

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 30 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。

平成 30 年度の市民評価の特徴は、実際に原局に政策評価を行う前に、各担当部局長を市民評価委員会（5 月）に招集いただき、「**目標とすべきまちの姿**」に向けての取組と、各事業の関係、**指標**について意見交換を行い、お互いの目線合わせを行ったことである。これは、例年の市民評価委員からの「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、という指摘を受けたものである。これにより、事前に市民評価委員と施策の実施部局の間での、情動的な評価の乖離や、ピント外れをなるべく無くすように進めるという狙いで試みを行ったものである。

平成 30 年度は第 3 期基本計画（6 年間）のうち後期実施計画平成 29～31 年度（3 年間）に相当する。本評価の後、第 4 期基本計画 平成 32～37 年度（6 年間）が平成 32 年度から始まることから節目の評価年となる。平成 28 年度評価の個表シートまで遡って点検を行う大量作業の反省等も踏まえ、極力、個表まで戻らないかたちをとり、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た。今年度は概ね、昨年度のかたちを引き継ぎ、前述のように、実際に原局に政策評価を行う前に、各担当部局長を市民評価委員会に招集したことで、全委員がすべての分野、54 事業について、評価を行うかたちで進めた。

全分野に関する評価を行うことへの要望、また、検討のスタートが昨年度遅かったことにより、スタートを早め、スケジュールの組み直しを行った。また、昨年度同様、時間的制約から例年行われるスポット評価、および市民意見交換会は行わない方針とした。平成 30 年度の評価の大きな特徴は、「**目標とすべきまちの姿**」を強く意識し、「実施内容」として、市民意識調査結果、内部評価、主な事業における指標、前年度外部評価結果への対応についての記述欄を設けた。

今回の評価については、第 4 期基本計画策定に向けて、1 年ほど時間をかけて、検討を進めていくうえでの材料となるものであり、改めて「目標とすべきまちの姿」そのものと、また、実際の事業に関する検証作業に関係するものとなる。

行政評価アドバイザー（専門委員）2 名、市民委員 5 名により、委員会を構成し、計 11 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、委員の真摯かつ確かな評価作業および、事務局の丁寧な補佐、とりまとめ対応等により、適切かつ客観性を保持した評価結果が得られたと考える。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庁内部課が行う評価である。次に第2段階は事務事業評価を踏まえて「**施策評価**」が庁内部課で実施される。平成30年度(今回)の特徴は施策評価に担当部局長と市民評価委員が意見交換を行っていることである。なお、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どおり、予算どおり進められたかを確認するもので、施策評価は、それらの事業が基本計画に掲げられた「**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事業)**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りえることなどを踏まえ、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年度から第3期基本計画がスタートし、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。

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2期基本計画の「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”(check = 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各担当部局長を市民評価委員会に招集いただき、「目標とすべきまちの姿」に向けての取組と、各事業の関係、指標について意見交換を行った。②事務局より54事業の「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、③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30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、④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、⑤委員会での意見交換をもとに、改めてとりまとめを行った。

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」、「→ 以前と変わらない」、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。

各委員会の事前に各分野および施策の方針について、取組・効果について3段階評価を実施し、気になった点等を事前提出した。そのうえで、委員会当日、これらの資料をもとに議論を行い、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」を記述した。

また、昨年度あった市民意識調査結果に基づく、各部局の妥当性の分析は、評価が各担当部局で「問題がない」にふれがちであり、意味があまり認められないことなどから削除した。

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)

鎌倉市第3次鎌倉市総合計画第3期基本計画の全27分野なかで重要と目される**(54事業：施策の方針)**について、内部評価によって評価された平成30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。第1回は4月24日にスタートし、第2回、第3回にわけて、担当部局長との意見交換会を実施した。第4回から第10回に7回に分けて評価を行っている。

第10回には鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略関連事業の評価、第11回には全体の評価、総評他、全体まとめという手順で行った。

