

首長の政策ビジョン実現に向けた マニフェスト戦略

— 町田市を事例としたマニフェストと総合計画との
比較から —

元 吉 由紀子

『都市経営研究』第3巻 第1号 2023年3月
大阪公立大学 都市経営研究科
都市経営研究会

大阪公立大『都市経営研究』第3巻第1号（通巻3号） 2023年3月

■ 査読論文 ■

63頁～86頁

首長の政策ビジョン実現に向けたマニフェスト戦略 ー町田市を事例としたマニフェストと総合計画との比較からー

元吉由紀子（大阪市立大学大学院・都市経営研究科・博士後期課程）

Manifesto Strategy to Realize the Mayor's Policy Vision: Comparative Analysis
between Manifests and Comprehensive Plans in Machida City

Yukiko MOTOYOSHI (Doctoral Program, Graduate School of Urban Management,
Osaka City University)

【要旨】

地方分権改革、地方創生の進展とともに、自治体では独自の地域ビジョン、戦略を持って政策を実現していく責任と権限が増している。なかでも首長は、選挙時に示すマニフェストを通じて総合計画における政策の優先づけを行うことができる。しかし、議会や住民、行政組織・職員等アクターの制約があり、首長は自分の政策を即実現できるわけではない。

本稿では、首長が思い描くまちの方向性に関する構想を「政策ビジョン」と名付け、首長が政策ビジョンを実現させるためのマニフェストを通じた戦略を分析するため、東京都町田市を事例として取り上げた。町田市では、革新市政が36年続いた後就任した保守系の石阪丈一が、自ら基本構想を策定するまで16年かけていたからである。

石阪市政第1期から第5期までの各期におけるマニフェストと総合計画との関連性について比較分析した結果、マニフェストに掲げる政策は、政策の重要度と実現までに要する期間の長短によって分類できることが分かった。その背景として、首長と議会、行政組織・職員、住民との関係が影響を及ぼしていることが考えられる。

今後は、今回設定した政策の重要度と実現度から見定める分析フレームワークが他の自治体、首長にも適用できるものか、また別の分析フレームワークが設定されるものか、改めて調べてみる必要がある。

【キーワード】

首長、マニフェスト戦略、総合計画、アクター、町田市

【Abstract】

Local governments in Japan are assuming growing responsibility and authority in implementing policies that align with their regional visions and strategies as a result of decentralization and regional development. Mayors are empowered to prioritize policies within their cities' comprehensive plans by presenting manifestos during election campaigns. However, the reality of implementing these policies may be impeded by various factors, including constraints imposed by actors such as city councils, residents, and administrators, resulting in the inability of mayors to fully actualize their policies within a short time.

In this paper, we have named the conceptualization of the directionality of the city that the leader envisions as the "policy vision", and analyzed the strategy employed by the new mayor of the Machida City in Tokyo. This case study is selected because it took 16 years for Joichi Ishizaka, a conservative

本論文は、複数のレフェリーと編集委員会による査読を受けたものである。

mayor, who succeeded in a 36-year tenure of liberal municipal administration, to formulate a comprehensive plan.

The study compares the relationship between manifestos and the comprehensive plans throughout Ishizaka's five terms in office. The policies were sorted based on their relative importance and the length of time required for implementation. The findings suggest that the implementation is likely to be affected by the interactions between the mayor, the city council, the administrators, and the residents.

【Key Words】

Mayor, Manifesto Strategy, Comprehensive Plan, Actors, Machida City

I. 本研究の背景と目的

地方分権改革、地方創生の進展とともに、自治体では独自の地域ビジョン、戦略を持って、自己決定、自己責任により政策を実現していく責任と権限が増してきた。なかでも、首長は、住民から負託された責任と権限を有し、選挙時のマニフェストにかかる政策についてはなお実現に向けて関係者に大きな影響を及ぼすことができる。

しかしながら、地域が抱える課題や議会との二元代表制、国の法令などによる制約があり、特に首長には、総合計画などの行政計画、行政組織の慣習と職員の能力、住民の自治力などの制約から、自分の政策を即起案、着手、実現できるわけではない。政策に関わるアクターとの関わりを含め各種障害を取り除きながら実現に向けたプロセスを築く必要がある。

先行文献では、マニフェストと総合計画の関係について、マニフェストを総合計画に反映させることの重要性が語られているものの、反映方法についてはまだ十分に明らかにされていない（伊藤2009、金井2010、宮入2011、玉村2014、玉村他2015、玉村他2017）。そのなかで元吉（2021）は、首長が思い描くまちの方向性に関する構想を「政策ビジョン」と名付けて、首長がその政策ビジョンをマニフェストに必ずしもすべて明示しているとは限らないと論じた。また、竹内（2020）は、都道府県の事例をもとに、首長はマニフェストを総合計画に反映するものの、議会の反発を受けて妥協することがあり、次第にマニフェストが総合計画の実施計画としての政策集となっていく場合があることを実証的に明らかにした。

本稿は、首長が自らの政策ビジョンを実現させるためのマニフェストを通じた戦略を分析するため、東京都町田市を事例に取り上げる。

同市は革新市政が36年続いた後、石阪丈一が2006年に市長就任して保守市政に転換した。それでも石阪は就任時、自分の政策をマニフェストに明示することを抑えていたと述べている（元吉2021）。実際に総合計画を基本構想から改定したのは就任後16年経ってからだった。このような経緯のある町田市事例は、首長がどのように政策ビジョンをマニフェストに記していたのか、また、記さなかったのか、それぞれの理由は何か、その後の総合計画への反映を含め、マニフェストを通じた戦略を分析するための典型的なケースとして考えることができる。

そこで本稿では、石阪が町田市長に就任した以降の期間を対象として、まずマニフェストと総合計画に反映された政策の関連性を比較分析する。この分析結果を基に首長のマニフェスト戦略を考察するため、本稿独自の分析フレームワークを提示し、この分析フレームワークから見出した石阪のマニフェスト戦略の特徴を議会等アクターとの関係や背景要因、並びに実現に要した期間（実現度）から検証する。なお、対象とする政策は、分野別の政策だけでなく、組織運営、人事管理など行政経営全般を含むものとする。また、本稿は、自治体や首長の政策の良し悪しを評価するものではない。

本稿の構成は以下のとおりである。まずⅡ章で先行研究から問題意識を明らかにし、Ⅲ章で分析方法を説明する。Ⅳ章では石阪市政を第1期から第5期までの各期におけるマニフェストと総合計画との関連性について比較分析し、Ⅴ章では全期間を通じての関連性を分析する。Ⅵ章では、以上の分析結果を基に首長のマ

ニフェスト戦略を分析するための分析フレームワークを設定する。Ⅶ章でこの分析フレームワークに基づく石阪のマニフェスト戦略の特徴について議会等アクターとの関係や背景要因、並びに実現度を基に検証し、Ⅷ章で分析結果のまとめと今後の課題を整理する。

Ⅱ. 先行研究と問題意識

1. 首長とマニフェスト

2000年に国の機関委任事務が廃止された後、2003年に北川正恭三重県知事（当時）は首長選挙において候補者がローカル・マニフェストを掲げることを提唱した。その後、統一地方選挙以降、自治体の首長選挙時にも従来の公約とは異なり重点政策を「マニフェスト」に明示する動きが広がった（北川2007）。

自治体におけるマニフェストの導入は、「有権者との契約」として達成度を検証される対象となることから、首長主導の行政経営に向かわせることになり、マニフェストを基準にしたPlan-Do-Seeのマネジメント・サイクルが必要となる（後2007）。

2. マニフェストと総合計画

伊藤（2009）は、2007年の調査で7割前後の自治体でマニフェストに合わせた総合計画の改定や組織改革が試みられるものの、重点分野に首長の戦略（マニフェストの優先順位）の浸透度は低く、その要因が総合計画の総花化にあると仮説設定して、マニフェストの優先順位づけが総合計画を規律し、総花化を防ぐとした。しかし、優先順位の明確化には、実証的課題としてマニフェストの「質」や中身に関する調査が必要としている。

金井（2010）は、マニフェストは首長の権力を制限するとともに、首長の権限を強化する二面性があるとして、新首長には総合計画との混同は生じないが、現職首長が掲げるときにはかなりの混濁を起こすとした。宮入（2011）は、自治体行政の役割が国の政策執行機関から住民に支持された政策（マニフェスト）の執行機関へ変わりつつあるとして、総合計画をマニフェスト実行のツールと位置づけ、マニフェストが総合計画に反映される割合が1期目の首長で5割強、2期目以上で約8割あるとの調査結果を示した。

玉村（2014）は、総合計画を自治体経営の軸に据えて政策展開することによって総合的かつ計画的な行政が成り立つが至難の業であり、総合計画とマニフェストの関係をどう整理すべきかの答えは明確になっていないと述べた。例えば、首長選挙と総合計画等の改定のタイミングが揃わないことは、首長任期と連動させた4年単位で計画周期を設定すれば、民意を反映しやすいとし、議会が総合計画を承認しない場合は、計画案の修正や単年度での臨時的な予算対応をすることも一つの選択であると述べる（玉村他2015、2017）。

竹内（2017）は、ローカル・マニフェストの導入により、それまでのボトム・アップの予算編成とは別にトップ・ダウンの政策形成のしくみが始まったとする。

これら先行研究では、マニフェストを総合計画に反映させるうえで、マニフェストにおける優先順位の明確化や、反映方法の違いがあることが述べられてきた。しかし、これらの研究は、首長が自分の思い描く政策（政策ビジョン）をそのままマニフェストに記載していることを前提としている。本稿では、首長は政策ビジョンをそのままマニフェストに記載しているわけではない（元吉2021）との前提に立ち、首長がどの政策をどの順位でリスト化するかについて戦略を持つととらえ、総合計画との比較分析により、これを検証する。

3. 総合計画と戦略

2011年には地方自治法の一部が改正され、基本構想の策定義務付け規定が廃止され、自治体の裁量によって行うことになった。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）の2018年度調査によると、基本構想の義務付けがなくなっ

ても93.8%の団体が策定している。また、基本構想、基本計画、実施計画の3層で構成する団体が71.8%で、次が2層の21.7%だった。基本構想の期間は6~10年が最も多く74.1%だが、政令指定市と特別区では16年以上の長期設定をする割合が多い。基本計画の期間は5年以下が一番多く62.2%、政令指定都市と特別区では6年以上の割合が多かった。内容面では、優先順位を明確にするため重点プロジェクトを設定している団体が74.2%あり、特別区と中核市では84-85%と高かった。

佐藤(2018)は、自治体政策の根幹を成す中長期ビジョンである基本構想・基本計画等では、政策体系がマネジメントの拠り所となるために戦略化が最も重要とする。

そこで、本稿では、総合計画を分析する際に、基本構想・基本計画・実施計画の設定期間と首長の任期との違いに着目しつつ優先づけについて調査する。

4. 首長とアクターとの関係

伊藤(2019)では、アクターは計画策定の主導権をめぐって対立や協力を繰り返すとし、計画をめぐるアクターの行動を理解する研究の蓄積が必要としていた。

(1) 首長と議会

三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019)の2018年度調査では、基本構想を議決対象としている団体は85.4%ある一方で、基本計画を議決対象とする団体は32.7%に留まっていた。

