

住民参加型予算の現状と今後 — 日韓の事例を中心に —

兼 村 高 文
洪 萬 杓

はじめに

今日の政府は、すでに多くのところで実践されているように、官と民の協働のガバナンスが形成されている。とくに地方政府においては、地方分権の進展や住民の自治意識の高まりとともに、住民参加がさまざまところで展開されている。最近の住民参加は、行政が単に住民の意見を聞くのではなく、予算や計画などの意思決定にも関与させる住民参画が行われている。なかでも各国で導入が進められている住民を予算編成に参加させる住民参加予算（Citizen Participatory Budgeting：CPB）は、官民協働ガバナンスの核心である。

しかし、住民が直接に予算編成に関与することは、最終的に予算の編成権をもつ首長と審議機関である議会との関係で問題となる。CPBは住民が予算に直接に関与するのであるから、首長の予算編成権を侵すことにもなり、代表制民主主義との問題も生じうる。実際に住民参加予算を導入している国では、議会からの反発も聞かれる。しかし、それでも住民参加予算が世界各国で広がりを見せている現状は、住民参加予算が官民協働のガバナンスに重要な位置を占めてきているからであろう。

本稿では、政府のガバメントからガバナンスへの変貌をサーベイした上で、各国で導入が進んでいる住民参加予算の事例について、なかでも韓国で2011年9月から法律（地方財政法）で導入が義務付けられた「住民参与予算制」の実情を紹介し、今後を展望してみたい。

1 政府のガバメントからガバナンスへの変貌

— 新公共経営（NPM）から新公共ガバナンス（NPG）へ —

政府〈Government〉は、戦後から今日まで明らかにその統治形態が変わってきた。その変貌をDenhardt and Denhardt (2007) は、おおよそ3つの時期に分けてまとめている⁽¹⁾。第1期は、1970年代までの特徴を旧来の階層型の行政管理Old Public Administration (OPA) として表している。ここでの政府は、政治・行政の枠組みの中で行政は制度に忠実に行動することが求められ、その役割は公共サービス全般を生産する漕ぎ手 (rowing) である。第2期は、1980年代頃からの市場原理主義による行財政改革が進められた時期であり、Hood, C (1991) が名付けたNew Public Management (NPM) を充てている。ここでは政府は漕ぎ手から舵取り手 (steering) となり、その行動規範は公共サービスの“成果 (outcome)” をターゲットにした経済合理性であり、まさに顧客志向の政府がイメージされ生産者から仲介役 (catalyst) となる。そして第3期は、2000年頃から行き過ぎた市場原理主義の改革を民主的手続きへと戻す動きを新公共サービスNew Public Service (NPS) として表している。NPSの政府は、民主主義の論理により住民への奉仕者 (serving) となる。ここでは、住民、自治会NPOなど多様な主体が、それぞれの利害や価値観で参加し民主的な決定が行われる。政府は過去およそ30年の間に、OPAからNPM、そしてNPSへと変貌を遂げてきたと論じているのである。

新自由主義を論拠にしたNPMは、アングロサクソン諸国を中心に発展途上国を含めてラディカルにスリム化・効率化の改革を後押ししてきた。その結果、公共サービスのうち交通や通信、教育、福祉など準公共サービスの多くはエージェンシーや民間などで供給されるようになり、公共投資もPrivate Finance Initiative (PFI) で民間資金が活用されるようになった。しかし、各国とも財政支出の対GDP比は1980年代から2000年にかけて決して削減されていない。政府固定資本形成は各国とも比率を落としているが、経常経費が社会保障関係費などを中心に増加傾向を示してきたからである。

NPMの小さな政府を目指した改革は、英国などはかつての手厚い社会保障サービスを容赦なくカットしてきたが、それでも歳出削減は達成されなかった。むしろ公共サービスが民営化されたことにより、サービスの質の低下を懸念する声が寄せられてきた。国民は

(1) Denhardt and Denhardt (2007) の3区分の解説については、拙稿「改めてPublic Managementの改革を考える」『地方財政』（地方財務協会、2006年5月）などを参照のこと。

図表 1 公共管理体制の変遷

	旧来の行政管理体制 ～1970年代	新公共経営体制 1980年代～	新公共ガバナンス体制 2000年代～
理論的背景	政治・行政理論	経済理論	民主主義論
公益の概念	政治的定義と法の規定	個人の利益の総計で表明	各分配利益の結果
公務員のアカウンタビリティ	対納税者、有権者	顧客である市民	市民
政府の役割	漕ぎ手（政治的に決めた目的に従って計画し執行）	舵取り手（市場で媒介として行動）	奉仕者（市民やグループ等との交渉と利害調整）
政策目的の達成メカニズム	既存の政府機関による行政プログラム	民間、NPOによる新たな執行プログラム	公共、非営利、民間機関の合意による連合の形成
行政の裁量	行政権限の範囲内	事業目的に応じて広範囲	広範であるが制約があり責任が求められる
前提とする行政機構	トップダウンの行政機構	政府機関の主導による分権的な機構	内外の指導者による協調的構造

出所：Denhardt and Denhardt（2007）を参考に作成。

こうしたNPMの政策に対して、OPAへと戻る選択はせずに、市場主義で関係が生まれてきた民との協働（PPPなど）の方向へと向かった。これは前述のように、Denhardt and Denhardt等がNPSと表していたが、NPMが効率性を優先課題としてきたのに対し、NPSは民主性を重視して政策決定を行うものである。ここでは政府は奉仕者として民との協働のガバナンスを形成する。そういう点からは、より一般的には官民協働のNew Public Governance（NPG）という用語が用いられている（例えば、Osborne 2010）。

これまで“ガバナンス”については、さまざまに定義され解釈されてきたが、最近ではある程度の整理がついてきたように見受けられる⁽²⁾。OPAからNPMへの明確なパラダイムシフトを経て、政府は民主性への回帰を進めながら、官民協働のネットワークングで意思決定が行われるようになってきた。ここに住民参加（citizen participation, citizen involvement decision-making）がさまざまな形で取り入れられてきたのである。

(2) ガバナンスの定義については、宮川公男・山本清（2002）、中邨章（2003）、Pierre and Peters（2000）、また最近ではOsborne（2010）がまとめている。

2 住民参加のガバナンスの現状

今日の政府は、各国ともNPMからNPGへの様相を強めている。“ガバナンス”という用語は、もとは企業統治の問題でコーポレート・ガバナンスから広まったが、いまや公共部門でも多くの場面でパブリック・ガバナンスが問われている。企業（経営者）や政府（行政官僚・政治家）の当事者だけでは責任ある統治が期待できないことから、そこに関わる者たちが協働して統治することが求められている。

