



RIETI Discussion Paper Series 13-J-028

最低賃金と社会保障の一体的改革における理論的課題
—イギリスの最低賃金と給付つき税額控除、ユニバーサル・クレジットからの示唆—

神吉 知郁子

ブリティッシュ・コロンビア大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

最低賃金と社会保障の一体的改革における理論的課題
—イギリスの最低賃金と給付つき税額控除，ユニバーサル・クレジットからの示唆—

神吉 知郁子（ブリティッシュ・コロンビア大学）

要 旨

日本では従来、稼働年齢世帯については「労働」か「社会保障」かのどちらかで生活を支えるという二者択一関係が前提とされてきた。しかし、非正規労働者の増加につれて、両者のギャップを埋める政策が必要になっている。最低賃金については、セーフティネットとしての役割の限界を認めた上で、(1)役割の再考と、(2)社会保障制度との有効な連携のあり方を探ることが喫緊の課題である。本稿ではまず、(1)の課題を考察するため、イギリスが、1993年に産業別の最低賃金制度であった賃金審議会制度を廃止してから、5年後に全国最低賃金制度の導入に踏み切った理論的背景と制度の特徴を検討する。さらに、(2)の課題を考察するため、最低賃金制度と一体となって機能する、給付つき税額控除制度との関係を検討する。この検討によって、両者の一体的改革には、社会的排除と、社会保障費用の財政圧迫という2つの問題を同時に解決する処方箋としての「就労」が鍵となっていることを示す。そして、最新の制度改革のなかで、稼働年齢世帯への社会保障給付がユニバーサル・クレジット制度に統合され、義務と給付の対価性がますます強調されていることを紹介する。最後に、これらの制度の理論的背景や特徴をふまえて、日本の制度改革に与える示唆をまとめる。

キーワード：最低賃金，社会保障，生活保護，給付つき税額控除，社会的排除

JEL classification: K3

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

I 労働と社会保障の交錯

1 最低賃金と「セーフティネット」

最低賃金法は、なぜ最低賃金制度を定めているのだろうか。法体系上は憲法 27 条 2 項の定める勤労条件の法定の具体化と位置づけられるが、一般的には労働者のための「セーフティネット」としての役割を期待されているといえよう¹。しかし、その場合の「セーフティネット」には、少なくとも 2 つの留保がつけられるべきである。

第一に、最低賃金をセーフティネットだとみなす認識は、稼働年齢世帯を対象とする社会保障制度の手薄さからきた反射的な見方でもある、ということである²。とくに、社会保障制度の中核をなす生活保護制度は、法的には全国民の最低生活を保障する役割を担っているにもかかわらず、稼働能力のある者にはいわゆる「水際作戦」によって申請を思いとどまらせるなど、極めて限定的に運用されてきた。また、日本の伝統的な年功的賃金慣行の下では、住宅や教育といった支出が賃金や手当によってカバーされることが多く、その領域における社会保障制度が充実してこなかった。その結果、日本の稼働能力世帯の所得内訳をみると、他の先進諸国に比して賃金依存度の高さがめだっている。社会保険など生活保護制度以外の社会保障制度を含めて考えても、「労働者が雇用を獲得することによって、通常的生活を維持できるような賃金およびその他の経済的利益を得ることができる」ことが日本の社会保障体系の前提とされており、雇用と社会保障は「二者択一関係」だったのである（笠木 [2011 : 42-43]）。そのような状況では、労働者の「セーフティネット」と位置づけられるのは、賃金の最低限を保証する最低賃金制度くらいしかなかったとも言える。

第二の留保は、逆説的ながら、労働者が賃金によって生活を支えられた時代には、最低賃金には決してセーフティネットの役割は期待されていなかったということである。年功賃金と手厚い福利厚生のおかげで、コアなフルタイム正社員の賃金は最低賃金より遥かに高く、最低賃金は、主婦パート・学生アルバイトといった、フルタイム正社員の賃金によって生活が支えられている「家計補助者」の賃金に影響を与えるにすぎなかった。それゆえ、最低賃金の水準が生活水準と直結するとは考えられず、その水準如何がそれほど脚光を浴びることはなかった。最低賃金の決定は、労使の意見を反映させることを意図して三者構成の最低賃金審議会が担ってきたが、中央最低賃金審議会が最低賃金の全国的整合性を図るために提示する「目安」の額は、実質的には小

¹ たとえば、日本労働法学会[2008]では、最低賃金と雇用保険を中心に取り扱っている。その他、埋橋[2010]においても、最低賃金の「セーフティネット」性を前提とした上で、その限界についての考察を行っている。

² この点については、神吉 [2011a] 第 1 章を参照。

規模零細企業の賃金上昇率にほぼ連動していた（玉田 [2009 : 16]）。

2 二つの課題

そのような最低賃金の位置づけに変化が訪れたのは、労働市場をとりまく状況が急速に変わり、コアなフルタイム正社員の賃金で生活を支えられない非正規労働者の貧困（いわゆる「ワーキング・プア」）が社会問題化してからである。最低賃金でフルタイム労働をしても生活保護の受給額を下回る賃金しか得られないという逆転現象が問題視されるようになり、2007年の最低賃金法改正では、地域別最低賃金決定の考慮要素である労働者の生計費を考慮するに当たって、「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」ことが明記された³。これによって、これまで二者択一関係と考えられてきた労働法と社会保障法との連携が法的義務となったといえる。そして現在、最低賃金制度は、以下に述べる2つの課題に直面している。

最低賃金の役割の再考

1つめは、最低賃金の役割自体の再考である。この背景には、有期・派遣・パートタイム労働者といった非正規雇用者が年々増加し、コアなフルタイム正社員の賃金が世帯全体の生活を支えるというモデルが崩れつつあることがある。そもそも最低賃金は時間あたりの単価を定めるものにすぎないため、十分な労働時間や雇用期間が保障されない非正規労働者世帯に対しては、その最低生活保障機能は相対的に低くならざるをえない。いわば最低賃金制度は、コアなフルタイム正社員雇用が切り崩されていくことで初めて「セーフティネット」としての役割が期待されるようになってきたが、しかしまさに同じ理由によってその役割は果たし難くなっているというねじれた状況におかれている。そのような状況では、最低賃金制度の正当化根拠ならびに存在意義を改めて提示することが必要となろう。

最低賃金と社会保障の一体的改革

2つめの課題は、最低賃金と社会保障とのギャップを埋める政策の構築である。最低賃金という下支えは、賃金をまったく支払われない失業者には及ばない。失業者には本来、雇用保険による保護が用意されているが、受給資格や期間が限定されている⁴。失業が長期にわたり、生活を支えることが難しくなれば最後は公的扶助制度に頼るしかないが、生活保護が運用によって稼働年

³ 最低賃金法9条3項。

⁴ もっとも、雇用保険の適用対象となりうる雇用見込みは、2009年4月に「6か月」、2010年4月に「31日以上」と要件が緩和されてきた。また、2009年7月に導入された緊急人材育成支援事業が2011年10月より「求職者支援制度」として恒久化され、雇用保険の適用対象とならない求職者を対象とする「第二のセーフティネット」としての役割を期待されているが、紙幅の都合上本稿では扱わない。

