

(12) 土曜日や日曜日など学校が休みの日に、1日当たりどれくらいの時間、勉強をしますか。(学習塾で勉強している時間や家庭教師の先生に教わっている時間も含まれます。) N=224、うち無回答等=2(0.9%)

4時間以上	3時間以上、 4時間より少 ない	2時間以上、 3時間より少 ない	1時間以上、 2時間より少 ない	1時間より少 ない	まったく しない
1	2	3	4	5	6
(13.0%)	(11.6%)	(17.4%)	(13.4%)	(20.1%)	(23.7%)

(13) 学習塾(家庭教師の先生に教わっている場合も含まれます。)で勉強していますか。 N=224、うち無回答等=5(2.2%)

学習塾で勉強している	学習塾で勉強していない
1	2
(39.7%)	(58.0%)

(14) 家の人と普段(月～金曜日)、夕食を一緒に食べていますか。 N=224、うち無回答等=2(0.9%)

している	どちらかと いえば、して いる	あまりして いない	まったくして いない
1	2	3	4
(67.0%)	(17.9%)	(8.9%)	(5.4%)

(15) 家の人と学校での出来事について話をしていますか。 N=224、うち無回答等=2(0.9%)

している	どちらかと いえば、して いる	あまりして いない	まったくして いない
1	2	3	4
(33.9%)	(29.9%)	(23.7%)	(11.6%)

(16) お小遣いをもらっていますか。1ヶ月あたりの金額を書いてください。もらっていない場合は0円と書いてください。

(平均:1896円)

N=224、うち無回答等=19(8.5%)

(17) 家で学校の宿題をしていますか。 N=224、うち無回答等=3(1.3%)

している	どちらかと いえば、して いる	あまりして いない	まったくして いない
1	2	3	4
(29.9%)	(24.6%)	(20.5%)	(23.7%)

(18) 学校で友達に会うのは楽しいと思いますか。 N=224、うち無回答等=1(0.5%)

1	2	3	4
1 (59.8%)	2 (23.2%)	3 (9.4%)	4 (7.1%)

(19) 今住んでいる地域の行事に参加していますか。 N=224、うち無回答等=1(0.5%)

1	2	3	4
1 (7.6%)	2 (19.2%)	3 (25.0%)	4 (47.8%)

(20) 保育所や幼稚園に通っていましたか。 N=224、うち無回答等=2(0.9%)

1	2	3	4
1 (38.4%)	2 (51.8%)	3 (4.9%)	4 (4.0%)

(21) あなたは学校の勉強についてどう思っていますか。

	1	2	3	4
① 国語の勉強は好きですか	1(24.1%)	2(32.1%)	3(25.0%)	4(17.9%)
② 国語の勉強は大切だと思いますか	1(54.0%)	2(33.5%)	3(4.9%)	4(6.3%)
③ 数学の勉強は好きですか	1(10.7%)	2(21.0%)	3(29.0%)	4(37.5%)
④ 数学の勉強は大切だと思いますか	1(36.2%)	2(35.7%)	3(13.8%)	4(13.0%)
⑤ 英語の勉強は好きですか	1(13.0%)	2(21.9%)	3(25.9%)	4(38.0%)
⑥ 英語の勉強は大切だと思いますか	1(36.2%)	2(27.7%)	3(15.6%)	4(18.8%)
⑦ 理科の勉強は好きですか	1(20.5%)	2(30.8%)	3(26.3%)	4(21.0%)
⑧ 理科の勉強は大切だと思いますか	1(26.3%)	2(31.3%)	3(24.1%)	4(17.0%)
⑨ 社会の勉強は好きですか	1(27.7%)	2(25.9%)	3(25.0%)	4(20.1%)
⑩ 社会の勉強は大切だと思いますか	1(38.4%)	2(33.5%)	3(16.1%)	4(11.2%)

(N=224、うち無回答等はそれぞれ①2(0.9%)、②3(1.3%)、③4(1.8%)、④3(1.3%)、⑤3(1.3%)、⑥4(1.8%)、⑦3(1.3%)、⑧3(1.3%)、⑨3(1.3%)、⑩2(0.9%))

(22) あなたの今の成績は、学年の中でどのくらいですか。

	下のほう	真ん中より 下	真ん中くら い	真ん中より 上	上のほう
① 現在の総合 的な成績	1 (54.0%)	2 (20.1%)	3 (15.6%)	4 (4.5%)	5 (3.1%)
② 国語	1 (44.2%)	2 (21.0%)	3 (17.9%)	4 (11.2%)	5 (3.1%)
③ 数学	1 (55.8%)	2 (25.9%)	3 (9.4%)	4 (4.0%)	5 (2.7%)
④ 理科	1 (46.9%)	2 (24.6%)	3 (14.3%)	4 (8.5%)	5 (4.0%)
⑤ 社会	1 (46.4%)	2 (23.2%)	3 (13.4%)	4 (8.0%)	5 (7.1%)
⑥ 英語	1 (54.5%)	2 (22.8%)	3 (10.7%)	4 (6.3%)	5 (4.0%)

(N=224、うち無回答等はそれぞれ①6(2.7%)、②6(2.7%)、③5(2.2%)、④4(1.8%)、⑤4(1.8%)、⑥4(1.8%))

(23) あなたは今、部活動に入っていますか。

N=224、うち無回答等=7(3.1%)

運動部に 入って積極 的に参加し ている	運動部だ が、サボリ ぎみ	文化部に 入って積極 的に参加し ている	文化部だ が、サボリ ぎみ	入っていな い
1 (20.5%)	2 (8.9%)	3 (10.3%)	4 (5.8%)	5 (51.3%)

(24) あなたは中学卒業後、高校に進学したいとおもっていますか。 N=224、うち無回答等=5(2.2%)

おも 思っている	おも 思っていない
1 (93.3%)	2 (4.5%)

Q24で「思っている」と回答=209、うちQ25無回答等=4(1.9%)

(25) (24)で「思っている」と答えた人に聞きます。あなたは将来、どの学校まで進みたいですか。

高校まで	専門学校・ 各種学校ま で	短期大学	大学（四年 制）まで	大学院まで	その他
1 (42.6%)	2 (31.6%)	3 (5.3%)	4 (14.4%)	5 (1.4%)	6 (2.9%)

