

## スウェーデンの公的扶助制度について(2)

城 戸 喜 子

(社会保障研究所主任研究員)

(前号よりつづく)

### 3. 中央政府による公的扶助実施 の具体的指針

#### 1. 公的扶助実施に関する中央政府の勸告書

スウェーデンに於ける公的扶助の歴史を辿れば分かるように、その制度の責任と権限とは各教区からコミュニオンに移譲されたものであり、もともとコミュニオンの裁量に関わるところが大きかった。又、前述のように社会サービス法は公的扶助を含む社会サービス全体について、コミュニオンによる大幅な自主行政権及び責任を定めており、単なる枠組法の性格が強い。従って、公的扶助の根拠法は社会サービス法であるが、その具体的実施基準—例えば最低生活費や扶助基準—や細部についての規程は含んでいない。そのため中央政府は、Social Bidrag (直訳は社会給付あるいは社会手当、内容的には公的扶助) という題名の、細目にかんする指針・勸告書を公刊しコミュニオンがなるべくそれに従うことを期待している。

別表は同書の目次を翻訳したものであり、<sup>7)</sup>同書がどのような構成を成しどのような内容であるかを示すものである。それを見ると、先ず最低生活費がどのように算出され規定されるかが示され、続いて公的扶助の基準を定める為にどのような項目が含まれ、どのような配慮が為されるか、さらに加算項目についての指針も示されている。特に家賃と埋葬費の為の公的扶助に関する規定が加えられている。更に所得・資産に関する収入認定の問題が続き、その後支払期日や公的扶助請求権に関する指針が書かれている。

又、スウェーデンに於ける公的扶助はアメリカに於けるようなカテゴリー別のものではないが、受給者をグループ別に分け、対象グループごとに公的扶助の問題を扱っている部分もある。その中でアルコール・麻薬依存症者は特別の配慮とサービスを必要とするものとして、別章が設けられている。更に、他の福祉分野との関連や責任分担についての考え方も重要であろう。例えば、医療部門との境界領域にある問題の責任範囲の定め方や、犯罪者の更生福祉との同様な問題に関する中央政府の指針が述べ

られている。そして最後に公的扶助に関する情報の入手方法や、請求から支給までの手続き・プロセス、及び給付返還請求の要件等が扱われている。この部分では異義申し立てや不正支給の問題が日本でも注目されると思われる。

ところでスウェーデンに於いては、後述のように公的扶助の費用は権限や責任の大きさに比例して全額コミューンによって賄われるが、難民等々に対する公的扶助は逆に全額国家によって負担される。その問題については付録の前で簡単に触れられている。又、付録は四つの部分から成っており、最初の二つの付録は最低生活費と扶助基準に関するもの、三つ目は幾つかの給付の支給例、四つ目が難民とその他の外国人受け入れの為の国家補償に関する法律の要旨と序文である。

以上が中央政府による指針・案内書 Social Bidrag の目次から推測される同書の内容であるが、やや詳しく正確な要約については別の機会に譲りたい。以下では最低生活費や扶助基準がどのように決められるか大まかな考え方を紹介し、併せて加算の指針についても簡単に触れることとする。

## 2. 物価水準、社会保険基礎額と扶助基準 ・加算の指針

社会サービス法は扶助基準についてまで規定しているわけではない。そのため扶助基準は各コミューンの定めることとなるが、甚だしい地域格差を避ける為に中央政府は上記の Social Bidrag に於いて扶助基準の指針や最低生活費の算出方法を示して

いる。それによると扶助基準は社会保険一年金保険一の基礎額に基づき、単身者はその98.1%、子供はその41.7%というように決められる。ここで言われている基礎額とは1958年の付加年金導入時に決められたものであり、1957年の所得水準を考慮して、1957年価格で4000スウェーデン・クローネ（年額）とされた。同国の年金制度は後述のように、一律定額給付の基礎年金と稼働時の報酬に比例する付加年金給付の二階建制であるが、基礎年金は単身者の場合に基礎額の95%、夫婦の場合に基礎額の155%、付加年金は基礎額の7.5倍を上限とする範囲内で報酬に比例して支払われるというように、基礎額は年金給付額計算の尺度（単位）として用いられるものである。又それは同時に、消費者物価が3%以上騰貴した場合に引き上げると定められ、1981年末までその方式が続けられて来た。しかし第一次石油危機を契機とする経済停滞の中で、1930年代以降政権の座にあった社会民主党から保守党への政権交代に伴い福祉制度の見直しの一環として、痛みを共に分かち合い高齢者も負担を分担するという意味をもたせ、基礎額の改定は年一回と変更され今日に至っている。

表 1.1はその基礎額とその年間増加率とを、1960年から1985年に至るまで記したものである。因みに1982年における基礎額が、平均賃金に対してどの位の割合になるかを示しておいた。それによると、基礎額自体はそれ程大きな額とは言えない。従って基礎年金のみの受給者にたいしては割増年金が追加的に支給され、公的扶助給付額を下

(別表)

Social Bidrag (社会手当 = 公的扶助)

目次	原書頁
はじめに .....	7
前書き .....	9
適正な生活水準 .....	11
適正な生活水準と社会扶助の基準 .....	13
生活費の基準 .....	16
消費庁による世帯別生活費 .....	17
適正な生活水準に対する政府の見解 .....	19
社会扶助 (S A) の水準 .....	22
長期基準, 短期基準, および均一基準 .....	22
児童手当と生計費立替え .....	24
児童・青少年年齢階層別基準 .....	26
何が社会扶助の基準に含まれるべきか .....	28
消費庁推計の利用と生存最低限のための標準額 .....	29
基準以外に何を加算すべきか .....	33
家賃のための社会扶助 .....	39
家賃 .....	39
契約解除の通告 .....	40
立ちのき .....	41
その他の負債のための社会扶助 .....	42
埋葬費のための社会扶助 .....	44
どの種の所得と資産を収入と認定すべきか .....	46
配偶者および夫婦のための社会扶助 .....	49
社会扶助の支払期日 .....	53
移転の際の社会扶助 .....	54
地元コミュニティ以外のコミュニティにいる場合の社会扶助 .....	56
地元コミュニティ .....	56
旅先または訪問先において .....	56
病院, 療養所, ケアホーム (vårdhem) において .....	58
hem för vard, 自宅居住あるいは家庭ホームにおいて .....	58
生存最低限のための社会扶助 .....	62

