

アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス —高齢者支援サービスからみたタウン、州、NPOとの関係—

同志社大学 政策学部 教授
今川 晃

第1章 地方自治の精神を求めて—ガバナンスとガバメント—

「ニューイングランドの住民がタウンに愛着を感じるのは、そこに生まれたからではなく、これを自らの属する自由で力ある団体とみなし、運営する労を払うに値すると考えるからである¹⁾」。

「ニューイングランドの住民がタウンに愛着を感じるのは、それが強力で独立の存在だからである。これに関心をいただくのは、住民がその経営に参加するからである²⁾」。

このように、トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』の中で、住民の「まち」への愛着に関心を寄せ、アメリカには「地域自治の精神」があり、これが「地域自治の諸制度」を支えている³⁾と指摘している。

そしてトクヴィルが観察したようにニューイングランドのタウンは「独立と権力という二つの魅力を併せもっている⁴⁾」。これを支えてきたガバメントの伝統的な形態が住民総会である。しかしながら、人口増や交通手段の発展など様々な社会的な変動は住民総会の存在と意義にも大きな影響を及ぼしてきたはずであり、こうした状況の中でガバメントに正当な根拠を与え、支えてきたガバナンスのあり方も同時に整理していきたい。

こうした観点を前提に高齢者福祉をめぐってタウンやシティと州がどのような関係になって、高齢者に公共サービスをどのように提供しているのかを観察していきたい。

ところでわが国では、平成の市町村合併が進み市町村数は、総務省のホームページでは、平成11年3月31日に3,232あったものが、平成22年2月1日には1,773になるものと見込まれている。こうした状況の中、市町村合併の進行と共に、都道府県の境界を越えた広域的課題への対応や国の権限の受け皿として道州制議論が再び活発化してきた。他方では、小規模な未合併自治体や合併しても小規模な自治体への対応として、権限の範囲を限定的に規定する「特例自治体」などの構想が提起されるようになった。

わが国のこれまでの歴史的経緯において、自治体の統治の仕組みや意思決定過程における民主的な仕組みの議論は、ほとんど住民の手中にはなかったといつてよい。

¹⁾ トクヴィル著/松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』第一巻(上)、岩波文庫、2005年、108頁。

²⁾ 同上、111頁。

³⁾ 同上、107頁。

⁴⁾ 同上、107頁。

基本的には、タウンの政府を前提に州政府、連邦政府を建設してきたアメリカの歴史とは逆に、わが国で中央政府が自治体の「あり方」を決定してきた。もちろんアメリカにおいても、現実には州政府がタウンやシティに対して、州憲法や州法等を通じて多様なコントロールを行っている。しかしながら、自治体の統治形態について議論し住民の判断で選択するアメリカの自治体とわが国のように画一的な統治形態が詳細に規定されている状況とでは大きな違いがある。わが国では、自治体構造や「国と地方との政府間関係」を根本的に見直すべき時期にあると言えるが、市町村から日々の良きガバナンスを実現するためのガバメントのあり方を検討するという事はなかなか起こらない。画一的な地方自治法などの規定が「民主主義にかけるコスト」を排除してきたと思われる。

第2章 住民総会という統治形態が意味するもの

住民総会（Open Town Meeting：以下住民総会と言う場合は、この形態を指す）はマサチューセッツ州内のタウンに良く見られる統治の形態である⁵。2002年の時点で、マサチューセッツ州内には42のシティと309のタウンが存在した。このタウンの内、263のタウンが住民総会（Open Town Meeting）を採用し、一方では38のタウンは代表型住民総会（Representative town meeting）を採用している。人口の増加等の社会的情勢の変動により、代表型住民総会制度を採用するタウンは徐々に増えつつあると言われている。

マサチューセッツ州では1966年に州憲法が修正され、シティやタウンでは州政府の承認を必要とせず自治体憲章（Charter）を制定してもよいとされた。ともあれ、シティやタウンの統治形態はCharterで制定される。但し、マサチューセッツ州憲法で統治形態の選択条件が定められている（詳細は州法にて規定）。州憲法では、人口12,000人を超えるとシティ政府（city form of government）を採用することができるとされ、その場合には、シティ議会（city council）か委員会（commissioners）を設置しなければならないとされている。また、人口6,000人を超えると代表型住民総会を採用する傾向が見られるが、州憲法では人口6,000人以下は、代表型住民総会を採用できず、住民総会の採用を義務付けている。

一定の人口を超えた場合には、州憲法は代議制民主主義への移行を促しているものと思われるが、後述するアンドーバー（Town of Andover）のように人口が30,000人を超えてもシティ政府を選択せず、住民総会を維持し続けている自治体もある。住民総会の決定内容の「質」的レベルの疑問や参加者が減りつつあることによる「代表性」の課題等が問題提起されることもある。例えばこうした問題について、ジーマーマン（Joseph F. Zimmerman）が「今日の住民総会政府の要は、委員会のシステム（the

⁵ ニューイングランド地方のタウンミーティングについては、次の調査報告を参照。『タウンミーティングー住民自治の原型』、CLAIR REPORT 第174号、1998年。

committee system) である。そこでは、ある立法機関の委員会によって典型的に遂行される調査や議論の機能を営んでいる。そして、委員会の委員はその問題の専門家となり、住民総会にアドバイスを提供するようになる⁶⁾と指摘しているように、意思決定過程全体の仕組みの中で住民総会の意味を探る必要がある。このことは、自治体憲章によって正統性を付与された住民総会というガバメントを支えるために、適切な判断ができるように正当性を保障するガバナンスがどのように機能するかということでもある。本稿は住民総会の紹介の域は出ないが、このような観点からタウン政府の全体概要をまず説明しておきたい。

