

# 選挙や予算編成の文化を 変える市民との約束

石田芳弘 氏 犬山市長

国会議員秘書として選挙を経験し、自ら6度の選挙を戦うなど、日本の選挙を熟知される犬山市長・石田芳弘氏は、「ローカル・マニフェストは選挙の文化を変えるとともに地方政治のかたちを変える可能性がある」と語る。



政治と行政の一致・連動

マニフェストで謳ったことを優先的・重点的な事業として推進すれば、選挙と行政が完全に連動し、マニフェスト・サイクルを民主主義の原理にのっとった合理的な仕組みにすることができる。



犬山市ホームページ「マニフェスト事業評価報告」 <http://www.city.inuyama.aichi.jp/mayor/mani.html>

犬山市ホームページ「ローカル・マニフェスト作成を応援します」 <http://www.city.inuyama.aichi.jp>

「平成16年度マニフェスト事業評価統括表」(犬山市『広報いぬやま』平成17年4月1日号8～9頁)

## 日本の選挙の嘘臭さ

マニフェストに関心を持たれたきっかけは。

**石田** 私はかつて衆議院議員の選挙区の秘書をしていました。はっきり言えば「選挙屋」です。他の選挙区のお手伝いを含めれば、それこそ何百という選挙にかかわりました。その後、自分で立候補して、県議会議員選挙を3回、市長選挙を3回経験しましたが、はじめての選挙からして一人区で、しかも現職を相手に町を二分する激しい戦いになるなど、なぜか厳しい選挙を経験する宿命のようです。そのように私は選挙で育ったような人間ですし、現在、市長として仕事ができるのもまさに選挙の結果であり、選挙は自分の人生から抜き難いものだと思っています。ただ、はじめてのころこそ無我夢中でひたすら勝利を目指していましたが、キャリア

を積むうち、日本の選挙について、「どうも嘘臭い。少しも進化しない」というような思いを強くするようになっていきました。選挙は腕力勝負です。その渦中になると、ポルテージが上がり、夢中になってしまうのですが、客観的に見れば、「必勝」の鉢巻きをして、ひたすら頭を下げ、握手をし、ボリュームを上げたスピーカーで名前を連呼するというのはいかななものか。傍から見れば、路上の演劇のようなものでしょう。また、あくまでも選挙は何かを実現するための手段に過ぎませんが、勝つこと自体が目的化しているような政治家も少なくない。当確が出た直後、「次の選挙に

向かってがんばります」と平然と言うような人までいる。日本には本来あるべき選挙がない。そういう思いを募らせていた3年ほど前、イギリスに行ったとき、ちょうどロンドン市長選挙が行われていました。トニー・ブレア首相の親友のケン・リビングストン氏が立候補したものの、労働党の推薦を受けられず、

ローカル・マニフェストをもって戦って、当選したのです。それを見て、こ

れで日本の選挙文化が変わる。そう直感しました。そして北川正恭氏がローカル・マニフェストを提唱された2年前の統一地方選挙で、書くことにしたのです。

その内容はどのようにして固められ



たのですか。

**石田** 当時は私もまだ不勉強でしたから、マニフェストとしては不完全なものです。最大の欠陥は、行政のスタッフを集めて書いたことです。本来であれば、候補者の個人的なブレンなど民間の知恵を活かしてつくり、当選したら、それを行政にぶつけることで行財政改革につなげることができます。さらに言えば、先般、奈良の市長選挙で、市民団体がマニフェストを作成して、それに共鳴する候補者を推そう、という運動が起きましたが、面白い試みだと興味深くその推移を見ました。

現職であっても、地域の大学の教授や弁護士、NPOの人々など外部の人材と連携を図ることが大切なのですね。

**石田** 首長は、どうしても現実のしがらみから抜け切れないところがありますから、学識経験者であるとかイデオロギーにとらわれない市民運動グループなど理論面のブレンとして原理原則を語る存在が必要です。その意見をうまく活かせば、日本の政治のレベルを上げられます。それに加え、首長は政治家としての感覚で一般の大衆の声なき声、サイレントマジョリティの意向をつかみ、それを合わせるかたちでローカル・マニフェストをつくるべきでしょう。

## 「不易と流行」のバランス

2003年の市長選挙におけるローカル・マニフェストの内容についてご説明ください。

**石田** 5つの政策について10の具体的事業を示しました。申し上げたように、つくり方こそ未熟でしたが、そこで示した方向性は正しかったと確信しています。また、市長として2期8年、自分なりに仕事をしてきましたから、その経験を踏まえ、これからやりたい

