

ポルトガルにおける参加型予算の制度と実践

藤 原 遥

はじめに

参加型予算は、公的な会議に市民を直接参加させ、その中で市民が予算の一部について配分や最終的な実施に関する意思決定を行うものである。その効果として、市民社会の強化、行政における透明性の向上、社会的公正の改善などが挙げられている（Wampler and McNulty 2021）。

参加型予算は国際的に評価され、OECDおよび国連により推奨されている。OECD理事会は、2015年にパブリック・ガバナンス委員会から提案された「予算ガバナンスに関する勧告」を採択した。その勧告には、特に優れた予算ガバナンスの10原則が記されている。その原則の一つに、予算に市民を参加させ議論させることが挙げられており、有効策として参加型予算が紹介されている（OECD 2015）。国連の経済社会理事会は、2018年に国連行政専門委員会によって策定された「持続可能な開発のための効果的なガバナンス」の11原則を承認した。11原則のうちの一つに参加原則が掲げられている。参加原則において参加型予算は重要な役割を果たすとされている（Allegretti 2022）。

もとをたどると、参加型予算は、1989年にブラジルのポルト・アレグレではじめて創設された。ポルト・アレグレの参加型予算は、1996年の国連人間居住計画会議でベストプラクティスに選ばれた。2001年にポルト・アレグレで開催された世界社会フォーラムでは、「もうひとつの世界は可能だ」というスローガンの象徴的な取り組みとして参加型予算が紹介された。ポルト・アレグレの実践は、世界社会フォーラムに参加した多くの国々や自治体に影響を与えた。ポルト・アレグレにはじまった参加型予算は、世界的な注目を集め、その後、各国に広まった。1990年代にはブラジル国内、およびラテンアメリカに、2000年代にはヨーロッパ、およびアフリカ、アジア、ロシア、北アメリカに普及した（Sintomer et al. 2010）。

世界における参加型予算の動向が調査された『参加型予算の世界地図（Participatory

Budgeting World Atlas) 』によると、新型コロナウイルスによるパンデミックが起こる前の2019年には、53カ国において参加型予算が実践されたことが確認されている (Dias et al. 2021)。日本はこの53カ国の中に含まれていない⁽¹⁾。それでも、近年、三重県や東京都など、参加型予算に類似する制度を導入する自治体が現れ、日本においても参加型予算に関心が集まっている。

参加型予算の研究は欧米を中心に行われている。代表的な先行研究に、アメリカ人の政治学者Wampler氏等によるWampler and McNulty (2021) およびWampler (2007)、イギリス人で開発計画が専門のCabannes氏等によるCabannes (2021) およびCabannes and Lipietz (2018)、イタリア人で都市計画が専門のAllegretti氏によるAllegretti et al. (2021)、フランス人の政治学者Sintomer氏等によるSintomer et al. (2016) およびSintomer et al. (2008) がある。日本では、世界の参加型予算の実践を紹介した兼村・洪 (2016) の他に、特定の国に焦点をあてた研究がある。ブラジルでは山崎 (2009)、小池 (2014)、小林 (2022)、フランスでは中田 (2017)、などがある。

本稿では、日本ではあまり注目されてこなかったポルトガルの参加型予算について論じる。ポルトガルには、自治体における参加型予算の導入を支援し、その普及を図る非営利組織Associação oficina de Planeamento e Participação (以下、Oficina) が存在する。Oficinaによる普及活動の効果もあって、ポルトガルにおいて参加型予算を導入した自治体の数と参加型予算の実績数は世界的にみても高い。2021年版の『参加型予算の世界地図』によると、地方自治体に参加型予算を義務付ける法律をもつ国を除くと、参加型予算を導入している自治体の数および参加型予算の実績数という点で、ポルトガルは世界トップクラスである (Dias et al. 2021)。

ポルトガルの中でもカスカイスという自治体は、世界的に注目される参加型予算の制度を有している。カスカイスでは、2011年に参加型予算が導入された。Oficinaが制度の設計・運営において全面的に支援し、実践の中で改良を重ね洗練された参加型予算制度がつけられた。カスカイスの参加型予算は、ポルトガル国内のみならず、アメリカ、フランス、

(1) 2019年版の『参加型予算の世界地図』では、市街地活性化を目的としたBusiness Improvement District (B I D)、小規模多機能自治を担う地域自主組織、ふるさと納税が日本における参加型予算の制度として紹介された (Dias et al. 2019)。同報告書を編集したDias氏に対して2023年3月14日に実施したインタビューによると、これらの制度は、同報告書の執筆・編集者らが想定していた参加型予算とは異なっていたという。2020年版では、参加型予算の定義が設けられた。日本についてはその定義に一致する参加型予算の実践を証明する確かな情報がないとして、『参加型予算の世界地図』から除外された。

クロアチア、モザンビークなど各国の自治体に影響を与えたとされる (*The New Yorker*, March 24, 2023)。

筆者は、2023年3月にポルトガルで現地調査し、Oficinaの代表Nelson Dias氏および、カスカイスの市民参加課参加型予算室の室長Karin Pereira氏、および上級技術者Teresa Pais氏へのインタビューを実施した。本稿ではインタビューの内容を踏まえて、ポルトガルにおける地方自治制度および参加型予算、カスカイスにおける参加型予算の特徴とその成果について論じる。最後にカスカイスの参加型予算から日本への示唆を述べる。

I ポルトガルにおける地方自治制度および参加型予算

1 ポルトガルにおける地方自治制度

(1) 地方自治体の種類

ポルトガルでは、長く独裁政権が続いた。1926年から軍事独裁政権が敷かれ、その後も1932年から1974年までサラザールおよびカエターノ首相による独裁政権が維持されてきた。1974年に起きたカーネーション革命により独裁政権に終止符が打たれ、ポルトガルは民主化の道を歩みはじめることになった。独裁政権下では、地方自治体は国の統制下に置かれ、地方議会の直接選挙は行われず、財政自主権も認められなかった。革命後に社会党が政権を握り、1976年に制定されたポルトガル共和国憲法によって地方自治制度が創設された。憲法制定により、地方自治制度はそれまでの中央集権的な制度から地方自治と地方分権を尊重し保障する制度へと大きく転換した (Silva 2017)。

ポルトガルの領土は、本土と2つの諸島に分かれている。2つの諸島は憲法第6条により自治州 (Regiões Autónomas) と規定されている。本土と自治州には、ムニシピオ (Municípios)、フレゲジアー (Freguesias) の2種類の地方団体が置かれている (Silva 2004、(財)自治体国際化協会 2005)。

ムニシピオは、フレゲジアーの上位地方団体である。両者の関係については、2013年に制定された法律第75号 (Lei n.º 75/2013) において、相互に協力して、それぞれの住民の利益を促進し、保護することが責務であると規定されている。ムニシピオは、幅広い分野において権限を有している。同法律の第23条では、農村および都市の設備、エネルギー、交通・通信、教育、遺産、文化・科学、レジャーとスポーツ、

