

# ローカル・マニフェストと自治体政策過程に関する一考察\*

藤 本 和 巖\*\*  
(奈良県庁)

## 1 はじめに

2003年4月の統一地方選挙から始まったローカル・マニフェスト(以下「マニフェスト」と呼ぶ。)は、現在多くの自治体に広まっている<sup>1)</sup>。マニフェストは、自治体の行政運営にどのような変化をもたらしたのだろうか。本稿では、2003年4月に日本で初めてマニフェストを掲げて当選した知事と自治体のうち、岩手県、神奈川県、福井県、佐賀県を調査対象として、マニフェストの導入に伴い行政マネジメントの各段階で新たに実施されたシステムについて調査し、そのことから、マニフェスト登場によって自治体の政策過程がどのように変化したのかについて考察する。

## 2 マニフェスト変換過程の分析視点

### [1] 分析枠組

本稿では、政策の事業化、具体化の部分にも注目した真山の政策過程モデル<sup>2)</sup>に照らして、マニフェストの行政内部での変換過程を見る枠組として、正当化過程、具体化過程、成果検証過程の3つの過程に分けて分析する(図表1参照)。

### [2] マニフェストの行政内部での正当化過程

首長の立場で決定したマニフェストを行政の政策として推進しようとするときには、行政内部においてマニフェストを正当化する過程、すなわち、首長候補者の政権公約であるマニフェストを行政施策に具体化し、政策を補充して行政の政策にする過程を経る必要がある。

\* 本稿の作成に当たっては、大阪市立大学大学院創造都市研究科永田潤子准教授に指導を受け、貴重なご教示を賜った。ここに深く感謝申し上げます。また、岩手県、神奈川県、福井県の各担当官には、インタビューに応じていただき貴重な情報をいただいた。この場を借りてお礼申し上げます。

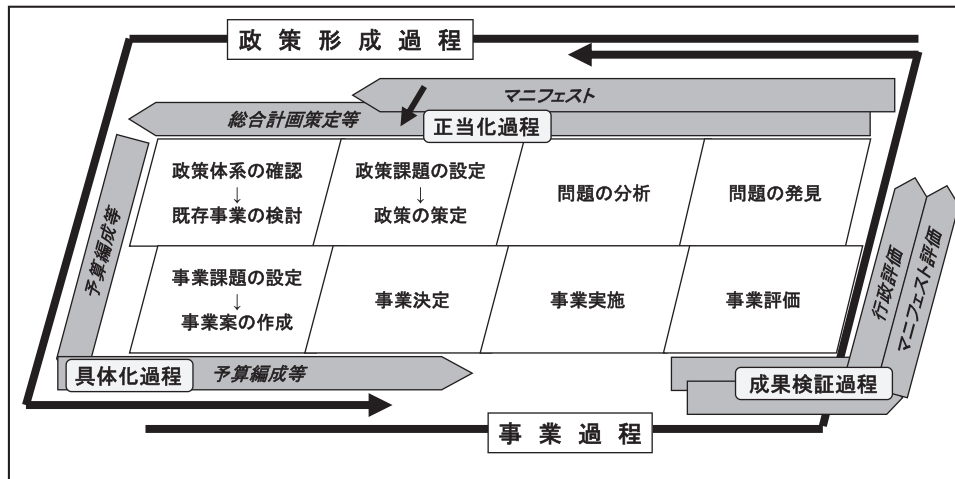
なお、本稿の内容は筆者の個人的見解であり、所属組織の見解を示すものではない。

\*\*1966年奈良県生まれ。神戸大学法学部卒業。神戸大学大学院法学研究科博士前期課程修了(法学修士)。94年奈良県庁入庁。2000年から2年間三重県庁派遣。併せて06年4月から大阪市立大学大学院創造都市研究科で公共政策を学び、08年3月博士前期課程修了(都市政策学修士)。現在に至る。

<sup>1)</sup> 三菱総合研究所の調査では、都道府県の66%、市区の45.6%の自治体が、現在の首長がマニフェストを掲げて当選したと回答している(三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査2007年調査結果」)。

<sup>2)</sup> 真山達志(2001)p65。

図表 1 本稿での分析枠組



(注) 真山達志 (2001)p62 のモデルをもとに筆者が加工

ここでは、正当化のための取り組みを、「コミットメントの確保」と、「行政運営システムへの組込」に大別する。

「コミットメントの確保」とは、組織構成員が中長期的に仕事に対し責任を持って主体的に取り組む状態にすることである<sup>3)</sup>。政治的任用に限界があるわが国では、より一層、マニフェストへのコミットメントの確保が重要になる。コミットメントは、部局長にマニフェスト実現を約束させる部局長マニフェストを知事との間で締結する方法や、知事と幹部との徹底討論や幹部会議の活性化などを通じて確保される。

「行政運営システムへの組込」とは、代表的には総合計画へ組み込む方法であるが、総合計画とは別途のマニフェスト実施計画を策定する方法や、マニフェストそのものを自治体の最上位計画として据える方法<sup>4)</sup>もある。

### [3] マニフェストの行政内部での具体化過程

マニフェストが行政内部で正当化され、行政にとっての政策となると、その実現のための事業を企画立案し予算化し、実行する必要がある。事業立案については、主要事業についてマニフェストで具体的に示されている場合もあるが、その他の具体的事業の立案は担当部局が発案者となり、予算案として提案されたり、或いは、その事前議論としてサマーレビュー等で検討・調整される。

「予算前調整」とは、ここでは、通常の前編成時期に先立ち、予算において重点配分すべき施策・事業の大枠を決めることを総称することにする。予算前調整によって施策・事業の検討と予算編成作業が分離され、マニフェスト実施予算を確保しやすくなる。

「予算編成」においては、通常事業の予算とは別枠を設けてマニフェスト関連事業の予算を確保するマニフェスト予算枠を設定する方法などが見られる。

「組織改編」とは、マニフェストを実現するための意思決定から事業実施に至る執行体制の整備のこと

<sup>3)</sup> コミットメントの語は、トップが表明するビジョンや必達目標の意味で用いられることもあるが、ここでは辞書的な意味に近い形で、組織構成員の合意、責任、関与という意味で用いる。野田稔 (2003)p19 では、「時間的に持続する、また個々の作業レベルにとどまらない、もう少し広い範囲でのやる気」のことだと表されている。

<sup>4)</sup> 市町村については地方自治法第2条第4項で総合計画の策定が法定されているため、総合計画を策定しないこの方法は市町村では採用できない。

である。マニフェスト実現のための進行管理と政策推進の調整を担う実務責任者及び担当部署の設置や、これに併せた予算調整権限などの再構成がこれに当たる。

#### [4] マニフェストの行政内部での成果検証過程

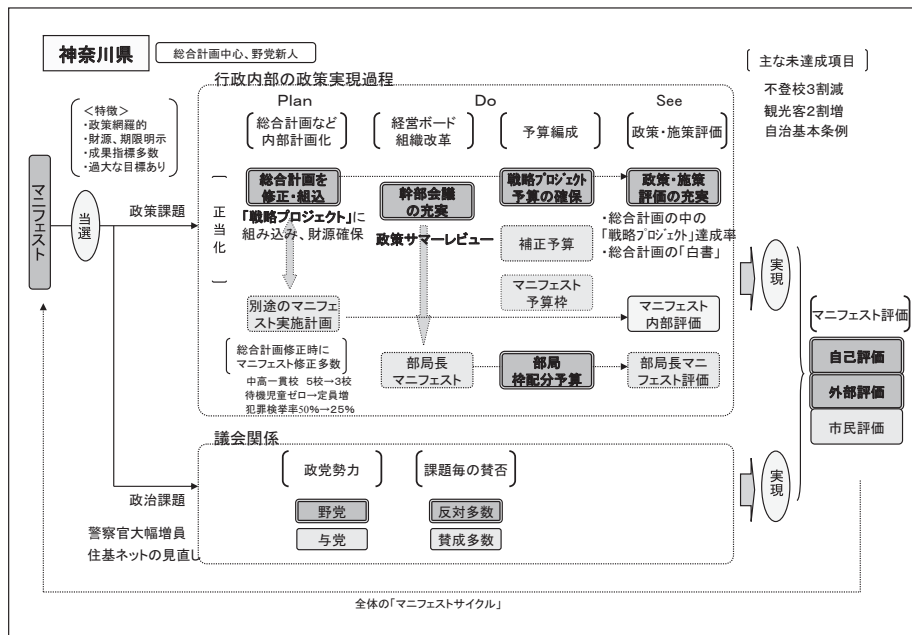
成果検証過程には、マニフェスト評価と行政評価とが含まれるが、共にマニフェストによってアウトカム指向とアカウントビリティの強化が図られる<sup>5)</sup>。マニフェストの行政内部における変換過程を見る本稿では、行政が一次評価者となる行政評価を主な対象とする。

