

2005年  
海外地方行政視察

報 告 書

2005.12

# 海外地方行政視察報告

岩手県議会議員

藤原良信  
高橋賢輔  
渡辺幸貫  
吉田昭彦  
及川幸子  
佐々木博  
工藤大輔  
平野ユキ子  
三浦陽子

## 1 日程及び訪問先

- (1) 日程 平成17年10月3日(月)から10月13日(木)まで
- (2) 訪問先 ドイツ連邦共和国、スウェーデン王国及び英国

## 2 視察の目的

- (1) ドイツ連邦共和国の環境対策とその現状及び成果
- (2) ドイツ連邦共和国における障害者自立支援に向けての授産施設の取り組み
- (3) スウェーデン王国の少子高齢化社会への対応その他福祉政策の現状と成果
- (4) 英国におけるPFI誕生の背景とその現状  
等を調査する目的で視察を行った。

## 3 主な視察先

- (1) ドイツ連邦共和国  
在ミュンヘン日本国総領事館  
ミュンヘン空港水素ガスプロジェクト  
障害者支援施設レーベンスヒルフェ・ミュンヘン  
エコロジー税制改革促進協会
- (2) スウェーデン王国  
スウェーデン日本国大使館  
スウェーデン福祉研究所(SCI)  
スウェーデン障害研究所  
老人入居施設 Hornstulls ldrecentrum

(3) 英国

英国日本国大使館  
PFI コンサルタント  
Castle Green  
英国内務省

4 視察結果の概要

## ドイツ連邦共和国における環境政策について

### 1 環境問題の経緯

(1) 戦後の工業化の推進によって公害問題を惹起

当時のブランド首相が「ルール地方に青空を」と提唱（1969年）  
連邦環境計画の制定（1971年）・・・環境政策3原則を提起（汚染者負担等）  
1970年代：欧州全域の酸性雨問題、チェルノブイリ原発事故、原発反対運動  
1980年代：森林枯死問題

(2) これらを背景に環境問題の顕在化と市民運動の活発化

市民運動を契機として「緑の党」の支持拡大

(3) ドイツ基本法（憲法）に「国の未来世代への責任としての自然保護の理念」の条項明記（1998年）

これまでの保守政策に代わって「ドイツ社会民主党」と「同盟90・緑の党」の連立政権発足による連立協定締結（1998）

連立協定において環境関連事項明記

失業の減少が最大の目的であることから「労働と環境の連携」

各種温暖化防止プログラム

環境型税制の導入

再生可能エネルギーの促進

(4) これらの施策の推進によって資源の再利用、循環型社会の形成を目論む

### 2 環境行政

(1) 連邦環境計画（1971年）に示された次の3つが環境行政の基本原則

予防の原則：環境に対する危険が現実のものとなる前に環境保全の手立てを講じる。

汚染者負担の原則：環境の悪影響や被害を招いた当事者自身が責任を負担し汚染防止や除去の費用を負担する。

協力の原則：環境問題の解決のために連邦政府は経済界、市民グループを積極

的に参加させる。

(2) 連邦政府と州政府の役割分担

連邦政府

廃棄物処理、大気汚染問題等の立法権

水質保全、自然保護等のフレームワーク作り

州政府

水質保全、自然保護、景観保護等の規制実施

3 各種分野別の対策

(1) 地球温暖化対策

温室効果ガス削減目標

- ・ 二酸化炭素排出量を 2005 年までに 25%削減

- ・ 地球温暖化防止京都会議の京都プロトコル

欧州全体 8%削減(1990年対比)

うちドイツ 21%

連邦政府による取り組み

- ・ 環境型税制改革

2004年4月から全石油、電気等の消費に課税

- ・ 再生可能エネルギー法制定

風力、バイオマス、太陽光エネルギー等の普及促進

- ・ 再生可能エネルギー(2000年 再生可能エネルギー法制定)

風力、太陽光、バイオマス等による発電について

電力供給会社の買い取り義務制定によって再生可能エネルギーによる発電の増加

1998年 4.6%

2003年 約8%

(2) 大気汚染対策

工場、自動車などの発生源について原因物質を削減する努力

交通部門：二酸化炭素排出量の20%、窒素酸化物排出量の58%

発電所、工場フィルター、触媒装置による有害物質の除去義務

(3) 廃棄物対策

廃棄物の処分を通して循環型経済を構築すること。

製造業は製品の使用後の処理・再利用まで責任を持つ。

包装材は、製造業者・流通業者に回収と再利用を義務付ける。

(4) 森林業、自然環境問題保護

大気汚染や酸性雨のため樹木の約6割が何らかの被害

国土の 23.8%が景観保護地区指定

(5) 水質汚染対策

「排水課徴金法」(1981年制定)により有害物質や富栄養価物質の大幅な削減を産業界に義務付ける。

4 ドイツの環境税制検証

(1) 環境保護政策の契機

ドイツは世界的にもハイレベルな環境保護政策を実施している。

この契機となったのは、1969年から1970年にかけてルール工業地帯で発生したばい煙による大気汚染である。

当時のブランド政権は選挙用スローガンに「ルールに青空を」を推進、環境保護運動が国内に広がった。

1972年の「国連環境会議」でローマクラブ報告

「世界の人口は増加の一途をたどり、環境は汚染され、天然資源は減少、経済成長は限界に達する。」

このことに加えて、深刻な大気汚染が国内で発生し、国民の意識を環境保護及びエコロジー的な生活基盤の形成へ向かわせた。

この当時はエコロジーはエコノミーの対極に位置づけられ、経済成長にブレーキをかけるやっかいものという認識が強かった。

20年を経過した現在では、自然破壊につながる経済活動ではなく経済活動の中に環境保護を組み込んでいく、いわゆる「エコロジーとエコノミーの共生」が可能であることが分かった。

