

日本の最低賃金制度の歴史と課題

木住野徹

1. 法と制度の歴史

- 1959年 最低賃金法成立
- 1968年 法改正
- 1976年 全都道府県で地域別最低賃金が発足
- 1978年 目安制度発足
- 1986年 新産業別最低賃金制度が発足
- 2007年 法改正

2. 最低賃金の謎（地域別最低賃金と産業別最低賃金の違いとは一体何？）

- (1) 2011年東京都最低賃金審議会で、地域別最低賃金（地賃）が複数の特定最賃を追い抜いたことから、使用者側委員が特定最賃審議に応じなくなり、それ以降、地賃に抜かれた特定最賃の新設・改訂審議が凍結されるという事態がもたらされた。同様の事態が神奈川でも起こり、大阪でも予想されている。
- (2) なぜ、こういうことが起こるのか？
- (3) 地賃はなぜ引き上げられたのか？ 2007年法改正により、生活保護基準に対する是正が必要になった。
- (4) 東京や神奈川の地賃は、なぜ、生保基準よりも低かったのか？ 生活保護の住宅費が特別高く出る地域だったから。
- (5) そもそも生活保護基準に満たないものが、なぜ、長年に亘って法定最低賃金として存続し得たのか？
- (6) 生活保護基準に満たないような地賃に追い抜かれてしまう、特定最低賃金とはどのような意義を持った最低賃金なのか？

3. 今あるものが、そのまま最低賃金というものなのだろうか？

- (1) 制度として、今そうあるものは、それ以外のものではあり得ないのか
- (2) 産別最賃が地賃に抜かれた、という事態が何を意味するのかが理解出来ない。
- (3) 産別最賃にしろ地賃にしろ、どうしてそんなに（低い）金額なのか。

4. 報告者の考え

- (1) 日本の最低賃金は、業者間の初任給カルテル（業者間協定）として出発したことから、中卒初任給（旧産業別最低賃金）または中卒女性初任給（地域別最低賃金）よりも低いところで決定されてきた。
- (2) 日本の「一般」最低賃金は（旧産業別最低賃金と地域別最低賃金）、実際には、中卒女性もしくはパート募集賃金の最低規制として機能し、そこに社会性を持った賃

金として存続してきた。

- (3) パート労働は、流通産業を中心に、安くて質の高い労働力として実現されるようになり、非正規労働市場の先駆け的地位を持つようになるとともに、その賃金水準上昇は最賃に規定された。そこで最低賃金は、目安制度の下で、低賃金労働力市場の確たる相場として固定化された。
- (4) 中卒初任給と生活保護基準との関係は偶然に基づくが、結果としては都市部の生保基準よりも低かった。それが 2007 年法以前に問題にならないで済んできたのは、最賃に規制されるパート労働が、家計補助的労働という性質を帯びていたからである。つまり、家計補助的なパート労働者の賃金であれば、子の養育を含む生計費を満たしていなくても社会的な問題にはならないで済んだ。
- (5) 特定最低賃金というのは、1986 年の新産業別最低賃金によって、新たな制度として出発したはずであった。しかし、その趣旨や意義は、その後、当事者である労働組合に理解されていったかといえ、そうではなかったことに大きな問題がある。今でも多くの人が、地賃と特定最賃の関係を正確には理解しておらず、そのために特定最賃の低さを問題にすることが出来ないでいる。
- (6) 報告者の個人的な見解としては、特定最低賃金は、企業内最低賃金協定に基づく地域別産業職種別の公正労働基準として公示される仕組みとして機能すればよく、法定化を第一義と考える必要は必ずしもない。
- (7) 最低賃金には、2つの機能が求められていて、一つはセーフティネット、もう一つは公正労働基準である。

資料編

1. 1970年神奈川県食品製造業の例

決定額は日額940円。労働側は1050円、使用者側は850円を主張したが、最終的には公益案に労使が合意して決定した。その時の設定根拠資料は、次のように示されている。

