

自治体予算編成過程への 市民参加

【要旨】

本稿は、分権化社会ではこれまで行政の専権事項とされてきた予算編成過程へも市民が参加していくことが重要であるという認識のもと、現在実施されている予算編成過程への市民参加の手法を代表的な事例を取り上げて考察したものである。考察の結果、各事例における市民参加の形態および過程は様々であり、その成果も現在のところ、市民の意識醸成や透明性の向上という参加に内在する利益に留まっていることが明らかになった。今後、市民の意識と能力が向上してくれば、市民参加は予算に対してより実質的な変化をもたらす可能性があるが、そのためには、予算編成過程への市民参加の制度の導入目的や予算過程全体の中での制度の位置づけを明確にすること、また、制度導入の目的を現在のような行政の財政負担軽減から、弱者へのサービス提供への予算配分にシフトすることが必要である。さらに、予算編成の本質はニーズの優先順位付けと利害調整という政治の問題であると認識することとともに、集団としての市民社会の能力向上を図ることが必要となってくる。

客員研究員

松田真由美

はじめに

これまで代表制民主主義を補う形で政策形成・実施の各過程に市民が直接参加する機会がさまざまな形で登場してきた。1990年代に入ると、「協働」や「パートナーシップ」の名の下に、特に事業実施レベルでの住民参加や各種の自治体計画策定レベルでの市民参加¹が進んだ。これに伴って、これらの段階における市民参加のあり方やその方法について検討がなされてきた。

これに対して、ここ数年、市民参加の流れは地方自治体の予算編成過程へも及び始めている。このような動きの背景には第一に、住民の自治意識の高まりがあると考えられる。もう一つには、地方自治体の財政逼迫により、限られた財源で効率的・効果的な支出が求められていることが挙げられる。さらに、近年各地で明るみに出ている地方自治体の不正支出により、税金の使途に対する説明責任を求める市民の声の高まりがある。

住民に最も身近な公共サービスを提供しているのは地方自治体であり、そのサービス内容を決定する重要な政策が自治体の予算である。ここに住民の声が反映されてはじめてニーズに対応した公共サービスが可能となる。

しかし、予算編成権は行政の専権事項となっている。国際開発の世界では、自治体の予算編成へ住民が直接参加する動きとして、1990年代から実施されている参加型予算が注目を集めた。これは予算編成に住民が直接参加し、弱者に対する支出を優先させることによって貧困軽減をしようという試みである。これまで個別事業の実施において強調されてきた住民参加が、予算編成そのものにも及ぶという流れは、貧困削減の観点からも民主主義の深化の観点からも注目された（国連開発計画 2002）。

日本の地方自治体の予算制度では、首長が予算編成の権限を持ち、議会が予算案をチェックするという機能を果たすことになっている。しかし、多くの自治体では首長の提出した予算案が議会によって修正されることはほとんどなかった。したがって、予算編成については実質的には行政に権限が集中してきたといえる。

これに対して、近年、本来の議会の持つ機能を回復するために、様々な議会活性化の動きも見られる。一方で、行政府と議会という伝統的な代表制民主主義の仕組みだけでは、効率的・効果的な公共政策の実施と説明責任の向上を望むことはできないという認識の下、予算過程にも市民が関与する場を設定する動きもある。

今後進展が期待される分権化社会では、地方自治体が

住民へのサービス提供という点でより大きな役割を果たすことになる。その際、市民が予算に関わることは益々重要になってくる。市民は自治体の予算編成に対してどのように関わることができるのだろうか。本稿では、このような問題意識を念頭に、日本で現在、試みられている自治体予算編成過程への市民参加の代表的な事例から、予算編成過程への市民参加の現状の一端を明らかにし、今後の予算編成過程への市民参加のあり方を考える上での材料としたい。

