

イギリスの最低賃金制度の変遷と特徴

田口 典男

岩手大学人文社会科学部教授

イギリス最低賃金制度の変遷

世界で最初に最低賃金制度を導入したのは、19世紀末のニュージーランド（1894年）とオーストラリア（1896年）であった。両国は、移民労働者の流入と大量の失業者の発生による労働者の生活水準の低下と労使関係の不安定さを解決するために、最低賃金制度を導入した。イギリス、アメリカ、カナダなどの欧米先進諸国の導入は、少し遅れて1910年代であった。

イギリスは1909年賃金委員会法に基づいて1911年に賃金委員会を設置し、縫製業などの低賃金部門における最低賃率を定めた。労使自治を大原則とするイギリス労使関係において、強制的な賃金

決定機構である賃金委員会の設置に対する抵抗は強かったが、あまりに劣悪な賃金水準は大きな社会問題となり、最低賃金制度の導入に至った。第2次大戦後、賃金委員会の役割はより広範な権限と決定権をもつ賃金審議会へと引き継がれた。賃金審議会は団体交渉ができない部門あるいは機能しない部門において最低賃率の決定や労働条件の提案をおこない、団体交渉の補完的な役割を果たした。

1993年、労働市場の弾力化を意図した保守党政府は賃金審議会を「時代遅れ」と位置づけ廃止した。賃金審議会が廃止された後、「①実質賃金の低下と失業率の上昇、②優良使用者の疲弊、③社会保障費用の増大といった問題が浮かび上がる¹⁾」ようになった。すなわち、低所得層の賃金水準が低下する一方で失業率は上昇し、さらに最低賃率水準以上の高い賃金を支払っていた使用者が競争力を失い、就労連動型給付制度（一定時間以上の就労を条件とする所得補助制度）や失業給付などが国家の大きな財政負担となった²⁾。その後、労働党政府は1998年全国最低賃金法を成立させ、低賃金委員会の勧告に基づく最低賃率の設定という形で最低賃金制度を復活させた（全国最低賃金制度の実施は1999年）。小宮文人（2007a）はこのような最低賃金制度の流れを的確な表現で示している。すなわち、「イギリスの最低賃金法制は、1909年に苦汗労働者の対策として登場し、1945年に団体交渉の未発達な産業への団体交渉代替機構へと発展的に変質し、1980年代

たぐち のりお

早稲田大学大学院商学研究科（博士前期課程）修了。経営学博士（明治大学）。専門分野は、人的資源管理論、労使関係論。岡山商科大学商学部講師、助教授を経て、岩手大学人文社会科学部助教授、1997年より現職。著書に、『イギリス労使関係のパラダイム転換と労働政策』（ミネルヴァ書房、2007年）、「イギリスにおける高業績型雇用制度としての人的資源管理の展開」『先進5カ国の人事労務管理』（労務理論学会誌第18号、労務理論学会、2009年）、「労働力管理における人的資源管理の位置づけ」『アルテス リベラレス』（岩手大学人文社会科学部紀要第90号、2012年）など。

の断絶を経て、1998年に全く新たな全国的規模の制度として生まれ変わった³⁾のである。

全国最低賃金制度の目的

全国最低賃金制度の目的は、大きく2つあるといわれている。1つは低所得層の賃金水準の改善であり、もう1つは国家の財政負担の軽減である。新自由主義的な経済政策が展開された結果、経済的不平等は拡大し、低所得層の増加が大きな社会問題となった。低所得層は世帯維持が困難であるだけでなく、社会的排除の対象となる可能性が高い。さらには、低所得世帯の児童や若年者は、「貧困の世代を超えた継承⁴⁾」によって、教育や雇用など生活のすべての面において最初から不利な状況におかれた。

低所得層や失業者は経済的に困窮している場合も多く、彼らに対する就労連動型給付や失業給付が国家の大きな財政負担となった。新自由主義的な経済政策の展開は、「小さな政府」の実現ではなく、大きな財政負担を抱えるという皮肉な結果となったのである。

(1) 低所得層の賃金水準の改善

全国最低賃金制度の第1の目的は、低所得層の賃金水準の改善である。古川(2007)は、「最低賃金額の設定方法は、企業の生産性の改善をもたらさなかったばかりか、貧困の撲滅という目標についても十分に機能していない⁵⁾」と批判している。古川(2007)の最低賃率の低さに対する批判は理解できるが、最低賃率に「貧困の撲滅」を求めることは難しい。最低賃率の設定は生活賃金を基準としているわけではなく、低所得層の賃金水準の改善が目的である。全国最低賃金制度には最初から「貧困の撲滅」という目標は組み込まれていない。ここに全国最低賃金制度の目的と限界がある。

