

ア 《総評》

鎌倉市民評価委員会会長（専門評価委員）

鎌倉市行政評価アドバイザー

川口 和英

はじめに

平成 29 年度の鎌倉市市民評価（施策進行外部評価）について、以下総評を試みる。

一昨年度は第 3 次鎌倉市総合計画第 3 期基本計画（以下、「第 3 期基本計画」という）策定後、実質最初の評価ということもあり、調査票の大幅な変更等があったことから、本来施策評価シートをベースに作業を進めるにあたり、「行政評価シート【個表】」まで遡って点検を行った。昨年度より一昨年度の大量作業の反省等も踏まえ、本評価委員会としては極力個表まで戻らないかたちをとり、「行政評価シート」（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）を中心に作業を行い、今年度は概ね、昨年度のかたちを引き継ぎ、全委員がすべての分野、54 の施策の方針について、評価を行うかたちで進めた。

行政評価アドバイザー（専門委員）3 名、市民委員 5 名により、委員会を構成し、計 10 回にわたる検討を行った。大量の評価シートデータ、関連資料をもとに作業を行ったが、作業量は例年通り膨大であったものの、委員の真摯および的確な評価作業および、事務局の丁寧な補佐、とりまとめ対応等により、適切な、かつ客観性を保持した評価結果が得られたと思われる。

結果としては、鎌倉市の行政評価としては計画に沿って様々な施策や事業を展開し、概ね順調、適切に進められているという印象を得たが、一方で様々な課題点、改善点はあると考えられる。

鎌倉市における行政評価の進め方、「施策評価（外部評価）」の位置づけ

鎌倉市の行政評価は基本的に概ね 3 段階にわたって行われている。第 1 段階は「**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所管課が行う自己評価である。次に第 2 段階は事務事業評価を踏まえて「**施策進行評価**」が所管部で実施される。ここまでは市の内部評価に相当する。第 3 段階が庁内で行われた施策評価結果を受けて、本市民評価委員会が「**施策進行評価（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、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、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。

「施策評価(外部評価)」においては、**全 27 分野（54 の施策の方針）**について評価を行った。今年度評価作業を始めるに当たって、市民評価委員と専門評価委員では視点が異なることもあることから、次のような方法によって評価を実施した。

まず各委員が評価シートを見て気になった点を会議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」を行う形式である。「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」、「提言」及び「質問」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した。

評価シートと大事業（分野）、中事業（施策の方針）、小事業の関連性

平成 26 年度からの第 3 期基本計画のスタートに伴い、基本計画の施策体系と予算体系の整合を図り、予算体系における「**大事業**」が基本計画における「**分野**」と、また予算体系における「**中事業**」が基本計画における「**施策の方針**」と連動するようになっている。

これにより、「中事業」の下にある「小事業」が、基本計画を実現するための「手段」として位置づけられることになり、以前までに行われてきたように事務事業評価と施策進行評価という 2 種類の評価を別々に行う必要がなくなった。基本計画を実現するための「手段」である小事業の評価（「行政評価シート【個表】」の作成）を行い、それを踏まえ、計画の推進に向けた考え方及び施策の方針（以下「施策の方針等」）である中事業の評価（「行政評価シート」の作成）を行うことで、一体的に第 3 期基本計画の評価を実施することとなった。

これにより、実施事業の評価と施策の方針等の評価を一体的に行うことで、施策と事業の関係がより明確になるとともに、第 3 次鎌倉市総合計画第 2 期基本計画（以下、「第 2 期基本計画」という）の「分野」を単位として実施してきた評価（施策進行評価）と比較し、細かな単位である第 3 期基本計画の“施策の方針等”を対象として評価を実施することにより具体的、かつきめ細かな評価が可能となっている。

前述のように鎌倉市では行政評価の取組みとして、市役所内部の見直しである内部評価（事務事業評価と施策進行評価）と、外部の視点で評価する外部評価（施策進行外部評価）を実施しており、PDCA マネジメントサイクルの、“C”（C h e c k = 評価）に該当する部分を担当している。そのなかでは、**外部評価（施策進行外部評価）**の役割は、課題に対する取組は適切であったか、効果はどのようであったかを検証するパートにあたる。

評価の段階

作業手順としては、①事務局より 54 の施策の方針等の「行政評価シート」について各回ごと、事前に配付してもらい、②委員会の各回で議題となる分野について、委員会開催前に「平成 29 年度行政外部評価シート（左側）」（評価点、気になるポイント）を記入、事務局へ提出した。さらに③各委員会に提出内容を事務局にてまとめて、委員会で意見交換を行い、④その後、改めて「取組」、「効果」に対する 3 段階で評価を行ったうえで「評価できるところ」「課題」、「提言」、「質問」を記述し、改めて委員会としてとりまとめた。

評価に内容としては、「**取組の評価**」について、「△ 以前よりよくなった」、「▽ 以前のほうがよかった」、「→ 以前とかわらない」、また「**効果の評価**」について、「○ 目標とすべきまちの姿の実現に向け十分である」、「△ 目標とすべきまちの姿の実現に向けては不十分である」、「－ どちらともいえない」で、それぞれ評価を 3 段階で行った。

