

2019年8月23日
No.2019-008

最低賃金引き上げをどう進めるか —諸外国の経験を踏まえた提案—

理事/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 「骨太方針 2019」では、最低賃金について「より早期に全国加重平均が 1000 円になることを目指す」という表現が盛り込まれ、2019 年度の目安額は 2000 年代半ば以降で最大の引き上げ幅となった。もっとも、引き上げ率については 3%強と、ここ数年のペースとほぼ同じであり、来年度以降の最低賃金の引き上げペースをどうするかについて、関連対策も含めて早期に議論を開始することが求められている。
- ◆ 1970 年代後半以降、審議会方式で地域別最低賃金が決められてきたが、低賃金で働く人々が生活できる所得を保障するためというよりも、中小企業の支払い能力に応じて引き上げられてきたのが実情である。しかし、最低賃金近辺で働く非正規労働者の社会的な位置づけが変わるなか、2007 年に最低賃金法が改正され、「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性にも配慮する」と規定され、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。2010 年代半ばにはこの逆転が全都道府県で解消し、それ以降の最低賃金引き上げの意味合いは、景気好循環の形成という「経済政策」的な要素が強まっている。
- ◆ 2000 年代半ば以降、高めの最低賃金の引き上げが続いてきているが、その結果として、最低賃金改定後に実際の時給が最低賃金を下回ることになる労働者の割合を示す「影響率」が着実に上昇している。もっとも、これまでのところ、完全失業率の低下傾向から判断すれば、マクロ的にはその雇用へのマイナス影響は顕在化していない。
- ◆ 時給が最低賃金水準近辺で働いているとみられる人々の属性をみると、最低賃金引き上げが就業調整につながる可能性のある①主婦パートタイマーが 3 割程度占める。もっとも、過半は②共働き女性非正規労働者や③独身フリーター、④年金収入等の少ない高齢非正規労働者など、最低賃金引き上げを望むであろう層であるとみられる。
- ◆ 地域別データを用いた分析によれば、最低賃金の引き上げの雇用・賃金への影響については、a) 需要独占状態における労働供給増加効果、b) 赤字企業の再編による経済効率の向上、c) 企業倒産による雇用減、d) 労働者内部による所得移転、といった様々なケースが想定され、多面的な実態把握によるきめ細かい対応が必要になる。中長期的にみて最低賃金の地域格差の是正に取り組む必要はあるが、地域経済の実態からすれば、当面は同率の全体的底上げで行うことが妥当といえる。
- ◆ 英国の事例に習えば、最低賃金上昇率は実質ベースで 2%程度が望ましく、わが国の物価上昇率が 1%程度であることを踏まえれば、3%程度の引き上げペースが妥当といえる。欧州の事例をみれば、高めの賃上げ目標を掲げるならば、適用除外を設けるほか、産業別最低賃金を導入することも一考に値する。労働協約で賃金底上げを実現

してきたスウェーデンでは、賃金の底上げには経済政策的な意味合いが強く、それには産業転換や労働移動円滑化など、平均賃金を引き上げるための総合的な政策が重要な役割を果たしている。

- ◆ 具体的な政策推進にあたり、以下の仕組みが有効であると考える。
 - ①エビデンスに基づき中期的な最低賃金引き上げ方針の提案を行う「専門委員会」の設置…英国の低賃金委員会（Low Pay Commission）を参考に関連分野の専門家から構成される事務局を設置し、調査や実証分析を行う。専門委員会が今秋以降半年程度かけて分析を行い、来年の夏までに提言書を取りまとめることを目指す。その提言を参考に、中央最低賃金審議会が毎年の最低賃金額の目安を建議する。
 - ②最低賃金引き上げを円滑に進めるにあたって必要な政策支援メニューを決める「官民協議体」を地域別に設置…上記専門委員会の提言をベースに、地方最低賃金委員会（最低賃金額を決定）と連携しつつ、地域の実情に合った政策パッケージ（コーディネーション強化を通じた企業連携推進・商慣行見直し）を取りまとめる。

【目次】

- 1 最低賃金を巡る最近の動向
- 2 わが国最低賃金制度の概要
 - (1)最低賃金制度の導入
 - (2)2007年改正
 - (3)社会政策から経済政策へ
- 3 わが国の状況
 - (1)マクロ指標からみた状況
 - (2)最低賃金水準近辺で働く非正規労働者の属性
 - (3)地方の実態から見た最低賃金引き上げのメリット
 - (4)地方の実態から見た最低賃金引き上げのデメリット
 - (5)都道府県別の実証分析
- 4 海外の動向
- 5 あるべき方向性
 - (1)最低賃金引き上げに必要な視点
 - (2)政策推進の仕組みづくり

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。

Tel: 03-6833-0930

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ので、ご了承ください。

1 最低賃金を巡る最近の動向

最低賃金引き上げが重要政策テーマとして注目を集めている。2019年2月、自民党内に全国一律の最低賃金法制化を目指す「最低賃金一元化推進議員連盟」が発足し、最低賃金の大幅引き上げに向けた政治的な動きが活発化した。経済財政諮問会議でも、民間議員が5%という大幅引き上げを提案し、これに官房長官が同調したと報じられた。これに対し、日本・東京商工会議所は5月、「政府が3%を更に上回る引き上げ目標を新たに設定することには強く反対」「3%といった数字ありきの引き上げには反対」とした「最低賃金に関する緊急要望」を公表し、強く牽制した。こうした流れのもとで6月に政府が取りまとめた「骨太方針2019（経済財政運営と改革の基本方針2019）」では、「より早期に全国加重平均が1000円になることを目指す」という表現で、中小企業経営者の声にも配慮しつつ、最低賃金を引き上げていく方針をこれまでより強める形で取りまとめられた。

以上の流れのなかで協議を進めてきた中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）は、7月31日早朝、2019年度の最低賃金の目安額を全国加重平均で前年対比27円引き上げ、901円とした。2002年に時給で示すことになって以来、最大の引き上げ額であり、東京都と神奈川県は史上初めて1000円を超えとなった。これを受けて都道府県は各最低賃金審議会でも議論し、目安通りかそれを上回る額で決定した。もっとも、引き上げ率については3%強と、ここ数年のペースとほぼ同じであり、経営サイドの懸念にも配慮した形での決着となった。こうして2019年度についてはさしあたり決着したが、近年の高めの引き上げによって今や最低賃金近辺で働く人の割合が相当高まっている。そうしたなかで、政府には引き上げペースの加速を主張する声があるもと、来年度以降の最低賃金の引き上げペースをどうするかについて、関連対策も含めて早目に議論を開始することが必要であろう。

以上の問題意識から、本稿では、これまでのわが国の最低賃金制度の変遷、その引き上げのメリット・デメリットについて整理したうえで、海外の状況を紹介する。これらを踏まえ、今後、いかなるスタンスで最低賃金の引き上げに取り組んでいくべきかの提言を行う。

