

# 地方分権時代の首長評価

51-138013 東京大学公共政策大学院

公共管理コース 1年 田幡琢磨

## 内容

第1章 はじめに .....	2
第2章 地方自治体の首長の評価 .....	2
2-1 政策評価の意義 .....	2
2-2 地方自治体における政策評価の意義 .....	3
(1) 背景 .....	3
(2) 意義 .....	4
2-3 地方自治体の首長に対する評価の意義 .....	5
(1) 総合計画の評価と首長マニフェストの評価 .....	5
(2) 首長を評価する意義 .....	5
第3章 具体的に取り上げる首長 .....	6
3-1 対象の選定とその理由 .....	6
3-2 首長を評価する手法と内容 .....	7
3-3 各事業の実際の評価 .....	8
(1) マニフェストで掲げた3つの事業 .....	8
(2) マニフェストで掲げた中心以外の事業 .....	10
3-4 総体としての評価 .....	12
3-5 マニフェストのメタ評価 .....	12
第4章 結論と考察 .....	13

## 第1章はじめに

本稿では地方自治体における首長の評価を主にマニフェストに対する評価から行う。

地方自治の必要性を考えた際に、①独裁や専制政治に対する防波堤、②政治の地域の実験、③民主主義の基礎、④民主的な社会改革への道、⑤地域特性や民意の多様性を反映できる、という5つの特徴を挙げることができる<sup>1</sup>。その中でも本稿では②政治の地域の実験、③民主主義の基礎、⑤地域特性や民意の多様性を反映できる、という特徴に着目しながら事例研究を含めて報告をする。

現在、地方自治体の首長が注目されている。1995年に北川正恭三重県知事が誕生して以来、地方から独自の発想と強い実行力によって新しい政策を行う動きが始まっている。ここから見えるのは、中央省庁が立案した施策を実行する出先機関という従来の立場から、政策官庁として自立した地方自治体の姿であり、その代表として強い権限を持つ首長の立場である。

一方で、地方自治体の責任となる行政範囲が大きくなるに従って、政策の結果に対する評価が要求されるようになる。第一に、地域の住民に対しての説明責任である。新しい政策を行うのであれば、当該施策の目的、投入された資源、実際に発揮した効果などを明らかにし、住民に説明することが求められる。第二に、他の地方自治体に対して説明がなされる有益性がある。特に今後の地方自治においては、各自治体が先進的な取組をおこない、その中で優れたものを同様の課題を抱えた他の自治体に移植していく局面が必ず現れる。評価がなされることは、他の自治体において先行事例を導入する際に、大きな参考になる。同時に、政策を行った自治体自身においても政策の改善に資すると考えられる。

以上の観点から、今まで重視されていない基礎自治体における首長の総体的な評価の事例として、佐賀県武雄市の樋渡啓祐市長を取り上げ、評価を行う。事例研究を踏まえながら、本稿では今後の地方自治体における取組と地方自治体における政策評価の必要性について論じていく。

## 第2章地方自治体の首長の評価

### 2-1 政策評価の意義

政策評価を所管している総務省の定義によると政策評価とは、「各府省が、自らその政策の効果を把握・分析し、評価を行うことにより、次の企画立案や実施に役立てるもの<sup>2</sup>」である。この政策評価制度は「①従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直

---

<sup>1</sup> 佐々木、2009

<sup>2</sup> 総務省「政策評価に関する問答集」

すといった評価機能は軽視されがちであった。②しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である<sup>3</sup>」という問題意識の下で平成 13 年に各府省へ導入されたものである。上記の定義はあくまで中央省庁に対するものであり、地方自治体においては制度としての導入を明文だてて指示する規則はない。しかし、中央政府への本格的な導入よりも早く平成 8 年に三重県の北川知事が「事務事業評価システム」を導入したのを皮切りに、全国の自治体に独自の評価制度が広まっている。

行政統制という観点から見ると、政策評価は内在的・制度的統制、外在的・非制度的統制、に当てはまる場合が大きく想定できる<sup>4</sup>。行政が主体となり行政を評価する場合には内在的・制度的統制となり、マスコミや学界が主体となり行政を評価する場合には外在的・非制度的統制となることが多い。

市民との関係においては、「これまでの手続き重視のみではなく、結果重視へと世論の関心が移ってきている<sup>5</sup>」ことから、政策評価を行う際には市民に対して政策の結果を理解し、市民自身も評価をできるように情報の公開がなされるべきであるという動きが始まっていることには着目する必要がある。

## 2-2地方自治体における政策評価の意義

### (1) 背景

地方自治体における政策評価が重視されるようになる背景として第一に地方分権改革を挙げなければいけない。

平成以降の地方分権改革の動きは、平成 7 年に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会が発足したところから始まる。地方分権推進委員会の出した勧告(第一次:平成 8 年、第二次、第三次、第四次:平成 9 年、第五次:平成 10 年)に基づいて平成 11 年に地方分権一括法が成立した。これが第一期地方分権改革である<sup>6</sup>。

