

## 住民参加促進方策に関する考察 ～県民参加の予算づくりモデル事業(高知県)を題材として～

### 1.はじめに

近年の行政運営では、住民参加や住民とのパートナーシップがキーワードとなってきており、これらをテーマにした多数の書物も出版されてきている。また、住民参加を考える上でひとつの象徴的エポックである都市計画法改正(1992年)による市町村マスタープランへの住民意見反映の制度化をはじめ、各地でパブリックコメントが制度化されたり、住民参加で各種の計画づくりが進められるなど住民と行政の協働が模索されるようになっている。

しかしながら、これらの住民参加手法は一部に先進的な自治体も見られるものの、まだまだ緒についたばかりで、必ずしも体系的な効果的な手法が確立され普

及しているとはいえないのが現状であろう。

ここでは、高知県で平成11年度から採用されている「県民参加の予算づくりモデル事業」の紹介を通じ、住民参加促進策のあり方について考察してみたい。

### 2.「県民参加の予算づくりモデル事業」の概要

#### (1) 発足の経緯

高知県では、社会情勢の変化に合わせた県民の満足度の高い地域社会を創っていくため、“官”と“民”が互いの力を最大限に發揮しながら公共サービスを支える新しい行政システムの構築に取り組む行政システム改革を進めており、その一環として平成10年度から県民からの提案事業の募集を開始し、翌11年度からそれをさらに推し進めた、県民自身が事業を企画して予算案

#### 「県民参加の予算づくりモデル事業」



##### 1. 県民のニーズにあった事業の実現を目的にしています

県民の方々の意見を行政の基本である予算に活かすことで、個々の事業に県民の方々の意見を取り入れることからさらに一歩進み、より県民ニーズにあった施設や事業を実現することを目的にしています。同時に、検討していくたびに事業費の枠を一定県税収入に連動させることで、地方自治の基本であります財政の歳入と歳出の関係につきまして、県民の方々に理解を深めていただければと考えています。

##### 2. 事業の概要です

① 県下に6つの検討会を設置します。  
県税事務所の所管区域に5つ目のブロック検討会を設置します。

また、今年度から高知県全域からの公募による全県ブロックを新たに設けました。

② ブロック毎のメンバーは、約10名です。

地域、性別、年齢や職業に出来るだけ偏りがないようにお願いをしました。

この選定にあたっては、市町村からの推薦や公募によって選ばれた「県民の声のネットワーク」のメンバーの方を中心にお市町村1名(高知市は2名)の方にお願いをいたしました。

また、全県ブロックについては、公募により応募いただいた方の中から選考し、

10名の方にお願いしました。

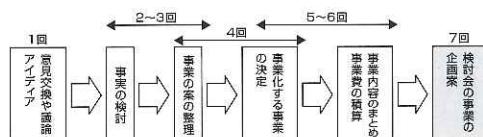
1ブロックあたりの検討メンバー人数は意見の集約をするうえで適当と思われる10人前後となっています。

安芸ブロック	9名	全県ブロック	10名
南国ブロック	13名		
中央ブロック	12名		
須崎ブロック	12名		
中村ブロック	3名		
	54名		

③ 平成14年度に県事業として実施する事業を検討していただきます。

住民の方々が主体的に議論する会を目指します。

6月(全県ブロックは7月)から予算編成に間に合う時期(10月中旬)まで、7回程度議論をしていただき、検討会としての事業案をまとめていただきます。



④ 検討会をサポートする体制をつくりています。

(ブロック会)  
検討会への情報提供や助言を行うための県税事務所長をトップにしたプロジェクトチームを作っています。

(全県会)

行政システム改革室が事務局となり、情報提供や助言を行います。

⑤ 各ブロック毎の予算の範囲内で事業を考えていただきます。

(ブロック会)

収支入額(法人県民税・事業税を除く)の一定割合(約0.3%)を基本額として、その1/2をブロックの予算の範囲としています。

5ブロックで1億1,000万円です。

安芸ブロック 15百万円 須崎ブロック 17百万円

南国ブロック 18百万円 中村ブロック 17百万円

中央ブロック 43百万円

(全県会)

法人県民税・事業税の0.15%、30百万円です。

⑥ 考えていただく事業には条件があります。

貢献度ですので、県事業の範囲であること。(事業効果が複数の市町村におよぶもの)

