっている。評価シートについては指標に対する疑問や、施策の記述内容などで、まだまだ今後も修正を要求せざるを得ない課題点もあったが、少しずつではあるが、その市民評価委員からの指摘内容が実際の施策に対応して反映されつつあるものもあると感じる。評価内容については、是非、広報その他の機関も通して、**多くの関係者で情報を共有し施策にフィードバックすることを望みたい。**

市民評価委員からの指摘は、いずれも重要かつ的確なものが多かった。事前に多くの時間を割き情報を整理し、市民評価委員会における真摯な議論の姿勢に敬意を表したい。市民評価委員会当日のみならず、事前の検討に追われたにも関わらず、全市民評価委員が期限内に精力的に動いていただいた点に敬意を表するとともに御礼を申し上げたい。

また、事務局におかれても、市民評価委員からのリクエストへの対応、その準備ととりまとめ他、多大な作業をこなしていただき、感謝申し上げます。今後も外部評価の有効な活用を期待する。

鎌倉市行政は厳しい社会経済環境の中で、様々な取組へのチャレンジを行っている。こうした取組が、さらに広く市民に伝わるようにしていくことが重要であると今回の市民評価委員会を通じて改めて感じた。今回の総括評価の結果が第 4 期基本計画策定の一助になれば幸いである。