

自治体予算編成過程の分類と新たなタイプの導出

～市民参加の新しいカタチ～

05601116 福島 江梨子

2005年に発表された松田の『自治体予算編成過程への市民参加』では日本における予算編成への市民参加の方法として3ケースが確認されている。第一は、既存の制度の説明責任の向上を目指して予算編成過程を公開するあるいはわかりやすい予算書を作成する鳥取県のケース、第二に、市役所とは別に市民が自治体予算全体の見直しと予算案作成を行う埼玉県志木市のケース、第三に、市予算のうちの一部を自治体内の地区に交付し市民が地区予算を編成する三重県名張市のケースである。

松田(2005)の調査では、次の3点の疑問が生じた。①2005年以降、鳥取県・埼玉県志木市・三重県名張市の自治体における予算編成の市民参加はどのように変化しているか、あるいは継続しているか、②松田(2005)の調べた自治体以外に新たな市民参加を行っているところはないか、③日本だけでなく外国ではどのような市民参加を実施しているか。本研究の目的は、これら3点を明らかにし、日本における参加型予算の改善案を提案することにある。

研究の結果、松田(2005)が調べた3タイプ以外に「1%支援制度」を実施している千葉県市川市が新たなタイプの参加型予算を行なっている自治体として導出された。また、ブラジルのポルトアレグレ市が日本と異なり実質的利益をあげている最大の違いは予算編成段階以前に「貧困者救済」のための予算編成であることを明確に打ち出している点であると考え、「日本においてもポルトアレグレ市の例に倣い、長期的かつ明確な目標を打ち立てて参加型予算に望むことが今後必要である」という結論に至った。

1. はじめに

松田(2005)の研究によると日本における予算編成過程における市民参加には主要なものとして3タイプある。第一は、既存の制度の説明責任の向上を目指して予算編成過程を公開するあるいはわかりやすい予算書を作成する鳥取県のケース、第二に、市役所とは別に市民が自治体予算全体の見直しと予算案作成を行う埼玉県志木市のケース、第三に、市予算のうちの一部を自治体内の地区に交付し市民が地区予算を編成する三重県名張市のケースである。

松田(2005)の研究によって2005年までの日本における自治体の予算編成過程の市民参加が3タイプあるということが発見されたが、①2005年以降、鳥取県・埼玉県志木市・三重県名張市の自治体における予算編成の市民参加はどのように変化しているか、あるいは継続しているか、②松田(2005)の調べた三つの自治体以外に新たな市民参加を行っている自治体はないか、③日本だけでなく外国ではどのような参加型予算を実施しているか、という三つの疑問が残されている。

本研究の目的は三点の疑問点を明らかにし、これからの日本における予算編成過程の市民参加の新たなアプローチ方法の提案を行うこととする。

なお、この論文における鳥取県、埼玉県志木市、三重県名張市の2005年までの記載については松田真由美(2005)による『自治体予算編成過程への市民参加』に多くの箇所を負っている。

2. 日本における市民参加の現状

以下の研究は2008年10月から2009年1月までに主にインターネットで自治体のホームページを利用して調べたものである。研究に取り上げている市町村(鳥取県・埼玉県志木市・三重県名張市を除く)の具体的な検索ワード「自治体」「予算編成」「予算編成過程」「情報公開」「情

報開示」「市民参加」「住民参加」などを組み合わせて検索した結果から、日本の一つの地域に偏りがないよう選択している。「住民」と「市民」、「住民参加」と「市民参加」は厳密には異なる定義をあてる場合もあるが、本稿では同義語として使用する。同様に、市民の「参加」と「関与」についても厳密には意味は異なるが、本稿では同義として使用する。)

2.1 既存の予算編成制度の正常化—鳥取県の予算編成過程の公開—

(1) 予算編成過程公開の背景と基本的な考え方

鳥取県では2003年度6月補正予算から予算編成過程をインターネットで公開している。そもそも鳥取県における予算改革についての基本的な考え方は「予算原理主義」である。これは、現行の予算制度を機能させることによって、現在の予算制度に関わる問題を解決しようとするものである。

そのため、近年、盛んな(第三者による)行政評価や部局への予算編成権限の委譲などの手法はあえて取り入れていない。

(2) 予算編成過程公開の仕組みと特徴

現在アップされている情報は2006年度9月補正予算から2009年度当初予算財政課長段階要求状況までの事業の要求書と財政課長、総務部長、知事のそれぞれの査定状況が公開されている(2008年12月21日現在)。公開されている項目は部局別予算額や各事業名と要求額・査定額にとどまらず、各事業の背景や目的、編成日程や事業概要、必要性¹、効果²、ゼロ査定、全体経費、財源内訳、事業不採択や大幅減額の理由までもが公表されていることが特