### 3 自治体毎のマニフェスト変換過程

上記の枠組に沿って、ローカル・マニフェスト第一期の各県のマニフェストの、行政内部での変換過程について見てみる<sup>6)</sup>。

#### [1] 神奈川県におけるマニフェスト実現過程

図表2 神奈川県のマニフェスト実現過程



(注) 筆者作成。図中の濃く着色した項目が当該自治体で導入された項目、或いは該当する項目。

<sup>5)</sup> マニフェストによって行政評価が機能し得るものになるという点については、後房雄 (2004)p50 以下参照。

<sup>6)</sup> 組織名や制度名及びその内容は、現在は変更等されているものもあるが、マニフェスト導入に伴う変化に着目する本稿では、マニフェスト導入当時の名称・内容によった。

## (1) マニフェストの特徴

神奈川県松沢知事は、2003年の統一地方選挙時にマニフェストを掲げて初当選した、マニフェスト第一世代の知事である。松沢知事は、立候補以前は民主党所属の衆議院議員であったことから、神奈川県議会との関係では少数会派の支持を受ける新人候補であった。

松沢知事のマニフェスト『神奈川力宣言』の記述内容は、6分野37政策を掲げ、地方への税源移譲、首都圏連合政府の設置、道州制の実現といった全国レベルのテーマや、或いは、知事4選禁止を定める自治基本条例の制定、10項目以上の権限をまとめて市町村に移譲する「チャレンジ市町村制度」、警察職員の1,500人増員、保育所を1.5倍増やし待機児童を解消、老人ホームを1.6倍に増やす、犯罪検挙率を2倍にするなど、自治、県民生活のテーマでも具体的な数値目標を多く示している。例えば、羽田空港の国際化、24時間化による地域雇用2割増加を政策目標として示し、方法として都市再生予定地域への指定、国際臨空経済産業特区への指定を活用した新規産業立地の拡大を挙げ、財源1億円を公共事業の抑制等で対応するとしている。また、犯罪検挙率を24.5%から50%近くに上げる政策目標実現のために警察官の1,500人増員や交番の増設などを掲げ、財源は行政職員削減による人件費削減によるとしている。

## (2) 正当化過程

松沢知事は、マニフェストを総合計画に組み込まなければ、行政内部での実現が弱いとの認識から<sup>7)</sup>、マニフェストを総合計画の中に組み込むことで実現する方法を採った。神奈川県の総合計画「神奈川力構想・プロジェクト51」(平成16年3月)は、マニフェストで示された考え方や政策を土台として策定され、マニフェストを実現するための施策や重点事業を「戦略プロジェクト」として具体化している。「戦略プロジェクト」の計画期間は知事任期に合わせた3カ年度であり、3年間の達成目標が記されている。

また戦略プロジェクトを実現するための予算計画額についても51のプロジェクト毎に示されている。

総合計画を起点とするマネジメントシステムにマニフェストを組み込む方法は、既存のマネジメントシステムを活用できる点で、より自然で円滑である。加えて、松沢知事の場合、従来の総合計画とマニフェストとの内容の乖離が大きかったこと<sup>8)</sup>及び、当選時期が総合計画改正のタイミングと合致していたことも<sup>9)</sup>、総合計画改正の方法を採った理由である。

もっとも、松沢知事は、マニフェストを総合計画に組み込む際に、マニフェストで掲げた目標のいくつかを修正している。例えば、中高一貫校5校設置の目標を3校に、待機児童ゼロの目標を「定員増」に、犯罪検挙率50%の目標を25%にそれぞれ修正している。また、①県庁ワークシェアリングで地域雇用500人拡大、②森林環境税などを提案し、県民参加の環境保全のしくみをつくる、③住基ネットの見直しの3項目については、総合計画には盛り込まれず<sup>10)</sup>、それ以外にも、「既存事業の取組の中で実施」とされ総合計画に盛り込まれなかった項目がいくつか見られ、マニフェストが行政内部化される際の変換過程で一定の変容を受けている。

コミットメントの確保については、神奈川県では、従来の定例の庁議(月数回程度)及びテーマ別幹部会議などの幹部会議を、部局長以上に出席者を絞った「政策会議」(月2回程度)に集約し、政策形成の

<sup>7)</sup> 松沢成文(2005)p59。

<sup>8)</sup> 松沢成文(2005)p66。

<sup>9)</sup> 平成15年神奈川県議会9月定例会本会議で松沢知事は「新しい総合計画を策定することとした理由といたしましては、一つ、現行のかながわ新総合計画21の事業計画の期間が平成14年度をもって終了しているとうことがあります」(神奈川県議会平成15年9月議会議事録)と述べ理由の一つに挙げている。

<sup>10)</sup> 神奈川県企画部資料「政策宣言(マニフェスト)に掲げられた政策(施策案)の新総合計画等への反映状況について(平成16年3月最終版)」による。

合意プロセスを明確化した<sup>11)</sup>。

また、知事就任後、まず、マニフェストの位置づけについて、知事と職員との間で統一認識を持つための部長会議を2カ月間にわたって数回開催し、知事も加わった議論の末に、知事就任後5カ月を経て合意に達した<sup>12)</sup>。松沢知事は、従来のように、行政自身がボトムアップ（積み上げ式）で作った総合計画を行政が実施する方式から、マニフェストというトップダウンの政策・施策集を行政の中心に置く点を捉え、「官僚機構にとっては明治以来初めて経験する政策形成プロセスと言っても過言ではない<sup>13)</sup>」と述べている。

### （3）具体化過程

神奈川県は政策形成過程で重要な位置を占めるのが、企画部が所管し、予算編成前にテーマ毎に担当部長と知事との政策議論を行う「政策サマーレビュー」である。戦略プロジェクトに関連する新規及び継続の事業については、部局枠配分での節減分を活用して新規事業を実施できる新規事業自由創設制度「わくわくシステム」によるものの他は、原則として「政策サマーレビュー」で知事の承認を得たものに限って予算化される制度となっており<sup>14)</sup>、マニフェスト関連事業の採択について知事直轄（企画部所管）の政策形成過程を経ることで、トップマネジメントの確保を図っている。

予算編成方式について、神奈川県は、2004年度当初予算編成より部局枠配分予算を導入している。人件費や公債費を除く経常的経費はもちろん、政策経費のうち事業費1億円未満のものは原則として部局に枠配分される。部局は配分された財源枠の中で、部局の責任で予算編成を行う。部局への枠配分額は、前年度事業の性質及び事業費によって分類された額にシーリング率を掛けて配分される。

一方、人件費、公債費、事業費1億円以上の大規模事業と、「戦略プロジェクト」などの特定の政策経費については、従来どおり財政課の予算調整にかけられ、シーリングに掛けないことによって必要な予算額を確保しようとしている。

このように、一方で、部局枠配分の仕組みを導入して庁内分権を進めつつ、他方で、マニフェストなどの重要政策についての予算化を確保するために、マニフェストを総合計画中の「戦略プロジェクト」にビルトインし、その事業費を具体的に計画中に記載して財源を確保し、予算要求においてはシーリング対象外とすることで、新規事業のサマーレビューでの承認と併せて、予算配分上のトップマネジメントを確保する仕組みを構築している<sup>15)</sup>。

