

ニュージーランドの政府間関係と高齢者政策

松岡博幸*

Intergovernmental Relations and Policies for the Elderly in New Zealand

Hiroyuki Matsuoka

The focus of this article is the intergovernmental relations and roles of central government, local government, religious-welfare organizations, private companies and communities in the field of long-term care policies for the elderly in New Zealand.

The main source of funding for the policies is tax of central government. There are a variety of service providers subsidized by the government including central government agencies, religious-welfare organizations and private companies.

Since the 1980's, commitment by central and local governments as funder and provider has been decreasing. In this situation, even now, local government is the important funder and provider of housing for the elderly.

Though the governments has retreated, private providers and religious-welfare organizations are not yet developed to the point where they can successfully take over and; families is finding it more difficult to care for their elderly.

I. 研究のねらい

ニュージーランドの場合、わが国とは異なり、高齢者の介護施策について主に責任を負っているのは、地方自治体ではなく国である（松岡 [2000], p.125）。国が資金を提供し、国の機関や民間事業者などが実際のサービスを提供している。

それでは、この分野で自治体はどのような役割を果たしているのだろうか。この点を明らかにするためには、ニュージーランドにおける国と自治体の関係、即ち、政府間関係をみておかなければならない。

そこで、最初、ニュージーランドの政府間関係を明らかにする。その上で、ワイカト (Waikato) 地区を例に、高齢者介護施策の分野における国、自治体、宗教・福祉団体、民間事業者、あるいはコミュニティ、それぞれの活動を取り上げる。

* 経営工学科

II. 国と自治体の関係

1. 事務配分について

わが国の政府の構成をみると、国（中央政府）の他、地方政府として、都・道・府・県、あるいは、市・町・村といった自治体がある。1999年で、1都、1道、2府、43県、23特別区（東京都内）、671の市、1,990の町、568の村がある。

『ニュージーランド公式年鑑』（New Zealand Official Yearbook）でニュージーランドのケースをチェックすると（Statistics New Zealand [1999]）、国の他、次のものがある。

- ・ 12 の広域行政機関（regional councils）・・・わが国の県のようなもの
- ・ 74 の普通地方自治体（territorial authorities）・・・15 の市（city councils）、58 の町村（district councils）、チャタム諸島評議会（Chatham Islands council）からなる
- ・ 154 の地域委員会（community boards）
- ・ 6 の特別自治組織（special purpose authorities）

このような自治体の選挙は、3年に1度、10月の第2土曜日、上記の自治体一斉に行われる。国の議会の120議席に比べて、地方自治体の議席数は多く、1,992である。内訳は、広域行政機関：131、町村：684、市：239、地域委員会：864、市町村長：74である（Drange [1999], p.195）。

1995年の選挙では、241の組織で1,992の議席数である。3,884人の立候補者の内、28%（1,087人）が女性であり、592人が当選している。この当選率54%は、男性の場合（50%）よりわずかに高い。最終的には、全ての当選者の30%が女性となっている。また、74の普通地方自治体の内、女性の首長（市町村長）は15人である（20%）。1つの広域行政機関と16の地域委員会には女性のメンバーはいない。

表1 普通地方自治体の人口分布

自治体数	人 口
8	10万人 ～ 35万人
10	5万人 ～ 10万人
23	2万5千人 ～ 5万人
32	4千人 ～ 2万5千人

出所：Allen [1999], p.72.

選挙の前年、広域行政機関や普通地方自治体では、議員数や選挙区の数・規模が検討される。普通地方自治体は、1つの自治体全体として議員を選ぶか、いくつかの選挙区に分けるかの選択権を持っている。しかしながら、広域行政機関については、いくつかの選挙区に分けなければならない。このような選挙の前の審議は、コミュニティの効果的な代表者、有権者にとって公平な

代表者を選ぶために行われる。これには、住民の反論や控訴も認められ、必要であれば、最終的な決定は、地方自治委員会 (Local Government Commition) によって行われる。