政府のガバナンスの概念については、以前は議論が錯綜していたが、今日ではまとめられつつあるように思われる。すなわち、前述のNPSでも述べられているように、政府はあくまで奉仕者（server）であり、市民（citizen）やNPO/NGOなどが主体となり、多様な公共価値を認める中でネットワークによる協働が行われ、民主的決定が尊重されるのである。NPMで重視された効率化・有効化は必ずしも優先的な課題ではなく、むしろ市民参加の民主性が重んじられ、多様な参加を認めている。参加は市民のみならず、NPO/NGOの非営利・非政府団体や自治会や地域組織なども含められる。これら多様な参加者がネットワークにより公共空間の統治を進めているのである。

なお、パブリック・ガバナンスにおける「市民」と「住民」の相違については、市民（citizen）は一般的な概念として良識ある参加者として規範的な主体であるのに対して、住民（inhabitant, resident）は地域的に利害をもち利己的であったり多様な価値観をもった主体であるイメージでとらえることが多い⁽³⁾。したがって地域で括った住民の特性は、市民とは異なり様ではなく、行政との関わりも積極的に参加する者がいる半面、無関心であったり非協力的である者など多様である。こうした相違からすれば、「市民」参加と「住民」参加は使い分けるべきであろうが、本稿ではとくに意識して使い分けず「住民」を基本的に用いる。

また参加する住民がどのような特質をもつのかは、意思決定の内容に関わるので大きな問題である。住民参加は多くは公募の形態をとる。しかし一般的に公募は参加できる住民は限られる。いわゆるサイレント・マジョリティは参加しないかできない半面、ノイジー・マイノリティはつねに声高に参加するケースが指摘される。こうした公募の住民参加が真に住民の意思を反映したものなのか、問題はある。これに対して、無作為抽出によ

(3) 市民と住民の区分については、牧田義輝（2007）第1章など参照。

るミニ・パブリックス（社会縮図）での意見聴取が提案されてきた⁽⁴⁾。例えば、討議世論調査（Deliberative Polling：DP）や計画細胞会議（Planungszelle）などは無作為抽出で市民を選び、提示された課題について十分な情報を得た上で、一同が会して議論を尽くし意見をまとめるものである。これらは熟議民主主義ともいわれ、特定の住民に偏らない代表者が課題について十分理解した上で意見を表明するもので、真の意見を聞く手法として広まっている⁽⁵⁾。

つぎに、住民参加の具体的な手続きとしては、アンケート調査、市政モニター、公聴会、住民説明会、パブリック・コメント、審議会、委員会などがあるが、最近ではインターネットの普及により電子媒体による参加も可能となり、多くのチャンネルで参加ができるようになった。こうした住民参加の手続きは、行政が必要に応じて任意に調査を実施したり、委員会等を設置して行われるが、首長の発意により諮問機関などとして設置されて行われることもある。

住民参加が活発となり、行政や社会に実質的にどの程度の影響力をもっているかをみるためには、「参画」と「自治」に分けて考察することが有用とされる⁽⁶⁾。ここで参画とは、住民が政策決定の機構に加わることであり、自治とは、決定に対する住民の権限の強さを意味している。この参画と自治の観点から、住民が行政に関わる度合いを「市民参加の梯子」（A Ladder of Citizen Participation）として社会学者のアーンスタイン（Arnstein 1969）が整理している。

市民参加の梯子は、**図表 2** に示しているように、①から⑧までの8つの階段からなる。最初の階段である①Manipulation（訳としては操作、操り）と②Therapy（治療、不満をそらす操作）は、まったくの非参加の状態である。この段階では、権力者による支配が行われている。次に③Informing（情報提供）から④Consultation（相談受付、相談）を経て⑤Placation（宥和）までは、形式的な参加の状態である。この段階でも行政の情報提供は市民の懐柔を目的とした権力者からの一方的なインフォメーションであり、実質的には不参加の状態である。そして、⑥Partnership（パートナーシップ）から⑦Delegated Power（権限移譲）を経て最上階の⑧Citizen Control（自主管理）に至って、市民が自治権を有して

(4) 篠原一（2004）（2012）など。

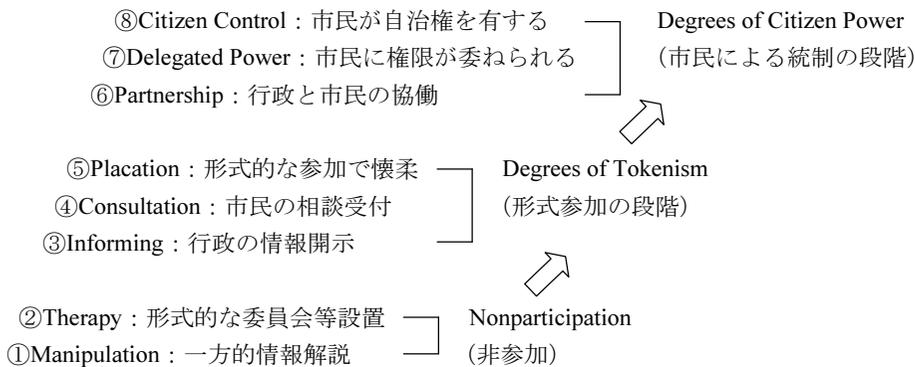
(5) DPはスタンフォード大学のフィッシュキン教授が開発したもので世界40ヶ国で行われ、わが国でも神奈川県などの事例がある。しかしコストと手間がかかるという問題も指摘されている。詳細はFishkin,S.J.,*When the People Speak*,Oxford,2009（曾根泰教監修『人々の声が響き合うとき』早川書房、2010年）。

(6) 篠原一（1977）p115。佐藤徹他（2005）p21。

実質的な市民参加となる。アーンスタインは、市民参加とは市民の権利に分類されるものとしている⁽⁷⁾。

では、日本と韓国はどの段階であろうか。筆者たちの印象では、両国とも、各地方政府によって異なるが全体としては、いまだに③から⑤の形式的な参加にとどまっているように受け止めている。ただし、首長が積極的に住民参加を進めているところでは、⑥のパートナーシップが実行されているところも見受けられる。日本では、2000年の地方分権一括法の施行から地方分権が進展してきたが、制度的には依然として多くの事務が義務付け・枠付けであり、実際に裁量により決定できる事務自体が限られており、市民参加といっても制度的に限界などところもあり、⑧の段階はさらなる地方分権が必要である。

図表2 市民参加の段階



出所：Arnstein (1969)。

3 住民参加型予算の広がり — 各国の事例 —

住民参加のガバナンスにおいて、住民が政府の予算編成に直接関与する住民参加予算 (Citizen Participatory Budgeting: CPB) は、住民参加の形態の中で住民の意思が最もダイレクトに政府の意思決定に反映される手法である。この手法で顕著な実績を示したのが、1989年にブラジル南部のリオ・グランデ・ド・ソル州の州都ポルトアレグレ (Porto

(7) Arnstein (1969) p 216。

Alegre) 市で始められた「住民参加予算」(Orçamento Participativo) である。しかし、最終的に予算の決定権は公選制の首長が置かれている地方政府では首長にあり、また予算等の審議権は議会に与えられているため、直接民主制となる住民参加予算はこれらの代表民主制との関係において軋轢が生じる。実際に議会から反発される例も多い。それでも住民参加予算がポルトアレグレ市から南米各国、さらに欧州、アジアに広まり、いまや世界で1千以上の地方政府で実施されているとの推計もある⁽⁸⁾。また韓国では、2011年9月に地方財政法で全地方政府に「住民参与予算制」の導入が義務付けられた。

