

スウェーデンの公的扶助制度について（完）

城 戸 喜 子
（社会保障研究所主任研究員）

目 次

I 公的扶助の法制・行政機構と運用・実施

1. 社会サービス法の内容と問題点

- (1) 社会サービス法の目的と内容
- (2) 社会サービス法の特色と問題点

2. 社会サービス法における公的扶助関係の規定

（以上本誌No.76に掲載）

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
- (2) 物価水準，社会保険基礎額と扶助基準・加算の指針

4. ストックホルム市第17福祉地区における公的扶助行政

- (1) 第17福祉地区の特徴と同地区福祉事務所の行政機構
- (2) 第17福祉地区における公的扶助行政

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

（以上本誌No.77に掲載）

- (2) 受給者と受給世帯の構成，類型，及び受給期間

2. 公的扶助費の規模と地域格差

- (1) 公的扶助費の規模

（以上本誌No.78に掲載）

(2) 公的扶助の地域格差

扶助基準・加算の指針や扶助受給率および扶助費の規模のところでのべたように、公的扶助の具体的実施は各市町村に委ねられている為に、地域によって差を生じ易い。そこで以下では、これら三点について全国的レベルでの比較を行った後に、我々が訪問調査したもう一つのコミューンであるマルメ市の状況を、ストックホルム市の状況と比較する意味で取り上げて報告したい。尚、全国レベルでの比較に用いる数値は、社会庁 (Socialstyrelsen) による Meddelandeblad Nr 48/85, November 1985, Kommunernas kostnader för socialbidrag 1984 からのものであり、マルメ市に関する数値は同市社会福祉管理局の刊行物と、同局でのヒヤリングによる。

まず扶助基準の全国的状況を見ると、最高の扶助基準は単身者で基礎額の140%であり三コミューンがそのレベルを採用している。但し、この中の二コミューンは長期給付の場合に140%という基準を適用しているものであり、短期給付の基準は72~80%と低いものである。又、基礎額の110%以上を採用しているコミューンは14ある。これに対し最低の扶助基準は基礎額の50%であり二市がこれを短期給付の場合に採用している。但し、この場合も長期給付の基準は95~100%と低いものではない。又、基礎額の50~60%台にあるコミューンの数は14に上っている。因みに、ストックホルム市の場合には短期給付の基準が基礎額の90%、長期給付の基準が基礎額の108%であり、マルメ市の場合には短期・長期の区別

が無く基礎額の102%となっている。全体に、短期給付の方が長期給付よりも基準が低く、大都市の方が農村部よりも基準の高い傾向にある。

次に公的扶助受給率¹⁷⁾の地域間格差に目を移すと、1984年に於ける全国平均の受給率は一千人対60であるが、100以上のコミューンが11ある一方、10~20のレベルのコミューンも14ある。最も受給率の高いコミューンはマルメとボトシルカ (ストックホルム県) で120、即ち全国平均の2倍の受給率である。逆に最も受給率の低いコミューンはロンマ (マルメヒュース県) とビュールホルムで10、即ち全国平均の1/6の水準にしか過ぎない。因みにストックホルム市の受給率は90、ウプサラ市のそれは80、ヨーテボリ市のそれは90である。扶助基準の高低と受給率の高低との間に関係はない。

続いて公的扶助費の規模の比較に移る。まず、1984年に於ける全国合計額は25.5億スウェーデン・クローネであるが、コミューン毎に比較するとやはり大都市での支出額が多く、ストックホルム市のそれが4.2億クローネ、マルメ市のそれが1.9億クローネ、そしてヨーテボリ市のそれが2.3億クローネとなっている。今述べたように、公的扶助費の絶対額はコミューンの人口規模にもよるから、コミューンの財政規模に対する比率で標準化して比較しなければならない。そこで1984年に於ける公的扶助費の対コミューン経常支出比を見ると、全国レベルでは同比率が1.5%であるのに対し、最も同比率の高いコミューンはティレセー (ストックホルム県) で3.2%、最も同比

率の低いコミューンはビュールホルムの0.1%となっている。従って、全般的に見て公的扶助の費用がコミューン財政を圧迫したり、重荷になっているとは考えられない。但し、公的扶助費の規模が相対的に大きいコミューンは、扶助受給率が高い為にそうなのであり今後、扶助受給者が増大し扶助受給率が上昇すればその為の費用もより増えるであろうことは目に見えている。

ところで地域格差の話に戻ると、同比率の2%以上であるコミューンが16ある一方、同比率の0.5%以下のコミューンも21あることから分かるように、公的扶助費用負担の地域間格差はかなりのものがある。尚、ストックホルム市の同比率は2.2%、マルメ市のそれは2.5%で後者の方が高いのは、後者に於ける受給率がより高いことから充分納得できることである。

