

日本の最低賃金をめぐる今日の問題点

木住野 徹 JAM労働・調査グループ

最低賃金の歴史の概要

最低賃金（地域別最低賃金）の決定は、二〇〇七、八年頃から主要各紙に大きく報じられるようになった。地域別最低賃金は、毎年次の過程を経て決定されている。

1. 六、七月、中央最低賃金審議会に対し、地域別最低賃金額改定の目安について、厚生労働大臣の諮問がなされる。
2. 目安小委員会による目安審議が行なわれ、七月末頃、目安答申が出される。厚生労働省の記者会見はこのタイミングで行なわれる。
3. 中央最低賃金審議会による目安答申の承認と共に、目安の地方最低賃金審議会への伝達が行なわれる。
4. 地方最低賃金審議会は、「目安答申」を目安として、地方審議を進め、地域別最低賃金を審議する。

5. 地域別最低賃金の決定権者は都道府県労働局長であり、さらにその上の最終決定権者は厚生労働大臣であるが、事実上は、地方最低賃金審議会の結審内容がそのまま改定額となる。

前記は「目安制度」と呼ばれているもので、一九七八年以來行なわれている。ところで、最低賃金には、前記の地域別最低賃金とは別に、特定最低賃金というものも定められている。この二つの最低賃金は、それぞれ性質を異にするものであるが、そのいずれも、今日、歴史的な転換点に立たされていると筆者は考える。その意味を捉えるためには、日本の最低賃金の、制度形成史の要点把握が予備知識として必要と思われる。そこでまず、歴史を振り返るところから本稿を始めたい。

1. 日本の最低賃金制度は、使用者による中卒初任給の業者間協定を以て出発する。これは、

労働力需給ひっ迫下の人材募集に際して、経営者の取り組みとして広がったものであった。労働省がこれに注目し、業者間協定を法認するものとして、岸信介内閣のもとで、日本で最初の最低賃金法が制定された（一九五九年）。

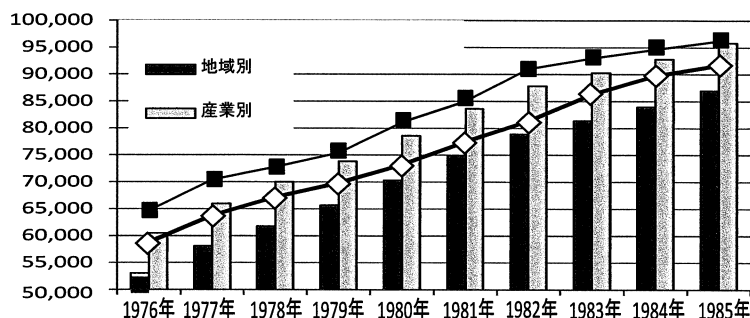
2. 業者間協定は、賃金の決定に労働者側の参加がなく、ILOの三者構成原則を満たしていないという点で、労働側に強く反対するところがあった。同時にそれは、国際社会の一員としての資格に欠けるものとして、政府も改善の必要を認める問題でもあった。

3. 一九六八年最低賃金法の改正により業者間協定が廃止され、最低賃金の決定は審議会方式のみによるものとされた。

4. 労働側の要求として全国一律最低賃金制定が常にあり、国会の最賃法改正審議でも取り上げられている。当時最低賃金は、業者間協定の延長上に、地域別産業別の設定を審議会決定する方法が一般的であった。全国一律最低賃金要求に対して、労働省、中央最低賃金審議会は、全労働者への適用を目標とする、適用労働者の拡大を重点課題として掲げた。

5. 労働省の最低賃金推進計画では、地域別産業別の設定と並んで、すべての労働者に適用される地域包括最低賃金の設定を進めるとしていたが、一九七〇年以降急速にその設定が進み、一九七六年に全都道府県で地域包括最低賃金が設定されるに至った。

図 中卒初任給と最低賃金



最賃は全国加重平均、月額換算額（日額×25日）

中卒初任給は賃金センサス

（出所）小粥義郎『最低賃金制の新たな展開』（日本労働協会、1987年）

328～329頁より作成。

6. 一九七五年、労働側の全国一律最低賃金要求の運動が高まりを見せるが、労働省と中央最低賃金審議会は、全国一律の設定は不可能という考え方を崩さず、地域ごとにバラバラに設定されてきた地域包括最低賃金の、全国的な整合性を図ることを目的とする、目安制度が導入された（一九七八年）。

7. 地域包括最低賃金と並んで、各地に残っていた地域別産業別最低賃金は、関係労使のイニシアティブのもとで、労働協約（企業内最賃協定）の効果を未組織労働者へ及ぼしていく新たな制度として、新産業別最低賃金へ組み替えられた（一九八六年）。

この後、最低賃金法は二〇〇七年の法改正を経て今日に至るが、日本の最低賃金制度の基本的な枠組みは、筆者の思うところでは、一九八六年の新産業別最低賃金の発足を以て完成している。二〇〇七年の最低賃金法改正も、この基本的枠組みを変更するものではなかった。

生活保護基準よりも低い最低賃金とは何だったか

二〇〇七年の法改正に至る最低賃金法の改定は、もともととは産業別最低賃金の廃止を期して、小泉内閣のもとでその作業が始まったのであるが、生活保護基準に満たない地域別最低賃金は是正と、産業別最低賃金の特定最低賃金という法定区分の明文化を以て、第一次安倍内閣の時に終わった。

この法改正が画期的だったのは、生活保護基準に満たない地域別最低賃金の是正を法として明示した点にある。が、しかし、そこでは、生活保護基準に満たないものが、なにゆえ、それまで最低賃金として通用しえたのか、という疑問がむしろ重要であろう。それに対する一つの答えとしては、最低賃金は、パート・アルバイトの最低賃金である、というものがある。つまりその賃金は、職場での補助労働と家計補助的な所得に対応していれば良かったのであり、それが結果として、生活保護基準を下回る場合があった、という説明が可能である。

しかし、では、地域別最低賃金は、パート・アルバイトの最低賃金として、決定されてきたものなのであろうか。そこには、筆者が現時点でくわしく確認できない事情もあるのだが、少なくとも次のことは事実として確認できる。

日本の最低賃金の始まりは、中卒初任給に対する業者間協定であった。一九六八年の法改正で業者間協定の法的な効力はなくなったが、その後の最低賃金政策は、審議会方式のもとに、業者間協定を「原型」とする、中卒初任給準拠型の、産業別設定による最低賃金の適用労働者拡大を図ろうとするものであった。それはつまり、一九八六年の新産業別最低賃金発足前の、また、地域包括最低賃金が設定される前から存在した旧の地域別産業別最低賃金の役割であり機能であった。それは中卒初任給の上昇に見合っ、おおよね中卒の男性初任給と女性初任給の中間で決定されてきたものであった（図「中卒初任給と最低賃金」参照）。

これについて次のように批判する主張がある。「中卒初任給追随方式によって、それでもかかる極端な低賃金層（中卒初任給よりもさらに低

い中高年女性層——引用者）には一定の「実効性」があるようになりながら……改定当初はともかく、中卒初任給よりも結果的には低くなった最賃額のために、その「実効性」は限定され、事実上低賃金固定化とならざるをえなくなったとみることができよう」（小越洋之助『日本最低賃金制史研究』（梓出版社、一九八七年）二九二頁）。

一九七〇年の記録では、（地域別産業別）最低賃金の改定作業は平均で約六ヵ月を要し、場合によっては一年以上も掛かっている。当時は大幅な賃金上昇が続いていた時期であるから、直前の改定から次期の改定までの期間が長引けば長引くほど、最低賃金の「実効性」が限定される、というのが小越の批判である。しかし、この中卒初任給にもとづく最低賃金は、中卒初任給よりも低い中高年女性賃金に対する最低規制の「実効性」を持った、ということも小越は述べている。

