

## 論 文

## 最低賃金制の理論とその政策的含意\*

—アメリカと日本を例として—

小 林 英 夫

## 要 約

最低賃金制は、当初は低賃金業種の苦汗労働賃金を規制するものだったが、後にはすべての労働者の賃金を規制する一般的なものとなった。全世界的にその例に事欠かない。たとえば合衆国や中東欧諸国の最低賃金がそうである。日本については、最低賃金法の制定当初の業者間協定によるものは別として、法改正後の大くくりの産業別最低賃金は事実上の一般最低賃金であり、同時に発展した地域別最低賃金は一般最低賃金そのものであった。そこで本来の産業別最低賃金を設定するための改革がおこなわれたが、旧産別の新産別への転換の認められたことが、現在の制度をすっきりしないものになっている。なお最低賃金が雇用を縮小させるという批判については、正負いずれの雇用効果も認定されており、かつその効果の大きさも非常に小さいものなので、批判は一般的には正当化されがたい。

キーワード：産業別最低賃金，地域別最低賃金，一般最低賃金，目安制定，業者間協定，雇用効果  
 経済学文献季報分類番号：0241, 1541

## 目次

まえがき	1
I. 最低賃金制の略史	2
II. 最低賃金制の理論	4
III. 最低賃金論争	10
IV. ひとつの判断と政策的含意	13
V. アメリカの最低賃金制	16
VI. 中東欧諸国の最低賃金制	21
VII. 日本の最低賃金制	25
あとがき	34

## まえがき

わが国の最低賃金法はその目的として、①労働条件の改善による労働者生活の安定と労働力の質的向上、②事業の公正競争の確保、③国民経済の健全な発展をあげている。①は当然労使関係を安定させるであろうから、労働省関係者の手になる書物が最低賃金制の意義ないし機能として、低賃

\*本研究は、平成9年度関西大学重点領域研究助成金によるものである。

金の改善, 公正競争の確保, 労使関係の安定促進, マクロ経済政策の手段の4つをあげているのは, 至極もつともでろうり。もちろん最低賃金制の意義づけは, さまざまでありうる。たとえばその対象ないし目的によって最低賃金制を社会政策的なもの, 労働政策的なもの, ないし経済政策的なものに分類するのは, 常識的な考え方であろう。また最低賃金制の根源的な理念を公正な賃金という概念に求めることもできよう。ただし公正さの定義は容易でないし, かりに不公正を同一労働同一賃金原則への背反ないし賃金の限界生産力からの乖離としたところで, 法定最低賃金の設定を正当化するには, かかる背反ないし乖離がたんなる個別事象ではなくて社会的現象となっていなければならない。その判断は実際にはそれほど簡単ではない<sup>2)</sup>。

はっきりしていることは, 最低賃金は, どの水準に設定されようとそれ未満の賃金を許さないことであろう。そのかぎり最低賃金制は社会政策だし, また労使関係政策だし, 状況によっては経済政策たりえよう。どの場合にも公正概念は汲みとれる。最低賃金制は, 適用の対象と範囲または水準の如何によってさまざまな機能をもちうるのだ。だが現実を直視すれば, 最低賃金制は当初期待された「生活賃金」(a “living wage”) を実現したことはないといってよいし, いわんやマクロ経済政策の手段として有効たりえたとはとてもいえないであろう。

## I. 最低賃金制の略史

世界に最低賃金制が設定されて以来100年をこすが, その歴史<sup>3)</sup>を簡単にみるだけで, その意義の微妙な変化を知ることができる。世界最初の最低賃金法といわれる1894年のニュージーランド産業調停仲裁法は, 仲裁々判所にたいし争議調整の手段として当該産業の争議発生地域における全労働者の最低賃金にかんする決定権限をあたえるものであった。仲裁により最低賃金を決定するこの方は, 1896年以後オーストラリアにも普及する。

だが同時に苦汗労働(“sweating”)対策としても最低賃金制は確立されだしたのであって, 制度としてはこちらの方が重要であろう。オーストラリアのビクトリア州1896年工場商店法は, 賃金委員会を設置してこれに最低賃金の設定を委ねたが, この制度は, その後オーストラリアのほとんどの州に及んだ。ニュージーランドでは, 1899年の年少者賃金不払防止法(対象は工場労働者)と1904年の商店事務所法(対象は小売店員)が, 不当な低賃金への対策として最低賃金の設定を定めた。だがこの系列に属する最低賃金制の典型は, イギリスの1909年の法律であろう。同年イギリス議会は, オーストラリアの先例に倣い苦汗対策として賃金委員会法を制定し, ボランティアという伝

1) 五十畑明『新たな最低賃金制』(日本労務研究会, 平成8年)17~19ページ。

2) 公正な賃金については, たとえばジェラルド・スタール著, 労働省賃金時間部訳『世界の最低賃金制度——慣行・問題点の検討——』(産業労働調査所, 1989年)41~55ページをみよ。なお逆瀬川潔著『中小企業と労働問題——労働時間・最低賃金・退職金』(日本労働研究機構, 平成8年)172~175ページをもみよ。

3) 最低賃金の文献は少なくないが, その略史については既出のジェラルド・スタールの著書の記述が要を得ている。スタール前掲書の第1章「最低賃金制度の歴史的展開」をみよ。もちろん五十畑前掲書のVI「諸外国の最低賃金制度」も便利である。

統の枠内で3者構成の委員会をして賃金の劣悪な業種（4業種）の賃金を規制せしめようとした。1918年の産業委員会法は、この制度の適用範囲を拡大せしめたのであって、1926年末の適用業種数は約40に及んだという。なおこの時期のヨーロッパ大陸諸国の最低賃金制は、家内労働者を基本とする非常に限られたものであって、その例としてはフランス（1915年）、オーストリア（1918年）、ドイツ（1923年）、スペイン（1926年）、ベルギー（1934年）などの制度があげられる<sup>4)</sup>。

開発途上国でも最低賃金による規制が試みられている。1927年のスリランカの最低賃金令は、プランテーション労働の賃金を規制したものだし、またアフリカの多くの植民地でも、本国政府の意向もあって土着労働者保護の最低賃金制が導入された。ラテン・アメリカについては、アルゼンチンの1918年家内労働法やメキシコの1917年憲法の最低賃金条項があげられる。とくにメキシコの全国最低賃金制（1937年）は、この憲法条項に負うところが大きい<sup>5)</sup>。

いずれにせよ第2次世界大戦までの最低賃金制は、概して先進国および途上国を含めて政府の限られた政策手段であって、適用範囲も限られ、その機構も定常的に機能していなかった。かかる状況が変化するのは、大不況から第2次世界大戦にいたる時期である。大戦後はとくに急激に変化した。スタールはそれを、先進工業諸国、ラテン・アメリカ諸国、アフリカ諸国、カリブ諸国、アジア諸国について要領よくまとめている。

まず先進工業諸国についてみると、その最低賃金政策は3つの基本型に分けられる。

(1)第1の型は、最低賃金制がまったく、ないしごく限定的にしか適用されず、法により協約が拡張適用される場合でも、主たる賃金決定は交渉による、すなわち労使の自主的賃金決定こそが基本であるとするものである。その代表格はドイツで、オーストリア、スイス、イタリア、北欧3國もこれに属する<sup>6)</sup>。

(2)第2の型は、強力な労働組合がなく、賃金が不十分なし合理的に説明できないほど低い産業にのみ最低賃金規制を加えるというもので、イギリス（およびアイルランド）にみられる。既述の1909年賃金委員会法だけでなく、1945年賃金審議会法以降の法律もそうである。ただし1993年この賃金審議会法は廃止されてしまった<sup>7)</sup>。

(3)第3の型は、一般最低賃金制ともいうべきもので、ほとんどすべての労働者を対象とする。すでにニュージーランドとオーストラリアは、1930年代中頃までに自国の制度をこの域まで発展させたし、また1938年のアメリカ公正労働基準法に定める連邦最低賃金制も、州際事業を対象とするにせよこの型のものであった。だが一般最低賃金制が広く普及したのは、第2次大戦後である。たと

---

4) スタール前掲書、12～13ページ。

5) スタール前掲書、13～14ページ。

6) スタール前掲書、15～16ページ。

7) スタール前掲書、16～17ページ。なおイギリスの賃金審議会法の廃止をめぐる事情については、逆瀬川前掲書、266～272ページ。

えばルクセンブルグ(1945年)、フランス(1950年、1969年)、オランダ(1969年)、スペイン(1963年)、ポルトガル(1974年)、ベルギー(1975年)の諸制度があげられる。日本の最低賃金法の制定は1959年であって、現在は産業別最低賃金と地域別最低賃金とが並存しているが、後者は明らかに事実上の一般最低賃金制であろう。なお一般最低賃金制にかんする共通した考え方は、それはあくまで団体交渉を補完するものだという点にあるという<sup>8)</sup>。

先進工業諸国以外の最低賃金制については、とくに詳述するほどのことはない。ラテン・アメリカ諸国の場合、ほとんどの国は憲法または法律によって適正賃金の保証を国家の責務としているが、その制度の形態は、地域別賃金構造の底辺を劃するものから、産業別・職業別・地域別の最低賃金を複雑に組み合わせたものまで多岐にわたり、またその機能も、ごく限定されたものからマクロ政策を意図するものまで多様である。アフリカ諸国の場合は、どの国もかつては植民地であったことが尾を引いているが、現在のところほとんどの国が一般最低賃金制を有する。面白いのは宗主国の影響であって、イギリスの旧植民地の場合は、本国に倣って主として特定業種を対象とする制度から出発し、そのことはカリブ諸国のイギリス旧植民地についても変わらなかったのにたいし、フランスの旧植民地の場合は、一般最低賃金制の導入が本国よりも先行していたのである<sup>9)</sup>。

最後にアジア諸国についてみると、趣きは他の開発途上地域とは異なる。全般的にみて最低賃金制の普及の程度は他より劣る。だがイギリスの旧植民地は、本国流の審議会方式による特定業種ないし産業の最低賃金制を有しており、一部に一般最低賃金制の導入がみられた。多年アメリカの支配下にあったフィリピンは、1951年に一般最低賃金を法制化した<sup>10)</sup>が、フランスの旧植民地の場合を想起させる。西アジア諸国の最低賃金制は概してその適用範囲が大きく、とくにイランとトルコは、一般最低賃金をすでに法制化しているという<sup>10)</sup>。

## II. 最低賃金制の理論

以上の予備知識を前提として最低賃金制を経済学的にみよう。その論点は、最低賃金制の存在理由にかかわるものと、その及ぼす効果にかかわるものとに大別されよう。

### 1. 最低賃金制の存在理由について

この点については、右下りの労働需要曲線よりも勾配のゆるやかな右下りの労働供給曲線を想定することによって、説明が可能であろう<sup>11)</sup>。個人の労働供給曲線は、賃金率の上昇にともなって右上

8) スタール前掲書、17～19ページ。ただし「補完する」という表現には、多少の注釈が必要かもしれない。というのもその表現は、補完されるべき団体交渉制がある程度確立されていることを前提しているからである。もし確立されていなければ、「補完」ではなくて「代替」となりかねない。

9) スタール前掲書、19～25ページ。

10) スタール前掲書、25～27ページ。なおかかる世界の最低賃金制の動きを象徴的に示すのは、ILOの条約であろう。第26号、第99号、第131号の各条約については、おなじくスタール前掲書の附録2をみればよい。

11) この種の議論の代表的なものは、辻村江太郎『経済政策論』(筑摩書房、1977年)の第11章2であろう。

りから後方に反転すると考えられるが、逆に賃金率が著しく低下すれば、それをカバーする非労働所得の存しないかぎり、市場賃金率の低下する以上に留保賃金率の低下することがありえよう。その場合には労働供給曲線が右下りに転じるだけでなく、その勾配は労働需要曲線よりもゆるやかとなるため、いったん需給均衡点からずれると、均衡点に収斂することなく逆に拡散をつづける。そこで賃金下落にたいしては最低賃金立法が、また労働（時間）供給の増加にたいしては最高労働時間立法が、それぞれ求められる。マルクスのいう原生的労働条件などは、これによってほぼ説明できよう。確かにこれは、最低賃金制成立の経済学的説明としてはすぐれる。ただし最低賃金制を苦汗労働対策としてでなく公正賃金の実現手段としてみれば、この説明には問題がのこる。

## 2. 最低賃金制の効果について

最低賃金制をめぐる経済学的論議のほとんどは、その存在理由ではなくてその効果にかんするものである。それも想定上の負の雇用効果を論じることが中心であって、その他（インフレや貧困など）にかんする効果を論じることが比較的すくない。これは、右下りの労働需要曲線と競争下の水平な労働供給曲線という個別企業の単純モデルから出発する経済学者の習癖による。したがって経済学者以外の者は、かならずしも経済学者の主張（負の雇用効果）に組しない。というものがかれらにとっては、負の雇用効果論のごときは経済理論上の抽象的推論にすぎないか、それとも既成理論を疑うことへの心理的抵抗の現われにすぎず、それになによりも市場はミステリーのはずだからである。<sup>12)</sup>

それはともあれ最低賃金の負の雇用効果をつとに（第2次大戦直後）主張したのは、G・J・スティグラーである。かれは以後も主張を変えず、1988年大統領選挙の際にはデューカキス候補の最低賃金引き上げ公約を「見下げ果てたもの」（“despicable”）と酷評した<sup>13)</sup>。もちろんスティグラーにたいして反論がなかったわけではない。リチャード・レスターのごとき制度派（新古典派にたいして社会経済学的修正派ともよばれる）は、需給均衡値には不確定領域の存することを主張し、その領域内ではかならずしも負の雇用効果の作用しないことを論じた。だが新古典派はそれを無視しただけでなく、1960年代には新古典派の演繹推理が制度派の帰納推理にとって代わった。新古典派は極度の単純化を前提としたが、それが最低賃金インパクトの計量的検証を可能ならしめたことは、メリットのひとつかもしれない。その後新古典派は、賃金決定に一定の裁量の存することを認め、単純化の修正をおこなった。需要独占のケース（後出）がその例であって、この場合の雇用効果は、最低賃金の設定水準の如何によって正または負のいずれでもありうる。だがこれとて所詮は抽象理論上の演繹推理にすぎず、経済学者は通常これに好意的ではないという<sup>14)</sup>。

12) David Card and Alan B. Krueger, *Myth and Measurement—The New Economics of the Minimum Wage* (Princeton University Press, 1995), pp.7~8.

