

スウェーデンの社会扶助の30年

宮寺 由佳

■ 要約

本稿では、スウェーデンの最低所得保障制度である社会扶助の位置づけを整理したうえで、制度創設から今日までの約30年間の動向を、3つの期間に分けて検討する。第一期は、1982年から1990年頃までの経済が好調な期間、第二期は、経済が悪化し社会扶助受給者の増大期である1990年代、第三期は景気回復傾向にある90年代後半から現在までの期間である。それぞれの期間において、社会扶助が対象とした受給者像、社会扶助が抱える課題とその解決の方法について、その変遷を検討する。社会扶助が、マクロ経済、社会保険の引き締め、地方分権などの要因に影響を受けながら、受給者像を変えてきたことを指摘する。その受給者に対して実施された給付の抑制やワークフェア的プログラムなど、社会扶助の政策展開を確認し、現在、社会扶助が抱えている課題と日本への示唆を述べる。

■ キーワード

スウェーデン、社会保障、社会扶助、最低所得保障、ワークフェア

I はじめに

スウェーデン福祉国家は、高い税率に支えられた「大きな政府」と「スウェーデン型社会保障」といわれる「就労を前提とした社会保険制度」や積極的労働市場政策によって担保されてきた。

社会扶助（Socialbidrag：日本の生活保護に該当）もまた、最底辺の所得階層をラストセーフティネットとして支える公的扶助制度として、スウェーデン福祉国家を支えてきた制度の一つであるが、実態としての機能は残余的である。つまり、一般的な社会保険制度の普遍性が高まり、生活保障の範囲が広がるほど、社会扶助の対象者は絞り込まれその機能は残余的になることが想定されてきた。そうした関係性があればこそ、過去10年間に於ける社会扶助受給者や支出の増大が、スウェーデ

ン福祉国家の普遍性の「綻び」そのものとみなされ、また、スウェーデン福祉国家の限界とみなされたと考えることができる（Bergmark and Bäckman, 2004, p.425）。

本稿では、スウェーデンの福祉国家における社会扶助の性格を改めて整理したうえで、制度発足から約30年間の動向をレビューしながら、どのような意味でスウェーデンの社会扶助が岐路に立たされているのかについて検討したい。

II 社会扶助の位置づけ

1. スウェーデンの社会保障制度

本稿の冒頭にあたって、スウェーデンにおける社会扶助の位置づけを明確にするため、社会扶助とそれ以外の社会保障制度に分類して、両制度の相対的な位置づけを明確にしておきたい。

スウェーデンの社会保障制度は、社会保険制度と積極的労働市場政策を中心に構成され、両者が密接に関連している点に特徴がある¹⁾。つまり、失業者に対して受動的に所得保障のための給付を行うのではなく、労働市場政策を通じて失業者を労働市場に戻すことを重視している。

日本とは異なり、スウェーデンでは、例えば女性の労働力率が極めて高く、いわゆるM字曲線を描かず、逆U字を形成している。その結果、出産・育児などによる就労の中断は限定的であり、かつ社会保険（いわゆる両親保険）がその中断期における所得を保障している。社会保険が十全に機能するためには、完全雇用が実現していることが前提条件となっているが、このような性別を問わない高い労働力率が、スウェーデンの社会保険の実効性を高めているといえる。

同様に、こうした就労の中断や疾病などによる失業、育児期における負担などを社会的に保障することによって、完全雇用が保持されているという意味で、社会保険制度と積極的労働市場政策は、相互に補完的にかつ相乗的に影響しあっているのである。

したがって、例えば長期の景気後退によって失業が継続した者には、こうした好循環が機能しなくなり、「積極的労働市場政策（完全雇用による社会保険受給権の付与）—社会保険（保険事故発生時の保険給付）」の環から排除されやすく、社会扶助がこれを救済することになる。言い換えれば、社会扶助は、こうした環を補完する性格をもつものとしてスウェーデン福祉国家を支えているのである。

このように、スウェーデンの社会保障制度は、就労と密接に関連したモデルであり、社会保険の資格やその受給額が、労働市場への参加やパフォーマンスと密接に関連している。そのため労働市場に参加していない人や参加の期間が短い人々は、社会保険制度に対して補完的かつ残余的な位置づ

けにある公的扶助制度である社会扶助の対象となる傾向が強いのも事実である。

2. 社会扶助の位置づけと概要

(1) 社会扶助の位置づけ

社会扶助は普遍主義的的制度と異なり、ミーンズテスト（資力調査）を行うことによって受給対象者を決定するという選別主義的的制度である。資産調査では収入、資産保有の状況が本人の同意のもと確認されるが、一般に極めて厳格に実施される。申請者は、まず預貯金や株などの資産はすべて活用することが求められ、家屋や自家用車など売却が求められる場合がある点などは、日本の生活保護と類似している。

社会扶助による所得保障は、「適切な水準」を保障する程度とされている。社会扶助の水準は、消費者庁がマーケットバスケット方式に基づいて決定する「標準家計」を基準として、社会庁が毎年決定している。この「標準家計」は、「社会の中できちんとした生活が出来るために必要な商品やサービスの消費を含むもの」であり、「適切な水準」の生活を保障する基準を提示している。

ただし社会扶助の基準は、財政上の問題などによって影響を受けるなど、必ずしも「適切な水準」についての明確な根拠があるというわけではない（UFJ総合研究所，2003，p.47）。さらに、後に述べるように、社会扶助の費目の一部は、コミューンがその給付基準を自由に決定できるため、生活保障の水準や内容は必ずしも一定ではない。

