

最低賃金の国際比較

—目的と決定方式からみた日本の特殊性—



佐賀大学教授

まるたに こうすけ
丸谷 浩介

1 はじめに

最低賃金とは、使用者が支払うことのできる賃金の下限を定め、その限度額以上の支払を法的強制力をもって義務づける制度である。

そもそも賃金というのは、使用者と労働者が個別あるいは集団的決定プロセスを通じて決められるべきものである。しかし、労使間の交渉力格差により不当に低廉な賃金を受け入れることを余儀なくされ、人たるに値する生活を営むことが困難となる事態が予想される。そこで、法により強制される最低賃金を定め、労働者の所得を底上げして消費を促進することによって、経済活動を活発化することができる。このような企業間の適正な競争基盤を確保することもまた、最低賃金の重要な機能の一つである。

他方で、高すぎる最低賃金の設定は、生産性の低い労働者の雇用を失わせ、あるいは国民生産量を減少させるという悪影響を生ずることになるかもしれない。最低賃金の引き上げは、低賃金労働

者だけでなく全労働者に対する賃金引き上げ要求につながりやすいこともまた、経営者は懸念するであろう。

最低賃金制度は、1894年のニュージーランド調停仲裁法にその起源を持つ。同法は、労使紛争を防止するために不当に低い賃金を規制する最低賃金を設定するというものであった。国際的には1928年のILO（国際労働機関）第26号「最低賃金決定制度の創設に関する条約」が制定され、世界各国に広がりを見た。このような機能を有する最低賃金は多くの国で発展をみたが、労働市場の在り方やそれに対する国家の関与の程度は各国多様であることから、最低賃金制度の法理念と法制度設計は各国多様である⁽¹⁾。

本稿では、OECD（経済協力開発機構）⁽²⁾ やILO⁽³⁾の文書を参考に、主としてOECD諸国の最低賃金制度につき、最低賃金の目的・機能及び水準（2章）、決定方式（3章）、適用対象と適用単位（4章）を紹介し、日本の最低賃金制度が国際比較の中でいかなる地位を占めるのかを検討したい。

図表1 最低賃金決定の法定要素

	賃金水準	社会保障給付	労働者家族のニーズ	インフレ・生計費	雇用率	経済動向	労働生産性	事業の支払能力	基準なし
日本	○	○※		○				○	
中国	○	○		○	○	○	○		
韓国			○	○			○		
カナダ	○					○			
米国									○
フランス	○		○	○		○			
ドイツ									○
英国						○			
オランダ	○	○			○				

※生活保護に係る施策との整合性を配慮
(出所) (Eyraud(2005)pp.31-39)を一部改変

2 最低賃金の目的・機能と水準

(1) 最低賃金の目的

最低賃金制度が低賃金の解消を第一義的な目的とすることは各国で共通している。しかし、何故に最低賃金を設定するのか、ということについては多種多様である。およそ最低賃金の目的と効果としては、①最低生活の保障ないし低賃金の禁止、②事業主の公正競争の確保、③労使交渉の健全化ないし産業平和、④購買力維持、有効需要喚起、⑤労働力の質的向上、⑥経済成長の促進といったようなものが考えられる。

ジェラルド・スター⁽⁴⁾は、これについて4点に分類する。第1が、低賃金産業で労使の自主的な交渉によって健全な賃金額を決定することが期待できない、特別に弱い立場にある労働者の生活を安定させるための最低賃金である。この場合は国家による賃金規制が団体交渉補完的な機能を果たすことになる。第2は、個々の産業間において公正競争を確保するために設定される産業別最低賃金である。その意義は、同一(価値)労働同一賃金を確保することを通して産業の公正競争を維持することにある。それ故に、最低賃金の適用を受ける労働者の生活は標準的労働者の生計維持を所与のものとし、最低生活保障の原理はむしろ後退するのである。第3が、ナショナルミニマムとしての最低賃金である。賃金制度にフロアーを設定しすべての労働者を対象として、平均賃金ないし消費者物価と連動した貧困線と関わりを持つ基

