

最低賃金の実効的な履行確保手段（3・完）

——イギリス最低賃金立法からの示唆——

西 畑 佳 奈*

目 次

はじめに

第1章 日本における最低賃金制度とその履行確保手段

第1節 最低賃金制度の変遷

第2節 監督機構による最低賃金の履行確保手段の推移

第3節 小 括 (以上, 397号)

第2章 イギリスにおける最低賃金制度

第1節 産業委員会制度の展開と衰退過程

第2節 賃金審議会制度の展開と衰退過程

第3節 全国最低賃金制度の展開

第4節 小 括 (以上, 398号)

第3章 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

第1節 20世紀前半から中頃にかけての最低賃金の履行確保手段

1 20世紀前半から中頃にかけての労働政策目的

2 1909-1945年：最低賃金の履行確保手段とその実態

3 1945-1979年：最低賃金の履行確保手段とその実態

第2節 20世紀後半における最低賃金の履行確保手段

1 20世紀後半の労働政策目的

2 1979-1997年：最低賃金の履行確保手段とその実態

第3節 20世紀末から21世紀初頭にかけての最低賃金の履行確保手段

1 20世紀末から21世紀初頭にかけての労働政策目的

2 1997-2010年：最低賃金の履行確保手段とその実態

(1) 個別労働者による履行確保手段とその実態

(i) 賃金記録にアクセスする権利

(ii) 不利益取扱いの禁止

* にしはた・かな 立命館大学大学院法学研究科博士課程後期課程

最低賃金の実効的な履行確保手段（3・完）（西畑）

(iii) 証明責任の転換

(2) 係官による履行確保手段とその実態

(i) 賃金記録に関する権限

(ii) 未払通告の交付権限

(iii) 代位訴訟権限

(iv) 刑事処罰を求める権限

第4節 2010年から2021年にかけての最低賃金の履行確保手段

1 2010年から2021年にかけての労働政策目的

(1) 移民労働者の削減・管理

(2) 「底辺への競争」の回避

(3) 就労形態の多様化に伴う問題解決

2 最低賃金の新たな履行確保手段とその実態

(1) 履行確保資源の増強

(2) 「労働法制履行確保誓約書・命令」の導入

(3) 「使用者名公表制度」の導入

(4) 「自主的是正」制度の導入

(5) 給料明細の付与対象者および記載事項の拡大

(6) 新たな履行確保戦略の採用

第5節 小 括

第4章 イギリス最低賃金立法からの示唆——検討——

第1節 日本における最低賃金の履行確保手段

1 最低賃金制の目的

2 最低賃金の履行確保手段とその問題点

第2節 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

1 最低賃金制の目的

2 最低賃金の履行確保手段

第3節 日英比較

1 監督機構による履行確保手段

(1) 監督機構による是正要求

(2) 労働者の権利救済制度

2 最低賃金の履行確保目的

結びに代えて

(以上、本号)

第 3 章 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

イギリスにおける最低賃金の履行確保手段は、労働政策目的の変遷に沿って変化している。20世紀の大半における労働政策目的は、ボランティアを補完・促進することであった。ボランティアは、国家介入を排した労使自治の考えであり、1960年代にカーン・フロイント (O. Kahn-Freund) により特徴づけられた²⁸¹⁾。しかし、デービス (Paul Davies) とフリードランド (Mark Freedland) は、1960年代末には、すでにボランティアが崩壊し始めていたことを示し、1970年代末には、労働政策目的は、「ボランティアの補完・促進」から、「インフレの抑制」へと徐々に移行し始めていたと指摘した²⁸²⁾。そして、1990年中頃以降には、主たる労働政策目的が、「企業の競争力強化」に移行し始めたこと、コリンズ (Hugh Collins) は分析している²⁸³⁾。さらに、2010年以降、労働政策目的は、「移民労働者の管理・削減」、「『底辺への競争』の回避」、および「就労形態の多様化に伴う問題解決」へと変化していると考えられる。

以下では、産業委員会法、賃金審議会法、および全国最低賃金法における最低賃金の履行確保目的および履行確保手段の変化を労働政策目的の変遷との対応を通じて明らかにする。

281) Kahn-Freund (1960), *op. cit.*, note 158.

282) Paul Davies and Mark Freedland, 'Labour Law and The Public Interest - Collective Bargaining and Economic Policy' in Lord Wedderburn and W. T. Murphy (eds), *Labour Law and the Community: Perspectives for the 1980's* (Institute of Advanced Legal Studies, 1982) p. 13.

283) Hugh Collins, 'Regulating the Employment Relation for Competitiveness' (2001) 30 *Industrial Law Journal* 1, p. 18.

第1節 20世紀前半から中頃にかけての最低賃金の履行確保手段

1 20世紀前半から中頃にかけての労働政策目的

20世紀の大半において、個別被用者の権利は、法による国家介入を排して、使用者または使用者団体と労働組合による団体交渉を通じて実現されていた²⁸⁴⁾。このようなボランタリズムの形成は、労使関係の歴史と深く関係していると考えられている²⁸⁵⁾。イギリスでは、1720年主従法（Master and Servant Act 1720）において、団結禁止条項が定められ、1799年には、本格的な団結禁止法（Combination Act 1799）が制定された。それにもかかわらず、「労働者の階級闘争意識」と組合運動は、決して弱体化せず、むしろ、団結に対する弾圧の反動として強化されていたといわれている²⁸⁶⁾。その後、19世紀から20世紀中頃にかけても、国家や使用者による攻撃のたびに組合は強力になり、難局を乗り越えていき、このような中で、国家介入なくして、労働条件を設定できる労使自治と自主的団体交渉への徹底的信頼が醸成されたと考えられている²⁸⁷⁾。当時、労使双方が政府に要求したものは、立法者、裁判所、または監督官による介入措置というよりむしろ、自主的団体交渉が円滑に機能するための措置であったとされている²⁸⁸⁾。

実際に、1965年に設立されたドノヴァン委員会は、その最終報告書において、伝統的ボランタリズムを破壊することなく、労使関係の改善措置として法を用いるように勧告した²⁸⁹⁾。これに沿って、1969年に労働党政府

284) Kahn-Freund (1960), *op. cit.*, note 158, p. 44.

285) 小宮文人『現代イギリス雇用法——その歴史的展開と政策的特徴』（信山社、2006年）306頁。

286) 同書。

287) 同書。

288) Kahn-Freund (1960), *op. cit.*, note 158, p. 43.

289) Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1968), *op. cit.*, note 186, paras. 190-191.

により提出された白書である『闘争に代えて』²⁹⁰⁾および1971年に保守党政府により制定された労使関係法 (Industrial Relations Act 1971) の両方が、労使自治を円滑に進めるために、一定範囲の介入が必要になることを説いている。1969年白書において、労働党政府は、「急速な技術的・産業的時代変化のニーズに適合するために、根本的な変化が労使関係の制度において必要とされている」²⁹¹⁾と述べ、国家介入の必要性を説いた。国家介入を正当化する理由としては、「第一に、国家介入により労使対立を抑えて、公正かつ秩序ある実効的な制度を促すことで、当事者のみならず社会 (community) 全体にも利益を与えるから、第二に、使用者、組合、および被用者による団体交渉を促進するための尽力 (effort) が、政府の積極的な支援および介入を必要としているという確信があるから」²⁹²⁾という2つを挙げた。同白書は、労使関係および労働組合が法の領域外にあるべきと強調しつつも、労使双方がおおよそ公平であるために、国家が介入すべきであると指摘した²⁹³⁾。しかし、国家が介入すべき状況については、経済的・社会的目標が団体交渉によって十分に達成できない場合と述べている²⁹⁴⁾。その後、1974年から1979年にかけて、労働党政府によるさらなる法の制定があったが、伝統的ボランティアズの改善措置として規定されたものであったと考えられている²⁹⁵⁾。

したがって、この時代の労働政策目的は、労使間の交渉力格差を是正することにより、ボランティアズを補完・促進することであったといえる。

290) Department of Employment and Productivity (1969) *op. cit.*, note 201.

291) *Ibid.*, para. 2.

292) *Ibid.*, para. 3.

293) *Ibid.*, paras. 5-6.

294) *Ibid.*, para. 6.

295) Linda Dickens and Mark Hall, 'Legal regulation and the changing workplace', in William Brown et al. (eds), *The Evolution of the Modern Workplace* (Cambridge University Press, 2009) p. 335.

2 1909-1945年：最低賃金の履行確保手段とその実態

1909年産業委員会法は、他の産業において普及している最低賃金より賃金が例外的に低い産業（1条2項）、いわゆる苦汗産業を対象としていた。第一次世界大戦後に制定された1918年産業委員会法は、賃金が例外的に低い産業のみならず、十分に団体交渉機構が展開していない特定の産業においても産業委員会の設立を認めた（1条2項）。

最低賃金の履行確保手段については、1909年産業委員会法および1918年産業委員会法に規定されている。産業委員会により設定された最低賃金は、商務省の命令によって拘束力を有することになる（1909年産業委員会法5条1項）。使用者が命令に定められた最低賃金未滿で賃金を支払う場合には、即決裁判（summary conviction）により、各違反につき20ポンド以下の罰金が使用者に科せられる（6条1項）。有罪判決後、違反が継続される場合には、違反の各日について、5ポンド以下の罰金が使用者に科せられる（同条同項）。また、有罪の場合には、裁判所は罰金に加えて、労働者に対する未払賃金の支払額を精算する（adjust）ことが可能である（6条2項）。

1909年産業委員会法の目的は、苦汗産業における労働者の保護、すなわち低賃金労働の改善である。交渉力に格差のある労働者に最低賃金以上の賃金を保障するためには、労働者側の交渉力の補完をもって、使用者に最低賃金の完全な遵守を求めることが必要となる²⁹⁶。この観点から、実効的な履行確保手段の整備、すなわち国家機関の係官（officers）による介入が必要とされたという指摘がある²⁹⁷。

係官について、1909年産業委員会法は、「商務省は、法令遵守を確保するために必要だと顧慮する際に、係官を任命することができる」と規定した（14条1項）。この係官は、商務省の指揮または商務省の決定により産業委員会の指揮を受けて活動する（同条同項）。国家機関の係官が団体交渉代

296) Dorothy Sells, *British Wages Boards: A Study in Industrial Democracy* (The Brookings Institution, 1939) p. 212.

297) *Ibid.*

替機構である産業委員会の指揮を受けて活動するというのは、その後の最低賃金立法に類をみないものではあるが、国(商務省)による外からの介入ではなく、産業委員会内の指揮による介入ということから、労使自治を尊重した結果であり、この観点から、これは、「ボランタリズムの補完・促進」という当時の労働政策目的に則したものであったと考えられる。

係官または暫定的に産業委員会法の施行を促進する他の国家機関の係官²⁹⁸⁾(以下、総称する際は、「係官等」とする。)は、賃金記録の要求・調査、家内労働者の名簿・住所・賃金記録の作成要求、立入調査、および家内労働者の名簿の重要部分を調査・複写する権限を有した(15条1項)。係官等が要求する記録を作成・提供することを拒む者は、即決裁判により各違反につき、5ポンド以下の罰金が科せられ、また、虚偽の記録を作成・提供する者は、20ポンド以下の罰金または3ヶ月以下の懲役刑が科せられると規定された(15条2項)。

係官等は、商務省の指揮により、産業委員会法に基づく訴訟を提起する権限を有する(17条1項)。産業委員会も、商務省により任命され、産業委員会の指揮の下で活動する係官または国務大臣もしくは国務大臣により委任された係官の名義において、同様の訴訟を提起することが可能である(同条同項)。また、係官等ならびに産業委員会の長もしくはその委員は、イギリスの法曹を構成する弁護士(a counsel or solicitor or law agent)ではないが、略式裁判所(court of summary jurisdiction)において、産業委員会法に基づいて生ずるあらゆる訴訟を提起し、処理することができると規定された(17条2項)。もっとも、当時、法違反がもっとも深刻である場合を除き、大部分の未払賃金請求は、訴訟手続によらずに²⁹⁹⁾、その代わりと

298) 1923年末、産業委員会法下で調査・監督に従事する係官は40人であった。このうち29人は商務省の係官であったが、11人は他の省庁の係官を臨時的に外向させていたと報告されている(Ministry of Labour, *Report of the Ministry of Labour for the Years 1923 and 1924* (Cmd 2481, 1925) p. 182)。

299) 1925年以降は、このような規制の緩い履行確保体制に関して、労働大臣に対する激しい非難が生じていた。これを背景として、産業委員会法の遵守を向上させるためにより厳

して、インフォーマル方法を用いていたといわれている³⁰⁰⁾。

産業委員会は、労働者からの申立てを契機に、当該労働者に代わって、産業委員会法に基づき訴訟手続をとることができる」と規定された（10条1項）。もっとも、訴訟手続によらずに当該紛争の解決を図るために、使用者に注意を促すための措置を講ずることができ、産業委員会が使用者に対して初めて訴訟を提起する場合には、これを行うものとする」と規定されている（10条2項）。

さらに、1918年産業委員会法では、1909年産業委員会法6条における即決裁判によっては、未払賃金の回復が不可能であると顧慮する場合に、産業委員会または係官等は、労働者の名義で、未払賃金を請求するために民事訴訟（civil proceedings）を提起することができる」と規定された（9条2項）。

これらの履行確保規定は、係官等による訴訟手続だけでなく、団体交渉機構の代替である産業委員会自身による手続をも含んでいることから、当時の労働政策目的である「ボランティアの補完・促進」に則した特徴を有していたことを意味する。

以上のように、最低賃金の履行確保において、係官等による国家介入規定が存在していたが、最低賃金の対象者が苦汗産業および団体交渉機構が未確立な産業に従事する労働者に限定されていたこと、最低賃金未満の賃金を支払う使用者に対して訴訟手続をとることがほとんどなかったこと、ならびに産業委員会主導の履行確保手段が規定されていたことから、産業

、格な履行確保計画が図られ、1926から1930年にかけて刑事訴訟件数は急増した。しかし、1931年以降は、世界恐慌による不況および戦時体制の確保に起因して、刑事訴訟件数は激減したといわれている（Sells (1939), *op. cit.*, note 296, pp. 235-236）。当時の刑事訴訟件数は、1923年17件、1924年19件、1925年27件、1926年67件、1927年50件、1928年42件、1929年98件、1930年79件、1931年33件、1932年35件、1933年24件となっている（Ministry of Labour, *Report of the Ministry of Labour for the Year (1923-1934)* を参照）。

300) Charles Henry Verrill, *Minimum-Wage Legislation in the United States and Foreign Countries* (Government Printing Office, 1915) p. 178 and Sells (1939), *op. cit.*, note 296, p. 233.

