

民営職業斡旋事業法制の 履行確保機構による労働者保護（２）

——イギリス労働関連法制の履行確保機構の統合議論を中心に——

西 畑 佳 奈*

目 次

はじめに

第 1 章 民営職業斡旋事業者基準監督機関による民営職業斡旋事業法制の履行確保

第 1 節 民営職業斡旋事業法制の歴史の変遷

第 2 節 民営職業斡旋事業法制の履行確保機構の歴史の変遷

第 3 節 小 括 (以上、407号)

第 2 章 ギャングマスター及び労働者酷使取締局による民営職業斡旋事業法制の履行確保

第 1 節 ギャングマスター及び労働者酷使取締局の管轄法令の歴史の変遷

1 2004年ギャングマスター（許可制度）法

2 2015年現代奴隷法

3 2016年移民法

第 2 節 ギャングマスター及び労働者酷使取締局の歴史の変遷

1 ギャングマスター許可局による労働者保護

2 ギャングマスター及び労働者酷使取締局による労働者保護

第 3 節 小 括

第 3 章 民営職業斡旋事業法制の履行確保機構の統合議論状況

第 1 節 DLME の新設

1 DLME の設立過程

2 DLME の職務

* 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

3 DLME の及ぼす影響

（以上、本号）

第2節 SEBの構想

第4章 まとめ・検討

第1節 まとめ

第2節 検討

結びに代えて

第2章 ギャングマスター及び労働者酷使取締局による 民営職業斡旋事業法制の履行確保

イギリスにおいて、民営職業斡旋事業者の中でも、農業、採貝漁業、および農作物または貝・魚類の加工梱包業に労働者を供給する事業者は、2004年ギャングマスター（許可制度）法上、「ギャングマスター（gangmaster）」として区別されており、これは民営職業斡旋事業者基準監督機関ではなくギャングマスター及び労働者酷使取締局の管轄となる。ギャングマスター（許可制度）法の制定およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の設立は、2004年に生じたモーカム湾事件をひとつの契機とする。モーカム湾事件は、イギリスに入学資格および就労資格なく入学した中国人移民労働者23人が、イングランド北東に位置するモーカム湾において漁を行っていた際に、満ち潮により溺死した事件である。モーカム湾事件の調査において、当該労働者は、自国においては子どもの養育費および教育費を稼ぐことができず、イギリスで働くしか選択肢のない状況下ゆえに、劣悪な労働環境での労働を強いられていたことが明らかになった¹⁴⁷⁾。同事件によって、農業および食品加工業における上記のような事態に関する認識が社会で広がり、政府はそれを取り締まるための法整備を強いられたとされている¹⁴⁸⁾。

147) Kendra Strauss, 'Unfree Again: Social Reproduction, Flexible Labour Markets and the Resurgence of Gang labour in the UK' 45 *Antipode* 1 (2013) 180.

148) Mick Wilkinson, Gary Craig, and Alian Gaus, *An Evaluation of the Gangmasters* ↗

その後、ギャングマスター及び労働者酷使取締局は、2015年現代奴隷法 (Modern Slavery Act 2015: 以下、「現代奴隷法」とする。) および2016年移民法により、その管轄法令と権限が修正された。現代奴隷法は、これまで刑法や移民法によりそれぞれ定められていた「奴隷 (slavery)」、「隷属 (servitude)」、「強制労働 (forced or compulsory labour)」、および「人身売買 (human trafficking)」に対する罰則規定を体系化して統合する法律である。

現代奴隷法の制定時は、この履行確保は、これまでも奴隷、隷属、強制労働、および人身売買を取り締まっていた警察および入国管理係官 (immigration officer)¹⁴⁹⁾によって行われていたが、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の前身であるギャングマスター許可局は、その設立当時から、許可を得ることなく、または許可基準 (最低賃金以上の支払い、法定労働時間以内の労働など) を充足できないような、無許可ギャングマスターを監督していたこと、そのような無許可ギャングマスターに対しては、刑事手続上の権限 (例えば、逮捕、令状による立入調査権限) を行使していたこと、警察とは異なり「職場」という特別な状況下において取締まりを行っていたことから、ギャングマスター許可局が、現代奴隷の取締まりの有効性を高めることが指摘され、権限、管轄産業、財源、所管省庁、他の履行確保機構との連携の点から、ギャングマスター許可局のあり方を再検討すべきであることが政府に勧告されていた¹⁵⁰⁾。これを受諾した政府は、2016年移民法の法案審議過程において、ギャングマスター許可局のあり方を再検討し、その結果、2016年移民法において、ギャングマスター許可局 (正式にはその後継機関であるギャングマスター及び労働者酷使取締局) にも警察や英国犯罪対策庁 (National Crime Agency)¹⁵¹⁾に与えられている現代奴隷

↘ *Licensing Authority: A report for Oxfam* (2009) 10.

149) 「入国管理係官」は、1971年移民法 (Immigration Act 1971) 付則2に基づいて任命された者を意味する。

150) Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill, *Draft Modern Slavery Bill: Report Session 2013-14* (HL paper 166, HC 1019, 2014) paras 189 and 195.

151) 英国犯罪対策庁は、重大な組織的な犯罪を取り締まる警察組織のひとつである。

法上の権限が与えられた。移民の削減を目的として入国管理体制を見直す保守党政府は、現代奴隷法の制定前から、「労働搾取 (labour exploitation)」¹⁵²⁾の問題を、「不法 (illegal)」移民労働者の問題として政策を展開していたと指摘されている¹⁵³⁾。入国管理と労働関連法制の履行確保が結び付けられることは、強制送還を恐れる労働者の保護を弱めるものになると指摘される¹⁵⁴⁾。もっとも、現代奴隷法および2016年移民法には、労働関連法制の履行確保および労働者の保護に資する新たな権限をギャングマスター及び労働者酷使取締局に付与したという意義もある。

以下では、まず、ギャングマスター（許可制度）法、現代奴隷法、および2016年移民法の制定過程、目的、および内容をそれぞれ整理する。

第1節 ギャングマスター及び労働者酷使取締局の 管轄法令の歴史の変遷

1 2004年ギャングマスター（許可制度）法

(1) 制定過程および目的

農業、漁業など季節的に労働力の需要に変動のある季節産業では、需要に応じた労働力の供給が求められており、その供給に応えるのが「ギャングマスター」であったとされている¹⁵⁵⁾。この「ギャング」は、犯罪組織や秘密犯罪組織という意味を持つものではなく、労働者グループを意味するに過ぎず、「ギャングマスター」は、その他の民営職業斡旋事業者と大きく異なるものではない¹⁵⁶⁾。

152) 「労働搾取」は、最低賃金未満の支払い、法定労働時間以上の労働時間から、無給または無給に近い賃金、休憩なしまたはわずかな休憩だけの長時間労働、劣悪な労働環境に至るまで、幅広い意味をもつ。

153) Judy Fudge, 'Why Labour Lawyers Should Care About the Modern Slavery Act 2015' 29 *King's Law Journal* 3 (2018) 377-406.

154) A. C. L. Davies, 'The Immigration Act 2016' 45 *Industrial Law Journal* 3 (2016) 441-442.

155) Richard Body, HC Deb 21 May 1997, vol 294, col 677.

156) House of Commons, *The Gangmasters (Licensing) Bill Research Paper 04/17* (2004) 9.

1995年に民営職業斡旋事業者の許可制が廃止されたことにより、とりわけ農業および食品加工業などにおいて、民営職業斡旋事業者を通じた労働搾取が広がっていたとされる¹⁵⁷⁾。労働組合に加えて、労働者を搾取する事業者の事業と自己の事業との差別化を求める民営職業斡旋事業者などにより、許可制の導入とギャングマスターの取締まりが要請されていた¹⁵⁸⁾。モーカム湾事件後、2004年7月に、政府は、2004年ギャングマスター（許可制度）法を制定した。ギャングマスター（許可制度）法は、特定の産業における労働者供給それ自体を禁止することを目的としておらず、同法は、許可制および無許可ギャングマスターに対する罰則を設けることで、法定要件に従った労働者供給事業の遂行を確保すること、当該事業の透明性を確保することを目的とする¹⁵⁹⁾。

(2) 内 容

(a) 対 象 ギャングマスター（許可制度）法は、全産業を対象としておらず、農業¹⁶⁰⁾、採貝漁業¹⁶¹⁾、および農作物または貝・魚類の加工梱包業にその対象が限定されており（3条）、これらの産業に従事させるために労働者を他者に供給する事業者を取り締まる法律である。ギャングマスター（許可制度）法の制定当時、上記の産業部門では、約3,000のギャングマスターが少なくとも60,000人の労働者を雇い入れて、これらを他者に供給していたことから、労働者供給事業が広がっており、かつ悪質な事業者による労働搾取が最たる産業であるとしてギャングマスター（許可制

157) Wilkinson and others (n 148) 9.

158) *ibid.* 2003年には下院議員から「ギャングマスター許可及び登録法 (The Licensing and Regulation of Gangmasters Bill 2002/03)」が提出されていた (W. Green, *Current Law Statutes* (Sweet & Maxwell, 2004))。

159) Green (n 158).

160) 酪農、商業目的の製造、牧草地・果樹園・野菜園・養樹場としての土地の利用を含む（3条3項）。

161) 甲殻類および軟体動物を含む（3条4項）。

度）法の対象とされた¹⁶²⁾。

(b) 定 義 ギャングマスター（許可制度）法上、「ギャングマスター」は、ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業に従事させるために、「労働者（worker）」を他者（B）に供給する者（A）を意味する（４条２項）。AとB間に別の供給元（D）が存在する場合、AおよびDの双方が４条２項に規定するギャングマスターにあたる（４条３項）。

ギャングマスター（許可制度）法上の「労働者（worker）」は、ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業に従事する者を意味する（26条１項）。ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業に従事している限り、自国民であれ移民（在留・就労資格の有無を問わない。）であれ、ギャングマスター（許可制度）法上の労働者とされる（26条２項）。ギャングマスター（許可制度）法上の労働者は、雇用権利法上の「労働者」に限定されない。いかなる就労形態、国籍であっても、搾取の被害者であることには変わりなく、あらゆる者を包摂するために、ギャングマスター（許可制度）法では労働者を上記のように広く定義したとされる¹⁶³⁾。

(c) 許 可 制 ギャングマスターは、ギャングマスター及び労働者酷使取締局から許可を取得しなければならないとする許可制がギャングマスター（許可制度）法において定められている（７条）。許可するか否かの判断基準は、国務大臣（現在、内務大臣）の承認（approval）を得て、ギャングマスター及び労働者酷使取締局により制定されるルールにおいて定められている（８条）。８条に基づいて制定された2009年ギャングマスター（許可基準）ルール（The Gangmasters (Licensing Conditions) Rules 2009：以下、「ギャングマスター（許可基準）ルール」とする。）付則第２部では、事業開始後20日以内にギャングマスター及び労働者酷使取締局への事業活動の通知（５条）、ギャングマスター及び労働者酷使取締局による事業場監督の実施の受諾（６条）、労働者に対する有料職業紹介の禁止（７条）、有料サービ

162) Jim Sheridan, HC Deb 21 May 2004, vol 421, col 1211.

