

法の履行確保に向けたイギリス低賃金委員会からの報告

—最低賃金未払い克服への方策—

UK Low Pay Commission Report on enforcement of NMWA
—Approaches against non-compliance of NMWA—

藤井 直子

大妻女子大学家政学部

Naoko Fujii¹

Faculty of Home Economics, Otsuma Women's University

12 Sanban-cho, Chiyoda-ku, Tokyo, 102-8357 Japan

キーワード：労働法，最低賃金，法執行，イギリス法

Key words : Labour law, Minimum wage, Enforcement, UK law

抄録

本稿は、1998年にイギリスで制定された全国最低賃金法の履行確保に関し、2019年および2020年に公表された低賃金委員会報告をもとに、現状および今後の課題と展望について検討、報告する。法の目的を遂行するためには、何より法の履行を確保することが不可欠である。この点、イギリスでも同様に認識されつつも、2016年に25歳以上を対象とする最低賃金額が新たに設定されて以降、法定の最低賃金額を得ることができない（過少払い）労働者数の増加が続いていた。こうした状況のなか低賃金委員会が、法の履行確保と執行を特に調査・検討し、報告したものが、2019年および2020年執行報告である。

同報告によれば、過少払いにある労働者数は2019年にわずかに減少したものの、2016年以降、基本的には増加傾向にある。他方で、最低賃金法の所管官庁である歳入関税庁が監督調査等を実施しており、労働者に支払われ解決した未払い総額も大幅に増えている。ただし、過少払いの原因が過失もしくは故意によるものか、あるいは使用者や労働者の無知によるものかは、統計上のデータからは判断できない。また、インフォーマルエコノミー事例など深刻な過少払い事案が、統計上には現れずに隠れている可能性もある。

全国最低賃金法の履行確保は、労働者を保護し、かつ、企業間の公平な競争条件を確保するための要であり、低賃金委員会も引き続き、事実を収集し、政府に報告するとともに、より効果的な方策を提案・勧告していくとしている。25歳以上の最低賃金は、その後、対象年齢引き下げによる対象範囲の拡大がなされ、2024年までのさらなる引き上げも予定されている。こうしたなかで、最低賃金額に近接し、過少払いリスクを負う労働者がますます増えることも危惧される。法の履行を確保するためには、いかなる方策が実行されるべきか、今後もイギリス最低賃金法の執行システムを注視する必要がある。

1. 本稿の趣旨と目的

本稿は、イギリスにおける最低賃金法の履行確保に向けて検討・公表された2019年および2020年の低賃金委員会報告を取り上げる。

イギリス全国最低賃金法（National Minimum Wage Act 1998. 以下、「1998年法」とする）は、使

用者に対しその雇用する労働者に、労働1時間あたりの最低賃金額の支払いを義務づけるものであり、1998年に制定された。

同法制定当時は、労働者を雇用する企業負担の増加や失業者増加の懸念など、雇用への負の影響が避けられないとの批判も少なくなかった^[1]。し

かし法制定から20年を経て、イギリス国内では、経済や雇用への大きな負の影響なく、著しく低い賃金で働く労働者層の賃金を引き上げてきた点などから、好意的な評価を得ている^[2]。

その一方で、法定の最低賃金額を得ていない労働者および最低賃金額の支払い義務を遵守しない使用者の実態が報告されており、雇用関係や労働市場分野の研究者をはじめ政府内からは、同法が克服すべき課題であるとたびたび指摘されてきた^[3]。この点、政府に加え、同法の社会的な影響等を把握・検討する特別委員会（低賃金委員会）でも検討が続けられてきたところである^[4]。

問題状況は共有されてきたものの、本稿で検討する2019年および2020年の低賃金委員会（Low Pay Commission）による「全国最低賃金に関する不履行および法執行」報告（Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. 2019.^[5] Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. 2020.^[6]以下、「2019年執行報告」「2020年執行報告」とする）によれば、法の不遵守の克服には至らず、1998年法の対象労働者でありながら、その賃金を得ていない労働者が未だ多いことが、改めて明らかになっている。

ではなぜ、最低賃金の未払いが続いているのか、最低賃金額の支払いを受けられない労働者に何らかの特性があるのか、職種や業種に違いはあるのか、法を遵守しない使用者側の特性や傾向なのか。本稿は、こうした点を確認するため、1998年法の概要を示したのち、低賃金委員会による2019年執行報告および2020年執行報告に注目し、その内容を紹介・分析する。そして、イギリスにおける最低賃金法の履行をめぐる現状を明らかにし、そこで生じている課題等について検討する。

なお、本稿が検討対象とする報告書をまとめた低賃金委員会は、最低賃金に関する経済および社会等への影響を調査・検討し、政府に報告することを目的に設置された特別委員会である。1998年法成立前の1997年に政府から独立した組織として設置されている。

また、本稿において「過少払い」とは、1998年法により使用者に義務付けられた最低賃金額に満たない賃金支払いのことを指し、「過少払いにある労働者」とは、使用者から支払われた時間賃金額が最低賃金未満の労働者のことである。また、「(使用者の)未払い額」とは、過少払いにより労働者

に支払われていない金額（実際に支払われた額と最低賃金額との差額）のことを言う。そして、本稿に挙げる過少払い労働者数や比率は、特に断りのない限り、低賃金委員会報告書内で引用されている労働時間・賃金年次統計調査（Annual Survey on Hours and Earnings: ASHE）に拠っている。同調査で捕捉できないデータはあるものの（たとえば、過少払い労働者のなかには、法違反ではない過少払いがあり得る^{注1}が、データ上はそれを見分けることができない）、現時点ではイギリスにおいて、最低賃金法の不遵守の規模やその特性について、最も詳細かつ包括的に確認できるデータであるとされる^[7]。

2. 1998年法の概要と現状

2.1. 法が対象とする者

最低賃金の支払いを受ける権利を有する者は、イギリス国内で働く、義務教育年齢を超えたすべての労働者（worker）である^{注2}。この点、1993年以前の最低賃金に関する法が、産業別に一部の労働者のみを対象としていたことと異なり、イギリスとしては初めて、すべての労働者が最低賃金法による賃金額の保障を享受できることとなった。また、従来、多くの労働立法がその保護の対象としていた「被用者（employee）」ではなく、より広い概念の「労働者（worker）」を対象とした点^{注3}も特徴的である^[8]。

