

## 【報告・紹介】

# 固定化するスウェーデンの最貧困層

——国際公共比較部門・公共政策部門合同対話研究会報告

千葉大学公共研究センター COE フェロー  
浅田 進史

## はじめに

2007年1月24日（水）に千葉大学人文社会科学系総合研究棟4階共同研究室2にて、国際公共比較部門・公共政策部門合同対話研究会が開催された。本研究会では、宮寺由佳氏（浦和大学総合福祉学部准教授）より「固定化するスウェーデンの最貧困層」と題する報告を得た。報告者は、社会福祉分野のなかでもとくに貧困問題を専門とし、埼玉県のホテルレス支援事業に携わっている。また、厚生労働省による公的扶助、最低生活保障の国際比較調査プロジェクトに参加した経緯から、スウェーデンにおける公的扶助に関する研究を発表している<sup>1</sup>。

国際公共比較部門では、これまで労働を軸に研究会・セミナーを積み重ねてきた<sup>2</sup>。本研究会では、貧困問題からみた場合に積極的労働市場政策がどのような問題をはらんでいるのかについて、スウェーデンを事例に討論が繰り返され

<sup>1</sup> 本研究会に関連する報告者の論文として以下を参照。宮寺由佳「格差社会における貧困の固定化と社会福祉——スウェーデンの失敗」『生活経済政策』第116号（2006年9月）、18-24頁。

<sup>2</sup> 本誌第3巻第3号（2006年12月）所収の特集1「労働研究と公共性」、特集2「ニューエコノミーへの多様な道——ドイツ・日本・アメリカ」、第4巻第4号（2008年3月）所収の特集2「労働・福祉ネクサス論の射程」の各論考のほか、水島治郎氏（千葉大学法経学部教授）「公共性のパラドクス——現代オランダにおける労働・福祉・移民」（本誌第3巻第4号に研究会報告を掲載）、大峰真理氏（千葉大学文学部准教授）「18世紀サン＝ドマング島における奴隷労働」（2007年4月開催）などを参照。

られた。以下に当日の報告および討論を要約する。

## 1. スウェーデンの社会保障制度

最初に、報告者はスウェーデンモデルと呼ばれる同国の社会保障制度の特徴を次のように説明した。要約すれば、それは脱商品化が最も進んだ、つまり市場への依存度がきわめて低い社会保障制度を備えた福祉国家ということである。そして、その政策が従来、社会民主党政権によって進められてきたこと、「ワークライン：Workline（労働第一主義）」という規範に基づいて積極的労働市場政策を中心に就労を基本とした社会保障制度が設けられていること、さらに社会保険によって所得再分配が非常に進んでいるということ、最後に労働と育児を両立できる社会的環境の整備によって女性が伝統的な家族機能から解放されていることである。スウェーデンでは、労働市場におけるパフォーマンスが社会保障に反映され、同時に労働市場における雇用を健全な水準で維持するために社会保障が準備されており、就労こそがスウェーデンモデルを構築する必要条件であることを指摘した。

次に、そのスウェーデンの社会保障制度の組織運営について説明が及んだ。失業保険や積極的労働市場政策は労働省が、失業保険以外の社会保険と社会扶助（公的扶助）は社会省が担当している。この労働省の失業保険・積極的労働市場政策と社会省の社会保険と社会扶助を中心として社会保障が構成されている。しかし、スウェーデンでは、失業保険・積極的労働市場政策・社会保険が充実していれば、社会扶助は縮小していくものと考えられており、社会扶助はきわめて残余的なものとみなされてきたと付言した。

続いて、報告者は社会保険と社会扶助の組織上の違いについて次のように述べた。まず、スウェーデンの社会保険は国の権限によって実施されており、スウェーデンに居住していれば給付される保険（一種の手当に近い）と、労働市場に参加し保険料を支払っていれば給付される保険の2段階に組み立てられ、従前所得に対して高い割合の給付が保障されている。これに対して、社会扶助

は、管理・運営がコミューン（基礎自治体）に委ねられている。これは1980年に制定され、1982年に施行された社会サービス法に基づくものである。同法により、財源も裁量もすべてコミューンに委ねられているために、運営面でコミューン間になりに相違があり、給付水準さえも異なるケースがあるという。社会サービス法では、社会扶助は「最低限の生活水準」ではなく「最適な生活水準」を保障することが謳われている。このことがスウェーデンの社会扶助の特色と言われるが、報告者は、その管理・運営がコミューンの管轄とされたために、ナショナル・ミニマムという観点から給付水準が保たれているかどうか、という疑義が呈されている、と指摘する。スウェーデンの社会扶助は、各コミューンの社会福祉事務所で管理・運営されており、その給付の際には、最低生活費の給付とともに、ソーシャルワークによって自立支援が行われているという。報告者は、その社会扶助の受給資格がきわめて厳しく、所有物を基本的に売却しなければならず、家や土地はもちろん、自治体によっては車・コンピュータも売却対象となり、また少しでも労働能力があれば就労プログラムへの参加が強いられることを指摘した。当局の説明としては、社会保険が充実しているから、ミーンズテストも厳格になるというが、この説明の中にも社会扶助が社会保険の補完物として位置づけられていることが判ると、と報告者は述べた。

