

## 琉球大学学術リポジトリ

翻訳「経済的な援助」（社会庁『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』2003年、37-65頁）

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-12-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高田, 清恵, Takata, Kiyoe メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/2672">http://hdl.handle.net/20.500.12000/2672</a>

## 翻訳「経済的な援助」

(社会庁『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』2003年、37-65頁)

高 田 清 恵

### 【解説】

本稿は、スウェーデン社会庁が公表した『スウェーデンにおける社会サービス：2003年の概要』(Socialstyrelsen, *Socialtjänsten i Sverige: En översikt 2003*, Stockholm 2003) 第3章「経済的な援助」(“Ekonomiskt bistånd”, s 37-65)の試訳である。同報告書は、スウェーデンの社会庁から3年ごとに公表されており、社会的なケア、介護、その他のサービス等を必要とする者を対象とする社会サービス全般を対象に、その動向、現状および課題について包括的な概観が行われている。

スウェーデンの社会サービス法(2001:453、旧1980:620)は、しばしば「枠組み法」と呼ばれるが、これは厳密にいうと正しくない。例えばどのような種類の社会サービスメニューをどのような方法で提供するか等については、社会サービスの実施主体であるコミューン、すなわち住民に最も身近な基礎自治体の広範な裁量に委ねられているが、このような裁量を統制するものとして、個人の実体的権利たる援助受給権や手続的権利、これに対応するコミューンの法的義務が定められている。1980年に制定された社会サービス法は、それ以前の古い社会福祉諸立法がまだ有していた管理的、抑圧的、家長主義的な性格を払拭し、利用者の自由意志に基づく利用者主体の社会福祉へと転換することを最も重要な課題として制定されたという経緯をもつ。個人の法的地位の強化は、その一つのあらわれとして位置づけることができる。

社会サービス法第4章1条では、「必要性を自ら満たすことができない者、

または他の方法によって満たすことができない者は、その生計維持(生計援助)及びその他の生活上の営みに対して、社会委員会の援助を受ける権利を有する(第1項)」と規定し、個人の「援助を受ける権利」が明記されている。この場合、当該個人は、社会的な援助を受けることによって「適切な生活水準」が保障されなければならない(2項)。これに対応する義務は、第2章2条に基づきコミュニティに課されており、「コミュニティは、当該コミュニティ内に居住若しくは滞在する者が必要とする支援と援助を受けることに対し、最終的な責任を負う」(第2章2条)と定められている。サービスは、個人の申請に基づきコミュニティの社会委員会等が行政決定を行うことにより提供される。社会委員会の決定に不服があるときは、第16章3条にもとづき、個人は行政裁判所に抗告訴訟を提起することができる<sup>1</sup>。

第4章1条に基づく援助の種類には、生計費に対する生計援助を中心とする経済的な援助のほか、社会福祉サービスを中心とする様々な種類の現物ないし対人サービスも含まれる。すなわち、わが国でいう児童、高齢者、障害をもつ人等に対する社会福祉サービスを受ける権利の法的根拠であるとともに、生活保護に相当する困窮の場合の経済的援助についての法的根拠にもなっている。本稿の「4 法律と目標」で述べられているように、同条に基づく援助には、①全国一律に基準が設定されている生計維持援助(食料品、衣服及び靴、娯楽及び余暇、日刊紙等)と、②全国基準には含まれないが適切とされる費用(住居費、光熱費、通勤費、労働組合費等)、③その他の生活上の営みに対する援助(個人ごとに適切な生活のために必要とされる金銭給付や、様々な種類の社会福祉サービス等)がある。

<sup>1</sup> 社会サービス法における福祉サービス利用の法律関係については、筆者とは若干理解の異なる部分もあるが、中野妙子「スウェーデンにおける福祉サービス利用関係の法的検討」岩村正彦編『福祉サービス契約の法的研究』(信山社、2007年)206頁以下が参考になる。なお、援助を受ける権利に関する最近の動向については、拙稿「社会サービス法における援助を受ける権利と法的保障の強化—2006年改正を中心に—」*琉大法学77号*、2007年、76-116頁をあわせてご参照いただきたい。

本章では、この第4章1条にもとづく社会的援助のうち、経済的な援助に焦点をあて、その構造を概観するとともに、現状および課題について分析が行われている。とりわけ、1990年代における経済的不況と、難民の受け入れを主たる要因とする国外からの移民の増加を背景として経済的援助受給率の増加や長期化の傾向が指摘されており、これらに対する課題が指摘されている。このほか、わが国では生活保護世帯の約5割を高齢者世帯が占め、障害・傷病世帯、母子世帯をあわせて約9割を占めているのに対し、スウェーデンでは、公的年金等の社会保険や社会手当といった普遍的な制度により最低生活保障が行われているため、高齢者や障害をもつ人の大部分が経済的援助を受ける必要がなく、その受給率はごく低い数値にとどまっている点で注目される。また一方で、社会保険や社会手当が高い給付水準であるにもかかわらず、スウェーデンにおいては経済的援助の受給率が約5%にのぼり、わが国と比べるとかなり高いことも指摘でき、経済的援助が市民の「セーフティーネット」として実質的に機能していることがうかがえる。

なお、訳文中における節等の番号については、訳者が便宜上付したものであることを、あらかじめお断りしておく。

## 【翻訳】「経済的な援助」(試訳)

### 1 困窮者扶助から経済的援助へ

人々が、個人及び家族を対象とする援助を行う部門である社会福祉課（訳者注：各コミュニティの社会福祉を管轄する行政機関のことを意味する。厳密には、各コミュニティによって組織・名称ともさまざまである。以下では便宜上、「社会福祉課」と呼ぶ）にコンタクトをとる最も一般的な理由は、経済的援助（以前には困窮者扶助、社会援助金等と呼ばれていたもの）の必要性であろう。経済的援助は、社会福祉課において最大のコストがかかる個人対象の施策である。経済的援助は、人が一時的に経済的危機に陥った場合に受けられる最終的保護だと考えられている。援助を受ける権利は社会サービス法に規定されており、個人個人の持つ必要性の判定に基づいて決定される。人々は援助を通じて適切とされる生活水準 (skålig levnadsnivå) を保障され、その援助は人々が自立した生活を送ることができるように支援するものとして形成される。

1990年代に社会手当申請者の数が大幅に増加した時には、その基準額に関する議論が主流であった。最近ではこれに代り、人々の活性化 (aktivering) 及び就職の問題が焦点となってきている。また、大きな生計維持問題を抱えている人々をどのように支援するかという問題にも焦点が向けられている。

今日「経済的援助 (ekonomiskt bistånd)」と呼ばれているものは、1900年代全体を通じおよそ同じ程度支給されていた。1930年代前半の世界恐慌期と1940年代の戦争期を除くと、経済的援助受給者の全人口に占める割合は年間約5%であった。(sallonen, 1994)。しかし、援助の形態及び援助受給者の類型は著しく変化してきた。以前援助の対象とされていた人々は、高齢者・身体的機能障害を有する人・精神的疾病を有する人・自力で生計維持ができない子どもなど、労働生活とは無縁の人々であった。しかし、今日では一般的保障及び

新しい経済的手当の制度が整備されているため、そういった人々の大部分は経済的援助を受ける必要がなくなっている。

1990年代、経済的援助システムは、難民および移民に対する支援として機能することが多くなった。難民の生活維持にかかる費用も、以前は、給付システムにより特別に国から給付が行われていたが、1985年以降は経済的援助の対象に含まれることになった（国の費用負担は引き続き行われているのにもかかわらず、である）。この定型的な給付は、難民がスウェーデンに移ってきてから最初の3～4年間に生じるコミュニティのコストを保障するものとされている。また、労働に携わることができないとされる人々（例えば機能障害や疾病を有する人や高齢者など）に対しては、長期間にわたって国から特別給付が支払われることもある。

※注：本章では、記述されている年代及び引用した文献が使用している概念により、社会手当 (socialbidrag)、経済的援助 (ekonomiskt bistånd)、援助 (bistånd) という用語を同義として使用している。

## 2 援助の必要性を決定する収入と支出

経済的援助により、すべての人が社会サービス法において適切とされる水準の生活 (skälig levnadsnivå) をおくることが可能となる。個人の経済的状況というのは、その人の収入と支出によって決定される。それでは、適切とされる支出をまかなえるだけの収入がないために、経済的援助を受ける必要があるとされるのはどのような人々なのだろうか。それを理解するために、援助水準 (biståndsnivån) と呼ばれる一種の平均的支出水準の算定が行われることが多い。援助水準は、全国基準額に、法律に基づき保障される権利があるとされる

費用(例えば住宅の家賃、旅行など)を加算して算出される。

コミュンが2000年に支給した経済的援助を除外して計算すると、全国民の10%が消費単位ごとに算定される援助基準よりも低い可処分所得(賃金+その他の手当-税金)を有していることになる(表3-1参照)。消費単位とは、家族構成が千差万別な世帯間の収入を比較することを可能にする単位である。つまり、国民の10%は自身の収入だけで適切とされる生活水準に達することができなかったということである。それだけではなく、様々な社会的グループの間にも大きな格差が存在していた。外国出身者・子どもを持つ単身女性世帯・失業者・育児休業中の人に関していうと、消費単位ごとの可処分所得が援助基準を下回っている割合は国民平均の2~3倍であった(外国出身者の子どもは国民平均の5倍であった)。

しかし、年間収入が算定された援助水準を下回っている人すべてが援助を受給しているわけではない。多くの人には援助を申請していないか、援助を受ける権利を有していない。例えば、低所得の原因がパートタイム労働や外国での一時滞在である場合がそれである。また、会社を経営しているために収入状態が特殊であるといった場合もある。親戚または友人からお金をもらったり借りたりすることで生計を維持している人もいる。また、低所得なのにもかかわらず、自動車やボートなどの資産や財産を有している人もいるのである。

## 経済的な問題

人が自分の経済的状況をどう判断しているかというのも、援助の必要性を示す指標となる。2000年の調査では、世帯の19%がここ12ヶ月の間に食費・家賃・請求書支払いなどの経常支出をまかなうことに困難を有した経験があると答えている(中央統計局のULF調査より特別編集)。2000年に経済的な問題を経験した人の割合は、1998年よりも低くなっている。ほとんどの人が、社会福祉課に赴くことなしに自らの経済的問題を解決することができていた。調査対象と

なった20～64才の人のうち、経済的困難を経験した人の約14%が経済的援助を申請していた。

子どものいる家庭では、経済的問題はより一般的である。先述したULF調査の結果によると、子どものいる世帯のうち約23万世帯が、その一年間に当面の経常費用を工面することに苦労した経験を有していることを示している。子供を持つ単身の母親の半数以上が、金銭的に困窮していた。低所得者に関しては、男性よりも女性の方が経済的困難を有していることが多かった。しかし年金生活者の中には、生計維持の問題を抱えている人はほとんどいなかった。

【表3-1】社会グループ別収入が援助水準を下回っている者の割合、および経済的援助を受けない場合の2000年における消費単位ごとの可処分所得（記載がない場合は20-60歳の者を対象とする。援助水準を下回る割合が低い方から順に表示。）