健康、社会活動、住宅、市民保護、環境と基本的な衛生、消費者保護、開発促進、都市・国土計画、地方警察、対外協力と定められている。

他方で、フレゲジアーの権限については、ムニシールピオと重なる分野はあるものの、やや範囲が狭い。同法律の第7条において、農村および都市の設備、公共供給、教育、文化・レジャー・スポーツ、プライマリーヘルスケア、社会活動、市民保護、環境と健康、開発、都市・農村計画、コミュニティの保護と規定されている。ムニシールピオは、協定を通じて、フレゲジアーに権限を委譲することができる。

ポルトガルの国立統計所（Instituto Nacional de Estatística）によると、2021年現在、ムニシールピオは308団体、フレゲジアーは3,092団体存在する。2021年において、ムニシールピオの中で、最大人口はリスボン（Lisboa）の約54万人であり、最小人口はコロボ島（Corvo）の423人である。フレゲジアーの中では、最大人口はアルゲイラン＝メン・マルティンス（Algueirão-Mem Martins）で6万8千人、最小人口はパラデラ・エ・グランジーニャ（Paradela e Granjinha）の99人である。

（2） ムニシールピオとフレゲジアー

ムニシールピオができたのは中世に遡る。日本の市町村に近い基礎的自治体である。ムニシールピオの代表機関は、ムニシールピオ議会（Assembleia Municipal）とムニシールピオ評議会（Câmara Municipal）である。ムニシールピオ議会は、ムニシールピオの審議機関である。比例代表制の選挙で選出された議員とフレゲジアー議会の議長によって構成される。任期は4年である。選挙で選出される議員の数は、フレゲジアー議会の議長の数を上回るように設定されている。他方で、ムニシールピオ評議会は、執行機関である。比例代表制の選挙で選出された評議員から構成される。任期は4年である。ムニシールピオ評議会選挙で最も多くの票を得た政党の筆頭候補者が首長に就任する（Silva 2004、（財）自治体国際化協会 2005）。

フレゲジアーは、教区のことを意味する。もとはカトリック教会の一部門であった。フレゲジアー（Freguesias）の代表機関は、フレゲジアー議会（Assembleia de Freguesia）とフレゲジアー執行委員会（Junta de Freguesia）である。フレゲジアー議会は、審議機関である。比例代表制の選挙で選出される議員で構成される。任期は4年である。有権者数150人未満のフレゲジアーでは、フレゲジアー議会の代わりに住民総会（Plenário de CidadãosEleitores）が設置される。フレゲジアー執行委員会は、執行機関である。フレゲジアー執行委員は、フレゲジアー議会議員の互選により決めら

れる。フレゲジアー議会選挙で最も多くの議席を獲得した政党の筆頭候補者が執行委員長に就任する。有権者数150人未満のフレゲジアーでは、住民総会において有権者の互選により執行委員長および執行委員が決められる（Silva 2004、（財）自治体国際化協会 2005）。

2 ポルトガルにおける参加型予算

(1) ムニシールピオ主導型参加型予算

ポルトガルの参加型予算は、2つに大別することができる。ムニシールピオが自主的に導入したムニシールピオ主導型参加型予算と、国によって法制度化された国家主導型参加型予算である。ここでは、ポルトガルにおいて参加型予算の制度がつけられていった経緯とその変遷について述べる。

2002年に、パルメーラ（Palmela）というムニシールピオで、ポルトガルにおいてはじめて参加型予算が導入された。パルメーラでは、当時の首長が自治体計画の策定過程などに積極的に市民参加の手法を取り入れていた。その首長が2001年1月にブラジルのポルト・アレグレで開催された世界社会フォーラムに参加したことをきっかけに、参加型予算がパルメーラに導入されるに至った。パルメーラにはじまったムニシールピオ主導型参加型予算は、ポルトガル全土に広まった。2002年から2021年までの20年間に、ムニシールピオの55%に相当する169団体が参加型予算を採用したとされる（Dias et al. 2022）。

ポルトガルに参加型予算が浸透した背景には、中央政府および地方政府に対する信頼の低さがある。最初の普通選挙が実施された1976年では、国政選挙および地方選挙の棄権率は、それぞれ17.5%、35%と低かった。その後、両選挙の棄権率は徐々に上昇し、2008年のリーマン・ショックを発端にポルトガルが債務危機に陥ると、大きく上昇した。ポルトガルでは、欧州連合（EU）および欧州中央銀行（ECB）、国際通貨基金（IMF）から金融支援を受けることと引き換えに緊縮財政が敷かれた。国家および地方自治体において財政削減を余儀なくされた。公共サービスが縮小されるなかで、中央政府および地方政府に対する市民からの信頼はますます低くなった。2011年以降は国政選挙および地方選挙の棄権率が50%を超えた状態が続いている。ムニシールピオ主導型参加型予算は、市民からの信頼を回復するために、ポルトガル各地のムニシールピオにおいて広く採用されるようになった。そして、参加型予算の種類も広がった。地域全般を対象とする参加型予算の他に、青少年や学校を対象とする参加

型予算が現れた (Dias et al. 2022)。

(2) 国家主導型参加型予算

ムニシーピオ主導型参加型予算の普及にともない、社会党を中心にして参加型予算の法制度化が検討されていった。社会党は、2011年の選挙で政権から下野したが、2015年の選挙で政権復帰を果たした。社会党が政権公約の一つに掲げていたのが国家主導型参加型予算であった。ポルトガル共和国憲法第2条には、「経済的、社会的、文化的民主主義を達成し、参加型民主主義を深めること」が謳われているものの、理念にとどまり、具体的な法律は整備されてこなかった。社会党が参加型予算を法制度化したのは、次のような事情がある。緊縮財政によって中央政府や議員に対する市民の不満が高まっていた。市民の信頼を取り戻すためには、ポルトガル共和国憲法第2条に即して参加型民主主義を強化することが必要であると考えられた (Falanga 2018)。政府は、2016年に法律 (Lei n.º 42/2016) を制定し、3種類の参加型予算を創設した。国家レベルの参加型予算 (Orçamento Participativo Portugal ; OPP)、青少年対象の参加型予算 (Orçamento Participativo Jovem Portugal ; OPJP)、学校レベルの参加型予算 (Orçamento Participativo das Escolas ; OPEscolas) である。

