

韓国における住民参加型予算制度の展開と現状 — ソウル特別市恩平区および忠清南道洪城郡の事例を中心に —

井 上 博 夫
関 耕 平

<要 旨>

本稿の目的は、韓国における住民参加型予算制度の最新動向を明らかにすることである。はじめに、韓国の住民参加予算制度の全体枠組みとその課題を示すとともに、大都市地域（ソウル特別市恩平区）および農村地域（忠清南道洪城郡）における制度の運用実態を解明している。これら事例分析により、韓国における参加型予算制度の先進性と到達点が明らかになった。具体的には、予算の循環（編成、審議、執行、決算）のあらゆる過程で住民参加の機会を入れようと様々な制度的工夫と模索が展開されていること、「参加予算学校」など学習の機会確保やジェンダー・若年世代にかかわる取り組みなどが示された。また、今後解明すべき課題として、参加型予算とそのための財源確保をめぐる問題を提起している。

1. はじめに — 本稿の課題と概要 —

本稿の課題は、韓国における住民参加型予算制度⁽¹⁾の最新動向について明らかにすることである。具体的には、韓国の住民参加予算制度の全体枠組みとその課題を示すとともに、大都市地域および農村地域における制度の運用実態を解明する⁽²⁾。

韓国における住民参加型予算制度に関する先行研究、兼村・洪（2012）および兼村編（2016）は、2011年の大統領令による全地方政府への参加予算制度の導入義務付けの経緯、それに先立って実践されてきたソウル特別市や忠清南道での事例を明らかにしている。その後、韓国では2013年度予算編成から全自治体での導入が義務化された⁽³⁾。本稿はこうした2013年以降の制度変遷と運用実態を明らかにしようとするものである。

本稿の概要は以下のとおりである。次章において、2011年の大統領令および地方財政法改正による住民参加予算制度の導入義務付けおよびそれ以降の概況について、行政安全部の報告書などに基づいて明らかにする。3章では、ソウル特別市恩平区を事例として大都市における制度運用の実態と課題、その評価をめぐる議論を紹介し、第4章では忠清南道洪城郡を事例に農村地域における実態を明らかにする。これらの分析に基づき最後にまとめとして、韓国における住民参加型予算制度の展望と今後の研究課題・論点、日本への示唆についても言及する。なお、2および3章を井上、それ以外を関が、主に執筆した。

(1) 本稿では一般名詞としては「参加型予算」とし、韓国における制度名は原文にならい「住民参加予算制度」あるいは「参加予算制度」を用いる。なお、兼村・洪（2012）においては、住民参与予算制と表記されている。

(2) なお本稿は、2023年3月6日～10日に行われた現地調査に基づいている。この現地調査は、韓国マウル研究所協同組合・具滋仁（GU,Ja-in）所長のコーディネートによって実現した。主な調査先は以下のとおりである。ソウル市恩平区役所、（社）開かれた社会市民連合、忠清南道マウルづくり支援センター、忠清南道洪城郡庁企画監査担当官予算チーム、忠清南道洪城郡長谷面、忠清南道洪城郡洪東面マウル活力所、洪萬杓氏（韓日民間公共外交協議会会長）。

(3) 兼村編（2016）89頁。

2. 2011年地方財政法改正による住民参加予算制度導入から今日まで

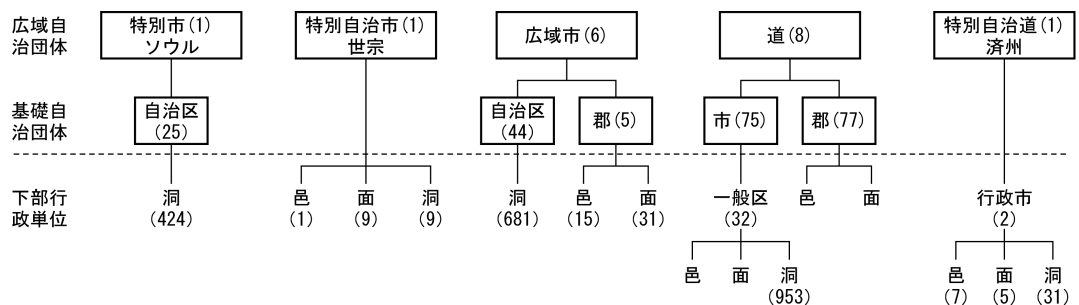
2. 1 2011年地方財政法改正による住民参加予算制度の導入義務化

図表2-1は、韓国における地方自治組織の現状を図示したものである。地方自治法が定める地方自治体は、広域自治体と基礎自治体の2層制となっており、地方財政法が定める住民参加予算制度もこれら2層の自治体に義務付けたものである。ただ、下部行政単位としての邑、面、洞も設けられており、参加予算の実際の運営では、これら下部行政単位も一定の役割を果たしている。こうした2層ないしは3層の自治組織は、地方自治制度の出発点をなした1988年の地方自治法全面改正以来、基本構造は維持されているが、2000年代以降、済州特別自治道及び世宗特別自治市が新設された。

2005年の地方財政法改正により「地方自治体の長は、大統領令が定めるところにより、地方予算編成過程に住民が参加できる手続きを設けて施行することができる。」(39条)という条文を加えるとともに、国の行政安全部は「住民参加予算制度標準条例(案)」を地方団体に通知したが、この段階では、自治体における参加予算制度実施は、首長や市民団体が積極的な一部自治体に留まった。その後、2011年改正により同条文は「施行しなければならない」に改められ、予算編成への住民参加は義務となった。以後、韓国では全国の自治体で参加予算制度が実施されている。

地方予算編成過程への住民参加手続について、地方財政法施行令は次の4つを示してい

図表2-1 韓国の地方自治組織



注) カッコ内の数字は団体数。

出所：一般財団法人 自治体国際化協会『韓国の地方自治 — 2020年改訂版』に基づいて作成。

る（46条1項）。①主要事業に対する公聴会または懇談会、②主要事業に対する書面またはインターネットアンケート調査、③事業公募、④その他住民意見の収集に適合すると認めて条例に定める方法、である。その上で、住民参加予算の範囲・住民意見収集手続・運営方法等具体的な事項は条例で定めるとし、自治体に委ねられた。

