

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、事業のために幾らを使い、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、ということを経営という形で決める。予算を決める、ということは、自治体なり国なりが行政の方向を決定することであるから、民主主義の観点から、憲法や法律によって議会で議決することが必要とされている。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。予算案に対する市民の意見が議員を通して、あるいは直接予算案を作成する首長に届けば、それだけ予算は私たちの意見を反映したものとなる。

しかし、法律で公表することが義務づけられている予算書や予算説明書を見ただけで、税金の無駄使いがある、とか、こちらの政策は後回しにしてこちらの政策に資金を投入すべきだ、といった意見を私たち市民がもつことが実際にどのくらい可能だろうか。毎年、定点観測的にある一定の政策に関する予算をチェックし続けているような場合には、その予算の多寡から当該政策への力の入れ方の違いは見分けることができるだろうが、実情は、予算書を見ただけでは予算についての意見を持つことは難しいのではないかと。そして、もっと深刻なことは、地方議会の議員についても私たちと違いがあるとは思えない点だ。自治体の財政破綻が問題になるたび、予算を審議した議会の無力さが浮き彫りとなる。

こうした予算案の理解のしにくさは、財政民主主義の形骸化の元凶となる。議会や市民による十分なチェックがなされないとなると、自治体行政は予算案を策定する自治体幹部のいいなりになってしまう。しかも地方分権の推進で自治体の自主財源が増えるとさらに予算案について詳しい議論が必要となる。しかし、予算の全体像について議員も市民も十分に理解できないままでは、地方分権が理想とした地方自治の実現もおぼつかない。

それを防ぐために、予算案がどこまでわかりやすく説明されているか、という点に注目すべきだ。もっといえば、前年度の予算の使われ方や政策についての評価といった、その年度の予算案をつくるいわば動機となる事実や、何を財源として政策を実行するか、ということ、自治体執行部でどのような意見が予算案をつくるまでになされたか、ということなど、予算編成のプロセスが明らかにされて、

市民にとって予算案を理解し、これに意見を持つことが可能となってくると考えた。

今回はこういった観点から、都道府県と政令市を対象として、それぞれの自治体のweb（ホームページ）上の記事をもとに、予算編成の透明性についての調査を行った。紙情報ではなく、webを対象としたのは、情報へのアクセスの容易性の観点から、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。

なお、今回の調査は岩手大学人文社会科学部の有志学生と共同して行った。全国市民オンブズマン連絡会議として初めての大学生との共同調査である。

2. 調査の対象と方法

- (1) 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。前者の観点到属する項目として、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案に意見を述べる機会の有無について調査した。
- (2) 調査はもっぱら各自治体のwebを閲覧し、これらの情報がどの程度web上で明らかにされているかを基準としてチェック項目をもうけ、配点をし、100点を満点として加点法で採点した。
- (3) web情報の調査時期は2010年の5月～7月上旬、対象は47都道府県と18政令市で、実際に自治体のwebにアクセスして平成21年度の決算に関する情報、財務諸表、政策評価に関する情報と平成22年度の予算の編成過程に関する情報、予算案に関する情報、市民が予算案に意見を述べる機会の有無を調査した。また、調査項目のうち、webでは判明しない、予算要求や査定情報をいつwebに掲載したか、という点については、2010年7月下旬から8月上旬にかけ、平成22年度予算の情報を対象として各自治体に問い合わせをおこない、その結果をもとに評価した。webの調査は主に岩手大学人文社会科学部の学生が、自治体への問い合わせは全国オンブズで行い、調査データをもとにプロジェクトチームでの議論を経て採点、評価を行った。

3. 主な調査項目と配点

- (1) 自治体の予算編成は、決算→政策評価→予算編成方針→予算要求→予算要求の査定→予算案の決定、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。

個々の項目と配点の詳細は配点表をごらんいただきたい。ここでは特に私たちが重視した項目を中心について説明する。

(2) 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、45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。具体的項目と配点理由は次の通りである。

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点に着目した。

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。

このような観点から、事業額、事業内容のみならず、前年度予算額、財源内訳の公開も調査対象とし、この4点が明らかにされている場合には11点を配点した

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、議会開催後の予算要求の公開には加点せず、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5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8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のみ、5点を加点した。

