

ア 《総評》

鎌倉市行政評価アドバイザー

鎌倉市民評価委員会会長（専門評価委員）

田中 孝司

はじめに

平成 28 年度の鎌倉市の行政評価を終えた。昨年度は第 3 期基本計画策定後実質最初の評価ということもあって、調査票の変更等があり、本来施策評価シートをベースに作業を進めるのだが、個表シートまで遡って点検した経緯がある。今年度は昨年度の反省を踏まえ、本評価委員会としては極力個表まで戻ることにはせずに、施策評価シート（委員会からの指摘も採用しつつ新たなものへと変わっている）を中心に作業を進めることができた。

今年度から参加された新しい評価委員を迎え、評価作業の過程では、各委員から厳しい意見も出されたが、結果としては、鎌倉市行政は計画に沿って様々な施策や事業を展開し、概ね順調に進められているという印象を得た。

全体評価、スポット評価の詳細は各評価のまとめを参照していただくこととし、ここでは、今年度の評価を通じて、気になった点を中心に総括してみたい。

事務事業評価と施策（進行）評価

鎌倉市の行政評価は大きく 3 段階に渡って行われている。はじめは事務事業評価であり、個々の施策や事業について担当する庁内部課が行う評価である。次に事務事業評価を踏まえて施策評価を庁内部課で実施する。ここまでは市の内部評価である。最後に庁内で行われた施策評価結果を受けて我々市民評価委員会が施策評価（外部評価）を行うという手順である。

事務事業評価は、計画された事業が予定通り進められたか、予算通り進められたかを確認するもので、施策評価は、それらの事業が総合計画に掲げられた「目標とすべきまちの姿」の達成に向けて、どれだけ寄与しているのか、貢献したのか、それは十分なのかを確認するものである。評価の結果、当該事業が「目標とすべきまちの姿」の達成への寄与度、貢献度が小さければ、事業の見直し、事業の再構築等を検討していく必要があることを提示していくことになる。

今年度の評価作業を通じて一番感じたのは、事務事業評価と施策評価の違いを十分に理解しているだろうかという点である。

「取組の評価」と「効果の評価」による全分野評価

全27分野（54の施策の方針）を8回に分けて評価を行った。今年度評価作業を始めるに当たって、新たに今年度から参加された委員もいること、市民評価委員と専門評価委員では視点が異なることなどを踏まえ、次のような方法を採用した。まず各委員が評価シートを見て気になった点を事前に意見として出し、それらを持ち寄った意見交換（評価委員会）を踏まえて、「取組の評価」と「効果の評価」を行うというスタイルである。

毎年実施する評価は、当該年度に実施された施策事業の結果を評価することになるので、「取組の評価」は、“昨年度よりよく取り組んでいる”、“昨年度の方がよく取り組んでいた”、“同じような取組を続けている”という3段階で行い、「効果の評価」は“まちの姿の実現に向け十分である” “まちの姿の実現には不十分である” “どちらともいえない”の3段階で行った。「取組の評価」と「効果の評価」を行った上で、「評価できるところ」と「課題」及び「提言」として各自意見を提出する。委員全員の評価結果と意見をとりまとめて委員会としての評価結果とすることとした。

委員会の進行役として、限られた時間の中でできるだけ有効な意見交換をしたかったので、各委員から寄せられた“気になった点”の中から、多くの委員が指摘する内容や、とくに他の委員と異なる指摘をされている内容等に絞りながら意見交換を進めた。

全27分野、54の施策の方向について評価を行ったが、「計画の推進に向けた考え方」にある「市民自治」、「行財政運営」、「歴史的遺産と共生するまちづくり」は、分野を横断する基本的な考え方であり、各分野と同様の評価を行うことにやや違和感を感じた。

