

# 目安制度下の最低賃金制度の展開と 当面するジレンマ

嶺 学

はじめに

1 目安制度の形成と推移

- (1) 目安制度の形成
- (2) 目安形式の具体化と持続
- (3) 目安制度の改定

2 目安と地域別最低賃金の決定

3 産業別最低賃金 - 賃金決定制度としての機能

- (1) 新産業別最低賃金への転換
- (2) 新産業別最低賃金決定の実態とそれをめぐる問題

終わりに

はじめに

私ごとから書き始めることには、躊躇があるが、この覚書の性格を明らかにしておくためには、そうせざるを得ない。私は、1992年5月から中央最低賃金審議会（以下中賃）の公益委員となり2000年末までに及んだ。この審議会の委員は、任期1年であるが、更新はしばしばなされるものの、慣例的な限度があり、私はやや通例より長く委員であったことになる。2001年1月の省庁の再編にあたり、厚生省と労働省は合同し、その際、審議会も統廃合されたが、中賃は、残された。これは、審議会が後述のように、労使交渉的とも言うべき性格をもつためではないかと想像される。厚生労働省の中賃が、以前の審議会と性格を変えることは、当面考え難いが、私は、もはやメンバーでないで、このことも予測にすぎない。実際のところ、これまで、積み重ねてきた地域別最低賃金の目安制度を抜本的に見直す必要があるのではないかという意見をインフォーマルに表明していた委員もあり、特に、毎年的一般の賃金改訂が、必ず行なわれるのではない、新たな事態となり、間接的に、一般的賃金改訂を反映して、目安がきめられてきた背景も変化してきたから、従来のように、目安を決め続けうるかという疑問もある。公式には、1998年12月の産業別最低賃金に関する全員協議会報告で、今後の最低賃金制度のあり方について模索すべき時期が来つつあるとの文言もあり、これは、その文脈上、最低賃金制度全般に関しての指摘であると推測され、目安制度を含め何らか

の、時代の環境変化に応じた改革の必要を関係者が感じていることを示唆するものである。

ところで、92年には、ある事情から、委員就任の依頼があり、私としては、社会政策について研究、教育をしていながら、その重要な一政策分野である、日本の最低賃金について、その決まりかたなどの実態について、ほとんど知り得ない状況にあったことから、審議会委員として、決定の実際を知ることができれば有難いとの公益性を外れる関心から、引き受けることとなった。労働関係の審議会は、三者構成となっているが、その際、公益委員の実際上の役割は、審議会ごとに違い、中賃では、労使の意見の調整役としての性格が、最低賃金額の決定に関しては、大きいと、私には考えられ、当初の動機はともかくとして、公益委員となって以降は、その1メンバーとして振舞ってきた。

この覚書の性格は、嶺個人の観察、理解、見解などであり、公的制度としての中賃ないし、その公益委員としての、過去の評価の性格をもつものでは、もちろんない。最低賃金に限らず、日本の社会・労働政策は、これまで行政の主導によるところが大きく、内容の分析・叙述なども、行政資料によらざるを得ないところが多い。

現在の、日本の最低賃金は、ほぼ<sup>(1)</sup>、都道府県別の地域別最低賃金と、都道府県別産業別の最低賃金からなり、前者は、78年度から、中賃の示す目安、または、目安に代わる公益委員見解を重要な参考として、地方最低賃金審議会（以下、地賃）の議を経て、その決議通り決められてきており、目安をめぐる問題が、覚書の第1の主題である。また、産業別最低賃金は、とりあえずは、労使の自治に依存して決められている日本的な特色のある制度であり、その性格を含め、論じることとしたい。

## 1 目安制度の形成と推移

### (1) 目安制度の形成

目安制度ができた背景は、私の理解するところでは、1975年の春闘にあたり、当時、「国民春闘」が総評などの労働運動の旗印であって、組織労働者以外を含めた、労働者生活の課題を広く取り上げて、交渉して行くとの狙いから、最低賃金制度の大幅な改革を目指し、労働4団体の統一要求書が、首相あて提出され、3月27日にストライキが構えられたという事態が、ひとつの契機となり、中賃において、最低賃金制度の在り方について、再度、基本的検討が行なわれた結果として形成さ

---

(1) 全国レベルでは、新しい産業別最低賃金が、石炭鉱業、金属鉱業について定められていたが、産業の衰退により、廃止された。厚生労働省『最低賃金決定要覧』平成13年度版（01年3月、労働調査会）によると、全国レベルでは、全国非金属鉱業の大臣決定の従来産業別最低賃金が1件ある。労働協約に基づく地域的最低賃金（法11条によるもの）は2件、適用労働者5百人。これらを除くと、都道府県別の地域別最低賃金、地域別の産業別賃金（そのうち従来のも2件）となる。

れることとなったものである<sup>(2)</sup>。当時、分裂していた労働4団体は、最低賃金制度についても、異なった制度を目標としていたが、調整が図られ、一致して要求した内容は、つぎの諸項目であった。

全国一律最低賃金の法制化をはかること（なお、この決定により実効性のあがらない産業、業種、地域に関しては、全国一律最低賃金に上積みできるようにすること）、また、労働協約の拡張適用を制度化すること。最低賃金額は、生計費、賃金事情を基準に毎年改訂すること。決定機構として、最低賃金を決定する権限をもつ最低賃金委員会を設置すること（委員会を中央、地方のそれぞれに置くこと、委員会は、労使同数の委員とそれより少数の斡旋的立場の中立委員をもって構成すること、また、労使委員は、それぞれの団体で推薦し、中立委員の選出は労使委員の同意を要すること）。

全国一律制度は、周知のように、総評労働運動が久しく実現を目標としてきたところであり、単に、最低賃金額が一律（賃金のナショナルミニマム）であればよいというのではなく、それにより低賃金層をなくすとともに、賃金全体の底上げを展望していたと考えられる。審議会の構成や、最低賃金の決定基準の変更の要求は、行政主導でなく、労使交渉・協議を中心に制度を運営しようとしたものと判断される。野党四党からも、労働団体要求に対応する議案が提出され、当時の政府は、一律制、野党法案も参考資料として、最低賃金の基本的あり方について、中賃に諮ることで、事態収拾を図った。審議会への諮問は、75年5月に行なわれ、77年に答申がまとめられ、78年度より目安制度が実施されることとなった。

さて、以上の経過から、最低賃金制度の基本的なあり方について、労働運動全体から要求があり、これと連動した政党の動きがあるなかで、政府としても制度の再検討を行ない、目安制度が成立したこととなるが、このことは、日本においても、最低賃金制度が、基本的な社会・労働政策として、労働団体や、使用者団体、政府にとって重要な位置を占めていたことを示すものである。このことは、目安制度成立後も、その運営にあたり、すなわち、毎年の目安決定や、その後の地賃の審議の過程の背後に、政府を含む労使関係が色濃く存在することに関わると、筆者は、受け取っている。

つぎに、中賃が目安を示すことの意味について、当時の審議会がどう位置付けているか、みておきたい。77年12月15日付、所沢道夫会長名の答申によれば、労働者側が提起した、ナショナルミニ

---

(2) 1970年代に入ると、総評は、労働組合運動の事実上の中心ともいべき春闘を単に企業における賃上げ交渉に留めず、国民生活に関する対政府の政策制度要求をからめて行なうようになった。73年の4・17年金ストは、政策の前進をもたらした。政策制度要求のため、全国組織間の協力の必要が自覚される一方、路線の対立も引き継がれていた。75年の労働4団体、特に総評と同盟は、最低賃金に関する異なる目標をもっていたが、水準に関して、全国一律制の上に上積みすることで調整された。73年及び74年には、スト権回復を巡ってストライキが実行され、これは、総評、同盟の間の不信をたかめたが、74年のストはかなりの影響が出ていることもあり、政府として、最低賃金制の統一要求に関わるストライキ回避のため、一定の措置をとらざるを得なかったと思われる（小越洋之助『日本最低賃金制史研究』298ページ以下）。

そのほか、政府側に、1970年の中賃の重要な答申で提起されていた年次推進計画が、立案実施され、産業別等の最低賃金普及後という当初の予想とは異なり、地域別最低賃金が普及し始め、ほぼ全国に及んでいたため、その後の政策の方向を探る必要もあったと考えられる。地域別最低賃金の全国普及は76年1月に完成。

マムとしての最低賃金，中央決定の考え方に対して，従来から最低賃金は，地賃が自主的に調査審議して決めてきた実績があり，中央決定への移行には疑義があるとの指摘がなされたこと，他方で，地賃による決定は，金額に整合性を欠いたり，横断的相互比較のため，決定が遅延する傾向があること，産業別最低賃金と地域別最低賃金の関係，高齢者の扱いなどについて，全国的整合性に欠けること等の指摘がなされた。そこで，中賃が最低賃金の決定について，積極的機能を発揮することとしたとしている。しかし，積極的機能発揮のあり方については，労使の見解の差があったことを説明した後，その見解の両立しうる途として，第1に，地賃による審議決定方式は，地域間，産業間等の賃金格差がかなり大きい現状において，有効であること（一律性，中央決定方式の否定）に合意した。しかし，最低賃金決定に関する全国的整合性を保つため，中賃の指導性を発揮することとし，その内容としては，最低賃金の基本となる事項（上掲の2項目のほか，表示単位期間〔日額，時間額など〕のとりかたを例示）について地賃でなるべく，統一的取扱がなされるように提示すること，及び，最低賃金額の改正について整合性が保たれるように，目安を作成することであった。目安は，都道府県を数等のランクに分け，賃金額の改定について示す。目安提示は78年度より行なうこととした。