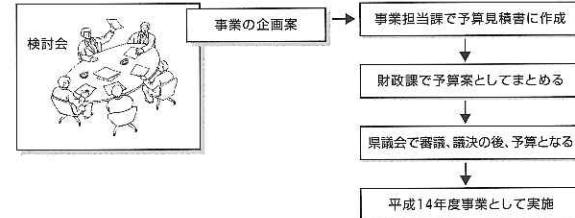
また、根本的に雇員の増を伴わない事業であること。

単年度の事業、後年度に負担を及ぼさないこと。

なお、全県ブロックについては、「歳入を意識した事業」をテーマに、地域の自立につながるような事業を検討していただきます。

⑦ 検討会でまとめられた事業企画案は、予算案に盛り込まれます。

予算としての基本的なチェックを受けて、議会へ提案される平成14年度当初予算案の中に含まれられます。県議会の審議を経て、予算化され、県事業として実施します。



(事業をPRするリーフレット)

を編成し、事業実施にも参加する「県民参加の予算づくりモデル事業」をスタートさせている。

#### (2) 検討会の設置

県内を県税事務所の所管区域ごとに5つのブロックに分け、検討会を設置し、その検討会により、事業の企画や予算案の編成が行われる。

検討会のメンバーは、「県民の声ネットワーク」(いわゆる県政モニター、定員180名以内(公募60名、市町村推薦120名))の構成員を中心に各市町村1名(高知市は2名)ずつとなるよう選考しており、各ブロック10名程度で構成している(13年度からは県下全域からメンバーを公募する全県ブロックもスタートしている)。主として「県民の声ネットワーク」のメンバーから選ばれることで、県行政についての一定の知識がある住民で構成できるとともに、ネットワーク自体に公募による住民も含まれていることから、検討会への加入の道はある程度開かれたものになっていると言えよう。

会議の運営は、メンバーの中から座長と副座長を決めて、座長に運営を一任しているが、県ではブロックごとにそれぞれ県税事務所長をチーフとする5名のプロジェクトチーム(県税事務所長、出先3名、本庁課長補佐1名)がサポートに当たっている。

会議の開催回数は、7～8回程度であり、夜間の開催が多く、1回当たり3～4時間に及ぶこともあるが、メンバーの出席率は、おおむね80%程度と高率である。

なお、予算案の作成という県民にはなじみの薄い作業を実施することとなるため、検討を開始するに当たって、財政課の職員による県財政についてのレクチャーを実施している。

また、メンバーには薄謝が進呈されるようであるが、ほとんどボランティアと考えて差し支えないであろう。

#### (3) 予算案の作成

検討会で作成される事業案は、13年度で135件にも上っているがその中で、予算化に至るのは15件程度の見込である。内容は住民の関心が高い分野である教育や環境問題に関するものが多いが、既に類似の事業が実施されていることなどから見合させるものも多い。

事業が採択に至るポイントは、類似事業がないことと事業主体がはっきりしているなど、実現可能性が高いことである。

予算案の形を整えるには、やはり県職員によるチェックも必要であるため、大詰めの時期には検討会に担当課の出席も得て、様々な調整を行っている。

こうしてできた事業の予算要求作業は、当該事業の担当課で実施することになるが、各課の予算とは別枠としているため、当該事業を予算化することで他事業に影響が及ぶことはない。ただし、2年度目以降も継続する場合の予算は別枠にはならない。各課で既存の事業を含めて検討し、継続、不継続を判断することになる。

なお、予算枠は税収入額の一定割合で、ブロック枠は1億1千万円となっており、税収入と面積を基準に各ブロックに配分している。このようにある程度収入を意識した予算配分とすることで財政バランスを意識するものとなっているといえよう。

#### (4) 事業の実施

事業は後年度負担を伴わないもの等の制約があるため、ソフト事業が多く、予算費目としては実施主体となる実行委員会等への補助金の形態をとる場合が多い。事業主体となる実行委員会の事務局は個人に会計等を扱わせるのは適当でないと判断から、実行委員会のメンバーなどから市町村や商工会議所、広域事務組合などに依頼することが多い。

事業実施に当たっては、検討会のメンバーにもかかわってもらうこととしており、提案者を中心に12年度実施事業では23事業中15事業、13年度では27事業中23事業にメンバーがかかわっている。かかわり方としては、事業実施のための実行委員会のメンバーとして参画することが多い。なお、メンバーがかかわらない事業は、専門性が高いなど、メンバーが関与することが技術的に困難とされたものである。予算案の作成にとどまらず実施にも関与していくものとすることで、ないものねだりに墮すことなく責任ある企画が生まれるとともに、効率的な事業の実施につながるものと考えられる。