第1節 アンドーバー (Town of Andover) の意思決定の仕組み

(1) 大都市の郊外都市の状況

マサチューセッツ州の州都であるボストン郊外にアンドーバー (Town of Andover) というタウンがある⁷⁾。人口は 32,000 人 (有権者約 20,000 人)、昼間人口は約 40,000 人である。一戸建てが多く、閑静な住宅地区が形成されている典型的な大都市の郊外タウンである。また、学校教育水準が高いことで有名なタウンで、このことを理由に引っ越してくる人もいる。一方では、商業地区も形成され、また農地から産業用への用途の変更もすすみつつあり、ライフサイエンス関係の企業誘致が進んでいる。ちなみに、日本企業 (Eisai Research Institute of Boston Inc) の医薬品分野 (医薬品の探索研究、治験用原薬の工業化研究・製造) への進出も見られる。

しかしながら、60 歳以上の高齢化率が高まる傾向にあり高齢者が快適に暮らせる環境づくり、あるいはボストンへ通勤する若い人が多く、若い人の市民参加が少なくなる傾向にあることをどのように考えるのか等、これから取り組むべき新たな課題も発生しつつある。

(2) 統治形態と意思決定の仕組み

アンドーバーは住民総会を設けているタウンで、最大規模の人口を有している。政府の形態は、「住民総会－理事会－タウン・マネージャー」(Open Town Meeting－Board of Selectmen－Town Manager Form of Government) である。タウンのガバナンスのさまざまな分野に関して特定の責任を負う任命による各種委員会 (appointed boards and committees) が設けられている (アンドーバーの政府組織については図 1 参照)。

なお、アンドーバーの学校 (Public Schools) は公選による 5 名の学校委員会 (The five Elected members of the School Committee) によって監督されている。また、学校委員会によって任命された専門家としての教育長 (an appointed professional Superintendent) が学校を管理する。学校委員会は、教育長の評価、年次目標 (生徒

⁶⁾ Joseph F. Zimmerman. The New England Town Meeting: Democracy in Action, Praeger publishers, 1999.

⁷⁾ 以下、アンドーバーの記述については、ヒアリング調査結果の他、次の資料および各種アンドーバー提供資料を参照した。2006 ANNUAL REPORT ANDOVER..

の学業達成度、先生や事務職員の質的向上、学校・タウン政府・コミュニティとのパートナーシップ)の承認を行う。

以下、統治形態と意思決定の仕組みで重要な機関や組織について述べる。

① 住民総会

住民総会は、アンドーバーの立法機関 (Andover's legislative body) である。登録を行った全ての有権者は、アンドーバーの重要な決定に参加する機会が提供される。ここで理念として重要なことは、全ての人に参加を促すことで、住民は決定に参加し、住民は自らによって自らを統治することになる、ということである。

先にも述べたようにアンドーバーは住民総会を採用している人口最大のタウンであり、代表型住民総会を採用することもでき、またシティとなって議会を置くことも可能だが、このような選択をとらなかった。その理由は、後の分析で説明する。

議長 (Town Moderator) は1年の任期で、公選によって決定する。議長は、住民総会を統括し、また9名の財政委員会 (the nine-member Finance Committee) 委員を任命する。住民総会の運営上の責任を負うためには人望も大切であり、1978年から長期にわたって高齢の同じ人物が公選されている。

住民総会は少なくとも年に1回開催され、開催日や場所は理事会で決定される。

住民総会は、高校の体育館を会場に、毎日午前7時～午後10時過ぎまで2～3日間継続して実施される。予算審議・決定、ゾーニング変更、道路承認、条例 (by-law) 追加・修正等が審議され、多くは過半数で決定する。通常の参加者数は200人程度であるが、ゾーニング、学校関係で批判的な問題が生じた時には2,000人程度参加することもある。

住民総会の審議事項等はタウンが実施しなければならないあらゆる問題を含んだ審議事項書 (warrant) に記載されている。審議事項は理事会と市民請願 (Citizen Petition) によって決まり、通知書に記載される。審議の順は理事会で決める。住民総会は2月から5月の間に開催される年次住民総会 (Annual Town Meeting) と特別な課題が生じた時に開催される臨時住民総会 (Special Town Meeting) がある。年次住民総会の場合には、予め詳細な予算提案を盛り込んだ財政委員会報告書が各戸 (約12,000戸) に配布される。住民はこの報告書を事前にチェックして住民総会に参加する。

② 理事会

理事会はタウン政府の政策形成機関 (policy-making body) である。アンドーバーの登録された有権者は3年任期の5人の理事を選ぶ。原則として月に2回開催される。理事会はタウン・マネージャー、出納担当者 (Town Accountant)、ゾーニング不服審査会 (Zoning board of Appeals)、選挙人登録委員会 (Board of Registrars) を任命する。

住民総会の審議事項については、市民請願を除けば、すべて理事会の判断によって決められる。もちろん、タウン・マネージャー等の主要なタウンの行政担当者あるいは各種委員会による要求もこの審議事項に反映される。