13) *Ibid.*, p.6. フィニス・ウェルチのごときも最低賃金制を「しばしば無慈悲となる社会の最も無慈悲な仕組みのひとつ」とまでいう。

14) *Ibid.*, pp.8~13.

## 〔1〕従来の最低賃金理論の概要

最低賃金の雇用効果をめぐる経済学上の論議は、以上のような紆余曲折をへて今日に至っているが、それは、以下のような4つの主張に整理することができる。

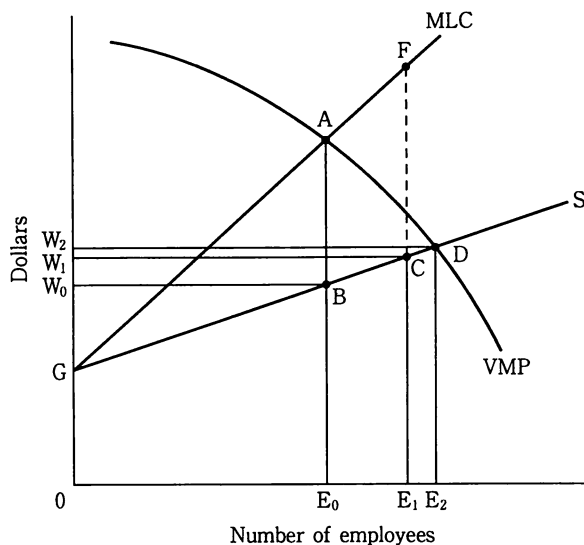
(1) ストレートな負の雇用効果論。これは、スティグラーに代表されるもので、個別企業が右下りの労働需要曲線と水平の労働供給曲線を前提するが、需要曲線のシフトのごとき他の条件の変化がなければ、機械的に導きだされる当然の結論であろう。これは、すでに教科書上の公理ともなっている。これについては、すでにふれたようにスティグラーだけでなくフリッツ・マハループを含めてレスターとの間に有名な限界分析論争があった。確かにレスターのいうように限界生産力説では差別的な賃金格差の説明は困難だが、同時にマハループのいうようにレスターは、批判するが、ぎりぎりは代替理論を提示すべきであったろう<sup>15)</sup>。

(2) 負の雇用効果緩和論。これは、フィニス・ウェルチに代表されるもので、最低賃金適用セクターから排出された労働力はその非適用セクターに流れ込んで一部雇用されるため、そのかぎり負の雇用効果は緩和されるとする。ただし非適用セクターの均衡賃金水準は、労働供給曲線が右方にシフトした分だけ低下しよう。と同時に最低賃金の価格に及ぼす効果は、当該産業の労働集約度ないし費用構成の如何によって異なり、効果として生産物需要のセクター間シフトもありうるから、そのもたらす雇用効果も考慮されるべきであろう。さらに最低賃金の適用セクターと非適用セクターという2セクター間だけでなく、農村セクターをも含めた3セクター間の移動を考えれば、負の雇用効果が単純には成立しない可能性がでてくる。ただしそのことを実証することは、それほど容易ではない<sup>16)</sup>。

(3) 需要独占のケース。このケースの説明には図の利用が望ましいであろう。次頁の図は需要独占者の賃金・雇用ポジションを示す。もし需要独占者が、利潤最大化のために限界価値生産物(VMP)——生産物市場が独占の場合は限界収入生産物(MRP)——を限界労働費用(MLC)に等しくする点 $E_0$ に雇用量を決定すれば、支払い賃金は $W_0$ で足りる故、労働者は限界価値生産物を $AB$ だけ搾取されたことになる。いま最低賃金が $W_1$ 水準に設定されれば、労働供給曲線は雇用量 $E_1$ までは賃金水準 $W_1$ にて水平となるが、それはまた同時に限界労働費用曲線でもある。だが雇用量が $E_1$ を超えると、労働供給曲線は $C$ 点から通常の上り曲線 $S$ となり、また限界労働費用曲線は $C$ 点にて $F$ 点までジャンプし、それからは通常の上り曲線 $MLC$ となる。その際雇用量は、 $C$ から $F$ にジャンプする

15) まずは代表的な教科書として、Ronald G. Ehrenberg and Robert S. Smith, *Modern Labor Economics* (Addison-Wesley Educational Publishers, 1977), pp.119~120 および Daniel S. Hamermesh and Albert Rees, *The Economics of Work and Pay* (Harper Collins College Publishers, 1993), pp.161~162 をみよ。次いで D. S. Hamermesh, *Labor Demand* (Princeton University Press, 1993), pp.187~191 ならびに Clark Kerr and P. D. Staudohar, ed., *Labor Economics and Industrial Relations* (Harvard University Press, 1994), pp.197~202 (レスター論文) をみよ。

16) Ehrenberg and Smith, *op. cit.*, pp.121~122, 126; Hamermesh and Rees, *op. cit.*, pp.158~159; Hamermesh, *op. cit.*, pp.183~186, 375~378.



The wage-employment position of a monopsonist.

MLC と VMP の交点に対応する  $E_1$  に決まるから、最低賃金の設定 ( $W_0$  から  $W_1$  への賃金上昇) が  $E_0$  から  $E_1$  への雇用増加をもたらしたことになる。ただし雇用増加がみられるのは、最低賃金水準が  $W_2$  に達するまでであって、もしそれを上まわれれば、VMP 曲線に沿って雇用は減少することとなる。かかる需要独占状況は、地方労働市場において現実に存在しえよう<sup>17)</sup>。

(4)生産性効果論。これは、最低賃金による労働条件の改善が労働者の定着性を高め、あるいは最低賃金による賃金コスト増加が無駄の排除を含めた企業体質の改善を促がし(ショック効果)、その結果として生産性(限界価値生産力)の上昇が期待できれば、最低賃金の設定ないし改定は雇用減少をもたらさないだけでなく、雇用増加をすらもたらさうというものである。ただしこれを主張する論者は少数である<sup>18)</sup>。

## 〔2〕最低賃金理論の現状

すでにみたように、ストレートな負の雇用効果論に批判がなかったわけではない。それどころか最近では、負の雇用効果を否定するだけでなく正の雇用効果をすら主張する実証研究が現われた。だが1996年のある調査では、代表的なアメリカの労働経済学者193人について87%の者が、負の雇用効果論を支持していたという<sup>19)</sup>。なおこれと関連するが、1969年～1994年の間に発表された労働経済学関係の論文数をテーマ別にみると、失業保険を論じたもの(707篇)が圧倒的に多いことを別として、

17) Ehrenberg and Smith, *op. cit.*, p.126 ; Hamermesh and Reeds, *op. cit.*, pp.179～180 ; Card and Krueger, *op. cit.*, p.12～13 ; David Sapsford and Zafiris Tzannatos, *The Economics of the Labour Market* (The Macmillan Press, 1993), pp.161, 163 ; Ben Fine, *Labor Market Theory, A constructive reassessment* (Routledge, 1998), pp.242～243.

18) Gilles Saint-Paul, *Dual Labor Market, A Macroeconomic Perspective* (The MIT Press, 1996) pp.63～64.

19) Fine, *op. cit.*, p.231.

最低賃金を論じたもの（327篇）が群を抜いた。その内容にかならずしもコンセンサスがみられたわけではないが、その共通の関心は、右下りの需要曲線という標準モデルの検証にあったという<sup>20)</sup>。これをみても、負の雇用効果モデルの影響力の強さを推しはかることができる。

だがここで特筆されるべきは、なんといってもデビッド・カードとアラン・B・クリューガーによる負の雇用効果論の批判であろう。かれらの大部の野心作『神話と計測——最低賃金の新しい経済学<sup>21)</sup>』は、その収録論文がすでにクリントン大統領の最低賃金改定の決意を促がしたともいわれるから、理論の世界はともあれ現実の世界には大きな影響を及ぼしたといえる。かれらがその実証研究をつうじて下した認定事実と結論は、以下のように要約されよう。

(1)雇用効果について。1992年に最低賃金の改定されたニュージャージー州とその据え置かれたペンシルバニア州の計約400のファーストフード・レストランについて雇用の変化をみると、最低賃金改定後のニュージャージー州の雇用成長が、同時期のペンシルバニア州のそれを上まわった。ニュージャージー州内にかぎっても、改定により賃上げを強いられたレストランの方が、しからざるレストランよりも雇用成長が大きかった。また1990年～91年の連邦最低賃金の2段階改定の場合、その改定の10代雇用影響率の高い低賃金州（ミシシッピやアラバマなど）とその影響率の低い高賃金州（カリフォルニアやマサチューセッツなど）との間で、雇用成長に有意差はなかった。10代雇用成長が最大であった州は、前記影響が最高の州でもあった。次頁の別表に要約された7つの計測例のいずれをみても、賃金上昇は雇用増加をともなっており、すくなくとも雇用効果が負である蓋然性はとぼしい<sup>22)</sup>。

(2)価格効果について。一方では、確かに最低賃金改定による賃金コスト増加の転嫁を意図したと思われる価格上昇がみられるが、他方では改定の影響がないはずの企業も、同率の価格引き上げをおこなっている<sup>23)</sup>。

(3)労働市場について。最低賃金の設定によりそれ未満の賃金を否定することは、賃金と限界価値生産力との対応を失なわせるだけでなく、最低賃金より上位近傍の賃金群を押し上げてスパイクを生み出す波及効果をもつ。使用者についてみても、最低賃金改定による賃金コスト増加を付加給付の圧縮で相殺しようとした形跡はないし、また最低未満賃金を認める特例条項の利用には消極的であった。かかる個別の事象は教科書モデルの修正で説明できるかもしれないが、そのすべての統一的説明は、教科書モデルによってはできない<sup>24)</sup>。

(4)分配効果について。最低賃金水準の賃金所得者の2/3は成人であり、しかもその所得はかれらの世帯所得の1/2をしめるから、最低賃金改定が賃金分散を縮小させ、賃金不平等の増大傾向を部分的

---

20) Card and Krueger, *op. cit.*, p.396.

21) 原書のタイトルについては、註12)をみよ。

22) Card and Krueger, *op. cit.*, pp.1～2, 387～389.

23) *Ibid.*, p.389.

24) *Ibid.*, pp.3, 390.



Summary of Estimated Employment Effects

Analysis	Source of Wage Change (1)	Nature of Comparison (2)	Proportional Effects on	
			Wages (3)	Employment (4)
1. New Jersey-Pennsylvania Fast-Food Restaurants	New Jersey minimum wage rises to \$5.05 April 1992	Across states and within NJ between high-and low-wage restaurants	0.11*	0.04
2. Texas Fast-Food Restau- rants	Federal minimum wage rises to \$4.25 April 1991	Between high-and low-wage restaurants	0.08*	0.20*
3. California Teenagers	California minimum wage rises to \$4.25 July 1998	Between teenagers in Califor- nia and comparison areas	0.10*	0.12
4. Cross-States, Teenagers, 1989-1992	Federal minimum wage rises from \$3.35 to 4.25	Across states with higher and lower fractions earning \$3.35 -4.24 in 1989	0.08*	0.00
5. Cross - Dstates, Workers with Low Predicted Wages, 1989-1992	federal minimum wage rises from \$3.35 to 4.25	Across states with higher and lower fractions earning \$3.35 -4.24 in 1989	0.07*	0.02
6. Cross-States, Employees in Retail Trade, 1989-1992	Federal minimum wage rises from \$3.35 to 4.25	Across states with higher and lower fractions earning \$3.35 -4.24 in 1989	0.05*	0.01
7. Cross-States, Employees in Restrant Industry, 1989- 1992	Federal minimum wage rises from \$3.35 to 4.25	Across states with higher and lower fractions earning \$3.35 -4.24 in 1989	0.07*	0.03*

Note: Estimated wage and employment effects are proportional changes relative to pre-minimum-wage period. In rows 1 and 2, the wage effects are for starting wages only. In other rows, the wage effects are for mean log wages of the specified group.

\*Indicates that the estimate is based on an underlying model in which the effect of the minimum-wage impact variable is statistically significant at the 5 percent level.

に阻止することは否定できない。だが1990年～91年の連邦最低賃金改定によるその効果は、総賃金所得の0.2% (約55億ドル) にすぎなかった。その意味では最低賃金制は、全般的な貧困対策としては鈍 (blunt) だし、他の貧困対策と比較しても有効ではない<sup>25)</sup>。

(5) 株価効果について。株式市場の動きを調査したかぎりでは、最低賃金改定のニュースが、その対象となる業種 (レストラン、クリーニングなど) の企業の市場価値に影響を及ぼしたことは、少なくとも1980年代後期にはみられない<sup>26)</sup>。

(6) 分析方法について。負の雇用効果を確認したとされる過去の計量研究を再点検してみると、時系列分析の場合には、データを最近まで補うと、最低賃金と10代雇用との間の統計的に有意な関係がもはや検出されない。クロス・セクション・データ (およびパネル・データ) 分析の場合には、おなじく最近のデータによってみると、ゼロないし正の雇用効果が負の雇用効果と同程度に確認される。対象を“treatment”グループと“control”グループに分けて比較するという自然科学的な分析手法を踏襲する立場からすれば、たとえば時系列的分析の場合に特定期間を“counter-factual”と想定しうる根拠がなければ、モデル特定化の如何やバイアスによって有意性が過大に評価されていた可能性がある<sup>27)</sup>。

25) *Ibid.*, pp.3, 391.