広域行政機関や普通地方自治体は、1974年地方自治法 (Local Government Act) によって規定されている。

広域行政機関の仕事としては、次のようなものがあげられる。

- ・1991年資源管理法 (Resource Management Act) に基づく、河川、湖、沿岸・地熱地帯、土地、建築物 (ビルディング・橋といったもの) などに関わる仕事
- ・山林・河川の管理 (土壌保全・河川法, Soil Conservation and Rivers Control Act)
- ・規制, 海洋汚染の防止
- ・有害動植物の駆除
- ・地域の災害等非常事態に対する市民防衛(civil defence)
- ・地方公共交通機関の管理

普通地方自治体の仕事としては、次のようなものがあげられる。

- ・資源管理法に基づく都市計画
- ・騒音防止
- ・ゴミ処理
- ・道路建設
- ・上下水道建設
- ・公園の建設・維持
- ・図書館の建設
- ・年金生活者向け住宅の建設
- ・健康診断
- ・酒類の販売免許交付
- ・駐車規制
- ・市民防衛

普通地方自治体の内、概ね5万人以上の人口をもって「市」 (city) としている。

結局のところ、これら以外は国の仕事となっており、国防、警察、教育、消防、年金の支給、医療や介護サービスの保障といったものがそれである。

また、地域委員会 (community boards) は、一定数の有権者や普通地方自治体の発議、あるいは自治体の再編計画の中で、創設される。各地域委員会は、その地域の代弁者であり、普通地方自治体は、地域委員会を通してその地域と話し合いを持つことができる。したがって、多くの普通地方自治体は、地域委員会 (community boards) によって管理される1つ以上のコミュニティを含んでいることになる。

地域委員会が持つ権限は、普通地方自治体によって与えられる。ただし、その中には、財産税であるレイツ (rates) の徴収、スタッフの任命、財産の保有といったものは含まれない。

各地域委員会のメンバーについては、一部がその地域での選挙で選ばれ、残りが普通地方自治

体によって普通地方自治体のメンバーから任命されるケースと委員全員が選挙で選ばれるケースとがある。地域委員会のゾーンは、しばしば選挙区と一致する。各委員会は、4人から12人程度のメンバーを抱えている。

1995年、地方選挙時の地域委員会の数は155である。北島に103、南島に52である。その内、35の委員会は1万人以上の有権者を有しているが、田舎の54の委員会では、その数は、2000人以下である。

同じく、1995年の選挙の結果をみると、多くの人口を有する地域委員会の投票率は低く（50%以下）、人口が少ない地域委員会の投票率は高い（60%超）という傾向がある。また、全体の2割にあたる31の地域委員会では、対立候補がない。女性委員については、全ての地域委員会の委員864人の内、281人、33%である（Statistics New Zealand [1998], p.58）。

最後の特別自治組織、これは、特別の目的に限って、特別の法律に基づき、自治権が認められている自治体のことである。具体的には、風景・レクリエーション関連、空港関連、保健・病院関連、電力関連の特別自治組織がある。

2. 財源配分について

わが国では、しばしば、国と自治体との財政関係に話が及ぶとき、収入は、国が「2」に対して自治体は「1」、逆に、支出は、国が「1」に対し自治体が「2」と説明される。自治体が行っている行政サービスの方が国が行っている行政サービスより金額的に多いことになる。それでは、どのようにして自治体は、「1」の収入で「2」の支出を行い得るのだろうか。そこには、使い道を特定した「補助金」や使い道を特定しない「地方交付税交付金」といった形で国から自治体へ大量の資金が配分される仕組みがある。

自治体が国に財源的に大きく依存するこのような仕組みは、わが国の地方自治の確立を妨げているといわれる。

ニュージーランドの場合どうだろう。先にあげた『ニュージーランド公式年鑑』では、ニュージーランドの自治体の場合、国とはかなり独立しているといっている。

また、例えば、オークランド (Auckland) 大学のケルシーは、次のように触れている。

「地方自治体と中央政府との関係に言及すれば、道路に少し国からの補助金が出ているが、全体の中で1%程度であり、国からの補助金はほとんど何もないと言って良い」（三重県総務部行政管理課 [1996], 15頁）。

