

最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書

平成 1 7 年 3 月 3 1 日

《 目 次 》

I 序

II 総論

- 1 最低賃金制度の意義・役割
- 2 最低賃金制度の変遷
- 3 意義・役割に照らした現行の最低賃金制度の問題点
- 4 最低賃金制度を取り巻く環境変化に伴う問題点
- 5 我が国の最低賃金制度に求められる役割

III 各論

- 1 最低賃金の体系のあり方
 - (1) 地域別、産業別、職業別といった設定方式のあり方
 - (2) 産業別（職業別）最低賃金のあり方
 - (3) 審議会方式と労働協約拡張方式、国の関与のあり方
- 2 安全網としての最低賃金のあり方
 - (1) 決定基準のあり方
 - (2) 水準及びその考慮要素のあり方
 - (3) 減額措置及び適用除外のあり方
 - (4) 履行確保のあり方
- 3 その他
 - (1) 最低賃金の設定単位のあり方
 - (2) 就業形態の多様化に対応した最低賃金の適用のあり方

I 序

最低賃金制度は、国が法的強制力をもって賃金の最低限度を定め、使用者に対してその額未満の賃金で労働者を雇用することを禁止する制度である。

我が国における最低賃金制度は、昭和 34 年の最低賃金法制定以来業者間協定方式を中心として次第に適用拡大が進んだが、昭和 43 年の最低賃金法改正により業者間協定方式が廃止され、産業別あるいは地域別に最低賃金の設定が進み、昭和 51 年には全都道府県に地域別最低賃金が設定され、すべての労働者に最低賃金の適用が及んだ。さらに、その後も、目安制度の改善や産業別最低賃金の再編など運用面を中心に着実に改善が重ねられてきた。

しかしながら、産業別最低賃金については、従来から中央最低賃金審議会の報告において、制度のあり方を含めた検討を行うべきとされ、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」においても、制度の見直しについて指摘を受けているところである。

さらに、最低賃金制度を取り巻く状況をみると、サービス経済化など産業構造の変化やパートタイム労働者等の増加による就業形態の多様化の進展などの環境変化がみられるところであり、このような中で最低賃金制度が安全網として一層適切に機能することが求められている。

このため、本研究会においては、昨年 9 月以降最低賃金制度のあり方全般について 10 回にわたって検討を行い、今後の労働市場において、最低賃金制度が一層的確に機能していくよう、その改善の方向性をとりまとめたものである。

II 総論

1 最低賃金制度の意義・役割

(1) 最低賃金制度の目的

現行の最低賃金法は第 1 条において目的を規定しているが、そこでは、「この法律は、賃金の低廉な労働者について、事業若しくは職業の種類又は地域に応じ、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、もって、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。」とされている。

これによれば、最低賃金法の第一義的な目的は、低賃金労働者に賃金の最低

額を保障し、その労働条件の改善を図ることであり、第二義的な目的として労働者の生活の安定、労働力の質的向上、事業の公正な競争の確保を掲げ、究極的には国民経済の健全な発展に寄与しようとするものであるとされている。

この最低賃金制度の第一義的な目的は、労働需要曲線と労働供給曲線がともに右下がりであり、労働供給曲線の傾きが労働需要曲線の傾きより緩やかな労働市場において生じるおそれがある賃金の際限のない下落を防止するため、一定限度の賃金規制を労働市場の外部から加え、賃金の下支えの役割を果たすという経済的理論からも裏付けられるものである。

なお、最低賃金制度は、需要独占的な労働市場においては、買い手企業における買い叩きを防止し、望ましい賃金及び雇用量を達成するという効果も有している。

(2) ILOのスタールの整理による最低賃金制度の意義・役割

最低賃金制度の意義・役割について講学的に整理したものとして、ILO 事務局のジェラルド・スタールによる整理があるが、それによれば、おおむね以下のとおりである。なお、このうちア、イは産業別（職業別）最低賃金と関連があるものであり、ウ、エは一般的最低賃金と関連があるものである。

ア 弱い立場にある集団の保護

その労働者集団の特殊な性格のために労働市場において交渉上弱い立場にあるもの（一般的には有効な団体交渉能力の欠如と低賃金の双方によって特徴づけられる）を保護することを目的として最低賃金を決定するもので、最低賃金制度の初期の考え方であり、ILO 第 26 号条約はこの考え方に近い。

いわゆる苦汗労働の排除を目的とするものであるが、団体交渉に類似した手続により最低賃金を決定することにより、団体交渉の自発的な発展を奨励するという目的も併せ持っていると言われる。

イ 公正な賃金の決定

個々の産業や職業の最低賃金を決定するものであるが、その適用範囲は少数で未組織の労働者に限定される必要はなく、比較的高い賃金の労働者を含むすべての労働者にまで及ぶ可能性がある。

また、労働者の賃金の不当な切下げによって競争することを防ぐという公正競争の確保という役割や、労使紛争を減少させ安定した団体交渉関係の発展を促進させるという役割も有していると言われる。