(1) 15歳男子労働者の生計費（下記⑤+⑥+⑦） 934円（影響率6.4%）

①人事院独身男子（18歳）標準生計費（1969年4月分）	21910円
②消費者物価上昇率（1969年4月～1970年5月）	6.2%
③1970年5月時点18歳独身男子標準生計費（前項①×②）	23263円
④前項③の日額換算（③÷25）……………	931円
⑤前項④の15歳換算（賃金センサス18歳／15歳定期給与から）	838円
⑥食料品製造業における通勤手当（一人一日平均＝月額÷25）	41円
⑦社会保険料額（（⑤+⑥）×社会保険料率）	55円

(2) 中卒初任給

[1] 1970年度中卒初任給第1四分位数（下記①×②÷25） 925円（影響率6.0%）

①1969年度中卒初任給第1四分位数（県職安調査）	20569円
②1969年食料品の対前年賃金上昇率（毎勤地方調査）	112.4%

[2] 中小企業製造業の1970年度中卒男子労働者初任給の第1四分位数（下記項①×②÷25） 927円（影響率6.0%）

①1969年度中卒初任給第1四分位数（県職安調査）	20569円
②1970年中卒男子初任給の対前年見込上昇率（県労政課調査）	112.7%

[3] 実態調査に基づく食料品製造業の1970年5月の中卒初任給（下記①×②×13÷12） 948円（影響率6.8%）

①食品製造業の実態調査による1969年4月男女計中卒初任給	20900円
②1969年食料品の対前年賃金上昇率（毎勤地方調査）	112.4%

[4] 実態調査に基づく食料品製造業の1970年5月時点の中卒女性初任給（下記①×②×13÷12） 925円（影響率6.0%）

①食品製造業の実態調査による1969年4月女性中卒初任給	20400円
②1969年食料品の対前年賃金上昇率（毎勤地方調査）	112.4%

(3) 既設の他の産業別最低賃金から推計

[1] 木材家具最低賃金から産業間格差を考慮した食料品製造業の推計（下記①×③÷②） 953円（影響率7.8%）

①木材家具最低賃金（1969年12月決定）	852円
②1968年毎勤地方調査の定期給与の全産業に対する家具装備品の比率	80.7%
③同上食料品	90.3%

〔2〕 出版印刷業最低賃金からの推計（下記①×③÷②） **923円（影響率6.0%）**

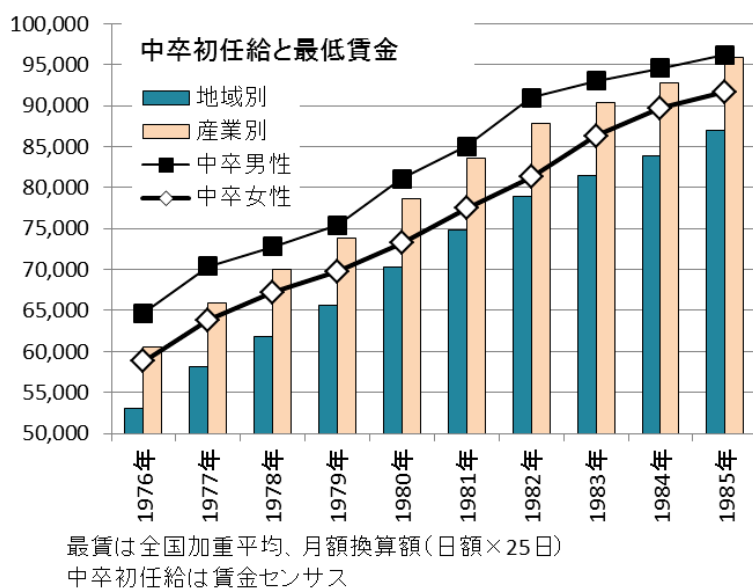
①出版最低賃金（1969年12月決定）	856円
②全産業に対する出版印刷の比率	83.8%
③同上食料品	90.3%

