

最低賃金制の回顧

仁田 道夫

●東京大学 名誉教授

1. 回顧の対象

歳を取ると、過去の記憶が鮮明になり、また、自分の足跡を肯定的にとらえる傾向が強まるせい
か、過去を振り返ることに熱心になるようである。
ここで、わが国の最低賃金制を回顧してみようとするのも、なにがしか、懐古的気分が働いている
のかもしれない。もっとも、最低賃金のように、
毎年の改訂が事実上予定されており、今年どうなるか、来年どうなるかといった切迫した短期的関
心事になりがちな事柄について、少し長い目でその歩みを振り返ってみることに、固有の意義が
あるとも考えられる。単なる懐古趣味を超えて、
現在の課題を考え直すことにつながるかもしれない。

最低賃金制といっても、紙幅の制約もあり、こ
こでは、地域包括最賃についてのみ取り扱い、産
別最賃や、かつての業者間協定については、言及
しない。筆者は、2011年から2018年にかけて、中
央最低賃金審議会の公益委員を務め、毎年の目安
審議にも加わったので、地域包括最賃については、
かなりの経験を積み、勉強する機会もあったが、

地方最低賃金審議会の審議に加わったことはない
ので、産別最賃（特定最賃）について実務に携わ
ったことがないという事情もある。となると、
1976年1月に全都道府県で地域包括最賃が定めら
れることになって以後の推移が検討対象となる。

2. 目安制度と決定方式

1978年には、最低賃金法の規定にはないが、目
安制度が始まり、中央最低賃金審議会が決める最
低賃金引き上げの目安を参考にしつつ47都道府県
の地方最低賃金審議会が毎年の地域最低賃金を決
めるシステムが確立された。全国一律でなく、地
域ごとに異なる最低賃金額を定める国はほかにも
あるが、そのような国で、日本の目安制度のよう
な仕組みを採用しているところは、筆者が知る限
りでは、存在しない。アメリカは、連邦制なので、
連邦最低賃金を定め、それに加えて各州が独自の
最低賃金額を決める仕組みとなっているが、上積
みする州（五分の三程度：日本風にいえば、A B
ないし、Cランクの経済的力を有する地域が中心
だが、州民の政治的傾向が共和党寄りか民主党寄
りかによっても違いがある）の間で、最低賃金額

を調整するシステムはないようである。事実上、指標となる州は存在するのかもしれないが（日本貿易機構ウェブサイト <https://www.jetrogo.jp/biz/areareports/2020/bcecd03e6592f577.html>）。

日本では、地域最賃制の確立と、踵を接するようして目安制度が生まれたわけだが、これはどのような要因によるのであろうか。一般には、労働側が、全国一律最低賃金制を主張し、そのような運動の盛り上がりもあったので、法制度上、地域別に賃金を定める仕組みとなっていること、地域間に大きな経済格差、賃金格差が存在することなどを背景とする現実論と、全国一律最低賃金（といっても、労働側も、地域ごとの上積み最賃を定めることに反対していたわけではない）によるナショナル・ミニマム確立という理念論の妥協の産物として、中央最低賃金審議会による目安提示という仕組みが導入されたと考えられているようである（神吉、2011年：49－51ページ）（濱口、2018年：613－616ページ）。

事実の経緯としては、その通りだと思うが、背景事情として、各地方最低賃金審議会で、毎年一からデータを集め、他の都道府県とのバランスを考慮しながら、激しい議論をして地域最低賃金を決めていくのは、相当大変だったということもあったのではなかろうか。隣県とのバランスを考えると、なるべく後に決めたいという、後出しジャンケン心理も働いたかもしれない。皆が後出ししようとすると、結局、結論が出る時期が遅れることになる。

