

再び住民参加予算の登場と今後の展望

兼 村 高 文

<要 旨>

最近、住民に自治体の予算の一部を決めてもらう住民参加（型）予算が三重県で始まり東京都や杉並区などでも導入されている。住民参加予算はわが国ではそれほど馴染みがない取組みであるが、世界では数千から1万件を超える事例の報告がある。また隣国の韓国では、2012年より全ての自治体に住民参加予算が法律で義務付けられているが、2018年からは国の予算にもその一部を国民が決めるMy Budgetという制度が始まった。住民参加予算は1990年代に南米ブラジルで始まり世界に広まったのであるが、直接民主制となるこうした取組みは議論もある。予算は財政民主主義が原則であるため、住民が直接に決めることには異論も多い。代表民主制に反し議会軽視という声も上がる。しかし世界では一定の事例が報告されている。ではなぜ、いまこのような動きがあるのか。海外事例も参考に現状と今後の展望を探ってみた。

はじめに

「住民参加型予算の現状と今後」というタイトルで本誌2012年7月号に掲載させてもらった。予算の一部を住民が直接決める住民参加予算の取組みは1990年頃から始まり、これまで世界で類似した事例はある調査では約1万件という数字もある。わが国では住民参加予算の事例は少ないが最近、三重県、茨城県阿見町、東京都、杉並区などで導入され、また韓国では2012年より法律で全自治体に導入が義務付けられ、2018年からは国の予算に「My Budget」という全国民による参加予算が始められている。

こうした最近の動きには何らかの理由があるのか。政府の予算は財政民主主義の原則からは議会で決めるのが原則である。しかし投票率が下がり続けて民意が予算に反映されていないという意見もある。直接民主制となる住民参加予算は、代表民主制からは反論もあ

るが何らかの補完の必要性も言われる。現状と今後の展望を探ってみた。

1 住民参加予算の始まり

— ブラジル・ポルトアレグレ市から始まった住民参加予算 —

はじめに、ここで取り上げている住民参加〈型〉予算⁽¹⁾(英語ではParticipatory Budgeting: 以下、海外の住民参加予算をPBと記す)の始まりについて紹介しておきたい。今日に世界で実施されているPBは、ブラジル南部リオグランデソル州の州都ポルトアレグレ市で1989年に始められた取組みが発祥である。ブラジルでは1985年に軍事政権から民主政権に移行して民主化が進められたなかで、ポルトアレグレ市の市長に左派系の労働者党ドゥトラ氏が当選し、公約で掲げていた「参加予算」(ポルトガル語でOrçamento Participativo: 以下、ポルトアレグレ市の住民参加予算をOPと記す)を導入した。OPの目的は、政治文化に蔓延していた縁故主義や腐敗政治に挑戦し、多くの住民の生活水準の向上を目指す取組みであった⁽²⁾。労働者党の中でも急進派であったドゥトラ市長は、このOPを住民組織とともに協議を重ねながら住民にとって効果が目に見える仕組みに作り上げていった。OPはまた、政治的・経済的活動から置き去りにされた人々に声を上げる機会を提供することで草の根民主主義を実現することでもあったが、これは同時に、そうした人々の支持をえることで議会の多数派を攻略する目的もあった。住民が直接に予算に関与することで、前政権から続いていた政治腐敗を撲滅し政策の透明性を高めることを意図していた。

1989年から始まったポルトアレグレ市(当時人口約130万人)のOPは、参加者は当初は年間1千人にも満たなかったが、1996年には人口の8%、10万人以上が参加したとの報告もある⁽³⁾。これほどまでに参加者が増えたのは、それまで社会的に排除されてきた人々がOPにより道路や下水道、保健所、学校など目に見える公共施設等が実際に整備され成果が確認できるようになったことが大きい。こうした成果により、労働者党の市長は

(1) 住民参加型予算と記すものもあるが内容は同じであるので本稿では住民参加予算とする。また市民参加予算も同じ内容で用いられるが最近では意思をもった市民である住民が多く用いられるので本稿では住民参加予算を用いる。

(2) OPの詳細は小池(2004)参照。

(3) Shah(2007)、p. 68。

4期16年間にわたって選出された。

OPの運営は、市長室（Mayor's office）によって主導され、行政は運営のサポートにあたった。OPには誰でも参加でき、全住民を対象とした地区ごとのミーティングが年2回開催され、最終的には地区で選ばれた代表が予算案をまとめて市長に提出する。市長は提出された予算案を議会に提出して承認をえるのであるが、議会は3分の2の反対で拒否することもできる。しかし実際にはOPの予算案はほとんどが承認され、市予算の半分近くを占める投資的予算はOPによって決められた。それゆえ参加住民にとっては成果が実感できたのである。

OPはこれまで幾度かの修正が加えられてきた。初期の段階（90年代半ば）ではテーマ別集会を導入し定着していたが、参加者が増えて発展した段階（2000年代前半）では審議と投票をまとめ2回の公開集会を廃止し簡素化が図られた。しかしその後は自発的な発言が減り、またOPの手続きに関する事務局の規則の変更等が運営を困難にしてきたこともあり、参加者は減少していった。

OPへの参加者は当初、回を重ねるごとに増えて評価されたのであるが、その要因の1つは、ブラジルの民主化で貧困層にも自治会が広く組織され、生活環境に関連する議論が盛んとなったことがある。労働者党は地区単位の住民組織を育成して、多くの住民がOPに参加できる環境を整えた。2つは、1988年に制定された新憲法により地方分権化が進められ、国から地方への財源移転が始まりインフラ整備等に使える予算が大幅に増えた。住民が関与できる予算が確保されたことで、その成果が実感できる状況が作り出された。投資的予算はOPによって決められた。そして3つは、より多くの住民が参加できるような仕組みへと改良が重ねられた。OPの手続きは行政にとっては大きな負担となるが多くのボランティア団体等の支援が運営を支えてきた。

ポルトアレグレ市のOPは、大都市でありながら多くの参加者により民衆集会が実施され、住民の側で地区集会などをおして討議が行われて討議デモクラシーが実践されてきたとすることができる。直接民主制と間接（代表）民主制がうまく組み合わせられた事例としても称賛された。こうした状況はマスコミでも取り上げられ、世界にその様子が発信されてOPは広まった。1995年頃までにはブラジルの他の都市、2000年代にはラテンアメリカと欧州の都市でOPを参考にした取組みが始められた。しかしポルトアレグレ市の成果は、ブラジルが置かれた当時の状況のもとで成果を上げることができたのであり、住民参加予算それ自体が機能したわけではないことに留意する必要がある。