竹内(2020)は、都道府県におけるマニフェストと総合計画の比較分析から、マニフェストは理念や政策を明確に示しやすい反面、議会の批判に晒される。そのため議会に対する妥協、取り込み方策として総合計画を策定し、総合計画を次回のマニフェストとするシステムが生まれ、総合計画と一体化してマニフェストが「政策集」になっていくと論じた。

そこで、本稿ではマニフェストと総合計画との比較にあたり、基本構想から基本計画、実施計画までを対象として、基礎自治体における複数期における変化をとらえていく。

(2) 首長と行政組織・職員

政策を実施する職員について、荒川潤他(2008)は、人事評価制度を先行導入した自治体で、人事評価制度が期待通りに機能せず、形式的な評価にとどまり、職員や部課長の経営マインドの醸成や、業務改善、コスト削減につながっていないとの報告が少なくないとしていた。原因に、人事評価制度が総合計画、予算、行政評価といった行政経営のツールと独立して運用されていることや評価者・被評価者の理解・習熟不足などの問題をあげる。

総務省(2020)の2020年度調査では、人材育成基本方針は、94.8%が策定しているものの、策定している自治体のうち改定している自治体は50.0%だった。

ただし、いずれの研究も首長との関係には触れていない。伊藤(2010)は、マニフェストの導入は、政治が本来の責任を担おうとしているのだと考えれば、政治の選択を支え実現する行政運営システムを作ることには注力すべきと述べている。

町田市では、基本構想が改定されていないため、首長がいかに行政組織・職員をマネジメントしていたのかを確認する必要がある。

(3) 住民の参画

西野(2020)は、公益財団法人日本都市センターの総合計画における住民の参画に関する実態調査より、実施率が高かった項目として、1996~2002年は、①審議会に各種団体の代表者が参加、②市民意識調査の実施、③審議会等に地域住民の代表者が参加、が高いのに対して、2018年以降は、パブリックコメントを実施が、上記①~③を一気に抜いて急浮上し、計画素案の市民への公表、意見交換会の開催が増えていると報告した。また、市民討議会、市民を中心に構成する会議、メール、SNSなどデジタルツールを活用した広く参画してもらう方法も項目に加えて推進され、今後は計画の策定だけでなく、策定後の実行、評価、そして改善にいたる一連のプロセスに住民の参画意識を高めていく必要があるととらえている。

事例分析においては、住民参画の機会の観点についてもとらえていくことにする。

Ⅲ. 分析フロー

本研究では、総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画の3要素からなるものとする。町田市については、石阪市長の2006年2月就任から新しい基本構想を策定した2022年3月までの期間の基本構想（原則20年）、基本計画（原則10年）、実施計画（原則5年）を対象として、次のようなフローで分析を行う（図1参照）。この間、石阪時代の町田市の総合計画を構成する要素に当たるものは、「2007年中期経営計画」「2012年基本計画」「2012年新5カ年計画」「2017年5カ年計画」「2022年ビジョン」「2022年実行計画」等である。また、以下、計画類の章立てタイトル番号は[]で表示することがある。

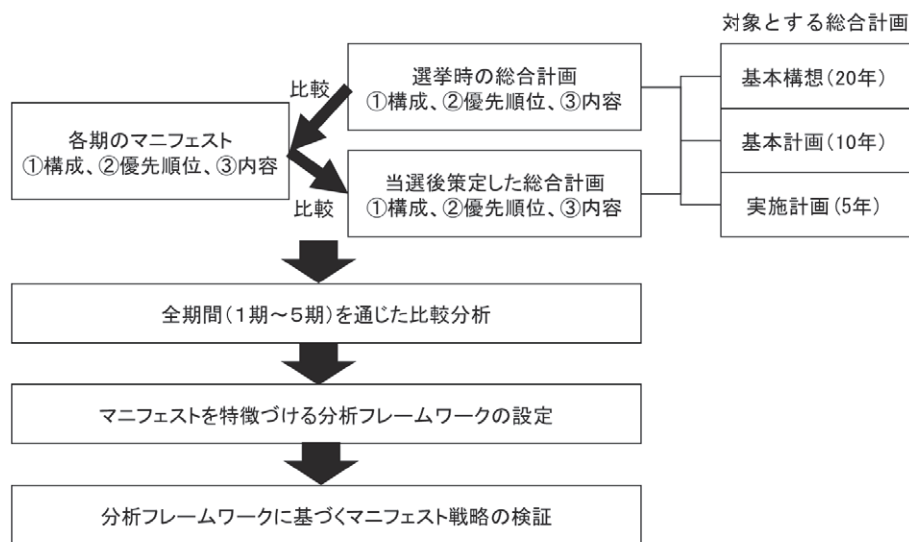


図1：マニフェストと総合計画の研究フロー（出所）筆者作成

① 石阪市政各期におけるマニフェストと総合計画の比較分析

まずは第1期から第5期まで選挙の回ごとにマニフェストと総合計画とを比較分析する。選挙時に、「選挙公報」にて公表したマニフェストがどのようなものか、全項目の構成、優先順位、内容について分析する。この時マニフェストが既存の総合計画とどのように関連づけられるものか、既存の計画の構成、優先順位、内容との関連も把握する。

当選後に、マニフェストを総合計画にどのように反映しているか、新しく策定した総合計画の構成、優先順位、内容との関連を調査する。

② 石阪市政全期間を通じた比較分析

第1期から第5期までの全5回を通じてのマニフェストと総合計画との関連性について、選挙の回を越えて何か共通することがあるのか、その時々状況に応じた差異が見られるのか、もしくは、全体として傾向が見られるものかなどを分析する。

③ マニフェストを特徴づける分析フレームワークを設定

マニフェストと総合計画との比較分析結果をもとに、石阪がマニフェストにどのように政策を記し、それは既存の総合計画をどのように反映させたり、新しい総合計画に反映してきたことによるのか、その特徴を明らかにするため独自の分析フレームワークを設定する。

④ 分析フレームワークをもとに石阪のマニフェスト戦略を検証

マニフェストに関する分析フレームワークをベースに、石阪のマニフェスト戦略について、議会等アクターとの関係、政策選択の背景要因、政策の実施結果を基に検証していく。

Ⅳ. 石阪市政におけるマニフェストと総合計画との比較分析

1. 各期における比較分析

石阪が、選挙で公表しているマニフェストにどのような政策を掲げてきたのか、それは既存の総合計画とどのように関連があるのか、また、当選後マニフェストに掲げた政策をその後の総合計画策定時にいかに反映したのか、まずマニフェストと総合計画との相互の関連について、選挙ごとに比較分析する(表1参照)。

表1：町田市長 石坂丈一マニフェストと総合計画との関連 (出所) 筆者作成

2006 第1期マニフェスト	2007 中期経営計画(2007年中期経営計画)	2010 第2期マニフェスト	2012 基本計画「まちだ未来づくりプラン」(2012年基本計画)	2012 新5カ年計画(2012年新5カ年計画)※未来PJ含む	2014 第3期マニフェスト	2017 5カ年計画(2017年5カ年計画)	2018 第4期マニフェスト	2022 第5期マニフェスト	2022 5カ年計画(2022年実行計画)
[1]環境系	[1]コミュニティ系(協働)	[1]子ども系、高齢者系	[I]子ども系	[I]子ども系	[1]子ども系(子育て)	[I]子ども系	[1]子ども系	[1]子ども系(子育て)	[1]子ども系(子育て)
[2]環境系(自然)	[2]環境系、安全系(防災)	[2]文化系、交通系	[II]コミュニティ系、健康安全系、高齢者系、障がい者系	[II]コミュニティ系、健康安全系、高齢者系、障がい者系	[2]環境系	[II]コミュニティ系、健康安全系、高齢者系、障がい者系	[2]交通系	[2]子ども系(教育)	[2]子ども系(教育)
[3]子ども系(子育て)	[3]子ども系、高齢者系、障がい者系	[3]環境系、自然系(農業)	[III]産業系、文化系	[III]産業系、文化系	[3]環境系(公園)、文化系(スポーツ)	[III]産業系、文化系	[3]交通系	[3]交通系	[3]産業系
[4]高齢者系、障がい者系	[4]産業系、文化系	[4]産業系、行革系	[IV]交通系、環境系	[IV]交通系、環境系	[4]文化系、産業系(駅周辺)	[IV]交通系、環境系	[4]文化系	[4]高齢者系、障がい者系	[4]文化系(スポーツ、学習)
[5]安全系					[5]交通系		[5]産業系	[5]環境系	[5]高齢者系
[6]子ども系(教育)					[6]行革系		[6]環境系(公園、農業)	[6]文化系	[6]コミュニティ系、環境系
[7]文化系					教育系		[7]スポーツ系		[7]障がい者系、文化系
[8]産業系					子育て系、高齢者系		子育て系、高齢者系	子育て系	[8]交通系、環境系(公園)、文化系
行革系	行政経営改革プラン	行革系	行政経営基本方針	行政経営改革指針	行革系	行政経営改革プラン	行革系	高齢者系	[9]健康安全系
								行革系	経営基本方針

(注) 子ども系には、子育て、教育を含む。環境系には、リサイクル、自然、公園、農業を含む。文化系には、スポーツ、学習を含む。コミュニティ系には、協働を含む。健康安全系には、健康、防災を含む。産業系には、駅周辺整備を含む。

(1) 第1期マニフェストと5年「中期経営計画」との比較

2006年2月の第1期のマニフェストは、分野別政策8項目と市役所改革3項目が左右並んで構成されていた。分野別政策のトップには「世界に誇れる環境先進都市まちだを目指します。」という将来像が掲げられ、市役所改革には市長の個人宣言が添えられた「41万人すべての人が希望を有する『希望のまち』まちだに」の言葉で締めくくられている。政策の文末には「！」が付され、新市長の決意表明として読める。しかし、石阪がマニフェストは「ポエム」と称したとおり(元吉2021)、抽象的な記述に留まっている。それだけに将来像に付記された「第1弾『市民100人委員会をつくります！『ごみゼロまちだ』長期ビジョンづくり第1週目『ごみゼロ都市』宣言をします！」の具体策が目立っている。

一方、2007年11月に策定された「中期経営計画」(以下「2007年中期経営計画」と呼ぶ)は、「重点政策プラン」、「行政経営改革プラン」、「中期財政見直し」の3つから構成されている。また、「重点政策プラン」の中には、マニフェストの文言を流用した市政運営の基本的な理念「市民すべてが希望の持てるまち」と、「4つの都市像 市民協働のまち、環境先進都市、子育て・保健福祉のまち、商業・文化芸術都市」が掲げられ、4つの都市像は4つの戦略目標にそのまま受け継がれて展開されている。計画の位置づけとしては、既存の

