

## ア 《総評》

鎌倉市民評価委員会会長

鎌倉市行政評価アドバイザー（専門評価委員）

川口 和英

### はじめに

---

#### 外部評価のこれまでの経緯

これまで鎌倉市における行政評価は平成 15 年度（2003 年度）よりはじまり、毎年実施されてきた。一方、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（2006 年度）の試行を経て、翌平成 19 年度（2007 年度）より本格的に実施され、新型コロナウイルス感染症の影響により、令和 2 年度（2020 年度）および令和 3 年度（2021 年度）の 2 年間にわたって中止せざるをえなかったことを除き、概ね 15 年にわたり実施されてきている。その評価結果で指摘された課題や提言は、翌年の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。

#### 第 4 期基本計画との関連性

第 4 期基本計画は、計画期間30年間の第 3 次鎌倉市総合計画の最終計画として、令和 2 年度（2020年度）から令和 7 年度（2025年度）の 6 年間を期間として策定された。基本計画は、基本構想に示されている考え方及び将来目標を実現するための政策・施策体系と手段を具体的に示した中期的な計画である。そして、この第 4 期基本計画の実施計画は、基本計画を実現するための具体的な事業を示した計画で、中間年次（令和 4 年度/2022年度）に見直すこととしている。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計画とすることで、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構成であり、好ましいことと考えられる。

策定にあたっては、SDGs（*Sustainable Development Goals*（持続可能な開発目標））・共生・共創の視点に配慮することとし、特にSDGsについては、国際社会の一員として、また、SDGs未来都市として、本市がこれまでに取り組んできた持続可能な都市経営の理念のもとに、市民・市民団体・事業者・NPO・教育機関等の様々なステークホルダーとの「共創」関係を構築するなど、基礎自治体としての役割を位置付けることを意図している。

#### 令和 4 年度鎌倉市民評価（施策進行外部評価）

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。

こうした中で行われた令和4年度（2022年度）の外部評価は、令和2年度（2020年度）よりはじまった**第3次総合計画・第4期基本計画（2020～2025）**に基づく枠組みのなかでの評価である。3年ぶりの開催となったが、対面型とオンラインを併用した会議実施により再開された。

再開にあたっては、委員の協議により、原局ヒアリングを中心としたスポット評価と書面評価によるスポット評価を行うこととした。

## 施策進行外部評価が持つ視点

---

### 社会環境の変化と目標とするまちの姿

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、また十分にその達成に近づいていないとすれば何が問題なのかを、「市民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必要がある。

一方で、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、ICT、AI、IoT、BIGDATAなど情報系の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、2018年からの新型コロナウイルスの全世界的な罹患者数の増大、アフターコロナ、withコロナを視野においた行政の対応の必要性、またSDGsへの対応など、時代の変化に応じた適応性も必要となってきた。

歴史的遺産と共生しながら、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、施策進行外部評価により、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。

その施策進行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。

ただし、SDGsに関して、平成30年（2018年）に鎌倉市が**SDGs未来都市**に認定されたにもかかわらず、**今回の評価において、SDGsの観点からの記述が評価シートのなかにはなかった点については、改めて評価体制を検討し、考察していくべき事項である**と考える。基本計画を国際標準にあわせ、指標の採用や、将来都市のかたちを検討していくことが必要となってくると予

想される。

### 過去の評価における視点

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。以前も指摘した「目標とするまちの姿」と施策の間に整合性の乖離などがみられている点については、個別事業の時代的背景の必要性から、既存の分野に整理したことによる問題点、前基本計画策定時から状況が変化していることに起因していることなど、評価の過程のなかで分かってきたことである。

他方、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。

### 実効性のある事業の取組

第3次鎌倉市総合計画の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も必要である。

## 評価対象分野および評価体制

---

### 評価対象分野

3年ぶりの再開にあたり、令和4年度（2022年度）外部評価においては、事業内容が直接把握しやすいことから原局ヒアリングを中心とした6施策におけるスポット評価と、5施策における書面による評価を行うこととした。対象とした分野は次のとおりである。