以上の経過を見ると，75年の全国一律の要求は，地域別賃金格差の大きさなどから，現実性がないと退けられた。しかし，75年の労働団体の一律制要求でも，実効性のない部分には，上積み求めており，ナショナルミニマムとしての一律の要求があったにせよ，地域間などの格差に応じた最低賃金の分布となることを認めていたと解され，労働者側も審議会答申を容認したのであろう。

他方では，中賃が地賃の決定に整合性を持たすよう引き上げ額の目安を示すことなどの指導性を発揮することとなった。整合性の維持と，地賃の自主性の関係は，一方に徹すれば他方が成立しないといった，文言上の矛盾があると解されるところであるが，上記審議会答申に先立ち，目安は，参考とするが，地賃の審議を拘束するものでないことが確認された。また，使用者側から，最初の目安提示につきこの確認が守られなかったとの意見が2年度目に早くも出た。その後も同様な指摘が折に触れてなされたこともあり，毎年の目安の提示にあたり，地賃の自主性発揮が強調され続けてきたが，これも，労使関係上の沿革を引き継いでいるものである。

## （2）目安形式の具体化と持続

77年の答申では，78年度から，目安が示されることとなっていたが，具体的な内容の詳細については，述べられていなかった。そこで，78年には，小委員会を設けて，最初の目安が審議された。小委員会報告によれば，従来の最低賃金額の改定が，中小企業の春季の賃上げ状況と密接に関連していること，及び，消費者物価の上昇率を下回らないことを考慮したとし，具体的には，30人未満の企業に対して行なった賃金改定状況の特別調査を参考とし，77年度の最低賃金額により4ランクに都道府県を区分し（金額表示），そのランクごとに引き上げ額の目安を示した。ランク別の引き上げ率としては，低いランクほど率が高くなっており，小委員会は，地域間格差が従来縮小傾向にあることを考慮したとした。

小委員会の報告は，審議会で承認されて答申となった。なお，別の小委員会は，表示単位について，日額を基本とし，賃金の大部分が時間額で定められている者については，時間額を併せて表示

すること、高齢者については、特別の措置を講ずる必要はなく、今後は最低賃金の適用労働者の範囲の問題として検討するべきものとした。なお、高齢者の問題は、後に地域別最低賃金と産業別賃金の関係が論じられるなかで、産業別最低賃金から除外し、地域別最低賃金に含める形で整理される経過をたどった。

中賃は、78年度、79年度、80年度について、目安を決定できたが、このうち、79年度については、使用者側の賛成が得られず、公労賛成の答申となり、地賃レベルの審議でも混乱を生じた。80年度は、この経験をふまえ、中賃で、各ランク同率で、三者合意して、目安ができた。なお、ランク区分による引き上げ額の表示がなされるものの、ランク間の引き上げ率は同率とされたが、これは、その後慣行化した。

81年度以降は、中賃で三者の合意はえられず、公益委員見解が地賃審議の参考として示され、今日に至った。公益委員見解といっても、公益委員が目安にあたる表を地賃に示すことについて、労使委員は反対しないとの了解が得られている必要があった。労使の意見が隔たり、双方不満であるが、公益委員が引き上げ額（引き上げ額表示の同率の引き上げ）を表明することは、やむを得ないと見なし、結着してきた。これは、審議会外部からは判り難い経過で、労使関係的な妥協そのものとの印象が強い。また、公益委員見解も、労働省が実施する30人未満の中小企業の賃金改定状況調査の平均引き上げ率を、主要な参考資料として、その率または、その年の特殊事情を配慮して、僅かにずれた率となるのが通例であった。詳細には、多少の変化はあったといえ、78年以降の目安決定の枠組みや方式が持続してきたといえよう。経験的に言って、賃金は、労働者の所得として、社会的関連があり、特別の事情がないかぎり相互に関連して変動することが多いこと、日本の最低賃金の賃金総額に影響するところが少ないこと、低所得層についても、最低賃金を、類似層賃金と慣行的に連動させても短期的には、問題を生じないこと、各企業において毎年、賃金引き上げが慣行的に行なわれてきたこと等から、労使の妥協もほころびを見せることがなかったといえよう。目安に関する公益委員見解が、地賃に伝達され、それを参考としつつ、地賃での自主的審議がなされ、見解とあまり差異のない額が、短期間で決定され、最近では、9月末又は10月初めより、地域別最低賃金が各都道府県で発効することとなっている。地賃レベルの協議については、別に述べる。

### (3) 目安制度の改定

上記のように、目安制度、または、目安に関する公益委員見解表明方式は、結果として慣行化されてきたが、目安制度の内容に関しては、当初から労使それぞれの見解があり、審議もなされたが、労使の見解が一致せず見送られてきた。第三者からみても、ランク区分が、目安成立以前の地域別最低賃金額を括ったものであることは、各都道府県における金額における安定性の維持の意味はあろうが、もとの額が、それぞれ、根拠があって決められて来たとしても、その根拠が共通している保障はなく、それゆえに整合性が求められたわけであるから、論理的にも問題を含んでいたように思われる（これは、95年に修正される）。問題とされたのは、地賃の自主性発揮のほか、ランク区分のありかたについて、使用者は、ランク数を増やすべきであるとしたが、労働者側は現状維持または将来減らすことが望ましいとしたこと<sup>(3)</sup>、金額の表示方法も、労働者側は格差が縮小するように、各ランク同額の引き上げとすべきであると主張したこともあった。賃金改定状況調査について、

対象規模の拡大を、使用者側は、対象地域を郡部を含むものに拡大することを主張した。これらが、労使の最低賃金額や、格差に関する労使の利害を反映した主張であることを読み取ることは容易である。82年から83年にかけて、ランク区分、表示方法、賃金改定調査の方法、地賃における審議の長期化防止などについて審議会全員協議会が開かれたが、取りまとめできず、当面棚上げとなった。

冷却期間とも考えられる時間経過ののち、89年および90年に全員協議会で審議されたが、89年の報告に付された労使それぞれの見解は、当時及びその後及び双方の主張が要約され、興味深いが、両者に一致する点は少なかった。

あえて審議のハイライトというべきものを摘記すれば、89年から90年に及んだ目安制度の検討で、いくつかの原則的確認（ア．目安制度は有効であること、イ．賃金には地域格差があり、低賃金層では、それが小幅であり、最低賃金では、いっそうそうなっていると判断されること、ウ．目安改定にあたっては、地賃の自主性発揮〔下記を含む背景データを参照するとともに、実地調査、参考人意見聴取なども利用することなど〕がなされるよう考慮さるべきこと、エ．全国的整合性を保つべき課題〔表示方法〕が未解決であること、オ．最低賃金額の表示単位期間、ランク区分について合意をみるに至らなかったこと、カ．賃金が毎年引き上げられる状況のもとでは、毎年最低賃金の改定がある程度影響力をもつものとしてなされるべきことなど）、特に地賃における審議参考資料の豊富化（目安が単に賃金改訂状況調査の賃金上昇率に依存することなく、各種経済指標、労働市場の実態、各種賃金の動向、賃金構造統計、最低賃金基礎調査などによる低賃金労働者の実態と最低賃金の影響、同調査などから予想される最低賃金の履行確保の可能性データなどを総合勘案すべきこと）が説かれたこと、5年程度ごとの制度の見直しについて合意されたこと、にまとめることが出来よう。

目安制度について、かなり、内容のある修正が行なわれたのは、94年から95年にかけての審議を通じてであった。これは、上記の5年程度ごとの見直しを実現したこととなる。92年の目安審議にあたり、労働者側から、当時の目安制度の運営に問題があると指摘する文書が提示されたことに始まる。問題点としては、第1に一般賃金水準に対し、地域別最低賃金（これは、目安と同じか、わずかに高いことが普通）の水準が低下していること、第2に目安が、ランク毎に示されるため、ランク内での地域別最低賃金額は収斂する傾向があるが、ランク間では、拡大する傾向となる。これは、一般賃金の地域間の実態と矛盾を生じていること、第3に、地域別最低賃金の水準そのものが、先進国に相応しくない低いものとなっていることが指摘された。この文書の取扱は、同年の目安審

---

(3) 労働者側は、地域別等の賃金格差を縮小することを基本として来たといつてよいであろう。そのためランク数の減少を唱えたときもあるが、東京への産業の一極集中とも関連し、東京の賃金水準が高く、全国バランス重視では、その地域別最低賃金の水準が低すぎるものとなるといった問題も自覚されるにいたる。また、同様に、ランク内で経済力の高い県も、それを反映しない地域別最低賃金に安んじ、ランク内で最低賃金が収斂する矛盾も感じるようになり、目安を幅を持って示すゾーン方式（ランク間オーバーラップ方式）を提案したりしてきた。

