

第18回 岐阜県サミット

提言書

平成18年5月31日

地方行政における予算案の作成システムに関する提言
地方自治の新たな展開に向けて

〔税の使い道を考える委員会〕

社団法人 岐阜県経済同友会

1. はじめに

当委員会は、税の使い道である「財政の出口」にスポットを当て、税がより有効に使われる仕組みについて協議を重ねてきた。委員会の議論では、多数の委員が「実際には、納税者の多くが税の使い道を知らないのではないか」との認識を示した。

これを起点に「わが国には税の使い道のすべてを行政に委ねてしまう傾向があり、それが今日の逼迫した財政状況を招く一因となった」との指摘につながり、「行政が予算編成をする際に、何らかの方法で民意を反映させるシステムを作る必要があるのではないか」といった考えに発展していった。

かつて、古代ギリシャのポリス（都市国家）、アテネの市民は、その生業を堅実に行う一方で、「公」の領域においては、ポリスの最高議決機関である「民会」に参加することが求められた。そればかりか、いったん抽選で行政の最高機関である「評議会」のメンバーに選定されると、役人としての任務を1年の任期中、確実に果たさなければならなかったという<注1>。

もちろん、直接民主政を採っていた紀元前5世紀のポリス社会と、高度に専門化された現代社会とは大きな隔たりがある。しかし、注目したいのは、ポリス市民の生活には常に「公」と「私」が存在し、両者を遂行することが市民のあるべき姿として捉えられていたことである。

納税者が税の使い道をどの程度知っているかは、国や自身が居住する地方自治体の政策への関心の尺度でもあり、それは同時に、納めた税がより有効に使われるかどうかを決定づける大きな要因ともなり得る。税のより有効な使われ方を実現するために不可欠

なのは、行政が繰り出す政策に関心を持ち、税の使われ方に関与したいと考えるだけの、納税者をはじめ住民の「公」の心、「公」の意識の向上と、その民意を反映させる予算案の作成システムである。

我々がここに提案するシステムは、行政と住民の対立軸を作るものではなく、真の協働関係を築くためのものである。実際に運用するにはさらに細部を詰めていかなければならないが、このシステムが岐阜県の地方自治体や多くの住民に議論されることを願っている。

2 . 税の使い道に民意を反映させた事例

委員会では提言の方向として、「行政が予算編成する際に、民意を反映させるためのシステムを提案する」ことで意見の集約が図られたので、税の使い道に民意を取り入れた事例などを国内のみならず海外についても調べてみた。

いずれも委員会で提言を作成するのに参考となったので、概要ではあるが紹介する。

ポルト・アレグレ市の取り組み

ブラジルのポルト・アレグレ市（人口約130万人）では、乏しい財源を公正に配分するため、住民自身の議論の積み重ねを通じ、行政が市議会に提出する予算案を作ることにした。

16地区の住民代表者会議と5つのテーマ別会議から、2名ずつの評議員を選定。評議員で組織される「参加型予算評議会」では、住民たちから提案されたプロジェクトの優先順位を多面的に評価する。

参加型予算はめざましい成果をあげ、それまで予算が振り向けられていなかった貧困層の居住地区の上下水道、生活道路などインフラ整備が急速に進んだという。

ハンガリーの1%ルール

ハンガリーやスロバキアなど中欧では、パーセント法（一般納税者が所得税の特定割合に相当する額を、特定のNPOなど公益機関に提供することを可能とする法律）が導入されている。

1%ルールは、ハンガリーが1996年に創設した、所得税の1%分の使い道を納税者本人が指定できる制度。国内に約4万あるNPOが支援対象で、納税者が出資したい組織を税務署に申告すると、納めた所得税の1%がその団体に届くようになっている。

神奈川県小田原市の取り組み

小田原市は、2005年度の予算編成で、18歳以上の市民のうち3千人を対象にアンケート調査を実施し、市民税の1%に相当する額（約1億円）の用途を、市民が直接選んだ事業分野に優先して配分した。

