

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

(注1) スウェーデンの社会保険制度は、給付内容により、

- ?家族、児童に対する所得保障、
- ?疾病、障害に対する所得保障、
- ?高齢者に対する所得保障

の3つに分かれている。これらすべてを合わせた給付の種類は50種類以上ある。すべての給付はさらに、「居住に基づく給付」と「就業に基づく給付」の2つに分かれる(表2-20)。「居住に基づく給付」は、1年以上スウェーデンに居住することで受給の権利が発生する給付であり、「就業に基づく給付」は、収入に基づいて給付額が決定されるため、受給するためには原則的に就業が要件となる給付である。後者には、老齢年金、両親保険、医療保険などがある。老齢年金については、本人の拠出(年収の7%。上限あり)が必要となっているが、これ以外(すべて)の社会保険は本人の拠出は必要なく、すべて雇用主の拠出と国税で賄われている。

(注2) 「基礎保険」又は「任意所得比例保険」の受給期間延長のために必要な就労プログラムによる就労等に算定されるのは、

- ?労働市場政策等による公共部門での一時雇用(OTA)や職業生活開発雇用(ALU)など就労促進を目的とするプログラムでの就労、
- ?特別教育手当による教育、
- ?自営業発足資金の受給、
- ?特別に認められた育児(両親)休暇期間、
- ?徴兵期間

等(及び?については2ヵ月まで算定可)となっている。

(注3) スウェーデンで老齢年金を受給するためには最低40年間国内に居住することが必要であるため、移民や難民は年金を受給できず、社会扶助を受給している場合が少なくない。しかし、社会扶助はあくまでも一時的な救済手段として位置づけられており、移民や難民であって高齢のため生活に困窮している人々に対しては、社会扶助とは別の制度を設けることが効果的であるとの判断から、高齢者生計援助法が制定(2001年)され、主に外国人で高齢の社会扶助受給者は社会扶助の対象から除外されることとなった(2003年実施)。

高齢者生計援助法による給付は、生計援助及び住居費援助から成り、居住に基づく社会保険給付として支給されている。給付は全額国庫負担である。

参考 スウェーデンにおける移民・難民の取扱い

スウェーデンは、かつて移民送出国だったこともあって、自国への移民・難民の受入にはかねてより積極的な姿勢を示してお

り、第二次大戦後大量の外国人が流入するようになった。

受入に積極的なだけでなく、受け入れた後の諸制度も整備されており、社会保険制度における移民・難民等外国人の取扱いは極めて寛大で（国籍規定がない）、基本的には諸給付において他の国民と扱いに差はない。一方、外国人にはスウェーデンにおいて生活する上で、言語、文化等の面で不利な点が多く、これを克服する支援を行わないと、母国において専門職に就いていたような人々までもも不必要な貧困状態に陥れかねないとして、政府は、1990年に「導入給付」を創設した。これは、移民・難民がスウェーデンで生活するために必要な知識・習慣を習得するためのプログラムで、その間の生活費の支給も行うものである。財源はすべて国の一般財源で、プログラム参加者数に応じ、国からプログラムを実施する各コミュニティに予算が交付されている。このため、社会扶助の財源が逼迫しているコミュニティでは、移民・難民については、社会扶助よりも導入給付を積極的に受けさせる傾向にある。

しかし、実際は、社会扶助を受給している移民・難民の割合は高く、政府は改善策を検討している。その結果の一つとして、高齢者生計援助法が施行された。また、以前は失業保険基金への加入期間が不足するなどして、受給しにくかった失業保険についても、基礎保険が導入されたことにより、受給が容易になった。

（注4）失業登録者が労働市場プログラムに参加すると、統計上は失業者に算定されなくなるため、同プログラム参加者の増大は、失業率に反映されない。同プログラム参加者を失業登録者にプラスした場合の失業率は1990年代半ばにかなり高くなっている（図2-20）。

（注5）各国で、地方自治体が扶助受給者の就労に熱心に取り組んできた背景の一つには、やはり自治体の財政の逼迫の問題がある。スウェーデンでは、いったん、就労したかつての社会扶助受給者が6ヵ月以上雇用を継続した後は、失業しても扶助に戻ることなく、失業者として公共職業安定所に登録し、労働市場プログラムに入ることとなる。このため、現制度の枠組みでは、コミュニティの就労支援策は、まずは扶助受給者を6ヵ月継続した雇用に就かせることが目標となっている。その一方で、一般雇用に就くことができない扶助受給者については、社会排除を避けるという観点から懇切に支援していかなければならない現状にある。

（注6）公共職業安定所では、90年代後半以降のコンピュータによる求人求職情報システムの大幅な改善等により、自助努力による求職活動が奨励されるようになってきている。その中でも、活動保障プログラム参加者等就労困難者については、特別に担当者を立てて取り組んでいるが、困難性の高い人すべてについて懇切丁寧に対応するには人的余裕がないのが現状である。このため、就労困難性の高い人はコミュニティのジョブセンターで支援を受けるようになってきている。

（注7）長期失業者に関する雇用補助は、失業期間に応じて手厚くなっている。2年未満の失業者については給与の50%を6ヵ月支給。2年以上の失業者には初めの6ヵ月は給与の75%、続く18ヵ月は25%支給。4年以上の失業者には始め12ヵ月は給与の75%、続く12ヵ月は50%支給となっている。さらに、活動保障プログラムに3ヵ月以上参加している57歳以上で2年以上の失業者については、24ヵ月間給与の75%支給となっている。

（注8）今後、スウェーデンでもユーロを導入（EU経済通貨統合：EMU加盟）する場合、その前提条件となる財政規律条項（
?財政赤字は対GDP比3%以下、
?政府債務は対GDP比60%以下

という規定）が、新政権による高福祉政策継続の足かせとなっていく可能性も指摘されており、高福祉政策の継続には、景気の動向とともにこれらの事情が大きく関係していくものとみられる。

（注9）スウェーデンでは、現在、対象者のニーズに合わせて多様な労働市場プログラムが用意されている。これらは、「1970年代以降労働市場の変化に伴い、きめ細かなプログラムに発展してきた。1970年代半ば頃には「教育訓練」、「雇用準備（Employability Rehabilitation Programme）」、「保護雇用（Relief Work）」の3つしかなかったプログラムの数は、その後労働市場の変化に伴い、様々なプログラムに発展してきた。特に、雇用情勢の悪化した1990年代にはプログラムの数が増加したが、2002年の段階ではかなり整理され、「教育訓練」、「賃金補助付き雇用」、「就労経験」、「起業支援」、「活動保障プログラム」の5種類14プログラムに落ち着いている。2002年の参加者数（全体に占める割合）は、多い順に教育訓練（短期の職業準備訓練を含む。）28,532人（24.5%）、活動保障プログラム22,585人（19.4%）、就労経験20,250人（17.4%）、賃金補助付き雇用16,725人（14.3%）となっている。教育訓練プログラムは、1970年代半ば以降最も参加者の多いプログラムの一つであっ