齢世帯を遠ざけてきたのは先に述べたとおりである。

もっとも、2008年の金融危機を契機に労働市場の環境が悪化し、同年末の社会運動「年越し派遣村」が稼働年齢の失業問題を大きく取り上げたことなどによって、稼働年齢世帯を排除してきた生活保護の運用が見直されるに至った。その後の東日本大震災の影響なども加わって、生活保護の被保護人員・世帯数、そして支給額は増加の一途を辿っている。厚生労働省の被保護者調査によると、2012年3月時点で被保護人員は210万人、支給額はゆうに3兆円を超えており、それ以降の暫定値も史上最大規模を更新し続けている。とくに、これまで被保護世帯のほとんどを占めてきた「高齢者」「障害者」「母子」世帯以外の、「その他」世帯—その多くは、長期失業者をはじめとする稼働年齢世帯の人たちが増えており、26万人を超えていることが注目に値する。

そのこと自体は、稼働年齢であっても要保護世帯に対しては扶助を与えるという本来の姿に立ち戻ったと評価すべきともいえる。しかし問題は、これまでは雇用と社会保障の二者択一関係を前提に、働けない人のためのセーフティネットと位置づけられていた生活保護が、失業状態を脱して自立していくために有効な手だてを十分に提供できていなかったことにある。もっとも、生活保護受給者の自立・就労支援の重要性が認識されるなかで、2005年より「自立支援プログラム」による自立支援が実施されている。そのなかでは、ハローワークと連携した生活保護受給者等就労支援事業などが行われているが、生活保護の受給から就労への完全なシフトはそれほど進んでいないのが現状である。

このように、現在の日本の状況では、働く意思と能力はあるのに就労する場がないか、労働時間が十分でないために最低生活がままならない層に対する対策が乏しい。そこで重要となるのは、少なくとも最低生活を保障しながら就労インセンティブを担保する政策である。既存の生活保護制度を改革するにせよ、新たな制度を導入するにせよ、労働法と社会保障制度の一体的な再構築には、そのような政策を軸とするほかはない。

このような観点から、近年の日本においても「給付つき税額控除制度 (tax credit)」⁵の導入の可能性を探る動きがみられる⁶。この制度は「負の所得税」の概念をもとにした、まさに就労インセンティブを担保する所得補完制度として、20年ほど前からいくつかの諸外国で導入されている。もっとも、具体的な制度設計は国によって様々である。そこで本稿では、一つの比較法的素材と

⁵ この制度は、所得が一定の水準を下回る世帯に対して、「負の」税、すなわち給付を支払うという制度である。所得にかかわらず適用され、引き上げが雇用喪失効果をもたらすと懸念される最低賃金制度と異なり、給付つき税額控除制度のメリットは、就労インセンティブを損なわずに最低所得保障を可能にする点であると考えられている。

⁶ 森信 [2008] など。平成21年12月22日の閣議決定「平成22年度税制改革大綱—納税者主権の確立に向けて」においても、給付つき税額控除の検討が盛り込まれていた。

して、イギリスで1999年に導入された給付つき税額控除の検討を行う。「就労税額控除 (working tax credit)」と称する現行制度は、従来の典型的な社会保障給付とは異なるが、低所得というリスクが発生した場合に租税を財源としてなされる金銭給付であるという点では社会保障制度と共通する性格をもち、近年はさらに社会保障的な性格を強めているからである。

ただし、イギリスでは稼働年齢世帯に対する所得補完制度の問題点が認識されるようになっており、制度の整理と統合が計画されている。これまでの複雑な制度に代わる単一の制度として設計され、注目を浴びるのが、2013年10月に導入予定の「ユニバーサル・クレジット」制度である。そこで、まずは現行の全国最低賃金制度と就労税額控除の概要と問題点を把握し、それからユニバーサル・クレジット制度の導入過程と内容を考察することにした。

II 全国最低賃金制度

1 現制度導入までの経緯

最低賃金の「否定」

世界に先駆けて産業化の進んだイギリスでは、19世紀末にはすでに、劣悪な労働条件で苦しむ労働者の存在が社会問題化していた。もっとも、イギリスの労使関係においては労使自治が原則とされ、政府による介入は長らく、労使の合意の補完または促進に限定されてきた。最低賃金に関する最初の法律である1909年産業委員会法は、労使がイニシアチブをとる産業委員会が産業別の最低賃金を定める枠組を規定するにすぎず、第二次世界大戦後に賃金審議会制度に再編されてからも、法律による団体交渉補完・促進のための制度という位置づけにとどまっていた。

しかし、その実効性の乏しさや、経済に与える悪影響が問題視されたことにより、1993年に賃金審議会制度は廃止された。当時の保守党政権は、新自由主義経済政策を推進しており、賃金審議会制度廃止は規制緩和の一環であった。廃止の理論的根拠は、「最低賃金の設定は硬直的で、企業に支払能力以上の賃金を強要し、かえって雇用を減少させ、産業全体に悪影響を及ぼしている」といったものであった⁷。このような主張は、新自由主義の立場からの典型的な主張であり、最低賃金をなくせば雇用は増え、経済競争力も強まるという理論的予測を伴っている。イギリスは、実際にその検証を国家規模で行った先進国として注目に値しよう。

さてその結果であるが、一言でいえば、期待されたような状況にはならなかった。まず、失業率自体は多少改善したものの、実質賃金は大幅に低下し、賃金格差は1880年以降最大に拡大し

⁷ たとえば、Department of Employment, *Wages councils : 1988 Consultation Document*, December 1988 の記述などにこのような主張が見られる。

た。さらに、低賃金という「底辺への競争」によって、良好な労働条件を維持しようとする優良使用者は疲弊し、競争力を失った。そして最も深刻な問題は、賃金によって生活を維持できなくなった者が福祉に依存するようになり、社会保障費用の増大が財政を圧迫したことであった⁸。

このような状況は、Deakin [2011:166]によって、規制緩和の弊害として指摘されている。すなわち、労働条件（とくに賃金）の下支えを廃止し、権利保障をコアなフルタイム労働者のみに絞り込むことは、拠出ベースで運営される社会保険制度の支えを浸食し、それまでの賃金水準まで世帯の収入を補完するような、所得調査制の社会保障制度の拡大につながるというのである。

そのような社会的背景からは、最低賃金制度の導入を公約の目玉として掲げたブレア率いる労働党が1997年に政権を奪取したのは、自然な流れともいえる。そして、1998年全国最低賃金法が成立すると、従前の賃金審議会制度とは異なり、イギリス全土・全職域の労働者を対象とする初めての包括的な制度として全国最低賃金制度が導入されるに至った。

理論的背景

新自由主義にもとづく規制緩和の行き過ぎに異を唱えた労働党政権ではあったが、ニュー・レイバーという名称が示すとおり、労働や社会保障に対する考え方は伝統的なそれとは一線を画し、保守党政権の姿勢とも親和性をもっていた。ここで、全国最低賃金制度導入の理論的背景を確認しておきたい。

当時の労働党政権のブレーンであった社会学者 Giddens は、著書「第三の道」のなかで、「責任を伴わない権利はない」と述べている (Giddens [1998:65])。労働党政権は、伝統的な社会正義の概念に疑問を投げかけるこの考え方に依拠し、福祉への「依存文化」を断ち切るため、社会保障の受給に条件をつけること、そして労働の価値を高めることが必要だと主張した (Lowe [2005:33, 386])。これをニュー・レイバーのスローガンを用いて表現すると、「福祉から就労へ (Welfare to Work)」という最終的な目標を達成するためには、「職場における公正 (Fairness at Work)」を実現することで「労働をペイするものにする (Making Work Pay)」ことが不可欠である、という論理になる。

このような流れは、社会保障の現代的課題である「社会的排除」に対する労働党内の考え方の変化と軌を一にするものであった。かつては「排除」の原因は「貧困 (no money)」だという考え方が主流であり、政府が積極的に介入し、所得再分配をおこなうことが社会的統合への有効な対策だと考えられていた。これに対して、ニュー・レイバーにおいて有力になった考え方は、「排除」の原因は「不就労 (no work)」または「モラルの欠如 (no moral)」であり、これらの人々

⁸ Margaret Beckett, HC debs col 164-173 (16 December 1997).