神奈川県ではマニフェスト予算枠の設定はないが、それは、マニフェストを総合計画に組み入れ、戦略プロジェクトとして予算を確保するシステムを作っていたので、マニフェスト予算枠を別途設定する必要は無かった<sup>16)</sup>からである。

### （4）成果検証過程

マニフェスト評価については、知事による自己評価の他に、外部専門委員による外部評価が実施されている。県の行政評価としては、「政策評価」<sup>17)</sup>と、総合計画の各指標の成果報告書である「神奈川力構想・

<sup>11)</sup> 2007年11月21日に実施した神奈川県企画部政策課からのヒアリングに基づく。

<sup>12)</sup> 松沢成文(2005)p67。

<sup>13)</sup> 松沢成文(2005)p184。

<sup>14)</sup> 施設整備、記念大会、大規模機械の更新などは除く。

<sup>15)</sup> 松沢知事1期目の4年間における「戦略プロジェクト」の予算化率（実際の関連予算額÷戦略プロジェクト予算計画額）は約84%に上っている（神奈川県「神奈川力構想・白書2006」（2007年6月）p173）。

<sup>16)</sup> 前掲注・神奈川県でのヒアリングによる。

<sup>17)</sup> ここでいう「政策評価」の内容は事務事業評価であるが、神奈川県では、政策的事業に対する評価という意味から、事務事業評価を含む行政評価全般を「政策評価」と呼んでいる。

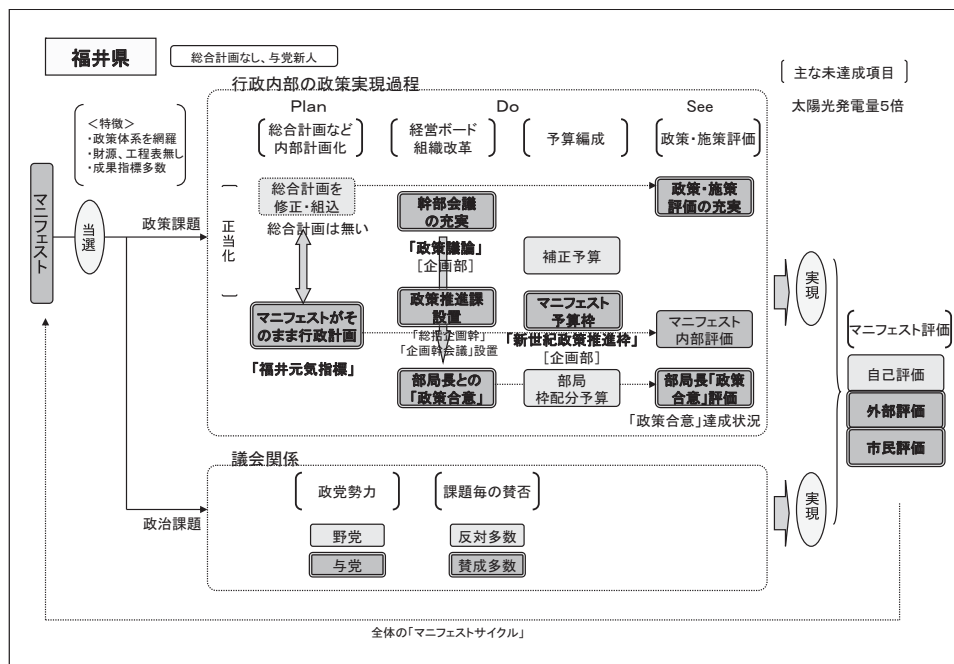


白書」がある。「白書」では、「戦略プロジェクト」項目毎の指標の推移と分析を行っており、政策評価・施策評価としての役割を有している。

行政評価については、平成16年度からは、マニフェストに基づいて、数個の事業について、公募したNPOによる外部評価が実施されている。また、平成18年度事業からは、「県の仕事の総点検」として、事業仕分けの手法によって、約3,500ある政策的事業全体の自主点検が実施される。

## 〔2〕福井県におけるマニフェストの実現過程

図表3 福井県のマニフェスト実現過程



(注) 筆者作成。図中の濃く着色した項目が当該自治体で導入された項目、或いは該当する項目。

### (1) マニフェストの特徴

福井県西川知事も、2003年4月の知事選挙でマニフェスト「福井元気宣言」を掲げて当選した、マニフェスト第一世代の知事である。もともと自治省官僚であった西川氏は、福井県副知事(1995年10月～2002年12月)を経て、自民・民主・公明・社民・保守の各党の推薦を受け、前知事の後継新人候補として知事選に挑み当選した。

そのマニフェストは、産業、社会、県土、県政の4分野、全10政策94項目が記載されているが、数値目標は15項目に留まり、実施工程は示されていない。マニフェスト実現のための財源確保については、行財政構造改革の推進により任期4年間に200億円を捻出することが示されている。歳出削減の内訳は、新規大規模設備整備の凍結で90億円、事務事業のスクラップで60億円、一般行政職員の5%削減や職員手当等の縮減で42億円など、具体的方策に踏み込んで記載されている。

## （２）正当化過程

総合計画との関係について、福井県西川知事は、従来からあった総合計画を凍結（棚上げ）し、マニフェストをダイレクトに行政の最上位計画として位置づけた。西川知事が総合計画を不要と考える理由は、10年以上の長期の計画期間を定める総合計画は、急速に変化する現在の時代の要請に対応できないとの判断にある<sup>18)</sup>。長期の総合計画に依らずとも、選挙毎に作成する首長のマニフェストを県政の中心に据え、マニフェスト項目毎に短期の分野別計画を策定して、任期中の成果を目指そうという考え方である。マニフェストを県行政の目標に据えるにあたっては、マニフェストで掲げた政策を施策レベルに具体化した「福井元気指標」として50の数値目標を設定している。

総合計画を凍結（棚上げ）した点について、行政内部はもちろん、議会からも、目立った異論は唱えられていないが、これは、西川知事が、議会与党の支持を受けており、また、元官僚から副知事を経て知事に当選し、行政のことを熟知した上で、実現可能なマニフェストを掲げたことから、行政や議会との摩擦が少なかったためと考えられる。

コミットメントの確保について、福井県では、部局長が、マニフェスト項目の実現に向けた単年度毎の部局取組を、事業の実施工程及び数値目標付きで知事と約束する「政策合意」を取り交わしている。毎年知事とのヒアリングを経て作成し、年度末に成果報告し進行管理を行うことで、マニフェストに対するコミットメントを確保し、マニフェストの実現確保を図っている。

## （３）具体化過程

福井県では、新たに「政策推進マネジメントシステム」と名付けた行政マネジメントシステムを導入した。これは、計画を始点とする従来のPDCAサイクルでは、政策や施策の妥当性をチェックする視点が欠落しがちであったとの反省に立ち、まず現状分析を最重視し、分析から導き出されるより効率的で実効性の高い施策や事業を選択できるよう設計されたシステムである<sup>19)</sup>。

福井県では、このマネジメントシステムを「APDSシステム」と呼び、新規事業実施を検討する過程で入念な現状分析（アセスメント）により政策課題を正しく把握することに重点を置いている。現状分析のために必要となるデータの収集のため、独自統計や県民マーケティングの実施が進められ、2,000人規模の県民マーケティング調査を10件程度実施できる予算枠を設けている。

新規事業の採否を検討する際には、ロジックモデルを確認するための「ロジックモデル・シート」の提出を義務付けている。ロジックモデルとは、事業活動からその期待する成果までのプロセスが論理的に説明されているか否かを確認するため、事業が県民に与える影響の動きを具体的に論理的連関の図表に示すものである。「ロジックモデル・シート」には、①事業概要、②現状分析、③解決に向けての考え方、④事業活動、⑤最終的な成果（目標）を記入することになっており、緻密に行った現状分析に基づき施策・事業の選択肢を比較検討する様式となっている。新規事業の採否は原則としてすべて「政策議論」と呼ばれる知事と担当部局、担当課のヒアリングで決定されるが、その「政策議論」において「ロジックモデル・シート」を作成・提出することが義務付けられている。

