

## ニユージーランドの土地利用計画策定における住民参加のガバナンス

柴田直子

## 目次

- はじめに
- 1章 地方自治と都市計画の歴史
- 第1節 ヨーロッパ人の入植と地方自治制度の始まり
- 1項 ワイタンギ条約
- 2項 一八四二年ミニシパル法人法  
——バラの始まり
- 3項 一八四六年ニユージーランド憲法  
——バラとプロヴィンス
- 第2節 地方自治制度の発展と自治体による都市計画の始まり
- 1項 一八五二年ニユージーランド憲法  
——プロヴィンス制度の確立
- 2項 一八七六年ミニシパル法人法

——タウンとシティと都市計画

3 項 一八七六年カウンティ法——カウンティの始まり

4 項 特別目的の自治体の増加——委員会・協議会

第 3 節 都市化と都市計画制度の発展

1 項 改革派政権の下での自治体再編の試み

——国と自治体との対立

2 項 保守派政権の下での自治体再編の試み

——国と自治体との対立

3 項 都市化による自治体の役割の拡大

4 項 一九二六年タウン計画法

第 4 節 地方自治と都市計画への住民参加の始まり

1 項 第一次労働党内閣と自治体再編における住民参加

2 項 一九五三年タウン・カントリー計画法

3 項 オークランド広域自治体 (A R A) の設立

4 項 一九七四年地方自治法

5 項 一九七七年タウン・カントリー計画法

第 5 節 小括

2 章 住民による土地利用計画の策定体制の確立

第 1 節 一九九一年資源管理法の制定

第 2 節 一九八九年と二〇〇二年の地方自治法の改正

1 項 一九八九年の地方自治法の改正

2 項 二〇〇二年の地方自治法の改正

第 3 節 二〇〇二年地方自治法の概要

1 項 二〇〇二年地方自治法の目的

2 項 二層制の地方自治



- 3 項 自治体の執行体制と運営
- 4 項 住民の参加とアカウンタビリティ
- 第4節 一九九一年資源管理法の概要
  - 1 項 一九九一年資源管理法の目的
  - 2 項 一九九一年資源管理法の構成
  - 3 項 広域計画・地域計画の策定と階層
- 第5節 二〇〇〇年代前半の住民による土地利用計画の策定
  - 1 項 広域計画・地域計画の策定の流れ
  - 2 項 計画案作成前の住民との協議
  - 3 項 計画案作成からヒアリングまでの住民の参加
  - 4 項 ヒアリングへの住民の参加
  - 5 項 環境裁判所への異議申立て
- 第6節 二〇〇〇年代前半の住民による土地利用計画策定過程のガバナンス
  - 1 項 一九九一年資源管理法への評価と二〇〇〇年代地方自治法への評価
  - 2 項 二〇〇〇年代前半の住民による土地利用計画策定過程への評価
  - 3 項 二〇〇〇年代前半の3法体制によるガバナンス
  - 4 項 二〇〇〇年代前半の3法体制によるガバナンスの問題点
- 3 章 住民による土地利用計画の策定体制の変容
  - 第1節 二〇〇〇年代後半の法改正
    - 1 項 一九九一年資源管理法の改正
    - 2 項 二〇〇〇年代地方自治法の改正
    - 3 項 二〇〇〇年代陸上交通管理法の改正
- 4 章 二〇〇〇年代後半の法改正への評価とその他の問題点
  - 第1節 スーパーシティの設立

- 1 項 スーパーシティ設立の背景
  - 2 項 二〇〇九年地方自治（オーケランド市）法の制定
- 第2節 オーケランド市の制度
- 1 項 オーケランド市の執政体制
  - 2 項 オーケランド市制度への評価
- 第3節 オーケランド市の計画
- 1 項 オーケランド市の計画の競合
  - 2 項 オーケランド市空間計画の根拠
  - 3 項 二〇一二年オーケランド市空間計画の策定と内容
  - 4 項 オーケランド市計画2050の策定
- 5章 オーケランド・ユニタリー計画の策定とガバナンス
- 第1節 オーケランド・ユニタリー計画の構成と内容
- 1 項 オーケランド・ユニタリー計画の構成
  - 2 項 オーケランド・ユニタリー計画の内容
  - 3 項 オーケランド広域政策方針文書
  - 4 項 オーケランド・ユニタリー計画の策定の背景
- 第2節 オーケランド・ユニタリー計画の策定過程
- 1 項 オーケランド・ユニタリー計画の策定における市の役割
  - 2 項 オーケランド・ユニタリー計画の策定の流れ
  - 3 項 住民との協議による計画案の作成
  - 4 項 計画案と資源管理法三二条にもとづく報告書と公表
  - 5 項 書面による意見提出
  - 6 項 書面による意見の再提出
  - 7 項 ヒアリング前会議・専門家会議・調停
  - 8 項 独立ヒアリングパネルによるヒアリング

- 9 項 独立ヒアリングパネルによる勧告
  - 10 項 独立ヒアリングパネルの勧告に関する市議会の議決
  - 11 項 環境裁判所への異議申立て
  - 12 項 市議会による議決からオークランド・ユニタリー計画の施行まで
- 第3節 オークランド・ユニタリー計画策定における参加の変容
- 1 項 オークランド・ユニタリー計画策定過程の評価
  - 2 項 二〇〇〇年代後半以降の土地利用計画策定過程のガバナンス
- 結びに代えて

## はじめに

ニュージーランドには、国全体を対象とする総合的な国土計画の枠組みは存在しないといわれる<sup>(1)(2)</sup>。ニュージーランドの土地利用計画制度の中心となっているのは、一九九一年に制定された資源管理法 (Resource Management Act 1991) である。自然的資源及び物的資源の持続可能な管理の全国的推進を目的として制定されたこの法律を中心とする法体制のもとで、自治体ごとに作成される地域的または広域的な土地利用計画が、国土計画の要となっている。

資源管理法を中心とするこの体制は、一九八〇年代以降ニュージーランドにおいて進められた公的部門改革の流れの中で確立した。この改革は目的達成のための手段として個別的な規制的手法や補助金などによる誘導的な手法ではなく、自主的なあるいは市場原理を活用した非規制的な手法を重視したことから、新公共経営論 (New Public Management) と称される理論によって説明されてきた。中でも、実施に係る具体的な権限の多くを現場である自治体に付与し、住民参加による計画策定を徹底した資源管理法は、制定当初より大いに注目されてきた<sup>(3)</sup>。二〇〇〇年代前半には、資源管理法に加えて地方自治法等の関連する法律の連携により、住民の主體的な参加による土地利用計画策定の体制が確立したといわれる。

しかし、資源管理法の制定から三〇年近くが経過した現在、ニュージーランドにおける公的部門の改革の方向性には変化がみられるという。本稿は、二〇〇〇年代の前半に住民参加による土地利用計画策定体制を確立し評価されたニュージーランドの資源管理法が、二〇〇〇年代後半にどのように改正され、計画策定のガバナンスをどのように変更したかを明らかにするために行った調査結果をまとめたものである。本稿ではこの目的のために、特に、この時期の法制度改革を典型的に示すと思われる、二〇一六年のオークランド市の「ユニタリー計画 (Unitary Plan)」の策定

過程と、これに際して行われた地方自治法及び資源管理法の法改正に注目する。

オークランド市のユニタリー計画（以下、オークランド・ユニタリー計画）とは、ニュージーランドの最大都市圏を構成するオークランド市において、二〇一三年から策定を始め二〇一六年に完成した資源管理法にもとづく土地利用計画である。オークランド市にとっても、ニュージーランドの国全体から見ても、その自然資源の豊富さは大きな魅力であり重要な観光資源でもある。しかし、都市の発達と移民によって近年人口を急激に上昇させているオークランド市にとっては、購入可能な住居の確保や都市インフラの整備もまた喫緊の課題となっている。さらにヨーロッパ系の住民と先住の民族であるマオリの人々に加えて、非ヨーロッパ系の人々の移住が近年増加したことは、オークランド市に価値観が多様で複雑なコミュニティを作り出した。このような多様な価値観と対立する利害の中で最大規模の土地利用計画を策定するにあたって住民参加を特徴とした資源管理法にもとづく計画策定過程は、どのように運用され、または変更されたのか。

本稿は、二〇〇〇年代後半に行われた法改正によって、二〇〇〇年代前半に確立した住民参加による計画策定過程が大きく変容していることを指摘する。しかし同時に、ニュージーランド最大の都市が「経済的な必要性」と「持続可能な資源の管理」の両立や「住民の多様な価値観の尊重」を迫られる中で試みたこの計画策定は、大都市を抱える日本の土地利用計画の策定過程に対して多くの示唆を含むものであると考える。

本稿は、以下のような構成をとる。まず1章において、二〇〇〇年代前半に資源管理法の下で確立した計画策定の体制を理解するために、その体制の土台ともなったニュージーランドの地方自治、都市計画及び住民参加の制度について、それぞれの成り立ちから一九八〇年代に至るまでの発展の道筋を、ニュージーランドの歴史から抜き出して検討する。つづいて2章においては、一九九一年資源管理法とこの法律を中心として二〇〇〇年代前半に形成された土

土地利用計画策定の体制を法律の規定から説明する。3章ではこの計画策定の体制が、法改正によって具体的にどのように変化したのかを改正された規定を手掛かりに分析する。

4章においては、筆者が二〇一八年二月にオークランド市を訪問し行ったヒアリング調査等にもとづき、二〇一〇年のオークランド市の設立について説明する。5章においては同様に筆者が行った調査にもとづき、二〇一六年のオークランド市におけるユニタリー計画策定の過程を具体的に示し、本稿の関心である二〇〇〇年代後半における計画策定体制の変容とその示唆するものについてまとめる。

## 1章 地方自治と都市計画の歴史

本章においては、一九九一年資源管理法を中心とする土地利用計画策定の体制の土台を築いた、ニュージーランドの地方自治、都市計画及び住民参加の歴史を簡単に振り返る。

### 第1節 ヨーロッパ人の入植と地方自治制度の始まり

#### 1項 ワイタンギ条約

ニュージーランドにおける自治は、ヨーロッパ人が植民を行う以前、マオリの部族による集落の形成から始まる。マオリの部族は、部族ごとに海や川、山などの自然の地形などによって他から隔たれた地域に分かれて暮らしていたという。これらの部族は、生まれながらの血筋によって決められた部族の長によって統率され、問題が生じた場合は部族会議 (tribe council) において全員一致で決定を行っていた。<sup>4)</sup>

一方、現在につながるニュージーランドの地方自治の制度は、マオリの伝統とは別に発展した。一八四〇年にイギ

リスとマオリの人々との間でワイタンギ条約が締結されると、条約の第二条にもとづいてイギリス本国は立法権及び統治権を得、第三条にもとづいてマオリの人々はイギリス人と同じ市民権を享受することとなった。<sup>(5)</sup>それまでの移住者はオーストラリアから渡ってくるものがほとんどであったが、これ以降、ヨーロッパ、特にイギリスからの移住者が増加した。これらの移住者はもともと都市生活をしてきたものが多く、地域における自治を求めたという。ニュージーランドにおける地方自治は、コミュニティ自治を求めるこれらの住民と地方自治制度の合理化を求める政府との相克の中で確立していったように見える。<sup>(6)</sup>

## 2項 一八四二年ミュニシパル法人法——バラの始まり

ワイタンギ条約締結の前年、ニュージーランドへの入植を見越したイギリスの植民地省 (the Colonial Office) 植民地総督は、のちに最初のニュージーランド植民地総督となるウイリアム・ホブソンに、『我々のいわゆる植民地をディストリクト、カウンティ、ハンドレッド、タウン、タウンシップ、パリッシュに分割する宣言 (Proclamation)』を発することを指示した。これは、可能な限りすべての地域的事項を実施させるためのミュニシパリティ政府とディストリクト政府の設置を促進する内容であった。しかし初期における地方自治の制度には試行錯誤が続いた。

一八四二年、ミュニシパル法人法 (Municipal Corporations Ordinance 1842) が、ニュージーランドにおける初めての近代的な地方自治制度として制定された。<sup>(7)</sup>この法律は、白人による開拓地について、その管理を公選による代表者に行わせることを定めたものである。人口が2千人以上のすべての地域はバラ (Borough) となり、バラには住民による議会 (Council) が設置された。この議会の構成員は選挙で選ばれたが、選挙権は土地の所有者だけではなく、すべての男性住民に与えられた。レイト税の設定、道路の建設、井戸の掘削、下水道及び刑務所の建設、若しくは火災や

ニューサンスを防ぐための規制権限を自治体に付与し、地域の問題に関する決定を住民に行わせようとした。<sup>(9)</sup>

この法律は、自治を求める植民地住民とイギリス本国との間で高まりつつあった緊張を緩和するための策であったという。<sup>(10)</sup> さらに当時、植民地政府が置かれていたオークランド以外の地域では、政府の管理が行き届いておらず、これも住民の不満の一因となっていた。<sup>(11)</sup> しかし一八四二年、この法律にもとづきニュージーランドで初めて設立された自治体であるウエリントン・バラは、翌年イギリス本国によって解体されてしまい、この法律自体も自身の権限の縮小を懸念した植民地政府によって廃止されてしまった。イギリス植民地省は、住民の代表としての植民地議会の議員を任命することで住民の自治への欲求を満たそうとしたが、任命された議員たちは住民の代表としては機能せず、程遠い結果となってしまったという。<sup>(12)</sup>

### 3 項 一八四六年ニュージーランド憲法——バラとプロヴィンス

一八四六年になると、イギリス本国はニュージーランド憲法 (the New Zealand Constitution Act 1846) を制定した。これは、イギリスのバラに相当する地域自治体 (territorial authorities) とプロヴィンスと呼ばれる広域自治体 (regional authorities) を設置する内容であった。<sup>(13)</sup> しかし、プロヴィンス議会は行政官と任命による議員から構成されたものであったため植民地住民の期待に比べられるのではなく、実際にはほとんど機能しないまま一八四八年には機能を停止されてしまったという。一八五一年には議会をもつ自治体としてオークランド市を設立する試みもなされたが、これも、議員の不慣れや都市部と農村部との対立などを理由に 1 年ももたなかった。<sup>(14)</sup>



## 第2節 地方自治制度の発展と自治体による都市計画の始まり

1項 一八五二年ニュージーランド憲法——プロヴィンス制度の確立

一八五二年に、イギリス本国によって再び、ニュージーランド憲法 (the New Zealand Constitution Act 1852) が制定された<sup>15</sup>。これはニュージーランドが自治を行うための制度を確立するためのものであり、自治の単位として、入植初期からの開拓地であるオークランド、ニュープリマス、ウェリントン、ネルソン、カンタベリー及びオタゴの6か所にプロヴィンス政府を設置した<sup>16</sup>。プロヴィンスには、公選による議会 (provincial council) 及び議会から独立した公選の長官 (superintendent) がおかれた。植民地省による拒否権などの制約下におかれてはいたが、関税、土地、地域開発、教育、移民政策について、ようやく植民地住民の声を反映させる仕組みが整ったといえる<sup>17</sup>。

プロヴィンス議会は、当初は住民による自治機関として地方議会の代わりに設置されたものであった。しかし、より身近な地域単位での自治を求める要求は止まなかった。そこで、プロヴィンス議会は条例で協議会 (Board) やバラなどの自治体を設置することとなり、一八六七年までには21のバラが形成されたという<sup>18</sup>。自治体の中では、道路、橋梁、水路、フェリー及び市場の開発担当者が選挙で選ばれていたという。これらの自治体内の機関を整理するために、一八六七年ミュニシパル法人法 (Municipal Corporation Act 1867) が制定された<sup>19</sup>が、この法律は同時に、自治体に、公共ガスの運営、図書館、競技場、慈善施設などを運営する権限を付与した<sup>20</sup>。

このころニュージーランドにおける住民の大半はマオリの人々であり、移住者は食糧の供給をマオリの人々に依存していたという。マオリは貿易産業でも栄えていた。しかし、一八六〇年ごろになるとかねてより対立があった土地の売却問題をめぐって北島でヨーロッパ系の移住者とマオリの人々との対立が生じ、これは戦争にまで発展した。マ

オリは敗北し、国レベルの議会で4つの議席を得たものの土地を没収されてしまった。この頃から移住者の優位が決定的となっていった。<sup>(21)</sup>

結局プロヴィンス制度は、一八七六年のカウンティ法 (Counties Act 1876) によって廃止された。金鉱の発見により人口を急増させたオタゴやカンタベリーを除く、その他のプロヴィンスは、次第に財政難により機動力を失い、かえって社会経済発展の妨げとなり始めたからだという。<sup>(22)</sup> プロヴィンス制度が廃止されウエリントンを中心とする中央への権限の集権が進んだ一方、プロヴィンスの権限の多くは、地域へと引き継がれていった。<sup>(23)</sup>

## 2項 一八七六年ミュニシパル法人法——タウンとシティと都市計画

一八七六年に制定されたミュニシパル法人法 (Municipal Corporation Act 1876) は、地域自治体に関する制度をさらに前進させて、タウンとシティに関する制度を全国で統一した。レイト税の納税者は、首長を1年に1度、議員を3年に1度、選挙で選べるようになった。議会の選挙制度はいわゆる等級選挙制度で、レイト税納税者はそれぞれの資産の大きさに応じて最大で5票を投じることができたが、男性の財産所有者と女性の財産所有者との間では投票権の区別はなかった。<sup>(24)</sup>

一八七六年のミュニシパル法人法は、このようにして確立した地域自治体に都市計画を行わせようとした点において、都市計画の歴史の上でも大きな意味をもつ。<sup>(25)</sup> ここで定められた規制権限の範囲は広く、道路幅から下水道、ニューサンス規制にまで至った。<sup>(26)</sup> この法律以前は、一八七五年に制定されたタウン計画規制法 (Plans of Towns Regulation Act) が、道路の幅からレクレーションまたは尿尿廃棄のための土地提供まで、計画される市街地のレイアウト基準を国王の下で定めていたことから分かるとおり、土地の売買及び利用は国の大きな関心事であった。しかし、そ

の規制を民間の土地開発に適用しようとする試みは失敗してきたという。そこで一八七六年法は、都市構造を発展させる過程において、裁定者でかつ管理者としての役割を地域自治体に担わせた初めての法律となった。<sup>(27)</sup>

### 3 項 一八七六年カウンティ法——カウンティの始まり

一方、一八七六年カウンティ法は、プロヴィンス制度を廃止したうえで農村部を63のカウンティに分割した。カウンティは、従前からのディストリクト道路委員会の区域を基準とし、この域内で設置されていた協議会や委員会と呼ばれた特定の目的のための小規模自治組織を吸収合併してつくられた多機能の自治体であった。<sup>(28)</sup> 実は、入植初期であった一八四〇年代、開拓者たちによるコミュニティが自発的に道路委員会 (road board) などの公共の事業を行う自治組織を設置し、また地域の道路、水道設備、下水道、橋梁の建設に要する費用に充てるためにレイト税を徴収することがあった。一八四五年の公共道路工事法 (Public Roads and Works Ordinance 1845) は、これらの公共事業委員会を正式な自治体の機関と認定し、幹線道路 (highway) の維持・補修や他の公共事業を行うためのレイト税の設定・徴収を、これら不動産の所有者及び占有者を公選のメンバーとする理事会 (board of commissioners) に行わせた。一八七五年までには、このような小規模で財源も限られた自治組織が300ほど設置されていたという。しかし、カウンティによる吸収合併は強制ではなかったため、特別目的の自治組織は依然として増加を続けた。<sup>(29)</sup>

一八七六年カウンティ法の下で、カウンティは条例の制定、レイト税の課税、公共事業の実施、道路建設への補助金の支給、慈善施設や図書館、美術館等の支援などの権限を得ることとなった。しかし、納税者が求める電気や水道、害獣・害虫や雑草の駆除などの基本的なインフラ整備やサービスを管理運営するには、カウンティでは規模が小さすぎる事が次第に明らかになった。カウンティの中には、その前身である道路委員会が行っていた道路管理以外の業

務を行わないものも増えていったとい<sup>30)</sup>う。

#### 4 項 特別目的の自治体の増加——委員会・協議会

自治体数の増加には、主に2つの理由があると分析されている。第1は、住民に関するもので、住民が身近なコミュニティによる問題解決を望む傾向が強かったことである。第2は、国の補助金制度によるもので、自治体は国からより多くの補助金を受けるために、機能ごとに小規模の自治組織を設立することによって補助金の対象団体を増やそうとしていたとい<sup>31)</sup>う。

特別目的の自治体は小規模なものから広域のものまであったようである。19世紀後半ごろから人口が増加するにつれて非都市的なバラが多く設立されるようになっていたが、規模が小さいため、かつてプロヴィンス政府が行っていた健康、教育、上水道設備等のサービスを十分に提供することができず、これを補うための特別目的の組織が地域とは関係のない単位で設置されるようになっていた。一八七〇年代には、地域自治体の行わない仕事を行わせるために港湾委員会や既存の道路委員会などをはじめとする特別目的の自治体も設立された<sup>32)</sup>。一八七七年には、教育に関する12の教育委員会 (education board) が設立され、一八八五年には、28の病院委員会 (hospital board) が設置され、これらを土台として国の病院制度も確立した。他にも土地排水、河川管理、上水道管理などを行う組織が設置されたとい<sup>33)</sup>う。

### 第3節 都市化と都市計画制度の発展

#### 1 項 改革派政権の下での自治体再編の試み——国と自治体との対立

一八九〇年、ニュージーランドでは改革的な自由党による政府が成立した。自由党政権は一九一〇年まで続いたが特に最初の10年間の活動は活発であり、当時確立した制度の多くが一九八〇年代まで引き継がれたといわれる。<sup>34</sup>これらの改革の中には、広大な土地の細分化を促進する法律、より多くの移住者の小規模農場購入を手助けする法律、工場の労働条件を規制する法律などがあった。また労使間の強制仲裁制度、高齢の貧窮者に年金を支給する制度が設立され、一八九三年には男女平等の普通選挙制度が確立した。ニュージーランド国民は、世界に先駆けて社会保障制度を実現した国、世界の「社会改革の実験室」としての自負を抱いていたといえる。<sup>35</sup>

地方自治制度については、国は一八九〇年に調査を行い、その結果、地域自治体の数を減らし規模を大きくした上で自治体へ権限を移譲していくという自治体再編の方針が示された。一八九五年、国はカウンティを15から20団体に、地域自治体を12団体とする方向で、その境界を決定するために地方自治会議 (Local Government Commissions) を国に設置する旨を定めた地方自治法案を策定した。しかし、十分な政治的支持が得られず、同様の計画を翌年と翌々年にも試みたが叶わず、この改革は失敗に終わってしまった。<sup>36</sup>

当時のニュージーランドでは農業が国の生産の大半を占めていた。そこで、農村部の個人主義的で保守的な大規模農場経営者及び農業従事者が、都市部の労働者に対して優位にたっていたという。これらの農村部の人々は、都市の発展にも労働組合などの制度にも批判的であった。また輸入農機具が入手しやすい自由貿易を支持するため、国内製造業を助成するための関税にも批判的であった。一九一二年には、これらの農村部の人々及び保守的な人々が支持する改革党が優位に立ち、政権を担うようになった。<sup>37</sup>

ニュージーランドにおける自治体の数は、一九一二年には、人口が100万人のところ、カウンティが115団体、バラが113団体、タウンボードが56団体、病院委員会が37団体、河川委員会が38団体、港湾委員会が32団体、消防委員会が20

