

道内市町村及び全国 中核市・施行時特例 市における予算編成 過程の公開の状況と その効果



荒川 溪 (あらかわ けい)

北海道大学大学院公共政策学連携研究部附属公共政策学研究センター研究員

1984年東京都生まれ。2007年総務省入省後、消防庁や自治税務局に勤務。地方自治体への出向により、長野県庁や石川県庁で勤務し、石川県では財政課長を務める。17年4月～19年3月北海道大学大学院公共政策学連携研究部附属公共政策学研究センター准教授。19年4月から同センター研究員。

1 はじめに

少子高齢化により人口減少が進展する中で、限られた予算を効率的に活用するため、自治体においても新たな予算編成の仕組みの構築が求められている。

こうした中で、2000年代以降、予算要求の段階から情報を公開し、予算編成に議会や市民の参画を促すという取り組みが行われている。しかしながら、当事者である自治体の立場から見て、予算編成過程の公開がどのような目的で行われ、どのような効果が生まれているのかという点については、これまで実態が把握されていなかった。

そこで、本研究では、道内の全市町村及び全国の中核市・施行時特例市を対象としたアンケート調査を行った。具体的には、調査対象市町村に郵送にてアンケート用紙を発送し、回答はFAX又は郵送のいずれかで受領した。アンケートの回答数は、北海道内市町村が121団体（回答率67.5%）、中核市・施行時政令市は61団体（回答率73.4%）であった。

2 アンケート調査の結果

道内市町村の予算編成過程の公開状況は、議会への予算案の提出の前後を問わず、各部局からの要求額を公開している団体が16団体（13.2%）、各部局からの要求内容（以下単に「要求内容」という。）を公開している団体が14団体（11.6%）、財政当局による査定の内容（以下単に「査定内容」という。）を公開している団体が5団体（4.1%）となった。なお、各部局からの要求額を公開している16団体の人口階層別の内訳は、30万人以上が1団体、10万人以上30万人未満が4団体、5万人以上10万人未満が2団体、3万人以上5万人未満が1団体、1万人以上3万人未満が1団体、5000人以上1万人未満が4団体、5000人未満が3団体

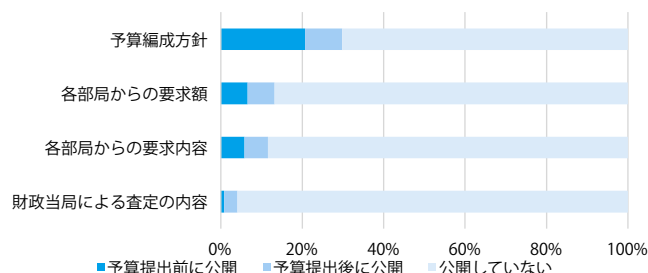


図1 北海道内市町村における予算編成過程の公開の状況

となっている。

次に、中核市・施行時特例市の予算編成過程の公開状況は、予算案の議会への提出の前後を問わず、各部局からの要求額を公開している団体が14団体(23.4%)、要求内容を公開している団体が9団体(14.7%)、財政当局による査定内容を公開している団体が4団体(6.5%)となった。なお、各部局からの要求額を公開している14団体の人口階層別の内訳は、50万人以上が1団体、40万人以上50万人未満が3団体、30万人以上40万人未満が5団体、20万人以上30万人未満が4団体、10万人以上20万人未満が1団体となっている。

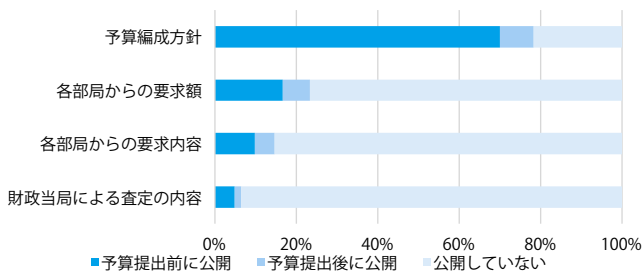


図2 中核市・施行時特例市における予算編成過程の公開の状況

3 予算編成過程の公開の理由

道内市町村が要求内容を公開している理由(あてはまるものを2つまで回答)としては、「説明責任の観点から、政策形成過程の情報公開を推進するため」(78.6%)、「住民や議会に対して、政策の内容をPRするため」(28.6%)、「住民や議会から要求内容に対する意見を募集するため」(21.4%)となっている。

中核市・施行時特例市が要求内容を公開している理由(あてはまるものを2つまで回答)としては、「説明責任の観点から、政策形成過程の情報公開を推進するため」(100%)、「住民や議会から要求内容に対する意見を募集するため」(11.1%)となっている。

