

# 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～

北海道大学 公共政策大学院准教授 荒川 溪

### I. 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、予算編成過程の改革を通じて、効率的な予算配分を目指す動きが出てきている。具体的には、①各部局への予算編成権限の委譲、②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2つの方向性の取り組みが行われている。

しかし、これまでの先行研究では、各自治体の事例紹介にとどまり、予算編成過程の改革の手法・効果についての実証的研究はない。

本研究では、このうち②の取り組みを取り上げ、予算編成過程の公開による効果、予算編成過程の公開に当たっての課題と解決方法について、明らかにする。

この研究成果を広く自治体に公開し、予算編成過程の改革を進め、自治体の各部局や議会・住民の自治体予算への関心を高める。これにより、自治体が効果的・効率的な予算編成を行うインセンティブを強めることで、地方財政全体の効率化・質の向上に資することを目的としている。

### II. 先行研究の概要

#### 1. 予算編成過程に関する研究

予算編成過程に関する先行研究は少なく、少し古いものも含めて整理することとする。小島（1984）では、予算編成過程に対する捉え方として、「内部的な管理事務」とする立場と「政策形成とそれをめぐる住民自治の過程」とする立場に分かれており、前者の立場からは、予算編成過程への住民の参加は排除されがちであるとしている。その上で、予算の編成・執行など管理一般に対する参加や参画は難しいとしても、いくつかの段階を経ることで、事業担当課の職員と協議しつつ事務を処理する関係を作ることは可能であるとしている。松田（2005）では、1990年代以降に「協働」や「パートナーシップ」の名の下に、特に事務事業レベルでの住民参加が進んだことから、2000年代に入って予算編成過程にもその流れが広まっているとしている。その上で、市民参加の類型として、①既存の制度の説明責任の向上を目指して予算編成過程を公開するあるいはわかりやすい予算書を作成するケース、②市役所とは別に市民が自治体予算全般の見直しと予算案作成を行うケース、③市予算のうち一部を自治体内の地区に交付し、市民が地区予算を編成するケースがあるとしている。①の事例の先駆的事例として、鳥取県の事例が紹介されている。田辺（2003）では、鳥取県に

おける予算編成過程の公開について、予算をつくっている最中の議論をオープンにすれば、住民の関心が高まるのではないかと、財政当局も公開を通じて、より説明責任が求められ、ベターな予算編成ができるのではないかとという観点から、公開を行ったとしている。また、公開の効果として、高等学校冷房設備整備費の予算要求を踏まえて、県議会の委員会が学校を視察するといった反応があったとしている。

これらの先行研究を踏まえると、首長の予算編成権を侵害する懸念から、従来自治体においては予算編成過程への住民参加について、慎重な考え方が主流であったが、1990年代以降の自治体の政策形成への住民参加の拡大を踏まえ、2000年代から予算編成への住民参加の拡大に向けて、予算編成過程の公開を行う自治体が現れてきたということがわかる。

## 2. 予算編成過程の公開に関する調査

予算編成過程の公開に関する調査としては、2010年及び2012年に全国市民オンブズマン連絡会議が、都道府県及び政令市を対象に行った調査がある。一般市や町村を対象とした調査はない。

## Ⅲ. 先行研究を踏まえた研究に当たっての考え方

先行研究を踏まえ、本研究では、以下の3点について明らかにする。

第1点目として、これまでに調査されたことのない政令市以外の一般市及び町村における予算編成過程の公開状況について、アンケート調査により、明らかにする。

第2点目として、既に予算編成過程の公開を行っている団体への聞き取り調査により、公開によって懸念される事項の対処方法を明らかにする。

第3点目として、予算編成過程の公開の目的を踏まえ、公開を行っている団体の特徴について、明らかにする。

本研究に当たって、予算編成過程の公開とは、「予算案を調整し、議会に提出する前段階の部局別の要求額、要求内容又は財政当局の査定額、査定内容の全部又は一部を、自治体が主体的に公開すること」と定義する。このため、情報公開請求に基づく資料の公開は、研究の対象としない。また、公開時期は、議会への予算案の提出の前後を問わないものとする。

なお、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の手段ではあるが、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、すべての自治体が予算編成過程の公開を行うべきであるとはいえない点に留意する必要がある。また、本稿は、筆者が所属している又は所属していたいかなる組織の意見を代表するものではないことを付言しておく。

## IV. アンケート調査の結果

### 1. アンケート調査の実施方法

#### (1) 実施目的・方法

予算編成過程の公開について、既存の調査が存在しない都道府県・政令市以外の市町村において、どの程度実施されているのかを調べるため、北海道内市町村及び全国の中核市・施行時特例市（以下「調査対象市町村」という。）を対象にアンケート調査（以下「予算編成過程の公開に関する調査」という。）を行った。なお、全市町村の悉皆調査は、事務が膨大となり困難であることを踏まえ、一般的に人口規模が大きい市ほど、改革を実施する人的リソースが大きいと考えられることから、優良な事例を集められる可能性の高い中核市・施行時特例市に限ることとした。道内市町村は、政令市から人口1,000人規模の村まで多様であり、人口規模により実施困難性に違いがあるかを検証するため、対象とした。

#### (2) 実施時期及び結果

11月1日付で調査対象市町村に郵送にてアンケート用紙を発送した。11月26日を締切とし、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・施行時特例市は61団体（回答率73.4%）であった。人口階層別の回答数は、以下の通りである。人口は、2018年1月1日現在の住基人口を用いている（以下同じ）。

表IV-1 道内市町村の人口階層別の回答数

(単位：人)

	30万以上	10万以上 30万未満	5万以上 10万未満	3万以上 5万未満	1万以上 3万未満	5000以上 1万未満	5000未満	合計
回 答 団 体 数	2	6	4	7	26	29	47	121

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

表IV-2 中核市・施行時特例市の人口階層別の回答数

(単位：人)

	50以上	40万以上 50万未満	30万以上 40万未満	20万以上 30万未満	20万未満	合計
回 答 団 体 数	5	14	15	20	7	61

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

### 2. 道内市町村のアンケート調査結果の概要

#### (1) 予算編成過程の公開の実施状況

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、5,000人以上1万人未満が4団体、5,000人未満が3団体となっている。