議の終了後、労使の意向を踏まえ、全員協議会で、2年程度を目途に検討することに審議会で合意した。労働者側が提起した問題は、使用者側には、刺激的なものであったと想像され、全員協議会では、労働者側の問題提起に関わりうる項目を掲げて検討事項とした。すなわち、目安の決め方と参考資料、ランク区分、表示単位期間、表示方法であった。については、それまで、賃金改定状況調査から、中小企業の賃金の平均改定率を算定する場合に、近年の労働時間短縮、女性労働者及びパートタイム労働者の増加が反映されないようになっていたこと（計算過程から、労働時間短縮が行なわれる実際1日あたり賃金が引き上げられることが通常であるが、それが反映されていないこと、パートタイム労働者を除外して算定していたこと、労働者男女構成を固定して算定していたことなど）によることから、労働者側指摘のような傾向が表れたと判断され、94年度の目安決定から上記の点を考慮に入れて目安決定がなされるようにする趣旨で、全員協議会の「中間まとめ」が出された。この文書では、～についても統計的検討につき報告しているが、結論には至っていない。

95年度の目安審議に先立って結論に達するように、全員協議会の協議、地賃委員の意見照会、地賃委員との意見交換などが行なわれた後、新しい方式を適用した都道府県のランク区分がなされた。これは、目安制度発足以降のもっとも大きな調整と言って差し支えないであろう。上記とはまとめて扱われた。都道府県のランク分けを新たな基準で行なうことにより、労働者側が提起した、ランク内収斂とランク間格差拡大の問題は、当面解消することとなったためである。地賃の自主性尊重は、目安制度の当初から、しばしば繰り返されてきたところであり、その際、労使にニュアンスの差はあれ、地域の経済、賃金の実態を考慮の上、地域別最低賃金を決定すべきことが、その内容をなしていた。そこで、ランク区分を新たに設定するため、まず、法の定める決定基準（労働者の生計費、類似労働者の賃金、通常の事業の賃金支払能力）を代理する経済指標を総合した指数で都道府県の順位付けを行ない、次に適当な箇所で行なうことが考えられた。これは、それまでのランク区分が、既述のようなものであったこと、及び、目安制度の永い経過で、経済、労働市場の地域構造に大幅な変化があったことからすれば、考え方としては、適切であったといえるべきであろう。経済指標としては、所得・消費に関するもの5、給与に関するもの10、企業経営に関するもの5が選ばれ、これらの最近5年の平均を、東京を100として指数化した上、単純に平均した。個別指標の選び方、種類別の指標など、問題指摘は、多々ありうるものであり、賃金指標が相対的に多く選ばれたようであるが、原案が準備されると異論はほとんど出なかったように記憶する。このようにして、都道府県が総合指数により並べられたが、数字のまとまりや飛び、4区分の踏襲、「法的安定性」（ランク変更の都道府県があまり多くならないこと）などを考慮して、新しいランク分けがなされた。結果的に、ランク変更7（上昇5、下降2）にとどまり、結着した。都道府県別の総合指数は、ランク区分のため利用されたもので、地域別最低賃金額の順位を是正することを予定するものではないものとされた。

また、の目安の表示方法については、これまでどおりランク別引き上げ額とすること、（これは、実際は共通の引き上げ率を額表示としたものとなってきたが、その基礎となる最低賃金額は、最高、最低の中間値から、ランク内の平均値に変更した。）

なお、の地域別最低賃金の表示単位期間については、現時点ではさほど問題がなく、現状の日

額，時間額併用方式とし，なお検討を続けることになった。さらに，5年ごとにランク区分等の見直しを行なうこととなった。

労働側の問題提起に始まり，95年まで長期にわたった審議によって，問題提起の意図が実現されたかどうかは，当初の問題提起の真の意図の解釈によるが，目安制度の枠内での修正を行ない，相対的に低下する傾向の技術的理由を明らかにし，また，ランクが経済と賃金実態を反映するものとした点では，評価できる結果であったといえよう。しかし，労働者のより根本的な要望であるとみられる，一般賃金と対比しても，先進国に相応しい水準に最低賃金のレベルを引き上げるべきであるとの意見は提起されることはなかったと記憶している。

上記のように，ランク区分など，目安制度の在り方については，95年4月の全員協議会報告において5年ごとの見直しがなされるよう要請がなされていたため，99年4月より，その審議に入ることが，審議会で合意された。当初は，ランク区分，表示方法，表示単位期間，参考資料その他データのあり方を扱うこととしていたが，不況が長期に及ぶなか，中小企業においても，賃金改訂を行なわない事業所が増加していたが，特に，99年の賃金改訂状況調査では，凍結事業所が43.2%の高い比率となり，目安審議の中で，凍結事業所の割合が，大きい場合，最低賃金の改訂を行なうべきでないとの意見が使用者側から出た。この意見は目安審議では，容れられなかったが，全員協議会で検討すべきであるとの意見があり，これを受けて，経済情勢を踏まえた目安決定のあり方が，審議事項に加わることとなった。凍結事業所割合の大きいことは，経済情勢が長期にわたり悪いことを反映しており，全員協議会では，目安制度の維持を前提として論議するものの，将来は，最低賃金の決定システム自体の検討が必要になるのではないかとの感想をもち委員もいた。

審議は，2年近くに及んだが，2000年の目安審議に間に合わせるため，ランク区分の見直しの間中まとめがまず同年3月末に行なわれた。目安制度と課題とされた事項に関する経緯の確認，先進国における最低賃金制の概要などの検討の後，前回のランク区分に用いた指標を用いた都道府県別総合指数の序列化作業が事務局によってなされ，それを基礎に，前回と同じような論理で整理が行なわれた。すなわち，ランク区分は，これまでの慣行の定着を受けて，4区分とし，序列で開きの大きいところに着目するとともに，区分した場合に内部の散らばりが少ないこと，ランク間移動の数が多くならないことが考慮された。結果としては，移動は4（上昇3，下降1）となった。

経済情勢を踏まえた目安の決定のあり方については，報告は，まず，これまで「賃金改訂状況調査」，特にその賃金上昇率が，重要参考資料として用いられてきたこと（また，実態とのずれを生じないよう95年の全員協議会で検討済みであること）から，これを持続すべきことをあげた。しかし，経済社会の状況が変化していることから，そのときどきの状況を総合勘案して，目安を審議決定すべきであると慎重な限定を付した。凍結事業所の割合については，凍結事業所割合と低賃金層の賃金動向の関係が明確でないことも指摘されたが，状況についても最低賃金をめぐる諸情勢に係わる諸指標の一つとして，目安の審議にあたって勘案することが必要とされた。これまで，折々に指摘されてきたところであるが，改めて，目安が，地賃審議にあたっての全国的バランスの参考資料であり，地域の賃金動向などの実態を踏まえ，地賃が自主性を発揮することを要請した。

全員協議会の中間報告以後の主要な問題は、表示単位期間に関するものであった。この問題は、最低賃金額、引き上げ額の目安に比較すれば、少なくとも従来は、重要性が低い事項であったようである。全国的に整合性が求められてきたが、これは、技術的に困難な問題を含んでいた。すなわち、日額と時間額で示す場合、両者の関係を、労働基準法の定めている1日8時間の最低基準で換算するか、実態としての1日あたりの8時間を下回る時間で日額を除すべきかの考え方に相違があった。また、すでに触れたが、目安発足当初の審議会文書（78年7月27日、第2小委員会報告）において、時間額は、当該事業所の所定時間より短い者に時間額が適用されてきたが、事業所により、所定労働時間の決め方が区々であるとの理由で、賃金の大部分が時間額で定められている者に対して、時間額を併せて表示するとした経緯がある。この論理を徹底すれば、パートタイム労働者のように、時間額の決定が一般的である場合は、日額で決定される労働者とは、独自に時間額の最低賃金を決定することが適切なこととなる。このテクニカルな問題は、地賃レベルでは、日額と時間額の関係で、一方を高めを決める代わりに他方を低く抑えることなどの労使間の妥協に用いられることもあったようである。このような背景があつたのころと思われるが、表示単位期間については、しばしば審議対象となりつつも、現状維持が続けられてきた。特に、81年にすでに、審議会が、表示単位について、賃金支払形態、所定労働時間等の異なる労働者間での公平性の維持の観点からは、将来的には、時間額のみが表示が望ましいとの方向を示されている。しかし、このときも、当面は、日額、時間額併設方式を継続するという結論であった。

今回の審議では、パートタイム労働者の割合が、20年前に比べ倍増していること、1日の所定労働時間のばらつきが増大していること、また、最低賃金の影響を受ける労働者には、パートタイム労働者（大部分は時間額賃金）が多いこともあり、目安額、及び地賃の最低賃金額の表示は、時間額が適当との結論となった。ただ、方針は確定したものの、移行には整理すべき具体的課題があるとし、経過的には、地賃における日額、時間額併用方式を維持するという、慎重な内容となった。

