

4. 施策進行外部評価

※ この章は、鎌倉市民評価委員会で作成しました。

鎌倉市の外部評価

鎌倉市の外部評価は、平成 16 年度の事務事業外部評価の導入以来継続して取り組んでいます。施策レベルの外部評価としては、平成 17 年度の施策評価（試行）から平成 18 年度の施策進行評価（試行）を経て、平成 19 年度から施策進行外部評価を本格導入し、平成 20 年度からは政策・施策体系の評価可能な 27 分野の外部評価を実施しています。このことにより、全分野を外部の視点で評価することが可能となったことから、事務事業外部評価については平成 22 年度に取組を中止しました。

鎌倉市民評価委員会

鎌倉市民評価委員会は、行政評価アドバイザーが兼ねる専門評価委員と、市政への関心と行政評価の取組への理解のある市民評価委員からなる外部委員会です。現在評価委員として活動中の委員は以下の通りです。（【】内は本委員会での役職。）

ア. 専門評価委員（行政評価アドバイザーが兼務。（）内は、主な専門分野等。）

- ・田中 孝司【会長】（都市・地域・行政計画に関する調査研究等）
- ・川口 和英（地域開発・地域計画に関する調査研究等）
- ・富田 久枝（保育学・教育心理学、カウンセラー育成）

