

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—

宮寺 由佳

【目次】

- I 氾濫する「労働と福祉の融合」とスウェーデン
- II 福祉国家としてのスウェーデン：経済・労働・福祉
- III 貧困者へのアクティベーション
- IV なぜ社会扶助におけるアクティベーションは失敗したのか

I 氾濫する「労働と福祉の融合」とスウェーデン

経済成長の鈍化と産業構造の変化により、1990年代以降、多くの先進諸国において、低所得者や失業者を対象とした社会政策は大きな方向転換を迫られている。

特に、ヨーロッパ諸国における低所得者対策では「福祉から就労へ（Welfare to Work）」の視点に立ち、所得保障給付を主とした救済的・救貧的な福祉を一定の水準で維持しつつも、受給者を労働市場に参加させる積極的な労働政策に社会政策の主軸が漸次移行しつつある。

こうした労働政策と社会保障制度の融合は、従来において両者の縦割り行政がしばしば指摘されてきたことを考えれば、一定の評価が与えられるべきことである。^(注1)

なかでも「ワークフェア（Workfare）」は「福祉から就労へ」の具体的なモデルとして議論の中心におかれることが多い。ワークフェアの概念は最広義には、就労と福祉の連動ととらえることができるが、狭義には就労を福祉給付の絶対条件として、就労しない場合には給付を打ち切るといった制裁的な意味を持っている。

ワークフェアが、給付条件としての就労を厳格に定めたアメリカの TANF (Temporary Assistance for Needy Families: 貧困家族一時扶助)^(注2)を源流とする点からも、こうしたことを確認することができる。

本稿で取り上げるスウェーデンは、福祉国家の典型として整理されてきたが^(注3)、労働政策と社会保障制度の融合という点でも、先駆的な国であり、近年のグローバル化における新しい社会的リスクへの対応が進んでいるという評価も受けている^(注4)。また、こうしたスウェーデンのモデルは、近年活発に議論されている「福祉から就労へ」論の理論的源泉としても位置づけられて^(注5)いる。

しかしながら、「福祉から就労へ」論が今日の福祉改革のメインストリームとして扱われる中で、この議論に関する様々な用語、たとえば「ワークフェア」や「アクティベーション（Activation）」などの用語や概念は、十分に定義されることなく、様々な文脈で語られている。労働政策と福祉政策の融合という意味での「福祉から就労へ」という路線は、単一的、直線的な両者の融合ではなく、スウェーデンにおいても歴史的な背景をもち、その概念は様々な変容を経験している。

本稿では先進諸国で活発に議論されているワークフェアの概念が、スウェーデンの伝統的な政策文化である「積極的労働市場政策（Active Labour Market Policy）」を源流に持つものであることは一定の範囲で認めるものの、歴史的発展の中で、その本質的な意義を徐々に変化させ、現在に至っていることを明らかにしたい。

すなわち、積極的労働市場政策の具体的なモデルとしての「ワークライン (Workline)」、「アクティベーション」、「レーン＝メイドナーモデル (Rehn-Meidner model)」等に一定の共通性を見出す一方で、後年になって用いられるようになった「ワークフェア」とは本質的に区別されるべきものであることを明らかにする。

そのために、まず、1940年代から続くスウェーデンの積極的労働市場政策の特質を概観し、その上で、いわゆるスウェーデンモデルとしてのワークライン、アクティベーション、レーン＝メイドナーモデルが、どのような文脈でワークフェアに変質していくのかについて見ていくこととしたい。その変質を説明するにあたっては、スウェーデンにおける地方分権化の流れなども踏まえて見ることにする。

Ⅱ 福祉国家としてのスウェーデン：経済・労働・福祉

① 福祉国家スウェーデンを支える理念

福祉国家を標榜するスウェーデンは、社会保障制度の多くが市場原理から解放され、国民の所得と生活を安定的に守り、さらに労働市場への参加を促しているという特徴をもっている。労働政策を中心に「就労」を主軸とした社会保障制度（社会保険制度）を構築している点をもって、スウェーデンモデルと呼ばれることも多い。^(注6)

このように就労と社会保障を結び付ける考え方は「ワークライン (スウェーデン語では Arbetslinjen：就労ライン)」という規範に基づいている。この規範について宮本太郎教授は、「男女を問わずその条件のあるすべての市民が働き福祉国家を支えること、他方で福祉国家は教育、介護・育児サービス、職業訓練などの社会サービスを提供し、また必要な所得保障をおこなって人々が労働市場に参加することを支援する」

ことと説明している。^(注7)

また福祉国家のあり方について研究を行なっているオーケ・ベルメルク (Åke Bergmark) 教授は、スウェーデンの社会保障制度は、失業者に対して受動的に所得を保障するのではなく、このワークラインという考え方に基づいて、職業訓練や教育を提供し労働市場に戻すことを重視することになったとし、この点こそがスウェーデン福祉国家を支えていると述べている。また、ベルメルク教授は、ワークラインによって、社会保険の資格やその受給額が、労働市場への参加と密接に関連するようになったと述べている。^(注8)