第一期地方分権改革以前における中央と地方の関係には以下のような問題があった。第一に、本来対等協力の関係におかれるべき国と地方が、法的に国が上級官庁、自治体が下級官庁となる機関委任事務と補助金の仕組みを通じて主従関係にあった。第二に、知事、市町村長が「地域代表」と「地方機関」の二重の役割を担っていた。その中でも地方機関としての役割が事務の 7~8 割を占めるという過重なものであった。第三に、国と地方の行

<sup>3</sup> 行政改革会議平成 9 年「最終報告」

<sup>4</sup> 佐々木、1998、174 頁、C.ギルフォードの類型化を参照。これに該当しない政策評価のパターンも想定できるが、今回は取り扱わない。

<sup>5</sup> 佐々木、1998

<sup>6</sup> 地方六団体分権改革推進本部 <http://www.bunken.nga.gr.jp/trend/bunken.html>

政責任の所在が不明確であった。第四に、自治体が狭い裁量権しか持ち得なかった<sup>7</sup>。

これらの問題に対して第一期地方分権改革では機関委任事務の全廃、地方への関与の縮小・廃止、自治立法権の拡大、国・地方の新ルール形成、地方税財源の充実、地方体制の整備といった改革がなされた。

平成 19 年からの第二期地方分権改革においては地方分権改革推進委員会の出した勧告（第一次、第二次：平成 20 年、第三次、第四次：平成 21 年）に基づいて基本的な方針として、第一に分権型社会への転換、第二に地方の活力を高め、強い地方を創出すること、第三に地方の税財基盤の確立、第四に簡素で効率的な筋肉質の行財政システム、第五に自己決定・自己責任・受益と負担の明確化により地方を主役とすることを掲げた。主な審議事項の柱として、国と地方の役割分担の徹底した見直し、地方税財制度の整備、行政体制の整備及び確立方策、を挙げている。

これらの地方分権改革により、権限と同時に財源も従来に比べて移譲がなされた。地方自治体の行政範囲が広がり、同時に責任も求められるようになったということである。

北川の表現を借りれば、この変化から「あれもこれも」から「あれかこれか」への転換が起こっていると言うことができる。つまり、財源がなければ中央からの支援に頼るという従来の姿勢から、地方が自分たちにとって必要なサービスとその代わりに諦めるサービスを決めていくということである。特に地方自治体の場合、佐々木が「日本の政治に「負担とサービス」を連結させてみる眼が育たないのは、こうした中央集権的な税財政構造にあるといってもよい。結果、地方は国からのむしり、たかりの政治に走る。これを変えようというのが、地方分権の推進で<sup>8</sup>」あると述べている通り、地方分権の先には、自分たちが受けたサービスに沿った納税額を納めるという状況が待っている。このためにも、地方自治体における「身の丈に合った」政策への評価が求められるようになっていくなると言えよう。

## (2) 意義

地方分権改革が行われたことにより、地方自治体における政策の多くが当該地方自治体によって立案されるものに転換したと言うことができる<sup>9</sup>。「自己決定・自己責任の原則を貫徹することが地方自治の原理である以上、分権時代における地方自治体の結果責任についても自ら明らかにしなければならない<sup>10</sup>」ため、自治体が自らの立案・実施した政策について、説明責任を負うようになったことを意味する。この説明責任を果たすために評価がな

---

<sup>7</sup> 地方分権推進委員会 中間報告

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>

<sup>8</sup> 佐々木、1998

<sup>9</sup> 少し乱暴な論理であるが、歳出の額で見ると国:地方=1:2 となる。各施策が予算と連動していると考えれば国内の行政の 2/3 は地方で行われているものと言える。

<sup>10</sup> 佐々木、1998

されることに意義がある。また、15年ほど地方税の税収は伸びておらず<sup>11</sup>、今後も税の大きな増収が見込めない。前節で述べたように従来の利益分配型の政治から、今後は「あれかこれか」を選択する政治の時代になる。選ばれなかった政策があり、政策どうしの比較をされたりする以上、実施された政策が正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性等などの観点<sup>12</sup>から適切なものであるか評価される必要がある。

## 2-3地方自治体の首長に対する評価の意義

### (1) 総合計画の評価と首長マニフェストの評価

現行では、首長が変わっても総合計画が改訂されることは少ない<sup>13</sup>。今回の論文の目的が、地方において新しい多様な政策が出てくることの評価にあるため、個人の政策の価値体系から生じるマニフェストの評価の方が適切であると考えられる。

### (2) 首長を評価する意義

「はじめに」で述べた通り、現在首長が注目されている。今までの政策の枠にとらわれずに、斬新な政策を提案し迅速に実行していく姿勢は一般に高く評価されていると言える。一方で「劇場型首長」と言われるメディアを賑わせることの多い首長に対して有馬は「よくテレビなどのメディアに登場したり敵を設定するので、いっこうに成果が出なかったり、問題解決の方法が間違っているでも「がんばっている・戦っている」というイメージを一般の人々に与えることである。ひいては、それは高い支持につながることもある<sup>14</sup>」という分析をしている。