表Ⅳ－3 道内市町村の予算編成過程の公開状況

	回答数				割合		
	予算提出前に公開	予算提出後に公開	公開していない	回答数	予算提出前に公開	予算提出後に公開	公開していない
1. 予算編成方針	25	11	85	121	20.7%	9.1%	70.2%
2. 各部局からの要求額	8	8	105	121	6.6%	6.6%	86.8%
3. 各部局からの要求内容	7	7	107	121	5.8%	5.8%	88.4%
4. 財政当局による査定の内容	1	4	116	121	0.8%	3.3%	95.9%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査(2018)

### (2) 予算編成過程を公開しない理由について

予算編成過程を公開しない理由については、要求内容を公開しない理由と査定内容を公開しない理由の2つに分けて設問を設けた。回答としては、「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」(要求71.0%、査定70.1%)、「議会や市民からの問い合わせもなく必要性を感じない」(要求47.7%、査定38.3%)、「公開に伴う事務負担が大きい」(要求35.5%、査定30.8%)といった回答が多かった。

表Ⅳ－4 道内市町村の予算編成過程を公開しない理由

各部局からの要求内容を公開しない理由	回答数	割合	財政当局による査定の内容を公開しない理由	回答数	割合
1. 予算計上が確定する前に、要求内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる。	76	71.0%	1. 予算計上が確定する前に、査定内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる。	75	70.1%
2. 議会や市民からの問い合わせもなく、必要性を感じない。	51	47.7%	2. 査定の理由を個別に説明することが難しい。	19	17.8%
3. 公開に伴う事務負担が大きい。	38	35.5%	3. 議会や市民からの問い合わせもなく、必要性を感じない。	41	38.3%
4. 首長の方針であるため。	2	1.9%	4. 公開に伴う事務負担が大きい。	33	30.8%
5. その他	3	2.8%	5. 首長の方針であるため。	2	1.9%
回答団体数	107		6. その他	5	4.7%
			回答団体数	107	

※あてはまるものを2つまで回答する形で行ったため、回答数の合計と回答団体数が一致しない。

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査(2018)

### (3) 要求内容の公開事業の範囲と選定基準、事業数と公開開始年度について

道内自治体のうち、要求内容を公開している団体の公開している事業の範囲については、「主要事業などの一部の事業」が11団体(84.6%)、「すべての事業」が1団体(7.7%)、「その他(事業概要を公開)」が1団体(7.7%)となっている。

また、公開している事業の選定基準については、「総合計画やアクションプランに記載されている事業などを機械的に選定」が5団体(38.5%)、「特に基準については示さず原課において選定」が2団体(15.4%)、「財政当局が示した基準に基づいて原課において選定」が

1 団体 (7.7%)、「その他 (財政担当課において選定等)」が 3 団体 (23.1%) となっている。

表Ⅳ－5 道内市町村の公開している事業の範囲と選定基準

公開している事業の範囲	回答数	割合	公開している事業の選定基準	回答数	割合
1. 主要事業など一部の事業のみ	11	84.6%	1. 総合計画やアクションプランに記載されている事業などを機械的に選定	5	38.5%
2. 義務的経費を除くすべての事業	0	0.0%	2. 財政当局が示した基準に基づいて原課において選定	1	7.7%
3. すべての事業	1	7.7%	3. 特に基準については示さず原課において選定	2	15.4%
4. その他	1	7.7%	4. その他	3	23.1%
回答団体数	13		回答団体数	11	

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

公開事業数については、「200 事業以上」が 4 団体 (28.6%)、「50～99 事業」が 4 団体 (28.6%)、「100～199 事業」が 3 団体 (21.4%)、「50 事業未満」が 3 団体 (21.4%) となっている。これは、説明責任の観点からなるべく多くの事業を公開しようとする団体とわかりやすさの点からある程度事業を絞り込む団体に分かれていることが考えられる。

また、公開開始年度については、2000 年代後半が多いものの、近年になってから公開を開始した団体もあった。

表Ⅳ－6 道内市町村の公開事業数と公開開始年度

公開事業数	回答数	割合	開始年度	団体数
1. 200事業以上	4	28.6%	2003年度	1
2. 100～199事業	3	21.4%	2007年度	1
3. 50～99事業	4	28.6%	2008年度	1
4. 50事業未満	3	21.4%	2009年度	1
回答団体数	14		2010年度	3
			2011年度	2
			2018年度	2

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

#### (4) 予算要求内容の公開の理由とその影響について

道内市町村が要求内容を公開している理由としては、「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。

表Ⅳ－7 道内市町村の各部局からの要求内容を公開している理由

	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	

※あてはまるものを2つまで回答する形で行ったため、回答数の合計と回答団体数が一致しない。

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

要求内容を公開したことによる影響としては、「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%)との回答が多かった。一方で、「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」という回答はなかった。

このことから、約半数の団体が要求内容の公開による効果を感じている一方で、効果がない、わからないと回答した団体も約半数あり、効果の感じ方については、団体によって差が生じている。また、要求内容を公開していない団体が懸念している予算に関する団体からの苦情は、発生していないことがわかる。

表Ⅳ－8 道内市町村の各部局からの要求内容を公開したことによる影響

	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、住民や議会の信頼性が高まった	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%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

#### (5) 査定内容の公開の理由とその影響について

道内市町村が査定内容を公開している理由としては、全団体が「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」と回答している。

表Ⅳ－９ 道内市町村の財政当局による査定内容を公開した理由

	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	4	100.0%
2. 住民や議会から査定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	0	0.0%
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	4	

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

査定内容を公開したことによる影響としては、「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」(40.0%)、「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」(20.0%)との回答が多かった。また、査定内容の公開に伴う負の影響を尋ねるため、「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」かどうかを問う設問については、全団体が「ない」と回答した。

表Ⅳ－10 道内市町村の財政当局による査定内容を公開したことによる影響

	回答数					割合			
	大いにある	ある程度はある	ない	わからない	回答団体数	大いにある	ある程度はある	ない	わからない
1. 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	0	2	1	2	5	0.0%	40.0%	20.0%	40.0%
2. 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。	0	1	3	1	5	0.0%	20.0%	60.0%	20.0%
3. 予算の減額査定がしにくくなった。	0	0	5	0	5	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%
4. 査定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	5	0	5	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