#### 【スポット評価 原局】

##### 原局ヒアリング①

： 5-(1)-①防災・減災対策の充実    5-(1)-②危機管理対策

##### 原局ヒアリング②

： 4-(3)-①教育内容・環境の充実    4-(3)-②学校施設の管理・整備

原局ヒアリング③

: 5-(2)-①市街地整備の推進 5-(3)-①交通環境の整備

【スポット評価書面評価】

3-(1)-①緑の保全等 3-(1)-②都市公園の整備・管理

3-(3)-①3Rの推進・ごみの適正処理

6-(2)-①観光振興の推進 6-(2)-②観光基盤の整備・充実

## 評価体制

行政評価アドバイザー（専門評価委員）3名、市民評価委員5名により、委員会を構成し、計8回にわたる検討を行った。2019年度の再開前からの委員3名、再開後の新委員5名の構成となった。委員の真摯かつ的確な評価作業および、事務局の補佐、とりまとめ対応等により、概ね適切な評価が行われた。

## 今回の外部行政評価の進め方、「施策評価(外部評価)」

---

### 評価の手順・進め方

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。

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「目標とするまちの姿」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「目標とするまちの姿」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。

第3次鎌倉市総合計画第4期基本計画の将来目標6章24分野37施策の方針のなかで今回スポット評価の対象とした**11の施策の方針**について、内部評価によって評価されたR4年度行政評価シートをもとに外部評価を行った。

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事前意見として提出し、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

形式をとった。「取組の評価」と「効果の評価」を行った上で、「評価できる」と「課題」及び「提言」として各自意見の提出を行った。委員全員の評価結果と意見を取りまとめて委員会としての評価結果とした。

### 取組の3段階評価

作業手順としては、①対象とした11の施策の方針の「行政評価シート」について、事務局から各回までに事前配付してもらい、②委員会の各回で議題となる分野について、委員会開催前に評価点、気になるポイントをまとめ、事務局へ提出した。さらに③各委員会への提出内容を事務局にて取りまとめ、委員会で意見交換を行い、④委員会での意見交換をもとに、改めて取りまとめを行った。

評価の内容としては、「**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、○目標とするまちの姿の実現に向け十分である、△目標とするまちの姿の実現に向けては不十分である。→どちらもともいえないで、それぞれ評価を**3段階**で行った。

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・効果に対し、**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」をまとめた。

なお、今回については、新委員は特に前回以前の評価に関する情報が少ないことから、3段階評価について、記述することに関しては、必須とせず任意とした。

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とした内容等に絞りながら意見交換が進められた。

## 全体評価の意見交換に関する意見総括・まとめ

結果として評価の対象となる施策について、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、概ね順調かつ適切に進められたという印象を得たが、**一方で2年間のブランクの間で、これまで継続的に改善、PDCAをまわしてきた評価手法の様々な課題点が元に戻ってしまっている問題点**も多々見受けられた。

内容としては、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。

そこで、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。

今年度は、全委員が、スポット評価の対象である11の施策の方針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

て、例として幾つか以下にあげる。

なお、各分野ごとに市民評価委員会では各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。

#### ■ 目標とする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、「目標とするまちの姿」と「実施内容」の関係性、記述内容が、理解しにくかったり、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がいくつか出てきた。
- ・ 全体としては、「**目標とするまちの姿**」と「**実施内容**」について、評価シートの「主な取組」では**分かりにくいものが多々みられ、具体的に明記**することが望まれる。
- ・ 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。