を社会に統合するには就労支援の強化こそが必要だというものであった (Levitas [2005: 27])。そして、ブレア政権下では貧困それ自体が語られることは少なくなり、「労働」こそが社会的統合と自尊心をもたらす価値をもつものとして強調されるようになっていったのである (Levitas [2005: 138])。

このようなアプローチの転換は、「福祉 (welfare) 国家」から「ワークフェア (workfare) 国家」へのシフトだとも表現される⁹。かくして、「就労」は、排除された人々を社会に統合するための施策として、また、社会保障を受ける権利を得るために果たすべき義務として、鍵となる概念となった¹⁰。全国最低賃金制度と給付つき税額控除制度がセットで導入されたのは、まさにこのような認識による戦略的な布石であった。

2 全国最低賃金制度の目的

当時の労働党マニフェストによれば、最低賃金制度は「高品質で高付加価値経済、それを支える継続的な長期投資、社会連帯、民主的参加および市民権のエートス」を実現するための制度の一つと位置づけられていた。最低賃金は、職場における公正を実現するための手段であるが、その「公正さ」は、労働者、使用者、納税者という三者にとっての「三方よし」的な性格が強調された点に特徴がある。

まずは、低賃金問題を改善することで、労働者にとって「公正」となりうる。次に、賃金の最低限を設け、底辺への競争を防止することは優良な使用者を支援することになり、使用者にとっても「公正」でありうる。最後に、適正な賃金が支払われることで、福祉に依存する者を減らし、社会保障費用負担の軽減につながることで、納税者にとっても「公正」であるという論理である。

したがって、全国最低賃金制度導入の目的は、低賃金層の賃金水準の適正化によって貧困問題に対処することのみならず、妥当な水準の賃金の支払いを企業に課すことによって、稼働世帯の社会保障給付に投じられる税負担の軽減という財政上の利も含意している。最低賃金制度が「福祉から就労へ」という就業促進プログラムに組み込まれたのは、このような文脈であった。すなわち、適正な水準の最低賃金を保障することで、給付つき税額控除制度改革とあわせて就労の価値を高め、失業者を就業に振り向けるとともに、社会的包摂の実現が意図されたのである。

⁹ イギリスでは、「ワークフェア」という言葉自体は1960年代後半に現れていた。その後、政権交代を経験しつつも、この路線は基本的に踏襲されている。

¹⁰ 労働党政権は、このような認識に基づいて、ベーシック・インカム的な考え方を否定した。たとえば、市民年金構想に対しては、「福祉制度は権利と責任を基礎とするべき」であり、「労働によって経済的に社会貢献をすることと引き替えに年金を受け取ることが正義である」と述べ、高齢者に対する社会保障においてさえも「責任」と「福祉」の対価性の考え方が適用されることを明確にしたのである (DWP[2006])。

3 全国最低賃金制度の特徴

次に、イギリスの全国最低賃金制度から、日本と異なる2つの特徴を挙げておきたい。

全国一律、若年者・訓練期間中の減額

最低賃金の適用対象は、義務教育年齢（16歳）を超えた労働者であるが、26歳未満については、規則によって適用除外または減額が認められる。現在では16歳および17歳対象の最低賃金額と、18歳から21歳未満対象の最低賃金額、21歳以上の労働者に適用される基本最低賃金額、そして職業訓練中の者を対象とする訓練最低賃金額の4種類が設けられている。しかし、地域や企業規模、26歳以上の年齢または職業などによって異なる時給額を設定することはできない。また、これらの額はパートタイム労働者や臨時雇用労働者についても適用がある。

雇用と経済への影響の考慮

全国最低賃金額は時給額で示され、国務大臣¹¹が規則によってその額を決定する。国務大臣は、最低賃金の決定にあたり、同法に基づいて設立された独立の諮問機関である低賃金委員会（Low Pay Commission）に諮問し、その勧告を受けることができる。同委員会は、時間あたり最低賃金額のほか、最低賃金の算定基礎期間や適用除外、その他大臣から諮問された事項について検討しなければならない。低賃金委員会の構成は、議長と委員8名の合計9名であり、労使関係に精通した者が任命されることになっているが、労使同数の規定はない。これは、同委員会に期待されているのが労使の代表としての役割ではないことを象徴するものである。

そして、最低賃金の決定には、「イギリス経済全体およびその競争力」への影響を考慮しなければならないというのが唯一の法律上の要件である。実際に考慮の中心となっているのは、雇用の増減や平均賃金の伸び率、物価上昇率であるとされる。低賃金委員会による検討結果は報告書の形で政府に提出され、これまでのところ、改定案はそのまま大臣によって承認されている。

III 給付つき税額控除制度

1 社会保障制度の中の位置づけ

先に述べたとおり、全国最低賃金制度は現在、給付つき税額控除と両輪をなすものと位置づけられている。以下では給付つき税額控除のうち就労世帯を対象とする「就労税額控除」を考察す

¹¹ 管轄を有する行政庁は「ビジネス革新技術省（Department for Business, Innovation and Skills）」（2013年2月現在の呼称）である。履行監督などは、租税等を管理する歳入税関庁（Her Majesty's Revenue and Customs）が担当している。

るが、その前提としてイギリスにおける稼働年齢世帯への所得補完制度の全体像を確認しておく。

まず、就労していないか短時間しか就労していない低所得者のうち、稼働能力のある者は、行政との間で求職者合意書の締結が義務づけられる求職者手当の対象とされる。この制度下の給付を受給するには、積極的な就職活動が要件となる。求職者手当には2種類があるが、所得調査制求職者手当は社会保険の原理を離れて、一定の所得要件を満たせば受給者となることができる¹²。

他方で、典型的に就労能力がないとされる者は、公的扶助である所得補助制度の対象とされる¹³。このように、求職者手当と所得補助制度は就労能力によって対象を峻別している。

これに対して、一定時間以上就労しているにもかかわらず所得が一定水準を下回る世帯が、給付つき税額控除制度たる就労税額控除の対象である。

2 給付つき税額控除制度導入の経緯

先にみたとおり、「福祉から就労へ」という考え方のもと、全国最低賃金制度の導入と並行して模索されたのが、稼働能力のある低所得者世帯に対する就労インセンティブ強化策である。その際に参考にされたのが、アメリカで既に導入されていた、稼働所得税額控除 (Earned Income Tax Credit) であった。これは、一定の所得以下の労働者世帯に対して給付を行うとともに税負担を軽減し、稼働収入が増える分だけ手取り収入が増えるとした点で、収入の増加分だけ給付額が減少する従来型の公的扶助とは、根本的に異なるものであった¹⁴。そして、労働党政権が進める、労働を「ペイする」ものにするという政策に合致したものであった。

