

予算編成の透明度ランキング調査

1. はじめに

自治体にしても国にしても、事業のために幾ら使い、そのために必要な財源として、税金を納税者からどれだけ徴収するか、それでも足りない部分をどれだけ借金をすることで補うか、ということを経済という形で決める。予算を決める、ということは、自治体なり国なりが行政サービスの内容と国民（住民）の負担を決定することであるから、民主主義の観点から、憲法や法律で議会の議決によることが求められている。このことを一言で財政民主主義というけれども、議員が予算案の内容を知って、予算案について十分に理解したうえで意見を持つことを前提としている。民主主義の観点からいえば、議会での議論だけではなく、市民も直接予算案について意見が言えることも必要だ。

ところが、法律で公開が義務付けられている予算書すら、どの自治体でもいつでも住民が容易に見ることができるようになっていない。さらに、予算編成過程は、まったく市民の目に触れない場合が多い。財政民主主義を実質化することは政治を市民の手に取り戻すための前提条件であり、予算編成過程を透明化することはそのための第一歩となる。

こういった観点から、全国市民オンブズマンは 2010 年度に初めて予算編成過程の透明度調査を行い、ランキングを付して発表した。2011 年度は残念ながら震災の影響もあり中断していたが、今回これを復活し第 2 回調査を実施した。対象は、2010 年度と同様に都道府県及び政令市とし（ただし、新たに政令市となった相模原市と熊本市が加わっている。）、各自治体の web（ホームページ）上に情報が掲載されているかどうかで採点した。紙情報ではなく、web を対象としたのは、予算に関する大量の情報が市民が容易にアクセスできるという点で、web での公開が圧倒的に優れていると判断したからである。

2. 調査の対象と方法

(1) 調査の概要

予算編成の過程をわかりやすく説明するために必要と思われる事項を公開しているか、という、主に情報公開の観点と、予算策定にあたって市民の意見を反映する制度をもうけているか、という市民の行政参加の機会の保証といった二つの観点から項目を設定した。前者の観点に属する項目として、地方自治法等で基本的に公表が命じられているもの（決算書などの決算に関する情報、財務諸表、予算書などの予算に関する情報）と政策評価に関する情報、執行部内での予算要

求から査定に至る過程に関する情報を対象とし、後者の観点からは市民が予算編成課程で予算案に意見を述べる機会の有無について調査した。

(2) 調査対象

47 都道府県及び 20 政令市における平成 24 年度当初予算の編成に関する情報。

(3) 調査方法

調査は、各自治体に対してアンケートを送付し、web（ホームページ）上に情報が掲載されているかどうかを尋ね、得られた回答を点検したうえで採点した。27 の調査項目を設け各項目に 2 点～5 点の配点をし、合計が 100 点満点となるよう加点法で採点した。

(4) 調査時期

平成 24 年 7 月 1 日現在の web 記載状況を対象自治体に尋ねるアンケートを送付し、7 月 18 日までに回答くださるよう依頼した。その回答に基づいて、7 月下旬～8 月上旬に各自治体の web を点検した。その後、集計結果を各自治体に送付し、意見の申し出を得たうえでランキング結果を確定した。

3. 調査項目と配点

自治体の予算編成は、決算→政策評価→予算編成（予算編成方針→予算要求→予算要求の査定→予算案の決定）→予算の議決→予算の執行→決算、という予算循環に基づいて行われていると考えられる（翌年度予算の編成は、当該年度予算の執行中に行われるため、決算と予算編成時期のずれはあるが）。我々は、こうした予算循環の各プロセスにおける情報が住民に公開され、そして予算編成過程に住民が参加できることを重視して調査・評価を行った。

調査項目と配点は、調査項目一覧表のとおりである。ここでは特に私たちが重視した項目を中心に説明する。

(1) 予算編成過程の情報について

今回の調査で最も重視したのは、執行部内の予算の要求から査定までの予算編成過程の情報の公開であり、46 点を配点した。これらの情報は市民が予算案を評価する場合に最も参考となる情報と考えたからである。具体的項目と配点は次の通りである。