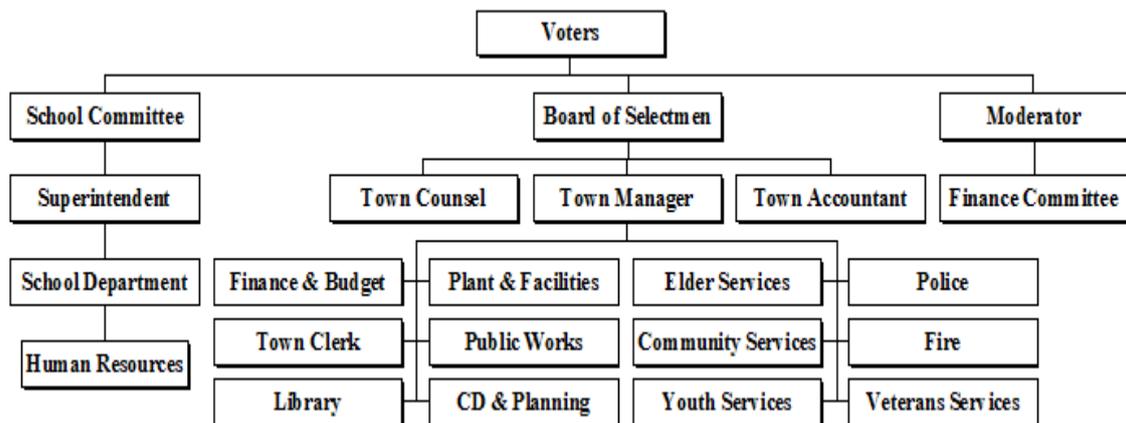
③ タウン・マネージャー

タウン・マネージャーの役割は、理事会が策定した各種政策を実施すること、タウンの行政全般を管理し、行政運営の改善や顧客の立場にたったサービスの提供を促進することである。専門的かつ効率的な行政運営を行うための行政全般の監督責任者である。

タウン・マネージャーは全公務員を任命する。また、理事会や議長任命の委員会を除いた各種委員会の委員を任命する。

現在のタウン・マネージャーの Reginald S. stapczynski は、1990年に任命されてから今日まで継続してその職務を遂行している。

(図1)Town of Andover



(出典)Town of Andover のホームページより

④ 各種委員会

各種委員会はおよそ 31 あり、すべてがボランティアの任命職である。原則として空席が生じた都度公募が行われる。一般的には任期 3 年で、ほとんどの各種委員会は、平日の夕方に月 1 度か隔週に 1 回の頻度にて開催される。ただし、住民総会の前には頻繁に開催されることもある。

各種委員会の公募はアンドーバーのホームページ等で公表されている。また、年次住民総会に先立って各戸に配布される財政委員会の予算報告書の最後には、アンドーバー人材登録申請書 (Andover Talent Bank Form) が添付され、すべての登録された有権者の希望に応じて各種委員会への参加ができるように自己申告を促している。こ

の申請書は、関心のある委員会にチェックの印を付けるとともに、月に何回参加できそうか、特に関心のある分野について等を記入する形式である。

この各種委員会は、タウンの各領域におけるガバナンス形成において重要な役割を果たすことになるのである。高齢者支援委員会では州行政機関や NPO 等との外部の機関との調整あるいは意思決定過程に参加する役割を担うし、中央通り委員会は多様な市民の利害調整機能も担っているように、各種委員会は目的に応じて、正当な判断ができるようなアンダーバーのガバナンス形成に努めていることになる。

このことの一部を理解するために、いくつかの委員会の概要を例示しておくこととする。

* 保健委員会 (Board of Health)

メンバー 3 名、タウン・マネージャー任命、任期 3 年、毎月第 3 か第 4 月曜日開催。

目的：保健委員会は、アンダーバーの公衆衛生の増進に責任を負う。健康や環境問題の調査を行い、タウン内の計画や各種サービスの管理と調整を行う。

* 自然保全委員会 (Conservation Commission)

メンバー 9 名、タウン・マネージャー任命、任期 3 年、毎月第 1 と第 3 火曜日開催

目的：州法やタウンの条例にしたがって、アンダーバーの自然環境資源を保護すること。また、タウンの保護地区の永久の管理者としての役割を果たすこと。

* 高齢者支援委員会 (Council on Aging)

メンバー 12 名、タウン・マネージャー任命、任期 3 年、毎月第 2 火曜日開催。

目的：シニア・センターの諸活動も含めて高齢者の必要性に応じた諸計画を調整し実行できるように、タウンや高齢者サービス機関に情報提供や指導を行う。これらの計画は、マサチューセッツ州の高齢者支援部 (the Mass. Department of Elder Affairs) や他の機関の計画と調整を図りながら立案される。その活動には、給食、食事の宅配、高齢者のためのカウンセリングやレクリエーション、社会的老人介護計画 (Social Day Care program)、高齢者のボランティア活動により一定の財産税控除計画 (Property Tax Work Off Program)、健康相談、体操教室、ニュースレター、福祉活動や支援が含まれる。

* 中央通り委員会 (Main Street Committee)

メンバー 11 名、タウン・マネージャー任命、任期 3 年、必要に応じて開催。

目的：アンダーバーの中央通りに関連する諸問題について意見交換するために、地域の店、市民、アンダーバー政府の三者による話し合いの場を提供すること。計画や話し合いの過程を通じて、委員会はコンサルタント会社とともに作業しつつ、アンダーバーの特色に応じた計画の改善を勧告すること。

* 計画委員会 (Planning Board)

メンバー 5 名、タウン・マネージャー任命、任期 5 年、毎月第 2 と第 4 火曜日開催。

目的：行政担当者からの要求に応じて、あるいは委員会自らの発意で、都市改造について審議しアドバイスを行う。計画委員会は、主要道路、土地開発、ゾーニング、

運動場、公園、建物の建設用地に関して、中心地再開発計画（The Improvement Plan）や住民総会の協議事項を再検討する。

（3）住民総会の評価—ガバメントとガバナンス—

アンドーバーでは、明確に決められているわけではないが、10年～15年に1回はアンドーバー政府全体の評価を行っている。最も近い評価は、以下のものである。

2000年10月2日に理事会は、タウン・マネージャーがタウン政府研究委員会（the Town Government Study Committee）を設置することを承認した。同委員会の役割は、タウン憲章やタウン政府の形態を審査し、何らかの改革がタウンにとって有利であるかどうかを評価し、2001年9月までに理事会に改革の勧告と報告書を提出することであった。最終報告書⁸は2002年7月24日に理事会に提出されている。