表示方法については、ランク区分が改訂された直後でもあり、また、慣行（目安は、ランク同一で引き上げ額で示す）が定着しているとの理由で、現状維持となった。参考資料については、92年の労働者側意見以降、労働者側は、賃金全体の中で最低賃金が評価できるよう要望し続けてきたこともあり、賃金構造基本調査により影響率（最低賃金を引き上げた場合、直接に賃金の引き上げを要する労働者の割合）を集計するという例示を含め、参考資料の整備・充実を図る結論となった。

以上の論議は全員協議会で行なわれ、その報告は、審議会です承となった（2000年12月15日）。

99年から2000年にかけての審議は、目安制度の維持を前提に5年ごとのランク区分、その他の見直しであったが、ランク区分の分け方は、前回の方式が踏襲された。表示単位期間の時間表示一本化が、経過措置を予定しつつであるが、決められた。なお、論議の過程で、年度の目安の決定ともからみつつ、経済環境が大きく変化していることについて、使用者側から、目安制度における問題、特に慣行踏襲自体が現下の経済環境に適するか、目安の拘束性が事実上強いことなどの指摘が、強くなされたように思われた。また、労働者側は、最低賃金を全体の水準や、構造の中で影響力あるものに高めたいという永年の基本的要求をもっており、今回も持続したが、これは、参考資料の豊

富化ということで結着した。実際、これが、今後統計として示される場合、後述のような、最低賃金水準の実情から、最低賃金の現実に果たしてきた（果たすべき）役割、また、その評価をめくり、論議が起こる可能性はあろう。

## 2 目安と地域別最低賃金の決定

毎年の最低賃金の目安に関する公益委員見解の審議会本体での決まり方については、小委員会に実質審議を委ね、労使を含め、ようやくに実質合意に達したことを、委員が知っていることもあって、私の在任中には、波瀾を生じうる個人意見の表明がなされることはなかったように記憶する。

これまで、春の賃金交渉、賃金改訂が一巡した、5月に労働大臣から、中質に、目安の諮問があり、立ち入った審議は、目安に関する小委員会で行われる。小委員会は、三者構成である。小委員長は、審議会会長とは別の公益委員である。小委員会は、3回程度で結着してきた。私の参加した最近数年の小委員会では、一般経済、労働経済、賃金の推移・改訂状況の諸統計が事務局から提示されて、検討したり、労使が基本的な態度の表明を行ったりした後、労働省当局が調査した、賃金改訂状況調査の結果の集計結果を待って、それを重要参考資料として、労使が具体的見解表明、提案を行ない、その上で、最後の詰めとして、公益委員が仲介に入って、審議を進めることになる。最近の厳しい経済環境では、使用者側は、当初、凍結を主張することが多かった。労働者側は、年により違うが、春闘の賃上げ率や、それに最低賃金の引き上げの後れを回復する引き上げ率を主張したりしてきた。目安制度発足の当初のように、三者合意できればよいのであるが、当初から、労使の見解が大きく離れていることが通常であるため、小委員会は、合意に達することは断念し、地質の審議に資するため、公益委員見解を出すことになる。最終的には、審議会です承される必要があるから、目安小委員でない会長、公益委員との意思疎通が、必要なときに行なわれる。小委員会においては、先に触れた通り、公益委員が全く独自に見解を示すわけではなく、公益委員見解をある率（引き上げ額）として示した場合、労使がやむなしと決意するようなものを何とかして示するように努力することになる。そこで、労使の基本的立場が離れたなかで、公労、公使の会合などを通じ、また、裏方である事務当局を通じ、労使との情報のやりとり、意向打診等を含め、労使の事実上の歩み寄りを促し、結論に至る。この調整にあたり、基準になるのは、賃金改定状況調査の第4表といわれる、中小零細企業のその年の賃金引き上げ率である。先に述べたように、90年の全員協議会で、この数値に単純に依拠すべきではなく、経済的、労働市場的背景や、賃金実態と及ぼすべき影響などを総合勘案すべきであるとの合意がなされたとの経過があり、実際、その年における背景となる事情は考慮されるが、結果的に上記の率そのものか、それをごくわずか上下させた率となってきた。総合勘案することは、きわめて当然であるとしても、いわば、文学的表現であって、現実の数字とすることは、はなはだ困難である。労使から相反する意向に押され、総合判断は、出発点にもどるか、そこを大きく離れることができない実情である。

また、私見であるが、最低賃金法に掲げる、「労働者の生計費」は、現実離れしがちで労使間で意見の一致のえられそうもない「理論生計費」を退けるとすれば、賃金と密接に関係している。「通常の事業の賃金の支払能力」については、計測方法は多様で算定困難な上、現実に一定の賃金

が支払われていることは、その支払がなし得ていることを示すであろう。そのような点から言うと「類似労働者の賃金」は、類似の範囲の取り方に問題はあるが、客観的に算定でき、他の2要素を間接的に反映していると、受け取ることができよう。具体的には、中小零細企業の賃金改訂状況を一定方式で調査した「賃金改訂状況調査」の労働者の賃金平均上昇率を示す第4表と言われるものが、結局、もっとも影響力ある指標となってきたことは、理解できるように思われる。その第4表であるが、実態としては、大中の企業における賃金交渉、賃金改訂が行われ、また、地域労働市場、経済の状況を反映して中小企業の賃金の改訂（または凍結の決定）がなされた後の結果を示すものである。従って、凍結事業所があっても、それを含めて平均として類似労働者の賃金が上昇すれば、その後追いとして、低賃金層の所得格差を拡大させないためにも、最低賃金も引き上げられるべきである等と主張するなど、使用者側の説得がはかられた。労使にやむを得ない妥協をしてもらうため、経済情勢が厳しく、凍結事業所も多いといったことを地賃審議で、配慮するよう添え書きするなどの工夫も行なわれてきた。

小委員会の文書の本体は、伝統的な4ランクの引き上げ額の表（同率引き上げ）と、それを補足する地賃宛注記からなるが、労使の元の主張も明確に書かれる慣例である。山場となる最終段階の小委員会は、このところ、午前又は午後から始まって、日付が変わってからようやく結着するといった状況であった。労使両側委員は、それぞれ背後に全国的な団体があり<sup>(4)</sup>、最終的には、各側の委員として、意思表示するのではあるが、背後にある団体の意思を出来る限り尊重せざるを得ない状況があるため、審議が難航するように推測された。公益委員が、労使がやむなしと判断する率に達するまで努力するが、その、自由裁量の幅はあるとしても極めて狭く、最近では、第4表の率を0.1%ポイントを動かすことも、容易ではない。経済や賃金の実態を総合勘案するといっても、わずかな余地の中となり、総合勘案した結果、第4表の率そのままとなったのも最近の実態である。

このように、形式上は、公益委員が独自の権威をもって見解表明しているかのようにみえるが、上記のような関係においてである。小委員会における公益委員は、このように、目安の決定について、強い発言力をもっているわけではない。しかし、公益委員がいなければ、労使の当初の隔たりは埋めることができない。その意味では、存在意義はあることとなる。これは、公益委員が仲裁者として、独自の率を提示するというより、労使の調停役的な役割が中心であると評価できよう。

小委員会の報告は、審議会全体として了承され、諮問には答えられないが、公益委員見解はどのようであったかが大臣に報告される。これが、各地賃に伝えられる。この見解が示されないと、全

---

(4) 連合では、最近では、2月頃に最低賃金全国会議を開き、また、5～6月にも目安決定に関連した、全国集会有りなど、中賃の労働者委員は、地方組織の意見、また、連合中央等の見解を踏まえ、審議会、目安小委員会に臨んでいると思われる。経営者側は、中央では、日経連が幹事役で、日本商工会議所、全国中小企業団体連合会などと連絡をとっている。日経連自体では、最低賃金の専門委員会が常設されている。ここには、経営者協会の地賃委員等がオブザーバー参加している。また、地賃の使用者委員の全国集会有りなど、地方では、経営者協会が幹事役のところもあり、他の経営者団体が中心となっているところもある。いずれにしても、労使とも、中賃委員が最終的には、目安（公益委員見解）の決定について判断するとしても、中央、地方の組織が背景にあり、とくに、目安（公益委員見解）が直ちに、地賃の審議と関わってくることから、地方から出される意見も慎重に配慮しなければならないと推測される。

国的バランスをとった地賃の審議が出来ないこととなる。

都道府県のレベルでの地域別最低賃金の決定は、法令による枠組みにより、進行するが、具体的には、地域により細目に慣行上差があることは考えられる。基本的には、従前の組織では、都道府県労働基準局長から地賃に諮問がなされるとともに、意見書提出が出来る旨の公示がなされる。意見書は、労働団体などから提出され、地賃で検討される。地賃での実質審議は、専門部会で行なわれる。関係労使から意見聴取したり、実地視察をしたりして、審議の参考とする。また、事務局で、審議に資するため、「最低賃金に関する基礎調査」<sup>(5)</sup>を実施、局で集計したものを示すほか、中賃でも扱われた、一般経済、労働市場、賃金実態や賃金改定等の背景資料を準備する。専門部会では、これらの情報や資料と中賃の公益委員見解を参照するとともに、地域の実態、労使の見解などを踏まえて審議し結論に達し、これにより審議会答申がまとめられる。その後答申の要旨が公表され、異議申し出ができるが、申し出があれば、審議会が意見を出す。その後、慣例として、審議会の答申、意見をそのまま受けた内容で最低賃金が決定となり、公示され、実施される。

