

なぜ日本に参加型予算が普及しないのか

大山研究会

- I 序論
 - 1 はじめに
 - 2 定義
- II リサーチクエスチョン
- III 先行研究
- IV 論文の意義
- V 仮説、検証方法
- VI 日本における事例
 - 1 予算編成過程の公開
 - 2 市民委員会による予算の対案編成
 - 3 1%支援制度
 - 4 地方自治体に予算を交付
 - 5 予算前にNPOなどの市民活動団体から事業提案を受ける
- VII 行政へのアンケート
 - 1 アンケートの概要
 - 2 アンケートの調査結果
 - 3 Q16とQ17による分析——2つの「普及しない理由」
 - 4 統計分析に基づく考察
 - 5 本章の要約
- VIII 終わりに

I 序 論

1 はじめに

本稿は、日本での参加型予算の現状を調査、分析し、今後の日本における参加型予算のあり方を検討することを目的とするものである。

今回、「参加型予算」というテーマを選んだのは、日本の地方公共団体における財政難や、グローバル化などによる市民の価値観の多様化に対応する手段として、行政と市民が協働して行う「参加型予算」は一考の価値があると考えたからである。

日本の地方公共団体の多くは財政力が弱く、高齢化や人口流出の進行によってさらなる税収の減少も懸念される。しかし、少子高齢化によって医療や介護、子育て支援などの社会福祉関連分野での行政の果たす役割は大きくなり、この分野での歳出は増大することが予想される。このような厳しい財政状況下で、限られた財源をどのような使途・配分で使うのか、行政側と市民が協働して決定することや、その使途・配分に対する市民の納得をえることはますます重要となってくるだろう。

2 定 義

参加型予算にはさまざまな形式のものがあり、それぞれにおいて、市民が関与できる予算の額や割合、討論や投票等の参加の方法などが大きく異なる。本稿においては、参加型予算を「市民参加の一環として、市民が行政の予算編成に直接関与すること」と定義づけたい。

参加型予算を「市民参加の一環」であるとしているが、「市民参加」の定義としては、高橋・佐藤(2013)による、「市民参加とは、市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対して、何らかの影響を与えようとする行為である」との定義を用いたい。

本稿のテーマを市民参加の中でも参加型予算に絞った理由としては、参加型予算が最もダイレクトに市民の意見を反映する手法であり、財政管理という行政での重要課題にもかかわると考えるからである。

また、参加型予算と市民参加の定義における「市民」については、「地域社会を担いえる、自立した主体」とする。

Ⅱ リサーチクエスション

我々は本稿において、リサーチクエスションを「なぜ日本に参加型予算が普及しないのか」と設定し、研究を進めることとした。

当該リサーチクエスションを設定した理由は、海外に比べ、日本では取り組みが進んでいないためである。日本ではそもそもあまり導入されておらず、導入されていても範囲が限定的であるといえる。では、なぜ取り組みが進まないのか、そもそもどれくらい普及しているのかを、日本の自治体に参加型予算の認識・現状を問うたアンケート調査と、代表的な日本の事例を分析することによって紐解きたい。

Ⅲ 先行研究

・兼村高文、洪萬杓「住民参加型予算の現状と今後——日韓の事例を中心に——」

各国の参加型予算は、導入契機についてみれば主に政治のイニシアティブによって始められていると筆者は考える。世界で最初に参加型予算の導入を行ったポルトアレグレ市の例では、市民を予算編成過程に参加させることで労働者党の市長として有権者の支持を固めることが目的であった。また、韓国の大統領令で始まった住民参与予算制も、政治的な思惑が働いていた。それゆえに、参加型予算は市民が行政とのパートナーシップで導入し、運用しなければつねに政治的な思惑で利用されることになることが課題である。

参加型予算は、その目的からすれば、全市民に参加できる機会が与えられている、予算編成過程に直接関与できるよう制度設計されているのが望ましいであろうが、それは不可能に近い。だからといって、特定の市民によって決められることになれば、それこそ代表制民主主義を歪めかねない。これに対しては、手続きの問題もあるが、ミニ・パブリックスによる参加も今後は検討すべきであると筆者は考えている。また、市民の参加型予算への関与の度合いについては、直接の関与が望ましいのであるが、使途の関与にしても問題は予算総額のどの程度まで参加型予算で決めるのが重要なポイントとなってくる。参加型予算の意義は、市民が直接に予算編成過程に参加して予算を決めることも確かに重要であるが、代表制民主主義を補完するツールとして持つことにある。そのためには、市民が

「参加」して表す意思は、“真の意思”でなければならない。市民の参加型予算に対しての関与の度合いについては、直接の関与でも使途でもどちらでもよく予算に「関与」できるツールが必要ではないかと考えられている。

・兼村高文『市民参加の新展開：世界で広がる市民参加予算の取組み』

公共圏のガバナンスにおいて代表制民主主義を維持しつつ、政治・行政が市民と責任を共有しながら公共圏の意思決定に参加する仕組みを著者は「市民参加予算」を通して論じている。事業の結果に対する評価よりも前の段階である、その事業を選択する段階の予算編成ないし計画策定を評価するほうが有効であるように思えると述べている。市民参加が活発になり制度化されてくることで、行政や社会に実質的にも影響力を持つことがあるとし、その理解のために“参画”と“自治”の視点が取り上げられている。

日本では、先進的と言われる自治体では限られた範囲内で行政から市民への権限委譲が実現しているところがある一方、いまだ形式的な情報開示や一方的な市民相談にとどまる程度のところもある。こうした違いは首長の取組み姿勢や市民側の意識の差によるところが大きい半面、現状として行政権限は国から地方への義務付け等多く残されており、地方の裁量で決定できる事務は限られている。こうしたことを踏まえると、市民参加には限界があるのではないかと述べられている。

今日の市民参加は、討議デモクラシー論という市民社会での対話（討議）を通して議会（政府）とのより良いコミュニケーションを図ろうとするものが説得的に説かれている。これは今日の市民から離れてしまった代表民主主義の欠陥を市民参加による直接民主主義で補完する考え方として提示され、この討議デモクラシー論を空論で終わらせないために実施された実験がある。討議型世論調査、計画細胞会議、市民討議会、コンセンサス会議、市民陪審、市民参加予算の6つの事例が紹介されており、これらの特徴は市民側の討議を無作為抽出で選んだ参加者に課題について中立的な情報をもとに意見交換してもらうことで、そこから真の民意を探る点にある。しかし実践に際してどれも手間と費用がかかる。これらのコストに合うメリットをより説得的に説明するのが次のステップで求められてくることが考えられる。

・なお、本リサーチクエスションに対しては、普及理論も有意義であるが、他日に期す。

IV 論文の意義

本研究の新規性について説明したい。先行研究では、参加型予算を普及させるにはどのような改善が必要であるのか、ということに着目し検討されている。しかし、本研究では、そもそも日本に参加型予算が必要なのかという点から検討を加えた。また、無作為に抽出した日本全国450の自治体に対して、アンケート調査を行った点も、新たな試みである。

V 仮説、検証方法

仮説

リサーチクエスションの「なぜ日本に参加型予算が普及しないのか」に対して我々は「日本の行政と市民は、予算編成に市民の意見を直接反映する必要があると考えていないため、参加型予算が普及しない」という仮説を設定し検証することにした。

検証方法

- ・無作為に抽出した日本全国450の自治体に対して、アンケート調査
- ・参加型予算を導入している、または導入していた日本の自治体に対してヒアリング調査

VI 日本における事例

この章では、参加型予算というものが実際に、どのようにして取り入れられているかを見ていく。日本の参加型予算は、これまで行われたもの、現在行われているものを含め、5つに分類することができる。(鈴木・松原2011、p. 2)

- 1：予算編成過程の公開
- 2：市民委員会による予算の対案編成
- 3：1%支援制度
- 4：地方自治体に予算を交付
- 5：予算前にNPOなどの市民活動団体から事業提案を受けること

ここから、これまでの日本では、参加型予算が初歩的な段階にとどまっていることが読み取れる。これこそ、我々が日本における参加型予算があまり普及していないと考える要因の1つである。では、それぞれについて、どのような経緯で導入され、現状どこまで普及しているのか。普及していないとすればそれはなぜなのか。この5つの分類に対応する事例について、詳細に説明することにしよう。