タウン・マネージャーのヒアリング調査結果では、同委員会を設置するかどうかについては、タウン・マネージャーの判断によるところが大きいということであった。また、同報告書では抜本的な改革提案はない。このことについて、タウン・マネージャーは、閑静な郊外都市では伝統的に変化を好まない人が多いからだと感想を述べた。

このような論点に関して同報告書には、次のような積極的な理由が述べられている。

参加者が少ないし、高齢者や身体障がい者にとっては参加が困難であるので、参加者はすべての有権者を代表しているわけではないという批判がある。だが、公選の立法機関が住民総会よりも良いという証明はどこにも無い。特定の利害がタウンミーティングを支配する可能性も考えられるが、住民総会の実施前に非党派的な任命による各種委員会が効果的な影響を及ぼしている。したがって、各種委員会がそれぞれの分野でより調整機能を発揮できるように発展していけば良いし、より良きガバナンスの構築となるということとなる。

この各種委員会のボランティアによる貢献の形態を長く続けてきたことで、各種委員会は安定して継続的に利害調整して発展してきたわけである。

同報告書によれば、政治的な分析からは、アンドーバーにおけるボランティアへの熱意が、タウン政府への政治的な圧力を比較的弱めているとされる。マサチューセッツ州内の多くのコミュニティを悩ませている情実任用（patronage）や政治的駆け引き（political histrionics）の害からアンドーバーは逃れている。したがって、アンドーバーが議会を設置するような変更をすれば、政治的な動きが大きくなり、アンドーバーを発展させてきたボランティアへの関心は薄れていくのである、と理解されている。

同報告書では、タウン憲章にしたがって、タウン全体に関する問題について、より強力にかつ明確にリーダーシップや政策形成の役割を理事会は行使すべきであると勧

⁸ Final Report of the Town Government Review Committee July24 2002.参照。また、タウンミーティングの全般的な動向や課題については、次を参照。Victor S DeSantis and David Hill “Citizen Participation in Local politics: Evidence from New England Town Meetings”, State and Local Government Review, Vol36 No3, Foll2004, 166-173.

告している。財政委員会を廃止して理事会にその権限を吸収し理事会権限を強化しようとする提案もあったが、そうなれば理事会は実質的に立法機関に近くなり、住民総会の役割を侵食することになりかねないわけであり、上記の理由により代議制に向けた抜本的な改革は受け入れられなかったのである。

第2節 ウェイクフィールド (Town of Wakefield) の意思決定の仕組み

ウェイクフィールドもボストンの郊外にあり、人口約 25,000 人の閑静な住宅街を有する都市である⁹。アンドーバーと同様に教育に熱心な地域であると言われている。

(1) 統治形態と意思決定の仕組み

タウン政府の形態は、「住民総会－理事会－タウン・アドミニストレーター」(Open Town Meeting－Board of Selectmen－Town Administrator Form of Government)である。タウンのガバナンスの特定の分野に責任を負うボランティアの各種委員会 (appointed boards, committees and commissions) が設けられている。

タウンの立法権限は住民総会によって行使される。タウンの行政は理事会やタウン・アドミニストレーターによって監督される執行部門に任されている。また、15名の財政委員は議長、理事会の理事長、現財政委員長によって構成される財政委員会委員選考委員会で3年の任期で任命される。

公選で選ばれるのは7名の理事、住民総会の議長 (Moderator)、書記 (Town Clerk)、出納担当者 (Treasurer)、徴税担当者 (Tax Collector)、7名の教育委員、5名の計画委員会 (Planning Board)、保健委員会 (Board of Health)、住宅供給局 (Housing Authority) 等である。

理事会によって任命されるタウン・アドミニストレーターは、タウン行政の日常的な管理に責任を負うことになっている。理事会は、タウン・アドミニストレーターの他に、タウン法律顧問 (Town Counsel)、公共事業諮問委員会 (Advisory Board of Public Works)、ゾーニング不服審査委員会 (Zoning Board of Appeals)、自然保全委員会 (Conservation Commission)、高齢者支援委員会 (Council on Aging)、レクリエーション委員会 (Recreation Commission)、有権者登録委員会 (Board of Registrars of Voters) 等である。

任命による各種委員の数がアンドーバーと比して少ない等の違いはあるが、基本的には類似した制度設計であるので、解説は簡略にしておきたい。

(2) 理事会とタウン・アドミニストレーターと市民との関係

タウン・アドミニストレーターはタウンの主席行政担当者であり、理事会に対して責任を負う。したがって、タウン・アドミニストレーターが任命したそれぞれの公務員が効率的に業務を遂行できるように監督すること等が、タウン・アドミニストレー

⁹以下、ウェイクフィールドの記述については、ヒアリング調査結果の他、次の資料および各種ウェイクフィールド提供資料を参照した。Town of Wakefield 195th Annual Report, 2006.

