

## イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化

平部 康子

### ■ 要約

イギリスの所得保障は、もともと国民保険制度（社会保険）が中心になるよう制度設計が行われていたが、近年はその役割を縮小化させている。高齢時の所得保障では、一般的な公的扶助から独立して設けられた年金クレジットが無年金・低年金高齢者を支える。また、私的年金の積み立てを促進する制度（国家被用者貯蓄基金）が設けられた。稼働年齢時の所得保障では、失業者向けの給付（求職者給付）と障害者向けの給付（雇用支援手当）について、ワークインセンティブを強化するという観点から給付事由（失業・就労不能）の判断方法を社会保険と社会扶助で統一化した結果、社会保険としての機能は縮小している。

さらに、2011年福祉改革法では、社会保障給付と給付つき税額控除のうち、所得要件のついたものをユニバーサル・クレジットとして統合化した。この結果、「社会保険中心型」からますます離れ、社会保険・社会扶助・私的保険・税法上の利益の「混合型」になった。従来は社会保険料の拠出が国民の自助努力の表れとされてきたが、混合型への移行に従い、税投入の正当化の根拠としてこれらの給付には「ワークインセンティブ（就労への努力）」が求められるようになっていく。

### ■ キーワード

所得保障、社会保険、社会扶助、統合化、ユニバーサル・クレジット、ワークインセンティブ

### I はじめに

わが国の社会保障制度の基本的枠組みである国民皆年金・皆保険は1960年代に整えられたが、半世紀を過ぎこれを支える社会経済情勢に大きな変化が生じ、新たな対応が求められている。政府は、平成20年1月に社会保障国民会議を設置してこの議論を開始し、平成24年1月に「社会保障・税一体改革素案」を提出した。素案では、人口構造の変化による「社会保障制度の支え方」が改革の必要性の最も大きな要素であると指摘されている。

イギリスは福祉改革法（Welfare Reform Act）と名のつく法律が2007年、2009年、2012年に成

立した。2007年福祉改革法では、主に障害のある者を対象に国民保険から支給されていた就労不能手当（Incapacity Benefits）および障害を理由とした所得補助に代え、就労能力の判定を厳密に行う雇用支援給付（Employment and Support Allowance）が設けられた。続いて、2009年福祉改革法では、現行の所得補助を廃止し、その受給者は求職者給付（Jobseeker's allowance）または雇用支援給付に移行させることとした。さらに2012年福祉改革法では、複数の無拠出制・所得要件つき給付および給付つき税額控除（tax credit）を統合し、新たにユニバーサル・クレジット（universal credit）を導入することを決定した。労働党から保守党政権にわたって行われているこ

これらの改革は、特定の給付の内容変更にとどまらず、社会保険と税の役割を変えることにもつながっている。本論では、イギリスの改革の背景および内容を紹介し、社会保険と税の役割分担が、どのような理念にもとづき、どう変容しているのかを考察したい。なお、わが国の社会保障に該当するものとして、イギリスには所得保障 (social security)、国民保健サービス (National Health Service)、社会福祉サービス (Social Services) があるが、本論では、改革の対象となっている所得保障に射程を絞って論述することとしたい。

## II イギリスの社会保障 (所得保障) の財源と給付

### 1 社会保障の制度と財源

2011-2012年度のイギリスの社会保障費予算の歳出をみると、所得保障を中心とする社会保護に2000億ポンド、社会福祉サービスに320億ポンド、保健医療に1260億ポンド、合計で3580億ポンドとなっている。一方、歳入のうち、国民保険が賄うのは1010億ポンドであり、残る3分の2以上は税でカバーされることとなる。