26) *Ibid.*, pp.3, 391.

27) *Ibid.*, pp.2～3, 391～392.

以上がカードとクリューガーの主張する主要な論点だが、もちろんこれで伝統的な理論モデルの影響力が衰えたわけではない。だがかれらが水面に波紋を生ぜしめたことは確かであろう。その波紋の1例として、カードとクリューガーの主張をめぐる論争を以下にみよう。

### III. 最低賃金論争

クリントンが連邦最低賃金の改正提案をして数か月後の1995年6月、全米企業協会の主催する最低賃金討論集会在ワシントンで開かれた。翌年その記録<sup>28)</sup>が出版されたので、それにて討論内容を知ることができる。カードとクリューガーももちろん討論に参加したが、ちょっとした行き違いから出版された記録に寄稿していない。

(1)まず編者のコスターズが、カードとクリューガーの主張を簡単に要約し、かつ論評を加える。かれらの被説明変数はフルタイム雇用数、その変化率、初任賃金変化率の3つであり、また説明変数は、ファーストフード・レストランがニュージャージー州に所在するかどうか（ダミー変数）、初任賃金是正率（ペンシルバニア州はゼロ）、レストランがチェーン店か企業所有か（ダミー変数）、レストランが各州の低賃金地域と高賃金地域のどちらに所在したか（ダミー変数）の4つである。なお雇用数は、延総雇用時間数をフルタイム相当時間数(Full Time Equivalent)=35時間で割ったものである。回帰分析結果によれば、最低賃金改定の雇用効果は正であるが、モデル特定化（2つの雇用被説明変数について各5つ）に感応的であって、雇用数についてはどの特定化も有意またはそれに近いが、雇用変化率についてはどの特定化も非有意であった<sup>29)</sup>。だがコスターズは冷やかに、州最低賃金を改定したニュージャージー州で雇用成長がみられ（州ダミー変数の係数値は2.30ないし2.33）、州最低賃金を据え置いたペンシルバニア州で雇用は成長しなかった（低下すらした）とするカードとクリューガーの事実認定にたいして、「薬剤には効果がなく、プラシーボ（対照剤）のために被験者が発病した薬効試験」に似ると評している<sup>30)</sup>。

(2)ドナルド・D・ディーア、ケビン・M・マーフィー、フィニス・R・ウェルチの3人は、もっと辛辣である。カードとクリューガーは、奇を衒ってわざと「人が犬を噛んだ」とか「水は高きに流れる」といっているようなもので、以下の4点で誤解をしている<sup>31)</sup>。第1に限られたセクター内では、最低賃金改定により相対的競争条件が有利となれば、改定による雇用増加も理論上ありうる。第2に、最低賃金の10%引き上げは10代雇用を1%~3%低下させるにすぎないという過去の研究から、10代の総賃金所得上の利得が損失を上まわるといえるのは、正しくない。①最低賃金改定によって是正されるのは10代の一部の者の賃金であり、総賃金所得の増加は僅少である。②雇用低下は

28) Marvin H. Kosters, ed., *The Effect of the Minimum Wage on Employment* (A.E.I. Press, Washington, D. C., 1996).

29) *Ibid.*, pp.15, 18.

30) *Ibid.*, p.14.

31) *Ibid.*, p.27.

10代労働者間に均等に分布していない。③雇用効果は入職と離職の差し引き純効果だから、離職だけを論じては雇用低下の誇張となる。④最低賃金が実効を及ぼすのは低賃金層にたいしてだから、平均賃金でデフレートした最低賃金と10代雇用変動とを対比させるのは、適切でない。第3に最低賃金は、使用者から10代労働者への所得移転ではなく、価格転嫁の場合には買手から店員への低所得者間の所得移転にすぎない。第4に賃金はあくまで所得だから、最低賃金と対比されるべきは他の所得(賃金)であり、かならずしも生計費を正しく反映しない消費者物価指数(CPI)ではないと<sup>32)</sup>。

いまや3人は、かれら自身の積極的な主張を展開する。まずニュージャージー州とペンシルバニア州の10代雇用比率の変動を比較すると、両州とも1987年から低下するが、1991年のニュージャージー州最低賃金改定後は、雇用低下は同州の方がゆるやかである。だがかかる相対的増加(より少ない低下)は、正の雇用効果の証拠としてはお粗末だ。問題は、最低賃金改定の額ないし率の概して低いことが、改定効果の推定を困難ならしめていることにある。改定の大幅だったプエルト・リコの場合は、有意の負の回帰係数(-0.35)が得られている<sup>33)</sup>。

連邦最低賃金の改定がとくに低賃金州の雇用を大きく低下させるかどうかは、賃金是正費用の多寡よりは代替要素の利用可能性の如何によるし、また州間雇用変動にはそれ自体のシステマチックな動きが存する。だがそれを承知で諸集団について最低賃金改定の影響率と雇用変化との関係をみると、全体として負の相関がみられる。また10代後半の20代前半にたいする相対雇用の相対賃金にたいする弾性値をみると、雇用を雇用者の対人口比率でみれば-0.68、それを時間払い労働者の対人口比率でみれば-0.98であった。いずれにせよ3人の結論は、需要法則は生きてると<sup>34)</sup>。

(3)デビッド・ノイマークとウィリヤム・ワッシャーの2人は、違った角度から面白い批判をする。かれらによれば、1980年代後半は連邦最低賃金が据え置かれていたのに州最低賃金の改定が相次いだから、従来の時系列分析に代わって州間変動分析のおこなわれたことは理解できるが、かかる分析によって得られた雇用弾性値は負だという。かれらは、50州とワシントン特別区にかんするパネル・データを用い、10代(16歳~19歳)と若年成人(20歳~24歳)の雇用比率を相対最低賃金(連邦または州最低賃金の高い方を州平均賃金で除したもの)に回帰させてみると、10代については、学校在籍率変数を導入する場合にのみ雇用効果は負であり、若年成人については、学校在籍率変数の導入の如何を問わず雇用効果は負であった<sup>35)</sup>。

学校在籍率変数が10代の負の雇用効果を強めるという事実は、学校在籍率(雇用比率と負の相関をする)が最低賃金と負の相関をすることを意味する。就学かつ不就業、就学かつ就業、不就学かつ不就業、不就学かつ就業という4つの状況に及ぼす最低賃金効果をみると、最低賃金改定は、就学かつ就業の比率を低め(弾性値=-0.47)、不就学かつ不就業の比率を高める(弾性値=0.64)。

32) *Ibid.*, pp.28~38.

33) *Ibid.*, pp.39~52.

34) *Ibid.*, pp.42~48.

35) *Ibid.*, pp.58~59.

どの弾性値も、就業（就学かつ就業と不就学かつ就業の和）の弾性値（ $-0.15$ ）を大きく上まわる。要するに10代就業者の技能は多様かつ雑多であって、相互に完全代替的ではないのだ。潜在能力の高いものは就学かつ不就業の状態にとどまり、就学と就業の境界にある者は最低賃金改定にかなりの労働供給反応を示し、最低賃金に値しない低技能者は市場退出を迫られる。それらが相互に相殺されれば、10代雇用効果はほとんど表面化せず、そのかぎりカードとクリューガーの認定も説明がっこう。他方若年成人に安定した負の効果がみられるのは、最低賃金水準に相応しうる技能の持主の多くはすでに市場参入しており、新規参入の可能性が乏しいためと考えられる。要するに一部の低技能・低賃金者の賃金は正（最低賃金改定による）を集団全体の平均的雇用低下と対比するのは、リングとオレンジを比較するようなもので、適切ではない<sup>36)</sup>。

なおデータ上の問題が2つある。第1に、最低賃金が雇用にたいして拘束的 (binding) たりうるのは、それが競争的均衡水準を上まわる場合だけだから、データが均衡水準以下の範囲に偏っているれば、推定上のバイアスが生じる。そこでスイッチング回帰モデルを使うと、10代について負の弾性値が認められるのはいうまでもなく、若年成人についてはその値が倍以上となった。第2に、カードとクリューガーの得たデータは電話調査方式によるものだから、厳密さと正確さを欠くおそれがある<sup>37)</sup>。ともあれカードとクリューガーの証拠は、それほど説得力あるものではない。

(4)チャールズ・C・ブラウンの指摘も面白い。もし最低賃金制が10代雇用を低下させるなら、それは政策として魅力を欠くし、失業率をも高めるなら、その社会的費用が誇張されかねない。雇用減少と失業増加とは同一視するべきでないのに、政策当局すらいまだにその傾向がなくなるなら。最低賃金研究についてすら、初期には失業効果が注目されたのであって、雇用効果に焦点が当てられるようになったのは、その後である<sup>38)</sup>。

ブラウンは、過去の時系列研究から明らかになった点として、以下の3点をあげる。第1に最低賃金の負の雇用効果は、10代白人よりも10代黒人の方が大きいはずだが、それは検証されていない。第2に、説明変数として Kaitz 指標（平均賃金で除した相対最低賃金を適用率で加重したもの）の対数を導入すると、相対最低賃金（対数）の効果が大きくなり、逆に適用率（対数）の効果がなくなってしまうが、これは容認されがたい。第3に、期間を1970年代まで遡らせると、モデル特定化に関係なく負の推定効果（通常 $-0.1$ ）が得られるが、1980年代までだと推定効果が小さくなる。1980年代の相対最低賃金の低下がその原因だといわれるが、それはなんともいえない。なおクロス・セクション分析の場合は、時系列分析の場合ほどのコンセンサスはないが、さりとて負の雇用効果を否定するほどのものではない<sup>39)</sup>。

ブラウンによると、以上から得られる教訓はこうだ。①最低賃金改定は結果的に利得者と損失者

36) *Ibid.*, pp.70~76.

37) *Ibid.*, pp.76~83.

38) *Ibid.*, pp.88,90.

39) *Ibid.*, pp.90~93.

を生むが、マイクロ・データによってこそそれは解明できる。②過去の分析が対象としたのはいずれも短期の効果だが、今後は資本代替や生産再構築による長期の効果をも分析すべきだ。③クロス・セクション分析では、事業所の規模や立地が最低賃金効果の如何と関係あると思われる場合でも、それはコントロールされていない。④若年者への特例措置である最低未満賃金の効果については、研究上のコンセンサスはまだないと<sup>40)</sup>。

(5)最後にコスターズは、いかにも討論記録の编者らしくいう。カードとクリューガーの著作は、「ひとつの挑戦」ではあっても「新しいコンセンサスの表明」ではない。負の雇用効果説修正の要を確信させるほどの証拠は、いまのところ存しない。対象となったのは、年齢・業種・地域を限定した特定集団にすぎないし、それも一部の最低稼働能力者の失職可能性の如何についてにすぎない。一部の賃金是正を全体の雇用変化と対比させるのは、通常の弾性値の概念に反する。また集団全体の純雇用変化は、内部の個別変化の相殺結果だから、全体の純変化から個別変化はわからない<sup>41)</sup>。

最低賃金の効果は多面的なはずだが、雇用効果が強調されるのは、それ以外の効果が捉えにくいからだ。もし最低賃金改定が一部の若年者の訓練機会を妨げるとするなら、それは無視されるべきではない。さらに雇用効果そのものが微小なので、雇用効果よりも所得分配効果こそ強調されるべきだという者がいる。その底流には、最低賃金として「貧困線を上まわる4人世帯所得」を適正とする考え方がひそむが、それは、多くの単身者がパートタイム労働を選択している現実と合わない。最低賃金効果の及ぶのは、低所得世帯そのものではなくて同世帯に属する個人にたいしてであるから、最低賃金は、世帯所得不平等の是正手段としては非常に非効率なものであろう<sup>42)</sup>。

要するにカードとクリューガーの負の雇用効果否定論は、さほど説得的ではない。もともと最低賃金の水準が低くてその影響も小さいのだから、雑音のあるデータから負の効果を識別するのは容易ではない。したがって推定効果が小さくかつ非有意であっても、それは不思議ではない。そのことは、手法がいかに複雑かつ精緻であっても変わるまい。結論としていえば、負の効果の可能性は依然として残ったままであると<sup>43)</sup>。

#### IV. ひとつの判断と政策的含意

##### 1. ひとつの判断

以上に負の雇用効果をめぐる論争の一端を紹介したが、われわれにとってそれほど意味のあるものではない。というのも最低賃金制は、たとえ負の雇用効果があろうとも実現されねばならない最低限の正義（公正）と判断されるからである。かかる立場からすれば重要なのは、抽象的な右下りの需要曲線が検証できたかどうかではなく、計測された雇用効果が正でも負でもありえ、かつ負の

40) *Ibid.*, pp.94~98.

41) *Ibid.*, pp.100~102.

42) *Ibid.*, pp.103~105.

43) *Ibid.*, pp.105~106.