ターの主要な任務となる。

ところで、タウン憲章（Town of Wakefield Open Town Meeting Charter, Section 4-8 Ombudsman）では、タウン・アドミニストレーターはオンブズマンとして活動することが明記されている。このオンブズマンとしての役割には、問題を抱えた市民が適切な担当者や部署と接触が取れるように支援すること、市民がそれぞれの担当責任者や部局の長と会合が開けるように支援すること、市民がタウンの情報を入手できるように支援することである。また、タウン憲章には、タウン役場内にオンブズマンの事務所を設置するように指示している。

このようなオンブズマンの機能は、主に住民からの苦情を前提に独立して調査し必要があれば改善勧告を行う一般的なオンブズマン概念とは異なり、行政部局の応答性を高めたり、行政の決定過程への住民参加を強化するものである。

このようにタウン憲章ではタウン・アドミニストレーターの役割の強化を謳っているが、実態は理事会が市民に対し応答責任を負うために、市民とのコミュニケーションを強化する方針である。そこで、政府の決定過程への市民参加を強化し、理事会や住民総会で考えられうる住民参加のためのあらゆる仕組（理事会の会議の直前に市民が発言する機会を提供、参加者への十分な情報提供等）を市民に知らせるためのシステムの改善が行われている。なお、市民の質問や苦情はタウン・アドミニストレーターか関係する行政部署に向けられる方針である。

第3節 住民総会における正統性と正当性

アンドーバーは各種委員会の政策形成機能に適切な判断を可能とする正当性の担保に期待を寄せる方針であるが、ウエイクフィールドでは理事会の政策機能における正当性を住民参加を通じて強化する考えである。両者の自治体の政治・行政の状況の実態を詳細に分析しない限り比較評価はできない。しかしながら、どちらも憲章にもとづいて正統性を付与しているガバメントの中心としての住民総会が、正当な判断を可能にするようなシステムの設計に努力しているのである。

第3章 高齢者支援サービスにおけるタウンと州とNPOとの関係

これまで基礎的自治体における自治や意思決定の仕組みについて考察してきたが、本章ではこうした基礎的自治体が州政府等の広域的な機関とどのような関係にあるのか、あるいは住民への公共サービスの提供の仕組みがどのように制度設計されているのか等について、高齢者支援の公共サービスの提供の仕組みを前提に整理することとする。

マサチューセッツ州では、州内を23の地域に分割して、それぞれの地域では主に州とタウンやシティが財政的に支えるNPO（Area Agency on Aging：以下AAAとする）によって多様な高齢者支援サービスが提供されているのである。

一定の自治を前提に基礎的自治体による行政サービスと広域的な NPO による公共サービスによって、高齢者への支援サービスが展開されている仕組みは、わが国の高齢者支援を考える場合の有益な示唆を提供するものと思う。

第1節 タウンによる高齢者支援サービス

(1) ウェイクフィールドの高齢者支援行政サービス

まずウェイクフィールドの高齢者支援委員会 (Council on Aging) による高齢者支援サービスから整理しておこう。

同委員会の役割は、60 歳以上の市民の社会生活環境、保健衛生生活環境、経済生活環境

をより良くするために情報提供、改善、支援していくことである。同委員会はこの役割を遂行するために、情報提供活動、教育活動、福祉活動、交通支援活動、保健衛生活動、レクリエーション活動を推進してきた。

情報提供活動では、医療扶助制度 (Medicaid changes)、財産計画 (Estate Planning)、緊急対策 (Emergency Preparedness)、不動産税 (Real Estate Taxes)、税控除 (Exemptions and Abatements)、長期介護保険 (Long Term Care Insurance)、健康保険 (Health Insurance) 等が含まれている。保健衛生活動では、月に2度血圧検査、糖尿病検査、多くの健康に関する説明等も実施されている。交通支援活動では、病院、食料品店、高齢者支援センターへの送迎がある。

ウェイクフィールドの高齢者支援行政サービスとしては、高齢者に対して生活支援を行ったり、高齢者支援センターでは高齢者向けの各種生涯学習教室 (絵画、読書、木彫り、キルト、パソコン、スペイン語、ヨガ、エアロビクス、太極拳、ラインダンス等) や映画鑑賞会などが催されている。また、同センターには喫茶室等の交流空間も整備されている。

食事の宅配、病院への送迎等はボランティアの支援を得て行われているし、高校の教育の一環としてのコミュニティサービスでは雪かき等も行われている。

家に閉じこもりがちで体力的に機能低下している高齢者を発見して支援することが重要であり、このような高齢者を知っている場合には連絡してくれるように住民に呼びかけている。とりわけ他人の支援を受けたくない高齢者や高齢者虐待を受けている高齢者への支援が課題とされ、ソーシャル・ワーカーによる家庭訪問も定期的に行われている。

(2) アンドーバーの高齢者支援行政サービス

アンドーバーでは、ウェイクフィールドと同様に高齢者センターが活動拠点である。

ここでも多様な高齢者のための美術・音楽・文学等の生涯学習教室が開催されると同時に、高齢者相互の交流の促進のためにレクリエーションや世代間交流のイベント等が催されている。その他、身体検査等の保健活動、食事の宅配、1週間に一度の老人宅訪問、病院への送迎、老人一人に一人のボランティアによる支援も行われている。

アンドーバーでも高校生による高齢者との交流（例えば、高齢者へのパソコンの技術支援等）を促進しており、世代間の理解を促進する良き教育効果が出ていると評価されている。

（3） タウンにおける高齢者支援行政サービスの特徴と自治の基盤

タウンにおける高齢者支援行政サービスは、タウン予算、州の補助、個人の寄付金、ボランティアの時間提供等によって、運営される。一般のボランティアだけではなく、高校生によるボランティアが促進されている。後者は、世代間のギャップを埋める効果があると判断されている。

ここで述べているボランティアは、行政サービスの領域においては下請け的役割を果たしているに過ぎない。しかし、一方では、自発的な捉え方として、宗教上の良心に基づくボランティア精神によるものとも考えることもできる。他方では、統治形態も含め自治の仕組み全般を自らが承認している（もしくは、住民総会で変える権限を有している）という民主的な正統性が担保されているわけであるから、自ら（住民）決定した行政運営の仕組みに自ら従うという自治の精神を前提としたものであると位置づけることができる。