自治体予算編成過程と市民参加

1 自治体予算編成過程への市民参加の必要性

現行の自治体制度では、自治体の首長が予算編成の権限を持っている（地方自治法149条2号）。現在の自治体の予算編成過程は次の通りである。一般的に、9月から10月頃に首長が予算編成方針を発表し、現場の各部課から予算要求が行なわれ、財政・予算担当部課がヒアリングを行い、首長と幹部が査定して決定される。こうして作成された予算案は12月頃に各部課に内示され、1月に復活要求と査定を経て、2月には予算案が決定される（天川、澤井、北村 2005: 12）。予算案は3月議会に提案され、審議を経て決議される。但し、自治体の予算編成過程の詳細は個別の自治体によって異なる。特に、住民からの意見等の収集や議会の各会派からの予算要望に関しては一部をルール化しているところもあれば、そうでないところもある。

現在の自治体予算制度改革の議論では、その問題点として増分主義などが指摘され、改善方策として枠予算制度など役所内での予算編成方法が変更される傾向にある。しかし、これは役所内での予算編成過程の問題であり、その前提として役所の各部局が住民ニーズを把握していることが必要である。確かに近年、住民のニーズ把握に当たってはアンケート調査の実施、パブリックコメント制度の導入、県民の声など様々な制度が実施されている。しかし、最終的にその結果が実際に予算編成過程で反映されるかどうかは、各部・課の管理職員と財政担当責任者の裁量にかかっている。

また、予算編成の前提となる計画策定の段階に市民が参加することができれば、予算化は技術的な問題であるから行政に任せておいていいのではないかという考え方もある。確かに理論的には基本構想、基本計画に住民のニーズが反映されれば、その具体化としての予算にはす

で住民のニーズが反映されていることになる。しかし、実際には各種の計画が住民のニーズを反映する形で作られる例は未だ少なく、また計画にあげられている事業であってもそれが予算の段階で実行されるとは限らない。したがって、市民は計画段階での参加によってニーズを反映させるだけでなく、予算が計画通りに編成されているかどうかを監視することが必要である。また、そもそも限られた財源の中で支出優先順位を決定するのが予算であるから、最終的には予算編成時にニーズを反映させることが大切である。しかし、既に見たとおり、現行の予算編成過程の中で、住民のニーズを吸い上げる制度を導入するかどうかについては各自治体の運用に任されている。

自治体予算編成への参加は、健全な財政運営という側面から見ても重要である。財政運営の観点から見れば、ニーズに応えるための事業が予算に計上されるだけでは不十分である。限られた財源を有効に支出するためには、市民が自治体の財政状況を把握し、サービスがコストに見合ったものになっているかどうかを判断しなければならない。具体的には、予算に経常されている事業の効率性及び効果、そして歳出のみならず歳入を含めた財政運営全体の健全性を判断するための情報があってはじめて予算全体の是非を総合的に判断することができる。

2 予算過程への市民参加の方法

それでは予算編成過程への参加にはどのような方法があるのだろうか。Robinson (2004) によれば、広く予算過程への市民関与には、予算編成や予算分析などの予算執行前の関与と、実際に執行された支出のチェックに対する関与がある。予算編成への関与とは具体的には、市民組織による財政の優先順位の議論への参加、資源配分に関する議員へのロビー活動、予算の代替案の提出などである。予算分析とは、宣言された政策方針やそのほかの優先順位に照らして予算の配分がなされているかどうかの精査を指す。予算執行後の関与として、予算追跡とパフォーマンス・モニタリングがある。予算追跡とは、議会で承認されたとおりに支払いがなされているかを精査することである。パフォーマンス・モニタリングは、支出による公共サービスの利用可能状況と質を精査することである。それによって公共資源が効果的に使用されたかどうかを決定することができる。最も一般的な予算過程への市民関与は予算編成や予算分析などの予算執行前の関与である。

また、予算過程への市民の関与の形態も、市民による直接参加から社会による予算のチェックまで様々な形態

がある。参加が制度化されている場合もあれば、散発的でインフォーマルな場合もある（国連開発計画 2002）。

予算過程への市民の関与の成果としては、民主的シティンシップ、説明責任、透明性の向上など参加そのものに内在する利益と、社会サービスや貧困対策プログラムなど貧困者を直接利する支出の増加など参加によって低所得グループに生じた物理的な利益がある。成果について得られる証拠はほとんどの場合、参加そのものに内在する利益に関するものと言われている（Robinson 2004: 6）。