1 予算編成過程の公開

まず、予算編成過程を公開している鳥取を取り上げる。鳥取県が予算編成過程の公開を始めたのは、平成19年であり、鳥取県民の開かれた予算編成を行うべく、編成過程の総務部調査艇が終了した段階での概要および査定状況が、県の公式HP上にて公開されている。

また、鳥取県は平成22年9月、財政課・県政推進課の下、「政策主導型」予算編成に向けて出された、予算作業の省力化と政策戦略会議¹⁾の実現のためのガイドラインも公開している。そこでは、予算要求作業の多忙によって現場の声が聞けないこと、県政の方向性をつかめないこと、施策を練る時間がないこと、有力者絡みなど困難な事業は必要性に関わらず要求せざるをえないという当時の現状・課題に対する処方として以下のような予算決算作業の簡素化の試みを実施したとある。

- 決算統計業務の大幅縮減（第5表作成作業廃止など）。
- 決算における「予算の執行実績」表の作成廃止。
- 決算見込（12月実施分）の事業毎不要額調の廃止。
- 公共事業等施行状況調の簡素化。
- 公共事業事前審査での業務縮減（進捗調整の復活禁止）。

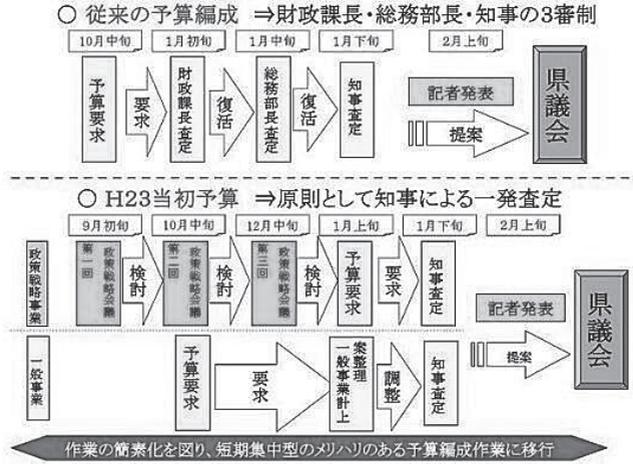
この結果、予算編成は平成22、23年で大きく改められた。変わる前の平成22年までの問題点を4点取り上げたい。

まず、図1からもわかるように、予算要求において、最大2回まで復活要求が可能なシステムである。安易な「復活要求」によって、要求本数が増え、要求・査定作業の手戻り、長期化につながり、要求側・査定側の作業量や無駄な資料が増大するのであった。

次に、要求書締切が11月上旬である一方で、各部局等での検討の本格化は、年明けとなるため、検討時間が不足しやっつけ仕事になりがちであったことである。

さらに、次年度の戦略の方向性について、幹部間で共通理解を図る機会がない

図1 平成23年以前、以後の鳥取県における予算編成過程の比較



出典：鳥取県ホームページ「鳥取県予算編成の流れ」²⁾

ことも課題であった。即ち戦略的課題の推進を後押ししたり、県庁全体を横串的に調整したりする機能が働いていない。

最後に、A事業、B事業の分類は、主に財政課長聞取が必要か否かで事務的に分類しているに過ぎず、新規・戦略的事业と直接には連動していないという問題があったとしている。

そして、平成23年からの変化は、議論を重視した“省力型査定”制度を導入していったことである。この新たな予算編成によって、政策の企画立案機能の充足が図られるようになったのである。

しかしながら、当然この“省力型査定”制度の実施にあたっては課題もあり、それも公開されている。第1に、現実の予算要求に当たり、何を知事要求とするのかという判断に迷う場合が想定されることである。すなわち、課長聞取時や総務部長事前調整時での振り分け作業が必要となるのである。第2に、段階型要求・査定でないため、県民等に情報公開が退化したと映ることが懸念されることである。これには、次年度の目玉事業は殆ど1月以降の要求となるため、「政策戦略会議」や知事会見などを通じた情報提供を積極的に行うことが必要となるのである。第3に、要求の全体像が見えない中で、既存事業の見直し（スクラップ）

の意識が希薄になることが懸念されることである。これに対しては、サマリーレビューや事業棚卸しを通じた見直しの徹底や要求の全貌が判明した時点でのチェックが必要となるのである。

このように、従来までの予算編成に伴う問題点を踏まえた上で、新たな導入を具体的にするだけでなく、それに伴う課題までもが、市民に公開されているのである。

2 市民委員会による予算の対案編成

続いて、2つめの分類にあたる、市民委員会による予算の対案編成については、名古屋市の調査を行った。

〈愛知県名古屋市「地域委員会」〉

目的、成果、改善点について、名古屋市役所の職員にメールでヒアリング調査を行った。

・地域委員会を導入した目的、考案者

河村市長が実施開始。地域課題及びその解決策について検討し、そのために必要となる市の予算の一部の用途について提案等を行うことにより、地域の意見及び要望を行政へきめ細かく反映させること、地域内分権による住民への参画を図ること及び地域コミュニティの更なる活性化を図ることを目的とする。(名古屋市地域委員会のモデル実施に関する要綱第2条より)

・活動期間

第1期：8モデル地区で実施(平成22、23年度の地域予算案編成)、第2期：7地域で新たなモデル実施(平成25年度の地域予算案編成)

・実施概要

「モデル地域の選定方法は、1区1地域で、申請者は学区連絡協議会または30人以上の住民の連署をもって、学区連絡協議会の推薦か協議を経た者。申請に当たっては、解決したい地域課題が明確であること。書類審査及び申請者へのヒアリングを実施したうえで、市長が選定。公募委員(立候補者から住民が投票)と推薦委員(学区連絡協議会推進者に対して住民が信任投票)で構成され、任期は2年間で報酬なし。予算は、人口規模に応じ、500万円～1500万円。委員で決定した地域予算の用途は、市の予算案の一部として市長が議会に提案し、予算成立後、市が執行。」³⁾

・参加率

「地域委員会のモデル実施地域の申請は、12月17日から始まり、9区15地域に出されたが、最終的には、北区から出された申請書が取り下げられ、各区1地域に地域が絞られたため、8区8地域でモデル実施。公募委員は全体の委員数40人に対して64人が立候補。また、投票人として申請した住民は、全体で対象者の10.6%だった。立候補者数と定数が同数だった2地域で信任投票となったほかは、選挙が行われた。選挙期間中には、各地域で立候補者の公開討論会を実施。投票は郵送で行われ、2月27日に開票。公募委員40人と推薦委員32人が選ばれた。投票率は対象有権者の8.7%だった。」⁴⁾

・成果と反省点

モデル実地を行った結果、住民の新しい視点からの取り組みや、従来から行われてきた地域活動の充実・強化を図る取組みなど多様な事業が提案・実施された。

・名古屋市の地域組織の現状

「名古屋市区政協力委員規則第1条「市区政に係る情報を住民に伝達し、住民の市区政に関する意見を反映させるなど、市区及び住民相互間における連絡を密にし、もって住民の市区政への関心を深め、市区政への積極的参加を期するため」区政協力委員を置いている。地域組織として重要なものとして学区連絡協議会がある。学区協議会は学区ごとに置かれている。区政協力委員制度は、1968年以来40年以上続いてきたものだが、制度の空洞化も指摘されている。」⁵⁾

3 1%支援制度

1%支援制度とは、地方自治体の市民が納税額の1%を市民自らが支援金として振り当てる制度である。制度を最初に導入した市川市の事例を調査した。

・導入目的

市川市ではハンガリーのパーセント法⁶⁾をもとに平成17年4月から「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」の名で1%支援制度が導入された。同条例第1条によればこの制度導入の目的は、

「納税者が選択する市民活動団体に対し、納税者の個人市民税額等を考慮して定める市川市市民活動団体支援金を交付する制度を設けることにより、市民の納税に対する意欲を高めるとともに、市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資すること」⁷⁾

である。

・制度概要

制度の仕組みとしては、支援金の交付を希望する市民活動団体が活動計画を市に提出する。市の審査会で計画の審査が行われ、定められた要件を満たしていると公開される。一方、市民は支援したい団体を選択し届出書を提出する。その結果を集計し、団体ごとに支援者の人数やその納税額の1%分の総額等を公表し、各団体へと支援金が交付される。各団体は事業完了に際して市にその詳細を報告する義務がある。また、市はその内容を公表するとともに再度審査会を通して支援金の確定し団体へと通告する。団体がその額に基づいて概算払いの精算を済ませると、支援金交付の一連の流れが完了となる。