場合でもその効果が非常に小さいということであろう。いいかかれば正義のコストは、その実現を妨げるほどのものではないのだ。右下りの需要曲線は、1本の線としてではなくチョークの幅の帯として書かれるべきだとすれば<sup>44)</sup>、過去の計測結果はいずれもその幅の範囲に収まり、右下り勾配の主張は安泰であろう。

それにしても標準モデルの検証は、なぜそんなにもめるのか。教科書風の答えとしては、負の雇用効果それ自体が小さすぎることを、最低賃金の非適用セクターが適用セクターからの排出労働力を吸収しうること、最低賃金の促がす雇用調整が長期にわたること、需要独占には雇用量の決定に裁量の余地の存すること、などがあげられよう<sup>45)</sup>。

だがベン・ファインは、最低賃金の伝統的理論が「極端に未熟」だという。まず第1にそれは、労働市場を他の市場と同一視し、制度的要因などを無視する。第2にそれは、労働市場を他から孤立した単一市場として捉えるが、かかるミクロの部分均衡モデルでは、最低賃金が労働市場内の諸セグメントだけでなく他市場にも波及していく効果が捉えられない。第3にそれは、最低賃金をマクロ・レベルのインフレ要因として捉えるが、マクロ・モデルは、最低賃金のごとき特定インパクトを捉えるには適さない。第4にそれは、最低賃金インパクトをある均衡から別の均衡へのシフト要因として捉える比較静学に依拠しており、動学的プロセスが扱えない。第5にそれは、産業を再構築して生産性を高め、よって成長を生みだすごとき諸要因をば外生的ないし長期的なものとして排除しがちである。第6としてそれは、最低賃金立法の社会・政治インパクトのごとき非経済的要因の役割を排除している。第7としてそれは、最低賃金立法のごとき賃金規制に限定せずに労働市場規制一般にたいして特定のスタンスを生みだすのに寄与したが、これはひとつの欺瞞であると<sup>46)</sup>。

かかるファインの批判は、純粋理論の立場からすれば「ないものねだり」かもしれない。どのような理論であれ前提条件は存するし、純粋理論の場合とはとくにそうであろうから、それをもって「極端に未熟」というのは不当であろう。だが伝統的な需要理論に、ファインのいう限界の存することは否定できない。とくに第7点のごときは、抽象理論による推論から直線的に現実の政策の是非を論じることの危険性を示したものといえよう。たとえば最低賃金のもたらす過大な実質賃金が低賃金層の高失業の原因だとする主張のごときは、賃金の下方硬直性など議論の対象とならない低賃金国において高失業がみられるという事実の前には、おそらく無力であろう<sup>47)</sup>。

伝統的な標準理論は、どのように精緻化されようと現実との対比では問題がのこる。それは、ファインのいう「未熟さ」の故というよりは、経済理論そのものの限界性の問題とってよかろう。したがってヨーロッパでは、高失業の持続が、弱者保護の社会的要請もあって最低賃金研究を促した。また広く世界的にみて1990年代には、80年代の負の雇用効果論とは対照的に正の雇用効果論を

44) たとえばB・M・フライシャー著、水野朝夫・兼清弘之訳『新訳労働経済学』（総合労働研究所、1977年）34～35ページをみよ。ただしその解釈は、さまざまでありえよう。

45) Ehrenberg and Smith, *op. cit.*, p.126.

46) Fine, *op. cit.*, pp.233～234. 47) *Ibid.*, p.235.

含めてその否定論が現われ、バランスは否定論の方向に傾きかけているともいわれる。さらに経済学そのものについても、正負いずれの雇用効果をも包摂できる枠組みが求められだした。需要独占モデルはそのひとつにすぎないが、それ以外にも、〈最低賃金の設定→資本集約化→規模の経済性の作用→生産性の上昇〉という内生的成長モデルが、考慮されだしている。ともあり賃金決定においては、たんなる需給要因ではなくて当該産業に固有の要因こそが重要なのである<sup>48)</sup>。

## 2. 政策的含意

最近の最低賃金論がそのバランスを正の雇用効果論の方に移したかどうかは別として、過去の経済学者のほとんどは、負の雇用効果論者であった。だが経済学者の主張とは無関係に現実には多くの国に最低賃金制が存在し、かつ発展してきている。その理由は、経済学者がどういおうと社会がそれを欲したという単純な事実につきる。それに最低賃金制は、その実施に政府の財政支出が不要であり、財政難の時期にはとくに好都合だという事情もあろう。アメリカのように最低賃金額の改定が議会立法を必要とする国では、最低賃金制は、政治家にとって有権者の支持を訴える絶好の手段であろう<sup>49)</sup>。

さて政策上の含意を最低賃金に求めるとすれば、たとえばカードとクリューガーの指摘するように、それを、①所得再分配、②労働力化の促進、③賃金費用の下限設定、④実質最低賃金の維持の4点に集約することもできよう。ただし実効という点では、最低賃金改定による賃金是正総額は賃金俸給総額のごくわずか（たとえば1990年～91年アメリカ連邦最低賃金改定の場合は0.2%）であろうから、①はあまり期待できない。②は、いかにも正の雇用効果を主張するカードとクリューガーの議論らしい。確かに最低賃金は、限界生産力がそれに満たない者を排除する反面、新たに満つようになった者の市場参入を促がすであろう。だがその排除と参入を相殺した後の純効果は、かならずしもはっきりしない。③は、たとえばアメリカのように、チップ収入に大きく依存する労働者についてその最低賃金額への算入を考慮することが認められている国では、最低賃金はとくに企業にたいする賃金費用の下限設定の意味があろうし、また一般的にいてもその通りであろう<sup>50)</sup>。

ところで④は、すべての最低賃金制の実施国についていえる。具体的には最低賃金を、消費者物価指数、平均賃金、賃金分布の低百分位数（たとえば第25ないし第30百分位数）と対比させるもので、いずれの国においても試みられているものであろう。だが最低賃金を消費者物価指数にリンクさせると、最低賃金の上昇速度が一般賃金のそれを上まわるおそれがでてくる。かといって最低賃金を平均賃金と対比させると、概してその指数はそれほど高くないので、最低賃金の相対的低さを逆に印象づけるおそれがある<sup>51)</sup>。すでに最低賃金制の略史でふれたように、現在の最低賃金制は、

48) *Ibid.*, pp.240～244.

49) Card and Krueger, *op. cit.*, pp.392～393.

50) *Ibid.*, pp.393～394.

51) *Ibid.*, pp.394～395.

一般最低賃金の設定を求めるものといえる。最低賃金法のなかに経済政策的ないし労働政策的目的がどううたわれていようと、かかる目的に実際の意味はない。実務上の目標は、一般最低賃金の適正水準をどこに求めるかであって、その意味では上記の④こそが政策上の唯一のテーマであろう。

なおこれと関連して最後にフランスの事例に言及しておこう。1980年代のフランスは雇用構造が変化し、それにおうじて相対的労働需要も変化したというのに、賃金の職種間格差ないし不平等は拡大せず、相対賃金のビヘイビアは、状況変化の類似したイギリス、アメリカないし日本のそれとは対照的であった。その原因は、相対的需要変化のもたらす効果を制度的要因（団体交渉制と最低賃金制）が阻止したことにある。フランスの団体交渉制の下では、アメリカのように交渉代表が交渉単位内の選挙で選ばれるわけではなく、たとえ組織率が低くとも当該産業別組合が交渉権をもち、しかも締結された協約は拡張適用されるのである。またフランスの最低賃金は、インフレに自動調整され必要におうじて改定されるだけでなく、生存賃金の確保よりは経済成長の分け前を保障するものとされ<sup>52)</sup>、したがってその対平均賃金比は高く（1978年＝60%）、とくに1980年代初期には大幅な上昇を示した。イギリス、アメリカ、日本とは対照的にフランスの賃金格差が縮小したのは、そのためだと考えられる。一般最低賃金の先駆国だっただけのことはある。だがその後若年低熟練層の雇用状況は悪化し（負の雇用効果）、賃金不平等も増大しはじめたため、交渉分権化の労使関係改革が実施された（1982年）。アメリカ・モデルへの接近といってよい。一般最低賃金の適正水準はどうあるべきかを改めて考えさせる事例であろう<sup>53)</sup>。

## V. アメリカの最低賃金制

### 1. 公正労働基準法の成立まで

いうまでもなくアメリカには、連邦に先行して州の最低賃金制の歴史がある。ただし州法の規制したのは女性と児童の賃金であり、成人男性のそれを最初に規制したのは連邦法である。また州法が苦汗労働対策だったとすれば、連邦法は不況対策だったという違いがある<sup>54)</sup>。

最初の州法は1912年マサチューセッツ州法だが、当時の世界の流れに反して女性と児童のみを対象としたのは、合憲性の司法審査を免れるために州警察権の立場に立ったからであり、また違反については、直接の法的制裁ではなく世論の批判に依拠しようとしたところ（任意法規）に大きな特徴がある。その後10年間に14の州法が制定されるが、その内訳は、マサチューセッツ型が2州、オレゴン型（強行法規）が9州、ユタ型（法律による金額決定＝連邦法の先駆）が3州であった<sup>55)</sup>。

52) フランスの最低賃金の正式の名称は、salaire minimum interprofessionnel de croissance である。

53) R. B. Freeman and L. F. Katz, ed., *Differences and Changes in Wage Structures* (The University of Chicago Press, 1995), pp.54～57. なおフランスの最低賃金水準が高すぎるとの批判は、かなり一般化されているが、近年若年失業が深刻なことから、訓練期間中の賃金の一部の国による助成措置がとられており、若年の最低賃金未満者比率は2割を超えるという〔三谷直紀『企業内賃金構造と労働市場』（勁草書房、1997年）101ページ〕。

54) Willis J. Nordland, *The Quest for a Living Wage—the History of the Federal Minimum Wage Program* (Greenwood Press, 1997), pp.1～2.

55) *Ibid.*, pp.11,13～14.



その後1923年、有名な連邦最高裁判所のアドキンス判決が下っている。原告は、最低賃金に満たない現行賃金に満足しているのに、最低賃金の実施により失職せしめられたという従業員アドキンスと、当事者間の自由な賃金契約の正当性を主張する児童病院（前記従業員の雇主）とであって、コロンビア区最高裁判所がコロンビア最低賃金法を違憲とし、連邦最高裁判所が「仕事内容と無関係に賃金支払いを強制できない」としてそれを支持した。これは、州最低賃金制を事実上消滅せしめたといつてよい。アドキンス判決が覆えるのは、14年後の1937年である。すなわちワシントン州のホテル女性従業員パリッシュが最低賃金との差額を求め、ホテル側が州最低賃金法の違憲性を主張したのにたいし、連邦最高裁判所は、行政の貧者救済という社会的費用を回避させるものとして同州法を合憲としたのである<sup>56)</sup>。

連邦最低賃金を定めた公正労働基準法が成立するのは、その翌年の1938年である。注目すべきは、連邦立法を生みだした原動力は、かつての州法を生みだした健康・道徳論議ではなくて、州権を超えた連邦権限行使の必要性についての社会的認識（大不況と失業・独占の弊害への認識）だったことである。ルーズベルトの頭には、大不況の責任は企業にありとする考え方と当時の左傾化にたいする対策の必要性とが共存していた。またかつて賃金の法的規制に反対した労働組合も、いまや規制の必要を認め、とくにCIOの寄与が大きかった。公正労働基準法の内容は、①最低賃金率は当初時間当たり25セントとし、39年に30セント、45年までに40セントに引上げる、②週労働時間は当初44時間、39年に42時間、40年に40時間とする。③時間外賃金率は通常賃金率の150%とする、④見習いは最低賃金率の適用を除外する、⑤最低賃金率は全国一律とする、⑥最低賃金の施行者は労働長官だが、決定者は労働省の賃金時間部長とする、というものであった<sup>57)</sup>。

## 2. 公正労働基準法の施行状況

公正労働基準法の施行状況を見ると、当初の序走期間ともいべき14カ月を除いた50年を10年単位で分け、各10年にそれぞれの特徴づけをなすことができる。最初の10年（厳密には11年）は「成年に達し」た時期であり、第2の10年は「啓蒙教育の強調」の時期であり、第3は「基準行政アセスメントの10年」であり、第4は「実証主義の10年」であり、第5は、実質賃金の低下、財政赤字の増大、貿易赤字の拡大を反映して最低賃金改定の支持論と反対論とが対立しあった10年だといえる。以下にそれをみよう。

(1)最初の10年（1940年代）は、不況脱却→第2次大戦→戦後という激動の時代である。最低賃金は予定どおり引き上げられただけでなく、1949年には75セントとなった。重要なのはこの49年改定で、トルーマンがインフレによる最低賃金目減りの回復の必要を唱えたことによるが、それは基準法制定から11年をへた最初の法改正であった。その際労働組合が、タフト・ハートレー法撤廃と最低賃金改定のいずれを優先させるべきかに悩んだというのは面白い。なおこの時期の特徴は、基準

56) *Ibid.*, pp.21~27.

57) *Ibid.*, pp.32~33,37~38,42~43,51~52,53,55.

行政と戦時統制とが一体化したことにある。とくに戦時労働委員会の業務の分担は賃金時間部の大きな負担となったが、最低賃金違反率の低下したことは注目されてよい<sup>58)</sup>。

(2)第2の10年（1950年代）は安定期であって、朝鮮戦争時の賃金物価凍結策も第2次大戦中の経験に学ばばよく、それが基準行政に影響を及ぼしたことはない。この期の前半は、日常的な法施行の実験期といってよく、また違反調査も、申立てによる事後調査から事前調査へと変化した。賃金時間部は啓蒙に努力したが、大企業に児童労働条項の違反が多かった（ただし最低賃金の違反は少なかった）ことは、注目されてよい。この期の後半は、前半の法施行実験の確立期といってよい。1955年には、最低賃金は1ドルに改定された。要するに労働基準法制は、この10年に労働保護制度として確実に認知されたという<sup>59)</sup>。

(3)第3の10年（1960年代）は順調な経済拡大期だが、それが逆に貧困問題を浮かび上げ、ワーツ労働長官をして「貧困退治の国家決意」を強調せしめることになる。1961年の基準法改正は、段階的な最低賃金改定を定めた複雑なものであった。すなわち①最低賃金の既適用者は当初1ドル15セント、1年後に1ドル25セント、②新規適用者は当初1ドル、1年後に44時間制、2年後に42時間制と1ドル15セント、3年後に40時間と1ドル25セントとする、というものであり、適用は海員や連邦職員にも拡大された。この改正は、改定の完了する1964年まで「息抜き期間」をもたらしたが、1966年には新たな基準法改正がおこなわれた。その内容は、①1967年2月1日に1ドル40セント、1年後に1ドル60セントとし、②適用対象を拡大し、③障害者賃金、時間外割増、雇用差別にかんして調査する、というものである。なお前記の息抜き期間中の1963年には、基準法改正として男女同一賃金法が制定され、翌年6月から施行された。

この第3期の特徴は、最低賃金ならびに時間外割増の違反摘発がその弾みをつけたことにある。取締官の数は倍加し、摘発額も激増した。と同時に最低賃金のインパクトを懸念する声が高まり、その声は、1970年代の実証研究を促進する原動力となった<sup>60)</sup>。

(4)第4の10年（1970年代）は、失業増に象徴される石油危機の影響が深刻で、とくに後半は規制緩和の影響が目だった。すでに1960年代末から最低賃金改定の動きがみられたが、ニクソン勝利後の1973年、上下両院は2ドル20セント案を通過せしめた。2ドル案を唱えるニクソンはこれを拒否し、下院はそれを乗りきれなかった。社会はニクソンを批判したが、社会の関心は、むしろウォーター・ゲート事件にあったようだ。1974年両院は新たに2ドル30セント案を通過せしめ、前記事件で弱気となっていたニクソンは、今回は署名した。この基準法改正は、適用対象によって内容が異なる複雑なもので、2ドル30セントの実施時期にも1年～2年の開きがあった。

1975年にはAFL-CIOが3ドルを主張し、一部議員は指数化を提案し、1977年には労働長官が2ドル50セント案を示唆した。結局は妥協が成って、この年（1977年）基準法は改正されたが、その

58) *Ibid.*, pp.65~66,71~73.