ところで、ウエイクフィールドは、マサチューセッツ州政府、ウエイクフィールドを含む広域的な地域であるミスティック・バレー地域（Mystic Valley area）のあらゆる高齢者生活支援サービス機関とは緊密な協力関係にあり、各種サービスの調整と役割分担が行われている。基本的な分担概念としては、マサチューセッツ州政府が高齢者福祉サービスのミニマムを設定し、ウエイクフィールド等のタウンやシティと協力して、ミスティック・バレー地域をサービス提供範囲とする NPO を通じて高齢者生活支援サービス提供を行っている。ウエイクフィールド等のタウンやシティの中心的な役割は、ソーシャルネットワーク形成のための支援と支援を必要としている人に適切な支援が出来るように案内することである。高齢になればなるほど社会との交流が閉ざされてくるわけであるから、高齢者のソーシャルネットワーク構築を支援し、生き甲斐と自らによる選択が可能な生活支援を基礎的自治体の役割として認識されている。こうした点の詳細は、次の第 2 節で説明することとする。

第 2 節 NPO による高齢者支援サービス

（1） マサチューセッツにおける高齢者支援サービスの提供システム

AAA（Area Agencies on Aging）は、60 歳以上の高齢者を支援するため、全地域を対象に、1973 年のアメリカ高齢者支援法（the Older Americans Act）に基づいて設立された。

マサチューセッツ州では、Planning and Service Areas（27 地区）を前提に 23 地区に AAA が設けられている。1960 年代頃より州政府基金より NPO による高齢者支援サービス提供が行われていたが、1973 年から州政府と AAA との契約によって高齢者へのサービス提供が本格的に行われるようになったのである。また、AAA は高齢者支援の

領域では、各種の高齢者支援機関等と連携して運営する中心的な団体である。

マサチューセッツ州の各タウンやシティには、毎年 44 万人以上の高齢者にサービスを提供している 348 の高齢者支援委員会（Councils on Aging：以下 COA）がある。ウエイクフィールドやアンドーバーについて先に触れたが、これは 1956 年以来タウンやシティの政府の運営上設置され、任命されたボランティアによって担われている。高齢者支援委員会はそれぞれのコミュニティに応じて特色ある活動を行っているが、情報の提供、照会、交通支援、福祉活動、食事の宅配、健康診断、健康やスポーツプログラムを提供している。COA はボランティアの重要な役割を担い AAA の連携の基盤としても重要である。

一方、マサチューセッツ州においても、州の一般法で民間の非営利機関である高齢者サービス利用促進団体（Aging Services Access Points：以下、ASAP とする。）が州内に 27 設置されている。ここにはそれぞれ理事会が設けられ、理事は 60 歳以上が過半数を占めることを前提に、タウンやシティの高齢者支援委員会（COA）によって任命されている。ASAP は、情報提供・照会、学際的な事例のマネジメント（採用人数・評価・開発・実施に関するサービス計画、サービス計画のモニター、ニーズの再評価）、人権擁護サービス（高齢者虐待やネグレクトの調査）の役割を果たしている。

AAA は連邦の基金にてサービスを提供する団体でもあり、マサチューセッツでは AAA はこの ASAP と協定を結んでサービス提供を行っている。ASAP は家庭内介護支援（Home Care Corporations）として知られ、州の基金による家庭内介護プログラムを運営することに本来は責任を負うものであり、AAA の活動を補完する役割を果たしている。したがって、マサチューセッツ州においては、27 の内 6 団体のみが単独で活動しているが、残り 20 の ASAP は AAA と一体となって活動しているのである。

（2）ミスティック・バレー高齢者サービス（Mystic Valley Elder Services）の役割

ミスティック・バレー高齢者サービス（以下、MVES とする）の歴史は、貧困対策や高齢者サービスと機会の均等を進めたジョンソン（Lyndon B. Johnson）大統領の時代の 1965 年にアメリカ高齢者支援法が制定され、その後、マルデン市（Malden）の市長がエヴァレット市（Everett）やメドフォード市（Medford）とともに栄養補給や交通の事業の連邦基金を管理するために設立した非営利のマルデン・アクション組織（non-profit Malden Action）にまでさかのぼる¹⁰。その後、1971 年にマサチューセッツ州知事は高齢者を援助するために高齢者支援部（the Massachusetts Department of Elder Affairs）設けた。この部が家庭介護支援を行っている諸団体のネットワークをつくり、そのためにマルデン・アクション組織はサービス対象エリアを拡大し、MVES となったのである。

MVES は、1972 年に創立した NPO である。ボストン郊外の 8 のタウンやシティをサービス提供エリアとしている。このエリアには次の自治体が含まれている。

¹⁰以下、MVES の記述については、ヒアリング調査結果の他、次の資料および各種 MVES 提供資料を参照した。MVES 2005-2006 Annual Report..

City of Everett, City of Malden, City of Medford, City of Melrose, Town of Stoneham, Town of Wakefield, Town of Reading, Town of North Reading

このサービス・エリアには 60 歳以上の高齢者が 52,000 人以上住んでいる。MVES は毎年 10,000 人程度の支援をし、約 2,500 人（この内、約 84%が女性）が自宅介護サービスを受けている。また、約 700 名は老人ホームに入居している。

MVES の職員数は約 150 人で、高齢者の安全確保や自立した生活が送れるように支援している。職員にはケース・マネージャー、栄養士、看護師、情報技術者、運転手、事務スタッフ、受付担当、プロジェクト・マネージャー等がある。その他、下記で触れるようなボランティア職員も少なくない。

プロジェクト・マネージャーは、執行部責任者（Executive Director）の補佐としての役割を担うとともに理事会との橋渡しを行うスタッフとしての役割を担う。理事会や委員会に参加することもある。また、事務職員やボランティア職員の管理も担っている。