たとえばスウェーデンの女性の就業率は1980年以降、75%を超える高い比率で推移している。こうした高い就業率の背景には、女性の出産・育児休業中の生活と職場復帰への意欲を支える社会保障制度である親保険の影響がある。親保険には、①妊娠給付、②出産と育児のための給付、③一時的育児給付、④父親育児給付がある。親保険は、妊娠・出産そして育児期間の所得が大きく減少されることのないように、各給付が連続性を持って生活を保障し、また給付は従前所得の8割を保障することとなっているなど、安定的かつ高い保障がなされている。

つまりワークラインとは、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るという考え方であり、就労こそがスウェーデンモデルを構築する必要条件となってきたのである。ただし、こうした就労に強く関連付けられた社会保障制度は、それだけでは労働市場から脱落する層を取りこぼしてしまう、いわゆる残余的 (residual) な性格が強くなるが、並行して完全雇用政策を推進することにより、社会保障制度の枠から脱落するものを最小限にとどめることが可能になる。

② 積極的労働市場政策

一般的に、労働市場政策は、「消極的労働市場政策」と「積極的労働市場政策」に分類される。消極的労働市場政策は、失業者など、労働市場から排除された労働者の生活を保障するために失業給付をおこなうといった施策が典型であり、市場からの排除を事後的に救済し失業後の生活を保障する性格をもつ。一方、積極的労働市場政策は、労働市場からの排除を未然に防ぐか、排除された労働者を再び労働市場に戻すことを目的とした諸施策の総称であり、失業者の生活保障を労働市場への復帰という形で実現することを志向する点で、「積極的施策」であるといつてよい。

スウェーデンの積極的労働市場政策は、教育や職業訓練、リハビリテーション、一時的雇用、さらに所得保障給付など多様なプログラムを失業者に提供している。失業者は管轄する公共職業安定所に登録し、失業保険の有資格者であることが確認されると、必要に応じて積極的労働市場政策のプログラムを受けることができる。基本的にプログラムへの参加は強制ではなく、失業者自らの選択にもとづいて参加することとなっている。さらにプログラムは失業者個々の適性に合わせて選択され、プログラム終了までの計画の策定、実施状況の確認、終了時の評価が系統的に実施される。

プログラムには、①労働市場における流動性と適応性を高めるためのプログラム、②企業への助成金、③現金給付がある。①は、職業訓練、企業・公共部門への一時的雇用、障害者対策、就職支援（転職のための支度費支給や支援）などがあり、失業者の雇用能力を高め労働市場への復帰を促すプログラムである。②には、長期失業者を採用する事業主に対して賃金の50%を上限に最長6か月間の助成金を支払う賃金助成、また自営業や企業家の育成をおこなう助成金支給などがある。さらに③は、プログラムに

参加することによって得られる給付であり、6か月間を限度として失業保険給付と同程度の給付額が支給される所得給付の役割を果たしている。プログラムは、失業者が職場との接点を持ち就労インセンティブを損なわないことを目的としており、内容は福祉現場でのボランティアや公共施設の掃除など多様である。

1999年には積極的労働市場政策への支出は対GDPで1.82%を占め、欧米諸国の中で最も高い比率となっている。積極的労働市場政策が最も盛んに展開された90年代には、積極的労働市場政策プログラムの支出は、1990年から1999年の間で、90億クローナから200億クローナ（約1530億円から約3400億円）に増加した。また1999年にはプログラム数が14種類にものぼり^(注9)、積極的労働市場政策による雇用促進と失業問題解決へのスウェーデン政府の強い期待が示されている。

③ 1940年代から1990年代までのスウェーデンにおける労働市場政策

スウェーデンの積極的労働市場政策は、ワークラインの考え方に基づいて、LO（スウェーデン労働組合総同盟）のエコノミストであるイエスタ・レーン（Gösta Rehn）とルドルフ・メイドナー（Rudolf Meidner）が提示した具体的なモデルが原型となっている。この「レーン＝メイドナーモデル」について、伊藤正純教授は「マクロの需要管理政策の適応を先端部門に限定し、後進部門を意図的に淘汰し、後進部門から排出された人びとに対してミクロの積極的労働市場政策（職業教育・職業訓練・職業斡旋）などを行うことによって、スムーズに先端部門に移動させ、完全雇用を維持しながら、同時に、産業構造の高度化＝経済成長を実現」することと定義している^(注10)。

したがって積極的労働市場政策は良好な経済を維持し、労働市場の流動性を確保するための

経済政策として位置づけられている。このような機能は産業全体を後進部門から先端部門にシフトさせることによって、生産性の低い後進部門の労働者が失業するリスクを最小化するものである。こうした機能は社会的公正の意味でも重要であり、スウェーデンの労働運動を支える基本的理念を具現化する政策でもある。

レーン＝メイドナーモデルに基づいた積極的労働市場政策は、労働者を常に先端部門へ送り込むことを目的とするため、失業者の雇用能力の向上と、できるだけ早い労働市場への復帰を促すような職業訓練の提供や求職活動の支援をおこなう。この積極的労働市場政策に対しては、「人びとをして従来の生活基盤から切り離す非人間的な発想である」という批判もあつた。^(注11)しかし、労働市場における労働者の流動性を確保するために国家が労働市場部門へ積極的に介入することによって、スウェーデンの完全雇用は達成されていった。

