

ニュージーランドにおける COVID-19 対策と
社会保障制度に関する考察

武田真理子

東北公益文科大学総合研究論集第38号 抜刷

2020年7月30日発行

研究論文

ニュージーランドにおける COVID-19 対策と 社会保障制度に関する考察

武田真理子

1. はじめに

世界保健機関（以下、WHO）によると、2019年12月31日に中華人民共和国湖北省武漢市内で原因不明の肺炎が検出され、同国のWHO事務所へ報告された。¹以降、2020年1月10日にはWHOより新型コロナウイルス（novel coronavirus）への対応策の検討を各国に発出する事態となり、間もなく、タイをはじめとする複数の国・地域におけるウイルスの感染拡大が確認されることとなった。1月30日には同じくWHOより「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」が宣言され、2月11日には新型コロナウイルス感染症がCOVID-19と命名された。WHOのテドロス事務局長は3月11日にCOVID-19が「パンデミックとみなせる」と表明し、複数の国・地域で感染症拡大防止のためのロックダウンなどの緊急対策がとられた。

2020年5月27日現在、世界で確認されている感染者数は5,451,532人、死亡者数が345,752人に上り、217の国・地域・領域がCOVID-19の脅威に曝されている。²生物地理学者のジャレッド・ダイヤモンド氏は、COVID-19は致死率が決して高くはないこと（2%台との指摘がある）から特別なウイルスとは言えないが、同じように世界中に感染が広がった1918年～1919年のインフルエンザ（通称「スペイン風邪」）との大きな違いは、現在は世界人口が77億人に拡大していることと、グローバル化により交通網が発達していることにあると指摘している。³このようなダイナミックな社会変動に伴い、COVID-19は人類及び各国・地域にかつてない規模での不安と混乱をもたらしている。

¹ World Health Organization, *Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19)*, Updated 25 May 2020, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

² World Health Organization, *Coronavirus disease (COVID-19) outbreak situation*, Last update 27 May 2020,

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

³ 『毎日新聞』2020年5月15日、17面「シリーズ疫病と人間」

本稿では、このような不確実性と社会不安が高まる中で、人々の命と暮らしを守るために構築されてきた社会保障制度がどのような役割・機能を果たしているのかという問題意識に基づき、筆者が継続的に研究を行ってきたニュージーランドにおけるCOVID-19対策と生活支援施策の分析を行う。ニュージーランドは2020年5月27日現在、COVID-19の感染者数は1,154人、死亡者は21人と世界でも最も死亡率が低い国の一つとなっており⁴、一方で、1938年に世界で最初の国民を対象とした包括的な社会保障法を制定し、社会制度としてのセーフティネットを積極的に築いてきた国である。地球規模のCOVID-19の拡大という緊急事態における同政府の対応策と既存の社会保障制度の関係を分析することにより、平常時の社会制度が非常時の人命と生活の防護にどのように結び付くのかを考察する。

2. ニュージーランドにおけるCOVID-19対策

ニュージーランドは日本の約四分の三の国土面積を有する南太平洋に位置する島国であり、総人口は2003年の400万人から2020年3月時点までに1.25倍の500万人に増加をしている。⁵ 人口増加の寄与度は自然増と社会増がおよそ50%ずつであり、アジア、太平洋島嶼、中近東、南アメリカとアフリカからの移民の受け入れと安定した出生率を維持してきた結果である。⁶ 人口が500万人に達することはニュージーランド政府並びに国民にとっては大きな歴史的出来事であり、政府統計局によると、世界的なCOVID-19の拡大に伴い、国外に居住をしていたニュージーランド国民が帰国をしたことと、国内に居住をしている国民の出国の自粛・規制がその時期を早めたとの見解を示している。

ニュージーランド国内で初めてCOVID-19の感染者が確認されたのは2020年2月28日であった。イランから帰国した60代の女性で、一度自宅に帰宅後、

⁴ Global Change Data Lab, *Our World in Data*によると、各国の人口100万人あたりのCOVID-19による死者数の割合（2020年5月27日現在）は、スペイン598.37、イタリア540.56、イギリス537.81、アメリカ291.79、日本6.48、韓国5.2、ニュージーランド4.35、シンガポール3.91、台湾0.29と算出されている。 <https://ourworldindata.org/>

⁵ Statistics New Zealand, *New Zealand's population passes 5 million*, 18 May 2020. <https://www.stats.govt.nz/news/new-zealands-population-passes-5-million>

⁶ Statistics New Zealandによると、合計特殊出生率（TFR）は1961年の4.31以降、下降傾向にあったが、1980年以降は2.0前後を維持してきた。但し、2015年以降は再び減少傾向にあり、2018年には1.71となっている。

その日の内に検査を受け、三度目の検査で陽性となり、オークランド市立病院に入院（陰圧室への隔離）をしたことがニュージーランド政府より報告された。世界で48か国目のCOVID-19感染者の確認となり、ニュージーランド政府は本件以降、首相と保健大臣による定例記者会見、保健省のホームページへの詳報の公表等を通じて、国民への徹底した情報公開を行っている。⁷ その後も海外渡航歴のある感染者の確認が続いたが、3月29日には渡航歴の無い、南島のウェスト・コースト地域に暮らす70代の女性の死亡が初のCOVID-19による死亡例として確認された。