# 調査報告

## 住民参加促進方策に関する考察

県民参加の予算づくりモデル事業による平成13年度実施事業一覧表

ブロック名	事業名	事業の概要	事業費(千円)	部局	担当課
安芸 提案3件 予算枠: 20百万円	東部こども大学開講事業	自然(海・山・川等)、芸術、音楽、スポーツ等の各分野の第一人者による講演や実技を体験することにより、自然環境の大切さや第一人者と直接触れあうことの素晴らしさを学ぶ。	4,993	教育委員会	生涯学習課
	東部地区ふるさと文化発見事業	将来残しておきたい自然(景観・文化・建物等)の掘り起しを住民自らが行い「ふるさとの自然遺産」を見つめ直し、保全していくと共に、将来的には文化財登録の基礎資料としていく。また、観光資源として多くの人に紹介し地域の活性化に役立てる。	7,034	文化環境部	文化環境政策課
	東部地域情報化支援事業	IT革命に対応するための情報化施策の一環として、地域における人材育成(パソコン通信研修講師)及び東部住民を対象とした研修を行うことにより、情報弱者の救済と一般住民の情報ネットワークの利用促進を図る。	7,945	企画振興部	情報企画課
	ブロック計		19,972		
南国 提案6件 予算枠: 26百万円	わが町わが村、 子どもたちからのメッセージ事業	各市町村の小学生が知事や県会議長とパソコンやインターネットでテレビ電話やメール対談を行い、地方自治に触れると共に、情報技術を学んでもらう。	250	教育委員会	学校教育課
	横北巨木ガイドブック作成事業	横北5か町村の巨木紹介ガイドブックを作成、学校や観光施設等に配布し、巨木に対する言い伝えを収録し、地域文化の伝承資料とする。巨木の生命力を通じて、子供達に命の大切さや自然の保証について理解してもらう。	5,809	森林局	森林政策課
	物部川自然体験学習事業	物部川流域の自然環境や伝統芸能、文化、景観などの環境・体験学習資源を再認識し、四季ごとの環境・体験学習プランを作成する。川下の住民が水流の森林に恩恵を受けていたことを体験し、物部川流域が活気ある交流の場となる。	6,000	海洋局	海洋漁政課
	ひかり石自然学校指導者養成事業	自然体験・環境学習や生活体験をすることにより、「生きる力」の育成を目指す体験学習プログラムを、企画、運営、実施できるインストラクターの養成を目指す。	5,000	教育委員会	生涯学習課
	子供のための シェイクスピアシリーズ開催事業	小中高校生及び保護者の方を対象とした東京グローブ座による「子供のためのシェイクスピア2001年度公演」と小学校4~6年生を対象とした劇団による「ワークショップ」を開催し、俄然の芸術に触れるとともに、ワークショップでは、人間が持っている感情にスポットを当て、社会で知らず知らずに演じている自分の役割に目に向ける。	5,900	健康福祉部	こども課
	まつり再建おたすけまん事業	地域の祭りは、衰退の傾向にあり、中止されてしまった文化、芸術性の高い祭り再興したり、文化的、芸術的な取組を加えることで活性化させようとするモデル事業を実施することにより、その内容を他の団体に活用してもらおうとともに、地域の住民に、地域の文化のよさを理解し、郷土への愛着を深めてもらう。	3,000	文化環境部	文化環境政策課
	ブロック計		25,959		
中央 提案9件 予算枠: 72百万円	環境博士養成事業	小学校高学年を対象に、環境問題についての学習を行い「環境博士」を認定し、地域や学校活動におけるリーダーを育成する。夏休み中に、工石山青少年の家で3泊4日程度の研修を行う。成果報告の冊子を作成し、参加校に配布する。	1,402	教育委員会	生涯学習課
	子どもたちが伝承する ふるさとの伝統芸能支援事業	子どもたちに受け継がれている地域の伝統芸能を主役とした「土佐の民俗芸能大会」を開催し、伝統芸能の育成とその発展を支援する。芸能を発表する機会を作ることにより、子どもたちに刺激と喜びを与え、多くの人に伝統芸能の素晴らしさや必要性を理解してもらう。	6,368	教育委員会	文化財保護室
	ふるさとの味くらべコンテスト事業	地場産品を使った子供向け料理コンテスト(一般、学生)を行い、入賞者の作品は、学校給食等へ活用することにより地産地消活動の促進を図る。	2,343	農林部	園芸流通課
	エコ・ギャラリー清流仁淀川事業	高知県民にとって親しみがあり、恩恵を受けている仁淀川を舞台として、流域の住民等が参加体験型のギャラリーを行うことにより、地域の文化と環境に誇りを持つようにする。	12,473	文化環境部	文化環境政策課
	浦戸湾「海辺の自然環境」 保全ウォッチング事業	浦戸湾を陸上、海上、潮流から環境に関するウォッチングを行い、ウォッチング報告と環境保全、親水施設整備に係る企画ワークショップを行な、パンフレットを作成する。	5,686	文化環境部	環境保全課