地賃での審議は、都道府県により差異があるようであるが、審議の参考としては、ある県の場合、中賃の目安（公益委員見解）を中心として論議し、基礎調査と予想影響率、春闘賃上げ状況、県の経済状態、県内の地域による差異、遵法状況、類似条件の他県の動向等を総合勘案して結論に達している。公益委員の役割は、前記の用語によれば、調停と仲裁の間中であろうとのことであった。他県では、委員の個性にもよるが、仲裁に近い場合もあるという。この県の場合、労働組合が意見提出する慣例で、審議会でもこれが審議されるが、労使委員が、充分実情を把握しているとの理解で、実情調査は不要とされてきたそうである。所要の手続を経て、審議会の答申通り、金額がきまる。地賃の自主性発揮といわれるが、この県の場合、実質審議は行なわれているとあってよいであろうが、中賃の目安が基準となり、労使の意見が、相互に反対方向にあると想定されるところから、通常は、目安そのものまたは、日額として、僅かに積み増すことがある程度で、結着してきた。

全国的にみると、経済環境や、中賃の目安額の高低などによるが、目安と同じ地域別最低賃金日額を決める都道府県は、かなり多いが、異なる場合も金額のずれは僅かであるといえよう。例えば最近では、やや引き上げ額が高かった97年度において、目安引き上げ額が日額が100～116円（2.2%）で、目安と同一が19都道府県、金額のずれは1円から5円であった。また、99年度においては、目安引き上げ額が日額が43円～49円（0.9%）であったが、目安と同一が32都道府県、金額のずれが-1円（兵庫）から+2円であった。この年の兵庫のマイナスは、震災の影響が考慮され

(5) 「最低賃金に関する基礎調査」は、低賃金労働者の賃金額の実態を把握することを目的として、都道府県労働局が、全国統一した内容、方法で行ない、地域別に集計し、主として地賃における審議のため利用されている。調査対象産業は、製造業、卸売・小売業、飲食店及びサービス業である。対象事業所は、製造業では、100人未満、他は30人未満の常用労働者を雇用する事業所である。労働者には、臨時、パートタイム労働者も含まれ、調査項目は、事業所の基本事項3項目、労働者については、属性、仕事、賃金形態、基本給額、手当、月間所定労働日数、1日の所定労働時間など10項目。集計は、都道府県別に労働局で行なわれる。集計事項は、規模、性、年齢別の所定内賃金階級別労働者数（全産業及び最低賃金該当産業）。調査は、6月分について行なう。この調査の集計事項は、賃金の分布を示しており、特定の最低賃金額を決めた場合、それ未満の者の対象者の比率（影響率）を算定できる。

たもので、通常、ずれが生じる場合は、積み増しであり、中賃使用者委員は、地賃の自主性発揮が常にプラスであることにしばしば、不満ないし疑問を提起してきた。これも、最低賃金決定の労使関係的性格の現われであり、地域の労働者代表が、中央から提示された金額を最低と受け取らざるをえない組織事情を背後にもっているところから、上積みとなり、地域の利用者も、労使関係の安定の観点から、労働者側に理解を示す場合も多いであろうと推測される。地賃における、採決の状況は、過去に利用者団体が凍結を唱え、使用者の反対が多かった例（1983年）があるが、最近では、使用者の反対が強い場合でも、全会一致の都道府県が過半または、多数となっている。目安制度が地賃でも、労使間に定着していることを示すものであろう。

さて、以上のように、毎年、労使委員の妥協を背景として成立した目安（公益委員見解）によりつつ、都道府県レベルでも、実情を反映する努力を重ね合わせ、地域においても労使の妥協を経て、地域別最低賃金が毎年改定されてきた。労使間の妥協を経ているがゆえに、決定手続きの諸慣行を保存する傾向がある。それゆえに、経済、社会環境が大きく変化しつつある今日、目安制度に何らかの革新が必要ではないかとの意見も、審議会委員の中に潜在するに到っている。しかし、特に労使が潜在させている改革の方向もまた、異なったものであることは、間違いがない。労働者委員にとっては、一般賃金水準に比して、最低賃金レベルを相対的に高くし、賃金のセイフティネットとすることであろうし、利用者にとっては、グローバルな競争のなかで、現行為替レートでは、国際的にかんがりの水準にある最低賃金をこれまでのように毎年少しでも引き上げ続けてよいかとの疑問であろう。労使委員に潜在すると想定される改革は、ベクトルを異にし、これを顕在させ、合意に至ることは、はなはだ困難と予想される。

このことと関連し労働者側に同調するわけではないが、実現されている地域別最低賃金のレベルなどについて確認しておきたい。95年の全員協議会の協議の出発点となったのは、労働者側からの、一般賃金水準に比較して、地域別最低賃金が相対的に低下しているとの指摘であり、それは検討され、目安制度のなかの比較的大きな変更となった。しかし、労働者側文書にあった、先進国に相應しい、一般賃金水準との対比における最低賃金の相対的な位置を高めることは、取り上げられることがなかった。労働者側文書によれば、平均的賃金に対して、フランスでは、67.5%、アメリカでは、46%という相対水準にあるとした。また、年間1800時間労働した場合、パートタイム労働者の課税標準額を下回り、また、70歳単身高齢者の生活保護基準なみであると指摘した。労働者側がこのような数字を挙げた根拠は、日本も批准しているILO131号条約に、最低賃金の決定にあたって考慮すべき要素として、賃金の一般的水準や、社会保障給付等があげられているためであろう。もっとも、これを規定している条項には、国内慣行および国内事情との関連において、可能かつ適当である限りという限定が付されており、一般賃金水準や、公的扶助の水準と対比することが適切かどうかは、それぞれの国の決定に委ねられているとも解されるから、条約違反とはならないが、一般的には、（条約には、生計費、他の社会集団の相対的生活水準などにも言及があるが）労働者側のあげるような基準と比較することも有意義といわなければなるまい。

ところで、ここ10年以上の一般賃金水準に対する地域別最低賃金の比率は、92年頃相対的に低まっており、その後修正されたわけであるが、大まかに言えば、一般賃金水準として、賃金構造基本

統計調査（企業規模10人以上）をとれば、時間額で、35から36%強程度であり、また、毎月勤労統計調査（事業所規模30人以上、パートタイム労働者を含む）に対して、日額で、やはり上記と同程度である。また、地賃審議で用いられる「最低賃金の基礎調査」でも、地域別最低賃金額は、（事業の賃金支払能力を考慮しなければならないため、現実的にそうなるのであろうが）、賃金分布のかなり低いところにあるのが普通である。

このことについて、70年答申（法改正後の最低賃金のあり方を論じた重要な文書）が提示した、日本における最低賃金の基本的なありかたの規定が想起される。それは、労働経済が変貌するなかで、「なんらかの原因で、なんらかの形で存在する不公正な低賃金に対処」し、「労働市場の相場賃金と密接に関連した実効性ある」ものであるべきであるとの観点であり、この見地から、労働市場の実態に即しかつ類似労働者の賃金が主たる基準になることが望ましいとしたものである。これを、私の理解で言い換えれば、労働市場の周辺部分で、市場がよく機能しない（例えば、情報が不十分、移動が出来ない、局所的に供給過剰である）場合に、労働市場が円滑に機能した場合に想定されるように、低賃金層の賃金を引き上げることが課題であるということになる。それを代理する指標として、賃金改訂状況調査の賃金改訂の率が基準とされて、都道府県別の最低賃金額が引き上げられてきたと言えよう。

現在、最低賃金の決定は、ほとんどが審議会の審議によるものである。これは、法改正により、業者間協定による方式が廃止されたことにより、現状のようになったわけであるが、法改正以前から定着していた、労働市場周辺部分の賃金を引き上げるといふ慣行は、継承されたと考えられる。

それならば、労働市場の周辺部の賃金改訂の制度としての最低賃金は、無用なものかといえ、そうであると言うべきでもなからう。各地域とも、最低賃金が改定されると、それを尊重せざるをえないこととなる。最低賃金の改訂後に行なわれる、重点的な監督指導で、毎年10%程度の事業場で違反が見出され、是正されていると思われる。このことは、影響率が低いとはいえ、最低賃金以下の層の賃金改訂に、制度がそれなりに機能してきたことを意味しよう。また、最低賃金の引き上げがあると、間接的に影響が及び、賃金が引き上げられる層があることもある。労働者側委員からすれば、現行の最低賃金の水準ないし、これまでの毎年の経過は、満足するに足るものではないが、審議会は、三者構成であり、使用者も発言力を持つ以上、労働市場周辺部の賃金引き上げという最低賃金の性格を改めることは、容易なことではあるまい。コストの観点からすれば、日本の最低賃金は、先進国の水準とさほど見劣りすることはなく、グローバルな国際的な競争のなかでは、大幅な最低賃金の改訂には、使用者側の強い抵抗があることが予測される。他方、コスト、国際競争力の観点から、あるいは一般賃金が少しでも上昇するなかで、最低賃金の凍結や、産業別最低賃金の廃止を使用者側が要求するとすれば、労働者側の抵抗が強いことは自明と思われる。