・状況

納税義務者に占める市民の支援制度への参加率はおよそ2~5%程度にすぎず、参加率が大幅に増加するという事はなかった。金額の面から見ても、交付申請金額に対する実際の支援金総額の比率は50~60%にとどまるという結果であった。結果的に平成27年度に制度は終了することとなった。

・成果

市民活動団体側から見た成果を考察してみる。制度の最終年度である27年度の137団体のうち、希望申請通りの金額を交付された団体はわずか41団体である。交付申請額に占める交付決定額の割合が最も高い(約63%)25年度であっても127団体のうち42団体にとどまる。団体が申請する金額が適切でないという可能性もあるが、データから判断すれば団体が満足する支援は行われていないと言える。従って「市民活動団体の支援及び促進」という点は十分になされていないだろう。

制度導入の目的である市民の納税意欲や市政への関心の度合いについても、制度の参加率は納税義務者のうちの2~5%であり、これは初めから市政について積極的な市民が制度に参加したにすぎないのではないだろう。

次に市川市民の市政・県政への関心の度合いについて見てみる。千葉県HP⁸⁾で公表されている千葉県知事選の市毎の投票率を見てみると、平成17年3月が投票率36.20%で県内市町村中ワースト2だったのに対して、29年3月は投票率26.10%でワースト4という結果であった。この年の県知事選は市平均30.83%、県平均31.18%と千葉県全体としてかなり低い投票率ではあったが、その中でも市川市民の投票率は低い。一方、市川市の市長選挙の投票率(市川市公式Webサイト上で公表)は平成17年が24.64%、21年29.95%、25年21.71%、29年

30.76%、30年33.97%という推移を見せている。制度継続中の25年に21.71%というここ5回の中で最低の数値をたたき出している。また、近年は30%を超えているがこの2回は支援制度終了後に実施された市長選挙であり、やはり制度の導入によって市川市民の帰属意識が高まったとは言い難い。

4 地方自治体に予算を交付

地方自治体（地区）に対し、予算を交付する制度により参加型予算に取り組んだ事例として、名張市の「ゆめづくり地域予算制度」を取り上げる。

・目的

地域が主体的、自立的な取り組みを行うことができる予算づくりを目的として、世代交代を機に就任した亀井利克市長のもと、「市政一新」を掲げて大胆な行財政改革に取り組んだ。その一環として、導入。

・実施概要

市を15の地区に分け、全体金額は3500万円を基本額とし、これを15の地区にわりふる。また、これに加えコミュニティ活動費、特別交付金を地域ごとに異なった金額を交付する。この予算をもとに自治体はそれぞれの委員会で予算案を制作、市に提出を行い、監査を行うがその用途は自治体に任されている。

また、地区の枠を超えた事業を展開するために、様々な協議会が作られ、このための予算も名張市は「ゆめづくり協働事業提案制度」として平成24年度から推進している。

・導入における賛否

協議会設立にかかる規約や組織構成などについては、行政からは具体的なものが示されず、地区ごとで住民が自由に考えてつくってほしいという依頼だけだった。そのため、区長は、全員大反対した。行政からのほとんど丸投げに近い導入姿勢のため、自分たちの責任が大きくなってしまふという不安もあった。

第1回目の議会では保留となったが、亀井市長の積極的な動きにより次年度の議会で可決された。初期においてはその使い道や、どのような運営を行うかなど協議会においても戸惑いの声が大きかった。

・導入以後の改善点

制度創設から6年後の平成21年3月に見直しを行っている。具体的には、平成17年に制定された名張市自治基本条例第34条を受けて都市内分権の方向性を示す新しい条例「地域づくり組織条例」を制定し、以下の2点について見直しを行っ

た。

- ①区長制度の抜本的な見直し…昭和31年に制定された「名張市区長設置規則」を廃止。(市長が区長を委嘱し、区長個人に委託料を支払うという上下関係を解消。)
- ②それぞれの地域内の組織を基礎的コミュニティ(区や自治会と地区公民館を単位とする地域づくり組織(=地域づくり委員会)に整理し、地域の活性化と都市内分権を推進。

・状況

平成29年度においては、これに使われた予算は4242万4264円、名張市の全体歳出は263億4100万円である。

固定資産税に独自税である都市振興税を課しているなど、夢づくり地域予算制度導入後も、15年以上にわたり財政難や財政硬直化、市内の公共設備への投資不足が続いていることが課題である。

・成果

- ①全体的に防犯・防災を意識する動きが強まった。
- ②住民組織からNPO化への動きもある。
- ③補助金の時点では、敬老の日、お花見といったイベントに予算が割かれていたが、夢づくり地域予算制度の導入からは、子育て支援や、高齢者介護といった福祉的なものに予算があてがわれるようになった。

・課題

- ①企画立案できる事務局の育成が必要だと考えている。
- ②公民館活動を趣味のサークルから地域づくり活動へ。
- ③事業の絶対評価が必要だと考えている。
- ④地域の意見をスムーズに決めるための役員公選の検討。⁹⁾

固定的な経費などは動かせず、自由に使えると言いながら実際はひもがついたままのものもある、という意見も上がっている。

そして特に、事務局員の次世代の育成に関しては、当市役所職員からも大きな課題点として挙げられ、導入年度から継続して委員を務める者も多い。

しかし、ワンマン体制はどの地区でも採られておらず、初期から変わらず柔軟な運営が続けられている。

5 予算前にNPOなどの市民活動団体から事業提案を受ける

協働事業提案制度は、一般的に行政が課題設定を行い、その課題解決を図るた

め、市民活動団体から事業提案を受ける。提案された事業は審査を経て採択され、そこから予算要求のプロセスに入る。ここでは実際に協働事業を推進している事例として、茅ヶ崎市を挙げる。

〈導入目的〉

茅ヶ崎市では、平成17年に施行した「茅ヶ崎市市民活動推進条例」に基づき、市民活動活性化のための協働推進事業を推進してきた。

目的として、「市民活動の特性を生かした公共サービスの創出」「地域力の向上」を挙げ、地域全体の公共サービス提供能力の向上を目指している。

〈実施概要〉

・特徴

茅ヶ崎市における協働推進事業は、行政があらかじめ課題を設定し、事業企画案を公募する「行政提案型協働推進事業」と市民活動団体が日頃の活動などを通じて必要と考える課題を自ら設定し、事業企画案を提案する「市民提案型協働推進事業」がある。

行政提案型協働推進事業は平成18年度より、市民提案型協働推進事業は平成19年度より取組みが開始されている。(それぞれ翌年度より事業実施)

・事業期間

事業期間は原則2年間。事業実施契約は単年度ごとに実施内容や予算等を考慮して締結する。ただし、「調査研究や検証事業の性質を持つ事業の外、1年間のみで実施することが望ましい事業のみ、単年度事業としての提案が可能¹⁰⁾」とされる。

・対象団体

対象となる団体は、市民活動推進条例に基づく登録のある市民活動団体とされている。ただし、平成24年度実施事業からは、市民提案型協働推進事業に「新しい公共推進枠」を設け、事業者や営利を目的としない法人等からの提案も可能となっている。

・実施形態及び対象事業

実施形態は原則として市が負担金を支出する「事業協力」である。

対象事業は、行政提案型協働推進事業については担当課(部局)が提案した事業、市民提案型協働推進事業については以下の要件をすべて満たす事業となっている。(以下抜粋)¹¹⁾

1. 市内で実施されるもの又は市民が受益者となるもの

2. 提案を行った市民団体等が実施するもの対象業
3. 市と協働することで、相乗効果が期待できるもの

また、それぞれ総合計画実施事業として実施するものとされている。

・予算規模

平成27年度募集事業より見直しを行い、合計で1000万円だった事業規模を拡大し、行政提案型協働推進事業については予算の上限を設けず、市民提案型協働推進事業については市の負担金を総額2000万円までとしている。

・実施体制

市民活動団体の特性を生かした協働事業を全庁的に推進するため、市民自治推進課と事業担当課が連携・協力して、協働事業に取り組むこととしている。市民自治推進課は協働事業を推進するための総合窓口として、協働事業全般に関する情報の取りまとめや研修・意識啓発を行うとともに、「協働推進事業」の実施に関して、市民活動団体と事業担当課の調整を行う。

〈実施状況〉¹²⁾

表1 茅ヶ崎市協働推進事業実施状況

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度
行政提案型	4事業	7事業	7事業	4事業	2事業	2事業
市民提案型	—	5事業	8事業	8事業	—	2事業
	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	—
行政提案型	3事業	2事業	2事業	4事業	6事業	—
市民提案型	6事業	3事業	4事業	3事業	6事業	—