	チルドレンズミュージアム開催費	子供達が自分たちの手で文化的な取り組みを企画、運営し、文化、芸術に関わることで、新しい知識や発見を生み育てていく。このため、子供を中心としたワークショップを行い内容を企画した上で、チルドレンズミュージアムを開催し、体験しながら、学習していく。	13,324	健康福祉部	こども課
	ひむろ体験隊事業	小学生高学年を対象に、冬に埋められた氷が夏まで溶けないでいる自然の不思議と、冷蔵庫のない時代に、氷室がある牛嶋山から高知城までの長い距離を、人々の知恵と労働で今まで遺された史実を、体験と人々の懼れいの中で学習していく。	722	教育委員会	生涯学習課
	地理情報システム普及セミナー支援事業	GIS(地理情報システム)を活用したセミナーを実施し、自分たちの住んでいる地域の資源や環境を認識し、各地域の特徴などを考える機会を提供する。	8,089	企画振興部	情報企画課
	住民参加の安全な道づくり事業	事故が多発している県道管理国道で、重大事故の起こった地点をリストアップし、住民参加の調査チームにより、いくつかをモデル的に調査、対策を検討し、関係機関に提言する。	6,160	総務部	消防防災課
	ブロック計		55,567		
須崎 提案4件 予算枠: 26百万円	みんなでつくるわんぱく広場事業	昔と比べ、こども達がかけずり回って遊ぶことが少なくなっている。その場所も少くなっている。子供達が中心になって企画し、その中から2市町村で数ヶ所モデル的に自由に遊びのできる広場を整備し、子供達の基地となる「わんぱく広場」をつくる。こどもたちに企画させることで身体を事業化し、その企画ができる団体で実現させる。また、整備会員をイベント化し、親子が参加し次第がる。	9,883	健康福祉部	こども課
	富士山登山ふれあい体験事業	懶惰や不安により学校を休みがちの児童、生徒と、その保護者が富士山山やキャンプなどの自然体験を行うことを通じて、達成感や参加者相互の連帯感を深め、子どもたちの自主性や自己立力を醸成するなど、生きる力を育むことを目的とする。	3,384	教育委員会	学校教育課
	よさこい高知国体 ・花いっぱい運動支援事業	「よさこい高知国体」と並びに「フレ体质」に向けて、花いっぱい運動への参画を通じて、参加意識の昂揚を図るとともに、歓迎する環境づくりを行なうため、花のプランターを設置するプランタードーを地元競材利用で作成、大会会場等に配置することにより、地場産業のPRを行なうとともに、選手や関係者を温かく歓迎する。また、国体後も学校、公園、病院等で有効活用する。	8,400	国体局	総務課
	地域の身近な救急隊事業	救急救命技術の習得は、救急車の封鎖の多い山間部において重要な役割だが、参加する機会が少なく、実践できない状況である。また、講習会も市町村の消防署で行われ、沿辺部の住民が参加できない。このため、啓蒙活動としてパンフレットを作り配布するとともに、各地区ごとに密度の高い、救急法の場づくりを行い、地域の中で家族等に対して救命技術を実践できる能力を身につける。	4,209	総務部	消防防災課
	ブロック計		25,876		
中村 予算枠: 25百万円	作ろう!幡多の新定番料理事業	地域の食材を再発見し、それを活用した新しい料理を広めるとともに、地場産品の消費拡大につなげていく(地産地消)。また、健康は食からをテーマに、健康づくりに対する意識向上を図る。先進地への視察を行い、アイデア料理コンテストを実施し、成果の報告や先進地の健康食・郷土料理の紹介を行うとともに、市町村の郷土料理の紹介・普及を図る。また、コンテスト入賞作品の学校給食等での活用を図っていく。	5,198	健康福祉部	健康政策課
	清流四十万絵画写真展開催事業	四十万川をモチーフにした写真展を大阪で開催し、四十万川への旅情を喚起し、関西地区から四十万川流域への観光客の増加を図ることを目的とする。四十万川をセーバーにした写真展を大阪市で、絵画写真展を中村市で開催する。	9,600	文化環境部	観光振興課
	幡多の元気市支援事業	各市町村の観光協会を通じて、地域の特産品と各市町村で取扱われる農産物と海産物を一堂に集めた物産品フェアを競う、地場産品のアピールと販売経路拡大をねらいとし、地域の活性化につなげていく。	5,000	商工労働部	商工政策課
	子供が集い始める清流づくり事業	小学生を中心とした地域活動(河川の清掃等流域住民への啓発)、環境学習を行うことにより、地域と一緒に良好な河川環境を創出する。また、アユの放流や水生生物の飼育による水質調査を行うことにより、河川環境、水質浄化など環境問題への关心を高める。	3,500	土木部	河川課
	四万十自然体験事業	小中学生が、四万十川(黒潮川含)で合宿をしながら自然体験を通じて活動性、協調性、創造性等を学び、感性の向上を図る。	1,700	教育委員会	生涯学習課
	ブロック計		24,998		
	合 計		153,372		
予算枠合計 169百万円					

