

首長の経営方針に基づいた 地域経営の確立に向けて <2> —マニフェストと総合計画をいかに調整するか—

茂原 純 もはら じゅん

政策シンクタンク PHP 総研 地域経営研究センター
コンサルタント

Talking Points

1. 本稿は「首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて〈1〉—マニフェストと総合計画の連動モデルとは—」の後編である。前編では地域経営時代におけるマニフェストと総合計画のあるべき連動モデルを提示したのに対し、本編では、そのモデルを念頭に置きながら、首長の当選後、スムーズに両者を調整するための実践的な知見を提供することを目指す。
2. マニフェストと総合計画をスムーズに調整するためには、まず事前に、首長・自治体職員が調整プロセスの全体像について、認識を共有しておく必要がある。
3. 調整の全体像を把握するためには、以下の4つのポイントを理解する必要がある。
①初年度からマニフェストを実行するための調整②選挙が実施されるタイミング（年・月）による対応③財政・行政評価との調整④議会の議決レベルに応じた対応
4. マニフェストと総合計画の具体的な調整方針は自治体によって異なる。選挙のタイミング（年・月）がまちまちだからである。そこで、調整のあり方を「改訂」「修正」「落とし込み」の3つに区分した上で、選挙のタイミング別の調整方針を示す。
5. 以上の議論を踏まえ、両者の調整をスムーズに行うための5つのポイントを提示する。①選挙日程が決まるタイミングを目途に、総合計画の評価結果を公表する②総合計画をどのようにリ・デザインするのかをマニフェストで示す③首長マニフェストでは目的と具体策をセットで示す④マニフェストを施策レベル以上に明確に位置づけてから、総合計画の改訂を行う⑤マニフェストと予算の調整に施策評価を活用する

1. はじめに

本稿は「首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて〈1〉-マニフェストと総合計画の連動モデルとは-」の後編である¹。前編が地域経営時代におけるマニフェストと総合計画のあるべき連動モデルを提示したのに対し、本編では、そのモデルを念頭に置きながら、首長の当選後、スムーズにマニフェストと総合計画を調整するための実践的な知見を提供することを目指す。

現職の首長が再選した場合と異なり、新人が当選した場合、首長の経営方針であるマニフェストと総合計画を首尾よく、スピーディーにシンクロさせる必要がある。この調整に時間をかけているようでは、政策の実行に向けて幸先のよいスタートダッシュを切ることはできない。

また、マニフェストを掲げて当選した新人の首長は、「本当に全てを実現できるだろうか」と、不安に苛まれるものだ。一方で自治体職員も新しい首長のもとで、どのように仕事が進むのか不安であろう。そうした不安を払拭するためには、調整のための基本方針や方法、プロセスを十分に理解しておく必要がある。

そこで、本稿ではまず、前編で取り上げた多治見市の事例も参考にしながら、マニフェストと総合計画の調整プロセスの全体像を示す。次いで、選挙のタイミングによって調整の方針が異なってくるので、それらに応じた調整方針を説明する。最後に、以上の議論を踏まえ、前編で示したマニフェストと総合計画の連動モデルを念頭に置きつつ、両者の調整をスムーズに行うためのポイントを提示する²。

2. マニフェストと総合計画の調整プロセスの全体像

マニフェストと総合計画をスムーズに調整するためには、まず、首長・自治体職員³がともに、調整プロセスの全体像について、事前に認識を共有しておく必要がある。本節では全体像をつかむポイントを整理した上で、調整プロセスの全体像を提示する。

(1) 調整プロセスを理解するためのポイント

①初年度からマニフェストを実行するための調整

第一に、初年度のマニフェスト実行への対応である。首長の当選後、マニフェストを経営方針として、多様な市民参加の下で総合計画を見直す自治体も見受けられるが、その間、マニフェストの実行に何も着手できないとすれば、それは大きな時間のロスとなる。これを避けるためには、既存の計画体系の中にマニフェストを位置づけるなどして、初年度から早い段階で、できる部分を進めていく必要がある。したがって、マニフェストと総合計画の調整といった場合、初年度からマニフェストの個別政策を実行するための調整と、次年度以降から実行する新しい計画を策定するための調整という、2つの時間軸での調整が必要になる⁴。特に、前者の調整をいかにスピーディーに行っているかがポイントとなる。

②選挙が実施されるタイミング（年・月）による対応

第二に、選挙のタイミングへの対応である。これには2つの意味がある。まず、総合計画のうち、基本構想や基本計画のスパンの中で、どの年に首長選挙があるかによって対応が変わってくる。例えば、基本構想や基本計画が策定された直後に選挙が行われた場合、新首長は前首長の時につくられた基本構想や基本計画

1. 茂原純「首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて〈1〉-マニフェストと総合計画の連動モデルとは-」(『PHP Policy Review』Vol.7-No.60 2013.6)

2. 本稿では、新人首長のケースを想定して議論を進めるが、その内容は、2期目以降の首長の場合にも示唆を与えるものであると考える。

3. ここで言う自治体職員とは、狭義には首長を直接支える政策部局の担当職員を指すが、地域経営の確立という観点からは、全ての職員が同じ認識に立つべきと考える。

4. 首長が、当選後にあえて総合計画を見直す必要はないと判断する場合は、初年度の対応のみで調整していけばよいことになる。ただし、前編で指摘した通り、新人の首長が前職の策定した総合計画に縛られず、かつ自身の経営方針に基づいた地域経営を推進していくためにも、首長の任期ごとに総合計画を見直すことが望ましいと考える。

