



ローカル・マニフェストのリアリティ： 地方政治変革の潮流

メタデータ	言語: jpn 出版者: 室蘭工業大学 公開日: 2009-03-12 キーワード (Ja): キーワード (En): manifesto, policy, numerical target, election, voter, government, assembly 作成者: 永松, 俊雄 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10258/432

ローカル・マニフェストのリアリティ

— 地方政治変革の潮流 —

永松俊雄^{*1}

The Reality of What “Local Manifesto” Means in Japan

— Current Movements in Local Politics —

Toshio NAGAMATSU

(原稿受付日 平成 20 年 6 月 20 日 論文受理日 平成 20 年 11 月 7 日)

Abstract

The term "manifesto" was recently introduced to the political world of Japan from Britain and began to function as a new communication tool between politicians and citizens. This paper verifies the features of what manifesto means in Japan, and studies what kind of impact the term has on voters, politicians, the assembly and the government, in particular at the local level.

Keywords : Manifesto, Policy, Numerical target, Election, Voter, Government, Assembly

1 はじめに

2003 年に流行語大賞を受賞した「マニフェスト」は、従来の選挙公約に代わる有権者との「政策契約」として我が国に紹介、導入されている。地方選挙においても、「ローカル・マニフェスト」という名称で定着しつつあり、国政のみならず地方政治にも変革をもたらす新たなツールとして期待されている。

しかし、マニフェストという言葉が一般化する中で、その特性や社会的影響についての理解は必ずしも深まっているとは言えない。マニフェストは、我が国の政治風土から生まれた従来の選挙公約とは何が異なり、何が共通しているのだろうか。また、4 年間という限られた期間で具体的成果を求められることが、地方公共団体（以下「自治体」

と言う。) にどのような影響を与えるのだろうか。さらに、地方議会（以下「議会」と言う。）を経由しない有権者との直接契約の性格を持つローカル・マニフェストは、首長と議会の関係をどう変えていくのであろうか。政策に直接関与することになる有権者は、どのような対応が求められるのだろうか。本稿は、このような問題を視野に入れながら、地方におけるローカル・マニフェストの現状と課題について検討を行うものである。

2 マニフェストの社会的文脈

2. 1 イギリスにおけるマニフェスト

マニフェストは「明確に示す」というイタリア語が語源である。イギリスでのマニフェストの起源は、1884 年にピール (Peel, R.) 首相が自らの選挙区タムワース (Tamworth) に送った書簡を、保守党

^{*1} 共通講座

が翌年の総選挙で党の方針として採用したことが始まりとされる。その後、1906年の総選挙において、初めて労働党が政党の公約としてマニフェストを出している⁽¹⁾。当初は数ページに過ぎなかったマニフェストも、現在では40～60ページ程度の冊子になっている。マニフェストは書店でも購入できるし、各党のホームページからもダウンロードできる⁽²⁾。

マニフェストは、選挙において政党と有権者との「コミュニケーションを充実させるための1つの工夫」であり「仕掛け」として考案されたものである³。有権者(principal)にとってのマニフェストは、どの政党を自らの代理人(agent)として選ぶかを判断するための情報パッケージとして、政党から見れば、有権者の政治的信頼を勝ち得るためのツールとして機能している。

日本に紹介され定着しつつあるマニフェストは、1997年に誕生したイギリスのブレア(Blair, T.)政権時代の労働党のマニフェストがモデルとされる。1979年のサッチャー(Thatcher, M.)政権発足以来18年間続いた保守党政権は、新自由主義に基づく公営企業の民営化や規制緩和に取り組み、イギリス経済の構造改革・改善を進めた。一方の労働党は、従来の福祉国家路線や労働組合依存体質から抜け出すことができず、長らく低迷を続けていた。1994年に労働党の党首となったブレアは、有権者からの支持を取り戻すべく、市場の効率性を重視しつつも国家による公正の確保を指向するという、これまでの労働党の福祉路線でも保守党の新自由主義でもない「第3の道」路線を提唱した。ブレア労働党のマニフェストの狙いは、現実的な政権運営を行う能力と政策責任を持つ決意をアピールし、有権者の信頼を取り戻すことにあった。

マニフェストには、政権政党に求められる現実的な社会認識と将来ビジョン、そのビジョンを実現するための政策理念、そして理念を具現化した主な政策群が含まれる。数値目標は有権者の信頼を得るための一手法として、効果的かつ注意深く用いられている。数値目標は、有権者にとっても政策の方向性や到達地点を理解するための、印象的かつ簡便な手がかりとなっている。

一方、イギリスの地方選挙においてもマニフェストは作成されているが、国政選挙と同様、候補者ではなく政党が作成するのが一般的である。国政レベルのように詳細なものではなく、発行部数も限られている。また国政選挙のマニフェストは

ど注目されることはない。なおローカル・マニフェストにおいて、目標を達成するための具体的手段と財源が明示されているものは少ない。これは、自治体の権限が制限されていること、財源の8割弱を国の補助金等に依存しており、自主性を発揮した政策が打ち出しにくいためである⁽⁴⁾。

国政レベルのマニフェストと比べるとかなり控え目で内容も乏しく映るが、一面ではイギリスにおけるマニフェストの性格が表われているとも言える。つまり、マニフェストには「口約束でない実現可能な政策」が求められるという認識であり、自分達のできる範囲のことを、完全とは言えないまでも約束しようとする政治姿勢である⁽⁵⁾。

2. 2 日本におけるマニフェスト

日本におけるマニフェスト(以下「日本型マニフェスト」と言う。)は、「どのような政策を実行する予定なのかを検証可能な形で有権者の前に示すこと」とされ、そこで示す政策は「どのくらいの予算を使ってどれほどのことをいつまでにやるのか、またある政策を行うとどれだけの効果があるのか、その根拠が示され、検証を事前にも事後にも出来るように作られている」ことが重要な条件とされる⁽⁶⁾。目標、達成手段、投入資源を具体的に示した政策パッケージであり、選挙を通して政党(候補者)と有権者の間で交わされる「政策契約」であることが強調されている。

例えば、2003年の統一地方選で、西川一誠知事(福井県)は100項目を4年間で実行するローカル・マニフェストを掲げた。2007年の統一地方選挙でも、高橋はるみ知事(北海道)は59項目の数値目標を掲げ、松沢成文知事(神奈川県)は11の新条例の制定をマニフェストに掲げた。これは、イギリスにおけるマニフェストの特徴的要素が抽出され、それが言わばマニフェストに不可欠な要素として日本に紹介・導入されたためである。

マニフェスト選挙では、まず政党(候補者)が政策パッケージであるマニフェストを「政策契約書(案)」として有権者に示す。有権者は各政党(候補者)のマニフェストを比較し選択を行う。選挙に勝利した政党＝政権政党(候補者＝首長)は、マニフェストを実行に移す。政権政党(首長)は次の選挙で、マニフェストの成果に関して審判を受けるというものである。

