



実態アンケート調査結果に見る

自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進②

五十嵐智春 東北公益文科大学大学院（酒田市職員）

出井 信夫 東北公益文科大学大学院教授

筆者らは、全国の自治体の行財政運営に関する実態調査、①総合計画の策定に関する調査、②予算編成の取組みに関する調査、③行政評価の取組みに関する調査、④バランスシート等の作成に関する調査、⑤行政改革の取組みに関する調査の5つの調査を実施して調査結果を『自治体の行財政改革とPDCAサイクルの推進—全国自治体実態アンケート調査結果—』（2007年10月、東北公益文科大学大学院出井研究室、実施責任者五十嵐智春）報告書にとりまとめた。この『報告書』はA4判・140頁あるが、このうち「総合計画の策定に関する調査」の結果概要とそのポイントを詳解する。ただし、紙幅の関係で、簡略に論述する。

「総合計画の策定に関する調査」の結果概要と課題、今後の方向

（1）総合計画策定における審議と住民参加

現在、「（第〇次）総合計画」（長期構想、長期振興計画など）は多くの都道府県、市町村自治体で策定されており、改定作業中の団体を含めると全調査対象団体で策定されていることが改めて確認された。

総合計画の策定については、地方自治法2条4項に「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と明記されているように、「基本構想は議会の議決を経て策定される」ことになっている。

この調査結果によれば、「総合計画」の構成については、「基本構想」「基本計画」の2部門で構成されている「総

合計画」よりも、「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3部門で構成されている「総合計画」を策定している例が多く見られた（図1）。

しかしながら、各自治体において作成されている「実施計画の内容」については、筆者らが想定している「財政計画」と連動して作成されたものではなく、いわゆる「実施目標の予定計画」と呼ぶような性格のものが多いと考えられるが、この両者間の内容の相違等に関しては、さらに実態調査を進め詳細に比較検討する必要があると認識している。

また、「総合計画の原案作成」においては、「『策定委員会』等の策定部会を新たに設置し、行政内部組織のみで『原案』を作成した」と回答した団体は全調査対象団体の43.0%であり、「『企画課』『政策課』等、担当部局のみで『原案』を作成した」9.7%を含め、52.7%の団体が行政内部組織を中心に原案を作成していることが分かった（図2）。

それに対して、「シンクタンクやコンサルタントに『原案』の作成を委託した」団体は皆無であったが、「シンクタンクやコンサルタントに現状分析や課題の整理などについて調査委託し、それらの報告書を踏まえて、『策定委員会』などを設置して『原案』を作成した」団体は全調査対象団体の24.7%である。

この「総合計画の原案作成」の過程においては、定性的な把握や影響などの目標値や方向性などについて検討されているものの、定量的な分析手法である「計量経済学モデル分析」「産業連関分析」「システムダイナミクス（SD）分析」などの手法や技法を用いた数量分析による検討は、全調査対象団体の81.7%で行われていないこ

とが確認された。

将来の目標数値や諸影響などについて科学的、数量的に検討する「計量経済学モデルを作成して検討した」と回答した団体は、全調査対象団体のわずか8.6%にすぎない。都道府県では、「計量経済学モデルを作成して検討した」団体が6団体(21.4%)あったことは高く評価できる。

このように、「計量経済学モデル分析」などの数量分析の検討が行われていないことについては、筆者らが二十数年前からすでに繰り返し指摘してきたとおりである⁽¹⁾。今日に至るも、科学的分析や数量分析などの検討がほとんどされていないことが改めて確認された。

これまでに作成されてきた各自治体の「総合計画(基本構想)」では、数量分析を踏まえて将来の数値目標等が明確にされていない例が多々見られる。これが甚間、「総合計画は『夢物語』『絵に画いた餅』」などと揶揄され、計画の実現性の危うさなどが批判されてきた所以である。一般に、総合計画が策定されるときにはマスコミ等から注目を集めるものの、その後、財政計画の作成、予算編成、あるいは行政評価などがあまり注目されず、選挙の際の数値目標として「マニフェスト」がにわかに脚光を浴びた背景には、総合計画の作成段階において、数量分析が不十分であったことに起因するものであるといえる。とはいえ、近年注目されている「マニフェスト」においても、このような科学的な手法や技法を踏まえて数値目標等を議論あるいは検討している例は極めて少ないのが現状であろう。