ニュージーランド政府は、2019年12月以降のWHOの報告に基づき、保健省にインシデント・マネジメント・チームを立ち上げ、1月24日に初の専門家委員会によるピアレビューと専門的技術等の助言を受けた。また、保健、入国管理、産業・雇用、税関、警察、航空・交通、国防を含む横断的な省庁の代表者から構成される国境ワーキング・グループ（Border Working Group）を設立し、最新の情報共有と、オークランド及びクライストチャーチ国際空港を中心にした管理体制の構築に取り組んだ。以降、他国と同様にインフルエンザ・パンデミックを想定した入国制限、感染者の隔離と感染経路の追跡調査等の方法によってCOVID-19の脅威に対抗しようとしていた。

しかし、3月中旬以降、COVID-19への対応策は大きく転換する。3月19日の23時59分以降、全ての国からの入国を禁じ⁸、3月21日にはアーダーン首相からの国民に向けた声明により、4段階の「COVID-19アラート・システム」が示された。ニュージーランド政府のCOVID-19対策の特徴の一つ目は、このアラート・システムに基づく方針決定である。

同システムはニュージーランド国内のCOVID-19によるリスクを最小限に抑えるための管理を行い、人々が感染症の拡大状況とそれに伴う行動等の規制

⁷ 保健省ホームページには、1件当たり約50行に渡る詳細な情報を掲載した「COVID-19 (novel coronavirus) News and media updates」を日々更新し、それらを集計・整理をした「COVID-19-current cases details」を公表している。いずれも感染者に渡航歴（国内を含む）がある場合は搭乗便名と発着空港及び日時、感染者の居住地と直近の行動等の具体的な情報を公表している。

⁸ 但し、例外として、人道的理由、保健医療・その他のエッセンシャル・ワーカーの移動、サモアとトンガからの不可欠な移動、有期雇用・学生ビザ滞在者のパートナーもしくは扶養家族の移動については認めることもあるとしている。New Zealand Government, *Immigration update on temporary border closure*, 19 March 2020. <https://covid19.govt.nz/latest-updates/>

内容を理解することを促すことを目指し、導入された。警戒レベルは、1が準備段階、2が縮小段階、3が制限段階、4が都市封鎖段階であり、表1の通り、段階ごとのリスクアセスメントと対策・規制の内容が示された。別途、公衆衛生、個人の行動、交通、集会、イベント、医療・福祉サービス、職場、教育の8項目ごとに4つの警戒レベルにおける対策・規制の内容を示すガイドラインも公表されている。その他、全段階に共通する事項としては、スーパー・マーケット、薬局、病院、ガソリン・スタンド、運送業等のエッセンシャル・サービスは雇用主の保健衛生と安全管理義務の下での運営・営業を継続することが認められている。また、感染症拡大予防の観点から市民生活における警察の関与が増す可能性があること、そして自然災害等の緊急事態発生時には避難等の通常通りの対応を行うことが求められている。

表1 ニュージーランドにおける「COVID-19アラート・レベル」の概要

警戒レベル	リスクアセスメント	対策の内容
レベル4 都市封鎖 (Lockdown)	<ul style="list-style-type: none"> 市中感染の発生 感染の蔓延と新クラスターの発生 	<ul style="list-style-type: none"> 不要不急の外出自粛と自宅（バブル）待機の要請 自宅周辺での安全なレクリエーションは可能 旅行や移動の厳重規制 集会の全面禁止、公共施設の全面封鎖 エッセンシャル・サービスとライフライン事業を除く商業活動の営業停止 教育機関の閉鎖 配給制、施設徴発の可能性 医療機関における優先度の見直し
レベル3 制限 (Restriction)	<ul style="list-style-type: none"> 市中感染発生の可能性 新クラスターが発生しても、検査と感染経路の特定により管理可能 	<ul style="list-style-type: none"> 不要不急の外出自粛と自宅（バブル）待機の要請（自宅付近での運動等は除く） 自宅以外の場所での対人距離を2m以上、学校・職場等（管理下）では1m以上とること 同居人だけが属するバブルの維持（親族、介護人を含めたり、社会的に孤立している人の支援は可能） 学校、就学前教育機関の安全確認後の再開（但し自宅学習が望ましい） できる限り在宅勤務を行う 接客営業は不可（それ以外の営業は可） 公共施設の閉鎖 地域間移動の大幅規制 結婚式と葬儀に限り、10名以内の集会は可能 感染リスクの高い人の自宅待機（外出時の注意）

<p>レベル2 縮小 (Reduce)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・世帯内感染が発生する可能性 ・単発的または孤発的なクラスター感染の発生 	<ul style="list-style-type: none"> ・友人や別世帯の家族に会う、100名以下の集会、買い物、国内旅行が可能（公衆衛生ガイダンスに従う） ・不特定多数の人が集まる公共の場や店舗での対人距離は2m、職場などは実行可能であれば1mとる ・商業活動の再開（勤務形態の多様化を推奨） ・飲食店はテーブルを離し、接客担当は1名に限定 ・スポーツ、レクリエーションが可能 ・公共施設は条件を満たす場合再開できる ・医療機関及び障害福祉サービスは通常運営に戻る ・安全対策後の学校への通学の再開 ・重症化リスクの高い人の外出時の注意
<p>レベル1 準備 (Prepare)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・諸外国ではCOVID-19が終息していない ・国内でも孤発型の世帯内感染が発生する可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・入国管理対策の実施 ・徹底した検査の実施 ・陽性者の接触歴の早急の追跡 ・自主隔離及び検疫の義務付け ・安全対策後の学校・職場の再開 ・対人距離の奨励 ・集会の開催制限の撤回 ・体調不良時の自宅待機と医療機関等への連絡 ・手洗い・乾燥、咳をする時は口と鼻を覆う、汚れた手で顔を触らない ・国内の移動制限の撤回、体調不良時は公共交通機関を使用しない

