

西宮市長の選挙公約「OPEN!西宮」の4年間の評価

2022年2月10日

関西学院大学経済学部教授 上村敏之

概要

石井市長の選挙公約「OPEN!西宮」の外部評価を行ったところ、「重点3施策」は67.3点（100点換算）、「3本柱」の総合点は71.8点となった。したがって「OPEN!西宮」は約7割の達成度合いだと評価できる。なお、評価には留意事項があり、そのことを踏まえて評価点を解釈する必要がある。

1. はじめに：評価の背景、選挙公約の政策構造、評価基準

本稿では、2018年4月に行われた西宮市長選挙における石井としろう市長の選挙公約「OPEN!西宮」の外部評価を行う。2018年度から2021年度の4年間に、選挙公約「OPEN!西宮」が、どの程度実現したかという「達成度合い」の観点から評価する。

選挙公約を掲げて当選した首長が、1期4年間の活動を振り返り、選挙公約を評価することは、極めて重要である。選挙公約は有権者である住民との約束であり、その約束がどこまで守られているかを確認することが大切だからである。選挙公約の評価に前向きに取り組まれている石井市長は、評価の重要性を正しく理解されていることを最初に指摘しておきたい。なお、評価には、自己評価、内部評価、外部評価の3段階が考えられるが、本稿が実施するのは外部評価である。

本稿の評価結果を提示する前に、石井市長の選挙公約「OPEN!西宮」の政策構造を概観しよう。まず、表1にある「重点3政策」が掲げられている。

表1 選挙公約「OPEN!西宮」の「重点3政策」

政策1	市長退職金改革から始まる、市役所改革
政策2	待機児童ゼロ、子ども子育て応援宣言
政策3	シニアもみんなも生き生きするやさしいまちへ

その上で、表2にある「3本柱」が示され、これら「3本柱」のそれぞれに、個々の具体的な施策が入るツリー構造になっている¹。

¹ 具体的な個別施策の項目は図1を参照されたい。

表2 選挙公約「OPEN!西宮」の「3本柱」

1. みんなと動かす
2. みんなと学ぶ
3. みんなと暮らす

評価の実施においては、あらかじめ評価基準を決めておくことが望ましい。選挙公約の外部評価はあまり事例がないが、このたびの外部評価を行う上で参考にしたのが石川県の加賀市長選挙公約評価委員会の報告書である²。なお、加賀市長は2021年（令和3年）11月に行われたマニフェスト大賞実行委員会主催の第16回マニフェスト大賞において、マニフェスト推進賞首長部門で「最優秀賞」を受賞されている。本稿では、加賀市長選挙公約評価委員会の報告書を参考にして、下記の表3にある評価基準を定めた。

表3 本稿の評価基準

点数	基準
0点	施策に着手していない段階、かつ予算などの措置を講じていない段階
1点	施策の実施について具体的な検討が行われている段階、または予算のめどが立った段階
2点	施策に着手済みで4分の1程度を達成したと判断される段階
3点	施策に着手済みで2分の1程度を達成したと判断される段階
4点	施策に着手済みで4分の3程度を達成したと判断される段階
5点	施策の目的をほぼ達成したと判断される段階

「重点3政策」と個々の具体的な施策（所管部局単位）を5点満点で評価を行い、100点満点になるように換算した。総合点の計算は等しいウェイトで平均値を計算した。評価のために参考にした資料は、西宮市ホームページ「市長公約の進捗状況」、西宮市ホームページにある行政資料、石井市長のウェブサイトである。さらに、評価において情報が足りない部分については、2022年1月31日（月）に石井市長にオンラインでヒアリングを行い、情報を補った。

次節では本稿の外部評価の結果を示すが、結果の解釈には注意すべき点がある。その点は後述するので、必ず留意していただきたい。

² 加賀市ホームページ「【令和元年10月 マニフェスト評価報告(中間)】」

(https://www.city.kaga.ishikawa.jp/soshiki/seisaku_senryaku/hisho/3/2185.html) ならびに「【令和3年7月 マニフェスト検証大会】宮元陸・加賀市長マニフェスト検証大会の報告」(https://www.city.kaga.ishikawa.jp/soshiki/seisaku_senryaku/hisho/3/7230.html)（アクセス日：2022年1月22日）を参照。