国家レベルの参加型予算は、全国および、大陸地域、自治州という広域的なエリアを対象に実施するプロジェクトを市民参加で決める制度である (Falanga 2018)。青少年対象の参加型予算は、14から30歳までの若者を対象に、特定のテーマについて全国および州規模のプロジェクトを市民参加で決める制度である。その目的は公共政策に若者の意見を反映させ、責任ある市民性を育むこととされる (Paz 2018)。学校レベルの参加型予算は、12から18歳の若者がいる基礎教育課程の7から9学年および中等教育10から12学年の公立学校において、学校で行うプロジェクトを生徒が決める制度である。民主主義の価値を学び技術を身につけること、学校への帰属意識や責任感を高めること、学校でのウェルビーイングを向上させること、金融リテラシーおよび起業家精神を身につけることなどを目的につくられた。ポルトガルには公立学校が約1,200校ある。参加型予算の財源は、教育庁から生徒の数に応じて配分される補助金である。寄付金や学校の自己資金を追加的に充当することもできる (Abrantes et al. 2018)。新型コロナウイルス感染拡大の影響により、国家レベルの参加型予算および

青少年対象の参加型予算は2020年から停止している⁽²⁾。

Ⅱ カスカイスの概要と参加型予算

1 カスカイスの概要

(1) 人口

カスカイスは、リスボン首都圏に位置し、リスボンから車でおよそ30分の距離にある。面積は97km²で、南・西側が大西洋に面している沿岸の地域である。カスカイスには4つのフレゲジアーがある。14世紀半ばまで漁業や農業が盛んな地域であった。19世紀にリスボンとカスカイスを結ぶ鉄道が開通し、ビーチが整備されてからは観光が主力産業となった。20世紀に入ると、ホテルやリゾート施設、カジノを含むレジャー施設が建設され、観光開発が進められた。カスカイスは、リスボン近郊の一大観光地として発展してきた⁽³⁾。

ポルトガルの国立統計所（INE）によると、カスカイスの人口は、2021年時点で、214,124人いる。そのうち34,097人が外国人である。カスカイスに住む外国人の国籍の数は143と多様である。国別で見ると最も多いのが、かつてポルトガルの植民地であったブラジルであり、外国人人口の3分の1を占める。続いてイギリス、イタリア、フランス、スペインと、ヨーロッパ諸国からの移住者が多い。外国人人口の数は、ポルトガル全土において増加傾向にある。全国のムニシピオの中で、カスカイスは3番目に外国人人口が多い。カスカイスにおける人口の年齢構成をみると、0から19歳までが2割、20から59歳までが5割、60歳以上が3割である。カスカイスの総人口は1960年以降、増加し続けている。

(2) カスカイスにおける歳入の特徴

表1は、上位3位のムニシピオと、308あるムニシピオの平均について、歳入の構成を示したものである。カスカイスの歳入規模は、リスボンとポルトに次ぐ大きさで、ムニシピオの中で3位に位置している。歳入総額の大半を占めるのが、地方

(2) 2023年3月14日に実施したOficina代表のDias氏に対する聞き取り調査より。

(3) CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://cultura.cascais.pt/>）。

表 1 ムニシーピオの歳入構成（2019年）

	歳入総額 （百万 ユーロ）	うち地 方税収					国から の移転	EUか らの移 転	商 品 および サービ スの販 売	その他	人口 （人）	一人当 たり歳入 総額 （ユーロ）
		地方固 定資産 税	地方財 産譲渡 税	地方法 人税	その他							
リスボン	1,044	532	123	204	96	109	31	1	400	80	558,461	1,870
ポルト	251	180	41	66	31	42	28	6	27	10	236,170	1,064
カスカイス	214	153	51	68	7	26	20	0	24	17	213,838	1,002
平均	29	12	5	3	1	2	8	1	5	4	33,618	873

出所：地方行政総局（Direcção-Geral da Administração Local）、ポルトガルの国立統計所（INE）より筆者作成。

税収である。地方税は、主に地方固定資産税（Imposto Municipal sobre Imóveis ; IMI）、地方財産譲渡税（Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis ; IMT）、単一流通税（Imposto Único de Circulação ; IUC）、地方法人税（Derrama）から成る。カスカイスでは、地方税収の中でも、地方固定資産税および地方財産譲渡税の収入が多い。観光施設や商業施設が多数立地していることに加えて住宅需要が伸びていることがその要因である。

続いて、カスカイスの当初予算から、歳入歳出の構造をみていく。表 2 は、カスカイスが参加型予算を開始した2011年から2023年までの歳入の推移を示したものである。参加型予算は2011年からはじまったものの、当初予算にその経費が計上されたのは2012年からとなる。2023年における歳入総額は3.3億ユーロである。歳入総額は、2016年以降、徐々に拡大している。それにもなつて、地方税収も2016年以降に増加している。13カ年の平均をみると、自主財源が高いことが窺える。歳入総額に占める割合は、地方税収が60%と最も高い。「経常移転と補助金」および「資本移転と補助金」は主に国とEUからの財源移転であり、依存財源に相当する。両者を足し合わせると15%である。

表2 カスカイスにおける歳入の推移（2011－2023年）

単位：百万ユーロ

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	13ヵ年平均	
														金額	割合
経常収入	128	134	145	134	153	154	163	182	203	212	216	247	280	181	85%
地方税収	90	93	109	100	121	114	122	126	142	143	143	155	187	127	60%
手数料と罰金	5	8	8	8	7	8	9	6	8	12	16	23	25	11	5%
財産収入	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
経常移転と補助金	24	23	18	17	18	25	24	29	29	33	35	42	46	28	13%
商品・サービスの販売	9	8	9	8	7	7	7	20	22	23	21	26	21	15	7%
その他の経常収入	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0%
資本収入	32	30	44	32	7	32	17	15	12	18	13	18	14	22	10%
資本財の販売	27	26	40	30	6	24	17	7	4	5	4	9	2	15	7%
資本移転と補助金	2	3	3	1	1	7	0	8	6	7	5	4	5	4	2%
その他の資本収入	2	1	1	1	0	0	0	0	2	6	5	5	7	2	1%
金融資産・負債からの収入	10	6	0	0	0	8	16	0	0	0	0	34	45	9	4%
歳入総額	170	171	189	166	160	194	196	197	214	230	229	299	339	212	100%

出所：カスカイスにおける各年の予算書「CASCAIS Orçamento」より筆者作成。

注：百万単位以下を四捨五入したため合計が合わない個所がある。

（3）カスカイスにおける歳出の特徴

表3は、カスカイスにおける2011年から2023年までの目的別歳出の推移を示したものである。13ヵ年平均をみると、歳出総額に占める割合が最も高い項目は、人件費である。人件費に次ぐ項目が一般活動である。一般活動には、参加型予算の経費が含まれている。参加型予算の経費は歳出総額の1%を占めている。一般活動には、市民団体への補助金や市民参加にかかる経費、行政の広報費も含まれている。