59) *Ibid.*, pp.81~83,86~87,91~92.

60) *Ibid.*, pp.96,101~107,109,110~115,118~119.

内容は注目すべきものであった。すなわち、①当初2ドル65セントとし、その後段階的に改定して1981年1月1日に3ドル35セントとする、②最低賃金の適用の際にチップ収入を考慮するいわゆるチップ・クレジットは、40%に縮小する、③小売・サービス小企業の適用除外基準を年間売上高362,500ドルまで引下げる、④最低賃金の85%水準による学生フルタイムの雇用を6人まで認める、⑤最低賃金研究委員会を設置する、というものである<sup>61)</sup>。⑤こそは、この時期を「実証主義の10年」と呼ばしめた所以のものだが、別に論じる。

なお最低賃金行政よりみるなら、1970年代初期こそは、最低賃金の役割認識の覚醒期であった。具体的には、最低賃金は世帯所得の最低保障ではなく、たとえ雇用縮小を伴なおうとも設定されるべき規範としての最低水準（ホジソン労働長官の発言）だという点が認識されだしたのである。一方最低賃金の未満者数と不足総額は増え、1979年には最高となったが、他方和解による違反解決が増えたことも特徴的である<sup>62)</sup>。

(5)第5の10年（1980年代）は、1970年代とは対照的に実質賃金の低下、財政赤字と貿易赤字の増大に悩まされた時期であり、最低賃金の改定にかんして、賛否両論がそれぞれに根拠をもちえた時期でもある。この時期に提起された特異な問題は、若年者の最低未満賃金であろう。過去にも浮上した考え方であるが、1980年11月にハッチ上院議員が若年者最低賃金（成人のその75%）を提案したことから、この論議が活発となった。それは、ファーストフード企業を利するとの理由で「マクドナルド格差」案と揶揄されたが、レーガンは、最低賃金こそが若年失業の原因だと確信し、慎重だったドノバン労働長官とは対照的に若年格差の設定に積極的であった。だが1986年に成立した基準法改正は、①身障者賃金の生産性準拠の修正と②野球バット少年少女の雇用調査実施という内容のものであって、若年格差は結局実現しなかった<sup>63)</sup>。

翌1987年、上下両院の最低賃金改定行動は実を結ばなかった。だが1988年は大統領選挙の年であり、デューカキスが改定を公約し、当初それに反対したプッシュとクエールもやがて態度を変えたため、最低賃金改定は政治問題と化した。とはいえ政界のリーダーたちは、この年が公正労働基準法施行50周年に当たるというのに、記念行事に大した関心を示さなかった。1989年11月基準法の新改正が実現をみたが、その内容は、最低賃金の4ドル25セントへの引上げ、訓練賃金条項の導入、小売・サービス企業適用除外の年間売上高基準の引上げ、チップ・クレジットの拡大、というものである。総じて企業を配慮した内容だが、とくに訓練賃金は、プッシュが選挙活動中に主張したものであった。その実現は組合側の敗北とも考えられたが、現実には若者の留保賃金が訓練賃金を上まわったし、また同条項を利用した企業は1%にすぎなかった。そのためあらかじめ定められた期間を経過したとき、訓練賃金条項の延長措置はとられることがなかった<sup>64)</sup>。

61) *Ibid.*, pp.128~130,133~135,137~138,140~143.

62) *Ibid.*, p.151.

63) *Ibid.*, pp.166~167,169~170,172,172~175,176,177~179.179~181.

64) *Ibid.*, pp.182~184,184~186,205~208.

なお最新の基準法改正は1996年8月であって、それにより4ドル25セントは段階的に改定され、1997年9月に5ドル15セントとなった。

### 3. 最低賃金研究委員会

この論文の主旨からして連邦最低賃金制の歴史のなかで最も注目すべきは、1977年基準法改正の1項目であった最低賃金研究委員会の設置であろう。これは、1960年代の基準法アセスメントの動きが1970年代に定量化の方向に歩みだしたことの反映だが、その研究成果は、3年間の調査をへて1981年に7冊の膨大な報告書となった。その内容は、以下のようなものである。

(1)雇用について。最低賃金の雇用インパクトは、まず雇用一般(労働力率や労働移動率など)にたいするものと特定集団の雇用にたいするものとを分けて考えるべきだ。平均非農業賃金にたいする比率でみた最低賃金の水準は、過去の45%~55%にたいして今日(調査時点)では33%にすぎない。均衡水準を上まわる最低賃金の設定は、理論的には労働の需要減と供給増をもたらすが、均衡水準それ自体が明らかでない。したがってむしろ年齢別集団間の雇用インパクト差の方が関心の対象となりやすい。1970年代の証拠によれば、最低賃金と深く関わるのは若年層の雇用・失業である。雇用排出の大きさの順からいえば、非白人10代、同20代前半、白人10代、同20代前半である。失業率上昇の大きさの順からいえば、非白人20代前半、同10代、白人20代前半、同10代である(ミンサー)。また最低賃金の改定は10代フルタイムのパートタイマー化を促す(グラムリヒ)。雇用インパクトの大きさは、14歳~15歳が46%、16歳~17歳が27%、18歳~19歳が15%であり(ウェルチとカニングム)、10代は最低賃金により得るよりも失なう方が大きい(グラムリヒ)ようだが、かかる負の効果は有意ではない(ゲイツとラベル)。失業率上昇が非労働力化を促がすとの仮説(ムーア)については、支持するもの(ミンサー)も否定するもの(レーガン)もいる。要するに1970年代の実証研究の結果は、最低賃金の雇用効果は不確定だというにつきる。その意味で最低賃金は善でも悪でもない(グラムリヒ)というのが、最上の結論だといえよう<sup>65)</sup>。

(2)インフレについて。最低賃金改定の総賃金額へのインパクトは1/2%~1%にすぎず、しかも労働費用の生産費用にしめる比率は30%~35%程度であるから、最低賃金のインフレ的インパクトは大きくはない。また最低賃金改定の影響を直接うける労働者比率も労働力の2%~3%であるから、最低賃金は、所得分配の手段としても有効ではない<sup>66)</sup>。

(3)結論について。さて研究委員会は、調査の結論としていくつかの勧告をおこなったが、その主たるものは、①若年者最低未満賃金は採用すべきでないこと、②最低賃金の改定は指数化方式の導入によっておこなうこと、③最低賃金の適用除外については個別に再検討をすること、などであった。だがこの膨大な報告書は一般に無視され、一部の専門家の関心しか呼ばなかった。すでにふれ

65) *Ibid.*, pp.144~148.

66) *Ibid.*, pp.149~150.

たように、ブッシュは、1989年基準法改正にさいして上記の勧告①を無視して最低未滿訓練賃金を導入したし、勧告③にいう適用除外の実情におうじた再検討も、現実には大した意味をもたなかった<sup>67)</sup>。

ウィリス・ノードランドは、アメリカ連邦賃金制の半世紀にわたる歴史を追跡した結論として、次のようにいう。すなわち最低賃金とは所詮は賃金構造の下限設定にすぎず、その直接の影響は小さい。それは、経済的ステートメントというよりは政治的ステートメントであって、いいかえれば競争市場のもたらす低賃金にたいして国家のリーダーがどのような価値観と態度をもっているかを示すステートメントにほかならないと。いいえて妙であろう<sup>68)</sup>。

## VI. 中東欧諸国の最低賃金制

### 1. 全体像

ILOの設立はロシア革命の2年後だったから、その影響がまったくなかったとはいいきれまい。ILOの根本思想ともいうべき労働非商品の原則は、なるほどサミュエル・ゴンパーズに帰すべきものかもしれぬが、かれがその間接のヒントをマルクスから得た可能性はあり、ILOとロシア革命との間に理念的接点をみいだしうからである。社会主義から市場経済に移行しつつあった中東欧諸国の最低賃金制をILOの研究チームがとりあげたのも、その意味での宿縁を感じさせる。

だがここで中東欧諸国の最低賃金制をとりあげたのは、世界の最低賃金制の方向が一般最低賃金の確立にあると考えられる現在、旧社会主義諸国の制度になんらかの原型を探りだせるかもしれないと思われるからである。ILO中東欧研究チームの問題意識は、もちろんそうではなくて、福祉国家の社会保険制度がもともとフルタイムの完全雇用の実現を前提としていたのにたいし、現代社会では大量の長期失業者と非正規雇用者が存在し、かつての“welfare”に代わって“workfare”が強調され、就業形態も裁量労働を含めて非常に多様化しているという状況下に、最低賃金はどうかあるべきか<sup>69)</sup>、というにあった。だがわれわれとILO研究チームとの間に意識の接点をみいだすことは、それほど困難ではない。

ILOの研究チームによれば、市場経済への移行期（1990年代前半）における中東欧諸国の最低賃金制の現実は、以下のものであった。すなわち

第1に、市場経済化→価格自由化→インフレの激化→所得政策の導入という流れのなかで、最低賃金の対平均賃金比は大幅に低下した<sup>70)</sup>。第2に、最低賃金が生存水準（貧困線）を下まわり、もはや社会的な保護システムとはいえなくなったため、最低賃金の廃止と市場による賃金決定が主張さ

67) *Ibid.*, pp.166~167,169~170,172.

68) *Ibid.*, p.209.

69) Guy Standing and Daniel Vaughan Whitehead, ed., *Minimum Wages in Central and Eastern Europe: from protection to destitution* (Central European University Press, 1995), p.13.

70) *Ibid.*, pp.16~21.

れたりした。具体的には、①多くの企業が最低賃金を下まわる賃金しか支払っていない、②国によっては賃金の多くが生存水準を下まわる、③賃金水準も最低賃金未満率も産業・地域によって多様だが、政府統計からは分からない、④最低賃金の相対的低下(とくに政府予算部門)はそれと連動する社会的給付をも低下させている、といった状況である。結論的には最低賃金をそう簡単に廃止できるわけではない<sup>71)</sup>。

第3に、効率賃金論は西欧ではある程度実証されているが、中東欧では栄養改善の点であてはまるであろう。最低賃金は最低技能者の賃金にすら及ばないのだ。逆に所得政策のごときは労働力の質の低下(人的資本の減耗)を招き、熟練の低下を促しかねない<sup>72)</sup>。第4に、最低賃金の負の雇用効果の中東欧にかんして論じるのであれば、①レイオフを伴う企業再構築が進行中であること、②最低賃金が低すぎ、その影響率も小さすぎることを、が考慮されるべきだ。いまのところ負の雇用効果の証拠はないし、逆に低賃金の存在が企業再構築を遅らせさせている<sup>73)</sup>。

第5に、低すぎる最低賃金は他の賃金との絶縁をもたらし、その結果、最低賃金によって賃金が抑制されがちな国家予算部門と他部門との間に労働力分断を生み、賃金格差の拡大を不可避とした。ロシアとポーランドはそのよき例である<sup>74)</sup>。第6として実質賃金の低下は、非貨幣所得(たとえば自給農産物)への傾斜を促した<sup>75)</sup>。第7としてソ連崩壊は、中東欧諸国の内外市場の崩壊そのものであり、そのかぎり失業対策としてケインズ理論は有効であろう。国外市場の開拓が困難であれば国内市場の拡大が必要だが、市場経済への移行期における賃金抑制は、総需要に逆効果を及ぼしたようである<sup>76)</sup>。

それだけではない。社会紛争の激化も深刻であった。そこで中東欧諸国は、1993年～94年の間に最低賃金政策の修正に乗りだしたが、その具体的内容は次のようであった。すなわち、①最低賃金に物価指数化のメカニズムを導入する、②各部門および各地域の実情に即して最低賃金を調整する、③社会的諸給付を最低賃金から絶縁させる、というものである。そのうちとくに強調されたのは②であり、かつそのための労使交渉の重要性であった。その基本的な考え方は、政府の介入を排除し、自由かつ分散的な賃金決定によって生産刺激的な効果を期待しようというものであった<sup>77)</sup>。以上を要するにこの時期の中東欧諸国は、文字通り市場経済への移行期にあつて、最低賃金とその本来の機能を発揮できるような状況にはなかつたといえよう。

71) *Ibid.*, pp.22～29.

72) *Ibid.*, pp.30～31.

73) *Ibid.*, pp.32～33.

74) *Ibid.*, pp.33～35.

75) *Ibid.*, pp.36～37.

76) *Ibid.*, pp.38～39.

77) *Ibid.*, pp.40～45,46.

