

「失業」なき労働市場への包摂？

——イギリスにおける低所得稼働層の法政策を巡る一考察

林 健太郎

(慶應義塾大学専任講師)

本稿は、近年のイギリスで導入されたユニバーサルクレジット（以下、「UC」という）の特徴とそれが低所得稼働層の就業にもたらす影響を概観しつつ、UCの導入に見られる法政策の意義を明らかにするために、現在と類似する問題状況にあったと考えられる同国の19世紀末から20世紀前半における失業保険法制及び団体交渉機構の整備の意義を振り返ることで、低所得稼働層の労働市場への包摂を巡る法政策論に一定の示唆を得ることを目的とする。本稿が明らかにしたところによれば、19世紀末から20世紀前半における立法政策は、労働市場の「構造」それ自体に着目しつつ、労働市場における参入・就業条件を「標準化」するために「失業」することを認めるものであった。これに対し、近年の低所得稼働層に対する稼働収入補完的なUCの給付は、稼働しているか失業しているかに関係なく労働市場への参入を促すことを可能にする一方（＝失業なき労働市場への包摂）、受給者の労働市場への参入・就業条件の「非標準化」を促すものと評価できる。こうした歴史的な比較検討を踏まえ、本稿は、低所得稼働層を巡る法政策のあり方を考える上で、低所得稼働層に位置する人々を取り巻く労働市場の「構造」を踏まえ、そうした人々がやむを得ず低劣な条件で就業せざるを得ない状況を回避し得る法制度のあり方が議論される必要があることを指摘した。

目次

- I 問題意識と目的
- II UCの特徴と低所得稼働層への影響
- III 20世紀前半の失業保険法制及び団体交渉機構の整備の試み
- IV 低所得稼働層の法政策に求められる視点

I 問題意識と目的

(1) 稼働する意思と能力を有しながらも仕事を得ることができていない、あるいは仕事に従事するものの、そこから得る収入が最低生活を営むためには十分ではない人々——本稿では、失業と低所得状態を連続的に捉えることを念頭に、以上の存

在を「低所得稼働層」と呼ぶ。こうした低所得稼働層の置かれた低所得状態は、彼らの就業行動のあり方に次のような影響をもたらすことが予想される。すなわち、彼らは生活の資を得るために、低劣な、不安定な就業形態であったとしても、やむを得ずその仕事に従事することになるかもしれない。あるいは、一つの仕事のみでは十分な生活の資を得られず、仕事を複数組み合わせるという選択を行うかもしれない。そうすると、低所得稼働層の存在は、近年話題になることの多い就業形態の多様化・不安定化といった、労働市場の「構造」それ自体に影響を与える存在かもしれない。2008年のリーマンショック以降、日本でもいわゆるワーキングプアの存在が明らかにされ、さらに雇用によらない多様な就業形態が現れ

ている現在、低所得稼働層の存在とこうした人々を巡る労働市場の「構造」との関係に関心を向ける必要があるのではないか。

(2) こうした筆者の問題意識は、次のようなイギリスの歴史的経験に由来するものである¹⁾。すなわち、同国における現代的な労働法制及び所得保障法制の確立の時期とも言える19世紀末から20世紀前半において、団体交渉機構の整備や失業保険法制の成立を促した立法者の課題認識は、「苦汗産業 *sweated trades*」における劣悪な労働条件の要因には不安定・低賃金の就業とその喪失を繰り返しながら生活する人々による不完全就業 (*under-employment*) の存在がある、というものであった。そして、かかる不完全就業の解消を目的として、団体交渉機構の整備や失業保険法制による「失業」の確立という立法政策が導かれることになる²⁾。ここからは、不完全就業に従事せざるを得ない人々の就業行動それ自体が労働市場における不安定な就業形態のひとつの要因となっているという認識、さらに、そうした人々の困窮＝低所得状態の解消の手段として所得保障を行うだけでなく、むしろそれ以上に団体交渉機構の整備など、労働市場の「構造」それ自体への制度的対応が必要である、という考え方を見出すことができる。

