

ニュージーランドにおける 1980 年代以降の地方自治制度改革 ～国の公的部門改革との関連において～

東北公益文科大学 公益学部 准教授
和田 明子

第 1 章 はじめに

第 1 節 本稿の目的

ニュージーランドは 1984 年のロンギ労働党政権誕生以降、いわゆる「New Public Management (以下、NPM)」と呼ばれる公的部門改革を実施したことで知られる。73 年のオイルショックに加え、主要輸出先であったイギリスの EC 加盟で輸出が打撃を受け、ニュージーランドの経済・財政状況は悪化した。それを立て直すために、84 年の総選挙で誕生したロンギ労働党政権は、公的部門改革をはじめとする様々な改革に着手したのである。

ニュージーランドで実施された改革は、民間経済を活性化する改革や、ソーシャル・ポリシー分野（社会保障・福祉、医療、教育、労働など）の制度改革など多岐にわたるが、本稿が対象とするのは、公的部門の改革（public sector reform）である。このうち、国（政府）レベルの改革については、郵政事業の民営化に代表されるように、新聞・雑誌等で数多く紹介されてきたほか、学術的な研究もすすめられてきた¹。

一方、国の改革が進められた同時期、地方自治体レベルではどのような改革が進められたのであろうか。地方自治制度改革は国の改革に呼応する形で実施されていたのであるが、ニュージーランドの 80 年代から現在に至るまでの地方自治制度改革を包括的にまとめた日本語文献は多くは見られない²。さらには、国の改革との関連においてそれらを整理した日本語文献は見られないのが実状である。

そこで、本稿では、1984 年以降のニュージーランドの地方自治制度改革を、国レベルの公的部門改革との関係において整理していくこととする。

第 2 節 ニュージーランドの概要

ニュージーランドはオーストラリア大陸の南東の海上に位置する島国である。北島と南島を主要な構成島とし、面積は約 27 万 km²、日本の約 4 分の 3 である。人口は約 410 万人で、ヨーロッパ系の住民が約 79%、先住民族マオリが約 15%、南太平洋諸島系やアジア系などがその他を占めている（Statistics New Zealand, 2006, p.8）。首都は、北島の南端に位置するウェリントン（Wellington）であるが、人口が最も多いのは北島のオークランド（Auckland）である。

¹ 筆者自身がまとめたものは、和田（2007）。

² 数少ない文献として、自治体国際化協会（2002）、竹下監修（2008）など。

国の政治制度は、イギリス女王を国家元首とする立憲君主制であり、議院内閣制を採用している。地方制度は、広域自治体 (regional council) と基礎自治体 (territorial authority) の二層制である。イギリスを「母国」とするアングロ・サクソン系の国の1つとしていわゆる「分権・分離型」の地方自治制度に分類される (西尾, 2001, p.65)。すなわち、基礎自治体の事務権限の範囲は狭いが、授権された範囲内では事務権限の裁量の余地が広い地方自治制度である³。

広域自治体は12あり、人口規模は約3万～134万人である (Statistics New Zealand, 2006, p.90)。また、基礎自治体はおおむね人口5万人以上の市 (city) が16、それ以外の町村 (district) が57⁴あり、人口規模は約3,600⁵～43万人である (ibid., pp.89-90)。また、広域自治体の事務権限は特に範囲が狭いため、基礎自治体が広域自治体を兼ねる (「広域自治体が基礎自治体を兼ねる」ではない) 形態である「統合自治体」 (unitary authority) が4つ存在している⁶。

第3節 改革の時期区分

本稿では、84年以降のニュージーランドの一連の改革を、3年ごとの総選挙を基準にして整理・区分した上で、国及び地方レベルの公的部門改革の位置づけをあらためて整理することにしたい (表1参照)。

ニュージーランドの改革は、84年～99年末までの「第I段階」の改革と99年末以降の「第II段階」の改革とに区分できる。第I段階の改革は、80年代の労働党政権 (2期6年) と90年代の国民党政権 (3期9年) による改革である。第I段階の改革の特徴は、「効率性 (efficiency)」を重視し、市場原理をはじめとする民間の諸原理を可能な限り導入する改革であると言でまとめられる (和田, 2007)。

第I段階の改革は、民間経済部門の改革を中心に行った「第1期」、公的部門の改革を中心に行った「第2期」、そしてソーシャル・ポリシー分野の制度改革を中心に行った「第3期」に、さらに区分することができる。

第I段階第1期の改革は、労働党政権1期目の84年～87年である。民間経済部門を活性化するため、各種補助金の廃止、規制の緩和、消費税導入・所得税率フラット化⁷を柱とする税制改革など新古典派経済学に基づく諸改革が実施された。特に、86年には国有企業法 (State-Owned Enterprises Act 1986) が制定され、政府直営の営利事業を政府から分離し株式会社 (国有企業) 化する改革が実施された。86年国有企業法は、後に株式の売却を行い政府の民間経済に対する介入をやめるという意味では、第1期の民間経済部門を活性化する改革に位置づけられるが、省庁組織の改革に火をつけたという点では、第2期の改革である公的部門の改革にもつながるものである。また、第I段階の改革が始まる以前の82年に制定されていた国の情報公開法 (Official Information Act 1982) に続く形で、