エコロジーとエコノミーの共生を図ることによって、天然資源の利用を最小限にとどめながら環境汚染を低減していくことが求められていることを「持続可能な発展」として位置づけている。

持続可能な発展を充実強化するためには、エコロジーに配慮した社会システムの構築と適度な経済成長、加えて充実した社会保障システムに基づく社会の安定化という三本柱の調和が重要なファクターとなる。

(2) 環境政策の目的

厳しい法規制によって企業に環境保全の対応を迫り、ドイツ独特の社会的市場経済の中で、エコロジーとエコノミー、それに社会の安定化を一体化させることである。

(3) 環境税制の特徴

「環境税制改革の導入に関する法律」1999年4月施行

石油と電力のエネルギーに対する課税と年金保険料の引き下げをリンクさせた石油から生産される燃料と電力の消費に課税することで、一方では環境負荷の低

減を図り、他方その税収を年金基金への補助金に充当している。

このことで、給与所得者と企業の双方が負担する年金保険料額を軽減させ、経済的に企業による雇用創出が可能となった。

このような環境負荷の低減を雇用促進と結びつけるこのシステムは「二重の配当」と呼ばれる。

環境税の対象

石油税：ガソリン、ディーゼル、暖房用軽油、天然ガス、液化ガス

電力税：579億ユーロ（7.5兆円）

コージェネレーション設備は石油税免除

水力、風力、太陽光、地熱、バイオマス等の再生可能エネルギーは電力税免除

#### (4) 環境税の効果

2002年までの3年間にガソリンの消費が12%減

複数人が1台の車をシェアする「カーシェアリング」 26%増

環境負荷の少ない天然ガス車、高燃費車、再生可能なエネルギーがブームに燃料への課税によって、2002年までに700万トンの温暖化ガスである二酸化炭素の削減になり、2006年までには9万人の雇用と900万トンの二酸化炭素の削減が可能になると予測

## 5 現地視察

ミュンヘン空港 水素ガスプロジェクト（10月5日）

バイエルン州政府は1996年よりミュンヘン空港内で使用するバスや乗用車等を水素ガス自動車に切り替える「ミュンヘン空港水素ガスプロジェクト計画」を発足させた。州政府のほか、BMW、ダイムラークライスラー、シーメンス社など自動車、燃料供給会社など8社が参加している。目的は炭酸ガスがもたらす地球温暖化の阻止にある。

中国やインドの生活水準の向上でこのままでは10年か、20年後には排出量が倍増する心配がある。このため公害のない水素ガス利用の燃料電池車に取り組んでいる。水を電気分解すると酸素と水素が発生するのはよく知られている。燃料電池はこの逆で何らかの方法で水素を供給し、空気中の酸素との電気化学的原理で電気と水を発生するもので、排出するのが水という理想的な形である。見学したのはガソリンスタンドならぬ水素ガススタンドである。1999年の5月の開始時、電気は電力会社からの交流を直流に変えて、455キロの電力で水を電気分解し94リットルの水素と47リットルの酸素を発生させ、水素を圧縮して30BARから350BARまで高めて貯蔵タンクにいれ、エンジンはガソリンエンジンも動く改良型で3台のバスに2,580リットルの水素を250BARの圧力をかけ8分間で満タンにし16時間運行した。今は水素生成は水よりも天然ガスを水蒸気を使って分解したほうが効率がいいので用いられ

ている。運搬は12トンのタンク車でマイナス253度の液体にして運び、乗用車分140リットルを3分間で400BARの圧力で入れている。コンプレッサーを3台直列にして700BARまで圧力を高めたいが現状ではタンクが耐えられない。現在水素を使える自動車は400キロは水素で走り、500キロはガソリンで合計900キロ走れる。スタンドはベルリン、ハンブルグにもあり、すでに6年間使っている。使えるBMWも100台、バス、フォークリフトもある。水素ガスインフラ整備のデータを積み重ねることが大切である。費用は3,700万ユーロ実験に使い50%ずつ税と民間が負担した。今後も分解生成の方法を始め研究を重ねるが様々な会社が分担しているのでそのコントロールが難しい。事故などの危険は水素は軽いので空気拡散しやすくガソリンのように重くない分安全といえる。「日本は電気自動車中心の開発だが、すべての道はローマに通じるのとおり目的は同じなので努力しましょう」とのメッセージをいただいた。

