

2010 年度リサーチペーパー

政治主導下の労働政策形成過程における各アクターの役割

－ 平成 19 年最低賃金法改正を巡る分析

東京大学大学院公共政策学教育部公共政策学専攻

公共管理コース 2 年

安原恵子 (51-098027)

## 目 次

【要 旨】 .....	2
はじめに.....	5
1 労働政策の形成過程 .....	5
(1) 労働政策形成過程の特徴 .....	5
(2) 日本における労働政策過程 .....	6
(3) 1990年代以降の揺らぎ .....	7
(4) 労働政策の漸進性 .....	8
2 最低賃金制度について .....	9
(1) 最低賃金制度の概要 .....	9
(2) 地方労働局における最低賃金の決定 .....	9
(3) 最低賃金制度という政策の特徴 .....	10
(4) 最低賃金額に対する関係者の評価.....	11
3 平成 19 年の最低賃金法改正 .....	12
(1) 議題化から研究会へ .....	12
(2) 審議会における議論 .....	13
(3) 政治的影響による転換.....	14
4 改正最低賃金法の最低賃金決定への影響 .....	17
(1) 平成 18 年度 .....	17
(2) 平成 19 年度 .....	18
(3) 平成 20 年度 .....	18
(4) 平成 21 年度 .....	20
(5) 小括.....	20
5 各政策アクターの課題 .....	21
(1) 政治.....	22
(2) 行政.....	24
(3) 従来の三者構成メンバー .....	25
(4) その他のアクター .....	25
おわりに.....	26
謝 辞 .....	27
【参考文献】 .....	28

## 【要 旨】

### 1 労働政策形成過程の特徴

国際労働機関（ILO）の要請に従い、わが国における労働政策の形成過程は政府・公益代表に加え労働者側代表と使用者側代表が常に政策決定に携わることを法定している。戦後から1980年代まで労働政策の企画、立案は三者構成の審議会を中心に国会での修正もほぼなく安定的に実施されてきた。

審議会という当面の民主主義を反映した多元主義に基づき、現状の問題点を除去し現状よりは少し良い状態に政策を改変することを繰り返す労働政策の形成過程は、C E.リンドブロムの漸進主義にならう。漸進主義は真に最善の政策に到達することは期待できない一方、①試行錯誤、②できるだけ客観的な分析、③できるだけ民主的な多元主義等により弊害が克服されるなら、複雑すぎる社会問題をひとまず解決し、円滑に執行できる政策を選定する現実的で最も良い方法だと説明される。

本稿は平成19年の最低賃金法改正を巡る労働政策形成過程について考察したが、政策形成当事者ですら最低賃金が本来あるべき水準より低めに設定されていると認識していたことは漸進主義の弊害と考える。また、1990年代以降、規制緩和の圧力や経済財政諮問会議を始めとする政治主導型の新しい政策アクターの登場が従来の政策形成過程を揺るがせている。

### 2 事例 –平成19年の最低賃金法改正とその影響

#### （1）改正の経緯

最低賃金法改正の端緒は規制緩和気運に基づく最低賃金引下げ論であった。平成16年9月から平成17年3月まで、厚生労働省労働基準局長参集の研究会「最低賃金制度のあり方に関する研究会」が開催され、平成17年6月から労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会における審議が開始された。ここまで労使の対立の中心は産業別最低賃金の廃止問題であったが、平成18年12月に出された答申では、地域別最低賃金と生活保護の関係に関する部分の方が先に記載され、重要な改正と位置づけられた。

「最低賃金法の一部を改正する法律」は平成19年3月に国会提出され、いったん継続審議となったが、衆議院において修正提案を受けた後、平成19年11月28日に成立した（平成19年法律第129号、施行は平成20年7月）。当該改正法は地域別最低賃金が安全網として全ての労働者に適用される一般的最低賃金の役割を持つことを明確にしたものとされる。

#### （2）政治的影響による転換

これら法改正の動きの間に社会的関心が構造改革から格差問題へと移り、安倍政権下の平成19年2月には経済財政諮問会議に「成長力底上げ戦略（基本構想）」が提出され、最低賃金の引上げが政権レベルの政策として明記された。その後、平成19年3月から内閣官房に設けら

