

日本における最低賃金制の沿革と 今日的な役割

加藤 昇

元電機連合賃金政策部長

本稿では、日本における最低賃金制度の歴史を振り返り、2008年に施行された改正最低賃金法に沿って進められている最低賃金制の展開について、その役割や意義、そして今後の取り組み課題について概括してみたい。

最低賃金制の沿革と改正最低賃金法

日本における最低賃金制度は、1959年に最低賃金法が制定されて以降、一定の節目ごとに変革をとりながら今日新たな段階を迎えている。あえて主観的な区分をすれば、今日が第5期目の変革期ともいえよう。

第1期は、1959年の最低賃金法制定以降の業者間協定方式の時代といえる。

1947年に労働基準法が制定されたが、当分の間、最低賃金制度として確立するまでには至らなかった。1957年の中央賃金審議会答申では、実現可能性を重視し、「業種、職種、地域別にそれぞれの実態に応じて最低賃金制を実施し、これを漸次拡大していくことが適当」との考え方が示され、その具体策として出てきたのが、「業者間協定を最低賃金として決定する、または、労働協約の拡張適用をはかる、これが困難な場合には審議会決定を行う」という方式である。この1957年の中央賃金審議会答申を踏まえて、1959年に最低賃金法が制定されることとなった。この最低賃金法の規定では、1957年答申で示

された①業者間協定に基づく最低賃金、②業者間協定を地域的に拡張適用した最低賃金、③労働協約に基づく拡張適用の最低賃金、④審議会の調査審議に基づく最低賃金の4つの方式が定められていたが、以後設定された最低賃金は①と②、すなわち業者間協定方式が中心であった。なお、当時の労働組合は最低賃金の適用を受ける一方の当事者である労働者が参加しない、いわば使用者側だけの参加で決定されるこの方式に強く反対をしていた。

第2期は、1968年の法改正に基づく審議会方式による最低賃金制の時代で、この時期に当時、先行して設定されてきた産業別最低賃金と併存する形で、今日の地域別最低賃金が誕生している。

1968年に最低賃金法が改正、業者間協定方式が廃止され、審議会方式を中心とした決定方式に改められた。この1968年改正最低賃金法に基づく最低賃金の設定は、当初、業者間協定方式の経験も活かしながら産業別最低賃金からスタートしたのである。1970年に、この1968年改正最低賃金法に沿って最低賃金の普及を図ることを目的とした中央最低賃金審議会答申がまとまった。この中で、「全国・全産業の労働者があまねくその適用を受ける状態が実現されるよう配慮すべき」という考え方が示され、この1970年答申を踏まえて、労働省は、産業、地域ごとに年次計画を策定し、最低賃金の全国・全労働者適用をめざして取り組むことになった。

1970年の段階では産業別最低賃金は377件、地

地域別最低賃金はゼロだったが、1975年度末には産業別最低賃金はくくりを整理して349件、地域別最低賃金は47都道府県全てに設定されることになった。この中で産業別最低賃金は、全ての金属産業（鉄鋼、輸送用機械、電気機械、一般機械、精密機械など）を一つの最低賃金のくくりとした「機械金属製品等製造業最低賃金」に象徴されるように適用業種（産業）を大きくすることで、適用労働者を広げていく方法がとられた。そして、決定は行政（地方労働局長）の諮問に基づいて審議する、いわゆる行政主導型であり、適用対象も当該産業の全ての労働者としていた。

こうして、行政主導型による決定で、かつ、適用対象労働者など決定内容を同一とする「産業別最低賃金」と「地域別最低賃金」が並存することになった。こうした中で、当時の産業別最低賃金の問題点も指摘されるようになり、その改善が求められた。

第3期は、1978年からの中賃目安方式（各都道府県毎の地方最低賃金審議会で審議する地域別最低賃金の改定にあたって中央最低賃金審議会がその引き上げ額の目安を示す方式）のスタートと産業別最低賃金の今後のあり方についての検討の時代である。