① 予算要求内容の公開

そもそも予算編成は、毎年春から夏にかけ、予算を必要とする事業を実施する所管課が要求書を作成することから始まる。これを所管課の属する部局別にまとめ、部局別要求額ができあがる。したがって、各課の要求額情報は、予算編成のいわば源流であり、当該事業に対する予算の必要性は、まずは各所管課がどのような目的で予算を要求したのかをチェックすることから始

まる。このような考えから、各課要求額を公開している場合には、4点を配点し、情報の単位がより大きくなることで要求内容がわかりにくくなる部局別要求額の公開にとどまる場合には3点のみを配点した。

しかしその一方で、自治体が供給する行政サービスは「事業」を基本単位としており、政策評価や行政サービスの改廃も「事業」単位で意思決定される場合が多い。また、自治体が行う事業には、複数の課や部局にまたがる場合もある。したがって、事業別の要求が公開されないことには予算の是非を判断することは困難である。これについては事業額、前年度予算額、事業内容、財源内訳の4項目に着目した。

前年度予算額は、前年度の予算額データが事業の効率性、実効性の判断資料となり、事業の継続を判断するためには必要な情報と考えたからである。また、財源内訳は財源をもとに事業の必要性を評価（いくら一般財源を充当するのか、借入れをしてまで行う必要があるか、など）するために重要な情報である。

② 予算要求情報をいつ公開するか

予算要求情報の公開を求めるのは、予算が議会で決定する前に市民が予算について意見を持ち、これを議会での審議に反映させるためである。したがって、審議中の予算について市民が意見を述べるためには、予算審議を目的とした議会開催前に市民が要求内容を知ることが必要である。この観点から、議会開催まえに予算要求が公開されている場合には5点を加点することとした。

③ 査定情報の公開

各部局からあがってきた予算要求は事務レベルでの査定を経て、首長査定となり、最終的に予算案となる。この査定課程の情報は行政機関内部での予算の獲得を目的とするせめぎ合いの記録であり、限られた予算の獲得競争のなかで、予算の必要性がきびしく吟味されることになる。また、査定情報は、行政が各事業をどのような評価したかを示すものである。したがって、査定額や査定理由に関する情報は、私たちにとっても予算の必要性や行政による意思決定の妥当性を検証する上できわめて重要な情報であり、情報の公開が強く求められる事項である。今回の調査では、事務レベル査定の査定額、査定理由に合計6点、予算案の最終関門である知事、市長査定の査定額、査定理由に合計7点を配点した。

④ 査定情報をいつ公開するか

査定情報も予算の議会での審議に市民の意見を反映させるためのものであるから、予算議会開催前に公開されることが必要である。したがって、査

定情報についても、議会開催前に公開されている場合には5点を加点した。

(2) 市民参加の制度について

情報の公開とは別に、予算案に対して市民参加の制度を設けているかどうかを調査し、制度を設けているか、市民からの意見を公表しているか、意見に対する自治体の回答を公表しているか、を調べ全全部で13点を配点した。

予算案について直接市民から意見を聴取する、という制度は、議会のチェック機能の低下を考えると、市民の意見を予算に反映させるために有益である。とはいうものの、市民の意見を聞きっぱなしにするだけではダメだ。私たちが評価したのは、単に市民の意見を聞く制度を設けているかどうかだけでなく、提出された意見の公表とこれに対する首長側の回答の公表をしているか否かである。情報の公開は予算案策定に対する首長の説明責任に関するものであり、市民の意見に対して予算編成権をもつ首長の意見表明として、政治責任追及の根拠ともなりうる重要な情報となるからである。

なお、今回の調査では、予算編成過程において予算編成に関する住民の意見を聴取している場合に限って加点し、一般的な住民からの意見聴取の場合は加点対象としなかった。というのも、予算編成に限って意見聴取することで、住民は、具体的な数値に基づいて意見を提出することができるし、行政も予算編成に市民の意見を反映することが可能となるからである。