市が、市民の目線に立った事業を行うことで、市民の納税意識を向上させながら、市民との協働を進めるのが目的である。

千葉県市川市の取り組み

市川市は、市民税の納税者が、支援したいNPOやボランティアなどの市民活動団体を選び、市民税額の1%相当額（約3億円）をその団体の支援に当てている。

市民の納税意欲を向上させるとともに、市民活動団体を市民自身が育成しようとする意識を高めるのが目的である。

小田原市、市川市とも、全国で初めて実施されたもので、他の自治体やマスコミなどから、税の用途に民意を取り込む先進的なシステムとして注目された。

そのほか具体的な事例ではないが、興味深い考え方として、税金の1%の使い道を国民自身が直接決める構想が発表されている<注2>。

3 . 提 言

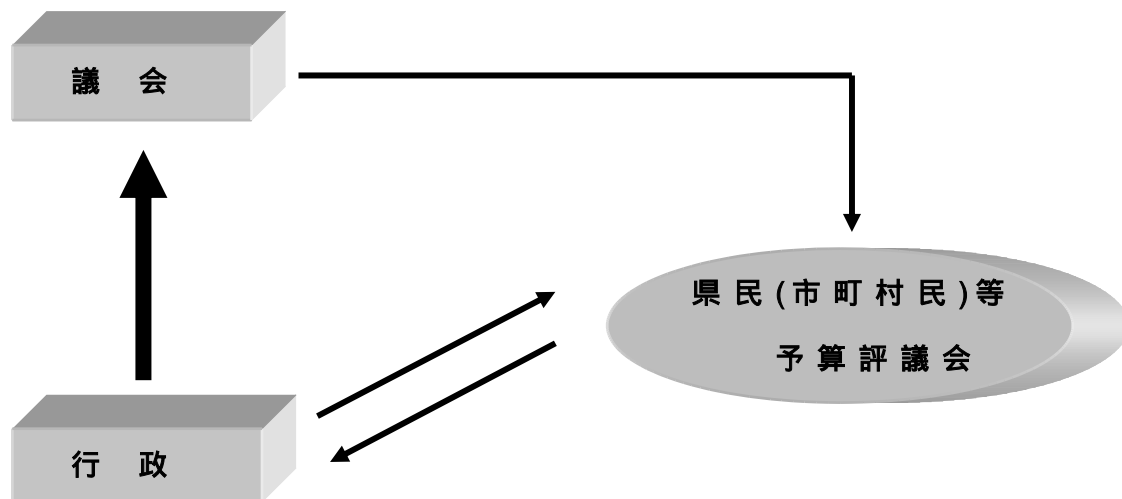
地方行政は、現行の予算案作成システムのプロセスを見直し、予算案の一部に納税者が直接関わっていく（仮称）「県民＜市町村民＞等予算評議会」を設置する。

設置目的

納税者で組織される（仮称）「県民＜市町村民＞等予算評議会」が、行政の作成する予算案の一部に直接関与し、民意を反映させることで、結果として、納税者をはじめ住民の「公」の意識を向上させ、税のより有効な使われ方を実現する。

予算評議会の概要

予算案が議会に上程されるプロセスでの、評議会の位置づけを図示すると、次のとおりである。



“評議会” 設置条例

“評議会” 招集

“評議会” 意思決定

予算案上程(*)

*首長が を尊重し、議会に諮る。

について [“評議会” 設置条例]

- 1) 評議会の設置が議会で明確に制度化される必要があり、そのためには条例を制定する必要がある。ちなみに小田原市の場合は、行政の裁量で予算措置についてのアンケート調査を実施しており、議会で制度化されているわけではない。
- 2) (仮称) 「 県民 < 市町村民 > 等予算評議会の設置に関する条例 」 には、 a) 設置の理念 b) 評議会の招集 c) 評議員の選定と資格 d) 評議会で意思決定する予算案の額と事業分野 e) 首長は評議会の意思決定を尊重すること f) 首長は評議会の意思決定したプロジェクトに関する予算が成立した場合、その実施に当たり、必要に応じ、住民または法人に協力を求めることができること などを定める。なお、評議会の設置は新しい試みであり、試行錯誤が予想されるため、3年程度の時限条例とする。

について [“評議会” 招集]

- 1) 評議会は自治体の首長が招集する。評議会を構成する評議員は「納税者」から選定する。納税者とは、納税した住民だけでなく、県を例にとると、法人県民税や法人事業税を納めた法人の代表者も含む。法人も社会の構成要素であり、評議会が意思決定したプロジェクトに協力できるからである (平成17年度の岐阜県の県税収入当初予算額のうち、個人県民税は約330億円、個人事業税は約30億円、法人県民税は約100億円、法人事業税は約490億円となっている。これらを合計すると950億円になる)。
- 2) 課題は評議員の選定である。委員会では、評議員を抽選で無作為抽出することについて、次のとおり意見が分かれた。