に縛られてしまうという事態に直面する。もちろん、策定されたばかりの基本構想や基本計画であったとしても、首長の信念があるのであれば、変えることは一向に構わないが、多様な市民参加のもと策定されたばかりの計画は変えづらいかもしれない。

次に、選挙が何月に行われるかによっても異なる対応が求められる。例えば、新しい首長が当選後に、基本計画を見直したい場合、年度はじめの4月や5月に選挙があれば、約1年間を計画の見直し期間にあてることができる。多様な市民参加の機会を確保することも可能だろう。だが、9月に選挙があったとすれば、来年度の予算編成が始まる中で、じっくりと市民と合意形成を図って計画をつくり直すゆとりはない。タイトなスケジュールの中で、なんとかマニフェストの政策を予算に盛り込むように対処していかなくてはならない。このように、何月に選挙があるのかによっても対応が違ってくることに留意する必要がある。

これらの点については次節で詳しく取り上げることにする。

③財政・行政評価との調整

第三に、財政・行政評価との調整である。マニフェストと総合計画の調整といった場合、マニフェストの個別政策を総合計画の体系に位置づければそれで調整が終わるわけではない。マニフェストの政策を総合計画に追加するだけでは、新規事業が増えて予算増は免れない。そこで取捨選択が必要になるが、その際、従来の事務事業の評価を踏まえた、財政的な観点からの議論が不可欠になる。つまり、総合計画とマニフェストの調整は、必然的に財政との調整を伴うことになる。

さらに、総合計画の進行管理を行うために行政評価を導入している自治体も多いだろうが、その場合、マニフェストの政策を行政評価のシートに位置づけて、目的やアウトカム（成果指標）を明確にする作業が待っている。

このように、マニフェストと総合計画の調整は、財

政や行政評価との調整も含んだ作業であるということに留意する必要がある。

④議会の議決レベルに応じた対応

最後に、議会の議決レベルに応じた対応である。総合計画を基本構想・基本計画・実施計画の三層で策定する場合、基本構想のみならず基本計画までを議会の議決事件とする自治体も増えている。すると、マニフェストと総合計画の調整において、基本計画の修正を伴う部分については、議会の承認が得られなければ、政策の実行に駒を進めることができないことになる。

基本計画は通常、総合計画の政策・施策・事務事業という体系からすれば、施策以上を示している場合が多い。基本計画を修正しなければいけないということは、〔1〕マニフェストの基本方針に基づいて施策以上のレベルを変える〔2〕既存の総合計画の施策におさまらない個別政策がマニフェストに含まれているので施策を変更、あるいは追加せざるを得ない、のいずれかのケースとなる。逆に、基本計画レベルで議会と合意が取れていれば、施策に合った事務事業は、フレキシブルに変えていくことが認められる。

一方、実施計画まで議会の議決事件ということになると、マニフェストの個別政策も含めたすべての事務事業について、議会の承認がないと実行できないことを意味する。また、マニフェストの個別政策を総合計画に組み込むために、予算増とならないために他の事業を縮小、あるいは廃止するといった場合、それらの取捨選択も議会の審査の対象になるということであり、かなりの調整コストを要することが予想される。

スピーディーな調整を行うとしても、こうした議会の審議には時間がかかることを念頭に置かなければならない。もちろん、議会が計画策定にコミットする事自体が悪いことではない。スピーディーに調整を行っていく観点からすれば、より時間がかからざるを得ないので、それに留意してスケジュールリングや準備をしていかなくてはならないということである。

(2) 調整プロセスの全体像

以上のポイントを踏まえ、調整プロセスの全体像について説明していきたい。

まず、首長が当選した後は、登庁後の庁議等で、自身のマニフェストについて職員にしっかりと説明をする。その際、特に何のためにその事業を行うのかという目的・理念を職員に伝えることが極めて重要である。ただ「自分の公約だから実行して欲しい」と言うだけでは、職員のモチベーションは上がらないだろう。

そして、その後は職員が調整作業を行っていくことになるが、その仕事の流れの全体像を示したのが、次ページの図表1である。

まず、企画担当課が個々のマニフェストの個別政策について、どの課が担当になるのかを割り振る。複数の原（担当）課にまたがる政策である場合は、前編の多治見市の事例で見たように、主担当を決めて割り振ればよい。

その後、各原（担当）課は既存の総合計画との整合性をチェックする。具体的には、施策レベルにマニフェストの個別政策が収まるか否かをチェックすればよい。そしてその上で、マニフェストを実行可能な形で具体化し、予算を見積もり、実行プランを作成する。つまり、総合計画の形式に沿ってマニフェストの個別政策を計画に位置づける。この時、これらの政策を行政評価にも位置づけ、政策の目的、成果指標を明確にして、行政評価シートを作成する。調整後に、目的をきちんと意識してマニフェストの個別政策の実行に取り組める体制を整えるためである。

ここからはポイント①で指摘した、初年度からできるだけ早くマニフェストの個別政策の実行に着手するためのプロセスと、マニフェストを経営方針として、次年度以降の新たな総合計画を策定するプロセスが同時に進行していくことになる⁵。

後者については、マニフェストとの調整が関わるとしても、通常の総合計画策定プロセスとさほど変わらないため、説明は不要だろう⁶。そこで、以下では初

年度からマニフェストを実行するための調整について説明する。

まず、総合計画との整合性のチェックにより、既存の計画の施策にマニフェストの個別政策が収まる場合は、既存の計画にマニフェストの個別政策を落とし込む案をつくることになる。それに対し、収まらない場合は、既存の計画の施策以上のレベルを修正して個別政策を組み込む修正案をつくることになる。