委員会法における係官等による最低賃金の履行確保手段は、当時の労働政策目的に沿って、労使間の交渉力格差の是正を図るために機能していたと考えられる。

3 1945-1979年：最低賃金の履行確保手段とその実態

賃金審議会法が制定された1945年は、労働関係においてボランタリズムの概念がなお維持されており、労働政策目的は、ボランタリズムを補完・促進することであったと考えられる。これは、1945年賃金審議会法が、適用産業を全産業ではなく、「団体交渉機構が十分に展開していない産業」と「報酬の妥当な水準の未確立な産業」(3条)に限定していることから明らかである。

賃金審議会は、賃金規制提案を労働大臣に提出し、これを労働大臣が受理すれば、賃金規制命令として拘束力を有することになる(10条4項)。賃金規制命令に定められた最低賃金未満で賃金を支払う使用者には、即決裁判により20ポンド以下の罰金が科せられる(11条2項)。また、有罪の場合には、裁判所は、未払賃金の支払いを命令する(order)ことが可能である(同条同項)。

履行確保機能を果たす係官については、17条1項に規定されている。この係官には、雇用省内の組織、賃金監督機構(Wages Inspectorate)の構成員である賃金監督官が任命された。賃金監督官は、賃金記録の作成あるいは使用者によって保持された賃金記録の要求、使用者施設内の立入調査、家内労働者の名簿の調査・複写等の権限を有する(17条3項)。賃金監督官の権限行使を妨げるものには、即決裁判により20ポンド以下の罰金³⁰¹⁾が科せられる(17条6項)。賃金監督官に虚偽の情報を提供する場合には、100ポンド以下の罰金³⁰²⁾もしくは3ヶ月以内の禁固刑またはその両方が科せられる(18条)。さらに、賃金監督官は、最低賃金未満で賃金が支払わ

301) 1975年雇用保護法付則7第4部により、「100ポンド以下の罰金」に厳罰化された。

302) 1975年雇用保護法付則7第4部により、「400ポンド以下の罰金」に厳罰化された。

れた労働者の名義または当該労働者に代わって、未払賃金を請求するために民事訴訟を提起することができると規定された（17条5項）。

本来、労働者は、労働組合という集団的保護を通じて、使用者と対等の交渉力を有する。そのため、労働者権利に関する履行確保は、労働組合のもっとも重要な機能であると考えられていた³⁰³⁾。しかし、産業委員会法または賃金審議会法において対象とされた産業は、団体交渉機構の未確立または不十分な産業であり、労働者の集団的保護を可能にする組織はほとんど存在していなかった。そこで、自主的団体交渉機構に代わる機構として、産業委員会または賃金審議会が設立されるに至ったのである。産業委員会法下において、産業委員会に労働者の未払賃金請求に関する代位訴訟権限が規定されていたことは、産業委員会が労働組合の代替機構として履行確保機能を果たしていたことを表している。

もっとも、産業委員会制度下では、産業委員会の構成、すなわち代表委員の選定について問題が生じていたという指摘がある³⁰⁴⁾。これは、産業委員会の代表委員が当該産業に従事する使用者および労働者を真に代表することができていなかったという指摘である³⁰⁵⁾。団体交渉機構の代替としての機能が弱いという産業委員会の内部状況では、用いられる履行確保手段が十分に機能できず、法律の恩恵を受け取るべき労働者に対してそれを保障することが困難であったと考えられる。また、使用者代表委員の存する産業委員会それ自身が、法違反を取り締まる係官を指揮することまたは未払賃金請求の訴えを提起することは現実的ではなく、団体交渉機構の補完、特に労働組合の補完のためには、国家機関の係官による介入という保護を用いてはじめて、組合が組織されていない産業における労使間の交渉力格差を是正し、団体交渉を促進することができる。

303) K. D. Ewing, 'The Function of Trade Unions' (2005) 34 *Industrial Law Journal* 1, p. 13.

304) R. H. トーニイ著（労働大臣官房労働統計調査部訳）『最低賃金制度の影響——英国縫製業の経験——』（労働大臣官房労働統計調査部，1959年）19-26頁。

305) 同書 20頁。

このような背景から、賃金審議会法では、未払賃金請求に関して、代替的な団体交渉機構による代位訴訟を排し、賃金監督官による代位訴訟に一本化したと考えられる。要するに、産業委員会または賃金審議会は、法的介入をもってはじめて団体交渉機構の代替として、賃金交渉を可能にし、さらに、産業委員会または賃金審議会によっては労働者側の交渉力の劣位ゆえに代替困難である最低賃金の履行確保について、ボランティアズムの補完・促進という目的のために、係官または賃金監督官による代位訴訟が規定されたと考えられる。

もっとも、実際には、賃金監督官に付与された権限はどれもほとんど用いられていなかったといわれている³⁰⁶⁾。最低賃金を下回る支払いがなされていたことを発見した場合、賃金監督官は、まず、口頭による未払賃金の支払要求を使用者に行い、それでも是正されない場合、次に、文書による支払要求、そして、民事訴訟提起の警告というように、段階的な履行確保手段をとることが可能であった³⁰⁷⁾。最低賃金未滿で賃金を支払った使用者のうち90%が、口頭による支払要求に応じており、民事訴訟に至るのは、0.02%に過ぎなかったと報告されている³⁰⁸⁾。賃金審議会法では、このような段階的な履行確保手段を採用することにより、司法的介入を控える傾向にあった³⁰⁹⁾。

以上のように、賃金審議会法の適用対象を団体交渉機構が未確立または不十分な産業に限定していたことおよび最低賃金未滿の賃金を支払う使用者に対して、賃金監督官は強行的手段を用いるのではなく、支払要求等に

306) Bob Hepple and Sandra Fredman, *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain* (Kluwer Law and Taxation Publishers, 1986) para. 208.

307) Winyard (1976), *op. cit.*, note 195, p. 26.

308) *Ibid.*

309) 実際に、刑事訴訟件数と民事訴訟件数はどちらも、産業委員会法が制定されていた時代より少ない。産業委員会法下では、多い年では約100件の刑事訴訟、8件の民事訴訟が提起されていたが、賃金審議会法下では、刑事訴訟は、1年に10件前後、民事訴訟は、ほとんど提起されていなかった (Ministry of Labour, *Report of the Ministry of Labour for the Year*)。

よる説得によって実現することを意図していたことから、賃金審議会法においても産業委員会法と同様に、賃金監督官による履行確保は、介入なくしては実現されがたい、労使間の交渉力格差の是正を図るために機能していたといえる。

産業委員会制度および賃金審議会制度において、「国家機関の係官による代位訴訟の提起」に至ることは極めて稀であったが、最低賃金の履行確保手段として、国家機関による直接的な権利救済手段が、産業委員会法から規定されていたことは注目に値する。

第2節 20世紀後半における最低賃金の履行確保手段

1 20世紀後半の労働政策目的

サッチャー率いる保守党が政権に就いた1979年は、経済に対する積極的な国家介入の展開に伴う歳出の増加による通貨供給量の引き上げによってインフレが生じていた³¹⁰⁾。労働市場においても、物価上昇に見合う賃金要求が労働組合側から強まり、統制しがたくなっていた³¹¹⁾。そこで、政府は、インフレをコントロールすることが経済政策の最優先事項であると考へ、これが労働政策目的においても反映されるに至った³¹²⁾。

政府は、インフレを抑制するために、通貨供給量の制限、歳出の削減、労働組合機能の縮小、および国有化企業の縮小を可能にするマネタリスト政策³¹³⁾を採用した³¹⁴⁾。また、政府は、低い生産性を上回る賃金引上げを要求する労働組合をマネタリスト政策に対する障がい物とみなしたため³¹⁵⁾、雇用法改革において労働組合機能の縮小に着手した。

310) 犬童一男「ケインズ以降のイギリス保守主義——マネタリズムの影響と可能性」経済評論29巻4号（1980年）68-70頁。

311) 同論文 70頁。

312) Davies and Freedland (1993), *op. cit.*, note 156, p. 430.

313) マネタリスト政策は、フリードマン (Milton Friedman) を中心に展開された。

314) 犬童・前掲論文注 310) 70-71頁。

315) Davies and Freedland (1993), *op. cit.*, note 156, p. 433.

「不満の冬 (winter of discontent)」³¹⁶⁾の勃発により、保守党政府は、雇用法改革の着手に関する社会的同意を得ることに成功し、1980年雇用法 (Employment Act 1980)³¹⁷⁾、1982年雇用法 (Employment Act 1982)³¹⁸⁾、1984年労働組合法 (Trade Union Act 1984)³¹⁹⁾、および1988年雇用法 (Employment Act 1988)³²⁰⁾の累積的影響によって、労働組合の機能を縮小した³²¹⁾。このような1980年代の措置は、『1990年代の雇用 (*Employment for the 1990s*)』³²²⁾と題した白書および同白書を反映した1990年雇用法 (Employment Act 1990)によって1990年代にも継続された。その後、1990年11月にサッチャーから首相を引き継いだメージャーは、さらなる雇用法改革に着手した。政府

316) 「不満の冬」は、公共部門および民間部門の労働組合による大規模な賃金要求ストライキから成る。運送業の労働者による争議によって、不可欠な供給が滞り、埋葬業の労働者による争議によって、死体が埋葬されずに一時放置され、ごみ収集業の労働者による争議によって、街にゴミが溢れネズミが走ったといわれている (*Ibid.*, p. 444)。

317) 1980年雇用法は、主に労働組合内における郵便投票等の秘密投票を促進するために、政府基金からその払い戻しを受けることのできる費用償還制度を導入し (1条)、クローズドショップに基づく解雇を不正解雇とし (7条)、ピケ (16条) および二次的争議行為 (17条) を制限した。

318) 1982年雇用法は、クローズドショップを原則禁止とし、労働組合の不法行為責任の範囲を拡大するために、1974年労働組合および労働関係法 (Trade Union and Labour Relations Act 1974) 14条 (労働組合および使用者団体の特定の不法行為免責) によって規定されていた、「労働争議における免責」を廃止した (15条 1項)。

319) 1984年労働組合法の制定背景としては、『労働組合における民主主義』と題した緑書 (Department for Employment, *Democracy in Trade Unions* (Green Papers, Cmnd 8778, 1983) および古川陽二訳『労働組合における民主主義』〈イギリス・緑書〉) 労働法律旬報1075号 (1983年) 24-45頁) を、1984年労働組合法における規定内容の詳細については、鈴木隆『イギリス労使関係法改革の軌跡と展望——サッチャリズムからニューレイバーへ』(旬報社、2017年) 55-108頁を参照。

320) 1988年雇用法は、南ヨークシャーのコートンウッド炭鉱 (Cortonwood Colliery) 閉鎖宣言に端を発した炭鉱労働者争議の結果を反映した。同法は、スト投票が行われていないストに対して、組合員の招集を中止する訴訟権を組合員に認める等、個別組合員の権利を拡大した (1-7条)。炭鉱ストの判例に関しては、古川陽二「イギリス炭鉱ストの一断面」日本労働法学会誌69号 (1987年) 136-147頁を参照。

321) Davies and Freedland (1993), *op. cit.*, note 156, ch. 9.

322) Department for Employment, *Employment for the 1990s* (White Papers, Cm 540, 1988).

は、『1990年代の労使関係 (*Industrial Relations in the 1990s*)』³²³⁾と題した緑書において、さらなる立法の必要性を述べ、また、『国民、仕事、および機会 (*People, Jobs and Opportunity*)』³²⁴⁾と題した白書において、個別被用者の能力および技術に則した人的資源管理に重きを置く使用者は、労働組合等の仲介を通じてではなく、被用者との直接的なコミュニケーションを通じた労使関係の形成を必要としていることから、団体交渉および労働協約に基づく労使関係の伝統的傾向は不適切であると指摘した³²⁵⁾。

メジャーは、サッチャーとは異なり、労働組合の機能を縮小させたならば、その結果として、雇用条件の改善のために個別被用者の権利を拡大させなければ、被用者の不満が高まると考えたため、個別的権利の拡大という一定の譲歩を示したと考えられている³²⁶⁾。上記の緑書と白書の提案は、1993年労働組合改革・雇用権利法において立法化された。もっとも、政府は、使用者に負荷をかけることは望んでおらず、個別的権利としては、同法の第2章において、母性保護に関する権利（23-25条）、安全衛生に関する保護（28条）、不公正解雇に対する法的権利（29条）等を規定することにどまった³²⁷⁾。

このように、サッチャーおよびメジャー率いる一連の保守党政府の政策は、激化するインフレと戦う一措置として、労働組合機能の縮小およびそれに伴う組合組織率の減少を導いた。組合組織率の減少は、被用者側に

323) Department for Employment, *Industrial Relations in the 1990s* (Green Papers, Cm 1602, 1991), 古川陽二訳「翻訳：英政府録書『1990年代の労使関係』(1)——労使関係および労働組合のより一層の改革のための提案——」沖繩法学22号(1992年)124-150頁、古川陽二訳「翻訳：英政府録書『1990年代の労使関係』(2・完)——労使関係および労働組合法の一層の改革のための提案——」沖繩法学23号(1993年)81-122頁。

324) Department for Employment (1992), *op. cit.*, note 228.

