

スウェーデン社会政策の現状と今後への展望

竹 崎 孜

(元外務省専門調査員)

1930年代から政権の座にあった社会民主党が1976年9月の総選挙の開票結果、保守3党連合政権と交代したのは確かに大きな出来事であった。外国のオブザーバー、マスコミは、半世紀近くにわたった社会民主党政治、なかでも社会政策の行過ぎに歯止めがかかったと一様に評したのにひきかえ、国内における反応はきわめて冷静であった。保守3党を代表して新首相に就任が決ったときのフェルディン中央党首もただちに「社会保障縮少を招く政治は政党の自滅行為に等しい。また社会保障に関するコンセンサスは政党間に成立している」と自ら言明、方法や手段こそ前政権と相違するものの、その目標とするところに何ら差異はないと強調したわけであった。

1976年選挙での社会民主党敗退の要因は、(1)政策のマンネリ化、(2)中央集権化、(3)税制改革の不手際、(4)労働者基金問題、(5)原発問題などを挙げることが出来る。(1)~(5)のいずれも社会民主党自身が内部にて善処できぬまま選挙に臨んだのが文字通り裏目に出たが、言葉をかえると、大衆党としての性格を喪失しつつあった証拠のひとつでもあった。

したがって、これら諸問題、とりわけ経済政策に保守陣営の特性を生かした積極的な取り組みぶりを見せてくれるものとの期待が国民のあいだにあったのにもかかわらず、現実には、政治より政権の座に固執する態度が災いし、政府内意見調整、つまり3党が対立に明け暮れて政策全体に一貫性を欠き、結局、国家財政の赤字、対外借款の激増をもたらした。

1982年に社会民主党は勝ち、再び政権に返り咲いたが、失政が保守側の致命傷となったほか、全国200万の組合員を擁するブルーカラー労組LOと懸案の労働者基金問題などをめぐり戦線統一をはかった成果であった。ちなみに、原発問題については1980年3月に国民投票を行い、条件つき賛成との決着がすでについていた¹⁾。

1976年の政権交代と社会政策間にはすでに触れたとおり、直接的な関連がなかったとしても、保守政権時代の置土産となった財政赤字問題を引継いだ社会民主党政府としては、国家予算のおよそ5分の1を占める社会保障関係費の捻出を今後どうするか、の難関に直面せざるをえなかった。

こうした政情の影響を受けた社会政策で

あったが、さらに歴史的発展をとげる段階に同政策がおかれていた側面も見逃がせないであろう。

すなわち、1913年制定の国民年金保険法に端を発したのが今日のスウェーデン社会保障体系であるだけに、この国における社会保障政策の歴史は長い。それだけに法律規定の制定、改廃が度重なり、法制度がややもすると乱立、重複し、行政の煩雑さと共に、制度利用の際に権利関係を国民の間で混乱させかねなかった。また納税者としての自覚、責任感を希薄にする危険性を潜在させていたため、そこで法律規定と制度全体を見直し、さらに行政とサービス方式の再整備に1970年代後半着手したのであった。これは一層の行政サービス合理化推進を指すが、中心となったのが機能向上と地区への権限分散²⁾といえよう。

社会政策に歴史的な転換をうながしたいまひとつの理由に、社会サービスの重視がある。

社会保障の原型は通常どの国にあっても労働者保険の形態からはじまり、後年にやがて国民年金を併用する形態へ発達するのに引きかえ、スウェーデンは老人、病人、児童などの社会層が脱落している労働者保険制度をあえて避けたうえで、いきなり1913年に国民年金方式を導入した特異性をもつ。国民年金保険法自体は世界の諸国に先がけた立法となったものの、経済保障を優先させた点、他国の場合と共通した³⁾

