

社会保障制度の所得保障と労働条件規制 の関係の検討

——イギリスとドイツの近年の法政策の変遷を参考に

安部 愛子

(内閣府食品安全委員会事務局)

本稿は、生計の保障について、社会保障制度の所得保障と労働条件規制の相互関係に着目し、法政策のあり方を検討するものである。イギリスとドイツの制度改革の動向を扱った上で、日本との比較検討を通じ、今後の方向性を展望する。イギリスでは、就労者の貧困に関し在職給付の拡充が行われてきたが、近年は在職給付を削減し最低賃金を強化する方向性が見られる。ドイツでは、就労促進のため行われた各種改革が低賃金労働につながることを認識され、法定最低賃金制度の導入に至った。これらの過程では、低賃金を補う公的給付は労働市場で低賃金労働への誘因としても働き、低賃金労働の拡大は社会保障制度の安定性にも影響するという、社会保障制度と労働条件の相互影響が認識されている。また、賃金引上げにより生計の保障を行おうとすると、世帯の中で就労可能な者の割合が少ないほど不利になるという限界も確認できる。日本でも今後、生活が困難であるような低賃金の問題には、一般的な給付で補うよりも、家族扶養等のニーズへの対応は公的に行いつつ、賃金水準を引き上げていく努力が重要となる。就労の対価を軸に生計の保障を行うならば、社会保障制度のサポートを前提としつつ、労働市場で、多様な事情を抱える人の就労の場を確保し、その対価を本人の生計を支えられる水準としていく必要がある。このためには幅広く社会全体の意識改革が必要で、これをどう実現するかが今後の課題となる。

【キーワード】 海外労働情報、労働政策一般、社会保障制度・政策

目次

- I はじめに
- II イギリス
- III ドイツ
- IV イギリス・ドイツとの比較からの日本に関する考察
- V おわりに

I はじめに

日本では、1990年代頃から、ワーキング・プアへの着目等を通じ、非正規雇用等の不安定就労者への生計の保障¹⁾に関する制度の不十分さが認識されるようになった。同時に、いわゆる

正社員の長時間労働や転勤といった拘束度の高い働き方にも問題意識が持たれ、労働市場における正規・非正規雇用の二極化が問題として指摘されるようになった。このような制度のあり方には社会保障と労働関係の双方に関わる構造的な背景があったこと、すなわち、これら制度が特定の雇用や家族のあり方を前提としていたことは、多く指摘されている²⁾。正規雇用の労働者に対しては年功賃金や長期雇用慣行の存在によって雇用されている限り家族も含めた生計が保障されると捉えられ、こうした仕組みの外側にいる非正規雇用の労働者は家計補助的な就労が中心であるため格差は大きく問題とならず、また正規雇用の労働者の

拘束度の高い働き方をその配偶者（主に妻）が家庭責任を担うことで支えていた、というのがそのあり方といえよう。そして、雇用や家族のあり方が変化する中で、生計の保障に関わる制度に関し、社会保障法と労働法が連携して対応する必要性も、多く指摘されている³⁾。近年では、最低賃金引上げや社会保険の適用拡大等の一定の対応が行われているが、生計の保障に関する制度のあり方について、社会保障・労働政策にまたがる視点からの全体的な整理はされないまま、目下の課題にそれぞれ対応してきた側面が強いように思われる。

現実の社会生活では、社会保障給付が就労行動や賃金水準に影響を与え、また賃金水準は社会保障制度に影響を与える。社会保障法と労働法の伝統的な役割分担の前提が崩れ、両者がともに取り組むべき範囲が広がる中、今後は、こうした相互影響を踏まえた検討が必要となる⁴⁾。そこで本稿は、就労者の貧困に問題意識が持たれ、社会保障法と労働法の双方にわたる対応が行われた諸外国の事例を参考に、社会保障制度の所得保障と労働条件規制の関係についての検討を試みる。低賃金労働の広がりやそれに対する一定の対応は日本を含め多くの国で確認できるが、その中でも特に、両法にわたる改革が1990年代から2000年代に行われ、その改革が労働市場や社会保障制度にもたらした影響を顧みて、近年では過去の改革とは異なり、最低賃金制度を強化する方向性での改革が実施されている、イギリスとドイツに着目する。その上で、日本の近年の動向と比較検討し、今後の方向性を展望することとしたい。

II イギリス

イギリスでは、戦後しばらくの社会保障制度体系は在職者の貧困に対応していなかったが、1970年代以降、在職給付 (in-work benefit)⁵⁾ の形で、就労収入の低さを補う給付が、社会保障制度と税制を行き来しつつ存続している。在職給付は、貧困への対応に加えて就労促進の手段としても拡充されてきたが、近年では、同じ就労促進を目的に掲げつつ、受給要件を厳しくして、給付からの独

立を求める方向性がみられる。近年の動きからは、生計の保障に関する政策手段の軸足が、在職給付から最低賃金制度へ変化しているとも分析できる。最低賃金制度が注目されている状況は近年の日本とも重なるが、イギリスでは低所得を補う給付が以前から存在し、現在も一定の役割を担っている点は、日本との比較において留意すべきであろう。以下、具体的な動きを見ていく。

1 賃金補填的な在職給付の創設と拡大

(1) プレア労働党政権以前の取組

イギリス社会保障制度体系を構築した1942年のベヴァリッジ報告は、老齢・失業など就労の中断に対応する社会保険を社会保障制度の中核とし、社会保障制度の前提として、児童手当の支給、疾病の予防・治療やリハビリ、雇用維持の3つの必要性を指摘している⁶⁾。生活に必要な収入は基本的に就労していれば得られることが前提とされ、戦後確立された社会保障制度ではフルタイムで就労している場合は低所得であっても公的扶助の対象とならなかった⁷⁾。1960年代以降、各種調査によって、就労していても公的扶助の水準を下回る収入の貧困世帯の存在が認識され、「貧困の再発見」として社会問題になり、対応のあり方が議論となった⁸⁾。

1970年代には、所得が税控除額 (クレジット) を下回る場合に給付を支給する負の所得税構想が議論された⁹⁾。1972年に保守党政権下で、税の徴収と低所得者への所得保障を一本化し、納税者に付与されるクレジットが税負担額を超える場合には給付を付与するタックス・クレジット制度の導入に関する緑書が発表されたが¹⁰⁾、実務上多大な負担が想定され、法制化されずにいるうちに政権交代し、この時点では実現しなかった¹¹⁾。この緑書の前年の1971年に、将来のタックス・クレジット制度の導入を見据え、つなぎ措置として開始されたのが、イギリスにおける初めての在職給付である家族所得補足給付 (Family Income Supplement : FIS) である¹²⁾。FISは、16歳未満の子どもがいて親が週30時間 (ひとり親は24時間) 以上就労している世帯に対して、支給基準額と所得の差額の2分の1を支給するものだったが、

税や保険料で手取りが大幅に相殺されることもあり補足率は低く、その後 FIS に代わり 1988 年に開始された家族クレジット (Family Credit : FC) では、FIS に比べて純所得が増加するよう設計された¹³⁾。こうして、就労していても所得が生活に必要な水準に満たないという問題に対し、在職給付で対応がされるようになった。これが後にブレア労働党政権において、給付付き税額控除¹⁴⁾として税制に衣替えし、要件緩和などでその対象を広げ、低所得者に対する生計の保障の大きな一角を占めるに至った。

ここで、制度が対応すべき状況が就労収入の低さであれば、賃金を引き上げる方向での規制も考え得るはずだが、実際には同時期に、それまで部分的ながらも存在した最低賃金制度は縮小・廃止の道をたどっている。イギリスにおける全産業の労働者に適用される最低賃金制度は 1999 年から開始される全国最低賃金 (National Minimum Wage) 制度が初めてのものだが、一部の低賃金産業に限定した最低賃金制度は、1909 年産業委員会法 (Trade Boards Act 1909) に遡る¹⁵⁾。産業委員会は 1945 年に賃金審議会となり、1980 年代以降の保守党政権下の規制緩和の流れの中で権限が大幅に縮小され、1993 年に農業分野を除き廃止された。廃止の理由について政府は、賃金審議会による最低賃金の適用者の多くはパートタイムで家計に追加的な収入を得る者であって所得再分配に役立っていないこと、最低賃金を使用者に押し付けることにより競争力を害し雇用を失うこと等を説明した¹⁶⁾。

働く低所得者に対し、最低賃金制度よりも、FIS から給付付き税額控除につながる一連の賃金補填的な在職給付によって対応が行われたことについては、負の所得税構想と、その背景にある市場を重視する経済学的な議論の影響を指摘できる。給付付き税額控除は、一般的に、負の所得税から引き継がれ、又はより穏当な形で導入されたものと位置付けられているし¹⁷⁾、FIS の導入自体、負の所得税の形をとるタックス・クレジット制度創設までのつなぎ措置として開始された¹⁸⁾。負の所得税構想の主提唱者であるミルトン・フリードマンは、貧困への対応策は「それだけを目的と

したプログラムを用意すべき」であるから、特定の賃金層に属する人を救済する形をとる最低賃金制度は失格であるし、また、市場機能を妨げる点でも最低賃金法は落第としている¹⁹⁾。最低賃金制度は賃金額に着目するため、賃金額が低くても他に生計維持の手段があり (世帯内に他の稼ぎ手がいる等) 貧困とはいえない層も対象とするため、非効率とみられる。こうした指摘は、上述の賃金審議会制度の廃止の際に説明された理由と共通する。このように、貧困への対応について、最低賃金制度による労働市場における分配への介入は採用せず、貧困と認められる場合に公的な給付で所得を補う形を適切とする点は、実際にとられた政策と符合し、市場を重視する経済学的な議論の当時の政策への影響が確認できる²⁰⁾。

