ローカル・マニフェストを実行することの政治的な意義と限界

――平塚市長マニフェスト評価からの教訓――

山 内 和 夫

目　次

はじめに
１．平塚市の政治環境
２．2007年平塚市長マニフェスト
３．ローカル・マニフェストの政治的意義
４．現行制度の下でのローカル・マニフェストの限界
おわりに

はじめに

2003年１月，三重県四日市市で開かれたシンポジウムにおいて北川正恭三重県知事（現早稲田大学大学院経営研究科教授）は，政策の期限・財源・数値目標を示した政権公約，すなわち，ローカル・マニフェストの導入を提唱し，そして同年４月に行われた地方選挙への立候補者に対してこれを作成して選挙戦に臨むように呼びかけた。これに呼応したのが当時の増田寛也岩手県知事や片山善広鳥取県知事等に代表されるような改革派知事として名を馳せることになる一連の首長達であった。

画期的であったのは，2003年６月成立の公職選挙法の改正によって，これまでは選挙期間中の配布が認められていなかったマニフェストが補欠選挙を除く国政選挙において配布できるようになったことである。かくして，この年の11月の衆議院議員選挙において民主党がマニフェスト（所謂，パーティ・マニフェスト）の作成を宣言したことから，各政党がこれを掲げて選挙を戦うという現象が生じたのである。

その意味で，2003年の「新語・流行語大賞」に『マニフェスト』が選ばれ，北川正恭元三重県知事が受賞したことは時宜にかなったことであったといえよう。

その後の動きとしては，2007年２月成立の公職選挙法の改正によって，首長が有権者に

マニフェスト（所謂，ローカル・マニフェスト）を配布することが認められた。これを受けて，2007年４月に行われた統一地方選挙は，ローカル・マニフェストを掲げて選挙に臨む立候補者が続出した。そして，平塚市長選挙もそうであった。すなわち，筆者が評価を行った『平塚市長マニフェスト』は2007年４月22日執行の平塚市長選挙において大藏律子候補が有権者に示したローカル・マニフェストであるということである。

たまたま筆者は大藏律子平塚市長の依頼により『平塚市長マニフェスト』を評価することになったが，その作業を通じてローカル・マニフェストを実行することの意義と共に，現行制度の下でのその限界が，言い換えれば，問題点も垣間見えてきたという感じを抱くに至った。

かくして，本稿は，上述の『平塚市長マニフェスト』の評価作業の過程から浮き彫りにされたローカル・マニフェストの実行に係わる政治的疑問に答えるための１つの試み並びに問題提起として書かれたものであるということを特に述べておきたい。

１．平塚市の政治環境

『平塚市長マニフェスト』に言及する前に，まず平塚市の政治環境について簡潔に言及しておきたい。

平塚市は神奈川県の中央南部に位置する人口約25万人の都市である。表１は平塚市の歴代公選市長を示したものであるが，この表において明らかなように，大藏律子市長を除き，戦後のすべての市長選挙において保守系の人物が市長に選ばれているのである。

⑴河野家の影響力

言うまでもなく，平塚市は，1937年に河野一郎（1901-1983）が初陣を飾って以来，彼の選挙地盤となったところであり，一郎の死後，その地盤は息子の洋平に受け継がれ，そして小選挙区制が導入されると今度は洋平の息子の太郎の選挙区となったところである。当然のことながら，自民党平塚支部は一郎の代から洋平，太郎と河野三代の影響下にあり，また市議会においても保守系議員の多くは河野系と目される人達であった。したがって，市長が公選とされて以降において平塚市長選挙の候補者選びおよび実際の選挙戦においても河野三代の意向が大きく作用してきたということは紛れもない事実であったのである。

特に1994年３月成立の公職選挙法の改正によって導入された小選挙区比例代表並立制と同年12月に施行された「小選挙区区割り法」はこの傾向を強めた。なぜなら，それによって，これまで敵対関係にあり，また保守分裂を引き起こす原因となってきた河野洋平と亀

表１　平塚市の歴代公選市長

選挙年	当選者	党派
1947年４月	柿沢篤太郎	保守系無所属
1955年４月	戸川　貞雄	保守系無所属
1963年４月	加藤一太郎	保守系無所属
1975年４月	加藤　禎吉	保守系無所属
1979年４月	石川　京一	保守系無所属
1995年４月	吉野稜威雄	保守系無所属
2003年４月	大藏　律子	革新系無所属

出所：平塚氏選挙管理委員会，『選挙のあゆみ（昭和21年～昭和50年）』，1975年；『選挙のあゆみ第２号（昭和51年～昭和61年）』，1986年；『平成７年執行第13回統一地方選挙結果調』，1995年；『平成15年執行第15回統一地方選挙結果調』，2003年，平塚市から作成。

