

オーストラリアにおける地方自治体（I）

地方自治の概要

京都大学大学院経済学研究科

教授 田尾雅夫

Graduate School of Economics
Faculty of Economics
Kyoto University
Kyoto, 606-8501 JAPAN

オーストラリアにおける地方自治体（I）

地方自治の概要

京都大学大学院経済学研究科

教授 田尾雅夫

1 地方自治の形成

オーストラリアは、イギリスの植民地であったことから、その制度を手本にしながらも、政治的に行政的に、アメリカ合衆国と同じような連邦国家を構成している。中央政府である連邦政府に対して、後述のように6つの州、北部準州とキャンベラ首都圏政府から成り立っている。

オーストラリアという国家は、現在では、一つの国家として成り立っているが、その由来は、いくつもあった植民地政府が寄せ集まってできたもので、本来バラバラであった。植民者によって成り立つ植民地政府が、そのまま政治的基盤を保持しなければ、彼らが得た既得権益を失うこともあり得たのである。中央政府に先行して、それぞれの政府は、独自に発展したのであり、それぞれの州が国家に発展することもあり得たのである。歴史的には、州政府を基盤とした地方自治が、当然のごとくということである。

なぜ、植民地政府が先行したのか。まず受刑地としての経緯があり、広大な土地に互いに距離的に隔絶して生活をしなければならないということがある。逆にいえば、希薄な人口で、しかも人口密集地が少ないのであれば、住み着いた人たちは、それぞれコミュニティを構築するが、近くの植民地政府（後の州政府）に依存しなければ、地方自治が成り立たない。それぞれが近くにできた政府に寄り添うようにして、それぞれの基礎自治体が出来上がったのである。現在に至るまでも、大規模な地方自治体は州都か、その近辺に多く存在している。

したがって、オーストラリアでは、地方自治とは、中央の連邦政府との関係ではなく、植民地政府に由来する州政府との関係で議論される。しかし、近年、州内の地方自治体のパワーアップが顕著であり、ようやく、地方自治が内実化してきたといわれる。他方、中央の連邦政府もまた、政治的にその存在を大きくしつつあり、その結果として、その間に挟まれた州政府は、将来的には、パワーを低下させるといわれている。

2 地方自治の特徴

1) 枠組み

オーストラリアの統治は三層をなしている。連邦政府があり州政府があつて、その下に基礎自治体としての地方自治体が位置づけられる。

州政府は、植民地政府からはじまったが、連邦政府との関係では、近年、政治的なパワー関係では、弱体化しつつあるとされる。また、今後、地方自治が重視されるようになる

と、その役割が制限されるようになると考えられている。要は、州政府は、その存在意義を希薄化しつつあるとされている。

従来の統治構造をいえば、連邦結成は1901年で、比較的新しいとされる。ようやく一世紀である。従来、連邦政府は、外交、国防、貿易、移民、通貨などを担当し、列挙主義に徹して、その権限は厳格に制限されてきた。国家としての基本的な枠組みを提供するのみであった。したがって、国内政治的には、州政府の優位が明らかであった。しかし、ナショナリズムの高揚とともに、いくつかの政治的な事件、たとえば、海外出兵などを契機に徐々に、一つの国家として認識を得るに至った。

現在、オーストラリアには、ニューサウスウェルズ州 (N.S.W と略称、以下同じ)、ビクトリア州 (Vic.)、クイーンズランド州 (Qld.)、南オーストラリア州 (S.A.)、西オーストラリア州 (W.A.)、タスマニア州 (Tas.) の6つの州と、それに北部準州とキャンベラ首都圏を加えて8つの地方＝州政府がある。これらは、政治的には連邦政府と対等である。この地方＝州政府の中に、シティなどの基礎自治体が、それぞれ独自の法制のもとに設置されている。ほとんどの地域が、地方自治体に組み入れられているが、地方自治体が設置できないようなところ (unincorporated area) が、まだ北部準州と南オーストラリア州にはある。なお、キャンベラ首都圏には、基礎自治体はない。

2) 州政府の優越

オーストラリアにおいては、地方自治は限定的であるとされる。連邦政府は、基礎自治体を政府として認めていない。つまり、憲法その他の法令に規定がない。それはそれぞれの州法に規定されている。地方＝基礎自治体 (= municipalities) とは、州が区分けをして、州が決めることである。つまり、地方自治体は、州政府の創造物 (creatives) であり、その枠組みをそれぞれの州が決めているのである。

アメリカ合衆国との比較では、州政府と基礎自治体の関係として捉えられるが、その間にカウンティが介在するのではなく、直接的に州が不足サービスを提供することになる。というよりも基本的なサービスは、ほとんど州が提供することになる。自治体は、むしろその一部を提供しているのに過ぎないというべきである。また、ホームルールを宣言して、独自の自治体をなすまでには至らない。ということは、地方自治ということが、住民自治として徹底しないことを意味している。

このことは、統治に関する権限を、州政府が地方自治体に委任しているということで、監督権を留保しているのである。本来的に州政府が保持している行政サービスに関わる権限を依然として手放していないということである。その背景には、州都とその近郊以外では、多くの市民は、地方自治体に対してとくに関心を有していないようである。とはいいながら、それぞれの自治体は、議員を直接選挙で選び、カウンスル (市議会) を構成している。形態として、制度として地方自治はあるが、その内実は、アメリカ合衆国に比べると、はるかに及ばないといつてよいであろう。

