

# 「住民本位の予算書」とは何か －わかりやすい予算書をめざして－

佐藤 徹

## What is“Citizen-Oriented Budget Documents”? －Towards Easy Budget Documents

Toru SATO

### Summary

Local governments conduct and provide various administrative services and public works projects for the purpose of promoting the welfare of their residents. In order to implement these measures with limited budgets and amid a decreasing population or declining birthrate and aging population, local governments are required to clarify priorities in administrative activities for effective and efficient budgeting.

An annual budget is a financial plan that determines the revenue and expenditure of the relevant accounting year, and which requires the approval of the local assembly. Along with a budget draft, the head of a local government is required to submit an “explanatory budget document” as prescribed by government ordinance.

However, these legal budget documents are often merely old-fashioned long lists of numerals and financial terms that are difficult for residents to understand. Needless to say, these budgets are for the sake of the residents. Hence, they should be easy for residents to understand.

In recent years, taking into account such issues, an increasing number of local governments are preparing and distributing so-called “citizen-oriented budget documents,” in addition to the legal budget documents, in an effort to publicize the details of budgets and projects to residents in a form that is easy to understand.

This study has elucidated the state and problems of “citizen-oriented budget documents” through a questionnaire survey of local governments that disclose “citizen-oriented budget documents” on the Internet.

## 1 はじめに

本稿の目的は、近年全国の市町村で普及しつつある「住民本位の予算書」の全体像を明らかにすることである。

地方自治体は、住民福祉の増進を目的として各種の行政サービスや公共事業を行っている。人口減少や少子高齢化などを背景に限られた財源のもとで諸施策を推進するには、優先的に取り組むべき行政活動を明らかにし、効率的かつ効果的に予算編成を行うことが必要である。予算は一会計年度における歳入及び歳出等を定めた財政計画である。自治体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない（地方自治法第211条第1項）。そして、予算を議会に提出するときは、政令で定める予算に関する説明書をあわせて提出しなければならない（同条第2項）。

予算の内容としては、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金、歳出予算の各項の経費の金額の流用の7項目がある（同法第215条）。同法第211条第2項の「政令で定める予算に関する説明書」については地方自治法施行令第144条にその内容が記されており、さらに同施行規則第15条の2に様式が規定されている。

しかし、これら法定の予算書（予算及び予算に関する説明書）は財政用語と数字の羅列といった旧態依然としたものであり、住民にとって大変わかりにくい。いうまでもなく予算は住民のためのものである。予算が住民に理解しづらいものであってはならない。

そこで、近年こうした法定の予算書とは別に、予算や具体的事業の内容などを広く住民にわかりやすく伝えるために「住民本位の予算書」とも言うべき冊子を作成し、配布又は公表する自治体が全国的に増えつつある。

その嚆矢となったのは北海道ニセコ町（人口約4500人）が作成した予算説明資料『もっと知りたいことしの仕事』である。「基金」を「貯金」に、「起債」を「借金」に言い換えるなど財政用語を極力使用しないようにしたり、グラフや写真を交えながら予算や個別事業の内容を説明したり、他の自治体の統計データと比較できるようにしたりするなど、住民の目線に立った予算資料となっている。ニセコ町は平成13（2001）年12月にわが国で初めて自治基本条例（まちづくり基本条例）を制定したことで知られている。同条例の第7条では「町は、情報共有を進めるため、次に掲げる制度を基幹に、これらの制度が総合的な体系をなすように努めるものとする」とし、(1)町の仕事に関する町の情報を分かりやすく提供する制度、(2)町の仕事に関する町の会議を公開する制度、(3)町が保有する文書その他の記録を請求に基づき公開する制度、(4)町民の意見、提言等がまちづくりに反映される制度が規定されている。『もっと知りたいことしの仕事』は同条第1号を具現化したものといえる。

ニセコ町の平成26年度版『もっと知りたいことしの仕事』は平成7（1995）年度に初めて刊行されて以来20冊目となるが、同様の取り組みが全国各地の自治体にも見られようになってきている。例えば、『奈良市のわかりやすい予算書』では市独自のキャラクターが対話形式で目的別歳出予算の内訳を説明したり、『熊野町のわかりやすい予算書』や『早わかり松江の予算』では予算に関して住民誰もが抱きそうな疑問点をQ & A形式で解説したりしている。また上山市の『わかりやすい予算書』では自治体予算を家計簿に置き換えるなどの工夫をこらしている。

そのほか、綾瀬市の『わかりやすい予算』や岡谷市の『みんなが元気に輝くたくましいまち岡谷の実現に向けて（予算概要）』では市民一人当たりに対する行政サービスの経費を示すなど具体的なイメージを住民にもってもらうような見せ方をしている。

こうした住民向けの予算資料の名称は『わかりやすい予算書』や『もっと知りたいみんなの予算』といったもののほか、『まっくん&あゆみんの「私たちのまちの予算」』（東松山市）や『ヨナバルファイターズリーも知っている今年の仕事』（沖縄県与那原町）など自治体のマスコットキャラクターや御当地ヒーローを名称に使用したものも見受けられる。それに対して、『予算の概要』や『予算説明書』のようにお役所的な名称であっても内容的には『わかりやすい予算書』などと変わらないものも少なくない。