2 住民参加予算に関する解説

住民参加予算は、本家本元となったポルトアレグレ市のOPは成功事例として称賛され世界に広まったのであるが、そこでは1990年代に地方分権化の動きや欧州ではヨーロッパ地方自治憲章の発効などもあり、革新地方自治体を中心に同様の取組みを導入する環境があった。欧米など英語圏ではOPは参加予算（Participatory Budgeting：PB）として始められた。PBに関する主な解説を紹介したい。

2-1 用語解説

住民参加予算の用語は「広辞苑」には載っていない。住民参加はあるが参加予算はない。また財政関係の「地方財政小辞典」（ぎょうせい）にも見当たらない。そこでウェブ上の辞書ウィキペディア（日本語サイト）で検索すると、市民参加予算でヒットし「市民参加型予算とは、市民の意思を行政活動に直接的に反映させるため、行政の資源配分を決める重要な政策過程である予算編成に市民が直接関与する仕組みである。」とある。ブラジルのポルトアレグレ市で始まったOPをもとに世界に広まった仕組みとして書かれている。識者による一般的な解説である。日本の事例として三重県や東京都など6事例をあげている。

同じく英語版サイトでParticipatory Budgetingを検索し訳すと「PBは一種の市民調達（citizen sourcing）であり、一般の人々が民主的な審議と意思決定のプロセスを通じて地方自治体または公共预算の一部をどのように配分するかを決定する。PBにより、市民や地域住民は公共支出プロジェクトを選び、議論し、優先順位付けをして、お金の使い道について決定する権限が与えられる。」と記され、一種の市民ソーシングとして捉えている。歴史的な経緯からPBに関する手続きと議論など詳細に解説している。

住民参加予算は日本では一般的にはそれほど認知されていない用語のようであり、予算に関わる政治行政の側でも積極的な動きはこれまでのところみられない。導入は限定的であり、広がりは見られない。そのため一般的な解説ではまだ載らないのであろう。

2-2 国連人間居住計画（UN-HABITAT）の解説

ポルトアレグレ市のOPが世界に広まった要因の1つに、1994年に国連人間居住計画で紹介されたことがある。同計画では当時のOPについて、「参加意識を高め行財政の責任

と透明性を改善する革新的な財政上の実践である。またそれは公共の意思決定とより公平な資源配分に市民が参加し決定権をもつことができる仕組みである。」⁽⁴⁾と説明している。同計画でOPについて高く評価していた。

その後、2008年に公表された報告書（Participatory Budgeting in Africa）によると、参加型予算編成について住民が決定するまたは住民が計画に貢献するプロセスとし、予算編成への住民参加を評価している。さらに現状について、「世界で規模は拡大しマドリッドやパリなどの世界中の都市で割り当てられるPBの予算の総額は年間最大1億ユーロに達し、今後もPBはICTを活用するなどしてSDGsに関連する提案を作成することも可能」⁽⁵⁾として推奨している。具体的には、メキシコの都市で環境や気候変動などへの対応のアイデアを市民が提案し投票する取組みが国連人間居住計画の支援を受けて実施されていることを紹介している。またPBは世界中の都市居住地にとって強力なガバナンス・メカニズムであると導入を奨励している。

2-3 世界銀行（The World Bank）のグッド・ガバナンスに貢献する「参加予算」の解説

発展途上国への資金援助も担っている世界銀行では、そうした対象国にPBを推奨し、グッド・ガバナンスとアカウンタビリティに関する一連の出版シリーズの1つとして、2007年に『Participatory Budgeting』⁽⁶⁾を出版している。同書は世界銀行首席エコノミストであったシャー博士（Shah, A.）が編集責任者となり、PBの解説と地域別の実施状況についてそれぞれの専門家の執筆によりまとめられている。

同書の第1部でPBの解説については、米国の政治学者ワンプラー教授（Wampler, B.）が担当し、ここではPBについて「PBは、公共資源の配分について国民が審議し、交渉する意思決定プロセスである。PBは政府、国民、非政府組織（NGO）および市民社会組織（CSO）の要請により、市民が公共資源をどのように費やすかを決定する上で直接的な役割を果たす。」とまとめ、PBを促進する条件として次の4つの要因が組み合わさることで採用される可能性が高くなるとしている。すなわち、①市長の強力な支援、②進行中の政策議論に積極的に貢献できる内容、③市民社会、議員の攻撃からPBの予算編成を隔離する政治環境、④財政資金、である。これらはOPが南米で成果を上げた状況から

(4) UN-HABITATのHPより。

(5) UN-HABITAT, Participatory Budgeting in Africa, 2008, P.3。

(6) 本書は<https://openknowledge.worldbank.org/>より入手可能。

まとめられている。また世界銀行の立場からも、PBはグッド・ガバナンス、透明性と説明責任の強化、政府支出の削減に役立つ可能性があるとし、非効率性を改善し、顧客主義、汚職の抑制に貢献するとして、その効果をまとめている。

世界銀行のPBの説明は、ポルトアレグレ市で始まったOPのプログラムをもとにまとめたものであり、貧困層を中心とした住民が政府の予算編成プロセスに直接に加わったことで、政府の透明性が高まり汚職が削減され、効率性が確保されたというのである。そしてこのことが達成されたのは、ポルトアレグレ市の当時の状況のもとで可能であったとし、そこでは市民、非政府組織（NGO）、市民社会組織（CSO）の役割が大きかったことが強調されている。

また第1部を担当したワンプラー教授が著した『Participatory Budgeting in Brazil』（2007）でOPについて「参加予算プログラムは、革新的な政策決定プロセスであり、市民が直接に政策決定に参加するものである。」とまとめている。ブラジルではOPは約100都市で実践されたのであるが、彼はこの著書でブラジルで実施されたOPの成功と失敗の例を示し、さらに民主主義と社会正義で機能するPBについて論究し、これらの都市の貧しい住民に市民権を与えるという2つの目標を達成する上で、PBが他の政策よりも効果的であったことを指摘し高く評価している。

ここにまとめられた内容は、OPはその後に2000年頃から議論されてきた新公共経営論（New Public Governance）⁽⁷⁾とともに市民社会との協働のガバナンスが参加予算を促進させる要件としてあげている。OPにおける討議デモクラシーの実践は、協働のガバナンスの場が提供されていたから実現したのである。