(2) 法的根拠と各機関の機能

社会扶助の根拠法は、社会サービス法（Socialtjänstlagen）²⁾ である。社会サービス法は、従来の「公的扶助法」（1956年施行）、「節酒法」（1954年施行）、「児童保護法」（1960年施行）を統合した法律であり、いわば総合的な社会福祉法というべきものとして1982年に施行された。

社会サービス法第4章1条1項では、「自ら必要を満たすことができない者は、その生計援助およびそのほかの生活上の営みに対して、社会委員会の援助を受ける権利を有する」と規定されている³⁾。また同2項に「適切な生活水準を保障する」ことが明記され、現金給付とソーシャルワークによる自立のための支援が提供される。さらに同法2章第2条では、基礎自治体であるコミューン(Kommun)が当該コミューンの居住者に対して、最終的な責任を負うことが定められている⁴⁾。

社会扶助の実施機関については、国、国の出先機関である県行政のレーン(Län)、コミューンがそれぞれ次のような役割を担っている。社会省(Socialdepartementet)は法律・政策案の準備や国の予算作成を担当し、社会庁(Socialstyrelsen)が社会扶助に関する細則の制定、扶助費の全国基準額の設定を、さらにレーンはコミューンに対する監査を行っている。

社会扶助における国、レーンの役割は枠組みの設定や監視など限定的な役割であるのに対して、コミューンは社会扶助の実施責任を有し、裁量の余地が大きい。そのため社会扶助にかかわる組織編成や管理運営、実施の方法などは、コミューンによって異なる。この点は、社会保険制度の実施運営主体が、国レベルの社会保険庁および地域レベルの社会保険事務所で行われ、コミューンが関与していないのとは異なる点である。

(3) 給付内容

社会扶助は、18歳以上で所得・資産がコミューンの定める基準以下の者を対象としている。国籍などの要件はなく、スウェーデンに1年以上滞する者には受給資格が付与される。原則16歳から64歳までを対象としている。これは、65歳以上の高齢者は老齢年金によって従前所得に対する一定割合の所得が保障されるため、原則として社会扶助の対象とされてこなかったためである。

社会扶助では先述の通り、現金給付とソーシャルワークが包括的に提供される。社会扶助における現金給付と自立支援という包括的な支援は、貧困者に対して総合的かつ適切な支援につながるとして重視されてきた。それは社会サービス法が、それ以前の法体系における貧困者への抑圧的かつ、管理的な扱いを脱却し、貧困者の受給権の付与と自己決定の確立を目的としたためであるとも言われている(Bergmark and Minas, 2006, p.27)。

III 過去30年間における 社会扶助を取り巻く環境の変化

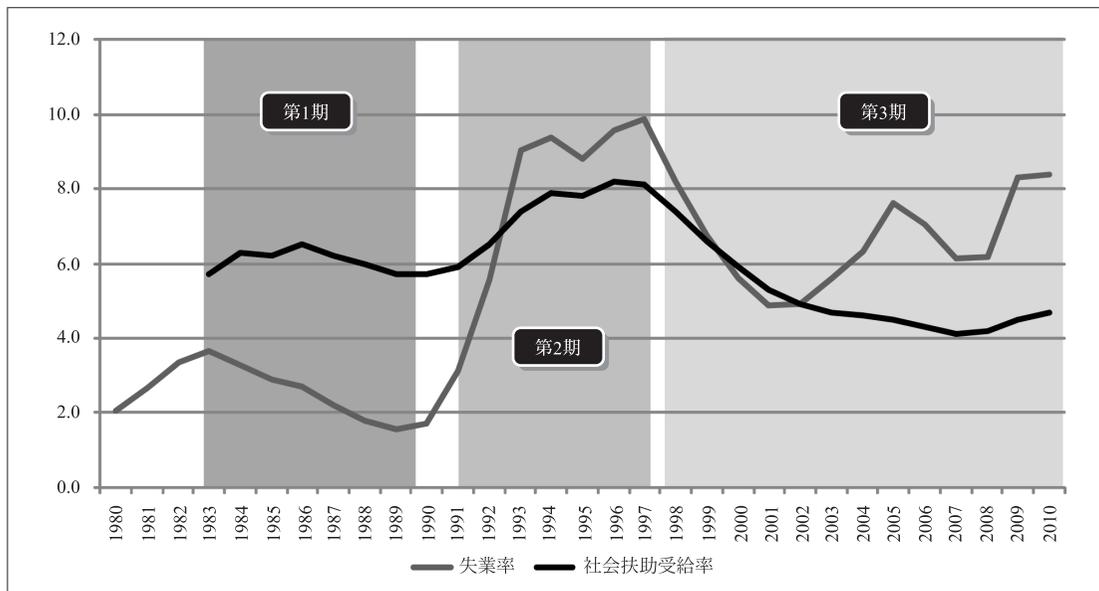
1. 社会扶助受給者抑制政策の展開

ここまでで、スウェーデン社会保障制度における社会扶助の位置づけと社会扶助制度の概略を示した。以下では、過去30年における、社会扶助政策の動向を整理し、そのことによって、スウェーデン福祉国家の変化と課題の一端を示してみたい。

1982年に施行された社会サービス法により社会扶助が運営されて以来の約30年間を概観すると、受給者の変化や政府の対応から大きく3つの時代に区分することが可能であると考えられる。