163) *ibid.*

ス（職業訓練など職業斡旋サービス以外のサービス）の利用または物資の貸出もしくは購入を条件として職業斡旋を行うとするギャングマスターと労働者間の契約の禁止（8条）、ギャングマスターと労働者間の契約の終了または当該ギャングマスター以外の者による当該労働者の雇入れを理由とする当該労働者に対する不利益取扱いの禁止（9条）、争議行為中の職場への労働者供給の禁止（10条）、などをギャングマスターに義務付けており、これらの遵守が許可を付与する条件とされている（ギャングマスター（許可基準）ルール4条）。許可を申請したが不許可とされた者または許可を取り消された者は、2006年ギャングマスター（不服申立て）規則（The Gangmasters (Appeals) Regulations 2006）に基づいて不服申立てを行うことができる。許可の有効期限は12ヶ月であるため、継続して事業を行う場合には許可の更新申請が求められる。許可の更新には、更新料が課せられる。新規申請の場合には、申請料に加えて、許可の付与を判断するために実施される調査にかかる調査料も課せられる。

(d) **罰 則** ギャングマスターとして許可なく事業を行う者は、略式起訴では禁錮刑（イングランドおよびウェールズでは6ヶ月以下、スコットランドまたは北アイルランドでは12ヶ月以下）もしくは罰金またはその両方が科せられる（ギャングマスター（許可制度）法12条3項）。正式起訴では10年以下の禁錮刑もしくは罰金またはその両方が科せられる（12条4項）。労働者供給を目的として無許可ギャングマスターと契約する者は、略式起訴において禁錮刑（イングランドおよびウェールズでは51週以下、スコットランドまたは北アイルランドでは6ヶ月以下）もしくは罰金またはその両方が科せられる（13条4項）。

(e) **履行確保** ギャングマスター（許可制度）法7条では許可制、15条では係官の任命、16条および17条では係官の権限が規定されている。履行確保機構およびその権限の具体的な内容は次節において後述する。

以上、民営職業斡旋事業法の許可制が廃止された後、ギャングマスター

（許可制度）法の制定により、一部の産業部門において、許可制が再開された。これに加えて、ギャングマスター（許可制度）法において、許可当局および履行確保機構の設置ならびに履行確保機構の権限が規定された。この履行確保機構の権限は、ギャングマスター（許可制度）法だけでなく、以下の現代奴隷法および2016年移民法においても規定されている。

2 2015年現代奴隷法

(1) 制定過程および目的

ILO によると、2021年時点において世界中で5,000万人（150人に1人）が、現代奴隷の被害者であると見積もられており¹⁶⁴、世界的にこれらを取り締まる法制化が進められている。ILO では、強制労働の使用を廃止することを目的として、1930年にILO 第29号条約（強制労働条約）（Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)）が採択された。その後、強制労働条約（第29号）を、人身売買など現代の問題に対応できるようにすることを目的として、2014年に強制労働条約議定書（Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930）が採択された。イギリスは、ILO 第29号条約を1931年6月に、強制労働条約議定書を2016年1月に批准した。

また、EU レベルでは、ヨーロッパ人権条約（European Convention on Human Rights）4条において、奴隷、隷属、および強制労働の禁止を定めている。欧州人権裁判所（European Court of Human Rights）では、ヨーロッパ人権条約4条に定める用語、すなわち「奴隷」、「隷属」、および「強制労働」の解釈を示す判決が出されている。イギリスは、ヨーロッパ人権条約および欧州人権裁判所の判決に拘束される¹⁶⁵。

イギリスにおいて、現代奴隷法制定の起源は、深刻な人権侵害にあたる

164) ILO, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced labour and Forced Marriage* (2022) Executive summary.

165) イギリスは、EU 離脱後も、ヨーロッパ人権条約に拘束され、また欧州人権裁判所の管轄に服する。

不正取引に焦点をあてた欧州人権裁判所における一連の判決および犯罪者を処罰し、被害者を保護するために、イギリス法を改正すべきとするNGOsからのプレッシャーにあったとされている¹⁶⁶⁾。

現代奴隷法は、奴隷、隷属、強制労働、および人身売買を犯罪行為と規定し、「独立反奴隷制調査官 (Independent Anti-slavery Commissioner)」という新たな役職を導入することで、犯罪者にその犯罪に適した厳しい処罰を与えること、被害者の保護を強化することを目的とする。

以下では、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限および労働者の保護に関連する現代奴隷法の内容のみを整理する。

(2) 内 容

(a) 犯罪行為 現代奴隷法は、人を奴隷状態もしくは隷属状態に置く場合、または人に強制的に労働させる場合、それは犯罪行為となる(1条)と規定する。また、人が「搾取 (exploitation)」(3条)されることを認識しつつ、その者の入国、出国、または国内の移動を手配するまたは促す場合、それは犯罪行為となる(2条)と規定する。これらは、奴隷、隷属、強制労働、または人身売買の被害者がそれに同意しているか否かを問わない(1条5項、2条2項)。2条(人身売買)に基づく犯罪行為に着手する目的で、なんらかの犯罪行為に着手する者は、本条に基づく犯罪行為に着手することになる(4条)。これは、2条に基づく犯罪行為の幫助、教唆、助言、または誘致によって着手された犯罪行為を意味する(4条)。1条または2条に基づく犯罪行為に着手する者は、正式起訴では終身の禁錮、略式起訴では12ヶ月以下の禁錮もしくは罰金またはその両方が科せられる(5条1項)。4条に基づく犯罪行為が、誘拐または不法監禁によって行われる場合、正式起訴において終身の禁錮が科せられる(5条3項)。5

166) David Nersessian and Dessislava Pachamano, 'Human Trafficking in the Global Supply Chain: Using Machine Learning to Understand Corporate Disclosures Under the UK Modern Slavery Act' 35 *Harvard Human Rights Journal* (2022) 9.

条3項が適用されない限り、4条に基づく犯罪行為に着手した者は、正式起訴では10年以下の禁錮、略式起訴では12ヶ月以下の禁錮もしくは罰金またはその両方が科せられる（5条2項）。

(b) 奴隷及び人身売買防止・危機命令 「奴隷及び人身売買防止命令 (slavery and trafficking prevention orders)」および「奴隷及び人身売買危機命令 (slavery and trafficking risk orders)」は、命令所定の行為を禁止する命令である（現代奴隷法17条1項）。裁判所は、「奴隷又は人身売買の犯罪行為 (slavery or human trafficking offence)」¹⁶⁷⁾に対して有罪判決を受けている者、心神喪失を理由として「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に対する罪に問われなかった者に対して、その者が「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に（今後も）着手するおそれがあり、かつ「奴隷又は人身売買の犯罪行為」により生じる身体的または精神的苦痛から被害者を保護するために必要不可欠だと考える場合に、奴隷及び人身売買防止命令を交付することができる（14条1項、2項）。また、治安判事裁判所 (magistrate's court) は、警察署長、入国管理係官、英国犯罪対策庁長、ギャングマスター及び労働者酷使取締局による申請に基づいて、奴隷及び人身売買防止命令を交付される者が、「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に対して有罪判決を受けている者、心神喪失を理由として「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に対する罪に問われなかった者、または「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に対する警告を受けた者など（16条2項）に対して、その者が「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に（今後も）着手するおそれがあり、かつ「奴隷又は人身売買の犯罪行為」により生じる身体的または精神的苦痛から被害者を保護するために必要不可欠だと考える場合に、奴隷及び人身売買防止命令を交付することができる（15条2項、3項）。奴隷及び人身売買防止命令は、すでに「奴隷

167) 「奴隷又は人身売買の犯罪行為」は、現代奴隷法1条（奴隷、隷属、及び強制労働）、2条（人身売買）、または4条（2条（人身売買）に基づく犯罪行為の帮助、教唆、助言、又は誘致）に加えて、2003年性犯罪法 (Sexual Offences Act 2003) 57、58、59、59A条（性的搾取の不正取引）など現代奴隷法付則1に列挙された犯罪行為を意味する。

又は人身売買の犯罪行為」に着手している者に対して、その行為の着手を止めることを目的とする¹⁶⁸⁾。

これに対して、奴隷及び人身売買危機命令は、「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に現に着手していない者に交付される。治安判事裁判所は、警察署長、入国管理係官、英国犯罪対策庁長、ギャングマスター及び労働者酷使取締局による申請に基づいて、「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に着手するおそれがあり、かつ「奴隷又は人身売買の犯罪行為」により生じる身体的または精神的苦痛から被害者を保護するために必要不可欠だと考える場合に、奴隷及び人身売買危機命令を交付することができる(23条)。合理的な理由なく、奴隷及び人身売買防止命令または奴隷及び人身売買危機命令に違反する者は、正式起訴では5年以下の禁錮刑、略式起訴では6ヶ月以下の禁錮刑もしくは罰金またはその両方が科せられる(30条)。

(c) 独立反奴隷制調査官 現代奴隷法では、独立反奴隷制調査官が新設された(40条)。これは、奴隷および人身売買の抑止、発見、調査、および刑事訴追、ならびに被害者の特定における参考例を示すために(41条1項)、裁判所または審判所を除く国家機関に、権限の行使に関する勧告や情報・教育・訓練の提供を行うことを職務としており(41条3項)、個別事案に対して権限を行使するものではない(44条1項)。

(d) 刑事司法における被害者救済¹⁶⁹⁾ 現代奴隷法1条(奴隷、隷属、及び強制労働)、2条(人身売買)、または4条(2条(人身売買)に基づく犯罪行為の幫助、教唆、助言または誘致)に基づく犯罪行為に対して有罪判決を受けており、かつ当該犯罪行為に着手した者に対して犯罪収益の没収命令(confiscation order)が交付されている場合、裁判所(刑事法院、治安判事裁

168) Home Office, *Guidance on Slavery and Trafficking Prevention Orders and Slavery and Trafficking Risk Orders under Part 2 of the Modern Slavery Act 2015* (2017) para 2.3.2.