そこで、本研究では名称からは一義的に判断せず、住民向けに作成した予算資料であると思われるものを総称して「住民本位の予算書」ととらえることにした。ただし、自治体の広報誌では当初予算の概要については数ページ程度で特集記事が掲載されることが珍しくない。これについては「住民本位の予算書」の対象から除外することにした。

ところで、「住民本位の予算書」に関しては、菅原（2011）や今井（2011）による論考があり、予算書への批判的検討や提案がなされている。しかし、管見の限り、「住民本位の予算書」に関し全国規模の自治体調査を行った実証的研究は見当たらない。

そこで本研究は、全国各地に多数存在していながらこれまで総体として学術的に取り上げられることがなかった「住民本位の予算書」に着目し、全国自治体への詳細な調査によって、その全容実態を解き明かそうとするものである。なお、本稿では統計手法による仮説検証が行えるよう質問紙票の各設問の配置操作も行っているが、紙面の制約とともに速報性の重視という観点から、第1報として単純集計結果による全体像の提示に留めることとする。

## 2 調査方法の概要

### 2.1 インターネット調査

まず「住民本位の予算書」の作成状況を把握するため、平成26（2014）年6月から7月にかけて全国市区町村の各公式ホームページにアクセスし、「財政」「予算」のキーワードでサイト内検索を行った。その結果、検索された資料のうち、①住民に向けて書かれたと思われる首長の挨拶文、②作成目的の明文化、③住民に対する行政サービス情報の告知、④住民のお財布への影響、⑤予算の変化による住民生活への影響、⑥企業等の広告掲載、⑦住民一人当たりの事業予算や負担額、⑧家計簿に例えた歳入歳出の説明、⑨冊子内での「住民向け」の明示、⑩事業概要・経費・財源内訳等の事業説明、のうち一つでも含まれていれば「住民本位の予算書」の候補とした。これらは法定の予算書とは違い、住民向けに作成された資料であると推定されるからである。また、自治体が「わ（分）かりやすく作成している」と標榜している予算資料、あるいは「わ（分）かりやすい」というキーワードを件名や本文中に含む予算資料についてはその内容如何に関わりなく、「住民本位の予算書」の候補とした。以上の調査から252自治体が抽出された。

## 2.2 郵送法による質問紙調査

つぎに、平成26(2014)年9月から10月にかけて、『「住民本位の予算書」に関する全国自治体調査』と題して、上記252自治体の財政担当課宛に質問紙を郵送した。質問紙は、①住民本位の予算書の作成と公表、②住民本位の予算書の効果・反応、③住民本位の予算書の課題・改善策の3つの柱で構成され、Q1からQ19までの設問からなっている(A4判で4頁)。なお、自治体から依頼があれば、Word形式の質問紙データを送付し、電子メールによる回答も受け付けることにした。

その結果、同年10月中旬ごろまでに235自治体から回答が寄せられた(回収率92.9%)。ただし、「住民本位の予算書」には当たらないという自治体側からの申し出が複数あったため、最終的に230団体を有効回答とすることにした。230団体の内訳(調査時)は、政令指定都市6団体、中核市11団体、特例市4団体、一般市127団体、町74団体、村1団体、特別区7団体であった。

## 3 調査結果

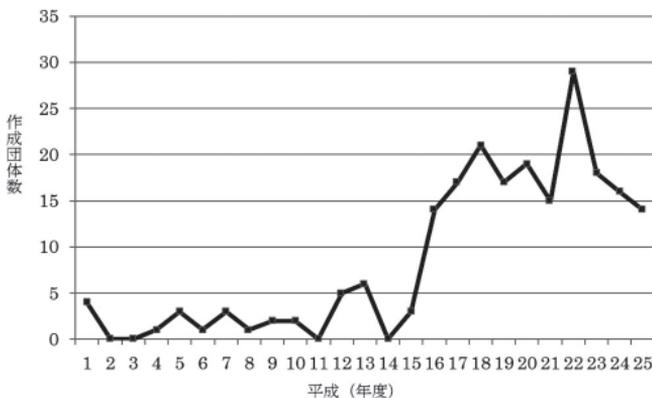
### 3.1 「住民本位の予算書」の作成と公表

#### 3.1.1 「住民本位の予算書」の作成過程

まずQ1で「住民本位の予算書」を最初に作成した時期(年度)を尋ねてみた。前述のとおり、一般的には二セコ町が平成7(1995)年度に初めて作成したとされているが、調査結果(図1)をみると、それ以前にも作成されていたようにもうかがえる。ただし、この結果には留意が必要である。なぜならば、現時点では「住民本位の予算書」に相当するものであったとしても、最初に作成した時点では議会向けの予算説明資料であった可能性も拭いきれないからである。つまり、当初はお堅い予算資料であったものが、その後改良が重ねられていくうちに現在の姿になったものと推測される。図1には含めていないが、作成年度さえ「不明」と回答した団体も少なくなかった。

図1 「住民本位の予算書」の導入時期

Q1 「住民本位の予算書」を最初に作成したのは平成何年度ですか。



(注) 平成元年度より以前のは割愛している。

また図1からは、平成15(2003)年度までは横ばい傾向を示していたが、平成16(2004)年度あたりから作成自治体数が大きく伸びていることがわかる。

それでは、「住民本位の予算書」はどのような目的を重視して作成されているのであろうか。この点につき、Q2で「住民本位の予算書」の作成目的として予め7項目を想定し、それぞれどの程度重視しているかを探ってみることにした。その結