「とにかく今の状況を変えてくれ<sup>15</sup>」という地方からの声は非常に強いことを出井も指摘しており、現状では実際に良い成果を出していなくても地方の首長が評価される一定の構造が存在することを想定できる。しかし、現状から変わるのであれば何でも肯定されるわけでも、戦う姿勢を見せ続ければそれだけで市民の生活が良くなるわけでもない。

このように、現状では「良い政策の実現」という評価の基準があまり重要視されていない主体として首長を政策評価する意義が見出される。

また、従来型の行政運営では限界があることは自明であるが、メディアを賑わせることの多い首長にも多くの不満の声や問題が上がっている。不満の声が上がっている、という一事から現状の政策が誤っている、と判断することも同様にできないが、無視することも

---

<sup>11</sup> 総務省「地方税収の推移」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000250037.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000250037.pdf)

<sup>12</sup> 多面的な評価観点として会計検査院のものを利用している。

<sup>13</sup> 自治体における総合計画と首長のマニフェストの関係については『実践自治体行政学』金井、2010に詳しい。

<sup>14</sup> 有馬、2011

<sup>15</sup> 出井、2011

望ましくない。つまり、すべて賛成、すべて反対ということではなく、解決したい問題に対して適当な部分と解決策として不適当な部分をそれぞれ明らかにすることに意義があるということである。特に現状ではあまり行われていない首長の客観的な外部評価を行っていく必要が今後増していくと推定される。

平成 24 年の地方自治法改正も背景として挙げる必要がある。この改正により①首長が議会を招集しない場合に、議長が臨時会を招集できること、②再議制度について一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件（総合計画など）に拡大すること、③専決処分について、副知事及び副市町村長の選任を対象から除外すること、条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は必要と認める措置を講じ、議会に報告しなければならないことなどが新たに地方自治法に加わった。これにより、首長が議会を無視して暴走をする問題が起りにくくなったと言える。また、④国等による違法確認訴訟制度の創設によって国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとしたため、問題がある地方自治体に対して歯止めをかけやすくなった。

改正以前には首長の権限が大きすぎ、適切に歯止めをかける仕組みも不足していたため、阿久根市などにみられるような地方自治の本旨を揺るがす問題<sup>16</sup>まで生じた。地方分権によって行き過ぎた政策がなされないよう、首長の判断には常に説明を求められることになる。

## 第3章具体的に取り上げる首長

### 3-1対象の選定とその理由

本稿では武雄市長である樋渡啓祐を評価する対象とする。評価対象として樋渡市長を選んだ理由は、樋渡市長は改革派の市長として有名であり、各種の新しい政策を導入していることから総体としても、各事業についても評価をする価値が大きいと考えた。また、樋渡市長の任期は平成 22 年～26 年 4 月であり、平成 26 年 1 月現在、任期の終わりに近く、任期を総括する評価を行うのに適切な時期にあったためである。さらに言うなら、有名であるが客観的で総体的な評価はまだなされていない<sup>17</sup>と判断したためである。特に武雄市という過疎地域における政策課題は今後の日本の各基礎自治体が直面するものを先取りしていると考えられるものであり、その意味からも評価を行うことの意義が大きいと判断した。

武雄市では、今回取り上げる平成 22 年の選挙以前に、平成 20 年 12 月にも市長選挙が行われている。これは武雄市民病院民営化に反対する市民が樋渡市長に対してリコール運動をしたことに対抗して、樋渡市長が辞職し出直し選挙が行われたものである<sup>18</sup>。この選挙を

---

<sup>16</sup> 阿久根市における問題については、平井一臣、2011 年を参照。

<sup>17</sup> 例えば、東国原前宮崎県知事、橋下前大阪知事/現大阪市長については『劇場型首長の戦略と功罪』などの総体的な評価を行った著作が存在する。

<sup>18</sup> 樋渡、2010

含め、市民病院を民営化することの是非や、政治的な手法が選挙における争点となると考えられる<sup>19</sup>。

### 3-2 首長を評価する手法と内容

前章 3 節で述べた通り、基本的にマニフェスト評価を行う。マニフェストの達成状況に関する評価と同時に、マニフェスト自体に対するメタ的な評価も行う。

ローカルマニフェストを推進している北川によれば「マニフェスト」とは狭義では、政党や候補者が理念を掲げ、それを実現する体系的だった政策の期限、財源、数値を工程表付きで示し、選挙後、進捗率の事後検証ができる政権公約のこと<sup>20</sup>であり、本稿でもその定義に従う。

マニフェストを評価する際の視点としては、北川は「インプット(資源投入量)、アウトプット(量的指標)、アウトカム(質的指標・成果指標)の三つともマニフェストの要素であり、最終的にアウトカムを問うことになる<sup>21</sup>」としている。本稿でも北川の観点に従い、この三つの指標について評価をする。