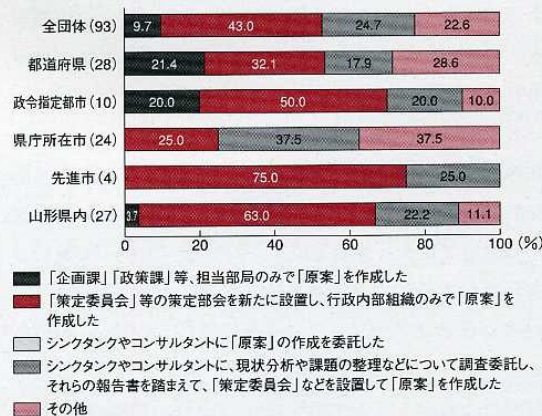
「総合計画の原案作成」過程において、アンケート調査等の「住民意向調査を実施した」と回答した団体は全調査対象団体の78.5%であり、「定期的に『住民意向調査』等を実施しているので、特に実施はしなかった」団体6.5%を加えると85.0%に達する。総合計画の策定においては、住民意向調査などを実施して、多様な住民ニーズの把握に努める団体が多いことについては高く評価できる。

一方、【住民参加の定義】について、「住民参加」とは、自治体が意思決定をする過程において住民が意見を述べ、又は提案することにより行政活動に参加し、行政活動を推進することと定義し、具体的な参加形態としては、①審議会委員等への公募委員の参画、②行政評価への住民参加、③都市計画、まちづくり等の計画策定への住民参加、④予算編成への住民参加、⑤人事政策への住民参

図1：総合計画の体系



図2：総合計画の原案作成法



加、⑥公共施設等の運営管理等があるが、「総合計画の原案作成」過程においては、住民参加として「パブリック・コメント」は含まないものとするという点を明示した上で、「住民参加」の状況について質問した。

「実施している」と回答した団体は、全調査対象団体の80.6%であり、「実施を検討中である」団体2.2%を加えると82.8%に達する。これらの「住民参加を実施している」団体に対して、「住民参加の手法、方法」について質問したところ、「住民説明会やワークショップ等を開催するとともに、『住民意向調査』を実施して、住民の意見を反映させている」と回答した団体は42.9%であり、次いで、「審議会」又は「策定委員会」等へ公募委員として住民参加している」団体が20.8%、「住民説明会やワークショップ等を開催して住民の意見を反映させているが、『住民意向調査』は実施していない」団体が11.7%、「『住民意向調査』を実施しただけである」団体が6.5%ある。

この作成された「総合計画の原案」については、「広報でパブリック・コメント（意見聴取）の応募を呼びかけると同時に、ホームページでも応募を呼びかける」団体が66.7%あるなど、「総合計画の原案作成」過程及び原案作成後において、多くの団体が積極的に住民参加を図っていることは高く評価できる。

他方、「総合計画の原案審議」の組織体制については、「行政内の『策定委員会』等を設置した上で、さらに『学識経験者に、公募住民などを加えた審議会』を設置した体制」によると回答した団体は全調査対象団体の41.9%あり、「行政内の『策定委員会』等を設置した上で、さらに『学識経験者など外部有識者のみによる審議会』を設置した体制」による団体25.8%を加えると67.7%となる。総合計画の原案は「審議会」を設置して審議している団体が多いことは評価できる。

このように、調査結果によれば、多くの団体が総合計画の原案の作成過程や原案の審議後の対応などは評価できるが、原案作成における科学的、数量的な検討が十分ではないことが確認できた。