2. 外部評価の結果

本節では、外部評価の結果を示す。「重点3政策」「3本柱」個別施策のそれぞれについて、評価を行った。

表4 「重点3政策」の評価結果

総合点（100点満点換算）	67.3点
政策1 市長退職金改革から始まる、市役所改革	72.0点
政策2 待機児童ゼロ、子ども子育て応援宣言	70.0点
政策3 シニアもみんなも生き生きするやさしいまちへ	60.0点

表5 「3本柱」の評価結果

総合点（100点満点換算）	71.8点
1. みんなと動かす	64.3点
2. みんなと学ぶ	72.8点
3. みんなと暮らす	76.0点

図1 個別施策の評価結果

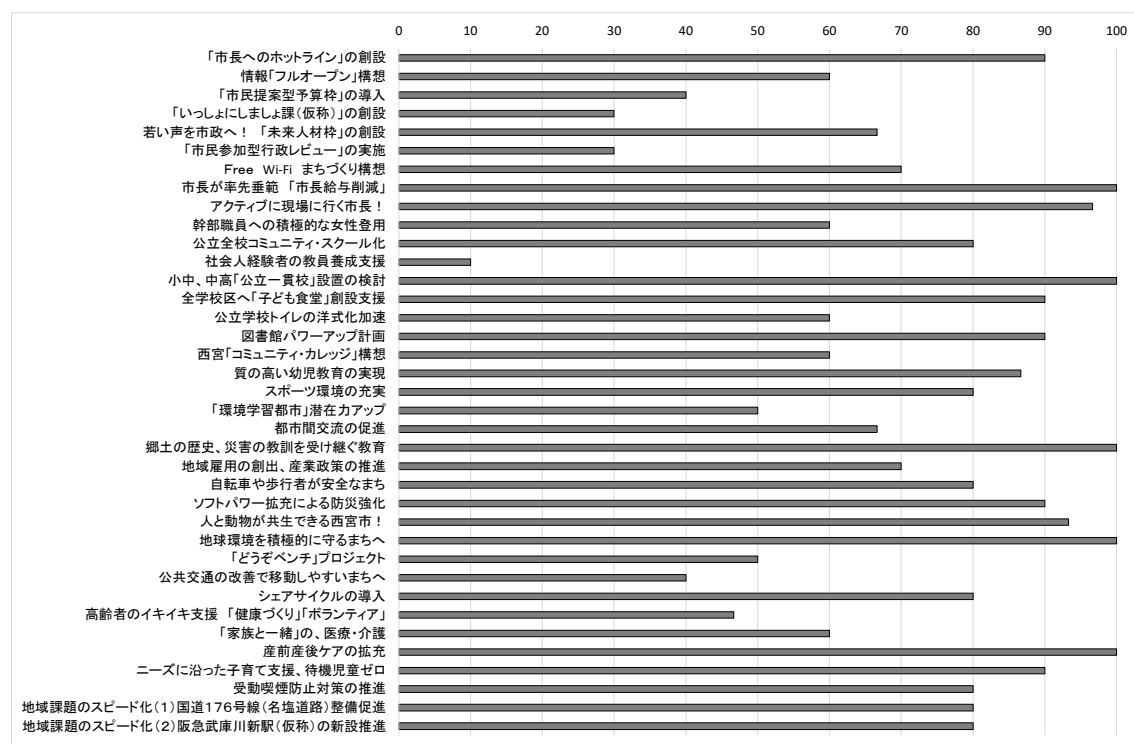


表4に重点3政策、表5に「3本柱」の評価結果、図1に個別施策の評価結果を示した。重点3施策の総合点は67.3点である。「3本柱」の評価結果は、37ある個別施策の評価結果の平均値であり、71.8点である。

以上が評価結果である。重点施策の総合点は約7割、3本柱の総合点は約7割であった。これらの結果をもって、石井市長の選挙公約「OPEN!西宮」は「約7割の達成度合い」であると評価した。

3. 評価結果の留意点

本稿では石井市長の選挙公約「OPEN!西宮」の評価結果を示したが、その解釈について留意すべき点はいくつかある。その諸点を述べることで本稿のむすびとする。

第一は、総合点を計算する際に、個別施策の評価点を等しいウェイトで平均化している点である。ある人にとって重要な施策は、他の人にとっては重要でないかもしれない。たとえば、ある人は行政改革を重視するが、他の人は福祉施策の充実をより重視しているかもしれない³。人によって施策の重要度に対するウェイトが異なり、本来は総合点も人によって異なるはずである。しかしながら、総合点を得るために個別施策に異なるウェイトをつけることは、恣意性を生む元になることから、そういった事情は無視した。本稿の総合点は、個別施策の評価点を等しいウェイトで合計している点に留意する必要がある。