³ もう1つは、事務権限の範囲は広いが事務権限の裁量の余地が狭い「集権・融合型」である (西尾, 2001, p.65)。

⁴ 正確には district ではないチャタム島自治体 (Chatham Islands Council) を含む。

⁵ 人口約750人のチャタム島自治体を除く。

⁶ そのほか特定目的自治体 (special purpose authority) (後述) が6つ残っている。

⁷ 所得税率フラット化の実施は、政権2期目 (第I段階第2期) の88年であった。

第Ⅰ段階第Ⅰ期の87年には地方自治体の情報公開を定める地方情報会議公開法（Local Government Information and Meetings Act 1987）も制定された。

第Ⅰ段階第Ⅱ期の改革は、労働党政権2期目の87年～90年で、公的部門の改革が主に行われた。第Ⅰ期の改革で「民間経済部門」の改革が達成された後、「公的部門」の改革が次の目標となるのは、当然の流れであった。国レベルにおいては、88年国家部門法（State Sector Act 1988）と89年新財政法（Public Finance Act 1989）により、また地方レベルにおいては、89年地方自治法改正（Local Government Amendment Act (No.2) 1989）により、改革が実施された。

第Ⅰ段階第Ⅲ期の改革は、国民党政権が3期9年務めた90年～99年で、ソーシャル・ポリシー分野の制度改革が主に行われた。社会保障・福祉、医療、教育、労働などの分野に市場原理を導入する改革は、労働組合などを支持基盤に持つ労働党には手をつけがたい改革であり、国民党政権下で実施されることになった。また、第Ⅲ期には、第Ⅱ期に行われた公的部門改革の趣旨をさらに強化する法律も制定された。具体的には、94年財政責任法（Fiscal Responsibility Act 1994）と96年地方自治法改正（Local Government Amendment Act (No.3) 1996）である。さらに、第Ⅰ段階の改革全体が急進的であるとする国民の声におされる形で、93年に新選挙法（Electoral Act 1993）が制定された（後述）。

次に、第Ⅱ段階の改革は、99年末の総選挙で誕生したクラーク労働党政権による改革である。第Ⅱ段階の改革は、第Ⅰ段階の改革の様々な課題を克服するもので、民間手法の導入という基本は変わらないが、「効率性」よりも「有効性」「市民にとっての成果」「パートナーシップ」などに重点を置くものであった（和田, 2007）。

第Ⅱ段階の改革も、ソーシャル・ポリシー分野の改革と地方レベルの公的部門改革が主に行われた「第Ⅰ期」、国レベルの公的部門改革が主に行われた「第Ⅱ期」、そしてそれらが定着する「第Ⅲ期」に区分することができる。

第Ⅱ段階第Ⅰ期の改革は、クラーク労働党政権1期目の99年末～2002年であり、医療、教育、労働などの分野から市場原理の適用を撤回するソーシャル・ポリシー分野の再改革が主に行われた。ソーシャル・ポリシー分野の再改革は、第Ⅰ段階の改革のひずみを克服することを目指したクラーク労働党政権にとって、最も優先されるべき分野であったからである。また、第Ⅰ期には国に先行して地方レベルの公的部門改革も行われ、01年地方選挙法（Local Electoral Act 2001）、02年地方税法（Local Government (Rating) Act 2002）、02年新地方自治法（Local Government Act 2002）が相次いで制定された。

第Ⅱ段階第Ⅱ期の改革は、クラーク労働党政権2期目の02年～05年であり、国レベルの公的部門改革が、04年の国家部門法改正（State Sector Amendment Act 2004）及び財政法改正（Public Finance Amendment Act 2004）、それにクラウン・エンティティ法（Crown Entities Act 2004）制定により実施された。

第Ⅱ段階第Ⅲ期は、クラーク労働党政権3期目の05年～08年であり、第Ⅱ段階の改革全体が定着する時期として位置づけられる。

そして、08年11月8日の総選挙でキー国民党政権が誕生し、本稿執筆中の現在、今後の改革の行方が注目されている状態である。

以下では、上記の区分に基づき、国及び地方レベルの公的部門改革を「第Ⅰ段階第Ⅰ期（84～87年）」「第Ⅰ段階第Ⅱ期（87～90年）」「第Ⅰ段階第Ⅲ期（90～99年）」「第Ⅱ段階（第Ⅰ～Ⅲ期）（99～08年）」に区分し、国及び地方レベルの公的部門改革がどのように影響を与え合ってきたかを検証することにする。

なお、80年代～90年代前半に「効率性」を重視する第Ⅰ段階の改革が行われ、90年代後半以降「有効性」や「パートナーシップ」を重視する第Ⅱ段階の改革が行われたという流れは、NPMの「母国」であるイギリスにおける改革の流れに合致するものである。イギリスでは、1979年のサッチャー保守党政権誕生により改革が開始され、90年代のメージャー首相に引き継がれた。そして、1997年のブレア労働党政権誕生によって、サッチャー首相の改革路線を一部修正する改革が行われた。07年にはブラウン労働党政権が誕生し、改革の方向性が注目されている。

