

# 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—

宮寺 由佳

浦和大学総合福祉学部 講師

## 1 社会格差と二層化する貧困問題

不況が深刻化した1990年代の終わりから、不平等の拡大や格差の固定化が指摘されるようになり、メディアは「勝ち組—負け組」、「上流—下流」、「ヒルズ族—ホームレス」という言葉で二極化した「格差社会」を描くようになった。メディアを通じて描かれる一部の圧倒的な成功者と、そこにはとうてい及ばない中間層の実感が、「一億総中流社会」崩壊のイメージを現実以上に増幅しているともいえるだろう。もっとも、中流層の多くが貧困状態に陥ったという事実はない。それでも、「格差社会」というキーワードは、右肩上がりの経済の中で、周縁化された社会問題のように見られていた「貧困」の議論に再び焦点を当てている。

### みやでら ゆか

1972年生。日本女子大学大学院人間社会研究科社会福祉学専攻博士課程後期満期退学。浦和短期大学講師を経て2004年浦和大学総合福祉学部講師。専攻：社会福祉・貧困問題。主要著書：『スウェーデンにおける最低生活保障制度』『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』橋本一三郎・連合総合生活開発研究所編、第一法規、2006年。『公的扶助』『福祉事務管理シリーズ 社会福祉論』岡本栄一・和田謙一郎編著、建帛社、2003年。その他多数。

格差社会における貧困の議論を、岩田正美は二つの視点から分けることができると指摘している。ひとつは中流から格差の下方への転落という視点、もうひとつは格差社会の下方には特定の層の貧困が固定化されているという視点からの議論である。さらに岩田は、日本では前者の視点の方が、マジョリティを基盤とするマスメディアや行政にとっても同調しやすく、その結果、下部にある貧困の固定化への注目が少ないと指摘している（岩田〔2006〕p136）。社会全体で格差が拡大する一方、貧困層もまた、比較的軽微な貧困層と、固定化される最下層に分離していることを指摘しているのである。

いうまでもなく、個人々のライフステージにおける一時的な所得の減少は、社会全体としては十分に想定可能なものであり、そのために雇用保険をはじめとする社会保険制度が整備されている。中流から下流への転落は、失業や賃金の引き下げなどを原因とするならば、景気や雇用環境の改善によって克服可能かもしれないし、就労支援も有効な手段となるであろう。

しかし、岩田が指摘するように、社会の下流に特定の層の貧困状態が固定化され、脱却の糸口が見えないまま放置されている層があるとすれば、これも対処すべき問題である。ただし固定化される最下層の問題が、中流から下流に転落する層への対応策、すなわち労働市場参加への機会拡大に軸を置いた対応策で解決できるのか、それとも異なった

図表 1 16歳以上の長期社会扶助受給者の1年後の状況（男性）1991-1999年（%）

1年後の状況	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
社会扶助長期受給者	51.2	54.8	61.1	57.2	60.1	69.1	66.8	62.3	61.8
就業	8.0	4.1	2.2	3.0	3.6	3.1	3.5	5.7	-
障害年金受給者	3.5	3.5	4.4	3.3	2.7	1.9	2.2	2.6	-
失業保険受給者	5.7	5.9	4.0	6.1	6.4	4.4	5.0	5.8	-
老齢年金受給者	1.3	1.5	1.1	0.8	0.6	0.5	0.6	0.6	-
学生	1.5	1.0	1.8	1.3	1.3	1.9	2.2	2.2	-
その他	27.3	28.0	24.6	27.5	24.6	18.3	19.1	19.9	-
死亡	1.4	1.1	0.9	0.8	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8
受給者数	20,272	22,678	28,653	37,337	44,449	54,523	60,473	60,634	57,124

出典) Bergmark and Bäckman (2004)p432

対応策が検討される必要があるのかについて、十分な議論が必要である。

本稿では、こうした貧困層の二層化の視点に関して、スウェーデンの経験を紹介したい。スウェーデンは、就労支援を組み込み労働市場政策によって低所得者層にアプローチする政策モデルを強調してきたが、こうしたモデルが、逆にスウェーデン社会の最底辺にいる貧困層を固定化しているのではないかという議論が起りつつある。

