

においても、研究開発、マーケティングなどの非生産部門のウエイトが高まり、直接生産部門のウエイトが低下している。さらに、国の内外を問わず企業間での競争が激化する中で、業種転換あるいは業種転換にまでは至らないものの新規事業への重点の移動などが頻繁に行われ、産業のボーダレス化が進展している。

このような状況の中で、小くくりの産業についてしかも地域別に設定することになっている現在の産業別最低賃金では、本来対象とすべき労働者層のウエイトが減少の一途をたどったり、あるいは本来対象とすべき労働者が対象外となったりすることとなるなど、公正競争の確保という面においても、また、公正な賃金の決定という面においても、その存在意義が低下せざるを得ないのではないかと考えられる。

## (2) 就業構造の変化、賃金格差の拡大、賃金制度の変化

派遣あるいは請負といった就業形態が増加する中で、小くくりの産業における基幹的労働者を対象としている現在の産業別最低賃金の下では、同一産業内で同種の業務に従事しているにもかかわらず、就業形態が異なるというだけで適用される最低賃金が区々となるという事態が生ずるなど、従事する職務に応じた公正な賃金の決定すら困難になっている面がある。また、派遣労働者の増加により、地域別最低賃金についても、派遣先の事業場がある地域の最低賃金が適用されないという問題が一層顕在化している。こうした観点からも、最低賃金制度についての見直しは不可避となっている。

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、年収階級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、年収階級の高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。

さらに、賃金制度についてみると、仕事給（職務給、職能給、業績給）の導入が進み、賃金の構成要素のうちでも、職務、職種などの仕事の内容や業績・成果に対応する部分が拡大し、労働者の処遇を決める重要な要素となってきている。このような中で、最低賃金の決定に際して、こうした要素をどのように考慮し反映させるかということも課題になると考えられる。

### (3) 労働組合の組織率の低下

労働組合の組織率は長期的に低下し、現在 20%を割る状況となっており、賃金決定において団体交渉によってカバーされない労働者が増加している。最低賃金制度は、団体交渉によってカバーされない労働者にとっての最後の拠り所（安全網）であり、とりわけ労働組合の組織率が著しく低いパートタイム労働者にとっては、最低賃金制度が賃金に係る安全網として果たすべき役割は、ますます重要となっている。

## 5 我が国の最低賃金制度に求められる役割

以上から、我が国の最低賃金制度に求められる役割を整理すると、最低賃金制度の第一義的な役割は、すべての労働者を不当に低い賃金から保護する安全網（セーフティーネット）としての「一般的最低賃金」としての役割であり、また、この役割は最低賃金制度を取り巻く環境変化の中で、その重要性は一層増していると考えられる。

これに対して、公正な賃金の決定という役割は、これを最低賃金制度に担わせるとしてもあくまで第二義的、副次的なものであると考えられる。

したがって、こういった観点から、地域別最低賃金については、安全網としての役割を一層強化することが、また、産業別最低賃金については、その役割との関係を含め、抜本的な見直しが重要な課題となっている。

## 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

○ 現行の最低賃金法第 16 条は、「(前略) 一定の事業、職業又は地域について、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は、(中略) 最低賃金の決定をすることができる」と規定している。

しかしながら、最低賃金制度の第一義的な役割は、すべての労働者を不当に低い賃金から保護する安全網を設定すること(いわゆる「一般的最低賃金」)である。したがって、実態としては、現在すべての都道府県において地域別最低賃金が設定されているが、「国内の各地域ごとに、すべての労働者に適用される最低賃金(地域別最低賃金)を決定しなければならない」ことを法律上明確にすべきであると考えられる。

また、これとの関係で、一般的最低賃金としては、地域別最低賃金のほかに多元的に産業別や職業別に最低賃金を設定することを前提としないことを明確にすべきであると考えられる。

## (2) 産業別（職業別）最低賃金のあり方

産業別最低賃金については、Ⅱの3の(1)及び4でみたような問題点を踏まえ、そのあり方について、

- 公正競争ケースについては、その必要性が分かりにくく廃止せざるを得ないを考えるが、労働協約ケースについては、賃金の最低額に関する定めが労働協約として具体化されている中で、これを尊重して最低賃金を定めるものであり、労使交渉、労使自治の補完、促進という積極的意義もあるので、最低賃金法上の制度として存続させることを前提に、より有効に機能させるための見直しを行うべきであるとの意見があった。

また、労働協約ケースを存続させる場合は、産業構造の変化や就業形態の多様化、職務に応じた処遇がより重要となっていること等を踏まえるならば、現行の小さくくりの産業ではなく大きくくりの産業について設定するものに改め、基幹的労働者の定義についてもいわば産業を代表するような職務に就く労働者に限定するようなものに改めるべきであるとの意見があった。