井善之自民党代議士とが手を結ぶことが可能となり，そして平塚政界は河野太郎の下に一本化されることになったからである。

⑵大藏律子の挑戦

ところが，このような保守の金城湯池としての平塚の政治環境に変化をもたらしたのが大藏律子であった。

2003年４月27日執行の平塚市長選挙は現職で３選を目指す吉野稜威雄（保守系無所属）と市議会議員４期目の大藏律子（市民派無所属）との一騎打ちとなった。

戦前の大方の見方は，河野太郎や平塚商工会議所会頭をはじめとする平塚市の政財界の支持を受け，また知名度で勝り，しかも２期８年の実績を有する現職の吉野稜威雄の圧倒的な有利というものであった。したがって，平塚市長選挙は，吉野候補への批判票がどれだけ出るかというということに注目が集まった。

しかし，吉野稜威雄対大藏律子という組み合わせはこれまでの平塚市長選挙にはない対照的な構図を示した。それは保守王国・男性上位の平塚政界に対する革新系側に軸足を置く女性の挑戦であった。加えて，この時の平塚市長選挙は，吉野候補が推進する平塚市，茅ヶ崎市，藤沢市，および寒川町，大磯町，二宮町の３市３町を合併して政令都市を目指すという「湘南市」構想に対する住民投票の意味合いを帯びたものとなった。

このような選挙戦の構図は有権者の関心をそそるものと思われたのだが，実際には平塚市長選挙の投票率はこれまでの最低を記録する53.58％であった。その原因としては，ゴールデン・ウィーク最初の日曜日で天気もよく，したがって，投票に行かないで行楽地に行った人が多かったということなどが考えられるが，最大のそれは，現職が強いということで投票所に足を運ばない人が大勢いたということに求められるであろう。しかし，女性

表 2　2003 年 4 月27日執行平塚市長選挙の開票結果

候補者名	得票数	得票率
大藏　律子	57,133	53.82%
吉野稜威雄	49,030	46.18%

出所：平塚市選挙管理委員会，『平成15年執行第15回統一地方選挙結果調』，2003年，平塚市。

表 3　2007 年 4 月22日執行平塚市長選挙の開票結果

候補者名	得票数	得票率
大藏　律子	55,582	50.85%
相原　清	46,005	42.09%
しん　敏昭	7,721	7.06%

出所：『神奈川県平塚市／行政／第16回統一地方選挙　投開票結果』，http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/senkyo/070422.htm

の投票率は56.19%と，男性のそれを5.17ポイント上回ったこと，換言すれば，投票行動において男性よりも女性の関心が高かったことは，それが結果的に平塚市政に変化をもたらすことになったという意味で特筆に値するであろう。

開票の結果，戦前の予想を覆して勝利を収めたのは大藏律子候補であった。表 2 の数字が示すように，挑戦者の大藏律子候補が強いと見られていた現職の吉野稜威雄候補に8,103票の差をつけて当選を飾った。

2007年 4 月22日執行の平塚市長選挙は，これまでの構図とは打って変わって今度は現職の大藏律子候補に対して新人 2 名が挑戦したのであった。しかし，表 3 の数字から明らかなように，事実上は，河野太郎が支援した元新聞記者の相原清と大藏律子の両人の戦いであった。開票の結果，大藏律子が再選を果たし，保守の奪回はならなかった。かくして，平塚市長選挙における保守の 2 連敗は，保守でなければ，市長に当選しないと言われてきた平塚市における政治常識の終焉を示す兆候として理解することができるであろう。

2．2007年平塚市長マニフェスト

前述したように，2007年の公職選挙法の改正により首長選挙において最大で A4 版サイズのマニフェストのビラの配布が認められたことを受けて，この年の 4 月に執行された神奈川統一地方選挙の後半戦（22日投開票）はマニフェスト選挙の様相を呈した。実に神奈川新聞の調査によれば[1)]，22日執行の平塚，茅ヶ崎，相模原，大和および南足柄と湯河原の 5 市 1 町の首長選挙において立候補予定者14人中12人がマニフェストのビラを作成すると答えたということである。

平塚市長選挙においては，現職で再選を目指す大藏律子候補は，A4判サイズのビラを用いて，⑴安心して受けられる福祉・介護・医療を実現します，⑵「子育て，人づくりは，平塚で」を推進します，⑶地域の経済・産業を振興し活力をアップさせます，⑷楽しむ文化とスポーツを市民とともにつくります，⑸安らげる環境・自然・観光のまちを目指します，⑹平塚の特性を生かした都市・道路づくりを進めます，および⑺市民と協働してガラス張りの行財政を運営します，の７本の柱（政策綱領）の下に期限を明示した33の政策を挙げて選挙戦に臨んだ[2]。

