

# ドイツ都市自治体における市民予算

札幌大学法学部准教授 宇野 二朗

## 第1章 調査の概要

市民参加の手法の一つとして、予算編成への市民参加（市民参加予算）が注目されている。この手法の嚆矢となったブラジルのポルトアレグレ市における事例（山崎 2006）を中心に各国の状況が報告されている（兼村・ララッタ 2011a）。

これに対して、日本では、予算編成への市民参加はまだ発展途上にある。日本の事例を分析した松田（2006）によれば、日本では、予算編成への市民参加として、第1に、予算編成過程の公開やわかりやすい予算書の作成（鳥取県）、第2に、市民による自治体予算全体の見直しと独自の予算案作成（志木市）、第3に、予算の一部を地区に交付しその使途を市民が決めるもの（名張市）が観察されうるとした。これらに加えて、兼村・ララッタ（2011b）では、すでに議決された予算の一部の使途を市民が決めるものとして、市民税のうち1%を市認定の公益的活動団体に納税者が自ら指定し活動資金として交付する制度（「1%支援制度」）も挙げた（兼村・ララッタ 2011b:101-103）。とはいえ、日本では、まだ「ポルトアレグレのような実質的な市民参加予算制度は存在しない」（兼村・ララッタ 2011b:99）としている。

一方、ドイツでは、ポルトアレグレ市の事例に影響を受けつつ、2000年代前半頃からいくつかのパイロットプロジェクトが実施され、ポルトアレグレ市とは異なる、予算編成における諮問的な市民参加手法（「情報—コンサルテーション—釈明」）を発展させてきた（Franzke/Kleger 2010）。しかし、それは、後に詳しくみるように、市の全体予算を対象としたものであることや、インターネットでのオンライン対話・投票の方式を採用しているものもみられるなど、日本で観察される方式とも異なる。こうしたドイツ式の市民参加型予算編成（以下、ドイツ語の表現に倣い「市民予算」と呼ぶ）を取り入れる自治体は、特に2000年代後半に、ヴァリエーションを生み出しながら増加している。連邦政治教育中央センター「ドイツにおける市民予算の状況（2012年3月1日現在）」によれば、すでに市民予算を実施している自治体は2012年時点で91であり、そのうち21は3回以上実施している。しかも2010年以降この数は急速に増えている（Bundeszentrale für politische Bildung 2012）。しかし、これまでこうしたドイツの自治体の事例はあまり紹介されてこなかった（例外は、片木 2010）。

こうした背景から、今回、ドイツにおける市民予算の実際を調査することとした。その際、ドイツの市民予算はどのような特徴を持つのか、特に、従来からの予算編成との関係はどのように整理されているのか、また、ドイツでは、市民予算に対して何が期待され、そして、その実現のためにどのような工夫がなされているのかを調査し、加えて、市民予算によってどのような変化が生まれたのかについても、市民予算担当者の自己評価を伺うこととした。

具体的な調査項目は主に次の通りである。

- 市民予算導入の背景
- 市民予算制度の内容
- 市民予算における参加状況
- 市民予算の結果と評価

調査対象は、都市自治体を中心に、初期に導入し現在まで継続されている事例（ベルリン州・リヒテンベルク区<sup>1</sup>、ケルン市）と、導入されたが現在では行われていない事例（ハンブルク市）、及び近年になり導入した事例（ゾーリンゲン市、ボン市<sup>2</sup>）とした。

なお、以下の各事例の報告は、特に引用がない限り、担当職員に対するインタビュー（2012年2月27日から30日の間に実施）の結果と、その際に提供を受けた資料を基に作成している。

## 第2章 ベルリン州リヒテンベルク区

### 第1節 背景

ベルリン州リヒテンベルク区（人口25.3万人）の市民予算は、2005年に開始されたものであり、大都市で最初期に市民予算を導入した事例である。近隣区別の対話集会への参加と、インターネットによる参加とを、同程度の重みで組み合わせている。

ベルリン州（人口340万人）は、州レベルと区レベルという二層からなる。2001年にベルリン州では区改革があり当時の23区が12区になったのだが、このとき、改革前のリヒテンベルク区がホーエンシェーンハウゼン区と合併し、現在のリヒテンベルク区となった。人口は現在25.3万人であり、区に過ぎないが、人口規模では、ドイツの通常の自治体と比較できるほどの規模を持つ。とはいっても、区は独自の課税権限を持たない。ベルリン州の課税する税はすべて州税であり、州が区に課題と資金を与えていた。この点が、少なくとも財源のその一部は自由に決定できる通常の自治体とは異なる。

区議会（Bezirksverordnetenversammlung）が区政の中心である。区民から選ばれる区議会が区予算を決定する権限を持ち、また、区長を選任する。リヒテンベルク区では、2011年の選挙までは区議会の過半数は左派党が占めていたが、2011年の選挙ではSPD（ドイツ社会民主党）が躍進し、このため、現在の区長はSPD所属である（なお、導入当初の区長は左派党所属であった）。区議員は55人、その中から5人の代表を選ぶ（現在、その構成は、左派党が2人、SPDが2人、CDU（キリスト教民主同盟）が1人となっている）。

リヒテンベルク区での市民予算は区長の主導により進められた。2003年に、ある政治的財

<sup>1</sup> ハンブルク、ブレーメンと並び、ベルリン州は、都市でありながら州でもある都市州である。

<sup>2</sup> 後に詳しくみると、ボン市では2005年からアンケート用紙形式の市民予算を導入していたが、2011年からインターネットを活用した市民予算に転換した。この調査では、この2011年から導入された市民予算を対象とした。

団の提案により、10万人以上の自治体を対象に、市民予算のパイロットプロジェクトが立ち上げられ、リヒテンベルク区もその対象となった。このとき、当時の左派党的区長はこの市民予算制度に興味をもち、そのプロジェクトを主導することになった。とはいえ、区長のみがこのプロジェクトに関わったわけではなく、その他の政党的議員も参加していた。

このように、トップダウンで導入された市民予算であるが、それを持続的に実施していくことが目指された。担当職員によれば、リヒテンベルク区では、積極的であった区長が変わったために制度が変わってしまったということのないように、導入の当初から、区の構造を全体的に変えていくと全員が参加して市民予算制度を作り上げようとしてきた。リヒテンベルク区では、市民予算の計画期間が2年間ほどあった。ワークショップなどの行政と市民の対話の場が設けられ、そこには様々なグループが参加した。行政の担当者が仕組みを勝手に決めたわけではなく、区全体で、この制度を作ろうという動きがあったのだ。

2005年に入り、2007年の予算編成に向けた第1回の市民予算プロセスが始められた。その結果は、2006年春に区議会によって決定され、同年6月に議会による結果報告会が開かれた。その後、毎年、市民予算プロセスは続けられ7回の市民予算が実施されている。

## 第2節 制度内容

### (1) 目的

リヒテンベルク区の市民予算の目的と特徴は次のように纏められる。

- 「市民自治体」に向けたリヒテンベルクの発展の基礎となること。
- 近隣区の発展と、区の主要目的の実現を同時に促すこと。
- 社会・文化に関する区政・区役所の提案と任意団体の提案とを、相互に調和すること。
- 市民参加を促進すること。
- 市区に関連する区行政の行動を強めること。
- すべての近隣区および区全体のために、市民参加を実行すること。
- 区の予算計画を理解可能とすること。
- 限られた資金を、綿密な優先順位の比較衡量と市民の要望に基づいて、有効に使うこと。
- 要望と資源に関する公の対話と予算意思決定の透明性によって、意思決定主体にとってだけでなく、参加している市民にとっても、情報収集を可能とすること。

要するに、リヒテンベルク区では、区予算の節約や効率化が課題となっていたのではなく、予算編成を透明で理解可能にすることと、市民参加を促すことを通じて、区政・区役所と社会とを結びつけ、区域及び近隣区の発展を促すことが目的となっていたといえるだろう。

### (2) 性格

リヒテンベルク区の市民予算の取り組みは、州法等の規定に基づいたものではなく、区議

会の決議に基づき実施しているものである。

この市民予算は、他のドイツ自治体の市民予算と同様に市民は直接的な決定権を持たないことから、諮問的なそれといえる。そもそも、すでにみたように、区予算は区議会によって最終的に決定される。そして、市民予算における市民からの提案の取り扱いについてもまた区議会によって決定される。とはいえ、区議会と区役所は、どの程度の提案が、区の予算に取り入れられたか、あるいは予算執行において実行されたのかについて、区民に対して説明を行うこととなっている。その意味では、市民は間接的に予算を決定しているともいえるだろう。

また、毎回の市民予算プロセスの終了後、すべての市民、参加したアクター、行政、政治家のための、オープンな評価ワークショップにおいて、その仕組み自体も評価されることとなっている。その結果、実際に、毎年度少しずつ仕組みは発展している。

なお、この市民予算は、区の編成する予算に対するものであり、近隣区別の予算に対するものではない。

### (3) 実施プロセス

リヒテンベルク区の市民予算は、「提案・議論」、「評価」、「決定」の3段階に分けられ、およそ2年間をかけて実施される。1年目は、「提案と議論」、そして「評価」を行う段階であり、2年目はそれを区議会で「決定」する段階である。そして3年目になって初めて実際のその予算を使う。例えば、2012年に使用している予算について市民が参加して議論したのは2010年であり、2011年に区議会で予算について議論し決定したものである。

各段階の詳細は次のとおりである(図1)。なお、できるだけ多くの区民が参加できるようにするというのがこの制度の基本思想であることから、「人々が住んでいるところまで迎えに行く」ために、「提案・議論」の段階と「評価」の段階では、3つの参加方法が準備された。

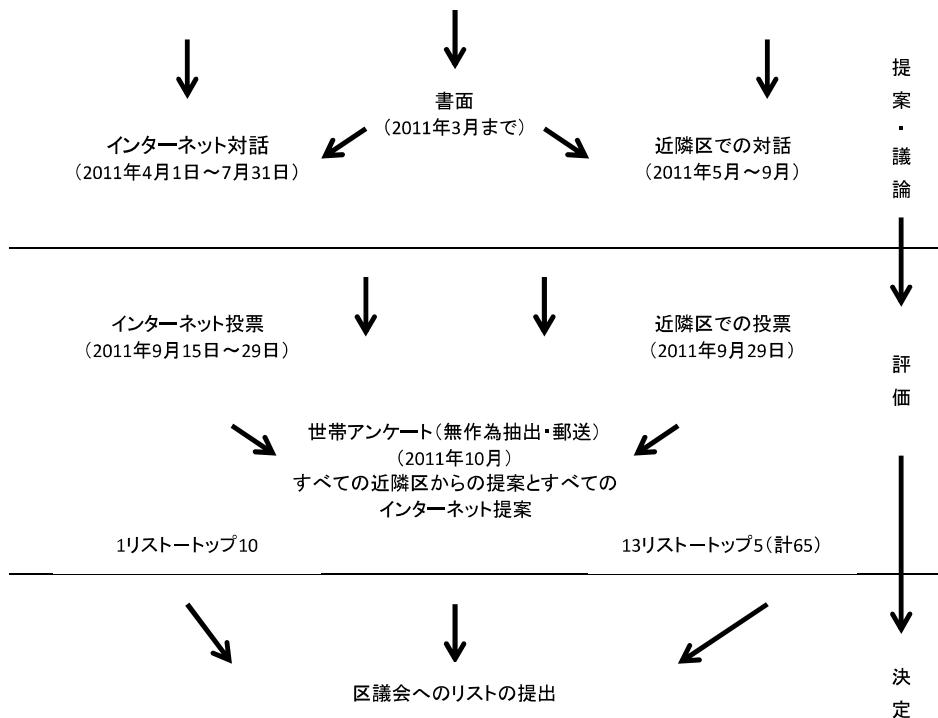
- 「提案・議論」段階では、市民は、インターネット、書面、近隣区の対話集会の3つの方法で参加できる。インターネットでの対話は4か月程度の期間で行われる(2013年市民予算では、2011年の4月1日から7月31日まで)。他方、近隣区では、5か月程度をかけて、小グループによる集会と13の近隣区別に対話集会が開かれる(2013年市民予算では、2011年5月から9月まで)。また、書面でも提案を受け付け、それらは、インターネットでも、近隣区の対話集会でも閲覧できるようになっている。
- 「評価」段階では、市民は、「提案・議論」段階で出された提案に対して、3つの経路で「投票」をする<sup>3</sup>。インターネットでは、約2週間に投票を行い(2013年市民予算では、2011年9月15日から29日まで)、上位10位までのリストを作成する。他方、13の近隣区では、各近隣区で出された提案から投票により各上位5位までのリストを作成する(2013年市民予算では2011年9月29日が投票日)。つまり13近隣区ごと

<sup>3</sup> 担当職員によれば、一人の市民は、3つの経路すべてで参加することができるそうだ。もし誰かが、インターネットでも、地区別会議でも、家庭へのアンケートでも参加したいと思っているのであれば、その人の意見がそれだけ、3倍評価されてもよいと考えられている。

に5件の提案が選ばれるので、合計すると65件の提案が選ばれることになる。また、各近隣区で出された提案とインターネットで出された提案のすべてについて、無作為抽出した5万の家庭にアンケートを配布し、そのアンケートでも投票が可能となっている（2013年市民予算では2011年10月実施）。なお、投票に際して、市民は、各5ポイントをもち、それを合わせて、または分割して投票する。

- 「決定」段階では、「評価」のプロセスで作成された上位リストを区議会に手交し、その後、区議会で議論され、決定されることになる。

図1 リヒテンベルク区の市民予算の流れ（2013年予算）



出典：Bezirksamt Lichtenberg von Berlin(2012:13)の図を簡略化して作成

#### （4）市民予算の対象

リヒテンベルク区の予算総額617百万€のうち義務任務にあてられる予算を除き、約35百万€（6%）が市民予算の対象となっている。当初は認められていなかったが、現在では、建設投資についても市民予算で議論でき、約5百万€がこのために自由となる。

すでにみたように、区は財政高権をもたず、独自の税収はない。このため、増税についての議論は市民予算ではできない。

市民予算では、次のテーマ領域が議論される。これらのテーマは、区役所によって直接に、あるいは、区の官庁・施設によって提供されている。当初は、製品別予算の区分を用いて30製品別に分けて議論したが、市民には、細かすぎてわかりづらかったようだつたため、現在のように12のグループにまとめられることになった。

- 公共図書館
- 健康
- 子供・若者
- 音楽学校
- 老人向けサービス／老人ケア
- スポーツ振興
- 近隣区プロジェクト
- 緑地・遊び場
- 公共道路用地
- 市民大学
- 経済振興
- 建設投資