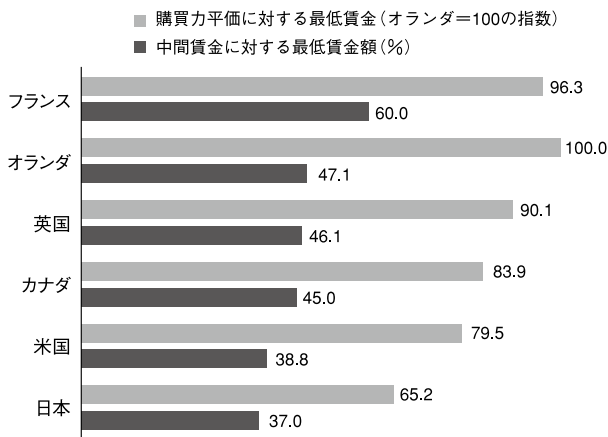
準として設定される。第4が、産業政策誘導策手法としての最低賃金である。特定の産業ないし特定の職業別の発展成長を図るために、政策的にそれらの最低賃金を引き上げて成長を誘発させるというものである。

(2) 最低賃金決定の考慮要素

もちろんこれらの目的は理念的なものであり、各国が制定法化するときには複数の目的をもって制度構成される。何故に最低賃金を定めるのかという点は、その国の最低賃金が何を基準に設定されているのかというところに表現されよう。法律に定められた最低賃金の決定要素は次のようになっている(図表1)。

もっとも頻繁に使用されている考慮要素は一般労働者の賃金動向と経済動向である。これは労働者の生計費と物価動向と言い換えることもでき、これら2つはILO131号条約3条(1971年)で規定されている代表例である。労働者のニーズ、労働生産性、事業の支払能力、社会保障給付との関係などは、これよりもずっと低い考慮要素である。しかし、経済動向は事業の支払能力を左右するし、労働者の生計費は労働者とその扶養家族のニーズを決定づけるので、独立した考慮要素というわけではないであろう。

図表2 最低賃金水準の国際比較



(出所)ILO(2012)Global Wage Report 2012/13: Low Pay Commission(2012)
National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2012 より著者作成。

社会保障制度と関連づけて決定する場合、いくつかの留意が必要となる。それは、最低賃金額が退職(老齢)年金(フランス・オランダ)や失業給付(ギリシャ・スペイン)の給付水準と連動している場合、最低賃金の決定機関は社会保障予算を考慮して最低賃金額を決定しなければならないということである。通常の最低賃金額は労使二者間のバランス(生計費と支払能力)によって決定されるが、これに国家財政が加味されることになるのである。

ただ、日本の最低賃金は生活保護基準と直接の連携関係にあるのではなく、「整合性に配慮」という点に留意すべきである。つまり、両者の趣旨目的が異なることを所与のものとしていることから、最低賃金は貧困の撲滅を直接の目的とするのではないということができる。あくまでも労使間の対話によって最低賃金が決定される。しかし、労使間で決すべき最低賃金が貧困の撲滅を直接の目的とするのではなくとも、人たるに値する生活を維持することができるよう国家が労使間に何らかの介入をすることは当然のこととなろう。それで問題は国家がどの程度介入するのか、ということになる。それは各国がいかなる決定方式を採用するかということと、最低賃金を通じてナショナルミニマムを実現しているのかどうかという点に表れる。

(3) 最低賃金の水準：国際的に低い日本の最賃

まず最低賃金の水準を確認しておこう。日本の最低賃金は、しばしば指摘されるように⁽⁵⁾、国際的に見て非常に低い水準に置かれている(図表2)。OECDによると⁽⁶⁾、労働者の中間賃金に対する最低賃金額は、フランスが60%程度であるのに対し、日本のそれは37%に過ぎない。購買力ベースで見ても、オランダを100とすると日本は65%程度である。日本の最低賃金額は実勢賃金額からかなり離れた基準で設定されているために、最低賃金引き上げがもたらす影響率がかなり低く、最低賃金引き上げがもたらす低賃金労働者への賃金下支え効果は限定的である。そもそも法律に定められた最低賃金決定要素からして、国際的には貧困の撲滅を最低賃金決定の直接の目的とはしていない。その点は日本の最低賃金も同様である。しかし、最低賃金の効果が労働者とその扶養家族の一定程度の生活水準を確保することができるようになることは、社会国家の規範的要請であろう。そのような視点からすると、日本の最低賃金水準はあまりにも低きに失し、貧困撲滅の効果がかなり限定的であるということができよう。