マニフェストの実際の評価も北川の考え方に従う。「マニフェストでは、選挙前に計画(プラン)を明らかにする。(略)その約束が執行され、達成されたかどうか毎年チェックし、4年後に、その約束がどこまで達成されたかによって次の選挙が行われる<sup>22</sup>。」「事後検証可能な数字付きでマニフェストを示すことが必要である<sup>23</sup>。」ただし、「行政は「可謬性」でなくてはならない<sup>24</sup>。」これは評価というのは改善に結びつけるためにあるということである。今回の評価対象の性質を考えれば、誤りが含まれていることを許さなければならない。

また、マニフェストを評価する際の軸として「時間軸、政策軸、マネジメント軸」といったものを提示している。時間軸では、一年ごとに進捗を確認していく。政策軸では、四年間という任期の中での達成度を評価する。今回の評価では、唯一の可能な評価軸ということで「政策軸」に沿って各事業を評価していく。

マニフェストのメタ評価をする際には、北川が主催している早稲田大学マニフェスト研究所<sup>25</sup>の視点に則り、「第一に、透明度。第二に、自立度。次に形式要件と進捗要件<sup>26</sup>」によって評価を行う。透明度では政策決定・実行における情報公開の度合い、自立度では国の補助金や制度による政策ではなくて地域の特性に応じた独創的で自立した政策になってい

---

<sup>19</sup> 佐賀新聞 2009/11/13 他の立候補者である古庄氏(平成 20 年)、谷口氏(平成 22 年)の主張による。

<sup>20</sup> 北川、2007

<sup>21</sup> 北川、2006

<sup>22</sup> 北川、2007

<sup>23</sup> 同上

<sup>24</sup> 同上

<sup>25</sup> <http://www.maniken.jp/index.html>

<sup>26</sup> 北川、2007

るか、といったことが基準になる<sup>27</sup>。形式要件は自立度や達成度が明確に文書で示されていること、進捗要件については目標の達成度合いによるものとしている<sup>28</sup>。

本稿で評価の対象とするマニフェストは樋渡市長が二期目の選挙に立候補した際に公表した「みんなの政策集」である。「こちらは樋渡市長が市長の第2期マニフェストである「みんなの政策集」<sup>29</sup>」と武雄市役所 Web ページにて公開しているため、マニフェストとして扱って問題がないと判断する。

ただし研究上の制限として、目的に対しての合理性の判断は可能でも政策上のトレードオフにおける項目間の軽重の判断は価値体系の違いに基づくものであり、外部評価によって一概に判断をすることはできない、という限界があることについては予め述べておく。

### 3-3各事業の実際の評価

樋渡市長は平成22年の選挙におけるマニフェスト「みんなの政策集」の中で第二期の4年間を「最初の4年間は、市民負担の軽減と、「佐賀のがばいばあちゃん」等による全国的な知名度の向上を目指し、私が掲げた「ぬくもりのある元気な武雄市」に皆さんのおかげで一步一步近づいてきています。」と総括した上で、「これからの4年間。ホップ・ステップ・ジャンプで言えば、ステップの段階です。市民の皆さんの「痛み、悲しみ、苦しみ」を少しでも和らげる政策を進めて参ります。」と第2期における大まかな方向性を述べている。この方向性に対して各政策が適切なものであるか、評価をしていく。

#### (1) マニフェストで掲げた3つの事業

「みんなの政策集」において「3大事業」として中心的な政策を述べている。順番にその内容と評価をする。

##### i) みんなのバス制度

内容：

(交通の便が悪い地域の移動手段について)具体的には、ご要望のある地区に、ミニバン(8人乗り)をお渡しし、地域の皆さんで、運行先、時刻表などを決めてもらい、上限を決めてガソリン代と運転手役をかっていただく地域の方に手当をお支払いします。

22年度初年度は数箇所のモデルケースを皮切りに、4年間かけて完成させます。

実際の運営は、「みんなのバス」運営協議会が行います。

財源は、ミニバンについては、宝くじなどの助成金と市の補助金をもって充て、ガソリ

<sup>27</sup> 同上

<sup>28</sup> 同上。北川も指摘しているように、達成しやすい政策を羅列する方が表面上の達成度が高くなる。本稿では、達成の度合いをそのまま評価することにする。

<sup>29</sup> 市長の部屋 <http://www.city.takeo.lg.jp/mayor.html>

ン代は市の補助金、運転手手当は、国の緊急雇用助成金等から充てます。

評価：

実際に事業を実施するというアウトプットは達成することができた<sup>30</sup>。交通の便が悪い地域に移動手段を創出する、という当初の目的を達成できていると言える。問題として、平成 22 年度に 577 万円だった事業費が平成 25 年度には約 1500 万円へと膨れ上がっている<sup>31</sup>ことが挙げられる。事業規模が膨れ上がっている原因は、路線を増やしたことにありと推定される。本来の目的が交通の便が悪い地域への移動手段の創設であったが、「徒歩でも目的地に行ける」という理由で後述する有料化の際に利用しなくなったという市民の声が掲載されている。ここから言えることは、少なくとも部分的には過剰なサービスを国の補助金によって行っていたということである。

