

# CLAIR REPORT No.464

## ニュージーランドの地方自治体の 政策決定における住民参画について —ネルソン市の事例から—

Clair Report No.464 (June14, 2018)

(一財)自治体国際化協会 シドニー事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

## 「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご意見等を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

## はじめに

都市計画行政や各種の規制行政は、行政主体の行為により利害が相反する当事者が生じることが多く、その立案、実施に当たっての調整に困難を来す場合が多々ある。その際には、利害関係者の意見を聴取する手続を整備するとともに、狭義の関係者に限らず、幅広く意見を募ることが求められることもある。また、施設整備等の多額の財源を要する施策についても住民の意見が集中的に表出される場合もある。

本編は、ニュージーランドの自治体行政において、政策決定に係る住民参画に関する法制度及び自治体独自の基準・手続について、同国の自治行政制度とともに概説するとともに、ネルソン市における環境整備条例の制定過程を通じた住民意見の反映の具体例をまとめたものである。

執筆者は、当事務所のプログラムに基づいて1週間にわたり同市においてインターシップを行い、同市幹部から説明の聴取を受けるとともに、関係資料を入手して調査・分析を行った。両国の自治行政制度の相違点を踏まえながら、具体的な住民参画の事例について詳細に報告することができたものである。

我が国で既に定着したともいえるパブリック・コメント手続制度に加えて、議会での意見表明等も含む住民参画手法である住民協議制度についての報告により、今後の自治体での政策立案の一助となれば幸いである。

(一財) 自治体国際化協会シドニー事務所長

上坊 勝則

## 目次

はじめに	1
概要	3
第1章 ニュージーランドの自治行政及びネルソン市の概要	5
第1節 ニュージーランドの自治行政の特徴	5
第2節 ネルソン市の概要	8
第2章 ニュージーランドの自治体における政策立案	12
第1節 自治体の政策立案における住民参画	12
第2節 政策立案のプロセス	13
第3章 住民協議による住民意見の反映	21
第1節 条例制定時の住民協議の事例	21
第2節 政策への意見反映の特徴	25
第3節 住民参画の今日的課題	26
おわりに	29

## 概要

我が国では政策立案過程での住民参加方法の拡充の必要性が唱えられ、各自治体において「パブリック・コメント手続制度」の採用等の取組が行われながらも、政策決定への住民参画の状況は依然として自治体によって異なっている。一方で、ニュージーランドの自治体では、特定の分野における政策立案時の住民協議（Public Consultation）が地方自治法で義務化されており、全自治体が住民協議を実施している。住民協議は、ヨーロッパ諸国、特に英連邦加盟国において中央政府、地方政府をはじめとして民間企業まで、重要な政策・計画の決定に際して関連住民の意見を汲み取るために利用されているものである。ニュージーランドでは、社会的関心の高まりから 1982 年公的情報法（Official Information Act 1982）が制定され、国の政策立案において情報や会議を公開し、住民に参画の機会を与える規定が設けられた。これに続いて自治体においても 1987 年に自治体公的情報及び会議法（Local Government Official Information and Meeting Act）が制定された。さらに 1980 年代後期から 90 年代にかけて普及した新公共経営（New Public Management）の影響で政策決定時の住民協議の重要性が認められたこともあり<sup>1</sup>、1989 年の地方自治法改正（Local Government Amendment Act (No 2) 1989）（以下、「1989 年改正」という。）で自治体の年次計画（Annual Plan）にも住民の意見を取り入れることが義務付けられた。以来、同国の自治体は様々な分野で政策の質を向上させるために住民協議により住民の意見に耳を傾けてきた。本稿では、ニュージーランドの自治体の特性を説明した上で、この住民協議による住民の意見の汲み上げと政策への反映について実際の事例を取り上げ、住民の意見を踏まえた自治行政の実現に向けた参考事例として提示する。

ニュージーランドの自治体には、上下水道・公共交通・住宅整備等を所管する地域自治体（Territorial Authority）と、広域の資源管理、交通計画等を所管する広域自治体（Regional Council）及び双方の機能を併せ持つ統合自治体（Unitary Authority）がある。同国の自治体の所管事務は日本よりも限定的である。本稿では所管事務のより広範な統合自治体であり、かつ 2017 年に住民から多数の意見を集めたネルソン市（Nelson City Council）の条例制定過程における住民協議を題材として扱う。これにより、ニュージーランドの政策立案過程における住民参画の方法及び住民意見の反映状況を明白するとともに、その利点や今日的課題について確認する。

第 1 章では、ニュージーランドの自治行政の特徴を確認し、同国の自治体において住民参画が重要視されるようになった経緯を説明する。その上で、本稿の対象事例とするネルソン市の概要を確認する。

---

<sup>1</sup> Drage, J. & Cheyne C. (2016), p.109.

第2章では、ニュージーランドの自治体における政策立案の特徴を概説した上で、政策立案から決定に至るまでのプロセスを俯瞰する。

第3章では、ネルソン市の条例制定過程を題材に、実際の住民意見の反映させ方、反映状況を確認し、その上で住民協議の利点及び今日的課題について述べる。

## 第1章 ニュージーランドの自治行政及びネルソン市の概要

### 第1節 ニュージーランドの自治行政の特徴

ニュージーランドの自治行政は 1842 年市町村法人法 (Municipal Corporations Act 1942) に始まるとされているが、地方自治法の実質的な制定は 1974 年地方自治法 (Local Government Act 1974) の制定による。1974 年自治法制定後も、依然として道路管理や河川管理などの特定業務を行う特定目的自治体 (Special Purpose Authority) など権限の異なる様々な中小自治体が乱立した状態であり、地域自治体・広域自治体・統合自治体という現在の自治体の形に整理されるのは 1989 年改正を待つまでならなかった。1989 年改正後、各自治体が地域自治体・広域自治体・統合自治体にまとめられ、2010 年のオークランド市の大合併<sup>2</sup>を経て現在は 78 自治体になっている。広域自治体は複数の地域自治体のエリアを管轄しているが、担当分野が分離されるとともに、広域自治体に地域自治体を管轄する部署は存在しないため上下関係はない<sup>3</sup>。隣国オーストラリアと異なり、州が存在しないため、双方を国の内務省 (Department of Internal Affairs) が直接的に所管している。また、地域自治体と広域自治体の機能を併せ持った統合自治体が 6 団体設立されている。

図表 1 ニュージーランドの地方自治体数の推移<sup>4</sup>

年	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
自治体数	529	618	677	727	757	655	454	86	86	78

各行政機関の事務配分は図表 2 のとおりであり、日本で自治体が担う教育、消防、福祉などの事務は国の所管事務になっている。国が地方議会の執行停止をすることや、国が自

---

<sup>2</sup> 2010 年地方自治法改正法 (オークランド市) (Local Government (Auckland Council) Amendment Act) の成立により、6 地域自治体及び 1 広域自治体がオークランド市に吸収合併され、オークランド市はマスメディア等で”Super City”と呼称されるほどの大規模な人口・財政を有する自治体となった。

<sup>3</sup> 資源管理において広域自治体の決定に地域自治体に従わなければならない (1991 年資源管理法 (Resource Management Act 1991)) など、一部では広域自治体の優位性も確認できる。

<sup>4</sup> New Zealand Parliament, Local government amalgamation, <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLLawC51141/local-government-amalgamation> (Accessed: 2018-3-21)より作成。なお、1950 年及び 1990 年は当時の正確なデータが存在しないため、50 年代、90 年代の他年の数字が使用されている。

自治体の長期計画の策定を法律で義務付け、内容についても会計検査院（Audit New Zealand）が監査を行うことなど、我が国では見られないような国の地方行政への関与が見られるものの、担当分野については自律的に業務を処理する権限が認められている<sup>56</sup>。また、図表3に示すように自治体歳入に占める国からの補助金は平均で約12%に留まり、歳入の大半が自主財源によるもので、財政的な国への依存度も低い。このような法的な権限と自主財源による自律性の高さにより、自治体が国からの関与をほとんど受けずに住民の意見に基づいた意思決定を、住民参加を通じてすることができる<sup>7</sup>。