169) イギリスでは、刑事司法における被害者救済が可能であり、すでに1826年刑事法(Criminal Law Act 1826)から、犯罪の結果として損失を被った者に対して、裁判所は損害賠償を裁定することが可能であったとされている(フィリップS.ジェームズ著(矢頭敏也訳)『イギリス法(上)序論・公法』(三省堂、1985年)264-265頁)。

判所）は、奴隷及び人身売買賠償命令（slavery and trafficking reparation order）を交付することができる（8条1項）。奴隷及び人身売買賠償命令は、1条、2条、または4条に基づく犯罪行為の被害者に対して、当該犯罪行為の結果生じた危害に対する賠償金を支払うよう命ずるものである（9条1項）。奴隷及び人身売買賠償命令により命じられる賠償金額は没収命令において支払いが命じられている金額を超えてはならない（9条4項）。また、裁判所は、奴隷及び人身売買賠償命令を作成するか否かの決定において、犯罪加害者である賠償金支払者の資力を考慮しなければならない（8条5項）。裁判所が、罰金と併せて、奴隷及び人身売買賠償命令による賠償金の支払いを命じる際、犯罪加害者が罰金および賠償金の両方を支払う資力のない場合には、裁判所は、奴隷及び人身売買賠償命令による被害者への賠償金の支払いを優先させなければならない（8条6項）。裁判所は、8条1項を満たす限り、あらゆる事案において奴隷及び人身売買賠償命令を交付する権限を行使するか否かを検討しなければならないが、もし、命令を交付しない場合には理由を示さなければならない（8条7項）。

以上、「奴隷」、「隷属」、「強制労働」、および「人身売買」を犯罪行為と規定する現代奴隷法では、その犯罪行為に対する刑罰が定められた。現代奴隷法では、「現代奴隷監督機関・監督官」といった、現代奴隷法の履行確保に特化した履行確保機構は設立されていない。刑事訴訟において有罪となれば、裁判所は、被害者に対して賠償金の支払いを命ずることが可能であり、被害者による民事訴訟なくして被害者救済が可能である。もっとも、これらは裁判所による権限であり、行政機関による権限ではない。行政機関による現代奴隷法の履行確保権限として、「奴隷及び人身売買防止命令」、「奴隷及び人身売買危機命令」を交付するよう裁判所に申請する権限があり、ギャングマスター及び労働者酷使取締局にもこれらの権限が付与されている。ギャングマスター及び労働者酷使取締局に上記の権限が付与されたのは、2016年移民法においてである。

3 2016年移民法

(1) 制定過程および目的

労働党政権時(1997~2010年)、1990年代の継続的な経済成長による人材不足を背景とした、移民の積極的な受け入れ政策によって¹⁷⁰⁾、移民数は労働党政権時の13年間で倍増していた¹⁷¹⁾。移民数の増加は、公的サービスを圧迫していたと指摘されている¹⁷²⁾。これを背景として、保守党政府は、入国管理を強化すること、すなわち国外からの熟練労働者を受け入れる国内の需要を削減すること(自国民労働者の職業訓練の強化)および海外からの低賃金労働者(cheap labour)の国内での搾取を厳しく取り締まること(法の履行確保の強化)が必要であると指摘した¹⁷³⁾。法の履行確保の強化は、移民労働者に加えて、移民労働者の削減に伴う自国民労働者の搾取への対処を含むものである。2016年移民法では、後者(法の履行確保の強化)を目的として¹⁷⁴⁾、以下の内容が規定された。

(2) 内 容

2016年移民法の制定以前に制定されている主たる移民関連法令として、

170) イギリスにおける移民労働者の受け入れ政策の歴史的変遷は、独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策——デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査——」〔樋口英夫執筆部分〕(2013年)135-163頁を参照。

171) 1997年では約30万人であったのに対して2010年では約60万人へと倍増している(Georgina Sturge, *Migration statistics* (House of Commons Library, 2022) 6)。

172) David Cameron, 'PM speech on immigration' (21 May 2015) <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-immigration>> accessed 24 March 2023.

173) これらに加えて、移民労働者の「不法」滞在や「不法」就労に対する取り組みの必要性およびEU域内の自由移動ルールの再検討の交渉をEUに行う必要性も指摘する(*ibid*)。

174) 前者(自国民労働者の職業訓練の強化)を目的として、イギリスでは職場訓練を通じた実務能力の習得、座学による理論の学習、基礎的技能(安全衛生や雇用上の権利などの学習を含む。)の習得を目的とする職業訓練施策の拡充などが実施されている。職業訓練制度の変遷は、独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における教育訓練制度——アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス——」〔樋口英夫執筆部分〕(2017年)29-53頁を参照。

1971年移民法（Immigration Act 1971）、2002年国籍・移民・及び亡命法（Nationality, Immigration and Asylum Act 2002）、2006年移民・亡命・国籍法（Immigration, Asylum and Nationality Act 2006）、2014年移民法（Immigration Act 2014）がある。2016年移民法では、第1部第1章を除く大部分が、上記法令に修正を加えるまたは新たな規定を挿入するものとなっている。例えば、移民労働者の「不法」就労（illegal working）に対する刑事罰（第1部第2章）、「不法」移民への住宅・金融サービスの提供者に対する刑事罰（第2部）、入国管理係官の権限強化（第3部、第6部）を規定する。2016年移民法第1部第1章は、ギャングマスター（許可制度）法を修正したり、ギャングマスターの義務を新たに規定したりすることを主たる目的とするものではなく、ギャングマスター及び労働者酷使取締局に新たな権限を付与することを目的とするものであるため（2016年移民法10～13条）、その内容は次節において後述する。また、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局に共通の権限として新たに規定された権限ならびにその三機構の連絡機構の設立過程、権限、および履行確保活動の具体的な内容は第3章において後述する。

本節では、ギャングマスター（許可制度）法、現代奴隷法、および2016年移民法の制定過程、目的、および内容を整理した。ギャングマスター（許可制度）法では、その履行確保機構としてギャングマスター許可局（現在のギャングマスター及び労働者酷使取締局）が設置され、それらの権限が規定されている。現代奴隷法および2016年移民法では、ギャングマスター及び労働者酷使取締局に新たな権限を与えている。そこで、次に、ギャングマスター（許可制度）法を管轄する履行確保機構の権限の変遷、履行確保機構による履行確保活動の内容を整理する。

第 2 節 ギャングマスター及び労働者酷使取締局の歴史の変遷

1 ギャングマスター許可局による労働者保護

(1) 設立過程

2005年4月1日に、ギャングマスター（許可制度）法の履行確保機構として、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の前身であるギャングマスター許可局が設立された。ギャングマスター許可局の管轄する産業部門が、環境食糧農業地域省（Department for Environment, Food & Rural Affairs）に 関連する産業部門であったことから、ギャングマスター許可局の設立当初は環境食糧農業地域省がその所管省庁であった。しかし、2011年から2014年にかけて、労働党政権時につくられた「過剰」な規制を取り除くことによって、企業の負担を軽減することを目的として、「レッドテープチャレンジ（Red Tape Challenge）」¹⁷⁵⁾が、保守自民連立政府により実施された。これによって、法令遵守企業に対する規制を軽減させるために、ギャングマスター許可局の履行確保活動は、人身売買、マネーローンダリング、脱税などの犯罪行為に着手する企業に焦点をあてることとなった¹⁷⁶⁾。その結果、英国犯罪対策庁など、内務省内の機構と連携を図ることになったため、2014年にギャングマスター許可局の所管省庁は環境食糧農業地域省から内務省へと移管した¹⁷⁷⁾。

175) レッドテープチャレンジでは、改良、存続、または廃止されるべき規制に関する意見を企業、国民などからインターネット上で募集し、これを参考に規制枠組みの改良が実施された（Cabinet Office, 'Red Tape Challenge' (7 April 2011) <<https://www.gov.uk/government/news/red-tape-challenge>> accessed 24 March 2023）。

176) Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA), 'Minister Confirms Outcome of Red Tape Challenge: Continued need for the GLA to enforce protection of workers' rights' (24 May 2012) <<https://www.gla.gov.uk/whats-new/press-release-archive/24512-minister-confirms-outcome-of-red-tape-challenge-continued-need-for-the-gla-to-enforce-protection-of-workers-rights/>> accessed 24 March 2023.

177) GLAA, 'GLA moves to Home Office' (9 April 2014) <<https://www.gla.gov.uk/whats-new/press-release-archive/9414-gla-moves-to-home-office>> accessed 24 March 2023.

（2）権 限

ギャングマスター（許可制度）法15条に基づいて国務大臣（現在、内務省大臣）により、ギャングマスター許可局係官として、6条（無許可営業の禁止）および13条（労働者供給を目的とした無許可ギャングマスターとの契約の禁止）に反すると思われる状況に権限を行使する履行確保係官（enforcement officers）と許可取得事業者による許可条件の遵守を確かめる遵守係官（compliance officers）がギャングマスター許可局により任命される。履行確保係官は無許可ギャングマスターの取締まりを、遵守係官は許可取得事業者の取締まりを行う係官である。以下、履行確保係官および遵守係官を合わせて「ギャングマスター許可局係官」（2016年移民法の制定以降は、「ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官」とする）とする。

ギャングマスター許可局係官は、その職務を遂行するために、(i) ギャングマスター（許可制度）法により、ギャングマスターに保管が義務づけられている記録¹⁷⁸⁾の提供を求める権限、記録が保管されている事業場施設からそれを持ち出す権限、およびそのコピーをとる権限、(ii) 記録の説明を求める権限、(iii) 追加の情報を求める権限、(iv) (i)～(iii)により係官に与えられた権限を行使するために「関連施設」に立ち入る権限を有する（16条1項）。関連施設は、① ギャングマスターまたは② ギャングマスターによって労働者もしくはサービスを供給される者が事業を行う施設、および①または②が当該事業に関連して用いる施設を意味する（16条5項、6項）。

ギャングマスター許可局係官のうち履行確保係官は¹⁷⁹⁾、無許可ギャングマスターに対して、6条（無許可営業の禁止）違反の有無を確かめるため

178) ギャングマスター（許可基準）ルール付則22条では、許可取得事業者と労働者間で合意に至った労働者供給期間、労働者の氏名・住所、許可取得事業者と労働者間で適用されるあらゆる条件、およびその条件変更を記録する書面、労働者の訓練、経験、または資格の詳細、労働者の供給先の氏名、許可取得事業者と労働者間の契約終了日などの記録の保管を義務づけている。

179) ギャングマスター許可局係官のうち履行確保係官にのみ与えられている権限はあるが、遵守係官にのみ与えられている権限はない。

に、令状により関連施設に立入調査を行うことができる。これは、関連施設に立ち入ることに合理的な理由があると治安判事が考える場合で、かつ(i)当該施設への立入りが拒否されているもしくは拒否が予想されており、令状を申請する旨の通知が当該施設の占有者に交付されている、(ii)立入りの申込みもしくは通知の付与が立入りの目的を果たさない、(iii)緊急性がある、または(iv)当該施設の占有者がいないもしくは一時的に占有者が不在であると治安判事が考える場合に行使することができる(17条1項)。令状により関連施設に立ち入る履行確保係官は、必要であると考え人および機材を持ち込み、6条違反の有無を確かめるために必要であると考え監督および調査を実施し、あらゆる帳簿、書面、データ、記録、または当該施設の製品を入手し、6条違反の有無を確かめるために必要な限りそれらを保管することができる(17条2項)。

ギャングマスター許可局係官の権限行使を故意に妨害する者またはギャングマスター許可局係官の要求に合理的な理由なく従わない者、ギャングマスター許可局係官により要求された情報を提供する際に虚偽の情報を提供する者は、略式起訴において、禁錮刑(イングランドおよびウェールズでは51週以下、スコットランドおよび北アイルランドでは6ヶ月以下)もしくは罰金またはその両方が科せられる(18条3項)。

また、ギャングマスター許可局は、ギャングマスターによる申請に対して、事業許可を与える権限を有する(1条、7条)。ギャングマスター許可局は、前述した許可条件を用いて、許可を付与するか否かを判断する。国務大臣の承認を得た上で、ギャングマスター許可局は許可の申請形式やその内容、申請に関連する手続などを規定するルールを作成する権限を有する(8条)。ギャングマスター許可局は、書面の通知により許可取得事業者が同意した場合に許可の内容を修正、または許可条件もしくはギャングマスター(許可制度)法が許可取得事業者により遵守されていない場合に、許可の内容を修正もしくは許可それ自体を取り消す権限を有する(9条)。

以上のギャングマスター許可局の権限は、ギャングマスター及び労働者

酷使取締局に引き継がれている。

（3）ギャングマスター許可局の運用・履行確保活動の内容

ギャングマスター許可局は、2006年4月から許可申請の受付を開始しており、最初の2年間、ギャングマスター許可局の運営は「許可制の普及拡大」にその重点を置き、その後、2008年度にはその重点が「遵守と履行確保」に移行したとされている¹⁸⁰⁾。許可取得事業者数は2009年度まで右肩上がりが増加していたが、2010年度以降は現在も含めて減少傾向にある¹⁸¹⁾。また、2009年度まで許可の取消しが行われたケースは数件しかなかったのに対して、2010年度以降は毎年、十数から数十件以上の許可が取り消されている¹⁸²⁾。許可の取消件数の増加という厳しい許可制度の運用に支持がある一方で、許可が申請された段階でそれを不許可としなかったことに対する非難も生じていた¹⁸³⁾。

実際の履行確保活動では、前述した権限がギャングマスター許可局係官に行使される前に、ギャングマスター許可局係官により、法違反事項の是正を求める履行確保通告（enforcement notices）の交付または警告（warnings）が行われる。また、ギャングマスター（許可制度）法では、無許可ギャングマスターに対する罰則（12条）、許可なく事業を行うギャングマスターと労働者の供給に係る契約を締結する者に対する罰則（13条）、係官への妨害に対する罰則（18条）が設けられている。「遵守と履行確保」にギャングマスター許可局の運営の重点が移行した2008年度以降、刑事訴追件数が増加し、2012年度には1年間で25件以上に達した¹⁸⁴⁾。2008年度から2017年度にかけて生じた刑事訴追は、ほぼ全て¹⁸⁵⁾12条または13条違反、

180) Wilkinson and others (n 148) 7.