3 最低賃金の決定方式

(1) 労働協約

最低賃金の歴史的な出発点は、賃金決定に係る団体交渉の代替機能であった。現在でもドイツの最低賃金は、労使自治を尊重する立場から法定最

低賃金ではなく労使の交渉によって設定される労働協約によって定められる⁽⁷⁾。そもそも基本的な労働条件である賃金は主として産業別・地域別に締結される労働協約によって規制されてきたのであり、それが最低賃金としての意義を持つようになってきたのである。しかしながら、90年代以降はEU（欧州連合）拡大やグローバル経済化を背景に産業別労働協約から離脱することが認められるようになり、現在では労働協約の適用を受けない労働者の割合が4割近くに上っている。その結果、未組織労働者を中心に低賃金が広がり、全労働者のおよそ4分の1が低賃金を余儀なくされている。他方で深刻な失業問題を受け、失業扶助制度である求職者基礎保障を導入し、稼働能力のある失業者に就労を義務づけることとした。それらが協約賃金を下回る低賃金の就労を強制されることになり、求職者支援の目的とは相反する結果を生じることとなった。これらの事情を背景に、ドイツでも法定最低賃金の導入が現在検討されているところである。

このような労働協約の拡張適用による最低賃金の保障はドイツのほかイタリア、ナミビアにみられる。これらは労働協約の適用範囲で問題を抱えている。ベルギー、ギリシャも団体交渉を通じて最低賃金を定める国であるが、その労働協約は産業別・地域別ではなく全国一律の最低賃金として機能しているのが特徴的である。そして、労働協約による場合には、労使間の交渉力格差の故に、最低賃金額が低水準に置かれてしまうことがしばしば指摘される。

しかし、労使間の交渉が成熟化していない国においては、労働協約による最低賃金の決定は重要な役割を果たす。それは、団体交渉を通じて最低賃金を定めることが必須であることから、これに付随した労働条件についても団体交渉事項として

取り上げられるようになる。このように、労働協約による最低賃金は、団体交渉の触媒機能をも果たしているのである。ただ、いったん協約による最低賃金が保障されるようになると、団体交渉の必要性が減じられることとなり、労働者の労働組合加入意欲が停滞し、組織率が低下することも指摘されている。それゆえに、先進国では最低賃金の決定が、団体交渉代替機能以上の意味を持つことになるのである。

(2) 法定最賃

立法府による最低賃金の決定として代表的な例に、アメリカがあげられる。アメリカの最低賃金は、公正労働基準法による連邦レベルでの設定と、約9割の州で設けられている州別最低賃金の二重構造によっている。州別最低賃金は連邦最低賃金を下回ることができない。連邦最低賃金は、連邦議会に最低賃金改定案が提出され上下院で可決した後大統領が署名することによって効力を生ずる。その改定は毎年行われるのではなく、様々な政治的考慮の下で改定される。このような決定構造はしばしば硬直的であると指摘されてきており⁽⁸⁾、最低賃金ではなく生活賃金概念で賃金を規制しようとの動きもある。

(3) 三者構成の審議会方式

しかし、国家が労使当事者の意見を聴かずに独断で最低賃金を決定することはかなり例外的である。法的に国家が当事者からの意見聴取を必要とせずに行うことができるのはアメリカとカナダの連邦最低賃金、ルクセンブルクくらいであり、法形式で決定することになっていたとしても関係当事者からの意見聴取を義務づけているのが大多

数である。そして、そのような国は三者構成の審議会方式に近づいてくる。

三者構成の審議会方式において国家が果たす役割は、①労使の関係当事者の意見は参考程度に聴取するに止まり、結局は政府が直接に提案する方式、②関係当事者（この場合、特別委員会を設置することが多い）からの意見聴取を義務づけ、国家が決定する方式、③三者構成審議会の一翼として最低賃金額決定に参加する方式に大別される。

