

ニュージーランドの 地方行政改革

1987~1996



財団法人 自治体国際化協会

ニュージーランドの地方行政改革

1987—1996

*Comparative Study on Local Government Reform
In Japan, Australia And New Zealand
(CLAIR, Sydney) より*



財団法人

自治体国際化協会

目 次

はじめに.....	1
■訳語注記■.....	2
1. 要約.....	4
2. ニュージーランドの概要.....	8
3. ニュージーランドの地方制度.....	10
3.1 改革前の地方制度	10
3.2 現行地方制度の概要	11
(1) 自治体の地位	11
(2) 自治体財政の規模	11
(3) 自治体の事務	12
(4) 自治体運営の監督	12
(5) 自治体の議員及び長並びにその選挙	13
3.3 議会委員会及びコミュニティ委員会の役割	14
(1) 議会委員会	14
(2) コミュニティ委員会	14
4. ニュージーランド地方行政改革の推進体制（1987—1989）	16
4.1 改革の原則	16
4.2 地方行政委員会の役割	18
5. 改革の内容.....	20
5.1 改革のプロセス—自治体再編と地方行政委員会	20
5.2 自治体の目的及び事務	24
(1) 自治体の目的	24
(2) 自治体の事務	24
(3) 自治体の権限	27
5.3 サービスの供給形態	28

(1) 資源管理に関する規制	28
(2) 企業の活動	28
◆自治体事業体	29
◆ビジネス・ユニット	29
(3) サービス供給形態の選択肢	30
5.4 アカウンタビリティ	30
(1) 対外的アカウンタビリティ	30
(2) 内部的アカウンタビリティ	32
5.5 地方財政改革	35
(1) 自治体の財源	35
(2) 財務管理	36
6. 改革の成果	39
7. 今後の展望	43

【図表リスト】

表 1 中央政府部門及び地方政府部門の経済活動の規模（1994年度）	12
表 2 1989年合併前及び合併後の自治体の数	21
表 3 中央政府及び自治体が処理する事務	25
表 4 地域自治体（規模別）の項目別歳出額（1994年度）	26
表 5 自治体経常収入の内訳（1994年度）	36
表 6 地方行政改革の成果—改革前と改革後の比較	39
図 1 地域自治体経常支出の内訳（1994年度）	27
図 2 自治体の組織機構の変化	34

はじめに

本書は、当協会シドニー事務所が1996年度に行った、日本、オーストラリア及びニュージーランドの3国における地方行政改革の比較研究の成果である‘COMPARATIVE STUDY ON LOCAL GOVERNMENT REFORM IN JAPAN, AUSTRALIA AND NEW ZEALAND’のうち、オークランド大学公共経営研究センターのブルース・アンダーソン（地方行政担当ディレクター）及びオークランド市のケルビン・ノーグロブ（戦略政策アナリスト）の両氏が共同執筆した‘LOCAL GOVERNMENT REFORM IN NEW ZEALAND 1987-1996’の部分で、同事務所において翻訳・監修したものである*。

1987年に構想が発表され、89年に実行に移されたニュージーランドの地方行政改革は、明確な目標と手続の下に短期間に円滑に推進されたこと、自治体のアカウントビリティ（経営責任）を強化するとともに、市場原理の大幅な導入を通じて、コストの削減に成功したこと等が世界的にも注目され、オーストラリアの地方行政改革の引金にもなり、また、今でも日本の自治体関係者の強い関心を集めている。

本書では、この改革が行われた背景、改革の内容と成果、その後の展開と今後の展望まで、ニュージーランドの地方行政改革の過去10年間の動きを詳しく報告している。ニュージーランドの地方行政改革の全体像、その意義と成果を自治関係者が的確に理解する上での一助となることを期待している。

*原文からの翻訳は当協会シドニー事務所職員（鈴木壽、對木富士雄、辻博之、遠藤源太郎、堀井伊佐夫、泉清隆、鈴木洋昌）が分担して行い、全体を通じての監修は、田部美博同事務所長が担当した。日本の地方行政関係者の読みやすさを考慮して、監修の段階で、原文の構成を変えたり、過度に専門的な記述や資料は割愛したことをお断りしておく。

This is a Japanese translation of *Local Government Reform In New Zealand 1987-1996*, which was written by Mr Bruce Anderson, Director, Local and Regional Government Group, Centre for Research in Public Management at the University of Auckland and Mr Kelvin Norgrove, Strategic Policy Analyst, Auckland City, as part of Comparative Study On Local Government Reform In Japan, Australia And New Zealand. The comparative study was conducted in 1996-97 by the Japan Local Government Centre (CLAIR, Sydney). The Japanese translation was prepared by the staff of CLAIR, Sydney under the supervision of its Director, Yoshihiro Tabe. CLAIR, Sydney would like to acknowledge the work of Messrs Anderson and Norgrove whose contribution to the comparative study will greatly help Japanese Local Government understand the impact and effect of the New Zealand experience as it considers and promotes its own reforms.

■ 訳語注記 ■

どの国の地方制度にも、その国独特の特徴があり、日本の地方制度で用いられている用語に置き換えることが困難であったり、あるいは単純に置き換えた場合に誤解を招きかねないことが少なくない。

そのため、ニュージーランドの地方制度に関する本書の訳語にも、わが国では馴染みのない用語を多く用いざるを得なかった。

読者の便宜のため、本書で使用した訳語の中で、特に注釈が必要と思われるものを以下に掲げ、簡単に説明する。

地域自治体 territorial local authority：広範な事務を処理する基礎的自治体で、概ね日本の市町村に相当する。1996年現在の総数は70（統合自治体4を除く）。市（City／総数12）と区（District／総数58）の2種類があり、人口が5万人以上であることが市になるための要件であるが、権限には市と区の間で差はない。

広域自治体 regional council：全国を12に区分した各広域単位に設置され、環境保全、河川管理、災害対策などの広域的な事務を処理する自治体。地域自治体との関係は、いずれかが上位にある二層の地方制度を構成しているのではなく、いずれも同じレベルにあって、異なる機能を補完的に果たすという関係にある。したがって、日本の都道府県とは性格や機能が若干異なる。

統合自治体 unitary authority：地域自治体と広域自治体の両方の機能を兼ね備えた自治体。1996年現在、4の統合自治体が設置されている。統計によっては、地域自治体に含められる場合も多い。

コミュニティ委員会 community board：地域自治体の区域内の一部の区域を基礎として設置される当該地域自治体の下部組織。当該区域に関する事項について地域自治体に意見を述べたり、地域自治体から委任された事務を処理する。12人以上の委員で構成され、そのうち4人以上は当該区域の住民の直接選挙により選出され、残りの委員は地域自治体の議会が任命する。

議会 council：自治体の基本的な意思決定を行う機関。議員（Councillor）は住民の選挙により選出され、定数は地域自治体で8～25人、広域自治体の場合で6～14人。以前は議決機関であると同時に、合議制の執行機関としての役割も担っていたが、地方行政改革の結果、首席行政官の権限が強化されたことにより、議会の意思決定に基づく行政執行は首席行政官（議会が任命）が担当し、議会はそれを監督する機関という色彩が強くなった。なお、‘council’の語は、「議会」を指す場合と、「自治体」自体を指す場合とがある。

議会委員会 council committee：特定の事務について議会の権限を委任するために、議会が設置する委員会。委員の定数は3人以上で議会が任命する。すべての委員が議員である必要はないが、自治体の職員を委員に任命することはできない。

長 mayor：地域自治体の代表として、住民の直接選挙により選出される。日本の市町村長に相当する職と言えるが、議会の議長を兼ねていること、具体的な行政執行は長でなく首席行政官の責任で行われること等の点が異なる。なお、広域自治体の場合は、公選の長はなく、議員の互選により選出される議長（chairperson）が自治体を代表する役割を果たす。

首席行政官 chief executive officer：自治体の具体的な行政執行の最高責任者で、契約に基づいて議会により任命される（首席行政官以外の職員の任用は、議会ではなく、首席行政官が行う）。「助役」と訳される場合もあるが、日本の自治体の助役と異なり、長の補助機関ではなく、具体的な行政執行を統括する責任を担っており、その意味では機能的には（執行機関の長としての）日本の市町村長に近い。したがって、本書では、「助役」ではなく、直訳に近い「首席行政官」の訳語を用いた。

自治体事業体 local authority trading enterprise (LATE)：従来自治体が直営で供給していたサービスの供給を行う事業体で、当該自治体が50%（場合によっては30%）以上を出資しているもの。日本で「地方公社」や「第三セクター」と呼ばれる企業形態に類似している。ただ、「地方公社」と訳した場合、特定の業務を行うために法律に基づき自治体が全額出資して設立する企業体を指す‘local corporation’と混同されるおそれがあるので、LATEについては、「自治体事業体」という訳語を用いた。

ビジネスユニット business unit：自治体の組織機構の一部であり、その職員も自治体により任用されるが、独立採算の事業単位として、組織的にも会計的にも自治体の他の組織から明確に区分され、当該自治体の他の部局又は当該自治体以外の機関と契約を締結して特定の事務を処理する部署。日本の自治体の「企業局」がさらにその独立性を強めたような組織形態と言える。

レイト rate：土地の評価額を基準として、ニュージーランドの自治体がその住民から徴収する負担金。土地に対する固定資産税の一種と言え、その意味では、ニュージーランドの自治体が課する唯一の「税」であるが、「使用料」の側面も有しており、レイト賦課総額は、ごみ収集料、水道料金等の要素も含めて決定される。そのため、共通の「税率」のようなものではなく、住民一人当たりのレイト負担額には、自治体により大きな開きがある。

地方行政法 Local Government Act：ニュージーランドの自治体の組織、権限、財政その他の基本的事項に関して定めた法律。日本の地方自治法に相当する。‘Local Government’は、「地方行政」という意味でも「地方政府」という意味でも用いられるので、「地方自治体法」と訳すことも可能であるが、本書では、地方制度に関する基本法というニュアンスで、「地方行政法」の訳語を用いた。

地方行政委員会 Local Government Commission：自治体の運営に関する事項について調査を行い、地方行政大臣に対して意見を述べる国の機関。自治体からの異議申立ての審査・裁定も行う。地方行政大臣が任命した3人の委員で構成され、委員長は委員の中から地方行政大臣が任命する。1989年の地方行政改革では、法律に基づき、改革計画を策定する権限を与えられ、改革推進の中心的役割を果たした。

1. 要 約 EXECUTIVE SUMMARY

本書では、はじめにニュージーランドとその地方行政制度の概要を述べた後、大規模な自治体合併や地方行政法の抜本的改正を実現した改革の背景と内容、そして達成された成果について報告するとともに、地方行政改革の今後の展望を論じる。

改革の背景、内容及び成果を要約すると次のとおりである。

◆改革の背景 Background to reform

国際的な見地からニュージーランドの地方行政改革を捉えるとき、次のようなニュージーランド独特の特徴を念頭に置く必要がある。

- 国会が一院制であること。
- 政府構造が「中央政府」と「(一層の) 地方政府」の二層しかないこと。
- 当該地域に関する決定を行う地域の統治主体には、その地域の住民が最も適しているという考え方が、国民の間に広く根付いていること。
- 少ない人口が国土全体に分散して居住していること。
- 国民が他の国々の動向に敏感で、しかも新しい試みに取り組むことに積極的であること。
- 大きな改革を迅速に立案し、かつ実行する能力を備えていること。

1987年の地方行政改革は、戦略的に進められた改革としては、1876年に県 (Province) が廃止 (その結果、政府構造が三層から二層になった。) されて以来のものであった。

1984年の経済危機を引金に、公共部門も含めたニュージーランド経済全体の抜本的な再編が進められる中、87年、当時の労働党政権は、地方制度を包括的に見直すことを発表した。しかし、地方制度改革は、それ以前にも40年以上にわたり、何度も試みられ、その度に失敗してきていたので、87年に発表された改革案自体は、それほど大きな驚きをもって迎えられたわけではなかった。

87年に発表され、89年に実行に移された地方行政改革は、次の7つの基本概念に基づいている。

- ① あるサービスを供給する主体として自治体を選択するのは、自治体以外のいかなる組織形態の主体がそのサービスを提供する場合よりも、大きな純益が得られる場合に限る。
- ② 個々の行政事務は、どちらの方が「共通の利益」をより適切に代表できる主体であるかという基準に照らして、地域自治体又は広域自治体に配分する。
- ③ 自治体運営の効率の向上を図るため、自治体の数を減らし、強力な自治体に再編する。
- ④ あらゆる行政機関は、特定の圧力団体や利益団体の意向に左右されることがないようにするため、相互に矛盾しない明確な目標をそれぞれ設定する。
- ⑤ 自治体の組織の中で、サービスを提供する機能と規制を行う機能が分離されるように自治体組織を再編する。
- ⑥ いくつかの目標の間で、ある目標の達成のためには他の目標の達成が犠牲になるというようなト

