

新しい産業別最低賃金と最低賃金制の危機

——昭和56年7月及び57年1月の中賃両答申について——

横 山 政 敏

目 次

はじめに

I 新しい産業別最低賃金の内容

II わが国最低賃金制度の沿革にみる国独資機能の展開

III 新しい産業別最低賃金の問題点とその背景

おわりに

はじめに

昭和56年7月29日、『最低賃金額の決定の前提となる基本的事項に関する考え方について』、続いて翌年1月4日、それを具体化した『新しい産業別最低賃金の運用方針について』と題する中央最低賃金審議会の答申が出された。これら両答申は、例の地域包括最低賃金決定における「全国的整合性」確保のための中賃の機能強化、所謂「目安」方式を導入した昭和52年12月15日の『今後の最低賃金制度のあり方』に関する中央最低賃金審議会答申中の、最低賃金額の決定の前提となる基本的事項については今後検討の必要があるとの指摘に基づいて出された。その基本的事項とは、(1)地域包括最低賃金と産業別最低賃金の性格と機能分担、(2)高齢者の扱いその他適用労働者の範囲、(3)最低賃金額の表示単位期間の取り方の、三つである。

今回の両答申の中心は、現行の産業別最低賃金の見直し、新しい産業別最低

賃金の設定にあり、その内容には現行の最低賃金制度の根幹の変質にもつながりうる重大な問題が含まれている。本稿は、この新しい産業別最低賃金提案の内容、その問題点と背景の分析のため、昭和34年旧最低賃金法制定以降の、わが国最低賃金制の、とりわけ産業別最低賃金の展開過程とその現状を国家独占資本主義の最低賃金政策の、貫徹と矛盾という側面を中心として明らかにする。

I 新しい産業別最低賃金の内容

今回の両答申の中心である産業別最低賃金の改革は、先づ「現行の大きくくりの産業別最低賃金は、最低賃金の適用の効率的拡大を図るという役割を果たしてきたが、地域のすべての労働者に適用される最低賃金である地域別最低賃金が定着し、低賃金労働者の労働条件の向上に実効をもつようになってきた現在においては、現行産業別最低賃金のこうした経過措置的な役割、機能の見直しを行うことが必要である」という基本認識のもとに考察される。地域包括最低賃金の定着による現行産業別最低賃金の経過措置的性格の見直しの必要という基本認識をうけて、今後の産業別最低賃金の姿は「最低賃金法第11条の規定に基づくもののほか、関係労使が労働条件の向上又は事業の公正競争の確保の観点から地域別最低賃金より金額水準の高い最低賃金を必要と認めるもの」に限定する。より具体的には、従来からの最低賃金法11条の規定に基づく労働協約の拡張適用のほかに、次の二種が設定される。第一は、「同種の基幹的労働者の相当数について、最低賃金に関する労働協約が適用されている」小くくりの産業であり、最低賃金法16条の4項の規定に基づき関係労使の申出があったものである。第二は、「事業の公正競争を確保する観点から、同種の基幹的労働者について最低賃金を設定する必要の認められる」小くくりの産業で、関係労使の申出があったものである。

両者に共通する「基幹労働者」及び「小くくりの産業」の意義については、昭和57年1月の答申において、前者は「一般的には当該産業に特有の又は主要な業務に従事する労働者であるが、具体的には当該産業の生産工程、労働態様などに即して個別に考えられるものである」と説明され、後者については原則と

して日本標準産業分類の[・][・][・]小分類、または必要に応じ[・][・][・][・][・][・][・][・][・][・]細分類によるものとする解釈が与えられている。また第1のタイプの産業別最低賃金に関わる基幹労働者の「相当数」の解釈は $\frac{1}{2}$ 以上であるとする。さらに第1のタイプの産業別最低賃金に関わる申出は「当該労働協約の当事者である労働組合又は使用者の全部の合意により行われる」こと、第2のタイプの産業別最低賃金に関わる申出は、当該最低賃金の適用を受けるべき又は受けている「労働者又は使用者の全部又は一部を代表する者により行われる」こととしている。最後に両者いづれも18歳未満及び65歳以上の高令層について適用除外できるものとする。

今後、最低賃金法16条に基づく産業別最低賃金の設定は以上二種とし、昭和57年度より着手する。それに伴い、現行産業別最低賃金に関しては一定の運用改善を図り、その廃止の時期及び方法は新しい産業別最低賃金の設定状況及び現行産業別最低賃金の改善の実績を勘案し、昭和60年度に決定する。尚、現行産業別最低賃金の運用改善の中身の第一は、地域包括最低賃金の対象とすることが適当な業種及び業務は産業別最低賃金については適用除外できるのであり、第二は18歳未満及び65歳以上の高令層については金額との関連で適用除外ができるのである。以上が両答申の骨子である。

II わが国最低賃金制度の沿革にみる国独資機能の展開

今回の両答申に基づく新しい産業別最低賃金の設定は、約25年におよぶわが国最低賃金制の展開の流れのなかで、新たな段階における一つの節目として登場したものであるから、その意義は最低賃金制の、とりわけ産業別最低賃金の史的展開のなかで、先ず明らかにされねばならない。とりわけそれが、地域包括最低賃金の性格、役割との関連で登場したのであるから地域包括最低賃金成立以降が特に重要である。ここに重点をおきながら検討する。

わが国の産業別最低賃金の展開過程はおよそ次の三段階に区分できよう。第一段階は、昭和34年旧最低賃金法施行以降、昭和43年の旧最低賃金法の改正まで。第二段階は、それ以降昭和45年の中央最低賃金審議会の『今後における最低賃金制度のあり方について』と題する答申が出るまで、第三段階はそれ以降、

