



研究レポート

No.191 March 2004

地方改革におけるマニフェストの可能性

主任研究員 田中 啓
主任研究員 小野 達也

富士通総研（FRI）経済研究所

地方改革におけるマニフェストの可能性

主任研究員 田中 啓

主任研究員 小野 達也

要 旨

英国を範とするマニフェストが、日本においても昨年（2003 年）より国政選挙・地方選挙（首長選挙）の両方において実践されるようになっていく。国政選挙においては、総選挙に合わせてマニフェストの配布が可能となるよう公職選挙法が改正され、これを受けて、主要 6 政党がマニフェストを国民に示して選挙戦に臨んだ。一方、地方の首長選挙においては、マニフェストが見切り発車的に導入されたこともあり、地方にマニフェストを導入する意義については、いまだに十分な議論がなされているとはいいがたい。さらに、首長や行政機関が実際にマニフェストを具体化していく上で、どのような課題や問題点があり、それらにどのように対応していけばよいかという点についても、ほとんど解明されていないのが現状である。マニフェストは地方改革に新たな可能性をもたらすものであるが、現在のままでは、せっかくマニフェストを導入しても、そのメリットを十分に発揮することができない可能性がある。

そこで、地方にマニフェストを導入する意義や実践上の課題・問題点等を明らかにすることを目的として、マニフェストを掲げて当選した知事を擁する自治体（5 道県）の実態を調査・分析した。その結果、庁内のスピードアップや職員の自主性向上など、マニフェストが様々な好ましい変化をもたらしていることが確認された。同時に、マニフェストの質やその周知、あるいはマニフェストの実現状況の評価・監視といった面では、様々な問題点や課題を抱えていることも明らかとなった。

マニフェストは、閉塞感のある自治体に新たな改革の契機をもたらす起爆剤となる可能性を秘めている。またマニフェストの理念は様々な主体の共感や理解を得ていることから、今後も選挙に際してマニフェストを示す首長候補者が増加していくことが予想される。

以上から判断すると、マニフェストの問題点を最小限に抑えながら、マニフェストのメリットを発揮させていくことが今後の目指すべき方向性だと考えられる。そのためには、(1)マニフェストの質的向上、(2)有権者がマニフェストを知る機会の拡大、(3)マニフェストについての事後的な評価・監視が特に重要である。このいずれが不十分であっても「マニフェストのサイクル」をうまく機能させることができない。逆に「マニフェストのサイクル」がうまく機能すれば、マニフェストを軸とした地域の改革や発展につながる可能性が高まる。これらの課題を解決するためには、政治家（首長候補）や行政だけでなく、議会、地域住民、マスコミなど行政外部の主体がマニフェストの評価・監視面を中心として積極的な役割を担うことが必要である。

目 次

はじめに	1
1. マニフェストの意義と現状	1
2. マニフェストに直面した自治体の実態	4
3. 各マニフェスト自治体の実態	7
4. マニフェスト自治体にみる特徴	13
5. 地方におけるマニフェストの可能性と課題	19
6. マニフェストの活用に向けて（提言）	28
参考文献	30
付表1 マニフェスト知事のプロフィール	31
付表2 代表的なマニフェストの内容	32
付属資料 マニフェスト活用のための指針	34

はじめに

「マニフェスト」という聞きなれない言葉が新聞紙上に頻繁に登場するようになったのは 2003 年に入ってからのことである。しかし、この言葉は中央・地方の政界において瞬く間に認知されるようになった。2003 年 4 月の統一地方選挙においては、従来の公約に替えてこのマニフェストを示した知事候補者が多数登場し、そのうち 6 名が知事に当選した。国政レベルでは、同年 11 月の総選挙に先立ってマニフェストの配布を可能とする公職選挙法の改正がなされ、これを受けて主要 6 政党がマニフェストを掲げて選挙運動を行った。

このようにマニフェストは極めて短期間に市民権を得るに至ったものの、その意義や問題点については十分に理解されているとは言い難い。特に地方レベルにおいては、国政に先立って見切り発車的にマニフェストが導入されたために、マニフェストを地方選挙で実践することの意味については、ほとんど議論がなされていないというのが実態である。

マニフェストは本来政党が示すものとされるが、政党色の薄い地方の首長選挙においては、首長候補がマニフェストを掲げて選挙戦を戦うことには大きな意味があると考えられる。現状ではマニフェストに過大な期待をかけることはできないが、それでも、地方を改革していく上での起爆剤となる可能性をマニフェストは持っている。そのためには、マニフェストが選挙戦のツールに留まっていなくてはならず、その内容が着実に実現されていかねばならない。

しかし、マニフェストを実行に移していく上ではさまざまな障害が予想される。またマニフェストを掲げて当選した首長候補者が新人か現職かによっても、マニフェストの実現可能性には違いが生じる可能性がある。

以上の認識の下、地方レベルにマニフェストを導入することにはどのような意味があるのか、また地方改革にマニフェストを活用していく上でどのような課題があり、具体的にどのような方法でそれらの課題を克服していくことができるかを明らかにするのが本稿の目的である。

1. マニフェストの意義と現状

(1) マニフェストとは

マニフェストに確立した定義はないが、ここでは「政党または候補者が選挙の際に有権者に対して実行を約束する政策を集めたもの」と定義する。従来の公約と違うのは、マニフェストが政権を取った政党あるいは当選した候補者と有権者との間の「契約」として位置づけられる点である。このため、政党や当選候補者は、マニフェストの履行に関して重い責任を負うことになる。よって次回の選挙において、その政党や首長はマニフェストの実現度を明示し、有権者の審判を受けねばならない。

このような性格から、マニフェストは具体性・現実性の高い政策パッケージとなっていることが求められる。また範とした英国に倣って、マニフェストには実施期限、数値目標、財源が明示されることが期待されている。

なおマニフェストの訳語としては、「政権公約」あるいは「政策綱領」という言葉が充てられる場合があるが、マニフェストという外来語自体が既に定着しているように思われる。¹一方、国政

¹ 2003 年末に「マニフェスト」が 2003 新語・流行語大賞の年間大賞の 1 つに選ばれたことは記憶に新しい。

レベルのマニフェストと区別して、地方選挙を始めとして特定地域を対象とするマニフェストをローカル・マニフェストと呼ぶ場合もある。本稿においては両者を特に区別せずにマニフェストと総称することにする。

（２）英国のマニフェスト²

マニフェスト発祥の地は英国であり、日本のマニフェストも英国を範としている。英国では、少なくとも 19 世紀中頃から、総選挙にあたって政党がマニフェストを示して選挙を戦うという慣行が行われている。初期のマニフェストは重要問題を示したごく簡単なものに過ぎず、今日のマニフェストとはかけ離れたものであったが、その後マニフェストの内容は次第に充実したものになっていった。マニフェストが今日のように立派な冊子となり、しかもその中に具体的な数値目標や実施期限が盛り込まれるようになったのは、1987 年の総選挙でサッチャー首相が率いる保守党が示したマニフェスト以来だと言われている。マニフェストが豪華化するのと同時に、マニフェストは書店等でも販売されるようになっていく。³

歴代のマニフェストの中で特に有名なのは、1997 年の総選挙に際してトニー・ブレアを党首とする労働党が作成したマニフェスト「新しい労働党：英国はもっとよい国になれる」(New Labour: because Britain deserves better) である。このマニフェストにおいて労働党は、従来の労働党が執着してきた左翼的な教条主義から脱皮し、効率性と社会正義をいずれも尊重する近代的な政党としての政策を具体的に示した。労働党はこのマニフェストによって有権者の支持を集めることに成功し、総選挙では保守党に圧勝して 18 年ぶりに政権の座に就いた。4 年後の 2001 年総選挙に際して、政権政党である労働党は「2001 年労働党マニフェスト：英国の抱負」(Labour's manifesto 2001: Ambitions for Britain) を示した。このマニフェストには、今後実施する政策だけでなく、1997 年に示したマニフェストの達成度に関する自己評価も示されている。

このように、英国におけるマニフェストは、議院内閣制を取る国政レベルにおいて、衆議院議員選挙⁴で多数党となることを目的として各政党が作成するものとして発展してきた。一方、英国の地方自治体においては、近年まで選挙で選ばれる首長は存在しなかった。また地方議会で多数を占めた政党が自治体運営の責任を負うわけではなく、議員によって構成される各委員会が自治体運営において重要な役割を果たしてきた。このため、ごく最近まで地方選挙においてマニフェストを作成する意味はほとんどなかった。

しかし、ブレア政権の下で 2000 年 7 月に地方自治法が改正されたことにより、自治体は市長公選制や議員内閣制を選択することができるようになった。この結果、地方レベルにおいても、首長候補や政党が選挙戦にあたってマニフェストを作成するケースが次第に増えている。中でも特に有名なのは、2000 年に創設された大ロンドン庁 (Greater London Authority) の知事選挙である。この選挙には各候補がマニフェストを掲げて臨んだが、元労働党員で知事選には無所属で

² この部分の記述は竹下譲氏の一連の著作に多くを依拠している。

³ 例えば、2001 年総選挙の際に労働党が作成したマニフェストは、45 ページの分量で 2.5 ポンド（約 500 円）で販売された。

⁴ 英国で上院にあたるのは貴族院であるが、貴族院議員は選挙で選ばれるわけではなく、政権決定には影響を及ぼさない。

立候補したケン・リビンスグストンが初代知事に当選している。

（３）日本におけるマニフェスト導入の経緯

日本においてマニフェスト導入のきっかけを作ったのは、当時三重県知事だった北川正恭氏である。2003年1月に四日市市（三重県）で開催されたシンポジウムにおいて、北川氏は4月の統一地方選挙において知事候補や市町村長候補がマニフェストを提示することを提案した。シンポジウムに出席していた数名の知事のうち、統一地方選挙への立候補を予定していた岩手県の増田知事と鳥取県の片山知事は、その場で北川氏の案に賛同した。⁵2003年の統一地方選挙では11都道府県において知事選が予定されていたが、北川氏はシンポジウムに参加していなかった立候補予定者に対しても個別に連絡を取り、マニフェスト作成を要請した。

当時の北川氏の発言から判断すると、北川氏の狙いは統一地方選挙においてマニフェスト導入の流れを作ることにより、近く予想される総選挙において主要政党がマニフェストを示さざるを得ない状況を作り出すことにあったものと考えられる。その狙いが国政レベルに向けられていたとはいえ、「従属と陳情の中央依存体質」と評される地方自治体が自己変革を遂げるために、マニフェストによって責任ある自治体行政を実現すべきであるという北川氏の主張は多くの注目を集めた。

2003年4月の統一地方選挙においては、現職の片山知事の無投票当選となった鳥取県を除く10都道県において知事選の投票が行われ、北海道、岩手県、神奈川県、福井県、福岡県、佐賀県の6道県においてマニフェストを掲げた知事が当選した。統一地方選後も徳島県（2003年5月）や埼玉県（2003年8月）においてマニフェストを提示した知事が相次いで誕生している。⁶一方、マニフェスト導入の動きは市長選挙にも広がっており、京都市や大阪市などでマニフェストを示した市長が当選を果たしている。⁷

一方、国政レベルにおいては、民主党は2003年の早い時期に北川氏の考えに賛同し、次の総選挙でマニフェストを作成する方針を表明していた。自民党も5月には総選挙に際してマニフェストを示すことを決定した。

しかし、マニフェストの現実性が高まる中で、現状の公職選挙法の下ではマニフェストを冊子として配布できないことが明らかになってきた。⁸そこで、超党派の国会議員連盟が公職選挙法改正の検討作業を進めた結果、2003年10月3日に公職選挙法改正案が衆議院本会議で可決された（施行日は2003年10月26日）。この改正は、衆議院の解散に間に合わせるために必要最小限の内容に留まっていたものの、マニフェストを冊子として配布することが曲がりなりにも可能となった。

衆議院は2003年10月10日に解散となり、総選挙は2003年10月28日に公示された（投票

⁵ 三重県知事として2期目を務めていた北川氏は、3選を目指さないことを既に明らかにしていた。

⁶ 最近では大阪府の太田知事も、（自身ではマニフェストとは呼んでいないものの）マニフェストを意識した公約を示して選挙戦に臨み、2004年2月に再選を果たした。

⁷ その他に、前橋市、海老名市、大和市、多治見市、枚方市、大牟田市等においてマニフェストを示した市長が当選している。

⁸ 2003年4月の統一地方選挙において、マニフェストを冊子として配布したりインターネット上のホームページの掲示したりすることが公職選挙法に抵触する可能性のあることが認知された。この点については後述する。

日は11月9日)。総選挙に際して主要6政党(自民、民主、公明、保守新、社民、共産)はマニフェストを発表した。これにより、2003年の総選挙は日本の国政で初めての「マニフェスト選挙」として位置づけられることになり、新聞をはじめとするマスコミも各政党のマニフェスト比較を積極的に報道した。

マニフェストが有権者の投票行動や選挙結果に与えた影響については、今後の厳密な検証を待たねばならないが、慶応大学の小林良彰教授が総選挙の投票日の約1週間前に実施した調査によれば、総選挙の投票にあたって「マニフェストを参考にした」人は全体の62%に上っており、マニフェストに対する有権者の関心が高かったことがうかがわれる。

なお最近の特筆すべき現象として、マニフェストへの取り組みが政党や首長候補者に留まらず、幅広い主体に広がりを見せていることを指摘することができる。図表1が示すように、議員、自治体、市民、財界が独自のマニフェストを作成したり、あるいは政党や候補者が作成するマニフェストに対して影響を与えたりしようと試みている。これらの取り組みに共通しているのは、国や地域の目指すべき姿を具体的に示すことにより、政策論争の契機や政策決定の判断材料を関係する主体に対して提供していることである。これらは、それが意図するとしないとにかかわらず、マニフェストに対する一般の認知度と理解を深め、選挙におけるマニフェストの利用を促進する方向に後押しするものと考えられる。