#### （5）広報・情報提供

市民予算の実施に際して、仮綴じ本、チラシ、市民予算の現況に関する最新情報、最新の期日、参加の枠組みに関する情報を、インターネットサイトで閲覧可能なようにし、また、市民集会や準備のため会議において配布した。

市民予算において市民にとって重要な情報について尋ねたところ、「その提案が管理可能であるかどうか、そしてそれが市民予算のテーマ範囲に属するかどうか」ということであるとの回答を得た。こうした前提を市民が理解してなければ、市民の提案は、さらなる手続きにおいて考慮され、投票されるに堪えるものとならないからだ。

また、市民に対して、上にあげた各事業領域（あるいはその下位領域）について、それぞれ特徴がわかるように次のような情報を、事業領域ごとに1頁から2頁まとめて提供している。

- サービス名
- そのサービスの提供者
- そのサービスの対象者
- 目的
- そのために行っている事業内容
- 評価の基準
- 単位コスト
- サービスを提供している施設の場所
- 各近隣区別の住民1人あたりコスト

#### （6）参加資格

リヒテンベルク区の市民予算への参加は、関心あるすべての人を開かれている。できるだけ誰でも参加できるようにするということが目的の一つであったため、参加資格は、年齢と

も、選挙資格とも関係ない。ただし、リヒテンベルク区の住民であるか、あるいは、就労・生活拠点がある人に限られている。実際にどの程度の人に参加資格があるのかを把握するのは難しいので、統計的には、参加対象となる人数を区の人口で捉えているが、実際には参加できる人はもっと多い。

### 第3節 参加状況

市民の参加状況は、回数を重ねるごとに総じて良くなっている。2005年には4,048人（人口の1.6%程度）であった参加者が、年々増加しており、2013年には10,488人（人口の4.1%程度）となった（表1）。ただし、これは延べ人数である。

表1 市民予算の参加者数の推移

市民予算	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
参加者数	4,048	4,140	4,150	5,794	8,130	7,989	10,488
提案数	367	182	378	232	241	258	230

出典：リヒテンベルク区提供資料

参加のルートに偏りがないことも特徴である。2013年の10,488人のうち、インターネットで参加・投票した人が3,100人、近隣区集会で参加・投票した人が4,152人、家庭へのアンケートに回答した人が3,157人であった（表2）。なお、投票した人数をみてみると、近隣区集会で投票した人が2,975人、インターネットで投票した人が113人、家庭へのアンケートに回答した人が3,157人であり、これらを合計すると6,245人（人口の2.4%）であった<sup>4</sup>。

表2 参加ルート別の参加者数（2013年市民予算）

	女性	男性	無回答	合計
近隣区別集会・投票	2,303	1,849	0	4,152
インターネット対話	1,162	1,219	798	3,179
世帯アンケート	1,450	1,702	5	3,157
合計	4,915	4,770	803	10,488

出典：リヒテンベルク区提供資料

参加者の属性に関する情報は少なく、はつきりとはわからない。2013年に参加した人の性別を見ると、男女の参加はほぼ均衡がとれていた。社会的な地位や学歴についての統計は市民予算ではみることができない。移民的背景は、移民を対象とした集会への参加状況によって知ることができる。2013年市民予算では約200人の移民が参加していた。

<sup>4</sup> インターネットによる投票人数が極端に少なくなっているのには、担当職員も驚いていたが、まだその原因はわかつていないそうだ。

## 第4節 結果と評価

### (1) 結果

今までの傾向では、環境・自然や道路施設に関する提案が多くかった。例えば、ベンチを設置するとか、バリアフリーとなっていない横断歩道を作り直す、といった提案である。

ほとんどの提案は、これを受け入れるとお金がかかるという提案ではなく、質をあげようという提案であった。つまり、「図書館のお金を減らして道路に使おう」というような提案ではなく、すでに使っているお金をどのようにすればより効率的に使えるかという視点からの提案が多い。例えば、区全体でベンチを100脚設置する予定があったとして、その設置場所を市民参加で決定するというものである。ある場所にベンチを置いたら日が当たるために夏には使えないが、少し横にずらせば夏でも使える、というような提案が典型的である。

インターネットと近隣区集会とではテーマが異なる点は興味深い。インターネットでは、インターネットで簡単に提案できるようなテーマが多くなるが、一方、近隣区集会では、その地域に個別的な課題がとりあげられやすい。もちろん、インターネットでも個別の地域についても提案できるが、これまでの傾向では区全体のテーマが取り上げられる傾向がみられている。近隣区集会では、小さなグループに分けて、例えば移民だけ、女性だけ、若い人だけ、あるいは老人だけを集めて開催されることもあるので、とりあげられるテーマがインターネットでのテーマと違ってくるのだろう。

この点に関連して、担当職員から、市民予算は、個別地域の課題解決だけでなく、社会全体のテーマについても役立ちうるという指摘があった。

「社会全体のテーマについても市民予算は役立つと思う。近隣区集会では、年配の方の参加が多く、インターネットでは若い人や家族の参加が多い。このように分けて議論すると、まず、そのグループの中でどのようなテーマが重要であるかがわかるし、また、例えば、年配の方にとって若い人たちにとってはどういうことが重要であるのかがわかり、逆に、若い人たちには老人が何を望んでいるかがわかる。その結果、これについては譲るので別の点については譲ってもらおうというような議論が始まる可能性がある。こうした議論ができるフォーラムを作ることが大切になる。」

では、市民提案はこれまでどの程度実現してきたのだろうか。市民予算が始まったころには、ほぼすべての提案を区議会は受け入れていた。しかし、2012年から大きく変わってきている。区予算が厳しくなってきているわけではないのだが、このとき、区議会に提出された65の提案のうち33提案しか受け入れられていない。

### (2) 費用

人件費と経費は、年間で約120,000€（人口1人あたり0.5€）に達する。そのうち約70,000€が、経費と広報やオンライン対話などの外部委託費である。人件費は2人分である（ただし、その2人は市民予算のみに従事しているのではない）。

### (3) 評価と展望

リヒテンベルク区では、7年間続けられてきた市民予算を、基本的には積極的に自己評価している。とりわけ、リヒテンベルク区の市民予算の特徴として、まず市民の発言が許され、次いでそれについて政治の意思決定者が発言する、という点が強調された。まず、政治の意思決定者が優先順位を設定して、次いで、それについて市民の投票が求められる、というプロセスとは異なっている点が特徴である。

さらに、市民予算の導入により、市民、政治、行政のすべてにとってメリットがあるという自己評価であった。

- 市民にとっては、予算の透明性が高まり、また、予算がニーズに合ったものになるというメリットがある。さらに、参加において、真面目に受け入れられるということもメリットだろう。その際、この市民予算の仕組みでは、政党やロビーグループに属していることゆえにではなく、市民として真面目に受け入れられる、ということが重要である。
- 政治にとっては、市民の知恵を借りることで問題解決能力が向上することや、意思決定の正統性が向上すること、また、政治に対する不満を解消できることなどがメリットであろう。
- 行政にとっては、市民が予算編成に加わることで、より市民近接となり、また、透明性を向上できることがメリットである。これによって、市民からよく受け入れられるようになり、さらに、優先順位の設定が明らかになることで、市民からの苦情を受けることが少なくなるだろう。

もっとも、問題点も認識されていた。第1は、市民参加のプロセスが長期間にわたることである。すでにみたように、区役所では、プロセスが長期間にわたる方が最初から市民の意見を議会の議論に含めることができると考え、それをメリットと考えてきていた。しかし、市民からは、実現までに長い期間がかかりすぎる、あるいは、2年先のことを考えづらい、という批判があるという。

第2は、政治が関心を失っていることである。それにより、政治による市民予算結果の振り返りとフィードバックの議論が低調となりつつある。とはいえ、市民予算が重要な制度だということは基本的に多くの政治家に共有されている。それゆえ、この制度の見直しが、現在、議論され始めている。

## 第3章 ケルン市

### 第1節 背景

ケルン市（人口100万人）は、市域全体を対象とした市民予算に取り組んだ例としては、

ドイツ国内で最大のものであろう。2007年に初めての市民予算（2008/2009年予算）を実施したことからわかるとおり、必ずしも最初期に市民予算を導入した自治体ではないが、インターネットを用いて、「情報ーコンサルテーションー釈明」という市民予算モデルを実現したことによってドイツ国内外で注目されることになった。

ケルン市では、2000年9月に直接選挙された、CDUのFritz Schrammaが市長であった（2009年10月まで）。この当時、ケルン市では汚職スキャンダルがあり、これが市政を透明化しなければならない動機となった。そして、2004年7月に、市議会は、市民予算について公開シンポジウムを行うことを決議し、2006年にそのシンポジウムが開催された。他方、2005年12月には、市議会は、行政に対して、市民予算制度を検討する二つの委員会の設立を委ねていた。一つは、民間団体からなる市民予算制度に関する諮問委員会であり、もう一つは、政治家からなる市民予算を調整するグループであった。これらの委員会によって作られていった、インターネットでの対話を核とする市民予算制度は、その後、市の財務局や電子政府部局によって進められた（Engel 2009:61-63）。そして、2007年6月に、市議会は、市民予算を実行に移すことを決定した

2007年10月に開会イベントが開かれ、初めての市民予算が実施された。その際、インターネットでの参加が可能であったのは、2007年10月22日から11月19日までの期間であった。その後、2009年及び2011年に、継続して実施されている<sup>5</sup>。

## 第2節 制度内容

### （1）目的

ケルン市の市民予算の目的は、次の3つである<sup>6</sup>。

- 市の予算を市民に理解可能にすること。
- 市民の参加を可能として、市民と政治・行政との対話を改善すること。
- 市民参加を通じて、政治の決定に助けとなること。

ケルン市の担当職員によれば、ケルン市の市民予算の第1の目的は、複雑で市民にわかりにくい市の財政を透明性のあるものとするために、市民にわかりやすい情報を提供していくことであり、第2の目的は、市民の中から新しい考え方を引き出すことである。

このように財政的な目的が含まれず、他方で、対話の中で、市民の予算に対する知識を向上させ、また、市民からの新たなインプットを取り込もうとする点、すなわちインターネットを通じた市民との対話を強調することが、ケルン市の市民予算の特徴であった。

<sup>5</sup> 最近の金融・経済危機の影響からケルン市の財政状況も悪化しているため、これまでの市民予算制度を継続できるかどうかが検討されている。そこで以下の報告は、過去に実施された市民予算の内容であることに留意されたい。

<sup>6</sup> ケルン市ホームページ（<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/ziele/>）（2012年10月8日閲覧）

## (2) 性格

ケルン市でも、予算に関する最終的な決定を行う権限は市議会が持ち、予算に対する市民参加は諮詢的なものと位置づけられた。また、ケルン市では、市民予算は、電子市民参加の一つの方法として位置づけられている。この市民予算の実施は州法等によって義務づけられているわけではなく、市議会の決定に基づき実施されている。

市区に予算権限を委譲しそこに市民参加を認めるのでも、市区単位での議論を積み重ねていくのでもなく、インターネットを主要なチャネルに、市全体の予算を単位として市民予算が実施される。こうした方法を選択した理由を担当職員に尋ねると、できるだけ多くの人に情報を提供し、また、誰でも参加できるようにすることが重視されていたことがわかった。

「決定権限を市区に委譲していくと、地域の小さな少数のグループがその市区の決定権限を持つことになる。小さなグループが決定するのではなく、すべての市民に同じような条件を与え、すべての参加者が議論をしていくことが大切である。(中略) 小さなグループでの議論を導入することは考えなかった。最初から、できるだけ多くの人に情報を提供することが目的であったからだ。少数の選ばれた人々が何かを決めた場合、その後、市議会が決定していくことが大変難しくなる。市議会が決めた結果が、選ばれた人々の結果に反した場合、これが本当の民主主義であるのかという問題に発展する。」

市民予算は、「情報—コンサルテーション—釈明」という三つの構成要素からなる。すなわち、市民予算のプロセスでは、第1に、市民に対して適切に情報を提供し、第2に、主にインターネットを通じて市民のコンサルテーションを受け入れ、そして、第3に、市民の評価・提案に対する市議会での決定について釈明をしなければならない。

## (3) 実施プロセス

市民予算の実施プロセスは、大別して、「情報」、「参加」、「評価」、「アカウンタビリティー」の4段階に区別できる。なお、市民参加が開始され、市議会が決定するまでの期間は9か月間程度である。

- 「情報」段階では、市民参加実施について各種広報が行われる。
- 「参加」段階は、4週間程度である。市民は、提案し、それについてコメントし、また、「賛成」と「反対」の評価を行う。この評価の結果、「賛成」が多いものから市民提案は順位づけられ、その年度の市民予算でテーマとなっている領域ごとに上位100位までのリストが作成される<sup>7</sup>。参加段階では、コメントを通じて、市民と市民とが対話することも、市民と行政とが対話することもできる。また、市民から出された各種提案がわかりやすいように、インターネットサイトでは、「タグ」により関連するものを一覧することなどができるようになっている。

<sup>7</sup> 2011年から2012年にかけて実施された第3回市民予算では、各領域上位25の提案がリストアップされるようになった。4領域だったので、合計100の提案が市議会に提出される。

- 「評価」段階では、参加段階でまとめられた各領域の上位 100 位の提案について、市の行政が、専門的な見地から点検を行う。さらに、市区委員会、専門委員会、そして市議会の財政委員会がその結果について議論し、予算案へと纏められる。最後に、市議会がその提案について決定する。市議会での議論には、6か月程度かかる。この間、市民と行政・政治との対話の機会はない。
- 「アカウンタビリティ」段階では、市民予算の結果についてパブリック・ミーティングが開催される。また、市議会の決定は公表され、釈明されなければならない。また、結果の実現についてモニタリングが行われる。

#### (4) 市民予算の対象と提案可能な領域

ケルン市の市民予算では、参加の対象となる政策領域を 3 つ程度とし、その領域における予算額が市民予算の対象となる。実際に対象となった領域は、次のとおりであった（括弧内は、その領域にかかる予算額）。

- 2007 年（第 1 回市民予算）：「道路・街路・広場」、「スポーツ」、「緑地」（3.11 億€）
- 2009 年（第 2 回市民予算）：「学校・教育」、「環境保護」（2.57 億€）
- 2011 年（第 3 回市民予算）：「子供・若者」、「文化」、「経済開発」、及び「節約」（4.66 億€）