団体、ウサギ委員会が3団体、路面電車委員会が2団体、そしてウサギ防衛フェンス委員会が1団体、設置されていた<sup>(38)</sup>。

### 2項 保守派政権の下での自治体再編の試み——国と自治体との対立

一九二二年、改革党の政府は、地方自治制度を管理するための地方自治協議会 (Local Government Board) を国に設置し、病院、慈善事業、公衆衛生、教育、港湾、幹線道路、橋梁、河川、排水、上水を責務とする24のプロヴィンス政府を設立することを定めた法案 (地方自治法案: Local Government Bill 1912) を提出した。この大規模な改革案は、カウンティとバラのうちいくつかを合併させ、道路デイストリクトと道路委員会を廃止することを定めていた。この法案は、この政権下では成立せず同様の法案が新しい政権下でも作成された。しかし、自治体の議員たちは、この法案が自治体から権限を奪い、権力を首都ウエリントンに集中させるものであると考え、強く反発した。この法案は、その後大幅に書き換えられたものの、結局成立には至らなかった<sup>(39)</sup>。

### 3項 都市化による自治体の役割の拡大

自治体の再編が進まない一方で、社会保障制度の充実した理想的な国としてのニュージーランドの評判は多くの移住者を招き、一八九〇年から一九二〇年代にかけて、都市部は大いに成長した。特に北島は著しい発展をみせたという。南島から北島への移住が見られ、若者が農村から都市へ流入する現象も見られた。一九一一年には人口の4分の1以上が4大都市に集中し、オークランドがニュージーランドの最大の都市へと成長していた<sup>(40)</sup>。

都市においては、公衆衛生上の関心から上下水道の整備が重要な業務となった。この時代には、図書館や他のレク

レーション施設等のアメニティの提供が社会問題を緩和する、という考え方も支持されており、この一部を地域自治体が提供していた。具体的には、電気、ガス、上下水道に加えて公園、図書館または水泳プールなどのサービスである。公営住宅、運動場、美術館、動物園などの広範囲の公営施設を運営する自治体、魚市場（オークランド市）、ダムと水力発電所（ダニーデン市）のように公営企業を運営する自治体もあった。

一方、農村部の自治体の中には人口が少ないが故の厳しい財政難に見舞われるところもあった。都市部の規模の大きい自治体と同じサービスを提供しなければならないにもかかわらず、レイト税による歳入がはるかに少額であったためである。<sup>(4)</sup>

広域を管轄するカウンティの主たる事業は、道路や河川または港湾の管理であった。これらの施設は財産へのレイト税と政府による補助金、道路事業や下水道事業などの特別目的の公債などによって賄われていた。財政力の低いカウンティにとっては、この時代に自動車の利用が活発になったことによる道路建設・管理事業の負担の増加は厳しいものであったという。<sup>(4)</sup>

#### 4項 一九二六年タウン計画法

都市化によって生じる問題の解決方法として、本国イギリスではすでに20世紀初頭には専門性の高い都市計画が誕生していた。一方、ニュージーランドは若い国であったため、当初、都市計画はまだ必要ないと考えられていた。しかし、狭い地域に住宅が敷き詰められるようになり、また土地の利用目的が混在するようになると、河川や飲み水が汚染され、腸チフスなどの流行にも見舞われるようになった。この問題への対策として、シティの健康委員会が肥溜めの設置を禁止し、清掃業者が尿の回収をすることを定めたが、これによって都市生活の質が大いに向上した。こ

のような経験から計画と政府による介入の必要性が認識されるようになっていったという。<sup>(43)</sup>

一八九〇年代にイギリスで起こった田園都市改革もニュージーランドの都市に影響を与えた。イギリスでは、都市に人口が集中し、生活環境が悪くなることで労働人口が減少し経済を衰退させることへの危惧から、大都市地域から人々を郊外の田園都市へ移動させるといふ運動がすすめられていた。ニュージーランドでも一九〇〇年代になると、徐々に田園都市運動と都市計画運動が起り始めた。この運動の働きかけにより、一九一一年にはタウン計画の法案が作成された。しかし、自分たちの権限が制約されることを懸念した自治体が、ロビイングを行い法案の通過を阻止したという。<sup>(44)</sup>

一九一一年タウン計画法案は失敗に終わったが、都市計画を求める運動は減速することなく、土地利用のゾーニングや住宅の密集の軽減を行うことよって健康的な都市が作れることを説き、地方ごとの都市計画協議会の設立に貢献した。一九一九年、ニュージーランド政府は、「スラム街に健康に生活できない環境を作りだしてしまった本国イギリスの間違いを繰り返さないように」という理由でタウン計画会議を開催した。健康的な郊外へ人々を移動させるか、計画によって都市を改革することが検討されたという。<sup>(45)</sup>

一九二六年、タウン計画法 (Town-Planning Act 1926) は、このように都市計画の必要性が認められてくる中で制定された。都市の成長が偶然に左右される現状を克服するために、この法律は、人口一千人以上のバラにタウン計画を策定することを義務づけた。計画の対象となったのは、道路の利用や建物の建築可能地区及びデザインの指定、保養・娯楽のための土地の保存、上下水道などの都市インフラの整備、歴史的関心の対象物の保護等であった。当時はまだゾーニングという言葉は使われていなかったが、この法律は「ある区域を、排他的にまたは第一義的に特定の目的または分類された目的に供するよう指定する」ことを認めたものであった。<sup>(46)</sup>



この法律の下で設置されるタウン計画委員会 (Town Planning Board) は、関連する政府の官僚の他、建築家協会や自治体連合の代表たちから構成された。委員会は、タウン計画の決定に関する争いについてヒアリングを行い、独立の法廷 (tribunal) の先駆ともなった。しかしこの法律は大恐慌のために実施ができなかった。<sup>(47)</sup>

#### 第4節 自治体再編と都市計画への住民参加

##### 1項 第一次労働党内閣と自治体再編における住民参加

一九三五年の総選挙で労働党が勝利し、初めての労働党政権が誕生した。一九三〇年には大恐慌に襲われ、ニュージーランドの輸出品価格が暴落し、失業者数は急増した。主要な都市では暴動も起こり政治に対する不信感が高まるようになった。この中で失業者を中心として、資本主義体制に問題があると考える人々が増え始めた。ニュージーランドにおいては、もともと社会全体に平等主義が浸透していたため、労働者のための社会主義政党的確立の基礎条件が存在しなかったという。そこで一九三五年に政権をとった労働党も、社会主義思想の色合いの少ない穏健派人道主義者の集団であったといわれる。<sup>(48)</sup> この新政権は、ニュージーランドの輸出品価格が持ち直し始めるとその波に乗って新たな社会立法を打ち立てていった。この中で、地域自治体と特別目的の自治体との合併を進めるための政策も (自治体の望みとは裏腹に) 次々と講じられていった。<sup>(49)</sup>

一九三二年より政府は、省庁間委員会を設置し、自治体のより効果的な構造を検討するための地方制度の調査を行っていたが、一九三六年にカウンティの数を3分の2に減少させることを目的とする「地方自治 (合併枠組み) 法案 (Local Government (Amalgamation Schemes) Bill 1936)」<sup>(50)</sup> を提出した。この法律は、3年に1回の選挙だけではなく住民が多くの意思決定の機会に参加できるようにすべきであるという認識の下、レイト税納税者に合併案を覆す投票

権を留保した。この投票権はいったん利用されると提案された計画の半分を覆すことができた。地域のあり方に関する住民の参加は、拒否権という形で制度の中に組み込まれることとなった。しかし、この制度は、自治体の境界線に変更を加えるような改革を難しくした。第2次世界大戦に関心が奪われる中でこの法案はしばらく放置されていたが、一九四四年に再編の枠組みが更新された。<sup>51)</sup>

一九四六年になると労働党政権は、地方自治体の再編成と合併について勧告を行う広い権限を付与された地方政府会議 (Local Government Commissions) を設置した。この会議は政府の任命する委員2名と自治体の代表2名から構成される独立委員会であり、地方自治体の設立・改廃、境界線の調整についての枠組みを作成することを責務とした。しかし戦時中の官僚政治と統制にうんざりした国民は、一九四九年の総選挙では国民党を選んだ。新政権によって地方政府会議の権限は縮小されてしまった。<sup>52)</sup>

## 2 項 一九五三年タウン・カントリー計画法

第2次世界大戦以降、都市計画が都市生活の質の向上に役立つことが、一般的にも認識されるようになった。既存の大都市の郊外に、田園都市の構想にもとづく広い公園などのスペースを残した、核家族向けの公営住宅が建設された。第2次世界大戦の影響で、一九二六年タウン計画法にもとづくタウン・スキームを完成させたのは37団体に過ぎなかったが、都市部こそ計画によって改善されるとの信念から、一九五三年、タウン・カントリー計画法 (Town and Country Planning Act 1953) が制定された。<sup>53)</sup>

この法律は、ニュージーランドにおいて初めて全ての自治体にディストリクト・スキーム (district scheme) によって土地の利用についてのゾーニングを行うことを命じた。このスキームにもとづいて作成された条例や計画地図は、

土地利用だけでなく、交通や公園、公共事業の管理やニューサンスの統制にも用いられるようになっていた。この法律の特徴は、まず、自治体が作成しない場合は国が自治体の費用でその自治体の計画を作成することになっているなど、国が強い監督権を有している点である。次に、(これは徐々に判明したことであったが)内容が専門技術的であったため利用が困難なことであった。そのため申請者と自治体の間にあって双方を支援するタウンプランニング・コンサルタントという専門職が登場した点は興味深い。また、紛争の解決や自治体の不当あるいは違法な行為によって財産権を侵害される可能性のある人々を保護することを目的としたタウン・カンントリー計画異議申立て委員会(Town and Country Planning Appeal Board)が設置されたことは重要であり、このような私有財産保護の視点やプランニングの構造において、この制度はその後のプランニングの原形となった。<sup>54)</sup>

### 3項 オークランド広域自治体(A R A)の設立——広域行政のニーズ

自治体の再編における住民の参加の問題は、国にとって大きな関心事となっていた。一九五七年から一九六〇年の第2次労働党政権は、自治体に対する最初の主要な調査を行っている。この調査報告は、次の政権に代わってすぐに公表されたが、その中の1項目は、「自治体の再編について地方政府会議が行った勧告をどの範囲まで納税者たちの投票が阻止できるか」であった<sup>55)</sup>という。住民の投票という直接民主主義の下で示される偏狭な地域主義をどう克服するかが課題となっていた。

その中であって、再編の必要性が地域主義を上回ったのが、後に詳しく取り上げる現オークランド市の前身であるオークランド広域政府の設立であった。最大都市であるオークランドの周域では人口が増加し、一九五〇年代半ばには都市レベルに至っていた。都市の発展にともなって広域的な判断を要するような開発、例えば港湾のインフラ整

備などが望まれていたが、アドホックに設立されてきた特別目的の地域自治組織が再編に反対したため、これらの開発は進んでいなかったという<sup>(56)</sup>。しかし人口増加による下水道やごみ収集などのサービスの負担が過重となり、ついに個々の自治組織では担いきれないところまで来てしまった。

一九六二年、国会は、広域的な事業を担当する自治体を設立し、それに既存の特別目的の自治組織が持っていた機能を受け継がせるとともに、領域内の32の自治体とカウンティとの協働で広域事業を行わせるとする提案を行った。一九六三年、オークランド広域政府法 (Auckland Regional Authority Act 1963) が制定され<sup>(57)</sup>、オークランド広域政府 (Auckland Regional Authority) が、この国の最大の都市圏で機能することとなった<sup>(58)</sup>。オークランド広域政府が管理することになったのは上下水道、公共交通、広域道路、地域計画、移民防衛、国際空港、メモリアルパークなどである。その後、他の地域でも広域政府が設立されたため、20世紀後半には、以前のアドホックな自治組織の機能のほとんどが広域政府か中央政府の権限の下におかれることとなった<sup>(59)</sup>。

広域政府によるサービス提供が始まる一方で、一九七〇年代になると、コミュニティにおける草の根の活動も活発に行われるようになった。自治体も国も組織化された強固なコミュニティによる政策的な要求に応えることが求められるようになってきたという。このことも関係してシティとタウンは、コミュニティの活動支援やコミュニティ的なサービス提供を行う方向で機能を拡大し、全国的なネットワークも形成された。退職者用住宅、保育所、コミュニティセンター、公園などが設立され、自治体は、コミュニティの福祉プログラムとのつながりを密接にし始めたという<sup>(60)</sup>。

#### 4項 一九七四年地方自治法

第2次世界大戦による領域内の被害が少なかったニュージーランドは、戦後、イギリスを相手とする貿易で経済を

発達させていった。そのような中で一九七二年の総選挙での勝利により、第3次労働党内閣が成立した。この政権は、ベトナムからの兵力の引き上げ、中華人民共和国の承認、発展途上国への援助の強化など外交に励む一方で、内政においてもマオリの人々との関係を見直すために一九七五年にワイタング条約裁判所法を可決させるなど新たな取り組みを行った。地方自治制度については、一九七四年に地方自治法 (The Local Government Act 1974) を制定した。<sup>(61)</sup>

一九七三年の時点でニュージーランド全土における自治体の数は669となり、このうち243が地域自治体であった。一九七四年地方自治法は、ニュージーランド全土を22の広域に分け、それぞれに広域自治体を設置した。これによって、都市部の自治体としてのバラとタウン、農村部の自治体としてのカウンティという従前の区別もなくなった。広域自治体は2タイプがあり、オークランドとウエリントンなどの広域自治体は公選の議会をもつ自治体であったが、その他の広域自治体は公選の議会をもたず、地域自治体が共同で設置する自治体とされた。すなわち、議会は公選の議員ではなく、領域内の各地域自治体から任命された議員たちから構成されており、ここで広域的な判断がなされた。この議会の任務は、広域計画と民間防衛の2点のみであったが、今後より多くの事務を行うことが予定されていた。この一九七四年法によって、これまでのような特別目的の自治体の乱立は終焉を迎えた。<sup>(62)</sup>

一九七四年法は、住民の参加については、住民投票を請求する際に必要な有権者数の要件及び自治体の再編案を覆すために必要な投票数の要件を厳格化した一方で、デリストリクトやコミュニティレベルでの協議会の設置についての規定をおき、高まる住民参加への期待に応えようとした。しかし、これらコミュニティレベルの協議会は自治体には不人気であったようである。国の機関としては、中央に設置された地方政府会議の権限が強化された。<sup>(63)</sup>

## 5 項 一九七七年タウン・カントリー計画法

一九七〇年代になるとオイルショックの影響を受け、イギリスが欧州共同体（EC）に加入した結果イギリス市場を失ってしまったことの影響を受けてニュージーランド経済は低迷し始めた。国民党政権が一九七五年に再開し、新しい地方自治省の大臣は地方政府会議の権限を縮小したため、それ以降十年間にわたって地方の再編成は行われなかった。

この中で、先に見た一九五三年タウン・カントリー計画法（Town and Country Planning Act 1953）の改正が行われた。すでに見たようにこの法律については欠陥が指摘されており、その欠陥を修正するために、これまでもいくつかの法改正が行われていた。たとえば一九七三年に行われた法改正は、都市の拡大から農業地域を保護するなどの国家的重要事項（matter of national importance）を定める改正であった。しかし、一九七七年、大規模な見直しによって、一九五三年法は全面的に改正されることとなった。<sup>64</sup>

一九七七年タウン・カントリー計画法は、計画策定過程をより合理化かつ単純化し、国家的重要事項を拡大し、広域計画を強化した。このとき「ニュージールランドの資源の賢明な利用と管理」や「物的、文化的、社会的環境の保全、保護及び促進」などが新たな規制領域として加わった一方で、ディストリクト・スキームを策定する自治体は、国からの認可を得なくてもよくなり、計画の書き方や実施の手段は自治体ごとに多様化した。これによって自治体は、公共事業の指定手続などにおいてもより柔軟性を得た。<sup>65</sup>

住民参加の点では、一般市民も、この法律の定めるディストリクト・スキームの策定の際に行われる住民協議（consultation）において、自らの意見を表明できるようになった。しかし反対意見を述べる権利は、反対者が他の一般市民より大きな影響を直接的に受けている場合に限られていた。この制約は、一九七〇年代に登場した公益目的の

住民団体を手続から排除することを目的としていたといわれる。<sup>66</sup>一九五三年法で設立された紛争処理機関は、プランニング法廷 (Planning Tribunal) と名を改めて存続した。

低迷した経済を支えるため、一九七九年にはいわゆるシンク・ビッグ・プロジェクト (Think Big Project) として知られる、全国開発法 (National Development Act 1979) が制定された。この法律の下では国家的利益に関するプロジェクトについては計画策定手続を加速化し、異議申立てや上訴の手続を制限することが規定された。一九七九年の時点では、そのように認識されていなかったが、これは、のちの資源管理法への改正の先駆となった。<sup>67</sup>

## 第5節 小括

本章では、ヨーロッパ人の入植以降、ニュージーランドにおいて発展してきた地方自治制度、都市計画制度及び住民参加制度の歴史を簡単に振り返った。これらからは、ニュージーランドでは入植初期から自治への要求が強く、また住民の参加の習慣と高い自治意識の土壤があることが読み取れる。<sup>68</sup> また数回にわたって試みられた自治体の再編によって、包括的な目的に対応できる規模と能力を備えた自治体が形成されつつあったことがうかがえる。

## 2章 住民による土地利用計画の策定体制の確立

本章では、一九八〇年代以降の公的部門改革において、ニュージーランドの土地利用計画に大きくかわる資源管理法及び地方自治法がどのように制定・改正され、二〇〇〇年代前半までにどのような計画策定の体制を確立していたのかを、法制度とその運用に着目しながら考察する。

## 第 1 節 一九九一年資源管理法の制定

一九八四年の総選挙で労働党が政権を獲得し、第 4 次労働党内閣が成立した。この政権のメンバーとなったのは、アメリカやイギリスの行財政改革を学んだ若い世代であり、彼らは新自由主義の考え方の下で、現在のニュージーランドの経済・社会制度の土台となるような様々な改革を進めていった。

資源管理について見てみると、一九九一年に資源管理法が制定されるまでのニュージーランドでは、天然資源は、複数の法律による複雑な制度のもとで保護されていた。資源ごとに異なる省庁が管轄し規制に一貫性がない一方、1 つの省が資源の保護と開発という方向性の異なる政策を同時に扱っていることによる混乱があった。<sup>69)</sup> また住民へのアカウンタビリティも十分ではなかった。そこで、政府はまず、一九八六年に環境省 (Ministry for the Environment)、一九八七年に保全省 (Department of Conservation) を設立することで各省の役割を明確にし、さらに一二月には、国内の資源管理に関する制度と地方自治に関する制度を包括的に改正する旨の宣言を発表した。<sup>70)</sup>

政府は、多くの法律——水、大気、鉱物、地熱、エネルギーなどの天然資源に関する規制、騒音などの公害に関する規制、さらに一九七七年タウン・カントリ計画法などの都市計画に関する規制——の見直しを行い、それによって、いくつかの問題点——資源利用の許可を得るための手続が複雑でコストがかかる、各規制法が土地、空気、水などの資源同士のつながりを認識していない、環境への影響（結果）ではなく活動への規制となっている等——を明らかにした。この過程で、マオリの人々の利益やワイタング条約が見過ごされてきたという問題も明らかになった。<sup>71)</sup> これらを踏まえて政府は、一九八八年五月、78 の法律を整理統合した包括的な改正案である資源管理法を公表した。<sup>72)</sup>

この法案で示された、ニュージーランド独自の先駆的な資源管理制度は、日本でもよく知られているが、その最も



重要な特徴は、「持続可能性の原則」をおいたことである。この原則は、現在でもニュージーランドにおいて、自然的または物的資源、固有の森林及び漁業の管理のための包括的な原則となっている。また、本稿の関心である、自治体へ大幅な権限の移譲や、非規制的で住民の主体的な参加にもとづく計画策定体制の制度化は、この時代の潮流を示すものであった。<sup>(76)</sup>

法案の発表後、この法律の重要な部分が大規模な市民参加を認める規定であることを反映して、政府は法案をめぐってニュージーランド全土の利益団体・個人との間で協議を行った。この協議過程で、法案に対して住民から提出された意見は、それまで行われた同様の手続の中でも最多である3千500件にも上ったという。意見の中には、よく知られたコンセプトである「持続可能な開発」に対する批判もあつた。そこで「持続可能な管理」と修正され、社会的・経済的な考慮を排除した「持続可能な管理」がニュージーランドのシステムの中に埋め込まれることとなった。<sup>(76)</sup>

しかし、意見が多数であつたために立法手続が想定より長引き、一九九〇年の総選挙までに完了できないまま労働党は選挙で敗北してしまつた。次に政権についた国民党にとつては、資源管理法案は両価的なものであり、そのため新政府は、資源管理法案への修正勧告を行うための審査チームを即座に設けた。このチームは短期間の間に多くの修正を法案に加え、ようやく資源管理法は可決に至つた。こうして3年のプロセスを経て資源管理法は制定され、一九九一年一〇月一日に施行となつた。

都市計画に関する一九七七年タウン・カントリー計画法はこれによつて全面的に改正されることになつた。関連して、この時期に、全国道路委員会 (National Roads Board) と都市輸送会議 (Urban Transport Council) が廃止され、新しい計画・資金調達等の枠組みを提供する、一九八九年ニュージーランド交通法 (Transit New Zealand Act 1989) が制定された。<sup>(76)</sup>

## 第2節 一九八九年と二〇〇二年の地方自治法の改正

### 1項 一九七四年地方自治法の一九八九年改正

地方自治制度についても時期を同じくして包括的な改革が行われた。長年の懸案事項であった自治体の再編については、地方政府会議への改革によって会議の勧告権限の強化が図られ、住民やレント納税者が会議の決定を拒否するには過半数の票が必要とされるようになった。一九八九年、850の自治体が再編され、資源管理法の実施を支えることになる、86の一般目的のための自治体が成立した。<sup>(17)</sup>

新しい自治体の構造は、新自由主義的な考え方を反映したものであったといえる。これまで自治体では、選挙によって選ばれた首長と議員とが日々の実務から長期政策の策定までを切り回す中で、行政を担当するタウン・クラークやインフラを担当する技術職などの自治体の職員 (paid employees) を監督してきた。しかし、一九八九年の改革によって、公選の議員たちは政策の策定に専念することになり、任命による首席行政官 (chief executive officer) が自治体職員の雇用主となった。自治体の中の企業的な機能は他の活動から切り離され、公営企業として経営されることにもなった。<sup>(18)</sup>

住民に近い地域レベルにおかれた地域自治体についても広域レベルにおかれた広域自治体についてもコミュニティへのアカウンタビリティを高めるための制度が導入された。この改正によってどちらのレベルの自治体も年次計画 (annual plan) によって自治体の活動や支出案を事前に計画することを義務づけられることとなった。この年次計画を策定する際には住民と協議をすることが義務づけられ、法律の中に詳細な住民協議手続が規定された。

資源管理法の定める土地利用計画でも、地方自治法の定める住民協議手続が適用されることとされていたため、資

源管理法と地方自治法は一体となって計画策定過程への住民参加を促進する枠組みを作り上げることとなった。この仕組みは大いに注目され、二〇〇二年の地方自治法改正によって完成する。

## 2項 一九七四年地方自治法の二〇〇二年改正

一九八九年に行われた一九七四年地方自治法への改正から10年経過した一九九九年、労働党連立内閣は、計画策定と参加の質を向上させることによってガバナンス体制を向上させるために、資源管理法や地方自治法を始めとするいくつかの法律の見直しを始めた。二〇〇〇年の終わり、地方自治に関する政策方針の宣言が発表され、政府はこれにしたがい、一九七四年地方自治法（一九八九年改正）を廃止し、地方自治法を全面的に改正することとした。二〇〇一年には協議文書が公開され、市民や利害関係者の意見の聴取が行われた。これにもとづき作成された地方自治法案は二〇〇一年一月に議会に提出され、二〇〇二年一月に二〇〇二年地方自治法として可決された（二〇〇三年七月一日から施行）。制定にはおよそ2年間で費やされ、その間、自治体や環境選択委員会からの法案修正を勧告する報告書なども提出された。<sup>80</sup>