地方自治の特徴について、まだ、その内実が不足であるということに背景には、基礎自治体よりも州政府が基本的なサービスの多くを提供していることがある。経済活動に関する多くのこと、また、警察や教育のような基本的なサービス、さらに開発事業、農業、保

健など基本的な枠組みのほとんどを州政府が提供している。したがって、自治体としては州政府に依存することが多く、工夫の余地は少ない。

しかも、議員（カウンシルのメンバー）は無報酬（ブリスベン市のみ例外）である。ボランティアともいえるべき議員になれるための社会的な階層は限られることになる。農場や牧場の経営者、いわば地主、それに加えて、自立自営の専門家など、社会の中上層を中心に議員が選ばれ、彼らの関心によって、地方自治が成り立つことになる。したがって、カウンシルについては、個別の利害が絡むことも多く、政治的な問題が多く噴出することになる。

開発に絡む汚職もあり、さまざまなスキャンダルな事件も相次いでいる。近年、ニューサウス・ウェルズ州では、州政府がカウンシルに解散を命じたことがある。これは、州政府に、地方自治に関する権限が留保されているからできることである。より古い例としては、1980年にビクトリア州がメルボルン市のカウンシルを解散して、市域を減じて、その他のインナー以外の新しい市域として独立させ、新しいメルボルン市は、旧の26人から12人にしたり、1982年にサンシャイン市をメンバーの汚職を理由に解散を命じている。市民からは、政争の色合いでみられることも多いが、地方自治体に対する、州政府の優位を確認することができる。

さらに、近年に至るまで、中央の政党が地方自治体に関心を向けないということがあった。政治の表舞台は州と連邦政府であり、有象無象の地方自治体などはどうでもよい、という価値観であり、政治家としての関心が薄れてしまったというのである。それぞれが小さすぎて、政治的に利用できる価値を有しないのである。

実際、ほとんどの自治体が小規模であり、多くのカウンシルが人口10,000人以下、しかも人口の多くは州都を中心に大都市とその近郊に居住している。現状を維持するだけでの農村部に行けば小さな自治体、さらに離れた僻地では、極小規模の自治体になる。政党にとっても政治家にとっても利用価値はほとんどないといってもよいであろう。

また、固定資産税を納めていれば、住民として位置づけられるという制度によって、僻地ほど、その規模以下の政治的意味がないよいであれば、政党が食指を伸ばさないのは当然であるかもしれない。

上記と関連するが、基礎自治体のサービス・メニューは、従来、多くはない。ということとは、独自の行政課題が起こらないということである。植民地政府の時代から、基礎的なもののみ、つまり、3Rといわれるが、道路（road）、ゴミ処理（rubbish）、レントの徴収（rate）が、基礎自治体の典型的な業務とされた。税を徴収して、道路をつくり、出てきたゴミを処分すれば、自治体の仕事はそれで十分であったのである。これは、従来、自治体サービスは、資産保有に関する業務からはじまったからである。資産を価値づける仕事、もっとも近辺に所在する政治的に権威づけられたところの業務であった。

現在では、公衆衛生、ゴミ収集、建造物規制などはすべての自治体が行うようになっている。ただし、自治体によってサービス・メニューは大いに相違している。それでも、基本的な枠組みは、州都やその近辺のカウンシルを除けば、3R中心である。

その論点をさらに掘り下げて論じようとするのであれば、そのメニューの相違は、それがどのようなところにあるか、つまり、都市部であるか、その近隣であるか、さらに農村や僻地になるかなどによって、自治体の業務は大いに相違していることに関心を向けるこ

とになる。たとえば、住民の多くが農業を営む地域では、その事業を促進する、少なくとも阻害しない施策を実施する限り問題はない。3 R 中心になる。小規模の自治体であれば、仲間の寄り合いのような団体になる。しかし、それでも、近年は一般にそのサービスメニューは拡大傾向にあり、水不足などで広範に自治体間が連携しなければならないようなことはあるが、例外的であるともされる。しかし、何かあれば、州政府に依存すればよいという地方自治体の姿勢は、地方自治の発展を妨げる要因となっている。

ホームルールという制度がアメリカ合衆国のようにないので、地方自治体自体が、州政府に依存するという構造を根強く残している。その制度を持ち込めなかった背景にも言及すべきであろうが、何よりも人口が希薄で、州都かその近郊に住むつくがほとんどで、それから離れると少数過ぎて、自分たちだけで自立的なコミュニティを構築できなかったという過酷さがあるのではないだろうか。農場や牧場の経営者が、資産の保全以上に、地方自治に関心を向けなかったことが、州政府優位の大きな理由であろう。

3) 州政府

州政府としては以下のようなサービスを提供している。

- 1) 開発(development)：鉄道建設や灌漑設備の建設、ダムや道路、橋梁の建設など
- 2) 保護(conservation)：植物相、動物相、州政府管理の森林などの保全管理
- 3) 基礎的サービス(essential services)：電力、ガス、上水道、下水道などの配給
- 4) 教育(education)：公教育サービス
- 5) 保健と社会福祉(health and social welfare)：さまざまな保健・福祉サービスなどがある。