基本構想、基本計画を踏まえた5カ年の戦略計画とされているが、石阪市政における「基本構想」の意味合いを兼ね備えた計画となっている。

政策の順位を見ると、「2007年中期経営計画」の4つの戦略目標のうち「戦略目標1」は、「市民協働のまちの創造」である。これは前の寺田和雄市政時に策定された「寺田時代の2004年基本計画」（2004～2013年）の「基本目標Ⅰ：人のつながりがひろがるまちをつくる」を踏襲している。一方、石阪が第1期マニフェストで1番目に掲げた「環境」は、「寺田時代の2004年基本計画」では「基本目標Ⅱ」のうち下位に位置づけられた個別目標に過ぎなかったものが「2007年中期経営計画」では「戦略目標2：環境先進都市の創造」に格上げされた。

その他、マニフェストで2番目の「自然」は、「寺田時代の2004年基本計画」の基本目標でも「2007年中期経営計画」の戦略目標でも2番目の目標の中にあり、その中の順位がやや引き下げられた。マニフェストで3番目と6番目の「子育て・教育」は、「2004年基本計画」でも「2007年中期経営計画」でも3番目の目標の中にあるが、その中の順位が引き上げられた。マニフェストで4番目の「高齢者・障がい者」と7番目の「スポーツ・文化・芸術」と8番目の「企業活性化」は、「2004年基本計画」には項目がなかったが、「2007年中期経営計画」では戦略目標3と戦略目標4の中に新設された。

また、マニフェストで「信じられる役所にしたい」など強い願望を込めて記された市役所改革に関する3つの項目は、「2004年基本計画」では末尾に「経営編」と示されていたが、「2007年中期経営計画」では「行政経営改革プラン」として計画3本柱の1つに位置づけられ、重要度が増した。「行政経営改革プラン」には、全12個の改革項目、全42個の取組事項があるが、うち27個（64%）が新規の取組と解釈できるものだった。

第1期マニフェストと総合計画を比較分析したところ、就任後石阪が最初に策定した5年間の「2007年中期経営計画」にはマニフェストがそのまま反映されているわけではなかった。「寺田時代の2004年基本構想・基本計画」を反映させていることが多くある一方、環境と子ども・教育と市役所改革に関してはマニフェストをもとに重要度が引き上げられ、高齢者とスポーツ・文化・経済が新設された。このように「2007年中期経営計画」は、結果として新旧を混在した内容となっていた。

（2）第2期マニフェストと10年基本計画「まちだ未来づくりプラン」及び前期「新5ヶ年計画」との比較

2010年2月の第2期マニフェストは、「町田の未来をつくる」と題して、分野別政策4項目に14個の取組と、市役所改革4項目に現状認識についての四つの文が添えられた構成だった。第1期より具体的な目標と年限が付記されたことに特徴がある。

マニフェストの1番目に位置づけられた「すべての市民の暮らしの安心・安全をつくる」には、「子ども・教育」に「高齢者」の取組が加えられた。目標には「保育所持機児童ゼロ」「特別養護老人ホーム入所待ち解消」「小・中学校耐震化工事」が具体的に記されている。その他は、「文化・スポーツ」が2番目に、「環境」が3番目、「産業」は行政経営改革とともに4番目に記されている。なお、「2004年基本計画」でトップに掲げられた市民協働は、市役所改革の中に「市民協働の市役所になろうとしています」と記されただけだった。

一方、2012年に新しく策定された基本計画「まちだ未来づくりプラン」（2012～2021年）（以下、「2012年基本計画」と略す）は、5つの未来づくりプロジェクトに、基本目標4つとその下に基本政策14個が体系づけられた。マニフェストで最上位に示された「子育て・教育」は、「2012年基本計画」では最上位の「基本目標Ⅰ：将来を担う人が育つまちをつくる」、高齢者は「基本目標Ⅱ；安心して生活できるまちをつくる」の中に位置づけられた。ただし、マニフェストで3番目の「環境」は「2012年基本計画」では最下位の「基本目標Ⅳ：暮らしやすいまちをつくる」のなかでもさらに最下位の基本政策「4：環境に配慮したまちをつくる」に位置づけられた。それでも、同時に策定され「新5ヶ年計画」（2012～2016年）（以下「2012年新5ヶ年計画」と呼ぶ）は、「2007年中期経営計画」同様に「重点事業プラン」「行政経営改革プラン」「財政見直し」から構成されており、環境に関する重点事業が設定されていることから、実施にはつなげられている。

なお、マニフェストに記された14個の取組のうち「2012年基本計画」と「2012年新5ヶ年計画」に反映されているものは11個（79%）だった。ただし、反映されなかった取組は、取組年度が計画年の2012年度には

完了する項目であり、現職の首長が予め見込まれた項目を選挙対策として記載したものと考えられる。

一方、市役所改革の4項目は、第1期目には語尾が「～したい」の願望表現から「～になる」の決意表現に変わっていた。また、「職員給与水準の適正化、人事考課の徹底(～2012年度)」は、分野別政策の最後の項目「地域経済の活性化と行政経営改革」の取組の中に組み入れられ、具体的な取組目標を付して重みづけがされた。

行政経営改革プランには、改革項目11個に42個の取組項目があり、うち26個(62%)が新規の取組として解釈でき、改革を一層推し進めようとする様子が伺えた。

第2期目の比較分析からは、「子育て」と「高齢者」が最優先に位置づけられ、マニフェストの内容が「2012年基本計画」と「2012年新5カ年計画」に反映され、ごみ関係の「環境」は位置づけが下がり、行革は実行を決意する表現の強化がされていることに特徴があった。それ以外は、スポーツ・文化・市街地活性化などの取組は、マニフェストと前後の総合計画と関連づけはあるものの特色は見出せなかった。

(3) 第3期マニフェストと後期「5カ年計画」との比較

2014年2月の第3期マニフェストでは、「町田の未来をつくる」と題して、分野別政策6項目に13個の取組と、市役所改革2項目の間に現状認識に関する5つの文が盛り込まれた構成だった。トップには、「2012年基本計画」で最上位に位置づけられた「子育て」が、「子育て世代が選ぶまち」と、よりターゲットが明確に打ち出され、待機児童ゼロの他「地域子育て相談センター5カ所設置」の目標が加わって強化された。

「環境」は、「2012年基本計画」でも「2012年新5カ年計画」でも最下位に位置づけられていたが、第3期のマニフェストでは「環境先進都市町田の実現」として2番目に優先度が再び引き上げられた。第3期マニフェストの取組には「新しい熱回収施設+生ごみバイオガス化施設を整備(20年稼働)」「プラスチック、ビン、缶などの資源ごみ処理施設を市内3ヶ所に分散設置」という新しい方式と目標が示され、その他分野別政策の7つの取組(スポーツ・公園・文化・芸術・モノレール導入)などとともに、すべてが2017年の5カ年計画(2017～2021年)(以下「2017年5カ年計画」と呼ぶ)ではそれぞれ基本目標の後半の中に位置づけられ、重点事業に反映されている。

市役所改革に関して、「全国トップレベルの行政経営改革の推進」が分野別政策の1つに掲げられ、取組には「企業会計方針による財務諸表により、事業の徹底した見直し」と「学校給食業務他の事務事業の民間委託化と業務効率化の向上」の目標が示された。

また、市役所改革には「小・中学校の耐震化、エアコン、トイレ改修。」と「もっと親切で、もっと分かりやすい説明ができるそういう職員に、市役所に町田市政の改革をさらに進めます。」と記されるだけで、他は「市役所の職員は、以前よりずっと誇りと自信を持って仕事ができるようになりました。」「私たち市民の市役所になってきました。」など成果を自己評価する言葉が添えられているだけになっている。「高齢者」については、「特別養護老人ホームへの入所も改善されました。」と実績をアピールするに留められている。

それでも、「2017年5カ年計画」の「行政経営改革プラン」では、改革項目11個に48個の取組項目があり、このうち半分が新規取組とされていることから、一層の改革が進められたと解釈できる。

第3期目の比較分析からは、「2012年基本計画」後に新たにマニフェストに反映されたものよりも、マニフェストに記載されていた内容が「2017年5カ年計画」に反映されたものが多く存在している。なお、子育て、高齢者、行革以外の項目で、反映の仕方に特別に意味がありそうな項目は見出せなかった。

(4) 第4期マニフェストと新総合計画「まちだ未来づくりビジョン」と「実行計画」との比較

2018年2月の第4期マニフェストでは、「町田の未来をつくる」と題して、分野別政策7項目に13個の取組と、市役所改革1項目の前に現状認識として六つの文が綴られた構成だった。トップには「子育て世代が選ぶまち」が引き続き打ち出され、「環境」は初めて項目から外された。

また、第4期の任期中には総合計画の改定がなかったことから、マニフェストの総合計画への実質的な反映は、第5期当選直後に新しく基本構想から策定された2022年「まちだ未来づくりビジョン2040」(2022～2039年)(以下「2022年ビジョン」と略す)と「2022年5カ年計画(実行計画)」(2022～2026年)(以下「2022

年実行計画」と略す)によってなされた。それでも、分野別政策の13項目のほとんどが「2017年5カ年計画」で重点事業として取り組まれたものであり、さらに「2022年実行計画」でも引き続き重点事業に反映させたものとなっている。

なお、市役所改革に関しては、マニフェストには「もっと親切で、もっと分かりやすく説明ができる、そういう職員に、市役所になるよう、市民目線で市役所改革をさらに進めていきます。」との記述があるだけであり、新たな改革に関する表記は見当たらない。それよりも「町田市は全国有数の『子育て世代から選ばれるまち』になっています。」「数多くの特別養護老人ホームを町田市に整備してきました。」などの実績をアピールする項目が多数並んでいる。

第4期目の比較分析からは、多くの項目でマニフェストと前後の総合計画にも合致する項目が多くあるものの、優先順位としての同一性は見られない。

(5) 第5期マニフェストと新基本構想のもとでの「2022実行計画」との比較

2022年2月の第5期マニフェストは、「町田のみらいを創る」と題して、分野別政策6項目に15個の取組に現状認識に関する6つの文の構成だった。トップには「子育て支援No1のまち」と表現を変えている。第5期ではこれに「2022年経営改革プラン」から「中学校全員給食を実施」が加わり強化された。マニフェストでは、第4期同様「多摩都市モノレールの延伸事業を加速します」が3番目、4番目が高齢者・障がい者、5番目が環境で、6番目がスポーツと文化となっている。取組の大半は当選直後に策定された「2022年ビジョン」と「2022年実行計画」の重点事業から抽出されている。