今後は、政策、施策の優先順位や重点施策を決める際の重要なファクターとして、政策、施策の影響評価などについて、科学的、数量的な検討をする必要がある。

（２）財政計画、実施計画の作成

【財政計画の定義】については、おおむね５年間の「財政５か年計画（財政見通し）」として作成されるもので、中には、「財政健全化計画」のように議会の議決を経たものもあるが、自治体における財政の実態と今後の見通しを明らかにするため、計画の策定を公表する自治体は増加傾向にある。【実施計画（事業計画）の定義】については、基本計画に基づき、具体的に実施すべき計画について、実施年度とその事業規模及び所要資金について、「一般財源」「国庫補助金」「地方債（起債）」「その他負担金・寄附金等」の財源内訳を明記した財政３か年計画として作成される。逐次、毎年度見直して、「３か年間のローリング方式」により作成されることになっている（例：初年度作成：平成17、18、19年度、２年度作成：平成18、19、20年度、３年度作成：平成19、20、21年度）という点を明示した上で、「財政計画」の策定状況について質問した。

「財政計画は作成している」と回答した団体は全調査

対象団体の68.8%であり、「財政計画は、現在作成中である」団体2.2%を加えると71.0%に達する。

それに対し、「財政計画は作成したことがない」と回答した団体は全調査対象団体の23.7%、「財政計画は以前作成したが、現在は作成していない」団体は3.3%であった。

また、「実施計画」の策定状況については、「実施計画は作成している」と回答した団体は全調査対象団体の60.2%で最も多く、「実施計画は現在作成中である」団体8.6%を加えると68.8%に達する。それに対して、「実施計画は作成したことがない」と回答した団体は全調査対象団体の19.4%、「実施計画は以前作成したが、現在は作成していない」団体は10.8%となっている。

一方、「財政計画を作成、又は現在作成中である」と回答した団体に対して、「公表している範囲」について質問したところ、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開していると回答した団体は69.7%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」まで情報公開している団体は12.1%、両者を合計すると81.8%に達している（図３）。

同様に、「実施計画を作成、又は現在作成中である」と回答した団体に対して、「公表している範囲」について質問したところ、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門・住民」まで情報公開している団体は76.6%、「財政部門・企画部門・首長・事業部門・議会部門」まで情報公開している団体は9.4%、両者を合計すると86.0%と極めて高い公表状況にある。

これらの「財政計画」の策定状況とその公開範囲及び「実施計画」の策定状況とその公開範囲の回答結果を見れば、「財政計画」「実施計画」が策定されていると同時に、これらの計画が積極的に情報公開されていると評価すべきであろうが、現状の各団体のホームページや広報誌紙等を見る限りでは、「財政計画」「実施計画」が公表されている例は極めてまれであるといえよう。各自治体では、どのような情報公開の方法をとっているのか、疑問が残る回答結果である。さらに実態を詳細に調査する必要がある。

他方、「財政計画は以前作成したが、現在は作成していない」、又は「財政計画は作成したことがない」と回答した団体に対して、「作成しない理由」を質問したところ、「不確定要素が多い」団体44.0%、「財政計画に代わるも

図3：財政計画の公表範囲



のがある」団体28.0%、「その他（中長期財政見直しなどがある）」団体12.0%、「策定する時間、人員がいない」団体8.0%、「国の財政制度の影響が大きい（例：三位一体改革等）」団体4.0%の順であった。

同様に、「実施計画は以前作成したが、現在は作成していない」、又は「実施計画は作成したことがない」と回答した団体に対して、「作成しない理由」を質問したところ、「不確定要素が多い」団体39.3%、「その他（アクションプランなどがある）」団体39.3%、「事業が拘束される」団体7.1%、「実施計画に代わるものがある」団体7.1%の順であった。