325) *Ibid.*, paras. 1.15 and 1.16.

326) 田口典男「90年代前半のイギリス労働政策——1993年労働組合改革・雇用権利法(TURERA)の検討を通して」大原社会問題研究所雑誌437号(1993年)52頁。

327) 1993年労働組合改革・雇用権利法23-25条、28条、および29条は、1996年雇用権利法によって廃止された(付則3第1部)。

としては、機能が縮小した組合に有効な価値を見出すことができなかつたからであり、使用者側にとっては、労働組合を「承認」しただけでなかつたからであると指摘されている³²⁸⁾。その結果、労働組合と使用者との交渉を中心に労使関係を展開する伝統的ボランティアリズムは崩壊し、個別被用者と使用者との交渉がイギリス労使関係において主要な役割を果たすことになった。

これらの背景から、20世紀後半の労働政策目的は、「ボランティアリズムの補完・促進」から「インフレの抑制」へと移行していたといえる。

2 1979-1997年：最低賃金の履行確保手段とその実態

賃金審議会法の目的は、「自主的団体交渉の促進」であり、この目的を果たすために、賃金審議会が団体交渉機構の代替として最低賃金を設定し、その履行を確保するために、賃金監督官が使用者施設の調査・監督を行い、最低賃金違反の是正を行っていた。したがって、「労働組合機能の縮小」が見られていた当時、本来であれば、労働者側の交渉能力減少に応じて、今まで以上に賃金審議会の設置および賃金監督官の質的・量的機能の増加を行うべきであった。また、最低賃金未満の賃金を支払う事業場の割合は、1971年14.8%から1979年31.5%へと、1970年代の間に倍増していた³²⁹⁾。その後も違反率は増加し続け、1981年には41.3%に達していた³³⁰⁾。

このような状況下において、保守党政府が進めた賃金監督官に関する政策は、助言・説得活動を普及することであった³³¹⁾。政府が最低賃金の履行確保政策の焦点を助言・説得活動に絞ったのは、最低賃金違反が使用者側の故意ではなく、無知に起因していると考えていたからであったと分析

328) Peter Dorey, *The Major Premiership: Politics and Policies under John Major, 1990-97* (Macmillan Press Ltd, 1999) pp. 180-181.

329) LPU (1983), *op. cit.*, note 120, p. 21.

330) *Ibid.*

331) Dave Nellist, HC Debs ser. 6 vol. 83 col. 488, 23 July 1985.

されている³³²⁾。実際に、賃金監督官が最低賃金違反を発見した際、その違反は、使用者の故意ではなく、無知から生じている事案が大部分を占めていたと報告されている³³³⁾。履行確保手段として、訴追は、長期にわたり人的・経済的資源を要し、通常の監督数の減少をもたらすことから、最低賃金違反が故意または繰り返される恐れのある場合にのみ顧慮されていた³³⁴⁾。

このような履行確保政策は、インフレを抑制するために、歳出削減を目的としていたことがその背景にあったと考えられる。実際に、政府は、1980年から1981年にかけて、賃金監督官数を3分の1削減させた³³⁵⁾。そのため、1982年には、賃金審議会法により対象とされた事業場の6%しか監督できなくなっていたといわれている³³⁶⁾。賃金監督官数の減少に伴い、これまでの監督方法である使用者施設への立入調査に加えて、郵便調査を導入した³³⁷⁾。郵便調査は、最低賃金以上の賃金を被用者に支払っているか否かを使用者に確認する内容であり、理容業と小売業の2つの産業に限定して実施されていたが³³⁸⁾、これらの産業は、賃金監督官が調査を行った事業場の約40%を占めていた³³⁹⁾。また、両産業は、違反率の高い産業であったことから³⁴⁰⁾、監督調査の有効性が問われ、郵便調査を行うのであれば、遵守が予想される産業（なんらかの形で団体交渉機構を有している会社等）を選択すべきであったという指摘がある³⁴¹⁾。

332) P. B. Beaumont, 'The Limits of Inspection: A Study of the Workings of the Government Wages Inspectorate' (1979) 57 *Public Administration* 2, p. 214.

333) E. Hawtrey, 'The Enforcement of Statutory Minimum Wages in Great Britain' (1959) 79 *International Labour Review* 4, p. 385.

334) Nellist (1985), *op. cit.*, note 331, col. 488.

335) Winyard (1985), *op. cit.*, note 215, p. 57.

336) LPU (1983), *op. cit.*, note 120, p. 21.

337) *Ibid.*

338) Michael Alison, HC Debs ser. 6 vol. 40 cols. 52W-57W, 28 March 1983.

339) LPU (1983), *op. cit.*, note 120, p. 21.

340) Alison (1983), *op. cit.*, note 338, table 2A.

341) LPU (1983), *op. cit.*, note 120, pp. 21-22.

以上のように、1979年から賃金審議会法が廃止される1993年にかけて、政府は、生産性を上回る賃金上げによる低成長を打開し、当時の労働政策目的である「インフレの抑制」を果たすために、この障がい物とみなした労働組合およびその展開を目的とする賃金審議会を衰退させると同時に、インフレの一原因であった歳出の増加を抑制するために、賃金監督官の機能を量的かつ質的に縮小させるに至ったのである。

第3節 20世紀末から21世紀初頭にかけての最低賃金の履行確保手段

1 20世紀末から21世紀初頭にかけての労働政策目的

1997年5月の総選挙で大勝を収めた労働党は、当時、首相であったブレアにより、左派でも右派でもない第三の道であるニューレイバーに作り替えられた。保守党政府は、個別被用者の権利をほとんど創造することなく、集団的権利を排除したが、ニューレイバーは、失われた集団的保護の代わりとして、雇用に関する新しい法的権利を個別労働者に規定した³⁴²⁾。

1998年、労働党政府は、『職場における公正 (*Fairness at Work*)』³⁴³⁾と題した白書を発表した。同白書は、労使間の「パートナーシップ」の促進、企業の経営状況に影響を受けやすい労働者の最低労働基準の規定、および家族にやさしい雇用環境の導入を提案した³⁴⁴⁾。また、ブレアが白書の序文で、労働政策がかつての労働党政権時のものに戻ることはないと明言しているように³⁴⁵⁾、ニューレイバーは、保守党政権時の政策を完全には否定しなかった。ブレアの改革は、サッチャーおよびメジャー率いる保守党政権時に弱められた労働組合を、労使関係において完全に復活させることではなく、その代わりとして、個別労働者の権利を拡大させることで

342) Chris Howell and Rebecca Kolins Givan, 'Rethinking Institutions and Institutional Change in European Industrial Relations' (2011) 49 *British Journal of Industrial Relations* 2, pp. 247-248.

343) DTI (1998), *op. cit.*, note 248.

344) *Ibid.*, foreword by the prime minister.

345) *Ibid.*

あった。

このような労働党の政策転換は、断続的な選挙敗北の対応として、1983年以降に始まったとされている³⁴⁶⁾。さらに、1990年以降は、次第に強まるグローバル経済においてイギリスが生き残り、繁栄可能となるために、企業の競争力を向上する必要性が生じ始めていたと分析されている³⁴⁷⁾。実際に、労働党政府は、労働法による規制について、規制それ自体が目的ではなく、企業に敵対するものでもないと捉えた上で、この規制は、市場を公開し、公正な条件で競争を可能にすることによって、企業に利益を与えるものであると示し³⁴⁸⁾、「企業の競争力強化」が労働政策の主たる目的であることを明らかにした。

2 1997-2010年：最低賃金の履行確保手段とその実態

ニューレイバーは、かつての労働党とは異なり、労働者側だけでなく使用者側にとっても有効に機能するであろう立法の制定を念頭に置いており、全国最低賃金法の制定が、低賃金労働者の賃金保護になると同時に、低賃金で労働者を搾取する悪質な使用者から善良な使用者を保護することに寄与し、公正な条件下での企業間競争を可能にすると考えていた³⁴⁹⁾。労使双方に利益をもたらすためには、単に最低賃金を設定するだけでは不十分であり、その支払いが完全に保障されなければならない。そこで、全国最低賃金法は、かつての産業委員会法および賃金審議会法とは異なり、新しく強化された履行確保手法を採用している。すなわち、最低賃金の履

346) John McIlroy, 'The Enduring Alliance? Trade Unions and the Making of New Labour, 1994-1997' (1998) 36 *British Journal of Industrial Relations* 4, p. 540.

347) Collins (2001), *op. cit.*, note 283, p. 18. もっとも、コリンズは、1960年代および1970年代において労働政策の主たる目的として認識されていたものが、完全に姿を消したというわけではなく、「企業の競争力を向上させる」という新しい課題が現れたのであると主張する。

348) DTI and Department for Education and Employment, *Opportunity for all in a world of change* (White Papers, Cm 5052, 2001) para. 5.21.

349) DTI (1998), *op. cit.*, note 248, para. 3.2.

行確保について、個別労働者による履行確保手段と13条で任命された係官によるものの2つの手段を採用しているのである。このうち個別労働者による履行確保では、係官のような人的資源や行政援助を必要とせず、さらに、当該事実について精通しているため、係官によるものより、費用対効果の高いものであると考えられている³⁵⁰⁾。しかし、労働者1人当たりの未払賃金は、少額であることが予想され³⁵¹⁾、その回復のために、訴訟を提起するというのは費用対効果が低く、多くの労働者は法的措置をとりたがらない。そこで、全国最低賃金法では、もう1つの手段が規定されている。それが、係官による履行確保手段である。

産業委員会法および賃金審議会法においても、類似の手法が採用されていたが、履行確保手段の利用に有効に機能する、不利益取扱いの禁止といった法的保護が規定されておらず、労働者は救済手段をとることに限界があった。以下では、個別労働者による履行確保手段および係官による履行確保手段ならびに両手段の実態を従来の履行確保手段との比較を用いて明らかにする。

(1) 個別労働者による履行確保手段とその実態

まず、個別労働者による履行確保手段に関する規定を明らかにする。個別労働者による履行確保を促すために、全国最低賃金法により保障されている権利としては、賃金記録にアクセスする権利、労働者による権利行使を理由とする不利益取扱いの禁止、および証明責任の転換がある。

350) Paul Skidmore, 'Enforcing the Minimum Wage' (1999) 26 *Journal of Law and Society* 4, p. 437.

351) 2019年度に発覚した総未払賃金額は、約2,080万ポンド（日本円で約28億円）であり、最低賃金未滿の賃金を支払われた総労働者数は、263,350人であった（BEIS, *National Living Wage and National Minimum Wage: Government evidence on compliance and enforcement 2019/20* (2021) Figure 2 and 3)。これを単純計算した場合、1人当たりの未払賃金は、約78.98ポンド（日本円で約10,511円）となり、1人当たりの額は少ない。

(i) 賃金記録にアクセスする権利

賃金記録にアクセスする権利の前提として、全国最低賃金法9条は、労働時間および賃金に関する記録の保持を使用者に義務付けている。そして、全国最低賃金法10条は、使用者によって保持されている記録にアクセスする権利を労働者に付与している。記録にアクセスする権利については、法案審議過程において、保守党から強い批判あった。保守党は、最低賃金が正しく支払われているということを確認するために、労働時間と賃金に関する記録にアクセスする権利を労働者に与えるべきであるという10条の目的それ自体に関しては異議なく甘受したが、その手続に対して批判が生じていた³⁵²⁾。具体的に、保守党による批判は次の点にあった。すなわち、記録にアクセスする権利は、本来、裁判所規則の下で、裁判所の命令によって与えられる「開示 (discovery)」と呼ばれる過程を経て、行使することができるものであり、これは、証拠となる文書が隠蔽・変更されるという恐れがある、または、他に手段がないと判事が判断した場合に、判事の自由裁量においてのみ行使可能なものである³⁵³⁾。したがって、以上のような厳格な条件および手続を付すことなく、記録にアクセスする権利を法的に認めるべきではないという批判であった。

かつての賃金審議会法では、賃金記録の保持が使用者に義務付けられていたにもかかわらず（1959年賃金審議会法17条1項）、記録を保持しないことが、未払賃金の支払いを回避する方法として、使用者に大いに用いられていた³⁵⁴⁾。なぜなら、記録がない際に、賃金監督官は、労使双方に未払賃金に関して聞き取り調査を行うが、労使の回答に不一致が生じた場合には、賃金監督官によって折衷案が労使に交渉され、訴追されることはほとんどなかったからである。これは、訴追しないことが賃金審議会法下の方針であったため、記録保持の不履行を何度繰り返しても訴追されることは

352) Baroness Miller, HL Debs vol. 590 col. 1395, 15 June 1998.

353) *Ibid.*

354) Winyard (1976), *op. cit.*, note 195, p. 15.

