

ように、最低賃金制度の必要性は、まずは苦汗産業における労働条件の改善の必要性として認識された。とはいえ、それだけが目的ではなかった。生存に必要な最低限の賃金を支払わない使用者は寄生的一すなわち共同体から補助を受けているのに等しく、糾弾されるべきだと考えられ、最低賃金規制は社会資源の効率性確保の観点からも必要だとされたのである。⁽⁶⁾

(3) 最低賃金の決定方式

1909年産業委員会法は、当初は4種の苦汗産業に限って適用されたが、ある産業において一般的な賃金が「例外的に低い (exceptionally low)」場合には、⁽⁷⁾ 商務省の暫定命令によって当該産業への同法の適用が可能とされた。⁽⁸⁾ 同法の下では、産業別に設けられた産業委員会が、協議によって最低賃金を定めるメカニズムが採用された。

産業委員会は、労使を代表する各同数の代表委員 (representative members)、および中立委員 (appointed members: 法曹、大学教員、ソーシャルワーカー等) ⁽⁹⁾ による三者構成である。労使代表委員は、関係する使用者団体および組合から選挙または指名によって選出される。⁽¹⁰⁾ 産業委員会の議長および副議長は、中立委員の中から商務省が任命する。⁽¹¹⁾

中立委員には、⁽¹²⁾ 商務省が適切と考える人数が任命される。中立委員の任務は、商務省の指示を受けて、産業委員会およびその補完的な下部組織である地方職種委員会 (district trade committee) ⁽¹³⁾ に対して働きかけることであり、⁽¹⁴⁾

5th Series, vol. 2 col. 1787.

(6) S. Webb and B. Webb, *Problems of Modern Industry*, (New York, 1898), p. 767.

(7) 1909年産業委員会法付則。

(8) 同法1条2項。

(9) 同法11条1項。

(10) 同3項。

(11) 同4項。

(12) 同法13条1項。

(13) 地方職種委員会とは、産業委員会によって設立される、産業委員会の中立委員および非産業委員である当該職種の労使代表 (同数) から構成される委員会であり、産業委員会の決定する地域において活動する (産業委員会法12条)。産業委員会は、最低時間給および一般最低出来高賃金を決定する以外の義務や権限を地方職種委員会に

労使が合意に達しない場合は、各中立委員はどちらかの側に投票することができる。

産業委員会は諮問機関ではなく、政府はその決定を拒否または修正することはできない。しかし産業委員会は、予め定めようとする賃金額を公示し、その後3か月の間に提出された反対意見を考慮しなければならず、また商務省の命令があったときは額を再考慮する義務がある。⁽¹⁵⁾ もっとも、同じ賃金額を提示することも法的に可能である。いったん最低賃金が決定されると、公示後6か月を経て、商務省の命令に基づいて実施される。⁽¹⁶⁾

なお、最低賃金額の決定基準は、法文中に規定がない。そのため、決定にあたって配慮されたのは、最低生活保障という観点ではなく、企業の支払能力であったようである。⁽¹⁷⁾

(4) 産業委員会制度の特徴—団体交渉代替方式

産業委員会システムの特徴としては、以下の2点があげられる。第一に、その「選択性」である。⁽¹⁸⁾ すなわち、産業委員会制度においては、全ての労働者に最低賃金が適用されることはなく、一定産業の労働者にのみ適用があった。第二に、産業委員会は、その構成および決定方式において、団体交渉の代替物と位置づけられたことである。中立委員による最終決定というメカニズムを別にすれば、妥当な報酬の内容や基準を法定することなく労使代表に最低賃金の決定を委ねるシステムは、団体交渉の場を法的に設けているのに等しい。

このような特徴は、低賃金問題が基本的には有効な団体交渉の欠如に起因していると考えられていたことに由来する。産業委員会制度の第一の目的は

委任することができ、地方職種委員会は、適切な場合に、当該地域における当該職種に適用される最低時間給および一般最低出来高率を産業委員会に勧告しなければならない。

(14) 1909年産業委員会法13条2項。

(15) 同法4条。

(16) 同法5条。

(17) D. Sells, *The British Trade Board System*, (London, 1923), pp. 28-29.

(18) O. Kahn-Freund, *Labour and the Law*, 3rd ed., (London, 1983), pp. 46-47.

苦汗労働における低賃金問題の解決であったが、その解決は団体交渉の促進によって図りうると考えられたため、法的規制による団体交渉の促進自体が産業委員会制度の第二の目的となった。産業委員会制度における「選択性」⁽¹⁹⁾は、これら2つの目的の緊張関係をあらわしているのである。

(5) 賃金審議会制度への展開に伴う変容

産業委員会は、1918年の改正を経て、第二次世界大戦後に賃金審議会(Wages Council)として改組された。そこでは団体交渉の促進という目的がより色濃く打ち出されることとなる。賃金審議会の設立基準は、低賃金ではなく、「不十分な団体交渉機構」および「妥当な水準の報酬の未確立」によって特徴づけられる産業とされた。⁽²⁰⁾すなわち、賃金審議会制度では、低賃金産業における自主的な団体交渉制度の確立が、主目的として明示されたのである。そして依然として、妥当な報酬の内容や決定基準に関する定めはおかれな⁽²¹⁾かった。

1945年賃金審議会法の特徴は以下の2点である。第一に、賃金審議会の設立・廃止が容易になったこと⁽²²⁾、第二に、賃金審議会に最低賃金額のみならず、すべての報酬、週標準労働時間、年次有給休暇日数およびその報酬、職

(19) B. Hepple and S. Fredman, *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*, (Boston, 1986), p. 116. S. Deakin & G. Morris, *Labour Law*, 4th ed., (Oxford, 2005), p. 282.