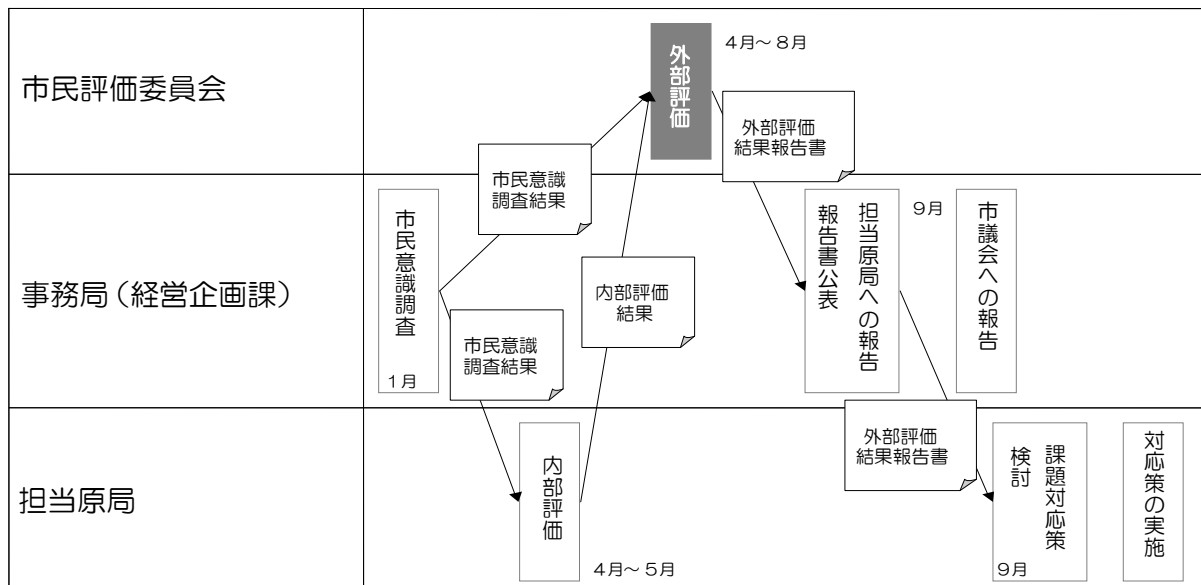
イ. 市民評価委員

- ・柳生 修二【副会長】
- ・芹澤 由希子
- ・人見 好次郎

ウ. 平成 26 年度施策進行外部評価に係る鎌倉市民評価委員会日程・内容

	日 程	内 容
1	5 月 14 日 (201 会議室)	平成 26 年度施策進行外部評価の進め方について 他
2	6 月 16 日 (902 会議室)	施策進行外部評価 (全分野評価) の意見交換について 他 (対象分野: 平和・人権、男女共同参画社会、多文化共生社会、歴史環境、文化)
3	6 月 24 日 (822 会議室)	施策進行外部評価 (全分野評価) の意見交換について 他 (対象分野: 健康福祉、学校教育、生涯学習、青少年育成、スポーツ・レクリエーション)
4	7 月 7 日 (201 会議室)	施策進行外部評価 (全分野評価) の意見交換について 他 (対象分野: 地域情報化、産業振興、観光、勤労者福祉、消費生活)
5	7 月 14 日 (201 会議室)	施策進行外部評価 (全分野評価) の意見交換について 他 (対象分野: みどり、都市景観、生活環境、市民参画・協働の推進、コミュニティー活動の活性化、地域福祉の推進)
6	7 月 29 日 (201 会議室)	施策進行外部評価 (全分野評価) の意見交換について 他 (対象分野: 地域安全、市街地整備、総合交通、道路整備、住宅・住環境、下水道・河川)
7	8 月 18 日 (201 会議室)	施策進行外部評価のまとめについて 他

エ. 外部評価の流れ



平成 26 年度施策進行外部評価の取組

鎌倉市の施策進行外部評価は、既述の日程で開催された鎌倉市民評価委員会において専門評価委員と市民評価委員が事務局（経営企画課経営企画担当）を交えて意見交換、議論するプロセスを経て、基本計画の政策・施策体系の分野ごとに外部の視点で評価しました。

平成 26 年度の施策進行外部評価は、平成 24 年度に実施した「第 3 次鎌倉市総合計画第 2 期基本計画総括評価」を補強することを目的として、全分野について、第 2 期基本計画期間である 8 年間の取組に関する評価を実施しました。

・ 全分野評価

基本計画の政策・施策体系の 6 つの将来目標及び計画の推進に位置付けられる 27 分野について、内部評価結果と資料を基に、外部の視点から施策の進捗を評価するものです。

平成 26 年度の全分野評価では、専門評価委員と市民評価委員がそれぞれ評価シートを作成し、評価委員会として、各分野の「8 年間の取組の進捗状況・取組のあり方に関する意見」「第 3 期基本計画に向けたこの分野に関する意見」「この分野の指標に関する意見」「この分野に関する総括意見」をとりまとめました。

平成 26 年度施策進行外部評価結果

平成 26 年度施策進行外部評価の各分野の評価結果は、次の表のとおりです。

分野名	評価の内訳（委員数）			評価委員会の評価
	◎：0人	○：5人	△：1人	
平和・人権	◎：0人	○：5人	△：1人	⇒ 十分であった
男女共同参画社会	◎：0人	○：5人	△：1人	⇒ 十分であった
多文化共生社会	◎：0人	○：3人	△：3人	⇒ 十分であった
歴史環境	◎：4人	○：2人	△：0人	⇒ きわめて優れていた
文化	◎：2人	○：4人	△：0人	⇒ 十分であった
みどり	◎：1人	○：5人	△：0人	⇒ 十分であった
都市景観	◎：2人	○：4人	△：0人	⇒ 十分であった
生活環境	◎：0人	○：5人	△：1人	⇒ 十分であった
健康福祉	◎：3人	○：3人	△：0人	⇒ きわめて優れていた
学校教育	◎：1人	○：5人	△：0人	⇒ 十分であった
生涯学習	◎：1人	○：5人	△：0人	⇒ 十分であった
青少年育成	◎：2人	○：4人	△：0人	⇒ 十分であった
スポーツ・レクリエーション	◎：1人	○：5人	△：0人	⇒ 十分であった
地域安全	◎：5人	○：1人	△：0人	⇒ きわめて優れていた
市街地整備	◎：1人	○：3人	△：2人	⇒ 十分であった
総合交通	◎：0人	○：6人	△：0人	⇒ 十分であった
道路整備	◎：0人	○：4人	△：2人	⇒ 十分であった
住宅・住環境	◎：0人	○：5人	△：1人	⇒ 十分であった
下水道・河川	◎：5人	○：1人	△：0人	⇒ きわめて優れていた
地域情報化	◎：2人	○：4人	△：0人	⇒ 十分であった
産業振興	◎：1人	○：3人	△：2人	⇒ 十分であった
観光	◎：3人	○：3人	△：0人	⇒ きわめて優れていた
勤労者福祉	◎：0人	○：4人	△：2人	⇒ 十分であった
消費生活	◎：1人	○：5人	△：0人	⇒ 十分であった
市民参画・協働の推進	◎：0人	○：6人	△：0人	⇒ 十分であった
コミュニティー活動の活性化	◎：2人	○：4人	△：0人	⇒ 十分であった
地域福祉の推進	◎：0人	○：6人	△：0人	⇒ 十分であった

