

# オーストラリア・ニュージーランドにおける自治体改革—成果と今後の展望—

田部 美博（財団法人自治体国際化協会シドニー事務所長）

## はじめに—両国と日本の自治体の比較

地方分権・行政改革の推進をめぐる議論の中で、海外の参考事例として、オーストラリア（以下「豪州」）及びニュージーランド（以下「NZ」）における行政改革がしばしば取り上げられ、多くの文献でも紹介されてきた。しかし、言うまでもなく、両国の改革の意義と成果を的確に理解するためには、その前提となる行政システムの違いや改革の背景を十分に念頭に置いておくことが必要である。表は、日本と両国の地方制度に関連する基礎的情報を比較したものであるが、少なくとも次の三点は理解しておいていただきたい。

第一に、国土の違いである。日本と比べ、豪州は20倍の面積に7分の1の人口、NZは7割の面積に横浜市ほどの人口、という国である。国土にこれほどの違いがある国で、日本と同じような行政システムが効果的に機能するとは限らないし、逆もまたそうだろう。

第二に、政府構造の違いである。豪州の場合は、連邦、州、地方自治体の三層制で政府レベルの数は日本と同じであるが、言うまでもなく州は地方自治体ではなく主権政府であり、都道府県に比べ政治的権限がはるかに強く、地方自治体はあくまでも州の創造物という考え方が徹底している。一方、NZの政府構造は、1876年に県（プロバンス）を廃止して以来、国と一層の地方自治体との二層制である。

第三は、地方自治体の事務の範囲で、単純に言えば、日本の自治体の方が、担当できる事務の範

囲が広い。豪州やNZでは連邦ないし国の憲法に地方自治の保障はなく、自治体に一般的行政権能は認められておらず、自治体の権限の範囲は州なり国が規定するものという考え方が強い。実際の事務配分を見ても、例えば豪州では基本的に教育は州、高齢者ケアは連邦の事務、NZではいずれも国の事務であり、地方政府支出が国民経済に占める割合も、日本に比べはるかに小さい。

各国の自治体改革において、例えば、各種の行政サービスの「効率」をどのような手法で向上させるか、どのようなプロセスで自治体合併を推進するか、どのような基準で改革の成果を評価するか等が議論されるときには、当然こうした各国の行政システムの特色が前提に論じられていることを念頭に置く必要がある。

## オーストラリアにおける自治体改革の動向

豪州では、政府の役割全般の見直しの中で、各州政府の強力な主導の下で、過去20年余にわたる様々な自治体改革が推進されてきた。したがって、改革の内容や成果も各州ごとに違いがあるが、以下では、各州に概ね共通して改革の焦点となった主な分野について、改革の成果と今後の課題を述べることにしたい。

### ① 自治体合併の推進

改革が着手された73年から95年の間に、豪州の自治体の数は866から669へと約4分の3に減少した。最も大規模な合併があったのはビクトリア州で、94年の州政府による強制的な自治体再編により、自治体の数は205から78に削減された。