1975年に、当時の労働4団体（総評、同盟、中立労連、新産別）が統一要求し、当時の社会・共産・公明・民社の4野党が「全国一律最低賃金制」を共同法案として国会に上程した。この法案は可決されず、「今後の最低賃金制のあり方」は中央最低賃金審議会での審議に委ねられることとなった。中央最低賃金審議会は2年7ヵ月にも及ぶ審議の結果答申をまとめ、この答申の中で「中央最低賃金審議会が地域別最低賃金の改定にあたって引き上げ額の目安を提示する」ことが示されている。こうして、いわゆる“中賃目安方式”は1978年より始まり今日に至っている。

第4期は、第3期の長期にわたって検討されてきた産業別最低賃金の検討の結果まとめられた中央最低賃金審議会の1986年答申（「現行産業別最低賃金の廃止及び新産業別最低賃金への転換等について」）を踏まえ、労働組合の主体的な取り組み等によって展開された新産業別最低賃金創設の時代である。

長期に亘って中央最低賃金審議会が産業別最低賃金のあり方について審議が行われ、1986年2月に、中央最低賃金審議会答申が出され、産業別最低賃金は関係労使の一定の要件を満たした申出とくくりの産業を基本として基幹的労働者に適用される制度へと姿を変えて新たな展開をはかることになったのである。この答申を踏まえ、金属産業の労働組合やUIゼンセン同盟などを中心に新産業別最低賃金〔われわれが取り組んでいる現在の産業別最低賃金（特定最低賃金）のこと〕を創設する取り組みが進められることになった（図表1）。

そして第5期は、今日の改正最低賃金法を踏まえたより実効性の高い最低賃金に向けた新たな展開をはかる時代の到来だといえよう。

最低賃金法は1968年の改正以来約40年ぶりに改正され、この改正最低賃金法は2008年7月より施行されている。

主な改正内容を列挙すると、「地域別最低賃金」については、「地域別最低賃金が全ての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十全に機能するようにする必要がある」との観点から、①地域別最低賃金の決定基準の一つである「地域における労働者の生計費」に関して、「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」よう決定基準を明確にしたこと、②地域別最低賃金の不払いに係る罰金額を上限50万円（改正前は2万円）に引き上げたこと、などが挙げられる。一方、「産業別最低賃金（特定最低賃金）」については、民事的なルール（民事効）に改められたものの、制度の枠組みとその運用方針については現行制度のまま継承されることになった。そして、派遣労働者の増加など雇用・就業形態の多様化への対応といった観点から、地域別最低賃金・産業別最低賃金双方に共通して、派遣労働者には派遣先の最低賃金を適用（それまでは派遣元企業の地域や派遣元産業の最低賃金が適用）されることとなった。

そもそも今回の最低賃金法改正論議に至る契機

図表 1 新産業別最低賃金の設定状況（主要産業）

(2012年3月末日現在)

業種	設定件数(件)	適用労働者(百人)
全産業	243	36,899
鉄鋼業関係	22	1,507
金属製品関係	5	289
一般機械関係	26	5,429
電機機械関係	46	12,100
輸送用機械関係	34	8,395
精密機械関係	9	385
繊維工業関係	8	232
各種商品小売業	32	4,306
自動車小売関係	23	2,116

(注) 設定はそれぞれ都道府県単位となっている。

(資料出所) 労働調査会「最低賃金決定要覧」(平成24年版)

の一つは、2003年12月に政府の「総合規制改革会議」が「産業別に異なる最低賃金を設定する意義は乏しい、そのあり方を速やかに検討すべき」とする産業別最低賃金の廃止を意図する考え方を規制改革答申の中にもりこみ、これを受けた当時の内閣が同内容を含む「規制改革民間開放推進3ヵ年計画」を閣議決定したことに端を発する。こうした経緯を踏まえ、厚生労働省は「最低賃金のあり方に関する研究会」を設置して、地域別最低賃金を含む最低賃金制度全体のあり方について報告書を取りまとめるとともに、その後設置された審議会（労働政策審議会・最低賃金部会）で1年半に及ぶ審議を重ね、「今後の最低賃金制度のあり方」と題する答申が取りまとめられたのである。