図表1 多様な主体によるマニフェストへの取り組み

主体区分	取組主体	取り組み
議員個人	東京維新の会	TOKYOマニフェスト
自治体	岐阜県	スーパー・マニフェスト
	志木市	志木市版ローカルマニフェスト
市民	青梅スタイル	市民がつくるマニフェスト
	シンクタンク九州	市民が創るマニフェスト集会
財界	21世紀の風運動の会	21世紀の風運動
	関西経済同友会	大阪市長選・府知事選立候補予定者への公開質問状
	日本青年会議所	ローカル・マニフェスト

出所:各主体のホームページや新聞情報等を下にして筆者作成。

2. マニフェストに直面した自治体の実態

(1) 問題意識

既にみたように、日本においては2003年に国政選挙と地方選挙(主に首長選挙)の両方においてマニフェストが実践された。このうち国政選挙については、範とした英国に近い条件(議員内閣制を採用する国政レベルの総選挙において政党がマニフェストを示すこと)が整っていたことと、統一地方選挙でマニフェストが実践された結果をみた上で対応を検討することができるという時間的余裕があったことから、マニフェストに対する理解は十分とは言えないまでも、ある程度は進んでいる。またマスコミがこの総選挙を「マニフェスト選挙」ととらえ、各政党のマニフェストに焦点を当てた報道姿勢を取ったことから、マニフェストに対する有権者の関心が高ま

⁹ 「朝日新聞」2003年11月10日夕刊。

るとともに、manifestoの内容やmanifesto自体の是非に関する議論も活発に行われた。

一方、地方レベルにおいては、北川氏のいささか唐突な提案を受けて、統一地方選挙において見切り発車的にmanifestoが登場した。このため、地方選挙において首長候補がmanifestoを提示することの意義や問題点については、十分な議論や検討が尽くされたとはいいがたい。この実態は現在も大きくは変わっておらず、manifestoを巡るさまざまな論点は、ほとんどが手付かずのまま持ち越されている。さらに、統一地方選以後、manifestoを提示した知事や市長が実際に誕生していることから、manifestoを自治体運営に反映していく上で、新たな課題が発生している可能性もある。

そこで以下では、関心の対象を地方自治体の首長選挙におけるmanifestoに絞り、manifestoを導入することの意義や問題点、さらにはmanifestoを実現していく上での課題などについて検討を行うこととする。

地方選挙には地方議会の議員選挙も含まれるが、これを本稿の考察の対象としなかったのには2つの理由がある。

第1に、議員選挙に際して政党や議員個人がmanifestoを提示した事例がほとんど存在しないことである。¹⁰このため、観念論的な考察は可能だとしても、実態に即した分析や検討を行うことができないため、本稿の考察対象から省くことが適当だと考えた。

第2に、これはより本質的なことであるが、日本の地方議会の実態を考慮すると、manifestoを導入する意義はあまり大きいとは考えられないことである。制度上、地方議会は予算の決定や条例の制定等を通じて、自治体運営について基本的な方針を決定することのできる立場にある。しかし、現実にはそのような機能が十分に発揮されているとはいいがたく、自治体運営に関する実質的な決定を行っているのは首長と行政機関だと考えるのが妥当である。こうした現状を踏まえると、選挙に際して地方議会の政党や議員がmanifestoを提示することに大きな意義があるとは考えにくい。むしろ地方議会には、後述するように、首長が示したmanifestoの内容や履行状況について不断の監視を行っていくという重要な役割が期待される。

以上の理由から、本稿においては地方議会の議員選挙におけるmanifestoの導入を考察の対象とはしない。しかし、地方の議員選挙におけるmanifestoが全く無意味であるというわけではない。地方議会については、その存在意義そのものが問われている面もあることから、市町村合併や地方分権改革の帰趨を見極めながら、地方議会自体のあり方を問い直す中で、manifestoの意義を検討していくべきであろう。

(2) 「manifesto知事」と「manifesto自治体」

2003年の統一地方選以後、選挙に際してmanifestoを掲げて当選した知事（以下、記述の便宜上「manifesto知事」と呼ぶ）が8名誕生している。図表2は、8名のmanifesto知事のプロフィールを示している（manifesto知事のさらに詳しいプロフィールは付表1を参照のこと）。これらの知事が就任した自治体（以下、「manifesto自治体」と呼ぶ）は、manifesto

¹⁰ 個別の地方議会議員選挙における各政党と各候補の動向を包括的に把握することは実質的に不可能である。しかし、入手できる断片的な情報から推察する限り、先の統一地方選挙においてmanifestoを提示した政党や議員は皆無ではないにしても、極めて少ないと考えることが妥当である。

というものに初めて直面し、それをいかにして行政運営に反映していくかという課題を突きつけられている。

図表2 「マニフェスト知事」のプロフィール

自治体	知 事	当選時期	現職・新人	前職等
北海道	高橋はるみ	2003年4月	新人	経済産業省
岩 手	増田 寛也	2003年4月	現職	(現在3期目)
福 井	西川 一誠	2003年4月	新人	副知事
神奈川	松沢 成文	2003年4月	新人	衆議院議員
埼 玉	上田 清司	2003年8月	新人	衆議院議員
徳 島	飯泉 嘉門	2003年5月	新人	総務省
福 岡	麻生 渡	2003年4月	現職	(現在3期目)
佐 賀	古川 康	2003年4月	新人	総務省

出所:各種資料により筆者作成。

そこで、8つのマニフェスト自治体のうち5つを取り上げて、詳細な実態調査を行うこととした。対象として選んだのは、北海道、岩手県、福井県、神奈川県、埼玉県の5道県である。5道県を選択するにあたっては、知事のプロフィールに特に注目した。先の選挙に現職と新人のいずれとして臨んだのか、新人だったとすれば、その前職や経歴はどのようなものであるのか、等によって、作成するマニフェストの内容や質に違いが生じると予想されるからである。また知事就任後にマニフェストを履行していく上でも、知事のプロフィールは重要なファクターとなる可能性がある。

このような方法で選んだ5道県の知事の構成は、現職が1名（岩手県の増田知事）、新人が4名となっている。新人のうち元副知事が1名（福井県の西川知事）、元中央官僚が1名（北海道の高橋知事）、元国会議員が2名（神奈川県の松沢知事と埼玉県の上田知事）である。

なお埼玉県の上田知事以外は、全員が2003年の統一地方選挙で当選した知事である。上田知事は、前知事の不祥事による突然の辞職に伴い2003年8月に実施された知事選挙に急遽出馬を表明し、限られた期間の中でマニフェストを示して当選を果たした。このような特殊事情がマニフェストの内容やその後の実現にどのような影響を与えたかは十分に注目に値することから、上田知事は神奈川県の松沢知事とプロフィール面では重複している（共に新人で元国会議員）ものの、埼玉県を実態調査の対象として取り上げることとした。

以下では、5つのマニフェスト自治体についてまずそれぞれの実態を概説し、次にこれらの自治体を横並びで比較検討し、共通の特徴などを抽出する。

3. 各マニフェスト自治体の実態

本章と続く第4章（4. マニフェスト自治体にみる特徴）では、5つのマニフェスト自治体（北海道、岩手県、福井県、神奈川県、埼玉県）の実態を詳細にみていく。まず本章においては、それぞれの自治体について、現在の知事が選挙でマニフェストを提示した段階から、知事に就任後、庁内でマニフェストの実現に向けて取り組んできた経過までを整理する。

なお、本章と次章の内容は、各自治体のホームページや様々な文献から得た情報の他、各自治体の政策・企画担当の職員に対するインタビューから得た知見などを基にしている。それぞれの自治体に関するより詳細な内容は、巻末の付属資料1を参照頂きたい。

（1）北海道（高橋はるみ知事 2003年4月初当選・1期目）

高橋知事は経済産業省の元官僚で、元衆議院議員の鉢呂氏を接戦で破り初当選した（対立候補は鉢呂氏を含めて8名）。高橋氏は知事選立候補にあたり、公約「【私の政策】北海道新生」を発表した。高橋氏自身は、財源に関する記述を欠くことから、これをマニフェストとはみなしていない。しかし、公約の最後に付けられた「V 私が4年間で必ず実現する主な新規施策」という部分はマニフェストを意識して作成されたものであり、この部分をとらえて高橋知事の公約をマニフェストとみなす向きも多い。

道の総合計画などを研究した上で、基本的には高橋氏本人が公約を作成したという。ただし、道内の自民党後援者などからサポートを受けた可能性はある。公約はB5版28ページのパンフレットとして印刷、配布された他、インターネット上の応援サイトにも掲載された。ただし、現在では応援サイトが閉鎖されているため、インターネット経由で公約を入手することはできない。

知事選においてマニフェストと称した公約を作成した対立候補はいなかったものの、有力候補の多くはマニフェストを意識した公約を発表した。ただし、各候補の公約に政策面の際立った違いはみられなかった。これは、国への依存度が高く、かつ雇用の確保が最重要課題であるという北海道の特徴を反映したものだと考えられる。

高橋知事の着任後、公約の内容を具体化するために、中長期計画である「北海道新生プラン」と実施計画である「アクションプラン」が同時に策定された（2003年12月）。これらのプランには、知事の公約が示した政策、目標値、期限がそのまま反映されている。

知事の公約は網羅的なものであり、道の総合計画の方向性を概ね踏襲したものであることから、庁内の職員からは違和感なく受け止められている。また公約を具体化するスケジュール自体にも従来と大きな変化はない。しかし、公約がマニフェスト的になったことにより、全てのプロセスを公表することが前提となったため、従来よりも個々の作業に精度が求められるようになっていくという。この結果、作業内容の精度に関する職員の意識が高まっているという指摘もある。

道議会は、他都府県には例を見ない保革伯仲の構成となっているが、知事と与野党が総合計画の方向性を共有しているため、政策に対する大きな方向性や政策課題は争点にはなっていない。ただし、個別の施策については、公約に盛り込まれている施策だからといって無条件に協力するというのではなく、自らの政治的立場を主張するという姿勢はこれまでと同様である。

これまでのところ、公約の実現に向けて、予算化を含めて着実に手が打たれている。また総合計画と知事の公約を実現するための2つのプラン（北海道新生プランとアクションプラン）は並

存して実施していくものとして整理されている。

公約の達成状況は内部で常時チェックしていくものの、一般への公表は、毎年改訂するアクションプランの中において行うことになりそうである。また従来同様、道議会が知事の公約の監視役として機能していくことが予想される。一方、道民や NPO など市民サイドで知事の公約の進捗を監視しようとする動きは今のところみられない。

公約がマニフェスト的なものとなったことによる具体的なデメリットは生じていない模様である。ただし一般論として、候補者がポピュリズムに流される可能性や弾力的な行政運営を行う余地が狭められる可能性に関する懸念は道庁職員より指摘された。

知事の公約を実現していく上では、「2年間で5万人の雇用の場を創出」のように、道の努力だけでは達成が困難な目標の実現性をいかにして高めていくかという点が課題であろう。また「平成18年度の外国人受け入れ50万人」という目標の達成手段としては、知事のトップセールスや海外事務所を拠点とした観光誘致活動を軸とした対応が示されているに過ぎず、従来の施策との違いは明らかではない。このように目標が具体的に示されている政策課題こそ、その達成のための具体的な施策を今後詰めていく必要があるだろう。

（２）岩手県（増田寛也知事 2003 年 4 月当選・3 期目）

増田知事は統一地方選挙において3回目の当選を果たした。共産党候補が対抗馬であったが事実上の信任投票であったといえる。増田知事は北川氏の提唱に最初に賛同した知事の一人であり、2003 年 2 月に公表した「一岩手をこう変えますー 私の政策」は全国初のマニフェストとして注目を集めた。

初のマニフェストということで作成には「苦労した」との発言が伝えられてはいるものの、県内外のブレンなども活用しながら、2期の経験も踏まえて周到に準備したものと考えられる。なお、現職として務めた2期の実績に関する評価に相当する内容は（今回は知事自身初のマニフェストとはいえ）含まれていない。

マニフェストを発表した時点で、マスコミには内容の一部、とくに公共事業削減（公共事業の3割削減）や雇用創出（2年間で1万5千人のサービス関連雇用創出）の数字が大きく取り上げられた。しかし選挙期間中は、公職選挙法との関係で冊子の配布は行われなかった。また選挙期間の前後を通じてインターネットのサイトへの掲載はなかった。

マニフェストには一部チャレンジングな目標数値があるものの、その内容は過去2期に知事自身が推進してきた政策を踏まえたものである。知事が再選後、県の幹部に対し、責任は自分がとるので、マニフェストを県の政策として実行するよう協力を求めたことから、マニフェストの内容をほぼ忠実に実現する方向で県の組織は動きは始めている。

2期にわたって強いリーダーシップを発揮した知事が発表したマニフェストだけに、職員の心の準備はかなり早い段階でなされ、庁内では相当読み込まれていたものと思われる。例えば公共事業3割削減についても、担当部署から具体的な方策のリストが極めて短期間で上がってきたという。

岩手県では総合計画を「県政の基本指針」として行政運営を行ってきたが、マニフェストも総合計画のフレームの中に位置づけられるものとして整理されている。こうした認識の下、知事の

マニフェストを総合計画の枠組みの中で再構成した結果、「『誇れるいわて』40の政策 ～自立した地域社会の形成に向けて～」という計画がとりまとめられた。マニフェストの実現状況のモニタリングや評価は、この「40の政策」の進行管理によってなされることとなる。

