

【レポート】

政治家が掲げたマニフェスト（当然作成に行政職員は関与しない）の施策がその後どのように実現されたのか。マニフェストを基に検討された結果の施策自体はアウトプットとして観察することができる一方で、そのプロセスを新聞報道や議会等の公開された情報から読み取れる機会はなかなか無い。本稿では、2021年の名古屋市長選挙において注目された事業の経過を振り返ることで、政治や施策を評価するうえでの整理の一助としたい。

河村市長はマニフェストを実現したか

— 金シャチマネーから見る政策過程 —

愛知県本部／自治労名古屋市労働組合 加藤 拓

1. はじめに

名古屋市民の中で知らない人はいないのではないかと、というくらい大きな事業となった「プレミアム付き商品券」事業。2023年度の有効申込件数は728,045件であり（2023年6月12日名古屋市報道発表資料）、市民の約3人に1人が申し込んだことになる。10,000円で13,000円分のお買い物ができる（プレミアム率30%）、2023年度の発行総額が325億円（プレミアム額75億円）にのぼる人気の事業であるが、発端は2021年4月の名古屋市長選挙に遡る。名古屋市のプレミアム付き商品券事業は、その内容や実施方法を変えながらも2015年度から脈々と続いてきた事業である。それが「政治」によってどのような変化が生じたのか。長年続いてきた紙商品券の発行に加えて、電子商品券「金シャチマネー」が発行されるようになったのもこの市長選が契機となっている。

前提となる名古屋市における政治の状況として、今回の焦点となる事業の議決日（2021年12月8日）時点における名古屋市会（議会）の会派構成は表1のとおりとなっている。2021年4月の市長選で当選した河村市長が代表を務める地域政党「減税日本」に所属する市会議員は12人であり、市会議員68人に対して5分の1にも満たないため、他会派の賛成がなければ市長の政策を進めることができない状況である。このような状況下において、どのように選挙戦で対立したマニフェストの目玉が取り扱われたのか。新聞報道と市議会でのやり取りを中心に分析することで、その政策過程を観察していきたい。

表1 名古屋市会議員の構成（2021年12月8日時点）

会派名（略称）	人数
自由民主党名古屋市会議員団（自民）	21
名古屋民主市会議員団（民主）	17
減税日本ナゴヤ（減税）	12
公明党名古屋市会議員団（公明）	11
日本共産党名古屋市会議員団（共産）	5
名古屋未来（未来）	2
計	68

2. マニフェストと政策

（1）ポイント還元 vs. 商品券

2021年4月の名古屋市長選挙には4人が立候補したが、事実上、現職の河村氏（推薦：減税日本）と元市議長の横井氏（推薦：自由民主党・立憲民主党・公明党・国民民主党）との一騎打ちであった（2021年4月12日中日新聞ほか）。コロナ禍の市長選であり、いかにして生活や経済を支えていくのかは、大きな論点の1つとなっていた。その中で、両氏が打ち出した市民への支援の意味合いも込められた経済対策に関するマニフェスト（抜粋）は表2のとおりである。

河村氏は横井氏より後に、追加のマニフェストとして打ち出したために「（対立候補の）商品券より」

表2 経済対策に関するマニフェストの比較

河村氏	<ul style="list-style-type: none"> ・50億円×4年間で実施 ・50億円は一般財源を充てる ・商品券より買物還元総額200億円、経済効果860億円消費拡大。買物金額の30%（消費税10%相当を超える3倍）をキャッシュバック。電子マネーを利用。ひとり2万円上限。利用総額200億円還元でキャッシュレスが普及し 非接触コロナ感染防止も一気に促進する。
横井氏	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ対策生活応援商品券 全市民に20,000円配布 新型コロナウイルス感染拡大により生活が厳しいご家庭を応援し、併せて経済回復につなげるため、全市民を対象に「（仮称）新型コロナ対策 生活応援商品券」おひとり20,000円分を配布し、生活支援とともに、商店など需要の喚起をもたらす経済回復のきっかけといたします。

という表現となっている。それほど、相手方の「商品券全市民に2万円配布」のインパクトが大きかったと見て取れる。実際に、選挙演説の分析などを報じた新聞各紙もこの経済対策事業（「キャッシュバック」や「生活応援」を唱えているが、両氏ともに「経済対策」であることを主張している）を主要争点と捉えている。また、「財源論や経済効果も論戦となっている」と報じられている（2021年4月13日朝日新聞）。