ウ 賃金構造の底辺の設定

あらゆる産業に従事する労働者を容認しがたいと考えられる低賃金から守

るために一般的に適用できるような最低限度を定めるもの（いわゆる「一般的最低賃金」）であり、ILO 第 131 号条約はこの考え方に立つ。

エ. マクロ経済政策の手段としての最低賃金

賃金の一般的な水準と構造を国家の経済的安定、成長、所得分配といった目的と調和のとれたものに変えるという役割である。特に開発途上国において重要な役割として考えられてきた。

2 最低賃金制度の変遷

（１）最低賃金法の制定及び業者間協定方式による適用拡大

我が国の最低賃金制度は、昭和 34 年の最低賃金法制定後、当初は業者間協定方式を中心に産業別に最低賃金を設定し、できる限り適用労働者数の拡大を図っていった。この当時における最低賃金の役割は、基本的に 1（２）アの役割（弱い立場にある集団の保護）及び 1（２）ウの役割（賃金構造の底辺の設定）であり、また、業者間協定という性格から、一部には 1（２）イの役割（公正な賃金の決定）も併せて有していたと考えられる。

（２）最低賃金法の改正による業者間協定方式の廃止及び最低賃金の適用拡大

昭和 43 年の最低賃金法改正により、業者間協定方式が廃止され、審議会方式による最低賃金の決定要件が緩和される（従来は他の最低賃金決定方式により決定することが困難又は不相当と認めるときに決定することができたが、賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図るため必要があると認めるときに、最低賃金審議会の調査審議を求め、最低賃金の決定をすることができることとされた。）とともに、国会修正により、審議会方式による最低賃金の決定、改廃に関する関係労使の申出手続に関する規定が追加された。

そして、この法改正以後は、最低賃金はすべての労働者が何らかの形でその適用を受けることが望ましく、労働市場に応じ産業別、職業別又は地域別に最低賃金を設定することを基本とするとの考え方の下、適用拡大を計画的に推進していった。したがって、この段階では、産業別最低賃金も、一般的最低賃金としての役割が最も重視されていたと考えられる。

（３）地域別最低賃金の全国設定

その後、昭和 46 年からは「最低賃金の年次推進計画」に基づいて地域別最低賃金の設定を進め、その結果、昭和 51 年には全都道府県に地域別最低賃金が設定された。これによって、地域別最低賃金が、すべての労働者に適用され

るに至り、一般的最低賃金としての役割を果たすこととなった。

(4) 最低賃金制度のあり方についての検討と目安制度の導入

昭和 50 年には、労働 4 団体及び野党 4 党が全国一律最低賃金を要求し、働きかけを行い、中央最低賃金審議会において、全国一律最低賃金制度の問題を含めて「今後の最低賃金制度のあり方について」検討が行われた。その結果、昭和 52 年の中央最低賃金審議会の答申において、①最低賃金額の決定の前提となる基本的事項（地域別最低賃金と産業別最低賃金のそれぞれの性格と機能分担など）について、できるだけ全国的に統一的な処理が行われるよう、中央最低賃金審議会がその考え方を整理し、これを地方最低賃金審議会に提示すること、②最低賃金額の改定については、できるだけ全国的に整合性ある決定が行われるよう、中央最低賃金審議会は、目安を作成し、地方最低賃金審議会に提示することとされた。

これを受けて、昭和 53 年度から地域別最低賃金額の改定について、目安制度が導入され、それ以来、今日まで毎年、中央最低賃金審議会が厚生労働省の実施した賃金改定状況調査結果等の各種関係指標の動向等を踏まえて目安を決定し、地方最低賃金審議会に提示している。また、目安制度については、その後定期的に運用面の見直しを行い、改善が図られてきているところである。

(5) 産業別最低賃金の再編

産業別最低賃金については、従来一般的最低賃金の役割が最も重視されてきたが、昭和 51 年に地域別最低賃金が全都道府県に設定されたことにより、その役割が重複することから、地域別最低賃金と産業別最低賃金のそれぞれの性格と機能分担等を整理することが必要となり、昭和 56 年の中央最低賃金審議会の答申において、それまでの大きくくり（日本標準産業分類の大分類又は複数の中分類）の産業別最低賃金が果たしてきた、最低賃金の適用の効率的拡大を図るという経過措置的役割・機能を見直し、産業別最低賃金は、関係労使が労働条件の向上又は事業の公正競争の確保の観点から地域別最低賃金より高い最低賃金を設定する必要があると認めるものに限定して設定することとされた。そして、昭和 57 年の中央最低賃金審議会の答申により、新産業別最低賃金は、産業の範囲を小さくくり（日本標準産業分類の小分類又は必要に応じ細分類）とし、関係労使の申出を契機として、基幹的労働者について設定することとされ、申出の要件は、i) 同種の基幹的労働者の相当数（2 分の 1 以上）について賃金の最低額に関する労働協約が適用されている場合（労働協約ケース）、ii)

事業の公正競争を確保する観点から同種の基幹的労働者について最低賃金を設定することが必要であることを理由とする場合（公正競争ケース）の2つとされた。したがって、この新産業別最低賃金は、1（2）イの役割（公正な賃金の決定、公正競争の確保）を果たすことを目指したものであったと考えられる。