最低賃金制度は、各国で異なった背景、必要から形成されてきた現実があり、日本も、労働市場周辺部の賃金改訂の制度を、審議会機能を通じて運営をしてきたと、私は、理解している。別の視点に立って、改革を試みるとしても、三者構成の審議会の審議に依存する限りは、改革には、限界があることも明らかであろう。

### 3 産業別最低賃金 賃金決定制度としての機能

#### (1) 新産業別最低賃金への転換

産業別最低賃金については、私が中賃委員に就任した直後に、すでに固まっていた「公正競争ケース」検討小委員会報告を委員として了承したこと、96年から98年に行なわれた産業別最低賃金に関する全員協議会の審議に参加したこと、大臣決定の石炭鉱業、金属鉱業の産業別最低賃金の決定、廃止について、関わったこと位である。両産業については、事前に労使の合意があり、審議会として、内容にわたる実質審議の必要はなかった。しかし、上記の全員協議会のほか、地賃委員と懇談した機会などに、地域別の産業別最低賃金について、聞き、考える機会などもあった。前記の全員協議会は、審議を詰めきることなく、一応終結する結果となったが、それは、産業別最低賃金について、労使それぞれの期待がこめられているためでもあった。ここで、私見を述べておけば、産業別最低賃金、特に、新産業別最低賃金は、最低賃金であることはもちろんであるが、労使関係による、日本独特の賃金決定方式としての意義をもつもので、これは社会的に重要なことと考えている。

周知のように、日本の最低賃金は、業者間協定方式を根幹として発足したが、1968年の法改正により、業者間協定方式は廃止され、審議会方式が中心となった。法改正にあたり、関係労使から、最低賃金の決定、改正について意見を申し出ることが出来る条文（第16条の4）も置かれ、労使のイニシャチブを認めることとなった。法改正前後の最低賃金に関する政策では、70年答申が重要である。この答申は、産業別、職業別または、地域別に最低賃金を設定して、全労働者を覆うようにすべきこと、そのため、年次推進計画を策定すべきことを勧告している。業種から産業に適用範囲の拡大が意図されたと考えられる。しかし、このことは、最低賃金をより広い範囲に適用する効果をもったが、他方では、条件を異にする業種（統計的には、産業小分類、細分類）を包括するとともに、地域別最低賃金を適用した方が適当とも見なされる高齢労働者等の取扱が問題となることとなった。71年の行政による年次推進計画（70年度末から、75年度末までにすべての労働者に最低賃金を適用する）では、70年答申より一歩進んで、産業、職業別の最低賃金の設定と「並行して」地域別最低賃金の設定を進めるとしている。そして、地域別最低賃金が設定された場合、産業別最低賃金は、基幹的労働者、一人前労働者等について実効性あるものとするべきものと、一面当然ながら、重要な示唆を含む指示をした。

上記の問題と関連するが、75年の諮問に対する77年の中賃の中間答申で、最低賃金の決定の基本的事項として、地域別最低賃金と産業別最低賃金の性格と機能分担、高齢者の扱いその他適用労働者の範囲などを、中賃で整理し、地賃に示すべきことが指摘されていた。これを受けた論議では、使用者側が、産業別最低賃金の廃止を、労働者側が存続・強化を主張する場面があったと記録されている。しかし、意見は調整され、産業別最低賃金を新たな観点で整理する基本的方向が81年に、その具体化が82年の答申で示されることとなった。産業別最低賃金が最低賃金の適用拡大に果たした役割は終わったとし、小さくくりの産業の基幹的労働者について、労使が必要ありとして申し出た場合に、新しい産業別最低賃金を設定するという考えである。対象となるのは、基幹的労働者の1/2以上に最低賃金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）〔法11条による労働

協約による地域的最低賃金では、労働者、使用者について2/3程度とされている。ここでは、審議会方式内部の問題である）、事業の公正競争確保の観点から必要と認められる場合（公正競争ケース）とされた。なお、従来の産業別最低賃金は、業種、業務、年齢で適当なものは、産業別最低賃金の適用除外として整理し、その廃止時期、方法は、85年度に決定することとした。82年の答申は、詳細な手続的な事項を規定したが、法16条の4による最低賃金の決定、改正などの申し出があった場合、審議会の審議は、新しい産業別最低賃金設定の趣旨から、全会一致の議決に至るよう努力するものとの了解事項が付されている。以上、申し出から審議会審議のあり方まで、新産業別最低賃金は、行政、審議会ではなく、関係労使のイニシャチブを重視していることが明らかである。その点で、従来の産業別最低賃金から新しい産業別最低賃金への移行は、行政、審議会中心から、労使のイニシャチブ中心に関係を変化させていると理解できよう。

このように、新しい産業別最低賃金への移行の方向と具体的内容、手順が決まったものの、これによる新制度が進展することは事実上なかった。その理由は、労働協約拡張による場合、条件が厳しかったこと、81年答申で、従来の産業別最低賃金から、業種、業務、年齢（18歳未満及び65歳以上）の適用除外を行なうことが出来る場合、そのような「改善」を図り、既存のものは改定ができることとなっていたことなどによるものと推測される。業種別から産業別に発展してからも関係労使を含め、慣行が蓄積され、これらの答申後も、手直しで継続することとなったようである。

しかし、従来の産業別最低賃金の廃止が、81年答申で決定されており、85年度において、廃止をどう行なうかを定めることが必要となった。労働者側は、産業別最低賃金に対する期待が大きく、使用者側は、地域別最低賃金の全国普及後は、産業別最低賃金は廃止したい方向であったようである。ここで改めて、慣行を背景とすると思われる主張がなされた。すなわち、従来の制度が中小零細企業の賃金決定に影響をもつにいたっていることが指摘された。また、これとも関連するが、旧産業別最低賃金の廃止、必要な新産業別最低賃金の新設ではなく、適切な場合、旧から新へ転換する途もあるとの主張もなされ、これらの意見、労使の態度を踏まえ、また、最低賃金制度に独自の影響力を持っていたといわれる、当時の中賃会長金子美雄氏のリーダーシップもあり、新産業別最低賃金への転換及び転換に合意が得られない場合の凍結・自然消滅の方針を盛り込んだ86年答申がまとめられた。この答申により、形式的には、75年の「今後の最低賃金のあり方について」の諮問に全部答えたこととなった。

86年答申の重要な内容としては、88年度までの期限を限って、従来の産業別最低賃金を既述の趣旨で純化しつつ、転換可能なものは、その準備を完了すべきこと、転換に関連し、82年答申にある運用方針は見直す、それに合致するよう関係者は努力すること、期限までに転換準備を終えない場合は、賃金額の改訂諮問は行なわないことをあげることができる。運用方針の見直しの重要な点は、労働協約ケースについて、改正または、廃止の申し出の条件について、最低賃金に関する協約の包括範囲を1/2から1/3に緩和したこと、公正競争ケースについては、最低賃金がないと賃金格差拡大が予想される場合を申請要件に加えたほか、新たに、当該産業別最低賃金の適用を受けるべき労働者又は、使用者の概ね1/3以上が合意して申し出た場合、事実上要件を満たすと認めたことなどである。見直しの重要点の第1は、労働組合の組織率が低下を続け、1/2ではハードルが高いと判断されたためであろう。また、第2の点については、公正競争に関わる実証が容易でないことと

関わり、かつ労働協約ケースとのバランスを考慮したと推測される。ただし、賃金格差が公正競争を阻害するか、そうなる可能性があることが必要である点で、疎明の必要性の緩和はなされていないと理解される。

この答申を受け、産業別最低賃金は、従来のものから新しいものへ、可能な場合、転換が促進されることとなるが、金子美雄氏は、全国最低賃金審議会会長会議（86年4月）において、中賃の審議経過の説明を行なう中で、従来の産業別最低賃金が、一般的最低賃金（社会的観点から、低賃金を引き上げるもの。苦汗産業の低賃金をなくすものから始まり、その後、特に戦後は全国全産業に及ぶものとなってきた）の系譜の制度であるが、特に81年の年次推進計画で、地域別最低賃金が出来た場合の産業別最低賃金は、性格が変わるべきだとの考えが出てきたとの評価を行ない、さらに、その性格としては、イギリスの従前の最低賃金のように、団体交渉がない分野での団体交渉の代替、補完の（標準）賃金決定制度、および労働協約の地域的拡張の制度であると述べた。中賃会長として説明したわけであるから、新産業別最低賃金の「新」の意義を労使の自治尊重による賃金決定制度とみなしたと言って差し支えないであろう。使用者代表は、先に述べたように、産業別最低賃金廃止を基本方針としてもち、屋上屋である産業別最低賃金は不要であると繰り返してきたが、金子説明では、地域別最低賃金と産業別最低賃金は別制度であり、後者は固有の意味をもち、単純に屋上屋とはいえないことになろう。もちろん、結果としては、一地域に地域別最低賃金とより高い産業別最低賃金があることにはなるから、国際競争力の維持その他の観点で使用者側が、より高い産業別最低賃金を嫌うことは理解できる。

金子説明では、上記のような新しい制度が定着するためには、労働組合の組織率の実態などもあり、少し援助の手を差し伸べる必要があると考えたとした。運用方針緩和の背景説明である。