日本でも、生活保護制度の改正をめぐり、自立支援策の重要性が強調されている。はたして、日本で進められている議論が、こうした貧困層の二極化ともいべき事態に配慮した方策となっているかという点は議論されるべき点であろう。

## ② 社会扶助長期受給者とスウェーデンモデルの限界

スウェーデンでは、1990年初頭のバブル崩壊による経済危機によって、もはや解決されたと思われていた貧困問題に再び注目が集まった。貧困への注目は、スウェーデンの公的扶助制度である社会扶助の受給者増加と受給長期化の事実によってより促されたといつてよい<sup>1</sup>。

社会扶助受給者の動向をパネルデータを用いて分析したベルメルクとベックマンは、社会扶助を複数年にわたって受給する長期受給者や短期間で繰り返し受給している者の割合が高くなっていることを指摘している(Bergmark and Bäckman[2004])。

ベルメルクとベックマンは、1年間に10ヶ月以上社会扶助を受給している「長期受給者」<sup>2</sup>のうち、半数以上の受給者が翌年も長期受給者になっていること、すなわち複数年にわたる社会扶助の長期受給者の存在を示した(図表1および図表2)。データによると1年に10ヶ月以上の長期受給者となった者で、その翌年就業し、社会扶助から脱出することのできた者の割合はきわめて低く、とくに経済危機に陥った1990年代半ばでは、男性の就業は3%程度、女性では1~2%程度ときわめて低い。さらに若年層や母子世帯に短期間の社会扶助受給を何度も繰り返す「常習性」が認められる層が存在することが示されている(Bergmark and Bäckman[2004]pp.435-441)。

スウェーデンの社会扶助は、ナショナル・ミニマムを担保する制度であり、細やかに張り巡らされた社会保険制度と労働市場政策の網から漏れた人たちへのラスト・リゾート(最後の避難場所)として位

図表2 16歳以上の長期社会扶助受給者の1年後の状況(女性)1991-99年(%)

1年後の状況	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
社会扶助長期受給者	54.1	57.1	63.6	59.3	62.7	71.5	68.3	64.7	65.2
就業	3.4	2.0	1.2	1.8	2.0	1.3	1.6	2.7	-
障害年金受給者	2.3	2.5	3.8	3.1	2.4	1.7	1.9	2.1	-
失業保険受給者	4.5	4.7	2.5	4.1	4.6	3.0	3.8	4.5	-
老齢年金受給者	2.8	2.9	2.1	1.6	1.1	0.8	0.8	0.8	-
学生	1.2	1.0	1.4	1.0	1.0	1.7	2.2	2.5	-
その他	30.9	29.0	24.6	28.4	25.8	19.5	21.0	22.2	-
死亡	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
受給者数	24,141	25,532	29,335	37,190	45,362	57,820	67,075	67,804	63,937

出典) Bergmark and Bäckman (2004)p432

置つけられている。すなわち完全雇用により可能な限り低所得者層を縮小するとともに、雇用からの脱落を普遍主義的な社会保険制度でそれを最小化し、社会扶助の役割を残余的な役割に押しとどめるというものである。したがって社会扶助の受給「短期」または「一時的」であることが前提となっている。

そのため本来残余的な役割しか担うはずのない社会扶助の受給者の増加や受給期間の長期化は、社会保険制度と完全雇用によって貧困を予防するというスウェーデン型福祉国家の行き詰まりを示すものと認識された(Bergmark and Bäckman [2004]p.247)。

こうした「行き詰まり」に対して、社会扶助を管轄する社会省 (Socialstyrelsen) が効果的な対策を打ち出してきたとはいえない。その混乱は社会省が2002年にとりまとめた「社会扶助受給者の半減 - スウェーデンの目標」という報告書からも読みとれる (Eklind and Löfbom[2002])。この報告書は1999年時点での社会扶助受給者数を2004年までに半減させるための具体的方法についてシミュレーションを行っている。

報告書では社会扶助受給者削減のための方法として、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

る減税措置を講じた場合、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設定した場合、⑦社会扶助受給世帯に対して他の現金給付を設定した場合、の7パターンを設定し、それぞれについてシミュレーションを行い施策の有効性について議論している。