(3) 政策評価について

ほとんどの自治体で政策評価を行っている。この政策評価については、自治体が内部で行ったものから、外部委員を入れて行ったものまで自治体毎に様々である。したがって、現状追認を正当化するだけの名ばかりの政策評価との批判が加えられることも多い。政策評価を行ったか否かではなく、どのように政策評価を行ったかだ、という点が重要であろう。しかしその一方で、どのような政策評価であったとしても、評価が公表されている場合には、政策評価結果に対する批判も含め、市民が次年度の予算化の可否を判断する資料としての意味を持つことは否定できない。そこで、施策レベルでの評価が公表されている場合には4点、個別の評価については事務事業の場合には4点、公共事業の場合には5点を配点した。

調査項目一覧表

調査項目		配点	
決算		11	
1	決算の概要(議決された決算書ではなく決算の解説)	3	
2	決算書(決算のうち議決事項)	3	
3	決算説明書(議会に提出された目、節まで含む「決算に関する説明書」)	5	
財務諸表(貸借対照表、行政コスト計算書等)		6	
4	普通会計分の財務諸表	3	
5	公営事業、出資法人を含む連結財務諸表	3	
政策評価		13	
6	評価調書等(政策評価結果をとりまとめたもの)	4	
7	個別事業ごとの事務事業評価調書	4	
8	個別事業ごとの公共事業評価調書	5	
予算編成過程		46	
9	予算編成方針	4	
10	予算要求について	各課別要求額	4
11		部局別要求額	3
12		事業別要求額:主要事業のみではなく全事業	3
13		事業別の前年度予算額:主要事業のみではなく全事業	2
14		事業別事業内容:主要事業のみではなく全事業	4
15		事業別財源内訳:主要事業のみではなく全事業	3
16		HP への掲載時期:予算要求に関する情報を予算議会開会前に掲載しましたか?	5
17	予算査定について	事務レベル査定の査定額	3
18		事務レベル査定の査定額査定理由	3
19		知事・市長査定の査定額	3
20		知事・市長査定の査定理由	4
21		HP への掲載時期:予算査定に関する情報を予算議会開会前に掲載しましたか?	5
予算		11	
22	予算の概要(議決された予算書ではなく予算の解説)	3	
23	予算書(予算のうち議決事項)	3	
24	予算説明書(議会に提出された目、節まで含む「予算に関する説明書」)	5	
市民が予算案に意見を述べる機会を設けているか?(予算編成過程での意見聴取に限る)		13	
25	HP において予算編成過程で意見を述べる手段を提供又は教示している	5	
26	提出された意見を HP 上で公表している	4	
27	意見に対する回答を HP 上で公表している	4	

4. 調査結果

(1) 鳥取県が前回に続き連続トップ。前回最下位だった岐阜県が 2 位に。最下位は和歌山県。

調査の結果、トップとなったのは 100 点満点を取った鳥取県。第 2 位が岐阜県、第 3 位が長野県と大阪府だった。注目されるのは、前回調査(2010 年度)で 47 都道府県中 47 位だった岐阜県が、今回一躍第 2 位にまで上昇したことだ。前は、全 30 項目中わずか 7 項目しか合格点を得られなかったが、今回は、27 項目中 26 項目で合格となった。改善のための努力を大いに評価したい。

その一方で、和歌山県が最下位、福岡県が 46 位、千葉県が 45 位だった。

政令市では、第 1 位が名古屋市、第 2 位が北九州市、第 3 位が札幌市と堺市だった。他方、最下位が岡山市、19 位が浜松市、18 位が相模原市だった。

(2) 予算編成過程の透明性—要求・査定情報の公開度が依然低い

予算編成過程（予算の要求と査定）の透明性は依然として低い。その結果、前回と同様、予算編成過程の公開が進んでいる自治体ほどランキングが上位となる傾向がある。これらの自治体のホームページを見ると、予算編成過程を積極的に公開しようとする姿勢がうかがえる。編成過程の中身を見ると、査定情報の公開がやや進んだが、予算要求情報の公開度は前回より低下している。

予算書・決算書や予算明細書・決算明細書といった基本情報については HP への掲載が進みつつある。これらは市民が予算を知るうえで不可欠な初歩的情報であり、すべての自治体が掲載するよう求めたい。