2.2. 法が義務付ける最低賃金額

設定される最低賃金額は、産業や地域、企業規模などによらず、全国一律である。ただし、若年者の雇用を守ることを目的として、若年労働者には別額の設定がなされている^{注4}。現在は、23歳以上の全労働者対象の区分のほか、この若年者区分が3区分（21-22歳区分、18-20歳区分、16-17歳区分）、徒弟制度（Apprenticeship）のもとで働く労働者区分^{注5}が1区分あり、全5区分である。

なお、1999年の1998年法施行以来、最低賃金額は毎年引き上げられてきた。2021年4月からの1時間あたりの最低賃金額は、23歳以上が8.91ポンド（日本円に換算して約1,370円^{注6}）、21-22歳が8.36ポンド（約1,290円）、18-20歳が6.56ポンド（約1,010円）、16-17歳が4.62ポンド（約710円）、徒弟制度にある者が4.30ポンド（約660円）である。

また、最低賃金額の決定は政府が行う^{注7}が、引き上げ額設定に先立ち、政府は毎年、最低賃金が経済や社会に及ぼす影響等について検討するよう低賃金委員会に調査を委託し、その報告および勧告を受けている。実際、最低賃金の引き上げ額については、低賃金委員会からの勧告内容にほぼ沿う形でこれまで引き上げられてきた^{注8}。

2.3. 法違反（未払い）の成否

法違反（未払い）の成否は、労働者が実際に最低賃金を超える時間あたり賃金の支払いを受けたか否かによる。ここでは確定すべき要素が3点ある。賃金算定期間（pay reference period）、当該賃金算定期間内の総労働時間数、当該賃金算定期間内の総賃金額（total of remuneration）^{注9}である。そして、確定された総賃金額を総労働時間数で割った金額【A】と、時間あたりの全国最低賃金額【B】とを比較し、A額がB額に満たない場合に法違反（未払い）が発生する^{注10}。

賃金算定期間は、1か月、もしくはそれより短い期間で賃金が支払われている場合にはその期間を指す^{注11}。この期間の1時間あたりの平均賃金額が時間あたりの最低賃金額を超えていればよい。1998年法上の労働時間の算定方法および総賃金額に含まれるもの、含まれないものの詳細は、1998年法および全国最低賃金規則が定めている^{注12}。

2.4. 法が定める履行確保の手段^[10]

1998年法はその履行確保のため、使用者と労働者にそれぞれ義務および権利を規定するとともに、所管官庁の執行および監督権限を規定している^{注13}。

まず、使用者には、最低賃金額以上の賃金支払いを十分に証明できる文書の保管が義務づけられる。また、労働者や監督官庁が同記録文書の閲覧を求めた場合には、使用者は応じなければならない。同法は、使用者側に最低賃金支払い記録を残すよう義務化することで、最低賃金支払いに関する証明責任を使用者側に課す。

労働者は、自らの賃金が最低賃金法に則り、法定額以上の賃金が支払われているか否かを、使用者保管の文書で確認する権利を有する。また、労働者は最低賃金法による権利侵害について雇用審判所に自ら提訴することができるほか、所管官庁等に相談、申告できる^{注14}。

そして、同法の履行確保のため、2つの所管官庁がその役割と責務を分担している。ビジネス・エネルギー・産業戦略省（Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS）は履行確保に向けた政策や方針、運用規定の策定などを行い、歳入関税庁（Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC）はこうして策定された規定等に従い、実行する機関である。歳入関税庁には、監督官による最低賃金対策グループが組織されており、不履行の取り締まりなどを行う。監督官による具体的な執行には、主に次のようなものがある。

監督官は、労働者個人と同様に、使用者が有する記録を確認し、使用者に説明を求めるなど、使用者の法履行の状況を確認する権限を有する。そして、法を遵守せず未払いのある使用者に対し、未払い額を労働者に支払うよう通告する（履行通告）。履行通告では未払い額200%の過料の支払いも求められる^{注15}。

また、履行通告ののち28日以内に未払いが解消されない場合、歳入関税庁は当該使用者名を公表することができる^{注16}。また、監督官は未払い分を払わない使用者に対し、労働者を代位して、雇用審判所または民事裁判所に訴えることもできる。

なお、歳入関税庁、低賃金委員会等をはじめ、政府の関連機関は、労働者および使用者、各々の団体等に最低賃金に関する様々な情報を提供している。そして、毎年最低賃金額の引き上げ時期には、意識啓発等を目的としたキャンペーンを行い、理解および法遵守の促進に努めている。2018年4月の引き上げ時には当該キャンペーン費用として148万ポンド（約2億3千万円）が投入された^[11]。

2.5. 低賃金委員会による社会・経済状況、雇用に関する調査・検討・報告書の公表

低賃金委員会は、経営者、労働者、学識経験者の三者構成であり、9名の委員とその事務局として12名未満の専門職（職業訓練や社会保障、統計学などさまざまな分野の専門職）から成る。前述したように、同委員会は毎年政府から、最低賃金の雇用や経済への影響等を調査・検討するよう委託を受けている。その調査結果は1998年の最初の報告書以来、毎年1-2報の年次報告書として公表されている。法の不履行に関するデータや検討は、これらの年次報告のなかでも、報告事項の1項目として取り上げられてきた。

また、このほか、特に検討すべき課題について報告書がまとめられる場合もある。本稿で主題とする「全国最低賃金に関する不履行および法執行」に関する報告は、2020年までに2017年、2019年、2020年の3度、公表されてきたものである。

3. 近年の1998年法の履行と執行状況—2019年および2020年執行報告

3.1. 最低賃金の過少払いの状況

イギリスの最低賃金額は前述したように5区分あり、23歳以上の全労働者が対象となる区分を「全国生活賃金 (National Living Wage)」と言う（「生活賃金」との文言が含まれる名称であるが、いわゆる生計費を基準に算出される生活賃金 (living wage) とは無関係である。この点は政府および低賃金委員会報告書でも説明されている）^[12]。この「全国生活賃金」区分は、2016年4月に新設され、当初25歳以上の労働者を対象としたが、2021年4月に対象年齢が23歳以上に引き下げられた。ただし、本稿が検討対象とする2019年および2020年執行報告の段階では、全国生活賃金の対象者は25歳以上であり、これを前提に検討を進める。したがって、本稿で「全国生活賃金対象労働者」を意図する文言は、すべて25歳以上の労働者を指す。