行政安全部は、標準条例（案）として3タイプのモデルを提示した。モデル1は、目的、首長の責務、住民の権利、運営計画の策定、意見の収集・提出・結果公表、委員会運営等の計11条からなる簡潔なものだが、モデル2は、これに住民参加予算委員会の機能・構成・運営等の条文を加えた計15条、モデル3では、さらに委員会の運営、分科委員会、委員に対する教育と財政及び実務支援等が加わり計24条となっている。

2. 2 住民参加予算制度導入後の歩み

住民参加予算制度が法律で義務化されてから約10年になる。国の所管庁である行政安全部がまとめた報告書⁽⁴⁾をもとに、この間の制度変化と実施状況を概説するとともに、行政安全部が参加予算制度をどのように評価しているかを紹介する。

（1） 制度導入以降の地方財政法改正

2011年以降も3度にわたり追加的な法改正が実施され、住民参加予算制度の充実が継続的に図られている。改正の概要は図表2-2のとおりである。

図表2-2 地方財政法改正の経過

改正年月	改正点
2014年5月	39条に項を追加：住民意見書を予算案に添付して議会に提出しなければならないこととした。
2015年5月	項を追加：行政安全部は自治体の住民参加予算制度運営に対する評価を行うことができる旨定めた。
2018年3月	第1項を改正：「予算編成過程への参加」を「予算編成等の予算過程への参加」に改め制度の定義を拡大。 項を追加：地方自治体の長に住民参加予算機構を置くことができることとした。

上記の結果、地方財政法39条は次のように改定された。

（4） 行政安全部（2019）。

<2011年の住民参加予算制度義務化開始時>

第39条（予算編成過程への住民参加）

地方自治体の長は、大統領令が定めるところにより、地方予算編成過程に住民が参加できる手続きを設けて施行しなければならない。

<現行>

第39条（地方予算編成など予算過程への住民参加）①地方自治体の長は、大統領令で定めるところにより、地方予算編成過程など予算過程に住民が参加できる制度を設けて施行しなければならない。

② 地方予算編成など予算過程の住民参加と関連する次の各号の事項を審議するため、地方自治体の長に住民参加予算委員会など住民参加予算機構（以下「住民参加予算機構」という）を置くことができる。

1. 住民参加予算制度の運営に関する事項
2. 第3項により地方議会に提出する予算案に添付しなければならない意見書の内容に関する事項
3. その他、地方自治体の長が住民参加予算制度の運営に必要と認める事項

③ 地方自治体の長は、住民参加予算制度を通じて収集した住民の意見書を地方議会に提出する予算案に添付しなければならない。

④ 行政安全部長官は、地方自治体の財政的・地域的条件などを考慮して大統領令で定めるところにより、地方自治体別の住民参加予算制度の運営について評価を行うことができる。

⑤ 住民参加予算機構の構成・運営とその他必要な事項は、当該地方自治体の条例で定める。

(2) 自治体における条例制定状況

図表2-3は、自治体における条例タイプ別制定状況及び参加予算制度実施のための委員会等の設置状況を制定当初の2014年と2019年とで比較した結果である。広域自治体と基礎自治体を合わせた243団体に占める割合の変化を示した。

条例のモデル1は最も簡潔なもの、モデル3は参加予算委員会の運営や財政支援等を含むより詳細なタイプである。モデル1より2、3の方が参加予算に積極的な条例と言えよう。2014年はモデル1の自治体が半数強だったが、2019年にはモデル2やモデル3の自治体が増えている。

図表 2-3 住民参加予算条例のタイプと委員会等の設置状況の変化（自治体総数に対する割合）

単位：％

年	条例タイプ				委員会等の設置状況					
	モデル 1	モデル 2	モデル 3	未制定	参加予算 委員会	分科 委員会	地域会議	民官調整 協議会	研究会	その他
2014	52	27	20	1	64	39	25	15	12	0
2019	25	38	37	0	90	60	58	15	13	21

出所：行政安全部（2019）より作成。

委員会等のうち、参加予算委員会は住民代表が予算を審議する組織で、分科委員会は参加予算委員会の下で行政分野別に審議する委員会、地域会議は自治体内の地域別組織、民官調整協議会は住民意見を作成し議会に提出する過程で、住民と行政が協議する機関である。2019年になると、9割の自治体に参加予算委員会が設置され、半数以上の自治体で分科委員会や地域会議が設置されていることが分かる。

参加予算制度導入以降も、条例や制度の深化・定着が進んできたと言えよう。

（3）参加予算の実施状況と課題

地方財政法施行令は4つの参加予算実施手続きを示していたが、行政安全部によれば、韓国の現状は住民提案（公募）事業中心とのことである。同部が2019年に実施した自治体アンケートでは、「提案（公募）事業中心の運営か？」との問に対する回答は、「全くそうだ」39%、「そうだ」15%、を合計すると54%だった。

とはいえ、提案（公募）事業を実施している自治体は、全体で81%、特別市・広域市と道では100%であり、事業提案型参加予算はすでに全国の自治体で一般的な制度になっている。また、住民提案事業数は一貫して増加しており、参加予算への住民の関心も広がってきている。予算に反映された事業数も増加しているが、他方、反映率は低下傾向にあり、提案事業予算額もあまり増加が見られない（図表 2-4 参照）。そのため自治体一般会計に占める提案事業予算額の割合も低下してきた。

参加予算制度に直接参加する住民の数に関する全国的な公式統計はないが、ソウル市では近年の参加者数が約10万人に拡大しているという。また、参加予算委員会やその地域組織の普及、住民提案事業数の増加を見ると、住民の予算への参加は広がってきているように思われる。ただ、提案事業中心のため予算総額に対する割合は小さく、