マニフェストを一種の社会契約と見なす場合、2つの拘束力を持つことになる。1つは、有権者の政

権政党(首長)に対する「命令書」としての拘束力である。政権政党(首長)にとっては、有権者に対してマニフェストを実行する「義務」を負う意味合いを持つ。もう1つは、マニフェストを示し選挙に勝利することによって、有権者からマニフェストを実行する権限を付与された「授権書」としての拘束力である。これは、政権政党(首長)が、有権者に代わってマニフェストを実行する「権限」を有するという意味合いを持っている。日本型マニフェストでは、義務・権限いずれも強い拘束力を持つものとして理解されている。

マニフェストに対して、「有権者の政権選択の実質化、政治主導の確立」という90年代初頭以来の政治改革の中心目標は、ようやく実現への分水嶺を超えつつある。「空回り気味であった日本の行政評価、行政経営が首長の政治的指導力のもとで蘇生する可能性が出てきた⁽⁷⁾」といった特効薬的な効果を期待する研究者は少なくない。その理由は、第1に浮遊する民主主義の定着と政治に対する関心の喚起、第2に官僚優位から政治優位への転換、第3に行政経営的手法(NPM)の推進、を同時に成し遂げる可能性をマニフェストに見出しているからに他ならない。

2. 3 マニフェストと代理人

日本の選挙公約の特徴は、抽象的かつ総花的なウィッシュ・リストの性格が強いことであった。有権者が代理人を選ぶ際に生じる不確実性には特に関心が払われず、そのために政党(候補者)は2つの政治的自由を享受していた。1つは、財政状況を始めとする様々な現実的制約にとらわれずに、夢や願望を語る自由である。もう1つは、表現が抽象的であるため、公約の達成が問われにくいという自由である。従って「なるべく公約はあいまいにしておいて、有権者に言質をとられないまま当選するのが賢い政治家だと考えられてきた⁽⁸⁾。」

日本型マニフェストで政策の具体性や有権者との政策契約が強調されるのは、あいまいな選挙公約が政治家のモラル・ハザードを助長し、有権者の政治不信や政治への無関心を招く一因になっていたという反省からである。

しかし、選挙がマニフェストという政策パッケージを選択する行為を意味するのであれば、当選したマニフェストの実行を行政府が引き受ければ事は足りることになる。決定された政策を着実に実行するのが行政府の本来的責務だからである。

有権者が選挙で選ぶのはマニフェストではなく自らの代理人であり、その代理人に期待することは有権者の信頼に応える行政運営にある。マニフェストは有権者に判断の材料を提供するために考案された1つの手段である。

そこには当然2つの「不確実性」が存在する。1つは、代理人が公約をどの程度守るのか実際にはわからないという不確実性と、将来起こる出来事に代理人がどう対処するのかわからないという不確実性である。有権者の信頼を得ようとするならば、代理人はこれらの不確実性を低減させる情報を提供しなければならない。

前者の不確実性を低減させるためには、政策の内容を具体的に示し、その実現を誓約する必要がある。「乳児に対して配慮する」ではなく「乳児医療費を無料にする」と宣言する方が、選挙後の言動に制約を受ける代わりに、より厚い信頼を得ることができる。数値目標は、確かに有権者の不安を低減させる有効な手段である。

将来の不確実性に対する有権者の信頼を得るためには、社会情勢の変化に対応した迅速な政策対応、すなわち状況対応型の柔軟な行政運営能力があることを示す必要がある。社会では日々様々な出来事が起こっている。数年後ではなく数か月後に社会がどのようになっているかさえ、誰も確実には予測できない。そのような中で、行政は日々起こる様々な問題や事件に対処していかなければならない。その判断を任せられる代理人であることを有権者に示さなければならない。そのためには、現状認識だけでなく、将来の出来事にどのような政策対応を取るのかという基本的考え方(政策理念)に関する情報が重要になるのである。

実は、この2つの不確実性への対処法は相反する要素を含んでいる。前者の不確実性を減少させるためには政策の具体性・明確性ととも、約束の履行を有権者に宣誓する必要があるが、これらは代理人の自由を奪い、判断や行動に「硬直性」をもたらす側面を持っている。

一方、後者の不確実性に応えるためには、代理人には裁量の自由、すなわち「柔軟性」が求められることになる。日本では、マニフェスト導入当初から数値目標の設定とその達成度が注目されてきた。有権者も十分な情報を持っていないために、しばしば数値目標やその達成度に目を奪われやすい。しかし、社会状況や行政活動を示す一部の指標を取り上げるだけでは、全体像を把握すること

は実際には難しい。また、社会は常に変化を続け、行政を取り巻く環境も日々変わっている。その変化に対応するためには絶えざる政策見直しや取捨選択、あるいは新たな政策を実行する必要が不可避免的に生じる。仮にマニフェストに掲げた政策であっても、状況に応じてより望ましい政策に乗り換える柔軟性が求められる。選挙時に考えられた数値目標の達成より、むしろ日々の状況変化に対して柔軟な政策対応を行うことにより、4年間を通して利益の最大化が図られる方が、有権者にとっては望ましいからである。

いずれにしても、数値目標とその忠実な履行を強調するだけでは、有権者の持つ2つの不確実性を同時に軽減させることは困難である。

2. 4 マニフェストと政策理念

マニフェストは、有権者と代理人を結ぶコミュニケーション・ツールとして機能しているが、この情報ツールには次のような留意事項が付されている。

第1に、マニフェストは実施する全ての政策を網羅することはできず、ある意図のもとで選択的に抽出された政策しか記載することができない。実務に求められる程度の詳細な内容をマニフェストに記載することは、もとより困難である。

第2に、前述のように将来起こる全てのことを予測することは不可能であり、選挙時点で想定し得る範囲の政策しか記載できない。有権者は、未知の問題や事件に対して代理人がどのような具体的対応を取るのかを、事前に知ることはできない。

第3に、有権者はマニフェストという政策パッケージを一括して承認するかどうかの選択をしなければならず、政策ごとの取捨選択はできない。当選した代理人のマニフェストに全ての有権者が反対している政策が入ることもあり得る。従って、有権者が代理人を選挙で支持することは、有権者がマニフェストの内容全てを支持していることを必ずしも意味しない。

第4に、有権者は政策の専門家ではない。マニフェストを評価するには、各分野に関する一定以上の知識が前提となる。また、要約的に記述されているため、政策の中身が見えないものも少なくない。有権者が全ての具体的目標の意味や政策の実効力を正確に評価することは難しく、多くを自らの想像に頼らざるを得ない。

マニフェストには、このような制約条件を踏ま

えたうえで、有権者の信頼を得るために必要な情報が盛り込まれる必要がある。

有権者の持つ不確実性の解消という観点から言えば、まず現状認識、すなわち理想社会と現実社会の間には、どのようなギャップが存在しているかという問題認識が書き込まれなければならない。何故なら、このまま放置しては解消されないギャップを解消するための手段が政策なのであり、まさに政治の存在理由もそこにあるからである。

次に、望ましい(と代理人が考える)社会を実現するための政策理念を有権者に問う必要がある。2007年のフランス大統領選挙において、福祉社会型の政策か自由競争社会型の政策いずれを選択するかが争点となったが、どのような政策理念のもとで理想とする社会の実現を目指すのかを明らかにする必要がある。この理念に基づいて各政策の取捨選択や優先順位づけがなされるからである。これは、日々の行政運営の基本的な行動指針ともなるものである。有権者との関係においては、政策理念が堅持されることが重視されるべきことになる。