(20) 1945年賃金審議会法3条。

(21) これに対して、1924年の農業賃金規制法(Agricultural Wages (Regulation) Act) 2条4項では、報酬の基準に関して「労働能力ある労働者の能力を推進し、自分とその家族を、彼の職業の性格に鑑みて妥当と考えられるような水準で維持するのに十分なもの」として、水準に関する定義がおかれていた。

(22) 賃金審議会の設立は、大臣の発議のみならず、労使双方の代表の共同の申立によっても可能となった。ただし、いずれの場合も調査委員会によって「労働者の報酬および労働条件を規制する機関が、その目的を達せずかつ実現可能な改善によって目的を達することができない場合、または、そのような機関が存続しなくなった場合もしくはその目的を達することができなくなった場合」に、大臣に対して賃金審議会の設置が勧告され、大臣がその勧告を適当と考えた場合に設置を命令するとされた(賃金審議会法4条4項)。他方で、労使の相当数が関与する機関が発展してきた場合には、大臣は調査委員会の勧告によって審議会を廃止することが可能となった(1945年賃金審議会法6条)。

業年金や疾病手当等の広範な労働条件をも決定する権限が与えられたことである。⁽²³⁾ また、賃金審議会の構成などについては、基本的には産業委員会の内容が受け継がれた。⁽²⁴⁾

(6) 賃金審議会制度の展開と廃止

賃金審議会は、産業委員会から改組された当時は製造業を中心とする42審議会が約300万人に適用されていたのみであったが、1953年のピークには66審議会が約350万人をカバーするシステムとなっていた。しかしそれ以降は、合併や廃止が進み、1985年には26賃金審議会が約275万人の労働者に適用されている状態であった。適用労働者の所属する産業はサービス産業が中心であり、約86%が小売と仕出業、理髪業に集中していた。

賃金審議会システムの実効性については様々な批判がなされたが、低賃金問題の解決と団体交渉の促進という前述の2つの目的は、どちらも達成されなかったという評価が一般的である。⁽²⁵⁾ 低賃金問題は80年代の経済不況においてむしろ深刻化したし、賃金審議会が真の団体交渉へと発展解消することもほとんどなかった。

低賃金問題を解決できなかった原因の一つは、現実の労使の交渉力を反映して、賃金審議会が非常に低い額しか設定できなかったことがある。たとえば、1985年の3月時点で各賃金審議会が設定したフルタイムの最低賃金額は63ポンドから72ポンドであったが、それは当時の成人平均賃金の半額未満であった。⁽²⁶⁾ さらに、賃金審議会がおかれにくい比較的給料の高い産業にも低賃金労働者が存在したにもかかわらず、それらの労働者は最低賃金制度が適用されないことも問題であった。

また、団体交渉が促進されなかったのは、賃金審議会がおかれるような産業は小規模企業が多く、労働者の大多数はパートタイム労働者であったため、組織化が特に困難であったことが指摘される。既存の組合員は未組織労

(23) 1945年賃金審議会法10条。

(24) 同法付則1。

(25) B. Hepple and S. Fredman, *op. cit.*, p. 117.

(26) *Ibid.*, p. 118.

働者との格差の維持を望んでいたため、団体交渉の発展が低賃金労働者の相対地位の改善につながらないという構造的問題もあった。

1950年代から60年代にかけての完全就業時代には、市場において合理的な賃金レベルが維持されるため賃金審議会は不要であり、むしろ効果的な交渉を妨げているという考え方が主流となった。賃金審議会の廃止は、当初は労働者と使用者の共同申請によってのみ可能であったが、使用者はしばしば直接交渉を避けるために申請に反対する傾向にあった。⁽²⁷⁾これは後に改正され、廃止を容易にするために、一方の申請があれば廃止が可能とされた。また、賃金審議会を法定共同労使委員会 (Statutory Joint Industrial Councils: SJIC) という、賃金審議会と同じ機能を持ちながら労使の二者構成の委員会に変更し、より自発的な団体交渉に近づけることを意図した条項が設けられた。しかし、そのような委員会は実際には一つも設立されなかった。

1980年代の経済不況を迎えると、当時の保守党政権は全く異なる観点から賃金審議会の廃止を唱えた。保守党政権は、賃金審議会 (さらには団体交渉) が雇用の機会を奪い、特に若年者を中心に失業率を悪化させていると考えたのである。雇用省は、賃金審議会は、求職者が適切な額で仕事を受諾する自由を侵害していると主張した。⁽²⁸⁾そして1986年賃金法 (Wages Act 1986) によって、21歳未満の労働者が賃金審議会の規制から外された。また、賃金審議会の機能も縮小され、有給休暇その他の労働条件を規制する権限は廃止された。さらに、それまでは各産業において異なるグレードの労働者を対象として額の幅を設定することができたにもかかわらず、一産業に単一の最低時間額と時間外割増額が設定できるのみとされた。さらに、賃金審議会の廃止の手続も著しく簡素化された。

そして最終的に、1993年労働組合改革雇用権利法 (Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993) 35条によって、当時約250万人 (労働人口の約11%)⁽²⁹⁾ をカバーしていた26の賃金審議会は全て廃止された。賃金審議会

(27) Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, Cmnd. 3623.

(28) Department of Employment Consultative Paper 1985, para. 7.