図表 2-4 提案（公募）事業の推移

単位：件、%、10億ウォン

区分	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
提案（公募）事業数	13,085	15,805	18,495	23,852	27,552	28,814	
反映事業数	6,985	7,653	8,755	9,774	10,744	11,682	
反映率（%）	53	48	47	41	39	41	
提案事業予算額①	1,636	1,018	1,078	1,004	1,106	1,103	1,482
①の一般会計比（%）	1.05	0.60	0.59	0.50	0.52	0.46	0.57

出所：行政安全部（2019）。

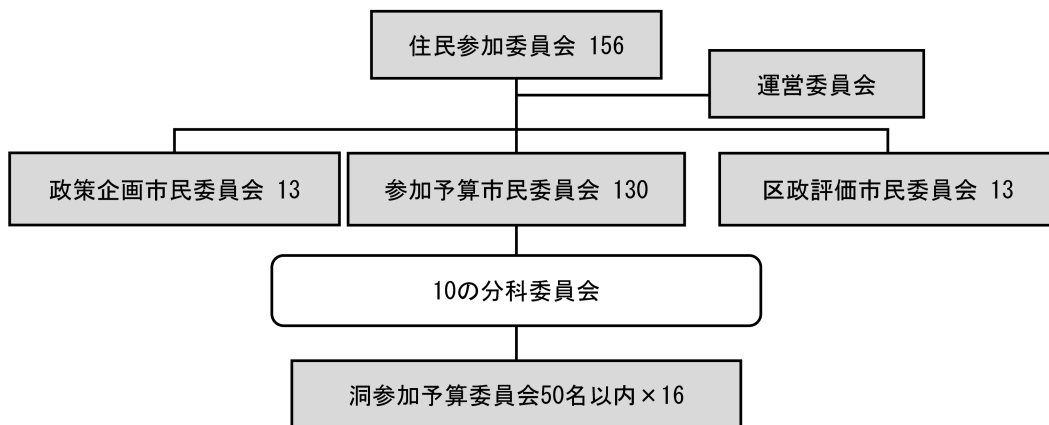
その予算総額も低下傾向にある。予算への住民参加の拡大が予算全体の変化を生じさせるまでには至っていないのが現状のようだ。

しかし、参加予算の実施状況は自治体によって大きな開きがあると指摘し、行政安全部は優秀な自治体の事例を紹介している。そこで以下の章では、今回、韓国訪問調査の対象に選んだ自治体の事例を紹介する。第3章では都市自治体からソウル特別市の恩平区を、第4章では農村自治体から忠清南道洪城郡を取り上げる。いずれも優秀事例として紹介されている自治体である。

3. 大都市自治体における住民参加型予算制度の運用実態 — ソウル特別市恩平区の事例 — ⁽⁵⁾

3. 1 住民参加基本条例に基づく住民参加組織

図表3-1 恩平区の住民参加組織



出所：恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）に基づいて筆者作成。

恩平区では、2010年に制定された住民参加基本条例に基づいて住民参加委員会が設置された。①参加予算制度もこの住民参加組織に組み込む形で作られ、②区の参加予算市民委員会130名に加え、下部行政単位である洞にも参加予算委員会（約800名）が設けられ多数の住民が委員として運営に参加していること、③参加区政推進課を新設し庁舎内に住民参加委員会室を設ける等の行政による支援、④ミーティングの運営等をサポートする中間支援組織の形成、と恩平区では住民参加予算への取り組みが積極的に行われてきた。ちなみに、住民参加委員（2020年）の構成は、女性94名、男性62名。年齢は、20～30歳代10名、40～50歳代83名、60～70歳代63名。参加予算市民委員会の開催回数は139回（2019年）、と活発に活動が行われているようである⁽⁶⁾。

(5) 恩平区の事例は、主に、恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）及び趙宰鶴氏（元恩平区参加予算委員会・委員長）からの聞き取りによる。

(6) 恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）による。

恩平区へのヒアリングで元参加予算委員長は、恩平区参加予算の特徴として次の3点を挙げた。第1に、全体の予算に住民の意見が反映されるしくみを作ったこと。第2に、予算編成課程のみならず予算執行過程への住民参加。第3に、住民総会の開催による議論の場を発展させたことである。順に見ていこう。

3. 2 住民参加予算の実施方式

恩平区の住民参加は、予算編成過程と執行過程の二段階で実施されている。

(1) 予算編成段階での住民参加

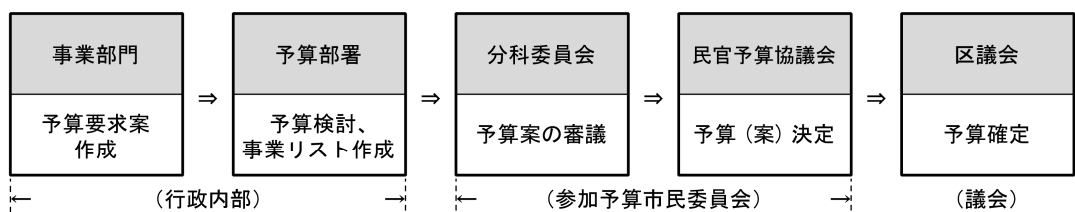
本予算の住民審議と住民提案事業の公募という2通りの方式で実施されている。

① 本予算の住民審議

本予算の住民審議は図表3-2の手順で行われている。まず行政内部の事業部門からの予算要求を受けて予算部署は予算事業リストを作成する。参加予算市民委員会の10分野の分科委員会は担当分野の事業リストを2～3週間かけて審議し、増額・減額及び事業改善の案を提示する。次いで民官予算協議会（区長、参加予算委員長が参加）を経て議会提出予算案を決定し、議会の審議・議決により予算が決定される。

参加予算審議の対象となるのは人件費等を除くすべてで、2019年度総予算案額7,500億ウォンのうち5,706億ウォン、2020年度は予算案8,479億ウォン中6,503億ウォンにのぼる。参加予算委員会審議の予算案への反映結果は、増額となる場合も減額となる場合もあるが、2012年～2019年の8年間では、増額876百万ウォン、減額26,000百万ウォンと減額の方がはるかに大きい。ヒアリングでは、参加予算制度が導入された2011年当時は、地方財政のムダな支出への批判が強かったと聞いたが、