次に、政策理念に基づく主要政策と具体的な達成レベル、そして各政策に必要な財源とその捻出方法、必要であれば工程表が続くことになるが、これはあくまで選挙時点の社会状況に基づくものであり、加えて政策の一部を例示的に取り上げるにとどまるものである。

なお、日本の従来選挙公約にも、自分が当選した場合に実現したい社会像や政策理念は書かれていた。しかし、その社会像とは「市民が豊かで幸せに暮らせる社会」といった、誰も異論を唱えないような理想的な社会の有り様を描写したものであった。また、どのような政策展開をするかという政策理念も、一言で言えば全ての分野の政策を充実するという総花的なものであった。そのため、各政党(候補者)の選挙公約は、言葉の使い方や政策の括り方が違う程度の似通ったものになっていたのである。

有権者がある特定の政党(候補者)を支持する場合、実際にはマニフェストに掲げられている政策の中で象徴的な、あるいは自分の関心のある政策を支持しているに過ぎないことも少なくない。しかし、政策パッケージを一括して承認するというマニフェストの性格上、各分野の具体的指標や政策を半ば想像的理解によって判断する前に、理想社会を実現するためにどのような仕組みを社会に

用意し、それに基づいてどのような分野の行政サービスを優先するかという政策理念を、まず判断・選択することが重要となるのである。

3 ローカル・マニフェストの現在

マニフェストは、地方選挙においても「ローカル・マニフェスト」という名称で市民権を得つつあるが課題も少なくない。

2007年に行われた統一地方選挙におけるローカル・マニフェストを見ると、従来の選挙公約の土壌に、日本型マニフェストの必須要素とされる数値目標、達成期限・工程表、財源の明示が、部分的に持ち込まれていることがわかる。候補者達は、掲げる数値目標の数や種類、数値の高さで個性を競う一方で、あらゆる分野の振興を図るという総花的、拡大志向的な姿勢は、従来の選挙公約と特に変わるところはない。また、どのような政策を展開するかという歳出面に関心が寄せられ、財源の手当については具体的に触れていないマニフェストが大半である。

3.1 ローカル・マニフェストの守備範囲

従来の選挙公約に見られた現実的制約についての無関心は、ローカル・マニフェストにも色濃く引き継がれている。

第1に指摘すべきことは、財政的制約についての無関心である。マニフェストは、実際には必ずしも全ての行政活動を対象としているわけではない。扶助費などの制度的に義務付けられている経費（義務的経費）は、首長の政策判断で見直しが柔軟にできる性格のものではない。自由裁量的な行政活動が候補者の個性を競うマニフェストの主な対象となるが⁽⁹⁾、周知のように自治体は国から強い行財政統制を受けている。

中央地方関係を財政面から見れば、総税収の約6割を国が徴収し、地方交付税・地方譲与税・国庫支出金等の財政調整制度を通じて、総歳出の約3分の2を自治体が支出する構造であり、結果として自治体の財政調整に、総税収の約3分の1が振り向けられてきた。自治体は3割自治と言われて久しいが、恒常的な自主財源不足は制度的に構造化されたものである。

特に、1990年代初頭のバブル崩壊に伴う経済不況からの脱却を目指し、数次にわたる国の経済対策に自治体も呼応した結果、財政状況は一気に悪

化した。地方財政の借入金残高は、1990年度の67兆円から2000年度には184兆円に膨れ上がった。その結果、経常収支比率⁽¹⁰⁾も1989年度の70.0%から1998年度には89.4%に上昇している。

自治体財政をさらに窮迫させることになった原因は、地方分権改革の名目で行われた三位一体の改革(2003～2006年度)である。国庫補助負担金改革で3.1兆円⁽¹¹⁾減額する見返りとして地方へ3.0兆円の税源移譲がなされたが、同時に地方交付税が5.1兆円減額されたためである。

総務省の2008年版『地方財政の状況』は、全自治体の2006年度決算を集計したものだが、概要版の見出しは「厳しい財政状況の中、大幅な歳出削減(7年連続の減少)」であった。社会保障関係の歳出が増加する一方、職員給1.9%減、投資的経費6.5%減などの削減努力により、普通会計の歳出総額は約89兆2千億円と前年度を1.6%下回った。歳出総額は年々減っているが、最も減少したのは普通建設事業費である。1996年度には歳出の30.2%を占めていたが、2002年度には22.0%、2006年度は16.0%にまで減少している。

例えば熊本県の場合、1988年には4,000億円に満たなかった県債の残高は、10年後の1998年には1兆円を超える一方、一時期1,300億円あった財政調整基金はほぼ底をつく状況にまで落ち込んだ。また、熊本県では三位一体の改革によって裁量的に使える財源が約436億円減少した結果、2007年度予算(約7,319億円)のうち、義務的経費、準義務的経費を除く一般財源(裁量的に使える財源)は、約670億円にまで減少した。これは予算総額の約9%に過ぎない額である。前回統一地方選挙が行われた2003年以降、裁量的財源は4年間で約40%減っている。それでも、同年度の熊本県の自主財源額及び比率はいずれも九州で2番目に高いのである。ちなみに、熊本県の予算規模は、地方分権一括法が施行された2000年度以降8年間で15%縮小している。

また、熊本県の裁量的経費の中には、私学助成、商工会議所・商工会人件費等補助、乳幼児や重度心身障害者への医療費補助等、削減が容易ではない経費が多く含まれている。多くの自治体の状況も同様であり、文字通り自由に使える財源は見かけ上の裁量的財源の額よりかなり少ない。これは、人件費補助など聖域とされていた事業の削減をしない限り、新規事業の財源ねん出が難しいという極めて厳しい事態を意味している。

2003年の統一地方選時に比べ2007年の選挙時には、地方財政は一段と厳しさを増していた。このような財政事情の中で「口約束でない実行可能な政策」を掲げようとするれば、イギリスのローカル・マニフェストのように、かなり控え目なものとならざるを得ない。しかし、2007年の統一地方選時においても、裁量的財源の現実を視野に入れた上で、その限られた財源を各政策分野にどう分配するかを示したローカル・マニフェストは、ほとんど見受けられない。多くの数値目標が華々しく掲げられる一方で、必要財源の捻出が容易に想像し得ない数値目標も少なくない。また、どの分野の行政サービスを削減するかを明示したマニフェストも見出し難い。数値目標の華やかさが、予算を組むこと自体が難しくなっている自治体の現実を覆い隠す結果をもたらしたのである。

3. 2 所管領域の曖昧さ

第2に指摘すべきことは、首長の所管領域についての無関心である。国と地方の役割分担と責任の明確化は、戦後一貫して指摘されてきた問題である。シャープ勧告(1949年)以来、中央地方関係に関する数多くの勧告は、国、都道府県、市町村の事務を可能な限り明確に区別することを提言してきた⁽¹²⁾。しかし、集権的分散システム⁽¹³⁾と呼ばれる我が国の中央集権的な制度構造のもと、国と自治体の守備範囲や役割は明別し難く重なり合っている。2000年に地方分権一括法が施行されたが、大規模な法令の改正とは対照的に、現在でも「ほとんどの自治体現場では『分権元年』以前と同様の意識と実務が支配⁽¹⁴⁾」している。