表1 道内市町村における各部局からの要求内容の公開の理由

	回答数	割合
1 説明責任の観点から、政策形成過程の情報公開を推進するため	11	78.6%
2 住民や議会から要求内容に対する意見を募集するため	3	21.4%
3 住民や議会に対して、政策の内容をPRするため	4	28.6%
4 首長の方針であるため	0	0.0%
5 その他	0	0.0%
回答団体数	14	

表2 中核市・施行時特例市における各部局からの要求内容の公開の理由

	回答数	割合
1 説明責任の観点から、政策形成過程の情報公開を推進するため	9	100.0%
2 住民や議会から要求内容に対する意見を募集するため	0	0.0%
3 住民や議会に対して、政策の内容をPRするため	1	11.1%
4 首長の方針であるため	0	0.0%
5 その他	0	0.0%
回答団体数	9	

なお、要求内容を公開していない市町村に対して、公開をしていない理由を尋ねたところ、道内市町村及び中核市・施行時特例市ともに、「予算計上が確定する前に内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる」、「議会や市民からの問い合わせもなく必要性を感じない」、「公開に伴う事務負担が大きい」といった回答が多かった。

4 予算編成過程の公開の効果

道内市町村における要求内容を公開したことによる影響を項目ごとに尋ねたところ、「政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった」(57.1%)、「事業内容について、住民や議会の関心が高まった」(57.1%)、「原課側に緊張感が生まれ、要求内容を事前に精査するようになった」(28.6%)といった項目で「ある」という回答が多かった。

中核市・施行時特例市における要求内容を公開したことによる影響を項目ごとに尋ねたところ、「政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった」(77.7%)、「事業内容について、住民や議会の関心が高まった」(44.4%)、「原課側に緊張感が生まれ、要求内容を事前に精査するようになった」(44.4%)といった項目で「ある」という回答が多かった。

また、同様に財政当局による査定内容の公開の効果についても尋ねたところ、道内市町村及び中核市・施行時特例市ともに「政策形成について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった」、「財政当局において、査定の理由を慎重に考えるようになった」との項目で「ある」という回答が多かった。

表3 道内市町村における各部局からの要求内容の公開の効果

		回答数				割合			
		大いにある	ある程度はある	ない	わからない	大いにある	ある程度はある	ない	わからない
1	原課側に緊張感が生まれ、要求内容を事前に精査するようになった	0	4	6	4	0.0%	28.6%	42.9%	28.6%
2	政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった	0	8	2	4	0.0%	57.1%	14.3%	28.6%
3	事業内容について、住民や議会の関心が高まった	0	8	2	4	0.0%	57.1%	14.3%	28.6%
4	要求内容に関係する団体から苦情が寄せられる等により、予算編成が難しくなった	0	0	14	0	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%

表4 中核市・施行時特例市における各部局からの要求内容の公開の効果

		回答数				割合			
		大いにある	ある程度はある	ない	わからない	大いにある	ある程度はある	ない	わからない
1	原課側に緊張感が生まれ、要求内容を事前に精査するようになった	0	4	4	1	0.0%	44.4%	44.4%	11.1%
2	政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった	3	4	1	1	33.3%	44.4%	11.1%	11.1%
3	事業内容について、住民や議会の関心が高まった	1	3	1	4	11.1%	33.3%	11.1%	44.4%
4	要求内容に関係する団体から苦情が寄せられる等により、予算編成が難しくなった	0	1	7	1	0.0%	11.1%	77.8%	11.1%

以上を踏まえると、道内市町村及び中核市・施行時特例市に共通して、予算編成過程の公開について、多くの市町村が何らかの効果を感じていることがわかる。一方で、効果があるかがわからないとの回答が約半数あった項目もあり、現に公開を行っている市町村においても、その効果について十分な分析をするまでには、至っていないようであった。なお、予算編成過程の公開を行っていない市町村が懸念事項として示すことが多かった、予算に関係する団体からの苦情があるとの回答は、ほとんどなかった。

5 アンケート及びヒアリング結果を踏まえた考察

今回の研究では、既に予算編成過程の公開を行っている2県、3市、1町の財政担当課に対するヒアリング調査も実施した。上述のアンケート及びヒアリングの結果から判明したことは次のとおりである。

(1) 予算編成過程の公開の状況について

予算編成過程の公開については、道内市町村については1割、人口規模が大きい中核市・施行時特例市についても2割となっており、全国市民オンブズマン連絡会議（2013）^{*1}によれば、都道府県のうち約6割と

なる27都道府県が、政令市のうち約7割となる14市が、部局別の要求額を公開していることと比べ、市町村では、公開が行われていないことがわかった。

(2) 予算編成過程の公開を行わない理由について

予算編成過程の公開を行わない理由としては、道内市町村及び中核市・施行時特例市ともに、公開による負の影響を懸念する「予算計上が確定する前に内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる」という意見のほか、事務負担が大きいという意見が多かった。このため、公開に伴う懸念事項の払拭や事務負担の軽減の方策が求められていると言える。