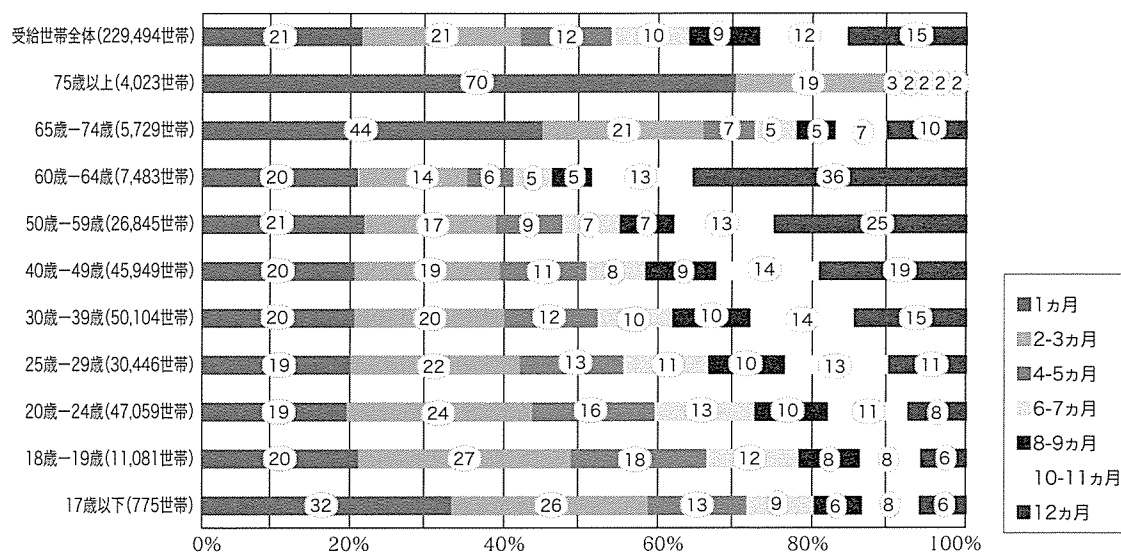
この報告書の結論では、③から⑦までの「選別的」措置は、多様な背景と問題を抱える社会扶助受給者に対して必ずしも有効ではないと論じている。したがって「普遍的」施策である①と②のように、雇用による賃金所得の増加や、社会保険による所得の再分配が有効であると述べている。

すなわち社会省はスウェーデン型の福祉国家のほころびを目の当たりにしながらも、従来どおりの手法で貧困解決の糸口を見いだそうとしたのである。

### ③ 分類されない受給者—長期受給者の多様性

スウェーデンモデルは、完全雇用と労働政策によって社会扶助受給者を最小化してきたが、そのことは逆に、社会扶助の長期受給者の中には、必ずしも雇用・労働政策に対する感応性の高い者ばかりが含まれているわけではないことを意味している。

図表3 年齢別社会扶助の受給期間（2004年）



出展: Socialstyrelsen(2005)P.41より筆者作成

スウェーデン社会省のデータによれば、1年間に合計10ヶ月以上社会扶助を受給した長期受給者の割合は、年齢が上がるにつれて高くなっていることが示されている（図表3）。とくに50歳代で4割弱、60～64歳ではおよそ5割の人が長期受給者となっていることがわかる。年齢が高くなればなるほど労働市場には戻りにくいことは周知の通りである<sup>iii</sup>。

ただし、高齢の長期受給者は、2003年から導入された最低保障年金<sup>iv</sup>や、高齢者生計援助法<sup>v</sup>によって提供される社会保険制度に移行することとなり、社会扶助から解放されることとなった。一方、高齢者と定義されない65歳未満の中高年の失業者や不安定就労者は、社会扶助に取り残されている。これらの人々の抱える課題は、必ずしも就労支援によって効果的に解決するとは限らない。

さらに、社会扶助長期受給者の中には、近年日本でも問題となっている若年層や母子世帯が多く含まれていることも指摘できる。若年者や母子世帯は、経験や技術不足から、労働市場から排除されや