目安制度が発足する以前、旧の産業別最低賃金と地域別最低賃金が併存していた期間の、産業別最低賃金、地域別最低賃金、中卒男性初任給、中卒女性初任給の関係はさきほどの図「中卒初任給と最低賃金」のようになる。ここで見るべきは、地域別最低賃金が、中卒女性初任給を下回って設定されていることである。地域別最低賃金は、すべての労働者を規制する代わりに、それまでの地域別産業別最低賃金の、中卒女性初任給よりも高い水準での最低規制という

機能を持たなかったのである。

この最初の地域別（地域包括）最低賃金が、直接には一体どのようなようにして決定されてきたのか、筆者は具体的な資料を持っていない。しかしそれは、中卒女性初任給よりも低いところに、パート・アルバイトの最低賃金（募集賃金）を引き付け固定化する機能を持ったことは疑いえないであろう。そして、その性質上賃金としての相場性＝銘柄は、地域別最低賃金の全国的整合性をはかるために導入された目安制度によっても、なんら変わるところはなかった。つまり、日本の最低賃金は、目安制度のもとで、パート・アルバイト賃金として、社会的に固定されたのである。

目安制度とは、地域別最低賃金を決定するための、それまでとは異なる新たな方法であった。そこで、毎年の目安審議のために実施される「賃金改定状況調査」（従業員三〇人未満の約四〇〇〇事業所・約三万二〇〇〇人を調査対象とする）は決定的な重要性を持った。四七都道府県は、経済、労働、経営に関する各種指標にもとづいてA B C Dの四ランクに分けられるが、各ランクの地域別最低賃金の平均値に、賃金改定状況調査から算出した全国全産業の平均賃金上昇率を乗じたものが、各ランクの目安額を決定する際にもっとも重視されたのである。これは「最低賃金は、労働者の生計費、類似の労働者の賃金及び通常の事業の賃金支払い能力を考慮して定めなければならない」（旧最賃法三条）

という最低賃金の決定要素（「最低賃金の原則」と呼ぶこともある）について、賃金改定状況調査の数値を充てて検討する、ということの意味し、一九七八～二〇〇六年までの長きにわたって目安審議を律し、地域別最低賃金の決定に影響を及ぼしてきた、慣習的なルールであった。日本のパート労働者は一九七〇年代に増え始めると言われ、その領域を広げながら、今日に至るまで非正規労働者の最大多数を占め続けているが、地域別最低賃金はその相場を社会的に律するメカニズムの、重要な一端を担ってきたとも言える。

生活保護基準と地域別最低賃金

―二〇〇七年改正法の意義―

二〇〇七年改正法の検討に際して、二〇〇五年に出された「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」は、それまでの最低賃金制度を全体的に総括するものとして、歴史的な意味を持つ文書であったと思われる。その地域別最低賃金について述べるところは、たとえば以下のとおりである。

——地域別最低賃金は、……昭和五十三年からは目安を参考として改定が行われてきたが、目安の提示は、小規模企業における賃金改定率を重要な指標としつつ行われてきたため、一般的賃金水準と比較した最低賃金の比率や

低賃金労働者の賃金水準と比較した最低賃金の比率については、地域的にみて不均衡がみられ、一般的最低賃金として適切に機能しているかという観点から問題があると考えられる。……

さらに、最低賃金と生活保護との関係についてみると、……最低賃金の水準が生活保護の水準より低い場合には、最低生計費の保障という観点から問題であるとともに、就労に対するインセンティブが働かずモラル・ハザードの観点からも問題であると考えられる。
(厚生労働省「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」二〇〇五年)

また、最低賃金全般に掛かる指摘ではあるが、次の記述もある。

——また、時間当たり賃金ごとの雇用者の分布をみると、パートタイム労働者等の割合が高まるとともに、パートタイム労働者層と一般労働者層の賃金格差が拡大する傾向にあることなどにより、賃金の低い層の割合が高まり、分散の拡大がみられる。また、年収階別の雇用者の分布をみても、パートタイム労働者の増加等により、年収階級の低い層と低い層との両極に分散する傾向が拡大している。このような状況からも、最低賃金制度は、低賃金の労働者層の安全網として、その真価を発揮すべき重要な時期にある。(前掲書)

ここで一個の論点として、最低賃金が生活保護基準を下回ることによる就労インセンティブの毀損やモラル・ハザードが、なぜこの時期に問題になったのか、という疑問がある。最低賃金とは、パートタイム労働者を主対象とする制度であつたとすれば、生活保護基準との乖離は第一義的な問題にはならない、という主張は不可能ではない。事実、報告書は別の箇所では次のようにも述べているのである。

——賃金は、労働市場において労使で決定されるものであり、労働市場における賃金水準からみて不当な低下を防止するという最低賃金の性格も考えると、最低賃金の水準については、政策的に定められる生活保護の水準に直接にリンクして決定することは必ずしも適当とはいえない。しかしながら、……最低生計費という観点やモラル・ハザードの観点、さらには生活保護制度において自立支援がより重視される方向にあることを踏まえると、単身者について、少なくとも実質的にみて生活保護の水準を下回らないようにすることが必要であると考えられる。(前掲書)

そのことと関連するのであるが、報告書が「賃金の低い層」としてもつぱら取り上げるのは「パートタイム労働者等」なのであるが、そうすると「報告書」が問題とする「就労イン

センティブ」や「モラル・ハザード」、さらに「生活保護制度において(おける)自立支援」は、家計補助的パート労働者において想定されているのであろうか。もしそうであるとすれば、それは矛盾ではないだろうか(単身者親子の世帯主パート労働者の、生活保護への誘因を断つ、という趣旨であるとすればスジは通る)。

この点を、二〇〇七年の法改正後に出版された菅野和夫『労働法 第九版』(弘文堂、二〇一〇年)は次のように敷衍している。

——最低賃金制度は、政府と労使が毎年の協働作業によって、わが国労働者の最低賃金を、時々の経済情勢と労働市場の変化にたいおうしつつ各地域の実情に即して設定・改訂する精緻な仕組みとして、よく運営されてきたといえる。しかしながら、このような制度も、経済社会の変化の中で見直しが必要となつた。……

……地域別最低賃金については、相当数の都道府県ではその額が生活保護の給付水準より劣っており、同水準に比して低すぎることで、従来から指摘されていた。そして、一九九〇年代半ばからの産業界における人件費抑制(正社員の削減と賃金抑制、非正規労働者の増加)の進展や大都市圏を除く地域経済の不振のなかで、所得格差の拡大や低所得者の増加が「ワーキングプア」の流行語とともに社会問題となり、それへの対応が政治的課題

となった。……そこで、最低賃金法の改正構想の中では、地域別最低賃金額の決定の考慮要素において、生活保護に係る施策との整合性に配慮することを法文中に明示する方針が立てられた。

ここでは最低賃金法改正を必要とした問題として、所得格差の拡大や低所得者の増加という「社会問題」が指摘されている。「ワーキングプア」という言葉を以て、それが社会問題となっていた最初の契機は、二〇〇六年七月二三日放映のNHKのドキュメンタリー番組と言われている。二〇〇五年の報告書はそれにやや先行する時期に準備されたものであり、そうした社会的雰囲気を受けて書かれたものであることは間違いない。つまり、問題は、従来のパート労働者の範囲を超えた、低賃金非正規労働者の増加が、最低賃金法改正における必要性のもっとも重要な背景をなし、それゆえに生活保護基準による最低賃金の是正が法制度として確立するに至ったのである。

とはいえ、「賃金は、労働市場において労使で決定されるものであり、労働市場における賃金水準からみて不当な切下げを防止するという最低賃金の性格も考えると、最低賃金の水準については、政策的に定められる生活保護の水準に直接にリンクして決定することは必ずしも適当とはいえない」と報告書が述べる考え方は、今日なお、傾聴すべき重要な指摘であると、筆