この全国生活賃金対象労働者のなかで過少払いにある労働者数は2016年4月以来、増加傾向にあった。2016年4月は、それまで21歳以上の労働者に対する一律額であった最低賃金について、25歳以上を「全国生活賃金」区分として分離し、さらなる引き上げを実施した時である^[17]。くわえて、この全国生活賃金額は、政府の方針として、2020年までに平均賃金の中位値の60%到達という目標が掲げられたことで、毎年の引き上げ幅も大きなものとなっていた（詳細は後述）。

こうした事実を背景に、この全国生活賃金額の対象労働者のうち、この額に満たない賃金額であった過少払い労働者は、2016年4月に305,000人（全国生活賃金近辺の時間賃金^[18]で働く25歳以上労働者全体の19%）、2017年4月に339,000人（同21%）、2018年4月に374,000人（同23%）と増加した^[13]。なお、全国生活賃金導入の前年2015年4月における25歳以上の過少払い労働者は約150,000人（同15%）であったとされ、全国生活賃金導入後には、人数では前年の約2倍にまで増え、全国生活賃金近辺の時間賃金労働者に占

める過少払い労働者比率も高まっている^{[19][14]}。

ただ、このような状況のなか、2019年4月には、全国生活賃金の過少払いにある推計労働者数が前年より初めてわずかに減少し、およそ36万人（全国生活賃金近辺の時間賃金で働く25歳以上労働者全体の22%）となった^[15]。これは25歳以上の全労働者の約1.4%にあたる^[16]。また、その他の年齢区分（21–24歳、18–20歳、16–17歳）でも、2018年と比較して2019年の過少払い労働者数はやや減少した（徒弟労働者区分のみ増加）^[17]。

他方、過少払いの程度についてみると、全国生活賃金の過少払いにある労働者のうち30%強は、支払われた時間賃金額と全国最低賃金額との差が5ペンス以内である一方で、40%以上（159,000人）が前年の全国生活賃金額よりも一層低額であった。さらに、そのうち115,000人は全国生活賃金額から1時間あたり1ポンド以上も低い額であった^[18]。

これを業種別の統計で確認すると次のようなことが分かる。全国生活賃金額の過少払いにある労働者の割合は、一般的に低賃金業種と言われる使用者の元で働く労働者のみに必ずしも多いわけではない。2020年執行報告によれば、たしかに、小売業、サービス業、清掃業および保守管理業等といった低賃金業種で働く労働者に過少払い比率は高いが、2019年に全国生活賃金の過少払いにあった労働者36万人のうち、いわゆる低賃金業種「ではない」使用者の元で働く労働者も1/3あまり居る（2018年約120,000人、2019年約125,000人^[19]）。さらに、表1が示すように、2019年にはこのうち、前年の最低賃金額よりも低い賃金額である者が60%以上に上り、78,000人と推計される。つまり、前述の前年の最低賃金額にも満たないという労働者159,000人のうち約半数は、「非」低賃金業種で働く労働者が占めていることになる。

表 1. 全国生活賃金 (NLW) の業種別過少払い規模
(イギリス, 2019 年) (人数は千人)

	1 時間あたりの賃金額						合計 人数
	前年の NLW 未満		今回の NLW に 足りない額が 5 ペンスを超 える～前年の NLW		今回の NLW に足りない額 が 5 ペンス以 内		
	人数	割合 (%)	人数	割合 (%)	人数	割合 (%)	
低賃金業種	80	34	63	27	92	39	235
非低賃金業種	78	63	21	17	26	21	125
合計	159	44	84	23	118	33	360

(Low Pay Commission. Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. 2020, p.7.より筆者作成)

また、低賃金業種のなかでも過少払いにある労働者「数」の多い業種は、サービス業、小売業、清掃業および保守管理業である一方で、単一の業種内で過少払い労働者「比率」が高いのは、保育業である^{注20[20]}。さらに保育業のなかでは、過去5年間で過少払い労働者比率が年々高まってきている^[21]。

他方、その他の業種においては、過少払いにある労働者比率が2016年の段階で一度上昇したものの、その後はほぼ横ばいで推移している^[22]。

さらに、全国生活賃金に関する過少払い労働者を、業種以外の特性別に集計すると、次のような特徴がある。たとえば、男性労働者よりも女性労働者の割合が高いこと、全国生活賃金区分のなかでの最低年齢層(25-29歳)と高齢者層(60歳以上)は、中間にあるその他の年齢層よりも過少払いである労働者の割合が高い傾向にあること、零細企業(micro-level firms)はより多くの労働者を雇用する使用者(larger employers)に比べ過少払い比率が高いこと^{注21}、さらに、パートタイム労働者に比べフルタイム労働者、時給制労働者より固

定給制労働者(salaried worker)^{注22}で過少払いリスクが高いことである^[23]。ただし、2020年執行報告によれば、性別や年齢による差は大きなものではないとの指摘もある^{注23[24]}。

3.2. 最低賃金の過少払いに対する執行状況

最低賃金法の執行の任にあたる歳入関税庁の予算額は、2016年以降大幅に増え、多くの監督官が任命された^{注24}。こうした背景から、歳入関税庁による執行能力は近年、以前と比べ非常に高まったとされる^[25]。そして、歳入関税庁が確認した過少払いにある労働者数、労働者に支払われた総未払い金額、不履行使用者に課された総過料額はいずれも大幅に増加し、2018/2019年にこれまでの最高人数、最高額に達した。具体的には、22万人以上の労働者の未払いを解決し、未払いの総額は2,400万ポンドを超えた。不履行使用者に課された過料額は1,700万ポンドを超えたと報告されている^[26]。

ただし、報告書によれば、解決「事案数」は、この数年ではあまり変化がない。上記の労働者数、総未払い金額、総過料額が最高になった背景には、事案1件のなかに過少払い労働者数が多く、多額の未払い金を有するような、規模が大きくかつ複雑な案件が増えているという事情がある^[27]。2020年執行報告によれば、未払い事案全体のうち、約17%が深刻な不遵守(コンプライアンス違反)や大規模かつ複雑な事案である^[28]。