(2) ブレア労働党政権の取組

「福祉から就労へ (Welfare to Work)」を掲げ 1997 年に政権についたブレア労働党政権は、就労促進のための政策として、若年失業者や長期失業者、ひとり親等に対して個別の支援や職業訓練の機会を提供するニューディール・プログラムを進める一方で²¹⁾、就労の見返りを強化する観点から、新しく、給付付き税額控除である就労家族税額控除 (Working Families' Tax Credit: WFTC) と全国最低賃金制度を創設した。

WFTC は税制の形をとる点で新しいが²²⁾、制度の具体的な構成はその前身の FC と多くの点で共通し、そこからさらに寛大な設計となっている²³⁾。WFTC は、2002 年タックス・クレジット法 (Tax Credits Act 2002) により、就労税額控除 (Working Tax Credit : WTC) と児童税額控除 (Child Tax Credit) に再編され、WTC によって対象が子どものいない就労世帯にも拡大された²⁴⁾。

全国最低賃金制度は 1999 年に、労・使・有識者委員からなる低賃金委員会 (Low Pay Commission) の勧告に基づき、経済や雇用への影響にも配慮した水準として、時給 3.6 ポンドで開始した²⁵⁾。当時の政府はこの額について、WFTC や他の給付と合わせれば、子供 2 人を育てる片働きの家庭にとって効果的な賃金水準となる、として肯定しており²⁶⁾、最低賃金のみでは生活にとって十分な

水準でないことが理解できる。また政府は、それまでの状況について、賃金の下支えがないために使用者の公正な競争が害され、財政にとってもFCだけで1997年時点で20億ポンドが低賃金を支払う使用者の助成に使われている、とも指摘している²⁷⁾。こうした説明からは、最低賃金制度に在職給付の財政負担軽減という役割も担わせつつ、最低賃金制度で賃金の底上げを図りながらもその水準は経済情勢への配慮から慎重に設定し、在職給付で所得を補いながら就労促進を行おうとする当時の政府の姿勢が理解できる²⁸⁾。

2 在職給付から最低賃金規制への軸足の変化

(1) ユニバーサル・クレジットの導入

2010年に発足した保守党・自由民主党の連立政権は、就労年齢層を対象に所得の補填を行う各制度を統合し、新たに「ユニバーサル・クレジット (Universal Credit)」を創設した²⁹⁾。制度設計案を示した2010年の政府の白書は、過去10年で就労年齢層への福祉予算が45%上昇しながらも就労年齢層の貧困率が上がっていること等を指摘し、現行制度は人々を働くよりも福祉に依存する方向に向けているとした³⁰⁾。具体的な問題点として、現行制度は給付付き税額控除や所得補助 (Income Support, 就労困難な者を対象にした社会保障給付)、住宅手当 (Housing Benefit, 低所得者を対象に自治体の実施) など異なる給付が複雑に影響しあい、収入が増えるに従って給付が削減される割合 (削減率) が96%にもなり、また、制度の複雑さが利用者の理解を妨げ、就労意欲を下げること等を指摘している³¹⁾。加えて、給付付き税額控除に週16時間等の就労時間要件があるために、受給者の就労時間が受給を得る最低限に集中し、短時間労働に留まる障壁となっているとも指摘している³²⁾。こうした問題意識から、新制度では、就労年齢層を対象に所得を補填する制度のうち拠出制でない6つの制度 (所得補助など不就労者向けの3つの社会保障制度と、就労税額控除、児童税額控除、住宅手当) を統合し、削減率を65%に一本化し、就労時間要件はなくなることとされた³³⁾。

ユニバーサル・クレジットについて特筆される

のは、就労に関する活動を行うことを受給の条件とする条件付け (conditionality) と、それに従わない場合の制裁の強化である³⁴⁾。受給者の就労能力や状況に応じて就労等が求められ³⁵⁾、提示された求人に応じない等の義務の不履行があった場合には最大3年間の支給停止となる³⁶⁾。また、この条件付けの仕組みは在職者にも適用され、よりよい収入に向けた取組み (現在の就労先での昇給や就労時間の延長、副業の開始、よりよい条件の就労先への転職) が求められる³⁷⁾。

(2) 「全国生活賃金」の導入と給付引下げ

2015年に成立した保守党単独政権は同年公表した予算案で、税・社会保障制度の改革と「全国生活賃金 (National Living Wage : NLW)」と称する最低賃金の引上げを通じて、イギリスを「低い賃金・高い税・高い社会保障給付の経済から、より高い賃金・より低い税・より低い社会保障給付の経済に転換する」との目標を述べた³⁸⁾。これまでの政府の取組を「企業に対して税を引き下げた上で、より高い賃金を支払うよう要請するのではなく、低賃金に対して給付付き税額控除で助成をしてきた」と評価した上で、NLWと寛大な税制で、人々がより多く稼ぎより多く手元に残すことを可能にしながら、給付付き税額控除にかかる支出を抑えることは、低賃金の根本原因に対する適切な対処であり、これに対し、給付制度で低賃金に助成することは問題への対症療法である、と述べている³⁹⁾。

NLWは、2020年までに平均収入の60%に到達することを目指すという予算案で示された方針に従って、全国最低賃金制度の中で25歳以上に高い額を適用するもの (2016年4月施行) で⁴⁰⁾、生活費を考慮して決定されるものではない。それまでの全国最低賃金の額は、低賃金委員会が雇用に悪影響を与えないよう検討の上で決定してきたのに対し、NLWはあらかじめ目標額が設定されている点で性格が異なるとされる⁴¹⁾。2018年4月からの適用額は、全国生活賃金が7.83ポンド、全国最低賃金が7.38ポンドである⁴²⁾。

2015年予算案は、NLWの導入で雇用減少が見込まれることを認めつつその影響は大きくないも

のとし、加えて、「イギリスにおける全国最低賃金制度は雇用に大きな悪影響はなく、労働時間を多少減少させる可能性があるのみというのが各種調査結果のコンセンサスだ」という点を2011年の低賃金委員会のレポートを引用する形で紹介している⁴³⁾。2016年の同委員会のレポートは、「政府は雇用の減少についてこれまでより寛容な姿勢で全国生活賃金制度の導入を決めた」としており⁴⁴⁾、最低賃金制度の雇用への影響については、1999年以來の全国最低賃金制度の経験も踏まえながら、見方に変化が生じてきているといえよう。

税・社会保障制度の改革については、予算案では、政府の財政赤字削減目標のうち120億ポンドを賄う方針の下⁴⁵⁾、幅広い給付削減が提示され、その多くは2016年福祉改革及び労働法（Welfare Reform and Work Act 2016）に盛り込まれた（2016年3月成立）⁴⁶⁾。具体的には、就労年齢層向けの社会保障給付の上限額の引下げ⁴⁷⁾、2017年度から4年間の就労年齢層向けの社会保障給付額の凍結（物価に連動させない）⁴⁸⁾、児童税額控除とユニバーサル・クレジットの新規受給者の家族加算を廃止し、子どもの加算を子ども2人までに制限する⁴⁹⁾、といった様々な内容が含まれている。なお、予算案の公表時点では、給付付き税額控除の削減率を41%から48%に引き上げる等の厳格化も盛り込まれ、福祉改革及び労働法とは別の規則案⁵⁰⁾に盛り込まれ議会で提出されたものの、多くの批判が集まり成立せず、後に財務大臣が撤回している⁵¹⁾。

この一連の改革による影響について、政府の予算案では、最低賃金額で夫婦がフルタイムで働き子どもが2人いる家庭では、2015年度に比べて2020年度には手取りの収入が上回るとしていた⁵²⁾。その一方で、独立系のシンクタンク（Institute of Fiscal Studies）の2015年の調査では、NLWにより収入が増加する者は、高収入の配偶者がいる場合など、必ずしも給付を受給する低所得世帯に属するとは限らないこと等から、NLWが給付削減を相殺するとは限らないとしている⁵³⁾。2017年の同シンクタンクの調査では、改革前からの受給者には経過措置があることや、その間のインフ

レ率が高くなかったことから、給付削減による影響はその時点でそれほど大きくないが、将来的には、子どものいる世帯ほど収入減が大きくなるとしている⁵⁴⁾。別の団体の調査は世帯構成別の影響について分析し、2020年度時点で、子どもが2人以上いる夫婦世帯やひとり親世帯の収入減が、他の世帯構成に比べ大きくなることを示している⁵⁵⁾。

（3）社会保障制度と就労行動・労働条件の相互影響の認識

2010年以降の各種改革は、就労インセンティブ強化という姿勢は前の労働党政権から一貫しているものの、手法に変化がみられる。労働党政権の取組は、給付付き税額控除と最低賃金制度を組み合わせて就労の見返りを強化し、就労への参入を促す方向性が中心であったのに対し、2010年以降の保守党等の取組は、制度の一元化・厳格化を通じて受給者の就労を推し進めながら、就労収入を最低賃金制度で底上げしようとしている。こうした姿勢は、労働党政権の前の保守党政権下の、市場への介入の排除を重視し当時の最低賃金制度を廃止した姿勢とも異なる。近年の取組からは、在職者に対する生計の保障に関する政策の軸足を、公的な給付から賃金に対する規制に移そうとする政府の意図が見える。これをどう理解するべきか。ここで、社会保障・税の給付と労働条件・就労行動の相互影響の認識を、ポイントとして指摘したい。