(29) R. Dickens et al., 'Wages Councils: Was There a Case For Abolition?' British

廃止の根拠として示されたのは、以下の3点である。まず、(1)賃金審議会による最低賃金規制の対象労働者の大多数は、複数の収入源を有していて貧困ではないため、同制度は貧困問題への解決となっていない、(2)最低賃金の設定は企業に支払能力以上の賃金を強要し、雇用を減少させている、(3)強制的な最低賃金決定機構は、雇用上の権利や労働安全衛生法制、社会保障制度などが不十分であった1900年代初頭のものであり、現在では果たすべき役割はない、というものであった。⁽³⁰⁾

2 集権的法定決定方式—全国最低賃金法

(1) 全国最低賃金法成立の沿革

しかし、賃金審議会廃止から4年間の空白を経て、1997年には、全国最低賃金制度の創設を公約とした労働党が政権をとった。全国一律の最低賃金制度の成立が受け容れられるようになった背景には、2つの社会的な変化があった。⁽³¹⁾ 第一に、法定最低労働基準は実際には団体交渉の土台を侵食するものではなく、むしろそれを支えるものとなりうるといふ、労働組合の認識の変化である。第二に、イギリスにおける格差の著しい拡大である。

イギリスにおける賃金格差は1980年頃から拡大し続けている。その原因としては、技術革新や規模の拡大といった世界的な変化に加え、イギリス特有の原因として労働組合員数の低下や、労働協約の適用範囲の縮小、そして賃金審議会の廃止が指摘されている。実際、賃金審議会廃止の前年である1992

Journal of Industrial Relations, vol. 31, No. 4, 1993, p. 515.

(30) Department of Employment Press Notice, 5 November 1992. これらの主張に対しては、(1)賃金審議会の設定する最低賃金を受け取っている労働者がいる世帯の半数は、最貧20%の世帯に属すること、(2)これまでの実証研究の結果、賃金審議会制度の廃止によって雇用が創出されるとは考えられないこと、(3)賃金格差の拡大傾向からすれば、低賃金問題は以前よりも貧困を決定づける重要な要素となっていること、などから批判もなされていた (R. Dickens et al., op. cit.). 邦語文献として、田口典男「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」大原社会問題研究所雑誌502号(2000年)32頁-48頁。

(31) W. Brown, 'The Low Pay Commission', L. Dickens and A. C. Neal (eds), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, (London, 2006), p. 64.

年から1997年の5年間では、賃金が低い労働者ほど賃金上昇が少なくなっている。⁽³²⁾特に児童の貧困は深刻である。平均賃金の50%以下の所得の世帯で暮らしている子どもの割合は、1960年代と1970年代は10%前後で安定していたが、1990年代の終わりには25%超まで急増しており、⁽³³⁾第二次世界大戦後で最悪の状況となっていた。

このような状況は、子どもの貧困対策および「福祉から労働へ」を標榜する現労働党政権にとって、賃金の最低基準を設ける必要性を認識させる契機になった。貧困対策としては、社会保障給付のほか、後述するように、低賃金で共稼ぎの両親に対するタックス・クレジットの形態をとる在職給付がある。これらには、子どもの貧困への影響を軽減し、社会保障給付への依存を生じさせずに労働を奨励する効果がある。しかし、賃金の最低基準が設けられていなければ、結局、在職給付は低賃金しか支給しない悪質な使用者を事実上補助することになってしまうと考えられた。実際、1988年から1997年の間に、在職給付を受けている家族の数は約5万世帯から約7万世帯に増加し、⁽³⁴⁾財務省の年間コストは約2億ポンド（約389億円）から約21億ポンド（約4087億円）に増加した。法定最低賃金制度の創設によって、低賃金世帯の生活保障コストの一部を使用者に負担させることが期待されたのである。⁽³⁵⁾

(2) 全国最低賃金制度の目的

1998年全国最低賃金法（National Minimum Wage Act 1998）は、一定年齢以上の労働者に対して最低時間給を定めるものであり、一部の適用除外を除いて全労働者を対象とするイギリス初の最低賃金システムである。

全国最低賃金法導入の目的は何だったのだろうか。まず、労働党が1996年に発表した文書「繁栄の構築-労働における柔軟性、効率性と公正（Build-

(32) Brown, *op. cit.*, p. 65.

(33) H. Glennerster et al., *One Hundred Years of Poverty and Policy*, 2004, p. 46.

(34) 2008年9月2日時点におけるみずほ銀行外国為替公示相場 1ポンド=194.65円で計算し、端数は四捨五入した。日本円への換算については以下同じ。ただし、ポンドは為替変動が激しく、かつ2008年秋以降の経済状況によって大きく変動しているため、あくまでも円換算は参考程度にとどめおきたい。

(35) Brown, *op. cit.*, p. 66.

ing Prosperity-Flexibility, Efficiency and Fairness at Work)」をみると、「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」を実現するための三原則の一つとして、労働における最低基準の保障があげられている⁽³⁶⁾。そして、労働党の1997年の綱領では、「貧困に対処する最良の方法は、人々が仕事-真の仕事-に就くことを援助することである」とし、労働インセンティブを高めるために、税制および社会保障制度を合理化し、貧困と福祉への依存を減らし、家族とコミュニティ生活を強化することが掲げられた。そして、その中央に位置づけられたのが福祉から労働へのプログラムであった⁽³⁷⁾。