※ 各委員が、◎：きわめて優れていた（3点）、○：十分であった（2点）、△：不十分であった（1点）で評価し、その平均値から、委員会として、きわめて優れていた（2.5～3点）、十分であった（1.5～2.49点）、不十分であった（1～1.49点）と評価しました。

鎌倉市民評価委員会による施策進行外部評価の総評、全分野評価のまとめは以下のとおりです。なお、各分野の「8年間の取組の進捗状況・取組のあり方に関する意見」「第3期基本計画に向けたこの分野に関する意見」「この分野の指標に関する意見」「この分野に関する総括意見」は、23ページ以降の「平成26年度 施策進行評価 分野別評価シート」に記載してあります。

1 《総評》

鎌倉市行政評価アドバイザー（専門評価委員）

鎌倉市民評価委員会会長

田中 孝司

はじめに

これまで鎌倉市民評価委員会による施策進行外部評価を毎年実施してきた。その評価結果は議会の総務常任委員会にも報告され、翌年の予算編成の参考にされてきた。さらに、評価結果で指摘された課題や提言は、翌年の施策進行評価に反映させるしくみとして評価の体制が整えられてきた。

平成 26 年度から第 3 期基本計画がスタートした。過去の行政評価の結果が少なからず盛り込まれていると思うので、関わった委員としてはやりがいを感じている。

今年度実施した評価は、平成 24 年度に実施した過去 6 年間の総括評価以降 2 年を経過し、第 2 期基本計画が終了したので、第 2 期基本計画期間全体である実質 8 年間を通しての総括評価である。

そもそも我々の関わる評価は次年度の予算編成や次期の計画策定に資するということが目的としてあるため、すでに新たな基本計画がスタートしている現在、再度総括評価を行う意味はやや薄れているが、第 3 期基本計画を進めている担当各部課に対して、今一度施策の考え方、事業の進め方を見つめてもらおうという意図がある。また各評価委員も毎年同じことを言っていると思う部分があるもどかしさを払拭して、各施策分野の今後のあり方を検討するというスタンスに立って評価に臨んだ。したがって、毎年実施していたスポット評価は今回は実施していない。

第 3 期基本計画がスタートしたとは言え、鎌倉市を取り巻く社会経済環境は依然として厳しいものがあり、施策運営に向けては難題も山積みになっていると思われる。今後の施策運営のみならず、今後の行政評価のあり方への示唆も含めて再度総括評価を行うことになったというのが今回の評価である。

前回の総括評価結果の反映

前回の総括評価では、選択と集中(施策の優先順位に資する評価)と市民力と地域力(これからのまちづくりを支える原動力)という 2 つの大きな視点をもって行った。

前者の「選択と集中」の視点では、各評価結果を受けて市が優先順位を検討すべきであり、評価委員会としては優先順位をつけることはできないと結論づけた。計画書上は明確ではないが、今回の基本計画の改訂に合わせ、これまでにない変革が行われている。それは包括予算制度という枠配分方式の導入である。まだ始まったばかりで、結果を見ることはできないが、施策形成にあたって、各部が与えられた予算と人員のなかでウェイト付けを行い、自ら