(3) 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、制度を設けている場合には5点を、その意見を公表している場合には4点を、その意見に対する自治体の回答を公表している場合にはさらに4点を加え、全体として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、一部自治体からは、予算案に限らず県民・市民からの意見を聞いて、その回答を web で公開しているとの指摘があった。しかし、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。

(4) 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。

4. 調査結果

(1) トップは鳥取県、最下位は岐阜県

調査の結果、トップとなったのは鳥取県、2位が長野県、3位が大阪府で、最下位が岐阜県という結果となった。いわゆる「改革派」を自認する知事の県が上位を占めていることに特徴があるが、同時に財政的な危機意識が予算編成の透明化を促すことになったように思われる。県民に情報を公開することで危機的状況の財政状況を説明し、施策への協力を求めるとともに、県民世論を背景として地方への税の再配分を国に働きかける材料としたい、とも受け取れる。

その一方で、32位の石川・福井県、36位の富山県と、今回の大会開催地の地元自治体の透明性の低さは突出している。この種の情報公開度ランキングに共通してみられる多選による唯我独尊傾向がここにも見られるのではないだろうか。

(2) 予算編成過程の透明性—査定情報の公開が進んでいないこと

今回の調査でもっとも重視した予算編成課程の透明性についてしてみると、予算要求の情報を公開していることで高得点をあげている自治体が全体の順位で上位となった。予算編成過程を透明性にしようとする場合には、課別、事

業別の要求額を明らかにすることを目標としている傾向がみられる。

しかし、その一方で査定情報の公開度の低さが目につく。事務レベル査定、知事査定のいずれも公開しているのは都道府県では北海道・神奈川県・長野県・大阪府・鳥取県・高知県、政令市ではさいたま市・千葉市・堺市だけである。査定情報は行政内部のプロの目を見た予算の必要性に関する視点が提起されている。市長、知事査定の理由など、予算案作成にあたっての首長の政治姿勢がもっともわかりやすく現れる。つまり、査定情報は政策評価以上にヴィヴィッドな「政策評価」と言える。査定経過の情報を公開するよう、求めたい。

(3) 情報掲載の時期

情報掲載の時期についてアンケートを行ったが、予算議会開会前に web に公開していると言いながら、実は2月中旬の予算案記者発表と同時に公開するという事例もあることが判明した。今回の調査ではそこまで詳細に聞いてはいなかったが、本来は各課が予算要求を行う10月～12月に web で公開するのが望ましいと考える。

(4) 市民が予算案に意見を述べる機会

制度を設けている自治体は、3県（長野県・鳥取県・大分県）と3市（札幌市・名古屋市・北九州市）であり、まだまだ少ない。また、その制度についても、予算編成に関する情報をいつ公開し、どのくらいの期間、意見を述べることのできる余裕をもうけているか、また市民の意見をどの程度予算案に反映したかなど、今回調査対象とできなかった運用点も含め、検討すべき点は多い。しかし、少なくとも予算について多くの意見が寄せられ、それに対して自治体が返答をし、そのいずれもが公開されることは市民の行政参加の手法として優れている。実際、市民が予算案に意見を述べる機会を設けた名古屋市では、市が示した「自動車図書館」廃止に市民から111件もの反対意見が集まったにもかかわらず、議会提出予算議案では廃止としたが、議会で予算を修正し存続となった。多くの自治体で制度化されることを求めたい。

(5) その他

紙情報で容易に入手できるという理由か、webに決算書や決算説明書、予算書、予算説明書を掲載していない自治体が多いのは意外であった。

しかし、せつかくwebを持っているのであるから、webから決算書や予算書などを入手できるようにするべきだ。それによって、他自治体との予算・決算の比較が極めて容易になる。早急な改善を求める。

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のではないか。

しかし、議会のチェック機能の低下が指摘されて久しい。その最たるものが、予算案に対するものであろう。これを補完するものとして予算案に直接市民の声を届ける方策が検討されなければならない時期に来ている。そして自治体予算を自治体全体で議論できるようにすることは、だれもが予算案の内容とその理由を知ることができるような、わかりやすい公開を行うことである。そのような観点から今回の調査を行ったが、予算案をわかりやすく伝える工夫は今現在、ごく一部の自治体で行われているにすぎない。税金の無駄使いを監視する最も有効な手段は、情報公開の徹底による市民による監視であることを今一度理解し、いかに予算案をわかりやすく市民に伝えるか、そしていかに予算編成過程に市民の意見を反映させるか、について一層の努力を求めたい。