もともと、地方最低賃金審議会に長く関わった労働側委員故老に聞くと、目安ができてから、最低賃金審議はつまらなくなったという感想であった。

中央最低賃金審議会の目安審議プロセスは、独特のもので、実は、審議会の答申をよく読むと、本来の目安金額は、毎年、労使公益の意見が一致

せず、決定できていない。代わりに、目安小委員会における公益委員見解と小委員会報告を地方最低賃金審議会に示すことを認めるという内容になっている。世間で目安と称して報道されているのは、この目安ならぬ、目安代替品である。筆者は、これを、「全会不一致」方式と呼んでいる。1978年、1980年には「全会一致」で目安が決まったようであるが、1981年に初めて「全会不一致」方式が採用されると、以後は、この方式が今日に至るまで、40年間踏襲されている（神吉、2011年：51ページ）。これは、2004年のように、公益委員見解で「目安を示さないことが適当」とした年でも同じである。

もともと目安制度は、最低賃金法に定められた制度ではなく、法運用上の必要から、労使公益当事者の合意に基づいて定められたものである。各都道府県の地域最賃を労働局長に答申するのは、あくまで、地方最低賃金審議会の権限である。地方最低賃金審議会は、最終的に意思決定をするために多数決制度をもっているが、中央最低賃金審議会も、目安小委員会も、目安審議において、多数決制度をとらないことを原則としている。あくまで労使公益の合意に基づく制度であるから、その一方の当事者の意見を多数決で排除して目安を定めたとしても、その目安は、地方最低賃金審議会のスムーズな審議に資するものとならず、制度本来の趣旨は、実現されない。

地方最低賃金審議会で実際にどのような審議プロセスがとられているのか、つまびらかにしないが、多数決制度といっても、政治の場におけるそれとは、異質なものと考えるべきであろう。例年の審議状況をみると、全会一致での決定、労働側委員と公益委員の賛成による決定、使用者側委員と公益委員の賛成による決定などのケースが多いようである。基本的に、労働側委員と使用者側委員がまとまって、対立する意見を表明するという

団体交渉的パターンで議事が進み、公益委員が、両者の歩み寄りを促す調停的役割を果たす形となるわけである。公益委員の調停作業が成功して労使の合意が得られれば、全会一致の決定となるが、それが不成功となると、多数決を行わなければならない。しかし、労使公益三者がそれぞれ別の金額を主張して多数決に臨んだ場合は、多数が成立せず、最低賃金引上げの答申は得られないことになる。実際には、公益側が労働側の案と使用者側の案のいずれかに軍配を上げるという形で決着がつけられることになる。

そうしてみると、この「多数決」制度は、実質的に、労使関係論でいうところの「振り仲裁 (Pendulum Arbitration)」ないし「最終オファー仲裁 (Final Offer Arbitration)」に似通った仕組みとして機能することになる。振り仲裁は、アメリカの公務部門での団体交渉などで、争議行為によらない解決を目指す仕組みとして採用されている利益仲裁制度での、一つの決定方式である。仲裁人が適当と考えるどのような仲裁裁定を出すことも可能な通常仲裁 (Conventional Arbitration) と異なり、仲裁プロセスで、労使に最終オファーを提出させ、仲裁人は、労使一方のいずれかの金額を選ばなければならない。これは、「足して二で割る」式の通常仲裁を繰り返していると、労使双方が、次第に提示額を吊り上げ、自主的合意に達する可能性を低下させる傾向があることから、これを避けるために考え出された仕組みである。労使双方が自主的に最終オファーを現実的な額に切り下げて、自分のオファーを仲裁人に選んでもらおうとするので、自主的合意に近い結果に到達するであろうという理論に基づく制度である。実際には、さまざまな要因により、理論の期待通りにはならないことも多い (仁田、2014 : 56-66ページ)。

地方最低賃金審議会における公益委員の調停作

業が成功すれば、通常仲裁に近い形での決着となり、それが失敗すれば、振り仲裁に近い形での決着となると考えることができる。このような見方からすれば、中央最低賃金審議会目安小委員会での審議は、多数決制がとられないことから、通常仲裁に近い形での決定となっているとみることができる。