「2022年ビジョン・実行計画」では、9つの政策のうちトップに子育て「1：赤ちゃんに選ばれるまちになる」を置いている。基本目標1～5はライフステージの年代順で1：胎児・幼年期、2：少年期、3：青壮年期、4：中年期、5：高年期とされ、6～9が全世代に向けた「つながりを力にするまち」「ありのまま自分を表現できるまち」「思わず出歩きたくなるまち」「みんなが安心できる強いまち」の順で構成されている。これに対して、マニフェストは従来の分野別政策を主にしていることから、優先順位はまったく異なっていた。

第5期目の比較分析としては、マニフェストに「2022年実行計画」にある9つの政策から1つずつを偏りなく選んでいることに特徴がある。これは5期目の選挙が「2022年実行計画」の策定とほぼ同時期であったことによるものと考えられる。

2. 全期間を通じた比較分析

では、石阪の各期のマニフェストと総合計画について全期間を通じて比較分析すると、どのような特徴が見出されるだろうか。ここでは、政策の取り上げ方に大きく3つのタイプがあることを指摘したい。

第一のタイプは、全期に一貫して記載され、最上位に位置づけられたことのある「環境」「子育て・教育」「高齢者」である。

このうち「環境」は、マニフェストでは、第1期に「世界に誇れる環境先進都市まちだを目指します。ごみゼロ都市」宣言をします！」をトップに掲げていた。しかし、第2期は3番目、第3期は2番目、第4期は項目にはなく、第5期は5番目に記載され、順位が乱高下している。また、第5期はCO2削減、脱炭素社会とバイオマス発電など、事業内容に変化が見られる。

「環境」は、総合計画においても「2007年中期経営計画」では4つの戦略目標の2番目、「2012年基本計画」では基本目標も基本政策も最下位に位置付けられ、「2012年新5ヶ年計画」と「2017年5ヶ年計画」でもこれに準じていた。「2022年ビジョン・実行計画」では9の政策のうち6番目の政策として、地域活動の基盤づくりとともに「みんなで将来に受け継ぐ持続可能な環境をつくる」施策が入れられている。

上記の経緯から、「環境」は、第1期のマニフェストでトップに掲げられたものの、次第に重要度が失われ、第3期では浮上しているものの、全体として重要度はさほど高くない政策と考えられる。

「子育て・教育」は、マニフェストでは第1期には3番目と6番目に分かれて記されていたが、第2期目以降はずっとトップに位置づけられ、「保育所待機児童ゼロ」の目標が貫かれている。これに第2期に「小・

中学校耐震化工事」、第3期に「地域子育て相談センター」、第4期に「放課後子ども教室」と「子どもクラブ」、第5期に「児童相談所」と「中学校全員給食」が加わり、期ごとに強化されている。

「子育て・教育」は、総合計画において「2007年中期経営計画」では3番目だったが、2012年以降は常に最上位にある。マニフェストと総合計画の一致度から見て石阪が最も重視する政策と考えられる。

「高齢者」は、マニフェストに具体的な取組を設定したのは第2期と第5期の「特別養護老人ホーム入所待ち」だけだが、第3期以降は現状認識としてずっと「特別養護老人ホームへの入所も改善されました。」「町田市は数多くの特別養護老人ホームを町田市内に整備してきました。」との実績がアピールされ、第5期には「1年以内100%実現」と成果が記されている。

「高齢者」は、総合計画において「2007年中期経営計画」では3番目の戦略目標、「2012年基本計画・5カ年計画」では2番目の基本目標、「2022年ビジョン・実行計画」では年代順のため5番目の基本目標に入っている。石阪が2007年以降継続して重視注力してきた政策と考えられる。

第二のタイプは、全期に一貫して記載されているものの、記載方法に一定の傾向が見られる「市役所改革」である。ここでは、記載方法が常に主観的で抽象的な表現になっている。具体化されたのは、第2期の「職員給与水準の適正化、人事考課の徹底」と第3期の「全国トップレベルの行政経営改革の推進」の改革項目とその中の「企業会計方針による財務諸表により、事業の徹底した見直し」と「学校給食業務他の事務事業の民間委託化と業務効率化の向上」の2つの取組だけだった。

それ以外は、第1期には「信じられる市役所にしたい」「市民の思いに応える市役所にしたい」と願望表現されていたものが、第2期には「今までより、もっと信頼される市役所になる」「感謝の気持ちで仕事に迎える職員になる」「分かりやすい説明ができる職員になる」と決意表現に変わっている。第3期以降は、「市役所の職員は、以前よりずっと誇りと自信を持って仕事ができるようになりました。」「感謝の気持ちで仕事をする職員になりました。」との実績として評価が記され、取組は「もっと親切で、もっと分かりやすく説明できるそういう職員に、そういう市役所に町田市政の改革をさらに進めます。」だけとなった。さらに、第5期には、改革の必要性を示す言葉すら消えている。

「市役所改革」に関して総合計画では、第1期に「行政経営改革プラン」が政策、財政と並ぶ柱の1つとして重みづけがされて以降、取組項目数は「2017年5カ年計画」が最も多い。それでも常に新規の取組割合は60%前後あり、改革を推し進め続けている状況にある。基本方針は、当初「透明性」「効率的・効果的」な運営レベルから、2012年には「期待に応える」に、2022年には「新たな価値を創造」「次世代につなぐ」前向きな表現に変わっている（表2を参照）。

表2：町田市総合計画における行政経営改革プランの変遷（出所）町田市資料を基に筆者作成

2007～2011年 「行政経営改革プラン」	2012～2017年／2017～2021年 「行政経営改革プラン」	2022～2026年 「経営改革プラン」
寺田時代の2004年基本計画 2007年中期経営計画	まちだ未来づくりプラン 2012年新5カ年計画 2017年5カ年計画	まちだ未来づくりビジョン2040 2022年実行計画（5カ年計画）
12改革項目、42取組事項 （結果報告では43取組）	11改革項目、42取組事項 11改革項目、48取組事項	7改革項目、31取組事項
基本方針 1) 透明性の高い行政運営の実現 2) 効率的・効果的に市民ニーズに応えられる行政運営の実現 3) 人と組織の能力向上 4) 持続可能な財政の確立	経営方針 1) 市民と問題意識を共有し、共に地域課題に取り組む 2) 市民の期待にこたえられるよう、市役所の能力を高める 3) いつでも適切な市民サービスが提供できる財政基盤をつくる	基本方針 1) 共創で新たな価値を創造する 2) 対話を通して市役所能力を高める 3) 次世代につなぐ財政基盤を確立する
新規取組 64%	新規取組 62%/50%	新規取組 58%

こうした変化は、石阪にとって、市役所の職員の意識・姿勢・仕事の仕方に対して感じていた問題の重要度が、改革を進めた結果満足の行くレベルに達し、重要度が急降下した政策と解釈することも可能だろう。

第三のタイプは、「その他政策」である。その他としたのは、第1期から第5期までマニフェストに一貫して取り上げられた項目はなく、都度変更されているためである。しかし、頻出しているテーマには何らかの傾向が見受けられる。

なかでも高頻度で記されているものに「モノレール」がある。第1期には特定の表記はなく、第2期には整備方針、第3期に都市計画決定、第4期と第5期に都市計画決定と事業認可取得に内容が少しずつ進展している。総合計画でも、「2007年新5カ年計画」から常に重点事業に設定されている。しかし、マニフェストの位置づけは中・上位にあったとしても、総合計画の政策体系では基本目標の最下位にあるなどして重要度は高いとは言い難い。

他に、「文化・スポーツ」「公園」「市街地活性化」がある。マニフェストには、各種公園やイベントホール、駅前再開発、交通ターミナル広場など都度細かく取組が挙げられている。しかし、総合計画と比較すると第3期以外は既に「2012年5カ年計画」で重点事業とされている項目が多くあり、既存計画の実績がマニフェストに活用されている可能性が高くある。

以上の分析をもとにすると、金井（2010）が示すとおり、現職首長においてはマニフェストと総合計画が似てくるということは、政権が長期になるほどあてはまる場所があった。しかし、竹内（2020）が示すように、マニフェストから議会との妥協、取り込みをした結果として総合計画に反映され、その総合計画の実施計画としてマニフェスト（政策集）ができるという経過については、必ずしも合致するわけではなかった。

V. マニフェスト戦略の分析フレームワークと検証

1. 石阪市政のマニフェストを特徴づける分析フレームワーク

マニフェストと総合計画を選挙ごとに比較したうえで、さらに全期間を通じての比較分析の結果、石阪がマニフェストに表記する政策には大きく3つの種類があることがわかった。

1つ目は、マニフェストに継続的に明示して当選後は総合計画に反映するものの、政策の実現までには時間を要する政策【A】、2つ目は、マニフェストに明示して当選後総合計画に反映し、その結果短期に実現し得る政策【B】、3つ目は、すでに総合計画などの検討対象となっており、ある程度実施が見込まれる政策【C】である。

これらは、政策実現までの所要期間が長期的か短期的か、また、マニフェストの表記にあたり上位に位置づけられているか、または、同一項目が継続して記載されているかの2軸によって区分することができる。前者は政策の実現度の高低、後者はマニフェストによる重要度の高低と言い換えることもできる。また、政策とマニフェスト表記との関係をこの2軸によって区分すると【A】～【C】の他、特にマニフェストには記載がないものの当選後短期的に実現される政策【D】の存在が浮かび上がって来る（表3参照）。

表3：政策とマニフェスト表記との関係（出所）筆者作成

実現度 重要度	短期的	長期的
優先記載 (上位・継続)	【B】 マニフェストに記載後 短期に実現し得る政策 (単純な不具合問題など)	【A】 マニフェストに記載後 実現には時間を要する政策 (複雑な不具合問題、 将来に備えた革新課題など)
通常記載 or 記載無し	【D】 マニフェストには記載せずに 実施する政策 (一時的か部分的な 不具合対策や革新施策など)	【C】 適時マニフェストに記載して 実施が見込まれる政策 (継続的な改善取組など)

【D】の政策については、マニフェストに関連して首長が当選直後に公式に政策を発信する機会として「当面の施政方針」があることから、この市長発言からマニフェストに記された政策以外にどのような政策があるのかを抽出することとした。

以下は、分析フレームワークにより分類された【A】～【D】にあてはまる政策について、それぞれの特徴をアクターとの関係や背景要因とその後の実績から検証していくことにする。