181) DLME, *United Kingdom Labour Market Enforcement Strategy 2019/20* (2019) figure 11.

182) *ibid.*

183) Wilkinson and others (n 148) 16-17.

184) DLME (n 181) 43.

185) 2009年度には、18条違反、すなわち係官の権限行使の妨害に対する訴追が1件ある。

すなわち無許可ギャングマスターまたは労働者供給を目的とした無許可ギャングマスターとの契約者に対してなされたものである¹⁸⁶⁾。刑事訴追の状況に対しては、無許可ギャングマスターに対する制裁が厳しい一方で、許可取得事業者による法違反に対する取締まりが弱く不合理であるとする指摘もある¹⁸⁷⁾。さらに、ギャングマスター許可局は、許可を取り消した場合または刑事訴追し有罪判決が下された場合に当該事業者名を公表することができる。

2 ギャングマスター及び労働者酷使取締局による労働者保護

(1) ギャングマスター許可局からギャングマスター及び労働者酷使取締局への移行

ギャングマスター許可局は、2016年移民法による権限強化とともに、ギャングマスター及び労働者酷使取締局に置き換えられた。もっとも、2016年移民法の制定以前から、ギャングマスター許可局の改良の必要性が指摘されていた。現代奴隷法案の草案を検討するために設置された、上院と下院からなる現代奴隷法案草案に関する合同委員会 (Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill) では、労働搾取が蔓延する産業部門における許可制の運用および実際に労働搾取を行う使用者に対する取締りの権限をもつギャングマスター許可局が、強制労働や人身売買の取締まりにおいて有効な活動を可能にすると評価されていた¹⁸⁸⁾。もっとも、ギャングマスター許可局自身からは、強制労働や人身売買を取り締まる履行確保機構としてのその限界が指摘された¹⁸⁹⁾。それは、(i) ギャングマスター許可局の許可取得事業者が人身売買の被害者を使用しているも、ギャングマスター許可局が行使できる権限は許可の取消しに限られており、人身売買に対す

186) DLME (n 181) 43.

187) Wilkinson and others (n 148) 19.

188) Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill (n 150) para 189.

189) *ibid* para 190.

る措置を講じられないこと、(ii) ギャングマスター許可局の管轄産業が限定されており、管轄産業外の強制労働や人身売買に対処できていないことである¹⁹⁰⁾。これらを背景として、2014年4月、現代奴隷法案草案に関する合同委員会は、権限、管轄産業、財源、所管省庁、他の履行確保機構との連携の点から、ギャングマスター許可局の再検討を政府に勧告した¹⁹¹⁾。政府は、この勧告を受諾し¹⁹²⁾、現代奴隷法55条（2016年移民法付則3により削除。）において、現代奴隷法の可決後12ヶ月以内にギャングマスター許可局の役割に関する文書を発表し、同文書により取り扱われる問題に係る意見聴取を実施する法的義務を国務大臣に課した。

2015年、内務省とビジネスイノベーション技能省（Department for Business, Innovation & Skills）が共同で、2016年移民法の法案審議過程で提案されていた、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の連絡機構の新設概略を示す意見聴取文書（Consultation Paper）¹⁹³⁾を発表した（詳細は、第3章において後述する）¹⁹⁴⁾。この文書内でギャングマスター許可局の役割に関する再検討および意見聴取を実施することにより、現代奴隷法55条の義務を果たした。意見聴取では、ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業以外の部門における労働搾取を取り締まるために、ギャングマスター許可局の役割が拡大されるべきであること¹⁹⁵⁾、法違反事業者

190) *ibid.*

191) *ibid* para 195.

192) HM Government, *The Government Response to the Report from the Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill Session 2013-14 HL Paper 166/HC 1019: Draft Modern Slavery Bill* (Cm 8889, 2014) 23.

193) イギリスの政策決定過程において、予定されている政策や法律に対する専門家、利害関係団体、一般大衆からの意見を照会する制度である（明渡将「英国の政治・行政制度と政治的任用者(5)」自治研究81巻9号（2005年）104頁）。

194) BEIS and Home Office, *Tackling Exploitation in the Labour Market* (Consultation Paper, 2015).

195) BEIS and Home Office, *Tackling Exploitation in the Labour Market* (Government Response, 2016) paras 43-47.

の刑事訴追の機会を逃さないためにおよび実刑に相当する重大な労働搾取を明らかにするために、ギャングマスター許可局は調査権限を強化されるべきであること¹⁹⁶⁾、などが指摘された。

保守党政府は、上記の意見聴取の結果を受けて、ギャングマスター許可制の適用対象産業を拡大するのではなく、より柔軟に労働部門全域の労働搾取への対応を可能にするために、特定の産業部門において許可制を運用し、無許可ギャングマスターを取り締まることを目的とするギャングマスター許可局から、その従来への運用に加えて、労働部門全域における労働搾取を阻止、発見、および調査することを目的とするギャングマスター及び労働者酷使取締局へと構造を変化させる必要があるとする見解を示した¹⁹⁷⁾。その後、ギャングマスター許可局の構造を変化させる提案は、移民法案の上院通過中に政府修正として導入された¹⁹⁸⁾。その結果、2016年移民法によって、ギャングマスター許可局は、以下の権限の導入とともに、特定の産業部門を管轄する履行確保機構から、労働部門全域を管轄する履行確保機構としてギャングマスター及び労働者酷使取締局へと置き換えられた。ただし、保守党政府は、労働搾取の被害者を移民労働者と考えた上で、悪質な企業が移民労働者を搾取することにより法令遵守企業に不当な競争を強いることになっていると指摘しており¹⁹⁹⁾、以下のような規制強化は、このような不当な競争を是正することを念頭に置いている。

(2) 権限の拡大

(a) 他の法令の履行確保 2016年移民法付則2では、ビジネスエネルギー産業戦略大臣(歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)および民営職業斡旋事業者基準監督機関の所管省庁の国務大臣)は、ギャングマスター及び労働者

196) *ibid* paras 52-70; BEIS and Home Office (n 194) para 113.

197) BEIS and Home Office (n 195) para 106.

198) Lord Rosser, HL Deb 18 January 2016, vol 768, cols 572-573.

199) BEIS and Home Office (n 194) ministerial forewords.

酷使取締局係官が、全国最低賃金法、民営職業斡旋事業法の履行確保のために当該法令に定める権限を行使できるように、ギャングマスター及び労働者酷使取締局と取り決めることができると規定する²⁰⁰⁾。また、ギャングマスター及び労働者酷使取締局は、2016年移民法により、奴隷及び人身売買防止命令と奴隷及び人身売買危機命令の交付を、治安判事裁判所に申請する権限が与えられた（現代奴隷法15条、23条）。前述したように、奴隷及び人身売買防止命令は、命令所定の行為を禁止する命令であり（17条1項）、すでに「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に着手している者に対して、その行為の着手を止めることを目的とする²⁰¹⁾。これに対して、奴隷及び人身売買危機命令は、「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に現に着手していない者が、「奴隷又は人身売買の犯罪行為」に着手するおそれがあり、かつ「奴隷又は人身売買の犯罪行為」により生じる身体的または精神的苦痛から被害者を保護するために必要不可欠だと考える場合に、奴隷及び人身売買危機命令を交付することができる（23条2項）ものである。2016年移民法付則2は、現代奴隷法の法案審議過程におけるギャングマスター許可局の指摘、すなわちギャングマスター許可局が監督した事業場において、強制労働や人身売買の被害者がいたとしても、ギャングマスター許可局は許可の取消し以外にこれらに対処する権限がないという問題に対応するものである。

(b) 1984年警察及び刑事証拠法上の権限　ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官は、「労働者酷使防止官（labour abuse prevention officers）」として、警察官による犯罪行為の調査およびその調査に必要な権限を定める1984年警察及び刑事証拠法（Police and Criminal Evidence Act 1984：以下、「警察及び刑事証拠法」とする。）所定の権限（逮捕権限、差押権限、捜査令状請求権限など）を行使することができる（警察及び刑事証拠法114B条）。「労働

200) 全国最低賃金法の履行確保権限は、拙稿・前掲注16) 414-467頁を、民営職業斡旋事業法の履行確保権限は、本稿第1章第2節をそれぞれ参照。

201) Home Office (n 168) para 2.3.2.