今回の答申まで。

第一段階では所謂業者間協定といわれる旧最低賃金法第9条及び10条(9条の地域拡張)¹⁾に基づく産業別最低賃金の実質的に唯一の最低賃金制度であった。業者間で一方的に決定した協定上の賃金が法定最低賃金として効力を発揮した。これは、「高度経済成長」下、進展した若年労働力不足、それを助長した大企業の「若年労働力独占政策」の展開のなかで急上昇する初任給を抑制し、中小企業の人手難を解消する企図で設定された一種の「賃金カルテル」であった。それは、ILO26号条約2項第3号、第30号勧告に掲げる最低賃金決定における「労使平等参加」原則に違反する使用者の専断的決定であり、また協定に参加する使用者全員の合意による申請を必要としていたので、水準は極端に低く設定された。なかには決定後、相当長期間にわたって改定が行われないものもあった。さらに協定に参加する使用者数、適用労働者数に基本的に制限がなかったため、小規模の最低賃金が産業別、地域別に不均衡に、分散的に設定された。この水準の低位性と小規模・分散性は、漸次国家独占資本主義が最低賃金制に託していた初任給抑制や中小企業の人手確保の機能、労働力流動化政策の一環としての機能の発揮に関し制約となった。

昭和38年8月14日の中央最低賃金審議会の『最低賃金制の今後のすすめ方に関する答申』に基づく重点対象業種の選定、目安の設定(地域によってA、Bの二種に、業種によって甲、乙、丙の三種に分け²⁾)、及び昭和41年の目安の整備(A、Bの地域分けを取り除く)は機能回復の試みであったが、如何せん業者間協定の狭隘性が絶対的制約となった。そこで労働力政策、中小企業政策、地域開発政策の広域的展開に対応した、その一環としての最低賃金制の大型化、広域化に対する国独資的要請が、「開放経済体制」下で強まってきた諸外国よりのソーシャル・ダンピング非難やILO条約批准問題等の外圧的要因及び「ニセ

1) 厳密には唯一ではない。法16条に基づく全国石炭鉱業最低賃金(昭和37年設定)、全国金属鉱業等最低賃金(昭和41年設定)があった。又法11条に基づく最低賃金も何例があった。

2) この答申は法16条の活用をも勧告した。

最賃」の廃止と全国一律最低賃金制の確立を要求する労働組合の最低賃金制闘争の高揚と結合して、国家独占資本主義をして業者間協定の廃止を主内容とする最低賃金法の改正に踏切らせた。

第二段階は、昭和42年5月15日の『現段階における最低賃金制の取扱いについて』と題する中央最低賃金審議会の中間答申をうけてなされた昭和43年の最低賃金法改定に基づき、第9条・10条が削除され、また第16条の「9条、10条・11条による設定が困難且つ不適當な場合にのみ設定できる」とする制限条項が取り除かれることによって始まる³⁾。これによって最低賃金決定方式の主軸が業者間協定から審議会方式に転換する。設定様式は産業別最低賃金であり、この点で形式的に前段階と変りはないとはいえ、その設定は地域単位（都道府県という行政単位）で包括的なものとなり、最低賃金の急速な大型化によって、最低賃金の適用率を急速に高め、国独資的要請に適合的形態へ再編成された。

最低賃金制に対する国独資的要請は、最低賃金の大型化、包括化従って適用拡大による統制機能の強化のみならず、決定機構及び決定方式の統制にもあった。これが審議会方式の職権化をもたらし、ここに最低賃金制は、従来の業者間協定に基づく私的資本家的統制色の強いものから、国家独占資本主義によるより直接的統制形態へと転換した。審議会方式は、審議会委員の任命権及び構成上の問題（公益委員の任命権の行政官庁への帰属、公、労、使同数構成による非団交性、公益権限の強さ）、審議会の権限の弱さ（決定権は労働大臣及び都道府県労働基準局長にある）、非公開等によって実際には行政主導で答申が出され、それが法定化されるのであり、正に職権方式である⁴⁾。かくして業者間協定下の業種別最低賃金の小規模・分散性と私的資本家的統制に基づく水準の例外的低位性は、審議会方式下の産業別最低賃金の大型・包括性と職権的決定に基づく水準の低位性に置換えられ、より強力に国家独占資本主義の賃金統制

3) もう一つ改正点として第16条4項で第16条による最低賃金の新設又は改正・廃止に関し関係労使からも申出をできる点が追加された。

4) 又、審議の主要な素材となる統計資料の作成権限も労働大臣又は都道府県労働基準局長にある。

機構の一環に組込まれた。

この大型・包括化された産業別最低賃金は適用労働者数を飛躍的に拡大し、それに応じ一定の規制力も発揮した。昭和46年3月31日現在の、16条関係産業別最低賃金の総件数403件、適用労働者総数約1,314万人、一件平均約33,000人、極く例外的であった11条適用者も含めた適用率（適用労働者数を適用対象労働者数で除したもの）は45%であり、前年の適用率35%をはるかに上回った。ちなみに旧最低賃金法下の昭和39年3月31日現在の、9条・10条関係の業種別最低賃金の総件数1,816件、適用労働者総数約319万人、1件平均約1,800人、11条適用者も含めた適用率24.9%に対し、1件当たり平均規模は、この間約18倍に大型化し、適用労働者数も約4倍、適用率も倍化した。しかしこのような大型化、適用対象の飛躍的拡大でさえ、国家独占資本主義の、労働力政策、中小企業政策、地域政策における積極的展開にとって十分なものでなかった。労働力流動化政策から積極的労働力政策への、上層育成・下層淘汰から業界ぐるみ・産業ぐるみの中小企業再編成への、また「全国総合開発計画」における拠点開発から「新全国総合開発計画」における拠点の大型化・全国拡散化への展開は、さらに広域的、包括的な全国・全労働者を包摂した最低賃金制の必要を生みだした。これはつまり最低賃金の主要な規制対象が、従来の若年労働力から、より広域流動化した中高年労働力とりわけ中高年女子労働力に転換したことに基づく。