無作為抽出は、評議会での意思決定の公正さが実現されやすいとともに、自治体の政策への無関心層の掘り起こしにもつながる。

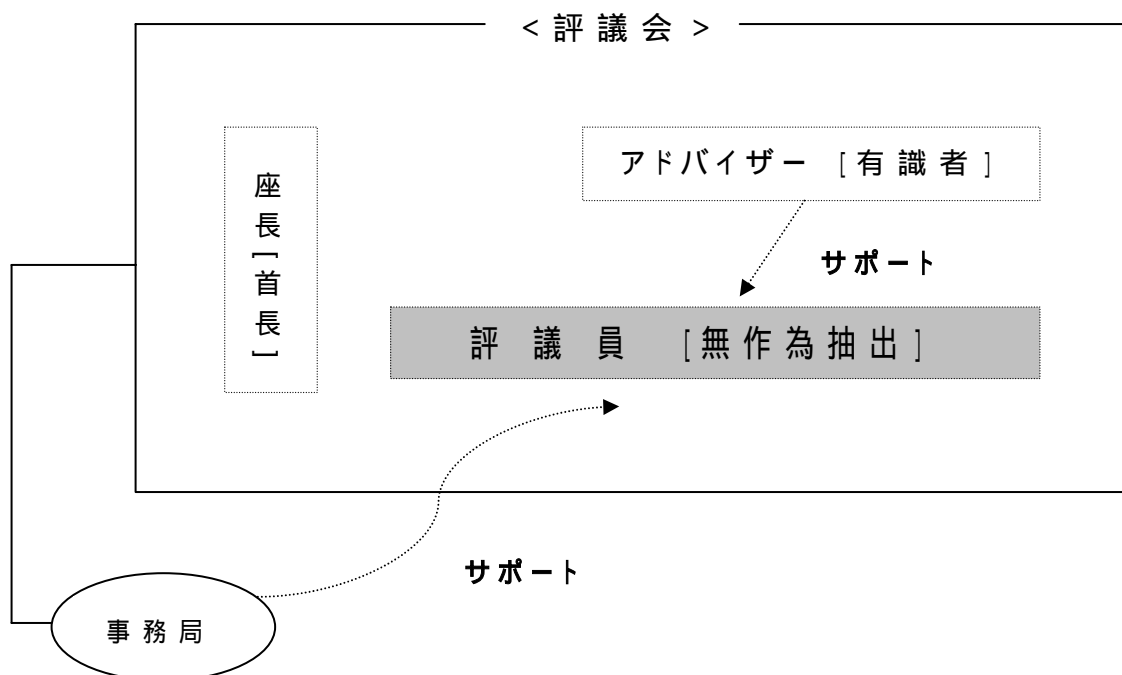
無作為抽出は、見識がない人、自治体の政策に無関心な人が選定される可能性があり、適切な議論や意思決定ができない場合があるので、有識者から評議員を選定すべきである。

- 3) 確かに有識者を評議員にすれば、的確な議論ができる可能性が高い。しかし、この評議会に求められるのは、「一般的、平均的な納税者の社会観」から導かれる意思決定である。高い見識や自治体の政策への深い理解は、自治体の予算を最終的に決定する議会の議員に求めるのが本来である。従って、評議員は納税者のうち無作為に抽出された住民、法人の代表者に限定する。ただ、適切な意思決定を実現するため、あらかじめ評議員の欠格事由を定めておく。また、自治体の政策を知らない人が選定された場合に備え、評議員のサポート体制を整える必要がある。
- 4) 評議員の欠格事由としては、住民の納税者においては、禁錮以上の刑に処せられた人などいわゆる公務員となる資格がない人、心身に故障のある人などが考えられる。また、当該自治体の公務員（議員を含む）なども職業的に見て評議員になることは禁止される<注3>。法人の代表者においては、これらの欠格事由に加え、代表する法人が罰金刑に処せられていないことなどが求められる。
- 5) サポート体制としては、評議会に「アドバイザー」を置く。アドバイザーは大学、弁護士会、税理士会などの団体に推薦を依頼する。アドバイザーは自由に発言して評議員に助言をする。また、行政が務める評議会事務局は、評議員の求めに応じ、自治体の実情や政策について説明し、評議員をサポートする役割も担う（次頁「イメージ図」参照）。
- 6) 評議員に選定された納税者には、できるだけ評議員となるよう要請する。多くの納税者に機会を与えるため、評議員に就