(4) 影響率（改定する金額未満に止まる労働者の割合）による金額

〔1〕 影響率5%	904円
〔2〕 影響率10%	984円

（資料出所：「日本の最低賃金」1972年）

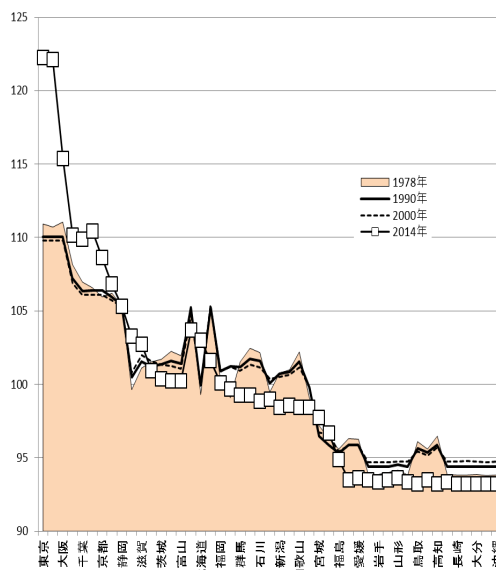
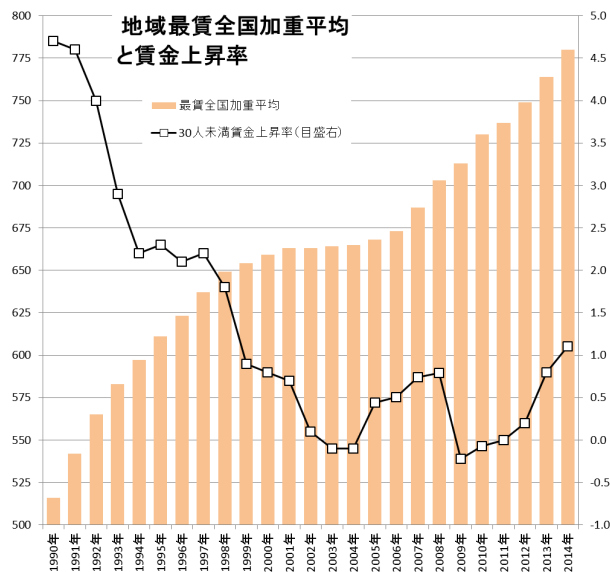
2. 中卒初任給と最低賃金



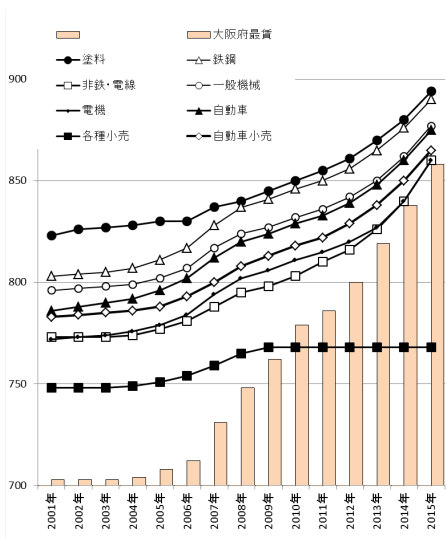
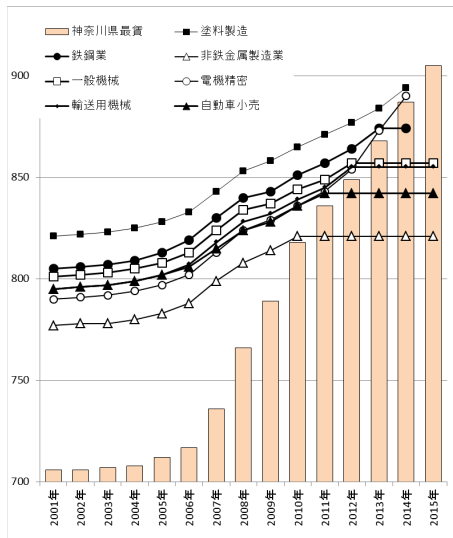
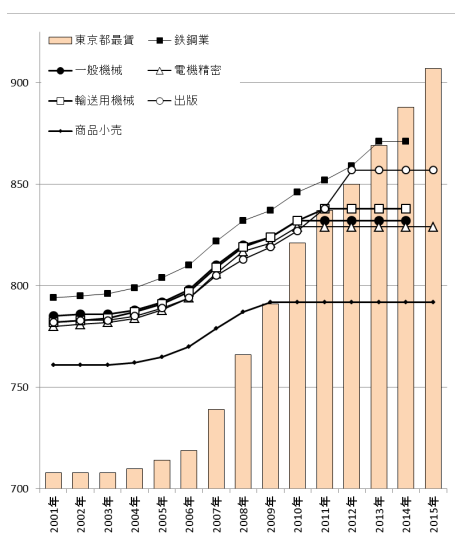
左図の産業別最低賃金は、
旧の産業別最低賃金で、
現行の特定最賃とは別の
もの。