重点的に取り組む施策を選択するというものである。これによって、限られた財源のなかで、最も効果的、効率的な施策形成と運営が選択されるという期待がある。

「市民力と地域力」という二つ目の視点では、今期スタートした基本計画では、まず施策の体系が見直され、「市民参画・協働の推進」「コミュニティ活動の活性化」「地域福祉の推進」の3つの施策分野が、「市民自治」として統合されているなど、これまでの評価委員会の指摘を受けて改善されている部分が見られる。一方、施策の柱ではなく全施策を横串でつなぐ位置づけにあると指摘した、土台に相当する「平和・人権」「男女共同参画社会」「多文化共生社会」は以前のまま、それぞれが施策の1つとして位置づけられている。後者が実現しなかった要因としては、今回の計画改訂が基本計画の改訂であり、その前段にある基本構想が依然として前提となっているためである。

これら新しい基本計画に取り入れられた点の評価は1年が経過する次年度の評価で行われることになるが、良い結果が生まれることを期待したい。

今回の総括評価の結果

前回の総括評価は、従来通り旧27分野(第2期基本計画の施策分野)ごとに進めた。すでに分野の統合や移動などの再編が行われている部分もあるが、これまでの施策の評価ということで、統合されたこと等も頭に置きながら行っている。

前回の評価の際には3.11東日本大震災の直後ということもあり、防災、減災という視点が大きく取り上げられたと思っている。今回は、世界遺産登録が実現しなかったという想定外の要素があった。

結果で特徴的と思われる点をみると、大きく5点ほど挙げられる。

①世界遺産登録に翻弄された感

評価委員は口にこそ出さなかったが、鎌倉市の世界遺産登録は当然のことと思っていた委員が多いと思う。各評価の端々に、世界遺産登録を機にとか、世界遺産登録を通じてというような表現があったように記憶している。

今回の評価の中では、特に世界遺産登録と関連が深い施策分野、歴史環境、文化、観光などでは、世界遺産登録との関係が話題にのぼった。ただし、評価委員会の全体としての論調は、世界遺産登録の判定結果をきちんと受け止め、登録はならなかったが、鎌倉がもつ歴史と武家の文化には変わりはないので、今一度足下を見つめて施策の推進に邁進してほしいというものであった。

まさにそのとおりで、世界遺産に登録されなかったからこれが出来ないという施策は一つもなく、むしろより一層鎌倉の良さを打ち出していけるようにしていくという後押しになったような気がする。

②まちづくりのファンダメンタル(土台)の認識をもつべき

前回の総括評価でも取り上げられたし、毎年の評価の中でも何度も指摘されたところであるが、施策の分野として扱うのではなく、計画全体を通して求められるまちづくりの基本となる要素を、まちづくりの土台(ファンダメンタル)としてまとめ、政策部局が一元的に対応していくことが望ましいのではないかという指摘である。この点については結果的にそのような位置づけにならなかった施策分野もあるが、関わる姿勢として各担当課が土台という認識をもって進めていただきたいという指摘をさせていただいた。

③行政サービスを享受する人と享受しない人の違いを明確にしておく

様々な行政サービスが提供されているが、サービスによってはすべての市民を対象とするものではないものがある。例えば産業振興であったり、福祉施策などである。これらについて従来実施されてきた満足度調査等においては、サービスを享受しない人にとっては評価するにしても実態がわからないということが生じてもおかしくない。このような特定の人や団体を対象にする場合、勿論全体としての評価は必要であるが、ステークホルダー(利害関係者)にとっての評価とそうでない人の評価の両方を見ることが必要なのではないかという指摘である。

④産業振興と観光の関係

今回の評価の中で、鎌倉市の産業という視点での意見交換は非常に難しかった。勿論各部署の努力の結果も提示されてはいたが、鎌倉市としてどのような産業振興を目指しているのか、到達点をどこにおいているのかなど見えにくい点が多々あったように思う。通常は産業ビジョンのようなものを作成し、それに沿った施策形成と運営が行われるのであるが、この点では鎌倉市は必ずしも明確にされていない。