そこで、この制度を参考に、就労家族税額控除制度と障害者税額控除制度という2つの制度が1999年10月より導入された。現在では、2002年税額控除法による制度改正を受けて、就労している低所得世帯を対象とする就労税額控除制度と、子どもがいる低所得世帯を対象とする児童扶養税額控除制度の2本立てとなっている。すなわち、就労要件のみで有子要件のない就労税額控

¹² 拠出制求職者手当の対象は、原則として18歳以上年金受給年齢未満の失業者であって、イギリス居住者である。同給付は、就労能力がある者を前提として、無職か、収入のある仕事に週平均16時間以上従事していない者について、求職活動を積極的に行っていることを要件として(パーソナル・アドバイザーとの間で求職者合意書(Jobseeker's Agreement)を締結することも含む)、国民保険の保険料を納付している者に受給資格を認めている。これに対して、所得調査制求職者給付は、もともと公的扶助である所得補助の一部を改編したものであり、失業保険と公的扶助との中間的な性格を有している。

¹³ 所得補助は、就労時間が週当たり16時間未満であって、収入・資産が所定の基準で算出した所要生計費に満たない場合が対象となる。稼働能力がある者は上記求職者給付を受けることになるので、所得補助制度の主たる対象は、高齢者、疾病や障害により就労できない者、家庭内介護や子供の養育のため就労できない者となる。具体的な支給額は、申請者の年齢に応じた基本所要生計費に家族構成や障害の程度等に応じた加算によって所要生計費が算出され、これから実際の収入や貯蓄を差し引いた残額として算出される。

¹⁴ この理由と並び、全ての納税義務者にとって同一額の控除がなされる税額控除は、高い税率が適用される納税者(高額所得者)に有利な制度である所得控除に対して、より低所得者に有利な制度であるといえ、その点でも低所得世帯に対する所得支援制度として有効だと考えられた。

除と、有子要件のみで就労要件のない児童扶養税額控除とに制度を整理することによって、低所得者の就労支援と児童を有する低所得世帯への支援との役割分担が図られたのである。本稿ではこのうち、最低賃金との関係から「就労税額控除」をとりあげ、その特徴を紹介する¹⁵。

3 就労税額控除の特徴

世帯単位申請と就労要件

適用対象者は、原則としてイギリス在住かつ所得が一定金額未満の者である¹⁶。そして、単身者は個人で申請を行うが、コモン・ロー上のカップル¹⁷は、2人が共同して申請しなければならない¹⁸。以下に挙げる資格および要件は、カップルの場合は（就労不能と認められない限り）双方とも満たしている必要がある。

なお、これらの給付つき税額控除の申請資格について、資産およびキャピタル・ゲインは審査されない¹⁹。これは、それ以前のイギリスの社会保障・税制度とも異なっており、給与および社会保障給付のうち課税対象となる所得のみをメルクマールとしている点で、「資産テストから所得テストへの移行」と位置づけられた。

上記要件に加えて、就労税額控除を申請するには、一定の就労時間が要件となる。就労時間を基準とする点は、所得を基準とするゆえに給付の逦増段階が存在するアメリカとは異なる、イギリスの特徴である。これは、貧困対策よりも就労インセンティブの付与を強調するからだとみることができる。この就労時間要件は、年齢や養育責任の状況によって4つの場合に分けられる。まず、(1) 16歳以上で、自分自身またはパートナーが子どもの養育責任を負っている場合、(2) 就労に不利となるような障害を有している者、(3) 自身またはパートナーが50歳以上で、6ヶ月以上の不就労後に復職した者については、週16時間以上の就労が要件となる。また、(4) 子どもがおらず、就労困難な障害をもたない25歳以上の者は、週30時間以上の就労が要件となる。

全ての場合において、就労税額控除の申請時に就労しているか、申請日から7日以内に開始することが確実な就労の見込みが必要である。また、申請時以降、少なくとも4週間は就労が維持される見込みがなければならず、かつその就労は有償労働でなければならない。

個別ニーズへの対応

給付つき税額控除である就労税額控除の給付額は、労働時間や収入（カップルの場合は合計収

¹⁵ 以下の記述は、神吉[2011b]をもとにしたものである。

¹⁶ 2002年税額控除法3条。

¹⁷ 2004年パートナーシップ法施行以降は、同性カップルについても共同申請が原則である。

¹⁸ 2002年税額控除法3条3項。

¹⁹ 2002年税額控除（定義および所得の計算）規則5条ないし18条。

入)の多寡、障害の有無と程度、子どもの人数と年齢、育児費用の有無によって決定される。就労税額控除を構成する要素は、以下のとおりである。まず、基礎となる基本要素に加えて、カップル・ひとり親加算、30時間加算、障害労働者加算、重度障害加算、50歳以上雇用復帰加算、育児加算である。注目されるのは、就労時間が30時間を超えると給付が追加され、より長時間の労働が有利とされていることである。

また、育児加算は、子ども(15歳未満)の養育責任を有し、かつ前述の就労時間要件を満たすひとり親またはカップルが保育園や学童クラブなどのうち、認可された一定の施設に支払った育児支出の約7割(上限あり)が支給される仕組みである。就労税額控除の受給自体には有子要件はないものの、制度内部においては家族の状況を反映させるシステムとなっている。とくに、児童扶養税額控除とは別建てで就労税額控除のなかに育児加算が設けられたことは、共働きを選択することで保育施設などに要する子どもの養育費を軽減するという意義がある。

就労インセンティブ確保のための逓減率

上記の各種加算を考慮した上で、最終的な給付額は、申請者の所得を勘案して決定される。その際、預貯金その他の資産は勘案されない。具体的な給付額については、以下の4つの概念(a)関係期間、(b)最大額、(c)所得、(d)境界値)が鍵となる。

まず、申請者(または申請カップル。以下同じ)に該当する各加算要素を合計し、これを課税年の日数で除し、端数を切り上げた日額を計算する。そして、その日額を(a)関係期間(育児要素加算を除き、構成要素が同一であり続ける日数。一課税年を上限とする)で乗じたものが、当該申請者の(b)最大額となる。

次に、(c)申請者の所得(カップルの場合は、合計所得。以下同じ)と(d)境界値(現在のところ、6,420ポンドと40,000ポンドの2段階)とを比較する。原則として、所得は申請の前年の額が考慮される。申請者の所得が境界値を下回る場合は、該当する全ての加算要素について最大額(上記(b))の満額が支給される。これに対して、所得が境界値を上回る場合は、最大額から、所得と上限との差額につき一定割合の逓減率(現在のところ41%)で減額される。その際、端数は切り下げられる。

したがって、就労税額控除の具体的な給付額は、所得が境界値以下の場合は最大額(基本手当と各加算の合計額)、所得>境界値の場合は最大額 - (所得 - 境界値) × 0.41 で計算された額ということになる。