4月25日投開票の結果は河村氏の再選であった。翌26日の朝刊ではこのマニフェストに関しても触れられており、毎日新聞では本文の冒頭で「河村氏は『民意を得た』と、新型コロナウイルス対策で公約に掲げた総額200億円のポイント還元事業に早期着手する意欲を示した」と紹介する一方、朝日新聞では「公約したポイント還元も財源問題や市外の人に税が流れるなどの指摘があり、丁寧な説明が必要だ」と課題感を示している。中日新聞でも同様に公約について「財源確保 議論これから」と見出しを付け、名古屋市財政局の担当者のコメントとして「相当な汗をかかないと財源をひねり出せない。制度の検討はこれから」と報じている。

朝日新聞は約1か月後の5月31日に「現金支給公約掲げたけれども」と題して、全国各地で現金などの支給が公約となった地方選挙のその後の対応状況の取材結果を掲載している。コロナ禍で増えた「ばらまき政策」に対して批判が出て、結果実現に至らなかったり減額したりしている事実の中で、名古屋市の「2万ポイント還元」も不透明と指摘している。

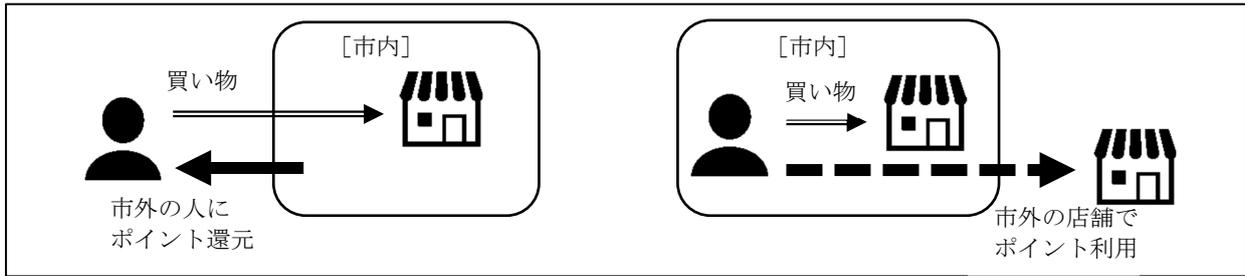
（2） 政策の原形

ここで、河村氏の掲げた「ポイント還元」についてもう少し詳しく見ておく必要がある。先に示したマニフェスト本文だけでは、どのような事業イメージなのか理解しにくいところがある（そもそもマニフェストを文書ではなく街頭演説等で断片的に聞くだけでは、「キャッシュバック」を文字通り「現金還元」と捉えることも十分あり得る）。各社の報道を総括すると、Pay Pay（選挙中に具体的に発言していたようである）のような民間のキャッシュレス決済サービスを市内で利用すると、1人年間2万円分を上限に30%分のポイントが還元される、というのが河村市長の示したマニフェストということになる。

既存の民間決済サービスを活用したポイント還元事業は、迅速に市中に資金を流入させる効果を持つ。この時期、全国でも自治体主導のキャッシュレス還元キャンペーンが実施されている。指定都市でも、浜松市、大阪市（ミナミ地区）、堺市において実施されている。既に登録済みの店舗をベースにしつつ、さらに加盟店を増やすことで事業が実施できるため、ゼロから事業を立ち上げるよりもコストも抑えられる可能性が高い。

一方で、課題としては朝日新聞が記事にしているように、税が市外に流出する懸念があるということである（図1）。1つは、対象となる決済サービスの利用者を市民に限ることができない、すなわち、市外の人も対象となる市内店舗を利用すれば、ポイント還元を受けられてしまうということである。もう1つは、買い物（消費行動）は市内店舗で行われるが、還元されたポイントの利用先は市内に限らず市外店舗でも使用できてしまうということである。いずれにせよ、市税を財源としながら市外・市民以外に税が流出するような政策は、感情的に反発されることが想像できる。もし、利用者を市民に限定で

図1 税が市外流出する課題（2パターン）



きる、ポイントの利用先を市内店舗に限定できるといった対策を既存の民間決済事業者が講じることができるのであれば、すぐにでもこのマニフェストは実現できたのであろう。

2021年5月31日の市長定例記者会見においては、具体的なスケジュールとして「来月中（6月）の早いところで第1回のプロジェクトチームやります」と市長が発言している。市長が示したこの時期、6月11日に市長や市内の主要金融機関等が出席する「ナゴヤ金融経済対策会議」が開催されている。この会議の話題事項の1つとして「電子決済の動向と事業者応援方策について」が取り上げられており、図2に示すように他都市のキャッシュレス振興施策として3類型が示されている。