施策分野が異なるため、観光は産業振興とは別に評価の機会を持ったが、ここでの指摘は観光は鎌倉市の産業の最大の柱ではないかという意見である。おそらく、観光が鎌倉市にとって最大の税収源であり、観光を抜きにしては鎌倉は語れないというのは誰もが認めるところであろう。しかし、それを数字として見るができない。観光の特殊性とも言えるのだが、将来のまちづくりを考える上で、入れ込み客数だけではなく、評価に資する指標を設定する努力が必要なのではないかという議論があった。

⑤地域力の醸成

この8年間の中で、「市民参画・協働の推進」「コミュニティー活動の活性化」「地域福祉の推進」はそれぞれ各回ごとに様々な指摘がされてきた。今回これら3分野は「市民自治」として一本化されたので、これまでの指摘を踏まえて新たな施策展開が期待される。この分野は、これからのまちづくりの土台となるべく大きな要素の1つであると認識している。いくつかの地区でモデル事業が実施されたり、その後、地域独自の展開を見せていたりと少しずつは進んでいるという印象を受けた。しかし、全市的に見た場合、まだまだ地域力の醸成には至っていない。そもそもは地域の側が自発的に意識を持ち、諸活動を通じて醸成していくべきものであるが、中央集権の時代を経て、地域自治といっても実態が伴わずに進んできたと思う。

今、地域で何が起きているかということを考えると、超少子高齢化時代になり、団地に空き家が目立ってきたり、高齢者のごみ出しが課題となっていたり、子どもの見守りが必要になっていたり、近隣の支え合いや見守りがなければ出来ないことがどんどん増えている。いざ支え合うといっても支えられる人ばかりが地域を構成していたのでは支え合いにはならない。行政の誘導がどこまで許されるのかに関しては議論が必要であるが、何らかの形で地域力の醸成を促進する手立てが求められているような気がする。

おわりに

8年にわたる施策進行外部評価と今回の総括評価を経験して、鎌倉市における行政評価の仕組みが一区切りついた。以前にも書いたが、この経験を通して、我々評価委員も勉強になったし、何より、市役所そのもの、市の職員の姿勢が変化した点が一番大きい。とはいえ、評価作業は継続しなければ、気がつく元の木阿弥となる可能性もある。残された課題も多く、第3期基本計画のなかで改善改良していただきたい点も多々ある。施策形成の考え方や包括予算制度の有効なあり方、目指すべきまちの姿に対応した指標の見直し、創出、そして、第3期基本計画後の行政評価のあり方も今一度検討することが必要であると考えます。

毎年のことであるが、限られた時間の中での評価であり、評価委員会の各委員の尽力に敬意を表し、お礼を申し上げます。また、委員会からの無理な注文にも一つ一つ答えていただいた事務局にもお礼を申し上げます。

鎌倉がよりいっそう鎌倉らしいまちづくりに邁進していくことを切望する。

以上

2 《全分野評価のまとめ》

鎌倉市民評価委員

鎌倉市民評価委員会副会長 柳生 修二

はじめに

鎌倉市の総合計画である第3次鎌倉市総合計画第2期基本計画は、当初平成18年度から27年度までの10年間を計画期間として策定された。また、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してきた。よって、鎌倉市の外部評価は、第2期基本計画の各年度における取組に対する評価を行ってきたことになる。

しかし、大幅な財源不足と厳しい財政見通しや、公共施設の老朽化、防災・減災対策など、本市は新たな課題に直面したことから平成24年度に、平成27年度までを計画期間とする第2期基本計画を平成25年度までで終了させ、平成26年度から31年度までの6年間を計画期間とする第3期基本計画を新たに定める事が決定されたため、平成24年度には、通常の評価に加え、平成18年度から平成23年度までの各事業の総括評価を行った。今年度は第2期基本計画の実質的な最終年度となるため、平成25年度実施事業に対する通常評価に加え、第2期基本計画全体の総括評価を行った。