しかし，大藏律子候補がホームページ上で示したマニフェストの実際上の政策の数は，選挙ビラの33を倍近く上回る63であった[3]。尤も，正確には，選挙公報で示された［囲碁のまち，ひらつかを全国に広める「囲碁サミット」を開催します］があるため，マニフェストの政策は64となった（表４）。言わずもがなのことかもしれないが，表４において明らかなように，大藏候補がマニフェストとして示した各政策は，期限はもちろんのこと，数値目標等の具体的な取組内容が明記されたものとなっており，したがって，北川正恭が提唱するマニフェストの条件に合致したものであったといえよう。

表４　大藏律子マニフェスト

⑴　安心して受けられる福祉・介護・医療を実現します
01：「障害者自立支援法」を補い助成します（すぐやる）
・原則10％自己負担のところ，市民税非課税世帯の利用者負担を５％に軽減します。
02：低所得者の「福祉サービス利用料」を軽減します（すぐやる）
・所得の低い人の福祉サービス利用料を軽減します。（在宅老人対策，地域生活支援事業）
・利用料を非課税世帯は50％軽減します。またガン検診や高齢者のインフルエンザ予防接種は自己負担を免除します。
・「生活支援事業」については，市民税所得割額が10万円未満の方の利用者負担を軽減します。
03：地域の力を生かし「防犯・防災対策」を強化します（すぐやる）
・高齢者や障害者のために，災害時支援プランを作成します。
・また，手話通訳者，ヘルパー，ボランティアの事前登録制度を整備します。
04：ガン検診など「健診制度」を拡充します（すぐやる）
05：新保健センター建設を完了します（１年以内）
・休日・夜間急患診療機能を充実させます。
・各種の保健事業を充実させます。
06：西部福祉会館を新設します（４年以内）
・幼児から高齢者，障害者などが利用できる地域福祉の拠点とします。
07：「地域活動」をする市民・団体を支援します（４年以内）
・「おたがいさま」の精神を活かし，地域活動をする市民や団体を支援します。
・町内福祉村（住民が相互に支え合う活動，ふれあい交流活動を実践する拠点）づくりを進めます。
⑵『子育て，人づくりは，平塚で」を推進します
〈家庭・地域の子育て〉
08：公民館の家庭学級に「親学び学級」を設けます（すぐやる）
・「親学び学級」を開設します。教育の出発点は家庭にあります。

・「親が子どもになにをしなければならないか」の原点を学ぶことを目的に，公民館の家庭学級の中に設けます。
09：障害児のために学童保育を充実します（すぐやる）
・障害児の放課後の生活を支援するために学童保育クラブに通う障害児の送迎費用を助成します。
10：未就学児の医療費を「無償化」します（すぐやる）
・小児の健全な育成支援を図り，健康を増進するために，所得制限なしで医療費を助成します。
・「医療費助成」 〈平成19年度： 508,611,000円〉〈平成20年度： 513,341,000円〉〈平成21年度： 518,121,000円〉
11：「食育」推進計画を振興します（1年以内）
・平塚市食育推進連絡会議を開催し，食を通じた健康なまちづくりのために食育基本法の指標に沿った項目についてアンケート調査を実施します。
・市民の健康づくりの推進
・学校，保健所などにおける食に関する指導の充実
・地産地消・スローフードの推進
12：商店街に「子育て広場」を増設します（2年以内）
・地域の子育て家庭に対する育児支援
・子育てサロンなどを提供する子育て支援センター事業
・「つどいの広場」事業を推進
・子育てを支援する保育士の派遣
〈学校教育〉
13：体育館（避難場所）の「耐震診断・補強」を早急に進めます（すぐやる）
・小中学校の生徒たちの安心・安全を確保するため，また，避難場所である屋内運動場（体育館）の耐震診断，補強を早急に進めます。
14：学校図書館に「学校司書」を配置します（すぐやる）
・学校図書館に学校司書（サンサンスタッフ）を配置します。
15：スクールカウンセラーを全校に配置します（すぐやる）
・スクールカウンセラーの全校配置を目指します。
・不登校やいじめなど，児童のさまざまな問題行動に対応
16：「学習支援補助員」を増員します（すぐやる）
・学習支援補助員（サンサンスタッフ）を増員し，特別支援教育を充実します。
17：「AET（英語指導助手）」を増員します（すぐやる）
・AET（英語指導助手）の増員を図り，中学校での英語教育，小学校での英語活動の充実を図ります。
18：「ことばの教室」の改築を進めます（4年以内）
・「ことばの教室」（通級指導教室）の施設の改築を進めます。
19：学校図書を「充足率80％」へ増冊します（4年以内）
・学校図書を，小学校・中学校ともに増冊して充足率を80％にします。
20：「強化磁気食器」を導入します（4年以内）
・食環境整備のため，現在のアルマイト食器に替えて強化磁器食器を導入します。
21：理科教材を充実します（4年以内）
・科学的な知識や技能および態度を習得させ，創造・工夫の能力を養わせるため，理科教材を充実します。
〈人づくり〉
22：団塊世代の方々が「地域デビューする仕組み」をつくります（1年以内）
・定年退職者・高齢者のさまざまな専門スキルと経験を生かして，地域活動に力を発揮していただく場を設定します。