2013 年度から有償化<sup>32</sup>をしたが、年間の推定利用者数は 12800 人となり、大幅な赤字となる。有償化以前から平均利用者が 1 台あたり 3 人であり、全てのミニバンを 8 人乗りのものとしたことは過剰な設備であったと言える。需要量に応じて、複数の車種を利用することが適切であっただろう。一方で、「みんなのバス」に利用されているミニバンにはステップや手すりなど、主な事業の対象である高齢者が利用しやすい工夫がなされている。対象の利用しやすい運用を行っていることは高く評価される。

総じて見ると地域の足が必要である、という定性的な声には対応したが、支払意思額など実際の需要を十分に調査しなかったという点で定量的に市民の声を扱うことには成功しないまま政策が作成され、実行されたと言える。

## ii) 武雄市総合福祉センター（みんなの福祉センター）の設置

内容：

（総合的な福祉センターへの要望に対して）今、支所等を活用してさまざまな福祉業務を行っていますが、この機能は低下させずに、市民病院の建物、または支所等で、市民の皆さんのご希望の「今ある施設を活用（転用）」して、武雄市総合福祉センター（みんなの福祉センター）を設置します。このセンターでは、子育て相談、障がいをお持ちのお子さん・ご家族の交流、福祉相談、三世代交流、食育教育、市民検診、婦人会活動、老人会活動、ボランティア活動、男女共同参画、DV等の相談、読み聞かせ、安全な室内遊具の設置など、赤ちゃんから高齢者の皆さんまで、さまざまな皆さんに喜んで使っていただく機能を有し、また、市民皆さんの交流、各種団体の交流を含む武雄市のみなさんの福祉の拠点にするものにします。

22 年度中に武雄市総合福祉センター設立準備委員会を設け、準備委員会のご意見を尊重し、任期中には開設いたします。

<sup>30</sup> 佐賀新聞 2010/9/6

<sup>31</sup> 同 2013/3/26

<sup>32</sup> 同 2013/8/2

評価：

該当する施策を見つけることができなかった。すくなくとも、総合的に福祉サービスを提供する拠点の整備はされていない。また、政策の目的に対しても疑問があり、福祉サービスをワンストップで行うことに大きな利点を見出すことができない。複数の係にまたがりやすい課題に対しては該当する係の連携を強める、という運用上の変更で対応できるはずであると推定する。

政策化する努力についても見つけることができなかった。中心的な施策として掲げた以上、政策を実行できなかった理由もしくは実行しなかった理由についての説明はなされるべきである。

### iii) お結び課（仮称）の設置

内容：

市内の皆さん方がご結婚いただくために、行政としても本格的に男女の仲を取り持つための、「お結び課（仮称）」を22年度中に設置します。お結び課長は、60歳以上で多数の仲を取り持つなど人生経験豊富な方を公募し、任期付採用とさせていただきます。

評価：

実際に課を設立するというアウトプットは達成することができた<sup>33</sup>。2012年に市長のブログにて結婚が1件成立した報告があった<sup>34</sup>ことからアウトカムとしての市役所による結婚の後押しも達成したと言える。

費用対効果分析<sup>35</sup>：

人件費として月に8万2千円、成功報酬として3万円を支出している。1件の結婚に至ったのは課立ち上げから16ヶ月後である。このことから、効果を「結婚の成立」とした場合には1件あたり1342000円がかかっていると算出することができる。

感度分析として、交際に至った場合を結婚の1/2、1/3、1/4と仮定した場合<sup>36</sup>にはそれぞれ99407円、143786円、185103円となる。武雄市における年間の婚姻件数が235件<sup>37</sup>に占める割合で考えると費用対効果の良い政策という判断を下すのは難しいように考える。改善策として、成功報酬と人件費の割合を逆転させることが考えられる。

## (2) マニフェストで掲げた中心以外の事業

### i) みんなの見守り隊

内容：

<sup>33</sup> 共同通信 2010/9/6

<sup>34</sup> 市長 ブログ 2012/1/5

<sup>35</sup> 非常に期間の短い政策への分析であるため、社会的割引率は使用していない。

<sup>36</sup> 交際から結婚にいたる確率についての情報を得られなかったため、仮定を置く。

<sup>37</sup> 武雄市「次世代育成支援行動計画」

今、独居老人世帯が急激に増えています。皆さん、心細く思っておられます。私はそのお声を真摯に受け、「みんなのバス」政策と並ぶ「みんなの見守り隊」事業を行います。

具体的には、現在、民生委員の皆さんを中心に見回り事業を行っていただいています。さらに、市役所、議会、各地区のボランティアの皆さんの力を結集し、定期的に地域をまわり、お声かけを行う事業です。全地区が対象となります。財源は予算を伴わないのでゼロです。

評価：

実際に事業を行うというアウトプットがあった<sup>38</sup>。効果についての評価は極めて難しいが、財源をゼロとしているのは行政の在り方として正しいとは言えない。具体的には、市職員が「見守り隊」に参加している間に他の業務には従事することができない。その機会損失は目に見えないが発生している。