新公共経営の理念に基づく行政改革が行われた結果、自治体においても住民に対するアカウンタビリティ<sup>8</sup>の重要性が高まり、1989年改正で自治体の年次計画（Annual Plan）の策定の義務付けと策定時の特定住民協議実施の義務付けなど、住民に政策の内容を説明し、住民の意見を反映させ、住民の理解を得ながら行政運営を進めていく体制が確立されていった。

以上に概観したとおり、ニュージーランドの自治体は一定程度の自律性を持ち、政策決定について住民参画の機会を設けた自治行政を行っている。次節において本稿の事例として扱うネルソン市について説明した後、第2章、第3章で同国の実際の住民参画のあり方について確認していく。

---

<sup>5</sup> 英国に代表されるアングロ・サクソン系諸国では、伝統的に「分権・分離型」の自治行政が行われている（西尾（2002）、65-66頁）。

<sup>6</sup> 一方で、自治体が設立した公律企業（Council-Controlled Organisation）への権限委譲などにより、自治体直営の行政サービスは縮小傾向にある。

<sup>7</sup> 和田（2002）、116頁。

<sup>8</sup> 「説明責任」と訳されることもあるが、本稿ではこの語を用いる。

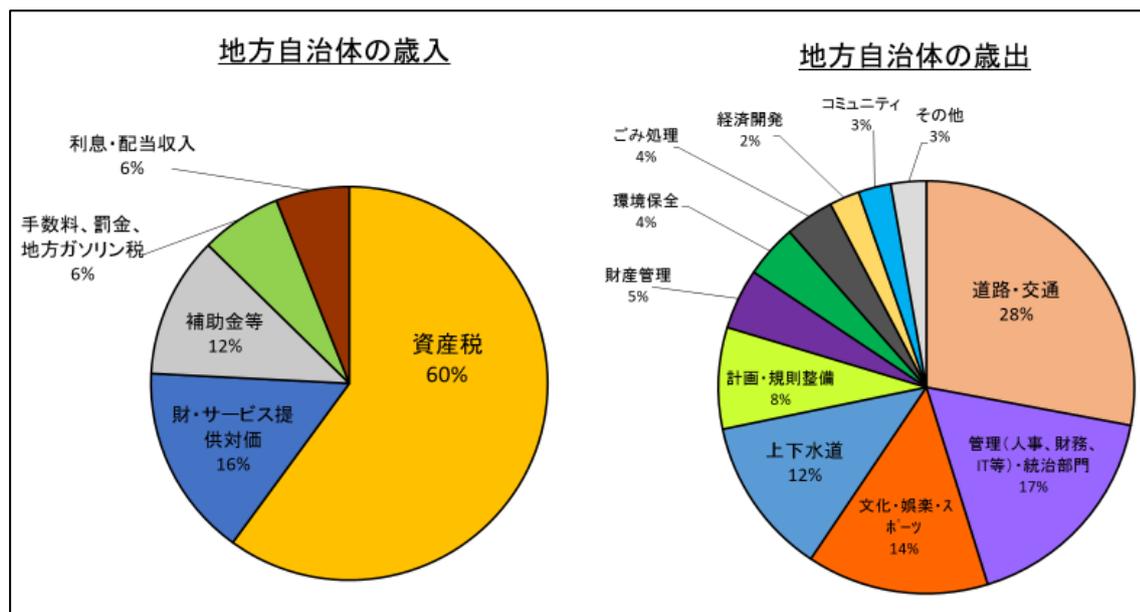
図表2 ニュージーランドの政府間の事務配分<sup>9</sup>

	中央政府	広域自治体	地域自治体
安全保障	外交 防衛 司法 警察/消防	広域的災害対策	災害対策 保健・安全に関する条例の 制定
社会資本	国道 国立公園/保護地区 空港 <sup>10</sup>	広域的資源管理 ・海岸、港湾及び河川管理 ・水質及び土壌保全 ・その他環境保全 広域交通計画 公共交通への助成 広域公園	上下水道/ごみ処理/雨水処理 地域交通計画 地方道路/駐車場 都市計画/地域開発計画 建築規制 空港（貨物専門の小規模なもの）/港湾 <sup>10</sup> 公共交通 <sup>10</sup> 交通管理
教育	大学/技術専門校（ポリテク） 公的學校 私立學校への助成 国家資格の認定 就学前教育（幼稚園等） の運営・補助		就学前教育の運営・補助
保健福祉	健康保険/医師免許 公的病院 指定伝染病予防 住宅援助/就業支援 身体障害者・高齢者に対する給付 児童福祉	汚染規制 伝染病予防	住宅整備 公園 飲食店等の営業許可 飼犬の登録
文化	国立美術館/博物館		各種レクリエーション・スポーツ施設 公園 図書館 地方美術館/博物館
経済	通貨 税関/通商規制 郵便 発電/送電 科学/研究開発 貿易振興		産業振興（情報提供、産品普及等） 林野 <sup>10</sup> 電気供給 <sup>10</sup>

<sup>9</sup> 自治体国際化協会（1999）、25頁。

<sup>10</sup> 現在、中央政府または地方自治体が全額出資した公社が、これらの事務の全て又はほとんどを運営する。

図表3 2016/17年度地方自治体の歳入及び目的別歳出<sup>11</sup>



## 第2節 ネルソン市の概要

ネルソン市は、ニュージーランドの中心部（南島北部）に位置する統合自治体で、人口は4万6,437人、面積は424km<sup>2</sup>である。市の議員数は市長を含めて13名、職員数は261人であり<sup>12</sup>、組織は図表5のとおりである。また、市の財産は10億NZドル以上で、年間の予算額は約1億3,000万NZドルである<sup>13</sup>。

ネルソン市は、2018年現在6団体存在する統合自治体のうちの1つである。1989年改正により全ての自治体は地域自治体・広域自治体にまとめられることとなったが、地理的要因や住民の意向によって例外的に、自治行政を地域自治体と広域自治体の二重構造とせず、統合自治体を設置する地域も認められた。このため、1989年に最初の統合自治体としてのギズボーン町（Gisborne District Council）<sup>14</sup>が誕生した。その後、国はネルソン・マルボロ広域自治体（Nelson-Marlborough Regional Council）を解体することを

<sup>11</sup> 一般財団法人自治体国際化協会（2018）「オーストラリアとニュージーランドの地方自治」、138-140頁。

<sup>12</sup> Department of Internal Affairs, Nelson City Council, [http://www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg\\_url/Profiles-Councils-Nelson-City-Council-main](http://www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg_url/Profiles-Councils-Nelson-City-Council-main) (Accessed: 2018-3-21)。

<sup>13</sup> Nelson City Council (2015), Long Term Plan 2015-2025, p.14。

<sup>14</sup> 本稿では地域自治体・統合自治体のうち、「District」の名を有するものを「町」、それ以外を「市」と呼称する。

決定した。この方針に対して地方自治大臣（Minister of Local Government）は1992年にネルソン、マールボロ（Marlborough）、タスマン（Tasman）、カイコウラ（Kaikoura）の各地域で住民投票を実施し、行われた住民投票の結果に基づき、ネルソン市、タスマン市、マールボロ町の3自治体がそれぞれ統合自治体となり、カイコウラ町は隣接していたカンタベリー広域自治体（Canterbury Regional Council）の範囲内の地域自治体となった<sup>15</sup>。

市内を中心部に隣接して流れる河川の氾濫対策や道路整備、環境保全等が市の重要課題である。住民協議も頻繁に行われており、例えば、2018年3月には夏期の観光客増加のための市内中心部の道路閉鎖について、市内で開催するイベントに関する戦略（Event Strategy）について、住民の意見を求めるため、住民協議を行っている。

地理的要因から隣接自治体のタスマン市との共同事業が多く、両市合併の動きもあるが<sup>16</sup>、2018年現在、まだ合併には至っていない。両地域にまたがる政策決定は、両市の議員等からなる委員会が決定を行っている。