いずれの場合にしても、マニフェストの個別政策を、予算措置が必要なものとそうでないものに分け、財政担当課が、前者に対して財源を確保すべく知恵を絞ることになる。この時、補正予算等で対応するのも一手だが、大幅な予算増にならないためには、既存の事業を縮小・廃止し、マニフェストの関連事業にあてる、予算の組替えを検討する必要がある。この作業は財政課と各原課が連携して取り組み、首長が最終的に判断を下せるようにもっていく。この時、首長は、自分の公約に関連していることや、自分の関心のあることだけを判断するのではなく、自治体全体を経営する視野を持って、職員の意見をよく聞き、費用対効果も考慮しながら慎重に判断していくべきであろう。

こうして財源の裏づけの見通しを立てた上で、既存の総合計画への落とし込み案、あるいは修正案を策定する。また、中期財政計画を策定している自治体であれば、これを修正することになる。

次に、議会の議決事件のレベルによって、これらの案に対して議決を得る必要が出てくる。まず、基本構想のみが議決事件の場合は、落とし込み案にしても、修正案にしても、特に議会の議決を要さない。基本計画までが議決事件の場合、落とし込み案の場合は議決を要さない場合もあると考えられるが、施策レベルを変える修正案については、議決を要することになる。そして、実施計画までが議決事件の場合は、落とし込み案も修正案も議決を要することになる。

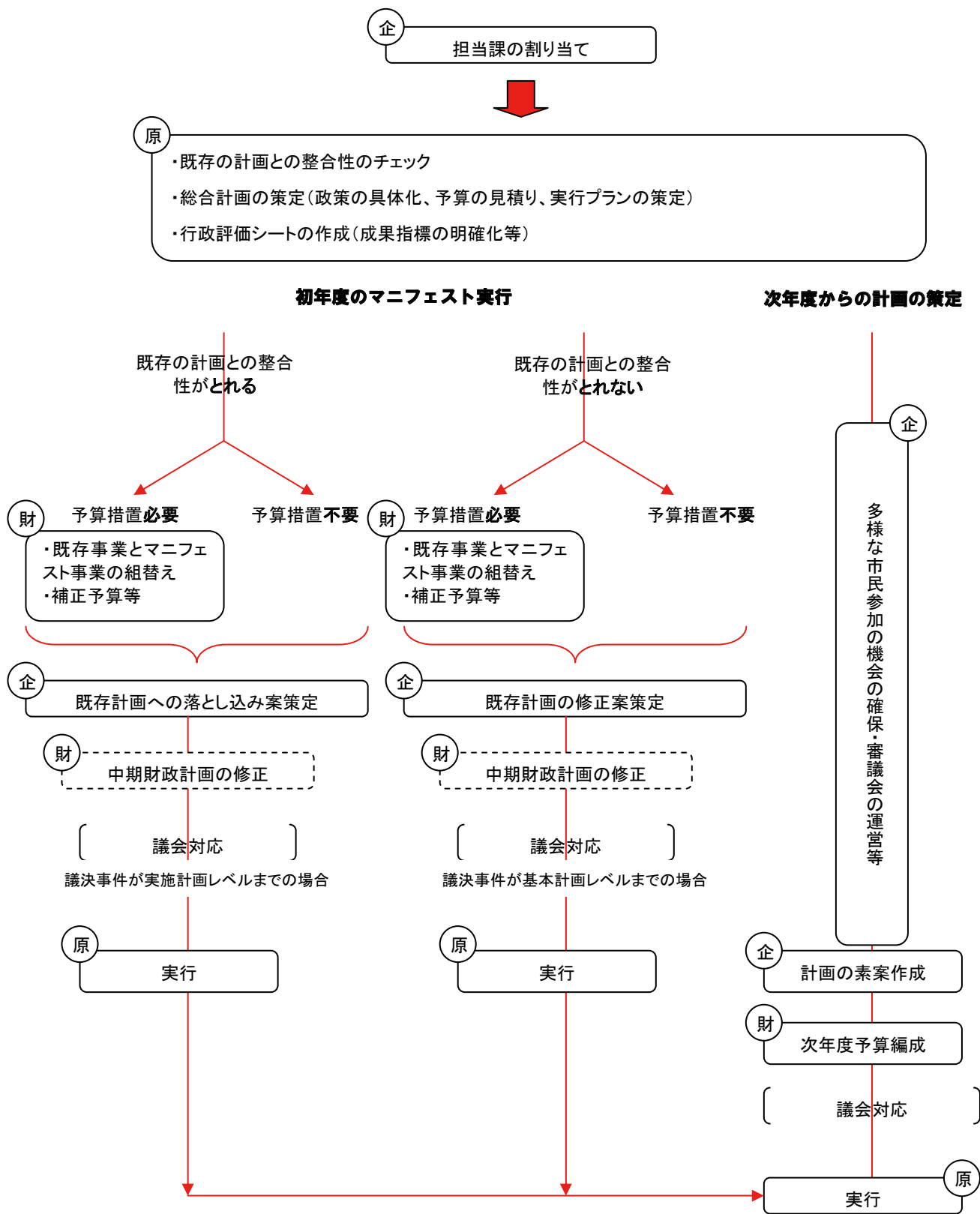
以上のようなプロセスを経てはじめて、マニフェストの実行に着手できることになる。首長、職員双方が