さらに、昭和61年の中央最低賃金審議会の答申において、旧産業別最低賃金の整理については一定の経過期間を設け、その間は暫定的に存置させる一方、新産業別最低賃金として設定し得るものの選別等、新産業別最低賃金への転換のための必要な措置を、その期間内に計画的、段階的に実施するという基本的考え方がとりまとめられ、これに基づいて新産業別最低賃金への転換が進められた。

3 意義・役割に照らした現行の最低賃金制度の問題点

現在、我が国の最低賃金制度としては、

ア 全労働者を対象とした審議会方式による地域別最低賃金（最低賃金法第16条）

イ 関係労使の申出を契機とする審議会方式による産業別最低賃金（最低賃金法第16条、第16条の4）

ウ 一定の地域内の同種の労働者を対象とする労働協約の拡張適用による最低賃金（最低賃金法第11条）

があるが、それぞれについて、意義・役割に照らした問題点をみると、次のとおりである。

（1）産業別最低賃金

産業別最低賃金は、昭和51年に地域別最低賃金が全都道府県に設定されて以後は、公正な賃金の決定（公正競争の確保）の役割を果たすものを目指すこととし、小くくりの産業において基幹的労働者を対象とするものとして設定することとされた。その現状をみると、

ア ほとんどが都道府県内の特定の産業について決定されており（249件）、平成17年3月現在における適用労働者数は約410万人で地域別最低賃金の適用労働者数の約12分の1であり、全国加重平均額は758円で地域別最低賃金より約14%高い水準となっている。

イ その申出の要件から労働協約ケースと公正競争ケースの2つがあり、徐々に労働協約ケースへの移行が進められているが、平成17年3月現在で労働協約ケースが89件、公正競争ケースが158件となっている。

ウ 基幹的労働者の定義の仕方については、おおむね、①18歳未満又は65歳以上の者、②雇入れ後6月未満の者であって、技能習得中のもの、③清掃、片付け等の軽易な業務に主として従事する者を除くネガティブリスト方式になっている。

以上のように、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を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14%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。

(2) 労働協約の拡張適用による最低賃金

労働協約の拡張適用による最低賃金は、一定の地域内の同種の労働者及びその使用者の大部分（おおむね3分の2以上）に賃金の最低額に関する労働協約が適用されている場合で、労働協約の締結当事者である労働組合又は使用者（使用者の団体を含む。）の全部の合意による申請があったときに、厚生労働大臣又は都道府県労働局長が、最低賃金審議会の意見を聴いて、当該労働協約の定めに基づき、アウトサイダーも含めた同種の労働者及びその使用者の全部に適用する最低賃金を決定するものである。

労働協約の拡張適用による最低賃金も、その役割は公正な賃金の決定と考えられるが、現在全国で2件が存在するのみでその適用労働者数も約500人にすぎないなど我が国の労使関係の実情からみて実効が上がっていない状況にあり、また、産業別最低賃金の労働協約ケースと役割的には重複している。

(3) 地域別最低賃金

地域別最低賃金は、都道府県ごとに決定されており、産業や職種を問わず、原則としてその都道府県内のすべての使用者及び労働者に適用される。平成17年3月時点における設定件数は47件、適用労働者数は約5,000万人、全国加重平均額は665円となっている。

地域別最低賃金は、最低賃金法第3条の決定基準（労働者の生計費、類似の労働者の賃金、通常の事業の賃金支払能力）に基づき、昭和53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。

また、影響率（最低賃金改正後に、最低賃金額を下回ることとなる労働者割合）は、最低賃金の引上げ幅や賃金分布の形状の影響も受けるものではあるが、近年低下傾向にあり、影響率や未満率（最低賃金改正前に、最低賃金額を下回っている労働者割合）についても、地域的にみて不均衡がみられる。

〔地域的不均衡の例〕

- ・一般労働者の平均所定内給与に対する最低賃金の比率（東京 31.4% 青森 45.3% 全国平均 36.5% 「平成15年賃金構造基本統計調査」）
- ・所定内給与の第1・20分位に対する最低賃金の比率（東京 87.2% 沖縄 100.3% 全国平均 94.6% 「平成16年最低賃金に関する基礎調査」）
- ・影響率（香川 0.1% 沖縄 6.2% 全国平均 1.7% 「平成16年最低賃金に関する基礎調査」）
- ・未満率（香川 0.1% 沖縄 5.5% 全国平均 1.6% 「平成16年最低賃金に関する基礎調査」）

さらに、最低賃金と生活保護との関係についてみると、生活保護が健康で文化的な最低限度の生活を保障するものであるという趣旨から考えると、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。

4 最低賃金制度を取り巻く環境変化に伴う問題点

現在の最低賃金制度については、最低賃金制度の意義・役割に照らして前記のような問題があるとともに、最低賃金制度を取り巻く経済社会の環境変化の中で、さらに以下のような問題が生じていると考えられる。

（1）産業構造の変化

産業構造が変化する中で、サービス経済化が進展しており、また、企業活動