第二は、一般に行政評価は1) 必要性、2) 有効性、3) 経済性の観点から評価を行うが、選挙公約の評価は、一般的な行政評価とは異なる観点で行われる必要があると考えられる点である。現職の市長は選挙公約を掲げ、選挙を経て行政のトップに就任していることを考えると、選挙公約で示された政策や施策は、住民が支持していると考えべきである。そのため、少なくとも1) 必要性は、選挙公約の評価の観点からは外すべきだろう。

たとえば、退職金廃止が不要だと考える人が評価を行った場合、実現した退職金廃止の評価点を低く設定することは、選挙公約の評価としては誤りである。選挙公約に書かれた以上、「達成度合い」が重要である。必要性を評価することは、選挙公約の評価に合わない。

同じように、3) 経済性についても、選挙公約の評価の観点にはなじみにくい。コストが増えるから福祉施策には反対の立場をとる人が、実施された福祉施策の評価点を低く設定してしまうことも、選挙公約の評価としては間違っている。あくまで選挙公約の「達成度合い」で評価すべきである。

最終的には2) 有効性が選挙公約の評価の観点として残る。しかしながら、実際の評価においては情報の制約により、アウトカム指標よりもアウトプット指標による評価を実施せざるを得なかった。選挙公約にアウトカム指標による数値目標を入れるべきかどうかは、議

³ 個人的には、西宮市は行政改革に課題があると感じているが、選挙公約の評価において、行政改革は1施策に過ぎず、それだけで総合点が左右されるわけではない。

論のあるところではあるが、客観的な評価を行うには、可能な限り数値目標があることが望ましい⁴。その点で考えると、石井市長は1期目の市長であり、市長就任以前に西宮市での行政経験があったわけではない。選挙前の当時、行政内部の情報を活用できる立場ではなかったことを考えれば、アウトカム指標の数値目標をふんだんに盛り込んだ選挙公約を作ることは難しかったと考えられよう。この点も留意する必要がある。

第三は、ある個別施策の評価点が低いから、その個別施策への取組を批判することは、軽率であるかもしれない。なぜなら、評価点の低い個別施策は、そもそも目標が高すぎた可能性があるからである。逆に言えば、評価点が高い個別施策は、もともとの目標が低かった可能性もある。したがって、評価は点数だけでなく、本来は個別施策の内容を精査すべきであろう。ただし、その手間を省くために実施しているのが、こういった外部評価であることもまた、指摘しておきたい。

第四に、石井市長が当選された選挙は4年前であり、コロナ禍以前である点である。パンデミックが生じてからの2年間、石井市長は、新型コロナウイルス感染症への対応に、選挙公約の達成に使えたはずの行政の資源を使わざるを得なかったと考えられる。コロナ禍がなければ、選挙公約の達成度合いにも影響があったかもしれない。

第五に、ここでの評価はあくまで選挙公約の達成度合いの評価であり、選挙公約に入っていない項目については評価がなされていない点である。たとえば、新型コロナウイルス感染症のワクチン接種は、選挙前には予期できなかったこともあり、選挙公約には入っておらず、そういった取り組みは評価できていない。新型コロナウイルス感染症にともない、DXへの対応も重要になっているが、選挙公約には掲げられなかったため、評価はなされていない。選挙公約の評価はあくまで事後的なのである。

第六に、選挙公約の達成度合いの評価を行うことは望ましい一方で、その評価だけで首長の実績の是非を判断するのは軽率かもしれない。とりわけ、新型コロナウイルス感染症の拡大など、選挙前には予期できなかった事象が生じたことが印象的である。VUCA（Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性））と呼ばれる時代のなかで、臨機応変に対応することも、地方行政には求められる。近年は、アジャイル（素早い）型政策形成に注目が集まっているが、そうした背景があると考えられよう。

以上の6点が、本稿の外部評価を読み解くために必要な留意点である。「約7割の達成度合い」に、こういった留意点があることを踏まえて、評価点を解釈していただければ幸いである。

⁴ したがって、個人的には、選挙公約には可能な限り、アウトカム指標による数値目標を掲げるべきだと考えている。また、行政は普段からアウトカム指標を公開しておくべきである。そうすることで、政治参加のハードルが下がり、政策本位の選挙戦を期待でき、選挙後の選挙公約の達成度合いの評価も容易になる。