
情報 (各国の動向)

英国におけるユニバーサル・クレジット (Universal Credit) の導入 I

土橋 康人*

本稿では、英国において2013年4月より順次導入され、旧制度からの転換が進むユニバーサル・クレジット (Universal Credit: UC) を巡る議論とその制度について全二回に分けて概説する。

I UCの導入

英国では、2012年福祉改革法によってUCの導入が開始された。これは、主に社会保障制度の簡素化と就労インセンティブの強化、納税者と社会保障サービスの受給者の間における公平性の担保、貯蓄推進、社会保障制度への依存の軽減と貧困の緩和などを目的とし、保守党が「時代錯誤の社会保障制度 (legacy benefits)」と位置付ける所得要件付き給付を統合するものである。これにより、それまでの所得補助、求職者給付 (JSA)、雇用支援給付 (ESA)、住宅給付 (HB)、児童タックスクレジット (CTC)、就労タックスクレジット (WTC) がUCに統合された。このUCは、雇用年金省 (DWP) により管理及び運営され、受給要件に国民保険の納付は含まれない。UCの名目上の最大受給額は、各世帯構成によって決定された基

準給付額 (standard allowance) に、児童・住居・介護などの要素 (elements) を加算したものになるが、純所得の増加による逓減 (single taper) や罰則規定に基づく減額などにより、実際の給付額は変動する。

UCは、2013年4月から各自治体に順次導入され、特定の条件の下でUCを申請できる仮導入エリア (live service) と、すべての受給資格者がUCを申請できる完全導入エリア (full service) が混在していた。その後、2018年9月に全国的にUCが完全導入されたが、旧制度の利用者も依然として多く、2019年12月時点においてUCの受給へ移行した者は32%に留まっている¹⁾。

II UCの受給要件と申請方法

UCを受給するためには、原則として18歳以上かつ年金クレジットの受給年齢以下であることが、学生でないこと、イギリスに居住していることが求められる²⁾。また、資産 (貯蓄・株式・信託・別荘などを含む) を£16,000以上保有しているカップルあるいは個人は、UCの受給資格を得ること

* Department of Political Economy, King's College London

¹⁾ ただし、失業関連手当の受給者の84%は既にUCを利用している。一方で、JSA、CTC、HBの受給者でUCへ移行した世帯の割合は、それぞれ14%、25%、37%に留まっている。House of Commons Library, Constituency data: Universal Credit rolloutを参照。

2019年7月からは、試験運用 (pilot scheme) として、旧制度の利用者のUCへの移行が進められている。だが、UCへの移行に伴う受給額の減少を懸念する者も多いため、UCの申請数は想定通りに伸びていない。2020年2月にDWPは、旧制度からUCへの完全移行は2029年まで遅れるとの見通しを示している。

²⁾ 16~17歳の個人や学生でも、出産まで11週間の妊婦や子供がいる場合、扶養義務のある親と同居していない場合、障害がある場合などでUCの申請が可能である。また、年金支給開始年齢は現状65歳であるが (生年月日によっては満66歳)、現行の年金法 (Pension Act 2007, 2011, 2014) によって、2044~46年までに段階的に68歳まで引き上げられることが規定されている。また現保守党政権は、年金支給開始年齢の68歳への引上げを2037~39年に早めることを目指している。

はできず、£6,000から£16,000までの資産を所有している場合は、UCの給付額が減額される仕組みになっている³⁾。さらに重要なのは就労要件であるが、これはDWP（実質的に地方自治体にあるジョブセンター）の就労コーチ（work coach）との面談を行い、主に就労関連の義務及び条件に同意することで、UCの受給が可能になるというものである。これには、就労要件や特定の期日までにすべき事柄への同意、条件を満たさない場合のUCの減額規定に関する同意などが含まれる。具体的には、求職者には就労要求、フルタイムでの就労が困難な者には就職への準備及び面接の義務、扶養児童のいるひとり親には就労関連の面接を受ける義務などが含まれる。一方で、障害者や1歳以下の子を持つひとり親、妊婦、DV被害者などについては就労要件が免除される。

UCは基本的にオンライン申請が原則であり、カップルは共同で申請を行う必要がある。申請受理後、UCは各月に一回、受給者の金融機関の口座に振り込まれる。このUCのオンライン申請原則は、高齢者などの申請に対する阻害要因になっていると多くの批判を浴びた。また、旧制度では可能である月2回の給付と対照的に、UCの給付は一般的に月1回であり、さらにUCの申請から給付開始まで約5週を要することから、当面の生活費の工面に消費者金融などを利用する者や、家賃を滞納せざるを得ない者が増加したことも注目を集めた。加えて、旧制度である住宅給付（現在でも利用可能）は、物件賃貸人の口座に直接振り込むことが可能であるが、UCは原則として受給者の銀行口座に振り込まれるため、家計管理に問題がある者が家賃滞納に陥るケースが後を絶たないのも現状である⁴⁾。