これまで多くの自治体では、「財政計画」「実施計画」が活用できるように適切に作成されていない例が多いと、著書⁽²⁾において繰り返し指摘してきたところである。

このように、調査結果によれば、各自治体では近年の財政状況が逼迫する中で「財政計画」「実施計画」を策定する傾向があることは一定の評価ができるものの、「財政計画」「実施計画」を作成している自治体においても、「財政計画策定支援システム」などコンピュータを用いたシステム化、コンピュータ・シミュレーション・モデルの構築をしたシステム体系を用いて「財政計画」「実施計画」が作成されている例はまれであることを考え併せると、この回答結果を直ちに評価することはできない。現状の「財政計画」「実施計画」が「画餅」となると危惧しているのは筆者らだけであるのか、行財政運営の現状が懸念される。

大学院講義において、本学設置に関係した自治体から

研修派遣されている院生より、「『財政計画』『実施計画』は、本来『計画』(Plan)に含めるべきではないのか」と質問、意見が出された。また、某自治体政策情報誌出版社の編集長からは、そもそも「財政計画策定支援システム」なるものが存在するのか、諸外国等においてもそのような事例があるのかと疑問が提起された。

これらの質問等は、ある意味では当然のことかもしれない。

講義テキストを用いて、「行財政計画の体系」「財政計画」「実施計画」の重要性、「財政計画策定支援システム」などコンピュータを用いたシミュレーション・システム・モデルについて講義解説したが、筆者らが指摘、提案してきた計画づくりの支援システムの必要性、重要性に対する認識について、自治体政策情報誌編集長も知らないほど、二十数年間全く省みられることなしに「化石状態」で、ほとんど「死語同然」となっている事態を目の当たりにして時の流れを痛感した次第である。

今日、自治体財政の悪化が懸念され、自治体財政健全化法が制定される所以である。

ちなみに、これらのシステムを用いて分析した適用事例については、①埼玉県栗橋町の「財政健全化計画」などの策定のみならず、②北海道北見市の公共下水道事業（特別会計）の実施進捗に伴う収支見直しと一般会計の財政見直し、③原子力発電所立地に伴う地方交付税の変化と中・長期財政見直し、④水資源ダム開発事業の実施進捗に伴う収支見直しと一般会計の財政見直し、⑤特別会計による特定環境整備事業（湖沼の環境汚染防止）の実施進捗に伴う収支見直しと一般会計の財政見直し、⑥特別会計による大規模環境整備事業（海浜埋立て事業）の実施進捗に伴う収支見直しと一般会計の財政見直しなど、財政分析や影響評価等に適用した事例がある⁽³⁾。詳細については注(3)書籍を参照されたい。

いずれにしても、「財政計画」「実施計画」がこのように適切に作成されていないこと、また適切に活用されていないことがその背景にあるために、これまでは「基本構想・基本計画」の策定から、一気呵成に「予算編成」が行われてきたのではないかと筆者らは推察している。

このような経緯で行財政運営が進められてきたが、近年、各自治体では予算編成の制度的な改革が迫られていること、財政状況が緊迫していることなどを踏まえて、

「枠配分予算システム」と呼ばれる「予算編成における各部局責任の明確化とシステム思考発想方法」が採用され、「予算編成」改革が重視、強調されているのではないかと筆者らは考えている。

この調査においても、「枠配分予算システム」は全調査対象団体の65.3%で導入されている。中でも政令指定都市では80.0%の高い割合で導入されていることは特筆できる。

各自治体では、予算編成の方針や特徴、具体的な部局単位や「枠配分」の内容などは当然異なろうが、「枠配分予算システム」は、基本的には「単年度」予算編成の対応方法にとどまっており、「財政計画」「実施計画」などのように、「数年単位の財政の均衡状態や財源等の過不足状態」などに関する考察や検討についてはほとんど考慮されていないことを考えると、「がりようてんせい 画竜点睛を欠く」大きな問題であると指摘できる。