こうした広がり背景には、1つは民意が反映されなくなった代表民主制に対して住民が直接参加して意思決定できるルートが必要であったことがあげられる。とくに地方政府は多様化する住民のニーズに応えるためには住民の直接参加も必要となってきた。また2つは、ポルトアレグレ市の成功が評判となったことである。評判は過大評価との意見もあるが、各国ではそれぞれフィットさせながら導入が進んだ。

これからの住民参加のガバナンスを考える上で、住民参加予算は無視できないほど広がっており、わが国も各国の事例を研究しながら、今後の方向を考える必要がある。もちろん、導入ありきではなく、首長や議会との関係も論じながら、どう取り組んでいくのかを検討すべきである。以下、住民参加予算の主要な事例をみよう。

3-1 住民参加予算の始まりとなったブラジル・ポルトアレグレ市の事例

● 導入の契機

1988年にポルトアレグレ市の政権についての労働者党のドウトラ(Dutra,O.)市長は、政権公約で掲げた生活条件の改善等の事業を財政難の中でどのように実施するかを検討した際に、市民を政策決定プロセスに参加させることで現状を理解してもらい、効果的に事業を進める方策をとった。このことを可能にした背景は2つある。1つは、自治会が地区の生活に関連する予算の決定に関わることを強く求めていたこと、もう1つは、選挙で選ばれた左派の市長に対し議会では反対派が多数を占めていたため、市長は住民を巻き込んで足場固めをする必要があったことである。すなわち、1989年から始められた市民参加予算は、政治的な思惑もあり市長のイニシアティブによって導入されたものであった。この市民参加予算は、その後16年にわたる労働者党の市長にも引き継がれ、また他のブラジルの都市や南米各国にも普及した。

(8) Sintomer (2010) p 9。

制度が始まった当初、参加住民は1千人に満たなかったが、その後年々増加して2003年には5万人を超えるまで増えた。2004年に労働者党が政権を失って以来、予算編成プロセスへの市民参加は次第に減少してきたが、同じブラジルのレシフェ市（Recife）などでは引き続き実施されている⁽⁹⁾。

● 住民参加予算の目的と仕組み

ポルトアレグレ市では住民参加予算を導入した目的を3つあげていた。1つは、政治的・経済的活動への参加の機会を奪われた人々に声をあげる機会を提供することで、真の民主主義を実現することである。2つは、都市開発が進む中で置き去りにされた郊外に住む人々の支持を得て、議会の多数派を攻略することである。3つは、汚職を撲滅し政策の透明性を高めることである。住民参加予算の基本となる考えは、住民を公的資金の分配プロセスに関与させ、予算編成の決定権を与え、ともに市を運営する力を養わせることである。ここでは住民参加は以下の3つの段階からなる。

第1段階：全住民評議会

全員が参加できる地区ごとの評議会が開催される。また住宅、都市基盤、福祉、教育、文化、スポーツ、青少年育成など全地区に共通するテーマに沿って話し合いが行われる。この評議会の目的は、住民全員で自分達の地区の優先順位について話し合い、具体的な案へと発展させていく代表者を選ぶことである。代表者は参加人数に応じて決められる。全ての住民が代表者になりえるが、市長から独立していることが求められる。なお市議会は、市の予算案に対する立法権をもっているが、この参加型予算編成プロセスにおいては、影響力をもっていない。

第2段階：地区代表者評議会

評議会によって選ばれた代表者が参加する代表者評議会が行われる。代表者は、市民によって厳しくその適正を監視されており、不適切であると判断された場合には、解任される。代表者の再選は限られており、通常の市議会議員選挙とは大きく異なる。

第3段階：市代表者会議

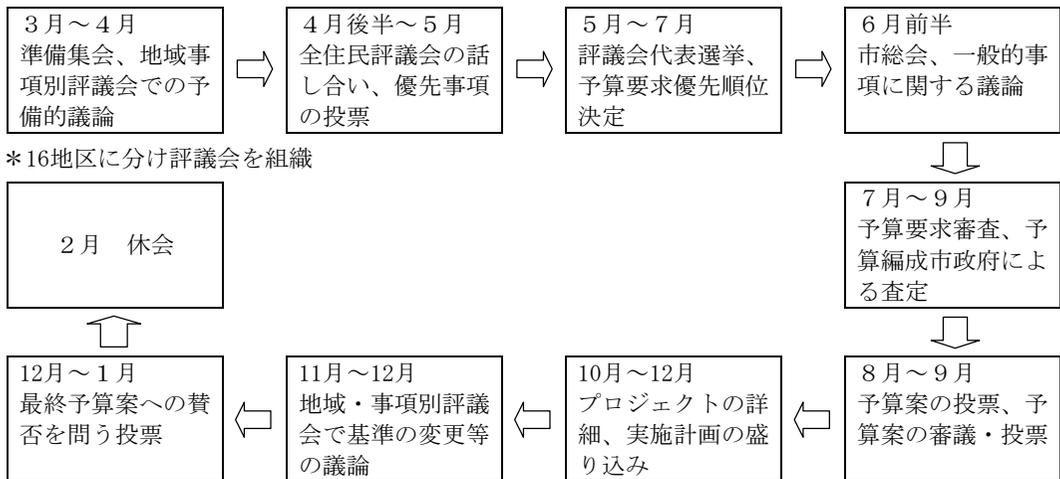
市レベルでの参加型評議会は、1週間に1度、2時間行われる。その目的は、地区ごとの優先順位を整理し、可能な限りの予算を充てることである。市から独立したNGOの代表者が市とともに予算案を作成することができるよう、教育訓練を

(9) ポルトアレグレ市の住民参加予算については小池洋一（2004）、篠原一編（2012）第7章出岡直也稿など参照のこと。またブラジルの住民参加予算についてはWampler（2007）が詳しい。

行っている。以上のプロセスは、**図表3**のように、1年をかけて行われる。

最も多く話し合われることは、市の年間支出や収入、公務員の給与などである。長期にわたる都市や経済開発は、参加型予算編成プロセスが扱う域を超えているため、二次的な話題に回される。予算は、以下を考慮して、地区ごとに分配される。すなわち、1人1票制による多数決に基づいて作成された優先順位リスト、住民数、現存するインフラやサービスの質、つまり、社会的公正の視点が、参加型予算編成プロセスを成功に導く上で不可欠なのである。

図表3 ポルトアレグレ市の住民参加予算プロセス



出所：NGO Cidadeを参考に作成。

● **ポルトアレグレ市の成果**

多数の住民が予算編成プロセスに参加した成果は次のとおりまとめられる。

① 住民のエンパワーメントが実現

2002年までの間、参加者数は増加の一途をたどり、多数が全住民評議会に参加した。代表には高学歴者や男性、高齢者などが選ばれる傾向があり、女性の参加は次第に少なくなっていったが、若者が積極的に参加した。とりわけ、貧困層が最も多く参加し、自らのニーズを提示し、市と住民との関係性が向上した。