このうち、大多数の国は労使あるいは公労使の協議を踏まえて政府が最低賃金を決定するという方式である。その場合でも、政府が提示する最低賃金額を審議会へ諮問し、答申を受けた政府が決定するというパターン（諮問答申型）と、最低賃金審議会が勧告する最低賃金額を政府が決定する（勧告型）がありうる。いずれも政府が最終決定をなすことにはかわりがないのであるが、諮問答申型は政府の権限が強く、勧告型は独立第三者機関の権限が強いということがいえる。そして、いずれかといえば日本も含めて勧告型を採用する国が多いようである。

ただ、独立第三者機関にも国によって事情が異なる。日本は中央最低賃金審議会が提示する目安を受けた地方最低賃金審議会が調査審議する。これに対し、イギリスは国务大臣が労使と公益代表によって構成される低賃金委員会が行った勧告をもとに決定される。もっとも、この複層構造か単一構造かの違いは、最低賃金適用単位が地域別であるか全国一律であるかによっても変わってくる。そもそも最低賃金の適用対象をどのように設定するのかについては、各国様々である。

4 適用範囲と適用単位

(1) 地域別最賃と全国一律最賃

日本のように地域別最低賃金を設定する国はそれほど多くない。地域別最低賃金を導入しているのは連邦国家か国土の広大な国家であり、日本のように先進国で国土が狭い国で地域別最低賃金を設定する例は存在しない。

ILOはこの点を指して、日本の地位がきわめて特異なものだと指摘する⁽⁹⁾。最低賃金審議会の二重決定機構による目安を受けた審議にしても、実際には地域雇用統計や中小企業の経営状況を加味して決定されるのであり、地域別最低賃金額の決定は地域雇用にとって少なからぬ影響を及ぼす。そして、日本の最低賃金は地域別に定められる生活保護基準との整合をもつものであるから、その決定が地域別に定められることにも一定の合理性がある。もっとも、この合理性は生活保護基準が地域別に定められることが合理的であるということ所与の前提とする場合の合理性なのであり、最低賃金が地域別に定められることの合理性を導くのではない。最低賃金が現在のように地域別に定められるべきであるか否かは、労使で決すべき賃金の性格と、国家がいかにナショナルミニマムを保障するために労使間にいかなる介入をすべきかといった観点から、別途の考慮が必要である。

イギリスで1998年に全国規模の最低賃金制度が「復活」した際、地域別最低賃金の主張もあったが、結局は全国一律最低賃金が採用された。全国

一律最低賃金を要求したのは労働者側であったが、全国一律最低賃金の水準を低く設定すれば貧困対策として不十分であり、高く設定すれば地域経済へ深刻なダメージを与えるとして大きな議論を呼んだ。「福祉から就労へ」をスローガンとする当時の労働党政権は、国家の財政負担を負わない全国一律最低賃金を導入することにし、地域経済への影響等をにらみつつ最低賃金額を引き上げることにしたのであった。しかしながら、現在でもやはり、全国一律最低賃金が地域毎に異なる賃金水準を反映したものではないということから、地域別最低賃金への見直しを求める意見も出ているのが現状である。

(2) 複数基準

最低賃金制度は、貧困を防止するために賃金を底上げする機能を有している。他方で、一定の雇用政策目標を実現するために、労働市場を誘導するための機能を持たせることがある。世界的に問題となっている若年者雇用と障害者雇用がその典型例である。労働市場が求職者に対して労働生産性を求めてしまうと、未熟練労働者や労働生産性が低い労働者が排除され、社会的公正が実現できないことがある。そのため、若年者や障害者に対して低い最低賃金を設定することで、求人側の需要を喚起しようとするのである。

若年者雇用を促進するために、一定年齢までは低額の最低賃金額を設定する国としては韓国、ニュージーランド、カナダ、アメリカ、フランス、イギリスなどをあげることができる。これらの国においては、一般労働者に適用される最低賃金の10%から30%程度の減額が認められている。また、年齢に着目せずに研修生ないし徒弟に対する減額を認める国もある（フィリピン、フラン

ス、ドイツなど）。ただ、試用期間について減額を認めるのはドイツが労働協約に基づいて適用できるだけで、ほとんどみられない。

他方、労働生産性を加味しつつ障害者雇用を促進するという2つの目的を達成するために、障害者に減額最低賃金水準を設定する国は少数に止まり（フィリピン・フランス）、大多数が障害者を最低賃金の適用除外としている。日本は2007年の法改正で、障害者の適用除外から減額特例制度へと変更したことから、減額最低賃金水準を適用する少数国家に属することになった。