全分野評価にみる問題点の指摘

全分野評価のプロセスで委員からいくつか問題点の指摘があった。（全分野評価のまとめ参照）全体評価のまとめから指摘されている点は次の通りである。

- ◆評価シートについて「目標とすべきまちの姿」と「実施内容」の記述内容が分かりにくい
- ◆指標の設定に関する説明力が欠ける
- ◆記述内容が不十分なものはどうしても原局の事業に対する姿勢が問われる
- ◆計画にそった業務の遂行が重視されているが、状況把握の結果、計画を見直す等の行為が行われていない
- ◆ステークホルダー（利害関係者）を意識した記述が十分なされていない分野がある
- ◆目標への取組として、現状どの程度まで進んでいて、どこが問題となっているのかがよく分からない。
- ◆「～事業を行った」との記述のみで具体性に欠ける
- ◆「適切」「計画的」等の言葉が頻繁に使われているが、具体性がない

- ◆非常に多くの指標を設定しているが、設定した理由に結びつかないものが多い
- ◆指標の根拠がわからないものが多い
- ◆%表示ではあまり意味がなく、実数と併記してもらえないとイメージがつかみにくい
- ◆事業の妥当性では、「ちょうどいい」に40%から50%近くの数字が集まる傾向などにより、現局の判断としてシートへの記述が、使い方、効果いずれも適切という記述につながっている傾向がみられた。

これらに対して、市民評価委員会では次のような改善の方向が指摘された。

- ◇説明力（アカウンタビリティ）のある丁寧な記述が望まれる
- ◇複数の関係者、担当部局の長などによるチェックを望みたい
- ◇評価内容については、是非広報などの機関も通して、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
- ◇課題を明示し、それに対して実施した内容を記述すべきである
- ◇事業計画は常に見直す、または現況に応じて臨機応変に対応するなど、その場に最適な事業を行う必要がある
- ◇民間、市民、行政の役割を考慮した記述が望まれる
- ◇目標に対する的確な指標設定を行うべきである
- ◇事業を実施した結果どのような成果となっているか記述してほしい
- ◇どの様なことに配慮した計画、実施、執行を行ったのかを記載する必要がある
- ◇どの様な計画に基づき、どの様な取組を行った結果、どの様な効果があったのかを具体的に示す必要がある
- ◇目標の達成に対して、効果が分かりやすい指標設定が必要である。
- ◇事業の妥当性では、他事業との比較も行いながら、本当に適切なコストと効果が行われているか自問していく必要がある

市民評価委員会では、評価するにあたって評価するための材料が整っていなければ公正な評価ができなくなるため、上記のような改善方向を示した。昨年来修正を重ねてきた評価シートに問題があるのだろうか。どうもそうではなさそうである。評価シートは昨年度からかなり工夫され、主旨を理解していれば記述できるようになっている。評価シートに修正が必要な部分があるかもしれないが、記載者が各項目の意図を十分に把握していれば問題ないと思われるところの指摘が多いように感じた。評価シートの提出が先行し、内容の吟味が不十分なまま提出されている可能性がある。この背景には、評価作業の必要性の根本的な理解が足りていないということがあるのではないだろうか。次年度以降の評価にあたって、これら

の点が改善されることが望ましいのだが、これらの指摘を受けた要因はどこにあるのだろうか。

内部評価(施策評価)の問題点と課題

これまでも指摘されてきたように、実務を持ちながら、この評価作業を進めるのは、面倒であったり、時間が足りなかったりというようなことはあるかもしれない。しかし、評価シートを記入することが評価なのではなく、この一連のプロセスを踏まえて、これまでの施策や事業の点検を行い、次に向けた方向を確認するあるいは見直すことが評価なのである。まさにPDCAのC【チェック】にあたるものであり、このことを市職員全員が再確認していくことが必要なのではないか。

評価シートは内部評価の結果として、担当の部長名で提出されている。指摘にもあるように、初歩的な誤字脱字が多いシートもあったことから、委員からは「本当に部内で内容の確認、チェックが行われているのだろうか」という疑問の声すらあった。このように書くと、おそらく次回からは誤字脱字は減るであろうことは予想されるが、問題の本質は別にあるのではないか。

評価委員会では、「年度の初めに担当部課で、担当する事業について根拠となる目標の確認、共有化を行うべきではないか」という意見があった。当然そのようなことは行われているという前提で考えていたが、実態はどうか。是非、そのような仕組み、体制を整えていただきたい。