¹ここで言う必要性とは外部からの評価ではなく内部による評価をもとに作成したものである。

²ここで言う効果とは外部からの評価ではなく内部による評価をもとに作成したものである。

徴である。特に財政課長の段階から誰がどのような理由で事業を採択あるいは不採択されたのかという事業の取捨選択の過程とその理由が公開されるため、事業採択の理由と事業間の優先順位づけが県民の目の前に明白になるのである。

(3) 成果と課題

鳥取県の予算編成過程の公開の成果について主たるものは二点上げられる。一点目に西尾(2004)や田辺(2003)は、財政課長や総務部長の説明責任が重くなるなどの県民に対する説明責任が強化されたことを挙げている。また、早い段階から予算編成に対する県民の関心が増加したことも指摘されている。さらに、場合によっては広く県民の間で議論を巻き起こすことができるとしている。

二点目の成果はペーパーレス化による紙資源の削減である。予算編成過程のインターネット上での公開がなされる以前において、予算要求は膨大な紙が使われていた。そのため、片山知事の提案で2001年度補正予算から、庁内LAN内のデータベースを使用し、予算要求システムを作成することで、ペーパーレスで予算作業を行うことが可能となり、紙資源の削減と税の節約につながった。

そのほかに、データベースが全ての職員に閲覧可能であるため、全庁的な情報共有が進んだことも成果といえるだろう。

その一方で、当初の公開の目的であった「ブラックボックス化していた予算編成過程に県民の意見を反映させる」という観点からは十分な成果が上がっているとはいえない。西尾(2004)によれば、2004年度当初予算編成公開のページには18,000件以上のアクセスがあったにも関わらず、実際に寄せられた声は数十件である(鳥取県では予算編成過程における県民からの意見などを特別にパブリックコメントなどに掛けて問うているわけではない)。これは、たとえ予算編成過程を公開しても、それが直ちに県民の予算に対する意見の増加につながるわけではないことを示している。これに対して鳥取県では、2005年度当初予算からは財政課長要求状況から公開することによって公開時期を1月上旬から12月上旬に早め、予算案公表までに約2ヶ月間を確保することによって県民の声の増加を図っている。

(4) 考察

予算編成過程の公開は、代替案の作成や予算分析など予算過程への市民関与の大前提であり、情報公開の一環としてそれ自体でまず意味があるといえる。しかし、すでに見てきたとおり、公開するだけでは市民からの意見³がすぐに寄せられるとは限らず、また、出された意見がすぐに予算に反映されるとは限らない。

市民からのコメントや要望の数が限られてしまう理由としていくつか考えられる。第一に、第三者による評価情報が公開されていないため、事業の妥当性や支出の効率性を判断することができないことが考えられる。先に述べたように、鳥取県では政策評価を行っていない。これは、政策評価は県庁内ではなく、外部が行なうものであるとの知事の考えからである。(西尾2004:56)第二に、一個人では関心のある分野への予算配分とその問題点はある程度わかっても、他の分野の事業の妥当性を判断し、分野横断的な支出優先順位の変更についての代替案までは示すことができないことがあげられる。予算の追跡や政策評価⁴(パフォーマンス・モニタリング)は高度な専門能力と

資金が必要であり、一般市民が個人として何か提案を行うことは困難である。

片山知事は予算審議と監査という形でその役割を議会が負うことを期待しているが、現在一般的に見られる議員と住民意思との距離や議員の専門能力の現状では、実質的に評価機能が働いているとはいえない。この点において、他国の国家予算レベルで見られるように、第三者機関として政策評価を行なう能力と財力のある社会や研究機関が必要であるが、そのような能力を持った団体が存在しない地方レベルでは、予算編成過程の公開によって、分野横断的に支出の優先順位を変更させるまでに至る可能性は限られているといえる。ただし、新聞などのマスメディアが特定の問題について市民の関心を喚起することによって一定程度その役割を負うことが期待できる。

今後は公開する情報に予算編成の内容を判断するために必要な情報を含めること、公開した予算を査定してチェックする能力を市民社会の側にも形成することが求められる。今まで、予算編成にまったく関与していなかった市民にいかにも興味を持ってもらい、分かりやすく情報を提供するかは簡単なことではなく、今後の課題であるといえるだろう。

また、公開後の市民の意見表明によってどの程度まで予算案の変更が可能なのか、何を変更するのか、支出の優先順位なのか、事業予算額なのか、事業実施の手法なのか等の問題をクリアしていく必要がある。