個人単位での負担 (社会保障に限定されない) についてOECD諸国と比べると、平均的な所得の単身者では、税および社会保険料の負担は収入の

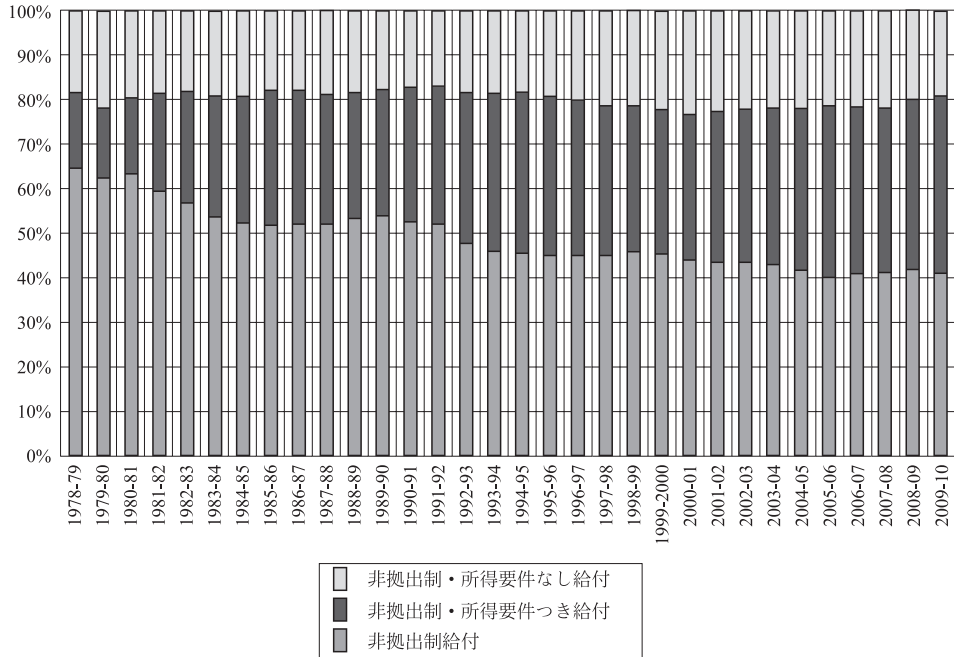
25.5%、そのうち社会保険料の拠出は9.2%で、全体の約3分の1しか占めていない。この点は、日本・フランス・ドイツのように社会保険料で負担全体の2分の1以上を占める国々とは対照的である (表1)。

イギリスの所得保障給付は、社会保険にもとづく拠出制給付と、税にもとづく無拠出制給付と呼ばれることがある。前者の給付は、国民保険 (National Insurance) の給付、後者の給付は、公的扶助と社会手当に分類することもできる。国民保険は、要保障事故 (リスク) について、稼働能力の低下や喪失につながるほぼすべて (老齢、障害、疾病、出産、失業、労働災害) を単一の制度に包含し、被用者と非被用者に分けることなく全国民を対象として均一額の給付<sup>1)</sup>を行う点がドイツやフランスの社会保険と異なり、ベヴァレッジ・モデルと呼ばれてきた<sup>2)</sup>。この制度設計にあたりベヴァレッジは、個人の自助努力を阻害しないことを重視し、国家から無料で与えられる手当よりも、拠出の見返りに給付が受けられる制度を好ましいと考え、私的保険が機能できるよう社会保険による給付は最低生存費にとどめるとしていた<sup>3)</sup>。また、社会保障 (所得保障) は、社会保険・社会扶助 (公的扶助及び社会手当)・任意保険の3つの方法を組み合わせて行うものであり、社会扶助と任意保険は社会保険を補完するものと位置づけ

表1 平均的な所得の単身者に対する所得税と社会保険料の負担割合 (2010年)

	所得に占める割合		
	全負担	所得税	社会保険料
フランス	27.8	14.1	13.7
ドイツ	39.2	18.7	20.5
日本	20.8	7.7	13.1
スウェーデン	24.7	17.7	7.0
イギリス	25.5	16.3	9.2

出典: Taxing Wages: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database)  
<http://dx.doi.org/10.1787/tax-ssc-table-2011-1-en>をもとに筆者作成。