しかしそれは全国・全産業一律最低賃金制としては実現しなかった。前述の諸経済政策の展開はそれを背景に進行した国家独占資本主義の低賃金構造の再編、強化策と結合していた。全国・全産業一律が、単一最賃への全労働者の統一的対象化による統一闘争の強化、審議会の職権性の希薄化、決定基準の生計費化等を通して、最低賃金水準を格差を廃して大幅に上昇させ、低賃金構造打破の一環としての最低賃金制へ転換させる可能性に対する国家独占資本主義の危機は、全国すべての労働者を対象とするという全国・全適用の課題を全国一律制として統一的にではなく、地域及び産業別に、分断的に実現する方向を志向させた。この国家独占資本主義の最賃戦略が、地域包括最低賃金を基本とし、これ

に産業別最低賃金を上積みするという、従来からの同盟の最低賃金方針⁵⁾を巻き込み、その方向で最低賃金制の改革がなされたのが第三段階の開始である⁶⁾。

昭和45年9月8日中央最低賃金審議会は、『今後における最低賃金制度のあり方について』と題する答申において、労働側の要求する全国一律制を拒否する代償という形態をとって全国・全産業の労働者があまねくその適用をうける状態を実現するべく、「労働市場に応じ産業別、職業別又は地域別に最低賃金を設定することを基本」とする方針を出した⁷⁾。この「又は」という並行的関係を暗示する表現の裏には実は地域包括最低賃金を基本とし、それに産業別最低賃金を上積みするという公、労、使の合意があった。この点は、昭和45年11月15日、労働省が中央最低賃金審議会答申の具体化として策定し、審議会に提示して意見を求めた「年次推進計画案」中の「主要な産業別又は職業別に最低賃金の

5) 同盟は、既に昭和42年5月の中賃中間答申後、まもない同年6月1日の同盟会長からの労働大臣への申入れ書の中で、「最賃の仕組みは全業種・全労働者を包括する最低賃金を地域別に設定し、業種別最低賃金等の最低賃金は左の包括的最低賃金の上に決定するものとする」と述べ、この方針の具体化を迫っている。

6) この地域包括最低賃金と産業別最低賃金とをセットする構想は、最賃制に対する、かねてからの国独資の中・長期的政策課題であった。既に旧最賃法が成立した翌年、昭和35年の「国民所得倍增計画」の中に最賃制に関し「全雇用労働者を地域別産業別の集団にわかし、その集団ごとに一律の最賃を決定するような方式」を確立することが重要であるとの指摘があり、又昭和38年の中賃答申の中にも「将来の問題としては……産業別職業別の最賃が相当程度整備された時点においては、これと並んでその適用をうけない低賃金労働者のため、地域ごとにでも労働者としての最低の賃金額を設定する必要があることも考えられる」としている。

7) 昭和42年5月の中間答申後も中賃は引き続き最低賃金制のあり方について検討を行っていた。最終段階にはいった44年3月公益試案が出された。それは、決定基準については、生計費は相場賃金との遊離の可能性が大きく適切ではなく、類似労働者の賃金とすべきこと、全国一律制は地域間・産業間等賃金格差の大きい実態からして適切ではないこと、全国全産業の労働者に適用すべく「産業別又は職業別に」最賃を設定すること。法11条の使用者要件を除くこと等を主要内容とした。

しかしそれは、最終段階では、労使の妥協によって「産業別又は職業別」が「産業別・職業別又は地域別」に、法11条の使用者要件の排除が緩和に内容修正された。又「生計費を主たる基準」とすることへの評価は削除された。

設定を推進し、低賃金労働者の大部分に適用が及んだ段階においてなお適用し得ない低賃金労働者に適用するために地域別最低賃金を設定する」という地域包括最低賃金を第二義的にとらえた文章が中賃の意見により修正させられたことによって、又確定した「年次推進計画」中に、地域包括最低賃金が設定し終ったあとは産業別最低賃金を見直すという主旨の指摘があることによっても明らかである。

このようにして始めてわが国の最低賃金制は、地域包括最低賃金と産業別最低賃金の二本建てとなり、従来の産業別が唯一の最低賃金であった歴史が転換した。同時に地域包括最低賃金が主軸となることによって、産業別最低賃金は副次的、補完的位置付けの最低賃金に転落した。

地域包括最低賃金の登場、その主軸化は、全労働者への最低賃金の適用という側面で、当時の膨大な最低賃金未適用者、最低賃金未満者の存在にこたえたものであり、又地域別に分断されているとはいえ、その全包括的適用によって最低賃金の実効性を高め、一定の改良機能の発揮を可能にするものであった。同時にそれは、職権的決定機構下における地域別分断適用、決定基準の固定化（昭和45年の中賃答申において最低賃金水準の相場賃金への追随の確認がなされた）と結合して、低水準における全包括的統合を可能にする。この地域包括最低賃金の二面性は、その成立が最低賃金制に対する国家独占資本主義の統括的包摂要求の貫徹の枠内で労働運動の全国一律制要求に対する妥協的形態をとったことに基づいている。このように地域包括最低賃金は、労使の力関係との関わりで、改良機能の発揮の可能性を有していたし（勿論これも職権決定、分断決定による一定の限界をもっている）、又国家独占資本主義の統制機構への包摂的、全面的包摂の可能性を有していたが、事実その設定以降今日に至るまでの展開はこの二面性の流動的顕現の過程であった。