## 2. 経済危機と貧困問題への注目

報告者によれば、スウェーデンでは社会扶助の位置づけが残余的であったために、貧困研究自体も周縁的な地位にあったという。この社会扶助の問題がクローズアップされるようになったきっかけは、1990年代にスウェーデンを襲った経済危機であった。それまで完全雇用と失業保険によってスウェーデンの失業率はかなり低かったが、1993年には失業率が8パーセントを超えたために、スウェーデンモデルの見直しが始まった。そこで重視されたのが失業者を就労支援によって労働市場に戻す積極的労働市場政策であり、同時に社会保障制度

では失業保険・傷病手当などの各種社会保険制度の引き締めが起こったという。報告者は、この積極的労働市場政策と社会保険制度の引き締めは相補的な関係にあり、失業者の労働市場への参加が強く求められるようになったと指摘する。例として、社会保険の給付の要件として積極的労働市場政策のプログラム参加が課せられたり、社会保険の給付期間を制限したり、あるいは給付レベルの引き下げが行われたことを挙げた。

90年代の経済危機によって失業者が急激に増えたことは、同時に社会扶助受給者の動向に直接に反映した。90年代の社会扶助受給世帯は9パーセント台を記録している。報告者は、日本の生活保護率から考えれば、とても高い受給率であると指摘し、また、社会扶助にかかるコストの増加、受給者数の増加、さらには受給年数の長期化という3つの要因によって「スウェーデンモデルの崩壊」が叫ばれるほどであったという。この結果、これまで残余的な位置づけであった社会扶助が、この機にスウェーデンの社会保障制度にとっての優先課題となり、社会省が1999年から2004年までに社会扶助受給者数を半減する目標を設定するまでになった。これとともに、スウェーデンで貧困研究が注目されることになり、社会省のプロジェクトのなかでも社会扶助受給者の増加に関する要因分析が開始されることになる。このプロジェクトの一環として行われたパネル調査では、長期受給者（1年間のうち半年以上社会扶助を受給している者）であった人の次年度の動向が調査された。その結果は、スウェーデン社会に大きな衝撃を与えたという。まず、長期受給者であった人の半分以上が翌年も長期受給者となり、就業に至ったケースはほんの数パーセントにすぎなかった。また、これらの人びとが社会保険に組み込まれたケースも同様に低いパーセンテージにとどまっていた。つまり、積極的労働市場政策でも社会保険でも社会へ包摂されず、社会扶助を長期にわたって受給していたことが明らかになったのである。しかし、それにもかかわらず、社会省は積極的労働市場政策と社会保険が最善の策と結論づけ、現在なおスウェーデンモデルの堅持を主張しているという。

### 3. 社会扶助長期受給者への対策

報告者は、社会扶助受給者に関する分析が進むなかで、受給者たちが移民・難民・高齢者・若年・母子の世帯とグループ分け可能であることが明らかになった、と述べ、それぞれのグループごとの対策を紹介した。まず社会扶助受給者のなかで、最も割合が大きかったのが移民・難民の高齢者であった。その理由は、高齢のため稼働能力がなく、また年金を受給するには30年間スウェーデンに居住し社会保険料を支払うことという要件があるため、スウェーデンでの滞在期間が短いものは年金の受給権がないからであった。政府は、こうした特定の社会集団を年金のスキームに移すことを決定し、2003年に最低保障年金を創設した。そこでは、年金受給の要件であるスウェーデンの居住滞在期間が3年以上に短縮され、難民であっても3年以上経つと年金のスキームに移行することになった。さらに同年には、3年さえも滞在できない難民の高齢者向けに、高齢者生計援助法が制定され、最低年金に移行する前の部分的な最低生活保障が用意された。報告者によれば、これらの対策によって、2003年を境に高齢者、高齢の難民の社会扶助受給者のパーセンテージが驚くほど減少したという。