知事が実現の責任をもつマニフェストが示されたことによって、行政内部での議論がやりやすく、またわかりやすくなったことがメリットとして考えられる。岩手県の総合計画では以前から評価指標を重視しているが、目標値をどのように設定するかという、どのようなベンチマーキングにも共通の問題に解答を見出していたわけではない。この点で、知事が政治家として、自らの責任で県民に約束した、ということの意味は行政にとってきわめて大きい。

一方、現在のところ、岩手県においてはマニフェストの登場に伴うデメリットは特に認識されてはいない。ただし、岩手県のように、知事が強力なリーダーシップを持ち、かつその能力も高い場合、知事個人のマニフェストが、県政にあまりに大きな影響を与えすぎる可能性が懸念される。

（３）福井県（西川一誠知事 2003年4月初当選・1期目）

西川知事は元自治省の官僚で、前知事の下で7年間副知事を務めた後、統一地方選挙に出馬し初当選した。西川氏はマニフェスト「福井元気宣言」を告示日の2日前に発表した。公式には、マニフェスト作成にあたって特定のブレイン等の関与があったとはされていないが、西川氏を支援した地元の財界や女性団体から何らかのサポートはあった可能性が指摘されている。

西川知事のマニフェストは、「元気な産業」「元気な社会」「元気な県土」「元気な県政」という4つのそれぞれの分野についてビジョン、政策、具体的な施策を示したもので、読みやすくわかりやすい内容となっている。マニフェストには11の数値目標が明示されているが、野心的な目標は少なく、全体的には現実性を重視したマニフェストとなっている。なお告示前に公表し、選挙期間中に使用したマニフェストには財源に関する踏み込んだ記述はなかったという。

現在、福井県のホームページからダウンロードすることのできるマニフェストはA4版で14ページの体裁である。選挙期間中に作成した冊子もほぼ同様の体裁であったものと予想されるが、冊子自体は限定的にしか配布されなかったようである。その代わりに告示前にマニフェストを記者会見で発表し、地元紙が詳しく内容を報じている。なお選挙期間中に後援会のホームページにマニフェストが掲載されていた模様である。

西川氏は北川氏から直接の要請を受けてマニフェストを作成したとされているが、西川氏自身も対立候補の高本文堂氏にマニフェストの作成を呼びかけ、高木氏もこれに応じてマニフェストを発表した。一方、共産党の山川知一郎候補はマニフェストを作成しなかったものの、マニフェストを意識して公約の中に具体的な施策を盛り込んだ。3候補が特徴を生かしたマニフェストや公約を示したものの、選挙戦自体が従来と大きく変わるには至らなかった。

西川知事は、着任後間もない6月に機構改革、行財政改革を発表し、さらに7部局長との間でマニフェスト実現のための「政策合意」を締結するなど、マニフェストの実現に向けて素早く行動を起こした。2003年12月には、マニフェストを具体化するための計画として「挑戦（チャレンジ）ふくい：福井県経済社会活性化プラン」を策定した。

西川知事のマニフェストは具体的であるが、全体的に現実性の高い内容であることから、庁内

では大きな違和感なく受け止められている。しかし、栗田前知事が自ら積極的に動くタイプではなかったのに対し、西川知事はマニフェストの実現に向けて就任直後から具体的な指示を矢継ぎ早やに出していることから、職員は政治手法の違いを実感している。マニフェストの存在に知事のスタイルの違いも相まって、庁内の仕事のやり方には従来以上のスピードを求められるようになっていく。

県議会では自民党が圧倒的な多数を占めている。自民党は西川候補を推薦したことから与党と言えるが、マニフェストに関してはあまり好意的な姿勢は取っていない。また次で述べる予算編成手法の改革に関しては、予算案に関する県議会の意見聴取が省略されることから異論を唱える議員もあるという。

西川知事は、就任後の早い段階からマニフェスト実現に向けて機構改革、行財政改革、事業化を並行して進めており、マニフェストの実現に向けて着実に進展していると評価することができる。特筆すべきは、財源確保のために予算面で思い切った改革を実施している点である。2004年度当初予算の編成にあたり、従来の総務部長査定を廃止し、新規事業や公共事業は原則としてすべて知事が採択、不採択を判断する方式に変更した。

マニフェストの実現のために策定された「福井県経済社会活性化プラン」と総合計画である「福井 21 世紀ビジョン」との間には特段の関係はなく、それぞれは基本的には独立した別の計画として位置づけられている。

なお公約の達成状況は、毎年度終了後に公表していく予定であるが、具体的な公表方法は決まっていない。また企画幹会議（各部を総括する次長級の企画幹をメンバーとする会議）において、随時進行状況をチェックしていくことになっている。

これまでのところ、マニフェストの登場により職員の対応がスピードアップしていることはメリットとして捉えることができる。またマニフェストの存在によって知事の考え方や推進したい政策が明確に理解できることにより、職員は行動を起こしやすくなっているという。

マニフェストの内容にはほぼ忠実に事業化が進んでいるものの、いまだに具体性が不十分な項目が存在する。例えば、マニフェストが目標として掲げる 1 万 5 千人の雇用創出（4 年間）に関しては雇用創出プランの策定と実行が主要な手段とされているが、このプランが従来の政策とどのように違うのか、なぜ 1 万 5 千人の雇用創出が可能なのかがいまだに明らかではない。

（４）神奈川県（松沢成文知事 2003 年 4 月当選・1 期目）

松沢成文知事は元民主党衆院議員であり、統一地方選挙において他の 6 名の新人候補を破って初当選した。松沢候補は立候補にあたって「松沢しげふみ 神奈川県力宣言」という詳細なマニフェストを発表している。松沢候補は、元神奈川県庁職員の大学教授、シンクタンク研究員ら数名のブレーンとの共同作業でマニフェストを作成したと伝えられている。ただ、知事自身も「立候補を決めてから 1 か月で付け焼刃で作った」と発言してしているように、新人候補が短期間で作成することの制約があったといえよう。

マニフェストは、選挙期間中には確認団体が冊子（候補者名なし）を街頭演説の際に実費（100 円）で頒布した。2,000 部が完売したという。またマニフェストは個人ホームページにも掲載されており、現在もその内容を確認することができる。

松沢候補のマニフェストは詳細で、マニフェスト本来の要件である数値目標、期限、財源が明記されており、他の首長選で登場したマニフェストと比べても形式の完成度は非常に高い。

松沢知事は着任後すぐに、職員に対してマニフェストの実現に向けて協力を要請するとともに、実現への方策の検討を指示している。ただその際、マニフェストの足りないところの指摘や別のやり方の提案を求めている。また、知事は就任当初から、新しく策定する総合計画はマニフェストを改善しながら1年をかけてつくるという方針を掲げて、作業に着手している。

知事自身も当初より自らのマニフェストをそのまま行政のプランあるいは戦略計画にしようという意図はなかったと思われる。実際、マニフェストには県の権限を越えた部分（例えば国からの税財源移譲、住基ネット見直しなど）や、知事自身の認識不足（警察職員の増員、電子入札等による公共事業コスト削減など）があり、行政計画に落とす過程で各部局からの指摘なども踏まえながら様々な修正・変更がなされた。この結果、平成15年12月に公表された新しい総合計画案では、マニフェストにあった37の政策のうち13項目について数字がないか変わっている。これらの修正・変更について知事は、マニフェスト自体は県民との約束であり直せるものではなく、行政の計画としての目標とのギャップは責任をもって説明するとの姿勢を明らかにしている。

神奈川県議会の構成は野党3会派が圧倒的多数を占め、「はじめに対立ありき」の構図のなかにマニフェストを巡る応酬が組み込まれている。議会ではマニフェストを巡る質疑もかなりあるが、批判的立場からマニフェストが恰好の材料となっている観があり、マニフェストの内容を巡る政策論議は必ずしも多いわけではない。

神奈川県では、新しく策定する総合計画に、「地域主権実現のための中期方針」、「行政システム改革の中期方針」をあわせて計画の3点セットと位置づけており、マニフェストの内容をテーマによって整理しながらこれらの中に書き込み、事業化していくという方針である。

総合計画や行政システム改革の中期方針、地域主権実現のための中期方針には、マニフェストに掲げられた政策との対応関係が明記されている。また前2者には数値目標も多く盛り込まれており、知事のマニフェストを実現するために策定された行政のプランは、評価に堪える形でつくられている。

一方、知事のマニフェストそのものの評価は、知事が自ら責任をもって行う姿勢である。そのために知事は「松沢マニフェスト進捗評価委員会」という組織を設置した。これは、知事個人の諮問組織であり、毎年度末に「点検評価報告書」を知事に提出・公表することとなっている。

神奈川県においては、マニフェストに基づいて総合計画等を作成したことで、目標・期限・工程を明らかにして施策・事業を進めることとなるが、これはこれまでの県の仕事のスタイルとは大きく異なっている。スタイルの問題だけでなく、目標に向かっての努力がこれまで以上に期待できることになる他、県民にとって県の行政の内容や進捗状況が格段にわかりやすくなる可能性もある。

（5）埼玉県（上田清司知事 2003年8月初当選・1期目）

埼玉県では、土屋知事の任期途中の辞職に伴い急遽行われた知事選で、元民主党衆議院議員の上田氏が、無所属新人の嶋津昭氏などを予想外の大差で破り初当選した。

上田氏は立候補にあたり、しがらみの一掃などを基本方針とする「新生埼玉マニフェスト」を

公表した。7月末に立候補表明を行い8月14日が告示日だったことから、manifestoの作成に使えたのはごく短期間であった。manifestoの作成には、元県職員を含むブレインの関与がかなりあったとされている。短期間で準備をしなければならなかったことから、財源面の記述をはじめとしてmanifestoの内容が不十分であることは知事自身も認めるところである。manifestoに含まれる数値目標は多くはないが、manifestoの内容は具体的であり、しかも前知事の辞職の経緯を踏まえて、政治改革色の強い内容となっている。

manifestoはA4版で11ページのコンパクトなものであり、確認団体が発行した冊子という体裁をとっている。冊子には上田候補の名前は一切掲載されておらず、文章表現も「私は」ではなく「私たちは」となっている。これらは言うまでもなく公職選挙法対策である。

冊子が具体的にどのような場所・方法でどれくらい配布されたかは不明である。県庁でも上田氏のmanifestoを入手しようとしたが、当初は確認団体のホームページにmanifestoが掲載されておらず、一般的な経路での入手は困難だったという（最終的にはmanifestoは確認団体のホームページにが掲載された）。

上田知事の着任後、manifesto推進のための新たな組織は作らず、既存の改革政策局が窓口となり、manifestoに基づく県計画を策定する作業に入った。具体的には、2003年9月にmanifesto実現のための「当面の取組」を策定したのに続き、11月には「新生埼玉行動計画：manifestoを具現化するために」を公表した。これはmanifestoの各項目の実現に向けた具体的な工程を示した計画である。この計画を策定するにあたり、manifestoの内容に大きな変更は加えられていない。ただし、従来の施策の方向性との整合を取るために、表現の変更を行った部分は存在する。

なお庁内では、知事選の告示後に各候補のmanifestoや公約の内容を分析したが、上田候補のmanifestoについては、これまでの県の姿勢や5か年計画等の既存の計画との整合を懸念する雰囲気もあったという。

一方、県議会は自民党が圧倒的な多数政党であるが、その自民党は、manifestoは一候補者が出したものとして、その実現に関しては完全な対立姿勢を示している。また農業や教育の分野に関する記述がないことから、manifestoの内容が不十分だという認識を持っている。

上田知事の着任後、manifestoの実現に向けて事務的な作業は着実に進んでいるが、議会が対決姿勢を強めていることから、実現が遅れている項目もある。なお、県では総合計画である「彩の国5か年計画21」を県政運営の基本としながら、「新生埼玉行動計画」に示された項目については重点的に取り組んでいく方針である。

manifestoの実現状況に関しては、当面は「新生埼玉行動計画」の進行管理として毎年の達成状況を公表していく予定となっているが、「行動計画」が総合計画の枠内にあるという理解であることから、総合計画に対応して構築された政策評価制度の枠組みで評価することになる可能性がある。

manifestoがもたらされたことによる変化としては、職員の仕事のスピードアップにつながっているという。これは、manifestoや「行動計画」で期限が明確に示されており、かつそれを無視できなくなっていることが大きい。また庁内の取り組みやmanifestoの進捗について、マスコミが関心を寄せるようになっている。

今後、埼玉県で上田知事のマニフェストを着実に実現していく上では、特別養護老人ホームの増設のように、県以外の主体に実質的な権限がある施策への対応が課題となる。マニフェストの目標を達成するためには、その施策に関係する主体と交渉を行い、その理解や協力を得ることが不可欠となる。

4. マニフェスト自治体にみる特徴

自治体別の実態把握を踏まえて、本章においては、共通の切り口を用いてマニフェスト自治体の横断的な分析を行う。言い換えれば、マニフェスト自治体を横並びで見ることにより、共通の特徴を抽出したり、あるいは逆に、自治体間の相違点や特定の自治体の特殊性などを明らかにしたりすることがここでのねらいである。

横断的分析にあたって採用したのは、(1) マニフェストの作成・頒布、(2) 選挙戦への影響、(3) 庁内、議会の認識と対応、(4) マニフェストの実現状況、(5) マニフェストの評価・監視という5つの切り口である。なお、明確には示していないものの、前章(第3章)の整理も概ねこれらの切り口に沿ったものとなっている。以下では、それぞれの切り口について、横断的分析から得られる知見を整理する。