これに対し近年、同国でも低所得稼働層が拡大し、それらの者の中で特にギグワークやゼロ時間契約 (*Zero-hour Contract*) など不安定な就業形態が広がる中で、上記の経験とは異なる対応が試みられている。すなわち、同国では既存の所得保障給付を大幅に統合してユニバーサル・クレジット (*Universal Credit; UC*) が導入され、失業状態にあるか、あるいは就業状態にあるか、また労働時間の長短に関係なく、僅かな報酬額であってもまず就労することを優先し稼働収入を補完する給付を行うことで、低所得稼働層の「低所得」状態そのものに対する所得保障が試みられようとしている。もっともこのような給付方法には、それが不安定な就業形態を助長しているという指摘もなされており³⁾、少なくともかつての対応とは対照的な法政策のように映る。

(3) こうした歴史経験から抽出される相異なる対

応のあり方は、現代の低所得稼働層の法政策にいかなる課題を示唆するか。そこで本稿は、19世紀末から20世紀前半における団体交渉機構の整備や失業保険法制の成立の意義を再確認することで、低所得稼働層の労働市場への包摂を巡る法政策論に一定の示唆を得ることを目的としたい。以下では、UCの特徴と低所得稼働層への影響を概観した上で(Ⅱ)、こうした動向を歴史的に評価する観点から、同国の団体交渉機構の整備や失業保険法制をめぐる経験を振り返りつつ(Ⅲ)、低所得稼働層をめぐる法政策を考える上での視点を提示して結びとしたい(Ⅳ)。

Ⅱ UCの特徴と低所得稼働層への影響

(1) 2012年福祉改革法 (*Welfare Reform Act 2012, c. 5*) によって導入されたUCは、次のような支給要件及び給付額決定の仕組みを採用している。まず、UCは、イギリス国内に居住する18歳以上、年金受給開始年齢未満の者で、教育課程在籍中ではなく、そして受給中に行うべき就労関連活動の内容を規定した「受給者誓約 *claimant commitment*」を締結した者を受給権者とする(同4条1項)。支給額は次のように算定される。まず、①単身者あるいは共同生活を営む場合にはその世帯を単位として(同9条1項)、その単位ごとの所定の標準手当 (*standard allowance*) と各種加算⁴⁾ とで構成される「最高額 *maximum amount*」(月額) が算出される。次に、②就労を通じて得た稼働収入及び不労所得(いずれも課税後)の合計額について、所定の「就労控除 *work allowance*」⁵⁾ 額を超える部分につき、一定割合(控除率63%:2021年時点⁶⁾) を乗じた額を算出する。その上で、③「最高額」(①) から②の額を差し引いた金額が給付額となる(同8条1~4項)。

受給者は、受給者誓約で示された就労関連活動を履行しているかどうかを定期的な面接を通じて確認され、失業状態にある者であれば仕事を得るための活動を、またすでに稼働している者については、その稼働額が全国生活賃金 (*National Living Wage*) 額の週35時間分に相当する「稼働条件基準額 *Conditionality Earnings Threshold*」と呼ば

れる額に到達するまで、就業時間を増やす努力を求められる⁷⁾。これらの活動を怠ったと評価される場合には、給付が支給停止となる可能性がある(同26~28条)。

(2) 重要なのは、UCには就業時間に係る受給要件が一切存在せず、また、雇用や自営業といった就労形態を問わず就労する(可能性ある)者全てが、UCを受給することができるという点である。それゆえ、日本の雇用保険法にあたる1995年求職者法(Jobseekers Act 1995, c. 18)に基づく拠出制の求職者給付の受給期間(最大182日)を終えてもなお失業している者、あるいは何らかの稼働収入を得ている労働者であれ、自営業者であれ、一定以下の所得額で生活する者はUCの受給が可能である。このようにUCは、原則として非稼働時でなければ受給することのできない——いわゆる「非稼働給付 out-of-work benefit」としての——失業給付とも異なる、低所得稼働層を広く対象とする給付——いわゆる「在職給付 in-work benefit」——となっているのである。