また、政府は、1997年7月に、全国最低賃金制度の導入を目的として、使用者、労働者、有識者による三者構成の「低賃金委員会 (Low Pay Commission)」を設置した。低賃金委員会の最初の任務は、1998年5月末までに最低賃金額とその対象範囲に関する報告書を作成することであった。この委員会は、全国最低賃金制度の目的を労働者の所得格差の是正であるとしつつ、その導入には以下の5つのメリットがあると述べている⁽³⁸⁾。そのメリットとは、(1)「働くことが価値をもつような賃金」を保障することによって、貧困を減少させ、労働のインセンティブを確保し、税制と社会保障制度を補完する。(2)搾取を排除することによって、労働者の所得不均衡を是正し、職場の品位と公平性を確保する。(3)男女間、民族間における機会の公平を促進する。(4)価格と品質を基盤とした企業競争力をつける。(5)労働者の忠誠心を高め、離職率を減少させ、訓練に対する投資を増加させることによって、生産性を向上させ、企業競争力を高める。また、通商産業大臣は、全国最低賃金は「今日蔓延している低賃金および労働における貧困 (in-work poverty) という悪評に直接対処し、…最悪の搾取を排除することで、職場にさらなる品格と公正を保証する」と述べている⁽³⁹⁾。

(36) 同文書については、K. D. ユーイング (十村雄一、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) 7-13頁参照。

(37) C. Oppenheim, 'Poverty and social security, Social Issues and Party Politics', edited by H. Jones and S. MacGregor, (New York, 1998), p. 146.

(38) The Low Pay Commission, *The National Minimum Wage*, 1998, pp. 13-15.

(39) Lord Clinton-Davies, Minister of Department of Trade and Industry, in the

先の保守党政権が、最低賃金と貧困とは直接の関連性がないとしたのに対し、労働党政権は最低賃金と貧困との関係を認めている点が注目される。そして、税制と社会保障制度との連携を前提としている点も興味深い。同時に、使用者に対する配慮が2つの方向で示されていることも重要である。まず、低賃金委員会は、合理的な最低賃金額を、搾取に最も弱い労働者を保護するとともに、企業負担の増加を最小限にするような水準の額とし、企業の負担を最低賃金額決定の基準の一つとしている⁽⁴⁰⁾。次に、全国最低賃金制度の導入は企業競争力にとっても有益だと考えられている⁽⁴¹⁾。最低賃金の導入は労働者のモラルを向上させ、技能や技術の向上による生産性の高まりをもたらすため、結果的に企業競争力が高まるというのである。

(3) 全国最低賃金法の対象と履行確保⁽⁴²⁾

全国最低賃金法の適用対象者は、義務教育年齢を超えていて、契約上、連合王国およびその領海で労働しているか日常的に労働する労働者とされ、「被用者 (employee)」より広い概念である「労働者 (worker)」という概念が採用されている⁽⁴³⁾。

全国最低賃金は、時間額で定められる。その計算にあたっては、算定基礎期間、賃金、労働時間という3つの法的概念が鍵となる。まず、賃金算定基礎期間 (pay reference period)⁽⁴⁴⁾とは、賃金の算定のための単位であり、1か月を上限とする、通常の賃金の支払い間隔である⁽⁴⁵⁾。この算定基礎期間中に支

Second Reading of the House of Lords, Lords Hansard, 23 March 1998, col. 1030.

(40) *Ibid.*, pp. 15-17.

(41) *Ibid.*, pp. 17-19.

(42) 全国最低賃金法の詳細については、小宮文人「イギリスの全国最低賃金とわが国への示唆」季刊労働法217号(2007年)96-107頁参照。

(43) 全国最低賃金法1条, 54条。1999年全国最低賃金(沖合雇用)規則。全国最低賃金法54条3項によると、労働者とは、「雇用契約か、または、当該個人が職業または事業の依頼人や顧客ではない契約の相手方当事者に対して、自分自身で何らかの労働またはサービスを提供することを約するその他の契約(明示・黙示、口頭・書面とを問わない)によって労働する(雇用終了後は、労働した)者」とされている。

(44) 1998年全国最低賃金法1条4項参照。

(45) 1999年全国最低賃金規則10条。

払われた賃金が、実質労働時間によってならした場合に最低賃金を上回っていることが必要とされる。次に、最低賃金支払義務の対象となる賃金または報酬とは、賃金算定基礎期間における、ボーナスなどを含む労働者の総収入⁽⁴⁶⁾から、所得税や国民保険料等の徴収、契約による賃金控除（規律違反など）、年金拠出、組合費などの各種控除を経て、かつ時間外割増手当、各種手当⁽⁴⁷⁾（たとえばシフト手当、通勤手当⁽⁴⁹⁾、悪天候に対する特別手当など）、賃金表に含まれないチップなどを除いた額である。さらに、労働時間に関しては、時間労働、年俸制労働、成果制労働、測定不能労働という4種類の労働形態ごとに、⁽⁵⁰⁾詳細が定められている。

また、全国最低賃金法の履行確保に関しては、労働者自身による訴訟提起のほか、⁽⁵¹⁾国務大臣が任命する歳入税関庁の係官が一定の権限を有する。最も重要な権限は、全国最低賃金を遵守しない使用者に対して、適正な支払と過料⁽⁵²⁾を内容とする未払通告（notice of underpayment）を発する権限である。これに不服のある使用者は、雇用審判所に対し、異議を申し立てる権利を有する。⁽⁵³⁾使用者が未払通告で示された義務を履行しない場合には、係官によって、代位訴訟という方法がとられる。また、履行義務違反は刑事罰の対象と

(46) 同規則33条a号。ただし同規則では控除の適法性の有無（1996年雇用権利法第2部において判断基準が規定されている）については言及していない。

(47) 全国最低賃金規則20条1項c号。

(48) 同規則20条1項d号。手当（allowance）とは、危険度や時間帯、地域、負担度や待機などといった特別の労働状態に対して支払われるものをいう（同規則6条1項）。このように各種手当を全国最低賃金との比較に含めないことは、手当を基本給に含めようとするインセンティブを高めると批判されている（B. Simpson 'A Milestone in the Legal Regulation of Pay: The National Minimum Wage Act 1998' (1999) 28 Industrial Law Journal i, pp 14-15）。

(49) *Laird v AK Stoddard Ltd* [2001] IRLR 591.