者酷使防止官」は、民営職業斡旋事業法、全国最低賃金法、ギャングマスター（許可制度）法²⁰²⁾、現代奴隷法第1部（奴隷、隷属、強制労働、人身売買の犯罪行為）または第2部（奴隷及び人身売買防止命令、奴隷及び人身売買危機命令）、国務大臣によって制定された規則の履行確保のために行動する者で、かつ「労働市場における犯罪行為（labour market offence）」を調査するために国務大臣により権限を与えられたギャングマスター及び労働者酷使取締局係官である（警察及び刑事証拠法114B条1項、3項、4項）。「労働市場における犯罪行為」は、法違反に対する刑事罰が定められている行為を意味しており、(i)民営職業斡旋事業法上の犯罪行為（9条4項(b)²⁰³⁾を除く）、(ii)全国最低賃金法上の犯罪行為、(iii)ギャングマスター（許可制度）法上の犯罪行為、(iv)現代奴隷法1条（奴隷、隷属、及び強制労働）上の犯罪行為、(v)現代奴隷法2条（人身売買）または4条（2条に基づく犯罪行為の幫助、教唆、助言、又は誘致）上の犯罪行為、(vi)現代奴隷法30条1項または2項（奴隷人身売買防止命令、奴隷人身売買危機命令）上の犯罪行為、(vii)2016年移民法27条（LMEO）上の犯罪行為、(viii)国務大臣により制定される規則所定の他の犯罪行為、(ix)(i)~(viii)に規定する犯罪行為の未遂もしくは企図、(x)(i)~(viii)に規定する犯罪行為に関連する2007年重大犯罪法（Serious Crime Act 2007）第2部（共犯）上の犯罪行為、(xi)(i)~(viii)に規定する犯罪行為に着手するよう他者を扇動する行為、(xii)(i)~(viii)に規定する犯罪行為の幫助、教唆、助言、誘致を意味する（2016年移民法3条3項）。労働者濫用防止官は、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の各係官が通常行使する権限を行使することができない。例えば、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター

202) ギャングマスター（許可制度）法の定める係官のうち、履行確保係官として行動する者を指す。

203) 民営職業斡旋事業法9条4項は、9条1項に基づいて民営職業斡旋事業者基準監督機関係官が調査した情報の公開を、一部を除いて禁止する。9条4項(b)は、この違反者に対して、略式起訴において罰金を科すものである。

及び労働者酷使取締局係官の権限である記録または書面を調査するために事業場に立ち入る権限は、労働者酷使防止官にはなく（全国最低賃金法14条A1項、民営職業斡旋事業法9条A1項、ギャングマスター（許可制度）法16条A1項）、労働者酷使防止官が事業場に立ち入る際にはその都度、裁判所に令状を請求することになる。内務省とビジネスエネルギー産業戦略省の共同文書では、労働関連法制の不遵守の性質が、個別労働者に対する個別的な違反から、「労働市場において生ずる搾取（Labour market exploitation）」²⁰⁴⁾に等しい組織的・職業的・継続的に構造化された活動へと移行していることが指摘されており²⁰⁵⁾、より厳しい罰則が必要とされていた。労働者酷使防止官の新設および刑事手続権限の付与は、この問題に対応するものである。

(c) 他の機構からの援助要請　ギャングマスター及び労働者酷使取締局は、援助（assistance）がギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限の行使を促すと考える場合に、警察署長、英国犯罪対策庁長、入国管理係官に援助を求めることができる（ギャングマスター（許可制度）法22A条1項、2項）。また、警察署長および入国管理係官もギャングマスター及び労働者酷使取締局に援助を求めることができる（22A条3項、4項）。援助を要請する際には、援助の内容を記載し、かつその援助がどのように権限の行使を促すかを説明しなければならない（22A条5項）。要請を受けた者は、相当期間内に書面において諾否の回答をしなければならない（22A条6項）。この権限に対しては、入国管理当局とギャングマスター及び労働者酷使取締局とを密接に関連づけようとする規定であり、これらの機構が連携をとると、強制送還を恐れる労働者の保護を弱めるものになるとする指摘もある²⁰⁶⁾。

204) 単なる故意以上の法違反、すなわち大きな犯意をもって、労働者およびその家族に対する暴力の脅威によって就労を強制したり、または報酬を違法に控除したりすることを意味する（BEIS and Home Office (n 194) para 50）。

205) *ibid.*

206) Davies (n 154) 434.

(d) LMEU 及び LMEO 2015年に実施された意見聴取後、ギャングマスター許可局の権限拡大とともに、移民法の上院通過中に政府修正として法案に導入された(権限内容は、本稿第1章第2節2(2)(a)を参照)。履行確保機構(歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局)の既存の権限、例えば重大な犯罪行為に対する刑事訴追、是正措置を講じるよう求める通告の交付では、故意に法違反を繰り返す使用者の制裁として働かないケースがあるとして、これらの違反に有効な権限の導入が提案されており²⁰⁷⁾、LMEU および LMEO が導入された。このうち LMEO は、特定行為の禁止もしくは特定行為の履行を命ずるものであり、労働者の権利救済に資する権限である。

(3) ギャングマスター及び労働者酷使取締局の運用・履行確保活動の内容

ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官数は、設立当初の2005年には約20名であったが、その後、毎年増加し、2010年には約90名となった²⁰⁸⁾。もっとも、2011年度以降はレッドテープチャレンジの影響を受けたことにより、60名近くまで一時的に減少した²⁰⁹⁾。2016年移民法が制定されて以降は再び増加の傾向が見られており、2020年度では約130名となっている²¹⁰⁾。ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官の約130名のうち労働者酷使防止官は約36名となっており²¹¹⁾、これは、少なくとも係官の4分の1以上が、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の管轄産業、すなわち許可を要する産業以外を調査することができることを意味している。実際に、ギャングマスター及び労働者酷使取締局により実施され

207) BEIS and Home Office (n 194) paras 89-91.

208) DLME (n 181) figure 10.

209) *ibid.*

210) *ibid.*

211) Interim DLME, *United Kingdom Labour Market Enforcement Annual Report 2018/19* (2020) 23.

ている調査の半分以上（計194件のうち110件）が、ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業以外に対する調査、すなわちギャングマスター（許可制度）法ではなく、全国最低賃金法、民営職業斡旋事業法、現代奴隷法、および2016年移民法の履行確保を目的とした調査となっている²¹²⁾。このような状況が、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の本来の職務である、ギャングマスター（許可制度）法が適用される産業に対する許可制の運用を、その職務の周辺へと追い出すことにつながっているという指摘がある²¹³⁾。そして、その結果、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の焦点および職務の誤った印象を与える恐れがあり、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の許可制を通じた保護を求める利害関係者（自己の事業と労働搾取事業者のそれとの差別化を求める事業者や許可取得事業者から労働者の供給を受ける者）および労働者に混乱を生じさせることになると指摘されている²¹⁴⁾。

許可取得数は、許可の申請を受け入れ始めた2006年度から2009年度までは右肩上がりが増加していたが、2010年以降は減少傾向に転じている²¹⁵⁾。これは、第一に、2013年以降、イングランド、ウェールズ、スコットランドにおいて林業では許可を要請されなくなったこと、第二に、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の許可制により対象とされている民営職業斡旋事業者の合併数が増加していることを理由とする²¹⁶⁾。許可取得件数がピークであった2009年度の約1,500件と比較して²¹⁷⁾、2019年度では約1,000件に減少している²¹⁸⁾。ギャングマスター及び労働者酷使取締局の財源は、許可の申請料または更新料により充当されていることから、申請ま

212) Interim DLME (n 142) 124.

213) DLME (n 181) 50.

214) *ibid* 50.

215) *ibid* figure 11.

216) *ibid* 41-42.

217) *ibid* figure 11.

218) Interim DLME (n 142) table A.5.

たは更新件数の下落の結果、許可制の運用にかかる費用(190万ポンド)の半分しか満たせておらず、残りは税金により賄われており、申請料または更新料の再検討の必要性が指摘されている²¹⁹⁾。

第3節 小 括

ギャングマスター(許可制度)法は、1995年に民間職業斡旋事業者の許可制が廃止されたことにより、農業および食品加工業などにおいて、民間職業斡旋事業者を通じた労働者の搾取が広がっていたこと、モーカム湾事件を受けて、政府はギャングマスターを取り締まるための法整備を強いられたことから、農業、採貝漁業、および農作物または貝・魚類の加工梱包業に労働者を供給する民間職業斡旋事業者を対象として許可制を再開した。これらの産業部門は、労働者供給事業が広がっており、かつ悪質な事業者による労働搾取が最たる産業であるとして、許可制の対象とされた²²⁰⁾。

ギャングマスター許可局は、ギャングマスター(許可制度)法の履行確保機構として、2016年まで許可制の運用および無許可ギャングマスターの取締まりを行っていた。その後、ギャングマスター許可局は、2016年移民法において、特定の産業部門において許可制を運用し、無許可ギャングマスターを取り締まることを目的とする機構から、この目的に加えて、労働部門全域における労働搾取を阻止、発見、および調査することを目的とする機構へと構造が変化しており、ギャングマスター及び労働者酷使取締局として、ギャングマスター(許可制度)法に加えて、現代奴隷法を管轄する機構となった。ギャングマスター許可局は、その設立当初から悪質な事業者による労働搾取が最たる産業を対象に取り締まっていたことから、現代奴隷の取締まりの有効性を高めるとして²²¹⁾、入国管理当局や警察だけでなく、ギャングマスター許可局にも現代奴隷法上の権限が付与された。

219) DLME (n 181) 41-42.

220) Sheridan (n 162).

221) Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill (n 150) para 189.

また、ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官は、現代奴隷法だけでなく、ビジネスエネルギー産業戦略大臣（歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）および民営職業斡旋事業者基準監督機関の所管省庁の国务大臣）とギャングマスター及び労働者酷使取締局の取り決めにより、全国最低賃金法および民営職業斡旋事業法の履行確保のために当該法令に定める権限を行使できる。ただし、これは、全国最低賃金法および民営職業斡旋事業法違反が、「労働市場において生ずる搾取（単なる故意以上の法違反、すなわち大きな犯意をもって、労働者およびその家族に対する暴力の脅威によって就労を強制したり、または報酬を違法に控除したりすること）」²²²⁾に関連して生じている場合に適用されることが意図されており²²³⁾、上記搾取と関連づけられない全国最低賃金法および民営職業斡旋事業法の履行確保は、従来通り、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）および民営職業斡旋事業者基準監督機関の管轄となる。そのため、ギャングマスター及び労働者酷使取締局は、本来の管轄法令以外の法令にも権限を行使することができるようになったが、それは現代奴隷法の履行確保を目的とした権限に限定されている。

ギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限は、2016年移民法においても強化された。2016年移民法により、ギャングマスター及び労働者酷使取締局係官は、他の労働関連法制の履行確保機構とは異なり、警察及び刑事証拠法114B条3項を満たすことによって、「労働者酷使防止官」として逮捕、差押えといった刑事手続上の権限を行使することができる。本規定は、警察、歳入税関庁、入国管理係官の権限と同一の権限をギャングマスター及び労働者酷使取締局係官に付与するものであり、犯罪行為に対するギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限を強化するものとなった。現代奴隷法はもちろん、2016年移民法による規制強化は、移民労働者だけに限定されるものではなく、労働関連法制全体の規制強化につながっている。

222) BEIS and Home Office (n 194) para 50.

223) Immigration Bill Explanatory Notes on Lords Amendments (Session 2015-16).

