

低賃金労働者を巡る労働法制と所得保障法制の接点 ——イギリス・ユニバーサルクレジットが提起する課題

K. Puttick, (2019) 'From Mini to Maxi Jobs? Low Pay, 'Progression', and the Duty to Work (Harder)', in *Industrial Law Journal*, Vol. 48, no. 2, pp. 143-79.

北星学園大学 林 健太郎

1 はじめに

ヨーロッパ諸国では、主として2000年以降、現に就労する者・世帯に対する「在職給付 in-work benefits」の拡大が顕著である¹⁾。イギリスでも2012年福祉改革法によりユニバーサルクレジット (Universal Credit; 以下、「UC」) が導入され、所得保障システムに占める在職給付の比重は高まっている。

UCは²⁾、基本的に、単身者あるいはカップルの所得が法所定の標準手当額と各種加算額の合計額 (同1条3項各号) を下回る場合に、標準手当額と各種加算手当の合計額 (月額) から、就労を通じて得た稼得³⁾の63% (逓減率) に相当する額と不労所得全額を差引いた額が給付される仕組みである (同8条1～3項)。UCには労働時間下限に係る受給要件が存在せず、在職中の者も、所得額が一定以下の場合には受給することができる。

他方で、求職者・在職者ともに、UC受給者には雇用年金省の大臣の設定する「受給者誓約 claimant commitment」への承諾が求められ (同14条各項)、同誓約に基づきその就業 (向上) 可能性に応じた就労関連活動を履行する責任が課される⁴⁾。したがって、在職中のUC受給者は、継続して、その就業状況の「向上」に向けて活動する責務を負うことになる。在職給付としてのUCの特徴はこの点にある。そして、UCのこの側面は、2015年春から試行が試みられている「在職者の地位向上 in-work progression」プログラム (以下、「IWP」) によって、ますます強化されつつある状況にある⁵⁾。

2 本論文の内容

本論文は、施行から8年を経たUCについて、特にIWP導入後の受給者の置かれる状況について、関連

する調査研究をもとに、労働法学の観点から低賃金労働者・自営業者に対してUCがもたらす課題とその解決の道筋を示そうとするものである。

本論文は7つの章からなる。筆者によれば、イギリスでは労働力の20%～25%が労働法制 (最低賃金法制) と所得保障法制との狭間に「低賃金労働者」として滞留しており、UCの拡大に伴って、労働契約⁶⁾あるいは所得保障給付規則上の各種規律を通じて、彼らの「労働の義務 duty to work」が強化されつつあるという (第I章)。著者によれば、イギリスにおいて在職給付の重要性が増した背景には、1980年代以降、賃金下限を設定する種々の仕組みが失われたことがある。なかでも低賃金部門の労働基準を設定する役割を担っていた賃金審議会 (wage councils) の廃止は重大であった。そして、労働市場における規制及び分配メカニズムが低賃金労働者に対して十分な稼得を調達する能力を失ったことで、在職給付の重要性が増すと共に、賃金が上下すれば所得保障給付が上下するという「シーソー」効果がこれらの人々の生活に大きな影響を与えるに至ったとする (第II章)。これに対し、1998年に全国最低賃金制度が導入されたものの、それは「状況の変化や労働市場の異なる部門における特別なニーズに対応することのない」ものであり、特に低賃金部門の利用者がそれを「上限額 ceiling」としているという事実が指摘される (第III章)。他方で、UCもまた、2015年度の緊縮財政計画を背景とする規則⁷⁾の改正により、「就労手当」の受給資格の縮小、同手当による所得控除額の大幅な削減が行われ、就労インセンティブの強化という目的と逆行するような施策が行われている状況にある (第IV章)。

こうした中で導入が試みられている前述のIWPは「条件付稼得下限 Conditionality Earnings Threshold」まで稼得水準を引き上げるように、UC

受給労働者に対して追加的な就業を指示することを内容とする。注目すべきは、雇用年金省の就労コーチ(work coaches)が、使用者との密接な情報交換を通じて、共に労働者に対し働きかけることを予定している点である。これについて筆者は、労働者が使用者の指揮命令権の範囲を超えて罰則を背景としたコーチからの指示にも服することで、契約上の義務の範囲を超えた要求に応えなければならない状況が生じること、また、家庭生活への配慮といった個々の受給者の事情を考慮する(コーチの)義務が明記されておらず、特別のニーズを抱えた労働者がさらに不利な状況に置かれる懸念があるとす⁸⁾(第V章)。