以上のことをふまえて次章では、現在試みられている予算編成過程への市民参加は、予算過程のどの部分に参加しているのか、制度の導入によってどのような成果を挙げているのかを代表的な事例の文献を用いて考察する。

3 日本における自治体予算編成過程への市民参加の類型

日本における自治体予算編成過程への市民参加の動きをみると、主要なものとして次の3つのタイプがある。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ケースである。予算編成過程の公開は、ここ2~3年の間に鳥取県を初めとして、その他の府県や市町村でも試みが始まっている。わかりやすい予算書の作成も難解な予算を住民に理解してもらうための試みとして北海道ニセコ町などが始めている。また志木市では、住民とのパートナーシップによる行政運営の下、自治体予算全体の見直しと編成を市民が役所とは別に行なうという方法を開始した。三番目の、一つの自治体を各地区に分けて一定の交付金を与え、事業の執行と共に予算の使い道を決定するという地区予算制度は、これまでのコミュニティ政策の流れから自治体内分権の試みとして導入されている。

そこで本稿では、先に上げた3つのタイプのうち、代表的と思われる事例をそれぞれ取り上げ、その導入の目的、手法の特徴、成果を示す。第一の事例として、鳥取県の予算編成公開を、第二の事例として埼玉県志木市の市民委員会による予算編成を、第三の事例として三重県名張市のゆめづくり地区予算制度を取り上げる。

日本における予算編成への市民参加 参加型予算編成システムの模索

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

予算編成過程を公開する自治体は年々増加している。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。しかし、片山知事は当初、「最終的に予算案という形で責任をとるわけだからその途中経過を公表する必要はない」と考えていた。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。具体的には第一に、それまでの部局ごとのシーリング制度では不急不要の事業を温存させ、新しい行政需要に対応できないとして2000年度当初予算から撤廃した。また、これまで公共事業は、国庫補助事業については国の認証があれば全額、県単独事業については枠範囲内で部裁量性をとってきた結果、必要性の有無とは無関係な事業を実施することになったという反省の下、財政課職員による現地視察を通して公共事業の必要性を一件、一件審査する制度を2001年当初予算から導入した。さらに、ソフト事業や複数年に及ぶ事業の実施を困難にしている予算単年度主義に対しては、債務負担行為の活用や12月議会以前の繰越名許の議決によってその弊害を除去するように務めている（西尾 2004）。

近年、盛んな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。その背後には、評価は第三者が行うべきものであり、予算編成の徹底的な点検によって行政評価は不要との片山知事の予算原理主義に基づいた考えがある。

ところが、2003年5月上旬の知事記者会見において地元紙記者から「予算編成の過程も公開すべきではないか」との問題提起を受けて、その可能性についての検討することになった。公開に当たっての問題点は、以前は執行部が提出したものが修正されることなく、原案通り成立することが当たり前という認識があったことと原案の最終決定までの各段階での査定が変更になる可能性があることであった。しかし、予算を作っている最中の議論を公開することによって、これまで無関心だった県民の予算に対する関心が高まるとともに、財政当局もより説明責任が求められるため、よりよい予算編成ができるとの

考えに至り、各段階で査定の結果が公表されることに決定された（田辺 2003）。

（2）予算編成過程公開の仕組みと特徴

予算編成過程は2003年度6月補正予算からインターネットで公開され、2003年9月補正予算以来、現在まで全て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。当初、それぞれ要望書の公開は12月上旬、財政課長査定結果の公開は1月上旬、総務部長査定結果の公開は1月中旬、知事査定の公開は2月上旬に行われていた。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、事業概要、全体経費、財源内訳、事業不採択や大幅減額の場合にはその理由までも公表されていることが特徴である。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。その具体例として、2003年度6月補正予算にて高等学校へ冷房を導入するための予算要求について地元紙が報道したところ、県民の間で賛否両論が巻き起こり、議会の常任委員会が独自に学校現場視察することとなり、最終的に議会の全会一致で冷房経費は可決された例を挙げている。