以上のように、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限は、ギャングマスター（許可制度）法、現代奴隷法、および2016年移民法によって規定されている。ギャングマスター（許可制度）法における許可制は、民営職業斡旋事業者に許可基準の充足を義務付けることで法令遵守を促すとともに、許可の拒否判断のために、ギャングマスター及び労働者酷使取締局が当該事業者に対して監督・調査を行うことから、事前対策的な履行確保手段として機能するものである。また、ギャングマスター及び労働者酷使取締局は、2016年移民法において LMEO の、現代奴隷法において奴隷及び人身売買危機命令の、交付申請権限が付与された。これらは、裁判所のみが交付できるものであり、ギャングマスター及び労働者酷使取締局自体が交付できるものではないが、LMEO は特定行為の禁止もしくは特定行為の履行を求める命令であり、奴隷及び人身売買危機命令は命令所定の行為を禁止する命令であることから、労働者の権利救済に資するものである。

2016年移民法では、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の構造変化および新たな権限の付与だけでなく、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の連絡機構なるものも規定された。そこで、次章では、第一に、三機構の連絡機構の設立過程、職権、および連絡機構が労働関連法制の履行確保に及ぼす影響を整理する。2018年以降は、連絡機構の対象である上記三機構の統合に加えて、民営職業斡旋事業者基準監督機関およびギャングマスター及び労働者酷使取締局に対して、労働者の権利を直接的に救済できるような権限を付与することが検討されている。そこで、第二に、構想されている履行確保機構の統合議論の内容を整理する。

第3章 民営職業斡旋事業法制の履行確保機構の統合議論状況

第1節 DLMEの新設

イギリスでは、本稿冒頭で示した図表1のように労働関連法制の履行確保機構が大きく7つに分かれている。現在、民営職業斡旋事業法の履行確保機構である民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター（許可制度）法の履行確保機構であるギャングマスター及び労働者酷使取締局、および最低賃金の履行確保機構である履行確保機構（歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム））の統合が検討されている。また、この統合の検討は、三機構の管轄法令を超えたものの統合および各履行確保機構の権限の再検討も伴っている。

2000年代初頭にはすでに、各法令に基づいて設立されている労働関連法制の履行確保機構を1つに統合すべきであるとする指摘があったとされる²²⁴⁾。政府によって、履行確保機構の統合が、議論の俎上に載せられたのは2007年以降である²²⁵⁾。2009年までは、法違反の申告または相談は、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター許可局、労働安全衛生執行局、平等・人権委員会といった各履行確保機構に設けられたヘルプライン（電話相談窓口）を通じてそれぞれ行われていた。労働者は申告または相談に際して、その内容に応じて適当な履行確保機構を自身で選定しなければならないなどの問題が生じていたため²²⁶⁾、政府は2009年に単一のヘルプラインを設置するに至った²²⁷⁾。

224) 市民相談サービス (Citizens Advice) は、2000年前後から履行確保機構の統合を求める運動を行っていた (Citizens Advice, *The Need for a Single Enforcement Body for Employment Rights* (2019))。

225) BERR, *Vulnerable Worker Enforcement Forum: Final Report and Government Conclusions* (2008).

226) *ibid* ch 2.

227) 単一のヘルプラインが設置された経過は、拙稿「イギリス労働関連法制における履行メ

次に、履行確保機構の統合議論は、2016年移民法の制定過程において生じた。移民の削減を目的として入国管理体制を見直す保守党政府は、『「不法移民労働者および労働搾取に対処するためにより強力な労働市場規制 (labour market regulation)²²⁸⁾を導入する」と公約した²²⁹⁾。その結果、移民法の制定過程において、労働搾取の取締まりを強化するために履行確保機構の改良が提案された。2016年移民法では、履行確保機構を統合するために必要となる時間および財源の問題から、統合ではなく、その代わりとして、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の連絡機構が設立された²³⁰⁾。この連絡機構は、移民法において規定されているが、法案審議過程において、使用者による法違反は、移民労働者だけでなく、未熟練労働者全体において生じていることが指摘されたことから²³¹⁾、連絡機構も移民労働者の問題に限定されていない。

そして、履行確保機構のさらなる統合議論は、プラットフォームを介して企業や個人から仕事を請け負うクラウドワーカーの労働者 (worker) 該当性を争点とする法的紛争の増加に伴って生じた。これは、労働者該当性が明らかになり、労働者としての権利が保障されたとしても、使用者の法違反により労働者の権利が侵害される場合、自己の権利を実現することが容易ではないとして、労働関連法制の履行確保議論に至ったものである²³²⁾。履行確保議論のうち、行政機関による履行確保議論として、これ

↘確保機構の統合」季刊労働法278号(2022年)152-163頁を参照。

228) 2015年当時の首相デイビッド・キャメロン (David Cameron) によるスピーチおよび保守党マニフェストに鑑みて、この「労働市場規制」は、国内労働市場における移民労働者の需要減少、自国民労働者の需要増加をその内容とする。

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

230) DLME (n 144) 20.

231) MAC (Migration Advisory Committee), *Migrants in low-skilled work: The growth of EU and non-EU labour in low-skilled jobs and its impact on the UK* (2014) para 6.93.

232) Taylor (n 10) ch 8.

までいずれの履行確保機構の管轄になっていない法令の包摂に加えて、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局を統合する履行確保機構の新設が構想されている²³³⁾。また、この統合議論は、履行確保機構の権限の再検討を伴うものであり、履行確保機構に労働者の権利を救済できる権限の付与が検討されている。

以下では、まず、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の連絡機構の設立過程、職権、ならびにこの連絡機構が民営職業斡旋事業者基準監督機関およびギャングマスター及び労働者酷使取締局に及ぼす影響を整理する。

1 DLME の設立過程

(1) 移民問題助言委員会の報告

労働党政権時（1997～2010年）における移民数の増加を背景として、保守自民連立政府およびその後の保守党政府は、移民数を削減する政策に焦点をあてた²³⁴⁾。2004年に、旧東欧諸国が新たに EU に加盟したことにより、旧東欧諸国からイギリスへの移民労働者が増加していた²³⁵⁾。これらの労働者は、熟練した技能を要しない労働に従事する傾向にあった²³⁶⁾。未熟練移民労働者の増加を背景として、2013年に保守自民連立政府は、未熟練移民労働者の問題、その問題を生じさせている要因、その結果生じる経済的・社会的影響の調査を、移民問題助言委員会（Migration Advisory

233) HM Government, *Good Work Plan* (2018) 42.

234) Conservative Party, *Invitation to Join the Government of Britain* (Conservative Manifesto, 2010) 21; Conservative Party (n 229) 29.

235) Sturge (n 171) 13.

236) Home Office and Department for Work Pensions, *The Economic and Fiscal Impact of Immigration: A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs* (Cm 7237, 2007) para 4.3.4.

Committee)²³⁷⁾に諮問した。移民問題助言委員会の報告書作成時に提供された情報によると、移民労働者に生じている問題として、移民労働者には、言葉の壁があり、また、移民労働者は、イギリス法に精通していないことから、自国民労働者と比べて搾取を受けやすく、労働を強いられやすいことが挙げられた²³⁸⁾。また、移民問題助言委員会は、労働協約の適用率が1980年には70%であったのに対して、2014年にはその半分以下にまで低下していることから、労働関連法制の遵守および履行確保は、移民労働者だけでなくイギリス人労働者の保護にとっても必要不可欠であり、これは、低賃金で移民労働者を搾取することによるイギリス人労働者の雇用創出の減退を防ぐことを可能にすると指摘した²³⁹⁾。さらに、移民問題助言委員会は、労働組合による保護が減退している状況において、移民労働者を含む脆弱な労働者を保護するためには、履行確保機構による保護が重要となるとして²⁴⁰⁾、現行の労働関連法制の履行確保機構が搾取を軽減させる履行確保手段を整えているのかという点から調査を実施した²⁴¹⁾。歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、労働安全衛生執行局、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター許可局の履行確保活動を調査した結果、①未熟練労働者の従事する職種²⁴²⁾全体において、労働関連法制の履行確保レベルが低いこと、すなわち法違反の取締まりが行われていないこと、②履行確保機構の財源が不足していること、③履行確保機構が分立しており、またこれらの機構間で情報共有が法的に禁止²⁴³⁾されているこ

237) 移民問題助言委員会は、2007年に設立された非政府組織である。移民問題に関する助言を政府に行っている。

238) MAC (n 231) Forced Labour Monitoring Group response to MAC call for evidence.

239) *ibid* chairman's foreword.

240) *ibid* paras 6.5-6.9.

241) *ibid* ch 6.

242) 未熟練労働者の従事する職種として、事務職、介護職、販売職、運搬職、補助業務などが挙げられている (*ibid* table 2.2)。

243) 民営職業斡旋事業者基準監督機関と歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)間は2008年雇用法18条2項により、また歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事

とから、各履行確保機構で、それぞれの役割に混同を生じさせる可能性があること、を報告した²⁴⁴⁾。そこで、移民問題助言委員会は、法違反を取り締まるために、労働関連法制の履行確保機構にさらなる人的・経済的資源の投入が必要である（①と②への対処）と報告した²⁴⁵⁾。また、履行確保機構間の情報共有を可能にするための解決策として、包括的な履行確保機構、少なくとも既存の履行確保機構の連携を強化する措置を検討すべきである（③への対処）と報告した²⁴⁶⁾。2015年5月、総選挙直後における当時の首相デイビッド・キャメロン（David Cameron）によるスピーチでは、海外からの低賃金労働者に対する国内での労働搾取を厳しく取り締まるために、「現在、四機構（歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、および労働安全衛生執行局）間で分けられている各法令（すべて）を管轄する履行確保当局（a new enforcement agency）」が新設されるべきであることが指摘された²⁴⁷⁾。要するに、移民労働者、特に「不法」移民労働者の削減を目的とした保守党政府の政策は、自国民労働者と比較して脆弱な、すなわち「労働搾取」を受けやすいという、「不法」移民労働者の特性を鑑みて、労働搾取の取り締まりの政策につながった。もっとも、移民労働者、とりわけ「不法」移民労働者の問題を契機として、履行確保当局の新設議論に至ったが、移民問題助言委員会が指摘したように、労働関連法制の履行確保に存する問題が生じているのは移民労働者だけではないことから、2016年移民法で新設された当局は移民労働者に限定されるものではない。

2015年9月15日、当時の内務大臣テリーザ・メイ（Theresa May）により、「労働市場エンフォースメント室長（Director of Labour Market Enforcement :

↘業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局間は2016年移民法附則3により情報共有が可能となった。

244) MAC (n 231) paras 6.93-6.95.

245) *ibid* para 10.28.

246) *ibid* paras 10.27 and 10.28.

247) Cameron (n 172).

以下、「DLME」とする。)²⁴⁸⁾の新設を含んだ移民法案が下院に提出された²⁴⁹⁾。メイは、その法案審議過程において、既存の履行確保機構間の連携を勧告した2014年の移民問題助言委員会による報告書に言及した上で、履行確保活動に必要となる情報を整理・提供し、各履行確保機構の柔軟な資源配分を責務とする機構として DLME を設置するとした²⁵⁰⁾。2015年当時の首相キャメロンによるスピーチでは、歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、および労働安全衛生執行局の管轄法令すべてを管轄する履行確保当局の新設が提案されていたが²⁵¹⁾、時間および財源の問題から、統合の代わりにギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限拡大(本稿第2章第2節2(2)を参照)と DLME という履行確保機構の連絡機構の新設を決定した²⁵²⁾。同年10月、DLME の設立に関する意見聴取が実施された。

248) 「労働市場エンフォースメント室長」は、全国最低賃金法、民営職業斡旋事業法、およびギャングマスター(許可制度)法の履行確保機構の連絡機構となるものであり、Labour Market Enforcement が「労働関連法制の履行確保」を意味するものであるといえる。ただし、DLME の設立は、伝統的な労働法(labour law)による国家介入の正当化根拠である「労働者の保護」を目的としているというよりはむしろ、労働市場における公正な条件下での企業間競争の強化(市場の失敗の補正)を主たる目的としている。DLME の構想過程(ビジネスイノベーション技能省および内務省による意見聴取に付された文書)では、労働関連法制の不遵守の性質が、個別労働者に対する個別的な違反から、「労働市場において生ずる搾取」に等しい組織的・職業的・継続的に構造化された活動へと移行していると指摘されており、これらの労働搾取に対処することが、イギリス経済およびイギリス労働市場において必要不可欠であるとし、直接的に労働者の保護に言及していない。したがって、「Labour Market Enforcement」は、労働市場の機能調整的意味合いの強いものであるため、本稿では、DLME の内容ではなく、その設立の趣旨・目的に則して、「労働市場エンフォースメント」と訳出する。意見聴取に付された文書および2016年移民法における術語(terminology)に注目して、2016年移民法における労働搾取に対する取り組み(DLME の設立)が、労働搾取に脆弱な労働者を保護するという目的からではなく、労働搾取または犯罪行為に着手するものによる法令遵守企業に対する不当な価格引き下げに対処するという目的から行われたと指摘するものとして、Davies (n 154) 440-441 を参照。

249) Theresa May, HC Deb 17 September 2015, vol 599, col 1214.