グループ	援助水準を下回っている者の割合 (%)	消費単位ごとの年間可処分所得 (クローナ)
子どものいない同居世帯	2.7	167 000
55-65歳の年齢層	3.7	166 000
国内出身者	6.1	138 000
子どものいる同居世帯	7.1	118 000
障害給付の受給者	7.9	109 000
計	10.0	122 000
国内出身の0-19歳の遺児	11.0	106 000
子どものいない単身男性世帯	13.0	138 000
0-19歳の遺児	13.0	104 000
子どものいない単身女性世帯	14.0	114 000
75歳以上の高齢者	14.0	100 000
学生	15.0	93 000
20-24歳の年齢層	20.0	106 000
外国出身者	22.0	112 000
子どものいる単身女性世帯	24.0	79 000
失業者	25.0	94 000
育児休業中の者	29.0	90 000
外国出身の0-19歳の遺児	50.0	63 000

出典：社会庁。中央統計局 (SCB) のHEK調査より作成。



### 3 援助受給の諸理由

人々の経済状況と経済的援助の必要性は、構造的及び個別的要素の双方（多くは二要素の相互作用）に影響される。構造的要素の例としては、失業及び失業保険の給付要件、社会保険の機能方法、及び年齢構成・出生率・移民などの人口統計学的状況などが挙げられる。個別的要素とは、年齢・家族構成・社会的交流・教育・失業・住宅状況・民族的背景・スウェーデンでの滞在期間・健康上の問題・乱用といった要素を指している。

#### (1) スウェーデンへの移民

ここ10年間外国出身の援助受給者の数及び割合が増加していることが、多くの調査で明らかになっている。スウェーデンへの移民は1990年代初頭から大規模になり、経済的な不況を迎えた1994年には終戦以来の最高値を記録した。

1983年から95年にかけて外国出身者の社会手当受給者数が増加したのは、新たにスウェーデンに移民として入国してきた人の数が増加したからであった (Frantzén, 2003)。スウェーデンに移ってきた直後の難民の生計維持費用は、援助制度を通じて保障されることになっている。未知の国に移住するということは、言語上の困難及び労働市場とのつながりの希薄さだけでなく、社会的つながりがほとんど存在しないため、新しい土地で自分自身の存在を確立するのに費用がかかるということを意味する。社会手当を受給せざるを得ない危険性は、民族的背景及びスウェーデンにおける滞在期間によって変わってくる。移民が社会手当受給者になる危険性は、援助受給に影響するその他の要素（年齢、性別など）を考慮したとしても、ずっと大きなものである (Frantzén, 2003)。また、スウェーデンで生まれた移民の子供達が援助受給者となる可能性も高いといえる (Österberg, 2000)。

## (2) 所得移転システムの機能方法

スウェーデンでは、労働を通じて失業保険・疾病保険・早期退職年金・老齢年金等の受給資格を得ることができる。これらの給付額は、報酬額に応じて決定される。1990年代前半の景気後退の時期には、特に若者や外国人が労働市場へ参入するのは困難であった。このことで、彼らは結果として社会保険制度からも排除されることになってしまった。長期にわたって援助を受給するのは、概して、一般的社会保険制度からの給付を受給する資格を得られないことがその理由となっている (Prop. 2002/03: 1, 添付資料3)。また、援助受給者の中には、様々な社会保険給付の額が生計を維持するのに不十分なため補完的に援助を受給している場合もある。

### 失業保険の給付を受けられないことが重要な理由

労働が可能である人は労働を通じて生計維持を行うべきであるという目標は、法律にも立法制定過程の文書においても明確に表現されている。多くの研究では、経済的援助が必要になるのは、失業中にも関わらず失業給付を受給していないことが原因である場合が多いことが示されている。経済的援助を受給している成人の3分の1が、失業中にも関わらず失業給付を受給していなかったことが、2001年の調査で示されている。近年スウェーデンに移住してきた難民の就労時間と収入は、比較的低いものであった。

2000年に経済的援助を受給した人のうち、稼働年齢層にある者の約半数が職業紹介所に登録をしていた (中央統計局のデータベース LINDA より特別編集)。しかしながら、ほぼ1年中援助を受けていた外国出身者は、国内出身者に比べ、職業紹介所に登録している割合が少なかった。このような格差はとりわけ女性にあてはまる。さらに、2000年に援助を受給した女性は、男性に比べ、パートタイム失業者であることが多かった (中央統計局の ULF 調査より特別編集)。外国出身の女性は、外国出身の男性に比べて、労働市場に参入していない者の

割合が高く、また失業者の数も多かった(中央統計局 AKU 調査 2000)。

他にも、病気であるのにも関わらず、疾病給付やリハビリテーションを受けることができないため援助を受給せざるを得ない人がいるという問題が増大している。外国出身の高齢者で、スウェーデンでの居住期間が足りないため満額の老齢年金を受給することができない者の中にも、経済的援助を受給している者がいた。しかし2003年からは、そういった人のために特別高齢者手当(äldre-stöd)が導入されている。

児童手当額の引き上げ・低所得者の課税控除・住宅手当額の引き上げ等、一般的な税制度や手当制度における変更は、援助受給にほとんど影響を及ぼさないとされている(Prop. 2002/3:1, 添付資料3)。

### (3) 多くの者が就労による収入を有していない

フルタイム労働者とその賃金の低さ—その上、税金を差し引くとほとんど残らない—が原因で援助受給者となるという問題がしばしば議論されている。しかし、フルタイム労働で低賃金しか得られない場合より、就労による収入が全くないということの方がより重大な問題であるように思われる。2000年に援助を受給していた成人のうち、就労による収入を有している人の割合はたった57%程度であった(表3-2参照)。援助をほぼ1年中(10-12ヶ月)受給していた人々に関していうと、何らかの就労による収入を有していた人の割合は29%程度といっそう少なくなる。予想通り、就労による収入があるのにも関わらず援助を受けていた人の収入は、援助を受給していない人に比べ、明らかに低いものであった。それはおそらく、彼らが1年中仕事を有していたわけではなかったことが原因であろう。短期間のみ援助を受給していた人を除くと、男性は女性に比べて賃金収入を得ていることが多かった。援助受給期間にかかわらず、男性の賃金収入は平均的に女性のそれよりも高いものであった。

(4) 疾病及び機能障害を有する人が援助を受給するのは一般的援助受給者、特に長期にわたって援助を受けている人は、何らかの健康問題をかかえているのが一般的である。1990年代の半ばには、長期間にわたって社会手当を受けていた人の約4分の1が健康問題(精神的疾患であることが多い)をかかえていたとされている。労働能力が著しく低下していた人は10人に1人の割合であった(社会庁1999)。

疾病もしくは機能障害を生まれつきもしくは年少の頃から有している場合、教育水準や労働市場への参入の可能性に影響するとされる。就労所得が得られないこと、また医療・薬・補助器具等に費用がかかることなどにより、個人の経済状況は影響を受ける。また、疾病給付の受給権を有していないため、援助システムに頼ることになる人もいる。

1996~1997年と1999年に実施された中央統計局のULF調査を特別編集した統計をみると、長期的疾病及び機能障害(重度の精神的疾患等)を有している人は、国民平均より経済状況が悪いという実態が明らかになる。その人達が経済的援助を受給していたり、生計維持に困難を感じていたりするのは珍しいことではなかった。とりわけ、精神的疾患及び機能障害を有する人の間で、援助を受給している人の割合が増加していることは、多くの調査で証明されている(社会庁, 1999)。

疾病給付または早期退職年金が受けられるようになってから、経済的援助の受給を終了している人もいる。2000年に疾病給付または早期退職年金を受けられるようになった人の約10%、すなわち約3,500人が年金を受ける前年に経済的援助を受けていた(中央統計局データベースLINDAより特別編集)。そのうち、疾病手当を受けていた人は3分の1に過ぎなかった。

## (5) 様々な個人的問題が援助受給を増大させる

援助システムには常に、複合的な問題を抱えているために労働市場に求職者として登録することができない人々が存在する。問題の組み合わせは、健康問題(精神的健康にかかわる問題であることが多い)・社会的問題・ホームレス・乱用・犯罪と様々である。多くの研究調査によると、単身世帯の男性がこの社会グループに属しており、援助受給者のうち高い割合を占めているといわれている。彼らにとって労働市場へ参入することは非常に困難なことであり、彼らの中には精神的疾患の症状や重度の乱用問題を抱えている人も多いとされている(Isaksson&Svedberg, 1998)。1997年に実施された長期社会手当受給者に関する調査によると、少なくとも男性の3分の1、女性の10分の1が乱用問題を抱えているとされている(Johansson, 1996)。乱用問題を抱えている人の割合が最も低いのは、子どもを持つ単身女性であった。最も高いのは、単身男性及び子どものいない成人同居世帯であった。

調査の対象となったコミュニティでは、1990年代半ばに社会的及び医学的な理由から社会手当を受けた人は、社会手当受給世帯全体の15-20%を占めていた(社会庁, 1999)。シグチューナ及びスンドビーバリ コミュニティにおける長期社会手当受給者に関する最近の調査では、乱用問題を抱えている人は受給者全体の約20%にあたと示されている(スウェーデンコミュニティ全国連合会, 2002)。2001年に長期にわたって援助を受給していた人のうち、精神的障害を持つ人は約30%という大きな割合を占めていた。精神的障害と乱用問題の両方を有しているのは、外国出身者よりも国内出身者に多いとされている。男性は、女性に比べて精神的な健康問題や乱用問題を抱えている人が多い。フルタイムもしくはパートタイム労働に従事していた人は約6%しかいなかった。

ここ数年、援助受給者のうち外国出身者が占める割合が増加したことにより、社会的問題や乱用問題を抱えている援助受給者の割合が減少し、失業中で子どもがいる外国出身者世帯の援助受給が増加するといった方向に援助受給者グルー

ブにおける問題の全体像は変化してきている。

【表3-2】 様々な社会的グループにおける就労による収入を有する者 (20-64歳) の割合、ならびにその平均額

	就労による収入が ある者の割合(%)	就労による収入の 平均額 (クローナ/年)
経済的援助を1-3ヶ月受給した者	69	96 000
経済的援助を4-9ヶ月受給した者	63	72 000
経済的援助を10-12ヶ月受給した者	29	43 000
経済的援助を受給した者 (総数)	57	81 000
経済的な援助を受給していない者	88	210 000

出典：社会庁。中央統計局 (SCB) の HEK 調査より作成。

## 4 法律と目標

### 総合基準 (bruttonorm) から全国基準 (riksnorm) へ

社会庁は、1985年に社会手当のためのガイドラインを公表した。それは、消費者庁が当時の通常世帯において適切とされる費用支出を算出したものに基づいたものであった。1990年代には、社会手当の基準の内容および水準がたびたび変更された。さらに、最高行政裁判所が1994年、ティングスリード コミューンが全国基準の一部の費目を削除して個別判定を行ったことを認容したことにより、判例法も変更された。