一方で、公開された各部局からの要求内容や財政当局への査定内容への問い合わせについては、「要求内容に対する議会や住民からの問い合わせ」があると答えた団体が1団体(7.1%)、「査定内容に対する財政当局への議会や住民からの意見」があると答えた団体は、無かった。公開内容に対して、住民や議会の関心は思うほど集まっていないことがわかる。

表Ⅳ－11 道内市町村の要求内容や査定内容への議会や住民からの問い合わせ等の有無

要求内容に対する議会や住民からの問い合わせ	回答数	割合	査定内容に対する財政当局への議会や住民からの意見	回答数	割合
1. ある	1	7.1%	1. ある	0	0.0%
2. ほとんどない	11	78.6%	2. ほとんどない	4	100.0%
3. 全くない	2	14.3%	3. 全くない	1	25.0%
4. わからない	0	0.0%	4. わからない	0	0.0%
回答団体数	14		回答団体数	4	

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

### 3. 中核市・施行時特例市のアンケート調査結果の概要

#### (1) 予算編成過程の公開の実施状況

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。

表Ⅳ-12 中核市・施行時特例市の予算編成過程の公開状況

	回答数				割合		
	予算提出前に公開	予算提出後に公開	公開していない	回答数	予算提出前に公開	予算提出後に公開	公開していない
1. 予算編成方針	42	5	13	60	70.0%	8.3%	21.7%
2. 各部局からの要求額	10	4	46	60	16.7%	6.7%	76.7%
3. 各部局からの要求内容	6	3	52	61	9.8%	4.9%	85.2%
4. 財政当局による査定の内容	3	1	57	61	4.9%	1.6%	93.4%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査(2018)

#### (2) 予算編成過程を公開しない理由について

予算編成過程を公開しない理由については、要求内容を公開しない理由と査定内容を公開しない理由の2つに分けて設問を設けた。回答としては、「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」(要求92.3%、査定90.4%)、「公開に伴う事務負担が大きい」(要求36.5%、査定32.7%)、「議会や市民からの問い合わせもなく必要性を感じない」(要求17.3%、査定15.4%)といった回答が多かった。

表Ⅳ-13 中核市・施行時特例市の予算編成過程を公開しない理由

各部局からの要求内容を公開しない理由	回答数	割合	財政当局による査定の内容を公開しない理由	回答数	割合
1. 予算計上が確定する前に、要求内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる。	48	92.3%	1. 予算計上が確定する前に、査定内容を公開すると、関係者に混乱を生じさせる。	47	90.4%
2. 議会や市民からの問い合わせもなく、必要性を感じない。	9	17.3%	2. 査定の理由を個別に説明することが難しい。	8	15.4%
3. 公開に伴う事務負担が大きい。	19	36.5%	3. 議会や市民からの問い合わせもなく、必要性を感じない。	8	15.4%
4. 首長の方針であるため。	0	0.0%	4. 公開に伴う事務負担が大きい。	17	32.7%
5. その他	3	5.8%	5. 首長の方針であるため。	0	0.0%
回答団体数	52		6. その他	4	7.7%
			回答団体数	52	

※あてはまるものを2つまで回答する形で行ったため、回答数の合計と回答団体数が一致しない。

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査(2018)

#### (3) 要求内容の公開事業の範囲と選定基準、事業数と公開開始年度について

中核市・施行時特例市のうち、要求内容を公開している団体の公開している事業の範囲に

については、「主要事業など一部の事業」が8団体（88.9%）、「その他（当初予算については主要事業など一部の事業のみ。補正予算については全ての事業）」が1団体（11.1%）となっている。

また、公開している事業の選定基準については、「総合計画やアクションプランに記載されている事業などを機械的に選定」が2団体（22.2%）、「財政当局が示した基準に基づいて原課において選定」が2団体（22.2%）、「特に基準については示さず原課において選定」が1団体（11.1%）、その他（財政担当課において選定等）が4団体（44.4%）となっている。

表Ⅳ-14 中核市・施行時特例市の公開している事業の範囲と選定基準

公開している事業の範囲			公開している事業の選定基準		
	回答数	割合		回答数	割合
1. 主要事業など一部の事業のみ	8	88.9%	1. 総合計画やアクションプランに記載されている事業などを機械的に選定	2	22.2%
2. 義務的経費を除くすべての事業	0	0.0%	2. 財政当局が示した基準に基づいて原課において選定	2	22.2%
3. すべての事業	0	0.0%	3. 特に基準については示さず原課において選定	1	11.1%
4. その他	1	11.1%	4. その他	4	44.4%
回答団体数	9		回答団体数	9	

（出所） 予算編成過程の公開に関する調査（2018）

公開事業数については、「200事業以上」が4団体（44.4%）、「50～99事業」が2団体（22.2%）、「50事業未満」が2団体（22.2%）、「100～199事業」が1団体（11.1%）となっている。これは、説明責任の観点からなるべく多くの事業を公開しようとする団体とわかりやすさの点からある程度事業を絞り込む団体に分かれていることが考えられる。

また、公開開始年度については、2010年代が多く、近年になってから公開を開始した団体もあった。

表Ⅳ-15 中核市・施行時特例市の公開事業数と公開開始年度

公開事業数	回答数	割合	開始年度	団体数
1. 200事業以上	4	44.4%	2005年度	1
2. 100～199事業	1	11.1%	2011年度	1
3. 50～99事業	2	22.2%	2012年度	2
4. 50事業未満	2	22.2%	2017年度	1
回答団体数	9		不明	3

（出所） 予算編成過程の公開に関する調査（2018）

#### （4）要求内容の公開の理由とその影響について

中核市・施行時特例市が要求内容を公開している理由としては、「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%）、「住民や議会に対して、政策の内容をPRするため」（11.1%）となっている。

