

英国における社会保障改革の動向

—— ホワイト・ペーパーの発表 ——

井 上 恒 男

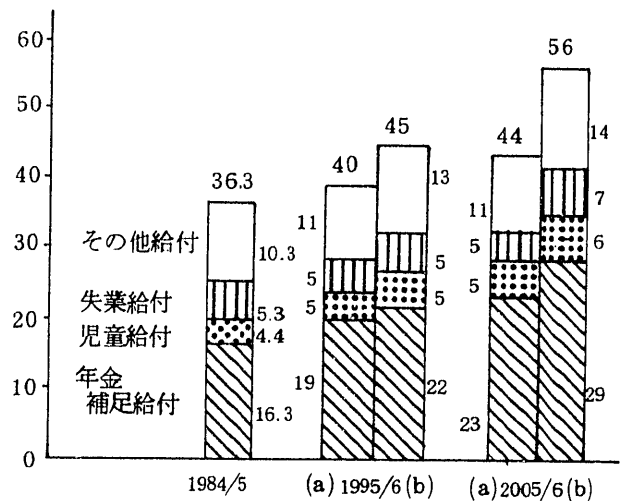
(在英日本大使館一等書記官)

I. 改革のねらい

サッチャー保守党政権の数年来の懸案事項であった社会保障改革は、ファウラー社会保障大臣が1983年秋以来2年越しの検討作業を終え、昨年6月3日にグリーンペーパー、さらに12月16日には白書が発表され、関係方面に大きな反響をよんでいる。特に、グリーンペーパーが提案した政府管掌所得比例年金（SERPS と略称）を廃止し企業年金又は個人年金への加入を義務づけるという年金改革案は世論の大方の支持を得られなかったため、ファウラー大臣は白書の段階ではかなり譲歩し、SERPS の廃止は断念するとともに制度改正の時期を当初案の1987年4月から1988年4月に1年間延期した。

今回改革の背景に社会保障財政に対する危機意識があることは言うまでもない。社会保障（所得保障）予算が公共支出全体の既に30.7%（1985年度）を占めているにもかかわらず、人口高齢化のため、加えて1978年からスタートしたSERPSが1998年に向かって成熟していくため（英国の年金財政は賦課方式をとっている）、深刻な状況

図1 社会保障費用の将来予測



(注1) 失業率は10%を想定。

(注2) (a), (b)はそれぞれ物価スライド、賃金スライドの場合。

資料: *Reform of Social Security (Cmnd 951a)*
(グリーンペーパー)

の到来が予測されている(図1及び表1参照)。したがって、将来の国家財政が現行制度のままでたえうるか、あるいは税、社会保険料を徴収される現役勤労者と社会保障給付の受給者とのバランスは適切かが深刻に問われているわけである。労働党側は今回の見直しを公共支出カットのための作業に過ぎないと酷評しているが、サッチャー首相は労働政権下では勤労者の負担が一層

表1 年金給付費の将来予測

(単位10億ポンド, 1984年度価格)

(i)物価スライド	1984/5	1995/6	2005/6	2023/4	2033/4
基本年金	15.3	16.7	17.0	20.0	21.9
SERPS	0.1	1.6	5.3	15.7	23.1
合計	15.4	18.3	22.3	35.7	45.0
(ii)賃金スライド	1984/5	1995/6	2005/6	2034/4	2033/4
基本年金	15.3	19.4	22.8	34.1	43.4
SERPS	0.1	1.6	5.3	15.7	23.1
合計	15.4	21.0	28.1	49.8	66.5

資料：図1に同じ。

大変になるだろうとやり返している。白書の冒頭でもあらかじめ同様の批判を受けることを想定しつつ、現行制度は当初の政策意図を十分果たしていないこと、したがって求められているのは適正な改革(Proper reform)であってカット(trimming)ではないことを強調している。適正な改革として白書が念頭においている基本方針は以下の4点である。

- ① 受給者にとっても給付行政当局にとっても複雑化した現行制度の簡素化
- ② 真に必要な階層への給付の重点化
- ③ 老後保障における自助の助長(具体的には企業年金、個人年金の奨励)
- ④ 社会保障財政の健全化

