

# マニフェスト型行政運営モデルに関する一考察

— 奥州市と宮崎県を事例として —

林 紀 行

早稲田大学マニフェスト研究所

## 1 マニフェスト・サイクルの意義

### 1. マニフェストを取り巻く現状

選挙公約といえば、「選挙までの口約」とも揶揄され、そこに掲げられた政策の実現にはあまり関心が払われず、こうした点が無党派層の増大や政治不信の一因になったとされる。そこで、選挙で掲げた政策を着実に実行することによって、有権者の政治への信頼を取り戻すという目的でマニフェストが導入されることとなった\*1。

教科書的な定義では、マニフェストとは、目指すべきビジョンとそれを実現するために必要な政策を数値目標、期限、財源、工程表付きで明示した選挙公約である。政党や首長が任期中に行う政策を事前に明らかにするので、政策の内容によって有権者が政権を選択することが可能となる\*2。

マニフェストは、2003年4月に行われた統一地方選挙において、わが国の政治に導入され、その年の11月に行われた衆議院議員選挙において一般化した。さらに、2005年3月に実施された柳川市長選挙や同年11月に実施された恵庭市長選挙などにみられるように、従来の選挙では当選する可能性が低かった候補者がマニフェストによって選挙戦を勝ち抜いたことも、政策本位の選挙を実現するツールとして注目されることにつながった。

2008年12月末時点では、知事選挙および市区長選挙で当選した約8割の候補者がマニフェストを作成するまでに至っている\*3。また、制度的にみると、2007年2月に公職選挙法が改正され、4月の統一地方選挙以降に行われる首長選挙において、マニフェストの配布が条件付きで可能となった\*4。こうした点を総合すると、「マニフェストをつくるのかどうか」という議論は、「どのようなマニフェストをつくるのか」という形に進化したといえよう。

マニフェストの役割は選挙過程にとどまるものではない。マニフェストを実行してこそ本来の意味が発揮されることになる。たとえば、新人候補者が当選すると、行政との折衝などによって、新しい首長の方針に基づく行政が機能し始めるまでには時間がかかったが、マニフェストをもって当選すると、それが自治体の政策となるので\*5、遅滞なく政策実現に取りかかることができる。

マニフェストを作成し (PLAN)、実行し (DO)、評価し (CHECK)、改善する (ACTION) という一連の流れであるマニフェスト・サイクルを行政に導入することによって、行政運営の手法は、管理型 (事実前提) から経営型 (価値前提) へと変質していくが、このことこそマニフェストが導入された目的の一つであった\*6。

## 2. マニフェストの行政過程への落とし込み

マニフェスト・サイクルを機能させるためには、マニフェストを行政の計画に落とし込む必要がある。マニフェストには、数値目標、期限、財源、工程表が明示された政策が掲げられているが、有権者を対象としているので、行政が政策を実行できる詳細な内容とはなっていない。したがって、その内容を明らかにしたマニフェスト行動計画を作成する必要がある。ただし、マニフェスト行動計画を単につくれよいということにはならない。行動計画を作成するには、総合計画との整合性が問題となる\*7。

総合計画は、地方自治法2条4項に定められているが、市町村は、「その地域における総合かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」を策定しなければならないとされている。この総合計画は、多くの場合、10年を単位とする基本構想と5年を単位とする基本計画、2～3年を単位とする実施計画から構成され、行政の継続性に重きを置いている。

一般に、総合計画の期間と首長の任期は異なる場合が多く、行政の継続性を重視した総合計画とマニフェストを共に実現しようとする、両者の内容が衝突する可能性が生じる。そうした場合に、整合性をとる方法としては、以下のような方法が考えられる。

(1) マニフェストを無視して、総合計画に基づく行政運営を行う、(2) 総合計画とマニフェストの2本立てで行政運営を行う\*8、(3) マニフェストを組み入れる形で総合計画の見直しを行っただうえで、行政運営を行う、(4) 総合計画を無視して、マニフェストに基づく行政運営を行う。(3)の例外にあてはまるが、総合計画のあり方に疑問を提示し、総合計画の期間をマニフェストにあわせた神奈川県などの例もある\*9。

理論的には、上記のような方法が考えられるが、現実的には、マニフェストを行政の計画に落とし込んで着実に実行するというを意識的に行っている例は少ないようである。また、総合計画は、「お飾りみたいなもの」や「夢物語が書いてあるもの」で、行政のマネジメント・ツールとして機能していないことも多々ある\*10。

このような事情もあり、多くの自治体ではマニフェストと総合計画の整合性の問題はあまりみられないようである。しかしながら、マニフェストを意識的に、行政の計画に落とし込む取り組みをしている場合、選挙によって民主的正当性を得たマニフェストと行政の継続性との問題が必ず生じることとなる\*11。

## 3. マニフェスト評価の目的

マニフェスト・サイクルを機能させるためには、掲げられた個別政策の進捗状況をチェックし、その目標が達成されたのかどうかを評価することが必要となる。

評価には様々な手法があるが、時期を基準に分類すると、事前、事中、事後評価に分けることができ、評価を行う主体によって分類すると、内部評価と外部評価に分けることができる\*12。

評価を行う時期についてみると、事前評価は、マニフェストのできそのもの、つまり形式や妥当性を判断することになる\*13。ただし、選挙前にこうした評価を行うことは選挙妨害にあたるおそれがあるため、本格的に実施はされておらず、候補（予定）者のマニフェストの比較は公開討論会や合同個人演説会などに委ねられている。また、最も多く行われている事中評価であるが、これは任期中に評価を行うものであり、政策の進捗状況をチェックし、政策の修正を行うことに役立つ。これにより、任期の終わりに、政策が十分に達成できなかったという事態に陥ることを予防できる。つまり、CHECK から ACTION というマネジメントサイクルを機能させるのである。最後に、事後評価は、次のマニフェスト・サイクルにつなげる上で重要な評価であるが、任期の最終盤に行われることから、選挙活動の一環としてとらえられるおそれがあり、ほとんど行われていない。