後述の基礎自治体のサービスに比べると、州政府は、広域に、日常の生活に必要な、基本的ともいえるサービスを提供している。本格的な基礎自治体が、州都とその近隣に所在するという現状では、それ以外の大部分の地域における、サービス提供に州政府の占める役割は、非常に大きいものがある。

3 基礎自治体

1) 区分

基礎自治体に対して、州政府の優越が明確に保障されている。基本的なサービスは州政府の責任として発給されるので、実質的にも優越していると考えられる。したがって、基礎自治体としての地方自治体とは、州によって、そのあり方が相違している。州によって呼称や定義に相違が見られる。

たとえば、ヴィクトリア州では、以下のような、人口規模と資産を基礎とした地方税の納入額によって、4つの類型に区分されている。

シティ (cities)：人口は1万人、地方税は16万ドル

タウン (towns)：人口が5千人、8万ドルの地方税を得ている

ボロウ (boroughs)：人口が少なくとも4千人、地方税の納入は shires と同じ

シャー (shires)：地方、あるいは大都市の周辺に位置し、40万ドル以上の資産を有

して、6万ドルの地方税を納入できている地域

なお、もっとも最近の統計 (www.oultonwood.com/localgov/australia/victoria.htm) によれば、シティが38、シャーが41であり、1984年の統計と比較しても、近年では合併がすすんで、その数が顕著に減少しつつあるとの指摘と合致している。新しいデータでは、タウンやボロウの自治体は見られない。

なお、その区分は州によって名称も相違し基準も相違している。詳しく調べれば、近年、おそらく、急速に変化しているのではないかと推測される。

基礎自治体は何をしているのか。極端をいえば、基礎自治体として実質的に機能しているのは州都くらいであるとされる。たとえ州都、あるいはその周辺の自治体であっても、主要な機能、たとえば、教育などは、州政府の権限のうちにある。メルボルンでさえも、小さな市域に地域が細分化されて、広域的な行政が成り立っていない。インナーメルボルンがあるが、それを囲むようにさまざまな自治体が林立している。

メルボルン・メトロポリタンには、たとえば以下のようなカウンスルが存在する。

Banyule, Bayside, Boroondara, Brimbank, Cardinia (shire), Casey, Darebin, Frankton, Glen Eira, Hobsons Bay, Hume, Knox, Manningham, Maribyrnong, Melbourne, Melton (shire), Monash, Moonee Valley, Moreland, Mornington Peninsula (shire), Nillumbik (shire), Port Phillip, Whittlesea, Wyndham, Yarra, Yarra Ranges (shire)である。

shireと記した以外は シティ・カウンスルである。すでにタウンやボローはない。

(なお、以上は www.oultonwood.com/localgov/australia/metropolitanvictoria.htmから入手)。

これらは合わせて、メルボルン市域をなしている。つまり、それぞれにカウンスルが存在している。さらに、メルボルン市は図1のように狭い市域である (www.melbourne.vic.govから得た)。(喩えれば、東京都に擬されるビクトリア州があって、その下に特別23区のような自立的なシティがあるということであろうか。これは、以下の人口規模の問題と関連する。)

2) 規模

たとえば、メルボルン・メトロポリタン地域では人口が、2,865,329人(2001年統計、以下同じ)、しかし、メルボルン・カウンスルの人口は、34,112人である。市域は36.5平方キロメートルである。ほぼ東西と南北6キロメートルの狭い地域の中にほぼ収まっている。市の職員は925人である。この人員で図2のような機構の中で働いている。同様に、シドニー・メトロポリタン地域では、3,276,207人の人口を有するが、シドニー・カウンスルの人口は、311,233人である。

メルボルン市やシドニー市という場合、後者を指すとすれば、その規模自体は、わが国では政令市にさえも遠く及ばない規模である。東京都があるが、23特別区にはそれぞれ議会があり、それぞれの地域のことについては、独自の意思決定を行っていることと同様に考えればよいのであろうか。ただし都庁に相当する行政機関がない。それが州政府に該当するのであろうか。

ただ一つ、クイーンズランド州にある、ブリスベン市 (the Brisbane City Council) のみが、周辺地域を併合した大規模自治体を成り立たせており、人口は888,449人と多

い。広域市を成り立たせている。また、非常に大きな権限を保有している。カウンスルのメンバーが有給であるなど、他の地方自治体に比べると、自治体らしいといえそうである。これを例外として、他の自治体の権限は極めて限定されている。

要するに、地方自治体は、州政府の機能の中に位置して、その枠の中で地域の必要性を充たすための機関であり、ホームルールを有して自立するような権限を賦与されていないのが、決定的な特徴となっている。

特記すべきことは、小規模自治体ではあるが、人口密度が希薄で、さらに広大な面積をもつとなれば（もっとも広大なところでは、わが国の面積よりも大きいところがある）、それを管理するのはコストが大きくなり、非常に非効率である。