表Ⅳ－16 中核市・施行時特例市の各部局からの要求内容を公開している理由

	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	

※あてはまるものを2つまで回答する形で行ったため、回答数の合計と回答団体数が一致しない。

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

要求内容を公開したことによる影響としては、「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%) との回答が多かった。一方で、「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」という回答は、1団体(11.1%)のみであった。

このことから、約7割の団体が要求内容の公開による何らかの効果を感じている一方で、設問によってはわからないとの回答が半数近くとなっているものもあり、効果の種類によって、感じ方に違いが生じている。また、要求内容を公開していない団体が懸念している予算に関係する団体からの苦情は、少ないことがわかる。

表Ⅳ－17 中核市・施行時特例市の各部局からの要求内容を公開したことによる影響

	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%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

#### (5) 査定内容の公開の理由とその影響について

中核市・施行時特例市が査定内容を公開している理由としては、全団体が「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」と回答している。

表Ⅳ－18 中核市・施行時特例市の財政当局による査定内容を公開した理由

	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	4	100.0%
2. 住民や議会から査定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	0	0.0%
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	4	

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

査定内容を公開したことによる影響としては、「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」(100%)、「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」(75.0%)との回答が多かった。また、査定内容の公開に伴う負の影響を尋ねるため、「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」かどうかを問う設問については、全団体が「ない」と回答した。

表Ⅳ－19 中核市・施行時特例市の財政当局による査定内容を公開したことによる影響

	回答数					割合			
	大いにあ る	ある程度 はある	ない	わから ない	回答団体 数	大いにあ る	ある程度 はある	ない	わから ない
1. 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	0	4	0	0	4	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%
2. 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。	1	2	1	0	4	25.0%	50.0%	25.0%	0.0%
3. 予算の減額査定がしにくくなった。	0	0	4	0	4	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%
4. 査定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	4	0	4	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

一方で、公開された要求内容や査定内容への問い合わせについては、「要求内容に対する議会や住民からの問い合わせ」があると答えた団体が2団体(22.2%)、「査定内容に対する財政当局への議会や住民からの意見」があると答えた団体が1団体(25.0%)であった。公開内容に対して、住民や議会の関心は思うほど集まっていないことがわかる。

表Ⅳ－20 中核市・施行時特例市の要求内容や査定内容への議会や住民からの問い合わせ等の有無

要求内容に対する議会や住民からの問い合わせ	回答数	割合	査定内容に対する財政当局への議会や住民からの意見	回答数	割合
1. ある	2	22.2%	1. ある	1	25.0%
2. ほとんどない	7	77.8%	2. ほとんどない	2	50.0%
3. 全くない	0	0.0%	3. 全くない	1	25.0%
4. わからない	0	0.0%	4. わからない	0	0.0%
回答団体数	9		回答団体数	4	

(出所) 予算編成過程の公開に関する調査 (2018)

#### 4. 予算編成過程の公開を行っている団体の特徴について

予算編成過程の公開を行っている団体の特徴を把握するため、各部署からの要求額を公開していると回答した団体（以下「公開市町村」という。）と、各部署からの要求額を公開していないと回答した団体（以下「非公開市町村」という。）に分けて、人口、財政力指数、経常収支比率、一般行政経費伸率（2012年→2017年）の平均値についてt検定による分析を行った。

分析の結果は、表Ⅳ-21のとおりであり、道内市町村の財政力指数のみ、両集団の平均値について、5%水準で有意差が認められた。

一般的には、人口規模が大きい方が財政担当課の人員も充実し、事務負担も吸収しやすいと考えられるが、そのような結果は得られなかった。

表Ⅳ-21 公開市町村と非公開市町村の平均値の有意差

道内市町村	人口	財政力指数	経常収支比率	一般行政経費伸率 (2012年→2017年)	中核市・施行時特例市	人口	財政力指数	経常収支比率	一般行政経費伸率 (2012年→2017年)
公開市町村平均 (標準偏差)	348174.9 (67338.1)	0.395 (0.2106)	89.2 (6.3322)	11.4% (0.1238)	公開市町村平均 (標準偏差)	348174.9 (115243)	0.826 (0.1864)	93.7 (4.601)	8.9% (0.083)
非公開市町村平均 (標準偏差)	333453.8 (43767.1)	0.244 (0.1059)	87.7 (7.838)	16.9% (0.1764)	非公開市町村平均 (標準偏差)	333453.8 (111630)	0.852 (0.1636)	92.0 (4.8646)	4.5% (0.0809)
分散	等分散	不等分散	等分散	等分散	分散	等分散	等分散	等分散	等分散
自由度	118	119	119	119	自由度	58	58	58	58
P値	0.411	0.012	0.457	0.231	P値	0.411	0.610	0.251	0.082

※人口の平均からは、札幌市を除く

(出所) 人口：2018年1月1日現在住基人口（総務省）

財政力指数・経常収支比率：2017年度地方公共団体の主要財政指標一覧（総務省）

一般行政経費伸率：2012年度・2017年度地方財政状況調査個別データ（総務省）より作成

## V. ヒアリング調査の結果

アンケート結果に加えて、現場における実態や担当者の実感を調査するため、既に予算編成過程の公開を行っている団体に出向き、直接財政担当課からの聞き取りを実施した。業務多忙の中で、ヒアリングへの対応をいただいた各団体の職員の方々にこの場を借りて、深く御礼を申し上げます。

### 1. 鳥取県

#### (1) 公開の経緯・目的

2003年に当時の知事の記者会見での発言が契機となり、予算要求及び査定内容の公開を開始した。公開の目的は、県民の予算への関心の高まりを踏まえ、より県民の声を予算要求・査定に反映することである。その後、表V-1のとおり、順次公開内容の拡充を行っている。

表V-1 鳥取県における予算編成過程公開の拡充経緯

2003年度6月補正	査定内容の公開開始（当初予算・補正予算とも）
2005年度当初予算	要求内容の公開開始（当初予算のみ）
2005年度6月補正	検索機能付加、累計表示機能付加
2007年度当初	公共事業の事業実施箇所等の公開
2008年度当初	補助金の公開（一覧）
2009年11月補正	担当課のメールリンクの設定
2011年6月補正	補正予算の要求内容の公開開始