2-4 研究者の解説

PB研究の第一人者でもある前述のワンプラー教授は、ブラジルのOPについて定義を「参加予算プログラムは、革新的な政策決定プロセスであり、市民が直接に政策決定に参加するものである。」⁽⁸⁾とし、ヨーロッパで広まっていたPBを高く評価していた。

また同じくPBの研究者Y・シントマー教授は、ブラジルのOPが革新的な方法で民主化と社会正義を実現したことを評価したうえで、ヨーロッパで始められたPBが理想的な

(7) 当時のNPG論をまとめたものとしてOsborne, S.ed, *New Public Governance* (Routledge 2010) がある。

(8) Wampler (2007)

形で構築できるための6つの方法論を展開していた⁽⁹⁾。すなわち、①OPのヨーロッパに適応したPBへのアレンジ、②それぞれの利益の明示、③自治体レベルでのコミュニティ基金、④官民の交渉テーブルの設置、⑤財政に関する協議、⑥近接した参加、である。当時はヨーロッパでNGOが地方自治体に働き掛けて導入を促し、また英国では自治体のコミュニティ基金をPBの対象とした事例もあった⁽¹⁰⁾。

さらに公共サービスの広がりとともに自治体のみで提供することが財源でも限界となっていたことから、官民の協働（coproduction）の取組みが広がり、住民参加の意思決定の重要性をT・ボバード教授が指摘していた⁽¹¹⁾。PBを協働の取組みのなかでパブリック・ガバナンスの問題としてその重要性を論じていた。

3 住民参加予算の取組み事例

ポルトアレグレ市から広まった住民参加予算は、各国でOPを参考にそれぞれの環境に合わせて導入された。住民参加予算の導入は、多分に政治により導入から廃止まで影響を受けるため、事例は絶えず流動的である。これまで紹介されてきたPBの事例をまとめてみた。

3-1 世界の取組み状況

PBに関する事例報告は、国際機関など公的な機関がまとめたものは見当たらないが、非営利団体等が集計して公表している1つに「Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021」がある。これはポルトガルに本部を置く非営利団体のOFICINAがカスカイス市（Cascais）等の支援で世界中の協力者によりPBの活動事例を集計してまとめ、HPに公表しているものである⁽¹²⁾。

同報告書はウェブ上で閲覧できるので紹介すると、2021年版によると、世界でPBの事例は2019年と2020年でそれぞれ10,081件と4,032件とある。2020年は世界的なコロナ感

(9) Sintomer, Y. et al. (2008)、p. 1。

(10) 兼村他 (2016) II 参照。

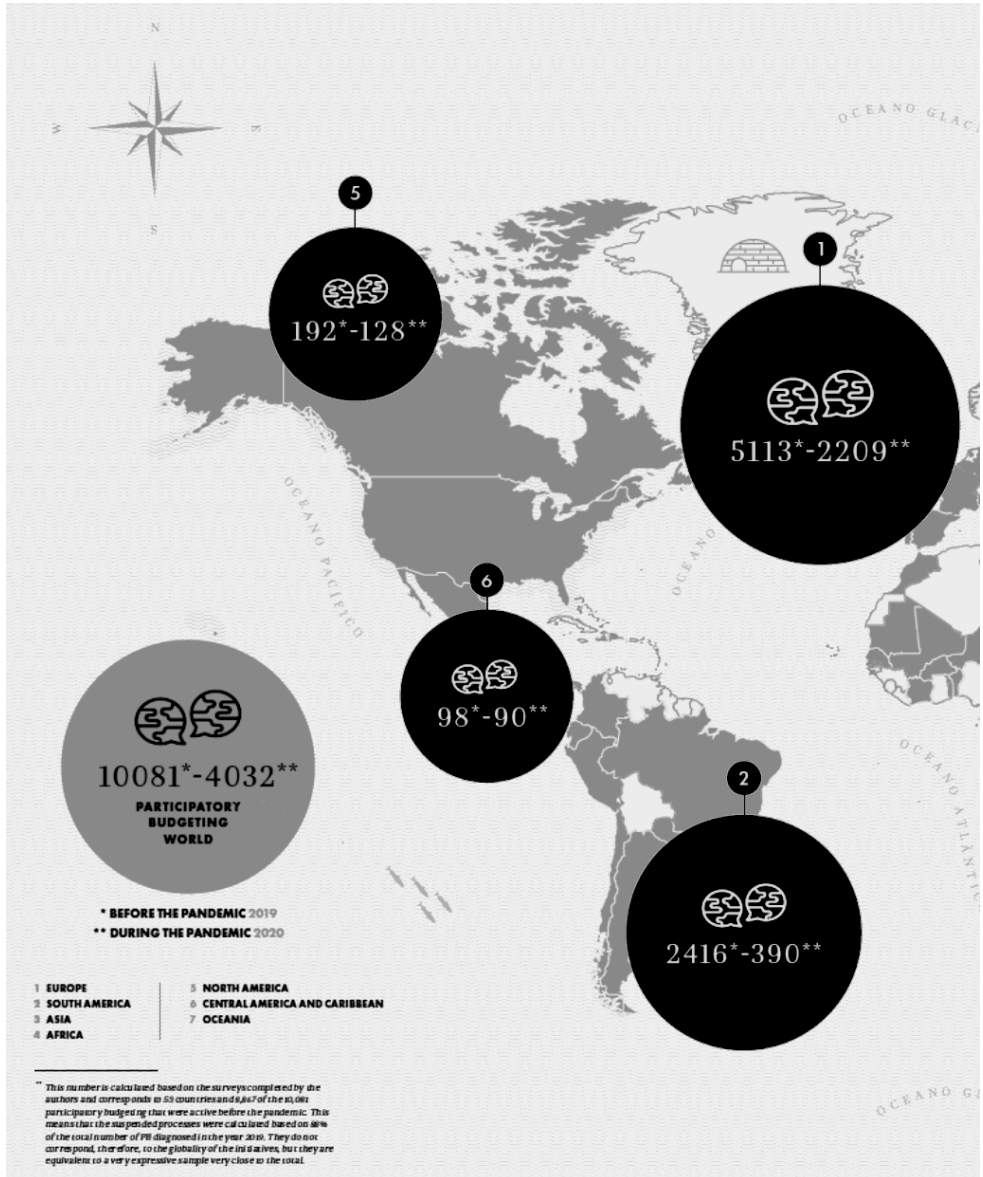
(11) Bovaird, T. (2007), Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, *Public Administration Review*, Vol. 67、pp.846-860。