そこでは、飛行場をもつことも自治体の仕事になるが、（次号で述べる）リズモアとその近隣市には、合わせて3つの飛行場があるが、そのうち一つは休業状態であり、効率のよくなさが窺える。

3) 業務

大都市のそれぞれの小さな自治体は、以下のような、地域に関連した交通、商工、保健、環境の保全などに関わっている。

交通(transport)：道路の保全、駐車場や交通の規制、街路灯の管理など

商業振興(trading)：市場や競売場の管理、電気や上下水道に管理など

公安(protecytive)：消防、害虫の駆除や動物の管理、建造物の規制など

環境保全(environmental)：海浜の保全、土壌の保全、歴史的建造物の保全など

文化とリクレーション(culture and recreation)：スポーツ施設や図書館、博物館などの管理など

教育(education)：幼稚園の管理、移民教育など

個人サービス(personal)：保健や福祉、公設住宅、女性の避難場所の提供など

それぞれの必要に応じて、サービスを提供しているが、州政府の規制の枠を超えないことが原則である。たとえば、自治体は独自の土地利用に関する企画を策定できるが、もし州の企画に合わなければ、それを撤回しなければならない。

なお、自治体がどのようなところにあるかによって、サービス・メニューが相違する。州都やその近隣の市街域にあれば、

- 1) 商店街の整備
- 2) 市の行事の主催
- 3) 公共交通機関の整備
- 4) 市民広場のようなレクレーション施設の整備
- 5) 市を代表して接待

などがあるが、周辺に位置づけられるほど、他の課題に資源を集中すればよい。さらに、農村部にある自治体は、相変わらず3Rでよいのかもしれない。農村に行くほど、シャーなどになれば、道路の建設とその維持管理が、カウンスルのもっとも大きな仕事になるのではないか。

加えて、基礎自治体は、その規模においてさまざまであり、大きな自治体は相応に豊富なメニューを提供できる。たとえば、図書館やコミュニティ・センター、スポーツクラブ

などを設置できるが、小さければ、限定されたサービスしか提供できない。また、そのメニューは、その自治体のキャパシティだけではなく、カウンシルメンバーが何を選好するかにも関わっている。

なお、小さな市域でカウンシルが成り立つということは、それが州都のような昼間と夜間人口の差違が大きいところを除外すれば、その地元に住み着いた人たちの便宜を図ることが最優先される。ほぼその特定された人たちだけの都合でカウンシルが運営されるということであり、メニューが増えるのは、よほどのことであると考えられる。

しかし、近年に至って、全般的な傾向として、自治体は、そのサービス領域を拡大しはじめたといってよい。地付きの人たちも、生活の質的な向上と合わせて、身近な自治体である基礎自治体への期待を大きくするようになった。

その傾向と合わせて、基礎自治体でも、いくつか自ら、サービスの拡大に取り組むようになった。たとえば、水資源などは広域的課題では、そのための協議会などを設けて（次号IIで説明する、Community link by Lismore and villagesなど）対応するようなことがある。依然として、広域に関わる行政は、ほとんど州政府が担当しているといってよいが、例外的とはいええないほど、近年では、身近なサービスは自分たちでという理念が浸透しつつある。

繰り返すが、基礎自治体は、アメリカ合衆国やわが国と比較しても、狭い範囲の、狭い事業を担当しているにすぎない。したがって、それだけでは不足である。合衆国のように特別区(special districts)や学校区(school districts)はない。一つの地方自治体がメニューを揃えて提供している。わが国に近い。しかし、それでも、小さな自治体でメニューを揃えようというのは無理である。行政サービスにおける州政府の役割は大きい。広域行政の必要は焦眉の急ともいえる。広域機関の設置につながることである。しかし、「地域的組織」とは、理念だけで成功していないようである。また、基礎自治体の統合には州政府が反対しているようなこともある。これは政治的な問題でもある。

以上の状況は、近年、変化しつつある、広域行政の必要性はさらに喧伝されているし、合併の動きもみられる。

4) ガバナンス

基礎自治体のガバナンスは、州政府の影響を受けることが多く、カウンシルそのものの意思決定に関わる権威が十二分に確立されているとはいえない。

基礎自治体の意思決定を理解するためには、大きく3つの事実に注目すべきである。

一つは、以上からも明らかなように、地方自治体は、おもに、街路の敷設や公共施設の建設など大地に関わる仕事('down to earth' matters)をすることになる。2つ目に、あらゆる事柄はカウンシルの決定からはじまることになる。ということは、だれかが間違えた決定をしても、そのままになってしまうこともあり得るということである。さらに3つ目に、彼らの所属するコミュニティと密接不可分の関係にある。ということは、関係者の利害が絡みやすく、汚職などもなくはないとされる。前述のように、州政府から、執行停止やカウンシルメンバーの解雇などの処分を、しばしば受けるほどである。

基礎自治体は、カウンシル・メンバー(councillor)を選挙で選出するが、その数は州によって決められている。地方自治体でビクトリア州では6-21人くらいである。そのな