（出所）鳥取県提供資料より作成

#### (2) 公開方法

公開当初は、部局別の要求内容、課長査定の内容、総部部長査定の内容、知事査定の内容の4段階で公開を行っていた。2011年度当初予算編成以降、政策事業については、原則として知事による一発査定により編成することとされたため、現在は、部局別の要求内容、知事査定の内容の2段階で公開を行っている。公開事業は、全事業であり、公開内容は、要求額、事業内容、査定額、査定理由である。要求書データベースの要求書をそのまま公開している。公開しているウェブサイトへのアクセス数は、予算編成時期の12月から2月で、毎月4万件程度である。

#### (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

2002年度からペーパーレスで予算編成を行っており、要求書のデータは、すべて電子データ上で管理されている。このため、予算要求のデータを、まとめて公開用のサーバーをコピーすることで、簡便に公開が可能であった。

公開当初は、関係団体からの批判があるのではないかという不安もあったが、実際に公開した後は、そうした不安は払拭された。

#### (4) 公開の意義や効果

財政担当課としては、「予算が完全に固まらない段階で県民のみなさんに関心を持っていただき、場合によっては、要求・査定のやり取りの内容についてご意見を頂いて、透明性が高く民主的な予算編成を行うことができる。要求・査定ともに県民への説明責任がより強く求められることにもつながっている。」としている。

## 2. 長野県

### (1) 公開の経緯・目的

県民への説明責任を果たすとともに、県民意見を予算案に反映するため、予算要求の概要を公開し、パブリックコメントの手続きに沿って意見を募集している。公開を始めたのは2001年度からである。

### (2) 公開方法

予算要求の公開内容は、各部局の要求総額並びに主要事業の内容及び要求額である。これに加え、原則すべての事業<sup>1</sup>について、総合計画での位置付けや目指す姿、成果指標等も記載した「事業改善シート」をホームページに掲載している。

公開した内容については、12月中旬から知事査定前の1月中旬まで、県民からの意見募集を行っている。寄せられた意見に対する見解及び対応状況は、予算案と併せて公開している。なお、近年の意見の提出状況は、2019年度当初予算は3件、2018年度は16件、2017年度は9件、2016年度は17件である。

また、知事査定の結果については、主要事業のうち計数が確定した事業の内容及び予算額を報道機関に情報提供している。公表した主要事業数は、2019年度当初予算は79件、2018年度は83件、2017年度は80件、2016年度は149件である。

予算案の公表に併せて、前述の「事業改善シート」を更新し、査定理由など予算要求からの主な変更点を記載している。なお、「事業改善シート」は事業点検の際にも更新し、決算額や事業成果、今後の事業の方向性を記載して、ホームページに掲載している。

### (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

予算要求について、部局ごとに会見し報道機関に要求のポイントを説明している。なお、マンパワーの少ない報道機関も取材しやすいよう、近年は会見を2日間に分けて行っている。

また、懸念事項としては、予算要求に対して寄せられる意見が少ないこと、発表資料の作成が予算編成の繁忙期と重なり事務負担が大きいことが挙げられる。

### (4) 公開の意義や効果

財政担当課としては、「要求内容の公表は、県民の意見を予算案に反映するための一つの手段である。これを効果的に進めるためには、予算要求以前の段階から、市町村をはじめ事業の関係者と意見交換するなど、県民の要望や現場の課題を的確に捉えて事業を構築することが重要である。」としている。

<sup>1</sup> 具体的には、給与費、公債費の元利償還、予備費、特別会計・企業会計への繰出金、直轄事業負担金、災害復旧事業、受託事業、過年度分の預託・利子補給、内部管理経費のみの事業、法令の規定に基づく県の裁量の余地のない事業を除く全事業である。

### 3. 堺市

#### (1) 公開の経緯・目的

2009年に現市長が就任し、市政全般を「見える化」という意向が示される中で、財政の見える化を促進する観点から、2010年から予算編成過程の公開を始めた。

#### (2) 公開方法

公開の内容は、事業の要求額、その内訳、事業の目的、事業内容である。査定については、課長⇒局長⇒市長という意思決定過程の各段階について公開している。内容は、査定額と査定理由である。公開対象は、人件費や公債費、生活保護費など法令等により支出しなければならない経費等を除いた施策的経費である。

予算編成過程の透明化に関するウェブサイトのアクセス数は、予算編成時期の12月～3月の間で集計すると、実施当初は、9,000件程度であったが、近年は4,500件程度となっている。

#### (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

公開に伴う事務作業を軽減するため、従来財政課に提出していたシートの一部をそのまま公開する形とした。導入当初は、財政課がウェブサイトへのアップロードに関する業務を行っていたが、2012年度にCMSを導入したことに伴い、ウェブサイトへのアップロード作業を要求担当課が行う形に変更し、業務量を分散している。

公開に当たっては、市民への施策のPRという点も重視しており、新規・拡充・重点事業については、可能な限り、わかりやすい説明資料を添付している。また、予算発表の時点で、報道機関・市民向け資料に、各事業にキャッチコピーをつけるといった工夫も行っている。

関係者との調整が必要で内容が未確定の事業については、要求の時点では、決定事項のみを記載し、詳細が決定した段階で、要求内容を修正できるようにした。ただし、要求内容の変更履歴は明示している。

個別の工事や委託などの一部を公開するため、予定価格等が判明するのではないかとという懸念があったが、あくまで予算要求・査定上の額であり、実際の予定価格とは異なるとの整理を行った。

また、査定をした財政担当課の説明責任が増えるという懸念については、予算の査定結果については、財政課長、財政局長、市長との各段階を経て決定された市の意思決定であり、その説明責任は要求局に起因するという意識の徹底を図った。

なお、議会との関係では、数は少ないが、財政担当課に対して査定の理由を問うような質問が出ることもあり、その場合には、査定の考え方について、丁寧に説明をしている。

特定団体や事業者への補助制度の拡充又は削減について、予算編成過程を公開すると無用な期待や反発を生むのではないかとという点については、特に対応していない。予算額の削減については、過去には、市政の見える化の1つの方法である「事務事業評価」や「みんなの審査会(堺版事業仕分け)」により、要求前に方向性を明示していた。「みんなの審査会(堺版事業仕分け)」が終了してからは、スクラップアンドビルドという観点から要求担当課において見直しを行うこととしており、その場合でも、可能な限り予算要求前に見直しの方向性を示すこととしている。