地域包括最低賃金は、労働省の「年次推進計画」にそって昭和47年に岐阜、山口に設定以後、急速に全国に普及し、50年の宮城を最後にその全国設定を達成するが、その当初においては概して統制的であった。水準は抑制的で（春闘賃上げ率より低く）、格差も大きく（昭和48年で最高・最低の格差は約30%）、

改定も必ずしも毎年なされず（昭和49年以後毎年改定が定着する）、設定も複雑で（同県内で特定の地域や業務を別建てにしたり、適用除外にしたり⁸⁾）、発効時期も概して遅く、又不統一であった。しかし地域包括最低賃金の全国設定前後から、昭和48年の石油ショックを契機とした狂乱物価、インフレ高進下での春闘賃上げ率の大幅上昇を背景に、労働組合の最低賃金闘争の全国的高揚（地域包括最低賃金改定闘争の重視及び昭和50年の、労働四団体の『最低賃金制改善の統一要求書』提出、野党四党の『最低賃金制法案』の共同提案、それと並行して計画された3・27統一スト―実際は不発に終わったが―等に見られる全国一律制要求運動の高揚）によって一定の改良機能が発揮されるに至った。昭和49年以後、毎年改定され、水準も一般的春闘賃上げ率ばかりか、それより高い中小企業賃上げ率をも上回り、格差も急速に縮少した（昭和52年には最高・最低の格差は約15%に縮少）。その過程で従来の、失対賃金の下限をもって最低賃金の上限とするという労働省の行政通達も昭和50年大阪、埼玉等で突破され、以後かなり一般化した（尚、今日でも地域包括最低賃金Dランク県は失対賃金の下限以下だが）。又複雑な設定様式も基本的に解消され（今日では京都府のみ、南北別建て）、発効時期も全体的早期化のなかで統一化傾向を強めた。

しかしこの改良機能の発揮は、深化する経済危機下の「減量経営」政策を軸とした国家独占資本主義の低賃金構造再編政策の展開、「管理春闘」下抑制された一般賃金水準と連動した最低賃金の低位規制要求との間に深刻な矛盾を生みだした。地域包括最低賃金の全国定着によって完成される。最低賃金の、職権方式下の全国的包括性は、社会保障における、皆保険＝皆年金という形態上の包括性の中での各種制度の分立・分断を軸とした水準の低位性とあいまって、最低賃金水準の多重的分断下の低位性を現実化させる。と同時にそれは、労働運動の全国的最低賃金闘争の高揚、及びナショナル・ミニマム形成の基軸としての最低賃金制度の実質化（全国一律制の確立）を求める、全国民の所得保障要求の運動の

8) たとえば京都府では、昭和49年の地域包括最低賃金は1400円で、北部のみ1280円、又理・美容師見習、調理師見習、宗教、和服等は1200円であった。

高揚を必然化し、最低賃金水準の一定の上昇、一定の「改良」機能の発揮によって国家独占資本主義の統制機能との間に矛盾を生ぜしめる。しかし春闘共闘委員会を中心とした、昭和50年頃よりの、労働運動の最低賃金闘争方針の実質的転換（全国一律制闘争から全国一律要求を形式化し地域包括最低賃金の改定を中心とした「改良」闘争への）とあいまって、国家独占資本主義の「危機管理」政策の一環に組み込まれた、右翼的労働運動主導型の「管理春闘」下の、昭和50年以降の労働運動の最低賃金制闘争の沈滞は、この矛盾の国独資的調整緩和策としての「目安」導入にみちを開いた。

昭和53年12月15日の中央最低賃金審議会答申『今後の最低賃金制度のあり方について』は、地域包括最低賃金決定における「全国的整合性」確保のための中賃機能の強化の名目で「目安」導入を指示した。これは、形態的には全国一律制の実施を求める労働運動の要求に対する対応と全国一律制絶対否定という国独資的要請との妥協である。しかし現実的には職権方式下の「目安」導入は、その職権性を強化し、「目安」自体の抑制的・分断的中身とあいまって、分断の固定化と結合した統制機能の強化をもたらした。つまり分散的な地域包括最低賃金の集権的統制である。実際、「目安」設定以後の地域包括最低賃金の上昇率は抑制化され（今や中小企業賃上げ率を下回り、「管理春闘」下、半ば統制された春闘賃上げ率とほぼ同水準となった）、影響率も若干だが低下した。又「目安」提示は地方最低賃金審議会の審議の形式化、空洞化をもたらした。¹⁰⁾

現在の地域包括最低賃金は、従来の、地方最低賃金審議会の「自主決定」による分断性が「目安」による「中央統制的決定」による分断性とその分断の固定化に置換えられ、決定基準は「相場賃金」への対応の名の下、実際は資本の支払能力への追従を強めている。¹¹⁾ その結果、その規制対象は例外的低賃金労

9) 中賃の「目安」は、全国を四ランクにわけ、しかもかなり低水準でなされている。

10) 「目安」方式の現実は、当初労働側が期待し、意欲していた目安に向けての全国統一行動の組織化による全国統一交渉的側面の強化ではなく、各地審段階での諮問後の「中賃まち」、実質的な地審審議及び地域最賃闘争の空洞化による中央統制の色彩の強化をもたらした。

11) しかも使用者側は、この低内容の目安提示にさえ反対し、現行最低賃金の2～3年凍結さえ主張している（日経連「最賃対策専門委員会の方針」、1978年9月設置）。