出典：A Survey of the UK Benefit System, Institution for Fiscal Studies Briefing Note No.13, 2010, p73, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn13.pdf>

図1 社会保障費における拠出制給付、所得要件つき給付、その他の給付の占める割合

られていた。

しかし、社会保障における役割分担の「逆転現象」が近年では顕著に現れている。給付構成という観点からみると、1982年まで全給付の60%を占めていた拠出制給付は、年々その役割を縮小させ、2009年には約40%にまで低下し、無拠出制給付<sup>4)</sup>が60%を占めるまでになった(図1)。

## 2 高齢時/稼働年齢時の所得保障制度とその財源

### (1) 高齢時の所得保障

高齢時の所得保障でみると、国民保険から、全国民に均一の給付として基礎国家年金、報酬比例部分として国家第二年金が支給される。しかし、年金の受給権がない者や給付額が一定額を下回る者は、世帯の所得が基準額を下回る場合には、年金クレジット(Pension Credit)が支給される。

年金クレジットとは、2003年に一般的な公的扶助(所得補助:Income Support)から独立した形で設けられた高齢者対象の社会扶助である。高齢者のみを対象としていることから、詳細な資産調査までは求められないためスティグマも所得補助に比べて少なく、社会保険給付への「上乘せ」がしやすいという特徴がある。

給付の財源は、基礎国家年金は国民保険の保険料、国家第二年金は保険料および税による国庫負担、年金クレジットは税となっている。国民保険では、社会保障給付の受給者などは拠出をしなくても被保険者となることができるが、その分の国庫負担が導入されるわけではなく、被保険者全体で支えあうこととなっている。一方、国家第二年金は、保険料負担のできない低所得労働者、社会保障給付の受給者、育児・介護休業中の者のために税を投入している。国家第二年金は、2007年

年金法によって従前の国家報酬比例年金（SERPS）に代わって設けられたものである。所得に比例した給付を行うが、収入が少ない者であっても一定額の所得があったものとして取り扱うため、低所得者に手厚い給付が支給できるようになった。

このほか、社会保険ではないが、私的年金の積み立てを促進する制度がある。イギリスでは報酬比例部分は完全な強制加入ではなく、職域年金や適格個人年金やステークホルダー年金に加入している者は、国家第二年金の適用除外を受け、国民保険制度（報酬比例部分）に払い込んだ保険料相当分が払戻保険料として支払われる。また、このような制度に加入できない中・低所得者向けに、国家被用者貯蓄基金（National Employment Saving Trust）という個人勘定制度を2008年から導入し、労使の拠出（被用者4%、使用者3%）のほか、国による拠出（1%）を行っている。基礎国家年金と異なり国家第二年金に税が投入されるのは、適用除外を認めているため、私的保険の利用しない（できない）者の間でのみ低所得者との「連帯」を求めるのは不公平であるとの判断があるためと考えられる。

また、基礎国家年金の水準は低く設定されてきたため、所得を補足する年金クレジットを必要とする年金受給者の数は少なくない（2005年度は329万人）。つまり、社会保険による所得保障は限定を設けて行い、比較的容易に税を財源とした社会扶助の方法に高齢者の所得保障を委ねるといふ構造をとっているといえよう。

## （2）稼働年齢時の所得保障

若年低所得者の場合、国民保険給付に拠出制求職者手当（Contribution-based Jobseeker's Allowance）および拠出制雇用支援手当（Contribution-based Employment and Support Allowance）が設けられている。保険料の拠出要件等を満たさずこれを受けられない場合には、社会扶助として、所

得要件つき求職者給付（Income-based Jobseeker's Allowance）、所得要件つき雇用支援給付（Income-based Employment and Support Allowance）、所得補助が用意されている。前者の拠出制の給付は国民保険料、後者の社会扶助は税を財源にしている。また、働いていても生活を支える賃金が得られない世帯のために、給付つき税額控除である就労タックスクレジット（Working Tax Credit）も導入されている。

