

スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度（2・完）

中 野 妙 子

はじめに——本稿の問題関心

1. 失業保険による給付
2. 労働市場政策による現金給付（以上本誌 241 号）
3. 社会サービス法に基づく生計扶助
 - (1) 社会サービス法の概要
 - (2) コミュニケーションの社会サービス提供責任
 - (3) 生計扶助の受給権および受給要件
 - (4) 生計扶助の給付水準
 - (5) 生計扶助の受給動向
 - (6) 受給者の自立の支援
 - (7) スウェーデンの生計扶助制度の特徴

おわりに——若干の比較法的分析

- (1) 3つの給付制度の連携と機能分担
- (2) 給付水準の設計の相互関係
- (3) 日本法との比較（以上本号）

3. 社会サービス法に基づく生計扶助

スウェーデンには、わが国の生活保護制度に相当する制度として、生計扶助（försörjningsstöd）がある。ここまで述べてきた失業保険給付および労働市場政策による現金給付の受給権を有しない失業者、または、これらの給付を受給しても生計を維持することができない失業者については、生計扶助がその所得保障を担う。本節では、生計扶助について、受

〈64〉 スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度（2・完）（中野）
給要件および給付水準を中心に制度の仕組みを検討する。

（1）社会サービス法の概要

生計扶助は、社会サービス法（Socialtjänstlag, SFS2001:453. 以下 SoL という）に規定され、社会サービスの一部として位置づけられている。SoL1 章1 条1 段によれば、社会サービスは、民主主義および連帯の理念に基づいて、人々の経済的・社会的安全、生活条件の平等、ならびに社会生活への積極的な参加を促進するものでなければならない。また、社会サービスは、人々の自身および他者の社会的状況に対する責任を考慮した上で、個人および集団の資源を解放かつ発展させることを目指さなければならない（同条2 段）、その活動は人々の自己決定権および不可侵性を尊重するものでなければならない（同条3 段）。同法1 章1 条は、社会サービスの包括的な目的と基本的な価値観を定めるものである¹⁾。

SoL は、この目的規定を基礎とした「枠組法」(ramlag) である。枠組法とは、非常に詳細に地方自治体の事務およびその組織形態の双方を規定する法律に対し、主として目的や方針といった枠組みのみを定める法律を指す。枠組法によって課される責務の遂行に際しては、地方自治体に大きな裁量の余地が与えられる。また、社会事情の変化に対する迅速な対応を可能にすることも、枠組法の目的である²⁾。

したがって、コミュニンは、SoL が定める枠の中で、個人のニーズと希望に応じたサービスを提供する、広い裁量を有する。このことは、社会サービスが利用者との協働の上で最も合目的な措置を採用するためには、多様な要素を考慮する必要があるという、社会サービス事業の特性にも適合すると解される³⁾。ただし、以下にも見るように、SoL は個人の援助受給権や手続き的権利、これに対応するコミュニンの法的義務を定めており、コミュニンの裁量には一定の制約がある⁴⁾。また、社会福

1) SoL の目的規定の意味内容については、高田清恵「スウェーデン社会サービス法における自己決定権尊重の原則」法政論叢 44 巻 1 号（2007 年）105 頁以下を参照。

2) アグネ・グスタフソン著、岡沢憲美監修、穴見明訳『スウェーデンの地方自治』（早稲田大学出版部、2000 年）101 頁。

3) Anders Thunved, *Nya soiallagarna*, 25de upplagan, 2012, s. 41.

4) 高田・前掲注（1）107-108 頁。Titti Mattsson, *Social and Welfare Law*, Michael

社庁 (Socialstyrelsen) の一般的助言 (allmänna råd) による解釈指針の提示や、コミューン・ランスティング連合 (Sveriges kommuner och landsting) を通じた自治体間の協働により、過大な地域差の予防が図られている⁵⁾。

(2) コミュューンの社会サービス提供責任

(a) 原則

SoL2 章 1 条 1 段により、各コミューンはその管轄領域内における社会サービスに責任を負う。すなわち、コミューンは社会サービスの運営主体として、社会サービスの運営と財政に責任を負わなければならない。また、SoL2 章 1 条 1 段は、コミューンに対し、当該コミューンに滞在する者に必要な扶助および援助を保障する、「最終的な責任」(yttersta ansvaret) を負わせる。この規定により、原則として、滞在先コミューン (vistelsekommun) が社会サービスの「最終的な責任」を負う。

コミューンの「最終的な責任」は、社会サービス以外の分野において法律に基づき他の主体が負う責任 (例えば、保健医療サービス法に基づくランスティングの保健医療サービス提供責任) を、なんら縮小するものではない (同段 2 文)。しかし、他の責任主体がサービスを提供できるようになるまでは、コミューンが必要なサービスの提供に責任を負わなければならない⁶⁾。

SoL2 章 5 条により、コミューンは、社会サービスにおけるコミューンの事務の遂行を、契約によって、株式会社などの民間主体や他のコミューンに委託することができる。ただし、民間の主体に対しては、権限行使を含む責務を委任することはできない (同条 3 文)。「権限行使」とは、個人の利益、権利、義務、処罰、またはこれらに類する事柄について決定する権限の行使と、一般に定義される。本稿で取り上げる生計扶助の決定は権限行使に当たり、民間主体に委託することができない責

Bogdan ed., *Swedish Legal System*, 2010, s. 127.

5) Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Speciell förvaltningsrätt*, 18:e upplagan, Liber, 2011, s. 130. ただし、一般的助言は法の解釈適用に関する助言であり、他の解釈を排除するものではない。

6) A. Thunved, *supra* note 3, s. 44.

務の一例である。また、コミュニティの「最終的な責任」は、いかなる主体に対しても委託することはできない⁷⁾。

(b) 居住コミュニティと滞在先コミュニティの役割分担

滞在先コミュニティが負う「最終的な責任」の範囲について、従前の行政最高裁判所の判例は、これを広く認める傾向にあった。例えば、居住するコミュニティにおいて既に社会サービスを利用している者が、夏のあいだ別のコミュニティに滞在する場合、その間の社会サービス提供責任は滞在先コミュニティが負うとした判決がある（行政最高裁判所 1984 年 5 月 28 日判決、RÅ 1984 2:33 I och II）。また、行政最高裁判所 2008 年 5 月 28 日判決（RÅ2008 ref. 18）は、夏のあいだ滞在する予定のコミュニティに援助を申請した者が、当該コミュニティに現在していないことを理由に申請を却下された事例において、包括的な介護・看護のニーズを有する者が他のコミュニティに転入を希望する際の社会サービス受給権について定める法規定（現行 SoL2a 章 8 条・9 条に相当）は、それ以外の場合に現在地以外のコミュニティに扶助を申請する権利を否定するものではないと判断した。

他方で、旧社会サービス法（SFS1980:620、2002 年の現行法施行に伴い廃止。以下「旧 SoL」という）の制定法案では、あるコミュニティに滞在する個人が他のコミュニティに居住している場合、滞在先コミュニティは当該個人が有する全てのニーズに対応する責任までは負わないとの考えが述べられていた⁸⁾。しかし、滞在先コミュニティが負う責任の範囲が法令上は明確に限定されず、また「滞在」の概念の解釈がコミュニティによって異なったため、社会サービス提供責任の所在を巡る紛争がしばしば生じた。そこで、コミュニティの間での責任の分担を明らかにし、個人の法的安全性を高めるために、SoL の 2011 年改正によって 2a 章が新設された（2011 年 5 月 1 日施行）。

前述のように、現行法も、滞在先コミュニティの「最終的な責任」を原

7) 社会サービスにおける権限行使の例としては、様々な扶助および援助の決定の他に、青少年や乱用者へのケアに関する特別法に基づく強制的措置、児童の父子関係の認定、社会サービスの利用料の決定などが挙げられる。A. Thunved, *supra* note3, s. 52f.

8) Prop. 1979/80:1, s. 523.

則とする（SoL2 章1条1段）。加えて、2011年改正により、滞在先コミュニティは、他のコミュニティが社会サービス提供責任を負うことが法律上規定されている場合を除き、「最終的な責任」に基づき援助および扶助を提供しなければならないことが明記された（SoL2a 章1条）。この規定により、個人に対していずれのコミュニティが社会サービス提供責任を負うのか明確でない場合、滞在先コミュニティは、他のコミュニティでニーズが満たされうることを理由にサービスの提供を拒むことはできなくなった。すなわち、援助や扶助のニーズが生じたときに個人がどのコミュニティに滞在中と見られると、直ちに必要な援助が提供されることが保障されたのである⁹⁾。

滞在先コミュニティ以外のコミュニティが社会サービス提供責任を負う例の一つとして、社会サービスの申請者が滞在先コミュニティ以外のコミュニティに居住する場合がある。2011年改正により、申請者が居住するコミュニティ（居住コミュニティ、*bosättningskommun*）が、その者が必要とする援助および扶助に対して責任を負うことが明記された（SoL2a 章3条）。居住コミュニティは、当該個人が居住コミュニティの管轄内に現在するか否かに関わらず、ニーズの調査を行い、必要な扶助または援助を決定および実施し、その費用を賄う責任を負う。居住コミュニティとは、①ある者が恒常的に居住するコミュニティ、②ある者が恒常的に居住するコミュニティ以外のコミュニティに最も強い繋がりを有している場合は、後者のコミュニティ、または、③恒常的な住居を有しない者については、その者が最も強い繋がりを有するコミュニティを、指す（同条1ないし3号）。したがって、居住コミュニティは必ずしも住民登録をしたコミュニティと一致するとは限らず、当該個人の社会的ネットワークや意思などに基づいて判断される¹⁰⁾。

そして、居住コミュニティなど、滞在先コミュニティ以外のコミュニティが当該個人に対する援助や扶助の提供責任を負うことが明らかである場合には、滞在先コミュニティは緊急的な状況についてのみ責任を負うことも、2011年改正によって明文化された（SoL2a 章2条）。「緊急的な状況」という文言は、行政最高裁判所の判例において従前より用いられてお

9) Prop. 2010/11:49, s. 35.

10) Prop. 2010/11:49, s. 39f.

り¹¹⁾、予測不可能な事態の発生や、他のコミューンまたはサービス提供主体からの対応を待つことができないような状況が念頭に置かれている。この場合に滞在先コミューンが提供すべき援助の例として、改正法案では、緊急的な介護・看護、居住コミューンへ帰るための旅費、滞在先コミューンから出立するまでの食費および宿泊場所などが挙げられた¹²⁾。いずれのコミューンが当該個人に対する社会サービス提供責任を負うのか明らかでない場合（居住コミューンが不明な場合など）には、緊急的状况であるかを問わず、滞在先コミューンが社会サービスの提供責任を負うこととなる¹³⁾。

したがって、現行法の下では、個人が居住地以外のコミューンに休暇や短期間の就学などを理由に一時的に滞在する場合、滞在先コミューンに対する繋がりが居住コミューンの変更を伴うほど強固なもの判断されない限り、滞在期間の長さに関わらず居住コミューンが引き続き社会サービスを提供する責任を負う。他のコミューンへの滞在中に予期せぬ事態が発生した場合には、滞在先コミューンが、「最終的な責任」の一環として、緊急的な状況下で必要とされる措置を講じなければならない。2011年改正は、居住コミューン以外での一時的な滞在に際しての社会サービス提供責任の所在の問題について、先に挙げた行政最高裁判所の従来判例とは異なる解決を立法により図ったものといえよう¹⁴⁾。

(3) 生計扶助の受給権および受給要件

(a) 受給権に関する規定

11) スウェーデンでの居住許可を得た後も母国に長期的に滞在中、母国で定職を得ていた外国人について、「緊急的な状況」を除いて、スウェーデン国内の滞在先コミューンから社会扶助を得る権利はないとした例（行政最高裁判所1995年11月27日判決、RÅ1995 ref. 70）や、低年齢の子供を養育しながら就学する単親の学生について、就学手当の支給額が社会扶助の基準を下回るとしても、「緊急的な状況」を除いて扶助の受給権は認められないとした例（行政最高裁判所1996年3月18日判決、RÅ1996 ref. 13）などがある。

12) Prop. 2000/11:49, s. 37.

13) A. Thunved, *supra* note 3, s. 60.