次に、評価を行う主体は、行政自身が行う内部評価と、NPO、学術機関、日本青年会議所など、行政以外の機関が行う外部評価に分類できる。一般に、行政の活動は、多岐にわたり、複雑に絡み合っているため、外部機関が評価を行う際には、情報不足などの問題が生じるため、外部機関による評価はあまり行われていない。しかし、松沢成文神奈川県知事が、行政だけでは自らに甘い評価結果になる可能性があるため、第三者の目で客観的な評価を行う必要性を指摘しているように\*14、内部評価と外部評価が相互に補い合う仕組みを構築することが必要である。

#### 4. 第1回ローカル・マニフェスト検証大会における評価手法

マニフェスト評価の難しさは、評価する基準をどこに置くかという点にある。マニフェストのできそのもの（妥当性）、個々の政策の進捗状況、行政運営全体のどこに置くのかによって、結果は異なってくるからである。たとえば、マニフェストの進捗度だけを重視すると、容易に達成できる目標しか掲げられていない場合には、評価結果は高くなるだろう。

こうした問題点を抽出し、マニフェストによって何が変わったのかを検証する試みとして、早稲田大学マニフェスト研究所主催により、第1回ローカル・マニフェスト検証大会が2005年9月4日に開催された\*15。

本来、マニフェスト評価で力点が置かれるべきポイントは、政策の進捗度である。ただしこのときに採用された評価基準では、マニフェスト型政治の実現に重きを置き、それを考慮した評価項目、配点となった。具体的には、（1）マニフェストの形式要件と妥当性（30点：理念やビジョンと政策との整合性）、（2）マニフェストの実行過程（30点：行動計画、総合計画への反映）、（3）マニフェストの進捗度（20点：個々の政策の進捗度）、（4）評価者の加点（20点：首長のリーダーシップ、説明責任、対議会関係、財政の健全化に向けた取り組み）である。

この評価基準に基づき、岩手県知事、埼玉県知事、神奈川県知事、福井県知事、佐賀県知事のマニフェストを評価した結果が表1である。こうした結果が出ると、合計点数によって、序列をつけがちになってしまうが、この評価にはそういう意味が込められているわけではない。たとえ

ば、上田清司埼玉県知事の合計点は、79点で最も低いが、進捗度をみると、17点と最も高くなっている。評価の基準を進捗度だけに置けば、上田知事が最も高い得点となる。このことから分かるように、評価は「強み」と「弱み」を明らかにするものであり、比較すべき事項は、その1年後、2年後の状況がどれだけ改善されたのかということになる<sup>16</sup>。

表1 第1回ローカル・マニフェスト検証大会の評価結果

	形式要件 (30点)	実行過程 (30点)	進捗度 (20点)	評価者加点 (20点)	合計 (100点)
増田寛也知事	26	27	16	19	88
上田清司知事	22	24	17	16	79
松沢成文知事	24	25	15	17	81
西川一誠知事	22	27	16	16	82
古川 康知事	25	27	16	18	86

(出典) 早稲田大学マニフェスト研究所HPより

## 5. 中間評価基準の内容

次に、マニフェストの中間評価を実例を用いながら検討していくことにしたい。第1回ローカル・マニフェスト検証大会では、マニフェストの形式要件・妥当性を評価の対象に入れたが、これは、マニフェストを横並びで初めて評価する試みであったので、マニフェストの重要な要素とは何かという点を明らかにするためであった。本来、マニフェストの形式要件を評価すべきは、選挙時における有権者の選択であるべきであり、事中評価でそうした項目は不要との意見もある。また、この項目が入ることにより、他の評価項目のウェイトが低くなっている。そこで、中間評価を行うにあたり、早稲田大学マニフェスト研究所では、次のような基準を用いている。この基準を用いると、マニフェストを実行する体制が構築されているかどうか、マニフェストに掲げられた政策の進捗度はどうなっているのか、また上記の2項目以外について注意すべきことはあるかという点で評価することができ、マニフェストを起点とした行政運営のあり方全般を評価することができる。次に、この評価基準を適用した事例をとりあげながら、マニフェスト型行政運営について検討していきたい。