図表3-2 本予算への住民参加手順



出所：恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）、行政安全部（2019）より作成。

予算編成への住民参加は意外にも予算の減額につながっていた。

② 住民提案事業の公募

2018年までは、住民が事業を提案し、参加予算市民委員会の審議を経て、住民投票と住民総会によって事業の優先順位を決め予算に反映してきた。予算枠は、区事業10億ウォンと洞事業6億ウォンの計16億ウォンだった。

2019年からは、事業提案から課題提案に改め誰もが容易に提案できるようにするとともに、公開フォーラムを開催し民官の熟議を通じて政策課題を明確にしていく方策が採られた。公論の場は、洞ごとに各2回（テーマ別及び青少年公論の場）、計32回開催され、全体で1,081件の提案が受け付けられた。この方式により提案事業は大幅に増加したという。そのうえでこれらの提案を住民投票と住民総会にかけて最終選定した。

2020年からは、予算枠を30億ウォンに増額するとともに、住民総会で選定された政策課題を具体化するための民官チームを公募により設けた。

(2) 予算執行段階での住民参加

執行段階での参加は、次の5つの分野で実施されている。

- ① 主要事業に対する参加予算市民委員会の改善案を提示
- ② 公共工事（1億ウォン以上）について、設計から竣工までの過程を地域住民に説明し、住民意見を集約・反映するよう義務付けている。
- ③ 主要な事業計画の策定時に、参加予算委員会の分科委員会が意見を提示することができる。
- ④ 主要事業及び参加予算提案事業に対する日常的なモニタリング（分科委員会は、1年間モニタリングする事業を選定する）。
- ⑤ 廃止事業の住民による選定（効果の少ない事業を、参加予算委員会の審議と住民公論を通じて選定・廃止する）。

執行過程での住民参加という恩平区の経験は、2018年3月の地方財政法39条1項改正にも反映された（「予算編成過程への参加」から「予算編成等の予算過程への参加」に改正）。

3.3 参加予算教育

参加予算制度の実施にあたって、住民、青少年、公務員それぞれを対象にした参加予算

教育を実施した。なかでも、住民向けに開設した参加予算学校は9時間の教育課程で、その履修が、参加予算市民委員になるにあたって義務付けられている。応募者数は委員定数の1.5倍くらいあり、参加予算学校を履修した応募者から抽選で委員が選ばれるという。

3. 4 恩平区における実施状況の特徴と課題

恩平区における住民参加予算制度の特徴として次の点を挙げることができる。

第1に、参加予算制度実施の前提として、住民参加基本条例が制定され、これに基づいて住民参加組織（住民参加委員会）が設置されるとともに、行政による支援体制も形成されていたことである⁽⁷⁾。

第2に、全体の予算に住民の意見が反映されるしくみを作ったことである。国の行政安全部によれば、韓国の参加予算制度は住民提案事業中心のため予算総額に対する住民参加の割合は低いと指摘しているが、恩平区では、予算総額の約80%を対象に参加予算市民委員会が意見書を提出している。

第3に、住民参加は、予算編成過程だけではなく、執行過程にも拡張されていることである。

第4に、住民提案事業については、洞地域ごとの住民会議、住民投票、区住民総会そして住民投票の実施と、直接民主主義の浸透と熟議の場づくりのための取り組みが行われていることである。

他方、課題として次のようなことが挙げられている。

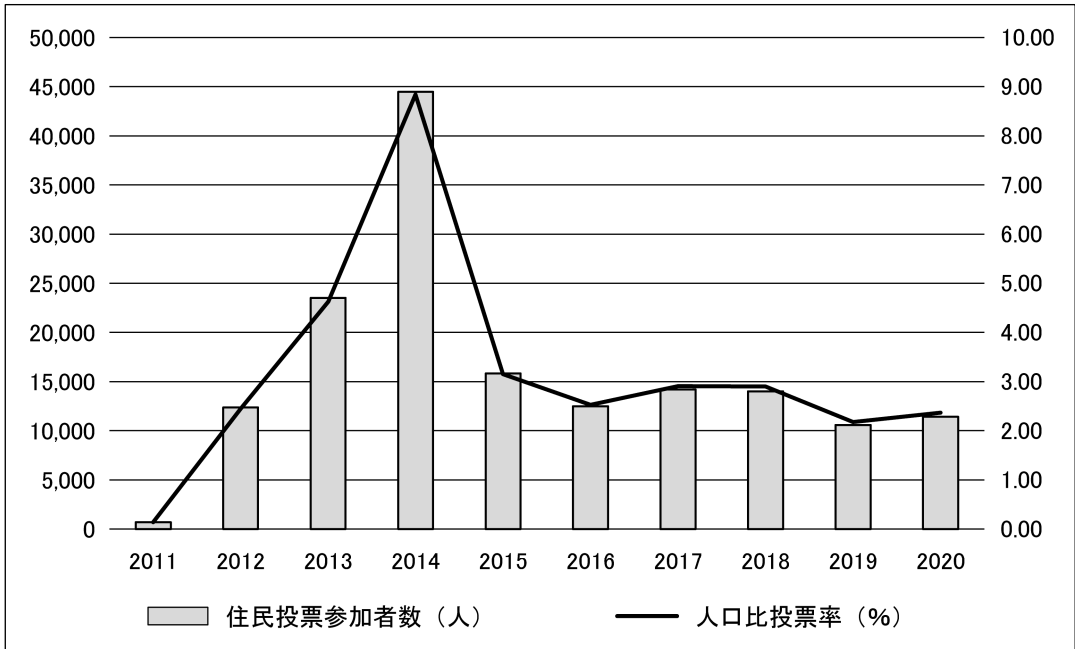
第1に、参加予算制度に対する恩平区民の認知度が必ずしも高いとは言えないことである。恩平区社会調査結果（2019年）によれば、住民参加予算制度を知っているのは16.7%、このうち住民参加予算制度に満足しているのは47.5%だった。