## II 欧州に見る福祉政策（ドイツ連邦共和国・スウェーデン王国）

### 1 視察の目的

- (1) 障害者自立支援のための授産施設の取り組み視察（ミュンヘン）
- (2) 少子高齢化社会に向けての福祉先進国の取り組み状況（ストックホルム）

スウェーデンは高福祉高負担の国として知られている。

かつて、日本で経済成長著しくバブル全盛期だった頃、たとえ高福祉でも重税と言う高負担を国民が強いられている国としてスウェーデンをはじめとする福祉国家の現状があり、そのために経済成長が妨げられていると思えた。又、そのように言われていた。国民が豊かな生活を享受するために、高負担は経済成長を妨げるマイナス要因と見なされていた。

しかし、時代は移り、世界の先進国が少子高齢化時代に突入し、出生率の上昇に腐心しているとき、スウェーデンの出生率は上昇していることが統計で表れてきた。経済的にも安定してきているようだ。さらに、最近スウェーデンの障害者用の進んだ福祉用具が日本に紹介されるようになり、福祉先進国としてのあり方が再度注目を集めつつある。社会が変化したのである。高福祉、高負担といわれるが、実情はどうか。ここでスウェーデンの進んだ福祉政策にもう一度焦点を当て、実態調査をすることはこれから将来を展望する上でも意義あることであり、現地視察でこれらの取り組みに実際に触れ、研究することを今回の研修の目的としている。

また、障害者の自立を促す授産施設として、日本の施設で障害者の携わる作業は、限られたものであるが、ドイツの授産施設では日本と異なった取り組みがあり、日本での常識に捉われない海外の取り組みを視察した。

## 2 視察結果概要

### (1) 障害者支援組織レーベンスヒルフェ・ミュンヘン視察

10月6日(木)、ミュンヘンにある障害者施設を訪問し、経営者と担当者から組織の概要と現状についてのレクチャーを受け、質疑を取り交わし、その後施設内を見学した。

#### 設立の目的

レーベンスヒルフェ・ミュンヘンは、1960年代に主に精神障害児を持つ親たちにより設立された障害者の自立支援組織である。障害があっても人間としての尊厳を保ち、自分たちの望む生活をするためには、まず一人ひとりに職業教育をもたらし、個人の能力に適した仕事に従事する場が必要であることから、経済産業界と協力し社会活動に参画するための作業所を設立した。また、人間としての幸福な生活を満たすためにレクリエーション施設を用意して、スポーツや文化活動など様々なプログラムを用意している。

#### 組織の概要

この組織は障害者の両親や家族が互助会として協会を組織し、現在約1,200名の会員がいる。公益目的の有限会社であるため、税金は免除されており、出資者は協会とハイデホーフ財団である。運営費は国から障害者への公的補助金と作業所からの利益そして寄付金でまかなっている。

現在10箇所以上の障害者施設を運営しており、寄宿舎には子どもから大人まで約150名の入居者がいる。さらにミュンヘン郊外には介護が必要となる重症者の施設がある。

障害者が働くワークショップ(工場)を1972年に設立し、現在約420名の障害者と約110名の健常者が共に働いている。最近では身体障害者の受け入れもしている。

#### 作業所の現状

作業内容については、18歳から2年間見習い期間としてどんな仕事ができるか教育機関で決めている。理想的には他の作業所で働けるようにする事であるが、現実にはなかなか難しい問題である。

仕事の受注先は主に自動車会社BMWであり、認定工場として部品の圧縮加工を得意分野としている。BMWとオンラインで結ばれており試験用の車のパーツの組み立てもするようになった。

2～3年前までは受注量の約80%はBMWの仕事であったが、最近では景気の低迷のため受注量も少なくなり収益も減少しており問題を抱えている。

2002年から2003年にかけて赤字経営となってきたので、なるべく高年齢の人をパート勤務にして若年者を常勤にしたところ、わずかながら黒字に転換した。仕事のニーズが減少している中で、スタッフはできるだけ個々の能力に合った仕事を探す努力をしている。

#### 勤務体系



作業時間は週 35 時間勤務の交代制で、一日 15 分の休憩が 2 回、昼食 30 分となっている。

スタッフ一人に対する障害者の割合は、教育機関において 8 人、単純な作業の場合 18 人、複雑な作業の場合は 4 ~ 5 人となっている。

さらに、心理学者・ソーシャルワーカー・作業療法士・医者などの専門家が、障害者やその家族に対するカウンセリングなどのケアを行っている。

### 今後の課題

今のところ待機者を出さずに受け入れているが、需要が多い上に全体的に雇用が小さくなってきているので、今後は総合的なサービスを削減し、節約と合理化に努めていかなければならないということであった。

### 施設内見学をしての感想

スタッフのしっかりした管理体制の中で、ドイツの大手自動車会社 BMW からの受注部品の金属板加工と溶接作業の人たちとスタッフとの信頼関係や能力に応じて部品の仕分けや包装、荷物の発送など比較的単純な作業に取り組んでいる人たちがスタッフの指導のもとで生き生き仕事をしている様子に大変感動した。