3. 2007年改革

1976年以後の45年間で大きく分かつ分水嶺は、なんと言っても、2007年の最低賃金法改正と、同年の成長力底上げ戦略推進円卓会議における労使合意である。これによって、最低賃金制は、経済変動に対して受動的な賃金調整メカニズムから、経済に能動的に働きかけようとする政策手段に大きく転換したといえる。この政策転換の背景と、その効果について、十分な分析を行う準備はない。ここでは、最低賃金の推移を振り返ることにより、2007年改革のインパクトに関して浮かび上がってくるいくつかの論点について、問題提起を行うことにしよう。

(1) 「配意」

政府が、最低賃金の引上げを政策的に追求した最初の機会は、2007年の中央最低賃金審議会における目安審議であった。この年の厚生労働大臣の諮問文は、「平成19年度地域別最低賃金額改定の目安について、現下の最低賃金を取り巻く状況を踏まえ、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意した、貴会の調査審議を求める。」というものであった。通常は、「平成XX年度地域別最低賃金額改定の目安について、貴会の調査審議を求める。」が定番であり、全ての年度の諮問文をみたわけではないが、

それまで政府が審議会に「配意」を求めたりすることはなかったはずである（厚生労働省ウェブサイト中央最低賃金審議会資料 https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-tingin_127939.html, 以下中央最低賃金審議会関係の資料は、このサイトからの引用による）。

もっとも、その後、毎年、諮問文の中で政府が中央最低賃金審議会に「配意」を求めたかという点、そうではない。2008年の諮問文は、「平成20年度地域別最低賃金額改定の目安について、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意した、貴会の調査審議を求める。」であり、前年の諮問文に、「改正最低賃金法の施行を踏まえた審議を求めている。しかし、2009年の諮問文は、「配意」が消え、定番に逆戻りしている。推測だが、2008年のリーマン・ショックにより、景気後退が起こったため、最低賃金の継続的な引き上げを強く求めることが困難であると、政府が判断したのではないかと思われる。この年の答申では、改正法の生活保護との乖離解消へ向けた対応は書き込んでいるが、これに該当しない県については、「現行水準の維持を基本として、引き上げ額の目安は示さないことが適当」という公益委員見解が示されている。これは、2004年の答申と同様である。

2010年には、2009年総選挙による政権交代の影響を受け、諮問文も、「雇用戦略対話における最低賃金引上げに関する合意」を踏まえた審議を求めるものとなった。しかし、2011年、2012年については、定番諮問文となっている。これは、2011年の東日本大震災という未曾有の大災害の経済的影響に、政府が配慮したものであろう。

2012年末の総選挙で再び政権交代が行われ、第

2次安倍内閣が成立し、アベノミクスによる経済浮揚政策がとられた。目安の諮問文も、2013年の「経済財政運営と改革の基本方針及び日本再興戦略に配意」から始まり、時々の方針により文言は変化するが、目安金額の引き上げに向けた政策方針への「配意」が組み込まれるようになる。ただし、安倍内閣の下でも、2014年、2015年、2020年の諮問文からは「配意」が消え、定番に戻っている。2020年については、コロナ禍で、経済の先行きが見通せず、目安金額の継続的引上げ要請が困難という判断があったと思われるが、2014、2015年については、コロナや震災のような大きな外生的ショックが起こってはいない。あるいは、2014年の消費増税で、経済が急降下したことと関係があるのかもしれない。

もっとも、定番の諮問文になっていたとしても、審議会としては、すでに示された政府の方針を「時々事情」として考慮に入れ、答申のなかでも具体的に言及しているから、2009年、2011年、2012年、2014年、2015年、2020年についても、政府の経済政策を重要な考慮要素として目安審議を進めたことは確かであろう。

上記のような諮問文の推移をみると、政府も、一本調子で目安金額の引き上げを求めたわけではなく、時々の方針に「配意」しながら、地域最低賃金引上げ政策を進めたことが確認できる。逆に言うと、それほど波乱に富んだ日本経済の15年であったということになる。