出典：New Zealand Government, *New Zealand COVID-19 Alert Levels*, 13 May 2020

尚、同システム発表から間もない3月25日に「緊急事態宣言」が発令され、未明にレベル4の発効となり、ロックダウンが開始された。表1の規制内容に基づく全国民の1か月間の活動自粛により、4月20日時点の感染者数は1,440人、死亡者は12人にとどまり、政府は同日に4月27日にロックダウンを解除し、レベル3の態勢を2週間継続した後、5月11日の閣議でその後の方針を決定する考えを示した。5月13日には計画通り、レベル2への引き下げが行われ、5月末時点ではさらにレベル1への引き下げの検討が行われている。⁹

ニュージーランド政府によるCOVID-19対策の特徴の二つ目は、COVID-19の同国からの排除、除去を目指す「エリミネーション戦略 (Elimination Strategy)」の策定である。パンデミックに向かう段階ごとにその影響の沈静

9 New Zealand Government, *COVID-19 Alert System*. <https://covid19.govt.nz/alert-system/COVID-19-alert-system/>

化をはかるための対策を強化する従来の方法とは異なり、「エリミネーション戦略」は、感染症の除去を目指した積極的な介入・規制を初期段階から講じる逆転の発想に基づく対策である。同戦略は保健省の下に設けられた専門医師・研究者による構成される「COVID-19公衆衛生対策戦略チーム」により策定された報告書の一つである。表2に示した通り、COVID-19の除去のために策定された戦略であるが、その内容の決定においては、何よりも公平性原理を優先することが繰り返し説明されており、ワイトンギ条約、先住民族の権利に関する国際連合宣言、ワイトンギ審判所による「Wai2575勧告」（2019年）等がその根拠として示されている。また、後述する2019年から始まった現政府の国家予算「ウェルビイング予算」の理念に則った原理も示されている。

以上の決定原理を起点として、国境管理、感染経路特定のための追跡調査の実施、クラスター発生の未然防止を柱とした対策が実施されることとなった。『ガーディアン』では、欧米諸国の中でCOVID-19の除去を明確な戦略として公表している国は他になく、ニュージーランド政府にとっては、アジア諸国と

表2 「ニュージーランドCOVID-19エリミネーション戦略」の概要

項目	主な内容
COVID-19対策の決定原理	<ul style="list-style-type: none"> ・公平原理 (Equity principle) ※ワイトンギ条約に基づく ・ウェルビイング原理 (Wellbeing principle)
エリミネーション戦略のねらい	<ul style="list-style-type: none"> ・ニュージーランドにおける感染経路を除去する ・国外からもたらされる新たな感染経路の出現を防ぐ
エリミネーション戦略の目的	<ul style="list-style-type: none"> ・一つひとつの感染経路を解明し、止める ・感染経路不明ケースを防ぐ ・国境封鎖によりニュージーランドにおける新しいクラスターの発生を防ぐ ・公平性を最優先する
期待される効果 (評価指針)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会経済生活上の剥奪を経験しているマオリや太平洋島嶼の人々のCOVID-19による健康上の不正を避ける ・COVID-19による障害や死亡の発生をできるだけ防ぐ ・できるだけ早期の警戒レベルの引き下げと職場、学校等における自粛・規制の解除を実現する ・必要不可欠な管理対策から最大限の便益・効果を引き出す

出典：Ministry of Health/New Zealand Government, *Aotearoa/New Zealand's COVID-19 elimination strategy: an overview*, 7 April 2020.

異なり、SARS等のパンデミックを経験したことの無い国民の行動変容を速やかに促す唯一の方法が同戦略の策定だったのではないかと指摘している。¹⁰ また、同戦略の成功の有無を決定づける重要な要因として高度な政治的リーダーシップがあり、決断力と人道的なリーダーシップを有するアーダーン首相だからこそ展開できた対策であったと論じている。

ニュージーランド政府によるCOVID-19対策の特徴の三つ目は、上記の「エリミネーション戦略」によって推進されたAI技術と国民の協力を活用した徹底した感染経路の追跡である。政府は3月17日に世界的なCOVID-19の影響からニュージーランド国民と雇用を守るための121億ニュージーランド・ドル（以下、ドル）の財政パッケージを発表した。GDPの4%を占める支出は過去に例の無い規模であり、その内訳は保健医療に5億ドル、企業と雇用の支援策に87億ドル、所得保障制度の拡充と消費拡大策に28億ドルとされた。¹¹ この財政出動により、既存の地域保健局（District Health Boards、DHBs、全国20局）の公衆衛生ユニット（Public Health Units、PHU）で行っていた感染経路の追跡調査の人員体制を2倍に強化するための全国濃厚接触者サービス（National Close Contact Service、NCCS）がウェリントン市の保健省内に設立された。以上の体制により、感染者の確認が行われると速やかに濃厚接触者への連絡が保健省もしくはPHUから届き、政府はこの対応を「contact tracing（接触追跡）」と呼び、広く国民への理解を求めた。