(3) 市民が予算案に意見を述べる機会

制度を設け、市民の意見と行政の回答を公開している自治体は、4 県（岐阜県、長野県、鳥取県、大分県）と 4 市（札幌市、新潟市、名古屋市、北九州市）であり、まだまだ少ないが前回より増加している。こうした制度が一般化すれば、市民の予算に対する関心も高まり、財政民主主義をすすめることになるのではないかと。

(4) 政策評価～公共事業評価が後退～

ほとんどの自治体が、何らかの形で政策評価を実施して公開するようになってきた。その一方で、公共事業評価が後退傾向を見せている。新規事業評価、再評価など公共事業の箇所別評価を実施・公開している都道府県数は、前回の 46 団体から今回は 31 団体に減少した。政令市でも、16 団体から 10 団体に減少した。「ムダな公共事業」が依然として行われている中で、公共事業を点検し見直す姿勢を風化させてはならない。

5. まとめに代えて

地方自治、とりわけ住民自治の基本は、自治体のお金の集め方・使い方を住民意思に基づいて決定するという財政民主主義にあると言っても過言ではない。そこで、予算編成過程の透明性を高めていくことは重要だが、まだその取り組みは一部の自治体にとどまっている。市民オンブズマンでは、今回のような調査を継続し、予算編成過程の公開を当たり前のことにしていきたい。

2012年度 予算編成過程の透明度ランキング(都道府県)