(50) 全国最低賃金法、規則のいずれにおいても労働時間（working time）という言葉は使われておらず、1998年労働時間規則における労働時間概念とは異なる解釈が可能だという判断もありうるが、労働立法の適用における一貫性および明確性の観点から、これらを可能な限り関係づけて解釈すべきだという見解が有力である（Deakin & Morris, *op. cit.*, p. 289）。

(51) 定義上、全ての雇用形態がこのうちいずれかに排他的に該当することになる。

(52) 全国最低賃金法19条。

(53) 同法19C条。

なり、罰金が課せられる。

(4) 決定方式の特徴

① 額の決定方法

全国最低賃金の額を定める権限は、通商産業大臣が有している⁽⁵⁴⁾。大臣は、26歳未満の若年労働者に関して、適用除外または額の変更をする権限をも有している。もっとも、大臣は、その権限行使に当たって、独立の諮問機関である低賃金委員会に諮問し、その勧告を受けなければならない⁽⁵⁵⁾。

また、最低賃金の増額を毎年行うか否かについても大臣の裁量事項とされ、大臣はこの問題について低賃金委員会に諮問を行うことができるが、諮問を行う義務はない⁽⁵⁶⁾。

低賃金委員会が最低賃金額を勧告するにあたって実際に考慮したのは、以下の事項である。まず、1993年に廃止された賃金審議会の決定した最低賃金額の影響、他国の法定最低賃金の賃金再分配率のデータ、国内の低賃金産業において実際に支払われた賃金に関するデータ、最も影響を受けることになる産業における団体の見解、そして、賃金格差およびマクロ経済への影響に関する経済学者の評価などである。また、国家統計局はより信頼性の高い情報を得るため、2004年には時間収入年次調査 (Annual Survey of Hours and Earnings) を導入し、統計の整備につとめている。

なお、2009年10月以降の全国最低賃金額は、22歳以上で時給5.80ポンド (約1128円)、18歳-21歳が4.83ポンド (約940円)、16歳-17歳が3.57ポンド (約687円) とされている。

② 低賃金委員会の役割

1997年7月に設立された低賃金委員会は、当初は法律上の機関ではなかったが、全国最低賃金法によって、法的根拠を有する常設の機関とされた⁽⁵⁷⁾。低賃金委員会のメンバーは、使用者団体および労働組合の代表、そして学識経

(54) 全国最低賃金規則2条。

(55) 同規則5条ないし8条。

(56) 全国最低賃金法6条。

(57) 同法8条。

験者などから構成される。通商産業大臣は初回の最低賃金額を決定する際に低賃金委員会と協議しなければならないほか、最低賃金に関するその他の事項⁽⁵⁸⁾についても諮問することができる。

このように、低賃金委員会は最低賃金決定にあたっての諮問機関という位置づけであるが、その性質について、同委員会の初代委員であるケンブリッジ大学のBrown教授は、委員(当初9名)が頻繁に入れ替わるにもかかわらず、「極めて綿密に作りあげられたソーシャル・パートナーシップ構造」⁽⁵⁹⁾が一貫して保たれていると述べている。労使出身の6名の委員は、それぞれの出身母体における経験を用いることが期待されており、また、3名の中立委員は、調査自体や調査結果を用いる際の適切性を担保することが期待されている。しかし重要なのは、全ての委員は個人として活動しており、背景となる経験をもちながらも、いかなる方法によってもその母体組織からの強制を受けないことである。最低賃金の水準については立場が対立することがあり、しばしば、非公式の投票によって議論が決せられるが、委員会の決定は常に全員一致でなされている。

そして、注目すべきは、最低賃金の引き上げに関して最も重視されている点⁽⁶⁰⁾が、当初から一貫して「雇用」だということである。すなわち、最低賃金の引き上げ幅は、雇用の喪失や雇用創出の抑制とされない範疇でのみ模索される。そして、最低賃金が労働者の所得に対するニーズを反映すべきだという考え方や、「生活賃金」を基準とすべきという議論は、「低賃金委員会の主要な争点となったことはない」と断言されている。その理由は、世帯の実際の可処分所得において、家族状況や税制、社会保障制度に左右される部分が極めて大きいからとされる。賃金が世帯の純所得に与える影響を調査した結果、生活水準に対する賃金水準の影響は大きくないというのが低賃金委員会の基本的見解である。

(58) 同法5条ないし7条。

(59) Brown, *op. cit.*, p. 69.

(60) *Ibid.*, p. 71.