これらの領域の予算について、ケルン市では、特に制限を設げず市民予算の対象としている。市の予算総額はおよそ 30 億から 40 億€であるから、対象となる領域によってばらつきはあるが、概ね予算総額の 10%程度が市民予算の対象となっている。その際、法的義務づけのない任意任務にかかる予算に限られるわけではなく、法的義務づけのある義務任務にかかる予算も含まれている。もちろん、任意任務の方が予算を変更する裁量の余地が大きいが、義務任務でも予算変更の裁量がまったくないわけではないと考えられている。

さらに、長期的な投資についても議論可能である。それゆえ、補助金の有無や起債の必要性などによって、市民予算に制約を設けていない。実際に、第 1 回目の市民予算では、道路の交差点を変更するという投資の提案があり、2007 年に決定された。これは、2015 年に完成する長期的な事業である。

増税についても議論可能であり、実際に議論されたのだが、実現はされなかった。例えば、犬税についてであり、犬を飼っていない市民からそうした提案が出された。また、駐車違反の過料を上げるべきという提案もみられた。こうした増収に関する提案は、過去に 2~3 件あったがトップリストに入れなかった。

このように、ケルン市では、各回で参加対象となる領域は限定されるが、議論の対象となる予算については特に制約を設けていない。「透明に、すべての事項について市民が議論できることが重要だと考えている」のだそうだ。結局、最終的には、市議会の決定を経る必要があることから、市民提案の実現性等については市議会で議論をすればよいと考えられている。

なお、各回の市民予算で議論する領域についても市民参加を経て決定した。市民予算を実施するために、まず、6万件の市民アンケートを行い、その中で、市の予算にある16の領域をどの順番で市民予算において議論したいのかを尋ねた。当時は市民予算の実施経験がなかったことから、仕事量がどれくらいになるかわからず、そのため、1回の市民予算では3つのテーマについて議論できるようにした。さらに、労働組合、女性団体、等のNGO・NPO等によって構成される委員会を設置し、どの領域から市民予算を行うかを議論した。

#### (5) 広報・情報提供

市民参加の実施について積極的な情報提供が行われている。まず、市のホームページに市民予算専用のページを設け、背景情報を含め、様々な情報を提供している。さらに、一般の市民向けには、A4三つ折りのチラシ、市内の電光掲示板、広告塔などを活用して広報をした。その際、「あなたの町、あなたのお金（Deine Stadt, Dein Geld.）」という標語を用い、指先に持たれた、市の紋章が刻印されたユーロ硬貨をロゴとして広報活動が展開された。作成されたチラシやパンフレットは、インターネットサイトでも閲覧できるようにしていた<sup>8</sup>。

こうした広報活動に加えて、開会のセレモニーとして、ケルン市中心部で、政治家や市の上層部を集めてイベントも開いた。

市民予算参加用のインターネット・プラットフォームは、「スタートページ」、「提案」、「情報」、「結果」、「個人用ページ」に大別され、財政に関する情報は「情報」のページ、例えば、市全体の予算案、その回の市民予算でテーマとして取り上げられている各領域については、それぞれの予算や主要事業の概観も閲覧できるようになっている。

市民が適切に判断を下すために必要となる情報提供の在り方を尋ねたところ、担当職員の見解では、次にみるように、全体の流れや市の中長期的な取り組みを理解してもらえるような情報提供の取り組みが必要だそうだ。

「市民が適切な判断を下すためには、予算の流れ、予算がこれだけありそれがどのように流れているのか、ということをもう少し市民に説明する必要があるだろう。また、ケルン市がどのような投資をしているか市民に伝わっていないと思う。年毎の予算は市民に示されているが、長期的な投資の見通しは示していない。この投資をするとどのような長期的な効果があるのかを市民に示していく必要があると思う。」

#### (6) 参加資格

ケルン市の市民予算の目的からもわかるとおり、多くの市民の参加を促すことが重要であった。このため、参加登録方法は簡便であり、参加資格もきわめて緩やかなものであった。参加登録のためには、インターネット・プラットフォームで、利用者名とメール・アドレスを入力するだけで、ケルン市民でなくとも誰でも登録できる。ただし、任意に氏名を記入する欄が設けられている。さらに、性別、年齢階層、学歴、居住地、所属・背景についても任

<sup>8</sup> なお、印刷物の作成には費用もかかることから、第3回市民予算では、印刷物の量を減らし、代わりにインターネットサイトを充実させたそうだ。

意に記入できる。

こうした参加登録方法を採用したのは、もちろん、参加者を多くするためであった。「人数がたくさん集まれば市民の賢さが現れる」という考えに基づき、「選ばれた市民によって決定する」というのとは逆の考え方」を採用したという。したがって、この登録者が市民を代表しているのかどうか、についてはあまり気にしていないそうだ。

こうした考えは、参加登録を、投票をしたい人にのみ求めた点からも明らかである。コメントや提案をするだけの人に対して参加登録を求めないことで、市民からのアイディアがより多く集まることが期待された。

### 第3節 参加状況

第1回目の市民予算は、比較的、よい参加状況であったが、回を重ねるごとに、参加状況は悪化している。第1回目では、登録して参加した人数が11,744人、4,973件の提案があった。また、52,764の投票、9,163件のコメントが寄せられた。これに対して、第3回目には、登録して参加した人数が7,100人、643件の提案があった。また、50,705の投票、2,449件のコメントが寄せられた。投票数こそ第1回目から微減であるが<sup>9</sup>、その他の数値はすべてかなり低下している。

もっとも、行われる議論は徐々に深まっている。1提案に対するコメント数は、第1回目1.8件、第2回3.7件、第3回4.1件と増え、さらに、1提案に対する投票数も、第1回目10.6件、第2回30.7件、第3回85.0件と増えた。

ケルン市の市民予算の核であるインターネットは、市民によって十分に活用されたといえそうだ。第1回市民予算についてみると、4,973件の提案のうち85%はインターネットを経由して提案され、それ以外の方法で提案されたものは少なかった（ただし、書面による提案は448件、9%であった）。また、8時から5時まで以外の時間に書き込まれたものが全体40%を占めていたことから、夜間の時間帯にパソコンに向かい提案を書いている市民も多くいたと推測される。

参加方法を簡便にしていることから参加者の属性について詳細には調査されていない。2010年にビーレフェルト大学によって行われた外部評価によれば、登録参加者（ただし属性情報を入力していたのは3分の2程度に過ぎない）の属性は次のようなものであった（Taubert/Krohn/Knobloch 2010:23-25）。

- 47.5%が男性、52.5%が女性であった（市の統計では、男性48.8%、女性51.3%である）。
- 大学卒が77.8%を占める（市の統計では43.5%に過ぎない）。

なお、ヒヤリングに応じてくれた担当職員によれば、「若い人の参加は少なく、主流は、30代から50代であった。60歳代以上の参加者も少なかった」そうだ。

<sup>9</sup> ただし、第2回目には、投票数も38,470件に大きく減少していた。

それでは、市民による提案にはどのような特徴がみられたのだろうか。第1回市民予算についてみると、取り上げられた3領域のうち「道路・街路・広場」の領域で、市民からの提案が最も多かった(64%)。「緑地」についての提案は16%、「スポーツ」についての提案は11%であった。担当職員の印象を伺うと、「今までの経験からすると、市民からの提案は、道をどのように作るかとか、幼稚園がほしいというような、日常生活に関したものが多く、市の財政の全体的な流れや市の財政についての提案は少なかった」とのことであった。

このように「日常生活に関したもの」が多くはなっているのだろうが、提案の地理的範囲には特徴がみられた。「日常生活に関したもの」というと、地理的にも、自らの居住地に関連した提案が多いのだろうと推測できるが、必ずしもそうではない提案もあった。市民からの提案をどの市区に関連するものであるかを基準に分類すると、市の中心部が約14%と比率が大きくなっているが、その他の市区の占める比率は3%から10%程度であった。これに対して、市域全体に対する提案が40%を占めていた。

また、政策領域を限って市民予算を実施してはいるが、過去2回の市民予算では、「その他」の提案も相当程度みられた(第2回では37%、第3回では27%)。交通、廃棄物、緑地、学校、などがそれに含まれる。これらが、市民にとって常に関心の高いテーマ・領域であるといえるだろう。

## 第4節 結果と評価

### (1) 結果

市民予算を開始した当初は、ケルン市の財政状況は良好であったことから、市民予算の結果は、かなりの程度、市の予算に反映された。第1回市民予算では、市民予算の結果、1,700万€が追加された。上位ランクの市民提案(397件)が市議会に提出されたが、そのうち70%は採択され、7%は詳細な検討に付された。市議会で否決されたものは23%であった。これに対して、第2回市民予算では上位ランクの市民提案(200件)のうち採択されたものは15%(30件)であり、市民予算の結果として追加された予算は100万€であった。

### (2) 費用

市民予算にかかる費用は、インターネット・プラットフォームの作成やその運営にかかる外注費、及び広報費であった。当初かかった外注費は20万€であったが、第3回目には、これは市役所内部で行った。広報費として、当初は、10万€がかかったが、第3回目にはその半額の5万€で済ませた。

### (3) 評価

市役所内部では、ケルン市の市民予算は成功したと自己評価されている。特に、「市民からの提案の中には素晴らしいものもあること、市民が現状にあった解決策や要望を持っていることがわかった」という。また、当初は、1万人を超える参加者があったことも、評価されていた。

とはいえる、参加者数については問題を抱えている。すでにみたとおり、回を重ねるごとに参加者数は減少していた。当初の1万1千人を超える登録参加者が、2012年の第三回市民予算では7,100人程度に減った。また、市民からの提案も、5千件弱から600件程度に減った。

こうした状況に対して、一方では、当初の提案数などが多すぎたのではないかと考えられている。言い換えれば、数は減っているが、議論の質は高まっていると考えられているのだ。当初は、全体の3分の1程度は実現不可能な提案であったが、現在では、テーマに沿った現実的な提案の占める割合が高まっているそうだ。

他方、市民の不満にも言及があった。その第1は、行政側と市民側とで、議論したいと感じるテーマが異なったということである。過去の3回の市民予算では、政治的に解決するべき問題に関する提案が多くあった。行政側としては、そうした政治的な問題ではなく、行政の問題を議論したかったのだが、市民側は政治的問題を取り上げたのだ。もちろん、市民予算の枠組みでは、そうした政治的問題に対して行政側から解決策を示すことはできなかった。また、すでに述べたように、各回の市民予算で設定された領域を外れる「その他」の提案も多かった。例えば、「学校」というテーマの下で、自転車道を整備してほしいという意見が出てくる。こうした提案は、「学校」というテーマから外れるので行政側としては対応に苦慮する。

第2は、市議会の決定に対する市民の不満である。市民予算を導入した当初、市民は、自分たちの発言権が増すのではないかと考えていた。しかし、3回目の市民予算となった現在では猜疑的になっている。市民から出た批判は、市議会の決定までの期間が長すぎるということであったという。市行政としては、市民から、市の将来のような、大きな観点からの意見を聞きたかったのであるが、市民からは、すぐに変えてほしいこと、例えば、道路を直してほしい、木を切ってほしい、という意見が出てきた。こうした問題について、市議会は6か月かけて議論する。しかも、その6か月の間に、市民と行政・政治との間の対話の機会はない。確かに、最終的に、市議会がどのような決定をしたのかということが公表されるが、市民参加の後、6か月以上の後であり時間が経ちすぎていると感じているのだ。

#### (4) 展望

ケルン市の市民予算の特徴の一つは、インターネットを活用して、市民と行政との対話のみならず、市民と市民との対話を促し、また、予算編成に市民からのよりよいインプットを取り込もうとしたことである。その際、興味深いのは、市区レベルでの提案ではなく、市の全域にわたる提案も4割程度はみられたということであった。そこで、身近な提案だけでなく、より広いテーマで議論することに、こうしたインターネットによる市民予算を活用できるのかどうか、その可能性を尋ねた。その回答は概ね以下の通りであった。

「市民予算の仕組みには二つのレベルがありうると思う。第1は、市の全体にまたがるテーマを設定することで市全体の戦略や仕組みについての議論すること、第2は、より狭い地域ごとに、その地域の中でどのような改善をしていくのかということについて議論することである。ケルン市では、市全体のテーマについて議論ができたと思うが、し

かし、それは、自分自身の問題があつたうえでの市全体に関する議論であった。」

そして、より広いテーマでの議論を促進するためには、問い合わせ方やテーマ設定の仕方を工夫する必要があると指摘していた。

「広い視野で議論できるテーマ設定として、例えば、文化予算に関する議論がある。ケルン市には、オペラハウスがあり、市の劇場などがある。それらに多くのお金が流れている。それだけのお金があるのであれば、幼稚園を作った方がよい、あるいは、失業者のために使った方がよい、または、トルコ人のための外国語教室に使つたらよい、という意見もある。いったいどのように市の税金を流せばよいのか、そのような目的、方向性について議論をもっていくことができる。気候や大気の問題のように、市のすべての地域に影響する問題についての議論もそうであろう。大気の問題を、特定地域、例えばある道路周辺の大気状況だけを問題にするのではなく、市全体の大気汚染状況をどのように改善するのか、というように市の全体にかかわる問題として市民に質問することが大切だろう。」

ただし、ケルン市の市民予算それ自体は、財政状況の悪化により転換点にある。現在のケルン市は多額の赤字を抱えるようになっている。このままの状況が続けば緊急事態に陥るおそれがあり、今後の予算は緊縮化する必要がある。それゆえ、今後は、市民予算でも節約が大きなテーマとなっていくそうだ。節約という新しい目的に対して、ケルン市の市民予算がどのような方向へと進むのかはまだ決まっていない。しかし、いずれの方向となるにせよ、市民に対して情報を提供し、市政を透明にしていくことが重要である、とのことであった。

## 第4章 ハンブルク市

### 第1節 背景

ハンブルク市（人口 177 万人）の市民予算の例は、他都市のインターネットを利用した市民予算と比べ成功した例とは言えないだろうが、中長期的な予算編成に対する市民参加の在り方を考える上ではユニークな取り組みであった。ハンブルク市では、中長期的な視点に立った財政シミュレーションを軸とした市民予算の導入を試みたが、参加者が少なく、また、実際の予算に反映されなかつたという問題を抱え、2006 年と 2009 年に、2 回実施された後、現在では実施されていない。

2006 年の市民予算は、参加した市民が各自予算案を策定するものであった。これは、特定のテーマに限られたものではなく、市の全体予算に関するものであった。ただし、法律によって義務付けられている支出（社会保障等）があるため、それを除いた自由になる収入についてのみ、市民がそれぞれの予算案を作成するというものであった。