れた成長力底上げ戦略推進円卓会議の議論が最低賃金引上げを格差固定化防止の一手段に位置づけたことは、最低賃金法の文言の変更以上に最低賃金の例年の改定状況に影響を及ぼした。

### (3) 最低賃金決定への影響

これら法改正を巡る動きが地方における最低賃金の改定に与えた影響を東京の事例を中心に審議会資料、議事録等から検証した。

1990年代後半の経済不況以降、全国加重平均で時間給0～5円であった対前年度比引上額は改正法施行に先駆けた平成19年度は14円と大幅な引上げとなった。以後、生活保護との逆転解消が命題とされ大幅引上げが続いた。

最低賃金額の決定は経済指標や賃金関連指標など多くの統計データ及び労使からの累次の主張に基づき審議をしているものの、平成18年度までは円滑な執行を重視して中小企業の賃金実態、平成19年度は円卓会議による最低賃金引上げ気運、平成20年度以降は生活保護との乖離額の解消といったひとつの指標を基準に、県内労使の関係や近隣県の状況を考慮した公益委員の苦心の調整結果という実態を確認した。

## 3 各政策アクターの課題

### (1) 政治

政治主導の動きは、従来の漸進的に決定されてきた最低賃金額の水準を見直す契機となった点では評価できる。一方で、最低賃金引上げが格差固定化防止に役立つといった根拠不十分な目的の転換がなされた。

ともに政治主導で実施された1998年のイギリス全国最低賃金法の制定、2007年のアメリカ公正労働基準法の改正による10年ぶりの連邦最低賃金の引上げでは国家財政的な視点が含まれる。政治には一つの課題を解決するために社会全体で発生する負担と便益を広く見渡し、どのようにその負担と便益を分配するかを調整する役割が求められている。

### (2) 行政

政策判断のためにはできるだけ客観的な分析やアメリカのような事前評価が必要であり、その実施は我が国においては官僚機構という資源を活用することが合理的であろう。しかし、評価分析の内包する技術的課題以上に、行政のセクショナリズムや組織の維持拡大指向によって客観的な政策分析を提供するインセンティブが歪められる可能性に留意が必要である。

これら歪みのインセンティブをなくすためには、より上位の機関が政策目的から個別施策を組み合わせるような視点を忘れないこと、新規政策のための事前分析を明確に組織の業務と捉え、予算・人員等の資源配分を行うことが必要と考える。

### (3) 従来の三者構成メンバー

審議会構成員の代表性の問題と政治主導や国民参加といった外部意見の取り入れ方の二重の問題を抱える。メンバーが従来の漸進的な政策形成過程の弊害を認識するとともに、多元的なアクターの役割・参加の仕組みについて共通の理解を得ることは今後の課題である。

### (4) その他のアクター

産業別組合が根付いていない日本の労働市場において、価値観や働き方の多様化が進みながらも組織化の難しい労働者の意見を政策決定に反映する新しい仕組みの構築が求められる。

また、意見聴取など国民参加による意見の価値は新規の専門的知見を得ることだけではないはずである。敢えて素人意見を収集している意義を再考しつつ、国民参加の効果的なあり方について行政手法の開発が急務である。

社会全体で発生する負担と便益を見渡し、その負担と便益の分配を調整する政治の役割は、広く国民に社会の問題の複雑さを認識させ、安易な解決策への傾倒を抑止するというエンパワメント効果も持つと考える。これは社会全体の民主性を向上させるためにも重要である。

## 4 おわりに

漸進主義がうまく機能する前提条件全てに問題があり、近年の政治主導や国民参加はそれを改善する動きでありつつも、それらについても未だ発展途上であることを確認した。

まずは政策目的の存在を前提に考え、その達成のための手段を考えていく政策形成の発想はまさに「ガバメントからガバナンスへ」である。多元的な利害が絡み合う複雑な現代社会において、政策が有効性の高さから正当性を得る基準は「目的」への合致である。後世における誤りの指摘を恐れたり、組織の一時的な損得勘定等により、目的と手段の設定をあいまいとすることは取り返しの困難な政策の失敗を招く。