3 小括—イギリスにおける最低賃金制度の位置づけ

これまでみてきたように、イギリスの初期の最低賃金制度は、苦汗労働の規制と団体交渉の促進を目的として、産業委員会または賃金審議会において実質的に団体交渉を行うという意味で、団体交渉代替方式と位置づけることができる。これに対して、現在の全国最低賃金制度は、所得格差是正と貧困問題の解決による公正さの実現と競争力の強化を目的とし、全国一律の集権的法定決定方式を採用した。その具体的な決定は、三者構成の低賃金委員会に委ねられている。もっとも、各委員は出身母体から独立した自由な判断が可能な個人とされ、統計データや関係者へのインタビューによる各種情報を適切に利用することを担保することが主眼とされている。

重要なのは、最低賃金の引き上げはあくまでも雇用の喪失を生じない範囲でのものに限られ、近年の日本のように、最低賃金が労働者の生活の安全網を形成するという考え方はあえて排除されている点である。そして、賃金水準が世帯の所得水準には直結しないという認識によって、貧困問題の解決に対する最低賃金の役割に関しては、稼働年齢世帯に対する公的扶助や税制との相互補完関係が重要な意味をもつのである。

そこで、最低賃金制度と相互補完関係にある、稼働年齢世帯への最低所得保障のうち、中心的な全国的制度である、公的扶助、失業補償制度、税制（タックス・クレジット）について以下、順に考察していきたい。ただし、紙幅の都合上、用語や概念の詳細については割愛する。

III 公的扶助としての最低所得保障—所得補助（IS）

1 所得補助制度の沿革

まず、イギリスにおける公的扶助の中核である所得補助（Income Support）制度についてみていきたい。現在の所得補助は、1948年に導入された国民扶助（National Assistance）、1966年の補足給付（Supplementary Benefit）を受け継ぎ、1986年社会保険法によって創設されたものである。

イギリスの社会保障については、第二次世界大戦直後は社会保険を中心とした普遍的な制度が構想されていたが、80年代以降は次第に絞り込みの方向へと変化している。すなわち、最も救済を必要とする者に正確に資源を絞り込むことで、社会保障に依存する者を減らし、資源を有効活用するという方向である。1986年社会保障法は、資力調査を基礎とする制度を中心におくこと⁽⁶¹⁾で、その方向を決定づけるものであった。

公的扶助は、週の労働時間が一定以下の者を対象とする無換出の所得保障制度であるが、従来は稼働能力をもつ失業者やひとり親世帯も対象としてきた。もっとも、稼働能力者については、早期就業によって公的扶助制度から離脱することが当初から制度設計の前提とされていた。また、1970年代は、社会保障費の支出削減という観点からも稼働能力者の自立が課題とされる一方、公的扶助の対象とされない多くの労働者世帯が公的扶助水準以下の生活をしていることが明らかになり、働く貧困者への所得保障のあり方が問題となった。⁽⁶²⁾

そのような状況を背景に検討されたのが、負の所得税の導入である。負の所得税とは、所得が基礎控除額を下回る場合に所得の差額に負の課税（還付）をすることで、就労インセンティブを損なわずに最低所得を保障する仕組みである。結局、負の所得税自体は導入されなかったものの、就労インセンティブを損なわない所得保障として、1971年にイギリスで初めての在職給付である家族所得補助（Family Income Support）が導入されることとなった。これは16歳未満の子どもをもつ週30時間以上（ひとり親の場合は24時間以上）労働している低所得世帯を対象として、支給基準額と総収入との差額の

(61) 1966年には補足給付が導入されたが、子どもの人数によって追加的な給付が受けられる補足給付に対して賃金は世帯状況を考慮されないため、子どもの多い世帯にとっては働いて賃金を得る場合よりも補足給付を受給する方が高所得となるという問題があった。そのため、1971年に家族所得補足（Family Income Supplement）という制度が導入され、週30時間労働を条件として、子どもをもつ低所得世帯に対する援助が設けられた。1986年社会保障法はこの制度についても資力制調査制の給付へと変化した（同時に労働時間の条件を週24時間に緩和した）。

(62) 小沼正「貧困対策への新しい接近—イギリスの Tax-Credit System と補足給付」季刊社会保障研究第9巻3号（1974年）71頁以下。

2分の1を現金支給する所得保障制度であった。しかし、収入の増加にともなって税金や国民保険料などの負担が増大することで、就労インセンティブはそれほど改善されず、公的扶助（当時の「補足給付」）への依存もあまり変化しなかつた。⁽⁶³⁾ 同時に、受給者の個別的ニーズに応じた給付を行っていた補足給付に関しては、給付事務の複雑さやコストが問題となっていた。

そこで、公的扶助の支出を抑制し、制度を簡素化しながら就労世帯の貧困を解消し、就労インセンティブを高めるための新たな公的扶助として導入されたのが、現在に続く所得補助である。所得補助は、受給要件を週16時間未満労働とし、緊急時の救済を切り離して社会基金 (Social Fund) という貸付制度に移行したことで、受給者抑制を図っている。

2 所得補助制度の内容

(1) 受給要件

所得補助は、現在では1992年社会保障拠出給付法 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) に規定されている。受給資格は、(1)国内に居住する16歳以上かつ年金受給年齢未満（夫婦の場合は双方が年金受給年齢未満）⁽⁶⁴⁾ であって、(2)所得が法定の適用額 (applicable amount) 未満であり、(3)賃金労働に従事しておらず（夫婦の場合は他方も就労していないことを要する）、⁽⁶⁵⁾ (4)就学しておらず（一定の場合を除く）、(5)一定のカテゴリー（後述）に含まれ、(6)求職者手当の受給資格をもたない（夫婦の場合は他方も所得ベース求職者手当の受給資格をもたない）⁽⁶⁶⁾ ことである。