各候補者は等しく地方分権の推進を訴えるが、国と地方の本来の役割に言及したローカル・マニフェストは見出し難い。知事、市町村長選挙を問わず、候補者はあらゆる地域課題を視野に入れたローカル・マニフェストを作成している。

また、このような所管領域に関する一種の麻痺感覚は、制度的には首長の権限外とされている領域にまで及んでいる。例えば2007年の都道府県知事選挙においても、「義務教育において、全科目で全国の平均を上回ることを目指す」「県立高校の部活動加入率運動部50%、文化部25%以上」、あるいは「刑法犯検挙率、窃盗犯検挙率で全国トップレベルを目指す」「飲酒運転死亡者数ゼロ」など、多くの候補者が教育委員会や公安委員会の所管事項に関する目標を掲げた。

都道府県や市町村の教育委員会は、戦後、民主化の重要な柱の1つとして1948年に制度化され、以後、教育行政は一般地方行政から独立している。首長の権限は議会の同意を得て教育委員を任命する権限と、議会への予算や条例議案の提出権等に限定されている⁽¹⁵⁾。これは、首長の政治的影響力を排除し、教育の中立性を確保するためである。

都道府県公安委員会は知事の所轄とされているが、警察に対する直接的な指揮命令権は含まれない。ここで言う所轄とは公安委員の任免や警察に関する予算・条例議案の議会提出であり、知事の所轄以外の事項については、公安委員会が警察を管理する権限と責任を負うものとされる⁽¹⁶⁾。

これまでの選挙公約にも、教育や治安については盛り込まれるのが通例であった。確かに、広報・啓発、地域住民の取り組み支援といった事業の企画・実施は可能である。また、すでに教育委員会や公安委員会で政策方針が決定している事項を、条例上程や予算調製権を持つ首長として尊重するという趣旨での言及は可能である。しかし、数値目標の中には教育委員会や公安委員会の同意を要する事項や、指揮・命令権がなければ実現困難な項目も少なからず見受けられる。

これに対しては次のような反論がなされる。第1に、民主主義の原点は言論の自由にあり、首長の権限外の事柄について議論をし、あるいは提言、意見することまで排除されるものではない。もし、権限外のことについて発言できないのであれば、国の制度や事業に対する要望、陳情もできないことになる。第2に、首長は教育委員会等に対する指揮、命令権はないが、予算や条例の議会上程権を持っていることから、一定の影響力を行使することは認められている。

しかし、国等への要望、陳情は、まさに首長の政治的影響力を前提にしたものであり、公共事業を巡って繰り返される汚職事件も、首長の個人的意見や独り言が事の起こりである。「天の声」と言われるように、首長の発言は権限の有無に関わりなく十分な政治的影響力を持っている。制度的議論はあるにしても、行政の長として、率先して法令の尊重、遵守すべき立場にあることに鑑みれば、やはり厳しい自制が求められよう。

3. 3 政策の目的と手段

日本型マニフェストでは、検証可能な具体的政策をパッケージすることが強調されるが、政策に

は3つの要素が含まれる⁽¹⁷⁾。政策の構成要素は、第1に、社会課題に対応するための特定の目的や目標を有していること⁽¹⁸⁾。第2は、目的を実現するための手段として、予算、人員等の行政資源が組み合わされた行政活動が目的に照らしてある程度のもたまりになっていること。第3は、行政活動の実施を通じて、一定の効果を国民生活や社会経済に及ぼすものであること、である⁽¹⁹⁾。

政策は、望ましいと考えられる社会と現実社会との間に、放置しては適切に解消されない何らかのギャップがあることを前提としている。行政による財貨・サービスの提供活動は、そのギャップを解消するための手段である。何故、政策の目的と手段を識別する必要があるかと言えば、マニフェストで言う「数値目標」とは何を指すのか、換言すれば、政策のどの構成要素を指標として選択することが適当か、という問題があるためである。しかし、政策の目的(実現すべき社会状況)と手段(行政活動の内容)の違いは、意外なほど意識されていない。

2007年の統一地方選挙で出されたローカル・マニフェストの数値目標を大別すれば、実現したい社会を明示するタイプ(理想社会明示型)と行政の活動内容を明示するタイプ(活動明示型)に分けられる。

理想社会明示型とは、例えば県民所得40万円増(麻生渡知事:福岡県)、有効求人倍率維持(飯泉嘉門知事:徳島県)、食料自給率220%以上(高橋知事)という具合に、自らが実現したい地域社会の状況を具体的に明らかにしたものである。

一方、行政活動明示型は、例えば「地域産業活性化基金の創設(野呂昭彦知事:三重県)、経済・雇用振興キャビネットの創設(平井伸治知事:鳥取県)、各拠点への立地企業相談員の配置(荒井正吾知事:奈良県)」という具合に、政策目的を達成するための具体的な行政活動を記したものである。実際のローカル・マニフェストでは、この2つのタイプの数値目標が混在している。

ある社会状況を実現するための手段としての行政活動が目的を達成するまでの過程は、「投入(Inputs)→活動(Activities)→結果(Outputs)→成果(Outcomes)」というロジック・モデルで表わされる⁽²⁰⁾。

例えば、「人権啓発教育講座」の実施は、差別のない地域社会の実現という政策目的を達成するための1つの手段として位置づけられる。この場合、

講座開設のために必要な教職員や教材、教室などが「投入」される資源であり、その資源を活用して講座を年間30回開催するというのが「活動」である。そして年間3千人が受講するというのが「結果」であり、それによって受講生の80%が人権について正しい知識を修得するというのが「成果」である。この例に基づけば、飯泉知事が掲げた「人権教育啓発推進センターを核とした教育啓発の実施。講座への参加者数:平成22(2010)年までに1万2千人」という数値目標は「結果」指標となる。

これに対し、例えば「県民所得を40万円引き上げる」という指標は、行政活動との距離が遠く、その影響力が判然としない「成果」指標である。戒能一成は、県民所得の水準が、製造業の生産額や労働生産性と強い正の相関関係にあることを指摘しているが⁽²¹⁾、地域経済が持続的発展を遂げるためには地域産業の労働生産性の向上が不可欠である⁽²²⁾。各自治体においても、企業誘致を始めとして中小企業向け低利融資や各種相談・指導、商工団体への補助など様々な商工業振興策を展開している。しかし、各振興策への投入資源は産業活動の規模から見れば小さく、各産業の労働生産性向上への寄与も間接的で限定的なものである。また各振興策がどの程度労働生産性の向上に寄与したかの判別もほぼ不可能である。

この他にも、例えば「男性の家事時間を20分伸ばす」といった、実現するための政策立案自体が容易でない数値目標も見られる。これらは、まさに候補者個人の夢や願望を数字で表した理想社会明示型と言えよう。目的地を示すのが政治家の役目であり、その実現化は政策のプロたる職員の役目とする見方もあるが⁽²³⁾、実現するための政策手段を用意することなく成果指標だけを数値目標として掲げることは、結果として首長自身や職員の行動を制約し、他の行政サービスも人員や予算の削減という形でしわ寄せを受けることになる。