さらにこの試みの持続性は知事能力とリーダーシップに大きく左右される。したがって、首長の交代によって公開の効果が一気に形骸化する可能性も避けるためには、公開と「市民の声」の反映の方法を制度として予算編成過程に組み込む必要があろう。

2.2 市民による予算案の作成—志木市の市民委員会による予算編成—

(1) 「市民委員会」の設置と「市民予算編成」導入の背景と考え方

市民参加による予算編成という新制度の導入によって改革を目指したのが埼玉県志木市である。志木市では一般市民で構成される「市民委員会」による予算編成を2004年度(平成16年度)予算から開始した。これは、市民委員会が市役所のつくる予算とは別に予算案を策定し、市長が市役所案と市民委員会案を比較検討して、最終的な予算案を議会に提出するという制度である。

市民委員会設置の目的は、市民及び市が協働し、市民自らが行政の運営に関して必要な提言や調査研究を行うことであり、活動の柱は自主的な調査研究に基づく提言と、行政からの検討依頼事項を市民の視点で協議することである(志木市ホームページ)。「市民予算編成」は後者の「行政からの検討依頼事項」に当たる。

委員は公募で募集され、応募者全員が選出されている。市民委員会は市役所の部局に対応して、企画、財務、健康生活環境福祉、都市整備、教育、病院、ITなどの各部会に分かれており、部会ごとに活動を行っている。

穂坂前市長は市民参画を「持続可能な自治体への転換」のためには不可欠なものと考えた。持続可能な自治体への転換のために、公共サービスの提供の分野においては、民間非営利団体や市民団体を「行政パートナー」として位置づけ、ともにサービス提供に当たる一方、市民委員会は「第2の市役所」として位置づけ、市政を共同で運営していくとしている。市政を共同で運営することによって、市民を従来の要望型から脱皮させ、肥大化した行政システムをスリム化していこうというのである。このような市民参画制

³ ここで言う「市民からの意見」とは予算編成に関して設けているパブリックコメントではなく、特に意見のテーマなどを設けずに実施したパブリックコメントのことをさしている。

⁴ 現在に至っても、決算後の政策評価は行っていない。(2008年

度導入の背後には、市財政状況の厳しさがある。「持続可能な自治体」といった場合、財政的に持続可能などという意味合いが強い。

(2) 市民による予算編成の仕組みと特徴

市民予算編成の第一の特徴は、市役所の予算案と別に市民委員会の予算案を作成する点にある。『志木市民委員会会報』第7号によると、具体的な予算編成作業は基本的には市役所の各事業部が予算要求の際に行う作業と同様である。まず、各事業について担当部署からの説明と個別事業調書の提示を受け、担当部署との質疑応答を行う。続いて、市民の視点から予算編成作業に取り組む。それまでの事務事業検証作業と異なるのは、各論併記ではなく、評価を結論し予算編成への方向性を示すことである。

また、2005年度予算編成では積算内容を検証した上で、増減についての積算コメントまで踏み込んで回答している(志木市市民委員会ホームページ)。

市民予算編成の第二の特徴は、市長による最終予算案決定前に「市民予算説明会」が開催され、市民出席の公開の場で市役所案と市民委員会案が提示され、市役所幹部との討論が行われることである。具体的には、予算の場合、まず部会長が編成した予算の説明を行う。次に、市の対応する部長が、説明のあった内容について見解を示す。さらに、その見解を聴いた部会長が再度発言し、部長も今一度回答する。このような、2往復のやり取りを、各部会15分ずつで行う。

会場に詰め掛けた、市民委員会や一般市民は、両者のやり取りを見ながら、配布された質問用紙に質問を記入する形で参加する。休憩中に回収され、休憩後に回答がなされる。

市民予算編成の第三の特徴は、最終予算案が議会に提出された後、市民委員会予算編成の最終結果について市民委員会に対して説明がなされることである。報告内容は、市長から最終結果報告の説明、個別事業別調書に書き込んだ予算積算へのコメントに対する担当部門・部署からの回答配布、提案が受け入れられたかどうか、どの事業でどのような考え方や方針の違いがあったのかといった市民委員会予算編成との相違とその理由について担当部門・部署からの説明である(志木市2005:13)。

(3) 成果と課題

市民予算編成の効果について、第一に、職員や市民委員会の委員の意識改革及び説明責任関係の変化が指摘されている。市民委員会会長は予算についての理解と、行政・市民間の理解が進展したとしている(志木市市民委員会ホームページ)。穂坂前市長は、市民委員会の意見のすべてが市民の声ではないが、役所でも議会でも言えないことを市民委員会であれば指摘できることがメリットであるとしている。