UCの就業形態及び就業時間に関わる受給要件の不在という点に着目すれば、それは低所得稼働層が労働市場へ参入し、そこから僅かであっても稼働収入を得つつ、それを給付で補完することで、とにかく就業可能な者を市場へと包摂することを重視していると評価することができる。こうした稼働収入補完的給付それ自体は、かつてのサッチャー保守党政権下での1986年社会保障法に基づく家族クレジット(family credit)以来のもので、そこでは労働市場の価格メカニズムの(下方への)硬直化が(特に若年者の)非就業状態の長期化を招いているという考えに基づき、非就業者が低賃金であっても就労へと移行するインセンティブを強化していくことが意図されていた⁸⁾。その後、政権交代を経た労働党政権下でも、就労せずに給付で生活する人々への個別的就労支援を強化するという問題意識の下で労働市場への参入を促す意図は維持され⁹⁾、さらにUCを導入した保守党・自由民主党連立政権下では、それまでの2002年タックスクレジット法(Tax Credit Act 2002)に基づく就労タックスクレジット(Working Tax Credit)における就業時間の要件を撤廃し、わず

かな時間(及びその結果としての低い稼働収入)であったとしても稼働収入を給付で補完することを前提に、人々が労働市場に参入することを重視する方向性を推し進めている。

(3) もっともUCには、労働時間に関わる要件の不存在が短時間=低報酬の仕事に従事する者を増加させ、使用者の人件費(雇用)コストを押し下げる形で機能し、不安定な就業形態の拡大を後押ししているとの懸念や批判が示されてきた¹⁰⁾。また、UCの稼働収入補完的性格は、使用者が雇い入れた労働者に対する賃金コストに見合った職務能力を自企業内で養成する誘引を欠き、その従事する職務とは異なる別の職務に必要な能力を獲得させるために投資することに消極的となり、受給者の技能・職務能力の向上に悪影響を及ぼしているとする調査研究もある¹¹⁾。このような実態は、上述したUC受給者に求められる就労関連活動の履行過程で、その能力向上を自己責任化させる傾向をもたらそう¹²⁾。いかなる稼働収入額(就業条件)であれ労働市場へ参入することを優先するUCは、個々の受給者の置かれる状況を不安定化させるとともに、自らの就業環境・労働条件の向上を個人の努力に委ねる帰結をもたらし、ひいては低所得稼働層の労働市場への参入・就業条件の「非標準化」を促すものとも考えられる。

III 20世紀前半の失業保険法制及び団体交渉機構の整備の試み

(1) 次に、今日の状況と類似する状況にあったと考えられる19世紀末から20世紀前半における立法政策の対応に着目してみたい。19世紀末から20世紀前半にかけての失業保険法制及び団体交渉機構の整備の試みの背景にあった立法者の課題認識は、一部の産業における劣悪な労働条件の要因に前述の不完全就業の存在がある、というものであった。そのような中で1911年国民保険法(National Insurance Act 1911, c. 55)の成立により、国営の失業保険制度が世界で初めて設けられることになる。報告者が歴史研究により明らかにした制度形成史の分析によれば¹³⁾、国営失業保険制度の意義は、法的な意味での「失業」時への所

得保障を確実にすることにより、不完全就業にやむを得ず従事せざるを得ない状況を回避することを可能にすることで、いわば“完全な”就業と“完全な”失業とを制度的に分離することであった。具体的には制定法上、①雇用契約（contract of employment）の下で労務を提供し（同107条第1項）、②過去5年間の間に各年において26週以上労働者として雇用されている者が、③申請時に「継続して失業状態にあること」を保険給付の対象となる「失業」状態として定めた上で（同86条1項）、こうした「失業」状態にあるかを法的に確定する手続き、すなわち失業保険給付の受給要件たる「失業」の判定を行政救済手続きにより確定する手続きが設けることにより（同88条1項）、実態としては多様な——不完全就業をも含む——失業から一定の「失業」を抽出して所得保障を行うことを可能にした。

こうした仕組みを採用した1911年法自体は、適用事業の限定や給付額が低額であったなどのこともあり、戦間期の不況による大量失業によって大きな混乱を招いたことが知られている¹⁴⁾。しかし、かかる法的な仕組み自体は1946年国民保険法（National Insurance Act 1946, c. 29）にも受け継がれ、「失業」時において最低生活保障を実現する給付水準が保障されるに至ったことにより、“完全な”就業状態と「失業」との制度的な分離が実現した。かかる制度的な分離の意図と意義は、「失業」を制度的に創出し、「失業」時における生活の維持を可能にすることによって、困窮（低所得）ゆえにやむを得ず不完全就業に従事せざるを得ない状況を回避することを可能にする点にあった。