政治主導が進展する中、達成したい社会の理想像を描くのは政権の仕事として、政策形成における課題設定と基本的な政策の構想は政治で実施という役割分担が根付いていけよう。しかし、行政機関は判断根拠となる客観的分析情報を提供する使命に役割を変え、ますます重要な機能を果たすことになる。政治主導下の労働政策形成過程において多元的な各アクターが果たす新しい役割の模索は今しばらく続くだろうが、必ずより良い社会の実現につながる道程と信じている。

## はじめに

労働政策の形成過程は労働者側代表と使用者側代表が常に政策決定に携わることを法定している。民主主義の本分から言って、労使という労働政策に本質的な利害関係者による話し合いの結果が最良の政策を導くとみなせるかも知れない。一方で、国民の代表である政治家主導の政策が民主主義の本質だと唱える主張もあるだろう。

1990年代以降の政治主導の動きが加わったことで、労使合意型の政策形成の仕組みは揺らいでいるが、その流れを所与のものとしてより良い政策形成のために各アクターはどのような役割を担うべきかを考えていきたい。

本稿は平成19年11月28日に成立した「最低賃金法の一部を改正する法律」（平成19年法律第129号、以下、「改正最低賃金法」）を巡る動きを中心に展開する。当該改正最低賃金法は地域別最低賃金が安全網として全ての労働者に適用される一般的最低賃金の役割を持つことを明確にしたものであるが<sup>1</sup>、その改正・執行の途上において作用した政治的影響が、法の文言の変更以上に最低賃金の大幅引上げの気運を醸成した。

本稿の主たる目的は改正された法律や政策内容に関する分析ではない。最低賃金制度を例に労働政策の決定過程<sup>2</sup>にはどのような特徴があり、政治主導の影響はどのように現れたかを確認しつつ、より有効性が高い政策に結びつけるための各政策アクターの役割を再考することにある。

## 1 労働政策の形成過程

### （1）労働政策形成過程の特徴

労働政策審議会は厚生労働省設置法第6条第1項に基づき設置され、同法第9条に基づき厚生労働大臣の諮問に応じて労働政策に関する重要事項を調査審議機関とされている。労働政策の中には行政内部で検討され予算措置のみで成立する労使等への支援事業もあるが、制度の構築や規制の改廃等法令の改正を伴う政策も多い。それら政策決定において審議会が多用されてきた<sup>3</sup>。

学識経験者による合議体である審議会は他の行政分野にも見られるが、労働政策審議会の特徴は、法令を以て構成員の属性を規定している点である<sup>4</sup>。労働政策審議会令第3条では、労働政策の宿命的な利害関係者である労働者及び使用者の代表並びに公益の代表（学識者）を同数ずつ委員に任命することを求めている。この労使の関与はパリ講和条約以降国際労働機関

---

<sup>1</sup> 労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会報告「今後の最低賃金制度の在り方について」

<sup>2</sup> 最低賃金制度のレベルは「施策」というほうが適切かもしれないが、本稿においては便宜上広義に「政策」の語を用いる。

<sup>3</sup> 久米（2000）

<sup>4</sup> 労働政策審議会という組織はいわゆる審議会等の整理合理化によって平成12年に誕生したものであるが、それ以前の中央労働基準審議会、雇用審議会、労働者災害補償保険審議会等においても同様である。

(ILO) が政府・労働者・使用者の代表を議事に参加させるルールをつくったことに始まり、戦後の労働組合に発展とともに日本国内の政策形成過程においても準用され徐々に慣行として確立、法制化した<sup>5</sup>。

したがって、労働政策の決定に際しての労使が関与することは日本に限った特徴ではない。ILO の第 144 号条約「国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約」は、国際労働基準について国内において「政府、使用者および労働者の間での効果的な協議」を義務付けている。その他 ILO 条約数多くの分野で政策決定過程への労使の関与を定めている。採択した国際労働基準の多くは国内法制度に結びつくことから、ILO 加盟国<sup>6</sup>においては、国内労働立法政策の立案過程において、臨時的又は分野限定的であるにしろ、政労使三者間の協議機構や意見聴取機会を設けていることが標準である<sup>7 8</sup>。

## (2) 日本における労働政策過程

戦後から 1980 年代まで日本国内における具体的な政策形成の企画、立案は上述の審議会ルールの確立とともに以下のような流れが採られてきた<sup>9</sup>。