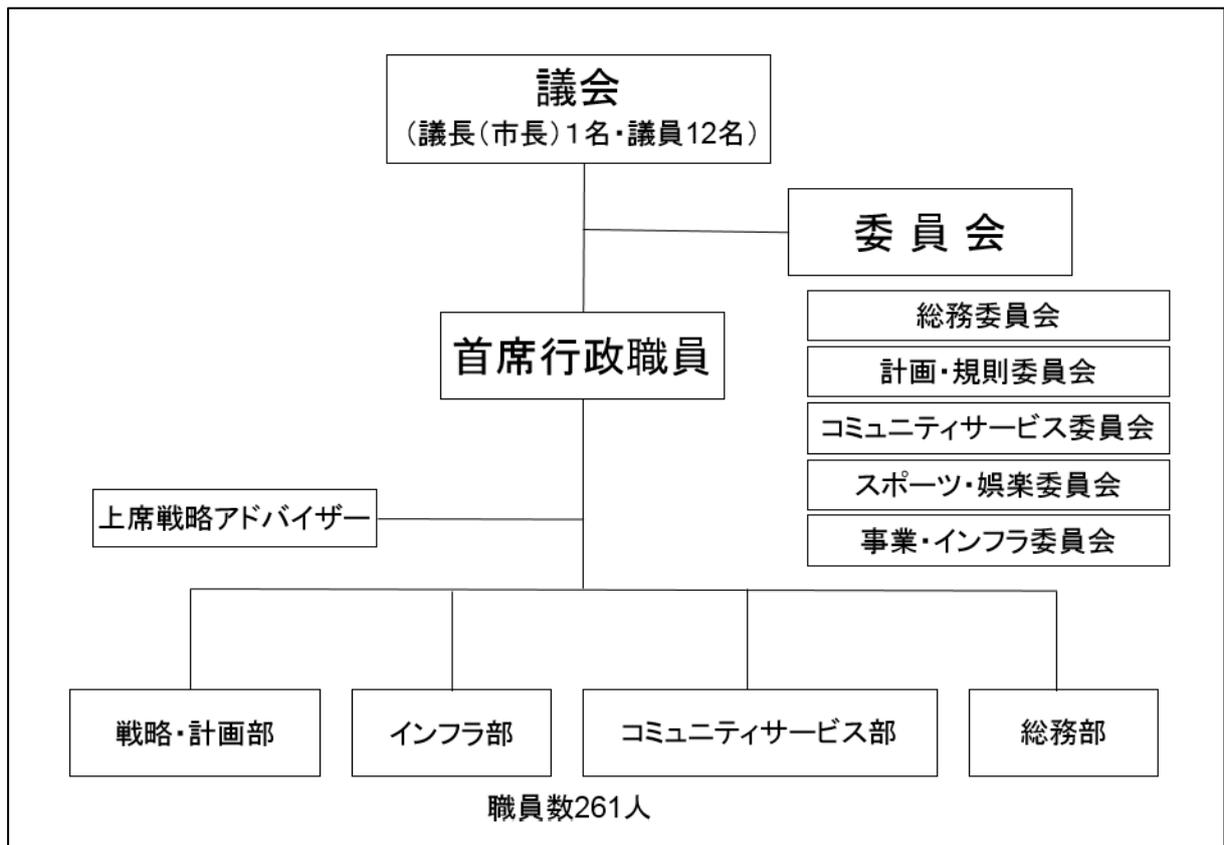
---

<sup>15</sup> Parliamentary Commissioner for the Environment & Controller and Auditor-General (n.d.).

<sup>16</sup> 2012年に合併の是非を問う住民投票が行われたが、ネルソン市では賛成約56.9%、タスマン市では反対約74.4%のため、合併は行われなかった。なお、小松（2017）が示すように、オーストラリアでは州主導で自治体合併が進められることが多く、合併の際にも住民投票は行われなため、この点からもニュージーランドの自治体がより自律性の高いものであることが確認できる。



図表4 ネルソン市の位置（赤部分）



図表5 ネルソン市の組織図<sup>17</sup>

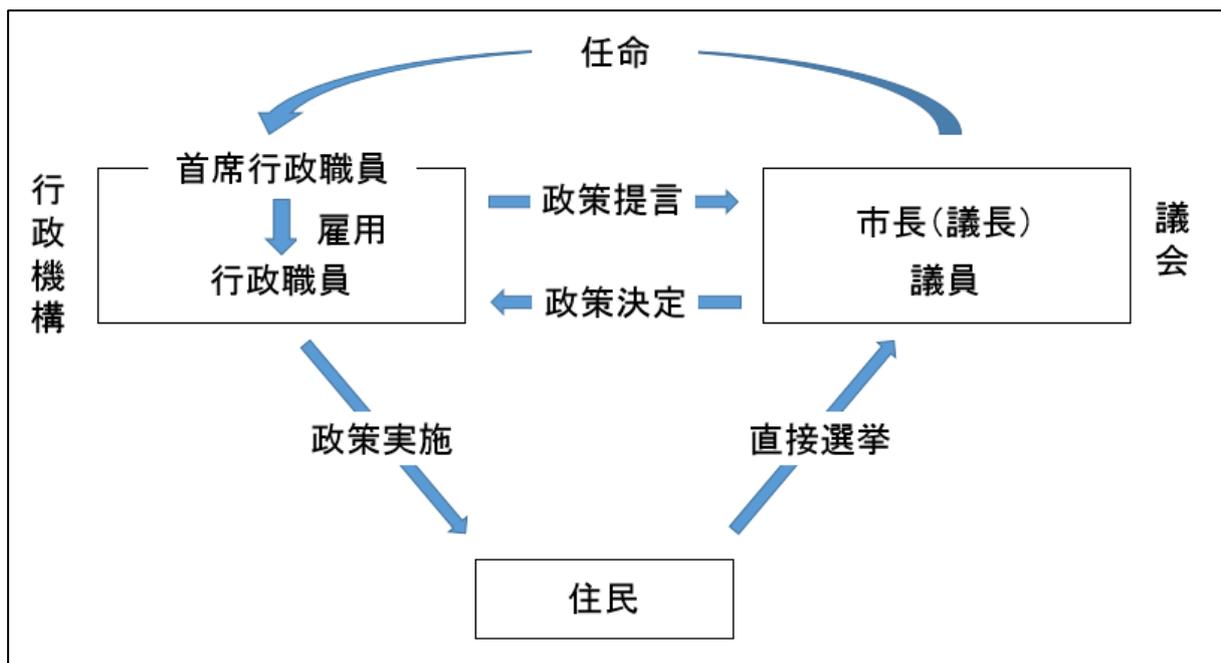
<sup>17</sup> ネルソン市提供資料より作成。なお、準委員会、職員がおらず部署名だけ設けられているもの、極端に職員の少ないものなどは省略している。

## 第2章 ニュージーランドの自治体における政策立案

### 第1節 自治体の政策立案における住民参画

第1章で述べたように、ニュージーランドの自治体が現在の形になったのは1989年改正によるものであり、改正以降の同国自治体の改革の特徴として和田（2009）は「住民自治の強化」を挙げている<sup>18</sup>。自治体の目的は「住民に利するため、地域に関する事項の決定や活動を行う<sup>19</sup>」のものであり、後述のネルソン市の「決定における重要考慮事項」のように、各自治体は政策の住民生活への効果や影響を判断し、決定している。

同国の自治体において、政策に関わる決定や条例制定は権限が委譲されているものを除き、全て議会において行われる。議会は首席行政職員（Chief Executive Officer）を任命し、首席行政職員が各職員を雇用することで行政機構が組織される。行政機構は議会に対し、政策提言を行うなど、政策に関して議会を補助するとともに、議会の決定に基づいて政策を実施する。ネルソン市においては全議員が集まるミーティング（Council Meeting）は概ね1か月半に1回開催されているが、図表5のとおり、各議員の所属する5つの委員会が設けられており、それぞれの委員会が担当分野の決定権の委譲を受けている。



図表6 ニュージーランドの地方自治体の構造<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 和田明子（2009）、17頁。