この認識を各制度改革時に示された考え方から整理すると、①低所得に対する在職給付が低賃金労働への助成として機能し得て、また、②給付における就労時間要件が短時間労働への誘因ともなり、③こうして低賃金労働が広がると、財政支出がさらに増加し、給付自体の持続可能性が問題となる、と理解できる。また、こうした動きの背景として、財政制約と、市場への影響の考え方の変化という要因も指摘できる。2000年代までは在職給付が順次拡大され支出も増大していったが、世界的な金融危機後は財政赤字の削減が強く求められ、近年の給付削減の追求に至っている。給付削減と最低賃金制度の強化で生計の保障のコストを使用者に転嫁し、財政負担を削減しようとし

ているという見方は多く指摘されている⁵⁶⁾。市場への影響については、かつては最低賃金が雇用喪失につながる点が重視されていたが、近年では個々の就労行動に給付が与える影響（給付の存在や設計のあり方が低賃金労働への誘因として働く点）に目を向けた改正が行われている。ここでは、市場への影響といった場合の着眼点が、就労自立が様々な側面から強く求められる中で、全体としての雇用量の問題のみでなく、個々の就労条件の問題にも及んでいるとみることができる。

このような動きの中で留意すべきは、在職給付と最低賃金では対象者が異なりうる点である。最低賃金は、対象者は必ずしも低所得世帯に属するとは限らず、また、全国「生活」賃金と称しても、世帯の生活費を考慮して決定されるものではない。加えて、近年の改革では特に子どものいる世帯への給付が削減されることもあり、上述のように子どもが多くいる世帯やひとり親世帯ほど収入減が大きくなることが指摘されている。このように、賃金補填的な給付を減らしつつ、個々の就労収入を増やす方向で規制を強化すると、ひとり親であったり、子どもや介護の必要な人がいるなど、世帯の中で就労可能な者の割合が少ないほど不利に、逆に、そうした事情がなく世帯の中で就労可能な者の割合が高いほど有利になる結果につながる事が分かる。2015年予算案はイギリス全体としての就業率を引き上げる目標を強調しており⁵⁷⁾、共働きほど有利になる設計は政策目標と合致する面があるかもしれない。しかし、ひとり親や、育児や介護等で就労が制限される事情を抱える世帯といった、本来社会的に支援されるべき対象ほど不利になりうるという形で、生計の保障に関する政策の軸足を公的な給付から賃金への規制に移す場合の限界も、ここで確認することができる。

Ⅲ ドイツ

ドイツでも近年の動きとして法定最低賃金制度の創設・強化があげられるが、それまでの制度の不在の背景として、ドイツの場合は労働協約の存在感をまず指摘すべきであろう。社会経済の変化

を受けて労働協約の影響力が低下する中、EU拡大による外国人労働者の流入も背景に、法定最低賃金制度創設の方向へ進んでいったが、ここでは、2000年代の所得保障制度の改革からの流れに注目する。そこからは、就労促進の観点から行われた所得保障制度等の改革が、低賃金労働の拡大・固定化につながると認識されたことに加え、中長期的な社会保障制度と労働条件の相互関係も考慮した上で、法定最低賃金制度の導入が選択されていることが確認できる。

1 ハルツ改革の労働市場への影響

(1) 失業手当Ⅱの「上乘せ受給」とミニジョブ
ドイツでは1980年代から失業が増加し、90年代以降は東西ドイツ統一の影響等を背景に、低成長・高失業・財政負担を抱え、「ヨーロッパの病人 (Sick Man of Europe)」と呼ばれる状況にあった。2002年に出されたハルツ委員会の報告で、「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」ことを基本原則⁵⁸⁾として、幅広い内容を含む労働市場改革案が提言され、立法により順次実施された⁵⁹⁾。このいわゆるハルツ改革の中でも特に大きな改革として、失業給付と社会扶助の再編による「失業手当Ⅱ」の創設があげられる。それ以前は失業に対する給付として、社会保険料による拠出制の失業手当のほか税財源の失業扶助が存在し、さらに、一般的な税財源の社会扶助が存在した。改革により、拠出制の失業手当は失業手当Ⅰとし、失業手当Ⅰの受給権がなく稼働能力があると認められた場合の所得保障を失業手当Ⅱに一本化した上で、受給者に対して就労に向けた努力を要請し、労働市場への統合を図る構成がとられた。

失業給付Ⅱの受給者が就労収入を得る場合は、就労インセンティブの観点から収入の一定額が手元に残るよう、収入のうち一定割合を給付からの控除額から除外して、就労収入と給付の合計額が、上限に至るまで増えていく形になっている⁶⁰⁾。こうした制度設計は、就労収入に対して失業手当Ⅱを上乘せに受給することを可能にし、実際に、失業手当Ⅱの導入後にこうした「上乘せ受給」の形態が広がり、ミニジョブ制度とも

あいまって、低賃金労働の広がりとそれに対する賃金補填的な政策について、様々な議論を呼ぶことになった。ミニジョブ制度は、月の報酬が450ユーロ（ハルツ改革当時は400ユーロ）を超えない場合等の一定以下の収入の場合に、被用者の社会保険料が免除又は減額される制度で⁶¹⁾、就労機会の拡大に寄与するものとして、ハルツ改革により従来の同様の制度よりも範囲を拡大して導入された。

失業手当Ⅱの受給者数は2006年以降継続的に減少しているが、受給者全体に占める上乗せ受給者の割合は2007年の23%（受給者全体約528万人、うち上乗せ受給者約122万人）から2014年の29%（受給者全体約439万人、うち上乗せ受給者129万人）までに増えている⁶²⁾。上乗せ受給者については、給付の存在があるために賃金が低く抑えられる傾向があり、賃金稼得と給付の併存状態から、賃金稼得のみの状態に移行する確率も低くなっていると指摘されている⁶³⁾。この点について、税を財源とする所得の上乗せは市場における競争条件の平等を公然と歪曲するものであるが、ドイツ基本法において生存のための最低限の保障が存在するため、扶助の必要性が存在する限り上乗せが保障されるのだとの指摘もある⁶⁴⁾。

ハルツ改革以降、2005年から2012年の間に失業率は11.3%から5.5%に減り、一連の労働市場改革は、柔軟な雇用の創出によって労働市場へ参入しやすくしたこと、失業給付の厳格化により個人の行動を変化させたことの、2つの面から効果があったとIAB（連邦雇用エージェンシー付属の労働市場研究所）は整理している⁶⁵⁾。その一方で、失業手当Ⅱの上乗せ給付の持つ補助金効果は労働の価格を押し下げるとし、こうした「労働法と社会法の相互作用は、非典型雇用形態に関して、何重にも誤ったインセンティブをもたらしており、それによって、標準的労働関係からの乖離が促進され低い労働報酬が助長されている」との指摘もなされている⁶⁶⁾。

(2) 「コンビ賃金」をめぐる議論

コンビ賃金（Kombilohn）とは、低賃金労働市場における雇用創出を念頭に、低賃金労働を受け

入れた労働者に対して、賃金の一部または社会保険料負担分など何らかの公的な援助を実施し、その補助の組み入れによって一定の生活を保障する施策を指す⁶⁷⁾。ハルツ改革によって導入された失業手当Ⅱやミニジョブがコンビ賃金的に機能することが認識されるようになると、コンビ賃金政策の導入をめぐる議論が高まり、2005年11月のCDU/CSU（キリスト教民主/社会同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）の連立協定で、「労働賃金と社会給付をバランスよく組み合わせることで単純労働をやりがいあるものとすると同時に、単純労働の雇用を新しく生み出すことのできる『コンビ賃金モデル』を導入することを検討する」⁶⁸⁾という記述が盛り込まれた。連立協定では、当時のドイツにおいて「低賃金の仕事が——失業給付Ⅱから、入職手当や児童手当に至るまで——様々な形の賃金補助により促進されているが、各制度が相互調整の不足により包括的な効果を生んでいない」ことを指摘しつつ、「賃金を良識の範囲を越える水準まで落とすことは避けたいが、他方、人々に低い所得でもより多くの雇用機会を提供することも大事だ」とした。

この議論は連立与党間でも意見が分かれ、賃金ダンピングを防止するために最低賃金制度の導入を求める意見がある一方で、低賃金部門を低資格者のための労働市場として維持しつつ所得の不足分について国が上乗せ給付を行うコンビ賃金の導入を求める主張があったとされる⁶⁹⁾。議論が続く中で、2007年にIABが出した報告書等が、コンビ賃金モデルは実施のための行政手続費用がかかるわりにほとんど雇用効果がないと結論付け、連邦労働社会省の同年の報告書⁷⁰⁾でも、もっぱら若年層を労働市場に統合するためのモデルとして活用することが提案され、一般的な形でのコンビ賃金は導入されなかった⁷¹⁾。その一方で、実質的にコンビ賃金的に機能する、失業手当Ⅱの上乗せ受給は現在でも可能であり、前述のとおり失業手当Ⅱ受給者の全体数が減っている中でも、上乗せ受給者の数は大きく変わっていないことには留意が必要である。

2 法定最低賃金制度の導入

(1) 法定最低賃金制度導入の際の議論

ドイツでは、最低賃金法⁷²⁾により2015年1月に全国一律の法定最低賃金制度が導入されるまで、一般的な法定の最低賃金制度は存在しなかった⁷³⁾。労働条件の設定については、伝統的に労働協約の役割が大きく、この点は基本法第9条第3項による協約自治の保障によって裏付けられている。1990年代以降、労働協約の影響力が低下し、また協約の定める最低賃金自体に低水準のものが見られるようになり⁷⁴⁾、法定最低賃金制度の必要性が認識されるようになった。2000年代以降、EU拡大による中東欧諸国からの労働者の流入への対応の必要性もあり、立法による部分的な対応が進められていった。例えば、国境を越えてドイツ国内へ送り出される建設労働者に対してドイツ国内の労働協約の拡張適用を行う目的で1996年に制定された労働者送出处法⁷⁵⁾について、要件緩和や対象範囲の拡大等の改正が順次行われた⁷⁶⁾。こうした背景に加え、ハルツ改革による失業手当Ⅱ受給者に対する就労義務の強化により、低賃金であっても就労を受け入れなければならなくなり、際限なく賃金が引き下げられる懸念が生じたことも、法定最低賃金制度が要求されるようになった要因と指摘されている⁷⁷⁾。