第2に、住民提案事業に対する住民投票や住民総会等を通じて、かなりの数の住民が参加しているとはいえ、人口数に占める割合はまだそれほど多いとは言えない（図表3-3）。恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）は、住民参加の日常化と拡大のためには、献身と奉仕に頼る方式から脱却し、補償のしくみを設ける必要があると述べている。

第3に、上記に挙げた住民の認知度や人口比投票率の低さは、議会との対比において、住民参加予算制度一般及び参加予算市民委員会の代表性・正当性に疑問を生じさせるおそ

(7) ソウル市におけるマウルづくり支援センターなど、中間支援組織の構造と現状については、内田（2021）参照。

図表 3-3 恩平区における住民提案事業に対する投票参加者数と人口比投票率



出所：恩平区長/恩平区民主参加委員会（2020）より作成。

れがある。しかしながらこの点については、参加予算市民委員会の予算に関する意見書は、予算案と併せて議会に提出されることになっており、議会制度に抵触するものではない。

そもそも日本では、予算とその執行という地方自治のもっとも重要な意思決定において、直接民主主義による住民参加のしくみがほとんど存在しない。それに比べると、韓国ではかなり予算全般にわたる直接民主主義の導入という野心的な試みが広がりつつあると評価できよう。

4. 農村自治体における住民参加型予算制度の運用実態 — 忠清南道洪城郡の事例 —

本章では忠清南道洪城郡を事例に、農村地域における住民参加予算制度の運用実態につ

いて、郡行政資料、郡および洪東面の行政担当者ヒアリング⁽⁸⁾に基づいて明らかにしたい。

4. 1 忠清南道洪城郡の概要と調査対象地

洪城郡は忠清南道の中西部に位置し、いち早くアイガモ農法を導入するなど、韓国において有機農業の盛んな地域として有名である。洪城郡内には11の邑・面が置かれているが、とくに人口3,000人ほどの長谷面や洪東面における協同組合の活発な活動、キリスト教無教会派の流れをくむブルム学校による有機農業やオルタナティブ教育の実践は、日本においてもよく知られている⁽⁹⁾。この地域は農業就業人口が5割という農村地帯である。

洪城郡では2007年から郡独自で住民参加予算制度を実践してきており、韓国においても極めて先進的な地域と言えよう。ここでは①道の財源による住民参加予算制度と、②洪城郡の住民参加予算制度について、それぞれの運用実態について明らかにしたい。

図表 4-1 忠清南道および基礎自治体の概況

行政区域名	面積 (km ²)	人口(2021 年12月)	邑	面	洞
忠清南道	8,226.17	2,119,257	25	136	46
天安市	636.14	658,486	4	8	18
公州市	864.19	104,545	1	9	6
保寧市	573.78	100,229	1	10	5
牙山市	542.19	316,129	2	9	6
瑞山市	741.29	175,591	1	9	5
論山市	554.75	116,675	2	11	2
鷄龍市	60.72	42,822	-	3	1
唐津市	704.26	166,249	2	9	3
錦山郡	577.13	51,413	1	9	-
扶余郡	624.52	65,354	1	15	-
舒川郡	365.70	51,866	2	11	-
青陽郡	479.10	30,948	1	9	-
洪城郡	443.99	100,102	3	8	-
礼山郡	542.62	78,084	2	10	-
泰安郡	515.79	62,214	2	6	-

出所：具滋仁氏提供資料

(8) 主な調査先は、忠清南道洪城郡庁企画監査担当官・予算チームおよび洪東面マウル活力所である。

(9) 坂下他(2011)、吉岡他(2021)など。

4. 2 忠清南道の財源による住民参加予算提案公募事業の制度概要と運用実態

ここでは、道の財源による住民参加予算提案公募事業（以下、提案公募事業）の概要と、それが実際に地域においてどのように運営されているのか、忠清南道洪城郡洪東面の事例をもとに示そう。

(1) 提案公募事業の制度概要と財源調達問題

「2024年忠清南道住民参加予算提案公募事業」選定結果（忠清南道公告第2023-1671号：2023年9月1日）によると、2024年度に採択された公募事業は、①道によって直接実施される道政策事業が8件で24.8億ウォン、②邑・面・洞レベルでの草の根小規模事業が59件で22.9億ウォン、③住民生活密着事業が54件の99.1億ウォン、と3つに分かれており、これらを合計すると総額は146.8億ウォン、このうち98.1億ウォンが市や郡の事業として実施される。

こうした住民参加予算制度の財源調達問題について触れておこう。2018年から開始された道による住民参加予算制度⁽¹⁰⁾、とくに提案公募事業は、一人あたり3,000ウォン～5,000ウォン程度であった郡税を1万ウォンに上げ、これを財源に実施することを公約にした道長が当選したことにはじまった。例えば洪城郡の場合、超過課税による増収が郡全体で約8億ウォンに止まるが、郡として11ある邑・面に1億ウォンずつ配分するという方針を立てているため、不足分の3億ウォンは道の一般財源から補充して財源を確保し、提案公募事業を実施している。

こうした郡税の超過課税による増収分に道からの一般財源を加えて、提案公募事業の財源を拡充する方式は、とくに保守系の強い郡で反対にあい、現在に至るまで道下すべてで足並みをそろえて実施するには至っていない。住民団体の活動の活発化や地域でのイニシアティブ強化へとつながることへの保守系議員からの警戒感があり、住民参加予算制度の拡充は住民の超過課税（負担）のみによって財源調達すべきとの意見が多いという。

(2) 洪東面における提案公募事業の運用実態

すでに述べたように、2018年から洪城郡では道財源を活用して、11ある邑・面へ1億ウォンずつ配分し、提案公募事業を行っている。このうち洪東面では、事業の具体

(10) 「忠清南道市民参加予算制度運用条例」（忠清南道条例第5471号）の制定は2018年3月。

的な中身の提案を担う住民組織・住民自治委員会への参加者が少なく⁽¹¹⁾、住民の代表性を確保することが課題となった。そのため2019年に「住民自治会」（35人）へと再編し、5つの分科会（自治、健康福祉、教育文化、環境、交通）を運営、構成員の選出方法も面長による指名から公開募集へと変更した。さら同時期に「円卓会議」（150人）を編成し、地域課題について議論する場を新たに設定した。こうした自治組織の再編と活動の活発化の契機として、提案公募事業があったと言える。