事業、やれる自信のある事業を書きましたので、かなり具体的なものにできたと思っています。自治体はその規模の大小にかかわらず、経済、福祉、環境など全世界に共通する多種多様なテーマを抱えており、ローカル・マニフェストに何もかも取り入れようとするれば、選挙公約としては分かりにくいものになります。立候補する自治体の規模にもよるので、あまり細かく、たくさんのごことを盛り込まず、絞り込むべきではないかと思えます。私の場合、教育と文化の二点にプライオリティを置いてつくりました。

教育についてはどのような施策を打ち出されましたか。

**石田** 「子どもたちに希望を与える教育の推進」ということで、具体的な事業としては、市内小中学校の30人程度学級の実現であるとか、幼保一元化を進め、同一カリキュラムによる質の高い幼児教育の実現を図っていくことを挙げました。

もう一つの柱を文化とされたのは。

**石田** まちづくりで大切なのは、そのまちの持つアイデンティティを活かすことで、それを失えば、住民はまちに誇りや愛情が持てなくなります。犬山は木曾川の流に古城が映える美しいまちです。その特色を活かし、文化でまちづくりをしていこう、と「観光都市から文化都市への再構築」という政策を打ち出しました。具体的には「東之宮古墳整備」や「犬山祭調査」といった事業です。私はまちを「シティ」でなく「ランド」という概念でとらえています。山川草木、大地、そして歴史を大切にしたい。土の匂いのするまちづくりをしたい。そのような私のパーソナリティを仕事に活かしたい、と考えています。

地域性を重視するという視点ですね。

**石田** 子どもたちの教育は、いわば未来をつくることですが、一方で過去からの連続

性も大切です。過去に住んだ人もこのまちを愛していた。先人たちが残してくれた犬山らしさがある。その先人の思いを断ち切って、今の人だけが幸せならそれでよい、というものではありません。また、そのような歴史認識も大切ですが、一方で、大都市の先端の文化を絶えず取り入れなければなりません。「不易と流行」という言葉がありますが、変わらないもの、変わるもの、まちづくりでは、そのバランスをとり、多様性を追求していかなければならない。その思いから「過去と未来のバランスの取れたまちづくり」という政策を打ち出しました。

城下町の景観保存などは今や観光の面でも重要性が増しているのでは。

**石田** 日本の中堅以上の町の大部分は城下町ですが、戦争中の空襲や戦後の開発で、伝統的な町並みはほとんど壊滅状態です。ところが犬山市は、幸か不幸か道路の拡幅事業などをあまりしてこなかったため、江戸時代の道がそのまま残っています。私は市長になると都市計画道路を撤回し、またマニフェストでも「城下町の再生」の事業を挙げています。

ヨーロッパのまちは歴史的景観を大事にしています。

**石田** それについては、犬山市にある博物館明治村の小沢昭一村長に随分とご教示いただきました。犬山市には87の登録有形文化財<sup>1</sup>があります。日本全体では4,609ですが、ドイツ、フランス、イタリアなどは数十万単位であるそうです。戦後、日本人は「古い物を壊して新しい物をつくるのが進歩だ」という方程式で、古い物は汚い物、暗い物と見なして、どんどん壊してきた。これまで愛知県のまちが戦後どんどん人口を伸ばす中、犬山市は自然公園法<sup>2</sup>の法律の網がかかっているため開発が難しいこともあり、「周囲から取り残された古くさいまち」という

1 登録有形文化財：文化庁が定めた文化財登録制度により、文化財登録された建造物のこと。平成8年10月1日に施行された文化財保護法の一部を改正する法律により、保存および活用についての措置が特に必要とされる文化財建造物を文部科学大臣が文化財登録原簿に登録する文化財登録制度が導入された。

2 自然公園法：昭和32年6月1日公布、同年10月1日施行。すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、国民の保健、休養および教化に資することを目的とする。自然公園として国立公園、国定公園および都道府県立自然公園を定義している。自然公園では、自然環境の保護と快適で適正な利用が推進されている。



イメージがありましたが、21世紀を迎え、伝統的な町並みが脚光を浴びています。里山にしても戦後の一時期、価値のない土地のような感覚ととらえられていましたが、今やその価値が再評価されています。そこで発想を逆転しようと、マニフェストでも『里山のまち犬山』を大切に」という政策を打ち出しました。