(1) マニフェストの作成・頒布

① マニフェストの作成

5人のマニフェスト知事が作成したマニフェストは、全体としてはあまり完成度が高いとは言えない。ここでマニフェストの完成度とは、マニフェストの質の高さを意味している。マニフェストの質については5(3)において後述するが、基本的には十分な準備を行うことができれば、特別な条件(作成者の能力や資金的余裕など)が満たされなくても、ある程度向上させることが期待できるものである。こうした意味では、5知事のマニフェストの質が十分には高くなかったという事実は、各候補が極めて限られた期間にマニフェストを準備せざるを得なかったという実態を反映している。またそれぞれの知事にとって、マニフェストを作成したのは初めてのことであり、しかも過去にほとんど前例が無いことから、試行錯誤を行いながらマニフェストを作らなければならなかったことが、時間的制約を一層厳しいものとしたことは容易に想像できる。

ただし、各知事のマニフェストは決して様ではない。北海道、岩手県、福井県の各知事のマニフェストが網羅的で、しかもその内容はかなり現実的であるのに対し、神奈川県や埼玉県のマニフェストはより選択的で、大胆な内容を含んだものとなっている。選挙時に岩手県の増田知事は現職として出馬し、北海道の高橋知事や福井県の西川知事は新人候補だったものの、両者とも元は官僚(高橋知事は元経済産業省、西川知事は元副知事)であり、自治体や役所の仕組みには一定の知見を持っていたと考えられる。一方、神奈川県の松沢知事と埼玉県の上田知事は、共に元国会議員であることから、自治体行政について特段の知識や経験を持っていたわけではなかった。このような知事のプロフィールの違いが、作成したマニフェストの特徴に反映されていると考えることができる。

なお一般論としては、現職候補と新人候補ならば前者が、新人候補の場合は元官僚や元自治体職員の方が元国会議員よりも、質の高いマニフェストを作成するという点では有利であることが

予想される。

今回、分析の対象とした5知事のマニフェストの中で体的に最も完成度が高かったのは、松沢知事（元国会議員で新人候補として当選）のマニフェストであった。ただし、マニフェストに事実認識が十分ではなかったことに基づく内容が盛り込まれていたり、目標値の中に現実性を欠いたものがあつたことも事実である。上田知事のマニフェストにも、知事自身の誤解に基づく項目が含まれていた。両者はマニフェストの作成にあたってブレーン（県の元職員が含まれる）を活用することにより、県行政に関する知識や経験の不足を補おうとしているが、一定の限界があつたようである。

これに対して、他の3知事は、現職であるかまたは新人候補であっても元は官僚や自治体幹部であつたことを生かして、現実性の高いマニフェストを作成している。いずれのマニフェストも財源に関する記述がないか、あつても不十分なものに留まつており、マニフェストの形式的な完成度が高いとは言えないが、これはマニフェストを作成する上での時間的制約を反映したものと考えられる（また後述するように、公職選挙法への抵触を懸念したために、財源に関する踏み込んだ記述ができなかったという可能性もある）。

図表3 各知事のマニフェストの比較

		北海道 高橋知事	岩手 増田知事	福井 西川知事	神奈川 松沢知事	埼玉 上田知事
知事の・プロフィール		新人 元官僚	現職 3期目	新人 元副知事	新人 元国会議員	新人 元国会議員
マニフェストへの ブレーン等の関与		公式には なし	公式には なし	公式には なし	あり	あり
マニフェストの 特徴	網羅的	○	○	○	△	×
	選択的	△	△	○	○	○
	その他	現実志向	現実志向	現実志向	改革志向	改革志向
数値目標数		7	16	11	36	6
財源の記述		なし	総枠のみ	総枠のみ	あり	総枠のみ

注:「網羅的」「選択的」の項目は、○、△、×の順におおよその程度を示している。

出所:各自治体や知事のHPを元にして筆者作成。

②マニフェストの頒布

各知事は、いずれも起草したマニフェストを冊子として印刷して選挙に臨んでいる。しかし、マニフェストを冊子として広く配布することは行われなかった。最も広く配布したと考えられる松沢知事の場合でも、立会演説会の会場などで2千部のマニフェストを配布したに過ぎない（マニフェストは実費100円で販売された）。その他の知事もマニフェストを印刷したものの、選挙期間中に冊子を広く配布することはなかった。以上から、5知事が当選した選挙において、そのマニフェストが冊子として広く有権者に行き渡るといった事態は発生しなかった。

一方、岩手県の増田知事を除く4知事は、選挙に際してマニフェストを後援会や確認団体のホームページに掲載している。今回は選挙期間中の正確な情報を把握できたわけではないが、告示日直前にマニフェストがホームページに掲載されたケースが多かったため、ホームページでマニフェストを閲覧することができたのは選挙運動期間の17日に加えて数日間に過ぎない。いったんホームページに掲載されたマニフェストは、選挙期間中には一切書き換えられることはなかった。

以上でみたマニフェストの冊子としての配布やホームページ上での掲載方法は、現在の選挙制度上の規制を反映したものである。現行の公職選挙法では、選挙運動期間中に行う「選挙運動」の手段としてマニフェストのような冊子の頒布やインターネットの利用を認めていない。これらは政策の普及等を目的とする「政治活動」としてのみ可能である。

あくまで政治活動としてしかマニフェストの頒布や掲示ができないことから、その方法には種々の制約が生じる。例えば、マニフェストの冊子に候補者の氏名（または氏名を類推させる表現）を記載することはできないし、マニフェストの中に特定の選挙を意識した表現を入れることもできない。また告示前であれば、冊子の配布は自由であるが、選挙期間中に冊子を配布することができるのは、政談演説会の会場等に限られる。

一方、ホームページにマニフェストを掲載することについては、平時（選挙期間前）であれば特に制約はないが、選挙期間中は、これを少しでも書き換えれば、法律では認められていない「文書図画」を使用したと解釈される恐れがある。このため、選挙に際してマニフェストをホームページ上に掲載する場合、告示前に確認団体等のホームページを立ち上げて、そこにマニフェストを掲載し、告示後はマニフェスト部分には一切修正を加えないという対応が取られているようである。

図表4は、現行の公職選挙法の下でのマニフェストの配布や掲示に関する一般的な解釈を整理したものであるが、専門家の間でも解釈が必ずしも一致しているわけではない。このため、マニフェストの利用に関しては、かなりのグレー・ゾーンがあり、これがマニフェストを利用する候補者の対応の違いを生み出している。

いずれにせよ、現在の選挙制度の下では、当選した5知事がマニフェストの内容を有権者に伝える上では、大きな制約があったことは事実である。

図表4 マニフェストに関する公職選挙法の一般的解釈

マニフェスト（冊子）の頒布：
・ 平時・選挙時にかかわらず、確認団体による政策普及のための冊子の配布は可能。（確認団体：選挙期間中に一定の範囲内で政治活動を行うことを認められた政党または政治団体。） ・ ただし冊子には、候補者の氏名（又は氏名を類推させる表現）は記載できない。 ・ 平時における冊子の配布は自由。選挙期間中は政談演説会の会場のみで配布が可能。
HPへのマニフェスト掲載：
・ 候補者又は確認団体が、平時においてマニフェストをHPに掲載することは可能。 ・ 選挙期間中はそのHPを書き換えることはできない。

出所：各種資料により筆者作成。

（2）選挙戦への影響

次に、マニフェストが登場したことによる知事選挙への影響を検討する。

まず5つの自治体における知事選挙では、当選した現在の知事以外にも、マニフェストあるいはこれを意識した公約を作成した対抗候補が少なからずあった。多くの候補の場合、これは選挙戦略上の自発的な行動であったが、当選した知事候補者が対立候補者にマニフェスト作成を呼び

かけたケースもあった（福井県）。新聞をはじめとするマスコミも、マニフェストを意識して、マニフェストや公約の内容に重点を置いた報道姿勢を取った。ただし、選挙期間中の報道は、各候補の政策を横並びで比較するという方法に頼らざるを得ず、マニフェストや公約の評価を行うまで踏み込むことはできなかった。

候補者がマニフェストやこれを意識した公約を提示し、マスコミも各候補の政策に焦点を当てた報道を行ったものの、いずれの自治体においても、選挙期間中に政策に関する実質的な論争が展開されるには至っていない。またマニフェストの登場が有権者に与えた影響は明らかではないが、5つの自治体のうち、埼玉県を除いて¹¹は、知事選の投票率は前回の知事選と比較して大きな変化は観察されなかった。

マニフェストが有権者の投票行動などに与える影響を評価するためには、今後の本格的な研究が必要である。少なくとも今回の分析対象とした自治体においては、選挙時にマニフェストそのものに関する認知度が低かったと予想される上に、選挙制度上の規制によって有権者がマニフェストを入手・閲覧する機会が大きく制限されていた。このため、これらの自治体における前回（2003年）の知事選挙に限れば、マニフェストが有権者に影響を与えるには至らなかったと考えることが妥当であろう。

（３）庁内、議会の認識と対応

マニフェストを履行していく上で、役所（道庁や県庁）と議会は重要な役割を果たすと考えられる。前者はマニフェストを実現していく中心的な実施機関であり、一方、後者の協力なくしては、マニフェストを円滑に実現していくことはできない。

まずマニフェストが登場したことによる庁内の認識や対応の変化を整理する。

5つの自治体で共通に指摘されたのは、知事が着任した直後から、マニフェストの具体化に向けて庁内の方向性が統一されている点である。これは、マニフェストの中に知事の方針や就任後に展開する政策が明示されているので、職員はあまり迷うことなく、マニフェストの具体化に向けて作業を進めることができるからである。マニフェストの内容も具体的であるため、マニフェストを具体化するために計画に落とし込む作業もスムーズに進みやすい。

マニフェストを具体化するにあたっては、知事の指示を待つのではなく、職員が自発的に行動を起こす積極性が生まれているケースもある。例えば岩手県では、注目を浴びた増田知事の「公共事業の3割削減」という目標に関して、知事の再選後、直ちに職員から具体的な方策のリストが上がってきたという。このように、職員が知事の指示を待たずに行動するということは、業務のスピードアップにもつながる。事実、今回調査した自治体の中には、マニフェストの登場に伴い、職員の作業が迅速化したり計画策定のスケジュールが短縮化したりしていることを指摘した自治体が複数あった。

一方、各知事の就任後の行動をみると、いずれの知事も就任と同時にマニフェストの具体化を何らかの形で職員に指示している。その後のリーダーシップの発揮方法は知事によって異なるが、

¹¹ 埼玉県においては、前回の知事選に比べて投票率が大きく低下したが、これは今回の知事選が知事の不幸事による辞職に伴い急遽行われたことを反映しているものと考えられる。

マニフェストを具体化する作業は、基本的には事務方の職員に任せるというスタンスの知事が多い。この点で異例なのは福井県の西川知事で、予算制度の改革などに知事自身が直接乗り出して、強力なリーダーシップを発揮している。また他の知事も、重要な施策や議会からの反発が強い施策については、知事自身が前面に立って指導力を発揮する場面が見られる。

次に議会の認識や対応についてみると、議会においては概してマニフェストを歓迎する雰囲気はあまりない。むしろ、知事が有権者と直接「契約」を結び、議会の意向とは関係なく、マニフェストの内容を実現しようとする姿勢には不快感や警戒感を表している。したがって、マニフェストの中にこれまでの政策の方向性を大きく修正するような内容が含まれている場合には、その是非を巡って議会では激しい応酬が繰り広げられている。既存の総合計画とマニフェストとの関係についても議会は注意を払っており、マニフェストの履行のために総合計画を軽視するような姿勢に対しては批判的な態度で臨んでいる。

なお、全国の都道府県議会は、一部の例外（北海道など）を除けば、自民党が圧倒的多数を占める構成となっており、民主党系の知事は「野党」が支配する議会との対立構造に否応なく引き込まれることになる。このような対立構造においては、マニフェストは議会が知事を攻撃する恰好の材料となっている観もある。残念ながら多くの場合、マニフェストを巡る知事と議会との応酬は、政策論議とはなっていない。しかし、それらの応酬を通じてマニフェストが含む矛盾や欠陥が明らかになっているケースもあり、しかも多くの場合は知事が記者会見等で問題とされた点についての説明を求められるので、新聞報道等によってその結果は住民に伝えられることになる。したがって、議会が必ずしも意図しているわけではないが、議会はマニフェストの内容を事後的にチェックし、その結果を住民に伝える機能を果たしている面もあると言えよう。

（４）マニフェストの実現状況

本稿執筆時点（2004年3月）において、4道県（北海道、岩手、福井、神奈川）の知事は当選（再選）後約1年、埼玉県知事は約8か月を経過したに過ぎない。よって現時点では、5道県におけるマニフェストの実現状況を評価することは困難である。現時点で明らかなのは、いずれの自治体においても、知事のマニフェストを行政計画に落とし込む作業が一段落しており、今後はその計画を執行する段階に移るということである。

マニフェストを行政計画として具体化する際には、「マニフェストの内容は、有権者との契約だから変更することは許されない」との理由で、マニフェストの内容をほぼそのまま計画化した自治体が多い。例外は神奈川県であり、計画化に当たってはマニフェストの目標値の一部が変更されている。松沢知事は、4年後には目標の50%を達成することが最低限のノルマだと述べているが、これは極めて勇気ある発言と言えよう。ただし、計画化に当たって目標値が変更された項目についても、政治家としては当初の目標値を達成することに責任を持つと松沢知事は述べ、4年後はあくまで当初のマニフェストの目標の達成度によって評価されるべきことを明らかにしている。

なお5道県の知事は、いずれもマニフェストや公約の中に具体的な数値目標を盛り込んでいる。それらの数値目標には、大胆なものや従来型の施策では達成が困難だと思われるものも存在する。しかし、マニフェストやそれを受けて策定された行政計画の中には、その数値目標の達成のため