これに対して、2009 年の市民予算では、2020 年までに負債をなくすためにどうすればよ

いのかが重点テーマの一つであった。支出を削減するのか、それとも税収を多くするのか、が問われた。もう一つの重点テーマは、市が提供している給付サービスを、長期的にも市が自ら提供し続けるのか、それとも民営化するのかということであった。

こうした取り組みは、市行政が主導したのではなく、市議会からの提案であった。当時は連立与党であった CDU の議員が市民予算の実施を提案したのだ。担当部署は、財務局ではなく、電子政府やコミュニケーションを担当している部署であった。

## 第2節 制度内容

### (1) 目的

ハンブルク市の市民予算の目的は、主に次のようなものである。

- 大きな負債額を背景に、財政計画に対して市民を巻き込むこと。
- 2020 年までの長期的視座から議論すること。
- 優先順位と後列順位を探し出すこと。
- 支出と節約に関する具体的提案を開発すること。
- 予算により多くの知恵を集め、また、透明性を創りだすこと。

市民参加や情報提供、あるいは節約などの具体的な財政課題の解決を目的とせず、中長期的な視座から、財政問題について市民の知恵を集めようとしている点が特徴であった。

### (2) 性格

ハンブルク市の市民予算は、州法等によって義務付けられたものではなく、市議会の決定に基づいて実施されている。市民に予算決定の権限を付与する性格のものではなく、諮問的な性格を持つものであった。つまり、市民予算の結果は、そのまま予算となるわけではなく、予算の決定はあくまでも市議会が行う。もちろん、市民予算の結果としてまとめられたすべての提案は公表され、また、市議会の決定の後に市民に対して説明される必要はあった。

### (3) 実施プロセス

オンラインでの議論が、この市民予算の最大の特徴であり、それは三つの段階からなる。

- 第1段階（2009年6月16日から18日）は、ブレインストーミングであり、参加者は、ハンブルク市の財政の将来がどのようにあるべきか、あるいは、どこに重点が置かれるべきか、どのように負債を減らすべきか、についてアイディアを提供する。そのために、この期間に、フォーラムが形成される。その際、「予算計算機」と呼ばれる簡易の財政シミュレーションを用いて、各自が予算の変更案を自動で作成し、それも議論に付すことができる。
- 第2段階（2009年6月19日から7月8日）は、議論を深める段階である。テーマ

別に分かれて集中的に議論をするととともに、提案やコンセプトを共同で作り上げていく（いわゆる Wiki）。また、個々人の節約に関する提案リストも作成される。これらの諸提案に対して、各参加者はコメントをしたり投票をしたりすることができる。その結果、最終的に、優先リストが作成される。

- 第3段階（2009年7月9日から10日）では、フォーラムが開かれ、諸提案が整理され、調整や補足が行われる。

このそれぞれの段階で、モダレーターが、情報を与えたり、議論を整理したり、まとめたりする。

このオンラインでの議論の後に、諸提案を市議会の予算委員会が討議し、その後、市議会でその取扱いが決定されることになる。

#### （4）広報・情報提供

ハンブルク市は、広報に力を入れた。2006年のパンフレットの表紙は、デコレーションケーキの真ん中にハンブルク市章が入っていて、その周りに豚の貯金箱が置かれているというデザインを採用した。ケーキの横にはコインがついていて、ナイフでケーキを切ろうとしている。どの部分を削れるのか、という意味で作られたデザインだった。このデザインはポスターとして町中に張り出された。また、大きな記者会見も行い、ハンブルクのサッカーチームにも来てもらった。さらに、2006年、2009年の両方とも、市内に住む有名な人々に参加を呼びかけ、ライブチャットをするなどして、市民の参加を呼びかけた。単に、3～4週間、実施されているということを広報するだけでなく、実施の最中にも市民への呼びかけを試みた。当時、メディア、例えばシュピーゲル誌などに報道されることで参加者が増えるということもあった。

オンラインでの議論のために、インターネットサイトでは、詳細な情報が提供された。ハンブルク市の13省分の予算書と、市全体の予算書が閲覧可能であった。その予算書には、各事業の目的、製品群が記載されている。

担当職員によれば、市行政の意図としては、こうした情報をもとに、市民にどの予算を上げ、どの予算を下げるのか、という作業をしてもらいたかったが、参加した市民は、むしろすでに自分の意見をもっている人たちであり、何か情報を得て判断しようというよりは、自分の考えに基づいて、インターネットサイトの「スライダー」（簡易のシミュレーター）でまず遊んでみる、というように利用したようだ。また、インターネットフォーラムに参加する人たちも、参加の意識が強い人たちであり、予算に関する情報などをよく読んでいなかつたと思われるということであった。

特徴的であるのは、専門家や関係者の見解をインターネット上で知ることができるようになったことであった。経済学、パブリックマネジメントの研究者を招き、インターネットでのフォーラムを開催し、その情報をインターネットサイトで閲覧可能とし、また、市議会の代表者や労働団体の代表者の意見も、ビデオに録画し、それをインターネットサイトで閲覧

できるようにした。

#### (5) 参加登録

参加登録は極めて簡単である。専用のインターネットサイトで、公開される利用者名とパスワードを入力し登録するだけでよい。

### 第3節 参加状況

メディアでの注目もあり、2006年の市民予算では登録された参加者は2,870人であったが、2009年には552人に過ぎなかった。ケルン市と比較すると、登録参加者数が少ないことがわかるだろう。

しかし、担当職員によれば、2009年の方が問題意識をもった参加者が多かったように思うという。議論には、1,970のコメントがあり、その結果として、245の予算が編成され、15の共同提案が作成された。

参加者は、男性が多く、30代から50代が多く、また、高い教育を受けている市民が多かったという。もっとも多い年齢階層は40歳から64歳までの階層であり、25歳から39歳までの年齢階層がそれに続いた。24歳以下の参加者は10%強に過ぎなかった。

### 第4節 結果と評価

#### (1) 結果

市民予算の結果をみると、市民にとってあまり身近でない分野、たとえば、財務局の土地管理の予算を削減し、若者援助や学校といった身近な分野を増やそうとしたものであった。この結果をみると、そもそも身近であるのか、身近でないのか、という問題が重要になっていた。

さらに、2006年と2009年の結果を比較すると、市民が予算のどの部分を増額し、どの部分を削減するのか、という傾向は似ていた。たとえば、学校、社会・家族、大学などに増額し、他方で、多くの行政事務コストは削減するという傾向であった。その意味では、「これはハンブルク市民の大部分に共通する意見なのだろうと思う」と担当職員は話していた。

#### (2) 評価

市民予算の効果について、担当職員は、「市民予算は政治に対して大きな影響を与えたと思う。2006年の市民予算では、「教育が大事である」という結果であったのだが、その後行われた2008年の選挙での主な争点も教育であった」と、政治に対する影響力を挙げていた。

もっとも問題点の指摘の方が強調されていた。特に、市議会による市民予算の結果の取り扱いについて課題が指摘された。そもそもハンブルク市では、市民予算を実施することを決めたのは市議会であった。また、市民予算の結果は、市議会に報告され、予算委員会で討議されることになっていたし、実際に討議された。2006年にも市民予算では多くの提案が出さ

れた。しかし、市議会で実際に提案されたのは3つに過ぎなかった。しかも、その内容は、例えば、省エネ、教育・大学の質を良くする、というように取り組みやすいものだけであった。

このように2006年には市民予算の結果がそれほど反映されなかつたことから、2009年にはそれを改善しようと計画が行われた。各省庁は、市民予算による提案を評価しなければならず、もしそれを議会に提案しない場合にはその理由を付さなければならない、それに加えて、市議会の各委員会で討議をする、ということが計画されたのだった。しかし、それは実現しなかつた。業務が増えるという行政側の抵抗が強かつたのが原因であった。それゆえ、市民予算の結果は、現実の政治には反映されなかつた。

### （3）展望

このように、市民予算の結果をどのように行政・政治が取り扱うかという点で、ハンブルク市の取り組みは挫折した。しかし、その経験からは、市民予算の結果をどのように反映させるかということを初めから決めておかなければならぬ、という教訓が得られた。

インターネットを利用することのメリットについての指摘もあった。担当職員は、インターネットにはこれまでであれば参加しづらい層も参加しやすくなることを示唆していた。

「例えば、子供がいる家庭では、説明会や会合が夜7時や8時に開かれることが多いという問題があるだろう。また、人のタイプによるのではないか。つまり、会合で直に聞いて直に意見を言うことが好きな人もいれば、夜型で、インターネットを通じて、顔の見えない状態で自由に意見をいうことが好きな人もいるだろう。確かに、インターネットは皆の意見を代表するものではないという批判も聞かれるが、会合であっても誰もが参加できるわけではないという意味では皆の意見を代表しているとはいえないだろうから、（集会などと）併用するのがよいのではないかと思う。」

ハンブルク市の取り組みは、単に提案に対する投票を求める形式ではなく、オンラインで討論をし、提案を共同で作り上げていくプロセスを重視したものであった。それゆえに、担当職員からは、投票を中心としている他の事例と比べて参加者数を指標に成功・失敗を判断することは難しいという指摘もあった。「討論の質と、参加者数とは、さほど関係ないと思う。たとえば、新聞の調査でYes-Noだけ問えば多くの人数が回答するが、それと討論の質とはあまり関係ないだろう。予算というのは複雑な問題であるからYes-Noでは回答しきれないのではないか」と話していた。

## 第5章 ゾーリンゲン市

### 第1節 背景

ゾーリンゲン市（人口16万人）の市民予算制度は、厳しい経済情勢を背景に、節約をテ

一マとしたものである。ゾーリンゲン市では、特に 2000 年代後半の金融危機以降、財政状況の悪さが課題となっていた。そして、破産状態に陥ることを免れるために、毎年度 4,500 万€を節約することが州政府から求められていた（これは、総支出の約 10%にあたる。もっとも、後に計算しなおしたところ 4,300 万€の節約で十分であった）。この節約を実現するために、市議会・市行政は、いったい市の支出のどの部分を節約するべきなのかを市民に聞くことにしたのだ。節約を実施していくためには、その節約が市民から受け入れられていることが重要だと考えられたからだ。

予算過程に市民が参加するとはいっても、それは市民が予算を決定するという意味でのそれではなく、助言するという意味でのそれであった。予算を最終的に決定するのが市議会であることは、それ以前と変わらなかった。とはいえ、市議会にとって、適切に決定を下すために、市民が何を望み、どのようなことに納得できるのかを知ることの重要性は増していた。

## 第 2 節 制度内容

### （1）目的

ゾーリンゲン市の取り組みの主な目的は、市民に市の財政状況を正直に伝えることであった。こうした目的に対する市民予算制度の有利点について担当職員は次の 4 点を強調した。

- この市民予算制度を導入することで、市の節約・增收策の提案に対して、市民がどのような反応を示すかを知ることができるということ。実際に、節約・增收策について、市民に対話を求めたところ、市民から多くの質問が出た。
- より一般の市民の反応を知ることができるということ。つまり、この市民予算制度を通じれば、何らかの団体に加入している人や影響力の強い人でなくとも、節約・增收策に関して簡単に意見を表明できる。
- こうして市民の反応を知ることで、市の支出のどの部分で節約することが市民にとってより受け入れやすいのか、つまり節約の優先順位を知ることができるということ。
- 市民から情報を得たことで、市議会が決定しやすくなるということ。

財政破たんの危機に直面しているゾーリンゲン市では、市民のニーズを汲み取り、それを予算化していくということを市民予算導入の目的としていたのではなく、節約・增收の必要性を市民に訴え、また、その痛みを受け入れてもらうことを目的としていた。

### （2）市民予算の対象

節約・增收のための市民予算であることからわかるように、この市民予算では、そのための専用の、あるいは追加的な予算は準備されていない。財政破たんを避けるのに必要な 4,500

万€の節約・增收の方策を市役所が準備し、それぞれに対して市民がコメントし、また、「賛成」、「反対」を表明できるようにした。

4,500 万€を節約するために、市の行政が提案した節約・增收策は 248 件あった。これに加えて、合計で 2,500 万€の節約が可能となる 30 件の特別策 (“Sondermaßnahmen”) を市議会に知らせた。この特別策は、比較的問題なく実施できるであろう 4,500 万€の節約・增收策よりも、その実施に困難・苦痛が伴う策である。例えば、刃物の町として世界的に有名なゾーリンゲン市を代表する「刃物博物館 (Klingenmuseum)」の閉鎖がこの特別策には含まれていた。

もっとも、上記の 248 件の節約・增收策のすべてが市民の参加対象となつたわけではなく、その中でも、市民が直接影響を被ると考えられ、そのため市民の反応が大きいと思われる 78 の方策（合計で 2,200 万€）を参加対象とした。それらは、例えば、各種税金の増税や公共プールの閉鎖などであった。他方、参加対象としなかつたものは、行政内部管理などの節約策であった。これらは、市民の意見を聞くまでもなく実行可能なものと理解されていた。また、市民に対して市の財政状況が切迫した状況であることを伝えるためにも、市民への影響が大きいと考えられる 30 件の特別策も市民の参加対象となつた。

このほか、市民は、独自の節約提案を提出することが可能であったが、それに対して、他の市民がコメントし、また、評価はできなかつた。

### （3）実施プロセス

2009 年の 10 月頃に開始された市民予算に関するプロセスは、翌年の夏まで、およそ 1 年間かけて実施された。まず、市の行政は、各部の事務事業を点検し、248 件の節約又は增收策を見出し、2010 年 2 月 25 日にはそれらを市議会に提出した。また、特別策も市議会に提出した。

次に、2010 年の 3 月 4 日から 3 月 25 日の 3 週間にわたり、市民の参加を受け入れるため、インターネットのプラットフォームで上記の 78 件の節約・增收策を公表した。加えて、30 の特別策も公表した。

この 3 週間の参加フェーズが終わつた後、市民参加の結果はまとめられ、市議会に提出された。それを受け市議会は、2010 年の 7 月 8 日に市議会で、各節約・增收策の取り扱いについて決定を下した。こうした市議会の決定と市民の投票結果との違いは、事業報告書 (Rechenschaftsbericht) として 2010 年 10 月 20 日に公表された。こうして、節約・增收策に対する市民参加のプロセスは終了した。

### （4）情報提供

3 週間の参加フェーズに入ると、まず、市民は、市民予算専用のインターネットサイト ([www.solingen-spart.de](http://www.solingen-spart.de)) から情報を得る。市民は、例えば、インターネット上で、「2009 / 2010 年度予算」、「財政状況に関する各種数値（事実）」、「財政計画 (Haushaltssicherungskonzept)」に関する情報」などが閲覧できるほか、市の財政状況に関する説明や市民予算の提案理由に関する市長の挨拶が読めた。その際、「なぜ市が節約しなけ