(12) www.oficina.org.pt/atlas.html

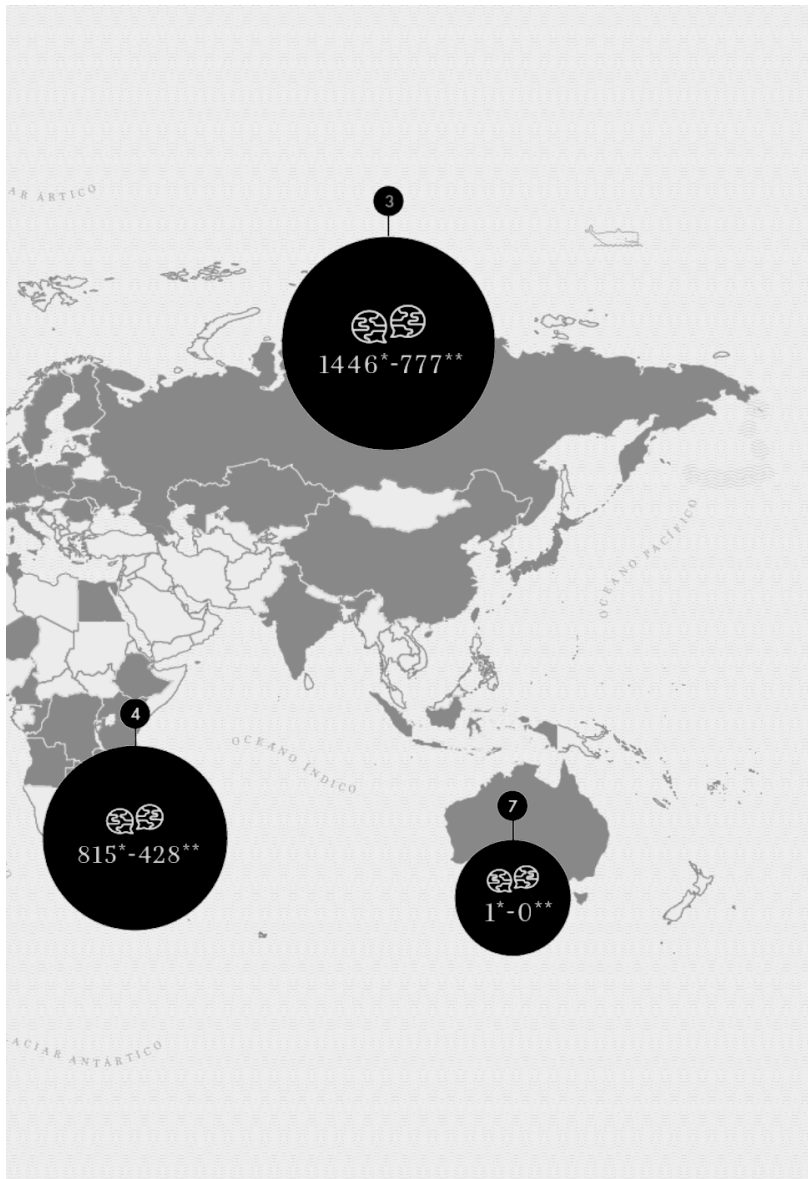
感染症のパンデミックの影響で大きく数を減らしたのであるが、これ以前に公表された2009年版では事例は約1万2千件とあるので、10年間ではほぼ横ばいの数値である。

図1でPBの地域別の事例数をみると（2019年）、ヨーロッパが最も多く5,113件、P

図1 参加予算導入の世界地図



B発祥の南アメリカは2,416件、アジアは1,446件、アフリカは815件、北アメリカは192件、中央アメリカは98件である。南アメリカのブラジルから広まったPBは現状ではヨーロッパが最も数が多く、南アメリカは欧州の半数であり、次いでアジア、アフリカと続き、北アメリカは少ない。これら事例のほとんどは地方の中小自治体であり、大都市は全体の



出所：Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021、pp.18-19。

5%程度である。

ここに集計された事例数は、多くの各地の専門員によってカウントされているのである程度の信頼性はあると考えられるが、3千から7千という数字もあり⁽¹³⁾、実際のところはPBの定義により異なるのであろう。

なお同報告書で日本は確証のあるデータがえられなかったとして、事例数は計上されていない。担当専門員のコメントには、PBに類似した取組みとしてかつての志木市の市民委員会による予算案の作成例や藤沢市の地区経営会議への補助金、市川市の市民活動団体支援制度（1%予算）を紹介し、現在はふるさと納税を1,708団体で実施していることが記されている。

3-2 英国政府の政策白書「イングランドの参加予算」の試み

英国政府はかつて、労働党政権において国が地方自治体にPBの導入を推奨した。英国では2000年頃から一部の自治体でPBが試みられたことから、2008年に当時のブラウン労働党政権は政策白書『Participatory Budgeting in England』⁽¹⁴⁾を公表し、2012年に地方自治体にPBの導入を提言した。この白書に述べられたPBは「参加予算は地域の人々が予算に関わる支出の優先順位の決定に参加することである。すなわち、その地域の住民やグループが自治体の支出について優先順位を話し合い提案して投票してもらうことで、支出を検証し助言する役割をもたせるものである。」と説明されていた。英国では当時、OPを参考にしたPBが非営利団体等で研究が進められ、地方自治体の予算の一部について市民が関与できる仕組みの導入が行われ、コベントリー市やブラッドリー市など地方都市で特定の補助金の一部について少額であるが住民の投票で決められた。

こうした取組みは注目を集め、政府も担当部署を設けるなどして政策に取り入れ、白書としてまとめて公表したのである。しかし2010年に政権が保守・自民連立政権に交代すると、コミュニティ予算（Community Budget）に名称を変えて住民参加型の予算ではなくなり、その後の政府はPBに関する導入の動きはみられなかった。自主財源をほとんどもたない英国の地方自治体でかつてPBの導入が推奨されたことは、労働党政権ゆえの選択であったかもしれない。

(13) 例えば、アメリカのNGO www.participatorybudgeting.orgでは7千と推計している。

(14) 当時の住宅・コミュニティ・地方政府省が作成。

3-3 米国の大都市シカゴ市とニューヨーク市の取組み事例

北米の事例は米国を含めて少ないのであるが、大都市のシカゴ市とニューヨーク市でポルトアレグレ市のOPを参考にした取組みが始められていたことは興味深い。ただしここで始められたPBの取組みは、各市議会議員に割り当てられる公共事業予算を選出区の住民に決めてもらうものである。したがってこの取組みは間接的なPBである。