#### (4) 公開の効果

財政担当課としては、「予算要求の各担当者に至るまで、事業実施の意義について論理的に説明することの重要性が徹底されてきていると考えている。加えて、市の新規・拡充・重点事業に対する市民理解が促進され、市で暮らす、活動することの魅力を知ってもらうことにつながっている。」としている。

### 4. 一宮市

#### (1) 公開の経緯・目的

公開の経緯は、2015年に現市長が就任し、受益者1人当たりのコストを見える化するよう指示があった。このため、2016年度当初予算において、受益者が特定しやすい補助費や扶助費に限定して、受益者1人当たりのコストを算出し、内部資料を作成した。2017年度当初予算から、すべての事業単位で、受益者1人当たりのコストを算出することとし、併せて、要求内容と査定額、査定理由を公開することとした。

#### (2) 公開方法

各事業担当課からの要求内容、要求額、財政担当査定額、市長査定額、査定理由を公開している。予算要求段階の公開も検討したが、要求額が出揃う時点の統一が難しく、まとめて公開することが困難であるため、議会への議案提案時に一括して公開している。

公開対象はすべての事務事業である。ただし、小規模の事業が数多くあるため、いくつかの事業を1つの「主要事業」としてまとめ、市民にわかりやすい形での公開に努めている。公開している主要事業の数は、約550事業である。

ウェブサイトへのアクセス数は、2017年度は初年度であり、報道発表も行ったことから、年間を通じて1,600件程度であったが、2年目の2018年度は、700件程度となっている。

#### (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

従来の予算要求書に加え、「公開シート」に繋がる4枚セットの「主要事業シート」を新たに作成した。このシートは、「要求・事務査定（財政課担当者査定）シート」、「事業査定（財政担当部・課長査定）シート」、「市長査定シート」、「公開シート」から成り、主要事業単位で作成される。財政担当査定や市長査定でも査定情報を引き継ぎながら使用することができるため、査定の質の向上・効率化にもつながっている。

主要事業や受益者1人当たりのコストの設定については、要求担当課に対し設定の考え方について説明を行ったほか、庁内のオンライン掲示板にQ&Aを掲載した。財政課担当課内でも、コストの設定方法や事業のまとめ方について打ち合わせを行い、均一化を図った。

要求担当課・財政担当課ともに一定の事務負担が発生したが、公開意義をしっかりと説明したことにより、問題は生じなかった。また、主要事業シートの導入初年度は、作成にあたりある程度の事務負担があったが、一旦、主要事業シートを作成すれば翌年度以降も引き続き活用できることから、現在は過度な負担とはなっていない。

#### (4) 公開の意義や効果

財政担当課としては、「予算要求の概要・受益者1人当たりのコストを公開し、多くの市

民に予算に関する情報を“見える化”することによって、その予算が妥当かどうかの議論の一助になればと考えている。また、確定した予算の情報に加えて、予算編成過程がわかる情報を出すことで、市の予算に対する市民の関心が高まる効果も期待している。要求担当課も要求根拠・説明責任の必要性をこれまで以上に感じており、要求内容の質の向上に繋がっていると考える。」としている。

## 5. 加賀市

### (1) 公開の経緯・目的

2010年から、市民の皆様への説明責任を果たし、市政に対する理解と信頼をより一層深めることを目的として、要求内容と査定内容について公開を行っている。その後、2012年に制定された市民主役条例において、予算編成過程の透明化に関しての規定が盛り込まれた。この条例は、市の最高規範として議員提案により、制定されたものである。

表V-2 加賀市市民主役条例（平成24年条例第16号）抄

<p>(財務原則)</p> <p>第22条</p> <p>2 市長は、予算の編成にあたっては、その編成過程において市民が分かりやすいように、その透明性（意思決定について、その内容及び過程が市民にとって明らかであることをいう。第24条第1項において同じ。）を図らなければならない。</p> <p>4 市長は、予算の執行状況及び財産、市債その他財政に関する状況について、分かりやすく公表するよう努めなければならない。</p> <p>(行政評価)</p> <p>第23条 市は、総合計画に基づき実施し、又は実施しようとする施策・事務事業等について、その成果及び達成度を明らかにするため、市民が参加する行政評価を原則行い、その結果を公表しなければならない。</p> <p>2 市は、行政評価の結果に基づき、施策・事務事業等を見直すとともに、総合計画の進捗管理及び予算の編成に反映させなければならない。</p>
--

(出所) 加賀市ウェブサイト

### (2) 公開方法

公開の方法としては、①予算要求及び財政担当の調整、②最終予算（案）の公開、③当初予算（案）の公開の3段階で公開を行っている。①予算要求及び財政担当の調整の公開後、市民意見の募集を行っている。公開の内容は、要求内容、要求額、査定額、査定理由である。

対象事業は、「加賀市まち・ひと・しごと総合戦略」に記載された事業のうち、総合戦略検討会議においてKPIを検証している事業及び「公開外部評価会」で事業の必要性について検証を行った事業としている。公開外部評価会とは、学識経験者や各種団体の代表、公募で選ばれた市民が毎年度、特定の事業について、その必要性やより高い効果を得るために必要な事項について、検証を行う会議である。対象事業として、総合戦略検討会議においてKPIを検証している事業を選定したのは、市民主役条例において、財務に関する規定と行政評価に関する規定がリンクして規定されているためである。また、公開外部評価会の対象事業を

選定した理由としては、同評価会の評価対象は、評価委員自身が選定しており、市民の関心が高い事業であると考えられるためである。

市民からの意見の件数は、2012年度4件、2013年度7件、2014年度以降は0件である。

### (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

要求内容の公開により、査定に不都合が生じたことはない。外部評価会に臨むにあたって、要求担当課としても、緊張感をもってしっかりと準備をすることとなる。漫然と要求を繰り返すようなものは、外部評価会での議論に耐えることができないため、予め要求内容の精度を高める効果があると考えている。