(3) 地域の経済・産業を振興し活力をアップさせます
23：日産車体移転後，跡地利用などの事態へ迅速対応します（すぐやる）
・日産車体の移転に伴う跡地利用を含め，想定されるあらゆる事態に迅速に対応します。
24：「賑わいのまちづくり」を進めます（1年以内）
・賑わいの場として生鮮市場などを中心とした商業開発を提案
・店舗の個性化を促進
・メイドイン平塚の逸品の開発を支援
25：ビーチパークのボードウォークの延伸に着手します（1年以内）
26：「工業活性化促進」を助成する事業を推進します（2年以内）
・工業専用地域や工業地域において，新たな事業所を新増設した企業に対して助成制度を拡充します。（平成19年度・20年度，助成対象企業は新設5社・増設4社）
27：市内寺田縄周辺に「農業の体験・交流の場」を整備します（2年以内）
・県事業の「花と緑のふれあい拠点（仮称）」のオープンに当り，市内寺田縄周辺に「農業の体験・交流の場」を地権者の参加と協力を得て整備します。
28：「無担保無保証人」融資制度を充実します（2年以内）
(4) 楽しむ文化とスポーツを市民とともにつくります
29：美術館で「ミニコンサート」を年2回開催します（すぐやる）
・美術館で若手音楽家を育てるミニコンサートを年2回開催します。
30：「エコミュージアム（金目まるごと博物館）」を進展させます（すぐやる）
・金目地域の歴史遺産の活用を図りながら，市民と協働で新たなまちづくりを進めます。
31：市民グループの多国籍市民との友好・交流活動を支援します（すぐやる）
・市内外の多国籍市民との友好・交流の輪が広がるよう，平塚市国際交流協会や市民グループなどの活動を支援します。
32：「シルバーチャレンジスポーツ講座」を開設します（1年以内）
・「シルバーチャレンジスポーツ講座」を開設し，高齢者の体力や運動能力に合ったスポーツを振興します。
33：中央図書館の開館時間を夜7時まで延長します（1年以内）
34：塚越古墳などの公園を整備します（1年以内）
35：「地域歴史文化活動」の発表の場を設けます（1年以内）
・地区ごとの地域歴史文化活動をさらに推進し，3年目ごとに活動発表の場を設けます。
36：美術館で「市民アートフェア」を開催します（1年以内）
・美術館のワークショップで制作した作品をアートギャラリーに展示する市民アートフェアを開催します。
(5) 安らげる環境・自然・観光のまちを目指します
37：「クールビル作戦（壁面緑化）」を普及・拡大します（すぐやる）
・つる性植物で市庁舎の緑化を拡大し，市内への普及拡大に務めます。
38：「ひらつか CO2 CO2（コツコツ）プラン」を発展させます（すぐやる）
・「ひらつか CO2CO2（コツコツ）プラン」を発展させて，市民，事業者がそれぞれの役割を分担し，地球温暖化防止（特に CO2 削減）に取り組みます。
39：「地球環境対象コンクール（仮称）」を創設します（すぐやる）
・CO2 削減に取り組んでいる個人，事業所を表彰して市民意識の向上を図ります。
40：「平塚の観光資源」をまちの活性化につなげます（すぐやる）
・七夕まつりのほかに，湘南平，総合公園，馬入・光と風の花づつみなどを「平塚の観光資源」として，まちの活性化につなげていきます。
・このプロジェクトは，平塚商工会議所の「平塚観光資源開発提言書」を基に展開します。
41：防災拠点へ「太陽光発電システム」を導入します（すぐやる）
・防災拠点となる公共施設（小中学校）へ NPO 法人などの協力を得て，自然エネルギー