(延べ88事業)

Ⅶ 行政へのアンケート

1 アンケートの概要

この章では、行政へのアンケートの調査結果から日本の参加型予算について考察する。

「参加型予算が普及しないのはなぜか」を分析するには、当然「導入に至っていない」自治体も含めて客観的に考察する必要がある。

そのため、本論文では日本の自治体に対し、大規模なアンケート調査を行った。概要は以下のとおりである。

期 間：10月5日から10月19日（ただし19日から26日の間に届いた結果については反映した）

対象自治体：無作為に抽出した日本の450の自治体

対象部署：主に財政について携わっている課（財政課・企画政策課など）

回答率：224 / 450 (49.8%)¹³⁾

このうち、対象自治体については、県・町・村を除く、市792と（東京の）特別区23の計815を母数とした。その815のうち、各都道府県から概ね10の自治体が抽出されるようにし、その過程で無作為抽出を行った。このように、都道府県を対象として含めなかったこと、並びに日本の市町村1741からの無作為抽出としなかったこと理由は以下の3つである。

- 1：都道府県はあくまで市町村だけでは処理できない、広域の業務が中心であるから、参加型予算についても「予算編成過程の公開」までなど、範囲がより限定されると考えられたため。
- 2：町や村については、そもそも人口が少なく、住民と行政との距離が短いため、住民の声が反映されやすく、参加型予算を導入する必要性が低くなりがちだと考えたため。また、市は都市的機能を有していることから、より住民の意見が多様化することも予想されるため。
- 3：日本全体の自治体からの完全な無作為抽出とすると、抽出に多大な手間がかかるほか、地域間で偏りが出る可能性も否定できないため。

以上に基づき、実施した。以下、調査結果とその考察について、次節で記述する。

2 アンケートの調査結果

調査内容については、全自治体に共通のもの、参加型予算を導入したことがある自治体に対してのもの、参加型予算を導入したことがない自治体に対してのもの大きく3つに分けられる。この節で取り上げる図については、全て調査結果をグラフ化したものである。

以下の設問については、質問内容、回答結果、考察の大きく3つに分けて記述する。

【Q4】

設問

『参加型予算』という制度について、どの程度ご存知でしたか？

※参加型予算とは、市民参加（市民が地域的公共課題の解決のために行政に何らかの影響を与えようとする行為）の一環として、「市民が行政の予算編成に直接関与すること」を指します。

趣旨

参加型予算制度に対する回答者の認識を一致させること、参加型予算という制度に関する全自治体の認知度を確認することを目的とした。

結果

- ・よく知っていた：11
- ・少し知っていた：113
- ・ほとんど知らなかった：72
- ・全く知らなかった：28

考察

肯定的な回答は、過半数は超えたが55.4%という値はむしろ低いともいえる。約半数の自治体が参加型予算に対する認識がほとんどないからだ。日本の自治体職員の認知度がこの値ということから、各自治体において参加型予算が検討される機会というのは少ないといえるのではないだろうか。一方、「少し知っていた」、「ほとんど知らなかった」を合わせると、全体の4/5を超える結果となり、日本の全国自治体における参加型予算の認知度の偏りは小さいといえる。つまり、日本の全国自治体における参加型予算の認知度は約半数とあまり高い値とは言えず、認知度のばらつきは自治体ごとではあまりなかったといえる。

【Q5】

設問

予算編成過程において、市民参加の必要性があると思われますか？

趣旨

この問いにより、市が現在どの程度市民参加型予算に対して関心があるのかを知ることができる。それにより、我々のリサーチクエスションに対する仮説のうち、「行政は予算編成に市民の意見を直接反映する必要があると考えていない」という指摘を裏付ける、もしくは否定する根拠を得るために実施した。

結果

- ・大いに必要性があると思う：6

- ・やや必要性があると思う：39
- ・どちらともいえない：123
- ・あまり必要性はないと思う：49
- ・全く必要性はないと思う：7

考察

最も多かった回答は「どちらともいえない」であり、この要因としては市民が今、参加型予算を求めているのかわからないということが挙げられるだろう。理念には理解できるのだが、実際に必要かと言われるとよく分からない、といったところではないだろうか。

「大いに必要性がある」「やや必要性がある」と回答した市が総数の20.9%であったことから、不要だと考えているほどではないが、必要性の認識が浸透しているとはいえない。

【Q6】

設問

市民から「予算編成過程に対する市民の意見の反映」を要求されたことはございますか？ある場合、その回数をお答えください。※要求されたことがない場合は「ない」とお答えください。

趣旨

この質問の趣旨については、市民ではなく行政側からの回答であるが、参加型予算ないし予算編成過程に対する市民側の認識を確認するためのものである。

結果

- ・ある：13
- ・ない：207
- ・把握していない：4

〈回数〉

- ・1回：1
- ・2回：1
- ・3回：1
- ・約30回：1
- ・不明：9

考察

今回無作為に抽出された全自治体中、市民から「予算編成過程に対する市民の

意見の反映」の要求を受けた経験があるのは割合に直すと約6%であり、決して多いとはいえ数字であることがわかる。また、同様の要求を受けたことがあったとしても、約7割の自治体はそのような要求を受けたことがあるのは1回のみと回答している。

したがって、本稿の仮説の一部となっている「日本の市民は、予算編成に市民の意見を直接反映する必要があると考えていない」という論が十分に妥当するものと解される。

【Q7】

設問

予算編成過程における市民参加をこれまでに導入したことはございますか？

※予算編成過程の公開も参加型予算に含まれます。

趣旨

リサーチクエスションの「参加型予算が普及していない」状況を直接観察するために実施した。

結果

- ・導入したことがある：32
- ・導入したことはない：192

考察

導入している自治体数は参加型予算の知識がある自治体数の1/4程度に限られる。この原因は、各自治体のうち、参加型予算を導入する必要があると考えている割合が低いことにあるだろうと推測される（Q5参照）。

また、必要性を感じつつも実際に導入したことがある自治体が少ない結果になったことは、導入に障害があったため、断念したことも考えられる。

一方、市民の強い要求があった自治体で導入したことがある自治体の割合は53.8%（7/13）に及んだが、実際に市民が強く要求したことで導入に踏み切った例はない（Q9参照）。よって、要求自体は参加型予算の導入の原因というよりも、あくまで自治体が参加型予算について検討を始める要因にしかかなりえないと考えられる。

【Q8】

設問

予算編成過程に対する市民の意見の反映は、いつから行っていますか？

趣旨

世界で参加型予算が広まりを見せたのは1989年以降である。行政・市長が中心となって果たしてきた予算編成権について、“市民の意見の反映”がいつ始まったのかを示すことで、日本における参加型予算の広がり・普及について捉えられると考え、実施した。

結果

※3自治体については、無記入、もしくは分からないと記入していたため、29自治体を対象とした。

・2004：1　・2005：2　・2006：2　・2007：1　・2008：3　・2009：0
 ・2010：0　・2011：0　・2012：7　・2013：3　・2014：2　・2015：4
 ・2016：2　・2017：2

考察

1. 最も早くても2004年度からであること、そして、2. 多くが2012年度以降の比較的最近に開始されたことの2点が読み取れる。趣旨でも述べたように世界では1990年代から既に広がりを見せていた。一方、日本では少なくとも2000年代に入ってから、しかも多くはここ5-6年の話であり、まだ始まったばかりの新しい制度であると言わざるを得ない¹⁴⁾。

【Q9】

設問

参加型予算を導入した目的をお聞かせください。(複数選択可)

趣旨

地方自治体が参加型予算を導入した経験の有無だけでなく、導入した目的まで理解することは本稿にとって有益であると考えられるため。

結果

・予算の透明性を高めるため：21
 ・多様化する市民のニーズを汲み取るため：9
 ・市民と協調する政治を目指すため：7
 ・市民の政治的関心を高めるため：6
 ・市民の支持を集めるため：0
 ・市民や団体が参加型予算の導入を強く求めたため：0
 ・その他：1

考察

特筆すべき点は「予算の透明性を高めるため」を選択した自治体が46.7%も占

めたことだろう。透明性は平成に入ってようやく法制化されたものでありながら、地方自治体レベルまで共有されているといえる¹⁵⁾。行政側がある程度は市民を意識して参加型予算を導入していることは読み取れる。