2. 分析フレームワークに基づくマニフェスト戦略の検証（アクターとの関係や背景要因から）

(1) マニフェストに記載後実現までに時間を要する政策【A】

【A】は、マニフェストに明示後総合計画に反映するものの、実現には時間を要する政策であり、石阪市政では「環境」、「子育て」、「高齢者」があてはまる。

1) 環境：ごみ処理施設への住民の反対運動

ごみ処理施設の建設に関する住民の反対運動は、中澤（2010）がとりまとめた町田市廃プラスチック中間処理施設の立地問題に関する「受苦の集中と分散をめぐる紛争過程」によると、寺田和雄市長第3期目の1999年に始まっている。当初、施設は小山田地区町田リサイクルセンター内に計画されていたが、住民から一極集中することへの不満が噴出し、計画は中止された。その後、市は鶴間地区ではPFI的な手法によって施設建設を企業に委託する方法を用いようとしたが、住民の同意が得られず撤回された。寺田市長第4期目の最終年である2005年には、市は公募で処理事業受託候補者を決め、八王子市との市境に近い小山ヶ丘地区を予定地とした。説明会は同年9月に開催された。しかし、開催方法に問題があるとして、反対運動が八王子住民を巻き込んで展開され、10月には1000人が参加、11月には「町田市廃プラ施設問題を考える八王子・相模原・多摩・町田の市民の会」に5000人の集会が行われた。12月には周辺住民五団体から凍結を求める請願が出され、市議会で採択された。その結果、当時の寺田市長は任期中の計画凍結を表明した。

ほぼ7年にわたり繰り返されてきたごみ処理施設の建設計画は、町田市の姿勢や手法が住民不在であるとして、3地区全てにおいて強く非難された。

2) 環境：ごみ処理施設対策

石阪は、近隣市を巻き込む反対運動にまで発展した廃プラスチック中間処理施設の建設問題に対して、2006年の第1期マニフェストに「世界に誇れる環境先進都市まちだを目指します。」を掲げ、「『ごみゼロまちだ』宣言をします！ 2006年5月長期ビジョンづくり検討委員に市民から広く公募します。※委員数は100人程度を考えています。」と記した。

当選後の2006年7月の「広報まちだ」では「ごみゼロ市民会議」の特集が組まれて委員が募集され、同年10月から市民会議が発足された。この市民会議代表である広瀬立成（広瀬・石阪2008）は、同氏が2000年に「小山田環境対策連絡協議会」を発足した当時、地区住民として代表を務め、市民と行政と専門家を交えて議論できる場を設けたいと寺田市長（当時）に5年間に約20通の要望書を出したが納得のいく回答が得られなかったものの、石阪から市長当選後に市民会議の公募があったことに対し、私たちがいままでのぞんでいたことだと述べている。また、2000年当時から「燃やさない、埋め立てない」方式への転換を要望したのに対し、石阪が出した「ごみは埋めない、燃やさない、作らない」方針に煙突なき町田を実現できるのではないかと期待したと語っている。

市民会議は、130人が集まる全体会と進行管理会議、11の分科会と2つのチームで合計280回を超える議論を重ね、2007年11月に案を報告した。

町田市は、「2007年中期経営計画」に重点施策「ごみゼロのまちをつくる」を掲げ、一般廃棄物処理基本計画の策定を予定して、2011年に基本計画を策定した。「2012年新5カ年計画」では重点事業「資源循環型施設の整備」としてプラスチック資源化施設、生ごみ資源化施設、焼却施設などの整備を進めるために2016年度に施行業者の決定を計画した。

2014年の第3期マニフェストでは、これらの計画を基に「2：環境先進都市の実現」として「新しい熱回

収施設+生ごみバイオガス化施設の整備（20年稼働）」と「プラスチック、ビン、缶などの資源ごみ処理施設の市内3ヶ所への分散設置」を記載して、20年近い地域の懸案事項に解決の目途が立っていることを示唆した。

実際に、2016年に熱回収施設等加工業者を決定、2017年に熱回収施設の造成工事に着手、2021年に完成、2022年に稼働が開始された。資源ごみ処理施設は、リレーセンターみなみに容器包装プラスチック圧縮梱包施設が整備された。相原地区では、2021年に都市計画決定がされたものの、上小山田地区は用地確保や関係機関等との協議・調整に時間を要して2021年の予定年限までには達成できなかった。

まだ完全には解消しきれていないものの、市民会議で基本的な方向性から議論が重ねられ、根気強く公開・参画のプロセスが採られてきたことが実を結んでいると言える。2022年の第5期マニフェストでは、「東日本初の家庭ごみバイオガス発電電力を公共施設に供給」として、これまで嫌悪施設としてとらえられていたものをまちが誇る施設に転換する政策の方向づけも伺える。

市民会議後広瀬は、「NPO法人町田ゼロ・ウェイストの会」理事長として、首都圏初のゼロ・ウェイスト宣言に挑戦する旨を語っていた（広瀬2010）。それは2022年11月現在未だ実現されていないが、町田市は2022年1月に環境先進都市「ゼロカーボンシティまちだ」を宣言している。

3) 子育て：政策の背景とニーズ

子育てに関する項目は、2006年の第1期マニフェストでは、3番目に「子育てを積極的に支援します！」としか記されていなかった。しかし「2007年中期経営計画」には、「戦略目標3：子育て・保育福祉のまちの創造」の中に重点施策「保育所の入所待機児童を解消する」が入れられた。待機児童数が2004年をピークに下がりつつあることから、目標には2009年ゼロが掲げられた。

市では2000年に「子育て・子育て支援計画」、2004年に次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画と保育計画を含む「子どもマスタープラン」を策定していた。2004年における保育所の受け入れ数は4080人であり、2004年の待機児童数755人から2007年に273人にまで削減されていたことから、マニフェストによる打ち出しは石阪の独自性のあるものとまでは言い切れない。

それでも石阪には、横浜市の職員であった30代に総合研究開発機構に出向し、1981年に開催された国際シンポジウム「子供と都市」に携わっていた。シンポジウムは、都市計画問題や都市問題を、子供の発達の環境として都市をどうとらえるか、というアプローチで行われていた（石阪1981）。また、石阪（2009）では、自身の経験から父親の育児参加を勧めている。本人にはそれなりの注力姿勢があったと認められる。

なお、竹内（2020）は、議会との妥協の結果により総合計画の内容がマニフェストに活用されると指摘されている。この指摘が石阪市政に妥当するかどうかを検証したところ、2006～2021年度に議会で「待機児童数」に関して一般質問されたのは34件であり（表4参照）、このうち最初の質問は2006年に施政方針で待機児童ゼロを断言した発言から1年後に行われた質問だった。このことから、議会から強い要求があったとは言い難く、子育てに関する項目が議会との妥協の結果組み入れられたという事実を見出すことはできない。

表4：市議会一般質問件数「待機児童」

（出所）町田市議会公式サイト <http://www.gikai-machida.jp> を基に筆者作成

年度	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
件数	1	2	2	0	5	3	0	4	4	1	3	2	2	5

4) 子育て：待機児童対策と実績

「2007年中期経営計画」では、重点事業として「保育園整備」が位置づけられ、老朽化が進んだ市立保育園の建て替え整備を進め、「認可外保育施設運営支援」では運営者と子どもを預ける家庭の両者を支援することとした。その他「子育て家族を支える」乳幼児の発達支援や、「多様な体験ができる機会を充実する」放課後子ども教室を新設することとした。特に土地・建物供給者と借り受け法人の両者に補助・奨励金で支援する20年間の期間限定認可保育所の整備は全国に例のない補助制度だった。

しかし、2007～2012年の取組成果では、入所定員を4291人から5283人に約1000人増やしたものの、景気の低迷による共働き世帯の増加などの原因で、待機児童の解消には至らず、待機児童数は2007年273人、2008年234人まで下がったものの、2010年396人、2011年435人まで増加し、2012年には293人と再び低下した。それゆえ、後の総合計画では目標値を保育サービスの定員と提供率（未就学児数に対する定員割合）に変更し、2012～2016年には約27億円をかけて定員を7788人まで増やした。

一方、マニフェストでは待機児童数ゼロを掲げ続けており、2013年257人、2014年203人、2015年153人、2016年182人、2017年229人、2018年146人、2019年127人、2020年130人、2021年76人と、若干の上下変動はあるものの、減少傾向にある。

それでも、市は子育て世帯に対するシティプロモーションを展開し、2016年には0～14歳年少人口の転入超過者数が全国区市町村中1位、2017年には3位であった。町田市では、その後も2021年まで町田市を「子育て世帯に選ばれるまち」としてトップ10に入る実績が続いている。

2018年には、日本ユニセフ協会が、子ども権利条約を自治体レベルで具体化するためにユニセフが主唱する子どもにやさしいまちづくり事業（CFCI=Child Friendly Cities Initiative）CIFI委員会から「日本型子どもにやさしいまちモデル」が選定した5自治体（2年間）に選定されるなど、質的な評価も得られている。

5）高齢者：特別養護老人ホームの増設

高齢者に関する項目は、2006年の第1期マニフェストには、「4：高齢者・障がい者が活躍できるまちを！」としか記されていなかったが、2007年重点政策プランには、「戦略目標3：子育て・保育福祉のまちの創造」の重点事業として「高齢者や障がい者の生活を支える」という項目が入れられ、要介護3以上の特別養護老人ホーム入所待機者数を2007年1060人から2011年100人とする目標が掲げられた。また、重点事業「老人福祉施設整備」では、特別養護老人ホームを2007年13施設から2011年18施設に増設し、補助により設置された地域密着型サービス事業所数を1箇所から26箇所へ大幅拡充する計画を立てた。

ここでも、竹内（2020）が指摘した議会との妥協の有無について検証したところ、2006～2021年度に議会で「特別養護老人ホーム」に関する一般質問は27件しかなく（表5参照）、最初の質問は2008年であることから、特別養護老人ホームの増設に関する項目が議会の要求によって新たに組み入れた様子は伺えない。

表5：市議会一般質問件数「特別養護老人ホーム」

（出所）町田市議会公式サイト<http://www.gikai-machida.jp>を基に筆者作成

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
件数	3	7	3	4	0	1	2	1	1	0	2	1	2	0

なお、2012～2016年新5カ年計画では、約13億円をかけて、特別養護老人ホーム定員を1302人から2034人に増やす計画を立て、結果はこれを上回る2059人を実現したが、地域密着型サービス事業所数は当初の37カ所から目標の62カ所に至らず55カ所に留まり、2017～2021年に約5.5億円かけて63カ所まで増やすことができた。

（2）マニフェストに記載後短期に実現し得る政策【B】

マニフェストに明示後総合計画に反映して短期に実現し得る政策【B】には、「市役所改革」があてはまる。

1）市役所改革：職員の意識改革と組織風土改革の必要性

石阪は各期の選挙後の「当面の施政方針」で度々「2つの志」を持って臨んだことを語っている。言い回しは少しずつ異なるが、その一つがすべての世代の市民が町田市の発展と生活の質の向上に希望を持ち実感できるようにすること、もう一つが、市民目線で行政経営改革を進めることである。後者は、前述のごみ処理施設への住民の反対運動が単に環境対策にではなく、政策の意思決定プロセスにおける不透明な行政運営のあり方にあったととらえ、最も大切な存在価値として、市民から信頼される市役所、それには透明で開かれた行政運営をしなければいけないと語っている。石阪（2011、2022）は、就任当時の職員は、財政に余裕があったことからか、「生ぬるい体質」で、緊張感のある執務態度や成果指向のマインドへ変わってもらお