すいため<sup>vi</sup>、就労支援等によって労働市場への復帰を促すことは一定の意味がある。しかし、こうした若年層や母子世帯が抱える課題は具体的には多様であり、通常、就労支援のみでは正規雇用の労働者として労働市場に戻れるとは限らないことが多い。

このような就労支援のみでは問題解決が期待できない人々の多様性を描き出すことは、簡単なことではないが、筆者が実施したある Kommun<sup>vii</sup>における聞き取り調査によれば<sup>viii</sup>、社会保険ではカバーされないような軽度の障害や精神疾患のある者や、社会活動に不可欠なコミュニケーション能力の欠如、さらにDVや児童虐待、麻薬やアルコールなどの中毒患者、また貧困の世代間継承など、社会扶助のソーシャルワークが個別に対応してきたような問題を抱えている世帯が少なくない。

こうした人々の中には、医師による能力判定では稼働能力があると判定されるが、実際には複数の生活問題を抱えているために、効果的に就労に誘導できない者や、医学的には精神障害には該当しないものの、なんらかの精神的なサポートを必要とす

る人々なども含まれている。たとえばスウェデリア市 (Sodertalje Kommun) では、社会扶助受給者の14%がこうした統計的に分類することができない<sup>ix</sup> 多様な理由や問題を抱えている人々であるとしている。

このように実際の長期受給者や常習者の貧困は、就労にたどり着く前に取り組むべき多様な問題を抱えているという現実がある。

#### 4 就労支援によって排除される人々

ところが社会省が、実際にとった政策は、こうした多様な問題への対応を放棄するような内容であった。すなわち、現場レベルの社会扶助の運用場面においても、労働政策や雇用によって貧困を解決するという方向性が採用されつつあった。

社会扶助受給者の削減を雇用によって解消しようという視点から、コミュニティでは、受給者の就労自立に向けた「アクティベーション・プログラム (Activation Program)」が積極的に展開されていった。

コミュニティはそれぞれ独自に立案したプログラムを実施することができるが、近年においては、受給者の就労支援プログラムへの参加を強制的に義務付けた「ウプサラ・モデル (Uppsala Model)」<sup>x</sup> を実施するコミュニティが急速に増加している。

このモデルは、コミュニティが提供する就労プログラムへの参加を扶助支給の要件とし、さらに受給者は福祉事務所と職業安定所とともに就労自立に向けた援助計画に沿って活動すること、その進捗状況を頻繁に報告する義務を課すという厳しいものである。

社会扶助受給者の増加によって、受給者の就労支援という観点からアクティベーション・プログラムが重視されるようになると、社会扶助を担当する福祉事務所のソーシャルワーカーの役割は、受給者に就労プログラムを遂行させ受給者の就労自立を促すことに特化されていった。そのため現在ではソーシャルワーカーは原則として、社会扶助担当の受給

者が抱える就労以外の問題、たとえば疾病・障害、アルコールや薬物依存、虐待などを取り扱うことはできない。こうした問題を抱える人々は、それぞれの抱える問題ごとに分類され、「必要に応じて」社会扶助担当以外の他の部署で相談援助を受けることとなっている。

そもそも社会扶助は設立当初から経済的給付とセットでソーシャルワークによる自立支援を行うことが前提であった。これは社会扶助が、完全雇用と社会保険からもれる人、すなわち所得の再分配だけでは改善されない生活課題を抱える人を対象としていたためである。したがって社会扶助担当のソーシャルワーカーは高齢者、障害者、母子家庭、中毒患者など様々な受給者を、貧困問題の解決を目的としながら支援してきた。

前述のアクティベーション・プログラムもこうした文脈で導入されたプログラムであった。そのため制度設立当初、このプログラムは利用者の就労自立を重視したのではなく、むしろ様々な問題を抱える人々たちに対するソーシャルワークの一環として捉えられていた。

しかし、社会扶助受給者の増加と長期受給者の削減が国家的な目標となり、いかにして受給者を労働市場に戻すかという点に焦点があてられたため、社会扶助受給者に対する「福祉的」視点はほとんど失われてしまったといえる。

その結果、本来ならば社会福祉的な視点からソーシャルワークを通じて生活の改善や社会関係の回復などを目的とした自立を目指すべき対象が、そうしたきめ細やかなサービス体系から追い出されてしまったのである。