一方、「市民や団体が参加型予算の導入を強く求めたため」という回答は1つもなかった。このことはQ6、Q7の回答と関連し、市民が行政側に予算編成過程への市民の参画を求めることはあまりない上に、市民側の要求が原因で直接行政の施策に採用されることは、少なくとも本アンケートに回答した自治体には存在しなかったといえる。

【Q10】

設問

どのような形で予算編成に市民の意見を反映していますか？（複数選択可）

趣旨

これは、日本の事例研究の章で用いた、参加型予算の5つの分類と対応している。市民の意見の反映方法を調査し、その課題点を探ることは、本稿のテーマとなる今後の参加型予算のあり方を論じていくことに不可欠といえる。

結果

- ・ 予算編成過程の公開：23
- ・ 市民委員会による対案作成：4
- ・ 予算の一部を自治体地区に交付：5
- ・ 個人住民税の1%を市民投票により補助：0
- ・ NPOの事業提案の受け入れ：2
- ・ その他：4

考察

とりわけ「予算編成過程の公開」が最も多かった。その理由は、やはり他の方式と比較して負担や労力をあまり要しないことが大きいだろう。

他の回答として、「市民委員会による予算の対案作成」と「予算の一部を自治体に交付する」が一定数あった一方、「予算編成過程の公開」には及ばず、総じて各自治体の予算編成過程への市民意見反映の方式は現在のところ消極的と言わざるを得ない。

【Q11】

設問

予算編成において公開しているものを教えてください。（複数選択可）

趣旨

予算編成を公開しているといっても、一口には言えない。予算編成には様々な段階があり、その段階ごとに公開するかどうかを各自治体が決める。その中で多くの段階を公開するほど、より市民に開けたものになり、予算の透明性は高くなり、行政の説明責任も高く、市民の予算への関心も高くなる。よって、予算編成過程の公開の程度が参加型予算の程度を表す指標の一つになるといえる。

結果

- ・予算編成方針：81.25%
- ・予算要求額（課別、部局別、事業別などは問いません）：65.625%
- ・査定額：56.25%
- ・予算編成スケジュール：43.75%
- ・何も公開していない：12.5%
- ・その他：3.125%

「その他」の回答は、「議会に諮る予算案の概要」であった。

※この設問は複数回答であり、各項目の回答数を全回答数の32で割って、算出したものである。

考察

予算編成方針が最も多く、次いで予算要求額、査定額の順になった。

予算編成スケジュールの公開は公開されているものの中では最も低い結果となった。この原因としては、行政側が予算の内容に関しての透明性を表そうとしているため、スケジュールの公開を重視しなかったことが考えられる。(Q9参照)

【Q12】

設問

参加型予算の導入前後で、市民の意見反映による、予算編成の変化はありましたか？

趣旨

市民の意見の反映により、参加型予算の導入前後で、実際に予算編成過程の変化があったかを問うことで、間接民主主義の補完としての機能をなしているかを確かめた。

結果

- ・大いにあった：1 (3.1%)
- ・ややあった：6 (18.8%)

- ・どちらともいえない：14 (43.8%)
- ・あまりなかった：5 (15.6%)
- ・全くなかった：6 (18.8%)

考察

予算編成に市民の意見を導入しても、予算に目に見える変化があった自治体は、1/5程度に過ぎなかった。「どちらともいえない」の回答数が最も多かったことから、あるといえるほどではなかったと捉えられる。

また、「あまりなかった」「全くなかった」を合わせた値は変化があったと答えた回答数よりも多くなった。これは、参加型予算の5分類のうち「予算編成過程の公開」を取り入れている自治体が全体の71.8%と高く(Q10参照)、予算編成に変化が生じにくい、参加型予算が多くの自治体で導入されていることが原因であると考えられる。

しかし、予算編成に変化がなかったとしても、予算編成過程の公開には、行政責任の明確化や、予算の透明性の上昇、市民の予算への関心が高まるなど、間接民主主義の補完がある程度果たしていることは期待できる。

【Q13】

設問

参加型予算は現在も継続していますか？

趣旨

参加型予算を導入したことがある自治体のうち、現在も継続しているのはどの程度か知ることにより、日本での参加型予算制度の継続性を確認した。

結果

- ・継続している：31 (96.9%)
- ・廃止した：1 (3.1%)

考察

全体のうち、参加型予算制度を継続していると答えたのは、96.9%にも上った。

ここから、日本において参加型予算が普及はしていないが、導入がいったん決まれば、参加型予算は定着していくのではないかと推測できる¹⁶⁾。

【Q14・Q15】

設問

参加型予算制度を廃止したのはいつですか？

参加型予算を導入した後、廃止した理由をお聞かせください。

趣旨

どの時期に廃止が相次いだのか、廃止した場合の理由を確認した。

結果

Q13に既にあるように、参加型予算を導入後に廃止した自治体は1自治体のみであった。そのため回答した自治体は1つに限られた¹⁷⁾。

考察

1つの自治体だけが集計対象であったが、Q8の表と照らし合わせると、「不景気になると予算編成過程の公開に対し自治体が消極的になる」という仮説への更なる強力な証拠が得られた。ただし、Q15で廃止した直接的な理由が「市長が退陣したため」であるとこたえていることから、景気の悪化自体はあくまで直接的ではなく間接的な要因に過ぎなかっただろう。

本自治体は、参加型予算の導入を主導的に行ったのが退陣した市長であると考えられる。結局市民や職員の理解をあまり得られず、自治体はその市長の退陣後に制度を廃止したものと解される¹⁸⁾。

【Q16】

設問

参加型予算を導入しない理由をお聞かせください。(複数選択可)

趣旨

既に明らかになったように、日本では参加型予算があまり導入されていない。そこで参加型予算を導入していない市がなぜ導入しなかったのかということが読み取ることにより、導入の障壁となる事象が何かを明らかにする。

結果

導入したことのない全192自治体に対し調査した結果である。なお、「議員議会がその役割を果たしているため」以下の回答は全て「その他」を選ばれた方の回答の内訳である。

- ・必要性があると考えないため：119
- ・住民からの要求がないため：77
- ・参加型予算をあまり知らなかったため：64
- ・過大な費用がかかるため：13
- ・議会の反対があるため：1
- ・議員・議会がその役割を果たしているため：18
- ・既に市民の声を反映しているため：12

- ・膨大な時間がかかるため：8
- ・検討したことがないため：4
- ・公正公平な立場で行うことが難しいため：3
- ・上手く機能するか分からないため：3
- ・地方自治法上予算編成権は首長にあるため：2
- ・多大な調整が必要となるため：2
- ・参加する市民に限られるため：2
- ・その他：5

考察

最も多い回答は、「必要性があると考えないため」というものであった。その理由としては日本の代議制民主主義の発達とそれに対する市民の信頼が考えられる。市民が直接政策などに関与する「市民参加型」が求められていないのではないかということだ。

これは、Q5の回答結果と照らし合わせると、矛盾しているようにも感じられるが、「参加型予算が一般的な行政において必要である、その理念・考えは大なり小なり納得するし、少なくとも否定できるほどではない」一方で、「我が自治体において”参加型予算”に対して必要性は感じていない」ということではないかと考えられる。

次に多かった回答は、「住民からの要求がないため」というものであった。これも前回答と同様の、「代議制民主主義の確立及び信頼」が原因であると考えられる。現状の日本の自治体において、代表者を決めることやその決定方法にはあまり問題を見出していないということが想定される。これには「情報の非対称性」という側面も否定はできないが、やはり現状の体制への信頼・受容こそが一番の要因であろう。

また「住民からの要求がないため」という回答とほぼ同数で「参加型予算をあまり知らなかったため」という回答があげられていた。そもそも参加型予算を“よく知らない”自治体にとって、参加型予算の導入が選択肢にも入らないのは至極当然である(Q4参照)。では、どうすれば参加型予算を“知ってもらい”、受容可能なものに近づけるか、具体的な検討は今後の課題であろう。

この他、「議員議会がその役割を果たしているため」「既に市民の声を反映しているため」という回答が多かったことも、代議制民主主義への信頼・満足を市民や行政に広がっていることを示唆しているだろう。

【Q17】

設問

今後、予算編成に市民の意見を反映させたいと思われませんか？

趣旨

“これから”各自治体がどのような立場をとるのかを知ろうとしたものである。既に述べたように、日本における参加型予算の広まりは、比較的最近のことである（Q8参照）ため、まだ定着しているとは言い難く、今後の見通しを占うことも重要だと考えた。さらに、今後に対しての自治体の姿勢を知ることで、なぜ参加型予算が普及しないのかのヒントが得られるだろう。よって、この設問を、導入の有無にかかわらず、全自治体に対して行った。