第一期は、制度創設の1982年から1990年頃までの期間であり、好調な経済状況(バブル景気)により、社会扶助受給者が低い水準にあった時期、第二期は、1990年代における経済悪化とそれに伴う社会扶助受給者の増大期であり、後述する通り、政府側の対応にも混乱がみられる時期である。そして、第三期は、90年代後半から現在に至る期間であり、制度の対象者に関する制度改正と景気の回復後にすすめられたワークフェアの流れ、その後のリーマンショックの影響下にある期間である(図表1参照)。

以下では、それぞれの期間における、社会扶助をめぐる状況について整理する。



(出所) 失業率については、OECD, Economic Outlook Database, Access; March 2011. 社会扶助受給率については、Socialstyrelsen (2011) をもとに作成。

(注) 時期の区分は、筆者によるもの。

図表1 スウェーデンの失業率と社会扶助受給率

2. バブル経済期の受給者像 (第一期)

社会保障制度全体の設計が失業者の労働市場への復帰に重点を置いた制度であることはすでに触れたが、社会扶助もまた受給者が短期に扶助から脱却し、労働市場へ戻ること前提とした制度であり、実際に、1980年代においては大半が短期受給者であった。

これらの受給者に典型的にみられたのは、失業保険の給付期間が終わり、社会扶助の受給に切り替わった層である⁵⁾。ただし、こうした層は積極的労働市場政策による就労支援や就業機会さえ提供されれば比較的容易に労働市場に復帰することが可能であり、また、一定期間の就労を経れば、仮に再度失業した場合でも、失業保険の給付対象となった。

一方で、長期受給層が一定程度存在すること、さらに失業を理由として社会扶助を受けた人の多くが、低学歴や労働市場における経験不足をはじ

め、さまざまな問題や不利な条件を複合的に抱えていることが問題視された。そのため、失業を理由とするグループと、失業以外の問題、すなわち、精神疾患、薬物依存やそのほかの生活問題を抱えるグループと明確に分けて支援をすることは難しい状況となっていた (Giertz, 2004, pp.27-28)。

そもそも、社会サービス法の前身にあたる「公的扶助法」の対象者には、貧困者、高齢者、障害者、アルコールや薬物の依存者、精神疾患を持つ者、移民などが少なくなかったため、コミュニケーションの裁量において、①経済的援助、②介護などケアの提供、③個人的な問題に関する援助が総合的に提供されていた (Holgersson, 1996, p.182)。

これらの問題を抱えた対象者を引き継ぐこととなった社会扶助においては、就労による自立よりも、むしろ社会サービス法の目的である「社会参加」を目指すことに焦点が当てられた⁶⁾。いわゆる現金給付とソーシャルワークによる「統合的な

ケア」が提供されていたのである。

これらの対象者において重要なのは、就労の機会を直接的に提供することではなく、まずは、通常の社会生活に適応できるような生活習慣を獲得するために、現在抱えている生活課題を軽減または解消することである。

したがって、そこで提供される機会は、公園のゴミ拾いや地域の企業での職場経験（例えば、自転車店で自転車の修理など）といった比較的単純なものであることが多い。そのほかにも、ソーシャルワーカーとの相談を通じて、さまざまな社会資源を活用して問題を解消するという一般的なソーシャルワークが行われるという点では、日本の生活保護のケースワークと同様である。

社会扶助がほかの社会保険制度と異なり、最も住民に近いコミューンを実施機関として運営されているのは、こうした「統合的ケア」という仕組みが背景にあることを指摘することができる。

以上のように、社会サービス法が施行された1982年から1990年頃までの社会扶助は、受給者を短期に社会扶助から脱却させることを前提としつつ、その役割は積極的労働市場政策と社会保険に任せ、実態としては、さまざまな問題を抱える受給者の支援に焦点が当てられていたといえる。

この期間のスウェーデンにおけるマクロ経済は、金融自由化の影響などを受け、日本と同様に、いわゆるバブル景気を迎えていた。特に1985年から1990年までの期間は、失業率も3%を下回り、1989年には1.56%まで低下するなど、スウェーデン福祉国家の好循環によって「スウェーデン型社会保障」が理想的な状態に近づいていた時期といえる。もともとスウェーデンは、労働力率が高く、失業率の低さは、人口のより広範な人口を就労にもとづく社会保険制度に包摂していることを意味している。まさに、スウェーデン型の社会保障が機能しうる条件、すなわち、完全雇用を満たしていたのが、この時期であり、社会扶助は本来の社

会保険を補完する役割を担っていたといえる。

その結果、社会扶助受給者は、短期受給者の多くを占める一般的な失業による受給者がより減少し、精神疾患、薬物依存やそのほかの生活問題を抱えるなど、景気浮揚の恩恵を直接的に受けることが難しい層の比率が相対的に高くなっていったといえる。

3. バブル経済の破綻と社会扶助（第二期）

(1) 社会保険の抑制と社会扶助への流出

このような状況は、1990年にバブル経済が破綻すると一変する。1991年から93年にかけては、GDPが3年連続マイナスとなり、1980年代後半に1%台だった失業率は、1993年には8%台を超えた。

経済状況の悪化により、社会扶助受給者も急速に増加していった。社会扶助の受給率は受給者ベースで1990年には5.7%であったが、1996年には8.2%に達した。世帯ベースでは7.5%から10.3%という高い受給率を示した。社会扶助の総支出額も1997年にピークを迎え、社会サービス法が施行された直後の1983年時と比較すると、およそ2.8倍にまで上昇した。

景気の悪化は、失業者の増大をもたらし、失業保険や疾病手当などの受給者数も押し上げていった。政府は、バブル経済の崩壊に伴う財政再建のため、社会保障費用における支出の削減策を次々に打ち出した⁷⁾。