資料出所：「最低賃金制の新たな展開」1977年

3. 目安制度と地域別最低賃金



4. 地域別最低賃金と産業別最低賃金



5. 最低賃金の銘柄について

(1) 2005年3月厚生労働省「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」

「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。」

(2) 1992年「最低賃金制の新展開」(連合最低賃金制対策委員会編/経営書院)

座談会「新産業別最低賃金への転換と今後の課題」中の舟橋尚道法政大学教授・元中央最低賃金審議会会長の発言部分

「新しい産業別最低賃金の場合は、適用除外が行われて、18歳以上の基幹労働者と、いわゆる一人前労働者の最賃というものが確立した。この一人前最賃は、組織労働者の賃金決定の最基底に置かれるべきものであって、まさに組織労働者の中心的な課題に置き換えられた。

「しかし、日本の場合、諸外国と違いますのは、年功賃金なので、18歳の賃金は基幹労働者の中堅層の賃金に比べるとやはり低いんです。そのために欧米の労働者が最賃から受け取っているものに比べると、日本の場合はまだちょっと遠いところにあるような感じがします。そここのところをどう埋めるかというのが将来の課題になると思います。

「賃金協定の中に最低賃金の協定と同時に、年齢別一本でいいと思うのですが、30歳なり35歳、つまり比較し得る年齢ポイントというものを設定しておく。そして、それをできるだけ産業間の格差是正を図るということを取り上げていくことによって、単に18歳労働者だけでなしに、成人の労働者の賃金の社会的規制というものにつながっていくのではないかと」

(3) 中央最低賃金審議会答申等

①「職種、年齢の区分を設けるなど工夫を加え、基幹的労働者、一人前の労働者などについても、実効性ある最低賃金が設定されるよう、最低賃金の設定様式について、その改善に努めるものとする。」1963年中央最低賃金審議会「最低賃金制の今後の進め方に関する答申」

②「最低賃金の設定に当たっては、職種、年齢の区分を設けるなど工夫を加え、基幹的労働者、一人前の労働者などについても、実効性ある最低賃金が設定されるよう努めることがのぞましい。」1964年中央最低賃金審議会「最低賃金の対象業種および最低賃金の目安に関する答申」

③「職種等による区分を明らかにすることなどにより当該業種の基幹的労働者についても実効性ある最低賃金を設定すること。」1966年中央最低賃金審議会「最低賃金額の目安の改定等に関する答申」

④「地域別の最低賃金が設定され、当該地域のすべての労働者に最低賃金の適用が及んだ場合は、当該地域における産業別又は職業別の最低賃金については、職種、年齢の区分を設けるなどの工夫を加え、基幹的労働者、一人前の労働者などについても、より実効性のある最低賃金が設定されるよう努めるものとする。」1971年労働省「最低賃金の年次推進計画」※