2013年12月に発足したCDU/CSUとSPDの連立協定において、2015年1月から時給8.5ユーロの法定最低賃金を立法により連邦全体で導入することが盛り込まれた⁷⁸⁾。これを受け、最低賃金法の制定を含む一括法である「協約自治強化法」⁷⁹⁾が2014年8月に成立し、ドイツ史上初めて一般的な法定最低賃金制度が導入されることとなった。法案の提案理由は、低賃金労働の広がりや労働協約の影響力の低下等の背景を説明しつつ、最低賃金制度の不在は、失業手当Ⅱの上乗せ受給によって社会保障制度にコストを負担させながら、企業が賃金切り下げを行う誘因となりうること、また、社会保険料の収入減少や高齢期の所得保障への悪影響にもつながることを述べている⁸⁰⁾。

最低賃金法では、2015年1月以降時給8.5ユー

ロからスタートし、以後、労使団体等の委員からなる最低賃金委員会の提案に基づき、連邦政府の法規命令によって変更される旨定められている⁸¹⁾。2018年6月の最低賃金委員会の決議⁸²⁾に沿って、2019年1月に9.19ユーロに引き上げられており、2020年1月には9.35ユーロに引き上げられる予定である。

(2) 導入後の評価

最低賃金導入に関しては雇用への悪影響が指摘されていたが、実際に2015年に導入されて以降、経済への悪影響は出ていないとされる⁸³⁾。最低賃金制度の導入は経済情勢の好調な時期と重なったこともあり、導入後も全体としての雇用は増加している一方で、同時期に非典型雇用は減少しており、このことから、最低賃金制度の導入は、非典型雇用から社会保険加入義務のある雇用への転換につながったと評価されている⁸⁴⁾。2018年の最低賃金委員会の報告書は、この点について、特にミニジョブが最低賃金導入後に約10万人減少し、減少分のうち半分は社会保険加入義務のある雇用に移行し、残り半分は労働市場から退出したと分析している⁸⁵⁾。なお、同報告書では、賃金額について、最低賃金制度の導入により低賃金部門の労働者の時給は大幅に上がったとしつつ、月単位の賃金額は大きく変わらず、この理由として一部で労働時間の減少が起きていることも指摘している⁸⁶⁾。

また、同報告書は最低賃金制度と社会保障制度の関係にも言及している⁸⁷⁾。失業手当Ⅱの上乗せ受給者数は、最低賃金制度の導入後、それまでの減少幅に比べて若干減少幅が増えた。減少幅がそこまで大きくなかった理由として、失業手当Ⅱの受給者は、労働時間が短かったり、世帯における子どもなどの非就労者の数が多い場合があるためだとしている。そして、就労年齢層の失業手当Ⅱの受給者数の減少は、最低賃金制度の導入以降、単身世帯や子どものいない夫婦世帯の方が、ひとり親や子どものいる夫婦世帯に比べて多くなっているとした。最低賃金にはこのように限界があるものの貧困のリスクを下げる効果を有するとして上で、最低賃金と社会保障制度の関係につ

いて、給付受給の動向や貧困リスクに対するこうした直接的な効果に加え、賃金の伸びが年金の受給額に影響するなど間接的な影響も有することを指摘している。

(3) 社会保障制度と労働条件・就労行動の相互影響の認識

大量失業への対応を主眼としたハルツ改革は、失業率の改善という点で効果を上げた一方で、就労促進を目的とした所得保障制度等の改革が、低賃金労働を拡大・固定化するインセンティブともなっていると認識され、労働協約の影響力の低下等の労働市場の環境変化も背景に、法定最低賃金制度の導入へとつながった。この過程で認識された社会保障制度と労働条件・就労行動の相互影響を、イギリスと同様に整理すると、①失業手当Ⅱにおいて、就労義務を強化しながら低賃金への上乘せ給付を行うことが低賃金労働への助成として機能し得て、また、②ミニジョブ制度で収入が一定以下の場合に社会保険料免除を行うことが低賃金・短時間労働への誘因ともなり、③こうして低賃金労働が広がると、現在及び将来の社会保障制度の持続可能性が問題となる、という3つの側面から理解できる。特に③については、上記の最低賃金委員会報告書で直接的・間接的な影響として説明していたように、賃金水準と社会保障制度は様々に影響し合う。直接的ないし短期的には、賃金水準は失業手当Ⅱ受給の増減に影響することに加え、ミニジョブ適用者の増減という形で社会保険の適用者数、ひいては保険料収入にも影響する。間接的ないし長期的には、高齢期の所得保障との関係が指摘される。ドイツの年金制度は、所得比例で保険料を納め、現役時代の所得に応じた年金受給額を得る仕組みであるため、低賃金や不安定な就労の場合には、年金受給額が生活に必要な額に届かなくなる可能性がある。これは、本人の年金受給権の不十分さの問題だけでなく、将来的に年金額が低いために社会扶助（老齢・障害等基礎保障）を受ける場合が増加すれば、それだけ財政負担が増すことになり、将来世代に負担を先送りすることとなる⁸⁸⁾。

こうした認識を経て法定最低賃金制度が導入さ

れたが、世帯における子どもなど非就労者の割合が多い場合は、最低賃金の引上げのみで生計に必要な収入を確保して失業手当Ⅱの受給から脱することは難しく、ここに最低賃金制度の限界が認められる。また、将来の年金額についても、2015年時点の数値で計算すると、老後に社会扶助と同等の額を年金として得るためには、45年間中断なしに週40時間労働を行う場合で、時給9.4ユーロが必要となり、最低賃金額よりも高い額が必要であるとの指摘もされている⁸⁹⁾。

なお、以上の動向はイギリスとドイツで共通する面も多いが、イギリスでは財政赤字への対応を前面に出しながら最低賃金の引上げと社会保障給付の削減をセットで進めている一方、ドイツはこの点異なることを指摘しておきたい。ドイツの失業手当Ⅱの支給は基本法に基づく生存のための最低限の保障とされており⁹⁰⁾、失業手当Ⅱと最低賃金の関係は、前者を意図的に削減して後者の役割を増大させるのではなく、最低賃金の引上げが結果として部分的ながら失業手当Ⅱの上乗せ受給者を減らしているという形に表れている。法定最低賃金の導入に際して2013年の連立協定は、「Gute Arbeit（良質の労働）」は生活を保障するものでなければならない、として法定最低賃金の導入を論じている⁹¹⁾。失業手当Ⅱが最低限度の生活の保障の役割を担いつつ、最低賃金制度もまた生活を保障する役割を担うものとして創設され、両者が併存しながら、現実の労働市場を通じて影響し合っていることが、ドイツの近年の動向からは確認できる。

IV イギリス・ドイツとの比較からの日本に関する考察

1 日本の特徴

これまで見てきたイギリス・ドイツと日本では、低賃金労働や非正規雇用の広がりにも問題意識が持たれ、一定の対応が行われてきた点は共通するが、①低賃金労働の拡大・固定化への影響が指摘される制度の成り立ちと、②問題への対応の際の政策的議論の射程、の2つの観点から違いを指

摘できる。

まず①について、イギリスとドイツでは、失業への対応の必要性から就労促進のためにとられた社会保障法・労働法にまたがる改革が、現在では、低賃金労働の拡大・固定化につながる結果をもたらしようと認識されるに至っている。これに対し、日本で低賃金労働や非正規雇用に関わる制度的課題として指摘されてきたもの（社会保険の適用除外、最低賃金の水準等）は、就労促進のためにそうになっていたのではなく、上述のように関連する制度が特定の雇用や家族のあり方を前提にしてきたため⁹²⁾、非正規雇用等の不安定な就労の場合の生計の保障について、十分な制度的対応がなされてこなかった結果といえよう。イギリス・ドイツでは、低賃金を補う給付制度の存在が低賃金労働へのインセンティブとして働く点が指摘されたが、日本では同様の制度が存在しないため、所得保障制度がそのように機能する前提にない。

②の政策的議論の射程については、イギリスとドイツでは、失業への対応が前面に出ていた時期は、「福祉から就労へ」や「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」というスローガンを掲げて分野横断的な改革を行い、その副作用が認識された後には、社会保障制度と労働条件の関係を意識しながら新たな対応を行っている。日本でも、特に2008年のリーマン・ショック前後から、最低賃金の引上げ、社会保険の適用拡大、雇用保険の失業給付と生活保護の間の「第二のセーフティネット」の創設（生活困窮者自立支援制度、求職者支援制度）など、一定の制度的対応が行われており、特に2007年最低賃金法改正では、生活保護制度との関係を意識した対応が行われている⁹³⁾。しかし、第二のセーフティネットが雇用側と福祉側それぞれに創設されたことに象徴されるように、全体としてはなお、社会保障政策と労働政策は一体として検討されるよりも分断されて検討されているように思われる。

こうして、イギリスとドイツでは従来から分野横断的な制度改革が行われており、低賃金労働への対応にも社会保障制度と労働規制の双方にわたる経験があるからこそ、その相互影響の認識を踏まえた制度設計が行われるに至るが、日本ではそ

うした動向はあまり見られない。全体的な方向性の共通認識が持たれないために、生計の保障に関わる各種の制度改革は漸進的なものに留まり、特定の雇用や家族のあり方を前提とした枠組みから抜け出し切れていない点が、日本の特徴と課題として指摘できる。