今後は、科学的、数量的な検討を踏まえて、実効性のある「財政計画」「実施計画」を作成する必要があることは改めていうまでもない。

(3) 予算編成、組織・人事制度、政策方針との関連性

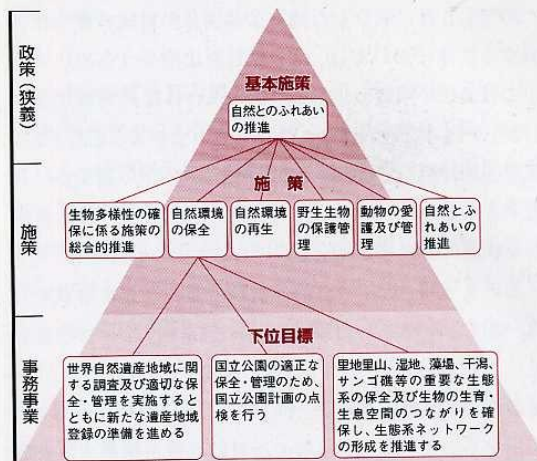
「総合計画と予算編成」との連携については、「政策・施策・事務事業の体系図」(図4)を示して質問したところ、「総合計画の『政策』『施策』『事務事業』体系に基づいて、『予算編成』がされている」と回答した団体は全調査対象団体の43.0%であり、「総合計画の『政策』『施策』レベルの体系に基づいて、『予算編成』がされている」団体は19.4%、両者を合計すると62.4%に達していることは評価できる。それに対して、「特段、整合性が図られていない」団体は16.1%であった。

一方、「総合計画と組織・人事制度」との連携については、「連携が図られている」と回答した団体は全調査対象団体の39.8%であったのに対して、「連携が図られていない」団体は45.2%であった。

他方、「総合計画と首長の政策方針」との連携については、「連携が図られている」と回答した団体は全調査対象団体の86.0%であったのに対して、「連携が図られていない」団体は6.5%であった。

このように、調査結果によれば、「総合計画」と「予算編成」「首長の政策方針」との連携については、それぞれ

図4：政策・施策・事務事業の体系図



出典：総務省行政評価局資料

「連携が図られている」と回答した団体の割合の方が多いが、「組織・人事制度」との連携については、「連携が図られていない」団体の割合の方が多いことから、各自治体では総合計画に基づいた行財政運営が行われている努力については一定の評価ができるものの、筆者らが現地調査などの取材やホームページ、広報誌紙等を見る限りでは、効果的、効率的な行財政運営を実施している先進的な事例であると誇示できる団体がどの程度あるのか、疑問が残る回答結果である。

今後、「総合計画」と「予算編成」の連携、そのあり方については、さらに各自治体の実態を正確に把握し、科学的、数量的な検討を踏まえて、実効性のある「財政計画」「実施計画」を作成すると同時に、「財政健全化計画」を作成する重要性を再認識する必要がある。

「予算編成の取組みに関する調査」の結果概要と課題、今後の方向

(1) 財政健全化計画の作成状況

「財政健全化計画」等の策定状況については、「策定していない」と回答した団体は全調査対象団体の63.0%に達している。

それに対し、「策定している」団体は29.3%、「策定を検討中である」団体は5.4%であった。「財政健全化計画等を策定している」団体を団体区分別に見ると、都道府県33.3%、政令指定都市40.0%、県庁所在市29.2%、先進市

25.0%、山形県内市町村22.2%であった。

2007年6月に成立した地方公共団体の財政の健全化に関する法律においては、健全化判断比率のうちのいずれかの数値が早期健全化基準以上の場合には、「財政健全化計画」を定めなければならないとされている。また、その策定手続に関しては、議会の議決を経て定め、速やかに公表するとともに、総務大臣・都道府県知事への報告、全国的な状況の公表等の規定を設けることとされている。

このように、近年の自治体財政の悪化などを勘案すれば、従来と同様に、「財政計画」「実施計画」を単に作成していればよいというわけにはいかない。「財政計画」「実施計画」の作成を進めると同時に、「財政健全化計画」を策定することにより、一層の行財政改革を推進する必要があることは改めていうまでもない。