また、2016年の全国生活賃金の新たな区分設定とその額のさらなる引き上げにより、最低賃金額近辺の時間賃金で働く労働者層が厚くなり、その結果、過少払いリスクを高めているとの指摘もある。2020年執行報告によれば、全国生活賃金近辺の時間賃金で働く労働者数は、2017年には前年の100万人から160万人へと急上昇したという^[29]。

なお、歳入関税庁の執行は、同庁主導による監督調査のほか、労働者からの申告を契機になされるものも少なくない。実際、2020年執行報告では、労働者の申告から実施された監督調査事案において、過少払いが確認される比率が高いことから、労働者からの申告が過少払いを発見し是正するための基礎となる、効果的な方法であると指摘されている^[30]。

4. 検討および考察—留意すべき点と課題

4.1. 過少払い労働者の増加と特性

4.1.1. 2016年導入の全国生活賃金の影響

前記3.1で示したように、2016年4月の全国生活賃金導入以後、対象年齢の25歳以上に占める過少払い比率およびその人数が増大している（検討対象とした2020年執行報告までの間で2019年4月のみ微減）。特に、全国生活賃金導入の前年2015年4月における25歳以上の過少払い労働者は約150,000人（全国生活賃金近辺の時間賃金で働く対象労働者の15%）であったとされ、全国生活賃金導入後には、人数では前年の約2倍に増え、過少払い労働者比率も高まっている^[31]。

イギリス全国最低賃金の設定額は、1998年法の導入以来、毎年引き上げられてきたが、引き上げ幅の決定に際しては雇用への負の影響を与えないよう、低賃金委員会が常に社会状況や雇用情勢を検証し、慎重に引き上げ額を政府に答申してきた。これに対し、2016年に導入された25歳以上労働者の新たな賃金区分である全国生活賃金は、その対象年齢、導入時の引上げ額、そして、数年後の全国生活賃金の到達目標額も、低賃金委員会への諮問はなく、すべて政府主導で決められたものである^[32]。そして示されたものが「2020年までに平均賃金（中央値）の60%」という、これまでにはなかった明確な引き上げ目標であり、結果として、25歳以上の層の最低賃金を大きく引き上げていくこととなった^[33]。全国生活賃金導入前の2015年10月に21歳以上の一般最低賃金額が、6.5ポンドから6.7ポンドに引き上げられた（2015年までは毎年10月が改定時期であった）とき、その引き上げ率は3.1%であったが、そのわずか6か月後の2016年4月に全国生活賃金区分が開始され、25歳以上については、さらに7.2ポンドへと改定され、この引き上げ率は7.5%である。前年（2015年4月）の最低賃金額6.5ポンドと比較すると、10.8%もの引き上げであり、その伸長幅の大きさと設定水準の高さは明らかであろう。

2017年以降の引き上げについては、全国生活賃金についても低賃金委員会が政府の方針・目標を考慮に入れながら、引き上げ額の検討・答申をしているが、それまでの1998年法にはなかった「目標値」を有する制度設計上、少なくともこの区分に関しては決して緩やかではない引き上げが続いている^[34]。労働人口のなかでも25歳以上の労働者が多数を占める以上、全国生活賃金の支払い義務を負う使用者（特に、低賃金労働者を多く抱える

使用者）にとって、引き上げ幅の大きさは、そのまま使用者の負担増となる。最低賃金額の未払いリスクは、一般的に最低賃金額の引き上げとともに大きくなることが知られており^[35]引き上げの大きさが過少払い労働者増加につながったことも想像できよう^{注25}。

また、3.2.で示したように、執行に伴う経費・予算と監督官の人員増加が平行して実施されつつも、過少払い労働者の増加が続いたという側面もある。執行能力に疑問符がつくかもしれないが、過少払いがこれ以上増えることへの抑止の一端になった可能性はあろう。事実、全国生活賃金額は継続して引き上げられた（2018年4月：1時間当たり7.83ポンド、2019年4月：同8.21ポンド）にも関わらず、2019年4月の過少払い労働者数については、やや減少してもいる。経済や雇用動向等と合わせての検証も必要であろうが、今後の過少払い傾向については、イギリスでも検証されるものと思われる。

4.1.2. 過少払いの業種による差異

2019年4月時点の過少払い規模を示した前記表1によると、一般的に低賃金業種と呼ばれる、サービス業や小売業、保育や介護ケア、清掃等の使用者の元で働く労働者が、全国生活賃金の過少払い労働者数の2/3を占める一方で、1/3が「非」低賃金業種の使用者の元で働く労働者であり、必ずしも、いわゆる低賃金業種ばかりに過少払い労働者が偏っているわけではないことが明らかとなった。この点、「非」低賃金業種の使用者のもともであっても、高い賃金水準の労働者や高賃金の職務だけでなく、多様な職務があり、なかには賃金水準が高くない定型業務や低技能職もあることが一般的である。つまり、「非」低賃金業種のなかにも、低賃金労働者が居り、そのなかにも過少払い労働者が生じていること自体は不自然ではない。ただ、このことは、低賃金業種に焦点を当てた対策や執行を実施するだけでは、この過少払いや法の不遵守の問題を解決できないことを意味しており、執行対策全体を検討する際に、この点への注意が必要であることが示されていると言える。

他方で、「非」低賃金業種の過少払いの問題では、彼らの過少払いの程度が比較的大きい点に、留意が必要かもしれない。表1にあるように、「非」低賃金業種における過少払い労働者のうち、時間賃

金額が前年の全国生活賃金額にも満たない者が63% (2019年) を占める (低賃金業種では同34%)。この63%に該当する労働者の属性や詳細な内訳といったデータは今回検討対象とした2019年・2020年執行報告では明らかになっておらず判断し得ないが、例えば、職種や性別、企業規模、労働時間制など、業種以外の低賃金リスク要素と関連性を持つ可能性も考えられる。今後もこの傾向が続くのかという点にも目を配る必要がある。

