

2012年10月19日 全6頁

# 英国における福祉依存脱却の試み

## ユニバーサル・クレジットの導入は成功するか？

ロンドンリサーチセンター  
沼知 聡子

### [要約]

- 2013年秋より、英国では社会福祉制度改革の一環として、新しい社会保障給付制度「ユニバーサル・クレジット」が本格導入される。複雑な給付制度を整理統合し、就労インセンティブを強化した制度だが、懸念を表明する向きも多い。
- 給付をオンラインで申請、管理するなど制度の効率化を目指すのが、新しい情報システムへの不安や、当初の予算を大幅に上回る運営コストなど、前途は容易ではない。ユニバーサル・クレジット導入の実効性について、今後が注目される。
- 生活保護受給者の増加が懸念されている日本では、英国のような福祉制度への依存を生み出さないことが最大の課題となる。また、潜在的な受給者の増加傾向が否めないことから、非効率を最大限排除するといった制度設計が必要となるだろう。

長引く不況を背景に、日本における生活保護受給者は、2012年6月時点で211万5,000人を超え過去最高を記録した。受給者の増加に伴い、不正受給の実態や最低賃金との逆転状況拡大が報じられるなど、給付制度の歪みを指摘し見直しを求める声も大きくなりつつある。一方、「ゆりかごから墓場まで」と社会保障の充実を目指した過去を持つ英国では、失業の罠にとらわれた低所得層による福祉への依存解消が喫緊の課題となっている。英国保守党・自由民主党の連立政権は、2012年3月に福祉改革法を成立させ、過去60年で最大規模と称される制度改革に取り組んでいる。改革の主眼となるのは、就労インセンティブを強化し既存の給付制度を整理統合する「ユニバーサル・クレジット」であり、2013年10月の本格的導入に向け、現在パイロットスキームの実施や関連法の整備が行われている。本稿では、ユニバーサル・クレジットについてその枠組みと問題点について概説する。

### 根本的な改革が求められる英国の社会保障制度

英国の社会保障給付支出（失業や障害手当、老齢年金や給付に関する支出）は過去30年間、

増加傾向にあり、2009年度には1979年度より128%増の1,650億ポンドを記録しているうえ<sup>1</sup>、2012年2月時点で生産年齢層(16～64歳)において何らかの社会保障給付を受給している人は、前年比11万6,000人増の590万人<sup>2</sup>にも及ぶ。緊縮財政下では、社会保障給付の抑制も避けて通れない道であると同時に、福祉への依存解消という根本的な改革が求められている。失業給付受給者が500万人を超え(うち140万人が過去10年のうち9年間受給)、家庭内に就業者がいないという世帯の子どもが190万人に上る現状では、長期失業による生産性の喪失はもちろんのこと、世代間の負の連鎖による社会流動性の低下、格差社会の拡大定着も懸念されている。就労インセンティブの低さから求職活動を積極的に行わず、給付による生活をあえて選択する低所得層に限らず、障がいや疾病の詐称、失業給付受給のため実際の就業状況を隠すなど不正受給の横行も目立ち、これを摘発する模様を綴ったテレビ番組まで存在する。

### 現行制度における問題点

現行の社会保障給付制度では、30種類以上の給付があるうえ(組合せを考慮すればさらに増加)、実施主体が複数あり、重複した支払の可能性や運営コストの無駄が指摘されている。給付の要素は、①所得の補助、②家賃や地方税に対する補助、③障がいを持つ人、あるいはその介護者への支援、④子どもを養育する親への支援、⑤低賃金労働者に対する就労補助や託児費用負担に大別される。また、拋出制の給付として個人が対象となる場合や、世帯が対象となりカップルの所得や貯蓄額を評価したうえで受給される給付もある。給付額は所得の水準や家庭事情などに応じて算出されるが、幾種類かの給付が組み合わせて支給される場合<sup>3</sup>、単純な加算はできず、実施主体が異なれば、給付の可否判断に必要な資力調査を改めて行う場合も出るなど、非常に複雑なシステムになっている。

図表 「英国における社会保障給付(主要例)」

支援対象	給付の例	実施主体
所得	Income Support(所得補助)、Job Seeker's Allowance(求職者給付)、Employment and Support Allowance(雇用・支援給付)	ジョブセンタープラス(雇用年金省の傘下組織、ハローワークに相当)
家賃・地方税	Housing Benefit(住宅手当)、Council Tax Benefit(地方税手当)	地方自治体
障がい者・介護者	Disability Living Allowance(障害生活給付)、Carer's Allowance(介護者給付)	ジョブセンタープラス、年金・障害・介護者サービス
子どもを養育する親	Child Benefit(児童手当)、低所得者層にはこれを補うための給付金としてChild Tax Credit(児童税額控除)	歳入関税庁
低賃金労働者	Working Tax Credit(就労税額控除)、託児費用への補助	歳入関税庁