(2) 上記の国営失業保険制度の試みが、「失業」時において不完全就業に従事せずに生活することを可能にすることによって低所得の労働者の就業行動に変化をもたらすものであったとすれば、それとともに行われたのが、低賃金・低劣な労働条件の広がる産業における産業単位での団体交渉機構の設立を通じて、当該産業に妥当する労働条件の最低基準の決定・規律を促す立法政策であった。

当時の同国における団体交渉を巡る立法政策の

態度は、産業単位で労使の団体が交渉を行う恒常的な委員会において、当該団体がその産業における個別の労働者・使用者を代表して交渉を行い、そこで個別労使の紛争の調停・仲裁、（それを通じた）合意事項の履行確保を行うという「共同規制モデル joint regulation model」を基礎に、こうした産業単位での団体交渉機構が各産業に自主的に設けられることに期待するというものであった¹⁵⁾。これは、労使の合意事項に法的な効力（規範的効力）を与えることで個別の労働条件の内容を規制するのではなく、あくまで（個別）労使の自主的な交渉で合意された内容が、産業レベルでの団体交渉の仕組みを背景として自主的に履行されていくことを期待するものである。したがって、労使双方について個々の労働者及び使用者を代表し得る組織が存在していること、かつ、そのような組織が産業単位で団体交渉の仕組みを有していることが不可欠となる。しかしながら、当時の低賃金・低劣な労働条件が広がる産業の多くでは、救貧法上の救済を受け、あるいは救貧法上の救済を受けることを忌避して困窮状態にあるような低所得稼働層を中心に、労働力の供給過剰の状態にあって¹⁶⁾、それが労働者及び使用者の組織化を妨げ、労働条件の恒常的な低下を招くという「諸要因が相互に作用する悪循環」を招いていると考えられていた¹⁷⁾。

このような中で、1909年産業委員会法（Trade Boards Act 1909, c. 22）は「ある産業の部門において一般的となっている賃金額が他の雇用に比べ極端に低く、かつ、当該産業のその他の状況に照らし当該産業への本法の適用が有用であると認められる」場合に（同法1条2項）、労使同数の委員と中立の委員とで構成される産業委員会（Trade board）の設置を命ずる権限を商務省に与えた。これは、低賃金産業において団体交渉機構を設置し、そこでの自主的な交渉を通じて劣悪な労働条件の改善を進めていくことを試みる立法政策——「共同規制モデル」の普及の助成——を採用するものであった。また同法はあくまで低賃金産業へと適用対象を限定した制定法であったものの、第一次大戦末期から戦後の労使関係の枠組みについて議論を行うために設置された「労使関係に関する

る委員会」(通称・ホイットレー委員会)が、組織化が進んでいない産業への産業委員会の設置の促進、さらに(低)賃金以外に労働時間及びそれに関連する労働条件へとその設定対象を拡大することを提言し¹⁸⁾、それが1918年産業委員会法(Trade Boards Act 1918, c. 32)へと結実することになる。

このように、一連の産業委員会法は、低賃金・低劣な労働条件が広がる産業では労使ともに組織化が自生的に進まず、産業内部の労働条件の設定及びそれを巡る紛争を自主的に解決していく仕組みが不在であることを問題としつつ、最低労働条件を法定して労働条件の内容に対して法規制を及ぼすのではなく、政府が産業単位で団体交渉機構の設置を促すことで、低賃金・低劣な労働条件の改善を試みるものであった。とりわけ低賃金・低劣な労働条件の広がる産業に関して言えば、前述のとおり、困窮状態にある低所得稼働層が救貧法上の救済と不安定な就労との境界に滞留しており、その結果労働力が供給過剰の状況にある中では、使用者が安価に労働力を調達しようとする誘引を持つため、産業単位での使用者相互の、かつ自発的な履行確保が極めて重要であった。産業単位での団体交渉機構の設置促進は、交渉を通じた労働条件の設定の前提となる(労働者、使用者、そして労使関係を含む)産業それ自体の組織化を促すという点でも枢要であったと考えられる¹⁹⁾。