## ii) 新課創設

内容：

マニフェストより「いのしし課」「市民特命課」「こども国際交流課」「ガン対策課」課以外のものとして「武雄高齢者大学」「森林保全隊」の創設をマニフェストに記載している

評価：

第一に組織を作りすぎており、第二に官僚機構として歪な形になっていると評価する。国の制度をそのまま地方に用いることには問題があるが、スクラップ&ビルド<sup>39</sup>という原則は財政の先行きに問題がある状況では重視されてしかるべきである。また、官僚機構は自分の権限を明確化することや職務の階層的構造を前提としているが、「農林課」と「いのしし課」の並立、「健康課」と「がん検診向上課」の並立、など官僚機構としての設計の悪さが結果として目立っている。新課創設という政策からは話題作りや取り組んでいるというアピール以上の意味を読み取ることはできない。また、「市民特命課」「こども国際交流課」に関しては2014年1月現在では存在を確認できないため、アウトプットのレベルで達成できていないと言える。

政策の目的に対して言えば、これらの政策が重要であることは事実であるが、その代わりに何をやらないかを明示することが政治家として誠実なあり方だと言える。

<sup>38</sup> 武雄市 2011/8/23

<sup>39</sup> 実際に「スクラップ」が行われたかについては、現在の私のICTリテラシーでは確認することができなかった。現在武雄市の市役所WebページはFacebookのアプリケーション上で挙動しており、リンクの張りづらさ、過去のページの検索しにくさなど多くの行政を調査する上での障害が生じているためである。

### 3-4総体としての評価

樋渡市長のマニフェストにおいては「総論として武雄市をこうしたい」という明確な方向性が明示されていなかったと言える。「これからの4年間。ホップ・ステップ・ジャンプで言えば、ステップの段階です。市民の皆さんの「痛み、悲しみ、苦しみ」を少しでも和らげる政策を進めて参ります。」という大まかな方針は結局、大まかに過ぎ何を主張したいのか分からない言葉である。一方で各事業については新規に立ち上げるものが総花的に展開されており、政権公約集的な色合いを脱せていないものだと言える。個々の事業が小規模ということもあり、全体の達成の度合いは高いものになっている。

しかし、アウトプットがなされていないものも存在する。これらについては、なぜ行わなかったのかを市民に説明する必要があるだろう。特に重点施策として打ち出したものについては説明が求められる。

評価する観点を、「過疎化・アトム化の時代と言われる現代に、市役所が社会関係資本を構築する支援をおこなうこと」とすると、樋渡市長の政策は一貫しており、非常に成功している<sup>40</sup>という評価を下すことはできる。

過疎の進む地域、ということで武雄市に着目したにも関わらず、政策におけるトレードオフの関係は一切見られず、新しくサービスを提供する内容ばかりであった。新規事業の財源について国からの補助金に依るものが多く、自立性の観点からは不満が多くみられる。今の市民にとってはそれで良いかもしれないが、事業としての長期的な持続可能性はない。大前提として、国が亡んだら補助金はなく、武雄市も同様に存在しなくなる。この意識が希薄であると推定する。ただし、実際に補助金の交付を受ける手腕は卓越しており、地域に利益をもたらすという観点では優れたマニフェストと首長だと評価できる。

### 3-5マニフェストのメタ評価

透明性については大きな問題を残している。第一に市役所の Web ページ<sup>41</sup>では「市役所からのコミュニケーションを重視している」としているが、必要としている事業についての更新された情報を極めて探しにくい状況にある。ただし、筆者はマニフェスト評価を行うことが初めてであり、他の自治体に比べて行いやすい、という批判に対しては反論を持たない。政策案の決まる過程についても市長自ら「思いつき」であることを繰り返し公言<sup>42</sup>しており、過程として透明ではあるが、適切な手段でないことは言うまでもない。

自立性については前述したとおり、国庫からの補助金に依存する部分が多く、それを問題視しないばかりか、自分が補助金を引っ張ってくる手腕に優れていることを自慢する

---

<sup>40</sup> この判断には、今回は個別には取り上げることをしなかった「図書館の民間委託」などの評価結果も含まれる。

<sup>41</sup> 武雄市は市役所の Web ページを Facebook 上に開設している。

<sup>42</sup> 樋渡、2010、市長ブログ等

など<sup>43</sup>大きな課題が残る。自立度や達成度の度合いについての記載からなる形式要件についてはそもそも存在しない。

総括をすると、アウトプットについては定性的に示されているものが多い一方、定量的な目標に取り組む姿勢は見られるが、不十分である。インプットについても記載は見通しの甘いものが多く、アウトカムについてはほぼ存在していないと言える。

以上のことを踏まえて、次の選挙マニフェストでは追加されると期待されることを記載していく。

3度の選挙結果から樋渡市長の支持率は高いところで安定すると推定できることから、行政サービスにおける負担の側面について真剣に話をできるはずである。一般的に負担の話を選挙においてすることが難しいと考えられているのは有権者の投票行動を気にしなければいけないから、という側面が大きいと言われている。樋渡市長の8年間の信頼を考えれば、負担を求めることによって誠実さを前面に出すことでポピュリズムの政治家と一線を画すことができるようになるだろう<sup>44</sup>。したがって、「これをやめる、財源はこうする」といった内容が盛り込まれることが期待される。また、前回のマニフェストで約束し、実行しなかったものについては説明をすることが望ましい。特に三大事業の一つとしてあげたものについては、説明があってしかるべきだろう。