くのは一度限りとする。

- 7) 評議員の数は、議論が成り立つ限度と考えられる30～40名とする<注4>。アドバイザーは評議員のサポートであるから、6～8名とする。

<イメージ図>



* 評議員は納税者から無作為に選ぶ。納税者は、県でいえば、法人県民税や法人事業税を納めた「法人」の代表者も含む。

について [“評議会” の意思決定]

- 1) 評議会の機能は、評議員が行政の示す複数のプロジェクト原案のなかから、議会に諮る予算案のなかに盛り込むものを意思決定(選択)することである。「座長」は首長が務める(「イメージ図」参照)。ただ、評議員は行政との議論を踏まえ、プロジェクト原案の修正を求めることができる。なお、将来的には、納税者から募集したアイデアに基づき、行政がプロジェクト原案を作成することが望ましい。

2) 評議会が意思決定できる予算案の額と事業分野をあらかじめ条例で決定しておく。例えば岐阜県ならば、個人県民税、個人事業税、法人県民税、法人事業税の収入予算額の合算額の1%と決める(平成17年度でいえば、9億5千万円)。事業分野については、道路の補修など特定地域の固有のものではなく、たとえば「少子化」、「教育」、「福祉」など、どの地域にも共通のものとする。行政はそれらの分野のなかから、自治体の未来のために今から実施する必要のある事柄について、いくつかのプロジェクト原案と、その予算額および積算根拠を提出して評議会に諮る(「イメージ図」参照)。

<イメージ図>

“未来型予算枠” 9億5千万円			
少子化	A . B . C . D	教育	A . B . C
福祉	A . B . C . D . E	公共交通	A . B . C
雇用	A . B . C . D . E . F		

*このなかから、予算枠の範囲内で評議会が複数選択する(たとえば、少子化BとD、教育AとC、雇用CとEとFのプロジェクトなど)。

3) 評議会は行政が議会に諮る予算案を決めるまでに3回開催する。1回目は実際に立案した行政の担当官が、個別プロジェクトの原案と予算額等を評議員に説明し、質疑に応答する。プロジェクト原案は、行政官がアンケート調査や日常の職務のなかで把握した住民のニーズを十分に反映させたものとする。2回目は担当官と評議員が議論し、必要があれば修正する。3回目に評議員は評議会としての最終的な意思決定をする。統一した意思決定ができない場合は、多数決の手法で

決める。座長、アドバイザーは意思決定には加わらない。評議会の議論については、発言者の氏名を伏せるなどの配慮をしたうえで、行政のホームページで公開する。

- 4) 座長である首長は、当該意思決定を尊重する。また、当該プロジェクトが実施される際には、首長は必要に応じ、相応の範囲で、評議員の母体である住民や法人に協力を求めることができる。

について [予算案上程]

- 1) 行政が議会に予算案を諮る。ちなみに、このプロセスは現行と同じであり、評議会は議会の権能を侵すものではない。評議会は、そもそも議会が制定した条例に基づいて設置されたものである。

主な効果

行政が評議会の理解を得るため、プロジェクト原案の予算額を分かりやすく説明することで、税の使われ方がオープンになり、いっそう透明性を増す。また、法人の代表者の評議員が、たとえば積算根拠に意見を述べることで、行政に新たな視点が加わることとなる。それにより、評議会で議論しない他の予算案についても、その視点を生かすことができるなど、税のより有効な使われ方が実現できる。

さらに行政は、プロジェクトを立案し、担当官が評議員の前でプレゼンテーションすることで、企画立案能力を高めていくことが可能であるとともに、住民の目線を的確に捉えることができる。評議員にとっても、予算案作成のプロセスに参加することで、自治体の政策への関心を高め、「公」の意識を向上させることができる。

4 . 結 び

直接民主主義的な手法のリスクとその回避

現在の社会を見渡してみると、住民が自治体の重要な政策や喫緊の課題について、直截に意思表示する直接民主主義的な手法が、多く採られている。代表的な例が市町村合併の住民投票である。県内の自治体でも、議会で住民投票条例を制定し、合併の是非やその枠組みを問う住民投票が実施された。

間接民主主義を基調とするわが国では、住民投票条例には、「首長、議会は住民投票の結果を尊重する」旨の規定しか盛り込まれていない。規定を文言どおり解釈すると、住民の意思で合併の是非などが決定されるわけではなく、首長らの貴重な判断材料として尊重されるにすぎない。しかし、通常の場合、首長や議会は有権者たる住民の意思を反映させることになる。