#### ■ 数値目標、指標が明らかでない記述がある。

- ・ 全体的に、個々の指標の先に、目標とする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。主な事業の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疑問な部分があった**。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)にとどまっていた評価ができないものもみられる。
- ・ 第4期基本計画において掲げられた指標を基に評価が行われているためと理解するが、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。
- ・ 指標としてあまり適切でない、あるいは説明力を十分もっていないものが使用されている場合がある。
- ・ 定量的指標、定性的指標を設定することを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。
- ・ 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を設定する必要がある。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。
- ・ 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。
- ・ 今回について、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。

#### ■ 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すべきである

- ・ 現在の施策の方針にひもづく事務事業の評価手法では、貢献度がいずれもA評価、あるいはS評価となってしまうている。現状維持、もしくは拡大であるが、本当にそうなのか情報が十分でないため判断できない。改善、変更の必要があるものが、A評価となるのは、理解しにくい。この理由として評価シートにおける現在の施策の方針にひもづく事務事業の評価手法では貢献度の設定が、**S: 施策の方針の達成に十分貢献している、A: 施策の方針の達成に貢献している、B: 施策の方針の達成への貢献が十分でない、C: 施策の方針の達成への貢献が不十分である、の4段階評価**とされているために、Bについては、ややマイナス評価であり、必然的にAまたは、Sを選択してしまう傾向にあることが起因と考えられる。実際、今回の評価表において、内部評価でのBおよびCの評価項目は対象施策内では皆無であった。今後のこれらの評価指標については、Bを中間的な評価とし、5段階評価とするなどの変更が望ましい。
- ・ 「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。
- ・ 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表れているのかを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、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、評価がしにくい。
- ・ 「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。

#### ■ それぞれの事業について計画にそった適切な業務遂行が行われているか

- ・ 目標に対する的確な指標設定を行うべきである。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ず、評価しづらいので、改めて整理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。
- ・ 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、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みうけられた。

#### ■ 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は高評価に、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、委員は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**。特に新しく策定された個別計画や、条例などについては、簡単な説明、記述がほしい。
- ・ 検討をするという記述が多くみられたが、具体的な事業の進捗に関するデータに基づいた記述をお願いしたい。
- ・ 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。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めざす方向性にむけての活動内容の検討が深まると考えられる。
- ・ 過去の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。
- ・ 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。

#### ■ ステークホルダー（利害関係者）を意識した記述

- ・ **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。過去の評価においても同様の記載をしており、対応が望まれる。
- ・ ステイクホルダー（意見をもつもの、利害関係者）の視点が十分でない。民間、市民、行政の役割を考慮した記述が望まれる。

## 今後の施策進行評価の取組

---

### 評価シートとPDCAの関連性

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。

**また、その一方で近年、PDCAに対する批判事項として、これを繰り返すことで、事業が再現なく繰り返されるという批判もされるようになってきている。**サンセット方式のように、場合によっては効果の望めない事業は取捨選択の上、整理する発想も必要であろう。すなわち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といった視点である。

今後、PDCAサイクルをしっかりと回していくこと、また評価結果で指摘された課題や提言が、次回の評価に反映させる仕組みとしていくためにも、「**評価シート**」を吟味し、**改善していく**ことが必要である。

### 今後の基本計画の検討について（SDGsの活用等）

SDGsの取組を意識した基本計画の場合、**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の必要性も指摘しておきたい。

SDGsは目標年度が2030年であり、新たな総合計画に対して、改めて整理し2030年までのゴール達成プロセスや対応を整理、考察していく必要がある。

## スポット評価原局ヒアリングおよび書面評価の主な意見・概要

---

スポット評価（原局ヒアリングおよび書面評価）について、主な意見・概要をとりまとめたものは後述のとおりである。

## 総評まとめ

---

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。市が行っている様々な施策、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。

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、その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。

市民評価委員会からの指摘は、いずれも重要かつ的確なものが多かった。多くの時間を割き情報を整理した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、全委員が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、原局におかれても、評価委員会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。そして、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ます。今後も施策進行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なかで、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評価委員会を通じて改めて感じた。