

まちづくりに関する日本の参加型予算の現状と可能性  
～ N P Oをはじめとする市民社会組織による役割を中心に～

松原 明、鈴木 歩

はじめに

地方自治体の予算編成・執行に関しては、長い間、行政の専権事項とされてきていた。中央政府が自治体の予算を法令や補助金で制約しており、地方自治体における自由な予算編成権が限られていた。地方議会が住民の代表であるという原則であり、直接民主主義的な市民参加は代議制民主主義を阻害するものとする論調が強かった。また、予算編成のプロセスが十分に公開されておらず、また複雑であったため、市民の関心が低かった。このように、地方自治体の予算編成に市民参加のチャンネルはほとんどなかった。

しかし、地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が 1999 年（平成 11）制定。関連の 475 法を改正、一部を除き 2000 年 4 月施行された。同法の施行以降、予算編成過程への市民参加の取り組みが各地で広がっている。その背景には、以下のような点があげられる。

1 2000 年の地方分権一括法の施行

地方分権一括法の施行により、中央政府と地方自治体の関係を主従関係から対等関係に移行した。中央政府主導の行政システムから住民自治を基本とする制度に転換された。

2 地方自治体の財政逼迫

自治体が限られた予算の中で多様化する住民ニーズに応えるために住民の合意を重視する必要が出てきた。

3 市民参加意識の高揚

1998 年の N P O 法施行以来、N P O を中心に行政サービスや予算編成過程に市民参加を求める声が強くなった。

N P O 法が施行されて 13 年目となり、全国で約 4 万 2 千の N P O 法人が誕生している。市民活動団体の活動が広がり、多様なニーズに対する課題解決方法の提示が自由に行えるようになってきている。市民ニーズが多様化する中、市民活動団体の活性化は地域の活性化につながるものとして注目を集めている。このように、地方分権一括法の施行や、地方自治体の財政難、そして、市民参加意識の高揚を受けて、予算編成過程への

市民参加の取り組みが各地で広がっている。ブラジルのポルトアルグレ市での参加型予算の取り組み、ハンガリーのパーセント法の取り組みなど、諸外国においても、自治体の財政難、市民参加は、参加型予算の背景に共通している。

日本における予算編成過程への市民参加の取り組みについては、一部の先進的な自治体や首長のリーダーシップの下に行われているのが現状である。しかし、地方分権や市民活動団体の役割の重要性は認知されており、参加型予算への関心は広がっている。これらの取り組みについては、どのようにしたら、また、どんな段階において参加を求めるのが適切なのか。その費用対効果や、市民の声を反映させる適切な方法、そして、地方自治体の議会の役割と市民による直接民主主義的な手法の両立などが課題とされる点である。

現在取り組みが行われている自治体の市民参加型予算について、代表的な事例から、日本の参加型予算の現状についてその一端を明らかにし、制度の発展の一助としたい。

#### 日本の参加型予算の現状

予算編成過程への市民参加の取り組みは、これまで行われたもの、現在行われているものを含め、5分類することができる。

- 1 予算編成過程の公開
- 2 市民委員会による予算の対案編成
- 3 予算の一部を自治体地区に交付
- 4 個人住民税1%を市民投票により補助
- 5 予算前にNPOから事業提案をうける

以下表に、代表的な事例を示す。

自治体の市民参加型予算	事例
1 予算編成過程の公開	2003年 鳥取県 予算編成過程をネット公開 要求額、査定額他、詳細公開
2 市民委員会による予算の対案編成	2004年 志木市 市役所と市民委員会が別々に予算を作成、市長が比較検討
3 予算の一部を自治体地区	2003年 名張市

に交付	14 地区に総額 5000 万円交付 用途の制限なし
4 個人住民税 1 %を市民投票により補助	2005 年 市川市 約 2000 万円を納税者の投票により約 100 の N P O に補助
5 予算前に N P O から事業提案をうける	2004 年 千葉県 約 1000 万円予算 5 ~ 7 の N P O の提案採択

### 1 予算編成過程の公開の取り組み

鳥取県では、2003 年 6 月から、インターネットで予算編成過程が公開されている。現行の予算制度を機能させることで、現在の予算制度に関わる問題を解決しようとするものである。公開されている項目は、部局別予算額や各事業名と要求額・査定額にとどまらず、各事業の背景や目的、編成日程や事業概要、必要性、効果、ゼロ査定、全体経費、財源内訳、事業不採択や大幅減額の理由までもが公表されていることが特徴的である。成果としては、税制課長や総務部長の説明責任が強化され、早い段階から予算編成への県民の関心が増加したことがあげられる。またペーパーレス化につながった。ネットで公開し、市民やメディアからコメントを受け付けるようにした。