1995年まで、社会手当の基準額は基礎額 (basbelopp) の上昇に従い毎年引き上げが行われていた。時がたつにつれて当該基礎額が上昇し、保障されるべきだとされている社会手当基準の一部費目にかかる費用よりも高いものとなってしまった。そのため社会庁は、1996年を迎える直前に社会手当基準の改定を中断したが、1996年に発行した「社会手当に関する一般的助言」において、社会手当基準の調整を意図する改正を行った。特定の費目は基準から除外されたが、それらの費用に関する援助を受ける権利は残され、その権利は個人個人の必要性に基づいて判断される。例えば、医療費または歯科医療費、家具および家事什器の購入費は基準に含まれず、個別に必要性の判定が行われることとなった。加えて、費用の水準や年齢区分は、消費者庁の家計費算定にあわせて調整されることになった。このことにより、食料費は引き下げられ、子供及び未成年者にかかる費用は年齢に基づいて以前よりも細かく分類されることになった。

1998年には社会サービス法の一部改正が行われ、生計維持援助に対して全国基準が導入され、行政抗告訴訟を通じて援助決定を訴える権利が制限された。

### 政府の目標設定

政府は、1994年から2004年の間に社会手当を受給して生計を維持している人

の数を半分に減少させるという目的を設定した (Prop. 2000/01:100)。1999年から2001年の間には、経済的援助受給額 (20~64歳までの人が受ける経済的援助の一年分の受給額に相当する) が約11万5000クローナから9万1000クローナへと減少した (Prop. 2002/03:1 添付3)。達成目標額は5万8000クローナとされている。

## 援助を受ける権利

2002年1月1日には新しい社会サービス法 (2001:453) が施行された。援助を受ける権利は同法の第4章1条に規定され、個人の生活上の営みに関するすべての措置に適用されることになった。自分の必要性を自らもしくはその他の方法で満たすことができない人は、生計維持のための援助、及びその他の生活上の営みに必要な援助を受ける権利を有している。1998年の法改正で設けられた特定の援助に関する制限は廃止され、援助を受ける権利が拡大されることとなった。行政抗告訴訟を通じて援助決定を訴える権利も復活した。この改正により、1998年1月1日以前に適用されていた抗告訴訟の提起に関する規定が再び適用されるようになったのである。

とりわけ25才未満の社会手当受給者に対し、能力・技能の向上のための措置へ参加することを義務付けるなどといった、1998年に導入された社会福祉課の諸権限は残されている (第4章4条~6条)。1998年に導入された子どもの権利や意思に重点を置くという考え方は、すべての援助判定に際してガイドラインとなるべきものとされている。

## 適切な生活水準

援助を通じて個人は「適切な生活水準 (sälilig levnadsnivå)」を保障されなくてはならないとし、援助提供は個人が自立した生活を送れるよう、本人の持つ資源を強化する形で行われなくてはならない。すなわち、個人がこれから自



力で生計を維持し生活上の営みを自分でまかなうことができるよう、その前提条件を改善するような形で援助提供を行わなくてはならない。

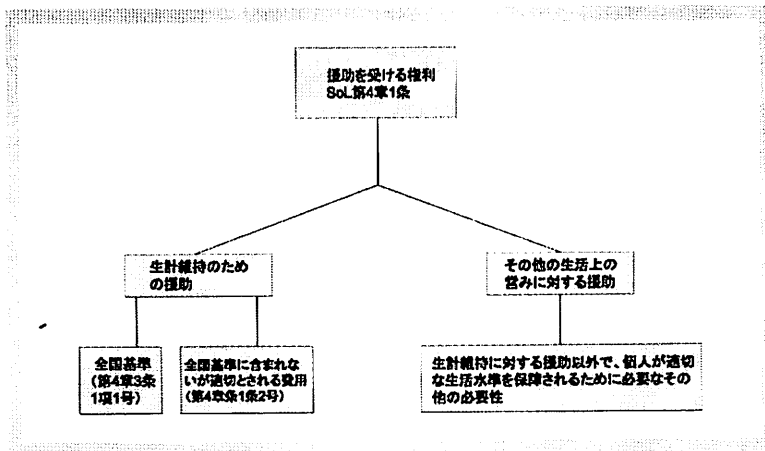
「適切な生活水準」という概念は、法の条文の中にも立法制定過程の文書の中にもこれ以上詳しく定義されていない。しかし政府法案(Prop. 1979/80:1)では、すべての人にとって適切とされる生活水準がどのようなものかを確定することはできないと明記されている。それは、援助を必要としている人が生活している時代と社会状況を基に判断されなければならない、社会における一般的な生活水準(一般の人々がどのような物を購入・消費するのが普通なのか)の変化・発展に適応したものでなくてはならない。適切とされる住居水準がどのようなものであるかという判断は、その地域における低所得者が経済的余裕をもって購入・消費することができるレベルを基にして行われる、とその後発行された政府法案に記されている(Prop. 1997/98:124, 83ページ)。

新しい社会サービス法の立法制定過程の文書(Prop. 2000/01:80, 90ページ)には、適切な生活水準とは、どのような形態の施策・ケア・更生ケア・その他の支援あるいは経済的援助が必要だと判断されるかによって表現されるものであると書かれている。「適切な生活水準」とは、施策に対して最低限の質・水準を要求することを意味する表現である。さらに、申請者が希望している施策が適切かどうか、希望する施策及び他の施策にかかる費用の比較、申請者自身の希望がどのようなものかといった要素を考慮に入れて判断しなくてはならない。さらに、申請者は費用に関わらず社会サービスを自由に選択する権利を有しているわけではないと述べられている。この場合も前述と同様、必要性の判定は常に個別に行われなければならないと強調されている。

第4章1条に基づく援助は、生計維持のための援助、及びその他の生活上の営みに対する援助の2つに分類することができる。新しい社会サービス法では、生計維持のための援助が、全国基準に含まれる費目と、住宅費・電気代・通勤交通費・保険料・労働組合費及び失業保険費など適切とされる支出費目との2

つに分類されている (第4章3条)。この改正により、生計維持のための援助の対象は定期的に必要とされる費用に限定された。「その他の生活上の営み」という概念は、個人が適切な生活水準を保障されるために必要なその他の必要性全体を指している。援助を受ける権利は、以下の図に簡略して示すことができる。

【図：援助を受ける権利】



※全国基準の6費用は以下のものである。

食費、衣料費、レクリエーション及び余暇費、消耗品購入費用、衛生医療費、日刊紙・電話・テレビの料金 (2003年における単身世帯の全国基準は月3,255krとされている。)

※個別に判定される支出とは、以下のものである。

住居費、電気代、通勤交通費、保険料、労働組合費、失業保険費

## 自力で生計を維持できるように支援

援助は、個人が自立した生活をおくれるよう本人の持つ資源を強化する形で提供されなくてはならない。政府法案 (Prop. 1979/80:1 及び2001/02:80) には、社会サービスの施策は個人ができるだけ早く生計維持を自力で行えるよう支援する形で提供されなければならないと強調されている。言い換えると、施策とは、今現在存在している必要性を取り除くことのみを目的とするものではなく、将来自力で生計を維持し、その他の生活上の営みをまかなうことができるよう支援することを目的としなければならないのである。さらに、長期的に社会サービスを提供する場合の方向性は、個人の資源を解放・発展させるという社会サービス法の最高目標につながるものだといえる。

## 5 組織と作業手順

生計維持にかかわる問題を有する人に対して提供される社会サービスの一般  
的施策としては、経済的援助以外にも、経済的助言の提供や失業者のための特  
別施策などが存在する。

### (1) 窓口グループ\*の浸透

(\* 訳者注：始めて援助を申請してきた人に対応する特別な社会福祉士のチームをいう。)

経済的援助の調査・判断に際する作業手順及び適切な組織形態に関する知識  
が大幅に欠如している。無作為に選んだコミュニティを対象として行われたアン  
ケート調査によると、コミュニティにおける業務の手順を確立する努力は、様々  
な組織的解決方法および特定の対象者グループに的を絞った施策と密接に関連  
している (Bergmark, 2000、労働政策と社会科学に関する調査評議会, 2002)。  
調査では、この分野における4種類の手順が明らかにされている。

- 1) 方法論的な特徴をもつ組織的な解決方法
- 2) 特定の対象グループに向けられた施策
- 3) 一般的施策
- 4) 一般的及び分野特有の手順

コミュニティの約90%が、経済問題を担当する専門的な部門もしくは援助を管  
轄する部門によって、経済的援助の調査及び判断が行われている。長期にわたっ  
て生計維持に関する問題がほとんど変化しておらず、そう複雑ではない案件に  
対する調査及び判断手順を簡素化しているコミュニティは、全体の約3分の2で  
あった。ここでいう簡素化というのは、援助判定者と対象者が面会することは  
まれであり、調査対象は経済的状况のみに集中され、大学での専門教育を受け  
ていない調査補佐員によって調査が行われるということを意味している。その

他の特徴としては、窓口グループ (mottagningsgrupp) の設置が挙げられる。そこでは、申請者との最初のコンタクトが重要な意味をもつと考えられている。調査に携わる専門員が持つ特別な能力により、援助申請者がどのような問題を抱えているのか判定することを可能にするのである。

組織的解決と同時並行に、様々な対象者グループに向けた施策を施すことは一般的である。その場合、若者の失業者や移民である長期失業者など、様々な種類の失業問題を抱えるグループが対象とされることが多い。そういった施策は、期間限定のプロジェクトといった形式で実施されることが多い。

## (2) コミュニの作業手順には意義がある

たとえ援助提供に関する費用格差の大部分が構造的な違いによって説明できることが示されていても、社会福祉課における業務の作業手順および援助判定は大きな重要性をもっている。コミュニは、個人を対象とした施策の形成に必要な場合、社会サービス法に基づき、他の公的機関や団体と協力しなければならない。そういった協力体制や集中的な施策に大きな意義があると考えているコミュニは数多くあることが、これまでの調査で明らかになっている。社会庁の社会福祉評価センター (CUB) が2000年に実施した調査によると、70のコミュニのうちその4分の3が、長期援助受給者が援助以外の方法で生計維持できるよう支援する有効な作業方法を発見したことを明らかにしている (Puide&Minas, 2001)。そのような作業方法は職業紹介所や様々な労働市場機関、社会保険事務所との共同・協力が必要とするという点では、どのコミュニも大きく一致していた。さらに、精神科との協力の重要性も挙げられていた。また、職場における研修機会を提供することも有効な作業手順における要素とされていた。これに対して、組織における業務量の過重な負担などが、共同作業がうまく機能しない場合の理由として挙げられていた。不明確な責任分担、情報の欠如、職員雇用の回転がはやいことも、協力体制の前提条件を悪くする

要素として挙げられていた。

集中的に仕事をする事、申請者との会話や調査に多くの時間をとること、対象者と密なコンタクトをとることは、協力と同様に重要なものである。10のうち6つのコミュニティは、他の社会グループよりもより多く施策を提供しているグループがあると述べていた。10のうち2つのコミュニティは、長期的な援助受給者に対してより多く施策を提供したと述べていた。これに対して、乱用者及び長期的に疾病休暇をとっている人に対して施策を提供したと述べたコミュニティはほんの少数であった。