実現可能性を重視した政策公約をマニフェストと呼ぶとすれば、その範疇からは外れていると言えよう。

4 変革を迫られる地方行政

4.1 ローカル・マニフェストと行政計画

ローカル・マニフェストの登場は、ボトムアップからトップダウン型行政への移行を促進する。自治体において、総合計画が最上位の計画だと考

える職員は少なくない。「多くの行政職員が10年間の総合計画を4年毎に行われる首長選挙の結果とは関係なく、粛々と実施されるべきものとして理解している⁽²⁴⁾。」これは、行政の継続性はその時々で替わる首長ではなく、職員によって維持されているという認識からくるものである。

また、これまでの総合計画は、「ボトムアップで、既存の事務事業を束ねて施策が設定され、そうした施策を束ねて政策が設定されている⁽²⁵⁾。」各部局はそれぞれ複数の計画を持っており、それに基づいた事務事業を継続的に展開している。総合計画を策定する場合、企画部局は事務事業をどのような箱に区分けして入れるか、つまり政策理念や政策・施策レベルの箱の名称を工夫することにより、その時々々の首長の特徴を演出する手法を取ってきた。「上位の政策や基本目標、理念がきわめて抽象的だったり、政策分野を提示するだけのような表現だったりする⁽²⁶⁾」のは、このような事情による。

例えば、熊本県では2004年春に潮谷義子知事が2期目の当選を果たしたが、これを機に、それまで総合計画に基づく柱立てがなされていた「重点施策」を、潮谷知事選挙公約「くまもと元気づくり宣言」の柱立てに変更した。これは、潮谷知事の公約を実現するための施策が重点施策との考えからであった。しかし、同県のホームページでは、重点施策は「県総合計画を着実に推進するため」のものと説明されていた。総合計画が最上位計画であり、重点施策(知事の公約)は総合計画を推進するための下位計画という位置づけである。これも、広く県民や学識者の意見を聞き、所定の手続きを経て策定された行政計画と、知事が選挙に勝利するために掲げた公約とは性格が異なるとみならず組織文化からきている。

今後4年間の行政活動を具体的に示して有権者に問うローカル・マニフェストの一般化は、計画行政のパラダイム転換をもたらすことになる。これまで曖昧な関係にあった行政計画と首長の公約が、明確に結びつくことになった。当然ながら、職員の行動はローカル・マニフェストを頂点とする政策体系に拘束されることになる。

問題となるのが、過去に策定された計画との整合性である。過去に決定された政策は、行政の継続性の観点から当然尊重されなければならない。しかし、選挙で首長が有権者に約束したローカル・マニフェストより上位に位置することはない(政策転換を有権者が選択した場合には、行政はそ

れに服する)というのが、日本型マニフェストの考え方である。職員が判断する政策の継続性・安定性よりも、有権者が選挙で支持した政策選択が重視される時代への移行である。

なお、総合計画とローカル・マニフェストをどう整合させるかについての首長の対応は分かれている。1つは、松沢知事のようにローカル・マニフェストを総合計画に入れ込むというやり方である。神奈川県では概ね20年後の2025年を展望し、望ましい将来像や政策の基本方向などをまとめた「神奈川県力構想・基本構想」と、任期中の2007～2010年度に行う県の取組みを明らかにした「神奈川県力構想・実施計画」を策定している⁽²⁷⁾。東国原英夫知事(宮崎県)は、総合計画の期間を知事の任期に合わせて2007～2010年度の4年間とする「新みやざき総合計画」を策定した⁽²⁸⁾。

一方、総合計画の守備範囲にローカル・マニフェストも含まれるとして処理するやり方もある。古川知事は、2003年就任時に、実際には相当総花的に書き込みがなされていて、書き換えをしないと整合性が取れないとまでは言えないとして、総合計画の見直しを行わなかった⁽²⁹⁾。これまでの総合計画は、1年間(もしくはそれ以上)かけて策定する相当の手間のかかるものであり、同じ作業を4年ごとに繰り返すことは効率的ではないという経済合理主義的な考え方もある。しかし、どのようなローカル・マニフェストを持ってきても整合性が取れるという総合計画は、「あまりにも意味のない総花的なものにとどまっているという根本的な問題⁽³⁰⁾」を抱えていることも確かである。

いずれにしろ、マニフェストの登場により公約と行政計画とが連結し、ローカル・マニフェストを実現するために毎年度ローリング(見直し)を行う中期計画の重要性がクローズアップされることになった。

4.2 自治体組織へのインパクト

ローカル・マニフェストは、制度疲労が目立つ自治体の財政・人事システムの変革を求めるものでもある。これまでの選挙公約は抽象的であったこともあり、新首長の初予算の実態は、公約の区分にあわせて作られた箱に、既存の事務事業を整理し直すという意味合いが強かった。熊本県の場合も、2000年に潮谷知事が初当選した際に、公約実現のために用意されていた財源は2千万円余に過ぎなかった。ほとんどの予算の使い道は、選挙

前に財政課と各部局の間で決着がついていた。職員人事も同様であった。

しかし、ローカル・マニフェストの登場は、各部局が事前に用意していた予算の大幅な組み替え、場合によっては組織改編や人員配置の変更を要求することになる。具体的目標の実現をまず優先する予算編成、組織体制が求められ、選挙後短期間での大幅な組み替えにも対応できる機動性ある財政・人事システムが必要とされるのである。特に「現職の政策を批判し 180 度の方向転換を盛り込んだローカル・マニフェストで当選してきた新首長の場合、それを迎える自治体組織に大きな混乱が予想される⁽³¹⁾。」

また、行財政改革が大きな課題とされていることから、どの候補者もかなり大胆な改革案を提示している。佐賀県では、古川知事のローカル・マニフェスト(2003年)に基づき部局制から本部制に再編・集約され、同時に財政・人事権が各本部に大幅に移譲された。また、2007年の知事選において、古川知事は公共投資が予め定めた一定総額を超えないようにする「総額調整ルール」の導入をローカル・マニフェストに掲げた。

ローカル・マニフェストは、職員に対しても担当業務において掲げられた具体的目標を4年以内に達成することを要求する。西尾勝は、「首長が住民を代表している自分たちの使用者、指揮監督者であり、職員はその補助機構でしかない⁽³²⁾」ことを強調しているが、職員はトップの指示に従うという、当たり前なことを改めて認識しなければならなくなったのである。ただ、現在のように1人で行政のトップとして乗り込んだとしても、数千人、数万人規模の職員を抱える自治体組織は簡単には動かないのが現実である。

トップダウンによる組織運営の強化を図る1つの手法が、「インナー・マニフェスト」と呼ばれるものである。これは、首長が公約したローカル・マニフェストをどうやって実現していくかを具体的に記したものであり、首長と幹部職員との間で交される政策契約とされる。福井県の「政策合意」、長崎県の「職務目標」等は、いずれも首長と取り交わす約束として、毎年度各部局長に対して目標設定を求めるインナー・マニフェストである⁽³³⁾。各部局の取組みについては毎年実施状況が公表される。

