

2023年5月23日
No.2023-004

全国平均 1000 円超時代の最低賃金の在り方

—欧州の事情を参考にした5つの提案—

客員研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 2023年の最低賃金は全国加重平均1,000円の達成が視野に入るが、労使の代表が参加する審議会での不協和音が強まるなど、現行の決め方には綻びが目立っている。人手不足の深刻化やインフレ経済への移行の兆しなど、経済環境も大きく変わるなか、全国平均1000円超時代の最低賃金の在り方を考察した。
- ◆ 最低賃金はかつて、中小企業の支払い能力の範囲内にとどめられていたが、政府は近年、最低賃金の引き上げが家計所得の底上げとともに中小企業の生産性向上を誘発し、経済好循環を生み出すという発想から、積極的な引き上げを継続してきた。
- ◆ データを用いた分析やアンケート調査からみて、これまでの積極的な最低賃金の引き上げを受けた雇用減など目立ったマイナス影響はみられておらず、ここに来て人件費増の価格転嫁が進み出すなか、中小企業のスタンスも前向きになり始めている。もっとも、全体としてみれば、最低賃金引き上げが難しい企業も少なくなく、カイツ指標の水準が国際的にみて一定レベルに達するなか、従来以上にマイナス影響が生じないか考慮すべき段階に入っている。
- ◆ 海外事情も踏まえ、2023年以降の最低賃金の在り方について以下の5点を提案したい。
 - ① 2023年の全国最低賃金の引き上げ額は40円を軸として、水準を1000円台に乗せる。
 - ② 2024年以降の引き上げにあたっては、平均賃金水準に対する比率を中期的な目標として設定する
 - ③ 労働集約的な産業や未熟練労働者には、引き上げ幅を縮小したいわば“登坂專線”レートを設ける。
 - ④ 産業別最低賃金制度を積極的に活用する。産業別最低賃金の設定を契機に産業別に労使が横の連携を深め、人材育成やロジスティック、さらには取引価格適正化などでの協調体制の構築を進める。
 - ⑤ データ・エビデンスに基づく政策決定の仕組みを強化する。英国をモデルに専門委員会を組成し、十分な時間をかけてファクトを収集する体制を整備し、政策決定の透明性を高め、労使間の合意が行われやすくする。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・山田久宛にお願いいたします。

Mail : yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。



1. はじめに

2023 年は最低賃金の在り方を巡って大きな節目の年となる。岸田首相は 3 月 15 日に開催された「政労使会議」において、「今年は全国加重平均 1,000 円を達成することを含めて、公労使三者構成の最低賃金審議会ですっかりと議論いただきたい」と述べた。さらに 4 月 12 日に開催された「新しい資本主義実現会議」では、「三位一体労働市場改革の論点案」が提示され、「地域間格差の是正に向けた地域別最低賃金の最高額に対する最低額の比率の引き上げ」および「1000 円達成後の最低賃金引上げの方針」が検討課題として盛り込まれた。

最低賃金の在り方を巡っては、第 2 次安倍内閣以降の自公政権において意欲的な引き上げが継続されるなか、労使の代表が参加する審議会での不協和音が強まるなど、現行の決め方の綻びが目立っていた。人手不足の深刻化やインフレ経済への移行の兆しなど、経済環境も大きく変わっている。こうした状況を踏まえ、以下では、全国平均「1000 円」超時代の最低賃金の在り方を考察する。

2. 最低賃金を巡るこれまでの経緯

まず、最低賃金を巡るこれまでの経緯を簡単に振り返っておこう¹。わが国で最低賃金法が制定されたのは 1959 年で、産業別最低賃金の形で導入された。現在の公労使三者による審議会形式となったのは 1970 年代後半以降で、当時は中小企業の支払い能力を基準に決められ、その水準は生活保護を下回るケースがあった。しかし、1990 年代に入って人件費削減のために正社員採用が抑制され、単身者のほか世帯主である非正規労働者が大幅に増え、彼らが生活できる水準に賃金を底上げする必要性が高まった。その流れで 2007 年に最低賃金法が改正され、生活保護との逆転の早期解消が目指されることになった。それは 2010 年半ばには達成されたが、その後も大幅な引き上げが継続されてきた。