働者に限定され、一般的賃金水準や賃金構造への影響を遮断するばかりか、その低水準が不安定雇用者の賃金決定の現実的目安とさえなっている。実際地域包括最低賃金プラス何円で賃金決定をする中小零細企業は少なからず見られる。又この低最低賃金さえ実際には、家内労働対策の、とりわけ最低工賃制度の不備低内容によって「家内労働」への逃込みを許し、又最低賃金監督行政の怠慢とあいまって多くの違反を生み、現実の機能は極く限られている。同時にそれは、産業別最低賃金決定をも、実質的に地域包括最低賃金との連動を通して統制した。

地域包括最低賃金の登場とりわけその全国設定以後、「目安」導入を経て今日に至るまでの過程は、産業別最低賃金の実質的形骸化の過程であり、それは最低賃金制における位置を益々低下され、今やその独自の存在意義さえ喪失しつつある。このことは、前述した労働省の「年次推進計画」中の、地域包括最低賃金定着後の産業別最低賃金の見直しの指摘にあるように地域包括最低賃金が登場した時からの既定方針であった。

産業別最低賃金の実質的形骸化は特に次の三点に顕著である。¹²⁾(一)全国設定以降の、地域包括最低賃金の「急」上昇のなかで、産業別最低賃金はより抑制的上昇でしかなく、その結果両者の格差は漸次縮少し、産業別最低賃金水準は相対的に低下した。全国平均で、昭和50年には約15%あった両者の格差は55年には約12%に縮少した。又地域包括最低賃金の最高水準以下の産業別最低賃金は、昭和55年で実に全体の34.4%である。特に地域包括最低賃金Dランク県では約65%である。「目安」設定は、実質的に「目安」で統制された地域包括最低賃金が半ば自動的に産業別最低賃金を規制することによって、この格差を固定化した。このように最低賃金水準は低位平準化しているのである。(二)地域包括最低賃金の設定、その全国化と、水準の「急」上昇は、より高い水準にある産業別最低賃金の実質的適用者をできるだけ抑制するための「適用除外」や適用するとしても特例の低

12) この点についての説明は、拙稿「最低賃金の実効性について」(鹿児島県立短期大学『商経論叢』第30号)に詳しい。

い金額を適用するための複数建て等の諸運用を広汎に普及・定着させた。¹³⁾複数建ては、昭和48年頃には既に全産業別最低賃金の48.8%を占め、以後も安定的に推移し、今日では50%を少し超えている。しかもこの特例金額は、産業別最低賃金自身、地域包括最低賃金水準との格差を縮少し、低位化しているなかで、地域包括最低賃金との間にほとんど有意味な差を有していない。昭和55年、平均で複数建て下位を100として地域包括最低賃金は95.5%である。なかにはその差が0.3%という実質的に地域包括最低賃金と同水準のものもある。「適用除外」は、複数建て比率の高水準安定性（50%前後）とは異なり、急速にその比率をまし、産業別最低賃金の地域包括最低賃金への実質的包摂化政策の中心をなしてきている。昭和48年には20%弱であったが、55年には約38%弱とほぼ倍化している。産業別最低賃金の「適用除外」は実質的に地域包括最低賃金の適用となるのであり、「適用除外」の急速な普及は産業別最低賃金の実質的適用者を減少させる。これら複数建て及び「適用除外」措置は、多くは不熟練・単純労働の流動性の高さ、その市場の地域包括性を名目的根拠になされているが、そのなかには相当数、該産業固有の業務まで含まれているのが実状である。¹⁴⁾(-)以前でも基本的にそうだったが、「目安」以後より鮮明化した、産業別最低賃金の実質的な地域包括最低賃金決定への「スライド」化である。これは、最低賃金審議会令第5条第3項の多用等とも関連して、¹⁵⁾産業別最低賃金を、その決定システムにおいてまで形骸化し、地域包括最低賃金に実質的に包摂せしめている。

以上三点、水準・適用・決定方式における産業別最低賃金の地域包括最低賃金への包摂は、その独自の存在意義の希薄化、有名無実化を進行させている。かくして地域包括最低賃金の基本最賃化、その深化・発展とともに産業別最低

13) 産業別最低賃金の複数建てには、別建ての基準を特定の業種に、あるいは特定の職種に、又は特定の地区に設定する等がある（石原孝一「最低賃金決定の実態と問題点」、『日本労働協会雑誌』1976年1月）。

14) 複数建て、「適用除外」等を織込んだ、産業別最低賃金の複雑な設定様式は、それだけでなくとも分断的で多重的な、わが国最低賃金制をいっそう複雑で周知困難なものにし、高違反率（昭和57年、違反事業所率18%）をもたらしている一つの原因である。

15) 「専門部会の決議をもって審議会の決議とする」。

賃金の形骸化が進行している。

以上、三段階を経るわが国産業別最低賃金の展開過程は、業者間協定の形態をとった小規模・分散的な「私的資本主義的統制」型から形式的労使対等参加の保障の形態をとった大規模・統括的な「国独資的統制」型への転換、それから形式的には地域包括最低賃金と併置されながら、実質的にはわが国最低賃金制の主座の位置を退き、その大規模・統括性を運用によって縮小せしめられていった「補完」型への転換という流れとして把握できよう。この流れの底流にあるのは、最低賃金制に対する国家独占資本主義的統制の強化であり、それに対応した最低賃金の「分断と結合した大型化、統括化」の要請である。産業別最低賃金の大型化とその統括の拡大は**第1表**に明らかである。第I段階から