障害を人間のひとつの特徴として捉え、障害者が人間らしく尊厳を持って生きることのできる、障害者自立支援組織レーベンスヒルフェ・ミュンヘンの取り組みを見て、民間の力による発想豊かな福祉の姿を見たような気がした。しかし、やはり福祉にはしっかりとした財政基盤が必要であると改めて感じた。

肖像権の問題があるため写真の撮影ができなかったのは残念であったが、帰り際に優しい眼差しで手を振ってくれる人たちの姿がとても心に残っている。

### (附) 岩手県における障害者作業所の設置運営

#### \* 作業所について

障害者作業所は、就労が困難な在宅の障害者に、就労の場を与えるとともに、生活訓練などを行うことにより、地域社会と一体になった障害者の福祉の増進を図る施設である。

#### \* 設置主体および運営主体

障害者福祉団体、家族会など

#### \* 補助先

福祉作業所の運営を補助している市町村

#### \* 作業所の要件

利用対象者：身体障害者（15 歳以上かつ身体障害者手帳所持者）

知的障害者（15 歳以上かつ療育手帳所持者）

精神障害者（精神保健および精神障害者の福祉に関する法律

第 5 条に規定する精神障害者）

運営基準：就労型；利用人員 5 名 / 1 日以上、開設日数 5 日 / 1 週以上

重度知的障害型；3名／1日以上、2日／週程度

重症心身障害者型；2名／1日以上、2日／週程度

\* 相談・手続

地方振興局、市町村福祉担当課または作業所

\* 実施している作業所（平成16年11月1日現在）

就労型作業所：身体障害者作業所 11ヶ所

知的障害者作業所 19ヶ所

精神障害者作業所 27ヶ所

重度知的障害者作業所：5ヶ所

重症心身障害者作業所：4ヶ所

## （2）少子高齢化社会に向けてのスウェーデンの取り組み状況

10月7日（金）に、今回の目的のひとつ、進んだ福祉政策状況を研究するためにスウェーデンを訪れた。まず、スウェーデンの国情を理解するため、又、福祉状況に対する予備知識を得るため、在スウェーデン日本国大使館を訪問し、レクチャーを受けた。日本と国情の異なるスウェーデンの福祉政策状況を伺い、その後、熱心な質疑が交わされた。

### 研修内容 （1）スウェーデンの国情

- ・スウェーデン王国の概要（別表1）

### （2）スウェーデンの社会保障等

- ・スウェーデン政治経済事情（別表2）
- ・スウェーデンの社会保障・概要（別表3）
- ・社会保障給付の内訳（日瑞比較）（別表4）
- ・スウェーデンの年金改革（概要）
- ・スウェーデンの高齢者福祉（概要）（別表5）
- ・家族政策の概要（日瑞比較）（別表6）

（スウェーデン家族政策をめぐる動向等）

### スウェーデンの国情と日本 概要

スウェーデンは立憲君主制の王国で、日本の皇室とも親交がある。両国は伝統的友好関係があり、近年 国連活動、科学技術、開発援助、高齢者福祉等でも相互協力。

長期にわたる安定した社民党政権で、北欧内で人口、国土、GDPも最大。貿易立国福祉国家。EUには加盟しているが国民投票によりユーロには非加盟で、貨幣単位はスウェーデンクローネ（1クローネは約15円 H17年12月現在）。・別表1、2参照

### スウェーデンの社会保障 概要

高負担・高福祉と言われる。社会保障は大まかに A.年金、B.医療、C.福祉に分けられ

る。このうち A は現金支給政策として国が担い、B と C のサービスは地方行政が行う。B はランスタング(県)、C はコミューン(市・町・村)が担当する。スウェーデンは地方分権が進んでおり、福祉サービスは地方税で賄う。・・・別表 3 参照

地方によって税収が異なるのでそれぞれの税収に併せ、地方間の財政力格差等を平衡交付金制度で是正した後に、県、市町村ともに自主収入で約 70%を賄う。

#### スウェーデンの福祉政策について 概要

1) 家族政策 コミューンで担当する福祉サービスは、高齢者、障害者等へのサービスのほか、特徴的なものとして『家族政策』が挙げられる。これは現役世代への支援策であり、育児休業、育児休業給付、児童手当、保育サービスなど現金給付を含めた家族支援施策である。日本と比較して GDP 比で比べても各段に手厚い福祉となっていて、ここは日本が明らかに立ち遅れているところで、少子化対策として日本でも一考を要すると思われる。・・・別表 6 - 1 参照

別表 6-1 は、主要家族政策の概要をスウェーデンと日本と比較した表である。この表を見ても如何にスウェーデンの家族政策が手厚いかが判る。日本でも少子化対策に有効な施策としてこれらの政策を参考にすべきであると思われる。スウェーデンではさらに保育のための支援は母親のみならず父親でも受けられる両親保険制度を 1974 年(昭和 49)開始。こうした様々の対策により 1.61 まで下がった合計特殊出生率が 1983 年には 2.14 まで上がった。1991 年には再度 1.50 まで下がったが近年再び上昇に転じ 2004 年には 1.75 まで回復している。・・・別表 6 - 2 参照