2 わが国最低賃金制度の概要

(1) 最低賃金制度の導入

まず、わが国の最低賃金制度の歴史を簡単に振り返っておこう。わが国で最低賃金法が制定されるのは1959年であるが、当時は主に産業別最低賃金の形を取っていた。現行の審議会方式で地域別最低賃金を決める仕組みが確立したのは1970年代後半以降である。もっとも、30人未満の中小企業の賃上げ率にほぼ準拠する形で、小幅かつ全国横並びで引き上げられてきており、時給が最低賃金近辺で働く人々が生活できる賃金を保障するためというよりも、中小企業の支払い能力に応じて引き上げられてきたのが実情である¹。つまり、最

¹ 1990年代のパート賃金動向を分析した代表的な先行研究によれば、「最低賃金制度がめざすものが何らかの意味での「ミニマムの維持」ということなのであれば、現行の最低賃金の制度が“パート労働者の賃

低賃金は従来、その本来期待される機能を十分に果たしていなかったといえる。この背景には、最低賃金近辺で働く非正規労働者が、主婦パートや学生アルバイトといった、世帯主でない人々が多く、彼らの賃金引き上げが差し迫った社会問題とはならなかったからである。

(2) 2007 年改正

しかし、1990 年代以降状況は大きく変わる。平成バブルの崩壊以降、業績低迷に苦しんだ日本企業は、人件費削減のために正社員の採用を抑制する一方、賃金の安い非正規労働者の割合を増やした。この結果、単身者を含む世帯主である非正規労働者が大幅に増えることになった。正社員になれず非正規で働くことを余儀なくされた学卒者が大幅に増加し、リストラで職を失い、その後非正規労働者でしか仕事を得られない中高年男性が増えた。これらのことは、非正規労働者のなかに、自らの稼ぎで生計を立てていかなければならない人々が増えてきたことを意味する。正に最低賃金が本来の機能を果たすことの必要性が強まったのである。にもかかわらず、当時の最低賃金水準ではフルタイムで働いても、生活扶助の水準を下回る県が少なからず存在する状況にあった。そうした状況を背景として 2007 年に最低賃金法が改正され、「労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性にも配慮する」と規定され、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。

(3) 社会政策から経済政策へ

2007 年の最低賃金法の改正を受けて、労働者の健康で文化的な最低限度の生活を保障するという「社会政策」的な意味合いで、2000 年代後半以降に最低賃金は積極的に引き上げられていった。結果として、2010 年代半ばには最低賃金水準と生活保護水準の逆転が全都道府県で解消した。それ以降、最低賃金引き上げの意味合いは、景気好循環の形成という「経済政策」的な要素が強まることになる。2015 年 7 月 23 日の経済財政諮問会議で安倍首相は、3 年目となった賃上げ要請で 17 年ぶりになった春闘での賃上げと連動する形で、最低賃金の大幅引き上げへの対応を関係大臣に指示した。翌 2016 年 7 月の経済財政諮問会議でも 3% 引き上げに最大限努力するよう指示し、2017 年 3 月に取りまとめられた「働き方改革実行計画」では、「年率 3% 程度を目途として名目 GDP 成長率にも配慮しつつ引き上げていく」「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た。

3 わが国の状況

(1) マクロ指標からみた状況

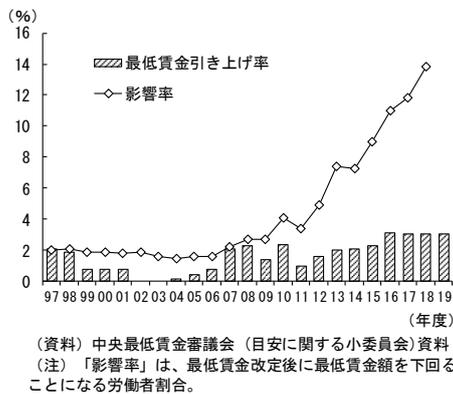
以上の流れのなかで 2000 年代半ば以降、高めの最低賃金の引き上げが続いているが、そ

金上昇率の下支え”という機能をはたしているとも判断できない。(中略) これは、低賃金労働者の経済厚生を向上させるという目的を達していないことを意味する、とされている(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、260 頁)。

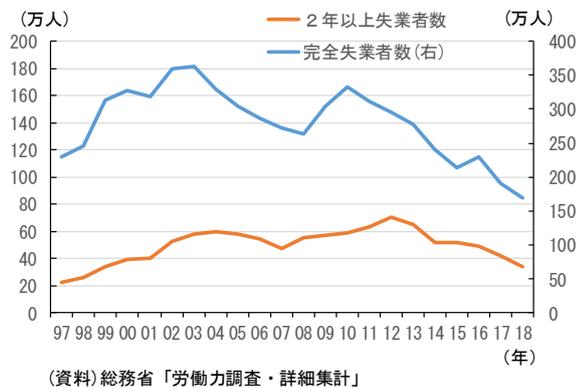
の結果として、最低賃金改定後に最低賃金額を下回ることになる労働者の割合を示す「影響率」が着実に上昇している。2007年最低賃金法改正前の2006年度には1.6%であったものが、2014年度には10%を突破し、2016年度には13.8%にまで高まっている（図表1）。その一方で、完全失業率の低下傾向から判断すれば、これまでのところマクロ的にはその雇用へのマイナス影響は顕在化していない。

もっとも、ミクロ的には最低賃金引き上げが雇用にはマイナスに影響している可能性を否定できない。川口・森（2009）によれば、1982年から2002年にかけての『就業構造基本調査』に基づいた実証分析では、「最低賃金の上昇は10代男性労働者と中年既婚女性の雇用を減少させることがわかった」とされている²。マクロ統計をみても、完全失業者の減少テンポに比べて失業期間2年以上の長期失業者の減少テンポが緩やかであり、就業困難者の就労を一層難しくしている可能性が示唆される（図表2）。

（図表1）最低賃金引き上げ率と影響率



（図表2）完全失業者数と長期失業者数



(2) 最低賃金水準近辺で働く非正規労働者の属性

時給が最低賃金水準近辺で働く人々は、どのような属性を持つ労働者なのであろうか。「就業構造基本調査」により、月収15万円未満³の非正規労働者の属性をみると、最低賃金引き上げが就業調整につながる可能性のある①主婦パートタイマーが3割程度占めることが推察される（図表3）。このことは、最低賃金の引き上げにより、収入が増えることで「配偶者控除」が受けられなくなるほか「第3号保険者」から外れることを嫌い、労働時間を減らす可能性が高い労働者が少なからず存在することを意味している。つまり、最低賃金引き上げは、その推進論者が想定しない要因により、効果が減殺されていることを示唆している。