第 1 段階：社会的及び労使の気運盛り上がりから行政による議題化、研究会の設置

第 2 段階：有識者による研究会での議論をもとにたたき台となる報告書公表

第 3 段階：公労使三者構成による労働政策審議会での審議、合意

第 4 段階：法案であれば国会審議、成立。再び審議会審議を経て政省令等を整備し施行

すでに利害関係者である労使の合意がなされている法律案について、最後の国会審議において修正を加えられることはまれであった。このような審議会方式は厚生労働省が公益代表との一定の協力関係をもって政策立案の主導をしつつ、労使の頂上交渉による合意に基づく政策形成をしているで、労使のニーズ反映とスムーズかつ適切な政策立案を可能とするという両面でメリットがあったと評価されている<sup>10</sup>。

同様に、従来の労働政策形成過程について、利害関係者を関与させる点で民主的でありかつ安定的であると評価する見方は多い。例えば、高梨昌は審議の過程で、利害関係者の意見聴取、関係省庁との合議、法律案の作成段階では与野党の意見聴取などが行われ、立法政策は労働官僚の独断では実行されていないという点で労働政策の企画・立案過程が、もともと民主主義的

---

<sup>5</sup> 濱口 (2007)

<sup>6</sup> ILO 加盟国は 2009 年 5 月 15 日現在 183 か国。第 144 号条約批准国は 2010 年 7 月 12 日現在 128 か国。ともに日本を含む。ILO 駐日事務所ホームページより。

<sup>7</sup> JILPT 資料シリーズ No.67 (2010)

<sup>8</sup> ただし、日本の労働政策審議会の三者構成は「政労使」ではなく「公労使」を構成員としており、政府（行政府）が黒子の役割を果たしている点において、ILO の要請と単純同一視できない。

<sup>9</sup> 高梨 (2000) を参考としているが、区分の仕方について筆者。高梨は第 1 段階を研究会、第 2 段階を審議会、第 3 段階を審議会での法律案の審議、第 4 段階を国会等としている。

<sup>10</sup> 神林、大内 (2008)

方法と手続きに従って実行されてきたと評価している<sup>11</sup>。また、久米郁男は労働省が三者機関的な制度を多く持っていたことが、政策形成に一定の自律性を与え、特定の社会集団にポークバレル的便益を一方的に供与することなかったことが、手厚くかつ市場適合性を大きく失うことがなかった労働省の雇用政策の要因の一つと分析する<sup>12</sup>。

一方、花見忠は審議会を中心に行政官庁である役所が政策の企画・立案と同時に立法プロセスの管理の両方やっけてしまっており、審議会が隠れ蓑として使われてきた点で公平性は見せかけにすぎなかったと批判している。特に労働者側代表を日本労働組合総連合会（以下、連合）系列の労働組合出身者が独占しており、労働組合自体の組織率も低下する中、さらに雇用の安定している労働者、大企業で働く男性社員の利益のみを代表していること、公益代表者は学識経験者として持っている学識より労使の利害調整、三者構成の中の審議会における利害調整のために利用されたということ等を指摘し、そもそも現在の三者構成による政策形成過程はなれ合い化し崩壊していると論じている<sup>13</sup>。これらの批判は、花見は労働政策審議会の前身である中央労働基準審議会会長を長年務めており、その経験も踏まえた見解であることは興味深い。

労使の落としどころで決めていった結果、誰もが得をしない lose-lose の政策を選択してしまう可能性がある。またときに、労使せめぎあいのフロンティアにばかり視線が集中し、もっと大きな政策体系の中でのよりよい決定ができなくなる懸念もある。