市民委員会として2004年度と2005年度の二回にわたり、予算編成の作成を行い、全くの素人として始めたにも関わらず2004年度の市民予算編成では、8事業で約1,510万円の削減、2005年度では22事業で約8,488万円の削減を行い、削減の額が大幅に増えている。同時に、市民委員会の影響力も増しているといえるだろう。これは、市財政の見通しが厳しい中、福祉のように今後も必要となる予算を確保していくと、削らざるを得ない部分については、市と市民委員会の間でも必然と意見の一致を見たため、という背景もある。

(4) 考察

行政による予算編成過程の公開とは異なる市民委員会による予算編成最大のメリットは、行政による予算案以外の対案を市民に示す点である。前節でも述べたとおり、一

個人ですべての予算案を精査することができない以上、社会が市民一人ひとりに代わって予算を精査することは意味があると思われる。

一方、優先順位の変更や社会的弱者への支出増加など実質的な予算に対する影響、つまり物理的利益については公開されている情報では報告されていない。事業の優先順位づけや分野を超えた予算配分の変更など予算に実質的な変化をもたらすことが困難であった点は委員自身によっても指摘されている(志木市市民委員会広報委員会2005:2-4)。

この問題は市民委員という組織があくまでも首長の諮問機関として行政による予算編成過程の一部として組み込まれており、また構成委員も選挙ではなく、公募で選ばれているために代表性がないことに由来するものと思われる。支出の優先順位決定の本質は、異なる価値観や利害の調整という側面を持っており、まさに「政治」の問題である。「市民の視点」といっても市民によって価値観や利益は様々であり、結局は政治という調整機能なしには実行できない。したがって、市民委員会による予算編成において「市民の視点」といった場合には、各事業の効率性という行政改革の視点からの検証となりやすくなる。

しかし、代表性がない市民委員会であっても、支出優先順位の決定まで行なうのではなく、一市民社会組織として支出の優先順位の変更を提案することは可能である。ただし、この場合には、提案する側に支出の優先順位決定にあたって一定の視点が必要である。例えば、「ジェンダーに配慮した予算」などである。市民委員会の場合、特定の政策方針の下に集まった市民組織ではないため、一定の政策を推進する観点からの分析は困難である。

有効な代替案作成のためには専門能力が必要である。また、予算説明会の実効性については、市側がより多くの情報を持っているため、市幹部への一般的な質問となる傾向があるとして、役所との間の情報の不均衡の問題も指摘されている(志木市市民委員会ホームページ)。ただし、このような反省がなされていること自体が、参加の過程において参加者が学習過程をたどっていることを現しており、参加市民の能力が形成されつつあるといえることができる。つまり、参加そのものに内在する利益については一定程度確保されているといえる。

しかし、市民委員会による予算編成は2006年度予算編成以降では実施されていない。2005年7月に市長が交代し、市民委員会が他の市民組織との関係で優遇されすぎており、市民委員会自体が特権化しているとの非難⁵を市民から受けた結果、市民委員会の扱いの方針が転換されたのである。方針転換の真の理由は定かではないが、代表性を持たない市民が独占的に役所から説明を受け、予算案の対案を作成し、市長に提出できるという仕組みは、民主的プロセスの観点からは問題があったと考えられる。

2.3 地区予算の編成—名張市の地域ゆめづくり予算制度—

(1) 導入の背景と考え方

一部の予算編成を市民に任せるといった試みが地区予算制度である。名張市は2003年より、「地域ゆめづくり予算制度」を開始した。これは各地区の地域づくり委員会による地域づくり事業に一括交付金を与える制度である。具体的には、市内を公民館単位で14地区に分け、各地区に地域づくり委員会を創設し、地域づくりのための事業を実施する、市は事業に対して一定の金額を交付するというものである。従来の地域向け補助金を一部廃止し、包括的な

⁵ 「住民は行政の担い手」『日本経済新聞』2006年2月1日

交付金制度として創設された。

「ゆめづくり予算制度」導入の背後には、それまで行政によるサービスが拡大する中で、受益は歓迎だが、負担はしたくないという住民の意識が高まる一方、厳しい財政状況の中で、行政にも限界があることを住民に理解してもらう必要があるという行政側の認識があった（松下 2004: 81）。亀井市長によれば、同制度の目指すところは、「自分たちの地域に必要な事業を住民自らが考え、優先順位も自分たちで決める地域政府⁶⁾」の創設である（浮田 2004: 90）。