他に、次のような説明もある（自治総合センター [1994], 57頁）。

「（自治体への）補助金、贈与金は一時的なものがほとんどで、期間を区切って与えられるのが普通である。経常的な中央政府からの補助金というのは皆無に近い」。

このように、ニュージーランドの自治体の場合、財政的に国から独立し、独自の財源を持っていることになる。この場合、基本となる財源は、土地資産に関連する地方税レイツ (rates) であ

る。レイツは、1988年レイツ課税法 (Rating Powers Act) に基づき、自治体によって自ら規定される。

なお、自治体の財政規模は、国の概ね1割程度である。

項目	金額 (万NZドル)	割合 (%)
レイツ	19億4,470	56.1%
石油税	2,520	0.7%
補助金等	3億7,060	10.7%
課徴金	1億6,490	4.8%
投資収入	3億1,870	9.2%
売上等からの収入	6億4,120	18.5%
収入計	34億6,530	100%
支出計	33億1,730	
財政黒字額/収入計		4.3%

出所: Statistics New Zealand [1999] より作成。

III. 自治体の再編とコミュニティ

自治体の現在の姿については、IIで明らかにしている。それは、1987年から90年にかけてのロンギ (Lange) 労働党政権による自治体の再編の結果である。

この再編により、広域行政機関は22あったものが14へ、4割弱削減され、また、普通地方自治体数についても、5種205が2種73へ、6割強削減されている。

以前、普通地方自治体として存在したのは、都市部に、city (28市) と borough (78)、非都市部に county (67)、都市部と非都市部を含む地域に district (31) と town (1) である。

また、特別自治組織は約400あり、その権限は、普通地方自治体や特に広域行政機関に委譲され、大幅に7つに削減されている (三重県総務部行政管理課 [1996], 8頁)。例えば、廃止されたのは、集水関連、港湾関連、悪疫関連、土地排水関連といった特別自治組織である。

改革の特徴として次のことがあげられる (Hucker [1999], pp.56-58)。

- ① 改革は、トップダウンで行われている。国の改革に続いて、それをモデルとして行われており、自治体の再編において、コミュニティと地域の代表者との関係を考え直すことをほとんど行っていない。
- ② 当時の労働党政権が考えていたのは、導入するどんな改革も後戻りできないということであった。
- ③ いくつかの委員会 (例えば、Local Government Commission) が、政治的な干渉に反対する動きを遮断するため用いられている。
- ④ 改革を支えた経済的合理主義は、自治体における既存の気風の継続でもあり、原則として、実務家たちも変化を支持していた。

また、アレンの指摘はこうである。再編の規模は大きく、スピードも速く、その結果、明確な反対意見が出る幕がなかった。したがって、自治体がサービスを提供し規制を行う際の「コスト対効果」という意味で、多かれ少なかれ自治体の効率化が達成されたというメリットはあったが、一方で、ニュージーランドにおける地方レベルで、コミュニティと公の自治との関係を探求する機会を失ってしまった (Allen [1999], p.70)。この最後の点は、上の①と同じである。

なお、現在の自治体は、次のようなニュージーランドの市町村住民が代表する3つのコミュニティに基づいているという (Allen [1999], p.72)。

- ① その地域の代表者を選ぶ1票を持った地域住民の集まり。このコミュニティは、市町村といった行政区ということになる。
- ② 地理的に決められた多くのより小さなコミュニティ。具体的には、このコミュニティは、地域委員会 (community boards) が代表する。
- ③ 各種の利益団体としてのコミュニティ。例えば、企業関係、環境関係、スポーツ関係、固定資産税納税者協会、女性団体といったものである。

1984年、自治体の目的に関する声明が地方自治法に含まれることになった。ニュージーランドにおける様々なコミュニティの存在、その独自性、価値を認識し、自治体への地域住民の効果的な参加を考えている。

また、自治体は、事務をオープンかつ適切な方法で行い、規制活動とそうでないものとを分け、その活動を適切に地域住民へ知らせなければならない。即ち、自治体の説明責任 (accountability) である。そこで強調されているのは、目標の設定と効果の測定である。