### （3）1990年代以降の揺らぎ

安定的であった三者構成による政策形成過程は 1990 年代から揺らぎ始めた。その原因についてはグローバリゼーションの影響や政界再編、行政改革等挙げられてはいるが<sup>14</sup>、実際に日本的な三者構成の仕組みに新しいアクターが登場した。それは規制緩和の圧力や経済財政諮問会議による方針決定、審議会合意後の労使の政治への働きかけやそれによる国会修正といったかたちで見られた。具体的には平成 5（1993）年の中小企業事業主に対する時短猶予措置をめぐって労働者側委員の欠席を招いた労働基準法の政令改正、審議会でのコンセンサス不十分により連合が積極的に働きかけた結果国会における大きな修正が施された企画業務型裁量労働制導入（平成 10 年労働基準法改正）及び派遣のネガティブリスト化（平成 11 年派遣法<sup>15</sup>改正）、総合規制改革会議により議題化がなされた解雇規制の立法化（平成 15 年労働基準法改正）などが挙げられる<sup>16</sup>。むしろ近年、従来の三者構成による合意型の政策形成だけではほとんど成立していないといえるかもしれない。

濱口桂一郎はこの三者構成原則に基づき信頼感を持った労使で叩き合って政策をまとめて

---

<sup>11</sup> 高梨（2000）

<sup>12</sup> 久米（2000）

<sup>13</sup> 花見、山口、濱口座談会（2008）より

<sup>14</sup> 久米（2000）、濱口（2007）

<sup>15</sup> 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律

<sup>16</sup> 濱口（2007）、三浦（2001）など



いく仕組みは概ねうまくまわっていたにもかかわらず、これに正統性を持つにしろ労働政策に対する専門的知識に欠ける可能性がある閣議決定や国会修正による外からの圧力は議論を歪めることがあったと評価している<sup>17</sup>。

ただし、1990年代以降見られた政策形成過程の変容は労働分野に限ったものではない。八木俊道は1990年代の経済の破綻と低迷の中にあつて我が国行政は各種の困難な課題に直面し、その対応過程において制度・組織の各局面の改革を迫られたと述べる。特に平成5（1993）年の自社五五年体制の崩壊はその基本的課題の見直しにつながり、現代の社会経済の要請を踏まえ、応答性、合理性、有効性を回復する方向を目指したと分析した。さらに、政治サイドはその先見性の不足に伴う政策運営の失敗をしばしば官僚機構サイドに転嫁し、政治主導を呼号する改革に取り組んだが、現実には政治サイドの人材供給ルート、政策立案機能の質にはまだまだ準備不足があることを指摘する<sup>18</sup>。

#### （4）労働政策の漸進性

審議会という、当面の民主主義を反映して集められた多元的三者の合意に基づき、現状の問題点を除去し現状よりは少し良い状態に政策を改変することを繰り返す労働政策の形成過程は、まさにC.E.リンドブロムの漸進主義を想起する。このような仕組みによって真に最善の政策に到達することは期待できないにしろ、複雑すぎる社会問題をひとまず解決し、円滑に執行できる政策を選定するにあたり現実的で最も良い方法だと説明することができる<sup>19</sup>。

しかし、リンドブロムは漸進主義を「もっともましな政策形成過程」と結論づけるに際してはいくつかの要件が必要としている。まず、漸進にあたって試行錯誤を繰り返すことである。現状を肯定し続けても、新たな手法を試し続けるだけでも不足であり、現状の政策の悪かった点をよく見直す手順が不可欠である。そのためには、過去の政策決定に疑義を投げかける第三者の存在、そして検証の機会及び手段が存在することが重要であろう。

次に、政策決定のための分析は重要であるが、全ての者が納得する客観的な分析というものは技術的にも資源的にも不可能であることを認識することが重要である。したがって、政治的判断を行う政治家の必要性は否定できない。しかし、さらに一方で政治家のような政策決定者に対して判断根拠を提供するためには、有識者等ができるだけ客観性に配慮した分析情報を収集提供する必要がある。

最後に、リンドブロムが最も強調している点と理解するが、政治的相互交流によって多元的な者が意見を交わしてそれが社会を改善していく知性となるためには、前提として各人が自由に多様な意見を持っていることが必要である。資源や権力を持たない声の小さい者の意見を政

---

<sup>17</sup> 濱口（2007）

<sup>18</sup> 八木（2001）

<sup>19</sup> Lindblom&Woodhouse, 1993、翻訳：藪野、案浦（2004）

策形成者に伝える工夫とともに、声の小さい者自身も自らの境遇を可能な限り冷静に評価し意見を持つ意欲と能力を育まなければならない。

総合すると、政策形成過程においてより平等な意見の競合を発展させる土台が用意されているか、という非常に一般的な問いかけになるのである。以下に、最低賃金制度という政策事例を通じて、労働政策の形成過程を考察したい。