求職者手当は、保守党（メジャー）政権時に、長期失業者の福祉依存を解消するために1995年求職者給付法にもとづき導入された給付であり、異なる条件で運用されていた国民保険の失業手当と失業者向け所得補助を一元化させた。これによって、国民保険からの給付（拠出制求職者給付）の支給期間は1年から6ヶ月（26週）に短縮され、25歳未満向けの額（25歳以上より低額）が新設され、求職者協定の締結が義務づけられた。

雇用支援手当（employment and support allowance）は2008年に就労不能給付に代わって導入された給付である。障害による就労不能な者への所得代替という目的は同じであるが、ワークインセンティブを強化するために、給付要件の「就労不能」の判定について、従来医師（一般医）の就労不能判定を重視していたものを、ジョブセンタープラスによる13週間にわたる就労能力評価が加わった。判定前は、給付額が少ない（所得補助と同額）基礎給付のみが支給され、判定後は障害に応じて2つに区分（Work Related ActivityまたはSupport Group）された付加給付が支給される。この新給付を設けた結果、就労不能に対応する所得保障給付は、すでに行われてきた失業者への所得保障給付とほぼ同じ構造をもつことになった。

稼働年齢の所得保障についてみると、社会保険による給付と税による給付とでは、高齢者の所得保障に比べて厳しい資産調査という要件がある点は異なる<sup>9)</sup>が、給付事由の判断方法を統一するこ

ワーク インセン ティブ	条 件	対 象
↑	積極的な求職 (積極的な求職およびいつでも 職につける状態にあること)	下記以外の拠出制・無拠出制求職者給付の申請者 (夫婦で給付を請求する場合も、両者がこの要件を満たさなければ ならない)
	参加 (2週間に1度、就労支援の面談を 受ける)	所得補助 (7歳以下の子のいるひとり親が請求する場合) 雇用支援手当 (Work Related Activity: 重度でない障害者グループ) 拠出制・無拠出制求職者給付の申請者の配偶者 (子のいる場合)
	条件なし	雇用支援手当 (Support Group: 重度障害者グループ)、 年金クレジット (最低保障クレジット)

出典：DWP, Universal Credit (2010), p.25をもとに筆者が加筆。

図2 現行の社会保障給付の要件におけるワークインセンティブの程度

とによって、社会保険と公的扶助の境を少なくしている点に特徴があるといえよう。しかし、両者の境界が小さくなったというのは、社会扶助の垣根が低くなったのではなく、社会保険給付の入り口が厳しくなったことを意味すると思われる(図2)。つまり、実質的には社会保険給付の独自の機能が縮小したといえよう。

### Ⅲ 2011年福祉改革による社会保障給付・財源の統合化

#### 1 改革の背景—イギリスの社会保障給付および財源の体系の問題点

2010年に新政府は白書 (Universal Credit : welfare that works) を公表した。白書では、政府の目指す社会保障の内容として、①社会で最も弱い立場の人々を支え続けつつ、②「公平」「負担可能affordable」「貧困と福祉的依存を解消する」ことを挙げている。

同年に審議会 (the Budget and Spending Review) は具体的な提案を行った。この中で、勤労世帯の税引き後所得の中央値より多くならないよう、世帯全体の福祉給付に上限を設け、就労可能な年齢の人々を対象にユニバーサル・クレジット (universal credit) を新設することなどが提案されている。

改革が提案される理由には、現行制度には、第

一に複雑な給付体系、第二に就労へのインセンティブという問題があることが指摘されている。第一の点では、現行の社会保障給付は、特定ニーズに対応して焦点化した給付を支給するという方法をとっている。このため、イギリスでは基本的給付だけでも約30種類の給付があり、これに付加給付などが加わる。さらに、これらの給付ベースは個人であったり世帯であったりし、目的・種類・額・要件 (判定方法)・財源が錯綜した複雑な給付体系となっている。また、実施機関が複数にわたっているため、利用者には理解および利用が難しく、事務コストもかかる (表2)。第二の給付要件と就労との関係を見ると、基本的ニーズを満たす給付を受けている場合だけでなく、就労タックスクレジットの場合でも要件で定められた最低限の時間 (16時間) だけ働くケースが多く見られ、就労へのインセンティブが阻害されやすいことが指摘されている。