MVES の使命は、「情報、アドバイスあるいは満足できるサービスや支援を提供することによって高齢者自らが選択できる環境を整え、自立して生活できるように尊厳を持って高齢者の権利を支援することである」とされる。

MVES の主要な方針は①満足できる選択肢を提供することによって人々の自立化を促すこと、②専門的で特別な支援を提供すること、③卓越性や新しい手法の促進、④優秀な職員やボランティアの募集、支援、再教育、⑤多様性を受け入れる、⑥消費者、専門家、各種機関との協働関係を推進する、⑦チーム環境内の個人の責任に期待すること、の 7 点である。⑤の多様性には、年齢、人種、言語、肌の色、宗教、国籍、性、結婚歴、能力、性的志向、生活形態が含まれている。

MVES の具体的なサービスとして、Aging Information Center では、年間約 8,000 件の電話によって情報提供やアドバイスが行われている。また、介護支援については、タウンやシティと連携して、入浴、身じたく、買い物、掃除、食事宅配が行われ、食事宅配等寄付が求められるサービスも有る。さらには、ケース・マネージャーによる老人宅訪問によってサービスの説明や調整が行われている。

なお、収入の多い老人は収入に応じて段階的に料金を設定するスライディング・スケール方式を検討中である。また、本人が自覚のない場合にはネグレクト・サービスを拒絶することもありこうしたケースの支援をどうするか、さらには金銭支払処理などの金銭管理支援などの課題が残されている。

（3）MVES の運営とガバナンス

MVES は、高齢者支援のサービス提供の中心的な役割を担うわけであるが、MVES の運営はどのように支えられているのであろうか。

近年の年間予算はおおよそ 2,000 万ドルで、その内訳は州政府 1,000 万ドル、連邦政府 300 万ドル、対象地域のシティやタウンの負担金 10 万ドル、その他寄付金や企業補助金等である。

州政府が高齢者支援サービスの種類のフレームワークを決め、シティやタウンとの連携によって、MVES が高齢者支援サービスを提供している。したがって、州政府の示すメニュー以外のサービスについては、寄付金や企業補助金等の民間経費にて支えている。例えば、高齢者が暖房費を支払うことが出来ない場合、民間経費にて運営することになる。また、宅配の食事の場合等では、寄付金の要請を行っている。

このように州政府が設定したメニュー以外のものが必要となるケースも多く、その場合にはマサチューセッツ州の高齢者支援部（Executive Office of Elder Affairs）へ直接要望するか、州議会の上院議員か下院議員を通じてロビー活動に期待することになる。連邦政府の基金は、特定の地域で特定のサービスを提供している団体に補助金として提供されている。例えば、孫を育てている高齢者への支援を行う団体等への補助である。

MVES 全体の運営をコントロールする理事会（Board of Directors）の理事 27 名はシティやタウンから人口割で選ばれたメンバーで構成されている。しかも、半数以上は 60 歳以上でなければならないとされている。理事会の下には計画委員会（Planning and Advocacy Committee）や人事委員会（Personnel Committee）等の各種委員会があり、この各種委員会は理事とボランティア市民によって構成される。意思決定において、これらの各種委員会の投票が重要な役割を果たすことになる。例えば、老人自立支援基金（Elder Independence Fund）に関する委員会の投票によって、特定の支援を行うかどうかの決定がなされている。

また、諮問会議（Advisory Council）も設置され、こちらは実業家や州上院議員等 16 名で構成されている。

組織やその運営について詳細不詳のところもあるが、サービス提供の「ミニマム」については連邦や州の役割として MVES に委託し、MVES では対象地域のサービスの必要性に応じて連邦や州の設定するサービスとの調整をはかりつつ、独自のサービス提供も展開している。しかも、理事会のメンバーはサービス提供エリアから人口比に応じて理事が選ばれているように、調整機能あるいは正当な判断が可能となる機能（ガバナンス機能）が働く仕組みが構築されている。

毎年 300 人以上のボランティアが例えば 2005 年度 1 年間で 26,345 時間を提供している。シニア・ボランティアが重要な役割を占め、小学校での出張授業、子どもの本の読み聞かせ、健康保険の質問への対応、募金活動のための郵送の準備などの活動を行っている。若い世代のボランティアには食事の宅配や診察の予約や病院への送迎等の業務に期待するが、若い世代となると共働きの家庭が多くボランティアの募集は困難になりつつある。

以上のように、MVES は連邦、州、タウンやシティが共同運営する形態となっている。その中でも、タウンやシティが理事会を支え、MVES における意思決定の要となっているわけであり、そこに住民がボランティアで支えるという構造は、意思決定から執行に至るまでの一連の過程を支える「自治」の仕組みがここにも根付いているのである。

第4章 高齢者支援サービスと権利保障

1972年のオンブズマン・プログラム（Ombudsman Program）の展開以来、有償あるいはボランティアのオンブズマン（Long Term Care Ombudsman）が、全米各州で長期老人介護施設（老人ホームと療養施設）に入居している老人の人権擁護のために活躍している。アメリカ高齢者支援法は州にオンブズマン・プログラムの実施を委任し、州政府が州オンブズマンを任命し、同プログラムを実施することとなっている。マサチューセッツ州の場合は、州政府が3日間の研修を実施し、この研修を終了し専門的技術・訓練をつんだ約400名のボランティア・オンブズマンは入居者の生活の質の改善や人権擁護のために活動している。オンブズマンには、弁護士だけでなく、退職後の看護師や教師等が就任している。特定の専門的な能力よりは、常識や交渉力の方が必要な場合が多いとされる。入居している老人、老人の家族あるいは施設のスタッフや外部の機関から苦情や要望等を聞き、老人・老人の家族支援、苦情調査やその解決、情報提供や照会を行っている。オンブズマンは入居者から施設の人として見られがちであり、そうならないように施設から独立した存在であるという姿勢を示すのが大切であると認識されている。