なかったといわれている³⁵⁵⁾。

全国最低賃金法では、労働者が、最低賃金未満の賃金が支払われていると考える場合に、賃金記録の開示を使用者に要求することが可能である。使用者が記録を開示しない場合、労働者は、記録にアクセスする権利を侵害されたことを理由として、雇用審判所 (Employment Tribunal) に訴えを提起することができる (11条 1項)。当該訴えの提起について根拠が十分に存すると雇用審判所が判示する場合、記録の開示を命じるとともに、使用者に対して最低賃金額の80倍の賠償金を労働者に支払うよう命じることができる (11条 2項)。賃金記録の保持義務 (9条) に加えて、賃金記録にアクセスする権利 (10条)、およびその履行確保手段 (11条) を定めることにより、使用者が故意に賃金記録を保持しないという事態を防ぐことに寄与していると考えられる。

(ii) 不利益取扱いの禁止

本来、イギリスにおいては、契約自由の原則から、コモン・ローに違反しない限り、いかなる条件で雇用契約を締結したとしても、その条件に対して裁判所は介入することができない³⁵⁶⁾。しかし、全国最低賃金法17条において、個別労働者は、未払賃金を受け取る権利が保障されている。未払賃金を請求するために、労働者は、1996年雇用権利法 (Employment Rights Act 1996) 23条 1項 (a) (労働者の賃金からの違法な控除) の下で、雇用審判所に訴えを提起する、または、コモン・ロー上の契約違反として、民事訴訟を提起することができる。法的に履行可能な権利を労働者に付与していることは、権利行使を促すものであるとして評価されている³⁵⁷⁾。もっとも、労働者は報復の恐れから、雇用関係の終結までは少なくともそ

355) *Ibid.*, pp. 15–16.

356) Kevin Barrett, *Defective Construction Work: and the Project Team* (Wiley-Blackwell, 2008) p. 11.

357) Collins et al. (2019), *op. cit.*, note 174, p. 18.

れをしたがらない。産業委員会法や賃金審議会法では、労働者の権利行使を理由とする不利益取扱いあるいは解雇といった報復に対する労働者保護規定³⁵⁸⁾が定められていなかった。対照的に、全国最低賃金法では、23条および24条において、労働者の権利行使を理由とする不利益取扱いについての禁止規定が存在することから、労働者による権利行使を一定程度促すことを可能にした。もっとも、本質的には、労働者の権利行使を理由とする解雇であるが、形式的には、他の理由によって労働者を解雇しようとする使用者の脱法行為がみられているとの指摘がある³⁵⁹⁾。

(iii) 証明責任の転換

全国最低賃金法28条では、証明責任の転換が規定されている。通常、民事訴訟の原則的な考えとして、証明責任は、訴訟を提起する原告（労働者）にあるが、全国最低賃金法では、証明責任は、労働者ではなく使用者にある。最低賃金未滿の賃金が支払われていたとして、労働者が雇用審判所に訴えを提起した際、当該労働者が全国最低賃金法の適用対象ではないことまたは最低賃金以上の賃金を支払ったことを使用者が証明しない限り、労働者は最低賃金に満たない賃金しか支払われていないと推定されることになる。

法案審議過程において、使用者団体からは、証明責任の転換に反対する声もあったが、当時、貿易産業省（Department of Trade and Industry：以下、「DTI」とする。）の大臣であったマッカートニー（Ian McCartney）は、全国最低賃金法9条において、賃金に関する記録の保持が使用者に義務付けられていることから、最低賃金を労働者に支払ったか否かを証明するこ

358) 当時、労働者は、1978年雇用保護法（Employment Protection (Consolidation) Act 1978）67、68条に基づいて、不公正解雇に対する訴えを提起することができたが、同条の適格要件（64、65条、141-147条の規定に該当する場合は適用除外）を満たす場合に限定されていた。

359) Guy Davidov, *A Purposive Approach to Labour Law* (Oxford University Press, 2016) p. 226.

とは、使用者にとって困難ではないと主張した³⁶⁰⁾。さらに、全国最低賃金法の主たる受益者は、労使関係において交渉力が低く、最低賃金が支払われているか否か、または、それが適切であるか否かに関する情報を収集しがたく、証明責任を果たすことが困難であると指摘した³⁶¹⁾。労働党政政府は、労働者保護の観点から、証明責任の転換が最低賃金の実効的な履行確保にとって重要なものであると考えていた³⁶²⁾。

(2) 係官による履行確保手段とその実態

次に、国家機関の係官による履行確保手段を明らかにする。全国最低賃金法の履行確保に関する方針決定に責任を有するのは、ビジネスエネルギー産業戦略省 (Department for Business, Energy & Industrial Strategy : 以下、「BEIS」とする。)³⁶³⁾である。そして、BEIS に代わって全国最低賃金法の履行確保に関する機能を果たす執行機関は、歳入税関庁³⁶⁴⁾である。

全国最低賃金法に関して、履行確保機能を果たす機構を決定するにあたり、低賃金委員会の第一報告書は、賃金審議会法下で雇用省の管轄下にあった賃金監督機構をモデルにしないと報告している³⁶⁵⁾。その理由としては、賃金規制命令は産業ごとに内容が異なり、理解・解釈するのが困難

360) Ian McCartney, HC Debs vol. 308 cols. 233-234, 9 March 1998.

361) *Ibid.*

362) *Ibid.*

363) 全国最低賃金法の導入時から2008年にかけて、全国最低賃金法の方針決定に責任を有したのは DTI であった。2009年以降は、DTI と以前の雇用省から派生したイノベーション大学技能省 (Department for Innovation, Universities and Skills) とが統合した BIS が責任を有した。2016年以降は、BIS と DTI から派生したエネルギー気候変動省 (Department of Energy and Climate Change) とが統合した BEIS が責任を有している (省の再編状況については、文部科学省「スポーツ庁の在り方に関する調査研究成果報告書」(2012年文部科学省委託調査) 191-223頁, https://www.mext.go.jp/a_menu/sports/chou sa/detail/1333391.htm (2021年4月26日閲覧) を参照)。

364) 1999年に社会保障省 (Department of Social Security) の執行機関 (Contributions Agency) と内国歳入庁 (Inland Revenue) が統合され、歳入税関庁が設立された。

365) LPC (1998), *op. cit.*, note 175, para. 8.16.

であったため、かつ賃金規制命令が職場に提示されていたにもかかわらず、被用者は、自己の権利に関してほとんど認識しておらず、履行確保手続自体が全体的に有効ではなかったためと示された³⁶⁶⁾。要するに、賃金監督官により用いられていた周知等の履行確保活動および監督等の履行確保手段は、上手く機能していなかったのである。そこで、低賃金委員会は、「イギリス全域を網羅し、企業の運営方法を理解し、賃金問題に精通し、すでにあらゆる種類の会社を監督している機構を用いることが、履行確保を高める有効な手段である」³⁶⁷⁾と述べ、これを参考にして、最終的には、歳入税関庁が監督機構となっている。

歳入税関庁の係官の権限としては、賃金記録に関する権限、使用者施設への立入権限、未払通告を交付する権限、未払賃金請求のために、労働者に代わって民事訴訟を提起する権限、刑事処罰を求める権限等がある。

(i) 賃金記録に関する権限

全国最低賃金法14条1項は、使用者に保持することが義務付けられている賃金記録（9条）を調査し、その重要部分を複写する権限を係官に与えている。さらに、使用者が記録を保持しないあるいは虚偽の記録を作成し、係官に提出した場合には、罰金刑（罰金額は無制限）の対象になると規定されている（31条）。

使用者による記録の作成に関しては、デジタル方式が可能とされている³⁶⁸⁾。しかし、最低賃金の主たる受益者である労働者は、デジタルリテラシー³⁶⁹⁾を有しておらず、賃金情報を理解しがたいことから、デジタル方式は、最低賃金違反について、係官に申告しようとする労働者の障壁になっていることが報告されている³⁷⁰⁾。

366) *Ibid.*

367) *Ibid.*, para. 8.17.

368) LPC (2020b), *op. cit.*, note 279, para. 3.26.

369) インターネットを通じた情報・通信等を利用・活用する能力。

370) LPC (2020b), *op. cit.*, note 279, para. 3.26.

(ii) 未払通告の交付権限

全国最低賃金法が制定された当初は、19条において、最低賃金以上の賃金を支払わない使用者に対して、履行確保通告(enforcement notice)を交付する権限を係官に与えていた。さらに、21条において、履行確保通告に従わない使用者に対して、制裁金通告(penalty notice)を交付する権限を係官に与えていた。当時、これらの通告の適用対象となったのは、在職中の労働者のみであった。しかし、2003年、過去に雇用関係にあった労働者についても、係官は、履行確保通告を交付できると判示された³⁷¹⁾。その判決後、2003年全国最低賃金(履行確保通告)法(National Minimum Wage(Enforcement Notices) Act 2003)により、過去に雇用関係にあった労働者についても、履行確保通告の適用対象になると修正された。それまで、在職中の労働者ではない者が未払賃金を請求する場合には、当該労働者自身が裁判所(county court)に訴えを提起するしか救済策はなかった。

この2つの通告は、2008年雇用法(Employment Act 2008)によって、新たに全国最低賃金法に挿入された19条により、単一の「未払通告」に置き換えられた。未払通告に一本化されるまでは、最初の通告(履行確保通告)の交付では、違反に対する自動的な制裁がないことから、使用者側は、最低賃金未滿の賃金を支払う傾向にあった³⁷²⁾。2008年までは、最低賃金遵守を要求する履行確保通告が交付された後も、使用者が最低賃金を支払わない場合にのみ、制裁金通告が交付され、制裁金が課されることになっていた。そのため、履行確保通告が、使用者に交付されない限り、使用者の多くは、故意に最低賃金を支払わなかったと報告されている³⁷³⁾。

雇用法によって修正された全国最低賃金法19条は、このような事態を取り除くことを可能にした。19条は、未払通告の交付について規定してお

371) *Inland Revenue Commissioners v Bebb Travel plc* [2003] EWCA Civ 563, [2003] 3 All ER 546.

372) Georgina Hirsch, John Usher and Shubha Banerjee, *The Employment Act 2008: an IER critique and guide* (The Institute of Employment Rights, 2009) p. 32.

373) *Ibid.*

り、未払通告は、その交付後28日以内に、当該賃金算定基礎期間（pay reference period）³⁷⁴⁾における未払賃金を当該労働者に支払うよう使用者に要求するものである³⁷⁵⁾。この要求に加えて、未払通告には、それが交付されて28日以内に、国務大臣（現在、BEIS 大臣）に制裁金³⁷⁶⁾を支払うよう使用者に要求する内容を含まなければならない（19A条1項）。

係官は、未払通告を交付するか否かに関して、自由裁量を有するが、調査時に、最低賃金に満たない賃金の支払いがあると係官が判断したほとんどすべての場合に交付することが要求されている³⁷⁷⁾。使用者の主張する未払理由は、係官が、未払通告を交付するか否かを決定する際に考慮されてはならない³⁷⁸⁾。すなわち、使用者が最低賃金の未払いが不可抗力であったと主張しても、係官の調査開始時に未払賃金がある場合には、未払通告が交付されなければならない³⁷⁹⁾。また、未払通告は、係官の調査開始以前に、賃金の未払分を使用者が労働者に部分的に支払っている場合においても交付可能である³⁸⁰⁾。そのため、未払通告は、係官が最低賃金違反を認識している、ほとんどすべての状況において交付されることが予測される。未払通告が交付されない例としては、使用者が最低賃金に満たない賃金を労働者に支払っていたが、係官の調査開始前に、労働者に支払われるべき未払賃金をすべて正しく支払っている場合である³⁸¹⁾。

374) 賃金算定基礎期間とは、賃金計算のための単位であり、1ヶ月を上限としている（2015年全国最低賃金規則（National Minimum Wage Regulations 2015）6条）。

375) 未払通告は、通告が交付された日より6年以上前の賃金算定基礎期間には適用されない（19条7項）。

376) 使用者によって支払われた制裁金は、国務大臣によって整理公債基金（Consolidated Fund）に支払われる（全国最低賃金法19A条11項）。

377) BEIS, *National Minimum Wage and National Living Wage: Policy on HM Revenue & Customs enforcement, prosecutions and naming employers who break National Minimum Wage law* (2016), para. 3.3.7.

378) *Ibid.*, para. 3.3.4.

379) *Ibid.*

380) *Ibid.*, para. 3.3.5.

381) *Ibid.*, para. 3.3.6.

未払通告には、主に最低賃金未満の賃金が支払われている労働者の名前、支払われるべき未払賃金額、国務大臣に支払うべき制裁金の金額等が記載される(19条4項)。未払通告で特定された未払賃金額、労働者、制裁金額等に不服がある場合には、使用者は雇用審判所に訴えを提起することができる(19C条)。

履行確保通告と制裁金通告を未払通告に単一化した目的は、最低賃金の未払いに対する十分な抑止力を確保するためであった³⁸²⁾。そのため、使用者に課される制裁金の金額は、労働者に支払われるべき未払賃金額の50%であったものを、100%に、さらに、2016年以降は200%に増額されている(19A条5A項)。そして、未払賃金額の総額が、100ポンド未満になる場合は、一労働者につき最小制裁金の100ポンドが制裁金として課される(19A条6項)、未払賃金の総額が、20,000ポンド以上になる場合は、一労働者につき最大制裁金である20,000ポンドが制裁金として課される(19A条5B項)³⁸³⁾。しかし、使用者が、未払賃金および制裁金を14日以内に支払えば、制裁金は、50%減額される(19A条10項)。この規定は、使用者が、労働者に未払賃金を早急に支払うよう促すものであるといえる。以上のように、最初から、制裁金付きの未払通告を使用者に交付することによって、そして、14日以内の未払賃金および制裁金の支払いにより制裁金を減額することによって、通告が交付されても、なお最低賃金を故意に支払わないという事態を避ける規定が導入された³⁸⁴⁾。

(iii) 代位訴訟権限

全国最低賃金法19D条は、未払通告において特定された労働者への未払賃金の全部あるいは一部が使用者が支払っていない場合に、係官が、当該

382) *Ibid.*, para. 3.3.2.