しかし、この年金のスキームに移行できなかったグループがおり、それが若年と母子世帯の社会扶助長期受給者であった。もちろんこのグループが社会扶助の受給者に陥りやすいということはヨーロッパに共通する課題とはいえ、女性が家事労働から解放されているということがスウェーデンモデルの特徴でもある。それにもかかわらず、なぜ母子世帯が社会扶助受給者に陥るのか。報告者によれば、社会保険の制度自体に問題があるという。スウェーデンの家族・児童向けの社会保険は賞賛されるものの、そこに加入するには一定の就労期間と一定の所得が必要であり、ここに加入できなければ、ミニマムの保障しか手当てされない。そのために雇用能力が著しく低い者、就労の期間が著しく短い者は、スウェーデンでもパート以外に就労の機会がなく、十全な社会保険に加

入できないのである。

報告者によれば、現在、若年と母子世帯を労働市場に組み込むための政策上のターゲットとなり、コミュニティ・レベルで様々なプログラムが展開している。しかし、若年と母子世帯の社会扶助受給者にはきわめて多様なケースが存在しているという。非常に多いのが、社会保険でもカバーされないような軽度の知的障害者、社会活動に不可欠なコミュニケーション能力が欠如している者（軽度の学習障害の場合、大学卒業も可能だがその後の就労の機会に恵まれない事例が多い）、それからDVや児童虐待を受けてきた者、あるいは薬物中毒者・アルコール中毒者である。報告者は、このように社会保険のスキームから外れた人びとは、コミュニティでは「グレーゾーン」とレッテルを貼られている、と述べた。報告者が実態調査したエンショピング市では、社会扶助受給者のなかで、こうした「グレーゾーン」の人びとが14パーセントも含まれており、こうした人びとは、医師から雇用能力があると診断されながら、実際に就労支援を行っても有効に機能しないという事態が起きているという。さらに、長期受給者の増加によって、社会扶助受給世帯の子どもも社会扶助受給者に陥るような、貧困の世代間継承の事例も存在するとの指摘があった。

#### 4. 長期受給者が減少しない理由

なぜスウェーデンで社会扶助長期受給者が減少しないのか。その理由として、報告者はコミュニティによって運営されているアクティベーション・プログラム（Activation Program）にはらまれる問題を指摘する。このアクティベーション・プログラムは、労働省の下で行われている「積極的労働市場政策」のコミュニティ版と言いうるもので、社会扶助受給者に対して就労支援を行うものである。この財源もプログラムの内容もコミュニティが決定しており、90年代に各コミュニティが盛んに採用したのが「アップサラ・モデル」と呼ばれるものである。これは、プログラムへの参加を社会扶助受給の要件としたもので、プログラムに参加した者は福祉事務所と職業安定所と共に就労・自立に向けたかな

り詳細な援助計画の立案を義務づけられている。また、援助計画通りに実行しなければ、援助の打ち切りの可能性もあり、就労を課したかなり厳しいプログラムとなっていた。

報告者は、2000年代に入って、この「アップサラ・モデル」に対して、かなり批判的な研究が現れるようになった、という。その批判とは、まずプログラムの評価やフォロー・アップが実施されていないこと、プログラム参加への強制が強いためにプログラム申請を忌避するケースが出ていること、さらに援助打ち切りといった強い制裁が課されているために福祉事務所と受給者の間でトラブルが多く発生していることである。報告者の調査によれば、2000年にエンショピング市では利用者がソーシャルワーカーを刺殺する事件が発生し、福祉事務所にはソーシャルワーカーを保護するための敷居が設けられ、かなり排除的な事務運営になっている、とのことである。このアクティベーション・プログラムの問題点として、報告者は、もともと労働市場との結びつきが弱い人びとが社会扶助受給者に陥っているのであり、疾病や軽度の障害を持っている人、あるいはアルコールや薬物に依存している人、さらに訓練・教育を受けたことが乏しい人にほとんど効果がないことを挙げている。

報告者は、長期受給者が減少しないもう一つの理由として、社会扶助行政の効率化による弊害を次のように説明した。まず、1990年代に失業率の増加によって社会扶助受給者が増えたために、社会扶助行政の事務量も急増することになり、そのために、財政の観点からも人員の観点からも、社会扶助行政の効率化が必須となった。そこで、ソーシャルワーカーが現金給付の管理もソーシャルワークの業務も一体的に行っていたが、効率化に伴い、この2つの業務が分離されることになった。現金給付については、高卒レベルの専門性の低い職員が行い、次にソーシャルワークについては、専門能力をもつソーシャルワーカーに特化された。報告者によれば、スウェーデンのソーシャルワーカーは、大学で専門的な知識・技能を身につけており、かなり高度な能力を有している。社会扶助受給者は個別に複合的な問題を抱えているケースが多いが、従