レード・オフの関係がある場合の調整は、その調整により影響を受ける関係者が十分に説明を受けられるように、透明性の高い方法で行う。

- ⑦ 選挙制度の改善、情報公開の義務化、住民参加手続の整備、サービス供給への競争原理の導入により、自治体のアカウンタビリティ（経営責任・説明責任）を強化する。

◆改革の内容 Reform programme

- 改革の最も基本的な主要目的は、次の2点に集約できる。
 - ① 公的な資源（財源、人的資源など）の責任ある管理を実現すること。
 - ② 高度のアカウンタビリティと透明性が確保された自治体運営を実現すること。この2つの目的の達成をめざして、行政運営や組織機構の改革、自治体運営に対する住民監視や住民参加の制度の整備が行われた。
- 最も目に見える形の改革は、89年の自治体合併・再編であった。これにより、地域自治体と広域自治体のそれぞれの役割がより明確になり、特別目的地方団体の機能の多くは、多目的自治体である地域自治体と広域自治体に吸収された。その結果、自治体の総数は、741から92に減少した。
- 選挙で選ばれる議員と自治体の行政責任者との役割分担を明確化することにも重点が置かれた。議員の役割は、政策の形成、予算のコントロール及び行政運営の監視の3つの領域にはっきりと限定した。一方、議会に対して責任を負う首席行政官（chief executive officer）は、議会が直接任用する唯一の職員であり、その他のすべての職員は、議会を代理して首席行政官が任用する。首席行政官の任用は、最長で5年の契約（更新は可能）を結ぶ形で行われることになった。
- 住民に対する自治体のアカウンタビリティの向上を図るための改革としては、会計年度が始まるまでに、当該年度における重要な政策や目的を掲げる「年次計画」の策定が義務づけられた。年次計画案は公表され、案に対して住民から提出された意見を公開の会議において検討した上で、最終的に議会が年次計画を決定する。決定された計画は、事実上、自治体とその住民との間で結ばれた「契約」と言える。
- 年度末に「年次報告」を発表することも各自治体に義務づけられた。年次報告には、年次計画に掲げられた各目標がどの程度達成されたかについての監査の結果も掲載される。成果の評価は、事業等に投入された予算や人員などのインプットではなく、あくまでも業績（アウトプット）に基づいて行われる。
- 発生主義会計の採用、貸借対照表（バランスシート）の作成、資産の減価償却の導入など、一般的な会計基準・会計実務に則った会計を行うことが自治体にも義務づけられた。
- 各種サービスを提供する形態の選択肢は大幅に広がった。従来自治体内部部局に代えて、株式会社、パートナーシップ、トラスト、自治体事業体（LATE）などの形態を採用することができるようになり、各種のサービスの供給形態を選択するときは、それぞれの形態による場合のメリットとデメリットを比較検討すべきことが、法律で義務づけられた。
- 自治体の規制機能と計画・政策立案機能とを可能な限り分離することも求められた。また、「1991年資源管理法（Resource Management Act）」は、自治体が規制を行ったり、計画を策定する事

項について、自治体が住民と協議する義務をさらに強化した。

◆改革の成果 Reform results

- 公的な「責任ある管理」を実現すること。
- 高度の「アカウンタビリティと透明性」が確立された自治体運営を実現すること。

改革の基本目標であるこの2点について、改革がどの程度成功したかを評価するために、具体的な成果のいくつかを以下に掲げる。

責任ある管理

- 自治体（特別目的地方団体を含む。）の総数は、741から92に減少した。
- もっぱら自治体の直営により供給されるサービスの割合は、70%から26%に減った。
- 中央政府の自治体への交付金や補助金が大幅に削減されたにもかかわらず、標準的世帯が自治体に納めるレイトや使用料の負担は増えていない。
- 95年の自治体歳入総額は、物価水準を考慮した実質価格で比較すると、86年の水準とほぼ同じである。
- 改革後、大部分の自治体は、経常収支の剰余金を投資的経費に充当するようになったが、それにもかかわらず、自治体の負債は90年から93年まで同じ水準に保たれた。
- 地方政府総支出（企業的活動に係る支出を含む。）は、90年から93年の間に4.5%増加した（実質GDPは同期間に2.2%の増）。
- 「外部委託」の推進により、大幅なコスト削減が達成された。
- 自治体職員数（常勤職員数に換算）は、43,400人から35,400人に減少した。
- 効果的・効率的に自治体を運営する責任は首席行政官に一元化され、すべてのスタッフを首席行政官が統括するようになった。
- ニュージーランドの地方行政改革の成果は国際的にも評価され、例えば、93年のパートルズマン賞（「自治体に授けられるノーベル賞」とも言える国際的な賞）がクライストチャーチ市に授与された。
- 住民を自治体の「顧客」、「株主」、「オーナー」として考える意識が強まった。

アカウンタビリティと透明性

- 自治体の財政運営に関するアカウンタビリティを確立するための制度は、上場企業のそれをしのぐまでに整備された。
- 10か年の長期的戦略計画（経常的経費及び投資的経費のいずれをも含む。）が策定されるようになった。計画の実行に係る財源に関する決定は、住民との協議を経て行われる。
- 自治体が情報を適切に公開しているか、各種の問題に自治体が的確に対応しているかについて、外部のオンブズマンも監視している。
- 設定された目標の達成状況を公表する「年次報告」を全自治体が作成している。

- 委員を選挙で選ぶ「コミュニティ委員会(community board)」が設置された。同委員会は、コミュニティレベルの問題について自治体に意見を述べたり、自治体から委託された事務を処理する。
- 「自治体事業体 (LATE)」は、議員や幹部職員の間でその業績が高く評価されている。

2. ニュージーランドの概要 NEW ZEALAND IN PROFILE

ニュージーランドの地方行政改革を考察する場合、その国土や歴史を念頭に置いておく必要がある。

● 国 土

- ・ニュージーランドは、南太平洋上、オーストラリアの東1,600km、日本の南8,800kmに位置する。
- ・国土は、北島及び南島の2つの主要島をはじめとする多数の島々で構成され、総面積は268,000平方キロで、英国よりも少し大きい。
- ・南北の延長は1,000キロに及び、海岸線が非常に長い。

● 人 口

- ・人口は、1996年センサスで366万人である。
- ・人口密度は1平方キロ13.6人で、日本の328人に比べると低いが、オーストラリアの2.4人よりは高い。
- ・近年、人口は年平均1.3%の伸び率で増加している。60歳以上人口の割合は現在16%であるが、2031年までに25%に達すると予測されている。
- ・人口の大部分（79%）はヨーロッパ系（ほとんどは英国系）ニュージーランド人である。それに次いで先住民マオリが9.6%、太平洋諸島ポリネシアンが4%を占めている。
- ・一次産業の重要性が高いわりには、都市に居住する人口の割合が85%と大きい。

● 歴 史

- ・いつからニュージーランドに人が住むようになったかは定かでない。ポリネシア人が紀元700年頃から住み着いていたことは知られているが、彼らがどこからどのようにしてニュージーランドにたどり着いたのかはわかっていない。
- ・1642年にオランダ人のエイベル・タスマンがこの陸地を目撃して「ニュージーランド」という名前がつけられたが、ニュージーランドの発見は、1769年、イギリス人ジェームズ・クックによるものとされている。18世紀の終わり頃からあざらし漁や捕鯨に従事するヨーロッパ人が移住を始め、19世紀に入ると英国やフランスの宣教師がそれに続いた。
- ・1840年2月6日、ワイタンギにおいて、マオリ部族の多くと英国女王（ウィリアム・ホブソンが代理）との間で条約が署名された。ワイタンギ条約は、マオリ族の権利を保障する代わりに、ニュージーランドをイギリスの領土の一部にするという内容のもので、同条約が締結されたことにより、ヨーロッパからの植民が本格化した。同条約は今でも効力を有しており、それを根拠にマオリ族から、マオリの伝統にとって重要な土地（現在は主に政府の所有地になっている。）の返還と、伝統的な資源の利用権（漁業権が中心）の要求が上がっており、大きな問題になっている。

- ・ワイタング条約締結後の入植は、ほとんどが英国からであったが、1960年代に入ってから、世界各地からの移民が増えだした（西サモア、トンガ、クック諸島など太平洋諸島、最近では香港、台湾などアジアからの移民が多い）。

3. ニュージーランドの地方制度

LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN NEW ZEALAND

3.1 改革前の地方制度 Background to reform-pre 1987

ニュージーランドの地方制度は、もともと英国の制度をモデルに構築されたので、中央政府と地方政府との明確な機能分担、都市部自治体と農村部自治体との区分など、英国の伝統的な地方制度の特色が多く見られる。

1989年までに行われた地方制度改革で大規模なものとしては、それより100年以上も前の1876年に、当時10あった「県 (province)」が廃止されたことくらいである (1852年憲法に基き、当初は6つの県が設けられていた)。県制度が廃止されたのは、交通通信手段の発達に伴い、全国的な見地から国土開発を推進することが容易になったことが主たる理由である。

県の廃止後、全国は63の「カウンティ (county)」と36の「ミュニシパリティ (municipality)」に区分された。ミュニシパリティは比較的都市化が進んだ地域に置かれ、市 (city)、ボロー (borough) 等と呼ばれた。そのほかに、数は多くないが、道路委員会、港湾委員会、河川委員会、教育委員会、病院委員会などの特別目的地方団体も設けられていた。1920年までに、カウンティとミュニシパリティの数は、それぞれ129と117に増加した。その後も長年の間に、新たなミュニシパリティの設置や、関係自治体の合意による境界の変更などはあったが、地方制度の基本構造には、1989年まで変化がなかった。

何度か改革は試みられ、1946年から85年までの7次にわたる地方行政委員会も、自治体事務の合理化や小規模・非効率な自治体の合併を勧告したが、「地方自治」の見地から、自治体は住民の同意なしには合併することができないと法定されており、また合併に関する住民投票の制度も「現状維持」に有利な仕組みになっていたことが、合併推進の障害になった。

そのため、多くの改革の試みにもかかわらず、自治体の数は、1989年には822にまで増えていた。

小規模な自治体が数多く存在するという状況にもかかわらず、強い権限を持つ広域行政主体を作ろうという動きは起こらなかった。最初の広域的な地方団体は、1963年に設立された「オークランド広域団体 (the Auckland Regional Authority)」で、その後1974年地方行政法に基づき、他のほとんどの地域でも「広域自治体連合 (regional united council)」が設立された。しかし、連合の議会の議員は直接公選ではなく、構成する自治体により任命され、連合の財政も構成自治体にもっぱら依存していた。

住民と自治体との中間に位置する行政主体としては、1974年に「コミュニティ・カウンスル (community council)」及び「ディストリクト・コミュニティ・カウンスル (district community council)」の制度が導入されたが、いずれも広く採用されることはなかった。

広域行政への取り組みがニュージーランドで低調なのは、少ない人口が (都市に集中しつつも) 国土全体に広く分散している、という地理的条件によるところが大きい。そのような国土の特色は、全

国的なサービスは中央政府が供給し、地方政府はコミュニティ・レベルの事務に専念するという、国と地方の役割が明確に区分された、政府構造の二重性を強める方向に作用してきた。

1989年の改革は、地方制度を簡素化し、自治体の権限を強化した。都市部自治体と農村部自治体との差異はほとんどなくなり、広域自治体の画一化が図られた。一方で、自治体の処理する事務については、目立った改革は行われなかった。

3.2 現行地方制度の概要 Current Constitutional Setting

(1) 自治体の地位

連邦制を採る米国、オーストラリア、カナダ等の場合と異なり、法的な主権は、中央の立法府、すなわち国会（一院制）にあるので、地方政府の機構や権限の決定権は国会にある。

ニュージーランドの政府構造は、中央と地方の2段階で構成され、地方政府には、「広域自治体（regional council）」と「地域自治体（territorial local authorities : TLA）」の2種類がある。広域自治体も地域自治体も中央政府とは別個の政府であり、いずれも一定の自治権を認められてはいるが、根本的には「中央政府の創造物」であって、その権限は自治体そのものに由来するものではなく、すべて国会が授権したもの、という考え方がされている。

しかし、同時に、自治体は、ニュージーランドの統治構造を構成する要素の一つとして位置づけられ、その権限、役割、財源、運営方法は明確に定められている。また、自治体には、その財源の大部分を自ら調達する責任があり、サービスや財源の水準について、中央政府が地域間の均衡を図るという制度は存在しない。

ニュージーランドの現行地方制度は、次の6つの原則に基づいて構築されている。

- (a) すべての自治体は、法律に基いて設置される（通常は、個別の設置法ではなく、一般法に基づいて設置される）。
- (b) すべての自治体の権限は、当該自治体を設置した法律、その他の地方行政関係法により規定される。自治体は、下位の立法機関として、条例を制定することができる。
- (c) 各自治体は一定の区域を基礎とし、その区域において活動する。
- (d) すべての自治体には、その活動を統括する議会（council）または委員会（board）を設置する。
- (e) すべての自治体は、土地に対する税（「レイト」と呼ばれる。）、供給するサービスに係る使用料・手数料、当該自治体がコントロールする事業体からの配当その他自治体に賦与された財源をその活動の財源とする。
- (f) すべての自治体は、その支出の内容及び収入支出の総額を決定することができる。

(2) 自治体財政の規模

自治体の活動（企業の活動を除く。）の総生産額は約25億 NZ ドルで、これは、中央政府総生産額（企業の活動を除く。）の約21%に相当する（表1参照）。

表 1 中央政府部門及び地方政府部門の経済活動の規模 (1994年度)

区 分	中央政府 ¹ (百万 NZ ドル)	地方政府 ² (百万 NZ ドル)
総生産額 ³	11,678	2,488
国内総生産額に占める割合	9.4%	1.3%
GDP ⁴ 寄与度	8,033	797
GDP に対する比率	6.3%	0.9%

(資料) NZIER (1996年 9 月) からの推計

(注)