(2) ゆめづくり予算制度の仕組みと特徴

ゆめづくり予算制度の最大の特徴は、これまでの補助金とは異なり、交付金の使途は限定されず、補助率もないことである。交付金の基本額は年 5000 万円で地域均等割（3割）と人口割（7割）で決定され、公民館の管理運営や公園管理など行政からの委託事業を受ける場合には別途加算される仕組みになっている。この制度では、交付金はやる気のある地区だけでなく、すべての地区に交付される。交付金の使途について制限を受けないというのは、国から地方への地方交付税と同様であり、補助金制度よりもより地区の自主性を重視した制度といえる。

第二の特徴は、制度の中心となる地域づくり委員会に実践機能と監査機能がある点である。地域づくり委員会は地域内の事業の検討、審査、決定、地域づくり事業計画の策定、事業実施のほか、決算、監査、評価、報告、公開を行なう（名張市ホームページ）。地域交付金を受け取るためには、地域づくり委員会は3ヶ年の「地域づくり事業計画」を策定し、市長に提出する。事業実施の翌年度の5月末日迄には、事業実績報告書（事業収支決算書を添付）を市長に提出し、地域づくり協議会が開催する交流会で事業実績を市民に報告する。また、地域づくり委員会の会議及び会議録は原則として公開される。この制度は実践機能を担う行政と監査機能を担う議会とに分かれている現行の地方自治制度とは異なり、一元制となっている。また、予算の実施機能も監査機能も備えているにもかかわらず、ほとんどの地区で委員が選挙で選出されていない。

第三の特徴は、地域づくり事業の立案・実施の核となる地域づくり委員会の組織形態に画一的な雛形を設けず、地域で決定できる仕組みにしている点にある。そのため、多くの委員会は、区長と各種団体の代表から構成されているが、中には、全世帯が委員会のメンバーとなっている場合、代議員制を導入している場合、外部監査委員を任命している場合などもあり、自治の仕組みそのものを住民の試行錯誤によって決定している（松下 2004: 86、浮谷 2004: 88）。

(3) 成果と課題

住民の主體的な活動、行政依存の意識は確実に変わってきている。また、優先順位や事業内容の決定及び実施の仕組みそのものまで住民が決定できることから、参加する住民の自治意識は向上し、活動すれば課題は解決できる、もしくは市がやるより早いという意識が醸成されてきた。同制度によって、住民のまち作り活動に対するモチベーションは高まったということである。

そのほかにも、人件費や管理経費を見直すとともに、投資的事業の抑制を進めることで、2003 年度から 2005 年度の3年間で約 41 億円の経費節減・抑制を実現し、経常収支比率など財政指標を改善することができた。

一方、地域まちづくり委員会の代表者で構成される地域まちづくり協議会の議事からはいくつかの問題が確認で

きる。第一に、参加者の固定化及び後継者不足である。第二に、広報誌が読まれていないなどの住民の無関心である。これに対して、事業に関わっている委員自身は、事業を実施する中で多くの人を巻き込んでいくことや地区の住民全員が参加できる事業を作っていくことの必要性を感じている。

ゆめづくり予算制度を開始してから 6 年が過ぎようとしているが、住民合意を得ることの難しさ、イベント主体の活動から地域課題解決型事業への移行は今後の課題であると言える。行政の画一的な事業ではなく、その地域の課題解決には地域住民の参画が不可欠であるが、住民同士でその必要性を訴えていくことは難しい。行政側としても、地域にマッチした複数の事業メニューを提示する等の支援も今後必要になってくると思われる。

(4) 考察

ゆめづくり予算制度は、地区住民自らが予算の優先順位および事業内容を決定できる権限を持つという意味で、住民の自主性がより尊重された予算制度といえる。ただし、市全体の予算編成における位置づけはあくまでも行政による予算案の一部であり、扱う予算も各地区3ヵ年で 1000 万円以下と小額である。

また、ゆめづくり交付金による事業内容の多くが住民交流会イベントやごみ対策、環境美化、防犯などこれまでの町内会活動の延長線上にあるのは地域づくり委員会の母体が区長会などの既存の地縁団体であったことにも関係する。結果、これらの活動に以前から関わっていた人々以外に大幅な参加者増を期待することは困難といえる。

一方、一部の地区では従来型の事業に加えて、特に子育て支援と高齢者福祉に関わるサービスも開始している。今後は、このような生活上のニーズの高い分野でサービスを提供することによって住民の関心が高まる可能性はある。

交付金の使途は自由とはいっても、実際には法律や規制によって交付金で実施できる事業の範囲や方法が限定されている。そのため、真の意味で地域の自己決定権を高めるためには、財源移譲に加えて権限の委譲が必要といえる。