また、市中感染（casual contacts）に対しては、「NZ COVID Tracer app」というアプリケーション・ソフトを開発し、感染経路の迅速な追跡を行うことにより自身、友人、家族、コミュニティを守ることができるツールとして普及に努めている。任意であるが、個人がスマートフォン等のアプリケーション・ソフトへの登録を行い、外出先に掲示されている保健省のポスターのQRコードをスキャンすると行動経路が記録されるデジタル・ダイアリーが構築され、

¹⁰ Michael Baker and Nick Wilson, *Elimination: what New Zealand's coronavirus response can teach the world*, The Guardian, 10 April 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/10/elimination-what-new-zealands-coronavirus-response-can-teach-the-world>

¹¹ Hon Grant Robertson (Minister of Finance), *\$12.1 billion support for New Zealanders and business*, 17 March 2020. <https://www.beehive.govt.nz/release/121-billion-support-new-zealanders-and-business>

PHUやNCCSによる追跡が行いやすくなるという仕組みである。¹² 以上の方法により、徹底した感染経路の特定と新たなクラスターの発生を防止している。

尚、ニュージーランドでは公的医療保障制度において家庭医への登録を基本としており、COVID-19の症状のある患者の検査は家庭医への受診・相談を通して行うことが方針として示されている。政府は「エリミネーション戦略」の目標達成のためには検査が重大な役割を果たすという考えを表明している。¹³ COVID-19の検査は全国20か所のDHBsの運営する検査センターで実施しており、家庭医からの紹介状があれば直接行く事もできる。さらには、保健省が運営するフリーダイヤル・サービス「ヘルスライン (Healthline)」へ24時間365日いつでも相談することができる。ニュージーランドのCOVID-19対策の主要な内容は公用語である英語、マオリ語、ニュージーランド手話をはじめ、29か国語の言語に翻訳され、ホームページ等に公表されているが、「ヘルスライン」は通訳サービスも用意されており、英語を母語としない国民や滞在者には重要なライフラインとなっていることが推察される。

以上の感染経路の追跡調査と積極的な検査体制の構築により、1月22日から5月27日までの期間の全国20か所のDHBsにおける検査人数（実人数）は247,295人となり、人口千人あたり50件に上った。その内、陽性結果の割合は地域により0.1%から1.1%と差があるが、全国では0.5%となった。「エリミネーション戦略」で重視された公平性原理については、人口千人あたりの検査人数は太平洋島嶼が71、マオリが56、アジアが33とエスニシティ間の差はあるものの、陽性結果の割合はマオリと太平洋島嶼が0.2%と低く、アジアとその他（ヨーロッパ系を中心としたパケハ）が0.5%となっている。他国との比較からは、少なくとも5月末時点では、ニュージーランドが以上の対策によりCOVID-19の除去に一定の成果を上げていることが確認できる。¹⁴

¹² 保健省によると、登録された情報は31日後に自動消去される。同じく保健省は医療従事者に対して同省やWHO等からのCOVID-19に関する最新情報を届けるための「Awhina app」も導入した。

¹³ New Zealand Government, *COVID-19 testing*, <https://covid19.govt.nz/COVID-19/about-COVID-19/COVID-19-testing/>

¹⁴ OECD37か国の人口千人当たりのCOVID-19の診断のための検査件数（国により人数と件数が混在している、4月26日から5月3日の期間）は、平均が37.7、ニュージーランドは31.2と11番目に多く、日本は2.2とメキシコに次いで最少の36番目であった。OECD, *Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions*, 4 May 2020. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/>
尚、厚生労働省によると2月18日から5月27日までの期間の日本におけるPCR検査件数（結果判明

3. ニュージーランド社会保障制度と緊急生活支援政策

ニュージーランドは、1840年の建国以来、世界に先駆けた内容の社会政策を展開してきた国である。特に1938年社会保障法は、世界初の全国民を対象とした税方式による包括的な所得保障と医療保障制度の誕生となり、以降、度重なる制度改正を行いつつも一貫して国が税財源をもとにセーフティ・ネットを運営してきた。所得保障制度については2001年10月より社会開発省（Ministry of Social Development）が所管省となり、同省は「ニュージーランドの人々が安全で、強く、自立していられるための支援を行うこと」を目的とし¹⁵、現在は就労所得局（Work and Income）¹⁶、学生手当や学生ローン等を運営するスタディ・リンク（Study Link）、高齢者サービス（Senior Services）の3つの部門を柱として政策立案とサービス提供を行っている。児童福祉については、社会開発省の設立以来、その一部局として運営されてきたが、2017年に独立した児童福祉省（Oranga Tamariki-Ministry for Vulnerable Children）が誕生し、要保護児童への支援強化を柱とした「子ども中心」の政策が展開されている。¹⁷ 尚、ニュージーランドでは、障害問題、若年者、高齢市民、女性、雇用、保健、コミュニティとボランタリー・セクター、マオリ、ファナウ・オラ（マオリの伝統的な大家族概念のWhānauを中心に据えた社会サービス提供システム）など課題ごとに担当大臣制が敷かれており、社会開発大臣はこれらの各担当大臣と連携を深めながら政策を実行する。

2019年時点の所得保障制度は、国民老齢年金、求職者給付、疾病・障害給付（Supported Living Payment）、若年者給付、ひとり親支援給付が主要給付制度として設けられており、その上で緊急給付（Emergency Benefit）、補足給付（Supplementary Benefits and Hardship Assistance）、住宅補足（Accommodation Supplement）、家族税額控除制度（Family Tax Credit）などが設けられている。国民老齢年金以外の全ての所得保障給付は所得調査に基