果は図2に示したとおりである。7項目のうち「大いに重視している」とした割合の最も高い項目が「主な事業の内容を知ってもらう」(83.4%)であり、それ以外にも「大いに重視している」とした割合が半数を超えている項目は「財政状況を理解してもらう」(62.4%)と「税金の用途に対する説明責任を果たす」(59.0%)のみであった。また「行政を身近に感じてもらう」という項目についても9割以上の自治体では重視されている。それに対して、「予算への住民意見を反映させる」や「予算編成過程の透明性を向上させる」という項目については半数以上の団体では重視されていないことがわかる。

このことは、あくまで「住民本位の予算書」の作成・公表にこそ重きを置いているのであって、後述のQ5とも関連するが、一部の自治体を除き大方の自治体は「住民本位の予算書」の作成過程における住民意見の反映や内容公表までをねらいとはしていないことがうかがえる。議会制民主主義が必ずしも民意を十分に反映できない状況下で、諸外国では市民参加型予算(Participatory Budgeting)を取り入れる自治体が増えつつあるが、わが国ではまだまだその道のりは遠そうである。

Q3では「住民本位の予算書」の作成を誰が最初に発案したかについて問うてみた。この手の取り組みには首長の指示によるものや担当課による地道な改善改良、もしくは住民(又は住民団体)や議員といった外部アクターによるものなどが考えられる。調査結果(図3)では、6割弱の団体が貴部署職員つまり財政担当課の職員が発案したもので、首長の発案による団体は約2割にすぎない。住民・住民団体や議員からの発案は合わせてもわずか9%しかなく、概して行政側の発案による取り組みだとみてよいだろう。ちなみに「その他」で最も多かったのは副首長であった。

政策波及研究の分野において、伊藤(2002)は自治体が政策決定を行うに際して、他の自治

図2 「住民本位の予算書」の作成目的

Q2 「住民本位の予算書」の作成目的として考えられる次の(1)から(7)の各項目について、それぞれどの程度重視していますか。最も近い数字に1つずつ○をつけてください。

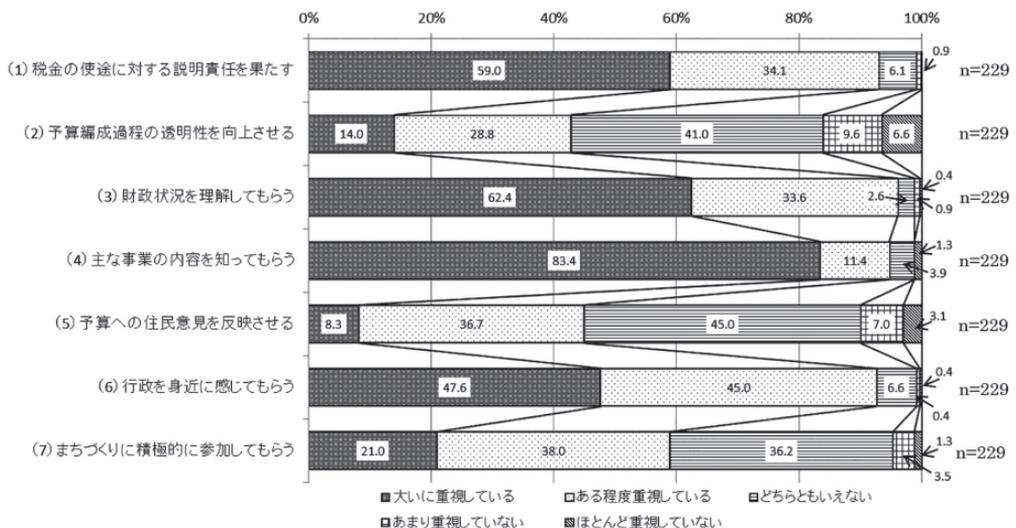


図3 「住民本位の予算書」の発案者

Q3 「住民本位の予算書」の作成を最初に発案した方はどなたですか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

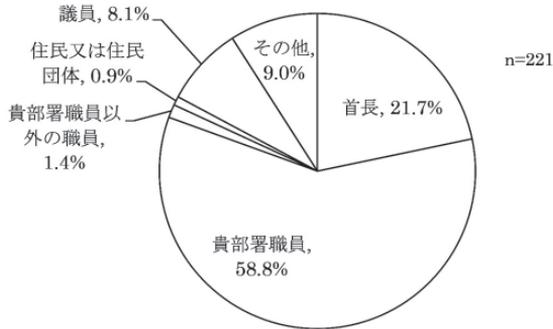
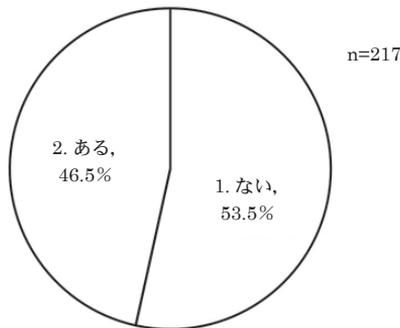


図4 参考とした自治体

Q4 「住民本位の予算書」の作成にあたり、参考とした自治体（都道府県・市区町村）がありますか。1ないし2のいずれかに○をつけてください。2の場合、その自治体名を最大3つまで挙げてください。