表2 マニフェスト中間評価基準

<p>1 マニフェストの実行過程（40点）</p> <p>①マニフェスト行動計画（10点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・行動計画あるか。</li> <li>・行動計画はマニフェストにある目標と整合がわかりやすく、検証可能なように記されているか（体制、人員、予算、工程など）。</li> <li>・行動計画の進め方について、明確な行動・活動方針があるか。</li> </ul> <p>②総合計画との関係（10点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・総合計画との相互関係について明らかにしたか。</li> <li>・総合計画と整合していない場合、総合計画を修正したか。または修正の考えを示したか。</li> <li>・マニフェストと総合計画の関係で、総合計画に修正を加えた場合、それを明らかにしているか。</li> </ul> <p>③対幹部職員関係（10点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・マニフェスト型政治及びその実行に向けた庁内内部での理解とそれに向けた体制は構築されているか。</li> <li>・部局長クラスが実行に責任を持つ仕組みが構築されているか。</li> <li>・施策実施のため、内部で工程管理はなされているか。</li> <li>・工程管理結果は、職員向けに公開されているか。</li> </ul> <p>④情報公開（10点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・マニフェストについて県民、市民に十分説明しているか。</li> <li>・県民、市民からの質問に対応する方法が確立されているか。</li> <li>・県民、市民にHP、広報、閲覧コーナーなどでマニフェスト及びその実行に関する情報を公開しているか。</li> <li>・マニフェストおよび行動計画を議会に説明しているか。</li> </ul>
<p>2 マニフェストの進捗度（40点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・短・中期（1～3年）で行う施策について、工程で示された対象年次の目標は達成されているか（目標があいまいな場合はカウントしない）。</li> <li>・長期（4年）で行う施策について、工程で示された対象年次までの中間目標は達成されているか（目標があいまいな場合はカウントしない）。</li> <li>・達成や進捗が芳しくないものや問題があるものについて、施策や計画に修正を加えて、改善したか。またはその他の方法で努力しているか。</li> <li>・4年間での全体の達成状況は、どれくらいになりそうか。</li> <li>・達成済みの施策は100点、「A 達成できたもの、順調に進んでいるもの」は、80点、「B やや遅れて達成したもの、やや遅れて進んでいるもの」は60点、「C かなり遅れて進んでいるもの、方針を転換したもの」は50点とし、C は必要に応じて減点を行う。</li> </ul>
<p>3 マニフェストの取り組み全般（20点）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・選挙時に掲げたマニフェストの理念、目標は、その後の社会状況に照らし合わせてみると、妥当であったか。</li> <li>・県民、市民生活は、マニフェストの実行によって向上しているか。</li> <li>・マニフェスト型政治への意欲、それに向けた首長のリーダーシップは確立されているか。</li> <li>・それぞれの自治体が抱える課題への挑戦、課題克服に向けた取り組む姿勢はあるか。</li> <li>・分権化に向けた取り組みはなされているか。</li> <li>・財政の健全化に向けた取り組みはされているか。</li> <li>・外部評価を受けているか。</li> <li>・次のマニフェスト・サイクルに向けた取り組みをしているか。</li> <li>・その他、評価者が特に言及したい事項はあるか。</li> </ul>

（出典）早稲田大学マニフェスト研究所「第3回ローカル・マニフェスト検証大会」\*17

## 2 奥州市におけるマニフェスト型行政運営モデル

### 1. 選挙におけるマニフェストの活用

2006年2月20日に2市2町1村が合併して誕生した奥州市の市長選挙には、旧水沢市長の高橋光夫氏、旧江刺市長の相原正明氏、元衆議院議員の高橋嘉信氏が立候補した。旧市町村の人口からすると、高橋光夫氏が有力であったが、3月19日に行われた選挙の結果、人口の少ない旧江刺市長であった相原氏が当選した<sup>\*18</sup>。

相原氏が激戦を制した要因としては、政治基盤を同じくする他の2候補が票を分け合ったことが指摘されているが、その他には、相原氏だけがマニフェストを作成していたという点をあげることができる。相原氏の後援会は、マニフェストを持って、他の候補者の支持者が多い地域を回り、支持を拡大していくことができたと述べているが、こうした点は、相原氏が、「マニフェストは機関銃くらいと思っていたが実際は大砲だった」<sup>\*19</sup>と表現していることからもうかがい知ることができよう。

### 2. マニフェストの行政過程への落とし込み

相原市長のマニフェストの特徴は、全体編と地区別編から構成されている点にある<sup>\*20</sup>。全体編には、相原市長が考えた奥州市全体を対象とする政策が掲げられ、地区別編には、新市建設計画から抜粋された重要政策が掲げられている。また、個々の政策には、目標、方法、期限、財源が明示され、教科書的なマニフェストとなっている。

一般に、新市長が就任した場合、マニフェストと既存の総合計画との整合性が問題となるが、奥州市は合併によって新設された自治体であるため、マニフェストを組み入れる形で総合計画が作成された。したがって、総合計画の実行＝マニフェストの実行という形となっている。

また、マニフェストを実行するための仕組として、各政策の事務事業、手段、手法、目標、責任者を明記した「マニフェスト実施状況管理表」を作成した。「マニフェスト実施状況管理表」は、市長と部局長クラスとの「政策合意」の締結という形をとっている。表3は、マニフェストの全体編にある「政策6 コンビニ等で市税や水道料金等の支払いができる仕組みの確立」の管理表となる。

この管理表を用いることにより、1年間（4月～翌年3月）の行動計画を明らかにし、その計画の実施状況を内容、実績、成果の点から内部管理を行うことが可能となる。さらに、この行動計画は、少なくとも期間中に1回は見直しを行い、翌年3月に政策が実施できなかったということにならないよう配慮されている。また、予算の中でも、マニフェストに関する事業は、そのことを明記してあり、マニフェストが行政運営の計画、実行、評価、見直しの各段階に落としこまれているといえる。