1つ目は、複数の決済事業者を1つのアプリで運用する統括アプリ型のQRコードスマートフォン決済（具体例：神奈川県「かながわPay」）である。複数の既存の決済サービスを、1つの独自アプリを介することによりポイントを管理することで、特定の店舗でのみポイントを利用できる仕組みである。類似事例が他にないものの、この仕組みであれば、既存の決済サービスの強みを活かしつつ、市外の店舗へポイント（税金）が流出することを防ぐことができる。

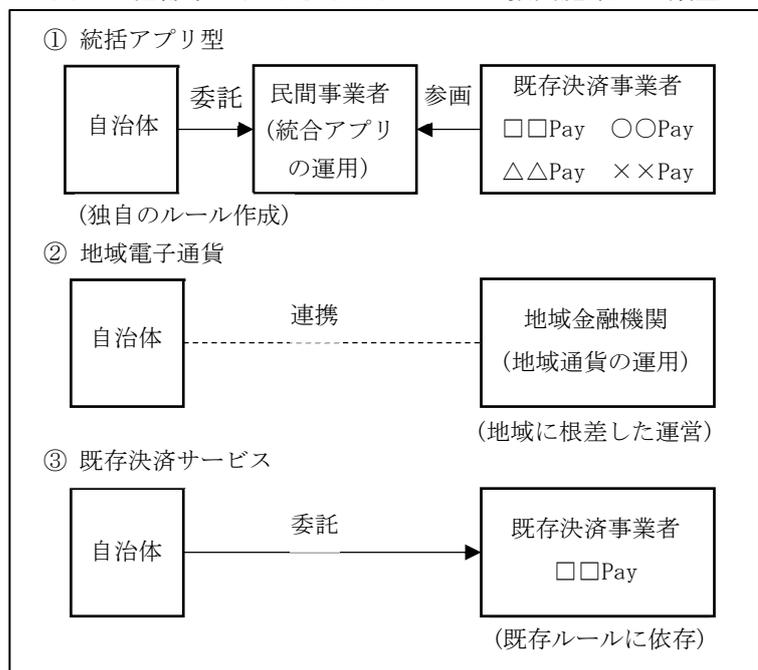
2つ目に示されているのが地域電子通貨（具体例：岐阜県飛騨信用組合「さるぼぼコイン」等）で、地域通貨を運用する金融機関等が名古屋市域に存在することが前提となる。この時点で名古屋市全域（エリアだけではなく幅広い業種の店舗をカバーするという意味でも）を包含する地域通貨の運用主体は存在しないが、もし、地域電子通貨の仕組みが導入できれば、地域のお金が地域で循環する好経済圏の創出になる。

3つ目に示されているのが、市長がマニフェスト実現の具体的施策として念頭においていた既存決済サービスによるQRコードスマートフォン決済（具体例：大阪市「Pay Pay」等）である。この仕組みについては、先に触れたように税の市外流出という課題があるため、このままでは名古屋市の施策としては反映するのは難しいであろうと考えられる。

この3つの類型が、いわばマニフェストを基にした政策の原形であると推察することができる。いずれも何らかの課題はあるものの、他の自治体で実施している手法であるから、これらを基に名古屋市版の事業が組み立てられると考えるのが自然である。

この3つの類型が、いわばマニフェストを基にした政策の原形であると推察することができる。いずれも何らかの課題はあるものの、他の自治体で実施している手法であるから、これらを基に名古屋市版の事業が組み立てられると考えるのが自然である。

図2 他都市におけるキャッシュレス振興施策の3類型



しかしここから施策実現のための予算案が提出されるまで時間を要することとなる。

6月23日の6月定例会本会議質問においては、マニフェストに掲げた事業者の支援策を速やかに提案すべきではないかとの質問に対し、市長は「一刻も早くと言っておりますが、初めの仕組むところがどういう風にやっていくのか、事業者さんの問題になると思うので」「役所（注：職員のこと）とは相談しているのは遅くとも秋までにやっという風にはなっている。それでも僕は実は不満です」と答弁している。事業の方向性が見えているものの、委託等により運営する「事業者さん」との調整があり、すぐには事業化できない様子がうかがえる。