また、自治体の商業的活動については、それを法人化するか民営化することが推奨されている。ただ、個別の法律で実施されている空港、港湾、電力供給は除かれている。この他、補助金を受けた道路建設事業や他の何らかの公共交通事業に関して法人化することを自治体に求めている。

このような自治体の再編については、1870年代に州 (province) が廃止されて以来、調整がされないまま多くの自治体・組織が場当たり的に誕生したため、そのことが必然的に再編を促したともいえる (Allen [1999], p.70)。また、再編の根本的な性格やスピードの点で、歴史的にも、おそらく国際的にも比類のないものであるとの評価もある。

ここで、1870年代まで存在した州について触れておく。1852年のニュージーランド憲法法規 (New Zealand Constitution Act) によって、6つの州が創られている。オークランド (Auckland)、ニュープリマス (New Plymouth)、ウェリントン (Wellington)、ネルソン (Nelson)、カンタベリー (Canterbury)、オタゴ (Otago) である。

各州では、長官と州審議会が選ばれ、一般議会は、州の法律を無効にすることができ、また、新しい州を創ったり、既存の州の境界を変えることができた。

1858年、ニュープリマス州は、タナラキ (Taranaki) 州と名を変え、4つの新しい州が誕生している。ホークスベイ (Hawkes Bay, 1858年)、マーボーロー (Marlborough, 1859年)、サウ

スランド (Southland, 1861 年, ただ, この州は, 1870 年, オタゴ州の一部になっている), ウェストランド (Westland, 1873 年) である。

しかしながら, このような中, 州法 (Provinces Act) の廃止が 1876 年に行われ, 州政府は姿を消している。今や州はその始まりを祝う祝日という形で残っているに過ぎない (Statistics New Zealand [1998], p.58)。

IV. ワイカト (Waikato) 地区にみる国・自治体・コミュニティの活動

ここでは, ワイカト地区を例に, 高齢者介護サービスにおける国, 自治体, 民間事業者, 宗教・福祉団体, あるいは, コミュニティの活動を取り上げる。各項目の指摘に当たっては, ジョセフ・カルマーズ (Joseph and Chalmers [1999]) を用いている。

1. 老人病院

1992 年から 97 年にかけて, ワイカト地区における老人病院の総ベッド数は, ほとんど変わっていない (482 床 → 478 床)。ただ, その中身をみると, 公立病院のシェアが低下し (23.0% → 20.1%), 私立病院のシェアも低下している (46.3% → 44.1%)。それらの低下を埋め合わせるような形で, 宗教・福祉関連病院のシェアが増大している (30.7% → 37.8%)。

この内, 私立病院の伸びの低下に関しては, それ以前の伸びがかなり大きかったことや私立病院の場合, 利益をあげることが困難になったことを反映している。

1996 年, 私立で小規模なポーレン (Pohlen) 病院が閉鎖の危機に陥った時, 病院はコミュニティに訴え, 寄付を集めている (13 週で 46 万ドル)。このケースが示すのは, ニュージーランドにおいては, 小さな町の私立病院にとって, コミュニティの支持が重要であるという点である。この点は, 宗教・福祉関連の病院についてより強くいえる。

1980 年代, いくつかの病院や老人病棟が閉鎖されており, その圧力は, 1995 年までには, 小規模な公立病院にまで及んでいる。テアロハ (Te Aroha) 地区では, 公立病院閉鎖の危機に対して, コミュニティ基金 (community trust) が組織されている。この基金により, 老人へ長期ケアを提供するため公立病院 (Health Waikato) から建物を借り入れ, 他の病院 (Midland Health) と契約を結んでいる。