(2) 国家の財政負担の軽減

労働党政府は、就労連動型給付や失業給付など

の財政負担を軽減するために、全国最低賃金制度の導入と就労支援の促進をおこなった。全国最低賃金制度の第2の目的は、低所得層の賃金水準を上昇させ、「国が低所得者に支払っている就労税還付金、住宅給付、地方議会税給付などの就労関連給付への歳出⁶⁾」を削減することである。また、労働党政府は「福祉から就労へ(welfare to work)」という政策目標に基づいて、就労支援促進によって失業者や無業者を就労させ、失業給付や職業訓練などの公的扶助の削減を図った。

ところで、全国最低賃金制度の導入に際して最も懸念されたことは、イギリス経済への悪影響であった。2012年低賃金委員会報告『Low Pay Commission Report 2012』も、その冒頭において、「イギリス経済は過去2年間よりも好転し、今後も継続的な改善が予測される。しかし、信用不安、財務的凍結の実感のない効果及び世界経済の不確実性を伴う不況からの回復段階にある⁷⁾」と述べ、経済全体についての報告から始まっている。

直接的な因果関係を検証することは難しいが、経済成長率、インフレ率、失業率などの経済指標を見る限り、全国最低賃金制度はイギリス経済に悪影響を与えていない。多くの研究者も同様の分析をしている。例えば、Wadsworth(2010)によれば、全国最低賃金制度の導入直後を除けば、サービス業、ホテル業、飲食業などの低賃金部門企業は労働コストの増加分を直接的には商品価格に転嫁していない。また、最低賃率の上昇が発表された後も商品価格を上げるようなことはしていない⁸⁾。最低賃率と雇用状況との関連について分析したDolton et al.(2012)によれば、毎年の最低賃率の上昇は低所得層を減少させているが、特定の期間(2004-06年)を除けば、全体的には最低賃率は雇用状況に大きな影響を与えていない⁹⁾。

全国最低賃金制度の特徴

全国最低賃金制度の最初の最低賃率は、「22歳

表1 イギリス最低賃率の推移

(1999～2012年)

対象年齢 適用期間	21歳以上の成年層(1)		18～20歳の若年層(2)		16～17歳の若年層(3)		見習い訓練生(4)	
	時給(£)	上昇率(%)	時給(£)	上昇率(%)	時給(£)	上昇率(%)	時給(£)	上昇率(%)
2012/10～	6.19	1.8	4.98	0.0	3.68	0.0	2.65	1.9
2011/10～2012/9	6.08	2.5	4.98	1.2	3.68	1.1	2.60	4.0
2010/10～2011/9	5.93	2.2	4.92	1.9	3.64	2.0	2.50	-
2009/10～2010/9	5.80	1.2	4.83	1.3	3.57	1.1		
2008/10～2009/9	5.73	3.8	4.77	3.7	3.53	3.8		
2007/10～2008/9	5.52	3.2	4.60	3.4	3.40	3.0		
2006/10～2007/9	5.35	5.9	4.45	4.7	3.30	10.0		
2005/10～2006/9	5.05	4.1	4.25	3.7	3.00	0.0		
2004/10～2005/9	4.85	7.8	4.10	7.9	3.00	-		
2003/10～2004/9	4.50	7.1	3.80	5.6				
2002/10～2003/9	4.20	2.4	3.60	2.9				
2001/10～2002/9	4.10	10.8	3.50	9.4				
2000/10～2001/9	3.70	2.8	3.20	0.0				
2000/6～2000/9	3.60	-	3.20	6.7				
1999/4～2000/5	3.60	-	3.00	-				

(注) 1) 成年層の最低賃率は、2010年10月に「22歳以上」から「21歳以上」に引き下げられた。低賃金委員会は制度発足当初から21歳に引き下げを提案していた。なお、イギリスの大学の在学期間は3年間であり、在学年齢は18～20歳が一般的である。

2) 「18～21歳の若年層」は、2010年10月に「18～20歳の若年層」に変更された。

3) 「16～17歳の若年層」の最低賃率は、2004年10月に導入された。

4) 見習い訓練生は、19歳未満で就業訓練中または19歳以上で訓練期間が1年未満の者に対して適用が除外されていたが、2010年10月から就業時間及び訓練時間に対して最低賃率が適用となった。ただし、賃金支払いを伴わない見習い訓練生に対しては、従来通り、適用は除外されている。