日本の家族政策はスウェーデンの政策を研究して 1992 年 はじめて育児休業制度が創設。1992 年エンゼルプラン策定、1994 年育児休業給付創設と進められ、児童保育を含めた保育支援策を少子化対策として策定している。・・・別表 6 2 参照

しかし、出生率低下の歯止めには対策不足の感があり、その後の保育や教育まで考えてもらわないと若い夫婦の負担は大きい。スウェーデンでは所得制限なしの充実した児童手当が 16 歳まで受けられるほか、20 未満まで医療費無料であり、教育費は大学まで無料である。・・・別表 6 - 1 と下記 男女共同参画の項参照

\* 政府の少子化対策施策の具体的メニューは(1)児童手当の支給対象引き上げ(小学 3 年以下を同 6 年以下へ)、(2)児童手当の保護者の所得制限緩和(一般サラリーマン家庭で年収 780 万円未満から 860 万円未満へ)、(3)出産育児一時金の引き上げ(30 万円から 35 万円へ)とあり、別表 6、 男女共同参画社会の項で触れたスウェーデンの児童手当、その他の施策に比べればまだまだの感がぬぐいきれていない。

#### 2) 高齢者・障害者政策

高齢者や障害者に対する在宅サービス・施設サービスは GDP 比で比較した場合、給付比の点では家族政策と異なり、両国にそれほど大きな差は無いが、(・・・別表 4 参照)その現状に開きがあるようだ。ただし日本では障害者への福祉用具や機器について研究と導入が始まったばかりといえるし、こういった分野は高齢化の現状を踏まえ進

行が速いと推測され、すでにビジネスとしても取り組まれているものもある。

問題としては高齢化の進む将来に対してこれから如何に行政が対応していくかが両国の抱える課題である。スウェーデンでは福祉サービスは地方の自主財源により地方で賄うもので、原則は公営である。しかし、人口の集中する大都市では公営では間に合わず民間委託が進んでいるといわれており、このあたりは更に研究が必要である。

日本はスウェーデンよりも高齢化の進捗度が高く、21世紀に入って日本の65歳以上の人口比率はスウェーデンを完全に追い越した。しかもこれからスウェーデンの高齢化率は緩やかになると予測されるのに日本は65歳以上の人口増加率はさらに急激になると予測される・・・別表5-1参照

岩手県は更に高い高齢化の進捗度を示しており、65歳以上の人口が総人口に占める割合は平成17年で23.9%とすでに全国平均より高く、平成22年では25.7%、27年では28.4%、32年で30.4%、37年で31.7%、42年で32.3%と、高齢化率が高い日本の平均よりさらに高い予想が出ている。年金や高齢者への福祉サービスのあり方を再考しなければならない。対応策として医療と福祉の連携や、介護職員の資質の向上と確保、ITの活用など、スウェーデンで主要課題とされている高齢者福祉政策が参考になるかもしれない。・・・別表5-2参照

92年スウェーデンのエーデル改革でコミューン(市町村)へ施策推進責任の一元化が行われたが、日本の旧厚生省は介護保険制度の導入の際、このエーデル改革事例を研究して行ったということである。これからの高齢化対策は日本が、いや岩手が率先して先進的取り組みをするべき時であると思う。ITの活用など、よく研究してよりよい取り組みをしたいものだ。

### 3) 高負担について

高い税・社会保険料負担について、GDP比で見ると負担率は51.4%(2001年)と高いように見えるが、国民の実際の負担感とするとそこまでいかないようだ。・・・別表3参照

一般の国民の納税率は県(ランスタング)税約10%、市町村(コミューン)税約20%というところがつかみの数字である。90年代の税制改革の際、所得税(国税・地方税)は簡素化され国税は企業と高額所得者(年収317,700クローネ以上)しか払わなくて良い制度になっている。従って日本でよく高負担とされるが、国税分も含めて5割以上税金、社会保険料も含めて7割以上の負担と言うのは誤解である。社会保険料は大体33%であるが、この分は全額企業負担。企業にはこの分控除がつく。従って国民の実際の負担感は地方税のみで、給与の3割と言うところ。しかし別途消費税は25%かかる。(生活必需品などは12%である)ただし内税なので痛税感はあまり意識されないと申す。

#### 男女共同参画社会

1969年頃から急速に女性の社会進出が進み、この背景には高齢化が進んでいたスウ

スウェーデンの労働力不足が挙げられる。北方に位置するためスウェーデンはあまり豊かとは言えない国だった。農産物も豊かでは無く、資源に恵まれているわけでもないスウェーデンは第2次世界大戦後、貿易立国としての道を歩み始めた。労働力の不足により、女性が労働力として求められるようになり、60年代から女性が社会に出て働けるような社会環境と整備が整えられ、制度も整備された。の1)に挙げたように、保育環境の整備、育児制度や手当などが整い、出産育児休暇も480日、その間の休暇中も80%の給与保障などにより、経済的にも安心できるほか、子育てが終わってからの職場復帰制も完備され、こうした充実した家族政策が女性の社会進出を可能にした。