② 最も貧しい地域において行政サービスとインフラが目覚ましく改善

貧困地区にも診療所が設立され、学校や保育所が増加した。スラム街の多くの道

がアスファルト舗装され、多くの世帯が上水道・下水道にアクセスできるようになった。この結果、バランスのとれた都市開発ならびに有効な予算の使い方が実現した。

③ 行政改革の実現

評議会との話し合いを促進し、協力して予算案を作成するための部局が設置された結果、汚職を防ぎ、よりよいガバナンスを実行していける市の姿が現れ始めた。

このように、参加型予算編成プロセスは多くの成果をもたらしてきたが、いくつかの問題点も指摘されている。1つは、参加型予算編成プロセスの維持には、長期的にみると多くの経費を必要とすること、2つは、それを機能させることの難しさ、3つは、参加型予算編成プロセスの中で議題に含まれていない他の事業への予算が時として削減されることがある。それでもなお多くの参加者を得て続けられてきたことが実証しているように、住民が予算編成プロセスに関わることの意義は大きい⁽¹⁰⁾。

3-2 国の政策に取り入れられたイギリスの住民参加予算

● 取り組みの経緯

イギリス国内に住民参加予算の考えを最初に広めたのは、世界的なチャリティ団体「Church Action on Poverty」の支援を受けたマンチェスターにある小さなNGO「Community Pride Initiative (CPI)」であった。イギリスに本部を置く世界的なNGO、「Oxfam」のイギリス事務所の貧困撲滅プログラムとともにCPIは、マンチェスター市とサルフォード市がポルトアレグレ市とレシフェ市の間でいかに地域の人々を政策形成プロセスの中に参加させ、地域の意見を反映した政策を作ることができるかについて意見交換を行おうと呼びかけた⁽¹¹⁾。まず、2000年5月、ブラジルのNGOのメンバーがマンチェスター市とサルフォード市を訪れ、参加型予算編成プロセスの考えや仕組みを紹介した。その3ヶ月後、参加型予算編成プロセスの実際の運用を学ぶために、マンチェスター市とサルフォード市から3人のメンバーがポルトアレグレ市とレシフェ市に向かった。10日間にわたるブラジルでの研修後、研修に参加したホール(J.Hall)氏を中心とするCPIのメンバーは、参加型予算編成が労働党政権で進められていた

(10) ポルトアレグレ市の評価については、国際機関などにより過大評価されてきたとの意見もある。出岡直也「参加型予算(ブラジル、ポルト・アレグレ市)」篠原一編(2012)所収。

(11) “Breathing life into democracy; the power of participatory budgeting”, Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme February 2005。

「衰退地域の社会的・経済的復興」や「行政サービスの改善」などの施策に対して、住民参加に関わる問題をより構造的に包括的に解決しようと考え、イギリス国内でも参加型予算編成のプログラムを普及させようと政府に呼びかけた。

● **国の政策提言書（白書）に盛り込まれた住民参加予算**

以上の動きなどから、イギリスの住民参加予算は、地方政府レベルではチャリティー団体と国が支援する住民参加予算ユニット（Participatory Budgeting Unit : PB Unit）が導入の指導を行い、これまでに150の事例、総額2,800万ポンドが住民参加予算で決められてきたが（2011年6月時点）、国はこれを国家戦略として打ち出した⁽¹²⁾。地方政府の監督官庁である地方政府・地域省（Department for Communities and Local Government ; DCLG）は、国の政策として地方政府が住民参加予算を導入することを勧め、当時のブレア首相は2006年10月に公表した白書「コミュニティの強化と繁栄」（Strong and Prosperous Communities）の中で、住民参加予算（Citizen Participatory Budgeting）について言及し、政策優先課題の1つに住民参加予算を掲げて2012年までに全ての地方政府で参加型予算編成プロセスを導入するよう求めた。さらに協議書として2008年3月により多くの「住民の声を支出の決定に — 住民参加予算：政府の戦略案」（Giving more people a say in local spending — Participatory Budgeting : a draft national strategy）を公表し、導入に向けて住民への説明を行った。

イギリス政府が計画した住民参加予算は、DCLGが抛出（pod）した「地域基金」（community kitties）についてPB Unitが地方政府の取りまとめ役となり、その用途について住民が決めるものである。これはブレア労働党政権下で進められてきた「近隣地域再生計画」など地域活性化のための補助金の用途について、それぞれの地域で決めるという限定的なものである（DCLG 2008）。したがってポルトアレグレ市のタイプとは異なるが、住民が予算の用途を決めるという点では、住民参加型の予算といえる。

3-3 アメリカ・シカゴ市第49区の取り組み事例

● **導入の契機**

アメリカではポルトアレグレ市のようなタイプの住民参加予算の事例はないが、シカゴ市の第49区で興味深い取り組みが行われている⁽¹³⁾。シカゴ市の市議会議員で第49区

(12) PB UnitのHPに事例などの紹介がある。<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

(13) シカゴ市第49区の事例については、Your Date With Democracy: Participatory Budgeting in Chicago's 49th Ward、Democracy in Action, Participatory Budgeting, 49th Wardなどを参照。

選挙区から選出されたムーア（J.Moore）議員は、市から各議員に割り当てられている市の公共事業関連の予算130万ドルの用途について、自分の選挙区の住民とともに決める取り組みを2009年から始めた。

取り組みは初めに、NPOや大学の協力を得てボランティアの住民から地域の代表者を選び、彼らに必要と思われる事業を36選んでもらい、それについて16歳以上の住民が投票して合計で上位から130万ドルまでの事業が実施されるというものである。結果としては、1,652人の住民が投票を行い（区の人口は約6万人）、130万ドルの予算は多くの票を獲得した14の事業に充てられることになった。最も多くの票を集めたのは、歩道の補修であった。

● 成果と課題

シカゴ市第49区の住民参加予算は、地区選出議員に配分された枠予算の決定という限られたものであるが、地区住民が直接に事業メニューの決定に関与できるため興味深い。しかし参加した住民は、シカゴという多様な人種で構成されているという特性もあり、限られた人々の参加であった。例えば、スパニッシュ系の人々が話し合うための集会は設けられていたが、投票に参加した人は市への不信や移民であることへの不安から極めて少なかった。またいくつかの地域では、代表者が住民と1対1で話し合う時間をほとんどもつことができなかつたために、多くの生活困窮者の意見を取り込むことができなかつた。しかしムーア議員は、住民が決定権をもって市政に参加することは、本当の民主主義を実現し、活力ある地域をつくる上で不可欠であるとして、住民参加型予算を続ける意向を表明している。また地域の代表者は、いかにして住民の関与を強めるか、また130万ドル以外の公金の用途についても、住民参加型予算に取り込めないか議論を行っていた。