(26) あなたの考え方はどちらに近いですか。 N=224、うち無回答等=11(4.9%)

将来のためには、今やりたい
ことをがまんできる

将来のことはともかく、
今が楽しければよい

1 (48.7%) ————— 2 (46.4%)

(27) あなたはふだん、自分のからだについて、次のように感じることはありませんか。

		とてもそう	すこしそう	ぜんぜんそ うではない
だるい	① -----	1 (27.7%)	2 (42.0%)	3 (28.1%)
いらいらする	② -----	1 (26.3%)	2 (37.5%)	3 (34.4%)
あきっぽい	③ -----	1 (35.3%)	2 (40.6%)	3 (22.8%)
あき朝、なかなか起きられない	④ -----	1 (41.5%)	2 (28.1%)	3 (29.0%)

(N=224、うち無回答等はそれぞれ①5(2.2%)、②4(1.8%)、③3(1.3%)、④3(1.3%))

(28) 今、むし歯はありますか。またむし歯の治療をしていますか。 N=224、うち無回答等=4(1.8%)

今、むし歯 があるが治 療していな い	今、むし歯 があり、治 療中である	むし歯は全 て治療済み である	過去に、む し歯になっ たことがな い
1 (25.5%)	2 (10.3%)	3 (48.7%)	4 (13.8%)

質問は以上です。
最後まで回答していただき、ありがとうございました。

第 12 章: 公的扶助と就労支援の連携に関する 国際比較

ドイツ・スウェーデンのヒアリング調査から

駒村 康平(慶應義塾大学経済学部)・渡辺 久里子(日本学術振興会特別研究員 DC)・
岩永 理恵(神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部)・丸山 桂(成蹊大学経済学部)

要旨

本稿は、2012年2月に実施したヒアリング調査に基づいて、スウェーデンとドイツにおける最低生活水準と就労支援について考察する。調査は、1)最低生活水準の算出方法、2)公的扶助受給者に対する就労支援政策の実態とその評価、3)公的扶助政策と労働政策の連携に関する国と地方の役割分担、に関して行った。ドイツでは就労支援・生活支援サービスに関する非営利民間機関においてもヒアリングを行った。その結果、最低生活水準の算出方法は、ドイツでは裁判判決によってその妥当性が判断されているのに対し、スウェーデンではマーケット・バスケット方式を3年に1度実施して算出していた。また、公的扶助受給者に対する就労支援は、両国ともに長期失業者、若年失業者、移民の問題等が重なっており、積極的労働市場政策を長期にわたって実施してきたスウェーデンでも、就労支援の効果は実証的に明らかにされていない。公的扶助政策と労働政策の連携はその必要性は認識されているが、国と地方の役割分担にも関わっていること、縦割り行政の弊害があることが指摘された。

1. はじめに

(1) 調査目的

2009年のリーマンショック、2011年の東日本大震災の影響もあり、日本における生活保護受給世帯は200万人を超え、戦後の最高記録を更新した、特に、稼働能力を有する割合が比較的高いと考えられる「その他世帯」の増加率は2009年度比およそ32%と著しく¹、改めて自立支援、就労支援の重要性が指摘されている。その一方で、長引く不況等の影響から、就職することも難しい状況は続いている。2011年11月、労働市場への参入をやすくすることを目的として、稼働能力を有し、生活保護の受給要件には達しない生活困窮者・求職者のために、職業訓練受講給付金を受給しながら職業訓練が受けられる求職者支援制度が設立された。

しかし、求職者支援制度については、その前段階で行われた基金訓練の効果測定に基づいた制度の工夫が必要であろう。基金訓練では、給付金の受給を目的とした制度利用²や訓練提供主

¹ 厚生労働省『平成22年度福祉行政報告例』。

² スウェーデンにおける職業訓練プログラムの効果測定において、同様の問題が指摘されている。労働政策研究・

体の質の問題が指摘されている。また、求職者支援制度と生活保護制度の関係も明確ではない。たとえば、厚生労働省が発行しているパンフレット「雇用保険を受給できない求職者の方へ」³においては、「一度でも訓練を欠席したり(やむを得ない理由を除く)、ハローワークの就職支援(訓練終了後の就職支援を含む)を拒否したりすると、給付金が不支給となるばかりではなく、これを繰り返すと、訓練期間の初日に遡って手当の返還命令等の対象となります。」という注意文がある。職業訓練に欠席なく参加することは当然であるが、この制度を利用して自立しようとする意欲はあるものの、自力で社会生活を送るに自信がまだないような生活保護受給者にとっては、生活保護において給付金が収入認定された上で、欠席した場合はその給付金を返還する可能性があるという点で、求職者支援制度の利用を躊躇するかもしれない。その上、福祉と労働の間に行政的な溝があり、生活保護受給者の求職者支援制度の利用は広がっていない。

長期失業者、長期生活保護受給者にとって、就労への道は長く、特に社会生活の回復、就業意欲の向上と実際の訓練参加、職探し・就職の間には大きな溝がある⁴。生活保護から就労への移行を進めるためにはきめ細やかなサポート必要であり、政府は社会保障・税一体改革で、NPO や社会福祉協議会等の民間非営利団体を活用した伴走型支援、パーソナル・サポート・サービスに力を入れた生活支援戦略の策定を目指している⁵。

本節では、スウェーデンおよびドイツにおける最低所得保障と就労支援に共通する視点を整理する。スウェーデンとドイツは、生活困窮者を巡る課題において若年者失業と移民が大きな比重を占めている点で、日本とは大きな違いがある。しかしながら、日本でも就労可能な生活保護受給者の増加しており、労働政策と公的扶助政策の連携という点で学ぶ点も多い。

ドイツとスウェーデンを対象に行ったヒアリング調査の共通点は3つある。1点目は、公的扶助の基準額の算出方法、2点目は公的扶助と就労支援の連携の現状とその効果、3点目は公的扶助と就労支援の連携を巡る国と地方の関係である。ドイツにおいては、実際に社会福祉サービスや職業訓練を担当する民間非営利団体のヒアリングを行った。