総体としてどういう方向のまちにしたいのか、ということも今回は示されると期待している。今までの施策の方向からすると、社会的紐帯を復活させる・つながりのまち、といった方向になることが筆者には予想される。

## 第4章 結論と考察

樋渡市長の施策から、これからの時代に安易に市民を「サービス慣れ」させてはいけない、という示唆を導き出すことができる。これから行政がサービスに割くことのできる資源は間違いなく減っていく。そういった時代には、どのサービスを提供しないか、という方がよほど重要であり、かつ市民に納得してもらうのが難しい領域となってくる。

これまでの分析から一般的な示唆を二つ導くことができる。一つは、失敗の責任はその首長を選んだ市民も負う時代が来ているということ、二つ目は挑戦が適切だったか評価を受ける覚悟が必要であり、かつ評価が適切になされるように情報の公開がなされることも必要とされているということである。一つ目に関しては、地方分権改革以前においては、地方「自治」と言いながら、最終的には中央省庁が自由な行政をさせないような統制を公式・非公式に行っていた。それが、住民が自分で代表を選び、その責任も負う度合いが高まっているということである。二つ目に関しては、特に改革派首長と呼ばれる人たちに見られると考えているが、自分の考えに反対する人を過剰に攻撃する傾向がある。その政策

---

<sup>43</sup> 同上

<sup>44</sup> このことは樋渡市長が取り組んだ市民病院民営化とも連続する問題である。

が住民を本当に幸せにするか分からない以上<sup>45</sup>、その評価はなされるべきであり、そのための情報公開は十分になされていることが前提となるということである。

今後の地方自治において、自治体ごとに様々な問題に直面することは間違いない。自治体ごとに条件が異なるため、解決策が異なることは多々あると考えられる。一方で、多くの自治体が共通して直面する問題もある。地域の高齢化、周辺地域の深刻な過疎化、少子化、労働力人口の減少、インフラ等の更新、中心市街地の過疎化、地方債の返済、社会保障費の増大などである。これらの共通した課題に対して、各自治体が創造的な政策を行っていく必要がある。「地域間の競争によって政策のイノベーションはもたらされるかもしれない<sup>46</sup>」ということである。

その前提に立つならば、各自治体において現段階では評価が分かれるような新しい取組をしていくことには大きな価値があると言え、賛否があるとはいえ新しい政策に挑戦する樋渡市長の政策は肯定されるべきだと言える。今回の武雄市における政策の評価でも完全に失敗と言える政策はなく、多くのものが部分的に成功し、部分的に改善の余地を残すという結果になった。武雄市における樋渡市長の政策に対して賛否の両方ともが強く存在することを筆者は良く知っている。その上で、ほかの自治体が今後導入していく際に参考となるように、高く評価できる点と改善の余地がある点を示すことには価値があったと考えている。同時に、本稿は今後の武雄市政の改善にとっても有意義となるはずである。

また、地方で成功した政策が国レベルで使用される可能性もある。地方自治体においては、首長の決定権限が大きく、迅速で大胆な意思決定ができる。つまり、政策的な実験を行える土壌があるということである。この観点から言うならば政策を評価して投票がなされる地方の選挙を通してまさしく「地方自治は民主主義の学校」と言える時代がようやくやってくると言えよう。

最後に、今後の課題を記しておく。今回はマニフェスト評価という形を取ったが、マニフェスト評価には大きな限界がある。選挙時には見えていなかった問題への解決策に関する評価ができないことである<sup>47</sup>。もう一つのマニフェスト評価の問題は、結果に着目するため実際の政策過程における適切性が評価しにくいことである。以上二点を今後の課題とする。

---

<sup>45</sup> 可能性の問題である。

<sup>46</sup> 飯尾、2013

<sup>47</sup> 本稿では取り上げなかった「図書館の民間委託」「市役所 Web ページの Facebook ページへの移行」はここに該当する。既存の評価では指標に沿って行うため、既存事例からの延長で指標を作成しにくい場合には評価自体が難しいものになると言える。

参考文献・資料 (Web ページは全て 2014 年 1 月にアクセス確認)