(2) 3%は高率か？

2015年10月に発足した総理大臣の私的諮問機関一億総活躍国民会議において、安倍内閣の主要政策目標として「一億総活躍社会」を目指すための具体的対策が議論され、11月26日の会合で、緊急対策の一部として、最低賃金を年率3%程度引き上げる方針が決定された（<https://www.kantei>）。

go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai3/gijiyousi.pdf)。そして、2016年6月の中央最低賃金審議会への諮問文では、「配意」すべき事項に、「ニッポン一億総活躍プラン」が追加された。2016年以後2019年まで4年間、3%を超える地域最賃の上昇が続き、社会的影響も大きいものとなった。このうち3年間は、筆者が中央最低賃金審議会会長・目安小委員会委員長を務めていたので、早とちりした学生から、先生のおかげでアルバイトの時給が上がりましたと、見当違いの感謝をされたりもした。もちろん、目安審議は、労使公益の議論の場であり、委員長個人の好みで結論をだせるものではない。

第二次安倍内閣発足後、2013、2014、2015年の地域最低賃金全国加重平均上昇率は、それぞれ2.0%、2.1%、2.3%であり、そこからすると、

3%という数字には飛躍がある。また、「配意」の根拠が、それまでは、基本的にはマクロ経済の浮揚という課題設定となっていたのに対して、女性の労働供給増大という労働市場政策からの課題設定が打ち出されていた点でも、いわば課題の難度が上がることになり、インパクトがあった。さらに、最低賃金決定の環境要件となるマクロ経済状況をも、アベノミクスの経済浮揚効果が株式市場などに表れてきていることはたしかであったが、賃金は上がらず、毎月勤労統計の平均賃金額をみても、横ばいが続いていたから、最低賃金突出して上がる印象はぬぐえなかった。

地域最低賃金の表示が原則時間給表示に変わった2002年以後の全国加重平均上昇率の推移をみると、表1の通りである（単位%）。

表1 地域別最低賃金全国加重平均額上昇率の推移

'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
0.2	0.2	0.5	0.7	2.1	2.3	1.4	2.4	1.0	1.6	2.0	2.1	2.3	3.1	3.0	3.1	3.1

J I L P T ウェブサイト <https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0403.html>

この表を見ると、2007年改革のインパクトと、2016年以後における一億総活躍政策のインパクトは明確である。しかし、この表を遡ってみたら、どうなるだろうか。2001年までは、原則が日額表示であったから、多少のずれはあるかもしれないが、おおむね、下記のような地域最低賃金全国加重平均額上昇率に関する時期ごとの傾向を読み取ることができる。

- 1) 1998年の金融危機以後、1%に満たない数字が続き、その後2006年までの長い低迷が続いていた。
- 2) それ以前、バブル崩壊の影響が労働市場に色濃く表れてきた1994-1998年の期間にも、

なお、2%台前半の上昇を続けていた。

- 3) バブル経済およびその余波が労働需給ひっ迫をもたらしていた1989-1992年には、4ないし5%の上昇率を示していた。
- 4) バブル経済の影響があらわれてくる以前、プラザ合意などの影響を受けた1983-1988年の期間にも、おおむね3%台の上昇率を確保していた（1987年を除く）。
- 5) 1976年から1982年までの期間には、5%以上、年によっては10%近い上昇を示していた。要するに、バブル崩壊以前の時期（上記4）5の時期）には、それほど好景気とは言えなかったが、石油危機の影響を克服しつつあった日本経

済の下で、3%台以上の最低賃金上昇を続けていたわけである。それからすると、2016年以後の3%上昇は、取り立てて高率であったとはいえないことになる。

重要な違いは、上記の4) 5)の時期には、2016年以後の期間と異なり、一般の賃金も上昇していたことである。1997年までは、景気変動の影響を受けて、上昇率の上がり下がりがあったが、とにかくにも、毎月勤労統計の事業所規模30人以上事業所における決まって支給する給与額は、増加を続けていた。その結果1976年に146,957円弱だった平均決まって支給する給与額は、1997年には、316,622円にまで増えた。だが、金融危機の発生とともに、下方圧力が強まり、時には大きなマイナスを記録した。1999年-3.1%、2004年-2.5%、2009年-3.9%といった具合である。上がる年もあったが、1%に満たない年がほとんどで、低下分を回復する力はなく、2019年の平均決まって支給する給与額は、296,064円で、1997年のピークから2万円も低い。