この結果、2010年時点では、稼働年齢人口の4人に1人が就労しておらず、そのうち260万人は社会保障給付を5年以上受けていることが報告されている<sup>6)</sup>。また、財政面で見ると、稼働年齢の者を対象にした社会保障給付と就労タックスクレジットの合計は1996年度で520億ポンド、2009年度で740億ポンドと増大している。厳しい経済状況の影響も大きいだが、社会保険給付の範囲を引き締め、税による給付 (社会扶助、給付つき税額控



表2 社会保障給付と機能・実施機関

給付名	機能	財源	実施機関
所得補助、 求職者給付 雇用支援手当	所得の代替	税 国民保険（拠出制）/ 税（所得調査つき）	ジョブセンタープラス
住宅手当 カウンシル税給付 （Council Tax benefit）	家賃の補助 カウンシル税の補助	税（国・地方政府）	地方政府
障害者・介護者への給付	付加的ニーズ	税	ジョブセンタープラス 年金・障害者・介護者 サービス
児童手当 児童タックスクレジット	児童のいる親への支援 （+低所得世帯）	税	歳入関税庁
就労タックスクレジット	低賃金労働者への賃金 補助、保育料援助	税	歳入関税庁
基礎国家年金 国家第二年金 年金クレジット	所得の代替	国民保険 国民保険および税 税	年金サービス

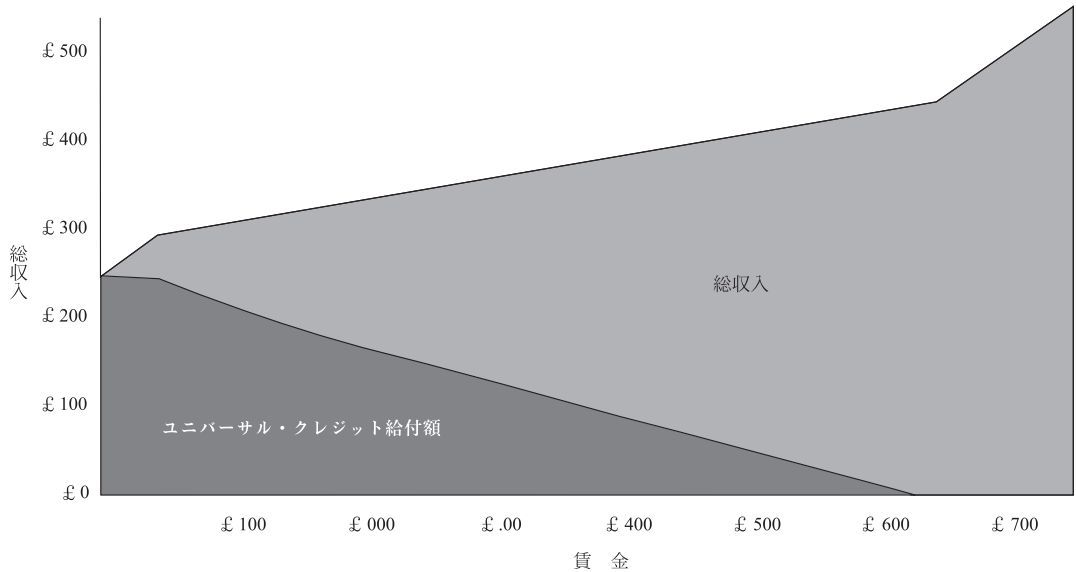
除)にワークインセンティブを取り入れた従前の改革の成果は出ていない。また、保守党新政府は、稼働年齢層における非就労人口の拡大について、財政的影響とともに、短期・長期の社会的影響についても指摘している<sup>7)</sup>。日本が、給付を受ける高齢者と財源の負担をする稼働年齢の者との世代間の公平を問題視しているのに対し、イギリスは、稼働年齢層における給付を受ける者と負担をする者との公平を見直そうとしていることが分かる。