自治体名	団体数	自治体名	団体数
二セコ町	38	札幌市	3
横浜市	8	伊勢市	3
那覇市	7	川崎市	3
京丹後市	6	相模原市	3
南風原町	4	藤沢市	3
柏市	4	新庄市	3
		奈良市	3

(注) 3 団体以上から参考にされた自治体名のみ記している。

体の動向を参考にする行動を「相互参照」と呼んでいるが、「住民本位の予算書」にも少なからず妥当することが予想される。そこで、Q4 では「住民本位の予算書」の作成にあたり参考とした自治体（都道府県・市区町村）の有無について尋ねてみた。またそうした自治体がある場合、その自治体名を最大3つまで挙げてもらうことにした。

その結果、有効回答のあった217 団体のうち、参考にした自治体が「ない」と回答したのは116 団体 (53.5%) で、「ある」と回答した自治体をやや上回った。参考にした自治体が「ある」とした自治体では、どのような自治体を参考にしたかという点であるが、図4 に示したとおり、やはり「二セコ町」が圧倒的に多く38 団体から参考にされていた。ついで横浜市 (8 団体)、那覇市 (7 団体)、京丹後市 (6 団体)、南風原町 (4 団体)、柏市 (4 団体) という順になっている。

「住民本位の予算書」は住民目線に立った予算資料である。それではその作成過程において、住民等の行政外部の個人又は団体に意見を求めているのだろうか。この点を問うてみたのがQ5 である。

調査結果 (図5) からは、「住民を公募した上で意見を求めた」という団体 (0.9%) や「公募はせず特定の住民や住民団体に意見を求めた」という団体 (2.2%) はごくわずかであった。それに対して、「特に意見は求めている」とした団体は9 割を超えていた。したがって、仮に「わかりやすい予算書」と銘打っていても、あくまで財政課職員が「おそらく住民にとってわかりやすいものになっているであろう」という仮定のもとに作成しているのであって、本当に住民にとってわかりやすいものとなっている

という確証はないといえよう。

では、「住民本位の予算書」の作成過程において行政内部の反応はどうであったのだろうか。ニセコ町が最初に作成しようとしたとき、「この忙しい時期になぜこういうものを作らなければいけないのか」「議会で審議されているものであるのに、あえて町民に配っても町民の皆さんは見たりしないのではないか」などの意見が<sup>3)</sup>庁内であがったという。そこで、Q6では「住民本位の予算書」を初めて作成したとき、その作成過程における庁内の反応がどのようであったかを尋ねてみることにした。その結果、図6に示したとおり、庁内で否定的な受け止め方をされた団体はわずか6%程度であり、7割以上の団体では肯定的な受け止め方をされていることがわかる。ただし、2割以上の団体では「特に反応はなかった」ともしており、庁内での認知度はそう高くないことも考えられよう。

### 3.1.2 「住民本位の予算書」の発行と提供

「住民本位の予算書」は基本的に毎年度発行されるものであるが、それではいつ頃に発行されているのであろうか。その点を確認するために、Q7では毎年度何月ごろ発行しているかについて尋ねることにした。調査結果によれば、議会可決後の翌年度4月に発行する団体が最も多く、9割以上の団体では2月から5月にかけて発行している（図7）。

「住民本位の予算書」はそもそも住民向けの予算資料であることから、広くインターネットを通じて公表されるべきものである。このことから、本調査ではインターネットでの公表を行っている自治体を調査対象としていることは先述したとおりである。そこで、Q8では、ホームページでの公表以外に、「住民本位の予算書」の情報提供をどのように行っているかについて問うてみた。

調査結果（図8）からみると、「冊子を公共施設に配置」する団体が最も多く、30.4%を占めている。ニセコ町では住民への提供手段として全戸配布も行っているが、「冊子の全戸配布」

図5 作成時における住民意見等の反映

Q5 「住民本位の予算書」の作成にあたり、行政外部の個人又は団体に意見を求めましたか。あてはまるもの全てに○をつけてください。5の場合、具体的に記してください。

	n=227
1. 特に意見は求めている	91.6%
2. 住民を公募した上で意見を求めた	0.9%
3. 公募せず特定の住民や住民団体に意見を求めた	2.2%
4. 学識経験者に意見を求めた	0.0%
5. その他	5.3%

図6 作成時における庁内からの反応

Q6 「住民本位の予算書」を初めて作成したとき、その作成過程における庁内の反応はいかがでしたか。最も近いもの1つに○をつけてください。

	n=212
1. 肯定的である	24.1%
2. 概ね肯定的である	48.6%
3. 概ね否定的である	5.2%
4. 否定的である	0.9%
5. 特に反応はない	21.2%

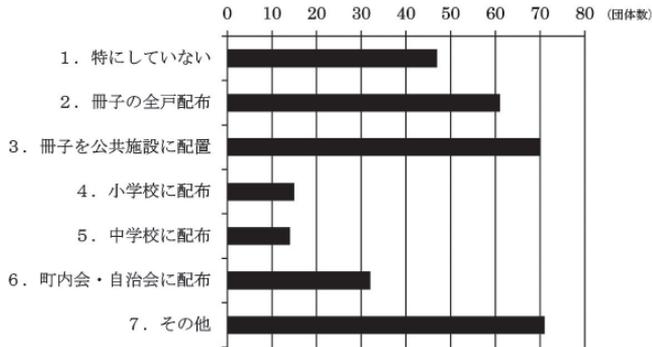
図7 発行の時期

Q7 「住民本位の予算書」は、毎年度、何月ごろ発行していますか。

月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
団体数	69	42	13	1	1	0	0	1	0	1	48	41