たが、プログラムの数の増加に伴い、他のプログラムに分散したことにより、1990年代始めには全体に占める参加者の割合は半減した。なお、「積極的労働市場政策（教育訓練をはじめとする失業者を積極的に労働市場に戻す施策）」への支出額そのものは、失業者の急増を背景に、1990年の90億クローネから約10年で200億クローネへと倍増している。

（注10）ストックホルム市北部のテービイ区にある公共職業安定所においても、IT関連産業等からの失業者が増加する一方で、介護、保育、学校、レストランなどの分野の求人は未だに充足されないものが多く、県と連携して移民の人々を紹介してもらっているということであった。

参考文献

スウェーデン産業・雇用・通信省 “National Action Plan for Policy on Employment 2002”

スウェーデン産業・雇用・通信省 “Basic Information Report Sweden 2002” 2002年4月

スウェーデン労働市場庁 “Unemployment insurance in Sweden” 2001年改訂版

スウェーデン労働市場庁 「ジョブ・アクティブ・プログラムの1年目—ジョブ・アクティブ・プログラムの効果に関する評価」 2002年

厚生労働省社会・援護局 「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15年2月（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）

東京大学出版会 「先進諸国の社会保障スウェーデン」

旬報社 「世界の社会保障年鑑2002」

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

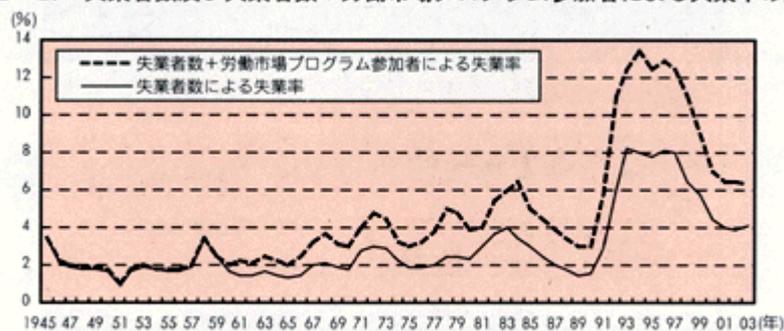
第5章 スウェーデン

1 概要

スウェーデンでは、1950年代から1970年代にかけて、経済成長を基に福祉の充実を目指した社会保障・社会福祉制度の整備が行われてきた。特に1950～60年代にはこのための財政基盤が形成された。しかし、1970年代に入ると、石油ショックなどにより国際的な経済環境が大きく変化し、順調だったスウェーデン経済も低成長を余儀なくされた。しかし、この時期にあっても、賃金の引上げ路線が継続され、総需要拡大路線が採用された結果、スウェーデン企業の国際競争力は低下し、福祉国家の基盤が危機にさらされることとなった。その後、1980年代にいったん経済は回復するが、1990年代初頭には、バブル経済を発生させて通貨危機に陥り、マイナス成長となった。この時期、雇用情勢も悪化して失業率が8%を超え（図2-20）、完全雇用を目標としてきた社民党（1982年～）の経済政策は破綻し、政権交代（保守4党連立政権1991～94年）に至った。

図2-20 失業者数及び失業者数+労働市場プログラム参加者による失業率の推移

図2-20 失業者数及び失業者数+労働市場プログラム参加者による失業率の推移



資料出所 スウェーデン労働市場庁（AMS）

（注）2002年及び2003年は推測値。

こうした状況下においては、旺盛な労働需要を前提とするこれまでの労働市場政策とは異なる新たな労働市場政策が必要となってきた。すなわち、

?財政的な制約下でコスト制約効果の大きい労働市場政策への転換、

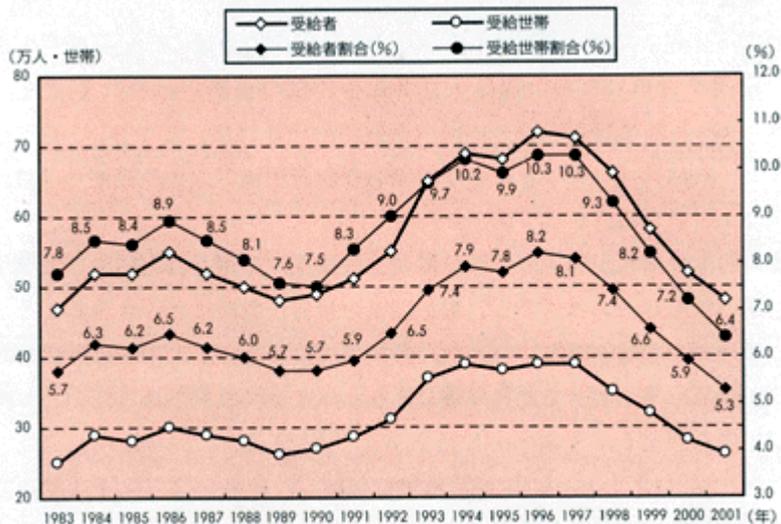
?対象者の増大に伴う労働市場政策の多様化（内容の多様化、自治体の関与等実施主体の多様化等）

などである。

1990年代前半には、失業者の増大と併せて社会扶助の受給者数も増大し、1993年から1997年にピークを迎えた（図2-21）。また、社会扶助に係る支出も急増した（図2-22）。

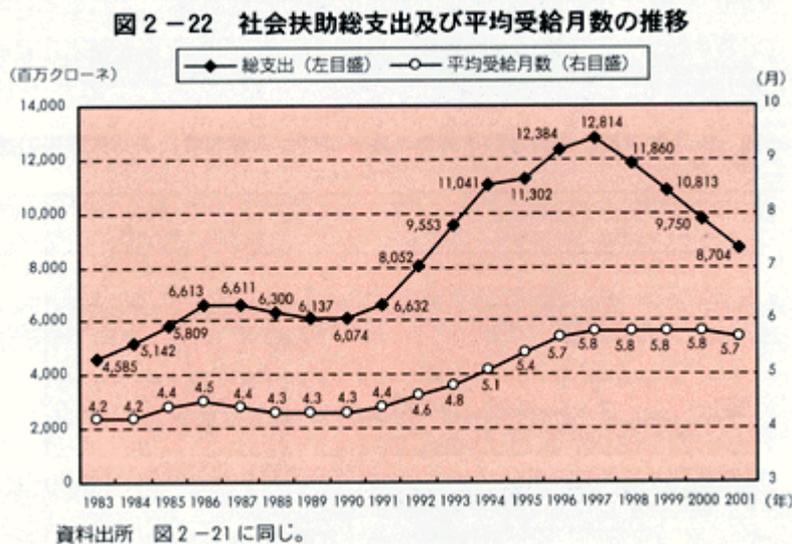
図2-21 社会扶助受給者数及び受給世帯数の推移

図2-21 社会扶助受給者数及び受給世帯数の推移



資料出所 厚生労働省「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」2003年
 (原典：スウェーデン社会庁資料)
 (注) 受給者割合は総人口に対する受給者の割合で、受給世帯割合は総世帯数に対する受給世帯の割合である。

