

ポルトガルにおける参加型予算の行財政運営の特徴と展開

—カスカイスの事例を中心に—

福島大学経済経営学類准教授 藤原 遥

■ 研究概要 ■

研究目的と構成

参加型予算は、予算の一部または全体に関する意思決定に市民が直接参加する仕組みであり、1989年にブラジルのポルト・アレグレで初めて導入された。その後、世界各地に広がり、国際機関からも推奨されるようになった。OECD 理事会は 2015 年に採択した「予算ガバナンスに関する勧告」において、「市民参加」を、優れた予算ガバナンス原則の一つとして位置づけている。国連経済社会理事会は 2018 年に策定した「持続可能な開発のための効果的なガバナンス」の中で「参加原則」を掲げ、市民参加の重要性を強調している。

本稿は、世界的に注目されている参加型予算の制度を有するポルトガルのカスカイス市を事例に、民主的かつ持続的な制度設計と、行財政運営の実態や特徴を明らかにすることを目的とする。

本助成金を活用し、筆者は 2024 年 2 月にポルトガルで現地調査を実施した。調査では、地方自治体における参加型予算の導入と普及を支援する非営利組織 Oficina の代表 Nelson Dias 氏および、カスカイスの市民参加課・参加型予算部門長 Isabel Xavier 氏、および上級技術者 Karin Pereira 氏に加え、参加型予算に提案した事業が採択された CSPSPSJE の職員および CERCICA の代表のインタビューを行った。本研究は、現地調査を通じて得られたデータや情報をもとに執筆している。

本稿は次の構成から成る。第 1 節では、ポルトガルの地方自治および地方財政制度を整理し、地方分権の実態を示す。第 2 節では、ポルトガルにおける参加型予算の変遷と特徴を提示する。第 3 節では、カスカイスの概要と歳入歳出の特徴を示す。第 4 節では、現地調査で入手したデータにも続き、カスカイスにおける参加型予算における行財政運営の実態を分析する。第 5 節では、カスカイスにおける参加型予算の成功要因と効果について論じ、最後にそれを踏まえて、参加型予算の意義と日本への示唆を述べる。

カスカイス市の概要

カスカイスは、ポルトガルの首都リスボンから車で約 30 分の距離に位置し、リスボン首都圏に属する。人口は 2021 年時点で 214,124 人であり、そのうち 34,097 人が外国

人である。これは全体の約 16%を占める。外国人住民の国籍は 143 カ国におよぶ。年齢構成は、10～30 代、40～50 代、60 歳以上がそれぞれ約 3 割を占めている。総人口は 1960 年以降、増加を続けている。

ポルトガルの自治体財政については、2008 年のリーマン・ショックに端を発する国際金融危機と、2010 年の欧州債務危機の影響を受けたものの、2014 年以降は景気が回復し、近年では不動産価格の高騰を背景に、都市部を中心に固定資産税（IMI）や不動産譲渡税（IMT）の税収が増加している。

カスカイスにおいても、不動産価格の高騰を背景に、固定資産税や不動産譲渡税の税収が増加している。2011～2023 年の期間において、歳入総額に占める税収の割合は、50%以上で推移している。

参加型予算の財源は、こうした地方税収を中心とした自主財源が充てられている。カスカイスでは、参加型予算に充てる資金を最低 150 万ユーロと規定されているが、実際にはそれを上回る金額が充当されている。最も多かった 2019 年には、約 1 千万ユーロの予算枠が設けられた。また、参加型予算を運営するための行政費用として、別途 2～4 百万ユーロが支出されており、制度運営のための資金が十分に確保されている。

カスカイスの参加型予算の特徴

カスカイスにおける参加型予算は、現市長 Carlos Carreiras 氏の主導で導入された。彼は副市長時代にローカル・アジェンダ 21 の策定を担当し、その過程で市民参加の重要性を認識し、これをさらに発展させる形で参加型予算の導入を推進した。導入の背景には、民主主義の危機、すなわち市民と行政の間に生じた信頼の危機があり、市民を行政の意思決定プロセスの中心に据えることが不可欠であるという認識があった。Carreiras 市長は、参加型予算を「意思決定権を行政から市民に委譲し、市民を行政の意思決定プロセスに参加させ、行政の権力に対する監視を強化する運動である」と捉えている。

カスカイスにおける参加型予算の行財政面における特徴は 6 つに整理できる。

第一に、市民に与えられた権限の強さである。カスカイスの制度は、市民の参加と主体性を重視し、「意思決定」「実施」「モニタリング」におけるあらゆるプロセスに市民が関与し、行政と協働して事業をつくり上げる仕組みとなっている。

第二に、「熟議」によって地域の意見を吸い上げる仕組みがつけられていることである。市民の自治能力の向上を目的に、提案者が自身の提案内容について説明し、他の参加者と議論する機会が設けられている。その機会を通じて、市民が主体性と責任を持って提案し、地域のニーズや公共性を考慮し提案を練り上げることが期待されている。

第三に、社会的包摂と民主主義教育の重視である。カスカイスでは、多様な立場の市民、特にマイノリティの参加が促進されている。また、子どもたちが参加民主主義の感覚を養い、行政や地域への積極的な参加を促すために、公立学校を対象とした学校レベ

ルの参加型予算制度が導入されている。

第四に、参加型予算を支える行政体制の構築である。参加型予算の運営体制として、市民参加課が設置され、その下に参加型予算部門が設けられた。参加型予算は、参加型予算部門を中心に、市民参加課や他の部署も協力して運営されている。「熟議」型の参加型予算のプロセスにおいては、市民の権限を保障しながら、透明性を高め、市民と行政が継続的に協力する体制を整えることが重要である。そのためには、市民参加に十分な人員を確保し、担当職員の技術・能力向上に時間と費用を充当できるかが、制度の成功を左右する重要な要素となる。