<sup>19</sup> 2002年地方自治法第10条。

<sup>20</sup> 和田明子（2002）、106頁を基に筆者作成。

政策立案の根幹となるのは、各自治体が3年ごと<sup>21</sup>に発行する長期計画である。2002年地方自治法（Local Government Act 2002）（以下、「2002年自治法」という。）の制定により全ての自治体に長期計画（10年計画）の策定が義務付けられたが、長期計画には、今後実施する政策の概要や各事業の予算額が盛り込まれる。長期計画の内容と乖離する政策を決定する場合には、後述する手続の精緻な特別住民協議（Special Consultative Procedure）を行う必要があり、決定後にも国の会計検査院に書類を提出する必要があるなど、自治体の各事業活動への拘束力の強いものになっている<sup>22</sup>。長期計画とは別に毎年、年次計画が策定され、これによって長期計画に盛り込んだ事業の当該年度の実施目標が示される。

次節では、実際に自治体が政策を立案し、決定に至るまでの過程を、ネルソン市の事例から概説する。

## 第2節 政策立案のプロセス

### （1）決定における重要考慮事項の確認

現在、ニュージーランドの自治体の根拠法となっている2002年自治法では、第75条から第90条にかけて、自治体が政策立案をする際に、立案の理由や、その政策によってもたらされる利益、自治体の既存の長期計画<sup>23</sup>との整合性等について考慮しなければならないと規定されている。そのため、ネルソン市では政策立案の際に、独自に策定した「決定における重要考慮事項」（Important Consideration for Decision）に照らしてその政策の正当性・必要性を判断している。考慮事項には、①自治体の目的に合致するか否か、②地域コミュニティに及ぼす成果、③想定されるリスク、④財政的な影響、⑤重要度及び住民との関係性の深さ、⑥決定過程におけるマオリ系住民の参画<sup>24</sup>、⑦当該政策決定権限の委任先の7つがあり、市では、各政策の策定時にこの7つの項目に適っているかを確認し、その理由を明記するとともに公開している。

---

<sup>21</sup> 議会の選挙も3年ごとに行われるため、選挙後に同周期で計画が策定される。

<sup>22</sup> なお、長期計画の特徴については小松（2018）を参照されたい。

<sup>23</sup> 全自治体が3年ごとに作成する10年計画であり、自治体の今後の活動や予算について明記されている。

<sup>24</sup> ニュージーランドの先住民であるマオリ系住民は、1840年のワイタング条約により、旧英国国民と同等の権利が保障されており、2002年自治法4条及び81条でもマオリが各自治体の政策決定過程に関わる機会を設けることが明記されている。

## (2) 決定権者の確認

新規に政策が施行されるためには、基本的に議会（Council）<sup>25</sup>の決議を経る必要があるが、議会はその権限を市長・議員や外部委員からなる総務委員会、計画・規制委員会等の各委員会、コミュニティ委員会<sup>26</sup>、公律企業（Council-Controlled Organisation）<sup>27</sup>や自治体が特定の目的のために設立した組織等の団体に委任することができる。2002年自治法第32条第7項において議会の権限委任が定められており、資産税（Rates）に関すること、条例の制定・改廃、起債、重要財産の取得及び譲渡、長期計画の内容と乖離した支出、長期計画・年次計画・年次報告書の作成、首席行政職員の採用などの重要判断を除いた権限のみ委任することができる。権限の委任先については、自治体が作成した「権限委任登録書」（Delegation Register）に記載されており、委任先の委員会・団体の担当分野、権限等について明記されている。

## (3) 重要度の確認

2014年の2002年自治法一部改正により、特定住民協議は必ずしも全ての政策を対象とするのではなく、重要度の高い政策のみに採用することとされた。これにより、各政策案の重要度を判断するために、全ての地方自治体は「重要度及び住民関与方針」（Significance and Engagement Policy）を策定することとされた（2002年自治法76AA条）。同方針は長期計画にも盛り込むことが義務付けられている。ネルソン市では、図表1の判断基準<sup>28</sup>を設定し、重要度を判断している。8項目中、4つ以上の項目で「重要度が高い」に当てはまる場合は、重要度が高いと判断されるが、4つ未満の場合でも、個別の状況に応じて重要度が高い政策として扱うことができる。ただし、4つ以上の

---

<sup>25</sup> 日本の地方自治行政の二元代表制とは異なり、ニュージーランドでは市長は議会の一員であり、議会が自治体の最高意思決定機関となる一元制である。このため、同国では議会を意味する「Council」が自治体そのものを指す語としても使われている。自治行政の主体は議会であるが、議会はその業務を補助するために5年以下の任期で首席行政職員を任命し、首席行政職員がその他の自治体職員を雇用する。首席行政職員以下の行政組織は議会に対して政策案の作成や政策に関する助言等を行うが、決定は議会が行う。

<sup>26</sup> 地域住民の声を自治体運営に反映させるために設置された委員会である。住民の直接選挙、議会の任命によって選出された委員からなる自治体の下部組織であり、自治体区域内の道路、上下水道、公園、コミュニティ活動等について権限を委任されることがある。

<sup>27</sup> 自治体の代理で行政サービスを提供する組織

<sup>28</sup> 本基準はネルソン市でのみ採用されているものであり、他市では類似の方針が採用されながらも、同基準表は採用されていない。

項目で「重要度が高い」と判断されたものを、重要度が低い政策として扱うことはできない。これらの判断は、自治体の政策担当者によって行われるが、議会の審議過程で変更が生じることもある。

判断基準	重要度が高い	重要度が低い
市が提供するサービスに対する変化	サービスに大きな、又は長期的な変化がある。	サービスの変化が中小規模である。
財政への影響度	大規模で長期的な財政的影響がある。	財政への影響が中小規模である。
地域コミュニティへの影響度	決定が特定の人々に大きな影響を与える、又は地域コミュニティ全体に影響を与える。	地域コミュニティへの影響が中小規模である。
本方針に明記する「戦略的財産」 <sup>29</sup> との関係性の有無	決定が戦略的財産の20%以上を売却又は譲渡するものである。	決定が市の財産に影響を与えるものではない。
市債や資産税額への影響度	市債や資産税額に大きな、又は長期的な影響がある。	市債や資産税額への影響が中小規模である。
決定の可逆性の有無	当該政策の決定は、不可逆であり、将来的に負の影響を及ぼす可能性がある。	当該政策の決定は可逆である、又は不可逆だが将来への影響が大きい。
過去の決定との一貫性の有無	他の基準によっても当該政策が重要であると考えられ、かつ今までに住民協議に付していないもの。	当該政策の決定が自治体の既存の政策決定や活動内容と矛盾しないものである。又は、本件に関する住民の意見を既に把握している。
過去の関心度	当該政策について、広く強い住民からの関心が持たれており、今後もその関心が持続すると見込まれるもの。	当該政策について今までに広く関心は持たれていない。

図表7 ネルソン市における政策の重要度判断基準<sup>30</sup>

#### (4) 住民協議手続の確認

「重要度及び住民関与方針」において、重要度が高いと判断された政策は、決定に当たって住民から意見を募集する住民協議のプロセスを経なければならない。住民協議の手続は2002年自治法第82条から第87条にかけて規定されており、当該政策に影響を受ける住民や当該政策への関心のある住民の意見を政策に反映させるために行われる。議会又は決定権のある委員会・団体が政策案の公表を決定した後、住民協議を行うことが公示され

<sup>29</sup> 上下水道関連施設、洪水対策施設、公営住宅、空港、港湾等の財産。

<sup>30</sup> Nelson City Council (2016), p.5.