その他の歳出項目の内容については、次の通りである。「教育」は、幼児・初等・中等教育や生涯教育にかかる経費である。「文化・スポーツ・青少年」は、図書館やスポーツ施設等の維持管理や関係団体への補助金である。「福祉・社会事業」には、高齢者や障がい者、困窮者に対する支援や関連施設の維持管理が含まれている。「健康」は、保健センターや医療施設の維持管理費などから成る。「住宅・都市計画」は公営住宅等の整備や都市計画にかかる事業費である。「衛生・保健」は、廃棄物の処理や公衆衛生にかかる経費である。「市民保護・自治体警察」は消防や救急、警察に要する経費である。「経済開発・公益事業」はカスカイス内の企業のプロモーションなど地域経済の促進にかかる経費である。「交通・通信」は主に道路や通信の整備やメンテナンスにかかる経費である。「環境」は希少資源の保全や緑地化や海岸の清掃などの経費である。「行政の近代化と構造物」は、行政のIT化および公共施設の整備に充当される経費である。

表3 カスカイスにおける目的別歳出の推移（2011－2023年）

単位：百万ユーロ

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	13カ年平均	
														金額	割合
教育	17	15	16	11	8	10	11	14	16	13	16	28	34	16	8%
文化・スポーツ・青少年	9	11	13	8	6	3	6	7	6	11	5	15	13	9	4%
福祉・社会事業	8	7	10	7	5	7	8	8	10	8	4	5	14	8	4%
健康	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	2	6	11	2	1%
住宅・都市計画	13	16	13	10	6	9	8	10	19	23	30	45	37	19	9%
衛生・保健	29	11	9	9	12	15	10	11	7	8	9	10	8	11	5%
市民保護・自治体警察	3	3	3	3	2	2	1	2	2	1	3	3	2	2	1%
経済開発・公益事業	2	2	3	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1%
交通・通信	10	8	8	3	4	4	16	7	8	13	6	5	15	8	4%
環境	4	4	3	3	3	2	3	3	4	5	3	4	6	4	2%
一般活動	9	39	40	39	37	50	39	42	46	50	45	55	71	43	20%
うち参加型予算	0	2	3	2	3	3	4	3	3	4	2	2	3	2	1%
行政の近代化と構造物	4	5	7	5	6	9	9	8	7	12	11	20	15	9	4%
人件費	35	31	32	33	35	43	43	46	50	52	56	56	59	44	21%
経費	26	31	31	32	34	38	40	38	40	32	39	47	53	37	17%
一般合計	170	186	189	166	160	194	196	197	214	230	229	299	339	213	100%

出所：カスカイスにおける各年の主要計画「Grandes Opções Plano」より筆者作成。

2 カスカイスにおける参加型予算

(1) カスカイスにおける参加型予算導入の経緯

カスカイスでは、2011年から2023年3月現在まで市長を務めているCarlos Carreiras氏の発案で、2011年に参加型予算が導入された。先行して参加型予算を導入したムニシーピオと同様にカスカイスにおいても、地方選挙の棄権率が高く、地方政府や議会に対する市民からの信頼が低かったことが参加型予算をはじめの動機となった⁽⁴⁾。

Carreiras市長は、参加型予算を導入した理由を3つ挙げている。第一に、民主主義が危機に直面している。第二に、民主主義の危機は信頼の危機であり、信頼は社会にとって最も重要で貴重な資産の一つである。第三に、市民と地方政府との関係を再構築する必要がある。ムニシーピオの主体であるべき市民が周辺に追いやられてきた。そうしたすべての市民を、意思決定プロセスの中核に引き入れることが重要である。こうした問題意識を背景に、市長は、参加型予算を「意思決定権を行政から市民に委譲し、市民を行政の意思決定プロセスに参加させ、行政の権力に対する監視を強化する運動である」と捉えている（Dias and Sousa 2017）。

参加型予算は2018年に策定されたカスカイスの「持続可能な開発のための2030ア

(4) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

ジェンダ」における主要施策の一つとなっている。国連の持続可能な開発目標のうち16番目の目標にあたる「平和と公正をすべての人に」に参加型予算が位置付けられている。参加型予算は、市民が地域政策において積極的な役割を果たすことを可能とする重要な参加型民主主義の手段であるとされている（Cascais Ambiente 2018）。

カスカイスには参加型予算を担う専門部署が設置されている。2013年に市民参加課（Divisão de Cidadania e Participação ; DCIP）が新設された⁽⁵⁾。市民参加課のスタッフは10人いる。2016年には参加型予算を専門に担当する参加型予算室（Divisão de Orçamentos Participativos ; DOPA）が設置され、市民参加課のうち4人が配属されている。参加型予算室の職員は、参加型予算の制度開発や市民からの提案内容の分析、事業評価などを行っている。市民参加のワークショップや広報には市民参加課の職員全員が携わっている⁽⁶⁾。

（2）カスカイスにおける参加型予算の特徴

カスカイスの参加型予算は、冒頭でも述べたように、世界的なモデルとして注目されている。その特徴は、2つある。

第一に、民主的なプロセスを重視する協議型参加型予算制度を開発したことである。ポルトガル全土に普及したムニシールピオ主導型参加型予算の方法は、諮問型から協議型へと変遷していった。協議型の発展に大きな寄与をもたらしたのがカスカイスの参加型予算である。諮問型参加型予算は、市民に対して提案を求める一方で、決定権は与えない手法である。市民から提案された中から、採用する事業を選定し、事業実施の有無を最終的に判断する決定権は行政にある。諮問型参加型予算では、市民に委ねられた権限が限定的であり、かつ意思決定過程の透明性が低かったため、参加する市民の数が年々減っていった。緊縮財政下では、諮問型参加型予算の課題がより一層浮き彫りになった。歳出削減にともない、諮問型参加型予算を中断するムニシールピオが相次いだ。採用された事業が翌年度の予算に反映されず、市民の不満が高まった。諮

(5) カスカイスのように参加型予算に特化した部門を設置している自治体は数少ない。多くのムニシールピオでは、日本の自治体における秘書課に近い、市長を支援する部署が参加型予算を担当している。配置人数も1、2人と少ない。ポルトガルにおいて参加型予算の専門部署を設置しているムニシールピオは、参加型予算に充当する予算規模が比較的高い自治体である。カスカイスの他にパルメーラ、リスボンがある。

(6) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

問型参加型予算よりも、民主的で透明性の高い制度が求められた。そこで開発されたのが協議型参加型予算であった。協議型参加型予算は、市民に事業の提案のみならず、決定から実施の段階まで関与させる制度である。協議型参加型予算は、2007年にリスボンではじめて創設され、2011年にカスカイスで導入された。協議型参加型予算では、参加者数は回を重ねるごとに増加した。リスボンやカスカイスにおける成功事例にならない、参加型予算を導入していた他のムニシピオにおいても諮問型から協議型参加型予算に取って代わられた (Dias 2014, Dias et al. 2022)。カスカイスの協議型参加型予算については後述するが、他のムニシピオよりも市民参加の機会が多く、透明性の高い制度として対外的に評価されている。