ただし、1点目の公的扶助の基準額に関する国際比較については、様々な仮定、考慮すべき条件が伴うため単純な比較はできないことに留意が必要である⁶。

研修機構(2004)p.107を参照のこと。

³ 厚生労働省(2012)。

⁴ OECD(2010, pp.32-34)では、失業者の公的扶助へのアクセス制限が緩和されるようになっている日本の現状を踏まえて、より体系的なアクティベーション政策の必要性を指摘している。併せて、基礎的技能訓練、生活習慣の安定化、読み書き、算数などの職業訓練前段階の訓練の有効性、臨時労働経験プログラムが、消極的な給付の受給が日常習慣になることを防ぐ効果を指摘している。

⁵ たとえば、韓国では、自活支援事業において、労働可能性やプログラム選択について、「自活力量評価表」によって判断される。それは、年齢 30、健康状態 25、職業履歴・学力 25、裁量点数 20 点から構成されており、合計 70 点以上については、労働部の就労支援プログラムか保健福祉部の自活共同体事業に参加し、70 点未満については保健福祉部の福祉的な要素の強いプログラムに参加する五石(2011, p.379)。

内閣府によるパーソナル・サポート・サービスのモデル事業については「パーソナル・サポート・サービス総合ポータルサイト」<http://ps-service.jp/> 参照。

⁶ 国際比較の場合、特定のモデル世帯(the model families simulation)について比較する研究が多い。この際には、公的扶助、社会保険給付を考慮し、平均賃金を前提に比較される。さらに、所得税、社会保険料、現金給付、住宅コスト、地方税、医療費自己負担、教育費、就学前教育・保育費も考慮される。したがって、これらの最新

(2) 2つのタイプのアクティベーション

アクティベーション政策は労働政策と公的扶助の統合・連携に特徴がある。アクティベーション政策の概念は幅広く、表 1-1 に整理したように、その戦略、目的、現金給付の条件において、ワークフェアと人的資本政策に分類できる。ワークフェアでは就職活動や職業訓練に参加しなければ、給付の削減などの制裁を行う場合もある⁷。ただし、このようなワークファーストタイプのアクティベーション政策は、人的資本モデル型のアクティベーション政策と異なり、人的資本の改善には注目していない。表 1-1 ではアクティベーション政策と比較するために公的扶助の特徴も示している。

表 1-1 アクティベーション政策の類型

アプローチ	アクティベーション政策(積極的労働政策)		受動的政策
	ワークファースト・就労促進型給付付き 税額控除	人的資本開発(参加保障)	公的扶助・生活保護
戦略	訓練・規律	社会統合	所得保障
中心的プログラム	経済的なインセンティブの欠如	就労能力と資格の欠如	仕事や基本所得の欠如
プログラムの焦点	供給サイド	供給サイド	需要サイド
解決策	就労所得に向けての刺激	就労能力と資格の強化	無条件の普遍的給付
モチベーション	誘導的	内発的	なし
現金給付の条件	就職かトレーニングへの参加	労働能力の改善	無条件の普遍的給付
目標	早急に仕事に就く	労働能力の改善向上	生活の質の向上
最終ゴール	労働市場への参入を通じた自己実現	労働市場への参入を通じた自己実現	所得保障と公平

出所: Bredgaard and Larsen(2008)を参考に作成。

アクティベーション政策の伝統が長いスウェーデンでは、地方自治体が独自に多様な政策を行っている。特にウプサラ市から各地に広まった義務化されたアクティベーション政策はワークフェアに近いものである⁸。

アクティベーション政策の広がりとともに、その効果についても注目が集まっているが、再就職、就職後の賃金、失業・公的扶助受給期間の短縮等がアクティベーション政策の効果であるのか、景気の回復であるのか識別しにくい。厳密な効果の測定は難しい。後述するように、スウェーデンにおいても、マイクロデータを利用した実証研究は少ない。

アクティベーション政策による公的扶助受給者の削減効果に関する実証研究は、一時点における公的扶助からの離脱効果の分析が多いが、新規受給者への参入と脱却の 2 つの点から分析が行われるべきである。こうした動態的な分析によると、アクティベーション政策による公的扶助の退出効果は、きわめて限定的である。Persson and Vikman(2010)は、新規参入を抑える効果はリスクの高い 18 歳～25 歳の若い世代のみに確認され、退出効果は子どものいない未婚者において効果が確認されている。

情報の入手が不可欠である。しかし、Eardley(1996)は、1)この方法だと制度の仕組みは理解できるが、どのような効果があるのか、2)モデル世帯にすることにより実際の受給世帯に対する影響が不明になる、3)社会扶助の実施主体である地方自治体間で違いが大きいため、国単位での比較が意味があるのかという問題がある。

⁷ OECD(2010, p.27)は、日本の失業給付において職業紹介に従わず求人拒否者に対する給付への制裁がほとんど行われていないと指摘している。

⁸ スウェーデン、ドイツを含んだ各国の労働市場政策の体系・評価については、労働政策研究・研修機構(2004)が

Black *et al.* (2003) でも、職業訓練プログラムへの参加強制が失業期間を短縮化させたとし、これを脅し効果(threaten effect)と呼んでいる。スウェーデンでは社会扶助の利用をためらわせる脅かし効果が働いており、職業訓練によって人的資本が高まったこととは別の要因から、就労意欲を刺激していることがわかる。アクティベーション政策の効果については、実証研究とベルクマン教授に対するヒアリング結果を紹介する。

(3) 労働政策と公的扶助政策の連携と地方分権

欧州各国においては、長期失業者や若年失業者の増加に対応するため、失業保険給付、職業紹介、職業訓練等の労働政策と公的扶助政策の連携が重要であるという認識は高まっている。しかしながら、失業保険によってカバーされている失業者は国の雇用サービスで、カバーされていない失業者は地方自治体の福祉サービスで管轄するという行政縦割りの慣行は残っており、連携は容易でない。特に、就労支援を実施してきた国の労働政策の専門職員と福祉行政を実施してきた地方自治体の専門職員のカルチャーやノウハウの統合は難しい課題である。

このように、労働政策と公的扶助政策の連携は、国と地方の役割分担の見直しに密接に関係するため、日本においても重要な政策課題である⁹。

Bredgaard and Larsen(2008)は、ユーザーフレンドリーな組織、個人化されたテイラーメイドのプログラム、地方自治体と国の費用の分担などの労働行政と福祉行政の統合に関する欧州の各国の動向について詳しく展望しているが、各国で失業保険の成立の経緯、運営主体、国と地方自治体の役割・構成が大きく異なるため、労働政策と公的扶助政策の連携は一つのタイプに収斂するというよりは多様化する方向に進んでいると指摘している。