表3 マニフェスト実施状況管理表（政策6）

作成日：H20年 3月 31日				
政策No.	6	事業名 コンビニ等で市税や水道料金等の支払いができる仕組みの確立		
担当部課室	総務部収納課	所属長名	佐々木 與市	330
主担当職氏名	課長補佐 佐々木 仁	副担当職氏名		
① マニフェストに掲示されている内容				
目標	身近な場所で、公共料金の支払いができるようにします。			
方法	コンビニ等で市税や水道料金等の支払いができる仕組みを確立します。			
期限	2年以内			
財源	100千円(18年度検討協議経費)			
② 予算の状況（単位：千円）				
	18年度	19年度	20年度	21年度
計上額	9,089(0)	23,958( )	( )	( )
上の内訳	軽自動車税コンビニ収納システム設定委託等 9,089千円	市民税、固定資産税、 国保税コンビニ収納システム設定委託料等。 (うち水道分300万円)		
③ 政策実現のために取り組もうとする事務事業・手段・手法・目標				
18年度	<p>(前の部分削除)</p> <p>(9/4市長との協議事項)</p> <p>増収・人員削減効果、費用対効果、初年度費用と次年度以降のコスト、税目を広げる検討も(当面水道)。まず風穴を開けていくことが大事である。</p> <p>以上を整理したうえで原課含めて市長と再協議すること。</p> <p>10/16税務、水道事業所協議</p> <p>原課的には実現可能。収納率の向上や人件費の削減には直接的な効果は薄いですが、行政サービス、納付機会の向上という観点から実施。会計課にも報告し、関係する部分で協力していただく。市長に会議内容を報告のこと。12月補正でシステム構築とコンビニ収納代理店の選定作業を行う必要あり。議会に説明する必要あり。</p> <p>10/27 9:30税務小野寺課長、水道菊地課長、会計菊地課長協議、家子</p> <p>税務課は12月補正で要求し、4月実施に向け動き出す。水道はコンビニ収納実施は可だが、立ち上げ費用の約600万円を一般会計より負担してほしい。これについては、企業会計の中で消化できないかお願いしたが、各支所の課長は難色を示している。トップダウンであれば可能と思うが…。起案で市長まで回付する際にコメントいただきたい。会計課的には収納事務はそれなりに対応協力するし、窓口納付が減っていくことは喜ばしいこと。以上。</p> <p>11/24税務課</p> <p>軽自動車税について、平成19年度実施とするため12月議会の一般会計補正予算に、システム変更の委託料等9,089千円を計上。また、代行業者選定にあたり「奥州市コンビニ収納業務委託契約に関する基本仕様書」を決定し、全国に19社ある代行業者の中から、東北地区に実績がある4社(NTTデータ、電算システム、セントラルファイナンス、UFJニコス)に対し、仕様書に基づく提案書の提出を12月4日までの期限で依頼。提出された提案書に基づき、選定委員会(総務部長、総務課長、総務課長補佐(マニフェスト担当)、財政課長、会計課長、税務課長で構成)で業者選定し、決裁を経て決定の予定。なお、コンビニ収納に使用する納付書様式は、(財)流通システム開発センター発行の「UCC/EAN-128による標準料金代理収納ガイドライン」に準拠することとされており、この様式が日本郵政公社にも準じていることから、承認を得ることにより全国の郵便局での納付も可能となる予定。</p>			
19年度	4～6月	7～9月	10～12月	1～3月
期限を明示し、なるべく具体的に記載願います	軽自動車税のコンビニ収納実施結果について検討。	軽自動車税の実施結果を踏まえ、市民税、固定資産税、国保税の収納代行業者選定。収納システム設定についても委託。	市・県民税、固定資産税、国保税のシステム改修について、農業管理センターと11月に契約を締結。	システム改修後、代行業者(NTTデータ)を通じ、バーコードの読取テストを各コンビニとの間で実施。
20年度	4～6月	7～9月	10～12月	1～3月
期限を明示し、なるべく具体的に記載願います	水道料金、軽自動車税に加え、市・県民税、固定資産税、国保税のコンビニ収納を開始。	左同	左同	左同
④ 上記③により実施した内容・実績・成果等				
18年度	<p>①軽自動車税のコンビニ納付について準備完了、19年4月から実施。</p> <p>②水道料金のコンビニ納付について準備中、19年6月から実施予定。</p> <p>③上記以外の税金、公金のコンビニ納付についても納付システムを改修し、20年度実施を予定します。</p> <p>※9,089千円(コンビニ収納システム設定委託等)</p>			
19年度	<p>①5月10日、コンビニ収納可能な19年度軽自動車税の納税通知書発送。3月末日現在で、コンビニによる収納実績は、5,670件、31,997千円。調定額の件数では8.5%、金額で11%の割合となっている。</p> <p>②平成20年度の市・県民税、固定資産税、国保税のコンビニ収納に向けたシステム改修委託契約は、20,958千円。</p> <p>③6月より水道料金のコンビニ収納を開始。一般納付件数約8200件のうち約25%がコンビニを利用。</p>			
20年度	水道料金、軽自動車税に加え、市・県民税、固定資産税、国保税のコンビニ収納を開始。			
21年度				

### 3. マネジメント面における特徴

マニフェストを実現するためのマネジメント面に関する取り組みとして、相原市長自らが講師となって、マニフェスト講演会を開催したり、職員向けのメールや訓示などでマニフェストについてたびたび言及するなどしている。これは、自治体のトップとしてマニフェストを実現しようとするリーダーシップを意識的に発揮しているものといえよう。

また、合併後の混乱を避けるために、マニフェストに掲げられた各政策の実現に向け 2006 年 4 月よりマニフェストを推進する専任の職員（推進担当補佐）を配置し、政策の実現に努めてきた。この点には、責任の所在を明らかにし、政策に関する情報を一元化するという意味で、市長の強い決意がみとれる。また、3 年目となる 2008 年度以降は、政策企画課が組織として対応しており、高いレベルでのマニフェスト型行政運営モデルを構築しようとしている。

### 4. 政策の進捗状況

2007 年度までの実施状況をまとめた「マニフェスト（政策全体編）実施状況の概要」の進捗度合では、23 政策の進捗度合の内訳は、「達成、またはおおむね達成」が 14 項目、「（期限オーバーしたが）目標は達成、または概ね達成」が 1 項目、「達成に向かって継続進行中（期限到来前）」が 5 項目、「達成に向かって継続進行中（期限オーバー）」が 3 項目、「達成困難」が 0 項目となっている\*21。また、マニフェストの後半部分にあたる地区別編については、各項目ごとに 2007 年度事業実施状況及び今後の計画の概要をまとめてあるが、政策全体編のように進捗度合はまとめられていない。地区別編は、新市建設計画から地区別の重要課題を抜粋したもののなので、新市建設計画で管理されており、そちらからみることもできるが、情報公開という面からすれば不十分なものと考えられよう。

