

最低賃金引上げの意義

神吉 知郁子

(立教大学法学部准教授)

1. 最低賃金の複雑な目的

最低賃金がいま、世界的に注目されている。ドイツでは昨年、はじめて最低賃金が法定された。イギリスでは、単独政権を実現した保守党の政策が、最低生活賃金の概念を取り入れた最低賃金の増額に言及した。アメリカ各地では、ファーストフード業など、低賃金労働者の最低賃金時給15ドルを求める運動がおきた。翻って日本でも、賃上げの流れの中で、最低賃金が低すぎる、一体いくらが妥当なのか、そういった議論が活発になってきた。労働の対価としての適正さの下限を画するのが最低賃金だとすれば、最低賃金は、その社会が労働をどれだけ価値あるものとみるかの指標でもある。しかし、金額という結果が先走ると、数字の達成が目的化し、むしろその後の引上げを困難にするかもしれない。最低賃金の持続可能性を探るためには、その法的あり方を再考する必要がある。最低賃金の引上げは、どうあるべきか。この問いに答えるには、2つの段階を要する。

第一段階は、「最低賃金制度は何のために存在するのか」を確認することである。法的には、最低賃金制度は憲法27条2項の勤労条件法定主義の具体化である。そのため、最低賃金法（以下、最賃法という。）の第一義的目的として、賃金の最低額を保障することによる労働条件の改善が挙げられている。また、最低賃金保障は労働者にとって憲法25条の生存権保障にもつながる。労働者の生活の安定が最賃法の第二義的目的に挙げられるのは、この趣旨である。しかし、同法はこれと並んで社会政策、労働政策、

経済政策等の各分野において効果を上げる（労働力の質的向上および事業の公正な競争の確保）という目的を並列させ、究極的目的として国民経済の健全な発展への寄与を掲げる。これらの重層的な目的は、個別労働契約条件を規整する機能に重点をおく視点（これを試みに、①ミクロ的視点とする）と、国民経済の発展にまでつながる経済政策的視点（同様に、②マクロ的視点とする）を両端とする、非常に広い幅を形成している。この、目的のあまりにも広い幅こそが、「最低賃金はどのように引き上げられるべきか」という第二段階の問いを難しくしている。

そこで本稿では、上記2つの視点にもとづいて、最低賃金のあるべき引上げを考えたい。

2. 最低賃金引上げの現況

昭和34年に最低賃金法が制定されてから現在まで、重要な制度の変遷はほとんど運用レベルで実施されてきた。地域別最低賃金については、中央最低賃金審議会が全国を4ランクに分け、それぞれの目安を各都道府県の地方最低賃金審議会が示す現在の方式に落ち着いたのが昭和53年である。平成19年に最賃法は大きく改正されたが、中央・地方の最低賃金審議会のあり方や、目安方式自体は堅持された。しかし、改正後の状況をみると、確実な変化が見てとれる。とくに経済不況だった改正前8年間は、地域別最低賃金の引上げ額は全国加重平均で0円から最大5円という微々たる水準にとどまっていた。それが改正を機に、明らかな増額傾向に転じた。たとえば平成15年の全国

加重平均は664円（前年比+0.15%）、平成17年は668円（同0.45%）であったが、平成19年には687円と、2.08%も引き上げられた。その後、金額にして2ケタの増額も珍しくなくなり、今年は800円目前である。賃金審議会の構造および目安制度には変化がないのに、なぜこのような変化が起きたのだろうか。私見では、この変化に、視点のシフトが反映されているとみる。

3. 視点のシフト

最賃法9条2項は、地域別最低賃金の考慮要素として、「地域における労働者の生計費」および「(地域における労働者の)賃金」、並びに「通常の事業の支払能力」の3つを挙げる。中央最低賃金審議会は、これら3つのいずれかに重点を置くことなく、総合勘案して最低賃金を決定すべきとのスタンスをとる。もっとも、目安の審議にあたっては、長らく、「賃金改定状況調査」における賃金上昇率（第4表）が最重要参考資料とされてきた。たとえば、平成7年度から17年度までの目安審議では、各ランクに振り分けられた都道府県の地域別最低賃金の単純平均値に、各ランク同率の引き上げ率を乗じた額を目安額算定基準として採用していた。