- これに対して、
  - ・ 最低賃金の第一義的な役割である賃金の低廉な労働者に対する一般的最低賃金については、地域別最低賃金があれば十分ではないか、
  - ・ 産業別最低賃金は、労使自治や団体交渉の補完、促進という役割を果たしているとされているが、これは、本来的には労使が自主的に取り組むべきものであり、そこに最低賃金制度としての産業別最低賃金が担うべき役割があるとはいえないのではないか、
  - ・ 産業別最低賃金が設定されていない産業についても保護されるべき労働者がいる中で、特定の産業についてのみ高い最低賃金を設定することについての理由が分かりにくいのではないか、

といった観点から、地域別最低賃金を一般的最低賃金として適切に機能するよう見直しを図りつつ、産業別最低賃金は廃止すべきであるとの意見があった。

- 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。

いずれにしても、現行の産業別最低賃金については、最低賃金制度としては、一般的最低賃金としての地域別最低賃金と比べてその存在意義が薄い上、公正な賃金の決定という本来の役割を果たし得なくなっていることから、その廃止を含め抜本的な見直しを行う必要があると考えられる。

### (3) 審議会方式と労働協約拡張方式、国の関与のあり方

- 最低賃金法第 11 条の労働協約の拡張適用による最低賃金は、公正な賃金決定の役割を担っているとしても、Ⅱの 3 の (2) で指摘したように実効を期することができないという問題があり、廃止しても差し支えないと考えられる。
- 労働協約を基本とする方式については、最低賃金制度の中で生かすとしても、賃金の最低額に関するものであることから、労働組合法の体系下の方式と同じである必要はなく、審議会の意見を聴いて行政機関が決定するシステムを採用してもよく、また、その方が労使交渉、労使自治の補完、促進という趣旨に沿うのではないかとの意見があった。
- また、労働協約を基本とする方式については、仮に、労使のイニシアティブに基づき、地域別最低賃金よりは高いレベルで公正な賃金を決定するための制度として機能させるとしても、国が罰則をもってその履行を担保する必要性はないと考えられる。

## 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

- 地域別最低賃金については、これまで、最低賃金法第 3 条の「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」のうち、目安制度によって類似の労働者の賃金の引上げ率を重視した改定審議が行われてきたが、安全網としての一般的最低賃金として適切に機能するよう、その決定に当たっては、様々な要素を今まで以上に総合的に勘案すべきであると考えられる。

○ 「類似の労働者の賃金」については、地域別最低賃金の決定に際して、これまで賃金改定状況調査による小規模企業の賃金改定率を重視してきたが、最低賃金の安全網としての機能を重視するとともに、賃金格差の是正という機能も考慮するならば、低賃金労働者の賃金水準のみでなく一般労働者の賃金水準も重視することが考えられるとの意見があった。

○ 「支払能力」については、最低賃金法第3条は「通常の事業の賃金支払能力」と規定しており、これは個々の企業の支払能力のことではなく、雇用に影響を与えない、生産性を考慮したといったマクロ的な意味での通常の事業に期待することのできる賃金の負担能力のことであると考えられる。なお、この点に関して、ILO 第131号条約第3条には、考慮すべき要素として、「経済的要素（経済開発上の要請、生産性の水準並びに高水準の雇用を達成し及び維持することの望ましさを含む。）」と規定されており、また、「支払能力」という表現が個々の企業の支払能力との誤解を招きやすい面があることから、決定基準の経済的要素としては、生産性の水準や雇用の確保等といった趣旨が含まれることを明確化することが必要であるとの意見があった。

## （２）水準及びその考慮要素のあり方

○ 地域別最低賃金の水準については、一般的最低賃金という性格にかんがみ、安全網として適切な機能を果たすにふさわしい水準とすることが必要であると考えられる。

○ 地域別最低賃金については、最低賃金法第3条の決定基準（「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能力を考慮して定められなければならない。」）を基本としつつも、目安制度により、類似の労働者の賃金の引上げ率を重視して全国的な整合性を図りつつその引上げが行われてきたが、そもそも絶対的水準についての議論がされてこなかったのではないかと、したがって、安全網本来の役割を考え、適切に機能するようにするために、絶対的水準についても議論すべきではないかとの意見があった。また、賃金分布や雇用への影響など様々な考慮要素をこれまで以上に勘案して改定審議を行うべきとの意見があった。

○ これに対して、そもそも賃金は団体交渉で引上げを決めるものであり、最

低賃金も賃金の引上げ状況等を踏まえながら、団体交渉を補完するものとして、労使を含む審議会の審議を経て決定されるものであるから、引上げという手法の枠内でも一定の改善は可能ではないかとの意見もあった。

