

## 海外社会保障カレント・トピックス (18)

1985年4月～6月

厚生省大臣官房国際課

### はじめに

今回は、1985年6月3日に公表されたイギリスのグリーンペーパーの内容と背景についてまとめるとともに、OECDにおける社会保障関係の動きを紹介することとする。

#### 1 イギリスグリーンペーパーの概要

イギリスにおいては、人口高齢化に伴う社会支出の増大が予想される中で、ファウラー保健社会保障大臣の下、1年半にわたり、イギリス社会保障制度の主要分野に関する見直し作業が進められていた。1985年6月3日、ファウラー保健社会保障大臣が、下院において公表したグリーンペーパーは、この見直し作業の検討成果に基づくものである。今後、9月16日まで、グリーンペーパーに関するコメントを聴取し、本年末までに最終結論をまとめたホワイトペーパーを刊行し、その後法案化、国会審議を経て、1987年4月から実施の運びとなる見込みである。

#### 1. 改革の基本的考え方

改革の基本原理は次の5つである。

- ①政府と民間（企業、個人）を「二本の柱」とする新たなパートナーシップの確立
- ②ニードのある人々に対するより効果的な援助
- ③給付体系、支給要件の簡素化、斉合化
- ④国が負担しうる健全な財政基盤をもった社会保障制度の確立
- ⑤業務の近代化、コンピューター化

#### 2. 改革提案の概要

##### 2-1. 年金制度

- (1) 現行の国民保険基礎年金は、現行通りとする。
- (2) 所得比例附加年金は、1987年から90年の3年間かけて、段階的に廃止する。

ただし、  
・既得権は保護する。  
・改正時点で一定年齢（男子50歳、女子45歳）以上の者については、現行制度を引き続き適用する。

(3) 企業年金及び個人年金への加工の

義務づけ

①最低拠出保険料率4%

1年目 2年目 3年目  
(経過措置 2% → 3% → 4%)

②事業主は、少なくとも最低拠出保険料率の二分の一を拠出する責任を負う。

③支給開始年齢……最低義務づけ分については、60歳から65歳の間とする。

④年金ファンドの運用機関は、できるだけ広範囲とする。(銀行、保険会社等)

(4) その他

①支給開始年齢の弾力化

現行(5歳の繰下げのみ)に加え、5歳の繰上げを認める。

(年金数理計算で増減額)

②在職支給制限の撤廃

2-2. 補足給付制度

(1) 複雑化した現行の補足給付制度を廃止し、新たに、所得扶助制度と社会基金の二本立てとする。

(2) 所得扶助制度

- ・現行制度における長期受給者加算(1年を超える受給者には、基準額で約27%の加算)、持家状況による差等の複雑な算定方式を廃止し、一律に、年齢及び扶養家族の数のみによって、基準額を決定する簡素化された方式とする。
- ・ただし、有子世帯、年金受給者、片親世帯、障害者世帯等について

は、加算を行う。

(3) 社会基金

- ・社会基金は、特別出費、緊急の出費等の場合に、付加的な給付を行う制度とする。
- ・社会基金のカバーする範囲……分娩給付、死亡給付、火災・洪水等による損失、老人、障害者等のコミュニケーションケアを推進するための給付等(例 施設から在宅へ移る時の引越し費用等をカバー)

2-3. 家族給付制度

(1) 現行の児童給付制度は、現行通りとする。

(2) 現行の低所得勤労世帯向け給付である「世帯所得補足給付」(F I S)制度は、廃止する。

(廃止理由)

- ①現行制度は、第2子以降の加算額が少ないため、多子世帯に十分な援助を提供できない。
- ②現行制度は、「補足給付制度」と斉合性がとれておらず、勤労しない方が給付水準が有利となるケースを生じ、勤労意欲阻害効果がある。(いわゆる「失業のわな」)
- ③現行制度の給付水準は、粗収入(税、社会保険料込み)をベースとして算定されるため、稼働所得が増加するとかえって、F I Sとあわせた手取りの収入が減少するというケースを生じ、勤労意欲阻害効果がある。(いわゆる「貧困のわな」)