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。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、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、すでに見たとおり、公開をするだけでは市民からの意見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、事業の効果などの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見解からである（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、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（パフォーマンス・モニタリング）は高度な専門的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的能力の現状では、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。但し、鳥取県の例が示すように、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、公開した予算を精査してチェックする能力を市民社会の側に形成することが求められる。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、知事的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 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

前章で見た予算編成の公開を行っている鳥取県の根本的な考え方が既存の制度を正しく機能させることによって予算改革を行うことを目指すのに対して、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ている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」とは、2001年7月に市長に就任した穂坂前市長が提案した「志木市市政運営基本条例」の第5条で保証されている市民参画のために必要な措置として設置されたものである。穂坂前市長は「市民が主体者（オーナー）であり、市長はマネージャー（市政代行官）」であるとの基本方針の下、「市民が創る市民の志木市」を市政の基本理念に据え、「志木市市政運営基本条例」を制定した。その第1条では、市民主体の自治の実現を図るという目的が設定され、第4条で市民との情報の共有を、第5条で市政への市民参画を保障している。

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なうことであり、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。

市民委員会は任期2年の無償ボランティアの委員で構成され、委員数は第一期（2001年11月～2004年3月）が252名、第二期（2004年4月～現在）が139名となっている。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、生活環境、健康福祉、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なっている。

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。それは「市民参画の大切さは、行政サービスのあり方や市の財政状況を理解していただき、経済の縮小が余儀なくされる少子高齢社会にあっても、市民の視点で、志木市を持続可能な自治体へ転換させていくことができると信じているから」（志木市市民委員会2004:2）とする発言に表れている。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という意味合いが強い。

穂坂前市長は財政的に持続可能な自治体運営のために、主に行政改革の観点から現行システムを変更することを目指しており、一連の市民参画制度も行政をローコストにすることに力点を置いて行政改革の一環として導入された。

(2) 市民による予算編成の仕組みと特徴

市民委員会の予算編成への関わりが始まったのは、2003年度からである。市民委員会はそれまで事務事業のゼロベース検証などを行っていたが、2004年度予算に向けて各事業部が予算配分額の枠内で自由に予算編成を行なう「部単位予算編成システム」が導入されたのをきっかけに、事業選択の際に市民意見を反映し、事業選択の判断材料にすることを目的として市が市民委員会へ予算編成を依頼したのである（志木市市民委員会広報委員会2004:2）。

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。具体的には、事業のわかりやすさ、事業の必要性、積み上げられた予算のムダを分析し、7つの事業区分（法定、義務、維持・管理、継続、政策、新規、建設）に従って、積算の増減の可能性を検討する。例えば、企画部会における2004年予算編成の場合、まず政策審議室8事業、秘書人事課7事業、情報課12事業、市民活動支援課10事業についての担当課からの説明を受け、質疑応答を通して現状と課題の抽出を行う。続いて、予算編成に対する重み付けを政策事業についてはその必要性、妥当性、適合性の観点から、また経常事業についてはその達成度、効率性、期待度の観点から5段階で採点し、評価コメント付している。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。つまり、事業の選択と事業の優先順位づけまで行なうのである。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）。

部会間の作業についての情報交換や共通する事項の検討、ITなどの横断的な事業についての調整は部会長会で行なわれる。市民予算書は最終的に部会長会査定を経てつくられる。市民予算書には積算金額と積算コメント、ランク付けがなされ、一部の部会では事業についての課題や対策について意見が取りまとめられ、提案書の形で市民予算説明会に提出される。市民予算書には新規事業や事業の再編の提案も盛り込まれる。8月末から11月末までの約3ヶ月間、各部会は5～10回の会議を開催し、約450の事業の予算編成がなされる。