同時期に、一九八九年ニュージーランド交通法も改正されて二〇〇三年陸上交通管理法（Land Transport Management Act 2003）となり、一九九一年資源管理法、二〇〇二年地方自治法、及び二〇〇三年陸上交通管理法の3法がニュージーランド全土で行われる土地利用計画を管理する枠組みを構成することとなった。

### 第3節 二〇〇二年地方自治法の概要

#### 1 項 二〇〇二年地方自治法の目的

二〇〇〇年代始めに完成したニュージールランド特有のガバナンスの仕組みを理解するために、二〇〇二年地方自治法の特徴から簡単に見ておきたい。

ニュージールランドの地方自治制度は、英米法系の地方自治制度に属する。その権限の起源は既に見てきた一八七六年のミュニシパル法人法とされる。イギリスの地方自治体がかつてそうであったように、ニュージールランドも長い間、自治体の権限を個別の法律による授権に依存しており、授権された権限を超えた自治体の行為は権限踰越 (*ultra vires*) の原則に違反するため無効であると解釈されていた。

二〇〇二年地方自治法の 1 つ目の特徴は、この原則を変更した点である。二〇〇二年地方自治法は、自治体に、法律が制限を設けていない限り適切であると判断する活動を行うことができる「一般的な能力」を付与した。この点から見ても、二〇〇二年法は地方自治制度を大きく改革するものであった。

二〇〇二年地方自治法の第一〇条は、「自治体」の目的を、「①コミュニティによる、コミュニティのための、民主的な地域の意思決定と行動を可能にすること、②コミュニティの社会的、経済的、環境的、文化的福祉を現在及び将来にわたって促進すること」と定めた。そして自治体は「その目的を果たすために、あらゆる活動または事業の実施、取引を開始するための完全な能力 (full capacity) を有する (一二条二項①<sup>8)</sup>)」こととした。こうして、自治体は「完全な権利、権限、特権 (full rights, powers and privileges) を付与」されることとなったのである (一二条二項②)。

二〇〇二年地方自治法が「自治体の目的」をこのように定める理由は、「この法律」自体の目的が第三条に定めるよ

うに、「ニュージーランドのコミュニティの多様性を認める民主的で効果的な自治体を設立すること」であったためである。この法律は、この目的を果たすために、(a) 自治体の目的を表明し、(b) 自治体を実施する活動を選択し、またはその活動を実施する際の方法を選択するための枠組みと権限を規定し、(c) 自治体のコミュニティに対するアカウンタビリティを促進し、(d) 自治体がコミュニティの社会的、経済的、環境的、文化的福祉を促進する上で幅広い役割を果たし、持続可能な開発アプローチを取るための規定を定める、としている。<sup>(83)</sup>(d) 項は、後述するとおり、その後何度か改正されるのであるが、二〇〇二年の制定当時、自治体の幅広い役割が認識され、「4つの福祉」がここで示されたことは重要である。

## 2 項 二層制の地方自治

ニュージーランドの自治体は原則として二層制をとっており、自治体の数は二〇一九年現在で広域レベルにおかれた広域自治体 (regional council) が11団体、地域レベルにおかれ地域自治体 (territorial council) とも呼ばれるシティ (city council) またはディストリクト (district council) が61団体ある。これらに加えて一層制をとるユニタリーが6団体あり、すべて合わせると78団体となる。

ディストリクト (District council) は、複数の地域コミュニティであるタウンから成り、郊外のエリアに50団体がある。シティ (City council) は都市部の自治体であり、現在11団体ある。集水域が広域自治体の境界となっている一方、地域自治体の境界はそれぞれの共通の利害を考慮した上で決められている。<sup>(84)</sup>

ユニタリーとは、広域自治体の権限を付与された地域自治体である。ユニタリーである自治体には、オークランド市やギスボーン市がある。オークランド市は二〇一〇年に、7つの地域自治体と1つの広域自治体の合併によって設

立したユニタリーであるが、第4章でみるように、市長の権限やローカルボードの設置などいくつかの点で他の自治体とは異なっている<sup>(85)</sup>。

### 3 項 自治体の執行体制と運営

自治体には議会と首長がおかれている。これらの公選職は3年に1度の選挙で選ばれる。自治体の執行体制は現在までほぼ変わらない。現在は、広域自治体の議会は6人から14人、地域自治体の議会は6人から30人で構成されている(平均11人)。議員は個々の選挙区から選出されるが全体の奉仕者とされる。典型的には、議員は毎月会議を開催し、コミュニティの選好、これまでの決定、国の方針などにもとづいて意思決定を行う<sup>(86)</sup>。

議会は、自治体の日常業務を指揮するための首席行政官(Chief Executive)を5年を上限とする任期で任用する(但し、その後2年間延長することができる)。ニュージーランドの自治体ではすべての事務職員と管理職員は首席行政官に雇用されている。全国で自治体の職員はおよそ3万人とされるが、オークランド市の職員がおよそ8千人であるのに対してカイコウラ(Kaikoura)市の職員は30人であるように自治体によって多様である<sup>(87)</sup>。

自治体の下にはローカル・コミュニティ・ボード(local community board)またはローカルボード(local board)：オークランド市にのみ設置)がおかれる。ボードのメンバーは、自治体の選挙区とは異なるコミュニティの選挙区分の選挙で選ばれる<sup>(88)</sup>。これらは法人格のないコミュニティ組織で、地域的な問題について、法律またはその領域を管轄する自治体から委任されている範囲で権限及び義務を有する。すでに見た一九八九年の地方自治制度改革の過程で地方自治会議によって創設された制度であるが、二〇一六年の統計では、都市部と農村部を合わせた全国でおよそ110団体が存在する<sup>(89)</sup>。

#### 4 項 住民の参加とアカウンタビリティ

二〇〇二年地方自治法は、住民の参加を保障し、非常に透明性の高い制度を通じて自治体のコミュニティへのアカウンタビリティを担保してきた。地方自治法の六編「計画、決定、アカウンタビリティ (Planning, decision-making, and accountability)」では、すべての決定に適用される義務として、代替案を立て検討する義務とコミュニティの見解と選好を考察する義務、後で詳しく見る「住民協議原則」が定められている。

自治体の政策過程において住民が参加する機会は、年次計画の策定過程や長期計画の策定過程にもみられる。二〇〇二年地方自治法は自治体の義務として、これまでの年次計画だけではなく長期計画の策定を義務づけた。長期計画は10年以上の会計年度を含む財政計画であり、自治体の活動を説明する。二〇〇二年地方自治法は、長期計画 (Long-term council community plan)<sup>90</sup> の目的を、①自治体の活動内容を記述し、②自治体の地域または広域の目標を記述し、③自治体の資源について統合的な意思決定と調整を行うことと規定し、④自治体の決定と活動に長期的な焦点 (focus) を定め、そして、⑤自治体の地域に対するアカウンタビリティの基礎を規定することと定める。<sup>91</sup> として、この長期計画を作成する際及び修正する際に、自治体が同法の定める「特別協議手続」を採用することを義務づけた。

年次計画については、①当該年度予算案及び当該年度の年次計画にかかわる資金調達について、そのもたらす影響を記すこと、②自治体の長期計画に記載された、財務諸表及び資金調達による影響に関する記述への変更を記すこと、③自治体による統合的な決定とリソースの調整を行うことによって長期計画を補完すること、④コミュニティに対する自治体のアカウンタビリティに寄与すること、⑤自治体が行う活動についての費用と財政措置に関する決定プロセスに市民が参加する機会を拡大すること、と定める。年次計画策定についても、同法の定める「特別協議手続」が用

いられることとされた。長期計画を3年ごとに評価するサイクル、年次計画と年次報告のサイクルなども確立した。

#### 第4節 一九九一年資源管理法の概要

##### 1 項 一九九一年資源管理法の目的

次に、一九九一年に制定された資源管理法について簡単に説明する。<sup>(92)</sup>資源管理法は二〇〇〇年代半ば以降段階的に改正されるが、ここではこれらの改正を含まない、二〇〇〇年代半ば以前の制度について見る。

まず、目的から見ていきたいが、資源管理法の目的は、実は二〇〇〇年代後半の改正によっても変更されておらず、五節一項の定めるとおり、「自然的・物的な資源について持続可能な管理を促進すること」である。「持続可能な管理」の意味するところは、「市民やコミュニティが自身の健康と安全のために社会的、経済的、文化的な福祉を享受することができるよう、またその限度で、自然的・物的な資源の利用、開発及び保護を管理すること」である。すなわち、(a) 将来世代の予見可能な必要性に合理的に適合するように、……自然的・物的資源を持続させること、(b) 大気、水、土砂及び生態系について生命の維持に必要な容量を維持すること、(c) 環境に係わる活動によって生じる環境への悪影響を回避、改善及び緩和すること、である。

資源管理法はその成り立ちからも、第一義的には生物や天然資源または自然環境を中心的な課題としており、そのため都市環境については十分に言及していないように見えるが、<sup>(93)</sup>同法五節に記載されている文言、「物的な資源(physical resource)」は、建物、道路、公園、公共空地などを指すとも解釈される。このように考えると、ニュージールランドの人口の87%が居住している都市部の物的資源についても、この法律が適用されることになり、このとき、コミュニティが社会的、経済的、文化的な福祉をどのように提供するのかの判断は大いに個々の自治体やコミュニティ



に委ねられることになる。<sup>(94)</sup>

## 2項 一九九一年資源管理法の構成

資源管理法は大きく2つの部分に分けられる。計画の策定の部分と実施の部分である。計画策定は政策を形成するプロセスであり、様々な度合いでの市民やコミュニティの参加が要求される。計画の実施（計画の管理）は、リソース・コンセンストを申請するプロセスが中心である。土地の利用や分割などの活動が、この計画に定められた規則に適合しない土地、水、その他の資源に対する利用を含む場合、自治体からの許可を受けなければそれを行うことができない。その許可がリソース・コンセンストである。

例えば、資源管理法九条一節は、「何人も全国環境標準に違反する方法で土地を使用してはならない」と定め、そのあとに、「ただし、その使用が次の各号のいずれかに該当する場合はこの限りでない」とし、「(a) リソース・コンセンストによって明示的に許可を得ている場合、(b) 本法一〇条<sup>(95)</sup>によって認められた活動である場合、…(以下省略)…」とする。同様に、九条二節は、「何人も広域の規則に違反する方法で土地を使用してはならない。ただし、その使用が次の各号のいずれかに該当する場合はこの限りでない」として、「(a) リソース・コンセンストによって明示的に許可を得ている場合、(b) 本法二〇条によって認められた活動である場合、…(以下省略)…」とする。九条三節は、地域の規則について同様の定めをおく。本研究目的の計画策定における住民の参加であるため、以下では計画策定に関する規定をより詳細に見る。

### 3項 広域計画・地域計画の策定と階層

計画策定について資源管理法は、国、広域自治体、地域自治体という3つの層の政府にそれぞれ役割と責任を分担させている。二〇〇〇年代前半の制度について見てみると、国の責務は、全国政策方針文書 (National Policy Statements)、全国環境標準 (National Environmental Standards)<sup>(96)</sup>、ニュージーランド沿岸政策方針文書 (New Zealand Coastal Policy Statements) を策定することであった<sup>(97)</sup>。全国政策方針文書の目的は、国家的重要性を持つ事項に関する政策枠組み (目標と政策方針) を策定することであり、例えば、都市開発の収容力については、「今後30年間成長でできるだけの住宅用地と商業用地を確保すること」を求めている。全国環境標準は、水質や大気の質など特定の問題について処理する技術的な基準を定めている<sup>(98)</sup>。

広域自治体の責務は、広域政策方針文書 (Regional Policy Statements)、この文書にもとづくインフラ整備や成長管理の対象や方法について記載する広域計画 (Regional Plan)、及び広域沿岸計画 (Regional Coastal Plan)<sup>(99)</sup> を策定することである。広域自治体は、これらの下で自然的・物的資源を統合的に管理するために目標 (Objectives)、政策方針 (Policies)、手法 (Methods) を実施し、広域的見地から領域内の資源を管理する<sup>(100)</sup>。

地域自治体 (シティとディストリクト) の役割は、自治体としての任務を果たす際に、一九九一年資源管理法、二〇〇二年地方自治法、二〇〇三年陸上交通管理法、及びその他の法律にもとづく権限を統合的に行使することである。そのために地域計画を策定し、これにもとづいて土地の利用、開発及び保護の影響を統合的に管理するための目標 (Objectives)、政策方針 (Policies)、手法 (Methods) を実施する。また広域自治体と連携して自然災害に対応し、または土地の分割を統制する<sup>(101)</sup>。

ユニタリーは、地域自治体と広域自治体の両方の機能を合わせた機能を果たす。

このように3つの層に異なる役割を分担させることによって、資源管理法は、分離的なガバナンスを作り出している。同時に、制度の一貫性を担保するために、それぞれの計画を階層的に配置することで広域的なガバナンスを確保する<sup>(10)</sup>。広域自治体が定める広域政策方針文書は、国の定める全国政策方針文書を具体化・実現するものとして策定され、広域計画や地域計画は、広域政策方針文書の目標を実現するために策定されている。地域自治体の策定する地域計画は広域自治体の策定する広域計画と矛盾のないよう策定されなければならないため、広域自治体は潜在的に地域自治体に対する監督機能をもつ<sup>(11)</sup>。この階層的な役割関係の中で国（環境省）の役割は、自治体の行う管理を支援し、必要な立法を行っていくというものであった。

## 第5節 二〇〇〇年代前半の住民による土地利用計画の策定

### 1項 広域計画・地域計画の策定の流れ

本節では、資源管理法のもとで二〇〇〇年代前半に確立した土地利用計画策定の過程を、手続の流れにしたがって説明していく。すでに述べたように、二〇〇〇年代前半に一九九一年資源管理法、二〇〇二年地方自治法、二〇〇三年陸上交通管理法の3法によって確立された、住民による土地利用計画策定のガバナンスは高く評価されるものであった。それはどのような手続で、住民は其中でどのように参加をしていたのだろうか。

次章以下で説明する二〇〇〇年代後半以降の参加と比較するために、ここでは二〇〇〇年代前半の手続にもとづく地域計画及び広域計画策定の過程を、特に、住民に提供される情報（参加の機会について、政策の内容について）、住民の参加の質（参加資格、タイミング、機会、期間の長さ、手段、意見の政策への反映）、異議申立て制度に着目して見ていきたい。

まずは、資源管理法の附則一の定める正式な計画策定の流れを確認する。<sup>(105)</sup>

- (1) 自治体は「計画案」を作成するためにまず「計画案の素案」を作成し、これについて利害関係者等と協議を行う。
- (2) 自治体は、協議の結果を踏まえて「計画案」を作成する。
- (3) 自治体の議会がこれを「計画案」として承認し「計画案」と「三三三報告書」を公表するとともに、正式な計画手続の開始を一般に「告示 (notice)」する。
- (4) 住民から自治体に対する計画案に関する「書面による意見の提出 (submission)」が始まり、
- (5) 提出された「意見及び意見の要約」を自治体が公表する。
- (6) 最初の意見提出によって提起された問題について「意見の再提出」<sup>(106)</sup>が行われる。
- (7) 自治体議会にヒアリングパネルが設置され、意見の提出者に対する「ヒアリング」が行われる。
- (8) ヒアリングののち、ヒアリングパネルが「決定」を行う。
- (9) 環境裁判所への「異議申立て」の期間を経て、
- (10) 計画が「施行」<sup>(107)</sup>される。なお、二〇〇五年の改正により、計画策定には2年間の期限が設けられた。

この正式な手続は、新しい計画を策定する場合だけでなく、「計画変更の提案」、計画変更中の「代替の提案」においても適用された。「計画変更の提案」とは、自治体が実施している既存の計画を変更する案を提案することをいい、計画の「代替 (variation)」の提案」とは、自治体が現在計画変更の提案中であるが未だ変更手続が完了していない状態の中で別の計画変更案を提案するものである。自治体はどの時点で計画の変更を提案するか、または代替の提案をす

るかを裁量で決めることができる。市民は計画の変更を請求することができるが、変更代替案の策定を請求することはできない。

## 2 項 計画案作成前の住民との協議

では、前項の手続を具体的に見ていく。まず、広域計画及び地域計画（以下、まとめて計画と呼ぶ。）の策定手続は、(1)のように、自治体が計画案の素案を作成し、これについて国や自治体、住民と協議するところから始まる。資源管理法附則一の第一条一項は、「政策方針文書案及び計画案を策定するにあたって、自治体は、①環境大臣、②政策方針文書や計画に関連する所管の大臣、③関連する自治体、④その土地の人々 (tangata whenua)、⑤その地域の前浜及び海底の保存に関する委員会、と協議しなければならない」と定め、二項は、「自治体は政策方針文書案や計画案を策定するにあたっては、その他の人々とも協議することができる」とする。この二項の規定にもとづいて、計画案を策定する前に自治体は市民と協議を行うのであるが、資源管理法附則一第三條四項は、このときに「二〇〇二年地方自治法八二条にもとづく協議手続」を用いることを義務づけている。

二〇〇二年地方自治法の八二条は、自治体が住民と協議をする場合に守るべき一般的な原則（住民協議原則）を定める。この規定を通じて資源管理法上の手続が、地方自治法上の手続と結びついている。ここで地方自治法八二条を詳しく見ると、まず一項は、「自治体が決定またはその他の事項に関して実施する協議は、三項から五項の規定にしたがって、次の原則にもとづいて実施されなければならない」とし、以下に6項目の住民協議原則を列挙する。

第1「自治体は、当該決定若しくは当該事項によって影響を受け、若しくは影響を受ける可能性のある者、又は利害を有する者が、その者の好み及び必要性に適した方法と形式によって関連情報に合理的にアクセスできるように取

り計らわなければならない(a)」、第2「自治体は、当該決定若しくは当該事項によって影響を受け、若しくは影響を受ける可能性のある者又は利害を有する者が、自治体に対して自分の意見を表明することを奨励しなければならない(b)」、第3「自治体によって意見の表明を求められた者及び奨励された者に対して自治体は、協議の目的及び表明された見解を考慮した上で行われる決定の範囲について、明確な情報を提供しなければならない(c)」、第4「自治体は、当該決定又は当該事項に関して述べる自分の意見に対して自治体が検討することを望む者に対して、その者の都合又は必要性に適合する方法や形式によって意見を表明する合理的な機会を提供しなければならない(d)」、第5「自治体は表明された意見を虚心(openmind)に受け止めなければならない、また、決定を行う際には十分に検討をしなければならない(e)」である。そして最後に、「自治体は、意見を表明する者に対して、関連する決定とそれらの決定の理由の両方に関する情報を提供しなければならない(f)」である。

この規定にもとづいて、資源管理法上の計画策定の最初の段階である、計画案の素案をめぐる住民協議が行われることになる。自治体の方から「影響を受ける人々」に直接連絡することもある。

住民協議原則が、協議の過程において適切な市民に対して適切な情報が適切な形で提供され、市民の意見が適切に聴取されることを保障する。この協議の結果を反映して自治体によって「計画案」が作成される。

### 3項 計画案作成からヒアリングまでの住民の参加

資源管理法の附則は、(3)のとおり、「計画案」を告示する際に同時に「三二条報告書」を公表しなければならないと定める。三二条の報告書とは、計画案に対する事前評価の結果を記した文書であり、計画が適切な提案であることの根拠を示す文書でもある。三二条は、二〇一三年のオーケランド市のユニタリー計画策定に際して大きく改正され

た。これについて詳しくは後述するが、二〇〇〇年代前半の時点では、三二条は以下のように定めていた。<sup>(18)</sup>

まず三二条一項は、「自治体は計画案を公表する前に計画案を評価しなければならない」とし、三項は、計画の評価において行うべき審査について次の二項目を挙げた。すなわち、「(a) (計画に記載された)それぞれの目標が資源管理法の目的を達成するための最も適切な方法である限度、(b) 効率性と有効性を考慮して、政策方針、規則又はその他の手法がその目標に達成するために最も適切であるか否か」である。そしてこの審査を行う際に考慮すべき事項として、四項に、次の二項目を挙げる。すなわち、「(a) 政策方針、規則及び手法についての費用便益、(b) 政策方針、規則及び手法の重要な部分についての情報が不正確又は不十分である場合に、行動する又は行動しないことのリスク」である。また、資源管理法は、「国家環境基準が適用される活動に、その基準の禁止又は制限よりも大きな禁止又は制限を課す規則に対する評価は、それが課す禁止又は制限が広域または地域の状況において正当化されるかどうかの検討(第三A項)」を含めなければならないことも義務づけており、これについても四項の基準で審査がなされることになっていた。

作成された事前評価については、「評価を要約し、その評価の理由を示す報告書を作成しなければならない(五項)」とされ、「報告書は、当該文書が公表されるか、または規制が作成されるのと同じ時に、住民による審査が可能な状態にしなければならない(六項)」とされた。

この報告書は、専門性の高い内容を含むため、一般の住民にとって利用しやすいものではないことが想像されるが、計画を策定する際に事前評価が行われ、住民が自治体の用いた同じ資料にもとづいて自らの意見を形成し、計画策定手続に参加できることが法律の規定の中で保障された。

つづく(4)の「書面による意見提出」過程は、直接の利害関係者や住民のみでなく誰もが計画案に対して賛成または

反対の意見と理由を文書で述べることができる機会である。中立の立場でも、自治体が決定する際に考慮して欲しいと考える情報を提供することができた。次の段階であるヒアリングで発言したい場合は、意見提出の際にその意思を明記することとなっていた。もし書面にその旨を明記しなければ、ヒアリングの開催の有無についての通知を受けられず、ヒアリングで発言ができないことになってしまう。

意見を提出できる期間は、資源管理法附則一の五条で「計画策定」の場合は休日を除く四〇日以上、「計画変更」、「計画代替の提案」の場合は二〇日以上の日数で定めなければならないとされた。

書面による意見が提出されると、(5)のように、自治体の職員は「提出意見の要約」を作成し、意見提出した人全員にこれを通知するとともに、これを公表する。つづいて(6)の「意見の再提出」が始まる。再提出については、二〇日以上の日数と定められている。二〇〇〇年代後半の改正で再提出できる者が制限されるが、それ以前は誰でも、誰かが提出した意見に対して賛成意見または反対意見をさらに提出することができた。意見提出の過程が一方通行ではなく、市民同士が争点を見極めたりお互いの意見を理解しあうために有効な手続であったといえる。

これらの提出された市民の意見は、自治体の職員によって纏められ、通常、「オフィサーズ・レポート (Officers report)」と呼ばれる報告書の中に記載された。自治体は、この報告書の中に、ヒアリングパネルに向けて、自治体としての要望や勧告を記載することもできた。ヒアリングパネルは、これを指針として用いることもできるが、この要望・勧告に従う義務はなかった。

#### 4項 ヒアリングへの住民の参加

次に、計画策定の流れの(7)で示したヒアリングの過程における住民参加の手続について見る。計画策定においてヒ



アリングは必ず実施しなければならない手続ではない。しかし、1人でもヒアリングを求める者がいる場合は、自治体はヒアリングを実施しなければならないことになっている。<sup>(10)</sup>