14) SoL2a 章には、居住地以外のコミューンの福祉施設への転入が行われる場合の責任分担（同章8条）や、滞在先コミューンの居住コミューンに対する協力義務（同6条）なども定められている。

SoL4 章 1 条 1 段により、自身のニーズを自分で、またはその他の方法によって、充足することができない者は、コミュニティの社会福祉委員会から生計に対する援助（生計扶助）およびその他の生活のための援助を受ける権利を有する。すなわち、労働能力の喪失、障害、老齢またはその他の事情により社会からの援助を必要とする状況に陥った者には、必要な援助を受ける権利¹⁵⁾が保障されている。

「生計」が衣食住その他の生活費を賄うための資金を指すのに対し、「その他の生活のための援助」は、個人が正当な生活水準を達成するために必要な他の要素を全て包括する¹⁶⁾。したがって、この規定は、本稿で扱う生計扶助のみでなく、高齢者や障害者がホームヘルプや施設サービスを受給する権利の根拠でもある。このような規定構造の背景には、社会サービスのニーズの判断に当たって、経済的なニーズをその他の生活上のニーズから切り離すことはできないという考えがある¹⁷⁾。

ただし、SoL が保障する援助の受給権は、無条件のものではない。上述のように、同法 4 章 1 条 1 段は、この規定に基づく援助を受給するための要件として、個人が自身のニーズを自分で充足する能力を欠くことを要求する。すなわち、いわゆる補足性の原則¹⁸⁾が法律上明記されている。援助の補足性は、旧 SoL の制定時に既に立法者意思として示されていた¹⁹⁾が、法律上の規定はなかった。しかし、社会扶助（socialbidrag、現行法の生計扶助に相当）の費用が増大し続けたことを受けて、旧 SoL

15) スウェーデンの行政法・社会法においては、要件が法律に明記されており、個人が裁判所に訴訟を提起することが認められている場合に、「権利」が存在するという理解が一般的である。SoL4 章 1 条による扶助の受給権は、この権利概念に当てはまる。Lotta Westerhäll, *Juridiken och rättigheterna*, *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr1.95, 1995, s.78f.

16) 現行法は「その他の生活のための援助」の詳細を規定しないが、制定時の政府提出法案では、医療または歯科医療に対する扶助、眼鏡、家具、日用雑貨、防寒服、アルコールおよび麻薬乱用者のための矯正医療、ホームヘルプ、高齢者または障害者のための特別な住宅などが例として挙げられている。Prop. 2000/01:80, s. 92.

17) Karsten Åström, *Allmor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia*, Annika Puide red., *Socialbidrag i forskning och praktik*, Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothia, 2000, s. 25.

18) スウェーデンでは補足性の要件ないし原則といった文言が条文上ないし講学上用いられているわけではないが、わが国の生活保護法における同原則との近似性から、本稿では説明の便宜上この言葉を用いた。

19) Prop. 1979/80:1, s. 195f.

の1997年改正により、個人の自助責任の強調として明文化された²⁰⁾。以下、立法資料、判例および行政実務を参考に、SoLに基づく扶助の受給要件の具体的内容について検討する²¹⁾。

(b) 就労能力の活用

生計扶助は、SoLが提供する援助の中でも最後のセーフティネットとしての性質を有するため、個人が自身の能力を尽くして生計を維持する努力をしなければ受給権が認められない。失業者が生計扶助を受給する場合、原則として、社会福祉委員会の指導の下で求職活動を行い、適切な仕事を提示された場合にはそれを受け入れる義務を負う²²⁾。すなわち、就労能力の活用が求められる。行政最高裁判所の多くの判決も、この原則を確認している²³⁾。失業中の生計扶助受給者が受諾しなければならない「適切な仕事」の内容について、行政実務は、失業保険法における「適切な仕事」の概念（本稿1.(2)(b)参照）を参照している²⁴⁾。「適切な仕事」を紹介されたにもかかわらず、これを拒否した場合には、能力活用の要件を欠くこととなり、原則として生計扶助は支給されない。なお、

20) Prop. 1996/97:124, s. 75.

21) なお、アルコールや麻薬の乱用者については、本文に述べるのとは異なる配慮をすることが認められる。旧SoLの1997年改正の過程で、国会の社会委員会は、乱用者についてリハビリテーション・プログラムへの参加を扶助支給の要件とすべきとする、一部の議員から出された提案を否決した（1996/97:SoU18, s. 42）。行政最高裁判所2009年11月19日判決（RÅ 2009 ref. 103）は、この立法者意思を踏まえて、社会福祉委員会がアルコール乱用者に対し生計扶助の支給要件として一定のリハビリテーション・プログラムへの参加を要求することは、SoLが認めていない制裁を行政庁が講じることに当たるとして、プログラムへの不参加を理由とする支給拒否決定を取り消している。

22) Prop. 2000/01:80, s. 93f; A. Thunved, *supra* note3, s. 93.

23) 旧法下の事案であるが、行政最高裁判所1984年12月28日判決（RÅ 84 2:92）がリーディングケースである。同判決は、公共職業紹介所への登録を行い求職活動をするようにとの社会福祉委員会の指示に、社会扶助の長期受給者が従わなかったことを理由としてなされた扶助支給拒否決定を、適法とした。本文中に後掲する裁判例も参照。

24) Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd — Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*, 2003, s. 88. SoLにおける「適切な仕事」の概念が争われた裁判例で、公刊されたものは少ない。下級審は、失業中の扶助受給者が、自身の前職、教育程度、経験、能力に相当する仕事に限定した求職活動を行うことを、認めない傾向にある（SOU 2007:2, s. 148fに列挙された裁判例を参照）。行政最高裁判所1991年7月29日判決（RÅ 1991 not 326）も、前職（デイスコジョッキー）に限定した求職活動は、就労能力の活用と認めるには足りない判断した。

生計扶助の申請時に能力活用の努力をしていない者をどう取り扱うか（受給要件の不充足として支給を拒否するか、支給を開始した上で能力活用の指導をするか）は、コミュニティにより対応が分かれる²⁵⁾。

受給者がなすべき能力活用には、労働市場政策プログラムをはじめ、失業者に対して社会的に提供される各種の措置への参加が含まれる。判例は、コミュニティが独自に提供する、移民向けスウェーデン語教育（行政最高裁判所 1995 年 12 月 29 日判決、RÅ 1995 ref. 88）、求職支援施策（行政最高裁判所 1995 年 12 月 22 日判決、RÅ 1995 ref. 97）、スウェーデン語教育と無給の就業体験を組み合わせた移民向け教育プログラム（行政最高裁判所 1996 年 9 月 12 日判決、RÅ 1996 ref. 70）²⁶⁾ 等への参加を、生計扶助の受給の条件とすることを認めてきた。これらの措置への参加を正当な理由なく拒む場合には、生計扶助の支給が拒否されることとなる。

もっとも、これらの判決は、提供される教育訓練等が個々の事例において就労に結びつくものであることを、生計扶助の支給拒否決定を適法とするための前提としている。そのため、難読症の中老年失業者に提供された成人向け基礎教育が問題となった事案では、同教育が当該失業者の就労に結びつくとは認められないとして、同教育への不参加を理由とする扶助の支給拒否決定が取り消された（行政最高裁判所 1986 年 1 月 30 日判決、RÅ 1986 ref. 6）。また、行政最高裁判所は、失業者が労働市場政策プログラムに積極的に参加していれば、就労能力の活用が認められ、プログラム参加中にさらに求職活動をすることまでは要求されないとしている（行政最高裁判所 1998 年 6 月 15 日判決、RÅ 1998 ref 24 I och II）。

「生計扶助に関する社会福祉庁の一般助言」（SOSFS2003:5）は、生計扶助の支給期間を原則として 1 ヶ月とするよう薦めており、行政実務

25) 聞取りでは、ルンド市では生計扶助を支給開始したうえで求職活動を指示し、継続受給の審査時に就労能力の活用を重視する運用を取っていたが、マルメ市では求職活動の不十分な者には初回申請の時点で支給拒否の対応をとることであった。なお、前掲注 (24) に挙げた行政最高裁判所 1991 年判決は、就労能力の不活用を理由に生計扶助の支給を開始しなかったコミュニティの決定を適法としている。

26) 同判決は、結論としては、プログラムへの不参加は就業体験先からの排斥が原因であり、不参加に正当な理由が認められるとして、扶助の減額決定を取り消した。

もこれに沿った運用を取っている²⁷⁾。そのため、生計扶助の継続的な受給を希望する者は、毎月、継続受給の申請を行わなければならない。これにより、受給者の就労能力の活用状況についても、定期的な審査が行われる。

（c）資産の活用

生計扶助の受給権の判断に際しては、個人が自身の所得・資産によってニーズを充足することができるかも考慮される。すなわち、生計扶助を受給しようとする者は、まず、自身の収入、貯蓄等を生計の維持に充てなければならない²⁸⁾。居住用の家屋の資産価値が高く、かつ、生計扶助の受給が長期に及ぶと予測される場合は、現在の住居を売却してより安価な住居へ移ることが要求される（詳細は後述（4）（d）参照）。自動車の保有も、受給者が障害を有する場合や、公共交通機関がない地域で通勤手段として自動車が必要である場合などの例外を除き、原則として認められない²⁹⁾。

裁判・行政実務は、所得・資産の調査に際し、原則として、本人のみならず配偶者（内縁関係を含む）の所得・資産状況も考慮している³⁰⁾。法律婚の配偶者間の扶養義務が法定されている（婚姻法（SFS1987:230）6章1条）のに対し、内縁の配偶者は、法律上の扶養義務を相互に対して負わない。しかし、婚姻の形態の選択によって社会的給付における損得が生じてはならないとの考えから、生計扶助の受給に際して内縁配偶者は法律婚配偶者と同様に取り扱われる³¹⁾。なお、スウェーデンでは、配偶者以外の成人親族間での扶養義務は法定されていない。そのため、社会福祉庁の行政解釈は、例えば兄弟間や成人した子³²⁾と親の間では、

27) ルンド市およびマルメ市における聞き取り調査による。

28) Prop. 2000/01:80, s. 94.

29) SOSFS 2003:5 およびルンド市およびマルメ市での聞き取り調査による。

30) A. Thunved, *supra* note 3, s. 101. なお、SOSFS 2003:5 は、配偶者による扶養義務の懈怠やドメスティック・バイオレンスがある場合の、例外的取扱いを認める。

31) 旧法下の事案だが、行政最高裁判所 1985 年 2 月 28 日判決 (RÅ 85 2:1) がリーディングケースである。社会福祉庁による行政解釈も同旨 (Socialstyrelsen, *supra* note 24, s. 100)。

32) 成人年齢は 18 歳である。ただし、就学中の子供については、成人後も 21 歳に達するまでは、親が扶養義務を負う (親子法 (SFS1949:381) 7 章 1 条 2 段)。

扶養義務は追求しないとする³³⁾。これに対し、行政最高裁判所 1994 年 10 月 17 日判決 (RÅ 1994 ref 61) は、親と同居する成人した子について、生計扶助の受給権の審査に際して親の経済状況を考慮することを認めた。判例は、法律上の扶養義務の範囲を超えた扶養を求める傾向にあるといえる³⁴⁾。

なお、その他の生活のための援助については、SoL4 章 1 条 2 段が、サービスの利用料を徴収する権限がコミュニンに法律上付与されている場合には、ニーズの審査に当たって個人の経済的地位を考慮してはならないと定める。この規定は、2010 年改正によって新設された。個人の経済的地位は、ホームヘルプや施設サービスに対するニーズの判定ではなく、利用料徴収の場面で考慮されるべきであるとの見解は、現行法制定時の法律案で既に述べられていた³⁵⁾。しかし、行政実務および裁判実務では、必ずしもこの立法者意思が尊重されてこなかった³⁶⁾。そのため、立法者意思を明確に示すべく、2010 年改正によって上記の規定が設けられた。

所得および資産状況の調査は、扶助の申請時に受給者に対し、銀行口座の証明書、国税庁発行の課税証明書、直近 3 ヶ月の所得の証明書、電気・保育料・家賃・保険料・歯科医院・病院などの支払い証明書などの書類の提出を求めることにより、行われる。他の社会保障給付の受給状況については、社会保険事務所、失業保険金庫を管轄する労働組合、中央学生援助委員会 (CSN) 等への照会が行われる。毎月の継続受給の審査時に、所得・資産の状況についても再調査がされる³⁷⁾。

33) Socialstyrelsen, *supra* note 24, s. 102.

34) 親と同居する成人した子が一人暮らしをするための費用は、独居が正当な生活水準を達成するために必要であると認められない限り、生計扶助の支給対象とはならないとした、1997 年 12 月 11 日の 3 件の行政最高裁判所判決 (RÅ 1997 ref 79 I-III) も参照。

35) Prop. 2000/01:80, s. 95f.