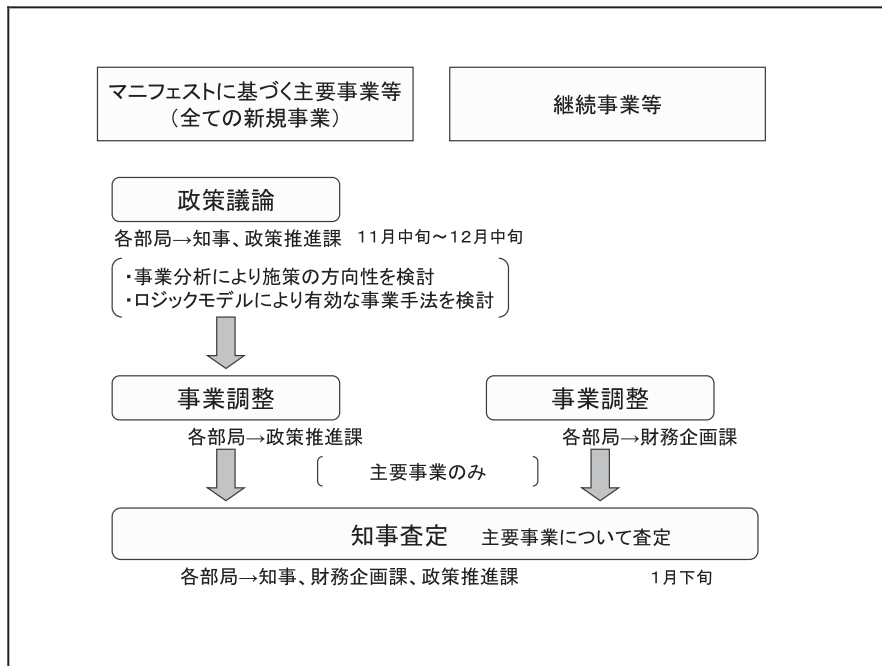
このような新規事業の予算調整（金額精査を除く）は政策推進課が担っている。政策推進課は、新規事業の創出時から事業担当課とも調整を重ね、最終的には「政策議論」において、知事のトップダウンによ

<sup>18)</sup> 福井県議会平成15年7月3日での知事答弁。

<sup>19)</sup> 福井県の「政策推進システム」等については、2007年10月25日に筆者が実施した福井県総合政策部政策推進課及び福井県総務部財務企画課へのヒアリング調査に基づくほか、福井県総合政策部政策推進課政策推進チーム(2005)及び西出順郎(2005)を参考にした。

り事業の採否を決定する。「財源重視の政策形成」から「事業が県民にもたらす成果」を重視する政策形成への転換を図るため、「従来の予算査定から政策形成を切り離し、予算査定前に知事と部局長が直接議論することで、施策や事業の選択と集中を目指した」<sup>20)</sup>のである。

図表 4 福井県の予算編成までの施策形成の流れ



(注) 福井県資料をもとに筆者が簡略化し作成

予算編成においては、マニフェスト実現のためにマニフェスト予算枠である「新世紀政策推進枠」を設定し、予算を確保することによってマニフェストで掲げた政策の実施を確保しようとしている。

#### (4) 成果検証過程

「政策推進マネジメントシステム」では、事務事業評価と施策評価が行われている。施策評価は、マニフェストの成果を測るために設定した50の数値目標からなる「福井元気指標」によって実施されている。部局長の「政策合意」についても毎年内部評価している。

事務事業評価の所管は、企画部や総務部の行政改革推進部署であることが一般的だが、福井県ではこれを財務企画課が所管しており、よりダイレクトに事務事業評価を予算に反映させようとしている。

マニフェスト評価については、任期の前半2年間を総括して中間期の外部評価を実施し、その結果を踏まえ、施策目標である「福井元気指標」に関して、アウトプットの指標をアウトカム指標に見直す等の改定を行い、或いは、部局長との合意である「政策合意」においても、アウトカム指標を掲げるよう努めるとともに、二期目のマニフェストの目標設定にも反映させている<sup>21)</sup>。

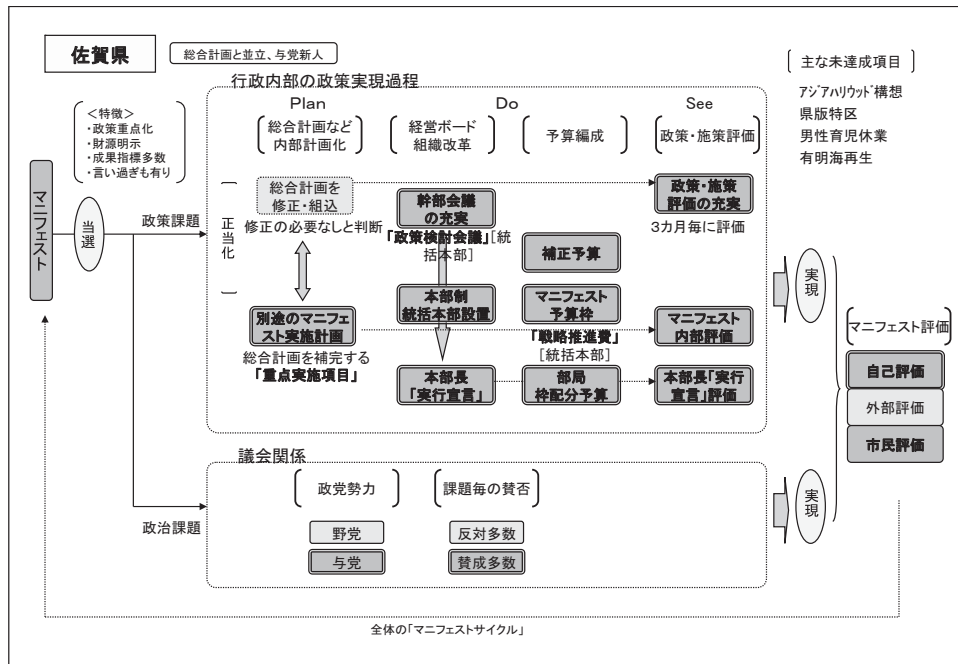
<sup>20)</sup> 西川一誠 (2005)p51。

<sup>21)</sup> 前掲注・福井県でのインタビューによる。この中間評価では、外部委員による評価のほか、中間評価のために県民アンケート調査を実施し、その結果も併記している点にも特徴がある。



### 〔3〕佐賀県におけるマニフェスト実現過程

図表 5 佐賀県のマニフェスト実現過程



(注) 筆者作成。図中の濃く着色した項目が当該自治体で導入された項目、或いは該当する項目。

#### (1) マニフェストの特徴

佐賀県古川知事は2003年に「県民への政策宣言 マニフェストへの試み」を掲げて初当選した、ローカル・マニフェスト第一期の首長の一人である。総務省出身で長崎県総務部長等を歴任した古川氏は、平成15年4月の知事選挙で与党系無所属新人として立候補し当選した。

マニフェストでは、5つのビジョンと、それを具体化する49の施策を示している。数値目標は5つ示されているのみであり、財源については行財政改革によって4年間に100億円を捻出すると記している。

#### (2) 正当化過程

総合計画との関係について、古川知事は、マニフェストを基に総合計画を改正するのではなく、マニフェストの内容が既存の総合計画に含まれていることを確認した上で、総合計画とは別途のマニフェスト実施計画である「重点実施項目」を行政運営の基本的計画として策定した。総合計画が改定されてから間がなかったことや総合計画改正にかかる時間<sup>22)</sup>及び職員の負担を考慮して、総合計画は改正せずに別途のマニフェスト実施計画を設定する方法を選んだのである<sup>23)</sup>。「重点実施項目」は、マニフェストの49項目に対して実施方針及び実施工程表を加え、県の計画として位置づけたものであり、第2回の「政策検討会議」で決定された。