歳入税関庁の関与

就労税額控除の給付を申請しようとする者は、規定のフォームに所得や就労状況、世帯状況、国民保険番号を記入し、給与明細や育児費用支払額の詳細などの情報を添えて歳入税関庁に申請

を行う。なお、原則として申請は93日間遡及することが可能である。また、翌年度も引き続き受給したい場合は、年度末に歳入税関庁から送付される質問票に答えなければならない。

申請が歳入税関庁に受理されると、まずは申請された状況および前課税年度の所得に基づいて、就労税額控除の給付額の暫定決定が下される²⁰。給付額は税年度（4月6日開始）ごとに決定・支給されるが、申請が税年の途中になされた場合は、その日から当該税年度の終わりまでが支給期間となる。税年度の末日には、改めて当該申請者の支給額が見直され、最終決定が下される。最終決定と当初の決定の給付額に齟齬が生じた場合は、追加支給や返還請求がなされることになる。

受給の間隔は、申請者が毎週または4週間ごとのどちらかを選択することができる²¹。その場合の給付は後払いであり、各週の終わりにその週分の給付がなされることになる。

給付は、歳入税関庁から直接、申請者の口座に支払われる²²。なお、スティグマを生じさせないためとして、2005年までは育児加算を除く給付は使用者からの賃金パッケージにおいて上乘せして支給されていた。しかし、この支給方法は使用者に大きな事務負担を強いることになる等の理由から、廃止されるに至った²³。

申請状況の変化と過払金返還請求

いったん受給が開始した後、受給者をとりまく状況が税年度の途中に変化した場合（就労時間や所得の増減、結婚、離婚、出産等による世帯状況の変化など）、受給者は可能な限り迅速に歳入税関庁にその旨を申告しなければならない。ただし、所得の増加については、年額25,000ポンド未満の増加は次年度の給付額に影響を与えることはない²⁴とされ、増加前の所得を基礎とすることで就労インセンティブを損なわないよう配慮されている。1ヶ月以内にこれらの変化を届け出なかった場合は、過料の対象となりうる。

これらの変化が既に決定された受給額に変動をもたらす場合は、変更の時点から新たな関係期間が開始することになる。状況の変化によって過払金が生じた場合、受給者は事後にこれを返納しなければならない²⁵。就労税額控除の受給権自体が継続している場合は、以降の支給額を減額相殺するが、そうでない場合は直接返納することになる。届出が遅れることによる未払金の請求は最大3ヶ月までしか遡及できないが、過払金の返還については全額が返納の対象となる。また、過払いが申請者の詐欺または過失に基づく場合は、返還額に利子が付加される場合がある²⁶。

²⁰ 2002年税額控除法3条。

²¹ 2002年税額控除（所得境界値および額の決定）規則7条ないし8条。

²² 2002年税額控除法24条ないし25条。

²³ 2005年税額控除（使用者による支給）（改正）規則。

²⁴ 2002年税額控除法7条3項。

²⁵ 2002年税額控除法28条。

²⁶ 2002年税額控除法37条6項。

過払いは、このような届出の遅延のほか、申請時の情報が不正確である場合や、担当者のミスによっても起こりうるため、後述するように実務上の大きな問題となっている。

4 給付つき税額控除の実態と問題点

受給世帯数と支出

就労税額控除と児童扶養税額控除の受給世帯は、2010年12月の時点で、630万世帯にのぼった²⁷。このうち、570万世帯は児童扶養税額控除のみの受給世帯で、200万世帯は両方を受給、そして子どものいない60万人は就労税額控除のみを受給している。これらの支出の合計は、年間273億ポンドにものぼる²⁸。しかも支出額は今後増大し続ける見込みであり、実務上の問題点とあいまって制度改革の必要性が強く意識されている。

過払金問題

給付つき税額控除の実際の運用については、施行後2年となる2005年6月に、行政サービスを調査・監視する独立機関によって、3点の問題が指摘された²⁹。すなわち、(1)頻発している過払金返還請求への対応が困窮世帯に困難を強いている場合が多いこと、(2)給付額に関する膨大で煩雑な計算はすべてコンピューター処理されているが、ソフトウェアのエラーや入力間違いなどで数多くの給付ミスが生じていること³⁰、(3)給付事務をコンピューターに頼っているため、給付ミスが生じた場合に歳入税関庁の職員が効率よく対応できないこと³¹、である。

この指摘に対し、イギリス政府は同年10月に庶民院の専門委員会において、問題とその解決の方向性を確認している³²。ここでは、技術的な問題を除くと、歳入税関庁が受給者のニーズに適切に対応しきれていないという指摘が注目される。そもそも負の所得税の制度化たる給付つき税額控除制度の創設は、税制改革の一環として歳入税関庁の管轄とされたが、それまでの歳入税関庁の「顧客」であった層とかけはなれた税額控除受給者のニーズが把握できなかったことが問題だとされたのである。すなわち、給付つき税額控除の受給者の多くは、規則的に一定額の収入があるわけではなく、世帯状況も変動しやすい。それに対する想定が甘かったことが運用の混乱を生

²⁷ 歳入税関庁の2010年12月の統計報告 (Child and Working Tax Credit Statistics) による。

²⁸ 2010年の国民監査オフィスの報告 (HM Revenue & Customs 2009-2010 Accounts: Report by the Comptroller and Auditor-General, para.17) による。

²⁹ 同機関の2005年6月の報告 (Tax Credits: Putting Things Right) による。

³⁰ 給付ミスについては、世帯状況の変化が反映されず6万組のカップルに関して4500万ポンドの過払金が生じたことや、既払い給付額を考慮せずに45万5千世帯に二重給付をした例が挙げられている。

³¹ 歳入税関庁に対する給付つき税額控除関連の苦情は、2003年から2004年にかけて全苦情件数の3%であったのに対して、2004年から2005年にかけては9%、2005年7月には23%と増加している。

³² 庶民院行政専門委員会の2005年10月の報告 (Tax Credits: Putting Things Right -Second Report of Session 2005-06) による。

じている原因だとして、今後のシステム設計を慎重に考慮することが提言された。この指摘は、後のユニバーサル・クレジット制度における、労働年金省の単独管轄への改革につながった。

給付つき税額控除の効果

全国最低賃金と給付つき税額控除とは、労働を「ペイするもの」とする政策の中心的役割を果たし、社会的排除や雇用環境の改善に役だったと評価されている（たとえば、Deakin & Freedland [2011: 235]）。

もっとも、いくつかの実証研究においては、給付つき税額控除制度の就労促進効果は期待されたほどではないという結論が出ている（Brewer [2007], Mulheim & Pisani [2008]）。これらによると、就労税額控除による就労促進効果は限定的であるが、低所得者層に対する所得補完によって所得格差是正の効果は有しており、また児童扶養税額控除は子どもの貧困改善に効果があるとされている。給付つき税額控除制度が、当初の目的どおり「就労インセンティブを付与」する制度たりえているかについては、あまり積極的な評価は見当たらない。

IV 新たな「ユニバーサル・クレジット」制度

1 導入の背景

これまでみてきたとおり、給付つき税額控除は、就労インセンティブを損なわずに働く貧困層の所得を補完することを目的とする制度と位置づけられてきた。しかし、イギリスでは就労・不就労にかかわらず稼働年齢層を対象とする社会保障制度が複数存在し、制度全体が複雑化している。さらに、典型的な社会保障制度は労働年金省が、給付つき税額控除制度の管轄は歳入税関庁がと、所轄官庁が分かれている。こういった制度の複雑さは、潜在的な受給者における制度の理解を妨げていると同時に、支給する行政側にとってもミスを誘発する原因となっていた。