日本は戦後経済成長に邁進してきたが、価値観の曲がり角にきたということですね。

**石田** 特に、昨年できた景観法<sup>3</sup>は画期的です。今まで開発を止めさせる方法は住民の反対運動くらいでしたが、地域で景観法に基づく条例をつくれれば、法的規制が可能になります。現在、犬山市では景観条例の策定の準備を進めています。木曾川をはさんだ対岸にある各務原市の森真市長も景観を大事にしたい、ということですので、両市で同レベルの条例をつくるための共同研究に入っています。私は「それらの課題を先進的な施策でリードできるのは、大都市ではない。城下町や里山の美しさ、川や山の美しさを残す、われわれのような規模のまちだ」と思っていますから、ここに力を入れていこうと考えています。とはいえ、財源の問題があり、国が認めなければ成立しない

事業があることも事実です。やはり三位一体の改革を進めるべきで、とりあえず地方と国の税源を1対1の比率にすることです。そうすれば、交付税や補助金は自然に整理されていくはずですよ。

## 予算編成における有効性

マニフェスト事業の評価ではどのような方法をとられていますか。

**石田** まず、行政内部のチェックとして進捗状況を評価する会議を何回も開いています。また、市民にも評価をしていただくこと、公募の市民による行政改革推進委員会を組織しました。評価基準は行政の方でつくりました。「目的達成度」、「事業効果度」、「効率性」、「取組度」という四つの観点で事業を評価して、それを点数化し、事業の進捗度とコメントを添付するという手法です。評価結果は全戸配布の市の広報誌に掲載して公開しました(資料参照)。ちなみに、その広報誌も行政の担当者ではなく、NPOが作成しているものです。

ローカル・マニフェストの意義としてお感じになることは。

**石田** その可能性をつくづく感じるのは、政治と行政が一致する点です。選挙の時

の有権者との約束であり、それが評価され、公開されるわけで、行政運営に緊張感が出ます。

予算編成のプロセスを明確にし、事業の優先順位を明らかにできます。私はかねがね選挙のおかしさとともに、自治体の予算編成にも嘘臭さを感じていました。事業選択の基準が客観性に欠け、アバウトなのです。ある団体が毎年陳情に来るとか、あの議員が何度も質問するといった事業を優先的に予算化したりする。また、いったん予算を付けると削減するのが難しい。自治体には多くの事業がありますが、その必然性を一つずつ徹底的に追求すれば、行政がやらなくてよい仕事も多いはずですが、自治体の予算編成は積み上げ方式で、前例主義に陥りやすい。もちろんこの財政難だから、シーリングは決める。財政担当が全体の枠を決め、その範囲で予算編成をしても、来年度は5%絞らなければならない、となると全事業を5%ずつ削る。優先順位も何もない。役人に任せればどうしてもそうなります。ある事業を止める。ある事業を新たに起こす。その決断はトップダウンでしかできません。そして、その決断はマニフェストに書くことによって生き生きとしてくるし、実現が容易になるのです。例えば、私はマニフェストで人件費の削減など行政改革の推進を謳いましたが、そのような事業も書いておくことで実現に向かって動き始めます。また、マニフェストで謳ったことを優先的・重点的な事業として推進すれば、選挙と行政が完全に連動し、マニフェスト・サイクルを民主主義の原理にのっとった合理的な仕組みにすることができると思います。

地方議会の役割についてどのようにお考えですか。

**石田** 行政は地方分権の流れの中で自立しつつありますが、政治の世界はまだ全く

資料 平成16年度マニフェスト事業評価総括表(抜粋)

政策	マニフェスト事業			評価指標				総得点	コメント
	事業名	目的・内容	進捗率	達成度	効果度	効率性	取組度		
子どもたちに希望を与える教育の推進	少人数学級の実現・その他	子どもたちの学びを保障できる質の高い授業を実施するため、市費非常勤講師の採用による少人数授業・少人数学級を実現。市内小中学校での30人程度学級の実現。	100%	20	15	17	21	73	少人数学級導入に伴う効果や来年度以降の改善計画を、より明確かつ具体的に示すべき。
	幼保一体化	教育課程の共通化を図るため「同一カリキュラム」を作成し、保育園・幼稚園の区別なく保育を実施し、小学校教育との継続・連続性を図り、質の高い幼児教育を提供する。親育での視点から保護者指導の実施。	100%	20	18	18	19	75	事業の達成度は高く評価できる。今後は、更なる幼稚園と保育園の交流だけでなく、現状分析と改善点の抽出、父母に対する教育導入などの課題への取組に期待する。

(注)1 総得点は評価者5名の評価点の合計で最高100点、最低20点

(2) 評価者1人の採点は最高20点、最低4点

(3) 評価指標 ~ は各25点が最高で、5点が最低点

出所：『広報いぬやま』平成17年4月1日号8～9頁

3 景観法：平成16年6月18日公布、同年12月17日施行。都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定等を講ずることにより、国民生活の向上ならびに国民経済および地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