社会扶助を受ける権利の要求	65
法律番号6 § Solによる扶助を超えた社会扶助	68
その他の方法によってもニードは満される	70
労働または教育	70
社会保険給付	71
様々なグループに対する社会扶助	73
障害者	73
青少年	74
失業者	76
学生	79
移民	81
自営業主	85
兵役者	86
アルコール・麻薬乱用等に対する社会扶助	87
他の福祉分野との関連における社会福祉委員会の最終責任	92
医療部門の責任	92
心理療法等への社会扶助	95
労働・滞在許可のない人々への医療給付	98
犯罪更正福祉の責任	98
社会扶助に関する情報	100
適用に向けての正式の請求	102
手続き開始と決定	102
待機期間	102
社会扶助の支給形式	104
異議	105
実施	105
社会扶助の適用方法	107
基準が雇用に影響を与える	107
総合性の視点－全体像なのか運用方法なのか	108
社会扶助適用の様々なモデル	108
SOFT(社会保険補足)による適用	109
特別の経済グループ	110
情報グループ	111
要約	111

## 論文

社会扶助の返還 .....	114
一般原則 .....	114
返還請求の保障 .....	115
補償 .....	116
免除 .....	117
間違っただ理由で支払われた社会扶助 .....	118
難民等々に対する社会扶助への国家補償 .....	119
付録	
1. 消費庁の九つの予算項目と社会庁の補足に 入っている項目の記述及び消費庁の計算を利用する際の注意 .....	121
2. 住居費の基準 .....	127
3. 幾つかの扶助と給付のリスト .....	129
4. 難民とその他の外国人受入れのための 国家補償に関する要旨と序文 SFS 1984 : 683 .....	131
索引 .....	134

廻らないようにしている。また公的扶助の場合にも、基礎額のどの位の割合にするかについてはコミューン毎に相違があり、コミューンによっては100%を越える場合もある。更に、基礎額の一定割合として定められた扶助基準の上に各種加算が追加されるので、必ずしも基礎額に近い低額の給付に留まっているわけではない。しかし各種加算の場合も、どのような項目を加算するかは各コミューンに最終決定権がある為に、やはり地域間格を生じ易い。それ故、中央政府は各種加算についても基準として家賃、組合費及び交通費の三項目を掲げ、各コミューンの指針としている。

ところで表 1.1によると、基礎額の増加率は1960年代よりも1970年代前半から1980年代初めにかけての方が概して大きく、最

近年やや鎮静化の方向にある。即ちそれだけ1970年代前半から後の時代の方が物価上昇率が大きかったと言えよう。それでは、基礎額は消費者物価指数の上昇と比較してそれと平行的に増大して来たであろうか。表 1.2は1949=100とする消費者物価指数と、1980=100とする消費者物価指数とをリンクした後でその一連の指数を1960=100に換算し、それを基礎額についても1960=100として指数化したものと比較している。同表によると、1960年代には両指数はほぼ同水準にあるが、1970年代に入ってから徐々に基礎額の増大が遅れ初め、1980年代になると両者の格差は一層増大している。1985年における消費者物価指数がどの位であるかは未だ分からないが、同年における基礎額は略1984年における消費者物価指数

表1.1 国民保険におとる基礎額とその年間増加率

年	基礎額	年間増加率
1960	4,200	
1961	4,300	2.4
1962	4,500	4.7
1963	4,700	4.4
1964	4,800	2.1
1965	5,000	4.2
1966	5,300	6.0
1967	5,500	3.8
1968	5,700	3.6
1969	5,800	1.8
1970	6,000	3.4
1971	6,400	6.7
1972	7,100	10.9
1973	7,300	2.8
1974	8,100	11.0
1975	9,000	11.1
1976	9,700	7.8
1977	10,700	10.3
1978	11,800	10.3
1979	13,100	11.0
1980	13,900	6.1
1981	16,100	15.8
1982	17,800*	10.6
1983	19,400	9.0
1984	20,300	4.6
1985	21,800	7.4

注 \*印は対平均賃金で25.71%

資料出所：1960-78はÅke Elmer, Social Politik, 1975 それ以降はSCB, Statistisk Årsbok, 1986

と同水準である。即ち、現時点に於ける基礎額の水準は、消費者物価の上昇に比べて略一年間の遅れを持っているということになる。

表1.2 基礎額と価格指数の比較 (1960=100)

年	消費者物価指数	基礎額
1960	100.0	100.0
1961	102.5	102.4
1962	106.9	107.1
1963	110.1	111.9
1964	113.8	114.3
1965	119.5	119.0
1966	127.0	126.2
1967	132.7	131.0
1968	135.2	135.7
1969	139.0	138.1
1970	148.4	142.9
1971	159.7	152.4
1972	169.2	169.0
1973	180.5	173.8
1974	198.7	192.9
1975	218.2	214.3
1976	240.3	231.0
1977	267.9	254.8
1978	295.0	281.0
1979	315.7	311.9
1980	359.1	331.0
1981	402.5	383.3
1982	437.1	423.8
1983	476.1	461.9
1984	514.5	483.3
1985		519.0