ただ、2018年の制度導入直後に洪城郡のなかで上限額を使い切ったのは洪東面だけであったこと、現在でも提案公募事業の上限額に達するのは11のうち5つ程度の邑・面に止まっていることなどから、洪東面は極めて特殊な先進事例として位置付けるべきである。いずれにしても提案公募事業の活用は、当該地域の自治活動の水準に依拠すると言えよう。

次に具体的な提案公募事業の内容について見てみよう。これまでの実績として、①地域の行事カレンダーの作成と配布、②地域マップ（地図）作成：伝統的な在来品種を作る農家マップ、③農閑期に全集落を回って映画の上映会を実施、④地域新聞の増頁とカラー化などの充実である。いずれも住民同士のつながり・交流を促進し、コミュニティ機能の強化に資する事業と言ってよい。

（3） 成果と課題

洪東面において住民自治委員会から住民自治会への再編とあいまって導入された提案公募制度は、地域に対する住民の関心の高まりという成果を生み出した。たとえば提案数が増加し、住民自治会への参画希望者や円卓会議への参加者も多くなり、地域の課題についての意見交換や話し合いが活発化するなど、コミュニティとしての意識の高まりを感じられるという。

一方で課題や改善すべき点も多い。第一に住民自治会をはじめとして住民参加予算制度の運用には事務局体制が不可欠であるにもかかわらず、行政支援が少ないため体制強化が進んでいない。第二に、事業予算の支出についての制限である。提案型公募事業において人件費支出が制限されているため、地域における提案事業を継続的に実施していく体制は構築しづらい。第三に、住民自治会が提案した事業を行うのはあくまで行政であり、住民側はあくまでその事業に参加するという形式であるため、行政

(11) 具体的には当時は、30人に満たなかったという。

によって事業の細部が決められ柔軟性を欠いた事業執行になることが多い。また、提案公募事業の執行過程における評価・監査の活動が不足していることもその一因となっている。

4. 3 洪城郡における住民参加予算制度の実態

道財源による制度と実態をみてきたが、次に郡の参加予算制度について明らかにしよう。洪城郡では2007年から郡独自で参加予算制度を創設・運用してきた。ここでは関連した組織や機構体制、さらには同制度を構成する主な事業である「一般制度」と「提案制度」について説明し、その実態や詳細について示す。

(1) 住民参加予算制度の組織・機構体制

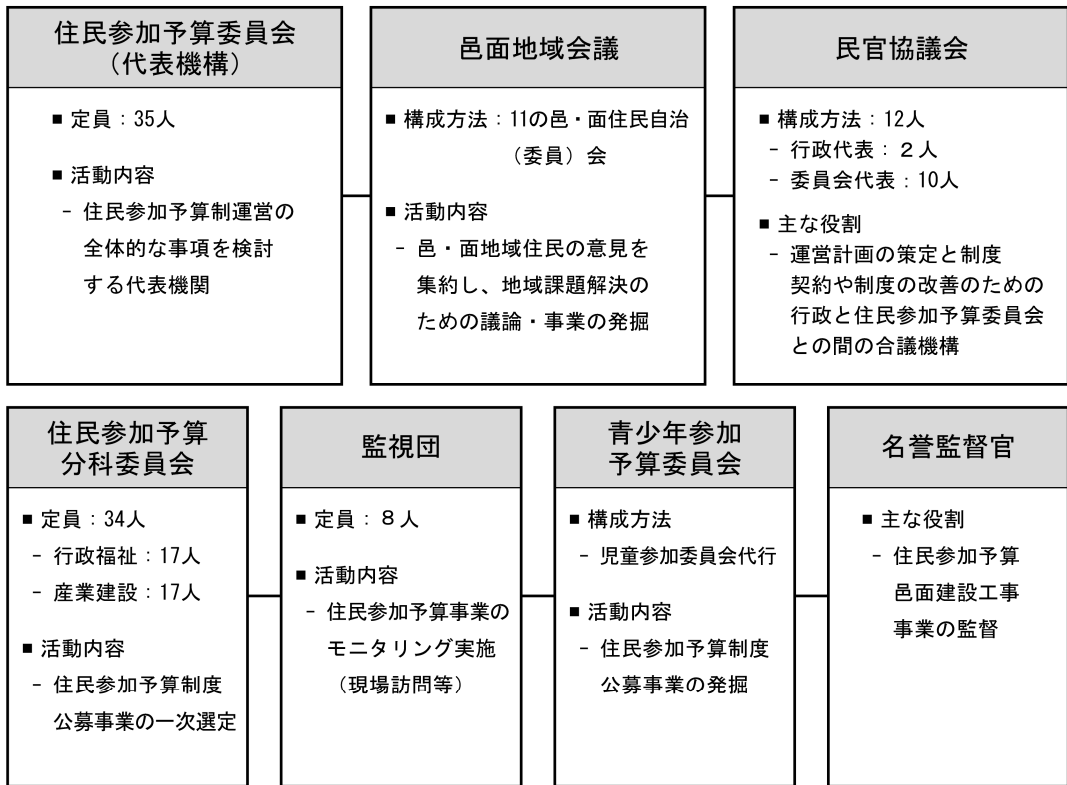
はじめに洪城郡における住民参加予算制度の組織・機構体制の編成について、**図表4-2**に基づいて概観しよう。「住民参加予算委員会」は、この制度についての決定をする代表機関であり、35名の委員によって編成され分科委員会は、行政福祉と産業建設の2分科会で編成されている。