バブル経済期には傷病手当制度において、従前賃金の90%が保障されていたが、1991年には、休業の最初の3日間は65%、4日目から90日目までは80%に改訂され、90%の給付は91日目以降となった。1992年には、休業14日目までの給付費用の全額事業者負担などが定められ、1997年には、28日に延長された⁸⁾。1993年4月には、1987年に廃止されたいわゆる待機日が再導入されることとなった。さらに1993年7月には、給付

365日目以降の、給付水準が70%に引き下げられるなど、毎年のように改訂が続いた。

児童手当については、1990年、1991年に給付額の引き上げが行われていたが、1995年および1996年には、歳出削減政策の影響を受けて比較的大幅な給付の引き下げが行われている⁹⁾。

失業保険では、給付削減のため、1993年には従前賃金に対する置換率を90%から80%に引き下げ、1996年にも再度の引き下げを行い、置換率は75%に設定された¹⁰⁾。

こうした失業保険の引き締め背景には、労働政策と社会保障が強い関連を持つことによる一種の弊害というべき現状があった。すなわち、失業保険における所得保障給付と、労働市場政策のプログラム参加によって得られる所得保障給付を、事実上繰り返し支給し続ける失業者が増加したということである。こうした現象は「回転ドア」と呼ばれ、結果的に長期受給者を生み出す仕組みとして大きな批判を受けた (Clasen and Oorschot, 2001)。

そのため、失業保険の引き締めのみならず、労働政策における就労支援のためのプログラムも、給付の引き締めが行われた。プログラム参加への義務付けや、プログラム参加を拒否もしくは中断した場合は、給付の打ち切りを行うなど、制裁的な措置が実施された。

この時期のプログラムの目的は、失業者に対して就業能力を高め労働市場に復帰させることから、プログラムの対象となるべき失業者の数を減らすことへと変化した (Bergmark, 2003., p.303)。労働市場への復帰と失業者数の減少は一見すると同義だが、この時期においては、失業保険給付の条件を厳格化することで、労働市場に復帰できず、失業保険給付も受給できない層が増加したことを意味した。こうした引き締めによって、失業保険を受けられない人が、やむをえず社会扶助を申請するようになっていったのである (Salonen, 1997)。

(2) 社会扶助の抑制と中央政府の介入

このように社会保険側が給付を引き締めていく一方で、社会扶助側も、景気の後退に対応する形で給付の削減を目的とした対策を進めていくことになる。

社会扶助は、元来、コミューンの裁量によって運営されており、国の関与が枠組的なものであることはすでに述べた通りである。したがって、社会扶助の給付基準はコミューンによって差異があり、このことがナショナル・ミニマムを保障すべき社会扶助における大きな課題となっていた。

社会庁は、1985年よりコミューンに対して社会扶助の基準額を提示している。しかしコミューンには、このガイドラインとしての基準額を遵守する義務はなく、あくまでもコミューンの基準額決定の際の目安となっていた。そのため、コミューンは、社会扶助の給付基準額を国の定める基準から一般に5~6%程度低く設定する傾向があった。(Giertz, *op. cit.*, p.27)

とりわけ1990年代の社会保険の引き締めが行われた環境においては、その受け皿となる社会扶助受給者の増大を招くことから、コミューンではできる限り、社会扶助基準額を抑制的に設定することになった。その結果、コミューン間で給付額の格差が生じていった。

社会扶助では、コミューンは制度の運営実施のみならず、財源にも責任を有している。他方、社会保険に対して、コミューンは決定権限を持たないことから、経済危機においては、中央が社会保険の守備範囲 (給付対象や給付条件) を狭めるのに対して、コミューンが社会扶助の守備範囲を狭めるという形で、相互に自己防衛してしまうという問題が生じてしまったのである。

本来、こうした状況を回避するために、社会扶助基準額について国からガイドラインが提示されていたわけだが、コミューンがガイドラインを遵守しない、いわゆる紳士協定破りによって、相互

の補完関係が崩れ、むしろ相互に負担を押し付けあうという状況に陥ったのである。

社会扶助給付額の地域間格差は、問題視されていたものの、当時、地方分権が推進されている状況下においては、国がコミューンに介入することは簡単ではなかった。むしろ、1994年には、最高行政裁判所によって、コミューンが社会庁の示すガイドラインを下回る社会扶助基準を採用することを容認する決定が下されるなど、コミューンの給付削減の方向性は是認されていた¹¹⁾。

そこで政府は、1998年社会サービス法の一部改正によって、社会扶助行政への国の関与の幅を広げた。法改正では社会扶助の費目を大きく、①全国基準額が示される経済援助（食費、衣類、娯楽・余暇費、新聞購読料など）、②全国基準が示されないが必要とされる経済援助（住居費、光熱費、通勤費、労働組合費、失業保険費など）、③そのほかの生活に必要な援助の3分野に分け、①の費目については、社会庁が全国一律の基準を、②、③についてはコミューンが独自の基準を採用できることとされた。

これによって、コミューンは①の費目については全国基準を遵守することが求められた。現在では、ほとんどのコミューンで全国基準が遵守されており（Minas, 2005, p.30）、基本的な生計費についてはナショナル・ミニマムが保障されることとなった。

4. ワークフェアとカテゴリ化（第三期）

(1) 90年代の経験から変質する社会扶助

90年代の経済不況がもたらしたものは、社会保険と社会扶助双方における給付の削減（押し付け合い）であったが、90年代後半以降、その方策は受給者の義務の強化という形で具体化されていった。