- 1 国営企業、全額利用者負担のサービス及び社会保障移転を除く。
- 2 自治体所有企業(公社)、自治体事業体及び全額利用者負担のサービスを除く。
- 3 GDP 寄与額のほか、中間消費(他の部門で生産された商品やサービスの価値等)を含む。
- 4 中間消費を除く。

(3) 自治体の事務

教育、社会福祉、警察及び消防は、もっぱら国が処理する事務であり、自治体は関与しない。そのほか、自治体の処理する事務については、5.2 (2)の表 3 に掲げている。

地方行政法のほか、次のような法律が自治体の事務について定めている。

- ・保健法 1956年
- ・自治体の情報及び会議に関する法律 1987年
- ・地方自治体(議員の利害関係)法 1968年
- ・自治体の選挙及び投票に関する法律 1976年
- ・資源管理法 1991年
- ・トランジット・ニュージーランド法 1989年
- ・建築法 1991年

自治体の処理する事務には、必須のもの(例えば防災)と任意のもの(例えば図書館や美術館)とがある。一部の事務(例えば任意事務である下水道)については、その処理方法が法律で詳細に規定されているが、それ以外の事務については、根拠法には一般的な規定が置かれているだけで、具体的な処理方法は各自治体が条例で定めている。

地方制度に関する強大な権限を背景に、89年の地方行政法全面改正は国の強力な主導の下に行われたが、通常は、地方行政に影響が及ぶような法律改正を行うときは、自治体側との協議が行われている。

(4) 自治体運営の監督

すべての広域自治体及び地域自治体は法人格を有し、「中央政府の代理機関」というわけではないので、自治体の行った決定を中央政府が覆すことはできない。自治体運営の責任を担保するための制度としては、選挙のほかに、次のようなものがある。

- ・自治体運営の公開性及び透明性についてのオンブズマンによる監視。

- ・「自治体の情報及び会議に関する法律」(1987年)に基づく情報及び会議の公開の促進。
- ・国の監査当局 (the Controller 及び Auditor General) による監査。すべての自治体の財務に関する事務が監査の対象になり、議員や職員の財務上の違法行為や利害相反行為に関する調査も行う。
- ・土地利用計画や資源管理(環境保全、国土管理等)に関する自治体の決定に関する不服についての環境裁判所 (the Environment Court) による審査。
- ・「行政法 (the Administrative Law)」に基づく裁判所による一般的司法調査。

(5) 自治体の議員及び長並びにその選挙

1995年において、ニュージーランドの自治体の議員及び長の総数は、1,143人であった(有権者2,000人に1人の割合)。議員の定数は、地域自治体の場合は8～25人、広域自治体の場合は6～14人である。

自治体の議会の議員及び長の選挙は、選挙区で最も多い票を得た候補者が当選するという制度である(ただし、広域自治体の長である議長は、議会で互選)。選挙権及び被選挙権は、18歳以上で選挙人名簿に登録されている住民が有する。1992年からは、当該自治体にレイトを納めている者は、住所が自治体の区域外であっても投票権が認められるようになった。

レイトを払っている企業も(自然人でなくても)投票権が認められている。

各自治体は、選挙が行われる年の前年に、議員の定数及び選挙区割の見直しを行う。地域自治体の場合は、自治体の区域を通じて選挙を行うか、選挙区を設けて行うかを選択できるが、広域自治体の場合は、選挙区を設けて選挙を行うことが義務づけられている。

地域自治体の長及び広域自治体の議会の議長には、年額の定められた給料が支払われるが、その他の議員や委員会の委員長に支給されるのは、日額の出席手当と年額による多少の謝金だけである。これらの報酬の最高額は、自治体の規模に応じて地方行政大臣が定める。規模の大きい自治体について言えば、地域自治体の長や広域自治体の議長の報酬の水準は、ニュージーランドの賃金水準からすればかなり高い。

議員の構成を1992年の候補者の顔ぶれから分析すると次のとおりで、必ずしもニュージーランド全体の人口構成を反映した形にはなっていない。

- 72%が男性(ちなみに、長については、92—95年の間に長を務めた者のうち、都市部で73%、非都市部で85%が男性)。
- 40歳以下が10%、50歳以上が61%。
- ヨーロッパ系が87%、マオリ及びポリネシア系が8%。
- 管理職又は専門職が35%、退職者が16%。
- 年収3万ドル以上が52%。
- 過半数は以前に議員を務めた経験があり、10年以上の議員経験を有する者が18%。

国会の場合と異なり、自治体の議会は政党色が比較的少なく、拘束の強い党派ができることは稀で、事案ごとに同じ意見の議員が連携するというのが普通である。

3.3 議会委員会及びコミュニティ委員会の役割

Role of Council Committees and Community Boards

(1) 議会委員会

自治体の議会は、特定の事務について、議会の権限（レイトの決定、条例の制定、借入れの決定などの議会固有の権限を除く。）を委任する委員会を設置することができる。地方行政法は、議会委員会の種類として、常任委員会、特別委員会及び共同委員会の3種を定めている。このうち共同委員会は、2つ以上の自治体が事務（例えば広域下水処理）を共同処理する場合に用いることができる手段の一つである。

議会委員会の委員（定数は3人以上）は議会により任命されるが、すべての委員が議員である必要はない。ただし、自治体の職員は、委員になることができない。

議会及び議会委員会の会議は公開で行うことが原則で、秘密会とすることができる事項は限定されている。

(2) コミュニティ委員会

1974年地方行政法は、自治体の区域内の一定の区域を基礎とする「コミュニティ自治体（community council）」の制度を定めた。当初は、都市部・非都市部にかかわらずコミュニティ自治体の設置が認められていたが、76年の法改正により、都市部（当該都市部が広域の非都市部の一部を構成している場合を除く。）でのコミュニティ自治体の設置は認められなくなった。

89年の改正により、コミュニティ自治体制度に代わって、「コミュニティ委員会（community board）」の制度が導入された。コミュニティ委員会は、別個の自治体ではなく、地域自治体の下部組織である。各地域自治体のどの区域にコミュニティ委員会を設けることができるかは、地方行政委員会が決定することとされた。

コミュニティ委員会の機能は、次のとおりである。

- ・地域自治体から付託された事項又は当該コミュニティ委員会にかかわりのある事項について検討し、その結果を報告すること。
- ・当該区域内の道路、上下水道、公園、レクリエーション施設、コミュニティ活動及び交通管理に関して意見を述べること。
- ・地域自治体の予算編成の過程において、当該区域に係る支出に関する意見書を提出すること。
- ・当該区域内のコミュニティ組織及び各種利益団体と意見を交換すること。
- ・その他地域自治体から委任された事務を処理すること。

コミュニティ委員会制度の目的は、従前のコミュニティ自治体制度の目的と共通する部分もある。つまり、規模の経済の観点から自治体合併は必要であるが、一方でコミュニティ・レベルの声を聞くことも、政治的にも行政上も重要だという考え方である。しかし同時に、「コミュニティ」の役割を過

度に大きくすると、強制合併により新たに設立された自治体のまとまりを損なうおそれがあるとも認識されていた。

そのため、「助言機能のみを有する地区委員会」という案も有力であったが、最終的には、重要な決定権は除くが、意見提出、協議、助言等の広い権限をコミュニティ委員会に認め、また自治体はその権限の一部をコミュニティ委員会に委任することも認めた。ただし、借入れ、財産の保有、職員の人事などの権限を委任することは禁止し、コミュニティ委員会の財源はすべて議会が議決により決定することとした。

コミュニティ委員会は、12人以内の委員で構成され、うち4人以上は住民の直接選挙により選出、残りの委員は議会により任命される。議会は、3年毎に、公聴会の手続を経て、コミュニティ委員会の数及び各委員会の定数を見直すことができる。

1990年には、73の地域自治体のうち49で、計159のコミュニティ委員会が設置されていた。平均すると、コミュニティ委員会が処理する事務のうち、「助言」の役割で処理されたものが58%、「意思決定」の役割で処理されるものは16%であった。ただし、いずれの役割において処理されるにしても、コミュニティ委員会が規制的な事務を処理することはほとんどない。1994年までに、コミュニティ委員会の総数は、154に微減した。

89年の強制合併の後遺症が後を引いて、コミュニティ委員会が積極的な政治的役割を果たしている地域も一部にあるが、そのような地域が新設の自治体からの分離を求めるという動きはほとんどない。

4. ニュージーランド地方行政改革の推進体制 (1987—1989)

THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENT REFORM (1987—1989)

4.1 改革の原則 Principles of reform

1987年12月17日に政府が発表した経済声明の中で、地方行政制度全般——自治体の事務、組織構造、財源、運営責任——にわたる抜本的な見直しを行うことが明らかにされた。それまでの改革の試みが主として自治体の組織改革を対象とする限定的なものであったのに対し、この改革は初めて地方制度全体の総合的な改革に取り組むという点が大きく違っていた（ただし、教育、地域保健及び電気事業については、地方行政委員会の管轄ではないので、地方行政改革とは切り離して改革が進められた）。

中央政府の行政機構については、既に85年から87年にかけて大改革が行われ、多くの省庁が統合され、あるいは事業体に再編された。中央政府改革の成功を踏み台として、第4次労働党政府は、総合経済改革の次の標的として自治体に照準を合わせたのである。

この時期、国から地方への本格的な権限委譲の検討も並行して行われており、簡素で能率的な地方行政制度を導入し、自治体運営の効率化を図ることは、地方分権の前提条件でもあった。

なお、84年総選挙の際の労働党の選挙公約の1つには「レベニュー・シェアリング（地方財源調整制度）」の導入も掲げられていたが、それについては実効的な財源措置が講じられるには至らなかった。

改革推進の立役者となったのは、マイケル・バセット地方行政大臣である。同氏は、オークランド市議会議員出身の国会議員で、84年から90年まで地方行政大臣を務めた。87年までは厚生大臣も兼ねていたが、第2次労働党内閣では、地方行政大臣に専念した。歴史学者でもある同氏は、過去の地方行政改革の経緯にも精通しており、87年当時、「経験豊富で改革に熱意を持った専任の地方行政大臣の存在」という、ニュージーランドでは珍しい条件が備わっていた。

改革へのバセット地方行政大臣の強い意欲、新規の地方行政委員会の委員長への適材（ブライアン・エルウッド氏）の任命、内務省職員の情熱——これらが百年ぶりの大改革を実現させた主要な推進力であった。

1987年経済声明（Economic Statement）は、地方制度に対する政府の考え方について次のように述べている——「基本的な原則として、地域自治体あるいは広域自治体という主体を選択するのは、他のいかなる組織形態を選択した場合よりも純益が大きい場合に限るべきである。」

この原則は、「民間セクターの方が公共セクターよりも優れた経営形態である」という、当時流行の教義に由来するものと言えるが、そのほか、「自治体に対する中央政府の統制をやや強める必要がある」、「国・地方を通じて行政に対する国民の信頼が失われている」、「政府間の調整や連携が欠けている」といった批判も、その考え方の底流にあった。

同経済声明では、補足的な原則として、次の5点が掲げられた。

- 個々の行政事務は、どちらの方が共通の利益を適切に代表する主体であるかという基準に照らしながら、地域自治体又は広域自治体に配分する。
- 運営の効率を追求する。
- あらゆる行政機関は、相互に矛盾しない明確な目標を設定すべきである。
- いくつかの目標の間でトレード・オフの関係がある場合の調整は、透明性の高い方法で行う。
- アカウンタビリティ（経営責任・説明責任）を確立するための明確で強力な仕組みを構築する。

これらの原則が掲げられた背景には、ニュージーランドの政府部門、特に中央省庁、政府事業（エージェンシー）、それに自治体といった、伝統的な政府組織の運営の在り方に対する厳しい批判——事務の重複、利害の競合、目標間の対立、アカウンタビリティやコスト削減を徹底する基盤の欠如など——があった。

そして、自治体の事務を一つ一つ総ざらいして再編する上での基本指針として、企業の活動と非企業の活動（それぞれ当該活動を支えるための活動も含む。）とを分離することが強調され、各種の事務はその目的に応じて次のように分類された。

- 政策アドバイス
- 規制
- サービスの供給
- 調達（例えば、資金調達、車両購入）
- 業務の監視
- サービスの効率性の評価

地方行政改革に対する政府の問題認識は、次の2つの基本的な目的に集約することができる。

- ① 公的な資源（財源、人的資源等）を管理する責任を強化すること。
- ② 自治体運営におけるアカウンタビリティと透明性の水準を高めること。

この指針に照らして当時の自治体運営の状況を分析すると、次のような問題点が浮かび上がってきた。

- 「政策の決定」と「政策の実施」について、自治体の議会と執行部との間の役割分担が混乱していた。議員は、政策の決定よりも細かい日常業務のことにとらわれがちであった。議員が政策立案と日常管理業務のいずれにも介入することは、自治体運営の責任の所在を曖昧にしていた。
- サービス供給において真の意味での「競争」が欠けているため（自治体は、ほとんど常に自治体内部のサービス部門を利用していた。）、いわば「非効率が増幅されていく内部装置」が組み込まれているようなものであった。
- 自治体の活動のうち企業の活動を適切に運営するために必要な「企業の組織構造」が欠けていた。そのため、企業の活動と非企業の活動とが混同される傾向もあった。
- 企業の活動及び非企業の活動のいずれについても、効率的な運営を動機づけ、運営の責任を担保

