

問題 1 (100 点)

次の文章を読んで、設問に答えなさい。

近年、住民参加型予算への関心が高まっている。その背景には、ボトムアップ型の予算編成である、ブラジルのポルトアレグレ市の取り組みが広く認知されるようになった事実がある。

概要を見てみよう。まず、各地域の住民総会で、14 の施策のなかから、重要課題 4 つを選択し、市民総会、評議会の意見を聴取のうえ、最重要施策 3 つに絞る。次に、上位の意思決定機関である参加型予算審議会では、各地域で選ばれた優先課題、住民数、インフラ整備の状況を勘案し、3 つの重要施策と予算配分を決定する。この審議会と同じ重要施策を選択した地域には、重点的に予算が配分される仕組みとなっているから、個別利害はある程度抑制される。

じつは、この制度は、低所得層の予算過程への包摂を目論んだものであり、左派政党のイニシアティブと、住民運動とが一体となって促進されてきた。したがって、わが国で参加型予算の問題を考えるうえでは、低所得層の政治参画を目指すのか、中間層のニーズ充足に力点を置くのか、その相違によって、制度設計の方向性が左右されてくる。

国の予算編成過程はもちろん、自治体の予算編成でさえ、私たちに身近な存在とは言い難い現状を踏まえると、こうした参加型予算は、とても魅力的なものに映る。特に、住民ニーズの充足という観点からは、意思決定過程への住民参加は重要な意味を持つ。

この取り組みを全国に先駆けて実践した自治体がある。鳥取県の智頭町である。人口 8200 人あまりで構成される智頭町にあって、町独自の施策として耳目をひいたのが、「ゼロ分のイチ村おこし運動（ゼロイチ運動）」と「百人委員会」である。これらの取り組みは、既存の住民の関係を再構築することで、大きな成果をあげてきた。

ゼロイチ運動は、長い前史を持つが、本格的にスタートしたのは、1997 年のことである。運動の単位は集落である。各集落で集落振興協議会を作り、男女共同参画による住民自治を原則としながら、村おこしの計画策定、内外の交流を進めてきた。特に若手リーダーの育成、村おこしを通じた世代間の交流、時には伝統的な葬儀のルー

ルの変更までもが実現した。

智頭町の集落には、「総事^{そうごと}」と呼ばれる伝統的規則が残っており、共有林や水源の管理、冠婚葬祭等のために、世帯当たり必ず1人が参加する義務を負っていた。また、集落振興協議会の設立に関しても、5000円以上の負担を全戸で行うことが求められた。

このように、ゼロイチ運動が立脚していたのが、伝統的な村落秩序であったという逆説は、興味深い。だが、活動を通じて、世帯主のみが参加を許される村の寄り合い、さらには、婦人会等の組織までもが自然に解体し、集落振興協議会がこれを吸収しながら、自治会へと発展していった。いわば、村落秩序を基盤としながらも、村おこし運動を通じて、新しい村落秩序を形成するという経路をたどったわけである。

以上の運動に対して、当初は腰の引けていた行政も、次第に協力的な姿勢に転じていった。役場からは、先の世帯別負担のうえに、最初の2年間に年50万円、残りの8年間に年25万円の助成が行われた。さらに、アドバイザーや、役場職員を集落に派遣する、という取り組みも行われた。村民運動の展開過程で、行政の協働が重要な条件となっていったのである。

こうした住民参加への努力のうえに形成されたのが、百人委員会である。百人委員会は2008年に開始され、町民の代表が生活に身近な問題について話しあい、様々な政策提言を行政に行うための組織である。

この委員会は、当初、商工・観光、福祉、行財政改革、生活環境、農林業、教育・文化の6部会でスタートした。各部会は、町長との直接対話の場でもある公開予算ヒアリングにおいて、政策提言を行い、そのなかで採択されたものが翌年度予算に盛り込まれる。^(注5)