383) 2016年に制裁金の計算方法が、未払賃金額の200%に改正される以前、最大制裁金は、5,000ポンドであった。

384) 2019年度では、年間約1,000件の未払通告を交付し、総額1,850万ポンド(日本円で約24億円)以上の制裁金を課した(BEIS (2021), *op. cit.*, note 351, p. 13)。

労働者に代わって、1996年雇用権利法23条1項（a）において、未払賃金請求の訴えを雇用審判所に提起する、または、コモン・ロー上の契約違反として、民事訴訟を提起することができることと規定している。1996年雇用権利法に規定されている適用対象に該当しない労働者類型に属するもの（派遣労働者や家内労働者）についても、全国最低賃金法18条に特別規定が定められており、1996年雇用権利法の規定が適用されることになっている。

産業委員会制度および賃金審議会制度では、最低賃金の履行確保について、産業委員会または賃金審議会では労働者側の交渉力の劣位ゆえに代替困難であったことから、係官または賃金監督官に代位訴訟権限が付与されていたと指摘した。全国最低賃金法は、団体交渉機構の有無に関わらず、全労働者に適用される点から、かつての最低賃金立法とは対象を異にする。そのため、全国最低賃金法の法案審議過程において、代位訴訟を規定した法案条文に対して、労使私人間の契約上の関係に国家機関による介入を可能にする規定であり、介入は簡潔になされるべきであるとの批判が、主に保守党議員から生じていた³⁸⁵⁾。これに対して、当時、DTI の大臣であったマッカートニーは、低賃金労働者および権利主張をする能力の低い労働者またはその能力を欠いている労働者は、係官による代位追及を求めることが不可欠であり、「代位訴訟権限を規定する条文は、使用者が履行確保通告を遵守しない場合に、係官によって完全な措置をとることを可能にさせる」³⁸⁶⁾と主張した。もっとも、係官による代位訴訟が認められる根拠については、全国最低賃金法の法案審議過程において十分に議論されていない。この点について、過去に政府が行った調査では、個別被用者および労働組合が最低賃金の履行確保機能を果たし、純粋な民事紛争において解決することは理論上おこりうるが、最低賃金立法の主たる受益者は、集団の保護を有していない低賃金労働者であり、自発的解決が見込まれないことから、国家機関の係官による代位訴訟が必須であると指摘されている

385) Andrew Lansley, Standing Committee D, HC Debs, 29 January 1998 [Part I].

386) Ian McCartney, Standing Committee D, HC Debs, 29 January 1998 [Part I].

た³⁸⁷⁾。

かつては、代位訴訟による労働者保護によって、労使間の交渉力格差の是正を図り、ボランティアズを補完・促進することが目的であったが、1979年から1997年にかけての労働組合改革により、労働組合の機能が弱められたことで、個別労働者はもとより、労働組合によっても最低賃金の履行確保が困難になったことから、国家機関は、過去に労働組合により果たされていた履行確保機能を直接的に果たすこととなったと考えられる。

(iv) 刑事処罰を求める権限

係官は、法違反が疑われる場合に、刑事捜査を行う権限を有する。歳入税関庁は、検察庁 (Crown Prosecution Service) による刑事訴追を前提としてこの権限を用いる³⁸⁸⁾。

刑事制裁としては、全国最低賃金法31条9項 (a) (b) において、罰金刑が規定されている。しかし、刑事訴追では、労働者に未払賃金が返済されるという保障もなく、さらには、使用者に罰金刑を科すことによって、労働者に支払われるべき未払賃金が確保できなくなることもあり、ほとんどの場合、刑事訴訟は提起されてない³⁸⁹⁾。歳入税関庁も、刑事捜査の着手を留保し、履行確保事案の大部分において、刑事捜査および刑事訴追は、最善策ではないと認識している³⁹⁰⁾。1999年から2021年2月時点までに刑事訴追されたのは15人の使用者のみである³⁹¹⁾。

387) Department of Employment and Productivity (1969) *op. cit.*, note 190, paras. 153-154.

388) 1986年に検察庁が設置されるまで、イギリスでは、国家訴追主義ではなく、私人訴追主義が採られていた。産業委員会法および賃金審議会法が制定されていた時代は、検察庁が存在しておらず、主に、係官または賃金監督官が刑事訴追 (実質の意味での私人訴追) を行っていた。「私人訴追主義」については、小山雅亀『イギリスの訴追制度——検察庁の創設と私人訴追主義——』(成文堂, 1995年)を参照。

389) BEIS (2020a), *National Living Wage and National Minimum Wage: Government evidence on compliance and enforcement 2018/19* (2020) para. 8.6.

390) *Ibid.*, para. 8.5.

391) BEIS (2021), *op. cit.*, note 351, p. 13. 刑事訴追はすべて2007年以降に生じている。

以上のように、かつての産業委員会法および賃金審議会法とは異なり、全国最低賃金法では、個別労働者による履行確保手段に有効に機能する規定（賃金記録にアクセスする権利、不利益取扱いの禁止等）および係官による履行確保手段においては使用者が労働者に未払賃金を早急に支払うよう促す規定（期限内の制裁金および未払賃金の支払いによる制裁金の減額等）が追加された。また、これまでの最低賃金立法とは異なり、全国最低賃金法は団体交渉の促進を目的にしておらず、その代わりとして、履行確保手段を強化することによって、低賃金労働者を保護するとともに、故意に最低賃金未滿の賃金を支払うことで競争優位性を得ようとする悪質な使用者から、法令を遵守する使用者を保護することによって、公正な条件での競争を可能にすることで、当時の労働政策目的である「企業の競争力強化」を図ろうとしていたといえる。

第4節 2010年から2021年にかけての最低賃金の履行確保手段

1 2010年から2021年にかけての労働政策目的

2010年以降の労働政策目的は、移民労働者を削減・管理すること、EU離脱に伴い生じる「底辺への競争」を回避すること、および就労形態の多様化により生じる問題に対処することであると考えられる。

(1) 移民労働者の削減・管理

2010年に労働党から保守党へと政権が交代して以来、イギリスにおける労働政策目的の変遷は、移民労働者問題と密接に関係している。政権交代時、労働党政権による移民規制の緩和、EU新規加盟国の急増によるEU諸国労働者のイギリスへの自由移動、およびEU域外からの移民の流入によって移民労働者の増加³⁹²⁾が大きな問題となっていた³⁹³⁾。

392) Office for National Statistics, 'Migration Statistics Quarterly Report: August 2020'.

393) Charles Woolfson, 'The "Singapore scenario": the uncertain prospects for labour standards in post-Brexit Britain' (2018) 48 *Industrial Relations Journal* 5-6, pp. 385-386.

保守党政府は、2010年時点から移民削減の必要性を唱え³⁹⁴⁾、2015年には、より一層の移民管理の必要性を主張していた³⁹⁵⁾。2015年の保守党マニフェストにおいて、政府は、EU 域内・域外からの移民労働者および「不法」移民労働者それぞれの規制および削減の必要性を、その中でも「不法」移民労働者については、より厳格な規制の導入を明言していた³⁹⁶⁾。「不法」移民労働者に関して、2014年から2016年にかけて移民大臣 (Immigration Minister) であったブロークンシャー (James Brokenshire) は、「低賃金かつ不安定労働による搾取を可能にする『不法』移民労働者を雇用することは、イギリス市民および合法移民労働者の失業または賃金削減につながる」³⁹⁷⁾と指摘した。そこで、政府は、2016年に、在留資格を有する者への就労許可、労働法制の履行確保に関する規定等を定めるために、移民法 (Immigration Act 2016) を制定した。同法 1 条では、労働法制履行確保室長 (Director of Labour Market Enforcement)³⁹⁸⁾ の職が新設された。前提として、イギリスでは、現行法上、労働法制の監督・履行確保機能は、監督機構ごとにその管轄事項が異なることから細分化している。労働法制履行確保室長は、労働法制の履行確保活動をより実効的なものにするために、歳入税関庁、ギャングマスター取締局 (Gangmasters and Labour Abuse Authority : 以下、「GLAA」とする。)³⁹⁹⁾、ならびに職業紹介事業者および労

394) Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain* (Conservative Party Manifesto, 2010) p. 21.

395) Conservative Party, *Strong Leadership a Clear Economic Plan a Brighter, More Secure Future* (Conservative Party Manifesto, 2015) pp. 29-31.

396) *Ibid.*, pp. 30-31.

397) Home Office, *Immigration Act 2016: Factsheet-Illegal Working (Sections 34-38)*, (2016) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/537205/Immigration_Act_-_Part_1_-_Illegal_Working.pdf> accessed 10 February 2022.

398) 労働法制履行確保室長は、内務省および BEIS 共同で発起され (HM Government, *Director of Labour Market Enforcement 2020/2021 Strategy: Call For Evidence* (2019) p. 5), 最初の室長としてメトカルフ (David Metcalf) が任命された。

399) ギャングマスターは、農作物の収穫、園芸、採貝、生鮮食品の加工梱包作業に (2004/

働者派遣事業者基準監督機構（Employment Agency Standards Inspectrate：以下、「EAS」とする。）を統轄・連携させることを目的としている。その主たる職務は、労働法制履行確保戦略（勧告文書）の提出（2条）、年次報告書の提出（5条）、情報ハブ（information hub）の展開（8条）⁴⁰⁰を行うことである⁴⁰¹。実際には、これらに加えて、労働法制履行確保室長および各監督機構は、移民管理当局員⁴⁰²と密接に協働していると指摘されている⁴⁰³。そのため、労働法制履行確保室長は、労働者権利の履行確保だけでなく、低賃金および不当な労働条件または失業にイギリス人労働者を追い込む一原因となる「不法」移民労働者を排除するという移民法の趣旨に沿った機能をも有すると考えられる。移民法では、「不法」移民を雇用した使用者だけではなく「不法」移民労働者をも処罰の対象とすることから、労働搾取および強制労働に瀕する「不法」移民労働者は、使用者による権利侵害を申告しない傾向にあると考えられている⁴⁰⁴。これを理由に、

↘年ギャングマスター（許可制度）法（Gangmasters (Licensing) Act 2004）3条1項、労働者を供給する事業者または職業斡旋事業者を通じて当該作業に労働者を使用する事業者を指し（4条）、これらの産業において労働者供給事業を行うためには事前許可を要する（6条）。GLAAは、申請手続を行った労働者供給事業者を審査した後、許可を与える機構であるのに加えて（7条）、無許可の労働者供給事業者を取り締まる機構でもある（15条）。

400) 労働法制履行確保室長は、移民法3条1項に該当する法違反の情報を収集、保管、処理、分析するとともに、その情報を各監督機構に普及させなければならない（8条1項）。

401) 2020年度、労働法制履行確保室（Office of the Director of Labour Market Enforcement）では、室長に加えて、計8人の小規模チームがその業務にあたった（Interim Director of Labour market Enforcement, Matthew Taylor, *United Kingdom Labour Market Enforcement Annual Report 2018/19* (2020) foreword）。

402) イギリスに流入する移民および物資の管理等を行うことにより国境の安全を守る国境警備局（Border Force）およびビザの発行等を行う英国ビザ・移民局（UK Visas and Immigration）等を指す。

403) Judy Fudge, 'Rethinking recovery: labour market exploitation and austerity in the UK' *Open Democracy*, (2016) <<https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/rethinking-recovery-labour-market-exploitation-and-austerity-in-uk/>> accessed 8 June 2021.

404) *Ibid.*

移民管理と労働法制の取締りは切り離されるべきであるという指摘もある⁴⁰⁵⁾。

政府は、労働法制履行確保室長に、監督機構の監査的機関としての機能を担わせることで、移民労働者に関する情報を収集し、「不法」移民労働者を雇用する使用者を発見させるとともに、「不法」移民労働者を見つけ出し、処罰および強制送還することによって、移民労働者を削減および管理するという目的を果たそうとしていた。

(2) 「底辺への競争」の回避

2012年、当時首相であったキャメロン (David Cameron) は、EU 離脱の是非を問う国民投票の実施を示唆し、実際に、2016年に1度目の国民投票を実施した⁴⁰⁶⁾。このような EU 離脱の動きに対しては、イギリスが EU 離脱に伴う「底辺への競争 (race to the bottom)」⁴⁰⁷⁾、すなわち今後の EU 指令等からの解放に伴う労働規制の緩和およびそれによる労働基準の低下に陥ることを避けたいのであれば、EU 離脱後も妥当な労働基準を設定できる体制を整えるとともに、その履行を確保するために確固たる手段を設ける必要があると指摘されていた⁴⁰⁸⁾。次の(3)とも関連するが、政府側においても、正しい法的枠組みを設定するとともに、それが実効的に履行されなければならないことを認識している⁴⁰⁹⁾。

405) *Ibid.*

406) イギリスの EU 離脱については、尾上修悟『BREXIT「民衆の反逆」から見る英国の EU 離脱——緊縮政策・移民問題・欧州危機』(明石書店、2018年)等を参照。

407) グローバリゼーションが進む2000年前後に、米経済学者アラン・トネルソン (Alan Tonelson) が、世界規模で繰り広げられる経済競争により、労働者の賃金および社会保障が最低水準まで落ち込んでいく様相を「底辺への競争」と名付けたとされている (山田昌弘『底辺への競争——格差放置社会ニッポンの末路——』(朝日新聞出版、2017年) 12頁)。

408) William Brown and Chris F. Wright 'Policies for Decent Labour Standards in Britain' (2018) 89 *The Political Quarterly* 3, p. 482.

