

英国の連立政権による福祉改革について

長岡 久美子 リクルートワークス研究所

英国では 2010 年の連立政権発足以降、抜本的な行政改革が進められている。新たな福祉給付制度「ユニバーサル・クレジット」と雇用支援プログラム「ワーク・プログラム」を中心に紹介する。

キーワード： 英国, 福祉改革, ユニバーサル・クレジット, ワーク・プログラム

I. はじめに

英国では 2010 年 5 月に実施された総選挙の結果、それまで 13 年にわたり政権を維持していた労働党に変わり、保守党と自由民主党による新たな連立政権が発足した。新政府は福祉や教育、医療など様々な分野の行政改革を進めている。連立政府は、従来の福祉制度は働くインセンティブに乏しく、複雑すぎると指摘。福祉制度の改革により、失業者の勤労意欲の改善と複雑な給付システムの解消を図り、貧困や無業、福祉依存に、より公正かつ適切、効率的に取り組むことを目指している。2011 年 2 月には「福祉改革法案」が議会に提出され、上下院で審議が重ねられてきた。福祉制度の抜本的な改革は 60 年ぶりとなることから、大きな注目を集めている。

福祉改革の柱となるのは、新たに導入される福祉給付制度「ユニバーサル・クレジット」と 2011 年 6 月に開始した雇用支援施策「ワーク・プログラム」だ。以下にそれぞれの概要を紹介する。また、職業訓練プログラムに関する改変についてもかんたんにまとめた。

II. ユニバーサル・クレジット

ユニバーサル・クレジットは、働く方が給付を受給するよりも割に合うことを明確に示し、複雑

な福祉制度を簡素化することで、就労の促進と給付の不正受給や支給ミスの防止を目指す新たな福祉給付制度。2013 年の導入を予定し、2017 年 10 月までに既存の制度からの完全移行を見込んでいる。

現在、英国の福祉手当は 30 種類以上あり、これにあわせて、個人の状況に応じた加算金（家族手当、障害手当、児童手当など）も存在する。これらの手当を管轄するのは、労働・年金省（ジョブセンタープラス、年金・障害介護者サービス）、英国歳入関税局、地方自治体だ。複数の手当を受給する場合は、これらの管轄省庁が担当する手当を個別に申請しなければならない。

新制度下では、労働年齢の人々を対象とする手当の多くはユニバーサル・クレジットに統合され、労働・年金省が一括管理することになる。手当受給者には「基本手当」に加えて、扶養児童や障害、住宅、介護といった要件に対する加算金が支給される。

現行の福祉制度では、福祉に依存する失業者が仕事を見つけて就業したとしても、給付を受給しているときと比べて収入がほとんど変わらない、あるいは、収入が減少する場合もあるため¹、このような状況が給付受給者の就労意欲の低下を招いている。新制度では、このような不合理な仕組みを改正し、働く方が常に収入が良くなるよう取り計らわれる。政府は、ユニバーサル・クレジット

の導入により、現行制度と比べて、給付受給者の受給額が下がることがないよう配慮するという。

なお、ユニバーサル・クレジットに統合される現行の手当は、資力調査に基づく給付や税控除(就労税額控除、児童税額控除、住宅手当、所得補助、所得調査制求職者給付、所得調査制雇用・生活支援給付²⁾)である。

ユニバーサル・クレジットの導入費用として、すでに20億ポンド(2600億円)³⁾が拠出されている。

ユニバーサル・クレジットの導入により、現行制度と比べて、給付受給者の週あたり受給額は平均29ポンド(3770円)増加し、およそ280万の中低所得世帯では現在よりも収入が増加するという。2017年10月までに、給付・税控除受給申立ての1200万~1300万件が800万件のユニバーサル・クレジットに移行される見込みである。

また新制度では、世帯あたりの年間給付受給額の上限を2万6000ポンド(338万円)とし、勤労世帯の平均収入(税引き前で3万5000ポンド:455万円)を超えないようにする。

III. 給付受給に対する制約条件

給付受給者は就労可能であるかぎり、受給の条件として積極的な求職活動を行わなければならない。これを怠ると、金銭的な制裁措置を受ける。政府の現在の計画案には、就労可能な給付受給者が求職活動を行わない場合、初回で4週間、2回目以降で最長3カ月間の給付の支給停止が含まれる。また、ジョブセンタープラス(公共職業安定所)のアドバイザーの判断により、一部の求職者給付受給者は最長4週間、就労活動を通して社会貢献を行う「義務的就労活動(Mandatory Work Activity)」への参加を要請される場合もある。このほか、求職者給付受給者にかぎり、妥当な仕事のオファーを断ったり、義務的就労活動に参加しないなどの重大な不履行があれば、3カ月以上の給付支給停止も計画されている。