ればいけないのか、また、どの程度の節約をしなければならないかを市民にわかりやすいように、短く書く」ことが目指された。また、一つ一つの節約・增收案について、その内容と影響、例えば、この事業を削減するとどれだけの削減となり、また、それによってどのような影響がもたらされるか、ということを知ることができる。

これらに加えて、この地域の新聞やラジオに対して市の財政状況や市民予算制度について説明し、報道されるように努めた。

### (5) 参加資格

予算編成に参加するためには参加登録が必要であるが、その際の参加資格は限りなく緩やかである。参加登録のためには市民である必要はなく、利用者名とメール・アドレスを入力することのみで登録できる<sup>10</sup>。登録の際には、性別、年齢階層、学歴、所属・背景（市民、行政職員、団体等職員、学者、等から選択）などの情報も聞かれるが、それらへの回答は任意であり、回答せずとも登録できる。もちろん年齢、性別、国籍などでの制約はない。

ところで、利用者名は自由に設定してよいこととなっていることから、1人で複数登録するような「詐欺」を働くことがこうした方法の問題点として指摘しうる。この点について担当職員は次のように回答し、簡便な登録方法によってより多くの人の参加を促す方が重要であったことを強調していた。

「参加登録した人の中に「詐欺」を行う人がいたことは否定できない。ただし、モデレーターとして役割を受託していた企業からはそうした「詐欺」を働く人は一般的に少ないと助言を受けていた。このため、この問題をあまり重要視する必要はないと思う。「詐欺」があることはわかつっていたが、他の利点を考え、この方式をとった。」

こうして登録した参加者は、市の示す各々の節約・增收案にコメントをすることができ、また、その評価（賛成、又は反対）を行うことできる。登録した参加者は、1提案について1票を投じることができ、各案に寄せられた賛成数と反対数の比較によって、その提案に対する市民の判定は決まる。加えて、市の示した節約・增收案以外の案を、自主的に提案することもできた。なお、他の市民の諸提案に対するコメントを読むことはできたが、それに対してさらにコメントをつけること、さらにはオンラインで討議することは、2010年の市民予算ではできなかった。

### (6) モデレーターと、市民との対話

コメントをした市民に対して、モデレーター（委託した民間会社）を通じて、市行政はコミュニケーションをとっていた。オンラインでの参加が可能な3週間、絶えず市民からのコメント・質問に対して返事をしていた。

もちろん定型的な質問に対してはモデレーターが回答していたというが、特別の質問があ

<sup>10</sup> ただし結果的に他市の市民が参加したということは少なかったそうだ（担当職員からの聞き取り）。

った場合には、その質問は市行政に転送され、市行政の内部で回答を決めていた。実際に、市行政は、3週間に120件の質問に答えた。そのために、行政側の担当者を4人配置し、3週間、彼らはその他の仕事を控えて、インターネットの質問に集中することとしていた。4人のうち1人は市民予算の担当職員であり、残り3人は各部署から1名が選任されていた。市民から質問があると、その4人のうち適任者が、その回答をするのに相応しい担当者の話を聞き、そして回答案を書いた。

すでに述べたように、3週間の参加フェーズが終了すると、その結果を市行政がまとめて市議会に示し、それを受け、市議会は、各節約・增收策について判断を下すが、その判断結果と判断理由は「事業報告書」として、その後に公表されるという仕組みであった。

### 第3節 参加状況

ゾーリンゲン市では、想定よりも多い参加があった。2010年に実施された市民予算の登録参加者数は3,595人、ゾーリンゲン市の人口がおよそ16万人であるから、その割合は人口の約2.2%であり、これはドイツの中では最も高い部類であった。なお、市では、当初、市人口の1%に相当する1,600人くらいの参加を想定していた。この期間、市民予算の専用サイトを訪れたのは、2万人以上であった。登録した参加者は、合計で152,347件の評価を行った。参加者1人あたりでは43件の評価を行った計算になる。また、108件の提案に対して4,978のコメントがあった。加えて、約1,000件の市民提案があった。

登録参加者の中で多かったのは、高学歴、30~50代、そして男性であった。ゾーリンゲン市の市民予算では無作為抽出方式を採用していたわけではないことから、すべての年齢層の市民が参加したわけではなかった。年齢階層を回答していない参加者も多いことから正確なところはわからないが、30歳から45歳までの参加者が最も多く1,260人、46歳から60歳までの参加者が985人であり、全体の半数を超えた。特徴的であるのは、61歳以上の参加者（361人）よりも、29歳以下の参加者（693人）が多かった点であろう。また、3歳から14歳までの年齢層でも参加があった（74人）。

やはり回答をしていない参加者が多いことから正確なところはわからないが、学歴別、性別、所属・背景別に、参加者の特徴をみておこう。まず、学歴別にみると、高学歴の市民が多く参加していることがわかる。総合大学卒が16.1%、専門大学卒が18.9%を占めた。次いで、性別をみると、49.9%が男性、37.2%が女性であり、残りは回答なしであった。おそらくは男性の方が多いことがわかる。所属・背景別にみると、大半が、「市民」という選択肢を選んでおり、「学者」、「団体所属」、「企業所属」、「行政職員」などの選択肢を選んだ回答者はわずかだった。なお、収入については、登録時に質問項目を設けていなかつたので不明である。しかし、収入が低いとみられている地域では、参加した人が少なかったという結果はみられた。高い教育を受け、そしておそらく収入の高い市民が、この市民予算プロセスに参加したとみられる。

## 第4節 結果と評価

### (1) 結果

では、市民の節約・增收策に対する反応はどのようなものであったのだろうか。賛成の投票が過半数を超えたのは次のような提案であった。

- 二つの市民ホールの閉鎖
- サッカースタジアムを取り壊し
- 犬税の引き上げ
- 分散していた市役所の2か所への集中
- 学校の統廃合
- 駐車場の削減

他方、反対の投票が過半数を超えたのは次の提案であった。なお、これらを含む反対が過半数を超える提案の金額を合計するとおよそ1,300万€となった。

- 増税
- スイミングプールの閉鎖
- 公共交通（バスなど）の削減

市民に対してより苦痛を強いると考えられ30件の特別策（削減策）のすべてに対して市民は反対した。もちろん、市行政当局も、この30件の特別策は、市の立場からみても削減が難しい、問題があるものと最初から考えていた。とはいえ、これに対して市民がどのような反応をするか知るためにも提案することとし、その結果、予想通りの反応を得た。

このような市民の反応に対する印象を問うと、担当職員は、「驚いたのは、ホールの閉鎖などに市民が賛成したこと」であり、また、「残念なことに、市民が増税に反対したことは想定外であった」と話していた。また、30代から50代の男性の参加者が多そうだということを考えると、「駐車場を減らすことや駐車料金を高くすることを市民が受け入れたことに大変驚いている」と話していた。とはいえ、「全体としては、だいたい思っていたとおり」であったそうだ。

では、こうした市民による評価の結果、節約はどの程度実現できたのだろうか。4,500万€の削減・增收が必要であるところ、市民予算の対象とはならなかった行政内部の管理経費等の削減で2,300万€を節約、一方、市民予算による削減（過半数が賛成）では858.6万€の節約に留まった。特に、1,000万€以上の增收策（550万€の土地税、460万€の営業税の増税）について市民からの反対があったことが、市民予算による節約・增收を少なくした。その結果、市内部での節約と市民予算による節約とを合計しても3,158.6万€にしかならず、必要となる4,500万€には達しなかった。

このため、4,500万€の節約を達成するためには、市議会は、市民予算の結果に反する決定

を行わなければならなかった。例えば、市民予算では反対の多かった土地税や営業税の増税は、それにも関わらず実行された。ただし、市議会は、市民の考え方を参考として、スイミングプールは閉鎖せず、また、公共交通を減らすことはなかった。

なお、市民から自発的に寄せられた提案が受け入れられることはなかった。市議会からみれば、それらの中に節約になるものはなかったという。市民からの提案はポピュリストイックなものが多かった。例えば、公務員数を減らすべきというものも、もちろんあった。しかし、すでに、行政内部で実行する節約案の中に公務員を 150 人減らすというものも入っていた。また、市長の公用車をやめるべきというものもあった。しかし、このような提案はあまり意味もないし、また、不可能であると考えた。ただし、熟慮を要するよい提案もあった。例えば、暖房費や電灯費の削減（街灯の削減など）といったエネルギーの節約に関する提案などである。

### （2）費用

こうした市民予算制度の導入・実施には、直接経費として 52,750€ がかかった。これには、インターネットサイトの作成やその運営のためのコンサルティングサービスが含まれていた。もちろん、このほかに、市役所内部の人事費等がかかった。

### （3）評価

2010 年度の市民予算制度について、ゾーリンゲン市の行政は、次の理由から成功であったと考えている。

- 市が財政上の問題を抱えているということを多くの市民に知ってもらえた。
- 5,000 件近いコメントにみられるように、市民から多くのフィードバックが得られた。もっとも、市民からの自発的な提案を採用することはできなかった。
- 市の財政の透明性や正統性が高まり、市民から受け入れられやすくなつた。
- 行政内部に、市民参加を行っていくノウハウを蓄積することができた。さらに、他の市民参加手続きのために今回の取り組みを活かしていくことができる。

この市民予算を実施する前から政治家からは同意を得ていた。そして、実際に実施した結果、政治家からはよい評価を受けた。他方、市民からは多様な意見が出された。もっとも、担当職員が直接話し合った人々、例えば、大企業の経営者からは、よい評価を受けた。

そこで、その成功要因は何だったのだろうか。担当職員によれば、このプロジェクトの成功には次の点が重要であった。

- 少人数でコンセプトを計画したこと。
- 政治家に対して早期に情報提供をし、包摂したこと。そのために政治家を含めた審

議会を設置した。

- メディアに対しても早期に情報提供をし、包摂したこと。市の責任者が、地域の新聞社やラジオ局に出向き、問題を訴えた。
- この全体の動きをドラマチックに演出したこと。人々が興味を持つように作り上げることが重要である。
- こうした市民が参加したプロセスを、政治の審議プロセスと同時に進行していったこと。市民と、政治的な審議会の両方の意見を聞いていくことが重要である。
- 時間的な枠組みを決め、この時間枠組みの中で戦略的に動いていったこと。市民に対して甘い言葉が囁かれやすくなる選挙前には、こうした市民予算プロセスを実施することは難しい。
- 市民予算プロセスを実施している際に、これを集中的に公開したこと。
- オンラインでの参加プロセスを実施する際に、中立的な第三者がモダレートしたこと。市民の参加が、公正であり、政治的に正しいということを示す必要がある。

このように、市行政当局は、2010年の市民予算制度の導入・実施の成果を前向きにとらえていた。ただし、問題がなかったわけではない。問題点として認識されていた点は、主に次のような点であった。

- インターネットを使えない人が参加できなかつたこと。確かに、市役所、インターネットカフェなどで参加することを呼び掛けたが、残念なことにそうした場所はあまり利用されなかつた。
- 想定より多かったとはいえ、絶対的には、参加者が少なかつたこと（3,595人／16万人）。したがって、結果が代表的であったかどうかは評価できない。
- 組織化されたアクター、例えば団体や協会が、一人ひとりの市民よりも大きな影響力をもつたであろうこと。例えば、各節約・增收策の評価に際して、ある団体が、前もって話し合い、そして同じように投票したということがあった。
- 市民が参加したことによって、直ちに、市の財政問題が解決されるわけではないこと。
- 参加登録を操作できたであろうこと。

#### （4）今後の展望

以上からわかるように、ゾーリンゲン市で行われた市民予算は、市民にとっての「希望の

コンサート」ではなく、市の財政を節約するために、それが切迫していることを市民に伝えるものであった。市民が中心となった市民のための予算編成ではなく、市が行う節約を市民に理解してもらうための方法だったといえる。

とはいっても、市民に対する節約の境界線がわかったという意味では積極的な意味ももつであろう。市の担当職員によれば、市民予算を通じて特にわかったことは、青少年に対する節約には市民が反対するということであったという。市民がいったい何に賛成をし、何に反対をするのかがわかったことは、今後、未来に向けて計画を作る際にも活用できるだろうから、それだけでも収穫であったと話していた。

このように、ゾーリンゲン市の市民予算は、ドイツで初めての、支出削減と増収に重点を置いたそれであった。しかも、ある程度の目的を達成することができ、参加率が高く、各方面から評価を得られたことで、ドイツ国内でも注目されることとなった。

それゆえ、この方法を、2012年も行うという。その際、主に、次の点を改善したいと担当職員は話していた。第1に、2012年には、市行政当局からの提案を減らし、より多くの市民提案を得たいと考えている。つまり、市民が自主的に節約について考えてくれるようにならうとしているそうだ。第2に、すでにみた、市民発案にみられがちなポピュリストイックな提案（「公用車の廃止」など）について、それが適切でないことを、市民同士が議論できるような形にしたいと思っているとのことである。第3に、ますます市民の興味を惹くために、節約だけでなく、今後の投資についても取り上げ、また、参加者に景品を出すことも考えているそうだ。

## 第6章 ボン市

### 第1節 背景

ボン市（人口32万人）の市民予算では、先行していたゾーリンゲン市の市民予算をモデルに、市が提案した節約・増収策を市民が評価するという枠組みが採用された。とはいっても、同一の方式ではなく、市民からの独自提案に対して、他の市民が評価できる点が異なっていた。

そもそも、ボン市では、2005年から市民予算の取り組みを行っていたが、2005年、2007年、2009年には、インターネットを使わない方法でそれを実施していた。当時は、市民の集まる各種の催しで市民予算に関するパンフレットを配布していた。このパンフレットの中には、予算等に関する細かい情報が詰め込まれ、また、予算に関する質問票が入っていた。市民にはこの質問票に回答してもらう形で予算に関する意見を聞く、という方式であったのだ。もし、市民から質問がある場合には、財務局にしてもらうこととし、また、市民に対しても提案を求めていた。もっとも、市民からの提案・要望の実施は約束されておらず、財務局がその実現について検討し、市議会が決定することとなっていた。

こうした方法は市民から不評であった。また、2010年に、市民参加に関する行政内部のプロジェクトの一環として行われたボン大学の調査によると、市民にとって、市の資金の使途

について、また、節約の優先順位設定の際に、その決定に参画することが重要だとわかった。このため、2010年6月に、2011/2012年予算では、インターネットを使ったオンラインでの市民予算を導入することを市議会が決定した。厳しい財政状況を背景に、ゾーリンゲン市のモデルを参照し、節約が中心となった。その後、2010年12月に、実施手続きの詳細が決定され、2011年に実行に移された。オンラインでの市民参加が行われたのは、2011年1月18日から2月16日までの期間であった。