36) 一例として、法律に明記されていない以上、生計扶助とその他の生活の援助とで審査の方法が区別されてはならず、したがって全ての援助の審査において個人の経済力 (一般市場において必要なサービスを調達する可能性) が考慮されなければならないと述べた、行政最高裁判所 2008 年 9 月 23 日判決 (RÅ 2008 ref. 38) が挙げられる。同判決は、争われた事案においては、民間会社に清掃サービスを委託する経済力が原告 (身体障害者) にはなかったとして社会サービスの受給権を認め、コミュニンの社会福祉委員会がした支給拒否処分を取り消した。

37) ルンド市およびマルメ市における聞き取り調査による。

（d）他施策の活用

社会サービス以外の方法、すなわち保健医療サービス、犯罪者更正措置、社会保険給付その他の利用可能な施策によってニーズの充足が可能な場合も、社会サービスの受給権は得られない。したがって、生計扶助を受給する前に、住宅手当、奨学金、失業保険給付など、他の社会的給付を利用することが求められる³⁸⁾。旧法下の事案であるが、片親が養育義務を果たさない子供に対して支給される社会手当を、社会扶助の支給額の決定に際し考慮することを認めた判例がある（行政最高裁判所1984年10月8日判決、RÅ 1984 2:76）。

ただし、他施策によるサービス・給付が利用可能になるまでのあいだ一時的な保護を行うことは、上述したようにコミュニティの「最終的な責任」に含まれる。

（e）若年受給者に関する特別の規定

SoL4 章4条1段は、生計扶助を一定期間にわたり受給している若年者に対し、その者が適切な労働市場政策プログラムに参加できない場合には、社会福祉委員会が指示する就業体験その他の能力を向上させる活動への参加を同委員会が要求することができるものと定める。具体的には、①25歳未満の生計扶助受給者、②25歳以上だが、能力を向上させる措置を特別に必要とする者、および、③奨学金等の経済的保障を受けて就学しているが、学業を中断するあいだ生計扶助を必要とする者が、対象となる（同条1段1号ないし3号）³⁹⁾。「一定期間」の具体的な時間的長さは、同条の立法過程や行政解釈からは明らかではなく、各コミュニティの社会福祉委員会の裁量に委ねられているようである。

SoL4 章4条に基づき社会福祉委員会が参加を指示する能力向上のための活動は、受給者が将来的に就労により自立する可能性を高めることを目的とし、受給者が労働市場に参加する可能性、または継続的な教育課程で就学する可能性を、高めるものでなければならない（同条2段1文・

38) Prop. 2000/01:80, s. 94.

39) なお、アルコール・麻薬の深刻な乱用者等、能力向上の措置を取る前提を欠く者については、まずその者が抱える社会的問題の解決が優先され、SoL4 章4条は適用されない。Prop. 1996/97:124, s. 77. 前掲注（21）も参照。

2文)。ただし、社会福祉委員会が負う責務は、あくまで個人が雇用または教育に就く可能性を高めることにあり、労働市場政策プログラムや学校教育そのものの実施責任を負うわけではない⁴⁰⁾。また、各活動の内容は、個々の受給者の要望および条件を正当に考慮した上で決定されなければならない(同段3文)、事前に、公共職業紹介所との協議もなされなければならない(同条3段)。公共職業紹介所との協働を通じて、若年者の就労可能性を高める各種の措置を効率的かつ包括的に提供することが求められている。社会福祉庁が2004年に実施した調査では、同条に基づく措置の決定時に、大半のコミュニティ(92%)が、社会サービス、公共職業紹介所および受給者の3者面談を行っていた。また、88%のコミュニティが、公共職業紹介所との間で、職員レベルでの個人的なコンタクトを有していた⁴¹⁾。

立法過程では、社会福祉委員会が参加を指示できる活動の具体例として、社会生活や労働生活に関する知識の改善、履歴書の書き方や求職活動の方法の指導、就業体験などが挙げられた⁴²⁾。調査によれば、全国で80%のコミュニティが公的セクターでの実地訓練(実習)を、68%のコミュニティが民間企業での実習を、能力向上のための活動として提供していた⁴³⁾。また、一部のコミュニティは、時間を守る、朝きちんと起きる、集団活動をする、与えられたタスクを遂行するなど、就労生活をする上での基本となる生活・行動様式のトレーニングを、この活動の枠組み内で提供した⁴⁴⁾。

指示された活動への参加を受給者が正当な理由なく拒否した場合、または、受給者が正当な理由なく活動を欠席した場合、社会福祉委員会は生計扶助を減額または停止することができる(同章5条)。参加拒否または欠席が容認される正当な理由としては、例えば、指示された活動の内容が受給者個人の条件に適合しないこと(受給者の肉体的能力を超えるなど)、自身または子供の疾病、公共職業紹介所の訪問などが挙げら

40) A. Thunved, *supra* note3, s. 119.

41) Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?*, 2005, s. 24.

42) Prop. 1996/97:124, s. 76f.

43) Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, *supra* note41, s. 23.

44) Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, *supra* note41, s. 29.

れる。参加拒否や欠席に正当な理由が認められない場合、社会福祉委員会は、まず減額を検討しなければならない。生計扶助の完全な支給停止は、受給者が欠席を繰り返し、社会福祉委員会からの指導にもかかわらず状況を改善しないような、例外的な場合のみ認められる。そして、この場合であっても、コミューンが負う「最終的な責任」のため、社会福祉委員会は、受給者が当座の生活費を有するかを考慮しなければならない⁴⁵⁾。

SoL4 章 4 条および 5 条は、1990 年代の社会扶助受給者の増加の一方が若年者の失業問題にあったことを背景に、1997 年の旧 SoL の改正によって設けられた。失業を理由とする扶助受給者には、通常は、労働市場での就労、労働市場政策プログラムへの参加、または就学が求められる（前述（b）参照）。しかし、様々な理由で通常の職業訓練に参加することができない若年者に対しては、これを補う措置が必要となる。そのため、1990 年代半ばから、各コミューンは、若年失業者に対して積極的な施策を提供するようになった。ところが、行政最高裁判所 1995 年 10 月 26 日判決（RÅ 1995 ref. 92）は、若年の社会扶助申請者がコミューンから指示された就労体験への参加を拒否した事案において、社会扶助に若干の上乗せ給付（日額 25kr）のみが支給される就労体験は、個人のニーズを満たすための「その他の方法」、すなわち所得を得るための就労とは認められないとして、これへの参加拒否を理由とする扶助支給拒否処分を取り消した。そこで、若年受給者を労働市場へ、あるいは将来の自立に繋がる適切な教育課程へと送り出す目的の下で、社会福祉委員会が扶助の受給に一定の要件を設けることを、法律上明文をもって認めることとしたのである⁴⁶⁾。学説からは、1997 年改正は、最後のセーフティネットたる生計扶助についてさえも「就労原則」（*arbetslinjen*）⁴⁷⁾ の

45) A. Thunved, *supra* note3, s. 113.

46) Prop. 1996/97:124, s. 72ff.

47) 就労原則（*arbetslinjen*）は、スウェーデンの労働市場政策において古くから用いられてきた概念であり、一般的には、失業者にはまず就労に代替する労働市場政策上の措置（教育または訓練）が提供されなければならない、これらの措置では不十分な場合に初めて金銭給付が支給されるべきであるという考え方を指す。しかし、その詳細な定義や用いられ方は、論者および時代により異なる。とりわけ 1990 年代以降は、就労原則の統制的・制裁的な側面が強調され、社会保障給付の受給要件としての個人の自助義務の履行を厳格化するためにこの概念が用いられる傾向にある。Socialförsäkringsutredningen, *Vad är arbetslinjen?*,

考えを強調したものと、評価されている⁴⁸⁾。

しかし、行政実務においては、この条文の利用はあまり広がっていないようである。前述した社会福祉庁の調査によれば、SoL4 章 4 条を 18 歳以上 24 歳以下の若年者に対して適用したコミュニオンは全コミュニオンの 73% に上ったが、同年齢層の全受給件数に占める同条の適用件数は約 40% に留まった。多くのコミュニオンが、同条の規定を、非常に限られた場面でしか適用していないことが指摘されている。また、27% のコミュニオンは、同条をまったく適用していなかった。不適用の理由について、公共職業紹介所との連携により若年者に適切な労働市場政策プログラムを提供できており、コミュニオン独自のプログラムへの参加を指示する必要がないと回答したコミュニオンも存在した。しかし、SoL4 章 4 条が複雑すぎる、解釈適用に関する詳細な指針がないために適用できない、生計扶助受給の際の能力活用の審査は 4 章 1 条で足りる、といった理由も挙げられており、行政実務の混乱が伺われる⁴⁹⁾。

他方で、同調査では、25 歳以上の失業者に対して SoL4 章 4 条が広く適用されていることも明らかになった。同条は適用対象者の年齢上限を明確に規定しないが、1997 年改正時の政府提出法案は、旧 SoL6c 条 2 段（現行法の 4 章 4 条 1 段 2 号）の趣旨を、「25 歳を少し超えた者も適用対象となる」と説明していた⁵⁰⁾。そのため、社会福祉庁は、行政実務の傾向は立法者意思に反すると指摘する⁵¹⁾。しかし、同条の適用が争われた裁判例はいまだ少なく⁵²⁾、行政実務が同条の解釈を誤ったものであるのかは不明である。SoL 上、同法 4 章 4 条に基づく能力向上のための

Samtal om socialförsäkring Nr4, 2005, s. 52. 宮本太郎『生活保障 排除しない社会へ』（岩波新書、2009 年）90 頁以下も参照。

48) Lena Wennberg, *Svensk socialrätt under påverkan från Europa – ett historiskt perspektiv på rätten till ekonomiskt bistånd*, Örjan Edström red., *Svensk rätt i EU – en antologi*, Iustus, 2007, s. 279.

49) Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, *supra* note41, s. 19f. 社会福祉庁は、本条の施行とほぼ同時に「若者のための保証」が導入され（本稿 2. (1) 参照）、若年者を対象とする労働市場政策プログラムの選択肢が増えたことも、同条の適用場面を狭めたと分析する。Ibid., s. 27.

50) Prop. 1996/97:124, s. 171.

51) Socialstyrelsen och Länsstyrelserna, *supra* note41, s. 21ff.

52) SoL4 章 4 条に言及する 公判裁判例としては、前掲注 (21) に挙げた行政最高裁判所 2009 年判決のほか、社会福祉委員会による受診指示への不服従を理由とする生計扶助不支給処分を取り消した行政最高裁判所 2011 年 6 月 28 日判決（HFD 2011 ref.49）があるが、いずれも同条が直接に争われたものではない。

活動への参加指示、ならびに指示された活動の内容については、受給者は抗告訴訟を提起することができない（SoL16 章 3 条の反対解釈）⁵³⁾。また、SoL4 章 5 条に基づく扶助の減額・停止決定は抗告訴訟の対象となる（SoL16 章 3 条）が、実務では、就業体験等への参加拒否ないし欠席は、SoL4 章 1 条による能力活用の要件（前述（b）参照）の不充足として取り扱われることが多い。そのため、扶助の減額・停止をめぐる訴訟も、同章 5 条ではなく同章 1 条の適用を争う訴訟として提起される⁵⁴⁾。これらのことが、同章 4 条・5 条に関する裁判例の蓄積が少ないことの一因と推測される。

なお、政府は、2012 年の春季財政計画において、25 歳以上の扶助受給者に対するコミュニケーションの権限を拡大する法改正の検討を提案した⁵⁵⁾。背景には、今日では全年齢層において生計扶助の長期受給者が増加しており、就業体験等の能力向上のための措置の必要性が受給者の年齢を問わず高まっているという事情がある。政府の提案を受けて、現行規定の 25 歳以上の扶助受給者について特別の必要性を要求する部分を削除し、全ての年齢の扶助受給者を能力向上のための活動への参加指示の対象とする法改正が、社会省の調査報告書で提案された⁵⁶⁾。2013 年 2 月現在、同年 7 月の施行を目指して法改正手続きが進められている。改正が実現すれば、上述した行政実務を法が追認することとなろう。

（4）生計扶助の給付水準

（a）社会サービスの保障水準

SoL4 章 1 条 3 段は、個人が同条に基づく援助によって、「正当な生活水準」（skälig levnadsnivå）⁵⁷⁾ を保障されなければならないと定める。援

53) A. Thunved, *supra* note3, s. 120.

54) ルンド大学法学部 Bengt Lundell 准教授およびマルメ行政裁判所 Anette Bruzelius 書記官への聞き取りによる。

55) Prop. 2011/12:100, s. 56.

56) Socialdepartementet, *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.*, Ds 2012:26, s. 91ff.