第二に、体系的な参加型予算の手法を確立したことである。体系的な参加型予算の手法というのは、意思決定サイクルー実施サイクルーモニタリングサイクルという参加型予算の3つのサイクルのことを指す。意思決定サイクルは、予算に盛り込む事業を市民が提案し、市民による投票によって予算化する事業（以下、受賞事業）を決定する過程である。この意思決定サイクルは、参加型予算において最も重要なプロセスであり、1年間かけて行う。実施サイクルは、受賞事業を実施する過程である。行政職員は、提案者とのやりとりを通じて、受賞後3年以内に、事業を実現させる。モニタリングサイクルは、事業のモニタリングと評価を継続的に行うことである。世界的にみても、参加型予算で実施された事業を継続的にモニタリングや評価している国や自治体は珍しい。参加型予算の対象となる事業を単年度事業に限定し、事業実施後にモニタリングや評価をしない自治体は少なくない。

Ⅲ カスカイスにおける参加型予算の手法とその成果

1 カスカイスにおける参加型予算の手法

(1) OPの概要

カスカイスにおけるムニシピオ主導型参加型予算には2種類ある。一つは、参加型予算 (Orçamentos Participativos ; 以下OPとする) である。カスカイスに居住、就学、または就労している12歳以上の市民を対象とする。もう一つは、カスカイスの公立学校を対象とする参加型予算 (Orçamentos Participativos Jovem ; 以下OPJとする) である。

OPは、市民全般に開かれた参加型予算である。OPの対象やルール、運営方法については、規則（Normas de Participação）に定められている⁽⁷⁾。規則は、運営上の課題を改善し、市民の意見を組み入れながら毎年改定される。制定・改定にはカスカイス評議会による議決が必要となる。

規則には、OPの目的が次のように定められている。「地方自治のプロセスにおいて、市民に対して、情報提供し、積極的かつ建設的な参加を促す」「市民と執行機関との距離を縮め、行政の透明性を高める」「活発で結束力のある市民社会を育成する」「市民の真のニーズと願望を知り、それに対して行政が応じる」という4つである。

こうした目的に即して、カスカイスでは、マイノリティーを含めてさまざまな立場の市民の参加を促すこと、そして市民の自治能力を向上させることを重視している。参加型予算室では、マイノリティーとされる外国人や障がい者が集う場所や施設に積極的に足を運び、OPの説明をする。外国人向けには英語とフランス語で説明している。会話や移動など参加するうえで障壁がある人に対しては、市民参加課のメンバーがサポートする。

提案者には、単に提案するだけでなく、受賞事業が実現するまで、事業の種類によっては事業の運営まで責任をもって関与することを求めている。このような行政との共同作業は、市民にとって、行政の業務や法制度について知る機会となる。行政と市民との距離が縮まる効果もある。参加型予算を通じて、市民が行政の受益者ではなく、主権者であることを自覚し、地域における主体性を引き出し、高めていくことが大切であると考えられている⁽⁸⁾。

OPでは、提案者と投票者の対象が異なる。提案者の対象は、カスカイスに居住、就学、または就労している12歳以上の市民である。投票者には、年齢制限を設けず、カスカイスに居住、就学、就労しているすべての市民を対象としている。OPに割り当てられる予算は、年間150万ユーロ以上とされている。最終的な参加型予算への予算配分額は、投票結果発表後に、市長によって提案され、カスカイス評議会の議決を得て決められる。提案者一人につき提案できる事業は一つである。一つの事業に対する上限は35万ユーロとしている。物的設備を提案する場合には受賞後3年以内に実現

(7) CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2023/documentos/642ae4baf1509e00a8e32a0a/>）。

(8) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

可能な事業内容にする必要がある。

提案事業は、2018年から、2種類に分類している。学校やスポーツ団体などの組織や、特定の利用者に利益をもたらす提案をタイプAとしている。もう一方で、タイプAに当てはまらない市民全体に利益をもたらす提案をタイプBとしている。過去に組織からの提案事業に対して組織票が入り、組織にとって有利に働いたケースがあったため、提案を2種類に分けて、タイプAとBがそれぞれ競合しないように制度変更された。タイプAの事業については、提案者はその管理、運営、維持の責任を負うとする。タイプBの事業の場合は、事業の実施までに責任をもつチームをつくる必要がある。

(2) OPJの概要

OPJは、カスカイス内の公立学校における初等教育の5から9年生（10から14歳）、中等教育の10から12年生（15から18歳）が通う公立学校を対象とする参加型予算である。OPJは国家主導型参加型予算の学校レベルの参加型予算とは異なる。学校レベルの参加型予算は、ポルトガル全土の公立学校に導入を義務付け、教育庁から参加型予算の財源として補助金が各学校に交付される。他方で、OPJは、カスカイス内の公立学校を対象にしているものの導入は任意であり、その費用はカスカイスが負担する。カスカイスには初等および中等教育を担う公立学校が61校ある。2016年には試験的に4校で実施し、その後徐々にOPJを取り入れる学校が増えた。2023年3月現在では、15校がカスカイスと協定を結びOPJを導入している⁽⁹⁾。

カスカイスでは、OPJを民主主義について学ぶための教育ツールとして位置付けている。OPJの目的は「シチズンシップ教育の一貫として、青少年の人格的・社会的発達を促進する」「コミュニケーション、自律性、リーダーシップ、組織力などのスキルを身につける」「若者の起業家精神を促進する」「青少年が学校の文化や地域社会に関与することを促進する」「参加型民主主義の感覚を養い、子どもや若者が教育や地域社会に参加し自由に意見し表現をする権利を行使する」「教育機関に市民参加のためのツールを備える」とされている⁽¹⁰⁾。

(9) 2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査より。

(10) CASCAIS、2022、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-jovem202122/documentos>）。

教育の一貫であることから、OPJは基本的には生徒主体で企画・運営される。各学校に生徒によるOPJ運営チームが組織される。OPJ運営チームは、OPJの広報や実施、監視、評価を担い、全校生徒がOPJに参加するための環境を整備する。OPJの規則は、参加型予算を導入するすべての学校に共通するルールとして定められる。そのため、その規則は、各学校のOPJ運営チームが集まって策定する。OPJ運営チームの後方支援を担うのが教師チームである。生徒の主体性を重視し、OPJを円滑に運営できるようサポートする。OPJの手法には、OPと同様に意思決定サイクルー実施サイクルーモニタリングサイクルの3つのサイクルが用いられる。3つのサイクルを運営するのは、OPJ運営チームと教師チームのメンバーらによって構成されるOPJ運営協議会である。

各学校にカスカイスから配分される予算は1万ユーロである。提案事業の上限額は配分額と同様に1万ユーロとしている。OPJを通じて、地域社会に関するOPの事業提案をすることもできる。OP対象の事業の場合には、上限額は35万ユーロとなる。