市民予算はトップダウンによって導入された。そもそもボン市は比較的豊かな町であり、予算総額は1億€である。豊かな町ではあるが、もちろん問題がないわけではなく、毎年度、2千万€～8千万€の赤字となり、累積赤字は13億€に達していた。さらに、2010/2011年に経済状態は深刻となつたため、市議会・市長からの意見に基づき、節約できる支出を探すこととなつたのだが、その際、市民に直接聞くことが提案された。とはいえ、議会には市民参加予算に対して反対も多かった。また、市民予算を導入すると業務量が増加するという市内部での反対もあった。こうした反対勢力がある中で市民予算を実現することは難しい。そこで、ボン市では、市民から（下から）市民予算の実施要求があがってくるという形ではなく、トップダウン、すなわち、市長が決め、その方針を上から実施していくという形がとられたことになった。

導入する市民予算の方式には二つの選択肢があったが、主に、政治的背景からインターネットポータルを利用する案が採用された。すなわち、選択肢の第1は、市民がどのように節約できるのかを市行政当局が考え、インターネットポータルを通じて、それを市民に提案するという案であり、第2は、包括的な「無作為抽出アンケート」を市民に対して行うものであった。これらの選択肢を前に、現在の議会の過半数は、広く開かれた、インターネットポータルを利用する形を望んだのだ。担当職員によれば、こうした選択の背後には次のような政治的配慮があったものと思われるそうだ。すなわち、もし無作為抽出アンケートによるならば、インターネットポータルからの拘束力のない世論よりも、その結果を政治的に取り扱わなければならなくなるだろう、ということだ。

ところで、当時、大きな節約課題となつたのはボン市にある文化施設であった。このため、市民予算は市民の注目を集めることになった。ボン市はかつて首都であったことから文化施設の水準が高いのだが、この高い水準を維持するためには、市は毎年6,000万€から7,000万€の予算を組まなければならない。インターネットでの市民予算を導入する前から、こうした文化施設の大きな負担・コストに関して議論が行われていた。例えば、ボン市では、オペラのチケット1枚あたり150から160€の支援金が支払われているが、学生1人がスポーツ施設を利用することに対して70¢しか支援金が支払われていないことが問題となつた。インターネットによる市民予算は、こうした公の議論に影響を受け、市民から注目されることになった。

## 第2節 制度内容

### (1) 目的

市民予算実施に作成されたパンフレットによれば、ボン市の市民予算の目的は、次の5点に纏められる<sup>11</sup>。

- 市の財政状況と、市が何のために支出しているのかということを、市民に明らかにすること。
- 市民と政治・行政との対話を改善すること。
- 市民が、市の任意サービス (freiwillige Leistungen)において特に何が重要で、何が重要でないのかについて発言すること。
- 市民が、議論の俎上にある節約・增收策を評価し、また、それに関して独自の提案をすること。
- 市民が、評価と提案に基づき、政治の決定を手助けすること。それによって、乏しい資金をよりよく市民の望むように組み入れられる。

ヒヤリング調査に応じた担当職員によれば、また、上記の目的一覧からもわかるとおり、ボン市の市民予算にとって最も重要な目標は、具体的にコストを削減することではなく、市民に情報を与えるということであった。ボン市の財政状況について、すなわち、なぜ市の財政の節約を行わなければならないのか、また、なぜ市政の重点を明らかにしなければならないのかについて、市民に情報を与えること、言い換えれば、透明な市の予算を作ることが、ボン市の優先的な目標であった。市民に納得してもらうことが長期的な節約につながるという考えがその背景にあった。また、ゾーリンゲン市とは異なり、ボン市の財政がまだ緊急状態にはないことも背景として指摘できるだろう。

### (2) 性格

ボン市の市民予算制度は、ドイツの他の市民予算制度と同様に諮問的なそれである。予算を最終的に決定するのは市議会である。市民に対して直接予算を与えるということは、市区に対する少額 (4,000~5,000€) の予算権限の移譲に留まる。こうした市区レベルでの裁量予算制度とは異なり、市民予算は市全体のレベルで行われている。市民予算の実施は、法的な義務付けが行われているわけではなく、議会の決定に基づき実施される。最終的に議会で決定するという枠組みは維持されている。

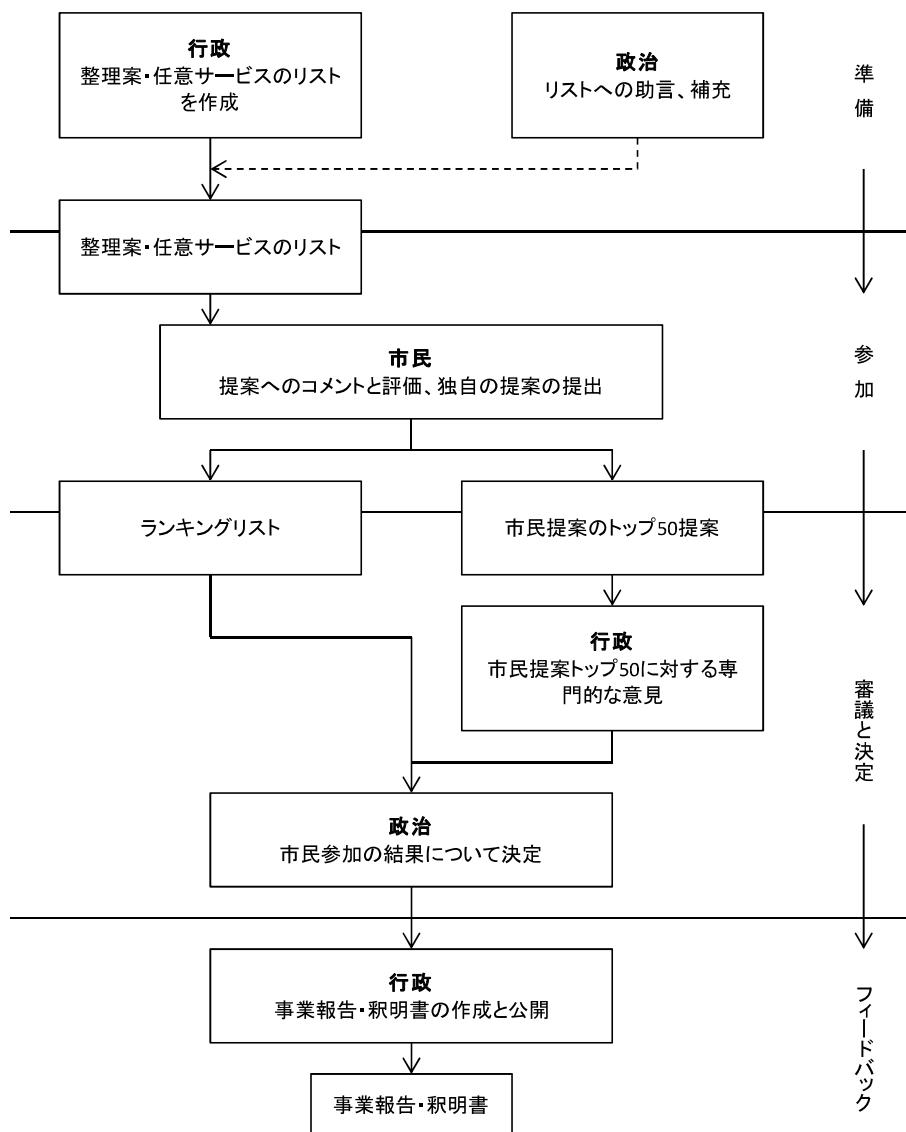
### (3) 実施プロセス

図2のように、ボン市の市民予算のプロセスは、「準備」、「参加」、「審議・決定」、「フィードバック」、の4段階に分けられる。

---

<sup>11</sup> ボン市 2011 年市民予算のパンフレット (*Bonn packt's an! Bürgerbeteiligung am Haushalt 18. Januar bis 16. Februar 2011*) を参照。

図2 ボン市の市民予算の流れ



出典：*Bonn packt's an! Bürgerbeteiligung am Haushalt 18. Januar bis 16. Februar 2011*に基づき作成。

- 「準備」段階では、市行政当局が、政治（市議会）の審議や補完を受けながら、整理案と任意サービスのリストを編成する。
- 「参加」段階では、市民が、このリストにある諸提案に対してコメントや評価をし、また、独自の提案を行う。
- 「評価・決定」段階では、市民の評価・提案を受けて、諸提案の順位リストと、市民提案の上位 50 リストを作成する。市民提案の上位 50 リストに関しては、市行政当局が、専門的な見地から評価を行う。

- 「審議・決定」段階では、こうした二つのリストを基に、市民参加の結果を審議する。
- 最後の「フィードバック」段階では、市行政当局が、事業報告・釈明書(Rechenschaftsbericht)を作成し、公表しなければならない。この事業報告・釈明書に、市民提案に対して市がとった対応が一覧される。

「参加段階」では、主にインターネットを使った参加が想定されているが、それ以外の方法も残された。例えば、以前のように大規模なイベントも行い、また、電話や手紙で参加・提案することも可能であった。4つの市区別に行われたイベント会場には、PCが配置され、参加者は、市民予算のインターネットサイトの紹介を受け、またPC操作を教わることができた。なお、こうしたイベントに訪れたのは主に年配の市民であった。

#### (4) 市民予算の対象

ボン市の市民予算の対象は、法的に義務付けられていない任意サービスの領域に限定される。ドイツの自治体では、一般的に、予算の80%程度は義務任務であり、残りの20%程度が任意任務となっているのだが、この20%の任意任務が、市が自主的に節約を判断できる部分である。市民予算の導入を議論していた2010年には、ボン市では、厳しい経済情勢に直面し、節約予算を編成する必要に迫られ、中期的に2.3億€の節約を実現する必要があった。しかし、市民予算のプロセスが始まる2か月前になっても、市行政当局では、それだけの節約予算を組むことができていなかった。それゆえ政治は、いわゆる任意サービスを、予算の整理統合(Konsolidierung des Haushaltes)のベースとして、市民に提案することを決定した。

市民が独自の提案ができるのは、次の領域であった<sup>12</sup>。

- 教育と社会問題
- 余暇とスポーツ
- 財政と出資
- 文化とイベント
- 交通、建築、環境
- 市民サービス

長期的な投資は市民予算の対象外である。この点について批判もあるので、今後は考えてみたいそうだ。

また、固有の財源で行っている部分に市民予算は限られる。文化事業は市民の注目度が高

---

<sup>12</sup> なお、2012年に実施された2013/2014年予算に対する市民予算では、毎回2つの領域を選び、その領域における市民間の対話を強めることとした。2012年には、自然・景観保護とスポーツ振興の領域が選ばれている。なお、このテーマは、市内部での準備が手早くできるということから市役所から提案したものであったが、今後は、どの領域について議論するかも市民に諮りたいと考えているそうだ。ボン市には、17の事業領域があるので、それらのすべてが対話の対象となるまで、これらのうちから2領域ずつが選ばれることになる。

いのだが、市の予算以外からの資金も使われていることが多いことから、市民予算の対象とするのが難しい場合もあるそうだ。

### （5）広報・情報提供

オンラインによる市民予算を導入するに際して広報活動を行った。まず、新聞等のメディアに対して説明し、また一般の市民向けにパンフレットを作成した。さらに、市のホームページでも広報した。また、未成年者の参加を促すために、ボン市にある学校のすべてに手紙を送り、政治の授業内で取り組んでくれるように依頼をした（残念なことに3つの学校からしか返信がなかった）。また、年配の市民向けに、市民大学の講座において参加を促すこととした。

さらに、外国人への周知のために、外国人団体へも情報提供した。ただし、主にコスト面の問題があったため、インターネットサイトはドイツ語のみであった。ボン市で利用されている外国語は、第1は、アラビア語、第2は、ロシア語、第3は、トルコ語、第4は、スペイン語なのだが、特にアラビア語とロシア語の文字や書き方に対応したインターネットサイト作成にとても費用がかかることがわかったのだ。

市民予算プロセスに参加する際に必要となるだらう情報は、インターネットサイトでは提供された。市民予算のインターネットサイトは、大きく、「スタートページ」、「提案の評価」、「結果」、「情報」に分けられ、市民が評価・提案に用いる背景情報は「情報」のページにまとめられていた。そこでは、過去2か年の決算情報、及び2011/2012年の予算草案が示されたほか、市の財政のどこに問題があるのか、また、なぜ節約をしなければならないかなどの背景情報に関して、各数頁の説明が読めるようになっていた。例えば、「ボン市財政の近況について」や「市町村の財政状況」といった説明文書を読むことができた。さらに、特に財政的な問題となっている市の会議センターに関する財政情報は特別の項を立てて情報提供が行われた。

こうした財政に関する情報提供において注意すべきことについて、担当職員に尋ねたところ、次のように、単に計数を掲げるだけでなく、背景情報をわかりやすく説明することが必要であるという旨の回答であった。

「市の経済・財政状態を市民にわかりやすい言葉で説明することが重要だと思う。たとえば、市の財政報告書では、政治家がみてもわかりにくいものとなっている。したがって、インターネットサイトでは、それよりも市民にとってわかりやすいように情報提供しなければならない。コスト情報については、詳細に提供したいと思うが、しかし提供しすぎても市民を混乱させてしまうことにもなる。わかりやすいことが必要である。」

また、コストに関する情報提供を市民から求められた場合には、できるだけ早く回答したが、そうした場合にはその提供したコスト情報は十分なものではなかった。たとえば、建物をエコ化・省エネ化する提案が市民から多くでたのだが、これは5年間くらいかけて実施する施策であり、このコストを計算するのは難しいことだ。」

加えて、この市民予算を取り上げた報道記事・ラジオ録音へのリンクが貼られ、市民がそれらを一覧できるようになっていた。

#### (6) 参加資格

市民に財政状況を知つてもらうことを目的に掲げていることからもわかるとおり、ボン市では、市民の参加を促すことに力点が置かれたことから、登録は極めて簡略な方式で行われた。登録を希望する者は、参加登録するために利用者名とメール・アドレスを送信するだけでよい。送信を済ますとサーバーから返信がくるので、その返信に従ってインターネットサイトに入していくという方式だった。居住地、年齢、国籍などの制約はなかった。このような簡単な登録方法にしたのは、先行事例を研究した結果であった。先行事例では、登録方式が複雑であると参加者が少なくなるという結果が出ていたのだ。