図2-22 社会扶助総支出及び平均受給月数の推移



資料出所 図2-21に同じ。

このように、1970年代から90年代にかけての経済環境の変化の中で、拡大の一途をたどってきたスウェーデンの社会保障・社会福祉制度も変革を迫られ、1970年代以降、疾病保険、失業保険、両親保険などの社会保険の給付率の引下げ年金財政改革などが実施され、縮小・改変の時代を迎えることとなった。改変の一つに、コミューン（市町村）において実施される社会福祉関連サービスを統合的に規定する「社会サービス法」の実施（1982年施行。最近は2002年改正。）がある。これにより、それまでの「社会扶助法」、「児童及び成年福祉法」、「節酒法」、「児童保護法」が統合され、各制度間の整合性を図ることが目的とされている。同時に、同法は、

?個人の意志決定と尊厳を尊重すること、

?社会サービスの責任はコミューンが負うこと、

?政府は各社会サービスの運営上の規則や指針は示さず、詳細は各コミューンで決定すること

等を明記し、国民の福祉、とりわけ社会サービスに関する基準法としてコミューンの権限と責任をより

明確なものとした。

スウェーデンの社会保障・社会福祉制度は、その姿を大きく変化させながらも、「国民生活に必要とされるものは国の責任において提供する」という基本原則は社会サービス全般に適用されており、現在も機能している。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

2 失業保険、公的扶助制度等の概要

(1) 失業保険（任意所得比例保険）

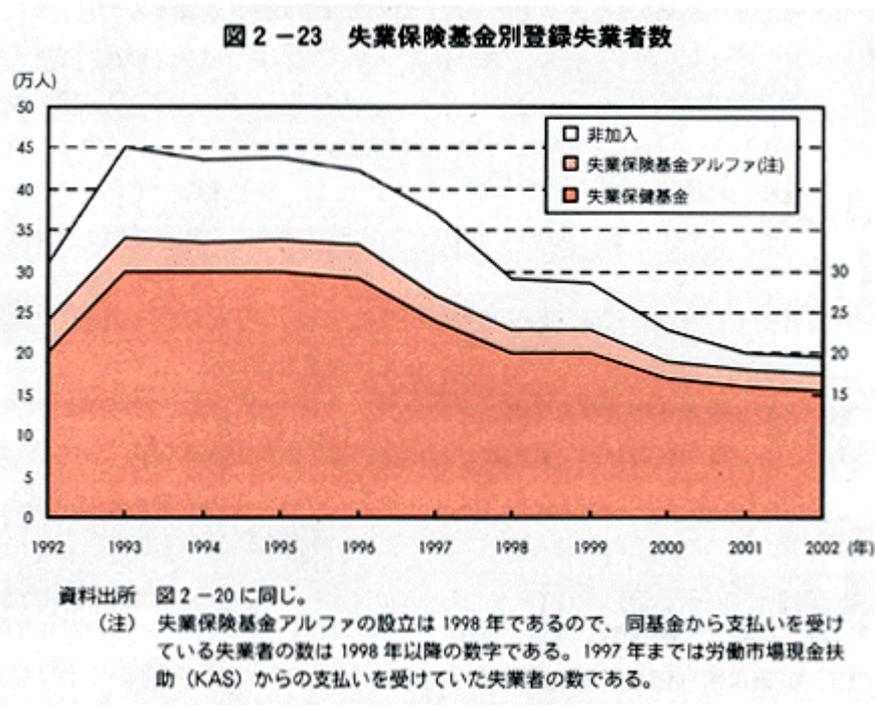
a 制度の概要

失業保険は2種類ある。1つは、任意所得比例保険と呼ばれるもので、労働者又は自営業者が失業保険基金に加入し、被保険者となって保険料を支払い、失業した場合には従前の賃金に比例した額の給付を受けるという制度である。この保険は名前のとおり任意加入であるが、労働者の80%が加入している。加入者は、保険料を支払うものの、給付の9割以上は税財源によって賄われている。

もう1つは、後述する基礎保険と呼ばれるもので、失業保険基金への加入資格を満たさない者や、種々の理由で失業保険基金に加入しなかった者について、定額の失業給付を支給するものである。

失業保険基金は、従来、労働組合が産業別に組織化した失業保険のための共済組織であったという経緯があるため、産業別になっており、いずれの失業保険基金にも入ることのできない労働者や自営業者が存在していた。しかし、1998年の制度改正で新たに失業保険基金アルファ（ALFA-kassa）が設立され、こうした人にも失業保険基金に加入する途が開かれた。各基金ごとの登録失業者数の推移は図2-23のとおりである。

図2-23 失業保険基金別登録失業者数



なお、スウェーデンの社会保険（注1）は、強制加入を原則とする国民保険（出生時に受ける番号が社会保険番号となり自動的に加入）となっており、16歳以上のスウェーデン人及びスウェーデン

に1年以上居住する外国人が被保険者となっているが、失業保険のみが任意保険となっている。

b 根拠法令

失業保険法及び失業保険基金法である。ともに新法が1998年1月に施行された。

c 管理運営主体

全国に37ある失業保険基金が管理運営を行い、新たに設立された失業保険基金アルファと併せて、全般的な監督は労働市場庁が行っている。

d 財源

保険料と国からの補助金である。被保険者は、基金により異なる保険料（月69クローネから238クローネ）を支払い、使用者については保険料拠出はない。政府は、必要な経費を負担することとなっているが、実際には、基礎保険も含め、失業保険給付全体に要する経費の9割以上を負担している。

e 制度の対象者

制度の対象者は、65歳未満の労働者又は自営業者で、失業保険基金の被保険者となるためには、失業保険基金への加入に先立つ5週間の間に最低連続4週間就労しており、かつ加入時においても同一の条件で就労していることが必要とされる。失業保険基金は、労働組合が産業別に組織化したものであるという経緯から労働組合との関係が深いが、労働組合の組合員であることが加入要件とはなっていない。負担する保険料は組合員である方が低額となる。

f 受給要件

受給要件には基礎的要件、就労要件及び固有の要件があり、これらすべてを満たさなければならない。

基礎的要件は、(i) 公共職業安定所 (Arvetormedling ; Af) に対して求職者登録を行っていること、(ii) 適職がある場合は就職することを希望していること、(iii) 1日最低3時間、各週を平均して週17時間の就労が可能なこと、(?) 自発的退職又は自らに責任がある解雇による離職でないこと（この事由に該当する場合は最高60日間の支給停止が行われる）である。就労要件とは、失業に先立つ12カ月の間に、6カ月間少なくとも1月70時間以上の労働を行っていたこと又は連続する6カ月の間に少なくとも450時間被用者であったことである。固有の要件とは、失業保険基金において12カ月以上被保険者であったことである。