また、いわゆる低賃金業種のなかでは、他業種に比べ保育業の過少払い比率が、年々増加していることが指摘された。この点、イギリスは2010年以來、保守党政権が緊縮財政を進めているなか、保育業は公的資金の分配を受けてその経費を賄っていること、そして、事業経費における人件費比率が70%以上という業種でもあり^[36]、業種内の財政状況が厳しいなか、2016年以降の全国生活賃金引き上げの影響を大きく受けていることが考えられる^[26]。ただ、一方で、後述するように、過少払いに至る原因には、使用者が最低賃金法上の使用者義務を理解したうえで故意による未払いのほか、使用者の理解不足等の過失による未払いもあることから、必ずしも、保育業において財政的な厳しさのみが理由ではない可能性もある。この点は2019年および2020年執行報告のデータでは判別できない。

4.1.3. 過少払い労働者のその他の特性

2019年および2020年執行報告では、過少払い労働者の傾向として、男性労働者よりも女性労働者の割合が高いこと、全国生活賃金区分のなかでの最低年齢層 (25-29歳) と高齢者層 (60歳以上) は、中間にあるその他の年齢層よりも過少払いである労働者の割合が高い傾向にあること、零細企業 (micro-level firms) は従業員数のより多い使用者 (larger employers) に比べ過少払いの比率が高いことなどが、明らかにされた (前述3.1.)。この点、時間賃金が最低賃金額に近い労働者ほど、次の最低賃金額引き上げの際に、過少払い労働者となりやすい。たしかに、上記、男性より女性、壮年期の中間年齢層よりも若年者や高齢者、規模の大きな使用者で働く労働者よりも小さな使用者で働く労働者に、低賃金労働者が多い傾向も分かっており^[37]、その点も反映したものだと考えられる。こうした属性による過少払いリスク差の解消には、

何よりこれらの属性間にある賃金格差の是正が必要になろう。

また、2020年執行報告では、パートタイム労働者よりもフルタイム労働者に、また時間給制労働者よりも固定給制労働者に、過少払い比率が高いことも指摘された。固定給制労働については、単純な時給額を算出することが難しいといった、算出の複雑さがあるのではないかと推測される。固定給制労働と最低賃金に関しては、1998年法制定当初からその定義、最低賃金の計算方法等が分かりにくく、理解が難しい場合があると指摘されてきた^[38]。したがって、時間給制労働よりも計算方法の誤りから過少払いが生じている事例も少なくないと思われる^[27]。この点、2020年4月の全国最低賃金規則 (National Minimum Wage Regulations) の修正により、複雑な規定が一部修正されており^[28]、固定給制労働者の過少払いリスクの低減につながることを期待できるかもしれない。そのほか、固定給制労働の場合、計算方法の問題だけでなく、契約内容で合意した労働時間を超えて労働を命じられ、その超過時間分の賃金が支払われない場合には過少払いになるリスクがあり、この点も当該労働では問題となる場面であろう^[29]。

4.2. 執行遂行能力の増強と履行確保

4.2.1. 執行遂行能力の増強

1998年法は、その施行当初から歳入関税庁 (1998年当時は内国歳入庁 (Inland Revenue)) ^[30] の監督官が、最低賃金法の執行業務を遂行しており、2015年以前も、労働者から (ヘルプライン等を経由して) の申立を契機とした監督調査に加え、過少払いリスクの高い業種^[31] ^[39] への積極的な調査介入がなされてきた。

他方で、前述したように2014/2015年の執行に関わる予算は920万ポンド、執行官の人員は約180名であり、徐々に増えてきたところ、2016年以降は予算および監督官人員が大幅に拡充されており、5年間で予算が約3倍、監督官が約2.5倍になったことが報告書でも示されていた。2014/2015年までの過去5年間の増加率は、予算が約1.1倍、人員が1.3倍であり (2009/2010年は予算830万ポンド、人員140名である) ^[40]、いかに急速に増強されたかが分かる。低賃金委員会は、2016年当時、25歳以上の全国生活賃金額の目標に向けた引き上げにより、法の不履行や過少払いが増えかねないと危

惧しており^[41]、政府も履行確保へと予算を確保したと思われる。そして2016年からの執行能力の増強が、過少払い労働者数が多く大規模でかつ複雑な案件にも対応できるだけの執行力につながり、2018/2019年の22万人以上の労働者の未払い解決につながっているのだと思われる。かつて2009/2010年から2014/2015年の間は、年間2万人前後の労働者の未払い解決であったことからその違いが理解できよう^{注32}[42]。

4.2.2. 多様な事案に向けた履行確保

前記執行能力の増強により、監督官による積極的な調査介入が実行できたことと合わせて、3.2.にもあるように、労働者からの申告を契機に未払い事案を認知し、解決することにもつながっている。過少払いにある労働者は、性別や年齢、業種、労働時間制、企業規模などに一定の傾向はみられるものの、必ずしも、ある特性に限定的なものではなく、様々な範囲に広がっていることは、2019年および2020年執行報告で明らかになっている。

したがって、いわゆる低賃金業種などの特定のグループを対象に集中的に履行状況を追跡することや特定グループに主眼を置いて監督官主導の監督調査をするだけでは、その網からこぼれ落ちる事案も多数生じる。過少払い労働者の多様性を考えると、過少払い労働者自身からの申立を契機に、未払い事案を認知し、執行・取り締まりへとつなげることも重要であり、2020年執行報告でもこの有効性は述べられていた^[43]。法の履行確保の両輪として、監督機関主導の調査介入と労働者申立からの執行・取り締まりを、共に有効に機能させることが、多様な過少払い事案にたどり着くことにつながるものになる。

しかしながら、この点、労働者自身が自らの時間賃金額と最低賃金額、およびその未払いの際の申立方法等を理解し、未払いの申告や申立を実行できることが前提であり、この点の強化も必要になる。

4.2.3. 履行確保の方法としての労使当事者への啓発の重要性

法がその目的を遂行するために、何より法の履行確保が不可欠であること、およびその点の重要性は、2019年および2020年執行報告でも強く認識されている^[44]。法を守らない一部の使用者、す