シカゴ市の始まりは2009年である。シカゴ市第49区選出の議員（Moore, A.）が市から各議員に割り当てられる市の公共事業予算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組みを始めた。運営はNGOや大学の協力をえて、住民から地域の代表者を選び必要と思われる事業を36選んでもらい、それについて16歳以上の選挙区民が投票して上位から130万ドルまでの事業を採用する。初年は1,652人の住民が投票を行った（選挙区の人口は約6万人）。結果は多くの票を獲得した歩道の補修や公園の整備など14事業にあてられた⁽¹⁵⁾。投票率が低かったのはシカゴ市特有の人種等の問題が指摘された。

シカゴ市の取組みはニューヨーク市でも4人の議員によって2011年から始められた。ニューヨーク市ではその後に他の議員にも広まり、現在では市議会議員51人のうちの29人の議員が実施している（<https://council.nyc.gov/pb>）。ニューヨーク市のPBについてHPで解説をみると、PBとは、コミュニティのメンバーが公共予算の一部の使い方を直接決定する民主的なプロセスであり、現在、世界中で3,000以上のPBが地方自治体レベルで実施されているとし、PBにあてられる予算は年間で3,000万ドルに上り、有権者により学校、公園、図書館、その他公共スペースの改善に向けた目的に市民がその用途を決めているとまとめている。

ニューヨーク市のPBも市民ボランティアの支援が欠かせない。PBのプロセスは10月からボランティアを募集してコミュニティ会議を主催し、アイデアを募り市当局や職員のサポートを受けながら提案書をまとめ、4月に住民投票を行い次年度予算に取り入れる。こうした手続きと運営状況は議会のHPに常時掲載され、情報が共有されている。

3-4 首都パリ市で実施された取組み事例

2014年に誕生した初の女性パリ市長（Hidalgo, A. : 中道左派）は、2014年から「パリ市市民参加予算」として2020年まで実施した。パリ市予算の18%を占める投資的予算のうち

(15) シカゴ市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など参照。

5%を参加予算で決めるものであった。この間のパリ市の年間予算額は約80億ユーロ（約1兆2千億円）でこのうち建物や道路・公園といった公共の場の建設や改修等に支出される投資的予算は約18%であり、そのうちの5%がPBに割り当てられた。2014年から2020年までのPBの総額は5億ユーロ（約750億円）であった。

PBに参加した市民は人口約210万人の5%を超えて年々増えた。PBの周知には市内100カ所余で市民団体の協力をえながらワークショップを開催し情報の提供が行われた。ここでのPBのプロセスは、1月からアイデア募集を開始し3月から集会を開催し、市の職員とともに提案内容を検討してまとめて9月に投票を行い、12月に市長が予算を決める。運営状況や成果は市のHPに掲載され、市民に周知されていた（<https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>）。

3-5 直接民主制スイスの事情

各国の取組みでPBは首長の政策で決められることが多いなかで、直接民主制を一部採用しているスイスでは、財政レフェンダムという住民が投票によって予算に意見を反映させることができる制度が州憲法で定められており、PBを導入するまでもない国である。

スイス放送協会のウェブ版（Swissinfo.ch）からPBに関する事項を紹介すると、スイスは憲法（州）で住民参加により予算の是非を決めることのできる唯一の国であると述べている。事例としてある地方都市で予算が600万フラン（約10億2千万円）を超える場合はその是非について住民投票が義務付けられ、それ以下でも住民の1割の請求で義務付けられる。これまで実際に予算が否決されることはなかったようであるが、財政レフェンダムにより政治による過剰な支出が抑えられ、予算の透明性が確保されるという効果が期待されている。

3-6 韓国で法定された国と地方の住民参与予算制

① 地方自治体の「住民参与予算制」

韓国では李明博政権時（2008-2013）に大統領令によって2012年に全ての地方自治体に「住民参与予算制」の導入を法律により義務付けたのであるが、そこに至るまでの状況を説明しておく。

韓国でも2000年頃から先進的な地方自治体を中心にPBの取組みが始まった。光州市大徳区では、2003年にポルトアレグレ市のOPを参考にしたPB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た。また2004年には、大田市が広域市では初めて導入した。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た。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濟州特別自治道は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⁽¹⁶⁾。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た。またPB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組みを行っていた。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HPをとおして募集し、先着順で受け付けた内容について即決で実施した。PBの手続きは踏まないが、結果的には同じような効果をえていた⁽¹⁷⁾。

以上のような先進自治体の動きを受けて、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。大統領令により所管省庁の行政安全部は「住民参加予算制」の要綱を公表し、条例導入の手続きが示された。同年9月には地方財政法に次のような規定が定められた。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が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。これらの規定により、全ての地方自治体は条例で「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することになった（韓国の会計年度は1月開始）。また参加する住民に対して予算学校の設置が求められた。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年に入って全自治体で条例が制定され、今日に至っている。

(16) 濟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『濟州特別自治道』の出帆」2009年8月を参照。

(17) 韓国の取組みについては兼村・洪（2012）参照。

法定されたPBであるため全自治体で実施されているが、多くは形式的な運用に止まっている。しかしソウル市の特別区など一部の自治体では有効に活用して住民の意見を反映した予算編成が行われている⁽¹⁸⁾。またソウル市では、住民参与予算制が導入されて10年目を迎えた2021年に「ソウル市民参加フォーラム」を開催して今後のための討論会を開催するなど一層の活用に向けた取組みも行われている。

② 国の参加予算「My Budget」

韓国政府は2018年度から国民が参加して国の一部の予算を決める「My Budget」を始めた。政府のMy BudgetのHP (<https://www.mybudget.go.kr>) によると、国のPBをとおして国民による民主的予算管理により予算の理解を増進することを目指し運営は企画財政部 (Ministry of Economic and Finance) が担当する。PBへの参加は韓国民が4月からインターネット、郵便、または直接にPBプロジェクト (若年層失業、育児支援、中小零細事業者支援など8事業) に提案し、同時に開催される会議に参加して意見を述べるができる。提案された案件について関連省庁の調査をへて、6月から400名の国民の代表による国民委員会が提案された案件について議論して最終的にまとめ、8月に国の予算案に盛り込まれて12月に国会に提出される。参加者に対しては、住民参与予算制と同様に予算学校が用意されている。