ニュージーランド環境省は、資源管理法上の手続に参加する住民のために、手続ごとに詳細なマニュアルを作成している。<sup>(11)</sup> マニュアルに記載されている内容は、住民が実際の参加においてどの点に困難を感じているのか、あるいは政府が住民の実質的な参加を実現するためにどのような情報を提供しているのかを知る上で興味深い。ここでは、マニュアルに示された住民へのアドバイスなどもあわせて、ヒアリング過程における住民の参加の仕組みを見ていきたい。

資源管理法は、①計画を策定する自治体は、少なくとも一〇日前に、ヒアリングの日時・場所に関する通知を、意見提出または意見の再提出をした中でヒアリングに参加する意思表示をした全ての者に対して行わなければならないと定めている。<sup>(12)</sup> またヒアリング参加者は、五日前までには計画案（計画変更案または計画変更代替案）に関する報告書を自治体職員から受け取ることができた。

②ヒアリングパネルによるヒアリングが開始される前に、ヒアリングに参加するものを招集してヒアリング前会議（pre-hearing meeting）が開かれることがある。これは、より協力的かつ非公式の場で争点を明確化しまたは対立を解決することによって、公式のヒアリング手続を迅速に進められるようにすることを目的に二〇〇五年の法改正で導入された過程である。<sup>(13)</sup> 実際には、この過程で解消される対立も少なくないという。

ヒアリング前会議は、ヒアリングパネルのメンバーまたはパネルの議長によって任命された人物が議長またはファシリテーターを務める。ヒアリング前会議は、パネルの議長が特別の理由によって非公開を決定しない限り、一般市民やメディアに開かれている。ヒアリング主宰者のほかに、他の意見提出者、計画への個別変更の申請者、計画変更

代替案の提案を行った自治体職員などが出席するが、発言を許されるのは意見提出者と証人のみである。住民にはヒアリング前会議に出席する義務はないが、ヒアリング前に争点を整理することができて便利である、とマニユアルは記している。欠席した場合にも、ヒアリング当日には、全員がヒアリング前会議での合意事項と重要事項について記載された報告書を一部もらうことができた。ヒアリング前会議、専門家会議、調停の他に、ヒアリングパネルを通さず直接に行われる交渉もある。しかし、これらについてもプロセスの全ての結果がヒアリングにおいて報告されることになっていった。

一方、専門家会議と調停は非公開で行われ、参加するのは当事者のみである。これらが非公開である理由は、会議で用いられる資料に機密情報、またはのちの訴訟で利用されない秘匿 (without prejudice) 特権の対象となる資料が含まれるからである。しかし、調停及び専門家会議の記録も秘匿情報を除く部分は公開されることになっており、ヒアリング前会議と同様に手続の結果に関する共同覚書 (joint memoranda) は特設のウェブサイトで入手することができた。

③これらの過程を経た後、ヒアリングパネルによる公式のヒアリングが開始される。ヒアリングパネルは、通常、自治体議会の議員1人以上から成り、第三者である委員ら加わる場合が多い。この中の1名が議長となり、提案に対する意見提出者からの賛成意見及び反対意見を聴取する。

資源管理法は、市民の声は「虚心 (open mind)」で聴かなければならないと定めている。<sup>(13)</sup> 委員となった者は、両方の主張に耳を傾けながら決定を行わなければならないという意味である。そこで、ヒアリングパネルの委員として出席する自治体議員は、政治家としてではなく中立な立場で出席しなければならないことになる。さらにこれを名目にしたために、ヒアリングパネルの議長と全委員は、「ヒアリング主催者のためのプログラム (Making Good Deci-

sions Programme)」を受講し、委員資格の認定 (accredit) を受けなければならないことになっている。<sup>(11)</sup>

ヒアリングパネルの権限の根拠は、資源管理法の下で計画を策定する自治体の権限の一部を自治体から委任されていることにある。<sup>(12)</sup> 自治体は、ヒアリングパネルの委員資格認定 (accreditation) を得ていない者を委員とする合議体  
にこの権限を委任することはできない。そこで、認定のない委員が1名でも加わったパネルの決定は無効である。<sup>(13)</sup> なお、資格の更新のため、「ヒアリング主催者のためのプログラム」の受講は定期的に行わなければならないことになっている。<sup>(14)</sup>

④ ヒアリングが開会し、議長が参加者を紹介し終わると、まず自治体職員が、計画案（または計画変更案、計画変更代替案）についての市の報告書を提示する。他の職員、たとえばデザイナーや交通エンジニアが、技術的なアドバイスをするために出席することもある。ヒアリングは、通常公開で行われるため、一般市民やメディアも出席する。

⑤ この後、計画の個別変更の申請者から意見を述べ、ヒアリングパネルのメンバーとの質疑応答が行われる。申請者以外の者（例えば、専門家証人など）も、申請者の主張を裏付ける証拠を提出することができる。ヒアリングパネルは、どの証拠提出者に対しても質問することができる。

⑥ その後、計画への意見提出者が（再提出者がいる場合には再提出者も）、自分の主張を述べ、ヒアリングパネルとの質疑に応じる。意見提出者も、専門家証人などを自分の意見を裏付ける証拠を提示するために出席させることができる。専門家は独自の見解の表明もでき、ヒアリングパネルは、これらの専門家に対しても質問することができる。

ところで住民用のマニュアルは、専門家証人を用いる場合は、その専門家が自分の見解を裏付ける証拠を示すことができるのかを事前に確認すること、また、謝金について事前に確認することなど細かいアドバイスを記している。住民が他のヒアリング出席者と共同で専門家を依頼することによって専門家への謝金を節約できるように、ヒアリン

グ前に他の発言者の名簿を見ることが許されている点も興味深い。

ここまでの過程ですでに一日以上が費やされるといふ。そこで一日以上ヒアリングに出席しなければならぬこともあること、また、ヒアリングは論点ごとに日程が設定されるため、様々な争点について意見を述べたい場合は、複数日に出席する必要があることをマニュアルは書き添えている。

ヒアリングで述べるべき内容については、「書面で提出した意見のうち、いくつかのポイントをより詳しく述べたもの」とマニュアルは示している。マニュアルは、ヒアリングに参加する際の注意として、ヒアリングパネルから意見や証拠に対して質問が返されるかもしれないから準備をすることを奨励している。また自分の「見解」を述べることができるのは、その領域の専門家のみであるため、そうでないなら事実や観察や記憶について述べることに徹することを忠告している。発言は、誰か他の人に代わりにやってもらってもよい。また、証拠は口頭でもよいし、書面でもよい。写真や絵などでもよいし、また事例を折り混ぜてもよい。ただし、証拠は感情に関する証拠ではなく事実に関する証拠でなければならず、また直接に関係するものでなければならぬ、とマニュアルは記す。

⑦ヒアリングパネルは、自治体職員、個別計画変更の申請者及び意見提出者に対して、さらに質問することもできる。そして、すべての人が発言の機会を与えられたのち、ヒアリングは終了する。

⑧ヒアリングが終了すると、ヒアリングパネルは原則非公開で審議を行う。ヒアリングパネルは計画、計画変更及び計画変更代替案について遅滞なく決定を出さなければならぬ。ヒアリングパネルは、全計画(Full plan)にかかわる提案である場合を除き、提案に対する最終的な決定を行う権限を有する。全計画にかかわる提案である場合に限り、自治体議会の本会議で承認を得られなければならない。

最後に、⑨自治体は、意見提出者、個別変更申請者ら全てに対して提出された申請・意見に対する自治体の決定を

送付する。自治体は、通知する決定の中に、提出された意見を受け入れる場合にも、拒絶する場合にもその理由を記述しなければならぬとされた。また、提出された意見にもとづく最終的な変更及び提出された意見若しくは事柄に關係すると思われる他の関連事項を決定の中に記述することができた。<sup>(18)</sup>

#### 5項 環境裁判所への異議申立て

一九九一年資源管理法は、こうして出された自治体の決定の全てまたは一部に対して、(9)のように、環境裁判所において異議を申し立てる手続を規定する。資源管理法附則一の八条は、自治体の決定に対する環境裁判所への異議申立ての対象を「計画に含まれている規定、意見提出手続の結果計画に含まれることになった規定、計画から除外されていた事項、意見提出手続の結果、計画から除外されることになった規定」と定め、異議申立てをすることができる者を、「意見提出によってこれらの規定または事項について意見を述べた者」と定めた。<sup>(19)</sup>

環境裁判所とは、資源管理法の下で機能する特別裁判所であり、環境裁判官と環境委員から成る。委員は地方自治、資源管理、環境科学、ワイタング協定などについての専門知識を持つものである。メディアアや一般市民も、法廷に出席することができる。

ニュージーランドにおける計画への異議申立て制度の起源は一九五三年タウン・カントリー計画法である。すでに見た一九二六年タウン計画法はタウン計画を法定した点においては画期的であったが、まだ独立的な苦情処理機関の設置までは行わなかった。土地利用計画に関する最初の異議申立て事件は、一九五五年二月であり、住民の権利を保護し自治体との間で正義がなされるための機関という認識のもとで法的資格のあるものが主宰する法廷 (Town and Country Planning Appeal Board) が開かれたという。<sup>(20)</sup> その後、一九七〇年代から一九八〇年代の初めにかけて、計画

に対する異議申立ての数が増え、また異議の内容も多様化する中で、この異議申立て機関は、一九七七年タウン・カントリー計画法によってプランニング法廷 (Planning Tribunal) となった。一九八〇年代になると、法定計画と異議申立てが包括的な一つの法律の中で統合されるべきであるとの考えにより、一九九一年資源管理法の下でプランニング法廷の改革が行われ、一九九六年の資源管理法の改正で環境裁判所と名を改めた<sup>(17)</sup>。

環境裁判所は、地区裁判所と同じ権限を持つとされ、「①リソース・コンセント、②地域計画案又は広域計画案、③広域政策方針文書、④指定、⑤遺産に関する命令 (heritage order) ⑥水資源保存命令のための勧告」などへの異議申立ても行うことができた<sup>(17)</sup>。

## 第6節 二〇〇〇年代前半の住民による土地利用計画の策定のカバナンス

### 1項 二〇〇〇年代前半の住民による計画策定過程への評価

本節では、二〇〇〇年代前半の制度における資源管理法にもとづく計画策定過程への住民の参加を、(1)情報の提供(参加の機会について)、政策の内容について、(2)参加の質(参加資格、タイミング、機会、期間の長さ、手段、意見の政策への反映)、(3)異議申立ての範囲の3つの側面からまとめておきたい。

(1) まず「情報」について見ると、①意見提出期間に先立って、計画案の公表と、②三二条にもとづく計画案策定前の評価の報告書が作成され公表され、また、③書面で提出された意見、ヒアリングで聴取された意見及び証拠についてこれらをまとめた報告書が作成・公開され、手続への参加者に提供された。三二条報告書や計画案は一般の住民にとっては理解しづらい専門的な内容を含むものではあるが、専門家を用いて理解をすることは可能であるし、自治体が用いた情報と同じ情報にもとづいて自分の意見を形成することができる機会があることは重要である。

また、住民への情報提供としては、④このような詳細な手続が資源管理法を見れば理解できる形で規定されていることは重要であり、⑤個別の手続が開始された折には、さらに具体的な日程について住民に広く情報提供がなされた。

(2) 「参加資格」については、①計画面案策定前の住民協議には、少なくとも「当該決定若しくは当該事項によって影響を受け、若しくは影響を受ける可能性のある者、または利害を有する者」の参加が保障されていた。②意見提出については、誰でも参加することができた。③ヒアリングについては、②で意見を提出した者が参加でき、④異議申立てについても②で意見を提出した者が行うことができた。手続上は有識者も市民も同じ重みで意見を聞いてもらえる場となっていた。

「参加のタイミンング」としては、⑤計画面案の素案段階から参加でき、また書面による意見提出やヒアリングでの意見提出も決定者に十分検討してもらえるタイミンングで行われていた。方針や理念を含む、広域政策方針宣言から具体的な地域の規制まで、同じ手続の中で複数回の「機会」や複数の「手段」が実質的な参加に十分な「期間」、用意されていた。

住民の意見の政策への「反映」については、⑥それぞれの過程で聴取された意見は整理されて公表され、次の過程を実施するための情報として利用されていた。⑦ヒアリングの過程では、発言者ごとに質疑応答が行われるため自分の意見が一方通行ではなく、他の住民や決定者にきちんと理解してもらうことができた。⑧最終決定においては、意見を採用した場合も採用しなかった場合も意見提出の結果、計画がどのように変わったかを知らせてもらえた。

参加に関連して、⑨ヒアリングの委員の聴く態度について、市民の意見を虚心で聴取することが定められていることは重要である。現在でも研修が委員に義務づけている点からも「聴くこと」自体を重視していることが感じられる。

(3) 最後の「異議申立て」の制度についても二〇〇〇年代後半の法改正以降と比べては、広く認められていた。

## 2項 二〇〇〇年代前半の3法体制によるガバナンス

ここまで見てきた計画策定過程における住民参加の制度からは、二〇〇〇年代前半に行われていた一九九一年資源管理法、二〇〇二年地方自治法及び二〇〇三年陸上交通管理法の3法の連携にもとづく広域計画及び地域計画の策定過程について次のことがいえるであろう。

まず、この3法による体制は、地方自治法が傘のように地域行政全体を覆う上に多層的に構築された形となっていた。<sup>(24)</sup>つまり、まず地方自治法の定める住民参加やアカウンタビリティに関する原則と手続が、住民に最も近い、一層目において自治体が住民との間で様々な法を執行する際に適用されるよう、網羅的に張り巡らされていた。その上に、自治体が輸送ネットワークを建設する際に用いる規定を定めた陸上交通管理法の層があり、あるいは自治体がインフラ整備を計画する際に用いる規定を定める資源管理法の層があり、これらが自治体によって一層目をつうじて住民に適用されるという構造である。この3つの法律は「持続可能性」の原則を共通の目標として掲げており、こうして3つの法律が全国の土地利用に関する一貫した枠組みを形成していた。

では、このような枠組みの中で実施されてきた、二〇〇〇年代前半の住民参加による計画策定過程をどのように理解することができるだろうか。第1にこの手続は、住民が「意見を述べ」または、「自分の意見を聴いてもらえること」に重きを置いており、ここからは、この体制が資源管理法上の目標を達成するためには（適切な国家政策指針の下、であることは当然であるとして）、利害関係者や住民とのローカルなレベルでの協議にもとづき決定が行われることが「あるべき」答えへの最も近道であるという認識にもとづくものであったと理解することができる。<sup>(25)</sup>資源の持続可能な管理と開発に関しても、住民が意見を出し合い決定をしたものであるからこそ正当化されたのである。<sup>(26)</sup>



さらに、このような手続からは、適切な計画を策定するための有効な手段として住民の参加を促進するという考え方は逆に、この計画策定手続自体が、住民やコミュニティ自身が政策の策定から実施、評価に至る一連のプロセスにおいて主体的な存在として行動する場と手段を提供するものとして期待されたことがうかがえる。二〇〇二年地方自治法は、自治体の目的の第1に、「コミュニティのコミュニティによる民主的な意思決定と行動を可能にすること」と述べている。自治体自身がその目的である「社会的、経済的、環境的及び文化的な福祉の現在及び将来にわたる促進」を行うにあたって、住民とコミュニティに自分たちで自分たちの福祉を整備できる手段を提供するものこそ資源管理法であったということである。これは、マオリの人々にとっても同じことであり、資源管理法と地方自治法の違いがマオリの人々の参加のための特別な手続を講じていた。<sup>(16)</sup>

### 3 項 二〇〇〇年代前半の3法体制によるガバナンスの問題点

このような資源管理法を中心とした土地利用計画の策定の手続体制は、多くの点で積極的な評価を受けた。本章の最後に、この手続がどれぐらい制度の想定するとおり機能していたのかを実務の中で示された問題点などから検討する。

まず、土地利用計画の策定過程にも用いられる二〇〇二年地方自治法の住民協議手続については、協議の時間枠や手続の「厳格さ」や「堅苦しさ」が指摘されている。それを経てようやく作成された計画が、地方自治法上の年次計画などの非規制的な計画である場合には、計画策定過程に参加した住民や多様な関係者たちが失望したり不信感を抱いたりすることもあったという。このような問題を回避するためには、どの程度住民との協議を用いて決めるのかをあらかじめ決定しておくことが望ましいとされた。

また、協議やその結果としての決定を自治体が裁量によって行った場合に、行政法の一般原則である「合理性」、「公正」、及び「自然的正義」に反した瑕疵のある決定であるとして訴訟に発展してしまうこともあった。行政のとりうる裁量の範囲についても事前に決定しておく必要があることが、資源管理法に関する第三者評価でも指摘された。<sup>(12)</sup>

自治体の長期計画などで用いられた特別協議手続においては、協議が「見せかけに過ぎない」と批判されることもあった。「自治体は聴く気がないように見え、意見を陳述しようとしても十分な時間を与えられなかったり、意見提出に十分なフィードバックがなされなかったり、期待外れであったり、既得権の存在を感じさせられることがあった」という声が参加者から提出された。<sup>(13)</sup>

その一方で、これらの問題を経て、住民協議手続に対する捉え方に変化が生じたともいう。すなわち、住民協議手続における自治体の取組みを法的要件とみるのではなく、「よきマネジメント」のプラクティスと見、この手続を自治体にとってはコミュニティとの意思疎通の一側面と捉え、コミュニティにとっては自身の利害や期待を述べるための機会と見る捉え方である。手続の遂行にあたってのグッド・プラクティスに関する指標は様々な場面について示された。<sup>(14)</sup> 十分な時間、適切な処分、期待を抱かせすぎないための明確な情報の提供、フィードバックの提供などである。<sup>(15)</sup>

### 3 章 住民による土地利用計画の策定体制の変容

#### 第 1 節 二〇〇〇年代後半の法改正

##### 1 項 一九九一年資源管理法の改正

しかし 10 年が経ちに、資源管理法、地方自治法、及び陸上交通管理法は、それぞれ何度かの改正を経験し、その結

果、3法の連携による住民参加の手続体制は大きく変化した。どのように変化したのか、本節では、この時期の法改正について述べる。

まず資源管理法の改正は、大きく2段階に分けて行われた。第1段が、二〇〇九年資源管理法（簡素化・合理化）改正法の制定である。この改正法は、環境省によると次のことを目的としていた。すなわち、(1)異議申立てや上訴手続を軽微な問題あるいは取引上の競争のために利用することの制限、(2)国家的重要事項に関する提案の決定に要する費用と時間の削減、(3)国家的意義のある提案の申請を迅速かつ効率的に処理するための環境保護局（Environmental Protection Authority）の設立、(4)計画の策定及び変更の手続に要する時間とコストの削減、(5)適切なレベルの住民参加を維持しながら、申請者のコストと時間を削減するためのリソース・コンセント手続の改善、(6)全国政策方針文書や全国環境標準を含む、国の責務の合理化とその有効性の改善、(7)執行のメカニズム及びコンプライアンスのメカニズムの有効性及び抑止効果の向上等である。<sup>⑬</sup>

手続にかかる費用と時間を短縮するための簡素化及び合理化の方法として、具体的には、例えば、リソース・コンセントについて見てみると、自治体を飛び越えて最初から環境裁判所に判断してもらえる手続が追加された。また、自治体ではなく、新しく設置された環境保護局（EPA）にリソース・コンセントの申請またはリソース・コンセントに付された条件の変更の申請、広域計画策定または変更の提案をすることもできるようになった。また、これまで自治体は10年に1度、地域計画や広域計画を評価する義務を負っていたが、この義務が軽減される代わりに、国の監督権限が強化された。<sup>⑭</sup>

しかし、この改革は、簡素化及び合理化を自治体が行っていた事務や権限を国に移すという方法で行おうとするものであった。その上、住民参加の質を低下させるものでもあった。なぜなら、国が行うことになったヒアリング手続

において、手続自体は国が設置する調査委員会 (board of inquiry) が行うので、自治体が行うのと同程度の公正さや参加が保障されていると言うが、実際には、自治体が行う手続よりもフォーマルな雰囲気がある国主宰の手続への参加に、多くの市民が躊躇してしまおうからである<sup>(15)</sup>。

手続にかかる費用と時間の短縮のためとして、参加の機会を制限する規定も設けられた。例えば、計画策定過程において意見の再提出者が制限され、また提出期間も短縮された。意見の提出や再提出に対する自治体の対応も、1つの意見への回答から同種の意見に対してまとめて回答できるよう変更された。異議申立て権も制限され、軽微で複雑な異議申立てや取引上の競争で有利になる目的での環境裁判所への異議申立てができなくなった<sup>(16)</sup>。

そのほかにもこの法律は、リソース・コンセントの申請があった場合の「通知」の範囲の縮小、地域計画や広域計画の結合の容認などの重要な改正を行った。

さらに二〇〇九年改革の翌年には、第2段の改革に向けての調査が行われた。都市部の計画策定やインフラ開発に要する資源管理法上の手続はコストが高いうえに時間がかかる、という以前からの批判にこたえるためのものと説明された。政府は、都市部で開発を適切なタイミングで行っていくためには適切な策が必要であると述べ、独立した諮問委員会 (Urban and Infrastructure Technical Advisory Groups) を任命し調査を行わせた。委員会は二〇一〇年七月に報告書を発表し、そこでいくつかの改正を勧告した<sup>(16)</sup>。報告書は、「資源管理法は、都市部の優先事項ではなく非都市な開発に焦点を当てたものである」とし、「環境保護を目的とするこの法律が、開発され発展することが本来の性質である都市にも適用されている」ことに問題があると指摘した。すなわち、「この法律には開発を行うための手続も規定されているが、あくまでこの法律の目的は環境への悪影響を回避することにあるため、本来開発することが必要でありそれが望ましい場面においてさえ、それを尻込みさせてしまう傾向にある」というのである<sup>(17)</sup>。

二〇一〇年一〇月、政府は「競争的な都市の設立 (Building Competitive Cities)」と題する協議文書を公表し、都市計画と都市インフラのための資源管理システムの改善を提案した。<sup>(38)</sup> これらの政策は、二〇一三年九月に資源管理法改正法、地方自治 (オークランド経過規定) 改正法、地方自治体公式情報会議改正法の3本の法律として成立した。改正によって具体的には、新たに設立されたオークランド市が策定する最初のユニタリー計画のための特別手続の制定や、三二条の事前評価文書作成に関する規定の変更の他、二〇〇九年改正でリソース・コンセントの申請者が直接環境裁判所の判断を求めることを認めるか否かについて自治体に委ねられていた裁量を廃する改正などが行われた。改正の目的は、(1)リソース・コンセントの手続の改善、(2)オークランド市による最初のユニタリー計画の策定手続の合理化、(3)コミュニティにおける意思決定のための情報基盤の改善、(4)資源の実効性の向上などと説明された。<sup>(39)</sup>

## 2 項 二〇〇二年地方自治法の改正

二〇〇二年地方自治法もこの時期に大幅に改正された。顕著であるのは目的規定の改正である。すでに述べたように、二〇〇二年地方自治法は、目的を4つ列挙しており、その最後が、「(d) 自治体がコミュニティの社会的、経済的、環境的、文化的福祉を促進し、持続可能な開発アプローチをとる上で幅広い役割を果たすこと」であった。これが二〇一二年の法改正によって、「自治体が、良質の地域インフラ、地域公共サービス、規制機能の遂行に対するコミュニティの現在及び将来のニーズに見合った形で幅広い役割を果たすこと」に置き換えられてしまったのである。<sup>(40)</sup>

「自治の目的」とは、自治体が当該活動に関与するのが合法かどうかを判断するための審査基準を提供するものである。この改正は、その目的を、「コミュニティの福祉の向上」から「コミュニティのニーズに見合っているか」に変更したということを意味する。これは、自治体が直面する課題において様々な競合する利益や価値を衡量しながら決定