その後、戦間期には、上記ホイットレー委員会の提言に基づき、産業委員会とは別に、全国・地域・職場の各レベルでの共同産業協議会(Joint Industrial Committees)の設置を通じた労働条件の自主的設定・履行確保の仕組みの設置を促進する施策が推し進められたもの²⁰⁾、これらは戦間期の不況の影響もあり不十分に終わる。しかしながら、団体交渉及び団体行動の領域に政府が介入することに否定的であった労使は、第二次大戦後も産業レベルでの自主的団体交渉を主軸にした労働条件規制という方向性を受け容れることになる(いわゆる集団的自由放任 collective laissez-faire)。産業委員会から装いを改めた1945年賃金審議会法(Wage Council Act 1945, c. 17)は、従来の政府の命令に基づく設置のみならず、「報酬及び労働

条件を規制する既存の機構が存在しなくなりつつある、または既に不十分となった」ことを理由とする労使の共同申請に基づく団体交渉機構(賃金審議会)設置の方法を設け(同法4条4項)、その方向性を後押しするものであった。

(3) それでは、以上に概観した国営失業保険制度の確立と団体交渉機構の整備を通じた自主的交渉に基づく労働条件設定の試みは、何らかの関連を持っていたのであろうか。この点を考えるにあたり無視できないのが、再び「失業」保障のあり方である。

1911年法は、失業保険給付を受給する「失業」状態にある者が就業機会の提供を受ける際、その提供を拒否することのできる条件として「適切な雇用 suitable employment」要件を設け、そこでは「当該地域における使用者団体と労働者団体との協定に一般的に見受けられる賃金や労働条件、あるいはそうした協定が存在しない場合は当該地域における良質な雇用主が一般的に認識する賃金や労働条件に比して、低い賃金の雇用、あるいは労働条件が好ましくない雇用」については、その提供を拒否することができるとされ(同86条1項但し書き(c))、さらにこの要件は1946年法においても維持された(同13条5項(c))。

前述したように、国営失業保険制度は「失業」時への所得保障を行うことで、不完全就業にやむを得ず従事せざるを得ない状況を回避することを可能にするものであった。「適切な雇用」要件の重要性は、所得保障の必要性を基礎付ける「失業」を労働条件の側面から規定することによって、失業給付受給者がかかる条件を下回る就業先へと復帰することを回避する意味を持つことにある。そして前記(2)で論じた産業単位での団体交渉機構の設置促進に関する立法政策の存在を加味すれば、同要件は、こうした団体交渉機構で設定された労働条件を下回る就業機会を拒否することを認めることによって、失業者には安定した雇用を得るまで「失業」し続ける地位を保障し、同時に労働市場において産業ごとの標準的な労働条件を維持していくことを可能にする機能を果たしていたと言える。換言すれば、「失業」する労働者の労働市場における地位の保障を通じて、――

最低賃金の設定を通じた契約内容への直接的な法規制でも、低所得状態を直接の所得保障給付で解消する方法でもなく——低賃金という労働条件とそれに伴う低所得状態の改善を可能にする仕組みと言えよう²¹⁾。

IV 低所得稼働層の法政策に求められる視点

(1) ここまで概観してきた20世紀前半の試みは、不完全就業とそれを可能にする低賃金・低劣な労働条件の広がりを見逃すために、「失業」を制度的に創出することによって、低所得稼働層がその低所得ゆえに低劣な条件で就業すること、また、そのような就業条件を利用して個々の使用者が労働条件切り下げ競争に走ることを防ぐ、産業レベルでの団体交渉機構の設立を通じて労働条件規制を行うことを意図したものであった。そして、保険給付を受給する「失業」状態にある者は、団体交渉機構の設置を通じて設定された労働条件を下回る仕事への復帰を回避することが認められていたという点で、両者相まって不完全就業を取り巻く労働市場に「失業」という地位を創り出し、そこから安定した雇用へと移行していくことを保障するものであった。ここでの「失業」という地位は労働市場からの退出を意味しない。むしろ、労働市場の「構造」それ自体に着目しつつ、労働市場における参入・就業条件を「標準化」するために「失業」することを認めていたと評価することができよう。