5. ただし、次節で説明するように、選挙のタイミングによっては、後者のプロセスを次年度に持ち越した方が望ましいケースもある。

6. ここで、前編のモデルで示したように、多様な人材を集め、優れた政策イノベーションの創出を促していくのであれば、総合計画策定のプロセスをどのように設計するかが問われることになる。本稿で扱うには大きなテーマであるため、今回は詳細に立ち入ることはしない。

図表1: マニフェストと総合計画の調整に関わるタスク

企: 企画担当課、財: 財政担当課、原: 各原課



出所: 筆者作成

こうした調整プロセスの全体像を事前に共有していることが、スピーディーに調整を行っていくための大前提と言ってよい。また、全国的にマニフェストは普及していると言われるものの、マニフェストやマニフェスト・サイクルという概念の基本理解が、必ずしも首長・職員の中で共有されているとは限らない。さらに、職員の中には、マニフェストは政治家個人のものであって行政側が管理するものではないと誤解している場合もあるので、こうした点についてもしっかりと意識付けを行っていく必要がある。

3. 選挙のタイミング（年・月）別の調整方針

本節では前節のポイント②で指摘した、選挙が実施されるタイミング（年・月）による対応について、詳しくみていくことにしたい。前編の事例でみた多治見市のように、首長任期と総合計画の期間が適合し、システム化されていない自治体の場合、首長は総合計画とどのように向き合うかを判断しなくてはならない。

そこで本節では、選挙が行われるタイミング（年・月）別に、どのように総合計画とマニフェストの調整を行うべきか、その調整方針を示すこととする。この時、総合計画が3層か2層か、また議決事件がどのレベルまでかに着目すれば、少なくとも7通りもの場合を示さなければならない。そこで今回は、他のケースでも十分に参考になるケースとして、3層構造で基本計画までが議会の議決事件である場合に焦点を絞って説明していきたい⁷。この場合、基本計画の方向性に合致しないような個別政策については、計画を修正しない限り、初年度からマニフェストを実行することは不可能ということになる。

以下では次の三つの概念を明確に区別して用いる。第一に「改訂」である。これは、マニフェストを経営方針として、計画をつくり直すことを指す。第二に、「修正」である。これは、マニフェストとの整合性を保つため、部分的に既存の計画を修正するときに使う。そして第三に「落とし込み」である。これは、整合性の

とれるマニフェストの個別政策を、既存の計画の体系に位置づけることを意味している。

(1) 選挙の年別の対応

前編で示したモデルの通り、首長の当選後は、マニフェストを経営方針として総合計画を見直し、首長の任期と合わせて、基本計画の期間を4年とすることが望ましい。この時、自治体職員が首長にそうした見直しを提案するケースはあまり考えられないため、首長が自らの意志で、総合計画の見直しや基本計画の期間の変更について、職員に指示を出す必要がある。

その際、総合計画、特に基本計画の期間のうち、首長選挙がどの年に行われるかによって、対応が若干異なってくる。基本計画のスペンは自治体によって異なるので、ここでは、首長選挙後の基本計画の残りの期間が何年かによって、どう対応すべきなのかを検討することにしたい。

①首長選挙後の基本計画の残り期間が0年

基本計画が策定された直後であることを意味する。したがって、労力をかけて作成したばかりの計画を改訂するとなると、自治体職員から抵抗が生ずる可能性があり、首長の強力なリーダーシップ無しには実現が難しいだろう。

そこで、このケースでは部分的に改訂を行うやり方も考えられる。全面的に改定することが難しければ、特に首長の経営方針で力を入れたい部分を中心に、多様な人材を集めて集中的に議論すればよい。

もちろん、首長がそれでも信念をもって全面改訂すべきと判断するのであれば、多様な市民や地域団体、専門家等の参加の下、1年をかけて基本計画を見直してもよい。

②首長選挙後の基本計画の残り期間が1年

ベストタイミングと言える。この1年間をかけて総合計画の改訂を行う。他のケースと異なり、首長が改

7. 実施計画までを議決事件とする自治体もあるが、それでは計画実行の柔軟さやスピードを担保できず、望ましくないものとする。実施計画まで議決事件とする自治体が少ないこともあり、今回は取り上げない。

訂を指示してなくとも、新しい基本計画の策定に取り組まなくてはならないタイミングであるため、その改訂プロセスを首長が主導すればよい。

③首長選挙後の基本計画の残り期間が2年、または3年

自治体職員としては、計画が終了する前の1年間に計画の改訂プロセスにあてるのが普通であろう。だが、首長任期を考慮すれば、任期中の中途半端な時期に計画をつくり変えるよりは、初年度に改訂を行い、首長のマニフェストとともに調整した上で、後の3年を実行にあてる方が効率的であると考えられる。したがって、首長からすれば、①のケースと比べて職員を説得しやすいと言えるだろう。

④首長選挙後の基本計画の残り期間が4年以上

首長が動かなければ、任期中に総合計画を改訂するタイミングはないことを意味する。この際、首長があえて改訂するか否かを判断するには、既存の総合計画の内容の吟味が必要である。この結果、自治体を経営していく上で、中身を一新した方がよいと判断するならば全面改訂すればよいし、そこまでする必要がないと判断するならば、部分的な改訂で対応していけばよい。

ここで、首長任期と基本計画の期間を合わせる時に留意すべきは、両者の期間を完全に一致させてはいけないということである。例えば4月に首長選挙があるケースで考えると、もし、完全に一致させたとすれば、首長当選後の約1年は計画の策定に費やされるので、計画の空白が生じてしまうことになる。また、前年度に予算を組んでいるはずであるが、計画もないのに効率的な予算が組めるのか疑問である。骨格予算にするにしても、マニフェスト以外の事業が明確になっていないのは問題と言わざるを得ないのではないだろうか。その点、首長当選後の1年を計画期間の最終年と位置づけることで、行政の継続性を担保しつつ、マニフェ