出所: "Universal Credit: welfare that works: 英国雇用年金省より大和総研作成

<sup>1</sup> 2011年7月英国統計局発表の「Social protection」によると、雇用年金省が管轄する社会保障給付に限り、児童手当や就労税額控除など歳入関税庁が担当する給付は含まれていない。

<sup>2</sup> 2012年10月英国統計局発表の労働市場資料によれば、2011年11月～2012年2月期の生産年齢層は4,017万9,000人であり、社会保障給付の受給者は14.6%となる。

<sup>3</sup> 所得補助の給付条件(在英の生産年齢層で単親もしくは介護者であり、週16時間未満の就労で低所得であり、フルタイムでの教育を受けておらず、貯蓄額が1万6,000ポンド以下で求職者給付や雇用・支援給付を受給していない)を満たせば、自動的に家賃・地方税手当の給付対象となる、など。

このような構造上の欠点に加え、問題視されているのは、受給資格が資力調査に左右されることからくる就労インセンティブの低さである。低賃金あるいは失業による低所得層の最低水準の生活保障を目指し、資力調査に基づいて受給される給付（公的扶助）の場合、給付額は稼得所得に応じ減額される。稼得所得の控除（Disregards）が極めて低く、その後は1ポンドの所得に対し1ポンドの割合で給付が減額されるため、就労のメリットを実感するためには最低賃金での長時間労働が必要となる。これが就労意欲の維持における障壁となってしまう。就労を促進するために、就労税額控除のように就労時間に応じて支払われる給付つき税額控除もあるのだが、一定の就労時間<sup>4</sup>でなければ所得増につながらないうえ、所得増に伴う税・国民保険料の支払い、住宅・地方税手当などの減額が始まるため、経済的な見返りに乏しい。さらに様々な給付が異なる逓減基準で同時に減じられるため、手取り所得の把握が難しくなり、収入に不確かさがつきまとう就業よりも現状維持を選ぶ場合も多い。このため、就労税額控除が支給されるために必要な時間だけ稼働し、それ以上の積極的な就労活動を行わないことが問題となっている。

### ユニバーサル・クレジットによる給付の一本化

このような問題点に対応すべく導入されるユニバーサル・クレジットは、資力調査に基づく6つの主要給付<sup>5</sup>を統合し、毎月一回まとめて支払われる給付制度である。世帯を対象とした支払いになり、受給者は世帯で1人となる。実施主体も雇用年金省に集約されるため、申請・受給手続きも一本化される。また、申請は可能な限りオンラインで<sup>6</sup>行われ、受給者はオンラインアカウントを通じ、オンラインバンキングの要領で給付を管理することになる。従来、家主に直接振り込まれていた住宅手当も受給者に直接届くうえ、これまで主流であった隔週での受給から、月一回と頻度が落ちる。家計収支管理の必要性を強化することで受給者の自立を促進するだけでなく、運営コストの削減も図る。さらに、歳入関税庁が来年度から導入する新たな情報システム<sup>7</sup>を利用し、給付の算出にあたり、申請者が稼得所得や所得額の変更を申告せずとも自動的にデータが抽出されるようになる。

なお、ユニバーサル・クレジットの受給要件は、現行制度から大幅な変更はなく、給付額は申請者の収入や家庭事情に依存する。給付額の算出には、基本的な生活費のほか、子どもや住宅、介護や託児に関する費用が考慮される。また現在の給付条件を踏襲し、受給にあたり「受給者の誓約（Claimant Commitment）」の受諾が求められる。これは、クレジットを国家と受給者のパートナーシップと位置づけ、受給と引き換えに求められる受給者側のアクション、またこれを順守できない場合の処分を規定するものである。具体的には、就業するまでは求職活動を受給者の仕事とし、可能な限りの就労努力や、直ちに雇用開始できる状態の維持、また履歴

<sup>4</sup> 子どもや障がいの有無など、世帯の家庭事情により週16、24および30時間とされている。

<sup>5</sup> 所得補助、児童税額控除、就労税額控除、住宅手当、資力調査に基づく求職者給付および雇用・支援給付。

<sup>6</sup> 福祉制度改革担当閣僚によれば、生産年齢層の受給者の78%にインターネット利用経験があるといい、2013年には受給者の半数がオンライン申請を見込む。

<sup>7</sup> Real Time Information System：税年度の終了を待たず、給与支払いに伴う税金や国民保険料、その他控除が発生する時点で歳入関税庁に通知するシステム。

