

研究ノート

スウェーデンの高年齢期における最低生活保障に関する一考察

川崎竜太¹

Considerations about the minimum life security of the advanced age term of Sweden

Ryuta KAWASAKI¹

キーワード 積極的労働市場政策, 最低保障年金, 社会扶助

Keywords: positive labor market policy, guaranteed pension, social assistance

1. はじめに

経済不況による雇用の低下や未曾有の大震災である東日本大震災による影響もあり、社会保障関係費は増加を続けている。そのような状況を打開するためには、雇用環境を整えることと所得保障制度の再編を検討することが必要である。雇用環境を整えるには、雇用する側と働く側の視点を考慮する必要がある。加えて、就労する場を確保することが必要である。本稿においては、就労と所得保障の関連性を念頭に置きつつ、スウェーデンモデルにおける「雇用政策、所得保障制度」について考究することで、日本における今後の最低生活保障を実現するための方策について考えていきたい。とりわけ、高年齢期における雇用から年金への移行は大きな課題となっており、スウェーデンモデルから学ぶべき点は多いといえるだろう。

本稿では、以下の点について分析を行う。第1に、スウェーデンの社会保障制度の特徴と所得保障制度について整理する。第2に、雇用政策の現況について整理する。特に、スウェーデンにおける積極的労働市場政策と定年後の所得保障（主に、最低保障年金制度）との融合性を検証することで、高年齢期における最低生活保障の実現について考究する。

表1は、スウェーデンの基礎データを示した表である。本稿では、最低生活保障を検証するために、各種制度の

表1 スウェーデンにおける基礎データ

人	口	約950万人	2012年
面	積	約45万 km ² (日本の約1.2倍)	
首	都	ストックホルム	
言	語	スウェーデン語	
高	齢	化	率
		18.8%	2011年
失	業	率	
		7.7%	2012年
合	計	特	殊
		出	生
		率	
		1.9人	2011年
通	貨	1ク	ロ
		ナ	=
		約	12.2円
			2012年
平	均	寿	命
		男	性
		: 79.8歳	
		女	性
		: 83.7歳	2011年

出典) スウェーデン統計局 (Statistics Sweden), 外務省より作成

構造分析を行っており、制度理解のためにも、スウェーデンにおける基礎データを記載している。

2. スウェーデンの社会保障制度

2.1. スウェーデンの社会保障制度の特徴

スウェーデンの社会保障制度は、広範かつ高水準の所得保障を特徴としており、年金、児童手当、傷病手当などの現金給付が国の事業として実施されている。スウェーデンの社会保障は、国が実施する経済的保障、県（ランスタング）が実施する保健医療サービス、市（コミューン）が実施する社会サービスに大別されている。国は、経済的保障として、疾病・障害、老齢、出産・育児、失業などに際しての保障（主に現金給付）を行う。県は保

¹ 891-0197 鹿児島市坂之上8-34-1 鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科Graduate School of Welfare Society, The International University of Kagoshima, 8-34-1 Sakanoue, Kagoshima 891-0197, Japan
2012年5月28日受付, 2012年9月6日採録

健医療サービスを提供しており、プライマリケアや二次医療、高度先進医療の提供を行っている。市は、高齢者サービス、障害者サービス、保育サービス、生活保護制度などを提供している（井上2003：75-78）。

スウェーデンの社会保険は公的性格が強く、強制加入である国民保険と任意保険から構成されている。社会保険は、医療保険、労働災害保険、失業保険、年金などであり、その内、雇用に関連するものとして、失業保険、労働災害保険、医療保険の傷病手当、両親保険、近親者介護手当が該当する。公的保険を補完する役割として、労使の協約に基づく協約保険があり、主な協約保険として、民間俸給労働者、民間賃金労働者、国家公務員、地方公務員協約保険の4つで構成されている。社会保険に適用される要件は就労する国での社会保険加入を原則とするため、居住ではなく就労活動の有無による（訓覇1999：167, 170）。