このようなバブル崩壊後の日本経済の悲惨なパ

フォーマンスと照らし合わせると、毎年3%も最低賃金を上げるなどというのは、分不相応な大盤振る舞いかもしれない。しかし、上がらない賃金で暮らしを支えている勤労国民が、せめて、最低賃金くらいは上げてほしいと願っても無理はないのではなかろうか。経済学者諸氏には、最低賃金のマイナス雇用効果を心配するよりも、一般賃金の長期低迷の原因を解明して、賃金が本格的な上昇傾向に向かうにはどうしたらよいか、政策提言を期待したい。

(3) 格差

上に述べたように、2007年改革以後の最低賃金に関して、最も重要な変化がその水準上昇傾向にあることは確かである。だが、水準上昇の一方で、最低賃金の地域間格差が拡大し、議論の対象となってきた。地域間格差の指標として、東京都の地域最低賃金/沖縄県の地域最低賃金という計算式で、倍率を求め、その推移を示したのが、表2である。

表2 地域最低賃金格差の推移（東京都/沖縄県）

'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
1.17	1.17	1.17	1.18	1.20	1.22	1.26	1.28	1.30	1.30	1.31	1.31	1.31	1.31	1.30	1.29	1.28

厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/content/11200000/000541154.pdf>

1.17倍と低位安定していた地域最低賃金格差が、2007年以降、拡大しはじめ、2013年から2016年まで1.31倍と高位安定したのち、2017年以後漸減するという動きを示している。

地域最低賃金格差拡大の要因として、最も大きいのは、2007年最低賃金法改正による生活保護との乖離解消政策である。改正最低賃金法は、第9条2項において、「地域別最低賃金は、地域にお

ける労働者の生計費及び賃金並びに通常の事業の賃金支払能力を考慮して定められなければならない。」とし、また、同条3項において、「前項の労働者の生計費を考慮するに当っては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする。」と定めている。整合性といっても、全く異なる原則に従って決められている生活保護

水準と最低賃金の高低をどう比較するかという難問があるが、これについては、審議会で一定の算式で換算することに合意が成立した。一挙に乖離を解消するのは困難であることから、一定期間に、乖離を着実に減らしていく方式がとられ、目安の答申の中で、乖離解消分についても目途を示すこととされた。

この算式で計算したところ、2008年答申時に、乖離解消のための他県より大きな引き上げが必要な都道府県は、北海道、青森、宮城、秋田、埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫、広島、の12であった。寒冷地と大都市圏に集中していた。そして、乖離額も、大都市圏で大きかった。神奈川89円、東京80円が突出しており、北海道53円、

埼玉41円、大阪34円、京都33円、以下、兵庫・広島22円、宮城20円、千葉16円、青森11円、秋田9円の順となっていた。こうした乖離は、2015年答申で解消が確認されているが、それまでの期間、東京や神奈川の最低賃金上昇が大きくなることは避けられなかった。

2014年以降最低賃金の地域格差が1.31倍でピークアウトし、2017年1.30倍、2018年1.29倍、2019年1.28倍と少しずつ低下しているのは、消極的要因としては、乖離解消圧力がなくなったこと、積極的要因としては、労働側を中心に地域格差縮小を求める声広がったことが考えられる。それでも、2005年当時の1.17倍に比べれば、地域格差はなお大きいので、政策論議は続くと考えられる。

参考文献

神吉知郁子 2011年『最低賃金と最低生活保障の法規制』信山社

仁田 道夫 2014年「ニュージャージー州における公務員労使関係と利益仲裁」『国土舘大学経営論叢』3巻2号、3月

濱口桂一郎 2018年『日本の労働法政策』（独）労働政策研究・研修機構

次号の特集は

「労働相談活動の現状と課題（仮題）」の予定です。