2011 年からは「鳥取発・政策主導型予算編成システム」を導入。「政策戦略会議」を創設し、政策議論を予算編成に反映させている。これまで財政課長、総務部長、知事の 3 段階において予算の査定を行っていたが、新制度では、予算編成の事業を「政策戦略事業」と「一般事業」に分け、予算の査定を 1 段階に変更。県の政策の方向性を反映すると同時に、予算決定作業の簡素化が図られている。議論の内容はネット公開がされているほか、県民や団体の意見を聴取する機能がビルトインされている。

国においても、2009 年 9 月に鳩山政権が誕生した際、菅直人国家戦略担当相(当時)は、「予算編成過程をネットで公開するよう」検討を指示した。財務省主計局による政府予算の査定過程をインターネット上で随時公開するというもので、具体的には主査、主計官、主計局次長、主計局長といった各省との折衝の節目ごとに事業内容、金額や変更理由の公表を想定していた。先行的に内閣府予算の一部で 2010 年度予算から実施し、2011 年度に全省庁に広げる考えだったが、財務省は反発。予算編成過程の透明化は、納税者による監視を強めて予算が政治家や業界団体からの圧力でゆがむのを防ぐ狙いで、どの段階で予算が変わったかが分かれば、無駄な予算をつけた場合の責任の所在も明確になる等と報じられたものの、実現には至っていない。

また、政権交代後の初めての本格的な編成となる平成 23 年度予算編成の前には、「新成

長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)を着実に推進し、元気な日本を復活させるために極めて重要な予算として、「元気な日本復活特別枠」の配分を決める政策コンテストが行われた。各省庁が国民に開かれた形で「要望」政策の必要性や効果などを説明した上で、外部の意見なども踏まえて政策の優先順位づけを行う「政策コンテスト」を実施し、その優先順位に基づいて最終的には総理大臣の判断によって予算の配分を決めるとして、平成22年9月28日から平成22年10月19日まで実施された。広く国民からのパブリックコメントを求める試みとなった一方、結果は配分枠を上回った要求金額となり歳出増を抑えることにならなかったり、本予算で財源が充てられるべき事業が含まれていて自民党政権時代の予算復活折衝と類似しているという批判なども聞かれる結果となっている。

## 2 市民委員会による予算の対案編成

埼玉県志木市では、2004年、市民によって構成される委員会による予算編成を行った。市民委員会は、市が作る予算とは別に、予算案を作り、市長に提示。市長がそれぞれの案を検討して、議会に予算案を提出するというものである。市民委員会には希望すればどの市民も参加が可能。委員となった市民は予算案作成のために地域のニーズを調査し、その結果を受けて予算案を作成する。この新しい取り組みは、市財政状況の厳しさを受けて、財政的に「持続可能な自治体」をつくろうと提唱した市長によって進められた。この新たな取り組みは、予算編過程に関する市民の知識を強化し、地方自治体と市民の間のパートナーシップを改善した。市民委員会は2004年と2005年の2度、予算案の策定を行った。財政危機に直面する中、市民の参加は必然であった。市民委員会は福祉施策への予算の配分を求める一方で、他の歳出カットを提言した。しかし、市長が2005年7月の選挙で交替。新たな首長の下ではこの取り組みは行われていない。

## 3 予算の一部を自治体地区に交付

三重県名張市では、2003年から、「ゆめづくり地域予算制度」が行われている。まちづくりを「住民が自ら考え、自ら行う」ことを目指し、主体的なまちづくりの機運を高めることを目的に創設された。2002年の「財政非常事態宣言」及び、2003年の市町村合併の是非を問う住民投票で単独の道を選択したことを受けて、促進された。この制度では、市内を14(制度創設当初。現在は15)の地区に分け、約5000万円の予算を人口割、均等割り、地域調整額からなる基礎額と、コミュニティ活動費により各地区に配分。従来の地域向け補助金を一部廃止し、包括的な交付金制度である。各地区は、おおむね小学校区の範囲である。各地区には住民による組織が構成され、使い道は各地区の自主性に任せられている。監査の対象とはなるが、用途に制限はなく、

