

Ⅰ 《令和4年度外部評価のまとめ》

～「総合計画」及び「基本計画」の策定並びに実施に関する課題及び提言～

鎌倉市民評価委員会副会長

鎌倉市民評価委員会委員（市民評価委員） 柳生 修二

現在行っている鎌倉市民評価委員会による行政評価は、「ア 総評」で会長が述べているとおり、「第3次鎌倉市総合計画第4期基本計画」に示されている各「施策の方針」に基づき令和3年度に実施された事業が、その施策における「目標とするまちの姿」を実現するために「有効であるか」「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「目標とするまちの姿」、しいては「総合計画」そのものに課題や矛盾があるために、それを実現・推進するための適切な事業を計画・策定する事が出来ず、結果的にどのような事業を行っても評価に繋がらないといった課題があり、適正な評価に支障を来している。

「第3次鎌倉市総合計画」は令和7年度で終了するため、来年度（令和5年度）から令和7年度までの3年間で「新たな鎌倉市総合計画」を策定するための期間となる。

そこで今後、市民評価委員会においても、新たな総合計画策定に向けて議論を行うに当たり、過去の市民評価委員会における議論を基に、考慮すべき課題及び提言を以下にまとめる。

第3次鎌倉市総合計画

鎌倉市の「総合計画」は「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3階層から構成され、それぞれ下記のように定義されている。

- ・ 「基本構想」：将来都市像とまちづくりの基本理念、将来目標、基礎的な指標及び基本構想実現に向けた基本方針を定めたもの（1996年度から2025年度までの30年間）。
- ・ 「基本計画」：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。基本計画の前提となる基礎条件、計画の推進に向けた考え方、施策体系、6つの将来目標（第1章から第6章）に沿った政策分野ごとの施策の方針から構成されたもの。
- ・ 「実施計画」：基本計画の各施策の方針で掲げる「目標とするまちの姿」や「主な取組」を、計画的・効果的に実施していくため必要とされる具体的な事業の概要を明らかにすることで、毎年度における予算編成及び事業実施の具体的指針となる短期計画として定めたもの。

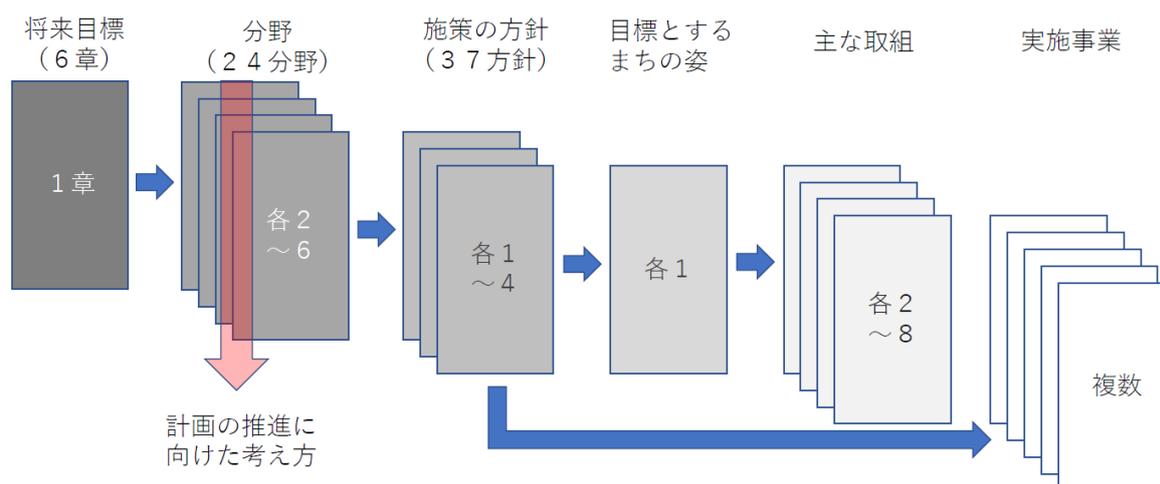
この構成は1995年度の策定当初から現在に至るまで、基本構想の趣旨を変えない範囲で定め直しており、現在も計画の冒頭に「計画の構成と期間」として掲げられている。

第4期基本計画

上記の「総合計画」は30年間という長期間「基本構想」として遂行されるものであるが、「基本計画」は社会の変化に合わせて6年毎（当初10年毎）に変更（策定）されている。現在の「第4期基本計画」は2019年度に策定され2020年度から2025年度まで実施されるもので、6つの将来目標（第1章から第6章）を24の政策「分野」に分類し、各「分野」に「施策の方針」（全37方針）を設け、各「施策の方針」毎に「目標とするまちの姿」を定義している。更に「計画の推進に向けた考え方」として各分野を横断する4つの「計画の推進に向けた考え方」を定めている。

計画の実施

現在の第4期基本計画は「将来目標」～「主な取組」までを定義しているが、具体的にどのような事業を行い、その事業に対していくら予算を計上するかという事は「実施計画」において「施策の方針」を基に複数の「実施事業」を設けている。