(出所) Low Pay Commission Report 2012, *National Minimum Wage*, 政府公報などから作成。

以上の成年層が£3.60」「18～21歳の若年層が£3.00」という2通りの設定であった。2004年に「16～17歳の若年層」の最低賃率が新設され、2010年には成年層が「22歳以上」から「21歳以上」に引き下げられるとともに、「18～21歳の若年層」は「18～20歳の若年層」に変更され、さらに「見習い訓練生」が新設された(表1)。

全国最低賃金制度は、年齢によって異なっているが、原則、産業や地域にかかわらず、低賃金委員会の勧告に基づく全国一律の法定最低賃率を適用

し、さらに従属的な雇用形態にある自営業者なども適用対象としている。すなわち、全国最低賃金制度は、(1) 全国一律の最低賃率、(2) 年齢による異なった最低賃率、(3) 強い法定強制力、(4) 広い適用対象などの特徴をもっている。以下、その特徴について詳しく検討してみよう。

(1) 全国一律の最低賃率

従前の最低賃率が低賃金部門や団体交渉ができない部門あるいは団体交渉が機能しない部門に限

表2 最低賃率と最低賃率未達成の推移

年 (4月)	21歳以上の 最低賃率(円)	未達成者 (万人)	未達成率 (%)
2011	5.93	20.8	0.9
2010	5.80	20.3	0.9
2009	5.73	18.1	0.8
2008	5.52	21.2	0.9
2007	5.35	23.1	1.0
2006	5.05	23.9	1.0
2005	4.85	23.3	1.0
2004	4.50	23.0	1.0
2003	4.20	21.0	0.9
2002	4.10	29.0	1.3
2001	3.70	21.0	0.9
2000	3.60	19.0	0.9
1999	3.60	46.0	2.1

(注) 年度によって補足情報が入る場合と入らない場合があり、数値には多少の差がある。

(出所) Low Pay Commission Report 2012, *National Minimum Wage*, p.38.

定的に適用されていたのに対して、全国最低賃金制度は産業や地域にかかわらず全国一律の最低賃率を適用している。日本の最低賃金制度は地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の2種類で構成され、地域間格差が埋まらないことと最低賃率の底上げが進まないという課題を抱えている。これに対して、全国一律の最低賃率は地域間格差がなく、最低賃率の実効性が高いといわれている。

しかし、全国一律の最低賃率は簡単に実現したわけではなかった。労働側の長年の要求にもかかわらず、実現にはかなりの時間を要した。すなわち、最低賃率の水準設定が難しく、低所得対策としても、また企業の負担増に関しても、労使の合意がなかなか得られなかった。最低賃率が低い水準であれば低所得対策としては不十分であり、高い水準であれば企業負担が増大することになる。

1980-90年代以降、雇用を取り巻く環境が大きく変わった。女性労働者が家計における唯一の所得

者すなわち家計維持的労働者となるケースが増える一方で、企業間競争の激化や労働組合の弱体化に伴い賃金上昇の機会が減少したため、低所得が深刻な社会問題となった。その結果、女性労働者の自立的就労の支援として、また国家の財政負担増を伴わない低所得層のワーキング・プア対策として全国一律の最低賃率の導入が検討された。

全国一律の最低賃率は、産業や地域における格差がなく、また団体交渉とはかかわらず設定されるため、直接的に低所得層の賃金水準の改善や生活水準の向上に繋がる。しかし一方で、地域によって賃金水準が異なっているので、全国一律の最低賃率は現実的ではないとして見直しを求める意見もある。

(2) 年齢による異なった最低賃率

全国最低賃金制度は、当初「22歳以上の成年層」と「18～21歳の若年層」の2通りの最低賃率を設けた。賃金審議会が廃止された後、若年層を中心

に低所得層が増加し、さらに過度な低賃金が就労意欲を減退させ、若年層の低所得と失業は大きな社会問題となった。年齢による異なった最低賃率の適用は、一定の賃金水準の確保によって若年層の勤労意欲を高めると同時に、若年層への採用意欲も高められると考えられた。しかし、このような最低賃率の設定にもかかわらず若年層の雇用状況が一向に改善しないため、成年層との差を拡大（1999年-100:83、2005年-100:84、2012年-100:80）させ、若年層の失業率を下げようとしている。

近年、若年層の年齢区分はさらに細かくなり、「16歳～17歳」「見習い訓練生」が新設され、最低賃率以下の低賃金や無給で働いていた義務教育終了後の若年層や見習い訓練生に対する就労促進と保護が強められた。しかし、年齢区分による最低賃率の設定は、差別的であり不平等であるという批判や、若年層に対する労働需要が大きくなりすぎて成年層が職を失うという批判もある。