これに対し、同国の近年における低所得稼働層を巡る法政策はどのように評価できるであろうか。たしかに低所得稼働層に対する稼働収入補完的なUCの給付は、稼働しているか失業しているかによらずに、いわば「失業」なき所得保障を通じて、彼らの労働市場への参入を促すことを可能にしているかもしれない。他方でそれは、受給者の置かれる状況を不安定化・固定化させるとともに、その就業条件向上に向けた努力を個々の受給者の努力に委ねることで、その労働市場への参入・就業条件の「非標準化」を促していると言える。このような帰結は、「失業」なき労働市場へ

の包摂がそれへの参入・就業条件の「非標準化」を促すという、かつての経験と正反対の方向へと歩みを進めているようにも見える²²⁾。

(2) 日本でも、雇用から得る収入のみで生活を営むことが困難な人々の存在が言われ、さらに現在では雇用によらない多様な就業形態も現れているなかで、低所得稼働層の存在が労働市場に及ぼす影響をもたらすのかという視点がこれからますます重要になるように思われる。そして、ワーキングプアを念頭においた低所得稼働層の存在を想定して、例えば「給付付き税額控除」を巡る議論のように、低所得そのものに着目した給付の構想も現れ始めている²³⁾。本稿の議論は低所得稼働層に対し何らかの生活保障を施す必要を否定するものではなく、その対応は喫緊の課題であると考えられる。しかしながら、もっぱら低所得稼働層の低所得状態に着目し、所得保障給付によるその低所得状態の解消にのみ視野が限定されるとすれば、それは低所得稼働層に位置する人々の労働市場への参入・就業条件の「非標準化」をもたらす、低所得稼働層を固定化することになるという、逆説的な帰結をもたらしかねない。むしろ低所得状態にある人々を取り巻く労働市場の「構造」を踏まえ、——かつて「失業」が制度的に創られたように——そうした人々がやむを得ず低劣な条件で就業せざるを得ない状況を回避し得る法・制度のあり方が議論される必要があると思われる。

1) 具体的な政策論を論じる上では、以上に見た問題意識の前提となっている低所得稼働層を取り巻く環境への認識が、現状認識として実態に即したものでないかが重要であることは言うまでもない。しかし、こうした低所得稼働層の就業行動の動態、就業関係の多様化との間の因果関係が現代日本において観察できるかどうかは、他の実証研究に委ねたい(例えば副業に関して、川上敦之『「副業」の研究』慶應義塾大学出版会、2021年、特に第4章は、副業を選択するという行動がそれを選択する人々の収入の状況に強く影響を受けていることを示している)。本稿の問題意識は、筆者のこれまでの研究を踏まえ、低所得稼働層を巡る労働法政策について、歴史の省察を通じて一つの視点を抽出することにある。なお、低所得稼働層を巡る労働法政策を議論するに当たっては最低賃金規制を巡る議論を無視することはできないものの、この点についてはすでに別稿を用意していること、また、本稿の意図及び紙幅の関係上、必要最小限の言及にとどめざるを得ないことをあらかじめ断っておきたい。

2) 同国における当時の「失業」への対応をめぐる議論の概観は、拙稿「要保障事由としての『失業』の意義」社会保障法学会誌、第36号、168-174頁、ですでに論じたことがある。