今では女性の労働化率は76.2%と、かなり高い。男性の79.9%に比べ、若干低いのは、育児休暇中の休業が入るため、その点を考慮すれば、男女はほぼ同率の労働化率である(2003年)。

女性の政治進出率も世界で一番高く、閣僚22人中11人が女性と半数を占めるほか、国会議員の中の女性議員の比率は45%、中央省庁の職員の女性の比率は57%と高い率を占めている。1980年に男女機会均等法が制定、出産育児支援策が充実したことで一層女性が働きやすくなった。

福祉政策といえば日本では高齢者への給付が高い率を占めるが、若い現役世代へ援助の手を差し伸べることがこれからは大切になる。

10月8日(土)

研修内容：現地視察

- ・ スウェーデン障害研究所、スウェーデン福祉研究所の施設見学。
- ・ パワーポイントを使用して、施設及び制度等の解説・説明
- ・ スマートラボ(モデルハウス)見学
- ・ 高齢者居住施設 Hornstulls Idrecentrum 視察見学

(研修概要)

『スウェーデン障害研究所(The Swedish Handicap Institute)』は、障害を持つ人々が高品質の補助器具を確保でき、社会環境に適合できるよう研究開発している国家機関である。2001年秋、このスウェーデン障害研究所とスウェーデン大使館の連携により、スウェーデン政府は新たに『スウェーデン福祉研究所(Sweden Care Institute)』=SCIを立ち上げた。スウェーデンの先進的な福祉・介護システムを日本の環境や文化に合わせて改良し、提供するためである。

スウェーデンは福祉の先進国として日本でも知られており、ことに高齢者ケアは高名であり、近年日本からの民間ベースでの施設訪問などのいわゆるスタディビジットが数多くあることから、スウェーデン政府としてSCIを立ち上げたものである。現在スタディビジットを始め、講演会を日本各所で開催するなど様々な支援を行っており、将来的には日本での関連ビジネスを目指している。

10月8日、『スウェーデン障害研究所』内にある、SCIのスマートラボ（モデルハウス）を視察した。実際に見学する前に研究員から両研究所の概要説明、およびスウェーデンにおける福祉状況の解説を聞いた。

高齢者や障害者のためのモデルハウス、スマートラボの視察は非常に有益だった。リビングルーム、ベッドルームやキッチン、バスルーム（トイレ）といった室内の各所にハイテク機器が組み込まれており、高齢者や障害者が自宅でより安全に自立した生活ができる住空間が整っていた。一般の住宅と違うハイテク機器の例を挙げると、電気の点灯、消灯からカーテンや玄関ドアの開閉、各種電気製品の稼働などがリモコン操作などで行えるようになっていること。また、水道の蛇口や電気ガスの管理、ベッドの圧力や人間の動きなどがセンサーによってコントロールされていることなどである。ここでは不自由さを感じることなく、自分で生活環境をコントロールできる。障害者や高齢者が自宅で安全に暮らし、あるいはケアを受けるための利便がハイテク機器により可能になっており、更に外界とのコミュニケーションを図るための機器などが整っていた。

こうしたハイテク機器や福祉用品や用具などはSCIの母体となった『スウェーデン障害研究所』で研究、開発され、検査とテストを受けて認定されたものである。他社の開発によるものであってもこの研究所で調査とテストを受け、認定を受けなければ販売できず、スウェーデン研究所ではこうした製品のリストを冊子として発行しているが、およそ8,000点ほどの製品が認定を受け、国の認定商品としてリストに載っているとのことである。

製品の具体例は掲載写真をご覧ください。

このあと、実際に高齢者の入居している入居施設、Hornstulls Idrecentrum（1984年設立）を視察した。

入居施設では、プライバシーに関わるので自宅訪問は出来なかったが、ホールやレストランなど、共有スペースを見学した。緑が多く、ゆったりとした空間で暮らしやすそうに見えた。余談ながら、スウェーデンの面積は約45万Km、日本のおよそ1.2倍あるのに対して人口は約901万人で東京都の人口よりも少ない。ゆったりと見えるのは当たり前かも知れない。

|         |            |                 |              |
|---------|------------|-----------------|--------------|
| 施設の概要は、 | 個室（アパート形式） | サービスハウス         | 145戸         |
|         |            | 介護ホーム           | 64戸          |
|         |            | グループ入居ホーム       | 8戸           |
| 付帯施設：   |            | 入居者のためのデイケアセンター |              |
|         |            | 高齢者用活動センター      |              |
|         |            | 床屋・クリニック・レストラン  |              |
|         |            | スタッフ 介護師        | 150名 看護師 15名 |

\* その他： 医師、各種療法士、理学療法士にアクセス可

今、世界で一番、暮らしやすいと言われる福祉先進国の実態をまざまざと見て非常に考えさせられるところが多かった。豊かさとは何かということを考えたのである。

答えはひとつではない。

消費税の少ない日本は可処分所得が多いものの、子育て時代は教育費のため贅沢をつつしみ貯金しなければならない。また社会保障が低いため子育てが終わっても安心できず、老後に備えて蓄えなければならない。スウェーデンでは贅沢はさておき、貯金は無くとも死ぬまで生活の保障はされている。子育てに経済的不安はなく、また老後に備えてあくせく貯金に励む必要も無い。まさに安心して歳をとれる社会であり、世界で一番暮らしやすいと言われるゆえんだ。