表1 ニュージーランドの公的部門改革

	総選挙による区分	国レベルの改革	地方自治体レベルの改革	
	—	82年情報公開法		
第 I 段階	第 1 期	労働党政権 1 期目 (84 年 7 月～)	86 年国有企業法 87 年地方情報会議公開法	
	第 2 期	労働党政権 2 期目 (87 年 8 月～)	88 年国家部門法 89 年新財政法 89 年地方自治法改正	
	第 3 期	国民党政権 1 期目 (90 年 10 月～)		
		〃 2 期目 (93 年 11 月～)	93 年新選挙法 94 年財政責任法	96 年地方自治法改正
		〃 3 期目 (96 年 10 月～)		
	第 II 段階	第 1 期	労働党政権 1 期目 (99 年 11 月～)	01 年地方選挙法 02 年地方税法
第 2 期		労働党政権 2 期目 (02 年 7 月～)	04 年国家部門法改正 04 年財政法改正 04 年クラウン・エンティティ法 02 年新地方自治法	
第 3 期		労働党政権 3 期目 (05 年 9 月～)		
	国民党政権 1 期目 (08 年 11 月～)			

(注) 太線枠は、本稿で取り上げる枠組み。

(資料) S. Levine and P. Harris (eds.) (1999) *The New Zealand Politics Source Book 3rd edition*, pp.186-188a 及び Statistics New Zealand (2004) *New Zealand Official Yearbook 2004*, p.28 などから作成。

第2章 第I段階第1期の公的部門改革

第I段階第1期(84~87年)は、民間経済部門の改革が中心に行われた時期であったが、第I段階第1期に行われた公的部門改革として、87年地方情報会議公開法の制定が挙げられる。これは、既述したように、82年に制定されていた国レベルの情報公開法を後追いするもので、地方自治体における情報及び会議の公開を定めたものであった。

地方情報会議公開法では、「情報 (information)」だけでなく「会議 (meetings)」の公開も定めているが、これは、議会・委員会・公聴会など選挙で住民に選出された議会が主催する「会議」を指すものである。なお、国の議会である国会も、情報公開法で規定されているわけではないが、原則として公開である。

第3章 第I段階第2期の公的部門改革

第1節 国の改革

国レベルの公的部門改革は、86年国有企業法の制定をひきがねとして、第I段階第2期(87~90年)の88年国家部門法及び89年新財政法の制定により実現された。なお、同改革は、ニュージーランド財務省が87年の総選挙に際して作成した「政府運営 (Government Management)」という政策提言書の内容に基づき実行されたものであった⁸。「政府運営」は、NPMの諸原理を体系的にまとめた数少ない書物として挙げられているものである (Hood, 1991)。

改革の主な内容は、次のとおりまとめられる。

1 組織改革

87年4月の国有企業法施行により、政府営利事業の分離・国有企業化が開始された。国有の株式会社である国有企業 (State Owned Enterprise : SOE) は、国が株主であるということ以外は、民間企業と「イコール・フットィング」で経営を行うことが求められるものであり、国有企業の第一の目的はビジネスとして成功すること (to operate as a successful business) と法律にも明記された (国有企業法第4条)。なお、国有企業化だけでなく、残された省庁組織の再編もそれをきっかけに開始され、ほとんど全ての省庁組織が改革された (和田, 2007)。

2 人事制度改革

88年国家部門法により、次のような省庁の人事面の改革が行われた。

- (1) 省庁のトップの呼称が民間企業と同じ「チーフ・エグゼクティブ (chief executive)」に変更された (国家部門法第31条)。チーフ・エグゼクティブは、人事担当機関で

⁸ 第I段階第1期に行われた民間経済部門の改革は、同じく財務省が作成した「経済運営 (Economic Management)」という政策提言書に基づき実行されたものであった。

ある政府サービス委員長（State Services Commissioner）と5年以下の雇用契約を結び、業績によって再任可能とされた（同法第38・43条）。

(2) チーフ・エグゼクティブは、当該省庁の職員の雇用者として、能力主義で職員を採用することが規定された（同法第59条・第60条）。具体的には、民間企業と同様、新聞広告等による公募が行われた。

(3) チーフ・エグゼクティブは、「良い雇用者（good employer）」の原則に合致する人事政策を展開することが規定された（同法第56条）。「良い雇用者」とは、次の事項を含む公正で適切な人事政策を展開する雇用者のことである。

- ・安全で良好な職場環境の提供
- ・「雇用機会均等計画」（equal employment opportunity program）の作成
- ・適任者の公正な採用
- ・能力開発機会の提供
- ・マオリ、その他の少数民族、女性、障がい者の要請への配慮

3 財務制度改革

89年新財政法の制定により、省庁の財務面の改革が行われた。主な内容として、発生主義会計原則に基づき国及び各省庁の財務諸表を作成することが規定された（新財政法第27条・第35条）。

4 アカウンタビリティ改革

各省庁が、大臣・国会を通じて国民にアカウンタビリティを果たすための改革が行われた。例えば、DFR（Departmental Forecast Report）と呼ばれる年次計画書と、年次報告書（annual report）を各省庁は毎年作成し、大臣を通じて国会に提出することが規定された（国家部門法第30条・新財政法第34A条）。そのほかにも、チーフ・エグゼクティブの達成すべき業績を明示する業績協定書（performance agreement）や、大臣が省庁から購入する財・サービス、すなわち「アウトプット」（output）を明示する購入契約書（purchase agreement）を大臣とチーフ・エグゼクティブの間で取り交わすことが慣例となった⁹。