資料：SCB, Statistisk Årsbok

#### 4. ストックホルム市第17福祉地区に於ける公的扶助行政<sup>8)</sup>

##### 1. 第17福祉地区の特徴と同地区福祉事務所の行政機構

1982年執行の社会サービス法下では、住

民の社会サービスへの近接性、及び住民と行政との密接な連携を図って、各コミュニオンを更に幾つかの福祉地区に細分割し、その福祉地区毎に社会福祉委員会と社会福祉事務所とを設置出来ることとなったが、前者はコミュニオンの立法機関に、後者は行政機関に対応する。従って、社会サービス法下にある各種社会サービスの実施状況を知るためには、各福祉地区の福祉事務所に於ける実態を調査する必要がある。そこで以下では、今回我々が現地調査に当たったストックホルム市第17福祉地区の福祉事務所に於ける社会サービス行政機構全体について概略を述べた後で、同事務所に於ける公的扶助実施の状況を簡単に報告したい。

ストックホルム市はスウェーデンの首都であり、そこには約65万人の人が住んでいる。他方、同市には18の福祉地区が設定されているから、1福祉地区当たりの人口は平均約3万6千人ということになる。我々が訪問した第17福祉地区は同市の中心、地下鉄中央駅付近から北西に約12kmの距離に位置し、Kista, Husby, Akalla という三つのニュータウンを含む地域である。同地区の人口は約2万6千人、平均的な福祉地区の人口より少なく又、人口構成上の一つの特色として若い層の割合が相対的におおきい。即ちストックホルム市全体の65歳以上人口比が21.4%であるのに対し、同地区のそれは11.3%であり、全市の0～19歳人口は17.2%であるのに対し、同地区のそれは29.3%である。その理由は、同地区がスウェーデンのシリコンバレーと呼ばれるようなエレクトロニクス産業の中心地であ

り、新興住宅地区を含んでいるためである。人口構成上のもう一つの特色は移民の多いことであるが、それも企業群と住宅地区の両者を含んだニュータウン地域のためである。

各福祉地区には社会福祉委員会と社会福祉事務所とが存在し、それぞれの区域内に於ける事項の決定権を持ち、事務職員の採用も独自に行う。第17地区の福祉事務所の組織機構としては、児童福祉（保育所、家庭内保育、学童保育）部、ホーム・サービス（老人福祉）部、ソーシャル・ケア（生活保護、アルコール・麻薬中毒）部、及び総務部の四つの部から成っており、それぞれ1,120人、255人、40人及び55人の合計約1,500人（非常勤職員を含む）の職員を擁している。この職員総数1,500人の対地区人口比は5.8%であり、福祉関係公務員数は非常に多いことになる。また同福祉事務所の財政規模は1986財政年度予算で年額3.4億クローネであり、そのうち65.7%が児童福祉関係費に、17.8%がホーム・サービス費に、11.7%が個人・家族援助費（内9%が公的扶助費）に4.6%が事務費に、その他に0.2%が用いられている。これらの支出の財源は、コミュニオン（市）税が60%、国庫補助金が30%、その他が10%である。

## 2. 第17福祉地区における公的扶助行政

同地区の1984年に於ける公的扶助受給者総数は3,500人であり、対地区人口比に直すと14%となる。因みに、ストックホルム市全体の同年に於ける公的扶助受給者総数

は55,200人、対人口比に直すと9%である。同地区に於ける扶助率が市全体のそれよりも高い理由は、移民が多い為であると思われる。又、同市全体の同年に於ける公的扶助受給者を世帯類型別に区分すると、独身男性が全受給者の47%、独身女性（子供無し）が同じく24%、独身女性（子供有り）が15%、夫婦（子供無し）が10%、夫婦が4%である。

公的扶助の受給手続きは、先ず電話による相談から始まる。そして電話による受付の際に、緊急の場合を除き約1週間後の面接が設定される。面接時には別紙申請書への記入とその提出が要求され、その後4～7日間に支給の可否と給付額とが決定される。この間に審査がなされるが、書面審査が殆どであり社会保険関係についてのみ電話による照会が行われる。尚、金融機関や雇用先に対する調査は禁止されている。

給付は大きく二つの種類に分けられ、3カ月程度の短期給付とそれ以外の長期給付となっている。前者の支給対象は、疾病手当、収入の不足している者、育児の為に稼働不可能な者等自立に努力していると認められる者に限られ、支給のシステムが簡略化されている。後者の支給対象は、職業を選り好みして就業しない者、精神科の外来で治療中の者、その他長期間にわたり支給の必要な者であり、詳細な検討を要するものとして家庭調査等を通じて問題点の調査が行われる。尚、受給者の約三分の一が短期給付を、残りの約三分の二が長期給付受給者である。

恥辱感、個人生活への介入、及び許容限

度等の側面から日本に於いても問題とされる資産の取り扱いについては、次のようになっている。即ち、手持ち現金はケース毎の処理によるが、原則は若干ならば認めるといものである。特に年金受給者の場合には、葬儀代を勘案して数千クローネということになっている。自動車は仕事に必要と認められれば、保有可能である。家賃・土地の保有は短期給付ならば保有可能、しかし長期給付の場合には審査委員会によって可否が決定される。日本で問題となっている生命保険は殆ど加入者がいない。これはスウェーデンに於ける公的な所得保障制度と、医療保障制度の充実によろう。

勤労控除は100クローネ程度を認めていたこともあるが、現時点では無い。

日本の公的扶助制度に於いて自立の原則から対処の困難な精神障害者の処遇については同国の場合、医療保障の分野で処理すべき問題として特別の対応をしていない。日本に於いて精神障害者の社会復帰問題と境界を接するブラブラ・ケースへの対処は、同国の場合には殆ど該当者がいないとのことである。即ち、職業安定所で求職の申請をしている証明があれば、支給している。又、不正受給のケースも殆どない。何故ならば、公的扶助の申請者は申請書に宣誓をすることになっているからである。しかしもし不正が発覚した場合には、社会福祉委員会に於いて刑事事件として告発するかどうか決定する。そして告発した場合には裁判所による判決に任せ、公的扶助の支給は継続する。即ち司法の領域にある問題として、行政に決定権を認めない。