## 2 ユニバーサル・クレジットとは何か

ユニバーサル・クレジットとは、社会保障給付とタックスクレジット（給付つき税額控除）のうち、所得要件のついた給付を統合したものである。具体的には、所得補助、無拠出制求職者給付、無拠出制雇用支援給付、住宅手当、児童タックスクレジット、就労タックスクレジットが対象となる。世帯の状況によって基準額が決定され、この基準額と世帯の所得とみなされる算定額との差額がユニバーサル・クレジットの支給額となる。基準額は、世帯員の人数や年齢が基礎となるが、障害、

介護責任、住居費用、児童を理由として加算が行われる。給付の要件は、①18歳から年金クレジット受給年齢<sup>8)</sup>までであること、②保有する資産が16,000ポンド以下であること（所得補助と同額）、③週当たりの収入が一定額以下であること（世帯状況や障害の有無などによって異なる）、④さらに、申請者およびその配偶者は求職等にかかる条件（conditionality）を満たさなければ給付の一部停止まるいは全部停止が行われる。

各給付を統合化すると同時に、従来の給付要件のワークインセンティブを统一的に強化した仕組みが導入されている。まず、所得要件については、就労による一定所得（世帯の条件によって控除の額は異なる）を控除した上で、単一通減基準（single taper）を用いて所得の上限を決定する。例えば、2人の子をもつひとり親世帯の場合、週あたり600ポンド（年間9000ポンド）まで就労による収入の65%だけを収入とみなすこととし、世帯の所得の合計が増えるようにする。就労可能になったり、就労時間が増えたりした者の賃金増加分が世帯の所得の増加に繋がる仕組みとなって



出典：DWP, Universal Credit, 2010, p.15

図3 2人の子をもつひとり親世帯の所得上限の例

ワークインセンティブ	条件	対象
↑	積極的な求職	下記以外の者
	就労の準備 (スキル評価や面接訓練への参加、職業訓練等の受講、職場体験や実地訓練への参加)	疾病や障害により就労能力に制限がある者 (Work Related Activity Groupなど) 一定年齢 (注) 以上の子のいるひとり親、または夫婦の場合主たる育児担当者
	参加 (定期的に就労支援の面談を受ける)	1歳以上一定年齢 (注) 未満の子のいるひとり親、または夫婦の場合主たる育児担当者
	条件なし	重度障害者 (support group) 1歳未満の子のいるひとり親、または夫婦の場合主たる育児担当者 重度障害者に対して定期的かつ実際の介護責任を負担する者

注：「一定年齢」の具体的内容について政府は「5歳から12歳の間」としているが、2012年3月時点では決定されていない。

出典：CPAG, factsheet: Universal Credit (2012.2更新)

[http://www.cpag.org.uk/universalcredit/CPAG\\_universalcredit\\_factsheet\\_0212.pdf](http://www.cpag.org.uk/universalcredit/CPAG_universalcredit_factsheet_0212.pdf)をもとに筆者作成。

図4 ユニバーサル・クレジットの求職等にかかる条件の程度

いる (図3)。また、求職等にかかる条件については、ひとり親か否か、障害の程度、介護・育児責任 (子の年齢、数) の程度などに応じた基準がある (図4)。ただし、従前の就労履歴が良好であれば、以前と同内容・同賃金以上の職に限定して求職活動をすることが就労アドバイザーの裁量で認められる。また、就労アドバイザーは、求職