これを前述の2つの視点に照らしてみると、ミクロ的視点(①)が中心に据えられていたといえる。賃金は労働契約の重要な構成要素であるから、本来的には契約当事者たる労働者と使用者が決定すべき事項だという前提にもとづき、三者構成の賃金審議会をそれら各当事者の交渉の代替機構と位置づけ、いわば擬似的な賃金交渉が行われる。主として労働者の賃金上昇率を参照するのは、そのためである。しかしその場合、労働者側委員と使用者側委員は利害が対立する関係になり、公益委員はその間にたつ調停者的な役割を担うことになる。その結果、とくに不況下で、最低賃金の引き上げは膠着しやすくなる。

このような状況に、2つの外的要因によって変化がもたらされた。1つめは、生活保護水準との逆転現象である。平成19年改正後の9条3項によって、「労働者の生計費」という上記考慮要素について、「生活保護に係る施策との整合性に配慮すること」と規

定された。同条項によって、生活保護水準と最低賃金との乖離の解消が、最低賃金引き上げの命題として明確化したのである。実際、法改正後に最低賃金の引き上げ率が大幅に上昇した根拠は、乖離の解消であった。この改正が就労インセンティブや公平性の確保を意図したものだとするれば、ミクロ的視点(①)中心から、社会政策的要素を加味した、より俯瞰的なマクロ的視点(②)へと踏み出した一歩とみることができる。もっとも、この要請は改正によって法律上の義務となったわけで、その意味ではもはや外的要因ではない。より本質的な問題は、2つめの外的要因、すなわち政府の積極的な介入にある。

まず、上記最賃法改正案が継続審議となっていた平成19年7月、労使代表も参加した政府の「成長力底上げ戦略推進円卓会議」は、「従来の考え方の単なる延長ではなく」、非正規労働者を含めた労働者の賃金の底上げを図るという趣旨に沿った最低賃金引き上げ審議を要望した。法改正前であるにも関わらず2%以上の大幅引き上げが実現したのは、最低賃金審議会への諮問において、この合意への配慮が求められた結果である。次いで民主党政権下では、官邸に「雇用戦略対話」がおかれ、できるかぎり早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ全国平均1,000円を目指すことを内容とする政労使合意が発表された。この合意は、平成22年6月18日閣議決定の「新成長戦略」に盛り込まれた。さらに現安倍政権の下では、経済財政諮問会議が最低賃金政策を検討し、一億総活躍国民会議における施策の検討対象にもなっている。経済財政諮問会議は、昨年11月に「年率3%程度を目途として、名目GDPの成長率にも配慮しつつ引き上げていく」とし、「これにより、全国加重平均が1,000円となることを目指す」と明言した。注目すべきは、そのなかの最低賃金政策の位置づけである。同会議は、アベノミクスの「新・三本の矢」のひとつ、GDP600兆円の達成という目的に言及し、最低賃金引き上げをその手段として位置づける。今後5年程度でGDP600兆円を達成するには、過去約20年実現していない年率3%以上の経済成長が必要となり、GDPの6割を占める個人消費を高めるために、実質賃金

の引上げが不可欠となる。そこで、企業に対して賃上げを期待するとともに、底上げとして最低賃金の年率3%引上げという数字が出されたというわけである。

ちょうど、生活保護水準と地域別最低賃金との乖離が、法改正後初めて、平成26年度に全都道府県において解消したというタイミングである。この働きかけが実効性をもつとすれば、まさに、最低賃金の決定におけるマクロ的視点(②)へのシフトになるだろう。