かから、互選で市長を選出するが、直接選挙で選ばれることもある。市長は、カウンシルの会合の議長を務めて、市政の、事実上の最高責任者になる。カウンシルメンバーは、いくつかの行政部門＝コミッティに分けられて、その責任者としてそれぞれの行政事務を担当する。それぞれの部門は責任者(chief officers)において、業務を執行させる。その責任者はカウンシル事務担当者(council clerk)である。とくに、この担当者は、コミュニケーションの要に位置して、行政にアマチュアであるカウンシルメンバーと、雇用された職員の間意思決定の中心的な役割を果たしている。

カウンシルとしては、以下の業務を執行する。

- 1) カウンシル・メンバーは地域内の主たる問題について政治的な決定
- 2) 財政的な、歳出歳入に関する決定
- 3) さまざまな地域的な問題に関わる
- 4) 地域内の問題＝集会などに出席して意見などを聴取
- 5) スタッフ（＝市職員）を雇用して、彼らの活動を経営管理

通常、カウンシルメンバーについては、報酬はないか、あっても少ない。活動経費の実費支給がある程度(an allowance, not a salary)である。そのために他に職業を有している人たちがカウンシルと兼任することが多くまた、議会(council meeting)は、働く時間以外に開催されるので、それを職業としなくてもよい人たちが就けばよい(Councillors stand in an honorary capacity and most of their work is done outside of normal working hours)。名誉職的に位置づけられるのである。実際、地方自治体のカウンシルメンバーになろうとする人たちは、農場主や地域のビジネス活動に携わっている人たち、あるいは専門職に就いている人たちである。小規模の自治体では、100票もあれば当選できることも多く、友人や近所付き合い、そして、地域のクラブなどを足掛かりに、その職を狙うのがほとんどである。政治的に中央政界への進出の野心のある人たちとは、その基盤を相違させているようである（なお、政党間の対立を地域に持ち込まない、州政府と連邦政府の鋭い対立を忌避するという意味合いもある）。

ただし、州都など都市部であるほど、さまざまな利害が深刻に対立することがある。小規模の自治体が林立しているために、その市域に居住する人たちと、そこにビジネスで通う人たちの利害に齟齬を来すためである。そこに暮らす人たちは少数でも、そこで働く人たちは、数倍になり、圧倒的に多くなる。昼間人口と夜間人口の落差である。当然、カウンシルは夜間人口を代表することになるが、その市域の行政は、昼間人口を支えなければならないのである。

なお、カウンシルの選出のための投票は、ビクトリア州のように義務とされているところもある。しかし、義務的とされ、強制しても、投票率に多少の差はみられるものの、その率はそれほど高いものではないという報告がある。

市長は、すでに述べたように、多くは名目的である。カウンシルメンバーから互選される。実質的な行政運営に関わることは少ない。いわば非常勤の執行責任者である。カウンシルは、名目の市長を選び、さらに実質的な執行責任者を雇用する。それが主席執行官(chief executive officer)やゼネラル・マネジャー(general manager)と呼称される（州によって呼称が相違する）プロの行政官である。彼らに地方自治の実際を委ねている。

彼らは期限付きで雇用される。彼らの多くは、公募で選ばれる。カウンスルは彼らを雇用期間中の業績を評価し、再任するかどうかを決める。彼らのほとんどは、元自治体職員で、この分野に精通している。この実質的な執行責任者によって、自治体業務は遂行される。ただし、執行に素人のカウンスルとプロの執行責任者との間には、対立が生じることもしばしばあり、必ずしも円滑な関係で終始しているとはいえない。

5) 人事管理

業務の遂行のためには、職員の把握、要は人事管理が重要である。

職員の任用や雇用条件などの管理一切に関する枠組みは、州政府によって規定されている。連邦政府は一切関係がない。したがって、州ごとに、呼称や待遇などの点で多少の相違がみられる。

一般の職員については、人事異動はほとんどない。というのは、ある職務に関して不足が生じれば、それを補充するために、採用人事がなされる。地元の新聞で公告され、応募してくれば、その中から選ばれる。一括採用はない。したがって、その職種で採用されたのであるから、異動は一般的に考えられない。欠員があれば、内部でそれに応募して採用されれば、異動になるが、これは人事異動ではない。

したがって、一般職員は、原則としてスペシャリストとして採用される。雇用期限は定まらないことが通常であるので、雇用期間中は、その職務に精通することだけが仕事である。単純労務に就くので、モチベーション管理上に問題があるとの指摘もある。

なお、従来は、地方自治体の特徴を反映して、道路保全のような現業職員が圧倒的に多かったが、近年、民間委託などが増えて、この関連の職員が減少しつつある。逆に、事務系の管理職や専門職などの職員は増えてつつある。地方自治体の役割が変化しつつあることと軌を一にしている。

幹部職員（各部門の責任者、ディレクターなどと呼称される）についても、職位ごとに、多くは5年という期限付きの公募で選ばれる。新聞への公告は義務とされる。一般職員についても幹部職員についても、待遇などはカウンスルが規定を設けている。

6) 財源

1985年の統計であるが、歳出を国家全体で100とすれば、連邦政府が52、州政府が42、地方自治体は6の比率であり、さらに歳入では、連邦政府が79、州政府が17である、地方自治体に至っては4である。地方自治体の重みは、非常に乏しいのが現状であるが、それでも、近年は、この比率は向上しており、徐々に、地方自治体の重みは増している。