うと組織風土改革に乗り出したと述べる。

確かに、町田市の財政力指数は、寺田市政のうち不交付団体だったが、単年度では2010年、過去3年平均では2012年に1を切り、交付団体となった。石阪市長就任後6年目のことである。住民や職員にはまだ見えないところで、石阪には危機感があった可能性がある。

また、石阪には横浜国際平和会議場（パシフィコ横浜）へ出向した経験がある。こうした実体験から、業務改善には、①コンセプトを明確にし、②わかりやすく伝え、③収益性を改善する、の3点を重視しており、それが経営品質向上の考え方、企業会計による決算、サービス提供における就業開始前の朝礼、人事考課制度の導入につながっている（石阪2020）。

2) 市役所改革：「行政経営改革プラン」の新設と実績

石阪は、行政経営改革を重く位置づけるために、「寺田時代の2004年基本計画」では最後に経営編として「行政経営方針」がわずかに付されていたのに対し、「2007年中期経営計画」では「重点政策プラン」と「財政見通し」に並ぶ存在である「行政経営改革プラン」として位置づけた。

市が公表した2012～2016年の取組結果によれば、43個の改革項目のうち32個（74%）で目標達成された。この期間の途中である2014年には、日本経済新聞社の「全国市区経営革新度調査」で全国784市区の内第10位に評価されている。また市による2017～2021年の取組結果では、48個の改革項目のうち43個（90%）で目標達成されている。

これにより石阪は、2018年の第3期以降のマニフェストでは、改革の成果を高く評価し、職員が自律的に改革を進められるようになったと判断されたのだろう。2022年の第5期マニフェストには経営改革を推進する項目が見られない。それはこれまでの取組の成果として、さらにトップダウンで改革を進める必要性はなくなったと判断されたからではないかと推察される。

3) 市役所改革：包括外部監査とその後の改善措置

「2007年行政経営改革プラン」の基本方針1は「透明性の高い行政運営の実現」だった。その中で公平性・公正性・透明性を向上するための「外部監査の結果に基づく改善制度の構築」が設定された。

これにより包括外部監査を毎年実施して監査結果を速やかに公表するとともに、事務改善を推進し、すべての対応状況を市民にわかるよう詳しく説明するようになった。

中でも、初年度2007年の「土地の取得、処分及び管理等について」では、成瀬に2000年と2003年に2億6200万円で購入された移転先代替地1855㎡が、その後新成瀬会館の建設計画が具体化されず未利用地として残っていたことと、下小山田には1986年に区画整理の保留地6223㎡を事業組合より7億2100万円で購入して売却未定のまま残っていたことが顕在化された。これは複式簿記による公会計制度の導入を推し進める契機になった。

2008年は「補助金等について」、2009年は「下水道事業等について」、2010年は「施設の管理運営について」行政コストの実態と受益者負担のあり方などが対象となり、監査報告後はすべて改善措置を取って公開されている。2021年の措置率は90%である。

この取組により、「全国市民オンブズマン連絡会議」が作成する「包括外部監査の通信簿」では、町田市が2007年度「土地の取得処分及び管理等について」、2011年度「ごみ処理に関する事務の執行について」、2012年度「介護保険等に関する事務の執行について」、2014年度「委託に関する事務の執行について」、2016年度「町田市の子ども・子育て支援事業に関する財務事務の執行について」に対して、活用賞と優秀賞の評価を受けている。

なお、「2022年経営改革プラン」では、「外部意見の活用」の中で、これまで15年経過した包括外部監査制度について成果を検証し、今後の実施方法を検討する予定をしている。

4) 市役所改革：新公会計制度の導入と実績

石阪（2011）は、自らの民間企業経験に基づき、企業会計が、遊休資産の活用や売却の検討や、市立病院などでの債権債務管理を行ううえで未収債権を減らしやすいことから、説明責任に適しており、経営改革、

組織風土改革につながると考えていた。

そこで、2008年庁内に「新公会計制度導入検討委員会」を立ち上げ、2010年3月に報告書を取りまとめた。2012年4月から全国市町村初で複式簿記・発生主義の考え方を加えた企業会計に近い会計制度を導入した。「2012年行政経営改革プラン」では、「管理会計機能の強化」として取り組み、2013年から「町田市事業別財務諸表」と「課別・事業別行政評価シート」を完成させた。

2014年の第3期マニフェストには、「企業会計方式による財務諸表により、事業の徹底した見直し」と記されているが、実際にはこれよりも先行する形で実行されていた。2014年11月には、公会計制度改革に取り組む自治体関係者を対象に「公会計制度シンポジウム2014」が開催され、382名が来場している。

これにより、2015年以後は「市民参加型事業評価」において説明ツールとして「課別・事業別行政評価シート」を活用している。また、「2017年経営改革プラン」では、「公会計情報によるマネジメント機能の強化」の取組として、「課別・事業別行政評価シート」を費用対効果の改善や予算に反映し、2018年度から同シートを公開している（三宅紳平2017）。

この行政評価シートは、早稲田大学パブリックサービス研究所が主催する「パブリック・ディスクロージャー表彰」マネジメント・レポート部門で「グッド・プラクティス賞」を2019年に7年連続7回目、ポピュラー・レポート部門において「サーティフィケート・オブ・グッド・メディア賞」を3年連続3回目の受賞を果たした。

5) 市役所改革：経営品質向上活動の推進と率先者の養成

「2007年行政経営改革プラン」の「基本方針3：人と組織の能力向上」で「組織経営機能の強化」の第一に挙げたのが「経営品質向上活動の推進」だった。これは市民の視点に立った質の高い組織経営を実現するねらいで、理解を深める研修800人と11のアセスメントのモデル部署、セルフアセッサーと呼ばれる職員を毎年2人養成する計画から始められた。2011年度にはセルフアセッサーが各課の仕事目標づくりを支援し、職場の仕事の質を高める取組の推進機能を担っている。当初はトップダウンで導入された取組だが、活動自体はアセッサーの養成と活動において職員の主体性を高めるアプローチがされている。

2018年度からは、当時37人いたセルフアセッサーが中心となって、市民にとってわかりやすい情報発信をしてより一層信頼される市役所を目指し、職員の業務に対する改革・改善意識を醸成するための「見直そう！“伝わる日本語”推進運動」を推進している。

6) 人材育成基本方針の策定と人事考課制度の改定

職員の意識改革と組織風土改革のベースとして人材育成と人事評価がある。石阪は、2006年の第1期マニフェストに「信じられる役所にしたい」「市民の思いに応える市役所にしたい」「誇りを持って仕事をする人間でありたい」と記していたことを基に、2006年度のうちに人材育成基本方針を策定し、「2007年行政経営改革プラン」には「人事考課制度の導入」「任用制度改革」「給与（諸手当）の見直し」「研修体系の再構築」「職員公募制度導入（民間公募）（庁内公募）」を新規取組として、「女性職員の登用」を4%から10%にする改革を計画していた。

なかでもMBO（目標管理制度）により評価結果を部長級の賞与に反映したことは、“生ぬるい”と評した体質を緊張感のある執務態度と成果指向へ転換するねらいに通じている。

また、組織マネジメントに反映するため、市では先の新公会計制度に基づく「課別・事業別行政評価シート」に職員の人件費や減価償却費等のフルコストを記載した財務業績の月次報告を目標管理に活用することにより、事業のスピードアップと行政課題の迅速な対応を図れるようにした。2013年からは、これを「町田市版事業仕分け」に採用しているため、2014年の第3期マニフェストでは「企業会計方式による財務諸表により、事業の徹底した見直し」が明示された。2015年からは、「市民参加型事業評価」と名付け、2017年には高校生が2事業に、2019年にはC F C Iの取組の一つとして市内在住・在学の高校生がすべての事業評価に参加している。

管理職のマネジメント力の向上を通じて「効率的効果的な運営」と「透明性の高い行政運営」が同時に果

たせるようになっている。

(3) 適時マニフェストに記載して実施が見込まれる政策【C】

分析フレームで重要度が低く政策の実現までに長期間を要する政策【C】には、市民が身近に感じられる文化、スポーツ、公園、市街地活性化や交通などの政策があてはまる。

重要度を見ると、表記された頻度では、常時表記されていたのは「モノレール」だけで、他は幾度か登場するものや1度だけのものなど様々である。また、マニフェストにおいても総合計画においても順位が中位から下位にかけてバラつきがあった。

政策の実現までの期間については、ほとんどが施設整備を伴うものばかりで方針策定、計画決定、誘致、建設までの長期間を伴うもののため、マニフェストに記載され、重点事業などで予算化されたとしても、それがすぐに実現するとは限らないものが多い。

そのため、マニフェストに表記されるときには、これら継続的に取り組む事業において何らかの明確な方向性が見出されたり、進展が見込まれたりするタイミングが選択されている可能性が高くあった。

例えば、「交通」政策のうち「モノレール」であれば、2010年整備方針、2014年導入都市計画決定、2018年導入路線の都市計画決定、事業認可取得、並びに、モノレール沿線・新駅周辺のまちづくり計画策定、2022年導入ルート幹線道路の都市計画決定、事業認可取得、並びに、モノレール沿線新駅周辺のまちづくり計画策定、といった着実な進展を果たしている。

しかし、「文化」に関しては、2010年コンベンションホール整備計画（～2014年度）、2014年1500～2000人規模の芸術文化ホールを整備、2018年記載なし、2022年文化芸術ホール整備構想の策定とあり、進捗の有無が不明確となっている。

同様に、2014年に芸術の森・芹が谷公園に国際工芸美術館を整備という項目は、2022年に国際工芸美術館整備および芹が谷公園の再整備の項目として、二度ほぼ同じ記載がされている。

これらを議会の一般質問との関係を見ると（表6参照）、例えば「モノレール」については、「2007年中期経営計画」に取組事項として組み入れていたが、2006～2010年2月までは0件で、石阪が2010年の第2期マニフェストに表記して当選後2010年3月に1件、「2012年新5カ年計画」の重点事業に挙げたときに3件あっただけだった。一方2016年国土交通省政策審議会で「事業化に向けて具体的な調整を進めるべき」との答申を受けて以降は質問が継続的にされるようになった。このことから議会からの要求で表記したものではないとわかる。

表6：市議会一般質問件数「モノレール」

(出所) 町田市議会公式サイト <http://www.gikai-machida.jp> を基に筆者作成

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
件数	0	1	3	0	3	1	3	3	5	5	6	2	3	10

しかしながら、マニフェストに表記するかしないかと、期ごとの記載順位については、何をもって判断されるのかは、明らかにならなかった。

(4) マニフェストに記載せずに実施する政策【D】

分析フレームを通じてマニフェストに表記された政策の特徴【A】【B】【C】をとらえることができたが、それとともにマニフェストには表記されなかった政策が浮かびあがってきた。それは優先度が低いながらも短期に実現している政策【D】である。