に斬新な手段が示されているわけではなく、従来型の施策が並べられている場合が多い。このため、マニフェストや行政計画を見る限りでは、その目標達成に関する期待感は薄く、数値目標のみが一人歩きしている観は否めない。いずれの自治体においても、今後はマニフェストの内容を具体的に実行する段階となるが、それぞれの目標の困難度を厳格に判断した上で、各目標を達成するための具体的な方策を早期に再検討していく必要があるだろう。

（５）マニフェストの評価・監視

マニフェストを活用する上で、マニフェストの達成状況の評価や監視は極めて重要な活動だと考えられる（この点については後述する）。残念ながら、今回分析の対象とした５自治体においては、この点に関する認識は必ずしも高いとは言えなかった。いずれの自治体においても、マニフェスト実現のために策定した行政計画の進捗管理として、各目標の達成状況を年１回程度公表していくとしているが、具体的な評価方法や公表方法はまだ固まっていない自治体がほとんどであった。

無論、マニフェストは政治家として知事個人が責任を持つべきものであり、４年後に再選を目指す際に、任期中の達成状況を有権者に示し、その審判を仰げばよいという考え方もありうる。しかし、マニフェストに限らず目標値を設定することの利点は、組織の構成員が常日頃から目標値を意識し、現実と目標値とのギャップを認識することにより、必要な改善や行動につなげることができることにある。また、マニフェストとして有権者と「契約」を結んだ内容への取り組みの現状をいつでも有権者や住民に対して説明できるようにしておくことは、知事の責任でもあろう。以上から、行政内部でマニフェストの達成状況を日常的に評価し、その結果を内部にフィードバックするとともに、住民に対しても定期的（１年に１回という頻度ではなく）に公表していく体制作りは喫緊の課題である。

一方、マニフェストの評価・監視役としては、行政外部の主体、例えば住民やNPO、地域シンクタンクなどの活躍も期待される。行政外部の主体が評価を行うことにより、行政自身が行う評価とは異なる視点を導入することが可能になるし、知事や行政に対してマニフェストの履行に向けてのプレッシャーを与えることにもなるからである。しかし、残念ながら今回調査した５道県においては、行政外部でマニフェストの実現状況を独自に評価・監視していこうとする取り組みを発見することはできなかった。

最後に、特筆すべき動きとして、神奈川県松沢知事が独自の評価組織として「マニフェスト進捗評価委員会」を設置したことを紹介したい。この委員会は県庁とは関係がなく、知事のマニフェストの進捗状況を評価し、毎年度末に報告書を知事に提出・公表することになっている。委員会の主要メンバーは５名の有識者であるが、議決には参加しない県民委員も６名程度加わることになっている。マニフェストの達成状況を知事個人の責任で行うことは、マニフェスト本来の趣旨に適うものであり、この試みの今後の推移と他の知事への影響が大いに注目されるところである。

5. 地方におけるマニフェストの可能性と課題

以上では、マニフェスト知事やマニフェスト自治体が既に登場している現状に鑑み、地方でマニフェストを導入することの是非には敢えて触れず、マニフェスト自治体の実態を分析した。本章では、これまでの分析も踏まえながら、地方においてマニフェストを導入することの意義や課題を明らかにしていくことにする。

(1) 地方におけるマニフェスト導入への異論

2003 年初に北川氏が首長選挙におけるマニフェストの必要性を提唱してから今日に至るまで、地方においてマニフェストを導入することに関して表立った批判や異論は示されていない。これは、候補者が具体的な政策や目標を示し、その実現を有権者と契約という形で約束する、というマニフェストの理念自体には、大きな欠陥がないからだと推察される。その一方で、現状では地方の首長選挙に敢えてマニフェストを持ち出すことの意義はあまり大きくないと考える向きが少なくないことも事実である。以下に挙げるのは、そのような立場の代表的な意見である。

- ①財源の大半を国に依存している状況では、責任あるマニフェストを作成することは困難である。
- ②マニフェストは現職候補を利する可能性がある。言い換えれば、政党や組織の後ろ盾のない草の根的な候補者が、質の高いマニフェストを作成することは困難である。
- ③地方選挙では、重要な政策課題があらかじめ決まっている場合が多いので、マニフェストによって政策面の違いを打ち出すことは困難である。

いずれの意見も否定しがたい一面を含んでいることは事実であるが、首長選挙へのマニフェストの導入を否定するほど決定的な論拠とは言えない。まず①は、首長が政策を実施していく上では財源確保が重要な要素であることから、納得できる意見であることは確かである。しかし、岩手県の増田知事がマニフェストにおいて公共事業の3割削減を打ち出したように、財源の自由度が低い中で、いかにして財源を確保するかという点に、首長候補の創意工夫が発揮される可能性がある。また特別な財源を使用せずに、国や関係する団体に働きかけることにより、達成が可能な政策課題も存在する（例えば、警察官の増員や特別養護老人ホームの増床など）。地方分権改革が徐々にではあるが進んでいることも踏まえれば、①の意見は地方におけるマニフェストの導入を否定するだけの論拠とは言えない。

②については、単に質の高いマニフェストを作成するという点では、現職候補の方が新人候補よりも有利であることは事実である。また新人候補であっても、元官僚や元自治体職員である場合や、政党や支援組織からのサポートを期待できる場合には、そうでない新人候補よりはマニフェストの作成に関しては有利であると考えられる。しかし、新人であることや組織の後ろ盾を持たないことが、逆にメリットとなる可能性もある。現職候補の場合は、自身の過去の政策を否定するような政策を打ち出すことは政治的に困難であるし、新人候補でも政党や組織の支援を受けている場合には、支援元の意向を反映した政策をマニフェストに盛り込まざるを得ない場合もあるだろう。これに対して、草の根的な新人候補の場合には、過去に対しても他の組織に対してもしがらみがないので、思い切った内容のマニフェストを作成することができる。また新人候補ゆえに、

manifestoの質が多少劣っていても大目にみようという心理が有権者に働く可能性がある。以上から、②は一面の真理を含んではいるものの、それとは逆の可能性もありうることを指摘しておきたい。

最後に③については、確かに地方の首長選挙の場合、選挙の争点が「雇用対策」「大規模公共事業（空港や新幹線の誘致など）」「原発問題」「ごみ処理施設」「合併」など、特定の問題に集中する場合が多く、これは自治体規模が小さくなるほど鮮明になる傾向がある。その結果、選挙戦は政策論争というよりは、これらの争点に対する候補者の政治的立場を主張する性格のものとなりがちであり、有権者が各候補のmanifestoの内容を客観的に比較するという形の選挙にはなりにくい可能性がある。しかし、それぞれの争点について、従来の公約ならば「治安改善を目指して警察官の増員を働きかけます」とか「雇用の創出に向けた施策を推進します」という表現に留まっていたのが、manifestoが登場することにより、「4年間で千人の警察官を増員します」（埼玉県・上田知事）とか「2年間で雇用を5万人創出します」（北海道・高橋知事）というように、施策の到達目標がより具体的に示される可能性が高まる。また同じ雇用対策でも、観光産業を重視するのかIT産業を重視するのか、あるいは、既存の中小企業に対する金融面の支援等により対応するのか、新規の起業を促進するような施策を図るのか、等で候補者が独自性を打ち出すことができれば、有権者にとってアピールするmanifestoとなる可能性は大いにある。したがって、地方の首長選挙においても、立候補者が独自性があり、しかも有権者にアピールするmanifestoを作成することは十分に可能であると考えられる。

以上をまとめれば、首長選挙においてmanifestoを導入することに関しては疑問も呈されているが、manifestoの利用を否定するだけの決定的な論拠は見当たらない。

（２）地方におけるmanifestoの意義

①理念面の意義

manifestoの意義を検討する上では、理念面と実践面に分けることが有益である。

まず理念面では、候補者と有権者がmanifestoの内容について「契約」という形で約束するというmanifestoの形式は、住民自治の理念に合致するものである。従来の公約は具体性に欠け、内容も抽象的であることから、首長選挙において有権者は人物本位で選択をせざるを得なかった。確かに自治体を指導する立場にある首長の「人物」は、当選者を決定する重要な判断基準とされるべきである。しかし、人物本位の選挙である限りは、住民自治の理念を実現することはできない。人物本位とはいえ、候補者の知名度が当選者を決する重要な要因であったことも事実である。一方、manifestoには候補者のビジョンや政策が具体的に示されていることから、有権者にとっては候補者が目指す「地域のあり方」をイメージすることが容易になる。manifestoの意義とは、従来の「人物」が中心だった有権者の評価軸に「地域のあり方」という評価軸が新たに加わるということである。

理念面の第2の意義は、政策目標が具体化することにより、政治責任が明確化するというものである。従来の公約も、本来はその履行を有権者に約束するという性格のものである。しかし、候補者の側でも有権者の側でも、公約の達成度に関する期待値は極めて低いのが実態であるし、そもそも公約の内容が具体性を欠くために、事後的にその達成度を検証することが困難な場合が

多い。これに対して、マニフェストにおいては実行すべき政策や達成すべき目標が具体的に示されるので、マニフェストの実現状況を評価することは容易である。またマニフェストの履行に関しては、首長本人が責任を負うことが明確に認識されており、次回の選挙で再選を目指す場合には、履行状況について有権者の審判を仰ぐことになる。このように、マニフェストによって政治責任が明確化することは、有権者の政治への関心や信頼を高めることにつながるし、候補者や首長としても、マニフェストの内容に責任を持った行動を取るインセンティブとして働くことが期待される。

②実践面の意義

次に実践面では、マニフェストの登場により、従来よりも大胆な政策を打ち出すことができる可能性が高まると考えられる。ただし、これは常に当てはまるわけではなく、一定の条件の下でという留保付きである。例えば、岩手県の増田知事がマニフェストにおいて示した公共事業の3割削減という目標は、建設業界が重要産業である岩手県においては、かなり思い切ったものである。このような思い切った目標設定は、どの候補者にも可能であるとは限らない。増田知事の場合には、2期にわたり知事として発揮したリーダーシップと積み上げた実績や自信の裏付けがあってはじめて可能となった目標設定だと言えることができる。誰にでもできることではないが、マニフェストによって有権者と「契約」を結んだことを梃子として、困難な課題に対処しようとする増田知事の手法は、マニフェストの実践的な効用を示唆していると言えよう。

同じく知事に焦点を当てれば、マニフェストには首長がリーダーシップを発揮しやすい環境を作り出すという効用もある。従来であれば、事務方の主導によって事業化のスケジュールや計画が立てられていた自治体でも、マニフェストの導入によって、マニフェストの内容を忠実に反映したスケジュールや計画を事務方が立案するように変化が生じている。マニフェストを提示して当選した直後から、庁内はその実現に向けて一斉に動き出すことが期待できるので、首長のビジョンや政策を実際に展開することができる可能性は従来よりも高まっている。このことから、マニフェストは「選挙のツール」であるだけでなく、当選後の「首長のツール」であるとも言えよう。ただし、マニフェストによってリーダーシップを発揮しやすくなる一方で、それに見合うだけの責任を首長が負わねばならないことは言うまでもない。

次に、庁内に目を向ければ、マニフェストによって庁内全体が同じベクトルを共有することができることをメリットとして挙げることができる。これは、今回調査対象とした5つの自治体において共通に観察された現象である。同じベクトルを共有するということは、意思決定や実行が迅速化するというメリットにもつながる。また、マニフェストによって目指すべき目標が明確に設定されているので、首長や幹部の指示を待つのではなく、職員が自主的に具体策を考えたり行動を取ったりするという積極性の向上を期待することもできる。

一方、マニフェストの実現状況を住民に知らせることは、首長自身の政治的責務である。だが、庁内の職員はマニフェストの実現状況について首長から絶えず説明を求められるはずであるし、求められなくてもそのことを意識せざるを得ない。したがって、庁内でマニフェストを具体化するプロセスやその履行状況を常時フォローし、その結果を公開・公表しようとするインセンティブが働くので、マニフェストに関する行政の透明性やアカウンタビリティが向上することが期待

される。

議会に注目すると、神奈川県や埼玉県において顕著であるように、マニフェストを契機として議会における論争が活発化している。実態としては、知事の攻撃材料としてマニフェストが利用されている観が強いものの、マニフェストを巡る応酬を通じて、マニフェストの問題点が明らかにされたり、知事と議会との立場の相違が明確化するという効用も生じている。議会においてマニフェストを巡る実質的な政策論議が交わされるようになるまでには、乗り越えるべき障壁も少なくないが、少なくともマニフェストの登場により、議会において緊張感のあるやり取りが行われるようになってきていることは、歓迎すべき変化と言えよう。

最後に、市民サイドから考察すると、マニフェストの登場により政策形成へ市民が参加する可能性が従来よりも高まることが期待される。マニフェストは候補者と有権者との「契約」であることから、候補者は選挙前から当選後に至るまで、従来以上に有権者や地域住民を意識するようになる。この結果、候補者の中にはマニフェストの作成時や当選後マニフェストを具体化する際に、市民参加の手法を採用して住民の意識やニーズを把握した上で判断を行おうとする者も出てくるだろう。一方、地域住民の側でも「契約」を結んだマニフェストの履行状況については、従来の公約の場合以上に関心を寄せることになる可能性が高い。現時点では具体的な動きは見られないものの、首長の当選後にマニフェストの実現状況を独自に評価・監視する取り組みを住民サイドが開始する可能性はあるし、もしもこのような取り組みが開始されれば、首長や行政も、その評価・監視結果を容易に無視することはできないだろう。

(3) マニフェストの抱える問題点

首長選挙にマニフェストを導入する意義が認められる一方で、実態をみる限りでは、マニフェストを利用する上での問題点を指摘することができる。

① マニフェスト自体に関わる問題点

まずマニフェスト自体に関わる問題としては、既存のマニフェストの質が十分ではないという点を挙げることができる。ここでマニフェストの質とは、図表4が示すように、マニフェストの具体性、妥当性、検証可能性、実現可能性という4つの基準によって定義を行っている。現状では、これらの4要素を高い水準で満たすマニフェストはまだ見当たらない。