委員会当日は、限られた時間の中でできるだけ有効な意見交換を行う必要性から、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、気になるポイント、特に事務局に確認しておきたい点などを中心に内容等に絞りながら意見交換が進められた。

評価方法：評価の手順

(1) 施策評価(外部評価)

第 3 期基本計画の全 27 分野なかで重要と目される **54 の施策の方針等**について、内部評価によって評価された平成 29 年度行政評価シートをもとに、「計画の推進に向けた考え方」、「施策の方針」について評価対象分野・施策の方針に関する評価を行った。10 回に分けて評価を行い、第 1 回には全体方針の確認、第 2 回から第 8 回までに各分野の評価、第 9 回鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略関連事業の評価、全体の評価、第 10 回に総評価、全体まとめという手順で行った。

当初、プロジェクトの取捨選択の観点から、廃止可能なプロジェクト等についても視点として検討を進めることが議論されたが、今回、市民評価としては 300 近いすべての事務事業の個表に遡っておらず、なおかつ取捨選択に関わる情報共有は本委員会のなかでは限りがあることなどから、プロジェクトの取捨選択という観点は意識しながらも、基本的には昨年度と同様に全分野について評価作業としては進めることになった。

第 3 次鎌倉市総合計画基本構想のなかでも、その基本的考え方を「**歳入・歳出バランスを堅持し、財政基盤の健全化に努め、持続可能な都市経営を確立していく。重要性・緊急性を踏まえた、施策の選択と集中を基本に、真に市民に必要な施策を進める。**」としており、持

続可能な都市経営を推進することをターゲットに実効性のある事業の取組が行われているかの検討の必要性からも、「取捨選択」の観点を意識することは大事である。

参考資料として、事業所管している各課等で作成された「行政評価シート【個表】」や、鎌倉市民意識調査、第3期基本計画前期実施計画、ホームページ等の資料を必要に応じて参照活用した。

(2) 鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略の事業の進行状況の評価

あわせて平成27年度に策定した「鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略」において設定した数値目標と重要業績評価指標(KPI)の直近値について等、平成28年度に実施した実施概要と事業、実施に係る指標総合戦略用の評価シートに基づき、市民評価委員会において評価を行った。地方創生加速化交付金事業として、今回は3事業(三浦半島魅力最大化プロジェクト事業、空き家・空き店舗等の不動産を活用した企業活動の拠点整備事業、鎌倉市観光DMOの設立準備事業)について、事務局より説明を受け、その内容について評価を実施した。これらの事業のKPI(Key Performance Indicator)についての実施進捗に対する寄与などについて議論を行った。

全体評価の意見交換に関する総括・まとめ

全体評価において今年度の外部評価を実施するにあたって、浮かび上がってきた問題などについて、整理をしておきたい。なお、個別分野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、今後の検討も含め、考慮すべき点や気になった点を中心に総括する。

一昨年は全事務事業にもとづく評価で膨大な作業となり、各分野2人ずつの評価となったが、昨年および今年度の外部評価では、シートが改善され、評価記述がだいぶ実施しやすくなった。当初、担当分野を2人ずつの委員での組合せで行うことも想定したが、意見が偏る傾向などを避けるため、今年度についても全委員が、全分野に関わる54の施策の方針等について評価を行うかたちとなった。こうした点のなかで市民委員同士での意見交換のなかで指摘されたものについて例として幾つか以下にあげる。

■ 目標とすべきまちの姿と目標に対する取組について

- ・ 評価シートについて「目標とすべきまちの姿」と「実施内容」の関係性、記述内容が、分かりにくい、また、指標の設定に関しての説明力が欠けるものなど、今後の評価において課題と考えられる点もいくつか出てきた。
- ・ 抱えている課題が明示されていないものについては、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

- ・ 具体的に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。
- ・ 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。
- ・ 特に新しい事業などにおいて、説明および第3期基本計画における事業の位置づけが分からず、事務局に確認をしてもらっても内容が定かでない記述などがあった。基本的に初出のキーワードなどは説明が必要であり、評価ができない。
- ・ 評価シートについて「目標とすべきまちの姿」と「実施内容」の記述の関係が分かりにくいものがみられる。
- ・ 「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。・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。

■それぞれの事業について計画に沿った適切な業務遂行が行われているか

- ・ 計画に沿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。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。
- ・ 目標に対する的確な指標設定を行うべきであるが、分かりづらいことから、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。重要度・優先順位等がシートから見えてこないので評価しづらいので、整理をして市民に周知をしていく必要がある。
- ・ 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。
- ・ 「～事業を行った。」との記述のみで具体性に欠けるため評価しにくい。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。
- ・ 「適切」、「計画的」等の言葉が頻繁に使われているが、具体性がないため、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。もう少し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。