社会庁の統計による地域格差の検討の最後として、コミューンの社会福祉的支出に対する公的扶助費の比率によって、公的扶助費の規模を図り、市町村間の比較をしておきたい。先ず、1984年に於ける全国平均の同比率は6.7%、最も同比率の高いのはマルメ市で14.4%、最も同比率の低いのはノルマリグで0.9%となっている。又、同比率が9%以上のコミューンは9つあり、逆に同比率が2%以下のコミューンは19ある。因みに、ストックホルム市に於ける同比率は8.5%である。この指標によっても、公的扶助制度の実施に大きな地域格差の存在することが理解出来る。

次にマルメ市に於ける状況を、同市の社会福祉管理局でのヒヤリングや同局発行のSocialbidrag及びPopulärによって紹介し、ストックホルム市に於ける状況との相違点を明確にしておきたい。

マルメ市の人口は23万人、65歳以上人口の総人口に占める割合は22%である。これに対し市職員総数は3万3千人、社会福祉管理局職員数は9千人である。又、福祉地区の数は五つであり、従って一福祉地区当たり人口は4万6千人になる。公的扶助との関連に於ける同市の特徴は失業率の高いことであり、全国平均の失業率が1984年に於いて3.1%であるのに対し6.5~6.7%と、約2倍の水準にある。その原因は、同市の主要産業である繊維及び造船業が倒産の危機にある為である。従って、扶助受給率が12%と全国で最も高い結果となっている。又、失業者が多い為に扶助受給者中の稼働年齢層の割合が高く、そうした人々への対応が大きな問題である。

ストックホルム市の場合には移民の扶助受給が大きな問題であったが、マルメ市の場合には外国籍人口がストックホルム市よりも少ないこと、及びスウェーデン国籍の失業者が多いことも重なり、公的扶助制度内での対応を離れむしろ産業を振興し、失業者を吸収することが基本的でより重要な解決策であるという当局者の見解であった。即ち、失業対策は国が責任を持って行うべきであり、当局としては造船業への援助等を要求している。又、雇用創出、及び恒久的な産業振興の為のE Cとの繋がりを求めて、マルメ市とコペンハーゲン市（水中翼

船で約1時間の距離にある)との間に橋をかける可能性も検討しているという。このようにスウェーデンに於ける公的扶助の実態は、制度実施面に限らず扶助受給の原因、受給者の構成及びその対策に至る迄、コミューンによって異なっている。

同市の扶助基準については、他のコミューンのそれと高低を比較する姿勢はない。しかし実態として全国的に見れば地域格差の大きいことから、公的扶助はむしろ国家責任で行うべきであるとの意見もみられるとのことである。因みにストックホルム市の扶助基準とマルメ市のそれとを、日本の1, 2級地の場合も加え子供二人の夫婦世帯、子供二人の母子世帯、及び単身高齢者の場合について次に例示しておく。これらの基準は加算を含まず、コミューンによって加算の内容も異なることから、単なる参考例として参照されたい。

マルメ市の扶助基準とストックホルム市のそれにつき、上述の数値のみから判断してそれらの高低を論ずることの出来ないのは前述の通りである。更に、円貨換算はスウェーデン・クローネをどのように評価するかによっているから、単なる円貨での日本との比較は一層危険である。又、加算を含め制度の全く異なるものを数値のみで比較するのは単純過ぎるが、あくまでも参考例として掲げておいた。

3. 現行公的扶助制度の問題点

社会サービス法そのものに内在する全般的问题については既に述べたので、同法施行下の現時点で公的扶助行政にどのような問題が存在するかを報告しておきたい。第一点は、中央政府社会庁の公的扶助担当官も指摘する通り、社会サービス法が大枠を

扶助基準の比較の参考例 (1986年) (1 sk=25円)

	ストックホルム市	マルメ市	日本1級地 (1, 2類のみ)
〔例1〕 35才男	3,728 sk	3,184 sk	
30才女			
9才	1,495	1,223	
4才	1,223	1,223	
計	6,446	5,630	
	(161,150円)	(140,750円)	(155,680円)
〔例2〕 30才女	2,173	1,980	
9才	1,495	1,495	
4才	1,223	1,223	
計	4,891	4,698	
	(122,275円)	(117,450円)	(120,090円)
〔例3〕 63才男	2,173	1,980	
	(54,325円)	(49,500円)	(58,840円)