等にかかる条件を個人の事情に合わせて修正することも認められている。例えば、5歳以上13歳未満の子やそれ以上の年齢で特別な養育ニーズをもつ子がいる場合子の在校時間にあわせるために、就労能力の制限はないが定期的な治療をしている者は治療等のために、条件を緩和することが認められている。

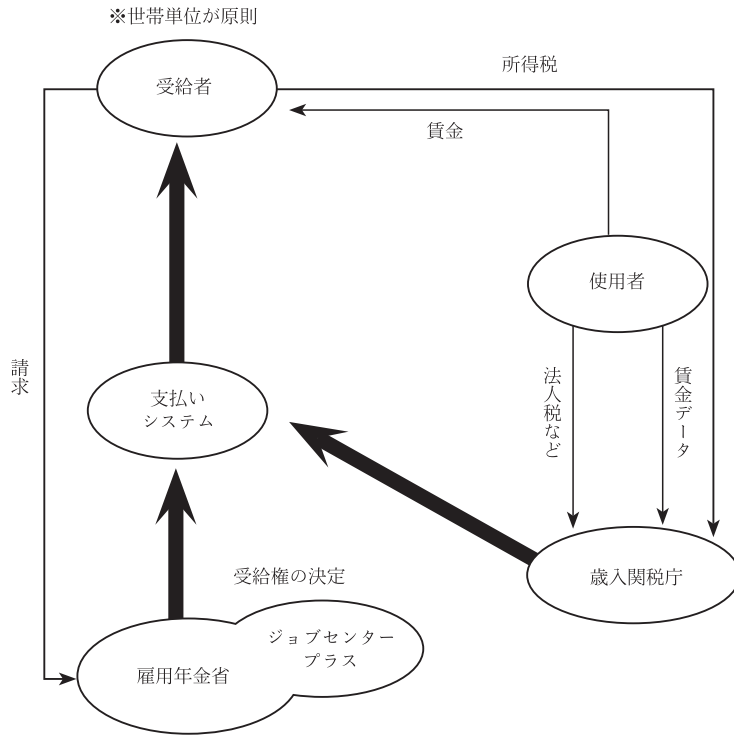


図5 ユニバーサル・クレジットの財源調達仕組み

社会扶助と給付つき税額控除といった元の給付の財源を用いるため、ユニバーサル・クレジットの財源は税である。雇用年金省と歳入関税庁という2つの機関に入る資金を利用することになるが、単一の支払いシステムを通して一元化し、受給者に給付が支払われる仕組みとなっている（図5）。

#### IV おわりに「イギリスの社会保障給付および財源の特徴

イギリスの社会保障制度において、社会保険はすべての人を対象として社会的リスクのほぼすべてを網羅する中核的な役割を、社会扶助は貧困者の最低生活を支えるため、私的保険は余裕のある人がよりよい保護を受けられるようにするため、補完的な役割を担うことが当初の制度設計では予定されていた。しかし、サッチャー保守党政権の

もとで、増大する社会保険支出に対して税を投入してそれを支えることは行われず、社会扶助と私的保険の役割が拡大するようになった。社会保障全体でみると「税」を投入している点では、フランスやドイツなどと同じであるが、これらの国々が社会保険の連帯を維持するために税を投入したという意味で「租税代替化」であるのに対して、イギリスは社会保険ではなく社会扶助に税を投入したという違いがある。

さらに、ブレア労働党政権下では、就労しながら受ける給付（in-work benefit）として給付つき税額控除（tax credit）が導入された。タックスクレジットは、老齢・障害・失業などの伝統的なリスクになかった、自営、低賃金労働、非典型的雇用から生じる所得喪失などの新しいリスクに対応するものである。この点も、フランスやドイツが上記の問題を社会保険の中で解決するために社



会保険の被保険者資格などを修正する方法をとったのに対し、イギリスがまったく異なる対処方法をとったことが理解できるであろう。イギリスは国民保険（基礎国家年金および国家第二年金）の被保険者資格を拡大してはいるものの、給付水準が低く抑えられているため、実質的には給付つき税額控除が果たす役割の方が大きい。