内部評価が部内で完結している点にも問題があるのではないだろうか。評価委員会が外部評価の役割を果たすとしても、評価の材料に不備があるようでは適切な評価はできない。したがって、内部評価をいかにきちんとしていくかが問われる。

内部評価体制の見直しが必要では

委員会では議論の俎上にあがらなかったが、内部評価の体制の見直しが必要であると考えている。少なくとも、各部から提出される内部評価結果に対する担当部以外によるチェック機能が必要なのではないか。これまで、経営企画部の担当者が手分けして複数の部をみる担当制が敷かれているが、提出された評価シートをチェックするだけの機能は果たしているとしても、その内容まで確認するということは無理な注文でもある。

今回評価を終えてみて、市長も交えて全部長に集まっていたき、市民評価委員会の評価結果を提示して、意見交換ができればよかったかななどと思っている。市民へのアカウンタビリティの前に、庁内の情報開示が必要であることを強く感じた。

全分野評価を一通り終えてから、結果を概観してみると、多くの分野で問題なしという結果となっていて、やや問題有りとされる分野は数分野であった。「取組の評価」で“昨年度の方がよく取り組んでいた”となったのは「総合交通」分野の「道路・交通体系の検討」のみであった。「効果の評価」では“まちの姿の実現に向け十分である”は4つの施策の方針、“まちの姿の実現には不十分である”は3つの施策の方針、54の施策の方針のうち47件は

“どちらともいえない”となった。“どちらともいえない”とする結果が多くなったのは、平成 27 年度に実施された事業と各分野の「目標とすべきまちの姿」との関連が伝わってこなかったためと考えている。

結果として、問題有りとなされた分野は 3 分野 4 つの施策の方針であり、全体として平成 27 年度の評価結果は概ね良好ということになったが、全体を通じて各分野ともに年度当初に計画した事業をきちんと執り行っているのだから、その事業が目標にどう寄与しているのかをきちんと伝えていただければ、「効果の評価」ももっと上がったのではないだろうか。

スポット評価を通じて感じた「経緯」の必要性

今年度のスポット評価は「観光」「総合交通」の 2 分野とした。選択された経緯等はスポット評価の総評を参照していただくとして、スポット評価の担当部局との 2 回の面談によるヒアリングを通じて感じたことは、全分野評価で曖昧だった点が面談による説明を受けてよくわかってきた点である。

スポット評価の延長で、後述する公開意見交換会を実施するため、一般市民にわかりやすく事業の概要等を説明する資料を担当課に作成していただいた。委員会では事前に説明を受け、その説明に対して質問等のやりとりが行われるため、評価シートではわかりにくかった点が解消された。全分野評価の項で指摘した平成 27 年度に行った事業と「目標とすべきまちの姿」との関連等も過去にどのような施策や事業を行ってきたか、現状でどのような問題課題を抱えているかなどが我々に伝わってくるため、評価シート上では判断できなかった点が結構明らかになる。結果的にいえば、観光セクションも総合交通セクションも様々な施策や事業に取り組み、その成果や反省を踏まえて新たな取組等を進めていることがわかり、委員会の評価は極めてよくなったと言える。

今後の評価に向けた示唆

これまでの内容を踏まえると、鎌倉市の行政評価の今後のあり方としていくつかの示唆が得られる。一つは、現在の施策評価シートに、「目標とすべきまちの姿」に向けたこれまでの経緯や施策事業の成果や課題を記載してもらうようにすることである。現在の評価は単年度の評価ということで、今回の場合、平成 27 年度に実施された施策や事業が評価の対象となるため、評価シートには当該年度に実施した事業とその成果が記載されるにとどまってしまう。このため、委員会から、「施策や事業が『目標とすべきまちの姿』とどう関連するのかわからない」というような意見が出てくる。「目標とすべきまちの姿」に対してこれまでどのような展開があったのかという経緯が前段にあれば、そのなかで今年度の施策や事業の位置づけや役割も伝わってくるのではないだろうか。作業量は増えるかもしれないが、担当部局にしても、今一度自分達の携わっている業務のポジショニングを確認するいい機会になるのではないかと考える。