3-4 ハンガリー・パーセント法の国民参加予算：国レベルの事例

● 導入の目的

この事例は厳密には住民参加予算ではないが、住民（国民）が予算の一部について用途を決める点では住民参加型の予算に含められよう。またこの制度は、千葉県市川市が後述する1%支援制度を導入するきっかけとなったので紹介する⁽¹⁴⁾。

1997年にハンガリー政府はパーセント法を定めたが、この法律は、個人が納める国税

(14) ハンガリーの事例については、松下啓一・茶野順子（2006）を参照。

所得税の1%相当額を納税者が指定するNPO/NGOに支援する目的で交付するものである。納税者が1%支援制度を利用するには、以下の2つの条件を満たすことが求められる。1つは、所得税を支払期限までに払っていること、もう1つは、所得税の1%相当額が100ハンガリーフォリント（100HUF=35円）以上であることである。納税者は支援したいNPO/NGOを1つのみ選ぶことができるが、この1%支援制度の対象になるNPO/NGOは、医療や福祉、教育、文化、スポーツ、高齢者・子供・障害者等の支援など公益活動に従事していることと、活動が3年以上の実績があり政党から独立した団体であることが要件である。

1%支援制度は、税申告の1つのプロセスである。1%支援制度を利用したい納税者は、支援したい団体の納税者番号及び納税者の氏名・住所について、自らの納税者番号とともに税申告の際に税務署に封書にて通知するものであり、所得税の1%相当額の支払は税務署によって行われる。

● 1%支援制度の効果

1%支援制度は、NPO/NGOの活動資金を支援することが目的である。この制度により政府から資金援助を受けたNPO/NGOの数は、それまで補助金を受けていた2倍以上に拡大し、支援金額の総額は補助金の3倍以上に増加した。また1%支援制度で集められた資金の4分の3以上は、これまで政府からの補助金を半分以下しか受けてこなかった教育、福祉、社会サービスの分野へ支援が行われ、さらに草の根レベルの小さな団体にも資金援助が行われるようになった。配分先に関しては、従来の補助金では7割以上は首都ブダペストのNPO/NGOに流れていたが、1%支援制度では集められた資金の4割程度となり、地方により多くの資金が配分されるようになった。

1%支援制度について2009年に行われた国民調査によると、94%の成人が1%支援制度を認識。また86%の回答者がNPO/NGO支援の方策として有効であるとしており、国民の間では認知されている制度とすることができる。他方、いかに多くの国民を継続的にこの制度に巻き込めるかが課題である。1%支援制度を利用しているのは、成人の3割しか占めていない富裕層であり、人口の4割を占める高齢者、生活支援者、失業者、障害者は必然的に1%支援制度という住民参加予算から排除されているという問題も指摘されている。

4 日本と韓国の住民参加予算の取り組み状況

日本と韓国の両国において、住民参加のガバナンスが政治や行政の議論の中で扱われ始めたのは、1990年代に入ってからであろう。韓国では、1961年に地方議会が解散させられて以来、地方自治は停止されていたが、1991年に地方議会議員選挙が実施され、また95年には首長の直接選挙が行われるようになって地方自治が復活し、同時に国から地方へ事務権限が徐々に移譲され始めた。日本でも1995年に地方分権改革推進法が制定され、99年に地方分権一括法が成立をみて、地方分権が進展してきた。それぞれに、地方自治が現実のものとして動き始めた。こうしたことにより、地方政府も制度的に公共のガバナンスの主体として登場してきた。

日韓の事例をみる前に、両国の地方自治制度と住民参加の推移を整理しておく。

4-1 日韓の地方制度と住民参加の推移

両国の地方制度は、単一制国家の下で、基礎自治体と広域自治体の2層制であり、両国でそれぞれの数は、日本は1,743と47、韓国は229と16である（2010年）。日本の自治体数がかかなり多い。基礎自治体当たりの人口は、日本は約7万人、韓国は約20万人である。なお、韓国の基礎自治体の下には行政区の邑、面、洞などが置かれており、また広域自治体の広域市、道などには出先機関がある。

つぎに、住民参加に係る整備状況をみよう。両国とも、1990年代からの地方分権改革で地方政府のみならず住民も含めて“地方自治”ということ意識し始めた。日本では、1999年の地方分権一括法の制定で機関委任事務が廃止され、地方事務は原則として自治事務となり、国からの事務は法定受託事務として区分された。また地方政府の自主財源であ

図表4 地方政府の構造と数

(2010年現在)

	韓国					日本			
	特別市	広域市	道	特別自治道	計	都	道府県	計	
広域自治体	1	6	8	1	16	1	46	47	
基礎自治体	自治区	自治区・郡	市・郡			特別区	市町村		
	23	44	8	73	81	23	1,720	1,743	
合計						245			1,790

る地方税は、2006年に国税所得税から地方税住民税に3兆円の税源移譲が行われ、財政的な団体自治も確保されてきた。しかし、実質的には、都道府県で歳出の7、8割、市町村でも6割前後が国の法律による義務付け・枠付けの事務に支出されており、地方政府が裁量で支出できる事務は限られているのが実情である。また韓国でも、日本より国による義務付けの支出が多く、地方政府の裁量権は極めて小さい⁽¹⁵⁾。

地方政府の自立のためには、両国とも一層の国から地方への分権が望まれるが、地方政府と住民の関係では、住民が行政に参加できる機会と権利は徐々に広げられてきている。日本では、1990年代に行政手続法と情報公開法が制定されて、地方政府においても行政手続条例と情報公開条例が多く多くの団体で制定された。これにより、行政の情報公開が進み、また住民の意見公募であるパブリック・コメントが広く行われ定着してきた。また地方政府からも、議会が住民の積極的な参加を促すための条例を可決している。大阪府箕面市は全国で初めて「市民参加条例」を1997年に制定し、その後多くの団体で同様の条例を制定している。さらに愛知県高浜市は、市政の重要事項の意思決定を住民投票により決めることを定めた「住民投票条例」を2000年に制定している。そのほか地方政府の憲法といわれる自治基本条例も多くの団体で制定している。

また韓国においては、「行政手続に関する共通的な事項を規定して国民の行政参加を図ることにより行政の公正性・透明性及び信頼性を確保して国民の権益を保護することを目的とする」と規定した行政節次法が1996年に制定され、公開と参加が始まった。2000年代に入ると、地方政府でも住民参加の整備が進み、2003年に光州市大徳区で初めて「住民参与基本条例」が制定されている。また2004年には地方自治法の改正で住民投票が認められ、住民の直接請求が確立してきた⁽¹⁶⁾。

(15) 韓国の行財政事情については、『韓国の地方自治』（自治体国際化協会、2003年）など参照。

(16) 申龍徹（2007）を参照。

図表5 日韓の住民参加制度の整備状況

日 本	韓 国
1993年：行政手続法制定	
1997年：初の市民参加条例 (大阪府箕面市)	1996年：行政節次法制定
1998年：特定非営利活動促進法制定	1999年：非営利民間団体系法制定
1999年：情報公開法制定	
2000年：初の住民投票条例 (愛知県高浜市)	2003年：初の住民参与基本条例 (光州市大徳区)
2005年：1%支援制度 (千葉県市川市)	2004年：住民投票法制定
	2011年：地方財政法で住民参与予算制 の義務付け