ストの実行についても、既存の計画への落とし込みや修正で対応することが可能となる。

(2) 選挙の月別の対応

次に、選挙の月別にマニフェストと総合計画を調整する方針について説明していくが、その前にまず、どのケースにも共通する全体的な原則について触れておきたい。

基本原則1: 首長候補は、基本構想・基本計画を改訂したいと考える場合、あらかじめマニフェストにその旨、明記し、自治体職員が事前に準備できるようにする。

改訂するには、政策を議論するための情報を整理したり、市民参加のプロセスを設計したり、自治体職員が事前に準備する時間が必要である。このため、首長候補が計画の改訂が必要と判断する場合は、マニフェストを通して職員に対しステートメントを出すべきである。そうすることで、自治体職員に準備するゆとりを与えることができる。

基本原則2: 新首長が基本構想を改訂したい場合、地域住民や団体など、多様な主体の参画が必須である。4~5月に選挙がある場合は1年をかけて、基本計画と同時進行で策定することも不可能ではないが、それ以外は、次年度に持ち越して策定する。

もちろん、年度はじめての選挙でない場合、次年度の計画策定に向けて、当選後から作成の作業を始めてもよい。いずれにしても基本構想の策定こそは、総合計画を「地域共通の目標」とする意味においても、多様な参加の機会を設け、しっかりと合意形成を図るべきである。そうでないと、計画は絵に描いた餅に終わり、地域住民や団体が役所と共通の目標に向かって活動するには至らない。

基本原則 3: 年度はじめ以外の月に選挙がある自治体で、首長が多様な市民参加の機会を確保した上で、基本計画を改訂したい場合は、策定を次年度に持ち越してもよい。改訂するまでは既存の計画の修正や落とし込みによって、マニフェストの個別政策を実行していく。

首長の判断で改訂する場合、前節でも触れた通り、改訂プロセスの期間、マニフェスト事業について何も実行できないのは問題なので、既存の計画に落とし込める事業はすぐに実行し、そうでない事業は計画の修正などで対応していく。

基本原則 4: 市民や議会での審議の中で、明らかに問題があると判断されたマニフェストは修正または削除する。

これは、西寺雅也・元多治見市長も指摘していることではあるが⁸、有権者はマニフェストすべてを選択したわけではなく、その中には、事実誤認や過大なコストを伴う政策、また法的に実現が不可能な政策等、不適切な政策が含まれる場合がある。そうしたマニフェストについて、市民や議会の審議の中で、修正や削除の指摘があり、理に適っているのであれば、首長は素直に受け入れるべきである。他方で、そうならないためにも、マニフェスト作成に力を注がなくてはならない。

それでは次に、以上の基本原則を踏まえた上で、選挙の実施月別に、マニフェストと総合計画の調整の方針について、見ていくことにしたい。

① 4～5月に選挙：年度内の全面改訂

約1年間かけて、マニフェストを経営方針として多様な市民参加のもと、計画の全面改訂を行うことが可能である。

また、年度はじめの選挙であるため、首長任期と計画のスパンを比較的容易に適合できるチャンスがある。これによって、新首長は前の首長の下でつくられた既存の計画に縛られる必要がなくなり、自身のカラーを打ち出すことができるようになる。

② 6～7月に選挙：年度内の部分改訂、または次年度の全面改訂

この場合、年度内の全面改訂は時間的に難しいと考えられる。首長の経営方針を基に、重点化したい部分にフォーカスして、年度内の部分的改訂案策定を目指すか、来年度に全面改訂作業を持ち越す。

③ 8～1月に選挙：年度内の修正を基に次年度に部分改訂、または全面改訂

予算編成が10月頃から始まる中で、多様な市民参加を前提とした年度内の改訂は、部分的であっても難しい。まずは、着実にマニフェストに掲げた個別事業を予算化できるよう、既存の基本計画と調整した修正案を速やかに策定した上で、議会での決定を経ることを目指す。

12月～1月に選挙がある場合は、総合計画の修正案の策定に時間がかかるようであれば、骨格予算も検討する。3月議会での修正案の議決を目指すとともに、その後の議会で骨格予算の具体化を図る。

その上で、次年度にその修正案を基に（多様な人材の力を活用して）、部分改訂、または全面改訂を行えばよい。

④ 2～3月：次年度の全面改訂

3月議会で総合計画の修正案の承認を得ることができればよいが、スケジュール的に厳しいだろう。基本的に落とし込みと骨格予算で対応し、すぐに予算化が必要な政策については、計画に落とし込める部分だけでも、なんとか予算化する。3月議会の後、できるだけ早く、総合計画の修正案の議決や骨格予算の具体化

8. 西寺雅也「総合計画は必要か」(『地方議会』2010.8) 参照。

を行う。

さらに、選挙から年度はじめまでの期間が短いので、次年度の計画改訂を目指すのが望ましいだろう。その場合、基本的には4~5月に選挙がある場合と対応は同じになる。

4. 調整をよりスムーズに行うためのポイント

以上、マニフェストと総合計画の調整プロセスの全体像や選挙年・月毎の調整方針について触れてきた。本節ではこれらの議論を踏まえ、前編で示したマニフェストと総合計画の連動モデルを念頭に置きながら、スムーズに両者を調整していくための具体的なポイントを提示したい。