住民の意思が実質的に政策に反映される直接民主主義的な手法は、住民の自治体の政策への関心や参加意欲を喚起する点で、大きなメリットがある。しかし一方で、かつて徹底した直接民主主義を採った古代アテネが、論理的に精緻で美しい政治システムを築いておきながら、結局は見識のない市民の扇動と多くの市民の追随により、衆愚政治に陥ってしまったのはよく知られている。

アテネ市民に限らず、古今東西いかなる住民も、常に冷静で合理的な判断を下すとはいえない。行政が作る予算案の一部に住民が直接タッチするシステムにも、当該予算の決定がポピュリズム（大衆迎合主義）に陥るリスクが確かに存在する。

我々は、だからこそ、このリスクを回避するため、評議会の運用に幾つかの工夫を凝らした。まず、評議会で適切な意思決定ができるように評議員の欠格事由を定め、評議員をサポート

トするアドバイザーに有識者を迎えることにした。次に、住民のリーダーである自治体の首長が、評議会の座長を務め、大局を見誤らないような議論が展開されるようにした。さらに、あらかじめ条例により評議会に割り当てる予算案の額と事業分野を決め、意思決定できる範囲に制限を設けた。加えて、評議会では修正余地は残してあるものの、評議員からではなく、行政から評議会では選択すべきプロジェクトを提案することにした。行政からの提案ならば、たとえ評議員から修正があったとしても、自治体が本来進むべき方向性を逸脱することはないからである。

評議会では意思決定する予算案の額は、全体から見れば小さな割合にすぎないものの、住民、法人から納められた貴重な財源である。ポピュリズムへのリスクを失くし、この財源が自治体の進むべき方向に使われるため、評議会の構成と運営にこうした配慮を加えたのである。

新たな地方自治の展開に向けて

岐阜県では政策の総点検を進め、これまでの政策が県民のニーズに適ったものだったかを、県民らとの直接の対話などを通じて点検した。本年1月下旬には、133にも上る論点ごとに今後の政策の方向性を示した。総点検を終了した後も、政策の進捗状況をフォローアップするため、県民との意見交換などを実施していくという。

我々は、これらの取組みを高く評価し、その努力に深く敬意を表す。県民との意見交換の結果は今後の予算案作成にも反映されるはずであり、その県民の目線を重視する姿勢は、当委員会が提案する評議会設置の基底にある考え方と同じである。ただ、我々が指摘したいのは、岐阜県内に限らず全国で実施されている住民との意見交換は、民意を知る重要な手がかりではあるものの、

住民のチェック機能が発揮されるまでには至っていない、という点である。

我々は、現在の国と地方の債務が1千兆円近くにまで膨らんでしまった現実を見るにつけ、政府や地方行政は今日までの伝統的な予算案作成システムを真摯に見直していく必要があるのではないかと考える。巨額の債務が残った原因の一つとして、予算案作成の仕組み自体に課題が潜んでいたのではないかと、といった視点もまた必要と思うのである。

ここで提案した評議会の設置は、一言でいうと、行政の予算案作成のプロセスで実施されてきた従来の意見交換の場を、議会の理解を得て、行政と納税者の双方で、チェック機能の場にまで高めていこうとする試みである。結局、税のより有効な使われ方を実現する要点は、行政においては、従来の予算案作成システムを改め、意見交換の場をさらに発展させ、納税者のチェック機能を積極的に取り入れる仕組みに変えることである。納税者においては、本来持つべきはずの「公」の心をいっそう高め、自らのチェック機能を向上させることである。

そのために必要なのは、評議会の設置が議会で定めた条例により制度化されることである。仮に条例で制度化されていないとすれば、納税者の評議会への参画意欲は低くなる。評議会の設置が、行政の予算案作成システムのなかに明確に組み込まれ、実効性が約束されることではじめて納税者に予算案作成に参加したといった達成感、充実感が生まれる。納税者は、単なる意見交換の場ではなくその枠組みを越え、民主政のプロセスのなかに身を置いてこそ、能動的に考え、チェック機能を発揮するのである。

折しも、司法の分野では、国民が裁判員として刑事裁判に参加し、裁判官とともに有罪かどうかなどを決める「裁判員制度」が

導入される。行政の予算編成の一部に納税者が直接参加するのは、先に示した直接民主主義的な手法の採用やこうした司法権の画期的な制度改革の動きなど、時代の趨勢から見ても適切であると判断する。

少子高齢社会の到来、国から地方への税源委譲など、自治体を取り巻く環境は大きく変化する。行政と住民との、高い次元の協働関係なくして、これからの地方自治は成り立たない。我々は、(仮称)「県民<市町村民>等予算評議会」の設置が、税のより有効な使われ方を実現するにとどまらず、納税者をはじめ住民の「公」の意識を向上させる意味で、地方自治に新たな展開をもたらす契機になると考える。