※①～④とも「日本の最低賃金」1972年から引用

6. 制度・歴史の概要＝菅野「労働法」第9版（255頁～）

①最低賃金制度とは、国が、労働契約における賃金の最低額を定めて、使用者に対してその遵守を強制する制度である。

②市場経済体制の下では、賃金の額の決定は労働者と使用者の自由な取引に委ねられ、経済情勢や労働市場の状況によっては著しく低額な賃金による労働関係が出現するが、そのような賃金額は、労働者の生活を困難にするのみならず、社会経済全体に諸種の悪影響を及ぼすこととなる。そこでわが国のように社会国家の考え方を取り入れた市場経済体制においては、労働者と使用者間の取引における交渉力の対等化を図るために、労働者に労働組合を組織して使用者と団体交渉を行うことを保障する。また、労働者が労働組合によって代表されていない地域、産業、企業のためには、国が、労働市場のセーフティ・ネットとして、賃金額の最低限度を定め、これを使用者に強制する制度を設置する。これが最低賃金制度であり、憲法 27 条 2 項が国に対して要請する「勤労条件の基準の法定」の中核をなすものである。

③なお、最低賃金制度は、このように労働組合がない分野の労働者のために賃金の最低額を設定することを本来的制度とするが、捕捉的には、労働組合が一定の産業・職業の組織労働者のために獲得した賃金の最低基準を当該産業・職業の未組織労働者に一種の公正労働基準として及ぼすという制度としても成立しうる。（菅野「労働法」第9版 255頁）

①昭和 22 年に制定された労働基準法は、行政官庁が最低賃金審議会の調査および意見に基づき一定の事業または職業について最低賃金を定めることができる、と規定していた（28 条～31 条）。しかし、同法は、最低賃金を定める否かを行政官庁（労働大臣）の裁量（「必要があると認める場合」）に委ねていたところ、同官庁は、戦後の経済の疲弊と復興の必要性にかんがみ、昭和 34 年の最低賃金法の制定にいたるまで、ついに最低賃金を定めることをしなかった。

しかし、この間に昭和 31 年に、静岡県労働基準局長が、最低賃金制をの基盤育成という見地から業者間協定で自主的に最低賃金を定める方法を管轄下の産業に奨励し始め、缶詰業界を中心に同県で業者間協定による最低賃金制度が広まった。そこで政府はこの方式の成功に目をつけ、完全な最低賃金制へ移行するまでの過渡的な「基盤づくり」の制度として、業者間協定に基づく最低賃金を中心とする最低賃金法を成

立させた。ここでは、最低賃金の決定方式として、①業者間協定に基づく最低賃金、②業者間協定に基づく地域別最低賃金、③労働協約に基づく最低賃金、および、④最低賃金審議会の調査審議に基づく最低賃金を規定した。

②日本経済が高度経済成長に移行すると、本格的な最低賃金制度を樹立しうる基盤が整った。かくして最低賃金は、昭和42年5月の中央最低賃金審議会の改正答申に基づき、昭和43年に大幅改正された（上記の業者協定①②は廃止された——引用者）。

わが国の本格的な最低賃金制度は、業者間協定に基づく最低賃金という不完全で過渡的な最低賃金から脱皮して、最低賃金を労働協約に基づく最低賃金と最低賃金審議会の調査審議に基づく最低賃金という二種類のものに整理した昭和42年最低賃金法改正（中央最低賃金審議会による改正答申、翌年に改正法成立——引用者）によって開始した。

①昭和43年改正法の下での最低賃金は、ほとんどもっぱら最低賃金審議会の調査審議に基づく最低賃金となった。この規定に基づいて、「地域別最低賃金」と「産業別最低賃金」という2つの制度が成立したが、中心となったのは前者である。

地域別最低賃金は、各都道府県の地方最低賃金審議会の審議に基づき、労働省（後に厚生労働省）の都道府県労働基準局長（後に都道府県労働局長）が決定する、当該都道府県のすべての労働者に適用される最低賃金である。昭和47年より各都道府県で順次この最低賃金が設定されていき、昭和50年には全都道府県がこの最低賃金をもつにいたった。