このモデルの特徴は、失業者への給付が、あくまでも経済政策と労働政策の融合の中でもたらされているという点である。スウェーデン経済の発展のための労働戦略として位置づけられているため、労働力は貴重な経済資源として捉えられており、失業の理由を個人に求めるのではなく、その対応を経済政策との関係性で解決しようとしている点に特徴がある。したがって、レーン＝メイドナーモデルにおける給付は、後発分野の労働者を先進分野に移行させる間の経過保護措置であると捉えるのが自然であろう。

④ 1990年代以降におけるアクティベーション

こうした積極的労働市場政策に加え、就労と連携した重層的な社会保障制度は、ともに完全雇用を目的とした施策としてアクティベーションと呼ばれ、アメリカのワークフェアとしばしば区別されてきた。アクティベーションもワークフェアも就労と社会保障・福祉を結び付ける

考え方や施策のことを意味するが、スウェーデンのアクティベーションはこれまで述べたとおり、それ自身が就労を義務付けたり、受給者に対して制裁を課すものではなく、労働市場のパフォーマンスを向上させることを目的としている。一方、ワークフェアは所得保障の受給要件として就労を半ば強制的に義務付ける（つまり制裁的な意味をもつ）点に違いを見出すことができる。積極的労働市場政策のプログラムへの参加は失業者の自発的意思によるものであることは先に述べたとおりである。

しかし90年代の経済危機以来、失業者が増加すると積極的労働市場政策の意義と役割に変化が現れるようになってくる。

1993年から97年にかけて失業率は8%前後の高止まりとなり、スウェーデンの歴史上最も高い水準となったが、この失業率は顕在失業（open unemployment）率とよばれる数字であり、積極的労働市場政策プログラムの参加者およそ3%は除外されている。顕在失業率とプログラム参加者率の合計、すなわち実際の失業率（不均衡数ともいう）は、11%を超える年もあつた。

また失業保険が切れた後は積極的労働市場政策のプログラムに参加することで求職活動給付が支給される。プログラムは半年から1年程度のものが多く、この期間が終了しても仕事につけない人は、再び失業者として失業保険の受給資格を得ることができ、給付を受け続けることができるため、繰り返し失業保険とこのプログラムとの間を出入りする人々が発生した。この現象は「回転ドア」と呼ばれるモラルハザード^(注12)を引き起こしていた。失業保険と積極的労働市場政策プログラムの給付は、結果的に事実上の長期失業者を生み出していたのである。

こうした状況に対して、失業保険の資格の厳格化や、積極的労働市場政策のプログラム参加の義務付けなど、失業保険の適正化ともいうべ

き動きが押しすすめられた。^(注13)ここにアクティベーションとしての積極的労働市場政策に、受給者抑制や失業保険受給の対価としてプログラム参加を義務付けるという要素が含まれるようになり、アクティベーションの変質が見られるようになったといえる。このような積極的労働市場政策における新たな方向性は、失業者に対するエンパワーメントという意味とは対照的に、制裁を伴うワークフェアともいべき側面を持ち、基本的市民権を抑制する側面も持っているという指摘もある。^(注14)

アクティベーションとワークフェアは、雇用政策として労働者を労働市場に戻すことを目的とする点で共通しているが、強制性という観点からみると大きな概念上の違いがあるといわざるをえない。次節では、こうしたアクティベーションからワークフェアへの変質を、社会扶助の分野に焦点をあてて確認していくこととする。

Ⅲ 貧困者へのアクティベーション

① 社会扶助とアクティベーション

先に述べたとおり、ワークラインの理念に基づいた労働市場政策と社会保障制度によって、労働者（または過去に労働経験のある失業者）は最低限度の生活保障よりも高い水準の生活が保障される。一方で労働市場へ参加していない（参加できない）人々は社会保険制度から排除されやすいことを意味する。

これらの人々は、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（Socialbidrag）」（日本の生活保護制度に該当）の対象となる。社会扶助は普遍主義的社会保障制度と異なり、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制度である。生活保障費の程度は最低限度の生活保障であり、従前所得に対して高い比率を保障する社会保障制

度とは給付レベルで大きな開きがある。^(注15)

社会扶助は、そうした労働市場政策と社会保険の前提に適合しない特定の層を取り込むものとして位置づけられていたため、当初から就労を給付の条件とするような制裁的な側面はない。社会扶助は失業によって所得が欠乏した人よりも、むしろ様々な福祉的課題を抱え仕事に就くことができない受給者を対象としており、そうした人々の最低生活の保障と地域での暮らしをコミュニティ（基礎自治体）が支えることを目的としている。

この社会扶助においても、積極的労働市場政策に類した「アクティベーション・プログラム（Activation Program）」が各コミュニティで実施されてきた。コミュニティのアクティベーション・プログラムは、疾病や身体的・精神的に障害を抱える人やアルコール・麻薬依存の問題のある人、家庭内暴力や虐待などの問題を抱える人に対して、ケアやリハビリテーションを提供し、社会参加を促すことを目的としていた。

プログラムの内容は、いわゆる賃金労働だけではなく、公園でのゴミ拾いや市役所の清掃など簡単な作業などが中心であった。このプログラムへの参加は、受給者の自由な意思に任せられ、強制的な取り扱いはなかった。