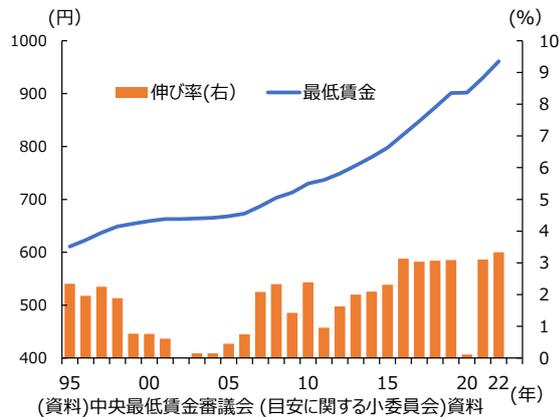
これは、最低賃金の引き上げが家計所得の底上げとともに中小企業の生産性向上を誘発することで、経済好循環を生み出すという発想に基づくものであった。最低賃金に社会政策の枠組みを超え、経済政策のツールとしての役割を担わそうとしたものといえ、このスタンスはその後今日まで継続されている。そうした流れのなかで、2017 年 3 月に取りまとめられた「働き方改革実行計画」において「全国加重平均が 1000 円になることを目指す」という文言が盛り込まれ、その目標が今日まで維持されてきた。

以上の流れに沿って、90 年代以降の経済低迷を背景に総じて 1%未満、最大でも 2%台前半にとどまっていた最低賃金の引き上げ率は、2016 年以降コロナ禍が発生した年である 2020 年を除けば 3%を上回るようになり、2022 年までの 7 年間で 20%以上も引き上げられてきた(図表 1)。

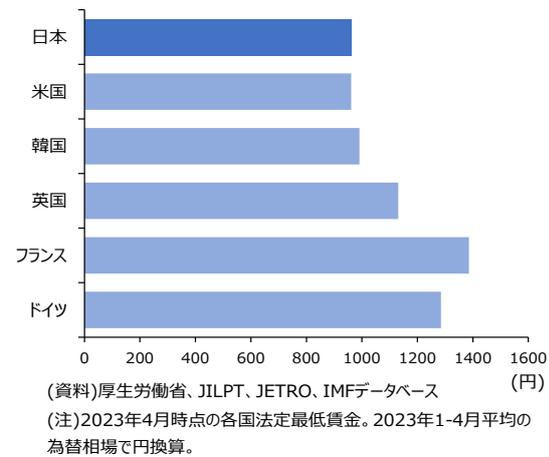
この間、毎年の最低賃金の大幅な引き上げを決める中央最低賃金審議会・目安に関する小委員会では、不協和音が大きくなっていく。年々負担が強まる中小企業の経営者団体が反発を強めていったためである。労使間の見解の隔たりは大きくなり、それでも公益委員が示した見解を全員承諾する形が採られてきたのが慣例であった。しかし、2021 年の小委員会では採決において、使用者代表 2 名が反対を表明するという異例の展開となった。2022 年の小委員会でも、目安額の根拠・理由の明確化の必要性から、例年より委員会の回数を 1 回増やして取りまとめる展開となった。

¹ 拙稿「最低賃金引き上げをどう進めるか」日本総研リサーチ・レポート No.2019-008 の 2.を要約した。安部由紀子(2000)「地域別最低賃金がパートに与える影響」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』東京大学出版会、を参考している。

(図表 1)最低賃金(全国加重平均)の推移



(図表 2)主要国の最低賃金



3. 最低賃金の持続的引き上げの影響

(1) 最低賃金水準の国際比較

以上みてきたように、使用者サイドの根強い反対のもとでも、最低賃金は継続的に引き上げられてきたわけであるが、それはどのような影響をもたらしてきたのか。その点を見る前に、まず労働側、そして近年は政府が、積極的な賃上げを主張する背景に、その水準が国際的にみて低いことがある点を確認しておきたい。

2023年5月現在の日本の最低賃金の全国加重平均値は961円であるが、2023年1～4月の為替相場を前提に主要国の法定最低賃金を円ベースで示すと、フランス1386円、ドイツ1386円、英国1131円となっており、欧州諸国はいずれもわが国より高く、その水準は円換算で1000円を上回っている(図表2)。さらにわが国の最低賃金は、法定最低賃金が低いことで知られる米国の水準(961円)より低く、加えて注目すべきは韓国(991円)をも下回っていることである。ちなみに、米国では現実の最低賃金は各州で決められており、カリフォルニア州では2000円に達する。