表 3国の自治体に関する基礎的事項

	日 本	オーストラリア	ニュージーランド
国土面積 (km <sup>2</sup> )	377,700	7,683,600	268,000
総人口 (人)	125,600,000	17,900,000	3,700,000
人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	328	2.4	13.6
都市部への人口集中度	70.00%	71.50%	85%
政府構造	単一国家 国会は二院制 地方制度は都道府県・市町村 の二層制	連邦制国家 連邦議会は二院制 6つの州政府及び2つの準州 政府 地方制度は一層制	単一国家 国会は一院制 地方制度は一層制
議員総数 (人)	国会 752 地方議会 63,492  総計 64,244	連邦議会 233 州議会 618 地方議会 8,500  総計 9,351	国会 99 地方議会 130 (広域自治体) 地方議会 1,027 (地域自治体) 総計 1,256
公務員数 (人)	国 820,228 地方公共団体 3,279,272  総計 4,099,500	連邦政府 63,800 州政府 1,057,100 地方自治体 153,800 総計 1,274,700	国 34,505 地方自治体 35,400  総計 69,905
憲法による地方自治の保障	あり	連邦憲法ではなし 州憲法では限定的な保障	なし
地方自治体数	都道府県 47 政令指定都市 12 市町村 3,222 総計 3,281 特別地方自治体 6,556 総計 9,837	地方自治体 770  (アボリジニー等先住民民族コ ミュニティ自治体90を含む)	地域自治体 74 広域自治体 12 特別目的地方団体 6 総計 92
面積最大の市町村	足寄町 1400km <sup>2</sup>	西ピバラ (WA) 38万km <sup>2</sup>	サザランド市 31,000km <sup>2</sup>
人口最大の市町村	横浜市 330万人	ブリスベン市 78万人	オークランド市 33万人
面積最小の市町村	高島町 1.5km <sup>2</sup>	ペーパーミント・ゲ ローブ市 (W. 1km <sup>2</sup> )	カウエラウ市 22km <sup>2</sup>
人口最小の市町村	青ヶ島村 200人	ナラダラク (北部準州) 200人	カイコウラ市 3,400人
地方政府支出のGDPに占める割合	14%	2%	1%
自治体の主な収入 (NZについては経常 収入のみ)	地方税 34% 地方交付税 18% 国庫支出金 14% 地方債 15%	地方税 58% 一般交付金 13% 特定目的交付金 10% 借入金 10%	地方税 54% 手数料 17% 一般交付金 2% 特定目的交付金 8% その他 19%
自治体の主な支出 (NZについては経常 支出のみ)	公共事業 22% 教育 19% 福祉 12% 保健・衛生 7% 農業 7% 産業振興 6% 警察 3% 消防 2%	公共サービス 17% 教育 2% 健康 5% 社会保障・福祉 17% レクリエーション・文化 16% 鉱業・製造業 1% 運輸・通信 27% その他産業振興 1% その他 12% (1994/1995)	水道・下水施設・ゴミ処理 26% 道路 24% 社会保障・芸術・レクリエーション 23% 規制 10% 商業 6% 議会 4% その他 7% 経常支出のみ (1994/1995)
自治体の組織機構			
政策決定の長	知事・市町村長 (住民による直接選挙)	市長 (議会です選又は住民による 直接選挙)	地域自治体は、市長 (住民による直接選挙) 広域自治体は議会の議長 (議会です選)
執行機関の長	同上	ジェネラルマネジャー (議会が任命。契約制)	チーフエグゼクティブオフィサー (議会が任命。契約制)
議員定数	都道府県 40~120 市町村 12~100 任期4年	州により異なる。 9~25 任期2年~4年 (州 により、全員又は 半数若しくは1/3 を改選)	地域自治体 8~25 広域自治体 6~14 任期3年
選挙権	住民全体に参政権	住民全体及び不動産税納税者の一部	住民全体及び不動産税納税者の一部
投票の義務づけ	非強制	4州では強制投票 (NSW, VIC, QLD, NT)	選挙人名簿への登録は強制 投票そのものは非強制

自治体合併の成果として第一に挙げられているのは、職員や施設資材の重複が減ることにより、經常経費が削減されたという点で、ビクトリア州の報告では、自治体合併により約2億3千万豪ドルが節約され、その結果（その他の改革の効果も含め）各市町村で20～40%のレイト（自治体の唯一の税源である不動産税）減税が実現されたという。

一方で、自治体の規模が拡大することにより、議会の住民代表機能や業務監視機能が低下することや、「地域コミュニティ」の政府という意味での自治体の意義が失われることを懸念する論者もある。減税という成果についても、ビクトリア州の場合は州が3年間のレイト凍結を指令していることも大きく影響しており、合併の具体的な効果としてはまだ検証されていないという指摘もある。

## ② 外部委託（コントラクト・アウト）の進展

豪州での自治体経営（マネジメント）手法に関する改革の基本理念は、「サービス供給の効率に焦点を合わせて行政と民間とのコストをより総合的に比較し、供給主体を大幅に民間に移行していく」と要約できる。現在、どの州でも、自治体が直営でサービスを提供するのは、民間よりも有利な条件で供給できる場合に限るとするのが原則である（ビクトリア州では、94年以降、自治体の現業部門も民間業者と同等の立場で競争入札に参加することを義務づける「強制競争入札制度」を導入している）。ただし、実際に委託されているサービスとしては、ごみの収集処理をはじめ、リサイクリング、庁舎の清掃・保守、カルチャーセンターの管理、図書館の司書業務、公園の管理、法律相談などで、日本でも多くの自治体が民間委託している業務が多いようである。