書の作成や研修の受講、就業体験の実施など就労に向けた準備活動、就労活動の計画や機会について定期的な面談実施などが求められる。受給者の状況により求められる水準は異なるものの、正当な理由なしにこれを順守しない場合には、逸脱の程度に応じて給付が一定期間減額される。現行制度では減額対象となる給付が限られているうえ、処分が寛大あるいは不明確との指摘もあるため、明確・厳格化を図る。

### 給付への依存に対する取り組み

現行制度で問題となっている就労インセンティブを強化するため、ユニバーサル・クレジットではこれまで給付の種類により異なる数値が設定されていた逓減率を統一し、65%前後に設定される予定である。1ポンドの稼得所得に対し65ペンス給付が減額され、35ペンスの収入増となる。就労度合に応じ、手取り所得がいくらになるのか明確になるため、現行制度のように不確かさから現状維持を選ぶことなく、就労を促すものと期待されている。加えてこの逓減率は現行制度のように一定の就労時間に依存しないため、短時間の就労に対してもインセンティブとして機能することになる。現行制度では週16あるいは24時間など既定の時間数でなければ、就労のメリットが感じられない事態が生じていたが、このような制約がなくなるため、よりフレキシブルな勤務が可能となる。

また、稼得所得の控除は受給者の家庭事情に応じて設定され、障がい者や単親世帯には高い水準、子どものいない世帯には比較的低い水準、子どものいない単身世帯には適用が除外される。さらに稼得所得の控除は、家賃や住宅ローンの利子払いに対する支援の割合に応じてさらに減額される。

なお、現行の給付制度は複雑かつ細分化されているため、不正受給や過誤を生じさせる余地が大きく、2010年度には32億ポンド（うち不正受給は12億ポンド、給付支出総額1,534億ポンドの0.8%に相当）もの支払過多の発生が推定されている。受給者の申告に依存する資力調査や、稼得所得に関する情報が即時収集できないシステムに加え、就労インセンティブの低さが主要な原因として挙げられている。ユニバーサル・クレジットの導入により、複雑な給付体系が簡素化されるため、処理の正確性やスピード向上、不正受給の減少につながることを期待されている。また、前述のように歳入関税庁の新システムを利用することで、稼得所得に関する情報の即時性も実現され、ここでも不正受給の防止を目指す。さらに申請者の怠慢・不履行による過誤から支払過多が生じた場合に対する民事罰金（50ポンド）の導入や、妥当と思われる就職機会を辞退した場合に適用される給付停止の期間延長など、福祉改革法により不正受給への厳罰化が図られている。

### 導入に対する懸念

ユニバーサル・クレジットの導入に対し、給付の整理統合や就労インセンティブの強化など基本的な概念は一定の評価を受けたものの、実際の運用開始が迫るにつれ、否定的な見解が増

えつつあり、失業の罨の解消策としての実効性よりも、システムとして実際に運営できるのかといった疑問までが報じられる状態に陥っている。貧困層支援を目的としたチャリティ団体の多くは、給付頻度が毎月一回に減ることやオンラインへのアクセス確保の難しさを懸念事項として挙げている。日々の生活に追われる低所得層では、少額かつ頻繁な購買活動が多いため、月一回の給付では収支管理が逆に困難になる恐れや、インターネット利用経験がない、あるいは ICT スキルが全くない低所得者層<sup>8</sup>に対する受給面でのリスクも指摘されている。また、かりにクレジットが就労を促進したとしても、スキルに乏しい低所得層は将来性や安定性のない低賃金労働に終始する可能性が高いうえ、逋減の存在自体が福祉依存を促すとして制度自体の不備を非難する声もある。現行よりも下がるとはいえ、65%の逋減は最高所得税率を上回っており、勤労意欲を十分に削ぐ水準との主張である。さらに、給付額の上昇率を小売物価指数 (RPI) ではなく消費者物価指数 (CPI) に連動させるとした政府決定を受け、シンクタンクが実施した試算によれば、現行の給付額よりも年額 600~850 ポンド程度、受給減になるという。特にこの減額の割合は最貧困層に顕著として再考を促す声が大きくなっている。

また、英国ではこれまで政府による大規模な IT プロジェクトの多くが成果を出さずに失敗に終わっている経緯から、オンラインへの移行や稼得所得に関する情報の即時収集など、高難度な課題を支障なく進められるのか、不安視する向きも多い。導入までの期間は限られているが、稼得所得情報を提供する側の企業に対し、新しいシステムに対する周知も徹底されているとは言い難い。さらに、システム導入にあたり、既に予定や予算を大幅にオーバーしているとの報道までもあるが、雇用年金省はすべて予定・予算通りに進んでいるとこれを否定している。