なわち最低賃金額の支払いを履行しない使用者の存在は、彼らのビジネス上の競争相手である良識ある使用者の競争力を不公正に弱めることとなり、守るべき公正な競争の土台を崩すものである。労働者を保護し、かつ、企業に公平な競争条件を確保するには、法の効果的な執行システムの実行が不可欠であり、そのためにはまず、法が遵守されることが重要である。こうした認識は、1998年法が制定された当時から通底している^[45]。

また、法を守らない使用者の存在、そして、過少払いにある労働者数は統計等から確認できたとしても、その過少払いが、使用者の無知などによる誤りからなされたものか、過失あるいは意図的な故意であるか、さらに、各事案がどのくらいの割合なのかは、過少払い件数等の数値を分析するだけでは判別できない。この点、2019年執行報告は「意図的ではなくむしろ無知による過少払いは、（気づかれることなく）法の不履行が継続するうえ、（もし労働者等から申出があったとしても認められず）労働者の権利を否定しかねない」と指摘する^[46]。

ただ、2019年および2020年執行報告をまとめた低賃金委員会は、毎年政府への報告・勧告の前に、数多くの対面調査および質問用紙の回収などを通し、イギリス国内の各産業や使用者の状況把握に努めている。全体数や全体的な傾向を確かには判断できない場合にも、こうした直接的な情報を題材にして、必要な履行確保手段が検討され、その提案・実施へつながることは期待できよう。

また、使用者自身の最低賃金法への理解を促すために、最低賃金に含まれる賃金や労働時間の算出方法、使用者の義務などを伝える使用者向けのガイドラインも、常に見直しがなされている^[47]。

こうした使用者による法の遵守が履行確保の土台であるとしても、使用者とともに労働者が、1998年法の具体的な内容および権利を正しく理解することもまた、不可欠である。最低賃金法という法の存在を認識するだけでなく、自らの賃金が最低賃金額を満たしているか否かを理解し、確認できる力が労働者自身には必要である。加えて、自らの賃金額が最低賃金を満たしていない場合には、その権利の回復手段と方策、もしくは、ヘルプラインの存在、ないし、そうした情報を得る方法を認識していることもまた、法の履行確保を側面から強力に支えることになる。前述したように、過

少払いに直面した労働者自身による、歳入関税庁への申告が法の執行の面から期待されており、この点は重要になる。

ビジネス・エネルギー・産業戦略省の調査によれば、最低賃金法を理解していると回答する労働者割合は一貫して高い。しかしながら、2019年になっても、なおこの法を認識していない労働者が約1割いると言う^[48]。さらに、労働者から歳入関税庁への申告件数は増加しているものの、統計上の過少払い推計件数に比し、未だ少数であり、「歳入関税庁への申告や問い合わせは、あくまで氷山の一角である」と考えられている^[49]。

こうした点を踏まえ、使用者および労働者と、執行側である歳入関税庁等の政府機関との情報共有、情報伝達の充実、および労働者側からの情報アクセスの容易さ等に関する、より一層の改善が望まれよう。

4.3. 統計に隠れる過少払い—法の射程として問題となる「労働者」および「労働時間」

最も深刻な過少払い事例が、統計には現れていない可能性がある^[50]点を指摘しておきたい。インフォーマルエコノミーないしグレイエコノミーと言われる経済活動のなかに内包された者たちが、隠れている(=把握され得ない)という点である。たとえば、「労働者」定義に該当し得る労働状態であるにもかかわらず、使用者から「労働者」でないと位置づけられ、もしくは、「労働者」でないと自認し、最低賃金対象から除外され、最低賃金の支払いを受けていない場合等の可能性である。実際に、1998年法制定以来、今日まで、法の適用範囲となる「労働者」該当性は裁判のなかでもたびたび争われてきた^{注33}。

このような事例で「労働者」でないとされている場合、労働者数を基にする統計には含まれず、かつ、時間換算でどれほど低額な報酬を得ているか、その実態把握もできない。

さらに付言すると、「労働者」該当性だけでなく、法が最低賃金支払いを義務付ける「労働時間」該当性の争いも少なくない。1998年法が対象とする労働時間でなければ、最低賃金の支払いは義務付けられない。これまでも、たとえば泊まり込み勤務の睡眠時間や、呼び出しまでの待機時間、就労場所から次の就労場所までの移動時間など、多様な事案で問題となってきた^[51]。

こうした隠れた事案のなかに、本来は最低賃金法の保護を受けるべき労働者がおり、実際には深刻な過少払いにある可能性も否定できない。このような事案をいかに放置せずに、法の適切な履行につなげるかという点も、看過できない課題であろう。

5. おわりに

25歳以上を対象とする全国生活賃金額は、2016年の導入時に、2020年までに平均賃金中位値の60%到達を目標に設定し、2020年4月の引き上げはこの目標に沿って設定された^[52]。今回、イギリス政府は新たに、2024年までに平均賃金中位値の2/3まで引き上げるという目標値を設定し、そして同時に、全国生活賃金額の対象労働者について、2021年4月に対象年齢が23歳以上に引き下げられたが、さらに、遅くとも2024年までには21歳以上にまで引き下げの方針が示されている^{注34}。

こうした対象年齢の引き下げは、対象者の範囲の拡大を意味するとともに^[53]、最低賃金額に近接しやすい、いわゆる低賃金業種を、従来の業種以外の他業種まで拡大する可能性が高いとも懸念される^[54]。また、新たな引き上げ目標により、過少払いリスクが高まることも予想される。したがって、過少払い事案を増やすことなく、最低賃金法の遵守率を高めるための方策は、引き続き検討することが強く求められている。

1998年法の履行確保は、労働者を保護し、かつ、企業間の公平な競争条件を確保するための要である。低賃金委員会はその重要な責務のひとつとして、引き続き、最低賃金の不履行に関する事実を収集し、政府に報告するとともに、履行確保を進める効果的な方策を提案・勧告するとしている。

さらに、政府は今後、労働市場における様々な法執行を担う単独機関の創設も視野に入れているとする^[55]。法の不履行を取り除き、労働者を保護し、かつ、企業に公平な競争を確保するためには、どのような執行システムが有効であるか、さらにはどのような方策を規定すべきか。今後もイギリスの最低賃金法の執行システムを注視する必要がある。