409) BEIS, *Good Work Plan: establishing a new Single Enforcement Body for employment rights* (Consultation Papers, 2019) p. 3.

したがって、労使双方に権利義務を理解させるとともに、法遵守による利点および法違反に対する制裁の脅威を使用者に認識させることにより、「底辺への競争」を回避することが政策の一目的となっている。

(3) 就労形態の多様化に伴う問題解決

ゼロ時間契約（zero-hours contracts）⁴¹⁰⁾労働者やギグワーカーといった新しい労務供給形態の増加による労働者間のネットワーク不足に起因する自主的履行確保の困難性を背景に⁴¹¹⁾、国家機関による履行確保の重要性がかねてより主張されていた⁴¹²⁾。労使関係に対する国家介入の程度について、かつて労働組合が労働者の権利救済のために政府に要求したものは、団体交渉を円滑に進めるための仲介措置であったが、現在では、労使間の仲介としてではなく、労働組合の代替として政府が直接的に要求されているという指摘もある⁴¹³⁾。

政府側においても、新しい技術および就労形態の現れにより生じた問題に対処する必要性を認識しており、2017年、当時首相であったメイ（Theresa May）は、新しい就労形態の現れにより生じた問題およびその改善策等について、テイラー（Matthew Taylor）⁴¹⁴⁾等に諮問した。政府は、テイラー等の報告書⁴¹⁵⁾の勧告に沿って、「Good Work Plan」⁴¹⁶⁾と題した政策文書を提出した⁴¹⁷⁾。同政策文書の「より公正な履行確保」と題した

410) ゼロ時間契約とは、週当たりの労働時間数が決定されておらず、使用者の呼び出しに応じて実際に働いた時間数に対して賃金が支払われる契約を指す（Collins et al. (2019), *op. cit.*, note 174, p. 264)。

411) Davidov (2016), *op. cit.*, note 359, pp. 227-228.

412) *Ibid.*, p. 230.

413) Brown and Wright (2018), *op. cit.*, note 408, p. 482.

414) テイラーは、ブレアの元側近であり、芸術・産業・ビジネスの振興を目的とする Royal Society of Arts における当時の最高責任者であった。また、2019年8月から2021年1月まで、メトカルフに代わり労働法制履行確保室長の職に就いていた。

415) Matthew Taylor, *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices* (2017).

416) HM Government, *Good Work Plan* (2018).

417) 「Good Work Plan」は、「EU 離脱」、「就労形態の多様化」、「雇用上の法的地位と税

章では、労働者派遣事業者の監督⁴¹⁸⁾、休日賃金の履行確保手段⁴¹⁹⁾等の問題点および解決策が指摘された。政府は、現代社会に適した履行確保手段に改善する必要性を認識した上で、労働法制履行確保室長の確立を称賛し、それをさらに展開させた単一の新しい監督機構を2019年の早い時期に確立することを目標に掲げた⁴²⁰⁾。

以上のように、政府は、労働政策目的を果たすために、国家機関による履行確保手段のさらなる強化が必要であることを認識している。「移民労働者の削減・管理」という目的を果たすためには、悪質な使用者を取り締まるといった点から、監督機構による監督活動及び権限の増強が必要となることから、その手段として、最低賃金制度においては、履行確保資源の増強と「労働法制履行確保誓約書・命令」の導入が行われ、『『底辺への競争』の回避』という目的を果たすためには、労働基準の設定およびその認識の向上が必要になることから、最低賃金制度においては、「使用者名公表制度」、「自主的是正」制度の導入、給料明細の付与対象者および記載事項の拡大、ならびに新たな履行確保戦略の採用が行われたと考えられる。また、「就労形態の多様化に伴う問題解決」という目的を果たすために、

「制・社会保障」、「ゼロ時間契約・派遣労働」といった諸課題に対する一定の解決策を示したものとして位置づけられている（滝原啓允「イギリス労働法政策における Good Work Plan——Good Work Plan に至る背景とその具体的内容」JILPT Discussion Paper 20-02 (2020年) 1-38頁）。

418) 派遣労働では、派遣先から労働者派遣事業者に、労働者派遣事業者から傘下企業（umbrella company）へと金銭が支払われ、傘下企業において、手数料や国民保険料等を控除した金額が、賃金として労働者に支払われる構造になっていることから、賃金計算および使用者の不透明性に関する問題が指摘されている。そこで、政府は、EAS の増員や傘下企業の監督等の新たな権限付与を目標に掲げている。（HM Government (2018) *op. cit.*, note 416, pp. 40-41.)

419) 現行制度上、休日賃金が支払われていない場合に対する国家機関による救済手段は存在しておらず、その請求のためには、労働者自身が雇用審判所に訴えを提起するしかない。そこで、最低賃金の履行確保のために国家機関により用いられている履行確保手段を、休日賃金の履行確保においても、遂行可能とするために検討を行っている（*Ibid.*, p. 42.）。

420) *Ibid.*

政府は、単一の監督機構の確立を目指しており、その機構は、全国最低賃金法で採用されている履行確保手段を参考にすることが提案されていることから⁴²¹⁾、最低賃金の履行確保に関する研究を遂行するにあたり、その変遷に伴う影響の検討が必要になるが、単一の監督機構の確立は、遅々として進んでおらず⁴²²⁾、それは、今後の課題となろう。そこで、以下では、(1)および(2)の労働政策目的に沿って、導入・増強された最低賃金の履行確保手段を明らかにする。

2 最低賃金の新たな履行確保手段とその実態

(1) 履行確保資源の増強

2016年に全国生活賃金が導入されて以来、最低賃金未滿の賃金を支払う事業場は増加傾向にあったが、2019年には、若干の減少がみられた⁴²³⁾。これは履行確保に関する認識増および歳入税関庁に与えられた資源増の結果として生じていると低賃金委員会は評価している⁴²⁴⁾。最低賃金に関する履行確保のための財源は、2014年度には、920万ポンド（日本円で約12億円）と約180人の係官であったのに対し、2018年度には、2,630万ポンド（日本円で約35億円）と420人以上の係官へ、さらに、2019年度には、2,740万ポンド（日本円で約36億円）と450人を超える係官へとかなりの増加がみられている⁴²⁵⁾。

「移民労働者の管理・削減」という目的を果たすためには、監督機構による監督活動および権限の増強が重要となると指摘したように、履行確保における人的・経済的資源を増強することによってそれをなそうとしてい

421) BEIS (2019), *op. cit.*, note 409, p. 33.

422) 単一の監督機構は、今後の雇用法案に提出されることが予期されていたが、2022年4月時点において、これは、実施計画案にさえ記載されていない（Employment HC Bill (2021-22) [45]）。

423) 違反率の推移については、本稿第2章表1を参照。

424) LPC (2020a), *op. cit.*, note 246, para. 3.35.

425) LPC (2020b), *op. cit.*, note 279, para. 2.14.

ると考えられる。

(2) 「労働法制履行確保誓約書・命令」の導入

イギリスでは、雇用法全般に関する履行確保に責任を有する単一の監督機構が存在しておらず、監督内容や産業別に細分化されている。移民法では、各監督機構の連携を強化するための規定が設けられた。歳入税関庁、GLAA、および EAS といった監督機構 (14条 5 項) は、14条 4 項で規定されている各管轄事項内の法違反⁴²⁶⁾が生じている、または、それが誘因される恐れがあると顧慮する場合、法違反を犯している、または、それを誘因する企業もしくは使用者に対して、労働法制履行確保誓約書 (Labour Market Enforcement Undertakings) を提出するよう求める通告を交付する権限を有する (14条 2 項)。例えば、歳入税関庁の係官が、全国最低賃金法に関する調査・監督時に、全国最低賃金法違反を発見した場合、既存の権限・制裁と併せて、その是正を図る旨の誓約書を企業もしくは使用者に提出させることができる⁴²⁷⁾。

企業もしくは使用者が誓約書の提出を拒む場合 (19条 1 項) または提出した誓約書の内容に反した場合 (19条 2 項) には、履行確保当局が裁判所に対して労働法制履行確保命令 (Labour Market Enforcement Orders) を要請することができる。命令に反する場合には、2 年以内の禁固刑もしくは罰金刑またはその両方を科すことができる (27条 1 項および 2 項)。

歳入税関庁、GLAA、および EAS は、毎月、労働法制履行確保誓約書・命令の利用に関する情報共有を行うことによって⁴²⁸⁾、各監督機構と

426) 14条 4 項では、1973年職業紹介事業法 (Employment Agencies Act 1973) に反する行為、全国最低賃金法に反する行為、ギャングマスター (許可制度) 法に反する行為等が規定されている。

427) 2019年度において、21件の誓約書が提出されている (LPC, *Non-Compliance and Enforcement of the National Minimum Wage: A Report by the Low Pay Commission* (2021), para. 2.13)。

428) BEIS (2020b), *UK Labour Market Enforcement Strategy 2019/20: Government* ↗

の連携を強化させている。先に述べたように、労働法制履行確保室長および各監督機構は、移民管理当局員と密接に協働している。これらの誓約書および命令に関して、各監督機構間で共有を行うことにより、「移民労働者の削減・管理」という目的に則した展開が、最低賃金の履行確保政策においても行われていると考えられる。

(3) 「使用者名公表制度」の導入

全国最低賃金法の新たな履行確保手段として、2011年には、最低賃金違反の使用者名を公表する「使用者名公表制度」が導入された⁴²⁹⁾。同制度の目的は、最低賃金の履行確保に関する認識を向上させることおよびこれがなければ最低賃金違反をなそうとする使用者を抑止することである⁴³⁰⁾。もっとも、2011年から2013年にかけて同制度により公表された使用者は、たった1人であった⁴³¹⁾。そこで、使用者名を公表しやすくするために、2013年に公表基準が改訂された。2013年10月以降の同制度の適用対象は、歳入税関庁により調査・監督された後に、未払通告が交付されており、かつ未払賃金額が100ポンド以上の使用者であっ

↘ *Response* (2020) p. 20.

429) 導入当時、使用者名の公表基準は、以下の7点であった。(1)使用者が故意に最低賃金の支払義務を履行していないことが明らかな場合、(2)使用者が以前に歳入税関庁から全国最低賃金を遵守するために講じるべき措置に関して助言されていたにもかかわらず、措置を講じていないことが明らかな場合、(3)使用者が最低賃金に関する記録を保持するために十分な措置を講じていないことが明らかな場合、(4)使用者が係官の権限行使を妨害していることが明らかな場合、(5)使用者が係官からの質疑に応じていないことが明らかな場合、(6)使用者が係官への情報提供を拒絶していることが明らかな場合、(7)係官による履行確保措置後、使用者が未払賃金の支払いを拒絶していることが明らかな場合 (BEIS (2016), *op. cit.*, note 377, p. 19)。少なくともこの基準の1つ以上に該当し、かつ未払賃金額が100ポンド以上である使用者に適用されていた。

430) BEIS (2020c), *National Minimum Wage Law: Enforcement: Policy on HM Revenue & Customs enforcement, prosecutions and naming employers who break National Minimum Wage law* (2020) para. 5.1.2.

431) LPC, *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2014* (Cm 8816, 2014) para. 4.16.

た⁴³²⁾。2013年に公表基準が改正されてから2019年6月までの間に、約2,000名の使用者が公表されている⁴³³⁾。

最低賃金の遵守および履行確保のための予算が、2015年度と比較して2019年度では、2倍以上になっていたことから、より効率的に予算を立て、より多くの最低賃金違反をとらえるために、使用者名公表制度の再検討を行うとして⁴³⁴⁾、2018年7月以降、同制度は一時的に停止されていた。その後、2019年に低賃金委員会が公表制度の再開を勧告し、この勧告を政府が受諾したことから、2020年に再開された⁴³⁵⁾。一時停止までの公表基準は、未払賃金額が100ポンド以上である使用者とされていたが、公表制度の再開後に設定された基準は、未払賃金額が500ポンド以上の使用者と、増額されることとなった⁴³⁶⁾。この変化は、一時停止される以前の公表基準が不相当であったという判断に基づいているが、低賃金委員会は、この新たな基準が抑止措置としての有効性を弱めないよう、今後の影響を監視するよう政府に勧告している⁴³⁷⁾。

情報伝達技術の進展とともに、ブランドネームの重要性が指摘されていくことから⁴³⁸⁾、使用者名公表制度は、実効的な制裁として機能すると考えられる。このように、使用者名公表制度により、法違反を抑止するとともに、設定された最低賃金を使用者に認識させることで、「底辺への競争」の回避を図ろうとしていると考えられる。

(4) 「自主的是正」制度の導入

2014年に、自主的是正 (self-correction) 制度が導入された。歳入税関庁

432) BEIS (2020c), *op. cit.*, note 430, para. 5.2.1.

433) Kelly Tolhurst, HC Debs vol. 661 cols. 51–52, 4 June 2019.

434) *Ibid.*

435) BEIS (2020c), *op. cit.*, note 430, para. 5.2.1.

436) LPC (2020b), *op. cit.*, note 279, para. 2.12.

437) *Ibid.*

438) Brown and Wright (2018), *op. cit.*, note 408, p. 488.