(2) 高まる企業への影響度

こうした低い水準をみれば、最低賃金の引き上げは当然のようにみえるが、為替相場変動によって各国の水準はかなり変動することに注意が必要である。それに、そもそも経済学的には最低賃金の引き上げは必ずしも適切な政策とは考えられていない。完全競争の状態を前提にすれば、恣意的な賃金の引き上げは失業者を生み出してしまうからである。わが国でも最低賃金引き上げに慎重な意見の根拠に、中小企業の業績を悪化させて失業を増やすことに警鐘を鳴らす声がある。

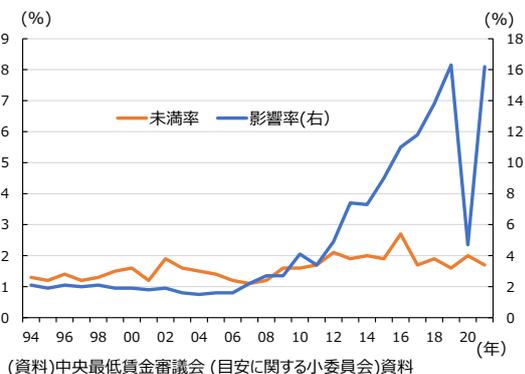
では、実際にはどうであったのか。最低賃金引き上げが企業にどの程度のインパクトがあるのかを直感的に示す指標として、最低賃金審議会の事務局は「影響率」と「未満率」という2つの指標を審議会に提示してきた。ここで「影響率」とは、最低賃金額を改正した後に改正後の最低賃金額を下回ることとなる労働者の割合であり、「未満率」とは最低賃金額を改正する前に最低賃金額を下回っている労働者の割合を指す。

「影響率」は最低賃金の引き上げ幅が3%を超えはじめた2016年ごろ以降着実に上昇しており、人件費負担をどう吸収するかに四苦八苦する中小企業が増加する傾向がみてとれる。他方、「未満率」は総じて低位で推移しており、何とか対応が行われてきたことが窺われる。もっとも、近年は未満

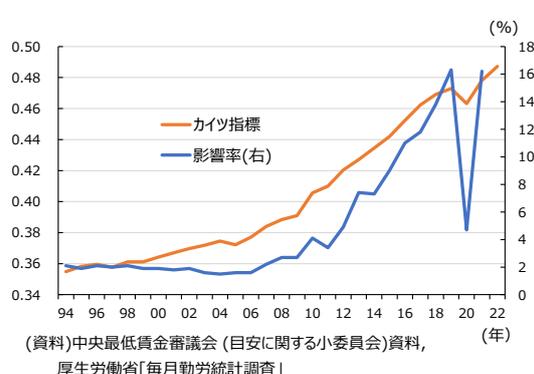
率がやや高まる傾向がある点は気掛かりである(図表3)。

ここで最低賃金が企業の人件費を圧迫することになるのは、平均賃金に比べた上昇ペースが速いときであり、この意味で最低賃金水準の平均賃金水準に対する比率は「カイツ指標」(あるいは「バイト」と呼ばれ、最低賃金の適正水準を決める際に参考にされる。この比率は影響率との相関が高く、わが国でも2010年頃以降着実に上昇してきた(図表4)。