## 2 最低賃金制度について

### (1) 最低賃金制度の概要

最低賃金制度とは、最低賃金法に基づき国が賃金の最低限度を定め、使用者は、その最低賃金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度のことであり、この最低限度に関する定めが最低賃金法である。しかし、日本の最低賃金法及び関係法令上に具体的な金額の記載はなく、最低賃金を決定する基準や手続きを定めるのみである。この点は公正労働基準法で直接最低賃金を規定するアメリカとは異なっている。

具体的な金額は厚生労働本省に設置される中央最低賃金審議会が、目安に関する小委員会における議論を基に答申として毎年度示す「地域別最低賃金改定の目安<sup>20</sup>（以下、「改定の目安」）」を参考として、都道府県労働局に設置される地方最低賃金審議会が調査審議を行い都道府県ごとに決定する。中央最低賃金審議会は公労使各 6 名で構成され（会長 今野浩一郎学習院大学経済学部教授）、目安に関する小委員会は公労使各 4 名で構成されている。

厚生労働大臣又は都道府県労働局長は、地域別最低賃金について、地域における労働者の生計費及び賃金並びに通常の事業の賃金支払能力を考慮して必要があると認めるときは最低賃金の改正が行える（同法第 12 条）。しかし、中央から示される改定の目安や最終的な引上げ幅がゼロであるにしても、改正の検討は全都道府県で毎年行われるのが通例となっている。最低賃金審議会は労働政策形成過程の定型に従い、労働者、使用者又は公益を代表する三者同数によって組織されることとなっており（同法第 22 条）、労働政策の本質な当事者であり利害対立の関係にある労使の攻防を公益代表が調整して決着させるという基本構造を持っている。

### (2) 地方労働局における最低賃金の決定

現行の目安制度に基づく最低賃金の決定は昭和 53 年に導入されており、毎年ほぼ同様の流れを持っている。毎年 7 月下旬頃、中央最低賃金審議会の答申である改定の目安が各都道府県労働局長を通じて各地方最低賃金審議会に提示される。各地方最低賃金審議会は当該答申を参考とし、最低賃金に関する実態調査<sup>21</sup>、参考人の意見聴取、実地視察等の結果を活用して具体

---

<sup>20</sup> 改定の目安は現行の最低賃金に対する今年度の引上げ額で示される。平成 13 年度までは日額単位、日額廃止後の平成 14 年度以降は時間額単位である。

<sup>21</sup> 賃金改定状況調査及び最低賃金に関する基礎調査（賃金の支払額等の状況）の総称であり、最低賃金の改正審議のため低賃金労働者の賃金実態を把握することを目的として毎年 6 月から

的な審議を実施する。各地方最低賃金審議会においては、概ね 8 月中旬までに改定審議が終了し、各都道府県労働局長に対して答申を出す。その後、所要の手続きを経て、概ね 10 月中旬までに新しい地域別最低賃金が発効する<sup>22</sup>。

この中央と地方の最低賃金審議会の設置については法令の規定があるが<sup>23</sup>、上述の目安制度に象徴されるような中央と地方の最低賃金審議会の関係を明らかにする規定は法令上存在しない。両者の関係は審議会における運用の中で規定されてきた。中央最低賃金審議会是全国的な整合性を確保するために、都道府県の地域格差、産業格差等を一切考慮しない各都道府県の低賃金層の平均状態を前提とし、全国的な整合性を配慮して描かれた最低賃金の水準を念頭におき目安を示すが、地方最低賃金審議会は各都道府県内の賃金状態に応じた独自の判断を下すもので、目安は地方での審議決定を拘束するものではないとされている<sup>24</sup>。

### (3) 最低賃金制度という政策の特徴

ここで、労働政策の中でも最低賃金制度という政策の特徴を 2 点挙げたい。1 つは重層性である。最低賃金制度を所管する審議会として、最低賃金法という法制度のあり方を所管する労働政策審議会と、制度の運用として毎年の最低賃金の改定を所管する最低賃金審議会の 2 種類が設置されている。さらに、最低賃金審議会は全国的な整合性に配慮した改定の目安を示す中央最低賃金審議会と、都道府県単位で最低賃金額を協議決定する地方最低賃金審議会の 2 つに分かれる。したがって、最低賃金額の決定だけを見ても 3 層構造をとっていることになる。