57) 本稿では「正当な生活水準」と訳したが、高田・前掲注（1）、同「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）1 頁以下は「適切な生活水準」、宮寺由佳「スウェーデンの社会扶助の 30 年」*海外社会保障研究* 178 号（2012 年）45 頁以下は「適

助は、また、個人が自立した生活を送る能力を強化するように、構成されなければならない（同段2文）。

この規定は、社会的な援助が、個人の基本的なニーズの充足に直接的に必要とされるものに留まるのでなく、一定の質を持つものでなければならないことを示す。また、「正当な生活水準」は、単に援助の水準を定めるだけでなく、援助の形式の選択をも規律する。前述のように、SoLにより支給される援助は、生計扶助のみならず「その他の生活のための援助」を含む。そのため、SoLは、生計扶助および各種の福祉サービスの中からいずれの援助を提供するかという選択が、受給者の「正当な生活水準」を保障するようになされることを要求する⁵⁸⁾。

そして、個人の自立の助長を重視する観点からは、コミュニンの社会福祉委員会が講じるべき措置の内容や、個別事例において目指すべき自立の内容を、法律が詳細に規定することは適切ではないと考えられている。そのため、SoLは、「正当な生活水準」の内容について詳細な規定を設けず、社会福祉委員会が個別の状況に応じた措置を講じる裁量を広く認めている⁵⁹⁾。

(b) 生計扶助における「正当な生活水準」

制定当初の旧 SoL は、社会扶助（現在の生計扶助）が保障すべき費用の範囲およびその水準についても、具体的な規定を設けていなかった。どのような生活水準が正当なものであるかは時代および生活環境に左右され、法律の条文において詳細に規定することは困難であるとの理由から、「正当な生活水準」の具体的な内容をコミュニンの判断に委ねることとしたためである⁶⁰⁾。ただし、旧 SoL 制定時の政府提出法案は、当時の社会扶助が包括すべき費用として、衣食住の他に、洗濯・掃除、各種の消耗品、住宅保険料、衛生用品、電話代、テレビ受信料、新聞、小規模な旅行などのリラクゼーション、レクリエーションおよびコミュニケー

切な水準」と表現しているので、それらも参照されたい。

58) Prop. 2000/01:80, s. 90f; A. Thunved, *supra* note3, s. 103. 援助の方法の選択に当たっては、受給者本人の希望のほか、希望する措置にかかる費用および他の同等の措置との比較衡量がなされる。同等の措置がより安い費用で提供されるならば、コミュニンはより安価な措置を選択する裁量を有する。

59) Prop. 1979/80:1, s. 186f; Prop. 2000/01:80, s. 90; A. Thunved, *supra* note3, s. 103.

60) Prop. 1979/80:1, s. 186.

ション等を具体的に列挙し、保障内容の明確化を一定程度図っていた⁶¹⁾。また、コミューン間で社会扶助の水準に過大な差が出ることを防ぐため、社会福祉庁が、上記の費目にかかる支出を賄う社会扶助の支給額の基準（総額基準、bruttonorm）を一般的助言として提示していた。さらに、ある費用が「正当な生活水準」に含まれるかの境界的事例については、行政最高裁判所の判例の蓄積から一応の基準が導かれた⁶²⁾。

一般的助言が定める社会扶助の総額基準は、行政の事務負担の軽減や、恣意的判断の防止、個人の予測可能性の保障などを目的に推奨される基準に留まり、社会扶助の具体的な支給基準の策定にはコミューンの裁量が認められた。しかし、各コミューンがその財政状況を前提に支給基準を策定したため、多くのコミューンが総額基準よりも低い基準を定め、また、コミューン間の格差が生じた。この問題について、行政最高裁判所は、まず1984年の判決において、コミューンが定める支給基準は裁判所を拘束するものではなく、裁判所は具体的な事案における給付申請者にとっての「正当な生活水準」を独自に判断することができるとした（行政最高裁判所1984年5月29日判決、RÅ 1984 2:13）。加えて、1993年には、特段の事情がない限り、社会福祉庁が定める総額基準を「正当な生活水準」の判断の基礎とすべきであり、これを下回るコミューンの支給基準は「正当な生活水準」を保障するものとは原則として認められないとする判決が出された（行政最高裁判所1993年4月2日判決、RÅ 1993 ref. 11 I och II）。さらに、翌94年の判決は、特別な理由がない限り、社会福祉庁の総額基準に挙げられた費目をコミューンの支給基準が包含しないことは認められないと述べ、コミューンの裁量に対する総額基準の拘束力を強化した（行政最高裁判所1994年6月29日判決、RÅ 1994 ref. 58）⁶³⁾。

61) Prop. 1979/80:1, s. 202ff.

62) 例えば、4人の幼い子供を持つ家族がストックホルムの親族を訪ねるための旅行の費用は、環境の転換、レクリエーション、家族関係の強化、親族とのつながりの改善のために必要なものとして、「正当な生活水準」に含まれる（行政最高裁判所1983年7月12日判決、RÅ 1983 2:59）。また、移民である母親が母国に残してきた未成年の娘を引取りに行くための旅費は、親が子供と一緒にいる権利を行使するために必要な費用であり、社会扶助の支給対象となる（行政最高裁判所1984年2月8日判決、RÅ 1984 2:6）。

63) ただし、同判決は、当該事案については、当時の総額基準に含まれた家具、日用品、テレビ・ラジオの購入費用ならびに医療・歯科医療サービスの費用を、

一連の裁判例が示すように、社会扶助が保障すべき具体的な水準が SoL に明記されなかったことは、多くの法的紛争の原因となった。学説からは、社会扶助の水準決定をコミュニティに委ねることが、受給者間の公平性の欠如に繋がっていると批判もなされた⁶⁴⁾。また、上記の各判決は、その帰結として、社会扶助の具体的内容の決定が、国民の代表である国会ではなく、行政庁または行政裁判所に事実上委ねられることを意味した。他方で、1990年代には不況による失業率の上昇に伴い社会扶助の受給者が急増し、最後のセーフティネットとしての制度の適正化が求められた。そこで、傷病手当、年金、失業保険給付その他の社会保障給付と調和の取れた制度設計を行う上でも、SoLによる給付の水準を一定の範囲で国会が決定し、法律に明記することが望ましいと考えられるようになった⁶⁵⁾。

こうした背景の下で、旧 SoL の 1997 年改正により、同法による給付の内容が生計扶助とその他の援助に分けられた。さらに、前者については、全国統一の基準（全国基準、riksnorm）に基づき一律の額が支給される部分と、個別審査により額を決定する部分とから構成するという、現在の給付構造が整えられた。改正時の政府提出法案では、生計扶助が保障すべき費目を具体化するにあたり、① SoL の目的規定（1 章 1 条）、とりわけ自己決定の尊重の原則から、受給者には、与えられた給付の範囲内で具体的な使途を自己決定する自由が付与されなければならない、個人の支出内容に対する詳細な審査は避けられるべきであること、ならびに、②短期的な費用については全国一律の基準を定められるが、長期的な費用は個人および居住地域による差が大きく、基準化になじまないこ

コミュニティが社会扶助の支給基準から除き、個別審査に付したことに客観的理由があり、SoL の規定に反するものではないと判断した。同判決は、家具の購入費用等は短期かつ定期的に発生するものではなく、基準化になじまないとの考えに基づく（同判決が引用する SOU1993:30 s. 223f を参照）。実際に、これらの費用は、旧 SoL の 1997 年改正時に全国基準の対象から除かれた。この点に関連する判決として、若年者が一人暮らしを始める際に揃える家具の費用について総額基準よりも著しく低い基準を用いたコミュニティの社会扶助決定は、中古品の購入などにより費用を安く抑えることが可能であることを考慮すれば妥当なものとして認められるとした、行政最高裁判所 1995 年 12 月 12 日判決（RA 1995 ref. 80）も参照。

64) L. Westerhäll, *supra* note 15, s. 79.

65) Prop. 1996/97:124, s. 80f.

とが、基本的な考え方として述べられている⁶⁶⁾。この考えに基づき、1997年改正法では、全国基準がカバーする費目として食料品、衣服および靴、余暇および娯楽、消耗品、保健衛生、新聞・電話・TV受信料が、全国基準に含まず個別審査による費目として、住居、光熱、住宅保険、通勤、医療サービスおよび緊急の歯科医療サービス、眼鏡、労働組合および失業保険金庫の組合費が列挙された⁶⁷⁾。また、全国基準は、消費者庁が行う消費・物価調査の結果に基づき⁶⁸⁾、政府が定めることとされた。全国基準が政令として策定されることにより、全国基準に定める支給水準がコミュンおよび私人を拘束することとなった。学説は、生計扶助が保障する費目の明文化および全国基準の導入によって、個人が請求できる生計扶助の内容が明確になったことを、生計扶助の受給権の強化と評価した⁶⁹⁾。

その後、2001年の現行法制定時に、上述した費目のうち医療・歯科医療サービスおよび眼鏡が「その他の生活のための援助」へ移された他は、大きな変更は加えられていない。そのため、現行法の生計扶助に関する規定の解釈に際しても、1980年の旧SoL制定時および1997年改正時の議論が参照される。

（c）現行の支給基準①——全国一律の費目

上述の経緯を経て、現行のSoL4章3条1段は、生計扶助が保障しなければならない費目を、①食料品、衣服および靴、余暇および娯楽、消耗品、保健衛生、新聞・電話・TV使用料、ならびに、②住居、光熱、通勤、住宅保険、労働組合および失業保険金庫の組合費の、2類型に分

66) Prop. 1996/97:124, s. 82.

67) いずれの費目を全国基準で一律に定めるべきかについては、社会省の社会サービス委員会が1993年に提出した中間報告書での議論が元となった。SOU1993:30, s. 221ff.

68) これは、総額基準を定める際に社会福祉庁が取っていた手法を踏襲したものである。Prop. 1996/97:124, s. 84.

69) K. Åström, *supra* note 17, s. 27. 他方で、1997年改正では、高齢者・障害者のための特別な住宅以外の形式による「その他の援助」がコミュンの任意に基づく給付となり、支給拒否に対する抗告訴訟が認められなくなった。この点において、同改正は、個人の社会サービス受給権・法的地位を大幅に弱めたとの批判を受けた。現行法制定に際し、「その他の援助」に関する規定は1997年改正前の内容へと再改正されている。詳細は高田・前掲注(57) 3-5頁を参照。

けて列挙している。生計扶助は、これらの項目にかかる正当な費用を保障するものでなければならない。しかし、既に述べたように、その具体的な水準は SoL には明記されていない。

①に挙げた項目については、その正当な費用を賄う支給水準が、消費者庁による消費・物価調査の結果に基づき、「社会サービスに関する政令」(Socialtjänstförordning (SoF), SFS2001:937) 2章1条に全国基準として定められる。全国基準は毎年改定され、2013年の基準は表に示すとおりである。各世帯員にかかる個人別費用の合計に世帯員数に応じた共通費用を加えることで、世帯の構成に応じた支給額の算定が可能となっている。なお、SoL4章1条がいわゆる補足性の原則を定めることから(前述(3)参照)、受給者が何らかの収入を有する場合には、全国基準に基づく算定額から当該収入を差し引いた額が支給される⁷⁰⁾。

表：2013年の全国基準

児童および学生にかかる個人別費用 (kr、月額)

	1歳未満	1-2歳	3歳	4-6歳	7-10歳	11-14歳	15-18歳	19-20歳
	1740	1980	1730	1980	2410	2840	3250	3280
昼食費を除く場合	1610	1800	1550	1730	-	-	-	-

成人にかかる個人別費用 (kr、月額)

単身者	配偶者二人合計 (内縁を含む)
2950	5320

世帯人数別の世帯共通費用 (kr、月額)

1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人
930	1040	1310	1490	1710	1950	2120

※ 8人以上の世帯については、1人増につき170krを加算

SoL4章3条2段2文は、特別な理由がある場合に全国基準を上回る支給額を決定する裁量を、コミューンの社会福祉委員会に付与する。立法過

70) Prop. 1996/97:124, s. 170; A. Thunved, supra note3, s. 115.

程では、受給者が医学的理由により特別な食事を必要とする場合、身体障害等により他者とのコミュニケーションに通常よりも高い通信費を必要とする場合などが、例として挙げられた⁷¹⁾。一般的助言（SOSFS 2003:5）は、この他に、子供の余暇活動に費用がかかる場合、別居する親が子供との連絡に特別な費用を要する場合、衣服の購入に一時的かつ追加的な費用がかかる場合、犯罪に遭遇したために日用品や衣服の購入に一時的に多額の支出が必要な場合などにも、全国基準を上回る支給が認められるとする。しかし、全国基準を超える扶助の申請について個別審査をなさずに棄却するコミューンがあるとの問題も、指摘されている⁷²⁾。

逆に、全国基準を下回る額の支給も、例外的な場合には認められる（SoL4 章3条2段3文）。例えば、通常は自身で生計を賄うことができる者が緊急的な状況（前述（2）（b）参照）下で一時的に生計扶助を必要とする場合、全国基準に含まれる費目の一部を受給者が必要としないことが明らかである場合などに、例外が認められる⁷³⁾。後者について、一般的助言（SOSFS 2003:5）は、24時間看護・介護の施設に滞在する場合を念頭に置いている。

全国基準の策定方法について、若干の検討を加えておきたい。消費者庁は、様々な類型の家庭が「正当な生活水準」を達成するために必要な消費支出の額を、マーケット・バスケット方式で算定し、発表している。同調査の結果は、全国基準の策定の基となる他、児童養護施設に対する措置費の決定、高齢者・障害者福祉における利用料の決定、コミューンや銀行による家計の相談・助言など、多様な場面で用いられる⁷⁴⁾。消費者庁が発表する「正当な生活水準」は、全国基準よりも細かな性別・年齢別・地域別の区別がなされ、食費、被服費、余暇費など費目別に集計されている。また、消費者庁による「正当な生活水準」には新しい商品・製品が常に取り込まれる上、算定に用いる商品・製品の選択に際して環境、安全、栄養といった要素も考慮される⁷⁵⁾。そのため、消費者庁の調

71) SOU 1993:30, s. 221ff; Prop. 1996/97:124, s. 170.