る。市は、地域紙、郵便、ウェブサイト、市の窓口等で住民協議を行うことを住民に伝え、意見を募集する。政策案や概要は市庁舎及び自治体が住民に周知するために設置が必要と考える場所で閲覧できるようにすることが法定されており、ネルソン市では市庁舎内のほか、ウェブサイトや市立図書館内で公開している。提出は自治体の住民であれば誰でも行うことができ、所定の様式に氏名、所属団体、住所、連絡先、公聴会への参加希望、意見を記入してオンライン、郵送、市庁舎への持参のいずれかの方法で提出する。提出された全ての意見は議会で参照されるとともに、1987年自治体公的情報及び会議法によって公開が義務付けられているため、提出者の氏名、住所、連絡先を含めた情報が市のウェブサイト上で公開される。

2002年自治法又は1991年資源管理法（Resource Management Act 1991）、2002年地方自治体資産税法（Local Government (Rating) Act 2002）、2004年建築法（Building Act 2004）等の法令で特記された事項の決定においては、自治体は通常の住民協議と異なる特定協議手続を採用しなければならない。特定協議手続は2002年自治法第83条から第87条にかけて規定された手続であり、重要な公共財産に関するもの、長期計画・年次計画、市民に与える影響の大きい条例の制定・修正・廃止などに関する決定には特定協議手続を採用しなければならない。また、これらの事項に関するものでなくても、自治体は任意で特定協議手続を採用することができる。特定協議手続は以下の点で通常の住民協議と異なる。

- ・通常の住民協議では、自治体が協議期間を自由に定められるが、特定協議手続では、最低1か月以上の協議期間を設けなければならない<sup>31</sup>。
- ・特定協議手続では、自治体は住民が内容を理解しやすいように概要を説明した資料を提示しなければならない。
- ・通常の住民協議では、市民が直接、議員や職員に意見を述べる公聴会は任意で開催されるが、特定協議手続では公聴会を開かなければならない。

---

<sup>31</sup> なお、特定協議手続か否かを問わず、住民協議では期間終了後に提出された意見であっても、その提出が決議前であれば通常は受理され、参考にされる。



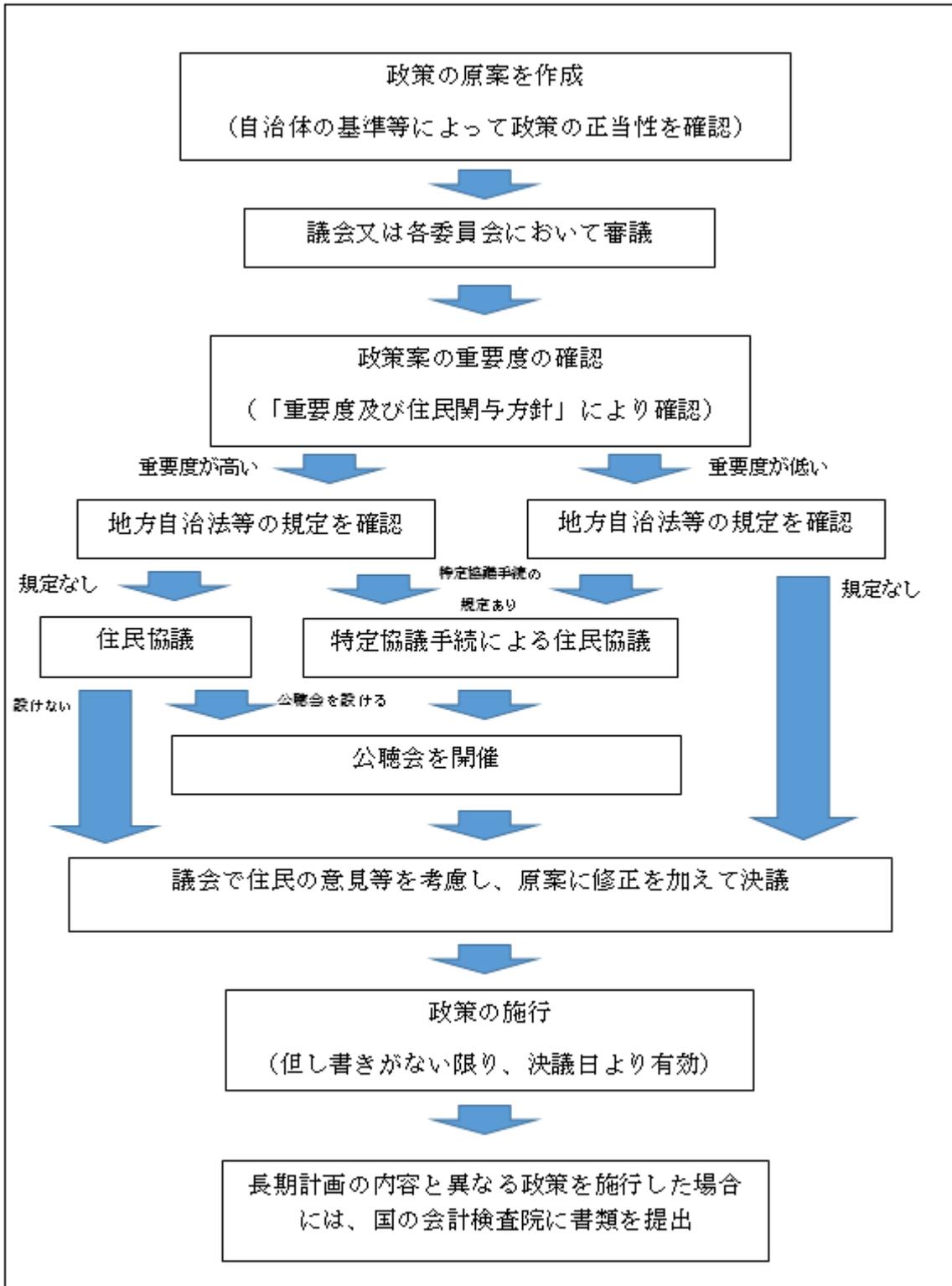
## (5) 政策案の修正・決議・長期計画との一貫性

住民への協議期間が終了すると、議会又は決定権を持つ委員会・団体は住民の意見を踏まえて任意に修正を施し、政策案の最終決定を行う。通常、市職員が修正案の選択肢<sup>33</sup>を示すとともに、助言を行い、議会で審議される。議会・委員会等の開催日中に、原案に議員の手で修正を加え、決定が下される。議会の採択後、公布までに市長及び首席行政職員は誤字・脱字の修正等の軽微な修正のみを行うことができる。政策が長期計画の内容と矛盾するものや新規の政策の場合には、国の会計検査院に關係書類を送付しなければならない<sup>34</sup>。

---

<sup>33</sup> 2002 年自治法第 77 条において、自治体が重要政策の決定を下す際には複数の合理的な選択肢を考慮に入れることが規定されている。

<sup>34</sup> 会計検査院は 3 年ごとの長期計画の策定時に、全自治体の計画の内容を監査するなど、自治体の長期計画及び活動内容の確認をしている。



図表9 ニュージーランドの自治体における政策立案プロセス

### 第3章 住民協議による住民意見の反映

#### 第1節 条例制定時の住民協議の事例

ニュージーランドの自治体における住民協議が、実際の政策内容に与える影響について、以下に 2017 年にネルソン市で施行された「市の快適な環境整備に関する条例」(City Amenity Bylaw) (以下、「環境整備条例」という。)の決定過程を事例に挙げて考察する。