するための適切な仕組みが欠けていた。そのため、諸資源を（民間企業におけるように）効率的に利用することについての責任が、自治体の幹部に十分認識されていなかった。

- 財務に関する情報が不十分で、公共部門の業務の効率を的確に評価することが困難であった。したがって、現金主義による従来の公共部門会計を、発生主義による会計に置き換える必要があった。公共部門と民間部門の財務に本来的にどのような差があるのかを研究することも必要であった。

さらに、小規模の自治体が数多く存在することは、諸資源の浪費であるとともに、複雑な組織を運営する能力を備えた有能な管理者を採用する上でも障害になっていた。

政府は、自治体が有権者に対して十分にアカウンタビリティを果たしているかについても懸念していた。自治体選挙における投票率が他の選挙に比べ低いことは、自治体運営に住民が無関心なことの顕れであり、その無関心は、自治体の活動について適切な情報提供が行われていないこと、住民が自治体の活動に本格的に関与する機会が極めて限られていることに起因していると考えられた。財務やアカウンタビリティに関する制度の改革を通じて情報提供の改善を図るとともに、住民参加の機会を拡充することは、自治体運営への住民の関心を高めるための方策にもなると考えられた。

このように、改革の目的は、効率性の向上という側面と、草の根民主主義の改善という側面と、その両面にわたるものであった。

4.2 地方行政委員会の役割 Role of Local Government Commission

政府は、一連の改革を推進するに当たり、1988年地方行政法改正法により、「地方行政委員会（the Local Government Commission ; LGC）」に地方行政改革計画を策定する権限を与えた（策定期限は、1989年7月1日までとした）。

- * 地方行政委員会は、3人の委員で構成され、委員長は委員の中から地方行政大臣が任命する。主な事務は、自治体の再編等に関する異議の申立てについて審査・裁定を行うほか、自治体の運営に影響を及ぼす事項について随時調査を行い、地方行政大臣に意見を述べることである。

同委員会が推進した地方制度の構造改革は、国際的にも例を見ない大規模なものであったが、それが極めて迅速に実現できたのは、決定権が政府でなく、法律に基づき同委員会に与えられていたため、改革が直接的な政治的関与から遮断されていたことによるところが大きい。個々の自治体の改革プロセスへの関与についても、当該自治体の区域に係る計画案について委員会に対して意見を述べるができるというにとどめた。もちろん、同委員会は、改革のプロセスの正統性を確保する見地から、幅広く意見を求め、協議も行った。しかし、最終的な決定を行う権限は、同委員会に委ねられていたのである。

自治体合併案を含むすべての改革案は、1988年7月から翌89年7月までの12か月の間に策定、法制化され、そのほとんどは、89年11月1日から施行された。

明確に定められた原則とプロセスに則り、断固たる姿勢で推し進めていく——これが公共部門改革

を成功させるための教訓の一つと言えらう。

地方行政委員会は、同委員会の推進する自治体改革の基本原則を覚書の形にとりまとめ、1988年7月、すべての広域自治体、地域自治体及び特別目的地方団体に送付したが、その覚書に掲げられた改革の基本原則の要旨は以下のとおりである。

- 自治体の総数を減らすべきである。
- 自治体の経営面及び技術面の能力の向上を図る必要がある。
- 歴史的な経緯ではなく、現在の地域的まとまりに即した形で、自治体の単位を整理すべきである。
- 限られた資源を有効に配分し、規模の利益を可能な限り活用することにより、配分された事務を最も効率的・効果的に処理できるように、自治体の単位を整理すべきである。
- 代表の選出及びサービス供給の両面において、地域住民の意向やニーズに、よりの確に対応できるように、自治体の単位を整理すべきである。
- 各自治体は、原則として、広範な事務を処理する多目的地方団体とすべきである。
- 各自治体の境界を設定するに当たっては、事務処理に係る費用対効果や地域的まとまりの範囲が、できる限り各自治体で同じ程度になるように配慮すべきである。

5. 改革の内容 THE CONTENT OF REFORM

5.1 改革のプロセス——自治体再編と地方行政委員会

Process of Reform-Restructuring and the Local Government Commission

1988年8月に政府が発表した政策声明は、自治体改革は次の2つのプロセスを通じて実行することを明らかにした。

- (a) 自治体の再編——これは地方行政委員会が推進する。
- (b) 規制的功能とサービス供給機能、商業的部門とそれ以外の部門とを明確に分離するため、自治体の組織及び財務に関する法令の規定を整備する。

自治体の再編を進めるにあたって、自治体は、基本的に次の二つのタイプのものに整理し、従来の特設目的地方団体の大部分は、そのいずれかに統合することとされた。

- (a) 議員を直接選挙で選ぶ「地域自治体 (territorial local authority)」(市 [City] 及び区 [District])
——広範な事務を処理する多目的地方団体
- (b) 議員を直接選挙で選ぶ「広域自治体 (regional council)」——資源管理^(注)を主たる事務とする広域地方団体

(注)「資源管理 (resource management)」とは、広い意味での国土管理に関する事務で、例えば、環境保全、海岸・河川管理、大規模災害対策などが含まれる。

そして、地域自治体と広域自治体とは、どちらかが上位にある二層の地方制度を構成しているのではなく、いずれも同じレベルにあって、それぞれ異なる機能を補完的に果たすという関係にあるものとして定義された。

自治体再編のプロセスの特徴を整理すると次のとおりである。

- 3年に1回の自治体選挙を1989年10月に控え、約1年の間に自治体合併を完了する必要があった。
- 自治体再編に関して住民の意思を問うための住民投票は行わなかった。
- 地方行政委員会に対して自治体が異議を申し立てることができるという制度は、この自治体再編については適用されないこととした（ただし、同委員会には、各自治体と協議することを義務づけた）。
- 広域自治体の区域を設定するに当たっては、できる限り当該区域が「水系」に一致するように努めるものとされた。
- 自治体の区域を設定するに当たっては、そのほか次のような要素を考慮すべきものとされた。
 - 当該自治体の事務及び権限の及ぶ範囲
 - 供給されるサービスの利益の及ぶ範囲
 - 一定の地域が当該自治体の区域に含まれない場合に想定される影響

■ 地域的利益の共通性

■ 当該自治体の事務及び権限の効率的・効果的な執行

- それぞれの自治体の事務及び権限は、地方行政委員会が定めることとされた。人口が2万人を超える市または区（市と区の違いに権限の差はないが、市になるための人口要件は5万人以上）については、選挙区を設けて議員を選出することとされた。
- 地方行政委員会は、1988年12月に計画素案、89年6月に最終計画を発表した。そして、89年11月1日に最終計画が総督令として公布され、同日付けで新自治体が発足した（同時に、総数159のコミュニティ委員会が多くの地域自治体に設置された）。

表2に示すとおり、1989年11月1日前には700以上あった自治体の数は、100未満に減少した。

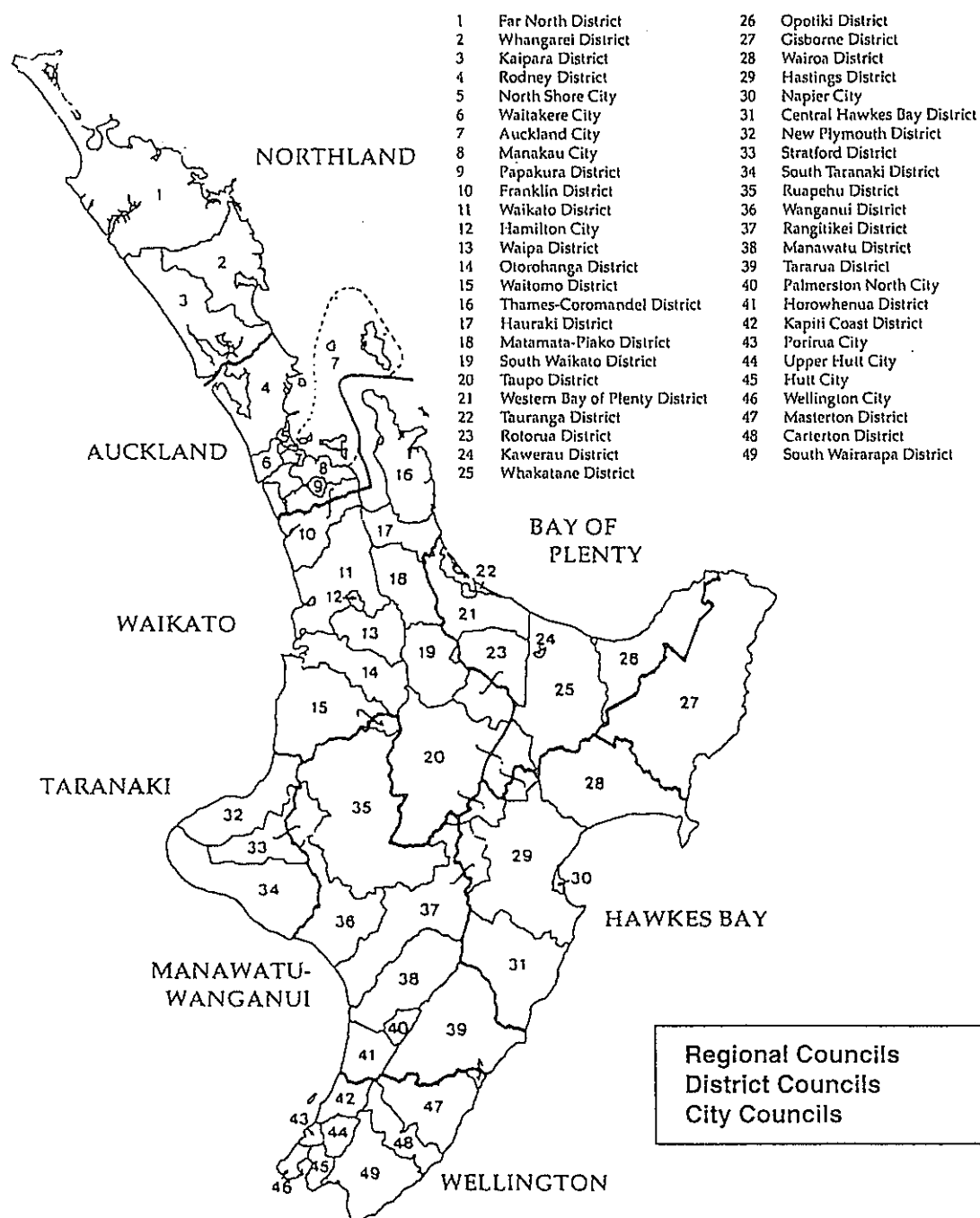
表2 1989年合併前及び合併後の自治体の数

自治体の種類	1989年11月合併前	1989年11月合併後	1996年現在
地域自治体 ¹	219	73	70
広域自治体 ²	22	12	12
統合自治体 ³	0	1	4
特別目的地方団体 ⁴	500	6	6
計	741	92	92

注：

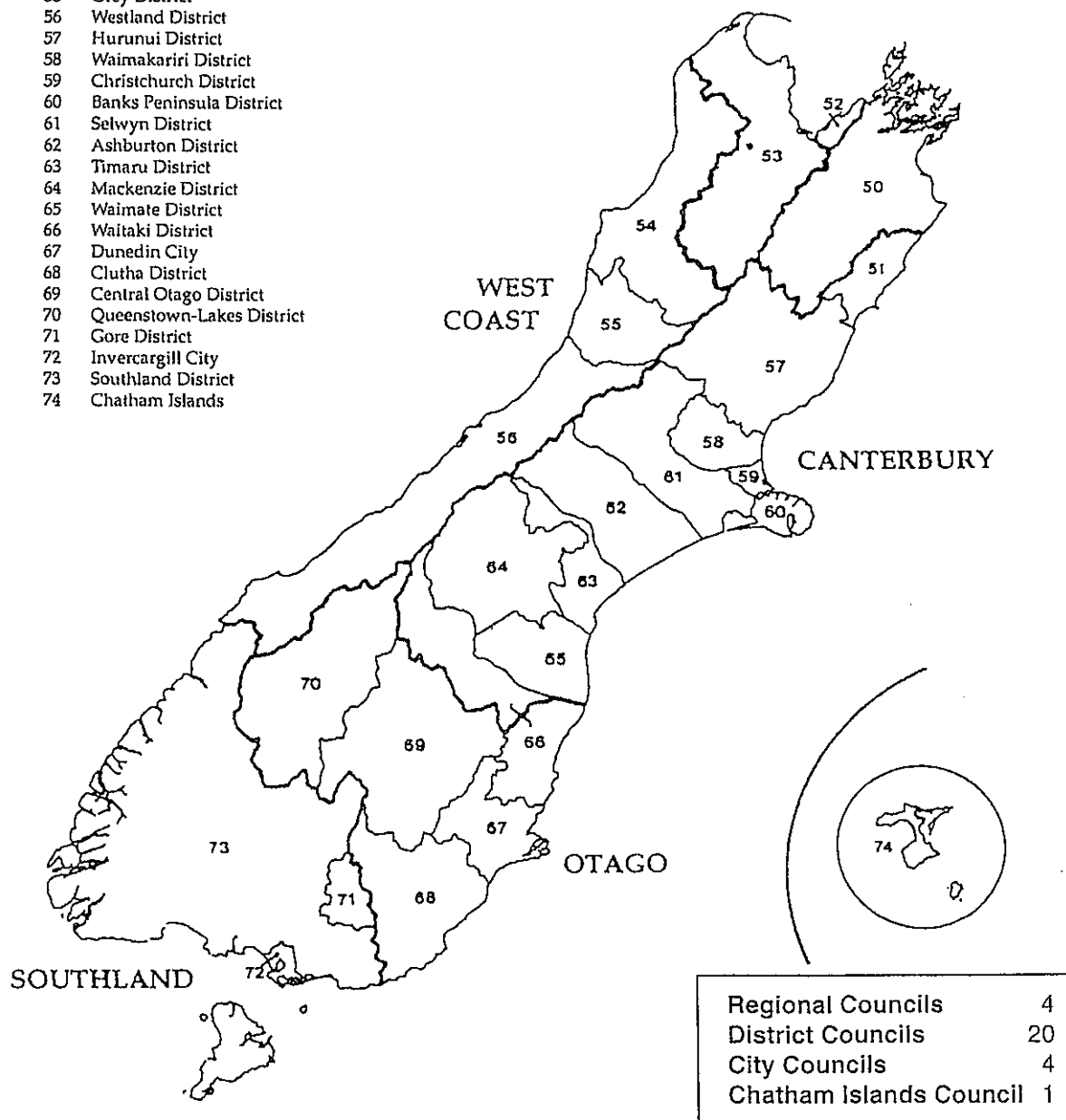
1. 89年合併前については市(city)、ボロー(orough)及びカウンティ(county)、合併後については市(city)及び区(district)を含む。
2. 89年合併前については自治体連合(United councils)を含む。
3. ギズボーン統合自治体は、1989年に広域自治体及び地域自治体の両方の機能を兼ね備えた自治体として設置された。その後同様の統合自治体がほかに3設置されている（ネルソン、タスマン、そしてマールボロ）。
4. 89年合併前については、水源局、港湾局、害虫駆除局、下水道局を含む。