第2節 地方自治体の改革

地方自治体の改革は、国の改革と同じ第I段階第2期（87～90年）に、地方自治法を改正することによって行われた。その主な内容は次の二つにまとめられる。

1 自治体合併

「道路委員会（road board）」や「河川委員会（river board）」など特定の業務のみを担う特定目的自治体（special purpose authority）が数多く存在していることが、ニュージーランドの地方自治の大きな特徴であった。これらの特定目的自治体を廃止するとともに、広域自治体及び基礎自治体の合併を実現し、自治体の総合化と効率化を図ることは、ニュ

⁹ 業績協定書は88年の国家部門法制定以降、また購入契約書は93年以降導入された（和田，2007）。

ージーランドにおける積年の課題であった。自治体の反対に遭い、長年実績を上げることはできなかったが、国レベルの公的部門改革を断行した 80 年代の労働党政権によって、地方自治体の合併も実現されることになった。

ニュージーランドの地方選挙は 3 年ごとの 10 月第 2 土曜日に統一地方選として行われるが、次の選挙は 89 年 10 月に行われることになっていたため、87 年 8 月に就任した 2 期目の労働党政権は、同選挙に間に合うよう改革を急いだ。地方自治法をこまめに改正することにより、自治体合併を後戻りさせないようにし、最終的に 89 年の 2 回目の地方自治法改正 (Local Government Amendment Act (No.2) 1989) によって、同年 10 月の統一地方選の後の 11 月に新自治体が発足することが法定され、自治体合併が実現した。

2 自治体のマネジメント改革

89 年地方自治法改正の二つ目の内容は、自治体のマネジメント改革である。国レベルの公的部門改革にならう形で、次のような改革が行われた。

(1) 組織改革

国の国有企業と同様に、地方自治体企業 (local authority trading enterprise : LATE) が創設された (地方自治法第 594A 条~594ZPA 条)。地方自治体企業とは、自治体が議決権付株式の過半数を保有する株式会社、及び自治体が議決権又は理事任命権の過半数を保有する営利組織のことで、その第一の目的はビジネスとして成功する (operate as a successful business) ことであることが明記された (同法第 594Q 条)。

また、株式を売却する際は、住民に対する「特別協議手続」(後述)を経ることが義務づけられた (同法第 594G 条)。株式の売却は、自治体、すなわち住民が所有権を失うことであるため、住民との協議を経なければならないのである。

(2) 人事制度改革

ア. 執行機関の長の呼称が国と同様「チーフ・エグゼクティブ (chief executive)」に変更された (同法第 119C 条)。議会 (council) と 5 年以下の雇用契約を結び、業績によって再任可能とされた (同法第 119E 条)。

イ. チーフ・エグゼクティブは、職員の雇用者として、能力主義で職員を採用することが規定された (同法第 119B 条・第 119H 条)。具体的には、民間企業と同様、新聞広告等による公募が行われた。

ウ. チーフ・エグゼクティブは、「良い雇用者 (good employer)」の原則に合致する人事政策を展開することが規定された (同法第 119F 条)。「良い雇用者」とは、次の事項を含む公正で適切な人事政策を展開する雇用者のことである。

- ・安全で良好な職場環境の提供
- ・「雇用機会均等計画」(equal employment opportunities program) の作成
- ・適任者の公正な採用

- ・マオリの要請などへの配慮
- ・能力開発機会の提供
- ・少数民族の文化的違いへの配慮
- ・女性の要請への配慮
- ・障がい者の要請への配慮

(3) 財務制度改革

発生主義会計原則に基づき財務諸表を作成することが規定された（同法第 223E 条）。

(4) アカウンタビリティ改革

住民に対するアカウンタビリティを強化するため、次のような改革が行われた。

- ア. 年次計画書（annual plan）と年次報告書（annual report）を毎年作成し、住民に公表することが規定された（同法第 223D 条・第 223E 条）。
- イ. 「特別協議手続」（special consultative procedures）が次のように法定され、年次計画書をはじめ法律に定められたものは同手続を経て作成・決定することが義務づけられた（同法第 716A 条）。
 - ・原案（statement of proposal）とその要約版を作成する。
 - ・原案は議会に提出するとともに、役所本庁舎をはじめ住民が閲覧しやすい場所に備え付ける。要約版は広く配布する。
 - ・協議手続きを住民に公表する。具体的には、要約版を手に入れる方法、原案を閲覧する方法、意見募集期間などを明示する。意見募集期間は1ヶ月以上でなければならない。
 - ・意見を提出した人に、意見を受領したこと及びヒアリングの機会が与えられることを書面で知らせ、その人が望む場合には相応のヒアリングの機会を与える。
 - ・ヒアリング及び審議を行う議会（委員会、地域協議会を含む）は住民公開で行う。また、書面による意見は全て住民に公開する。
 - ・最終的な決定は議会が行う。