##### (1) 条例の概要

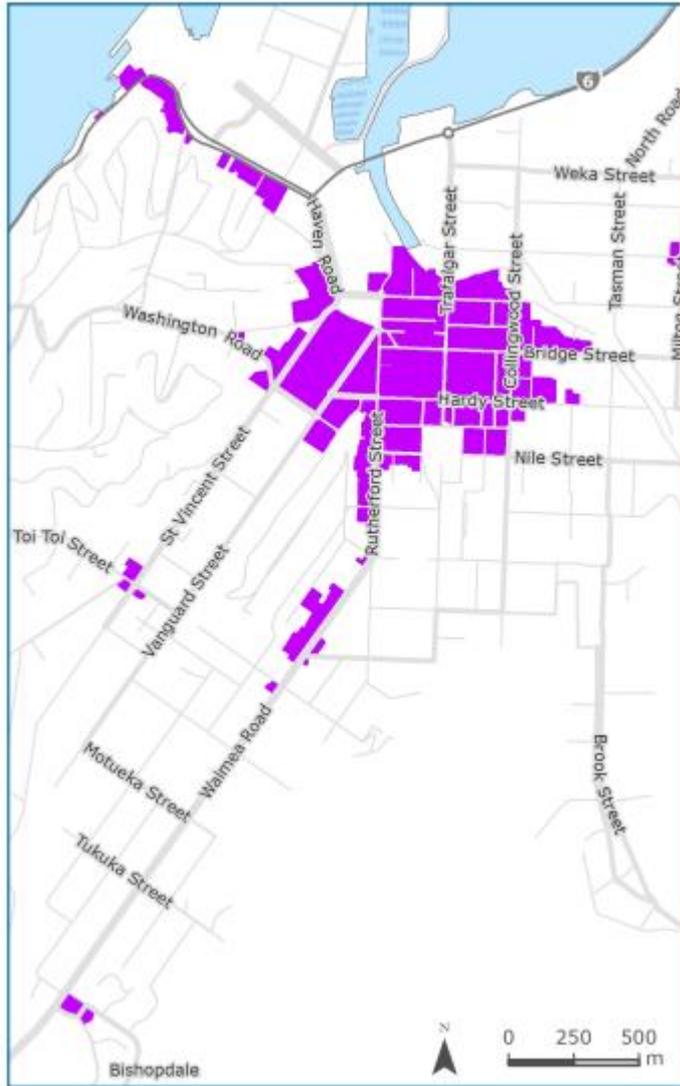
環境整備条例は、ネルソン市内中心部及び同市郊外商業地区において公共衛生や安全性を維持し、快適性を高めるために、路上の障害となる活動等に制限を加えるものである。同条例により、公共空間でのイベント実施時に市担当者に事前に知らせる事前通知制、対象地域内の路上での夜間睡眠の許可制が採用された。2002 年自治法第 145 条から第 151 条において、迷惑行為対策、安全衛生対策のために自治体は条例を制定することができる<sup>35</sup>とされており、同条例は同法の規定に基づいて制定された。

2011 年以降、市では一部住民の路上での夜間睡眠や妨害行為が問題視され、市は既存の法律・条例に基づき様々な取組によって問題の解決を試みたが、法整備の不足から解決には至らなかった。これを踏まえ、2016 年 12 月 15 日に市議会では、市内中心部が乱雑になっており、快適さを欠くことを理由に、その対処のために条例を制定する意向を示した。これにより、市職員が原案を作成し、2017 年 3 月 23 日に原案の審議が行われた。原案は 1999 年にビジネス・イノベーション・雇用省 (Ministry of Business, Innovation and Employment) ニュージーランド基準局 (Standards New Zealand)<sup>35</sup>が作成したニュージーランド公共空間条例モデル集 (New Zealand Public Places Model Bylaws) の内容や、他市で施行されている類似の条例を基に作成された。特定協議手続の住民協議を経て内容が大幅に修正された上で、同年 8 月 23 日、賛成 11 票、反対 1 票、欠席 1 名で採択された。同年 9 月 11 日に施行され、その内容は、施行後 5 年を経過する 2022 年 9 月 11 日までに見直される<sup>36</sup>。

---

<sup>35</sup> ニュージーランド国内の製品・サービス等に関する各基準の発展を目的として活動し、基準関係書籍の出版等を行う組織。

<sup>36</sup> 2002 年自治法 158 条及び 160A 条により、2002 年自治法に基づいて制定した条例は施行から 5 年以内に見直しを図らなければ、見直し期限終了 2 年後に失効する。



図表 10 環境整備条例が対象とする中心部（紫色部分）<sup>37</sup>

## （2）住民協議

本条例は、住民の関心度が高く、1990年ニュージーランド権利法（New Zealand Bill of Rights Act 1990）で認められた住民の権利に制約を加えるものであるため、市民への影響の大きさから重要度が高い条例と判断され、特定協議手続の住民協議に付された。協議期間は4月27日から5月29日17時までの約1か月間設けられたが、協議期間終了後も、最終決定が行われた8月23日までに市が受理した意見は審議の際に参考にされた。住民協議にかかる報告書には、政策を採択する場合及び不採択とする場合それぞれの利点と欠点が記され、協議の結果、市には319件の意見が提出された。6月21日には公聴会

<sup>37</sup> Nelson City Council (2017k).

が開かれ、意見を提出した住民のうち 48 人及び 1 団体が市議会の議場を訪問し、5 分から 10 分間で市長、議員及び職員に意見の概要を説明した。

本条例案の特定協議手続で提出された 319 件の意見のうち、原案に賛成の声が 36 件、反対が 268 件、意見を特に記入していないものが 15 件であった。特に反対意見が多かったのが、イベント開催に対する許可制の導入（条例案第 12 条）と路上での夜間睡眠の禁止化（条例案第 13 条）への懸念であり、それぞれ 159 件と 21 件の意見が集まった。2017 年 3 月 23 日の市議会での原案審議時点では、市は本条例案ではウェリントン市の公共空間条例（Public Places Bylaw）を参照して、市内中心部の路上でイベントを行う際には事前に市議会からの許可を得るものとした。しかし、住民協議の段階で指摘があり、実際には市職員が参考にしたウェリントン市のウェブページの記載は誤りであり、同市では現在は許可制を採用していないことが判明した。これにより、ネルソン市でもウェリントン市同様にイベント開催前に市への通知のみを要する通知制を採るべきという意見が集まった。また、市内には約 100 名のホームレスがおり<sup>38</sup>、住民の快適な環境整備のためにホームレスの生活に不利益を及ぼすため、条例は全体主義であるなどの批判を集めた。夜間睡眠の禁止に対する批判に対し、市はニュージーランドが抱えるホームレスの問題を悪化させるものではなく、関係機関と協力して代替的な宿泊場所を設けていくとし、また、同条例は市内中心部に限られるため、対象地域外では引き続き夜間睡眠が許されるとした<sup>39</sup>。

住民からの意見を踏まえ、議会には①原案の条例を採用する、②条例案を破棄する、③条例案第 12 条を破棄する、④条例案第 12 条をウェリントン市の条例と同様の内容にする（事前通知制に改める）、⑤条例案第 13 条を破棄する、⑥条例案第 13 条が対象とする地域をさらに限定する、という 6 つの選択肢がそれぞれの利点・欠点とともに提示され、首席行政職員は議会に対して、修正の上、条例を採用することを推薦した。

### （3）住民意見の反映

住民協議で寄せられた意見を踏まえ、環境整備条例には多数の修正が施されたが、主に以下のものがある。

- ・第 3 条（目的）において、イベント実施を許可制から通知制に変更することを踏まえて「市内中心部において抗議活動を含めたイベントの実施を規制すること<sup>40</sup>」が「市内中

---

<sup>38</sup> Bartlett, H. (2017b).

<sup>39</sup> Nelson City Council (2017a), p.7.

<sup>40</sup> Nelson City Council (2017d), Attachment 1, p.4.

心部において、歩行者又は歩行者の活動を妨害し得るイベントの主催者に、市への通知を求めるもの<sup>41)</sup>とされた。

- ・ニュージーランド国防軍の活動は条例の対象から除かれるべきという住民からの意見を踏まえて条例の対象を見直し、条文中の各用語の定義として、「イベント」の定義に国防軍が行う活動、ストリートマーケット及び都市環境条例 (Urban Environments Bylaw) 等に規定される活動は含まないという記述が加筆された。
- ・第8条 (公共物の使用) では、公共空間の使用等において、市議会又は権限を有する職員 (Authorised officer) の許可を得ることとされていたが、市議会での判断に時間を要することが住民から問題視されたため、「市議会」の文字が削られ、権限を有する職員のみとなった。そして、同条第3項 a において、「市内中心部の歩道の使用に当たっては、歩行者の通行の妨げとならないようにし、歩行用に最低2メートルの幅を確保すること<sup>42)</sup>」としていたが、2メートルの確保は広すぎて難しいという住民の意見を踏まえ、「歩行用に最低1.5メートルの幅を確保すること<sup>43)</sup>」と改められた。また、同条4項 e に非営利団体が行う募金活動又は教育活動は、その活動を行う商業施設等から事前に同意を得て、歩行用の道を確保する限り、特段の許可を必要としないことという記述が加筆された。
- ・第12条 (イベント) 第1項において、原案では「市内中心部内においてイベントを運営又は実施しようとするものは、市に許可を申請しなければならない<sup>44)</sup>」としていたものが、ウェリントン市の条例同様に事前通知制にするという意見を反映して、「市内中心部内の歩行者及び他の公共空間使用者への悪影響を最小化するために、市内交通や公共空間の歩道の妨げとなりうるイベントの開催者は、イベント開催前に可及的速やかに市に通知しなければならない<sup>45)</sup>」と修正された。
- ・市がホームレスの問題を悪化させるものではないとしていた市内中心部での夜間睡眠の禁止については、条例修正後にも禁止とされたが、第13条 (市内中心部での睡眠) の注釈として路上睡眠を行ったものがホームレスである場合には、社会福祉機関と協力して問題解決を図ると付記された<sup>46)</sup>。

---

<sup>41)</sup> 3.1, vi, City Amenity Bylaw (No.226).