注

1 たとえば、イギリスの法制度上、使用者から労働者への住居提供がある場合に、その対価として

一定額を最低賃金上の賃金に含めることを法は認めている (National Minimum Wage Regulations 2015, r.9(1)(e), 16. ただし、住居以外の現物給付を賃金に含むことは認められていない)。したがって、そうした労働者に実際に支払われる賃金額は、当該一定額の控除後となり、最低賃金に満たないように「見え」得る。

2 National Minimum Wage Act 1998, s.1. ただし、一部例外規定を置いている。たとえば、刑務作業に従事する囚人、ボランティアで働く者、家内労働者などは明文で除外されている (National Minimum Wage Act 1998, s.37. など)。

3 National Minimum Wage Act 1998, s.54.

4 別額設定導入の議論およびその目的は、低賃金委員会から初めて公表された報告書(1998年報告)でも多くのページを割いて説明されている。

5 具体的には19歳未満の徒弟制度で働く者と、19歳以上でかつ徒弟制度1年目の者である。

6 本稿での円換算は1英ポンド (GBP) = 約154円として計算している (2021年4月30日 みずほ銀行ウェブサイト外国為替公示相場)。

7 National Minimum Wage Act 1998, s.1(3).

8 たとえば、2021年の引き上げ額報告は、2020年12月公表の低賃金委員会年次報告「全国最低賃金低賃金委員会2020年報告 (National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2020) 169-181 頁にも示されている。

9 remuneration は一般的に「報酬」と訳されるが、ここでは「全国最低賃金法上の賃金と認めうるもの」をさすことから「賃金」と訳している。

10 National Minimum Wage Act 1998, s. 1(1), National Minimum Wage Regulations 2015, r.7.

11 National Minimum Wage Act 1998, s. 1(4), National Minimum Wage Regulations 2015, r.6.

12 National Minimum Wage Act 1998, s. 2, National Minimum Wage Regulations 2015, r.8-16.

13 National Minimum Wage Act 1998, ss.9-33.

14 電話のヘルプラインやオンラインの申告フォームなども利用できる。

15 過料額には上限があり、2万ポンドとなっている (National Minimum Wage Act 1998, s.19A)。履行通告後14日以内に、使用者が労働者に未払い額を支払う場合、過料額は半分に減額される

(National Minimum Wage Act 1998, s.19A(10))。

16 2020年より、未払い総額が500ポンドを超え

る場合に、使用者名公表の対象となる (以前は未払い総額100ポンド以上が対象であった)。

17 導入前年の2015年までは、最低賃金額の改定は毎年10月になされており、2016年4月の導入は25歳以上の労働者について2015年10月の引き上げにさらに50ペンスの引き上げがなされたことを意味した。

18 全国最低賃金近辺の時間賃金とは、最低賃金額 (ここでは全国生活賃金額) に5ペンス (約8円) を加えた額までの時間賃金のこと。

19 ただし、2015年までの全国最低賃金額の改定は毎年10月であったが、全国生活賃金区分の導入が開始された2016年から、額の改定時期が4月に変更となった。過少払い労働者数が最も増えるのはこの改定時期であり、その後、年間を通じて過少払い労働者数は減少傾向を示すことも分かっている (2019年執行報告10-12頁, 2020年執行報告2頁)。したがって、2016年以降の4月時点での不払い労働者数は、年間を通じて最も人数が多い時点であることに留意が必要である。

20 2019年執行報告によれば、保育業で働く25歳以上で、かつ時間賃金額が全国生活賃金近辺の労働者49,000人のうち、43%以上が過少払いにあったと示されている。

21 ただし、使用者規模が小さいほど過少払い比率が高いわけではなく、零細企業 (従業員9名以下) の次に、過少払い比率が高いのは従業員数が250-4999人規模の使用者でもある。

22 最低賃金法上の「固定給制労働」とは、年間の基本時間数と賃金の年額、賃金の支払い回数 (週に1回以上、月に1回以上) が決定され、均等な分割払いか、もしくは月毎の支払額は変動するものの四半期毎では均等な分割払い、で賃金が支払われる労働形態のこと (National Minimum Wage Regulations 2015, r.21, National Minimum Wage (Amendment) (No. 2) Regulations 2020. r.5.)。

23 年齢別に関し、2020年執行報告 (10頁, Table 1.4.) では、有意に過少払い労働者比率が高かったのは65歳以上のみであった。

24 全国生活賃金導入前の2014/2015年は920ポンドであった予算額は、2016/2017年に2,000万ポンド、2019/2020年には2,740万ポンドまで増額した。監督官数に関しても、2014/2015年には約180人であったが、2017年4月には新たに110人を超える監督官が任命されるなど、2019/2020年は約

420人の監督官を擁するようになる。5年間の増加率は、予算が約3倍、監督官が約2.5倍にもなる。

25 なお、24歳以下の過少払い比率（最低賃金額近辺の時間賃金の労働者に占める割合）を2017年から2019年まで確認すると、2017年から2018年にかけては21-24歳区分、18-20歳区分、16-17歳区分のいずれでも減少し、2018年から2019年は横ばい、もしくは減少している（2019年執行報告13頁、2020年執行報告3頁）。

26 2020年執行報告でも、主要な財政基盤が国であることが、この業種の未払い増加に影響しているだろうと指摘されている（2020年執行報告26頁）。

27 2020年執行報告においても、主要な理由ではないものの、この点が一因である可能性に言及がある（2020年執行報告11頁）。

28 National Minimum Wage (Amendment) (No. 2) Regulations 2020. r.2-8.

29 こうした実態があることを踏まえて、労働者は自らの雇用契約を時間給制労働から固定給制労働へと変更されることについて、望ましくないとされている（2019年執行報告18頁）。

30 内国歳入庁は、2005年4月、関税消費税庁と統合し、歳入関税庁が発足した。全国最低賃金制度の執行業務は、この歳入関税庁が引き継いだ。

31 2015年の低賃金委員会による年次報告

（National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2015）でも、社会的ケアやホテルの清掃などが、リスクの高い分野として調査・介入がなされたことが報告されている。