図8 情報提供方法

Q8 「住民本位の予算書」は、ホームページでの公表以外に、どのように情報提供を行っていますか。あてはまるもの全てに○をつけてください。7の場合、具体的に記してください。



を行っている団体は26.5%と約4分の1に留まっている。そのほか、「町内会・自治会に配布」している団体は13.9%、「小学校に配布」「中学校に配布」している団体はそれぞれ6.5%、6.1%とわずかである。むしろ、インターネットでの公表以外に「特にしていない」と回答した団体は20.4%とこちらのほうが多い結果となっている。なお、「その他」が意外と多く30.9%を占めているが、具体的には「地元の報道機関に提供」「希望する住民にのみ配布」「庁舎内の行政情報コーナーで閲覧可能」などが目立った回答であった。情報の「提供」に留まるのか、情報の「共有」をねらうのかは自治体の基本政策に依存するところであるが、「住民本位の予算書」に限って言えば全体的に消極的な傾向がみてとれる。

Q9では、Q8と関連するが、「住民本位の予算書」を販売しているかどうか、販売している場合にはその販売価格についても尋ねてみた。これは、ニセコ町の『もっと知りたいことしの仕事』が1冊1,000円で販売していること（販売主体はニセコリゾート観光協会）や（体裁、ページ数、発行部数などにもよるが）作成費用も数百万円程度はかかってしまうことなどから、特に当該自治体の住民以外からの引き合いに対しては有償で対応することも考えられるからである。この点につき、調査結果によると、9割以上の団体では販売していないが、7.8%の団体では販売を行っている。1冊あたりの販売価格については、平均的には600円程度であるが、100円という団体から2,100円（但し予算書とセットでの価格）という団体まで幅広い。

### 3.1.3 「住民本位の予算書」の読者層と活用

「住民本位の予算書」が当該自治体の事業内容や財政状況を住民に理解してもらうことを主眼に置いていることはすでに指摘したとおりである。ただし住民に対するわかりやすさといった場合、いったいどのレベルの読者層を想定して作成されているのであろうか。この点は本調査の関心事でもある。大人が読むことを想定するか、中学生にも読んでもらいたいのか、それらによって「住民本位の予算書」の表現や表記方法などに少なからず影響を与えるであろう。

そこで、Q10では「住民本位の予算書」が内容的にどのようなレベルを目指して作成したかについて問うてみることにした。前述のインターネット調査の段階では、奈良市のように中学生が読むことを想定して作成されたケースがかなり見られたため、その一つ下の小学生以上から大人までの読者層を選択肢として設定した。その結果、図9に示すように、最も多かったのは「大人が読んでわかるレベル」で41.2%を占める一方で「中学生が読んでわかるレベル」も39.5%を占めており、2極化傾向にある。さすがに「小学生が読んでわかるレベル」とし

た団体は5.7%にすぎない。なお、いうまでもないが、この結果は実際に中学生や小学生が読んでわかるレベルかどうかまでは不明である。あくまで行政側の想定であろう。

さらに、Q11では「住民本位の予算書」が何らかの場で活用されているのかについても探ってみることにした。自治体によっては、地域やまちづくりへの関心を持ってもらったり、まちづくりを考える上での基礎情報として「住民本位の予算書」を位置づけたりしている団体もある。そのような自治体では、単に外部に公表するだけでなく、学校や地域での利用を積極的に行っている。

この点につき、調査結果（図10）をみると、行政での活用以外では「地域で活用」が29.1%と約3割を占めているが、「学校での活用」はわずか7.0%しかない。それに対して「行政内部で活用」とした団体は75.2%と最も多いが、これは「住民本位の予算書」がそもそも住民向けの予算資料という性格からして副次的な利用であるといつてよい。<sup>4)</sup>「特に活用されていない」（14.3%）団体も含めると、「住民本位の予算書」は一部の自治体で学校や地域での利用がなされているが、大半の自治体ではそのような利用を想定していないものとみてよいだろう。

### 3.2 「住民本位の予算書」の効果と反応

#### 3.2.1 「住民本位の予算書」がもたらしたものの

「住民本位の予算書」はいったいどのような効果をもたらしたのであろうか。Q2で設定した7つの目的に照らして効果を把握できるように、Q12では「住民本位の予算書」の作成後、それら7つの各項目について実際どの程度効果があったと評価しているかを尋ねてみた。