第1表 法条項別最賃決定件数・適用労働者数の推移

	法 16 条 方 式						法11条方式		法9・10条方式		
	地域包括最賃			産業別最賃			件数	適用労働者数	件数	適用労働者数	一件平均
	件数	適用労働者数	一件平均	件数	適用労働者数	一件平均					
昭和										千人	百人
34年								千人	84	143	17
36					千人	千人	3	82	754	1,326	18
38				1	75	75	5	162	1,588	2,692	17
39				1	75	75	6	164	1,816	3,191	18
40				2	124	62	6	164	2,140	4,110	19
41				10	665	67	6	161	2,414	4,697	19
42				30	1,467	49	4	9	2,286	4,634	20
43				137	3,590	26	4	9	1,738	3,545	20
44				285	6,908	24	4	9	6	3	5
45				377	10,349	27	3	6			
46		千人	千人	403	13,140	33	4	8			
47	2	90	45	423	15,788	37	4	8			
48	34	11,793	347	423	11,209	26	6	8			
49	45	15,750	350	415	13,897	33	7	4			
50	46	16,876	367	372	15,732	42	7	6			

注) 適用労働者数は実質適用労働者数

II段階への展開の中で産業別最低賃金の規模は飛躍的に拡大するとともに、その適用率を大幅に上昇させた。II段階からIII段階への転換においては、この規模拡大と統括の任務は基本的に新しく登場した地域包括最低賃金に負わされ、産業別最低賃金は、その規模と統括性を形式的にはほぼ維持しつつも運用を通して実質的にはそれらを縮小した。今回の答申は、その産業別最低賃金から形式的機能さえ奪取し、より小規模の、分散的な副次的、補完的最賃としてその位置を制度的に確認するとともに、さらにその補完性の及ぶ範囲をも極力制限し、ひいては将来の廃止をにらんでいるといえよう。

III 新しい産業別最低賃金の問題点とその背景

前述のように地域包括最低賃金の定着、実質的基本最賃化後の、産業別最低賃金の制度的見直しの必要は、労働省の最低賃金の「年次推進計画」に示されていたように、地域包括最低賃金設定時からの方針であった。それは、産業別最低賃金については「職種・年令の区分を設ける等の工夫も加え、基幹労働者、一人前の労働者についても、より実効性のある最低賃金が設定されるよう努めるものとする」と述べ、さらにその具体的内容に関し、同計画の運営に関する、昭和46年5月31日付の労働省の通達は、(一)職種別に最低賃金額を定める (二)年令別に最低賃金額を定める (三)職種別に年令別をかみした最低賃金額を定める等の設定様式を取り入れうるとしている。今回答申の中身である「小ぐくり化」、且つ「18歳未満・65歳以上の除外可能」及び「基幹労働者」への限定はこの通達の第IIIの型である。

新しい産業別最低賃金の具体的運用については未だ多分に不確定の要素があるが、次の諸点は大筋妥当するであろう。

(一)基幹労働者の定義は、「その産業に特有の又は主要な業務に従事する労働者」で、具体的には個別に考えられるとされる。この「特有又は主要な業務」という表現は、多分に抽象的であり、その具体的伴断はかなり困難な問題を含むし、又その判断が主に審議会の恣意性に委ねられる可能性が少なくはない。現に現行産業別最低賃金の「適用除外」や特例金額設定の対象となっている業務のな

かに、實際的にみて、「特有又は固有に」相当すると考えられるものが少なからずあるが、そのような現状を考えると、「特有又は主要な」業務の恣意的解釈によって、本来当然これに該当する労働者も含めて相当数の労働者が対象から除外されることが予想される。

(二)「小さくくり化」は、日本標準産業分類の小分類又は細分類とされ、かなり明確だが、現行の大きくくり産業別最低賃金が、大分類(卸売、小売業等)、中分類(食料品製造業等)、あるいはいくつかの中分類を結合したもの(金属・機械製造業等)であり、概して適用労働者数が大きく(勿論この中にも例えば東京都の卸売・小売業と鹿児島県の食料品製造業のように相当の違いがある)大型・包括的であるのに対し、極端に小規模、分散的なものとなる。さらにその地域限定ということを考えると(今回答申では新しい産業別最低賃金の広域設定に関しては全く言及していないので)、産業別最低賃金水準に極端な分断と差別に基づく低位性がもちこまれ、最低賃金制としての意義は希薄化し、実効性は大幅に低下するであろう。

(三)「相当数」($\frac{1}{2}$ 以上)に関しても、現状の産業別労働協約の普及度及びその内容をみると、実際には企業別に分断された労働組合の組織状況、広汎な中小零細企業の存在、その大半の未組織状況のもとでは、仮令法11条方式に較べ、使用者要件が削除され、「大部分」(運用上 $\frac{2}{3}$)が「相当数」($\frac{1}{2}$)に緩和され、又申出要件も労働者又は使用者の全部となり、双方であることが要求されていないといっても、労働運動のよほど意識的取組みがない以上、かなり設定は困難である。¹⁶⁾特に経済危機の深化のもと国独資の「危機管理」政策の一環として労働運動の右翼的再編成による「去勢化」が進行し、春闘の形骸化(「管理春闘」)、人勧制度の改編等を軸に賃金統制機構の再編強化が進行するなかでは益々、その設定は困難といわざるをえない。

16) 尚、この方式は、法11条方式と形態的に類似しているが、あくまで16条4項による申出に基づくものであり、16条審議会方式の一種であって、11条方式とは異なる。又申出要件を満たしていても、審議会による「厳しいチェック」を経なければならず、それも必ずしも形式的なものと考えられず、現実的にみて設定は容易ではない。