4-2 日本の住民参加型予算の現状

日本では、住民参加の機運は1995年の地方分権改革の頃より高まり、上述の参加条例等が制定されてきたが、ポルトアレグレ市のような予算編成へ住民が直接参加する住民参加予算はこれまでのところ事例がない。しかし、住民参加予算の範疇を予算の使途に住民が参加するところまで広げれば、日本にもいくつかの事例はある。

日本で予算の使途に住民が参加する仕組みとして注目を集めたのが、千葉県市川市の「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」（1%支援制度）である⁽¹⁷⁾。市川市の当時の市長は、ハンガリーのパーセント法を参考にして、2005年度に「市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例」を制定した。市川市版のいわばパーセント条例は、市民の市税への納税意識を高め、市民活動団体を支援することを目的としている。市川市民が納める市民税のうち1%について、市が認定するNPOなどの公益的活動団体に納税者自らが指定して活動資金として交付するものである。同様の1%支援制度は愛知県一宮市でも導入されているが、ここでは制度を利用できる市民を納税者に限定せず、18歳以上の市民に拡げている。

市川市の事例では、制度が始まった2005年度はこの制度を利用する納税者は6,266人（市税納税者の2.8%）、交付団体は81、支援額は約1.5千万円程度であった。その後、2011年度ではそれぞれ8,344人（同4.2%）、136団体、約1.5千万円となっており、納税者と交付団体は増えている。また一宮市の事例では、対象者を18歳以上と拡げているため利

(17) 詳細については松下啓一・茶野順子（2006）を参照。

用者は対象者の10%程度となっている。

市川市のパーセント条例については、批判的な意見もある。この制度を利用できるのは納税者に限定されるため、市民の半数以上を占める非課税者が最初から排除されることである。憲法で保障された法の下に平等ということに反するという見解である⁽¹⁸⁾。そのため同じパーセント条例を導入した愛知県一宮市では、納税者に限定せず18歳以上の住民全員に参加の機会を与えている。

住民参加型の予算には、住民の代表による予算を行政が策定する予算とは別に作成する事例があった。埼玉県志木市では、元市長（2001年～2005年）の発案で、住民を公募し予算策定委員会を立ち上げ、行政へのヒアリングなどを認めて同委員会による独自の予算案を策定してもらい公表した。市長は委員会が策定した予算を参考にして、最終的に予算を決めた。

これまで日本では、住民参加予算は、間接的な段階にとどまっている。住民が予算編成に直接に参加することには行政や議会からの反発が大きい。上述の志木市の例でも、市長の交代とともに廃止された。また住民も予算編成への参加にそれほど積極的ではないのが現状である。

4-3 韓国の「住民参与予算制」の法令による義務付け

韓国では各国で住民参加予算が広がるのを受けて、2000年頃から先進的な地方政府を中心に導入が始まった。光州市大徳区では、2003年にポルトアレグレ市を参考にした住民参加予算を韓国で初めて導入した。大徳区ではもともと住民の参加意識が総じて高く、予算に住民の意思が反映されている事例として紹介されている。また2004年には、大田市が広域市では初めて導入している。大田市は2006年に条例を制定し、推薦による委員で構成される予算参与市民委員会が予算編成過程の段階で関与してきた。しかし、推薦の委員は学識経験者や議会から推薦されたメンバーであり、一般住民が対象となっていなかったため、2008年からは委員の3割を公募枠として設けている。また新たな地方分権モデルとして国際自由都市を目指してきた済州特別自治道は、2006年に制定した住民参与予算条例で「道知事は予算編成過程で住民が公募方式などで、参加できるようにしなければならない」と

(18) 東大名誉教授神野直彦氏は、納税者のみに限定したこのような制度は民主主義の否定であると批判している。北海道新聞2006年7月4日朝刊など。

規定し、住民自治センターを設置して予算編成へ住民を参加させてきた⁽¹⁹⁾。その他の道レベルでは、忠清南道が2010年から「参加と疎通」をテーマに知事が住民参加を積極的に展開し、住民の意見を直接聴取し政策に反映させるとともに、2011年に住民参与予算を条例化して導入に向けて動いている。また住民参加予算ではないが、広域自治体のソウル市も住民との直接対話で住民の要望をダイレクトに取り上げる取り組みを行っている。ソウル市の市民疎通の担当部局は、政策ごとのテーマについて市民のアイデアや要求を市のホームページを通して募集し、先着順で受け付けた内容について即決で実施している。参加予算という手続きは踏まないが、結果的には同じような効果を生んでいるといえる⁽²⁰⁾。

以上のような先進自治体の試行的な取り組みを経て、2011年6月に大統領令で「住民参与予算制」の導入が義務付けられた。これを受けて所管省庁の行政安全部では、「住民参与予算制」の要綱を公表し、条例の説明や導入の手続きが示され、条例案として3つのモデルから1つを選択して導入するよう求めている⁽²¹⁾。そして同年9月には、地方財政法に次のような規定が置かれた。すなわち、第39条（地方予算編成過程における住民参加）「①地方自治体の長は大統領の定めにより地方予算編成過程における住民が参加する手順を準備し、これを施行しなければならない。②地方自治体の長は、第1項により予算編成過程に参加する住民の意見を収集し、この意見書を地方議員に提出する予算案に添付することができる」。また同法施行令第46条で、住民が参加できる方法として、1. 主要事業に関する公聴会又は懇談会、2. 主要事業に関する書面又はインターネットでの設問調査、3. 事業公募、4. この他に、住民の意見収集に適合すると認定したことに関し条例で定める方法、としている。これらの規定により、全ての地方政府は条例で「住民参与予算制」を定めて、2012年から準備し2013年度予算編成から導入しなければならなくなった（韓国の会計年度は1月開始）。当初、議会で条例の制定について反発があったが、義務付けられた制度であるため2012年に入って全地方政府で条例が制定されている。

(19) 済州特別自治道に関してはクレアレポート第337号「新しい地方自治体『済州特別自治道』の出帆」2009年8月を参照。

(20) ソウル市の事例を含めて韓国の事情については、2011年5月の筆者らによる大田市、忠清南道のヒアリングを踏まえた記述である。

(21) 各団体で条例を制定する際の条例案が示されているが、住民については専門家に限定したもののから公募まで3つの案が示されている。

5 住民参加予算の課題と今後の展開

本稿で取り上げてきた住民参加予算は、ポルトアレグレ市の成果が評判となって世界に広まったのであるが、わが国では住民参加予算については、首長や議会など政治の現場ではそれほど評価されていないように見受けられる半面、政治学や行政学の議論では代表制民主主義の補完としての役割や住民自治の観点から積極的に評価されているところもある。今後の展開を検討してみたい。