72) Socialstyrelsen, Tillsynsrapport 2011, Hälso- och sjukvård och socialtjänst, 2011, s. 114; Dagens Nyheter, Stödet ger inte en rimlig levnadsnivå, 2012-02-26, s. 8f.

73) Prop. 1996/97:124, s. 170; A. Thunved, supra note3, s. 116.

74) Konsumentverket, Skäliga levnadskostnader — Beräkningar av Konsumentverket, Rapport 2009:8, s. 6.

75) Socialdepartementet, Värdesäkring av riksnormen, Ds 2008:29, s. 20.

査結果がそのまま全国基準に用いられるわけではない。例えば、2006年、消費者庁が「正当な生活水準」にインターネット接続料や11歳以上の子供の携帯電話購入費および通話料金を含め、大幅な引上げを提案したのに対し、政府は、コミュン財政に与える影響を考慮して、全国基準の引上げ幅を消費者物価指数の上昇分に留めた⁷⁶⁾。このように、全国基準は、「正当な生活水準」に関する消費者庁からの提言を参考にしつつも、社会全体の経済成長の程度や他の社会保障給付とのバランスなど、様々な要素を考慮して定められている。

全国基準は、「正当な生活水準」を反映するものでなければならず、それは最低水準とも奢侈の水準とも異なる⁷⁷⁾。しかし、全国基準の引上げが政府の政策的考慮により抑制されてきた⁷⁸⁾結果、現在、特に成人に関する全国基準が消費者庁のいう「正当な生活水準」を大きく下回っている⁷⁹⁾。そのため、生計扶助の支給額が受給者のニーズを充足するには足りない水準となっていることが、社会的な問題として指摘される⁸⁰⁾。また、同じく「正当な生活水準」の保障を目的とする高齢者のための特別な住宅手当や高齢者生計扶助(äldreförsörjningsstöd)の支給額が物価スライドされるのに対し、全国基準は政府が多様な要素を考慮して決定するため、給付水準の不均衡が生じている。加えて、翌年の全国基準の動向が予測困難であることは、コミュン財政の計画性の確保にとって望ましくないとの指摘もある⁸¹⁾。

(d) 現行の支給基準②——個別審査による費目

(c) の冒頭で②に挙げた各項目(住居、光熱、通勤⁸²⁾、住宅保険、労

76) Ds 2008:29, s. 13.

77) Socialstyrelsen, *supra* note 24, s. 39.

78) 消費者庁が発表する「正当な生活水準」にかかる費用が1998年から2008年にかけて40% (月額1150kr相当) 上昇したのに対し、同時期の全国基準の伸びは23% (月額666kr相当) に留まった。Ds 2008:29, s. 19.

79) 消費者庁が算定する2013年の「正当な生活水準」にかかる生計費は、成人(31～60歳) 男性の単身世帯について月4990kr～5570kr、女性の場合に月4750kr～5230krであり、全国基準の支給額(成人単身世帯について月3880kr)を大きく上回る。Konsumentverket, *Koll på Pengarna*, 2013, s. 4f.

80) Dagens Nyheter, *supra* note 72.

81) Ds 2008:29, s. 24f.

82) 求職活動や労働市場プログラムへの参加を含む。Prop. 1996/97:124, s. 83f.

働組合および失業保険金庫の組合費)にかかる費用は、全国基準が定める生計扶助の支給額に含まれない。これらの費用は、個人の状況または居住地域によって大きく変動するため、各コミュニティの社会福祉委員会が個別に審査を行い、受給者の「正当な生活水準」の達成に必要な額を決定する。正当な額の判断に当たっては、受給者が実際に支出している額と、当該地域において低所得者が通常賄える額との比較が行われる⁸³⁾。一般的助言 (SOSFS 2003:5) には、費目ごとの具体的な判断指針が示されている。「正当な生活水準」の達成に必要な額のうち受給者が有する収入・資産では賄えない部分のみが、生計扶助の支給対象となる (SoL4 章1条、前述 (3) 参照)。

実務において最も問題となるのは、住居費である。住居にかかる生計扶助の支給額は、受給者が現住する住居の費用が正当な費用を超えない限り、実費をもって支給される。正当な住居費の額は、低所得者が当該地域において通常住むことができる住居を基準に判断される⁸⁴⁾。そして、受給者が現に支払っている住居費が低所得者世帯の通常の住居費と比較して著しく高額である場合、社会福祉委員会は、より安価な住居への移転を要求することができる。住居の売却および移転を生計扶助受給の要件とすることができるかは、生計扶助の受給期間が長期に及ぶと見込まれるか、「正当な生活水準」を満たす住居が実際に入手可能であるか、受給者の世帯状況 (とりわけ子の有無) に照らして転居を要求することが社会的に適切か、現在の住居を合理的な期間内に売却することが可能か等を、総合的に考慮して判断される。受給者が転居を拒む場合は、実際の住居費にかかわらず、正当な住居費についてのみ生計扶助が支給される⁸⁵⁾。

住居費の増加を伴う転居については、一般的助言および判例は、転居が「正当な生活水準」を達成するために必要であるならば、新しい家賃

83) Prop. 1996/97:124, s. 169; A. Thunved, *supra* note3, s. 116.

84) Prop. 1979/80:1, s. 202. 実務では、所得・資産調査付き住宅手当の支給に関して社会保険事務所が毎年発布する、住居費の平均額および容認される最高額に関する規則 (2013 年については FKFS 2012:6) が参照されている。

85) SOU 1993:30, s. 226; Prop. 1996/97:124, s. 83; A. Thunved, *supra* note3, s. 117. この点、聞き取り調査を行ったルンド市およびマルメ市ではともに、安価な住居への転居を指導してはいたが、厳しい住宅事情のために実際には転居が難しいとのことであった。

に対する生計扶助の支給が認められるとする。ただし、転居後の家賃が正当な住居費を超える場合は、正当な額についてのみ生計扶助が支給される。逆に、不必要な転居による家賃の増加は、生計扶助の受給理由とはならない⁸⁶⁾。住居費の増加を伴う転居が認められる例としては、医学的または強い社会的理由により転居が必要な場合、他の家族構成員との関係が悪化している場合⁸⁷⁾、現在の住居が狭すぎる場合⁸⁸⁾、などが挙げられる。なお、法律案では、家賃の増額を伴う引越しには、社会福祉委員会の同意が常に必要であると述べられていた⁸⁹⁾。しかし、行政最高裁判所 2008 年 4 月 23 日判決 (RÅ 2008 ref 21) は、社会福祉委員会による同意は、正当と認められない転居を予防するための助言的性格を有するに留まるとし、転居に際して社会福祉委員会の同意を得なかったことを理由に生計扶助の支給を拒否することはできないと判断している⁹⁰⁾。

(5) 生計扶助の受給動向

以上に、SoL による生計扶助の支給要件・支給水準を概観したが、受給の状況はどうなっているだろうか。この点、スウェーデンの公式統計では、「経済的援助」(ekonomiskt bistånd) という項目で、本稿が扱う生計扶助に加え、難民およびその家族に対してコミューンが支給するイン

86) 行政最高裁判所 1994 年 11 月 21 日判決 (RÅ 1994 ref 76) は、扶助申請者が、より低い家賃で正当な生活水準を維持できるにもかかわらず、生計扶助の受給を見込んで住環境を引き上げることは認められないとして、転居に伴う家賃の増加に対し扶助の支給を拒否した社会福祉委員会の決定を容認した。前掲注(34)も参照。

87) 行政最高裁判所 1997 年 12 月 11 日判決 (RÅ 1997 ref 79 III) は、心身に不調を来すほどに母親との関係が悪化していた成人女性について、独居が正当な生活水準の達成のために必要であるとして、独居に伴う家賃の増加分にかかる生計扶助の受給権を認めた。

88) 一般的助言 (SOSFS 2003:5) では、子供のいない単身者の標準的な住居は、寝室 1 つに加えて居間およびキッチンのある住居とされる。

89) Prop. 1996/97:124, s. 83.

90) 同判決の事案は、コミューンの社会福祉委員会の同意を得ずに 1K 39 平米のアパート (家賃月額 2801kr) から 2K 59 平米のアパート (家賃月額 4154kr) へ引越した高齢者夫婦が、転居後の家賃の全額について生計扶助の支給を求めたところ、転居前の家賃を越える部分の支給を拒否されたというものである。行政最高裁判所は、旧居は夫婦には狭すぎ、転居自体は「正当な生活水準」の達成に必要であったが、転居後の家賃が当該コミューンの低所得者世帯にとっての通常の家賃 (月 2400 ~ 3300kr) を大幅に超えると認定し、月 3300kr までの家賃について生計扶助の支給を認め、これを越える請求を棄却した。

トロダクション手当 (introduktionsersättning) を含む集計がなされている。そのため、以下では社会福祉庁の統計資料を参考に扶助の受給動向を見るが、生計扶助に限定した数字を示すことはできない点を断っておきたい。

図1が示すように、経済的援助の受給者数・受給世帯数は1990年代に大きく増加し、ピークである1996年には全人口の8.2%が援助を受給した。受給者増の要因は、バブル経済崩壊後の不況期に移民が増加し、かつこれらの者が失業保険の受給資格を得られないまま失業状態にあったことにあると分析される⁹¹⁾。受給者数・受給世帯数の急増に伴う経済的援助の支給費用の増加は、この時期に実施された国庫補助金の削減と相まって、コミュン財政を圧迫した。このことが、既に述べた1990年代後半の様々な制度改正の背景となった（本稿2（1）（a）、（4）（b）、3（3）（e）参照）。

2000年代に入り、景気回復およびそれに伴う雇用回復により、受給者数・受給世帯数はともに減少傾向にあった。しかし、2008年からの不況の影響により、再度、受給者が増加している。2011年には、235,974世帯（全世帯の6%）、受給者数で見ると418,039人（全人口の4.4%）が、経済的援助を受給した。年齢層で見ると、30歳未満の若年層が、受給者全体の約4割と大きな割合を占める。対して、65歳以上の高齢者の受給率は1%を下回る。また、受給者・受給世帯の約半数は、移民・難民などスウェーデン国外で出生した者である⁹²⁾。受給者数・受給世帯数は2010年から若干減少したが、その要因としては景気改善のほか、難民に対する経済的援助が2011年より国に移管されたことが大きいと考えられる⁹³⁾。

91) Åke Bergmark, Arbetslinjen och socialbidrag, SOU 1996:151, s. 106; Socialstyrelsen, Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet, 1999, s. 12f; SOU 2007:2, s. 151f.

92) Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsbok 2011, 2012, s. 12ff.

93) 2010年12月から、就労年齢にある難民およびその家族に対する生活確立プログラムが公共職業紹介所へ、プログラムに参加する移民への経済的援助が社会保険事務所へ、移管された。社会保険事務所による給付は、経済的援助の統計に含まれない。

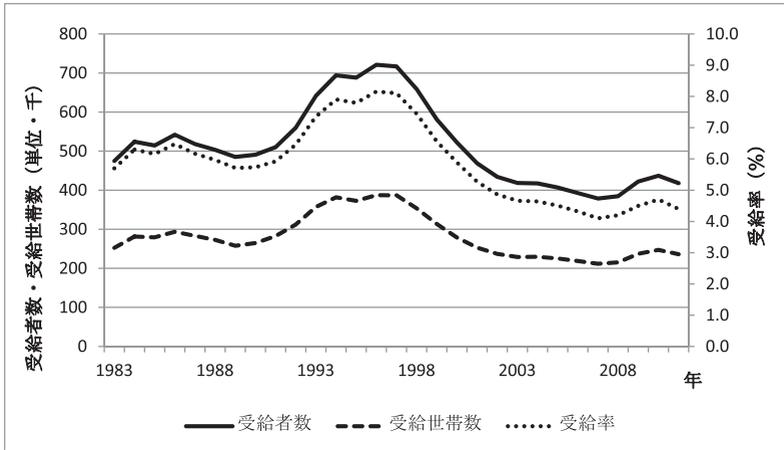


図1：経済的援助の受給者数・受給世帯数・受給率の推移

注) 1993年以降は、難民のためのイントロダクション手当の受給者を含む。
 資料) Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 各年版より筆者作成

受給世帯の類型を見ると、最も多いのは子供のいない成人男性(89,340世帯)であり、次いで、子供のいない成人女性(55,122世帯)、母子家庭(37,467世帯)となる。他方で、各類型の全世帯数に受給世帯が占める割合を見ると、母子世帯の23%が経済的援助を受給している。父子世帯の8%ないし両親と子供から成る世帯の3%と比べ、母子世帯の受給率は圧倒的に高い⁹⁴⁾。

年間の受給月数の平均は、1990年の4.3ヶ月から継続的に増加傾向にあり、2011年には6.6ヶ月となった⁹⁵⁾。公式統計では、1年間に10ヶ月以上経済的援助を受給した者を、長期受給者と定義する。長期受給者の数は、1990年代に約3倍に伸び、1996・97年を境にいったん減少したが、2000年代後半から再度漸増している。2011年には、18歳以上の受給者の39%が長期受給者となった。移民世帯は、平均受給月数がスウェーデン出生者のみの世帯と比べて長く、長期受給者に占める割合も高い⁹⁶⁾。長期受給者は、複雑な個人的問題を抱えることが多く、また、労

94) Socialstyrelsen, supra note92, s. 13.
 95) Socialstyrelsen, supra note92, s. 41.
 96) Socialstyrelsen, supra note92, s. 17.