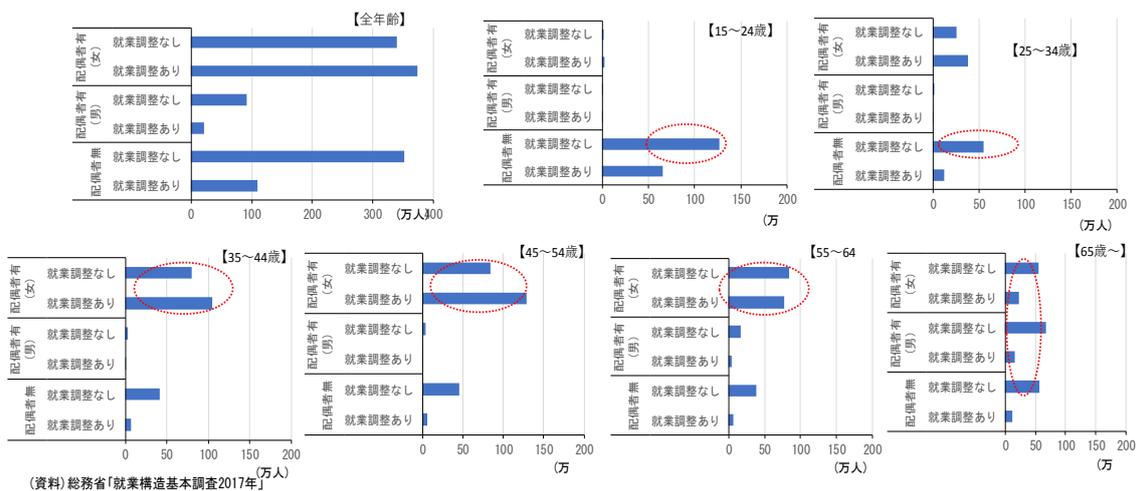
もっとも、時給が最低賃金水準近辺で働く人々の過半は、②共働き女性非正規労働者や③独身フリーター、④年金収入等の少ない高齢非正規労働者など、最低賃金引き上げを望むであろう層であること推察される。このほか、正規労働者でも時給が最低賃金近辺で働く人も一定程度存在する。これらを勘案すれば、最低賃金引き上げ論者が想定する通りに最低賃金引き上げ

² 川口大司・森悠子(2009)「最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響」『日本労働研究雑誌』No. 593/December 2009。

³ 最低賃金:874円(2018年度値)、1日当たり就業時間:8時間、月当たり就業日数22日とすれば、1カ月の収入は15.4万円となる。

が失業を増やさないならば、社会政策的効果（低所得層の収入底上げ）や経済政策的効果（消費喚起）は相応に期待できるといえよう。加えて、上記の分析は、経済政策的効果を極大化するには、「配偶者控除」や「第3号保険者制度」の在り方の見直しが求められることを示唆している。

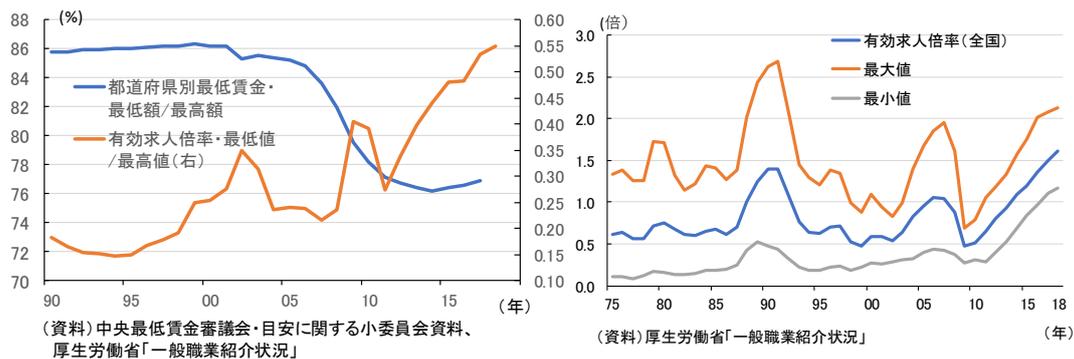
（図表3）配偶者・就業調整の有無別にみた非正規労働者数



(3) 地方の実態から見た最賃引き上げのメリット

最低賃金の引き上げをめぐってとりわけ論争になるのは、それが生産性の低い中小企業やその従業員に深刻なマイナス影響が及ばないか、という点である。この点を判断するための材料として、都道府県ごとの最低賃金と雇用・賃金の関係を様々な統計に基づいて確認しておこう。

（図表 4）都道府県別の最低賃金格差と有効求人倍率格差（図表 5）有効求人倍率（都道府県平均、最大、最小）



まず、地域別最低賃金の格差の状況を見ておくと、都道府県別にみた最高値と最低値の比率は2000年代初め頃までは0.55でほぼ不変で推移してきた。しかし、2000年代に入って最高値と最低値の格差が拡大し、2010年代半ばにはこの比率は0.25にまで低下した（図表4）。これは、2000年代後半以降、最低賃金の引き上げが政策課題となるなか、経済・雇用情勢の厳しい地方に配慮して、関東南部や名古屋・大阪といった大都市圏を持つ都府県を中心に引き上げ、人口減の進む地方県は小幅にとどめたという事情を反映したものである。有

効求人倍率の数字を確認しても、2000年代半ば頃は地域別の雇用情勢改善に大きなバラツキがあり、地域ごとの最低賃金に格差があることは合理性があったといえる。しかし、2010年代に入って地方でも有効求人倍率が高まりはじめ、ここ数年では全ての都道府県において1を上回る状況になった（図表5）。この点に着目すれば、地方でも基本的には人手不足の状況にあるわけで、単純に労働需給からみて、地方で最低賃金引き上げを加速すべきとの主張には一定の説得力があるといえよう。むしろ、賃金が低いことが人口流出を招き、人手不足を深刻化させているとの指摘もある。つまり、**地方における人手不足の深刻化が、最低賃金の積極的な引き上げが必要であるとする一つの論拠**になる。

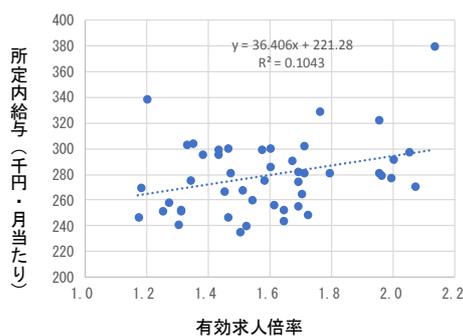
次に、地域別のクロスセクションで労働需給（有効求人倍率）と給与水準（所定内給与）の相関をみてみると、一定のプラスは認められるものの、両者の相関関係はさほど強くない（図表6）。地域間の労働移動がスムーズに行われる前提では、理屈上、有効求人倍率が高まれば賃金も高くなるという関係が明確に確認されるはずで、それがやや曖昧であることは、地域間の労働移動にそれなりに制約があることを意味している。その場合、例えば大型スーパーなどが特定地域での求人需要を寡占している状態が生まれ、その地域に居住して仕事を見つけざるをえない人々が、その大型スーパーが提示する低賃金率で働くしかないという状況が生じていることが推察される。この場合、企業には最低賃金を引き上げるだけの余裕があり、最低賃金の引き上げで労働者の手取りが増えるほか、労働供給が増える可能性も指摘できる。**経済学でいういわゆる「需要独占」のケースであり、この点が最低賃金の積極的な引き上げの必要性の2番目の論拠**となる。