## （2）新産業別最低賃金決定の実態とそれをめぐる問題

産業別最低賃金への転換は、87年度の2件に始まり、90年度には、合計242件の新制度によるものができている。300件以上あった従来の産業別最低賃金は、92年度には20件となり、翌年度以降例外的な存在となった。順調に転換が進んだといえよう。

2001年3月末の資料で、都道府県の新産業別最低賃金は、248件、適用労働者は約450万人（地域別最低賃金の適用は、約5083万人）である。産業では、電気機器が46件（現実には45件）のほか、輸送用機器、各種商品小売業、一般機械器具の順に多く半数以上の都道府県に設定されている。2000年度の新産業別最低賃金の全国加重平均は日額で5989円（地域別最低賃金でこれに見合う金額は、5256円）で、地域別に比較して13.9%高い。労働協約ケースは、少なく1/5程度で、大部分が公正競争ケースである。

公正競争を維持するため、最低賃金を決定、改定の申し出をする場合、「公正競争」を統一的にどのようにとらえるかが、問題となった。きっかけは、全国自動車交通労働組合総連合会から、公正競争ケースとして、一般乗用旅客自動車運送業の九州地方の最低賃金決定の申し出が労働大臣になされ、中賃で審議が行なわれ、この事業の免許が県の境界を超えて行なわれる状況になく、九州全体に及ぶ競争関係はないとして、申し出を退けたことがあった（89年から90年）。審議の過程で、公正競争の概念や必要事項を審議することが合意された。小委員会が設けられ、審議の結果を審議

会に報告して、審議会は了承した（92年）。

上記の報告は、公正競争の概念ほか3課題について、86年答申の趣旨を鮮明化することを中心課題としたが、統一した明確な基準を示すことはなかった。むしろ、個別に状況に即して地賃や関係者が判断すべきものとされた。公正競争の概念については、地域別最低賃金により「一定の公正競争」の条件は満たされており、公正競争ケースで申し出がなされる場合は、「より高いレベルでの公正競争」が求められていると整理した。申し出の要件については、使用者側は数量的基準を明確化しよう求めたが、小委員会としては、「より高いレベルでの公正競争」確保のため、具体的背景のもとで、賃金格差がその阻害要因となっていることを疎明できることが必要であるとの、いわば質的判断重視の線に落ち着いたと解釈される。もっとも、なお書きとして、最低賃金の適用を受けるべき労働者又は使用者の概ね1/3以上の合意による申し出のあったものについては、受理等が円滑に行なわれることが望ましいとしており、数量的目安に言及している。申し出のあった場合、競争関係がないことが明らかな場合を除き、原則として、審議会に諮問すべきであるとした。

新産業別最低賃金を設定する必要性の要件について、86年の運用方針では、「同種の基幹的労働者について、関連する諸条件を勘案の上、企業間、地域間又は組織労働者と未組織労働者の間に、産業別最低賃金の設定を必要とする程度の賃金格差が存在する場合に設定する」とされ、要するに賃金格差がより高レベルの公正競争を阻害する場合に設定するという、当然の原則を示すに過ぎなかった。これを数量的に示すべき（使用者側）か、否（労働者側）かについて意見は異なったが、結局数量化すべきでなく、地域における関連諸事情を地賃で審議することを望む結論となった。

新産業別最低賃金の大部分が公正競争ケースであるところから、上記の検討及び報告は地域の関係者の関心を集めていたかも知れないが、報告は、地域の労使と地賃が、実態に即した判断を行なうことに期待することを強調するものとなった。新産業別最低賃金が、労使交渉の代替・補完的な性格をもつものとして、位置づけられたとすれば、検討と報告で画一的な定量基準を示さないことは、当然でもあり、望ましくもあったと言える。

さて、前記のように96年から約2年間、全員協議会と詳細審議のための「問題点等検討部会」で検討がなされ、98年末に、報告がまとめられた。同報告の付記として、使用者側の問題提起、労働者側の主張が書かれており、この審議が行なわれた背景も明らかとされている。使用者側は、産業別最低賃金は、地域別最低賃金が全国に普及した結果、屋上屋であり、「設定趣旨が極めて不透明」であり廃止すべきであるとするものである。屋上屋であるゆえに不要の論は、繰り返されてきたが、今回は、特に最近の厳しい経済環境に対応するため、また、活力ある経済・経営システム導入の必要に適合しないと指摘した。さらに、地賃における審議も曖昧不透明であるともしている。

労働者側の反論は、日本の最低賃金は、歴史的、風土的背景のもと、公労使合意により形成されてきたものである。地域別最低賃金はナショナルミニマムとしての性格を持つものに対して、産業別最低賃金は、労働条件向上、公正競争確保の観点から設定されてきたものであり屋上屋ではない。産業別最低賃金は、上記目的や産業別労使協議の発展に寄与しており、不安定雇用の拡大などのあるなかで、今後とも継続発展させるべきである。およそ以上のように述べている。労使の政策上のベクトルは、対立方向のものとなっている。

報告の重要な点は、産業別最低賃金は、81年及び86年答申の考え方に沿って実施されてきたと

ころ、使用者側から問題提起があり、審議したが、付記のように労使の隔たりが大きく、現行のあり方を変更するような結論に至らず、今回の検討はいったん終結するとしたことである。しかし、経済の国際化、長期にわたる経済の深刻化、外国での最低賃金制度の変更など、最低賃金をめぐる環境変化が激しく、「今後の最低賃金制度のあり方について模索すべき時期が到来しつつある」との認識も示した。産業別最低賃金についても時期をみて審議してゆくとした。地賃における産業別最低賃金の審議は、現行の運用方針によりなされるものであるが、運用の実際面において、当面、一定の改善が必要である。転換からおよそ10年を経て、産業構造、就業構造、経済情勢などの変化があり、それらの実情を踏まえた判断が必要である。また、賃金格差の疎明状況にばらつきがあるなど、審議状況に改善を要する面もあるとした。また、労使の自主性発揮、審議会の効率的運営の観点から、手続面について改善を要する点があるとした。の内容となるが、個々の産業別最低賃金の審議について、「産業別賃金（公正競争ケース）の審議にあたっての視点」（5項目）、その審議にあたっての「審議参考資料」（事業、賃金、労働関係の統計調査のリスト、約20系列）を示し、これらを参考に十分審議すること、また、産業構造変化に応じ業種のくくり方などを検討すること、公正競争ケースから労働協約ケースに向けた労使の努力に期待していることが示された。審議手続上の取扱の改善。中小企業関係労使の意見が十分反映するように配慮する（委員の選任、参考人の意見聴取）こと。申し出にあたり、中小企業関係労使がより多く含まれるようにすること。申し出者は、公正競争ケースの場合、賃金格差疎明資料の添付を徹底すること。可能で、問題のない場合、審議会の審議を効率化すること。

以上、運用の基本方針はそのままとし、地賃レベルの審議、特に公正競争ケースの審議が安易に流れることのないよう、細目にわたる指針を示したものである。これにより、使用者側の提起した問題の一部（地賃における審議の不透明などの批判）は解決することが期待された。私見では、産業別最低賃金は地域レベルの労使の自主性に依存し、審議会で、労使交渉・協議の代替として、審議がなされるべきであり、中賃が定量的指針を示すことは今回もなかったことは、当然として、審議の基礎とすべき資料、審議の視点などで、地域間にばらつきが生じないような報告が書かれたことは、地域により、審議会の実態に差異があり、労使関係における成熟の実情も異なるためと、考えるほかはない。

産業別最低賃金について、使用者側は、否定的な見解をもってきた。81年、82年の新しい産業別最低賃金の方針、86年の転換の方針に、当時やむなく合意したが、その後の環境の変化とともに、このまま継続することは、好ましくないと判断するようになってきていることが背景にある。具体的にも、前記の全員協議会の運用改善の指針の提示は、地賃レベルで、有意味な審議が行なわれることを期待しており、それまで地方レベルの労使の行動、地賃の審議が安易な慣行墨守に終わらないようにとの中央レベルの使用者側の印象に配慮した跡が推察される。使用者側としては、特定産業を見ると、競合する近隣の地域に設定されていない場合もあるなどの矛盾があること、地域別最低賃金との格差が少ないものもあること、最低賃金一般に当てはまるが、間接的な影響（賃金のみならず、人件費総額では、支払額が、かなり大きくなり、また大企業の下請け単価に跳ね返りもあり、グローバル競争下、不況下で困難があるなど）も問題点として大きいと考えているようである。