ランキン グ	* カッ は 2010 年 度	都道府 県 名	決算(11)			財務諸表 (6)		政策評価(13)			予算編成過程(46)											予算(11)			市民が予算案に意 見を述べる機会(13)				合 計 得 点	都道府 県 名	ラン キン グ	
			決 算 概 要	決 算 書	決 算 明 細 書	普 通 会 計	連 結 財 務 諸 表	評 価 調 書 等			予 算 編 成 方 針	予 算 要 求 (24)						査 定 (18)					予 算 の 概 要	予 算 書	予 算 明 細 書	予 算 編 成 過 程 で 意 見 を 述 べ る 機 会 が あ る	提 出 さ れ た 意 見 を 公 表 し て い る	意 見 の 回 答 を 公 表 し て い る				
								政 策 評 価 調 書	事 務 事 業 評 価 (個 別)	公 事 業 評 価 (個 別)		課 別 要 求 額	部 局 別 要 求 額	事 業 別 要 求 (12)			掲 載 時 期 予 算 議 会 開 会 前	事 務 レ ベ ル 査 定 (6)		知 事・市 長 査 定 (7)												掲 載 時 期 予 算 議 会 開 会 前
														事 業 額	前 年 予 算 額	事 業 内 容		財 源 内 訳	査 定 額	査 定 理 由	査 定 額	査 定 理 由										
項 目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	100	項 目			
配 点	3	3	5	3	3	4	4	5	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	5	3	3	5	5	4	4	100	配 点			
1(1)	鳥取県	3	3	5	3	3	4	4	5	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	5	3	3	5	5	4	4	100	鳥取県	1	
2(47)	岐阜県	3	3	5	3	3	4	0	5	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	5	3	3	5	5	4	4	96	岐阜県	2	
3(2)	長野県	3	3	0	3	3	4	4	5	4	4	3	0	0	0	0	5	3	3	3	4	5	3	3	5	5	4	4	83	長野県	3	
3(3)	大阪府	3	3	5	3	3	4	0	5	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	5	3	3	5	0	0	0	83	大阪府	3	
5(6)	徳島県	3	3	0	3	3	4	4	0	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	5	3	3	5	5	0	0	82	徳島県	5	
6(9)	熊本県	3	3	0	3	3	4	4	5	4	4	3	3	2	4	0	5	3	3	3	4	5	3	3	5	0	0	79	熊本県	6		
7(11)	京都府	3	3	5	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	3	4	5	3	3	5	5	0	0	70	京都府	7	
8(5)	神奈川県	3	3	5	3	3	4	4	0	4	4	0	3	2	4	3	0	3	3	3	4	0	3	3	5	0	0	69	神奈川県	8		
9(4)	高知県	3	3	0	3	3	0	4	5	4	4	3	3	2	4	3	5	3	3	3	4	0	3	3	0	0	0	68	高知県	9		
10(6)	北海道	3	3	0	3	3	4	4	5	4	4	3	3	2	4	3	0	3	3	3	4	0	3	3	0	0	0	67	北海道	10		
11(23)	滋賀県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	3	3	3	4	5	3	3	5	0	0	63	滋賀県	11		
12(14)	山梨県	3	3	0	3	3	0	4	5	4	4	3	0	0	0	0	5	0	0	3	0	5	3	3	5	0	0	56	山梨県	12		
13(18)	埼玉県	3	3	5	3	3	4	0	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	3	4	0	3	3	5	0	0	51	埼玉県	13		
13(12)	島根県	3	0	0	3	3	4	4	0	4	0	3	3	0	4	0	5	0	0	3	4	5	3	0	0	0	0	51	島根県	13		
15(10)	大分県	3	0	0	3	3	4	4	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	5	3	0	0	5	4	50	大分県	15		
16(43)	栃木県	3	3	5	3	3	4	0	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	49	栃木県	16		
平均																												46.6	平均			
17(15)	三重県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	3	2	4	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	46	三重県	17		
18(30)	茨城県	3	3	5	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	45	茨城県	18		
18(36)	愛知県	3	3	5	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	45	愛知県	18		
18(8)	広島県	3	3	5	3	3	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	5	0	0	3	4	5	3	0	0	0	0	45	広島県	18		
18(32)	長崎県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	45	長崎県	18		
18(15)	宮崎県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	3	0	5	3	0	0	0	0	45	宮崎県	18		
23(32)	秋田県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	3	2	4	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	41	秋田県	23		
23(19)	山形県	3	3	0	3	3	4	0	5	4	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	41	山形県	23		
23(15)	新潟県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	4	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	41	新潟県	23		
26(36)	富山県	3	3	5	3	3	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	5	0	0	40	富山県	26		
26(28)	静岡県	3	0	0	3	3	4	4	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	3	3	5	0	40	静岡県	26		
28(20)	岩手県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	37	岩手県	28		
28(12)	佐賀県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	37	佐賀県	28		
30(24)	群馬県	3	3	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	35	群馬県	30		
30(24)	東京都	3	3	0	3	0	4	4	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	35	東京都	30		
32(31)	鹿児島県	3	3	0	3	3	4	0	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	34	鹿児島県	32		
33(36)	山口県	3	3	5	3	3	4	0	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	33	山口県	33		
34(32)	石川県	3	3	5	3	3	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	32	石川県	34		
35(26)	青森県	3	0	0	3	3	4	0	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	3	0	0	3	0	0	0	0	31	青森県	35		
36(29)	奈良県	3	0	0	3	3	4	0	5	4	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	30	奈良県	36		
37(36)	宮城県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	29	宮城県	37		
37(32)	福井県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	29	福井県	37		
37(36)	兵庫県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	29	兵庫県	37		
37(36)	愛媛県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	29	愛媛県	37		
37(36)	沖縄県	3	0	0	3	3	4	4	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	29	沖縄県	37		
42(20)	岡山県	3	0	0	3	3	4	0	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	28	岡山県	42		
42(20)	香川県	3	0	0	3	3	4	0	0	4	0	3	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	28	香川県	42		
44(26)	福島県	3	3	0	3	3	0	0	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	27	福島県	44		
45(43)	千葉県	3	0	0	3	3	4	0	5	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	25	千葉県	45		
46(43)	福岡県	3	0	0	3	3	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	24	福岡県	46		
47(43)	和歌山県	3	0	0	3	3	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	20	和歌山県	47		
各項目の合格県数 (2010年度調査)		47	24	13	47	46	43	33	31	47	11	27	11	10	11	8	29	10	10	17	14	13	47	24	18	6	4	4	各項目の合格県数 (2010年度調査)			
		47	12	6	47	47	41	35	46	47	9	26	25	18	25	11	26	8	6	14	10	10	47	12	3	3	3					