（図表 6）都道府県別の所定内給与と有効求人倍率

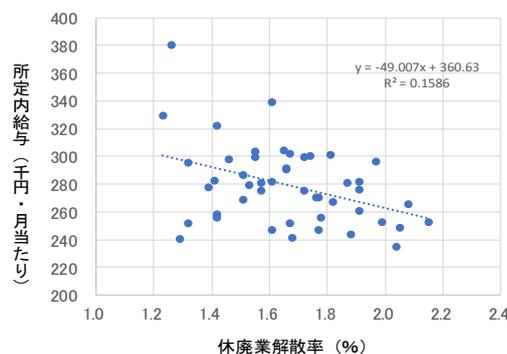
（図表 7）都道府県別の所定内給与と休廃業解散率

（2018年）

（2018年）



（資料）厚生労働省「賃金構造基本調査」「一般職業紹介状況」



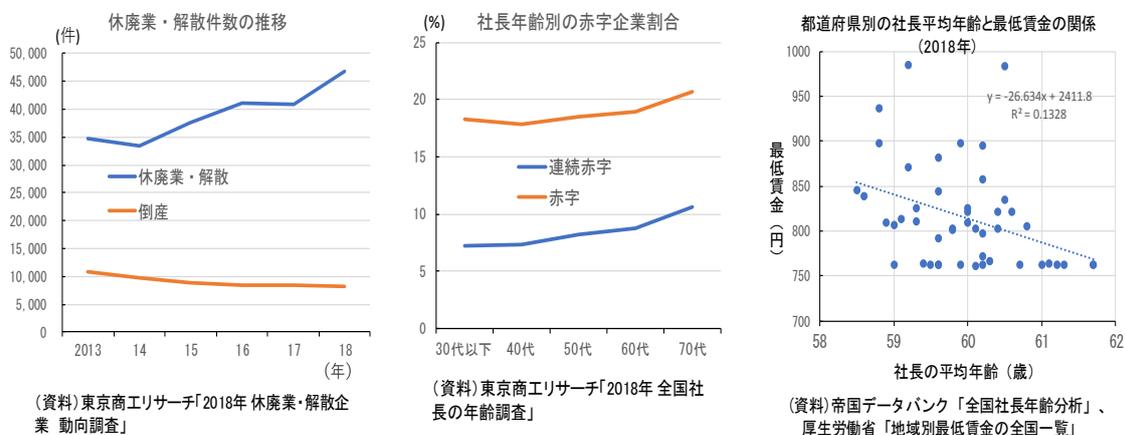
（資料）帝国データバンク「全国休廃業・解散動向調査」、厚生労働省「賃金構造基本調査」

ここで視点を変え、地域別の賃金水準と企業の廃業率の関係をみてみよう。最低賃金の引き上げが中小企業の経営をどの程度圧迫するかを見極めるためである。そこには、緩やかな逆相関、すなわち、賃金水準が低い都道府県ほど、廃業率が高いという関係が確認される（図表7）。この解釈としては、超低金利での資金調達が容易な環境が持続するなか、赤字企業でも存続が可能となり、地方での低価格・低賃金競争（race to the bottom）を助長する方向に作用している可能性を指摘できる。つまり、**最低賃金の積極的な引き上げの必要性の3**

番目の論拠として、赤字企業の再編・効率化を促して、地域産業基盤の強化と賃金底上げを同時実現する、という点が挙げられる。もっとも、ここで留意すべきは、賃金水準が低い都道府県ほど廃業率が高いという関係は、大都市部をはじめ経済活動が活発な地域では賃金が高くなり、同時に廃業が少なくなるという「見せかけの相関」である可能性を否定できない点である。つまり、そもそも人口減少で経済規模が縮小する地域では生産性向上に限界があり、人為的な最低賃金の引き上げによる無理な人件費増が廃業を増やして地域産業基盤をかえって弱体化させるリスクがあることには、十分な配慮が必要である。

最低賃金の引き上げと中小企業の経営の関係をさらに検討してみた。「東京商工リサーチ」の調査によれば、時系列的には倒産件数は減少しているが、廃業する企業が年々増加していることがわかる。この背景としては、社長年齢が上がるほど赤字企業割合が高まることから、社長年齢の高齢化が企業の廃業増加に影響している面が示唆される（図表8）。この点に注目すれば、あくまで総論として、最低賃金の引き上げを契機に、事業承継・後継者育成を推進し、地方の賃金の底上げと企業の存続を同時に実現することが期待できるように思われる。つまり、最低賃金の積極的な引き上げの必要性の4番目の論拠として、事業承継を促して産業基盤を強化する可能性が指摘できる。ただし、ここで付け加えるべきは、それはあくまで地方の産業基盤強化が趣旨であることが銘記されるべきで、事業承継や生産性向上の支援策をきめ細かく実施することが条件であるという点である（後述）。

（図表8）社長年齢と廃業・赤字企業の関係



(4) 地方の実態から見た最低賃金引き上げのデメリット

以上は地方の実態分析から、最低賃金引き上げの必要性（メリット）を示唆するファクトを指摘してきたが、その危険性（デメリット）を示唆するファクトも存在する。まず、わが国は赤字企業が大量に存在するという事実である。国税庁「会社標本調査」によれば、2017年度で62.6%の企業が赤字企業であり、その雇用量を推計すると1,675万人と、全雇用者数の28.6%に相当する（図表9）。もっとも、赤字企業であっても資産を多く持つ企業も多く、直ちに廃業につながるわけではないし、少なからぬ中小企業が節税対策のために意図的

に利益を圧縮しているとの指摘も聞かれる。とはいえ、経営基盤の脆弱な企業が多いことも事実であり、低収益企業(赤字企業)の存続が雇用需要を嵩上げし、有効求人倍率を高く見せかけている可能性を否定できない。この場合、最低賃金引き上げで低収益企業が廃業に追い込まれば、雇用需要は急減して結果として失業者が急増する恐れは排除できないであろう。

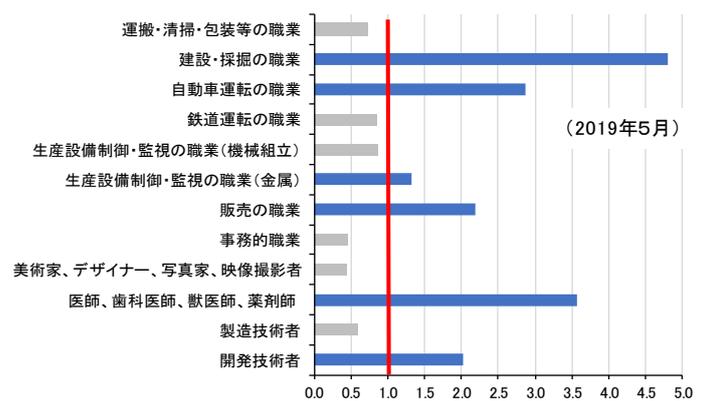
(図表 9)赤字企業の雇用状況(2017 年度)