また、スポット評価については昨年同様、実施しなかった。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進めることになった。

第3次鎌倉市総合計画の基本構想の中でも、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。

また、今回の評価については、前述のように**第4期基本計画策定に向けての、貴重な評価にもとづく材料となるもの**であり、改めて「目標とすべきまちの姿」そのものと実際の事業に関する検証に係るものとなる。

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期基本計画後期実施計画、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29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。地方創生推進交付金事業として、今回は三浦半島魅力最大化プロジェクトについて、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。

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、改め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。

今年度についても全委員が、全分野に関わる 54 事業につき評価を行う形となった。こうした点で市民評価委員同士での意見交換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もの、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。
- ・今回、事前に担当部局長との意見交換会を実施しているが、記述が大幅に改善したとはいえない課題がある。
- ・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。
- ・各種事業について市がやるべきこと、事業者がやるべきこと、市民がやるべきことを明確にする必要がある。

■ 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

- ・具体的にどのようなことに配慮した計画、実施、執行したのかを記載する必要がある。
- ・どのような計画に基づき、どのような取組を行った結果、どのよう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。
- ・特に新しい事業名などにおいて、説明および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。**
- ・全体としては、改善が見られるものの、いまだ評価シートについて「**目標とすべきまちの姿**」と「**実施内容**」の記述の関係性が分かりにくいものが見られる。
- ・「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。

■ 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。的確な指標改定ができないこと、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が評価しづらいので、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、どのよう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。**
- ・ どのような計画に基づき、どのような取組を行った結果、どのよう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、担当部局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、現局の事業に対する姿勢が問われると考えられる。
- ・ **過去の市民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繋がる。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。
- ・ 一方で、過去の市民評価委員会からの指摘事項に対して、非常に丁寧に記述していただいているものもあり、評価委員にとっては分かりやすく、これについては、記述しておきたい。
- ・ **記述内容が不十分なものは原局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が見受けられた。

■ ステークホルダー（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。例年同じことを記載しており、対応が望まれる
- ・**ステークホルダー（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漁業振興など、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みられた。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）に留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つかないものが多い。
- ・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。
- ・「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。
- ・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みられた。
- ・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つきは弱い。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回開催することでよいのか。
- ・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えないシートがいくつか見受けられた。
- ・%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。）
- ・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みられる。論拠とともに、示すべきではないか。

- ・ 重点整備事業については、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。

今回についても、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、各担当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めざし、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かたち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担当部局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、担当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、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、事業をなるべく定量的にとらえ、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つながる。

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施策進行外部評価は、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、11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、事務局におかれても、市民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。今後も施策進行外部評価の有効な活用を期待する。

なお、各分野の評価については、後述以降の「平成30年度 施策進行評価 分野別評価シート」の個表をまとめたものをご参照いただきたい。評価シートには、鎌倉市民評価委員会の外部評価結果も記載されている。

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。

表 「目標とすべきまちの姿」に向けての取組と各事業の関係、指標に関する意見交換

■ 各部スケジュール及び取り上げる施策の方針について

5月8日(火)	担当部	取り上げる「施策の方針」
13:05-13:35	教育部	教育内容・教育環境の充実
13:40-14:10	防災安全部	地震対策・風水害対策の充実
	都市景観部	地震対策・風水害対策の充実
14:15-14:45	健康福祉部	市民の健康と安心づくりの推進
14:50-15:20	消防本部	消防機能の整備充実
15:30-16:00	文化財部	文化財の保存、調査・研究、情報の充実
16:05-16:35	環境部	3Rの推進・ごみの適正処理
16:40-17:10	市民生活部	観光都市としての質の向上

5月15日(火)	担当部	取り上げる「施策の方針」
16:00-16:30	都市整備部	道路・橋りょうの整備・維持管理
16:40-17:10	まちづくり計画部	市街地整備の推進
17:15-17:45	こどもみらい部	すべての子育て家庭への支援