日、暫定値）は465,958件であった。<https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/000637521.pdf>

¹⁵ Ministry of Social Development, *Our Purpose and principles*. <http://www.msd.govt.nz/>

¹⁶ 長期失業者、ひとり親世帯等の複合的課題を抱える家族の自立支援を強化するため、行財政改革期の1998年に所得保障と職業紹介の2つの機能を統合・再編することにより設立された。ケースマネージャーが配置されたサービス・センターが全国に140以上、設置されている。

¹⁷ 武田真理子（2019）pp.16-18

づき支給決定が行われ、給付額は世帯構成、年齢により異なる。¹⁸ 完全税方式であるため、拠出要件によらず、あくまでも個々人のニーズに基づいた保障を行う仕組みである結果、表3の通り、現在の18歳から64歳の現役世代の主要所得保障給付受給者数はおよそ30万人に上り、2020年1月の受給者数の同年齢人口に対する割合は10.4%を占めている。また、求職者給付の受給者数が26.3%の増加に転じるなど、COVID-19の市民生活への影響が2020年2月から4月期に大きく生じていることが受給者数の推移から確認できる。¹⁹

表3 ニュージーランドにおける18歳から64歳を対象とした主要所得保障給付受給者数と失業率の推移

	2019年					2020年			
	4月	6月	8月	10月	12月	1月	2月	3月	4月
主要給付受給者数*	284,933	291,969	297,038	300,237	314,408	313,480	305,129	309,995	346,121
求職者給付受給者数	130,537	136,233	141,017	142,130	147,464	147,914	145,979	151,745	184,404
ひとり親支援給付受給者数	58,641	59,263	59,608	59,768	61,190	60,903	60,441	60,983	63,104
疾病・障害給付受給者数	92,369	92,856	92,978	93,113	93,594	93,282	93,341	93,861	94,295
若年者給付受給者数	1,500	1,543	1,595	1,685	1,611	1,596	1,548	1,543	1,405
失業率(%)	-	4.0	-	-	4.0	-	-	4.2	-

* 主要所得保障給付受給者 (Main benefits) とは、求職者給付 (Jobseeker Support)、ひとり親支援給付 (Sole Parent Support)、疾病・障害給付 (Supported Living Payment)、若年者給付 (Youth Payment/Young Parent Payment) の18歳から64歳の受給者数を指す。

出典：Ministry of Development, *Benefit Fact Sheets*. 及び Statistics New Zealand, *Household Labour Force Survey*. に基づき筆者作成。

¹⁸ 例えば2020年4月現在の求職者給付の支給額(週)は、25歳以上の独身者が\$250.74、パートナーと子どもがいる者が\$426.08である。国民老齢年金の2週分の税引き後の給付額は一人暮らしの場合は\$847.66、パートナーと二人とも受給資格者の場合は\$652.04(一人当たり)である。

¹⁹ Ministry of Social Development, *Monthly Benefit Update - April 2020*. 2019年4月から2020年4月の主要所得保障給付受給者数の増加率は21.5%、求職者給付受給者数の増加率は41.3%であった。ニュージーランド統計局によると、2020年3月から4月の1か月間の雇用減少数は37,500件と過去最多であった。 <https://www.stats.govt.nz/news/>

医療保障制度は、1938年社会保障法の制定以降、税を財源とし、公立病院、開業医や私立病院を通じて、全ての人が対象とされる普遍的な制度が運営されてきた。しかし、医療費の増大、効率性の問題を背景に、行財政改革期の1992年以降、所得水準ごとの利用者負担制度が導入され、政府の直接運営であった公立病院を独立採算の公的企業に改組し、地域保健局（DHBs）と医療・福祉サービス提供者との契約制度を通じて、効率のかつ地域住民のニーズに基づく保健医療サービスを提供する制度へと変革された。また、前述の通り、家庭医（GP）への登録を前提とした医療体制を敷き、妊娠から終末期まで誰もが安心して医療サービスを受けられる環境を整えると同時に、高度専門医療との役割分担を明確にし、制度全体の効率化を図っている。COVID-19対策の下でも家庭医と地域保健局を柱とした検査体制が構築され、また後述する多様な生活支援サービスも上記の契約制度の下で現在の住民ニーズに応じた細やかなサービスが地域保健局の選定・予算確保により多様な機関から提供されている。

社会福祉サービスは、ニュージーランドの建国以来、大きな役割を果たしてきた民間非営利部門が主な提供者となっており、国民の複雑で多様な福祉ニーズに対応するために、国は直接のサービス提供は行わず、医療制度と同様に、社会開発省、児童福祉省、保健省をはじめとする担当省庁とサービス・プロバイダーとの契約に基づき、補助金を支給すること（プロバイダーからサービスを購入すること）を主な役割としている。また、社会開発省は、経済的支援と就労支援のワン・ストップ・サービスを目指す就労所得局（Work and Income）に加えて、更に地域に密着した本人と家族の自立支援を目指し、多様な官民の組織・団体との連携を推進するためのコミュニティ・リンク（Community Link）の運営を2008年より開始した。コミュニティ・リンクは社会保障の新しいサービス提供方式として導入されたが、多様なサービス・プロバイダーのパートナーシップに基づき、個人だけでなく、家族、地域コミュニティを支援する社会サービスの考え方は政府のあらゆる部門に広がっており、COVID-19対策においても上記を前提として官民の連携に基づく施策が展開されている。