スウェーデンの社会保険制度は、①家族・児童に係る経済的保障、②傷病・障害に係る経済的保障、③高齢者に対する経済的保障に分けられる。①については、両親保険、児童手当、住宅手当、養育費補助などがあり、②については、傷病手当、家族介護手当、活動補償金・傷病補償年金、労災手当などがあり、③については、老齢年金、高齢者生計費補助、遺族年金などがある（海外情勢報告2011：323）。以上のように、幅広い仕組みが存在する。

2.2. スウェーデンの社会保障財源構造

スウェーデンの財源構造の特徴は、「負担と給付」の関係が明確な点が挙げられる。先述したように、保健医療サービスは県税を主財源として県が提供し、高齢者サービスは市税を主財源として市が提供しており、「負担と給付」の関係性が明確であることが特徴的である（井上2003：81-82）。スウェーデンの公共部門には、国や地方自治体（県：ランスタング、市町村：コミューン、教区：フォーサムリング）があり、それぞれが独立した課税権を有している（飯野1999：62）。スウェーデンにおける国民負担の構造には、①国税は個人所得税や法人税などの所得課税などよりも間接税に比重が置かれる、②社会保険料は事業主負担分の割合が大きい、③個人所得税の控除は行われず、個人ベースで課税される、④法人税率が低い、⑤所得補足における問題が認識されていないなどの特徴がある（井上2003：85-89）。

次に、社会保険料の構造について取り上げる。社会保険料収入とは、社会保険料として徴収された額から社会

表2 社会保障給付費の配分（2010年）

単位：100万クローナ

両親保険	31,865
子ども手当	23,731
整備費	3,550
家族へのその他の手当	6,287
傷病保険	20,554
傷病 / 活動補償	60,597
傷病 / 活動補償受給者への住宅手当	4,698
労働傷害補償	4,587
補助手当	23,188
その他の傷病 / 活動	7,968
その他（管理費含む）	23,615

出典）Social Insurance in Figures 2011

保険事務所などを通じて支払われた付加年金などの額を差し引いた額（純額）のことである（飯野1999：64）。スウェーデンにおける社会保険料の構造として、被用者にかかる社会保険料は1992年まで事業主負担のみであったが、1993年からは被保険者本人分の負担も導入された。一方で、自営業者にかかる社会保険料は、基本的には被用者の場合に準じており、自営業者自らが支払う「自営業者負担保険料」と被用者と共通の「一般本人負担保険料」とに分かれている（井上2003：96-100）。スウェーデンの社会保障給付費は、他の先進諸国同様に、「年金関連」と「保健医療」に要する費用の割合が高く、「高齢者・障害者サービス」と「家族政策」、雇用政策に要する費用の割合も高いことが特徴である（井上2003：78）。

表2は、社会保障給付費の配分を示した表である。「家族政策（家族と子どものための保障）」の内訳としては、両親手当、子ども手当などの割合が高く、「疾病や障害」の内訳は、疾病 / 活動補償、補助手当、疾病手当などの割合が高い。部門別に見てみると、「疾病 / 活動補償」に関する給付費の割合が最も高い傾向にあった。

2.3. スウェーデンの所得保障制度

2.3.1. 年金制度

スウェーデンの年金制度は、最低保障年金と所得比例年金の構造となっている。その背景として、①65歳以上の高齢者の人口比率の増加による年金財政の悪化や経済の低成長に伴い、年金制度を維持できなくなってきたこと、②給付水準の課題として、世代間の不公平や旧制度における給付額算定の問題などがあった（川崎2009：102-103）。以上のような背景から、スウェーデンでは1999年より現行制度が導入されることとなった。