6月に答弁のあった「秋」に差し掛かった9月定例会では、9月15日の本会議質問において市長は「11月定例会に議案提出」と明言している。一方で、9月17日の同じく本会議質問では、財源について当局が「具体的な方策を想定していない」と答弁しており、財源についてはまだ不透明という状態である。その後にあった9月27日市長定例記者会見においては、複数の記者が詳細な状況を確認しようと市長に質問をしている。その中で市長は、事業者とのヒアリングに自ら3回参加していると「とにかく消費が、使い勝手がええように。さすが名古屋だなと言ってもらえる仕組みが、整ってまいりますので、もうちょっとお待ちいただきたい」などと述べているが、翌日の新聞では「名古屋市長の公約後ろ倒し」（日本経済新聞）、「4月市長選公約制度設計に時間」（朝日新聞）と批判的に報じられている。

（3） 補正予算案

2021年11月12日補正予算案が報道解禁され、翌13日の新聞各紙の見出しは次のとおりである。

朝日新聞	「名古屋市『30%還元』困難」「電子決済分 河村氏の看板公約」「プレミアム商品券代替に」
読売新聞	「名古屋市商品券発行へ」「来年6月利用開始 市長選公約から転換」
日経新聞	「市長公約 2万円還元、来年6月に 計画から半年超遅れ」
中日新聞	「河村市長『2万円』公約で ・紙の商品券でも還元 ・1万円で30%上乘せ ・抽選で1人7口まで」
中日新聞（夕刊）	「河村市長の『2万円公約』 紙の商品券でも還元 電子決済と併用」

予算案として提示されたのは「ポイント還元」ではなく市長選の際に対立候補が掲げた「商品券」の形であった。新聞見出しのとおり、当初のマニフェストについて「困難」や「転換」と評されるのも仕方のないことである。具体的には、キャッシュレス決済による還元ではなく、「スマートフォンを活用した電子商品券へのポイント付与」いわゆるプレミアム付き商品券の電子版へと変わっている。また、この商品券についても電子版だけでなくスマートフォンの操作に不慣れな高齢者等に配慮し、従来の紙版と併用した事業計画となっている。一方で、プレミアム率30%、1人最大21,000円分のプレミアム、プレミアム総額50億4千万円はマニフェストに沿った内容と言える。

上述の新聞報道を見れば、この事業に至った経緯やマニフェストを基にした施策に対する議会の反応が見えてくる。朝日新聞によれば「当初は、公約の電子決済した人にポイント還元する仕組みを模索したが、市外への税の流出を防ぐシステム構築に数十億かかるとわかり断念した。」「複数の事業者と調整し、（略）市内在住者向けの商品券発行であれば、参加店舗も市内に限定でき、税の流出はないと判断した。」と政策の原形がありつつも6月以降なかなか具体計画に至らなかった経過が垣間見られる。

本会議においては、共産を除く5つの会派からそれぞれ質問がなされ、マニフェストとの関連性や事業の目的、時期が遅れた理由などが問われている。その中で市長はこの先の事業の方向性について、「これ銀行と話せなあかんですけど（略）円でそのままなるんじゃなくて、買い物バウチャーといいですか、そういう面では、現金より特殊なものに変わるわけで。そうなってくると（略）地方自治体がどう考えるかと、なかなか面白い話で、銀行の役割とか、そういうことになってくるわけです」と答弁し、政策の原形にあった地域電子通貨を諦めきれない様子も見て取れる。その後、予算案が実質的に審議される経済水道委員会においては、通常の補正予算案であれば2日間程度の審議であるところ、12月1日

以降、4日間をかけて議論が尽くされている。委員会において委員（議員）からの要求により当局が提出した資料は表3のとおりである。提出資料からも見て取れるように、論点の中心は従来から発行している「紙商品券」に対する市長が掲げた「電子商品券」の取扱いであり、この事業がマニフェストによるものと言えるのかを含めて、各党派から細部にわたり質疑がなされている。

表3 経済水道委員会における当局の提出資料

提出日	提出資料
12月3日	1 事業手法のメリット及びデメリット 2 電子商品券と紙商品券の発行割合の考え方 3 電子商品券と紙商品券のメリット及びデメリット 4 事業者に対するキャッシュレス推進の方法 5 事務費の内訳 6 参加事業者の申込手続きの流れ 7 電子商品券に係る購入手続きの流れ 8 商品券の換金手続きの流れ 9 参加が見込まれる業種別民営事業所数及び令和3年度参加事業者の業種別店舗内訳 10 産業連関表に基づく経済波及効果 11 一人5口・冊を上限とした場合の最低当選者数 12 令和2年度事業と令和3年度事業の購入冊数構成比 13 令和2年度事業における主な業種別利用状況 14 令和2年度参加事業者の主な意見
12月6日	1 電子商品券のシステム使用料 2 令和2年度にポイント還元事業を実施した政令指定都市の状況 (参考) 令和3年12月1日財政福祉委員会における議事録(抜粋)
12月6日(追加)	河村たかしマニフェスト
12月7日	さいたま応援プレミアム付商品券事業
12月7日(追加)	「QRコード決済の認知・利用状況」及び「QRコード決済の認知度を51.9%と仮定した場合のQRコード決済を利用できる市民の割合の推計」