<sup>42)</sup> Nelson City Council (2017d), Attachment 1, p.7.

<sup>43)</sup> 8.3a, City Amenity Bylaw (No.226).

<sup>44)</sup> Nelson City Council (2017d), Attachment 1, pp.9-10.

<sup>45)</sup> 12.1, City Amenity Bylaw (No.226).

<sup>46)</sup> 13, City Amenity Bylaw (No.226).

## 第2節 政策への意見反映の特徴

市議会では住民協議を通じて当該政策への住民の意見を参照することで、当該政策が住民の求めるものか否かを確認するとともに、より住民目線で実用的な政策、住民の意向に沿った政策へと修正していくことができる。また、副次的な効果ではあるが、住民協議を通じて条例や政策の内容に住民からの注目が集まると、議論が深まり、環境整備条例制定時に職員がウェリントン市の規定を誤認していたことが指摘によって判明するといったような、議員及び自治体職員だけでは発見できなかった誤りが発覚する可能性がある。その結果、政策の質の向上につながるるとともに、当該政策に影響を受ける住民の意見が反映されることで政策に対する住民の理解を得やすくなる。

通常は住民協議か特定協議手続の住民協議かを問わず、住民協議に従って政策を修正する際に、住民の意見の反映には法的拘束力はないため、議会は反対票が多く集まった場合でも当該政策を原案のまま採択することができる。しかし、各議員の投票内容や意見は公開されるため、多くの住民の意思に背く決断を下せば、賛成議員は次回の選挙で票を失いかねず、意見を安易に無視することはできない。また、ニュージーランドでは、国の地方自治大臣（Minister for Local Government）が自治体の議会の執行を停止する権限を有している。地方自治大臣は、議会がその役割を果たしていないときや継続的に事務の執行に不適切さが見られるときなどに、審査を行い、当該自治体の議会の全ての権限を代行する執行官（Commissioner）又は執行委員会（Commission）を設置することができる（2002年自治法第257条及び第258条）。住民は、議会の解散を直接請求できないものの、地方自治大臣に対して調査を行うことを要望できるため、住民の意思とかけ離れた決定を行い、住民からの信任が得られない場合には、強制的に議会が停止されることも想定される。

このため、住民協議に法的拘束力がないとはいえ、議会は住民協議で寄せられた多数意見を可能な限り反映させる必要がある。市内に波紋を呼んだ環境整備条例の住民協議であっても意見提出件数は市内人口数の約0.7%であり、寄せられた意見が必ずしも住民全体の意見を映し出すものであるとは限らない。しかしながら、住民の意見は必ずしも意見数の多いものが反映されるのではなく、議会は寄せられた意見を参考としながらその必要性や優先度を判断し、決断を下すため、声高な少数派を優先した行政が行われるわけではない。これらのことから、ニュージーランドの自治体では、住民の意見を適度に反映し、政策の質の向上につながっているとと言える。

### 第3節 住民参画の今日的課題

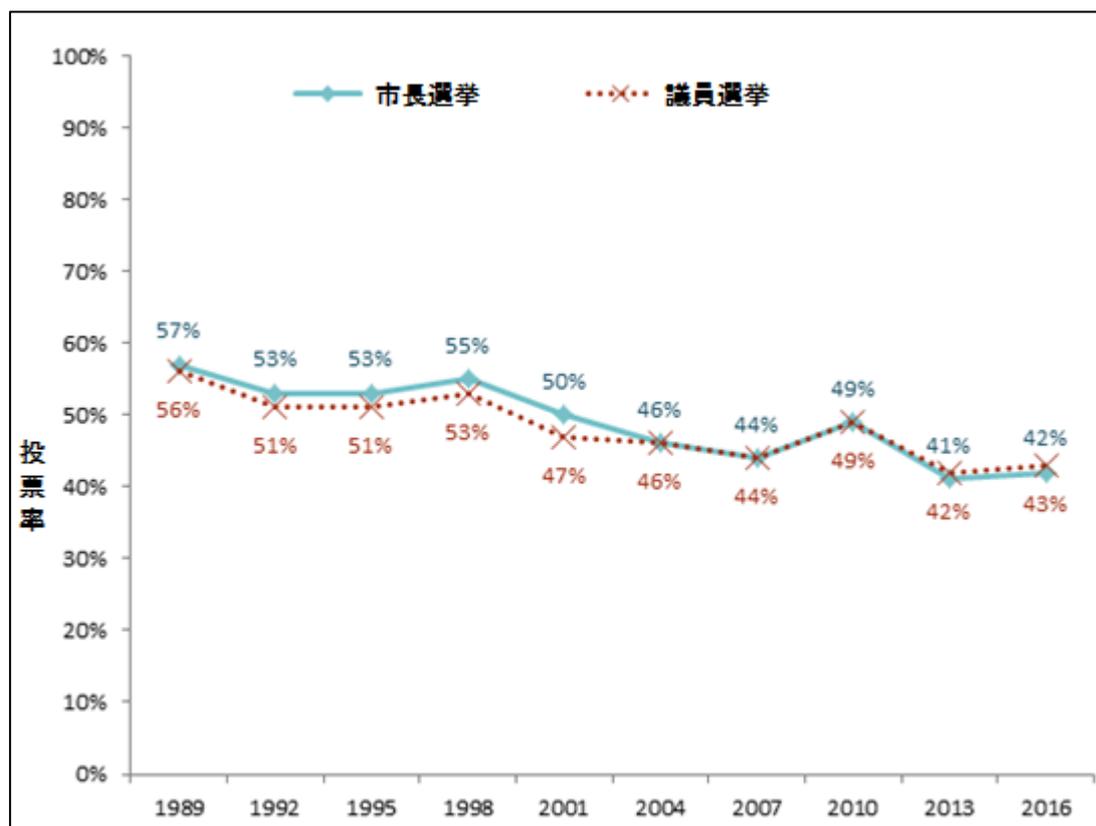
政策決定時の住民協議の実施により、自治行政への住民参画の機会が多く提供されているニュージーランドであるが、課題がないわけではない。Cheyne, C. (2017)は、住民参画の将来的な課題として、①参画する住民割合の減少、②先進技術の活用によって生じるデジタルディバイド、③住民の移動の範囲拡大、頻度増加による地域とのつながりの希薄化、の3点を挙げている。

①については、ニュージーランドでは地方選挙においても、オーストラリアのような投票義務がないこともあり、投票率が減少傾向にある。日本の地方選挙における投票率（2015年の地方統一選挙の市町村長選挙が約50.02%、市町村議会議員選挙が約47.33%<sup>47)</sup>よりも深刻であり、同国の2016年統一地方選挙では市町長選挙で約42%、議員選挙で約43%の投票率に留まっている。このため、自治体が実施する住民協議においても、住民の参画が乏しくなっているものと推察できる。

---

<sup>47)</sup> 総務省選挙部（2017）、23頁。

図表 11 地方選挙投票率の推移<sup>48</sup>



②は住民参画においてもデジタル・ディバイドが生じるというものである。ダニーデン市 (Dunedin City Council) で地域問題について住民意見を集めるためにオンラインの市民フォーラムが開催される<sup>49</sup>など、一部の自治体においてインターネットを活用した住民参画の機会が提供されはじめてきている。このような技術の進歩に伴う住民参画の容易化、機会増加は今後、更に住民からの意見を収集していくために特に注目される点である。しかしながら、オンラインでの住民参画の機会を活用できない人も多く、こうした人たちの参画の機会が減ることにもなりかねない。自治体には、先進技術を導入しながらも、多様な人々が参画しやすい環境を築いていくことが求められる。

③は住民の移動の範囲の拡大、頻度の増加による、住民と地域との関係性の希薄化を懸念するものである。IT 技術の発展により、どこにいてもインターネットを通じて同じ情報を手に入れられるようになり、利便性が高まる一方で、どこにいても仕事ができるよ

<sup>48</sup> The Department of Internal Affairs, Local Authority Election Statistics 2016, [https://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg\\_URL/Services-Local-Elections-Local-Authority-Election-Statistics-2016?OpenDocument](https://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Local-Elections-Local-Authority-Election-Statistics-2016?OpenDocument) (Accessed: 2018-3-21).