## 2. 各国像

ILOの研究チームは、以上のような全体像の上に中東欧7カ国の最低賃金制の実態を描いているので、それを紹介してみよう。

(1)ロシア 旧ソ連時代の最低賃金は、報酬制度の基礎となる賃金俸給表の底辺そのものであった。その内容は1970年代までは実質最低限を意味したが、80年代には月額70ルーブルに凍結され、ソ連末期には生存最低限という社会的観念すら失われた。生活賃金としての最低賃金に擬せられたのは、平均賃金であった<sup>78)</sup>。

新ロシアの最低賃金も、実態はソ連時代と変わらない。予算部門の単一賃率表 (the Single Rate Schedule)の底辺が全国的最低賃金と対応し、最低賃金は給与計算ベースでしかない。最低賃金は、さらに社会的給付、課税所得限度、罰金の算定基礎ともされ、また一定購買力の貨幣額としても機能した。1993年になって政府は、単一賃率表の底辺を最低賃金より高く設定した。労働組合は、旧ソ連的な生存最低限(最低消費予算)を「規範的生存最低限」(the normative subsistence minimum)とよび、政府のいう生存最低限を「生理的最低限」(the physiological minimum)とよぶが、現実の最低賃金(1992年9月現在、月額900ルーブル)は、その生理的最低限(2,963ルーブル)にも、またより低い臨界的最低限にも及ばなかった。70年間「平等」を国是としてきた国民にとって、これは堪えがたい。そこで各地域の生存最低限を確定し、その最低のものを全国的最低賃金にしようとする動きがみられたというが、これが当時の実情である<sup>79)</sup>。

(2)ポーランド この国の最低賃金は、1990年を境に旧賃金俸給表の最低基本賃金率からフルタイム雇用最低報酬額へと改変され、翌91年には社会的給付との連動関係も廃止されただけでなく、社会的最低限として所得分布第1五分位世帯の1人当たり基本消費物資・サービスのバスケットを内容とすることが決定された。だが現実の最低賃金はその65%~75%にとどまり、1992年現在では労働供給上の留保賃金をすら下まわったという<sup>80)</sup>。

(3)ハンガリー 最低賃金は、従来は中央賃金統制機構の底辺であったが、1989年に政・労・使の3者構成審議会によるもの(一種の団体交渉方式によるもの)へと移行した。政府による生存最低限の金額算定は、従来どおり続けられたが、最低賃金は、この生存最低限にも及ばなかった。前記審議会は、最低賃金だけでなく一般賃上げのガイドラインをも決定したが、実際には最低賃金交渉が一般賃上げ交渉を部分的に代替したふしがある。労働組合は、一般労働者、熟練労働者、高学歴労働者のそれぞれに対応する3本立ての最低賃金を唱えた<sup>81)</sup>。

(4)チェコ 1991年に政・労・使による一般協定として全国的最低賃金が設定され、下位レベルの賃金交渉の基準となった。最低賃金のめざすところは、もちろん必要最低生活水準の設定にあるが、

78) *Ibid.*, pp.49~51.

79) *Ibid.*, pp.52~53,54~56,63.

80) *Ibid.*, pp.70,75,82.

81) *Ibid.*, pp.85,91~92,96,100.

生計費調整すら充分におこなわれなかった。その対平均賃金比は、当初60.2%であったが、その後低下した。その背景には、財政難、国家部門の低生産性、マクロ経済的要請（国際競争力、賃金インフレ、公共支出にかんする）があったという<sup>82)</sup>。

(5)ブルガリア 市場経済への移行にともない1991年、3者委員会が設置され、全国的最低賃金が決定された。労働組合側は、最低賃金として社会的最低限の70%を求めたが、実は平均賃金すら社会的最低限を下まわった。いま現実の最低賃金をば社会的最低限ならびに最低生活水準（生理的最低限にして社会的最低限の60%~75%）と対比させてみると、最低賃金は前者の5割、後者の7割にすぎなかった。かといって最低賃金の防貧機能を強化しようとするれば、経済危機打開の時代的要請と合わず、若年者用の別建て最低賃金もやむをえない状況にあった<sup>83)</sup>。

(6)ルーマニア 市場経済への移行にともない、最低賃金制はいまや賃金政策、所得政策、社会保障政策にかんする一般手段と化した。そのことは、社会的保護手段としての最低賃金と賃金構造のベースとしての最低賃金とが、この国では明確に区別されていなかったことを示す。最低賃金の対平均賃金比は低下し(1989年の58%から94年の35%へ)、必要生活水準をも満たさず、最低賃金世帯の収入は支出の43%しかまかなえず、それでいて最低賃金は賃金交渉のベースだったという<sup>84)</sup>。

(7)モルドバ共和国 1993年の法律は、国家による社会的保障として全国的最低賃金、全国的賃金率、国家補助手当を定めた。そのうち最低賃金は、社会的規範としての最低生存水準であって、具体的には公共部門における単一賃率表の最低賃率を基準とする。それ以外の民間賃金は、交渉によって決定される。最低賃金の導入はインフレ期だったため、物価指数化方式が導入されたが、その調整が充分だったとはいえない。最低賃金の対平均賃金比は、1991年~94年に1/3から1/6に低下したため、公共部門の賃金も民間賃金に比して低下した。また現実の最低賃金の最低生存水準にたいする比率もあまりにも低く(1993年=0.13)、最低賃金の約5倍に相当する平均賃金水準の世帯ですら、エンゲル級数は80%を超えた。要するに緊急の課題は、最低賃金を生存最低限に近づけることなのであって、かかる状況下では、硬直的な単一賃率表よりも自由な賃金交渉の方が望ましいともいえる<sup>85)</sup>。

### 3. 中東欧諸国からの教訓

このILO研究チームは、さらに西欧とアメリカ合衆国の最低賃金制を検討した結果として、中東欧諸国から以下のような教訓をひきだしている。すなわち、①最低賃金は、セクターをこえた統一的なものたるべきである、②経験と訓練を欠く若年層の最低賃金は、成人のそれより10%~20%低くてよい、③最低賃金額を議会立法によって決定する合衆国方式は避けられるべきだが、物価指数

82) *Ibid.*, pp.102~103,106~107.

83) *Ibid.*, pp.117~118,132~135.

84) *Ibid.*, pp.138,140,143,149.

85) *Ibid.*, pp.151~152,156~157,160~162.



化方式や生産性準拠方式は考慮されてよい、というのである。さらに配慮すべき点として、④最低賃金は低すぎれば効率を損なうし、逆に高すぎれば技能差ないし人的資本差を反映した賃金格差の設定を困難とするので、最低賃金水準が適正でなければ、〈技能・生産性の低下→インフレ圧力の増大→負の雇用効果→団体交渉の阻害〉という事態もおこりうる可能性を指摘している<sup>86)</sup>。

以上の4つの教訓についてみると、①は世界の大勢そのものであり、受けいれられるべきものであろう。②は理論的には合理性をもつが、実務的技術的には難しい問題が残るし、またブッシュの事例の示すように、導入してかならず歓迎されるとはかぎらない。③の前段の立法方式回避は賢明な提言だが、後段は、理論的には正しいが、他の賃金にも等しく同一方式が適用されないかぎり、実務的には難しい。④の前段の指摘はそのとおりだが、後段の指摘はすこし大きすぎよう。

## VII. 日本の最低賃金制

日本の最低賃金制の歴史をみると、その前史は別として、1959（昭和34）年の最低賃金法制定以来ほぼ10年周期で大きな改革がおこなわれてきている<sup>87)</sup>。その節目々々を区切りとして、以下にその歴史を簡単にみよう。

### 1. 前史

わが国で最低賃金制が社会的要求として始めて現われたのは、1919（大正8）年の大日本労働総同盟友愛会の大会であるという<sup>88)</sup>。ちょうどILO創設の年でもあり、最低賃金制のスローガンは、それなりに世に受けいれられた。その風潮はその後しばらく続くが、1920年代後半（昭和初期）に始まる弾圧は、それをも消し去った。

1930年代後半に戦時体制に突入し、賃金統制の一環として最低賃金という形式が姿をみせる。1939（昭和14）年の賃金統制令は未経験者の初任賃金について、また翌1940（昭和15）年のそれは未経験者および経験者の初給賃金について、それぞれ標準・最低・最高の額を公定した。ただしこれが労働条件の下支えとしての最低賃金と異なることは、論をまたないであろう<sup>89)</sup>。

敗戦後の1946年（昭和21）年賃金統制令は撤廃されるが、その直前に政府は、折からのインフレ対策として同統制令の最低賃金条項を発動し、中央賃金委員会をして理論生計費による最低賃金案を発表せしめたが、時期尚早だという占領軍の意向で陽の目をみることがなかった。翌1947年（昭和22）年には首相を会長とする給与審議会が設けられたが、最低賃金にかんする小委員会は、具体

86) *Ibid.*, pp.173~174.

87) 具体的には1959（昭和34）年の最低賃金法制定、1968（昭和43）年の最低賃金法改正、1978（昭和53）年の目安制度導入、1988（昭和63）年からの新産業別最低賃金の設定をあげうる。

88) たとえば五十畑明著『新たなる最低賃金制』（日本労務研究会、平成8年）31ページ。ただしこれは厳密でなく、もう少し廻りうるらしい。吉村励『最低賃金制読本』（日本評論社、昭和53年）4~5ページ。

89) 五十畑前掲書、32ページ。なお金子美雄氏は昭和15年の賃金統制令について、それは紛れもなき最低賃金だが、監督しなかった最低賃金だといっている（『日本労働協会雑誌』1982年5月号、51ページ）。

的な結論をだすことがなかった。最低賃金委員会なるものの設立の道を法律上開いたのは、同年施行の労働基準法第28条～第31条である<sup>90)</sup>。労働諸団体は早速その具体化を求め(たとえば総評の賃金綱領による全国一律8,000円最低賃金の要求<sup>91)</sup>)、また占領軍もその考慮の時期の到来を認めた〔1949(昭和24)年10月〕。

経済がようやく安定をみせた1950(昭和25)年、労働基準法の条項に即して中央賃金審議会が設置された。翌1951(昭和26)年7月に決定された同審議会の方針は、最低賃金制は一般産業対象と低賃金業種対象の2本立てとし、さしあたり後者から始めることとするが、その業種選定は専門審議会に委ねるというものであった。そこで中央賃金審議会は、対象として選んだ11業種をさらに4業種に絞り、それぞれを専門審議会に検討せしめ、その結果にもとづいて1954(昭和29)年、当該4業種に最低賃金を設定すべきだとする答申をまとめた。ただしその実現はみなかった<sup>92)</sup>。

ところでこの時期の労働側の対応は、かならずしもすっきりしない。総評は、その一律8,000円最低賃金の主張を堅持したが、全労(全日本労働組合会議)は、法定最低賃金は未組織分野に限るという立場をとった。日経連も、まずは業者間協定から出発し、法制化は漸進的にはかるという態度であった。ただし1950年代後半(昭和30年代)に入ると、総評は従来の主張を最低賃金法要綱として明確化し、全労も、業者間協定・労使協定・法定の各最低賃金を認める要綱試案を発表した。1956(昭和31)年静岡缶詰協会は、缶詰調理士の初給賃金を協定したが、これは、業者間協定による最低賃金をもたらす萌芽となった<sup>93)</sup>。

1955(昭和30)年政府は、労働問題懇談会を設置した。1957(昭和32)年同懇談会は、最低賃金制の基盤を育成するため業者間協定を奨励し、法定最低賃金については中央賃金審議会の検討にまつという最終意見をまとめた。それに即した労働省の啓蒙努力もあって、業者間協定数は、1959(昭和34)年4月現在で127に及んだ。また前記意見書によって再開された中央賃金審議会は、最低賃金は業種別・職種別・地域別に設定されるべきだが、その方式としては①業者間協定、②その拡張適用、③労働協約の拡張適用、④以上の3方式の困難な場合の審議会方式が考えられるとする答申をまとめた。政府は、その趣旨を盛りこんだ法案を1958(昭和33)年度中に2度にわたって提出したが、いずれも不成立に終わった。業者間協定そのものへの反撥が根底にあったことは否めない。自民

90) 労働基準法による最低賃金制は日本では実現しなかったが、沖縄では布告第97号「労働基準令」に基づいて1953(昭和28)年に審議会が設置され、日本の1968(昭和43)年改正法よりも5年早い1963(昭和38)年に全地域・全産業一律の最低賃金が設定されている〔労働省労働基準局賃金時間部『最低賃金法30年の歩み』(日本労働協会、平成元年)38ページ〕。

91) 佐賀健二氏によれば、総評の最低賃金要求が制度論として姿をみせるのは1952年の賃金綱領が最初であり、それまではスローガンでしかなかったと(『日本労働協会雑誌』1982年2月号、54ページ)。だがその賃金綱領すらかなり観念的である〔総評調査研究所『賃金綱領集(2)』(労働出版社、昭和34年)3、9～12ページ〕。

92) 五十畑前掲書、40～41、49ページ。なお低賃金業種を先行させ一般産業を後まわしにするという中央賃金審議会の決定は、労働側の高野実氏の譲歩によったという金子美雄氏の話は興味深い(『日本労働協会雑誌』1982年2月号、52ページ)。

93) 五十畑前掲書、50～51ページ。

党・緑風会の修正案を受け入れた政府案が社会党修正案を葬って成立したのは、その翌年4月である<sup>94)</sup>。

## 2. 最低賃金法の展開

やっと成立した1959(昭和34)年最低賃金法は、最低賃金として業者間協定によるもの(第9条)、同協定の地域拡張によるもの(第10条)、労働協約の地域拡張によるもの(第11条)、最低賃金審議会の調査審議によるもの(第16条)の4つを定めた。だが答申経過から判断されるように、最低賃金決定のほとんどは9条方式によった。さらに普及状況が業種別にみても地域別にみても不均衡だったし、最低賃金水準も低く、また金額改定も適切におこなわれなかった。そこで最低賃金法の今後のすすめ方が問題となったが、諮問をうけた中央最低賃金審議会は、方針として対象業種の選定による積極推進、全国的整合化のための目安額の作製、労働者の意向を反映させた16条方式の活用を答申し[1963(昭和38)年]、さらにその具体化として選定業種の一覧表を発表し、また目安として業種をA Bに2区分し、地域を甲乙丙に3区分した計6種類の日額をゾーン形式で示した[1964(昭和39)年]<sup>95)</sup>。