このように社会扶助におけるアクティベーションは受給者を労働市場に参加させることを重視したものではなく、積極的労働市場政策におけるアクティベーションとは性格を異にするものであった。心身や家庭環境の問題など様々な福祉的課題をもち、生活そのものが停滞してしまっている層を活発化させるという意味で、文字通り「Activation」を目的とした取り組みである。

② アクティベーションからワークフェアへ

しかし社会扶助のアクティベーション・プログラムは、積極的労働市場政策プログラム同様、

ワークフェアへと変質していった。

先に述べたとおり、90年代以降労働市場では「回転ドア」現象が問題となり、失業保険の適正化によってそこから排除された失業者が、社会扶助に流入するようになる。このためコミューンは、社会扶助受給者の増加と同時に、これまで想定していなかった「稼働能力のある失業者」を受給者として受け入れることとなった。コミューンでは、増え続ける社会扶助費をいかに減少させるかが最大の課題となっていた。そのため、ミーンズテストを厳格化することによって受給者を抑制していった。

同時に、リハビリ的・社会参加的な機能を持っていたアクティベーション・プログラムの性質も、積極的労働市場政策におけるワークフェア的要素、すなわち制裁的な要素を徐々に持つようになった。プログラムの目的は増加した失業者を、できるだけ早く労働市場へ「戻す」ことへと変質し、そのためプログラムへの参加は強制的になっていった。こうした流れは、受給者に対する就労支援への参加義務を強制した「^(注16)ウプサラ・モデル (Uppsala model)」とよばれるプログラムが登場することで決定的となる。

ウプサラ・モデルは、受給者に対してプログラムに参加することを給付の条件とし、参加を拒否する場合には社会扶助の給付を停止するという措置をとっている。さらに社会扶助の受給期間を有期とするなど、受給者に対して厳しい取り扱いがなされている。プログラムに参加する受給者は、コミューンが管轄する福祉事務所のソーシャルワーカー、国が管轄する公共職業安定所の職員と三者で自立に向けた援助計画を作成し、その計画に沿って活動することやその進捗状況を頻繁に報告する義務が課せられる。

また、アクティベーション・プログラムを実効性のあるものとするために、独自にジョブセンター (Jobbcentrum) を設立するコミューンも登場しはじめた。ジョブセンターは、コミュニ

ンの財政と裁量のもとで実施されるため、自治体における労働政策の拠点となっている。ただしこのジョブセンターはコミューンで実施するため労働部門ではなく、社会福祉部門として位置づけられている。社会扶助受給者はジョブセンターに登録し、職員の指導のもと就労自立に向けた個別支援計画を策定・実行しなければならず、ウプサラ・モデル同様、受給者に対して抑圧的な管理運営となっている。

たとえばストックホルムのシャーホルメン区 (Skärholmen) では、1998年に区の福祉事務所が管轄するジョブセンターを開設し、社会扶助受給者に対して職業訓練や雇用促進など様々なプログラム提供を積極的に展開した。シャーホルメンのジョブセンターの設立目的は、①社会扶助受給者を半減すること、②雇用者を増やすこと、③若年の失業者を減らすこと^(注17)にあった。そのため自治体は、すべての社会扶助受給者にジョブセンターへの登録を義務付け、アクティベーション・プログラムに沿った活動を求めた。ジョブセンターでは受給者に対して、登録後2～3か月以内の就労を目指し、雇用能力の高い人から集中的に就労支援を展開した。公共職業安定所と共同して援助計画をおこなうウプサラ・モデルと異なり、職員の多くはかつて失業を経験したことのある者であり、ソーシャルワーカーや労働の専門職は少ない。

③ 社会扶助行政の評価と課題—貧困問題は解決できたのか

こうしたワークフェア化した—すなわち制裁的な側面をもつアクティベーション・プログラムには批判も多くある。プログラムでは、就労自立を目的としたプログラムが重視されたため、労働市場との結びつきが弱い人々、つまり、もともと社会扶助が想定していた疾病・障害など様々な問題をもつ貧困者にはほとんど効果が^(注18)ないともいわれている。

医師によって「稼働能力なし」と診断された受給者はプログラム参加を免除される場合もあるが、原則すべての人がプログラムの参加を義務付けられる。ただし、たとえば軽度な障害、慢性的な頭痛や腰痛、倦怠感などいわゆる不定愁訴のある人は、「稼働能力あり」と判断され、プログラム参加を義務付けられるが、実際にはこうしたケースは適切な仕事と結びつかないケースが多い^(注19)。また、プログラムの参加を拒否した者や、参加を中断した受給者には、社会扶助給付が停止されることもあり、貧困者に対して最低生活が保障されないというケースが発生している。

さらに労働政策は中央政府による強い中央集権の元で長く実施されてきたため、コミューンの職員には就労支援の実施に関する知識やスキルが必ずしも十分でなく、社会扶助受給者を効果的に労働市場に戻すという結果が得られていない。

長年の蓄積がある国の積極的労働市場政策のプログラムと比較すると、コミューンのアクティベーション・プログラムは、①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、②受給者のプログラムへの参加がより強制的である、③受給者への制裁が強い、などの課題を抱えているという指摘もある。さらにアクティベーション・プログラムは労働市場の拡大の限界、トレーニングや教育へのアクセスという点で限界があり、受給者が実際の雇用機会に恵まれる可能性は低く、アクティベーション・プログラムには希望がないともいわれている^(注20)。