調査結果（図11）からは、お世辞にも当初の目的と比較して効果があったとは評価されてい

図9 読者層

Q10 「住民本位の予算書」は、内容的にどのようなレベルを目指して作成しましたか。あてはまるもの1つに○をつけてください。

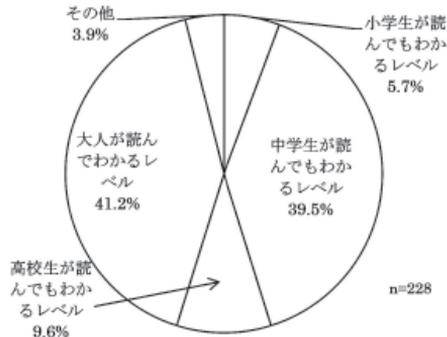


図10 活用の場

Q11 「住民本位の予算書」は何らかの場で活用されていますか。あてはまるもの全てに○をつけてください。5の場合、具体的に記してください。

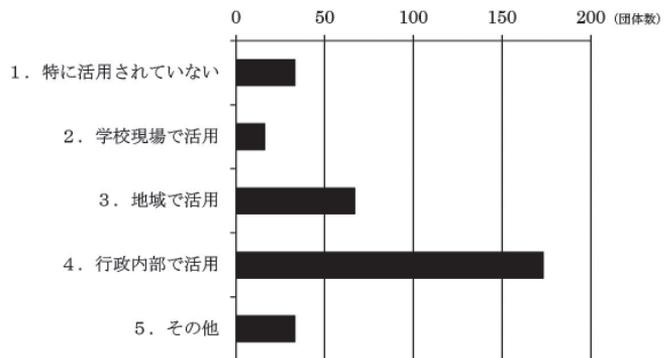
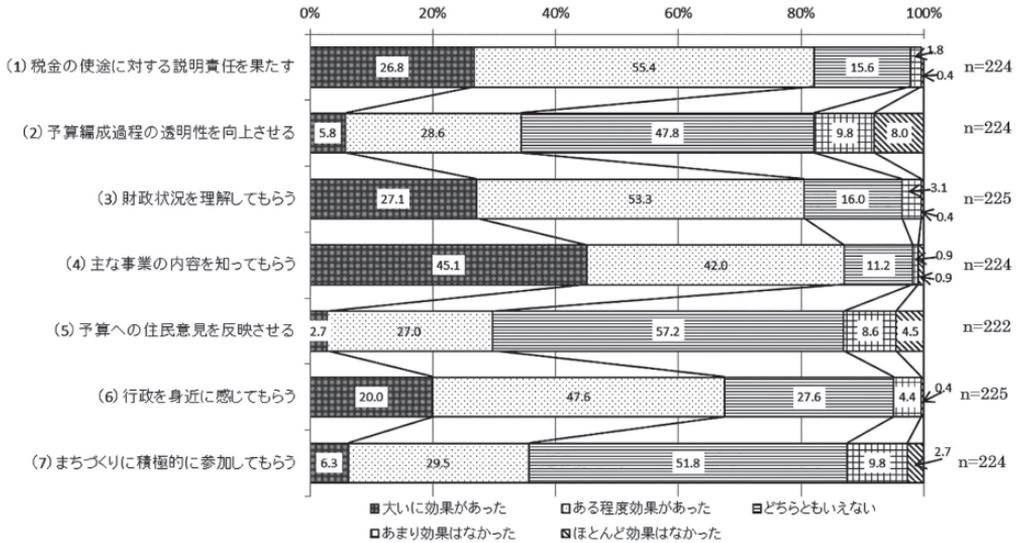


図 11 作成後の効果

Q12 「住民本位の予算書」の作成後、次の(1)から(7)の各項目について、実際の程度効果があつたと評価していますか。最も近い数字に1つずつ○をつけてください。



ないことがわかる。また、Q2のところでも言及したように、もともとあまり目的とはされていない「予算編成過程の透明性を向上させる」や「予算への住民意見を反映させる」といった項目は効果があつたと評価し得ないものである。もっとも、この結果はあくまで財政担当課職員の主観的評価であるし、客観的なデータに基づく効果測定という意味での政策評価ではない。それゆえに、担当職員の希望的観測を多分に含むものであるが、それを差し引いたとしても、目的として最も重視されていた「主な事業を知ってもらう」という項目でさえ、「大いに効果があつた」と回答した団体は半数に満たない結果となっている。

それでは、住民の反応はどうであったのだろうか。「住民本位の予算書」を公表していれば、自治体の財政状況や個別事業の予算などに関心を持つ住民が増え、その結果として予算に関する意見や要望を行政に表明しても不思議ではない。

そこで、Q13では「住民本位の予算書」の作成後、作成前と比べて、住民からの反応はどうであったかを問うてみた。設問の選択肢はどの程度反応があつたかというように主観的なものではなく、予算に関する意見や要望の数が増えたか否かなど、極力具体的な内容にしてできる

図 12 住民からの反応

Q13 「住民本位の予算書」の作成後、作成前と比べて、住民からの反応はいかがでしたか。最も近いもの1つに○をつけてください。

	n=216
1. 予算に関する意見や要望の数が増えた	6.9%
2. 予算に関する意見や要望の数は変わらない	92.1%
3. 予算に関する意見や要望の数が減った	0.9%

かぎり客観的に把握しようと試みた。その結果は図12に示したとおり、「予算に関する意見や要望の数は変わらない」とした団体が92.1%と大半を占め、「予算に関する意見や要望の数が増えた」と回答した団体は6.9%にすぎなかった。

さらに、Q14では「予算に関する意見や要望の数が増えた」と回答した団体に対して、どのような種類の意見や要望が増えたかについて問うてみた。調査結果によれば、市債残高などの財政状況に関する問合せに加え、普通建設事業費や新規・充実事業などの個別具体の事業内容に関する問合せが増えたという回答が目立った。