① 受給資格を認められるカテゴリー

上記要件(5)における一定のカテゴリー⁽⁶⁷⁾は、ひとり親、里子の養育をする単

(63) 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 イギリス』（東京大学出版会、1999年）164頁。

(64) 所得には配偶者の所得も合算されるが、2004年4月以降子どもの所得は含まれない。

(65) フルタイムの学生は原則として所得補助の受給権を認められないが、ひとり親や障害者等である場合、またニューディールの下での成人教育システムに参加している者は例外とされている（1987年所得補助一般規則4ZA条）。

(66) 1992年社会保障拠出給付法124条1項各号。

身者、一時的に家族その他の養育責任を負っている者、家族その他の者の介護⁽⁶⁸⁾をしている者、労働不能者、障害をもつ労働者、ケアホーム・ナーシングホーム等に居住する労働者、所得補助または求職者手当における所定の住宅費用を受給しながら賃金労働を始めた者、障害を有する学生、地方当局によって視覚障害者として登録された者、妊娠を理由として労働不能の状態にある者、育児休暇中の者、教育過程にある者、難民、裁判所または各種審判所⁽⁷⁰⁾に出席することを求められている者、労働争議の影響を受けている者、亡命を希望する一定の者、公判または判決のために拘留されている者、夫婦の一方が一時的に在外中のため子どもを養育している者、労働不能ではないという行政決定に対して不服申立中の者、訓練に従事している者⁽⁷¹⁾であり、限定列举である。重要なのは、賃金労働に従事していないことが受給要件となっていることである。申請者またはその配偶者が賃金労働に従事している場合、

(67) 1987年所得補助一般規則4ZA条および付則1B。

(68) これには以下の4類型が列举されている(所得補助規則付則1B第7段)。すなわち、①1992年社会保障提出給付法第12A部に基ついて労働不能に該当する者、②同法171D条に基づく規則によって労働不能とみなされる者、③同法171E条1項(欠格その他)に基づく規則によって労働可能とみなされる者、④法定疾病手当の受給資格を有する者である。ある者が労働不能か否かについては、2003年4月以降「固有の職業基準(own occupation test)」および「個別能力検証(personal capability assessment)」という2つの基準が用いられている(1992年社会保障提出給付法第12A部171A-G条、1995年社会保障(労働不能)(一般)規則(SI1995/311))。

(69) 1987年所得補助一般規則付則1B第8段。

(70) 所得補助または所得ベース求職者手当を連続26週間以上受給した後に週16時間(パートナーに関しては週24時間)以上の労働に従事しはじめ、その時点で住宅ローンの所得補助または求職者手当による住宅費用手当(所得補助一般規則付則3)の対象となっている者は、当該労働を開始してから最初の4週間は賃金労働に従事しているとみなされない(1987年所得補助一般規則6条5項ないし8項、同付則1B第9A段)。

(71) 1996年10月7日より、所得補助の年齢下限は16歳とされているが、就学中の者は原則として適用除外とされる。その例外が規則13条2項である。所得補助の受給資格を認められている、同条項a号ないしb号所定の「有資格若年者(qualifying young people)」とは、同一世帯において養育責任を負う子の親、親または親代わりの人物がいない者などである(1987年所得補助一般規則13条2項各号、同付則1B第15段)。

(72) 有資格若年者には該当しないが、認定された一定の訓練に従事する者(付則1B第28段)。

所得補助の受給資格はなく、後述する求職者手当との峻別が図られている。

② 資力要件

所得補助には資力要件が設けられている。資力の上限は、2006年4月以降、16,000ポンド（約3,114,400円）とされている⁽⁷³⁾。なお、後述するタックス・クレジットには資力要件がない。

(2) 支給額

支給される所得補助の額は、所得がない場合は法定適用額⁽⁷⁴⁾であり、何らかの所得がある場合は、その所得と適用額との差額となる⁽⁷⁵⁾。法定適用額は、3つの部分から構成される。個人手当 (personal allowances)、各種加算 (premiums) および一定の住居費用 (housing costs) 手当である。

なお、所得補助受給者は、住居手当 (housing benefit) やカウンシル税手当 (council tax benefit) 等、他の社会保障給付を併給することが可能であり、扶養している子がいる場合は児童手当 (child benefit) や児童扶養タックス・クレジット (後述) も受給できる。そのため、所得補助受給世帯の所得保障総額は単に上記の要素の加算にとどまらない点に注意を要する。

① 個人手当

2008年4月以降の個人手当の法定適用額は以下のとおりである。⁽⁷⁶⁾

表1：所得補助における個人手当の法定適用額

カテゴリー・年齢	法定適用額 (£)
単身者 25歳未満	47.95 (約 9,333円)
25歳以上	60.50 (約11,776円)
ひとり親 18歳未満	47.95 (約 9,333円)
18歳以上	60.50 (約11,776円)
夫婦 双方が18歳未満	47.95 (約 9,333円)
双方が18歳未満、子どもあり	72.35 (約14,083円)
一方が18歳未満、他方が25歳未満	47.95 (約 9,333円)
一方が18歳未満、他方が25歳以上	60.50 (約11,776円)
双方が18歳以上	94.95 (約18,482円)
扶養児童 出生から20歳の誕生日の前日まで	52.50 (約10,219円)