者は思う。

最低賃金に対する政府の新たな動き

二〇〇七年の最低賃金法改正は、もともと自民党小泉政権下での二〇〇四年三月の閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画」に「産業別最低賃金の見直し」として登場した。これは経営者の年来の主張である産業別最低賃金の廃棄を目指した動きなのであったが、途中から、ワーキング・プア問題に対する世論の高まりが起こり、地域別最低賃金の制度変更がめざされるようになった。他方、産業別最低賃金については、二〇〇五年報告書も廃止を妥当とするスタンスに立っていた（後述）。

そのすぐ後だが、二〇〇六年九月に第一次安倍内閣が発足すると、最低賃金に対する政府の動きがにわかに積極的になる。

最賃法改正案の国会審議に並行する時期、二〇〇七年三月、「成長力底上げ戦力推進円卓会議」（首相諮問機関）が発足し、中小企業の生産性向上と最低賃金を引き上げるため、産業政策と雇用政策の一体的運用、地域活性化を含めた官民をあげて取り組みを強力に推進する、とした。七月三日円卓会議合意は、「中央最低賃金審議会においては、平成一九年度の最低賃金について、これまでの審議を尊重しつつ本円卓会議における議論を踏まえ、従来の考え方の単なる延長線上ではなく、雇用に及ぼす影響や中

小零細企業の状況にも留意しながら、パートタイム労働者や派遣労働者を含めた働く人の「賃金の底上げ」を図る趣旨に沿った引上げが図られるよう十分審議されるように要望する。」と、中央最低賃金審議会（以下、「中賃」）へ直接注文をつけた。中賃目安審議は、五月諮問が通例であったが、この時は円卓会議合意を待つて七月一三日諮問となり、諮問には「円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した」という一文が入った。

円卓会議は、その後二〇〇八年六月二〇日に、円卓合意をとりまとめ終わっていくが、「最低賃金については、賃金の底上げを図る趣旨から、社会経済情勢を考慮しつつ、生活保護基準との整合性、小規模事業所の高卒初任給の最も低位の水準との均衡を勘案して、これを当面五年間程度で引き上げることを目指し、政労使が一体となって取り組む」とした。ここに賃金の銘柄として「高卒初任給」が明記されたことは注目される。

二〇〇八年の中賃目安審議も、円卓合意を待つて六月三〇日諮問となり、「現下の最低賃金を取り巻く状況や、本年七月一日に施行されることとなる最低賃金法の一部を改正する法律（平成一九年法律第二一九号）の趣旨を踏まえ、加えて、成長力底上げ戦略推進円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した」との文言が付加された。

二〇〇九年総選挙で民主党政権が成立、その

下に二〇〇九年一月二五日、「雇用戦略対話」(首相諮問機関)が発足し、二〇一〇年六月三日の第四回雇用戦略対話合意で、「目標案としては、「できる限り早期に全国最低八〇〇円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均一〇〇〇円を目指すこと」が考えられる。」「……上記目標案は、新成長戦略で掲げている「二〇二〇年度までの平均で、名目三%、実質二%を上回る成長」が前提となっている。」との内容を得た。

二〇一〇年七月二日、中賃目安諮問では、「平成二二年度地域別最低賃金額改定の目安について、雇用戦略対話における最低賃金引上げに関する合意(平成二二年六月三日 雇用戦略対話第四回会合)を踏まえた」との文言が加えられた。

第二次安倍政権が発足すると、二〇一三年の中賃諮問では、「最低賃金の引上げ」を謳う「経済財政運営と改革の基本方針」と「日本再興戦略」が、諮問文に記載される。次いで、二〇一六年の中賃諮問でも、最低賃金の年率三%の引上げと全国加重平均一〇〇〇円への到達を明記した「ニッポン一億総活躍プラン」「経済財政運営と改革の基本方針」「日本再興戦略二〇一六」が明記された諮問文となった(「諮問一覽」次頁参照)。

一九九〇年以降の地域別最低賃金は図「地域最賃全国加重平均と賃金上昇率」(一〇六頁)のように推移している。また、二〇〇二年以降の

ランク別目安額の推移は表「ランク別目安額の推移」(一〇六頁)のとおりである。

目安額の決定に際しての賃金改定状況調査による賃金上昇率の用い方は、前述したとおりであるが、この「方法」については二〇〇六年目安答申に「目安額の算定については、基本的には各ランク同率の引上げ率とする考え方を踏まえつつ……総合的に勘案」とあり、この年までそれが行なわれている。それが崩れるのは二〇〇七年からで、「今年度の目安額の算定については、賃金改定状況調査結果を重要な参考資料とする(仮に、同調査の金額上昇率〇・七%に各ランク同率の引上げを行うとすれば、Aランク五円、Bランク五円、Cランク五円、Dランク四円となる。)」とともに、地域別最低賃金と実際の賃金分布との関係にも配慮しつつ、様々な要素を総合的に勘案(二〇〇七年目安答申

引用文中のカッコ内は原文のまま)と、従来のやり方との違いが明記されているが、これは、この年の諮問に盛り込まれた「成長力底上げ戦略推進円卓会議」の合意文書に「従来の考え方の単なる延長線上ではなく」と明記されていたことに対応する(ちなみにこの時の目安額はAランク一九円、Bランク一四円、Cランク九一〇円、Dランク六十七円であった)。

二〇〇八年からは二〇〇七年改正法にもとづく生活保護基準との乖離は正が開始される。乖離額は、二年前のデータにもとづく乖離額に昨年の最低賃金引き上げの結果を引いて、当年の

乖離額とする。これに該当する都道府県と乖離額の状況は表「生活保護基準と地域別最低賃金の乖離状況」(二〇七頁)のとおりで、その地域別最低賃金額は図「生活保護基準との乖離は正のあった地域別最低賃金の推移」(一〇七頁)のように推移した。乖離が大きい場合は複数年による是正が行なわれ、二〇一五年以降生活保護基準との乖離額は生じなくなった。また、地域別最低賃金の上位下位各五位は図「地域別最低賃金上位五都県と下位五県」(一〇七頁)のようになる。

生活保護基準との乖離は正は、地域別最低賃金の、新しい審議事項であり、これにより地域別最低賃金の大幅な引き上げが行なわれた都道府県が生まれた。しかしそれは、二〇〇七年改正法に明記された法の規定にもとづいて行なわれたことであり、それが予想外の急激な引き上げとなり、使用者側の抵抗感を著しく強めたにせよ、そこに不明な点はない。

しかし、これまで紹介してきた、政府の中央最低賃金審議会に対する諮問においてなされてきた時々の「指示・要請」は、どういう根拠や考え方にもとづいて行なわれているものなのか、必ずしも明確ではない。しかも、こうした政府の「指示・要請」という要素は、これまでの最低賃金制度の運用事項にはなかったものであり、最低賃金法にも明確な規定はない。こうした政府の動きと地域別最低賃金の決定状況との関係を改めてまとめると表「二〇〇六年以降の地域

中央最低賃金審議会への厚生労働大臣の諮問（特記事項がある場合の諮問文書）
※通常の諮問文（全文）「〇〇年度地域別最低賃金金額改定の目安について、貴会の調査審議を求むる。」