する、という代表民主制の中心的な権能を果たす際に、衡量することができ、価値の範囲を経済的費用便益の判断のみに限定してしまう効果をもつ。すなわち個々のコミュニティがどの価値を重視したいのか、を判断する機能を失わせるものであると批判された<sup>14)</sup>。

このほか、この改正においては、特別協議手続の利用の縮小<sup>15)</sup>、参加一般にかかわる手続の合理化<sup>16)</sup>、住民やコミュニティへの文書の提供をコミュニティと連携する項目に絞るなどの情報提供の範囲の縮小など、コミュニティとの協議やコミュニティの参加を縮小する改正が行われた。この改正は効率性・効果性を目的としたものであると説明されたが、合理化によって手続がかえって複雑化した結果「合理化」の効果が得られていないと批判された<sup>14)</sup>。

### 3 項 二〇〇三年陸上交通管理法の改正

陸上交通管理法の目的も、二〇一三年の改正で、「統合された、安全で応答性の高い、持続可能な陸上輸送システムを実現する」から「公共の利益のために効果的、効率的、安全な陸上輸送システムを実現する」に変更された。「公共の利益」を入れたことで、地方自治法の定める地方自治法制定当初の目的（4つのコミュニティの「福祉」とある程度親和性を維持したとも解釈できるが、二〇一三年の改正は、地方自治法の地方自治の目的規定の修正と同じ方向性をもつものであり、陸上輸送システムが「統合」され「持続可能」であることよりも、「効果的」で「効率的」であることを重視するものであった<sup>14)</sup>。

## 第2節 二〇〇〇年代後半の法改正への評価とその他の問題点

二〇〇九年以降の土地利用計画に関する一連の改正は、経済成長と繁栄を促進するという経済的なアジェンダによ

って正当化されてきた。その背景には、ニュージーランドへの影響は比較的小さかったとはいえ二〇〇八年からの世界的金融危機や、二〇一一年にカンタベリー地方で起こった地震からの復興のための財政的負担があった。

二〇〇〇年後半に行われたこれら3つの法律の改正については、2つの側面から批判がなされている。1つは、規制の緩和と計画手続の合理化による意思決定の速度の向上が、住民参加の質の低下という犠牲のもとに行われたという批判である。もう1つは、国によって断続的に続けられる法改正に対する、法を実施する現場である自治体からの批判である。この批判は、立法には常に改善の余地があるが、自治体（そして、政府が自治体に達成してほしいと願う目標）が直面しているすべての問題が法改正で解決するわけではない、というものである。

法の実施において生じている多くの問題は、法律自体の不備ではなく実務に携わる者の熟練度の低さに由来するものだとこの論者は言う。実務を向上させるには時間がかかるが、より持続可能な利益をもたらす。問題を法改正によって短期間で解決させようとすれば、法改正のための適切な政策分析を行うための時間も、法律の改正内容の自治体職員への周知の機会や時間も十分にはとれない。そのような中で不十分な法改正を繰り返すよりも、現場で丁寧に実務を向上させていくことが本質的な問題解決につながる。それにもかかわらず、国主導で法改正を繰り返し、法律をより混乱させ実務を難しくさせている、とこの論者は批判する。<sup>(16)</sup>

次章以降、これらの批判を、二〇〇〇年代後半以降の資源管理法のもとで実際に行われたオークランド市によるユニタリー計画の策定過程に照らして確認しながら、このような手続によって、ニュージーランドにおいて住民参加による計画策定がどのように変容したのかについてまとめた。

#### 4 章 二〇一〇年オークランド市の設立

二〇〇〇年代後半に進められた改革の1つの象徴とも言えるのが、スーパーシティと呼ばれるオークランド市の設立である。オークランド市の設立は、最も人口の多い地域において土地利用とサービス提供が長年の間分散的で無調整であったという問題への解決策でもあった。オークランド・ユニタリー計画の策定過程におけるガバナンスを分析するにあたって、新しく設置されたオークランド市についてまず見ておきたい。

##### 第1節 スーパーシティの設立

###### 1 項 スーパーシティ設立の背景

現在、スーパーシティとも呼ばれるオークランド市は、人口約166万人(二〇一七年現在)のニュージーランド最大の都市である。

旧オークランド市は、オークランド港湾局と同年の一八七一年に設置されたが、市の周辺のエリアは、一八七六年にオークランド・プロヴィンスが廃止された後は、道路ディストリクト、バラ、タウン、その他アドホックに設立された特別目的の自治組織の寄せ集めによって維持されていた。国は、オークランド市周辺のこれらの団体を合併させ、また広域の方が効果的である事業を実施する広域政府を設立することを試みたが、域内の自治体が自身の権限が奪われることを懸念し反対した結果、成功には至らなかった。広域行政の不在は、インフラ設備の遅れに影響したとい<sup>(4)</sup>う。

一九六三年、遂に特別目的の自治組織を吸収合併した、オークランド広域政府(Auckland Regional Authority)が設



立された<sup>(18)</sup>。1章でも見たように、オークランド広域政府は、旧オークランド市から上水道、オークランド広域計画局から広域計画、オークランド都市排水委員会から下水処理事業、オークランド輸送委員会からはバス旅客輸送などを引き継ぎ、かつ大量貯水ダムの建設・処理と配水工事などの権限を与えられた。国内で最大の公営バスの運営や、国との合併事業としてのオークランド空港の建設なども行い、これらに加えてごみ処理、地域の道路管理などにも携わった。通勤のための公共交通は、広域エリア内の32の自治体と協働して整備した<sup>(19)</sup>。

一九八九年の地方自治制度改革は、すでに見たように、ニュージーランド全土を14の広域に分け、そのうち13か所に広域自治体、1か所にユニタリーを設置したが、この改正によってオークランド周辺に存在していた30の自治体（カウンティ、バラ、シティ）と20の特別目的の自治組織も合併して7つの地域自治体（4つのシティと3つのデイストリクト）となった。オークランド広域政府の制度は大きくは変更されなかったが、名称をオークランド広域自治体（Auckland Regional Council）と改めた。

オークランド広域自治体には、他の広域自治体と同様に公選による議会がおかれ、レイト税を徴収する権限も付与された。広域の機能としては、環境保護（とりわけ水、土壌、大気、沿岸）、洪水管理、広域緊急管理、市民防衛、広域公園、広域陸上交通計画、乗客サービスなどがおかれた。

しかし一九八九年に行われたこの改革でも、オークランドの広域的なエリアにおいて、土地利用計画、サービスの提供、意思決定についての統一はなされなかった。政権が交代し、一九九二年には、広域的判断の必要性から「オークランド広域サービス・トラスト」が設立された。これは、広域の全域から選ばれた6名の代表から成り、港湾会社、広域の大規模上水・下水及びバス会社に対するサービス提供を行うものであった。この組織は赤字の削減という使命を果たしたが、一九九八年には国によって廃止された。代わりに次は「オークランド・インフラ法人」が設立された

が、これも二〇〇四年に国によって廃止され、その資産と責任がオークランド広域ホールディングスというオークランド広域自治体の下に設置された公益法人に移された。このような頻繁な組織変更は、重要な決定は公選による政治家が行うべきであるという新自由主義の考え方を反映するものであったと解釈されている。<sup>19)</sup>このように改革が繰り返されたが、それでもなお、広域的な土地利用と陸上交通の統合は、うまく機能していなかったという。

## 2項 二〇〇九年地方自治（オークランド市）法の制定

一九九〇年代になり、人口が急速に増加すると、広域交通ネットワークの整備を求める圧力は高まったという。オークランドの経済は、国の経済の大きな部分を占めるため、オークランド周辺の過密による経済への悪影響は、国の経済にも深刻な影響を与えるものであったからである。労働党政権は、これを優先順位の高い課題として扱い、二〇〇七年七月にオークランドのガバナンスに関する勅命委員会（The Royal Commission on Auckland Governance）を立ち上げた。<sup>20)</sup>任命による3名の委員から構成される勅命委員会は、マオリの人々を含む市民から意見を聴取した上で答申及び勧告を公表した。このときには政権は国民党に移っていたが、勧告の一部がこの政権の下で政策として取り入れられた。二〇〇九年地方自治（オークランド市）法（以下、二〇〇九年（オークランド）法）の制定は、その1つであった。<sup>21)</sup>この法律によって、オークランド広域自治体と7つの地域自治体は合併して1つのユニタリーとなることになった。

## 第2節 オークランド市の制度

### 1項 オークランド市の執行体制

ユニタリーとして設置されたオークランド市は、多くの点で他の自治体とは異なっている<sup>(13)</sup>。ここで新たに設立されたオークランド市の執行体制について簡単に説明する<sup>(14)</sup>。

第1に、オークランド市はより実質的な二層制をとる。広域の層には、「広域で選ばれる1名の公選の市長と13の選挙区から選出される20名の議員からなる統治機関（以下、広域統治機関）」が新たに置かれることとなった。地域の層には、公選の議員から構成される21のローカルボードがおかれ、これによって、広域と地域とによる共同で補完的な統治が行われることになった<sup>(15)</sup>。

二〇〇九年（オークランド）法の一〇節は、ローカルボードの役割について、①その管轄内のコミュニティによって、またそのコミュニティを代表して民主的な決定を行うこと、②その管轄内で、自治体の目的がより成果を上げるようにすること、と定める。ローカルボードは、広域の意思決定にコミュニティの意見を反映させる重要な役割を担った。具体的な手続としては、例えば広域統治機関が広域戦略や広域レベルの計画を策定する際に、各ローカルボードが地域住民の意見をまとめて提出するなどである。その一方、ローカルボード自身も、その地域の住民の優先事項や選好を反映した「戦略」と「3年計画」を3年に1度、策定することになっている。また、毎年すべてのローカルボードは、その地域におけるサービス提供と財政措置について、広域統治機関との間で合意の上、「協定」を締結することになっている。この合意の結果、オークランド全域の優先事項とオークランド市全体の予算に関して広域統治機関が行う決定の中に、各ローカルボードの3年計画に示された優先事項が反映される仕組みとなっている<sup>(16)</sup>。

第2に、二〇〇九年（オークランド）法は、市長の権限を強化した。すでに見たように、ニュージーランドでは、地域自治体の首長は歴史的にも公選されてきたが、広域自治体においては、首長は、議員の互選で選ばれた議長が務めることが多かった。そこでオークランド市について新たに創設された首長公選制度は、これまでとは異なる、強力

で可視的な地域のリーダーシップを期待したものであった。その背景には、オークランド市がニュージーランドにおいて初めて都市部に設置されたユニタリーであったこと、広域計画を含む、オークランド全域における長年の課題であった分散と無秩序を克服するためには、目的達成の中心となるリーダーが必要であったことがある。<sup>(18)</sup>

オークランド市長がこれまでの首長と異なるのは、2つの点においてである。まず、首長であることに由来するこれまでの名目的で象徴的な役割に加えて、新たな権限を付与された点である。第2に、市長の権限が法律に明記されるようになった点である。<sup>(19)</sup>

二〇〇九年（オークランド）法は、市長の役割を以下のように定める。①オークランドのヴィジョンを明確にし、それを促進すること、②そのヴィジョンに寄与するために設定された目標を達成するためにリーダーシップを発揮すること、③自治体の計画案、政策方針案、予算案を作成すること、④オークランド市と、まだ選挙権を持たない未成年者を含むオークランドの人々との間の有効な結びつきを確保すること、である。

そして、この役割を推進する為、同法は市長に特に以下のような権限を付与している。①オークランド市が、一般的なまたは特定の（たとえば、文化、民族、地域または他の共通利益を持つ）オークランド市民と関わりあうための手続とメカニズムを確立する権限、②副市長を指名する権限、③広域統治主体の中に委員会を設置する権限、④上記の委員会の委員長を指名する権限、⑤適切な職員を雇い、首長部門を設立運営する権限、である。<sup>(20)</sup>

オークランド市の特徴の第3は、マオリの人々の意思決定への参加を確保するための法定の委員会が設置されたことである。<sup>(21)</sup>

## 2 項 オークランド市制度への評価

新たな制度を確立したオークランド市の体制については、現在、問題点も明らかになってきている。<sup>(16)</sup>

まず、ローカルボードと住民との関係については、ローカルボードの存在に関する住民の認識の低さが指摘されている。自治体の議員と比べてローカルボードの代表の人数は人口の割りに少ない上に、本来住民との関わりを深めることを意図した制度であるにもかかわらず、管轄する地域の人口が7万人を超えるようなローカルボードもあるという。そこで、当初の目的である、市民から近い自治組織としての役割を果たすことができるかについて、疑問視する論者もいる。<sup>(17)</sup>

次に、ローカルボードと広域統治機関との関係については、それぞれの役割分担が不明確であることが指摘されている。ローカルボードは、広域統治機関と比べて権限は小さく財政については多くの制約がある。条例(Dyala)制定過程への参加についても、広域統治機関に対して提案することしか認められていない。広域レベルの統治機構には広域の事項に従事させる一方、コミュニティの代表から成るローカルボードには地域の事項を集中的に扱わせる、というのがこのモデルであったが、「試行中」<sup>(18)</sup>であり、まだ成果は出ていないようである。

2つ目の強化された市長制度については、評価は対立的である。まず、直接公選の首長という制度自体については、大統領スタイルの市長は地方レベルの民主主義とは相容れない、という批判的な見解がある一方で、直接公選の首長は、互選で選ばれた議長兼首長よりも高い度合いで民主的なアカウンタビリティを果たす、という見解もある。さらに、ニュージーランドのような中央主権的な国においては、国に対抗するための強いリーダーに率いられる強い自治体が必要である、という考え方も見られる。<sup>(19)</sup>

次に、オークランド市における首長権限の強化については、公開で透明性の高い議会によって適切に監視されると理解されている。オークランド市は、自治体の徴収する財産税が自治体の歳入の60%を構成しており、国からの

補助金は多くない方の自治体であるという。議会による監視は、市長が、このような財政力によって、国から独立してリーダーシップを発揮することが期待されている領域、すなわち計画（長期計画、年次計画を含む）、政策方針及び予算の策定過程においても機能しているという。<sup>(16)</sup>

3つ目のマオリの人々の参加のために設置された委員会については、人口に見合った代表が選出されていないとする批判が強い。多様性こそが民主主義の指標となるにもかかわらず、全体的にヨーロッパ系住民以外の代表が少なくと批判されている。<sup>(16)</sup>

オークランド市に対して二〇一六年に行われた調査によると、ユニタリーであるオークランド市の執行体制については4つの点において改善が必要であるとされている。<sup>(16)</sup>第1に、組織の構造と文化について見られる複雑さがガバナンスの障害となつている点、第2に、広域統治機関とローカルボードの権限の役割分担が明白でなく、機能が重複している点、第3に、広域統治機関は、責任が広範囲にわたるため、1つの決定を行うためには複数の利益間のトレードオフを行う必要があるが、ローカルボードはそうでないため、両者の交渉過程においてローカルボードが自身の地域の福祉の向上を要求する動機が強いという点、第4に、ローカルボードは予算編成における柔軟性がなく、広域の意思決定において地方の意見を反映させることが難しい点、である。

また、二〇〇九年（オークランド）法は、勅命委員会の勧告の多くに従わずに制定されたため、いくつかの課題が残されていることも指摘された。特に、オークランド市と国との間の緊張関係は重要である。ニュージーランドにおいてオークランド市の経済的な支配力は非常に大きい。そのような中で、オークランド市と国とが協議するための公式のメカニズムが存在しないという問題が指摘されている。<sup>(16)</sup>

### 第3節 オークランド市の土地利用計画

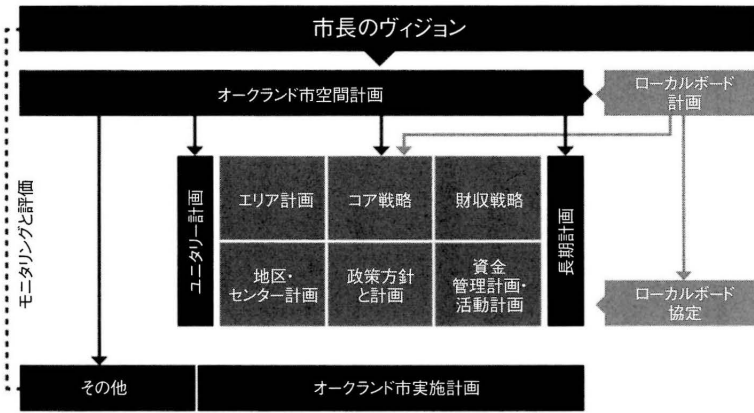
#### 1項 オークランド市における計画の競合

二〇一〇年の合併によってオークランド市はユニタリーとなったので、一九九一年資源管理法にもとづいて地域計画と広域計画の両方の要素を兼ね備えた、ユニタリー計画を作成することになった。しかし、これに加えて、二〇〇九年（オークランド）法が、七九条と八〇条で、オークランド市に空間計画（以下、オークランド市空間計画）の策定を義務づけている（二〇一〇年の修正による）。そこで、オークランド市においては、土地利用に関する計画としては、ユニタリー計画とオークランド市空間計画、その他の領域も含めると地方自治法上の長期計画（財政計画）及び年次計画、二〇〇九年（オークランド）法にもとづくローカルボードの計画などの複数の計画が競合することになった。

オークランド市において競合する計画はそれぞれどのような関係にあるのか。これについて、オークランド市の説明によると、オークランド市空間計画が、市のヴィジョンを示しそれを達成するための単一で包括的かつ長期的な発展戦略であり、全ての計画の頂点におかれている。そしてこの下に他の計画が階層的に配置されている。

一九九一年資源管理法のもとで作成されるユニタリー計画は、オークランド市の主要な土地利用計画を示す法定計画であり、オークランド市空間計画の定める戦略的方向性を実現する最も重要な手段として位置づけられている。地方自治法にもとづいて策定される長期計画は、オークランド市の10年間の活動及び重要なプロジェクト・事業とその財政措置について示す法定計画である。

このほか、ローカルボードが作成するローカルボード計画とローカルボード協定がある。ローカルボード計画はす



NOTE:  
 The Economic Development Strategy is a core strategy (above).  
 The Auckland City Centre MasterPlan and the Waterfront Plan are equivalent to area plans for the city centre.

(出所：オークランド市公式ウェブサイト)

で見たとようにそれぞれのコミュニティが示した優先事項とプロジェクトを示すものであり、その内容はオークランド市空間計画にも長期計画にも反映される。ローカルボード協定は毎年、広域統治機関との間で交わされるものであり、それぞれのコミュニティのエリアのプロジェクトに支出できる予算を示すものである。その他にも、オークランド市は経済発展戦略やシティ・センター・マスター計画、ウォーターフロント計画など、オークランド市空間計画を実施する上で重要な手段がこの体制の中に組み込まれている。

オークランド市の計画は、下位の計画が上位の計画を実施する手段となるよう構成されている。

2項 オークランド市空間計画の根拠

オークランド市空間計画は、オークランド・ユニタリー計画にヴィジョンを提供する計画であるため、またオークランド・ユニタリー計画との役割分担を理解するために、ここで簡単に紹介をする。

二〇〇九年（オークランド市）法は、空間計画の目的を、オークランドの成長及び発展についての包括的、効果的かつ長期的（20年から30年）な戦略を通じて、オークランドの社会的、経済的、環境



的及び文化的な福祉に寄与することと定める(七九条一項)。そして、この目的を達成するためにオークランドの空間計画を、次のようなものでなければならぬと定める。まず、(a) オークランド市とその域内の個々のコミュニティの社会的目的、経済的目的、環境的目的及び文化的目的を統合する戦略的な方向性を示し、(b) この方向性とそれぞれの目的の達成を可能にする高次の発展戦略の枠組みを示し、(c) その戦略にしたがって、オークランドにおいて必要なインフラ、サービス、投資を将来的に行うべき場所と時期を決定するために、オークランド市がその他の当事者たちとともに、一貫性があり調和のとれた意思決定を行うことを可能にし、(d) オークランド市の実施計画、規制計画及び財政プログラムを結びつける土台を提供するもの、である。<sup>(注)</sup>

さらに空間計画は、ニュージーランドにおけるオークランド市の役割を記述し、オークランドの成長がどのように連鎖するのを含めた、将来の発展の道筋及びインフラの整備の見通しを視覚的に示さなければならない、とする。空間計画は、また、オークランドにおける動向、機会または制約についての証拠を含む、オークランド市の意思決定の根拠となるものを提供しなければならぬと定められている。

### 3項 二〇一二年オークランド市空間計画の策定と内容

オークランド市は設立後、間もなくオークランド市空間計画の策定に着手した。ワークショップなどの協議過程を経てオークランド計画案(Draft Auckland Plan)を策定し、最終オークランド計画(Final Auckland Plan)が公表されたのは17か月後の二〇一二年三月(オークランド市設立から18か月)であった。完成した二〇一二年オークランド市空間計画は、「オークランドの社会的、経済的、環境的、そして文化的福祉に貢献する」ことを目的とした、「オークランドの成長と発展のための包括的かつ効果的な長期(20年から30年)戦略」であった。「オークランドを世界でもつ

とも住みやすい都市にする」というヴィジョンを掲げ、これを達成するためにオークランド市の生活や経済のすべての側面について網羅的で詳細な目的と目標 (Targets) を示した。オークランドにとって「ランドマークになる資料」と称された。<sup>(16)</sup>

オークランド市空間計画には、住宅エリア、ビジネスエリア、及び郊外の製造・産業活動エリアについての現在及び将来の位置、また輸送施設、上水・下水処理施設、公共空地及び社会的インフラについての現在及び将来の位置、さらに国家的にも広域的にも重要な余暇エリアと公共空地エリア、開発から保護されるべき生態系保護エリア、開発への環境上の制限、風景や歴史的遺産のエリアが示された。その上で、戦略の方向性を実施するための政策方針、優先順位、土地の配分、プログラム、投資が示された。

二〇一二年オークランド市空間計画は、空間利用計画の目的で策定される計画としては、ニュージーランド初のものであったため、他の自治体からも注目されたという。<sup>(17)</sup>

#### 4 項 オークランド市計画2050の策定

ところで、二〇一二年オークランド市計画には6年後の見直し条項が含まれており、この見直しを機に二〇一八年に全面的な改訂が行われた。見直しが全面的な改訂になった理由は、二〇一二年オークランド市空間計画についていくつかの問題点が明らかになったためである。<sup>(18)</sup>

第1に、計画策定後のオークランド市の成長が計画策定時に想定していたより遥かに大きかったことがある。二〇一二年の計画は二〇〇六年の国勢調査のデータにもとづいていたが、もはや当時のデータにもとづく計画は現実的ではなく、新しいデータにもとづいて計画を立てる必要が出てきたという。また、二〇一二年計画策定以降の戦略的な

事業の成果が反映されていないことも不便であった。

第2に、構成の問題があった。二〇一二年の計画は、発展戦略が他の戦略上の方向性とは別方向で設定されていたり、何層に分かれた複雑な構造をしていたため住民に理解しづらい、などの問題があり、そのせいで執行もしづらくなっていた。また、異なる要素間の統合が十分に図られていないこと、他の計画やプロセスに含まれるべき詳細な内容が混入していることも指摘された。

第3に、実効性の問題として、計画で示される多様な戦略的方向性の中で優先順位が定められていないこと、ターゲットが多すぎること、数値で示されていないこと、進捗を確認することが難しいことが問題とされた。計画対象の土地等に対する所有権が不明確であるなどの現実の問題もあった。