- いずれにしても、地域別最低賃金のあるべき絶対的水準を具体的にどのように定めるかを明確にすることは困難な面がある。

しかしながら、現在の地域別最低賃金については、Ⅱの３の（３）でみたように地域的にみた不均衡がある中で適切に機能しているといえるのかという問題があり、地域別最低賃金の水準と地域の一般的賃金水準や低賃金労働者の賃金水準との関係が、地域的整合性を保ちつつ経年的にある程度安定的に推移するようにするために、一定の見直しが必要であると考えられる。

- 最低賃金と生活保護との関係については、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。しかしながら、Ⅱの３の（３）でみたように、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。

また、生活保護の水準との比較に当たっては、最低賃金の設定単位、比較の対象とすべき住宅扶助のとり方、課税等の関係などを含め技術的検討が必要であるとの意見があった。

なお、生活保護受給から就労への移行がスムーズに行われることも重要であるので、最低賃金制度と生活保護制度については、安全網としての観点からお互いに目配りを行いつつ、生活保護については、より「自立しやすい制度へ」という方向での検討が必要であるとの意見があった。

### （３）減額措置及び適用除外のあり方

- 諸外国では、生産性や雇用への影響等を踏まえ、若年者や訓練中の者を対象に最低賃金について一定の減額措置を採っている国が少なくないことも踏まえ、地域別最低賃金について、その水準の見直しを行いつつ、一定の年齢区分の者等を対象に減額措置を採用することが考えられるとの意見があった。

なお、現行の地域別最低賃金の水準のままで減額措置を採用することは適当ではないとの意見もあった。

- また、減額措置を採用する場合には、対象者等についてさらに検討することが必要であるとの意見があった。

#### (4) 履行確保のあり方

- 最低賃金法第5条第1項違反の罰則（2万円）については、昭和34年の最低賃金法制定時以来1万円とされている（平成3年4月の罰金等臨時措置法の改正により2万円とされている）が、最低賃金の安全網としての実効性確保等の観点から、地域別最低賃金に係る最低賃金法第5条第1項違反の罰則については、引き上げるべきであると考えられる。

### 3 その他

#### (1) 最低賃金の設定単位のあり方

- 現在、最低賃金は、基本的に都道府県単位で設定されているが、労働市場の領域は都道府県の境界を越えているものもある中で、近隣の都道府県で最低賃金額に大きな差がない地域もあるという状況を踏まえるならば、地域別最低賃金の設定単位については、審議会の運営の弾力化を含め、より労働市場の実情等を反映した単位で設定する方向で検討する必要があるとの意見があった。

#### (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

- 派遣労働者に対する最低賃金の適用については、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の施行時から、派遣元の事業場に適用される最低賃金を適用している。

しかしながら、その後、適用対象業務が原則自由化され、物の製造の業務への派遣も解禁されたところであり、例えば、派遣先が産業別最低賃金が設定されている製造業であったとしても、派遣元の事業場である労働者派遣業はサービス業に分類されることから、派遣労働者には派遣先の産業別最低賃金は適用されないといった問題が生じている。

また、派遣先の事業場がある地域と派遣元の事業場がある地域が異なる場合に、派遣労働者は派遣先の他の労働者と同じ場所で働いているにもかかわらず、派遣先の事業場がある地域の最低賃金が適用されないといった問題が

ある。

派遣労働者については、現に業務に従事しているのが派遣先であり、賃金の決定に際しては、どこでどういう仕事をしているかを重視すべきであり、最低賃金の適用については、派遣先の地域別（産業別（職業別）最低賃金を存続するならば、産業別（職業別）最低賃金を適用することが適当であると考えられる。

- 最低賃金の表示単位期間については、運用上時間額表示が進んでいるが、法律上は時間、日、週又は月によって定めることとされている。

この点について、賃金支払形態、所定労働時間などの異なる労働者についての最低賃金適用上の公平の観点や就業形態の多様化への対応の観点、さらにはわかりやすさの観点から、最低賃金の表示単位期間を法律上も時間額表示に一本化し、併せて所定労働時間の特に短い者についての適用除外規定を削除することが適当であると考えられる。

「最低賃金制度のあり方に関する研究会」参集者

石田 光男 同志社大学文学部教授

今野浩一郎 学習院大学経済学部教授

大竹 文雄 大阪大学社会経済研究所教授

奥田 香子 京都府立大学福祉社会学部助教授

橋本 陽子 学習院大学法学部助教授

○ 樋口 美雄 慶應義塾大学商学部教授

古郡 鞆子 中央大学経済学部教授

渡辺 章 専修大学法科大学院教授

(○印は座長 敬称略・50音順)