①選挙日程が決まるタイミングを目途に、総合計画の評価結果を公表する

首長が変われば政策が変わるのも当然だが、とはいえ行政の継続性という観点も重要であり、総合計画と著しく乖離したマニフェストは望ましくない。そこで、自治体職員は選挙日程が決まるタイミングを目途に総合計画の進捗状況や成果についての評価結果を公表し、首長候補がその情報をもとにマニフェストを作成できるようにする。そうすれば、総合計画のPDCAサイクルとマニフェストのPDCAサイクルが連動し、当選後の調整をスムーズに行えることが期待できるだろう。ただし、これだけのために総合計画の評価を改めて行う必要はない。基本的には、直近の評価結果のポイントを、わかりやすく伝えればよい。加えて、内部評価では甘い評価になりがちなので、外部評価の活用など、公平性・客観性を確保した評価の仕組みを検討する必要がある。

また、こうした公表によって、選挙を前に、有権者が地域の課題について理解を深めることもできるだろう。マニフェスト検証大会を主催している青年会議所などの団体が、争点になり得るような地域課題の抽出を目的に、そうした総合計画の評価結果を素材として、

有権者の立場から議論するイベントを行うのもひとつの手だと考えられる。

②総合計画をどのようにリ・デザインするのかをマニフェストで示す

首長候補が総合計画をどう変えるのかをマニフェストで示していれば、調整が容易になることは明らかである。総合計画は一般的に、将来像、目標、政策、施策、事務事業という体系をとる。このうち、将来像から施策までをどう変えたいのか、その骨格を「経営方針」として示せばよい。もちろん、すべてを網羅することはできないので、特に力を入れたい政策・施策の体系を示し、その上で、優先する個別政策のみを提示する形が現実的であろう。

少なくとも、自身の公約における各政策が、既存の総合計画のどの部分に対応するのかを念頭に置きながらマニフェストを作成することが重要である。そうすることによって、総合計画への落とし込みや修正を行う作業がスムーズになるだろう。

ただし、数値目標については、相当なりサーチを前提として、根拠が明確でない限り、無理に盛り込む必要はない。例えば雇用を1000人増やすという数値目標を掲げたとすれば、なぜ800人では足りないのか、なぜ、1200人にはできないのかが説明できなければならない。こうした数値設定は、政策を実行する自治体職員とよく議論した上で慎重に決定すべきであって、現実的でない数字を根拠もなくマニフェストで掲げるべきではない。ただ、一方で何を成果と定義するのかを示すことは重要である。この矛盾を解決するには、何を成果指標とするのかを示し、それを上げるか下げるかについて、明示すればよい。雇用を例にとれば、マニフェストで「雇用を増やす」と掲げて、総合計画との調整段階で、マニフェストとその他の総合計画における個別政策によって、何人の雇用を増やせるのか、職員とともに議論して確定すればよい。もちろん、目標の程度によっても政策内容は変わるので、マニフェ

スト作成の段階で、目安として、具体的な数値を念頭に置いておくことは必要である。

③首長マニフェストでは目的と具体策をセットで示す

第2節でも指摘したように、マニフェストと総合計画を調整すれば、総合計画の施策や事務事業を評価する、行政評価ともリンクすることになる。行政評価では通常、目的や成果を明確に示すことが求められるため、マニフェストでその点が不明確であると、自治体職員が首長の意向を確認するのに一手間かかることになる。首長の頭の中に明確な目的の想定があれば問題ないが、中にはきちんと考えられていない場合もあり、調整の段階で自治体職員が考えて、首長に確認をとるようでは明らかに時間のロスになる。

したがって、首長候補がマニフェストの中で、個別政策の目的を明確にしておくことで、この問題でムダに時間を費やすことなく、行政評価との調整をスムーズに行うことができる。上記のポイント②で指摘した、将来像、目標、政策、施策、事務事業という体系を示す中で、目的が明確になる部分もあろうが、体系から外れる個別政策を掲げたい時などは、この点に留意すべきであろう。

④マニフェストを施策レベル以上に明確に位置づけてから、総合計画の改訂を行う

マニフェストを経営方針として機能させるためには、マニフェストの体系のうち、経営方針に該当する部分を基にして、総合計画の施策レベル以上を「変える」ことが必要である。これができるはじめて、図表1の次年度以降からの計画の策定(改訂)プロセスにのせて、様々な主体の参加を確保した上で、経営方針に沿った個別政策のイノベーションを促していくことになる⁹。

この時、多様な背景をもった人材を活用して政策のアイデアを最大限引き出すという観点からすれば、総合計画策定委員会等を設置して全体的に審議するだけにとどめるのではなく、経営方針のうち、特に重要な

テーマだけでも、プロジェクト・ベースで検討する形式が望ましい。そして、首長は自分の経営方針にける想いを参加メンバーに丁寧に伝えいく。テーマも何も決まっておらず、首長の想いも伝わっていないのに、漠然とアイデアを募っても、優れたアイデアが集まることは期待できないからだ。

特に、市民団体や社会起業家等と連携して経営方針の実現に取り組んでいく場合は、共通の目標を設定するためにも、テーマごとに検討すべきである。参加者を公募することが想定されるため、どのような団体等を参加させるとよりよいアイデアが生まれるかについて、普段から様々な団体の活動に気を配っておくことが望ましい。