ウ. 地域協議会の制度化

地方自治法に基づき基礎自治体の各地域に任意に置くことができたコミュニティ自治体（community council 又は district community council）が地域協議会（community board）として再編された（同法 101ZF 条～101ZZC 条）。地域協議会の委員は、4～12名で、当該地域住民の選挙により選ばれるが、当該地域の議員の中から議会が任命することもできる。ただし、住民選挙で選ばれる委員は4名以上で全体の過半数でなければならない。地域協議会は、基礎自治体の合併により地域住民の意見が自治体の意思決定に反映されにくくなるというデメリットを克服するため、従来の制度を再編、積極的な活用が目指されたものである。

第3節 小括

以上のように、第I段階第2期の地方自治体の改革は、組織・人事制度・財務制度・アカウンタビリティの各面において、おおむね国の公的部門改革の内容を後追いする形で実施されたことがわかる。さらに、地方自治体では、「特別協議手続」や「地域協議会」などの規定により、アカウンタビリティ改革が国以上に徹底されていることがわかる。

なお、人事制度改革における「マオリへの配慮」について、国の改革では「マオリ、その他の少数民族、女性、障害者の要請への配慮」とまとめて1項目となっているのに対し、地方ではそれぞれが1項目とされ「マオリの要請への配慮」が特に前の方に置かれている。これは、地方自治体では、後述するようにマオリの政治・行政参加が国レベルに比べ遅れていることが課題となっているため、それを克服しようとする意図の表れである。

第4章 第I段階第3期の公的部門改革

第1節 国の改革

1 公的部門改革の強化

国民党が3期9年政権を務めた第I段階第3期（90～99年）には、第2期に実施された国レベルの公的部門改革の趣旨を強化するため、94年に財政責任法が制定された。

財政責任法は、「責任ある財政運営の原則」（*principles of responsible fiscal management*）を法定し、財務状況に関する一定の書類の作成と国会への報告を財務大臣に義務づけることによって、規律ある財政運営を実現しようとするものである。財務大臣には、次の書類の作成が義務づけられた。

（1）予算政策書（Budget Policy Statement）

予算編成に当たっての優先事項を明示する書類で、毎年3月末までに財務大臣が国会に提出する¹⁰。具体的な予算編成プロセスに入る前に予算編成の基本方針を報告することによって、財政状況を顧みない過大な予算案が編成されることのないようにするためである。

（2）財政戦略レポート（Fiscal Strategy Report）

歳入、歳出、負債、純資産をはじめとする主要財政指標の今後10年以上の見通しを示す書類で、毎年5月頃公表される予算案と一緒に財務大臣が国会に提出する。長期的な財政予測に基づき当年度予算案の妥当性を審議するためである。

（3）経済・財政速報（Economic and Fiscal Update）

今後3年間のGDP、物価、失業率、経常収支など主要経済指標と、国の予測財務諸表（*forecast financial statements*）などの主要財政指標を示す書類である。12月と予算

¹⁰ ニュージーランドの予算・会計年度は7月～翌年6月である。予算政策書は、12月に公表することが通例となっている。

案の国会提出時（5月）に求められるだけでなく、総選挙の前にも作成することが義務づけられている。財政状況を顧みない過大な選挙公約が叫ばれるのを防ぐ目的である。

2 選挙制度改革

第Ⅰ段階第3期の93年には新選挙法が制定され、96年の総選挙から選挙制度が単純小選挙区制から小選挙区併用比例代表制（Mixed Members Proportional：MMP）に変更されることになった。MMPは小選挙区を併用しているものの比例代表制の選挙制度であり、次のような経緯で導入された（高橋編, 2004）。

78年と81年の総選挙で、国民党は議席数で多数を獲得し政権に就いたが、総得票数では労働党より少数であったことが、小選挙区制の矛盾として問題視されるようになった。その後、84年以降に一連の改革が実施されるにつれ、国民の痛みを伴う改革が断行されるのは国民の少数意見を反映せず大政党の単独政権を可能にする小選挙区制という選挙制度に問題の一部があると認識されるようになった。そのような国民の声を受けて、90年の総選挙では労働党・国民党ともに選挙制度改革に関する国民投票を実施することを公約に掲げた。総選挙で勝利した国民党は、92年と93年に二度にわたる国民投票を実施し、その結果、MMP（比例代表制）への変更が決定されたのである。

先の94年の財政責任法の制定は、96年の総選挙から比例代表制が導入されるのを前に、行われたものであった。すなわち、小選挙区制下の単独政権と異なり比例代表制下で予想される連立政権の誕生によって、財政規律が失われることのないよう、94年に制定されたのである。

第2節 地方自治体の改革

第Ⅰ段階第3期（90～99年）では、94年の国の改革に続いて、地方レベルにおいても第2期の改革の趣旨を強化する同様の改革が実施された。96年地方自治法改正により「財務運営の原則」（principles of financial management）が法定されるとともに、次のような書類の作成が自治体に義務づけられた。

- 1 長期財政戦略（long-term financial strategy）（地方自治法第122K条）
今後10年以上の財政戦略で、特別協議手続に基づき、少なくとも3年に1度作成する。概要は年次計画書に掲載する。
- 2 資金調達方針（funding policy）（同法第122N条）
特別協議手続に基づき、少なくとも3年に1度作成する。資金調達方針を作成する年は年次計画書の一部として作成し、資金調達方針を作成しない年は概要を年次計画書に掲載する。
- 3 投資方針（investment policy）（同法第122P条）
年次計画書に概要を掲載する。
- 4 借入方針（borrowing management policy）（同法第122R条）
年次計画書に概要を掲載する。