この調査結果によれば、「財政計画」「実施計画」、また「財政健全化計画」を作成している各団体において、それらの内容は筆者らが想定している内容とは相当異なり、隔たりがあることはこの調査で浮き彫りになったといえるが、詳細内容の比較は省略する。

今後は、科学的、数量的な検討を踏まえて、実効性のある「財政計画」「実施計画」を作成するとともに、行財政改革の視点から「財政健全化計画」等を作成する必要がある。

(2) 事業別・事項別予算の作成状況

【事業別予算の定義】について、「事業別予算」とは、事務事業評価の単位となる事務事業等のレベルで、事業費や事業の目的、事業の内容等を説明した予算の明細書を作成することを指し、一般会計予算書の説明書として作成される「歳入歳出予算事項別明細書」とは異なるという点を明示した上で、「事業別予算」「事項別予算」方式の導入状況について質問した。

「導入している」と回答した団体は、全調査対象団体の54.3%と最も多い。また、「導入を検討中である」団体は2.2%ある。それに対して、「導入していない」団体は43.5%である。

また、「事業別・事項別予算を導入している」と回答した団体に対して、「事業別予算・事項別予算」と「総合計画」との関係について質問したところ、「総合計画の『政策』『施策』『事務事業』体系に基づいて、「事業別』『事項別』での

予算編成がされている」団体は23.5%、「総合計画の『政策』『施策』レベルの体系に基づいて、「事業別』『事項別』での予算編成がされている」団体は23.5%、「総合計画の『政策』レベルの体系に基づいて、「事業別』『事項別』での予算編成がされている」団体は13.7%である。それに対して、「特段、連携が図られていない」団体は35.3%である。

従来の予算書は、基本的に、「款」「項」「目」と呼ばれる歳出科目を事業内容別に支出項目を整理することを目的として作成された予算書である。それに対して、「事業別予算・事項別予算」は、「総合計画の『政策』『施策』『事務事業』体系に基づいて作成された予算書」である点が基本的に異なる。

したがって、従来の予算書の作成を踏襲している限りでは、総合計画の進捗状況も容易に把握することができないと同時に、行政評価や事務事業評価との連携や比較なども困難である。今後は、総合計画に基づいた予算づくり、行政評価や事務事業評価を進めることによりNPMを踏まえた行財政運営システムのPDCAサイクルを推進する必要がある。

(3) 枠配分予算方式の導入状況

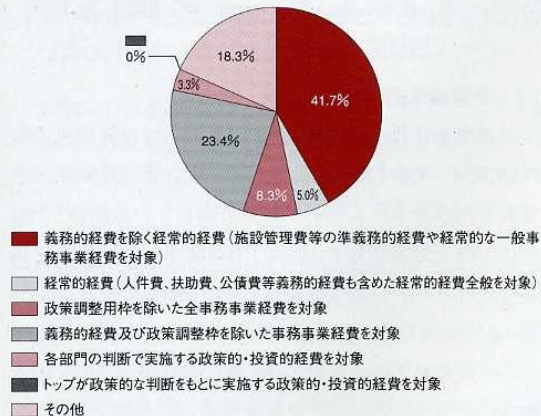
【枠配分予算方式の定義】について、「枠配分予算方式」とは、予算編成に当たって、事業部門にあらかじめ一定額の予算枠を提示し、その範囲内で予算要求が行われれば、原則として財政部門による個別事務事業の査定は行わない予算編成手法である点について明示した上で、予算編成における「枠配分予算方式」の導入状況について質問した。

「部局に対する枠配分を導入している」と回答した団体は全調査対象団体の50.0%と最も多い。また、「課に対する枠配分を導入している」団体は9.8%である。それに対して、「導入していない」団体は34.8%である。