ところが1970年代前半頃になると、第二次大戦後に幾度かあった好況に支えられた勤労者の雇用、労働条件改善とあいまり、

公的経済保障の機構がほぼ完備、水準引上げ作業が一段落したのを機に、今度は社会サービスを確立させることとなった。

社会政策の新分野となったこの社会サービスの対象主体は、児童、老人、障害者家庭で、例えば、児童に関しては、育児有給休暇制の採用⁴⁾、保育所の大増設、老人、障害者に関しては、在宅サービス拡充を意味する。従来からの経済保障にサービス保障がこのように加わった社会政策の二重構造のうち、ごく一部分をとらえて近年わが国などで、インテグレーションとかノーマライゼーションとかの動きとして知られるようになったのが、実情である。また育児休暇と保育所による問題解決策がとられた背景に、大量の女性就労があったとするのに一理あるが、しかしより正確には、女性も働く時代に家族が低機能化している以上、普遍的問題の改善に社会政策が家族福祉、児童福祉の見地にたち、健全な発育条件・環境を児童たちに提供する方法を設定したわけで、労働者固有の権利とか、働く母親の権利とか、労働法上の視点からのものでは決してなかった。それから、老人および障害者に対する在宅サービス拡充が可能であったのは、個人にとっての住宅入手と並び住宅の公的な割当てを比較的容易にした住宅政策の存在による。要するに、一般住宅事情がよく、老人、障害者にまで便利な住宅で暮せるということである。

一方、子と同居する老人の比率が1974年の調査時にさえ僅か4%⁵⁾と低く、現況は老人ひとり、ないしは老夫婦のみが老人世帯を構成するので、老人在宅にはケアーサー

ビスが公的制度にもとづき用意されてあることが必須条件となっている。実際に、大規模なホームヘルプ、交通ヘルプが全国で組織されており、ヘルパーも相当数にのぼる。

ところで社会保障は家族なる生活集団と密接な相互関係を基盤に成り立ってきたものの、時代の進行につれ家族とそれを取巻く周辺事情があらたまると、まずそれが家族に関する法律の改正につながった。家族人員が極度に減ったのを皮切りに、事実婚（同棲）の定着、ひいては結婚の概念や家族経済・財産の概念まで完全に新しくなったことにより、1970年代から1980年代にかけて婚姻法、親子法、相続法、姓名法、所得税法など一連の改正をみた。なかでも老親扶養義務の廃止、所得税の夫婦分離課税方式導入、夫婦間での経済・財産所有の独立制、両親離別時における子の共同養育権制を特徴として挙げられる⁶⁾。しかもこれを機会に、社会保障制度が対象とする単位が原則的に個人となる傾向がますます強まったとみなせる。

次に法にもとづく実務を遂行する行政体に国のと、地方のとがあるが、社会保障につきスウェーデンの行政は、それぞれの行政体が担当する分野を専門ごとに、しかも明確に区分している。まず中央と地方、あるいは上級と下級とする行政体の差異は全くなくて、同等の地位におかれてある。地方自治体といえども法律規定にこそ従うが、中央行政機関からの通達があっても、なお独自の解釈をもとにした行政権限を有する。それほど地方自治体の自治権は大きいと判

定出来る。17世紀に国教をカソリックからプロテスタント派にした歴史的事実⁷⁾に由来するのが社会保障と地方自治の結びつく今日の姿であり、伝統に裏付けられた地域問題処理である。地方自治体は課税権（住民税）を行使しながら経費をまかない、身近なところまで生活に密着した多種多様な問題を片付けるのに、住民・政治・行政の3者間に距離をなるべくおかぬのが基本原理である。

専門分野ごとの担当を中央行政と地方行政にわけると、(1)国がもっぱら経済保障（年金、児童手当金など）の分野を、(2)レーン（県）が医療サービス保障（医療機関、医療保健サービス計画と運用など）の分野を、(3)コミューン（市町村）が住民サービス保障（ホームヘルプ、保育所など）の分野を受持ち、範囲も責任の所在も明白となっている。

本腰を入れた公共サービス体制づくりへの取組みは、さらに社会保障関係法全体の統合となってあらわれ、それが既存法規定の再編成と新法の成案に至った。

法制改革のうち、最も時期が早く、かつ抜本的となったのが、国民医療保険法（1947年）、国民年金法（1946年）、国民加算年金法（1959年）、妊産婦援護法（1954年）4法の国民保険法（1962年）Lag（1962：381）om allmän försäkringへの包括であった。