5-1 先行事例からみた住民参加予算の課題

本稿で取り上げた各国の住民参加予算は、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。ポルトアレグレ市の事例も住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。また大統領令で始まった韓国の住民参与予算制も、政治的な思惑が働いたことは容易に察することができる。もっとも予算の決定は、政治学者のウィルダフスキーがいうように、自分の好むところを記録させる政治の核心であり（ウィルダフスキー（小島昭訳）『予算編成の政治学』1972年）、また財政学者のG. コルムは政治闘争の結果であるといい放っている（G. コルム（木村・大川・佐藤訳）『財政と景気政策』1957年）。それゆえ政治が住民を予算決定に加えることは矛盾しているようであるが、そこには政治的思惑が絡んでいるように思われる。これは前述のアーンスタインの「市民参加の梯子」で見れば、まさに政治による⑤Placation “形式的な参加” であって、⑥Partnership “行政との協働” ではない。“市民参加” という響きのよい言葉が政治的に利用されているともいえなくもない。

もともと市民（住民）参加は、わが国では民主主義政治体制で築かれてきた権力に対する闘争から始まった（篠原一 1977）。1960年代からの市民参加は、体制の打倒を叫んで過激化した学生運動から盛り上がり、また市民運動から革新自治体の首長が誕生するなどして市民を政治に近づけた。そして公共圏（public sphere）への市民参加がNPMの文脈の中で論じられるようになり、住民は行政との共治の関係になってきた（牧田義輝 2007）。そしてNPMからNPGへのパラダイムシフトで論じたように、公共圏では効率主義から民主主義的決定を重視し始めている。

こうして今日の住民参加を考えると、政治との闘争ではもちろんなく、行政参加として考えることができる。図表5の日韓の住民参加制度の推移をみても行政参加への歩みであ

る。アーンスタインの梯子でも⑥の行政と市民の協働の段階で議論すべきである。住民参加予算は、住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。

5-2 今後の議論と展開

今後の議論のために、初めに住民参加予算を、住民の「参加」と予算への「関与」の観点から整理してみよう。住民の「参加」に関しては、1つは、住民全員を対象とした公募による参加があり、ポルトアレグレ市や韓国など多くのケースではこうした公募で参加を募る。もう1つは、最近議論されている無作為抽出でその地域の特性を反映させたミニ・パブリックス（社会縮図）をベースに参加を募るものがあり、住民参加予算ではまだケースは見当たらない。前者は、全ての住民に参加できる機会が平等に与えられている半面、実際に参加できる住民は限られ、また参加者は政府に不満をもつなど結果的には特定の住民に代表されてしまう問題も生じうる。一方後者は、討議型世論調査（Deliberative Polling : DP）などとして注目を集めている住民参加であり、地域特性を反映した住民が公正で十分な知識を得て討議を重ねて意見を表明するもので、討議型民主主義（Deliberative Democracy）と呼ばれ代表制民主主義を補完する役割として期待されている⁽²²⁾。しかしDPは、手続きに多大の時間と費用がかかり実際に実施するのは困難が多いという問題がある。

つぎに予算への「関与」については、1つは、予算編成過程に住民が直接参加して予算の金額や事業の優先順位を決める直接の関与があり、ポルトアレグレ市をはじめ南米で導入されたケースである。もう1つは、予算編成には参加せず決められた予算についての使途の関与であり、イギリスや市川市のケースである。前者は予算という意思決定に直接に関与を認めるもので本来の意味の住民参加予算である。これに対して後者は、予算決定は従来の政治プロセスの中で決められ予算配分された枠内で関与することになる。

住民参加予算は、その目的からすれば、全住民に参加できる機会が与えられていて、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、住民の「参加」で指摘したように、住民はいわゆる“市民”ではない。特定の住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

(22) DPはスタンフォード大学のJ. フィッシュキン教授によって1970年代に考案され、DPはこれまで世界40ヶ国で200事例が報告されている。日本でも神奈川県や藤沢市で試みられている。フィッシュキン（2010）。

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。代表制民主主義に参加しない多くの“合理的無知”を問題にして危機を論ずるより、住民の“真の意見”の抽出を求めるほうが生産的であろう。

また「関与」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住民参加予算で決めるのかが重要なポイントである。南米の事例のように、総額の2割から3割といったかなりの規模まで決めれば、代表制民主主義が形骸化することにもなりかねない。もちろんこれは政治が決めることなので、それで問題なければ指摘する必要はない⁽²³⁾。しかし、使途の関与にしても多くのケースは1%にも満たない規模である。

住民参加予算の意義は、住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、住民が「参加」して表す意思は、“真の意思”でなければならない。「関与」については、直接の関与でも使途でもどちらでもよい。予算に「関与」できるツールがあればよいのではなかろうか。

おわりに

公共圏は日々その様相を変えている。その公共圏のガバナンスは、今後ますますそこに関わるアクターが協働して築いていかなければならない。住民参加予算は、政治で汲み取れないかあるいは見落としている住民のニーズの一端を表明するツールである。そう考えれば、政治からの不要論は的外れであり、むしろ積極的に考えるべきであろう。住民参加の広がりには止められない。住民参加予算も上述の「参加」と「関与」の観点から柔軟な仕組みで導入を検討してはどうだろうか。

【追記】 本論文は、2011年8月25日にカナダ・ブリティッシュ・コロンビア大学で行われた国際コリア学会総会で筆者たちが報告した論文にその後の動向と討議を加えてまとめたものである。

(かねむら たかふみ 明治大学公共政策大学院教授)

(ホン マンピョ 韓国・忠清南道国際チーム長)

(23) これは南米ではインフラ整備に多くの予算が占めているため公共事業の優先順位を住民が関与すればそれだけ規模も大きくなるという事情がある。

【参考文献】

- 兼村高文・ロザリオ・ララッタ (2011) 「市民参加予算のこれから 各国の現状から考える」『地方財務』6、8、10月号、ぎょうせい。
- 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』2004年12月号、拓殖大学。
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三 (2005) 『新設市民参加 その理論と実際』公人社。
- 篠原一 (1977) 『市民参加』岩波書店。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学』岩波書店。
- 篠原一編 (2012) 『討議デモクラシーの挑戦 — ミニ・パブリックスが拓く新しい政治 —』岩波書店。
- 申龍徹 (2007) 「住民参加制度の日韓比較」『自治総研』通巻344号。
- 坪郷實 (2006) 『参加ガバナンス — 社会と組織の運営革新』日本評論社。
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオ ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。
- フィッシュキン、J. (2010) (曾根泰教監修) 『人々の声が響き合うとき』早川書房。原文は、Fishkin,S.J.(2009), *When the People Speak*, Oxford.
- 牧田義輝 (2007) 『住民参加の再生 — 空虚な市民論を超えて —』勁草書房。
- 松下啓一・茶野順子 (2006) 『新しい公共を拓くパーセント条例』慈学社。
- 松田真由美 (2006) 「自治体予算編成過程への市民参加」『トルクレポート』とっとり政策総合研究センター。
- ミシェフスカ、P. (2005) 「中東諸国におけるパーセント法の起源と過程 — ハンガリーとポーランドの場合 —」『応用社会学研究』No.17、立教大学。
- 宮川公男・山本清 (2002) 『パブリック・ガバナンス 改革と戦略』日本経済評論社。
- 李憲模 (2011) 「韓国の地方自治における住民参加の仕組みと課題」『新しい公共と自治の現場』コモンズ。
- Arnstein, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute for Planning*, Vol. 35, No. 4, July, pp. 216-224.
- Avritzer, L. (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*, NGO Cidade, Porto Alegre.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.
- Community Pride Initiative (2000), *A Citizens' Budget. Regenerating local democracy through community participation in public budgeting*, CPI.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007), *The New Public Service*, M.E. Shape.
- Department of the Environment (1998), Transport and the Regions, *Modern Local Government: In Touch with the People*, DETR.
- Geissel, B. (2009), "Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21", *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 4, August.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, spring.