② 各種加算

また、各種加算には、以下のカテゴリーがある。⁽⁷⁷⁾すなわち、家族加算、年金者加算、障害加算、強化障害加算、重大障害加算、障害児加算、介護加算である。なお、所得補助を成人のみを対象とした制度として純化するため、家族加算と子どもに関する強化障害加算、および障害児加算については、2004年4月より新規の加算は廃止され、すべて児童扶養タックス・クレジットに移行することとされた。移行の完了は2008年末である。

表2：所得補助における各種加算

カテゴリー	加算額 (ポンド)
家族加算	16.75 (約 3,260円)
年金者加算	94.40 (約18,375円)
障害加算 単身者	25.85 (約 5,232円)
夫婦	36.85 (約 7,123円)
強化障害加算 単身者	12.60 (約 2,453円)
子ども	19.60 (約 3,815円)
夫婦	18.15 (約 3,533円)
重大障害加算	50.35 (約 9,801円)
障害児加算	48.72 (約 9,483円)
介護加算	27.75 (約 5,401円)

③ 住居費用扶助

生活費のうち大きな割合を占める住居費用に関しては、特別な扶助がなされる。住居の所有者または占有者に関しては、一定の住居費用 (housing cost)、すなわち、住宅ローン利子、修理改修ローン利子、共同所有権支払、

(73) 1987年所得補助一般規則45条。

(74) 1992年社会保障拠出給付法135条、1987年所得補助一般規則17条ないし22A条、同付則2、同付則7。

(75) 1992年社会保障拠出給付法124条4項ないし6項。

(76) 2007年社会保障給付増額命令 (Social Security Benefits Up-rating Order 2007) 16条3項および同付則2。

(77) 1987年所得補助一般規則付則2各段。

借地代および管理費に関する費用が扶助される。⁽⁷⁸⁾住宅ローンと修理改修ローン⁽⁷⁹⁾利子への扶助は、総額10万ポンドまでのローンに制限されている。住居費用扶助制度は、国家の扶助を可能な限り民間に代替させようとする政府の長期目標に沿うよう、1995年10月より厳格化された。⁽⁸⁰⁾原則として、60歳未満で⁽⁸¹⁾1995年10月2日以降に「住宅における利益を得る目的」または既存のローンの借り換えのために新たな住宅ローンを組んだ者は、一定の住居費用扶助を受給することができ、⁽⁸²⁾また、対象となる費目は限定されているが、⁽⁸³⁾現在の住居または住居が含まれる建物の一部を、居住できる状態に維持するための修理改修ローンへの扶助も認められる。

住居費用扶助は週毎に支給され、その額は、上記要件を満たすと認められたローン総額に標準利率 (standard rate of interest) を乗じたものを、52で⁽⁸⁴⁾除した額である。標準利率は、2004年11月28日より、原則としてイングランド銀行の金融政策委員会の公表するレポ・レート (official dealing rate) に⁽⁸⁵⁾1.58%を加えた率として計算されている。イングランド銀行の利率が変更されると、社会開発省が新たな標準利率の適用日を決定する。実際に支払っている利子率が標準利率より高い場合は、不足分は受給者負担となる。

3 小括—所得補助制度の位置づけ

後述する1996年10月7日の求職者法の導入と同時に、所得補助制度は根本的に再編成された。そしてそれ以降、失業を理由とする所得補助の請求は認められなくなった。

所得補助の受給権と求職者手当の受給権は、相互に排他的な関係にある。社会保障拠出給付法124条1項f号は、求職者手当の受給権は所得補助の受

(78) 同規則付則3第15段ないし17段。

(79) 同規則付則3第11段5項。

(80) 1995年社会保障(所得補助および申請・支払)改正規則。

(81) 1987年所得補助一般規則付則3第15段。

(82) 同規則付則3。

(83) 同規則付則3第16段。

(84) 同規則付則3第10段。

(85) 同規則付則3第12段。

給権を排除すると規定しており、求職者法2条1項d号および3条1項b号は、所得補助の受給権を有する者は求職者手当の受給権を与えられないと規定しているからである。

このように、所得補助制度から労働能力のある失業者を排除し、受給資格を厳格に制限することで、公的扶助は労働能力のない者への所得保障制度として純化され、労働市場と公的扶助の領域との峻別が図られているといえる。

IV 失業補償—求職者手当 (JSA)

次に、所得保障が問題となるにもかかわらず公的扶助の対象とならない、稼働年齢の者の第一の類型である「失業者」に関する所得保障制度をみていくことにする。

1 失業補償制度の整理・合理化

失業者は、従来、保険制度による失業補償と公的扶助という2つの制度の適用対象となっていた。すなわち、失業者は、目的や支給方法において全く異なる2つの手当—提出に基づく権利として雇用サービス局 (Employment Service) を通じて支給される失業手当 (Unemployment Benefit) と、資力調査に基づいて社会給付局 (Benefit Agency) を通じて支給される公的扶助である所得補助 (前述) —のどちらか一方、または双方の受給資格をもつ可能性を有していたのである。

しかし、1995年求職者法 (Jobseekers Act 1995) に基づく求職者手当 (Jobseeker's Allowance) 制度の導入によって、失業手当と所得補助が統合・再編成された結果、失業手当は廃止され、稼働年齢かつ稼働能力のある失業者を対象とする制度としての求職者手当制度に一本化された。そして、所得補助は、前述のとおり、個人的状況 (高齢、傷病、ひとり親など) によって労働することができない者に対する資力調査制の公的扶助として純化された。

求職者法の制定による大きな変化は、失業者が、労働市場に復帰するため