(図表3)影響率と未満率の推移



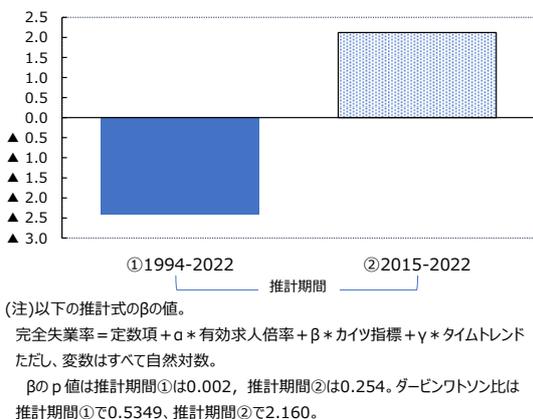
(図表4)影響率とカイツ指標の推移



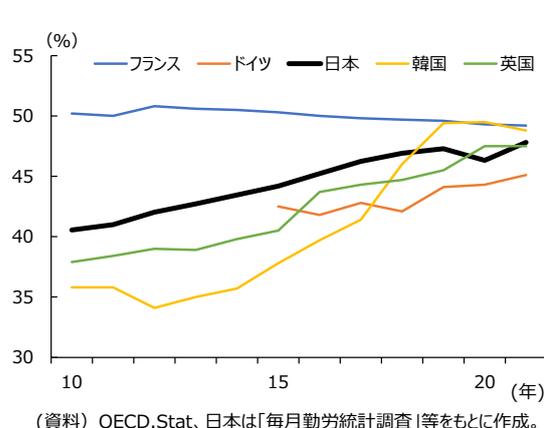
そこで、近年の継続的な最低賃金の引き上げが雇用にマイナス影響を及ぼしているのかについて、時系列データを用いた分析を行った。具体的には、完全失業率を非説明変数とし、説明変数に①有効求人倍率、②カイツ指標、③タイムトレンドを含めてカイツ指標のパラメータを推定した。まず、1994年以降2022年までの29年間のデータで推計すると、カイツ指標のパラメータはマイナスとなる。しかし、2015年以降の8年間で推計すると、有意性は低いながらも、パラメータがプラスとなる(図表5)。

これは、最低賃金の平均賃金に対する比率が相当程度高まったことで、従来ペースでの引き上げでは雇用にマイナスに影響する可能性が出てきたことを示唆していると解釈できる。ちなみに、主要各国でカイツ指標(平均賃金ベース)を比較すると、わが国はドイツを上回り、英国とほぼ同水準に達している²(図表6)。

(図表5)カイツ指標の失業率への影響



(図表6)カイツ指標の国際比較



² ここでの国際比較にあたっての日本のカイツ指標は、一般労働者のみを対象にした「賃金構造調査」をもとに計算した OECD データベースのものでは下方バイアスがあるためこれを用いず、毎月勤労統計調査を用いて独自に計算した。カイツ指標は中央賃金(賃金の中央値)に対する最低賃金に対する比率を用いるケースが多いが、ここでは平均賃金に対する比率を用いている。

(3) 日商調査から言えること

日本商工会議所・東京商工会議所の調査(以下日商調査)³をみても、最低賃金の引き上げが「大いに負担になっている」と答えている企業は16.8%あり、「多少は負担になっている」と答えた企業を含めると半数を超える。なかでも宿泊・飲食業では「大いに負担になっている」が38.1%、「多少は負担になっている」も含めると83.0%に上る。日商調査は、2023年度の最低賃金が1000円超えを意味する、引き上げ額が「40円」となった場合の対応や影響についても聞いているが、26.5%が「設備投資の抑制等、人件費以外のコストの削減」と答え、23.6%が非正規社員・正社員を合わせて従業員の「削減・採用の抑制」としている。

ただし、全体として見れば、中小企業は最低賃金引き上げに対して前向きになってきている。最低賃金の改定を受けて、「すでに最低賃金を上回っていたが賃金を引き上げた」と答える企業割合が2020年には14.9%であったものが2021年には15.9%、2022年にはさらに24.6%にまで高まっている。2023年度の改定に対して「引き上げるべき」と答えた企業割合は42.4%と、「引き下げるべきもしくは現状の金額を維持すべき」と答えた33.7%を上回る。

この背景には、物価環境が変わり、人件費を一定程度値上げに転嫁できるようになってきたことが指摘できるだろう。最低賃金引き上げに伴う人件費の増加への具体的な対応として、28.3%が「製品・サービス価格の値上げ」、22.3%が「新たな販売拡大の取り組み」を指摘し、2023年度の最低賃金の引き上げ額が「40円」となった場合の対応として、31.6%が「製品・サービス価格の値上げ」を挙げている。

以上を総合すれば、これまでの積極的な最低賃金の引き上げでも雇用減など目立ったマイナス影響はみられておらず、ここにきて人件費増の価格転嫁が進み出すなか、中小企業のスタンスも賃上げに前向きになり始めている。もっとも、全体としてみれば、最低賃金引き上げが難しい企業も多く、カイツ指標の水準が国際的にみて一定レベルに達するなか、従来以上にマイナス影響が生じないか考慮すべき段階に入っているといえる。その際、製品・サービス価格の値上げや新たな販路拡大が進むかどうか、大幅な最低賃金引き上げを中小企業が受け入れることが出来るか否かの鍵を握るといえよう。