スウェーデンにおける年金改革の主な考え方は、個人の負担と年金の受給資格を結合させることと老年期にお

ける全ての人々に、一定額の保障を確保することにある。主な改革として、確定給付制度から確定拠出型の賦課方式へ転換したことが挙げられる (Eskil Wadensjö 2000: 71)。その中でも、特筆すべき特徴として、最低保障年金がある。最低保障年金とは、何らかの理由で就労期間における総所得が低く、十分な所得比例年金が得られない場合の生活保障を実現することが目的であるため、現役時代に低所得・低水準であった者でも一定水準の年金給付を得ることが可能となる仕組みである (川崎2009: 106)。最低保障年金の受給要件は、①スウェーデン国内に在住している、②EU諸国などのスウェーデンが協定を結んでいる国に在住していることである (多田2005: 28)。最低保障年金の受給資格を得るためには、3年間以上の居住期間が必要であり、満額受給には40年以上スウェーデンに居住していることが必要であり、居住期間が短ければ、その期間に応じて減額される仕組みとなっている (有森2007: 52)。最低保障年金額は、単身者と夫婦の場合によって1人当たりの算定水準が異なるが、物価スライドにより改定される (井上2003: 282)。最低保障年金は、所得比例年金の給付額との調整によって支給額が決まるために、所得比例年金額が低ければ最低保障年金額が増加する仕組みとなる。最低保障年金は保険料拠出を求めない仕組みであるが、結果として就労意欲を削がないためにも、所得比例年金が多いほどに年金総額が多くなる仕組みを採用している (多田2005: 28-29)。なお、最低保障年金の支給開始年齢は原則65歳からであるが、61歳以降から選択することができる (支給開始年齢に応じて年金額は増減する)。以上のことから、最低保障年金は高齢者の生活保障には有効な仕組みであるといえるだろう。

スウェーデンの年金制度のその他の特徴として、老齢年金と障害、遺族年金を切り離している点がある。遺族年金は2003年に制度改正が行われ、有期(10ヵ月)の生活転換年金(18歳未満の子がいる場合は延長可能)、未成年の遺族を対象に遺児年金と児童遺族年金で構成される。障害年金については2003年の制度改正により、30~64歳までの傷病補償年金(給付期間は障害の状態により無期となる)、19~24歳までの活動補償金(給付期間は3年の有期)で構成されることとなった (海外情勢報告2011: 322-323)。さらに、2003年からは国内居住期間が短いなどの理由により最低保障年金が低額になる場合などに対処するために、高齢者生計費補助が創設された (高齢者生計援助法、2001年制定、2003年施行)。支給対象者は、原則スウェー

デンに居住する65歳以上の者で、国内居住が短いために十分な最低保障年金を受給できない者を対象としている (有森2007: 52)。

2.3.2. 社会扶助

社会扶助の根拠法は、「社会サービス法」(1981年制定、1982年施行)である。コミュニティが運営主体となっており、財源はコミュニティの歳入が充てられる。社会扶助の目的は、すべての居住者に「適切な生活水準」を保障することであるが、法律上の定義がないため、ガイドラインは示されたが遵守するかどうかはコミュニティに裁量があるために、コミュニティによる格差が懸念されている (都村1999: 201-205)。

社会扶助の対象者は、スウェーデンに1年以上居住している18~64歳までの者(65歳以上の者は、老齢年金などで生活保障を行うので、原則として対象から外れている)で職業紹介所への登録と求職活動が要件とされている。なお、18歳(あるいは高校卒業時の21歳)未満の子どもに関しては、扶養義務がある親の世帯員として社会扶助を受けることが可能であり、外国人および難民については、基本的に1年以上スウェーデンに滞在している者および滞在予定の者であれば、スウェーデン国籍を持つ者と同様に扱われる。社会扶助は稼働能力のある者も排除しないため、稼働能力があるにも関わらず失業している若年層も社会扶助の受給対象となる。コミュニティは稼働能力があると判断される者には、本人の希望やこれまでの経験および能力を考慮して、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。特に、青少年への就労支援は積極的に行われており、25歳以下の者や休学中の学生には、職業訓練や技術向上のためのプログラムへの参加を強く義務付けている。(UFJ総合研究所2003: 20-23)。社会扶助はミーンズテスト(資産調査)を伴う制度であり、社会扶助を申請する者は自身の資産を活用した上で、受給資格を得ることになる (都村1999: 205)。