## 論文

ソーシャル・ワーカーの資格と役割については次のように説明があった。即ち、ソーシャル・ワーカーは高等学校卒業後3.5年の専門単科大学（そのうち一年は実習）の卒業生であり、その他に助手として一般大学の卒業生がいる。後者も専門職として処遇されているが、その殆どは女性である。その理由は大学卒の男性は、より良い条件の職につけるからであると言う。ソーシャル・ワーカーの業務分担は経済給付（公的扶助）担当、家庭担当（13歳未満の子供のいる家庭に限り、13～20歳の子供のいる家庭には別に特別担当官がつく。）、麻薬・アルコール依存症（成人のみ）担当となっている。公的扶助担当官の指導に従わない者に対する給付を停止・廃止することは禁止されている。但し生存水準まで給付を下げて良い。この場合には一日34クローネ即ち食費代だけとなる。

上述のように、公的扶助の給付は3カ月以内の短期給付と長期給付とに分けられ、前者の支払システムを簡略化するためにSOFT（Social Försäkring Tilläg 社会保険補足<sup>9)</sup>）と呼ばれる特別の係が置かれている。同係では、ソーシャル・ワーカーでなく4人の事務職員が300ケースを担当しているが、それらのケースは申請時の面接で短期給付と判断され1回目の支給が既に行われた後のものばかりである。即ち、2回目の支給から同係で極めて事務的に支給を行うシステムになっている。

この短期給付の受給者について1984年1月の記録を見ると、公的扶助受給理由の主なものには失業者が24.7%（内スウェーデン

語を習得中の移民は11.5%）、スウェーデン年金の無い者が21.1%、低額の教育補助金受給者が13.2%、低所得者が10.1%となっている。ストックホルム市には全国平均よりも相対的に多くの移民が移住し、特に第17福祉地区に多いことから無年金者の中には相当数の老齢の移民がいるのではないかと思われる。というのは、スウェーデンの年金制度は非常に充実していて、市民権と居住要件さえ満たせば公的扶助基準を下回らない給付を受給できるようになっており、この要件を満たせない主として老齢の移民が上述のグループに多く含まれていると想像されるからである。又、その後の二つのグループ中にも恐らくかなりの移民が含まれていると思われる。従って、失業者中の移民を加えた全受給者中の割合はかなり高く、同年に於ける全市平均の29.6%を上廻っているものと推測される。

又、短期受給者を世帯類型別に区分すると、独身男性が全体の14.6%、独身女性（子供無し）が同じく25.6%、独身女性（子供有り）が23.2%、夫婦（子供無し）が9.8%、夫婦（子供有り）が26.8%となり、ストックホルム市全体の場合に比べ独身男性の割合が非常に少なく市全体のその三分の一以下、逆に独身女性（子供有り）の割合と夫婦（子供有り）の割合が市全体のそれらよりかなり大きく、特に後者の割合は市全体のその6倍に及んでいる。独身女性（子供無し）と夫婦（子供無し）の割合は、市全体のばあいに比して大きな差が無い。独身男性の割合が同地区の短期給付で相対的により小さいのは、地区の性格

の所為か独身男性の受給者に問題のあるケースが多い所為かどちらの理由によるか明瞭でない。独身女性（子供有り）と夫婦（子供有り）の割合が同地区の短期給付で相対的に大きいのは、同地区に保育所が不足していることやこれらの世帯は自立に努力している場合が多い等の理由によるものと思われる。

以上、首都ストックホルムの一福祉地区を例としてスウェーデンに於ける公的扶助の実施状況を見て来たが、次章では全国レベルに於ける公的扶助受給者と費用の現状を見ることにする。

## II. 公的扶助受給者（世帯）の状況及び費用の規模

### 1. 公的扶助の受給者（世帯）—絶対数、受給率、及びその構成

#### 1. 受給者数及び受給率の推移と失業率との関係

表 2.1は公的扶助の受給者数と受給率（1千人対）との第二次大戦以降、最近年に至るまでの推移を中心に、受給件数及び失業率についても、資料の得られる限り遡って辿ったものである。公的扶助制度が最低生活を保障する最後の砦——稼働所得にも他のどのような所得保障制度にも頼り得ない場合に個人の生活を守るもの——であることを考慮して、失業率の動きも併記しその受給率との関連を見られるようにしてある。

先ず受給者数の推移を絶対数で見ると、

終戦時1945年の約41万人から1951年の約29万人まで一気に減少した後、6年から8年の間隔で増減を繰り返しながら1972年には約52万人というそれ迄の最高水準に達している。やや詳細に見ると受給者数は、1945-47年という特別の時期を除き1960年代の後半に至るまでの20年間、30万人台の前半がピークであったのに対し、1968年以後最近年の1985年に至る迄の18年間では、受給者数が35万人を割ったのは1980年の34万人ただ一回である。即ち戦後の約40年間のうち最初の2-3年を除き、前半よりも後半の期間に全体として受給者が多いということである。これは勿論、人口増加—特に60年代の経済好況期に始まる移民の増大—の影響もある。従って、人口1千人対で標準化した受給率の推移を観察する必要がある。ただ、その前に1970年代前半以降、二回の石油危機とその結果としての約十年に亘る世界的経済調整の時期を含む最近年1985年までの、受給者の絶対数も見ておかなければならない。