BOUNDARIES OF REGIONAL, CITY & DISTRICT COUNCILS - NORTH ISLAND



BOUNDARIES OF REGIONAL, CITY & DISTRICT COUNCILS - SOUTH ISLAND

- 50 Marlborough District
- 51 Kaikoura District
- 52 Nelson City
- 53 Tasman District
- 54 Buller District
- 55 Grey District
- 56 Westland District
- 57 Hurunui District
- 58 Waimakariri District
- 59 Christchurch District
- 60 Banks Peninsula District
- 61 Selwyn District
- 62 Ashburton District
- 63 Timaru District
- 64 Mackenzie District
- 65 Waimate District
- 66 Waitaki District
- 67 Dunedin City
- 68 Clutha District
- 69 Central Otago District
- 70 Queenstown-Lakes District
- 71 Gore District
- 72 Invercargill City
- 73 Southland District
- 74 Chatham Islands



5.2 自治体の目的及び事務 Purposes and Functions of Local Government

(1) 自治体の目的

1989年改正後の地方行政法は、自治体の活動の目的について、次のように規定している。

ニュージーランドにおける地方自治体は、その地域において、次に掲げる事項を実現することを目的とする。

- (a) ニュージーランドにおける多様なコミュニティの存在を認めること。
- (b) それらのコミュニティの独自のアイデンティティと価値観を認めること。
- (c) それらのコミュニティにおいて保障されるべき権利の内容を定義し、その保障を確保すること。
- (d) 各コミュニティにおいて供給される公共施設及びサービスについて、それぞれのコミュニティが多様な選択肢の中から選択できるようにすること。
- (e) 公正中立に競争するという原則に基づいて、事業を経営すること。
- (f) 中央政府の委任に基づく公共施設及びサービスの供給を適切に行うこと。
- (g) 当該地域の共通の利益を確認すること。
- (h) 自治体の事務、責務及び権限を効率的かつ効果的に執行すること。
- (i) 自治体運営への実効的な住民参加を促進すること。

(2) 自治体の事務

1989年地方行政改革では、自治体がどのように事務を処理するか、自治体がどのように運営されるべきかという点に重点が置かれたので、自治体が担当する事務の内容に関しては、大きな改正は行われなかった。

中央政府と自治体との間の事務区分を整理すると、表3のとおりである。

表3 中央政府及び自治体が処理する事務

分野	中央政府	自治体	
		広域自治体	地域自治体
安全保障	外交 防衛 法務及び司法 警察	広域的災害対策	災害対策 保健・生活安全に関する条例 の制定
社会資本	高速自動車道 国立公園及び保護地区の管理 空港（企業化）	広域的資源管理 —海岸、港湾及び河川管理 —都市・地域開発計画に関する 総合政策 —水質・土壌保全 広域交通計画／公共交通資金 援助 広域公園	上下水道事業／ゴミ処理／雨 水処理 地域交通計画 地方道路／駐車場 都市・地域開発計画の施行 建築規制 空港・港湾（企業化） 公共交通（企業化） 交通管理
教育	大学及び技術専門校（ポリ テク） 公立学校 私学助成 国家資格認定 就学前教育（幼稚園等）の運 営及び補助		就学前教育の運営及び補助 （随意事務）
福祉／文化	健康保険／医師免許 公立病院 指定伝染病予防 住宅援助／就業援助 危険物規制 身障者及び高齢者に対する給 付 児童福祉 国立美術館・博物館 芸術・文化助成	汚染規制 伝染病予防	住宅整備 コミュニティ施設（各種ホー ル、レクリエーションセン ター） 公園及び競技場 飲食店等営業許可 地方美術館・博物館 芸術及び文化助成 図書館 飼犬登録管理 危険物規制
経済	通貨 税関／通商規制 郵便事業 経済政策 発電及び送電 科学及び研究開発 対外貿易振興		商業振興（情報提供、商品普 及等） 姉妹都市 林野（多くは企業化） 電気供給（企業化）

（注）1989年改革の結果、特別目的地方団体から広域自治体又は地域自治体に移譲された事務もある。

地域自治体は、地域の実情に応じて各種資源を適正に配分して、各種のサービスを最も効果的な組み合わせにより供給することを使命とする「多目的地方公共団体」とであると改めて確認された。

一方、広域自治体の事務は、地域自治体の場合に比べ、各種規制や資源管理（環境保全等）に関する事項に限定されているので、地方行政改革に当たって、そのサービス供給形態を検討することが、地域自治体の場合以上に強く要請された。そして、92年の地方行政法改正により、広域自治体の処理すべき事務について、「広域自治体はその職員により当該事業又は事務を処理するのは、他のいかなる

主体が当該事業又は事務を処理する場合よりも、当該地域の納税者にとって明らかに有利である場合に限る。」という規定が新設された。

地域自治体の事務に関しては、1989年改正の際に同趣旨の規定を設けることが検討されたが、最終的にはそのような規定は置かれなかった。しかし、地域自治体も、直営によるサービス供給は大幅に縮小してきている。また、どのような事務を直接処理するかについて、かなりの裁量を自治体を持つようになったので、民間セクターや中央政府の機関（国有事業体など）などと競合して供給する事務の種類も増えている。

表4は、地域自治体が実際にどのような事務を主に処理しているかを示すために、歳出額の大きい順に事務の種類を掲げたものである。（広域自治体の場合は、「公共交通」の比重が大きく（総歳出額の約27%）、それに「資源管理に関する計画及び規制」が続いている。）

表4 地域自治体（規模別）の項目別歳出額（1994年度）

順位	地域自治体 (人口2～3万人)	割合	地域自治体 (人口9万人以上)	割合
1	道路	35.4%	道路	14.3%
2	公園及びレクリエーション	9.2	公園及びレクリエーション	12.3
3	水道	7.0	芸術及び文化	11.6
4	直営公共工事	5.6	水道	10.3
5	ゴミ処理	5.3	その他	7.5
6	議会等	5.2	直営公共工事	7.2
7	芸術及び文化	5.1	下水道	6.8
8	下水道	5.0	ゴミ処理	6.1
9	資源管理	3.0	資源管理	3.8
10	林野事業	3.0	公共財産管理（住宅を除く。）	2.9

（資料）LGNZ/KPMG Database 1994/95

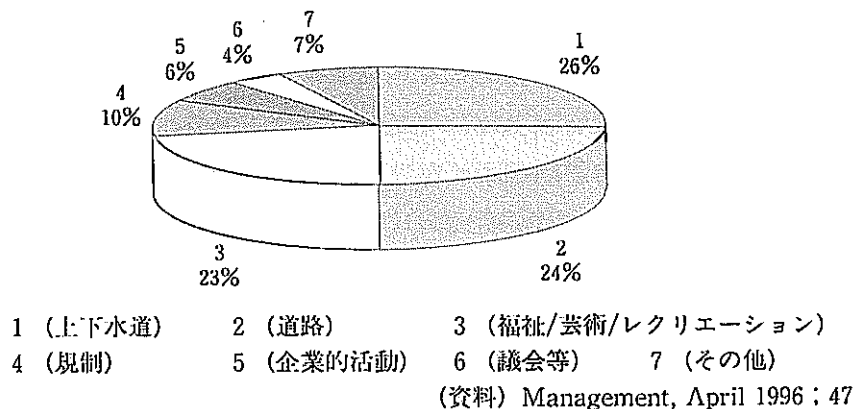
（注）金額に管理的経費を含む。ただし、資本的経費及び減価償却費は含まない。

この表から、次のような傾向が窺える。

- 「道路」は、すべての地域自治体を通じて、最も歳出額の大きい事務であり、全国平均で総歳出額の20%を占める。
- 人口規模が大きくなるほど、総歳出額に占める道路費の割合は減少する。人口規模1万人未満の自治体では、予算の40%近くが道路費であるのに対し、人口規模9万人以上の自治体では、その割合は15%以下である（人口が最大のオークランド市（約34万人）では5%足らず）。
- 「公園及びレクリエーション」、「水道」、「芸術及び文化」の各事業は、道路事業に続いて大きな歳出分野であり、総歳出額に占める割合は、それぞれ7.5%から10%である。
- 他の国に比べ、福祉分野への自治体の関与は小さく、年金受給者用住宅の供給、託児所、コミュニティ施設及びレクリエーション施設の運営などに限られている。

別の資料に基づいて、全地域自治体の1994年度経常支出26億600万 NZ ドル(自治体事業体その他独立の事業体による支出は除く。)の目的別構成比を示すと、図1のとおりである。

図1：地域自治体経常支出の内訳（1994年度）



(3) 自治体の権限

地方行政改革の過程を通じて活発に議論されたテーマの一つは、自治体の権限をどのように規定するのが合理的かという点であった。

自治体は、法律に基づいて設置された法人であり、したがって、その権限は当該法律により定められる。1988年の時点で、中央政府は、自治体に一般的な行政権能を認めるべきであると考えていたが、その具体的態様については、自治体が自治体としてその事務を処理する場合に限っての一般的行政権能なのか、あるいは何らの制約なしの一般的行政権能なのか、という点で意見が分かれていた。

最終的には前者の見解が採られ、「自治体は、他の法律により制限されていない限り、自然人の有するすべての権限を有する。ただし、規制に関する権限及び事務は、法律により個別に規定されていない限り、それを行使し、または処理することができない」(1989年12月政府見解)とされた。

したがって、改正後の地方行政法には、自治体の活動の目的については規定されたが(P24(1)参照)、一般的行政権能に関する規定は設けられなかった。しかし、改革のプロセスを通じて様々な新たな権限が自治体に認められた結果、各自治体は、従来は関与しなかった分野も含め、幅広い分野の事務を処理することができるようになった。

特に、経済開発や社会政策の分野において、1990年代初めに中央政府がそれらの分野への関与を縮減した空白を埋めるような形で、一部の地域では、自治体が、より積極的な役割を果たすようになった。これは、中央政府が自治体に事務を移譲したというのではなく、それぞれの地域の切実なニーズに自治体に対応した結果であると言える。

5.3 サービスの供給形態 Structures for Delivering Services

(1) 資源管理に関する規制

自治体の各種規制権限——特に環境管理の分野——の行使に関しては、特別のルールが適用される。地方行政法は、すべての自治体及びコミュニティ委員会の政策決定及び組織機構において、規制事務を他の事務から可能な限り切り離して処理することを求めている。これは、インフラ整備や土地開発などの事務と規制事務とを分離することにより、それらの事務の間で対立があるような事案について、明白な形で当該事案の解決が図れるようにするための配慮である。

環境関連の基本法である「1991年資源管理法 (Resource Management Act 1991)」は、協議のプロセスを重視しており、また、旧「都市計画法 (Town and Country planning Act 1977)」が直接的な規制に重点を置いていたのに比べ、環境への影響を基準とする規制にアプローチを転換した。すなわち、特定の資源利用を奨励したり、特定の部門の利益を他の部門のそれより優先という形で環境保全を図るのでなく、持続可能な資源管理を実現するため、一定の地域における資源利用の有害な影響を抑制することに焦点を合わせている。

(2) 企業的活動

自治体の行う企業的活動の在り方について、中央政府は、主要な国営事業の企業化 (Corporatisation) が成功したのを受け、自治体の経営する事業も、企業化することにより、その運営の効率を高めることができると考えていたが、最終的には、強制的に企業化を進めるという案は採用されなかった。しかし、一連の法律が改正され、企業的活動を会社形態で運営することについての自治体の権限が大幅に強化された。

また、強制競争入札制度 (自治体の供給するサービスについて、すべて競争入札により供給主体を決定しなければならないとする制度) は導入されなかったが、サービス供給の各種の形態——例えば、株式会社、パートナーシップ、トラスト、任意団体、LATE (自治体事業体—後述)、外部委託など——のそれぞれの利点と欠点を十分に検討した上で、各種サービスをどのような形態で供給するかを決定すべきことが地方行政法に規定された。