250) Theresa May, HC Deb 13 October 2015, vol 600, cols 197-198.

251) Cameron (n 172).

252) DLME (n 144) 20.

（2）意見聴取の実施

2015年10月に実施された意見聴取²⁵³⁾では、DLME の管轄事項とその職権に関する意見が、使用者団体、慈善事業団体、一般企業、学者、労働組合などに対して照会された。以下、意見聴取の結果とそれに対する政府回答をそれぞれ整理する。

（a）管轄事項 2015年当時の首相キャメロンによるスピーチ時は、労働安全衛生執行局も統合の対象とする旨の発言が見られていたが²⁵⁴⁾、意見聴取に付された文書では、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の監督対象およびこの三機構の各管轄法令の違反企業に重複の傾向がみられていたことから、まずはこの三機構を DLME の管轄とするとして意見聴取が実施された²⁵⁵⁾。

意見聴取に応じたものの約半数（48%）は、DLME が履行確保機構間の連絡機構になるとしてその設立を支持した一方で、10%は DLME が共通の運営方針を設定して財源を配分することにより、各履行確保機構の既存の運営方針を弱めることになるとしてその設立に反対した（30%は不明）²⁵⁶⁾。また、① DLME の役割が、脆弱な労働者の保護という労働者全体を対象とする取り組みを、「不法」移民労働者の阻止という取り組みとして限定させてしまうおそれのあること、② DLME の管轄外となる履行確保機構が存在することが懸念点として挙げられた²⁵⁷⁾。前者の懸念に対して、ビジネスエネルギー産業戦略省および内務省は、「不法」移民労働者に対処することが、DLME の焦点になることを意図「していない」と明言した²⁵⁸⁾。

253) この意見聴取は、ギャングマスター許可局の改良が検討された前出の意見聴取と同じものである（第2章第2節2を参照）。

254) Cameron (n 172).

255) BEIS and Home Office (n 194) forewords and ch 3.

256) BEIS and Home Office (n 195) paras 29-30.

257) *ibid* para 31.

258) *ibid* para 86.

後者の懸念に対して、政府は、管轄外となる履行確保機構も連携させる必要性があることを認識した上で、「第一歩として (as a first step)」、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の三機構の連絡機構となる DLME を導入するとした²⁵⁹⁾。

(b) 職 権 意見聴取に付された文書において、DLME は、各履行確保機構から情報を収集し、それを処理分析し、さらにその情報を各履行確保機構に提供する情報ハブ (Intelligence Hub) となるものとしてその設立が提案されていた²⁶⁰⁾。情報収集・提供先としては、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局に加えて、移民管理局 (Immigration Enforcement)²⁶¹⁾、警察、英国犯罪対策庁、労働安全衛生執行局、地方当局などを含む。意見聴取に応じたものの73%は、DLME の情報ハブとしての職権を支持したが、その支持者の中には、履行確保機構への移民労働者による申告を妨げる要因になるとして移民管理局との情報共有に懸念を示す者もいた²⁶²⁾。DLME の焦点が、「不法」移民労働者の対処にないとしていたビジネスエネルギー産業戦略省および内務省とは対照的に、政府は、「不法」移民労働者の存在が明らかである場合には、その情報を共有するために、労働関連法制の履行確保機構と移民管理局が連携を図ることが適切であると考えていた²⁶³⁾。

最終的に、上記の意見聴取の結果を反映させて、全国最低賃金法、民営職業斡旋事業法、ギャングマスター (許可制度) 法、現代奴隷法第 1 部 (奴隷、隷属、強制労働、人身売買の犯罪行為) および第 2 部 (奴隷及び人身売

259) *ibid* para 82.

260) BEIS and Home Office (n 194) para 71.

261) 移民管理局は、入国管理当局のひとつであり、「不法」入国および「不法」滞在の防止、「不法」移民の追跡調査、移民法の遵守向上、に責任を有する内務省内の機構である。

262) BEIS and Home Office (n 195) paras 41-42.

263) *ibid* para 102.

買防止命令、奴隷及び人身売買危機命令）、ならびに各関連規則を管轄法令として、以下を職務とする DLME が設立された。

2 DLME の職務

(1) LME 戦略および年報の作成・提出

(a) LME 戦略 DLME は、年度初めまでに当該年度の「労働市場エンフォースメント戦略 (labour market enforcement strategy : 以下「LME 戦略」とする。)」を作成し、国務大臣 (ビジネスエネルギー産業戦略大臣および内務大臣) に提出し、国務大臣から承認を得ることが義務付けられている (2016年移民法 2 条 1 項)。LME 戦略は、前年度に生じた「労働市場における不遵守 (non-compliance in the labour market)」の規模および性質²⁶⁴⁾ならびに当該年度およびその後 2 年間におこりうる「労働市場における不遵守」の規模と性質の予測を示すものである (2 条 2 項 (a))。また、LME 戦略は、当該年度において、(i) どのように「労働市場エンフォースメント権限 (labour market enforcement functions)」が行使されるべきか、(ii) 国務大臣および労働市場エンフォースメント権限を行使できる者または係官 (歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の各係官を意味する。) が、これらの権限行使に関連して実施または促進すべき教育、訓練、および調査、(iii) 労働市場エンフォースメント権限を行使できる者または係官の権限行使に必要な情報または情報の説明、(iv) その情報が提供される様式および頻度の提案を含む (2 条 2 項 (b))。さらに、LME 戦略は、DLME が、8 条 (情報ハブに集められた情報) に基づいて当該年度中に実施する活動を提案する (2 条 2 項 (c))。これらに加えて、DLME が適切であると考慮するその他の問題を取り扱う (2 条 2 項 (d))。2 条 2 項 (b) における提案は、(i) および(ii)における権限の行使および活動に利用可能な人的・経済的資源が

264) 例えば、最低賃金未満の賃金を受け取った労働者数や未払賃金の平均額、最低賃金未満の賃金を支払う産業部門が報告されている。

どのように配分されるべきかを設定しなければならない(2条3項)。労働市場エンフォースメント権限を行使できる者は、当該年度中、その権限行使においてLME戦略を考慮しなければならない(2条6項)。LME戦略は、歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、ならびにこれらの所管省庁であるビジネスエネルギー産業戦略省および内務省に対する、個別のまたは全体の勧告文書としての機能を果たしている。

「労働市場における不遵守」は、(i)「労働市場における犯罪行為」(本稿第2章第2節2(2)(b)を参照。)の着手、(ii)最低賃金以上の賃金を労働者に支払わなければならないと定める全国最低賃金法1条の不遵守、(iii)全国最低賃金法19条に基づいて最低賃金未満の賃金を支払う使用者に対して交付された未払通告(notice of underpayment)²⁶⁵⁾により課せられた制裁金の未払い、(iv)ギャングマスター(許可制度)法7条に基づいて付与された許可条件の不遵守、(v)制定法に基づいて国務大臣により制定された規則に定められたその他の要件の不遵守を意味する(2016年移民法3条1項)。

「労働市場エンフォースメント権限」は、(i)民営職業斡旋事業法3A条に基づく国務大臣の権限(禁止命令の交付を雇用審判所に申請する権限)、(ii)民営職業斡旋事業法8A条により任命された係官の権限(事業場施設の立入調査権限)、(iii)全国最低賃金法13条に基づいて任命された係官の権限(事業場施設の立入調査権限、未払通告の交付権限)、(iv)ギャングマスター(許可制度)法1条2項(a)~(c)に基づくギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限(許可権限)、(v)ギャングマスター(許可制度)法15条に基づいて任命されたギャングマスター及び労働者酷使取締局係官の権限(事業場施設の立入調査権限)、(vi)2015年現代奴隷法第2部に基づくギャングマスター及び労働者酷使取締局の権限(奴隷及び人身売買防止命令または奴隷及び人身売買危機命令の交付を治安判事裁判所に申請する権限)、(vii)現代奴隷法第1部(奴

265) 未払通告は、最低賃金未満の賃金を支払う使用者に対して、その未払賃金を労働者に、制裁金を国務大臣に支払うよう命ずるものである。

隷、隷属、強制労働、人身売買の犯罪行為）または第2部の履行確保を目的とした労働者酷使防止官の権限（1984年警察及び刑事証拠法上の権限）、(viii) 2016年移民法第1部第1章に基づく国務大臣または履行確保機構の権限（LMEUの提出を法違反者に求める通告を交付する権限、LMEUの交付を裁判所に申請する権限）、(ix) LMEU または LMEO を遵守せず、そのことに関連して引き起こされる犯罪行為が、各履行確保機構（歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局）の管轄法令上の犯罪行為である場合に各履行確保機構の係官が行使する調査権限²⁶⁶⁾、(x) 国務大臣によって制定された規則所定のその他の権限を意味する（2016年移民法3条2項）。

(b) 年 報 DLME は、各年度末以降に可能な限り迅速に、当該年度の報告書を国務大臣に提出しなければならない（4条1項）。年報において、DLME は、(i) 当該年度中に行使された「労働市場エンフォースメント権限」および2016年移民法2条2項(b)（国務大臣および労働市場エンフォースメント権限を行使できる者または係官が、これらの権限行使に関連して実施または促進すべき教育、訓練、および調査）に基づいて実施された活動、(ii) 当該年度中の「労働市場における不遵守」の規模および性質に LME 戦略が及ぼした影響、(iii) 8条（情報ハブに集められた情報）に基づいて DLME が実施した活動を評価しなければならない（4条2項）。

DLME が設立されるまで、履行確保機構は各自が設定した運営方針に基づいて履行確保活動を実施していた。DLME の設立に関する意見聴取

266) 2016年移民法26条では、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局の各係官は、LMEU または LMEO を遵守せず、そのことに関連して引き起こされる犯罪行為が、自己の管轄における犯罪行為である場合に権限を行使することができると定められている。歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局は、LMEU および LMEO の利用状況を毎月共有している（BEIS, *UK Labour Market Enforcement Strategy 2019/20* (Government Response, 2020) 20）。

に付された文書では、柔軟かつ応答的な財源の配分のために、運営方針に三機構共通の優先事項を設定すべきであることがすでに指摘されており²⁶⁷⁾、履行確保機構に対する勧告文書として機能する LME 戦略はこれに対応するものとなった。

(2) 履行確保機構間の情報共有の橋渡し (情報ハブ)

DLME は、それ自体が権限を行使するものではなく、実際に権限を行使することができるのは、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局である。したがって、DLME はこの三機構の権限行使を円滑に進めるための連絡機構となる。DLME は、「労働市場における不遵守」の情報を収集、保管、処理、分析、普及することが義務づけられている (2016年移民法8条)。DLME は、労働市場エンフォースメント権限を行使できる者または係官に、「労働市場における不遵守」の情報を提供するように求めることができる (8条2項)。また、労働市場エンフォースメント権限を行使できる者または係官は、自己の権限行使を促すと考える情報の提供を DLME に求めることができる (8条4項、5項)。8条2項および4項に基づいて情報提供の依頼を受けた者は、相当期間内にそれに応じなければならない (8条6項)。

実際には、DLME は、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局だけでなく、警察、労働組合、使用者団体、NGOs などからの情報も収集しており、収集された情報は毎月、歳入税関庁 (最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、労働安全衛生執行局、移民管理局、DLME を主たる構成員とする戦略的連携グループ (Strategic Coordination Group : 以下、「SCG」とする。) に

267) BEIS and Home Office (n 194) para 60.