マニフェストが日本に紹介されてからまだ間もないこと、多くの候補者にとってマニフェストの作成に充てることのできる期間が極めて限られていること、マニフェストを作成する十分なスキルを候補者やその側近が持ち合わせるには至っていないことを考慮すれば、現状にはやむを得ない面もある。とはいうものの、マニフェストの質が低いことは、マニフェストにとっては致命的な欠陥だと言えるので、マニフェストの質を向上させていくことは重要な課題である。

なお、マニフェストの条件としてよく指摘される「期限、数値目標、財源」の3点セットが明示されていること自体は、マニフェストの質を担保しない。重要なのは、期限、数値目標、財源のそれぞれが、図表4の4つの基準を満たしているかどうかということである。さらに言えば、質の高いマニフェストが必ずしも適切な政策パッケージや魅力的なマニフェストであるとは限らない。マニフェストの内容が適切であるか魅力的であるかは、どちらかと言えば主観の問題であ

り、その評価は個人の判断に委ねられるべきである。

図表5 マニフェストの質を構成する要素

具 体 性	政策の内容や手段が具体的に示されていること
妥 当 性	正確な事実認識に基づき、内容自体も正確であること
検証可能性	事後的に達成度の評価が可能であること
実現可能性	単なる願望ではなく、実現性の高い政策パッケージとなっていること

出所：筆者作成。

マニフェストに関してよく指摘される問題として、ポピュリズムに陥る危険性があるという懸念がある。確かに、候補者にとってマニフェストは選挙ツールとしての一面を持っているので、自己に不利な政策を敢えてマニフェストに盛り込まないことは、候補者としては極めて合理的な行動である。ただし、ポピュリズムの傾向は従来の公約にも共通するものである。従来の公約は、その達成に関する政治的責任を問われる可能性が低いことから、マニフェスト以上にポピュリズムの傾向は強いものと考えられる。マニフェストにおいても依然としてポピュリズムの懸念は消えないものの、その履行に政治的責任を負うべきことがはっきりしていることから、人気取りのために実現の可能性が極めて低い政策がマニフェストに盛り込まれる可能性は、従来の公約の場合よりも低いと言えよう。

②選挙に関わる問題点

次に、選挙戦に関わるマニフェストの問題点を整理する。

まず既に指摘したように、マニフェストを作成する上では、現職候補や新人候補でも官僚出身者や政党の後ろ盾を持つ候補者が有利な傾向がある。このような有利さを生む源泉は、情報収集能力、行政に関する知見や経験、マニフェストを作成するスキルである。だからと言って、新人候補が圧倒的な不利を強いられるとは限らないことも既に述べたとおりであるが、行政内部に特定の情報ルートを有する候補者とそうでない候補者との間に大きな情報格差が生じないように配慮することは必要であろう。

一方、現状ではマニフェストの質が高くないことを先に指摘したが、逆にマニフェストが本格的であればあるほど、公職選挙法に抵触する可能性が高まるという問題がある。これは、現行の公職選挙法の下では、「政治活動」としてのみマニフェストを利用する余地があり、マニフェストが具体的になればなるほど、政治活動の領域を逸脱して違法な選挙運動とみなされる危険性が高くなるからである。さらに、現行の公職選挙法はマニフェストを配布することやインターネット上で掲示することを大きく制約しているため、マニフェストを作成しても、選挙期間中にその内容を幅広い有権者に伝えることが事実上不可能となっている。

最後に、選挙に関わるより根本的な問題としては、マニフェストが「政策のセット販売」であることを挙げることができる。これは言うまでもなく、マニフェストには様々な政策がパッケージとして含まれていることから、有権者はマニフェストを総体として支持するかしないかの判断

をせざるを得ず、マニフェストに含まれた個別の政策については異議を唱えることができないということである。有力な候補者が複数立候補している場合には、たとえ「セット販売」であっても、より良い「セット」を選択する余地が有権者には残されているが、有力候補が実質的に1人である場合には、有権者にとって事実上選択肢はなくなってしまう。後者の場合でも、当選者は有権者の信託を得たとして、マニフェストの内容を忠実に履行しようと努めることが予想されることから、マニフェストの中に多くの有権者が望まない政策が含まれている場合には、従来の公約の場合よりも深刻な問題を引き起こす可能性がある。

③実現段階の問題点

最後に、マニフェストを実現に移す段階における問題点を2点指摘する。

第一に、マニフェストが政策や目標を具体的に示しているために、それらに縛られて政策が硬直化する危険性がある。首長の任期中には、行政の内外で様々な変化が起こりうるが、マニフェストによって、それらの変化に対応する柔軟性が損なわれる可能性がある。これは、地方自治体のみならず、中央政府においてもマニフェストを導入する場合には同様に懸念される問題である。

第二に、首長と行政がマニフェストの履行に集中するあまり、マニフェストに含まれない政策や分野が不遇となる可能性がある。これは、実際にマニフェストに直面している自治体において実際に表明されることの多かった懸念である。多くの自治体が財政面で困難を抱えており、「あれもこれも」から「あれかこれか」の行政運営への転換を迫られている現状を踏まえれば、不遇な政策分野が発生することは必然とも言える。しかし、不遇となる分野がマニフェストから漏れている分野であるべきかどうかについては慎重な検討が必要であろう。

(4) マニフェストの可能性

以上では現在のマニフェストが抱える問題点を検討したが、これらの問題点の多くは従来の公約にも共通するものである。ただし問題点によっては、公約がマニフェストに変わることでより問題が先鋭化しているものもある。一方、マニフェストに固有の問題点もあるが、それらは主に技術的なものである。問題点の性格によりマニフェストが抱える問題点を分類すると図表6のとおりである。

図表6 マニフェストが抱える問題点の性格

問題点の性格		具体的問題点
マニフェストに固有の問題点		・公職選挙法への抵触 (②) ・マニフェストの周知困難 (②)
公約・マニフェストに共通の問題点	マニフェストにおいて問題点が先鋭化	・マニフェストの質 (①) ・現職候補に有利 (②) ・「政策のセット販売」 (②) ・政策の硬直化 (③) ・不遇分野・政策の懸念 (③)
	マニフェストにおいて問題点が緩和	・ポピュリズムの懸念 (①)

注:①、②、③は本文中の①マニフェスト自体に関わる問題点、②選挙に関わる問題点、③実現段階の問題点をそれぞれ示す。

出所:筆者作成。

図表6が示すように、マニフェストにおいて先鋭化している問題点が多いのは事実であるが、それらの多くは、先にみたマニフェストの意義と裏腹の関係にある。従来の公約を維持していく限りは、地域や自治体に大きな変化を期待することはできないが、マニフェストを導入することにより、先にみたような理念面と実践面におけるメリットや好ましい変化を期待することができる。マニフェストは変革の契機を見つけないことができない自治体にとっては、新たな改革の可能性を開くものであり、その効用はマニフェストに伴う問題点を上回ると考えられる。

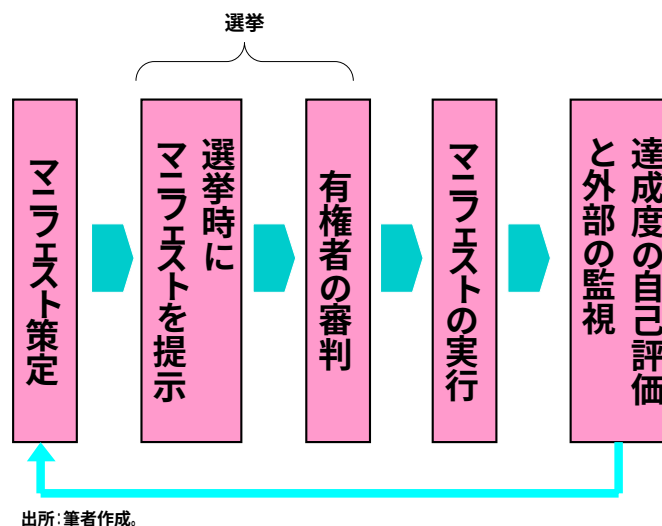
一方、そのスピードは不明であるが、今後も首長選挙におけるマニフェストの利用は広がっていくことが予想される。その主な理由は3つある。第一に、マニフェストの理念自体は支持や共感を広く集めやすいということがある。第二に、2003年11月の総選挙において主要政党が全てマニフェストを提示したことから、国政レベルにおいてはマニフェストの定着に向けて一步を踏み出している。国政レベルにおける動きは、当然のことながら、地方レベルにも影響を与えることが予想される。最後に、政党や政治家以外の様々な主体がマニフェストの普及を目指す取り組みを開始していることである(図表1を参照のこと)。それぞれの主体のマニフェストの解釈は一樣ではないものの、今後もこのような取り組みが広がり続ければ、首長選挙におけるマニフェストの利用を後押しする要因として働くものと予想される。

マニフェストが地方改革の起爆剤となる可能性を持っており、実態としても、当面はマニフェストの利用が普及することが予想されるとすれば、今後目指すべき方向性は、マニフェストの持つデメリットを最小限に抑えながら、その意義を発揮していくことであろう。

（５）マニフェストの課題

地域にマニフェストを導入するということは、単にマニフェストを提示した首長が当選することだけではない。そのマニフェストを着実に実行に移し、マニフェストの実現状況を自他が評価し、その評価結果を次の選挙に生かしていくというサイクルが機能しなければならない。このようなサイクルは「マニフェストのサイクル」と呼ばれている。地域でマニフェストを活用していくためには、マニフェストのサイクルの各プロセスを充実させていくことが必要である。そのために特に重要な課題は、①マニフェストの質を向上させること、②マニフェストを有権者に伝えること、③マニフェストの事後的な評価・監視を行うこと、の３点である。以下ではそれぞれの点について、具体的な課題を整理する。

図表７ マニフェストのサイクル



①マニフェストの質の向上

質の高いマニフェストを作ることは、本来は候補者個人の責任である。質の低いマニフェストを作成した候補者は、落選することなどによって、自分自身がその責任を負うことになる。しかし、マニフェストの質を全体的に向上させていくことは、地域にとっても有益なことなので、それを候補者の努力のみに任せておくことは必ずしも得策とは言えない。

これまでの分析で、新人候補（特に、官僚出身でない者や政党や組織の後ろ盾のない者）はマニフェストを作成する上で困難を抱えていることが明らかであることから、新人候補のマニフェストの質を向上させることが優先されるべきである。そのためには、現職候補と新人候補との行政に関する情報格差を是正することが重要な課題である。これは、新人候補のマニフェストの質を高めるという意味だけでなく、公平性の観点からも必要である。

一方、間接的な方策にはなるが、地域の NPO など外部の主体が、マニフェストの内容とその実現状況を継続的に監視していくことにより、マニフェストの質的向上につながることも期待される。

②マニフェストの周知

既にみたように、現行の公職選挙法の下では、マニフェストの内容を有権者に伝える手段（媒体）、場所、期間等が大きく制約されている。有権者がマニフェストを容易に入手・閲覧することができなければ、マニフェストを作る意味がない。たとえ質の高いマニフェストを作成することができても、それを有権者に広く伝えることができなければ、マニフェストがその地域に実質的な影響をもたらすことは期待できないからである。よって、せめて国政選挙並みにマニフェストの頒布をできるようにすることが当面の課題と言えよう。

③事後的な評価・監視

マニフェストの達成状況を事後的に評価・監視していくことは、マニフェストのサイクルにおいて極めて重要なプロセスである。現状では、事後的な評価・監視の重要性が十分に認識されているとは言えないことから、関係する主体は早急にそのことを認識し、実際に評価・監視活動を開始することが必要である。

評価・監視にあたる主体は行政内部（首長と行政）と行政外部の主体（議会、住民、NPO、マスコミ等）とに分けることができる。行政内部では、マニフェストの実現状況を常時フォローし、住民に対して定期的に説明する責任がある。また首長は、任期の終了が近づいた時点でそれまでのマニフェストの履行状況を自己評価し、再選を目指して立候補する場合には、自己評価結果を新しいマニフェストの中で明示しなければならない。

一方、議会、住民、NPO、マスコミ等の行政外部の主体は、それぞれの独自の立場から、行政のマニフェストへの取り組みとその達成度を監視していくことが必要である。外部の主体が常に監視することは、行政に対してマニフェスト実現へのプレッシャーを与えることにつながる。

6. マニフェストの活用に向けて（提言）

これまでの分析と整理を踏まえて、地域に望ましい形でマニフェストを活用していくための条件を提言としてまとめた。提言は全部で12点あり、5（5）で示したマニフェストの課題の整理にほぼ対応する形で示されている。

（1）マニフェストの質の向上に向けて

提言1：現職候補と新人候補の情報格差を是正するために、行政情報の公開を進めるべきである（特に予算、財政関係の情報）。

提言2：現職候補と新人候補は、それぞれの強みを生かしたマニフェストを作成するべきである。

提言3：住民、NPO、地域シンクタンクは、少なくとも関心のある政策について、不適切・不明確な内容がある場合には、候補者に確認すべきである。できれば独自にマニフェストを評価することが望ましい。あるいは、独自のマニフェストを作成することも有効である。

（2）マニフェストを知る機会の拡大に向けて

提言4：首長選挙についても、国政選挙並みにマニフェスト（パンフレット）の頒布を可能にするべきである。

提言5：ホームページにおける本格的なマニフェストの掲載も原則として自由化すべきである（インターネット上のホームページによる選挙運動の是認）。さらに、ホームページ上での政策論争等を可能とするため、選挙期間中のホームページの書き換えを認めるべきである。