翌1963年1月1日に施行されたこの新統合法出現そのものにほかならぬ意義を見出せるが、さらに特記しておくべきと思われるのは、勤労所得比例方式の国民加算年金が国民保険の一部に組みこまれたのと、労

災補償保険本来の機能を部分的ながら国民保険の医療保障に移行させ、かつては労災に該当した場合でも最初の90日間の医療と休業補償は国民医療保険が給付責任を負う規定とされた。のちには労災遺族（寡婦）年金額と国民年金および国民加算年金との受給額調整規定の追加もあっている。

両制度の接近は、いわゆる公的傷害と私的傷害の定義を将来的に廃止、高水準の国民医療保険や国民年金、同加算年金給付をもって、労災補償保険に取って代らせようとする試みによる。

ところで、1960年代から1970年代にかけては社会保障制度の充実、新設の引続いた時期となったが、主要なものだけでも次のようになる。

週45時間労働（1960年）、国民年金生活者対象の住宅手当金（1962年）、年次有給休暇4週間（1963年）、児童家庭対象の住宅手当金（1969年）、週40時間労働（1971年）、傷病休業手当金を所得の90%に引上げ（1974年）、両親（育児有給休暇）保険（1974年）、老齢年金受給開始年齢67歳を65歳へ引下げ（1976年）、パート在職年金（60～64歳）（1976年）、新労災補償保険（1977年）、年次有給休暇5週間（1987年）

年金年齢の65歳への引下げ、60歳から受給できるパート在職年金の採用などは、労働生活から年金生活への切換えフレキシブル化と称され、従来からある規定とあわせると、60～70歳の間ならばどの時点でも所

定の年金開始を本人が選べる権利が生じた。また法定週労働時間制の適用率、年次有給休暇の消化率のいずれもが100%に達する。

1980年代に入ると比重の増した社会サービス任務をコミューンが負うわけだが、このコミューンサービスの種類などにつき規定した社会サービス法Socialtjänstlag（1980：620）が1980年に国会を通過、1982年から施行となった。同法は成立当初よりフレーム（枠組）法の性格を有するために、まさにコミューンがなすべき任務の骨組みを示したのみにすぎず、実際のサービス形式と、運用方式選定は各コミューンに一任されている。もっとも、法適用の不公平とかサービスの地域格差などの弊害が出ぬよう国の機関である社会保健・福祉庁が監督権、基準提示権を一応留保する。しかし現実には、全国コミューン連合会がサービスの基準化、均質化に関して重要な役割を果す。

社会サービス法の前身となった旧法には、社会援護法、児童福祉法、児童保育法、アルコール中毒者保護法があったが、各法ごとに分散していたサービスをひとつに統合にしたものであり、新法を総合サービス法と呼ぶことも可能であろう。

ただし、旧法には規定が全くなかったサービスであるホームヘルプが社会サービス法上に初登場、それまで法的根拠を欠いておりながらコミューンが思い思いに行ってきた地域内在住老人対策のホームヘルプを合法化させ、同時に、コミューンに対するホームヘルプ請求権が住民側に認められた点、画期的な出来事となった。

しかも病院に長年月寝たきりであった老

人までも、本人の意向と住宅条件が許すならば在宅ケアとする方針が打出されたりえ、家族の一般状況、すなわち老親と子の同居が皆無に近いだけに、みんなの老後生活にとっても、住民の生活責任を負う自治体コミュニケーションとしても、ホームヘルプサービスが不可欠な要素とならざるをえなかった。

ホームヘルプのシステムは、1940年代にボランティア活動のかたちで始められたのをコミュニケーションがしだいに自主事業に組み入れた経緯をへたのであったから、住民がホームヘルプを受けられるか否かは、あくまで当該コミュニケーションの老人問題に対する理解の程度、行政努力のいかにかかっていた。こうしたコミュニケーション独自のホームヘルプサービスに法的根拠を与えたのが社会サービス法であった。