近年こうした批判に対し、アクティベーション・プログラムを積極的に評価し就労支援をより重視した取り組みを推進するコミューンも現れている。たとえば先に紹介したシャーホルメンのジョブセンターが2005年に実施した調査では、ジョブセンターのプログラムを終了した受給者で、5か月が経過した段階で社会扶助を脱

出し就労自立もしくは社会保険（疾病保険、失業保険、出産休暇など）を受給している人は65%に上っていると評価している^(注21)。

ただし、65%というデータをもって、ワークフェア型のアクティベーションに効果があるとするはできない。たとえば学歴の低い女性にはプログラムの効果が低かったことが指摘されている。またこのような制度においては、そもそもアクティベーション・プログラムに参加できない人々は社会扶助の給付に至らない、もしくは給付を停止された上で、制度外に放置されている可能性があり、調査の対象者はプログラムへの適性についてスクリーニングを通過した人々に限定されている可能性もある。たとえば積極的労働市場政策においても失業者がプログラム参加に至らない場合は登録を抹消されるため、同様の問題が発生しているという指摘もある^(注22)。

しかし、社会扶助のアクティベーションはワークフェア化の方向ですすんでいる。社会扶助受給者の就労を現実のものにするためには、受給者が労働市場に戻るためのスキルを身につけるだけでなく、そうした人々を実際に受け入れる雇用が必要となる。しかし先述したように、労働市場政策の一切を国が担ってきたため、コミューンが労働政策を効果的に実施し、地域の中に受け皿を十分に作ることはできていない。コミューンは社会扶助の制裁的意味合いを強め受給者を抑制することによってしか、社会扶助費を削減するという目的を達成できなかったのである。

IV なぜ社会扶助におけるアクティベーションは失敗したのか

① 国と地方の押し付け合い

このような社会扶助のアクティベーションに見られる課題の背景には、社会保険制度の縮小

と福祉政策の地方分権化がある。90年代の経済環境の劇的な変化の中で、政府は拡大の一途であった社会保険制度を縮小させざるをえなくなっていた。さらに高齢者、障害者、児童、貧困などに対する社会サービスは、1980年に制定された「社会サービス法 (Socialtjänstlagen)」によってコミューンの権限と責任により提供されることとなり、国の先導により進められてきた福祉政策が、地方に分権化されていった。

社会サービスの分権化は、脱施設、地域福祉の流れの中で加速度的に進んでいった。このことは住民に最も近い自治体が住民の生活ニーズを把握し、効率的かつ適切にサービス提供をおこなうという観点から望ましいこととされた。しかし分権化によって適切な社会サービスの提供がおこなわれない状況をも生み出していった。社会サービスの中でもとくに社会扶助に対する影響は大きいものがあつた。

まず、社会扶助受給者への給付金負担をめぐる国とコミューンの負担の押し付け合いが発生した。社会扶助を受給している失業者は、国の積極的労働市場のプログラムに参加することもできる。積極的労働市場政策のプログラムに参加している期間は、プログラム参加者に国から給付金が支給され、コミューンは社会扶助費を抑制することができることから、受給者をできるかぎり積極的労働市場政策に参加させようとするインセンティブが働きやすい。この場合、国のプログラムへの参加を社会扶助受給の条件としたり、また受給者の適性を十分に考慮せずプログラム参加を促すこともあり、受給者にとってプログラムが必ずしも効果的でないなどの問題があつた。

さらに、コミューンによる社会扶助給付額の削減が行なわれていった。社会扶助の管理運営については各コミューンに裁量権があり、給付額もコミューンが独自に決定できるため、社会扶助費の支出抑制を目的とした給付額の引き下

げが行なわれていった。そのためコミューンの間で給付額の格差が拡大し、ナショナルミニマムが維持されないという問題がおこつた。こうした現状に対して社会省は、法改正によって社会省が提示する基準額をコミューンに遵守させ、ナショナルミニマムを実効性のあるものにしてしようとした。しかし、社会扶助行政の裁量を持つコミューンからの反発が強く、1998年の社会サービス法の改正では、コミューンの遵守義務は明記されず、妥協的な法改正となつた。^(注23)

またこの法改正では、20～24歳の社会扶助受給者は、コミューンが責任を持って就労支援を行うことを第4章第4項に定め、若年失業者に対する労働政策の実施権限を、国からコミューンに移譲した。さらに受給資格と引き換えに、コミューンのアクティベーション・プログラムへの参加を強く求めた。この法改正によって、若年失業者は、失業した日から90日までに個々の適性やニーズを考慮した上でプログラムに参加し、職業能力の向上を図ることが義務付けられた。ただし法はコミューンに対して、受給者のプログラム参加を強制する権限を付与したわけではなく、また一方的に受給者の権利を剥奪することを許可したわけでもない。とはいえ実態は社会サービスと労働政策の地方分権化が進み、コミューンの裁量がますます大きくなり、受給者に対する制裁的な扱いが強くなっていった。