提言6：マスコミには、マニフェストや公約の相違を有権者に迅速かつわかりやすく伝える上で引き続き重要な役割が期待される。またマニフェストの入手・閲覧方法を有権者に伝えることも重要である。

（3）事後的な評価・監視の充実に向けて

提言7：行政は、マニフェスト実現に向けた取り組みや達成状況を常時フォローし、定期的に（できれば年に1回以上）その報告を住民に対して行うべきである。

提言8：また外部の主体がマニフェストの達成度を評価できるよう、行政は関連する情報を公表すべきである。

提言9：首長は任期終了前に任期中のマニフェスト達成度を自己評価し、住民に対して報告しなければならない。また再選を目指す場合には、達成度評価をマニフェストの中に盛り込まねばならない。

提言10：議会はマニフェストの内容を精査し、必要な場合には政策の変更や目標値の修正などを促していくべきである。

提言 11：マスコミには、当選後のマニフェストへの取り組みと達成状況を市民の目で厳しくチェックしていく役割が求められる。

提言 12：NPO や地域シンクタンクには、地域住民に代わってマニフェストの達成状況を監視していく役割が期待される。

以上の提言を主体別に整理したのが図表 8 である。なお、これらの提言は、地域においてマニフェストを活用していく上で、特に重要だと考えられる条件を整理したものである。マニフェストにおいて特に重要な主体は、首長候補者と地域の主体（住民、NPO、地域シンクタンクなど）だと考えられるが、それぞれの主体がマニフェストを活用していくためには、ここで掲げた提言だけでは十分でなく、マニフェストを活用していく上での具体的・実践的な指針が必要となる。そのような指針を附属資料に示したので参考にして頂きたい。

図表 8 マニフェスト活用のための提言（まとめ）

	マニフェストの質的向上	マニフェストを知る機会拡大	事後的な評価・監視の充実
首 長	2.強みを生かしたマニフェスト作成		9.任期終了前に達成度評価を公表 9.次のマニフェストに自己評価を盛り込む
行 政	1.行政情報の公開		7.取組や達成状況を定期的に公表 8.関連情報の公表
議 会			10.マニフェストの精査と内容の変更・修正
マスコミ		6.迅速かつわかりやすく報道	11.取組や達成状況を監視する役割
住民・NPO	3.内容の確認 3.マニフェストの評価 3.独自マニフェストの作成		12.取組や達成状況を監視する役割
国		4.5.公職選挙法の改正	

注：各項目の数字は提言番号を示す。
出所：筆者作成。

参考文献

- IT 選挙運動研究会編（2003）『IT 社会における選挙運動・選挙管理』国政情報センター
- 金井辰樹（2003）『マニフェスト 新しい政治の潮流』光文社新書
- 木村剛（2003）『マニフェスト論争 最終審判』光文社
- 小池純司（2003）「マニフェストの登場が呼び起こす自治体経営の革新」『NRI 地域経営ニュースレター』Vol.58
- 自治省選挙部編（1999）『地方選挙における政党・政治団体の政治活動の手引（第5次改訂版）』第一法規
- 選挙制度研究会（2002）『統一地方選挙の手引 平成15年』ぎょうせい
- 竹下譲（監修・著）（2002）『新版 世界の地方自治制度』イマジン出版
- 竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子（2002）『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい
- 竹下譲（2003）「マニフェストの機能ーイギリスのマニフェストー」『季刊行政管理研究』No.102
- 日本総合研究所調査部（2003）『自民・民主両党のマニフェスト比較ーSMART 基準からの評価分析ー』JRI News Release
- 富士総合研究所（2003）『「マニフェスト選挙」に関する意識調査結果』
- 舟場正富（1998）『ブレアのイギリス 福祉のニューディールと新産業主義』PHP 新書
- 四日市大学地域政策研究所（ローカル・マニフェスト研究会）（2003）『ローカル・マニフェストー政治への信頼回復をめざしてー』イマジン出版

付表1 マニフェスト知事のプロフィール

都道府県		北海道	岩 手	福 井	神奈川
知 事		高橋 はるみ	増田 寛也	西川 一誠	松沢 成文
年 齢 (当選時)		49歳	51歳	58歳	45歳
在 任		1期目	3期目	1期目	1期目
当 選 日		2003年 4月13日 統一地方選挙)	2003年 4月13日 統一地方選挙)	2003年 4月13日 統一地方選挙)	2003年 4月13日 統一地方選挙)
投 票 率		61.8% 前回 63.7%)	68.7% 前回 71.9%)	72.2% 前回 76.3%)	48.4% 前回 45.7%)
参考)得票数		高橋はるみ 798,317 鉢呂吉雄 736,231 磯田憲一 428,548 伊藤秀子 371,126 他 5名	増田 寛也 669,527 菅原 則勝 89,692	西川 一誠 245,538 高木 文堂 199,497 山川知一郎 16,643	松沢 成文 1,040,594 宝田 良一 676,534 飛鳥田一朗 643,583 田嶋 陽子 496,319 他 3名
選挙時の立場	現職／新人	新人	現職	新人	新人
	前職	中央官僚 (経済産業省)	中央官僚 (建設省)	副知事	衆院議員 (民主党、3期)
	地方における経験	北海道道経済産業局長	茨城県課長など	副知事	神奈川県議 (2期)
	所属政党	無所属	無所属	無所属	無所属
	支持／推薦政党	自民・保守等推薦、公明支持	—	自民・民主・公明・社民・保守推薦	—
マニフェスト (公約) 名		私の政策】北海道新生 (マニフェストとは称さず)	一岩手をこう変えますー 私の政策	福井元気宣言	松沢しげふみ 神奈川県力宣言！

都道府県		埼 玉	徳 島	福 岡	佐 賀
知 事		上田 清司	飯泉 嘉門	麻生 渡	古川 康
年 齢		55歳	42歳	63歳	44歳
在 任		1期目	1期目	3期目	1期目
当 選 日		2003年 8月31日 前知事の任期途中での辞職による 選挙	2003年 5月18日 前知事の任期途中での失職による 選挙	2003年 4月13日 統一地方選挙)	2003年 4月13日 統一地方選挙)
投 票 率		35.8% 前回 59.2%)	63.4% 前回 52.7%)	48.3% 前回 51.3%)	69.7% 前回 66.5%)
参考)得票数		上田 清司 808,092 島津 昭 451,057 浜田卓二郎 210,198 坂東真理子 204,389 他 4名	飯泉嘉門 206,221 大田 正 197,732 篠原滋子 10,726	麻生 渡 1,162,836 今里 滋 710,230	古川 康 160,809 宮原 岩政 147,842 樋口 久俊 76,520 木下 知己 30,149 他 2名
選挙時の立場	現職／新人	新人	新人	現職	新人
	前職	衆議院議員 (民主党、3期)	中央官僚 (旧自治省)	中央官僚 (通産省・特許庁長官)	中央官僚 (総務省)
	地方における経験	なし	徳島県商工労働部長、県民環境部長	近畿通商産業局長	岡山県課長、長崎県部長など
	所属政党	無所属	無所属	無所属	無所属
	支持／推薦政党	—	自民・保守推薦	自・民・公・由・社・保・連推薦	自民県連支持 (無所属 4名を支持)
マニフェスト (公約) 名		新生埼玉マニフェスト	カモン・マニフェスト	あそう渡マニフェスト159	パワふる佐賀 古川やすしの約束

付表２ 代表的なmanifestoの内容

都道府県		北海道	岩 手	福 井	神奈川	埼 玉	徳 島	福 岡	佐 賀
manifesto(公約)名		私の政策】北海道新生 (manifestoとは称せず)	一岩手をこう変えますー 私の政策	福井元氣宣言	松沢しげふみ 神奈川力宣言！	新生埼玉manifesto	カモン マニフェスト	あそう渡manifesto159	パワふる佐賀 古川やすしの約束
公表・頒布 の方法	冊子	冊子を配布	冊子は広く配布せず	冊子は広く配布せず	確認団体 神奈川力をつくる会」 が冊子 候補者名なしを街頭演 説の際のみ実費100円で頒布。 2,000部完売。	冊子を配布	冊子の配布状況は未確認)	冊子の配布状況は未確認)	冊子の配布状況は未確認)
	ホームページ	後援会のHP上に公約を掲載 (HPは当選後閉鎖)	なし	後援会のHP上に掲載	確認団体のHP上に掲載 (告示日後閉鎖、選挙後復活)	確認団体のHP上に掲載	個人HP上に掲載	個人HP上にPDFで掲載 (就任後も掲載)	個人HP上に掲載 (就任後も掲載)
	URL	ー	ー	http://www.nishikawa-sssei.com/	http://www.matsuzawa.com/kanagawa/	http://www.shinsei-saitama.com	http://www.e-comeon.net/manifesto/index.html	http://www.aso-wataru.jp/manifesto/index.html	http://www.power-full.com/kisya.htm
体 裁		A5版	A4版	A4版	HP掲載のものを印刷すると A4約 50ページ	A4版	A4版	A4版	印刷するとA4約 10ページ
分 量		28ページ	11ページ	14ページ		11ページ	9ページ	15ページ	
構 成		I 私の北海道に寄せる思い II めざま北海道の姿 III 2つの緊急優先課題 IV 7つの重点施策 V 私が4年間で必ず実現する 主な新規施策	1 私のビジョン 2 2つの緊急優先課題 3 7つの重点施策 4 行政システムの進化 5 施策推進のためにー本県の 財政改革の目指すもの	本県の行政機構構改革 I 元氣な産業 II 元氣な社会 III 元氣な県土 IV 元氣な県政	PART.1 神奈川力で日本を変える PART.2 神奈川力で県政を変える PART.3 神奈川力で経済を再生 PART.4 神奈川力で教育を再生 PART.5 神奈川力で環境を守る PART.6 神奈川力で暮らしを守る	3つの針 5つの"日本一"宣言 3つの"守るもの" 政策宣言 その1 すぐやります！ その2 1年以内にやります その3 4年以内にやります	1. ③-アツとくしま」の実現 2. 経済再生とくしま」の実現 3. 環境首都とくしま」の実現 4. 安全 安心とくしま」の実現 5. いやしの国とくしま」の実現 6. ユニバーサルとくしま」の実 現 7. にぎわいとくしま」の実現	・県民主義の姿勢で日本一住み やすい元氣な福岡をつくりま す ・働く人のために ・女性のために ・高齢者 障害者のために ・子どもたちの教育と自立社会 のために ・くらしの安心のために	I 県民との 約束」 II 5つのビジョン III 6つの挑戦と49の具体化 IV 知恵とパワーで財源確保 V ポジション・コメント
数値目標数		7	16	11	36	6	4	34	9
主な数値目標		○平成15、16年度の2年間で5 万人の雇用の場を創出 ○平成18年度の外国人観光客 を50万人に ○平成18年度までに特別養護 老人ホームを2500増床 ○平成18年度までにケアマネ5 千人、ヘルパー4千人養成	○前期 2年間で、サービス関連 産業で新たに1万5千人の雇用 を創出 ○2010年までに電力自給率を現 在の1/4程度から1/3程度へ ○平成18年度までにインター ネット人口普及率を70%以上 に、ブロードバンド世帯普及率を 40%以上に ○平成15、16年度に公共事業を 各15%縮小	○1万5千人の雇用創出 ○産学官共同研究企業数を倍 増 ○5千の新規創業を達成 ○農業生産法人数 認定農業者 数を1.5倍に ○ まちなかキッズ ヴルム」を 100か所設置 ○高校生の学力全国10位以内 の実現 ○ 待機者ゼロ県」を実現	○国から税源移譲を勝ち取り、 県の税収を1400億円増やす ○行政職員を1500人削減し、警 察職員を1500人増員する ○入札制度の抜本改革により、 公共事業のコストを年間140億円 削減 ○学校改革により、不登校生徒 を3割減らす	○知事の給与、賞与、退職金を 2割カット ○任期中に一般会計予算にお ける県債依存度を15%以内に抑 制 ○4年で千人 毎年250人ずつ) の警察官を増員 ○約3千人の待機児童を4年間 でゼロに ○特別養護老人ホームを4年間 で8,500床増加 ○在宅介護支援センターを4年 間で100か所増加	○情報公開度ランキングで2年 以内にベストテン入り ○4年間で起業数を3倍増 ○温室効果ガスの総排出量の 伸び率を2010年までで10%削減 ○平成17年度までにⅡ講習会等 の受講者を10万人突破	○幹部候補として採用する行政 職員の1/3程度を民間経験者 から選ぶ 平成18年度) ○職員定数を約900人削減する (平成14～18年度) ○8万人の新たな雇用を生みだ す 平成19年度) ○前倒し採用などにより警察官 を焼 1,000人増員する 平成14 ～18年度)	○情報公開度全国1位を目指す ○1万人規模の新規雇用の創出 を目指す ○ブロードバンド利用可能世帯 カバー率90%以上を目指す ○産業廃棄物のリサイクル率を 現在の40%から50%へ10ポイン トアップを目指す
その他の公約		○雇用対策と中小企業対策を緊 急優先課題と位置づけ ○掲げた政策を実現するための プラン策定を平成15年度中に実 施 ○新タイプの学校増設 ④中一 貫モデル校、中高一貫校、ス ーパーサイエンス・スクール、ス ーパーリサーチ・スクール、ス ーパーラボ・ラウンジ・スクール)	○上記の雇用対策と並んで、青 森県境の不法投棄事業への取 組みを緊急優先課題に位置づけ ○平成16～18年度を財政構造 改革集中実施期間に	○行財政構造改革により平成18 年度までに200億円の財源を確 保 ○ビジネス・スクールを開設 ○ 福井女性会議」の設置 ○原発は現在の15体制を堅持	○新たな広域政府 首都圏連 合」を設置する ○県民投票制度や知事の大選 禁止を定める 自治基本条例」を 制定 ○住基ネットについては、制度 廃止を含む見直しを図る	○知事の大選費を100%公開 ○県取引企業からの献金を受け 取らない ○多選禁止条例の制定 ○特定出資邦人の削減 ○住基ネットの見直しを検討	○第三者機関による県の外郭団 体の改革 ○ とくしまコールセンター」の誘 致促進 ○ とくしま生活環境保全条例」 の制定 ○県産食品の認証制度を構築	○平成18年度までに、特例的県 債発行ゼロ、基金とくぐずなし の財政運営を実現 ○公共事業の優先順位決定方 法をはっきりさせる 平成15年 度) ○県民生活や県の将来発展を支 える社会資本 新幹線、高規格 幹線道路等)整備は着実にす ずめる	○年1回 県政満足度評価」を実 施 ○100の業種、1000の会社との 緊急対話を実施 ○県民の長い間の努力によって 開港した佐賀空港の活用によっ て新しい佐賀の発展を引き出し たい
達成期日に関する記述		4年間で必ず実現する新規施 策」については達成時期を明示	4年、前期2年、年度別など明記	ほとんどの施策を任期中に達成 とする	37政策のほとんどに 期限」を明 記。	すぐやる、1年以内にやる、4年 以内にやるに分けて明示	一部を除いてほとんどなし	何割かの施策は実施年度を明示	ほとんどなし
財源の記述		財源に関する記述はほとんどな し 景気回復を優先することにより 増財政政を建て直すという姿勢)	歳入の見直しにより、一般財源 200億円を生み出すことを約束	大規模施設整備の原則凍結や 事務事業の見直し等により200 億円を捻出。	37政策のほとんどに 財源」が書 かれている。ただしその総額が どのよう手当てされるかは必 ずしも明確ではない。	知事給与のカットと指定出資法 人の削減以外は財源に関連す る具体的な記述なし	具体的な記述はなし	職員定数削減、事業見直しなど で1200億円経費を削減し、400億 円を将来発展のための財源にす る、とある。個別の記述はなし。	政策評価、経常経費見直し、税 収増加により、4年間で100億円 程度の財源を捻出する、とある。 個別の記述はなし。
そ の 他		財源に関する記述がないことな どmanifestoとしては不十分で あることを高橋氏自身も認識。 したがってmanifestoとは自称し ていない。 ただしⅣ 私が4年間で必ず 実現する主な新規施策」の内容 が具体的であることから、一般に はmanifesto的な公約と見られて いる。	現職として、過去2期の実績の 評価はなし。	・綱羅的ではあるが、それぞれ の政策について具体的な手段が 示されている。 ・野心的というよりは、実現可能 性の高い現実的なmanifestoだ と言える。	・県の管轄外目標(値)や、現実 的でない目標(値)が含まれて おり、就任後の対応に迫られる こととなった。 ・就任後、50%達成が合格ライン である旨の発言があった。	・政策というよりは施策レベルの 内容が中心。 ・内容は具体的にわかりやすい。 ・綱羅的な内容ではなく、政治改 革と行政改革に関連する施策 が多い。	・manifestoとしてはコンパクト であり、パンフレットは読みやす く構成されている。 ・政治理念やビジョンに関する記 述が欠けている。 ・キャッチフレーズ的な政策が並 んでおり、政策の具体的な内容 は示されていない。	・盛り込んだ内容の大半はすで にある県の計画や議会での答 弁、どのマスコットの指摘あり。 ・現職としての実績には、文言で 断片的に触れる程度。 ・最大の争点となると見られてい た新福岡空港建設構想問題も、 推進から方針転換しながら一 切、説明なし。	・県の公共事業2つについて中 止を求めた可能性に言及。 ・政治とカネについて言及。