〈90〉 スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度（2・完）（中野）

働市場や社会的コンタクトからの長期分離により自立が困難となるため、その増加が問題視されている⁹⁷⁾。

経済的援助の受給理由に関する公的調査は近年まで行われておらず、2010年から調査が開始された。同調査（図2参照）によると、受給者全体の46%（うち6%は移民）が失業を理由に経済的援助を受給しており、他の理由に比べて圧倒的に高い割合を占める。失業保険給付等の受給資格を欠く失業が全体の25%と最多の受給理由であり、失業保険給付等の額が不十分であることを理由とする扶助の受給が13%である。次いで、社会的理由（アルコール・麻薬の乱用など）による就労不能（11%）、傷病（8%）が受給理由として挙げられる。傷病を理由とする扶助受給者の大半も、傷病手当の受給資格を持たない⁹⁸⁾。

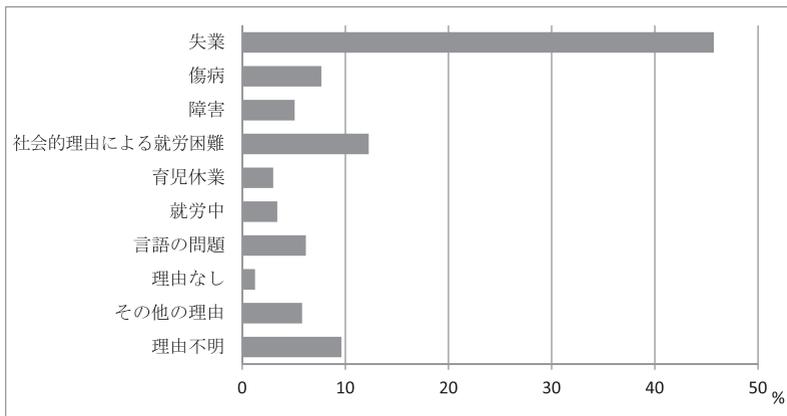


図2：成人受給者の経済的援助の受給理由（割合）

注1) 2011年に経済的援助を受給した18歳以上の者が集計対象。延べ件数であり、複数月にわたり受給した者は重複して集計されている。

注2) 5コミュニティのデータが欠落している。

注3) 失業には、イントロダクション手当を受給する移民およびその親族が含まれる。

資料) Socialstyrelsen, Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2011, 2012, s. 11, Tabell 1. より筆者作成

97) SOU 2007:2, s. 156.

98) Socialstyrelsen, Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2011, 2012, s. 10f.

以上に見た統計からは、若年者、移民、母子家庭の母親など、労働市場における地位が未確立または不安定な者が、生計扶助を含む経済的援助に依存しやすいことが示される。これらの者は、その多くが非正規労働者でもあり、失業しやすく⁹⁹⁾、同時に、一定程度の就労を受給資格取得の要件とする社会保険制度からもしばしば排除される¹⁰⁰⁾。とりわけ、失業保険給付の受給資格を欠くことが、生計扶助への依存を強める¹⁰¹⁾。そして、若年失業者や移民に対する生計扶助は、その支給が長期化しやすく、短期的・一時的な困難に対する最後のセーフティネットとしての本来の役割をしばしば越えることとなる¹⁰²⁾。

(6) 受給者の自立の支援

(a) 受給者に対する就労支援

失業が生計扶助受給の最大の要因であるならば、受給者の就労による自立をいかに支援し、促進するかが、社会サービスにとって重要な課題となる。

失業者に対する各種の就労支援は、本来は国の労働市場政策として提供されるものであり、国の機関である公共職業紹介所の所管である。しかし、1990年代、経済危機による失業者の急増に国の労働市場政策が対応しきれず、公共職業紹介所による支援が生計扶助を受給する失業者にまで行き届いていないと考えられるようになった。多くのコミュニンが、この時期に、労働市場政策への積極的な関与を強めた¹⁰³⁾。この動き

99) スウェーデンの雇用保護法 (SFS 1982:80) はセニヨリティ・ルールを採用しており、整理解雇に際しては雇用期間の長い者の雇用継続が優先される (同法 22 条)。そのため、若年者に対する雇用保護は年長者に比較して弱く、若年者は企業内において景気変動や労働市場の変化に対する緩衝材として扱われやすい。

100) SOU 2007:2, s. 143f.

101) Å. Bergmark, *supra* note 91, 109f.

102) 他方で、高齢者が低年金・無年金を理由に生計扶助を受給するケースは稀である。1998年の老齢年金制度改革に伴い、低年金・無年金者に対するミーンズ・テスト付給付として高齢者生計扶助が導入されたことにより、高齢者に対する生計扶助の役割は最後のセーフティネットに純化されたといえよう。

103) SOU 2007:2, s. 243. 1990年代のコミュニンの労働政策の変容については、宮寺由佳「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号 (2008年) 106-107頁を参照。

が、既に見たように、旧 SoL1997 年改正による現行 4 章 4 条の創設の背景となった（前述（3）（e）参照）。

前述したように、SoL に基づくコミュニティの最終的責任は、公共職業紹介所の責務をコミュニティの社会福祉委員会が引き受けることを意味するものではない（前述（2）（a）参照）。しかし、公共職業紹介所による施策が個人のニーズを満たしえない場合には、社会福祉委員会が必要な援助を行わなければならない。また、個人の勤労権の実現の促進は SoL が社会福祉委員会に課す責務の 1 つであるし（同法 3 章 2 条 2 段）、公共職業紹介所をはじめとする他の行政機関との連携も規定されている（同 5 条 1 段）。社会福祉委員会による生計扶助受給者に対する就労支援は、これらの規定に基づくというのが、実務上の理解である¹⁰⁴⁾。

今日、多くのコミュニティが、国の労働市場政策への補完として、公共職業紹介所による措置に様々な理由で包括されない失業者に対する就労支援を実施している。2009 年の時点で、約 85% のコミュニティが、労働市場政策を担当する部局を設置していた¹⁰⁵⁾。提供される措置の内容はコミュニティにより様々だが、実地訓練（実習）、移民向けのスウェーデン語教育、コーチング、様々な形式での研修などが例として挙げられる（前述（3）（e）も参照）。公共職業紹介所が提供する労働市場政策プログラムに類似するものが多いが、対象者の違いから、コミュニティが提供する措置は社会的な訓練としての性質がより強い¹⁰⁶⁾。他方で、コミュニティが提供する措置の内容・程度に地域格差があることが、法的安全性や公平性の欠如に繋がりと指摘もある¹⁰⁷⁾。また、コミュニティが講じる就労支援の実効性についての実証研究の不足も指摘される¹⁰⁸⁾。

扶助受給者の自立を支援するためには、社会サービスと公共職業紹介所の連携も重要であり、このことは社会福祉庁による実務向けのハンド

104) Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, 2011, s. 37.

105) Sveriges Kommuner och Landsting, *supra* note104, s. 23f.

106) SOU 2007:2, s. 240.

107) Katarina Thorén, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, *Rapporter från riksdagen, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*, 2011/12:RFR15, s. 77f.

108) K. Thorén, *supra* note107, s. 90f.

ブックでも強調されている¹⁰⁹⁾。特に、SoL4 章 4 条に基づく若年受給者のための能力向上のための活動については、公共職業紹介所との事前協議が法律上義務付けられており、緊密な協力体制が構築されている（前述（3）（e）参照）。他方で、扶助受給者の求職活動の懈怠が公共職業紹介所からコミュニケーションへ通知されないなど、行政庁間の連携の不十分さも指摘される¹¹⁰⁾。

（b）経済的な就労インセンティブの付与をめぐる議論

近年は、生計扶助の支給水準の設計において受給者に経済的な就労インセンティブを付与することも、議論されている。

現行制度では、SoL4 章 1 条が定めるいわゆる補足性の原則が厳格に適用され、生計扶助受給者が就労して賃金収入を得るとその分、生計扶助の支給額が減額され、手取り所得は全く増えない。すなわち、わが国の生活保護制度における勤労控除に相当する仕組みがない。制度上、生計扶助の受給から就労生活へ移行するための経済的インセンティブが欠如しており、このことが長期受給の一因として指摘される。そのため、就労が常に生活水準の向上に繋がるというサインを発し、パートタイム労働等の相対的に収入の低い仕事を含め、就労生活そのものを目指す意欲を受給者に付与することが重要であるとの考えが、政府内で示されてきている。

2007 年に、社会省の「社会扶助から労働へ」審議会が、生計扶助を 6 ヶ月以上受給する者が、就職、労働時間の増加あるいは転職によって稼動収入を増やした場合、6 ヶ月間は月 1500kr を上限として増収分を収入認定から除くという提案をした。月 1500kr という控除額は、経済的インセンティブを与えるに十分で、かつ生計扶助の原則からの過度の逸脱にならない額と考えられた。また、控除を認める期間については、あまりに長期にわたり控除を認めると、全ての就労する扶助受給者について恒常的に生計扶助の水準を引き上げる結果になるとの理由から、6 ヶ月

109) Socialstyrelsen, supra note 24, s. 88.

110) SOU 2007:2, s. 417f. ただし、この調査は、金銭給付の誤支給にかかる情報を行政庁相互で通知し合う義務を定める「社会保障制度による誤支給についての情報提供義務に関する法律」(SFS2008:206) の制定前に行われたものである。

の限定が付された¹¹¹⁾。

この審議会の提案は法改正には結びつかなかったが、2012年予算案において、政府から類似の提案がなされた。同予算案において、政府は、より多くの扶助受給者が就労し、社会的排除を脱し、自助の能力を高めるためには、扶助受給者の一時的な就労または労働時間の増加を促進する必要があると述べている。そして、就労の限界効果（marginaleffekt）を小さくするために、生計扶助の受給権・受給額の判断に際して稼働収入の一部を収入認定から控除する法改正の検討を、提案した¹¹²⁾。これを受けた社会省の調査報告書は、生計扶助を6ヶ月以上受給する者が就労する場合、2年間は稼働所得の75%のみを収入認定するという法改正（Jobbstimulans、就労奨励制度）を提案している¹¹³⁾。就労奨励制度では、収入額を問わず限界効果を縮減するために、2007年の審議会提案と異なり控除上限額を設定せず、収入の一定割合を控除する方法を取る。25%の控除割合は、就労意欲への効果、改革に要する費用および他の低所得者層との比較を考慮して決定されている。また、2年という控除期間の上限は、自立に必要な期間と扶助への依存を逆に高めるリスクを衡量して定められた¹¹⁴⁾。

政府は、2013年7月の改正法施行を目指して、法改正手続きを進めている。この改正は、全ての者に平等な最後のセーフティネットという生計扶助の理念を、部分的ではあるが変更するものとなる¹¹⁵⁾。

111) SOU2007:2, s. 460f. Ds 2012:26, s. 33 によれば、報告書に対するレミス手続きでは、生計扶助制度における就労インセンティブを改善するとして提案に賛成する意見と、生計扶助の補足性の原則に反するとして反対する意見が、およそ同数出された。

112) Prop.2011/12:1 utgiftsområde 9, s. 183.

113) Ds 2012:26, s. 59ff.

114) Ds 2012:26, s. 61ff. ただし、報告書の提案によれば、就労奨励制度の再適用は妨げられない。すなわち、受給者が就労奨励制度の適用開始から2年経過後も引き続き生計扶助を受給する場合、いったん就労収入の100%が収入認定されるようになるが、さらに6ヶ月間扶助を受給すると就労奨励の適用を再度受ける資格を得る。

115) そのため、社会省の調査報告書は、適切な行政庁による改革の評価と追跡調査の必要性を、あわせて提案している。Ds 2012:26, s. 66f.