同オンブズマンの役割には、同オンブズマン・プログラムに参加する市民組織の発展を推進することも含まれ、民が民をコントロールする仕組みづくりを州政府が支援している側面もある。というのは、マサチューセッツ州の公衆衛生部健康支援課（the Department of Public Health's Division of Health Care Quality）は、老人ホームや療養施設を調査し、認可を与える役割をしている。マサチューセッツには、州立の病院はあるが、老人ホームや療養施設は全て民間運営である。したがって、民間事業者の運営内容の評価という役割がボランティア・オンブズマンには伴っていると解釈できる。詳細不詳であるが、老人介護施設報告カードに記載し、44項目について連邦最低基準に照らして評価が行われる。

苦情の多いものとして次の項目があげられている。支援の要求へのスタッフの対応の遅れ、アクシデントや不適切な処理、介護プランや居住者評価、尊厳の尊重・スタッフの態度、メニューの質と量、身体の衛生、退院や立ち退き、薬剤管理、放置される傾向等である。課題を解決する時には、マサチューセッツ州の公衆衛生部健康支援課と密接に連携することもある。

州政府は制度的な問題には関心を示すが、住民の問題には関わらない。しかしながら、オンブズマンが制度に不満を持っていても州政府に改善を要求する権限は与えられておらず、改革をする場合には連邦や州へのロビー活動が必要となる。したがって、住民が要求するように啓蒙することもオンブズマンの隠れた役割である。

また、介助生活施設オンブズマン（Assisted Living Ombudsman）も、同様にボランティア・オンブズマンの形態であり、居住者の尊厳、主体性を推進し「居住する権利（resident rights）」を擁護することを目的に、健康、安全、福祉、居住する権利に関して、要介護者の生活の質の改善を推進する役割を果たしている。

このようなボランティア型のオンブズマンは、アメリカ高齢者支援法に支えられて既に30年以上にわたって続いてきた。また、このボランティアの規模は拡大していると言われている。日本における民生委員と類似した側面があるように思われるが、一定の研修を前提にボランティアの規模を拡大し、このことによって福祉社会や自治の構築を目指そうとしている点には着目しておく必要があるであろう。

第5章 わが国への示唆と今後の研究課題

これまでの考察内容から得られるわが国の改革への示唆は次の点にある。

第一に、基礎自治体における統治の仕組みを考えるチャンスアメリカの住民は与えられているのであり、自分達がガバメントの仕組みを承認しているがゆえに、ボランティアとして委員会に参加して意思決定を支え、さらにボランティアとして実施過程をも担うことができるという一連のシステム全体に関する点である。わが国では、地縁団体は言うまでも無くNPOにおいてすら行政の下請化への批判が根強い。行政と住民活動団体との何らかの協力関係は多様な公共サービスを運営していく上で必要であり、住民が下請け的に従うことがあったとしても、それは自らがそのような統治の仕組みを承認しているからであるという認識が必要である。そうであれば、ここにはガバメントを支えるガバナンスの基盤形成がなされていることとなる。

第二に、住民に必要なサービスを提供するために、連邦、州、タウン・シティの協働による公共サービス提供主体としてNPOを創設している点である。とりわけ高齢者支援における州の役割は大きい。連邦も州も自らの責任の領域においての財政上の支援と評価の仕組みを構築し、運営自体にはタウンやシティの意思が直接反映されるようにシステム設計されている。タウンやシティには、高齢者に適切なサービスが提供されることとソーシャル・ネットワーク構築という基礎自治体としての役割があり、このことを前提に連邦や州の役割との調整が可能となるのである。

ところで、本研究にはいくつかの残された課題がある。原因はひとえに筆者の怠慢にあるが、以下の点について今後何らかの形で報告させていただくことでお許しいただければ幸いである。

第一に、本稿では住民総会を基盤とするタウンを紹介したが、マサチューセッツ州内にも多様な自治体の統治方式が採用されている。全米の基礎自治体で二院制議会（City Council: Board of Alderman と Common Council）を採用しているのはエヴァレット市（City of Everett）だけであり、本稿で指摘した観点からの比較研究の必要があるという点である。わが国の自治体における統治方式の多様化の可能性を探る上で重要である。

第二に、州政府等のヒアリング調査では、マサチューセッツ州においてカウンティは事実上廃止され、書類上の存在にしか過ぎない、もしくは廃止され存在しないという説明を複数の方々から受けた。存在するか否かはともあれ、他の州とは異なりマサ

チューセッツ州ではカウンティへの期待はほとんど無くなったことは間違いない。ならば、カウンティの機能の縮小の歴史的経緯などの研究の必要性があり。わが国の自治体再編成を考える場合のヒントが得られるのではないかと思われるからである。

(最近になって、アンドーバーがアンドーバー・トライアングル連携(Andover Triad)を行っていることを知った。このアンドーバー・トライアングル連携とは、(法の執行：Law Enforcement)、(高齢者：Senior Citizens)、(安全サービス：Support/Protective Service)のトライアングルを指し、エセックスカウンティ保安官 (Essex County Sheriff's Dept.)、アンドーバー警察(Andover Police Department)、アンドーバー・タウン・マネージャー、アンドーバー老人センター(Andover Senior Center)等が参加するアンドーバー・トライアングル連携委員会 (Andover Triad Council) が設立され老人の安全を守る取り組みが行われているのである。したがって、少なくともカウンティ保安官は設置されているのである。)

*2007年11月23日から12月2日までの間、アメリカのマサチューセッツ州のボストン市郊外のいくつかのタウンを調査する機会を提供していただいた。本稿は、その時の調査レポートとして提出するものである。