2001年に行われた30コミュニティを対象とするアンケート調査によると、すべてのコミュニティが程度は様々ながら援助受給を終わらせるための活動を行っていた（スウェーデンコミュニティ連合会、2001）。10のうち1つのコミュニティが、施策を施した結果、長期的な援助提供にかかるコストが2000年から2001年の間に減少したと答えていた。これらのコミュニティは、他の公的機関と協力して施策を施すことが何よりも重要であり、また業務手順を改善することも必要なことであると述べていた。リハビリテーションに関しては、様々な公的機関との協力体制を改善する必要がある、より多くの予算が割り当てられることが必要であると述べられていた。

ある論文には、4つのコミュニティが経済的援助に関する組織や業務の手順をどのように形成しているかを研究することにより、援助にかかる費用に格差が生じる理由をある程度説明することができるかと書かれている（Byberg, 2001）。熟考された規定や手順を適用しているかどうかは最も決定的な違いであった。援助費が最も高いとされていた2つのコミュニティでは、調査の手順や決定に関するルールが不明確なものであった。仕事についても、申請者が自分の経済状況に関して提出した情報についても、チェックの程度が低かった。職員にはかなりの裁量を与えられており、そのことにより不公平で恣意的な決定が行われる危険性があった。社会手当の費用が最も低い2つのコミュニティでは、コント

ロールが高い程度で行われており、それと同時にサービス及び法的保障の水準も高かった。研究によると、その2コミュニケーションにおいては社会手当の費用を低く保つのと同時に高いサービス水準を保持することは可能だったのである。

長期的な援助受給者に関して社会保険事務所、職業紹介所、社会福祉事務所がとっている協力体制に関する調査が、FRIFSMによる評価枠内で行われた(社会庁等, 2001)。かなり大きな欠落が生じたものの、約4,800人が調査の対象とされた。調査では、長期間にわたって失業しているもしくは疾病休暇をとっている社会手当受給者に関しては、社会サービスの枠内で施策を整合する必要性が特に大きいことが明らかになっている。しかし、どのような援助の必要性が存在しているかにより、その結果には大きな開きがあった。例えば様々な業務・役割を持っている職員とのミーティングに出席する際、本人と一緒に参加してくれるコンタクトパーソンを得るという意味での協力を必要としているケースもあった。援助判定員と申請者は、申請者の必要性に対して異なる見解を有していることが多かったし、援助判定員は必ずしも申請者の援助の必要性の全体図を把握していたわけではなかった。例えば、多くの人にとって、労働能力の低下は医学的・心理学的・社会的・労働的な理由の組み合わせによって起きるものである。調査では、個人には自分で施策を選択したり施策期間を決めたりする際に、影響を行使する力を有していないことが明らかにされている。また、協力体制がリハビリテーションの結果に影響を与えるか否かもまたはつきりしていない。

## 6 経済的援助の支給状況

援助受給者の数は、経済的状況だけではなく、人々が援助を申請する傾向や社会福祉課の援助判定方法にも影響を受ける。最近では、援助受給者に課される義務について強調されることが多くなっている (Johansson, 2001)。1990年代における裁判例をみると、援助申請者の必要性判定に関する判例法が厳しくなってきたことがわかる。

援助支給に関する公的統計では、援助受給世帯とその構成員が対象とされている。援助支給に関係する要素は、援助受給世帯の家族人数、年齢、性別、世帯のタイプ、その年に失業していたか、国内出身か外国出身か、難民として入国した場合スウェーデンでの滞在期間等、多くの側面から解明することができる。このような統計からは、援助の必要性及びそれがどの程度満たされているかを知ることはできないが、援助支給の原因・理由を示すことができる。

### (1) 全人口の約5%が経済的援助を受けている

約47万人、すなわち全人口の約5%が、2001年に援助を受給している。その費用は87億クローナであり、そのうちの14%が難民に対する給付であった (社会庁, 2002a)。最近6ヶ月の間に、約25万3千の世帯が援助を一カ月に平均約6千クローナ受給しているという計算になる。2000年に援助を受給していた世帯のうち約70%は、2001年にも引き続き援助を受給していた。2000~2001年の間ずっと援助を受給していた世帯のうち、60~64才の年齢層世帯が占める割合が最高であった。新たに援助を受け始めたのが最も多かったのは若者層であった。



## (2) 援助受給者の半数以上が外国出身

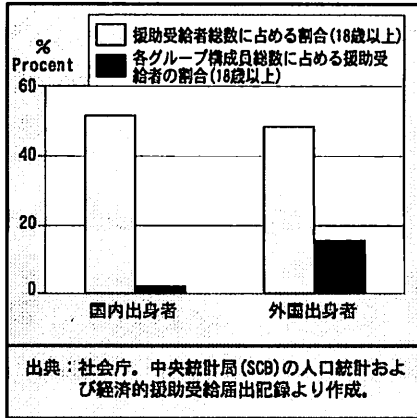
援助受給者全体(成人及び子どもを含む)の半数以上、およびほぼ1年中(10~12ヶ月)援助を受けた約15万1000人のうち4分の3以上が、外国出身者であった。援助受給世帯数で比較すると、国内出身世帯の方が外国出身世帯よりも数が多い。それは、外国出身者には大家族が多いためであり、(一世帯における)援助受給者の数が多くなるからである。

外国出身者が援助を受給する割合は、全人口のその6倍に値する。前に述べたように、難民は入国してから3~4年の間、国の援助制度により給付が受けられる。しかし経済的にスウェーデン社会に適合するには時間がかかるものであり、時には20年以上かかることもある。(Frentzén, 2003)。スウェーデンでの滞在期間が短い人ほど、援助受給率は高くなっている。スウェーデンへの滞在が10年以上になると、援助受給の割合は低くなる。20年以上滞在している外国出身者の援助受給率は、国内出身者とほぼ同じ水準になっている。

成人(18才以上)援助受給者の中では、国内出身者に比べ外国出身者の占める割合が明らかに高い(表3-1参照)。外国出身者は全国民の約16%を占めるに過ぎないにもかかわらず、外国出身の援助受給者は2001年では全受給者のおよそ48%を占めていた。

外国出身者のスウェーデンにおける滞在期間は、経済的援助の必要性に影響を及ぼす。しかし表3-3によると、援助受給率の減少スピードは非常にゆっくりである。スウェーデンでの滞在期間が4年間以下の人のうち約34%は、2001年に経済的援助を受給していた。滞在期間が5~9年の人達も同じ割合であったが、滞在期間が10~19年の人達では16%に減少していた。

【3-1】 出身グループ別の援助受給者数 (2001年)



【表3-3】 外国出身者 (成人) の援助受給者 (18歳以上) スウェーデンでの滞在年数別 (2001年)

	スウェーデンでの滞在年数				外国出身者 合計
	0-4年	5-9年	10-19年	20年以上	
外国出身の 援助受給者数	46 000	51 000	34 000	14 000	148 000
援助受給者総数 に占める外国出身者 (成人) の割合 <sup>1)</sup> (%)	15	17	11	4	48
スウェーデンに滞在する 外国出身者総数に占める 外国出身の援助受給者の 割合 <sup>1)</sup> (%)	34	34	16	4	16

1) 滞在期間は最新の移住年度に基づく。

出典：社会庁、経済的援助受給届出記録および中央統計局 (SCB) の人口統計より作成。

※難民 (flykting) とは、経済的援助受給者のうち、コミュニンが国から定型的給付を受け取る権利を有している外国人援助受給者を指して用いられる用語である。スウェーデンに移住した人は、労働許可もしくは滞在許可が認可された年及びそれから3年以内は、統計上難民として算定される。難民世帯とは、世帯主及び (あるいは) その同居人が難民である世帯を指している。

### (3) 年齢とともに援助受給率は低下する

経済的援助の受給率は、年齢とともに低下する。年齢を重ねるほど、労働市場での地位や他の生活基盤が確立されるからであろう。また、仕事を通じ、失業給付や疾病給付の受給資格を得ることもできることも理由の一つと考えられる。

しかし、国内出身者と外国出身者の援助モデルには大きな違いが存在する。国民全体をみると、援助受給者の中で最も高い割合を占めているのは20～24才以下の若者で、経済的援助を受給している割合は2001年で約10%であった。表3-4によると、外国出身の若者で援助を受給している割合は全体の27%であった。

次に、援助受給者という社会グループに注目すると、その3分の1が子どもであり、稼働年齢の者は半数にも満たなかった。年金生活者の中で援助を受給している人はわずかしかなかった。援助を受けていた子どもと高齢者の多くは、外国出身者であった。援助を受けていた期間は、若者が最も短く、定年退職を間近に控えた年齢の人々が最も長かった。外国出身者は、援助受給期間が年齢とともに長くなっていく傾向にあった。

【表3-4】年齢別経済的援助の受給者数と全人口に占める割合 (2001年)

年 齢	受給者数 (端数は省略)	全人口に占める 割合 (%)	外国出身者総数 に占める割合 (%)
0-17 <sup>1)</sup>	162 100	8.4	- <sup>1)</sup>
18-19	19 400	9.7	34
20-24	53 400	10.4	27
25-64	212 300	4.5	16
65歳以上	21 500	1.4	9
総 計	468 700	5.3	16 <sup>2)</sup>

1) 16歳未満の者については、援助受給者の出身地に関する統計はとっていない。

2) 16歳以上の者の総数。

出典：社会庁。経済的援助受給届出記録および中央統計局 (SCB) の人口統計より作成。

#### (4) 子どものいない単身男性世帯の援助受給が最大

2001年に経済的援助を受けていた全世帯のうち、約60%が子どものいない単身世帯であった。子どものいない男性は、子どものいない女性に比べ、援助を受給している割合が高かった。子どものいない単身世帯に対する援助費用の約60%は、男性に対する援助であった。子どものいない単身女性と男性とでは、援助の月平均額はほとんど同程度であった。援助受給期間は女性の方が男性に比べて長かった。援助というのは他の収入を補完するものであるため、男性と女性に対する援助が「平等」もしくは「不平等」であるかという問題に結論を下すことはできない。全国基準における食料品の費目は男性のニーズに基づいて費用が算定されている。つまり女性は、消費者庁が女性にとって必要であると算定する費用よりも高い給付を得ているといえるのである。

女性は男性に比べて片親となる割合が高い。そして、援助を受けている片親世帯の多くは女性が世帯主である。子どものいる単身女性世帯は、国民の中で最も援助受給の割合が高い世帯のタイプである (図3-2参照)。子どものいる単身女性世帯のうち約25%が、2001年に経済的援助を受けていた。しかしこのタイプの世帯がすべての援助受給世帯の中で占める割合は比較的lowく、約18%である。援助システムの中であまり見られない世帯タイプは子どものいる両親同居世帯であり、その中で援助を受給している世帯は外国出身者が大半を占めていた (75%)。

前にも記した通り、2000年には子どもの10%が適切とされる生活水準より低い収入の家庭で生活していた。ただし、上に書いた条件が当てはまるのは、国内出身の子どもが9%であるのに対し、外国出身の子どもは34%であった。そういった世帯の一部は援助を受給していた。