(7) スウェーデンの生計扶助制度の特徴

以上にスウェーデンの生計扶助制度を概観したが、小括として、わが国の生活保護制度との比較も念頭におきつつ、その特徴をまとめることとしたい。

(a) 受給要件の厳格性

第一に、生計扶助の受給要件を定める SoL4 章 1 条が、わが国の生活保護法 4 条と同様に、資産・能力・他施策の活用を要求していることを指摘できる。

特に、能力の活用は、行政実務・裁判実務の双方において厳格に要求される。失業者が生計扶助を受給するためには、原則として公共職業紹介所への求職者登録が必要であることはもちろん、労働市場政策プログラム等の各種施策への参加も義務付けられる（前述 (3) (b) 参照）。ただちに収入の増加に結びつかない教育訓練等への参加も要求されることから、問われるのは狭義の稼働能力（就労して収入を得る能力）ではなく、就労能力ないし労働能力それ自体であるといえよう。また、社会福祉委員会が参加を命じる各種の就労支援施策を広く能力活用の概念に包括するため、「能力活用の努力はしているが活用の場がない」という問題状況¹¹⁶⁾ は起こりにくいといえる。

わが国の生活保護法も、被保護者に対し勤労に励む義務（60 条）および保護の実施機関の指導指示に従う義務（62 条 1 項）を課し、指示違反に対する制裁として保護の停止・廃止を定める（同条 3 項）。例えば、福祉事務所による自立支援プログラムへの参加指示を被保護者が拒否した場合には、これらの規定に基づき、保護の停止・廃止の措置が取られる。これに対し、スウェーデンの SoL は、労働市場政策プログラムへの参加が困難な若年者に関する特別の規定（SoL4 章 4 条、5 条）（前述 (3) (e) 参照）以外に、指導指示違反への制裁の一般的な根拠規定を設けていない。社会福祉委員会が命じる教育訓練等への参加の拒否は、能力の不活用、すなわち補正性の要件の不充足となり、生計扶助の受給

116) 名古屋高判平成 9・8・8 判時 1653 号 71 頁、東京高判平成 24・7・18 賃社 1570 号 42 頁参照。

権の発生が妨げられる。わが国よりも、より能力活用の要件に集約された、単純化ないし単純化された処理がされているといえる。

資産の活用については、住居や自動車の取扱いを見る限り、スウェーデンの行政・裁判実務は日本の行政実務に近似していることが指摘できる。扶養義務の優先については、配偶者以外の成人親族間での扶養が原則として追求されない点（前述（3）（c）参照）は、わが国の法制度と異なる。しかし、これは、生計扶助制度自体に起因するのではなく、家族法上の扶養義務の範囲の相違によるものである。

（b）「正当な生活水準」の保障

第二の特徴として、SoLに基づく生計扶助が、最低生活水準ではなく「正当な生活水準」を保障する点が指摘できる。生計扶助は、わが国の生活保護制度と同様、社会保障制度の中で最後のセーフティネットとして位置付けられる。しかし、その保障水準は、わが国の生活保護法が保障する「最低限度の生活」（同法1条、3条等）よりも高く設定されている。

もっとも、生計扶助が保障する生活費のうち、全国基準に包括される費目と個別審査に委ねられる費目の区別は、わが国の生活保護における生活扶助と他の扶助の棲み分けに一致しない。そのため、SoLが保障する「正当な生活水準」が、わが国の生活保護制度による最低生活費を実際にどの程度上回るのかを、端的に述べることは困難である。また、全国基準の引上げが政策的に抑制されてきた結果、消費者庁がマーケット・バスケット方式で算定する「正当な生活水準」と全国基準の間に乖離が生じていること、全国基準が「正当な生活水準」の保障に不十分なものとなり、むしろ最低水準に近づいているという批判があることも、既に見たとおりである。

（c）「最後のセーフティネット」の理念の不貫徹

（a）で述べたように、最後のセーフティネットである生計扶助制度では、わが国の生活保護法と同様の補足性の原則が取られている。にもかかわらず、生計扶助を含む経済的援助の受給率は4.4%に上り（前述（5）

参照)、わが国の保護率（平成 22 年度に 15.2%、%表示で 1.52%）¹¹⁷⁾ に比べかなり高い数値を示すことが、第三の特徴といえよう。

もちろん、両国の間での統計方法の違いから、数値の単純な比較はできない。とりわけ、スウェーデンの公式統計では「経済的援助」に難民に対する手当を含む点に、注意が必要である。スウェーデン出生者に限った受給率（この場合は、ほぼ生計扶助の受給に限られた数値と推測される）を見れば、人口の 2%程度に留まる¹¹⁸⁾。また、生計扶助とわが国の生活保護は給付水準が異なるから、その対象とする人的範囲も同一ではないと考えられるし、捕捉率や漏救の問題もある。したがって、わが国の保護率と比較したスウェーデンの生計扶助の受給率の高さを、一概に評価することはできない。

しかし、わが国の生活保護受給世帯の約 4 割が高齢者世帯であるのに対し、スウェーデンでは高齢者が扶助受給者に占める割合は低く、若年・中年層の受給率が高い点には着目すべきであろう。生計扶助の最大の受給理由が失業であることからすると、スウェーデンの失業率の高さ、とりわけ若年層の失業率の高さは、両国の受給状況の相違に対するひとつの説明になると思われる¹¹⁹⁾。加えて、(5) で述べたように、失業保険および労働市場政策上の金銭給付の不完全性が、失業者の生計扶助への依存を高める制度的な要因となっている。

すなわち、本稿 1. で見たように、スウェーデンの失業保険は、所得比例部分が任意保険となっている。また、所得比例給付および定額の基礎給付ともに、受給には失業前 6 ヶ月間の就労要件を満たさなければならない。2012 年の平均失業者数 38 万 8000 人に対し、同年の失業保険

117) 厚生労働省「平成 22 年度福祉行政報告例の概況」。

118) Socialstyrelsen, *supra* note92, s. 19.

119) スウェーデンにおける 2012 年の平均失業率は 7.7%であり、わが国の同年の完全失業率 4.4%を上回る。特に、国外出生者の失業率は 15.5%と、スウェーデン出生者の失業率 (6.1%) に比べ高い数値を示す。同年の若年層 (15 ~ 24 歳) の失業率は、スウェーデンの 23.6% に対し、わが国では 9.9%である。Statistiska centralbyrån (SCB), *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2012, AM 12 SM 1301, s. 5*; 総務省統計局「労働力調査 (詳細集計) 平成 24 年平均 (速報) 結果」。ただし、スウェーデンの公式統計では、フルタイムで就学しながら夏季休暇中のアルバイトを探す者も失業者として集計されており、これらの者が若年失業者の約 4 割を占める。SCB, *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50år, Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik 2011:3, 2011, s. 53*.

給付の月平均受給者数は約 11 万 2500 人であるから、失業保険給付は失業者の約 1/3 しかカバーしていない¹²⁰⁾。ただし、失業保険給付の受給資格者が労働市場政策プログラムに参加する場合には、失業保険給付に代えて活動手当が支給されるので、この点を含めて考える必要がある。活動手当の 1 ヶ月の受給者数は、2012 年の上半期平均で約 15 万 6500 人である¹²¹⁾。合わせると、失業者の約 3 割は失業保険と活動手当のいずれも受給しておらず、これらの者の多くは生計扶助を受給していると推測される。

また、本稿 2. に見たように、失業保険給付の受給資格を有する者は、原則 300 日間の支給期間の満了後も、労働市場政策プログラムへの参加を条件に、引き続き失業保険給付に準ずる水準の活動手当を受給することができる。しかし、失業保険給付の受給要件を満たさない者は、労働市場政策プログラムに参加しても、定額、低額かつ有期の活動手当を受給するに留まる。失業保険給付の受給資格を持たない失業者に対する給付の不十分さも、失業者が生計扶助を受給する一因である¹²²⁾。

SoL に関する政府提出法案、政府や社会省の報告書では、生計扶助は一時的な困窮に対する最後のセーフティネットであり、長期的な経済的保障としての機能は目的としないという考えが、繰り返し述べられてきた¹²³⁾。しかし、ここまでの検討からは、移民、若年失業者、長期失業者といった集団にとっては、生計扶助が長期的かつ包括的な生計維持の手段となっていることが指摘できる。生計扶助の費用は全額がコミュニケーションの負担となる¹²⁴⁾ ことから、学説は、現状について、国の政策である失

120) IAF, Statistikdatabasen (<http://www.iaf.se/Statistik/Statistikdatabasen/>) . 2012 年末時点の失業保険金庫の加入者数は約 342 万人であり、同年の全労働力人口 (506 万人) の約 3 分の 2 である。IAF, Medlemsutveckling (<http://www.iaf.se/Statistik/Medlemsutveckling/>) .

121) 社会保険事務所 HP (<http://www.forsakringskassan.se/privatpers>) 掲載のデータより算出。ただし、活動手当受給者数に占める失業保険給付の受給資格者とそうでない者の内訳は、社会保険事務所 HP に公開されているデータからは明らかでない。

122) Å. Bergmark, *supra* note91, s. 110 は、逆に、失業保険給付の受給権者の失業は生計扶助の受給に直結せず、失業保険給付が基本的には所得保障制度として十分に機能していると評価する。

123) Prop. 1996/97:124, s. 80f; SOU 2007:2, s. 137; Ds 2008:29, s. 23. 本稿 2 (4) (b) も参照。

124) ただし、コミュニケーションが新規に受け入れた移民・難民については、生計扶助にかかる費用の一定部分を国が負担する。Förordning (2010:1122) om statlig

業保険・労働市場政策の失敗に対する財政負担をコミューンが負わされていると批判する^{125) 126)}。

歴史的に見ると、1956年に救貧法を社会扶助法へ改変するに際して、社会省の審議会は、社会扶助は本質的には国の責務であり、実務上の理由から実施主体をコミューンとするものの、費用の大部分は国が負担すべきであると提案した¹²⁷⁾。この提案に対し、国による地方自治への介入に対する懸念などからコミューンが強く反発したため¹²⁸⁾、社会扶助の費用負担を原則としてコミューンに負わせた¹²⁹⁾という経緯がある。しかし、生計扶助費の支出がコミューン財政の重い負担となっている今日では、国の福祉政策の達成にコミューンが過度の責任を負うことが逆に地方自治を脅かすとの懸念も、示されている。また、生計扶助を含む社会サービスにおけるコミューンと国の対立は、裁判所無視・法規無視という形で私人の法的安全性の侵害にも繋がっている¹³⁰⁾。学説からは、全ての市民に対する社会的援護の平等な保障が国の政策目標である以上、生計扶助に対する国の財政責任を拡大し、生計扶助の財源の長期的安定性を確保する必要があるとの主張もなされている¹³¹⁾。

おわりに——若干の比較法的分析

本稿では、スウェーデンにおける失業保険給付、労働市場政策による

ersättning för insatser för vissa utlänningar.

125) L. Wennberg, *supra* note 48, s. 290.

126) 現状への対応策として、一部のコミューンは、失業者をコミューンの事業において有期雇用する取組みを進めている。有期雇用を通じて失業者を失業保険金庫（本稿 1. で取り上げたコミュニアルス失業保険金庫）に加入させ、失業保険給付の受給資格を取得させることによって、コミューンは生計扶助の費用負担を免れることが可能になる。Dagens Nyheter, Nu trotsar kommuner regeringen, 2012-06-04, s. 8f. しかし、雇用状況が改善しなければ、これらの失業者は失業保険給付の受給期間の満了後に再び生計扶助へと回帰するのであり、根本的な解決とはならないだろう。

127) SOU1950:11, Del I., s. 44f.

128) Prop. 1995:177, s. 60ff.

129) Prop. 1995:177, s. 74.

130) 高田・前掲注 (57) 5 頁以下を参照。

131) Lotta Vahlne Westerhäll, Rättssäkerhet i rättsstaten/välfärdsstaten, Exemplet försörjningsbehov, Festskrift til Nils Nygaard, *Nybrott og odling*, Fagbokforlaget, 2002, s. 468.