正当な理由がないのに紹介された仕事への就職を断った場合の制裁は、1回目の拒否の場合には、手当が25%削減され、2回目の拒否の場合には50%削減、3回目の拒否の場合には全額削減となっている。1998年の改革前は、1回目の拒否の場合45日間の支給停止であったが、これが厳しすぎるとの見方から見直された。

g 給付内容

任意所得比例保険による給付は、従前所得の80%に当たる額が支給されるが、日額上限額は580クローネとなっている。失業以前にフルタイムで働いていた人がパートタイムの仕事を得た場合、フルタイムとなるのに不足する時間を失業とみなし、不足分についてその割合に応じた失業給付が支払われる。

なお、失業保険は所得のように課税対象となり、年金額の算定にも換算される。

給付の期間は、年齢にかかわらず、原則、一律300日（週5日分の手当支給で60週≒14カ月）となっている。しかし、この期間内に就職ができない場合、直前の受給期間内に合計6カ月間の就労又は就労プログラム等への参加（注2）を行っていれば、さらに300日間失業保険が支給される。合計6カ月間就労等を行うという条件を満たすことができない場合であっても、支給を延長すること

で就職がある程度確実と見られる人については、300日間支給が延長される。これ以外の人、原則的に活動保証（Activity Guarantee）プログラム（後述）に参加することとなっている。300日間支給延長した人もこの間に就職できなければ自動的に活動保証プログラムに入ることとなる。

h 給付実績等

失業給付受給者総数は、58万9,189人（2001年）となっており、近年減少傾向にある（図2-23）。任意所得比例保険と基礎保険のそれぞれの受給者数については数字がないが、給付総額は、いずれも減少傾向にある（図2-24）。

図2-24 失業保険給付総額の推移



第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

2 失業保険、公的扶助制度等の概要

(2) 補足的な失業扶助制度（基礎保険）

a 制度の概要

スウェーデンには、拠出に基づく失業保険（任意所得比例保険）への加入資格を満たさない者や、種々の理由で失業保険基金に加入しなかった者について、定額の失業給付を支給する基礎保険がある。基礎保険も失業保険制度の枠組みの中の制度となっている。

基礎保険の支給は1998年に設立された失業保険基金アルファ（ALFA-kassa）が行っている。

b 根拠法令

失業保険法及び失業保険基金法である。ともに新法が1998年1月に施行された。

c 管理運営主体

失業保険基金アルファが管理運営を行い、全般的な監督は労働市場庁が行っている。

d 財源

国の一般財源である。

e 制度の対象者及び受給要件

制度の対象者は、20歳を超え65歳未満の労働者又は求職者であって、失業保険基金に加入していない人又は加入期間が12ヵ月に満たない人である。

受給要件は、任意所得比例保険同様の基礎的要件を充たした上で、任意所得比例保険同様の就労要件を満たすか、又は一定の要件を満たした学生であることである。一定の要件とは、義務教育より上の全日制の専門教育を最低1年間受けており、教育修了後10ヵ月の間に、関連の専門分野で最低90日間の就労経験をもつことである。

f 給付内容

給付水準は一律日額320クローネ（2002年7月に270クローネから増額）となっている。

給付の期間は、任意所得比例保険と同じである。

g 給付実績等

任意所得比例保険の項参照。

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

2 失業保険、公的扶助制度等の概要

(3) 公的扶助（社会扶助）

a 制度の概要

スウェーデンの公的扶助制度は、社会扶助制度である。しかし、社会扶助制度以外にも社会保険の一部が公的扶助に近い機能を果たしている（例えば、表2-20の家族、児童向け給付である児童手当、住宅手当等。注1参照）。

なお、スウェーデンの社会保険制度は強制加入を原則とする国民保険となっているが、使用者のみの拠出で被保険者の拠出が全くないものや、完全に租税だけを財源とする給付も含まれており、これらの内実は拠出を伴わない福祉手当に近い。スウェーデンでは、社会保障制度はこの社会保険制度による幅広い給付、サービスをさしている。

表2-20 スウェーデンの社会保険／社会手当制度

対象者のカテゴリ	居住に基づく給付	就労に基づく給付
家族・児童向け所得保障	児童手当 住宅手当（子供のある家族、及び若年者向け） 介護手当（障害児）	両親保険 養育費立替払制度 児童年金
疾病・障害における所得保障	障害年金受給者住宅補足 障害手当 扶助手当 その他給付	労災給付 医療保険 障害一時年金 年金 自動車手当
高齢者の所得保障など	年金者向け住宅手当 部分年金 その他給付 訓練給付	老齢年金 遺族年金

資料出所 図2-21に同じ。
(原出所: Social Insurance in Sweden 2001, National Social Insurance Board)

社会扶助は、所得が各コミューンで決定した標準給付額を下回る人々に対し、他の方法（稼得収入等）では生活必要経費が充足されないときに、その不足分を補う制度である。その目的は、生活困窮者に対して「通常的生活水準」を保障し、自立した生活を行うための支援を行うことにある。

社会扶助の基準額は、場合によっては平均賃金稼得者に対する失業給付を上回る手厚いものとなっているが、実際にはそれほど安易には受給されていない。その理由としては、

?スティグマ（恥辱意識）の問題があること、

?受給に際して厳しい審査（資産、住宅の売却等）が課されること、

?就労能力のある者に対しては就労対策を実施（就労が困難な人は疾病・障害給付、年金等他の制度を利用）していること

等が挙げられている。こうしたことから、社会扶助はスウェーデンにおいて、あくまでも臨時、一時的な救済手段にすぎないとされている。

b 根拠法令

社会サービス法である。同法では、「自己のニーズを自己で又は他の方法によって満たすことのできない人は、（コミューンの）社会福祉委員会から生計援助及びその他生活のための援助を受ける権利を有する。その援助は、適切な生活水準を個人に保障するものでなければならず、個人の独立した生活資源を強化するような方法で設計されなければならない」（第1条。2002年改正）と規定されており、同時に、その援助は個人の自助努力を求めるという条件が付されている。

c 管理運営主体

コミューンが管理運営を行っている。社会サービス法第2条及び第3条において、コミューンの責任が明記されている。各コミューンにおける社会サービスの計画は、コミューン議会が議決し、コミューンに設置される社会福祉委員会が執行を行うこととされている（同法第1条）。