参加予算委員に就任する条件として、財政や予算のしくみについて学ぶ「参加予算学校」での事前研修が必須となっている。また、委員については男女双方が6割を超えないように選出することになっている。そのほか、中学・高校生は必ず入れる、邑・面ごとに推薦された委員1名が入るという決まりがあり、以上で13人の枠が決まり、残りの22人が公開募集・抽選となる。2022年はこの公募枠に60人が応募している。年齢別で見ると39歳以下は推薦で決まった2人だけであとは40歳以上であり、全体として40歳代の委員が一番多いという。

「邑面地域会議」は11の「邑」「面」の住民自治会によって構成され、地域配分枠（後述）にかんする事業内容を主に決定する。「民官協議会」は委員会と行政側との調整を主に担う。「監視団」は公募事業の進捗についてのモニタリングを担っている。「青少年参加予算委員会」は高校生以下40人で編成され、青少年による提案事業を決めるほか、青少年分野関連予算についての意見を提出することができる。このほか「名誉監督官」といって、公共事業に対する監督官を住民自治会長などがつとめ、公共事業に限って監督するしくみもある。なお委員会委員の手当は2時間で10万ウォンである。

郡行政による対応は「民官協議会」での調整のほか、予算関係担当部署に配置され

図表 4-2 洪城郡における住民参加予算制度の組織・機構体制



出所：洪城郡企画監査担当官（2022）2頁を一部改変

た5名のうち1名が専属として予算委員会の事務局などを担当している。ソウル市恩平区においては行政外の事務局常勤者が2名配置されていたことと比較しても、行政の負担は重いと言えよう。

(2) 住民参加予算制度における「一般事業」と「公募事業」

洪城郡の制度に基づいて住民参加が保障されている事業は、「一般事業」と「公募事業」に分かれる。それぞれ見ていこう。

住民参加予算の一般事業の目的は、洪城郡が計画・推進している既存事業に住民参加を取り入れることである。主な対象事業として、郡費15億ウォン以上の投資事業（大規模事業）と住民関心が高く参加が必要な事業（住民関心事業）がある。前者は投資規模で自動的に選定され対象となる。後者は、住民参加予算委員会が選定したも

のである。このほかにも、郡が新規施策として構想した事業（施策構想事業）が行政の各部門から提出されて一般事業の対象となる場合がある。

2022年度予算を例に具体的に見てみよう⁽¹²⁾。一般事業は全体で26事業、予算規模は218.2億ウォンである。このうち大規模事業が6事業、172.1億ウォン、住民関心事業が20事業、46.1億ウォンである。26の一般事業について、必要性、有効性、住民参加度、予算規模の適性性という評価基準をもって優先順位を決めて意見を集約し、住民参加予算委員会から行政へ報告書を提出することになっている。

次に2022年の「公募事業」について見ていこう。郡全体の予算枠は17.5億ウォンであり、2023年度は20億ウォンと増加傾向にある。とはいえ、郡全体の予算額が約8,000億ウォンなので、0.25%程度の金額に止まる。予算枠の内訳は、12億ウォンが郡全体で運営する公募事業の予算枠であり、残りの5.5億ウォンは11の邑・面への地域配分枠である。後者は、1つの邑・面あたり平均5,000万ウォンであるが、評価によって6,000万～4,000万ウォンで変動する。なお1事業あたりの上限額は1億ウォンである。

(3) 住民参加予算委員会のタイムスケジュールおよび制度運用の詳細

住民参加予算委員会の年間スケジュールについて公募事業を中心に簡単に見ていこう⁽¹³⁾。まず3月に「民官協議会」が開催され、委員会と行政の間で、制度運用上の改善点などについて調整する。公募事業の公募は5月から開始するが、それまでに委員になるために参加が要件となる「参加予算学校」や説明会が開催される。7月には住民から提案された事業について郡行政が審査・調査する。法や条例によって実施できない事業を振り分け、提案者への説明が行われる。提案の約4割は実際の選考対象とはならない。2021年7月の実績で言えば、102件の提案のうち、適正55件、修正必要7件、不適正40であった⁽¹⁴⁾。8月には一次選定が行われ、提案者がプレゼンを行い、9月には住民によるオンライン投票で公募事業を決める。また、採用された提案者が自身の公募事業の実施過程を監督することも可能である。

先述のとおり、約4割が公募事業の選考対象外となる。こうした公募事業についての制限について検討しよう。公募提案できる分野の制限は基本的にはないものの、教

(12) 忠清南道洪城郡（2022）60頁。

(13) 韓国の会計年度は1月開始である。

(14) 忠清南道洪城郡（2022）7頁。

育委員会にかかわる予算は対象外とされている。条例によって提案できないと規定されているのは、①特定の政党や宗教、民間団体個人の利益になるもの、②単年度ではない事業、③特定の団体への補助金、④既存施設の運営費の増額、⑤すでに実施されている事業の増額、⑥道路の舗装や整備など、以上6点である。なお、②のとおり、基本的には単年度事業のみが公募事業の対象であるが、例えば保育士を増やすという提案については、単年度で導入した効果を担当部署が判断して継続事業とする場合もあるという。また、⑤のように道路の舗装や整備を対象外にしているのは、面長に5億ウォンぶんの決定権限を与え、郡として別途、予算措置しているためである。

こうした事項について、説明会の際に住民へ説明し、さらに「参加予算学校」において既存事業をレクチャーすることで対象外となる提案をしないように周知している。また、公募事業の上限が郡事業で1億ウォン、邑・面においては6,000万ウォンであることも伝えている。それでも、すでに行政が事業をしているのを知らずに提案する場合や、上限を超えての事業提案が行われ、対象外とされる例が多いという。

実際に採択された事業の中身を見ると、道財源で実施される事業と同様に、交流企画の実施などの住民同士のつながりを強めることを目的としたものが多く見られる。また、邑・面レベルでの公園や集会所の設備の充実といった事業も目立つ。いずれにしても、こうしたハード投資も含め、住民の集う場の整備・創出という意味で、コミュニティ機能の強化を企図した事業が多いと言ってよい。