「県部長目標達成率 59%」—これは、西日本新聞(2007.5.7付)が長崎県の各部長のインナー・マニ

フェストの事後評価を報じた記事の見出しである。防災危機管理監がインナー・マニフェストで約束した目標を1つも達成できなかったことが報じられている。では、長崎県の行政サービスは、達成すべき水準の6割に満たず、防災危機管理に至ってはまさに危機的状況にあるかと言えば、そうではない。

インナー・マニフェストは、マニフェストの不完全さを同様に引き継ぐことになる。前述のとおり、マニフェストに掲げられた具体的目標は、行政活動の全容を表すものとはなっていないことから、インナー・マニフェストも自治体活動の一部を抽出したものになっている。先の記事は、インナー・マニフェストの達成度を、自治体全体の活動水準を表す象徴的指標として扱った例である。

確かに、上司たる知事が部局長にインナー・マニフェストの作成を命じ、経過や結果の報告を受けることは、ローカル・マニフェストの進捗管理のための一手法である。しかし、インナー・マニフェストは、もともと首長査定を経て議会で議決された予算の中で、ローカル・マニフェストに明記された事項を中心に部局別の取り組み概要をまとめたものである。従って、インナー・マニフェストを詳細・緻密化すればするほど、重点施策を中心とする部局別事業計画書に近くなり、事後評価も部局別の政策評価に近似する。

ローカル・マニフェストが有権者と首長との直接契約であるとすれば、その達成度は、首長が自らの責任において有権者に対して直接公表すべき性格を有している。首長が持つべき責任を、結果として部下に分散・転嫁した形で外部に公表する手法は、首長と職員の信頼関係や士気に少なからぬ影響を与えるものであり、人事管理・組織運営上から見ても検討すべき余地がある。

具体的指標によって到達地点を示すローカル・マニフェストは、自治体活動を達成度で評価する成果主義への転換を促すが、これは首長、幹部職員にとどまらず一般職員にも波及する。特に、ローカル・マニフェストに明記された数値目標を担当する課長、班(係)長、担当職員は、その数値達成を強く求められることになる。

この評価方法の導入には幾つかの問題点が指摘される。この手法は各職員の権限・責任が明確な組織を前提とした手法だが、第1の問題は、曖昧な各職員の責任範囲である。確かに制度上は各決裁権者(首長、部長、課長)が執行責任を持つが、

各人がどの程度の責任を持つか判然としない。決裁書に押印する担当、係長、補佐、次長、あるいは合議先の職員の職務上の責任割合は、さらに識別し難い。成果主義に基づく評価の徹底は、責任範囲が明確となる雇用形態や決裁制度を採用しない限り、現在の稟議制のもとでは難しいのが現実である。

第2の問題は、数字による定量評価を原則とする成果主義は、定性評価が適当とされる行政サービスや、プロセスに関する諸活動をうまく評価できない。行政サービスの徹底した数値化を試みた米国政府のPPBS(Planning Programming Budgeting System)が結局失敗に終わったように、行政活動の性質上、数値評価が困難なものも少なくない。

第3に、具体的目標が不適切あるいは実現が困難な場合、職員がいかに努力を積み重ねたとしても、結果を伴わない活動は評価の対象とはなり難い。有権者との契約として具体目標が明示されている以上、「契約を履行したか否か」「目標の何%を達成したか」が評価基準となるからである。

第4に、先に述べたように、義務的活動はその性格上マニフェストの対象とはなりにくい。欠くべからざる義務的行政サービスをいかに迅速・的確に提供したとしても、マニフェストに明記されていない限り、優先的な評価対象にはならない。しかし、自治体の行政サービスにおいて、世間の注目を集めるような政策はごく一部に過ぎない。住民の日常生活を支える自治体活動の大半は、地味で黙々とした努力を要する事務事業なのである。

4. 3 ローカル・マニフェストと地方議会

ローカル・マニフェストは、議会と首長の間新たな軋轢を生む火種ともなる。有権者との政策契約とされるローカル・マニフェストは、議会での議論や承認手続きを経ることなく、事実上政策を決定する側面を持つからである。これが、ローカル・マニフェストは議会軽視につながるの批判を生む理由である。

日本の地方自治は、首長も議員も直接選挙で選ぶ二元代表制を採用しているが、この制度の趣旨の1つは、これによって権力の濫用を防ぐことにある。例えば、議会は首長に対する不信任の決議権を持つ一方で、首長は不信任決議後10日以内に議会を解散することができる。首長は予算等の議案提出権を持つが議会の承認を必要とするという具合に、相互牽制的な仕組みが採用されている。

首長と議会は「車の両輪」であり、互いに緊張感をもってそれぞれの役割を果たすことが理想とされるのも、このような制度構造に由来する。

しかし、首長は自治体を「統括し、これを代表する⁽³⁴⁾」という言葉に象徴されるように、現実には首長が優位にある。議会も、議決権を首長と連帯して責任を負うという意味ではなく、首長の責任で行うことを認める権利として理解しており、結果として地方行政に関する実質的な責任は首長が担っている。このような首長と議会の関係について、「理想と現実の乖離は、努力を積み重ねて解消できるとはとても思えないほど深刻になっている⁽³⁵⁾」との指摘があることも確かである。「二元代表制全体について言えば、よく機能させる可能性よりも、その問題点を深刻化する可能性の方が高いかもしれない⁽³⁶⁾」という指摘は、ローカル・マニフェストは首長と有権者の絆を強める一方で、議会の形骸化に拍車をかける効果を併せ持つためである。

また、首長はローカル・マニフェストを実現するための諸議案を議会に上程することになるが、日本型マニフェストは首長自身の言動を強く拘束することから、仮に議会多数派の意向と異なる政策であっても、その変更は容易にはできない。このため、議会は首長に対して是々非々で望むという大義のもと、政策というより「勝つか負けるか」という対立関係の深刻化を助長しやすい。

2006年に初当選した嘉田由紀子知事(滋賀県)は、ローカル・マニフェストでダム建設の「凍結・見直し」を掲げていた。しかし、知事就任後、現状を精査した結果として、同年末、6つのダムのうち県営1つを除き、「有効性を認める」旨の発言を行い、2007年度当初予算では3つのダム計画の関連経費を計上した。「ダムだけに頼らない治水対策の観点からダム計画を検討する」との発言が、支持者やマスコミから「ダム容認への路線転換」、議会多数派からは「二枚舌」との非難を浴びた。ローカル・マニフェストに「ダム以外の方法」と記載していたためである⁽³⁷⁾。

研究者の一般的論調は、「首長は貫徹するために努力すべきだ。議会ですら議案を否決されても、少なくとも1期目は頑張り通さなければならない。そうでなければ選挙の意味を問われる⁽³⁸⁾」というものである。首長は安易に妥協すべきではないという、有権者との誓約書としてのローカル・マニフェストの重さが強調されている。