近年の給付状況は、2009年には約23万7,300世帯が受給しており、支給総額は約110億クローナ、平均支給期間は6.2ヵ月となっており、若年者の受給率が高いことや受給期間の長期化していることが特徴となっている (海外情勢報告2011: 324)。

2.3.3. 住宅手当

スウェーデンにおいて住宅政策は重要な意味を持っている。スウェーデンにおける産業革命による住宅市場の急成長、それに伴う住宅不足や疫病の蔓延は深刻な事態であったために、それらに対処すべく公衆衛生法(1874

表3 2010年度 住宅手当額

	1月当たりの住宅手当(クローナ)	生活圏(m ²)
家庭内に占める子どもの数		
1人	2,600	80
2人	3,200	100
3人	4,000	120
4人	4,000	140
5人以上	4,000	160
子どもがいない場合の住宅手当		
18-28歳	1,100	60

出典) Social Insurance in Figures 2011

年), 建設法(1874年), 都市計画法(1884年)が制定された(外山1996:14)。住宅政策は, 高齢者や障害者のいる世帯のみならず, 子どものいる世帯にとっても, 教育や生活水準を保つためにも重要な政策である。住宅手当は, 低所得世帯にとって有益な政策の一つであり, 子どもの数と所得水準と地域の家賃の3つの要素によって決定する。その対象は, ①国民年金受給者, ②有子家族, ①と②以外の低所得家族である(高島1997:134)。

表3にあるように, 子どもの数, 生活圏に応じて, 支給額が異なっている。住宅手当は, 低所得家族であっても十分な環境の住居に居住することを目的としているため, 高齢者のみでなく, 子どものいる家庭や28歳以下の子どもがいない若年者にとっても有益な所得保障の仕組みである。

3. スウェーデンの雇用政策

スウェーデンにおける雇用政策の特徴は, 労働市場政策と社会保障政策に大別される。労働市場政策は, 積極的労働市場政策を中心に展開し, 社会保障政策は, 失業給付, 傷病手当, 年金などを活用して生活保障を展開していくものである(伍賀・横山1998:13)。本稿では, スウェーデンにおける雇用政策の論点として, 積極的労働市場政策と社会保障制度との連動について取り上げ, その概観について検証する。

3.1. 積極的労働市場政策の展開

現代における世界的な不況や産業構造の変化により, 「福祉から就労へ(Welfare to Work)」の考え方が浸透してきている。そのような中において, 宮本(2011)は, 雇用と社会保障をつなぎなおすための方策として, 「ワークフェア」, 「アクティブーション」, 「ベーシック・インカム」の3つに整理できると指摘している。「ワークフェア」とは, 社会保障の給付条件に雇用を結び付けることで, 政府支出を削減する考え方であり, 「ア

クティブーション」は, 「ワークフェア」と考え方は近いが, 雇用に結びつけるだけでなく, 労働市場における処遇や組織のあり方にも関心を持つ点が異なる。一方で, 社会保障と雇用を制度的に切り離すことを目的としているのが, 「ベーシック・インカム」である(宮本2011:124-126)。宮寺(2008)は, スウェーデンを支える理念として, スウェーデンは国民の所得と生活の安定を守り, さらに労働市場への参加を促す特徴があるとしている。就労と社会保障を結び付ける考えの中に, 「ワークライン」の考えがあり, その考えは, 労働と社会保障の関係を連動させ, 労働市場の雇用の維持を確保するために, 社会保障が整備されるべきであり, 就労こそがスウェーデンモデルの構築に必要であると指摘している(宮寺2008:103)。