社会省は社会扶助に係る諸政策を所管しており、社会省傘下の独立行政機関である社会保険庁は社会扶助に関するガイドラインを各コミューンに提示し、実施状況をチェックするが、社会扶助の管理方法の決定権限はコミューンにあるため、実施に際しては各コミューンにかなり裁量が与えられている。社会扶助の実際の給付管理等は各コミューンの社会保険事務所が行っている。

d 財源

コミューンの一般財源である（コミューンの歳入自体は、地方税及び中央政府からの補助金から成っている。）。

e 制度の対象者及び受給要件

社会サービス法には、社会扶助の対象となる人の国籍や年齢の条件についての規定はない。コミューンによる運用のレベルでは、スウェーデンに1年以上滞在する人すべてに受給の資格があり、受給年齢は18～64歳となっている。18歳（あるいは高校卒業時）未満の子供に関しては、扶養義務がある親の世帯員として社会扶助を受ける。65歳以上（2001年からは61歳から受給できるようになった。）の高齢者は老齢年金で生活保障がなされるため、原則的に社会扶助の対象とはなっていないが、実際には年金の受給資格のない65歳以上の高齢者も少なからず社会扶助を受給している。このため、政府はこれら65歳になっても年金に移行できない人々（居住年数が不足する人々等）については、2001年に高齢者生計援助法を制定し、同法によってカバーすることとした（施行は2003年）（注3）。

社会扶助は、申請に基づく給付である。受給のためには、本人が社会保険事務所に直接出向くか電話しなければならない。

社会扶助の申請者はすべて公共職業安定所に求職登録したうえで、就労能力のある人は求職活動を行うことが要求される。就労能力があるにもかかわらず求職活動を行わないときには、給付の減額又は取消しがなされることになる。また、若年者の技能不足等何らかの理由からすぐには求職活動を行うことができないか又は疾病等により求職活動に入ることが適当でないときには、教育訓練プログラムへの参加や医療機関への通院等を行うことが要求される。

また、社会扶助は資産調査（ミーンズテスト）を要件とする制度であり、申請者については、各コミューンの社会保険事務所によって資産調査が実施される。原則として資産は売却しなければならない。

社会扶助は、既に就労しているが低所得の人や他の社会保険給付（児童手当、住宅手当等）を受給している人も受給することができる。

f 給付内容

給付額は、申請者の資力（及びその他の社会保険給付）と所得を総合的に算定した額と各コミューンが決めた基準額との差額となる。基準額については、社会保険庁が標準的な支出に関するガイドラインを作成し、提示しており、各コミューンはこのガイドラインの水準以上であれば、自由に給付額を算定できることとなっている。しかし近年、経済状況の悪化により税収が減少する中で社会扶助受給者が増大したため、各コミューンは政府のガイドラインよりも低い給付水準を設定することが多くなっている。経済協力開発機構（OECD）の1997年の調査では、政府のガイドラインを満たしているコミューンは全体の約25%となっている。

社会扶助給付額を失業給付額と比べた場合、失業給付（任意所得比例保険）は従前の給与に連動した給付システムであるため、生活の最低限保障を行う社会扶助より給付水準が下回ることは通常想定されていない。しかし、社会扶助の給付水準は、受給世帯の家族構成に配慮して決定されるため、子供が2人以上いる失業者のカップルなど、失業給付を上回る場合がある。

社会扶助の給付期間は、原則として制限がない。

g 給付実績等

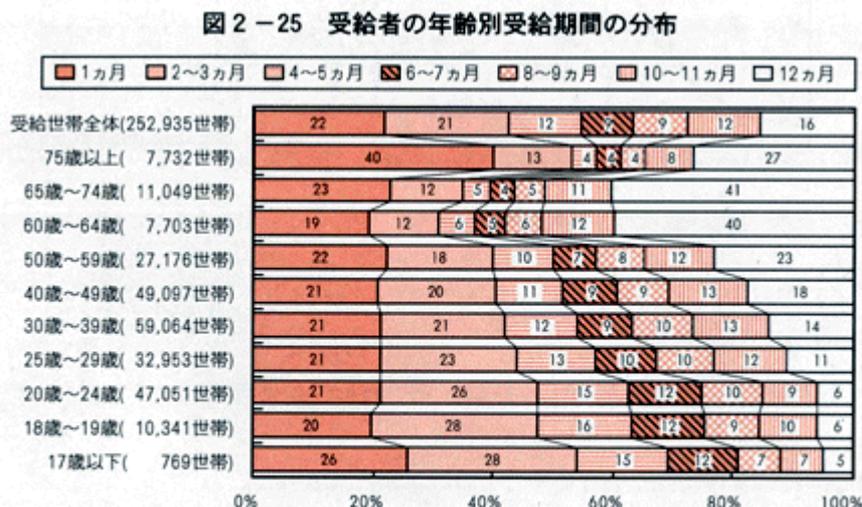
2001年は、約25万世帯が社会扶助を受給していた。平均受給期間は5.8ヵ月である。母子家庭は4分の1が受給している。成人受給者の7割は大都市周辺の居住者である。外国生まれの国民の17%が受給している。

就労能力のない中高齢者は、必然的に受給が長期化することとなるが、若年層の社会扶助受給期間は比較的短期のケースが多い（図2-25）。これは、若年者の場合、受給中に各種のプログラム（職業訓練等）（注2参照）に最低6ヵ月参加することで、失業給付（基礎保険）の受給資格が得られるため、そちらに移行するためである。

景気の後退、雇用情勢の悪化により、1990年代以降、社会扶助受給者数は上昇し続け、1993年から96年の間は保護率は8%超と高い水準にあったが、2001年には5%台まで低下している。

社会扶助の受給者数の推移と社会扶助総支出額の推移は図2-21及び図2-22のとおりである。

図2-25 受給者の年齢別受給期間の分布



資料出所 図2-21に同じ。

(注) 年齢は世帯主の年齢。スウェーデンでは扶養義務のある子供との同居以外の多世代同居の割合が低い。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

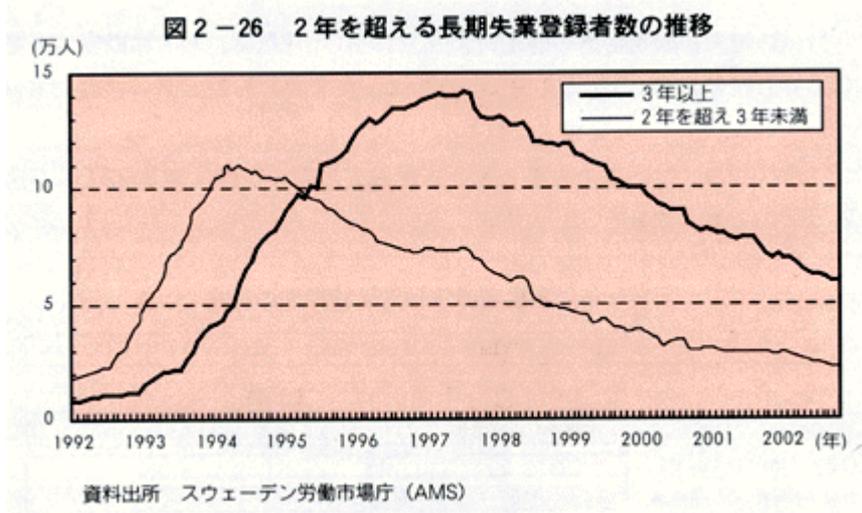
3 現行制度に至る改革

(1) 現行制度に至る改革前の問題点

●失業給付受給者の増加

1990年代初めの景気の落ち込みにより、雇用情勢が悪化し、1990年から1994年にかけて、特に製造業や建設業を中心に雇用者数は約50万人減少した。このため、失業者数も、1990年以降大幅に増加し、最も増加幅の大きかった1990年から1993年にかけて約7.5万人から37万人へと約5倍の増加となった（図2-20）。この時期に特に問題となったのは、失業の長期化であった。2年を超える長期失業者の数は1992年以降急増し、3年以上の長期失業者数は1990年代の初めには1万人にも満たなかったが、1997年のピーク時には約15万人にも上った（図2-26）。