以上のことから推測されるが、基礎自治体の財源の大半は、連邦政府が徴収する所得税の数パーセントは州を通じて交付されるが、地域内の財産を保有している人に課せられる、いわば固定資産税（レート＝rates）が、地方自治体の自主財源としてもっとも重要である。それに次いで、手数料や使用料が重要であるが、過半近くを占めるとされているレートへの依存は、資産価値を向上させるような使途に振り向けられる傾向は否定しがたいようである。

なお、もっとも基礎的な財源であるレートは、それぞれの自治体がそれぞれ決めること

ができる。

4 地方自治の今後

1) オーストラリア社会の変化

オーストラリアの地方自治の仕組みは、急速に変化しはじめたといわれる。その一つに、国是であった自豪主義を捨てて以降、非白人系の移民の急激な増加がある。人口そのものの急速な増加があるが、それに加えて、多様な文化的、社会的な背景、さまざまな価値観の林立がある。基礎自治体におけるサービスの効率的な対応が望まれるようになった。ようやく、自治体の変革も視野に、とくに都市部で必要なことになったのである。人口増によって自治体が大きくなれば、効率的な組織の構築の必要性も当然である。都市部で小さな自治体が、互いに同じようなサービスを提供していれば、コストが嵩むのは必至である。当然、合併のようなことも議論されるであろう。徐々にではあろうが、規模の経済に向けて自治体規模が大きくなろうとしている。

2) 州政府の弱体化

連邦政府と州政府とはしばしば対立するが、州の行政は実態としては、連邦政府の助成金に大きく依存している。したがって、次第に、連邦政府が優位になりつつある。財政問題が大きくクローズアップされるほど、連邦政府が大きなパワーをもつようになる、州政府は相対的に政治的な地位を低下させつつあるが、それにともなって、基礎自治体も自立の傾向が目立つようになった。

しかし、地方自治は、大きな流れであり、その内実化も避けられないことである。近年に至って、地方の自立の促進の気運が盛り上がり、小さな自治体が合併して規模を大きくしようとするのが近年、加速的に顕著にみられる現象である。

3) 連邦政府からの影響、業務の拡大

行政改革への関心は、基礎自治体においては概して強いとはいえない。というのは、本来が、その多くは資産を保全するための機能を遂行することが最優先の課題であった。保守的であることを当然とする行政の雰囲気があったのである。したがって、たとえムダは多くあっても、それを除去しようという意欲には欠けるかもしれない。極端な例でいえば、それぞれが自治体の飛行場を保有するようなこともあるが、効率的とはいえない。ムダをなくすることに積極的に関心を向けるようなことが緊急な事態にいたらない限りないようではないか。

ブリスベン市は、例外的に改革に意欲であるとされる。それは、例外的に大規模自治体であり、有給の、プロフェッショナルなカウンシルメンバーを擁し、効率的な政府を考えなければならないからである。シティ・ビジネスなどという言葉が飛び交うのも、オーストラリアでは異質さを目立たせることになる。

地方自治体の行政改革は、連邦政府や州政府の改革と連動しながらも、少し遅れ気味に

はじまるのではないだろうか。

5 要約

本論は、オーストラリアの地方自治の概要を知ることである。それを概括すれば、以下のように要約できる。

1) 基礎自治体における地方自治の権限は非常に制約されている。逆にいえば、州政府の権限が大きい。しかも、地方自治として提供できるサービスのメニューは限定されている。伝統的に、資産の保全を担うのが、その主たる役割であったので、今でも、その占める比率は大きい。しかし、近年、漸く変わってきた。

2) 行政過程は、政治的な思惑が絡むこともあり、非効率であることも多い。基礎自治体のサービス・メニューが拡大するとともに、効率的であることが重要な政策課題とされるようになった。小さな自治体が合併するのもその現れであろう。

行政サービスの質的に、また量的に拡大を続ければ、否応なく、改革を必要とする。小規模の自治体では、当面の管理の不都合を改善することにもつぱら関心を向けて、行政管理的な技法の導入などの、それ以前の問題に関心を向けている。

3) 行政改革の視点から言えば、それは、連邦政府や州政府の課題である。基礎自治体までの波及にはまだ時間がかかるのではないか。ブリスベン市などの一部を除いて、効率を大きな経営的な課題とするのは、まだ時間がかかりそうであり、オーストラリア全体の政治的な動向と連動しているからである。

地方自治体の問題について、連邦政府による関心がほとんど基礎自治体には向けられていないこと、それは、もっぱら州政府との関係で議論されることである。州政府も、連邦政府との関係に関心を向け、中央と地方の本質的な対立といえ、連邦政府と州政府の関係が議論されてきた。連邦と州政府、地方自治体の役割分担に関する議論が先行しなければ、基礎自治体での行政改革は時期尚早といってもよいであろう。現時点では、一部の例外的な都市を除けば、連邦政府や州政府における議論であり、それらの効率化に向けた動きである。

なお、II以下で、リズモア市やブリスベン市などについて、具体的に地方自治体の概要を述べたい。

なお、以上の記述は、2002年12月7-22日の間、オーストラリア滞在し、インタビューや図書館に通ってよって得たもの、および、それを手掛かりに、帰国後、収集した、以下に述べる参考文献によっている。