たとえば、フランスにおいては、1988年に創設されたRMIに代わりRSA(積極的連帯所得手当 *revenu de solidarite active*)¹⁰が2009年から実施されているが、RMIからRSAへの移行まで

詳しい。

⁹ 2010年12月28日閣議決定「アクション・プランー出先機関の原則廃止に向けて」

http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdfでは、公共職業安定所ハローワークの項目で、「希望する地方自治体において、国が行う無料職業紹介、雇用保険の認定給付等の事務と地方が行う無料職業紹介、職業能力開発、公営住宅、福祉等に関する相談業務等が、地方自治体の主導の下、運営協議会の設置等により一体的に実施され、利用者の様々なニーズに細かく答えることが可能になるよう、所要の措置を講ずる」となっている。「その際、国の求人情報等の地方自治体への提供等当該一体的な実施の具体的な制度内容については、地方自治体の実情に応じて国と地方自治体が協議して設計する。・・・当該一体的な実施を3年程度行いこの過程においてもその成果と課題を十分検証する」、「その際には、ILO第88条約との整合性、都道府県を超えた職業紹介の適切な実施、雇用対策における機動性の担保、保険者の変更等雇用保険財政の根本に関わる議論等に留意する」としている。国と地方が労働政策をどのように担うべきか慎重に議論されるべきである。この点について、OECD(2010)(p.24)は、1)資源制約のもとUターン支援の政策が必ずしも国全体の技能労働者の供給を改善するものではないこと、2)地方の様々な政策の結果、国全体の不均衡なサービス提供になる、3)政策が分権化することにより、政策効果データの比較分析が難しくなる、4)失業給付と全国職業紹介サービスの連携が困難になる、といった課題も指摘している。

¹⁰ RMIとひとり親手当(API)を再編したもの。支給は、家族手当金庫及び農業社会共済によって行われる。

の間に RAI-RAM 法 (RMI の地方分権化と RMA の創設に関する法律)¹¹により RMI に関する権限の地方移譲が 2003 年に行われている¹²。地方への権限移譲を包括的に定めた 10 編からなる権限移譲法が 2003 年に成立した¹³。この権限移譲法に先だって、RAI-RAM 法が導入され、RMI (社会最低限所得制度) 権限をより住民に近い県に移譲し、RMA (社会活動最低限所得) 制度を成立している。従来の RMI では手当の支給については国が、社会参入については県が分担していたが、この権限のねじれの解消を RAI-RAM 法は目指した。この権限の移譲にともない、財源移譲も行われ、国の税収の一部が地方に付与された¹⁴。

労働政策と社会扶助政策の連携を巡って、国と地方自治体の間で綱引きがあったのは、今回、調査を行ったドイツも同様である。2003 年のハルツ改革の際に、実施主体を連邦雇用エージェンシーに置くか、地方自治体に置くか、同時に財源のあり方も含めて、大きな議論になった¹⁵。最終的には地方が望めば地方自治体の実施するが、通常事例は連邦雇用エージェンシーが、所得保障と職業紹介・訓練支援を、地方自治体が住宅手当給付を行い、両者一本化された共同体ジョブセンター¹⁶において協同実施することになった。しかし、後にドイツ報告で触れるようにこの混合行政に対しては、責任主体が不明確になるとう違憲判決があり、連邦基本法の条文に例外規定を追加し、ジョブセンターの存続を可能にしている(嶋田(2011))。また、ベルリン市及びジョブセンターにおけるヒアリングでは、この新組織を作る際には、地方自治体の社会扶助受の担当者も併せて異動したほうが、ノウハウ等もあり適切な対応ができるという理由から、社会扶助の担当者の多くがジョブセンターへと移った。

就職支援および行政コストは連邦政府と州政府が双方で負担しているが、基本給付部分は連邦、住宅・暖房費は州が担当し、就職支援および行政コストの負担割合は州が 15.2%、国が残り負担し、その負担割合は州と連邦が交渉し政治過程によって決定される¹⁷。

¹¹ RMI-RMA 法では、1編 RMI の権限移譲、2 編 RMA の創設、3 編統計評価監督規定している。

¹² RMI と RMA が併存することになる。すなわち RAM 受給者は、RMI の地位を保持しつつ、最低週 20 時間で 2 回更新可能な 6 ヶ月の労働契約 Cirma (社会活動最低所得参入契約) に基づく手当を受け取り、全体で少なくとも週に法定最低賃金の時給 20 時間分の給与を受け取る。

¹³ 権限移譲法は 1 編で職業教育訓練、2 編では道路、港湾、空港、3 編で社会福祉、若者保護、保健衛生、4 編で教育文化、5 編で公務員身分、6 編財政補償、7 編地方決定・行政施策に関する有識者参加、8 編移譲後の国の任務と組織、9 編コミュニケーション、コミュニケーション広域行政、10 編で施行日を規定している。

¹⁴ 自治体国際化協会(2005)、大家(2006)を参照。なお、フランスの雇用政策、労働行政の変遷は、厚生労働省編(2011)が概要を説明している。

¹⁵ 田畑(2011)p.16, p.177。

¹⁶ ジョブセンターとは、労働共同体と選択自治体の総称である。概要については、厚生労働省(2011)を参照。

¹⁷ ジョブセンター及びベルリン市ヒアリング調査より。

(4) 民間非営利組織による自立支援サービスの提供

日本におけるパーソナル・サポート・サービスもその担い手は、社会福祉協議会や NPO に期待されている。パーソナル・サポート・サービスのモデル事業を行った社会福祉法人豊中市社会福祉協議会(2011)によると、「今後の課題として、1)制度横断的な個別支援になるため、縦割りのサービス支援と異なり、総合力とネットワーク力が問われるため、パーソナル・サポート(PS)支援の質は、支援者の力量に大きく左右されること否めない。また伴走型支援は信頼関係作りだけでは具体的支援が展開されないことから、PS プランを策定し、点検する体制も求められる。そこで PS のインテークで作られたプランに基づき、アシスタント・パーソナル・サポート(APS)が定期的支援を行う中で、プランを定期的に集団で進捗状況を確認することで個人任せの支援ではなく、組織的な力での支援としてスーパービジョンが展開されてゆく、事務局体制が重要になる。しかしながら、支援の方法やバックアップ体制はまだ各センターでバラバラであることから、PS の人材養成のあり方と事務局体制のあり方が問われる」としている。この指摘は、ドイツにおけるヒアリングでも共通の知見を得た。ドイツにおいては、一部の職業訓練サービスは民間非営利団体によって行われており、受給者は職業資格の取得等をめざして、マイスターの資格を持った職員が少人数を担当してきめ細かい支援を行っている。支援のプログラムとスタッフの技能向上が重要なポイントである。他方、ジョブセンターにおける面接担当者の資格、技能は、急ごしらえの組織や人員不足から不十分であるという説明を受けている¹⁸。