また、市民へのわかりやすく予算情報を提供するという観点では、当初予算の議決後に、グラフや表を活用してわかりやすく予算を説明する「当初予算のあらまし」を作成し、図書館や各公民館に配布するとともに、ホームページで公開している。

### (4) 公開の意義や効果

財政担当課としては、「行政情報の透明化が至上命題であり、予算情報の透明化を図ることにより、市政に対しての理解と信頼の醸成を図ることできると考えている。意見の数が少ないのは周知不足もあるので、周知についても考えていきたい。」としている。

## 6. ニセコ町

### (1) 公開の経緯・目的

公開の経緯は、2009年に現町長が就任したことを契機に、一連の予算編成過程の公開(予算編成方針、次年度重点事業ヒアリング、要求内容の町長ヒアリング)の公開が始まった。ニセコ町においては、「情報共有」と「住民参加」を徹底する観点から、従来から行政情報の公開を積極的に図っており、庁内の会議は原則公開としていたため、その一環として、要求内容の町長ヒアリング等も積極的に日時などの広報を行うこととした。

また、1995年から当初予算の内容を町民向けにわかりやすく説明した「もっと知りたいことしの仕事」発行・全戸配布を行っており、2000年に制定されたまちづくり基本条例でも、予算編成過程の透明化に関する条文が規定されていることから、予算情報の公開という素地があった。

表V-3 ニセコ町まちづくり基本条例(平成12年条例第45号)抄

(予算編成)

第41条 町長は、予算の編成に当たっては、編成過程の透明性に留意し、予算に関する説明書の内容の充実を図るとともに、町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供に努めなければならない。

2 前項の規定による情報の提供は、町の財政事情、予算の編成過程が明らかになるよう分かりやすい方法によるものとする。

(出所) ニセコ町ウェブサイト

## (2) 公開方法

町長ヒアリングの公開の方法は、町長が行う担当課からの要求内容の聞き取りをそのまま公開することにより実施している。ヒアリングの傍聴者には、課ごとの要求内容を簡潔にまとめた予算編成説明書を配布している。課ごとのヒアリングのスケジュールは、事前にウェブサイトで公開しており、町民か否かを問わず誰でも傍聴が可能である。傍聴者は、課ごとに異なるが、関係団体や他市町村の議員などを含め数名から0名である。

## (3) 実施に当たっての懸念事項や工夫した点

予算要求内容の町長ヒアリングをそのまま公開しており、特に財政担当課の事務負担は増えていない。また、補助金の交付先が決まっているものについては、交付先を明らかにしているが、団体からの苦情はこれまでにない。個人情報に関わる話は、公開の場では発言しないよう、要求担当課には改めて周知はしている。

## (4) 公開の意義や効果

財政担当課としては、『もっと知りたいことしの仕事』の発行や町長ヒアリングを含む一連の予算編成過程の公開といった『財政の見える化』に向けた取組により、住民の財政状況に対する理解は深まったと感じている。例えば、住民の要望が絶えない道路整備についても、一度に全部整備はできず、優先順位が高いところから整備をせざる得ないということについて、住民の側から理解を示してくれることが多い。庁舎建替の検討の際には、議会から建替のための起債の償還を考えると他の投資的経費を抑えるべきではないかという提案が出てきた。予算編成過程の公開により、職員が外部から不当なプレッシャーから守られ、職員の説明責任、自己研鑽意欲の向上にもつながると考えている。一方で、公開開始から長い期間が経過しており、公開の作業がルーチン化していないか不断の検証が必要と考えている。」としている。

## 7. ヒアリング結果の総括

ヒアリングを行った団体の状況について、一括して把握し、比較検討するため、次頁に比較表を掲載する。

表 V-4 ヒアリング結果の総括表

	鳥取県	長野県	堺市	一宮市	加賀市	二セコ町
人口	570,824人	2,114,140人	840,622人	386,161人	67,985人	5,203人
一般会計予算額 (H30)	338,637百万円	846,396百万円	418,400百万円	113,220百万円	31,640百万円	480百万円
公開開始年度	2003年	2001年	2010年	2017年	2010年	2009年
公開内容	要求・査定内容	要求・査定内容	要求・査定内容	要求・査定内容	要求・査定内容	要求内容
目的	・県民からの意見聴取 ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上	・県民からの意見聴取 ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上	・市民への施策のPR ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上	・市民からの意見聴取 ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上	・市民からの意見聴取 ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上	・予算情報の共有と住 民参加 ・行政の説明責任を果 たし透明性を向上
条例上の根拠	なし	なし	なし	なし	なし	まちづくり基本条例
公開対象	全事業	給与費、事務費、公債 費等を除くすべての 事業	人件費や公債費、生活 保護費など法令等に より支出しなければ ならない経費等を除 いた施策的経費	人件費を除く全事業	総合戦略検討会議・公 開外部評価会による 評価対象事業	町長ヒアリングを行 うすべての事業
公開の手法	インターネット	インターネット	インターネット	インターネット	インターネット	町長ヒアリングを公 開で実施
公開の時期 (要求内容)	一般事業：12月上旬 政策戦略事業：1月下 旬	12月中旬	11月上旬、	2月下旬(議案提出時)	1月下旬	12月下旬～1月上旬
査定結果	一般事業：1月上旬 政策戦略事業：2月上 旬	知事査定結果：1月下 旬(主要事業の一部)、 2月上旬(予算案発表 時、全事業)	課長査定：12月下旬 局長査定：1月下旬 市長査定：2月上旬	2月下旬(議案提出時)	財政担当査定：1月下 旬 市長査定：2月下旬	町民向け予算説明資 料「もっと知りたい今 年の仕事」に全予算内 容を掲載し、全戸配布

(出所) 人口：2018年1月1日現在の住民基本台帳人口(総務省より)

一般会計予算額：2018年度当初予算額(各団体のウェブサイトより)

## VI. アンケート調査及びヒアリングの結果を踏まえた考察

### 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）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。

### 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、加賀市やニセコ町のように、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、数は少ないものの長野県や一宮市のように予算編成へのPDCAサイクルの導入に合わせて、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分かった。