### 3. まとめ

大要以上のような事業であるが、参加者からは、県が県民の声を汲み上げる姿勢を示すものであり、かつまた、事業を通じて県の予算システムを知ることができたことを評価する声が聞かれている。また、事業を提案する参加者はその事業に関し、幅広いネットワークや情報をもっている場合があり、行政側にもそうしたネットワークを活用できるメリットがあるようである。

他方、予算獲得と言う行政のプロである職員の腕の見せ所を一般住民に奪われてしまうことによる職員の士気低下を危惧する声も聞かれないではない。

しかしながら、住民参加とは、行政領域に住民が入ってくることであり、そうした問題は住民参加の流れの中ではある程度必然的なことであろう。そうであれば、むしろ必要なことは、こうした事態が生じても「士気低下」をきたすことなく、住民とうまく付き合っていけるような意識や体制を作っていくことではなかろうか。

住民参加を効果的に進めるためには、住民の行政への正しく深い理解が必要であり、行政側には住民への正しい情報の提供と正しい理解を得るためにコミュニケーション能力が必要になってくる。

パブリックコメントや審議会等への委員の一般公募などの制度化も近年広く取り入れられるようになってきているが、これらは(その制度の運用にもよるが、一

般的には)行政への意見提言を受け付ける間口を広げるにとどまっていると言えよう。こうした制度も住民参加を進める上でのステップとして、重要であるが、本当の意味での「住民参加」とは、住民主導で、ある意味で行政内部にまで入り込んで、行政の立場をも理解した上で、様々な企画立案や事業の実施を担うことであろう(このことは、裏を返せば、行政が住民の中に入り込むことともいえよう(イメージ図参照))。

その意味で、住民主導で事業案を企画し、それを予算化し、さらに実施していくと言う実際的な作業を進める「県民参加の予算づくりモデル事業」は住民にとっても行政職員にとっても住民参加を体験する一つのモデルケースではなかろうか。

最初にも触れたように、住民参加には確立された手法があるわけではなく、「やってみなければわからない」<sup>(注)</sup>ものであり、その手法は「実践の中で試行錯誤し、失敗し、混乱しながら身につけていくしかない」<sup>(注)</sup>ものなのである。しかしながら、その成果は、真の自治を生み出す仕組みとして、これから時代に大きな力を発揮する可能性を秘めていると言えよう。

なお、住民参加に関しては、現在、愛媛県からの委託により、県民参加型事業手法の手引書の作成を進めているので、詳しくはその成果を御参照いただきたい。

(注)「ガバナンス 平成14年2月号」(ぎょうせい) P 18 以下参照。

(当センター主任研究員 俊野忠彦)

### 住民参加の態様(イメージ図)

