

我が国の最低賃金制度をめぐる諸問題

きたうる まさゆき
北浦 正行

(財)社会経済生産性本部・社会労働部長

はじめに

我が国の最低賃金制度は、戦後半世紀以上を経て大きな変革期にさしかかっている。最低賃金制度が社会的な労働条件の下支えの役割を果たし、それによって労働者の生活安定と国民経済の発展に寄与してきたことは今更いうまでもない。しかし、我が国の賃金水準が向上してくるなかで、最低賃金が果たしてきた役割や機能は、今あらためて問い直されてきた。地域別最低賃金と同時に産業別最低賃金の設定が果たして必要なのかなど、産業構造や就業構造の大きな変化に対応して、実効性ある最低賃金をどう構築していくかという課題に直面しているのである。

こうした背景の下で、平成17年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」は、産業別最低賃金制度の見直しを指摘した。同じ3月には、厚生労働省「最低賃金制度の在り方に関する研究会」(座長・樋口美雄慶應義塾大学教授、以下「研究会」という。)から、「産業別最低賃金の廃止を含めた抜本的見直し及び地域別最低賃金の水準等の見直し」を内容とする報告書が出さ

れている。これらを受けて、労働政策審議の労働条件分科会最低賃金部会(部会長・今野浩一郎学習院大学教授)では、制度改革の方向について6月から本格的な検討がはじまったところである。

本稿においては、とくにその存在意義が問われている産業別最低賃金の問題に焦点を当てながら、今後における我が国の最低賃金制度の課題について考えてみたい。

産業別最低賃金はどう変わってきたのか

産業別最低賃金は、業者間協定方式の最低賃金をベースにして形成されてきた経緯を持っている。この業者間協定方式の最低賃金は、都道府県内の特定の地域や事業を単位としたもので適用範囲も狭いものであった。そこで、「一般的最低賃金」としての機能を持たせるためには、仕事や賃金水準が似通ったものを束ねる「大きくくり」への過程が必要となったのである。

しかし、産業別最低賃金の整備だけによっては、同じ都道府県内のすべての労働者を適用するものとはならず、全業種をカバーする地域別最低賃金の必要性が高まり、昭和46年から計画的に設定が

進められた。昭和51年にはすべての都道府県で地域別最低賃金が完成し、すべての労働者に最低賃金が適用されることとなった。この段階で、地域別最低賃金は「一般的最低賃金」の役割を担うものとなったのであり、そのときから産業別最低賃金との性格と機能分担が問題となりはじめる。ただし、当時の地域別最低賃金は、産業別最低賃金の設定されない業種を念頭に置いた「その他業種」最低賃金から出発しているため、すべての業種に影響を与えるだけの一般性を十分に持っていたとはいえなかった。そこで、いかに実効性を持つような金額水準にしていくかという課題のもと、昭和53年度から目安制度が導入され、全国的な整合性を図りつつ毎年の見直しが行われてきた。

その一方、「大きくくり」で設定された産業別最低賃金は、労働者構成の違いや賃金実態が異なる業種・職種・職務の労働者を束ねていることに無理を生じていた。しかも、産業構造の変化によって、こうした矛盾が次第に大きくなるとともに、業種が多岐にわたりすぎるために「関係労使」を特定することが難しいという問題点もあった。こうした背景の下で、産業別最低賃金の存続をめぐる激しい労使間の論争を経て、中央最低賃金審議会から改革の基本的な方向が示される。昭和56年と57年の答申では、「大きくくり産別最賃は廃止」し、今後は「基幹的労働者の相当数に最賃協約が適用されている産業あるいは公正競争確保の観点から最賃が必要な産業に、関係労使の申出を契機として作る」小くりの産業別最低賃金という方向が示された。その後、昭和61年答申によって、昭和63年度までの3年間に、現行の産業別最低賃金の改善を行い、新しい条件を満たす産業別最低