5 おわりに

以上の検討から、国際比較からみた日本の最低賃金の「ユニークさ」は次のようになるだろう。

第1が、最低賃金水準が低いということである。賃金が労使間の交渉によって決まるのが原則であるとしても、交渉力格差の点から低水準に設定されがちである。その点は国際的に共通するのであるが、日本の最低賃金水準は低きに失する。

このことは第2の特色である、地域別最低賃金に関係している。日本は、地域経済を加味して地域別に最低賃金審議会で決定するという国際的にも類を見ない仕組みを採用している。すなわち、中央最低賃金審議会の示す目安額の決定が、実際には地域における賃金決定システムに多大な影響を与え、そのことによって最低賃金決定における労使間の交渉の余地を狭めているということができる。労使間に交渉力の格差があることに鑑みれば、このようなシステムは、最低賃金額を低水準に設定しやすいものとなる。最低賃金が高くなるに値する生活を保障するために労使間に介入する国

家的システムであると理解すれば、その性格を再検討しつつ全国一律最低賃金の可能性も検討されるべきであろう。

第3に、最低賃金決定主体に当事者の関与が少ないことである。労働市場の非正規化は国際的な潮流であるが、そのことによって団体交渉を通じた最低賃金決定システムにはもはや限界があることも共通の認識になっている。日本も同様であり、最低賃金の影響を受けやすい非正規労働者の組織率は低いままである。現在の審議会の勧告方式を前提とすれば、最低賃金決定システムに参加する未組織労働者代表のような仕組みを構想することは難しい。仮に導入したとしても地域経済に与える影響に鑑みると、二重審議構造の下で果たして実効的なシステムができるのかという問題が生じよう。この点、2007年に改正された最低賃金法が生活保護との整合を重視し、政治的に最低賃金水準を引き上げてきているのは、きわめて日本的な展開であるともいえよう。

本稿では触れなかったが、最低賃金引き上げが雇用に与える影響については「ほとんどない」とするのがILOの立場であるし、OECDもそれを否定していない。そうだとすると、マクロ経済から見た最低賃金額引き上げの議論よりはむしろ、人たるに値する生活を獲得するための最低賃金制度のあり方を、労働者ミクロの視点に立って検討すべき時期にきているとも言えよう。

(注)

1) 各国の最低賃金制度については、神吉知郁子『最低賃金と最低生活保障の法規制』（信山社、2011年）10頁、『欧米諸国における最低賃金制度』JILPT資料シリーズNo.50（2009）など。

2) OECD, *Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes 87* (OECD Publishing, 2006) . OECD, *Benefit and Wages 2007* (OECD Publishing, 2007) . OECD, *Pensions at Glance 2011* (OECD Publishing, 2011) .

3) Gerald Starr, *Minimum Wage Fixing 17* (ILO, 1981) . Francois Eyraud and Catherine Saget, *The fundamentals of minimum wage fixing* (ILO, 2005) . ILO, *Global Wage Report 2010/11* (ILO, 2010) . ILO, "Social justice and growth: The role of the minimum wage 2012", *International Journal of Labour Research*, 2012 Vol. 4 Issue 1, 2012.

4) Starr, *supra note 1*, p.545.

5) 政府もこれを認めている。代表的には内閣府『平成23年度年次経済財政報告』（2011年）268頁を参照。

6) OECD minimum wage database and median earnings for full-time workers, mid-2010.

7) ドイツの最低賃金制度については、齋藤純子「ドイツの最低賃金規制」生活経済政策189号（2012年）23頁。

8) 柳澤武「最低賃金法の再検討」労働法学会誌111号（2008年）11頁。

9) Eyraud, *supra note 1*, p.26.

まるたに こうすけ 1971年生まれ。佐賀大学経済学部教授。日本社会保障法学会理事、佐賀県労働委員会公益委員、貧困問題研究会さが代表幹事など。専門：社会保障法、労働法。著作に「失業労働法の今日的意義」（『労働関係と社会保障法』法律文化社、2012年所収）など。