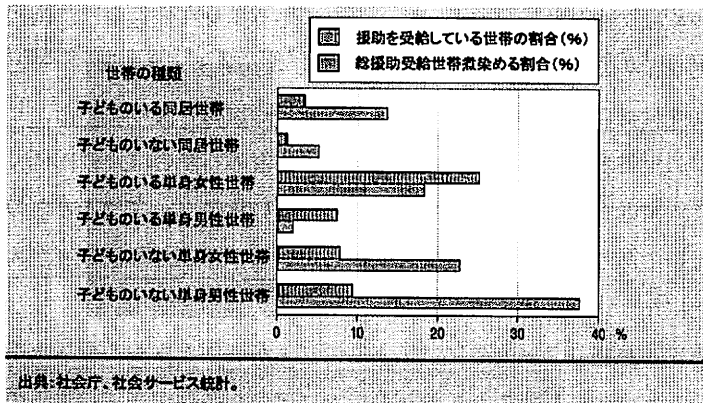
2001年には、16万2000人の子ども (0~17才) がその年に経済的援助を受給した家庭で生活していた。これは、全国の子どもの数の8%に相当した。その大多数が、外国出身の両親のもとで生活する子どもであり、60%は親のどちらか

が外国出身であった。

援助を受給している子どもの約半数には、父親もしくは母親しかいなかった。以前行われた分析(社会庁他、1999)によると、国内出身の両親がいる家庭が援助を必要とすることは極めてまれことが明らかになっている。年齢が低い両親も、子どもを持つ援助受給世帯の中ではそう大きな割合を占めているわけではない。2001年では、両親のいずれかが25才未満だった援助受給世帯は全体の約6%のみであった。

失業は、子供を持つ家庭が経済的問題をかかえることになる大きな理由の一つである。2001年には、援助受給世帯に属する子どもの3分の1が、親が失業中なのにも関わらず失業給付を受けていないという状況にあった。子どもをもつ援助受給世帯の10分の1は、その親が長期にわたって失業中であった。

【図3-2】世帯類型別援助受給率(2001年)



### (5) 長期にわたる援助受給が最も深刻

援助受給者数は年によってほとんど変化していないとしても、家族の抱える生計維持問題の種類及びコミュニケーションの費用の両方は著しく変化していることもある。一時的に困窮したため1ヶ月のみ援助を受給した人は、何年もの間ずっと

と援助を受給している人ほど経済状況が逼迫しているとは言えない。社会福祉課が1ヶ月だけ援助を受給した人に対して支払った費用は、1年中援助を受けていた人のそれに比べると極めて低額であるといえる。

援助受給者の多くは、数ヶ月にわたって援助を受給している。しかし1990年代に増加したのは、より長期にわたって援助を受ける人達であった。何を長期的援助と呼ぶかに関する明確な定義は存在しない。1年間のうち少なくとも10ヶ月援助受給していた場合に「長期的援助」と呼ぶというのはひとつの定義である。この定義は公的統計の中でずっと使用されてきたものであり、本章でもこれを使用している。その他にも、一定年数の間に援助を受給した月の数を数えるといった方法がある。

### 外国出身者は援助を受ける期間が最も長い

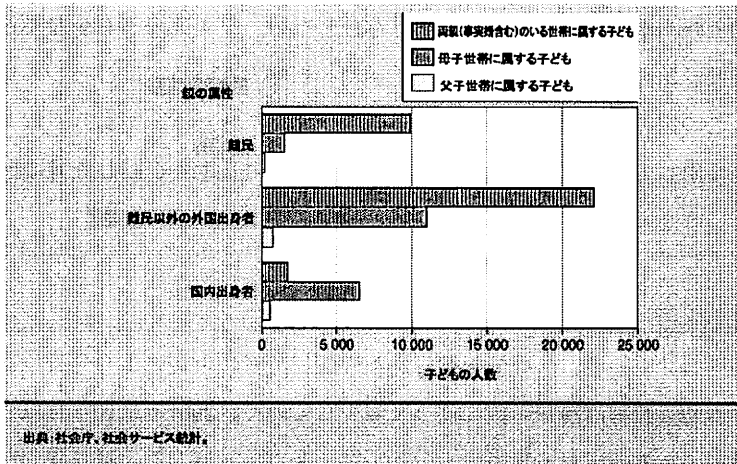
長期的援助受給者は、稼働年齢にある外国出身者の世帯によく見られる。しかし、援助受給率は滞在年数に従って減少していく。2001年に10ヶ月以上援助を受けていた外国出身者世帯の5分の1は、スウェーデンでの滞在期間が4年未満の人達であった。18才以上の人達の平均援助受給期間は、国内出身者よりも難民およびその他の外国出身者の方が長く、国内出身者では4.6ヶ月、難民以外の外国出身者では7.5ヶ月、難民は9.5ヶ月であった。援助受給月数は、概ね年齢が上がるに従って増加していく。援助を受給している同居世帯の大半(約75%)は外国出身者世帯であり、平均受給期間が最も長い。

### 子どもをもつ外国出身者世帯の長期的援助受給は一般的

2001年にほぼ1年間(10~12ヶ月)援助を受給していた約2万4千の世帯には、5万5千人近くの子供が生活していた。これらのうち最も多いのは、外国出身の親をもつ子供であった(図3-3参照)。約40%の子供には父親もしくは母親しかいなかった。親が国内出身者で長期間援助を受給していた子供は、

ほぼ全員単身世帯で生活していた。子どもの3分の1は、4人以上の子どもがいる子どもの多い世帯で生活しており、そのうちのほぼ全員(93%)の親が外国出身であった。

【図3-3】長期経済的援助受給世帯に属する子ども(0-17歳)の人数  
世帯類型および出身別(2001年)



## (6) 長期間にわたる援助受給が費用の主要部分を占める

援助に要する費用は、援助受給者数・受給金額・受給期間によって左右される。2001年に経済的援助にかかった総費用は87億クローナであった。これはコミュニティの個人及び家族を対象とする福祉サービス費用の約40%に相当する。費用の約60%は外国出身者世帯への援助であった。難民世帯を除いても、外国出身者世帯に対する援助費用が総費用の約半分を占めていた。

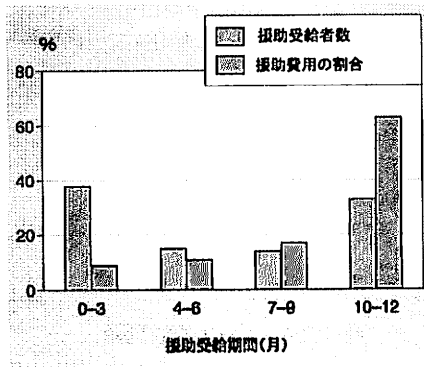
これらの費用の主要部分は、長期的援助受給者を対象としている(表3-4参照)。2001年には、長期的(10ヶ月以上)援助受給者は全体の3分の1を占めていたが、その人達に対する費用だけで全費用の60%以上に相当していた。このことは、より長期間にわたって援助を支給することにより費用が増大した

こと、またこれらの世帯が他の収入を得ることがほとんどなくなったことによるものである。そのことにより、彼らは自分の生活維持を経済的援助に頼るようになるのである。

1990年代全体における社会手当費用の総額（2001年の物価に換算すると1,090億クローナに上る）を見ても、同様の実態が浮かび上がってくる。約100万人の人々が1990～2001年の間に最低1度経済的援助を受けたことがあり、そのうち58%の援助受給期間は12ヶ月以下であった。15万人（援助受給者の15%）というかなりの数の人々が、48ヶ月以上にわたって援助を受給していた。そのうち12年間ずっと援助を受給していた人は200人であった。そして、短期にわたって援助を受給していた人達の大半をスウェーデン市民が占め、48ヶ月以上にわたって援助を受けていた人達の大半を難民が占めていた。

全費用の約9%が、最長12ヶ月援助を受けていた人達の58%を対象として使用されていた（表3-5参照）。最も長い期間（49ヶ月以上）援助を受給していた人達は全受給者の15%を占めていたが、その人達に対して全費用の57%が使われていた。

【図3-4】援助受給者数とその援助費用の割合（援助受給期間別）（2001年）



出典：社会庁、経済的援助受給口出監算より作成。



【表 3-5】1990～2001 年の援助受給開始者についての同期間中における  
援助の総受給期間 (金額は 2001 年の援助基準額に基づく。)

	援助受給期間			合計 (%)
	1-12週	13-48週	49週以上	
援助総額に占める 割合 (%)	9	34	57	100
援助受給者総数 に占める割合 (%)	58	27	15	100

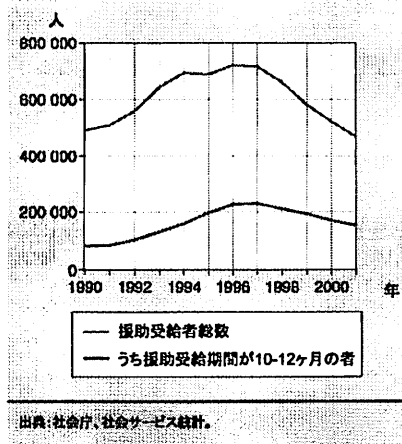
出典：社会庁。経済的援助受給届出記録より作成。

### (7) 1996年以降、援助受給が急激に減少

1990年代の前半における不景気で、失業や生計維持の困難さといった問題を抱える人々が増加したと同時に、多くの難民がスウェーデンに移住してきた。援助受給者数が最高値に達した1996年以降、援助受給は減少し続け、2001年には1990年の数値よりも低くなっている。これは、とりわけ若者と外国出身者の失業率が減少したことによる。長期援助受給者数も減少したが、2001年の数値は1990年のそれに比べて84%も高くなっている (表 3-5 参照)。

援助受給は、1990年から2001年までの間に、すべての世帯タイプにおいて減少している (図 3-6 参照)。最も劇的な変化は、子どもを有する単身世帯における援助受給の減少であろう。子どものいない単身男性の援助受給も、全体平均よりも幾分か減少の度合いが大きい。これに対して、子どものいない単身女性の援助受給は、ほとんど減少していない。

【図3-5】1990-2001年の間に経済的援助を受給した人数および、その内1年間の受給期間が10-12ヶ月の者



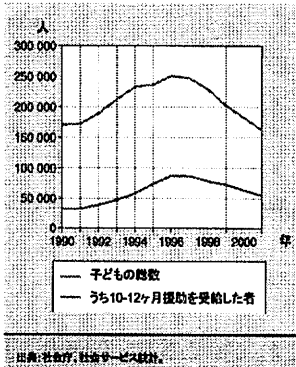
### 子どものいる世帯における援助受給の減少

1990年代前半、子どものいる世帯（特に子どものいる単身世帯）は、所得の上昇が最も低い傾向を示していた（Bergmark & Bäckman, 2001）。ここ数年には、子どものいる世帯の経済的状況も改善されてきており、2000年には1991年の所得レベルにまで改善された（中央統計局の所得分配調査）。子どものいる夫婦世帯の経済状況が最も改善されている。子どものいる世帯のうち経済的問題を抱えている世帯の割合は、1998年から2000年の間に著しく減少していた（中央統計局のULF調査より作成）。その一年に経済的援助を最低1度受給した世帯における子どもの数及び割合は、ここ数年間減少しており、2001年には1990年の数値よりも低くなっている（図3-7）。これに対して、長期的に援助を受けている世帯の子供数は、2001年には1991年に比べ約40%も増加しているが、これも減少の傾向にある。