■ 説明力（アカウンタビリティ）の適切な記述が望まれる

- ・ 評価シートへの記述内容に**十分な説明力（アカウンタビリティ）**があり、内容が充実しているものについて高評価に、記述内容が不十分であったり、関連性が分かりにくい事業については低い評価となりがちとなる傾向がある。市全体における事業の位置づけや事業のコスト、効率性なども勘案して、フェアな評価を心がけてはいるが、評価委員の事業すべてを理解しているわけではなく、やはり**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。**
- ・ また記述内容について、是非、担当者のみならず、**複数の関係者、所管部課の長などによる内容チェック**を望みたい。記述内容が不十分なものは、担当者の記述どうしても現局の事業に対する姿勢が問われると考えられる。
- ・ **過去の行政外部評価において指摘してきた内容について、きちんとした回答がなされていないままのものも見受けられた。**これらは評価委員にとっては未消化のままに残り、毎年同じような指摘を繰り返すことにつながる。全体の改善につなげるためにも、過去の指摘事項に対する適切な回答をお願いしたい。一昨年度、あるいはそれ以前の市民評価委員会からの疑問の内容への回答が無く、素通りしたままの回答のものも見られた。こうしたものは課題が解決したのではなく、積み残したままの状態とも考えられる。
- ・ 記述内容が不十分なものは所管部課の事業に対する姿勢が問われるものである。
- ・ 計画に沿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、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もの等も見受けられた。

■（利害関係者）を意識した記述

- ・ 依然として**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。誰に対応した施策なのか記述としてバランスを欠いている場合があり、民間、市民、行政の役割を考慮した記述が望まれる。
- ・ ステークホルダー（意見を持つもの、利害関係者）の視点がまだ十分でない。例えば、産業振興分野における特定の分野の振興事業など、地場産業の中でも手厚く支援を受けている業種は、受益者がきわめて限定されている。民間、市民、行政の役割を考慮した記述が望まれる。

■数値目標、指標が明らかでない記述がある。

指標の根拠・記述方法に関する問題点

- ・ 全体的に、個々の指標の先に、「目標とすべきまちの姿」の実現があるが、個々の指標が、そこにつながっているように感じられない指標設定が見られた。主な事業における指標に掲げていることにより個々に設定された指標が成果指標（アウトカム）につながっているかどうか再考を願いたい。アウトカム指標とすべきところが活動指標（アウトプット指標）にとどまっていて評価ができないものも見られる。

- ・ 指標は記述されているものの、設定した理由に結び付かないものが多い。
- ・ 定量的指標、定性的指標を設定することは困難とするのではなく、行政評価を進める上での工夫を加えていくべきである。
- ・ 例えば、「政策研究の取組件数」については取り組んだだけでは意味が無く、研究結果が如何に活用され事業の改善が行われたかが重要である。
- ・ 指標について「目指すべきまちの姿」がどの程度実現されているのかについては、それを確認できる指標にする必要である。
- ・ 指標の根拠がわからないものが多い。例えば「%」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。（昨年度の委員会よりの記述で大分改善されたが、いまだ同様の記述がある。）
- ・ 目標に対する的確な指標設定を行うべきである。目標の達成に対して、効果が分かりやすい指標設定である必要がある。各事業の指標における数設定の基準がよく分からない。また合理的とは思われないものがいくつか見られた。
- ・ 会議の回数などが指標になっているものがいまだに見られる。回数の目標を達成することが事業の達成となるという結び付きは弱い。会議の回数を指標にするのではなく、その結果、どのような対応ができたかを目標に据えるべきである。目標を達成するための研修について、研修会を年1回開催することで良いのか。
- ・ 数値目標が最終的なデータとなっている場合と、単年度のものが混在していて、評価者側が推測で評価せざるを得ないシートがいくつか見受けられた。
- ・ 指標の設定に関しての説明力が欠ける記述が散見される。指標の設定がないが、何らかの工夫をしてでも指標を示すべきではないか。
- ・ 指標のなかに目標値が設定されていないものが多く見られる。論拠とともに、示すべきではないか。
- ・ 重点事業については、第3期基本計画後期実施計画の中で、3年間にわたる事業行程が記述されているが、その他の事業については事業行程が明らかにされていない。
- ・ 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。

今回、母数や目標値の設定根拠が不明など指標に関する指摘が大変多かった。改めて説明につながる指標を採用しているのか、適切であるかも含め、全般的に再考すべきである。

内部評価のあり方などについて

今回外部市民評価を行うにあたって、各所管部課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、公共経営のなか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PDCA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事業者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所管部課で行われているのか、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、各部局が厳正に改めて行っていく必要があると考えられる。

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、所管部課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、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。

今後の施策進行評価の取組

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、事業を極力定量的に捉え、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持つ市に繋がる。

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年度の試行を経て、翌19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、今後もまだまだ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、委員会における真摯な議論の姿勢に敬意を表したい。委員会当日のみならず、事前の検討に迫られたにも関わらず、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市民評価委員からのリクエストの対応、その準備と各市民評価委員の意見のとりまとめ、資料の作成などに奔走していただいた事務局にも御礼を申し上げます。今後も施策評価（外部評価）の有効な活用を期待する。

なお、各分野の外部評価については、後述以降に鎌倉市民評価委員会の評価結果も記載されているのでご参照いただきたい。

鎌倉市行政は厳しい社会経済環境のなかで、様々の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評価委員会を通じて改めて感じた。