¹⁸ 公共職業安定所のスタッフの技能と量については、日本も同様の課題を抱えている。OECD(2010)p.20参照。

2. スウェーデンにおける最低生活保障と就労支援

本節では、スウェーデンの最低生活保障と就労支援の運営について2012年2月に実施したヒアリング調査に基づいて検証する。

調査先は、ストックホルム市、ボートシュルカ市、地方自治体連盟(SKI)、社会省、ストックホルム大学ベルクマン教授である。後述するように、スウェーデンの社会扶助は基礎自治体「コミュニティ」が運営していることから、ストックホルム市とボートシュルカ市の2つの自治体から社会扶助の実施と就労支援について調査を行った。また社会省への調査では、社会扶助の1つである全国標準額に関してご教示頂いた。その際、保健福祉庁職員にも同席頂き、アクティベーション施策の効果についてアンケート調査を用いた実証分析をご紹介頂いた。ストックホルム大学のベルクマン教授は、スウェーデンの社会扶助および就労支援施策に関して長年研究を続けていることから、就労支援の現状およびその効果についてご報告頂いた。地方自治体連盟(SKI)は全ての地方自治体が加盟する組織であり、主に国と地方の役割についてヒアリングを行った。

(1) 公的扶助制度と最低保障水準

1-1 制度概要

スウェーデンでは公的扶助制度として「社会扶助¹⁹」がある。社会扶助は、基礎自治体であるコミュニティの税財源で運営されており、教育、医療、出産、介護、生業等は含まれていない。社会扶助を受給する要件は、スウェーデンに1年以上滞在している者で、運営上は18歳以上64歳未満となっている。申請の際は、資力調査が行われ、社会保険給付、就労収入の一切が収入として認定される。原則、預貯金の保有は認められず、土地や家屋は売却が求められる。

就労能力の活用は厳格に要求され、社会扶助申請前に公共職業安定所で求職者登録し求職支援計画を作成することになっている。計画で示された仕事に就かない場合や、就労支援プログラムに参加しない場合は原則として受給資格を喪失する。

医療サービスはランスタイング(広域自治体)が税金を財源として運営し、患者は受診時にわずかな自己負担を支払う。介護サービスは、社会サービスの一環としてコミュニティが運営し、利用者は費用の一部を負担。低所得者は自己負担がごくわずかとなっているため、社会扶助受給者は例外となっていない。

社会扶助は、大きく分けて「生計援助」と「生活その他の援助²⁰」に分かれており、生計援助は国が定める「全国標準額」と自治体ごとに異なる「本人の必要による額²¹」に分かれている。さらに、全国標準額は、個人的な支出を対象とする「個人単位の給付額」と世帯共通の支出を対象とする「世

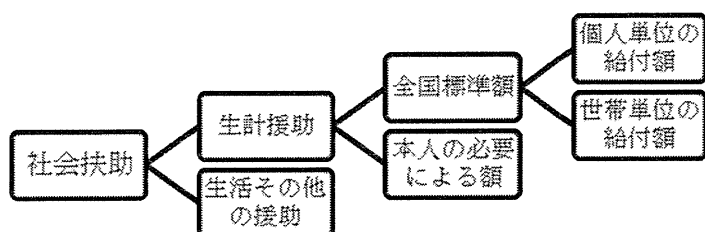
¹⁹ 1998年の制度改正によって「経済援助」と名称は変わっているが、他の先行研究に揃えて本稿では「社会扶助」で統一する。

²⁰ コミュニティが独自に基準を設定(社会扶助の対象としないコミュニティもある)。含まれる費目:生計援助以外のすべての援助(ex.高齢者および障害者のための介護・介助費用, 医療, 家具, 交通費)。

²¹ コミュニティが独自に基準を設定。含まれる費目:住居費, 光熱費, 通勤費, 家宅保険費, 労働組合費, 失業保険費。

帯単位の給付額」に分かれている(図2-1参照)。以下では、全国共通の給付である全国標準額の算出方法について詳述する。

図2-1 スウェーデンにおける社会扶助のしくみ



出所:筆者ら作成。

1-2 全国標準額

全国標準額は、先に述べたように個人単位の給付と世帯単位の給付に分かれている。個人単位の給付は、さらに年齢別に分かれており、18歳以上の大人の場合は単身かカップルかによって給付額は異なる(表2-1および2-2を参照)。

表2-1 全国標準額—個人単位の給付額(2006年度) (単位:クローナ)

	子ども							大人	
	1歳未満	1~2歳	3歳	4~6歳	7~10歳	11~14歳	15~18歳	単身	カップル
食費	680	760	760	980	1050	1190	1390	1510	2450
衣類/靴	280	370	370	400	430	450	490	480	970
レジャー	40	130	130	230	330	400	400	370	740
保健/衛生	490	430	120	80	90	140	180	240	530
児童保険	50	50	50	50	50	50	50		
合計	1540	1740	1430	1740	1950	2230	2510	2600	4690

出所:宮寺(2008)。

表2-2 全国標準額—世帯単位の給付額(2006年度)

(単位:クローナ)

	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人
消費財	110	130	210	240	280	330	360
新聞,電話, テレビ,視聴 料	710	790	930	1080	1230	1380	1520
合計	820	920	1140	1320	1510	1710	1880