2009年度予算では、総予算額45億8400万円に対し、21事業、10億円を越す要求がなされ、うち7事業、1億9700万円が計上された。総予算の4.3%が住民の手によって決定されるわけであるから、これは、相当大きな意思決定改革であったと言える。

委員会の提案には、森のようちえん、森林セラピー等、興味深い事業が多いが、このなかで「木の宿場プロジェクト」を取りあげてみよう。これは、森林再生のための取り組みの一環であり、原木市場に出荷したことのない人びとが間伐を行い、放置材

1 トンにつき、6000 円の地域通貨「杉小判」を受け取るというプロジェクトである。

このプロジェクトが興味深いのは、ゼロイチ運動が各集落の内部で完結しがちであったのに対し、各集落の人びとが一堂に会し、公共事業を行いながら、人びとのつながりを広げることに力点が置かれている点である。また、地域通貨を通じて、域内の資金循環が活性化している。さらには、6000 円のうち、売却益が 3000 円、百人委員会が媒介した補助金が 2000 円、協力金 1000 円という内訳であり、ここでも公一民の協働関係が明確になっている。

ゼロイチ運動によって培われてきた、新しいコミュニティを基礎としながら、それぞれの地域の代表者が、百人委員会の部会に参画することを通じて、さらに広がりのある協調関係を構築できることがこの委員会の強みである。また、そこでの議論が、人びとのニーズを満たすことに直結し、人びとの声に耳を傾ける行政に対して、税負担への抵抗が少しずつ緩和されつつある点は特に注目される。

ただし、取り組みが先端的であるからこそ、その限界も浮き彫りになりつつある。ひとつには、2010 年度には、当初予算 47 億 9800 万円に対し、4300 万円へと減額されたことにも明らかなように、事業規模が縮小の傾向にある。これは、前年度の事業の執行に力点が置かれた結果とされるが、いずれにせよ、初年度並みの水準を継続することは、難しくなりつつある。

次に、各プロジェクトの立案、運営が住民に任せられるということは、住民参加の観点からは意義深いものであるが、人びとの物理的な負担を確実に大きくもする。とりわけ、「森のようちえん」や「獣害対策プロジェクト」など、本来であれば、行政が担うであろう領域を、住民が支えていることは評価が分かれるし、さらには、委員会の活動自体が、住民にとって過度の負担になり始めているという問題もある。

より一般的な問題もある。それは民主主義が「悪用」される危険性である。智頭町のような、住民参加を促す取り組みは、確かに全国で見られるようになってきた。それは 2004 年頃からのことであるが、その背景には、市町村合併による住民間の対立、小泉改革による予算圧縮圧力等が問題となるなかで、合意形成が難しくなってきたことへの対処、という側面があった。

よく自己決定というが、何をやれば自分で決定したことになるのかが明確でないのが、民主主義である。ゆえに、それがたとえフィクションであったとしても、自分た

ちが決めていると実感できることは重要である。しかし反面、人びとの参加を促し、自己決定感を演出することによって、分配する資源が少なくなった自治体がガス抜きをするようでは、問題である。統治する側の論理が色濃く出れば、それは、民主主義の「悪用」ともなりかねない。

しかし、それでもやはり、こうした「汗をかく民主主義」はその重要性を失っていない。

第1に、近年観察されるような都市的な民主主義、すなわち自らの参加・負担を拒む人びとが、万能と思いき「指導者」に決定を白紙委任するような「投げっぱなしの民主主義」に対して、人びとが汗をかくという、多様な民主主義の姿が示されていることの意味は大きい。

第2に、人びとが参加するなかで、物理的な負担は強まっていくが、だからこそ納税によって自らの物理的負担を軽減するという選択肢が生まれてくる。住民ニーズが予算に反映されることの意義を、人びとが実感して初めて、納税の積極的な評価は生まれてくるのであり、これは「指導者」に減税を期待する民主主義の対極にある。