結論としては、イギリスでは、社会保険を基礎にした給付から、社会扶助・私的保険・税法上の利益との「混合化」が進んだといえよう。この混合型社会保険をAdlerは「雇用モデル」と呼んでいる<sup>9)</sup>。ユニバーサル・クレジットは、所得要件付きの給付に限られるが、混合型・雇用モデルがさらに強化されたものといっただろう。

ベヴァレッジは社会保険への拠出を国民の自助努力の形の一つと考え、この負担ゆえに社会保障給付の受給を正当化するものとしていたが、無拠出給付の役割が増大した現在のイギリスでは、就労への努力（ワークインセンティブ）がこれに代わるものになっていると思われる。わが国で、社会保険の拡大という方法以外で税を投入し、新たなリスクや対象に接近しようとする場合、受給者側の正当化根拠としての「ニーズ」だけでなく、負担する者への正当化根拠も十分に検討することが必要であることが示唆されよう。

#### 注

- 1) ただし、被用者を対象にした所得比例の国家第二年金（state second pension）もある。
- 2) ベヴァレッジが提案した国民保険は、国民に均一の保険料を課し均一の給付を行うものであった。しかし、1950年代後半から所得比例年金制度が導入され、1979年には失業給付や疾病給付の報酬比例部分が廃止された結果、現行では所得に応じた拠出・均一給付という形になり、純粋なベヴァレッジ・モデルからは変化した内容となっている。
- 3) 嵩さやか『年金制度と国家の役割』、東京大学出版会、2006年、76-91頁。
- 4) 所得要件付きの給付と所得要件のない給付の両者を含む。

- 5) 求職者給付および雇用支援手当では、所得制限があり、16,000ポンド以上の資産があると受給できない。年金クレジットは、所得制限という形ではなく、6000ポンド以上の資産について、500ポンドごとに1ポンドの収入とみなし、世帯ごとに決定される基準額から収入を差し引いて受給額を決定する。
- 6) DWP, *Universal Credit*, 2010, p11
- 7) 短期的には受給者の福祉依存、長期的には非就労世帯の「児童の貧困」という点で、社会にマイナスの影響を与えている。DWP, *Universal Credit*, 2010, p11
- 8) ユニバーサル・クレジットが施行される2013年10月の時点では61歳であるが、年金受給年齢の引き上げにあわせて、2018年までに65歳まで段階的に引上げられる。
- 9) Michael Adler. 2004. p95.

#### 参考文献

- 嵩さやか 2006『年金制度と国家の役割』東京大学出版会
- 田中聡一郎 2007「ワークフェアと所得保障」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社
- 平部康子 2010「イギリスの年金改革」河野正輝他編『社会保険改革の法理と将来像』法律文化社
- 丸谷浩介 2009「イギリスの公的・私的年金制度改革」海外社会保障研究No.169 15-28頁
- Department of Work and Pension. 2010. *Universal Credit: welfare that works* (Cm 7957)
- Department of Work and Pension. 2010. *21st Century Welfare* (Cm 7913)
- Howard Glennerster. 2009. *Understanding the Finance of Welfare* (2 ed), Policy Press
- John Hills. 2004. *Heading for Retirement? National Insurance, State Pensions, and the Future of the Contributory Principle in the UK*, *Journal of Social Policy*, vol.33, no.3, pp347-371
- Nick Wikeley & Anthony Ogun. 2002. *The Law of Social Security* (5ed), Butterworths
- Michael Adler. 2004. *Combining welfare-to-work measures with tax credits: A new hybrid approach in the United Kingdom*, *International Social Security Review*, vol57, pp87-106
- Mike Brewer, James Brown, Wencho Jin. 2012. *Universal Credit: A Preliminary Analysis of Its Impact on Income and Work Incentives*, *Fiscal Studies*, vol.33, no.1, pp39-71

(ひらべ・やすこ 福岡県立大学准教授)