### 5. 外部評価からみた奥州市モデル

奥州市では、マニフェストの実行状況をチェックするために、2008 年 6 月に早稲田大学マニフェスト研究所の評価を受けた。その結果、実行過程は、33 点/40 点、進捗度は、30 点/40 点、取組全般は、15 点/20 点、総合評価は、78 点/100 点となった\*22。

奥州市のマニフェスト型行政運営モデルの特徴は、マニフェストを総合計画に落とし込み、さらにマニフェストに掲げられた政策を一覧にした「実施状況管理表」を作成することで実効性のあるものになっている点にある。こうした点だけで、他の自治体に比べると先進性があるといえるが、これをより高いレベルにするためには、以下のような問題点を解決する必要がある。

第一に、マニフェストを総合計画に組み入れた点は評価できるが、総合計画は、2007 年 4 月から 10 年間の計画となっているため、第 2 期マニフェスト・サイクルに入る場合には、マニフェストと総合計画の関係を検討する必要が生じる。さらに、市長の任期 8 年が経過しても、総合計画は残り 2 年間ある。こうした点をどのようにしていこうかが今後の課題として残る。

次に、実施状況管理表では、当該年度の目標しか設定されておらず単年度主義となっている点である。このため、複数年にわたって実施される政策の進捗状況のチェックは困難にならざるを

得ない。また、地区別編に複数みられる市長の任期の4年をこえて実現する政策については、より詳細な計画が必要である。

最後に、進捗度の評価については、内部評価よりも、外部評価の方が一部厳しい結果となった\*23。複数年にわたって行われる政策や事業の工程が明らかになっていないため、外部評価では、やや甘い評価にならざるを得ない項目もあったが、そうしたことも勘案すると、内部の評価にはより一層厳しい視点が求められる。また、内部管理の指標は、インプット、アウトプット指標がほとんどであり、アウトカム指標が欠如している。したがって、今後は、全体の74%を占めているA評価の項目について、「市民生活にどのような具体的効果をもたらしたか」という側面からの評価が必要となろう。

### 3 宮崎県におけるマニフェスト型行政運営モデル

#### 1. 選挙におけるマニフェストの活用

官製談合で逮捕された前知事の辞職に伴って行われた選挙には、元林野庁長官の川村秀三郎氏、元経済産業省課長の持永哲志氏、元高校教諭の武田信弘氏に、元タレントの東国原英夫氏が立候補した。当初、官僚出身の2候補が本命で、東国原氏は重視されていなかったが、選挙戦が進むにつれて、県民の支持を拡大し、事前の予想を覆して当選することとなった\*24。

東国原氏が当選した要因としては、保守分裂により有力候補が票を分け合ったことが指摘されているが、その他には、しがらみがない候補者であったこと、政策を中心とした選挙を県民が望んでいたことなどがあげられる\*25。マニフェストに関してみると、東国原氏のマニフェスト\*26が、県民に読んでもらえる工夫をし、広く浸透する力を持つ内容であったのに対し\*27、他の有力2候補は十分な内容ではなかった点も影響したといえよう。

#### 2. マニフェストの行政過程への落とし込み

東国原知事は、当選後、前知事が作成した総合計画の見直しを開始した\*28。そして、わずか4ヶ月あまりで新しい総合計画である「新みやざき創造計画」を策定した。一般に、総合計画は、2年程度かけて、下からの積み上げ方式でつくるものとされているが、そうしたことから考えると、選挙での県民との約束を着実に実行に移すこの姿勢は、県民の信頼を回復するという県政最大の課題の解決に貢献したといえる\*29。また、総合計画の期間は、知事の任期にあわせて設定し、マニフェスト連動型の総合計画として位置づけられている。マニフェストと総合計画の関係については、マニフェストを総合計画や行財政改革大綱に落とし込み、総合計画にある政策の実現＝知事マニフェストの実現としている。

総合計画の重点施策として掲げ、マニフェストの具現化を図る「新みやざき創造戦略」の工程表では、毎年度（4月～3月）に行う取り組みや具体的目標が明示されている。これがいわばマニフェストの行動計画にあたるものとなる。たとえば、表4にある戦略3-1「みやざきブランド」の総合プロモーションという工程表は、マニフェストの具体策にある「宮崎がんばりよ」宣

言！「将来」の生活向上への投資にある1. 農林水産振興の中の「みやざきブランド」向上プロモーションの強化（「みやざき知的財産戦略」との組み合わせ）という項目の工程表となる。