<sup>22)</sup> 古川康 (2005)p14。

<sup>23)</sup> 古川知事は、マニフェストを掲げて当選した一期目に総合計画は改正せず、別途の「重点実施項目」を策定したことについて、総合計画改正作業に掛かる職員の負担を考慮したと言及している（「マニフェストの導入で地域は確実に変わっていくー古川康佐賀県知事に聞く」『月刊ガバナンス』2004年12月号）。もっとも、2期目に向けては総合計画にマニフェストを盛り込む形で改正する方針であることを、2期目を指すマニフェストで明らかにしている。

コミットメントの確保について、本部制が導入された平成16年度から、部局長が、知事からのミッションを受け1年間各本部を運営することによって実行する具体的な目標や行動を、知事に対して約束する「実行宣言」が導入された。「実行宣言」は1年毎に自己評価が公表されている。

また、マニフェスト実現に向けた「政策検討会議」が設置されたこともコミットメント確保の手法の一つである。「政策検討会議」は、マニフェストに関する政策課題について幹部で議論するため特に新設した会議で、知事、副知事、及び各部局長(現在の各本部長)で構成され、概ね月2回開催された。知事任期の前半は頻りに開催されていたが、就任から3年経った任期後半は開催回数が減少していることから<sup>24)</sup>、「政策検討会議」がマニフェスト導入初期におけるコミットメント確保の目的が強いことが窺える。

### (3) 具体化過程

組織改編について、佐賀県では、平成16年度から、従来の縦割り組織を改め、政策毎に本部を置いた「横割り組織」に改編する「本部制」を導入した。本部制では、「くらし環境本部」「健康福祉本部」「農林水産商工本部」「県土づくり本部」の4つの本部と、それを束ね、官房的な役割を果たす「総合戦略本部(統括本部)」及び、各本部をバックアップする「経営支援本部」を設置した<sup>25)</sup>。

各本部には本部長のマネジメントをサポートするため、企画・経営グループを設置し、予算編成や人員配置の権限を各本部に大幅に移譲する一方で、各本部への予算配分枠や定数配分枠については統括本部が配分方針を決定している。

予算編成については、平成16年度の組織改編と同時に、従来の総務部(財政課)中心の予算編成方式から大幅に変更し、新たに設置された各本部に対する枠配分予算方式を基本とし、その配分枠決定を調整するのが官房的機能を果たす「統括本部」(従来の企画部の政策推進部門)となった。

従来の財政課は人事課等と共に経営支援本部の中に再編され、その役割は、県全体の財政収支、予算の姿の説明、各本部への枠配分予算の計数チェック、及び、各本部に対する財務上の専門的見地からの予算案作成支援となった。

予算枠として設定された「県戦略推進費」は、県としての政策展開方針に定める部局横断的課題又は重点実施項目達成のためのソフト事業で、一定額以上の大規模な事業に対して別枠で追加配分する仕組みである。平成16年度当初予算における「県戦略推進費」は3億円であるが、そのうち2億円は、マニフェスト実現推進のための予算枠である「重点実施項目推進費」である。追加配分対象となる事業は、従来のように財政課による予算調整を経て決定されるのではなく、知事・三役と各本部長による「事業評価会議」(統括本部所管)で決定される。

「事業評価会議」は、各本部から提案された新規事業及び重要継続事業について、事業評価表に基づいた論点整理を行った上で、事業の採否を検討する最高意思決定会議である。統括本部主導で行う事業評価の結果、実施見送りと評価された事業については予算計上は行われぬ。新規事業の採否は、最終的には知事が決定することではあるものの、事業評価(新規事業においては事前評価)を通じて、統括本部がその採否に向けた調整を行っている。

以上のように、佐賀県では、組織改革及び予算編成システム改革を通じて、各本部への権限移譲を図り

<sup>24)</sup> 佐賀県のホームページによると、平成15年度14回、平成16年度10回、平成17年度4回、平成18年度2回、平成19年度は記載なしとなっている。

<sup>25)</sup> 佐賀県公表資料「県庁改新 - 佐賀県庁が変わりました -」に基づく。例えば、くらし環境本部には、従来、総務学事課で所管していた幼稚園、児童青少年課で所管していた保育所及び青少年育成、少子政策室で所管していた子育て支援をまとめて所管するこども課を設置するなど、県民の利便性の観点から改編した。

ながらも、統括本部主導で行う事業評価を予算査定に反映させたり、マニフェスト実現を促進するための追加配分枠を確保するなど、知事の意向が直接反映できる集権的マネジメントも同時に確保している。

#### (4) 成果検証過程

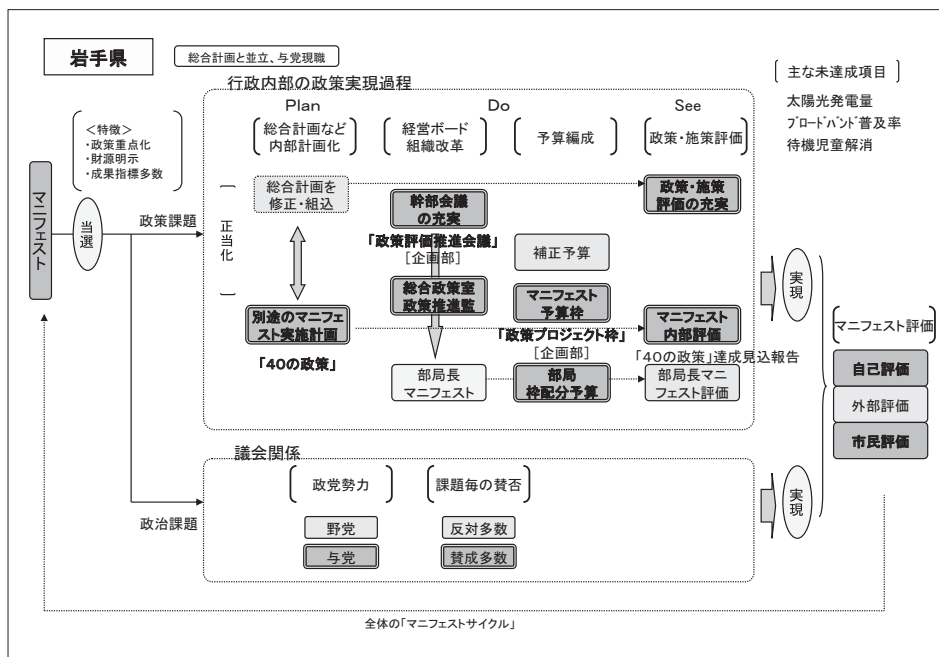
佐賀県の行政評価システムは、施策評価、組織目標評価、及び事業評価から成り、マニフェスト導入に伴い整理・実施された。施策評価は、全施策について成果指標の達成状況を一覧表で評価・整理するものである。組織目標評価とは、課毎の重点施策を各課が選抜し、これについて、前年度の実績及び現年度の見込みを評価するものである。組織目標評価をもとに、各本部は次年度の戦略策定や予算・人員の配分に反映させる。組織目標評価は第三者評価委員会によって外部評価され、客観性を担保している。

事業評価は、500万円以上のソフト事業及び1,000万円以上のハード事業を対象に、継続事業については10年以上継続している事業を対象として実施される。事業評価が、大規模な新規事業と重要継続事業に関する統括本部主導の予算調整において重要な役割を占めていることは前述のとおりである。

マニフェストに関する評価については、佐賀県では、マニフェストを行政の施策に落とし込んだ「重点実施項目」の進行管理を、半年周期で実施している。

#### [4] 岩手県におけるマニフェスト実現過程

図表 6 岩手県のマニフェスト実現過程



(注) 筆者作成。図中の濃く着色した項目が当該自治体で導入された項目、或いは該当する項目。

#### (1) マニフェストの特徴

岩手県の増田知事(当時)は、3選目を争う2003年の知事選挙に、マニフェスト「岩手をこう変えますー私の政策」を掲げて当選した、マニフェストを掲げた最初の首長の一人である。2つの緊急優先課題(県境産廃不法投棄, 雇用創出)と7つの重点施策で構成されたマニフェストの内容は、従来の県政運営方針に沿いつつ、重点課題をピックアップしたものとなっている。10個の数値目標が示され、財源については、