出所:宮寺(2008)。

この全国標準額は、消費者庁が物価、家計、消費に関する調査と、独自の見解に基づいて算出する「標準家計」を適切な生活水準の根拠とし、社会省がこれとほぼ同じ額を全国標準額として採用する²²。標準家計には、9つの項目(①食費②洋服・靴③衛生④余暇・娯楽⑤消耗品⑥家具・家庭用品⑦新聞・ラジオ・テレビ・電話⑧電気⑨保険料)から構成されている。この9つの項目についておおよそ1000にのぼる製品リストを作成し、各項目に関する1カ月あたりのコストを消費者物価指数の変動に応じて数値を調整したうえで、年齢別に基準額を算定する(宮寺2008)。

食費は、十分な栄養を取るための1週間の食事がいくらかかるかを算定し、外食やアルコールは含まれず、家庭内で調理することが想定されている。

全国標準額の給付水準は低所得世帯の50~60%であるため、給付水準が高すぎるという批判から引き下げが措置されることはない²³。また、最終的な給付水準が低所得者の50~60%になるように全国標準額が調整されることもない。ただし実際には、賃金、物価上昇率よりも、給付水準の伸び率のほうが小さく、また就労収入に対する減税がされているので、相対的な給付水準は下がっている²⁴。

全国標準額は、生計補助の対象項目と支給額を定めた全国指針は、従来はガイドラインであったが、1998年以降は最低水準を示す物となり、基礎自治体はそれを下回ってはならなくなった(太田2011)。

(2) アクティベーション

スウェーデンにおいて、国が労働市場政策一般を担い、地方自治体は社会扶助を運営する役割分担であるが、社会扶助受給者に対するアクティベーション(Activation)も実施している。アクティベーションとは、失業中の社会扶助受給者に対し、仕事探しの機会や雇用され得る能力を高

²² 消費者庁の推薦案に比べて、政治的決定によって切り下げられることもある。たとえば、消費者庁が環境にやさしいものを購入すると判断したが、その必要はないと判断されたことによって、ある消費項目だけを引き下げることがある。また、物価上昇や他の社会保障給付の上昇率等から、全国標準額の上昇率が高ければ、消費者庁の案が全体的に引き下げられることもある。標準家計については、Ann-Mari Rydell (Swedish Consumer Agency) のメモに従って、参考資料で補足説明をする。

²³ 低所得者とは、一般低賃金労働者、職業層のことを指す。

²⁴ 社会省ヒアリング調査より。

める目的で組まれたプログラムへの参加を通じて、所得や労働状況を変える努力をする義務を強調する政策である(Nybohm 2011)。広い意味でのアクティベーション政策は、労働政策研究・研修機構(2004)が整理するように、1) 各種職業訓練、2) 国と地方自治体が契約した職業体験機会保障、求職活動支援、3) 地方自治体が行う介護、教育、行政、事務等の臨時的雇用に対する雇用助成金など多様である。実施主体としては、国の事業と地方の事業がある。

表2-3は国レベルのアクティベーション政策(ALMP)プログラムと地方レベルのアクティベーションプログラムの特徴を比較したものである。

表2-3 国と地方のアクティベーションプログラム

	ALMPプログラム	地方アクティベーションプログラム
責任組織	労働市場庁(AMS : Swedish National Labour Market. Administration), 公共職業紹介所	地方自治体, 社会サービス・社会扶助行政
評価・フォローアップ	システム化された評価とフォローアップ調査	評価とフォローアップはシステム化が不十分
参加方針	義務的参加の性格は弱い	義務的参加の性格が強い
制裁規定	失業給付の削減、廃止または他の経済支援	社会扶助の削減・廃止、制裁が行われる前段階の多様な措置
所得支援タイプ	失業保険に基づく権利性の高い支援と他の政府による所得支援	ニーズ・ミーンズテスト付き給付, 社会扶助

出典:Katarina Hjertner Thorén(2005)“Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients” IFAU Working Paper 2005:20.

<http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2005/wp05-20%203.pdf>

今回訪問したストックホルム市、ボートシュルカ市のいずれも、独自のプログラムを策定していた。アクティベーションを実施する理由について、ストックホルム市は、受給者が就職し、労働市場に参加し、社会扶助受給者の減少につながるメリットがあることを挙げた。ボートシュルカ市は、就労するまでには至らなくても、早く自立してもらうことの重要性を強調した。アクティベーションは、各市実施主体の特徴に応じて異なる。

本節では、各市の取り組みからアクティベーションの一端を紹介し、その評価についてヒアリングした概要を述べる。

2-1 スtockホルム市

ストックホルム市では、労働市場局の下部組織として独自に職業広場(Jobbtorg Stockholm)を設けている。原則的に、社会扶助受給者は、職業広場に行かなければならない。法によって、経

済的支援は、他のいかなる方法によっても個人のニーズが満たせない場合に給付され、各自は通常仕事を通じて自活することが求められる。したがって、社会サービスも、受給者に対し、決められた活動に参加するよう要請する権限をもつのである。

職業広場は、受給者が仕事を探せるように、さまざまな機関や私企業と連携している。なお、受給者は別途、国の職業安定所の登録も行う。職業広場において、受給者は個別のコーチとワークプランを得る。ワークプランは、仕事につながるような活動を説明するものである。労働市場から離れている稼働能力の落ちている人にもなんらかのプログラムを設けている。精神疾患や中毒症の人には、お茶を飲みに出かけるプログラム、朝起床できるようにするプログラム、女性には裁縫のプログラム、などである。

社会扶助は月ごとに申請するが、2010年中では、52% (4655人)が申請しなくなった。保護廃止理由の統計はないため、自立理由が不明な者が存在する。自立に重要な要件は年齢で、次いで学歴である。やはり高齢になれば労働市場への参入が難しくなるため自立は難しくなる。

2-2 ポートシュルカ市

ポートシュルカ市では社会扶助受給世帯は2000世帯で、うち外国籍は50%以上であり、住民に占める外国人割合より、受給者割合のほうが高い。そこで、同市のアクティベーションプログラムには、移民者のためのスウェーデン語のコースがある。外国からきた人は、希望職に合わせたスウェーデン語教育を受ける。訓練期間は最長1年間であり、長期間の訓練を必要としない、接客、清掃、守衛、受付等の職種である。市のプログラムでは研修があるが、研修も含めすべて市の業務内(公的機関内)で実施している。義務教育レベルに達していない人に対しては義務教育の授業を授ける。