補助率、事業限定などという考え方もない。地区によっては集会所修繕や防災事業などのため、事業積み立てもしている。この制度は現在も続いており、NPOなどを始めとする地域を超えた活動とは、ワールドカフェなどによる交流会を持ち、ネットワークを持ちながら協力できる体制を目指している。

上越市においても、2010年、類似の制度が実施されている。14市町村が合併したことを受けて、地域づくりを活発にしよう。そのために、市民税の1%程度を地域の課題解決のために使おうとの思いから、始まった制度で、予算は2億円。28の地区協議会に予算を配分し、市民の提案する事業を協議会が審査、配分を決定するというもの。地区協議会はPTA、自治会、婦人会の代表を選ぶというスタイルはとっておらず、全員公募によって選ばれるのが当市の特徴である。地域の課題を解決するものならテーマは問われない。“古い映画館の有効活用”“観光資源ホテルのPR”“交通難民の救済”など、地元住民ならではのアイデアに基づき、市民提案の事業が実施されている。細かい決めごとはなく、採択方針は地区協議会ごとに配分が任されている。補助率が10割の地区もあれば、8割の地区もある。また、配分決定の方法についても、点数式にするのか、プレゼンテーションで判断するのか、ヒアリングをするのかなど、各協議会ごとに任されている。高田地区は「市街地の魅力を高める、観光を進める、歴史・文化の活用保存を進める」といった、配分の優先事業を決めているが、決めていない地区もある。課題として、地区をまたがったテーマは申請を受け付けられない側面がある。市民税の1%程度という発想だが、一人当たりいくらという配分ではない。また最低500万円は配分されるとされ、人口1123人の諏訪地区は530万円、人口3万1千人の高田地区は1410万円と均等配分ではない。地区協議会ごとに実施されるため、制度の告知は広くされている。この制度は、条例で定められているものではない。

#### 4 個人住民税1%を市民投票により補助

2005年、千葉県市川市で「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」(1%支援制度)が始まって以降、現在7自治体において同様の取り組みが行われている。「1%支援制度」とは、一定の条件を満たした市民が、自分の応援したい市民活動団体を選択して届け出ることができ、その選択結果に基づき団体に支援金が交付される制度。ハンガリーで始まった、自身の所得税の1%を指定した団体に寄付できる制度が発端のため、俗にこう呼ばれている。市民が直接、意思表示をする点がこの制度のポイントである。税金の使い道を自ら選ぶことで納税意識を高め、また自らの住む地域のまちづくりに市民参加の意識を高めてもらうとして、千葉県市川市、北海道恵庭市、岩手県奥州市、愛知県一宮市、大分県大分市、千葉県八千代市、大阪府和泉市で制度が導入されている。また、他自治体でも同様の制度導入の検討が行われており、平成23年度からは新たに

3 自治体で取り組みが始まる見込みである。  
制度の特徴や普及の現状、課題や可能性については後述する。

## 5 予算前にNPOから事業提案をうける

千葉県では、2004年に、予算前にNPOから事業提案をうける取り組みが始まった。「パートナーシップ市場」とよばれる仕組みである。これは予算編成プロセスの初期計画段階から行政とNPO団体が、協働を開始する仕組みである。この仕組みでは行政のあらゆる部署が関係する。県行政としての課題設定を行い、その課題解決を図るため、NPOから事業提案を受ける。提案は審査を経て、いくつかの事業が採択され、そこから予算要求のプロセスに入るという仕組みだ。NPOの中には実施に至るまでの合理性、現実性の低い提案もあるが、それに対応するため、行政とNPOの橋渡し役を担う「通訳」が制度に組み込まれた。行政の担当者やNPO担当者、通訳者が一同に顔を突き合わせ、提案の変更や提案の調整を行う。行政の担当者にとってみれば、事前に政策提言を受ける協議のプロセスは予算ニーズを予測することができ有効といえる。協働事業はより多くの地域ニーズを反映し、行政とNPOの協働も改善がされている。しかし、提案される大部分は採択されてはいない。更には、行政の予算は単年度となっており継続的なインパクトをもたらすには課題がある。首長の変更などを経て、千葉県では、NPOからの事業提案制度は現在行われていない。しかし、三重県、柏市、大和市等他の自治体において、類似の取り組みがされている。