かくして1966(昭和41)年末を目標とする推進計画が各地で策定されたが、適用労働者数の目標値514万人にたいして達成値は499万人であった。なお目安は同年3月に改定されたが、その際A Bの業種区分は廃止された。1967(昭和42)年末の実施状況は、決定件数が2,320件、適用労働者数が610万9千人であったが、その内訳は、9条方式によるものが1,919件(適用労働者数455万3千人)、10条方式によるものが367件(適用労働者数118万人)、11条方式によるものが4件(適用労働者数8千人)、16条方式によるものが30件(適用労働者数146万7千人)であった<sup>96)</sup>。

推進計画が終了したこととて労働省は、1965(昭和40)年に最低賃金法のさらなる進め方を中央最低賃金審議会に諮問した。同審議会はそのための特別小委員会を設置したものの、業者間協定方式(9条と10条)がILO第26号条約にいう労使対策の原則に反することは明白であったから、とくに全国一律方式を固執する労働側委員の多くは審議不参加を公言して憚らず、逆に使用者側委員は重心を職権方式(16条)に移すことに異を唱え、紛糾は必至であった。結局特別小委員会は、総評・中立労連出身の委員の不参加のままに1967(昭和42)年に結論をまとめたが、その内容は、9条と10条は廃止し、また16条方式による最低賃金は「他の方式」が「困難又は不適当な場合」ではなくて「必要により」設定するというものであった。なお結論を答申する時点で、不参加の労働側委員

94) 五十畑前掲書、51～52、55～57ページ。なお元労働次官堀秀夫氏の記述は面白い。「アメリカでかつてルーズベルト大統領が不況克服のためのニューディール政策の一環として、最低賃金に関するコードを企業間で協定し、これを連邦政府が認可すれば法的拘束力を認めることとし、これが今日の公正労働基準法による最低賃金の出発点となったことにヒントを得て……」と(『最低賃金法30年の歩み』62ページ)。

95) 五十畑前掲書、66～72ページ。目安の最高額は、甲地域A業種の480円～440円、最低額は丙地域B業種の400円～360円であった。なお当初の最低賃金法は業者間協定方式の故に評判はよくなかったが、現実的な立場から労働省内では、「成立万才」と書いた飾りを張りめぐらして祝ったという(『最低賃金法30年の歩み』64ページ)。

96) 五十畑前掲書、78～79ページ。

は復帰した<sup>97)</sup>。

政府は、この答申に即した改正最低賃金法案を国会に提出したが、折からの健康保険法臨時特例法案のあおりを喰って審議されず、やっと翌1968（昭和43）年になって衆参両院を通過した。ただしその際16条の4として、最低賃金の新設・改廃にかんして関係労使も申し出ができるとの但し書きが付け加えられた<sup>98)</sup>。

### 3. 改正最低賃金法の展開

1968（昭和43）年の改正によって、ILO第26号条約の労使平等参与原則にたいする抵触はなくなった。いまや問題は、過去の業者間協定による最低賃金を新しい最低賃金にどう移行させるか、また今後の新設される最低賃金はどうあるべきかというにあった。中央最低賃金審議会は、1968（昭和43）年に基本問題特別小委員会を設けて検討を開始していたが、翌年3月に公益試案をまとめた。その内容は、最低賃金とは不公正な賃金にたいするものなので、生計費基準を適用することは適切でなく、また全労働者への適用は、全国一律方式ではなくて産業別職業別最低賃金を中心に5年間で実現をめざすこととし、さらに協約拡張方式（11条）の使用者合意要件は削除する、というものであった。当然に労使とも反撥したが、各側はそれぞれの統一見解を示すことで妥協し、1970（昭和45）年9月に小委員会は結論をえた。なお使用者側の統一見解は、今後の最低賃金は「落ちこぼれ層<sup>99)</sup>」を対象とすべきであって、地域包括最低賃金のごときは全国一律と本質的に異ならないため適切でなく、また使用者合意要件は緩和にとどめるべきだ、というにあったのにたいし、労働者側のそれは、今後の最低賃金は、金額の複数化はやむをえないにしても全国全産業を包括するものたるべきであり、また使用者合意要件は当然に除外されるべきだ、というにあった<sup>100)</sup>。

中央最低賃金審議会は、直ちに答申をまとめて労相に提出したが、その内容は、生計費基準が不相当との評価を削除し、使用者合意要件は緩和にとどめ、また今後の最低賃金は産業別職業別を優先するも、その非適用領域では地域包括最低賃金を前面にだす、という修正を施していた。労働省は、これを承けて1971（昭和46）年5月に年次推進計画を策定した。それは、1975（昭和50）年までの5年間に全労働者への適用をめざし、同時に従来ほとんど取りあげられなかった地域別最低賃金の設定に積極的に取りくむとしていた<sup>101)</sup>。

97) 五十畑前掲書、82～83、86ページ。

98) 五十畑前掲書、87～88ページ。なおこれと関連して旧最低賃金法の弔鐘となったのは、1966（昭和41）年2月9日の衆議院予算委員会における地味な論戦（社会党の多賀谷真稔氏の追求にたいする小平労相の改正諮問の約束）だったという（吉村前掲書、54～55ページ）。

99) これと関連して逆瀬川潔氏もいう。業者間協定による最低賃金が小さくくりであったとすれば、その後の産業別最低賃金は中分類ないし大分類であって、地域別最低賃金のごときは、当初は産業別最低賃金の「落ちこぼれ」であったと〔逆瀬川潔『中小企業と労働問題』（日本労働研究機構、平成8年）186ページ〕。

100) 五十畑前掲書、90、91、93～94ページ。

101) 五十畑前掲書、98、101ページ。ただしこの労働省の年次計画について、中央最低賃金審議会会長の金子美雄氏は疑いを入れていたという（逆瀬川前掲書、204～205ページ）。

さて法改正後の状況を見ると、1976（昭和51）年末現在で11条方式によるものは7件（適用労働者数7,000人）にすぎなかったのにたいし、16条方式によるものは393件（適用労働者数3,330万6千人）であり、そのうち43件（適用労働者数1,688万4千人）は地域別最低賃金であった。なお水準について特筆すべきは、石油危機発生直後の1974（昭和49）年に緊急特別措置がとられ、翌1975（昭和50）年にはすべての地域別最低賃金と大部分の産業別最低賃金が金額改定をみたことであろう<sup>102)</sup>。

ところで石油危機の生み出した国民春闘は、従来から労働側の主張していた全国全産業一律の最低賃金要求に火をつけることとなった。1975（昭和50）年2月、労働4団体は統一ストライキ（3月27日予定）を構え、「全国一律最低賃金制確立のための統一要求書」を首相に提出した。また野党4党も、ストライキ予定日の直前に最低賃金法案を国会に提出した。そこで政府は、全国一律制を含めて今後の最低賃金制のあり方を中央最低賃金審議会に諮問することを約束したため、統一ストライキは回避された。5月末日労相は、上記の件を正式に諮問した<sup>103)</sup>。

中央最低賃金審議会は小委員会を設けて検討せしめ、小委員会は、1977（昭和52）年3月に中間報告を、また9月に最終報告を提出して、それぞれ審議会の承認を得た。中間報告は、地域別最低賃金と産業別最低賃金の役割と機能、高齢者の扱いと適用労働者の範囲、表示単位期間の如何について中央最低賃金審議会が整理した考え方を、たま金額改定についてもなんらかの方針をそれぞれ地方最低賃金審議会に示すというものであり、また最終報告は、その具体化として47都道府県を数等のランクに分けてそれぞれの目安を毎年一定時期までに提示することとし、1978（昭和53）年度より実施するというものであった。1977（昭和52）年12月、中央審議会は前記の小委員会報告を答申としてまとめ、提出した<sup>104)</sup>。

残された課題は、かかる目安の特定化と地域別・産業別最低賃金の機能分担の明確化であったが、とりあえず目安問題の審議を先行させることとなった。1978（昭和53）年5月に諮問を受けた中央最低賃金審議会は、小委員会による検討の結果7月には結論を得、直ちに労相に答申をおこなった。その内容は、47都道府県をA～Dの4ランクに区分し、各区分について当年度の地域別最低賃金の

---

102) 五十畑前掲書、102ページ。

103) 五十畑前掲書、103～104、105ページ。なおこの際の労働4団体の要求が総評系の「全国全産業一律」から「全国一律」となったのは、同盟系の考え方を入れたものだという（逆瀬川前掲書、184、186ページ）。また統一ストライキは不発だったが、大阪地域には闘争の成果があったと評価するものもいるが（吉村前掲書、79～80ページ）、あくまでひとつの見方であろう。

104) 五十畑前掲書、106～108、111ページ。逆瀬川氏の表現では、地域別最低賃金についてみると、この「落ちこぼれ」最低賃金が主流となり、ナショナル・ミニマムと個別労働市場との架け橋となったのだが、地域間に不均衡が生じ、改定のルールもなく、その時期もさまざま、しかも他県を意識した決定がなされる状況では、全国的整合性のため中央がなにかをなすべきだったというのである（逆瀬川前掲書、187～188、189～191ページ）。面白いのは、1970（昭和45）年に中央の委員となり、1977（昭和52）年10月にヨーロッパを視察して帰った舟橋尚道氏が、フランスやイギリスは参考にならず、日本の方がすぐれているとの印象をもったことであろう（『最低賃金法30年の歩み』57ページ）。

日額引上額と新しい日額とを明示したものであって、ただし表示単位期間は従来どおり日額を基本とするが、賃金の大部分が時間で定められている者については時間額をも表示することとし、高齢者の扱いについては直ちに特別の措置をしない、というものであった<sup>105)</sup>。

#### 4. 地域別最低賃金と目安制度の発展

良きにつけ悪しきにつけ地域別最低賃金を決定的に性格づけた目安制度は、かくして発足したことになる。だが曲りなりに中央最低賃金審議会として目安を提示しえたのは、1978(昭和53)年～1980(昭和55)年の3年間にすぎない。初年度こそ公労使3者の一致をみたが、次年度は使用者側が反対し、その反省に立って第3年度はまた3者一致の形をとりえたものの、それ以降今日にいたるまで公益委員「見解」としてしか目安を提示しえないでいる。というよりも3者の一致した目安などというものは、もともと無理なのであろう。

ともあれ目安に労使の賛同の得られがたいことは、目安制度そのものが検討を要することを意味しよう。そのため1982(昭和57)年に中央最低賃金審議会のなかに全員協議会が設けられ、今日にいたるまで目安制度をめぐる諸種の検討がくりかえされてきている。もちろんそれ以前からすでに問題はあった。たとえば目安導入の翌年度に使用者側から目安の地方最低賃金審議会への拘束性が批判され、その後の目安答申の前文にその非拘束性が明記されることとなった。それはともあれ全員協議会は、ランク区分や目安表示方法等を論議したものの結論をえず、1990(平成2)年の報告を最後に検討を中止した<sup>106)</sup>。

だが1992(平成4)年に労働者側は、「92年度中賃目安作製審議に臨む労働者側代表委員の基本的考え方」と題する文章を提示し、全員協議会での検討再開を訴えた。その内容は大いなる説得力をもつ。すなわちナショナル・ミニマムをどのように内実あるものにするかとの観点からみると、1991(平成3)年の地域別最低賃金の対平均賃金比は35.15%まで、またその対平均女子パート賃金比は70%台まで落ちこんだのにたいし、同年のフランスの最低賃金の対平均賃金比は67.5%、アメリカのそれですら41.5%をなお維持している。さらに目安額はランク毎のシングル・レートで表示されるため、地域別最低賃金はランク内で収斂する一方、ランク間で格差を拡大せしめている。それに政府目標の年間1,800時間が実現すれば、その年収はパートの課税最低限を下まわり、70歳の単身者生活保護基準なみである、というのである<sup>107)</sup>。

ともあれ中央最低賃金審議会は、目安制度の検討再開を了承した。全員協議会は、1993(平成5)年度から活動を開始し、翌年には中間報告をまとめているが、その論点は3つに及ぶ。まず第1に、

105) 五十畑前掲書、119～120ページ。なおこの際の日額引上額は各ランク5円差で、最高はAランクの155円、最低はDランクの140円であった。またどのランクに格付けされるかは、前年度の日額が明示された日額にもっとも近いランク(Aランクが2,477円、Bランクが2,380円、Cランクが2,246円、Dランクが2,127円)を基準とすることとされた。

106) 五十畑前掲書、123～124, 160～163, 169ページ。

107) 五十畑前掲書、173～175ページ。

地域別最低賃金と一般賃金との間の格差の存在は、目安の基礎資料たる賃金状況調査がパートの賃金水準とそのウエイト、男女構成比の変化、就労日数の増減をかならずしも適切に反映していないことによる。第2に、目安は各ランク中間値の引上額で表示されるため、ランク内格差は縮小する反面、ランク間格差は拡大する傾向にある。第3に、最低賃金の対象者はパートよりも一般労働者の方が多く、給与形態別にみれば6割が月給者、2割強が時給者、2割弱が日給者なので、現行の日額・時間額併用方式は、目安表示が日額のみという問題はあるものの生活実感から分りやすいし、また時短は主として日数減によっているため、日額表示にさほど問題はない<sup>108)</sup>。

全員協議会の最終報告は、1995（平成7）年4月にまとめられ、審議会の承認を得た。それは、中間報告を発展させた形で4点よりなる。すなわち、(1)目安の上昇率算定にパートの賃金水準とそのウエイト、男女構成の変化、就労日数の増減を反映させる、(2)ランク区分は、都道府県の経済実態を20の指標（所得・消費指標5、給与指標10、企業経営指標5の直近5年の平均）の総合指数によることとし、7県のランクを変更する、(3)表示単位は現行の日額・時間額併用を維持し、目安も日額方式を可とする、(4)ランク区分は5年ごとに、またそれ以外の事項を含め目安制度のあり方についてはおおむね5年ごとに見直す、というものである<sup>109)</sup>。