(万人)

	1000万円未満	1000～5000万円	5000万円～1億円	1～10億円	10億円以上
農林水産業	14	2	1	0	0
鉱業	1	1	0	0	0
建設業	107	34	6	1	2
製造業	125	57	48	17	32
繊維工業	4	2	1	0	0
化学工業	9	7	6	3	4
鉄鋼金属工業	22	8	4	1	2
機械工業	36	14	13	6	20
食品品製造業	19	10	9	3	2
出版印刷業	6	5	4	1	1
その他の製造業	28	10	11	3	2
卸売業	69	29	18	6	3
小売業	156	26	23	10	15
料理飲食旅館業	78	21	17	8	4
金融保険業	9	3		3	42
不動産業	43	7	4	1	1
運輸通信公益事業	27	24	12	5	10
サービス業	330	93	98	7	21
合計	959	297	228	59	132

(資料)国税庁「会社標本調査」、財務省「法人企業統計」

(図表 10)主な職種別の有効求人倍率(2019 年5月)



(資料)厚生労働省「一般職業紹介状況」

加えて、すでに指摘した通り、そもそも人口減少で経済規模が縮小する地域では生産性向上に限界があり、人為的な最低賃金の引き上げによる無理な人件費増が廃業を増やして地域産業基盤をかえって弱体化させるリスクがあることには、十分な配慮が必要である。

さらに留意すべきは、求人が求職を数の上で上回っていたとしても、**職種別・地理的なミスマッチがある場合は、失業増加の恐れが高い**ことである。実際、有効求人倍率は全職種では1を超えているが、職種別にみれば1を下回る職業も多い。とくに、ボリュームの大きい「事務的職業」は0.5倍を下回り、技能的にはすぐに就きやすいと思われる「運搬・清掃・包装等の職業」も0.7倍程度にとどまっている（図表10）。

以上のように、**最低賃金を積極的に引き上げていく必要性は十分に認められるものの、地域における最低賃金と生産性、雇用の関係は極めて多様であり、一律に考えるのは危険である**ことがわかる。

(5) 都道府県別の実証分析（パネルデータ分析）

ここまではマクロの集計データを中心に検討してきたが、47都道府県別のデータを時系列的に蓄積したパネルデータを用いた分析も行ってみた。具体的には、都道府県ごとに、労働者数（一般、パート）、時間当たり所定内給与（一般、パート）、有効求人倍率について、2010年から2017年までのデータをプールし、都道府県別に最低賃金の弾性値が異なるように推計モデルを設定して、①最低賃金引き上げのパート労働者数に対する影響、②最低賃金引き上げの時間当たり所定内給与に対する影響について計測した（図表11）。その結果をまとめれば、以下の通りである。

a) 最低賃金引き上げのパート雇用への影響は、2010～15年の推計期間ではマイナスが認められないが、終点を2年伸ばした2010～17年の推計期間では大都市地域を除いてマイナスの可能性（統計的な優位性は低い）が観測された。

b) 賃金への影響については、最低賃金1%の引き上げはパート時給を0.5～0.6%程度押し上げる効果が観測された。一方、一般労働者賃金への影響は0.2%程度と小さい。

以上の分析のインプリケーションは、①影響率が高まるなか、今後最低賃金の引き上げが加速されれば、地域の雇用にマイナス影響が出てくる可能性、②最低賃金の引き上げは、低所得層の賃金底上げ効果はあっても、所得全体の押し上げ効果は限定的あること、であろう。

(図表 11)都道府県別パネルデータを用いた最低賃金を説明変数に含む雇用・賃金関数の推計

被説明変数	推計式(1)		推計式(2)		推計式(3)		推計式(4)	
	パート労働者数		パート労働者数		パート労働者 時給		一般労働者 時間当たり給与	
推計期間	2010~15年		2010~17年		2010~17年		2010~17年	
説明変数								
有効求人倍率	0.21536 ***		0.29054 ***		-0.01223		0.00941	
パート労働者数					0.02723 **			
一般労働者数							-0.00860	
最低賃金弾性値 α^i								
北海道	1.35908 **	-0.04817			0.54443 ***		0.18299 ***	
青森県	1.11218 *	-0.32107			0.54763 ***		0.16337 **	
岩手県	1.11359 *	-0.31617			0.55000 ***		0.16577 **	
宮城県	1.18526 **	-0.23851			0.55789 ***		0.19133 ***	
秋田県	1.08266 *	-0.34873			0.54907 ***		0.16738 ***	
山形県	1.06752 *	-0.36186			0.55553 ***		0.16955 ***	
福島県	1.14896 *	-0.27974			0.55597 ***		0.18152 ***	
茨城県	1.22904 **	-0.18754			0.56425 ***		0.20382 ***	
栃木県	1.20257 **	-0.21301			0.55553 ***		0.19741 ***	
群馬県	1.18264 **	-0.24124			0.56167 ***		0.19209 ***	
埼玉県	1.40522 **	0.01147			0.55112 ***		0.20026 ***	
千葉県	1.37644 **	-0.02541			0.56018 ***		0.20323 ***	
東京都	1.45533 **	0.07113			0.56631 ***		0.23747 ***	
神奈川県	1.39944 **	0.02749			0.55498 ***		0.21704 ***	
新潟県	1.22895 **	-0.19488			0.55487 ***		0.18129 ***	
富山県	1.07751 *	-0.34126			0.56433 ***		0.18682 ***	
石川県	1.11664 *	-0.30275			0.56246 ***		0.18601 ***	
福井県	1.02359 *	-0.39187			0.56387 ***		0.18389 ***	
山梨県	1.07191 *	-0.34947			0.56347 ***		0.19122 ***	
長野県	1.18682 **	-0.22809			0.56145 ***		0.19065 ***	
岐阜県	1.20063 **	-0.21868			0.55652 ***		0.18818 ***	
静岡県	1.29242 **	-0.11749			0.55658 ***		0.19669 ***	
愛知県	1.40418 **	0.00327			0.55696 ***		0.21003 ***	
三重県	1.18831 **	-0.22342			0.55963 ***		0.19956 ***	
滋賀県	1.14471 *	-0.26089			0.56028 ***		0.20143 ***	
京都府	1.22241 **	-0.17502			0.56237 ***		0.20398 ***	
大阪府	1.40583 **	0.01287			0.55574 ***		0.21262 ***	
兵庫県	1.36330 **	-0.03854			0.55657 ***		0.20259 ***	
奈良県	1.12894 *	-0.28902			0.56639 ***		0.19706 ***	
和歌山県	1.06877 *	-0.34900			0.56138 ***		0.18674 ***	
鳥取県	0.96370	-0.46471			0.56283 ***		0.17227 ***	
島根県	1.01819 *	-0.41669			0.56259 ***		0.17405 ***	
岡山県	1.16441 *	-0.25405			0.56316 ***		0.18981 ***	
広島県	1.26059 **	-0.15813			0.55765 ***		0.19459 ***	
山口県	1.16788 *	-0.26043			0.55476 ***		0.18564 ***	
徳島県	0.99238 *	-0.43456			0.57049 ***		0.18581 ***	
香川県	1.05165 *	-0.37142			0.56522 ***		0.18652 ***	
愛媛県	1.14245 *	-0.29349			0.55741 ***		0.18135 ***	
高知県	0.99833 *	-0.42453			0.56046 ***		0.17630 ***	
福岡県	1.36661 **	-0.05080			0.54665 ***		0.19266 ***	
佐賀県	1.06668 *	-0.36202			0.55398 ***		0.16971 ***	
長崎県	1.15426 *	-0.27580			0.55194 ***		0.17380 ***	
熊本県	1.20247 **	-0.23283			0.54894 ***		0.17804 ***	
大分県	1.10892 *	-0.32325			0.55914 ***		0.17581 ***	
宮崎県	1.08569 *	-0.34452			0.55083 ***		0.16519 **	
鹿児島県	1.17730 **	-0.25294			0.54904 ***		0.17465 ***	
沖縄県	1.14958 *	-0.28022			0.54203 ***		0.16463 **	
定数項	1.19001	10.42208 ***			2.97994 ***		6.23969 ***	