### 個人住民税の1%を市民投票により市民活動団体支援をする事例

#### 1 「1%支援制度」の特徴

「1%支援制度」は、現在7つの自治体において取り組みが行われている。この制度が注目をされているのは、大きく3つある。1つ目は、市民の選択により自分の応援したい市民活動団体に補助金が回る仕組みであるという点である。数多くある民間や行政の助成金制度においては、助成金の審査委員会や理事会、評議会、場合によってはプログラムオフィサーなどが選考にあたる。それぞれの助成金の審査基準に基づいて選考され、公開のことも非公開のこともある。しかし、この制度においては、投票するのは市民や納税者とされている。この制度を利用し補助金を得ようとする市民活動団体にとっては、地域で活動を行っていても地域の課題や住民にいかに関与しているかを、分かりやすく説明し、投票をしてもらう必要がある。いわば、「選挙活動」のように、市民へのアピールが重要となっている点である。地域で活動する市民活動団体には、広報力が伴わないこともあるが、この制度により、地域にその活動を周知させるいい機会ともなってい

る。2つ目は、この制度が始まったことで、これまで公的な助成金や補助金を得たことのない団体への新たな支援の道筋ができたという点である。助成金や補助金では配分先の団体に限りが出る。また、公的資金の配分となると、自治体の「公益性」の判断が常になされるところで、市民の多様なニーズに応えることが困難なこともある。この制度においては、市民に「公益」を選んでもらうという考え方になっている。3つ目は、この制度による市民、地域全体の巻き込みである。市民活動の支援制度は、行政側が施策を練り進めていくものだが、そもそも関心のない人には参加の機会がないことが多かった。しかし、この制度においては、これまで市民活動と今まであまり接点のなかった市民をも、関心の有無にかかわらず、巻き込める仕組みである。

## 2 導入自治体の状況

「1%支援制度」は現在、千葉県市川市、北海道恵庭市、岩手県奥州市、愛知県一宮市、大分県大分市、千葉県八千代市、大阪府和泉市の7自治体で取り組まれている。いずれの自治体においても、首長のマニフェストに掲げられたことをきっかけにしており、リーダーシップに下に進められている施策といえる。

同制度を導入している自治体の人口の規模でみると、市川市の476千人、大分市の475千人が、最大の規模である。市川市や首都圏からのベッドタウン。人口の一番小さな自治体は、恵庭市となっている。

市川市がこの制度においての目的とするものは、納税者意識の高揚、市民活動への支援・促進、活性化としている。そのため、選択届出（投票）できるのは納税者である。一方、一宮市は、納税意識の高揚は目的にしておらず、市民活動団体の支援が目的であり、市民活動団体の活性化が地域の活性化につながるものとして広い市民の関心を集めることに注力している。そのため、投票者は一定年齢以上の市民（18歳以上）としている。

1%支援制度という道標の取り組みの中にも、制度の目的に合わせて、誰が参加するかという点で違いがみられる。また、市民参加の割合を投票率でみると、平成22年度実績で、市川市が4.2%、一宮市は11.5%と、一定年齢以上の参加を可能としている後者の制度の方が、参加率は2倍以上高くなっている。

ここで、この制度の流れを市川市を参考に大枠でとらえておきたい。まず1.市民活動団体による活動計画の提案を受け付ける。市民活動団体が支援金をもらう対象となるためのエントリーである。次に、2.支援対象団体の公表がされる。市民向けに団体のPRを行う。そして、3.市民による団体の選択届出である。市民がそれぞれ応援したい

団体を選んで選択届出（投票）する。そして、4．納めた税金の1%相当額が団体に支援される。3の投票結果に基づいて、支援金が各団体に送られる。5．市民活動団体が事業展開する。各団体が支援金等を得て活動を展開し、6．事業報告。事業の結果が情報公開される。

次に、導入自治体のける制度設計を詳しく見ていきたい。

### 3 導入自治体における制度設計

導入自治体においては、各自治体ともそれぞれ工夫がされ、少しずつ異なる制度設計となっている。現行の制度の比較、分析については、別表に示す通り。以下に特徴となる制度設計について論述する。