次に, 積極的労働市場政策を取り上げる。これは, スウェーデンの労働政策の特徴の一つであり, 積極的労働市場政策を展開することで, 再び労働市場への帰還を目指す取り組みである。具体的には, 失業者に対する所得保障は「消極的労働市場政策」, 職業紹介・雇用創出などの失業予防は「積極的労働市場政策」と分類され, スウェーデンでは積極的労働市場政策に対する支出を重視し, 失業予防に重点を置く点が特徴的である(高島1997:189-190)。具体的なプログラムとしては, ①教育や職業訓練, ②リハビリテーション, ③一時的雇用, ④所得保障給付などが挙げられる。失業者は, 公共職業安定所に登録することで, 必要なプログラムを受講することができる(宮寺2008:104)。このような積極的労働市場へのアプローチがスウェーデンにおける就労支援の基礎となっている。

3.2. 就労支援の取り組み

現代の不況の中において, スウェーデンのみならず, その他の国々においても, 就労支援は急務の課題である。それぞれの国における社会保障制度の維持のためにも, 雇用問題にどのように向き合うかが重要な論点となっている。そのような中においても, 「雇用維持」は最大のテーマであり, 「雇用維持」を実現するための方策が採られている。スウェーデンにおいては, 企業向け支援として, 「雇用主負担税を政府が負担する」ことで, 企業側の負担の軽減を図っている(日本貿易振興機構2009:2)。その一方で, 労働者側の権利保全として, 1974年に雇用保障法の制定されている。スウェーデンにおける失業予防と雇用保障の取り組みを目的としており, 一度雇用された労働者の雇用保障を強化し, 高齢者

や障害者にとっての雇用における権利の保障と安定を実現するものであった(高島1997:181)。一方で、雇用保護を実現したが、新たな雇用を創出しにくい状況が生まれたことも事実であり、そのことが若年者の失業者を増加させた。その現状を受けて、1982年を雇用保障法の一部改正、条件付きでの短期契約による新規従業員の採用を可能とした(高島1997:190)。このような積極的労働市場政策の効果もあり、表1に示すように、失業率も比較的低い水準となっている。その他の就労促進策として、労働者に対する措置(雇用訓練、職業能力研究、開業助成金など)、企業向けの措置(企業内訓練助成、雇用助成金など)、障害を持った人々へのプログラムなどがある(伍賀・横山1998:16-18)。

4. スウェーデンにおける雇用政策と所得保障の関連

先述したように、スウェーデンにおける高齢期の所得保障は、最低保障年金により65歳以降の生活保障の実現を確立している。最低保障年金は、居住要件のみで受給権を取得できることにより、働かなくても年金が受給できる利点がある。さらに、保険料を納めることで所得比例年金も受給できるので、就労意欲を失うことなく、就労へのモチベーションも保つことができるために、就労と所得保障制度の関連性が強いといえる。その一方で、社会扶助との関係も重要である。社会扶助の給付期間は原則として無期限であるため、稼働能力の乏しい高齢者は長期受給となる傾向が強い。加えて、最低保障年金の受給要件が40年間の居住で満額支給となるために、満額受給できない場合は、社会扶助との併給を余儀なくされる。そのために、2003年より高齢者低所得層に対して、「高齢者生計費補助」が創設され、社会扶助から高齢者は分離されることとなった(USJ総合研究所2003:23)。これらの仕組みや住宅手当を中心として、高齢期における生活保障は実現されている。スウェーデンの所得保障において特筆すべき点として、65歳以降の生活保障を実現するための権利取得における条件が低いことが挙げられる。日本においては、高齢期における生活保障は「年金」に依存しているにも関わらず、満額受給するための条件は保険料納付であり、納付期間も長期間であることが国民の負担に直結している。最低保障年金をすぐに導入することは困難だろうが、就労からの退却後の生活保障の実現に向けての「ゆとり」を生むような政策を構築することも必要な改正のポイントであるといえるだろう。

政策転換も含め、充実した仕組みを維持するためには、財源が必要である。スウェーデンにおける国民負担の比重は重いだが、そのような中においても負担と給付の関係が明確であることが国民からの支持を受けている背景である。さらに、雇用政策においても、失業保険や労災保険だけでなく、雇用保障法に代表されるような積極的な労働市場政策の展開に重点を置いていることが雇用の安定を生み、就労に伴う様々な権利を獲得していくことを可能としている。