特記事項（政府からの「注文」）がある時の諮問文		諮問機関の名称		中央最低賃金審議会への諮問文中に記載のある首相諮問機関確認文書中の文言	
年	日付	諮問文	日付	最低賃金に関する記述	
1回目 2007年	7月13日	…について、現下の最低賃金を取り巻く状況を踏まえ、成力底上げ戦略推進円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した、貴会の…	7月9日	中央最低賃金審議会においては、平成19年度の最低賃金について、これまでの審議を踏ましつつ、本円卓会議における議論を踏まえ、成力底上げ戦略推進円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した、貴会の…	中央最低賃金審議会においては、平成19年度の最低賃金について、これまでの審議を踏ましつつ、本円卓会議における議論を踏まえ、成力底上げ戦略推進円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した、貴会の…
2回目 2008年	6月30日	…について、現下の最低賃金を取り巻く状況や、本年7月1日に施行されることとなる最低賃金法の一部を改正する法律（平成19年法律第129号）の趣旨を踏まえ、加えて、成力底上げ戦略推進円卓会議における賃金の底上げに関する議論にも配慮した、貴会の…	6月20日	○最低賃金については、賃金の底上げを図る趣旨から、社会経済情勢を考慮しつつ、生活保護基準との整合性、小規模事業所の雇当初任給の最も低い水準との関係を勘案して、これを当面5年間程度で引き上げることを目指し、政府が一体となって取り組む。 ○上記の引上げは、経済・企業・雇用動向、中小企業の生産性向上の進展状況、経営環境の変化等も踏まえる。 ○成力底上げ戦略の最終時点（21年度末）において、経済状況等の変化、中小企業の生産性向上の状況や小規模事業所の雇当初任給の最も低い水準の更迭等を踏まえ、上記の中長期的な方針の進捗状況を確認し、必要な再検討を行う。	○最低賃金については、賃金の底上げを図る趣旨から、社会経済情勢を考慮しつつ、生活保護基準との整合性、小規模事業所の雇当初任給の最も低い水準との関係を勘案して、これを当面5年間程度で引き上げることを目指し、政府が一体となって取り組む。 ○上記の引上げは、経済・企業・雇用動向、中小企業の生産性向上の進展状況、経営環境の変化等も踏まえる。 ○成力底上げ戦略の最終時点（21年度末）において、経済状況等の変化、中小企業の生産性向上の状況や小規模事業所の雇当初任給の最も低い水準の更迭等を踏まえ、上記の中長期的な方針の進捗状況を確認し、必要な再検討を行う。
3回目 2010年	7月2日	…について、雇用戦略対話における最低賃金の引き上げに関する合意（平成22年6月3日、雇用戦略対話第4回合意）を踏まえ、貴会の…	6月3日	◎新成長戦略における『最低賃金引上げ』については、以下の対応が考えられる。 1. 「2020年までの目標」の設定について ○目標案としては、「できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1000円を目指す」とが考えられる。 なお、上記目標案は、新成長戦略で掲げている「2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長」が前提となっており、目標達成に向けての当面の取組については、 2. 「2020年までの目標」達成に向けた当面の取組としては、2008年の「円卓合意」を踏まえ、最低賃金の引き上げと中小企業の生産性向上に向けて政府一体となって取り組むことが考えられる。 3. 雇用の拡大促進策としての目標の設定や当面の取組を進める場合も、経済・雇用情勢や経済成長・生産性動向を踏まえ、3年後に必要な検証策など「弾力的な対応」が必要と考えられる。 4. 中小企業・小規模事業者の支援策について ○円卓合意の目標達成を支援するため、最も影響を受ける中小企業に対する支援や非正規労働者等の職業能力育成などの取組を講じることを検討すべきである。 ○官公庁の公契約においても、最低賃金の引上げを考慮し、民間に発注がなされるべきである。	◎新成長戦略における『最低賃金引上げ』については、以下の対応が考えられる。 1. 「2020年までの目標」の設定について ○目標案としては、「できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1000円を目指す」とが考えられる。 なお、上記目標案は、新成長戦略で掲げている「2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長」が前提となっており、目標達成に向けての当面の取組については、 2. 「2020年までの目標」達成に向けた当面の取組としては、2008年の「円卓合意」を踏まえ、最低賃金の引き上げと中小企業の生産性向上に向けて政府一体となって取り組むことが考えられる。 3. 雇用の拡大促進策としての目標の設定や当面の取組を進める場合も、経済・雇用情勢や経済成長・生産性動向を踏まえ、3年後に必要な検証策など「弾力的な対応」が必要と考えられる。 4. 中小企業・小規模事業者の支援策について ○円卓合意の目標達成を支援するため、最も影響を受ける中小企業に対する支援や非正規労働者等の職業能力育成などの取組を講じることを検討すべきである。 ○官公庁の公契約においても、最低賃金の引上げを考慮し、民間に発注がなされるべきである。
4回目 2013年	7月2日	…について、現下の最低賃金を取り巻く状況を踏まえ、経済財政運営と改革の基本方針（平成25年6月14日閣議決定）及び日本再興戦略（同日閣議決定）に配慮した、貴会の…	6月14日 閣議決定	中小企業・小規模事業者への支援をはかりつつ最低賃金引き上げに努める… 全ての所得層での賃金上昇と企業収益向上の好循環を実現できるよう、今後の経済運営を見据え、最低賃金の引き上げに努める。その際、中小企業・小規模事業者の生産性向上等のための支援を拡充する。	中小企業・小規模事業者への支援をはかりつつ最低賃金引き上げに努める… 全ての所得層での賃金上昇と企業収益向上の好循環を実現できるよう、今後の経済運営を見据え、最低賃金の引き上げに努める。その際、中小企業・小規模事業者の生産性向上等のための支援を拡充する。
5回目 2016年	6月14日	…について、ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月22日閣議決定）、経済財政運営と改革の基本方針（同日閣議決定）及び日本再興戦略2016（同日閣議決定）に配慮した、貴会の…	6月22日 閣議決定	最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。このような最低賃金の引き上げに向けて、中小企業、小規模事業者の生産性向上等のための支援や取引条件の改善をはかる。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。	最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。 最低賃金については、年率3%程度を目途として、各目GD Pの成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が1000円となることを目指す。

表 ランク別目安額の推移

	A	B	C	D	賃金上昇率
2002年	示さず	示さず	示さず	示さず	0.1
2003年	0	0	0	0	-0.1
2004年	示さず	示さず	示さず	示さず	-0.1
2005年	3	3	3	2	0.4
2006年	4	4	3	2	0.5
2007年	19	14	9~10	6~7	0.7
2008年	15	11	10	7	0.8
2009年	示さず	示さず	示さず	示さず	-0.2
2010年	10	10	10	10	-0.1
2011年	4	1	1	1	0.0
2012年	5	4	4	4	0.2
2013年	19	12	10	10	0.8
2014年	19	18	14	13	1.1
2015年	19	18	16	16	0.9
2016年	25	24	22	21	1.1

図 地域最賃全加重平均と賃金上昇率



別最低賃金の審議・決定状況の推移」(二〇八頁)のようになる(諮問文と政府文書との関係の詳細は前掲資料「諮問一覽」参照)。

目安審議を制度発足当初から律してきた賃金改定状況調査による賃金上昇率が、目安額に反映していたのは、すでに触れたとおり二〇〇六年までである。この時全国加重平均の引上げ額は五円で、二〇〇六年以降の最低であり、地方最低審議会の採決状況における使側の賛成数は三三と高い数字を示している。

二〇〇七年以降に、引上げ額が一〇円未満だったのは、二〇一一年(七円)のみである(図「地域別最低賃金の引き上げ額と使用者側反対割合」一〇八頁)。この年のランク別目安は東日本大震災の影響を配慮して比較的低額に抑えられたが、この時も生活保護基準の乖離は正が出ており、使側の賛否は賛成二五反対二二と拮抗している。翌年の二〇一二年は、賃金改定状況調査がプラスに出たこともあり、Bランク以下同額の四円の目安となり、生活保護基準乖離は正とあわせ全国の引上げ額は一二円に達し、使側の賛否も賛成一〇反対三七と反対が多数を占めた。

二〇〇九年はリーマンショックの影響で賃金改定状況調査がマイナスとなり、ランク別目安は示されなかったが、生活保護基準乖離は正額が示されたことで、全国平均一〇円の引上げとなり、使側の賛否も賛成二三反対二四と拮抗している(二〇一一年と似ている)。

中央最低賃金審議会諮問による政府の目安審議に対する明示的指示は、第一次安倍政権の時、最低賃金法改正法の成立を挟んで二〇〇七年と二〇〇八年に行なわれ、各ランクとも従来と比較して高額の目安となり、二〇〇七年の引上げ額は一四円、使側の反対は四一に跳ね上がっている。二〇〇八年はさらに生活保護基準との乖離は正がスタートし、高めのランク別目安と合わせて、引上げ額は一六円、使側反対数も三五と高かった。