以 上

<注1> 橋場 弦 「丘のうえの民主政 - 古代アテネの実験」(東京大学出版会 / 1997年) * 該当箇所に限らず、当提言書の古代アテネに関する記述の参考とした。

<注2> 若山 昇 「税の直接民主主義化構想」(週間エコノミスト / 2003年8月19日) * 具体的には、国民が自分の税金を使ってほしいと思う役所のセクションの銀行口座等に直接、納税額の1%を納入。国民は納入した際の振込証等を確定申告時などに税務当局に提出することで税額控除の適用を受ける、といったシステムを提案している。

<注3> 裁判員制度では、「裁判員」の欠格事由、就職禁止事由などを定めており、参考になる。ただ、評議員の場合は裁判員ほど厳格に捉える必要はないと考える。

<注4> 30~40名は民意を反映させるのに少ない人数であるから、8頁末尾より5行目の記述のとおり、評議会では行政官が示すプロジェクト原案は、アンケート調査や日常の職務のなかで把握した住民のニーズを十分に反映させる必要がある。

活 動 経 過

第 1 回 委 員 会

- ・ 開催日 平成 1 7 年 7 月 2 0 日 (木)
- ・ 時 間 1 5 : 3 0 ~ 1 7 : 3 0
- ・ 場 所 岐阜商工会議所ビル内
- ・ テーマ 「 税 の 使 わ れ 方 に つ い て 日 常 感 じ て い る こ と 」
- ・ 出席者 委員 1 8 名

第 2 回 委 員 会

- ・ 開催日 平成 1 7 年 1 0 月 2 6 日 (水)
- ・ 時 間 1 5 : 3 0 ~ 1 7 : 3 0
- ・ 場 所 岐阜商工会議所ビル内
- ・ テーマ 「 提 言 の 方 向 性 」
- “ 県 民 (市 町 村 民) 等 予 算 評 議 会 ” に つ い て -
- ・ 出席者 委員 1 8 名

第 3 回 委 員 会

- ・ 開催日 平成 1 8 年 3 月 7 日 (火)
- ・ 時 間 1 5 : 3 0 ~ 1 7 : 3 0
- ・ 場 所 岐阜商工会議所ビル内
- ・ テーマ 「 提 言 案 」
- 地 方 行 政 に お け る 予 算 案 の 作 成 シ ス テ ム
に 関 す る 提 言 < 案 > に つ い て -
- ・ 出席者 筆頭代表幹事と委員 1 8 名

以 上

そのほか、正副委員長会議を随時開催。

委 員 名 簿

平成 1 8 年 3 月 現在

[敬称略 / 五十音順]

委 員 長

安 田 隆 夫

安田電機暖房(株) 取締役社長

副 委 員 長

安 達 寛

(株)ソフィア総合研究所 代表取締役社長

委 員

阿 部 伸 一 郎

セントラル建設(株) 代表取締役社長

石 原 正

中部電力(株) 執行役員岐阜支店長

今 川 喜 章

(株)丸順 代表取締役社長

上 野 田 隆 平

天領酒造(株) 代表取締役

大 澤 泰 一

(財)地域総合研究所 理事長

小 野 義 明

(株)弘光舎 代表取締役社長

川 島 正 美

(株)チューキョー 代表取締役会長

川 島 義 之

カワボウテキスチャード(株) 代表取締役会長

佐 藤 明 広

東海理研(株) 代表取締役社長

鈴 木 栄 嗣

大建都市開発(株) 代表取締役

竹 中 靖

(株)市川工務店 取締役副社長

立 山 昭 子

(有)立山工業 取締役営業部長

野 村 峯 嗣

岐阜車体工業(株) 常勤監査役

樋 口 徳 室

(株)樋口製作所 代表取締役社長

日 比 野 攻

(株)サニー建築設計 代表取締役社長

福 田 莞 爾

福田刃物工業(株) 代表取締役会長

藤 吉 友 子

(株)藤吉保険事務所 代表取締役社長

堀 富 士 夫

(株)デリカスイト 代表取締役

森 田 楨 子

(株)ベル 代表取締役会長

山 田 久 典

(株)日本タクシー 代表取締役社長

吉 川 富 造

吉川富造事務所 所長

四 橋 英 児

ヨツハシ(株) 代表取締役社長

以 上