(注)係数の右肩はp値の有意性。*** : p < 0.01 ** : p < 0.05 * : p < 0.1

推計式の形は以下の通り。

【推計式(1)】

$$\ln(\text{パート労働者数}^i_t) = \alpha^i * D^i * \ln(\text{最低賃金}^i_t) + \beta * \text{有効求人倍率}^i_t + \text{定数項}$$

$i \dots 47$ 都道府県 $t \dots 2010$ 年~ 2015 年

【推計式(3)】

$$\ln(\text{パート労働者時給}^i_t) = \alpha^i * D^i * \ln(\text{最低賃金}^i_t) + \beta * \text{有効求人倍率}^i_t + \gamma * \ln(\text{パート労働者数}^i_t) + \text{定数項}$$

$i \dots 47$ 都道府県 $t \dots 2010$ 年~ 2017 年

【推計式(2)】

$$\ln(\text{パート労働者数}^i_t) = \alpha^i * D^i * \ln(\text{最低賃金}^i_t) + \beta * \text{有効求人倍率}^i_t + \text{定数項}$$

$i \dots 47$ 都道府県 $t \dots 2010$ 年~ 2017 年

【推計式(4)】

$$\ln(\text{一般労働者時間当たり給与}^i_t) = \alpha^i * D^i * \ln(\text{最低賃金}^i_t) + \beta * \text{有効求人倍率}^i_t + \gamma * \ln(\text{一般労働者数}^i_t) + \text{定数項}$$

$i \dots 47$ 都道府県 $t \dots 2010$ 年~ 2017 年

4 海外の動向

本節では、海外に目を転じ、最低賃金の引き上げについてどのような施策が講じられ、議論が行われてきたかを確認し、わが国へのインプリケーションを引き出す。

(1) 米国

2009年以降、連邦最低賃金は時間当たり7.25ドルに据え置かれているが、州ごとに最低賃金が独自に適用され、実際には多くの州で引き上げが行われている。最低賃金引き上げの雇用への影響については、90年代半ばごろ以降、多くの実証研究や論争が行われているが、必ずしもコンセンサスが成立するには至っていない。かつて経済学的には最低賃金の引き上げは失業を増やすというのが常識であったが、1994年9月の「アメリカン・エコノミック・レビュー」に掲載されたデービッド・カードとアラン・クルーガーの論文⁴は、ニュージャージー州とペンシルベニア州での最低賃金引き上げがファーストフード産業の雇用を減らさなかったとの実証研究を公表した。これを機に、最低賃金の雇用への影響に関する実証研究が盛んに行われるようになり、様々に論争が行われた⁵。ノーベル賞受賞学者であるポール・クルーグマンも、ニューヨーク・タイムズのコラムに最低賃金引き上げを主張し、話題を呼んだ⁶。

ちなみに、米下院は2019年6月、野党民主党主導で2025年までに時給を15ドルに引き上げる法案を可決したが、成立の公算は小さい。

(2) 英国⁷

1999年に全国最低賃金が導入されて以降、継続的な最低賃金引き上げを実施してきた。失業率から見る限り、マイナス影響は限定的といえる。この背景には、①景気回復の持続と②職業訓練強化など補完政策の実施、③平均賃金に比べた引き上げペースが緩やかにとどまったこと（若年層には異なるレベルを適用）が指摘できる。

③について敷衍すれば、英国は最低賃金引き上げの成功例とされるケースが多いが、雇用へのマイナス影響が生じないように、きめ細かく最低賃金の対象カテゴリーを区分してきたことを見落とせない（図表12）。加えて、わが国との比較の際に留意すべきは、インフレ率が異なること。最低賃金上昇率は名目ベースでは高めだが、実質ベースでは2%をやや上回る程度に制御されてきている（図表13）。

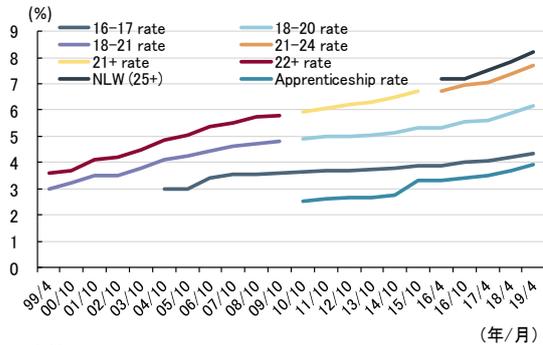
⁴ David Card & Alan Krueger(1994) “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania” *The American Economic Review*, Vol.84, No.4, pp.772-793.