⑤マニフェストと予算の調整に施策評価を活用する

第2節で触れたように、特に当選後にできるだけ早くマニフェストを実行するため、落とし込みや修正で対応するといった場合、マニフェストの個別政策が総合計画に追加されるだけでは、大幅な予算増になる可能性もある。これを避けるための一つの手段は、首長が、自身の判断により、既存の個別政策のどれかを縮小、または廃止することである¹⁰。首長が何を縮小し、何を廃止するのかを決定する際には、総合計画の施策ごとに事務事業を評価し、スクラップ・アンド・ビルドを行うための施策評価が有用だ¹¹。

具体的には、担当課が以下の図表2のように、マニフェストに関わる施策について、マニフェストの個別政策(事業)と既存の個別政策(事業)をリストアップする。その上で、マニフェスト以外の既存の事業が施策の目的にどれだけ貢献したのかについての評価結果やコストを明記する。

この資料をもとに、担当課が既存の事業の現状を説明し、首長との議論を経て、首長が縮小または廃止する事業を決定すればよい。マニフェスト関連事業が残されることを前提に、その他の事業を縮小・廃止して、今までの施策のトータル・コストを大幅に上げないよ

9. 一方で、初年度におけるマニフェストの実行における調整の段階では、マニフェストの個別政策の実行にスピーディーに着手できればよいので、無理にマニフェストの経営方針すべてと総合計画の施策以上を調整する必要はない。

10. その他、実施時期を意図的に遅らせるという手法もある。

11. 施策評価については、稲沢克祐「行政評価の効果的活用—予算編成、総合計画の策定・進捗管理—」(国際文化研修 2011 春 vol. 71)などを参照。

うに調整することとなる。その際、マニフェストの個別政策とシナジー効果があるかどうかで、その他の事業の取捨選択を判断する視点も重要だろう。

5. おわりに

以上、マニフェストと総合計画をいかに調整するかについて論じてきた。首長の経営方針であるマニフェストがいかに優れているものだとしても、あるいは、総合計画がいかに優れているものだとしても、首長が向いている方向と自治体職員が向いている方向が一致せず、バラバラであれば、力強い経営は展開していけない。この意味において、マニフェストと総合計画の調整にしっかりと取り組むことが、その後の自治体経営全般の生産性の向上に直結すると言っても過言ではないだろう。

だがこの時、新しい首長が自身のマニフェストの個別政策の実行性を高めるためだけに、総合計画との調

整を行うのであれば、地域経営全体にとっては、あまり大きな変化を期待できないように思える。なぜなら、それだけでは首長のマニフェストの個別政策と既存の総合計画の個別政策が、並行して淡々と実行されていくだけに過ぎないからである。

したがって、特に新人の首長は、経営のトップとして、自治体経営全体をどのような方向に変えていきたいのか、大局的な大指針を示し、総合計画に反映させる必要がある。だが、最近のマニフェストを見ていると、そうした方針が示されず、個別政策の羅列に終わっているものが多く見受けられる。この意味では、前節のポイント②で示したように、総合計画の上位構造をどのように変えるべきなのかに着目することが、今後ますます重要になってくるように思われる。

とはいえ、マニフェストを掲げて当選した新人の首長は、「本当に全てを実現できるだろうか」と、不安に苛まれるものだ。一方で職員も新しい首長のもので、

図表2: マニフェストと予算の調整のための施策評価のフォーマット例

施策A:				
目的:				
成果指標:				
	事業内容	実際の成果	費用	判定
マニフェスト関連事業				
事業 a				
事業 b				
既存事業				
事業 c				継続
事業 d				廃止
事業 e				縮小
事業 f				継続

出所: 稲沢(2011)を参考に筆者作成

どのように仕事が進むのか不安であろう。そうした不安を少しでも和らげることができないかと考えたのが、本稿の執筆動機である。本稿が、これからの新しい首長の方々のスタートダッシュに少しでも役立つことを願って止まない。

【著者プロフィール】

茂原 純 (もはら・じゅん)

政策シンクタンク PHP 総研 地域経営研究センター
コンサルタント

2002年、慶應義塾大学法学部政治学科卒業。05年、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程修了。06年、PHP総合研究所入社。「PHPマニフェスト検証委員会」などの事務局を務める。現在、地域経営研究センター・コンサルタント。PRSJ(日本パブリックリレーションズ協会)認定PRプランナー。

地方自治体の首長候補がマニフェストの作成・実現について学ぶための「PHPマニフェスト講座」を企画・推進。また、首長や議会会派のマニフェスト検証委員を務める他、マニフェストの立案や実現に関わる各種コンサルティングを展開している。