実施の根拠となる制度については、市川市、奥州市、一宮市が条例、恵庭市が規則、大分市、八千代市、和泉市が要綱により実施している。条例を定めている、市川市、一宮市には基金が設置されている。八千代市は、要綱での実施の後に見直す点等を盛り込む形で条例化するとしている。開始の時期は、市川市が最も早く平成17年。次に、恵庭市、奥州市、一宮市、大分市が平成20年より実施している。八千代市で、平成21年、和泉市で平成22年と、広がっている。市川市での導入以前に、長野県、札幌市、北九州市、足立区において導入が検討されたが、実現には至っていない。制度の特徴や狙いをみると、市川市は、地域ポイントによる支援が可能となっている。対象団体については、どこの自治体でも類似した対象となっており、市内で活動する、会則などがあり、法令等に違反していない等である。対象となる事業についても、どの自治体も類似しており、市内で実施し、営利を目的とせず、構成員の実を対象としない、また、その年度に他の補助金を受けていないなどである。補助率については、2分の1、3分の2、10分の10となっている。また、補助の上限額については、30万、50万、100万、上限なしとなっている。

次に、この制度の特徴といえる投票者と1票あたりの支援額についてだが、投票者は、大きく2タイプに分かれる。タイプAは、納税者が選択届出を行うタイプ。タイプBは、一定年齢以上の市民が選択届出を行うタイプである。市川市では、この制度の目標を、納税意識を向上させることと、市民活動を支援することとしている。そのため、投票者を納税者としている。一方、一宮市でこの制度を開始させた背景は、NPOの活性化は地域の活性化につながることであり、多くの関心を引き起こし、新たな層の巻き込みを狙いとしている。支援制度実施前にも、一宮市では、これまで市民活動支援センターの運営、市民活動情報サイト運営、助成金制度の実施、市民向けNPO講座の実施、機



関紙の発行等、NPO 施策はさまざまな制度が行われてきたが、どの施策も NPO に興味や関心がある人を結果的には対象としているという分析の下、新たな層の巻き込み、無関心な人の関心を引くことも鑑み、18歳以上のすべての市民を投票者とした。恵庭市では中学生以上を対象としている。投票については、3団体以内を選択できるところと、1団体とするタイプがある。市川、一宮市、大分市、八千代市、和泉市では3団体以内。市川市、八千代市では基金積立も可能である。恵庭市、奥州市では1団体とされている。市川市では制度導入当初は、1団体の選択としていた。しかし、納税者が選択するタイプであることから、非納税者である主婦などは、投票できない。しかし、目的としては世帯で話し合っただけという期待が合ったようだが、制度を改正した。そんな経緯もあってか、市川市より後の制度では、3団体としている自治体が多い。

投票の方法についても、郵送、窓口、に加えてインターネット、出前受付など各自治体で工夫がされている。市川市では課税通知と一緒に選択届出のための葉書要旨が同封される。納税意識を高めてもらおうとする同市の目的に沿ったものではあるが、市民からは1%分の税金を安くすべきであるとした批判も聞かれる。1票あたりの支援額は、大きく3タイプに分かれる。タイプAは、支援金の額は納税者の個人市民税の1%相当額とするタイプ。タイプBは、1票あたりの支援額は、個人市民税の1%相当額を一定数の市民の人口で除して得た金額とするタイプ。タイプCは、1票あたりの支援額は定額のタイプである。市川市、八千代市はタイプAをとっている。一宮市、和泉市はタイプBである。恵庭市、奥州市はタイプCでいずれも1票あたりの支援額は500円、ワンコインである。大分市は、タイプAとBの合体させた制度としており、個人住民税1%相当額と、人口で除して得た額のいずれか高い方の金額が自動選択される。これらの支援額については、納税額が大きい方が市民活動支援の額も増えるのか、納税者出ないと市民でないのか。また、多額の納税者も滞納者も一緒か。などの論点がある部分である。支援の実績は、市川市、一宮市、大分市ともに1千500万円程の予算規模、恵庭市で140万円程、奥州市で700万円ほど、八千代市で250万円ほどの規模となっている。また支援を行った対象団体は、市川市で136団体、一宮市で77団体、大分市で66団体、八千代市で31団体、奥州市で16団体、恵庭市で14団体となっている。