付属資料 マニフェスト活用のための指針

地方でマニフェストを活用していく上で特に重要な役割を果たすのは首長選挙候補者と住民・NPO・地域シンクタンクである。そこで、これらの主体のためにマニフェスト活用のための指針を作成した。指針の内容は、本編の「6. マニフェストの活用に向けて（提言）」で示した提言内容に、マニフェストを活用する上でのより具体的・実践的な指針を加えたものである。（ゴシック体で示されているのは、本編の提言に対応している項目）

I. 首長選挙候補者向け

（1）基本的な考え方

- ◆ マニフェストにとって数値目標・期限・財源の3点セットは重要な要素ではあるが、これに固執しすぎる必要はない。重要なのは、政策の内容が具体的であり、かつ責任ある内容となっていること。
- ◆ マニフェストは民主主義、住民自治の理念に合致するものであり、選挙に際してこれを有権者に示すことにより、政策の実施と目標達成に関する責任を明らかにすることが望ましい。
- ◆ 一方、より能動的にマニフェストを「選挙ツール」として活用していくという視点も必要である。

（2）マニフェスト作成にあたっての留意点

現職候補の場合

- ◆ マニフェストは言わば「卒業試験」（飯尾潤氏）。
- ◆ したがって、任期中の実績に関する評価をマニフェストに盛り込むことは不可欠である（前回の選挙でマニフェストを示している場合には、その達成度を新しいマニフェストの中で示す）。
- ◆ 総合計画など自身が推進してきた主要な政策の方向性とマニフェストの政策との関係を明示する。
- ◆ 政策毎にできる限り財源や期限を明示することが望ましい。

新人候補の場合

- ◆ マニフェストは「入学試験」（飯尾潤氏）。
- ◆ したがって、マニフェストの前半において、行政運営の基本理念や方針を明示する。
- ◆ **網羅的なマニフェストではなく、重視する政策や必ず達成したい目標などを中心として自身の特徴を反映したマニフェストを構成することが望ましい。【本編の提言 2】**
- ◆ なおマニフェスト作成にあたっては、現行の総合計画を十分に研究することは不可欠。また多くの自治体が公表している行政評価の結果は、その自治体の取組について理解する上で格好の情報源。
- ◆ 一般に公表されていないものでも、請求によりほとんどの行政情報を入手することができる。マニフェストの作成にあたっては情報収集の労を惜しむべきではない。
- ◆ 必ずしもマニフェストに記載する必要はないが、現行の総合計画の方向性に対する自身のスタンスを明確にしておくことが望ましい。
- ◆ 財源は出来る限り明示すべきであるが、現職候補ほどは求められない。特別な根拠なく財源を示すことはむしろ無責任である。
- ◆ 財源を示さない場合でも、少なくとも行財政改革に関する方針は示すべき。

全ての候補に共通

- ◆ マニフェストは有権者に読んでもらうためのものなので、簡潔かつわかりやすい内容と記述スタイルを心がける。また注目を引くためのキャッチフレーズ的な表現はある程度必要だろうが、それが多くなりすぎると逆効果。また一般の人に馴染みの薄い言葉（専門用語、カタカナ語、略語など）はできるだけ避ける。やむなく使用する場合には注釈をつける。
- ◆ 多額の予算を必要とする政策に関しては、それが実行可能である根拠を何らかの形で示す（財源を明示するなど）。
- ◆ 当該自治体の従来の方向性を大きく変更する政策や、大胆な政策については、その政策の必要性和具体的な手法を明示する。
- ◆ 数値目標を示す時は、その正確な定義、用いたデータの出所、その指標の現状値を明示する。例えば「雇用を4年間で2万人増やす」という目標の場合、「雇用」者の具体的定義は何なのか（アルバイトを含むのか）、「2万人増やす」というのは純増分なのか新規創出分なのか、またどの時点の水準を基準として増分を計測するのか、等を明らかにする必要がある。

(3) 当選後に留意すべき点

- ◆ マニフェストの内容に重大な事実誤認や判断ミスが含まれていた場合には、マニフェストを修正することをためらうべきではない（政治的には困難な決断であるが、ミスを認めないことによって住民が重大な不利益を被る可能性がある）。
- ◆ やむなくマニフェストを修正する場合には、その理由を住民に対して説明する。なおマニフェストを修正した場合でも、首長は当初のマニフェストの内容について政治的責任を負う必要がある。
- ◆ マニフェストを実行に移すにあたっては、マニフェストと既存の総合計画との関係を整理しておく必要がある（これを怠ると職員が混乱する恐れがある）。
- ◆ 同時に、マニフェストに盛り込まれた政策の優先度を判断し、重要性・緊急性の高いものから実施に移していくべきである。
- ◆ マニフェストの実行にあたっては、リーダーシップを発揮すべき場合と職員の自主性に任せる場合とをうまく使い分ける。リーダーシップの発揮が必要なのは、政治的に困難な政策の場合。目標達成は決して容易ではないが、政治的な困難が少なく職員の努力と創意工夫で対応が可能な政策については、職員に対応を任せる。職員の自主性を尊重することは、意識改革の契機ともなるので、庁内改革の視点からも有意義である。
- ◆ マニフェストの達成状況を常に監視し、何らかの対策が必要な場合には、指示を迅速に行う。また**任期が終了に近づいたら、任期中のマニフェストの達成度を自己評価し、住民に対して報告する。再選を目指す場合には、新たに作成するマニフェストの中に任期中の達成度評価を明示する。【本編の提言9】**
- ◆ マニフェストに示した目標値をクリアすること自体は政治的には重要かもしれないが、住民にとってはあまり重要ではない。より重要なことは、所期の政策目的を果たすことである。目標値はしばしば政策目的の一面を表現しているに過ぎないので、政策目的が果たされたかどうかは目標値の達成によってのみ判断するのではなく、関連する事実も視野に入れて総合的に評価する必要がある。

II．住民・NPO・地域シンクタンク向け

(1) 基本的な考え方

- ◆ マニフェストの登場は、地域住民にとっては人物本位だけではなく政策も考慮に入れて首長を選択することができる可能性を広げた。同時に、マニフェストによって政策形成に地域住民が直接的・間接的に参加することのできる可能性も広がっている。したがって、マニフェストを政治家の選挙ツールとしてではなく、むしろ地域政策への住民参画のツールと積極的に捉える発想が必要である。
- ◆ マニフェストを有効たらしめるのは、マニフェスト実現に向けての取り組み状況とマニフェストの達成度を継続的に監視する行政外部の主体の活動である。地域の住民やNPOは、地域政策の重要な主体でもあることから、マニフェストを最も有効に監視することのできる主体である。マニフェストの実現に向けての動向を監視することは地域社会に資するとの観点から、自主的にマニフェストの監視を行うことが求められる。

(2) 選挙前・選挙中の留意点

- ◆ **首長選挙の実施に先立ち、独自のマニフェストや望ましいと考える政策案を公表することにより、候補者のマニフェストに影響を与えることができる。独自マニフェストは網羅的な内容である必要はなく、教育や高齢者福祉など特定分野に絞ったものでもよい。単にマニフェストや政策案を公表するだけでなく、これを契機として関係する主体間で議論を喚起することにより、住民の理解と政策の進化につなげることが期待される。【本編の提言3】**
- ◆ 告示前あるいは告示後に候補（予定）者がマニフェストを発表したら、出来るだけ早くこれを入手する。マニフェストの入手後にまず行うことは、関心のある分野や政策の内容をチェックすることである。内容が十分に具体的か、不正確な内容が含まれていないか、数値目標の定義は明確か、等の観点で精査し、疑問が生じた場合には候補者本人に確認する。【本編の提言3】確認した結果はさまざまな方法（ホームページへの掲載、レポート等の発表、新聞紙上での発表、等）で周知を心がける。
- ◆ **NPO や地域シンクタンクであれば、候補（予定）者のマニフェストを独自に評価することは、マニフェストの質を高める上でも、その内容を周知する上でも有意義な行為である。その場合には特定候補のマニフェストだけを対象とするのではなく、示された全てのマニフェストを公平に比較して評価すべきである。【本編の提言3】**
- ◆ なおマニフェストを評価する際には、具体性、妥当性、検証可能性、実現可能性という質の観点の評価が重要であることは言うまでもない。また数値目標、財源、期限が明示されているかという外形的な評価も必要である。しかし、このような観点はマニフェストの一面に過ぎない。マニフェストを評価する上では、住民のニーズに合致した内容となっているか、斬新な政策や革新的な手法が盛り込まれているか、政治理念と具体的政

策に論理的矛盾がないか、任期中だけでなく地域の長期的な発展を視野に入れた構想が示されているか、等も別の評価軸となりうる。したがって、マニフェストを固定的な基準で評価する必要はなく、むしろ評価をするそれぞれの主体が独自の観点で評価を行い、その評価結果を相互に共有していくことが望ましい。

(3) 選挙後の留意点

- ◆ 新しい首長の誕生後は、マニフェストが具体化に移される過程を注視していくことが重要である。マニフェストの実現状況に関する情報が公表されていない場合には、行政に対して公表を求めていくことが必要である。
- ◆ マニフェストは政策の「セット販売」であることから、マニフェストに含まれる個別の政策の是非を問うことができない。またマニフェストによっては、政策間の優先順位が明らかでないものもある。このことから、当選した首長のマニフェストを再度精査し、含まれている個々の政策の必要性や重要度を判断していくことが必要である。
- ◆ **NPO や地域シンクタンクには、地域住民に代わってマニフェストの達成状況を監視していく役割が期待される。監視結果は定期的（例えば年に1回程度）にレポートとして取りまとめ、印刷物やホームページ等を通じて地域住民に公表することが望ましい。【本編の提言 12】**
- ◆ マニフェストの達成状況を監視していく中で取り組みが遅れている政策が見つかった場合には、行政に対してその理由を確認するとともに、必要な対応を要求していく。また議会の抵抗により実現が阻まれている政策がある場合には、首長の立場を擁護することにより政策の実施をサポートする可能性も考慮する（逆のケース、つまり議会の立場を擁護する場合もありうる）。