<sup>49</sup> Drage, J. & Cheyne, C. (2017), pp.27-28.

うになり、土地への依存度が低下してきている。また、Cheyne, C. (2017)は、現在の自治体の区画が住民の意見を反映させるのに十分ではないとして、自治体の範囲拡大の必要性までも示唆している<sup>5051</sup>。

住民が自治体の政策に参画するためには、住民が①政策に関する情報、②参画に割く時間、③（IT技術を利用する場合）IT技術の利用環境・利用能力、④（デジタル技術を利用しない場合）協議の場への移動手段、などを有していなければならない。公聴会は一般的に平日に開催されるため、平日に仕事がある住民には参加しづらく、あらゆる人々が参画できる体制づくりの点で、依然として課題が残っている。

---

<sup>50</sup> Drage, J. & Cheyne, C. (2017), p.115.

<sup>51</sup> フランスの県が県庁所在地から馬で一日で移動できる距離を基準として範囲が定められたように、住民の移動範囲は行政区画に影響している。ニュージーランドにおいては、現在の自治体の形は実質的に1989年にできたものであり、既に車や鉄道などの現代的な交通技術による移動が行われていたが、IT技術の発展に代表される30年間の技術革新を経て、ニュージーランドにおいても自治体再編の必要性が議論されている。

## おわりに

以上に概観したように、ニュージーランドの自治体では重要な政策決定の際に、住民の意見を募集することが法定されており、実際に協議結果を踏まえて多数の修正が施されている。特定協議手続で1か月以上の住民協議期間や公聴会を設けることは政策決定の迅速性を失わせるものではあるが、新たな論点から政策案を判断できるなど、多様な視点からの政策の改善につながる。

一方、同国の自治体においては、国による議会の強制的な執行停止や会計検査院の長期計画監査のような自治行政への国の関与がある。これらは自治体が住民のための行政を行っているかどうかを国が監視することで、住民の意見を汲み取る自治行政を制度的に保障する目的のものであるが、この点は我が国の国と自治体との関係と異なる、ニュージーランドの国と自治体との関係性の一面を示すものである。また、住民協議に意見を提出した住民の氏名、住所、電話番号、メールアドレスはウェブサイト上で広く公開されるが、個人情報保護の観点から、日本ではこれらの個人情報を公開することは考え難い。特定の団体等の意見が多く集まり、住民のニーズを正確に把握できないことも想定される。また、ニュージーランドの住民参画においても、技術革新への対応などの課題が挙げられている。そのため、我が国において同国の制度をそのまま採用し、住民協議を行うには課題が残るが、本稿が今後の我が国の政策立案への住民意見の反映方法のあり方を考える上での一助となれば幸甚である。

なお、本稿は筆者が2017年10月11日から10月17日にかけてネルソン市でインターンシップを行った際の経験に基づいて執筆している。末筆ながら、本稿作成に当って、ニュージーランドの自治体における政策立案の過程をご指導いただいたネルソン市のニッキー・マクドナルド（Nicky McDonald）上席戦略アドバイザー（Senior Strategic Adviser）、ミシェル・ジョーバート（Michelle Joubert）幹部行政職員（Executive Officer）に感謝の意を表す。

## 参考文献

- Bartlett, H. (2017a), *Lewis Stanton bylaw debate causes chaos in Nelson City Council chambers*, Nelson Mail, March 29. Available from, <http://www.stuff.co.nz/nelson-mail/news/90964873/Lewis-Stanton-bylaw-debate-causes-chaos-in-Nelson-City-Council-chambers>
- Bartlett, H. (2017b), *Nelson's city amenity bylaw passed banning sleeping rough in CBD*, Nelson Mail, August 23, 2017. Available from, <https://www.stuff.co.nz/nelson-mail/news/96069767/nelsons-controversial-amenity-bylaw-passed>
- Drage, J. & Cheyne C. (2016), *Local Government in New Zealand – Challenges and Choices*.
- Nelson City Council (2014a), *Delegation Register*.
- Nelson City Council (2014b), *Significance and Engagement Policy*.
- Nelson City Council (2016), *Significance and Engagement Policy (Amended March 2016)*.
- Nelson City Council (2017a), *AGENDA – Ordinary meeting of the Nelson City Council to Deliberate on the Draft City Amenity Bylaw*.
- Nelson City Council (2017b), *AGENDA – Ordinary meeting of the Nelson City Council to hear submissions to the Draft City Amenity Bylaw, 2017*.
- Nelson City Council (2017c), *City Amenity Bylaw – Keeping our City Centres safe and attractive*.
- Nelson City Council (2017d), *Draft City Amenity Bylaw Proposed for Consultation*.
- Nelson City Council (2017e), *Minutes of a meeting of the Nelson City Council - On Thursday 23 March 2017*.
- Nelson City Council (2017f), *Minutes of a meeting of the Nelson City Council - On Wednesday 21 June 2017*.
- Nelson City Council (2017g), *Minutes of a meeting of the Nelson City Council - On Wednesday 23 August 2017*.
- Nelson City Council (2017h), *Open Attachments - Ordinary meeting of the Nelson City Council - Wednesday 21 June 2017*.
- Nelson City Council (2017i), *Open Minute Item Attachments - Ordinary meeting of the Nelson City Council - Wednesday 21 June 2017*.
- Nelson City Council (2017j), *Open Minute Item Attachments - Ordinary meeting of the Nelson City Council - Wednesday 23 August 2017*.
- Parliamentary Commissioner for the Environment & Controller and Auditor-General (n.d.), *Local Government Environmental Management – A Study of Models and Outcomes*. Available from, [http://www.pce.parliament.nz/media/pdfs/local\\_govt.pdf](http://www.pce.parliament.nz/media/pdfs/local_govt.pdf) (Accessed: )

Wallis, J. and Dollery, B. (2000), *Local Government Reform in New Zealand*,  
University of New England School of Economic Studies.  
Wellington City Council, *Wellington Consolidated Bylaw 2008*,  
[https://wellington.govt.nz/your-council/plans-policies-and-  
bylaws/bylaws/wellington-consolidated-bylaw-2008](https://wellington.govt.nz/your-council/plans-policies-and-bylaws/bylaws/wellington-consolidated-bylaw-2008) (Accessed: 18/1/2018).

小松俊也 (2017) 「連邦国家における地方自治体の強制合併-2016年ニューサウスウェ  
ールズ州自治体強制合併の事例から-」 『都市政策研究』 第11号、首都大学東京、  
75 - 108 頁。

小松俊也 (2018) 「ニュージーランドの地方自治体における長期計画の策定過程及び内  
容」 『自治実務セミナー』 2018年4月号、76 - 79 頁。

自治体国際化協会 (1999) 『ニュージーランドの地方行政改革 1987～1996』

自治体国際化協会 (2018) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』

総務省選挙部 (2017) 「目で見える投票率」

田尾雅夫、深見真希、草野千秋 (2006) 「ニュージーランドの地方自治-中央政府と地方  
政府-」

西尾勝 (2002) 『行政学』 有斐閣。

和田明子 (2002) 「ニュージーランドの地方自治体における住民参加-アニュアル・プ  
ランの策定過程を中心にして」 『都市問題』 第91巻、第8号、105-117 頁。

和田明子 (2007) 『ニュージーランドの公的部門改革』 第一法規。

和田明子 (2009) 「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～」

シドニー事務所

所長補佐 小松俊也 (東京都派遣)