二〇一〇年は民主党政権のもとで、二〇二〇年までの中期的引上げが政府文書に明記され、賃金改定状況調査はマイナスであったにもかかわらず全ランク一〇円の目安に生活保護基準乖離は正が加わって一七円の引上げ額となった。使側の反対は三九であった。

二〇一三年以降は、第二次安倍内閣のもとで、再び、最低賃金引き上げに向けた政府指示が強まる。その指示が再開された二〇一三年は、高いランク別目安に生活保護基準乖離は正を加えて平均一五円の引上げ、使側の反対は二九と高い。二〇一四年と二〇一五年は、政府の指示文書はないが、二〇一三年に示された政府の意向が引き続き考慮されており、平均引上げ額は一六円、一八円という高額になった。しかしここで、従来にない動きが現われる。使側の賛否は、二〇一四年に反対一〇賛成三七全会一致二三、二〇一五年に反対八賛成三九全会一致三二という、最低賃金の引上げに対するそれまでの

表 生活保護基準と地域別最低賃金の乖離状況

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
北海道	53	47	39	31	30	22	11
青森	11	9	6		5	2	
宮城	20	20	14	8	19	9	1
秋田	9	3	5				
埼玉	41	23	14	9	12	6	
千葉	16	5	5		6	1	
東京	80	60	40	16	20	13	1
神奈川	89	66	47	23	18	9	
京都	33	23	20	1	8	3	
大阪	34	26	17	7	15	8	
兵庫	22	16	13	3	10	4	1
広島	22	16	13	6	12	11	4

図 地域別最低賃金上位5都県と下位5県

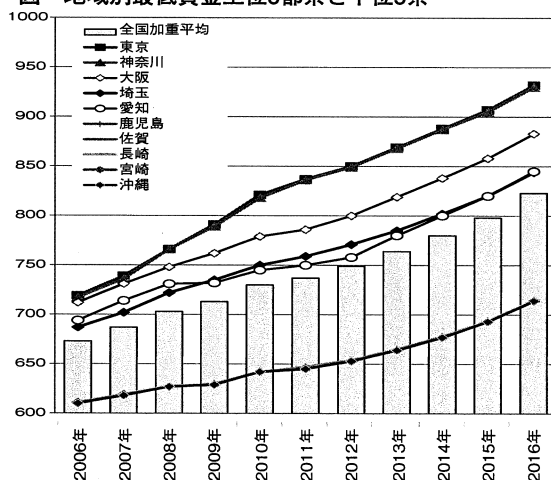
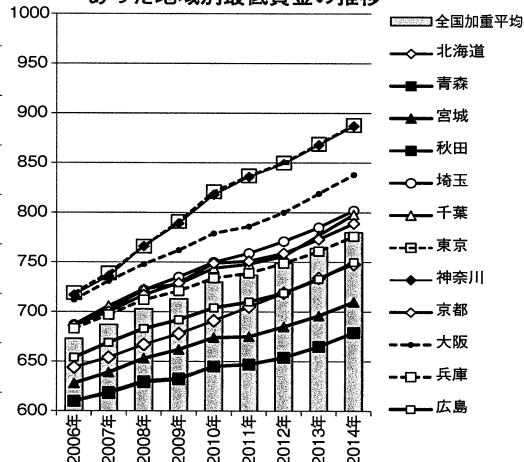


図 生活保護基準との乖離是正のあった地域別最低賃金の推移



地域最低賃金の引上げに対する「現状」について

以上見てきたとおり、二〇〇七年以降の地域別最低賃金の引上げは、それ以前のルールや方法に従ったものではない。この点について、二〇一一年の中央最低賃金審議会目安制度のあり方に関する全員協議会報告は、目安審議が拠って立つものとして、①法の原則②目安制度（全員協議会確認事項等）——に加えて「③時々の事情」として目安審議に対する政府の「指示・要請」を挙げている。同報告では、直近の二〇一〇年目安審議に関わる「雇用戦略対話」について、労使の意見を紹介したうえで、二〇一〇年の「目安の審議の評価については、意見の一致に至らなかったが、引き続き目安制度を維

使側の「抵抗」が著しく弱まっていくかのような動きが現われるのである。

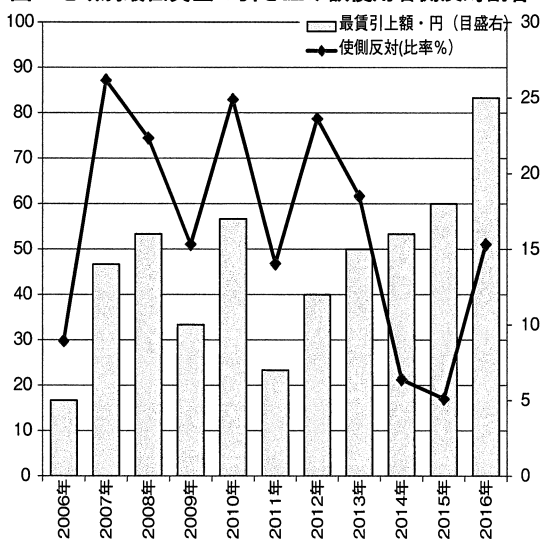
二〇一六年は、関連政府文書に、年率三%や全国平均一〇〇〇円などの数字が明記されたことや、全ランク二〇円を超える目安となったこと、平均引上げ額二五円は異例の高額であったことが話題となった。これによって、二〇一四年、二〇一五年に下火になった使側の反対は再び上昇し、賛成二三反対二四となった。しかし、賛否はほぼ同数であり、使用者の動向として最低賃金の引上げに反対する意識の低下がむしろ注目される。

表 2006年以降の地域別最低賃金の審議・決定状況の推移

	中央最低賃金審議会に対する 諮問に関連した政府文書	要旨 (最賃引上げに関して)	賃金 上昇率 ※1	目安額等					全国加重平均		地賃採決状況		
				A	B	C	D	生保基準との 乖離	改定額	引上額	使側 賛成	使側 反対	全会 一致
2006年			0.5	4	4	3	2		673	5	33	14	19
2007年	成長力底上げ戦略推進円卓会議	従来の考え方の単なる延長線上ではなく	0.7	19	14	9~10	6~7		687	14	6	41	5
2008年	成長力底上げ戦略推進円卓会議	高卒初任給までの引上げを当面5年程度で	0.8	15	11	10	7	東京80神奈川89北 海道53等12都道府 県	703	16	12	35	9
2009年			-0.2	示さず				東京60神奈川66北 海道47等12都道府 県	713	10	23	24	17
2010年	雇用戦略対話	全国最低800円、平均1000円を目指す	-0.1	10	10	10	10	東京40神奈川47北 海道39等12都道府 県	730	17	8	39	8
2011年			0.0	4	1	1	1	東京16神奈川23北 海道31等9都道府 県	737	7	25	22	20
2012年			0.2	5	4	4	4	東京20宮城19北 海道30等11都道府 県	749	12	10	37	9
2013年	経・財改革基本方針／再興戦略	最低賃金の引上げ	0.8	19	12	10	10	東京13広島11北 海道22等11都道府 県	764	15	18	29	8
2014年			1.1	19	18	16	16	北海道11広島4等5 都道府県	780	16	37	10	23
2015年			0.9	19	18	16	16		798	18	39	8	32
2016年	一億総活躍プラン等	年率3%、全国平均1000円	1.1	25	24	22	21		823	25	23	24	21

※1＝賃金改定状況調査による賃金上昇率

図 地域別最低賃金の引き上げ額使用者側反対割合



持しつづ、今後の目安の審議について、……法の原則及び目安制度を基にするとともに、……時々の事情を総合的に勘案して行うというあり方の重要性については、改めて確認するとの合意を得るに至った」と述べている。これは要するに、政府の「指示・要請」を「時々の事情」として、目安審議が拠って立つ要素に加えることを、審議のルールとして追認したということである。