滞在中は、サザンクロス大学 Mark J. Christensen 教授には、ご自宅に泊めていただくなど、ご家族あげてお世話になった。感謝の気持ちを記しておきたい。教授の紹介で、近隣のさまざまな基礎自治体の関係者の方々と面談することができ、その成果は、次回で報告する。

本報告と、この続きとなる次回報告は、概括的であり記述的であるが、別途に、オース

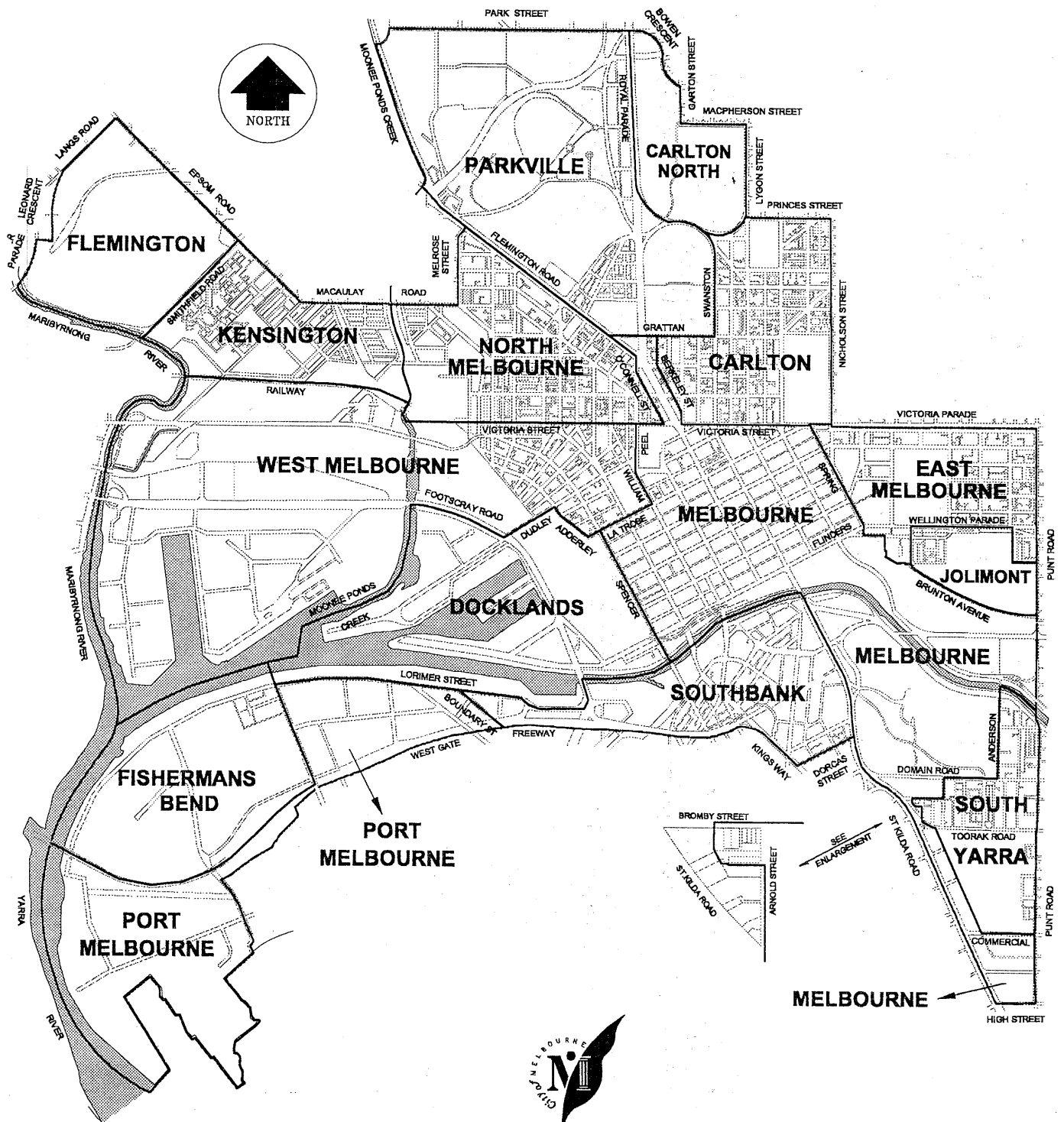
トラリアの地方自治について、理論的な分析も試みたいと考えている。

参考文献

- Aitkin,D. & Jinks,B. (1985) Australian Political Institutions, 3rd ed.Longman.(「オーストラリアの政治制度」頸草書房 宮崎正廣訳)
- Australian Bureau of Statistics Census(2001) Census of Population and Housing : Selected Social and Housing Characteristics Australia.
- Australian Bureau of Statistics Census(1996) Census of Population and Housing : Selected Characteristics for Urban Centres.
- Bridgman,P.& Davis,G. (2000) The Australian Policy Handbook, 2nd ed. Allen & Urwin.
- Evans,K.K. (1984) The Australian Political System : An Introduction.2nd ed. The Jacarand Press.
- Information Australia(2001) Australia Local Government Guide 30th ed.