活用システム（太陽光発電）を導入します。
42：平成25年稼動を目指し「次期環境事業センター」の建設計画を進めます（１年以内）
・平成25年度からの稼動を目指し，大神地域の現敷地内に次期環境事業センターの建設を推進します。
43：西部丘陵地域に「自然・文化・寺社観察コース」を整備します（１年以内）
・西部丘陵地域に自然・文化・寺社などの拠点を結ぶ観察コースを整えます。
⑹　平塚の特性を生かした都市・道路づくりを進めます
〈都市づくり〉
44：市道「平塚山下線」の貫通工事に着手します（すぐやる）
45：見附台周辺の「土地利用基本計画」を作成します（すぐやる）
46：耐震診断・改修・ブロック防災工事へ補助金を助成します（すぐやる）
・木造住宅耐震診断・改修工事およびブロック塀などの防災工事へ補助金を助成します。
47：平塚駅周辺の「魅力アップ」に取り組みます（１年以内）
・平塚駅周辺のバリアフリー化，自転車駐輪場対策，快適な歩行空間の確保など平塚の玄関口としての魅力アップに取り組んでいきます。
48：平塚駅周辺の「交通バリアフリー」整備事業に着手します（１年以内）
・高齢者や障害者のために，駅周辺の交通バリアフリー整備事業に着手します。
49：「地区計画制限条例」を制定・施行します（１年以内）
50：「平塚市都市条例」を制定・施行します（１年以内）
51：「平塚市景観計画・景観条例」を制定・施行します（１年以内）
52：「市街化区域の建築物の高度指定」を実施します（１年以内）
53：「駅前参道づくり」事業計画を策定します（２年以内）
54：「ノンステップバス（バスのバリアフリー化）」を導入します（２年以内）
・バス車両をバリアフリー化（ノンステップバスの導入）します。
55：「自転車のまち　平塚」事業計画を策定・施行します（４年以内）
・使いやすい駐輪場の整備と運営
・サイクル＆バスライド（自転車と公共交通機関の連携）の計画と整備
・レンタルサイクルシステムの拡大
〈道路づくり〉
56：「歩道拡幅」整備事業を推進します
・浅間町～南原線（幹道20号）の歩道整備事業（平成16年度～平成23年度）
・駅前通り線（幹道47号）の歩道拡幅・改良工事（平成19年度～平成23年度）
・富士見町４号線の歩道拡幅などの整備（平成21年度～平成21年度）
57：「幹線道路」整備事業を推進します
・平塚山下線の整備事業（平成20年度～平成21年度）
・真土金目線の拡幅・改良工事（平成21年度～）
・東雲橋，玉川橋架替え事業（平成20年度完成予定）
・金目神戸線の整備事業（平成22年に用地買収完了の予定）
58：「コミュニティ道路」整備事業を推進します（年数表示なし）
・水路の上部利用のため，住民ワークショップを行い道路整備を進めます。
・歌川分流排水路コミュニティ道路整備事業（平成19年度～平成22度）
・入野排水路コミュニティ道路整備事業（平成19年度～平成22度）
59：資源・環境に配慮した道路づくり（廃棄タイヤの活用など）を研究します（年数表示なし）
・廃棄タイヤの活用と路面の振動の軽減化を図るため，環境対策試験を日本自動車タイヤ協会，市内タイヤ企業と協働で実施します。（平成18年度～平成20年度）
⑺　市民と協働してガラス張りの行財政を運営します
60：市民と行政における「信頼関係」を深めます

・情報格差のない広報，広聴活動を進めます。
・市民の政策提言制度をつくります。
・行政の説明責任をしっかり果たします。
・問題があれば，すぐに現場に出かけます。
61：成果を重視した行政施策を行います
・客観的で透明性の高い評価システムをつくります。
・評価にもとづいて事業の存廃を決めます。
・指定管理者制度などのアウトソーシングをすすめます。
62：財政の健全化を図り，過度な負担を後世に回しません
・公共サービスの範囲を明確にします。
・判断基準を作って，使用料・手数料を見直します。
・公共施設を一元的に管理して，コストの縮減と長寿命化を図ります。
・施設の整備に優先順位づけをして，財政健全化プランの精度を向上させます。
63：庁内組織を見直し，市民サービスの強化を進めます
・部課の整理統合などを進め，組織をスリム化します。
・子ども課の新設など市民にわかりやすい市役所にします。
・市民への利便性を重視したワンストップサービスを拡大します。
［＊選挙公報ビラ］
64：囲碁のまち，ひらつかを全国に広める「囲碁サミット」を開催します

出所：大くら律子，『市政２期目の政策綱領～マニフェスト2007・市民のみなさまと約束します～』，http://ookurarituko.com から作成。

3．ローカル・マニフェストの政治的意義

そこで，ローカル・マニフェストをベースにして首長選挙が行われるということは政治的にどのような意義をもつのであろうか。この疑問への答えは明瞭である。すなわち，ローカル・マニフェスト選挙は，それ自体において重要な政治的効果が期待されるということである。

この点を政治システム論の概念枠組みである「①インプット（inputs）→②政治システム（political system）→③アウトプット（outputs）→④フィードバック（feedback）」という一連の循環過程に沿って簡潔に説明してみよう。

① インプット面における政治的意義

政治システム論においては環境（environment）はインプットの源泉である。なぜなら，環境には多種多様な利害関係が個々に存在することを当然のこととするが故に，政治システム論的には環境はまた，多種多様な政策課題が個々に生起される場であり，したがって，それらが解決されることを求めて利益が表出される場として環境を捉えることができるからである。要するに，環境は利益表出（interest articulation）の場であるということなのである。

もちろん，多種多様にかつ個々に表出された利益はそれだけではインプットとはならな

い。インプットとなるためには，さらにそれらは選挙民に選択することが可能となるようなもの，すなわち，政策プログラムに集約される必要がある。環境は，この利益集約（interest aggregation）が行われる場でもある。