#### 5 スウェーデンの失敗

このように社会扶助の福祉的側面を排除し、就労に重きを置いた潮流に、批判的な議論が出始めている。

たとえばウプサラ・モデルのような就労支援を

軸としたプログラムは、労働市場との結びつきが弱い人、たとえば疾病や軽度の障害がある人や、アルコールや薬物依存のある人、さらには訓練の経験の少ない人や学歴の低い人にとってはほとんど効果がないと評価されている(Thorén[2005]p62)。また受給者抑制と就労自立に極度に傾斜した社会扶助行政やソーシャルワークのあり方を疑問視する議論は少なくない(Bergström and Milton [1998]、Giertz [2004]、Minas[2005])。

こうした就労を重視した制度運用によって、労働市場に戻る可能性が高い層のみが選別され、「多様な問題」を抱えた層はますます貧困が固定化されてしまうといえるかもしれない。

たとえばベネントは、貧困が軽度なグループでは社会扶助受給によって貧困の緩和が促進され、社会扶助からの脱出可能性が高くなっていること、しかし一方、もともと貧困状態がシビアな層では、社会扶助受給の効果がほとんど見られず、貧困が固定化していることを指摘している(Behrandt[2002]pp.33-51)。

スウェーデンの経験は、貧困を保険主義や就労自立によって解決しようとする、貧困が軽度なまたは一時的な者だけが対象となり、結局貧困が深化している人々が施策の外側へと追いやっていることを示している。貧困を解決しようとする試みが、より下部にいる貧困者からその解決の手段を奪い、ますますこれらの貧困を固定化しているという皮肉な状況にあるといえる。

## 6 結語

近年のわが国の生活保護制度の見直しにおいても、生活保護の長期受給傾向が顕著であることや、疾病・障害、精神疾患、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えていることが課題として指摘された。こうした多様な問題を抱えた被保護者に対して、経済給付のみではその問題の解決や自立助長を促すことが困難であるという認識に基づき、「自立支援プログラム」が導入されたことは周

知のとおりである。

母子世帯や障害者に対するプログラムの検討や就労支援センターや自立支援相談員の設置などの取り組みが始まったが、プログラムの策定は平成17年12月末現在で1/3の自治体にとどまっている。また厚生労働省は、生活保護の運営において被保護者個々の世帯の自立支援が重要であるとしながらも、その重点目標として医療扶助の適正運営を指示しており(厚生労働省〔2006〕)、必ずしも自立支援を軸とした施策がとられているわけではない。こうした中で、就労自立という目に見える成果を期待しにくい世帯に対する支援のあり方とその評価の方法を構築することは簡単でない。

本稿では、スウェーデンにおける就労支援を重視した公的扶助の施策が、貧困が固定化された層に対しては、必ずしも有効ではないことを指摘した。ただしこのことは、福祉と労働の連携という今日的な取り組みが、貧困問題の解決に全く有効ではないということの意味しているわけではない。もちろん就労支援で貧困を克服できる者は少なくないであろう。

問題は、貧困問題の目標を就労自立に力点が置かれすぎたため、就労自立が困難な層、すなわち福祉ニーズの高い層を施策から排除してしまっている点にある。

中流からの転落としての貧困を意識しすぎるあまり、多様な問題を抱えた人々、すなわち貧困が固定化されやすい人への対応が不十分となつてはならない。これらの層を無視した施策は、最底辺に押しやられる低所得者層の貧困を固定化する可能性が高い。

堅固に社会保険主義を貫こうとしているスウェーデンにおいても、残余的なままおかれている公的扶助の見直しをせざるを得ないとの意見も出始めている。わが国の生活保護制度も単に自立支援プログラムの導入のみでは不十分かもしれない。スウェーデンの経験を批判的に検証しつつ、改めて生活保護制度の位置づけを検討することが必要なのではないだろうか。■