定めた法律であり、公的扶助実施の権限と責任とは各コミューンに存在することから生じている。即ち、社会庁の立場から見ると、各コミューンが当庁の指針を尊重せず指導に従わないという問題である。例えば扶助基準にしても、現時点でさえ地域格差が大きく裁判に訴えたいケースがあるという。実際1984年の時点では、基礎額の98%という中央政府の指針よりも低い扶助基準を採用していたコミューンが、全285コミューン中その60%に当たる171も存在していた。しかし1985年になると、そのようなコミューンの数は55、即ち全体の19%に激減した。その理由は、訴訟により扶助基準が低過ぎるとの判決が出たことによる。従って地域格差をなくす方向に今後とも努力してゆきたいという。

第二点は、社会サービス法が施行されて3年にもなるが、その精神が必ずしも普及していないことである。例えば、申請者にひきめを感じさせるような官僚的な対応をしてはならないというのが社会サービス法の本質であるにも拘らず、こうした民主主義や自己決定の規定を知らない振りをして、申請者に条件をつけるケース・ワーカーやコミューンが存在する。又、申請者がコミューン当局による決定への不服から、簡易裁判所に訴えて勝訴した場合でも、当該コミューンが実行しなかったり逆に上告したりするケースがあるという。

第三点は、社会サービス法の基盤となった社会福祉審議会の1977年における最終答申「社会サービス及び社会保険補足給付」の後半部分、即ち社会保険補足給付の部分

が未だに立法化されていないことである。社会保険補足給付とは現行の社会保険制度を、各種のニードに応じて拡張し、コミューン行政を公的扶助という特定種類の社会サービスに関する人的及び財政的負担から解放することを狙うものである。即ち、退職年金や傷病手当金等の社会保険給付は、必要な場合には公的扶助を通じてコミューンの社会福祉当局から立替払されているが、こうした立替払は社会保険機関に移管され、社会サービスはこのような立替払から解放されるべきである。実際、社会保険給付の立替払としての公的扶助支給のケースがかなり多い。¹⁸⁾これが経済的援助をコミューンの責任から全国レベルの社会保険機関に移すべきであるとの第一の理由である。

第二の理由は第一の理由に関連しているが、公的扶助受給の伝統的な主原因が失業であることを考慮すると、社会保険の拡充により公的扶助を代替することが望ましいというものである。スウェーデンの失業保険は強制加入でなく、又政府が管掌するものでもない。しかし、加入率は高く公的な保険制度としての性格を備えている。更に労働市場補助金の制度があり、その給付額が低い為に公的扶助と併給している場合がある。こうしたことを考え合わせると、社会保険の拡充による公的扶助の代替という対応は、確かに一つの可能性である。

第三の理由は、コミューンの人的資源の大きな部分が既に公的扶助に投入されていて、公的扶助部分が更に増大すれば他の社会サービスの運営に悪影響を及ぼすということである。費用の側面から見ても、前述

のようにコミュニーの社会福祉的支出に対する公的扶助費の比率が、1割近くかそれ以上のコミュニーが9つもあることは、公的扶助の制度がコミュニーの社会福祉財政の負担になっているとも考えられる。

最後に第四の理由は、社会サービスの枠内で経済援助とケア及びリハビリテーションの資源を結び付けることが良くない結果を生むという批判である。これは社会福祉の歴史が低所得者対策から普遍的サービスへと転換して来た流れを、一層明確化しようとの考え方である。

更に、社会福祉審議会の最終報告には書かれていないが、おそらく社会保険補足は公的扶助制度にまつわる屈辱感を拭い去るのに有効であると思われる。

これらの理由により社会福祉審議会の最終報告は、公的扶助制度の代わりに社会保険補足制度の導入を提案した。しかし、現実には主として国民経済の困難や財政危機による財政難を理由に、その制度は未だに立法化されていない。

むすび

以上、第I部に於いてスウェーデンの公的扶助制度に関する法制・行政機構とその具体的実施状況を、第II部に於いて公的扶助受給者（世帯）の数、構成、受給期間、及び費用等を検討して来たが、それら全体を通して言えることは、同国に於いて公的扶助制度が持つ意義や役割と、我が国に於いて公的扶助制度が持つ意味とは全く異なっているということである。公的扶助制度と

は元来ベヴァリッジが想定したように、他の所得保障制度—社会保険給付及び各種手当—や医療保障制度が、国民を生活上の障害や不安から充分に守り得る安全網として機能していることを前提に、例外的な事態に対し臨時的に最低生活の為の費用を保障するものである。勿論、社会保障制度全体が完全雇用と最低賃金を基盤とし、その上に築かれるものであることは言を待たない。