IV. ワーク・プログラム

IV-1. 概要

「ワーク・プログラム」は、受給している給付の内容や個人の属性にかかわらず、すべての長期失業者や就業困難者を対象とする総合的な雇用支援プログラムである。労働党政権下で実施されていた「フレキシブル・ニューディール」をはじめとする一連の雇用支援プログラムがワーク・プログラムに一元化された。2011年6月より、イングランド、ウェールズ、スコットランドで実施されている。

ワーク・プログラムは、およそ500万人に上る非就業関連の給付受給者の数を大幅に減らすことを目的とする。政府は2014年までに160万人の就労不能給付⁴⁾受給者を就業させることを目標に掲げている。プログラム開始から5年間でおよそ250万人の参加が見込まれ、単体の「福祉から雇用へ」プログラムとしては英国最大規模となる。

政府はワーク・プログラムの予算として、7年間で30億~50億ポンド(3900億~6500億円)を計上している。プログラム運営費用の大半は、給付受給者を就業させることにより生じる将来的な給付金から充当される。

ワーク・プログラムへの参加は、給付受給者の状況により、義務の場合と任意の場合とがある。また、給付受給開始からプログラムに参加するまでの期間は対象者グループごとに異なる(図表1参照)。

IV-2. プログラム運営事業者と契約

プログラムの運営にあたるのは、入札により選抜された、公共、民間、ボランティアセクターの事業者である。運営事業者への報酬については、従来の雇用支援プログラムよりも大胆な成功報酬制が採用されている。例を挙げると、就業困難者(長期の疾病手当受給者など)の就業を支援した場合、運営事業者には最高1万4000ポンド(182

図表1 対象者グループ別、プログラム参加までの期間と参加義務の有無

対象者グループ		プログラム参加までの期間	参加の義務／任意
求職者給付	18～24歳	給付受給開始から9カ月	義務
	25歳以上	給付受給開始から12カ月	義務
	早期参加者(深刻な問題を抱える若年者, ニート, 元犯罪者など)	給付受給開始から3カ月	義務または任意(状況により異なる)
	就労不能給付から求職者給付に移行した者	求職者給付受給開始から3カ月	義務
雇用・生活支援給付(EISA)	拋出制 ESA 受給者, 就労関連活動グループ*のうち即時の就業が困難な者	随時	任意
	所得調査制 ESA 受給者で, 就労関連活動グループのうち3カ月以内に就業に適する者と支援グループ**の者	随時(3カ月以内に就業に適すると見なされる時)	義務または任意(状況により異なる)
	元就労不能給付受給者で就労関連活動グループと支援グループに属する者	随時(3カ月以内に就業に適すると見なされる時)	義務または任意(状況により異なる)
就労不能給付, 所得補助受給者		随時	任意

*障害の程度が低いと認定された者の属するグループ

**就労に向けて多くの支援を必要とする者の属するグループ

出典: "The Work Programme Invitation to Tender", 労働・年金省

万円) 支払われる。

ワーク・プログラムでは、就業がより困難な者も参加の対象となるため、運営事業者にとって、個々の参加者の特異なニーズに適切に対応できる、専門知識を備えた、小規模なボランティア団体やコミュニティ組織や地域の下請け事業者とのかかわりが重要となる。

運営事業者は特定の個人と長期にわたり関係を構築することが可能になるとともに、参加者に対してどのような支援が適切なのかを判断するうえで、大きな裁量を持つ。

入札を経て、元請け事業者としてプログラムを受託したのは16の民間企業と2つのボランティア団体。30組織から170の応札があった。下請け事業者には89のボランティア団体が含まれる。なお、元請け事業者の大半はフレキシブル・ニューディールの受託事業者である⁵。

ワーク・プログラムでは、全英18地域で40の契約が締結された。個々の契約の委託額は年間およそ100万～500万ポンド(13億～65億円)。

各地域に複数の運営事業者を割り当てることで、事業者間の競争を促している。

契約上、運営事業者に参加者が委託される期間は5年間(2016年3月末まで)だが、事業者はさらに最長2年間、期間を延長することができる。

IV-3. 運営事業者に対する報酬制度

事業者に対する報酬は主に以下の3段階に分けて支払われる。なお、地域によって報酬額は異なる。

①始動報酬(attachment fee): 参加者がプログラムに参加したときに支払われる。初期段階の運営費に充当される。契約開始から3年間支払われるが、報酬額は年々減額していき、4年目には支払われない(初年度:100%, 2年目:初年度の75%, 3年目:初年度の50%, 4・5年目:0%)。すなわち、2014年以降は、運営事業者に対するすべての報酬が成功報酬に基づくものとなる。