図2-26 2年を超える長期失業登録者数の推移



また、1990年代後半以降、失業保険受給者の問題として指摘されたのは、失業保険の受給と労働市場プログラムを利用を繰り返す、なかなか就職できない人が多いという点であった（注4）。そのため、失業者に対する支援を一律に行うのではなく、より就労が困難な人とそうでない人を分け、より支援が必要な人には支援を強化していくための改革が検討された。

●社会扶助受給者の増加

雇用情勢の悪化は、社会扶助受給者の増大ももたらした。失業者があふれ、再就職先を求める人々も容易に仕事に就けなくなった状況で、それまで労働市場の外にいた人々はさらに就労が困難になり、社会扶助受給者が増加していった。加えて移民・難民の流入も既に経済状況が悪化している1994年に第2次ピーク（第1次ピークは1970年）を迎えたため、社会扶助受給者数は上昇し続け、その数は1996年にピークを迎えた。この時期、保護率は7～8%に達し、支出も急増した。社会省が出した報告書「スウェーデンにおける福祉国家：90年代のバランスシート」では、とりわけ、最後のセーフティネットである社会扶助の費用の上昇を問題視し、その費用の減少を大きな課題として取り扱っている。

また、1990年から1997年にかけては、社会扶助の平均受給期間も上昇した。年齢別には高齢になるほど受給期間が長期化するが（図2-25）、スウェーデンでは高齢者は年金あるいは年金受給権のない高齢者を対象とした高齢者生計援助法（2003年施行）に基づく給付によってカバーされるのが原則なので、2003年以降は社会扶助を受給している高齢者の数は以前より減少するとみられている（年金についても2001年から61歳からの受給が可能となった（61歳以降自由に開始時期を選択でき、支給年齢を遅らせた場合加算されるようになった。）ため、高齢受給者の年金への移行が進んだ）。若年者については、受給期間は短いものの、受給者数そのものは増えており、現在、全体の約4割が29歳以下の若年者となっている。若年受給者が多い理由として、?雇用形態が変化（特に若年層における臨時的な低賃金雇用の増加）し、雇用の安定性が低くなった、?貧困からの脱出がより困難になった（特に移民や青少年）などの指摘がある。

●労働行政と社会福祉行政の連携不足

失業者に対する労働市場プログラムは、労働市場庁の下、各公共職業安定所を通じて実施されており、財源は国庫負担となっている。一方、社会扶助受給者については、各コミュンが給付から就労等の支援まで実施しており、1990年代に双方の対象者が増大するまでは、ほとんど連携を図ることなく行われてきた。簡単に整理すると、就労能力があり職業経験もある人が労働政策の対象となり、就労能力はあるが職業経験がない人が社会扶助の対象とされてきた（6ヵ月就労した後は失業保険（基礎保険）の受給資格を得て労働市場プログラムの対象となる）。しかし、産業構造の変化や雇用の伸び悩み等労働市場の変化により労働政策の対象者の中にも失業が長期化する人が増加してきた一方で、社会扶助受給対象者の中にも若年者や母国での職業経験のある移民などのように多少の支援で労働市場に参入が可能な人が少なからず存在していた。このようなことから、双方のプログラム支援対象として重なる部分が効率的に政策を実施する上で無視できないものとなり、1990年代半ば以降の双方の対象者の増大を契機に、政策担当者に再考を迫ることとなった。

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

3 現行制度に至る改革

(2) 失業保険、公的扶助制度等の改革

●改革の内容

a 失業保険制度の改革

1998年に失業保険制度の抜本的改革が行われた。失業給付の仕組みを大幅に変更するとともに、失業給付の受給と労働市場プログラム等への参加（参加中は手当が支給される）とを交互に繰り返してなかなか就労に至らない長期失業者に対応するための新たな施策が盛り込まれた。また、2000年には、失業者の就職促進のための活動保障制度（Activity guarantee：AG）の創設（b参照）に伴い、所要の改正が行われた。これらは、いずれも失業者に必要な支援を行って長期失業者となるのを防ぐためのものである。

失業保険制度の改革の内容

1 基礎保険制度の創設

従前の失業者に対する給付制度は、労働者が任意に加入する失業保険基金による失業保険と、失業保険にカバーされないか又は基金に非加入の失業者に対する補足的な現金給付制度である労働市場現金扶助（KAS）とに分かれていた。

1998年の改革では、すべての失業者を失業保険制度でカバーすることとし、失業保険基金による失業保険を「任意所得比例失業保険」とする一方で、従前のKASについては「基礎保険」として失業保険制度に組み込み、任意所得比例保険への加入資格を満たさないもの者や、種々の理由で失業保険基金に加入しなかった者については、新たに設立された失業保険基金アルファを通じて（国庫負担により）、定額の失業給付を支給するものとした。

2 失業保険基金アルファ（ALFA-Kassa）の設立

任意所得比例保険における失業保険基金は基本的に産業別に設立されており、加入にも就労期間等条件があるため、いずれの失業保険基金にも入ることのできない労働者や自営業者が存していたが、1998年の制度改正で新たに失業保険基金アルファ（ALFA-kassa）が設立され、こうした人にも失業保険基金に加入する途が開かれた。

3 求職活動め強化

(1) 地理的条件や職種の拡大義務

失業給付について、その支給開始から100日（週5日の支給で、20週間）を超えた場合には、受給者は就職先の地理的条件や職種等についての条件を緩和しなければならないとされた。

(2) 就労要件の厳格化

失業給付の当初の30b日の給付期間を修了した場合に、さらに300日間の受給資格を得るためには、「当初の300日間に合計6ヵ月間就労プログラムによる就労等を行ったこと」が条件として課されている。以前はこの6ヵ月間の就労等に算定できるものとして、広く労働市場プログラム（試用雇用、教育訓練等）全般が認められていたが、これを就労促進性の高いプログラムへの参加に限定した（注2参照）。これによって、失業給付の受給と労働市場プログラムへの参加とを交互に繰り返すことは容易にはできなくなった。