② ソーシャルワークの問題—専門性と縦割り行政の問題

社会扶助のワークフェア化においては、管理運営に直接かかわるソーシャルワーカーの役割も過小評価できない。スウェーデンの社会扶助は日本の生活保護と同様、その目的は最低生活保障と自立支援であり、そのため所得保障と相談援助が実施されている。先述の通り、社会扶助は、設立当初は社会保険の受給資格がない人、

すなわちそもそも労働市場から遠い人を対象としていた。そのため社会扶助担当のソーシャルワーカーは、社会扶助受給者の抱える様々な問題、たとえば高齢、障害、疾病、アルコールや薬物依存、虐待など所得保障だけでは解決できない問題を抱える人々の相談援助を担当してきた。

しかし、社会扶助受給者の増加によって、社会扶助行政の目的が社会扶助受給者数を減少させることに移るようになると、ソーシャルワーカーは貧困者に対して管理的扱いをおこない、また「ワークフェア型」のアクティベーション・プログラムを遂行し速やかに就労自立を促す役割に特化していった。一方でプログラム参加が難しい受給者に対しては、高齢、障害、母子、薬物依存、虐待などのカテゴリーごとに分け、福祉事務所の各担当部署に振り分けていった。こうした業務の機能分化・縦割り化は、社会扶助行政の効率化のために多くのコミューンで採用されている。しかし、複数の問題を抱える貧困者は、統合的・福祉的な支援を受けにくくなっているという現状にある。^(注24)

ソーシャルワーカーはストリートレベルの官僚とも言われている。ストリートレベルの官僚とは、行政サービスに従事し、組織の下位単位に属する現場で働く第一線職員と呼ばれる人々であり、組織とクライアント（サービスの受給者）である市民との間に立ち、行政サービスを提供している職業を示す。^(注25) ストリートレベルの官僚は、職務の執行において大きな裁量をもつため、受給者に対する抑圧的な処遇をおこないやすい立場にある。

スウェーデンのソーシャルワーカーは専門大学を卒業した専門職であるが、実際の業務は各コミューンの方針とマニュアルに基づいておこなわれるため、地域の経済的・政治的事情に影響を受けやすい。そのためスウェーデンの社会扶助ソーシャルワーカーも受給者に対して管理

的な処遇をおこなう側面があり、^(注26) 受給者に対するワークフェア的な取り扱いを助長する要因となり、受給者個人の怠惰を罰するという側面を抉り出してしまっているといえる。

さらにコミューン独自で設置されているジョブセンターには、ソーシャルワークのスキルを持った職員がほとんど配置されていないため、相談業務が不十分であるという指摘もある。^(注27) ジョブセンターの職員は、その多くが元失業者であり、職員の力量不足が、社会扶助における制裁的ワークフェアを助長している。

③ まとめ

スウェーデンの積極的労働市場政策は、単に労働市場に戻すのではなく、可能な限り成長性の高い産業分野に労働者を戻すことを目指すという考え方が基本に置かれていた。社会保障制度が従前所得に対する高い比率で所得保障することは、労働者の就労インセンティブを高める効果があった。こうした積極的労働市場政策と社会保障制度の連携、すなわちアクティベーションは、労働者を“Decent Work”すなわち労働者の権利が尊重され、十分な収入を得ることができ、適切な社会的保護がある生産的で安全の確保された仕事^(注28)に戻し、適切な生活水準を保障する好循環を確保するものとして設計された。

こうしたスウェーデンモデルは、生産性の高い部門にすべての国民が就労できる条件を確保できる限りにおいて、実効性を持っていた。アクティベーションとは労働市場と社会保障の連携を好循環させるための方策と考えてよいだろう。逆に、一旦経済成長が鈍化しこの好循環が妨げられると、例えば90年代の経済危機のなかで失業者を効果的に労働市場に参入させることができなかつたように機能停止をおこしてしまう。また積極的労働市場政策の主たるプログラムであった職業訓練は、必ずしも今日の産業構

造の変化に適合しなくなっており、仕事に結びつかなくなっていると評価されている。^(注29)完全雇用が達成されなければ、所得比例型の社会保障は、就労できない人を排除する仕組みとして機能してしまう悪循環を生み出す。

またナショナルミニマムを担保する社会扶助行政にも課題が生じた。社会サービス法によって、社会扶助の権限が国からコミューンに移譲されたことで、労働市場から離れた人々を、労働市場政策とそれにリンクした社会保障制度から一旦切り離し、最低限度の生活保障やケア、社会参加を促す支援が提供された。この点は、労働市場政策と社会保障、そしてそれらを補完する社会扶助というそれぞれの役割を維持し、かつ現実のニーズに沿ったシステムがつけられたという意味で評価される。実際に経済成長とあいまって、80年代までは完全雇用がおおむね達成され、一方で稼働能力の低い少数の人々はコミューンが生活保障を行うことで、後にスカンジナビア型福祉国家とよばれる社会保障制度の体系を形成してきたことから明らかである。