1998年の法改正によって、受給者は社会扶助を受給する条件として、国が管轄する公的職業訓

練所（Arbetsförmedlingen）への登録と、求職活動が求められた。不正受給の取り締まりも強化され、例えば受給資格があるにもかかわらず、社会保険制度を利用せず、社会扶助を受給していた者に対しては、その費用の返還義務が強化された。（Socialstyrelsen, 2002, pp.11-12）。

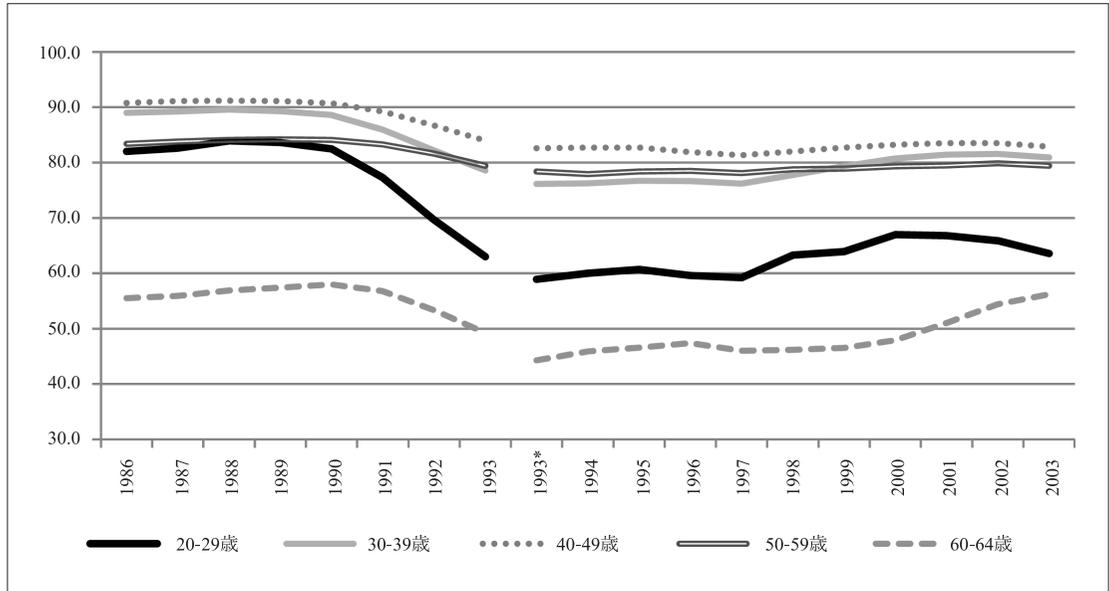
また、2002年の法改正では、①25歳未満の受給者、②25歳以上で技能の向上が必要である者、③学生については、求職活動と就労プログラムへの参加が義務化され、これを断ると扶助の停止や減額など強い制裁が加えられることとなった。さらに、これまで国の労働政策によって行われてきた若年層の就労支援の運営権限が、国からコミューンへと移管された。

政府は、社会サービス法の改正を通じて、社会扶助行政への関与を行いつつ、コミューンの社会扶助行政に従来は国の管轄であった「労働」を担わせた。ここに社会扶助における「福祉と労働」についての本格的な取り組みが始まったといえる。

このような社会福祉分野における労働の重要性の高まりは、1990年代の経済危機における若年層の失業が大きな影響を与えている。図表2の通り、バブル崩壊によって最も雇用における影響を受けたのが20歳から29歳の層であることが、労働力調査からわかる。各年齢層とも、景気の回復に伴い、小幅ながら、雇用の改善が認められるものの、20-29歳の層については雇用率が低水準のままであり、ほかの年齢層の水準までは回復していない。こうしたことから、政府の積極的労働市場政策は、若年層に焦点を当てたものに方向転換を進めていくのである。

(2) ワークフェアへの潮流

こうして社会扶助が労働を担うようになると、その主なターゲットは若年層へとシフトし、その目的は若年層を労働市場へ戻すことへと変化していった。社会扶助の従来の取り組みは、どちらか



(出所) Labor Force Surveys, Statistics Swedenから筆者作成。

(注) 1993年は統計処理の方法が変更されたため、従前方法の場合と修正後の数値を掲載した。

図表2 スウェーデンの労働力率の推移

といえば、複雑な課題を抱える受給者をターゲットにした「統合的なケア」と呼ばれるソーシャルワークが重視され、失業による短期受給者の社会扶助からの脱却は、国の積極的労働市場政策に依存していた。

そのため、こうした動きは、コミュニンがこれまで想定してこなかった社会扶助受給層の支援に着手することを意味し、また、失業者を労働市場に戻すという労働政策の目的を国と共有することになったということもできる。前述の労働分野における給付の考え方の変化、すなわち受給者に対する強制や指導の要素を強く持つ「ワークフェア」への流れが、コミュニンにおける社会扶助にも引き継がれていったのである¹²⁾。

社会扶助のワークフェア化に拍車をかけたのは、社会省が2002年に示した報告書である。この「社会扶助受給者の半減—スウェーデンの目標」と題された報告書は、2004年までに1994年時点の受給者数から半減させる目標を設定し、受給者

を半減させるための具体的な方法を検討するため、以下7つのケースを想定し、シミュレーションを行っている (Eklind and Löfbom, 2002)。

①生産性と賃金が向上した場合、②失業率が減少し、雇用が促進された場合、③低所得者に対する減税を行った場合、④児童手当が増額された場合、⑤住宅扶助が増額された場合、⑥低所得者向けの特別給付を支給した場合、⑦社会扶助受給者に特別給付を支給した場合、である。