最後に、技術的な問題として、二〇一二年の計画では文書の形式がハードコピーの資料であるため、昨今の変更を反映させられない、という問題が指摘された。

二〇一二年の計画はもはや市の政策決定のために必要な指針を提供していないという結論から、二〇一八年六月に改訂版オークランド市空間計画として、「オークランド計画2050」が策定された。「オークランド計画2050」は、より簡素な構造をとり、政策方針、方法、成果が明確に連携しあった合理的な空間計画となっている。現在では、この計画が、オークランド市の次の30年間の発展の枠組みと方向性を示している<sup>(18)</sup>。

## 5章 オークランド・ユニタリー計画の策定とガバナンス

### 第1節 オークランド・ユニタリー計画の構成と内容

#### 1項 オークランド・ユニタリー計画の構成

オークランド・ユニタリー計画の策定は、二〇一三年九月から開始され、二〇一六年一月二五日から一部施行が始まった。<sup>(14)</sup> オークランド市はユニタリーであるため、一九九一年資源管理法にもとづき、地域計画と広域計画の両方の要素を含む計画を策定する必要がある。二〇〇九年の法改正で計画の結合ができるようになったため、オークランド市は、この規定にしたがい、広域政策方針文書、広域沿岸計画、広域計画、地域計画を結合した形式でのユニタリー計画を策定することとした。オークランド・ユニタリー計画の策定により、これまでこの地域で運用されてきた、旧オークランド広域政策方針文書、4つの広域計画、7つの地域計画の計12の計画が廃止されることになった。<sup>(15)</sup>

オークランド・ユニタリー計画自体も、階層的な構造となっている。オークランド・ユニタリー計画を構成する文書の中で最も上位に置かれるのが、広域政策方針文書である。広域政策方針文書は、国が策定する、より上位の全国政策方針文書とニュージーランド沿岸政策方針文書を実施するもの、と位置づけられている。そして、ユニタリー計画の中に定められている他の規定は、広域政策方針文書を実施するもの、とされる。一九九一年資源管理法の下では政策方針文書と計画の序列は重要であり、上位の目標と政策方針は、下位の目標と政策方針によって実施される。

自然的資源の統合的管理、土地の使用、開発及び保護の効果を統合的に管理するために、オークランド市は、このような序列にしたがってユニタリー計画の目標、政策方針及び手段を確立していくことになる。そして、これら

を着実に実施していくとき、最終的な目標が達成されることになる。<sup>(16)</sup>

## 2項 オークランド・ユニタリー計画の内容

本稿は、オークランド・ユニタリー計画の策定過程の分析を目的とするが、具体的にどのような内容の計画の策定に住民が参加したのかを知っておくために、ここで計画の概要を簡単に紹介する。

二〇一六年に完成したオークランド・ユニタリー計画は、以下で見るとおり、広域沿岸計画、広域計画、地域計画を分解して内容ごとに整理した体系となっている。広域政策方針文書だけはイントロダクションにつづくB章に完全な形で記載されている。<sup>(17)</sup>

オークランド・ユニタリー計画は、14章から成る。A章 イントロダクション (Introduction)、B章 広域政策方針文書 (Regional Policy Statement)、C章 一般原則 (General Rules)、D章 加重的規制 (Overlays)、E章 オークランド全域 (Auckland-Wide)、F章 沿岸 (Coastal)、G章 農村部都市部境界 (Rural Urban Boundary)、H章 ゾーン (Zones)、I章 地区 (Precincts)、J章 定義 (Definitions)、K章 指定 (Designations)、L章 附則・別表 (Schedules)、M章 付録 (Appendices)、N章 マオリ語用語集 (Glossary of Maori Terms) である。

各章の中を見てもみると、章ごとに、その章の扱う事項についての目標 (objectives) と政策方針 (policies) が示されている。また、これらの中には、広域計画や地域計画の法定記載事項である、「特定の資源管理に関する事項 (matter)、問題 (issue) 及び場所 (location) に適用される規則 (rules)」が埋め込まれている。資源管理法八〇条は、複数の計画を結合させる場合には各項目がどの機能を果たすものであるかを明記することを要求しているため、オークランド・ユニタリー計画では、章内の項目ごとに、タイトルの横に、それが広域沿岸計画で定めるべき内容を記して

いるのであれば「rcp」、広域計画に定めるべき内容を記しているのであれば「p」、地域計画で定めるべき内容を記しているのであれば「p」という略語のタグを付けている。<sup>(18)</sup>

例えば、D章加重的規制の中の自然資源 (Natural Resource) の部の「1節 高利用帯水層管理エリアの加重的規制 (High-use Aquifer Management Areas Overlay)」では「1項 背景 (Background)」に「2項 目標 (Objectives)」において、「目標」の文字の後ろにこの部分が広域計画の一部を構成していることを示す「p」のタグが付されている。<sup>(19)</sup>

因みに2項「目標」は、「高利用帯水層管理エリア加重規制」で特定された帯水層が、既存および将来の取水需要に対応し続け、かつ、地表河川にベースフローを提供できるように管理されるべきことを記している。この資源に適用される、「3項 政策方針 (Policies [p])」は、「(1) 下表に示された高利用帯水層管理エリアから水を取得し使用する活動については、地下水の配分が水の可用性 (water availability levels) を超えないように……管理する。(2) 下表に示された高利用帯水層管理エリアから水を取得して使用する者には、一九九一年資源管理法で許可されている使用を除き、水の可用性への影響を評価しかつ水の可用性に関する新情報を考慮するため、リソース・セントの取得を義務付ける」と記している。<sup>(20)</sup>

オークランド市空間計画や地方自治法上の長期計画、年次計画等が非規制的な法定計画であるのに対して、ユニタリー計画は、規制的な手段をもっていることが大きな特徴である。ユニタリー計画は、広域政策方針宣言の目標と政策方針を実施するために、次の6つの規制手段を用いることができる。第1が一般原則、第2が加重的規制、第3がオークランドの全域への規制、第4がゾーニングによる規制、第5が地区の特性を出すための地区ごとの規定、第6が活動基準の設定として定められている。

たとえば一般原則について書かれたC章には、広域政策方針文書やその他に特に明記されていない限り、計画全体に適用される一般的な規則が記されている。この中には、たとえばリソース・コンセンツトの手続の中で適用されるような手続的規則もある。その他、複数の活動や計画がかかわる場合の評価方法や、活動基準違反の評価方法などが書かれている。

前述のように、D章に記載された加重的規制では、エリアまたは資源に関連する特定の価値の保護、維持及び促進を管理するために、ゾーンや地区の境界線に拘束されずに加重の規則を課している。その一方、土地利用の違いによる逆感度 (reverse sensitivity effects) <sup>(8)</sup> の影響への対処など、計画上の特定の問題についても管理する。

次に、規制の対象となる私人の活動内容についての記載を見ると、これは5つに分類されている。①許容される活動、②分類された被規制活動、③未分類の被制限活動、④基準に適合しない活動、⑤禁止された活動である。②、③、④については、その活動を行う場合はそれぞれリソース・コンセンツトを得る必要がある。①には必要ない。⑤の活動はリソース・コンセンツトを得ることはできない。⑤の活動を行うためには、個別変更手続によって計画自体の変更を申請するより他ない。

### 3項 オークランド広域政策方針文書

広域政策方針宣言の目的は、第1に広域エリアでの資源管理上の課題の概要、第2に広域全体の自然的物的資源の統合的な管理を実現するための政策方針と手法を規定することによって、資源管理法の目的を達成することである。広域政策方針文書の策定にあたっては、他の法定計画を参照しなければならず(六一条二項と2A項)、また、商業上の競争や競争の効果を考慮に入れてはならない。<sup>(9)</sup>

オークランド市が、広域政策文書に必ず示さなければならない法定記載事項は、以下のとおりである。

- (1) オークランド広域エリアにおける重要な資源管理上の課題
- (2) オークランドの広域エリアにおける先住民族自治組織にとって重要な資源管理上の課題
- (3) 達成されるべき目標
- (4) これらの課題と目標のための政策方針、及びこれらの政策方針に関する説明
- (5) これらの政策方針を実施するために用いられる手法（ルールを除く）
- (6) それらの目標、政策方針及び実施の手法を採用した主たる理由
- (7) これらの政策方針と手法を実施することから期待される結果
- (8) 自治体の境界線を越える課題、または広域エリアにわたる課題に対処するために用いられる手続
- (9) 政策方針と手法の効率性と有効性を監視するために用いられる手続
- (10) 資源管理法にもとづく自治体の機能、権限、義務のための必要なその他の情報、である。

では、(1)のオークランドの広域エリアが関連する重要な資源管理上の課題とは何か。オークランド市政策方針文書によると、①都市の成長と形態、②インフラ、輸送、エネルギー、③文化遺産と地域的特徴、④自然遺産（景観、自然の特徴、火山の眺望と樹木）、⑤土地の権利（Mana Whenua）にとって重要な課題、⑥天然資源、⑦沿岸環境、⑧農村地域の環境、⑨環境リスク、がその課題である。



#### 4項 オークランド・ユニタリー計画の策定の背景

オークランド市のユニタリー計画の策定は、一九九一年資源管理法を改正する二〇一三年の資源管理（合理化）法、二〇〇二年地方自治法を改正する二〇一三年地方自治（オークランド市経過規定）法、二〇一三年政府職員情報会議修正法にもとづいて行われた。これらの中には、オークランド市の最初のユニタリー計画の策定に限って適用されることを目的として設けられた規定も含まれる。オークランド市のユニタリー計画策定に備えて法律を改正した理由について、政府は、オークランド・ユニタリー計画の規模と重要性を鑑みると、開発可能な程度、住居の入手しやすさ、ビジネスの競争性などに与えるこの計画の影響は、オークランド市ばかりでなくニュージーランド全体のマクロ経済にまで及ぶものだからだと説明する。この計画の策定を、これまでの資源管理法上の手続を用いて行えば10年の年月を要し、しかもその期間の大部分を計画の内容に対する異議申立て手続に費やしてしまう。そこで、この計画が実施されるまでに要する時間を短縮するために、より合理化された手続を作成したのだという。また、合併前のオークランド広域エリアでは複数の資源管理法上の計画が運用されていたことから、新しい計画を統合する過程で複雑化や断片化が生じることを回避するため、とも説明された。<sup>(18)</sup>

#### 第2節 オークランド・ユニタリー計画の策定過程

##### 1項 オークランド・ユニタリー計画の策定における市の役割

本節においては、二〇一三年から策定が開始されたオークランド・ユニタリー計画の策定過程について具体的に見ていく。このオークランド・ユニタリー計画の策定の最大の特徴は、通常であれば自治体によって自治体の中に設置されるヒアリングパネルに代わって、国が設置した「オークランド・ユニタリー計画独立ヒアリングパネル（Auck-

land Unitary Plan Independent Hearings Panel : 以下パネル) が用いられたことであろう。そこで、手続の説明に先立って、まず今回の計画策定過程におけるヒアリングパネルと市との役割分担について簡単に整理しておく。

(1) オークランド・ユニタリー計画独立ヒアリングパネルの役割

オークランド・ユニタリー計画独立ヒアリングパネルは、二〇一〇年地方自治(オークランド経過規定)法にもとづき、環境大臣(the Minister for the Environment)と保全大臣(the Minister of Conservation)によって設置された法定の機関である<sup>(86)</sup>。このパネルは、オークランド市から独立した機関であり、物理的にも自治体からは離れた場所に事務所をおいた。パネルの議長は環境裁判所の裁判官が務め、議長とパネルのメンバーは、環境大臣と保全大臣がその者の資質等について市とマオリの機関と協議した上で任命することと定められていた<sup>(87)</sup>。

パネルの任務は、オークランド・ユニタリー計画について提出された意見を聴き、市に対して行うべき変更を勧告することである。パネルには、ヒアリング前会議を含むヒアリングの運営及び進行において、これまでの自治体によるヒアリングよりも大きな裁量を与えられていた。また、パネルは、勧告の中に、意見提出者によって提案されていない計画の変更を独自の判断で含めることもできた。

(2) 市の役割

市の任務は、まず、ユニタリー計画案(Proposed Unitary Plan)を作成すること、市民へ通知したあとは、書面による意見提出プロセスを運営し、提出された意見、再提出された意見及びこれらの要約を纏めた報告書を作成し、独立ヒアリングパネルに提出することである。報告書がパネルに移されると、手続はパネルに引き継がれる。

パネルが主宰するヒアリング前会議及びヒアリングにおいては、市は、市民と同じ一参加者としての資格しか有さない。書面で意見と証拠の提出をし、またヒアリングでは口頭で意見を述べるのみである。しかし同時に市は、独立ヒアリングパネルがその任務を適切に遂行できるように、必要な資料を準備したり場所を確保するなど、運営を支える役目を担った。独立ヒアリングパネル事務局の職員も、オークランド市から派遣された職員であった。そのような中でパネルの独立性は、制定法の枠組みやヒアリングの手続によって担保された。

## 2項 オークランド・ユニタリー計画の策定の流れ

オークランド・ユニタリー計画の策定過程は、以下のとおりである。<sup>(8)</sup>

- (1) 市が、「計画案」の「素案」を作成し、これについて関係機関や市民と「協議」を行う。
- (2) 市が、協議の結果を踏まえて「計画案」を作成する。
- (3) 市議会がこれを「計画案」として承認し市民に公表するとともに、「三三三報告書」を公表し、正式な計画手続を告示する。環境省は三三三報告書について休日を除く三〇日以内に監査する。
- (4) 市民から市に対する「書面による意見の提出 (submission)」が始まる (休日を除く六〇日間)。
- (5) 市は、提出された「意見及び意見の要約」を公表する。
- (6) 意見に対する「書面による意見の再提出」が行われる (休日を除く三〇日間)。
- (7) 国により「独立ヒアリングパネル」が設置される。市はこれらの意見等と必要な情報をまとめて「報告書」を作成し、独立ヒアリングパネルに提出する。

- (8) 独立ヒアリングパネルによる「公式のヒアリング・セッション」が開催される。
- (9) 独立ヒアリングパネルは、オークランド市に「ユニタリー計画案の修正の勧告」を行う。
- (10) オークランド市は個々の勧告につきそれを受け入れるか、あるいは退ける「議決」を行い、公表する。
- (11) 意見提出者は、環境裁判所または高等法院に資源管理法にしたがって「異議申立て」できる。
- (12) 市は、ユニタリー計画の全体または一部の修正を行い、「計画が施行」される。

ニュージールランド史上最も規模の大きい資源管理法上の計画が策定されたこの流れの中で、住民の参加は具体的にどのように行われたのか。次項以下では、3章でみた二〇〇〇年代前半の計画策定手続と比較しつつ、計画策定における「市民への情報の提供」、「市民の参加の質」、「異議申立て」のそれぞれについて二〇〇〇年代後半にどのような改正が行われ、それによって住民参加の計画策定のガバナンスがどのように変容したのかを、筆者が二〇一八年二月にオークランド市に訪問して行った調査の結果及び公表されている情報にもとづき分析する。

### 3項 住民との協議による計画案の作成

オークランド・ユニタリー計画の策定過程を具体的に見ていく。

(一) オークランド市においては、まず、二〇一三年三月から五月にかけて、市の作成した「計画案」の「素案」に対する住民協議が行われた。すでに見た地方自治法八二条の住民協議原則が、この協議については「自治体は、当該決定若しくは当該事項によって影響を受け、若しくは影響を受ける可能性のある者、又は利害を有する者が、その者の好みや必要性に適した方法と形式によって関連情報に合理的にアクセスできるように取り計らわなければならない

い(a)」と定めている。今回の法改正において、この手続には変更は加えられていなかった。

(2) この協議は11週間行われた。この11週間に、市はワークシヨップ248回行い、この間、2万1千210件の意見が提出された。ここで提出された意見等は、分析・分類されて計画案の策定の参考資料とされた。

#### 4項 計画案と資源管理法三二条にもとづく報告書と公表

つづいて(2)のとおり、二〇一三年九月に市によって「オークランド・ユニタリー計画案」と「三二条報告書」が公表された。ここで作成された資料とその提供方法については以下のような改正があった。

(1) まず、「三二条報告書」の根拠規定である資源管理法三二条は、オークランド市最初のユニタリー計画策定過程に合わせて二〇一三年に改正された規定の1つであった。改正三二条第一項は、「この法律によって作成を義務づけられた評価報告書は、(a) 評価の対象である提案に定められた目標が、本法の目的を達成するための最も適切な方法である限度を調査する」、「最も適切な方法であるかどうかの調査の方法としては、(i) 目標を達成するための他の合理的に実行可能な選択肢を特定する、(ii) 目標に到達するにおいて当該規定の効率と有効性を評価する、(iii) 規定に決定した理由を要約する」と定める。また、「(c) この提案を実施することによって予想される環境的、経済的、社会的、文化的な影響の規模と重要性に対応した度合いで詳細に記述する」とする。

そして第二項は、「第一項(b)(ii)にもとづいて行われる評価は、(a) 以下の場合を含む、規定を実施することから予想される環境的、経済的、社会的、文化的影響の便益と費用を特定して評価する。(i) 向上するまたは低下すると予想される経済成長、(ii) 向上するまたは低下すると予想されると予想される雇用。(b) 可能であれば、(a) で言及されているメリットとコストを数値化する。(c) 規定の中の重要な事項について不確実または情報が不十分である場合、行

動するまたは行動しないリスクを評価する」と定めた。

文面上は、改正後の手続も、改正前と同様に計画の費用便益について評価することを求める内容ではあるが、改正後は審査の仕方をより細かく具体的に指示する形となっている。特に経済成長や雇用への影響を具体的に明らかにすることを指示している点は、持続可能な資源の管理を目的としつつ、それと対立しうる経済的なメリットをより見える形で示させるものであり、オー克蘭ド市のユニタリー計画の規模の大きさによる国全体への経済的な影響力を念頭においたものであるように見える。なお、今回の手続では、三二条文書の環境省による監査が法的に義務付けられた。

(2) 「計画案」の公表について、このときオー克蘭ド市が公表した計画案は、全6千971頁の文書であった。資料の分量も用いられている専門用語の数も、少なくとも素人である市民にとって読みこなして意見を述べることを期待できる性質のものではなかったと思われる<sup>(18)</sup>。分量の多さについては、オー克蘭ド市の規模を考えると理解できるが、オー克蘭ド市が合併によつて規模を拡大したことにより、住民たちが自分たちのコミュニティのあり方について自分たちで計画する、という従来の計画策定とは異なる市民参加となつてしまつたのではないかと推測される。

(3) 情報の提供に関する手続は、二〇一三年に改正された。これまでの手続においては、自治体は関連する地域の住民、関連する事項に直接影響をもつと思われる住民等の全員に通知するとともに、文書の送付を行うことになつてきた。しかし二〇一三年の改正により、自然遺産や指定に関係している場合を除いて、これらの住民に対して文書等の提供まではしなくてもよいことになった。

## 5項 書面による意見提出

(1) 二〇一三年九月の計画案の公表につづいて、「書面による意見提出 (submission)」の期間が始まった。期間は「休日を除く六〇日間」と規定されており、これは通常の手続よりも延長されたものであった。しかし実際にはさらに長く、意見提出は二〇一四年二月まで約6か月行われたとされる。この6か月に9千443件の意見が提出された。提出された書面は、市のオフィスに入りきらないぐらいであったという。ここで提出された意見等は市の報告書や意見の要約とともに公開され、再度の意見提出の対象とされた。

(2) 参加の面では、意見提出者の範囲についての法改正があった。二〇〇九年以前は、意見提出は「当該地域の自治体を含む、誰でも」が行えた<sup>(9)</sup>。しかし、二〇〇九年の改正は、「意見提出」によって「取引上の競争 (trade competition)」で「利益を上げることになる者」については、計画が環境に直接悪影響を及ぼす場合か取引上の競争または競争の結果に関係ない場合を除いて行えなくなった。参加者の範囲の縮小は次の手続においても見られた。

#### 6項 書面による意見の再提出

(1) 再提出の期間は、二〇一三年地方自治 (オークランド経過規定) 法では、通常の手続より長い、休日を除く三〇日と定められた。しかし、これも実際には、二〇一三年六月に「意見をまとめた報告書 (Summary of Decisions Requested Report)」が公表されてから七月二二日まで6週間にわたって「意見の再提出」が行われた。

(2) 意見の再提出は、二〇〇九年以前は誰でも行うことができたが、法改正によって再提出できる者の範囲が、①公益を代表するもの、②政策方針案または計画案に一般市民が持つより大きな利害を持つもの、または③自治体に限定されてしまった。<sup>(9)</sup>

(3) この期間に提出された再提出意見は3千911件で、提出された争点は149万3千600点であった。ここで提出され

た意見や文書は報告書としてまとめられ公表されるとともに、ヒアリング実施前の論点整理のためにも用いられた。

(4) この意見や文書のまとめ方についても制度が簡略化された。自治体は市民から提出された同種の意見に対してまとめて回答することができるようになった。その一方、法改正によって、自治体は全計画案を撤回する裁量権を失った。

#### 7項 ヒアリング前会議・専門家会議・調停

(1) 今回の手続でも、公式のヒアリング手続に入る前にヒアリング前会議、各利害関係者から選出された専門家による会議、または利害関係者間の調停を用いることができ、これが活用された。

(2) 意見提出の証人や専門家会議に限らず、今回のユニタリー計画策定の過程では、オー克蘭ド市内外のプランナーなどの都市計画に関する専門家が大勢かかわった。実際に、オー克蘭ド市内の専門家のほとんどまでは言わないまでも相当の割合の人が、市からのアウト・ソーシングを受けて市の資料作成などに携わったり、住民や企業と契約して資料を作成したり、あるいは専門家として手続に参加し発言したりするなど、何らかの形で計画策定にかかわったという。

(3) ヒアリング前会議については、大きな法改正があった。これまでの手続では、ヒアリング前会議へ出席するかしないかは市民の自由であったが、今回の改正でヒアリングパネルには、意見の提出者やその他の市民に対してヒアリング前会議に出席することを要請する権限が付与された。もし正当な理由なくヒアリング前会議等に出席しない場合には、公式ヒアリングへの出席を認めない決定を行うこともできるようになった。<sup>(10)</sup> 実際にこの権限がどの程度用いられたかについて資料は得られなかったが、用いられた場合、意見提出者にとって極めて強い強制力を持つものと



言えよう。しかし、そうやって開かれヒアリング前会議で成立する共同覚書は、ヒアリングパネルに対して影響力をもつものの拘束力はもたなかった。

#### 8 項 独立ヒアリングパネルによるヒアリング

(1) オークランド・ユニタリー計画の公式ヒアリングは、二〇一四年九月から二〇一六年五月まで行われた。ヒアリングパネルの議長は、環境裁判所のD・カーク・パトリック裁判官 (Judge David Kirkpatrick) が務めた。80のトピックスが立てられ58のヒアリング・セッションが開かれた。<sup>(8)</sup>

ヒアリングのスケジュールは6か月前に作成されることになっている。ユニタリー計画の策定期限内にヒアリングを終了できるようにプログラムを作成することはヒアリングパネルの役割の1つであり、このスケジュールを念頭におきながら日々のヒアリングが運営される。期限の延長は通常は行われないうちになっている。しかし、どうしても期限内に手続を終えることができない場合は、パネルまたは市は、環境大臣からパネルの勧告提出期限を最長で一年間延長する許可を得ることができた。

(2) 具体的な手続について見てみると、参加者は休日を除く最低一〇日前に、ヒアリングが行われる時間と場所について通知を得ることができるといふところまでは、法律で定められている。が、それ以降の証拠提出の期限や発言の時間については、今回の独立ヒアリングパネルは、裁量により決定することができた。今回、意見提出者は延長の手続をしない限り、1つの意見に10分の発言時間が割り当てられた。<sup>(9)</sup>