ゆめづくり予算制度は、予算編成への市民参加というよりは、地域政府の樹立を目標にした地域内分権の例である。したがって、どのレベルの政府にも求められる「住民ニーズの吸い上げ」と「住民に対する説明責任と透明性の確保」という問題は地区レベルになったとしても依然として残る。

住民のニーズの吸い上げという点でも、住民に物理的に近いからという理由だけで地域づくり委員会が住民のニーズを自然と吸い上げられるわけではない。そこにはニーズの吸い上げ方法とニーズの優先順位付けという政治の問題は依然として残る。また、特に事業採択の決定権限を持つ地域づくり委員会の説明責任の確保も重要である。

しかし、このような試行錯誤の過程そのものが「各地域独自のしかし望ましい政治の仕組み」（岩崎 2003: 127）を生み出す契機となる可能性があり、長期的な視点からみれば住民の意思決定力を高めることになる可能性もある。

2.4 税の一部を市民が選んだボランティアや NPO 団体の活動に充てる—市川市の 1% 支援制度—

(1) 導入の背景と考え方

納税の意欲を高めるとともに、市民活動団体の活動を支援し、促進していくことを目的とした「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」（通称 1% 条例）が、平成 16 年度 12 月定例市議会で可決された。

個人市民税の 1% 相当分を、納税者自身（前年 1 月 1 日に市川市に居住し、前年度の個人市民税を納税していることが条件）が支援したいボランティアや NPO 団体をひとつ

⁶⁾ 「亀井利克市長に聞く」『月間ガバナンス』2004 年 2 月号における市長の発言。

選択し、支援活動費に充てる「市民活動支援制度（1%支援制度）」を平成 17 年 4 月より始めた。市川市では、ボランティア活動などの市民活動が非常に活発で、NPO 法ができてからは法人化する団体も増え、現在 92 の NPO 法人が市内に事務所を置いている（2008 年 9 月現在）。これらの団体は、行政の手の届かない部分、あるいは行政よりきめ細やかな事業、市民活動団体ならではの地域に密着した活動を展開している。しかし、これらの団体が設立目的に沿って十分な活動を展開するためには、財政的なサポートを必要としている場合が少なくない。行政が選んだ団体に補助金を支出するという支援の仕方もあるが、本来はこれらの団体を市民が支えるということが望ましいと考え、そのために市民が団体を選び、その団体に支援をするという制度である。

前述するように、市川市は市民活動が盛んだが、市民の市政に対する関心は必ずしも高くない。政治への関心度を測るバロメーターといわれる選挙の投票率を見ても、千葉市長が再選を果たした 2001 年 11 月の市長選挙は 25.22%と低迷した。有権者の 4 人に 1 人しか投票しないというのは、選挙離れが進んでいる都市部の中でもかなり低いほうだ。

そこで、市民の市政への関心を高めるとともに、納税者が支援したい市民活動団体を選択することで、これらの団体の活動に対する関心も高まり、団体も支援を得るためには活動をオープンにし、納税者の支援に応じていかなければならないという良好な関係が構築される。

つまり、この制度には単に市民活動団体への財政的支援ということではなく、協働の時代にあって、市民活動が多くの人に理解され、地域に根付いて、さらに活性化し、行政にはできないような事業を市民の力で展開してもらいたいという行政側の期待がある。

(2) 1%支援制度の仕組みと特徴

団体へ交付される支援金の上限は事業費の 2 分の 1 で、使途は事業遂行に直接かかる経費（講師料、会場使用料、設営費用、チラシなどの印刷費など）に限られる。団体の維持・運営などにかかる費用（人件費、食料費、事務所家賃、光熱費など）には使えない。また、補助金として交付するため、支援対象事業は単年度となっている。

平成 19 年からは納税していない人でも団体支援に参加できるよう、地域ポイント（注 3）による支援ができるようにするとともに、選択できる団体を 1 団体から 3 団体に拡大し、さらに、届出時期を納税通知書の配布時期と合わせるほか、届出書のはがきを導入するなど制度の見直しを行った。

注 3……地域ポイント制度とは市の指定するボランティア活動やエコロジー活動などに参加したり、市の e モニター制度でモニターになってアンケートに回答するとポイントがもらえて、そのポイントで市の施設（動植物園、[東山魁夷記念館](#)、[市民プール](#)）を利用できたり、[1%支援制度](#)の支援対象団体への支援をすることができたりする制度。