報告書では、社会扶助受給者削減の効果が高いのは、②の雇用による社会扶助からの脱却と、⑦の社会扶助受給者に新たな給付を支給し、所得を向上させることで社会扶助から脱却させることであると述べている。

一方で、④や⑤のように、特定の目的に対する社会手当では、さまざまな課題を抱える社会扶助受給者の問題を解決できないため、その増額によって受給者数を減少することはできないと結論付けている。つまり、社会扶助受給者を労働市場に戻

すこと、また社会扶助受給者をターゲットとして新たな制度を創設し、特定のグループを社会扶助から移転させることが、社会扶助受給者を減少させるための最も有効な手段であることを示したのである。

この報告書に基づいて、社会庁はコミューンに対して、社会扶助受給者を削減させるための具体的な取り組み、特に就労による自立を促すための取り組みについて積極的に助成を行っていった。

(3) コミューンのプロプログラム

こうしてコミューンは、社会扶助受給者を労働市場に戻す方法を模索していくこととなったが、その取り組みの多くは、職業訓練や一時的雇用などへのプログラムに受給者を強制的に参加させ、プログラムに参加しない場合は社会扶助の支給を停止するなど、強制と抑圧的なものとなっていった¹³⁾。

しかし受給者を労働市場へ戻すためのプログラムの機能は限定的であるとする研究が少なくない。例えば、ワークフェア化したプログラムをいち早く採用したウプサラ市 (Uppsala) における実証研究では、社会扶助費の支出は削減されていないと指摘されている。(Bergström and Milton, 1998 ; Milton, 2006)。そのほか、マルメ市 (Malmö) についても、特に長期受給者に対して、プログラムの効果がほとんどないことが示されている (Giertz, *op. cit.*)。

近年では社会扶助受給者数や扶助費の支出を抑制しているという研究はほとんど見られないという指摘もあり (Köhler, Thorén, and Ulmestig, 2009, p.290)、プログラムへの評価は必ずしも高くない。

こうしたワークフェア化したプログラムが、社会扶助受給者を労働市場へ十分戻すことができない理由として、国の労働政策のプログラムと比較すると、コミューンのプログラムはその実施体制

や内容が不十分であるという指摘もあり (Thorén, 2005, p.8)、コミューンが労働政策を担うことの難しさが表出しているともいえる。また、社会扶助のソーシャルワーカーは、大半が大学で専門教育を受けた職員が担当しているが、就労支援そのものの専門家ではないため、おのずと支援の効果には限界があるという点も指摘される。

また、給付抑制政策の流れの中で生まれてきたワークフェアは、建前としては、就労支援となっているものの、職員の質の低下も相まって、ワークフェアが給付抑制策として理解されてしまっている点も指摘されている (Socialstyresen, 2003, p.57)。

(4) 対象者のカテゴリ化

第三期におけるもう一つの動向は、社会扶助から一定の課題を共有する層を分離させるいわゆるカテゴリ化である。

2003年には、3年以上にわたってスウェーデン国内に居住する者を対象として最低限度の年金を給付する税方式による最低保障年金 (Garantipension) が創設された。その結果、2003年を境に社会扶助受給者から高齢者は分離したとみることができる。

ただし、最低保障年金を満額受給するには、スウェーデン国内における40年間の居住が条件となるため、移民や若年期に他国において就労していた場合などは、最低保障年金の満額を下回る金額しか受給することはできないことから、結果的に社会扶助受給者になってしまうという問題があった。

そこで、壮年期に移民としてスウェーデンに移住してきた場合などに対応するため、最低保障年金の導入とともに、高齢者生計扶助 (Äldreförsörjningsstöd) が2003年より施行された。高齢者生計扶助は65歳以上で少なくとも1年間はスウェーデンに滞在する予定のある人を対象として、生計費を支給する制度である¹⁴⁾。

2つの新たな制度の導入には、社会扶助の運営・管理における課題を解決する狙いもあった。社会扶助は原則毎月申請内容の変更の確認などの事務が必要となり、管理コストが課題となっていた。特に収入の変化など申請内容の変更が少ない高齢者の事務管理については、その効率化が急務とされていた¹⁵⁾。さらに、社会扶助に付随するステイグマも課題のひとつであった。

また、2002年に筆者が実施した社会省の担当者へのヒアリングによると、高齢者生計扶助を創設した理由について、「社会扶助は原則として18歳から64歳のいわゆる稼働能力層を対象としているため、高齢受給者が社会扶助に多く存在することは、社会扶助の目的と合致しなため、新制度の創設が必要であった」と説明している¹⁶⁾。こうした「社会扶助の対象者不整合」は、スウェーデンの政策目標である完全雇用と、完全雇用に基づいた社会保険による所得保障を壊すことになるという危機感が制度創設の背景にあったといえる¹⁷⁾。

(5) 残された対象者と援助技術

社会扶助受給者の課題の複雑性は、本稿においてもすでに指摘した通り、社会扶助が施行された1980年代から明らかであった。むしろ、1990年代の経済危機の間は、社会保険の引き締めなどにより、社会扶助が、十分な稼働能力を有する一般的な失業者を多数引き受けたことから、こうした複雑なニーズを抱える受給者が全受給者に占める割合は低下していたことが推定される。2000年代に入ると、景気回復に伴い、再び社会扶助受給者は経済危機以前の水準となり、制度当初からの問題がクローズアップされたに過ぎない。

そこで問題となるのは、こうしたカテゴリ化による対象者の分離が行われた後の「残された対象者」への援助方法のあり方である。社会庁は、社会扶助を含む社会サービスにおける援助の効果を