ヒアリング (ヒアリング前会議、専門家会議、調停も、独立ヒアリングパネルと同様) は、多くの場合、ヒアリング・ルームで行われた。ただし、多数の出席者が想定される場合は広い講堂などの別の会場が用いられた。今回のオ

ークランド市のユニタリー計画におけるヒアリングでは、すべてのセッションが市の中心地で行われた。そのため、遠方の住民に不利ではないか、という疑問があったという。これに対して市は、ほとんどのヒアリングのトピックが特定の場所に関係するものではなく、市全体から出席者がありうる内容であるため、だれもが出席しやすい中心地で行うのが望ましい、という立場であった。

(3) ヒアリングが統合的かつ網羅的に行われるために、ヒアリングのトピックはコード化されて分類された。順序は一般的抽象的なトピックから個別具体的なトピックへと列挙されている。そのため広域政策方針文書にかかわるヒアリングが最初に行われる可能性が高く、次が目標、政策方針であり、広域や地域の規則や指定がそれに続く形で進められた。

(4) ヒアリングの手続についても法改正があった。資源管理法上の通常のヒアリングに適用されたこれまでの規定では、反対尋問やパネルのメンバー以外の者が意見提出者や証人に対して質問することは認められなかった。しかし、今回のオークランド・ユニタリー計画では、ヒアリングのプロセスをより充実させるために反対尋問が認められ、パネルは参加者のやり取りの中からより多くの情報を得た。

(5) 公式ヒアリングは、1年8か月かけて行われた。これだけの期間を費やした理由は、パネルが勧告を執筆するためには、意見を聴いてほしい人すべての意見を聴くことが必要であったからだという。この1年8か月の間に、ヒアリングは249回実施され、延べ4千317人が参加した。すべてのヒアリングのセッションは、音声も記録された。この間に提出された文書は1万件以上あったという。もちろんこの中には市からの提出物も多く含まれていた。

(6) 今回のヒアリングを実施するにあたっては、住民が参加しやすくするためにいくつかの工夫がなされた。まず、計画策定のすべてのステップに対してファクト・シートが作成され、それがウェブサイトで公開された。このフ

アクト・シートは、マオリ語やその他の言語にも翻訳された。

意見提出もニュージーランドのどの公式言語で提出しても構わないことになっていた。したがってマオリ語のみならず、手話による意見表明も可能であった。もし、意見提出者がマオリ語や手話で書面または口頭の意見を述べたい場合は、ヒアリング事務官に事前に連絡をすると、通訳者を手配してもらえた。

資料の入手については、ヒアリングの前や途中に提出された資料はヒアリングのウェブサイトで入手できるように設定されていた。また、パネルが提供する資料（ヒアリング前の記録、当事者と争点の報告など）は可能な限り、視覚障害をもつ人々のために画面音読ソフトと互換性がある形で提供された。

ヒアリング自体は筆記されていないが、すべてのヒアリング・セッションは録音されており、申請があればコピーの提供を受けることができた。但し、ヒアリング前会議の音声録音はなされておらず、書面による報告のみがウェブサイトで入手できた。

#### 9 項 独立ヒアリングパネルによる勧告

独立ヒアリングパネルは提出された意見について考察した後、計画の変更に関する勧告を議会に対して行う。この時パネルは勧告が前述のオークランド空間計画に適合することを確認しなければならない。独立ヒアリングパネルはこの勧告を、市による計画案の告示から3年になる日の五〇日前までに行わなければならないと定められていた。今回のユニタリー計画策定ではパネルのヒアリングは二〇一六年五月一三日に終了した。五月一八日、パネルは、ユニタリー計画のうち「指定」に関する勧告をオークランド市に送付し、ユニタリー計画のその他の部分についての勧告を七月二二日に送付した（その内容は七月二七日にウェブサイトで公開された）。これでパネルの全ての任務が終了

し、パネルは閉会された。

#### 10 項 独立ヒアリングパネルの勧告に関する市議会の議決

七月二二日に送付を受けた市議会は、休日を除く二〇日間のうちに、勧告を受け入れるかどうかの議決を行うことになっている。

独立ヒアリングパネルによるヒアリングの全行程において、市は一参加者であり、市民と同様に意見を提出し、意見を表明することしかできなかった。最終的にパネルがユニタリー計画変更案を勧告すると、議会は個々の勧告につきそれを受け入れるか退げるかの決定を行わなければならない。オー克蘭ド市の場合は、二〇一六年八月一九日に議会が議決を行い、勧告を受け入れた。

#### 11 項 環境裁判所への異議申立て

議会がパネルの勧告の受け入れについて議決を行った後、異議申立て (appeal) 期間が始まる。

異議申立ても法改正により大きく制限された。二〇〇九年以前は、意見提出者は環境裁判所において提出意見の中で述べられた事項について覆審的 (de novo) な審査を求めることができた。しかし、二〇〇九年以降は、議会がパネルの勧告を拒絶した場合に、自分の提案した内容が退けられた範囲で、または、意見提出がなされなかった争点についてパネルが独自の判断で変更を勧告した部分に限って、環境裁判所に異議を申し立てることができるのみとなった。議会がパネルの勧告を受け入れた場合、意見提出者の異議は、法の問題 (matter of law) については高等法院に対して行える<sup>(16)</sup>。

12項 市議会による議決からオークランド・ユニタリー計画の施行まで

オークランド市のユニタリー計画は、その後以下のような経過を辿った。

二〇一六年九月一六日に、「指定」に関する一部の異議申立てを除く、その他の異議申立て期間が終了し、九月三日には、市による「指定」に関する環境裁判所での異議申立ての期間が終了した。同一〇月一七日、市以外の機関による「指定」が通知された。

一月八日、ニュージーランド・ヘラルド紙において、一月一五日からオークランド・ユニタリー計画が施行される旨の公告がなされた。一月一四日、市以外の機関による「指定」に関する高等法院での異議申立ての期間が終了し、翌一月一五日、オークランド・ユニタリー計画の一部が施行となった。一月二九日に、市以外の機関による環境裁判所での異議申立ての期間が終了した。その後、いくつかの訴訟が提起されているものの、このオークランド・ユニタリー計画は、約4年間をかけて完成した。

### 第3節 オークランド・ユニタリー計画策定における参加の変容

#### 1項 オークランド・ユニタリー計画策定過程の評価

二〇〇〇年代後半の法改正にもとづいて実施されたオークランド・ユニタリー計画の策定における住民の参加において、①情報の提供、②参加の質（タイムリング、機会等）、③異議申立ての制度の3つの側面から見てきたが、これを二〇〇〇年代前半の住民参加と比較してみる。

(1) 今回のユニタリー計画において、まず市民が「情報の提供を受ける機会と範囲」が縮小された。二〇〇九年

以前の手續であれば、市民から提出された意見に対する自治体の決定を記した文書とこれに対する異議申立ての期限について示した文書が、意見の提出者すべてに、決定の公表と同時に提供されていた。しかし二〇〇九年以降は、事前にその要望を伝えていた者に限って提供されることになった。<sup>(9)</sup>

(2) 同様に縮小されたのは、市民の発言の機会である。二〇〇九年以前は、「意見の再提出」の場において、誰でもすでに提出されている意見に対する賛成意見や反対意見の提出ができた。しかし、この手續が廃止され、特定の立場からの意見に限って再提出できることとなった。内容が重複する市民同士の意見の交換の部分が合理化されたと見ることができる。

(3) しかし、市やヒアリングパネルが市民から「意見」や「情報」を収集する手續については、従来の手續から簡略化された部分はほとんどなかった。意見提出の機会もヒアリングでの発言の機会も誰にでも提供されている。「意見の再提出」は制限されたが、異なる立場の当事者同士の反対尋問は可能になり、パネルからの質疑も積極的に行われた。市民同士の意見の交換や市民の納得や満足のための情報のプロセスが縮小された一方、パネルに情報が集約されるための手續については維持されたものとも理解できる。

(4) 参加のタイピングについては、住民協議の手續は二〇〇九年以前と変わらず実施されており、早い段階で住民の意見を取り入れる方針は維持されているように見える。しかし合理化により、参加の期間については、大規模な計画策定であるにもかかわらず、通常の半分の期間で終了した。

(5) 異議申立ての機会は二〇〇〇年代後半の改正により段階的に制限された。異議申立ての機会が制限されたのは、計画策定の時間を短縮する目的であると考えられるが、それが本来の意味で時間短縮になるかは疑問もある。なぜなら、計画に不満のある人が、次々と個別の計画変更の提案を行い、計画の改正が繰り返される結果となるかもしれ

れず、または決定された計画の下でリソース・コンセンストを申請してみるものの不許可となった人が訴訟を提起し、その結果、自治体がいくつもの訴訟を抱えることとなるかもしれないからである。

いずれにしても、二〇〇〇年代前半の計画策定体制には見られた、「住民が意見を述べ」、「聴いてもらえること」を重視し、ローカルなレベルでの住民の協議を「あるべき」答えにたどり着くための最適な方法としていた捉え方、及び住民が参加したことによって長期的で広範囲の土地利用計画が正当化されるという意識は、これらの新しい手続からは読み取りにくい。二〇〇〇年代前半には、コミュニティ自体が政策の策定から実施、評価に至る一連のプロセスにおいて主体的な存在として行動する場及び手段を提供していたように見えたこの計画策定手続は、二〇〇〇年代後半には、むしろ、効果的な民主主義によって意思決定者に適切な情報を集め、意思決定者が「あるべき」答えに効率的にたどり着くための手段に、その性格を変更したように見える。このように見たとき、二〇〇〇年代後半の資源管理法の計画策定手続に見られる変容は非常に大きい。

## 2項 二〇〇〇年代後半以降の土地利用計画策定過程のガバナンスの変容

本稿では、ニュージーランドの土地利用計画策定の体制が二〇〇〇年代後半以降にどのように変容したのかを理解するために、まず、ニュージーランドにおける地方自治、都市計画及び住民参加の歴史を振り返り、次に、二〇〇〇年代前半に確立した資源管理法にもとづく広域計画・地域計画の策定過程についてその法制度と具体的な手続の流れを確認し、最後に、二〇〇〇年代後半の資源管理法とそれに関連する法律の改正、及びこれらにもとづく計画策定の典型的な例であるオークランド・ユニタリー計画の策定過程の詳細を明らかにするとともに二〇〇〇年代前半の手続との比較を行った。

これらからは、以下のことがいえるであろう。

第1に、二〇〇〇年代前半にみられた住民の主体的参加による計画策定の体制については、ニュージーランド特有のその法的な仕組みが注目されたが、この仕組みが形成された土台として、ニュージーランドには、建国当初より地域の問題を地域で解決する伝統が存在しており、また、地域における土地利用を自治体が計画する制度も早い時期から確立していた。住民は、歴史的に自治の意識が強いと評価されており、実際、自治体の再編への参加の機会が与えられた際には積極的に意思を表明してきた。資源管理法の計画策定手続においても、歴史的に高かったニュージーランドの住民の自治への志向性がうまく機能したといえるであろう。<sup>(9)</sup>

第2に、法的な制度を比較すると、二〇〇〇年代後半以降の法改正の下で行われたオークランド・ユニタリー計画の策定は、時間の短縮、手続の効率性を目的に合理化されたものであり、改正部分を具体的な手続過程の中で確認すると、合理化されたのは、特に、広範であった市民への情報提供や、重複的であった市民間の意見や情報のやり取り、市民による私的な利益のための手続の部分であった。市民に参加の機会を提供し、最終的な決定者が十分な情報にもとづいて決定を行うという点においては、大きな手続的な変更はなかった。しかし、手続の変更とその運用を見たとき、新しい手続においては、かつての手続の中に見られた利害関係者や住民のローカルなレベルでの協議にもとづいて決定がなされることへの関心<sup>(10)</sup>、住民が主体的に参加することによって長期的で広範な計画を正当化しようとする関心は薄れているようにみえる。二〇〇〇年代後半の法改正及びそれにもとづいて行われたオークランド・ユニタリー計画策定過程は、国の設置した独立ヒアリングパネルが適切な判断を行うために必要な情報を決定者に集約するための住民参加であるように見える。その意味では、ニュージーランドにおける土地利用計画策定の体制は変化したということになるであろう。



第3に、しかし、手続の大きな枠組みは変化しておらず、効率と効果をより重視する中でも住民の参加を促進する様々な要素が維持され、また、住民の多様性を鑑み、参加の質を向上させるための工夫もなされた。国の財政的な背景とオークランド市という最大都市の計画という制約の中で、効率と効果を求めながらも、残され維持された住民参加の手続に着目するとき、日本における大都市圏の計画策定へ示唆するものも多いと思われる<sup>(99)</sup>。

### 結びに代えて

本稿の目的は、二〇一三年から4年間かけて行われた、オークランド・ユニタリー計画の策定過程を二〇〇〇年後半に行われた関連法の改正の影響に着目して分析することであったが、その後もニュージーランドにおいては資源管理法の改正は続いている。

二〇一七年には一九九一年資源管理法をさらに合理化する法律が制定された<sup>(200)</sup>。計画策定過程に関係する改正の中からいくつかの例を紹介しておく。まず、計画変更の文脈では、これまでは変更の規模に関係なく変更案をすべて公示することとされていたが、改正によって、特定の場所の固有のゾーニングについての変更である場合などの一定の要件を満たす場合には、自治体は関係者のみに通知することで足りるとされた。時間、コスト及び不確実性を減少させるためであると説明されている。また、自治体は、一定の要件を満たす場合に、広域計画や地域計画の策定において「合理化された計画策定手続 (streamlined planning process)」を用いることができるようになった。これも、時間やコストを削減し、また緊急の必要性に対応できるためと説明されている。

環境裁判所の権限も大きく変わった。裁判官 (または環境委員) が一人の法廷で解決できる事件の範囲が拡大したほか、裁判所が特定の利害関係者に対してヒアリング前会議や調停などの代替的な解決の場合への参加を命じることが

できるようになった。また、救済についても代替的な救済の選択肢が設けられた。

二〇一七年改正は一八項目あり、その中の一部は、すでにオークランド・ユニタリー計画の策定において特別にあるいは試験的に適用されたものであった。これらの改正は、さらに資源管理法を経済効率化へと向かわせると批判された。

ところが最近、一九九一年資源管理法については、また別の方向への改正が試みられている。二〇一九年七月二四日、政府は「複雑さとコスト」を削減し、都市開発をより適切に可能にすると同時に、環境保護を改善するために、一九九一年資源管理法の包括的な見直しを開始したことを報告した。環境大臣のデビッド・パーカー氏は、可決されてから約30年経過した資源管理法は意図したとおりに機能していないと述べ、「国民を適切に収容しつつ、環境保護を重視する国でこの基本法が十分に機能しないことは受け入れられない」、「環境をよりよく保護しながら、複雑さとコストを削減する21世紀の目的に適した改正法を作成すること」を目的に見直しを行う、と述べた。見直しは2段階に分けて行われる予定であり、一部の規定については二〇一七年の法改正以前の形に戻す方向で改正を行うと述べている。<sup>(20)</sup>

この目的のために現在一九九一年資源管理法と関連する法律が、どの程度その目的を果たすべく機能してきたのかを検証する作業が進められている。その作業の中では、二〇〇〇年代後半の計画策定手続に対する綿密な調査と評価が行われるであろう。また合理化された手続によって策定されたオークランド・ユニタリー計画がその後運用されていく中で、どのような個別計画変更案や訴訟が提起されるかに着目することで、合理化の成果を確認することもできるであろう。さらに、この合理化された手続によって策定された、オークランド・ユニタリー計画が、どの程度、その目的である「ニュージーランドの経済的な必要性」と「持続可能な資源の管理」とを両立させる土地利用を実現し

ていくことができるのか、についても今後とも注目していきたい。

注

(1) 本稿は、二〇一四年から行われた神奈川大学共同研究「首都圏における都市整備計画のガバナンスのあり方に関する研究(代表、幸田雅治教授)」において筆者が担当した「ニュージーランドの大都市圏における土地利用計画におけるガバナンス」に関する調査結果をまとめ報告するものである。本調査においては、二〇一八年二月にオークランド市を訪問しヒアリング調査を行った。ご多忙の中、調査にご協力くださったオークランド市の職員の方々にはこの場を借りて御礼申し上げる。しかし、本稿に記述した内容はすべて筆者の責任によるものである。

(2) 例えば、「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査・国別報告書(ニュージーランド)」国土交通省国土政策局(平成二六年三月)。

(3) 馬場美智子他「ニュージーランドの地震防災型土地利用規制の法と行政―地方分権と資源管理型環境政策への転換との関わりを踏まえて」都市計画論文集39(0)101頁(二〇〇四)、柿澤宏昭他「ニュージーランドにおける資源管理制度の現状と課題―新自由主義改革と資源管理」日本林學會誌83巻1号5・13頁(二〇〇一)、広田純一「ニュージーランドの環境アセスメント用コントロールの方法」農村計画学会誌一九九九年18巻18号116頁(二〇〇一)、平松紘「ニュージーランドの環境アセスメント法」青山法学論集38巻3・4号1・16頁(一九九七)、宮本忠「持続可能な発展」と資源管理法―ニュージーランド(森田勉先生退官記念号)「三重大学法経論叢11巻2号97・111頁(一九九四)など。ニュージーランドにおける住民参加については、小松俊也「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第404号(二〇一八)、和田明子(二〇〇二)「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」『都市問題』第91巻第8号106・117頁。地方自治制度について、和田明子「ニュージーランドにおける一九八〇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」(二〇〇九)、和田明子「ニュージーランドの公的部門改革」第一法規(二〇〇七)。

(4) Mark Derby, *Local and Regional Government*, The ARA - THE ENCYCLOPEDIA OF NEW ZEALAND (<http://www.TeAra.govt.nz/en/local-and-regional-government/print> (accessed 27 April 2020) (hereinafter *Local and Regional Government*)).

- (5) ワイタンギ条約は以下のように規定する。「第一条 マオリ酋長は主権をイギリス女王に譲渡する。即ちマオリ酋長は、イギリス君主であるビクトリア女王にこの国の万民に対して権力を行使する権限を認める。第二条 イギリスは酋長に土地、森林、漁場の所有権を保証する。女王即ちイギリス政府のみがマオリの土地を購入する権利を持つ。第三条 全てのマオリはイギリス国民としての権利と特権を与えられる。」この条約はマオリ語に翻訳されたが、訳文は原文と異なるものであったため、条約の趣旨についてマオリとの食い違いが生じ、その後、大きな問題を引き起こした。」
- (6) Derby, *Local and Regional Government*.
- (7) Christine Cheyne, *Public Involvement in Local Government in New Zealand—A Historical Account*, JEAN DRADE, EMPOWERING COMMUNITIES?: REPRESENTATION AND PARTICIPATION IN NEW ZEALAND'S LOCAL GOVERNMENT (2002) (hereinafter *Public Involvement*).
- (8) 一九二六年までは、農村部ではなく都市部につくられた入植地はすべてバラと呼ばれた。Derby, *Local and Regional Government*.
- (9) Cheyne, *Public Involvement*, at 119.
- (10) *Id.*
- (11) 入植当初、民間会社の主導で入植した人々が行う自治が植民地政府の管理する地方自治制度と競合した地域があった。ウェリントンはその代表的な地域である。この競合する自治体はレイト税の徴収権を自らに付与していたが、これは植民地政府に排他的に付与されている権限であるとして植民地総督はウェリントンに軍を派遣した。このほか、中央政府の下に置かれた治安判事 (Justice of Peace) の治めを開拓地なさいがめた。Cheyne, *Public Involvement*, at 122. Derby, *Local and Regional Government*.
- (12) Cheyne, *Public Involvement*, at 119.
- (13) ニュージーランドの地方自治制度においては、広域を管轄する regional authorities に対して、住民にもっとも近い一般目的の自治体や territorial authorities と呼ぶところがある。本稿では、前者を広域自治体、後者を地域自治体と訳す。
- (14) Cheyne, *Public Involvement*, at 120.
- (15) NEW ZEALAND ACTS AS ENACTED, ([http://www.nzlii.org/nz/legis/hist\\_act/mca187640v1876n52381/](http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/mca187640v1876n52381/)): THE NEW ZEALAND CONSTITUTION ACT [1852]: TOGETHER WITH CORRESPONDENCE BETWEEN THE SECRETARY OF STATE FOR THE COLONIES AND THE GOVERNOR-IN-CHIEF OF NEW ZEALAND IN EXPLANATION THEREOF AN ACT TO GRANT A REPRESENTATIVE CONSTITUTION TO THE COLONY OF NEW ZEALAND (<http://nzetc.victoria.ac.nz/tm/scholarly/tei-GovCons>

- tl-body-d1-d1.html); MUNICIPAL CORPORATIONS ACT 1876 (40 VICTORIAE 1876 NO52) (<http://www.nzlii.org/nz/legis/hist-actca187640v1876n52381/>).
- (16) その後の「の中からサウスランド、ホークス・ベイ、ウエストランドが分離した。Derby, *Local and Regional Government*.
- (17) Derby, *Local and Regional Government*.
- (18) バラなど自治体の設立は、オタゴ・プロヴァンスに多かった。オタゴは一八六一年に金が発見されたことによるゴールドラッシュによって繁栄していたことが理由である。オタゴ、カンタベリーの両プロヴァンスは、一八六九年には鉄道を運営するようにもなった。なお、一九二六年まで都市部 (urban) の植民地はバラと呼ばれたが、それ以降は、少なくとも1千人がいる植民地が都市部であるとタウン、農村部 (rural) であるとタウンシップと定義された。一八八六年からは、シティとは人口が少なくとも2万人を超えるタウン、と定義された。しかし、伝統の習慣の下で、大聖堂 (cathedral) をもつ場合、シティと称することができた。ネルソン市はこれにより一八五八年から市と称してゐる。Derby, *Local and Regional Government*.
- (19) Municipal Corporations Act 1867 (31 Victoriae 1867 No 24) (<http://www.nzlii.org/nz/legis/hist-act/mca186731v1867n24381/>). Derby, *Local and Regional Government*.
- (20) Malcolm McKinnon, 'Colonial and Provincial Government', *THE ARA - THE ENCYCLOPEDIA OF NEW ZEALAND*, (<http://www.TeAra.govt.nz/en/colonial-and-provincial-government>) (hereinafter, *Colonial and Provincial Government*).
- (21) Cheyne, *Public Involvement*, at 121.
- (22) Derby, *Local and Regional Government*.
- (23) Cheyne, *Public Involvement*, at 121.
- (24) ニューゼーランドでは、国会 (Parliament) 議員の男女平等の完全な普通選挙が成立する18年前に、地方での男女平等の選挙権制度が成立していた。一八九八年にバラにおいて複数の投票権をもつ制度が廃止され、一九一〇年からは財産所有者だけではなくすべての成人に対して投票権が与えられた。Derby, *Local and Regional Government*.
- (25) Ben Schrader, 'City Planning', *The Ara - the Encyclopedia of New Zealand* (<http://www.TeAra.govt.nz/en/city-planning>) (accessed 28 April 2020). (hereinafter *City Planning*).
- (26) Cheyne, *Public Involvement*, at 121; Caroline Miller, *Introduction*. CAROLINE MILLER AND LEE BEATTIE, *PLANNING PRACTICE IN NEW ZEALAND 3-14 (2017)* (hereinafter *Introduction*).
- (27) Miller, *Introduction* at 7. 現在のニュージーランドの自治体においては、「このころまでに、都市計画にかかわる専門職も発展した。

- 測量士 (surveyor) は、街の設計や土地の分割において中心的な役割を果たしたという。
- (28) ジュリス・ヴォーガル首相は、「この法律の「偉大なる目的」は「それぞれのカウンティに道路委員会を吸収合併することを確実にやることである」とした。Cheyne, *Public Involvement*, at 121.
- (29) Derby, *Local and Regional Government*; Cheyne, *Public Involvement*, at 121.
- (30) Derby, *Local and Regional Government*.
- (31) *Id.*
- (32) Derby, *Local and Regional Government*; Cheyne, *Public Involvement*, at 121.
- (33) 一八八二年には、さらにカウンティと道路委員会との間のレベルにタウンやディストリクトといった新しい自治体が設立されたこと。Derby, *Local and Regional Government*.
- (34) アン・トラッター著(原田裕子訳)『ニュージブランド——南太平洋の「島国」その世界と歴史』(泰流社・一九九〇年) 68頁。
- (35) トラッター前掲注(34) 書65頁。
- (36) Cheyne, *Public Involvement*, at 122.
- (37) トラッター前掲注(34) 書68-78頁。
- (38) Derby, *Local and Regional Government*.
- (39) 実際には道路委員会の数は減少した。自治体の数は、一九二〇年には129のカウンティと17の自治体(シティ、バラ、タウン)が設立されていた。これらは、下水道や公園、図書館などのコミュニティの施設、健康管理や犬の統制などのニューサンスの排除を主たる業務とした。Cheyne, *Public Involvement*, at 122.
- (40) トラッター前掲注(34) 書68-78頁。
- (41) たとえばマタカオア (Matakoa) など。一九二二年、主要幹線道路委員会 (Main Highways Board) がカウンティによって実施される道路事業を監督し、もし必要であれば権限を代行的に行使するために設置された。一九三六年主要幹線道路のほぼ6千500 km が国道となりその管理が、カウンティから主要幹線道路委員会 (のちの全国道路委員会 National Roads Boards) に移譲されたという。Derby, *Local and Regional Government*.
- (42) 一九二六年にはこれら公債についてより厳格な監視を行うため地方当局公債委員会 (the Local Authorities Loans Board) が設置されたこと。Derby, *Local and Regional Government*.
- (43) Schrader, *City Planning*.