### 3.2.2 議会からの反応

Q8では住民等への提供手段についてみたが、「住民本位の予算書」は議員へも配布されているのであろうか。そこで、Q15では「住民本位の予算書」を議員にも配布しているかどうかについて尋ねてみた。調査結果によれば、「配布している」と回答した団体は79.1%と約8割を占めていたが、「配布していない」という自治体も少数派であるが13.9%存在していた。また「その他」と回答した団体(7.0%)では、「要望があれば配布している」や「ホームページを閲覧してもらうことにしている」ということであった。

翻って、予算の提出権限は首長にあるが、予算を定めることは議会の議決事件である(地方自治法第96条1項2号)。この点に関し、首長が作成した「住民本位の予算書」を議会はどのように受け止めているのであろうか。そこで、Q16では「住民本位の予算書」の作成後、議会からの反応はどうかについて問うてみた。その結果を図13に示したが、「概ね肯定的である」とした団体が54.1%を占めている。「肯定的である」(29.3%)とした団体を合わせると、大半の団体では議会が肯定的に受け止めているものと推測される。もっとも、行政側の主観的評価である以上、ここにも希望的観測バ

イアスが含まれるわけであるが、それを差し引いても否定的に受け止められている団体は極めて少ないようである。

図13 議会からの反応

Q16 「住民本位の予算書」の作成後、議会からの反応はいかがですか。最も近いもの1つに○をつけてください。

n=229	
1. 肯定的である	29.3%
2. 概ね肯定的である	54.1%
3. 概ね否定的である	0.0%
4. 否定的である	0.4%
5. 特に反応はない	16.2%

### 3.2.3 庁内からの反応

Q6では「住民本位の予算書」を初めて作成したときの庁内の反応を尋ねたが、Q17では作成後の庁内からの反応がどのようなものであったかについて問うてみた。Q6とQ17の調査結果を比較すると、作成過程と作成後では大きな変化は見られず、肯定的であると受け止められているものと推測される。ただし、Q6と同様に、「特に反応はない」としている団体が2割以上存在している(図14)。

図14 作成後の庁内からの反応

Q17 「住民本位の予算書」の作成後、庁内の反応はいかがですか。最も近いもの1つに○をつけてください。

n=230	
1. 肯定的である	28.3%
2. 概ね肯定的である	48.7%
3. 概ね否定的である	0.4%
4. 否定的である	0.0%
5. 特に反応はない	22.6%

### 3.3 「住民本位の予算書」の改善策と課題

「住民本位の予算書」をどのように活用するかは作成目的に大きく依存する。その作成目的が住民に来年度の主な事業内容を知ってもらうにせよ、財政状況を理解してもらうにせよ、何らかの成果を上げようとしているのであれば、それらへ向けた何らかの改善策を講じているのではないかと思われる。

そこで、Q18では「住民本位の予算書」の作成後、より良い内容とするためにどのような改善策を講じているかについて尋ねることとした。調査結果(図15)によれば、「行政内部で検討を行っている」とする団体が67.0%と最も多い。「特に何もしていない」とする団体も23.9%ある。「学識経験者に助言を求めている」とした団体は皆無であった。「その他」としては、他団体の予算書を収集研究したり、市政懇談会や地区説明会等で住民に配布説明したり、読者に対してアンケートを実施したりするなどが挙げられていた。また、インターンシップで来庁した中学生・高校生に見てもらい、見やすさ・色使い・表現の仕方などの意見を求めたり、市民にページレイアウトから誌面の内容、文章の全てを行ってもらい市民目線からの内容となるように工夫したりするなどユニークな試みもみられた。

最後に、Q19で「住民本位の予算書」を作成してみて、何らかの課題があると認識しているかについても問うてみた。

その結果、「課題がある」とした団体が52.0%を占め、「課題はない」とした団体(48.0%)を若干ではあるが上回った。さらに、「課題がある」とした団体に対して、最も大きな課題を1つ答えてもらうこととした。調査結果によると、「より多くの市民の方に、市の財政状況や予算に興味をもっていただけるよう、難解な財政用語を避け、市民目線に立って、よりわかりやすく予算説明をしていく必要がある」や「表やグラフ等視覚的な表示方法や文章表現など如何に分かりやすく構成するかといった編集方法について改善の余地がある」など、「課題がある」とした団体の半数近くが用語や表現方法に関する改善を挙げている。「常に住民の方にわかりやすいように心掛けているが、無意識に専門用語を使用してしまうことがある」という声もあった。

また「課題がある」とした団体の約3分の1では、どのようにすれば住民に読んでもらえるかを課題として掲げていた。たとえば、「堅苦しい見た目、内容になりやすく、いかに住民の

方に冊子を開いていただけるか

というところに課題があると認

識している」や「どれくらいの家

庭で見られているか、関心を

持たれているのかが不明。より

関心をもっていただくよう、親

しみやすいデザインにする、コ

ンパクトにするなど、模索して

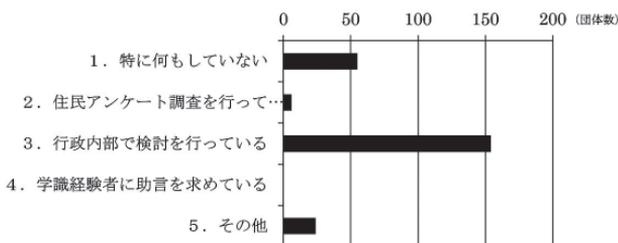
いく必要がある」といった回答

が挙げられている。この点に関

連して、ホームページでの公表

図15 改善策

Q18 「住民本位の予算書」の作成後、より良い内容とするために、どのような改善策を講じていますか。あてはまるもの全てに○をつけてください。5の場合、具体的に記してください。