疑いなく，マニフェストの作成過程は，利益表出と利益集約の２つの機能が遂行される過程である。なぜなら，それは個々に表出された多種多様な意見の中から政策項目を選択・抽出し，そして集約することによって政策選択肢として選挙の争点を明示する過程だからである。

② 政治システム面における政治的意義

当然のことながら，選挙に勝利した候補者のマニフェストは政治システム内で具体的な政策に変換されることになる。

平塚市の場合，2007年の平塚市長選挙において大藏律子候補が勝利したことによって彼女が掲げたマニフェスト，すなわち，「７本の柱と64の政策」は，平塚市長マニフェストとして平塚市政治システムに投入されることになったわけである。ということは，平塚市においては，次の手順として上記マニフェストに示された64の政策項目は，必然的に当該市政治システム内で行政計画として位置づけられた103の事務事業に変換され，かつ同時にそれらの施策の執行にとって必要な予算措置が講じられる運びとなるところのプロセスを経るということなのである。

言うまでもなく，このプロセスが政治システムの変換機能であり，そして平塚市長マニフェストのような期限・財源・数値目標が示されたマニフェストであるが故に，政治システムの変換機能は容易に遂行されることになったとみなされるということである。

③ アウトプット面における政治的意義

政治システムへ投入されたインプットはそこにおいて変換され，今度はアウトプットとして提示され，具体的に実行されるという段階へと進む。この段階こそが政治システムのアウトプット過程である。

アウトプットは，David Easton の表現を用いれば[4]，「諸価値の権威的配分」と定義されるが，より具体的には政治システムによって配分することが決定される財とサービスを意味する。

政治システム論は，諸価値の権威的配分としてのアウトプットがトータル・システムの維持機能を遂行すると，換言すれば，社会の安定のために機能すると仮定する。なぜなら，アウトプットに対する評価が高ければ高いほど，政治システムへの支持は強化されることになるし，逆に，それが低ければ低いほど，人々の不満は募り，政治システムは不安定となるからである。

この意味において，アウトプット過程における１つのポイントは，施策化されたローカ

ル・マニフェストもまた併せて評価されて政治システムから環境に放出されることである。その場合の評価の基準は，マニフェストを実行するにあたって期限は守られたか，財源は確保されたか，そして数値目標は達成されたかである。

当然のことながら，マニフェストを掲げて当選した首長は，その実行責任を問われることになるわけであるから，それに真剣に取り組み，かつ高い評価を得るように努めなければならないことになる。なぜなら，マニフェストの実行度や達成度は，首長の政治的支持を堅固なものにするのに大いに役立つからである。もちろん，逆もまたあり得る。

④　フィードバック面における政治的意義

フィードバックは，政治システムから環境に放出されたアウトプットが更なる新たなインプットとして再び形成される過程，すなわち，リインプット（re-inputs）の形成過程を指す。

政治システム論者達はフィードバック過程を重要視する傾向がある。なぜなら，彼らは，政治システムによって生産された政治的アウトプットが未来の政治的インプットに影響を及ぼす過程であるフィードバック過程が単に政治システムの構成員だけでなく，環境内に存する政治的行為者を含む数多くの政治的関与者に対して影響を与えるとみるからである。

そこで，アウトプットとして評価付きで環境に放出されたローカル・マニフェストがフィードバック過程において人々にどのように受け止められるのかについては 3 つの仮説が成立するように思われる。

第 1 の仮説はローカル・マニフェストそれ自体の全体的な評価に対する人々の反応である。すなわち，かかる評価が人々の期待を裏切るものとならなければ，首長の行政手腕や政策遂行能力に対してますます彼らの信頼が寄せられることになるであろうし，他方，その評価が芳しくなければ，首長の資質，能力およびリーダーシップに問題ありということになるであろう。これは来るべき選挙において重要な意味をもつポイントである。

第 2 のそれは低く評価された個々の政策項目に対しては不可避的にその評価が何によるものかの説明（説明責任）が求められるということである。すなわち，何故期限は守られなかったのか，何故十分な財源は確保されなかったのか，並びに何故数値目標は達成されなかったのかといったことについての原因や理由の説明はリインプットの形成に繋がるものであり，それは選挙時における争点明示機能を強化するものとして作働するということなのである。

そして第 3 は，第 2 のそれと関連するが，政治システムの構成員，端的には行政職員は，説明責任を通じて当該地域における問題の所在に気づかされると同時に，その解決を目指して新たな行政対応を模索することを強いられるということである。

このように，政治システム論の観点から見ていくと，ローカル・マニフェストの「①インプット→②政治システム→③アウトプット→④フィードバック」の循環過程が人々に対する政治教育機能を果たしていることは明白である。これは非常に重要なポイントである。なぜなら，ローカル・マニフェストによる政治教育機能こそが人々の政治意識を高め，そして真の住民自治を実現するのに大いに資することになると考えられるからである。