そこで、労働党から保守党・自民党連立政権へと政権交替後の2010年7月、抜本的な制度改革として、稼働年齢世帯を対象とする主たる所得補完制度のうち、不就労者を対象とする3つの社会保障制度（所得補助、所得調査制求職者手当、所得関連雇用復帰援助手当）と、就労者を対象とする前述の2つの給付つき税額控除制度、そして就労の有無を問わず低所得世帯を対象とする住宅補助の合計6制度を統合し、かつより就労インセンティブ付与を強化することを目的として、「ユニバーサル・クレジット」と称する新たな制度の構想が打ち出されたのである（DWP [2010a, 2010b]）³³。この制度の管轄は労働年金省が一手に担うことになり、ここに至って「税制」改革と

³³ ユニバーサル・クレジットの構想自体は、社会正義センター（Centre for Social Justice）が2009年9月に打ち出しており、政府の改革案はこれを下敷きにしたものである。

しての側面よりも「社会保障制度」改革の色合いが一層強まった。

2012年にはユニバーサル・クレジット制度の導入を主たる内容とする福祉改革法が成立し、2013年10月に施行が開始する（制度の完全な移行は2017年の予定）。もっとも、詳細の多くは法律自体ではなく規則に委任されており、本稿執筆時点の2013年2月の段階では、いまだ成立していない規則もある。同制度に関する法的課題や有効性などを検証した論文もみあたらず、今は同法案の細部まで検証する段階にはない。そこで以下では、ユニバーサル・クレジット導入の契機として把握された従来の制度の問題点と、現段階で判明している基本的な制度について、その概要と背景にある理念を紹介することにしたい。

2 ユニバーサル・クレジット制度の特徴

就労インセンティブの更なる強化

稼働年齢世帯への所得補完制度の財政支出は、近年急激に増加している。1992年から1993年には200億ポンドであったが、2011年から2012年にかけては500億ポンドにまで増加すると試算されている。その主たる理由は給付つき税額控除制度の導入にあった。イギリス労働年金省は、「我々の社会保障システムは、経済と社会の変化のペースについていくことに失敗した」と認め、複雑なシステムを統合して社会保障給付の受給者から就労への移行をよりスムーズにするとともに³⁴、これまでの各制度の受給者および納税者との間の公平さを確保することを目標とすると宣言した（DWP [2010a]）。すなわち、ユニバーサル・クレジットは「就労インセンティブの乏しさ」と「複雑性」という2つの課題に対処する政策として導入されたのである。

共同申請と「約束」による義務づけ

ユニバーサル・クレジットを申請できるのは、原則としてイギリスに居住する18歳以上かつ年金受給開始年齢未満の者であって、一定の資力条件を満たす者である³⁵。世帯単位給付であるため、コモン・ロー上のパートナーがいる場合は、カップル単位で共同申請をしなければならない³⁶。教育を受けている間は、基本的に受給資格が認められない。また、資力については、所得と資産の双方が勘案される。この点は、所得しか考慮していなかった給付つき税額控除制度との違いである。ただし、住居や事業資産、年金の権利や生命保険など一定の項目は資産の計算からは除かれる。資力条件の具体的な上限は、施行当初は16,000ポンドとされる³⁷。

³⁴ 複数の制度が交錯し、週16時間の就労時間を境に社会保障から就労税額控除へと移行することになる現行制度では、実際に賃金が手元に届くまでの生活不安などが就労への移行を妨げていると分析されている。

³⁵ 2012年福祉改革法3条ないし6条。

³⁶ 2012年福祉改革法2条。

³⁷ この額が採用された根拠は、福祉改革法メモランダム（Welfare Reform Bill 2011 Delegated Powers

さらに、これらの条件を満たす申請者が受給資格を得るには、後述する「申請者約束 (claimant commitment)」を結ばなければならない³⁸。

個別ニーズへの対応

ユニバーサル・クレジット制度における給付は、以下の4つの要素から構成されている³⁹。まず、(1) 基本手当は、単身者かカップルであるか、または年齢 (25歳未満かそれ以上) によって額が変わる基本的な要素である。次に、(2) 児童手当は、適格児童または若年者について養育責任を有する場合の加算要素であり、子どもが障害をもつ場合は更に加算がなされる。そして、(3) 住宅手当は、従来の住宅給付を承継するものであり、世帯サイズなどに応じて賃料等が補助される。さらに、(4) 特別需要手当として、介護責任のある者に対する介護者手当と、子どもをもつ親が仕事を続けるために必要な児童養育手当との2種類がある。これらの要素を積み上げていく方式は、前述の給付つき税額控除制度と基本的に同じである。

逡減率の引上げ

具体的な給付額の計算には、まずは上記各要素を合計し、これを最大額とする。そして、申請者に稼働収入以外の所得がある場合は、最大額からこれらの一部が減額される。稼働収入については、一定の無視される額を超えた部分につき、一定の削減率で減額する。これは、基本的には現在の給付つき税額控除制度で採用されている計算方法と同じである。無視される稼働収入は施行直前に決定することになるが、現在のところ、カップルで3,000ポンド、ひとり親で5,000ポンド、子ども1人ごとに2,700ポンドの加算、障害者につき2,000ポンドと予定されている。

なお、削減率は65%である。これは制度としての許容性と就労インセンティブ確保の要請とのバランスをとった結果であると説明されているが⁴⁰、現在の就労税額控除制度の削減率 (41%) よりも大幅に高く、賃金が額面の3割ほどしか手元に残らないことになる点には批判がある。また、他の社会保障 (現金) 給付との併給については、受給総額に上限が設けられることとなっている。

オンライン管理の採用

ユニバーサル・クレジットの申請および支給手続は、全てオンラインで行われる。それには、歳入税関庁の新たな納税管理システムである、「リアルタイム・インフォメーション・システム」が使用される。この制度が導入されると、源泉徴収課税されている多くの労働者は所得の変化を逐一届出する必要はなく、使用者が月々の収入データを歳入税関庁に送り、歳入税関庁がそれを労

Memorandum, para.27) によると、これまでの住宅給付の上限とされている。ただし、庶民院での法案審議の過程で、就労している者の預貯金については50,000ポンド程度を目安とするという修正が合意された。

³⁸ 2012年福祉改革法14条。

³⁹ 2012年福祉改革法9条ないし12条。

⁴⁰ DWP [2010b: para 9].