また、道内の小規模市町村を中心に「議会や市民からの問い合わせもなく必要性を感じない」との回答も多かった。予算編成を含む行政の政策立案過程を住民と共有する方法には、予算編成過程の公開以外にも、審議会への公募委員の参画や住民参加のワークショップの開催など様々な方法が考えられることであり、普段から住民の意見交換が密に行われている小規模市町村においては、予算編成過程で、再度住民の意見を取り入れる必要がないと考えていることが示唆された。

^{*1} 全国市民オンブズマン連絡会議（2013年）「予算編成の透明度ランキング調査」[online] <https://www.ombudsman.jp/taikai/2012yosan.pdf> (2019年3月20日アクセス)

(3) 予算編成過程の公開の目的について

予算編成過程の公開の目的については、道内市町村及び中核市・施行時特例市ともに、「説明責任の観点から、政策形成過程の情報公開を推進するため」という理由が、最も多くなっており、予算の組み換えや住民への事業のPRというよりは、行政の政策立案過程全体を透明化することにより、行政に対する信頼性を高めることを期待していることがわかる。この点については、ヒアリングでも同様の意見が聞かれたことであり、予算編成過程だけでなく、予算の成立後についても、住民に対する予算のわかりやすい広報に力を入れている団体が多かった。一方で、数は少ないものの予算編成へのPDCAサイクル^{*2}の導入に合わせて、広く市民から意見を求める観点から、公開を始めた自治体もあった。

(4) 予算編成過程の公開の効果について

予算編成過程の公開の効果については、道内市町村及び中核市・施行時特例市ともに、「政策形成過程について透明性が高まり、住民や議会の信頼が高まった」との回答が最も多く、行政の政策立案過程への信頼性の確保に一定の成果があると考えられる。これは、目的について、説明責任の観点が重視されていることと整合している。

次に「事業内容について、住民や議会の関心が高まった」という回答も多かった。これについては、ヒアリングにおいても、公開当初は予算関連のウェブサイトへのアクセス数が多数あったという話も聞かれたことであり、住民や議会の関心を喚起する効果があると考えられる。一方で、2年目以降は、ウェブサイトへのアクセスが大きく落ち込んだ団体もあり、関心の維持は、難しいようである。また、要求内容や査定内容に対する直接の問い合わせはほとんどの団体が「ない」と回答しており、どのように住民や議会の関心を高めていくのが課題であると考えられる。

さらに、副次的な効果として、「原課側に緊張感が生まれ、要求内容を事前に精査するようになった」、「財政当局において、査定の理由を慎重に考えるようになった」という回答もあり、予算編成過程を公開する

ことにより、行政側にも緊張感が生まれ、より予算編成の質の向上につながったことがわかった。

6 終わりに

本研究では、2000年代初頭に鳥取県で始められた予算編成過程の公開という手法が、都道府県や政令市以外の市町村において広がっているのかについて、初めて調査を行った結果、数は少ないものの、市町村において、2010年代以降、この手法が広がりつつあることが明らかとなった。

予算編成過程の公開は、予算編成の質を高め、住民への説明責任を向上する一つ的手段ではあるが、政策形成過程における住民参加の拡大など他の手段でもこれらの目的を果たすことは可能である。したがって、予算編成過程の公開を行っていないとしても、十分、住民への説明責任は果たし得るものである。このため、すべての自治体が予算編成過程の公開を行うべきという価値観に立つことは適当ではないと考える。

今後のわが国の少子高齢化の進展を見据えれば、財政状況が大きく好転することはあり得ない。「あれもこれも」から「あれかこれか」に時代が大きく転換する中で、政策ごとにいくら財源を投入すべきかの判断には、これまで以上に行政と住民との対話が重要となる。また、予算編成の手法にはただ一つの正解はなく、時代の変化に合わせて不断の見直しが必要であり、各自治体の状況によっても正解は異なり得る。

本研究の成果が、各自治体において、自らの予算編成過程を見直す契機となり、人口減少時代に適した予算編成過程の構築の一助となるとすれば、これ以上の喜びはない。

(謝辞) 本研究の遂行にあたり、アンケート及びヒアリング調査に協力をいただいた自治体の皆様、さらには、本研究に対し助成をいただいた一般財団法人北海道開発協会の皆様に謹んで謝辞を申し上げる。

※ 本稿はサマリーであり、研究成果の詳細については、是非、下記をご覧ください。

荒川溪「人口減少時代における自治体の予算編成過程の研究－予算編成の質を高める方策とその効果－」『北海道開発協会平成30年度助成研究論文集』（一財）北海道開発協会ホームページ。

* 2 PDCAサイクル

Plan（計画）・Do（実行）・Check（評価）・Action（改善）を繰り返すことによって、生産管理や品質管理などの管理業務を継続的に改善していく手法。