4. 最低賃金引上げの課題

最低賃金法を素直に読めば、9条2項は「賃金」と「支払能力」という、地域レベルの契約当事者の事情を勘案すべきとしており、最低賃金の決定はミクロ的視点を基調としている。これに加わる「生計費」という社会政策的要素の考慮は、潜在的には広がりをもつものだとしても、根本的な原理の違いとは捉えられてこなかった。すなわち、ミクロ的視点到配慮することで、結果としてマクロ的視点での目的も達成できるという、いわばボトムアップ型の関係を想定してきたのが最低賃金法である。

しかし、円卓合意以降は、経済成長などの目的を起点として最低賃金のあるべき水準を誘導しようとする、いわばトップダウン型の最低賃金改定が試みられてきた。もっとも、最低賃金の決定機構は、最低賃金審議会という同じ1つのシステムである。そこで、このような政策は、同審議会に対する働きかけのかたちをとる²。そして、これを受ける最低賃金審議会は、目安審議の内容を柔軟化することで対応してきた。中央最低賃金審議会の「目安制度のあり方に関する全員協議会」によれば、現行の目安の審議は、①最低賃金法9条2項の3原則に加え、「②これまでの全員協議会において合意を得た目安制度の在り方や賃金改定状況調査等参考資料からなる目安制度を基にするとともに、それらの趣旨や経緯を踏まえ、③時々の目安の審議で中央最低賃金審議会目安に関する小委員会が踏まえた事情を総合的に勘案して」行われている。そもそも目安制度自体が明文上の根拠をもつものではないうえ、その審議内容についても、近年では明文上の考慮要素以外の事情の比

重が高まっている。これまで、その高度にテクニカルな判断の正当性は、公労使三者で十分に審議されてきたという、プロセスそのものに支えられてきた。たしかに政府の働きかけは、膠着しがちな審議を打開し、思い切った引上げの契機になりうる。その一方で、引上げの根拠をこれに大きく依れば、時々の政治的状況に最低賃金が左右されかねない。政府の働きかけにどう対応していくかで、最低賃金審議会の存在意義が問われることになるだろう。

本来、最低賃金の目的には幅があるのだから、目的が違えば出てくる解が違って当然ともいえる。1つの金額が、すべての目的に照らして合理的だと説明しようとするれば、必ず無理が出てくる³。どの要素にも重点をおかないという現在のスタンスとは逆に、さまざまな要素を考慮した場合の最低賃金のありうる幅を示し、そのなかで三者構成の審議会が重視する価値を明らかにして結論を導く、といった方法も考えられる。そして、最低賃金引上げの意義は、示された目的が実際に達成されたかを検証することではじめて、評価することが可能になる⁴。

非正規労働者の割合が高まるなか、最低賃金による生活の下支えへの期待は高まっている。現在、目安制度のあり方を検討するにあたり、最低賃金近傍の労働者の実態把握が進められているところである。最低賃金程度の時給で働く労働者は、300～500万人程度とも推計される。労働者の生活への影響という最賃法本来のミクロ的視点を掘り下げること、経済政策への影響というマクロ的視点との、より良いバランスを模索していくべきである。

1 本稿では、基本的に最低賃金法上の地域別最低賃金を「最低賃金」として念頭に置く。

2 たとえば、経済財政諮問会議「希望を生み出す強い経済実現に向けた緊急対応策」に関して、最低賃金の引き上げをどう実現するかについて、甘利経済再生相は「政府としての意思を、厚労省を通じて働きかけていく」と述べている。

3 平成27年5月の報告書では、近年の目安の審議において「時々の事情」の比重が大きくなるなか、数値的な根拠が明確ではなくなっており、「時々の事情」に代わる考慮要素を示すべきでないかという意見とともに、合理的な根拠が示せない場合があるとの意見が示されている。

4 私見では検証可能性が重要だと考えるが、平成27年9月4日の衆議院厚生労働委員会における長妻議員の主張のように、審議の公開が必須だとは考えない。非公開の審議で議論を尽くすこと、事後に考慮要素を示して検証可能性をもたせることは両立しうると考えるからである。