第3に、人口減少が進む社会にあって、納税だけではなく、自らが働くことも含めて、公共部門と、住民の負担のバランスを決めることができる。所得水準の低い中山間地域にあって、サービスが充実するだけではなく、自らが参画し、地域の将来を考えることも合わせて、生活の質を高めることができるのであれば、それは、人びとの善き生を支える助けとなるだろう。

智頭町の取り組みは、ゼロイチ運動の時代も含め、長い時間をかけるなかで形成されたものである。さらには、人びとの主体的な取り組みが行政の介入に先行している点も重要である。したがって、その制度を模倣すればよいという性質のものではない。むしろ、民主主義にひな形などなく、それぞれの努力を通じて、その多様化を図ることにこそ意義がある。

全体主義を生み出した要因のひとつに、日本の共同体的秩序がある。だが、全体主義は、人びとが支配者に対して異議申し立てを行わず、白紙委任状を手渡すことから生み出された。

他人任せの民主主義が支持を得る現在こそ、逆説的ではあるが、共同体秩序を基礎としながら、社会の多様な価値を守っていかなければならない。したがって、自治体

の側でも、国のモデル事業に目をつけ、補助金目当てにそれを実践するのではなく、自らが汗をかき、創意工夫を行う、そういう民主主義のあり方を追求していく姿勢が重要になってくる。ようは、民主主義の成熟度が問われているのである。

【出典】井手英策『日本財政 転換の指針』（岩波書店、2013年）

※原文の小見出しは削除し、漢数字の一部は算用数字あるいはカタカナに変え、誤植は訂正している。

【用語解説】

(注1) インフラ： インフラストラクチャーの略語で、道路・港湾・鉄道などの産業や生活の基盤を形成する施設の総称。

(注2) イニシアティブ： 率先して発言したり行動したりして、他を導くこと。主導権。

(注3) ゼロ分のイチ村おこし運動（ゼロイチ運動）： 閉鎖的・保守的・依存的な旧態依然とした村社会の変革を図り、また町の活性化は集落の活性化からという視点にたって、「これからもその集落に住もう、どうせ住むなら豊かで楽しい村がいい」を理念とするものである。そして、こんな素朴な願いを実現するため、自分には何ができるか、何に汗が流せるか、住民一人ひとりが無（ゼロ）から有（イチ）への一歩を踏み出そうという運動である（鳥取県智頭町ホームページより）。

(注4) 百人委員会： 智頭町の自立度を高めて、活力ある地域づくりを進めていくためには、町政へ住民の声を反映していくことが必要であることから設置された組織である。委員会は、住民にとって身近で関心の高い課題を話し合い、これを解決するための政策を行政に提案することを活動内容としており、智頭町ならではの住民自治の実践をめざすものである（鳥取県智頭町ホームページより）。

(注5) 予算ヒアリング： 国や地方自治体などの機関が予算を決定する際に、利害関係者や学識経験者などを呼び、その意見を聞くこと。公聴会，聴聞会。

設問 1 鳥取県智頭町における住民参加がどのように展開したのかについて、本文中から読み取れる内容を 300 字以内でまとめなさい。

設問 2 予算編成への住民参加を進めるべきかどうかについて、本文をふまえてあなた自身の考え方を 500 字以内で述べなさい。

問題 2 (100 点)