5. おわりに

スウェーデンでは、積極的な雇用政策を展開し、就労から退却した後の生活保障を最低保障年金・所得比例年金と住宅手当などが保障することで、就労から制度活用に至るまでの一連の流れが完成している。最低保障年金という「安心」の仕組みが、就労への意識も高める効果も担っている特徴がある。稼働所得で生計を維持する間の支援体制と高齢期への不安を払拭するための仕組み作りが確立していることが、スウェーデンにおける雇用と所得保障の融合であると考えられる。

紙面の都合上、詳細に論じることができずに、制度の整理を行う程度になってしまった。今後は、積極的労働市場政策についての詳細な分析や失業・労災保険などの各種制度の構造と運用も含め、検証を行っていきたい。

謝辞

本研究ノートを執筆するにあたって、鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科長の田畑洋一教授に多くのご指導、ご助言を頂きました。この場を借りて心より感謝を申し上げます。

注

- 1) 「15年ルール、30年ルール」:「15年ルール」とは、生涯において最も所得の高かった15年間を年金額算定の基礎とするルールであり、保険料拠出額と受給額において不公平が生じていた。「30年ルール」とは、30年を超えて働いても保険料が徴収されるだけで、年金額には反映されないという課題である。

文献

- 有森美木(2007)。「先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策」『海外社会保障研究』, 158:45-59.
- 飯野靖四(1999)。「スウェーデンの財政」丸尾直美・塩野谷祐一(編)『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』, pp.59-72. 東京:東京大学出版会.
- 井上誠一(2003)。「高福祉・高負担国家スウェーデンの分析 21世紀型社会保障のヒント」東京:中央法規出版.

- 川崎竜太 (2009). 「スウェーデンの新公的年金制度—仕組みと課題—」『九州社会福祉学』, 5: 101-111.
- 訓彌法子 (1999). 「雇用関連の社会保険」丸尾直美・塩野谷祐一 (編)『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』, pp.167-185. 東京: 東京大学出版会.
- 伍賀一 道・横山寿一 (1998). 「スウェーデンにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』, 125: 13-23.
- 高島昌二 (1997). 「スウェーデンの家族・福祉・国家」京都: ミネルヴァ書房.
- 多田葉子 (2005). 「スウェーデンの年金制度 持続可能なシステムをめざして」東京: 樹芸書房.
- 都村敦子 (1999). 「家族政策・社会扶助・住宅政策等」丸尾直美・塩野谷祐一 (編)『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』, pp.187-225. 東京: 東京大学出版会.
- 外山義 (1996). 「スウェーデンの住宅政策」『海外社会保障研究』, 116: 14-23.
- 宮寺由佳 (2008). 「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質—」『外国の立法』, 236: 102-114.
- 宮本太郎 (2011). 「社会保障の再編構想と新しい争点」齋藤純一・宮本太郎・近藤康史 (編)『社会保障と福祉国家のゆくえ』, pp. 117-140. 京都: ナカニシヤ出版.
- UFJ 総合研究所 (2003). 「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」東京: 厚生労働省社会・救護局保護課.
- 日本貿易振興機構 (2009) 「欧州各国の雇用政策の現状」, 47: 更新 (2009年9月10日)
<http://www.jetro.go.jp/world/europe/reports/07000114>
- Wadensjö, E. (2000) Sweden: Reform of the public pension system. Emmanuel Reynaud (Ed.), Social dialogue and pension reform, pp.67-80. Geneva: International Labour Office.
- 外務省 各国・地域情勢
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/data.html>
- 厚生労働省 報道発表資料 (2011) 「2009~2010年海外情勢報告」, 320-331: (更新2011年3月30日)
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/11/pdf/teirei/t320~331.pdf>
- スウェーデン社会保険庁 (Försäkringskassan):
<http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/>
- スウェーデン統計局 (Statistics Sweden):
http://www.scb.se/default_2154.aspx
- (かわさきりゅうた: 大学院福祉社会学研究科博士後期課程)