第3節 小括

以上のように、第Ⅰ段階第3期の国の公的部門改革と、それに続いて行われた地方自治体の改革は、健全な財務運営の原則を法定し10年以上の財政戦略をはじめ様々な書類を公表させ財務状況の透明化を図ることによって、第2期の公的部門改革の趣旨の一つである国民・住民へのアカウンタビリティをさらに強化するものであったという点で、おおむね同じ趣旨・内容のものであったことがわかる。

第5章 第Ⅱ段階の公的部門改革

第1節 地方自治体の改革

99年末の総選挙で誕生したクラーク労働党政権による第Ⅱ段階（99～08年）の公的部門改革は、地方自治体の改革が国の改革に先行した。これは、次の統一地方選が01年10月に予定されていたため、地方自治体の改革をそれに間に合わせようと先に行ったためである。

まず、統一地方選を新しい選挙制度で行うための法案が、政権誕生後約1年の00年11月に国会に上程され、01年5月に地方選挙法として成立した。また、02年3月には地方税法も成立した。

新地方自治法は、地方選挙法案が国会に上程された00年11月にディスカッション・ペーパー（Statement of Policy Direction for Review of Local Government Act 1974）が公表され、約1年後の01年12月に法案が上程された。しかし、02年7月の総選挙までに成立させることができず、総選挙後の02年12月に成立した。したがって、新地方自治法は、法案成立の時期で見れば第Ⅱ段階「第2期」（02～05年）であるが、法案が上程され成立が目指されたのは「第1期」（99～02年）ということになる（前掲表1参照）。なお、新地方自治法の成立と同時に、01年地方選挙法も改正され、選挙区の区割りと定数を見直す方法など不足していた内容が補われた。統一地方選に間に合わせるため、地方選挙法の制定がいかに急がれていたかがうかがわれる。

上記法律による改革の主な内容は、次のとおりである。

1 選挙制度改革

地方選挙制度が、従来の連記投票制から連記投票制・単記移譲式（Single Transferable Voting：STV）間の選択制に変更された（地方選挙法第5条・第27条）。住民は、住民投票により選挙制度を変更することもできる（同法第29条）。

単記移譲式とは、比例代表制の効果を持つもので、より民意を忠実に反映する選挙制度として選択肢に加えられた。これは、93年選挙法により国の選挙制度が比例代表制に変更されたことの流れを汲むものである。

また、マオリ選挙区を設けることができることが規定された（同法第19Z条）。マオリ選挙区とは、先住民族マオリの代表を確実に保証するために設けられるもので、有権者登

録でマオリ選挙区を選択したマオリによって投票が行われる。国政選挙では従来から設置されてきたが、01年地方選挙法によって地方選挙にも導入された。国に比べ遅れているとされる地方レベルでのマオリの政治参加を向上させるため、国と同じ制度が導入されたのである。

2 組織改革

従来の地方自治体企業（LATE）は、自治体所管営利組織（council-controlled trading organisation : CCTO）として再定義され、その第一の目的は健全なビジネス慣行に従って業務を遂行すること（conduct its affairs in accordance with sound business practice）と、以前よりも緩やかな定義に変更された（新地方自治法第 59 条）。

3 アカウンタビリティ改革

住民に対するアカウンタビリティをさらに徹底する改革が、次のとおり行われた。

- (1) 地方自治体の目的は、「コミュニティの民主的な意思決定を実現すること」と「現在そして将来にわたりコミュニティの社会的、経済的、環境的、文化的な幸福（well-being）を推進すること」であることが明記された（同法第 10 条）。「現在そして将来にわたる社会的、経済的、環境的、文化的な幸福」とは、91年に包括的環境法として制定されニュージーランドの自治体業務の中心的法律となっている資源管理法（Resource Management Act 1991）の理念を踏襲するものであり、「持続可能な開発（sustainable development）」の概念に基づくものである（Local Government New Zealand, 2003, p.15）。
- (2) 意思決定の原則」（同法第 76～81 条）と「協議の原則」（同法第 82 条）が法定され、意思決定や協議を行う際にはそれらに基づくこととされた。
- (3) 自治体の中長期目標である「コミュニティ・アウトカム（community outcomes）」を少なくとも6年に一度策定することが義務づけられた（同法第 91 条）。その進捗状況報告書は少なくとも3年に一度は作成しなければならない（同法第 92 条）。
- (4) コミュニティ・アウトカムを含む「自治体コミュニティ長期計画書（long-term council community plan : LTCCP）」を特別協議手続に基づき策定することが義務づけられた（同法第 93 条）。同計画書は、自治体の今後 10 年以上の計画であり、少なくとも3年に一度は改定しなければならない。年次計画書と年次報告書も引き続き作成する（同法第 95 条・第 98 条）。
- (5) 地方自治体が株式を保有していたり理事任免権を持っている組織は、既述した CCTO を含め表 2 のように分類され、それぞれにつき当該組織と自治体の関係・責任が明確に規定された（同法第 6 条・第 55 条～第 74 条）。これは、後述する国レベルのクラウン・エンティティ改革と同じ考え方に基づくものである¹¹。