表4 戦略3-1 「みやざきブランド」の総合プロモーション

戦略	戦略3-1 「みやざきブランド」の総合プロモーション	今後の方向性					所管課
		H19	H20	H21	H22	H19 26%	
戦略3 「『経済・交流』拡大」戦略	これまでの取組み	【平成22年度目標】大消費地における「みやざきブランド」の購入率の向上 ※毎年度調査を行い、数値を把握					
戦略3-1 「みやざきブランド」の向上及び情報発信強化	<p>○「みやざきブランド」の向上及び情報発信強化</p> <p>○果産農林水産物における「みやざきブランド」の確立・向上</p> <p>「みやざきブランド」推進体別強化事業（H18～）及び認定を受ける産地の拡大に努めた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成19年度末で、32商品・71産地を認定・認定</li> <li>「みやざき」魚・販売力強化・情報発信事業（H20～22）</li> <li>おさみな消費社大と流通対策事業（H17～19）</li> <li>消費者ニーズと流通に対応した、安全で安心して消費できる水産物ブランドづくり等を推進した。</li> <li>〔実績〕</li> <li>・平成18年度末で、水産ブランド5品目認定</li> <li>・平成19年度末で、水産ブランド6品目認定</li> </ul> <p>「みやざき」の乾いたけいブランド強化対策事業（H18～20）</p> <p>特用林産物生産・流通振興対策事業（H17～19）</p> <p>消費者の食品の安全志向に 대응するため、生産履歴が判別できるトレースシステム構築を推進するとともに、価格の安定とブランドの強化を図るため、選別技術の向上、産地表示の適正化を推進する</p> <p>〔実績〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・偽造防止調査、調査件数 533件</li> <li>・品質表示適正化研修会の開催 1回</li> <li>・選別技術研修会の開催 2回</li> </ul>	<p>果産農林水産物の統一販売戦略の展開</p> <p>統一販売戦略の展開</p> <p>農畜産物商品ブランドの認証数（累計）</p> <p>（32商品）</p> <p>（36商品）</p> <p>農畜産物商品ブランドの認定産地数（累計）</p> <p>（71産地）</p> <p>（80産地）</p> <p>水産物商品ブランドの認証数（累計）</p> <p>（6品目）</p> <p>（9品目）</p>	<p>果産農林水産物</p> <p>農政企画課</p> <p>山村・木材振興課</p>				
○知事の情報発信力を活かした「みやざきブランド」のPR活動の推進	<p>みやざきブランド推進体別強化事業（H18～）</p> <p>みやざきブランド宣言特定強化事業（～H18）</p> <p>本県の食の安全・安心の確保を目指した取組み等を全国に情報発信することにより、果産農産物のイメージアップを図った。</p> <p>〔実績〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・TV-CMやプレスツアー等によるPR活動の展開</li> <li>・東京・大阪・名古屋・福岡等の産販店や市場等を対象にしたトップセールスの実施</li> </ul> <p>力強い宮崎スギ県外出荷体制づくり事業（H18～20）</p> <p>品質・性能の明確な県産スギ産物材等の仕向促進にトップセールス等官長一体となって取り組む</p> <p>〔実績〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・知事のトップセールスの開催（東京、福岡）</li> </ul>	<p>みやざきブランドの認知度向上</p> <p>購買実態の把握</p> <p>購買実態を踏まえた新たなPR戦略の展開</p> <p>大消費地の産販店等におけるフェアの開催回数</p> <p>（4回）</p> <p>（6回）</p> <p>（4回）</p> <p>（4回）</p> <p>（4回）</p> <p>（1回）</p> <p>（1回）</p>	<p>果産農林水産物</p> <p>農政企画課</p> <p>山村・木材振興課</p>				

### 3. マネジメント面における特徴

マニフェストに関する政策のとりまとめは、県民政策部総合政策課が行っているが、庁内にマニフェストを浸透させる仕組として、「部局マニフェスト」を策定している。このマニフェストは、知事と部局長クラスとの「政策合意」の締結という形をとっており、政策実現の方向性が明らかにされている。この部局マニフェストの評価は年度末に行い、その結果は県のHPで公表されている\*30。また、知事の権限が直接及ばない教育長や警察本部（宮崎県警察運営方針及び運営重点）にマニフェストを作成させる取り組みは他に例がなく、ユニークな取り組みであるといえよう\*31。

また、2008年度の部局マニフェストの作成過程では、低い目標設定を知事自らが修正させるなど、マニフェスト実現に向けた強いリーダーシップがみられる。ただし、年度内に、中間チェックは行なわれていない点や、他の計画に比べて政策の指標が曖昧な点が今後の課題であるといえよう。

こうした取り組みの他に、マニフェストを実現するために、2008年4月に組織改正を行い、県民政策部、こども政策局、企業立地推進局、観光交流推進局を設置し、出先機関の統廃合を行っている点もマネジメント面における特徴として指摘できる。

### 4. 政策の実施状況

総合計画の計画編にある重点施策の「新みやざき創造戦略」を対象とした評価が、2008年10月に公表された\*32。この評価結果では、新みやざき創造戦略を構成する重点項目の進捗状況が高い評価を受けたが、県議会からその手法などに関して、いくつかの問題点が指摘されている。

また、2008年12月までのマニフェストにある具体策の自己評価をみると、「実施済み」が15項目、「実施中」が55項目、「調査検討中」が8項目、「実施見送り」が7項目となっている\*33。「実施見送り」となった7項目の理由を分析すると、「政策自体が妥当でなかったこと」、「そうしたニーズがなかったこと」、「現状を踏まえた代替的対応への転換」などである。

### 5. 外部評価からみた宮崎県モデル

宮崎県では、マニフェストの実行状況をチェックするために、2009年1月に早稲田大学マニフェスト研究所の評価を受けた。その結果、実行過程は、35点/40点、進捗度は、31点/40点、取組全般は、18点/20点、総合評価は、84点/100点となった\*34。

マニフェストの全体的な取り組みからすれば、選挙での活用、当選後の行政計画への落とし込み、内部での進捗管理の手法には、他の先進自治体の手法が導入され、かなり高いレベルとなっている。これに対して、問題点をあげると、マニフェストと県の総合計画は、明確に分けて扱われているが、両者の関係がわかりにくい点が第一にあげられる。この点は、「新みやざき創造戦略の構築における知事マニフェストの整理について」\*35で、一部説明されているが、マニフェストの各項目が総合計画のどこに位置づけられているのかについて外部に公開されていないことがその要因となっている。