総合計画及び基本計画に関する課題及び提言

総合計画期間

本来総合計画における「基本構想」は期間を通じて不変的なものであるはずだが、30年間という長期間の間に社会は急速に変化するため、期間を通じて不変的な「基本構想」を定めることは困難である。実際に本計画においても、2012年度と2019年度に修正されている。又、首長の任期は4年間であり、昨今は市長選挙においてマニフェストにより市民に様々な公約をしているが、長期に渡る「総合計画」が公約の実施の妨げにもなり得るため、時代の変化に即した期間の設定が必要である。

総合的な計画・実施体制の必要性

本来総合的に考え、バランス良く事業を展開・実施していく事が必要である事業にも関わらず、複数の分野に分割することにより担当部局も複数になり、「偏った事業のみが実施されている」又は「事業の本質が変わってしまう」という課題が発生している。

例えば「歴史環境」という分野の施策の方針は「文化財の保護」となっている。しかし歴史環境（歴史的環境）とは一般的に地域が経てきた歴史のなかで形成された〈文化財・遺跡・町並み・自然景観・行事・習俗などの総体〉を指すが、「歴史環境」では文化財の保護以外は対象外となっており、（遺跡・町並み・自然景観）などは他の分野である「都市景観」に分類されている。又、（行事・習俗）などは、「文化」という分野に分類されているが、その事業内容は、「文化芸術に関する情報や活動・交流の場を提供することにより、新たな文化芸術活動の担い手等の発見と発掘に努める。」となっており、事業の進捗を判断する「成果指標」も『「文化活動が活発であり、新たな文化の創造・発信を行っているまち」だと感じている市民の割合』『鎌倉市民文化祭観覧者の満足度』としており、「歴史環境」という事業の本質が見えてこない。この様なことを防ぐためには、予算を含めた「歴史環境の保存」に対する総合的な計画と実施体制が必要となる。

SDGs

鎌倉市は、平成30年6月にSDGs未来都市に選定された。これに伴い鎌倉市でも総合計画に合わせて「施策の方針」毎に「SDGsのゴール・ターゲットに向けた取り組みの方向性」を定めているが、各「施策の方針」における「目標とするまちの姿」と合致していない事により、「主な取組」と結び付かないといった課題がある。新たな計画では、「目標とするまちの姿」と「SDGsのゴール・ターゲットに向けた取り組みの方向性」を一体とした計画を策定すべきである。

※（SDGsとは2015年に国連サミットで採択された持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）で、2030年を期限とする、先進国を含む国際社会全体の17の開発目標とそれを実現するための169のターゲットを設定し「環境問題・差別・貧困・人権問題といった課題を、世界が力をあわせて解決していこう」という計画・目標のこと）

まち・ひと・しごと創生法

「まち・ひと・しごと創生法」は平成28年4月1日から施行された法律で、その第4条には「地方公共団体は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生に関し、国との適切な役割分担の下、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と（地方公共団体の責務）が規定されている。鎌倉市でもこの法律に基づき、「鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、「基本計画はこれを包含する（兼ねる）」としている。しかし、どの「施策の方針」又は「主な取組」が「鎌倉市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を兼ねているのかを容易に確認することが出来ないため、これらを明確にし、戦略が着実に実行されているのかを確認できるようにする必要がある。

主な取組

「主な取組」として、

「(4) 海浜の保全と活用：ごみの散乱のない良好な海浜を保つため、海岸清掃を継続して実施するとともに、適正な海岸利用を維持する取組の推進や、漂着ごみ・海中ごみ等の回収及び処分等について、県や関係機関と連携して、その対応を図ります。」

といったように、具体的でわかりやすく記述されているものもあるが、「目指します」「努めます」と言った「取組」とは言えない記述が散見される。下記は青森市の主な取組の例だが、取組内容が非常にわかりやすい内容となっている。

空き店舗リノベーション支援事業 【拡充】 4,463 千円

商店街の空き店舗を活用して出店する事業者に対し、店舗改装工事費の一部を助成するとともに、青森市、青森商工会議所、AOMORI STARTUP CENTER、青森県信用保証協会が連携し、出店までのサポートを強化する事で、起業・創業希望者のチャレンジを促進します。

【取組内容】

- ・事業組立てから開業までの相談窓口の一元化
- ・商店街の空き店舗情報をデータベース化し、空き店舗の利活用を促進
- ・「商店街空き店舗リノベーション支援事業補助金」の申請から交付決定までの期間を短縮
- ・AOMORI STARTUP CENTER を活用し新規創業する場合、融資の貸付利率が $\Delta 0.1\%$

地域企業ビジネス支援拠点運営事業 (連携) 41,871 千円

起業・創業からコロナ禍における様々な経営課題まで、一貫して対応する経営相談窓「AOMORI STARTUP CENTER」を運営するとともに、スタートアップ支援を目的としたセミナーやピッチイベント等を開催します。