- Hwang, Y. (2008), "Citizen Involvement in Budgeting: The Citizen Participatory Budgeting (CPB) Experience in Korea".
- NGO Cidade in Porto Alegre <http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>
- Osborne, P. S. ed. (2010), *The New Public Governance*, Routledge.
- Pierre J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press.
- Shah, A., ed. (2007), *Participatory Budgeting*, The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. and Allegretti, G. (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation Study*, Bonn: InWEnt gGmbH — Capacity Building International, Germany/ Service Agency Communities in One World.
- Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil — Contestation, Cooperation, and Accountability —*, Pennsylvania State University Press.
- Wampler, B. (2009), *Participatory Budgeting in Brazil*, The Pennsylvania State University Press.
- World Bank (2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.

<参考資料>

「忠清南道道民参加予算制運用条例」

(制定) 2011年11月10日 条例第3639号

第1条 (目的) この条例は「地方財政法」第39条及び同様の法の施行令第46条の規定により、忠清南道の予算編成過程に道民参加を保証し、予算編成の透明化を高めるために必要な事項を規定することを目的とする。

第2条 (用語の定義) この条例で「道民」とは次の各号の者を言う。

1. 忠清南道（以下「道」とする）に住所を置く者
2. 道管轄地域に所在する機関、団体に勤務する者
3. 道内に営業所の本店、又は支店を置く事業者の代表者、又は役員、職員

第3条 (法令遵守義務) この条例による予算編成時の道民参加手順及び方法等は「地方自治法」、
「地方財政法」、この他に地方自治体の予算編成に関する規定となる法令に違反してはならない。

第4条 (道知事の責務) 忠清南道知事（以下「道知事」とする）は、予算を編成する段階から道民が十分な情報を得て、道民が意見を表明する機会を持てるように情報公開と道民参加に努めなければならない。

第5条 (道民の権利) 道民は誰でも、この条例が定める範囲内において、道予算編成に関連する意見を提案することができる。

第6条 (運営計画の策定及び公告) 道知事は、予算編成方針、道民参加予算の範囲、道民意見収集手順及び方法等を明確に示す「道民参加予算運営計画」を策定し、道のインターネット、ホームページ等を通じこれを公告しなければならない。

第7条 (意見収集手順等) ①道知事は予算編成に関して道民の意見を収集するため、説明会、公聴会、討論会等を開催することができる。②道知事は、必要な時には、重要事業に関し、書面又はインターネットによる設問調査及び事業公募等を通じ、意見を収集することができる。

第8条 (意見提案方法) 予算編成に関連する意見を提案しようとする道民は、第6条の規定により道知事が策定した「道民参加予算運営計画」で定めるところにより意見を提案しなければならない。

第9条 (結果公開) 道知事は第8条の規定により提案された意見収集の結果を、インターネット、ホームページ等を通じ公開しなければならない。

第10条 (道民参加予算委員会) 道知事は、道予算の編成過程に、道民を参加させるために、道民参加予算委員会（以下「委員会」と言う）を置くことができる。

第11条 (委員会の役割) 委員会は次の各号の役割を遂行することとする。

1. 予算編成方針に関する意見の提出
2. 予算編成に関する意見を収集、集約する活動
3. この他に委員会の目的達成のため必要な活動

第12条 (委員会の構成) ①委員会は、委員長1名と副委員長1名を含む40名以内の委員で構成さ

れ、委員長と副院長は委員により互選することとする。②委員は次の各方のいずれかひとつに該当する者の中から道知事が委嘱するものとする。

1. 道知事が推薦する者
2. 市長、郡主が推薦する者
3. 道議会から推薦があった者

③委員長、副委員長及び委員の任期は2年とする。ただし、委員の辞任等により、新たに委嘱する委員の任期は前委員の在任期間とする。

第13条（委員会の運営） ①委員会事務を処理するために、幹事1名を置くこととし、幹事は委員会を主管する部署の担当事務官が受け持つこととする。②委員会は必要とされる場合、関係公務員又は専門家を出席させ、意見を聴取するなど資料提出等を要求することができる。

第14条（会議及び意見） ①委員長は、予算編成において意見の収集等の必要性が認められる時は、委員会を開催する。②道知事が委員会の意見収集が必要な場合は、委員会を招集することができる。③委員会は、在籍委員の過半数の出席で開会し、出席委員の過半数の賛成で意見を行う。

第15条（会議録公開の原則） 委員会の会議は公開することとし、「公共機関の情報公開の関連法律」第9条第1項で定められた規定を除いては、会議終了後、7日以内に会議開催日時、審議案件、出席議員氏名、発言内容、決議内容等を含めた議会議録をホームページを通じ公開することを原則とする。

第16条（解嘱） 道知事は委員が次の各号のいずれかひとつに該当する事由がある時は、任期前でも解嘱することができる。

1. 他の地域に居住地や事業場を移転した場合
2. 疾病や海外旅行等で6ヵ月以上業務を遂行することが困難な場合
3. 一身上の理由で自ら辞任する場合
4. 委員会運営の趣旨、原則、目的、役割等に反する行為を行った場合
5. この他、この職の職務を疎かにする行為や職務を遂行することが困難と判断された時

第17条（委員に対する研修） 道知事は、委員会委員又は参加を求める道民を対象として、予算の編成過程と道民参加方法・委員会運営計画等に関する事項についての研修を実施することができる。

第18条（制定及び実務支援） ①道知事は、委員会の円滑な運営のため会議場所及び事務処理等行政的支援を行うことができる。②道知事は委員会の会議運営と住民意見の収集を行うための説明会、公聴会、討論会、道民予算教育等に必要となる費用を支援することができる。

③委員会の委員が会に参加したり、公務で出張する場合は、予算の範囲内で、「忠清南道委員会実費弁償条例」の定めにより手当と旅費を支給することができる。

第19条（施行規則） この条例の施行と関連する必要な事項は規則で定める。

付則（条例第3639号）

この条例は、公布の日から施行する。