評価方法

最初に平成25年度に実施された全分野（27分野）の取組について、施策進行内部評価結果（施策進行評価シート）、ホームページ、広報かまくら等の書面による確認、市民評価委員が普段の生活上知り得た情報等を参考に、27分野それぞれについて各委員が評価し、委員全員で意見交換をした上で、各分野の評価結果をまとめた。更に、平成24年度に行われた総括評価結果に、昨年度、今年度の年度評価結果を加味して第2期基本計画の総合評価結果とした。評価は、「8年間の取組の進捗状況・取組のあり方に関する意見」をもとに4段階評価（◎＝極めて優れていた／○＝良好であった／△＝普通であった／×＝不十分であった）で行い、これに加え、「第3期基本計画に向けたこの分野に関する意見」「この分野の指標に関する意見（目標値の達成度合いと満足度との乖離の要因等）」「この分野に関する総括意見」を提示した。

評価結果

一部の分野を除き、多くの分野において与えられた業務を忠実にこなす事に専念し、可もなく不可もなく、と言った状況が多数を占めている。これは各施策全体の目的や個々の事業の目標を理解せずに前任者が行ってきたことをただ継承しているだけと言った状況や、各事

業の重要性や優先性を評価・分析していない事から、予算や人員の重点配分ができず、一律に資源が配分されている事も起因していると考えられる。また、ほとんどの「～計画・～プラン」について、計画（P＝プラン）で終わっている。良くても、実施（D＝ドゥ）までであり、確認（C＝チェック）、改善への取組（A＝アクション）までのP・D・C・Aサイクルとして機能している施策が見あたらない。（一部にまだCまでの段階の施策は見受けられるが・・・）

課題と意見

今まで継続して評価を行ってきた上で、一部改善された事項もあるが、現在の評価方法や実施体制には未だ様々な課題や改善余地が残されている。今後第3期基本計画をより効果的に実施して頂いた上で、その結果を有効に評価していくために、「効率的な実施と有効な評価を行うための課題」と、「課題改善に向けた意見」を以下に提示したい。（提示の順位は重要度とは無関係）

1. 複数の部局に係わる施策が多数あるが、それらの予算配分、担当人員、優先順位及び連携調整を行う総括責任者が明確にされていないため、担当者は与えられた予算の中で、従来から行われてきた事業をただ単純に実施している状況が多見される。

→ 総括責任者を明確にすると共に、総括責任者に施策内での優先順位や予算配分等、与える権限を明確にする。また、それ以前に施策間での優先順位や予算配分を行う事が必要となる事から、市長又は議会が責任を持って施策の評価（必要性、緊急性、合理性等）を行い、優先順位や予算配分、人員配置を行う事が重要である。

更に複数の施策同士に関連性があり、連携して推進していく事が望ましい場合には、市長又は副市長がファシリテーターとなり、適宜調整していく事が必要である。

2. 職員の短期間の異動により、本来具体的な目的（目標）を持って実施されていた事業について、引継ぎが不十分であったため、目標や意義を理解せずに義務的に実施し、本来の効果が得られていない事業が散見される。また、人事異動後の新規担当者が前任者の行った事業について、「施策進行評価シート」を作成しなければならず、その結果、本来きちんと行われてきた事業が記載されなかったため、低い評価結果となってしまう可能性が生じている。

→ ひとつの施策を複数人で受け持つ、又はクロストレーニング等、同じ係内で担当業務を交代で行う等により、必ず目的や意義、実施事項やその結果が引き継がれる様な仕組みを構築する必要がある。

3. 職員の評価に対する理解度が低く、アカウンタビリティの必要性や重要性が認識されていないことにより、「施策進行評価シート」の実績記入欄に「計画に従って実施した」等「全く他者に説明する気が無い」と受け取れるコメントが記載されている。

→ 「定期的に行政評価に対する研修会を行う」「評価委員会に職員が陪席し、実際どのような議論が行われているか等を見てもらう」等により、行政評価に対する理解を深めてもらう必要がある。