ただし、自治体の経営する公共交通事業については、すべて企業化することとされた。これは、「トランスファンド (Transfund)」を通じて自治体に交付される補助金 (原資は、道路利用者及び自動車保有者から徴収する国税の一部) を自治体に交付するに当たっての条件として義務づけたものである (ちなみに、この補助金は、国から自治体への財源移転で、ニュージーランドで唯一のかなりの額ものである)。

交通事業の企業化をきっかけに、例えば、エンジニアリング・デザイン、公共工事などの分野の企業化に踏み切った自治体も多い。そのほか、地方行政改革とは直接関係なく、他の分野の政策方針に従って企業化された自治体業務もある (例えば、運輸改革の一環として、港湾委員会の企業的活動が企業化され、港湾公社が設立された)。

上記のような企業化が義務づけられた分野を除けば、中央政府は、企業的活動の運営に関する各種

の選択肢を用意するにとどめ、どのような方法によりサービスを提供するかは、各自治体がその納税者に対する責任において自ら判断すべきこととした。

◆自治体事業体 LATE's : Local Authority Trading Enterprises

「自治体事業体」とは、一般に、株主総会において50%以上の投票権を自治体が有する会社のことをいうが、自治体が利潤を追求する目的でかかわっている事業体の場合は、組織形態のいかんを問わず、自治体が30%以上の投票権を持つもの及び自治体が経営責任者を任命する権利を持つものも「自治体事業体」に含まれる（ただし、電力、空港又は港湾の事業を行う会社は、自治体事業体に含まれないと定義されている）。

地方行政法は、自治体事業体の設立に関する手続、自治体事業体への業務の移管の手続、自治体事業体の経営の基本原則などに関して、詳細に規定した。同法上、自治体事業体の役員の過半数を当該事業体を設立した自治体の出身者が占めることは差し支えないが、少なくとも2人の役員は、当該自治体の議員及び職員以外の者から任命しなければならない。

89年地方行政改革前には、自治体サービスの70%が内部部局の直営により供給されていたが、直営比率は1994年までに26%に低下し、ビジネス・ユニット（後述）によるものが34%、自治体事業体によるものが8%を占めるようになった（そのほかに、民間企業と自治体（ビジネスユニットを含む）とが競合して供給するサービスが31%）。

96年6月現在、ニュージーランドには36の自治体事業体があり、上下水道、ゴミ収集処理、資産管理、林野管理、道路維持管理など、幅広い分野のサービスを提供している。

◆ビジネスユニット Business Units

「ビジネスユニット」——Separately Accountable Business Units または Stand Alone Business Units (SABU's) と呼ばれることが多い——とは、自治体の組織の一部であり、その職員も自治体により任用されるが、独立採算の事業単位として組織的にも会計的にも自治体の他の組織から明確に区分され、当該自治体の他の部局、あるいは当該自治体以外の機関と契約を締結してサービスを提供する部門をいう。企業的活動を企業化する場合、多くの自治体は、自治体と完全に別個の主体である自治体事業体より、自治体組織の一部として設立されるこのビジネスユニットの形態を選択した。

地方行政法は、ビジネスユニットについて特段の定めを置いていないが、「自治体は、（その事務を処理することを目的として）会社、トラスト、パートナーシップ、その他いかなる形態の団体の設立及び運営に参加することができる」と規定されているので、ビジネスユニットという形態でのサービス供給も当然認められる。

自治体事業体とビジネスユニットのいずれの形態を選択するかについては、収益を期待する企業的活動を自治体が企業化する場合は自治体事業体、収益は必ずしも期待できない企業的活動を、より透明性の高い方法で運営することを自治体が望む場合はビジネスユニットを選択することが多い、と言える。

(3) サービス供給形態の選択肢

改革の結果、自治体は、様々なサービスの供給に関してどのような役割を果たすか、自ら選択することが求められるようになった。

サービス供給形態の選択肢としては、次の5つがある。

- 当該事業から完全に撤退し、そのサービスが今後も供給されるか、どのような内容で供給されるかについては、市場原理に委ねる。
- 事業からは撤退するが、条例の制定その他の権限を行使して、当該サービスの基準については規制を行う。
- 民間企業に当該事業の全部又は一部を委託する。
- 事業を企業化する（当該企業の経営権は確保しておく）。
- （自治体内の事業部局またはビジネスユニットを通じて）引続き直接サービスを提供する。

趨勢としては、効率の向上を通じて税負担の軽減を図ることを納税者が強く求めていることを考えると、自治体が新しいサービス供給形態への経験を積み重ねるにつれて、内部部局による直営は今後とも減っていくと予想される。

一部の有力経済団体（New Zealand Business Roundtable, New Zealand Contractors Federation など）は、完全な民営化こそが効率を最大化し、費用を最小化する最善の途であるとして、自治体が自治体事業体やビジネスユニットの形態も選択できることを強く批判し、自治体の役割をさらに縮小すべきだとまで主張している。

このような状況の中で、サービス供給の在り方をめぐる今後の論議の焦点になりそうなのは上下水道事業である。同事業は自治体が所有し運営する典型的な分野の1つであるが、それが企業化された場合に、コストの節減と経営の活性化がどの程度期待できるのかが注目されている。

5.4 アカウンタビリティ Accountability

自治体運営のアカウンタビリティ（説明責任、経営責任）をどのような形で果たすか——これについて、地方行政法は、アカウンタビリティを2つのタイプに区分して規定している。

1つは、市長及び議員が当該自治体の住民に対して負う「対外的アカウンタビリティ」である。もう1つは「内部的アカウンタビリティ」で、これはさらに、首席行政官（CEO）が市長及び議員に対して負うものと、首席行政官以外の職員が首席行政官に対して負うものとに分けられる。

(1) 対外的アカウンタビリティ

改革前においては、選挙での投票を別にすれば、自治体運営への住民参加に関する制度は非常に限られていた（例えば、特定の事案につき議会が議決する前に住民に告知すること、自治体の借入れに関して住民投票を行うように請願ができること）。

住民に対するアカウンタビリティについては、次のような改革が行われた。

- 年次計画～年次報告のサイクル：年次計画を作成する段階で住民の意見を聴取するとともに、毎

年、年次サイクルの終了時に住民に結果を報告する。

- 発生主義会計システムの採用：公共部門の財務状況を的確に把握できるようにするため、確立された会計制度の採用をすべての自治体に義務づける。
- 情報公開の推進：「自治体の保有する情報及び自治体の会議に関する法律（Local Government Official Information and Meetings Act）」を改正し、自治体の保有する情報へのアクセスを大幅に拡大し、自治体の各種会議に出席する権利を保障する。
- 自治体事業体の経営に関し、より詳細な情報を公表すること。
- 「特別協議手続（special consultative procedure）」の導入（地方行政法 S716A）：年次計画その他の重要事項にこの手続が適用され、当該事項に係る提案については住民に告知することを義務づけ、住民が意見書を提出し、要望がある場合は住民が意見を述べる機会を保障する。
- 新「資源管理法（Resource Management Act）」でも、計画決定や許可に関して、住民との協議、住民の意見提出などの手続が詳細に定められた。

このうち、対住民アカウントビリティ制度の中核の役割を担うのは、年次計画と年次報告との連携により循環するサイクルである。

年次計画においては、次の各項目について住民と円滑な協議ができるように、当該年度（年度の始期は、7月1日）に係る事項については具体的に、翌年度及び翌々年度に係る事項についてはその一般的見通しについて、それぞれ概要を記述することとされている。

- (a) 導入しようとする重要な政策、その目的及び当該政策により達成されるべき成果
- (b) 当該成果を達成するために必要な業務の内容及び範囲
- (c) 当該各業務の達成目標
- (d) 必要な資源及び予想されるコスト（減価償却費及び資本収益を含む。）
- (e) 財源の内訳
- (f) レイト賦課方針

自治体事業体その他当該自治体が重要な権利関係を有している事業体についても、以上の各項目に関する情報を提供する必要がある。年次計画は、毎年度、特別協議手続を経た上で、遅くとも9月末までに議会の議決を経て決定しなければならない。

そして、各自治体は、年次計画に掲げられた政策、業務、施策、達成目標、予算、財源の実績に関する報告書を、年度終了後から5ヶ月以内（すなわち11月30日まで）に作成して議会の議決を経ることが義務づけられている。報告書の中で、計画目標と実績との比較を行うことが求められており、また、監査を経た財務調書も報告書の中に含めなくてはならない。

年次計画に掲げられ、年次報告でその実績が公表される業務指標の多くは、サービスの質の改善に係る目標（サービス内容の質という側面と、「顧客」としての住民の満足度という側面の両方にかかわる。）であり、このような形で年間目標の透明性が高まったことにより、サービスの効率と質の向上に取組むための動機づけが強く働くようになった。

なお、近年は、10～20か年の戦略計画を策定し、長期的な活動及び財政運営の目標を設定する自治体も増えている。

自治体の活動に関する住民の意見を把握するための手法としては、顧客満足度調査、フォーカス・グループ(特定の政策課題について意見を聴くための市民モニター制度)、自治体への住民のコメントを求める用紙の全戸配付、テレビやラジオでの市長や首席行政官へのインタビュー、特定の問題に関する公聴会なども盛んに用いられるようになっている。

しかし、その一方で、自治体によっては、その直面する問題が非常に複雑であったり、住民の意見を聴いても自治体が政策を変更することに消極的であるために、住民の関心が高まらず、むしろ自治体行政に対する不満が募るという場合もある(土地に対する伝統的権利に関するマオリ系住民との協議の問題は、長期的展望に立った先駆的な取り組みを行っている自治体もあるものの、多くの自治体が対応に苦慮している課題の1つである)。

(2) 内部的アカウンタビリティ

① 議員と首席行政官その他の職員との関係

選挙により選出される議員と、任命により任用される職員との間の「適正な」役割分担を確立することは、89年の改革前から長く議論されてきた課題の1つであった。

中央政府では、88年に制定された「国家行政法(State Sector Act 1988)」により、各省の業務活動を統括し、当該省の職員を任用する権限が当該省の首席行政官に与えられた。首席行政官は、所管大臣から委任された権限の範囲内において、大臣の行った政策決定を実施するための全責任も担うことになった。

これに倣ったアプローチが自治体にも採用され、地方行政法の改正により、首席行政官の役割として、次の2つの分野に関する責務が追加された。

(a) 健全な自治体運営(地方行政法119D)

- 議会の行った決定を具体的に実施すること。
- 議会議員及びコミュニティ委員会委員に対し、助言をすること。
- 委任、賦課又は授權された事務、義務及び権限の適切な処理または執行に努めること。
- 当該自治体の業務及び計画の効果的、効率的及び経済的な運営に努めること。

(b) 職員管理(地方行政法119C及びF)

- 職員の任免を行うこと。
- 職員の勤務条件に関する交渉を行うこと。
- 雇用者としての自治体の責務が適切に果たされるように努めること。
- 均等な雇用機会の確保を促進すること。

また、89年以降は、首席行政官等の幹部職員の任用は、成績に基づく短期契約(5年以下。更新は可能)を締結する形で行うことが普通になった(大規模な自治体の場合、すべての管理職の任用に契

約形態を採用しているところも多い)。

上記の首席行政官の責務のうち、議員への政策的助言の提供は、首席行政官や他の幹部職員の最も重要な役割として、実際かなり活発に行われるようになっており、その助言の内容の範囲も、条例改正に関するものから建設プロジェクトや財産取得のフィジビリティ・スタディに関するものまで、幅広い分野にわたっている。

職員人事や組織管理の細かな事項への議員の介入を抑制するという点に関しては、管理者側は概ねそのような運営に努めようとしているものの、一方で、現実問題として、首席行政官も、市長（広域自治体の場合は議長）や議員と良好な関係を維持できなければ契約の更新を期待できないという、弱い立場にあるのも事実である。議員の側も、自治体の業務や財政の運営に関して納税者及び有権者に対する責任を負っているので、特にサービス供給の運営については、なかなか首席行政官にすべてを任せ切れないという事情もある。さらに住民も、地方行政が自分たちの生活に密着するものだけに、選出した議員が「事を解決してくれる」ことを強く期待する傾向があると言える。

このため、首席行政官と議員との間に摩擦が生じることも少なくなく、1989年の改革から94年までの5年間に、86の広域・地域自治体のうち、36の自治体では首席行政官が交代しており、この「回転率」の高さからも、両者間の関係が円滑でないケースがかなり多いことが窺える。

② 首席行政官とその他の職員との関係

自治体は、各地域の主要な雇用主の一つである。1993年において、職員数が500人を超える自治体は10に及び、職員数が最も多い自治体では2,000人に近い。ニュージーランド全体での自治体職員総数は約3万5,400人で、全労働者の3.5%を占めている。

89年の合併により設置された自治体には、「1963年地方自治体雇用保護法（Local Authorities (Employment Protection) Act 1963）」に基づき、合併前の給与水準を引き継ぐとともに、勤続5年以上の職員については、2年以上引続き雇用することが義務づけられた。しかし、合併後の自治体の多くは、89年改革の直後から、サービス供給体制の見直しの過程で大幅に職員数を削減したため、解雇に関する不服申立ての件数が急増した。このような状況の下での賃金交渉は、多くの自治体で、以前より困難なものになっている。