2020年度のMy Budgetでは1,399件の提案があり、そのうち38件が予算案に追加された。予算額は2億2,400万ドルであった。提案件数、予算額とも初年度の2019年度から提案件数は2割近く、予算額は4割ほど増加した。その後、提案件数は2021年度1,164件、2022年度1,588件、2023年度2,043件と増加している。

国の予算にPBを導入しているのはネットで調べる限りではポルトガルと韓国の2カ国である。国の予算は巨額で住民からは遠く個別・具体でない事業が多いが、ネット環境が整備されて政治への関心も高い韓国で今後どのように進展するのか興味深い。

3-7 日本のこれまでの取組み事例

日本で地方自治体への住民参加の取組みは、北海道栗山町が1999年に議会への参加条例を制定して注目を集めて広がったが、住民参加が予算を対象にしたことはなかった。また1995年からの地方分権改革において住民参加が意識されてきたが、ポルトアレグレ市のP

(18) 韓国の事例は井上博夫・関耕平 (2024) 「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 — 」 『自治総研』 Vol. 50、No. 1などを参照のこと。

Bを参考にした取組みは見られなかった。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は、千葉県市川市が2005年度から始めた「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」（1%支援制度）であった⁽¹⁹⁾。当時の市長がハンガリーのパーセント法を参考にして、住民が予算の使途に関与できる制度として始めた。この制度は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選んで活動資金として交付するものであった。2005年度に参加した納税者は約6千人（市税納税者の2.8%）、交付団体は81、支援額は約1.5千万円であった。しかし運営に支援額以上の経費を要し、また参加も減少したことなどで市長の交代とともに2009年度に終わった。同様の1%支援制度は千葉県八千代市、愛知県一宮市、奈良市、大分市などでも導入されたが継続は限定的である。

1%制度は予算の決定に参加するのではなく、決定された予算の使途に関与するものであるため海外事例のPBではなかった。その後、PBの試みがいくつかの自治体で始められた。最近の主な取組みを紹介する。

① 三重県「みんなつく予算」の取組み

三重県のPBの取組みは、2020年度から当時の鈴木英敬知事のもとで始められた「みんなでつくるか みえの予算」（通称みんなつく予算）である。県のHPで始めた目的をみると、県民の発想や身近な問題意識を取り入れて事業の質の向上や限られた資源の有効活用を図ることと、予算の使い道について県民の理解、共感等をえながら県政への参画を促すことであった。また同時に職員の意識を高めることも目指した。PBで決める予算は、総額約5千万円、1事業1千万円以内とされた。

三重県の2020年度一般会計予算は約7千億円、人口177万である。みんなつく予算への参加は県民による事業提案と投票である。県民から事業のアイデアを募り、提案の中から県が選別して投票により決める。投票件数と投票者数はそれぞれ2020年度613件と2,881人、2021年度320件と1,790人であった。

県民への周知は有志によってワークショップが開催されたが、海外事例にみられるような規模と広がりはなかった。結局みんなつく予算は知事の交代とともに終わった。PBの多くは海外事例でも基礎的自治体で取り組まれてきたなかで県レベルでの試みに注目されたが短命で終わったのは、行政の取組みと市民の側のサポートがともに弱かったこ

(19) 詳細については松下・茶野（2006）を参照。

とがあげられよう⁽²⁰⁾。

② 東京都の都民・大学研究者による提案制度

東京都は2017年に小池百合子知事が掲げる「東京大改革」の一環として、PBである「提案制度（都民提案・大学提案）」を始めた。提案制度は都民と大学研究者に分けられ、都民提案は従来の発想にとらわれない新たな視点から都政の喫緊の課題を解決することを目的とし、大学提案は都内大学・研究者と連携・協働して事業を創出することを目的としてそれぞれ提案してもらい、提案された事業の中から都民の投票により選り事業化する制度である。提案できる事業は期間が1年、予算は2億円以下でハコモノは除かれる。事業提案の応募は15歳以上の都民・都内通学通勤と都内所在の大学研究者がで、応募は1人3件までインターネットもしくは郵送で行い、応募の中から都が事業を選定し、選定した事業について都民の投票により提案事業を決める。最終的には知事の予算査定を経て議会に提出され議決を受ける。

2023年度の実施状況は、応募のあった事業提案数は都民提案が847件、大学提案が33件であった。このうち都民提案は15件、大学提案は9件が都によって選定され、都民による投票は都民提案が37,119票、大学提案が35,975票、合計73,094票の投票があった⁽²¹⁾。提案制度への参加は都民の1%にも満たなかったが、事業提案は課題解決に向けた提案が多く含まれ事業化されている。初年度の2017年度は、森と自然を活用した保育等の推進に2億円、ICTを活用した地域包括ケアシステムの構築モデル事業に1.8億円、住み慣れた地域での居場所づくり事業に1.2億円など合計8.5億円が事業化された。その後も続けられているが事業予算は大きく減っており、今後の継続が懸念される。

③ 東京都杉並区「皆さんとつくる予算」の取組み

2022年7月に就任した岸本聡子区長は、PBの一種である「皆さんとつくる予算」を導入することを所信表明で述べた。区財政を身近に感じてもらう目的で予算の一部を区民の提案で決める取組みと説明した。対象となる予算は森林環境譲与税（2024年度6,100万円）であり、提案は森林環境事業に限定され、参加資格は区民（区内への通勤・通学含め法人も）で提案はインターネットと郵送により1事業2,000万円以内として提出する。PBの手続きは2023年6月15日から1カ月間実施され、提案されたのは57件でこのうち「公園の木製ベンチの設置」や「木育によるおもちゃの活用」など10件を

(20) みんつく予算の実施状況については、富永隼行・谷口純一（2020）「三重県庁の参加型予算「みんつく予算」の取組について」『ファイナンス』2020、May、pp. 36-41を参照。

(21) 東京都HP「提案制度」より。

区が選定した。選定された10件は10月に区民による投票が行われ、6,692票（1人最大3票で投票人数は2,469人）が寄せられた。最終的には区長が投票結果を参考に2024年度予算案に計上して議会に提出することになる。

杉並区の2023年度一般会計当初予算は2,107億円、参加予算で決める森林環境譲与税は6千万円程度であるので、予算に占める割合は極々少額である。参加予算といっても金額からすれば関与度は極めて低い。日本での事例は他を含めて状況は同じである。また参加者は杉並区民57万に対して投票に参加したのは2千人台で極少数の参加であった。