今回の改正最低賃金法は、この答申に基づいたものであり、地域別最低賃金の機能強化の観点からの改正に加え、産業別最低賃金（特定最低賃金）の役割が改めて確認され、現行制度の枠組みとその運用方針が継承されることになった意義はきわめて大きいといえる。

今年度の地域別最低賃金額の改定を踏まえて

2012年度の地域別最低賃金の改定は、7月26日に示された中央最低賃金審議会答申（「平成24年度地域別最低賃金額改定の目安について」）を踏まえて、都道府県毎の地方最低賃金審議会で審議されていたが9月10日までに全地方最低賃金審議会で結審し、その改定額は厚生労働省の集計によると全国加重平均で前年度より12円増の時間額749円（最高額は東京都の850円、最低額は島根県と高知県の652円）となった。地域別最低賃金が時間額単独表示になった2002年度以降の推移をみると、図表2にみられるように地域別最低賃金の顕著な改善傾向がみられるようになったのは2007年度からである。こうした背景には、最低賃金を取り巻く環境変化を受けて、「地域別最低賃金が全ての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十全に機能するようにする必要があり」との観点から最低賃金の決定基準の見直しなどを含め、最低賃金法が約40年ぶりに改正され2008年7月より施行されることとなったこと、そし

図表2 地域別最低賃金全国加重平均額の推移（時間額単独表示（2002年度）以降）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全国加重平均	663円	664円	665円	668円	673円	687円	703円	713円	730円	737円	749円
対前年上昇額	—	1円	1円	3円	5円	14円	16円	10円	17円	7円	12円

（注）地域別最低賃金額は2001年度までは日額と時間額の併用による表示方式であった。

（資料出所）労働調査会「最低賃金決定要覧」（平成24年版）

図表3 賃金構造基本統計調査（特別集計）からみた地域別最低賃金の影響率と未満率

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
未満率	1.1	1.1	1.1	1.1	1.5	1.5	1.8
影響率	1.3	1.2	1.5	1.8	1.9	2.6	2.5

（注）1 「未満率」とは、最低賃金を改正する前に最低賃金を下回っている労働者割合である。

2 「影響率」とは、最低賃金を改正した後に最低賃金を下回ることとなる労働者割合である。

3 賃金構造基本統計調査の調査対象事業所には事業所規模1～4人は含まれていない。

（資料出所）厚生労働省2012年中賃目安審議会資料より抜粋。

て、この改正最低賃金法の趣旨を踏まえつつ、政府の最低賃金に関する2つの政労使合意〔「成長力底上げ戦略推進円卓会議」（2007～2008年度）、「雇用戦略対話」（2010年度）〕が図られたことなどにも注目する必要がある。

しかしながら、地域別最低賃金の水準については、最低賃金の意義と役割に照らしてさらに実効性を高めることが求められており、現在はその推進過程にあるものと考えられる。ちなみに、賃金構造基本統計調査から厚生労働省が試算した「影響率」（最低賃金を改正した後に最低賃金を下回ることとなる労働者割合）をみると、従来に比べて地域別最低賃金の顕著な改善がはかられつつある2007年以降影響率は徐々に高まりつつあるものの、直近の影響率は2.5%程度に過ぎない。賃金改善とその格差改善により効力を発揮するための実効性の高い最低賃金水準への、より一層の改善が期待される場所である（図表3）。

なお、法定最低賃金にはナショナルミニマムとしての「地域別最低賃金」と当該産業労使が主体的に取り組む「産業別最低賃金」（特定最低賃金）の2種類

がある。1986年の中央最低賃金審議会答申（「現行産業別最低賃金の廃止及び新産業別最低賃金への転換等について」）を受けて当該産業労使の主体的取り組みによって創設され、その後、継続的に金額改正が行われている「産業別最低賃金」（特定最低賃金）についても、その役割を改めて評価しつつ制度の継承・発展に結び付けていくような展開が強く求められているといえよう。