- (44) *Id.*
- (45) *Id.*
- (46) Miller, *Introduction* at 8-9.
- (47) *Id.*
- (48) ムリントン郡議注(25) 書22-8頁°
- (49) Derby, *Local and Regional Government*.
- (50) Local Government (Amalgamation Schemes) Bill 1936 (88-1).
- (51) ムリントン郡議注(25) 書22-8頁°
- (52) Cheyne, *Public Involvement*, at 122-123.
- (53) Miller, *Introduction* at 10.
- (54) *Id.*
- (55) Cheyne, *Public Involvement*, at 124.
- (56) Margaret McClure, 'Auckland Region - Government Education and Health', *The Ara - THE ENCYCLOPEDIA OF NEW ZEALAND*, <http://www.TeAra.govt.nz/en/auckland-region/page-15> (accessed 1 April 2020).
- (57) Auckland Regional Authority Act 1963 (Local Act 1963 No 18, Auckland Regional Authority Act 1963: repealed, on 1 November 2010, by section 113 (1) of the Local Government (Auckland Transitional Provisions) Act 2010 (2010 No 37)). 64頁に説及がある。トーンマン半島自治体 (Auckland Council) の区別に関する本稿25頁 Auckland Regional Authority 2トーンマン半島政府の注 24)を参照°
- (58) Auckland Council, Council Archives; ([http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/CityArchives/searchagency.htm&QF0=AgencyID&QI0=132&TN=Agency&RF=Agency+Description&NP=2&AC=QBE\\_QUERY](http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/exec/dbtwpub.dll?BU=http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/CityArchives/searchagency.htm&QF0=AgencyID&QI0=132&TN=Agency&RF=Agency+Description&NP=2&AC=QBE_QUERY)); Auckland Regional Authority Establishment Act 1960; Auckland Regional Authority Act 1963.
- (59) 2019年11月19日に Auckland Regional Council の会報を「市民組織の活躍」で。Local Government (Auckland Region) Reorganisation Order 1989, Auckland Council, Council Archives; ([http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/CityArchives/searchagency.htm&QF0=AgencyID&QI0=134&TN=Agency&RF=Agency+Description&NP=2&AC=QBE\\_QUERY](http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/exec/dbtwpub.dll?BU=http://www.aucklandcity.govt.nz/dbtw-wpd/CityArchives/searchagency.htm&QF0=AgencyID&QI0=134&TN=Agency&RF=Agency+Description&NP=2&AC=QBE_QUERY)).

- (68) Derby, *Local and Regional Government*.
- (69) トランター前掲註(34)書79-90頁。
- (70) Cheyne, *Public Involvement*, at 125.
- (71) *Id.*
- (72) Schrader, *City Planning*; Miller, *Introduction* at 10.
- (73) Miller, *Introduction*, at 10.
- (74) Cheyne, *Public Involvement*, at 125.
- (75) Miller, *Introduction*, at 10.
- (76) David Thorns and Ben Schrader, 'City History and People', *THE ARRA - THE ENCYCLOPEDIA OF NEW ZEALAND*, (<http://www.TeAra.govt.nz/en/city-history-and-people/print>) (accessed 28 April 2020).
- (77) Cheyne, *Public Involvement*, at 127.
- (78) Miller, *Introduction*, at 12.
- (79) *Id.*
- (80) Ministry for the Environment (<https://www.mfe.govt.nz/publications/environmental-reporting/state-new-zealand%E2%80%99s-environment-1997-chapter-four-environment-5>).
- (81) 広田純一「ニュージランズ資源管理法における開発・土地利用コントロールの方法」農村計画論文集1頁(一九九九)など。
- (82) Miller, *Introduction*, at 12.
- (83) *Id.*
- (84) Derby, *Local and Regional Government*.
- (85) *Id.*
- (86) この宣言によると、一九七四年地方自治法は自治体に多くの負担を負わすものであった。
- (87) Cheyne, *Public Involvement*, at 127-137.
- (88) 二〇〇二年地方自治法一〇条。
- (89) 二〇〇二年地方自治法一二条二項。



- (83) 二〇二〇年地方自治法三条。
- (84) Local Councils. govt. nz ([http://www.localcouncils.govt.nz/igp.nsf/wpg\\_url/About-Local-Government-Index](http://www.localcouncils.govt.nz/igp.nsf/wpg_url/About-Local-Government-Index)).
- (85) 本稿5章で述べる。
- (86) ローカル・コミュニティ・ボードを合わせて公選公務員の数は全国でおよそ千600人である。( <https://www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/>); ([http://www.localcouncils.govt.nz/igp.nsf/wpg\\_url/About-Local-Government-Local-Government-In-New-Zealand-Councillors-and-Mayors](http://www.localcouncils.govt.nz/igp.nsf/wpg_url/About-Local-Government-Local-Government-In-New-Zealand-Councillors-and-Mayors)).
- (87) Council operations (<https://www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/council-operations/>).
- (88) Supporting the Needs of Community Boards (<https://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/NZs-local-government/68ca10b96b/2015-CBEC-Brochure.pdf>).
- (89) コミュニティ・ボードは、二〇二〇年地方自治法の定義するところの他の「コミュニティ」に属してはないう。自治体内のどの場所にでも設置することがある。コミュニティ・ボードは自治体内の全域にわたっておかれている場合もあるが、そうでない場合もある。また、自治体によっては、地理的に孤立している地域のみコミュニティ・ボードを設置しているところもある。自治体全域の住民や財産がいずれかのコミュニティ・ボードに所属する自治体もある。現在、少なくとも10の自治体においては全域がいずれかのコミュニティ・ボードに所属しているところがある。Supporting the Needs of Community boards (<https://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/NZs-local-government/68ca10b96b/2015-CBEC-Brochure.pdf>).
- (90) 二〇一〇年の地方自治法改正による Long-term plan と名称を変えた(九三条)。
- (91) (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0084/4.0/DLM172344.html>)
- (92) 一九九一年資源管理法 (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/latest/DLM230265.html>).
- (93) Lee Beattie. *The Structure and Purpose of the Resource Management Act 1991*. CAROLINE MILLER AND LEE BEATTIE. PLANNING PRACTICE IN NEW ZEALAND, at 22 (2017) (hereinafter *The Structure*).
- (94) Beattie. *The Structure* at 22.
- (95) 資源管理法九条。
- (96) (b) は二〇〇五年八月一〇日の改正による。
- (97) 後述の通り、国の役割は拡大し、二〇一七年の資源管理法改正により全国計画標準の策定も国の役割となっている。Section 24 (ba): inserted, on 19 April 2017, by section 10 (1) of the Resource Legislation Amendment Act 2017 (2017 No 15).

- (98) Beattie, *The Structure* at 35.
- (99) 広域沿岸計画については策定手続が異なる。広域沿岸計画は、最終的に保護省大臣 (Minister of Conservation) の承認が必要である。広域計画の中に広域沿岸計画が規定している場合は、広域沿岸計画の部分についてのみ承認を得なければならない(六四条三項)。
- (100) 地域自治体と広域自治体は任意でそれぞれ地域計画または広域計画を策定することができると規定される。しかし、一定の条件下では策定が義務づけられている。
- (101) 大潮平均高潮面 (mean high water springs) を超える海域と定義された沿岸海洋地域も含まれる。
- (102) Beattie, *The Structure* at 18.
- (103) Resource Management (Aquaculture Moratorium) Amendment Act 2002 (2002 No 5).
- (104) 広域計画との抵触が判明するのは、多くの場合、地域自治体が地域計画を作成したりリソース・コンセントを行う場面である。実際には地域自治体に無干渉の広域自治体も多い。
- (105) 一九九一年資源管理法附則一。
- (106) 二〇〇五年の資源管理法改正で追加された。
- (107) 計画または計画の変更の提案に示された規則は、これが環境裁判所によって承認された場合、水、大気、土砂にかかわる場合、重要な原産生物または重要な原産の動物区分の生息地を保護するため、歴史的な遺産や水産養殖活動を保護する場合を除いては法的な効力をもたない。
- (108) 二〇〇〇年代後半以降の規定については5章で述べる。
- (109) 資源管理法附則一、八条。
- (110) An everyday guide: Getting in on the Act (<https://www.mfe.govt.nz/node/16380>). 現在、このサイトは二〇一七年改正の資源管理法にもとづいて記述している。ここには二〇〇〇年代後半以降の法改正によって影響を受けていない部分について参照した。
- (111) 資源管理法附則一、八B条。
- (112) 資源管理法附則一の八A A条。
- (113) 資源管理法附則一、一一一条。
- (114) About the Making Good Decisions Programme - certification for RMA decision makers (<https://www.mfe.govt.nz/rma/making-good-decisions-programme/about-making-good-decisions-programme>).

- (115) 資源管理法三三条、三四条、三四A条。
- (116) *Id.*
- (117) 現在の制度では、初回から年次レビューのあとには5年おきである。 About the Making Good Decisions Programme - certification for RMA decision makers (<https://www.mfe.govt.nz/rma/making-good-decisions-programme/about-making-good-decisions-programme>).
- (118) 三三条二項は、この時点でも三三条評価を義務付けている。
- (119) 環境裁判所は、異議申立てについて判断する場合に自治体の決定を考慮しなければならないが、それに拘束されないとされる(一九〇A条二〇〇五年追加)。
- (120) An Everyday Guide to the RMA: Your Guide to the Environment Court (<https://www.mfe.govt.nz/publications/rma/everyday-guide-rma-your-guide-environment-court/>).
- (121) *Id.*
- (122) 異議申立ての他、環境裁判所が用いられるのは、リソース・コンセンストの手續を最初から環境裁判所で行う場合や、環境へのヒアリングや環境問題を引き起こしている個人や団体に対して原状回復を求める場合などである。
- (123) Miller, *Introduction*, at 10.
- (124) Jonathan Salter, Duncan Laing, and Matthew Hill, "The statutory framework of New Zealand's local government sector: is the key legislation working properly?", (<https://www.ashturtondc.govt.nz/SiteCollectionDocuments/Have%20your%20say/LGNZ%202016%20Statutory%20Framework%2001%20NZ%20Local%20Government%20Sector.pdf>) (2016) (hereinafter *The Statutory Framework*).
- (125) Salter, *The Statutory Framework*.
- (126) Christine Cheyne, "Changing Urban Governance in New Zealand Public Participation and Democratic Legitimacy in Local Authority Planning and Decision Making 1989-2014", URBAN POLICY AND RESEARCH, 33: 4, 416-432, DOI: 10.1080/081111462014.994740 (hereinafter, *Changing Urban Governance*).
- (127) Cheyne, *Changing Urban Governance*, at 7-8.
- (128) *Id.*
- (129) *Id.*
- (130) Salter, *The Statutory Framework* at 3.

- (13) RESOURCE MANAGEMENT AMENDMENT ACT 2009. FACT SHEET 1: OVERVIEW (<https://www.mfe.govt.nz/publications/rma/rma-amendment-act-factsheets-2009/factsheet-1>).
- (12) RESOURCE MANAGEMENT AMENDMENT ACT 2009. FACT SHEET 1: OVERVIEW (<https://www.mfe.govt.nz/publications/rma/rma-amendment-act-factsheets-2009/factsheet-1>).
- (13) Cheyne, *Changing Urban Governance*, at 422-433.
- (14) Cheyne, *Changing Urban Governance*, at 423-425. 環境裁判所の手続においては、裁判所が棄却に備えて支払い保証金を要求するかどうかを「費用の保証制度」も導入された。
- (15) 法改正の方向性にご示した内閣の文書 (<https://www.mfe.govt.nz/more/cabinet-papers-and-related-material-search/cabinet-papers/rma/progress-phase-two-resource>)。
- (16) The Hon. Dr Nick Smith, Minister for the Environment, in his press release of 28 January 2010 stated: (<https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/UTAG-report.pdf>).
- (17) The Hon. Dr Nick Smith, Minister for the Environment, in his press release of 28 January 2010 (<https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/UTAG-report.pdf>). 1) の報告書は、資源管理法と陸上交通規制法と地方自治法の 3 法をより合理的に結びつける提案も行った。
- (18) BUILDING COMPETITIVE CITIES (<https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/building-competitive-cities.pdf>).
- (19) RESOURCE MANAGEMENT AMENDMENTS 2013. Fact Sheet: Overview (<https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/factsheet-1.pdf>).
- (140) Salter, *The Statutory Framework*, at 4.
- (141) Salter, *The Statutory Framework*, at 5.
- (142) 地方自治法八八条、九七条一項(c)と(d)の廃止、そのほか、協議手続を用いることを義務づけられていた手続において協議手の利用の廃止や長期計画と実質的な変更がない場合に年次計画については協議を不要とした。
- (143) 地方自治法七十七条、七八条など。
- (144) Salter, *The Statutory Framework*, at 6.
- (145) Salter, *The Statutory Framework*, at 7.
- (146) *Id.*

- (147) Margaret McClure, 'Auckland Region', THE ARA - THE ENCYCLOPEDIA OF NEW ZEALAND, (<http://www.TeAra.govt.nz/en/auckland-region/print> (accessed 27 March 2020) (hereinafter *Auckland Region*)).
- (148) マーガレット・マククラール著、クリスチン・チェイネ、*Auckland: an assessment of New Zealand's Experiment with Metropolitan Government*, RICHARD TOMLINSON (editor) & Marcus Spiller (editor), Australia's Metropolitan Imperative: An Agenda for Governance Reform (English Edition) Kindle, at 3532, 3472-3904 (2019) (hereinafter *Auckland*).
- (149) Auckland Regional Authority Act 1963 (Local) (1963 No 18).
- (150) Cheyne, *Auckland*, at 3532.
- (151) Royal Commission on Auckland Governance website, (Decommissioned August 2012) (<https://www.dia.govt.nz/Decommissioned-websites--Royal-Commission-on-Auckland-Governance/>); Auckland Governance, Report of the Royal Commission, March 2009 (H 2) ([https://www.parliament.nz/en/pb/papers-presented/current-papers/document/49DBHOH\\_PAP17934\\_1/auckland-governance-report-of-the-royal-commission-on](https://www.parliament.nz/en/pb/papers-presented/current-papers/document/49DBHOH_PAP17934_1/auckland-governance-report-of-the-royal-commission-on)).
- (152) Local Government (Auckland Council) Act 2009 (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0032/68.0/096be8ed80ec793f.pdf>), Cheyne, *Auckland*, at 3544.
- (153) Cheyne, *Auckland*, at 3438.
- (154) Auckland Council, Governance Manual (<https://governance.aucklandcouncil.govt.nz/2-overview/what-is-auckland-council/>).
- (155) Auckland Council ([https://www.aucklandcouncil.govt.nz/about-auckland-council/how-auckland-council-works/default.aspx](https://www.aucklandcouncil.govt.nz/about-auckland-council/how-auckland-council-works/Pages/default.aspx)). About the Governing Body (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/about-auckland-council/how-auckland-council-works/governing-body-wards-committees/Pages/about-the-governing-body.aspx>).
- (156) Cheyne, *Auckland*, at 3595.
- (157) Cheyne, *Auckland*, at 3611-3617.
- (158) *Id.*
- (159) Governance Manual, The Mayor of Auckland (<https://governance.aucklandcouncil.govt.nz/4-the-mayor-of-auckland/>).
- (160) 同様に、他のグループを代表する諮問委員会もいくつか設置された。障害諮問パネル、エスニック諮問パネル、太平洋地域住民諮問パネル、高齢者諮問パネル、青年諮問パネル、レインボーロコミュニティ諮問パネル、農村諮問パネルである。
- (161) Cheyne, *Auckland*, at 3681-3688.

- (162) Cheyne, *Auckland*, at 3611-3617.
- (163) Cheyne, *Auckland*, at 3611-3617 (citing Duncan G (2016) *Auckland: how to govern it?* In LOCAL GOVERNMENT IN NEW ZEALAND: CHALLENGES AND CHOICES. (Eds J DRAGE, C CHEYNE) pp. 220-232. Dunmore Publishing, Wellington.)
- (164) Cheyne, *Auckland*, at 3592
- (165) Cheyne, *Auckland*, at 3611-3688.
- (166) Cheyne, *Auckland*, at 3635.
- (167) Cheyne, *Auckland*, at 3688.
- (168) Cheyne, *Auckland*, at 3701.
- (169) Local Government (Auckland Council) Act 2009. (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0032/68/0/096be8e80ec793f.pdf>).
- (170) 2012 AUCKLAND PLAN (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-bylaws/our-plans-strategies/Documents/auckland-plan-2012-full-document.pdf>).
- (171) 国土交通省「全国国土政策の概観」(<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/newzealand/index.html>).
- (172) AUCKLAND PLAN 2050 DEVELOPING THE AUCKLAND PLAN 2050 June 2018, at 5-6.
- (173) AUCKLAND PLAN 2050 (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-bylaws/our-plans-strategies/auckland-plan/about-the-auckland-plan/docs/printdocuments/auckland-plan-2050-print-document.pdf>)
- (174) Auckland Council, What is the Auckland Unitary Plan? (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-bylaws/our-plans-strategies/unitary-plan/Pages/what-is-the-auckland-unitary-plan.aspx>).
- (175) 国土交通省「国土政策の概観」(<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/newzealand/index.html>).
- (176) Auckland Council, The Auckland Unitary Plan Operative in part (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-bylaws/our-plans-strategies/unitary-plan/Pages/the-auckland-unitary-plan-operative-in-part.aspx>).
- (177) AUCKLAND UNITARY PLAN, A Introduction (<https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/Images/Auckland%20Unitary%20Plan%20Operative/Chapter%20A%20Introduction/Chapter%20A%20Introduction.pdf>).
- (178) AUCKLAND UNITARY PLAN, Introduction (<https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/Images/Auckland%20Unitary%20Plan%20Operative/Chapter%20A%20Introduction/Chapter%20A%20Introduction.pdf>).

- 20Operative/Chapter%20A%20Introduction/Chapter%20A%20Introduction.pdf).
- (17) *Id.*
- (18) AUCKLAND UNITARY PLAN. D1 High-use Aquifer Management Areas Overlay (<https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/Images/Auckland%20Unitary%20Plan%20Operative/Chapter%20D%20Overlays/1.%20Natural%20Resources/D1%20High-use%20Aquifer%20Management%20Areas%20Overlay.pdf>).
- (19) ニージーランドの都市計画用語。土地を異なる目的で混合使用する場合、一部の活動が、確立された活動を継続する能力を制限する効果がある傾向があるが、そのうち以前にマナー・ユニットに対する新しい使用の影響を調べ。
- (20) AUCKLAND UNITARY PLAN. Introduction (<https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/Images/Auckland%20Unitary%20Plan%20Operative/Chapter%20A%20Introduction/Chapter%20A%20Introduction.pdf>).
- (21) AUCKLAND UNITARY PLAN. Regional Policy Statement (<https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/Images/Auckland%20Unitary%20Plan%20Operative/Chapter%20B%20RPS/B2%20Urban%20Growth.pdf>).
- (22) Local Government (Auckland Transitional Provisions) Amendment Act 2013.
- (23) Resource Management (Auckland Transitional Provisions) Fact Sheet 48 (<https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/factsheet4.pdf>).
- (24) Local Government (Auckland Transitional Provisions) Act 2010.
- (25) Auckland Unitary Plan Independent Hearings Panel (<http://www.aupihp.govt.nz/>).
- (26) History of the Auckland Unitary Plan (<https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-by-laws/our-plans-strategies/unitary-plan/history-unitary-plan/Pages/history-auckland-unitary-plan.aspx>).
- (27) 資源管理計画の計画の採用とサポートのこの問題を解決する。 Ministry for Environment "FINAL REPORT: RESEARCH ON RMA PLAN-USER EXPERIENCE." ([https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/RMA\\_Plan\\_User\\_Experience\\_FINAL\\_Report.pdf](https://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/RMA_Plan_User_Experience_FINAL_Report.pdf)).
- (28) 資源管理法附録一の六条。
- (29) 資源管理法附録一の八A条。
- (30) 地方自治（オーケラング経過規定）法一三三三条。
- (31) Auckland Unitary Plan Independent Hearing Panel (<http://www.aupihp.govt.nz/documents/docs/aupihpguideonhearingsontheplanup.pdf>) (As at 13 August 2015).

- (184) Auckland Unitary Plan Independent Hearing Panel "Auckland Unitary Plan Hearing Procedure (2015)". (www.auphip.govt.nz) (<http://www.auphip.govt.nz/documents/documents/docs/auphipprocedureahminute10.pdf>).
- (195) 地方自治（オークランド経過規定）法一五四条。
- (196) 資源管理法附則一の二一一条。
- (197) 和田明子『ニュージーランドの市民と政治』（明石書店、二〇〇〇）。
- (198) Salter, *The Statutory Framework*, at 5.
- (199) 本調査の目的からは、資源管理法にもとづく計画の策定過程における、マオリの人々の参加も重要であった。ニュージーランドの計画策定においてマオリの人々とともに決定していくためのプロセスの重要性は主張されてきたが、必ずしも十分な参加が実現していないからである。しかし、今回の調査では十分な資料を得ることができなかった。この問題については今後の課題としたい。
- (200) Resource Legislation Amendment Act 2017 ([http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0015/latest/DLM6669131.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_Resource+legislation\\_\\_25\\_a&p=1](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0015/latest/DLM6669131.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_Resource+legislation__25_a&p=1)).
- (201) Comprehensive overhaul of the RMA (Date: 24 July 2019) (<https://www.mfe.govt.nz/news-events/comprehensive-overhaul-of-rma>). It's unacceptable: David Parker launches Resource Management Act overhaul (<https://www.newshub.co.nz/home/politics/2019/07/its-unacceptable-david-parker-launches-resource-management-act-overhaul.html>).