- 自治体国際化協会(1995) オーストラリアの地方自治体概説 Clair Report no.110
- 自治体国際化協会(1997) オーストラリアの公務員制度概説 1 (州政府) Clair Report no. 145
- 自治体国際化協会(1997) オーストラリアの公務員制度概説 2 (地方自治体) Clair Report. No. 146
- 自治体国際化協会(2002) オーストラリア自治体の公務員制度 Clair Report no.235.
- Painter,M. (1989)Local Government, in Politics in Australia, ed by Smith, R. & Watson, L., Allen & Unwin, Wellington, New Zealand.
- Singleton,G., Aitkin,D., Jinks,B. & Warhurst,J. (1996) Australian Political Institutions, 5th ed. Longman.
- 竹田いさみ・森健 (1998) オーストラリア入門 東大出版会

図1 メルボルン市域の概要

CITY OF MELBOURNE SUBURBS



PLAN BY GIS & PROPERTY DATA TEAM
RATES AND VALUATIONS
30/5/1999 SEE 8D15690
Amended April 2001 6P10414 V.3
Amended April 2002 6P16517/3/4

City of Melbourne Organisation Structure Management Team - MT

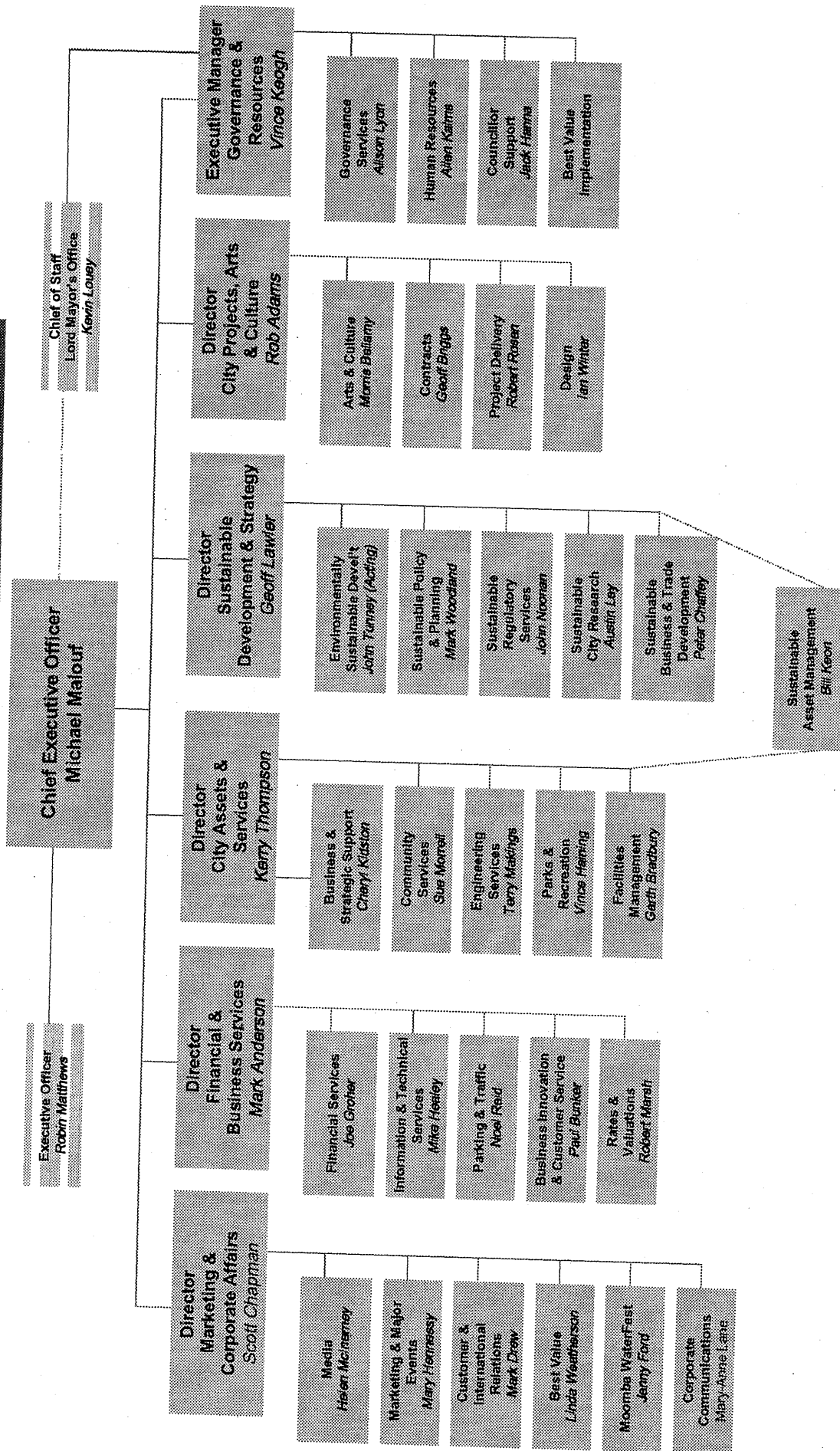


図2 メルボルン・カウンシルの行政機構