2 社会保障制度と労働条件規制の横断的な検討の視点

(1) 責任主体の相違

社会保障法と労働法を横断的に検討する際、まず両法の責任主体の相違について考慮する必要がある。社会保障制度のうち特に所得保障は基本的に行政が実施する一方で、労働法は労使の契約関係の中での使用者に対する規制であり、責任主体が異なる。しかし、社会保障制度について、具体的にどう制度を構築するか、特に所得保障であればどこから財源を調達するかも踏まえると、行政と受給者の関係にとどまらず、社会のどの構成員がどのような責任を負うかという形での議論が必要となる。また、労働法も、労働条件の水準は社会保障制度の安定性含め社会全体へ影響することを踏まえれば、個別の契約関係の中での使用者の労働者に対する責任のみでなく、社会の構成員としての使用者がどのような責任を負うかという点も含めた議論が必要となる。こうしてみると、生計の保障に関するシステムとして、社会のどの構成員がどういった責任を負い権利を有するか、また、公的給付として行政を通じて費用を集め分配する方法と、労働契約における当事者間の関係を規律する方法のいずれが適切か、という形で、横断的に検討することは可能といえる。

(2) 対象者像の相違

社会保障法と労働法の関係についてより実質的な観点としては、両法の対象者像の相違を考慮する必要がある。近年では雇用環境等の変化を受けて両法の対象者像の接近が指摘されており⁹⁴⁾、今後、人口減少下で女性や高齢者、障害者の就労が進展すれば、両法が交錯する場面はさらに広がることが予想される。近年では両法の分野で就労支援の取組が進められているが、雇用側と福祉側

でそれぞれに創設された第二のセーフティネットの対象者像について、求職者支援制度の方が個別の支援の必要度が少ない対象者を想定していると指摘される⁹⁵⁾ように、基本的な立ち位置としては、社会保障法が、より就労に困難を伴う層を対象者像に含む形で、両法にはまだ実質的な棲み分けが存在するように見える。そうした層に対する就労機会提供のための施策として、労働条件規制がかからない形で就労を行う制度はいくつか存在するが⁹⁶⁾、雇用によらない就労機会を提供する制度は、一時的なものであればともかく恒常的な利用が想定される場合には、生計の保障の観点からは何らかの所得保障制度を必要とすると考えべきであろう。社会参加ないし経済的な意味に限らない自立の観点からは、こうした就労機会の提供の取組は肯定的に捉えられるが、今後、就労者像が多様化し、かつ、コンピューター技術により雇用の多くが代替される可能性も指摘されるように⁹⁷⁾雇用に求められる能力が高度化していくことも予想される中、仮に雇用における一般就労が直ちには難しいケースが増えるとなると、それに対して生計の保障の観点からどのような施策を講じるか、具体的には、所得保障制度を充実させるのか労働市場のあり方に変化を求めるのが問題となる。ここで、社会保障法と労働法の対象者像の棲み分けを乗り越えた検討が求められる。

3 今後の政策の方向性

(1) 生計の保障に関する政策の軸足

——所得保障給付か労働条件規制か

この分野について日本では、これまで企業が生活給の形で提供してきた、生計を保障する水準の賃金や、家族扶養や住宅といった生活上の特別な負担への対応を、どう保障するかという議論となる。これまでの議論では、生活上の特別な負担への対応は社会保障給付が行うべきと指摘されることが多い一方⁹⁸⁾、賃金水準そのものの問題は、公的な給付で補う必要性を指摘するものと、これに反対するものが存在する⁹⁹⁾。本稿の立場からは、賃金水準が低いことへの対応は公的な給付でなく賃金水準を引き上げる努力によるべきである一方、家族扶養のニーズは社会保障給付によって

対応すべきであると考えられる。

イギリス・ドイツで認識された社会保障制度と労働条件・就労行動の相互関係から考えると、低賃金を公的な給付で補完する方式は低賃金労働に対するインセンティブとなり得るが、低賃金労働が広がるとそれを補う給付も膨大になり、その給付制度自体の持続可能性が問題となる。膨大な給付に見合った財源が確保できればこの点は解消されるが、低賃金労働が拡大・固定化する状況下で、誰がその財源の拠出を担うかは、難しい問題となるように思われる。また、低賃金労働は、現在及び将来の社会保障制度の安定性や本人の受給権に影響を及ぼす。これらの点を踏まえれば、低賃金・低収入であるために生活が困難という状況に対しては、就労の場を確保し、そこでの賃金水準を引き上げていく形での対応が、求められるといえる。こうした方向での対応は、制度の持続性確保だけでなく、就労とその対価の価値を重視するという点で、社会保障法学や労働法学における、憲法13条に依拠し個人の自律支援を社会保障の目的として捉える議論¹⁰⁰⁾や、就労の経済的・人格的・社会的価値の側面に着目して就労価値を法的に保障する議論¹⁰¹⁾とも、整合的であると考えられる¹⁰²⁾。

現在の最低賃金法は、「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮する」と規定しているが¹⁰³⁾、今後、生計の保障の政策の軸足を就労収入に置くのであれば、フルタイムで働けば、少なくとも本人分の生計について、生活保護との整合性を超えて、一定の生活水準を保障できるレベルを目指していくことが求められると考えられる。

このように賃金水準をはじめとした労働条件を引き上げていく形での対応を進める場合、使用者から見て、労働者の就労の成果が、支払わなければならない対価に見合わないと言われ、就労機会を失うことにならないかという点が重要な懸念となる。労働者の採用については、基本的に使用者の契約締結の自由が認められているが¹⁰⁴⁾、一定の労働者の雇入れに関する法的枠組みの一つとして、障害者の雇用の促進等に関する法律による障

害者雇用率制度が挙げられる。ここでは、こうした手法を他の対象者に広げるべきということではなく、その理念に注目したい。同法は、「事業主は、対象障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える共同の責務を有する」としている¹⁰⁵⁾。ここで、通常社会保障法制で用いられる社会連帯の理念が登場することについて、「社会保障の観点からすれば、雇い入れ拒否による所得の喪失を所与の前提として保障給付をするよりは、本人の労働の意思と能力をできる限り活かすことが生存権保障の本旨に合致する」との理解の上で、社会保障の法理が労働関係に投影された結果とみる指摘がある¹⁰⁶⁾。就労者像の多様化が進展する現在では、こうした方向性は、特定の対象者に限らない一般的な妥当性を持つものではないだろうか。社会保障制度による保障と労働契約関係を通じての保障では責任主体が異なるが、上述のように、いずれにしても、社会のどの構成員がどういった責任を負うかという問題に帰着する。

生計の保障に関するイギリス・ドイツでの政策の変遷について、特にイギリスの動きに関し、生計の保障のコストを使用者へ転嫁し、財政負担を削減しようとするものとの指摘があることを上に述べた。しかし、財政負担も元をたどれば使用者や消費者を含めた個々の社会の構成員の負担である。そして、労働条件への介入についても、多様な事情を抱える人々に就労の場を確保し、そこでの対価を本人の生計を支えることができる水準としていく方向性は、現実の社会経済の中では、使用者へ義務を課すのみでは実現は難しい。雇入れや労働条件の水準は労働市場のみで決定されるものではなく、事業遂行上の商品・サービス等の取引のあり方に強い影響を受けるため、一般市場での取引においても、就労の場の確保と労働条件の水準向上を、尊重すべき規範としていくことが求められる。ではこれをどう実現するか。労働条件等に関わる法律上の強行規定によりこうした規範を設定することは、コンプライアンスの要請を通じて一般市場も変えて行く力を持つ。しかし、持続的な方向性を考えるならば、消費者を含めた事業活動の全ての関係者の取引行動が、自然とこう

した規範意識のもとに行われるようにしていくことが重要となる。制度的な対応としては、労働条件に関する制度に限らず、事業活動や、企業行動を左右するという点で金融市場等に関する制度のあり方も視野に入れて、検討していくことが必要となると考えられる。

(2) 家族の扶養・ケアのニーズへの対応

賃金の引上げにより生計の保障を行おうとすると、世帯の中で就労可能な者の割合が多いほど有利に、少ないほど不利になるという点で、イギリス・ドイツでの近年の動向から示唆される。この点、賃金体系に家族扶養のニーズも組み込む生活給の普及を目指すこともありうるが、現実の企業の逆方向の動きを踏まればそうした方向性は現実的ではないように思えるし、また、過去に日本で成立していた生活給のあり方が正社員としての拘束度の高い働き方（残業、転勤など）を伴い、そこから排除され低水準の賃金に留まる非正規雇用の労働者の存在もあって初めて日本型雇用システムが成立していたという指摘があることを踏まれば¹⁰⁷⁾、政策的にそれを目指すことが望ましいとも思えない。家族の扶養やケアを行うための収入・費用負担の保障は、社会保障制度による対応が適切であると考えられる。

保育や介護等のサービス提供は、本稿の観点からは、就労収入を得ることに対する支援としても捉えることができ、利用の保障を制度面（費用負担や対象者の範囲等）と実態面（サービス提供の人材確保や施設整備等）の両面から行っていくことが重要である。ここで、制度上の保障を、現物給付か、利用に係る費用の現金給付とするかは、生計の保障の観点のみからはどちらでも取りうるが、各制度が持つ多面的な機能や目的、費用に係る制度設計がサービス提供体制に与える影響等を踏まえ、各制度の枠組みを踏まえて検討すべきものとする¹⁰⁸⁾。また、家族扶養という点では上記サービス利用にかかわらない一般的な生活費の負担も生じるが、この点は児童手当等の現金給付での対応が求められる¹⁰⁹⁾。加えて、育児・介護等の事情により就労が困難である場合の所得保障