「1991年雇用契約法（Employment Contracts Act 1991）」が制定されて以来、労働協約から個別契約へのシフトが顕著に進み、勤務条件が個別契約により定められる職員の割合が増えている。給与についても、標準化した率での昇給を行っている自治体もまだあるが、個々の職員の成績に基づく昇給制度に改める自治体が増えている。

この成果重視の傾向（厳格な勤務評定、成績給）は国・自治体を通じて強まっているが、その一方で、いわゆる「良き雇用者」——勤務関係のすべての側面において、労働者の公正かつ適切な処遇として一般に認められている原則に基づく運用を行うこと——に関する規定に則った人事行政の運用を行うことも求められている（例えば、雇用機会均等プログラム、マオリ系住民、少数民族、女性及び障害者の雇用促進）。自治体が「良き雇用者」としての責務を十分に果たしているかどうかは、法律に

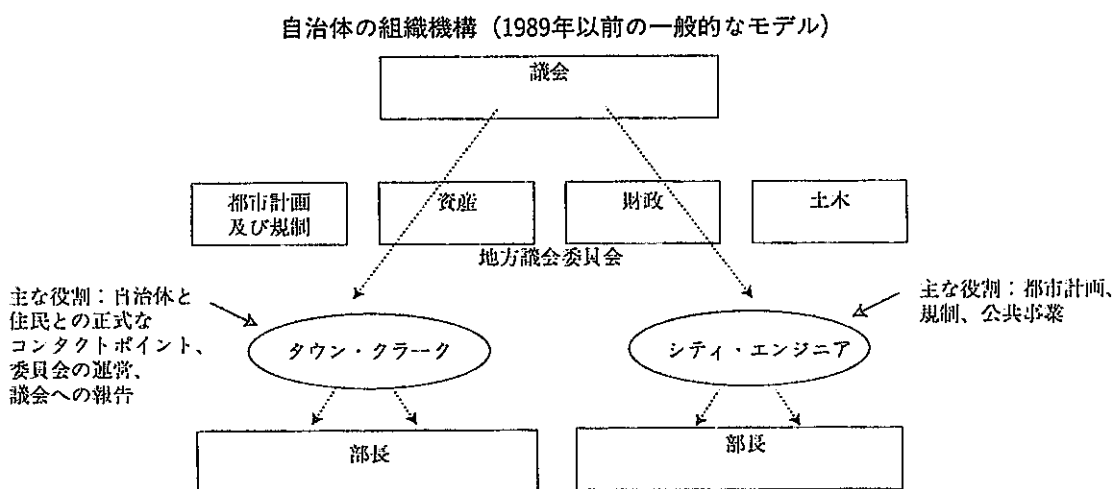
より策定が義務づけられている計画の策定プロセスを通じて厳しく審査される（雇用機会均等プログラムとその成果は、各自治体の年次報告書に概要を掲載することが義務づけられている）。

自治体組織運営全般の質の向上を図るためのプログラムを導入している自治体も少なくない（例えば、国際クオリティ賞の基準やISO9000（国際標準機構の開発した組織管理の国際基準）に基づいた組織改革の推進、TQC手法の応用など）。

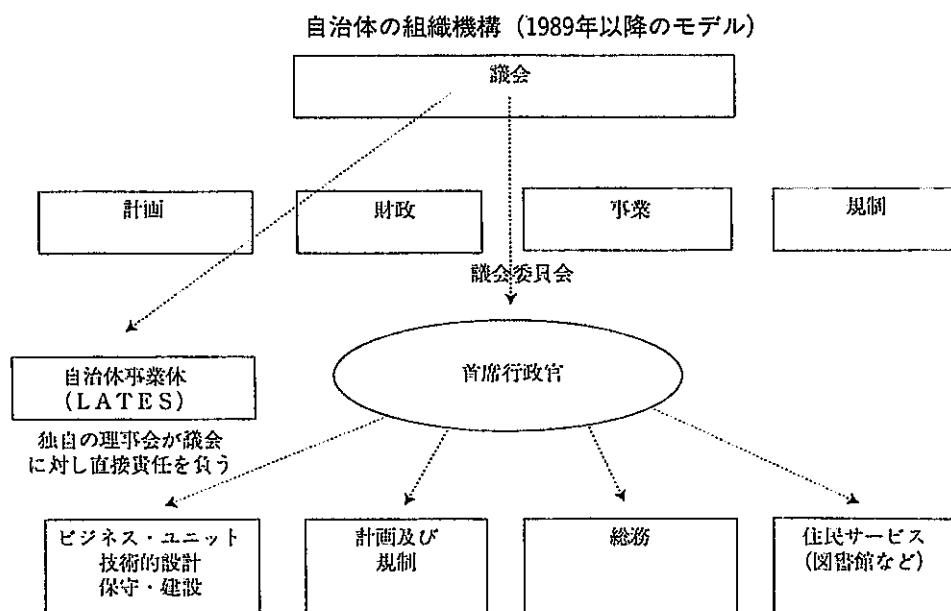
③ 組織機構の変化

1989年以前と現在における自治体の組織機構を概念的に比較すると図2のとおりである。

図2：自治体の組織機構の変化



注：タウン・クラーク及びシティ・エンジニアという二人の上級職員を中心に形成する上記のモデルを必ずしもすべての自治体が採用していたわけではなく、特に広域自治体には、異なった形態の組織のものも多かった。また、大規模な地域自治体の中には、70年代に組織再編を行い、下記の89年以降のモデルに移行していたものも多い。



注：現在の自治体の組織構造は決して画一的ではなく、1989年以降も一度ならず機構改革を行った自治体も多い。例えば、「ワン・ストップ・サービス・センター（総合窓口）」に権限を分散したり、逆に資産や活動の種別ごとに機能を集中化したり、幅広い様々な組織構造が試みられている。

改革前の自治体の組織は、縦割りの部局で構成され、職員と議会との間のアカウントビリティの関係が不明瞭になっている部分もあった。現行の組織機構においては、職員が担当する事務に関するアカウントビリティが明確に定められている。さらに、首席行政官と議会との直接の契約関係が、自治体運営に関するアカウントビリティ制度の要の位置を占めている。

一方で、サービス供給体制が自治体の直営から多様な形態の混合へと変化していることに伴い、自治体のかかわる活動を全体としてどのように調整するかという、難しい課題も出てきている。

5.5 地方財政改革 Finance and Funding Reform

(1) 自治体の財源

地方財政制度の改革については、1987年の地方行政改革の時点では部分的に着手されるにとどまり、最終的には、96年の地方行政法改正によって完了した。

地方財政改革が自治体の組織や規模の再編よりも後回しにされたのは、その重要性が低いからではなく、抜本的な地方行政改革を実行する上で、数多くの課題に対して、理念的に最適と考えられる順序に忠実に従って対処していくよりも、その時点での現実的な優先順位に従って改革に着手することが重要だと判断されたからである。現実問題として、当時も現在も、ニュージーランドの自治体は、中央政府からの財政的独立性が相当高いので、地方財政改革を先送りすることが可能であったと言える。

ニュージーランドの自治体の主要な財源は、土地に対する固定資産税の一種である「レート(Rate)」である。レートに対しては批判も多く、「レートを税として捉えた場合には納税者の担税力を反映したものになっていない。利用者負担として捉えた場合には応益性が反映されていない。」と指摘され、レート負担の大幅な軽減を求める納税者、特に企業の圧力は、近年ますます強まっている。

しかしながら、レートに代わる何らかの税源が中央政府から自治体に賦与される可能性はほとんどない。中央政府がその財源を自治体に配分することに消極的であるからだけでなく、自治体の側でも、中央政府から資金の提供を受けることにより、ニュージーランドの自治体の特色である「自立性」が損なわれることへの警戒心があるからである。

自治体の中央政府からの独立性を保つには、自治体が比較的独立性の高い財政基盤を維持することが重要であるとの認識は、自治体の側にも中央政府の側にも強い。また、自治体が中央政府にその財源を依存するようになることは、自治体の住民へのアカウントビリティを強化する流れに逆行すると考えている点でも、自治体と中央政府の見解は一致している。

表5に示すとおり、現在でも、地域自治体及び広域自治体の最も重要な財源としての地位をレートが占めている。

表5 自治体経常収入の内訳 (1994年度)

項 目	金額(百万 NZ ドル)	構成比 ⁽¹⁾
レート ⁽²⁾	1,751	54.1%
利用者負担 (使用料) ⁽³⁾	541	16.7%
交付金・補助金 ⁽⁴⁾	78	2.4%
Transit New Zealand ⁽⁵⁾	252	7.8%
その他 ⁽⁶⁾	614	18.9%
計	3,234	

注：

(1)端数処理のため、構成比の合計は100%とはならない。

(2)普通レート (general rates), 目的別レート (separate rates) 及び特別レート (special rates), 目的別年間使用料 (separate uniform annual charges), 統一年間使用料 (uniform annual general charges), 上下水道レート (使用量と関係なく一律で徴収される水道料金) を含む。

(3)手数料, 罰金及び使用料 (使用量に応じて課される水道料金, ゴミ収集袋代金, 駐車料金, 事業廃棄物収集料等)

(4)中央政府その他すべての個人・団体からの交付金・補助金を含む。

(5)自動車関係税を原資として自治体に公共交通関連の補助金を交付する機関。現在は Transfund という名称。

(6)投資収入, 事業収入, 基金繰入金, 利子その他の収入, 広域自治体におけるガソリン税を含む。借入金及び資産売却収入は除く。

(資料) Management April 1996, pp47-55

1985年度においては、自治体歳入総額に占める割合は、レートが38%、中央政府交付金が20%であった。それが94年度にはレートが54%を占めるまでに増大したのは、中央政府交付金の削減がその主な要因である。

レート賦課水準の客観的な指標のようなものはなく、各自治体のレート水準は、供給するサービスの種類及びその水準、またサービス供給の効率によって大体決まっている。94年度の住民一人当たりの直接歳出額を見ても、地域自治体では401NZ ドルから1,743NZ ドル、広域自治体では61NZ ドルから210NZ ドルと、自治体間で大きな開きがある。

ところで、「住民は、サービスの拡充よりも、できるだけ税負担が少ないことを望んでいる。」という見方がされることが多いが、双方向の意思決定過程に住民が参画する機会が与えられ、十分な説明が行われる場合には、必ずしもそうとも限らない。1993年、オークランド市が広範な住民参加のプロセスを通じて同市の戦略計画を策定したときには、市民の大半は、サービスを切り下げることによってレートを据え置くよりも、レートを引き上げてもサービスの拡大を図るという選択肢を支持した。

住民が (十分な情報に基いて) 真の意味で自ら選択できるようにするためには、各自治体が次に述べるような「戦略的財務管理」を実践することも重要な要件の一つである。

(2) 財務管理

1989年の地方行政法改正では、財源調達の方法よりも、自治体の財務の報告に関する規定の整備に

重点が置かれた。これは、「1989年財政法 (the Public Finance Act 1989)」に基づく中央政府の財務管理の改革に準じたもので、その内容は、5.4 (1)でも触れたとおり、発生主義会計システムの導入等であった。財務報告の改善と年次計画策定の義務づけが同時に導入されたことにより、自治体の財務に関する情報の透明性は大幅に高まり、「自治体の財政的アカウンタビリティを監視するための枠組みは、今や上場企業のそれ以上に充実したものになっている」(1993年 Audit Office 報告)との評価を受けるまでになった。

自治体の会計実務において、89年改革の前と後とで最も大きく変わった点の1つは、自治体の保有する資産の価値の評価が広く行われるようになったことである。改革前には、自治体の保有する固定資産及び社会資本の価値を財務報告書に記載することは義務づけられておらず、それらの資産の価値を客観的な方法で評価している自治体はほとんどなかった。しかし、近年は、共通の評価基準——「適正取替価値 (optimised replacement value)」に基づく——により、保有する社会資産の価値を評価し、報告する自治体が増えている。

地方政府部門全体の財務内容は現在のところ非常に良好と言えるが、将来、一部の社会資本の交換や保守に係る費用が、自治体の財務内容に重大な影響を与え、その結果、資金調達にも悪影響が及ぶ可能性もある。

多くの自治体は、サービス供給部門と資産管理部門とを分離して、各部門の運営に適した能力を備えた人材がそれぞれの部門の事務を処理するという方向で、組織の改善を図っている。

1996年の地方行政法の改正は、自治体が戦略的な財務運営を行うための枠組みを充実させた。この改革は、「1994年財政責任法 (the Financial Responsibility Act 1994)」による中央政府の財務管理の改革（毎年、予算審議が開始する三か月前までに、歳出入の中期財政予測を発表すること等）に追随したものである。

96年改正により、各自治体は、次の文書を作成し、公開することが義務づけられた。

(a) 長期財政戦略 Long-Term Financial Strategy

10年以上の長期における主要な支出の見込みを内容とするもので、当該支出の必要性、財源の見込み、予測されるキャッシュ・フロー等を記載する。

(b) 資金調達方針 Funding Policy

「世代間の公平な負担」、「公共財としての性質」、「受益者負担」及び「原因者負担」の経済原則を基礎として、住民にレイト等の負担をどのように求めるかについての方針を定める。

(c) 投資方針 Investment Policy

金融資産（信託基金、株式、投資目的資産、準備金等）の管理に関する政策方針を掲げる。

(d) 借入れ管理方針 Borrowing Management Policy

当該自治体の行う借入れについて、利率、借入金総額、償還期限、償還方法等に関する方針を掲げる。自治体は、議会の議決に基づいて借入れを行う権限を有するが（以前は住民投票が必要とされる場合があったが、これは廃止された。）、すべての借入れは、この借入れ管理方針に従ったものでなけ