また、枠配分予算制度を導入している団体に対して、対象経費区分について質問したところ、「義務的経費を除く経常的経費（施設管理費等の準義務的経費や経常的な一般事務事業経費を対象）」とした団体は41.7%、「義務的経費及び政策調整枠を除いた事務事業経費を対象」とした団体は23.4%、「政策調整用枠を除いた全事務事業経費を対象」とした団体は8.3%である（図5）。

さらに、各部門への枠配分の決定方法について質問し

図5：枠配分の対象経費区分



たところ、「対前年度比で部門別枠配分額に一律の割合を乗じた額を基本とする」という団体は48.3%、次いで、「対前年度比で経費の性質別に一定の割合を乗じた額を基本とする」が26.7%となっている。

このように、「予算枠配分」の範囲や決定方法などについては、各自治体において異なるが、基本的には、財政担当主管課より提示された「対前年度比に基づく予算額」が基本的に提示され与えられた予算枠の範囲内で、部局の予算執行責任者は最大限努力するという「予算の執行管理」の性格が色濃いものであるといえよう。そのため、予算を執行する財源を確保するとともに、執行する歳出額の効用・効果など、行政評価の観点から「予算額の確保と予算額の執行管理を行う」ことが「予算編成制度」において強く要請される。

この調査結果によれば、「枠配分予算方式」を導入している自治体において、義務的経費（人件費、扶助費、公債費等）は枠配分の対象経費区分から除かれる場合が多いが、実効性ある行財政改革、また財政規律の観点からかんがみれば、これでは部局単位の「枠配分予算方式」の意味が半減するといえる。

『人件費』『扶助費』『公債費』などの義務的経費及び政策調整枠など予算額の財源内訳を含めた「予算枠配分の範囲や金額」を提示した枠配分予算制度とするなど、例外規定を設けることなく、「枠配分予算方式」の確立を図ることが今後の残された課題である。これらの課題解決を図るためには、「財政計画」「実施計画」との連携が不可欠であると同時に、「財政計画策定支援システム」の

構築、確立を図ることが必要であることを再確認する必要がある。

（4）複数年度予算の導入状況

【複数年度予算の定義】について、「複数年度予算」とは、地方自治法で単年度とされている自治体の会計年度を複数年度予算に転換するもので、具体的には、複数年度で予算を策定し、各部局が単年度で使い残した予算を当該部局の次年度の新規事業に充当することを認める制度である。歳出の総額を抑制し、長期的な視点に立った政策的な予算配分を行うことが期待できる点について明示した上で、予算編成における「複数年度予算」の導入状況について質問した。

「導入している」と回答した団体は、全調査対象団体で「皆無」であるが、政令指定都市の中で「導入を検討中である」と回答した団体が2団体（2.2%）あった。

「複数年度予算」は、アメリカの州政府などにおいて、行政評価に基づく予算編成をより十分な時間をかけながらより効果的な予算編成を行うための手法として導入されている。

現行の地方財政制度においては、「普通地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとする」（地方自治法208条）とされているが、今後の予算編成改革のひとつとして、各自治体においては、どのように具体的に取り組むのか、その取り組みの方向、動向を注視するものである。

（5）予算編成方針の特色

予算編成方針（分野ごとの配分の優先順位）について、その作成方法を質問した。「財政部門のみで策定する」と回答した団体は全調査対象団体の48.9%と最も多く、次いで「財政部門が他部門と調整して策定する」団体は39.1%である。それに対して、「首長がトップダウン的に策定する」団体は1団体であった。

改めていうまでもなく「予算編成方針」は、翌年度の行政経営方針を示すものとして重要である。予算編成の方針は、首長のみならず、庁議などの「県政（市政）運営会議」を通じて経営方針を明確にした上で、局・部・課の各レベルにおける目標や課題を職員間で共通認識として共有する必要がある。その方針の策定においては、当

然のことながら、「総合計画」や「財政健全化計画」と連動していることが重要である。

(6) 予算編成過程における住民参加の成果と問題

予算編成過程における「住民参加の実施」状況については、「実施している」と回答した団体は全調査対象団体で1件、1県庁所在市(2.2%)にとどまり、「実施を検討中である」団体は1.2%にすぎない。それに対して、「実施していない」団体は94.6%に達する。