以上の通り、ニュージーランドの社会保障制度は、COVID-19のような緊急事態の発生時においても国民のセーフティ・ネットとして機能する特徴を有し

ている。よって、政府は「エリミネーション戦略」のような思い切った対策を講じやすく、国民も徹底した活動自粛を受け入れる土壌が備わっていたと考えられる。²⁰ しかし、同国においては、COVID-19の国民生活及び経済への影響を最小限に抑えるために、既存の社会保障制度を通じた給付やサービスの支給に加えて、COVID-19対策の一環として以下の緊急生活支援政策を創設した。

COVID-19に関する緊急生活支援政策は前述の3月17日の政府による121億ドルの財政パッケージの発表により開始となった。その全体像は、表4に示した通り、大きくは従来の社会保障制度の内容を超えて、新たに創設した特別支援政策と、COVID-19の国民生活への影響にあわせて社会保障制度の運用面での変更を行う政策に分けられる。

表4 COVID-19に関連するニュージーランドの緊急生活支援政策の全体像

施策の分類	施策の内容
I. COVID-19対策下の特別支援政策	<ol style="list-style-type: none"> 1. 賃金補助 2. 休職・休業支援 3. 所得救済支払い（2020年6月8日より開始） 4. エッセンシャル・ワーカーの在宅保育支援 5. 帰国困難者への経済的支援 6. エッセンシャル物資の入手困難者への支援 7. 家計相談 8. 情報提供・相談・カウンセリング・サービス 9. 学生支援 10. 短期滞在者支援
II. COVID-19対策下の社会保障制度運用上の変更点	<ol style="list-style-type: none"> 1. サービス・センターの閉鎖（Level 4、Level 3） 2. 診断書・報告書・継続申請書の提出期限の配慮等 3. 給付額の引き上げ（主要給付、冬季光熱費給付） 4. 税額控除の要件見直し等 5. 給付支給決定後の待機期間の廃止

特別支援政策は2020年5月末現在で主に10種類用意されており、特に一つ目の賃金補助（Wage Subsidy）が支給対象者及び支払い総額において最も大きな制度として運用されている。対象は政府機関、学校、高等教育機関以外の

²⁰ このことは、ニュージーランドが1980年代半ば以降に世界の中で最も徹底した行財政改革を断行してきた要因としても指摘された。（武田真理子（2005））また、2010年、2011年のカンタベリー地震の救援・復興過程における社会保障制度の役割については武田真理子（2014）を参照して頂きたい。

ニュージーランドに所在・登録済みのあらゆる雇用主（自営業者を含む）と合法的に就労している被用者であり、COVID-19の影響により2020年1月以降の1か月以上の期間に30%以上の収入の減少を経験していることが要件とされている。その他の要件を満たす場合、週20時間以上勤務をしている（フルタイム）被用者一人当たり\$585.80、週20時間未満の勤務をしている（パートタイム）被用者一人当たり\$350.00が一時金として雇用主に支払われる。12週間ごとに申請をすることが可能であり、補助を受ける雇用主は雇用を維持し、補助金以外のできる限りの賃金の支払いを行うことが求められる。政府の迅速な対応により、3月20日から5月29日までに583,913件、110億ドルの補助が全国の多様な雇用主に支給されており、1,436,063件の雇用が守られている。²¹

二つ目の休職・休業支援は、3月時点ではエッセンシャル・ワーカーを対象として、保健省のガイドラインに従って勤務できない場合（COVID-19の感染リスクが疑われる場合、検査結果が陽性と判明した場合など）、尚且つCOVID-19の影響による30%以上の収入の減少がある場合に被用者との合意の上で雇用主が申請できる仕組みであった。その後、対象が拡大され、現在ではあらゆる職場において、上記理由による休職・休業を余儀なくされた被用者のいる雇用主に対して、賃金補助と同額の支給額が4週間ごとに一時金として支払われる。尚、ニュージーランドでは上記のような雇用維持のための補助支給を迅速に行うために、雇用主の納税者番号（IRD number）を用いた電子申請・手続きを行っている。

四つ目のエッセンシャル・ワーカーを対象とした在宅保育サービスの提供は、5月8日まで5歳から14歳までの子どもを対象に完全無料で行われ、就労所得局のホームページには全国各地の54のプロバイダーの代表者氏名、電話番号、Eメールアドレスが掲載され、本人が直接、サービスを選択できるように情報提供されている。また、当該家庭（バブル）が守られるように、訪問保育者は他の家庭へのサービスを行わないというルールが敷かれ、同ホームページ上では「保育者はあなたの家庭の中の保育者として訪問します。つまり、あなたの家族のバブルのメンバーが増えるということを意味しています。」と説明をし

²¹ Ministry of Social Development, *Income Support and Wage Subsidy Weekly Update, Week ending 29 May 2020*.