②就業結果報酬(job outcome fee): 参加者が就業を開始してから所定の期間(13週または26週)を経た時点で支払われる。支払いグループ1, 2, 6の参加者(図表2参照)の就業に対するこの報酬の最高額は契約の3年目から減額される(年10%ポイントずつ)。求職者給付受給開始後9, 12カ月後に参加する者の就業については、契約期間を通して、運営事業者はその実績を向上させていくことが期待される。また、実績の高い運営事業者に対しては奨励金が支払われる。

③就業維持報酬(Sustainment fee): 参加者が一定期間(17週間または30週間)以上就業を継続しているときに支払われる。支払いは4週ごとに1回、最高13～26回。就業維持報酬は運営事業者に対する報酬の大半を占めるため、参加者の就業を継続させることが事業者の利益につながる。

18～24歳の求職者給付受給者の場合、運営事業者を支払われる報酬は、始動報酬が400ポンド(初年度:5万2000円)、就業結果報酬が1200ポンド(15万6000円)、就業維持報酬が170ポンド(2万2100円)となる。すなわち、18～24

図表2 ワーク・プログラム参加者グループ別報酬テーブル

給付タイプ	参加者グループ	支払いグループ	初年度始動報酬額	就業結果報酬最高額	就業結果報酬支払い時期	就業維持報酬額(4週ごと)	就業維持報酬支払い開始時期	就業維持報酬最高支払回数
求職者給付	18-24歳	1	£ 400	£ 1,200	26週	£ 170	30週	13
	25歳以上	2				£ 215		
	早期参加者	3			13週	£ 250	17週	20
	元就労不能給付受給者	4						
雇用・生活支援給付	拠出制	5	£ 400	£ 1,000	13週	£ 115	17週	20
	就労関連活動グループ(即時の就業は困難)							
	就労関連活動グループ(3カ月以内に就業に適する)	6	£ 600	£ 1,200		£ 235		
	支援グループ							
	元就労不能給付受給者: 就労関連活動グループ(3カ月以内に就業に適する)	7	£ 3,500	£ 370		26		
元就労不能給付受給者: 支援グループ								
就労不能給付・所得補助	任意参加者	8	£ 400	£ 1,000	13週	£ 145	17週	-

出典: "The Work Programme Invitation to Tender", 労働・年金省

歳の求職者給付受給者1人につき、運営事業者に支払われる報酬総額は最高でおよそ3000~4000ポンド(39万~52万円)となる。

フレキシブル・ニューディールでは、事業者を支払われる前金が報酬総額のおよそ40%を占めたが、ワーク・プログラムでは事業者を支払われる前金は報酬総額の10%のみで、より成功報酬型に移行している。

IV-4. 実績に基づく運営事業者への処遇

契約当初は、参加者は無作為に当該地域内の運営事業者等に均等に振り分けられるが、将来的には、実績の高い事業者に多く振り分けられるようになる。

また、求職者給付支給開始後9、12カ月後に参加する者たちのグループ、ならびに、雇用・生活支援給付受給者のグループについては、参加者の就業成果に対して最低水準が設けられる。水準を下回る運営事業者に対しては、業績考課を行い、契約が打ち切られる可能性もある。

V. 職業訓練プログラムに関する改変

現在、個人に対するキャリアアドバイスや割引バウチャーなどを提供する「スキルズ・アカウント」に代わり、「生涯学習アカウント(Lifelong Learning Account)」が同様のサービスを提供している。また、低所得世帯の16~18歳の若者を対象とした教育や職業訓練を継続するための手当「教育継続手当」は「奨学金基金(Bursary Fund)」に移行された⁶。

なお、主に低スキルの就業者の資格取得を支援する職業訓練プログラム「トレイン・トゥ・ゲイン」は2011年7月末をもって終了した。

注

¹ 短時間や低賃金の仕事であっても、一定以上の収入を得る場合、諸手当の支給が停止し、所得税や国民保険の支払い義務が生じる
² 所得補助や就労不能給付の代替として2008年に導入された手当
³ 換算はすべて、1ポンド=130円で計算
⁴ 疾病や障害により就労できない者を対象とする給付。特定地域を対象に実施した調査によると、就労不能給付受給者約1400人のうち、無条件で同給付支給資格があると認定されたのはわずか422人で、残りは即時に就労可能か、あるいは、適切なサポートにより近いうちに就労可能と判断された。
⁵ Working Links, A4E, Ingeus, Pertemps, Reed in partnership など
⁶ 学生のデモを受け、完全廃止は下院で否決された。ただし、教育継続手当の予算は年間560万ポンドであったのに対して、奨学金基金の予算は180万ポンドと大幅削減されている。