⁵ 鶴光太郎(2013)「最低賃金の労働市場・経済への影響」大竹文雄・川口大司・鶴光太郎編『最低賃金改革』日本評論社、第1章。新美一正(2002)「わが国の最低賃金制度についての一考察」*Japan Research Review* 2002.11。

⁶ Paul Krugman(2013) “Raise That Wage” Feb. 17, 2013, *The New York Times Opinion*

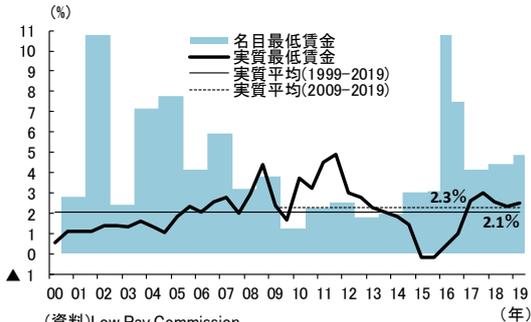
⁷ Low Pay Commission(2019) “20 years of the National Minimum Wage”、山田久(2008)「最低賃金の見直しと成長持続・所得底上げに向けた戦略」日本総合研究所 *Business & Economic Review*。

(図表 12) 英国の最低賃金の推移



(資料) Low Pay Commission

(図表 13) 英国の実質最低賃金の推移



(資料) Low Pay Commission

(注1) 各年4月と10月の値。(注2) 実質化は消費者物価指数。

わが国への示唆という点では、全国最低賃金制度の導入に際し、創設された低賃金委員会 (LPC: Low Pay Commission) について紹介しておくことが有用であろう。それは、ブレア政権下の1997年7月に創設され、労使協調による形成 (social partnership formation) と事実に基づく議論 (evidence base) を基本行動原理として、最低賃金率の建議を行うミッションが与えられている。独立の労使協調による組織体という法的根拠を有し、労使それぞれ3名および公益3名の計9名から成る。委員は高い専門性により「雇用面などへのマイナス影響を及ぼさずに低賃金労働者の処遇を改善する」という使命を協力して追求することになっている。委員会は少数の事務局を有し、事務局はエコノミスト、統計専門家、政策専門家をメンバーとし、建議に必要なエビデンスを提供する。委員会は内外の研究者から成る多くの研究プロジェクトを毎年行うこととされている。ちなみに、創設以来2019年4月までに130以上のプロジェクトを実施し、最初のレポートのために、委員会は全国60地域を訪問した。

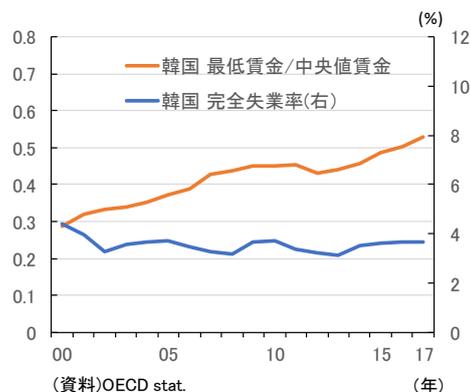
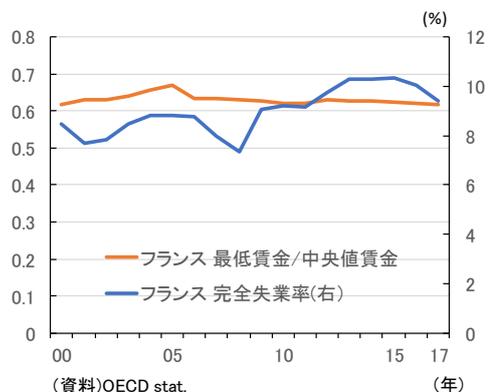
(3) フランス⁸

「全産業一律スライド制最低賃金 (SMIC: salaire minimum interprofessionnel de croissance)」と呼ばれ、その名の通り、全国一律の法定最低賃金が設定されている。毎年、原則1月1日に改定され、その改定率は物価と賃金の変動を基本に決定される。18歳以上の民間セクターの雇用者は一様に適用され、家庭内労働者やビル・アパートの管理人なども例外でない。ただし、18歳未満の被用者で職歴6カ月未満の者、および、見習契約者には減額適用の制度がある。水準は2019年1月から10.03ユーロとなり⁹、1ユーロ=121.38円 (2019年7月平均) で換算すれば1,217円となり、主要先進国では高い。こうした高水準の最低賃金の副作用として、高失業が定着しているとみられる。最低賃金水準が中央値賃金の6割以上と高く、未熟練労働者の雇用需要が大きく減退していると考えられるからである (図表 14)。

⁸ 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3章 フランス、45-46頁。

⁹ JILPT 海外労働情報 (2019) 「法定最低賃金 (SMIC) と活動手当の引上げ」国別労働トピック：フランス 2019年5月 (https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2019/05/france_01.html)

(図表 14)最低賃金の中央値賃金比率と失業率(フランス) (図表 15)最低賃金の中央値賃金比率と失業率(韓国)



(4) 韓国¹⁰

韓国では、2020年の最低賃金1万ウォンの公約を掲げる文政権下、2018年には前年比16.4%の急激な最低賃金の引き上げを実施した。続く2019年の引き上げ率は10.9%と減速させ、公約の実現は難しくなった。しかし、大幅な上昇は変わらず、最低賃金の中央値賃金に対する比率が短期間で急激に上昇しており、経営者サイドの強い反発を招いている(図表15)。そうしたなか、失業率は上昇傾向を辿っており、文政権発足前の2016年平均は3.7%であったものが、2018年は3.8%、2019年には1月に4.4%にまで上昇した後、4%前後で推移している。

(5) ドイツ¹¹

ドイツでは、従来から労使自治原則により業種別最低賃金が存在したが、法定最低賃金は長らく存在しなかった。しかし、EU統合による外国人の流入増やシュレーダー改革によるミニジョブ増などで、労働協約の効力が低下していった。労使自治では低賃金労働者の生活水準の維持ができなくなり、法定最低賃金を導入するという形となった。

もともと、ドイツにおいては協約自治(労使自治)を尊重する風土は変わらず、法定最低賃金は補助的な位置づけとみられる。法定最低賃金の導入にあたって、産業別の労働協約で決まった最低賃金が組合員以外の労働者にも適用させる「拡張適用」制度の要件を弱めるなど、協約自治の強化策が講じられている。さらに、実際の最低賃金引き上げペースは年平均2%程度と極めて緩やかといえる。職業訓練生、ボランティア、長期失業者、家内労働者、自営業者など、適用除外も多くあり、雇用へのマイナス影響は限定的といつてよい。

¹⁰ JILPT 海外労働情報 (2018) 「2020年までの最低賃金1万ウォン達成は実現困難に」 国別労働トピック：韓国 2018年9月 (https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2018/09/korea_01.html)

¹¹ 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、25頁。2019年5月に実施したフランクフルト・ゲーテ大学 (Mr. Pascal Annerfelt, Research Associates for Prof. Waas) でのヒアリング内容。