は、より迅速に未払賃金が労働者に支払われることを保障するために、申告監督⁴³⁹⁾と重点監督⁴⁴⁰⁾に加えて、自主的是正を用いている。これは、歳入税関庁が、未払通告や刑事捜査等の正式な履行確保手段を講じた後に、当該履行確保手段において対象とされていなかった労働者への未払賃金の支払いに関して、使用者に自主的な是正を求めるものである⁴⁴¹⁾。この履行確保手段は、使用者に対して法的拘束力を与えるものではないが、未払賃金の特定および返済を促していると評価されている⁴⁴²⁾。2018年では、1,000万ポンド（日本円で約13億円）以上の未払賃金が、自主的是正によって返済された⁴⁴³⁾。これは、労働者側にとっては、未払賃金の回復機会を増加させ、使用者側にとっては、制裁金付通告の回避を可能にさせ、行政側にとっては、人的・経済的資源の削減を可能にさせるという利点を有する。このような法遵守の促進により、法違反を犯す使用者を削減することで、「底辺への競争」の回避が可能となる。

(5) 給料明細の付与対象者および記載事項の拡大

全国最低賃金法制定後、給料明細に関連する新たな展開として、まず、給料明細を付与する対象者の拡大が挙げられる。給料明細に関する規定は、1996年雇用権利法8条に設けられている。1996年雇用権利法の制定当時、給料明細の付与対象者は、被用者に限定されていた。全国最低賃金法の適用対象は、被用者のみならず、労働者にも適用されるものであ

439) 労働者は、使用者の最低賃金違反に関して、ACAS 電話相談または歳入税関庁のオンラインフォームから申告することができる。2019年度、ACAS 電話相談からは752件、歳入税関庁のオンラインフォームからは2,552件の申告があったと報告されている（BEIS (2021), *op. cit.*, note 351, p. 9）。

440) 歳入税関庁は、源泉徴収（PAYE）や税額控除に関する情報または他の監督機構からの情報等を用いて、最低賃金違反が生じていると考えられる産業部門または使用者を重点的に監督することで違反事案を発見する（*Ibid.*, p. 10）。

441) BEIS (2020a), *op. cit.*, note 389, para. 7.34.

442) *Ibid.*, para. 7.37.

443) *Ibid.*

る⁴⁴⁴⁾。そこで、次に挙げる改正と同時に、給料明細の付与対象者は、被用者から労働者へと拡張された。

次に、給料明細に関連する新たな展開として、給料明細に記載されるべき事項の追加が挙げられる。最低賃金違反、特に（訓練時間の記録に関連して）見習い労働者と（移動時間に関連して）社会福祉分野の労働者の賃金未払事案は、労働時間の記録不足に起因すると報告されている⁴⁴⁵⁾。そこで、2016年、低賃金委員会は、給料明細の規定に関する使用者義務を再検討し、労働者が時給で働く場合には、給料明細に労働時間を明らかにする情報を導入するよう勧告した⁴⁴⁶⁾。これは、1996年雇用権利法を修正（8条2項に（e）を挿入）したことによって、2019年4月から効力を発している⁴⁴⁷⁾。

給与明細の付与は、使用者においては、自身の義務を再認識させ、労働者においては、自身の権利に関する認識機会を増加させる機能をもつことから、「底辺への競争」の回避につながる。

(6) 新たな履行確保戦略の採用

2017年頃から、政府は、最低賃金の履行を確保するための基盤として、使用者の法遵守を促進し、使用者の態様を改める、「促進、抑止、および対応（Promote, Prevent and Respond）」手法を採用している⁴⁴⁸⁾。「促進」は、法違反が使用者の故意ではなく、使用者の情報不足および無能力を前提として、使用者に利用可能な情報を整備することを主たる目的とす

444) 「被用者」概念と「労働者」概念については、本稿第2章第3節2(2)を参照。

445) LPC (2016b), *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report Spring 2016* (Cm 9207, 2016) para. 8.74.

446) *Ibid.*, paras. 8.74–8.78.

447) BEIS, *Payslips: Guidance on legislation in force from April 2019 requiring employers to include additional information on payslips* (2018) p. 4.

448) BEIS, *National Living Wage and National Minimum Wage: Government evidence to the Low Pay Commission on compliance and enforcement* (2017) p. 11.

る⁴⁴⁹⁾。「抑止」は、いくらかの使用者が故意に法違反をなすであろうという前提から、違反に対するリスクを増加させることによって、使用者の態様を改めることを目的とする⁴⁵⁰⁾。そして、「対応」は、労働者による申告または重点監督を通じて、法違反が明らかになった場合に、歳入税関庁がそれに対応することを指す⁴⁵¹⁾。実際に、違反が発覚した際、歳入税関庁は、労働者に未払賃金の回復を保障するために⁴⁵²⁾、使用者に是正措置を講ずる。このようなハイブリッド型の手法を採用することによって、最低賃金の履行を実効的に確保しようとしている。

「促進」手法により、労使双方に権利義務を理解する機会を与え、「抑止」および「対応」手法により、法違反に対する制裁の脅威を使用者に与えることが可能となり、労働政策目的である「底辺への競争」を回避することが可能となっている。

第5節 小 括

労働者は、賃金の決定と履行確保に関して、労働組合という集団的保護を通じて、使用者と対等な立場での交渉が可能となる。しかし、産業委員会法または賃金審議会法の適用対象となる産業に従事する労働者は、労働組合機構が未確立または不十分であるがゆえに、集団的保護を受けられず、最低賃金を受け取る権利が保障されていなかった。そこで、このような産業に、団体交渉機構の代替として、産業委員会または賃金審議会を設置することではじめて、賃金交渉が可能となり、そして、産業委員会または賃金審議会によっては労働者側の交渉力の劣位ゆえに代替困難である最低賃金の履行確保について、係官または賃金監督官による履行確保手段がそれを補完していたと考えられる。産業委員会法または賃金審議会法は、

449) BEIS (2021), *op. cit.*, note 351, p. 6.

450) *Ibid.*

451) *Ibid.*

452) *Ibid.*

いずれも適用対象を団体交渉機構が未確立または不十分な産業の労働者に限定しており、「ボランティアの促進・補完」という当時の労働政策目的に則した介入であった。

1979年、サッチャー率いる保守党政府は、インフレを抑制するために、マネタリスト経済政策を採用し、その政策の障がい物になると考えた労働組合機能の縮小に着手した。サッチャーは、市場経済が自律的安定性を有し、現金供給が管理されれば、完全雇用とインフレなき成長が可能になるという考えを有していた⁴⁵³⁾。そのため、サッチャーは、自由市場原理に反する賃金審議会による最低賃金決定を非難しており、その履行確保に機能する賃金監督官に人的・経済的資源を割こうとしなかった。そのため、最低賃金違反が増加していたにもかかわらず、保守党政府は、賃金監督官の量的・質的縮小をもたらした。

1990年代末以降は、次第に強まるグローバル経済下においてイギリスが生き残るために、企業の競争力を強化する必要が生じていた。1997年に政権に就いたブレア率いる労働党は、使用者に過度の負担を課さないことおよび企業組織の柔軟性を損なわないことに関心を有していた⁴⁵⁴⁾。政府は、労働法による規制が企業に敵対するものではないと捉えた上で、この規制が、市場を公開し、公正な条件での競争を可能にすることによって、企業に利益を与えるものであると示していることから⁴⁵⁵⁾、企業の競争力強化が当時の主たる労働政策目的であったといえる⁴⁵⁶⁾。全国最低賃金法では、低賃金搾取から労働者を保護すると同時に、労働市場において、公正な条

453) Winyard (1985), *op. cit.*, note 215, p. 50.

454) DTI (1998), *op. cit.*, note 248.

455) DTI and Department for Education and Employment (2001), *op. cit.*, note 348, para. 5. 21.

456) ニューレイバーの政策下において、労働者に付与された権利それ自体が、企業の競争力を強化するために保障されるのであるという指摘もある (Hugh Collins, 'Is There a Third Way in Labour Law?', in Joanne Conaghan et al. (eds), *Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices & Possibilities* (Oxford University Press, 2000) p. 455)。

件下で、企業間の競争力を強化するという労働政策目的に沿って、従来以上に強力な履行確保手段が採用されるに至ったのである。かつての最低賃金立法においては、団体交渉機構、特に労働組合による集団的保護の未確立ゆえに、労使間の交渉力に格差が生じている限定的な適用対象者についてのみ、係官または賃金監督官が、労働者に代わって、未払賃金請求の訴えを提起することで、労働者保護が図られていた。しかし、全国最低賃金法では、全労働者を対象に代位訴訟を規定している。これは、1979年から1997年にかけての労働組合改革によって、労働組合の履行確保機能が弱められたことから、労働組合の有無にかかわらず、全労働者に対象が拡張されたと考えられる。

2010年から2021年にかけては、移民増加に伴う問題、EU 離脱から生じる問題、および就労形態の多様化に適した改革の必要性から、「移民労働者の削減・管理」、「『底辺への競争』の回避」、および「就労形態の多様化に伴う問題解決」が労働政策目的となっていると考えられる。2010年以降、政府は、これらの目的に則して、最低賃金政策の重点を実効的な履行確保手段の強化に置いている。実際に、政府自身が「全国最低賃金法の履行を確保することは必要不可欠であり、われわれは法に反する使用者を厳重に取り締まることに熱心に取り組んでいる」⁴⁵⁷⁾と示しているように、最低賃金のより一層強力な履行確保を目指している。また、「促進、抑止、および対応」手法というハイブリッド型の履行確保手法を採用することによって、特に「対応」手法において、労働者への未払賃金の支払いを保障すること、すなわち直接的に労働者の権利を救済することが、係官による最低賃金の履行確保目的の1つであると捉えることとなった⁴⁵⁸⁾。

以上のように、最低賃金の履行確保目的および履行確保手段は、「ポラリゾーションの補完・促進」、「インフレの抑制」、「企業の競争力強化」から「移民労働者の削減・管理」、「『底辺への競争』の回避」、および「就労形

457) BEIS (2016), *op. cit.*, note 377, para. 1.2.

458) BEIS (2021), *op. cit.*, note 351, p. 13.

態の多様化に伴う問題解決」へと移行する労働政策目的に沿って変化している。

第 4 章 イギリス最低賃金立法からの示唆——検討——

本章では、第 1 章、第 2 章、および第 3 章で分析した日英両国における最低賃金の履行確保手段を比較法的に整理するとともに、日本における今後の履行確保手段のあり方への示唆を得たい。

第 1 節 日本における最低賃金の履行確保手段

1 最低賃金制の目的

賃金は、労使の集団的な協約または個別的な契約で決定される労働条件のひとつであるが、個別的に決定される場合はもとより、たとえ集団的に決定される場合であっても、企業別組合が大部分を占める日本では、労働条件の決定において使用者の裁量が広く及ぶことから、そこで設定される賃金水準は低くなる傾向にある。そこで、「賃金の低廉な労働者について、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与する」(最賃法 1 条) ために、賃金の最低額を受け取る権利が法律で保障されている。このうち、最低賃金制の第一義的な目的は、「労働者の生活の安定」である⁴⁵⁹⁾。

2 最低賃金の履行確保手段とその問題点

最低賃金の履行確保手段として、まず、最賃法 4 条 2 項は、「最低賃金の適用を受ける労働者と使用者との間の労働契約で最低賃金額に達しない賃金を定めるものは、その部分については無効とする。この場合におい

459) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 4 頁。

て、無効となつた部分は、最低賃金と同様の定をしたものとみなす。」と規定されている。すなわち、最低賃金それ自体が最低基準として労働契約内容となる効力（以下、「強行的・直律的効力」とする。）を有することから、労働者は、最低賃金について民事上の請求権を有しているのである。次に、最賃法40条は、最低賃金未滿の賃金を支払う使用者に対して50万円以下の罰金を科すことを規定している。さらに、この2つに加えて⁴⁶⁰⁾、行政監督制度が規定されている。1つ目に挙げた強行的・直律的効力を規定しただけでは、実際に最低賃金未滿の賃金が労働者に支払われた場合、未払賃金を請求するためには、当事者である労働者が訴えを提起しなければならず、交渉力に格差が存在する労使関係下では、労働者が使用者に対して請求を行うこと自体困難である。また、2つ目に挙げた刑事罰による制裁は、国と使用者間で行われるものであり、労働者の未払賃金の回復は、必ずしも保障されていない。最低賃金を含む最低労働基準は、人たるに値する生活を営む最低線であり、その線は常に維持されなければならないことから、強行的・直律的効力と刑事罰を規定しただけでは、労働者の「具体的な権利の救済」という観点からは不十分なものと言わざるをえないとして、行政監督制度が要請されている⁴⁶¹⁾。

しかし、行政監督制度によっても、「具体的な権利の救済」が十分であるとはいえない。行政監督制度において、労基官が、定期監督や申告監督といった臨検の結果、実際に法違反を発見した場合には、労基官は使用者に対して違反事項の是正を求める是正勧告を行う。是正勧告は行政指導であり、使用者の任意の協力によって実現される法的拘束力のないものである。是正勧告後に使用者が法違反を是正しないとしても、必ずしも送検等の制裁を受けるものではない。そのため、是正勧告が行なわれても、な

460) また、最賃法8条は、労働者に最低賃金の概要について周知することを使用者に義務付けている。最低賃金の認識度を向上させるという観点からは、周知義務も有効な履行確保手段になると考えられる。

461) 厚生労働省労働基準局編『労働基準法（下）——労働法コンメンタール3』（労務行政、2022年）1077頁。

お未払賃金を使用者が支払わない場合、労働者が未払賃金を請求するためには、労基署ではなく裁判所に訴えを提起するしかないことになってしまう。先に挙げた個別労働者による訴えの提起に存する困難性に加えて、最低賃金の請求については、労働者 1 人当たりの未払賃金が小額であることが多く、その請求のために時間的・経済的コストを要する裁判に訴えるというのは労働者にとって費用対効果が低く、結局は、労働者が泣き寝入りしてしまうことになる。

2007年に最賃法が改正されて以降、最低賃金違反は増加している。違反率は、2007年では、6.9%であったが、2020年では、13.3%と約 2 倍になっている。このように、最低賃金違反が増加している状況においては、最低賃金制の第一義的な目的である「労働者の生活の安定」を達成しがたいと考えられる。また、現行法制下では、労基官による奮闘によっても、最低賃金違反の増加に歯止めがかからず、行政監督制度が要請された理由、すなわち行政監督制度が本来果たすべき目的である「具体的な権利の救済」を図ることは困難になっていると言わざるをえない。

第 2 節 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

1 最低賃金制の目的

全国最低賃金法に、目的規定は設けられていない。この点、労働党政府が、全国最低賃金法を導入したのは、それが低賃金労働者の保護および社会保障給付費用の削減につながると考えたからであった。その後、連立政権時には、全国最低賃金法の目的が「立法の欠如に起因する容認しがたい低賃金を支払うことで、競争相手より不当に価格を下げる使用者による潜在的な搾取を回避することによって、低賃金労働者の保護を規定し、働くインセンティブを与えることにある」⁴⁶²⁾と説明されている。これらを踏まえると、全国最低賃金法の目的は、低賃金搾取から労働者を保護し、働く

462) BIS (2014), *op. cit.*, note 249, p. 5.