著者は、最賃制度及び在職給付のいずれも、低賃金労働者の状況をむしろ悪化させているとする。そこで示される構想は、たとえば二段階の最低賃金基準の設定あるいは産業別の労使交渉機構の設置といった方法により⁹⁾、全国最低賃金以上の支払能力を有する産業において独自の賃金水準を設定する仕組みを整えたとともに自主的な団体交渉による労働条件基準の設定を促すことである(第VI章)。このように、著者は、低賃金労働者のUCへの依存を低下・解消させようとするならば、所得保障法制だけでなく労働法制の側が大規模な規制を用意することが求められると結論づける(第VII章)。

3 本論文の意義

UCのような在職給付の仕組みに対しては、しばしばそれが賃金補助の役割を果たし、結果として賃金水準を低下させるという懸念が示される。これに対し、著者の示す視点は、UCに促されているかのような近年の低賃金の拡大が、UCそれ自体の特質によるものだけでなく、労働市場内部における実効的な再分配の仕組み——産業別の最低賃金設定機構や団体交渉を通じた賃金水準設定機構——の不在に由来するというものである。

著者は「産業部門別雇用委員会や部門別労働協約のような仕組みは、いずれ、現在の賃金及び労働時間の実態を転換し、契約上の賃金の提供者としての使用者と公的な補助金への出資者である社会との間での責任分担のあり方を改めるにあたって大いなる潜在性を有する」と述べる。そもそも、UCによる賃金補助の程度は、低所得労働者の所得保障の必要を承認した上で、どの程度を使用者の責任(賃金)に委ね、どの程

度を社会が負担(扶助)するかという点についての合意に左右される。使用者が低賃金労働者の活用を拡大し、その責任を積極的に果たすことがなければ、社会の側の負担は当然に増加する。しかしながら、IWPは、政府の指示及び使用者による指揮命令の下で「労働の義務」を強化することで、責任分担を巡る議論の解消を試みるものであった。本論文及びUCの展開は、低賃金労働者に対する社会的な保護を検討するに当たって、改めて労働市場における保護基準の確立が重要であることを思い起こさせる。

- 1) 諸外国における在職給付の展開とその比較については、M. Cousins, 'In-work Benefits: Effective Social Protection or 'Emperor's New Clothes'?' in *European Journal of Social Security*, 16(2), 2014, pp. 100-121. を参照。
- 2) 規則も含むUC制度の詳細については、丸谷浩介『求職者支援と社会保障』法律文化社、2015年、116-61頁及び173-88頁を参照。
- 3) なお、就労による稼得のうち、一定限度以下の部分については「就労手当 work allowance」として所得控除の対象となる。
- 4) 受給者誓約上の取り決めに違反した場合には所定の罰則がある(同26-28条)。
- 5) その狙いについてはHouse of Commons Work and Pensions Committee, *In-work progression in Universal Credit, Tenth Report of Session 2015-16*, HC549, April 2016, p. 5. なお、IWPは、2020年3月16日に新たな調査委員会が設置され、その本格実施にむけて検討が続けられている(*House of Commons Hansard*, 16, March, 2020, vol. 673.)。
- 6) 著者は一例として、Asda社における取り組みを取り上げている(see Z. Rodionova, 'Asda Offers 135,000 staff pay rise in exchange for 'flexible contracts'', in *The Independent*, 13 March 2017.)。
- 7) Universal Credit (Work Allowance) Amendment Regulations 2015, SI 2015/1649.
- 8) 筆者は、コーチの裁量を統制する方法としてガイドラインの策定、そして理論的には「労働しない権利 right not to work」の保護を検討しなければならないとしている。
- 9) ここでの提案は著者独自のものではない。初代最低賃金審議会議長であったG. Bain卿による報告書(*More than a Minimum* (Bain Report), London: Resolution Foundation, 2014.)における二段階の最低賃金基準論、雇用に関する権利研究所(Institute for Employment Rights)による報告書(K. Ewing, J. Hendy, C. Jones (eds), *A Manifesto for Labour Law*, Liverpool: Institute of Employment Rights, 2016.)における部門別雇用委員会(Sectoral Employment Commissions)の設立に賛意を示すにとどまる。

はやし・けんたろう 北星学園大学社会福祉学部専任講師。主な論文に、「イギリス失業保険制度史から見る“労働と社会保障の関係性”(4・完)」法研論集第150号(2014年)365頁。社会保障法・労働法専攻。