二〇〇七年以降の地域別最低賃金の引上げは、生活保護基準との乖離は正という法改正と、前記の「時々の事情」を加えて、大幅の引上げを続けており、当然にも使用者の反発を強めた。しかし、大幅の引上げが可能であった理由は、

単純素朴な事実として、現行水準がそれだけ低い、という側面を見ないわけにはいかない。そこで次の問題は、最低賃金の水準は、何に對して低いのか、という論点である。生活保護基準との関係はすでに見たとおりである（生活保護基準の取り方が、現行の方法で良いか、という論点はあるが、本稿では触れない）。生活保護基準との乖離が解消した後も、地域別最低賃金はそれまで以上に引き上げられている。二〇一四年以降、地域別最低賃金は、全国平均で一六円、一八円、二五円と上がっている。しかし、地方最低審議会における使側委員の反対は、一〇、八、二四、賛成は三七、三九、二三である。こうしたことに対応しているのは、最低賃金近傍で働いている非正規労働者賃金の労働市場における上昇であろう。日銀短観の「雇用情勢判断D・I」は二〇一三年に過剰から不足に転じ、以来、その不足感が増加し続けている。地域別最低賃金が九三二円となつた東京都では、募集賃金一〇〇〇円以上でなければ非正規労働者を確保出来ない、と言われる「相場」が生まれている。

この状況は、先に紹介した、一九七〇年頃の中卒初任給準拠の地域別産業別最低賃金が、最低賃金に満たない労働者（当時は中高年女性）に及ぼしてきた影響と「似ている」のではなく、接近している。ところで、現在の地域別最低賃金は、一九七五年当時の中卒女性賃金よりも低い水準で設定

され、社会的銘柄という性格で見れば、今日に至るまでまったく変わっていない。賃金改定状況調査にもとづく目安制度が果たしてきた役割とは、一九七五年当時の中卒女性初任給よりも低く設定されてきた地域別最低賃金を、パート・アルバイトを多数の対象とする非正規労働者の賃金の銘柄（相場）として固定してきたことであつた。

今日の地域別最低賃金がめざすべき水準には、一〇〇〇円という数値は明示されているものの、社会的な賃金としての銘柄は不明である。それは正規労働者賃金の出発点としてある高卒初任給よりもまだ十分に低く、かつ、その上昇は、非正規労働者の募集賃金を追いかけている状態であらう。しかし、全国平均一〇〇〇円という数値は、今後さらに上昇していく高卒初任給水準に並んでいく、という感じが現在ではする。もし、地域別最低賃金を高卒初任給とその上昇額に準拠して決めるなら、それは、一九七〇年頃の中卒初任給準拠の地域別産業別最低賃金への「接近」ではなく、中卒を高卒に変更した「同じもの」になる。この考え方は、すでに二〇〇八年の雇用戦略対話にも記載がある。

しかし、全国平均一〇〇〇円という金額が、高卒初任給を明らかに上回っていく水準になっていくとすれば、労働市場や最低賃金の履行確保に関する領域で、従来にはない混乱が発生するおそれがある。

もし、地域別最低賃金が高卒初任給とは別の

高い水準で設定されるとすれば、「賃金は、労働市場において労使で決定されるものであり、労働市場における賃金水準からみて不当な切下げを防止するという最低賃金の性格も考えられる最低賃金の水準については、政策的に定められる生活保護の水準に直接にリンクして決定することは必ずしも適当とはいえない」（厚生労働省「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」二〇〇五年）と、指摘されている事態への新たな対応が必要であらう。つまり最低賃金が「労働市場において労使で決定される」場合の、新しいルールが必要になるであらう。中卒であれ、高卒であれ、その初任給に準拠する、という方法は、そこに「労働市場」における「相場」性を織り込んでいくのであるが、最低賃金が正規労働者の初任給を超えて決定されいくとすれば、初任給が代表していた労働市場における相場性を、労使が直接に判断する、新しいルールが必要になると思われるのである。

地域別最低賃金に対する筆者の現状認識については、とりあえずここまでとする。続いて、特定最低賃金について触れよう。

地域別最低賃金に追い抜かれる 特定最低賃金

地域別最低賃金が生活保護基準との乖離を是正すべく上昇を遂げていく過程で、その是正額が大きかった東京、神奈川では、地域別最低賃

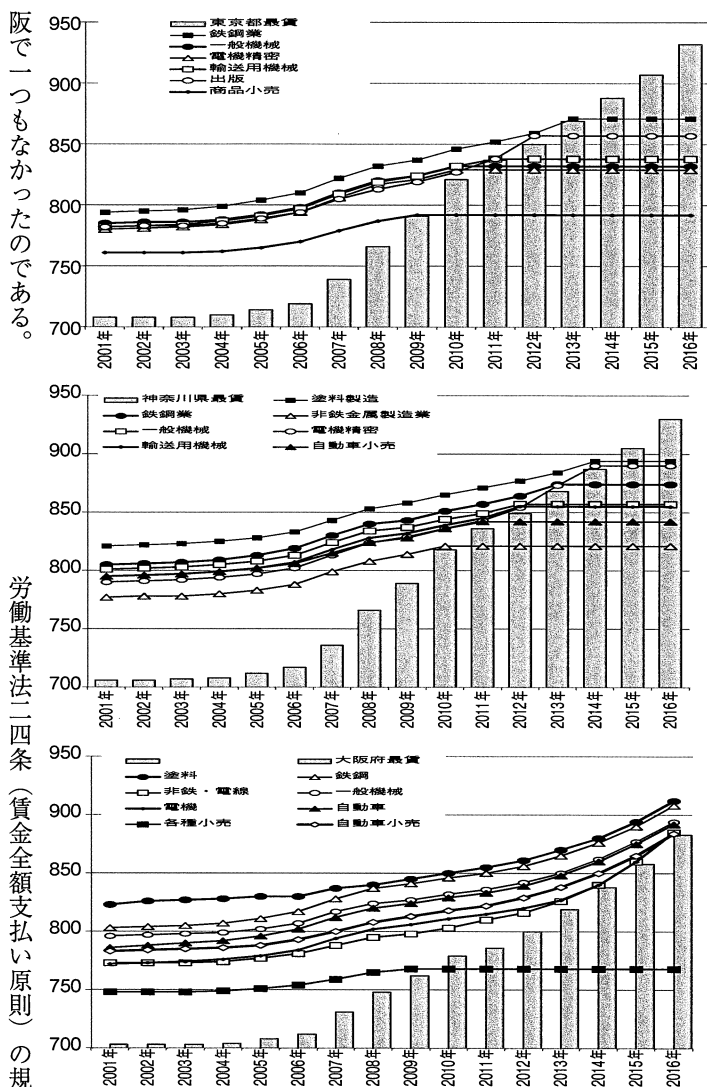
金が既存の特定最低賃金を上回るという事態が生じた。二〇一一年に一部の特定最低賃金が地域別最低賃金に抜かれた東京では、地方最低賃金審議会において、使用者側が特定最低賃金の改定審議に応じず、特定最低賃金が凍結されるという事態が発生している。

同様の事態は神奈川でも発生し、今後さらに地域別最低賃金が引き上げられることで同様の事態が起こる可能性が広がっている。東京、神奈川、大阪の特定最低賃金と地域別最低賃金の状況を図に示す（次頁）。

日本経団連はかねてより、地域別最低賃金に「屋上屋」を架すものとして、特定最低賃金の廃止を主張してきた。そこで問題になるのは、地域別最低賃金と特定最低賃金の違いであり、その説明は様々に可能である。しかし、経営側の総論としての「屋上屋」論¹¹制度不要論があるにもかかわらず、少なくとも二〇一〇年までは地方最低賃金審議会における必要性全会一致決議制のもとで、特定最低賃金（産業別最低賃金）という制度の継続が、なぜ、地域別最低賃金に抜かれるまで可能であったのか、というのは一個の論点であらう。言い換えれば、生活保護基準にも満たないような特定最低賃金が、ただ地域別最低賃金よりも高いことを以て、存続しえたのはなぜか、という疑問である。前述の図を見てもうえればわかるとおり、二〇〇六年まで、地域別最低賃金に追い抜かれるおそれを感じさせる特定最低賃金は、東京、神奈川、大