(四)「公正競争」なる概念も大変抽象的でとらえにくい。運用に関する答申では「賃金格差が相当あるもの」としているがその基準は明確ではない。労働省中央賃金指導官宇野萬里氏は「地方最低賃金審議会の委員の中から公正競争を確保する観点から産業別最低賃金を設定するといふのであれば、関係労使の勝手な判断に任せるのではなくて、中賃の場で、どういう産業、どういう職種分野に公正競争確保の観点から最低賃金をつくった方がいいのか、という方針を示して、全国統一して進めていった方がいいのではないかという声があるわけ¹⁷⁾です」と紹介しているように、中賃による抑制的基準の設定が予想されなくもない。

(五)65歳以上の高齢者の適用除外は国際的に異例である。ILOの条約・勧告において適用除外を許容しているのは、第99号条約(「農業における最低賃金制度に関する条約」)第3条第5項における障害者のみであり、しかも一律除外ではなく、かなり厳格な条件を付した個別的除外である¹⁸⁾。本来、特定業務、特定の労働者層を対象とする一括除外は、対象の狭隘化、格差構造の温存を通して最低賃金制の実効性を大きく弱めるとともにその存在意義自体を希薄にする。特に急激な技術革新、高度機械化の進展の中、労働は益々単純化され、その肉体的負担の軽減が進み、高齢者が必ずしも極端に労働能力が劣位であるとはいえない状況を考えると、一括除外は妥当ではない。特に問題のある労働者に関しては法8条の規定による個別的除外がなさるべきである¹⁹⁾。さらに、「高齢化社会」の進展のもと、「定年延長」と結びついた年功賃金の見直し、高齢者の賃下げが進み、又低年金水準、その受給開始年令の引上げ等高齢者の休息権否定の

17) 「フォーラム最低賃金制の現状と問題点」(『日本労働協会雑誌』1982年3月号)

18) ILO第131号条約では「すべてのものが適用されるのが望ましいとして」、特に適用除外を可能とする明文の規定はなく、無条件全員適用の原理を示している。唯、第99号条約第3条第5項は「権限のある機関は身体又は精神に障害のある労働者の雇用の機会の減少を防止するため必要な場合には個別的に最低賃金に除外を認めることができる」として、身体又は精神障害者に限定して個別的に除外を許容している。

19) この個別除外に関しても、リチャードソンのいうように「一般的最低限に対する除外を許容すると、雇主はその労働者の相当数は平均的能率以下の者であると主張する危険が生ずる」のであり、厳に慎むべきである(リチャードソン著、鈴木規一訳『最低賃金論』)。

状況が進むなか、益々進行するわが国の労働力構成の高齢化を考えると、高齢者の一括適用除外は改悪といわざるをえない。又18歳未満の一括除外に関しても、国際的に例がないわけではないが、一括除外は妥当ではない。18歳未満を除外することによって、最賃水準が「一人前水準」になる保障はない。このことは最賃水準が必ずしも18歳基準で設定されることを意味せず、別の基準で決定される可能性は大である。従ってフランスのように特例の低い金額の設定、それもたとえば「試用期間6ヵ月未満」というような条件設定が妥当であろう。

以上、問題点を列挙したように、「基幹労働者」、「小くくり」、「18歳未満及び65歳以上の高齢者の適用除外」等により、二重、三重の絞りがかけられ、適用者を大幅にへらし、小規模・分散化し、最低賃金制としての規制力を低下させ、実質的に有名無実化させることになる。又そのことは、既にある目安に統制された地域包括最低賃金との連動関係及び決定基準の固定化(相場賃金への追随)、と結合して、その水準をいっそう低位固定化することによって、ほとんど低賃金改善の実効性をうしなうであろうし、むしろ賃金水準抑制の機能発揮が考えられる。さらに「基幹労働者」、「公正競争」等の概念の抽象性によって、その具体的基準化に問題があるし、その基準の解釈権が実質的に中賃に委ねられることによって、解釈の恣意性、自由裁量による職権強化が予想される。又労働協約方式も現実的にはその設定は難しく、いづれにせよ設定は極く限定されることになる。もし全国全産業一律最低賃金制が成立していて、生存権を保障するにたる基準において全国・全産業あまねく統一的に低賃金規制が有効に機能しているなら、最低賃金制の実効性をより強化するため、たとえば該産業の特殊性を考慮して対象を限定した産業別最低賃金制を上乗せすることは望ましい。しかし現在のわが国のように全国・全産業一律制とはほど遠い、分断的且つ低水準の、実効性の希薄な地域包括最低賃金が基盤をなしている状況では、制度面あるいは機能面で地域包括最低賃金の抜本的内容改善を伴わない限り、わずかとはいえより高い最低賃金としての産業別最低賃金に絞りをかけることは改悪である。新しい産業別最低賃金は、その適用対象の狭隘化＝小型化、水準の低位性、設定の困難性・分散性というように、適用対象、水準、設