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。

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）。

2005年度予算編成の日程

8月28日	市からの予算編成説明
9月～10月	各部会による予算積算、優先順位付け
11月	部会長査定、予算書作成
11月末または12月初	市民予算説明会
12月	市長査定
1月	予算案作成
1月下旬	市民委員会へ市長、各部より結果説明

（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およ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全部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。その例として市長や議長の公用車の廃止提言を挙げている（鳥取県企画部地域自立戦略課 2004）。

（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）。その理由として、委員の立場の違いや事業の重要性について委員間で意見の相違があったことが指摘されている。

この問題は市民委員会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。但し、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、「弱者の救済に重点を置いた予算」や「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。これは市民委員会のメンバー自身によっても認識されている。市民委員会の2006年度予算編成の反省（志木市民委員会広報委員会 2005: 2-4）の中では、素人の限界や研修の必要性が様々な部会から指摘された。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）。但し、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表しており、参加市民の能力が形成されつつあるといえる。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³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、代表性をも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。

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

市民による対案の作成ではなく、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の一部廃止し、包括的な交付金制度として創設された。

この制度は、2000年4月に誕生した亀井市長の推進する行財政改革の一環として位置づけられている。2003年3月に作成された「市政一新プログラム」では、自主自立の自治体をつくるため、協働、効率、自立といった観点から10項目にわたる改革基本項目が設定されたが、

「地域ゆめづくり予算制度」はそのうちの「市民主体のまちづくり行政の推進」に向けて設置されたものである。名張市の行財政改革の動きは、2002年9月に出された「財政非常事態宣言」及び2003年2月に実施された市町村合併の是非を問う住民投票で単独の道を選択したことを受けて促進されたものである。

この制度を創設するに当たって、市はまず、各地区で地域づくり事業を実施する「地域づくり委員会」を組織するため、全区長に対する説明会及び地区ごとの説明会を開催したほか、「出前トーク」やパブリックコメントも実施し、地区住民との議論を重ねた。それと平行して議会でも審議を行い、2003年4月1日、「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」が施行されるに至った。これを受けて、区長会や各団体の代表者などを中心に委員会の組織化に向けた話し合いが実施され、同年9月までに全地区で地域づくり委員会が設立された。また、同年11月には、各地区の活動状況や課題などの情報を交換する場として各地域づくり委員会の代表者で構成される「地域づくり協議会」が設置された。市では、情報収集や関係部局との調整、助言などの地域づくりを地区ごとに支援する「地域振興推進チーム」が作られ、地域づくり委員会、地域振興推進チーム、庁内各部局との連携調整を行う「まちづくり支援室」が新設された。

「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⁴」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尊重した制度といえる。

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カ年の「地域づくり事業計画」を策定し、市長に提出する。事業実施の翌年度には、事業実績報告書を市長に提出し、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）。

実際の地域づくり事業は、委員会の下にある部会で検討された事業が実施されるのが主流であるようだ。たとえば、浮谷（2004）が紹介しているつつじヶ丘地域づくり委員会の場合、区長会や社会福祉協議会、婦人会、PTAなどの各種地域団体の代表を中心とした役員会が各団体から出された事業を決定するという形になっている。事業内容は、夏祭りなどの住民交流事業、歴史研究などの教育文化事業、公園維持管理やごみ対策、防災防犯活動、高齢者の集いなどの健康・福祉事業等が中心である。

（3）成果と課題

ゆめづくり予算制度の成果について、導入から3年程度しかたっており、具体的な証拠は入手できなかったが、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するものと考えられる。

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。

（4）考察

ゆめづくり予算制度は役所の作る予算案への意見提出や対案提出ではなく、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、ゆめづくり予算制度は住民の自主性がより尊重された予算制度といえることができる。但し、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カ年で1000万円以下と小額である。

また、2004年度のゆめづくり交付金による事業内容の特徴は、そ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ということである。これ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が、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がある。

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。例えば、春日丘地区では公民館の運営委託の際に、利用料の原則有料化を提案したが、法律上困難として行政に却下されている。また、地域づくり委員会の中心となる公民館の館長の人事権が教育委員会にあるため、館長を地域で推薦しても最終決定権限は教育委員会にあることから、委員会は自主性を尊重されていないと感じている例もある。つまり、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移譲が必要といえる。