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2013.7.23(Vol.7-No.61)	外交・安全保障	パブリック・ディプロマシーへの関心を強めるインドネシア 国際交流基金東南アジア総局長/ジャカルタ日本文化センター所長 小川 忠
2013.6.12(Vol.7-No.60)	地域政策	首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて<1> —マニフェストと総合計画の連動モデルとは— コンサルタント 茂原 純
2013.5.23(Vol.7-No.59)	地域政策	デフレ脱却への経済・金融政策と地域経済・地方財政の展望 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2013.3.27(Vol.7-No.58)	経済	アベノミクスによる政治的景気循環の行方 —憲法改正を視野に入れた財政再建戦略を描け— 主任研究員 宮下量久
2013.2.13(Vol.7-No.57)	外交・安全保障	日本の外交と科学技術の創造的なサイクル形成を 主席研究員 金子将史
2013.1.30(Vol.7-No.56)	地域政策	首都圏における高齢者急増に対する施設とサービスの絶対的不足 コンサルテイング・フェロー/㈱ファイナコラボレート 研究所代表取締役 望月伸一
2013.1.30(Vol.7-No.55)	地域政策	公共施設マネジメントにおける合意形成の進め方 ～総論賛成、各論反対を突破するために～ 主任研究員 佐々木陽一
2012.11.22(Vol.6-No.54)	地域政策	【緊急提言】東京都知事選を政策本位で考えるための8つの視点 主席研究員 荒田英知
2012.11.13(Vol.6-No.53)	教育	教育委員会廃止を提案する —政治的中位性をいかに確保するか— 主席研究員 亀田 徹
2012.10.24(Vol.6-No.52)	外交・安全保障	【緊急提言】新段階の日中関係に適合した多面的なパブリック・ディプロマシーの展開を 主席研究員 金子将史
2012.07.11(Vol.6-No.51)	外交・安全保障	日本の外交・安全保障政策の知的基盤をいかに強化するか —政策シンクタンクのあり方を中心に— 主席研究員 金子将史
2012.06.19(Vol.6-No.50)	地域政策	スマート化する都市と第4世代（4G）地方自治の展開 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2012.04.06(Vol.6-No.49)	外交・安全保障	第一次大戦から100年中国の台頭と日・ベルギー関係の展望 在ベルギー日本国大使館公使 片山和之
2012.02.02(Vol.6-No.48)	外交・安全保障	中国における国益論争と核心的利益 主任研究員 前田宏子
2011.10.17(Vol.5-No.47)	教育	学校の災害対応マニュアルにPDCAサイクルを導入せよ ～文科省「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議 中間とりまとめ」に追加すべきポイント～ 主席研究員 亀田 徹
2011.9.30(Vol.5-No.46)	外交・安全保障	日米同盟は深化しているか —日米安保共同宣言以降の変化から— 主席研究員 金子将史
2011.7.12(Vol.5-No.45)	経済	東日本大震災後の電力政策に関する4つの視点 研究員 宮下量久
2011.6.17(Vol.5-No.44)	地域政策	東日本大震災100日の課題について ～復興を軌道に乗せるための3つの取り組み～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.27(Vol.5-No.43)	教育	『教育委員会による点検評価』をチェックする ～形式主義を打破するための制度は機能しているか～ 主席研究員 亀田 徹
2011.5.17(Vol.5-No.42)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」について ～被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を～ 主席研究員 荒田英知
2011.5.6(Vol.5-No.41)	外交・安全保障	リビア情勢と中国 —中国の海外利益増大に伴う新たな課題— 主任研究員 前田宏子
2011.4.15(Vol.5-No.40)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」について 主席研究員 荒田英知
2011.4.6(Vol.5-No.39)	地域政策	新東京都知事が取り組むべき3つの課題 研究員 宮下量久
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主席研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主席研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かするか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹

2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設は沖縄の利益に合う～	主席研究員	荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー/㈱ファインコラボレート研究所代表取締役		望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度	研究員	金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ	研究員	宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」	主任研究員	金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か	主任研究員	金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長/「子育てと教育を考える首長の会」事務局長		中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー/横浜市立大学教授・エクステンションセンター長		南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国防見直し：QDR 2010」を読む	主任研究員	金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー/前・志木市長		穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～	主任研究員	亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー/東洋大学准教授		島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー/中部大学教授		細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢	主任研究員	前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず	常務取締役	永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題	主任研究員	金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～	研究員	宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～	主任研究員	亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助	研究員	前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー	主任研究員	金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか	主任研究員	金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－	主任研究員	佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！	主席研究員	荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案	主任研究員	亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果	客員研究員	南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント	主任研究員	金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 －PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－	研究員	前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む	主任研究員	佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～	主席研究員	荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く PHP 総合研究所の政策提言	主任研究員	金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる	代表取締役社長	江口克彦

『PHP Policy Review』

Web 誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

21世紀に入り、中国をはじめとする新興国の台頭により、これまでの国際政治の地図が大きく塗り替わろうとしています。グローバル化の進展は、世界の多くの人々を豊かにすると同時に、グローバルに波及する金融経済危機の頻発を招くなど、新たな問題を惹起してしまいます。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会の進行、公的債務の増加、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積しています。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智慧が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 7-No. 62)

2013年7月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研
株式会社PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp

政策シンクタンク PHP総研とは

「政策シンクタンク PHP総研」は、松下幸之助が設立したPHP研究所のシンクタンクです。民間独立という自由な立場から、政治・行政、財政・経済、外交・安全保障、地域経営、教育など幅広い分野にわたり、研究・提言を行っています。専属研究員による調査研究、外部専門家とのコラボレーションによる研究プロジェクトが、実践的な政策アイデアを創造するためのエンジンとなっています。

これまで「グローバル・リスク分析」、「『先進的安定化勢力・日本』のグランド・ストラテジー」、「地域主権型道州制」、「日本の対中総合戦略」、「自治体公共施設の有効活用」、「学校運営改善モデル」、「マニフェスト白書」など、多くの研究・提言を発表してきました。

PHPとは、“Peace and Happiness through Prosperity”という英語の頭文字をとったもので、“繁栄によって平和と幸福を”という意味のことばです。これは、物心ともに豊かな真の繁栄を実現していくことによって、人々の上に真の平和と幸福をもたらそうという創設者松下幸之助の願いを表したものです。

メールマガジン登録のご案内

PHP総研の最新情報をお届けします。

- ・政策研究、提言
- ・論文
- ・イベント情報

メールマガジンの配信をご希望の方は

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

へアクセス後、ご登録下さい。