そこで、石阪が当選直後に発信した「当面の施政方針」の中でマニフェストには記されていない経営課題をとらえたところ以下の3点があった。

1) 新庁舎の建設

2007年「当面の施政方針」で第一に語られたのが「新庁舎」の建設についてである。「広報まちだ」によると、新庁舎は2012年7月にオープンされるが、2007年以前には2004年7月から2005年4月まで「新庁舎建

設基本計画策定委員会」が設置され、職員部会、さまざまな市民からなる市民部会、学識経験者からなるアドバイザーグループで検討が進められ、5月に基本計画が策定された。8月に「設計者選定委員会」が設置され、2006年1月に設計者を選定。その後市長が交代し、2006年10月に設計委託契約が結ばれている。

石阪は、2007年2月に基本設計の完成を目指して「市民ワークショップ」の参加者を募集した。ワークショップには、毎回60~80人が参加して計6回開催されている。テーマとして、庁舎周りの広場と緑地、ワンストップロビーの利用、市民協働空間の使い方、庁舎アクセスと周辺整備、市民利用スペースの提案、コスト対策、環境対策などがあった。議会でも庁舎建設等に関する調査委員会、行政では新庁舎建設推進本部、学識経験者によるアドバイザーも交えて検討を重ね、2007年11月に基本設計が完成した。

「市民ワークショップ」は、「ごみゼロ市民会議」とともに、「2007年中期経営計画」で第1に掲げられた「市民協働のまち」を実現するうえで大きな取組である。しかし、新庁舎の建設は石阪が市長になる前から敷かれたレールであるため、マニフェストにおいて石阪の独自性を主張しにくいところがあったのかもしれない。

また、2008年度に実施設計を完成し、工事発注するにあたっては、日本初と言える画期的な一社発注をして経費削減効果もあった。しかし、これは任期途中で生み出された方策であり、市民サービスに直結するものでもないことからマニフェストに表記しても市民にはわかりにくさがあるものと推察される。そのため、新庁舎関連では、2010年の第2期マニフェストに「市役所移転跡地利用計画~2011年度」が記載されただけだった。

2) 市民病院の経営改善

「市民病院の一層の経営改善」に関しては、「2007年行政経営改革プラン」に「市民病院への地方公営企業法の全部適用」が挙げられていた。これは、全部適用することにより病院経営に関する管理者が置かれ、経営に関する権限と責任が明確化されるとともに、自立した病院経営の実現が果たせるようになることを意図したものだ。

当初の予定では2007年に検討し、2008年に移行する予定だったが、実際は2009年4月に移行した。これにより入院患者数、入院単価とも年々増加して、医療機能を充実させる診療報酬改正に対応した結果、1日平均の患者数が2007年352人から2011年372人に、入院単価が4万2103円から5万3084円へ増加している。また、病院増改築事業などで借り入れた企業債残高も2007年177億円から2011年157億円へ減少した(上林2013)。

その後2012年に院長が病院管理者を兼務する体制となり、「2012年新5カ年計画」と「2017年5カ年計画」でも、「病院事業の経営改善の推進」として、一般会計からの負担金削減と市民病院独自採用職員の増加に取り組み、目標達成している。ただし、2015年に目指していた経常収支黒字化は2021年度に果たすことになった。

病院問題は自治体経営においては重要な課題の一つである。しかし、その原因と対策について一般の市民が理解することは難しい。病院や診療科目の閉鎖など明らかに問題が顕在化されない限り、マニフェストに掲げることは行政の欠点を必要以上にさらけ出すことになり、市民を不安にする懸念もされる。行政の長としては、マニフェストには記載せず、しかるべき対策を立てて粛々と実施することになったものと推察される。

3) まちだ〇ごと大作戦(市民協働のプラットフォームづくり)

2018年に市政60周年を迎えるにあたり、「2012年基本計画」には「5つの未来づくりプロジェクト」が掲げられた。その一つに「地域社会づくりを基本とするまちづくりプロジェクト」がある。地域の特性や資源を生かし、地域の実情に応じたまちづくりを進めるため、地域団体や市民など多様な担い手と市の協働による地域社会づくりを進めるため、市では2013年「町田市『協働による地域社会づくり』推進方針」、2017年「町田市地域経営ビジョン2030~協働による地域社会づくり推進計画」を策定した。

2014年には住民が主体の地域運営組織として「地区協議会」が市内10地区で設立され、各コミュニティ組織の役割が再認識され、ネットワークが再構築、地域間交流・連携が拡充されて地区の自治が一層育まれることが期待された。しかし、従来の町内会では若年層離れ、役員の高齢化など活動の停滞の課題を抱えていた。

そこで、住民が地域の課題解決に主体的に関与する「自治」に向け、市民の「やってみたい夢」の実現に向け、行政が支援・促進する役割で関わる転換を図る「まちだ〇ごと大作戦18-20」が展開された。転換にあたっては、新しく創設された「町田市未来づくり研究所」から2015年に『まちだニューパラダイム 2030年に向けた町田の転換』が参考にされていた。それでも協働に取り組むには、住民にとっての地域課題とは何か、必要な公共サービスとは何かを、職員が自問し、協働の方向性を見定めるところが第一歩になると職員は述べている（守屋2018）。

石阪は、2022年の「当面の施政方針」で予定を1年延期した2021年までの4年間で合計272件の作成が実施され、想定を大きく上回る約200万人以上の市民が参加し、まち全体が大いに盛り上がたたと述べている。

それでも、この取組をマニフェストに書かなかったとすれば、それは市民が主体的に行うものであり、行政はその環境をつくる存在であると考えたためではないだろうか。行政主導・行政依存の関係ではなく、自律と自立を目指すことは、石阪が福祉の町田からの転換を目指していた政策とも推察される。その背景要因を（5）に追記する。

（5）石阪市政の背景にある横浜的な市民力のとらえ方：町田市と横浜市が辿ってきた革新市政の特色

町田市では、1970年から石阪が市長に就任した2006年3月まで、大下勝正と寺田和雄の革新系市長が36年続いていた。東京都美濃部亮吉知事の時代が1967～1979年の12年間続いたことからすると、都政の保守転換から27年経っている。町田市においてかくも長く革新市政が続いた要因は、何だったのか。

岡田（2016）は、1960年代後半から70年代に革新自治体が増えたことについて、共通する政策には、高度経済成長の結果生じた公害の発生、社会資本の未整備、社会福祉の立ち遅れといったひずみの解消に取り組んだことが挙げられるものの、革新自治体が打ち出した政策の多くは、保守系首長の政策に取り入れられて、その後新たな政策の基軸を打ち出すことはほとんど成功しなかったとよい、と述べている。また、東京都美濃部都政の崩壊は、財政に苦しみ、完全に死に体になったことにあるとして、1975年当時の横浜市飛鳥田一雄市長が「『社会福祉万能主義からの脱却』を唱え、社会福祉の充実だけでなく、総合的な都市政策を革新首長は打ち出すべきである」と主張し、全国革新市長会で「福祉見直し論」を打ち出したことに対して、美濃部は頑なに反論したと述べる。

これに関連し、1970～1990年に町田市長だった大下（1992）が、「福祉については、自治体でなければ本当に実態に即した施策は出来ない」とし、「政治行政が福祉を基軸にして、全般の諸政策を見直すようになったとき、日本が真に民主国家になったと言えるだろう」と述べていることから、町田市においては福祉の特色が強くあったことを裏付けている。

岡田（2016）は、革新自治体の問題点は、首長任せの性質を変えられず、むしろ促進していたが、飛鳥田はその中でも「直接民主的な政治手法にこだわった」としている。

石阪は、1971年に飛鳥田市政にあった横浜市に入庁していることから、1963～1978年の飛鳥田市政のもとで培われた市政のあり方、住民と行政の関わり方についての考え方をしているとすれば、その影響を受けたのは飛鳥田流横浜市政のやり方であり、かつて町田市の革新市政において培われていたものとは大きな違いがあった可能性がある。

それでも、時代は少しずつ変化してきており、寺田市政の4期目には、革新色は薄らいでいた。2004年には、1993年に20年構想として描いていた基本構想も改定し、将来像を「多摩丘陵にはばたく市民文化都市」から「人と地域が主体のまち、人が集まり、豊かにすごせる魅力あるまち、活躍する人が育つまち」に変え、土地から人へ重心を転換している。それとともに、「1993年基本計画」において「Ⅲ：自主と連携の精神でつくる福祉と健康のまち」の「1：誰もがあたり前に生活できる福祉社会の実現」としていた“福祉”の標語は、「2004年基本計画」ではすっかり消えていた。

表7によれば、町田市においては、革新から保守へ市長が交代したことになるが、会派構成としては、すでに寺田市長4期目には共産党以外が与党となって86%を占めていた。その分、2004年に改定された基本構想、基本計画は、石阪にとって必ずしも変えなければいけないほどの反するものではなかったと見ら

れる。なぜなら石阪もまた就任当時から与党が多数を占めており、議決対象であった基本構想から変更できる状況にあったからである。

表7：町田市議会議員 会派別構成人数

会派	年	2002	2006	2010	2014	2018	2022
自由民主党			6		12	12	5
選ばれる町田をつくる会							5
志政クラブ				4			
公明党	6	6	6	6	6	6	6
保守の会						5	
保守連合					4		
まちだ新世紀	13		11				
新世紀・自民		9					
社民ネット	6	10	9				
市民派クラブ	6						
まちだ市民クラブ				9	6	9	
諸派			1		3	4	
無所属							3
日本共産党	5	5	5	5	4	4	
合計	36	36	36	36	36	36	36
与党	31	21	21	22	23	25	
与党%	86%	58%	58%	61%	64%	69%	

(注) ■ は、野党 (出所) 「町田市議会だより」を基に筆者作成

ただし、与党が多数を占めることは市政を盤石にする半面、議会と行政の関係に緊張感がなくなる状況にも陥りやすい可能性がある。石阪は政策を進める行政の職員の意識、組織体質が生ぬるくなっていたと感じ取り行政経営改革に着手したのかもしれない。

VI. 分析結果のまとめと今後の課題

本稿では、町田市石阪市政における各期並びに全期間を通じたマニフェストと総合計画との比較分析から、マニフェスト戦略について特徴づける分析フレームワークをもとに4つの分類を行った。

一つ目は、マニフェストに記載後即着手するも実現には時間を要する政策【A】として、「環境」、「子育て」、「高齢者」政策があった。

「環境」については、ごみ処理施設の建設に関して住民の請願が多数出されるなど、大きく反対運動が起こっていた。これに対して、石阪は、「ごみ処理」施設問題としてではなく、「埋めない、燃やさない、作らない」「ごみゼロのまちをつくる」の将来像に向けて、市民会議を公募し、市民が主体的に参加して、問題を根本的に解消するための方策を考え、自ら提案と試行を行う流れを創っていった。