3. 議論の末に(おわりに)

2021年12月9日 朝日新聞 「河村市長公約どこへ 『ポイント還元』→『商品券』市議会可決」 中日新聞 「公約変容『工夫』と強調」

キャッシュレス決済によるポイント還元を掲げて当選した河村市長の目玉事業は、電子と紙のプレミアム付き商品券の形となって決着。「財源に関し、『ポイント還元事業の財源については行政改革で創出することは可能』との市長選挙における公約を踏まえ、市民サービスを後退することのないよう、電子商品券の財源については行財政改革を念頭に捻出するなど、確実に確保し本事業を推進すること」との附帯決議が付され、2021年12月8日に予算案が可決された。しかし、表4のとおり予算の議論の過程において、当初提案の電子商品券と紙商品券の比率が5:5から4:6へと変更、また、1人当たりのプレミアム上限も21,000円から15,000円へと下がった(総額は変わらないので、購入できる市民の数は増えている)。さらに、「商品券『全額市費』を一転」(2022年2月15日朝日新聞)と報じられるように、マニフェストで「一般財源を充てる」としていたものが、紙商品券相当部分については国からの交付金を利用することとされた(電子商品券相当部分については、先の附帯決議があるため国の交付金を充当できないと判断したと考えられる)。

最終的に決定された施策は、マニフェストを起点としつつも議会からの批判もあり変化した内容である。マニフェストと違ってもとれるし、当初の趣旨を鑑みればマニフェストに沿ったものとも捉えられ

表4 マニフェストと施策の比較

マニフェスト（4月）	議会への当初提案（11月）	決定された施策
<ul style="list-style-type: none"> ・キャッシュレス決済でポイント還元 ・買物金額の30% ・1人上限20,000円 ・50億円×4年間で実施 ・行革により一般財源を充てる 	<ul style="list-style-type: none"> ・電子商品券と紙商品券を5：5の比率で発行 ・1口10,000円で13,000円分（プレミアム率30%） ・1人上限7口（プレミアム最大21,000円） ・2022年度プレミアム額50.4億円 ・（当初予算編成の中で検討） 	<ul style="list-style-type: none"> ・電子商品券と紙商品券を4：6の比率で発行 ・1口10,000円で13,000円分（プレミアム率30%） ・1人上限5口（プレミアム最大15,000円） ・2022年度プレミアム額50.4億円 ・紙商品券分は国の交付金を充当

る。河村市長はマニフェストを実現したのか。その判断は市民各々の考え方に委ねられ、次の選挙で評価されることである。

電子商品券は市長により「金シャチマネー」と命名され、2022年に紙商品券「名古屋で買おまい★プレミアム商品券」とともに販売された。その2022年度中には、自由民主党名古屋市会議員団から名古屋市に対して「来年度のプレミアム総額を増額し、人気の紙商品券を多く発行するよう」要望がなされており（2022年10月21日中日新聞）、2023年度は冒頭のとおりプレミアム額75億円の規模に拡大、電子と紙の比率は実績に基づき3：7（紙の割合が増加）となっている。

さらに翌2024年度においては、前年度（2023年度）のプレミアム額75億円を維持、前年度実績に基づき、電子と紙の比率を32：68（電子の割合がやや増加）と数字を刻んでいる。当然に議会で予算の議論がなされてはいるが、2021年度ほどのやりとりは見られない。また、新聞報道等においても「マニフェスト」が起源であることは触れられることがなくなった。3年目の事業として、もはや市民の関心事は「今年も実施するのか」「どれくらい発行されるのか」、あるいは「抽選に当選するか」といったことが中心ということであろう。

その時の「政治」、行政職員の「政策力」、実現のための「技術」。これらの要素が交じり合って実現される施策をどのように選挙で評価するのか。当初マニフェストに「コロナ禍の経済対策事業」として掲げられた事業であり、「50億円×4年間（総額200億円）で実施」とされていたが、振り返ると「3年間で50億円・75億円・75億円（総額は200億円）」という結果となっている。しかし、先に触れたように2年目に向けて「増額」を要望したのは市長会派（減税日本ナゴヤ）ではなかった。4年の時を経て2025年4月には次の市長選挙が控えており、その場限りで終わらないマニフェストを見る眼が求められる。