この方式に対しては批判もあった。その批判の多くは、こうした簡便な方式ではボン市民だけではなく他の市民も参加できてしまうというものであった。しかし、ボン市は、ボン市民だけのものではなく、例えば、ザンクトアウグスティン、メッケンハイム、トロイスクルフなどの周辺の都市に住み、そこからボン市の文化施設を利用し、ボン市に買い物や仕事に来る人たちも多くいる。その人たちも、ボン市の予算の骨格を作る権利を有するのではないかという考え方もあり、結局、簡便な参加登録方式が採用された。

#### (7) 市民との対話

オンラインでの対話を導入したことでの市民からの質問に対して迅速に回答することが行政に求められた。例えば、市民からの手紙が来た場合には2～3週間後に返事をするのが通例であったが、インターネットの場合には、次の日までに市の上層部の許可を得て返事をすることが必要となった。そのために、市民参加が実施される6週間は、市役所の中の仕組みを変えた。ボン市役所にある6つの部のそれぞれに、それぞれの上層部に仕えるコーディネーターを選任した。彼らが、毎日、インターネットでの市民の反応について会議を行い、どの質問にどの部局が対応するかを決定していた。コーディネーターは、主に、各部の部長のアシスタント、あるいは各部の戦略部門にある人があつた。各部において上部に位置する人でなければならない。

### 第3節 参加状況

2011年に実施されたボン市の市民予算は、ドイツの他の市民予算に比べて参加率（参加者数の人口に対する比率）が高かったことが特徴であった。登録した参加者は12,377人であり、参加率は4%であった。さらに、インターネットサイトの訪問者（ワンクリックではない真の訪問者）は191,000人、1,494件の市民提案<sup>13</sup>があり、また、12,700件のコメントが

<sup>13</sup> 市民から提案があった1,494の提案は、市長の公用車をやめること、市役所での大げさなレセプションをやめることなど、各市民に傷みはないような小さな提案であったという。また、かなり投資が必要な提案もあったそうだ。例えば、建物自体をエコなものにする、あるいは、気候

あった。

ボン市でも、簡便な参加登録方式を採用していたため、参加者の属性は、性別、所属・背景、年齢階層、居住地、学歴、について、任意の自己申告によってわかるのみである。無回答があるため正確にはわからないが、参加者の属性を以下にみておこう (ZebraLog GmbH & Co KG 2012)。

- 男性の比率（43%）が女性の比率（41%）をわずかに上回った。なお、市の人口構成では、女性の比率の方が高い。
- 自らの所属・背景についてみると、「市民」と回答した人が最も多く、過半数を超えた（65%）。「団体」や「企業」と回答した人が、それに続くが、それぞれ 5%程度であった。なお、19%が無回答であった。
- 年齢階層別にみると、30 歳から 45 歳までの参加者（33%）が最も多く、46 歳から 60 歳までの参加者（27%）がそれ続いた。この二つのカテゴリーだけで 60%を占める。29 歳以下の参加者と、61 歳以上の参加者の占める比率は 12%程度でほぼ同比率であるが、わずかに 29 歳以下の参加者数が多い。無回答者は 16%を占めた。
- 居住地別では、ボン市の 4 つの市区のうち最も人口が多いボン区に居住する参加者が最も多かった（34%）。ボン市外に居住している参加者は全体の 13%を占め、その数は、市内のハルトベルク区に居住する参加者数よりも多かった。なお 15%の参加者は無回答であった。
- 学歴をみると、総合大学卒が 42%、専門大学卒が 14%、アビトゥアが 13%、無回答が 16%であった。総じて高学歴の参加者が多いのは類似の手法によって市民予算を実施している自治体と同様であるが、それよりも、総合大学卒の比率が高いという (ZebraLog GmbH & Co KG 2012:21-31)。

こうした参加者の特徴からは、高齢者というよりは中年層、すなわち 30 歳から 60 歳までの、比較的高学歴の参加者が多かったことがわかるだろう。

#### 第 4 節 結果と評価

##### （1）結果

市民の反応のうち特徴的であったのは、宿泊税や犬税の増税への賛成はあったが、土地税

---

にあった建物にする、という提案であるが、そのためには、建物自体や窓などに大きな変更が必要となる。また、面白い提案としては、市役所に飾るクリスマスツリーを市が購入するのではなく、スポンサーを募ったらどうかという提案があった。大変よい提案だということでそれを実行した結果、実際にはスポンサーがつかず、昨年のクリスマスにはボンの市区 (Stadtbezirk) ではクリスマスツリーが 1 本もなかったそうだ。

や営業税の増税に対しては反対が多いということだ。つまり、自らにマイナスの影響のある方策には反対しがちであることが読み取れるだろう。

行政からの提案数が多かった領域は、「教育・社会サービス」(39件)や、「交通・建築・環境」(23件)であった。これに対して、行政からの提案に対する市民のコメント数が多かったのは、「文化・イベント」(878件)、「教育・社会サービス」(724件)、「行政・市民サービス」(614件)であった。他方、市民からの提案が多かったのは、「交通・建築・環境」(35件)、「行政・市民サービス」(27件)であった。このように、行政からの「文化・イベント」(特に文化施設)や「教育・社会サービス」(特に図書館や社会サービスなど)の領域での節約提案に対して市民は強く反応し、また、自らが節約提案を行う際には、主に「交通・建築・環境」(特に交通インフラ)や「行政・市民サービス」(特に行政業務)の領域で行っている様子がわかるだろう(Zebralog GmbH & Co KG 2012:61-75)。

では、市民参加の結果は市議会でどのように決定されたのだろうか<sup>14</sup>。まず、多くの市民から支持を受けた108件の市民提案のうち45件の提案は、市議会によって支持されるか、すでに実施に移されていた。これらの提案で、2015年までに46万€の節約が可能となった。43件の市民提案はさらに検討することとされ、10件の市民提案は実行に移されないことが市議会によって決定された。実行に移されないこととなったのは、例えば、カーニバルの助成の廃止や、国連広場の国旗掲揚の廃止であった。また、10件の市民提案は実行不可能と判断された。

他方、行政から提案された108件の節約・增收策のうち49件の提案は、市民もそれに賛成した。このうち30件の提案が実行に移され、1,450万€の節約・增收となった。市民が「賛成」した残りの19件の提案は、まだ実行に移されていないか、検討中である。これに対して、59件の行政提案は、市民から「反対」と評価された。しかし、このうち13件の提案は実行に移され、1,280万€の節約・增收となった。これには、例えば、劇場の経営資金助成の削減(350万€)、2013年からの土地税の増税(8百万€)が含まれた。残りの46件の提案は、実行に移されていないか、または検討中である。

## (2) 費用

オンラインでの市民予算の導入・実施にかかる費用の多くは、インターネットサイトの作成と運用のための費用である。インターネットサイトの具体化は、外部の委託業者(Zebralog)とともに行った。これはゾーリンゲン市と同様である。その会社の社長は、以前、Fraunhofer IAISという研究所で市民参加の研究をしていた。この会社の本社はボン市にあるため、密に連絡を取り合い進めていった。こうした外注にかかった費用は75,000€であった。さらに、これに加えて、市役所内部の費用として220,000€の人件費がかかった。

## (3) 評価

市民に情報を提供し、市民と行政・政治との対話を改善しようという当初の目的からする

<sup>14</sup> 以下の数値は、事業報告・積み出し書(*Rechenschaftsbericht. Bürgerbeteiligung am Haushalt 2011/2012, 4-5.*)を参照。

ならば、2011年に実施したインターネットでの市民予算は、成功であったと自己評価されている。というのは、市民参加を実施した6週間で、行政が提案した108の任意サービスについて議論ができ、また、それ以外にも、市民からの節約提案があった。そして、文化施設については大きな話題となったこともあり、多数の参加者を得て、ヨーロッパで最多の部類に入る4%の参加率を実現した<sup>15</sup>。

つまり、市民予算により、市の節約について成功したということではなく（節約については所要額の20%程度しか実現できなかった）、市民の関心を集めることに成功したということである。市がいまどのような財政状況にあり、そして、市が節約しなければならないということについて、市民が関心を持ったということが一番の成果として捉えられていた。

そこで、市民予算制度それ自体の評価にはどのようなことが重要であるかを尋ねたところ、ヒヤリングに応じた担当職員は、「どのように市民参加が行われたか」が、市民予算制度の評価において重要であろうと話してくれた。つまり、どのような市民がどれだけ参加したのか、どれだけ市民からの提案があったのか、透明な予算となったと市民がどの程度感じているのか、などが評価の基準として重要であり、また、メディアなどを通した評価もありうるということであった。

メディアからの批判は、登録が簡単で誰でも入れてしまうということ、また、どこをどれだけ節約するかが明らかになっていない、という二点に対してであった。実際に、登録には問題があった。12,800人の参加があったのだが、そのうち約400人が二重に登録をし、パスワードが似ていた。

#### （4）展望

最後に、今後の展望を得るために、2011年の市民予算の実施のメリットについて尋ねてみたところ、次のような回答を得た。

「誰が得をしたかといえば全員が得をしたと考えたい。政治家は、市民が何を考えているのかがわかった。行政も、市民からの声を聴き、市民がどこを嫌がるのかがわかった。市民は、簡単にしゃべるだけではなく、市が実際に行っていることを真剣に考え提案できるようになった。今回の市民予算を行ったことで、やることが遅い、なんでやってくれないのかと、市役所が市民から大変厳しい目でみられていることがわかった。それを踏まえて市役所が今後取り組んでいくことが大切である。市民の質問に素早く答えた場合、その内容がどうであるかというよりは、回答の素早さ自体を市民が評価していることもわかった。」

---

<sup>15</sup> このような多くの参加者があったが、キャンペーンに特別にお金を使ったわけではなく、ポスターを貼ったり、ラジオ局にいったり、新聞社にいったりして記事を書いてもらっただけであった。そのために使ったのは1.3万€であり、これは特別大きな額ではない。ただ、面白いことに、この多くの参加者を得ることになったことを助けてくれたのは、地元のメディアがインターネットを使うことにかなり批判的な記事を多く書いてくれたことであった。それによって、市民の関心が高まったようだ。

このように、市民予算を実施することで、市民がどのように市役所をみているのかについて、市役所側では理解が進んだように思われる。特に、オンラインでの対話をしてみたことで、市民への対応（ここでは質問への対応）では、迅速さこそが重要であることがわかつたと強調されていた。

「インターネットを利用してることで、市民から叱りを受けることだけでなく、一つ一つの問題に対して真剣に対話できることもわかつた。市民がどの程度自己中心的なのかということであるが、自分の住んでいる地域の図書館やスイミングプールなどについては確かに自己中心的に回答したが、しかし、一般的・全体的な質問に対しては、市民は寛容な態度を示したと思われる。」

市民は、より一般的・全体的な質問に対しては、必ずしも自己中心的な反応を示すわけではなく、より寛容な態度を示したことが指摘されていた。

「インターネットによる手法は、フォーラムのような手法を補完する手法といえる。それを安く、簡単にできる手法でもある。それらを組み合わせて使うことが必要である。」

以上にみたボン市での経験を踏まえると、オンラインによる市民予算を、より広い市民参加制度に位置づけて、かつ、様々な手法と組み合わせて実施していく必要があるだろうと話していた。

## 第7章 まとめ

ここまで、ドイツ都市自治体で実施されている市民予算の実際について、ベルリン州リヒテンベルク区、ケルン市、ハンブルク市、ゾーリンゲン市、ボン市を事例にみてきた（表3にその概要をまとめた）。最後に、この5つの事例を比較し、その特徴を次の5点に整理しておきたい。

第1の特徴は、市議会・市行政主導である点である。各都市の導入背景は様々であるが、市民からのボトムアップでの導入であった事例はなく、市長・市議会等からのトップダウンでの導入であった点は共通する。こうした背景もあり、財政状況の悪化に直面する中で、実施目的の重点が市民参加の促進から財政状況の改善へとシフトしている。初期に導入したリヒテンベルク区、ケルン市、ハンブルク市の事例では、市民予算は、市民参加の一環として位置づけられていたが、特に、2010年になり市民予算を導入したゾーリンゲン市が典型的であるように、近年では財政目的、すなわち節約・增收を市民に受け入れられやすくすることが目的となってきている。

第2は、諮問的な性格をもち、予算の最終決定権限は市議会に残されているのが基本となっている点である。実際に、今回の調査対象となった都市のすべてで諮問的な市民予算が導入されていた。もっとも、ハンブルク市を除けば、市議会での決定と市民予算の決定の違い

について市民に対して釈明することが制度化されている。そして、初期に市民予算を導入した事例（リヒテンベルク区、ケルン市）では、市民予算の結果が市議会によって十分に配慮されていた。しかし、回を追うごとにその程度が下がっていったことには注意が必要だろう。特に、市の財政悪化に直面しているケルン市では、市民に対して予算を提供することが難しくなってきた。また、節約・增收が主要な目的となっていたゾーリンゲン市やボン市では、市民予算の結果にも関わらず、それとは反した節約・増税が行われていた（ただし、その場合にも、市民予算の結果がすべて反映されていなかつたわけではない）。

第3は、市民参加用の予算を特別に用意している例は見られなかつたことである。節約・增收を目指したゾーリンゲン市やボン市の例では、当然、市民が配分すべき特別の予算は用意されず、節約・增收策に対する市民の反応が求められた。また、ハンブルク市では、長期的な負債管理が主要なテーマであったことから、ある分野の支出を増やせば、ある分野の支出を減らすなどしなければならず、優先順位・後列順位を明らかにしようとするものであつた。他方、リヒテンベルク区やケルン市では、支出に関する提案も可能な市民予算であったが、特定の予算枠が事前に設定されているというものではなかつた。むしろ、リヒテンベルク区では、投資を含む、法的な義務付けのない任意任務に係る予算がすべて対象であり、ケルン市でも、政策領域は限定されていたが（各回2分野ずつ）、投資を含む、その領域の予算がすべて参加の対象となっていた（なお、ケルン市では、導入当初は市民予算の結果を補正予算として計上しうる財政的余裕もあつた）。

第4は、インターネットを利用したオンラインでの施策案に対するコメント・投票の方法が主流であった点である。その例外はリヒテンベルク区であり、書面や近隣区での集会も重要な参加ルートとなっていた。インターネットを主に活用している都市でも、その活用方式は様々であった。ケルン市では、市民からの提案に対して他の市民がコメント・投票する形式であったが、ゾーリンゲン市では、市からの提案に対して市民がコメント・投票する形式であった（ただし、この場合にも市に対して市民が提案することはできた）。ユニークであったのは、ハンブルク市の例であろう。ハンブルク市では、オンラインでの議論を深めていくことに主眼を置き、「ブレインストーミング」、「議論を深める」、「諸提案の整理・調整・補足」という三段階のオンラインでの議論プロセスの中で、市民の提案に対して他の市民が議論することや、Wikiを利用した市民の共同作業を実現し、また、専門家によるオンライン・フォーラムや関係者の見解に関する動画配信など情報提供も充実させた。こうした方式により質の高い議論が可能となつたそうだが、もっとも、このハンブルク市の方には、市議会の対応に関する担保が存在しないなどの問題もあり、2009年以降実施されていない。