結果

- ・大いに思う：10
- ・やや思う：36
- ・どちらともいえない：121
- ・あまり思わない：53
- ・全く思わない：4

考察

回答として最も多かった回答は「どちらともいえない」でありおよそ半数を占めていた。この回答が最も多くの自治体によって選ばれた要因は、これまでの設問（特にQ16）で明らかになったように、日本における市民参加型予算に対する認知度の低さがあげられる。

次に多かった回答としては「あまり思わない」であったが、これは既存の制度の確立・受容の結果であろう。一方、「大いに思う」、「やや思う」という回答も思わないという回答と同数程度存在している。これはより広く自治体一般で考えたときに、予算編成に市民の意見を反映させることは重要であるという意見であろう。

【Q18】

設問

上記の質問以外に、参加型予算の現状や、アンケートの形式等、何かご意見がございましたら、ご自由にご記入ください。

考察

自由記述につき詳細は割愛するが、参加型予算の普及には、そもそも導入の必

要性の向上、導入を阻害する要因の低減・除去、反映させる枠組み・制度の整備という3つが少なくとも求められていることが指摘された。

3 Q16とQ17による分析——2つの「普及しない理由」

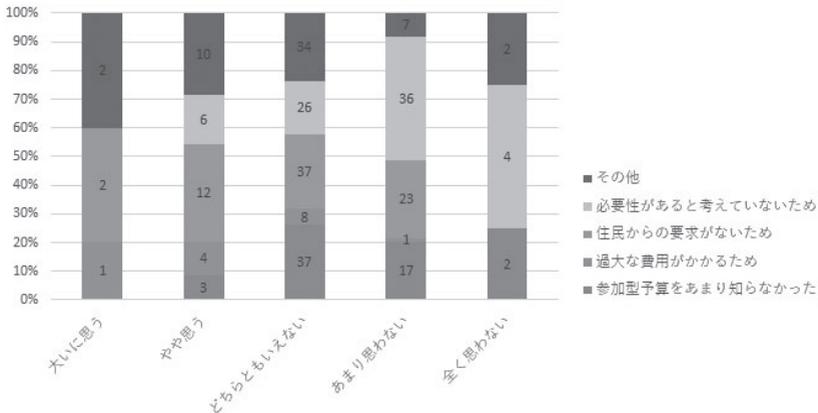
2では、設問ごとに結果・考察までみてきた。以降の3と4では、複数の設問間から得られたデータについて着目したい。

これより、「将来に渡り、市民の意見を予算編成に反映させたいとは思わない」自治体は、そもそも「必要性があると考えない」「参加型予算をあまり知らない」から導入しておらず、一方で、「今後は市民の意見を予算編成に反映させたいが、これまでに導入してはいない」自治体については、「住民からの要求がない」「過大な費用がかかる」ため導入してこなかったのではないかと推測ができる。

また、我々の論文では、「普及していない」という現実に対し、「導入したいが現実的な理由で導入してこなかった」自治体と、「そもそも導入するつもりのない」自治体とを混ぜてあたかも一つの要因かのように論じてきたことに気づかされる。ただし、より重要な前提をなす、そして自治体数の多い後者の方に着目すべきであるのは明らかであろう。

さらに、これをもとに図2と照らし合わせると、普及が進まないのは「必要性があると考えていない」「そもそも制度を知らなかった」という側面が強いのではないかという仮説が立つ。

図2 Q17の回答自治体ごとのQ16回答割合



その仮説に対し、統計的に分析するのが次の4である。

4 統計分析に基づく考察

(1) 概要

ここでは設問ごとのデータ同士の関係を見る。更に、図2により考えられたものはあくまで仮説であり、数値による一般化ができていない。ここで統計的手法を用いることにより、さらに一歩踏み込んだ考察をしたい。

その前に、一度導入の章にまで立ち返ろう。我々が示したいのは「なぜ参加型予算が普及しないのか（すなわち、導入が進まないのか）」であり、仮説として、「行政と市民が参加型予算の必要性があると考えていない」ことを取り上げた。このうち、「参加型予算の導入が進んでいない」ことに関してはQ7またはQ17、「行政が必要性があると考えていない」ことに関してはQ5、「市民が必要性があると考えていない」ことは、要求の有無という間接的なデータにはなるがQ6のアンケート結果がそれぞれ対応する。よって、Q5、6、7、17のデータ間の関係性を把握し、それらの中で（相関関係だけでなく）因果関係を分析することが仮説に対する検証をするうえで大切であると考えられる。ゆえに、ここでは共分散構造分析によるパス解析を用いて分析することとした。

なお、分析にあたってはQ5、6、7、17のデータだけでなく、それらに間接的に影響を及ぼしている可能性がある、Q4の「参加型予算についての認知度」についても変数として加えた。これ以外の設問については、全自治体を対象にしていること、またダミー変数にするのが難しいことなどから、省いた。

以下、簡略化のため省略した用語を用いる。「認知」：Q4のデータ、「要求」：Q6のデータ、「必要性」：Q5のデータ、「導入」：Q7のデータ、「今後」：Q17のデータであることに留意してほしい。

では、考察や図の説明に入る前に、前提となる図の適合度指標や有意な相関の有無について先に確認しておこう。

(2) モデル適合・推定値など

この分析は、既に述べたように、共分散構造分析におけるパス解析を用いている。統計分析ソフトSPSSとAmosを用いた。統計分析を行うにあたり、それぞれの値を段階別に0-4の値で評価した。詳しくは次頁の表2を参照してほしい。

では、モデルの概要について示す。

内生変数として導入・必要性・今後を、外生変数として認知・要求と誤差 e1 から e3を用いた。モデルは適合度指標より最も優れているものにした。その過程で、「導入と今後の関係」及び「認知と要求の関係」については除外した。よって、自由度は2 (15-13) であった。

次にモデル適合については以下の数値となり、何ら問題はなかった。

GFI : .993, AGFI : .949, GFI-AGFI : .044, RMSEA : .063

なお、このモデルは、上記の GFI-AGFI が最も小さくなるようなモデルであることから選定した。

表2 段階別評価

ダミー変数		0	1	2	3	4
認知	Q4	全く知らなかった	ほとんど知らなかった	少し知っていた	よく知っていた	
必要性	Q6	全く必要性はないと思う	あまり必要性はないと思う	どちらともいえない	やや必要性があると思う	大いに必要性があると思う
要求	Q5	要求されたことはない	要求されたことがある	※把握していないは0.5とした		
導入	Q7	導入したことはない	導入したことがある			
今後	Q17	全く思わない	あまり思わない	どちらともいえない	やや思う	大いに思う

表3 推定値

			推定値	標準誤差	検定統計量	確率
必要性	←	認知	0.224	0.066	3.39	***
必要性	←	要求	0.457	0.212	2.158	0.031
導入	←	必要性	0.139	0.027	5.102	***
導入	←	要求	0.319	0.087	3.661	***
今後	←	必要性	0.666	0.048	13.871	***
今後	←	要求	0.357	0.154	2.326	0.02
今後	←	認知	0.171	0.049	3.515	***
導入	←	認知	0.068	0.028	2.457	0.014

そして、推定値等については、以下のようになった。なお、これは非標準化推定値である。

ここでは、確率（p 値）に着目してほしい。有意水準を0.05とすると、いま、全て0.05未満であり（***は0.001未満）、有意なパスであるといえる。

以上より、このモデルの適合性について示せた。では、標準化推定値が記入されたパス図より、考察を行うこととする。

（3） 考 察

では、パス図の説明から入ろう。

この認知・要求等が何を指すかは既に（1）で示した通りである。ここで用いられている矢印は、全て一方向であるが、これは因果関係を示す。e1からe3については誤差であるが、差し当たり理解する上で考慮する必要はない。矢印の横に書かれた数値は全て標準化推定値と呼ばれ、-1から1の間の範囲をとり、値が大きいほど因果関係が強いことを示す。

ここで、「必要性」から「今後」への数値が0.66と大きいことがわかる。これより、「行政が参加型予算を必要性があると考えているほど、今後予算編成に市民の意見を反映したいと思う」という因果関係が示せる。