(3) 活動保障（AG）プログラムへの移行

失業給付の当初給付期間である300日以内に就職できない人は、就労支援を強化した活動保障プログラムへ自動的に移行させることとした。

4 失業給付水準の平準化

失業給付の給付水準については、従前は、失業保険基金ごとに前職賃金の75~90%と異なっていたが、このような基金間格差をなくすため、失業保険基金に関わらず一律前職賃金の80%とした。

b 活動保障（AG）プログラムの創設

本プログラム導入の主な目的は、長期失業者、特に失業給付の受給と労働市場プログラムへの参加を繰り返すケースの削減である。失業給付の受給者は、原則として、失業登録後300日（約14ヵ月）間の失業給付支給期間に合計で6ヵ月就労できなかった場合には活動保障プログラムに入るが、長期失業を初期段階で防ぐという本プログラムの目的から、公共職業安定所が特に就労への困難性を認めた者にはいつからでもプログラムを開始することができるようになっている。

プログラムの内容は、公共職業安定所の相談員が1人当たり10~15人の活動保障プログラム参加者を担当し、定期的なグループ会合と個別相談を行って支援を実施する。この際、個々の参加者ごとに就労に向けた行動計画を立て、これに沿って達成状況をフォローしていくようになっている。プログラムには特に決められた流れはないが、目安としては、3つのステップが想定されている。すなわち、

- ?集中的な求職活動、指導活動及び就職への心構えなどを強化する初期段階（2~6週間）、
- ?職業能力を高める教育訓練期間（必要に応じ中期又は短期）、
- ?企業への補助金付き雇用又は長期の教育訓練（就職困難者等必要に応じて）

である。活動保障プログラムへの参加期間中は、失業保険に相当する手当（公共職業安定所の指示により社会保険事務所が支給する政府の一般財源による「活動保障給付金」）が支給され、プログラムは参加者が就職し雇用が6ヵ月間継続するまで継続される（6ヵ月就労して失業した場合は、再び失業保険受給者となる）。なお、プログラム参加者が就職する際には、必要に応じて、最長2年間、雇用主に対して賃金助成（金額は当該企業の労使協約による賃金相当分）が行われる。

活動保障プログラム参加者と失業保険受給者の違いは、前者がより集中的な就労に向けた支援を受ける点である。つまり、失業保険受給者への支援は自助努力が原則であるため最低限のものであるのに対し、活動保障プログラム参加者については、相談員が常に活動状況をチェックして改善に向けてアドバイスを行うとともに、相談員による定期的なグループ会合（労働市場の状況や認識すべき事柄、面接時の留意点等について説明・討議を実施）への参加を義務付けている。必要に応じて参加する労働市場プログラム自体は、両者とも教育訓練や試用雇用などで特に違いはない。

活動保障プログラムへの参加者は、実際に、長期失業者であった人がほとんどで、平均失業期間は3年であるという。

c 社会扶助制度改革

政府は、社会扶助への依存は、社会から弱者を排除し、弱者の社会参加をあきらめさせ、ひいては、国民（弱者）の社会参加の自由を制限して不均衡を拡大させるとして、1999~2004年の5年間に社会扶助受給者数を半減させるという計画を実施している。社会省は、計画の実施に先立ち、これを達成するための有効な施策を探るため、生産性の向上、雇用情勢の改善、低所得者向け減税等7つの条件下でのシュミレーションを行った（1999年）。この結果、?長期受給者を減少させる上で

最も効果が期待される方法は社会扶助受給者に対する直接給付又は就労で、あまり効果が期待できないのは、低所得者層への減税措置や児童手当の増額、あるいは賃金の上昇であることが判明した。減税と賃上げについては、長期受給者はほとんど就業していないため、恩恵を受けられないからである。しかし、たとえ効果のある政策を実施し、かつ経済が好調で雇用情勢がかなり好転したとしても、半減目標の達成が難しいことは2002年の段階で既に明らかとなっている。半減目標を達成するには、あくまでも臨時、一時的な救済手段にすぎない社会扶助制度に長く止まる人々に対して問題を特定し、その解決を図るための新たな給付制度を創設する必要があると考えられている。つまり、これを実施した例が、移民・難民の高齢者層に対する高齢者集計援助法の施行である（注3）。

d 労働行政と社会福祉行政の連携

従来より社会扶助を受けるためには公共職業安定所への登録と求職活動が要件とされており、コミュニティは、就労能力があると判断される人に対しては、本人の希望やこれまでの経験及び能力などを考慮し、適当な職業訓練プログラムや研修に参加するように指導している。しかし、この場合のプログラムの実施や仕事の紹介は、これまではコミュニティが独自に行ってきた。

スウェーデンにおいても、就労が困難な人々を就労させていくノウハウは、公共職業安定所よりもむしろ社会扶助を実施している地方自治体の担当部門に蓄積されてきたと言える。国が活動保障プログラムを導入（2000年）する以前（1998年）に、ストックホルム市南部のシャーホルメン区ではジョブセンターを設置し（496頁囲み参照）、社会扶助受給者への就労支援を積極的に開始している（注5）。

このようなコミュニティの就労困難者支援のノウハウは公共職業安定所も注目するところとなり、1990年代半ば以降、一部のコミュニティでは、社会保険事務所と公共職業安定所との連携がかなり図られるようになった。例えば、現在、シャーホルメン区のジョブセンターでは公共職業安定所から紹介されてきた失業者が参加者全体の3割を占めている。これらの失業者は活動保障プログラム対象者を中心に就労困難性が高い人々である。ジョブセンターにおいて、他の社会扶助受給者や欠勤療養者と同様に、彼らの問題を明らかにし、就労への取り組みを集中的にサポートしている（注6）。

異なった行政組織の連携には、当初、政策の流れの相違や組織風土等の違いなどにより困難が伴うが、これを乗り越えて連携しているところでは、成果が上がっているようである。シャーホルメン区のジョブセンターの場合、近隣の公共職業安定所3カ所、他の3つのコミュニティ及び所管の社会保険事務所と定期的に会合を持って問題や経験を共有し、また、職員研修を合同で実施するなどして密接に連携を図っている。各機関の協力への継続した取組と努力により、公共職業安定所の紹介による長期失業者がジョブセンターの支援により就職するケースや、逆に社会扶助受給者がジョブセンターの協力の下、公共職業安定所の支援により就職するケースが増加している。

こうした連携は、2003年3月現在、全国的にそれほど多く展開されているわけではないが、シャーホルメン区の成功を踏まえて少しずつ他の地域に拡大している。

ストックホルム市シャーホルメン区の社会扶助受給者の就労促進の試み

1990年代初めの雇用情勢の悪化により、労働市場に参入できない人々が増加し、多くが社会扶助受給に向かったことから、多くの自治体で対策が取られた。ストックホルム市では、移民が多く就労困難な社会扶助受給者が集中する市内南部のシャーホルメン（SkArholmen）コミュニティ（ここでは区）にジョブセンター（区の福祉部門に所属。公共職業安定所ではない。）を設置し、社会扶助受給者に対する集中的な就労支援を行っている。