4. 海外の動向

わが国における「1000円超時代の最低賃金制度」のあり方を構想するに際して参考にすべく、海外の動向をみておきたい。

(1) ドイツ⁴

ドイツではかつて法定最低賃金は存在せず、産業別の労使交渉によってセクター別に労働協約に基づいて自主的に決められていたが、労働市場の変化による協約自治の効力低下を背景に2015年、時給8.5ユーロの水準で法定最低賃金が導入された。以降、2年ごとに公労使の三者構成による最低賃金委員会が開催され、引き上げを勧告し、それに従って2022年7月までに10.45ユーロまで引き上げられた。この間の年平均引き上げペースは3%弱と緩やかで、職業訓練生、長期失業者、家内労

³ 日本商工会議所・東京商工会議所「最低賃金および中小企業の賃金・雇用に関する調査」2023年3月28日

⁴ 拙稿「最低賃金引き上げをどう進めるか」日本総研リサーチ・レポート No.2019-008 の4.(4)を要約。労働政策研究・研修機構(2017)『諸外国における最低賃金制度の運用に関する調査』JILPT 資料シリーズ、第2章 ドイツを参考にした。



働者、自営業者など適用除外が多くあり、雇用へのマイナス影響が生じないように運営されてきた。

もともと、ドイツにおいては伝統的に協約自治が尊重され、法定最低賃金を上回る産業別最賃によって多くの労働者の賃金は底上げがなされている。なお、2022年10月には12ユーロに引き上げられた。これは最低賃金委員会の議論・勧告を経ずに政治主導で行われたが、引き上げ前の中位賃金に対する比率が45%と、EUが「貧困に対して脆弱な水準」を上回るために必要な60%にするには、12ユーロまでの引き上げが必要であったためである⁵。

(2) 韓国

韓国では「最低賃金時給1万ウォンの実現」を掲げて誕生した文在寅前政権下において、2017年から2022年までに41.6%の大幅な引き上げが断行された。しかし、小売業や飲食業などで雇用者数が減少し、任期途中で公約の実現を断念せざるを得なくなった⁶。経済状況を無視した強引な引き上げは持続困難であることを証明した事例と言えよう。その後、2023年の最低賃金はインフレ動向などを勘案し、前年比5.0%増に決定されている⁷。

韓国のカイツ指標はG7平均を大幅に上回っており、産業界には不満が多い。最低賃金を審議し、政府に提案する「最低賃金委員会」は、業種別の最低賃金設定に関する調査を行うように勧告している。

(3) 英国

英国では1999年に全国最低賃金が導入され、継続的な引き上げが行われてきた。導入当初は成人(21歳以上)向け及び若者(18~21歳)向けの2種類が設定され、途中、16~17歳向けと見習い訓練生が追加された。さらに2016年、25歳以上の労働者に対して「全国生活賃金(National Living Wage)」が創設され、それまでの成人(21歳以上)向け全国最低賃金は21~24歳向けに対象が限定されることになり、現在は5種類が存在する。2016年に新設された全国生活賃金は、導入時に政府によって2020年までに平均賃金(中央賃金)の6割の水準に達するように改定を行うことが目標として示され、公労使の3者構成から成る「低賃金委員会」が政府の諮問を受けて検討を行い、その勧告にもとづいて毎年引き上げが行われてきた⁸。

2020年には目標が達成され、全国生活賃金の対象を25歳から23歳まで引き下げたうえで、21歳以上を対象にした最低賃金を2024年までに平均賃金(中央賃金)の3分の2まで引き上げるという新目標が設定されている⁹。この目標を達成すべく、低賃金委員会は2022年4月時点で、2024年の目標額を10.95ポンドとして2023年の全国生活賃金を10.32ポンドとしていた。しかし、その後のインフレ加速と賃金の大幅上昇を受けて、11月には目標値を11.08ポンド、2023年の改定額を10.42ポンドに引き上げた。