【取組内容】

- ・自社商品やサービスの PR を目的とした「あお☆スタピッチ 交流会」の開催
- ・起業家のコミュニティ形成を目的とした、短期間で集中的に実施するワークショップ「(仮称) あお☆スタ起業塾」を開催(新規) など

鎌倉市の計画においては「実施計画」内に「実施事業」が定められているため、「主な取組」としては1段階上位で包括した事業を記述し、「実施事業」としてこのレベルの記述をすべきと考える。

実施計画(計画策定プロセス)

前述のとおり、実施計画は「基本計画の各施策の方針で掲げる「目標とするまちの姿」や「主な取組」を、計画的・効果的に実施していくために必要とされる具体的な事業の概要を明らかにすることで、毎年度における予算編成及び事業実施の具体的な指針となる短期計画として定めたもの」と定義されている。しかし「実施計画」における「実施事業」は全て「施策の方針」に紐づけられており、また「小学校整備事業」や「避難対策推進事業」といった具体性を伴わない事業名であるため、それらの事業を実施した結果、「目標とするまちの姿」の実現にどのような効果があるのかを確認する事が出来ない。

これらの障害は「目標とするまちの姿」を構成する様々な「まちの姿」を実現するために必要な事業を精査して立ち上げた事業ではなく、従来から行われていた事業を「中期計画」の枠に合わせて分類した「実施計画」となっている事が主な要因となっている。新たな計画策定においては上位の階層から具体的な実施事業に至るまで、十分に関係性及び必要性を検

討し、「主な取組」については、「目標とするまちの姿」に掲げられている、どの様な「まちの姿」を実現するための取組であるかを明確にするとともに、取組を実施する事による効果及び目標についても明記し、掲げられている「まちの姿」全てに対応した計画を策定して頂きたい。

目標とするまちの姿

「目標とするまちの姿」は、「各施策の方針における目標とするまちの姿」を具体的に掲示するものだが、掲示された「目標」または「まちの姿」が曖昧又は抽象的であると、「主な取組」を設定する事が困難になるといった障害が生じてしまう。また、実現不可能な「まちの姿」が掲げられた場合や行政機関の業務領域の範囲外の「まちの姿」が掲げられた場合にも、対応する事業を行うことが出来ない。

更には、客観的に進捗が確認できない「目標」「姿」が掲げられている事により「指標」が設定できず、事業の進捗が判断できない等、様々な障害が生じてしまう。行政評価は「目標とするまちの姿の実現」に向けたものであり、取組によって「目標とするまちの姿」に近づいていなければ「まちの姿の実現には不十分である」としか評価出来ない。新たな計画の策定においても以上を考慮し、「目標とするまちの姿」については、耳障りが良いだけの抽象的・曖昧な言葉は使わず、その姿が具体的に想像でき、且つ実現可能な「姿」を掲げる、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事を明確にする、更に事業の推進が何らかの形で確認できる「姿」を提示して頂きたい。

指標及びベンチマークの設定

「指標」とは、「状況や物事に価値をつける際の基準となる要素、を意味する語。計測された客観的なデータによって示され、状況の変化を見出したり、変化の程度を見定めたりするために用いられる（実用日本語表現辞典より）」ものである

「第4期基本計画」では「施策の方針の成果指標」を定めているが、各「目標とするまちの姿」及び「実施事業」には「指標」が設けられていない。

また、担当部局が作成する「事業評価シート」には「指標」が設定されているが、設定されていても「主な取組と全く関連が無い指標」や「客観性が無い指標」「数値化されていない指標」なども多い。

計画に位置付ける指標は、計画の進捗度を測る事が出来る「客観的に計測されたデータに基づく指標」であるべきであり、新たな計画では各事業に「指標」を設定し、客観的に進捗が確認できる計画を策定して頂きたい。

更に、指標に対しては、その「施策」について先進的取組などにより成功している市区町村における同じ指標と客観的に比較できる様、ベンチマークを設定することも進捗の確認に効果的である。

計画の推進に向けた考え方

「計画の推進に向けた考え方」には、通常の24分野及び37の施策の方針すべてに関連するものとして「市民自治」「行財政運営」「防災・減災」「歴史的遺産と共生するまちづくり」の4つが掲げられている。よって、これらは各「施策」それぞれで行われるべきものであり、それぞれに目標を掲げ実施すべきである。現在はこれらをそれぞれ1事業として所管課が推進する事としているが、そのことによって他の施策を担当する所管課に当事者としての自覚が薄くなるとともに、各考え方が各々一つの事業として実施されている。「計画の推進に向けた考え方」は各事業を実施する上での理念であるため、まちづくりの基本理念で定めるべきである。

実施事業の精査

鎌倉市民評価委員会における評価において「効果が認められない」「有効性が認められない」と評価された事業が、次年度も変わらず実施されている。また、「目標とするまちの姿」の実現に対して、この様な事業が必要であると提言しても、それらの事業が一向に実施されないため、評価委員会の意見をもとに「事業の継続・廃止」「新規事業の立上げ」等を議会等で議論し、決定する必要がある。

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」が策定される事を願う。

以上