- (3) 現行F I S制度の代わりに、新たに「世帯給付金」制度を導入する。

新制度は、

- ・児童数に応じた給付設計
- ・新たに導入される「所得扶助」制度との斉合性のとれた給付構造
- ・手取り収入（税，社会保険料控除後）をベースとする算定方式をとり，現行F I S制度の欠点を克服しようとするもの。

#### 2-4. 住宅給付制度

- (1) 所得制限の一本化による支給要件の平等化
- (2) 家賃補助については，従来通り，最高100%の給付を行う。
- (3) 地方税（固定資産税）減免については，地方財政の現状，地方税の性格を考慮し，100%の減免は廃止する。
- (4) 濫給防止のため，地方負担を強化し，地方に給付費増大を抑制するインセンティブを与える。

### 2 OECD-第2回社会政策作業部会の開催と公共部門の役割に関するOECD経済報告書(No. 4)について

1983年12月に開催された労働力・社会問題委員会において，社会政策作業部会の設置が決定されて以降，1984年10月には，第1回社会政策作業部会が，本年6月には，第2回社会政策作業部会が開かれた。これら2回の社会政策作業部会における主な論点は，保健医療関係については，医療保険

制度における受益者一部負担の問題，合理的な医療供給体制の整備，医療スタッフの適正配置，長期ケア，医療の質の問題等であり，年金については，給付水準，支給開始年齢，スライド，企業年金等の問題，早期退職者に対する年金の優遇に関する問題等と広範多岐にわたっている。本年6月に続き，来年早々には第3回社会政策作業部会が開催されることになっているが，それ以前に，本年11月には，東京で，「社会保障に関する日本・OECD合同ハイレベル専門家会議が開催されることになっている。

OECDにおけるこのような社会政策に対する取組みの背景は，主要先進国全てにおいて，高齢化が進む中，低経済成長，国家財政の悪化の下で医療及び年金に対する支出が著しく増大し，それらの制度の効率的，効果的運営を図っていくことが加盟国共通の課題となっていることである。

この問題について，興味深いのが，公共部門の役割に関するOECD経済報告(No. 4)である。これは，長年のOECDスタッフの仕事を基礎としており，この25年間の社会支出の増加を対照し，比較している。以下，そのいくつかのポイントを紹介する。

#### 1. OECDは国家の福祉支出の増大に警告する。

- (1) 西欧諸国による福祉国家の成長を抑制しようとする努力は，そのコストの上昇を経済成長により保証される枠内に留めるまでには十分ではない。
- (2) OECD加盟24ヵ国の記録に基づいたこの研究によれば，近年いくつかの

要因により福祉支出ののびが鈍化してきており、この傾向はつぎの20年間続きそうな模様である。

- (3) しかし、これでも政府にはどのようにして上昇するコストを賄うかという問題が残る。
- (4) 多くの政府により優先的な課題とされているにもかかわらず、近年社会支出の国内総生産（GDP）に対する比率を安定化させることができている国は少ない。
- (5) 最近の傾向のように、将来の公共支出の増加が過去よりも少ないとしても、このことだけでは政府が予算のバランスを回復し、公的負債を償還し、税の水準を下げるには十分でないであろう。
- (6) 経済的であるためには、価格メカニズムや市場にある制御の役割を増やさなければ、公的部門を効率化しようという政府の努力は、成果をあげそうにない。このための一つの方法は、民衆への負担金を増やすことであろう。
- (7) しかし、民間化が効率性について多くの進歩を生み出すことができるかどうかは懐疑的であり、また、福祉の支出を最も必要とする人々にだけに焦点を定めることができる程度についてあまり楽観的になることは警告的である。これを試みようとする政治的かつ社会的な困難が生じるであろうし、また、貧困のわなの問題を増やすであろう。
- (8) 融通性という主張の下に、その有用性をこえて長続きしている福祉のプログラムについては政府は強い態度をと

るべきであろう。

- (9) 一方、失業給付の支出の増加がくすねる世代を育てているという一部の政治家の見解については、証拠を見出すことができない。失業者の総数と比較すれば、だましたり失業のままにしようとする傾向は小さいようである。
- (10) 同様に福祉支出を賄うための高い税負担がイニシアティブをはなはだしく弱め、あるいは勤労の倫理を崩しているという見解も経験的に支持できない。