さらに，もう一言付け加えるならば，ローカル・マニフェストを通じての政治教育機能の遂行は行政職員の意識改革を促すであろう。すなわち，それが処理されていく過程を通じて，彼らは，地域社会に生起する政策課題が何なのか，政策課題の優先順位をどう付けるか，そして政策課題に対する取組方法としては何があるのか等のことについて，好むと好まざるとにかかわらず，学習することになるし，少なくともそういう方向へ意識を向けて行かざるを得ないということなのである。

4．現行制度の下でのローカル・マニフェストの限界

上で述べてきたように，確かにローカル・マニフェストの政治的意義を，すなわち，それが地域社会のために遂行する政治的機能を否定することは誰もできないであろう。しかしながら，実際問題として，現行制度の下ではそれが期待通りの機能を果たすためにはクリアーされなければならない不可避的な障害物が存在するのである。換言すれば，現行制度の下ではその実行にあたっては4つの本質的な限界が認められるということである。

第1の限界は選挙戦のスタートにおいて生ずる。大藏律子候補は実に64の政策項目をローカル・マニフェストとして有権者に提示した。しかし，このようなマニフェストの作成は4年間の現職としての実績があって可能となるもので，行政経験の乏しい，しかも立候補の決意表明から投票日までの期間が短いような新人の候補者にとっては期限・財源・数値目標を入れたマニフェストをつくれというのは非常にハードな作業である。また，大藏候補の『すぐやります』の政策項目の大半は，市長1期目で採用した施策をさらに2期目も継続するということで掲げたものであった。加えて，『平塚市長マニフェスト』実行のための103事業は，市長就任2期目の初年度（平成19年9月）に策定された『平塚市総合計画・第1次実施計画（平成19年度～21年度)』の中に位置づけられた。

このように，ローカル・マニフェストの内容だけを比較して論じるということであるならば，現職と新人とでは，あるいは新人同士の戦いの場合には，行政職員の経験のあるものとないものとでは歴然とした差が生ずることになることは自明であろう。

第2の限界は職員の面従腹背の態度である。一般論として，官僚体質は先例踏襲主義で

あり，従来のやり方を変えるということには抵抗を示す傾向がある。特に，地方レベルの政治においては選挙のたびに首長のスタンスが大きくシフトすることがあり得る。その意味で，ローカル・マニフェストの実行期間は，行政組織それ自体によって首長の任期が終わるまでの辛抱の期間と捉えて，組織が一丸となってマニフェストに取り組むということにならないようなことも生ずるということである。

第３のそれは評価するものの側から主張したい限界である。平塚市の例で言えば，マニフェストの政策項目は64，そしてそれらに関連する事業は103である。限られた時間内に，しかも行政側が用意した資料だけでそれらのすべてを精査し，その上でマニフェストを評価しなければならないというのが今日のマニフェスト評価の現状である。

したがって，このような制約が課せられる限り，評価はどうしても形式的なもの，換言すれば，計画との整合性，進捗状況，および予算執行等の形式的なもので評価せざるを得ないということになる。ここに落とし穴が存在するのである。例えば，平塚市のマニフェスト関連事業の内部評価には見出されなかったが，『平成20年度実施計画事業評価シート』を点検したところ[5]，進捗状況が「遅れている」なのに，検証結果は「成果があがった」という事業が３件，また進捗状況が「予定どおり」なのに，検証結果は「十分に成果をあげることができなかった」という事業が２件あった。それにもかかわらず，５件の事業のいずれもが「現状の規模で継続」というのであった。マニフェスト評価者にはこうした矛盾点を見破っていかなければならないのである。

そして，第４の限界は現行の二元代表制に起因する。平塚市においては９月議会で『平成20年度平塚市一般会計補正予算案』を否決した。これは，平塚市長マニフェストに示された「『自転車のまち平塚』事業計画を策定・実行します」のために上程された予算案であった。反対に回ったのは保守系の平塚クラブ，および公明党と共産党であった。我が国の二元代表制の場合，市長が革新系で，議会の多数派は保守系という対立状況が生みだされるケースが散見されてきた。周知のように，議決機関である議会の賛成が得られなければ，首長がやりたいと考えている施策は実現されないのである。その意味で，二元代表制が市長マニフェストの実行の障害として作用することがあり得るのである。

もちろん，それらの制限をクリアーする処方箋がないわけではない。例えば，立候補を目指す候補者達はそれぞれに前もってマニフェスト作成のためのチームを組織し，かかるチームが相互にまたその検証をも行い得るような仕組みが作られれば，第１と第３の限界は解消されるであろうし，そして選挙に勝利したチームが行政に参画できるようなシステムになれば，換言すれば，アメリカの大統領制のように政治任用の拡充ができれば，第２の限界は薄められることになろう。二元代表制によるところの第４の限界は現行の会派を中心とする議会運営を改めることであろう。そのためには，議員定数の削減も１つの方法