働年金省に転送することで、世帯の支給額は自動的に調整されることとなる。したがって、ユニバーサル・クレジットは毎月の収入に対応した、月ごとの支給が前提となる。

ただし、世帯状況など、所得以外の変化についてはその都度直接報告しなければならない点については以前と変わりなく、この点の詳細は法案では明らかになっていない。そのため、就労税額控除制度の課題となった過払いの問題が繰り返される懸念は払拭されてはいない。

注目されるのは、「デジタル・ファースト」を掲げ、申請やアカウント管理を全てオンラインで行うことのメリットについて、利便性だけでなく、職業訓練的な側面が強調されていることである。すなわち、オンライン対応に習熟させることは、基本的な IT 技術がないために就職の機会を逃しがちな人たちのデジタル対応能力を引き上げることに資すると主張されている⁴¹。

義務違反に対する「制裁」の強化

ユニバーサル・クレジット制度に関して最も詳細な規定がおかれているのが、条件制限と制裁 (sanctions) である⁴²。まず、申請者は労働能力検証 (Work Capability Assessment) を受け、労働の可否と程度を判断されることになる。これによって労働能力が全くないと判断されるか、労働収入が個別基準 (individual conditionality) を越えている場合は、労働関連要件は課されない。

他方で、労働能力があると判断されたにもかかわらず収入がないか、個別基準を下回る者については、就職またはより収入の良い職に就くために、以下に述べる4つの労働関連要件の1つまたは複数が課される。それらの要件は、パーソナルアドバイザー⁴³と面談の上で「申請者約束」を結び、その中で就くべき仕事の種類や時間が具体化されることになる。申請者約束で具体化された義務が守られなかった場合には、給付停止等の制裁が科される。

4つの労働関連要件とは、(i) 育児や介護を理由とする不就労者を中心として、就労機会を広げるために必要なステップを話し合うことを要求する「就労重点面接要件」、(ii) 限定的な就労能力者に対して、よりよい就労機会を得る可能性を高める行動を要求する「就労準備要件」、(iii) 上記 (i) (ii) に該当しない者について、就労に関する全ての合理的な行動をとることを要求する「求職要件」、(iv) 最も厳しく、直ちに就労することを要求する「就労即応要件」である。

制裁たる減額の幅や期間についての詳細は、表1のとおりである。立法過程において、社会保障助言委員会は、申請者に義務違反があった場合でも、要件を再び満たせば制裁を解除すべきだと意見を出していた (DWP [2012: 80])。しかしこれに対して政府は、自発的に職を辞した場合や、

⁴¹ DWP [2012: 25].

⁴² 2012年福祉改革法13条ないし29条。

⁴³ この任務には、現在主に求職者手当に関する業務を担っている「ジョブセンター・プラス」のアドバイザーがあたることになる。全国監査局 (NAO) の調査によれば、2011-2012年度における求職者手当担当のアドバイザーは、約15,890人である。

求職要件を全く満たさなかったような場合にはそのような解除は認めるべきではないとして、これを退けた⁴⁴。そもそも法文上、支給停止に「制裁」という強い言葉を当てていることから分かるように、ユニバーサル・クレジット制度は、適正なレベルの収入を得られる仕事に就けるよう、全ての合理的な努力をすることを要求する立場を鮮明にしているのである。

(表1)

V 日本へのインプリケーション

最後に、上記イギリスの制度の考察から、日本への示唆を引き出してみたい。

1 最低賃金制度の改革

社会保障制度との連続性という視点

まず、イギリスの全国最低賃金制度は単独の「セーフティネット」とは考えられておらず、「最低賃金で生活できるか」といった観点は考慮されていないことに着目すべきである。それは、生活賃金的な考え方のもとに高額な最低賃金を設定すると、雇用の減少・失業増加によって社会保障への依存が増え、逆効果となるおそれがあるためである。そのかわり、2で述べるように、低所得の就労者に対しては、社会保障給付による所得補完が適用される仕組みとなっている。

このように、イギリスでは労働と社会保障とは（二者択一関係ではなく）連続的な関係としてセーフティネットを構築している。そして、連続的であるからこそ、社会保障費用増大による財政圧迫が全国最低賃金制度導入の主たる契機となったのである。すなわち、全国最低賃金制度は、賃金を底上げすることで稼働年齢世帯の社会保障への依存を減らすとともに、労働を「ペイするもの」とすることで、就労インセンティブを高めるという役割を果たし、いわば社会保障と労働の最適なバランスをとるための支点として機能している。

ひるがえって日本でも、稼働年齢の生活保護受給世帯が増え、労働と社会保障の二者択一関係の前提はすでに崩れつつある。生存権によって全国民に「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法25条）が保障される以上、賃金によって生活が支えられなくなれば、生活保護に依存する層が増加するのは自明の理である。また、そのような状況で社会保障費用が増大し続ければ、イギリスにおいて相互扶助の言説が強まったように、その削減が声高に叫ばれるようになることも必至である。実は、イギリスが進めてきた稼働年齢世帯への社会保障給付の一本化は、日本ではもと

⁴⁴ ただし政府は、福祉改革法41条に定めるとおり、制裁には見直しが可能であることも示唆している。

もと唯一のセーフティネットであった生活保護の運用の拡大によって、期せずして達成されるとみられる。次なる課題である給付の抑制に関しては、すでに扶助額の削減や特別控除の廃止が俎上にのぼっているが、最低賃金を上げることで稼働年齢世帯の扶助への依存を相対的に減らす方向性も検討すべきときに来ている。地域別最低賃金の決定はこれまで、労使の意見を取り入れるかたちで最低賃金審議会が行ってきた。そこに、納税者ひいては社会全体にとって妥当な最低賃金はいくらであるべきかという、「三方よし」の公正さを模索する方策を加えることができれば、新たな最低賃金の正当化根拠となりうる。

調査と援助の充実

稼働年齢で生活保護を受給している世帯に対して、義務と給付の対価性を強調するとすると、日本では憲法 27 条 1 項の勤労の義務をクローズアップすることになる。この点、同条は同時に、国民が勤労の権利を行使するための条件を、国家が整備する義務も課していると解釈されている。とすれば、国家が賃金の「適正な」最低限を模索することは、その義務のひとつといえるだろう。

その義務を果たすためには、最低賃金の決定において現在重要な指標となっている小規模零細企業の賃金上昇率だけでなく、前回の最低賃金改定が雇用や失業率、実質賃金にどのような結果を与えたかをフィードバックすることが必要である。最低賃金法 28 条では、「厚生労働大臣は、賃金その他労働者の実情について必要な調査を行い、最低賃金制度が円滑に実施されるように勤めなければならない」と規定している。この調査義務と、同法 27 条に規定する政府の援助義務とを充実させることによって、上記趣旨の見直しは十分に対応可能だと思われる。その際には、最低賃金が地域別で異なることの合理性の再考や、訓練・試用期間中の減額などのオプションを考慮することも選択肢となる。

2 稼働年齢世帯に対する社会保障制度の再編

さらにすすんで、労働と社会保障制度との間隙を埋める政策について考えてみたい。

まず、当初は「負の所得税」の具体化という位置づけから「税制改革」の一環として導入された給付つき税額控除が、歳入税関庁の関与がメリットだけではないことを踏まえて、労働年金省の管轄するユニバーサル・クレジット制度に発展解消されたという経緯に着目すべきであろう。このことは、新たな制度の構築は必ずしも税制改革の形態をとる必要はなく、伝統的な社会保障の枠組で対応可能であるし、その方が適切な可能性があるという示唆を与えるものである⁴⁵。

⁴⁵ もっとも、所得の把握という技術的な問題には、税を管轄する省庁の関与が有効である。イギリスは現在、国民保険番号を歳入税関庁と労働年金省の共同管轄としている。ユニバーサル・クレジット制度においても、両機関が連携し、オンラインで月ごとの所得を把握して給付の増減に反映させよう