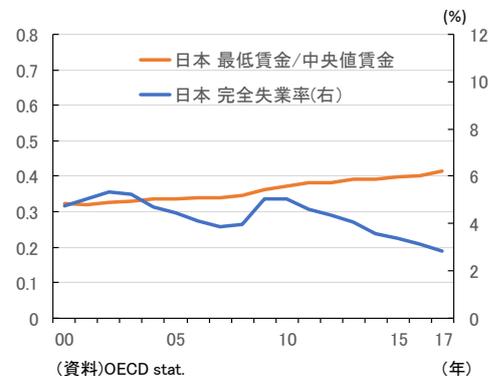
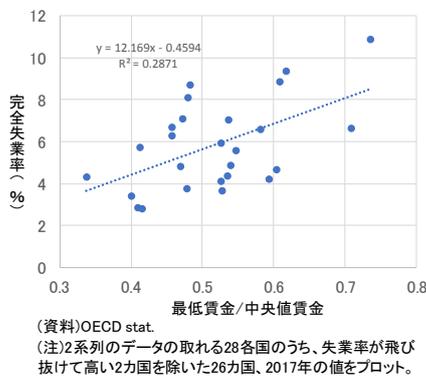
(6) スウェーデン

スウェーデンには法定最低賃金は存在せず、職種別・業種別の労働協約によって決定される。具体的には、約 600 ある労働協約で決められ、それぞれでレベルは異なるが、平均してみれば欧州で最も高い水準にある¹²。ここで指摘すべきは、最低給与も含めて賃金全体の底上げを、労働移動促進策と同時に行ってきたことがスウェーデンの特徴だということである。それは、パイの再配分である社会政策よりも、パイを増やすという経済政策の観点から、最低賃金を含む賃金底上げが図られてきたといえる。

具体的に見れば、戦後、スウェーデンの労働組合（LO）は連帯賃金というコンセプトで、全労働者の賃金底上げを強力に進めようとするが、その結果、低生産性セクターで生じうる失業問題を、高生産性セクターで生まれる労働需要で吸収することで解決しようと考えた。そのためには、労働移動を余儀なくされる労働者が新たなスキルを身に着ける必要性がでてくるため、積極的労働市場政策というコンセプトで、政府が職業訓練を手厚く行うという仕組みを構築していった¹³。つまり、①最低賃金を含む賃金の底上げ、②経済全体の生産性を高める産業構造転換、③労働移動を円滑化させる積極的労働政策、がセットで実施されたことがポイントである。

スウェーデンの経験は、わが国政府が、経済政策の一環として経済好循環の実現のツールとして最低賃金を位置づけるのならば、賃金体系全体の底上げと労働移動促進策の総合政策のなかに組み込むことが不可欠であることを物語る。

(図表 16)最低賃金の対中央値賃金比率と失業率 (図表 17)最低賃金の中央値賃金比率と失業率(日本)



(7) 最低賃金と平均賃金の関係

本節の最後に、最低賃金と平均賃金（中央値賃金）の関係について、クロスセクションでみておきたい。OECD統計により、データの取れる28カ国について、横軸に最低賃金の平均賃金（中央値賃金）に対する比率、縦軸に失業率をプロットすると、右肩上がり関係が確認できる（図表 16）。つまり、最低賃金引き上げペースが平均賃金上昇ペースを大幅に上

¹² 2019年5月に行ったLO（スウェーデン全国労働組合連盟、Mr. Thomas Carlen）でのヒアリング。

¹³ 宮本太郎（2001）「雇用政策の転換とスウェーデンモデルの変容」篠田武司編著『スウェーデンの労働と産業—転換期の模索』学文社、251-255頁。

回り、最低賃金の中央値賃金に対する相対比率が高まると、雇用に悪影響が及ぶことがわかる。このことは、最低賃金の大幅な引き上げを無理なく進めるには、経済全体の生産性を高め、平均賃金を底上げする必要性を物語る。わが国でも、ここ数年の引き上げで最低賃金の中央値賃金に対する相対比率が高まってきており、上記のことを強く意識すべき段階に入ってきたといえよう（図表 17）。

5 あるべき方向性

(1) 最低賃金引き上げに必要な視点

これまでの分析を踏まえれば、今後わが国で最低賃金を引き上げていくにあたって、考慮すべきポイントをまとめれば以下の通りである。

- ① 最低賃金上昇率は実質ベースで2%程度が望ましく、わが国の物価上昇率が1%程度であることを踏まえれば、3%程度の引き上げペースが妥当といえる（英国の経験からの示唆）。
- ② 最低賃金の引き上げペースを加速させる場合、それはあくまで象徴的な意味合いであり、とりわけそれを経済政策の文脈で行うには、平均賃金を引き上げるための総合的な政策（生産性向上支援策、労働移動円滑化支援策）が重要になる（スウェーデンの経験からの示唆）。
- ③ 最低賃金の引き上げの雇用・賃金への影響については、a) 需要独占状態における労働供給増加効果、b) 赤字企業の再編による経済効率の向上、c) 企業倒産による雇用減、d) 労働者内部による所得移転、といった様々なケースが想定され、多面的な実態把握によるきめ細かい対応が必要になる。
- ④ 高めの賃上げ目標を掲げるならば、欧州各国に習い、適用除外を設けるほか、産業別最低賃金を導入することも一案である。
- ⑤ 中長期的にみて最低賃金の地域格差の是正に取り組む必要があるが、当面は全地域同率の全体的底上げで行うのが妥当といえる。

(2) 政策推進の仕組みづくり

具体的な政策推進にあたり、以下の仕組みが有効であると考えられる。

- ① **エビデンスに基づき中期的な最低賃金引き上げ方針の提案を行う「専門委員会」の設置**である。公労使三者構成とし、労働経済および産業政策の専門家を含む事務局を設置し、一定期間をかけて全国を調査する。地域別・産業別に人手不足状況・賃金状況・経営者状況等を把握し、エビデンスに基づく複数の中期的な最低賃金引き上げプランと支援政策メニューの提言を行う。現状でも、三者構成の中央最低賃金審議会でも最低賃金の目安が決められるが、必ずしも十分な分析や実証に基づいて決められているとは言えず、その時その時の公労使（政労使）の力関係で決まっている印象がある。今後、最低賃金の

持続的引き上げという政策的意図で取り組んでいくなれば、それを成功裏に進めるには客観的な実証分析の重要性は高まる。

そうした意味で、英国の低賃金委員会 (Low Pay Commission) を参考に関連分野の専門家から構成される事務局を設置し、調査や実証分析を行うことを提案したい。それを今秋以降半年程度かけて行い、来年の夏までに専門委員会が提言書を取りまとめることとする。その提言を参考に、中央最低賃金審議会が毎年の最低賃金額の目安を建議することにすればよいだろう。その後も事務局が継続して調査・分析を行い、専門委員会の提言→中央最低賃金審議会の建議→地方最低賃金審議会の決定、というプロセスを確立する。

- ② **最低賃金引き上げを円滑に進めるにあたって必要な政策支援メニューを決める「官民協議体」を地域別に設置**することである。上記専門委員会報告をベースに、地方最低賃金委員会（最低賃金額を決定）と連携しつつ、地域の実情に合った政策パッケージを取りまとめる。政策パッケージには、企業連携推進・商慣行見直しを、各種コンサルタントや地域金融機関などコーディネーターの役割を重視したプログラムを織り込むことがポイントとなろう。

以 上