¹¹ クラウン・エンティティ改革は、「第 I 段階」の 99 年から継続して行われた改革であり、実際には国レベルのクラウン・エンティティ改革の考え方が、地方自治体関係組織の改革に影響を与えたとらえるのが正確である。

また、株式を売却する際だけでなく、新たに CCO/CCTO を設立する際や既存の CCO/CCTO の株式を獲得する場合にも、特別協議手続に基づき住民に協議をすることが新たに規定された（同法第 56 条）。

表 2 地方自治体関係組織

自治体関係組織	定義
自治体組織 (council organisation : CO)	自治体が議決権付株式又は理事任命権（の一部）を持つ組織
自治体所管組織 (council-controlled organisation : CCO)	自治体が過半数の議決権付株式又は過半数の理事の任命権を持つ組織
自治体所管営利組織 (council-controlled trading organisation : CCTO)	CCO のうち営利を目的とする組織

（資料）新地方自治法（Local Government Act 2002）第 6 条より作成。

第 2 節 国の改革

第 II 段階（99～08 年）の国レベルの公的部門改革は、クラーク労働党政権 2 期目である「第 2 期」（02～05 年）に実施された。具体的には、04 年 12 月の国家部門法改正と財政法改正、それにクラウン・エンティティ法の制定により実現された。

ただし、同改革の起点は政権 1 期目である「第 1 期」（99～02 年）にさかのぼることができる¹²。

クラーク労働党政権は、「第 1 期」の 01 年 12 月、「SOI」（後述）という書類の作成を 03 年 7 月までに全ての省庁に義務づけることを閣議決定した¹³。また、同月には、政府の諮問委員会（advisory group）も、第 I 段階の国レベルの公的部門改革を見直す「レビュー・オブ・ザ・センター」（Review of the Centre）レポートを発表し、今後の改革の方向性を示した。これにより「SOI」の作成を含む第 II 段階の国レベルの公的部門改革の全体像が示されることになり、その内容を法制化するために、上記 3 法案が「第 2 期」の 03 年 12 月に上程され、04 年 12 月に成立したのである。

上記法律による改革の主な内容は、次のとおりである。

1 組織改革

民間企業とイコール・フットィングで事業を行う「国有企業」の仕組みは維持するが、株式の民間売却は中止されることになった。

地方自治体の「地方自治体企業（LATE）」では、第 I 段階の改革で株式売却の際住民に対する協議手続（特別協議手続）を経ることが義務づけられていたが、国の「国有企業」

¹² さらに、第 I 段階第 3 期（90～99 年）の様々な試みにまでさかのぼることができる。詳しくは、和田（2007）を参照のこと。

¹³ Cabinet Decision on Roll-out of New Planning Expectations and Statements of Intent (CAB MIN [01] 38/6A)。

ではそのような規定がなかったため、多くの国有企業が政府の判断により民間に売却された。その結果、国民の資産が民間の手に渡ってしまったという国民の不安と不満が高まったため、クラーク労働党政権による第Ⅱ段階の改革では、株式の民間売却は行わない方針となった。国有企業の「所有者」である国民による統制を強化する改革であった。

2 人事制度改革

チーフ・エグゼクティブをはじめとする幹部公務員を育成するシステムとして、88年国家部門法下で機能してこなかった「上級管理職」(Senior Executive Services)の制度に代わり、新たに「幹部リーダープログラム」(Executive Leadership Program)の制度が、04年国家部門法改正により導入された(改正後の国家部門法第46~48条)。ただし、本稿第3章第2節2(2)で見た第Ⅰ期の人事制度改革の内容については、変更されることなく維持された。

3 財務制度改革

04年財政法改正により、94年財政責任法が財政法に吸収された。これは、財政に関する法律を一本化するための改革であったが、財政責任法の趣旨自体は、後述するように強化された。本稿第3章第2節2(3)で見た第Ⅰ期の財務制度改革の原則は変更されることなく維持された。

4 アカウンタビリティ改革

省庁やクラウン・エンティティの大臣、ひいては国民に対するアカウンタビリティを強化するため、次のような改革が実施された¹⁴。

- (1) 省庁は、「アウトプット」に対するアカウンタビリティだけでなく、「アウトカムの達成に向けた取り組み」(managing for outcomes)に対するアカウンタビリティも求められることになり、達成すべきアウトカムとその指標を明示した「SOI」(Statement of Intent)¹⁵という書類を、DFR(と業績協定書)に代わって作成することが義務づけられた(改正後の財政法第38条・第40条)。また、慣例となっていた購入協定書は、アウトプットだけでなくアウトカムとのつながりも明示する「アウトプット計画書」(output plan)へと変更された。
- (2) 省庁・国有企業以外の公的組織の総称である「クラウン・エンティティ」の通則法として新たにクラウン・エンティティ法が制定され、クラウン・エンティティは表3のように分類・整理された。各分類について、大臣との関係や理事に関する基本事項等を規定することによって、クラウン・エンティティのアカウンタビリティを明確化する法律であった。