ている。²² 警戒レベル2の発令以降は就学前教育サービスの再開と、必要な場合の子どもの通所・通学を推奨している。

九つ目の学生支援は、大学等に在籍する学生を対象とした法定給付の学生手当や政府が運営する学生ローンに加えて、ロックダウン期間の授業のオンライン化に伴い、デジタル機器の購入やネットワーク環境の整備、IT講習会等の教育保障制度を新たに創設し、また、学生ローンの追加貸与枠の創設などの学生支援パッケージを用意している。また、パートタイム就労をしている学生や自営業者の場合は6月より新たに創設される所得救済制度の対象になることも予告されている。

その他、六つ目の物資入手困難者への支援は、食糧、薬などロックダウン期間であっても生活に不可欠な物資を自身で入手できず、家族、友人、近隣等の協力を得ることも難しい場合に就労所得局だけでなく、地域の自主防災等組織（CDEM）と連携して対応を行うことが示されている。また、七つ目の家計相談は専用の無料通話とオンラインチャット機能、電子メールアドレスを用意し、お金の問題の解決と関連する相談に応じる体制を構築している。八つ目の情報提供、相談、カウンセリング・サービスは、政府機関のホームページに関係する社会資源の情報を掲載することと、多様な官民の相談先リストを示すことにより、一人で悩まないでほしいというメッセージを発信し、心身の健康を維持するためのサービスを提供している。現段階ではいずれのサービスの利用実績についても確認ができておらず、今後の研究課題としたい。

ニュージーランド政府は、以上の特別支援政策とあわせて、現行の社会保障制度についても、非常事態で発生する国民の具体的な課題を想定し、それに応じた柔軟なルールの緩和や運用上の工夫に取り組んでいる。それは、本来、非常事態にこそ最大限の役割を發揮しなければならない社会保障制度を活用するためにその障壁を取り除く作業でもある。COVID-19の国民生活への影響は日々変化しており、ニュージーランドの政府と社会はアンテナを高くしてその変化に応じた既存制度の廃止・見直しや新しい政策を展開している。生活支援政策の土台としての社会保障制度、そしてその周囲に期限付きの特別支援制度

²² Work and Income, *In-home childcare for essential workers*. <https://www.workandincome.govt.nz/COVID-19/essential-workers-in-home-childcare.html>

を加えることにより、「エリミネーション戦略」による感染症の除去のための強硬な行動規制と公平性原理という一見異なる方向を向いているように見える方針を同時に達成することを担保していると言えよう。

4. ニュージーランドのCOVID-19対策の特徴と非常時における社会保障制度の役割の考察

本稿では、第一に、ジャシンダ・アーダーン政権下のニュージーランドにおいてどのようなCOVID-19対策が行われているか、その動向を探り、「アラート・システム」「エリミネーション戦略」を中心に対策内容の特徴を分析した。続けて第二に、上記対策の結果、多くの影響を与えた国民生活上の困難や課題に対して、社会保障制度がどのように機能し、またCOVID-19対策の一環としてどのような緊急生活支援政策が新たに実施されたのかということ进行分析した。以上の分析を踏まえて、最後に、近年の社会政策や政治動向を踏まえたニュージーランドのCOVID-19対策の特徴を改めて整理し、ニュージーランドの分析から非常時における社会保障制度の役割について考察を行う。

ニュージーランドのCOVID-19対策は日本国内でもジャシンダ・アーダーン首相のリーダーシップを柱に紹介されたり論じられたりすることが少なくない。アーダーン政権は、2017年10月に誕生し、その発足から世界に多くの話題を提供している。一つ目は、2017年9月23日の総選挙の結果、120議席中、国民党が56議席、労働党が46議席といずれも過半数を獲得できなかった中で、2週間の交渉の末、ニュージーランド・ファースト党とグリーン党と組むことにより労働党が連立政権を樹立することに成功をしたことである。二つ目は、総選挙の1か月前に第17代労働党党首に就任をしたばかりのジャシンダ・アーダーン氏が首相に就任をしたことである。アーダーン首相はニュージーランド史上、2番目の若さの37歳であること、史上3番目の女性首相であることでも話題になった。そして三つ目は、アーダーン首相が就任から8か月後に出産をし、世界で初めて6週間の産休・育休を取得したことである。休業中はウィンストン・ピーターズ副首相を中心とした同僚からのサポートはもとより、パートナーのクラーク・ゲイフォード氏が「stay-at-home Dad」として子育てに従事するなど、若い女性リーダーをニュージーランド社会全体が支える姿が世

界に発信された。日本においてもニュージーランド社会への関心が高まる機会となった。

その後、2019年3月15日に発生したクライストチャーチ市におけるモスク襲撃事件では、銃撃事件の被害者及び被害者家族、イスラム・コミュニティに寄り添った追悼や世界への発信を行うだけでなく、国会の協力を得て速やかな銃規制を実現し、そのリーダーシップへの注目が世界から集まった。また、フランスのマクロン大統領をはじめ、各国首脳とともにオンライン上のテロ及び暴力的過激主義関連のコンテンツの投稿を規制するための措置を講じる「クライストチャーチ・コール」を宣言した。

現代ニュージーランド社会及び政治の最大のアイデンティティはマオリとパケハの共存、そして多文化共生社会の実現である。その共存・共生の理念を公平性原理という形で「エリミネーション戦略」の最優先事項として掲げたことにはアーダーン政権としての方針に一貫性があり、国民にも受け入れられやすい内容となったことが推察される。また重要な警戒レベルの資料をはじめ、国民が自らの命を守り、社会の一員として共に同じ方向を向いて行動をしなければならない事項については、英語、マオリ語、NZ手話の公用語をはじめとし、アラビア語、日本語を含めたアジアの各言語、太平洋島嶼の言語、難民等に配慮したソマリ語など29か国語の翻訳版のデータがホームページ上に公表されている。前述の通り、保健省運営の「Healthline」では通訳サービスを利用することもできる。また、上記情報については、障害者等への合理的配慮からイラストや大きくわかりやすい文字で概要を説明する「Eazy read」版の資料が作成されており、手話による発信動画とあわせて、緊急事態下においてもインクルーシブな環境整備が整えられていることが確認できる。