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「住民のニーズの吸い上げ」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。公民館の職員である「地域事務員」を採用する際に、試験せずに採用決定したため、地域コミュニティから苦情が出た地区があったが、これは現在の地方自治体と同様、職員の採用に関する透明性が求められた例といえる。

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。

まとめ - 予算編成過程への市民参加の現状と課題についての一考察

地方の自己決定権が増す分権化社会においては、地方自治体の予算への市民関与は益々重要になってくる。特にこれまで行政に実質的な権限が集中してきた予算編成過程への市民参加は限られた財源で住民ニーズを反映した公共サービスを提供するためには必要である。予算編成過程にも参加の場が提供されること自体に意味がある。

本稿では、予算編成過程へ市民が参加する新しい試みを紹介した。各事例の形態は様々であり、それぞれ課題も抱えているが、いずれのケースも首長のリーダーシップの下、予算に対する市民参加を進めることを目指している。現在のところその成果は市民の意識醸成や透明性の向上という参加に内在する利益に留まっているようだが、一定期間の経験を経て市民の意識と能力が向上してくれば、市民参加は予算に対してより実質的な変化をもたらす可能性がある。

予算編成過程への市民参加の制度が導入された背景には、地方自治体の財政危機がある。特に後者の二事例に関しては、行財政改革の一環として登場した。その背景には、これまでのように行政が住民すべてのニーズに対応することは財政上困難であるため、住民に協力を仰がざるを得ないという事情がある。また、行政の説明責任に対する関心の高まりの裏にも、厳しい財政についての住民理解の促進という意図があるように思われる。

本稿で見た市民参加の事例は、行政改革の必要性とそれと表裏一体としての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されている。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要である。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。

冒頭で述べたとおり、もともと海外において参加型予算が注目を集めたのは、参加型予算の結果、貧困者へ支出とサービスが増加し、その結果、貧困者の生活の質の向上が確認されたためである。但し、予算配分の変更が可能になったのは、制度を導入した地方政府が予算編成に当たって貧困者の生活改善を政策上の優先順位として明確に打ち出したためである。

格差社会が叫ばれる日本においても、弱者への資源配分とサービス提供がますます重要な課題となって来よう。今後は、予算編成過程へ市民が参加することによって、弱者のニーズを優先する予算配分が可能となる方向に制度が活用されていくことが望まれる。そのためには、市民参加による予算編成の目的を、コストダウンによる行政の財政負担軽減から、弱者へのサービス提供への予算配分にシフトすることを明確に打ち出す必要がある。今後、地区予算による事業を策定する場合にも、あたかも地区住民の間には経済的格差がないものとして行なわれる従来型のコミュニティ活動だけではなく、地区内の弱者のための事業も展開していく必要がある。

また、すでに考察したとおり、予算編成の本質は様々なニーズの優先順位付けと利害調整であり、誰のニーズをとりあげるかは政治の問題である。紹介した事例の導入目的は、行政改革と健全な財政運営に向けて住民の理解を促進し、住民の自意識を醸成することが中心となっている。今後、市民が予算編成過程に参加することによって住民のニーズの優先順位づけや弱者に対する物理的な利益をもたらすことを期待するのであれば、第一に「政治」の問題に向き合うことが必要である。

今後、主体性を持って実効性のある参加を実現していくためには、集団としての市民社会の能力向上を図ることが必要となって来よう。特に予算の代替案の作成や公共サービスの効率性、効果の精査を行なうためには専門的能力が必要である。予算が公開されても、市民社会がそれを理解する能力と是非を判断する材料を市民に提供できなければ、実質的な影響を与えることは困難である。今後は新たな参加の取り組みを通して、市民社会の能力が形成されることが期待される。

自治体予算編成過程への市民参加の動きは始まったばかりである。今後、地方分権が進み、地方自治体の裁量で決定できる財源が増加することが期待される中、市民意識の醸成や透明性の向上を図りつつ、地方自治体の予算編成自体に実質的な影響を及ぼすことができる仕組み