しかし首都でPBが始められた意義は大きい。これまで日本では類似の取組みは首長の発意で始められ、時間の経過とともに関心が薄れ、また首長の交代で終わるケースが多い。首都の取組みが注目を集め、継続して広がりを見せることに期待したい。

4 住民参加予算の議論と今後

住民の行政への直接参加は、これまで直接請求や計画策定、パブコメ、各種委員会などをおして機会は提供されていたが、予算への直接参加は住民参加予算の取組みが初めてである。それゆえ住民参加の意味合いはこれまでの直接参加とは大きく異なる。住民参加予算のこれまでの議論と今後の動向を考えてみたい。

4-1 住民参加予算の議論・住民参加と予算関与から

住民参加予算は財政民主主義の原則からは否定されるのであるが、政治不信や行政への信頼の低下、不透明な財政情報など公共を取り巻く環境が悪化していることを考えると、何らかの改善が求められてしかるべきである。しかし住民からの要望は最近では低調で議論の広がりもみられない。こうした状況では、住民の側から住民参加予算の広がりは見通せない。そこで今後の議論のために、住民参加予算について‘住民参加’と‘予算関与’の観点から考えてみたい。

代表民主制では財政民主主義は大原則である。そこに直接民主制である住民参加予算を持ち込んで住民が直接に予算決定に参加するとなると、当然に原則に反するし反発も大きい。現代社会において直接民主制はスイスなど極一部の国を除いては採用していない。代表制は多数の参加者が存在する場合に採用される合理的で公正な民主的手段であり、ほとんどの国で採用され議論もない。そこに直接参加による直接民主制を持ち込むことは、そ

れなりの理由が必要である。ポルトアレグレ市で始まったOPは社会から疎外された有権者たちに政治に参加してもらおう手段として始められた。そこには為政者の政治的な思惑もあった。このこと自体は否定できない半面、政治参加が困難なことを理由に予算への直接参加が認められる正当性は弱い。予算ではなく政策により対応すればすむからである。予算への政治参加に正当性を与えるためには、代表民主制のもとにおかれている予算の欠陥をあげ、住民参加予算でそれを補完できることで説得性をもたせることが必要である。欧米で導入されてきたPBは、住民の意見を広く予算に反映させるためのツールとしてあげていた。しかしこれは代表民主制を補う理由としては弱い。PBは政治への直接参加であるから、そこには予算決定に政治不信や不透明な状況が生じていることが証されなければならない。ポルトアレグレ市のOPが評価された大きな要因は、当時の民主化政策のもとで政治腐敗を住民参加で正す手段としてOPが使われたことである。それゆえ欧州のPBは左派系の首長が導入を進めた⁽²²⁾。

ここで住民参加の手続きについて触れておきたい。参加には全員を対象とした公募と、公募による参加の偏りを防ぐための無作為抽出がある。公募ではケースにもよるが多くの場合に参加者は限られ、また参加者のバイアスが懸念される。一方、無作為抽出は参加バイアスは防げるがその手続きの事務負担が大きい。参加対象人数が多い場合には無作為抽出が望ましいが選ばれた参加者のバイアスは不明である。また参加者には討議の場を設けることが重要である。予算への参加であれば、必要な情報とともに参加者の討議（熟議）の場を設けて予算を理解した上で、意思決定してもらうことが重要となる。予算への参加であれば、公金の決定に関わるので討議の場の民主性（討議デモクラシー）はとくに重要である⁽²³⁾。ポルトアレグレ市の場合、行政に加えてボランティア団体等の支援が討議デモクラシーを支えていた。また韓国では、参加者に予算学校が用意され行政から予算に関する知識を提供している。こうした討議の場の提供なくしては、住民参加予算の妥当性、公正性は担保されない。ただし討議の場はネット上でもある程度は確保できるが、形ばかりの導入は避けるべきである。

次に予算への関与については、政府の予算は多分に政治マターである。かつて、政治学者のウィルダフスキーは、予算は自分の好むところを記録させる政治の核心であると述べ、

(22) 例えば、欧州で最初の事例は1994年にイタリア・グロタマーレで反資本主義を掲げた首長が導入した。兼村他（2016）p. 66。

(23) 討議デモクラシーについては、篠原一（2004）『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か——』（岩波書店）に詳しい。

また財政学者のG・コルムは予算を政治闘争の結果であるとし、とくに日本の予算を政治学者のJ・キャンベルは‘予算どんぶり’と揶揄した⁽²⁴⁾。これほど政治にとって重要な予算が代表でもない住民によってその一部でも決める住民参加予算は、当然に認められないことになる。

そうしたかくも政治が重視する予算への関与は、政治からの動因なくしては始められない。また二元代表制では議会からの動因はない。首長のイニシアティブしかない。これまでみた事例でもそのほとんどは首長によって始められた。住民参加予算の予算への関与は、結局は政治マターであり、最終的には議会の議決なくしてはありえないことになる。

住民参加による予算関与は自治と政治との関係とみることができる。住民の自治意識と成熟度が住民参加の程度を左右する。このことを米国の政治学者アーンスタインがまとめた「市民参加の梯子」でみると（図2参照）、第1段階は行政の一方的な情報提供であり、第2段階は形式的な委員会等の設置でこの段階までは非参加である。次の第3段階は行政からの情報開示、第4段階は市民からの相談の受付、そして第5段階は行政による宥和でここまでは形式的な段階である。そして第6段階は行政と市民の権限の共有であり、第7段階は市民に権限を委ねるであり、最上階の第8段階は市民が自治権を有するとなり、市民による統制の段階に至る。