として検討する価値があるように思われる。

おわりに

ローカル・マニフェストに基づいて選挙が行われ，それが行政施策として実行され，そしてその結果について評価が下されるということのもつ政治的な意義は，これまで述べてきたことから明らかなように，非常に大きい。しかしながら，こうしたことが文字通りに行われるようにするためにはその条件を整備する必要がある。

言うまでもなく，現実の選挙の勝敗はマニフェストで決することにならない場合もある。すなわち，マニフェストとは別の次元，例えば，多選・高齢化，原子力施設等の誘致，病院の存廃，合併の是非，等々の単一的な争点で選挙戦が戦われることもあるということである。しかし，実際には政治・行政はこれらの単一争点だけで動いているわけではない。言わずもがなのことかもしれないが，地域社会において解決すべきさまざまな問題解決の方法がワンセットで提示されるのがマニフェストなのであり，それを実行するのに相応しい人を選ぶのが選挙である。その意味において，単一争点は住民投票で，選挙はマニフェストで，という区分けが行われるようにすべきであろう。

ローカル・マニフェストに示された政策項目はパーフェクトである必要はない。やろうと思ったことでも，事情が変化すれば，できないこともあるし，また変更を余儀なくされる場合もある。しかし，それらの項目について，個々に批判を加え，更なる検討を重ねていくことで，人々の間にいろんな知見が蓄積されていくわけであり，それが将来のマチ作りに反映されることになるのである。

すでに今日では使い古された感も否めないが，James Bryce の有名な金言，「デモクラシーの最良の学校，そしてその成功のための最良の保証書は地方自治政治の実践である (The best school of democracy, and the best guarantee for its success, is the practice of local self-government.)」[6]とローカル・マニェストの実行とは軌を一にするものとして理解され得るであろうということを本稿の結びとしたい。

最後に，本稿を書くきっかけを作って戴いた大藏律子平塚市長，および資料提供の労をとって下さった平塚市職員並びに彼女のスタッフに対して心からの謝意を表したい。

＊　本稿の性質上，人名への敬称は割愛させていただいた。

注

1）「'07選択かながわ統一地方選，政策伝達に知恵絞る」，『神奈川新聞』，2007年 4 月15日25

面。

2）大塚健次（頒布責任者），「大くら律子のマニフェスト」，『大藏律子選挙ビラ』，2007年，山脇印刷。

3）筆者による「平塚市長マニフェスト評価」はこれに［囲碁のまち，ひらつかを全国に広める「囲碁サミット」を開催します］を加えた64項目について行った。なお，評価の結果については，http://www.ookurarituko.com/manifest-hyouka.html にアクセスされたい。

4）David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965, p. 21.

5）『平塚市総合計画第１次実施計画事業評価』，平成20年８月。

6）James Bryce, *Modern Democracies, vol. 1*, New York: The Macmillan Company, 1924, p. 133.

参考文献

David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, Second Edition*, New York: Alfred A. Knoph, 1971.

Michael A. Weinstein, *Systematic Political Theory*, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company, 1971.

森田朗, 村上順編,『住民投票が拓く自治〜諸外国の制度と日本の現状〜』, 公人社, 2003年.

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),『ローカル・マニフェスト』, イマジン出版, 2003年.

金井辰樹,『マニフェスト（新しい政治の潮流)』, 光文社新書, 2003年.

藤森克彦, 大山礼子,『マニフェストで政治を育てる』, 雅粒社, 2004年.

UFJ 総合研究所国土地域政策部,『ローカル・マニフェストによるガバナンス改革』, ぎょうせい, 2004年.

松沢成文,『実践ザ・ローカル・マニフェスト』東信堂, 2005年.

河野一郎,『河野一郎自伝』, 徳間書店, 1965年.

北村幸雄,『湘南ひらつか市長選物語』, 朝日新聞出版サービス, 2002年.

北村幸雄,『女性市長はこうして生まれた（続・湘南ひらつか市長選物語)』, 朝日新聞出版サービス, 2004年.

西尾勝編,『自治体デモクラシー改革――住民・首長・議会』（自治体改革第５巻), ぎょうせい, 2005年.

『平塚市自治基本条例』, 平成18年10月制定.

『平塚市総合計画（平成19年度〜平成28年度)』, 平成19年９月策定.

『平塚市総合計画・第１次実施計画（平成19年度〜21年度)』, 平成19年９月策定.

『(仮称）次期平塚市総合計画策定に関する基礎調査』, 平成17年５月.

『(仮称）次期平塚市総合計画策定に関する市民意識調査』, 平成17年５月.

『第５次行政改革実施計画成果』, 平成20年７月.

『大藏市長マニフェスト取組状況等』, 平成20年７月.

『平塚市行政機構図』

『市政２期目の政策綱領〜マニフェスト2007・市民のみなさまと約束します〜』（選挙パンフレット）