ところで我々の予想に反し、受給者は絶対数で見ると第一次石油危機の前年である1972年を境に、1980年まで一気に減少し続ける。又、1980年以後は増加の一途を辿り、特に1982年から84年にかけての増加が大きく（対前年増加率は、それぞれ23.3%、9.5%、10.4%）、1985年にはついに約55万人の受給者が記録されるに至った。受給者の同様に大幅な増加が見られるのは、1968年から1971年にかけての4年間であり（対前年増加率は順に、11.3%、8.4%、14.6%、15.7%）、1972年には前述のように受

表2.1 公的扶助受給率と失業率

	(1) 受給者数	(2) 受給率(%)	(3) 受給件数	(4) 失業率(%)
1945	409,533	6.2	} NA	
1946	385,856	5.8		
1947	377,692	5.6		
1948	302,570	4.4		
1949	284,954	4.1	144,814	
1950	293,239	4.2	147,525	
1951	293,087	4.2	147,787	
1952	298,098	4.2	152,438	
1953	312,941	4.4	158,088	
1954	306,586	4.3	152,384	
1955	274,917	3.8	135,266	
1956	287,215	3.9	137,749	
1957	314,555	4.3	148,877	
1958	328,937	4.4	156,400	
1959	326,792	4.4	155,543	
1960	301,962	4.0	143,304	1.8
1961	282,813	3.8	136,506	1.5
1962	281,573	3.7	136,314	1.5
1963	269,652	3.6	131,866	1.7
1964	266,783	3.5	129,906	1.5
1965	275,555	3.6	136,439	1.2
1966	298,311	3.8	149,173	1.5
1967	322,033	4.1	163,946	2.0
1968	358,321	4.5	182,510	2.3
1969	388,201	4.9	195,815	1.9
1970	444,930	5.6	222,017	1.5
1971	514,613	6.3	250,233	2.5
1972	520,552	6.4	251,958	2.7
1973	489,763	6.0	244,589	2.5
1974	436,375	5.3	220,901	2.0
1975	417,733	5.1	213,717	1.6
1976	391,792	4.8	206,195	1.6
1977	376,602	4.6	199,282	1.8
1978	373,079	4.5	197,562	2.2
1979	353,703	4.3	185,578	2.1
1980	343,329	4.1	178,366	2.0
1981	351,780	4.2	182,970	2.5
1982	433,578	5.2	228,413	3.1
1983	474,657	5.7	252,303	3.5
1984	*524,000	6.0	**275,789	3.1
1985	*550,000	6.6*	*280,000	

出典：1945～53, Statistisk Årsbok för Sverige, 1954 1954～1983, Soicalvården, 各年  
1984の受給率, Socialstyrelsen Meddelan  
deblad Nr, 48/85, NOV. 1985

1985, 在スウェーデン日本大使館渡辺書記  
官によるヒアリング

OECD, Labor Force Statistics, 各年

- 注 ① \*印は渡辺氏によるヒアリング  
② \*\*印は国家による難民への給付を含む。  
③ 失業率は1969年まで2, 5, 8, 11月の  
4カ月平均。それ以降は12カ月平均。

給者は約52万人に上った。ただ、この時期  
の受給者数（及び後述の受給率）の増大原  
因は、一番ヶ瀬康子教授によると移民の増  
加<sup>10)</sup>や扶助基準の上昇にあり、ひと通りの説  
明がなされている。他方、最近年の受給者  
（及び後述の受給率）増加の原因は、失業  
の増大と実質賃金の伸び悩みあるいは低下  
にあると推測されているものの、現在まで  
のところ明確な結論は出されていない<sup>11)</sup>。本  
報告では失業率については触れるが、実質  
賃金の問題については別の機会に譲りたい<sup>12)</sup>。

続いて、人口千人対で標準化された受給  
率の欄を観察すると、同様に1945-47年を  
除く次の約20年間に亘り1960年代の後半ま  
で、40前後を中心に短期的で小幅な上下の  
動きを繰り返しながら、ほぼその中心的水  
準を保っていることが分かる。しかし、そ  
の後の約5年間1970年代の前半までは、受  
給率が50前後から60代の半ばへと急上昇し、  
1972年にはピークに達しており、絶対数の  
動きと平行している。即ち人口増加と同じ  
速度で低所得層の増大があった。言い換え  
ると、人口は移民中心であったということが  
想像される。この点については後に確認

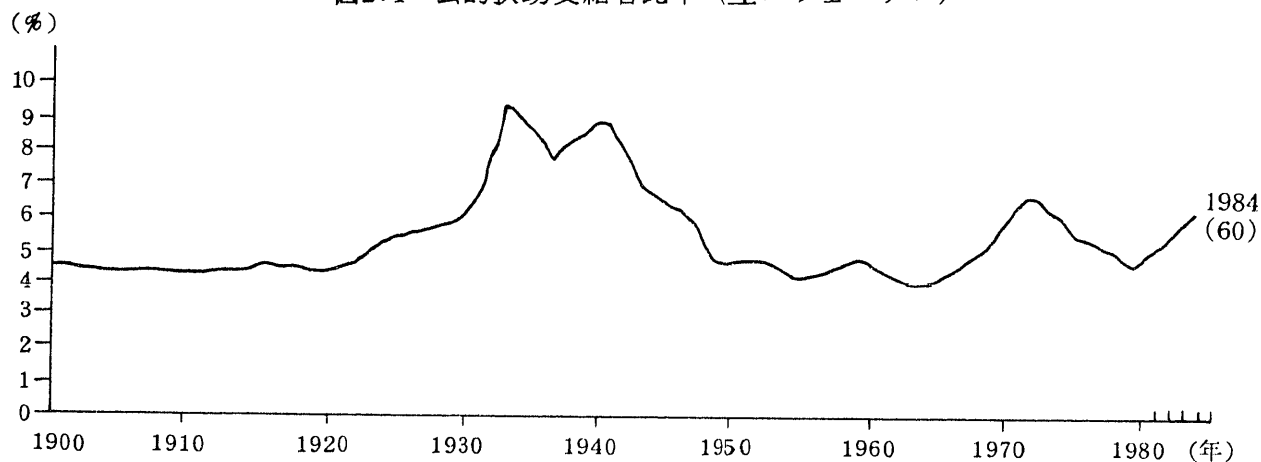
したい。更に1980年まで受給率が低下し続け、それ以降1985年まで急激に上昇し続ける動きも、絶対数の割合と同じである。最近年の1985年に於ける受給率は66と、終戦年の1945年に於けるよりも高い。1980年代に入ってからの一とくに最近3～4年の一受給率の急激な上昇原因については、絶対数の推移のところでも述べたように未だ定説が無く、スウェーデン政府は最近になって原因究明のための調査委員会を発足させた<sup>13)</sup>と聞いている。本報告では前途のように、失業率に関する一通りの検討を予定している。