しかし、首長と議会との厳しい対立は、総じて行政の混乱・停滞を招きやすい。また、現職でなければ複雑化した行政活動の実態を正確に把握することは難しいし、社会状況の変化に合わせて政策変更が求められる場合もある。例えば、嘉田知事は「県職員の人件費の2割、人員の1割の削減」をローカル・マニフェストで掲げたが、教職員や警察職員は法令で定数が決まっており、知事部局などの職員から削減しようとする、ほぼ半減させる必要があることが分かったとして断念した⁽³⁹⁾。これは、適切な対応と言えよう。しかし、一方で有権者との政策契約とは異なる対応をしたことも確かである。

このように、日本に導入されたマニフェストでは数値目標の履行義務が強調されるため、硬直的な政策運営を強いる側面を持っている。ローカル・マニフェストは、首長が自らの志を貫徹する強力な武器となる一方で、首長自身を同様の強さで束縛する、両刃の剣ともなるのである。自治体の懸案事項には様々な対立が内在していることから、特に議会多数派と対立する政策をローカル・マニフェストに明記する場合には、十分な政策的根拠が求められる。議会との政策論争の活発化を期待する論調もあるが、日本型マニフェストの持つ硬直性は、首長か議会かという二者択一的対立を助長する可能性を明らかに持っている。マニフェストの持つ機能的な限界を考慮すれば、マニフェストを硬直的な政策契約とみなすことは、危険を伴う行為なのである。

一方、マニフェストを状況対応型の柔軟性を持つ政策パッケージとしてとらえたとすれば、議会はこのようなマニフェストの持つ不完全性を補完する機関となる可能性を持つことになる。首長が掲げたローカル・マニフェストを、同じ有権者の代理人として協力して改善していくという行動選択である。この文脈から言えば、ローカル・マニフェストは首長と議会の新たな政策協力関係構築の機会を提供するツールにもなり得る。

しかし、この機能が発現するためには、ローカル・マニフェストに掲げた数値目標や政策手段に必要な以上に固執しないという首長の政治的器量と、意見の相違はあったとしても、同じ有権者の代理人として地域社会に尽くすという議会側の協働意識、そして代理人の行動に対する有権者の賢明な監視がその前提として求められることになる。

5 ローカル・マニフェストと公共性

ローカル・マニフェストは、地域の主要課題や争点化している問題に対し、どのような政策対応を行うかについての決定を自治体外部で行う機能を持つが、同時に社会に新たな責任をもたらすものでもある。

第1に、ローカル・マニフェストは、地域社会の全ての関係者に対して政策に関する「責任の共有」を要求する。行政任せの風潮や政治的無関心もあり、これまで実質的な政策責任は全て行政が担っていた。しかし、有権者の立場も、政策の受益者・要望者からマニフェストに関する責任を首長と共有する当事者になる。投票行為に対する社会的責任が問われるのである。

第2に、ローカル・マニフェストは候補者、有権者双方に、社会性、公共性を前提とした思慮分別を要求する。これまで候補者は有権者に夢や願望を訴えていけばよかった。有権者も個人的利害や関心事項を政治家や行政に要求していればよかった。しかし、政策は、個人の利害得失に基づく行動に任せては解決されない社会課題を解決するために存在している。有権者には、マニフェストを個人の利害を超える公共的利益の観点から検討・選択することが求められるのである。

第3に、マニフェストは、限られた財源をいかに配分するかという問題を社会に提示する。欧米においては、政策論議の際には財源問題も併せて議論されるのが普通だが、我が国では政策と言えどもつばら歳出に関するものであり、歳入とは切り離して議論されるのが通例である。しかし、限られた自治体の財源を視野に入れるならば、どの分野を優先するか、しないかという、厳しい現実的な議論を避けることはできない。この視点が欠落しては、あらゆる分野に関する数値目標をセットとして提示する日本型マニフェストの実現可能性や社会的妥当性を評価することはできない。

第4に、マニフェストは自治体に徹底した情報公開を要求する。候補者が正しく地域課題を認識し、有権者がマニフェストを適切に評価するためには、地域社会の現状や自治体活動の全体像を、ある程度は把握していることが前提となる。

なお、自治体がこの種の情報を外部に公表しているというだけでは不十分である。例えば、多くの自治体は毎年政策評価を公表している。確かに詳細ではあるが、それをもって各政策の実態を理

解することは不可能に近い。住民に理解できる、わかりやすい形にして情報を流す必要がある。特に、自治体の厳しい財政事情や裁量的財源がどの分野にどのような形で使われているのかといった情報が行き届かない限り、候補者が非現実的なマニフェストを掲げ、あるいは有権者が現実を無視した選択を行う可能性の方がむしろ高いであろう。そうなれば、自治体内部に大きな混乱が生じるだけでなく、行政サービスにも様々な影響が生じる。選挙を控える自治体においては、候補者や有権者が必要とする地域社会や行財政に関する情報をわかりやすく整理し、提供しておくことが不可欠である。

おわりに

ローカル・マニフェストは、立候補者と有権者をつなぐ有効なコミュニケーション・ツールとして一定の役割を担いつつある。また、政策に有権者の意見を直接反映させるだけでなく、安定性・継続性を重視する自治体職員にはなし得ない大胆な政策や改革を一気に実現化させるツールとなり得るものである。

一方、ローカル・マニフェストは全ての政策を網羅することはできず、有権者も政策パッケージを一括して承認するか否かの選択しかできない。また、立候補者の自制心の欠如や有権者の政治的無関心は、非現実的なローカル・マニフェストを生み出しかねず、それは自治体活動に歪みや混乱をもたらす可能性をはらんでいる。さらに、日本型マニフェストの持つ硬直性は首長自身を拘束するとともに、結果として議会の存在意義を希薄化させる側面を併せ持つものでもある。

このような諸相を持つローカル・マニフェストの今後の課題は、大別して2つに分けられよう。第1の課題は、ローカル・マニフェストをどのような社会的機能、特性を持つツールとして理解し、わが国の政治風土に定着させていくかという問題である。現時点での日本型マニフェストは、イギリスにおけるマニフェストの特徴的要素が強調され、それが言わば理念型として紹介・導入された経緯から、明確性とともな強い硬直性を持つものとして理解されている。

しかし、小松浩が指摘したように、日本型マニフェストの手本となったイギリスにおいても、マニフェストは「融通の利く」原理として理解され

べきとの見解が有力であり、「完全に実行されるべき政策」というよりは、選挙民が選択を行う際のシンボル(目安)として受け止められている⁽⁴⁰⁾。

自治体は翌年度の歳入予測も容易ではない状況にある。地方税収もさることながら、地方交付税についてはさらに不透明な状況にある。また自治体を取り巻く社会経済環境も日々刻々と変わっている。2008年秋の金融危機に端を発した景気後退は地域経済にも大きな影を落としているが、当然ながら2007年の統一地方選挙時のローカル・マニフェストは、このような事態を想定したものではない。

社会経済情勢への的確な対応という観点からみても、ローカル・マニフェストを金科玉条としてとらえ過ぎることはリスクを伴う行為である。情勢の変化に応じて一部の政策を変更または転換する柔軟性が、日本型マニフェストにも組み込まれる必要がある。換言すれば、導入段階における理念型マニフェストから定着段階における現実型マニフェストへの移行の問題である。