第5は、参加者の資格が緩やかな点である。多くの参加者の中から有益な声を拾い出すことに重きを置く（ケルン市）などの理由から、住民・通勤者に限定しているリヒテンベルク区を除き、メール・アドレスとユーザー名の登録さえすれば、市域外の住民であつても、未成年や外国人であつても参加登録が可能であった。こうした参加資格の緩やかさも手伝い、参加者は、人口の4%程度（リヒテンベルク区、ボン市）を筆頭に、2.2%程度（ゾーリンゲン市）、1%程度（ケルン市）などとなっていた。また、典型的な参加者像は、30代から40代の男性で高い教育を受けた人というものであった。インターネットを主要なツールとして

利用した都市では、60代以上の参加者よりも20代以下の参加者の方が多くみられた。もちろん、参加者構成の歪みの問題、「なりすまし」や団体での統一的な投票という問題も認識されていたが、こうした問題に配慮するよりも、気軽に多くの人が参加できる仕組みづくりが優先されていた。

ここまでみてきたように、ドイツの都市自治体の市民予算は、無作為抽出などの方法により「ミニ・パブリックス」を生み出し、そこでの議論をいわば世論の代表として扱おうとする仕組みではなく、より多くの参加者を募ることで、何らかの団体に組織化されているわけではない「一般」の市民の声を拾い上げようとする仕組みといえるだろう。参加者が多ければ多いほど、よい提案も生まれると考えられている点は興味深い。そして、インターネットを用いることで、集会やイベントには参加しづらい層など、その他の参加手法によっては得られない提案や評価が得られる可能性も指摘されていた。もちろん、その提案や評価に何らかの代表性が備わっているわけではないことから、そうして表出された提案・評価と、その他の参加手法によって表出された提案・評価とを対話させること、つまり、その他の市民参加手法との併用が示唆されていた。リヒテンベルク区での調査の際に、市民予算を通じて、若い人の考え方を年齢の方々も理解し、年齢の方々の考え方を若い人も理解することで、その間の対話が始まるだろうという旨の指摘があった。インターネットを用いた市民予算を他の市民参加手法と併用することで多様な意見の表出機会を創りだし、それらの対話の機会を創ることによって、より普遍的で寛容な予算へとたどり着くことが期待されているのではないだろうか。

最後に、ドイツの都市自治体における市民予算の課題として少なくとも次の2点が挙げられるだろう。第1に、すでにみたように、ドイツの市民予算は、特定の市民予算枠を設けずに行う諮問的な市民予算の制度であることから、その成否は、市民予算の結果の質と、それをくみ取る市議会側の対応の真摯さにかかっているといえ、制度としては脆弱である。こうした制度の下では、何より、予算の最終決定権限をもつ政治家側の市民予算に対する関心の高さを維持することが重要となるが、その関心にのみ任せていると、財政状況が悪化する中では、市民予算が、節約・增收策を市民に受け入れさせやすくする仕組みへと容易に転嫁してしまうおそれがあるだろう。

第2に、リヒテンベルク区で課題にあがっていたように、市民予算の有用感を上げることも課題である。確かに、議論にあまりに時間をかけすぎ、その割には、市議会による市民予算の実現度合いが低くなるなら、市民は、市民予算を有用なものとはみなさなくなり、市民予算離れが進んでしまうだろう。とはいっても、そのために、市民提案を練り上げていく議論の期間を短縮し、市民提案を短期間で実現に結び付けることだけが過度に強調されるなら、短期間で対応可能な提案が主流となり、市の中長期的な戦略に関する市民提案を引き出す機能は失われるだろう。そうであるなら、市民予算の有用感と、中長期的、全体的な視野にたつ市民提案の創出を両立させるためには、近隣区別予算のような、少額ではあるが短期的な解決を求める市民予算と、市の中期的な戦略と結び付くような市民予算とを併用することも検討に値するのではないかだろうか。

この調査報告では、主に、担当者へのインタビューと関連資料に基づき、ドイツ都市自治

体における市民予算の特徴とその実施状況、そして自己評価・展望をみてきた。しかし、市民が実際にどのような提案・投票をし、その結果として、市の予算にどのような変化の兆しがみてとれるのか、ということについては言及できなかった。この点について、さらに分析が必要となるだろう。また、今回調査を行った都市の他にも特徴的な市民予算を発展させてきている都市もあり、さらに、近年になり新たな試みを始めている都市もある。こうした都市の取り組みについても観察していく必要があるだろう。

表3 調査結果の比較

		リヒテンベルク区	ケルン市	ハンブルク市	ゾーリンゲン市	ポン市
基礎情報		人口：約 25.3 万人 市民予算：2005 年～（毎年）	人口：約 100 万人 市民予算：2007 年～（複数年 予算のため 2 年に 1 回）	人口：約 177 万人 市民予算：2006 年、2009 年	人口：約 16 万人 市民予算：2010 年～	人口：約 32 万人 市民予算：2005 年～（2011 年からインターネット活用）
背景		・ハイロットプロジェクトの対象として検討を開始。 ・区長（左派党）の主導の下、議員や職員で制度を構想	・汚職スキヤンダルからの信頼回復の必要性 ・市議会議員、市内の諸団体を巻き込み制度を構想	・当時の建立と党議員からの提案により検討開始 ・電子政府・コミュニケーションの部局が担当	・破産状態寸前の財政状況 ・市議会・市行政からの提案で導入	・財政悪化を背景にインターネットを活用した方に変更 ・トップダウンによる導入
制度内容	目的	・透明性・理解可能性の向上 ・市民参加による区域の発展	・透明性・理解可能性の向上 ・市民の中から新しい考え方を引き出すこと	・市民の巻き込み ・長期的視座からの議論 ・優先順位・後列順位の差見 ・支出・節約の具体的提案の開発 ・予算に関する知恵の収集と、透明性の創出	・市の節約・增收策への市民の反応、特に「一般的」市民の反応を知ること ・節約・增收に関する市民の優先順位を知ること ・市議会が決定しやすくなること	・透明性の向上 ・市民と政治・行政との対話を改善 ・市民の発言を促進 ・市民による節約・增收策への評価と提案の促進し、政治の決定をサポート
	性格	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する説明を義務づけ	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する説明を義務づけられていない	・諮問的（議会が最終決定） ・議会決定に関する説明は義務づけられていない	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する説明を義務づけ	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する説明を義務づけ
	実施プロセス	・「提案・議論」、「評価（投票）」、「決定」の三段階 ・各段階で、インターネット、書面、集会（近隣区ごと）の三ルート ・投票により、インターネットから上位 10 提案、13 近隣区からトップ各 5 提案を区議会に提案 ・区議会の決定後に、その結果について区行政が説明	・「情報（広報）」、「参加」、「評価」、「アカウンタビリティ」という三段階 ・市民からの提案に対して、市民がコメント・投票する ・投票の結果、トップ 100 提案を、予算委員会等での討議を経て、議会に提案 ・原則オンラインでの参加 ・市議会の決定後に、その結果について区行政が説明	・オンラインでの「ブレインストーミング」、「議論を深める」、「諸提案の整理・調整・補足」の三段階 ・市民の発案、モデルレーターによる情報提供と論点整理 ・インターネットでの専門家等によるフォーラム ・オンラインでの議論後に、市議会予算委員会が討議し、市議会で最終決定	・「市行政内部での節約・增收策の検討と市議会での決定」、「インターネットでの参加（コメント・投票）」、「市議会での決定」という二段階 ・インターネットによる参加フェーズでは、モデルレーターにより市民とコミュニケーション ・市議会の決定後に、その結果について市行政が説明	・「準備（市行政による節約・增收策の一覧作成）、「参加（提案・コメント・投票）」、「評価・決定」、「フィードバック」の四段階 ・オンライン対話に備えたコーディネーターの配置 ・上位 50 リストの作成と、市行政による専門的見地から行うその評価 ・市議会が最終決定し、その結果を市行政が説明
	対象	・任意の事務事業（12 グループに大別）に関する予算が参加対象（投資も含む） ・增收策は対象外	・原則として各回 3 つの政策領域の予算額が参加対象（投資も含む） ・增收策も参加対象	・すべての分野の予算について議論が可能 ・2020 年までの期間の予算が検討の対象	・市が提示した 248 の節約・增收策のうち、市民に影響が大きそうな 78 の方策と 30 の特別策（著しく市民に影響が及ぼすような方策）が参加対象 ・独自提案も可	・任意任務に係る予算のうち固有財源のみで行うものすべてが参加対象 ・投資予算は対象外
	参加資格	・住民・通勤者が対象	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要
	参加状況	・参加者は増加傾向にある ・2013 年市民予算では人口の 4.1% 程度であった（ただし減じ人数） ・3 ルートのいずれからの参加者もあり、片寄りはない	・当初は人口の 1 % 程度であった参加者は減少している。コメント数・提案数も減少している ・ただし、1 提案あたりのコメント数や、1 提案あたりの投票数は増えていることから、議論は活発になっていている ・インターネット経由での参加が主流（40% 程度） ・男女比は人口におけるそれと同程度（女性が若干多い）。また、大学卒が多く、30 代から 50 代が中心。 ・市全域に関係する提案が 40% を占めた	・参加者数は比較的の少數であるが活発した議論が行われたと考へられている ・登録参加者数は 552 人、コメント数は 1,970 人、245 の予算編成、15 の共同提案 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった ・インターネット経由での参加が主流（40% 程度） ・男女比は人口におけるそれと同程度（女性が若干多い）。また、大学卒が多く、30 代から 50 代が中心。 ・市全域に関係する提案が 40% を占めた	・参加者数は比較的の多かった。 ・登録参加者数は 3,595 人（人口の 2.2% 程度）、インターネットサイト訪問者は 2 万人以上、評価数は 152,347 件（参加者 1 人あたり 43 件）、コメント数は 4,978 件、市民提案は約 1,000 件。 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった ・61 歳以上の参加者（361 人）よりは、29 歳以下の参加者（693 人）が多かった	・参加率（人口に対する参加登録者数の率）は高かった ・登録参加者数は 12,377 人（人口の 4% 程度）、インターネットサイト訪問者は 191,000 人、市民提案は 1,494 件、コメントは 12,700 件 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった ・ポン市外居住者の参加は 13% であり、それは市内のある区の参加者数の比率よりも高かった
	実施結果	・新規事業の提案より改善の提案が主流。 ・区議会での採択率は近年低下しつつある。採択されるのは資金が少なくすむ提案であるという傾向も	・導入当初は、市民予算結果を反映するために予算を追加計上していた。また、議会での採択率も高かった ・しかし、第 2 回には、採択率が下がり、また、追加予算額も下がった	・財務局の土地管理のようない分野の予算を減らし、若者援助・学校といった身近な分野を増額する傾向がみられた ・この傾向は、2006 年、2009 年ともに変わらなかった	・過半数が賛成：市民ホールの閉鎖、サッカースタジアムの取壊し、犬税引き上げ、市役所の集中化、学校の統廃合、駐車場の削減 ・過半数が反対：増税、ブルーム閉鎖、公共交通の削減 ・市民からの提案で取り上げるべきものはなし	・トップ 108 の市民提案のうち 45 が市議会で決定あるいは実施済み（46 万 € の節約） ・行政提案の 108 の節約・增收策のうち 49 は市民も賛成し、そのうち 30 が決定（1,450 € の節約） ・市民が反対した 59 の行政提案のうち 13 は、にもかわらず実施（1,280 万 € の節約）
	評価と展望	・市民参加は促進されているという自己評価 ・全体の参加プロセスに時間かけていることで、当初の段階から市民参加が実現できるが、一方で、時間がかかり過ぎることへの市民からの批判も ・議員の関心低下が課題	・市民は、オンラインでの参加段階から、市議会での決定まで時間がかかりすぎる批判。また採択率の低下も批判的。 ・財政の急激な悪化により、従来の方法を維持し難い	・2006 年の市民予算の結果は、選挙の争点となり、間接的な影響があった ・市民予算の結果は市議会であまり採択されていない ・市議会の決定に関する行政による説明についての制度化は実現せず	・「問題を市民に知つてもらえた」、「市民の参加が多かった」、「市財政の透明性が向上した」、「市民参加ノウハウが蓄積できた」という理由から「成功」と自己評価 ・市民間での討論を導入することや、投資予算を参加対象とすることなどが今後の課題	・市民に情報を提供し、市民と政治・行政との対話を改善するという所期の目的からみて「成功」と自己評価 ・オンライン対話での市側の迅速な対応が重要 ・インターネット手法はフォーラム等の手法を補完する手法と位置付けるべきとの見解

## 文献一覧

- 片木淳 (2010) 「住民意思の反映とドイツの市民参加制度～住民投票と市民参加の取組」『自治体国際化フォーラム』 Nov. 2010、8-12.
- 兼村高文、ロサリオ・ララッタ (2011a) 「市民参加予算のこれから 各国の現状から考える(中)各国で導入されてきた市民参加予算」『地方財務 2011年8月号』、69-86.
- 兼村高文、ロサリオ・ララッタ (2011b) 「市民参加予算のこれから 各国の現状から考える(下)各国で導入されてきた市民参加予算」『地方財務 2011年10月号』、98-113.
- 松田真由美 (2006) 「自治体予算編成過程への市民参加」『TORC レポート』No.26、155-165.
- 山崎圭一 (2006) 「ブラジル参加型予算の意義と限界」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治（地方自治叢書 19）』、133-151.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (2012) *Bürgerhaushalt Lichtenberg 2013*.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2012) *Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht - Stand 01.03.2012*.
- Engel, Denise (2009) *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, GRIN Verlag.
- Franzke, Jochen / Heinz, Kleger (2010) *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*, edition sigma, Berlin.
- Hamburgische Bürgerschaft (2010) „Bürgerhaushalt Hamburg 2009“ *Abschlussbericht der Online-Diskussion*.
- Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010) *Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts. Endbericht*, Bielefeld Rechenschaftsbericht. Bürgerbeteiligung am Haushalt 2011/2012.
- Zebralog GmbH & Co KG (2012) *Zwischenbericht: Dokumentation und Auswertung*.