ところで表2.1では受給者数と受給率との1945年以降の時系列を示しているが、J. ナセニウスの未公開論文“Swedish Social Policy in Adverse Economic Climate”には、受給率の1900年以降1980年代初めまでの推移が図示されているので、1984年までの数値を書き加え図2.1として掲げておいた。同図によると、1929年に始まる世界

的大恐慌の少し以前から第二次対戦直後の1940年代終りにかけて一つの大きな山があり、その後1960年代の半ばまで小さな上下運動を繰り返しながら緩やかな低下傾向を示し、それ以後再び急上昇—しかし大恐慌の時程激しくない—を経て中程度の山を作った後に、1960年代半ばの低水準にまでは戻らず再度1980年以來、中程度の急上昇を継続している。

しかし1900年～1984年という超長期の全期間を通じて見ると、受給率は凡そのところ4～6%の範囲内において上下運動を繰り返す、一定水準を推移しているように思われる。このことは国民経済の長期的拡大による生活水準の向上、ケインズ理論を基礎とする経済・雇用政策の採択、並びに1930年代からスウェーデンに於いて本格的に始められ第二次大戦後に著しく充実された福祉制度の存在が貧困の除去に部分的な効果は別として大きく作用しなかったのではないかという疑念を抱かせ得る。しかしそ

図2.1 公的扶助受給者比率（全スウェーデン）



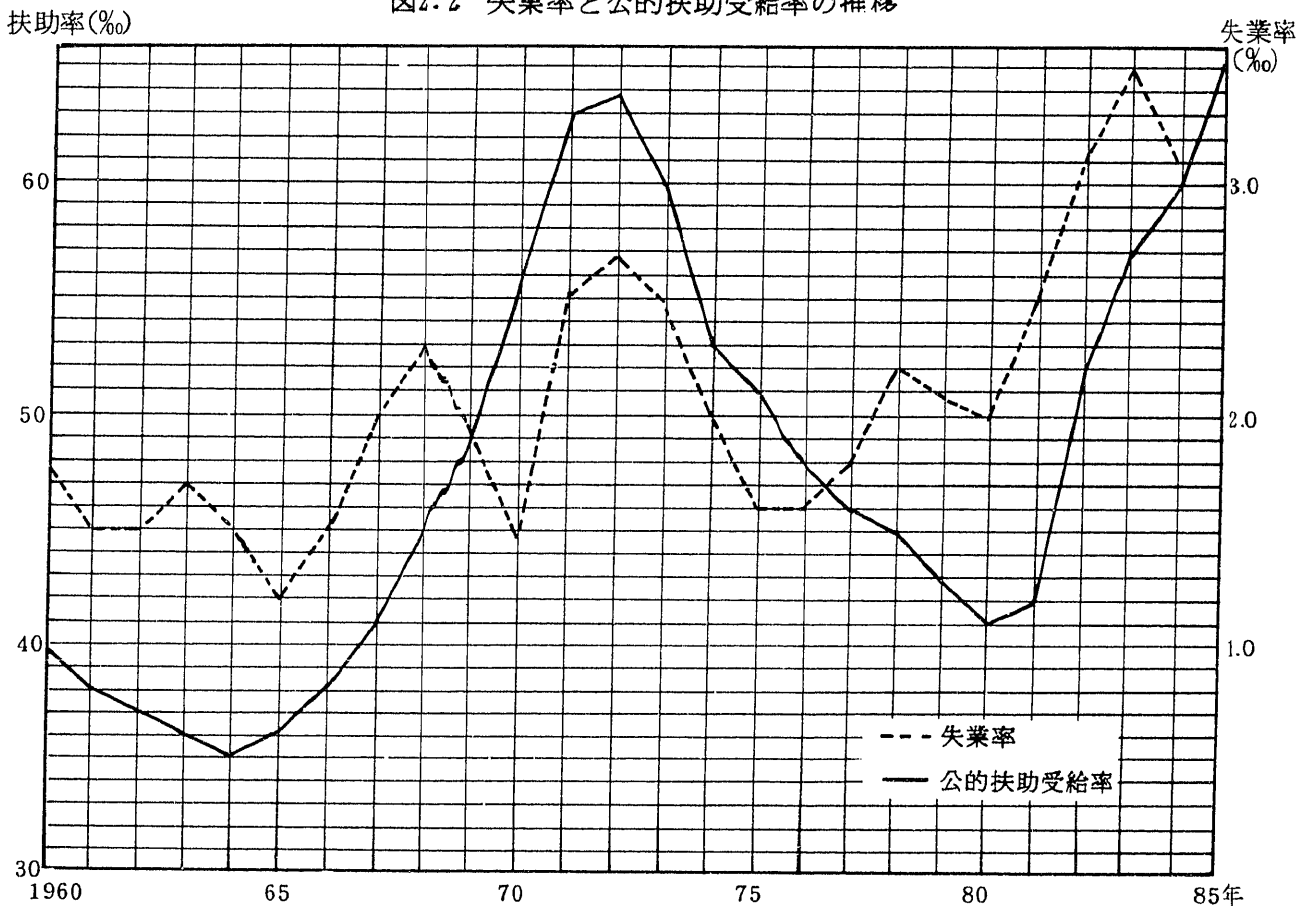
Source: Statistiska centralbyrån (SCB), J. Nasenius, “Swedish Social Policy in Adverse Economic Climate,” 未公開論文