公共事業削減を中心とした事業見直しにより4年間で200億円を捻出し、重点枠予算として再配分することが表明されている。もっとも、これらの工程表までは記載されていない。

## (2) 正当化過程

総合計画との関係については、マニフェスト実行計画的なものを、総合計画に組み込む（または総合計画を改正してマニフェストに対応したものにする）のか、或いは、マニフェスト実行計画を総合計画とは別途立てるのかについては議論があったが<sup>26)</sup>、最終的には知事の判断で、総合計画とは別途の「誇れるいわて40の政策」（以下、「40の政策」という。）を策定し、「総合計画の重点推進事項」として位置づけることになった<sup>27)</sup>。「40の政策」では、各政策項目ごとに数値目標を示し、年度別計画（ロードマップ）を示している。

コミットメントの確保について、岩手県では、部局長と知事との間でマニフェストの実施推進に関する契約や協定を結ぶことまではしていない。出版社のインタビューの中で増田知事（当時）は、「本来的に知事は部局長に対して指揮命令権を持っている。お互いの信頼関係、役割・責任分担の下、部局長の協力が確認できるのならば、私はあまり文書による契約や政治的任用職の拡大までやらなくても実効性を担保できるのではないかと思っている。」と述べている<sup>28)</sup>。

## (3) 具体化過程

組織改編については、政策評価、行政経営、総合計画を所管する総合政策室を政策推進部局として設置した。特に、総合計画やマニフェストの推進のために政策推進監という専門部署を設置し、他部局と連携しながら政策推進の中核を担っている。

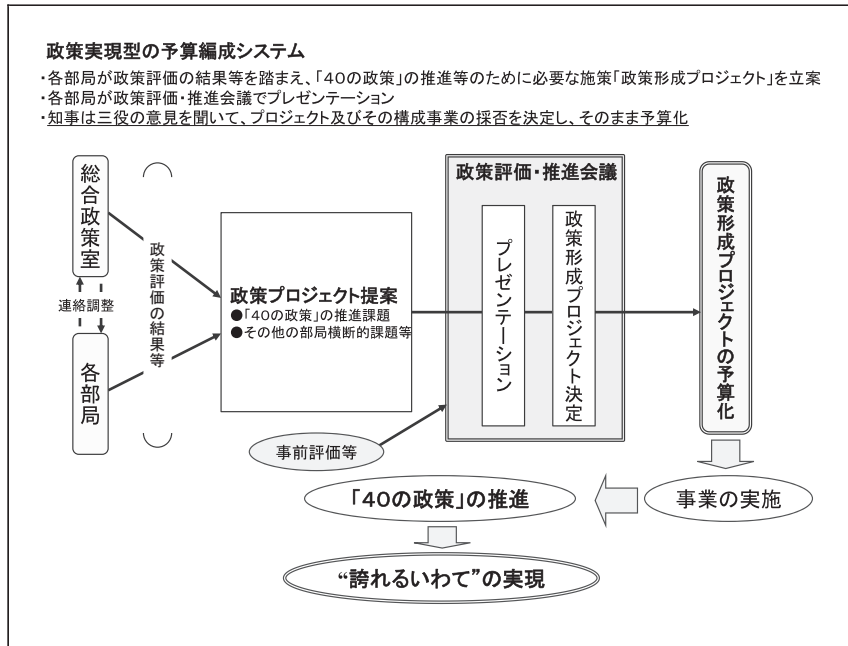
予算編成について、岩手県では、平成16年度当初予算より部局枠配分方式を実施しており、庁内分権を進める先駆けとなったが、一方で同時期に、増田知事が掲げたマニフェストの実現のために、トップマネジメントを強化する必要がある、予算編成過程での部局への権限移譲とトップマネジメントのための集権との調整に特徴がある。平成14年度から、知事のトップマネジメントをより一層確保するために「政策形成プロジェクト」を設けており、これによる予算化の過程を「政策形成予算編成システム」と呼んでいる。そのシステムの概要は、各部局が政策評価の結果等を踏まえ、「40の政策」の推進などのために必要な施策（1個～数個の事業で構成する「政策形成プロジェクト」）を立案し、それを知事・三役と部局長による「政策評価・推進会議」において提案・プレゼンテーションを行い、重要度、緊急度等に基づいて知事が事業化を採択・決定するものである。「政策形成プロジェクト」のためにマニフェスト予算枠「政策形成プロジェクト枠予算」が設定され、この部分については「政策評価・推進会議」での採択によって予算案が決定される。

<sup>26)</sup> 2007年11月9日に行った岩手県総合政策室へのヒアリング調査に基づく。

<sup>27)</sup> 同時に「40の政策」の財源を確保するための「行財政構造改革プログラム」が総合政策室と各部局との半年の協議により策定されている。

<sup>28)</sup> 『月刊ガバナンス』2004年8月号 p54。

図表 7 政策形成予算編成システム（岩手県総合政策室）



(注) 岩手県資料をもとに、筆者が一部単純化し作成。下線は筆者が強調のために付記。

#### (4) 成果検証過程

岩手県の行政評価システムは、政策評価、事務事業評価、公共事業評価及び大規模事業評価から成っている。平成9年度に事務事業評価を導入して以来、順次評価対象を拡大し、平成13年度にはほぼ現在のシステム全体が完成した。また、平成15年度には「政策等の評価に関する条例」を制定し、行政評価の仕組みを確立するとともに、議会に対しても評価結果を報告し、或いは県民による評価を一部導入するなど、充実した評価システムが構築されている。行政評価の対象は、総合計画の区分毎に、17の施策、78の分野、343の主要な事業であり、78分野について221の主要な指標が示されている。この221の主要な指標について、その指標の達成状況を中心に、各種統計値や県民7,000人を対象とした県民意識調査をもとに政策評価がなされる。また、この政策評価の中では、「40の政策」への貢献状況も検証している。加えて、「40の政策」について評価を実施することにより、施策レベルの評価が充実した。

#### [5] 各県のマニフェスト変換過程に関する考察

以上の各県のマニフェストの変換過程を比較すると、次の表のようになる。



図表 8 各県マニフェスト変換過程の比較

県	首長の属性とマニフェストの特徴		正当化過程		具体化過程		成果検証過程			
	首長の属性	マニフェストと既存総合計画との近似度	総合計画との関係を決めるその他の要因	総合計画との関係	コミットメントの確保	予算前調整	予算編成	組織再編	施策評価の充実	事務事業評価の活用
神奈川県	野党新人	近い大きい	総合計画など既存システムへの信頼	総合計画を改正、総合計画実施計画中の「戦略プロジェクト」にマニフェストを組み込む	就任当初に幹部職員とマニフェストの位置づけについて徹底議論	「政策サマレレビュー」でマニフェスト関連事業を採択	部局枠配分を実施 マニフェスト関連予算についてはシーリング外として確保 マニフェスト関連施策については総合計画で予算金額を明記して確保	幹部会議を整理、統合し、政策決定過程を明確化	「戦略プロジェクト」の評価を中心とする「神奈川力構想・白書」(平成18、19年度)の策定を開始	事業仕分け「県の仕事的総点検」を実施(平成18、19年度)
松沢知事	元国会議員		総合計画改正の時間的・事務的ロス	総合計画への組込時の修正、マニフェスト自体の修正も容認						
福井県	与党新人	やや近似	既存総合計画を策定したのが自身か前職か	総合計画を凍結しマニフェストで置き換え	部局長との「政策合意」	事前評価重視の「APDSシステム」	マニフェスト予算枠「新世紀政策推進枠」を設定	政策推進課の調整権限強化	「50の施策目標からなる「福井元気指標」の評価を開始	事務事業評価の所管を財務調整課に移し、事業見直しに直結
西川知事	元官僚 前副知事		戸内の掌握への自信の程度	総合計画と別立ての「マニフェスト実施計画」(重点実施項目)を策定	部局長の「実行宣言」	予算査定と切り離し新規事業を採択する「政策議論」	部局枠配分を実施 マニフェスト重点推進費を設定	「本部制」で横割り組織化 総合戦略本部の調整権限強化	施策評価(施策の一覧評価)、組織目標評価(各部局重点施策の評価)の開始	事業評価を「事業評価会議」での事業採択で活用
佐賀県	与党新人	近似	議会運営への自信の程度	総合計画と別立ての「マニフェスト実施計画」(40の政策)を策定し、総合計画の重点推進事項として位置づけ	特に実施なし	「政策評価・推進会議」において「政策形成プロジェクト」を採択	部局枠配分を実施 マニフェスト重点推進費を設定	総合政策室、総合政策監の設置、調整権限強化	「政策評価・推進会議」での政策形成プロジェクト採択の前提として事務事業評価を活用	
古川知事	元官僚									
岩手県	与党現職	近似								
増田知事	元官僚									