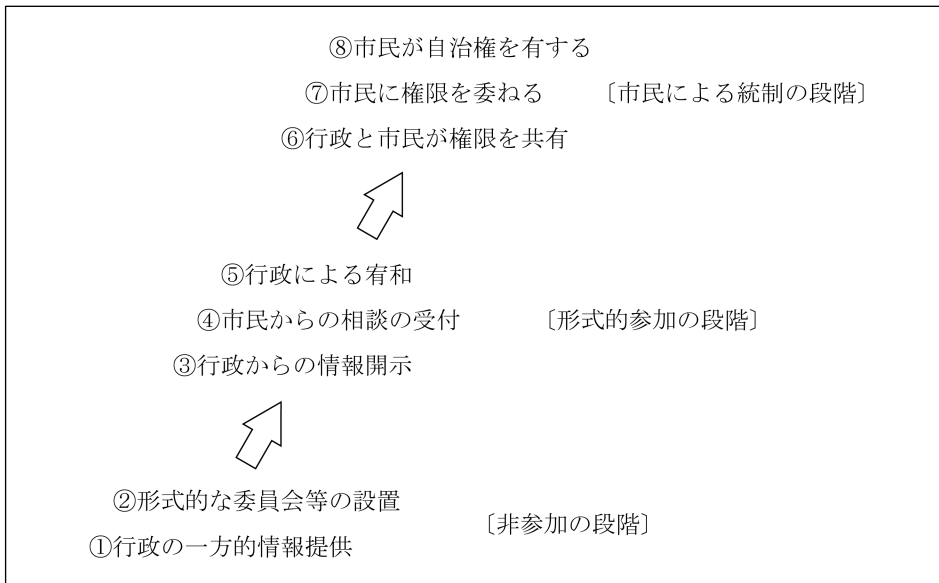
日本の市民（住民）参加は、民主主義政治体制で築かれてきた権力に対する闘争から始まった（篠原一 1977）。1960年代からの市民参加は、体制の打倒を叫んで過激化した学生運動から盛り上がり、また市民運動から革新自治体の首長を誕生させるなどして市民を政治に近づけた。そして公共圏への市民参加が1990年代からの新公共経営（NPM）の文脈の中で論じられるようになり、住民は行政との共治の関係になってきた。そして2000年代になると新公共経営に新公共ガバナンス（NPG）⁽²⁵⁾の理論が加わり、公共圏では効率主義から民主主義的決定にも目を向けるようになった。

こうした状況で今日の住民参加と予算関与を考えると、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建設的であろう。アーンスタインの市民参加の梯子では日本の現状はまだ第3段階から第5段階の形式的な段階であろうが、一部の先進自治体ではまさに首長のイニシアティブで第6段階に到達しているとみることができる自治体もある。しかし気を付けなければならないのは、住民参加予算を政治的な道具としてのみ利用して

(24) G・コルム（木村・大川・佐藤訳）『財政と景気政策』1957。ウィルダフスキー（小島訳）『予算編成の政治学』1972。

(25) 例えば、Osborne, P.S. ed. (2010), *The New Public Governance*, Routledge.

図2 アーンスタインの市民参加の梯子



出所：Arnstein (1969) p. 217より作成。

いないか、住民の側からはチェックする知見が必要であることを付言しておきたい。

4-2 住民参加予算をととした協働ガバナンスの構築へ

住民参加は民主的ニュアンスをもったワードであり、公共のグッド・ガバナンスとも親和的である。そうしたことから、住民参加は住民の側からは異論はない。しかし政治からは上述のように、住民の代表として選ばれた議員にとっては代表権のない住民が直接に予算決定に関わることは、繰り返しになるが財政民主主義を盾に反発も大きい。行政も法定されない手続きには関わりたくない。しかし住民参加が議論され求められるときは、それなりの理由が社会に起きている。

篠原一が1977年に著した『市民参加』には、市民参加の要求は学生運動から生まれ、欧米社会では1960年代後半頃から市民参加という言葉が時代的特色をあらわして登場し、わが国ではその後に革新自治体の誕生があり、政治にも市民参加が影響してきたとある。しかし市民参加が後押しした民主主義的政治体制は時代とともに変貌し、民主的権力と参加の関係をより権力の側に寄せてしまったように感じる。

住民参加の契機は社会運動のほかには地方分権化によっても起こった。ポルトアレグレ市のOPの成果は、当時のブラジル政府の地方分権が可能とさせた。わが国でも1995年から

の地方分権改革で地方自治体の権限と財源が広がり、地方自治意識が高まり自治基本条例の制定が始まった。また2000年代には日本の住民参加予算の先駆けとなった市川市の「市民活動団体支援制度」が始まった。市民（住民税の納税者）が予算に関われることで評判となった。しかし地方分権改革の動きが止まり、地方自治がとくに取り沙汰されない現状においては、住民参加予算の議論の広がりは残念ながらこれまでのところみられない。

しかし広く住民参加が運動として起きる契機を見つけることはできる。昨年末からの政治資金をめぐる政治不信は、改めて政治参加の必要性和重要性を想起させている。政治参加の現状は、投票率で見れば国政選挙ですら5割まで低下してきた。地方選挙では3割ほどである。さらに若年層の投票率が低く、3人に1人しか投票所に行かない。一方、高齢層は6割、7割と高く、政策の偏りも懸念されている（シルバー民主主義）。今年は世界的な選挙イヤーでもある。住民参加は若い世代を中心に投票行動で示すべきである。まずは投票により住民参加への意識を高める必要性を改めて強調したい。

投票率の問題はさておき、公共での協働ステージへの参加は強く求められる。欧米のPBは市民団体の活動が大きく支えてきた。ボランティア団体など市民団体の活動がPBを支えた力は大きい。日本では災害ボランティアは活発であるが民主化を活発化させる力は弱い。公共は共助が不可欠となっている。住民参加予算を協働のガバナンスとともに普及させ、政治にもっと緊張感をもってもらいたいものである。

おわりに

欧米では以前から住民参加予算の普及活動はNGOなどの非政府団体が中心となって動いてきた。英国では世界的な組織のOxfamが自治体に働き掛けてPBの導入に動いた。北米でも同様の組織がPBのノウハウを自治体等とも共有して、学校や公共施設の予算を含めてPBを活用している。

こうした取組みはわが国では見られない動きであり、これまではいずれも首長サイドが主導して導入を決めている。そのため首長の交代によって終わってしまう。住民参加予算はボトムアップで導入を決めることが公共のガバナンスの透明性を高める。トップダウンでは住民参加はどうしてもその導入動機から政治的手段に利用されてしまう。今後の住民参加予算の行方は、ボトムアップの体制を築くことができるかどうかにかかっているように思われる。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長、金沢学院大学講師)

キーワード：住民参加予算／ポルトアレグレ市／直接民主制／間接民主制

【参考文献】

- 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』通巻405号。
- 兼村高文・洪萬杓・ロザリオ・ララッタ（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。
- 篠原一（1977）『市民参加』岩波書店。
- _____（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。
- 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。
- 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.
- Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021, www.oficina.pt/Atlas.
- Shah, A., ed. (2007), *Participatory Budgeting*, The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Wampler, B. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil – Contestation, Cooperation, and Accountability –*, Pennsylvania State University Press.
- World Bank (2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.