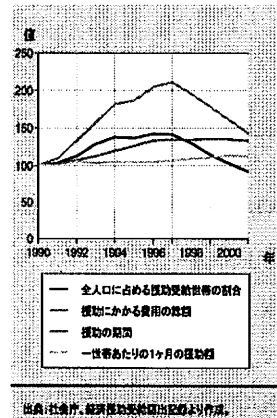
援助受給世帯の中には、抱えている経済的問題が長期化してしまう世帯もあ

る。経済的援助に関する記録から子供一人一人を追跡調査することは不可能で、追跡調査できるのは世帯単位のみである。それでも、長期にわたって援助受給している世帯があるということははっきりしている。1996年に援助を受給していた子供のいる世帯のうち、その3分の1が2001年にも引き続き援助を受給し続けていた。1996年において長期的援助を受給していた約36%のうち、約46%が2001年に引き続き援助を受給していた。

【図3-7】経済的援助受給世帯に属する  
子どもの人数(1990-2001年)  
総数および年間10-12ヶ月援  
助を受給した人数



【図3-8】1990年から2000年における  
援助受給に関する諸指標の  
変化(1990年を100とした  
場合)



## 費用は減少してきたが、それでも1990年より高い

1990年代における経済的援助にかかる費用は、60億クローナから130億クローナと年によって様々である(2001年の価格基準による)。図3-8は、この発展の指標を示している。援助受給世帯の割合は1997年まで増加し、その後減少している。2001年には1990年よりも低い割合になっている。平均的な援助受給期間は、1996年までは長くなっているが、今では若干短くなっている。しかし2001年における援助受給期間は1990年に比べて約30%も長くなっている。もし

援助期間が1990年と同じであったと仮定すると、援助システムの費用は、2001年には22億クローナ低い値となる。

一世帯あたりの月平均受給額は、1996年から2001年の間に約10%増加している。これは、援助世帯の家族人数が増加したこと、収入を援助以外から得ている外国出身者世帯の割合が以前より減少していることの両方が原因となっているといえる。適切とされる生活水準に達することができるよう、援助の額を上げなくてはいけなくなるからである。

### (8) 大きな地域間格差

経済的援助の発生割合はコミューンごとに異なっている。2000年に最も援助受給率が高かったコミューンと最も低かったコミューンとを比較すると、その割合は13倍も高いものであった。難民に対する援助が経済的援助の80%を占めるコミューンもあれば、全く難民関連の費用を支出していないコミューンが60以上もあった。外国出身者（特にスウェーデンの滞在年数が10年未満の外国人）に対する援助受給についても、コミューンにおける格差は大きかった。それは、教育・年齢・家族状況・民族・出身国での経験や関係・その地域における労働市場の状況・滞在期間といった条件に基づいていた。

2001年に援助受給率が最大であったのはマルメ、ランスクローナ、ヨーテボリであり、最も低かったのはヴェリング、ダンデリード、スヴェダーラであった。援助受給に関する格差は、一部地区及び一部の居住地域ではより大きくなっていた。三大都市であるストックホルム、ヨーテボリ、マルメにおける援助受給は、スウェーデン全体の28%に相当していた。子どもの2.8%が長期援助受給世帯で生活していた。長期援助受給世帯における子どもの割合にも、コミューン間で大きな格差が存在していた。マルメでは16%、ランスクローナでは12%の子どもが、長期援助受給世帯で生活していた。ヨーテボリ、ストックホルム、ヘルシンボリでも、その割合は高かった。これらの5コミューンをあわせると、

長期援助受給している子ども全体の45%に相当しており、ほぼ全員が外国人世帯で生活していた。また、キールナ、ファリエランダ、ノーバリ、エーベルトルネオーなど、長期援助受給世帯で生活している子どもがほとんどいないコミューンもあった。

### 経済的援助費用の格差に影響する4つの重大要素

人口的及び社会的状況と、コミューンの経済的援助費用の格差には関連性がある。1995～1999年における住民一人あたりの社会手当費用にはコミューンによって格差があったが、その約4分の3は4つの統計的要素によって説明することができる。子どもをもつ単身女性の割合、住民数（大都市ほど援助受給率はより高い）、スウェーデンにおける滞在期間が10年に満たないヨーロッパ以外の外国出身者の割合、失業給付を受けていない失業者の割合の4つである。1997年における長期的援助受給者（1996～1997年に10～24ヶ月間援助を受給した人と定義されている）に関するコミューン間の格差は、その3分の2が失業手当（Akassa 及び KAS と呼ばれる）を受給していない人の割合、移民の割合、労働市場政策措置の規模（コミューンにおける労働市場状態から判断して）によって説明できる（社会庁、1999）。

## 7 施策の質

社会福祉施策は、短期的な経済的支援の必要性を満たすだけでなく、長期に見て個人が社会手当に依存することなく自分で生計を維持できるようになるようサポートする必要がある。それゆえ、質という側面は短期的施策にも長期的施策にも関連するものだといえる。

### 質の良好さに対する前提条件の悪化

援助問題に関わる業務における質の良好さを保つための前提条件は、1990年代に悪化したと思われる。援助申請者がますます増加したため、業務の量的負担は増大した。スウェーデンに入学して間もない申請者と言語を使ってコミュニケーションをとることが難しいこと、及び他の公的機関との協力体制の必要性が増大したことなどにより、業務に要する時間がより増加した。同時に、コンピュータの導入や組織改変といった様々な方法で、援助判定の合理化が行われてきた。援助判定は、より広い範囲で社会福祉士の教育を受けていない職員に委任されるようになった。全国コムニオン連合会の統計によると、社会福祉課の中で主に社会手当の判定・決定に従事している職員（移民の受け入れ担当者を除く）の数は、1990年から2000年の間に、フルタイム及びパートタイムの職員の両方とも減少していた（社会庁、2002b）。このことはとりわけ、アシスタントと援助判定者に関して言えることであった。

### 質に関する指標はより詳細に研究されるべきである

個人の立場から見た場合、経済的援助に関する質の良さとは、必要不可欠とされる情報を提供されること、敬意を払って応対されること、施策が個人の支援と援助の必要性に適合していること、施策に対して個人が影響力を行使することができるということを意味する（社会庁、2000b）。そして、調査と援助判

定が迅速に行われ、決められた日時に援助が支給されなければならない。しかし、経済的援助に関する質の指標の発展について、国レベルで行われた研究は存在しない。

### 援助を受ける権利の判定の際に格差が存在する

援助受給者の割合は、コミュニティによって大きく異なっている。このことは、とりわけ構造的要素、社会サービスの判定実務、作業方法の差異に基づいている。援助を受ける権利の判定はコミュニティによって異なっているだけでなく、同一コミュニティ内でも異なっていることがある。4つのコミュニティにおける7つの社会福祉事務所に対して1997年に実施された研究では、それぞれの社会福祉事務所の優先順位の付け方や組織の差異が、申請者の援助受給の可能性に影響を与えていることが明らかになっている(社会庁, 2000a)。電話でのコンタクトの後に訪問の予約を入れる割合は、福祉事務所ごとに大きく異なっていた。全国基準により支給額の格差を縮小することはできるが、援助を受ける権利を判定する際に生じる格差に対して実際に影響を与えることはほとんどなかった。

### レーン中央行政庁の監督により不備が発見されている

援助判定が正しく行われることは、援助判定と文書化において個人の法的権利を保障するための前提条件であり、同時に子どもの視点を保障するための前提条件でもある。レーン中央行政庁は、以上の分野に不備な点があることを認めている。その例としては、申請が取り扱われないこと、経済的援助を申請した人がその決定を受け取るまでに不適當なほど長い時間がかかっていること、記録に不備な点が存在すること、決定の際に適用された条項に関する言及がないこと、もしくは間違った条項が適用・引用されていることなどが挙げられる。

レーン中央行政庁は、経済的援助に関して、1999～2001年に100～150コミュニティを対象に事業監督を行っている。それだけではなく、その期間内に個人から

申立てられた500～600の苦情に対象に調査も行っている。以前に述べたように、2001年には25万3千世帯が最低一度経済的援助を受給していた。同年には、1000人のうち2人の割合で、対象者／利用者からレーン中央行政庁に苦情が申立てられている。その値は、社会サービス全体の平均値であった。1997～2001年にレーン中央行政庁から批判・改善通告が行われた苦情の割合は、20～40%であった。

監督により、コミュニティが世帯の置かれている全体的な状況を見逃して援助の必要性を判断することが多いことが明らかになっている。また、個人の必要性よりも基準を優先させていることも明らかにされている。子どもの置かれている状況と子ども特有の必要性に関する記述は、調査文書中に存在しなかった。そういったことがコミュニティのガイドラインに記述されていることはめったになく、子どもが関係する場合の調査とその文書化についての原則が存在しないことも多かった。

このことは、コミュニティに関する調査研究からも明らかになっている。2000年に子どもの視点に関する原則が存在し、それに関する政治的決定が下されており、決定書類に明記されていると答えたコミュニティは、20のコミュニティのうちの1つのみであった (Puide & Minas, 2002)。調査対象となったコミュニティのうち、子どもの余暇活動・通学・キャンプ活動などのニーズが満たされるよう特に配慮していると答えたコミュニティはたった15%であった。社会手当担当者と児童福祉担当者との協力体制はあまりよく機能していなかった。

## 社会福祉課へのアクセスの容易さは改善することができる

アクセスの容易さは、経済的援助の質の一側面である。多くの研究で、社会福祉課または社会福祉士にコンタクトをとるのが難しいことが明らかにされている (Bilquist 他, 1999)。1995～1997年にヨーテボリの二つの社会福祉課を対象として実施された調査によると、訪問及び面会の予約は特定の日時にしか



できない仕組みになっており、社会福祉士は毎日より一時間程度の電話受付時間を設けているだけであった。(面会・訪問までに) 2週間程度の待ち時間があつた人がほとんどだった。ある論文 (Byberg, 2002) で、経済的援助費用の低いコミュニティ2つと高いコミュニティ2つを比較しているが、費用が低いコミュニティでは訪問時間が限定されていることが多かった。待ち時間も、費用の低いコミュニティでは通常1~2週間程度であつたのに対し、高いコミュニティでは4~5週間が普通だった。「予約なしの訪問」は、費用の高いコミュニティによく見られた。アクセスの容易さから見ると、費用の高いコミュニティに対して社会手当を申請する方が容易であると総合的に判断することができる。申請手続が複雑だからといって対象者がその他の方法で問題を解決するわけではなく、むしろ問題も費用も大きくなるという結果につながるといえる。