も重要となるが、現行制度では雇用保険制度の中で被用者のみ対象である点は、被用者以外については財源や休業の実態把握等様々な難しさがあるものの、就労形態が多様化する中、どのような対応が可能か、今後検討が必要になるとと思われる¹¹⁰⁾。

なお、住宅に関する費用については、家族扶養と同じように捉えることも可能かもしれないが、所得が一定以下の場合に現物でなく現金で一般的に支給する制度とした場合、住宅向けに限らない一般的な賃金補填的な給付と現実の機能においてどのような差異があるのか、こうした制度を実施している他国の実情も踏まえながら、慎重に検討する必要があるように思われる。

(3) 既存の所得保障制度との関係

イギリスでは、社会保障給付の削減と最低賃金の引上げをセットで進めていることが確認されたが、これについて日本との比較で留意すべきは、イギリスでは低賃金・低収入を補う在職給付が以前から存在する一方、日本ではそうした給付が存在しない点である。日本とイギリスでは制度体系が異なるため一概には比較しにくいだが、日本の生活保護制度や児童扶養手当制度とイギリスにおける在職給付は、カバーする範囲や受給のしやすさが異なるといえよう。こうした状況で、今後生計の保障に関して就労に軸足を置くとしても、現行の所得保障制度の給付削減を伴うべきとは考えられない。また、個別の場面での、イギリスで見られたような所得保障給付から就労収入への移行の要求についても、日本とイギリスでは既存制度の前提が異なり、同様に考えるべきものではないだろう。

一方ドイツでは、最低賃金制度が、結果として現在及び将来の所得保障制度に影響することが認識されていた。この点は、日本の所得保障制度のあり方を踏まえても同様であるといえ、特に、現在の賃金水準が低く止まることで将来的に年金受給額が生活保護の水準に届かないケースが増えれば、税財源である生活保護制度からの差額の支給が増え、将来世代がその税負担を負う形につながることは、日本でも共通する課題といえよう。

V おわりに

本稿では、イギリスとドイツの近年の法政策の変遷を、社会保障制度と労働条件・就労行動の相互影響の認識の下に、生計の保障に関わる政策の軸足を公的な給付から労働規制に移りつつあるものとして整理した。こうした動きと日本の近年の動向を比較して、各分野横断的な検討の必要性を確認し、また、就労に軸足を置いた生計の保障に関する法政策のあり方を検討した。そこでは、家族扶養ニーズへの対応や各種サービス提供など社会保障制度のサポートを前提としつつ、労働市場において、多様な事情を抱える人の就労の場を確保し、そこでの対価を本人の生計を支えることができる水準としていく必要性が認識された。このためには、労働市場に限らず、種々の取引が行われる一般市場のあり方の変革を伴うことを必要とするが、このための方策については、本稿中で具体的なあり方を示すに至らなかった。今後の課題としたい。

*本稿で述べた見解は筆者個人のものであり、現在所属し又は過去に所属した組織としてのものではありません。貴重なコメントをいただいた2名のレフェリー、編集委員会の先生方と、研究過程でご指導いただいた金沢大学大学院人間社会環境研究科の先生方に、深く御礼申し上げます。なお、本稿における誤りは全て筆者の責に帰されるものです。

- 1) 本稿で扱う分野は「生活保障」という言葉で議論が行われることが多いが、「生活」は金銭的な収入の保障にとどまらない幅広い要素が含まれ得るのに対し、本稿は、金銭的な収入の保障（公的給付と就労収入の双方を含む）に焦点を当てて論じるため、引用する文献等で「生活」という文言が使われている場合はそれに従うが、それ以外では「生計」の保障という文言を使用する。なお、既存の文献では、宮本太郎『生活保障』（岩波書店、2009年）iv頁は、「生活保障」を「雇用と社会保障をむすびつける言葉」として定義し、また、島田陽一「これからの生活保障と労働法学の課題——生活保障法の提唱」根本到ほか編『労働法と現代法の理論（西谷敏先生古稀記念論集 上）』（日本評論社、2013年）68頁は、「労働法と社会保障法の交錯領域が拡大していることを踏まえ、交錯領域に対応する労働法・社会保障法の連携に関する法を「生活保障法」と呼ぶことを提唱する。これに対し、西谷敏『労働法の基礎構造』（法律文化社、2016年）329頁は、「労働法の隣接領域である社会保障制度、税制、住宅政策、消費者保護制度、保育所政策、教育政策、環境政策などが労働法とあいまって、労働者と家族の生活を支える」と指摘し、これらの総合的な施策を「生活保障制度」としている。
- 2) 笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働研究雑誌612号（2011年）43頁、濱口桂一郎『新しい労働社会——雇用システムの再構築へ』（岩波書店、2009年）18頁・121頁、宮本・前掲注1）書42-44頁、島田・前掲注1）論

- 文 55-56 頁。
- 3) 前掲注 2) に掲げた各文献のほか、菊池馨実「社会保障法学と労働法学」日本労働法学会編『講座労働法の再生 第 6 巻 労働法のフロンティア』(日本評論社, 2017 年) 275 頁以下、鳥田陽一「これからの雇用政策と労働法学の課題」日本労働法学会編『講座労働法の再生 第 6 巻 労働法のフロンティア』(日本評論社, 2017 年) 63 頁以下、水島郁子「社会保障法と労働法の関係性——独自性の発揮と連携の模索」社会保障法第 34 号 (2018 年) 85 頁以下。
 - 4) 最近の研究で、高齢期の所得保障に関し社会保障法と労働法の相互作用を論じたものとして、丸谷浩介「社会保障法と労働法の相互作用——老齢年金を中心に」社会保障法第 34 号 (2018 年) 100 頁以下。
 - 5) ここでは在職者を支給対象とする社会保障・税の給付を指すものとして使う。
 - 6) Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge (Cmd 6404, 1942), 邦訳として一圓光彌監訳『ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス』(法律文化社, 2014 年)の解説として、西村淳『所得保障の法的構造——英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念』(信山社, 2013 年) 40 頁以下。
 - 7) 下夷美幸「家族クレジット・児童給付・障害者手当」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 1 イギリス』(東京大学出版会, 1999 年) 164 頁。
 - 8) 小沼正「貧困対策への新しい接近——イギリス Tax-Credit System と補足給付」季刊社会保障研究 Vol. 9, No. 3 (1974 年) 71-72 頁, 西村・前掲注 6) 書 71 頁。
 - 9) 星野信也「英米における貧困対策——ニガティブな所得税の提案」季刊社会保障研究 Vol. 8, No. 4 (1973 年) 54 頁。
 - 10) 田中寿「イギリスの『タックス・クレジット・システム案』付属資料: タックス・クレジット・システム案 (Proposal for a Tax-Credit System) (HMSO Cmnd. 5116, 1972)」レファレンス 23 号 (1973 年) 17 頁以下、田中寿「税制と社会保障制度を一体化する改革案——タックス・クレジット・システム案」海外社会保障情報 21 号 (1973 年) 6 頁以下。
 - 11) Michael Adler, 'Combining Welfare to Work Measures with Tax credits: A New Hybrid Approach to Social Security in the United Kingdom', *International Social Security Review*, Vol. 57 (2004) at 91.
 - 12) 星野・前掲注 9) 論文 53 頁, Pat Strickland, 'Working Families Tax Credit and Family Credit', *House of Commons Research Paper 98/46* (1998), at 7.
 - 13) 下夷・前掲注 7) 論文 165 頁, Strickland, *supra* note 12, at 7.
 - 14) 給付付き税額控除制度は、一般的に、所得税額と税額控除額を比較して、後者が上回る場合に、単に所得税額をゼロとするのではなく、その差額を給付する制度を指す(瀧川裕英「生計の保障——給付付き税額控除か、負の所得税か、あるいはベーシック・インカムか」金子宏監修『現代租税法講座 第 2 巻 家族・社会』(日本評論社, 2017 年) 251 頁)。
 - 15) 詳細について、神吉知郁子『最低賃金と最低生活保障の法規制』(信山社, 2011 年) 92 頁以下。
 - 16) Viscount Ullswater (Secretary of State, Department of Employment), HC Deb 01 March 1993, c425-426.
 - 17) 瀧川・前掲注 14) 論文 254 頁。
 - 18) ただし、負の所得税構想は、フリードマンの議論では、年金等を含めた各種の社会保障給付の全てに置き換わるものとして論じられているが(ミルトン・フリードマン(村井章子訳)『資本主義と自由』(日経 BP 社, 2008 年)(原書: 1962 年) 347 頁)、実際の FIS, FC や給付付き税額控除は、既存制度がカバーしない部分を補う形で発展した点で異なることには留意が必要である。
 - 19) フリードマン・前掲注 18) 書 347 頁。
 - 20) 労働法の観点からは、「集团的自由放任主義」の立場から、労働条件は使用者と労働組合の団体交渉によって定められるべきものとされ、国による介入を好まなかった当時の状況も重要な背景として指摘される。神吉・前掲注 15) 書 92 頁以下。
 - 21) ニューディール・プログラムを含めた就労支援策の詳細について、丸谷浩介「求職者支援と社会保障——イギリスにおける労働権保障の法政策分析」(法律文化社, 2015 年) 75 頁以下。
 - 22) WFTC の導入に向け財務大臣が設置した委員会の報告書は、それまでの税制と社会保障制度は就労インセンティブと低所得者の所得保障の観点から多くの批判があったとし、アメリカの勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit) を参考にしながら、税制と社会保障制度の統合を提言し、これが WFTC の創設につながった (HM Treasury, 'The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System Number Two-Work Incentives: A Report by Martin Taylor' (1998))。
 - 23) WFTC で付与されるクレジットの満額は、1 人分の成人クレジットと各子ども分のクレジットの合計から成り、それに加えて週 30 時間以上就労する場合の上乗せや保育費用の上乗せがある。これら要件のうち、就労要件や就労時間による加算、クレジット付与の構造は、FC と WFTC で共通である。両者の間で異なる点は、収入が一定の額を超える場合にクレジット満額から控除される割合が、FC の 70% から WFTC では 55% となり、保育費用もより多く認めるなど、全体に寛大な仕組みとなっていることである。FC と WFTC の要件の比較は、Strickland, *supra* note 12 に依拠。WFTC の詳細については、宮寺由佳「イギリスの低所得世帯に対する所得保障と就労インセンティブ」浦和論叢第 31 号 (2003 年) 27 頁以下。
 - 24) 詳細について、田中聡一郎「ワークフェアと所得保障——ブレア政権下の負の所得税型の税額控除の変遷」堀橋孝文編著『ワークフェア——排除から包摂へ? シリーズ・新しい社会政策の課題と挑戦 第 2 巻』(法律文化社, 2007 年) 70 頁以下。
 - 25) 詳細について、神吉・前掲注 15) 書 142 頁以下。
 - 26) Margaret Beckett (President of the Board of Trade and Secretary of State for Trade and Industry), HC Deb 18 June 1998, 508.
 - 27) Margaret Beckett, HC Deb 16 December 1997, 164-165.
 - 28) 全国最低賃金制度の導入に関し労働法の観点からは、1980 年代以降、保守党政権下での集団労働法に関する規制緩和もあり、組合組織率や団体交渉率が大きく減少し、集团的労働条件設定の保護の下にない労働者が増えていったことが背景として指摘される (K. D. ユーイング(上村雄一・平部康子訳)「イギリスにおける労働法の展望」労働法律旬報 1427 号 (1998 年) 8 頁)。
 - 29) 詳細について、神吉知郁子「イギリスの給付付き税額控除制度とユニバーサル・クレジット構想」ジュリスト No.1435 (2011 年) 115 頁以下。
 - 30) Department for Work and Pensions, 'Universal Credit: welfare that works' (Cm7957, November 2010), foreword by the Secretary of State.
 - 31) DWP, *supra* note 30, at 7-11.
 - 32) DWP, *supra* note 30, at 3, 8.
 - 33) DWP, *supra* note 30, at 14-17. これに従って 2012 年に福祉改革法 (Welfare Reform Act 2012) が成立し、2013 年から順次施行されている。なお、削減率は、2017 年に 65% から 63% に引き下げられている (The Universal Credit