2. 老人ホーム

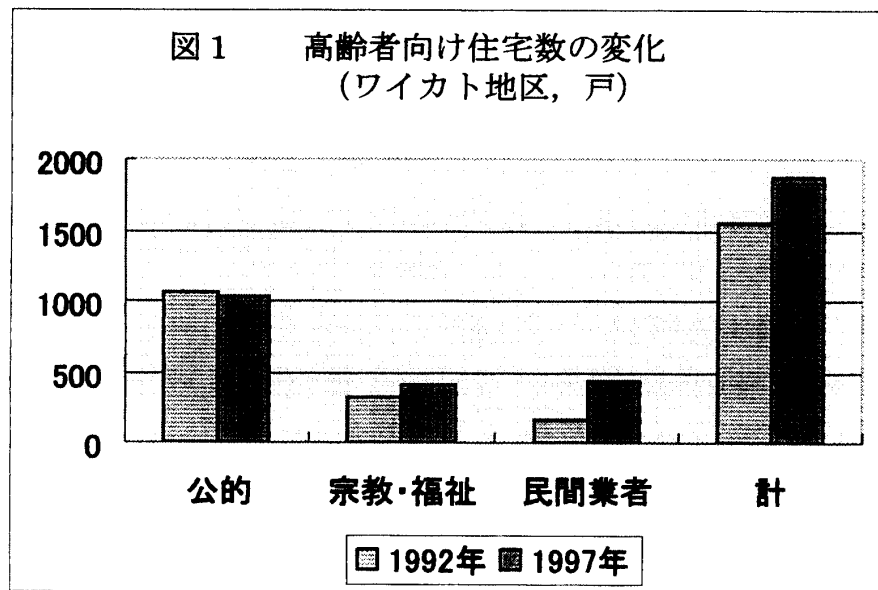
1992 年から 97 年にかけて, ワイカト地区における老人ホームの総ベッド数は増大している (18.3%)。内訳は, 宗教・福祉関連の老人ホームで, その伸び 5.6%, 私立で 30.9% である。総数は, 1997 年で 1,470 床であるから, 老人病院のベッド数の 3 倍はあることになる。それぞれのシェアをみると, 1997 年, 私立の老人ホームで 55.3%, 宗教・福祉関係で 44.7% である。

この間, 私立の老人ホームでは, 経営者が代わったり, 閉鎖されたり, 新しいホームがオープン

ンしたりしている。新しくオープンしたものには、5床程度の小規模のホームもあり、また、宗教・福祉団体からホームを買取り、新たにオープンしたものもある。

3. 高齢者向け住宅

1992年から97年にかけて、ワイカト地区における高齢者向け住宅は、総数として、1,545戸から1,866戸へと20.8%増大しており（図1）、民間がより大きなシェアを占めるようになっていく（166戸：10.7% → 433戸：23.2%）。ただ、施設ケアとは対称的に、直接の提供者としての公的部門はなお50%以上を占めている（1,058戸：68.5% → 1,029戸：55.1%）。宗教・福祉関係は、あまり変わらず、20.8%（321戸）から21.7%（404戸）である。



出所：Joseph and Chalmers [1999], p.162 より作成。

高齢者向けの公的住宅は、自治体とニュージーランド住宅公社（Housing New Zealand）によって提供・運営されている。ニュージーランド住宅公社の住宅の入居対象者には、低所得の若年層も含む。また、自治体としては、例えば、ワイカト地区のハミルトン市の場合、450戸以上の年金生活者向け住宅を提供している。

ワイカト地区のワイパ（Waipa）では、1996年5月、年金生活者向け住宅の家賃引き上げが提案されている。最高200%の引き上げである。しかしながら、入居者の激しい反対で、1週間後には、新規の入居者のみが民間住宅並みの家賃を支払い、後は、現行の週40ドルから90ドルへ、50ドルの引き上げとなっている。更に、6月には、この引き上げ額は10ドルになっている。しかしながら、1997年2月には、139戸の住宅の内、127戸を売却する計画が発表されている。ただ、それも入居者の反対により実現していない。

このような抵抗の全てが成功したわけではなく、例えば、ハミルトンでは、1996年の住宅売却、

これへの抵抗は失敗している。

4. コミュニティ・サービス

コミュニティ・サービスについては、宗教・福祉団体の場合、補助金が明らかに利用可能な分野、即ち、配食サービスや家事援助サービスに焦点を当てている。ここで、宗教・福祉団体とは、例えば、プレスビテリアン（Presbyterian）派の教会組織や赤十字、ワイカト地区女性部農家連合会（Waikato Regional Women's Division Federated Farmers）といった組織である。