- 3) Adams, Z. and Deakin, S., *Re-regulating Zero Hours Contracts*, Institute of Employment Rights, 2014, pp. 20-22. 19世紀的状況への回帰への疑念を示す見解として、Deakin, S., 'What exactly is happening to the Contract of Employment?' in *Jerusalem Review of Legal Studies*, Vol. 7, No. 1, 2013, p. 142. 参照。後掲注10)も参照。
- 4) 児童及び若年者の特殊なニーズに相当する額ないし費用、住宅費用、そして「その他具体的なニーズあるいは諸状況」による費用が考慮されることになる(同10~12条参照)。
- 5) 就労控除とは、受給権者に扶養する児童がいる場合、あるいは稼働能力に制限があると認められた場合に、一定の取入部分を予め控除して、②の算出額を決定する仕組みである。2016年4月以前には、これらの要件に該当せずとも全ての受給権者に就労控除額の控除が定められていたもの、同月をもってこれらの要件を満たす者に限定された。
- 6) Department for Work & Pensions, 'Guidance: Universal Credit work allowances,' at <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-work-allowances/universal-credit-work-allowances>, 2021年11月15日最終アクセス。
- 7) 全国生活賃金とは、23歳以上(2021年4月以降)の労働者の時間あたり最低賃金額である。全国生活賃金の導入の背景と課題については、藤井直子「イギリス全国最低賃金法における新たな賃金区分の設定」鳥田陽一ほか編「『尊厳ある社会』に向けた法の貢献」旬報社、2019年、315-329頁を参照。
- 8) Secretary of State for Employment, *Employment: The Challenge for the Nation*, White Paper, Cmnd. 9794, 1985, とりわけCh. 7.を参照。
- 9) 労働党政権下における税クレジット(Tax Credit)を巡る政策展開については、Davies, P., and Freedland, M., *Towards a Flexible Labour Market*, Oxford University Press, 2007, pp. 190-198.を参照。また、人々の稼働活動への参入と、それを可能にする個別的就労支援を謳う労働党の政策について批判的に検討する研究として、Philip M. Larkin, 'The Legislative Arrival and Future of Workfare: The Welfare Reform Act 2009,' in *Journal of Social Security Law*, Vol. 18, Issue 1, 2011, pp. 11-32.を参照
- 10) 例えば、Social Security Advisory Committee, *In-Work Progression and Universal Credit*, Occasional Paper No. 19, November 2017, Foreword.や *The Gig is Up: Trade Unions Tackling Insecure Work*, TUC, 2017, pp. 44-49.など。2017年時点で、下から4分の1に相当する賃金額の男性労働者が週30時間以下で就業している状況にあり、稼働収入の低い自営業者の数を含めると30%に近い値にあったという(R. Joyce, *Poverty and Low Pay in the UK: The State of Play and the Challenges Ahead*, Institute for Fiscal Studies, 2018.)。なお、賃金に関わる労働条件の最低基準の決定という点で同国の全国最低賃金の存在を無視することはできないが、すでに述べたように、本稿では詳述することができない。ここでは、全国最低賃金(全国生活賃金)が低所得稼働層の雇用による生計の維持を支える機能を持つとともに、それが労働時間の向上に向けた目標水準を形成していることを指摘するととどめる(前掲注7)に対応する本文を参照)。
- 11) The Chartered Institute of Personnel and Development, *Making Work Pay: Implementing Universal Credit*, The Chartered Institute of Personnel and Development, 2014, pp. 5-6, 27.
- 12) この側面については、拙稿「低賃金労働者を巡る労働法制と所得保障法制の接点」日本労働研究雑誌, No. 719, 2020年, 76-77頁.も参照。
- 13) 以下の内容については、あくまで概観ではあるものの、前掲注2) 拙稿の記述も参照。本格的な研究成果は本年度中に公判予定である。
- 14) 例えば、大沢真理『イギリス社会政策史』東京大学出版会、1989年、終章参照。
- 15) 団体交渉を巡るこうした立法政策のあり方を根拠づけたのは、1891年から1894年にかけて設置された労働に関する王立委員会の第五次・最終報告書(多数派報告)の提言(Royal Commission on Labour (Devonshire), *Fifth and Final Report*, Part I, 'Majority Report,' C. 7241, XXXV. 9, 1894.)である。ここではさしあたり、上記委員会の報告書のほか、「共同規制モデル」とそれに基づく立法政策の展開につき、Deakin, S. and Wilkinson, F., *The Law of Labour Market*, Oxford University Press, 2005, pp. 216-218, 222-226.を参照。
- 16) 当時の救済法上の救済は労働能力を有する者に対する救済を否定していたわけではないもの、救済を受けるとすれば労役場での低劣な処遇による救済を基本としていたため、そのような救済を忌避する困窮する労働者を増加させた。このような事態を受け、困窮者を公共事業に従事させて救済をする取り組みも行われていたものの、それが却って救済を受けながら低劣な労働条件で就労する人々を増加させていたという評価もある。当時の救済法上の救済方法及びその論理については、前掲注2) 拙稿, 168-169頁.を参照。公共事業での救済に対するベヴァリッジの批判については、Beveridge, W., *Unemployment: A Problem in Industry*, Longmans, 1909, p. 155以下の記述を参照。
- 17) こうした傾向は、仕事を求める労働力が大量に流入するロンドンのような地域に多く見られ、多数の乱立する小規模事業場がこうした労働力を吸収する構造にあったことが指摘されている。本文中の引用部も含め Royal Commission on Labour, *op. cit.*, note 15, とりわけ para. 39. 参照。
- 18) Ministry of reconstruction, Committee on Relations between Employers and Employed (Whitley), *Second Report on Joint Standing Industrial Councils*, Cd. 9002, X.659, 1918, para. 11.
- 19) 当時の低賃金の要因が、産業内部における企業間の労働条件の切り下げ (under-cutting) 競争として把握されていたことにつき、Ewing, E. D., 'The State and Industrial Relations,' in *The Historical Studies in Industrial Relations*, Vol. 5, 1998, pp. 14-30. とそこに示された諸資料を参照。実のところ、国営失業保険制度の整備の際に念頭に置かれた不完全就業問題もまた、個別の使用人が余剰労働力を確保しておくことを試みる雇用慣行に要因があると考えられていた(例えば、Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, *Appendix volume VIII. Minutes of evidence (123rd to 138th days) with appendix*, Cd. 5066, XLVIII. 1, 1910., Q. 77832., para. 7, 9, 12.におけるベヴァリッジの証言を参照)。
- 20) ホイットレー委員会の構想は、イギリスにおける各産業に、組織化が一定程度進む産業に職場から全国単位で団体交渉機構が整備されることを意図する「共同産業協議会」と、組織化が不十分な産業に対して、その組織化と団体交渉機構の確立を促進することを意図する「産業委員会」のいずれかが設置されている状態を構想するものであった(*op. cit.*, note 18, para. 17.)。同委員会の問題意識は、低賃金産業そのものの規制ではなく、産業単位での団体交渉機構の設立を通じた共同規制モデルの普及促進そのものにあったと言える。
- 21) Deakin, S. and Wilkinson, F., *op. cit.*, note 15, p. 167. は、こうした仕組みを評して「このような方途により、失業給付の運用は、より広範な労働市場規制の目的と公正な労働条件の維持に資することが予定されていた」と評価する。なお、同要件はその後、1989年社会保障法(Social Security Act 1989,