本ジョブセンターは、1998年9月に設置され、2002年の9月までの4年間で3,500人の就職を達成した（就職先は8割が民間、2割が公共部門）。当初はスウェーデン語を学ぶ移民や健康上の問題を抱える人を中心に社会扶助受給者のみを対象としていたが、その後対象者を拡大し、現在では社会扶助受給者は全体の6割で、残る3割が公共職業安定所から紹介されて来る労働市場プログラム参加者、1割が欠勤中の療養者（疾病・障害手当受給者。2002年からこれらの人々に対して就労支援が義務づけられた。）となっている。

この区社会扶助の申請窓口において新規に申請を行った受給者は、すべてジョブセンターに登録する。ジョブセンターでの支援の流れは、個々の対象者にそれぞれ相談員が付き、時間をかけてこれまでの経緯を詳細に聞き、本人が抱える問題の原因を探る。その後、問題の解決を具体的な実現目標に置き換えて設定する。以後、目標達成のための助言を行いながら、必要に応じて訓練プログラム、試用雇用プログラムなどに参加させ、実際の求人にも適宜応募させてい

くというものとなっている。対象者の状況はそれぞれ異なり、所要期間は異なるが、受付後2～3ヵ月以内には何らかの就労に向けた改善がなされることを目標としている。2002年6月からは、センターは、新規登録者すべてに対し、5日以内に、何らかの職を紹介しなければならないとされている。

本センターの職員は1998年当初4名だったが、現在は18名で、うち相談員が10人、求人開拓担当が3人、管理部門が5人となっている。職員のバックグラウンドは、コミュニンの職員から民間企業経験者まで様々で、相談員として特に資格は設けていないが、ソーシャルワーカーなどの資格を持っている人も含まれている。

本センター登録者については、男女比は半々、多くが40歳以上となっている。9割が非欧州系移民（トルコ、イラク、ボスニア、ロシア等）で、スウェーデン語の読み書きのできない就労困難者が多い。

このジョブセンターの就労促進の取組みの成功もあり、シャーホルメン区は、国が掲げた社会扶助受給者の半減計画（1999～2004年）を早々と2002年5月に達成した。

●改革の成果と問題点

失業保険制度改革及び活動保障プログラムについては、長期失業者の削減が目標とされているが、2年以上の長期失業者数でみると、1997年をピークに減少している（図2-26）。これには、景気回復の影響が大きいが、政府の政策評価では、失業保険改革と活動保障プログラム導入による取組みも効果を上げたとされている。

活動保障プログラムの評価については、労働市場庁が2002年秋に発表した評価報告書がある。これは、2000年10～11月に活動保障プログラムに参加した人（参加の時点で2年以上の長期失業者）と、同時期に活動保障プログラムに参加せずに求職活動を行っていた長期失業者とを1年間比較調査したものである。同調査によると、1年後に就職している人の割合は、プログラム参加者の方が3割以上高い。就職する人の中で、何らかの賃金補助（失業期間に応じて補助内容が異なる（注7）が付帯する雇用に就く人の割合もプログラム参加者の方が多い。また、（賃金補助の有無にかかわらず）就職しても1年以内に再び失業する人の割合も、プログラム参加者の方が2割以上高いという結果になっている。詳細な比較調査の結果、評価報告書は以下のように結論付けている。

活動保障プログラムは、その就労が賃金補助の付帯する雇用である場合には良い結果をもたらした。これは、活動保障プログラムにおける賃金補助がプログラム外で適用される補助と比べて額も期間も優遇されており、失業者、雇用主双方にインセンティブが働くためである。一方、活動保障プログラムは、現段階では補助の付帯しない雇用への就労機会を高めることはできていない（今回の調査は、対象期間が短期であったため、この目的の達成については十分な確認ができないとされている。）。しかし、賃金補助は長期的には失業者を補助の付帯しない一般雇用に就かせることを目的としており、また、現段階では、活動保障プログラムは就職者が失業に戻るリスクを引き下げることができていない。

このように政府の評価報告書では、活動保障プログラムについての1年目の評価はかなり厳しいものとなっている。一方、本プログラム参加者に対する調査では、参加によって仕事を得る可能性が高まったと過半数の人々が本プログラムを評価しており、政府報告書においても、相対的に雇用先の少ない地域においては、賃金補助付きの雇用の有効性が高く、本プログラムがこれらの地域において雇用機会を拡大していることを認めている。

政府は、今後さらに本プログラム参加者が再び失業に戻る理由等を詳しく調査して改善につなげていくこととしている。

社会扶助制度改革については、2004年までの受給者半減目標の達成は全国規模では困難とされているが、受給者数は、景気回復の影響もあり、確実に減少している（図2-21）。

社会扶助受給者の減少には、集中的な就労支援が有効で、この取組みを行っているコミュニンには、既に半減目標を達成したところも出てきている。この取組みを行う際には、労働行政と社会福祉行政の協力が有効で、協力は双方にとって成果を生んでいる。

第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

第5章 スウェーデン

4 今後のあり方

2002年9月の総選挙では、現行の高福祉政策を継続するか否かが主要な争点となり、継続を主張したペーション首相率いる与党・左派連合（社会民主党など左派三党）が勝利した。スウェーデン国民の税・社会保障負担は他国に比べて小さいものではないが、国民の多数は基本的に現在の高福祉政策を支持していることが証明された（注8）。高福祉政策の継続と社会扶助受給者の就労促進は決して矛盾するものではない。スウェーデン政府によると、福祉は真に必要なサービスを人々に提供するものだからである。その意味で、今後一層、労働行政と社会福祉行政の連携の下で、対象者の就労困難性に応じた就労支援が行われていくものとみられる。

労働政策についてみると、スウェーデンの政策の基本は教育訓練と失業者の活性化であり、失業者のニーズに応じて、教育訓練、就労経験、賃金補助付き雇用などの各種プログラム（注9）を実施している。これにより、スウェーデンは1990年代の半ばまではほぼ完全雇用を達成していた。しかし、その後グローバル化の進展等による経済構造の変化により、かつて好調に経済を牽引してきたIT関連産業等の労働力需要が減少し、各種労働市場プログラムを駆使しても再就職を果たせない人々の数が他の欧州諸国並みに増大していった。他方、福祉や教育等の第三次産業では労働力が不足しているものの、この分野にIT産業で働いていた失業者を就職させることは容易には進んでいない（注10）。今後も失業者を教育訓練等を通じて労働力を必要としている産業・業種へと転換を図っていくことが引き続き重要な課題である。

また、スウェーデンにおいても高齢化が進展しており、将来の労働力不足は深刻である。現年金制度は高齢者にとって早期に年金が受給がしやすい制度となっており、今後は高齢者の就業意欲を高めることも課題となっている。