阪で一つもなかったのである。

この疑問や論点について、かなり踏み込んだ認識を示している最新の公式資料は、二〇〇五年の「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」である。すでに触れたとおり二〇〇七年の最低賃金法改正は、当初の目的を産業別最低賃金の廃止に置いていたのであるが、結果としては産業別最低賃金の特定最低賃金としての存続がはかられた（産業別最低賃金からの大きな変更は、最低賃金法に拠る罰則が適用されなくなったこと、民事的効力を有することによって



労働基準法二四条（賃金全額支払い原則）の規制下に置かれるようになったことである。その検討過程で二〇〇五年報告書は、産業別最低賃金の廃止を後押しするようなスタンスに立っていたのであるが、それが産業別最低賃金について指摘する内容は以下のとおりであった。

産業別最低賃金の現状をみると、基幹的労働者は大部分が一定の年齢の者や軽易な業務に従事する者などを除外するネガティブリスト方式によって定義されており、実態として

は、当該産業の基幹的な業務に従事しているとはいえないような低賃金層の者までも対象とするものになっているとともに、その水準は地域別最低賃金を一四％程度上回っているにとどまり、比較的賃金水準の高い労働者の賃金の不当な切下げによる競争を防止するという本来の機能は果たしておらず、その役割も地域別最低賃金と重複している面が多くなっている。

また、産業別最低賃金は、そもそも労使のイニシアティブによって設定するものとされているが、現行方式による国の関与は、これにかなうものとなっているのかという問題もある。

産業別最低賃金と地域別最低賃金の違いは、産業別最低賃金が「産業別」の「基幹労働者」という特定の銘柄に対する最低賃金である、という点である。それについて報告書は、次の三点を問題としている。

- ① 当該産業の基幹的な業務に従事しているとはいえないような低賃金層の者までもを対象とするものになっている。
- ② その水準は、地域別最低賃金を一四％程度上回っているにとどまっている。
- ③ 比較的賃金水準の高い労働者の賃金の不当な切下げによる競争を防止するという本来の機能は果たしておらず、その役割も地域別最

低賃金と重複している面が多くなっている。

これを言い換えれば次のようになる。

産業別最低賃金とは、比較的賃金水準の高い労働者の賃金の不当な切り下げ競争を防止することを目的として、当該産業の基幹的業務に従事している労働者の最低賃金として、地域別最低賃金よりも相当高い水準で設定されるべきものである。

特定最低賃金（産業別最低賃金）に対するそうした考え方は、古くはたとえば一九六三年の中央最低賃金審議会答申に登場してくるが、地域別最低賃金（当時は「地域包括最低賃金」と呼ばれた）との違いを明記したものでは、一九七一年の労働省「最低賃金の年次推進計画」が次のとおり述べている。

地域別の最低賃金が設定され、当該地域のすべての労働者に最低賃金の適用が及んだ場合は、当該地域における産業別又は職業別の最低賃金については、職種、年齢の区分を設けるなどの工夫を加え、基幹的労働者、一人前の労働者などについても、より実効性のある最低賃金が設定されるよう努めるものとする。

そして、一九八六年に発足した新産業別最低賃金は、そうした労働省の長年の構想を実現するものとして発足したのであった。しかし、詳

細な経過は省くが、産業別最低賃金がその後に辿って行き着いた状態は、二〇〇五年報告書が述べるところにあったのである。

産業別最低賃金が、そのような状態に陥ってしまった理由を、いくつか述べることは可能である。

- ① 産業別最低賃金の趣旨に関する理解が、制度発足後も、労働運動の側で十分ではない。
 - ② たとえば高齢の先輩と最低賃金制度について話をすると、次項以降の理由から産業別最低賃金について否定的な意見を持っている人が少なくない。
 - ③ 組織率低下のなかで労働協約の適用人員を申請要件とする産業別最低賃金の新設には現実性が乏しい。
 - ④ 関係労使のイニシアティブを担保する明確なルールが存在しない。
- こうしたことから産業別最低賃金の存続は、比較的組織率の高い機械金属産業に集中しており、適用労働者数は地域別最低賃金（全労働者適用）の六・四％に止まっている。

しかし、特定最低賃金は、はたして無用なものなのであるか。二〇〇五年報告書が、否定的に評価しているのは、「本来の機能」を果たしていない産業別最低賃金の現状なのであった。

その「本来の機能」について、労使の十分な検討を経ないまま、つまり十分な認知がないまま、その「機能」が打ち捨てられていく事態は、モノを知らずモノを考えない人間の愚かな行為に当てはまるのではないだろうか。それを「廃止」するとしても、そこにもう少しまともな理由と根拠があつて然るべきと思われるし、少なくとも、もう少し長い時間をかけた、労使の真摯な検討の余地があるように思われるのである。二〇〇五年報告書は、この点について、次の記述を載せている。

なお、産業別最低賃金を廃止する場合であっても、産業別最低賃金が賃金決定に及ぼしている影響力を考慮するならば、最低賃金制度としてではなく、産業を代表する職種ごとに公正な賃金を決定するための制度としてより有効に機能するよう国の関与を含め必要となる措置を講じるべきではないかとの意見があった。

この「意見」は、特定最低賃金への民事的効力の付与と最低賃金法に拠る罰則の適用除外に掛かつて考慮されたことが推測されるが、これを今読み返すと、地域別最低賃金の大幅な引き上げが見込まれる今後の最低賃金制度全体のあり方を考えるうえで、重要な示唆を含む指摘であると、筆者には思われるのである。

ところで、「本来の機能」から逸脱している、

現行特定最低賃金の性格は、一体どういうものとして把握できるであろうか。それは、二〇〇

六年までの目安制度によって性格（銘柄）を固定された地域別最低賃金をベースとして、高卒初任給を超えない範囲で、地域別最低賃金に産業別のプレミアを付加した、産業別に変形された地域別最低賃金であった、というべきであろう。そのベースとなっていた地域別最低賃金の

性質が変われば、古い地域別最低賃金に便乗していただけの産業別最低賃金は、制度として維持不可能になる他はないと思われる。しかし、一九八六年に発足した新しい産業別最低賃金が、

そのような形でしか存続を許されなかったのは、一九七五年以降の、高度経済成長が終焉した後、慢性的な労働力需給の弛緩が、そのもつとも大きな背景であったように思われる。そのもとで、関係労使のイニシアティブは、産業別最低賃金の銘柄（特定性）を、そのレベルでしか許容できなかったということであろう。

まとめにかえて

さて、二〇一六年目安答申は、過去に例のないその高額が、一個の問題を引き寄せている。立教大学準教授の神吉知郁子氏は、目安答申を報じた「毎日新聞」（二〇一六年七月二八日朝刊）に次のコメントを寄せている。

「最賃を決めるにあたり、何を重視したかの根拠付けがあいまいなまま、政府に従って上げ

たというだけでは、最低賃金審議会の存在意義も問われる。」

置かれている事態は決して容易とは言えないが、安倍首相の、折々の、様々な発言の、どことない「軽さ」に反感を覚えながら、同じような感想を持つ人はいらるであろう。

ところでマスコミはまったく取り上げていないが、二〇一六年の目安答申では、高額の目安が地方審議会に与える影響を慮って、目安小委員会委員長名での「補足説明」という文書が目安答申とあわせて出された（以下に全文）。これもまた異例のことであった。

平成二八年度の中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告についての補足説明
中央最低賃金審議会目安に関する小委員会委員長

○平成二八年度の中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告五の公益委員見解を取りまとめた趣旨等について説明します。