一方、民間事業者は、訪問看護サービスや家事援助サービスを拡大している。また、関節炎、脳出血、アルツハイマー病の高齢者やその家族のために、デイケアや社会活動を提供する組織もある。他に、デイ・クラブ（day clubs）と呼ばれるサービスを提供する民間事業者も現れている。

なお、ショート・ステイは様々な主体が提供している。

特定の地域で、国に代わり宗教・福祉団体がサービス提供者になり得るかどうかは、地域のイニシアティブとボランティアにかかっている。同じように、民間事業者の場合も、多くの場面で、納得いくコストでサービスを提供することが困難であることがわかっている。

最後に、ワイカト地区の高齢者介護施策全体をみると、1992年から97年にかけては、民営化が強化され、広がった時期である。このトレンドは、1970年代後半に始まり、80年代に急展開している。

しかしながら、多くのコミュニティでは、国の役割後退だけを経験し、それを相殺するような宗教・福祉団体や民間事業者の展開は、まだそれを待っている状況である（Joseph and Chalmers [1999], p.166）。

また、家族規模はより小さくなり、家族のメンバーは地理的に一層分散するようになっている。更に、女性は家ではなく、外で働くようになっている。したがって、家族やコミュニティが高齢者のためにより多くのことを行う機会は明らかに制限されている。

高齢者は、「自助」という考えの中で困惑している。グレイ・パワー（Grey Power）のような老人団体も、明確な成功を収めておらず、高齢者は、政治に対して懐疑的になっている。

V. 結び

- ① ニュージーランドにおいて、高齢者介護施策の主要な資金の出し手、あるいは、施策の実施主体は国である。
- ② 1つの地域の例として、ワイカト地区をみると、老人病院の場合、国からの補助金を受け、民間事業者の病院、宗教・福祉団体立の病院、国立病院という順でサービスを提供している。
- ③ 同じく、老人ホームについては、国からの補助金を受け、民間事業者、宗教・福祉団体立の両方で、ほぼ同程度サービスを提供している。ここでは、政府による直接の提供はみられない。
- ④ このような中で、ニュージーランドの自治体は、年金生活者のための住宅建設を行っている。

ワイカト地区では、高齢者向け住宅の半数以上が国・自治体によって提供されている。残りは、民間事業者と宗教・福祉団体によるものである。

- ⑤ また、在宅サービスについては、国からの補助金を受け、宗教・福祉団体や民間事業者が請け負っている。
- ⑥ 特に90年代、ニュージーランドでは、高齢者介護サービスについて、国・自治体の関与の後退がみられる。公立病院建設のような直接的な提供面からも、あるいは、補助金といった資金面からもそうである。

このような動きに対しては、コミュニティが資金を集め、高齢者へのサービスを継続させる等、反対運動や一定の対応がみられる。ただ、民間事業者や宗教・福祉団体の展開は十分ではなく、また、家族やコミュニティへの更なる依存にも限界がある。

VI. 参考文献

自治総合センター (1994) 『ニュージーランド地方行政事情』。

松岡博幸 (2000) 「ニュージーランド高齢者介護施策の特徴と課題」, 日本財政学会第57回大会報告要旨, 123~126頁。

三重県総務部行政管理課 (1996) 『ニュージーランドの行政改革について』。

Allen,H.(1999), “Community and The Reform of Local Government in New Zealand. ”, Social Analysis, Issue.43 (2), July, pp.70-87.

Drange,F.(1999), “Women’s Involvement in Local Government: The Ultimate Community Group ? ”, Political Science, Vol.50, No.2, January, pp.195-208.

Hucher,B. (1997) , “Community and Local Government Reform: A Brave New World ? ”, in C.Bell (ed), Community Issues in New Zealand, Palmerston North, The Dunmore Press, pp.51-64.

Joseph,A. and A.I.Chalmers (1999) , “Residential and Support Services for Older People in the Waikato,1992-1997: Privatisation and Emerging Resistance” ,Social Policy Journal of New Zealand, Issue.13, December.

Statistics New Zealand (1998), New Zealand Official Yearbook.

Statistics New Zealand (1999), New Zealand Official Yearbook on The Web (<http://www.stats.govt.nz>).

(平成12年12月5日受理)