III UCの給付額の決定方法（1）

既述の通り、UCの給付額の算定には基準給付額と加算要素が必要であるが、本稿ではマクロな視点からの受給額の決定方法に焦点を当て、各要素の概説は後編に譲る。

まず月あたりの基準給付額は、25歳以下の単身者（£251.77）、25歳以上の単身者（£317.82）、ともに25歳以下のカップル（£395.20）、ともに25歳以上のカップル（£498.89）のように定められている。この基準給付額と要素ごとに規定された加算額（①原則16歳以下の扶養児童数、②障害をもつ児童数、③疾病または障害を持つ大人の有無、④障害者の介護の有無、⑤住居費、⑥育児費用という要素に分類されている）の合計が、UCの名目上の最大給付額となる。ちなみに、2016年福祉改革法により、2017年4月以降に誕生した子供に関しては、3人目以降の児童要素の増額が廃止され（two child limit）、3人以上の扶養児童を持つ家計に対するUCの増額は実質上凍結されている。上記によって算出された最大給付額から、純所得（税、国民保険、企業年金への拠出を差し引いた所得）の63%分を差し引かれた（taper）金額が実際のUC給付額となる⁵⁾。

一方で、扶養児童がいる場合と、カップルのどちらかでも障害や健康上の理由で就労が制限される場合には、就労給付（working allowance）が適用される。これは、就労給付と同額までの純所得をUCのテーピングから控除する措置であり、住宅給付を受給している場合は月額£287、受給していない場合は月額£503に設定されている。

さらに、非就業者への社会保障給付額に設けられたベネフィットキャップ（benefit cap）もUCの給付額に影響を与えている。この上限は、2013年にUCと同時に導入され、非就業者が受給資格を

³⁾ 扶養児童に所有権がある資産は考慮されない。資産を£6,000から£16,000保有している場合、£6,000以上の資産について、£250ごとに月£4.35の所得があると見なされ、UCの給付額から差し引かれる。

⁴⁾ ただし、UCの隔週での受給や先払い（返済の必要あり）などを利用することも可能ではある。スコットランドでは、住宅給付の賃貸人への直接支払や、隔週での手当給付の選択など、自由度が大きく確保されている。

⁵⁾ 他の給付（介護給付や出産手当金、新制度のJSAやESAなど）を受給した場合、その給付分だけUCは減額される。

持つ大部分の手当に適用される（UCも含まれる）。WTCや障害者手当、年金の受給者などは当該キャップの適用から除外され、一定時間以上の就労要件を満たす場合にも、上限適用から免除される⁶⁾。当初、保守党政権が設定した上限は、週£500であったが、2016年11月以降はロンドン内で£442.31、ロンドン以外で£384.62へと引き下げられている⁷⁾。下院に設置された雇用年金委員会の試算によれば、2016年の上限引下げにより、ベネフィットキャップの影響を受ける世帯数は22,000

から84,000に増加し、その94%は扶養児童を持つ世帯とひとり親世帯である⁸⁾。いずれにせよ、非就業世帯はUCの最大給付額ではなく、ベネフィットキャップが適用されるケースがあることは指摘しておく必要がある。

次稿では、UCの算出に必要な要素の概説を行い、全体的な概念図を示した上で、罰則規定と就労インセンティブについて俯瞰する。

（とばし・やすと）

⁶⁾ 週当たり、最低賃金16時間分の所得があるUCの受給者に対しては、ベネフィットキャップは適用されない（実際の所得額は、年齢やアプレントイスシップなどによって変動）。また、UC申請前の一年間に、継続して最低賃金16時間分の週所得があったUCの受給者に対しては、ベネフィットキャップが9ヶ月間免除される（*grace period*）。HBに対するベネフィットキャップの免除には、WTCの受給要件を満たす必要がある。

⁷⁾ 当該上限は2014年9月に完全導入された（北アイルランドにおいては2016年5月末）。また、この上限は居住地と世帯構造によって変動する。単身者に対する当初の上限は週£350であったが、2016年11月以降はロンドン内で£296.35、ロンドン外で£257.69へと引き下げられた。

⁸⁾ House of Commons, Work and Pensions Committee, *The benefit cap: twenty-fourth report of session 2017-19*, 12 Mar 2019.