の中央集権で、率直に言えば、地方議員は国政選挙の集票マシンです。これまで、地方議員の最大の仕事は、自分達のポスト争いのようなものでした。ローカル・manifestoなどを契機に自己改革を進められていくことと思いますが、地方の政治家は自立し、真のローカルパーティをつくるべきでしょう。首長は直接選挙で選べますから、manifestoに書いておけば、議会改革に対してものを言えます。一方の首長については、そろそろ任期の限定の議論が必要だろーと思います。長くやれば、どうしても人事が固定化しますから。

## フェアな土俵を用意する

今後、ローカル・manifestoを普及させるためには、どのようなことが必要なのでしょう。

**石田** 現在、ローカル・manifesto推進首長連盟(6頁・註4参照)では、都道府県知事代表を岩手県の増田寛也知事が、町村代表をニセコ町の逢坂誠二町長が、そして市区長の代表を私が務めています。具体的な目標として公職選挙法の改正を掲げています。個人の名前でmanifestoを作成し、自由に配布できるようにしようということです。

現状としては公職選挙法に抵触しないよう候補者は苦勞されているようです。

**石田** 私が2年前に使った手は、選挙管理委員会が全戸配布する選挙公報の利用です。告示のときに立候補届と同時に選挙公報の原稿を選挙管理委員会に提出しますが、各候補者は与えられたスペースに何を書いてもよいことになっていますので、そこにmanifestoを書き込みました。全戸配布の選挙公報は、多くの有権者が投票の根拠とするものであり、特に知名度の低い人

に有利なものですので、首長によっては選挙公報を採用しない自治体もあります。現職として対抗馬にプレッシャーをかけようということなのでしょう。そのようなことをなくしていかなければなりません。

そのほか利用できる媒体として法定ピラがあります。選挙期間中、2号まで出せて、何枚印刷してもよいことになっていますが、あくまで政党や政治団体が出すものであり、特定の候補者の名前は書けない、とされています。私には「市民の会」という自分の政治団体があり、選挙のときは、「市民の会」として広報車を出したり、法定ピラをつくったりします。つまり、候補者個人の名前が入ってなくても、地域の有権者は「市民の会」のものなら、すぐに私のものだと分かるわけです。その法定ピラにもmanifestoを書きました。

いろいろ工夫を凝らさなければならぬということですね。

**石田** 日本の選挙は公職選挙法を前提として、いかにアイデアを出していくか、そのような知恵の戦いの面があります。「選挙屋」としてはそこに面白さもあるのですが、やはり真正面から政策の優劣で競う選挙をしていくべきです。

そのほか普及のための条件整備としてどのようなことがありますか。

**石田** 一つは公開討論会が必要ですが、それを成功させるためには主催者に力が必要。今、日本青年会議所がそれに取組まれています。素晴らしいことだと思います。

もう一つは行政情報の公開です。これについては岐阜県の多治見市が完璧な状態で実施していますが、選挙のとき、市役所に窓口を設け、行政の持つ情報を提供して新人候補にも同じ情報量を保証する。そのように現職の側にフェアな土俵を用意する



気持ちが必要。そのようなmanifestoのための条件整備が新たな選挙の文化をつくっていくはず。また、manifestoで競うようになれば、選挙資金はそれほどからず、誰もが立候補できる社会になります。そのことも選挙文化を成熟させていくと思います。

犬山市長

### 石田 芳弘(いしだ よしひろ)

1945年愛知県犬山市生まれ。1969年同志社大学商学部卒業。衆議院議員秘書(10年)を経て、1983年愛知県議会議員(以後3期)。1995年犬山市長に初当選(現在3期目)。地方からの教育改革に積極的に取り組む一方、ふる里に伝わる伝統文化や自然条件こそまのアイデンティティと考へ、文化力を活かしたまちづくりを進めている。現在、愛知県治水砂防協会会長、愛知県観光地市町村連絡協議会会長、文部科学省中央教育審議会臨時委員(教育家庭部会)、提言・実践首長会会長なども務める。ローカル・manifesto推進首長連盟代表発起人。著書に『君も市長になれ：犬山市長・石田芳弘の3000日』(全国書籍出版・2003)、『国の常識は地方の非常識』(共著/PHP研究所・2004)等がある。



石田芳弘『君も市長になれ：犬山市長・石田芳弘の3000日』(全国書籍出版・2003)、同『国の常識は地方の非常識』(共著/PHP研究所・2004)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

manifestoが築く  
真の民主主義  
～選挙のあり方を一変させるツール～