(3) 強い法定強制力

最低賃率の設定には低賃金委員会が大きな役割を果たし、最低賃率の履行には歳入関税庁が大きな役割を果たしている。低賃金委員会には経済成長、設備投資、平均所得、インフレ、雇用・失業、消費者物価などの客観的な資料に基づいて最低賃率を勧告することが義務づけられている。また、公労使の3者で構成される低賃金委員会が労使交渉の場にならないように、労使委員は「出身母体の利益代表として関わるのではなく、独立した個人として意思決定に関わる¹⁰」ことが求められている。

歳入関税庁はすべての企業に最低賃率以上の支払いを実行させるために、立入検査、賃金未払いに対する命令、さらには刑事訴追までおこなう強い権限をもっている。最低賃率未達成率は多少の増減はあるが1.0%前後を推移し、違反の少ない状態が続いている（表2）。このことは最低賃率の実施強制力の強さを示している。

(4) 広い適用範囲

最低賃率の適用対象は、義務教育終了年齢を超えたすべての労働者であり、従属的な雇用形態にある自営業者なども対象としている。全国最低賃金制度は、派遣労働者、在宅労働者、見習い訓練生、自営業者などが最低賃率の「抜け穴」とならないように適用対象を拡大した。最低賃率の広い適用範囲は、多様な雇用形態の労働者に対して就労支援するとともに、低所得層の賃金水準の確保を狙ったものである。

おわりに

2010年に労働党政府から保守党・自由党政府へと政権交代したが、全国最低賃金制度の基本的な枠組みは維持された。しかし、2011年及び2012年の最低賃率の上昇幅は政府の方針を反映して縮小され、最低賃金制度に対する考え方が変更されつつあることを示している。

保守党・自由党政府は2012年福祉改革法（2013年実施予定）を成立させ、給付制度の統合、給付の上限設定、不正受給に対する罰則の強化などによって低所得層の就労促進を図っている。具体的には、所得調査制の求職者手当、所得連動の雇用・生活補助手当、就労税額控除、児童税額控除などの所得補助制度を「ユニバーサル・クレジットと称する制度に一本化¹¹」し、異なる支給条件や複雑な申請手続きを簡素化することによって就労条件を整え、受給者の就労促進を図っている。さらに、世帯当たりの給付金の上限設定、拋出制の求職者手当の減額、拋出制の雇用・生活補助手当に対する減額、不正受給に対する厳しい罰則などによって就労が給付受給よりも有利になるような仕組みを作っている。また一方で、保守党・自由党政府は児童手当に対する所得制限、年金受給者に対する税額控除分の加算分の廃止など社会保障費の削減を進めている。

保守党・自由党政府の方針である最低賃率の上昇幅の縮小、半強制的な仕組みによる就労促進及び

社会保障費の削減は、低所得層を増加させ、経済的不平等、低所得層に対する社会的排除、「貧困の世代を超えた継承」などの社会問題を再び深刻化させることになるだろう。■

《注》

- 1 神吉知郁子 (2012) 「イギリスの全国最低賃金制度」連合総研レポート『DIO』第25巻第6号通巻272号、8頁。
- 2 「特集－最低賃金制度」『Business Labor Trend』2008年、38-39頁。
- 3 小宮文人 (2007a) 「イギリスの最低賃金に関する一考察」『北海学園大学法学研究』第42巻第4号、823頁。
- 4 岡久慶 (2008) 「英国の格差対策－児童貧困撲滅2020」国立国会図書館『外国の立法』、33頁。
- 5 古川陽二 (2007) 「イギリスの最賃制度の現状と課題」『世界の労働』第57巻第11号、23頁。
- 6 小宮文人 (2007b) 「イギリスの全国最低賃金とわが国への示唆」『季刊労働法』第217号、100頁。
- 7 Low Pay Commission Report 2012, *National Minimum Wage*, p.1.
- 8 Wadsworth, J. (2010), 'Did the National Minimum Wage Affect UK Prices?', *Fiscal Studies*, Vol.31. No.1, pp.111-112.
- 9 Dolton, P., Rosazza, C., Bondibene, R. and Wadsworth, J. (2012), 'Employment, Inequality and the UK National Minimum Wage over the Medium-Term', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.74, No.1, pp.96-97.
- 10 神吉知郁子 (2012) 前掲、9頁。
- 11 神吉知郁子 (2012) 前掲、11頁。