上げ、こうした複雑化する対象者の課題に対応するため、ソーシャルワークの知識・技術の体系的な見直しと開発を急務とした。

社会庁はこれまで社会サービスにおけるソーシャルワークが経験的な知識に基づいて実施されていることを課題とし、2001年から「知識に基づいた社会サービス (För en kunskapsbaserad Socialtjänst)」に関するプロジェクトを実施した。社会庁は①ソーシャルワークの知識と技術の開発、および社会サービスの管理運営の開発、②開発のための研究助成、③大学におけるソーシャルワークの学問的体系の見直し、④ソーシャルワーカーおよび社会サービスにおける管理職などの専門家の養成などに着手する、など、援助技術に対する関心が高まっている (Socialstyrelsen, 2004)。

V 結び

社会扶助受給者の多寡は、一国の所得格差を表すものとして理解されることも少なくないが、スウェーデンにおける社会扶助の30年間を俯瞰すると、それが単に所得最下層の増減の歴史ではないことがわかる。社会扶助はマクロ経済、社会保険の引き締め、地方分権、就労支援の強化などいくつかの要因に影響を受けながら、受給者数の増減を繰り返してきた。

本稿では、過去30年間における社会扶助を取り巻くすべての要因について言及しているわけではないが、特徴として、以下の4点を挙げることができるであろう。

第一に、社会扶助受給者に見られる、課題の複雑性である。受給者の中には、制度制定より現在まで、経済的問題以外のさまざまな問題を抱えているという処遇困難層が少なくない割合で含まれている。こうした層がワークフェア的支援によって社会扶助から脱却することは困難であり、今後、社会扶助からの脱却以外の目的をどのように設定

しどのような支援を行うのかという点が課題のひとつである。

第二に、最低所得保障制度における就労支援の扱いである。スウェーデンの社会扶助は、本来的に短期間で社会扶助を脱却することが強調されているものの、それは社会扶助に就労支援の機能が付与されているからではなく、中央政府による積極的労働市場政策が雇用環境を迅速に調整することで完全雇用を達成し、結果的に社会扶助から受給者を労働市場に引き上げるメカニズムによって支えられていた。

この点は、日本が生活保護制度において就労支援や生活保護からの脱却方策を検討する際に大いに留意すべき点であるだろう。日本でも2011年より、雇用保険と生活保護の間に存在する「隙間」を埋める形で「求職者支援制度」が恒久的な制度として創設された。生活保護と求職者支援制度間の就労支援における役割の違いなど、日本にも議論すべき点は残されている。

第三に、最低所得保障における中央政府と地方自治体の財源、権限の問題についてである。スウェーデンでは、国が社会保険を通じて主要な所得を保障しているが、個別援助技術（ケースワーク）を伴う最低所得保障はできる限り住民に近いレベルで運用するとの観点から、コミュニティの責任とされてきた。しかし一方財政状況の悪化から、最低所得保障をめぐる、国とコミュニティの負担の押し付け合いを経験することとなった。

日本でも三位一体改革の議論をふくめ、財源の議論が行われているが、単に誰が負担すべきなのかという議論だけではなく、最も効果的な主体はどのレベルが実施することなのかという視点を欠いてはならないだろう。また、2002年のスウェーデンにおける社会サービス法の改正は、そうした反省に立って行われており、我が国の生活保護を考える上でも意義があるだろう。

最後に、年金制度との関係における社会扶助の

位置づけである。2003年の最低保障年金および高齢者生計扶助の施行により、高齢者は社会扶助から分離された。本来、高齢受給者の問題は基本的には無年金・低年金の問題としてとらえるべきである。カテゴリ化による高齢者分離は、イギリス、ドイツなどでも2000年代前半までに実施されている。

日本においても、生活保護受給者の約半数は高齢者となっており、高齢者に対する支援のあり方と、若年稼働層に対する支援のあり方は異なることから、今後、生活保護における高齢者層の取り扱いについては、改めて検討が必要ではないだろうか。

注

- 1) スウェーデンでは、「社会保険制度」を、雇用者と被用者の拠出に基づく社会保険原理によって運営される制度とは規定しておらず、財源の如何にかかわらず、国民の所得を保障するための社会保険制度における一般的な呼称として用いている。社会保険は「居住に基づく給付」と「就労に基づく給付」に大別され「居住に基づく給付」の多くは、児童手当や障害手当など租税を財源とした制度であり、スウェーデン国内における居住期間に応じて支給される。日本やほかの西欧諸国では、「社会手当」や「公的扶助」として分類されるものである。他方、「就労に基づく給付」は、雇用に応じて加入資格が規定され、保険料拠出を伴うものが多いことから、一般的な「社会保険」に近い概念として整理できる。
- 2) 社会サービス法は1980年に制定、1982年に施行されている。社会扶助をはじめ、児童、高齢者、障害者などに対する対人社会サービスに関する理念や目的、さらに責任の所在を示した基本法である。
- 3) 社会サービス法第4条では、コミュニティにおける社会サービスの計画は、コミュニティ議会が議決し、社会委員会が執行する、と規定されている。ただし、委員会の設置や執行に関する組織については、コミュニティが独自に設置することができる。
- 4) スウェーデン全土に約290のコミュニティが存在する。人口規模や面積は、コミュニティによって大きく異なる。
- 5) なお、アルコール依存症の患者などの複雑な問題を抱えた層と、失業を理由とする層の比率に関する