また、予算編成過程における「住民参加形態」について質問したところ、「住民説明会やワークショップ等の開催により住民意見を反映させている」と回答した団体は1件、「[まちづくり市民研究機構]の提案を予算編成に反映させている」と回答した団体は1県庁所在市である。いずれも「意見提出型」の住民参加の形態であることが確認された。

さらに、予算編成過程への住民参加を行うことによって、どのような成果が得られると思うかについて、自由回答方式により質問したところ、「住民ニーズの把握と反映が可能となる」が20件と最も多く、次いで「住民の行政運営への理解・関心が高まる」(11件)、「予算編成過程(意思決定過程)の透明性が高まる」(10件)、「市民協働の推進につながる」(4件)、その他(10件)となっている。

一方、予算編成過程への住民参加を進めることによる弊害や憂慮すべき問題点などについて、自由回答方式により質問したところ、「利害関係者(首長・議会等)との調整が困難」が13件と最も多く、次いで「偏った住民意見に偏重しやすい(公平性の問題)」(9件)、「予算編成作業(スケジュール)の過密化」(7件)、「事業の優先順位の問題」(4件)、「住民に対する説明責任の問題」(4件)、「歳出額増大のおそれ」(3件)、「議会軽視につながるおそれ」(3件)、その他(13件)となっている。

このように、予算編成過程への住民参加を進めることによる弊害や憂慮すべき問題については、地域住民の代表である首長や議会及び住民相互の利害関係の調整が最も困難な課題であること、また偏った住民意見に偏重しやすい(公平性の問題)ことなどの諸問題が生ずることに起因して、結果的に予算編成作業の過密化につながるおそれがあると懸念された結果が反映されたものであるといえよう。

今後は、住民との協働の観点から、予算編成過程における住民参加についても積極的に進めることが重要である。

(7) 予算編成過程の公表状況

予算案の段階(議会議決前)における「予算編成過程の公表」について質問したところ、議決前において、「予算要求内容をホームページ等で公開している団体」の割合は全調査対象団体の9.8%、「予算要求に対する査定内容をホームページ等で公開している団体」の割合は5.4%で、この両者を含めても15.2%にとどまっている。

この調査結果によれば、議決前に予算要求内容を公表している割合は低いが、「予算要求額」や「予算査定内容」に至るまで公開する団体があることは、今後の予算編成における住民参加のあり方の方向を示すものとして注目に値する。

さらに、これら「予算編成過程の公表」を行っていると回答した団体に対して、予算案作成後のパブリック・コメントについて質問したところ、予算案作成後のパブリック・コメントを実施しているという回答の割合は、全調査対象団体で、わずか1件(6.7%)である。

このように、予算案作成後のパブリック・コメントを実施していないということは、予算案作成後から議会における議決に至るまでの間は、実質的に、住民の意見を反映することができないということを意味している。これでは、予算編成における意思決定過程の情報公開はまだ不十分であるといえよう。

今後は、情報公開の重要性にかんがみて、予算編成過程における情報公開を積極的に進めると同時に、住民との協働の観点から住民参加についても積極的に進めることが重要である。

- (1) 金田昌司・出井信夫編著「地方自治体の経営計画—市町村基本構想と新しいまちづくり—」中央経済社、1983年、125～155頁。198～209頁。
- (2) 金田・出井・前掲注(1)、24～50頁。出井信夫「基礎からわかる自治体の財政分析」学陽書房、2004年、103～108頁。出井信夫「基礎からわかる自治体の財政再建」学陽書房、2007年、30～34頁。
- (3) 出井・前掲注(2)、2004年、169～182頁。出井信夫「自治体の行政運営と行政計画—自治体の行政運営、財政運営と行政計画および行政計画策定支援システムの研究—」日本教育訓練センター、2002年、409～431頁。