ところが90年代の経済構造の変化によって、これまで積極的労働市場政策や社会保障制度によって速やかに労働市場に戻れた層が、徐々に社会扶助の対象者となっていった。積極的労働市場政策におけるアクティベーションと、社会扶助におけるアクティベーションが統合されていくプロセスで、それぞれの受給者、すなわち失業保険受給者と社会扶助受給者の性質の違いが考慮されなかったことが今日の混乱をもたらしたひとつの要因であるといえる。失業者の貧困問題の解決を委ねられたコミューンは、いかに社会扶助受給者を削減するか、いかに最短で受給者を労働市場に戻すか、ということに関心と財源を傾けていった。

こうして貧困の要因が所得の欠如としてのみ扱われ、疾病、障害、薬物依存や家庭環境など多様な要因が無視されたことによって、結果と

して貧困者に対して必要な最低生活保障や福祉的支援が欠落してしまった。もともと社会扶助の対象であった職業能力の低い人たちは、社会扶助の枠組みにおいてさえ周縁におかれることになっていった。

このようにワークフェア化によって受給者が給付に依存しないようにモラルハザードを回避するという意味合いが強調され、個人に責任を求めるという方向性が強まっていったといえる。労働市場と社会保障を好循環させることを目的としたスウェーデンモデルが、個人の就労意欲やモラルを求めるアメリカ型保守主義モデルの方向へとすすんでいるという指摘が^(注30)あり、スウェーデンの将来に警鐘を鳴らす意見もある。^(注31)ワークフェア化は、貧困を個人の責任として扱い、最低生活保障を後退させる危険性をはらんでいるといっても過言ではない。

④ 日本への示唆

就労に関連付けられた社会保障政策の傾向が強くなると、労働市場から離れたり、労働市場の流動性に耐えうる雇用能力を獲得できない層が増加した場合、社会保障制度から排除されやすくなる。正規労働者を前提とした社会保険制度は、必ずしも多様なライフコースを保障するものではないともいえる。

一方で、貧困は、雇用の欠如が主たる原因となるが、身体的・精神的障害や家庭環境など、様々な要因によって発生していることもまた明らかである。こうした貧困の多様性を取り扱う方策として、就労に強く引き寄せられた社会保障や雇用対策が必ずしも有効であるとは限らない。就労が重視されればされるほど、労働市場からの距離が遠い人々は、社会保障からも遠くなり最低生活さえも保障されない危険性を持っている。

また、今日の日本の貧困問題は、ワーキングプアの問題に代表されるように、就労していて

もなお貧困に陥るようなケースまで広がりを見せている。埋橋孝文教授は「ワークフェアとは福祉から労働へと問題を『投げ返す』ことを意味する。ここにワークフェアの本来的な困難がある」とし、ワークフェアは「投げ返した後の所得面でのフォロー」と「労働そのものの位置づけ」^(注32)に焦点が当てられると指摘している。

すなわち、仮に稼働能力があり、ワークフェアを経由して労働市場に復帰することができたとしても、なおその先々のフォローがなければ労働市場への定着はままならないということがいえる。それは、たとえば、社会保険への加入の問題、非正規雇用の増大という今日の日本の労働市場における課題と共通している。

スウェーデンにおけるワークフェアへのシフト・チェンジは、就労志向の政策が必ずしも貧困解決のための万能な解決方法となりえていないことを示している。就労と所得保障の再編成を検討するのであれば、貧困層の多様性や多様な社会参加のあり方を受け入れていくことが必要であろう。宮本教授が指摘する通り、「所得比例型のシステムの揺らぎをどう受け止めて最低限保障と両立させていくのか」^(注33)が課題となるといえる。

近年、社会的包摂や統合の議論は、労働市場への動員に傾きがちであるが、労働市場参加と密接に関連しつつも、それを支える地域社会での様々な活動への参加、さらに政策・政治への参加という視点が重視されるべきである。排除されている人を、労働だけでなく多様な場面で統合する手段を講じる必要があるといえる。

注

(1) たとえば宮本太郎教授はスウェーデンの福祉国家における社会保障の特徴を、経済、政治との関係性において説明し、これらの密接な関連によって経済成長がもたらされていることを示している。宮本太郎『福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政

治経済学』法律文化社、1999。

- (2) 子どものいる貧困家族に現金給付と就労機会を提供する公的扶助制度である（1996年制定）。TANF受給者には、就労または就労関連の活動に参加することが義務付けられ、支給期間は生涯60ヶ月（5年間）に限定されている。
- (3) 典型的にはイエスタ・エスピンはアンデルセン（岡沢憲美・宮本太郎監訳）『福祉資本主義の三つの世界』（MINERVA 福祉ライブラリー）ミネルヴァ書房、2001、リチャード・モーリス・ティトマス（三友雅夫監訳）『福祉政策』恒星社厚生閣、1981などがある。
- (4) 宮本太郎「序章 ソーシャル・ガバナンス—その構造と展開—」山口二郎ほか編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房、2005を参照。
- (5) アンソニー・ギデンズ（佐和隆光訳）『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社、1999を参照。
- (6) 普遍主義的政策は社会保険によってもたらされるが、スウェーデンの場合社会保険の数が多く30種類以上にもおよぶ。社会保険の多くは、従前所得に対して高い比率で所得を保障する仕組みとなっている。このため正規労働者であれば、最低限度の生活保障よりも高い水準の生活が保障される。
- (7) 宮本太郎「スウェーデンの政権交代と新しい労働戦略」『生活経済政策』no.120, 2007, p.26.
- (8) Bergmark, Å., “Activated to Work? Activation Policies in Sweden in the 1990s”, *Revue Francaise des Affaires Sociales*, 2003, vol.57(4), p.293.
- (9) Palme, J., eds., *Welfare in Sweden: The balance sheet for the 1990s*, translation of part I of the final report of the Welfare Commission SOU 2001:79, Ds 2002:32, Ministry of Health and Social Welfare, 2000, p.106.
- (10) 伊藤正純「高失業状態と労働市場政策の変化」篠田武司編著『スウェーデンの労働と産業—転換期の模索』学文社、2001, p.214.
- (11) 宮本太郎「雇用政策の転換とスウェーデン・モデ