また、外部評価では、全85項目中、「A：達成できたもの、順調に進んでいるもの」が65項目

で全体の76%（このうち15項目が達成済み）、「B：やや遅れて達成したもの、やや遅れて進んでいるもの」が12項目で全体の14%、「C：かなり遅れて進んでいるもの、方針を転換したもの」が8項目で全体の9%となった。一部では、やや甘めの評価という指摘もあったが、期限の明示がないものは、任期の4年以内に実現されればよいということになる。したがって、現在の状況では厳しい見通しの項目も、やや甘い評価にならざるを得ない部分があった。

## 5 おわりに～マニフェスト型行政運営モデル構築のための課題

マニフェストによって、選挙のスタイルに変化が生じたことは、メディアの調査や先行研究などによって明らかになってきたが、行政運営の変化についてはあまり検討されてこなかった。本論文では、奥州市と宮崎県の事例を通じ、マニフェストを基軸とした行政運営が確立されていく過程を検討したが、この二つの自治体に共通する点は以下のように集約できる。

第一に、これまでは、マニフェストと総合計画の整合性の問題にはあまり触れずにきたが、この問題に正面から取り組み、整合性の問題をクリアした点である。第二に、マニフェストによって、目指すべき方向性と政策が具体的に明示されるので、行政の目指す方向性が明確になったということである。第三に、下からの積み上げであるボトムアップ式の行政運営が、首長のマニフェストを中心とするトップダウン型の行政運営が実現された点である。

こうした変化は、100年に一度ともいわれる厳しい財政状況に、「あれか、これか」の選択を迫られる地方自治体にとって、参考にすべき新しい行政運営モデルといえるが、今後の課題もいくつか指摘できる。まず、マニフェストの作り方そのものに関する点であるが、掲げる政策は分かりやすいものにする必要がある。東国原知事と相原市長のマニフェストには、政策の具体性が曖昧なものがいくつかみられたが、当選後に、その曖昧なものを明確にする際には、「約束したことを変えるのか」という議論が当然生じる。こうした問題を避けるには、マニフェスト作成段階から注意を払う必要がある。

次に、評価のあり方とも関連することであるが、行政の政策体系は、理念－政策－施策－事務事業という形が一般的であるが、評価となると、多くの場合、事務事業評価が中心となってしまう。本来であれば、理念と政策の整合性、すなわち理念を達成するためにその政策は必要なのか、どの程度貢献したのかという上からの視点での評価が必要である。マニフェスト評価も同じで、個々の政策の達成度に注目が行きがちであるが、個々の政策の進捗度はどの程度で、それはマニフェストに掲げた理念を実現するのにどの程度貢献したのかという視点からも評価すべきであろう。東国原知事のマニフェストでは「政策理念」、相原市長のマニフェストでは「決意が」からみて、個々の政策との関連づけをどのようにしていくかは今後の重要な課題であろう。

次に、財政面からの評価である。「財政基盤は、行政サービスを提供するためのソフトのインフラ」\*36といわれるように、歳入の自治や歳出の自治を考慮しない行政運営はあり得ない。三位一体の改革以降、地方自治体を取り巻く環境が厳しくなればなるほど、政策のコストを考慮し、取捨選択をしなければならないが、財政面からみたマニフェスト評価は、ほとんど行われていない

のが現状である。

最後に、「マニフェストの書き換え」の問題があげられる。東原知事のマニフェストの中には、「新規地企業 100 社、1 万人の雇用」という政策があり、一般の注目を集めている。当初は、この政策はかなり順調に進められていたが、2008 年秋にアメリカから始まった世界的経済危機により、この政策を実現するにはかなりの困難を伴うようになった。そうしたときに、マニフェストに掲げた政策の修正が許されるのかどうかという問題が生じる。これについては、東原知事がいうように、「マニフェストに掲げた旗は降ろさない」という方法もあろうし、危機的な状況の際には、マニフェストを修正して、そのことを十分に住民に説明するという方法もあろう。どちらがよいかは、最終的に有権者が判断することになる。また、首長マニフェストは、制度的にみると、首長の権限だけで実行できるものではない。首長がその政策を実行するにあたり、議会の議決が必要なものがほとんどであり、議会で修正を余儀なくされる場合もある。したがって、議会改革によって二元代表制が機能し始めると、議会の議決権との関連からも検討する必要があろう\*37。

#### (注)

- \*1 北川正恭『マニフェスト進化論』（生産性出版、2007 年）、27 頁。
- \*2 選挙におけるマニフェストの役割については、次のものを参照。林紀行「有権者の投票行動に与えるマニフェストの影響」『実践女子大学人間社会学部紀要』第 2 号（実践女子大学、2006 年 4 月）。
- \*3 知事選挙では約 85%、市区長選挙では、約 80%となっている。
- \*4 公職選挙法第 142 条に規定されているピラがこれにあたる。配布できるピラは、A4 表裏までのサイズで、2 種類以内となっており、知事選挙では 10~30 万枚、政令指定都市長選挙では 7 万枚、一般市区長選では 1 万 6 千枚、町村長選挙では、5 千枚となっている。また、選挙事務所内、個人演説会の会場内、街頭演説の場所、新聞折り込みで配布できる。
- \*5 山崎正『地方政府の構想』（頸草書房、2006 年）、230~231 頁。
- \*6 曾根泰教「民主主義の新展開」曾根泰教・大山耕輔編著『日本の民主主義』（慶應義塾大学出版会、2008 年）、7~8 頁。
- \*7 北川正恭『マニフェスト革命』（ぎょうせい、2006 年）、67 頁。
- \*8 中には、総合計画にある政策を中心としてマニフェストを作成するので、そもそも整合性の問題が生じないというものもある。
- \*9 松沢成文『実践 ザ・ローカル・マニフェスト』（東信堂、2005 年）、58~60 頁。
- \*10 西寺雅也『多治見市の総合計画に基づく政策実行』（公人の友社、2004 年）、19 頁。
- \*11 小池治「首長の交代と自治体職員」『ガバナンス』No.73（ぎょうせい、2007 年 5 月）、27~29 頁。
- \*12 長野基「エンパワメント型マニフェスト評価を支える NPO と社会的基盤の整備」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』第 5 号（跡見学園女子大学、2007 年 3 月）、119~121 頁。
- \*13 事前評価の基準としては以下のものを参照。自治創造コンソーシアム「ローカル・マニフェストの事前評価を実施しよう」（<http://www.jichi.org/home/01/index.htm>：2009 年 1 月 31 日取得）。
- \*14 松沢、前掲書、80~81 頁。