金銭給付（活動手当等）および生計扶助について、その支給要件や給付水準を中心に制度の構造を検討した。それぞれの給付の相互関係については既に随所で検討を行ってきたが、改めて整理することによって本稿のまとめとしたい。

（1）3つの給付制度の連携と機能分担

繰り返し触れてきたように、スウェーデンにおける原則的な理念は、長期的・定型的な所得保障の提供には国が責任を負い、コミュニンがSoLに基づき提供する生計扶助は一時的・緊急的な援助であるという考えである。失業者という集団に対する長期的な所得保障は、本来ならば、失業保険給付および労働市場政策上の金銭給付を通じて、国が果たすべき責任である。しかし、現実には、失業保険給付等の受給資格を欠く失業が生計扶助受給の最大の要因であり、若年失業者や移民、長期失業者等にとって、生計扶助が長期的な生計維持手段となっている。失業保険等と生計扶助の役割分担、すなわち国と地方の役割分担の理念が、実際には達成されていないことが指摘できる。

ここで留意しておきたいのは、労働市場政策により支給される活動手当の位置付けである。失業保険給付の受給資格を有する者にとっては、失業保険給付と活動手当は代替関係にある。すなわち、失業保険給付の受給期間中は、公共職業紹介所が活動手当の支給対象となるプログラムへの参加を指示するかによって失業保険給付と活動手当のいずれを受給するかが決まる上、両者の給付水準は同一である。失業保険給付の受給期間の満了後も、従前の失業保険給付に準じた水準の活動手当が支給される。これに対し、失業保険給付の受給資格を持たない者にとっては、活動手当は失業保険給付の不存在を補完するための給付となる。ただし、この場合に支給される活動手当は、定額かつ低額の有期給付であり、受給者はしばしば活動手当と同時に生計扶助を受給することになる。活動手当には、生計扶助への依存を防ぐという目的・機能は必ずしも付与されておらず、これを失業保険と生計扶助の間に位置する「第2のセーフティネット」とみることは必ずしも適切ではない。

活動手当は、労働市場政策プログラムの参加者に支給される各種の金

銭給付をまとめる形で創設されたという歴史的経緯もあり、多面的な性格を有する。活動手当の制度設計上の理念をより明らかにするためには、その前身である教育手当の導入過程に遡る必要がある。

(2) 給付水準の設計の相互関係

失業保険および活動手当の最低支給水準の設計において、生計扶助の支給水準との整合性はあまり議論されてきていない。失業保険金庫未加入者に支給される日額 320kr（月に 20 日間受給した場合に月額 6400kr）の基礎給付は、基礎的な保障を与え、かつ就労意欲を削がない水準とされる。失業保険給付の受給資格を持たない失業者に支給される活動手当は日額 223kr（月 20 日間の受給で月額 4460kr）であるが、これは失業者に就学よりも失業を選ぶインセンティブを与えないために、高等教育就学時に受けられる給付制奨学金の支給水準を考慮して決定されている。

他方で、社会サービスによる生計扶助は、奢侈とも最低生活水準とも異なる、「正当な生活水準」を保障する。定型的な日常生活費にかかる支給額を定める全国基準は、消費者庁がマーケット・バスケット方式で算定する「正当な生活水準」を参考にしつつ、社会全体の経済成長、コミュニティの財政負担など多様な要素を考慮して、政府が決定する。成人単身世帯に対する支給額は、月 3880kr（2013 年）である。

失業保険給付および活動手当が資産調査のない定型的給付であるのに対し、生計扶助は、世帯の所得状況に応じて支給額が変わる上、個別審査にかかる額も加わる。また、失業保険給付等が所得課税の対象となるのに対し、生計扶助は非課税である。そのため、各給付間で支給水準を単純に比較することは困難である。ただし、失業保険の基礎給付が担う「基礎的な保障」は、生計扶助が保障する「正当な生活水準」よりも高い水準を意味すると、一応は解される。これに対して、活動手当の最低支給額には、このような積極的な意味付けはなされていない。むしろ、本稿の検討からは、労働市場政策プログラムの参加者に支給する金銭給付の水準を生計扶助よりも高く設定することで就労インセンティブを付与するという考えは、スウェーデンでは採用されてこなかったことが指

摘できる。

もちろん、スウェーデンにおいても、一般の社会保険制度または労働市場政策による給付の水準が生計扶助を下回ることが、望ましいと考えられているわけではない。ただし、その背景には、受給者の就労モラルへの配慮のみでなく、社会保険と生計扶助の役割分担、ひいては国とコミュニティの役割分担の議論がある。

なお、本稿では検討対象としなかったが、高齢期の「基礎的な保障」を提供する社会保障給付として、老齢年金制度における最低保障年金（単身者について2013年は月額7899kr）などがある。また、最低保障年金だけで「正当な生活水準」を達成できない高齢者には、ミーンズテスト付の高齢者生計扶助（単身者について同5195kr）が支給される。これらの給付の支給額は毎年、物価スライドされるため、政策的配慮により支給水準が抑制されてきた失業保険の基礎給付や生計扶助との間に、格差が生じている。この差がどのように合理化されるのか、失業時と高齢期とでは「基礎的な保障」や「正当な生活水準」の内容が変わりうるのかといった点は、今後の検討課題としたい。

（3）日本法との比較

（a）重層的なセーフティネットの構築とその相違点

スウェーデンとわが国における失業者、そして失業の結果としての生活困窮者を対象とする所得保障制度の全体像を比較すると、社会保険（スウェーデンの失業保険、わが国の雇用保険）、最後のセーフティネットたる公的扶助（スウェーデンの生計扶助、わが国の生活保護）、そして両者の中間に位置する給付（スウェーデンの活動手当等、わが国においては求職者支援制度による職業訓練受講給付金）と重層的なセーフティネットの構築が図られてきていることが、1つの共通点として指摘できる。そして、このような重層的な制度構築の背景には、類似した問題状況がある。すなわち、社会保険給付の給付水準の低さや支給期間の短さのために、最後のセーフティネットである公的扶助に依存する人々が増加してきたという問題である。

しかし、セーフティネットの層ごとに個々の制度の委細を比較すれば、

当然に様々な相違がある。ここでは所得保障の層ごとに、主な相違点を指摘しておきたい。

まず、わが国の雇用保険が強制保険であるのに対し、スウェーデンの失業保険はその所得比例部分が任意加入となっており、所得保障制度としての網羅性に欠ける。他方で、スウェーデンの失業保険は、失業直前12ヶ月に6ヶ月以上の就労を支給要件とし、支給日数も300日（暦日420日）と長く、かつ部分的失業（労働時間の減少）をも保障対象とするため支給対象となる場面が広い。わが国の雇用保険の基本手当が、特定理由離職者および特定受給資格者を除き原則として12ヶ月の被保険者期間を支給要件とし、給付日数（90～360日）が被保険者の年齢および失業前雇用期間に応じて変動するのと比べると、スウェーデンの失業保険は任意加入者に対しては比較的手厚い給付を行うといえる。なお、給付水準を比較すると、スウェーデンの失業保険の所得比例給付は従前賃金の80%の保障を原則とするが、上限額が設定されているため、わが国の雇用保険と同様、高所得者にとっては給付水準が下がる仕組みとなっている。

次に、わが国の職業訓練受講給付金が、雇用保険の受給資格を有しない未加入者ないし受給満了者を対象とし、雇用保険と生活保護の間の「第2のセーフティネット」とされるのに対し、スウェーデンの活動手当は必ずしも「第2のセーフティネット」とは位置づけられない。この性格付けの相違は、給付水準の設計にも反映される。すなわち、わが国の職業訓練受講給付金の支給額は、生活を支援する給付として一定の水準を保障すべきとの考え¹³²⁾から、月10万円と比較的高い。これに対し、スウェーデンの活動手当にはそのような積極的な水準設定がなく、失業保険の受給資格によって給付水準が変動し、失業保険の受給資格を持たない者に支給される最低支給額は月20日の受給で4460kr（66,000円程度）と低額である。また、わが国の職業訓練受講給付金は、受給者本人および世帯の所得・資産調査を伴う（職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則11条1項）上、循環的な受給の防止のために6年以内の再受給が認められない（同規則13条）ことに留意

132) 厚生労働省労働政策審議会・職業安定分科会雇用保険部会第76回資料参照。

が必要である。スウェーデンの活動手当は、失業保険の受給資格を持たない者についてもミーンズテストを伴わず、再受給の制約もない、定型的な給付となっている。

セーフティネットの層の中で最終層に位置し、当該制度があらゆる者に最低限の所得保障を行うという意味では、スウェーデンの生計扶助はわが国の生活保護と同様に、最後のセーフティネットであり、いわゆる最低所得保障を担う制度といえる。しかし、最後のセーフティネットが保障すべき水準の理念は、生活保護が最低限度の生活とするのに対し、スウェーデンの生計扶助では「正当な生活水準」、すなわち最低限度の生活を上回る生活である。また、わが国では、生活保護費の3/4が国、1/4が地方の負担となる（生活保護法70条以下）が、生活保護費の急増に伴い全額国庫負担化の要望も地方自治体側から出されている¹³³⁾。これに対し、スウェーデンでは憲法にわが国の生存権規定（日本国憲法25条1項）に相当する規定がなく、生計扶助の実施および費用負担が歴史的にコミューンに委ねられてきた。スウェーデンの制度の検討からは、ナショナルミニマムの保障と国の財政責任は当然には直結しないことも示唆される（もっとも、この点について学説からの批判があることも、既に見たとおりである）。同時に、スウェーデンの経験からは、最低所得保障制度における地方自治体の裁量の過度の拡大は、私人の法的安定性や公平性の侵害をもたらしえ、少なくとも最低所得保障の水準は国が全国統一の基準として策定する方が望ましいという教訓も導かれよう¹³⁴⁾。

(b) 受給者の就労意欲への配慮

次に、受給者の就労意欲への配慮という視点から両国の制度を比較すると、以下のような類似点と相違点を指摘することができる。

133) 「生活保護制度に関する国と地方の協議に係る中間とりまとめ」（2011年12月12日）9頁。

134) わが国では、いわゆる三位一体の改革が推進される中で、生活保護基準設定権限の地方への委譲が国庫負担金改革とあわせて議論されたが、強い批判を受けた。厚生労働省社会・援護局生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会各回資料（2005年）参照。学説においても、生活保護基準の設定権限の地方分権化には慎重論が強い。石橋敏郎「所得保障法制とナショナルミニマム」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第3巻 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）82頁。

第一の層である失業保険ないし雇用保険においては、両国ともに、受給者は求職活動の状況の定期的な確認を受けなければならない、懈怠があれば保険給付の受給資格を喪失しうる。ただし、わが国では4週間ごとに公共職業安定所が失業の認定を行う(雇用保険法15条3項)のに対し、スウェーデンでは受給者は2週間ごとに公共職業紹介所へ求職状況を報告しなければならない、求職活動状況の審査はより頻繁になされる。

また、わが国の求職者支援制度は、スウェーデンの活動手当と同様、職業訓練の欠席や就職支援の拒否に対して給付制限をもって対応する。ただし、わが国の職業訓練受講給付金が、やむをえない理由のない欠席の場合は直ちに、やむをえない理由による欠席であっても8割以上の出席がなければ、不支給となるのに対し、スウェーデンの活動手当は、理由を欠く欠席に対しても、欠席日の不支給、支給水準の通減を経た上で、最終的に受給権の剥奪にいたる。この点では、わが国の求職者支援制度の方が、理由なき訓練不参加に対して厳格な対応を取るといえる。職業訓練受講給付金が月額での支給を基本とするのに対し、スウェーデンの活動手当は日額の給付であることが、段階的な対応を取りやすくする一因と考えられる。

そして、最後のセーフティネット部分については、両国の制度はともに、本人が自助努力を尽くしたことを受給要件とする点は共通する。しかし、スウェーデンの生計扶助では、賃金労働だけでなく、職業訓練等の就労支援施策への参加も、能力の活用として要求される。すなわち、直ちには賃金収入の獲得に結びつかない訓練等への参加を含めて就労能力の活用が判断されるため、実際の就労の有無は問題となりにくい。これに対し、わが国の生活保護法においては、4条にいう能力がもつぱら賃金労働に就く稼働能力を問うため、能力活用の要件の充足を判断するに際し活用の場の有無が問題となる。職業訓練や自立支援プログラムへの参加は、被保護者の自立のための指導指示(同27条)との関係で議論されることが多いように思われる¹³⁵⁾。

総括すれば、所得保障の層のいずれにおいても、就労へ向けた受給者

135) 国は、求職者支援制度の創設時に、同制度に基づく職業訓練への不参加を稼働能力の不活用として取り扱う方針であったが、批判も強い。前掲注(133)4頁。

の積極的努力が強く要求される点は、失業者・生活困窮者に対するわが国とスウェーデンの所得保障制度の共通点といえる。しかも、1990年代以降に進んだ就労原則の制裁的側面の強調により、スウェーデンにおける失業者・受給者に対する公共職業紹介所や社会福祉委員会による統制は、ともすればわが国の相当する制度におけるそれよりも厳格なようにも見受けられる。

もっとも、失業者・生活困窮者に対する所得保障制度のあり方は受給者に対する就労支援と密接に関わっており、スウェーデンの積極的労働市場政策をはじめ労働市場全体のあり方を視野に入れた包括的な検討が必要である。長期失業者が参加する就職・発展保証の第3段階に対し、その内容に多くの批判が寄せられていることは既に見た通りである。受給者の能力活用に対するコントロールの厳格さも、その活用の場となる職業訓練・就労支援策の充実の程度とあわせて評価すべきであろう¹³⁶⁾。しかし、本稿では、スウェーデンにおける労働市場政策については、その一端を紹介したに留まる。スウェーデンの社会・労働市場・各種社会保障給付をより広い視野から俯瞰的かつ体系的に検討することは、今後の長期的な課題としたい。

[付記] 本稿は、MEXT 科研費 20730039、JSPS 科研費 24730045 および平成 24 年度最先端研究開発戦略的強化費補助金（頭脳循環を活性化する若手研究者海外派遣プログラム）「法整備支援研究の世界的結節点をめざして」の助成による研究成果の一部である。

136) スウェーデンの労働市場政策の近年の動向と評価について、佐藤吉宗「1990年代以降の労働市場政策の変化と現在の課題」海外社会保障研究 178号（2012年）58頁以下を参照。