来の方法はこの高い能力を身につけたソーシャルワーカーが児童・高齢者・アルコールなど多様な背景をもった貧困の問題に対処するものであった。しかし、1990年代以降、社会扶助のソーシャルワーカーはコミュニティが運営するアクティベーション・プログラムの強化とともに就労支援に特化し、アルコールの問題などそれ以外のケースは別の担当部署で相談を受け付けるようになったという。報告者は、こうした就労支援路線の強化とソーシャルワークにおける分業化が雇用能力の低い層と雇用能力の高い層とに貧困層を分断し、社会扶助のなかでも貧困の二極化をもたらすことになった、と指摘した。社会扶助受給者の上層は、アクティベーション・プログラムによって労働市場に戻る事が可能となり、その下には貧困から脱却できない人びとが存在するのである。また、報告者は、移民・難民・高齢者が社会扶助から年金のスキームに移行したことによって、ますます社会扶助が社会保障制度のなかで残余的なものとなり、社会扶助を受給することへの社会的なスティグマが増幅してしまっていることを付け加えた。

## 5. 現状と今後の方向性

最後に、報告者は、スウェーデンの貧困対策の問題を次のように要約した。まず、90年代に経済危機に直面したスウェーデンでは、失業者の増加に対して「ワークライン」が強調され、稼働能力のある者とない者の線引きが起こった。さらに業務量が増大した社会扶助行政の分野では効率化が目指され、社会の底辺に落ちた人びとへの福祉支援のあり方そのものが決定的に変化することになった。就労支援の重点化と社会扶助行政の効率化は、労働市場との結びつきが弱い人々を結果的に社会扶助に押しとどめており、さらに「アップサラ・モデル」のようなプログラムでは社会扶助が必要な人々を排除するような事態も起きた。90年代に社会扶助に陥った長期受給者がスウェーデンモデルの再考を促すきっかけになったにもかかわらず、「ワークライン」を強化しスウェーデンモデルを維持しようとしたために、かえって貧困層の固定化を招くことに

なっている。このように貧困層の視点からスウェーデンモデルを照射すると、非常に問題を含んでいるにもかかわらず、社会省は、依然としてスウェーデンモデルを堅持し、普遍主義的な社会保険と積極的労働市場政策を基本路線として据えている。報告者は、この路線がグローバル化のもとで欧州経済の競争力強化が叫ばれているなか、中流層の支持を得たものであると述べる。さらに、2006年に政権交代が起こり、社会民主主義は否定され、右派政党が政権を握ったが、それでも積極的労働市場政策の見直しや社会保険の大幅な給付の引き下げは断念せざるを得ず、従来の路線は基本的に継続されているという。

「社会的排除」への対策はEU加盟国の共通の課題となっている。報告者は、現在、EU加盟国が最貧困層に目を向けなければならない局面に差し掛かっており、そこでは所得の側面から貧困を見るのではなく、貧困を質的な側面からみて対策を講じることが議論の土台になっていると指摘する。スウェーデンでは、ソーシャルワーク的な観点から社会の周縁にいる人びとを包摂 (Inclusion) する取り組みが進んでいるという。これに関して、報告者は、Trust and Riskという考え方を紹介した。ここでは、必ずしも労働との接点だけではなく、労働以外の様々な社会との接点を回復させることが目指されている。それは当事者参加型のリスク・マネジメントであり、社会の最底辺にいる人びとが自ら問題を解決することを側面から支援するというものである。またこの取り組みでは、長期にわたって社会の最底辺にいて「貧困」な文化に根付いた振る舞いが世代を越えて貧困が固定化される危険性をはらむため、必要な社会的な振る舞い・規律を適切に教えることが推奨される。また、コミュニティ・ディベロップメントもふたたび注目されており、地域のなかで義務を果たすことで社会参加を促す取り組みが試みられている、という。

最後に報告者は、日本でも生活保護の見直しが始まってから、給付水準の引き下げやあるいは生活保護者に対して自立支援プログラムへの参加を強いる傾向があることを指摘した。また、その際にイギリスやスウェーデンのプログラムがモデルとして紹介され、アクティベーションやワークフェア、あるいはは