(3) 成果と課題

1%支援制度を実施してから、今年で 5 年目に入ったが、制度をはじめた年の 2005 年では 83 団体の応募であったが、2008 年の時点では 104 団体となり過去最高を記録した。また、団体の支援に参加する市民についてもこれまで毎年 5000 人台から 6000 人台の参加となっている。市民による支援額は、市民活動団体支援基金への積み立てを含め、初年度から 2008 年度までの合計金額で約 4,260 万円、平均すると、毎年 1420 万円の支援があるという状況になる。

2008 年には応募をした 104 団体のうち、新規の団体からの応募が 20 団体であるという状況から、この 1%支援制度が市民活動団体にとって資金的な支援とともに、市民活動の市民への PR や活動への理解、さらには参加につながっているという評価ができるだろう。

課題としては、一つ目に市民への更なる徹底した周知の必要である。2008 年度に実施した e モニター制度のアンケートにおいて 1468 人の方に本年度の 1%支援制度の参加の有無について質問したところ、「参加した」が 26%、「参加しなかった」が 74%と制度が 4 年目となった年においてもまだまだ制度の普及が進んでいないことを表している。

課題の二点目として手続きの簡素化がある。手続きの簡素化イコール多くの団体、市民の参加という面につながってくると言えるが、一方で、公金を扱うという面から厳密さ、正確さが要求され、また、各団体の事業の透明性ということも不可欠である。そのため、現行の制度はやや手続きが面倒になっているということもあるかもしれない。

(4) 考察

今まで取り上げてきた 3 タイプともっとも異なる点は行政が行う事業についての市民参加ではなく、ボランティアや NPO 団体へ予算の一部である個人納税の一部を当てるという点である。これは、ボランティア活動などの市民活動が活発な市川市ならではの市民参加といえる。

制度開始の初年度から応募団体も届出を行う市民も増加している。これは、若干ではあるがこの制度に賛同している人々が増えているということを表している。しかし、市民全体への普及率は高くない。制度開始から 4 年経ち、制度について知らないという市民は e モニターのアンケートによると 12%である（2008 年 9 月 20 日現在）のに、参加した市民は 26%に留まっている。

今後必要となるのは、制度について知っている市民に今度は参加をしてもらうことである。たとえば、この制度を説明するチラシや広報紙において、市民活動団体の支援という視点よりも納めた税金の使い道の指定という点に着目した 1%支援制度と税金の関係が一層簡潔に、市民活動への理解と参加という点において、引き続き市民活動団体や、その活動内容を年 3 回発行している情報誌や市のホームページなどで活動内容の取材や写真入の紹介などを行いより「見やすさ」「分かりやすさ」を追求した情報発信を行うことで、市民に参加意識を高めていくことが求められているだろう。

3. 参加型予算編成システムの分類と先行研究との比較

松田（2005）による分類

タイプ	代表的な県・市町村
I	鳥取県
II	埼玉県志木市
III	三重県名張市

松田（2005）の論では日本における予算編成課程への市民参加の動きをみると、主要なものとして 3 タイプあると述べている。タイプ I は、

既存の制度の説明責任の向上を目指して予算編成過程を公開するあるいはわかりやすい予算書を作成する鳥取県のケース、タイプ II に、市役所とは別に市民が自治体予算全体の見直しと予算案作成を行う埼玉県志木市のケース、タイプ III に、市予算のうち一部を自治体内の地区に交付し市民が地区予算を編成する三重県名張市のケースである。

本研究結果による分類

タイプ	代表的な県・市町村
I	鳥取県、千葉県我孫子市、京都府京丹後市
II	埼玉県志木市
III	三重県名張市
IV	千葉県市川市

本研究ではタイプⅠ、タイプⅡ、タイプⅢにおいては松田（2005）の論と市町村も特に変わりはない。

タイプⅣは本研究において新たに発見した予算編成過程における市民参加のタイプで、市民が納税した税の一部を市民自身が選択したボランティアやNPO団体などの非営利団体への支援に使用する千葉県市川市のケースである。

4. おわりに

自治体の予算編成過程における市民参加の動きはここ数年の間に普及してきたことであり、多くの自治体がまだその参加方法の模索段階にあるといえる。

また、今回取り上げた事例は財政圧迫による行政改革の必要性和自治の促進という文脈から出てきているため、予算制度全体の中での制度の位置づけやその目指すところが明確にされないまま実施している。その背景には、知事が選挙公約のPRとして公言したことから、他の都道府県、市町村が実施している手前、自分の市で行っていないのは見栄えが悪く、時代に後れているからという意識から追随する形で導入する自治体が少なくないということが本研究の過程で感じられた。