これから日本は消費税を上げなければならないとされている。定率減税も廃止され各種控除も廃止され、つまり増税が待ち受けている。増税されてさらに生活は不安のままでは困る。増税路線を歩まねばならぬなら、きっちりとした使い道を定めていかなければ国民の理解は得られない。

## 英国における P F I 事業について

10月10日に、英国日本国大使館を訪問し、PFI 誕生の背景や現状についてのレクチャーを受け、また、PFI コンサルタントから PFI 事業の詳細について、特にプロジェクトファイナンスを中心にレクチャーを受け、その後質疑並びに意見交換を行った。翌11日には、Castle Green 及び英国内務省とそれぞれ PFI により建設・運営されている施設の視察を行った。

### 1 P F I 導入に至る背景

1980年代初頭、サッチャー政権は広く知られているように行財政改革を旗印として規制緩和や民営化、あるいは公共部門の業務のアウトソーシングを断行した。そしてその一環として、1981年公共事業への民間資金の導入を検討するための委員会が時の財務大臣ライリー卿を長として設置され、民間資金の活用について二つの方針が示された。一つは、公共側が事業を実施する場合に比べて効率的に実施されること。他の一つは、導入した民間資金分だけ公共事業の予算を削減することである。そしてこの方針に則り、1985年より交通省主導のもと、ダートフォード橋を独立採算の有料橋として整備したのを手始めに、第二セバン橋、スカイ橋、バーミンガム北バイパスをBOT事業として順次整備を進めるなど、PFIのスキームを適用しての実質的な事業が動き出した。

こうした流れは同じ保守党のメジャー政権に引き継がれ、1991年にはメジャー首相によるシチズンズ・チャーター（市民憲章）が発表され、従来政府が対応して

きた公共サービスの提供やプロジェクトの建設・運営を民間企業に委ね、政府はそれによって提供されるサービスの購入媒体となるという方針が示された。また、1993年にはマーストリヒト条約を批准することとなるが、批准のためには財政赤字はGDPの3%以内、政府債務はGDPの60%以内という基準があったことから、財務省主導での財政赤字削減、公的債務残高縮減に対する圧力が、公共事業のあり方の見直しを迫った。こうした内外の一連の動きの中で1992年財務省はPFIを正式に導入したのである。そして翌93年にはPFIを推進するため、財務省から独立した機関として官民有識者からなるPFP(プライベート・ファイナンス・パネル)を設立し、官民間の仲介役として個別プロジェクトの推進について様々なアドバイスを行うなどPFI事業の推進に努めた。この結果、道路等の交通インフラへの適用が進むこととなった。

## 2 労働党政権誕生とPFI/PPPの推進

1997年に労働党、ブレア政権が発足してからはPFIに変わりPPP(Public Private Partnerships)というコンセプトを打ち出した。同コンセプトは保守党政権下のPFIのように事業リスクのすべてを民間に移転するのではなく、公的部門と民間事業者の各々の長所を引き出しながら両者が連携してプロジェクトの効率性を向上させようとする考え方である。そしてPFI政策についての見直しを進め、PFPがPFIを積極的にする過程で公共事業に対する査定が厳しく政府内でも批判が強かったことから諮問機関であるPFPを廃止し、それに変わってPFIの実施を決定するタスクフォースを財務省に設置し政策の見直しを行った。そしてこの見直しの結果が現在のPFIの理論的な支えとなっており、従前からの交通インフラ以外にも病院や学校、地方自治体案件など広範な分野でPFIが実施されるようになった。

さらに2000年にはタスクフォースを廃止し、新たにOGC(Office of Government Commerce 政府調達本部)が設置され、統一した調達指針を制定してPFIをいっそう奨励することとなったほか、パートナーシップUKがPFIのアドバイスや支援等を行う組織として官民の共同出資で設立されており、PFI事業のいっそうの拡大が期待されている。

## 3 英国PFIの現状

### (1) 適用分野・適用事業数

1992年のPFI導入以降2004年4月までに累計で626件、事業費合計400億ポンド(約8兆円)の事業が契約済みであり、そのうち8割程度はすでに供用段階にあるが、1998年以降の英国の公共投資総額に占める割合で見ると10~13.5%で、残りは従来型の公共事業方式で実施されている。また、適用分野は多岐にわたっているが、件数ベースでは学校の239件と病院の119件が圧倒的に多く、その他、



消防署、警察署、道路、鉄道、刑務所、ごみ処理場、下水道、防衛施設など幅広く適用されている。

## (2) 主たる事業方式

P F I の事業方式は、一般に独立採算型、サービス購入型、ジョイントベンチャー型の3つがあるが、英国ではP F I 正式導入後の主たる事業方式はサービス購入型であり、独立採算型やジョイントベンチャー型はほとんどない。