を積極的に構築していくことが真の地方自治確立への道である。

- 1 「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。
- 2 市民の「参加」と「関与」についても厳密には意味は異なるが、本稿では広く市民が影響を及ぼすという意味で同義として使用する。
- 3 「住民は行政の担い手」『日本経済新聞』2006年2月1日。
- 4 「亀井利克市長に聞く」『月刊ガバナンス』2004年2月号における市長の発言。

参考文献

(日本語文献)

- 青山彰久. 2004. 「住民自治の予算システム改革 現在と未来 「三位一体改革」の現実から考える」、『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会。
- 天川晃、澤井勝、北村喜宣. 2005. 『地方自治政策。自治体と政策』。
- 伊藤祐一郎. 2002. 『新時代の地方自治3 住民主体の地方行政システム』ぎょうせい。
- 今井 照. 2003. 「市民参加の論点」『住民参加の考え方・すすめ方』地方自治職員研修臨時増刊号74: 8-25.
- 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 分権と自治のデザイン』有斐閣。
- 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 三重県名張市」『月刊ガバナンス』2004年2月号。
- 「官を開く」取材班. 2006. 「住民は行政の担い手」『日本経済新聞』2006年2月1日。
- 肥沼位昌. 2004. 「財政情報公開の現状と課題」『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会。
- 小池洋一. 2004. 「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算 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。
- 国連開発計画. 2002. 『人間開発報告書2002 ガバナンスと人間開発』国際協力出版会。
- 小林良彰、名取良太(2004)「比較検討シリーズ事業別自治体財政需要 テーマ64 住民参加と情報提供 岡山県真備町」『地方財務』2004年6月号、214-232ページ。
- 榊原秀訓. 2003. 「第1章 住民参加の展開と課題」、室井力. 2003. 『住民参加のシステム改革』自治問題研究叢書、日本評論社。
- 志木市. 2005. 『広報しき』No.416 2005年4月号。
- 志木市民委員会広報委員会. 2004. 『志木市民委員会会報』第7号、2004年1月25日。
- 志木市民委員会広報委員会. 2005. 『志木市民委員会ニュース』No.3 1月号、2005年1月10日。
- 重森 暁. 2001. 『分権社会の政策と財政』桜井書店。
- 菅原敏夫. 2004. 「分権時代の予算制度」、『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会。
- 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ページ。
- 鳥取県企画部地域自立戦略課. 2004. 『第二回鳥取自立塾報告書』。
- 新川達郎. 2003. 「第六章 日本における分権改革の成果と課題」、山口二郎、山崎幹根、遠藤乾(編)『グローバル化時代の地方ガバナンス』、岩波書店。
- 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ページ。
- 西尾勝編著. 2005. 『自治体改革5 - 自治体デモクラシー改革 住民・首長・議会』ぎょうせい。
- 西尾 勝、岩崎忠夫編. 1993. 『21世紀の地方自治戦略2 地方政治と議会』ぎょうせい。
- 野村 稔. 2004. 「予算審議改革の視点」、『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会。
- 人見 剛. 2000. 『市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻 協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい。
- 福村一広. 2004. 「もっと知りたいことしの仕事」『都市問題』第95巻、第10号、2004年10月号、東京市政調査会、65-77ページ。
- 松下英子. 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。
- 森田朗編. 2003. 『分権と自治のデザイン ガバナンスの公共空間』有斐閣。

(外国語文献)

- Robinson, Mark. 2004. Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance -A Background Paper. Institute of Development Studies.

参考ウェブサイト

志木市ホームページ:

<http://www.city.shiki.saitama.jp/html/topics/shiminiinkai.html>

志木市市民委員会ホームページ:

<http://www.shiminiinkai.jp/new/new.htm>

鳥取県庁ホームページ:

<http://www.pref.tottori.jp/soumubu/zaiseika/yosanhensei/>

名張市ホームページ:

<http://www.city.nabari.mie.jp/>