送られて²⁶⁸⁾共有されている²⁶⁹⁾。SCG は、歳入税関庁、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局から、専門的知識を集めることを目的として、2016年10月に設置されたものであり、共有された情報に基づいて、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局共同で可能な履行確保活動の特定および密接な連携を必要とする問題への対処の役割を担っている²⁷⁰⁾。

3 DLME の及ぼす影響

民営職業斡旋事業者基準監督機関の人的資源の増加²⁷¹⁾など、LME 戦略による毎年の勧告は、履行確保機構の活動に大きな影響を及ぼしているが、今後の統合議論につながるもっとも重要な DLME の働きは、情報ハブを通じた複数の履行確保機構による共同履行確保活動である。共同履行確保活動には、事業場施設における共同の監督活動だけでなく、履行確保機構間の情報共有も含まれる。

共同履行確保活動は、SCG から共有された情報に基づいて実施されている。共同履行確保活動では、その開始前に、あらゆる情報が履行確保機構に共有されるとともに、その共同履行確保活動への参加意思が問われることにより、他の機構からの不必要な資源の投入を避けることで、より有効な資源利用を可能にさせている、と DLME は指摘する²⁷²⁾。そのため、2017年度には、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の三機構

268) DLME は、DLME の職権行使に関連して得た情報を、労働安全衛生執行局、入国管理係官に開示することができる（2016年移民法6条3項、4項、付則1）。

269) Interim DLME (n 211) 43-48.

270) DLME (n 144) 76.

271) これは、2018年度 LME 戦略における勧告であり、政府はこれを受諾し、実際に増員が行われた（Interim DLME (n 211) 17）。

272) DLME, *United Kingdom Labour market Enforcement Annual Report 2017/18* (2019) 17.

間において計25の共同履行確保活動が実施されたが、三機構すべてが関与するものではなく²⁷³⁾、各機構の判断により共同履行確保活動が実施されている。2017年度では、歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)とギャングマスター及び労働者酷使取締局の二機構間で14件、ギャングマスター及び労働者酷使取締局と民営職業斡旋事業者基準監督機関の二機構間で5件、民営職業斡旋事業者基準監督機関と歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)の二機構間で6件の共同履行確保活動が実施された²⁷⁴⁾。

以下(1)および(2)では、DLME 設立後に生じた主たる共同履行確保活動の具体的な内容および成果を整理する。

(1) スポーツ祭典における共同履行確保活動

公表されている共同履行確保活動として、2017年7月に民営職業斡旋事業者基準監督機関と歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)により行われた、スポーツ祭典における共同の監督活動が挙げられる。民営職業斡旋事業者基準監督機関と歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)は、この祭典に出店していた店舗にケータリングおよび接客従業員を派遣した22の企業を調査し、その結果、そのすべての企業に法違反がみられたため、民営職業斡旋事業者基準監督機関は、この是正を求める警告文書を交付した²⁷⁵⁾。民営職業斡旋事業者基準監督機関は、当該イベントにおける共同履行確保活動において、ケータリングおよび接客従業員として労働者を派遣する労働者派遣事業者が、他の産業部門に労働者を派遣する労働者派遣事業者より法違反率が高いことを見出した²⁷⁶⁾。また、2017年度、民営職業斡旋事

273) 労働安全衛生執行局、警察、地方当局、移民管理局など、三機構(歳入税関庁(最低賃金履行確保チーム)、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局)以外の履行確保機構または行政機関との共同履行確保活動を含めると100を超える(ibid figure 6)。

274) ibid.

275) DLME (n 144) 77.

276) ibid.

業者基準監督機関により交付された警告文書の件数は計321件²⁷⁷⁾であることを鑑みると、共同履行確保活動時に交付された警告文書の総数は公表されていないが、少なくとも22件以上の警告文書が交付されたことから、民営職業斡旋事業者基準監督機関にとって、当該イベントにおける共同履行確保活動の有効性は高かったと考えられる。この共同履行確保活動の結果、約11,350人の労働者が保護されたと見積もられている²⁷⁸⁾。

(2) レスター繊維産業における共同履行確保活動

2018年度のLME戦略では、イングランド中部に位置するレスターにおいて、繊維産業を対象とした共同履行確保活動を実施すべきであることが勧告された²⁷⁹⁾。繊維産業地帯であるレスターでは、1980年代以降、低価格かつ大量生産を行うファストファッションが展開したことに伴い、奴隷労働、労働搾取が問題視されていたことから、これらを根絶することを目的として、レスター市議会が労働関連法制の履行確保向上のための活動に着手していた。2017年10月、レスター市議会は、企業による法令遵守を徹底させる方法を議論するために、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、歳入税関庁、DLME、小売業者など40を超える代表者との会議を主催した²⁸⁰⁾。DLMEがこれに参加したことを契機として、2018年度のLME戦略において、レスターにおける共同履行確保活動の実施が勧告された。

DLMEの勧告に沿って、レスター市議会、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、民営職業斡旋事業者基準監督機関、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、労働安全衛生執行局、警察、入国管理当局、および

277) BEIS, *Employment Agency Standards (EAS) Inspectorate: Annual Report 2017-2018* (2018) Annex A.

278) DLME (n 144) 77.

279) *ibid* box 7.

280) Leicester City Council, *Leicester Labour Market Partnership: Annual Report 2019-2020* (2021) 7.

DLME によって共同履行確保活動が実施された。2018年9月、履行確保機構間で共有された情報に基づいて、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、歳入税関庁、入国管理当局、および警察は、3日にわたって、レスター内の繊維産業における事業場施設に対して、共同の監督活動を行った²⁸¹⁾。その結果、歳入税関庁は最低賃金の未払事案、ギャングマスター及び労働者酷使取締局は労働搾取事案、入国管理当局は「不法」移民をそれぞれ発見した²⁸²⁾。民営職業斡旋事業者基準監督機関は、2018年春にレスター内の民営職業斡旋事業者に対して30以上の監督を実施したが、繊維産業では民営職業斡旋事業者を通じて求職者・派遣就労者を紹介または派遣しているという証拠が収集できなかったため、9月の共同履行確保活動には参加していない²⁸³⁾。また、労働安全衛生執行局も、レスター内の繊維産業において、22企業に訪問調査を実施したが、健康・安全に高い危険性を伴うような問題はなかったと報告しており²⁸⁴⁾、同共同履行確保活動には参加していない。ただし、労働安全衛生執行局の訪問調査において発見されたギャングマスター及び労働者酷使取締局の管轄事案をギャングマスター及び労働者酷使取締局に引継ぐなど²⁸⁵⁾、労働安全衛生執行局とギャングマスター及び労働者酷使取締局間の連携がみられたことは今後の統合議論を展開させる上で意義のあるものとなったといえる。

DLME は、2018年のレスターにおける共同履行確保活動を、履行確保機構間の連携を図り、情報共有の問題を解決するものとなったと評価する一方で、企業に対して、共同履行確保活動によりこれまで以上の抑止活動を行うおよび共同履行確保活動を周知するという目的の達成は不十分であったという問題点を示した²⁸⁶⁾。DLME は、全体的な評価として、共同

281) Interim DLME (n 211) 31.

282) *ibid.*

283) *ibid.*

284) *ibid.*

285) *ibid.*

286) *ibid.* 31-32.

履行確保活動が、人的・経済的資源および履行確保機構間の連携を要するものであることから、さらなる情報が収集され、法令遵守を求める活動が実施され、共同履行確保活動の存在が周知されない限り、今後、同一の活動を繰り返したとしても費用対効果を高めることができないと結論づけた²⁸⁷⁾。

上記の共同履行確保活動後も、レスター市議会は、歳入税関庁、労働安全衛生執行局、ギャングマスター及び労働者酷使取締局などを構成員とした会議を主催しており、その活動内容があらゆるメディアに取り上げられ、英国全土で報道された。このような社会的関心を契機として、2020年7月、レスターの繊維産業を対象として、Operation Tacit が内務省により組織された²⁸⁸⁾。Operation Tacit は、労働安全衛生執行局、歳入税関庁、英国犯罪対策庁、入国管理当局、警察など複数の機構による共同監督プログラムであり、ギャングマスター及び労働者酷使取締局により進められている。Operation Tacit に基づいて、2021年12月までに、300以上の衣服製造会社が履行確保機構による訪問調査を実施されていた²⁸⁹⁾。DLME は、2022年の間に、Operation Tacit の全体的評価を行うとしているが、本稿の執筆時点では発表されていないため、労働関連法制の履行確保にこのプログラムがいかなる影響をもたらしているかは、現在のところ明確ではない。ただし、短期集中型のプログラムとして構想された Operation Tacit が、人的・経済的資源を要するプログラムであるにもかかわらず継続して運用されていること、履行確保機構だけでなく、労働組合、NGOsなども加わって運用されていることから²⁹⁰⁾、履行確保活動を円滑に進める一助になっているといえる。

287) *ibid.*

288) Leicester City Council (n 280) ch. 2.

289) DLME, *United Kingdom Labour Market Enforcement Annual Report 2019/20* (2022) box 4.

290) *ibid.*

以上のように、DLME は、「労働市場における不遵守」の情報を収集し、SCG を通じて、民営職業斡旋事業者基準監督機関、ギャングマスター及び労働者酷使取締局、その他の各履行確保機構に情報を共有することにより、共同履行確保活動の実施に資するものとなっている。しかし、DLME には次の問題点がある。すなわち、DLME は、分立している履行確保機構を統合するものではなく、主として、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の三機構の連絡機構にすぎず、DLME 自体が、個別の履行確保に直接的な権限を有するものではない。また、DLME を通じて、情報が共有されたとしても、実際に履行確保活動を行うか否かは各履行確保機構の判断によっており、法違反事項全体が処理されるとは限られない。

上記の問題点を抱える DLME に対して、現在、構想されている単一の履行確保機構は、DLME のような連絡機構としてではなく、歳入税関庁（最低賃金履行確保チーム）、民営職業斡旋事業者基準監督機関、およびギャングマスター及び労働者酷使取締局の統合に加えて、三機構の管轄法令を超えたものの統合も議論の俎上に載せられている。さらに、各履行確保機構の権限が再検討されており、これは、労働者の権利を直接的に救済できる権限を履行確保機構に付与することを含んでいる。そこで、次に、現在、構想されている履行確保機構の統合の構想過程、ならびに予定されている管轄法令、権限、および履行確保手法（権限の行使方法）を整理する。