II. 改革案の概要

1 年金制度

グリーンペーパー発表以来関係者に最も大きな波紋を与えたのはSERPSを廃止し、企業年金又は個人年金への加入を義務づけ

る年金改革案であった。グリーンペーパー案を支持したのは保守党の右派(Monday Club)及び経営者団体、生命保険業界の一部にとどまり、英国産業連盟(CBI)などは英国労働組合会議(TUC)とともに一大反対キャンペーンを展開した。CBIの主たる反対理由は、現在の及び経過措置により現行制度が適用される今世紀中の年金受給者のために賦課方式で引き続き国民保険料を徴収されるのに加え、新たに企業年金又は個人年金の積立義務が伴うため労働費用がかさむ点である。一方、生保業界は、個人年金がSERPSに対する適用除外という形で制度化されれば当然顧客が増えるものの、加入義務付けに伴って膨大な数の小口の個人年金を管理する場合の事務の繁雑さを懸念したものである(加入者にとっても事務経費がかさみ老後保障に十分な年金が手元に残るか疑問)。また、関係者が一様に危惧したのは、現行年金制度が1975年に成立(実施は1978年から)した際の保守、労働党のコンセンサス(休戦)

海外の動き

が崩れ、再び年金制度が政権交代のたびに目まぐるしく改変されるのではないかという点、制度改革のスケジュールが余りにきつく実施準備が間に合わない点である。CBI、生保業界からの反対論に同調し、保守党内からもいわゆるウェット（Tory Reform Group）を中心に、SERPSをむしろ修正したうえ存続させるべしとの声が強くなってきた。

このような強力な反対勢力の抵抗に会い、ファウラー大臣もついにSERPSの廃止を断念し制度改革の実施時期を一年遅らせるという譲歩を行ったわけだが、装いを改めた白書案の中で企業年金又は個人年金の普及促進のための強力な布石が打たれていることも見落としてはならない。

（V）SERPS 関係

SERPSは存続させるものの、以下の改正により、給付費総額を大幅に抑制する

（2033年時点で、現行制度が継続する場合の255億ポンドから132億ポンドに半減させる）。

① SERPSの計算ベースとなる従前平均給与を、現行の「最善の20年間」から全勤労期間に改める。ただし、育児等のため仕事の中断を余儀なくされる勤労女性に対しては引き続き特例を認める。また、SERPSの給付水準は従前平均給与の25%を目途に設計してあるが、これを20%に引き下げる。しかし、この切下げは今世紀中の新規受給者には適用されず、かつ2000年から毎年0.5%ずつ10年間かけて徐々に実施することとしている。

② 裁定後の企業年金の物価スライド分に

ついては、現在は国民保険基金（SERPSの財源）から補填給付されているが、毎年3%を限度に各企業年金又は個人年金の基金が物価スライド措置を講じる。

③ 現在寡婦（かん夫）は自分の年金に加え死亡した配偶者の年金を全額承継しているが、これを半額にカットする。

（VI）企業・個人年金関係

勤労者に占めるSERPSと企業年金の加入者は現在大体半々で、この割合は長期的に余り変動していない。企業年金の普及を促進したい現保守党政権は、既に先の国会で1985年社会保障法を成立させ中途退職者の企業年金保護策を強化するため着々と条件整備を進めているが、今回の改革案はさらに強力なカンフル剤といえよう。

① 国民保険料の特別割引

現在一定の要件を備えた企業年金がSERPSから適用除外となる場合、国民保険基金に納付すべき保険料が9%から6.85%に減免されるが（被用者負担の最高料率の場合）、5年間に限り新規設立の企業年金及び個人年金に関しさらに2%の減免を認めるその差額は各企業年金、個人年金として積立、運用が行われることが期待されているわけである）。

② 個人年金の選択

現在個人年金は主として自営業者のための年金にしかすぎないが、一定の要件を備えれば、企業年金と同様SERPSに対する適用除外の途が開かれる。企業年金にも中途転職者の保護策が強化されつつあるが、新たに勤労者は、企業年金と個人年金を選択し、あるいは雇用主が企業年金を設置し

ていない場合でも代って個人年金に加入することができるわけである（個人年金にも企業年金と同様のSERPS 保険料の特別割引、保険料の税控除等が配慮されている）。さらに個人年金市場の競争を促し商品の多様化を図るため、個人年金の取扱機関を現行の保険会社から銀行、建築組合（ビルディングソサエティ）、投資信託（ユニットトラスト）に拡大することとしている。

なお、小口の個人年金が多数誕生した場合、雇用主からの保険料を各個人年金取扱機関に取り継ぐ膨大な業務処理を要することとなるが、これは保健社会保障者が一括して行うこととなったので金融機関の負担は軽くなった。