5. まとめに代えて

以上、韓国における住民参加型予算の展開と現状について明らかにしてきた。これら分析を踏まえて、最後にいくつか指摘しておきたい。

本稿で改めて明らかになったのは、韓国における住民参加予算制度の先進性である。第2章で述べたように、2011年の地方財政法改正以降も国としての法改正のみならず、自治体による条例改定をはじめとした法・制度の改善が継続されていた。行政安全部（2019）は、参加する住民が少ない、予算の総額に占める住民参加予算の割合が低いといった問題点を指摘しているものの、日本に比べればはるかに進んだ状況であると言ってよい。

また、提案公募事業が多く、予算全体への住民参加が進んでいない、という行政安全部による評価にもかかわらず、第3～4章の事例分析によって明らかにしたように、予算の

循環（編成、審議、執行、決算）のあらゆる過程で住民参加の機会を入れようと様々な制度的工夫がみられた。具体的には、予算総額の約80%を対象に参加予算市民委員会が意見書を議会へ提出できる恩平区、洪城郡における「一般事業」、執行過程における監視団や監督官などである。さらに、予算に関する学習機会確保と主権者意識の陶冶を目的とした「参加予算学校」、委員会構成において男女双方が6割を超えないことを規定している洪城郡、高校生を中心とする青少年参加予算委員会など、学習やジェンダー・若年世代にかかわる取り組みも注目に値する。

次に参加型予算とそのための財源確保をめぐる問題⁽¹⁵⁾について指摘しておきたい。忠清南道における提案公募事業創設に際して、郡税への超過課税によって必要な財源を確保する方策がとられたことは4.2で述べたとおりである。道は当初、一般財源による財源確保を目指した。しかし、住民団体の活動の活発化や地域でのイニシアティブ強化へとつながることを警戒する保守系議員から、参加予算制度の拡充をするならば、超過課税によって財源調達すべきという強い意見が出され、道下すべてで足並みをそろえて参加予算制度のための財源を拡充させるまでには至っていない。

なお、第2章で示したように、条例タイプでみればより積極的な自治体が明らかに増加し、提案公募事業数も全国的に増えているにもかかわらず、その予算総額は低下傾向にあった。こうした事態の背景を探るうえで、参加型予算制度と財源確保をめぐる、理論的にも実証的にも、さらなる検討が必要であろう。

留保しておくべきは、本稿で扱った事例がいずれも極めて先進的な「優良事例」であり、当然ながら地域ごとに大きな差異がありうるという点である。また、恩平区および洪城郡の事例はいずれも歴史的に住民組織の運動が盛んな地域であるという特徴があり、現在も住民組織は行政からの強い独立性を保っているように思われる。この点、「優良事例」の背景として指摘できよう。なお、2022年の保守政権への政権交代が、住民参加予算制度に対してどのような影響を与えるのかについても、今後、注視が必要である。

横田（2017）が指摘するように、日本における参加型予算は、宮本憲一や坂本忠次らによって、早くも1970年代の革新自治体期に問題提起されながらも、先駆的実験の段階で幕を閉じた。本稿で示した韓国における優良事例に学びつつ、日本における経験とも切り結

(15) 例えば日本において、杉並区が2023年度から実施した参加型予算（市民提案公募事業）の財源は、新たに追加的な税収となったばかりの森林環境譲与税が充てられている。既存事業の削減など、従来の財政運営を変更することによって参加型予算の財源を捻出することは、政治的にも極めて困難であることを端的に示す例と言ってよいだろう。

びながら、住民参加型予算の確立に向けた検討と模索が求められている。

(いのうえ ひろお 岩手大学名誉教授)

(せき こうへい 島根大学法文学部教授)

【付記】

本稿は、2023年7月25日の地方自治総合研究所の所内研究会報告に基づいている。研究会の場で有意義なコメントを多くいただいたことにお礼申し上げたい。なお本稿は、2020年度住友財団環境研究助成「原発災害からの復興における自治体内分権の有効性と意義に関する研究」および科学研究費補助金20K01608の成果の一部である。

キーワード：住民参加型予算／提案型公募事業／住民参加予算委員会／ソウル特別市恩平区／忠清南道洪城郡

【参考文献】

- 一般財団法人 自治体国際化協会 (2020) 『韓国の地方自治 — 2020年改訂版』
- 内田和浩 (2021) 「行政と住民の協働によるマウル共同体づくり」大内田鶴子・鯨坂学・玉野和志編著『世界に学ぶ地方自治』学芸出版
- 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、pp. 1—25。
- 兼村高文編著/洪萬杓、ロザリオ・ララッタ著 (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 —』イマジン社
- 行政安全部 (2019) 『住民参加予算活性化のための発展方策の検討』(주민참여예산제 활성화를 위한 발전 방안 마련)
- 恩平区長/恩平区民主参加委員会 (2020) 『恩平区住民参加予算10年』(은평구 주민 참여 예산 10년 의 이야기)
- 忠清南道洪城郡 (2022) 『予算編成過程に参加した住民意見書(地方財政法第39条)』(예산편성 과정에 참여한 주민의견서 (지방재정법 제39조))
- 洪城郡企画監査担当官 (2022) 『2022年度洪城郡住民参加予算制運営計画』(2022년도 홍성군 주민 참여 예산제 운영 계획)
- 忠清南道第4期道民参加予算研究会 (2023) 『2022年忠清南道道民参加予算制白書』(2022년 충청남도 도민 참여 예산제 백서)
- 坂下明彦・朴紅・申鍊鐵・禹暎均 (2011) 「ブルム学校を基点とした有機農業の展開と農村協同組合：韓国忠清南道洪城郡の事例」『北海道大学農経論叢』66号、pp. 49—60。
- 吉岡亜希子・河野和枝・若原幸範 (2021) 「韓国農村地域における教育共同体の創造 — 代案学校を核に深化した教育実践の10年間の変化に注目して —」『北海道文教大学論集』22号、pp. 57—68。
- 横田茂 (2017) 「1970年代の参加型予算論」『關西大學商學論集』第62卷1号、pp. 53—78。