以下の図 1 ～ 4 について、次の設問に答えなさい。

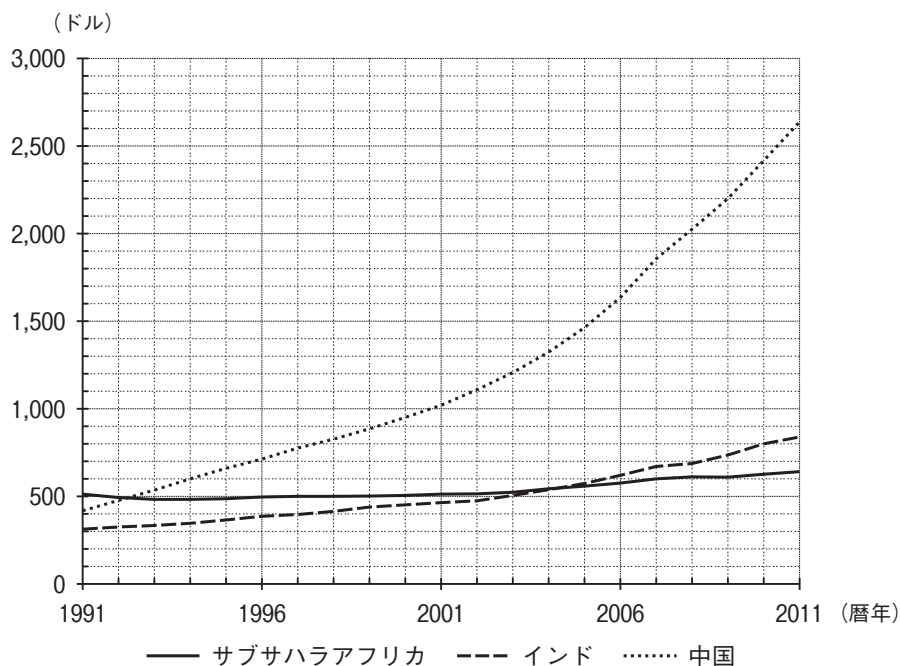
設問 1 図 1 および図 2 をもとに、サブサハラアフリカの経済的状況について 200 字以内で説明しなさい。

設問 2 図 3 および図 4 をもとに、サブサハラアフリカの主要国で一人あたり GDP が多い国（高所得国）と少ない国（低所得国）の違いについて、資源分布と人口の視点から 450 字以内で説明しなさい。

注) 「サブサハラアフリカ」とは、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国を指す。具体的な国の選択については、出典の定義に従った。

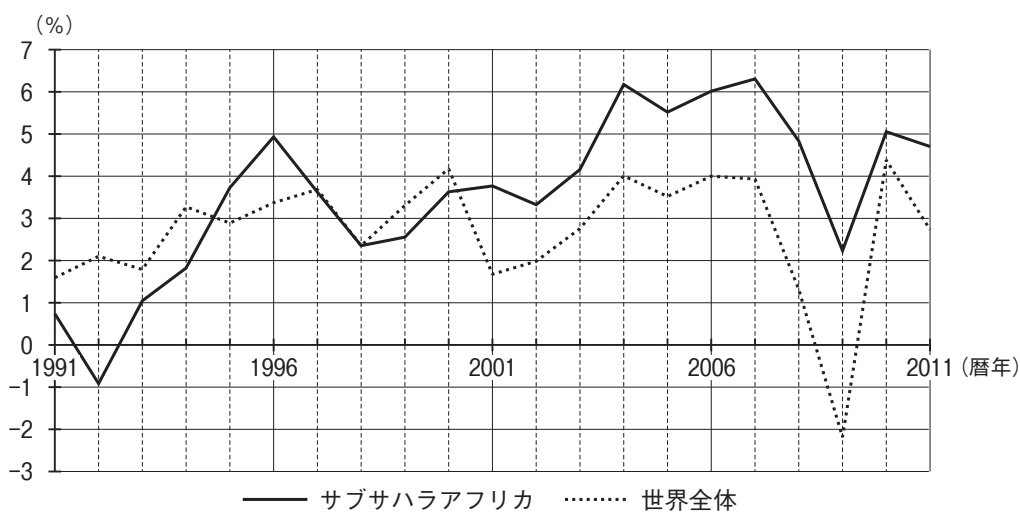
図1 サブサハラアフリカの一人あたり GDP の推移

(単位：2000年価格米国ドル)