国が、すべての住民に対応した労働市場復帰プログラムを用意しているため、市の就労支援は対象者も業務も選べ、独自にプログラムを実施している。1年間で就労できなかった場合は、職安に紹介することもある。受給者は、自分自身あるいは家族を養うだけの就労収入を得ることは難しく、長期的にみて、アクティベーションが就労に結びつくものではないという。特に移民は労働市場参加が難しいことがある。しかし、訓練を行うのは、資格をとり就労しやすくさせ、自立してもらうよう促すことが目的である。また、移民者のなかでは、女性は外で働くべきではないという考えもあり、申請すれば女性も労働市場にでることを要求されるため、申請を避けている実態があるという。

なお、ポートシュルカ市独自に検討しているのが、受給世帯の子どもに対する援助である。低収入世帯の子どもも低収入、特に低学歴がある。義務教育における成績の向上が課題で、学校教育特別援助を検討している。さらに、受給世帯の子どものなかで、相対的に費用が高い趣味、たとえば楽器演奏を習うなど、を持っている子どもに対する特別給付の実施も考えている。貧困の連鎖にならないよう策を講じたいと考えている。

2-3 アクティベーションへの評価

アクティベーションの政策評価については、保健福祉庁に勤めながら大学院で研究されているJenny Nybom氏と、ストックホルム大学のÅke Bergmark教授にヒアリングした。

Nybom(2011)では、4つのコミューンにおける受給者500人のうち、病気である人、高齢である人を除いた372人に、参加しているアクティベーション、参加条件、参加が十分でなかった場合の問題点、公的扶助が支給されなかった場合の条件等について1年間調査した結果を分析したものである。受給後2年間の所得状況の変化も追跡し、受給者の担当者に毎月インタビューして、どのような決定をしたかも調査している。

その結果、372人のうち40%がなんらかのアクティベーションに参加し、半分が求職活動、残り35%が人的資源開発型アクティベーション(human resource development)のためのアクティベーションに参加していた。各国のアクティベーションでは職探し型アクティベーション(job activation)のほうが多いが、調査対象となった市の参加人数は、人的資源開発型アクティベーションのほうが多い。

アクティベーションに参加している受給者126名のうち13%が制裁を受けている。制裁を受けた受給者割合20~35%と市によって幅がある。制裁を受けているのは、性別では女性より男性のほうが多く、国籍別では外国人よりスウェーデン人のほうが多い。また年齢別で見れば、25歳以下よりも25歳以上のほうが、担当者によって受給者のモチベーションがないと判断された人が多い。職探し型アクティベーションと制裁を受けると、受給し続ける者が多く、これにはセクションが働いていると考えられる。人的資源開発型アクティベーションと制裁には強い正の相関があった。

結論としては、相対的に人的資源開発型アクティベーションが少ないが、その意味はあること、制裁を与えても、その理由を十分分析する必要があること、であった。Nybom氏によれば、アクティベーションに関するマイクロデータに基づく実証分析はご自身の研究以外ないという。

この点、Bergmark教授からも同様の指摘があった。実証上、コントロールグループの設定が難しいことや、ソーシャルワーカーの社会実験に対する忌避感、大規模データを整備する予算上の問題などがあり、統一的な研究がない。そのため、アクティベーションがうまくいっているのか、いっていないのか実証的には明らかになっていない。このように、アクティベーションがエビデンスに基づいて実施されているわけではないものの、今後もアクティベーションを続けるしかない、という見解であった。

太田(2011)においても、「失業期間の長期化や失業率の高止まりに見られるように、失業者を就労へとつなげるという面では、1990年代以降は必ずしも積極的労働市場は従前ほどの効果をもたなくなっている。」と指摘しており、「長期失業となる構造的な理由としては、労働市場に入っていないと、労働に関する知識を身につけられないということや、人を雇おうとしている人は、生計援助を受給している求職者を他の求職者よりも生産性が低いと見なしているという点」が挙げられている。

(3) 国と地方の役割 - 地方自治体連盟 (SKL)

3-1 地方自治

スウェーデンの社会保障制度は、伝統的に強い地方自治の伝統がある。地方自治は、国、18のランスティング(日本の県に相当する広域自治体)、2つのレギオン(ランスティングより権限が広い広域自治体)とこれらに属さないコミューンであるゴットランドという計21の広域自治体、290のコミューン(市町村)で成り立つ。

国は法律決定機関かつ社会保険制度を担当し、地方自治体の行うべき業務は、地方自治法(正確には「コミューン法(Kommunallag)」)[スウェーデン法令全書1991年第900号]、社会サービス、保健・医療、教育等の各分野の特別法、権能付与法により定められている(岡澤 2009)。

スウェーデンの現物給付と所得保障の国、県、市別の担当は以下の表2-4のように分類される。一般的にはコミューン(市町村)が、住民に関連した主なサービスと住民に密接な環境にかかる事象を担当し、福祉サービスの役割を担っている。同じ現金給付であっても、児童手当は国の業務であり、生活保護(公的扶助)はコミューンの業務範囲になる。

また、ランスティング、コミューンとも自主財源(主に定率の住民所得税)の比率が高い。2009年の住民所得税率(全国の中央値)はコミューン:20.72%、ランスティング10.86%、合計:31.52%となっている。

表2-4 現物給付と所得保障

	現物給付	所得保障
国 (社会保障)	(居住に基づく) (パーソナルアシスタント手当、障害者用自動車改造補助など)	(居住に基づく) 児童手当、両親保険における最低保障。住宅手当(所得審査)、保障年金(所得審査)、 (労働に基づく) 傷病手当、両親保険の所得比例部分、労働災害保険、近親者介護手当
県	(居住に基づく) 医療、医薬品	
市	(滞在に基づく) 高齢者ケア、障害者ケアなど	(滞在に基づく) 生活保護(必要性審査、所得審査、財源審査)
その他		失業保険

出典: 奥村(2010)p.24。

全ての市および県は地方自治体連盟(Swedish Association of Local Authorities and Regions:Salar: SKL)という任意団体に加入している。SKLは、スウェーデンの290のコミューンおよび20のランスティングを代表する団体で、いわば労働者組織の代表であると同時に、加入する市・県の利益団体としてコミューンや市の関連業務について政府の調整役を担っている。また、労働