- ルの変容」篠田武司編著『スウェーデンの労働と産業—転換期の模索』学文社、2001、p.255.
- (12) Clasen,J.,Kvist,J.&Oorschot,W.v.“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, 2001参照。
- (13) 90年代に始まった社会保険の適正化は現在も続いている。例えば、2004年には失業保険の適正化を目指して、労働市場庁、職業安定所、失業保険基金を監督するスウェーデン失業保険局（IAF）が創設されている。また2007年より失業保険は期限が450日から300日に制限され、給付額は80%から200日を過ぎると70%に減額されることとなった。給付額の上限も設定され、最初の200日間が日額730クローナ、それ以降は日額680クローナとなっている。プログラム参加の費用は失業保険と同じ内容であるが、300日を超えると65%に減額される。
- (14) Kildal,N., “Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies”, *Paper presented at the 8th BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21th Century*, 2000.
- (15) 社会サービス法における社会扶助の位置づけは、「最適な生活水準」であるが、社会扶助の給付水準は他の社会保障制度と比較すると事実上「最低限度の生活」を保障するものとして位置づけられている。
- (16) ウプサラ・コミューンで採用されたことから、このように呼ばれている。
- (17) Jääskeläinen,R., *Participation in evaluation of “The Jobbcentrum-model of Skärholmen”*, Poseidon, 2007, p.4.
- (18) Thorén, H.K., *Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*, IFAU-Office of labour market policy evaluation, working paper 2005: 20., p.62.
- (19) 2003年に筆者が実施した、セーデテリエ・コミューン（Södertälje kommun）の福祉事務所のソーシャルワーカーへのインタビュー調査によれば、セーデテリエ・コミューンの社会扶助受給者の14%が稼働能力ありと判定されたものの、実際には就労が困難であるという。
- (20) Thorén., *op.cit.*, p.8.
- (21) Jääskeläinen, *op.cit.*, p.2.
- (22) Sianesi,B., *Swedish Active Labour Market Programmes IN THE 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance*, The Institute for Fiscal Studies, working paper 2002:3,p.8.
- (23) Giertz, A., *Making the Poor Work Social Assistance and Activation Programs in Sweden*, Lund Dissertations in Social Work 19, Socialhögskolan, Lunds universitet, 2004, p.34.
- (24) 2003年および2005年に筆者が実施した、セーデテリエ・コミューン（Södertälje kommun）およびエンショピング・コミューン（Enköping Kommun）の福祉事務所のソーシャルワーカーへのインタビュー調査による。
- (25) マイケル・リプスキーはストリートレベルの官僚の典型例として、先に挙げた組織に所属する職員で警察官・教員・保健衛生関係官・ソーシャルワーカー等をあげている。マイケル・リプスキー著（田尾雅夫・北大路信郷訳）『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社、1986、p.18.
- (26) 宮寺由佳「スウェーデンにおける最低生活保障制度」栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規、2006、p.187.
- (27) Thorén, *op.cit.*, p.22.
- (28) ILO による Decent Work の定義に基づく。
- (29) Sianesi, B., *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden, IFAU-Office of labour market policy evaluation*, working paper 2001:5, p.5.
- (30) Bergmark, *op.cit.*, pp.301-302.
- (31) Kildal, *op.cit.*, p.11.
- (32) 埋橋孝文「ワークフェアの国際的席捲—その理論と問題点」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社、2007、p.15.
- (33) 宮本太郎「特集 格差社会を超えて—公正社会の

新しいデザイン」『生活経済政策』no.120, 2007, p.22.

参考文献（注で掲げたものは除く）

- ・ 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—」社団法人生活経済政策研究所『生活経済政策』no.116, 2006, pp.18-23.
- ・ 宮本太郎「スウェーデン—先駆者の軌跡と新しい戦略」『生活研ブックス12 ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集（Ⅲ）—労働組合と中道左派政権』社団法人生活経済政策研究所, 2002.
- ・ Anden, T. and Gustafsson,B., “Patterns of Social Assistance receipt in Sweden”, *International Journal of Social Welfare*, 2004, vol.13(1), pp.55-68.

・ Berendt,C., *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, ASHGATE, 2002.

- ・ Bergmark, Å. and Bäckman,O., “Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Recipiency in Sweden”, *European Sociological Review*, 2004, vol.20(5), pp.425-443.

（みやでら ゆか・浦和大学総合福祉学部
准教授）

（本稿は、調査及び立法考査局の委託によるものである。）