③ 適用除外要件の緩和

現在企業年金が適用除外となるためには最低保障年金（Guaranteed Minimum Pension）の支給が要件となっており、そのためには企業年金委員会の繁雑な審査を受けなければならない。これが企業年金が中小企業に普及していかない大きな理由のひとつといわれているところから、新制度では企業年金及び個人年金の適用除外の要件を一定の保険料拠出とする等、設立を容易にしていくこととする。

2 生活保護制度

現在の補足給付制度（Supplementary Benefit）は、単身、夫婦等の世帯類型の他長期給付と短期給付、持家世帯と非持家世帯の区分、これに光熱費等の特別加算が行われ（現実には多くが定形給付化している）非常に複雑な体系になっているため、申請

者にとってどこまで受給資格があるのか極めてわかりにくい。いきおい給付資格の認定に繁雑な審査を要することとなり、行政当局の事務処理もかさむ。そこで改革では、まず補足給付制度を廃止し、代って定形化した給付を行う所得扶助制度（Income Support）と、臨時経費に個々に対応する社会基金（Social Fund）の二本立てにすることにした。新しい所得扶助制度では、一次的には受給者の年令と配偶者の有無の区分により簡単明解な給付体系となり（これに扶助児童分の加算がある）、現行の光熱費等の特別加算は年金生活者、障害者加算の中に吸収される。さらに、今回社会保障改革の目玉のひとつである有子世帯と単親世帯には特別加算が行われることとなっている（表2参照）。

表2 所得扶助の給付体系

給付の種類	類 系	給付額(ポンド/週)
人的給付	単身(18～24才)	24.00
	単身(25才～以上)	30.60
	単親(18才～以上)	30.60
	夫婦	48.00
世帯加算	有子世帯	5.75
	単親世帯	3.45
その他の加算	年金生活者(60～79才)	
	単身	10.00
	夫婦	15.25
	年金生活者(80才以上)	
	単身	12.25
	夫婦	17.45
	疾病・障害者	
	単身	12.25
夫婦	17.45	
扶養児童	11才未満	10.10
	11～15才	15.10
	16～17才	18.20

資料：Reform of Social Security (Cmnd. 9691)
()の Technical Annex より作成。

一方、家具、寝具等の購入に必要な臨時経費については、現在は比較的厳しい審査の下に補足給付の一時給付金として支給されているが、新しい社会基金では厳密な規則にとらわれず、必ずしも生活保護世帯に限らず個々のケースに即し、貸付（無利子）を中心に資金援助が行われる（我が国の世帯更正資金に一部似た基金になろう）。この他、この社会基金からは、現在国民保険基金から1969年以来一律25ポンド支給されている分娩給付（maternity grant）が、受給者を低所得層に限定し75ポンドに増額されて支給される。死亡給付（death grant）も国民保険基金から社会基金に移管されるが、その給付は死者の遺産から償還されるシステムとなる。さらに、社会基金は病院から退院した老人、障害者のコミュニティケアを推進するための経費支援等を予定しているが、現時点では詳細は不明である。

3 家族給付金制度の創設

現行制度上フルタイムの勤労に従事している者は補足給付や失業給付を受給できないが、これら社会保障給付水準に満たない低賃金層が英国には多数存在している。英国の課税最低限所得は極めて低く（1985年度の既婚者控除は3,455ポンド）、しかも最低でも30%の所得税がかかり、これに国民保険料負担が加わる。さらにミーンズテストに基づく無料学校給食事業等を勘案すると、ある賃金階層では賃金が上昇したにもかかわらず手取り所得が減少するといういわゆる「貧困のわな」、「失業のわな」現象が起こってしまう（現行制度下で約7万

世帯が貧困のわなに陥っていると推計されている）。特に有子世帯がこのようなわなに陥ることのないようにという目的で1971年に世帯所得補足給付（Family Income Supplement）が発足したが、F I Sは名目賃金をベースとし、しかも扶養児童加算が補足給付の児童加算にも劣るため（受給者率も50%程度と低い）、貧困のわな対策としては十分な効果をあげていないとの批判が絶えなかった。貧困層に占めるウェートが近年年金生活者から有子勤労世帯に移ってきているだけに、対応が一層迫られていたわけである。