4. 職員の表現力（プレゼンテーション能力）の差によって、良い取組であっても悪く表現されてしまい、適正な評価結果が得られない事がある。（「施策進行評価シート」に記載されている文章では、あまり評価出来る取組ではなくても、スポット評価等による質問において詳しく聞き出すと、非常に良い取組が行われている事がわかる事がしばしばある。）

→ 行政評価時のみならず、市民に何かを説明する場合、如何に正確かつ端的に情報を伝えるかということは非常に重要であることから、職員研修として「パワーポイント講座」や「プレゼンテーション講座」を開講して頂きたい。更に講師には鎌倉在住の大学教員等になって頂ければ、市民参画としても有意義である。

5. 目的の達成度と因果関係を持たない指標を設定している事により、市民満足度と自己評価に乖離が生じている。

→ 何が本当の目的か？どの様な課題を解決するために具体的に何を行うか？他の市区町村の現状（ベンチマーク）や目標とする数値（ターゲット）、お手本（グッドプラクティス）を明確にし、それを測る事ができる指標を設定する必要がある。

6. 事業実施の結果に対する事後評価を行っていない事により、効果の低い事業が改善されずに継続されている。

→ 事業の実施後には、必ずその事業を実施した結果、課題（目的）がどの程度解決（達成）されたのかを評価し、柔軟に計画を改定していく必要がある。

7. 各条例やプラン・計画等が策定されても、それらが周知・徹底されていないため機能していない。また、各プランや指針において、市民や観光客等に対し「市民は〇〇する」「観光客は〇〇するものとする」といったように、行政以外が行うべき取組が策定されているが、それらの取組を如何に市民や観光客に実施してもらうかは考慮されていないため、P・D・C・AサイクルのPで終わっている。

→ 各条例やプラン・計画の策定については、それらのステークホルダーへの依頼と具体的な実施方法に関するガイドラインを同時に作成し、より効果的な手段で速やかに周知し、実施していく必要がある。また実施後には必ず効果を評価し、場合によっては計画を変更（改修）の上、継続的に行っていくことが重要である。

8. 評価結果の活用について明確になっていないため、職員の行政評価に対するモチベーションが低い。

→ 職員が労力を割いて「施策進行評価シート」を作成し、更にそれを評価委員会でしっかりと評価しても、その結果がどこにも反映されないとなれば、被評価者である職員のみならず、評価者である専門委員のモチベーションにも影響がでる。評価結果を誰が（どこが）何時確認し、結果を評価した上で、どの様に予算や人員等の配分・配置等に活用するかといった、「施策の立案＝P」→「事業の実施＝D」→「自己及び委員会による評価＝C」→「評価結果の活用＝A」→「施策の改訂＝P」の様なフローを明確にする事により、より前向きで有効な評価を行う事が出来るようになるものと考ええる。

5. おわりに

評価というと、一般的にどうしてもネガティブなイメージが強く、批判が全てと思われがちである。当初はこの鎌倉市における市民評価委員会においても、評価者である委員、被評価者である市職員ともにその様なイメージが強かったのではないかとと思われる。しかし、本委員会では、頑張っている部門、担当職員にはそれ相応に良い評価を行い、後押ししてきた事により、かなりネガティブなイメージが薄れてきた。もちろん「ダメなものはダメ」とはっきり指摘する事も必要であるが、とにかく行政は「やって当たり前」「出来なければ非難される」といった風潮がある。しかし評価によって透明性を高め、事業の妥当性や有効性を明確にする事により、これらのイメージを払拭し、市民と行政が相互に信頼し、感謝できる関係が築けるのではないかと考える。また、有効に機能している評価は、何かを推進・実施していく上で非常に強力なツールでもあるため、「適切な評価を行い、評価結果を有効に活用して頂く事により、被評価者である職員のみなさんが、より評価に前向きになり、結果、市民ほか全てのステークホルダーに利益をもたらす」その様な評価の実施に向けて、今後も努力していきたいと思う。