## 8 施策の効果

援助システムは、どの程度短期的目的 (経済的危機に陥っている人々に対し、安全策として適切とされる生活水準を保障すること) および長期的目的 (自力で生計維持ができるように支援すること) を満たしているのだろうか。社会サービス施策がもたらす結果、あるいは援助受給者が施策についてどのような見解を有しているかに関しては、ほとんど知られていない。しかし援助は、人々の経済的条件を改善し貧困に対する安全策として機能するという意味で、非常に重要な役割を果たしている。しかし、援助システムが長期的支援施策を目的とするものではないのにも関わらず、長期間にわたって援助の支給が行われているというのは、目的達成に問題が生じているからであるといえることができる。

### (1) 援助は貧困に対する保護である

経済的援助は、人々を貧困から守るという大きな重要性を有している。援助なしでは、適切とされる生活水準以下の可処分所得しか有しない人の数は14万人近くに達することであろう（中央統計局の HCB 調査による特別編集）。とりわけ、外国出身者・子供のいる単身女性・失業者といった、援助受給者の割合が多い社会グループにとって大きな違いが生じるであろう。もし援助が存在しないならば、外国出身者の子どもの半数は、適切とされる生活水準を有さない家庭の中で成長することになっただろう。長期援助受給者にとって援助がなくなるということは、その95%が適切とされる生活水準以下の収入しかえられないことを意味する。彼らの消費単位ごとの可処分所得（賃金+手当-税金）は、平均月額1400クローナになるであろう。

表3-6は、20~64才の人々にとって経済的援助がもつ重要性を示している。そこには、援助がなかった場合に援助水準以下の経済状況に陥るとされる人の割合がどの程度であるかが示されている。例えば、2000年中に援助を4~9ヶ月間受給していた人々では、援助水準以下の経済状況に陥る人の割合が41%から68%に増加する。その人々の2000年における年間収入は平均5万1000クローナであったが、援助を受給することによって2万1000クローナ増加していた。

【表3-6】可処分所得が経済的援助水準を下回る者の割合（20~60歳）、ならびに消費単位当たりの可処分所得（クローナ、2000年）

	援助水準を下回る割合 (%)		援助を含まない場合の 可処分所得 (消費単位当たり/クローナ)	援助を受給した場合の 可処分所得の増加額 (消費単位当たり/クローナ)
	援助含まず	援助受給		
1-3ヶ月援助受給	32	25	74 000	+6 000
4-9ヶ月援助	68	41	51 000	+21 000
10ヶ月以上援助受給	95	49	17 000	+40 000
援助受給の合計	59	36	53 000	+21 000
援助受給なし	4.6	4.6	140 000	-
全人口あたり合計	10.3	8.6	122 000	+2 000

出典：社会庁、中央統計局（SCB）の HEK 調査より作成。

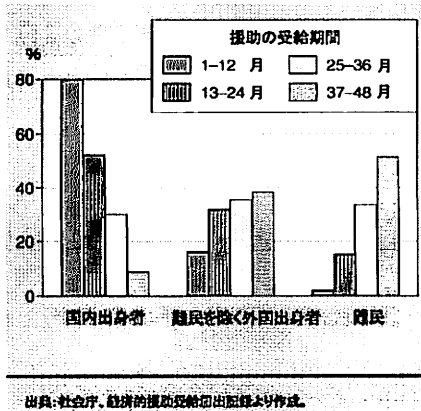
## (2) 援助受給者の大半が、援助を受給しているにもかかわらず経済的問題を抱え、低劣な生活条件にある

援助受給者の可処分所得額は、経済的援助額を加えて計算した場合でも、その他の人々の収入額の約半分にしかならない。経済的援助の最低水準を下回る収入しか得ていない援助受給者の割合は、援助を受給していない人々のそれに比べ、約8倍も高くなっている。ほぼ1年中援助を受給している人だと、水準以下の低所得しか得ていない割合は11倍にもなる。

経済的援助の受給者の中で、最近12ヶ月の間に経常支出を自分でまかなうことに困難を有している人々の割合は、全人口と比較すると極めて高い。全人口の16%に対し、援助受給者では約60%、低所得者層(全成人の4分の1に相当する、所得の低い社会グループ)では31%であった(中央統計局のULF調査を特別編集 2000)。疾病を抱えている援助受給者のほぼ全員が、最近12ヶ月のうちに経常支出をまかなうことに困難を有したことがあると答えている。

また、援助受給者はその他の生活条件の水準も低いことが、1996~97年の調査から明らかになっている。援助受給者の中で失業者は高い割合を占めており、また自分自身の経済状況に不安を感じている人が多い。彼らは、社会手当を受給していない者に比べ、不安・心配・後悔に悩まされることが多い。長期援助受給者は、その他の人々に比べ、自分達の生活条件が低悪であると判断している。(社会庁, 1999)。

【図3-9】1998年に新規に援助受給者となった者（16歳以上、親元に住む子どもを除く）の援助受給期間別割合（1998-2001年）



### (3) 多くの人が長期にわたって援助を受給している

多くの人々にとって、援助システムが非常に長期間（「長期間」をどう定義するかに関わらず）にわたって生計維持の手段となっていることが、多くの調査により明らかにされている。様々な人々の援助受給を時系列に比較する方法の一つに、ある特定の1年間に援助を受給した人全員を対象とし、それ以後の期間（例えば3年間）における援助受給の状況を追跡するという方法がある。図3-9はそういった調査の結果を示している。1998年に新たに援助受給を開始した人のうち、5分の4の国内出身者は援助受給を12ヶ月以内で終了させていたことなどが、表から読み取ることができる。その反対のことが難民について言える。1998年に援助を受給していた難民の半数以上が、その後の3年間に37ヶ月以上援助を受給していた。

1990年代、援助受給に関する状況が様々に変化している。4年間の間に37ヶ月以上援助を受給していた人の割合は、1990年代初頭で最も低く、1990年代半ば（第二次世界大戦以来、最も高い移民数を記録）が最も高くなっている。そ

の後、国内出身者が長期にわたって援助を受給することは少なくなったが、外国出身者にはそういった減少がみられなかった。18～20歳の若者を対象に同様の分析を行うと、1998年に援助を受給していた若者の3分の1が、その後25～48ヶ月にわたって援助受給を続けていた。長期援助受給者数の増加は、難民を除く外国出身者の間で最も顕著であった。

#### (4) 援助受給から労働による生計維持に移行することはまれである

また、特定の年に援助を受けていた人の援助状況をフォローアップ(追跡調査)することも可能である。1991年に援助を受給していた人を対象に、1996年、1999年、2001年にフォローアップが行われている(社会庁1999, 2002b)。対象者がフォローアップ実施の年に援助を受給している必要はない(それが一般的であることは、その他の調査により示されているが)。調査では、援助受給は年月と共に減少していることが示されている。10年後では、20%の人が引き続き援助を受給していた(表3-7参照)。1991年に長期的援助を受給していた人の33%が、2001年でもまだ援助を受給していた。10年後に援助を受けていた割合が最も高かったのは、子供のいる単身女性と、1991年に長期的援助を受けていた若者であった。

1993年に長期的援助を受給していた人を対象に行ったフォローアップ調査においても、同様の結果が示されている(Bergmark & Beckman, 2003)。その3分の1は、1998年においても引き続き社会手当を受給していた。基礎額(basbelopp)の3.5倍以上の賃金収入を得ていた人は、たった10%に過ぎなかった。ほぼ同じ割合の人が、早期退職年金または老齢年金を受給していた。一部の人は失業中で失業手当を受給しており、就学中であった者は3%に過ぎなかった。

労働市場と景気の状態が長期援助受給に影響を与えるということは、研究に

より示されている。高い学歴を有する人が、長期的援助受給から抜け出せる可能性は大きい。若者では、学業に就いている割合が高かったが、失業して失業給付を受給している人もいた。若い女性の場合、仕事を心得て長期的援助受給状態から抜け出すことはほとんどなかった。仕事を心得るという点では、子どものいる単身女性が一番悪い結果を出していた。男性に比べ、女性が長期的援助受給から抜け出す時には、家族構成の変化（単身世帯から同居世帯への変化等）がきっかけになることが多かった。男性は女性に比べると、通常の労働市場内の仕事へと移行する割合が著しく高かった。その例外は単身男性であり、乱用・社会的土台（条件）の劣悪さ・不法労働等がその理由として示されていた。

【表 3 - 7】 1991年に援助を受給していた者のうち、1996年、1999年、2001年に援助を受給している者の割合（％）

1991年の時点	援助受給者の割合(%)、年		
	1996	1999	2001
1991年に援助受給	45	33	20
1991年に長期援助受給	65	50	33

出典：社会庁、中央統計局データベース（LINDA）および経済的援助受給者記録より作成。

### （5）援助受給に陥る危険性、及び援助受給を続ける危険性

援助システムから短期で抜け出す可能性、もしくは長期にわたってシステム内に残る可能性に影響を与えているのは、どのような要素なのだろうか？ この問題をより詳細に検証するため、新規に援助受給者となった人達を二つのグループに分け、それらの比較を行なった（Spahic, 2003）。一つ目のグループには、1997年に6～9ヶ月間援助を受給したが、1998年には援助受給者ではなくなった人達が、もう一つのグループには1997～98年に10ヶ月以上の長期間にわたって援助を受給した人達が属している。以前の調査（社会庁 1999、

Bermark& Beckman, 2001、Frantzen, 2003) で使用された変数だけではなく、健康問題、乱用、児童福祉ケア、世帯状況および職業状況の変化といった新たな変数も使用された。

家族のタイプ、年齢、教育、民族、スウェーデンでの滞在期間に関する結論は、以前に実施された調査とほとんど同じものであった。以前にも述べた通り、精神的疾患やアルコール及び薬物乱用により、長期的に援助を受給する危険性が高くなることが明らかになった。また、新しい分析により、以前に児童福祉ケアを受けた人の危険性も高いことが明らかにされた。長期にわたって援助を受給する人達、及び6～9ヶ月で終了できた人達の援助受給の原因となった要素に関しては、大きな類似点もあったが、いくつかの違いも存在した。低学歴、18～19歳で一人暮らしをしていること、ヨーロッパ以外の国出身であること、スウェーデンにおける滞在期間が10年以下であること、精神科の入院歴があること、児童福祉ケアを受けた経験があること等が、長期的援助受給の危険性を高める要因であった。

## 9 最後に

経済的援助の必要性が立法者の意図したような方法で満たされているかという問いに答えるような国レベルの調査研究は存在しない。また、社会福祉課が援助の必要性をどのように判定しているのかに関する総合的知識も存在しないが、著しい多様性は存在している。しかし、多くの人々にとって援助が経済的な危機状況を減少させる重大及び決定的な意味をもっていることは明らかである。

1990年代、援助システムはますます難民および外国人を支援するためのものになってしまった。それは、難民に対する給付の費用は国が負担しているとは

いえ、難民の生活維持費用が近年コミュニンの援助システムに組込まれるようになったことに一部由来しているといえる。難民がスウェーデンへの入国直後の期間に生活を維持できるように支払われる給付が、援助システムの中に含まれるべきか否かという問題が議論されている。

難民に対して援助を行うのは、新たな国において生活基盤を確立することが困難だからである。難民の生計維持を改善するためには、労働市場への参入を可能とするような保護や措置が中心となる。多くの調査では、難民の受入れ機関とスウェーデン語教育の形式・内容を発展させることが可能であるという結果が示されている。

