寄稿

スウェーデンにみる貧困の連鎖を断ち切るための政府の役割

伊集　守直
（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授）

はじめに

本稿では、スウェーデンにおける子どもの貧困をめぐる状況とその対策を検討することによって、日本に対する示唆を引き出してみたい。内閣府が発表している「『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」（2015年度）のなかで、同国の子どもの貧困対策の概要、具体的な支援策、法制度や施策の実施体制に関する内容がすでに示されており、情報を入手することができる。ここでは同報告書の内容も参考にしながらも、子どもの貧困に対象を絞った選別主義的な支援策ではなく、むしろ普遍主義的な公共サービスの供給によって、子どもの貧困、あるいは貧困の連鎖を予防する特徴をもつスウェーデンの制度設計について明らかにしたい。

所得格差の拡大と相対的貧困率の上昇

近年、OECD加盟国のなかで所得格差の拡大が最も進んでいる国は、意外にも高福祉高負担の福祉国家として知られるスウェーデンである。OECD調査に従えば、スウェーデンにおけるジニ係数は0.19（1990年）から0.27（2010年）へと40％以上上昇しており、OECD加盟国で最も高い上昇率を示している。ただし、OECD平均値（0.31）やアメリカ（0.38）、日本（0.33）よりは低く抑えられている（2010年データ）。そのため、スウェーデンを所得格差の大きい国と評価するのは誤りだが、近年になって所得格差が拡大しているというのは事実である。また、相対的貧困率もOECD諸国のなかでは低いものの、近年は上昇傾向にある。

スウェーデンにおける所得格差拡大の要因については、次のようにまとめられる。まず、1990年代初頭に実施された大規模な税制改革の影響である。当時の税制が所得分配に悪影響を及ぼしているという認識から、その是正を目的としつつ、グローバル化する経済環境への対応の1つとして、労働所得と資本所得を分離し、前者には累進税率、後者には比例税率を適用する二元的所得税が導入された。これにより、90年代半ばからの景気回復に合わせて資本所得からの税収が増加したが、同時に高所得者層の資本所得割合が大きく拡大したことで、高所得者層と中低所得者層の間で所得格差が拡大することとなった。

次に、2006年から2014年までの中道右派政権による経済政策の影響である。スウェーデンは伝統的に社会民主主義の影響が強く、普遍主義にもとづいた教育、医療、福祉サービスを公共部門が提供すると同時に、職業訓練を中心とする積極的労働市場政策に多くの予算を投入し、失業者の配置転換や産業構造の転換を促進する産業政策を実施してきた。しかし、若者を中心とした失業率の高止まりを受けて、中道右派政権のもとで労働市場政策の「効率化」が目指されることとなった。

その1つが勤労税額控除の導入、もう1つが労働市場にかかわる各種政策の見直しであり、失業給付や疾病給付、生活保護の給付水準の引下げや給付期間の短縮化が実施された。このような労働関連政策の結果として、2000年代半ばからは有職者と無職者、あるいは中所得者層と低所得者層の間の所得格差が拡大する傾向にある。

2006年に7.1%であった失業率は、世界金融危機をはさみながら、中道右派政権期には7%から8%の水準で推移しており、所得格差の拡大を許容しながら取り組んだ政策が思うような成果をあげられてこなかった。OECD諸国のなかでは例外的ともいえる堅調な経済成長と健全な財政運営を維持してきたスウェーデンだが、失業と所得格差の問題は難しい政策課題となっている。

スウェーデンにおける子どもの貧困

このような所得格差の拡大が見られる状況のもとで、子どもの貧困はどのように推移しているだろうか。ユニセフ・レポートカードによると、子どもに関する「貧困の撲滅」について、スウェーデンは他の北欧諸国などに次いで6位であり、23位の日本よりもかなり上位に位置している（2014年データ）。そのなかでも、「社会移転による子どもの貧困率の削減幅」や「多次元の貧困率／物質的剥奪率」といった評価項目において比較的高い成果をあげている。しかし一方で、子どもの相対的貧困率は2000年代を通じて上昇傾向にあり、社会移転による貧困率の削減効果も縮小を見せている。したがって、スウェーデンの現状は子どもの貧困の削減に高い成果をあげていると評価はできるものの、デンマーク、ノルウェー、フィンランドといった他の北欧諸国と比較すると、やや流動的な状況にあると言え、今後の動向を注視する必要があるだろう。

ただし、このような現状の背景には、スウェーデンが他の北欧諸国よりも積極的な難民の受け入れを行ってきた事情も関連している。とくに2006年以降に移民の受け入れ人数が増加し、最近ではさらに拡大する傾向にあるが、そのうち、中東やアフリカからの難民の受け入れが増加しているのである。Gustafsson & Österberg（2018）の分析に従えば、イラク、レバノン、ソマリア、そして最近ではシリアといった中東・アフリカ諸国からの難民の受け入れの増加に、彼らがスウェーデン国内の労働市場で置かれる不利な条件が加わり、低所得者層の増加とその所得伸び率の停滞が見られ、この状況が子どもの貧困に明確な影響を与えているという。