以上は、直接効果のみに着目した分析であった。では、間接効果を含む総合効

図3 行政側アンケートの結果から導かれるパス図

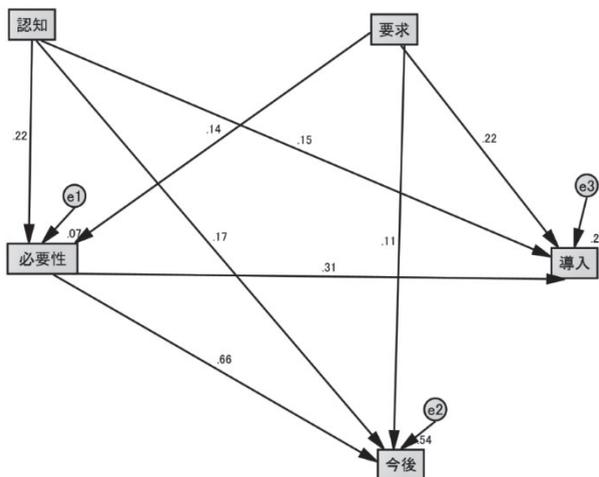


表4 標準化された間接効果

	認知	要求	必要性
必要性	0.22	0.14	0
今後	0.31	0.2	0.66
導入	0.22	0.27	0.31

果ではどうなるか。標準化された間接効果について、表4に示した。なお、読み方としては、矢印でいえば、矢印を発する変数が、横軸の認知・要求・必要性にあたり、矢印を受け取る変数が、縦軸の必要性・今後・導入にあたる。

依然として「必要性」が「今後」に大きな影響を及ぼすことは0.66という数値から明らかである。この他、「必要性」から「導入」への数値0.31、「認知」から「今後」への数値0.31、「要求」から「導入」への数値0.27が比較的大きいといえる。よって、「行政が参加型予算を必要性があると考えている自治体ほど、自治体は導入した経験を有する」という仮説について、多少の説明力があることは示すことができた。「行政が参加型予算を知っているほど今後予算編成に市民の意見を反映したいと思う」という仮説について、「必要性がある」という間接的な変数を介した影響も加味されてはいるが、多少説明力があることは示せただろう。そして、「市民から予算編成過程への市民の意見の反映の要求のある自治体ほど（すなわち、市民が参加型予算を必要であると考えるほど）自治体を導入した経験を有する」という仮説も多少の説明力があることは示せただろう。

ここで、「導入」と「今後」の区別について整理する。「導入の有無」については、既に行われた事実であり、言い換えるならば、「過去において市民の意見を反映したいと考え、大きな制約がなかった結果、無事導入にたどり着けた自治体か、そうでないか」ということである。一方、「今後予算編成に市民の意見を反映したいと思うか」は、参加型予算に知識がなかった場合や議会・人員・金など制約があった場合も含めて、「これを機に“将来の”参加型予算についてどうしていきたいか」ということを聞いている。この点、参加型予算の導入が近年始まったことは示した通りであり（Q8より）、過去の導入実績の有無よりは「今後反映したいと思うか」の方が、我々の考える「なぜ普及しないのか」を考える糸口となることは言うまでもない。

よって、「今後」の部分のいかに高めるかがより日本で参加型予算を普及させる上で重要になる。であるならば、それに大きな影響力を持つ「必要性」を高め

ることがおのずと重要になるのであり、結果として「参加型予算が日本であまり普及していないのは、自治体が参加型予算を必要性があると思っていないため」という仮説は立証させた。

また、その次に影響力を持つのは「行政における参加型予算の認知度」であり、「市民からの要求」自体の影響は確かにあるものの、それほど大きいといえるものではなかった。

5 本章の要約

アンケートの結果より、参加型予算について、興味深いデータが得られた。「自治体における認知度が低い」「特に“自分の自治体において”必要性に対する認識が浸透していない」「市民も意見を反映することにあまり必要性があると考えていない」「そもそも近年導入され始めたもので、導入数が少ない」「予算編成過程の公開にとどまる自治体が多く、現状の消極的な導入が目立つ」「導入の前後で予算編成にはあまり変化がない」「一方廃止した事例は少ない」などが明らかになった。

こうしてみると、やはり参加型予算には多くの課題が目立つ。そうすると、これらの課題がどのような因果関係によって生じているのか、これらの課題に潜む根幹の問題は何なのか、それを明らかにすることが今後の参加型予算の在り方を分析する上で重要になる。そのためにこの論文では統計分析を用いて更に踏み込んだ分析を試みた。

その結果、「行政が参加型予算を必要性があると考えているほど、今後予算編成に市民の意見を反映したいと思う」という強い因果関係が明らかになった。ゆえに、日本で参加型予算が普及しないのは、日本の行政が（現状を変えてまで更に）予算編成に市民の意見を反映する必要があると考えていないため」という仮説は示され、その一方で、行政での認知度・市民の要求の影響力は確かにあるものの、行政の必要性の認識に比べて限定的であった。

では、何が必要性があると思わせない理由で、どのようにすれば行政が必要があるようになるのだろうか。予算の透明性や説明責任に対する認識が地方自治体レベルでも共有されていること、市民の要求自体の直接の影響は限定的であることを踏まえ、我々は次の3つを考えた。

1. 現状の制度を変える必要性・余地がほとんどない。言い換えれば間接民主主義が機能している。なので、現状の制度に問題があればよい。

2. 参加型予算を導入する流れ・勢いが強くなかった。もしくは時代に合わなかった。なので、参加型予算の導入が流行になればよい。
3. 参加型予算の制度自体に問題があった。なので、参加型予算がより導入しやすく、より成果・必要性が分かりやすいものであればよい。

これらのうちどれが一番かという類のものではなく、むしろこれらが複合的に絡んだ結果、行政の必要性の認識が低いままなのだと考えられる。いずれにせよこれらを改善することで、行政の参加型予算に対する必要性の認識を高めることが最も大切であろう。

VIII 終わりに

本研究では、「なぜ日本に参加型予算が普及しないのか」というリサーチクエストーションのもと、「日本の行政と市民は、予算編成に市民の意見を直接反映する必要があると考えていないため、参加型予算が普及しない」という仮説を立て、検証を行った。ブラジルのポルトアレグレ市に始まり、ドイツのリヒテブルグ区や韓国の各市など、参加型予算は世界の各自治体で導入され、成果をあげている。

しかし、日本では、参加型予算を導入している自治体は限定的である。市民の参加率の低迷や制度の廃止に見られるように、導入した自治体においても、成果をあげているとは言い難い。このような指摘は先行文献からも見られる一方、日本においてはなぜ参加型予算が普及しないのかの分析は非常に少ない。

そこで、本研究ではその原因を探るべく調査を行った。制度の導入ありきで、問題点と改善策を提示するのではなく、制度が十分に機能しない原因をより根本から検討した。

まず、参加型予算の理論的な位置づけを確認し、参加型予算の歴史と、日本の自治体における実態を調査した。そのうえで、自治体職員に連絡をとり、アンケート調査を実施することで、参加型予算をめぐる日本の現状や意識について分析を行った。

分析の結果、行政・市民にとっての必要性の認識の低さや、制度が確立していないという意味での脆弱性、議会や人員、財政的な制約、さらには、そもそも代議制民主主義のもと、議会・首長の持つ予算編成権に市民まで参加させる必要性が薄いなど、参加型予算制度の課題が浮き彫りとなった。

加えて、統計的な分析からも、「日本の行政が予算編成に市民の意見を直接反

映する必要があると考えていないため、「参加型予算が普及しない」という仮説は立証された。

要するに、日本において参加型予算が普及しない一番の理由は、「行政の必要性の認識が低いから」に他ならないのである。ではなぜ必要性の認識が低いのかについても検討を加えたが、これはそれぞれの要因が複合的に絡んだ結果だといえよう。

一方で、この必要性の認識の低さは、日本における参加型予算の今後のあり方について以下の2つの評価を生む。

(1) 現状日本において参加型予算の導入はあまり必要ない。

(2) 日本において参加型予算を普及させるうえで、特に行政が必要性を認識しなくてはならない。

以上の2つである。これについては明示して取り上げることはしなかったが、アンケートの章(Q16)にて「海外の事例では、現行の民主主義制度の補完として、さらなる直接民主制の導入が必要であったために、参加型予算が普及した。一方で日本では代議制民主主義の発達とそれに対する市民の信頼により、現状の体制が信頼・受容されており、参加型予算に対する必要性が高まっていない。」という結論が得られたことを踏まえると、日本では、海外の事例とは異なり、現行制度以上に直接市民の意見を反映する必要がなかったためということがわかる。ゆえに、どちらかといえば、(1)現状の日本において参加型予算の導入は必要ないだろう、という結論に我々は至った。