(注)筆者作成。図表中の「マニフェストと既存総合計画の近似度」については、マニフェストの政策内容が、従来からの総合計画・県政運営方針と合致する場合は総合計画に実施計画の改正によって組み込まれ、政策変更を伴う場合は総合計画の基本計画の改正によって組み込まれるが、知事の権限を超える政策方針の場合には、自治体の権限内で実施可能な施策とし込んで総合計画に組み込まれる。総合計画の実施計画レベルの改正にとどまる場合には、総合計画を改正せず、マニフェスト実施計画を併存させる方法も採られている。また、マニフェストで掲げた目標は、量的限界、質的限界、時間的限界の観点から、総合計画やマニフェスト実施計画に組み込まれる際の修正が検討される。

## 4 マニフェストが政策過程にもたらす変化についての考察

従来のわが国の自治体総合計画では、政策課題や施策が総花的で、政策・施策の重点化・メリハリが付けられておらず、ベンチマーク指標を導入したものであっても達成しやすい指標設定となりがちで、大胆な資源配分の変更は行われにくいとよく言われている。総合計画をはじめとする自治体マネジメントシステムは戦略的にはなっていないというのである。例えば上山・伊関は、①従来型の総合計画は、組織の使命の確認、仕事のやり方の改善課題の確認、現状分析での「弱み」の分析、責任の所在の明示、及びプログラム単位での資源配分の視点に欠ける点から、戦略計画とは明らかな差があると指摘し、②行政評価や予算においても、プログラム単位での業績測定やそれに基づく予算編成といった戦略的なシステムとはなっていないと指摘している<sup>29)</sup>。

では、マニフェストが導入された後の実際はどうであろうか。マニフェストは、まさに政治主導で政策とその目標の優先順位をつけるものであることから、マニフェストの登場によって総合計画の戦略計画への変化が促進されるのではないか。それに伴い、予算編成や評価手法及びその活用について変化が見られるのではないか。マニフェストが政策過程にもたらす変化について考察する。

### 〔1〕正当化過程の変化 —総合計画の策定過程の変化と戦略計画化

従来の総合計画は、部局から上げられた施策・事業を調整し積み上げて総合計画の原案を策定していくスタイルだった。しかし、前章で見たように、マニフェストの登場によって、自治体の総合計画の内容は、政策・施策レベル及びマニフェストの記述内容によっては重点事業についても、マニフェストをベースとして構成されることになり、主要部分をマニフェストを反映させるためトップダウンにより策定する方法へと変化している。マニフェストは、政治主導で政策とその目標の優先順位をつけるものであることから、マニフェストの登場によって総合計画の戦略計画への変化が促進されるのではないだろうか。

マニフェストの構成要件は戦略の要求事項と一致している。戦略とは、①組織の目標及びプライオリティ付けを確立し、②目標達成のための執行計画を策定することであり、戦略計画は、①ミッション（使命・役割）の定義、②ビジョンの設定、③基本方針の明示、④到達目標の設定、⑤具体的目標の設定という一連の策定プロセスを有する。この点、マニフェストは、まさに政治主導で政策とその目標のプライオリティをつけるものであり、首長や行政のミッションを定義し、ミッション追求によって実現される将来像であるビジョンを設定し、その実現のための基本方針を施策実工程や財源確保案とともに明示し、政策の到達目標を明示しているので、戦略計画の構成要件を備えているといえる。従って、マニフェストを行政過程に落とし込んで、積み上げ式でなくトップダウンで総合計画を策定する場合には、総合計画も戦略計画の要件を備える可能性が高まるはずである。

ただし、SWOT分析を導入したり、プログラム単位での予算配分を試みても、個々の取組だけでは戦略計画としては機能しない。総合計画の中でSWOT分析により「弱み」も含めて検討することや、プログラム単位での資源配分や、組織の使命の確認など、戦略計画として有すべき実質的な要素の多くは、

<sup>29)</sup> 上山信一・伊関友伸(2003)p153 - p160, p235 - p244。大住荘四郎(2003)p47 - p55も同旨。

<sup>30)</sup> 神奈川県総合計画「神奈川力構想・プロジェクト51」p48。

<sup>31)</sup> 同p197及びp212。

<sup>32)</sup> 今回の調査では、組織運営全体を詳細に調べることはできなかったため、各県の総合計画等が戦略計画としてどの程度実質的に

戦略計画とする意図で意識的に取り組まなければ実現しない。例えば、担当部局長に一次的責任を負わせるためには、相応の権限を持たせる必要があるし、プログラムの形成のためには組織構成から見直すことも考えられるなど、組織運営を戦略的視点でトータルに見直す必要がある。このような、総合計画の戦略計画化や戦略的視点からの組織改革は、マニフェストの持つ民主主義的根拠によって強く必要とされ、実現可能性が高まる。

上記の観点から、先に見た各県を見ると、神奈川県総合計画が、マニフェストをブレイクダウンした「戦略プロジェクト」を従来の政策分野を横断して構成し<sup>30)</sup>、プロジェクト毎に投入予定額を明記している<sup>31)</sup>点で、福井県の「部局長実行宣言」が、部局長の目標達成に対する責任を明確にする点で、佐賀県が県民の利便性を基準に部局を大括りな本部制に改編し、大幅に権限を移譲している点で、それぞれ戦略計画の要素を含むと評価できる。さらに、組織の使命の確認や「弱み」の分析、或いは、戦略経営に向けた組織改編や部局長への権限移譲など、運営システム全体を戦略指向に整備することが、今後の戦略計画としての実質化を進める上での課題となろう<sup>32)</sup>。

## 〔2〕具体化過程の変化 —マニフェストを根拠とした予算配分重点化

地方分権に関するいわゆる三位一体の改革による地方交付税削減など収入の減少、多額の公債費負担、福祉費用の増大等により地方財政はひっ迫している。このような状況の下では、自治体が独自性を発揮するための政策的経費をどのように使うのかが自治体経営上の最大の関心事となるが、従来の予算編成方法では、予算配分が部局縦割りで硬直化してしまい、予算配分の選択と集中は難しいものとなっている。これは、政策間での予算配分割合変更の根拠について民主主義的根拠がなく、行政組織内でのルールに従っていたからだ。重点化を従来型の総合計画で記載してあっても、それはあくまでも、行政組織自身が策定したものであるし、行政評価による分析結果によって予算の重点配分を行う試みも、事業の政策に対する貢献度の評価手法が確立されていないわが国の自治体の状況では限界があった。

これに対して、首長の任期中に重点的に取り組むべき政策を示したマニフェストは、住民から信任を受けたという点で一定の民主主義的根拠を有するため、そこに示された政策の重点化、ひいては、予算配分の重点化案に対しても、有権者の信任を背景として、これを達成することが求められる。マニフェストは、予算配分の重点化に民主主義的正当性を与えることで、予算編成に対するトップマネジメントを強化し、予算の選択と集中を可能とするのである。このことは、調査した4県ともに知事のトップダウンにより予算案を方向付け或いは決定する予算前調整の充実に表れている。