の疑念は否定されるべきである。というのは、貧困の内容あるいは最低生活水準の規定方法が、時代によって特に第二次大戦前と近年とは全く異なっているからである。即ち救貧法が有効であった時代には、絶対的貧困が問題であったのに対し、現代では相対的貧困が問題である点に決定的な相違がある。従って現代に於いては、相対的に見て社会の最下層にある何%かの人々が常に公的扶助を受ける立場に成り得る。また、扶助基準や最低生活費の中に含まれる項目自体も時代によって変化し、その結果として各時代に於ける扶助基準以下の人々や扶助受給者の生活内容を比較した場合に、当然のこととして相違が生ずる。このような

理由から、受給率が超長期に亘ってほぼ一定水準を推移していることに対する上記の疑念は明確に否定されねばならない。

むしろ中期的及び短期的な扶助率の上昇にこそ、上記の疑念が向けらるべきである。1930年代の大恐慌期に於ける扶助率の上昇は、ケインズ政策の登場や同じ頃本格的に展開され始めたスウェーデンに於ける福祉の諸制度によって克服され、更に引き続く国民経済の順調な発展に助けられ、1960年代の半ばまで趨勢として下降している。この時期までは確かに、経済政策と福祉制度の成功であったと言えよう。又、1960年代後半から1970年代前半にかけての扶助率上昇が、前期のように移民の流入増大と扶助

図2.2 失業率と公的扶助受給率の推移



出典：Statistisk Årsbok, 各年 Socialvården, 各年

基準の上昇によるとすれば、これも経済政策や福祉制度の大きな責任とすることは出来ない。移民の語学・技術教育による雇用効果を期待すべきである。福祉の制度に多少責任があったとすれば、それは適正な扶助基準とは何かという問題にすぎない。

しかし、1980年以降の扶助率の上昇についてはどのように考えるべきであろうか。今回の扶助率上昇の理由としては、くり返しになるが失業率の増大と実質賃金の伸び悩みあるいは低下が可能性として指摘され得る。以下では表2.1に於ける扶助率の推移と失業率の動きとの関連を観察するに留め、失業者の構成、特色、失業対策及び実質賃金の動きについては別の機会に譲り度<sup>14)</sup>。即ち、上記の大きな疑問に対する解答については、本報告の最後の部分で再度取り上げることとする。

表2.1に於ける扶助率と失業率との推移は、両統計の得られる1960年から最近年までの期間について図2.2に描かれている。同図から、両者の動きは例外的な2～3の時点を除き、20余年間を通じてほぼ平行していることが読み取れる。過去に於いても両者の相関図を描いたり、失業率と実質賃金を独立変数に取り、扶助率を従属変数として回帰式をはじいた幾つかの研究が見られるが、どちらかと言うと失業率の方が説明力は高い。<sup>15)</sup>しかし、失業率と扶助率との相関係数も回帰係数もそれ程大きいと言えず、反って両時系列を並べて図示する方が両者の平行的関係を理解し易いと考えて、この方法に固執した。

今回の1980年以降に於ける扶助率の上昇

も、失業率の増大による寄与がかなり大きいことは指摘できる。失業率自体の動きについて述べると、1960年以来ほぼ10年ごとに三期に区分でき、後の時期に於けるほど失業率の平均水準の高いことが分かる。即ち1960-70年の間、失業率はほとんど2%以下のレベルに収まっていたが、1971-80年間は大体2%台、それ以降は3%台が常態化している。但し最近年に於ける、スウェーデンにしては高い3%台の失業率も国際的に見れば、かなり低いものである。確かに、日本の失業率に比べればやや高いが、他の欧米先進諸国のそれよりは相当低水準に留まっている。その理由はスウェーデンの労働市場政策が、失業対策事業や職業訓練その他の保護的雇用プログラムを大幅に含んでいるからであり、1984年の時点を取ると実際の失業率は2～2.5倍の7～8%ではないかと推定される。

これらの隠された失業者の問題はそれなりに重要であるが、彼等は稼働と関連した何等かの所得を得ており、上記の表に現れた失業者の問題とは一応別個に扱うべきである。寧ろここでは、本節の最後として簡単に、1980年と1982年とに於ける公的扶助受給率—特に高齢者の公的扶助受給率—を国際比較しておきたい。表2.2は社会保障の各類型を代表する幾つかの国々に日本を加えて、スウェーデンの場合と比較したものである。同表によると、1980年においても1982年においても、スウェーデン全体の扶助受給率は、6カ国中で中程度の水準にあるが、高齢者の公的扶助受給率は、1980年でみても1982年でみても、際立って低い。

論文

表 2.2 公的扶助受給者と受給率

	1980				(%)	
	公的扶助 受給人員	人口	老令者 受給人員	老令人口	公的扶助 受給率	老令者 受給率
フランス	2,315	53,714	198	7,497	4.3	2.6
西ドイツ	1,322	61,566	603	9,551	2.1	6.3
日本	1,378	116,800	295	10,570	1.2	2.8
スウェーデン	343	8,311	22*	1,354	4.1	1.6
イギリス	3,120	56,010	1,690	8,328	5.6	20.3
アメリカ	16,081	227,738	2,223	25,713	7.1	8.6
	1982				(%)	
フランス	1,877	54,219	183	7,245	3.5	2.5
西ドイツ	1,560	61,638	564	9,273	2.5	6.1
日本	1,409	118,440	296	11,270	1.2	2.6
スウェーデン	434	8,320	21*	1,375	5.2	1.5
イギリス	4,270	56,341	1,780	8,466	7.6	21.0
アメリカ	15,424	232,309	2,010	26,826	6.6	7.5

注：\*印は、J.Nasenius, "Swedish Social Policy in Adverse Economic Climate", 未公開論文。

資料出所： 各国共通：OECD, Labor Force Statistics, 1960-1982.