とりわけ外国出身の成人および若者に関わる構造的問題は、彼らの大部分が失業保険および社会保険システムの中に組込まれていないということである。失業しても失業給付を受ける権利を有しておらず、病気になっても疾病給付を受ける権利を有していないのである。その代わりに、援助判定を伴う援助システムの介入が必要となるのである。

単身の親および外国出身の親のもとで生活する子どもは、援助システム内でよく見られる存在である。長期間にわたって援助を受給している家庭では、親が失業状態にあることが多い。失業が経済的、社会的及び健康にもたらす否定的結果は、失業者の家族、とりわけその子どもに影響をおよぼす。主体性のなさや健康状態の悪化、及びその他の問題につながる危険性が大きい。

単身世帯の援助受給は、何年にもわたって高い割合であったが、ここ数年は著しく減少してきている。それでも、2001年には子供を持つ単身女性世帯の25%が援助を受給していた。長期間援助を受給している単身の親の多くは、賃金収入を全く得ておらず、労働市場とのつながりは薄い。子供を持つ若い夫婦は、割合的に小さいグループであるにもかかわらず、援助受給額が高いことが示されている。それは、彼らが失業中であることが多く、最低額以上の両親手当を受給していることもめったにないからである。



長期間援助を受給している世帯の子どもが、ネガティブな影響を受ける危険性は大きい。レーン中央行政庁の監督および社会庁のフォローアップでは、子どもの視点が経済的援助の判定の際に十分考慮されていないことが指摘されている。法律に定める目的が満たされるためには、子どもの視点がより発展させられる必要がある。それゆえ社会庁は、コミュニケーションにおける子どもの視点を発展させるため、およびレーン中央行政庁が監督を行う際のサポートとして、経済的援助の判定における子どもの視点とは何を意味するものであるかを詳しく規定した文書を発行している(社会庁, 2003)。

若者は、長期援助受給者グループの中では少数派であり、成人の援助受給者の10%未満にすぎない。若者の援助受給は他の年齢層に比べて著しく減少してきているが、外国出身の若者の援助受給率は非常に高いままである。

### (1) 長期的な援助受給は重大な問題

政府及び国会は、援助システムとは一時的に経済的問題が生じた際の最終的なセーフティーネットであるべきだと確認している。2003年の予算案(Prop. 2002/2003: 1, 添付資料3)には、経済的援助制度の全体的目的とは個人が自力で生計維持できるよう本人の可能性と前提条件を強化することであると明記されている。長期的な援助受給は、多くの理由から重大問題だとされている。仕事をする意欲も能力も持っている人が生計維持のために社会的援助に頼らざるを得ないというのは、社会福祉における損失を意味するものだというのが第一の理由である。また、経済的援助の調査・判定および援助受給自体が否定的な経験にあたるという理由もある。その上、長期的な援助受給にかかる費用が援助システム費用の主要部分を占めているということも理由の一つに挙げられている。

それゆえ、長期的な生計維持問題を抱えている人達の状況は、社会福祉課によっていっそう注目されなくてはならない。長期的援助受給を減少させるため

に、より多くの措置が必要とされている。構造的状況が重大な理由の一つであるとはいっても、社会福祉課および職業紹介所の作業手順と援助判定にも重要性が見出される。集中的施策、調査と対話により多くの時間を割くこと、対象者と密にコンタクトをとること、社会サービスの枠内で業務に携わる人々の間で協力が行われることが、長期的援助受給者が援助以外の方法で生計維持することができるようにする可能性が高い作業方法だといえる。

## (2) 援助判定員の負担増加

1990年代、援助問題に携わる職員の業務上の負担が増加したことは明らかな事実である。ますます増加する外国出身の申請者との言語コミュニケーションの困難さ、及び他の公的機関との協力の必要性の増大により、仕事により時間がかかるようになった。これはつまり、(業務における) 質の良さを保つための前提条件、及び自立した生活が送れるよう個人の持つ資源を強化する形で援助を提供するという社会福祉の長期的任務を遂行するための前提条件が悪化することを意味している。

## (3) 総合的視点に基づく作業方法を発展させる必要性

総合的視点及び長期的視点は、援助提供に携わる業務(特に長期的援助受給者が自力で生計維持できるようにするため)において必要とされる。援助受給者の多くは、精神的疾患・薬物乱用・アルコール乱用・ホームレス・犯罪といった複合的問題を抱えている。つまり、援助判定員やその他の関係機関が上記に関する知識を持つ特別な必要性があることを意味している。また、様々なコミュニケーションで適用・発展されている様々な作業手順及び個人に適応した作業方法を総合的に評価することも必要である。

#### (4) 関係機関の協力の必要性

社会福祉課は、援助の必要性につながる問題すべてを解決できるわけでもなければ、そういった任務を負っているわけでもない。複合的な必要性を抱えているため、複数の関係機関からの施策を必要とする人達に対応するために、社会における資源を組織立て、協力体制を築く必要があることが多くの研究で明らかにされている。社会福祉課、医療機関、社会保険事務所、職業紹介所、産業界、教育機関、任意団体などが相互協力を必要とするパートナーとされている。協力することによって、個人にとって有益な効果をもたらす可能性があるだけでなく、長期的には社会のコスト低下につながる可能性もある。

しかしながら、総合的視点と協力体制のための資源や推進力に欠けているという現状が多くの研究で報告されている。それぞれの関係機関が各々の責任領域・法規・財源に基づき、最も効果的とされる施策を提供する危険性が存在する。そうすることで、社会福祉課、職業紹介所、社会保険事務所、医療機関が実施する措置・施策が堂々巡りを繰り返すという結果になりかねない。その上、施策が短期的な経済的観点に特徴付けられるものになる危険性もある。そうすると、様々なタイプの問題を抱える人々ができる限り良い生活を送るのに必要な支援と福祉を受けられなくなる危険性がある。それに即して、社会のコストも不必要に高いものとなる。

#### (5) 予防的施策の必要性

経済的援助に関連する議論等において、予防を目的とする作業方法を発展させる必要性が強調されることが多い。このことは、多くの施策にあてはまることである。質のいいスウェーデン語教育と労働生活との迅速なコンタクトを促進することで、積極的に難民をスウェーデン社会に統合することにより、難民の生計維持問題を減少させることができる。学歴の低さが、失業や生計維持の困難さといった問題につながることもある。その反対—学歴の高さ—は、生計

維持状況の改善につながる要素である。これはまた、乱用やその他の社会問題の発生を早期発見することにもあてはまる。アルコールおよび薬物乱用の減少は、すなわち経済的援助の必要性の減少を意味する。

## (6) 研究と発展の必要性

驚くべきことに、援助受給者を対象とした社会福祉課の仕事に関する調査・研究は非常に少ない。特に、援助受給者が抱えている複合的問題とその原因関係に関する調査・研究はほとんど存在しない。その他にも、援助申請者への対応がどう機能しているかに関する調査も不足している。援助受給に関する社会福祉課の仕事の質、および援助受給者が仕事の質をどのように受け止めているかを定義・測定するためのメソッドを発展させる必要がある。長期的援助受給がもたらす結果、それが生活条件に与えた影響、また自分に必要だと考えている援助などについて、対象者の言葉で語ってもらうという調査方法は、この分野の知識を増加させる一つの方法である。しかし、政治的及び業務志向的な考察の基礎となる、確実かつ総合的なデータ結果に到達するためには、大掛かりな統計的調査を行うことも必要となる。そういった調査・研究における重要な資料となるのは、社会庁の経済的援助に関する受給記録および統計資料である。

## 参考文献

- Bergmark Å (2000). *Arbete socialbidrag-organisation, metoder och insatser*. I Puide A (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Gothia. Stockholm, 2000.
- Bergmark Å & Bäckman O (2001). *Mot självförförning? Om avslutat långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. I: *Ofärd i välfärden*. Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001: 54. Stockholm, Fritzes, 2001.

- Billquist L m.fl.(1999). *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, 1999.
- Byberg I (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? - en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholms universitet, 2002.
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (2002). *Fattigdom i välfärdsstaten*. En konferens i Göteborg 16-17 april 2002. Stockholm, 2002.
- Franzén E (2003). *I välfärdsstatens väntrum-studier av invandrades socialbidragstagande*. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, 2003.
- Isaksson I & Svedberg L (1987). *Klienterna, arbetet och arbetslösheten*. Stockholms universitet-Socialhögskolan. Institutionen för socialt arbete, 2003.
- Johansson H (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga: Rätten till socialbidrag under 1980-och 1990-talen*. Arkiv avhandlingsserie 55. Arkiv förlag, Lund, 2001.
- Jonasson I (1996). *Långvariga socialbidragstagare*. Stockholms universitet-Socialhögskolan, Institutionen för socialt arbete. Stockholm, 1996.
- Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen 1-2*.
- Prop. 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2000/01:100. *2001 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2002/03:1 bilaga 3. *Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004*.
- Puide A & Minas R (2002). *Kartläggning av kommunernas arbete med socialbidrag*. Socionomen 3/2002.

- Salonen T (1994). *Välfärdens marginaler*. Fritzes AB, Stockholm, 1994.
- Socialstyrelsen (1999). *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5.
- Socialstyrelsen (2000a). *På tröskeln till bidrag - Mottagningen av nya socialbidragsansökningar på sju socialkontor i Sverige*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. artikeler: 2000-9-1.
- Socialstyrelsen (2000b). Handbok om ekonomiskt bistånd. Artikeler: 2000-00-072.
- Socialstyrelsen (2002a). *Ekonomiskt bistånd 2001*. Statistik - Socialtjänst 2002:6.
- Socialstyrelsen (2002b). *Vårdens värde - Vad får vi för pengarna i vård och omsorg?* Artikelnr:2002-111-1.
- Socialstyrelsen (2003). *Barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd*. Artikelnr. 2003-109-1.
- Socialstyrelsen m.fl.(2001). *Samarbetets värde för personer med offentlig försörjning - personer med akassa, sjukpenning, sjukbidrag och socialbidrag*. Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksforsäkringsverket. Stockholm, 2001.
- Spahic L (2003). *En longitudinell studie över nya långvariga socialbidragstagare*. Stockholm: Matematiska institutionen vid Stockholms universitet. (Utkommer i juni 2003).
- Svenska Kommunförbundet (2001). *Långvarigt socialbidragsberoende. Varför? Vad görs? Vad behöver göras? Enkät svar från 30 kommuner (PM 011115)*. Stockholm. Gothia.
- Svenska Kommunförbundet (2002). *Långvariga socialbidragstagare - en studie*

*i två kommuner.* Stranz H, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms Universitet. Svenska Kommunförbundets tryckeri, Stockholm.

Österberg T (2000). *Economic perspective on immigrants and intergenerational transmissions.* Goteborgs universitet, Nationalekonomiska institutionen.

追記：本稿は、2007（平成19）年度科学研究費補助金（若手研究（B）課題番号：18730039、研究課題「社会サービス法における利用者の自己決定権尊重の原則に関する研究」）に基づく研究成果の一部である。

尚、訳文の校閲にあたっては、石濱 Högström 実佳さんにご協力いただいた。記して感謝の意を表したい。