文献

- 有馬晋作『劇場型首長の戦略と功罪』、ミネルヴァ書房、2011 年  
飯尾潤『現代日本の政策体系』、ちくま新書、2013 年  
出井康博『首長たちの革命』、飛鳥新社、2011 年  
宇賀克也『地方自治法概説(第三版)』、有斐閣、2009 年  
小熊、貴戸、菅原、中澤、仁平、濱野『平成史』、河出書房新社、2012 年  
北川正恭『マニフェスト革命』、ぎょうせい、2006 年  
北川正恭『マニフェスト進化論』、生産性出版、2007 年  
木下敏之『なぜ、改革は必ず失敗するのか』、WAVE 出版、2008 年  
久米、川出、古城、田中、真淵『政治学(補訂版)』、有斐閣、2011 年  
佐々木信夫『地方分権と地方自治』、勁草書房、1998 年  
佐々木信夫『地方議員』、PHP 研究所、2009 年  
佐々木信夫『現代地方自治』、学陽書房、2009 年  
砂原備介『大阪-大都市は国家を超えるか』、中央公論新社、2012 年  
橋本大二郎『知事』平凡社新書、2001 年  
東国原英夫『知事の世界』幻冬舎新書、2008 年  
平井一臣『首長の暴走-あくね問題の政治学』、法律文化社、2011 年  
樋渡啓祐『首長パンチ』、講談社、2010 年  
山口二郎『ポピュリズムへの反撃』、角川書店、2010 年

資料

「平成 24 年 9 月 5 日 地方自治法の一部を改正する法律 概要」総務省 (最終アクセス:2013/11/17、以下同様)[http://www.soumu.go.jp/menu\\_hourei/s\\_houritsu.html](http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/s_houritsu.html)

「同 法律・理由」

「同 新旧対照表」

佐賀新聞 Web ページ [http://www.saga-s.co.jp/top\\_page.html](http://www.saga-s.co.jp/top_page.html)

厚生労働省「緊急雇用創出事業」

[http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/sesaku\\_04.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/chiiki-koyou3/dl/sesaku_04.pdf)

武雄市「次世代支援行動計画(後期計画)」

<http://www.city.takeo.lg.jp/shisei/sesaku/jisedaiikusei/20100803.pdf>

樋渡啓祐市長のブログ <http://hiwa1118.exblog.jp/>

## みんなの政策集（具約からみんなの政策へ）

こんこんと雪が降りしきる武雄温泉駅に妻と二人で降り立った4年前の12月28日。閉塞感漂う私たちの故郷を何とかかしたいとの思いで、この武雄市に退路を絶って帰ってまいりました。

そして、多くの市民の皆さんに温かく迎え入れていただき、当時全国最年少市長の私を応援していただいたことに心から感謝します。

（お約束していたこと）

まず、身に余る期待の中で、取り組んだのは、それまでの市民の皆さんの背中から重い荷を一つ一つ降ろしていくこと。

○ そういう思いで、佐賀県で最も高く、全国でトップクラスの水道料金については、平成20年4月使用分から引き下げを断行し、月20立方メートル使用の標準世帯で年間9,300円（平均13パーセント）の減額となりました。

○ 合併後、不均一課税でありました固定資産税率については、21年度に合併協議会で確認された1.55パーセントに統一しましたが、これもまた佐賀県一高い税率であることから22年度から1.48パーセントに引き下げました。

○ 介護保険料についても、佐賀県内でトップレベルであったため、基準額で約1万円（15.8パーセント）の引き下げを行いました。

これらは、すべて、「具約42」でお約束させていただいた事項であります。

（市民病院問題）

また、市長就任時思いもよらなかった武雄市民病院問題が、着任早々の部長ヒアリングの場で、急浮上しました。未曾有の累積赤字と極度の医師不足、そして、真の意味での救命救急医療が武雄になかったこと、この武雄市民病院の「三重苦」を迅速に解決するために、極めて優れた医療集団である池友会グループへの民間移譲条例案、予算案を議会に提案し、再三にわたり、慎重審議の末、議決いただきました。

もし、市民病院の民間移譲を果たしていなければ、近い将来、武雄市民病院問題とは縁遠い山内町民、北方町民の皆さんにも取り返しがつかない財政的な負担、救命救急医療の不在という重い足枷を担わせていたこととなります。

本年2月1日から、問題を「先送り」せずに、新武雄病院として新たなスタートを切ったのですが、患者様、市民の皆さんの深いご理解とご支援により、順調に歩を進めています。この全国的に注目された市民病院問題もまた将来の市民負担の軽減という位置付けをしております。

地方自治法の一部を改正する法律 新旧対照表  
 ○ 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

（傍線の部分は改正部分）

改正後	現行
<p>第二編 普通地方公共団体</p> <p>第三章 条例及び規則</p> <p>第十六条（略）</p> <p>② 普通地方公共団体の長は、前項の規定により条例の送付を受けた場合は、その日から二十日以内にこれを公布しなければならない。ただし、再議その他の措置を講じた場合は、この限りでない。</p> <p>③～⑤（略）</p> <p>第五章 直接請求</p> <p>第七十六条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数、その総数が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える数に八分の一を乗じて得た数と四十万に六分の一</p>	<p>第二編 普通地方公共団体</p> <p>第三章 条例及び規則</p> <p>第十六条（略）</p> <p>② 普通地方公共団体の長は、前項の規定により条例の送付を受けた場合において、再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるときは、その日から二十日以内にこれを公布しなければならない。</p> <p>③～⑤（略）</p> <p>第五章 直接請求</p> <p>第七十六条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超える場合にあつては、その超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請</p>