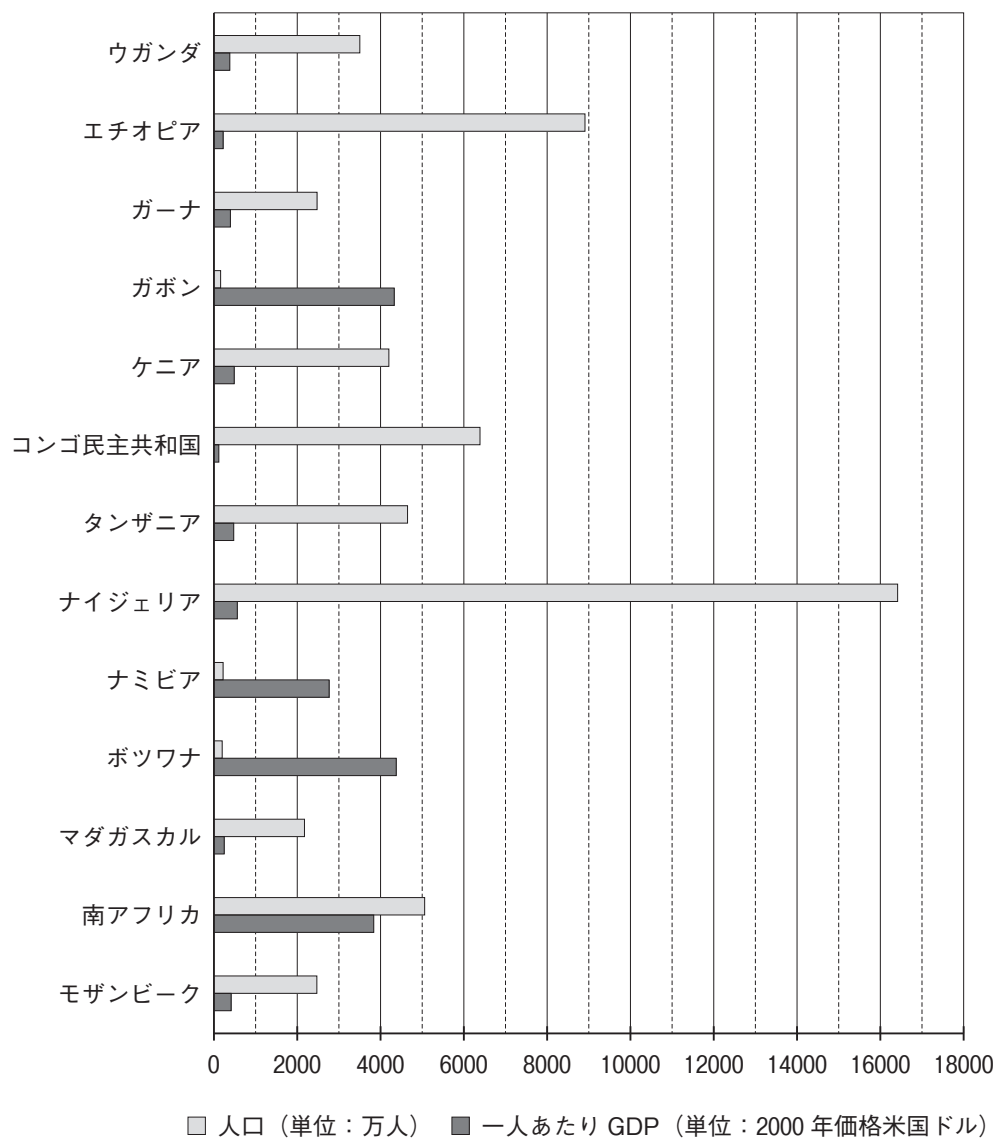
【出典】世界銀行 World Development Indicator (<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>) より作成