ダンカン・スミス雇用年金相の発案によるユニバーサル・クレジットは、福祉制度改革の主眼として喧伝されてきたが、次第に綻びが目立つようになり、導入自体を危ぶむ声すらある。9月の内閣改造時に、ダンカン・スミス氏に法相就任の打診があったと報道されたが、その背後に紆余曲折を経て導入が決定されたものの実効性が危ぶまれ、現場の反発を呼んでいる医療改革の二の舞を避け、クレジットの導入を回避しようとする首相の意図を指摘する向きもある。2015年の総選挙に向け、クレジット導入が期待された効果を発揮するのか、あるいは導入が再考されるのか、今後の動向が注目される。

## 日本の生活保護制度への示唆

福祉制度の根本的な改革に迫られている英国に比べ、日本ではまだ生活保護に対する偏見やスティグマも強く、福祉への依存が問題とまではいえまいだろう。2011年度以降、過去最高を更新しつつある受給者数も、それまでの過去最高が1951年度(204万6,000人)であったことを考えると、この間の人口増が見過ごされている感があり、利用率における比較<sup>9</sup>も考慮すべきだろう。センセーショナルな報道を呼んだ不正受給も、増加しているとはいえ全体に占める割合は、英国の半分にも及ばない(2010年度に0.38%、128億7,425万円)。さらに、低所

<sup>8</sup> それぞれ850万人、1,450万人と推定するチャリティ団体もある。

<sup>9</sup> 2012年6月の受給者数は211万人を超えたが利用率は1.67%、1951年度の利用率は2.4%である。

得世帯数における被保護世帯数の割合（捕捉率）は、資産を考慮した場合で推定 32.1%<sup>10</sup>に過ぎないのが現実であり、保護費抑制の方向のみの議論に終始するのは拙速である。

とはいえ、今年度の生活保護費総額は 3 兆 7,000 億円を超えるといわれ、2007 年度から 1 兆円程度急激に増加し、長引く不況や震災の影響で失業や収入減に関連の深い「その他の世帯」<sup>11</sup>の受給率上昇が目立ち、何かしらの対策が必要なのも事実である。受給申請の増加に伴い、審査を行うケースワーカーの負担増もしばしば指摘されている。これを受けて厚生労働省が 9 月末にまとめた生活保護制度の見直し案では、就労支援の強化や不正受給に対する厳罰化に加え、扶養義務のある親族に対し扶養拒否に対する説明責任の義務化や、住宅扶助を家主に直接納付といった可能性までもが検討されている。求職活動開始から半年ほどでも就職できない場合には、希望に合わない条件でも活動する、低収入・短時間であってもまず就労と、生活保護を受ける生活に安住しないよう就労努力を促すほか、就業努力に応じた優遇策の設定など、就労・自立が強調された案となっている。

就労・自立の奨励を徹底することは、失業の罨により福祉制度への依存を深めた英国の轍を踏まないための、最も重要な対応策となろう。公的扶助制度における英国化を回避するには、受給者の就労意欲を削がないよう、生活保護のみを受給する生活よりも、稼働したほうが得になる、いわゆる「メイク・ワーク・ペイ」の概念を制度に浸透させることも欠かせない。

しかしながら、低迷が長期化する世界経済に加え大規模なニート層の存在など、潜在的な受給者の増加傾向は不可避であるとも考えられる。来るべき大量給付時代に備えた制度設計が求められるとともに、非効率を最大限に排除する視点も必要となろう。例えば、英国のように給付制度を国家と個人との関係性でとらえる概念を取り入れる。扶養義務のある親族がいたとしても、さらなる負担増が予想されるケースワーカーの限られた時間を考えれば、受給者への対応に集中するほうが生産的であろう。さらに、オンラインでの受給申請や扶助の管理など、ICT 技術を活用した効率的な制度運営を導入し、就労指導や捕捉率の向上など、本当に必要とされる部分にリソースを投入することも検討すべきではないだろうか。世論に迎合した表面的な対応に終わらない制度の見直しが求められる。

<sup>10</sup> 国民生活基礎調査のデータを利用した場合。統計データからは不動産や自動車、貴金属等の試算の評価額は把握できないという限界があるうえ、調査によって数値に大きくばらつきがあり、議論が分かれている。

<sup>11</sup> 生活保護制度では、被保護世帯が「高齢者」「母子」「障害者」「傷病者」および「その他」に分類され、「その他」には就労能力があるのにも関わらず、失業中や収入が不十分である世帯が含まれる。