外部委託の推進の成果については、コスト削減効果を具体的に実証するデータは得られていない。また、強制入札制度を採用しているビクトリア州でも、契約の大部分は自治体現業部門が落札しており、民間に委託した場合も、受託業者が「独占化」して新規の参入が困難になり、結局競争原理

は十分に機能しないのではないかという指摘もされている。しかし、連邦政府の「連邦競争政策（National Competition Policy）」が95年に強化され、州や自治体の経営する公企業への競争原理の導入の一層の推進が求められていることから、今後も自治体サービスの「市場化」がさらに進展することは確実である。

## ③ アカウンタビリティの向上

豪州の自治体におけるアカウンタビリティ（経営責任）確保策としては、従来から監査役による監査の制度等があったが、一連の自治体改革を通じて多くの州で新たに導入されたものとしては次のようなものがある。

- 自治体の歳入歳出・資産の状況、活動実績、公共工事実績、主要職員とその給与等の情報を取りまとめた年次報告書（アニュアル・レポート）の作成の義務づけ。
- 議会の審議の全面公開。
- 一定数の選挙民の署名に基づき、州の地方政府省が自治体の事務の調査を行う制度。
- 開発計画のプロセスにおける住民との協議の制度化。
- 一定の場合（自治体内の行政区の境界の変更、市長選挙の方法等）に結果が自治体を拘束する住民投票制度の導入（西オーストラリア州ほか）。
- 制定後一定年教を経た条例の見直しの義務づけ（一部の州）。

しかし、これらの措置が新設されても、自治体選挙の投票率等を見る限り、直接の利害関係者を除いては、住民全般の自治体運営への関心は高まっていないという指摘もあり、むしろ自治体の側が自主的にいろいろな試みを行い（住民委員会の設置、住民の問合せへの対応に要した時間の公表、積極的な情報公開など）、住民参加の促進を図っている。

## ④ 今後の課題

今後に残された大きな課題としては、「連邦憲

法における地方自治の承認」、「自治体の財政構造」、「自治体活動の効率・効果の評価方法」というテーマがある。

各州の憲法では、79年から89年にかけて、地方自治に対する一定の承認が与えられたが、連邦憲法においては、地方自治を保障する規定は設けられていない。これは単に象徴的な意味にとどまらず、自治体の連邦への財政的依存が高まっていることと相俟って、自治体運営への連邦の介入が強まる傾向の遠因になっていると言われる。

自治体の財政構造の根本的な問題は、自治体に期待される役割の増大（特に環境保全と地域開発の分野）にもかかわらず、財源の伸長の可能性が極めて限られていることである。豪州ではレイト（不動産税）が自治体の唯一の税源であるが、税率の引上げに対する住民の抵抗は強く、また、各州とも、自治体改革の一環として、レイトの税率の上限を設定するなど、自治体の課税自主権は事実上かなり制約されている。レイト以外の税源を自治体に付与すべきだという声もあるが、ごく最近（8月5日）も、州政府が酒類、たばこ、ガソリンに課税することは、「物品税（excise）」は連邦のみが課することができるとする連邦憲法に違反するという判決を連邦最高裁が下したように、連邦に集中する税源の移譲は制度的に極めて困難である。

自治体活動の効率・効果を評価する方法としては、「ベンチマーキング」という手法が有力になっている。これは、各自治体の各種サービスや業務の運用状況に関するデータ（単位コスト、アンケートに基づく利用者満足度等）を指標化することにより、類似団体の状況と比較しながら自らの自治体の活動実績を評価することを通じて、その効率・効果の向上を図っていくという手法である。このような比較評価基準（ベンチマーク）を全国レベルで開発していこうという動きも出ているが、連邦政府がそれを自治体への交付金の査定に結びつける可能性を自治体関係者は警戒している。

豪州の政府を揶揄的に表現して「連邦は財源が

ある、州は権限がある、自治体は問題を抱えている」と言われることがあるが、最近の動きを見ると、「財源」はますます連邦に集中し、自治体に対する連邦の影響力が強まる傾向にあり、その一方で、自治体は、合併や広域連携を通じて活動の区域を拡大するとともに、一連の改革を通じて、「問題」を次第に解消しつつある。この上下のレベルでの動きがさらに進むとすれば、それに挟まれる形で、近い将来、州の存在意義とその「権限」が問われるようになるかもしれない。