や公共施設での閲覧以外に全戸配布したいが一部の議員から費用がムダとの声が上がった団体や、よりわかりやすくするために詳細にすれば情報量が増え逆に手に取ってもらえないのではないかと悩んでいる団体も見られた。

#### 4 まとめ

本研究では、次年度予算やその具体的事業などを広く住民にわかりやすく伝えるために近年自治体で作成公表されつつある「住民本位の予算書」を対象として、全国規模の自治体調査を行ったものである。調査の結果、主として明らかになった点は次のとおりである。

- (1) 「住民本位の予算書」を作成公表している市区町村は全体の1割強であり、平成16年度頃から増加傾向が顕著となっている。
- (2) 「住民本位の予算書」の作成目的としては、8割以上の団体で「主な事業の内容を知ってもらう」ことを最も重視している。「大いに重視している」とした割合が半数を超えている項目は「財政状況を理解してもらう」ことや「税金の使途に対する説明責任を果たす」ことであり、6割前後の団体で大いに重視されている。
- (3) 「住民本位の予算書」は住民や議員等からの発案ではなく、9割が財政課等の行政側の発案によるものである。作成過程において住民参加はほとんど行われていない。
- (4) インターネットによる公表以外の情報提供手段として、約4分の1の団体が冊子の全戸配布を行っているが、町内会・自治会や小中学校に配布している団体はわずか6%程度にすぎない。また地域や学校での活用はあまり積極的には行われていない
- (5) 読者層は大人が読んでわかるレベルとする団体と中学生が読んでわかるレベルとする団体が各4割程度で2極化している。
- (6) 作成公表後、9割以上の団体では予算に関して住民からの意見や要望の数に変化はない。
- (7) 大半の団体では議会から肯定的に受け止められているものと推測される。
- (8) 「住民本位の予算書」の作成後に何らかの課題があると認識している団体は半数を上回っているが、より良い内容とするための具体的な改善策は特にはあまり講じられていない。専門的な用語や表現方法をいかに住民にもわかりやすく伝えればよいか、どのようにすれば広く住民に読んでももらえるかが主な課題である。

これまでみてきたとおり、「住民本位の予算書」は自治体の予算改革でもある。究極的には市民参加型予算 (Participatory Budgeting) ということになるだろうが、そこへの布石となるかどうかは今後の展開次第であろう。Institute for Local Government (2010) によれば、予算に関する教育やアウトリーチ (Budget Education and Outreach) が自治体予算への市民参加の第1ステップだとしている。なぜならば、予算内容や予算編成プロセスに関する諸情報を共有化することは、①住民がそれらをより理解することにつながる、②住民が意思決定者との間で予算上の重要事項について豊富な知識をもって議論できること、③住民が資源配分に影響を及ぼす種々の制約について理解すること、④限られた財源をどのように配分すべきかに関する詳細な見解に住民が触れることができるからである。このような観点から、「住民本位の予算書」を

含めた予算改革に今後期待したいところである。

最後になるが、冒頭に述べたように本稿では全国調査結果の概要を第1報として公表することに主眼を置いたため、仮説検証を目的とした統計分析は行っていない。追って本格的な分析結果を報告することにしたい。また、今回の調査では「住民本位の予算書」は本当に住民にとってわかりやすいのかといった点を追究できていない。この点も今後の研究課題として残されている。

(さとう とおる・本学地域政策学部教授)

#### 〔謝辞〕

全国規模の質問紙調査を基礎とした研究は多くの方々の支援がなければ遂行できない。特に業務多忙のなか真摯に協力いただいた自治体職員の方々に心から感謝を申し上げたい。また質問紙の郵送・回収作業等ではゼミ生（第9期）諸君の助力を得た。記して感謝申し上げたい。

#### 〔注〕

- 1) ニセコ町の平成7（1995）年度版の予算説明書は『ニセコ町の主要施策の概要』というもので全41頁、資料編なしであったが、最新の平成26年度版は資料編も含めると200頁となっている。
- 2) 3団体以下の自治体から参考にされた自治体名は割愛した。
- 3) 片山健也ニセコ町長の発言（当時、総務課長）。遠藤（2004）による。
- 4) もっとも、片山町長によれば、ニセコ町では「職員もこれをもとに仕事をしているようなところもある。職員にとっても良い資料になっている」という。

#### 〔参考文献〕

- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 稲葉清毅（2012）『ふしぎな社会 おかしな社会』勉誠出版
- 遠藤哲哉監修（2004）『自治創造の原点』Vol.1, リスベクト
- 今井太志（2011）「予算に関する分かりやすい「資料」とは？—作成に当たったポイント」『地方財務』ぎょうせい（680），pp.12-21
- 菅原敏夫（2011）「税の用途説明は自治体の使命—「分かりやすい予算書」改革への一歩」『地方財務』ぎょうせい（680），pp.2-11
- Institute for Local Government（2010）. A Local Official's Guide to Public Engagement in Budgeting.