ればならない。

これらの新たな財務管理制度は、89年の改革以降で、自治体運営に最も大きな影響を与えた制度改革と言える。例えば、「資金調達方針」を策定するに当たり、各自治体は、異なるカテゴリーの住民(居住者、企業、通勤者など)の間で、必要な財源負担をどのように配分すべきかという点を重視するようになっており、レイト賦課の在り方についても、応益課税及び応能課税という2つの租税原則をどのように調和させるかについて、より厳密に、かつ広く意見を聴きながら検討しようとしている。

96年の財務管理に関する改革は、自治体運営の透明性をさらに高めたが、自治体のサービスの供給方法及びサービス供給に必要な資金の調達の方法については、89年の改革で導入された、アカウンタビリティに関する諸制度に新たな項目を加えたわけではない。しかし、各種サービスの供給に必要な財源について、96年改革で導入された新しい財務管理制度に従って検討するプロセスは、サービスをどのように供給するか、どのような資金調達の方法を用いるかといった点に関する意思決定に影響を与える可能性が大きい。その意味で、新しい財務管理規定は、「透明性の向上」と「アカウンタビリティの確立」という、ニュージーランド地方行政改革の2つの基本理念をさらに推進するものと言えることができるだろう。

6. 改革の成果 RESULTS FROM THE REFORMS

前章までに繰り返し述べてきたとおり、1989年の改革及びそれ以降に行われた地方行政法改正の基本目標は、次の二点に要約できる。

- 公的な資源（財源、人的資源等）を管理する責任を強化すること。
- 自治体運営におけるアカウンタビリティと透明性の水準を高めること。

この改革がニュージーランドの自治体にどのような変化をもたらしたかを、各種の統計や調査の結果に基づいて整理すると、次の表6のとおりである。

表6 地方行政改革の成果—改革前と改革後の比較

	改革前（1990年前）の状況	改革後（1996年時点）の状況
地方行政の在り方	・中央政府の行政改革が「単一目的の諸機関に事務を分割する。」という原則に基いて進められたため、「総合的な地方行政の主体」という自治体の制度的役割についても見直すべきか議論された。	・特別目的地方団体は解散され、多目的のサービス供給が自治体の役割であることが中央政府により改めて確認された。
	・自治体の活動の目的は具体的に規定されていなかった。	・自治体の目的が法令に明確に規定された。
	・改革直前（89年）の自治体（特別目的地方団体を含む。）の総数は741	・改革後、自治体の総数は92に減少
	・地域自治体と広域自治体との関係が明確でないために、多くの問題が生じていた。	・地域自治体と広域自治体は、どちらかが上位にあるのではなく、同じレベルにあって、それぞれ明確に定義された異なる機能を果たすものと規定された。
	・自治体の区域の中の一定の区域を基礎とし、その代表が選挙で選出される団体に関する法令の規定はなかった。	・規模の大きい地域自治体では、コミュニティ・レベルの意見を反映することを目的に、地区単位の「コミュニティ委員会」が設置されている（1996年時点の総数は154）。
	・市長、議長及び議員には、ほとんどまたは全く報酬が支給されていなかった。	・市長、議長及び議員には、ニュージーランドとしては相当額の報酬が支給されている。
対外的アカウンタビリティ	・自治体の行う重要な決定に関する情報の提供は限定的で、自治体の保有する情報へのアクセスも限られていた。	・広範囲の文書の開示及び会議の公開を保障するため、法令で情報公開の基準が規定されるとともに、その監視機関（オンブズマン）も設置された。

- ・自治体の予算編成や計画策定のプロセスにおける住民との協議や住民の参加は限られていた。
 - ・94年度において、すべての地域自治体(74)及び広域自治体(2)が年次計画を公表。各自治体が年次計画を策定する過程では、平均で160人の住民、40の住民グループが意見を提出した。
 - ・「財政戦略」、「資金調達方針」、「借入方針」及び「投資方針」の策定に当たって住民と協議することが義務づけられている。
 - ・住民参加を促進するための様々な試みが多く自治体で行われている。
 - ・94年度の年次計画の策定に当たり、約半数の自治体は、住民との協議を踏まえて原案に変更を加えた(91年度では、変更を加えた自治体は3分の1程度であった)。
-
- ・自治体の財務管理についての監査の方法は限られたものであった。
 - ・自治体の活動の成果を評価する方法が欠けていた。
 - ・監査を経た会計報告、自治体活動評価結果が年次報告に掲載され、公表されている。
 - ・発生主義会計制度の採用。
 - ・社会資本資産の評価が、確立した方法で行われるようになっている。
-
- ・短期的な計画しか作成されず、戦略目標、目標達成の手段、財政負担が明確に提示されていなかった。
 - ・95年は、33の地域自治体及び7の広域自治体が長期的な戦略計画を発表した。
 - ・年次計画は、長期計画運営の一環としても位置づけられている。
-
- ・納税者のカテゴリー別のレイト負担の決め方は恣意的で、自治体により大きく異なる。
 - ・受益に応じた負担という考え方が重視されている。
 - ・「資金調達方針」及び「財政戦略」を策定する過程で、住民の意見を聴くことが義務づけられている。
-
- ・環境規制は、住民の意見をほとんど聴くことのない直接統制に基づくもので、地域環境計画の作成に住民が参加する機会も限られていた。
 - ・環境法制が改正され、資源利用のモニタリングを通じた「結果重視の規制」に改められた。
 - ・地域環境計画の策定または変更に当たって、その早い段階で住民と協議したり、公聴会を開催するようになった。
 - ・土地等に対する先住民マオリの伝統的権利を保護するため、マオリ住民との協議が行われている。

内部的アカウント タビリティ	・首席行政官 (CEO) の役割及びその議会との関係が明確に規定されていなかった。 ・議会議員が職員の雇用の条件について交渉を行い、すべての職員を任用していた(ただし、大きな自治体では、一般職員の任用については権限を委任している場合も多かった)。	・首席行政官の任用は、成績に基づく期限付契約により行うことが法定された(契約期間は5年以内であるが、契約の更新は可能)。 ・首席行政官は、自治体の効率的・効果的な運営について責任を負い、議会の議員に対して助言を行い、議会の決定を実行する。 ・首席行政官が他のすべての職員を任用する。雇用者としての自治体の責務が適切に果たされるようにするとともに、勤務条件の交渉を行うのも首席行政官である。
	・幹部職員は、議会に対して責任を負う。首席行政官を置かない自治体もあった。	・すべての職員は、議会ではなく、首席行政官に対して責任を負う。
自治体運営の様 態	・毎年度の予算に基づく短期的視野での自治体運営が基本 ・民間部門と政府部門とは完全に分離していた。 ・自治体サービスの70%は、専ら自治体内部部局により供給されていた。 ・自治体の企業的活動を企業化(例えば地方公社の設立)できる場合は限られていた。	・10か年の財政計画を住民との協議を経て策定することが義務づけられている。 ・民間部門と政府部門との間を移動する人材が増加し、両部門にまたがるキャリアパスが開けつつある。 ・専ら内部部局が供給する自治体サービスの比率は25%以下に低下。多くの自治体が法務、ゴミ収集処理、林野管理などの事務を外部委託している。 ・主要な事務についても、外部委託、ビジネス・ユニット化、事業の売却またはリース、事業の廃止などが行われた。外部委託による運営経費の節減効果は、事務により15-60%と報告されている。 ・自治体事業体 (LATE) 方式が幅広く用いられている。ほとんどの自治体は、事業体を設立したり、民間企業に出資している。自治体事業体のメリットとして関係者が指摘しているのは、「顧客重視」、「生産性」、「業績」等である。
自治体運営に関 する指標	・1990年における自治体の活動(企業的活動を除く。)の総経費は21億8,000万 NZ ドル (1994年価格) ・1990年における自治体の企業的活動の総経費は41億 NZ ドル (1994年価格) ・1990年における自治体職員総数(常勤職員換算)は43,400人	・1993年における自治体の活動(企業的活動を除く。)の総経費は23億2,000万 NZ ドル (1994年価格) ・1993年における自治体の企業的活動の総経費は42億4,000万 NZ ドル (1994年価格) ・1993年における自治体職員総数(常勤職員換算)は35,400人

・ 1988年における自治体負債総額は17億 NZ ドル (1994年価格)	・ 1993年における自治体負債総額は、23 億 NZ ドル (1994年価格)
・ 1988年における一人当たり自治体負債額は509NZ ドル (1994年価格)	・ 1993年における一人当たり自治体負債額は664NZ ドル (1994年価格)
・ 1986年における自治体経常収入総額は30億8,000万 NZ ドル (1994年価格)	・ 1995年における自治体経常収入総額は30億7,000万 NZ ドル (1994年価格)
・ 1989年において各世帯が自治体に納めた各種負担の総額は、一世帯平均週当たり13.22NZ ドル (1994年価格)	・ 1994年において各世帯が自治体に納めた各種負担の総額は、一世帯平均週当たり13.80NZ ドル (1994年価格)
・ 自治体の経常収入に占めるレイト収入の割合は、1985年度は38%	・ 自治体の経常収入に占めるレイト収入の割合は、1994年度は54%
・ 自治体の経常収入に占める中央政府交付金の割合は、1985年度は20%	・ 自治体の経常収入に占める中央政府交付金の割合は、1994年度は10%

7. 今後の展望 FUTURE DEVELOPMENTS

将来に向けての課題も残っている。当面の課題は自治体の財政構造の問題であるが、そのほかにも、国や自治体関係機関が関心を寄せている問題は多い。その意味では、1989年の改革で地方行政改革が完了したわけではない。今後10年から15年の間に、ニュージーランド社会において自治体がどのような役割を担うものとして位置づけられることになるか——それは中央政府による制度改正だけではなく、自治体自らが長期的展望とそれを実現するための戦略を打ち出すことができるかどうかにか大きく左右される。

89年の改革により生まれ変わったニュージーランドの自治体が、どれだけその「正統性」を獲得することができたかという点について、「正統性」の尺度として自治体選挙の投票率を用いるとすると、自治体は未だ広範な住民の関心を引きつけていない、という結論にならざるを得ない。92年における自治体選挙の平均投票率は、広域自治体の場合で52%、地域自治体のうち市の場合で48%、区の場合で61%であった。95年選挙の速報値でも、広域自治体49%、市48%、区59%と、ほとんど改善していない。これらの投票率はアメリカなどに比べれば相当高いが、ニュージーランドの国政選挙の投票率（1993年は85%）を大きく下回っている。

自治体の議員の数を減らすべきだという声も大きい。その根拠の一つは、自治体が直接処理する事務が外部委託や企業化により減少したことであるが、公共部門全体を通じて「サービス運営の非政治化」という傾向が進んでいることも影響している。その一方で、議会の代表機能が低下することに対する反対も根強く、この点に関しては、地方行政委員会も慎重な姿勢を示している。

注目すべき傾向は、真の意味で「地域の総合的行政主体」としての役割を自治体が担い始めていることである。これは、中央政府が企業的活動・非企業的活動を通じて、その関与する領域を縮小した結果として、自治体を中心になって特定の政策課題に取り組む機会が増えたことによるものである。

一例は、地域経済開発の分野である。多くの自治体が地域経済開発の推進を目的とする産業振興委員会を設立しているが、設立しただけでなく、それらの委員会が地域経済にもたらす利益が委員会の活動に係るコストを上回るものかどうかをチェックする役割も自治体が担っている。これは、自治体が自らを、単にサービス供給と規制を行うためだけの機関ではなく、当該地域の総合的な行政主体であると考え始めていることを示唆する例の一つと言える。

以前は、中央政府と民間部門との間の透き間を埋めるような分野に乗り出すことに、自治体は積極的ではなかった。しかし、改革の結果、アカウンタビリティや住民との協議に関する手続が整備され、それらの手続を通じて、自治体がそのような分野にかかわることを住民が支持するかどうかを的確に問うことができるようになった。例えば、自治体の活動に係るコストを最小化すべきだという立場の納税者（特に産業界にはそのような意見が多い。）は、新しい分野の目標を達成するための手段についても、最も金のかからない方法（商業的な方法も含めて）を選択すべきであると主張する機会が保障

されているわけである。

しかし、ニュージーランドの政府部門全体の中で、自治体はその担う役割を強化していくためには、不断に改革に取り組むことが不可欠である。改革の継続という要請に応えられなければ、中央政府が用意した解決策を押し付けられるという歴史的なパターンが繰り返されるだけである。それを免れるためには、自治体の首席行政官と議員の双方が、それぞれの新しい重要な役割を的確に果たすことも極めて重要である。

さらに、自治体が新規の領域に踏み込むとき、中央政府は、コミュニティとの協議のプロセスが適切に踏まれているかを厳しくチェックしている。そのときに、中央政府の定めた住民協議及び住民参加の手續とプロセスを、自治体が確実に遵守しているならば、自治体はその「正統性」を改めて獲得する道が開けるかもしれない。改革後の新しい自治体が、ニュージーランドの経済及び社会の発展のために建設的な役割を果たすためには、規範的な原則や目標よりも、実は、そのようなコミュニティとの協議の手續やプロセスの方が重要であるのかもしれない。

ニュージーランドの地方行政改革

平成11年 3 月30日 発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3 - 3 - 2

新霞が関ビル19階

☎ (03) 3591-5483 (調査課)