交渉では雇用者側としての交渉を担当する。スウェーデンの人口は900万人に対し、公務員（コミュニケーションやランスタングで働く職員数）は120万人で雇用者の25%相当²⁵いる。また、調査研究機能もあり、その発言力は無視できないものとなっている²⁶。

SKLでは450人の職員が働いており、Education and Labor Market Divisionが生活保護を所掌しており、25名の職員がいる。

市及び県は住民に対して必要なサービスを実施しなければならないため、独自に課税権を有している。2010年で、市の平均的な歳入は税金が66%、国からの交付金15%となっている。支出は教育費が41%（内訳は就学前教育が14%、小学校が16%、中学校が7%、4%がその他の教育費）であり、高齢者ケアが19%、社会扶助が3%となっている。一方、県の業務は保健医療、公衆衛生、地域交通などを担うが、2009年の時点で出費の約9割が医療であった（奥村2010, p.65）。

スウェーデンでは、「平衡交付金」とよばれる、地方自治体間で財源の豊かな自治体からそうでない自治体に交付金をわたす移転制度があり、北部の高齢化が進んだ自治体が主な移転先である²⁷。この考え方の背景には、すべての地方自治体が、住民に対して、同じ料金で同じ水準のサービスを提供することを可能にすることである²⁸。とはいえ、市の面積が大きいにもかかわらず、住民数が少ないと教育の需要・供給にアンバランスが生じることがあるため、すべての市で同じサービスを提供するのは難しい。

国と地方の役割分担で問題になる例としては、労働市場政策がある。労働市場政策自体は国の役割だが、SKLの観点からは国がその責任を十分に果たしているとは思わない。行政機関がそれぞれ地区別に分けており、それが市や県の行政地区と異なっている場合、国と地方の協力が難しくなる。職業安定所は全国で66の地区に分かれているが、市の区割りとは異なっていたり、同じ県でもストックホルムでは15～20の地区に分かれているが、プログラムを作成する部署と、財政担当の部署と分かれていたりするなど、市の行政区に対応していないという問題がみられる。宮寺（2008）によれば、社会扶助受給者のためのアクティベーションを実施するために、独自にジョブセンターを創設するコミューンがあらわれているものの、設立主体がコミューンであるため、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という（宮寺2008, p.107）。また、宮寺（2008）は「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」と指摘する（宮寺2008, p.108）。

社会扶助に関しては、いわゆる縦割りの弊害ともいえる、制度の谷間におちて十分な援助を受けられない人の存在がある。医師は病気の判断はするが、就労能力の判断をするわけではない。しかし、就労能力の判断には医師の証明書が必要であり、社会保険庁は十分な稼働能力の調査を

²⁵ SKLホームページによる。なお、星野（2007）によるとそのうち75%程度がコミューンでのこりがランスタングに所属する。

²⁶ 奥村（2010）によれば、SKL分析による高齢者ケアの市別ランク付けによって、利用者の満足度が一番低いと名指された市の高齢者ケア部長が辞任したという（p.272）。

²⁷ 地方財政調整制度については星野（2007）、また高齢化が進んだ地域への配分問題は星野（2008）が詳しい。

²⁸ 具体的な仕組みは、財務省財務総合研究所（2006）、樋口（2009）、Swedish Association of Local Authorities and Regions（2008）が詳しい。

しているとは思っていない。社会保険庁は保険法にかかっていることしか業務しないという問題があり、社会扶助の問題は社会保険庁、職安、社会保険庁、医療機関のあいだで責任のなすりつけあいともいうべき状況がある²⁹。例えば、中毒患者の場合には医療の責任だとする考えや市の援助が必要だという見方もある。実際、25万人程度の受給者が様々な機関からの援助を同時に必要としている。また、生活保護受給期間が10カ月以上になる者が10万人いる。こうした総合費用はかなり高額になり、これらの必要な援助を同時に与えられる組織が必要となり、これがワンドアプロジェクトとなる。

3-2 ワンドアプロジェクト

ワンドアプロジェクトは、同時に複数の支援を受けるための個人の必要性から考えられたプログラムである。このシステムは、ノルウェーとデンマークを参照にしている。ノルウェーは資格向上プログラムで、国からのコントロールが相対的に強く、人口数は500万人前後であるにもかかわらず、市の数が431もあるため、市の立場が相対的に弱く、国から生活保護が支給されている。デンマークは市の力が相対的に強く、国からのコントロールはあるがジョブセンターを市が設置している。

スウェーデンではフィンサムという財政協調(5億クローナ)があり、社会保険庁、市、職安、200の市が90の行政組織に入って活動し、このなかで予算を一元化したプロジェクトがある。現在、4万人がこのプログラムを受けているが、プログラムが必要な人は25万人もいる。すでに市は60億クローナを費やし、職業安定所では30~40億クローナを支出している。今後はこのうちのどの層に焦点をあてた政策をするかが課題である。

現在の保守政権は明確な労働市場政策を持っている、オーストラリアの影響を受けている。大きな官僚組織をつくったが、私たちにも必要であるか、反発もある。ワンドアプロジェクトのための制度整備が必要であるが、各市のオリジナルの組織創設の制約につながるの見方もあるが、90%の市は同意している。

アップサモデルの評価については、大学の研究でコントロールグループと比較したが効果はなかったという研究がある。しかしながら、これは90年代初めの話であって、考え方自体は現在の社会保険法に組み込まれており、少なくとも25歳以下の人は拒否することができない。もし拒否をすれば、社会扶助は打ち切られることになる。実際は、ほとんどの受給者は現在の状況をなんとかしたいという考えがあり、拒否する人は少ないだろう。このプログラムは質が重要であり、個人が何を必要としているのかの分析が重要だ。アップサモデルの場合は、申請から参加までがあまりにも早すぎた。十分な個人の分析がなかった。しかしながら、はやく参加することも大事であり、失業期間が長期になりすぎると、自立への意欲が失われてしまうということもある。

社会サービス法には自助努力が定められており、その他の方法をすべて試してから生活保護を受給することになっている。そしてその判断をめぐり、いくつかの判例がある。スウェーデンの生活

²⁹ 日本同様、国と地方の費用負担のあり方も議論になっている。詳細は宮寺(2008)参照。

保護の長期受給者は大きな問題になっている。この3分の1の人のために総費用の3分の2を支出している。