- \*15 早稲田大学マニフェスト研究所「第1回ローカル・マニフェスト検証大会」(<http://www.waseda.jp/prj-manifesto/event/1st.html> : 2009年1月31日取得)。
- \*16 西尾真治「地方におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けて」『地方財務』605号、(ぎょうせい、2004年11月)、10頁。
- \*17 早稲田大学マニフェスト研究所「第3回ローカル・マニフェスト検証大会評価手法について」([http://www.senkyo.janjan.jp/special/1m\\_kenshou/pdf/hyokashuhou.pdf](http://www.senkyo.janjan.jp/special/1m_kenshou/pdf/hyokashuhou.pdf) : 2009年1月31日取得)。
- \*18 岩手日日「新奥州市長選・市議選」([http://www.iwanichi.co.jp/iwanichi01/senkyo/2006/ousyuusityou/03\\_20.htm](http://www.iwanichi.co.jp/iwanichi01/senkyo/2006/ousyuusityou/03_20.htm) : 2009年1月31日取得)。
- \*19 朝日新聞 2007年4月3日朝刊3面。
- \*20 「相原まさあきマニフェスト」(<http://www.pon.waiwai-net.ne.jp/~ma230301/manifesto.html> : 2009年1月31日取得)。
- \*21 奥州市「マニフェスト実施状況管理集計表H19年分」。
- \*22 相原市長と担当職員に対するヒアリングは、2008年4月16、17日に行った。評価結果については、以下を参照。奥州市「平成19年度相原正明市長マニフェストの外部評価結果」(<http://www.city.oshu.iwate.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1212653573287&SiteID=0> : 2009年1月31日取得)。
- \*23 外部評価では、全体編(23政策)では、「A 達成できたもの、順調に進んでいるもの」が15政策(65%)、「B やや遅れて達成したもの、やや遅れて進んでいるもの」が7政策(30%)、「C かなり遅れて進んでいるもの、方針を転換したもの」が1政策(4%)となっている。また、地区別編(27政策)では、「A 達成できたもの、順調に進んでいるもの」が21政策(78%)、「B やや遅れて達成したもの、やや遅れて進んでいるもの」が4政策(15%)、「C かなり遅れて進んでいるもの、方針を転換したもの」が2政策(7%)となっている。
- \*24 西日本新聞「「脱官僚」県民賭けた 宮崎知事に東氏 「変えんといかん」表情を引き締め抱負」([http://www.nishinippon.co.jp/nnp/politics/election/miyazaki2007/20070122/20070122\\_008.shtml](http://www.nishinippon.co.jp/nnp/politics/election/miyazaki2007/20070122/20070122_008.shtml) : 2009年1月31日取得)。
- \*25 有馬晋作「宮崎県政におけるマニフェスト型選挙・行政の展開」『地方自治研究』Vol.23, No.1(日本地方自治研究学会、2008年3月)、28頁。
- \*26 東国原英夫「そのまんまマニフェスト」(<http://sonomanmakai.net/manifest/> : 2009年1月31日取得)。
- \*27 マニフェスト大賞実行委員会『Manifesto Awards 2007』(マニフェスト大賞実行委員会、2007年)、87頁。
- \*28 「元みやざき創造計画」の長期ビジョンの目標年度は、平成26年度とし、基本計画の期間は、平成17年度から平成21年度としている。
- \*29 有馬、前掲論文、33頁。
- \*30 「平成19年度「部局マニフェスト」の達成状況」(<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/contents/org/somu/gyokei/manifesto/H19tassei.html> : 2009年1月31日取得)。
- \*31 「平成20年度「部局マニフェスト」-本年度の職務遂行に当たっての部局長の目標設定-」([http://www.pref.miyazaki.lg.jp/contents/org/somu/gyokei/manifesto/bukyoku\\_manifesto\\_H20.html](http://www.pref.miyazaki.lg.jp/contents/org/somu/gyokei/manifesto/bukyoku_manifesto_H20.html) : 2009年1月31日取得)。
- \*32 新みやざき創造戦略評価委員会「「新みやざき創造戦略」に関する評価報告書」
- \*33 「マニフェストの進捗状況について 平成20年12月」

- \*34 東国原知事と担当職員に対するヒアリングは、2008年11月12日に行った。評価結果については、以下を参照。「東国原英夫宮崎県知事マニフェスト中間検証結果」([http://www.senkyo.janjan.jp/special/event\\_db/pdf/miyazaki3.pdf](http://www.senkyo.janjan.jp/special/event_db/pdf/miyazaki3.pdf) : 2009年1月31日取得)。
- \*35 「新みやぎ創造戦略の構築における知事マニフェストの整理について」(<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000082676.pdf> : 2009年1月31日取得)。
- \*36 稲生信男『自治体改革と地方債制度』(学陽書房、2004年)、15頁。
- \*37 小林慶太郎「自治体再編と地方議会の変容」曾根泰教・大山耕輔編著『日本の民主主義』(慶應義塾大学出版会、2008年)、169頁。