このように地域に根深く存在している不具合問題に対応する場合、問題に多様な利害関係者が関わっているため、解決するには長い年月がかかる可能性がある。さらに、石阪が市民会議を経て辿り着いた解決策には、バイオガス発電による供給と脱炭素への「ゼロカーボンシティまちだ」を宣言するという、これまでにない革新要素が盛り込まれていた。

そのため先行きも不透明で、プロセスは多様かつ単純ではなかったものと考えられる。それがマニフェストにおける優先順位の下や総合計画の優先度と必ずしも合致しない取扱いにつながっていたものと解釈できる。

「子育て」と「高齢者」については、施策としては対象者が特定されている単純な問題に見える。しかし、持続可能な自治体経営にとっては深刻な課題で、地域共生社会の実現など、将来に備えた根本的な解決を図るには、多様なステークホルダーが絡んだ複雑な革新課題ともとらえられる。

石阪は、「保育所待機児童」や「特別養護老人ホーム入居待ち期間」というすでに顕在する問題からわかりやすい指標を用いて、政策を優先づけるよう常に発信し続けてきた。ここに関係者の関心が高まり、努力が継続されて、不可能を可能とする創意工夫や新しい価値などが生み出されるには、それなりの時間を要する可能性がある。それゆえ、どちらの場合も選挙の都度必ずマニフェストに表記し、わずかな進化であっても進捗を記載することが、住民のライフステージの変化に寄り添いながら行政と住民の距離を縮めていくことにつながるというねらいがあったものと考えられる。

二つ目は、マニフェストに記載後短期に実現し得る政策【B】として、「市役所営改革」があった。

これは廃プラスチック中間処理施設の建設反対運動などの要因に、行政の意思決定プロセスに対する説明不足、情報開示に対する不信が大きかったことがある。こうした状況に対して石阪は、長期革新市政により職員の意識、組織風土・体質が「生ぬるく」なっていると考え、これを改革するねらいを持っていた。

そのため、2007年から「行政経営改革プラン」を政策・予算と並ぶ一つの冊子として重みづけ、「包括外部監査」で問題を顕在化、経営品質向上活動と「新公会計制度」を導入して、「課別・事業別行政評価シート」を活用し部課長が仕事目標と連携して仕事のやり方を改善・改革するアプローチと、人材育成基本方針、人事考課、処遇反映など人へのアプローチを組み合わせることによって短期に実現を図っていった。また、首長対職員が対立構造に陥らないよう、「包括外部監査」「事業仕分け」「市民参加型事業評価」などの客観性も活用している。

直接市民が関わらない行政組織のインフラ整備であるため、マニフェストでは第1期に期待、第2期に決意、第3期に実績を示し、第4期以降は成果を付記する記載方法が採られている。

三つ目は、適時マニフェストに記載して実施が見込まれる政策【C】として、「文化」、「スポーツ」、「公園」、「市街地」、「交通」などの政策があった。

これらは住民に身近で、広く市民の関心や参画度が高い施設や交通機関に関するものが多い。テーマとしては複数回記載されているものもあるが、記載にあたっては都度名称が異なるなどしており、特定の事案とは見受けにくい。理由としては、施設の老朽化による建て替えや再開発、公民連携や民間委託など整備方法が段階によって異なることがある。

なお、現役首長においては、総合計画における事業の優先度には関係なく、各種の政策分野から事業の進捗状況に応じたタイミングを見計らいながらマニフェストの記載がされているのは、選挙対策として、現職の強みを生かすことができる側面があるためと考えられる。

政策要素	重要度と実現度の関係からみた類型	影響要因			
		首長	議会との関係	行政組織・職員との関係	市民との関係
環境	類型【A】(マニフェストに優先記載、実現に時間を要す)	注力(革新)		不具合問題	市民会議等
子育て・教育		注力(新規)	無し		顕在する問題
高齢者		注力(新規)	無し		顕在する問題
市役所改革	類型【B】(マニフェストに優先記載、短期に実現し得る)	注力(風土改革)		不具合問題	
文化・スポーツ	類型【C】(適時マニフェストに記載、実施が見込まれる)	(現職の強み)		継続的取組	(身近)
公園		(現職の強み)		継続的取組	(身近)
交通・市街地活性化		(現職の強み)	無し	継続的取組	(身近)
新庁舎	類型【D】(マニフェストには記載せず(短期)に実施する)		有り	有り	市民ワークショップ ^o
病院経営			有り	有り	
市民協働			有り	有り	主体的参画

図2：町田市長 石坂丈一マニフェストにおける重要度と実現度からとらえた各政策の類型と影響要因
(出所) 筆者作成

四つ目は、この分析フレームから消去法的に浮かび上がって来たものであり、マニフェストには記載せず
に実施する政策【D】だった。

重要度が低いながら短期的に実現可能な政策で、石阪の当選直後の「当面の施政方針」と比べると、ここ
には「新庁舎」の建設や「市民病院」の経営改善、「市民協働」の取組があてはめられた。

これらは、革新的であったとしても前政権から引き継いだもの、住民が直接関与しにくい不具合対策、住
民が主体的に取り組むものなど、首長のマニフェストとしては主張しにくい理由が推察された。

マニフェストと総合計画との関連性について、今回行った町田市石阪市政の事例分析からは、首長が自分
の政策ビジョンを実現するにあたって掲げるマニフェストの政策は、政策の重要度とその実現に要する期間
の長短(実現度)によって分類できることが分かった。また、その背景には、首長と議会、行政組織・職員
や住民などアクターとの関係が影響を及ぼしていることが考えられる。マニフェストと総合計画との関係か
ら首長のマニフェスト戦略をとらえるうえで一つの意義ある切り口が見出された。

なお、本稿では長期革新市政から保守市政へ大きく転換された基礎自治体を事例として分析を行ったが、
他の自治体の場合については不明である。今回の分析フレームワークが流用し得るものか、もしくは、それ
ぞれの自治体、首長によってまた異なる判断軸があり、別の分析フレームワークが設定されるものか、改め
て調べてみる必要がある。

【注】

1) 本稿における戦略とは、政策を取捨選択、重点化して、優先づけることを言う。

【参考文献】

- 荒川潤・大塚敬・左近靖博・高崎正有・永柳宏・平野誠也(2008)「自治体経営におけるトータル・マネジメントの確立
と人事マネジメントの在り方」『季刊政策・経営研究』三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社、vol 4、74-89頁。
- 荒木一男(2020)「総合計画と総合戦略の関係」(松井望・荒木一男編著『東京大学社会科学研究所研究シリーズNo70
自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』、第2章)、41-54頁。
- 石阪丈一(1981)「『子供と都市』-子供の側から都市を考える-」『都市計画』123号、89-91頁。
- 石阪丈一(2009)『忙しいパパでもできる! 子育てでなんとかなるブック』株式会社ナナ・コーポレート・コミュニケーション。
- 石阪丈一(2011)「行政は説明責任を果たすことで納税者の理解と協力が得られる」『第三文明』、33-35頁。
- 石阪丈一(2020)「グローバルインタビュー 子どもにやさしいまちづくりとは」『日経グローバル』No387、108-110頁。
- 石阪丈一(2022)「首長メッセージ 地方公務員のやる気はどこから?」『地方公務員月報』7月号。
- 伊藤修一郎(2009)「首長の戦略・マニフェストと総合計画」(村松枝夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分
権改革は都市行政機構をどう変えたか』第一法規、第2章)、19-39頁。
- 伊藤修一郎(2010)「マニフェストと総合計画」『都市問題研究』711号、14-27頁。
- 伊藤修一郎(2019)「自治体総合計画と政治」『季刊行政管理研究』No166、4-17頁。
- 上林得郎(2013)「町田市民病院の経営状況~財政分析を中心に~」『るびゅ・さあんとる』No13、17-27頁。
- 後房雄(2007)「ローカル・マニフェストと二元代表制-自治体再生の胎動と制度の矛盾」『名古屋大学法政論集』217号、
223-259頁。
- 大下勝正(1992)『町田市が変わった 地方自治と福祉』朝日新聞社。
- 岡田一郎(2016)『革新自治体』中公新書。
- 金井利之(2010)『実践自治体行政学-自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規。
- 北川正恭(2007)『マニフェスト進化論 地域から始まる第二の民権運動』生産性出版。
- 佐藤徹(2018)「自治体の中長期構想づくりの基本的視座-総合計画の戦略性・実効性を高めるには」『市町村アカデミー』
Vol128。

- 総務省（2020）「地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会」2020年度報告書。
- 竹内直人（2017）「自治体における政策形成と予算編成の関係変化－マニフェストの自治体行政管理への影響」『公共政策研究』17巻、52-68頁。
- 竹内直人（2020）「自治体総合計画とマニフェスト－マニフェストから政策集への変化を考える」（松井望・荒木一男編著『東京大学社会科学研究所研究シリーズNo70 自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』、第1章）、7-39頁。
- 玉村雅敏監修・著、公益財団法人日本生産性本部編（2014）『総合計画の新潮流－自治体経営を支えるトータル・システムの構築－』公人の友社。
- 玉村雅敏他（2015）「木曜隔週連載自治体経営の生産性改革⑤計画基盤の整備による政策実現の生産性向上 マニフェストと総合計画の連動化」『地方行政』9月10日号。
- 玉村雅敏他（2017）「木曜隔週連載自治体経営の生産性改革⑥「生産性改革の時代」の自治体経営 持続的な改善や試行錯誤を促す経営システムの構築」『地方行政』4月6日号。
- 中澤高師（2010）「受苦の集中と分散をめぐる紛争過程－町田市廃プラスチック中間処理施設問題を事例として－」『一橋社会科学』2巻、1-15頁。
- 西野毅朗（2020）「総合計画における住民参加の現状と課題－市と町村の違いに着目して」（松井望・荒木一男編著『東京大学社会科学研究所研究シリーズNo70 自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』、第4章）、75-88頁。
- 広瀬立成（2010）「首都圏初の「ゼロ・ウェイスト宣言」は市民の手で－町田市の挑戦」『環境自治体白書』、64-67頁。
- 広瀬立成・石阪丈一（2008）「特別対談 環境先進都市を目指し市民、行政が協働 市民と市長、それぞれの想い」『月刊廃棄物』January、78-87頁。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）「平成30年度自治体経営改革に関する実態調査報告」。
- 宮入小夜子（2011）「行政組織の組織風土と変革要因に関する考察～『行政改革に関する実態調査報告』結果にもとづく分析」『日本橋学館大学紀要』第10号、15-27頁。
- 三宅紳平（2017）「新公会計制度の活用方策～町田市課別・事業別行政評価シートによる事業マネジメント」『とうきょうの自治』No104、16-30頁。
- 元吉由紀子（2021）「地方分権時代における首長の政策ビジョンと政策過程についての一考察」『自治体学』Vol34- 2、自治体学会。
- 守屋涼（2018）「町田市における『協働』の課題－地域とのかかわりに必要なこと－」『るびゅ・さあん』No.18、13-18頁。