⁵ 労働政策研究・研修機構・海外労働情報・ドイツ「最低賃金引上法、成立—10月から時給12ユーロへ」2022年6月

⁶ ジェトロ・海外ビジネス情報「韓国の賃金水準、日本並みに」2022年9月5日

⁷ ジェトロ・海外ビジネス情報「2023年の最低賃金(時給)を告示、前年比5.0%増の9,620ウォン」2022年8月9日

⁸ 労働政策研究・研修機構『諸外国における最低賃金制度の運用に関する調査』第1章 イギリス、2017年3月、JILPT資料シリーズ No. 181

⁹ 海外産業人材育成協会(AOTS)シンポジウム(2021年2月17日)におけるSarah Brown教授(低賃金委員会・委員(当時))のプレゼン資料

5. 全国平均 1000 円超時代の最低賃金制度

以上のような、わが国の現状および海外の情勢を踏まえ、今後の最低賃金の在り方について以下のように提案したい。

第1に、2023年の全国最低賃金の引き上げ額は40円を軸として、水準を1000円台に乗せる。これは上昇率にすれば4%を小幅上回るものとなり、2016年以降3%台の引き上げがされてきたことからすれば一見高めに見える。しかし、3%台の引き上げは、インフレ調整後の実質ベースでは2%余りのペースであり、2022年のインフレ率（生鮮食品を除く消費者物価総合）は2.3%であったことを勘案すれば、4%の引き上げは高くはないと考えられる。

第2に、2024年以降の引き上げにあたっては、平均賃金水準に対する比率を中期的な目標として設定することを提案したい。1000円という水準が達成されれば、次の目標の設定が必要になるが、ゼロ・インフレ局面からインフレ局面に移行したとすれば、物価変動率の振れが大きくなる可能性があり、インフレ率の変動で最低賃金の実質価値が変わることを避ける必要が出てくるからである。具体的には、カイツ指標が平均賃金ベースでわが国とほぼ同水準にある英国が、中位賃金に対する比率を3分の2まで引き上げるという目標を設定していることを参考に設定することが考えられる。ただし、具体的な目標数値の設定にあたっては、海外で用いられている数値を単純に適用するのではなく、国による賃金構造の違いや指標のテクニカルな問題を勘案して、わが国の事情にあったものを設定することが重要である¹⁰。

第3に、引き上げ幅を縮小したいわば“登坂車線”レートの設定である。カイツ指標が欧州主要国並みとなり、影響率が相当程度大きくなった現状、労働集約的な産業や未熟練労働者には最低賃金をやや遅れて引き上げることも考慮に値する。具体的な“登坂車線”レートの適用は、最低賃金審議会での議論にゆだねる必要がある。

以上に加え、昨年のレポート¹¹で提案した内容を踏襲し、第4に「産業別最低賃金制度の積極的活用」、第5に「データ・エビデンスに基づく政策決定の仕組みの強化」を再度提案したい。詳しい仕組みの解説は昨年のレポートに譲るが、ポイントを記せば、以下の通りである。

「産業別最低賃金制度の積極的活用」が重要なのは、最低賃金の持続的引き上げには産業全体の生産性の底上げが不可欠になるからである。それには産業別に労使が横の連携を深め、人材育成やロジスティック、さらには取引価格適正化などでの協調体制の構築が必要で、産業別最低賃金の設定を契機にそうした横の連携が進むことが期待できる。人手不足が深刻化するなか、産業の人材獲得競争力強化の面で、産業全体として最低賃金引き上げに取り組むことは企業にとってもメリットが大きいはずである。

「データ・エビデンスに基づく政策決定の仕組みの強化」では、英国の「低賃金委員会」をモデルに専門委員会を組成し、十分な時間をかけてファクトを収集する体制を整備することが重要である。それにより、政策決定の透明性が高まり、労使間の合意が行われやすくなることが期待される。

以上

¹⁰ 一つの目安として、a)英国の平均賃金ベースのカイツ指数の中央賃金ベースのカイツ指標に対する比率は過去5年間で1.209、日本は1.149であること、b)平均賃金ベースのカイツ指標は両国でほぼ等しいこと、を勘案し、英国の目標が中央賃金ベースで2/3としていることをわが国における平均賃金ベースに換算し、「平均賃金ベースのカイツ指標を2022年の49%から数年以内に55%にする」とすることなどが考えられよう。

¹¹ 日本総研 Viewpoint 「2022年最低賃金引き上げを巡る論点と今後の方向性-産業別最低賃金活用とデータ・根拠重視が鍵」No. 2022-006 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/13524.pdf>)