## ニュージーランドにおける自治体改革の動向

NZでは、87年12月の政府経済声明の中で、「地方政府という主体を選択するのは、その選択の方が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定すべきである」という基本的考え方に立ち、自治体の機能、構造、財政構造、組織及びアカウンタビリティについて総合的な見直しを行うことが発表された。これを受け、88年7月から89年7月にかけて広範にわたる改革案が策定、法制化され、ほとんどの項目は89年11月から施行された。

改革の内容や成果に関しては既に多くの文献で報告されているので（例えば、久保田治郎「ニュージーランドの経済・行政改革と豪州」自治研究平成9年4月・6月号など）、ここでは主な項目を列挙するだけにとどめる。

- 自治体の種類を基本的に二種類（一般的自治体としての「地域自治体」と資源管理を担当する「広域自治体」）に再編。500あった特別目的自治体のほとんどを廃止するとともに、大規模な合併が行われたことにより、自治体数は741から92に減少。
- 自治体の長並びに議会の議長及び議長への相当額の報酬の支給。
- 事前に住民及び住民グループの意見を聴取した上で年次計画書の作成。
- 決算状況のほか年次計画書に掲げた各種目標

の達成状況も記載された年次報告書の公表。

○自治体会計制度の現金主義から発生主義への転換。

○幹部職員（Chief Executive Officer 等）への契約制（5年契約。更新可能）の導入。

○外部委託の推進、サービス業務の公営企業体（business units。自治体組織の一部であるが、独立採算制を採り、自治体の他の部局や外部からも業務を受託する。）への移管、事業の売却、自治体事業体（local authorities trading enterprises。自治体が30～50%以上を出資している企業）の設立などによるサービス業務の「企業化」。

○自治体職員数（常勤）は4万3千人（90年）から3万5千人（95年）に減少

これらの改革の成果については、県を廃止して以来の120年ぶりの大規模な地方制改革が、明確な指針と手続の下で短期間に円滑に実行されたこと、特に市場原理の大胆な導入により、大幅なコストの削減（サービスにより15～60%の経費節減と言われる）が図られたことから、大成功との評価が大勢を占め、前述の豪州の自治体改革の引き金の一つにもなった（一部には、自治体の規模の拡大、議員数の減少、外部委託の進展等により、自治体の「代表」機能が低下することを危惧する声もある）。政府が今後の自治体改革の大きな課題

の一つとしているのは、経済活動に対する自治体の規制の緩和であるが、これについては規制緩和に伴う社会コストの増大への懸念からの慎重論も強いようだ。

### おわりに

両国の改革の内容を仔細に見れば、わが国の多くの自治体も既に実行しているものも少なくなく、一概に「先進的」と評価するのは単純すぎるし、両国の自治体改革が州ないしは国の強力な主導で進められたという点への批判もあるかもしれない。しかし翻ってわが国で、「地方自治の本旨」を口実にして、自治行政のあり方や業務の運営手法についてあらゆる可能性を真剣に追求する努力を怠っているという可能性は全くないだろうか。地方自治が憲法で保障されている国の自治体であればこそ、大胆な改革にも自ら率先して取り組む姿勢を持つべきではないだろうか。NZの自治体関係者の一人は「改革は終わったのではなく、不断に改革の努力を続けること、そしてそれを通じてアカウンタビリティを高め、住民の参加を促進していくこと、それが中央政府の自治行政への介入の盾となり、真に自治体が地域の政府としての正統性を確立するための要件である。」と述べているが、この教訓は、ぜひ学ぶべきではないかと思う。

### ●社団法人 生活経済政策研究所（旧平和経済計画会議）・既刊出版物一覧

題 名	発行年	研究種別
【1996年度】		
国民生活から見たマルチメディア社会の変化に関する調査研究報告書	97年6月	NTT委託
中国広東省の産業発展と外資系企業の雇用問題	97年3月	雇用促進事業団委託
公的介護保険制度の導入に伴う介護提供主体の動向に関する調査研究	97年3月	長寿社会開発センター委託
【1995年度】		
労働力供給源としての退職者の行動	96年3月	雇用促進事業団委託
技術開発の社会的ネットワークと連結ピン機関の役割	96年6月	産業研究所委託
中国東北部の産業発展と日系企業の雇用問題	96年6月	雇用促進事業団委託
円高下の直接投資と日本の産業構造調整に関する調査研究	96年6月	産業研究所委託
産業システムのグローバル化と情報技術に関する調査研究	96年5月	産業研究所委託