中道右派政権の労働市場の「効率化」に不満が高まったことを一因として、2014年の国政選挙では、増税とサービスの立て直しを公約とした社民党が勝利し、環境党との連立政権を担うこととなったが、この選挙では同時に難民の受け入れに反対するスウェーデン民主党が第三党まで躍進している。4年間の議員任期が終了し、今年9月に実施される国政選挙の結果によっては、労働市場政策や移民政策に動きがあるとみられ、子どもの貧困にも影響を及ぼすことが予想される。

普遍主義サービスによる機会の平等

近年の政治経済的状況を踏まえたうえで、子どもの貧困に関わる政策の特徴について整理しておこう。すでに触れたように、スウェーデンの福祉政策は、対象を特定した選別主義ではなく、普遍主義サービスを供給することで、子どもを含めた貧困の削減を達成してきた。これは、Korpi & Palme（1998）が示した「再分配のパラドックス」、つまり貧困者に限定した再分配政策を実施すればするほど貧困や不平等の削減は図れないという命題を裏から支持するものである。

1980年代から2000年代までのおよそ30年間の所得データを用いて、スウェーデンの所得分配に関する分析を行ったBjörklund & Jäntti（2011）は、その特徴を次のようにまとめている。すなわち、一般的に家庭環境は所得格差の重要な説明要因であるが、スウェーデンではこの要因はあまり大きな意味を持たない。例えば、アメリカでは父親の所得が子どもの将来の所得格差の20%を説明するが、スウェーデンでは6%に過ぎない。また、兄弟間の所得の関連、すなわち兄弟間で共有される要因によって説明される所得格差はアメリカで49%であるのに対して、スウェーデンでは14%にとどまっている。つまり、平等な所得分配について、家庭環境が重要な意味をもたず、むしろ機会の平等との正の相関を示すことを指摘している。加えて、所得格差を是正する手段として児童手当、とくに多子加算が有効であり、その利点は労働インセンティブを阻害することなく、平等な所得分配に貢献すると指摘している。

同書は2011年の出版であるため、最近のデータを反映していない点に留意する必要があ

るが、それでもスウェーデンの政策の特徴をとらえるためには有益な指摘である。とくに、家庭環境に依存せずに機会の平等が保障され、それが平等な所得分配との相関をもつというのは、貧困の連鎖を断ち切るという意味で非常に重要である。

対人社会サービスを担う地方政府

スウェーデンにおいて子どもの機会の平等を保障するサービス供給を担っているのが地方政府である。基礎自治体であるコミューンが290団体、広域自治体であるランスティングが20団体存在する。コミューンが就学前教育、初等・中等教育や、育児や介護などの福祉サービスを担い、ランスティングが医療を担うという明確な役割分担が行われている。**表1**に示されるように、子どもがいる家庭に対する政策が体系化されているが、普遍主義サービスがその中心にあることがわかるだろう。

ランスティングが担う医療については、年間上限額が設定されたうえで患者の自己負担が設定されているが、19歳未満については無償となっている。歯科医療は一般医療制度に含まれていないが、これも19歳未満については無償である。

コミューンが担う教育と福祉についても簡単に紹介しよう。学校教育は基礎学校（小中学校）から高校まで授業料がかからないが、これは公立だけではなく私立も同様である。大学を管轄する国を含めて政府が教育の供給責任を全面的に負っている。また、義務教育期間である基礎学校では、教科書代、教材費、給食費もかからない。

保育については1975年にすでに幼保一元化が図られ、96年には管轄が社会省から教育省に移管されたことで、現在では就学前学校という位置づけで統一されている。2003年には4歳児以上の未就学児童を対象とした就学前学級が基礎学校において無償で提供されるようになったが、それに対応して4～5歳児の任意の就学前保育が年間最低525時間分、無償化されている。スウェーデンでは、両親いずれかの育児休暇の取得が一般的であり、0歳児保育は行われていないため、1～3歳児、そして無償分を超える4～5歳児の保育には保育料がかかる。ただし、その料金水準は日本と比較するとかなり低く抑えられている。

保育料率は国が設定する上限の範囲内でコミューンごとに設定される。例えば、ストックホルム・コミューンは上限の保育料率を設定しており、第1子が家計月収総額の3%、第2子が2%、第3子が1%、それ以降は無償である。また、保育料計算に用いられる月収総額にも国が上限額を設定しており、2018年は46,080クローナが上限値である。そのため、ストックホルムの場合であれば、第1子の保育料の上限は1,382クローナ（およそ17,400円）となる。

そして、現金給付は児童手当と育児休業手当を中心として国が管轄している。児童手当は所得制限がなく16歳未満が対象だが、高校に進学すれば同等の手当が就学手当として給付される。コミューンが担当する現金給付が住宅手当や生活保護などが、対象を限定した経済的支援である。住宅手当は子どもの人数を考慮するため、子育て家庭を支援する目的を持っている。ただし、すでに示した普遍主義サービスの範囲と規模を見れば、このような経済的支援がもつ役割は全体のなかではさ