目安制度の発足後17年にして始めて改革がおこなわれたわけだが、それはランク変更であって制度改革そのものではない。その後大きな変化もない。昨年11月時点における全員協議会の労働者側見解は、表示方法を日額中心から時間額基準に変更し、また従来のランク内単一金額方式を「ランク間オーバーラップ・ゾーン方式」に改め、さらに利用データは「全労働者を対象とする」ものたるべきだ、というにあった。これにたいして使用者側は、オーバーラップ方式よりは現行の枠内での地方の自主性こそ強調されるべきだとし、また賃金支払形態との整合性よりみて単純に時間額ベースには移行しえないし（かりに時間額表示をするにしても日額の1/8が大前提）、さらに賃金凍結事業所の割合が3割を超える場合には目安提示は見送られるべきだとしている。いまのところ全員協議会としては、今後とも検討をつづけるというに終わっている<sup>110)</sup>。

## 5. 産業別最低賃金とその改革

地域別最低賃金が全国的に確立され終ったのは1976（昭和51）年だが、それまではむしろ産業別最低賃金の方が重要な役割りを担った。当初は、業者間協定による業種別最低賃金が大部分をしめた。だが設定が特定業種の地域に限られていたから、1966（昭和41）年末を目標に最低賃金の推進

108) 五十畑前掲書、181～184ページ。

109) 五十畑前掲書、187～188ページ。目安について金子美雄氏は、ナショナル・ミニマムを地方ごとにつくることができたといふ（『最低賃金法30年の歩み』253ページ；『日本労働協会雑誌』1982年2月号、53ページ）、労働側の佐賀健二氏は全国一律への過渡的の制度だといふ（前掲雑誌、55ページ）。もう少し実務的な観点からの評価は、逆瀬川潔氏の主張にみられる（逆瀬川前掲書、198～199ページ）。注目すべきは、同氏が、目安は水準論議を避けた点で極めて巧妙だったとしている点である（逆瀬川前掲書、168～169ページ）。地方の自主性からして目安を改定率で示すのもよいという同氏の主張も、水準論議回避の線上では有意義であろう（逆瀬川前掲書、223～224ページ）。

110) 大阪地方最低賃金審議会の配布資料による。

計画が実施され、目標対象業種を列挙するとともに、全国的整合性の見地から最低賃金額の目安を提示する措置がとられた。そのことは、すでにのべた。

だが1968(昭和43)年の法改正によって、従来の業者間協定最低賃金は施行後2年を限度に失効し、その後の最低賃金は、審議会方式(16条)か協約拡張方式(11条)かによることとなった。1970(昭和45)年9月中央最低賃金審議会は、5年前の労相諮問に答える形で「今後の最低賃金のあり方」と題する答申をまとめた。その内容は、全国一律方式は実効性が期待できないにせよ全労働者への適用は望ましいことであるから、年次計画を策定して産業別、職種別、地域別に多様な最低賃金の設定を推進するとともに、そのためにも11条方式の使用者合意要件は緩和されるべきだ、というにあった。これを承けて策定された労働省の推進計画は、産業別最低賃金とならんで地域別最低賃金の推進をも強調し、地域別最低賃金と産業別最低賃金とが並存する場合を想定して、その場合の産業別最低賃金は、基幹的(1人前の)労働者にとって実効のあるものであって、職種・年齢区分などの工夫があるべきだという考え方を示した<sup>111)</sup>。

方向は示されたが、この時点での中央最低賃金審議会の動きは、まだそれほど活発ではない。1977(昭和52)年の同審議会答申は、地域別最低賃金と産業別最低賃金の性格と機能分担、高齢者の扱いと適用労働者の範囲、表示単位期間について考え方を整理し、それを地方の審議会に提示すべきだということとどまっている<sup>112)</sup>。だがその翌年に目安制度が導入され、地域別最低賃金制が全国的に確立されるとともに、産業別最低賃金のあり方について、検討が本格化した。

1981(昭和56)年の中央最低賃金審議会答申は、基本問題小委員会と全員協議会の審議をへてまとめられたものだが、その後の産業別最低賃金の方向を決定づけた点で重要である。それによれば、地域別最低賃金の定着した今日では従来の大きくりの産業別最低賃金は見直すべきで、今後は11条方式の協約拡張によるか、それとも小さくりの産業について、協約適用率が1/2以上の場合もしくは公正競争確保のため基幹労働者に最低賃金設定の必要があつて関係労使が申しでた場合に限られ、しかも新しい産業別最低賃金は、18歳未満と65歳以上とを適用除外とする(地域別最低賃金はすべての労働者に適用される)、というのである。翌1982(昭和57)年の答申は、新しい産業別最低賃金は団体交渉の補完措置だという基本に立ち、その設置にさいして審議会は全会一致の努力をすべきことをとくに強調している<sup>113)</sup>。

ところで旧産業別最低賃金の廃止の時期と方法は、1985(昭和60)年度中に決定されることとなっていたが、その結果生れた1986(昭和61)年の答申は、1981(昭和56)年答申とは大きく様変わりしていた。すなわち1986年答申では、旧産業別最低賃金は1989(平成元)年以降は据えおかれるが、そのうち転換可能なものについては、地域別最低賃金に委ねることを適当とする分野および業務・業種・年齢にかんして適用除外をおこない、そのうち地域別最低賃金よりも高い最低賃金を設

111) 五十畑前掲書、222～223ページ。

112) 五十畑前掲書、224ページ。

113) 五十畑前掲書、224～225、228ページ。



定する合理的理由があると認められるものを新産業別最低賃金の対象とする、としたのである<sup>114)</sup>。1981年答申は、新産業別最低賃金の設定の前提として旧産業別最低賃金は廃止されるものとしており、その新産業別最低賃金への転換など考えてもいなかったから、この様変わりよりは、まさに重要な変質だといえよう<sup>115)</sup>。

さて1988（昭和63）年度から1990（平成2）年度の間に、新産業別最低賃金は急速に増加し、旧産業別最低賃金は減少した。1994（平成6）年の新産業別最低賃金250件の内訳は、転換によるものが227件（90.8%）、新設によるものが23件（9.2%）であり、また労働協約ケースか公正競争ケースかについては、前者が53件（21.2%）、後者が197件（78.8%）であった<sup>116)</sup>。

新産業別最低賃金の9割が転換によるものであったことは、そのこと自体が大きな問題を孕んでいたといえよう。使用者側は、とくに1994（平成6）年以降産業別最低賃金の廃止を強く訴えだすが<sup>117)</sup>、もしそれが新産業別最低賃金の設定が安易だった可能性にたいする批判というのであるなら、肯首できるところもあろう。もちろん労働者側は、「見直すべき大きな問題があるとは考えない」との態度を貫いている。

## 6. 今後の課題

産業別最低賃金の改革の思想的背景をもっともよく示すのは、1986（昭和61）年4月の全国最低賃金審議会会長会議における中央最低賃金審議会会長金子美雄氏の報告であろう。その主旨はこうだ。世界的にみて最低賃金は、もともと苦汗産業の低賃金労働にたいする人道主義者の反対運動が発端となって実現したもので、団体交渉の補完的役割のごときはその後の時代的变化によるものだ。だが最近はさらに変化して、とくに開発途上国を念頭においた一般的な性格のもの（賃金構造全体の底辺を律するも）となった。たとえばILOの第26号条約と第131号条約とを比較すればよい。ところで日本の場合、当初の業者間協定によるものは別として、法改正後の大くくりの産業別最低賃金には職務・年齢等にかんする除外もなく、それは実質的に一般的最低賃金にほかならない。とすれば一般的最低賃金そのものである地域別最低賃金が目安制度とともに普及した今、大くくりの産業

114) 五十畑前掲書、235～236ページ。

115) この点について逆瀬川潔氏は明快にいう。地域最低賃金水準よりも高いところに設定するのは、最低賃金ではなくて賃金の標準化であり、また団体交渉の存しないところにその補完はありえず、本来転換は認められない。転換は金子美雄氏の本意ではなかった（逆瀬川前掲書、208～210ページ）。金子の考えていた新産別は、明らかに職業別であったと（逆瀬川前掲書、216～217ページ）。

116) 五十畑前掲書、270ページ。

117) 東北経営者大会、日経連、東北経営者協会、中小企業団体九州大会などの動きについては、五十畑前掲書、283～284ページをみよ。なお産業別最低賃金の転換の問題性を指摘する使用者側の声は、その当時から存した。たとえば日経連の成瀬健生氏は、1956年答申と1961年答申の間にギャップのあることを指摘しているし（『最低賃金法30年の歩み』277ページ）、おなじく芝浦製作所相談役（日経連理事）の西野嘉一郎氏は、「金子美雄さんには何回も産業別賃金は不必要だと言ってきた」とのべている（前掲書、49～50ページ）。またある座談会で全国中小企業団体中央会の錦織璋氏が、産業別最低賃金の性格は最低賃金法第1条に反するといったのにたいし、金子美雄氏が「私はもっともだと思っています」と答えている（『日本労働協会雑誌』1982年3月号、46～47、48ページ）。

別最低賃金にもはや存在理由はない。産業別最低賃金をなお残すとすれば、それは、団体交渉を補完するため労働協約の拡張適用が求められる場合か、それとも公正競争確保の観点から地域別最低賃金よりも高い水準に最低賃金が設定されるべき場合に限られよう。かかる産業別最低賃金は地域別最低賃金とは異なり、職務・年齢等にかんする除外措置は当然のことであると<sup>118)</sup>。

とすれば単なる除外措置で既存のものに転換資格を与えたことは、たとえ現実的であったにせよ安易であったとの批判は免れまい。また団体交渉を法定最低賃金で補完すべきかどうかという根本的な問題も残る<sup>119)</sup>。さらに公正競争の観点は理念的には理解されえても、実務的には扱いが容易でない。と同時に地域別最低賃金についても、それがナショナル・ミニマムであるのか地域ミニマムであるのか判然としないし、また行政区分と市場とのミスマッチがこのままでよいのかという問題は依然として残る<sup>120)</sup>、さらに目安制度のごときは、その存在理由をも含めて抜本的な検討が求められよう。

#### あとがき

以上の長い論述から結論はおのずと明らかであろう。ILOの最低賃金にかんする条約が、「賃金が例外的に低い」業種の賃金規制(第26号, 1928年)から「賃金労働者のすべての集団」の賃金規制(第131号, 1970年)へと推移したように、現在の最低賃金制はもはや苦汗の労働対策ではなく、一般最低賃金である。むしろ一般最低賃金の方が、ILOの労働非商品の原則にかなうかもしれない。

この論文でとりあげた合衆国の連邦最低賃金は、州際事業という枠があるにせよまさに一般最低賃金であった。また中東欧諸国のそれも、かつての社会主義時代の賃金構造の底辺が最低賃金に移行したという意味では、まさに一般最低賃金であった。日本の場合は、当初の業者間協定によるものは別として、法改正後の大くくりの旧産業別最低賃金は、業務や年齢にかんする除外もなく事実上の一般最低賃金であったし、これと平行して発展した地域包括最低賃金は、まさに一般最低賃金そのものであった。問題は新産業別最低賃金の性格であるが、その設定ルートとして労働協約ケースならびに公正競争ケースという考え方を是認するにしても、一定の手続(業種および業務・年齢にかんする除外)によって旧産業別最低賃金の転換を認めたことは、将来に問題を残したといえよう<sup>121)</sup>。

118) 五十畑前掲書, 249~262ページ。

119) 労働陣営の全国一律の主張を「一律最賃教」とまで酷評したある論者の論拠は、最低賃金は団体交渉の補完だということにあった(吉村前掲書, ii~iiiページ)。左派のこの論者や金子美雄氏を含めて団交補完説は、根強いものがあったようだ。

120) この点については、労働基準監督署(局ではない)の管轄基準で地域区分の再編を考えた試案がある(関西経営者協会特別資料『最低賃金制度について』昭和60年)。

121) なおこれと関連して、金子美雄氏のいうように、最低賃金制が日本では労使の問題として扱われてきた事情があるにしても(『最低賃金法30年の歩み』257ページ)、他方で労働省は知ってか知らずか適用労働者数をふやすため世界に例のない大くくりの産業別最低賃金を設定して地域別最低賃金への道を開いたのだから(同書252ページ)、日本は一般最低賃金への世界の流れに即していたことになる。

そこで最後の問題は、この規制緩和の時代にはたしてなお最低賃金が必要かどうかであろう。まず第1に、最低賃金が不熟練若年層の雇用を妨げるという批判については、そう断定する根拠はないし、またそれほどの高水準ではないという事実の指摘で反論できよう。また第2に、かかる規制そのものが不要だという批判については、効率のために正義を犠牲にしてよいはずがなく、「労働は商品でない」という原理の普遍性は否定することはできないといいうるのであろう。最低賃金制はその具体的形式の1つであって、形式の適否は、原理の適否とはおのずと別であろう<sup>122)</sup>。

---

122) 労働非商品の原理の具体的形式が時代とともに変わった最もよい例は、職業紹介にかんする条約であろう。非商品の売買の仲介（職業紹介）を民間の営利活動として認めないという立場（第34号条約）を放棄してその原則自由を認めたこと（第181号条約）は、一見して180度の転換のように思えるが、技能を商品と考えれば、従来の考え方が窮屈にすぎたということなのであろう。技能のリースである派遣も、これで説明されよう。ただし商品としての技能と非商品としての労働をどう区別すべきかという問題はのこる [小林英夫「労働は商品でないが、技能は商品である」、『国際経済労働研究 Int'lecowk』1998年9月号]。