32 なお、2014/2015年で未払い解決労働者数約2.6万人、監督官の増員が始まった2015/2016年で同約5.8万人。

33 Edmunds (claimant) v Lawson QC and others (defendants) [2000] I.R.L.R. 18 (HC) ほか。

34 ただし、こうした政府方針の公表は2020年のCovid-19の急拡大の前であり、この点は留意が必要であると2020年執行報告でも言及されている。また、同報告では、引き上げと対象拡大の方針について、将来的な最低賃金の引き上げペースが確定するものではないものの「どのようなペースであろうとも、近年の法の履行確保と執行における前進を強固にし、かつ、残されている課題に対処しながら、執行システムを評価し、改善すること

が重要である」と述べられている（2020年執行報告vi頁）。

引用文献

- [1] Low Pay Commission. The National Minimum Wage First Report of the Low Pay Commission. Cm 3976. 1998, pp.102-114, Viscount Bridgeman (Conservative Party) HL debs col 1066 (23 March 1998)ほか。
- [2] Low Pay Commission. 20 years of the National Minimum Wage - A history of the UK minimum wage and its effect. 2019, Hugh Collins et al. Labour Law. second ed., Cambridge University Press. 2019, pp.285-286, Resolution Foundation. More than a minimum The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage: The Final Report. 2014, pp.7-11. ほか。
- [3] Hugh Collins et al. 前掲[2]. p.287, Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS). National Minimum Wage law: Enforcement. 2017, Andy Hull. National Minimum Wage Compliance and Enforcement. Center for London. 2013. ほか。
- [4] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2007. Cm7056. 2007, pp.215-237. ほか。
- [5] Low Pay Commission. Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. 2019.
- [6] Low Pay Commission. Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. 2020.
- [7] 前掲[6] p.1.
- [8] イギリスの労働者概念については、たとえば、次の資料を参照。小宮文人『イギリス労働法』信山社。2001, pp.54-。日本労働政策研究・研修機構（JILPT）編『労働者の法的概念に関する比較法研究』（JILPT. 2019）「第2部 第4章イギリス」（岩永昌晃・執筆担当）。
- [9] 拙稿「イギリス全国最低賃金法における『賃金』の範囲をめぐる判例動向」季刊労働法 244号（2014）pp.172-185.
- [10] イギリス全国最低賃金法の運用方法と取締状況を紹介したものとして（2015年の取締状況まで）、労働政策研究・研修機構（JILPT）編『諸外国における最低賃金制度の運用に関する調査—イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ—』（JILPT. 2017）「第2章イギリス」（樋口英夫 JILPT 主任調査員補

- 佐・執筆担当) .
- [11] 前掲[5] p.24.
- [12] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report Autumn 2016. Cm 9272, pp.vii-viii.
- [13] 前掲[5] p.10-11.
- [14] 前掲[5] pp.11-12.
- [15] 前掲[6] pp.11-12.
- [16] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2019. Cp206. 2020, p.45.
- [17] 前掲[6] pp.12-13.
- [18] 前掲[6] p.6.
- [19] 前掲[5] p.21, 前掲[6] p.7.
- [20] 前掲[5] pp.17-21.
- [21] 前掲[6] p.6.
- [22] 同上.
- [23] 前掲[5] pp.6,17-19, 前掲[6] pp.9-10.
- [24] 同上
- [25] 前掲[5] p.23, 前掲[6] p.17.
- [26] 前掲[6] p.17.
- [27] 前掲[5] pp.27-32.
- [28] 前掲[6] p.17.
- [29] 前掲[6] p.v.
- [30] 前掲[6] p.14.
- [31] 前掲[5] p.11.
- [32] HM Treasury. Summer Budget 2015. HC264. 2015, pp.32-36.
- [33] 2016年の導入に関する論稿として,たとえば,拙稿「イギリス全国最低賃金法における新たな賃金区分の設定—『全国生活賃金』導入の背景と意義—」島田陽一他編『「尊厳ある社会」に向けた法の貢献』(浅倉むつ子先生古稀記念論集)旬報社. 2019, p.315-329.
- [34] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2020. CP 327. 2020, p.60.
- [35] ILO. Minimum Wage Policy Guide. 2016, pp.42-46. ほか.
- [36] 前掲[5] p.20.
- [37] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2018. Cm 9717. 2018, p.85. 148. ほか.
- [38] Bob Simpson. Implementing the National Minimum Wage-The 1999 Regulations. Industrial Law Journal Vol.28. 1999, pp.176-180. ほか.
- [39] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2015. Cm 9017. 2015, p.200.
- [40] National Audit Office. Ensuring employers comply with National Minimum Wage regulations. Session 2015-16. HC 889. 2016, pp.13,18.
- [41] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report Spring 2016. Cm 9207. 2016, p.262. ほか.
- [42] 前掲[6] p.18.
- [43] 前掲[6] p.14.
- [44] 前掲[5] pp.2-4, 前掲[6] pp.vii-ix.
- [45] 前掲[1] pp.147-157.
- [46] 前掲[5] p.6.
- [47] 前掲[6] p.16.
- [48] 前掲[6] p.15.
- [49] 前掲[6] p.14.
- [50] 前掲[5] p.6, 前掲[6] p.vii.
- [51] Ian Smith et al. Employment Law. fourteenth ed. Oxford University Press. 2017, pp.358-360.
- [52] Low Pay Commission. National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2019. CP206. 2020, p.xvii.
- [53] 前掲[6] p.vi.
- [54] 前掲[6] p.24.
- [55] 前掲[6] p.vi.

付記

本研究は,平成31年度(令和元年度)大妻女子大学戦略的個人研究費(課題番号S1930)の助成を受けたものである。

Abstract

This study has examined the UK Low Pay Commission's Reports of 2019 and 2020 which reviewed compliance with National Minimum Wage Act of 1998. Since 2016, when UK introduced the National Living Wage rate for workers over 25 years of age, non-compliant employers or underpaid workers have clearly increased. Effective enforcement of the Act is essential to protect workers and to ensure fair competition among businesses. What is more effective or supportive to promote further compliance with National Minimum Wage Act should be examined next.

(受付日：2020年9月14日，受理日：2021年10月22日)

藤井 直子 (ふじい なおこ)

現職：大妻女子大学家政学部 専任講師

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得満期退学。

専門は労働法。現在は、雇用者保護の観点から、特にイギリス労働法のなかでも賃金の下限を法で定める最低賃金法に焦点をあてた研究を行っている。