表1　子どものいる家庭への支援政策

	現金給付	経済的負担の軽減措置	その他の支援
1 普遍的施策			
a すべての子ども	両親保険、児童手当		妊産婦医療センターと乳幼児医療センター（無料）
b 対象となる子ども	就学手当、養育扶助、子ども年金、障害児童扶養手当、一時看護時の両親保険、養子手当	小児歯科、教科書、教材（無料） 小児医療、医薬品（割引） 給食費（一部を除き無料）	学校教育、就学前学級、公開就学前学校、学校保健・医療（無料） 家族・子育て相談（一部を除き無料）
2 上限額設定		就学前学校、家庭保育所、余暇活動センター	公開余暇活動センター、夏季子どもセンター
3 経済的支援			
a 所得制限あり	住宅手当、就学手当加算金		
b 必要性がある場合	社会手当（生活保護）		

出所：高橋（2007）表4に基づき作成。

ほど大きくないということがわかるだろう。

普遍主義サービスを支える財政制度

教育、医療、福祉という対人社会サービスを地方が大きく担っているというのは日本も同様である。しかし、日本とスウェーデンの地方政府が大きく異なるのは収入面である。コミューンとランスティングはともに歳入の7割程度を地方税収で賄っている。地方税は比例所得税に一本化されているが、その税率は現在32.12%であり（コミューン20.74%、ランスティング11.39%）、課税最低限も低いので大きな税収調達力を持っている。また、32.12%というのは平均税率であり、実際は各団体が毎年独自に税率を設定している。しかも、1950年代初頭には12%程度であった地方税率は、80年代には30%に達するようになった。つまり、現在の税率というのは、地方において教育、医療、福祉というサービスの拡大に合わせて、住民の合意を取り付けながら税負担の引上げを積み重ねてきた結果なのである。

さらに、財政調整制度により地方政府の財政力格差の是正が行われている。現在の制度では、地方政府間で行う水平的な財政調整と、国による財源保障である垂直的な財政調整が組み合わされ、どの団体であっても同等の財政力が保障されるという強力な財政調整制度となっている。これにより、普遍主義サービスを提供するための強固な財政基盤が地方政府に備わっている。さらに、国が保育料の上限額などを設定する場合には、その分の費用負担を国が特定補助金により補償することとなっている。

おわりに

スウェーデンでは子どもの貧困の削減を目的とするというより、すべての子どもと子育て家庭を対象にした教育、医療、福祉の対人社会サービスを地方政府、現金給付を中央政府が担うことを大枠とし、そこに地方政府による対象を限定した経済的支援を加えることで、結果として子どもの貧困対策としても成果をあげていると理解することができる。

日本と比較すれば、財源規模も大きく異なるし、政策の背景にある政治的理念も異なるので、一足飛びにこのような普遍主義サービスに移行せよ、との結論を導くことはなかなか難しいだろう。しかし、スウェーデンの政策形成において重要なのは、社会的連帯にもとづいて個人の自由と自立を実現するという政治的理念を明確にしながら、そこに向かって制度を設計し、そのための財源調達をしっかりと行ってきたということである。

昨年末に、2兆円規模の政策パッケージが示され、保育や高等教育にそれぞれ8000億円を配分するといった内容が発表されたが、これは消費税率の引上げによって確保できる増収分をどのように配分するかという議論である。つまり、政策理念や中長期的な制度設計の方向性を明確にせず、いまある財源を配分し、財源で賄える範囲に対象を限定するというやり方では、その時々の政策の変化で恩恵を受けられる人々とそうでない人々の対立だけが着目され、利益のぶんどり合いという議論しかできなくなってしまうだろう。サービスと負担についての体系的な制度設計、国と地方の責任配分や役割分担の明確化について改めて丁寧な議論を行う必要があるだろう。

【参考文献】
高橋美恵子（2007）「スウェーデンの子育て支援：ワークライフ・バランスと子どもの権利の実現」『海外社会保障研究』160号、73－86頁
内閣府（2015）「『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」
http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/h27_gaikoku/index.html（2018年5月10日閲覧）
ユニセフ・イノチェンティ研究所（2017）『イノチェンティレポートカード14　未来を築く：先進国の子どもたちと持続可能な開発目標（SDGs）』公益財団法人日本ユニセフ協会
Björklund, Anders & Markus Jäntti (2011) *Inkomstfördelningen i Sverige*, SNS Välfärdsrapport.
Gustafsson, Björn & Torun Österberg (2018) "How are Immigrant Children in Sweden Faring? Mean Income, Affluence and Poverty since the 1980s", *Child Indicators Research*, Vol.11, No.1, pp.329–353.
Korpi, Walter & Joakim Palme (1998) "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol.63, No.5, pp. 661-687