## 2. OECDは公共支出の重荷に光をあてる

- (1) 世界中の大蔵省は、公共支出の増加というヒドラに対し、ヘラクレスのような戦いをすることがその使命だと考える傾向がある。しかし、公共支出の負担は、しばしば考えられるように増えているのだろうか。もしそうなら、増加の原因は何であろうか。また増加は問題であるだろうか。
- (2) 1960年と1982年の間に、平均した政府支出は国民所得比で20%以上増えて47%となった。これは、毎年平均2.75%の増加を意味する。
- (3) 更に、多くの国での増加は、道路や医療といった物やサービスの供給とは反対に政府が給付（移転的支払い）の配分を増やす傾向に関連づけられる。
- (4) 移転的支払い—これは社会保障の配分とともに負債の利子を含む—は、今日、総公共支出の半分以上をしめる。
- (5) 1982年には、産業化された世界での

- 政府の利子払いの支出は一般政府支出の約10%を占めた。しかし、フランスの4%、西独の5%から英国の11%、米国の12%まで様々であった。
- (6) 一方、国の配分による援助は、主要国では全く同様であった。1981年で、平均して世帯の総所得の30%が政府から直接にきた。スウェーデンは40%以上、日本は約20%、米国は24%であったが、他の国の多くは30%前後であった。
- (7) 公的部門が増大したことをはかるもう一つの方法は、この25年で政府の消費が国民の総消費の15.5%から23%に増えてきたということである。
- (8) この増加する支出に関連づけられる政府の借入れの増大は、主に1973年の第1次オイルショックの影響に由来する。しかし、1970年代中頃以降の経済成長の低下は同じ期間の公共支出の増加ほど言明されなかった。その結果公的負債は、国内総生産比(GDP比)で増えつづけた。
- (9) 増加についてはこれで終わり。OECDは異なる国々との政治的プレッシャーは、それぞれ別個に考えられるべきであることを示して、増加の原因については、よりためらいがちである。それにもかかわらず、公的に供給される物の価格が平均より早く上昇するという世界的な傾向があると思われる。
- (10) この研究の対象となった期間の公的部門の価格の相対的な増加は毎年1%(1960年代の教育については2%)であった。しかし、近年この増加は多少減少してきている。
- (11) OECDは、このことを公的部門の相対的な非効率性の尺度と解釈し、民間化のメリットとする議論に対しては、警告を発している。増加のある部分は、国により公的に供給されるサービスの生来の高価さ—特に医療と教育—によるものである。
- (12) しかし、公的部門に無駄と非効率性の例があることを否定する者はいないであろうし、市場による制御により力点を置くことがプログラムの効率性を高める上で何らかの役割を果たすことを否定する者もないであろう。ただ、このようなイニシアティブから生じる利益を過大視すべきでない。もし、非効率性が公的部門の本来の性質であるならば、民間化によりえられる利益は小さいか皆無であろう。
- (13) 公的部門の拡大がどれだけ問題なのかという更に幅広い疑問については報告書は、注意深い警告を発している。経済的研究は、増加した国家の給付から生ずるモラル・ハザードを明らかにすることに成功していない。例えば、公的年金制度により人々がその退職に備えて蓄しようという意欲が相当低下したようにはみえない。
- (14) 同様に失業給付が人々にだましたり、必要以上に失業の状態にとどまろうとするインセンティブを与える傾向は失業問題全体との関係では、極めて小さいと判断されている。

(15) 最も心配されていることは、予想されるように高い公共支出による経済への影響の大きさと税や借入を押し上げる傾向である。

(16) 高い税負担から生ずる相当のディス・インセンティブを指摘する研究がいくつかあるが、OECDのレポートは、これらの証拠の重みは小さすぎて、税の制度が勤労の倫理を崩しているとい

う一般的な主張を支持できないとしている。

(17) 従って、最も心配されることは公共支出プログラムの増加しようとする固有の傾向をコントロールすることの困難さとこれが予算統制に与える影響である。

(Financial Times)

訂正とお詫び

本誌72号に以下のとおり誤植がありましたので、訂正してお詫びいたします。

誤 正

P.67 戦争の展開 戦後の展開

P.69 右段8～9行目

T.V.C・Report

T.U.C・Report