## (3) プロジェクト資金調達の概要

資者は主に建設会社为中心で、出資金比率は概ね事業費の10~20%であり、出資者からの出資金以外の資金は、銀行による協調融資や事業会社であるS P C が発行する債券によって調達するプロジェクトファイナンスが中心である。

地方自治体のP F I 事業のうち、P R G ( Project Review Group ) が認可した事業では、当該自治体に国の補助金が交付される。

金融市場からの資金調達のうち、株式市場からのエクイティファイナンスは現在までのところ皆無である。

債券発行では、一部モノライン保証会社による保証債を優先債とし、残りを劣後債として優先劣後構造を設定しているケースもある。

P F I 事業のS P C への出資を行う民間ファンドも存在する。

債券やP F I 株式のセカンダリーマーケットがあることから、投下資本を早期に回収して別の新規プロジェクトへの初期資本の循環を促すことが可能になるなど市場の流動性がある。

## 4 現地視察

### (1) Castle Green

ロンドン市には32地区のコミュニティーがあるが、この施設はそのうちの1つで、ロンドン市の東側に位置しており、移民も多く色々な国籍の人が住んでいる地区にある。事業主体はフランスの建設会社であるが、事業方式は最初の25年はB O T のサービス購入型であるが、その期間終了後も施設の所有権をロンドン市に譲渡した後もさらに25年間管理・運営をすることとなっており、合計で50年間という異例の長期の期間設定がされている。50年もの期間が設定された理由ははっきりしないが、通常の25年では投下資本の回収ができないからかと推察された。事業主体にフランスの会社を選定されたのは、学校とコミュニティーを一体化して整備するという提案が受け入れられたからで、英国でも初めての試みである。学校は授業時間として利用される以外の時間や休日は空いていることが多く、施設整備や管理方法を工夫すれば一般人も共用できるコミュニティー施設にもなり得、施設の利用頻度が高くなるという発想である。実際このCastle Green はホールや図書館、運動場など一般人の利用にも耐えうる施設として建設されており、平日は午前

9時から午後10時まで、また土日は午前8時から午後5時まで利用可能で、ホールではコンサートやファッションショーなどが開催されているほか、運動施設も他の類似施設と比較して低料金で開放されており、学校としての機能を果たすほかにコミュニティー施設としての役割も充分果たしていると評価できるものであった。

## (2) 英国内務省

英国の内務省もPFI事業により建設されたものである。SPCへの出資者は、建設に携わったフランスの建設会社、建物の警備と清掃を受託している会社、英国の大手銀行の3者であり、期間26年のBOT方式、サービス購入型である。日本では公共建築物の場合、固定資産税や補助金の関係で、建設完了と同時に所有権を公共団体に移転し、施設の維持・管理のみを行うBTO方式のPFI事業が一般的であるが、英国ではBTO方式は原則認められていない。したがってこの内務省の庁舎建設に当たっても、その場所はもともと国有地であったものを事業主体のSPCが買取ってから建設したもので、土地・建物ともにその所有権は民間にある。日本のPFI事業で土地が公共所有の場合、たとえBOT方式といっても土地については公共団体からの借地で対応し、建物のみを民間所有とするのがほとんどで、英国のほうがPFI事業における官民の役割分担を徹底していることがよく理解できた。

## 5 日英PFIを比較して

日本のPFIは財源不足のなか、景気対策としての公共事業の確保という側面が強い。一方英国では行財政改革の側面と同時に、93年に批准したマーストリヒト条約に基づくEU通貨統合参加のための公的債務の削減要請があった。したがって資産の所有権と資産を所有することにもなうリスクを民間に移転することで公的債務から外す「オフバランス効果」もPFI導入の大きな目的であった。英国のPFI事業においてわが国でよく行われるいわゆるBTO方式がほとんど見られないのはこのためであり、PFIの本来のあり方からいえば、わが国でも今後オフバランス化が強く要請されていくものと思われる。

さらにファイナンスの面では、セカンダリーマーケットが存在するということがわが国とは決定的に異なる。わが国の場合、出資金以外の資金調達はほとんどが金融機関からの借りに依存しているが、平均25年間にも及ぶ融資期間を考えると、その間資金が拘束されることから資金の出しても慎重にならざるを得ない。しかしながらセカンダリーマーケットが充分機能するようになれば、投下資金の早期回収が可能となることから、PFIに対する資金の出しても増え、事業の拡大に繋がるものと考えられる。

また、わが国と英国とのPFI導入分野をみると、英国では道路や橋梁、鉄道など

のインフラ分野で先行し、その後刑務所や防衛分野、学校、病院と積極的に導入されてきた。

一方わが国ではいわゆるハコ物が主体で、道路や鉄道などのインフラ事業がほとんどない状況にある。これはわが国では重要な社会資本の整備についてはなお公共部門が担うべきとの考えが強いからと思われる。しかしながら、中部国際空港の建設に当たり、トヨタが参加したため大幅に建設費が抑制されたように、今後は公共事業においても民間の資金とともにノウハウを活用することが強く求められることが想定されるところであり、官民の連携を強めながらPFI事業の適用分野を拡大していくことが強く求められていくものと考えられる。