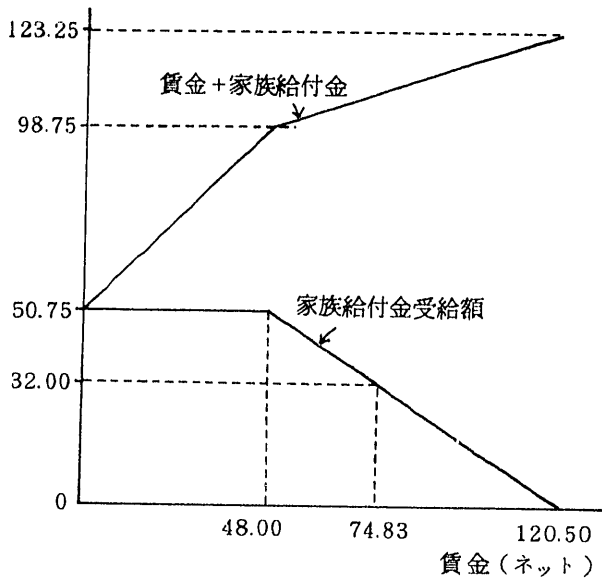
そこで新しい家族給付金制度（Family Credit）では、給付額の算定をネットで行い、これと扶養児童加算を併せ、勤労時の手取り収入が少なくとも勤労していない場合のそれより少なくなならないよう設計している（図2の事例参照）。給付の逡減率はF I Sの50%から70%に切り下げられるが、受給者率の上昇（60%程度）、給付水準のアップ等によりF I Sより受給者が倍増し40万世帯程度になるものと見込まれている（給付額も現在のF I Sの平均給付額15.8ポンド/週の約2倍に）。

なお、家族給付金は雇用主が従業員に支払う賃金の中で所得税、国民保険料と調整されたうえで給付されるので、所得税と社会保障給付の連携を一步緊密化する効果をもつであろう。

4 住宅給付

社会保障費用全体に占める割合はそれほど大きくないが、いわゆるばらまき福祉の

図2 家族給付金制度図解
(扶養児童3人(3,8,11才)世帯)



解説

1. 賃金（ネット）が週48ポンド（所得扶助における夫婦世帯の人的給付額と同じ）以下の場合は、家族給付金は一律50.75ポンド（成人給付金29.85ポンド+児童給付金（3人分）20.90ポンド）
2. 賃金（ネット）が週48ポンドを超えると、超過額の30%が50.75ポンドに加算される。
3. FISが受給できるのは賃金（ネット）102.28ポンドまでであるが、新しい家族給付金制度では120.50ポンドまで。
4. 週賃金名目90ポンド（ネットで74.83ポンド）の世帯（扶養児童3人）の家族給付金は32ポンドとなる。

(資料): *Reform of Social Security*

(Cmnd, 9691) (白書)のTechnical Annex 及び保健社会保障者のプレス用資料から作成。

典型例として改革の俎上に乗せられていたのが住宅給付制度である。現在英国の全世

帯のうち約3分の1が大なり小なり住宅給付を受けており、そのための予算も最近5年間で3倍強に著増している。このため、家賃補助、固定資産税補助毎に現在3種類ある給付の通減率をそれぞれ60%、20%に一本化して所得制限を強化する方針である。グリーンペーパー案よりラディカルでなくなったが、それでもこの改正により4億5千万ポンド程度（1988年度）の節減を見込んでいる。特に今後議論をよぶ点は、どんな低所得者に対しても固定資産税の最低20%の支払いを義務づける方針であろう。英国の地方財政には日本の住民税に相当する地方税がなく、中央政府からの一種の地方交付税（Rate Support Grant）を除けば固定資産税収入に頼らなければならないにもかかわらずこれを減免される世帯が多く、地方財政への無関心ひいては放漫経営の原因との指摘がある。その全般的見直しについては別途政府から諮問文書が発表される予定であるが、低所得者層に大きな影響を与えるだけに今後の動向が注目される。

なお、住宅給付の算定はネットベースで行われ、所得扶助制度との斉合性が図られている点は家族給付金制度と同様である。

III. 改革案の評価

今回の改革にあたっては、ベバリッジ改革以来の大改革とファウラー大臣も自負しているが、財政への影響を考慮する必要なく改革案を構築したベバリッジに比べ、予算を増やせないというマイナスの財政環境の下での改革作業は極めて難事であったに

海外の動き

違う。1981年9月に現職に就いたファウラー大臣は、公共支出の配分を決定する閣議でもローソン大蔵大臣と互角以上にわたりあってきたとの定評であり、人口高齢化に伴う経費増を長期的に確保していかなければならない保健社会保障省としては最も頼りがいのある大臣である。