最低賃金制の今日的な役割と取り組み課題

第5期の変革期を迎えているわが国最低賃金制の、今日的な役割と課題について述べてみたい。

第1は、「勤労者生活の安定と向上に寄与する役割」についてである。2008年7月より施行された改正最低賃金法では、地域別最低賃金の決定基準の1つである「地域における労働者の生計費」に関して、「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」よう決定基準を明確にしている。このこと

によって、最低賃金決定における「生計費」の位置づけが改めて重視されることとなった。この「最低賃金と生計費」に関しては、最低賃金を単に生活保護水準との整合性の確保に矮小化することなく、実態生計費やあるべき最低生計費モデルなどに照らして検証のうえ、勤労者生活の安定と向上に真に寄与する実効ある水準へとさらに改善していく必要がある。

第2は、「社会的賃金決定メカニズムと最低賃金制の役割（賃金の底支えと賃金のセーフティネットの確立）」についてである。最低賃金決定を社会的な賃金決定メカニズムの中にしっかりと位置づけておくことが、なによりも重要だと考える。改正最低賃金法第9条「地域別最低賃金の原則」では、「最低賃金は地域における労働者の生計費および賃金なら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」とあるが、こうした原則は、最低賃金だけでなく春闘などについても当然あてはまることであって、いわば賃金の決定要素を定義したものとも考えることができる。

前述した“生活保護との整合性の確保”にみられるように最低賃金を持つ社会政策的な役割の重要性を認識しつつも、一方で、「最低賃金は賃金構造の底辺を形成するものであり、そうした観点から勤労者の実態賃金を検証しつつ、社会的な賃金決定メカニズムの中に位置づけて考える」ことがもっとも重要な視点だといえる。一般賃金の決定が最賃に影響を与え、最賃が一般賃金に影響を及ぼすといった仕組みを形成することによって、より実効性の高い（影響力のある）最低賃金の形成に結びつけることができると考える。そのため、地域別最低賃金の審議・決定にあたっては、より実態賃金（水準）を尺度とした水準論議が基軸となる様な展開が求められる。

一方、産業別最低賃金（特定最低賃金）の場合は、賃金交渉による企業内最低賃金や年齢別最低賃

金、初任給水準の改定結果を産業別最低賃金（特定最低賃金）の金額決定に結びつけることによって、より具体的な賃金決定メカニズムの枠組みを構築することができよう。ヨーロッパでは産業別の労働協約とその拡張適用によって賃金水準が社会的な拡がりを持って形成されているのに対して、日本の場合は、賃金決定が企業内を枠組みとしているため、賃金決定の社会的な拡がりという点では希薄だといわれている。日本の最低賃金決定も、組織労働者の賃金決定と法定最低賃金との連動を一層強めることが重要である。産業毎の賃金闘争と最低賃金決定の取り組みを連動させ、「均等・均衡処遇の実現」をめざすことで、賃金の公正性を確保するための新たな展開を図ることが必要である。そのためには、労働協約（企業内最低賃金や初任給、仕事ベースでの個別賃金など）をより重視した取り組みが大切だといえる。

第3の役割は、「今日の雇用環境の変化（雇用・就労形態の多様化と所得格差の拡大）に対応し、賃金の公正性を確保する役割」についてである。近年、雇用形態の多様化がますます進展し、今日では3人に1人がいわゆる非正規労働者となっている。こうした中で、雇用形態の違いによる賃金・所得格差の拡大も顕著になってきており、雇用に関するセーフティネットの確立と併せ、賃金の格差改善をめざす取り組みが強く求められている。そうした観点からも最低賃金制が果たす役割が改めて認識されるところである。■

かとう のぼる

2000年7月～2008年7月 電機連合中央執行委員／賃金政策部長、2009年7月～（株）マックス（電機連合福祉共済センター総合代理店）に勤務、現在に至る。

【公職】中央最低賃金審議会委員（1999～2009年）、労働政策審議会・家内労働部会委員（2004～2009年）