(3) 3つのサイクル

OPとOPJはともに、カスカイスにおける参加型予算の3つのサイクルに基づいて運営される。ここでは、OPを中心にして3つのサイクルについて説明する⁽¹¹⁾。

① 意思決定サイクルにおける「準備」「提案の収集」

意思決定サイクルは、「準備」「提案の収集」「技術的分析」「異議申立て」「投票」「結果発表」の6つのプロセスから成る。

「準備」の段階では、前年の実績や、市民および行政職員からの意見を踏まえて、参加型予算室が中心となり、参加型予算の規則や手法、参加の方法を見直す。

「提案の収集」の段階では、提案を収集する。提案の提出方法は市民参加セッションとオンラインセッションの2通りある。ここでは、便宜的に、市民参加セッションもしくはオンラインセッションにおいて最初に提出された提案を「提案事業」とする。市民参加セッションもしくはオンラインセッションを通じて選ばれた事業を「第一段階採択事業」とする。

「提案の収集」の段階では、市民同士が協議する機会を設けている。これは、カ

(11) Dias and Sousa (2017) および、2023年3月17日に実施したカスカイス市の市民参加課参加型予算室に対する聞き取り調査の内容に基づく。

スカイス特有の方法である。行政職員にとっては、手間のかかる作業ではあるものの、参加型民主主義を強化するために必要な意思決定過程であると認識されている。市民にとっては、他の人の意見を取り入れることで自らの提案をより洗練したものにすることができると考えられている。

市民参加セッションは、フレグジエアごとに2回ずつ、カスカイス全体で1回実施する。カスカイスにはフレグジエアが4つ存在するため、全てを足し合わせると市民参加セッション開催回数は9回になる。提案者は、自分が居住もしくは就学、就労するフレグジエアもしくは、カスカイス全体対象の市民参加セッションに参加する。市民参加セッションごとに、提案者を5から7までの人数でテーブルに分ける。提案者は割り当てられたテーブルにおいて自らの提案について発表して、他の提案者の発表も聞く。提案者同士で議論をして、テーブルごとに1つの提案を選ぶ。最終的には、市民参加セッションごとに、タイプAとタイプBからそれぞれ3つ、合計で6つの第一段階採択事業を選ぶ。9回分のすべての市民参加セッションを合わせると54の第一段階採択事業が集められる。

市民参加セッションは市民参加課にとって一大行事である。市民参加セッションの運営には、他の部署の職員がボランティアとして関わる。市民参加セッションは3時間を要する。平日の日中に働く市民に配慮して、市民参加セッションは休日もしくは平日の夕方に開催している。

オンラインセッションに集められた提案事業は、カスカイスのホームページにその情報が掲載される。オンラインセッションを通じて、提案事業に対する住民からの投票を経たうえで、上位6つの第一段階採択事業が選ばれる。こうして、市民参加セッションから54、オンラインセッションから6、両者を合わせて60の第一段階採択事業が集められる。ただし、60という第一段階採択事業の数は目安であり、各年において変動することがある。

② 意思決定サイクルにおける「技術的分析」「異議申立て」「投票」「結果発表」

「技術的分析」では、市民参加セッションとオンラインセッションを通じて選ばれた60の第一段階採択事業について、提案者とのやりとりをしながら行政職員によって実現可能性分析がなされる。事業の予算や工期を見積もり、既存の事業との関係などを調べる。第一段階採択事業の技術的分析を担うのは、カスカイスの各担当部署である。例えば、高齢者福祉に関する事業であれば、福祉部門の担当者が技術的分析をする。第一段階採択事業の分野は多岐に渡るため、行政職員総出で技術

的分析に取り組むことになる。技術的分析の結果は、カスカイスのホームページに掲載される。工期が3年以内に収まらない場合や、カスカイスやフレグジャーですでに実施している事業と重複する場合には不採択とされる場合がある。

不採択とされた提案者に対しては、技術的分析の結果公表後10日営業日以内に「異議申立て」をする期間を設けている。参加型予算室とのやり取りを通じて修正し、条件を満たすことができる場合には、不採択から採択に変更される。「技術的分析」で採択された事業を「第二段階採択事業」とする。

「投票」は、「提案の収集」と「技術的分析」を経て、最終選考に残った第二段階採択事業を対象に行われる。参加型予算室のスタッフは、第二段階採択事業のビデオやパンフレットを作成して、オンラインや街頭活動などを通じて投票を呼びかける。投票者には、2票の賛成票と1票の反対票が与えられる。タイプAとタイプBの両方に賛成票もしくは反対票を投じることができる。ただし、反対票を投じる場合には、別のタイプだとしても賛成票を投じることはできない。ポルトガル国内外において参加型予算の投票に、反対票を設けているケースは珍しい。これまでの実績では反対票は数票にとどまり、反対票が賛成票を上回ったことはない。反対票がある事業については、賛成票の票数から差し引かれる。

受賞事業は、予算の範囲内で、タイプAとタイプBのそれぞれ投票数の多い順に決められる。受賞事業を決める際には、公平性の観点から、次のような規定がある。偏りを防ぐために、特定の地域やテーマに関わる事業がその年の総予算の3分の1以上になることは認められない。受賞するには「投票」段階で500票以上を獲得する必要がある。

「結果発表」は、カスカイス評議会によって主催される公開の表彰式で行われる。受賞事業は、翌年の予算に組み込まれる。予算は、カスカイス評議会によって提案され、カスカイス議会の議決を得る必要がある。

③ 実施サイクルとモニタリングサイクル

実施サイクルにおいては、提案者と市民参加室の職員および担当行政職員との綿密なやり取りがなされる。提案者と当該事業の担当行政職員による会議が設けられ詳細な事業計画がつけられる。建設事業であれば、技術者が同伴して現場調査をする。こうした事業実施過程を通じて、市民と行政の関係を築くことが重要であるとされている。提案者にとっては法律や公共政策など行政に関わることを知る機会になり、行政職員にとっては市民に向き合い、市民参加の重要性を再認識する機会と

なるという。

モニタリングサイクルでは、採択事業が完全に終了するまで継続的なモニタリングと事業評価が行われる。例えば、採択された事業が、建物の場合には、その建物を使うことができない状態になるまでモニタリングをする。これまでに採択された事業のモニタリングと事業評価は参加型予算室が担当している。

2 カスカイスにおける参加型予算の成果

(1) OPの実績

表4は、OPの意思決定サイクルにおける事業数および予算額を示したものである。新型コロナウイルスによるパンデミックの影響を受けて2020年にOPは一時中断された。2021年には、すべてオンラインに代えてOPが再開された。2022年からは従来通りの方法で行っている。表4から、OPの実績として次のことがいえる。

第一に、12年間のOPの実践により、5,109万ユーロの予算が投入され、218の受賞事業が実現したことである。カスカイスでは、「自治体の500㎡ごとに1つのOPの受賞事業がある」と言われているほど、市民にとって受賞事業が身近にある。多くの市民が普段の生活の中でOPの必要性を実感している。