インセンティブを与えることによって、社会保障制度に頼らないよう促進するとともに、公正な条件下での企業間競争を可能にすることにより、使用者をも保護することであると考えられる。

2 最低賃金の履行確保手段

全国最低賃金法の履行確保手段は、労働者によるものと係官によるものの2つの手段が採用されている。後者の手段では、最低賃金未滿の賃金を支払う使用者に対して、国家機関である歳入税関庁の係官が未払通告を交付することができ（19条）、この未払通告では、主に最低賃金未滿の賃金が支払われている労働者の名前、支払われるべき未払賃金額、国務大臣に支払うべき制裁金の金額等が特定されている（19条4項）。未払通告で特定される制裁金の金額は、労働者1人当たり最大20,000ポンド（日本円で約266万円）である（19A条5B項）。さらに、未払通告が交付されても、なお未払賃金を支払わない使用者に対して、係官は、労働者に代わって、未払賃金を請求するために、民事訴訟を提起することができる（19D条）。要するに、イギリスにおける最低賃金の履行確保手段では、国家機関が労働者の未払賃金の支払いを直接的に求めることを可能にする「代位訴訟」が規定されている。

最低賃金の履行確保において、国家機関による直接的な救済を可能にする規定は、産業委員会法から定められている。もっとも、産業委員会法およびその後の賃金審議会法では、苦汗産業および団体交渉機構が十分に展開していない産業で働く労働者の保護を目的に、限定的な介入のみが是認されており、国家機関による最低賃金の履行確保もそれらの産業に限定されていた。しかし、その後、労働組合機能の縮小に伴って、団体交渉による最低賃金の決定および履行確保が困難となったことから、現行法である全国最低賃金法は、労働組合の有無にかかわらず、全労働者に最低賃金を適用するとともに、係官による代位訴訟を規定している。

また、最低賃金の履行確保に関してイギリスで採用されている「促進、

抑止、および対応」手法は、最低賃金に関する周知活動、法違反の抑止措置、および労働者の権利救済制度を兼ね備えたものである。このようなハイブリッド型の手法は、かつての産業委員会法および賃金審議会法では採用されておらず、全国最低賃金法の履行確保手段に特有のものである。同手法、特に「対応」手法の採用は、係官による履行確保目的が、監督権の行使から生じた反射的利益を労働者に付与することではなく、労働者の私法上の諸権利を直接的に保障することであるということを示している。

第3節 日英比較

日英比較として、監督機構による最低賃金の履行確保手段および履行確保目的に分けて比較する。

1 監督機構による履行確保手段

日英両国において、過去に、主として履行確保機能を果たしていたのは、労使間の交渉および交渉によって得られた労働協約であった。しかし、日英ともに団体交渉機構である労働組合機能の縮小により、労使関係に占める個別の関係の比重が大きくなったことで、労使間の交渉力格差がこれまで以上に顕著になった。そこで、最低賃金の履行を確保するための立法措置が要求されたのである。ここに類似点を有する。

現在、最低賃金の履行確保機能を果たす監督官として、日本では労基官、イギリスでは歳入税関庁の係官が存在している。日英を比較すると、最低賃金の履行確保に対する国家介入の経緯には類似点を有するが、監督機構による履行確保手段には相違点を有する。

(1) 監督機構による是正要求

日英ともに、労基官または係官による立入調査によって、法違反が発覚した場合、日本では是正勧告書、イギリスでは未払通告といった公文書が

使用者に交付されるという共通点を有するが、その適用範囲、内容、および効力に大きな相違がある。

日本において、労基官は、違反を発見した際、是正勧告を行い、是正勧告書を使用者に交付することにより、法違反の是正を促す。是正勧告で要求される是正事項は、当該事業場における全労働者に適用されるものである。しかし、是正勧告は、行政指導であることから、法的拘束力を有しておらず、内容としては、具体的な金額等を記載するものではない。したがって、法違反の是正は、使用者の任意の協力によってのみ実現されるのである。

他方、イギリスにおいて、係官は、違反を発見した際、未払通告を交付するが、日本の是正勧告書とは異なり、未払通告それ自体の交付によって、使用者に制裁金が課される。未払通告では、最低賃金未満の賃金が支払われている労働者の名前、支払われるべき未払賃金額、国務大臣に支払うべき制裁金の金額等が特定される。したがって、イギリスにおける是正要求は、日本とは異なり、使用者に任意の協力を求めるのではなく、強制的是正を要求している。

(2) 労働者の権利救済制度

日本では、労働者の権利救済制度として未払賃金立替払制度が存在している。同制度は、事業主に代わって国家機関（実際の担当は、労基署長および独立行政法人労働者健康安全機構）が未払賃金の一部を労働者に立て替えて支払い、その立替払金に相当する額についての賃金請求権を労働者から代位取得（民法499条）し、事業主に求償するものである。もっとも、未払賃金立替払制度の対象は、企業の倒産に伴い賃金が支払われないうまま退職した労働者であるため、適用対象の範囲は非常に狭い。そのため、最低賃金未満の賃金を支払われた労働者の大部分が、未払賃金を請求するには、労働者自身により裁判に訴えなければならないのが現状である。

イギリスでは、労働者に代わって、未払賃金の支払いを求める代位訴訟

権限が係官に付与されている。日本とは異なり、対象者は限定されておらず、これは、全国最低賃金法が適用される全労働者に適用される。

このように、イギリスは、日本と異なり、最低賃金に関して、直接的に労働者の権利救済を可能にする代位訴訟を規定している。

2 最低賃金の履行確保目的

日本において、労基法およびそれから派生した最賃法は、一定の労働条件の最低基準を設定し、これを労働契約上の権利として認めると同時に、罰則を設けることでその実効性を確保しようとしている。さらに、強行的・直律的効力と刑事罰を規定しただけでは、「具体的な権利の救済」は不十分であることから、この2つに加えて、行政監督制度が規定されている。しかし、実際には、最賃法をはじめ労働保護法は、使用者に対する取締り（法違反の是正）を目的とするものであって、労働者の私法上の諸権利の直接的保護を目的するものではなく、これは、反射的利益を労働者個人に与えているにすぎないと考えられている⁴⁶³⁾。要するに、「法違反の是正」と「労働者の権利保障」を同義とは捉えておらず、実質的な民事上の諸権利の回復は国の義務ではないとして、労基官の活動を、臨検等の行政上の対処手段または送検等の刑事司法上の対処手段といった公法的手段に限定している⁴⁶⁴⁾。

イギリスにおいて、かつての最低賃金立法は、団体交渉機構の補完・促進を目的としており、これが係官による履行確保目的にも反映されていたことから、労働者の権利保障という観点は不十分であった。しかし、現在、係官による最低賃金の履行確保目的は、労働者権利を直接的に保障することであり、法違反の是正による反射的利益の付与を目的とする日本とは明確に異なっている。

463) 大東マンガン事件・前掲注101)16頁。

464) 片岡昇ほか編〔佐藤敬二、丹野弘、松林和夫執筆部分〕・前掲書注113)217-218頁において同旨の指摘がある。

このように、日本とイギリスでは、政府が認識している履行確保目的にも相違がある。しかし、日本における最低賃金制の目的である「労働者の生活の安定」と行政監督制度が要請された背景、すなわち行政監督制度が本来果たすべき目的である「具体的な権利の救済」を勘案すれば、最低賃金の履行確保において労基官が目的とすべきものは、イギリスと同様「労働者の権利保障」である。そして、「労働者の権利保障」という目的を果たすためには、直接的に労働者の権利を救済することのできる代位訴訟が実効的な履行確保手段になると考えられる。

結びに代えて

本稿では、イギリスの最低賃金制度とその履行確保手段の解明を通じて、日本における今後の履行確保手段のあり方に示唆を得ることを試みた。

労働者は、労働組合という集団的保護を通じて、最低賃金の決定と履行確保に関して、使用者と対等な立場での交渉が可能となる。イギリスでは、20世紀大半における労働政策目的であった「ボランタリズムの補完・促進」に沿って、1918年産業委員会法および1945年賃金審議会法が、団体交渉機構の未確立または不十分な産業を対象に、最低賃金を設定する代替的交渉機構として、産業委員会または賃金審議会を設置した。本来、労働組合は、最低賃金の設定に加えて、その設定された最低賃金の履行確保についても、重要な役割を果たすものである。しかし、産業委員会または賃金審議会は、当該産業における労働者側の交渉力の劣位ゆえに、履行確保機能を担う労働組合の代替としては限界が生じていた。そこで、産業委員会または賃金審議会の代替として、係官または賃金監督官による代位訴訟が、それを補完していたと考えられる。現行法である全国最低賃金法では、労働組合の有無に関わらず、全労働者を対象に、代位訴訟に関して規定されているが、これは、1979年から1997年にかけての労働組合改革によ

り、労働組合機能が縮小されたこと、さらには、最低賃金の受益者である低賃金労働者の多くが、組合に組織されていないことから正当化されている。現在では、2010年から2021年にかけての労働政策目的に則して、労働者に未払賃金の支払いを保障すること、すなわち「労働者の権利保障」を係官による最低賃金の履行確保目的としている。そのため、2010年以降に強化された履行確保手段と並んで、代位訴訟は、その目的達成のための重要な手段となっている。

日本においても、当初、旧労組法において、かつてのイギリス最低賃金立法と同様に、団体交渉機構に代わって、最低賃金を含む労働条件を設定し、その履行を確保するために労働委員会が規定されていた。その後、独立した立法である最賃法が制定され、公労使三者構成の最低賃金審議会により最低賃金を設定し、その履行を確保するために、行政監督制度が規定された。最賃法をはじめ、労基法から派生した立法において、行政監督制度が導入された理由は、最低基準の強行的・直律的効力と法違反に対する刑事罰を規定しただけでは、労働者の「具体的な権利の救済」が不十分となるからであった。要するに、労働者と使用者間には交渉力に格差が存在するため、強行的・直律的効力を規定しても、個別労働者が裁判に訴えること自体困難であり、さらに、刑事罰を規定しただけでは、労働者の権利を直接的に救済することはできないのである。このように、行政監督制度が要請された理由に照らすと、日本における監督権行使の目的は、イギリスと同様に、「労働者の権利保障」であるといえる。しかし、実際には、日本における監督権行使の目的は、「法違反の是正」であり、労働者の権利救済は、直接的な目的ではないと考えられている。そのため、労基官による履行確保手段は、是正勧告または検察庁への送致といった公法的手段に限定されている。かつては、このような手段により使用者遵守が促されていたが、最低賃金の引上げに伴い、最低賃金違反が増加している現状においては、より実効的な履行確保手段の検討が必要不可欠になっている。行政機関においても、最低賃金に関する労働基準行政の運営目的を、当初

の「最低賃金の普及拡大」から「履行の確保」、そして、「周知の徹底」へ、2007年以降は、「周知の徹底」に加えて、「遵守の徹底」を図ることへと移行していることから、履行確保の重要性を認識している。

以上のように、①かつては労働組合と使用者間の団体交渉により、最低賃金を決定し、その履行確保について、労働組合が重要な機能を果たしていたが、労働組合の機能が縮小され、労使関係において個別の関係が中心となったこと、②労働者の具体的な権利救済のために、行政監督制度が要請されたこと、そして、③具体的な権利救済とは、労働者への未払賃金の完全な支払いであること、これらは日英両国に共通するものである。したがって、日本においても、行政監督制度が本来果たすべき目的である「具体的な権利の救済」を図るためには、労基官が、労働者に代わって、未払賃金を直接的に請求する「代位訴訟」を提起することが、実効的な履行確保手段のひとつになるという検討に至ったのである。

もっとも、イギリスでは、代位訴訟に至るまでの履行確保手段に、民事制裁といった強い抑止力を有する手段が採用されている等、相違点も少なくない。今後は、日本法に則した検討を踏まえて、最低賃金の実効的な履行確保手段のあり方を解明する必要がある。

また、イギリスでは、2018年頃から、「不法」移民問題および就労形態の多様化に伴う問題の一解決策として、監督機構の単一化が構想されており、最低賃金の監督機構も単一化の対象であることから、最低賃金の履行確保に関する研究を遂行するにあたり、その機構の設立に伴う最低賃金の履行確保手段への影響を検討することが必要となる。しかし、本稿の執筆時点において、同機構の確立が進んでいないことから、本稿では、検討の俎上に載せることができていない。そこで、以上のような機構の変遷が、これまでの最低賃金の履行確保手段にどのような影響を与えるかに関して、今後、注視していきたい。