¹⁴ アカウンタビリティ改革としては、国家部門法改正・財政法改正・クラウン・エンティティ法制定によるもののほか、01年公監査法(Public Audit Act 2001)による会計検査院改革がある。政府を監査し国会に報告する会計検査院の機能を強化することによって、国民に対するアカウンタビリティを強化する改革であった。

¹⁵ 'SOI'は、財政法上は'information on future operating intentions'と規定されている。

表3 クラウン・エンティティの分類

分類	事例	
法定エンティティ	クラウン・エージェント	地区病院委員会など
	自律的クラウン・エンティティ	NZ 博物館など
	独立クラウン・エンティティ	公正取引委員会など
クラウン・エンティティ会社	国立研究所など	
クラウン・エンティティ子会社	—	
学校理事会	公立小中高等学校	
高等教育機関	国立大学	

(資料) クラウン・エンティティ法 (Crown Entities Act 2004) より作成。

- (3) 財政責任法が財政法に吸収されたが、財政責任法の趣旨自体は強化された。例えば、「予算政策書」「財政戦略レポート」「経済・財政速報」に加え、40年以上の期間を展望する「長期財政展望」(statement on long-term fiscal position)を少なくとも4年に一度作成し国会に提出することが、新たに財務大臣に義務づけられた¹⁶。

第3節 小括

以上のように、第II段階(99~08年)の改革は、統一地方選に間に合わせる観点から、地方自治体の改革が国レベルの改革に先行したが、改革の内容は地方も国もおおむね同様の趣旨・内容であったことがわかる。

まず、組織改革の面では、地方自治体の「LATE」・国の「SOE」ともに第I段階の原則を維持しながら住民・国民による統制を重視して必要な修正が施された。人事制度・財務制度改革の面では、第I段階の改革がほぼ維持された。アカウントビリティ改革の面では、地方・国ともに住民・国民に対する最終的成果である「アウトカム」が重視されるようになったほか、いわゆる「グレーゾーン」の公的組織が明確に分類・定義され、住民・国民に対するアカウントビリティが強化された。特に、地方自治体においては、その目的が「民主的な意思決定を実現すること」と法定されるなど、アカウントビリティの強化に特に配慮されていることがわかる。

さらに、選挙制度も、第I段階で改革された国の制度を後追いする形で、第II段階で地方の制度が改革された。ニュージーランドでは、現在、少数意見をより反映する比例代表制が選好されていることがわかる。

¹⁶ その代わりに、予算政策書の内容が財政戦略レポートの内容と重ならないよう一部簡素化され、事務量の軽減が図られた。

第6章 まとめ

以上見てきたように、ニュージーランドの1980年代以降の地方自治制度改革は、同時期に行われた国の改革を後追い、あるいは先導する形で、実施されてきた。第Ⅰ段階第1期の改革では、先に制定されていた国の情報公開法を後追いする形で地方自治体の情報公開法が制定された。第2期では、国の公的部門改革にならって地方自治体の公的部門改革が実施された。第3期には、第2期の改革の趣旨を強化する改革が、国の改革に続いて地方で実施された。第Ⅱ段階では、先に行われた国の選挙制度改革を後追いして地方の選挙制度改革が行われた。また、公的部門改革については、地方自治体の改革が国の改革に先行した。これらから言えることは、国の公的部門改革と地方自治制度改革との間には、明らかな理念・趣旨の一貫性があるということである。

また、地方自治制度改革では、より住民に近い政府として特に住民に対するアカウンタビリティの強化に注意が払われ、第Ⅰ段階・第Ⅱ段階の改革を通して、一貫して「住民自治」を強化する改革が行われてきたこともわかる。

以上のような国レベルと地方レベルの改革は、前掲表1からも明らかなように、労働党と国民党が政権交代を繰り返しながら実現してきたものであることも重要な点である。

以上「改革理念の一貫性」「住民自治の強化」「政権交代」の3点は、現在の日本に最も欠けているもの・必要なものであり、その意味からもニュージーランドの地方自治制度改革から日本が学べる点は大きいと言えよう。

主要参考文献

- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons *Public Administration* 69, pp.3-19.
- Levine, S. and Harris, P. (eds) (1999) *The New Zealand Politics Source Book 3rd edition* Palmerston North, Dunmore Press.
- Local Government Commission (2008) *Review of the Local Government Act 2002 and Local Electoral Act 2001* Wellington.
- Local Government New Zealand (2003) *The Local Government Act 2002: An Overview* Wellington.
- Palmer, K. (1993) *Local Government Law in New Zealand 2nd edition* Sydney, Law Book Company.
- Statistics New Zealand (2004) *New Zealand Official Yearbook 2004* Wellington.
- Statistics New Zealand (2006) *New Zealand Official Yearbook 2006* Wellington.
- 自治体国際化協会 (2004) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』。
- 高橋文利編著 (2004) 『21世紀 日本の再構築－ニュージーランドに学ぶ』 晃洋書房。
- 竹下譲監修・著 (2008) 『よくわかる 世界の地方自治制度』 イマジン出版。
- 西尾勝 (2001) 『行政学 (新版)』 有斐閣。
- 和田明子 (2007) 『ニュージーランドの公的部門改革－New Public Management の検証－』 第一法規。