#### 4 導入自治体における課題

導入7自治体において課題とされるのは、主に次の3点が挙げられる。まず、「公益性の判断」である。市民の選択に任せるとしつつも、市の補助金制度の1つである。そのため、他の補助金制度と比較し、公益性をどうとらえるか。公益性が低いと思われる事業などをどう扱うのか。また、「公益」に役立っていることを市民に広く伝えるようにどう事業報告を求めるか、といった点である。奥州市では投票結果に基づく補助の他に、基礎額として一律補助をしていることから、「公益」の判断を課題としている。次に、

制度のPRである。制度定着のために、また市民周知と投票率を上げるために、どう制度をPRしていくのかという課題である。運営費を抑えつつも広報をして参加は高めたいとする悩みや、地域のNPOとどうタイアップして広報していくかなど、思考錯誤が続く状況である。最後は、制度設計の見直しや改善についてである。納税者が投票できるとしている自治体で、その投票率を上げるためには制度を簡素化することが望まれるが、納税者の確認は必要とされること。基金を設置するのか、基金をどう活用するのか。市川市、恵庭市、一宮市等、制度を少しずつ見直す動きも始まっている。

## 5 導入検討自治体の状況

新たに導入を検討する自治体の動きも進んでいる。

その動向について、14自治体に対し、シーズは最新のアンケート調査を行った。調査では、制度導入検討の状況、開始時期、根拠法制度は、団体要件・事業要件、補助率など検討が進んでいけば、1票あたりの支援額は、対象者は、困難な点、課題などを聞いた。調査票及び調査結果は別添の通り。

調査の結果、1%支援制度の導入を現在検討していると6自治体が回答した。そのうち、奈良県生駒市、佐賀県佐賀市、奈良県奈良市では平成23年度の制度開始を予定している。3自治体で導入されれば、平成23年度には10自治体での実施となる。

導入検討自治体の多くが、その検討のきっかけは「首長の公約(マニフェスト)」としているが、佐賀県佐賀市は、「議会からの一般質問」を契機としている。既に導入されている7自治体とも、マニフェストがきっかけであり、佐賀市の取り組みが始まれば、日本初のボトムアップの1%支援制度創設となり、期待されるところだ。

制度設計については、新導入予定自治体においても、投票者を納税者とするタイプ、一定年齢以上の市民とするタイプの2パターンに分かれている。今後、制度が広がりを見せる中で、どちらのタイプがどんな参加を可能とするのか。制度がどう発展するのか、注目されるところだ。

## 6 「1%支援制度」の成果と課題

「1%支援制度」は、市川市で2005年に導入されてから6年目となり、現在は、7自治体において導入されている。

同制度の成果は次の3点が挙げられる。

1つは、「市民活動団体の活性化」である。この制度により多様な市民活動団体に公的資金が流れるルートができたという点である。この制度に期待される効果としても、「市民活動団体の活性化」との回答が全体の5割を超えている（シーズ調査）。市川市や一宮市等でも、従来の補助金という枠組みでは公的資金が流れることがなかった団体に財政的支援が実現できている。多様な市民ニーズにマッチした多様な市民活動団体を支援できている。2つ目は、市民の予算執行に関する市民活動団体と市民の意識の高まりである。この制度は「投票」という「市民の参加」を得て支援金を得ると言う性格があるため、市民活動団体の活動や事業をPRする機会が飛躍的に増加している。事業実施中も団体は事業を公開し、また、事後には市民への説明責任がある。自治体内住民にとって団体の活動がより可視化可能になっている。どの自治体においても、投票率は年を追うごとに伸びてきている。3つ目は、制度の継続性である。現在導入されている7自治体とも、制度の導入をマニフェストをきっかけにしている。1%支援制度以外の参加型予算編成・執行の仕組みを見ると、首長の交代による制度の継承も1つ課題とされる点であった。1%支援制度においては、市川市、恵庭市、奥州市において首長が導入時とは異なるが、今も制度は継続している。制度の設置はそれぞれ条例や規則となっているが、その根拠法の違いにかかわらず制度の継続性が保たれている。

7自治体で取り組みが行われる一方で、導入を検討したものの導入する結論を見ていない一体もある。市川市での制度の導入前にも、既に足立区、長野県、札幌市、北九州市で検討されていた。市川市での導入後も、検討の動きは各地で進んだが、シーズの行った調査でも、「過去に検討したが導入予定はない」「その他」とする回答が14自治体中、8自治体という結果になっている。