スウェーデンの場合には、公的扶助制度がまさにこうした性格を備えている。第一に、基礎年金及び付加年金による二階建の公的年金制度は、高齢者、障害者、及び遺族に対する十分な生活保障の安全網である。前述のように、基礎年金だけあるいは小額の付加年金の者には割増年金が支給されるが、それ以前に基礎年金自体に各種加算や手当がつけられる。先ず、年金受給者の妻でどの年金も受給していない場合の配偶者加算がある。次に、16歳以下の子供を持つ年金受給者への児童加算もある。自立出来ず常に他人の介護を要し、その必要性が65歳以前に生じた年金受給者には障害加算がつく。盲目等の身体障害で稼働活動が制約されているのに、国民年金法による年金を受給出来ない者への障害補償給付や、16歳以下で在宅の身体障害児の為に、相当期間に亘ってかなりの看護と世話をする親への児童看護加算もある。この他にコミュニーが年金受給者に支給する住宅手当も加わる。

第二に、疾病による労働不能者には失われた勤労収入への補償として稼働時収入の90%が傷病手当の形で支給される。尚、アルコール・麻薬依存症者が社会復帰施設で

訓練している場合にも、傷病手当金は支給される。又、傷病手当との関連で言えば、出産による労働不能への所得の補償は、(両)親手当として支給されている。

第三に、医療保障の充実については注6で述べているので繰り返さない。

最後に、母子家庭や多子家庭の場合には、生計費立替払制度(児童扶養手当)、児童手当または勉学手当と住宅手当の組み合わせによって、かなりの給付水準が保障されるが、特に母子家庭の場合には保育所の待機期間中や、パート・タイム労働による収入不足の為に公的扶助を受給することが多いように思われる。従って、母子家庭の母親の就労を促進・充実することが必要なものであり、所得保障制度側の問題ではないように思われる。

このように見て来ると、最終的には一般の失業者、移民、及び母子家庭の母親が問題であり、潜在的には稼働能力がありながら、国民経済あるいは特定産業・特定地域の状況、言語を含む教育の不足、及び就労に於ける男女格差や育児の為に就労出来ず、その結果として公的扶助を短期間受給するという結果になっている。簡単に言えば、スウェーデンの公的扶助制度は *able-bodied poor* あるいは *workable poor* の為のものである。失業保険とその補足制度としての労働市場補助金の問題については既に触れたが、この意味で失業保険の充実と、雇用政策を含む経済政策こそが基本的な対策であると思われる。

これに対して日本の公的扶助制度は、傷病・障害世帯—特に精神障害者—と老齢世

帯との受給ケースが多く、基本的には *non-able-bodied* あるいは *non-workable* の為のものである。この点がスウェーデンに於ける公的扶助制度とは決定的に異なっている。同国から学ぶものがあるとすれば、自立が無理なこれらの受給者には、むしろ他の所得保障制度の整備や医療保障の充実の方がより重要だということである。但し近年では年金給付水準の上昇もあり、老齢世帯の受給率の減少傾向が見られ、又、他方で母子世帯の受給ケースの増大が一時目立っていた。

従って両国の公的扶助受給層に共通点があるとすれば、それは母子世帯であり、他の国に比し様々な側面で男女格差の少ないスウェーデンに於いてさえ、短期間受給とはいえ母子世帯の受給率が極めて高いことを考えれば、日本に於ける母子世帯受給問題が簡単に片付くものでないことを銘記すべきである。

[付 記]

本稿執筆の契機となった千葉県社会部厚生課の公的扶助研究調査委員会への参加に当たり、又研究調査期間中にスウェーデン社会研究所顧問小野寺百合子氏より多くのご助言、ご教示及びご協力を頂きました。記して感謝いたします。但し、あり得べき誤りについては、すべて筆者の責任であることを付け加えます。

注

- 17) この機会に、掲載中に受けた質問の内、主なものについて以下二つの注で答えておきたい。先ず公的扶助受給世帯数は、年間を通ずる実世帯数である。即ち、ある世帯が年間に1度しか受給しなくとも、継続して何度もあるいは間をおいて何度受給しても、1世帯と算えられる。
- 18) スウェーデンにおける公的扶助受給率が高い割合に、公的扶助費の対GDP比が低い理由は、社会庁公的扶助担当官 Mr. B. Bagger-Sjöbäck 氏からのヒヤリングをも併せて考えると、基本的には次の二つであるように思われる。(i) 全受給者の平均受給期間に示されているように、各受給者の受給期間が短い。(ii) 実際に公的扶助を受給する者の中、ここで述べられているような社会保険給付の立替払を支給されている者がかなりいる。