インクルージョンといったキーワードが掲げられるが、それらのプログラムの有効性と限界を考えなければ、スウェーデンと同様に最貧困層が固定化する危険があると述べた。

## 6. 討論

### 国と自治体の関係をめぐって

最初に、スウェーデンの社会扶助の担い手が自治体であることの否定的な影響についてコメントが寄せられた。つまり、自治体財政が厳しければ給付水準の切り下げが行われることがありうるという問題である。最近、ヨーロッパの大陸諸国でも社会扶助が自治体に移管される傾向にあり、そうすると社会扶助受給者数の減少が自治体財政に直結されるので、それだけに受給者を減らす動きが進む恐れがあるという。このコメントについて、報告者は、コミューンは自治を侵されたくないために社会扶助を国に戻すこと考えない傾向があると述べる。しかしコミューンに委任したことによって、稼働能力の判断も給付水準も各コミューン間で差異が生まれ、場合によってはナショナル・ミニマムを保てない状況も生まれているので、国が一定の基準をコミューンに与えて、国の管理に置くほうがミニマムを保ちうる状況が生まれている、との説明があった。

続いて、労働省の積極的労働市場政策とコミューンのアクティベーション・プログラムの関係について質問が及んだ。報告者は、コミューンのプログラムが社会扶助受給者向けであることを前置きし、次のように説明した。まず、社会扶助行政がコミューンに委ねられた1980年代当初においては、清掃業務やアルコール対策講座などの社会参加を目的としたプログラムが用意されていた。しかし、1990年代に入って社会扶助受給者層が変化するにつれて、コミューンのアクティベーション・プログラムの内容も、社会的マイノリティに向けたプログラムが多く削られ、労働省の積極的労働市場政策に近いプログラムになった。その結果、所管の違うプログラムが二重・三重に重複する状況が生まれ、国とコミューンの負担の押し付け合いというような事態も起きた。ソーシャ

ルワーカーは、自治体の財源ではない国の積極的労働市場政策のプログラムを受けようとする傾向にあるという。しかし、貧困層から見た場合、一般的な労働市場のワークラインの規範がそれを遂行できない弱者にまで降りかかってきた、ということであり、報告者はそこに失敗と問題が集約されており、そこを解決しなければ、スウェーデンモデルへの懐疑や批判はなくなると述べた。

### 市民社会の役割

次に、市民社会の側からの貧困問題への取り組みに議論が及んだ。ヨーロッパの大陸諸国の場合、アルコール中毒や薬物中毒の問題について市民団体が国や自治体から助成を受けて専門的なスタッフが取り組んでいるのに対して、北欧の場合、公的サービスが充実している一方で市民社会のイニシアティブが弱くなっているのではないかと、というコメントが寄せられた。これに対して、報告者は、スウェーデンの場合に公的セクターによって仕事が提供される点に注目が集まるが、その取り組みでは限界があると感じていると述べた。また、公的扶助がないことで批判されているアメリカ合衆国ではNPOのネットワークが広がっており、ドイツの場合でも社会扶助から漏れた人びとに対して教会が協力しながらサービスを提供しているのに対して、スウェーデンではそうした土壤に乏しいと感じられるとの説明があった。

また、貧困対策として労働市場に組み込むのではなく、社会参加を促すという場合に、移民に標準的なスウェーデン人の文化を押し付けることになるのではないかと、という質問が寄せられた。これに対して、報告者は、基本的な言語の習得や福祉サービスに関する基本的な情報の提供、あるいはトラブルを回避するために細かな文化・慣習を教えるプログラムが実際にあることを紹介し、またそのプログラムが問題とされていることはあまり聞いたことがないと回答した。さらに、Trust and Riskについても、当事者が社会に参加すること、労働市場に参加することをイコールに置かずに、コミュニティに対して何らか

の義務を果たすという考え方であると説明を加えた。

このテーマについて、参加者よりこうした考え方がアクティブ・シティズンシップと呼ばれるものと関係しており、コミュニティに積極的に参加することが市民権の要件と考えるものであるとのコメントが寄せられた。また、この考え方の背景には、北欧やオランダなどで有力であった多文化主義的な考え方に對する批判的な側面があるという。つまり、移民が自らのコミュニティに閉じこもって、ホスト・コミュニティに交わらずに貧困と社会的排除に遭っているので、そうした人びとを積極的にホスト・コミュニティに参加させていくことが重要である、という考えである。しかし、この考えでは、移民の元々の言語、例えばアラビア語・トルコ語はホスト・コミュニティにおいては優先度が低く、マジョリティに合わせるべき、という傾向がある。

上記のように、討論では、スウェーデンの貧困問題を事例に、労働市場への取り込みを最優先にした政策の問題性、社会福祉をめぐる国と自治体の関係のあり方、さらに最後には貧困問題において市民社会がどのように向き合い取り組むべきか、といったテーマについて、報告者と参加者の間で熱心な議論が交わされた。報告者が述べるように、スウェーデンの事例は、日本の貧困問題を考えるうえできわめて示唆に富むものであろう。

(あさだ・しんじ)

(2008年4月21日受理)