図2 サブサハラアフリカの実質経済成長率の推移



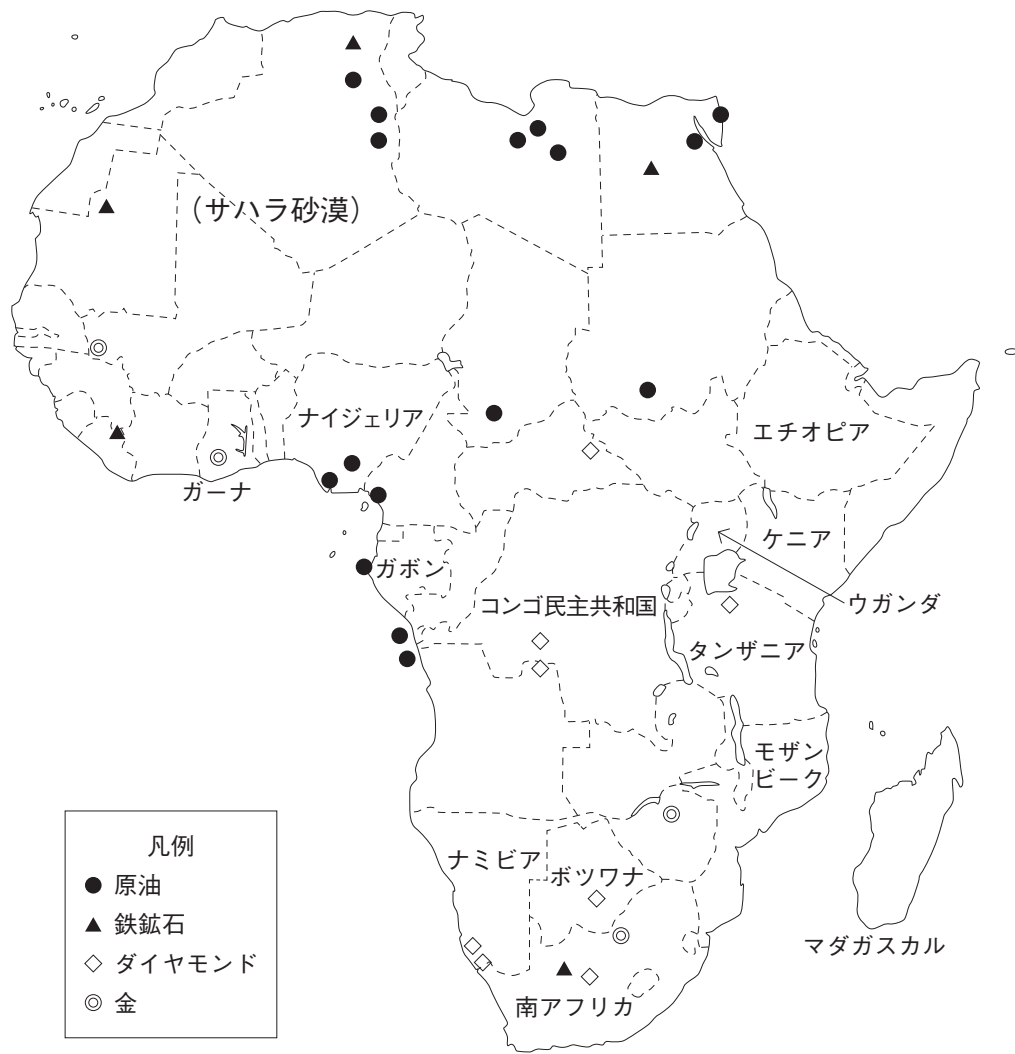
【出典】世界銀行 World Development Indicator (<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>) より作成

図3 2011年のサブサハラアフリカ主要国の人口と一人あたりGDP



【出典】世界銀行 World Development Indicator (<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>) より作成

図4 アフリカにおける資源産地の分布



【出典】 帝国書院編集部編 (2009) 『新詳 資料 地理の研究』 帝国書院をもとに作成