○本年度の地域別最低賃金改定の引上げ額の目安を示すに当たっては、従来の考え方に沿って、最低賃金法第九条第二項に規定する労働者の生計費、賃金及び通常の事業の賃金支払能力の三要素に関し、統計資料等に基づき検討を行いました。

審議の中では、各種統計データ等に基づく調査審議を基本とし、賃金改定状況調査の第四表を最大限重視すべきであるとの意見や、引

上げ額の議論だけではなく、最低生活賃金として賃金の絶対水準を重視した議論をすべきであるとの意見がありました。

○公益委員見解を取りまとめるに当たっては、非正規雇用の増加傾向、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の賃金格差といった状況も踏まえて「ニッポン一億総活躍プラン」等が取りまとめられ、これらに配慮した調査審議が求められたことについては、最低賃金法第一条の「賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図る」という法目的にも鑑みると、何らかの対処をすることが必要であると考え、こうした観点から審議を行ったものです。

○また、本年度の目安の金額が、従来と比較して高い水準にあることも踏まえ、今後、中央最低賃金審議会において、最低賃金の引上げが及ぼす影響について慎重に検討していく必要があると考えます。

この文書で注目すべきは、「公益委員見解を取りまとめるに当たっては、非正規雇用の増加傾向、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の賃金格差といった状況も踏まえて「ニッポン一億総活躍プラン」等が取りまとめられ、これらに配慮した調査審議が求められたことについては、最低賃金法第一条の「賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図る」という法目的にも鑑みると、何らかの対処をすることが必要である」と考え、こうした観点から審議を行ったもの

です。」の一文である。「深読み」に過ぎることを承知のうえで、その意味する事実関係をあえて解釈してみたい文章なのである。

ここに示されている認識は、中賃に対する政府の指示・要請を、非正規労働者における格差問題であるとしたうえで、その検討を最低賃金法一条に記載されている「法目的に鑑みて、何らかの対処をすることが必要と考え」た、というのであるが、だったら今までのこと（二〇〇六年までの最低賃金制度の運用）は何だったの？ という反発が当然にも予想される物言いであろう。言うまでもなく、最低賃金法一条は二〇〇七年法改正によつてはなんの変更もなかったのであるが、その条文は以下のとおりである。

この法律は、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ことを目的とする。

ここでは、最低賃金の三つの目的、あるいは性格の三面性が述べられている。第一にセーフティネットであり、これは主として地域別最低賃金が担うべき目的であり性質である。第二に公正労働基準であり、これは地域別最低賃金と特定最低賃金、とくに特定最低賃金に期待さ

れる目的であり性質である。最後に、全体を通じて国民経済の健全な発展に資する、という目的・性質がある。これら三つの目的・性質については、それを主管する官庁も異なる。つまり、セーフティネットに関しては厚生省であり、公正労働基準に関しては労働省であり、国民経済的観点に関しては経済企画庁（現在は内閣府）である。

実際に、最低賃金について、そういう官庁の役割分担が存在しているかどうかは別として、現在の最低賃金制度が、一方では厚生労働省、他方では「時々々の事情」として括られる内閣府の主導で運営されていることは事実として確認できることである。つまり、非正規労働者の増加による、労働者全体の所得低下が、健全な国民経済の発展を阻害しているという事態は、多くの人々が認めるところであろう。最低賃金制度だけによつて、事態の打開が可能とは思われないが、非正規労働者という日本の労働市場に比較的最近登場してきた労働者層の、その低賃金状態については、これまでに見てきたとおり、日本の最低賃金制度のマイナスの影響が深く関係している。その意味で、最低賃金法一条に規定された、最低賃金制度の三つの目的は、過去を説明するものとしてではなく、未来に開かれた今後の課題としての意味を持っていると言わなければならないだろう。

しかし、日本の最低賃金制度は、その制度形成途上において、いくつかの注目すべき機能を

も發揮してきた。そもそも日本の最低賃金は、労働力需給のひつ迫に対応する経営者の知恵として現れた業者間協定が、その出発点であり、経営者がその必要を認識した公正労働基準として生まれてきたものであった。だからあえて乱暴な物言いをするが、労使合意が期待できる公正労働基準であれば、罰則付きの法定最低賃金の枠を外れても、公正労働基準として公示される仕組みを重視し展望してもよいのではないか、と思う。そのほうが、それを利用できる経営者も労働組合も、現行の地域別最低賃金プラスアルファ的産業別特定最低賃金より、ずっと広がるであろう。

地域別最低賃金を、高卒初任給を超えて設定しようとするれば、それは親子の生計費を満たすことを視野に入れた成人最低賃金として構想すべきであろう。その場合には、それよりも低い、たとえば高卒初任給などに対する減額措置をルール化する必要がある。こうしたことは、欧州の労働協約にもとづく最低賃金規制では普通に行なわれていることであろう。

しかし、特定最低賃金にせよ、地域別最低賃金にせよ、前記のような機能を明確にするためには、賃金の社会性について明確な労使合意が必要である。それを制度や法律だけによつて担保することはおそらくできない。

日本における賃金格差の問題の根幹は、社会的に法外な低さに固定された最低賃金に掛かる要件を除くすべてが、個別の労使決定に委ねら

れている、という点に掛かっており、その改善や是正は、これまでいつでも、日本では現実的ではない、という一言で、まともな議論の対象になったことがない領域を形成している。たとえば、企業横断的職種概念等々の領域である。

しかし、そこになんらかのメスを入れていくことを、労使で検討することができなければ、今謳われ実行に移されようとしているものさえ、おそらくはとん挫する以外にないであろう。求められているのは、真面目な知恵の出し合いであろう。また、そこで問われている重要なことは、最低賃金額の引上げではむしろなく、最低賃金のあり方、最低賃金の決定（交渉）に関する、広義の社会的なルールなのである。

すでに述べたように、日本の最低賃金制度は、その基本的な枠組みにおいては完成していると、筆者は考える。しかし、制度とは言わば道具と同じであって、道具が必要に応じて利用されるのと同様に、制度もまた運用されなければその機能を十分に発揮しえない。日本の最低賃金制度は、それがどのような機能を果たしうるものであるのか、十分な検討と認知を経ていないように筆者には思われる。

(1) 最低賃金についての主張ではないが、非正規労働者への社会的注目の高まりについて述べた次のような指摘もある。「はじめから正社員コースがデフォルトであった男性は、とりわけ就職氷河期の若者（今や中年層ですが）を中心に正規労働化

していき、これが（女性非正規では意識されなかった）「格差社会」問題を意識させるようになります」（濱口桂一郎『働く女子の運命』（文春新書、二〇一五年）二四六頁——引用文中のカッコ内は原文のまま）。

(2) 目安制度のあり方について、五年に一回、中央最低賃金審議会委員全員による協議を行ない、目安制度の運用に関するルールを確認する他、問題点について意見交換を行なう。内容は「全員協議会報告」にまとめられ、以降の目安審議を律する。最低賃金制度には数多くの運用事項があり、目安制度に関するものは全員協議会でその調整を行ない、全員協議会報告として確認される。それ以外にたとえば、新・産業別最低賃金の運用ルールなどは、中央最低賃金審議会答申として確認されている。

(3) 特定最低賃金は地方最低賃金審議会によって新設・改定審議が行なわれるが、その審議の「必要性」についての全会一致決議が、特定最低賃金の新設・改定審議を行う要件となっている。従来それが実績として行われてきたとしても、委員の一人が必要牲についての全会一致を認めなければ、特定最低賃金の審議はそこで止まる。それが特定最低賃金の運用ルールであり、そのために審議に入れなかった事例は過去にもあったが、二〇一一年の東京の事態は、地域別最低賃金との関係において特定最低賃金の制度全体に影響が及ぶ問題として、個別的な事例に止まらない性質を持っていた。

(4) この考え方については、金子良事氏（法政大学大原社会問題研究所兼任研究員）からご教示いただいた。

（ぎしのとおり）