- (Reduction of the Earnings Taper Rate) Amendment Regulations 2017, s. 2)。
- 34) Peter Dwyer and Sharon Wright, 'Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship', *Journal of Poverty and Social Justice*, Vol. 22, No. 1 (2014) at 33 は、イギリスの社会保障制度は常に受給者の責任を前提としてきたし、ブレア労働党政権によって給付支給にあたっての条件化が進められたが、2010年以降の取組みはそれまでと異なる強いもので、政府自身この点が改革の中心であると述べている、としている。受給者の義務や制裁の詳細については、丸谷・前掲注21) 書179頁以下、阪野智一「イギリスにおける福祉コンディショナリティの展開と影響」日本労働研究雑誌 No. 713 (2019年) 52頁以下参照。
- 35) Welfare Reform Act 2012, s. 18.
- 36) Universal Credit Regulations 2013, s. 102-105.
- 37) DWP, 'Universal Credit Policy Briefing Note 11: Extending conditionality under Universal Credit to working claimants: safeguards within the new regime' (2011). Matthew Pennycook and Matthew Whittaker, 'Conditions Uncertain: assessing the implications of Universal Credit in-work conditionality', (Resolution Foundation, 2012) at 9 は、在職者に対する条件付けは厳しいものではないとしても、運用方法によっては、受給者が安定した職を離れや給料が良いだけの不安定な職に移るといった悪い判断をさせてしまう危険性もある、としている。
- 38) HM Treasury, 'Summer Budget 2015', (HC 264, 2015).
- 39) HM Treasury, *supra* note 38, at 1, para 1. 142.
- 40) The National Minimum Wage (Amendment) Regulations 2016 により、規則の中に national living wage の項目が追加された (2016年4月1日施行)。
- 41) Low Pay Commission, 'National Minimum Wage: Low Pay Commission Report Autumn 2016' (Cm9272, 2016) at vii.
- 42) The National Minimum Wage (Amendment) Regulations 2018.
- 43) HM Treasury, *supra* note 38, para. 1. 128. 予算案は雇用への影響について、全国生活賃金制度を導入しても2015年から2021年で110万人分の雇用が増える見通しであり、これは全国生活賃金制度を導入しない場合よりも6万人分少ないだけである、としている。なお、全国最低賃金制度の雇用への影響に関し、実際の低賃金委員会の2011年のレポートでは、各種調査は経済が好調である時期に行われたものであることに留意が必要である、との但し書きを添えている (LPC, 'National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2011', (Cm 8023, 2011), para. 2.129)。
- 44) LPC, *supra* note 41, at viii.
- 45) HM Treasury, *supra* note 38, at 2.
- 46) この法案について紹介した文献として、岡久慶「【イギリス】福祉改革及び労働法案」外国の立法266-2号 (2016年) 28頁。
- 47) Welfare Reform and Work Act 2016, s. 8. 住宅手当、児童税額控除や所得補助などの給付上限が年2万6000ポンドから2万ポンド (ロンドンでは2万3000ポンド) へ引き下げられる。
- 48) Welfare Reform and Work Act 2016, s. 11-12. 児童手当や所得補助、給付付き税額控除 (児童税額控除、就労税額控除)、ユニバーサル・クレジットなどが対象。
- 49) Welfare Reform and Work Act 2016, s. 13-14.
- 50) The Tax Credits (Income Thresholds and Determination of Rates) (Amendment) Regulations 2015.
- 51) HM Treasury, Chancellor George Osborne's Spending Review and Autumn Statement 2015 speech, 25 November 2015. (<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-spending-review-and-autumn-statement-2015-speech>). (2018年9月2日閲覧)
- 52) HM Treasury, *supra* note 38, para. 1. 150.
- 53) Institute for Fiscal Studies, 'An assessment of the potential compensation provided by the new 'National Living Wage' for the personal tax and benefit measures announced for implementation in the current parliament' (2015).
- 54) IFS, 'The impact of tax and benefit reforms on household incomes' (2017). なお、予算案の公表時点から給付付き税額控除の削減率の引上げ等の内容がなくなっていることに留意。
- 55) Centre for Regional Economic and Social Research Sheffield Hallam University, 'The uneven impact of welfare reform: The financial losses to places and people' (2016).
- 56) Andrew Goodwin and Martin Beck, 'Summer Budget: calculated risk or reckless gamble?', *Economic Outlook* Vol. 39, Issue 3 (2015) at 9; Shaun Wilson, 'The Politics of 'Minimum Wage' Welfare States: The Changing Significance of the Minimum Wage in the Liberal Welfare Regime', *Social Policy & Administration* Vol. 51, Issue 2 (2017) at 255.
- 57) HM Treasury, *supra* note 38, paras 1. 6, 1. 157.
- 58) Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Bericht der Kommission (Hartz-Bericht), 2002, S. 45; 英訳では Modern Services on the labour market, Report of the Commission (Summery) at 2.
- 59) ハルツ改革については多くの研究が存在するが、ここでは、名古屋道功『ドイツ労働法の変容』(日本評論社, 2018年)、武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間財政関係: 地域雇用政策の可能性』(法律文化社, 2016年)、田畑洋一『現代ドイツ公的扶助序論』(学文社, 2014年)、橋本陽子「ハルツ改革後のドイツの雇用政策」日本労働研究雑誌 No.647 (2014年) 51-65頁、「ドイツにおける労働市場改革——その評価と展望」(野川忍, 根本到, ハラルト・コンラット, 吉田和央)『労働政策研究報告書』No. 69 (労働政策研究・研修機構, 2006年)、「ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障」(野川忍, 大島秀之, 吉田和央, 渡邊絹子, 藤本玲)『労働政策研究報告書』No. 84 (労働政策研究・研修機構, 2007年)などを参考にした。
- 60) 具体的には、就労収入が月額100ユーロまでは100%除外され、100ユーロを超え1000ユーロまでは20%、1000ユーロを超え1200ユーロ (未成年の子がいる場合は1500ユーロ) までは10%が除外される (Sozialgesetzbuch (SGB) II 第11b条)。以下、条文番号とその内容は2018年9月時点。
- 61) SGB IV 第8条, 第8a条。ミニジョブが適用された場合、被用者側は原則として年金保険料 (3.7%) のみ拠出義務を負うが、本人が除外を希望した場合はこの年金保険料の拠出義務からも除外される。使用者側は30%の一括保険料 (15%が年金, 13%が医療保険, 2%が税) を支払う義務を負う。ハルツ改革では、ミニジョブから社会保険がフルに適用される就労の中間形態としてミディジョブ制度が新設されている。ミディジョブは、月の報酬が450ユーロを超え850ユーロまでの場合に適用され、使用者側は通常の保険料の拠出義務を負い、被用者側は報酬に応じて段階的に減額された保険料が適用される (SGB IV 第20条第2項)。
- 62) Kerstin Bruckmeier/Johannes Eggs/Carina Sperber/Mark Trappmann/Ulrich Walwei, Arbeitsmarktsituation