社会保障体系のなかで老人対策の一環として位置づけされがちなのがホームヘルプであるが、ほかに障害者、児童家庭も対象グループに入ってくる。障害者とホームヘルプの関係は老人のそれと共通するが、児童家庭のは、病氣中の親にかわる家事、育児、あるいは子供が病氣のとき働く親にかわる看病をヘルパーが代理する。

在宅老人ケアにヘルパーが果たす役割は、家事補助と並び孤立を防ぐ人的接触の維持にある。また夜間巡回ヘルパー制度が発足しており、痴呆性老人や寝たきり老人の在宅ケースも人数こそまだ僅かだが存在する。

しかしながら、ケアにいったん医療的処置が加わるときには、レーン（県）管轄下の医療ケア領域に所属する。かって年

金生活者ホテルと呼ばれたサービスハウスに附設されるナーシングホームも、国外においてこそ中幅施設、つまり医療機関と住宅の中間的形態とみなされがちだが、同ホームは病院を大幅に簡素化した病棟といえ、いぜん医療行政の一部にとどまっている。

国民人口が高齢化すると、老人対策費用、とくに医療費膨張が激しくなるため、どう抑制したものか深刻な社会問題となる。そこで、ホームケアと医療ケアを兼ねた家庭的雰囲気ホームづくりに関心が目下集まってはいるものの、スウェーデンのナーシングホームが医療サービス機関の範囲を出きらぬことが物語るとおり、多角的な検討と多様な解決方法がなお一層必要のようである。

この国の老人層の厚さは他国にあまり比例がないほどの状況に達しているが、一方では老人総数の急増期はすでに過ぎたあとである。しかし、85歳以上の超高齢者が2000年までに60%増加するため、密度の高いケアを要求してくる超高齢者層の対策立案に暗中模索ながら早くも着手している。⁸⁾

超高齢者対策のみではなく、あらゆる面での一層高質な社会保障を国民が望むのはごく自然な成りゆきとしても、先行きに一抹の不安を隠し切れないうちである。それというのは、所得税をこのところ毎年減税してきたのに、好転中ではあるがまだ予断を許さぬ公共財政問題が複雑に重なり、現状の社会保障保持に自信はあっても、将来の制度発展、内容充実にこれまでの常套手段では不足し、いまや発想を転換させた打開策が求められつつある。

あわせて社会政策自体が、「量の社会政策」から「質の社会政策」へ次第に転化しつつある。年金等の金銭給付と住宅等の物的保障の制度がほぼ完備したこのあと、「質」すなわち各個人の生活の質向上につながりうる社会政策の案出が一大課題となってきた。しかし第一に、個人生活とはいったい何を指すのであろうか、第二に、政策にどう反映させるべきなのか、定義と方法が解明されねばならない。

いまひとつ興味深いのは、低機能だといわれる現代家族がそれでもなおかつ家族として作用しようとしており、その残存機能を社会が再評価し、援助する動きが出てきた。例えば、育児に関しては、1年間におよぶ有給休暇、児童手当金増額、育児従事期間の国民加算年金（勤労所得比例方式）資格年数への算入が実施されてある。

また、お互い別居中であるとしても、老親ケア能力が引続き家族に潜在している。しかも、単に人手や時間に余裕があるばかりではなく、在宅老親ケアに参加する意欲をかなり多くが持つことを、政府の親族ケア問題委員会が調査結果として1983年⁹⁾報告書内にてすでに公表済みである。報告の主旨となったのは、地方自治体レベルで今日細々と利用されている在宅親族介護者給与金制を拡大した有給休暇制度採用を提案したものである。提案された制度にもとづいた家族ケアの対象が老人であれ、子供であれ、障害者であれ、とにかく自発的なケア意欲からである以上、質の高いケアとなりうるとの評価が根底にある。ただし、ケア従事家族の共倒れをもっとも

おそれており、過度な負担のかからぬことを絶対条件とする。

最後に、この国でこそ実現の可能性が多少ともありうるものの、おそらく他国ではほとんど着目すらされていない斬新な構想、すなわち(1)労働時間短縮、(2)社会ケアーサービスへの役務提供義務づけは、それだけに紹介に値いするであろう。