制度の課題として、次の3点が挙げられる。

1つは、市民の参加率である。「市民参加」を基本にした制度であり、広報等の費用をかけて制度が運営されているが、投票率は最も高くで一宮市の11.5%である。

2つ目は、投票できる市民を誰にするのかという点である。市川市など、納税意識を高めてもらうことも目標に掲げる自治体では納税者に限る一方で、一宮市など、市民活動団体の促進を目標とする自治体では多くの市民の参加を呼び掛けるべく一定年齢以上の市民としている。この投票者を誰にするかは、前述の参加率とも深く関係する点である。3つ目は市民活動団体のファンディング力である。この制度では、市民が投票をするだけでなく、市民活動団体を支援できるとされ、自分の財布から寄附をするわけではない。市民活動団体の役割への市民への認知をどう広めていくかという課題がある。

まとめー日本の参加型予算の課題と可能性について

全項では「1%支援制度」について詳しく見てきたが、他の参加型予算の体系においても、制度が十分な役割を果たすためには、ニーズへの対応と住民合意の仕組みがポイントとなる。

また、「1%支援制度」など新たなチャレンジを伴う制度は、自治体にとっては財政緊縮の中において、新しい補助金制度の枠組みを創設するようなものである。しかし、市民活動団体が活性化することが地域の活性化につながると位置付け、市民活動団体の活性化を願い、仕組みを創設するものであり、その制度作りを進めるのは市民の声である。

地方自治体の行う予算編成・執行に対して、市民が「参加」するチャンネルが開かれてきている。しかし、日本の自治体の予算編成への市民参加は始まったばかりで極めて限定的である。首長の政策により、政策が採用・廃止され、安定性がない。しかし、地方分権の意識は高まってきており、自治体の予算編成過程に対する市民の意識が高まってきている。またNPOをはじめとする市民社会組織の成長により市民参加のための母体も築かれてきている。先の総選挙や首長選等でも地方分権が主要テーマの一つとなってきた。一方通行ではない仕組みは新たな市民ニーズの掘り起こしに役立っていること。今後ますますNPOをはじめとする市民社会組織の役割が注目されることだろう。まちづくりや地方自治の強化を進めるために、市民活動団体を活性化し、市民が社会を変える力をどう育てるのか。自治体内での役割分担とお互いの認知を進め、いかに制度の整備を進めていくのか。自治体における予算編成・執行に、市民がどう参加していくのか、今後予算編成の市民参加のチャレンジは広がっていくものと思われる。

#### 【参考文献】

松原明「市川市1%条例は日本の寄附文化を変えるか」『非営利法人』2005年8月号、全国非営利法人協会、2005年

松田真由美「自治体予算編成過程への市民参加」財団法人とっとり政策総合研究センター編『トルクレポート』No26、2005年

福島江梨子「自治体予算編成過程の分類と新たなタイプの導出」群馬大学2008年卒業研究発表、2009年

市川市1%支援制度記録チーム編著『新1%の向こうに見えるまちづくり 市川市市民活動団体支援制度の5年間』(ぎょうせい、2009年)

松原明「Participatory Budgeting in the city of Ichikawa」International Conference: Participatory Budgeting in Asia and Europe (アジア・ヨーロッパにおける参加型予算の国際会議 於：中国杭州)にて発表、2009年

NPOWEB ニュース「市川市「1%支援制度」スタート」シーズ、2005年  
NPOWEB ニュース「一宮市、市民が選ぶNPO支援条例制定へ」シーズ、2008年  
NPOWEB ニュース「恵庭市、中学生も参加するNPO支援制度」シーズ、2008年  
NPOWEB ニュース「大分市、1%条例の導入を検討」シーズ、2008年  
NPOWEB ニュース「千葉県八千代市で1%制度が開始」シーズ、2009年  
NPOWEB ニュース「1%サミット、市川市で11月3日に開催」シーズ、2009年  
NPOWEB ニュース「一宮市、1%支援制度フォーラムを7/22開催」シーズ、2010年  
NPO活動推進自治体ネットワーク 協働事業提案制度研究会『より良い協働事業提案制度を考える（協働事業提案制度研究会 報告書）』2010年  
NPOWEB ニュース「和泉市、1/15に「ちょいず」公開プレゼン開催」シーズ、2011年  
NPOWEB ニュース「生駒市、「1%支援制度」のパブコメを募集中」シーズ、2011年  
鳥取県財政課「「政策主導型」予算編成に向けて ～政策戦略会議と予算作業の省力化～」2011年