フランス：INSEE, Annuaire Statistique de la France, 1984.

西ドイツ：Wirtschaft und Statistik, Mai 1984.

日本：厚生省, 被保護者全国一斉調査基礎調査, 昭和59年。

スウェーデン：SCB, Statistisk Årsbok, 1985, SCB, Socialvården, 1981, 1980. J.Nasenius

上記未公開論文。

イギリス：Social Security Statistics, 1984

アメリカ：Statistical Abstract of the United States, 1985. Social Security Bulletin,  
Annual Statistical Supplement, 1980, 1982.

特に英米のそれに比して低く、イギリスの場合より1桁以上小さい。これはスウェーデンにおいて老齢年金制度が普及・充実している為であると思われる。因みに日本の老齢者の扶助受給率はフランスの場合とほぼ同程度、スウェーデンの場合より幾分高めとなっている。

注7) 別表の翻訳は、厚生省業務局監視指導課長太田義武氏の教示に負うところが大きい。記し

て感謝したい。但しあり得べき誤りについては筆者の責任である。

- 8) 本章は、千葉県社会部厚生課保護係長梅田恒一「現地調査復命概要」、1986年2月によるところが大きい。特に第2節は全面的にそれに依っている。但しあり得べき誤りについては筆者の責任である。
- 9) ここでSOFT(社会保険補足)と呼ばれているものは、社会福祉審議会の最終報告書に於ける社会保険補足給付とは全く別のものである。後者については第II部第3章で取り上げるが、法案として社会サービス法と共に国会

に上程されたものの、国家財政の困難を主たる理由として未だに成立していない。前者はストックホルム市による自由裁量の処理法の一つに過ぎず、受給者の恥辱感を除く為の便宜的呼称であると思われる。

- 10) 1985年10月26日に佐賀大学に於いて開催された社会政策学会での報告、一番ヶ瀬庸子「スウェーデン福祉政策の展開と動向」による。
- 11) 最近になりその報告書が公表されたが決定的な原因はやはり不明と聞いている。
- 12) その理由は、後述のように失業率の方が実質賃金よりも、直接で大きな影響を及ぼして来たと考えられるからである。
- 13) 注11) を参照
- 14) 実質賃金については別の機会に譲るとして、ここでは失業者の構成、特色、及び失業対策について簡単に触れておきたい。先ず失業者の構成を見ると1984年に於ける1月当たり失業者数は13万6千人で、その約40%が25~44歳層の者である。しかし20~24歳層と55~64歳層の者も多く、それぞれ全体の約22%を占めている。これを年齢階層別の失業率で表すと、若年層の失業率が高く青年の失業問題の重要であることが分かる。即ち、同年に於ける20~24歳層の失業率は6.6%、16~19歳層のそれは4.9%と全体の3.1%よりも遙かに高い。又、55~64歳という年金受給直前の層も4.6%というかなり高い失業率である。このような年齢階層別失業率の傾向は、1976年まで遡って見ても同じである。次に、同じ期間に亘って男女別失業率を比較すると、一貫して女性の失業率の方が高く、雇用において女性が未だ不利な状況にあることが知られる。尚、失業継続期間は1980年代に入ってから徐々に長期化しており、1984年には平均で22.6週間となっている。

失業対策としては、現金給付としての失業保険給付及び労働市場補助金と、職業訓練や保護雇用等の労働市場政策について述べておきたい。第一に失業保険であるが、スウェーデンでは任意加入であり、約400万人の雇用者中85%に当たる340万人が現在加入している。給付は、労働組合の組織する失業保険協会から支払われるが、財源は国庫補助金が53%、企業の保険料が37%、被保険者の保険料

が10%である。受給資格要件は12カ月の加入であり、職業安定所に登録中の者が受給出来る。給付期間は通常が300日であるのに対し、55~64歳の者は450日間となっている。給付額は各組合の定める額であり、通常は勤労所得の90%、最高が一日あたり360SKとなっている。尚、失業保険の給付は課税対象とされる。

第二に、失業保険の他に労働市場補助金の制度がある。これは、失業保険加入前の者（例えば学卒者等の労働未経験者）、加入して12カ月たたない内に失業したもの、及び失業給付の期限のきれた者に対して支給されるものである。給付の支給要件は、5カ月間に75日以上働いた者で、給付期間は150日、給付額は一日当たり100SKとされている。支給対象者は現在1万2千人程度である。

第三に、積極的な労働市場政策として、失業者の為の公的職業訓練制度及び企業内職業訓練の制度を設け、又、失業対策事業によって失業者を吸収しようとしている。その為に失業率自体は低くなっているが、このような方法に問題が無いわけではない。例えば、失業対策として州の医療機関で看護人を増やしたり、コミュニンでの雑用や公園の芝刈・掃除といった簡単な仕事に、一時間当たり30SK程度の賃金で一日4時間位就業させるというものがあるが、公共部門は既に限界に達している為に、最近では雇用促進補助金を民間企業に出して、失業者の吸収を図る方向に転換している。又、今後は職業訓練を拡充して行きたいとのことである。

- 15) 例えば、Walter Korpi, "Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post war Sweden," Acta Sociologica No.1974 42-3.

お詫びと訂正

本誌第76号について下記のとおりお詫びして訂正します。

誤	正
(28ページ右段27行目)	
ストックホルムを含む	マルメを含む三大
三大コミュニン	コミュニン