第2の課題は、ローカル・マニフェストの使い手の問題である。ローカル・マニフェストをどう使いこなすかによって社会に対する影響は大きく異なるものとなる。ローカル・マニフェストが期待される社会的効果を発揮するためには、有権者、政治家、自治体職員全ての関係者がその機能、特性、限界を理解するとともに、政策責任を共有する意思と自制心、そしてより望ましい社会を実現するための情熱を持つことが求められる。新たなツールを使いこなすためには使い手にも相応の心構えと修練が求められるのである。

ローカル・マニフェストは地域社会への適応途上の段階にあるが、本稿で概観したように様々な変化や葛藤を生み出している。その定着過程において、有権者、政治家、自治体職員の意識や行動、そして自治体の活動自体に様々な体質的变化が生じ、それらが日本におけるマニフェスト運動の成果として社会に刻まれていくことになる。

注

- (1) Ramsden (2002) p420.
- (2) 小松 (2004) p131.
- (3) 豊永 (2005.10.3)
- (4) (財)自治体国際化協会ロンドン事務所(2005) p35-36.
- (5) (財)自治体国際化協会ロンドン事務所(2005) p38,40.
- (6) (社)日本経済調査協議会(2006) p1.

- (7) 後(2007)p232.
 (8) 後(2007)p236.
 (9) 「主な対象」の含意は、義務的・準義務的経費が全くマニフェストの対象とならないわけではなく、例えば人件費の削減や事務事業の見直し等、行財政改革にかかる取り組み等については対象となるためである。
 (10) 経常収支比率(%) = 人件費、扶助費、公債費等に充当した一般財源 / 経常一般財源 (地方税 + 普通交付税等) × 100
 (11) この額は、国庫補助負担金削減額 4.7 兆円から、事業廃止等によるスリム化(自然減)及び国庫補助負担金から交付金化された額を除く実質ベースの減少額である。
 (12) 地方分権改革推進会議(2001.9.14)p8-11.
 (13) 神野(1993)
 (14) 松下、西尾、新藤編(2002)p85-86.
 (15) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 23 条、24 条
 (16) 警察法 38 条
 (17) 政策の構成要素についても当然ながら多様なアプローチが可能である。松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会(1991)p10.などを参照されたい。
 (18) 目的と目標は厳密に区別されて使用されているわけではないが、目的は抽象度が高く、目標は特定の具体的対象を指す用語として使用されるのが通例である。
 (19) 宇賀(2002)p18.
 (20) 龍・佐々木(2000)p26-27.
 (21) 戒能(2005)
 (22) 内閣府(2007)
 (23) 佐々木(2007)p26.
 (24) 後(2007)p230.
 (25) 後(2007)p229.
 (26) 後(2007)p230.
 (27) 神奈川県(2007)
 (28) 宮崎県(2007)
 (29) 古川(2005)
 (30) 後(2007)P235.
 (31) 佐々木(2007)p24.
 (32) 西尾(2007)p23.
 (33) 小池(2007)p27-29.
 (34) 地方自治法 147 条
 (35) 後(2007)P246-247.
 (36) 後(2007)P248.
 (37) 大峯(2007)p34.
 (38) 西尾(2007)p22.
 (39) 大峯(2007)p33.
 (40) 小松(2004)p139.

参考文献

- 豊永郁子「マニフェスト政治にもの申すー日本化されたマニフェスター」(2005.10.3)
<http://www.asahi.com/ad/clients/waseda/opinion/opinion158.html> (2008.2.20)
- (社)日本経済調査協議会「マニフェストによる政治ガバナンスの確立ー大文字のマニフェストを書けー」(社)日本経済調査協議会(2006)
- 総務省自治行政局「地方分権改革推進会議(2001.9.14)ヒアリング資料 1-2『国と地方の役割分担等について』」総務省(2001)
<http://www8.cao.go.jp/bunken/h13/004/1-2.pdf> (2004.8.15)
- 後房雄「ローカル・マニフェストと二元代表制ー自治体再生の胎動と制度の矛盾ー」法政論集 217 号(2007)p223-259.
- 神野直彦『『日本型』税・財政システム』岡崎哲二、奥野正寛編『シリーズ現代経済研究 6 現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社(1993)
- 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 1 課題』岩波書店(2002)
- 宇賀克也『政策評価の法制度ー政策評価法・条例の解説』有斐閣(2002)
- 龍慶昭、佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』多賀出版(2000)
- 戒能一成「地域経済の動向変化の要因分析-何が各都道府県の県民所得を決定していたのか?-」経済産業省地域経済研究会(2005)
<http://www.rieti.go.jp/users/kainou-kazunari/> (2008.3.10)
- 内閣府「平成 19 年度年次経済報告(経済財政政策担当大臣報告ー生産性上昇に向けた挑戦ー)」(2007)
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je07/07b02010.html> (2008.3.10)
- 佐々木信夫「問われる『行政の継続性』とマニフェスト」『ガバナンス』No.73、ぎょうせい(2007)p24-26.
- 神奈川県「神奈川県力構想」神奈川県(2007)
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0102/sougou/sougou/kanagawaryoku/index.html> (2008.5.20)
- 宮崎県「新みやざき総合計画」宮崎県(2007)
<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/parts/000085539.pdf> (2008.5.20)
- 古川康「ローカル・マニフェストの実際と今後の課題」『地方自治』2005 年 8 月号、地方自治制度研究会(2005)
<http://www.power-full.com/gra/tihouziti2005-8.htm> (2008.5.20)
- 西尾勝「候補者レベルのマニフェストを首長・行政の『約束』とすべきー地方の政治改革と『政権交代』」『ガバナンス』No.73、ぎょうせい(2007)p20-23.
- 小池治「首長の交代と自治体職員ーマニフェストとどう向き合うかー」『ガバナンス』No.73、ぎょうせい(2007)p27-29.
- 大峯伸之「Case Study 1 『政権交代』で何が変わったのか滋賀県「推進」から『凍結』へー嘉田・滋賀県政はどこまで対話路線を貫けるかー」『ガバナンス』No.73、ぎょうせい(2007)p32-34.
- 揚田徹「特集 3 イギリスの地方版マニフェスト」『自治体国際化フォーラム』No.178、(財)自治体国際化協会(2004)
- 金井辰樹『マニフェスター新しい時代の潮流ー』光文

-
- 社(2003)
- ・鎌田徳幸「ローカルマニフェストが地方自治体及び評価制度に与える影響」『日本評価研究』Vol.4,No.1(2004)p112-120.
 - ・北川正恭『マニフェスト革命—自立した地方政府をつくるために』ぎょうせい(2006)
 - ・(財)自治体国際化協会ロンドン事務所「英国の地方選挙風景(地方版マニフェストの実情)」『CLAIR REPORT』No272、(財)自治体国際化協会(2005)
 - ・田中弥生「ローカル・マニフェスト評価の設計と課題」言論 NPO
http://www.genron-npo.net/library_region/000009.html
(2008.5.20)
 - ・松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想 1 課題』岩波書店(2002)
 - ・UFJ 総合研究所国土地域政策部『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革—自治体が変わる、地域も変わる』ぎょうせい(2004)