この戦略的な予算配分における施策毎の重点化の方法としては、欧米でNPMに伴い実用化されつつある成果ベースのプログラム予算(Performance Based Program Budgeting。以下「成果ベース予算」と呼ぶ。)が参考になる。「成果ベース予算」によると、プログラム単位で予算配分されるため、部局間の予算額変動の少ない縦割り予算を打開することができ、また、施策のアウトカム指標達成のために必要な額を逆算することから、目標を達成するために必要十分な予算額を算定しやすいので、マニフェスト実現のための有力な方法となるからである。また特に、予算前調整における知事のトップダウンによる予算の重要部分の決定に際しては、従来の一般的な予算単位である事業単位では細かすぎるため、もしこの段階で予算額を決める場合には、施策やプログラム又はプロジェクト単位での予算付けが適している。

実際、岩手県では「政策評価・推進会議」において「政策形成プロジェクト」単位で予算審議が行われたし、もし、神奈川県総合計画中の「戦略プロジェクト」が、施策レベルの事業費計画を明示し、予算要求にそのまま反映される仕組みを構築するならば、「成果ベース予算」の導入に結び付きやすい。また、

福井県の「ロジックモデルによる政策議論」による予算付けのように、成果の事前評価を重視した予算編成方法は「成果ベース予算」と考え方が共通しているし、佐賀県の本部制のように、政策目標を基準に部局・課室を統合した組織では、プログラム単位の「成果の事前評価」と「プログラム単位の予算付け」の実現可能性が高まる。福井県のように事業成果を事前評価し、佐賀県のように本部制を採ることで、直ちに「成果ベース予算」が可能になるというわけではないが、マニフェスト実現という戦略指向が浸透する中で「成果ベース予算」の実施可能性は高まるであろう。

### 〔3〕 成果検証過程の変化 ―業績測定への可能性

これまで事務事業評価止まりで、政策評価や施策評価を実施してこなかった自治体においても、マニフェストを掲げた首長が当選することによって、少なくともマニフェストに掲げた政策項目に対応する範囲で、政策・施策レベルの評価の実施が促されている。また事務事業評価を予算編成に反映させることも促進されている。マニフェスト導入は、多くの自治体で導入されながらも、政策評価や施策評価に至らず事務事業評価に終始したり、評価の活用が不十分であるなど形骸化が危惧されている行政評価システムを、機能的に再構築する契機となっている。

特に、都道府県知事のマニフェストの場合は、対象事業の範囲が市町村に比べ格段に広いため、政策目標の下にそれを実現する施策レベルでの目標をアウトカム指標で示すことがより強く求められる。そこで、施策レベルの評価を業績測定に結びつけ、測定結果に基づいて事業の選択や集中及び効率化に生かしていくことが必要となる。

この点、「神奈川力構想・白書」において戦略プロジェクト指標の評価・分析に加え、次期総合計画での対応方針を示している神奈川県や、「政策形成プロジェクト」を決定する際に政策評価・事務事業評価を審議することとしている岩手県などに見られるように、施策レベルの評価をマニフェスト実現サイクルの中に組み込むことが行われつつある。

## 5 おわりに

これまで、マニフェストによって行政のマネジメントシステムがどのように変化したのかを具体的に検証してきた。そこからわかったことは、マニフェストが行政の政策としてビルトインされるとき、総合計画等への組み込みなど正当化の過程及び予算編成や予算前調整など具体化の過程のそれぞれの段階で、多様な手法の中から手段を選択しながら、共通してトップマネジメントの強化を図るようにシステムを変化させているということである。また、成果検証の過程においても、マニフェスト導入によって事務事業評価の予算反映が促されるとともに、政策評価・施策評価の実施が促されている。

これらは、総合計画など自治体の基幹的計画に、マニフェストに基づくという民主主義的根拠が与えられたことによる変化であり、それだけに、マニフェストの持つ戦略指向・成果指向は、行政運営の成果指向・戦略指向を強く求める。そのため、マニフェストを実現するためのマネジメントシステムは、戦略的な指向に基づいてトータルとして改革されることが必要となる。

本稿では、2003年統一地方選挙でのマニフェスト第一期の4県を分析対象としたが、2007年の統一地方選では、ローカル・マニフェストが広く掲げられるようになってきている。この第二期マニフェストの多くの事例を通じてマニフェスト対応のマネジメントモデルが抽出できるであろう。今後益々数多く登場し、



行政運営に多くの影響を与えると思われるマニフェストの、更に網羅的な検討を行うことは今後の研究課題としたい。

## 参考文献

- 上山信一・伊関友伸 (2003) 『自治体再生戦略』 日本評論社。
- 後房雄 (2004) 「マニフェストと NPM の結合—政治家プラス経営者としての首長像—」 『月刊ガバナンス』 2004 年 11 月号。
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント』 日本評論社。
- 大住荘四郎 (2003) 『NPM による行政革命』 日本評論社。
- 大住荘四郎・上山信一・玉村雅敏・永田潤子 (2003) 『日本型 NPM』 ぎょうせい。
- 北川正泰 (2006) 『マニフェスト革命』 ぎょうせい。
- 小西砂千夫 (2005) 「ローカルマニフェストを軸とした県庁改革:佐賀県」 『自治フォーラム』 2005 年 5 月号。
- ジェームズ・スイス (James E.Swiss) 著, 柿崎平訳 (2001) 『行政機関のマネジメントシステム』 ピアソン・エデュケーション。
- 竹内直人 (2004) 「福井県庁における予算編成過程の変化—西川県政の分析と展望」 『地域公共政策研究』 第 10 号。
- 田中秀明 (2003) 「資源配分と予算の戦略的統制」 山内弘隆・上山信一編 『パブリック・セクターの経済・経営学』 NTT 出版。
- 東京市政調査会編 (2006) 『自治体政治を変える! ローカル・マニフェスト』 財団法人東京市政調査会。
- 新川達郎 (1995) 「自治体計画の策定」 (西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学第 4 巻 政策と管理』 有斐閣)。
- 西出順郎 (2005) 「行政評価の再構築—理論着眼型評価思考の確立に向けて—」 『日本評価研究』 5 巻 1 号。
- 西寺雅也 (2004) 『多治見市の総合計画に基づく政策実行』 公人の友社。
- 日本都市センター (2002) 『自治体と総合計画—現状と課題—』 財団法人日本都市センター。
- 日本都市センター (2003) 『自治体と計画行政—財政危機下の管理と参加—』 財団法人日本都市センター。
- 野田稔 (2003) 『コミットメントを引き出すマネジメント』 PHP 研究所。
- 西川一誠 (2005) 「マニフェスト, 政策合意をテコにトップ・スピードでの変革」 『地方自治職員研修』 第 38 巻 525 号。
- 福井県総合政策部政策推進課政策推進チーム (2005) 「『福井県政府』 の樹立を目指す (上) (中) (下)」 『地方行政』 2005 年 6 月 9 日号, 2005 年 6 月 13 日号, 2005 年 6 月 16 日号。
- 古川康 (2005) 「ローカル・マニフェストの実態と今後の課題」 『地方自治』 2005 年 8 月号。
- 松沢成文 (2005) 『実践ザ・ローカル・マニフェスト』 東信堂。
- 真山達志 (2001) 『政策形成の本質』 成文堂。
- UFJ 総合研究所国土・地域政策部 (2004) 『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』 ぎょうせい。
- 四日市大学地域政策研究所 (2003) 『ローカル・マニフェスト』 イマジン出版。
- ロバート・S・キャプラン (Robert S.Kaplan), デビッド・P・ノートン (David P.Norton) 著, 櫻井通晴監訳 (2001) 『戦略バランスト・スコアカード』 東洋経済新報社。