賃金に転換させることとなり、今日の姿に至っている。

この新しい産業別最低賃金は、「一般的最低賃金」である地域別最低賃金に対し、どういう位置付けをもって整理されたのか。その基本は、公正競争の確保や労使交渉の補完という点にあるといえよう。一つの産業内において労使交渉によって決められた組織労働者の労働条件を波及させることによって、社会的な公正性を確保しようという考えである。このため、同種の労働者性を重視して、適用範囲を産業小分類（場合によっては細分類）単位とすること、適用対象労働者をその業種の基幹的労働者に限ることによって再編成していく方針が採られた。更に重要なことは、行政主導で設定するものではないことである。このために、最低賃金法第16条の4の規定を活用し、関係労使からの申し出を受け、しかも原則として全会一致で行う「必要性の審議」を経てから設定していくという手順を導入した。

つまり、地域別最低賃金に「ソーシャルミニマム」の役割を持たせるとすれば、産業別最低賃金は限りなく現実に労使交渉で決まる賃金との密接な関係性が必要だという考え方があったといえよう。事実、前記の答申をまとめた中央最低賃金審議会会長（当時）の金子美雄氏は、「僕の理想は、つまり産業別最賃というのは、ソーシャルミニマムの最賃じゃなくて、産業別の標準賃金だ。」と述べ、産業ごとに「賃金の標準化」の一環を進める作業の中に位置付けられることを主張している。^{*1}

このように、新しい産業別最低賃金は、その業界での「公正競争」という1つのルールのために

*1. 日本労働組合総連合会最低賃金制対策委員会「最低賃金制の新展開」（1992年経営書院）第3部p227。労働者側委員であった岡村省三氏との対談の中で述べられたものであるが、これまでの産業別最低賃金の意義には、「標準賃金を決める最賃」という性格が欠如していたとしている。

つくるものだとも考えられる。業種の範囲が絞られることによって、関係する労使の当事者感覚も強まり、自らのこととして真摯に議論ができる環境が生まれやすくなる。一部の労働者だけでなく一般の労働者にも影響を与える、あるいはその下支えになることが感じ取ることができるようになる。こうした期待感を持って小さくくりの産業別最低賃金への転換が図られてきたものといえよう。

「産業別」最低賃金と「職業別」最低賃金

小さくくりになった新しい産業別最低賃金は、基幹労働者に絞って設定することにしたため、これは「職業別最低賃金」を志向したものではないかという理解がある。前述の金子美雄氏も新しい産業別最低賃金への取り組みの中で「職業別最低賃金」が生まれることを期待していたという発言がある。^{*2} 賃金が労働の同種性に着目して標準化を目指すべきものであれば、それは限りなく職業・職種を単位に考えられることになるだろう。しかし、わが国では、そもそも「職種」概念というものははっきりしていない。それだけでなく、配置転換などによっていろいろな職務を経験することが雇用の柔軟性を高め、技術変化などに対する企業経営の対応力を高めてきたという経緯もある。そのため、当時は、職種や職務によって賃金決定を行うこと自体は一般的でなく、まだ将来への期待感にとどまっていたといえる。

実際にも、新しい産業別最低賃金のほとんどは、大きくくりの状態から業種を限定すると同時に、「清掃・片づけ」などの軽業務や「18歳未満」を適用

除外していく形で作られてきた。このため、「基幹労働者」という労働の同種性を明確しているとは必ずしも言えないものも多い。また、低賃金層を含めて対象としてしまうため、地域別最低賃金より14%程度高い程度であり、地域別最低賃金との役割分担ができていないとされる。^{*3}

また、事業の多角化や新規事業への転換によって業種の異動や変更が頻繁になるとともに、同じ業種であっても技術革新や国際分業の進展などで職務内容が従来と大きく異なってきた。同じ「産業」といっても、多くの異質な業務を抱えることも多くなり、職種や職務の構成にも大きな影響を与えていくことに注意しなければならないだろう。派遣や請負の増加によって、同じ産業の同種の業務に従事する者でも適用される最低賃金が異なるという現象も起きている。さらに、その派遣事業者や請負事業者が別の都道府県に所在する場合には、地域別の最低賃金の違いまでが加わって事情を複雑にしている。

このように、「産業」という枠組みが揺らいでいる中で、これを基軸とした最低賃金の設定に無理が出てきたことをどう考えるべきか。その意味では、理想とされてきた「職業」別の枠組みを基軸にした最低賃金の方向を考えていくことも一つの検討課題となるであろう。その場合、その産業内において「職業」概念に対する注目とそれを基軸とした賃金など労働条件決定への取り組みも不可欠となることに注意する必要がある。我が国の労働組合は産業別に編成されているのが現状であるが、「職種別賃金」の横断的な相場を形成する動きも見られ、現在、一部で議論がはじまっている。それが本格化すれば、「職業」別最低賃金へ