## 《引用：参考文献》

- 岩田正美 (2006) 「バスに鍵はかかってしまったか? — 現代日本の貧困と福祉政策の矛盾 —」『思想』2006年2月号、岩波書店
- 厚生労働省 (2006) 「全国福祉事務所長会議資料 平成18年5月15日」
- 宮寺由佳 (2006) 「スウェーデンにおける最低生活保障制度」『積極的な最低生活保障の確立 — 国際比較と展望』 柄本一三郎・連合総合生活開発研究所編、第一法規
- 宮本太郎 (2002) 「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
- Andrenm,T and Gustafsson,B. [2004]"Patterns of Social Assistance receipt in Sweden" *International journal of Social Welfare*
- Berendt,C. [2002]*At the Margins of the welfare state: Social Assisance and Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*,ASHGATE.
- Bergmark, Å. and Bäckman,O.[2004],"Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden",*European Sociological Review*
- Bergström, R. and Milton P.[1998]*Uppsalamodellen och socialbidragstagarna En effektutvärdering* Socialstyrelsen, CUS skrift 1998・1.
- Eklind, B. and Löfbom, E. [2002],*Reducing the need for social assistance by fifty per cent: a goal for sweden between 1999 and 2004*, paper prepared fot the 27th General conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Stockholm, Sweden, August 18-24, 2002, paper also available on the following web-site; www.irariw.org and www.econ.nyu.edu/irariw.
- Giertz, A. [2004] *Making the Poor Work Social Assistance and Activation Programs in Sweden*, Lund Dissertations in Social Work 19, Socialhögskolan, Lunds universitet. [http://www.lub.lu.se/luft/diss/soc\\_490/soc\\_490.pdf](http://www.lub.lu.se/luft/diss/soc_490/soc_490.pdf)
- Minas,R.[2005] *Administrating Poverty - Studies of intake organization and social assistance in Sweden*. SSSW 21. Department of Social Work, Stockholm University
- Socialstyrelsen[2005]Ekonomiskt bistånd 2004, Sveriges officiella statistik.
- Thorén,H.K.[2005]*Municipal activation policy:A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*, IFAU-Office of labour market policy evaluation,working paper2005:20.

## 《注》

- i スウェーデンでは失業率が8%台を超えた1993年以降、社会扶助受給者が急速に増加した。受給者数がピークを迎えた1996年には受給率が、受給者ベースで8.2%、受給世帯では10.3%という高い受給率を示した。なお2004年現在の受給率は、受給者4.5%、受給世帯5.9%である。
- ii 社会扶助の動向に関する統計は、社会省によって年に一度提示される。社会省のデータは、受給期間が1~3ヶ月の受給者を「短期受給者」、4~9ヶ月を「中期受給者」、10ヶ月以上の受給者を「長期受給者」と分類している。したがって複数年にわたって社会扶助を受給している場合であっても12ヶ月間の「長期受給者」として分類されるため、社会省のデータから複数年にわたる長期受給者を把握することはできない。ベルメルクとベックマンはこうした制約を排除するため、スウェーデン統計局が管理するスウェーデンに滞在するすべての住民に関する個人情報のデータベース (Social-Medical Data Base) を用い、社会扶助受給者の時系列のデータ分析することによって複数年の長期受給者の存在を把握している。
- iii 65歳以上の受給者に長期受給者が少ない理由は、65歳になると老齢年金の対象となり社会扶助から離脱するためである。
- iv 保険料の拠出を要件としない老齢年金制度。スウェーデン国内に3年以上居住していることを要件としている。
- v 老齢年金の受給権がなく、最低保障年金の対象とならない移民・難民高齢者を対象とした最低所得保障制度。
- vi 近年、学校卒業後すぐに就職できない若者が、一度も就職することなく社会扶助を受給するケースが増加しているという指摘もある (Andrenm and Gustafsson,[2002]p.67)。
- vii 日本の市町村に相当する基礎自治体のこと。社会扶助の財源および管理運営の実施責任と裁量を持つ。
- viii 2002年および2005年に実施した、Sodertalje Kommune,Enskoping Kommuneの福祉事務所におけるインタビュー調査による。
- ix 通常、コミュニティは社会扶助受給の理由を分類し、社会省に定期的に報告しているが、ここで列挙した受給理由は、明確な判断基準がないため分類不能となることが多く、「グレーゾーン」と呼ばれ、省の統計などでは数量的に把握されていない。
- x 最初にアップサラコミュニティで採用されたことからこのように呼ばれる。