定方式いづれにおいても現行大きくくり最賃の改悪的色彩が強い。つまり「小さくくり化」、「基幹労働者」への限定という絞りに基づく職種の分断的限定は、実質的に従来審議過程における強力な使用者の主張の反映として設定されていた「適用除外」を、その対象の拡大を含んで制度的に追認するとともに、除外困難な場合設定されていた職種区分による最賃格差の形成つまり複数建てを、実質的に分断的な複数の産業別最低賃金として公認するか、その下段の地域包括最低賃金への吸収によって対象を限定するかいづれかになる。²⁰⁾ 又従来全くみられなかった年齢による区分の導入によって18歳未満の若年層及び65歳以上の高齢層の一括除外を可能にした。しかもその機能・水準に関しては、「基幹労働者」への限定や「18歳未満及び65歳以上層」の排除は、それ自体一人前労働者を対象とした最低賃金として形式的には「一人前水準」での決定を予想せしめるが、16条職権方式下の、しかも「目安」統制下の地域包括最低賃金との実質的連動関係、決定基準の相場賃金追随の固定化を考えると、統制的低水準が現実的に予想される。つまり適用対象は、「一人前労働者」に限定しても、その決定機構・方式の実質が変わらない以上、「一人前水準」とはほどとおい低位水準へ分断固定化される可能性は極めて大である。しかもその設定自体、現実的にみて容易ではないし、又この対象の限定によって地域包括最低賃金の適用へ落層化した部分は地域包括最低賃金の低水準に直接的に規制されざるを得ない。

この産業別最低賃金制の「改革」案登場の経済的社会的背景とその国独資的企図は次の点にある。「構造的経済危機」の深化に対応した国家独占資本主義の「危機管理」政策の支柱である賃金統制機構の再編強化策の一環としての「最低賃金の管理」である。それは春闘の「管理化」、労働戦線の右翼的再編・その全面的な国独資への包摂、人事院勧告制度の変質・公務員賃金の管理強化と連動したものである。それは、低賃金構造の統制的強化を主軸に、社会保

20) 従来から使用者側は、この「適用除外」や特定業種についての低額決定に強く固執してきた。それは、審議会場で主張されるのみならず、決定された産業別最低賃金の異議申立ての中身としても多く示された。使用者側の異議申立ての大半は、特定業種についての低額決定であった。

障・福祉の抑制，大型間接税の導入提案に象徴される実質的増税等による勤労国民の可処分所得の抑制を通して財政再建を図り，新財政需要（軍事，海外援助，先端技術開発等）への充当を企図した国家独占資本主義の80年代戦略としての「総合安全保障」政策下の「危機管理」の一翼を担うものである。

このように管理された最低賃金制は，今後国家独占資本主義の統制機構の強化のもと，生存権保障を基礎とした低賃金改善という本来的側面での実効性を益々弱め，深刻な経済危機への「減量経営」的対応のなかで進展する，極端な低賃金・不安定労働者の大量創出を追認し，さらにその低賃金を補強し，賃金水準の全体的低位化を構造的に支える制度つまり最高賃金制度として質的に転換する大なる危険をもっている。このように考えると，地域包括最低賃金制度は，最低賃金制の形式的整備の完成であると同時に実は最低賃金制の危機の出発点でもあった。「目安」によってその危機が顕在化し，今回の答申によって助長された。

おわりに

最低賃金制の危機の中で，最低賃金制を擁護・発展させる原理は，決定機構の民主化と決定基準の生計費化を前提とした全国全産業一律制の実現しかない。その理由は次の諸点である。

(一)今日の経済危機の深化のもと，益々脅びやかされる国民の生存権保障の制度的中核として最低賃金制が機能するためには，全国一律制の確立によって，直接には長期経済不況のもと益々大量化し，又生活危機を深化させている中高年齢労働者を中心とする不安定・低賃金労働者の生存権の最低保障を，又危機に瀕している社会保障・福祉制度の生存権的最低基準保障への連動を，さらにその各種自営業者の「自家労賃」算定の基礎化を実現することが必要である。このことによって最低賃金制は，ナショナル・ミニマムとして全国民の生存権の最低基準保障の要となり，同時に労働者の一般賃金水準や勤労者の生活水準向上へ連がる。

(二)特に今日，「行政改革」の名のもと，公務員制度全般の統制的改編の中核と

して、昭和57年度人勧凍結に象徴される公務員給与攻激が激化している。これは第Ⅱ臨調の基本答申にみられるように将来における人勧制度の見直しを含めた公務員給与制度の統制的改編を、さらにそれを主軸とする全体的な賃金統制機構の再編強化をにらんでいる。このような状況の進展のもとでは公務員労働者も対象化した全国一律制が急務である。

(三)現行の地域包括最低賃金制に代表される包括化された制度は、本来的に国家独占資本主義下では全体的統制機構に転化しうる可能性を常にはらんでいる。これを阻止しうるのは労働運動の階級的団結強化と全勤労国民との統一であり、それを可能にする最低賃金制における制度的条件は全国一律制である。

(四)現下の経済危機の民主的打開のための、核をなす国民の所得保障の強化拡充による内需拡大政策の重要な柱の一環として全国一律制が要請される。(五)国内を犠牲にした輸出偏重による大企業の不況打開策を是正するためにも、又そのために引きおこされた貿易摩擦を解消するためにも、国際的公正競争の原理を実現すべく、先進資本主義国にはほぼ共通して確立している全国一律最低賃金制の確立が、それによる水準の飛躍的上昇が必要である。

(六)深刻な経済危機下における「減量経営」による多様な雇用調整を背景とした失業の大量化、不安定雇用の大量的流動化が、労働行政の監督体制の不備や設定様式の複雑さと結びついて最低賃金制の履行を困難化させ、違反を大量化し、最低賃金の実効性を大きく阻害する一要因として機能しているとともに最低賃金水準の低位固定化の機能も果している。従って最低賃金の水準上昇、その履行確保のためには解雇規制法の制定を含む、雇用対策の充実が必要である。

付記)Ⅱの、最低賃金制の大型・包括化が国独資の、労働力政策、中小企業政策、地域開発政策の展開に対応している点の指摘は相沢与一教授の「現行最低賃金制における地域別最低賃金の成立と展開」(福島大学経済学会『商学論集』第44巻第3号)に詳しい。