*2．前掲書 p232では「基幹労働者なんて怪しげな用語を使ったけど、本当は職業別最低賃金だよ、あれは。」と述べている。公正競争という考え方を強調したのもそうした背景があるとも述べている。

*3．研究会報告書も「比較的賃金水準の高い労働者の不当な賃金の切り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」いないこと（P7）を指摘している。

の取り組みに連動してくることも予想されよう。

労使のイニシアティブで設定する最低賃金

産業別賃金の今後の取扱いについては、研究会から、「廃止を含め抜本的な見直しを行う必要がある」(報告書P12)として、公正競争ケースを廃止して労働協約方式に特化して見直す案、「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」とする案などが示されている。一方、まったく廃止して地域別最低賃金だけに整理すべきという従来からの使用者側の意見も根強い。

政府主導でない最低賃金とは、民間の中でのルール決定を前提にして、公正な賃金決定の考え方のもとに、これを社会的に広げるといった理念に立つものである。これは、労使のイニシアティブで設定する最低賃金であるともいえるが、それは労使交渉によって行われる現実の賃金決定と密接な関連性を持ったものとなるはずである。そこで、労働協約の拡張適用を図る方式が基本となることとなり、最低賃金法は第11条にこれを規定する。しかし、労働組合の組織率が低下する中では労働側の要件充足も厳しくなる一方、「産業」の枠組みが変化する中で使用者側の組織化も図りにくく、厳格な労使要件を満たすことは現実には難しい。今後とも、この基本を維持するための労使の努力が必要であることはいうまでもないが、あわせて、これに準じた設定の方途も考えて置かなければならないだろう。

既に、審議会方式の枠の中でも、労働協約をベースにしつつ関係者の合意によって設定が可能に

なっている。問題は、この労働協約ケースよりも、もう一方の公正競争ケースの方によって設定される最低賃金がまだ多いという点である。たしかに、産業別最低賃金を再編成する論議の中で、労働協約ケースと別に公正競争ケースを設ける理由は必ずしも明瞭ではない。公正競争の必要性を主張するためには、労働協約あるいはこれに代わる社会的なルール設定が一定程度あることが前提となるものであろう。現に、公正競争ケースから移行が徐々に進められ、平成17年3月現在でも89件設定されている。今後は、これら両者を一本化するなどの見直しを図りながら、申請要件の明確化を図る必要がある。^{*4}

また、履行確保の方法について、労使がイニシアティブを持ってつくる最低賃金は、政府がセーフティネットとしてつくる地域別最低賃金とは異なり、罰則をもって強制する必要はないという考え方がある。最低賃金の二重性という矛盾を解消する一つの考え方であるが、そもそも罰則の適用をなくすことは労働側の反発も強いであろう。ただ、履行確保の方法については、諸外国においても、罰金等だけでなく労働裁判所への提訴や賃金記録の閲覧要求などの例があるほか、我が国でも労働者派遣法による派遣指導員の設置による監視など様々な方策もあることから、あわせてこうした方法の可否も検討してよいのではないだろうか。

地域別最低賃金の課題は何か

最低賃金の見直しにおいては、産業別最低賃金

*4. 労働協約だけでなく、広く労使の合意署名や労働組合の機関決定など労使間のコンセンサスを確認できるものをベースとして、これをもとに「必要性」を論議していくという方向性は共通項としてよいのではないかという考え方もある。労働協約拡張方式より要件緩和になってしまう点で議論はあるが、そもそも申請要件であり、必要性も含めて審議されていくことからみて、手続的には一本化することも可能ではないかと思われる。

の改革と同時に、地域別最低賃金が持っている一般的最低賃金としての役割の強化が課題となっている。このことから、むしろ地域別最低賃金の水準を引き上げることによって、産業別最低賃金を廃止する環境を整えるべきだという論者もある。しかし、目安の設定はもちろん金額改定に対する使用者側の抵抗は強く、景気後退期には引き下げ要求も出されるのが現状であり、こうした主張の現実味は少ないといえよう。^{*5}