最後に、本研究を遂行するにあたり、多大なご指摘をいただいた大山耕輔教授、大学院生の黒田さん、山口さん、そして4年生の皆様にも心から感謝申し上げます。また、合同ゼミを通じて、多くの助言をくださった早稲田大学政治経済学部縣公一郎教授と縣ゼミの皆様にも厚く御礼申し上げます。この論文は、アンケートやインタビューに回答いただいた自治体の職員の方々など、多くの方の支えがあって完成できたものである。この場でご協力くださった全ての方々へ、深い感謝を示したい。

- 1) 政策戦略会議とは、「市長、副市長、教育長、部局長全員（総合センター所長を含む）、病院事業管理者・事務部長、政策企画部次長、政策推進課長、財政課長で構成され、政策・施策の審議、連絡調整などを行い、市の施策を決定する会議で、通常はこの会議で政策決定を」行う。（雲南市 HP <https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/shiseijouhou/jouhoukoukai/kaigihoukoku/senryaku/30>

- senryaku.html 最終閲覧日平成30年11月28日)。
- 2) 鳥取県ホームページ「鳥取県予算編成の流れ」<https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/639412/shinhenseikatei.JPG> 最終閲覧日平成30年10月17日。
 - 3) 愛知県本部／自治労名古屋市連合労働組合・本部 上野勉「地域委員会の挑戦名古屋における自治体内分権」http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_aichi33/01/0111_jre/index.htm 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 4) 同上。
 - 5) 同上。
 - 6) ハンガリーのパーセント法は、1996年に成立した、「納税者が所得税のうちの1%ないし2%を自らが選択した公益機関に提供できる」という法律である。(茶野順子「パーセント法基礎講座」笹川平和財団 <https://www.spf.org/pdf/publication/other/parcent/parcent.pdf#search=%27E3%83%91%E3%83%BC%E3%82%BB%E3%83%B3%E3%83%88%E6%B3%95%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%AC%9B%E5%BA%A7%27> 最終閲覧日平成30年11月21日)。
 - 7) 市川市公式 Web サイト <http://www.city.ichikawa.lg.jp/index.html> 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 8) 千葉県ホームページ <https://www.pref.chiba.lg.jp/index.html> 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 9) 名張市ゆめづくり地域予算制度事業及び導入・実施体制にかかるヒアリング調査結果 <http://www.city.suzuka.lg.jp/kouhou/gyosei/open/shiryou/hakkobutsu/pdf/public/04.pdf> 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 10) 茅ヶ崎市ホームページ <http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/kyodosuishin/1007731.html> 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 11) 同上。
 - 12) 茅ヶ崎市ホームページ <http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/kyodosuishin/1007731.html> 最終閲覧日平成30年11月12日。
 - 13) 224自治体については、大山研究会 HP の一覧を参照。<https://oyamaseminar2018.jimdofree.com/> 三田祭論文 /
 - 14) この他2009年からの3年間は導入されていない。この要因としては、2008年9月にリーマンショックが発生し、日本社会は不景気に見舞われたためだろう。財政・人員・時間・資源の制約により、大きな景気変動が起こるとそちらに人手や金をさかなくてはならず、参加型予算の導入を検討できるだけの余裕がなくなると考えられる。
 - 15) この他、多様化する市民のニーズを汲み取るため、市民と協調する政治を目指すため、市民の政治的関心を高めるためという回答がそれぞれ全体の15%前後の自治体選ばれた。
 - 16) ただし、日本では一度決めたものを廃止しにくい環境にあることは言うまでもない。まだ導入して期間が経っていない自治体も多いことから、今後の様子を見守る必要があるだろう。

- 17) その自治体は「平成21年度（2009年度）」に廃止し、理由は「市長が退陣したため」であった。
- 18) 本質問については得られた回答が少なく、本章での考察は不十分とならざるをえない。

参考文献

- ・市川市公式 Web サイト
<http://www.city.ichikawa.lg.jp/index.html> 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・一宮市民が選ぶ市民活動支援制度ホームページ
<https://www.138npa.org/seido/index.html> 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・一宮市 HP 平成30年度当初予算編成過程の公開（見える化）
<http://www.city.ichinomiya.aichi.jp/shisei/yosan/1000242/1023457/1023545.html>
 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・雲南市 HP
<https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/shiseijouhou/jouhoukoukai/kaigihoukoku/senryaku/30senryaku.html> 最終閲覧日平成30年11月28日。
- ・兼村高文編著（2016）『市民参加の新展開：世界で広がる市民参加予算の取組み』、イマジン出版。
- ・兼村高文・洪萬杓（2012）「住民参加型予算の現状と今後—日韓の事例を中心に—」、『自治総研』405号。
- ・樺嶋秀吉（2005）「日本で初めての『1%条例』（千葉県市川市の事例）」笹川平和財団。
- ・亀井利克後援会 亀井名張市の挑戦
<http://www.kamei21.jp/?p=205> 最終閲覧日平成30年11月12日。
- ・広報いちかわ（2005年2月5日号）。
- ・河村たかし「第2期名古屋市政 新新新第2期マニフェスト」（簡略版）
<http://takashi-kawamura.com/mani> 最終閲覧日平成30年11月12日。
- ・金宗郁（2017）「市民参加に対する行政組織の認識と態度」、『香川法学』第36巻、3-4号、pp. 207-233、香川大学法学会。
- ・佐藤徹（2013）「自治体の協働事業提案制度」、『地域政策研究』第15巻、4号、pp. 17-38、高崎経済大学地域政策学会。
- ・茶野順子「パーセント法基礎講座」笹川平和財団
<https://www.spf.org/pdf/publication/other/percent/percent.pdf#search=%27%E3%83%91%E3%83%BC%E3%82%BB%E3%83%B3%E3%83%88%E6%B3%95%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E8%AC%9B%E5%BA%A7%27> 最終閲覧日平成30年11月21日。
- ・鈴木歩・松原明（2011）「まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性—NPOをはじめとする市民社会組織による役割を中心に—」、NPO 法人シーズ。
- ・青柳龍司、栗林隆「千葉県市川市における1%支援制度の評価と分析—住民税制と寄付課税—」。

- ・ 関市 平成30年度当初予算編成の過程の公開
<http://www.city.seki.lg.jp/0000012005.html> 最終閲覧日平成30年10月16日。
- ・ 高橋秀行・佐藤徹編著 (2013)『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社。
- ・ 茅ヶ崎市 HP
<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/kyodosuishin/1007731.html>
最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 茅ヶ崎市「茅ヶ崎市市民活動推進条例」
www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/katsudo/1007722.html 最終閲覧日
平成30年10月17日。
- ・ 茅ヶ崎市「協働推進事業の見直しの考え方」
[www.city.chigasaki.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/
453/kyodominaoshikangaekata.pdf](http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/453/kyodominaoshikangaekata.pdf) 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 茅ヶ崎市「協働推進事業ガイドライン」
<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/kyodosuishin/1007726.html>
最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 千葉県 HP
<https://www.pref.chiba.lg.jp/index.html> 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 鳥取県 HP 予算編成過程の公開
<https://www.pref.tottori.lg.jp/yosanhensei/> 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 名張市ゆめづくり地域予算制度 平成27年度版
[https://www.city.nabari.lg.jp/s012/070/060/250/H27yosanseido.pdf#search=%27
E5%90%8D%E5%BC%B5%E5%B8%82+%E3%82%86%E3%82%81%E3%81%A5%E3%81%8F
E3%82%8A%27](https://www.city.nabari.lg.jp/s012/070/060/250/H27yosanseido.pdf#search=%27%E5%90%8D%E5%BC%B5%E5%B8%82+%E3%82%86%E3%82%81%E3%81%A5%E3%81%8F%E3%82%8A%27) 最終閲覧日平成30年10月17日。
- ・ 港区 HP 予算編成過程の公開
http://www.city.minato.tokyo.jp/zaisei/2018_0810.html 最終閲覧日平成30年10
月17日。

大山研究会 (50音順)

伊藤 大賀	紙谷 明佳	川畑 峻	河村 真琴
齊藤 智弘	坂田 悦子	高橋 衛	常松 真菜
野田かれん	坊良 圭介	堀 優奈	増田 朋子
間世田 誉	宮本 奏真		