る統計は存在しないが、Behrandt (2002) は、こうしたスウェーデン社会扶助受給者の二層状態について言及し、複雑な問題を抱えた層は社会扶助による貧困の緩和が難しいことを指摘している。

- 6) 社会サービス法の目的(第1条第1項)は「社会サービスは、民主主義と連帯の精神に基づき、人間の経済力と社会的安心感の向上、生活条件の平等化と積極的な社会参加を促進するものである」と規定されている。
- 7) この時期のスウェーデン政府による財政政策はのちに成功と評価されている。詳細については、Jonung (2009) 参照されたい。
- 8) 1998年3月から再び14日に短縮され、2003年以降は21日となっている (Andren, 2003, p.55)。
- 9) 1995年改訂では、第三子以上の給付費が若干引き下げられたが、1996年改訂では、第一子の給付額が年額9,000クローナから7,680クローナに引き下げられた。
- 10) なお、置換率は翌年の1997年に80%に戻されている。
- 11) 地方分権化の流れは社会サービスに限定されなかった。社会サービス法の中に規定される高齢者や障害者への介護サービスもまた、1992年のエーデル改革によってコミュニケーションに移管された。
- 12) 労働政策が社会扶助に与えた影響とワークフェア化の展開については、拙稿(2008)において、詳細を議論したので、ここでは概略のみを整理することとしたい。
- 13) ワークフェア化した社会扶助の評価については、拙稿(2010)を参照されたい。
- 14) 租税を財源とした制度であるが、社会保険(「居住に基づく給付」)に分類される。
- 15) 高齢者生計扶助の導入によって、高齢者の生活保障の責任が、コミュニケーションから国へ移ることとなり、事務手続きが毎月発生しないことから、事務負担の軽減にもつながっている。
- 16) 2002年10月28日に筆者が実施した、社会省の社会扶助担当官、Ms. Anna Gralberg へのヒアリングより。
- 17) こうした動向は、「社会扶助受給者の半減—スウェーデンの目標」の中で言及された「社会扶助受給者に特別給付を支給した場合」を具体化したものである。

引用文献

- 宮寺由佳 2008 「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質」 国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』(236) : pp.102-114
- 宮寺由佳 2010 「労働と福祉、その光と影—スウェーデンの貧困をめぐる—」 安孫子誠男・水島治郎編著『労働 公共性と労働—福祉ネクサス (持続可能な福祉社会へ【公共性の視座から】 3)』 勁草書房。
- UFJ総合研究所 2003 「スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書」(平成14年度諸外国の生活保護制度に関する調査研究による報告書)、厚生労働省社会・援護局保護課。
- Andren, D. 2003. Sickness-related Absenteeism and Economic Incentives in Sweden: A History of Reforms, CESifo DICE report, 2003. 3.
- Berendt, C. 2002. At the Margins of the welfare state: Social Assisance and Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom, Aldershot : ASHGATE.
- Bergström, R. and Milton, P. 1998. Uppsalamodellen och socialbidragstagarna En effektutvärdering. CUS-skrift1998: 1: Socialstyrelsen.
- Bergmark Å. 2003. "Activated to Work? Activation Policies in Sweden in the 1990s," *Revue Francaise des Affaires Sociales*. 4 : pp.291-306.
- Bergmark, Å. and Bäckman, O. 2004. "Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden", *European Sociological Review*. 20(5) : pp.425-443.
- Bermark, Å. and Minas, R. 2006. "Rescaling Social Welfare Policies in Sweden", *Rescallomg Social Welfare Policies, A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe*, European Centre, Stockholm.
- Clasen, J., kvist, J. & Oorschot, W.v. 2001. "On Condition of Work : Increasing Work Requirements in Unemployment Compensation Schemes" in Kautto et al., (eds.), *Nordic Welfare State in the European Context*, London : Routledge,: pp.198-231.
- Eklind, B. and Löfbom, E. 2002. *Reducing the need for social assistance by fifty per cent: a goal for sweden between 1999 and 2004*, Ministry of Health and Social Affairs, and Ministry of Finance, paper prepared for the 27th General conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Stockholm, Sweden, August pp.18-24, 2002.
- Giertz, A. 2004. *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work, No. 19: Lund University.
- Holgerson, L. 1996. *Socialtjänst — lagtexter med*

- kommentar i historisk belysning : en analys av socialvårdens värde*, Tiden/Rabén Prisma.
- Jonung, L. 2009. *Financial Crisis and Crisis Management in Sweden. Lessons for Today*. ADBI Working Paper Series, No.165, Asian Development Bank Institute.
- Köhler, P., Thorén, K. and Ulmestig, R. 2009. "Activation policies in Sweden: Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue," in *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*; ed. By Eichhorst, Kaufman, and Konle-Seidl pp.258-296; Berlin: Springer-Verlag.
- Milton, P. 2006. *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Diss. Department of Sociology: Uppsala University.
- Minas, R. 2005. *Administrating Poverty: Studies of intake organization and social assistance in Sweden*. Stockholm: Stockholm University, Department of Social Work
- Salonen, T. 1997. *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, Meddelande från Socialhögskolan 1997:8, Lund: Socialhögskolan.
- Socialstyrelsen. 2002, *The Social Services Act (Socialtjänstlagen)—What are your Rights After 1 January 2002*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2003. *Socialtjänsten i Sverige, En översikt 2003*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2004. *För en kunskapsbaserad Socialtjänst—Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001-2003 Slutrapprt*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2010. *Social rapport 2010*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2011. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2010—Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Thorén, K. 2005. *Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*. IFAU-working paper 2005:20, Uppsala: IFAU.

(みやでら・ゆか 浦和大学准教授)