このことを前提に、イギリスの経緯から、日本で同様の制度を構想する際に考えるべき主たる課題として、以下の3点を指摘したい。

就労能力による選別

まずは、就労能力による選別の方法である。従来の給付つき税額控除制度では、就労時間を基準として、不就労世帯へは所得補助を、就労世帯は賃金と就労税額控除による所得補完をとという峻別がなされてきた。ユニバーサル・クレジット制度はこれらを含めた稼働年齢世帯への所得補完制度をすべて一本化したうえで、「労働能力検証」によって判断される就労能力にもとづき、各人の義務をランクづけして「申請者約束」によって明確化することを図っている。

日本においては、とくに生活保護制度の枠内で新たな仕組みを対応しようとする際には、就労能力による選別は不可避となろう。その際に、誰がどのような基準で就労能力を判断するのが問題となる。制度設計によってはスティグマを生じるおそれがあり、慎重な考慮が必要とされる。

世帯の取扱い

第二の課題は、世帯の取扱いである。イギリスの制度は、世帯のニーズにあわせて給付の要素を組み立てるという意味で世帯単位であるだけでなく、給付のための要件を充足しているか、さらには制裁の対象となるか否かについても、カップルを一つの単位として判断する点に大きな特徴がある。すなわち、カップルの一方を扶養の対象とすることは許されず、就労能力を有する者はすべて労働市場へ参加することを義務づけられる。そのかわり、共働きであるために発生する育児費用は、児童養育手当という名目で考慮される。

日本では親族の扶養義務が重要視されることが多いが、就労義務をどこまで課すかという問題も、家族のあり方にまで踏み込む重要な問題となるだろう。

対価性の徹底と制裁の明確化

第三の課題は、義務と給付の対価性と、それにとまなう制裁をどうするかである。就労税額控除制度下では、就労が受給要件とされ、就労時間が増えるほど手取りが増える制度設計によって、就労インセンティブを担保する仕組みが採用されていた。また、制裁は虚偽の申告等に対する過料などに限られていた。これらの仕組みは、いわば就労のメリットを訴えるアプローチであった。

しかし、ユニバーサル・クレジット制度では、就労に関する義務を細分化し、そのなかにはより高賃金の仕事に就くための努力義務までもが盛り込まれた。さらには、義務を果たさなかった場合には支給を打ち切るという「制裁」も科されることとなった。制裁の期間についても、あえて裁量の幅を小さくし、固定の支給停止期間を明示しておくことで、申請者に対して事前の圧力

としており、その取組みが参考になる。

をかける意味合いも持たせている。これは、不労のデメリットを訴えるアプローチといえる。

日本ではケースワーカーの裁量によるところの大きい生活保護行政にとって、義務と制裁をともに法や規則で明確化しようとする取り組みは参考となりうる。一方で、このような制度は、職業選択の自由をはじめとする「自由」のあり方にも大きな影響を及ぼすことを忘れてはならない。

3 おわりに-「就労」は万能の処方箋か？

イギリスの制度の変遷には、経済的なインセンティブを与えるだけでは就労促進に十分でないという認識が反映されている。そのような認識によって、これまでの「就労がプラスとなる」仕組みは、次第に「就労しないことがマイナスになる」仕組みへと質を変えつつあるのである。このことは、労働法と社会保障法とを一体的に構想する場合に、制度としての持続可能性を担保するためには、積極的に社会保障から退出を促す仕組みが必須となることを示唆している。

しかし、義務と給付の対価性を強調しすぎることは、セーフティネットのあり方として懸念されることもある。まずは、長時間の労働が有利となるように制度設計すると、短時間しか働けない者、すなわち本来はより貧困のリスクの高い層のニーズを汲み取れなくなるおそれがある。ニーズに対応できる柔軟性と、制度の簡明さとの最適なバランスは、かなりの難題である。さらに、働けない者に対する劣等処遇を正当化してしまう可能性も否定できない。

イギリスにおける労働法と社会保障法の一体改革では、財政圧迫と社会的排除というどちらの問題にも対処できるのは「就労」という処方箋しかないと主張されてきた。しかし、有償労働の奨励によって社会的排除に対処するという方法は、有償労働につけない者に対する新たな排除につながる危険を常にはらんでいる。2013年10月より段階的な施行が始まるユニバーサル・クレジット制度だが、今後の動向を注意深く見守る必要があるだろう。

<参考文献>

埋橋 [2010]：埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編『参加と連帯のセーフティネット 人間らしい品格ある社会への提言』（ミネルヴァ書房、2010年）

笠木 [2011]：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7月）

神吉 [2011a]：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）

神吉 [2011b]：神吉知郁子「イギリスの給付つ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 1435号（2011年12月）

玉田 [2009]：玉田桂子「最低賃金はどのように決まっているのか」日本労働研究雑誌 593号（2009年12月）

日本労働法学会 [2008]：日本労働法学会編『労働法におけるセーフティネットの再構築』日本労働法学会

誌111号(2008年5月)

森信 [2008] : 森信茂樹編著『給付つき税額控除-日本型児童税額控除の提言』(中央経済社, 2008年)

Brewer [2007] : Mike Brewer, 'Welfare Reform in the UK:1997-2007', *the Institute For Fiscal Studies Working Paper*; No, 20 (IFS, 2007)
 Davies & Freedland [2007] : Paul Davies and Mark Freedland, *Towards a Flexible Labour Market*, Oxford University Press, 2007.
 Deakin [2011] : Simon Deakin 'The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development', Guy Davidov and Brian Langille ed., *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2011.
 DWP [2006]: Department of Work and Pensions, *A New Deal for Welfare: Empowering people to work*, Cm 6730, 2006.
 DWP [2010a] : Department of Work and Pensions, *21st Century Welfare*, Cm 7913, July 2010.
 DWP [2010b] : DWP, *Universal Credit: Welfare that Works*, Cm 7957, 11 November 2010.
 DWP [2012] :Department of Work and Pensions, *SSAC Report and Government Response*, December 2012.
 Giddens [1998] : Anthony Giddens, *The Third Way*, Polity Press, 1998.
 Levitas [2005] : Ruth Levitas, *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour [2nd ed.]*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2005.
 Lowe [2005] : Rodney Lowe, *The Welfare State In Britain Since 1945,[3rd ed.]*, Palgrave Macmillan 2005.
 Mulheim [2008] : Ian Mulheim and Mario Pisani, 'Working Tax Credit and Labour Supply', *Treasury Economic Working Paper*; No.3 (HM Treasury, 2008).

<図表>

表1 : ユニバーサル・クレジットの「制裁」(支給停止期間)

程度	対象者	支給停止期間		
		1回目	2回目	3回目以降
高レベル (例: 有償労働のオファーの拒否)	全ての労働関連要件が課される受給者	91日	182日	1095日
中レベル (例: 就職するための全ての合理的な努力の不履行)	全ての労働関連要件が課される受給者	28日	91日	
低レベル (例: 特定された就労準備の不履行)	全ての労働関連要件が課される受給者・就労準備要件と就労重点面接要件が課される受給者	不定期 (再履行+αがなされるまで)		
		7日	14日	28日
最低レベル (就労重点面接への不参加)	就労重点面接要件のみが課される受給者	不定期 (再履行まで)		