もう一つは、スポット評価の手法を、全分野を対象に行うことである。単年度に実施するのは難しいが、10 分野ずつ 3 年間で行うとか、手法については検討の余地がある。神奈川県大和市ではこのような方法を採用している。

いずれにしろ、評価委員会の各メンバーはスポット評価を経て、その分野のよいところ、課題も明確に見えてきたと実感しているように見受けられる。

実践することの壁の厚さ、難しさを市民に伝える

スポット評価のまとめに、「計画は立てたものの実践することの壁の厚さ、難しさを実感させられた。」とある。「観光」「総合交通」という分野は数十年にわたって難しい課題を抱え施策を展開してきている。市民満足度が低位にあるのは、目に見える形で問題課題が解決しないことの表れであろう。様々な施策のアイデアが検討され、有効と考えられる事業は社会実験等を通して実現に向けて動き出しているが、それでも課題の解消にはまだまだ道のりは長い。このことを誰も批判はしていない。むしろ、実現の難しさ、取り組んだ結果等を市民に理解してもらうことが必要なのではないだろうか。また、実現に長期を要する事業のみに頼らず、目の前の問題を少しでも緩和できる事業も並行して進めていくことが必要であると感じた。

公開意見交換会で得た市民の納得

昨年度から実施している公開意見交換会は、評価委員会(スポット評価)を一般市民に公開で行うものであり、参加する市民にも意見を求めていくという場である。

評価委員会がどのように行われているのかを知っていただくよい機会であるとともに、関心のある市民から率直な意見を聞く機会としても有効な手法であると考えている。

行政評価を公開で行うにあたってはいくつか留意すべき点がある。一つは、市民評価委員会による外部評価は総合計画に掲載された目標とそれに向けた基本方針に基づく施策や事業を評価するのが目的であり、目標や基本方針についての問題提起の場ではない点である。公開の場で意見交換する場合、市の基本姿勢に対してクレーム的発言をする方も想定される。今回の対象となった「観光」と「総合交通」のテーマは、市民生活に大きな影響を与えている分野だけに、意見交換の前提条件を明確にしておく必要がある。鎌倉市は観光都市として歩んできているが、狭いエリアに多くの観光客が来訪するため、交通渋滞を引き起こしたり、観光客のマナー等が市民生活に被害をもたらすことも多々見られる。しかし、観光は鎌倉市の主要産業として位置づいており、観光の振興は鎌倉のまちづくりの前提であるとして話を進めることが大切であった。そこで担当部局からの説明も、その主旨が参加市民に伝わるようお願いした。今回の参加市民はこの点を十分に理解していただいているようであり、課題を抱えつつも観光都市であること、それに伴う交通渋滞にも“満足”はしていないが、“納得”していると感じた。もう一つは、施策や事業に対して様々な意見交換がされるが、相反する意見があった場合に、どちらにするかという意思決定にかかわるような意見交換は避ける必要がある点である。施策評価は目標に向けて施策や事業の妥当性、有効性を評価するものであり、より目標に近づけるためにさらに進めなければならない施策や事業を検討する際の参考意見を求める場として重要な役割を果たすが、最終的に施策や事業の実施を決定するのは市行政である点を忘れてはならない。この点は参加市民のみならず、市民評価委員会の委員も同様であり、問題点の指摘のみにとどまらず、代替案やアイデアを提供することを心がけていただいた。

評価を終えて

公開意見交換会も含めて、非常に短期間の中に市民評価委員会を行ってきた。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、委員会の運営にあたって各委員の意見のとりまとめ、資料の作成に奔走していただいた事務局にも御礼を申し上げたい。

鎌倉市行政は厳しい社会経済環境のなかで、長年の課題である分野についても新たな取組へのチャレンジを行うなど頑張っている。そのことがもっと広く市民に伝わるようにしていくことがとても重要ではないかと今回の評価委員会を通じて感じた。

以上