これまでに、目安制度によって全国的な整合性を持った改定が進められてきたことは大いに評価できる。しかも、目安を固定的なものとして捉えず、上積みの必要性など「地質の自主性」を尊重するという形で柔軟な対応が図られてきたこともひとつの特徴である。ランクの組み替えの難しさやランク間の格差が縮小しないことなど改良すべき点は少なくないが、改定システムとしては、今後ともその有効性を期待することができよう。なお、副次的な効果ではあるが、地域レベルの労使において、経済状況に対する共通認識を形成していく上で、最低賃金の審議が果たしてきた役割も労使関係上無視できないものがある。

また、一般労働者の平均所定内給与に対する最低賃金の比率に地域的な不均衡が見られるという問題がある。一般的最低賃金の役割を果たすためには、地域の一般的賃金水準との関係が一定のレベルとならなければならないが、この点について

報告書でも、「地域的整合性を保ちつつ」安定的に推移することが必要だとしている（P14）。しかし、地域の「一般的賃金水準」といっても、産業構成や労働市場の状況が異なるため都道府県によって事情の違いがある。例えば、主要産業における全国展開した企業の賃金水準と地場産業の相場との違いなど産業間・規模間の格差をどう判断すべきかなど検討課題は少なくない。^{*6}

このほか、都道府県単位で決定されるために、これをまたがって適用する場合に矛盾や不都合が生ずる。道州制など根本的な論議も必要になるが、広域ブロック単位での設定が可能かどうかは、今後の課題である。また、最低賃金と生活保護との関係も指摘されている。そもそも最低賃金の決定原則には、必要生計費の最低水準が考慮に入れられることになっていることから、一定の比較考量は必要になるが、両者は、趣旨を異にする社会制度であり、完全にリンクさせることまでは必要だといえるだろうか。また、現在、都道府県労働局長の許可により一定の範囲の者には個別に適用除外が許可されているが、その範囲を拡大すべきかという問題もある。すべての労働者に適用という最低賃金の本旨からいっても安易な拡大は妥当でないが、その一方で、ボランティア活動や生きがい就労のような労働の対価をどう見るべきかという点も考えていく必要がある。^{*7}

*5. 「屋上屋」として廃止を求める理由も産業別最低賃金額の設定が高すぎることにある。報告書では、地域別最低賃金とあまり格差が開いていないことが最低賃金の機能を発揮させていないと指摘しているが、現実にはこうした経営側の姿勢との交渉結果により出来上がっているともいえない。つまり、一般的最低賃金でない限りは、労使交渉によって決定される現実の賃金との関係を強く意識したものとして形成されることが産業別最低賃金の特徴である。

*6. それが産業別最低賃金を「賃金秩序」として必要とした理由でもあるが、労働側もこの点をもって「労働市場は産業別に形成されているわけではない」という総合規制改革会議第3次答申（平成15年12月）の指摘に反論している（平成16年1月金属労協見解）。

*7. 雇用関係以外でも、外注化が進展していることに対して、請負事業の発注単価に最低賃金の適用が可能かどうかという議論がある。これに関連して、公共サービスの発注に関して「リビング・ウェイジ」のような基準を導入することの可否もひとつの検討課題である。

結 び

労働市場の急速な変化の中で、最低賃金は、セイフティネットとしての機能・役割を再評価されてきている。とりわけ、就業形態の多様化が進展する中で、同種の仕事に対して働き方の異なる労働者が公正な賃金を得るためには、横断的な賃金形成の基準を持つことが重要になる。また、成果主義的な人事管理の導入が進む中で、賃金の格差と変動が大きくなるにつれて、生活費との関係で最低の歯止めがかからないと、労働者の不安感を強めることになる。その意味で、企業内の最低賃

金協定の取り組みが重要になるが、その社会的な相場形成として法定最低賃金の重要性を再認識すべきであろう。

しかし、産業別最低賃金については、これまでも議論されてきた地域別最低賃金との関係を整理すべき時期にきたといえよう。我が国における賃金秩序の形成や地域における円滑な労使関係に果たしてきた役割を考えつつも、新しい方向性を模索することが求められている。春闘が大きく変わり、労使間の賃金決定メカニズム自体が再構築を必要としている今日、その作業と併せて新しい最低賃金像の確立に向けて労使共通の取り組みがはじまることを期待したい。