- von Aufstockern: Vor allem Minijobber suchen nach einer anderen Arbeit, IAB Kurzbericht 19/2015, S. 2.
- 63) 皆川宏之「ドイツにおける非典型労働と低賃金労働」村中孝史ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』（有斐閣, 2015年）390頁。
- 64) ライムント・ヴァルダーマン（解題・翻訳 岩佐卓也）「法定最低賃金はなぜ必要なのか？——ドイツにおける議論」労旬 1859号（2016年）14頁。
- 65) Ulrich Walwei, 'Curing the sick man: The German labour market on the way to good health?', *Aktuelle Berichte* (15th April 2014), Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB) at 4.
- 66) ヴァルダーマン・前掲注64) 論文13-15頁。
- 67) 労働政策研究・研修機構・前掲注59) 書（2007年）64頁。
- 68) Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, S. 31-32. 日本語訳は労働政策研究・研修機構・前掲注59) 書（2006年）115頁より。
- 69) 齋藤純子「ドイツの格差問題と最低賃金制度の再構築」外国の立法 236号（2008年）83頁。
- 70) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht der "Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt", Berlin, 9. Mai 2007.
- 71) 齋藤・前掲注69) 論文84頁。
- 72) Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz - MiLoG).
- 73) ドイツにおける最低賃金制度の導入について論じた文献として、橋本陽子「ドイツにおける最低賃金法制定の動き——EU拡大による国際的労働力移動の促進と『協約自治』」国際商事法務 Vol. 34, No. 12（2006年）1585頁以下、齋藤純子「ドイツの最低賃金規制」レファレンス平成24年2月号（2012年）27頁以下、山本陽大「ドイツにおける新たな法定最低賃金制度」労旬 1822号（2014年）36頁以下、和田肇「ドイツにおける最低賃金制度の意義と現状」季刊労働法 254号（2016年）24頁以下、名古・前掲注59) 書 293頁以下。
- 74) 橋本・前掲注73) 論文1586頁、齋藤・前掲注73) 論文29-30頁。
- 75) Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz-AEntG).
- 76) 詳細は橋本・前掲注73) 論文1588頁以下、名古・前掲注59) 書 99頁以下。
- 77) 橋本・前掲注73) 論文1586頁。
- 78) Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode), 2013, S. 49.
- 79) Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), vom 11. August 2014.
- 80) Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Begründung zum Mindestlohngesetz, S. 32. 皆川・前掲注63) 論文398頁。
- 81) MiLoG 第1条第2項。
- 82) Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, Zweiter Beschluss vom 26. 06. 2018.
- 83) 労働政策研究・研修機構 資料シリーズ No. 181「諸外国における最低賃金制度の運用に関する調査——イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ」（2017年）27頁。
- 84) Mario Bossler, Johanna Eberle, Nicole Gürtzgen, Wolfram Klosterhuber, Philipp vom Berge, 'The German labour market after the introduction of the statutory minimum wage. In: IAB-Forum, 06. 08. 2018' (2018) (<https://www.iab-forum.de/en/the-german-labour-market-after-the-introduction-of-the-statutory-minimum-wage/>) (2018年11月29日閲覧)。
- 85) Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, 2018, S. 12. 英訳では English summary of the second evaluation report by the Minimum Wage Commission at 4.
- 86) Bericht der Mindestlohnkommission, 2018, S. 9; Report by the Minimum Wage Commission at 4.
- 87) Bericht der Mindestlohnkommission, 2018, S. 11; Report by the Minimum Wage Commission at 3.
- 88) ヴァルダーマン・前掲注64) 論文14頁。
- 89) ヴァルダーマン・前掲注64) 論文14頁。
- 90) この点について、失業手当Ⅱの基準額の算定方法に関する連邦憲法裁判所の違憲判決は、人間の尊厳に値する最低生活の保障について定めた基本法第1条第1項や、社会国家原則について定めた基本法第20条第1項から、要支援者にも身体的な生存や社会的・文化的・政治的生活への最低限度の参加に不可欠な物質的前提を確保しなければならないと述べている。BverfG vom 9. 2. 2010, NJW 2010, S. 505 ff. 詳細は名古・前掲注59) 書 222頁以下。
- 91) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode), S. 48. 「Gute Arbeit」の内容とその最低賃金制度との関係については川田知子「ドイツ労働法における立法政策と人権・基本権論」日本労働法学会誌 129号 29頁以下参照。
- 92) この点に関する議論は前掲注2) を参照。
- 93) 2007年最低賃金法改正と社会保障制度の関係について述べたものとして、神吉・前掲注15) 書 57頁以下、関根由紀「2007年改正最低賃金法と社会保障の関係性を改めて考える」季刊労働法 254号（2016年）13頁以下。
- 94) 菊池・前掲注3) 論文 279頁は、現役世代の雇用保障が脆弱化し、不安定雇用従事者や生活困窮者の増大等が構造化され、従来は法的対応の次元を異にしていた「失業者」像と「貧困者」像の相対化あるいは融合化がもたらされたとする。また、荒木誠之『生活保障法理の展開』（法律文化社, 1999年）236-239頁は、従来は「労働力の根幹は成年男子の労働者であって、家族的責任は家庭にあるその配偶者たる妻が行うのが当然、とする社会通念が支配的」であったのに対し、女性の就労が進む中で整備が進んだ家族的責任休業の制度は、「その背景に労働法と社会保障法の間像と法理をあわせ持っている」とする。
- 95) 菊池馨実「生活保護受給者・生活困窮者等の自立支援」村中孝史ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』（有斐閣, 2015年）76頁。
- 96) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律による就労継続支援B型は「雇用契約に基づく就労が困難である者に対して行う就労の機会の提供」（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行規則第6条の10第2号）等を目的に労働条件規制がかからない形の就労形態で実施され、高齢者等の雇用の安定等に関する法律によるシルバー人材センター事業は、定年退職者その他の高齢退職者の希望に応じた就業の機会の確保（同法第37条）として位置付けられ、その多くは労働条件規制のかからない請負型で実施されている。生活困窮者自立支援法では、「雇用による就業を継続して行うことが困難な生活困窮者に対し、就労の機会を提供する」（生活困窮者自立支援法第16条第1項）こと等を目的とする就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の取組みが開始された。
- 97) 野村総合研究所「日本の労働人口の49%が人工知能やロ

- ボット等で代替可能に——601種の職業ごとに、コンピューター技術による代替確率を試算」(2015年12月2日)(https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2015/151202_1.pdf) (2018年12月21日閲覧)。
- 98) 笠木・前掲注2) 論文44頁, 菊池馨実「社会保障法と持続可能性——社会保障制度と社会保障法理論の新局面」社会保障法研究第8号(2018年)120頁, 関根・前掲注95) 論文22頁, 濱口・前掲注2) 書153頁など。
- 99) 給付付き税額控除制度の必要性を指摘するものとして, 宮本・前掲注1) 書224頁。低賃金労働を固定化する等の点から疑問を呈するものとして, 笠木・前掲注2) 論文45頁, 菊池・前掲注3) 論文290頁。その他, この論点について扱うものとして, 関根・前掲注93) 論文22頁, 島田・前掲注3) 論文79頁。
- 100) 菊池・前掲注98) 論文122頁以下。ここでは, 一定の所得・現物・サービス保障を前提とした上で社会的包摂策が重要とされ, 稼働能力がある場合, 雇用労働に就くことを通じて, 生計手段を獲得するとともに自己実現を図ることが可能となるとされている。
- 101) 有田謙司「『就労価値』論の意義と課題」日本労働法学会誌124号(2014年)111頁以下。このほか就労価値論について扱ったものとして, 長谷川聡「『就労価値』の法理論——労働契約アプローチによる『就労価値』保障に関する一試論」日本労働法学会誌124号(2014年)121頁以下, 神吉知郁子「『就労価値』の法政策論」日本労働法学会誌124号(2014年)130頁以下。
- 102) ただしこれらの議論は, 社会参加や就労自体の価値に言及しているもので, 生計の保障の軸足を就労収入に置くべきとしているわけでは必ずしもない。なお, 本稿も, 個別の場面で, 所得保障給付から就労収入に移行させることを目的とする立場でなく, この点についてはⅣ3(3)で述べる。
- 103) 最低賃金法第9条3項。
- 104) 最大判昭和48年12月12日民集27巻11号1536頁(三菱樹脂事件)。
- 105) 障害者雇用促進法第37条。
- 106) 荒木・前掲注94) 書214-218頁。
- 107) 濱口・前掲注2) 書121-127頁。
- 108) 笠木・前掲注2) 論文45頁, 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣, 2010年)176頁。
- 109) この点については, 給付の方式(社会手当かその他の方式か, そもそも社会手当の性質をどう考えるか)や対象者(所得制限等)など様々な論点が存在するが, ここでは立ち入らない。児童手当や社会手当に関する議論については, 山田晋「児童手当制度の展望」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』273頁以下(法律文化社, 2001年), 菊池・前掲注108) 書153頁以下, 菊池馨実『社会保障法(第2版)』(有斐閣, 2018年)207頁以下, 黒田有志弥「社会手当の意義と課題——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆」社会保障研究 vol.1, No. 2, 370頁以下など参照。
- 110) 本稿では, 議論の複雑さを避けるため, 基本的には被用者を念頭に置き, 独立自営業者への対応についてはこの点以外は検討対象としていない。非雇用労働者と労働法・社会保障法の関係について, 笠木映里「労働法と社会保障法」論究ジュリスト No. 28 (2019年冬号) 21頁以下。

(投稿受付 2019年1月30日, 採択決定 2019年12月6日)

あべ・あいこ 内閣府食品安全委員会事務局情報・勧告広報課課長補佐。最近の主な著作に「アメリカ合衆国における労働法の権利の実現方法について——行政機関による民事訴訟の提起の仕組みを通じて」『日本労働研究雑誌』No. 664 (2015年)。