第二に、提案事業の数が、OP開始から大幅に減ることなく、毎年80以上を維持していることである。パンデミック前の2019年には過去最大の266となった。提案事業の数は、参加型民主主義のバロメーターの一つとして捉えることができる。地域社会におけるニーズを発見し、そのニーズを公共政策に取り入れようとする市民の政治参加の姿勢が反映されている。

第三に、投票数が増加傾向にあることである。2011年から2019年まで、2018年を除いて上昇している。2019年は提案事業および第二段階採択事業が例年に比べて多かったこともあり、投票数は13万票を超えた。2021年にOPが再開した時に投票数は少し落ち込んだものの、2022年には約12万票集まった。投票数もまた、参加型民主主義のバロメーターの一つである。投票は、市民が地域社会において必要性が高いと判断した事業に対して、意思表示をする行為である。投票数の増加は、OPに対する市民の意識が高まっていることの現れである。

第四に、OPに配分される予算が徐々に増えていることである。カスカイスではOPに最低でも150万ユーロを充当することが規則に定められている。実際には、2015年と2016年には基準額の2倍以上、2017年からは3倍以上に増大している。市民のO

表4 カスカイスにおけるOPの実績

単位：件数

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合計
提案事業	133	84	101	81	81	115	85	93	266	—	116	147	1,302
第一段階採択事業	48	48	47	43	46	57	58	61	99	—	85	56	648
第二段階採択事業	30	32	26	31	40	37	36	39	65	—	57	37	430
投票数	6,903	23,198	33,715	41,005	55,919	58,567	91,655	78,449	139,349	—	108,288	122,835	759,883
受賞事業	12	15	7	9	21	24	27	24	37	—	22	20	218
予算（万欧元）	210	250	150	150	402	420	630	580	1,020	—	700	597	5,109

出所：CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/projetos-vencedores>）より筆者作成。

Pに対する意識の高まりに応じて、市長はOPの予算を増やしてきた。

（2） OPの受賞事業の内容

続いて、OPの受賞事業の内容をみていきたい。表5はOPの受賞事業を、用途と分野に分類したものである。縦軸の用途別の支出額をみると、最も多いのが施設整備であり、公園等整備、車両購入がそれに続いている。

施設整備のほとんどは既存の公共施設の改修や増設に充当されている。施設整備に充てられた事業を分野ごとにみると、教育や、福祉、スポーツ振興、文化振興などに活用されている。例えば、教育分野では、2014年に小学校のアスベスト除去事業がある。校舎の屋根に設置されていたアスベストのシートを除去する事業である。他にも、2017年に受賞した児童・青少年図書館の改修事業がある。これは図書館の一部のスペースをバリアフリーで安全性や環境に配慮したかたちに改修するものである。これらのように、教育分野の施設整備であっても、環境や市民の安全、バリアフリーが意識された受賞事業が多数ある。

公園等整備は、学校や地域の公園や広場を対象に、緑地化や、森林や庭園、農園の整備などを行う事業である。中でも、2012年に受賞したコミュニティ・ガーデンは、広い年齢層の市民から親しまれている。カスカイスが所有する公園や緑地を利用し、市民に対して無料で提供されている。OPの予算を使い、土地を30㎡の区画に分けて、道具やコンポスト、水道が整備された。コミュニティ・ガーデンは、市民同士が交流し、学習する場になっている。環境に配慮した有機農業や有機園芸を学ぶことができる。

車両購入の多くは消防に関わる受賞事業に充当されている。消防団の資金不足はポルトガル全土における課題である。消防団は、国に対して老朽化した消防車や救急車を更新するための財政措置を要望してきたものの、緊縮財政などの影響で実現しな

表5 カスカイスにおけるOPの受賞事業の分類

	教育		福祉		消防		スポーツ振興		文化振興		コミュニティ		環境		観光		合計	
	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ	件数	万ユーロ
施設整備	38	720	6	205	5	160	9	262	14	318	6	157	1	35	0	0	79	1,856
設備整備	9	123	9	212	3	89	9	175	1	30	3	72	4	75	1	4	39	782
公園等整備	5	119	9	156	0	0	6	166	0	0	4	106	18	446	0	0	42	994
道路整備	1	35	13	284	0	0	0	0	1	30	0	0	1	10	0	0	16	359
車両購入	1	5	5	101	18	530	7	156	0	0	3	58	0	0	0	0	34	850
講習等	4	111	3	90	1	30	0	0	0	0	0	0	1	35	1	30	10	296
合計	58	1,114	45	1,048	27	809	31	759	16	378	16	393	25	602	2	34	220	5,137

出所：CASCAIS、2023、CASCAISホームページ（2023年10月14日取得、<https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/projetos-vencedores>）より筆者作成。

かった。2015年に受賞したアルカビデチェ消防団にはじまり、カスカイス各地の消防団がOPを通じて車両購入を提案し、受賞している。

（3）カスカイスにおける参加型予算の成果

ここでは、全体の総括として、OPを中心にカスカイスの参加型予算について若干の考察を述べる。カスカイスにおける参加型予算の成果には、次のことが挙げられる。

第一に、参加型予算によって潜在化している社会的ニーズを顕在化させ、間接民主主義を補う機能をもつ。社会的ニーズが多様化する中で、ムニシーピオ評議会やムニシーピオ議会ではそうしたニーズを十分に把握し汲み取ることが難しくなっている。参加型予算は、潜在化しているニーズを公共政策に反映させる機能を有する。

第二に、協議型参加型予算が住民自治の強化につながっている。協議型参加型予算は、市民に対して提案から実施までの決定権を委譲する制度である。カスカイスの協議型参加型予算の特徴は、市民の主体性や自治権を尊重して、徹底した情報公開によって透明性を高め、提案者が納得するまで行政側が丁寧な対応をすることである。例えば、「技術的分析」の結果に不服がある場合には行政から説明を受け、条件に合わせて修正することができれば採用につなげることができる。受賞事業を実施する際には、提案者の希望に沿うように、時間をかけて提案者と面談して事業計画を立て、実現に結びつけている。協議型参加型予算に参加することによって、市民が主権者であることを自覚し、政治参加への意識を高めていると考える。

第三に、市民と行政との共同学習・作業を通じて相互理解が深まり、両者間で連帯感が生まれることである。市民と行政が、互いに知識や情報、経験を共有し合うことによって提案事業を具現化し、受賞事業を実現することができる。市民と行政との共同学習・作業によって、市民は行政が直面している課題を知ることができ、行政職

員は地域社会における課題やニーズを知ることができる。

第四に、参加型予算を通じて、カスカイスの行政全体における透明性が向上したことである。市民参加課は、市民からの信頼を高めるために、参加型予算の全過程における情報をホームページで開示している。こうした市民参加課の取り組みは、市長によって評価され、すべての部門において情報公開が積極的に進められるようになった。