## 5. 考えられる懸念事項とその克服方法について

予算編成過程の公開に当たっては、いくつかの懸念事項が考えられるところであり、公開自治体において、どのような対応が取られているのかについて整理する。

### (1) 要求担当課及び財政担当課の事務負担の懸念について

まず、要求担当課及び財政担当課の事務負担については、ヒアリングについても多くの団体が一定の負担はやむを得ないとの話があったところである。具体的な事務の軽減方策としては、既存の予算編成システムを活用して公開用ファイルをコピーアンドペーストにより、簡便に公開している鳥取県や、CMSの導入により要求担当課において公開作業を実施している堺市のようにICTを活用して簡便に公開を実現するということが考えられる。さらに、公開用のデータの作成については、一宮市のように、エクセルを活用し、予算査定用のシートを自動的に転記する工夫を行うことで、効率化を図っている例も見られた。

また、要求担当課の積極的な協力を得るためにも、一宮市では、予算編成過程の公開の意義について、粘り強く原課に説明することにより、理解を得ており、財政担当課が一方的に方針を伝えるのではなく、その意義について、丁寧に庁内の理解を得ることも必要と考えられる。

一方で、要求担当課からの要求の提出時期が統一できないため、議会への議案提出時に要求内容及び査定内容を公開している一宮市のように、予算編成の方法は、団体によって異なることから、事務の進め方の都合上、公開が難しい団体もあることには、留意する必要がある。

### (2) 関係者に混乱を生じさせるとの懸念について

アンケートで最も懸念が多かった「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」という懸念については、公開自治体のすべてがそのような影響は生じていないとしている。逆に、ヒアリングにおいては、予算が固まらない段階で、住民から意見を頂くことで、透明性が高まり、事業の実現性や効果を高めることにつながるというメリットを強調している団体が多かった。この点は、公開自治体と非公開自治体の見解が大きく異なるところであるが、非公開自治体においては、最初から混乱が生じると決めつけるのではなく、人口規模や地理的条件に近い団体の中で公開自治体がないかを確認し、その状況をよく聞き取ることが重要だと考える。

一方で、予算編成のやり方や政治情勢、住民の関心の高い事業は、団体ごとに異なるところであり、公開自治体で現に問題が起こっていないからといって、他の団体において問題が起こらないと断定することはできないことには留意する必要がある。

### (3) 公開内容に対する議会や住民の関心が集まらないという懸念について

アンケート結果において、要求内容や査定内容に対する議会や住民からの問い合わせがあると回答した団体は、少数にとどまっており、ヒアリングにおいても、どう住民や議会の関心を高めていくかについて、問題意識を持っている団体が多数あった。これについての対応策としては、堺市のように新規事業を中心に、要求書とは別に事業のスキームなどを図表で示した参考資料を添付している団体もあった。また、多くの住民に情報を伝えるという点で、長野県のように査定の結果を積極的に報道機関向けに公表するという団体もあった。

一方で、予算編成過程の公開については、行政の政策立案過程への信頼を醸成するため、「いざ見ようと思えば見られる」ことが重要であり、必ずしも多くの問い合わせやウェブサイトへのアクセスがないとしても意義がないとは言えない点も留意する必要がある。

## VII. 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点で意義があると考えられる。その結果、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。また、予算編成過程の公開の効果については、実際に自治体が、どのような目的で公開を行い、その結果として、どのような効果を感じているのかについて、初めて明らかにすることができた。

一方で、今回の調査は、北海道内自治体と中核市・施行時特例市に限定して行ったものであり、悉皆調査ではないことから、自治体の規模や地域によって、公開の有無について、どの程度差異があるのかは明らかにはならなかった。また、公開の効果についても、公開自治体の数が少ないことから、本研究のみをもって、効果を証明することはできない。

また、ただ公開すればよいということではなく、どのような内容を公開しているかも重要である。公開内容には自治体間の差異が大きいと考えられ、公開の手法の比較検討についても、今後必要であると考えられる。

また、当初の研究計画で想定していた公開自治体における公開開始年度前後における予算配分の変化については、アンケートやヒアリングの結果から、予算編成過程の公開が予算の組み換えを目的としていないことが判明したことや、最近公開を始めた自治体の数が少ないため、検証できなかった。予算編成過程の改革の定量的な評価については、今後の課題としたい。

最後に、冒頭でも述べた通り、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

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。

今後の我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ません。「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。

(追伸) 本稿は、「一般財団法人北海道開発協会・平成 30 年度研究助成」の成果である。

1 年に亘り、本研究に対して助成くださった同協会の皆様に謹んで謝辞を申し上げます。

## 参考文献

(地方自治体の予算編成過程に関するもの)

- 今村寛 (2018年) 『“財政が厳しい” ってどういうこと?』 ぎょうせい
- 小島昭 (1984年) 『自治体の予算編成—その市民かと活性化—』 学陽書房
- 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)
- 田辺康彦 (2003年) 「鳥取県における予算編成過程の公開」 『地方財務 2003年9月号』 ぎょうせい
- 松田真由美 (2005年) 「自治体予算編成過程への市民参加」 『TORCレポート NO.26』、公立鳥取環境大学  
地域イノベーション研究センター

(地方行財政全般に関するもの)

- 天川晃 (2017年) 『戦後自治制度の形成』 左右社
- 石原信雄 (2016年) 『新地方財政調整制度論 (改訂版)』 ぎょうせい
- 猪野積 (2018年) 『地方自治法講義』 第一法規
- 市川喜崇 (2012年) 『日本の中央—地方関係』 法律文化社
- 黒田武一郎 (2018年) 『地方交付税を考える』 ぎょうせい
- 小西砂千夫 (2018年) 『基本から学ぶ地方財政』 学陽書房
- 小西砂千夫 (2018年) 『自治体財政の知恵袋』 ぎょうせい
- 神野直彦・小西砂千夫 (2014年) 『日本の地方財政』 有斐閣
- 関口智編 (2016年) 『地方財政・公会計制度の国際比較』 日本経済評論社
- 西尾勝 (2013年) 「自治・分権再考」 ぎょうせい
- 林宜嗣ほか (2018年) 『地域政策の経済学』 日本評論社
- 宮崎雅人 (2018年) 『自治体行動の政治経済学』 慶応大学出版会