まず労働時間うんぬんとは、一見社会保障と直接的な関連を欠くように見受けられるが、実は個人、家族、保育に十分な時間をとるには労働時間削減しかないとの1972年社会民主党婦人部大会が下した結論による¹⁰⁾。

具体的には1日2時間短縮した1日6時間・週30時間制労働を提唱。

生活を優先させた労働時間概念がそろそろ確立しても不思議はないはずと、主張するわけである。そもそも今日徹底している法定1日8時間労働は短縮をくりかえた結果にすぎず、まったく科学的根拠が脱落しているのと、OA、FAが日ましに進む時代に突入しているのを考えあわせると、労働時間短縮即生産能率低下とするのは、きわめて短絡的とされる。生産性のほうについては提案者側でも配慮済みで、仮に夫婦が午前、午後に分けて働けば、一世帯が合計12時間の労働を生み出すので、総労働量が社会全体でいきなり減ってしまうおそれもなくすむ。育児についても、日中でも片親が在宅であるために、手元での子育て、保育所と組合せた子育てのいずれも選べるし、保育所側の収容力も、半日来所する児童が多くなるだけ受入れ人数を増加させら

論文

れる利点を伴う。

さらに、個人が自由に使える余暇をレジャーのみに消費せず、社会ケアへの参加を国民全員に一定時間義務づける試案提示がなされてある。同案の提示を行ったのは、政府の研究依頼により1977～1982年の間、全11冊の報告書をまとめた未来研究会で、社会保障の目的が全国民的性格をもつ以上、国民全員の参加は当然との¹¹⁾解釈にもとづいている。

両案とも、細部の検討にまだ至っておらず、将来どのような形態をとるか定かではないが、ただ広範な社会的課題解決に一步近づくのに実現はさせるべしとして、各界からの原則的な賛同は得られている。

どの構想、案が先に陽の目を見るかはともかく、いずれにしても保障の質を中心とした次元へ発展する段階を迎えたスウェーデン社会保障とその政策は、いわば分岐点に立たされているといえるであろう。諸国の社会政策が一様に後退気味であるときに、このスウェーデンがどのように国力を結集してみせるか、関心の集るところであろう。

注

- 1) 原発国民投票をめぐる事情については拙稿「賛成多数とは出たものの……揺れるスウェーデンの原発問題」朝日ジャーナル1980.04.11号. 102～105頁参照されたい。
- 2) 地方自治権拡大問題を扱った政府委員会報告書“Ökade kommunal självstyrelse” SOU 1980:10. がある。
- 3) 67歳から男女を問わず受給権を認めたが、金額は僅かにとどまった。自活できる年金に成熟したのは1947年の大改正時で、生活保護階層から老人がこれを機に消滅した。Åke Elmér. *Svensk Socialpolitik*. 1969 s. 200.
- 4) 有給での育児休暇については拙稿「スウェーデン育児休暇の法制度」月刊「いのち・労働災害職業病」日本労働者安全センター 1983年2月号3～11&24頁参照されたい。
- 5) 1954年当時にすでに16%と低かった。また1977年発表のデータによれば、高齢になるほど同居率はわずかながらも上昇している。Gerd Sundström. *Omsorg oss emellan*. Sekretariat för framtidsstudier 1980. s. 60. “Pensionär '75” SOU 1977: 100. s. 1085.
- 6) スウェーデンの家族がおかれた状況については拙著「スウェーデンの実験」講談社現代新書 1981年を参照されたい。
- 7) 社会保障と自治体の中世紀における様子は Karl J. Höjer. *Svensk Socialpolitisk Historia*. 1952 s. 13-17. に詳しい。
- 8) “Tid för omsorg” Slutrapport från projektet OMSORGEN I SAMHÄLLET. Sekretariat för framtidsstudier 1982. s. 12.
- 9) “Ledighet för anhörigvård” SOU 1983: 64.
- 10) 6 timmarsdagen - vart tog den vägen? Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbundet 1978.
- 11) Märten Lagergren. *Den dyra vården*. Sekretariat för framtidsstudier 1981. s. 110-113.