- c. 34) 第 12 条 4 項によって、13 週間以上失業状態が継続している場合には合理的な理由のない限りこうした就業機会の提供を拒否できないこととされる形で縮小され、これは現行の 1995 年求職者法に基づく求職者給付にも受け継がれている。
- 22) その意味で、同国で近年改めて、産業単位で労働条件設定の重要性を強調する見解が現れている点は興味深い。例えば、全国最低賃金を設定する委員会である低賃金委員会において議長経験のある George Bain 卿によって取りまとめられた提言書 (Bain Report) では、全国単一の最低賃金だけでなく、それを基礎として地域別あるいは産業別の最低賃金を設定することが望ましいと提言している (*More than a Minimum: The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage Final Report* (Bain Report), Resolution Foundation, 2014, pp. 48-49.)、また、労働法学者のユーイング (K. Ewing) らは、産業単位での団体交渉機構 (産業部門別雇用委員会: Sectoral Employment Commissions)

- 及びそこで合意された規範的効力を備える産業部門別労働協約 (Sectoral Employment Agreements) に係る法整備を通じて、産業単位での賃金設定の仕組みを用意すべきであるとの主張を展開している (K. Ewing, J. Hendy, C. Jones (eds), *A Manifesto for Labour Law*, Institute of Employment Rights, 2016, para. 2.13, 3.13~3.15)。
- 23) 「給付付き税額控除」そのものの提案ではないものの、それを念頭におくものとして衣笠葉子「貧困・低所得の若年層世帯に対する所得保障の限界と課題」論究ジュリスト 27 号、2018 年、特に 82 頁。

はやし・けんたろう 慶應義塾大学産業研究所専任講師。
主な論文に「要保障事由としての『失業』の意義」『社会保障法学会誌』第 36 号、168-174 頁。社会保障法・労働法専攻。