第五に、地方政府に対する信頼が高まったことである。カスカイスにおいて参加型予算を導入した背景には、地方選挙の棄権率が高く、地方政府や議会に対する市民からの信頼が低いという課題があった。地方選挙の棄権率は、参加型予算がはじまる前の2009年と、直近の2021年を比べると、それぞれ55.9%、55.4%と高止まりである。棄権率を下げることについては課題が残るものの、参加型予算に対する信頼は高い。

カスカイス市が2016年に実施したアンケート調査によると、次のような結果であった。「カスカイスが受賞したプロジェクトを遂行してくれると信じている」という質問に対して、回答者の87.7%が6段階のうち、5、6と評価した。また、「参加型予算が地域開発に良い影響をもたらしている」という質問に対して、回答者の86.2%が6段階のうち、5、6と評価した (Sousa et al. 2019)。

おわりに

本稿では、ポルトガルの地方自治制度について概説したうえで、カスカイスを中心に参加型予算の特徴と成果について論じた。最後に、近年日本で参加型予算への関心が高まっていることから、カスカイスの参加型予算から日本への示唆を述べたい。

第一に、ポルトガルが諮問型から協議型に転換したように、日本においても協議型参加型予算の制度を開発し普及させることが求められる。日本には参加型予算に類似する代表的な制度に、東京都の「都民による事業提案制度」(以下、都民提案)がある。都民提案は、ポルトガルの諮問型参加型予算に近いものであると考える。協議型参加型予算に比べて、都民提案は、市民に委譲する権限が限定的であり、意思決定過程における透明性が低い。市民はアイデアを提供し、自治体職員が投票の対象となる事業を審査し、事業を具体化する。審査や提案を事業化する過程において自治体職員が提案者の意見を聞き協議する機会は設けられていない。協議型参加型予算に転換することによって参加型民主主義を強化し、カスカイスのような成果が期待できると考えられる。

第二に、体系的な参加型予算の手法を開発し、それを担う体制を整備することである。意思決定サイクルー実施サイクルーモニタリングサイクルという3つのサイクルで参加型予算を運用する手法を日本で開発することが求められる。3つのサイクルを導入するためには、参加型予算を担う行政体制の見直しが必要となる。カスカイスでは、地方自治の強化という目的に即して、参加型予算の担当部署を市民参加課に置いている。他方で、東京都では、財政課が都民提案を担っている。市民参加に積極的な部署を参加型予算の担当にすることによって、市民の主体性を重視し、市民に寄り添った制度が構築されると考える。

ポルトガルやカスカイスにおける参加型予算の変遷をみてきたように、実践の中で参加型予算の制度は進化を遂げている。今後の日本における参加型予算の行方が注目される。

(ふじわら はるか 福島大学経済経営学類准教授)

キーワード：参加型予算／民主主義／ポルトガルの財政

【参考文献】

- Abrantes, Pedro, et al.(2018)“The Schools Participatory Budgeting(SPB) in Portugal”, Dias, Nelson(Org.) *Hope for Democracy : 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Faro, Portugal: Epopeia Records and Oficina, pp.469-476.
- Allegretti, Giovanni, et al.(2021)“On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions”, *Financial Journal*, Volume 13, Number 2, pp.25-45.
- Allegretti, Giovanni(2022)“CEPA strategy guidance note on participatory budgeting”, United Nations Department of Economics and Social Affairs (2023年10月12日取得、<https://publicadministration.un.org/Portals/1/Strategy%20note%20participatory%20budgeting%20January%202022.pdf>) .
- Cabannes, Yves(2021)“Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field”, *Environment and Urbanization*, Volume 33, Issue 2, pp.354-375.
- Cabannes, Yves, and Lipietz, Barbara(2018)“Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics”, *Environment and Urbanization*, Volume 30, Issue 1, pp.1-18.
- Cascais Ambiente(2018)“Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 Cascais”, Cascais.
- Dias, Nelson(2014)“A Decade of Participatory Budgeting in Portugal: A Winding but Clarifying Path”, Dias, Nelson (ed.) *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, São Brás, Portugal: In Loco Association Press, pp.325-351.
- Dias, Nelson, and Sousa, Vanessa(2017)“A City starts with People”, Cascais Town Hall.
- Dias, Nelson, et al.(2019)*Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Faro, Portugal: Epopeia Records and

Oficina.

Dias, Nelson, et al.(2021)*Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, Faro, Portugal: Epopeia Records and Oficina.

Dias, Nelson, et al.(2022)“Vinte anos de Orçamentos Participativos em Portugal Entre a experimentação e a transformação”, *20 anos de Orçamentos Participativos em Portuga*, Câmara Municipal de Cascais, Portugal: Associação Oficina.

Falanga, Roberto(2018)“The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking”, in Dias, Nelson (ed.), op. cit. , pp.447-466.

兼村高文・洪萬杓（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.

小林恵実（2022）「ブラジルにおける緊縮財政下での参加型予算の影響と限界」横浜国立大学大学院国際社会科学府博士論文.

小池洋一（2014）『社会自由主義国家 — ブラジルの「第三の道」』新評論.

中田晋自（2017）「フランスの都市自治体における参加型予算の実践 — レンヌ市における地域民主主義改革（2014－15年）の事例」『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第49号、pp. 31－56.

OECD(2015)“Recommendation of the Council on Budgetary Governance”, OECD Legal Instruments, OECD-LEGAL-0410, OECD, Paris（2023年10月12日取得、<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>）.

Paz, Carlos(2018)“Youth Participatory Budgeting – Portugal”, in Dias, Nelson (ed.), op. cit. , pp.479-490.

Silva, Carlos Nunes(2004)*Portugal-Sistema de Govern Local*, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona and Diputació de Barcelona.

Silva, Carlos Nunes(2017)“Political and Administrative Decentralization in Portugal”, in Silva, Carlos Nunes and Buček, Ján (ed.), *Local Government and Urban Governance in Europe*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing, pp.9-32.

Sintomer, Yves, et al.(2008)“From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32, Issue 1, pp.164-178.

Sintomer, Yves, et al.(2016)*Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, Abingdon, United Kingdom: Routledge.

Sousa, Vanessa, et al.(2019)“Production and Transfer of Knowledge Between Citizens and Local Governments in Democratic Participatory Processes: The Case of the Participatory Budget in Cascais”, *The Role of Knowledge Transfer in Open Innovation*, Hershey, United States: IGI Global, pp.300-318.

Wampler, Brian(2007)*Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, United States: Pennsylvania State University Press.

Wampler, Brian, and McNulty, Stephanie(2021)*Participatory Budgeting in Global Perspective*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

山崎圭一（2009）「ブラジルの都市自治の新手法 — 『参加型予算』の動向と課題」住田育法監修『ブラジルの都市問題 — 貧困と格差を越えて』春風社.

（財）自治体国際化協会（2005）「ポルトガルの地方自治」『CLAIR REPORT』No. 274（2023年10月14日取得、https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/dynamic/clair_report.html?limit=20&fyb=2001,2005）.