一方、労働者側であるが、総評の全国一律の運動の進展がなかったこと、漸次、組織労働者が先導して、交渉し、その影響を中小企業未組織の分野及び最低賃金に及ぼす方針をとるようになり、春闘で賃金が毎年上昇する状況下では、組織労働者の賃上げの影響を受けた中小零細企業の賃上げに準拠した、地域別最低賃金の改訂が行なわれてきた。これは、組織率が20%台と低下しても、組織労働者が、未組織労働者の利益を不十分ながらある程度代表できることも理解できよう。もちろん賃金の決定が労働市場の影響を受けることは明らかであるが、労働市場周辺に、取り残される層があり、その改善にはなったと考えられる。この考え方の延長として、1/3の合意で、全体を規制しうる産業別最低賃金の運用手続は、労働運動にとって貴重なものということとなる。そこで、労働者側は、産業別最低賃金の制度が歴史的に形成され、地域別最低賃金より少し高いレベルで、労働条件の向上、公正競争の維持に貢献してきたとし、使用者の環境認識は、それなりに理解しつつも受け流し、その継続を、当然のこととしてきたと思われる。産業別最低賃金が地域別最低賃金と接近している場合も、その産業の労働者に労働組合が影響を及ぼしていることは、金額差とは別に重要なことと見なしているようである。連合と地方組織の関係は、地域別最低賃金に関しては述べたが、産業別最低賃金の場合、地賃労働者委員の活動に期待し、審議の山場には、中央から情報を流したり、助言したりしていると思われる。

産業別最低賃金の決定、改定の審議会による審議（それに続く行政による決定）の申し出は、法16条の4により、関係労使の全部または一部を代表する者が行なうことが出来るとされているが、使用者の申し出の例外的なケースがなかったわけではないが、全て労働者側が、条件を整えて、申し出る。このため、労働者側が各種の活動を行なわなければならない場合が少なくない。労働協約ケースで、都道府県の特定産業をとると、労働者数で、ごく少数の組織労働者が、企業内最低賃金に関する労働協約を結べば、申し出条件を満たしうる場合もあり、使用者側からは、多くのその産業の中小企業経営者が無視されているとの批判もあった。公正競争ケースでは、申請条件を整えるため、未組織の企業の労働者の同意も必要となる。実際は、労働組合が経営者団体の協力を要請し、個別企業の事業主の協力をえて従業員と会合する機会を作り、説明して、その理解を求めるといったこともある。もっとも、協力してくれる経営者は、年中行事化しているため、この変形オルグ活動が容易に進むことも多いようである。このような方法が一般的であるのか、分らないが、ともかく、労働組合の中央からの支援、都道府県レベルの労使の日常的なある種の信頼関係などを背景としつつ、申し出の条件を整えることとなる。歴史的に従来の産業別最低賃金があり、その転換を図って成立している産業別最低賃金が大多数であるから、それぞれに、労使関係の慣行等が成立していて、申し出ができると考えられる。労働者側は、この手続を環境条件が同じなら、毎年行なわなくてもよいよう手続の簡素化を求める意見である。

以上の実情を見ると、新たに新産業別最低賃金の決定を求めること、公正競争ケースから労働協約ケースへ移行することは容易でないこと（団体交渉の補足の機能や団体交渉の発展の期待を持ち難いこと）が示されているように思われる。

また、公正競争ケースの申請では、競合する賃金に関し、産業別最低賃金なしには、公正競争が阻害されるとか、これなしには、賃金格差が拡大する可能性があることを、疎明しなければならぬが、その判断は、容易でなく、そこから「安易」に前例踏襲がなされがちであるとの批判が生じ

ていたのであろう。その点では、新産業別最低賃金の改定の場合、1/3の合意署名を集めること自体が、もっとも説得的であったのではないか。

以上、私見としては、産業別最低賃金は、労使自治の賃金決定方式として、日本で、特別な歴史的経過の中で形成されたもので、日本の賃金決定が組織分野でも、企業内に限られている点からすれば、労働運動にとって、貴重な制度であると理解はできる。しかし、産業別最低賃金が、従来の制度の転換を主体としている点からすると、これにより本格的な労働協約の地域包括制に発展させる展望は限られているのではあるまいか。

また、最低賃金として見る場合、その水準は、大まかに、平均で、地域別最低賃金を15%程度上回るが、基幹労働者に限られ、業種、業務も限定されているところから、産業における影響率も、高いとは考えにくい。しかし、地域別最低賃金の場合と同様に、監督を行えば、違反が見出され、是正されている。その点では、労働条件の向上に、異常な低い賃金利用としての不公正競争の防止に、なにほどか寄与しているといえよう。

## 終わりに

地域別最低賃金については、何等かの事情で成立している労働市場周辺の、低賃金層をなくす制度として、目安制度は、行政を含む労使関係のなかで、各種の慣行をもちつつも、時々提起された問題に対応してきた。利害調整の必要もあり、きわめて、微妙なまとめ方もなされてきた。その一環として、毎年の目安も労使の主張を踏まえ、双方がやむをえないとする公益委員見解を地賃に示すことで、全国的な整合性が保たれ、金額としては、差異は少ないが、地域の事情も加味されたうえ、具体的な金額がきまってきた。目安制度は、全国一律の最低賃金は、賃金の地域格差が大きい当時の日本の実態では、無理であるとの判断があって成立した。他方で、全国的に調整がとれている必要もあるとの認識があった。

目安制度成立後、20年以上を経たが、賃金の地域別などの格差は、なお大きく（2000年のランク区分のため用いられた賃金関係の地域差は、東京を100として、最低が60～70程度である）、有効性のある全国一律制を実施しうる状況には、なおないというべきであろう。しかし、日本の社会、経済を取り巻く環境は、今日、目安制度発足時と全く異なり、賃金をめぐる事情は、国際関係を含め、変化している。毎年の賃金引き上げが一般的に行なわれるとも限らない状況もある。一方、目安制度のもとでの運用は、労使関係の背景から、慣行尊重に傾きがちで、細目についての決定にも、多大なエネルギーを必要としてきた。産業の分野における民主主義は、政策決定にあたって、その影響を受ける者が、決定に参加することである。労使関係的背景と私が呼んだものでも、組織労働者などによる代弁を通じてではあるが、最低賃金制度の運営のありかた、最低賃金額の決定にも労働者側の立場がいささか反映しているといえよう。慣行尊重は、産業における民主主義に不可欠に随伴したものである。今日、最低賃金制度について、何らかの大きな変更、透明化などを、急ぎ行なうべきなのではないかとの意見をもつ関係者も少なくないであろうが、産業における民主主義のもとでは、基本的にベクトルを異にする政策について、急速な合意形成は困難であるというジレンマがある。

世界の一般的最低賃金は、苦汗労働の低賃金規制から、全国全産業的なものに移ってきている。特に、最低賃金に歴史のあるイギリスが、基本的に一律制を採用したこともあり、日本の地域別最低賃金も、簡素化し、透明性を高めるべきではないかとの意見もある。しかし、繰り返すが上記のような賃金格差の状況から、目安制度を全く離れることは困難がある。

ただ、労働者側が主張するように、日本もILO131号条約を批准しており、可能かつ適当である限り、賃金の一般水準、生計費、社会保障給付等を、水準決定について考慮することが求められている。しかし、労働者側が取って触れないようであるが、条約は「経済的要素」（経済開発上の要請、生産性の水準、高水準の雇用維持など）も考慮すべきものとしている。

行政縦割のこれまでの状態では、最低賃金と生活保護水準（労働することは予定されていない最低生活の基準）などが対比されることはなかったが、困難な経済事情のもとで、セイフティネットとして、両者の関連を考えることも、厚生労働省の成立した今日可能なのではないかと。少なくとも、目安制度の運営の結果として生じる、全国の地域別最低賃金の最低額が、実額として、全国的に、広く広報され、ILO条約のあげる指標と、対比するように示す必要がある。これが、最低賃金制度について今日取りうる透明性の核心ではあるまいか。それは、日本の賃金の最低が、厳しい経済条件を考慮したうえで、労働者の尊厳を保つに相応しいものなのかどうか、市民として、労働組合として、また、特に、責任をもって労働者を使用する者として、考えるきっかけとなり、中央、地方で、論議が活発化することが期待される。

産業別最低賃金の、賃金決定制度としての面は、社会的意義があるものと思われるが、現状では、あまり発展が望めないように考えられる。しかし、新設もこれまで少数あったわけであり、存続の意義はあると考える。ただ、雇用形態の多様化が進展するなかで、IT応用の在宅就業、介護労働、商業サービス業その他多くの分野における、パートタイム労働者を含む新雇用形態の労働者などを視野におく場合、地域別最低賃金を上まわる、仕事、熟練の性格などを反映した職種別等の横断的な賃金の最低が規制される、新たな必要もあるのではないかと考える。雇用形態の多様化などが進み、賃金・所得格差の拡大が予想されるなか、知識、技能などのゆえに、最低より少し高い、セイフティネットが張られ、不十分であっても、ともかくも相対的に安定した雇用の場が確保されるためにも、「新産業別最低賃金」の出現が必要なのではあるまいか<sup>(6)</sup>。〔01年7月稿〕

（みね・まなぶ 法政大学名誉教授）

---

(6) この覚書の作成にあたり、行政が情報を集約しているところから、五十畑明『新たな最低賃金制』（日本労務研究会、1996年）、厚生労働省『最低賃金決定要覧』平成12年度版、13年度版（労働調査会、2000、01年）の収録資料に依存したところが多い。そのほか、審議会メンバーとしての経験や、地方局からの情報提供、労使の最低賃金のエキスパートとの意見交換などを基礎としている。また、原稿草稿について、厚生労働省労働基準局賃金労働時間課職員の見解をいただいた。ご協力いただいた方に感謝申し上げます。