参考文献

- 1) 城戸喜子「スウェーデン社会福祉政策の目標と手段」季刊社会保障研究13巻1号, 1977年6月。
- 2) 保健・社会省国際文書課(小野寺百合子訳)「社会サービス及び社会保険補足給付」, スウェーデン社会研究所, 1979年3月。
- 3) Ministry of Health and Social Affairs, International Secretariat, *Social Services Act*, November 1981.
- 4) 坂田仁「スウェーデンの社会福祉新立法」家庭裁判所月報33巻11号。
- 5) 国際社会福祉協議会日本国委員会「欧米の障害者対策法制の概要」第5章スウェーデンIII社会サービス法について
- 6) 小野寺百合子「スウェーデンの新しい社会サービス法」, 海外社会保障情報No.72, September 1985.
- 7) Åke Elmér, *Svensk socialpolitik*, Liber Läromedel, 1983, chs. 6, 7 Socialbidrag (小野寺百合子氏の仮訳による。)
- 8) Åke Elmér, *Svensk socialpolitik*, Liber Läromedel 1975.
- 9) Allmänna råd från Socialstyrelsen 1985: 1, *Socialbidrag*.
- 10) SCB, *Statistisk Årsbok*, 各年。
- 11) スウェーデン社会研究所編「福祉社会スウェーデンの新しい動向」成文堂, 1979年。
- 12) 都倉栄二監修「幸せな社会を求めて」厚生問題研究会, 昭和54年。
- 13) スウェーデン社会研究所編「スウェーデンの社会政策」成文堂, 昭和56年。
- 14) J. ナセニウス・K. リッテル共著, 高須裕三・エイコ デューク訳「スウェーデンの社会政策」光生館, 1979年。
- 15) Swedish Institute, "Social Insurance in Sweden," 1984.
- 16) Swedish Institute, "The Health Care System in Sweden," 1984.
- 17) 梅田恒一「現地調査復命概要」1986年2月。
- 18) Stockholmskommun, USK, *Statistik om Stockholm skommun*, Rapport nr: s 1985: 12, Socialbidrag 1984.
- 19) Stockholms Socialförvaltning, Socialdistrikt 17 Kista, Administrativa byrån, *Verksamhetsprogram 1986 för Socialdistrikt 17*, 1985. 11. 19.
- 20) Walter Korpi, "Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-war Sweden," *Acta Sociologica* No. 1974: 2-3
- 21) J. Nasenius, "Swedish Social Policy in adverse Economic Climate," 未公開論文。
- 22) 一番ヶ瀬康子「スウェーデン福祉政策の展開と動向」社会政策学会第71回研究大会研究報告。
- 23) SCB, *Socialvården*, 各年。
- 24) Swedish Institute, *Swedish Labor Market Policy*, 1985.
- 25) Swedish Institute, *Labor Relations in Sweden*, 1985.
- 26) Swedish Institute, *Immigrants in Sweden*, 1985.
- 27) Swedish Institute, *Equality between Men and Women in Sweden*, 1985.
- 28) Socialstyrelsen, *Meddelandeblad*, Nr. 48/85.
- 29) SCB, *Allmanförsäkring*, 各年。
- 30) M. バッカード「スウェーデンの年金制度と退職選択」(1), 週刊社会保障, 昭和58年4月25日。
- 31) SCB, *Kommunernas finanser*, 1984.
- 32) OECD, *Integration of Women into the Economy*, 1985.
- 33) Malmö Socialförvaltning, *Socialbidrag*, Jan. 1985.
- 34) Malmö Socialförvaltning, *Populär Budget*, 1985.

- 35) National Housing Board, *Housing Allowance* 1985.
- 36) 横浜市企画財政局都市科学研究室「スウェーデンの社会福祉政策」, 昭和60年3月。
- 37) Swedish Institute, *Housing and Housing Policy in Sweden*, 1984.
- 38) Swedish Institute, *Alcohol and Drug Abuse in Sweden*, 1984.
- 39) Swedish Institute, *Drug Abuse and the Care of Addicts in Sweden*.
- 40) The National Swedish Board of Health and Welfare, *Health and Social Care for Alcoholics in Sweden—Problems and Future Prospects*, 1981.
- 41) Arbetsmarknadsstyrelsen, *Cash Unemployment Assistance*, August 1984.
- 42) Arbetsmarknadsstyrelsen, *The Swedish Labour Market 1984/85 & 1983/84*.
- 43) International Center of the Swedish Labour Movement, *The Swedish Labour Movement*.