改革ではいろいろ議論の多い児童給付、失業給付については先送りされた感が強いが、民営化、労働インセンティブ助長、家庭（児童）重視等サッチャー現政権のカラーを鮮明に打ち出した改革といえよう。企業年金、個人年金の奨励に代表される民営化策は繰り返すまでもないとして、保健社会保障省の試算によって今回改革が各階層の給付に与える影響を見てみると、年金受給者、扶養児童を持たない若年層の給付水準が下がり、一方扶養児童をかかえる勤労世帯、障害者に対する給付が手厚くなっている（表3参照）。

しかし、全体として見ると、改革によりトータルの給付額が増加する者216万に対し逆に減少する者が380万人と後者が上回っており（その他195万人は差し引き影響なし）、年金改革案についてはコンセンサスが形成されていくと思われるだけに、今後所得扶助、住宅給付制度等の方に議論の中心が移ってゆくのではないかと思われる（表4参照）。白書が報告された昨年12月16日の下院では、早速労働党のミーチャー議員（影の内閣の社会保障大臣）が、ファウラー大臣がSERPS廃止を断念したことは一応歓迎しながらも、今回改革で7億5千万ポンド——財政研究所（FSI）の推計、後に5億ポンドに修正。保健社会保障省筋では、住宅給付の節減分4億5千ポンド以外は不明——がカットされることをとらえ、今回のファウラー改革をカットのための改革、貧困層いじめの改革であると強く非難し、次期総選挙の争点としていく旨

表3 改革による可処分所得の増減
（単位：ポンド／週）

受給者グループ	所得扶助	その他給付	計
年金生活者（80才以上）	-0.30	-0.10	-0.20
年金生活者（60～79才）	-0.80	-0.90	-0.80
疾病・障害者	+4.60	+0.80	+3.40
単親世帯	+1.70	+0.40	+1.40
有子の夫婦			
フルタイムの勤労に従事	N/A	+3.70	+3.70
フルタイムの勤労に従事していない	+1.40	-0.30	+1.20
その他			
フルタイムの勤労に従事	N/A	-3.00	-3.00
フルタイムの勤労に従事していない	+1.40	-2.80	-1.60
計	-0.10	-0.40	-0.30

（注）住宅給付のうち低所得者に対する固定資産税の20%の徴収は考慮されていない。
資料：Reform of Social Security (Cmnd. 9691) の Technical Annex.

表明した（現サッチャー政権の任期は1988年6月まで）。これに対しファウラー大臣は、家族給付金制度の創設により20万世帯の受給者が増えること等をあげながら真にニードの高いグループへの資源配分を行った点を強調し、労働党の挑戦を受けて立つ構えである。また、自由党のカークウッド議員（社会保障担当のスポークスマン）は、社会保障給付と税の斉合性が依然図られていないことに不満を示すとともに、この点につき1988年までに与野党間のコンセンサ

スを形成していくことの必要性を強調した。

改革案を盛り込んだ法律案は、1月17日に国会に提出され現在審議が開始されたばかりである。年金生活者、住宅給付受給者等をかかえる民間福祉団体（いわゆる貧困ロビー）は、改革案によりトータルとしての給付水準が下がることに強い不満を示しており、早ければ来年秋にも総選挙とのうわさがあるだけに、社会保障改革の行方は今後も予断を許さず、引き続き注意深く動向を見守っていく必要がある。

表4 改革による可処分所得の変化

(単位：千人)

受給者グループ	増加						合計(増加する者)	影響なし	合計(減少する者)	減少					
	£5+	£4-5	£3-4	£2-3	£1-2	<£1				<£1	£1-2	£2-3	£3-4	£4-5	£5+
年金生活者(80才以上)	10	30	30	40	110	50	270	200	350	90	150	60	30	20	20
年金生活者(60~79才)	60	10	30	80	150	210	530	920	1880	570	620	300	190	100	100
疾病・障害者	90	20	20	20	40	10	200	50	60	10	20	10	-	10	10
単親世帯	210	10	10	10	20	10	260	130	250	30	70	80	20	10	40
有子の夫婦															
フルタイムの勤労に従事	160	20	30	30	30	20	290	20	100	10	20	20	10	10	30
フルタイムの勤労に従事していない	20	20	90	70	140	60	390	50	110	30	50	20	-	10	10
その他															
フルタイムの勤労に従事	10	-	-	-	10	-	10	10	200	30	50	40	20	20	60
フルタイムの勤労に従事していない	10	-	150	10	10	20	200	580	860	90	190	110	220	30	220
合計	560	110	360	260	500	380	2160	1950	3800	860	1150	630	500	190	480

(注) 表2に同じ。