アーダーン首相は、自身が子育て中という立場であることを広く国民と共有をしており、保健省長官兼チーフ・エグゼクティブのアシュレー・ブルームフィールド医師とともに、連日、記者会見を開くだけでなく、子どもを寝かしつけた後、自宅からFacebookによる発信を行うなど、国民に対して直接、国内の感染状況、対応策、公衆衛生の専門的知見を伝え続けた。一貫して「Unite against COVID-19」をキャッチフレーズに掲げ、「Be strong. Be kind.」というわかりやすく力強いメッセージを伝え続けた。また、国民への自粛を促した

めに、同居世帯・自宅のことを「バブル (bubble)」など優しく、柔らかく、わかりやすい表現を用いて国難を乗り越えるための工夫や努力を続けた。

アーダーン政権は2019年に世界で最初の「ウェルビーイング予算 (Wellbeing Budget)」を成立させた。COVID-19対策下で策定された2020年度予算についても同方針を継続している。財務大臣のグラント・ロバートソン氏は2020年5月14日の2020年度予算発表の会見の中で「最大の課題は雇用である。新しい仕事を創造すること、そして新しい仕事に従事できるように人々が備えられるようにすることである。」²³と述べている。前述のとおり、3月17日には121億ドルの緊急財政パッケージを発動させ、2020年予算では、それらの政策をさらに押し上げるために500億ドルの「COVID対策・復興基金 (COVID Response and Recovery Fund, CRRF)」を公式に設立した。中核を成すのは雇用であり、具体的な内訳は、40億ドルが賃金補助制度の延長 (32億ドル) を含めたビジネス・サポート・パッケージ、30億ドルが生産力の増大と雇用創出のためのインフラストラクチャー投資と8,000戸の公営住宅建設、16億ドルが職業訓練パッケージ、10億ドルが環境保護分野における雇用創出、33億ドルが保健医療、教育分、社会サービス分野の拡充支援である。

政府は2020年6月の失業率が9.6%まで上昇すると推計しており、本政策の実施により7月からの年度より経済再生を実現させ、2年以内に14万人の雇用を守り、4年間で37万人の雇用を創出することにより、2年以内に失業率を現在の4.2%水準まで引き下げること目標として定めている。²⁴ ロバートソン大臣は、国民が一丸となって早期にCOVID-19の除去を成し遂げたので、経済再生も他国に先んじて進めることができている、と大型財政出動により世界的な経済危機への先行投資を行うことを説いている。前政権の世界金融危機、カンタベリー地震への対応では、財政赤字が6年間続いた後、7年目には黒字に転じ始め、以降、財政の健全化が図られてきたが、今回も同様の財政運営を

²³ Hon Grant Robertson (Minister of Finance), *Budget 2020: Rebuilding Together*, 14 May 2020. <https://www.beehive.govt.nz/release/>

²⁴ 2020年3月17日のTVONE「ONE News」のニュージーランド中央準備銀行総裁A.Orr氏へのインタビューによると、景気後退予測に伴い、一年以内の基準貸付利率を0.25%に引き下げる方針を示した。健全な財政運営を評価しており、金融機関の経営状況からも2007年の世界金融危機の時のような混乱は起きないだろうという観測を示した。

目指したいと述べている。

以上のことから、ニュージーランドにおいては、平常時と非常時、そして前政権と現政権の政策・制度の連続性が重視されており、その中でも社会保障制度がその礎として位置付けられていることが確認された。現政権のCOVID-19対策からも、国家予算等に基づく政策は、いざという非常時のための投資であるという考え方があらわれている。

本稿では、ニュージーランドの分析を通して、COVID-19対策は保健医療と所得保障を柱とした、まさに社会保障制度の問題であることが明らかになった。しかし日本では一切その点が論じられていない。年間110兆円規模の社会保障給付費が運用されている社会保障制度であるが、残念ながら政治、社会、そして国民にそもそも自身の生活だけではなく、経済社会システムにとり、重要なセーフティ・ネットであるという理解が共有されていないことが浮き彫りになったのではないかと推察する。COVID-19対策の分析を通して改めて日本の社会保障制度の機能と役割、そして社会における位置について分析を行うことを今後の課題としたい。

参考文献・資料

- ・ Ministry of Health, New Zealand Government, *Aotearoa / New Zealand's COVID-19 elimination strategy: an overview*. 7 April 2020
- ・ New Zealand Government, *Budget 2019 Budget at a Glance: The Wellbeing Budget*. 30 May 2019
- ・ New Zealand Government, *Wellbeing Budget 2020: Rebuilding Together*. 14 May 2020
- ・ 武田真理子 (2005) 「ニュージーランドの社会保障制度と変革期における位置」『ニュージーランド・ノート』第5号、pp.37-99
- ・ 武田真理子 (2014) 「ニュージーランド・カンタベリー地震（特集：大規模災害と社会保障Ⅰ）」『海外社会保障研究』NO.187、pp.31-44
- ・ 武田真理子 (2019) 「ニュージーランドにおける児童・家族福祉制度の改革と子育て支援における官民の協働に関する考察」『日本ニュージーランド学会誌』第26巻、pp.11-24