第五にプロセスにおける透明性の高さ、第六に事業遂行能力の高さが挙げられる。

カスカイスにおける参加型予算の成果と成功要因

カスカイス市の参加型予算は、導入以来、着実に成果をあげてきた。まず、市民参加数の拡大が挙げられる。導入初年度に比べ、市民の提案数、投票数ともに増加し、年齢層も若年層から高齢者まで幅広い層に広がっている。市民による提案・投票によって実現した事業の内容は多様であるものの、社会的公平や環境への配慮を重視した事業が多く見受けられた。

カスカイスにおける参加型予算の最も重要な効果は、議員および行政職員の意識改革と、地方行政の民主化であったと考える。Carreiras 市長の誕生が参加型予算導入の決定的な契機となったものの、それだけでは民主的な制度の構築・運用は成し得なかった。参加民主主義の理念を単なる政策方針にとどめず、行政全体の「文化」として根付かせ、行政の組織や制度のあらゆる側面に組み込むことが重要であった。カスカイスにおける民主的かつ持続的な参加型予算が実現した要因として、以下の6つ挙げられる。

第一に、市民参加課の拡充と他部署との連携強化による組織改革である。市長は、参加型予算を自治体政策の最重要施策として掲げ、市民参加課の人員を設立当初の10人から、2024年2月時点で25人に増強した。さらに、市民参加を担当する評議会議員が配置された。参加型予算の運営を通じて、従来の縦割り行政が見直され、行政運営全般で部署間の横的な連携が進むようになった。

第二に、市民参加制度や手法の普及である。市民参加課内に新設されたボランティア室は、他部署に対し、市民参加の制度の開発や改善、既存の手法の導入を支援する役割を担っている。現在、参加型予算のほかにも約30種類にのぼる市民参加の制度が整備されている。参加型予算は市長主導で進められたものの、職員の意識改革の結果、各部署の担当者が自主的に市民参加課にアプローチし、支援を求めるようになった。カスカイスでは自治体の政策や計画の決定改定において、市民参加は当然のものとなりつつある。

第三に、行政の透明化向上とデータプラットフォームの構築である。行政が発行する文書は公式ウェブサイトに掲載されるとともに、そこに「Data Cascais」が新設された。

このプラットフォームは、市民に対して単にデータや情報を公表するにとどまらず、地域が直面している課題を市民と行政の協働で解決すること目的としている。公開データや資料を活用することで、市民自身が情報収集・分析能力を向上させ、自治体や地域団体への提案に結びつけることが期待されている。

第四に、参加型予算を契機に、カスカイスでは、市民、行政と大学、NGO など多様な組織と連携・協力し、市民参加の制度開発および普及が推進されている。コインブラ大学の Giovanni Allegretti 氏と Oficina の Nelson Dias 氏の協力なくしては、カスカイスにおいて民主的な参加型予算制度の実現は困難であったといっても過言ではない。現在、Oficina は、参加型予算にとどまらず、カスカイスの市民参加課と連携し、さまざま市民参加手法の開発に取り組んでいる。

第五に、参加による教育効果として、市民のエンパワメントにつながったことが挙げられる。CSPSPSJE の職員は、これまで行政に参加した経験がなかったものの、参加を重ねていく中で公共の場で提案や議論することに自信を持つようになったという。CERCICA の代表は、参加型予算を契機に、行政と地域コミュニティとの関係が深まり、自治体やフレグジャー主催の市民参加の事業に積極的に参加するようになったという。

結論

最後に、カスカイスの事例から、民主的かつ持続的な参加型予算制度を構築するための日本への示唆を述べる。

参加型予算は、市民が予算編成に直接関与する仕組みであり、市民参加のさまざまな手段の中でも、市民が参加によって実質的な影響をもたらすことができる、比較的拘束力の高い制度であると考えられる。提案された事業が予算に確実にされることで、その実現可能性が担保される。市民のニーズが具体化されるこの仕組みは、市民自身の参加意欲を喚起するものとなっている。

カスカイスの事例は、民主的な参加型予算制度の創設にとどまらず、それを契機に、参加民主主義を行政や教育に取り入れ発展させている点に大きな意義がある。カスカイスでは、市民と行政、大学やNGO との協働により、さまざまな民主主義の実践が展開され、まさに「民主主義の学校」としての地方自治の姿を体現していると言える。

カスカイスの成功事例から、日本への示唆として以下の4点が導き出される。

第一に、市民に対する十分な決定権の付与である。予算の提案から実施まで市民が決定権を有する制度設計が求められる。決定権の強い制度ほど、市民は積極的にかつ主体的に参加するインセンティブを持つ。

第二に、民主的な制度運営のための行政体制の整備と投資である。参加型予算の運営に必要な行政コストを惜しまず、十分な職員配置および職員の能力向上を図るための研修への投資を行うことが、制度の安定的な運営を支える重要な要素である。

第三に、参加民主主義の理念を「文化」として行政全体に根付かせることである。参

加民主主義を単なる政策の一側面に留めず、行政組織全体の制度の基盤として組み込んでいくことである。カスカイスは、このプロセスを通じて行政職員の意識改革および行政の民主化がなされている。

第四に、次世代への民主主義教育である。参加型予算を通じた実践経験は、市民が行政に対して積極的に意見を表明し、透明性を求める基盤を育むと考える。次世代に民主主義の理念と実践技術を体系的に教育することは、将来的には参加型社会の実現、すなわち Pateman (1970) が描いた参加型社会の構築へと繋がると考える。