今後、予算編成過程への市民参加の制度を実効性あるものにするためには、まず、制度導入の目的と予算過程全体における位置づけを明確にしておくことが肝心である。それぞれの手法の導入には、その長所短所を見極め、目的に応じた選択肢の組み合わせが必要である。日本では単に自治体の財政圧迫による支出削減を目的とする自治体が多く、参加型予算編成の主役である市民の側には実質的な利益や改善が生じていないのが実際のところではないだろうか。

今までブラックボックス化していた予算編成の過程を公にすることは自体大きな進歩であり、市民がその過程に参加することは意味のあることだとは思いますが、市民自身に実質的な効果・影響や成果などが生じるとすれば、身近な事として、より積極的な参加が期待できるだろう。

ブラジルのポルトアレグレ市では1989年に市民を主体とした参加型予算を行なった代表的な市である。ポルトアレグレ市ではもともと代表民主主義、議会制民主主義が十分に機能しておらず、また、行政も十分なサービスを提供できていなかったという機能不全が背景にある。そんな中、労働党が今まで社会的に排除されてきた人々など社会的弱者の救済を最重要課題として参加型予算を行なった。具体的には次の3つの基準を基に何を優先するかを決めていった。①地域の優先したもの、②サービスあるいはインフラの不足の度合い、③受益人口の大きさ、である。当初、千人未満であった参加者もその制度が整備されるに従い、2003年の参加者は総勢5万人にも達した。

ブラジル・ポルトアレグレ市における参加型予算の主な優先課題は社会的インフラの向上で、道路の舗装や水道や下水道の普及、教育、環境、保健医療の分野である。道路の舗装拡大はスラム街や低所得者層地域を中心に行なった結果、1988年まで690キロメートルあった未舗装道路が2003年には390キロメートルに。水道の普及率は1989年家計の94.7%が2002年には99.5%に。下水道にいた

っては1989年時点で2%しか処理されていなかったが、2003年には27%まで改善された。教育の分野での成果としては、市政府が運営する初等教育施設（学校）、入学者数は、1988年の29校、1万7862人から、2003年の129校、5万8675人に増加した。

環境分野では、ごみの収集率が1988年の85%から100%となった。最後に保険医療分野では、市の予算に占める保健医療支出が1989年の10.9%から2002年には18%に増加した。

これらの成果は必ずしもすべてが参加型予算に帰するものではないが、参加型予算によって、住民、市民は日々の生活においてどのような問題、課題が存在するかを確認し、また、それらをどのように解決したらいいか、その方法を発見することを可能にし、これらを通じて生活水準、厚生⁷の向上を促進したことは間違いない。

ブラジルのポルトアレグレ市が日本と異なり実質的利益をあげている最大の違いは予算編成段階以前に「貧困者救済」のための予算編成であることを明確に打ち出している点であると考えられる。確かに、日本の場合は既に生活水準も高く、インフラも整っており、貧困者救済のような明確な柱を定めることは難しいかもしれないが、日本の場合はこれからの将来、少子高齢化が加速していくことが明らかである。少なくとも市長や知事の交代による短期的な期間で市民参加を行うようでは長期的な目標を立てて、成果を見出すことは困難である。ポルトアレグレ市のように数年後すぐに結果が数値として現れることはなくとも、将来的に数値が改善されることを目標に市民が同じビジョンを描いて予算編成に参加することができれば市民にとっても理解しやすく、より積極的な参加を期待できるのではないだろうか。

文献

1. 松田真由美.2005.「自治体予算編成過程への市民参加」, 財団法人とっとり政策総合研究センター編『トルクレポート』, No26, 155-165
2. 小池洋一.2004.「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算ーグッド・ガバナンスと民主主義の深化」『海外事情』第52巻第12号(特集 ラテンアメリカの変化と課題)、2004年12月.
3. 西尾浩一.2004.「鳥取県における予算編成過程の公開について」『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会、53-64
4. 田辺康彦.2003.「鳥取県における予算編成過程の公開」『地方財務』2003年9月号、129-140
5. 岩崎泰典.2003.「5章自己決定の制度」『講座新しい自治体の設計1 文献と自治のデザイン』有斐閣.
6. 松下栄子.2004.「名張市における「ゆめづくり地域予算制度」」『都市問題』第95巻第10号.
7. 浮谷次郎.2004.「「挑戦」自治体(33) 自主自立の自治体を目指しゆめづくり地域予算制度を創設ー三重県名張市」『月刊ガバナンス』2004年2月号.

⁷ 健康を維持または増進して、生活を豊かにすること。(広辞苑第五版より)