②そして、昭和52年に中央最低賃金審議会が、労働団体の年来の主張である全国一律最低賃金を時期早尚と退けつつ、各都道府県の地域別最低賃金に全国的整合性をもたせるために、全都道府県を賃金実勢や生計費格差などから4つのグループ（ランク）に分け、同審議会が各グループにつき当年度の地域別最低賃金引き上げの目安額を提示する方針を樹立した。こうして、地域別最低賃金の年ごとの改定については、毎年夏に、まず、中央最低賃金審議会がその年の関連の経済・労働指標を参考に最低賃金額のその年の引き上げの目安の額を決め、各地方最低賃金審議会がこの目安額を参考にしつつ各都道府県の経済・労働指標を参考に引き上げを決めるという仕組みとなった。

③産業別最低賃金は、全国または一定地域の産業ごとに、関係労働組合の申出によって、中央または地方最低賃金審議会の審議に基づき、地方別最低賃金に上乘せする形で設定される最低賃金であった。当初は、石炭産業、食料品製造業、繊維産業、機械・金属製造業、卸売り・小売業などの大きくり産業について設定されていたが、地域別最低賃金の整備とともに存在意義が疑問視されるにいたった。

そこで、中央最低賃金審議会の昭和56・57年答申によってそれら大きくりの産業別最低賃金は廃止され、新たに「小さくり産業別」の最低賃金が設定された（従来の産業別最低賃金は新たな小さくり産業別最低賃金に転換された）。（前掲書 255～7頁）

最低賃金制度は、政府と労使が毎年の協働作業によって、わが国労働者の最低賃金を、時々の経済情勢と労働市場の変化にたいおうしつつ各地域の実情に即して設定・改訂する精緻な仕組みとして、よく運営されてきたといえる。しかしながら、このような制度も、経済社会の変化の中で見直しが必要となった。

まず、産業別最低賃金については、その主要な対象産業である製造業がグローバルな競争にさらされている状況下で、使用者側から、地域別最低賃金に「屋上屋を重ねる」ものとして廃止の主張がなされるようになった。最低賃金審議会（正確には「労働政策審議会労働条件分科会最低賃金小委員会」——引用者）では、この主張を受けて審議を重ね、結局、現行の産業別最低賃金は罰則のない上積みの最低賃金の制度として存続させることとした。

他方、地域別最低賃金については、相当数の都道府県ではその額が生活保護の給付水準より劣っており、同水準に比して低すぎるものが、従来から指摘されていた。そして、1990年代半ばからの産業界における人件費抑制（正社員の削減と賃金抑制、非正規労働者の増加）の進展や大都市圏を除く地域経済の不振のなかで、所得格差の拡大や低所得者の増加が「ワーキングプア」の流行語とともに社会問題となり、それへの対応が政治的課題となった。そこでは、わが国の地域別最低賃金の額が、英、米、仏などの先進諸国の最低賃金に比し、相当に低いことが問題とされ、その額を相当程度引き上げることが政府の「成長力底上げ戦略」政策の一つの課題となった。そこで、最低賃金法の改正構想の中では、地域別最低賃金額の決定の考慮要素において、生活保護に係る施策との整合性に配慮することを法文中に明示する方針が立てられた。

以上のような流れの中で、最低賃金法の改正案が平成19年3月に国会に上程され、同年11月28日に成立した。同改正は、實際上利用可能性のほとんどない労働協約に基づく最低賃金制度（旧11条等）を廃止し、最低賃金審議会の審議に基づく最低賃金のうち、「地域」に関するもの（地域別最低賃金）を必置の最低賃金制度として明文化した。また、同審議会の審議に基づく最低賃金のうち「事業」と「職種」に関するもの（産業別最低賃金）は、「特定最低賃金」という補足的制度（任意の設置、罰則なし）として明文化した。この改正は、従来、最低賃金法の法文上は制度の名称等が全く現れず、中央最低賃金審議会の答申等でのみ名称や決定の要件・手続きが規定されてきた最低賃金の制度を法文上明示し、最低賃金を国民に分かりやすい制度にしたという意義も有している。（前掲書257～8頁）