なお、最低賃金審議会における最低賃金額の決定は、政策形成でなく、決定された政策の執行に当たるといえる考えもあるかも知れないが、本稿においては三者構成の合議体の合意によって守るべきルール・水準を決めるという側面から政策形成的要素を持つものと理解して考察する。

2 つ目は労使の利害対立の結果が、金額という目に見える数値として見えることである。もちろん、最低賃金額が高ければ高いほど全ての労働者にとって有益で、低ければ低いほど使用者の益となるという単純な評価はできない。しかし、毎年の時間給数円単位の駆け引きについてみるならば、決着点は労使の交渉結果の成否を測るわかりやすい指標であるだろう。

---

7 月にかけて厚生労働省が行うもので、対象は常用労働者数が 30 人未満の企業規模（ただし、最低賃金に関する基礎調査のうち製造業等については 100 人未満）に属する民営事業所。

<sup>22</sup> 平成 15 年 10 月 21 日第 1 回目安制度のあり方に関する全員協議会配布資料より

<sup>23</sup> 中央最低賃金審議会の設置根拠は厚生労働省設置法第 12 条。さらに最低賃金法第 20 条において厚生労働省に中央最低賃金審議会を、都道府県労働局に地方最低賃金審議会を置くことが定められており、前者は厚生労働大臣の、後者は地方労働局長の諮問機関である。特に地方最低賃金審議会は地方労働局長が決定する最低賃金の重要事項にかかる調査審議及び建議に関わるという役割が明記されている。

<sup>24</sup> 昭和 52 年 12 月 15 日付け中央最低賃金審議会答申「今後の最低賃金制のあり方について（答申）」。また、地方での審議を拘束するものでないことは毎年の改定の目安の中でも記載されている。

なお、最低賃金には地域別最低賃金と特定（産業別）最低賃金の2種類があるが、本稿において今後断りがない限り、最低賃金とは地域別最低賃金のことを指すものとする。

#### （4）最低賃金額に対する関係者の評価

最低賃金の引上げは短期的には使用者の負担増加であるため、円滑な引上げ実施のためにはその負担増を強く意識させない水準に止まることは容易に推測できる。賃金の負担感が増えることで労働時間の総量が減少したり、失業を生んだりしては、賃金の低廉な労働者の生活の保護にもつながらないからである。

また、大橋勇雄は、中央最低賃金審議会における公益代表委員経験者である古郡頼子中央大学教授からのヒアリングを基に、労使が鋭く対立し合意が得られないまま公益見解として目安を提示しなければならない状況では、どうしても控えめな額にならざるを得ないことを指摘している<sup>25</sup>。本来客観的な知見と判断を提供するはずの公益代表者が、利害関係者である労使双方が妥協して合意する点を見つけることに注力している状況が懸念される。

労使を含めた審議会方式で改定を重ねてきた結果である最低賃金額について、当事者がその額を不当と判断することは困難である。結果として最低賃金は絶対額として何円が適切かという議論にはなりにくく、上述の低めバイアスや地域ごとの労使の交渉力の違いに大きく影響を受けながら累々と改定が重ねられたことにより、地域の労働市場における最低賃金額の意義があいまいとなっていることが推測できる。

厚生労働省自身も、平成19年の法改正前の当時の最低賃金額は低廉であると考えていた。実際に、平成14年11月6日第155回国会厚生労働委員会（衆議院）において、母子家庭の母に関する社会民主党中川智子議員（当時）からの質問に対し、坂口力厚生労働大臣が「常用雇用で働いていられるお母さんの場合には比較的恵まれているんだろうというふうに思いますけれども、やはりパートで（最低賃金に近いパート賃金で）働いておみえになるときに、非常に辛い思いをしておみえになるのではないかというふうに思います。」と答弁している。ただし、その解決策として最低賃金引上げでなく、パート労働から正規労働への移行やパートタイム労働者と通常の労働者の均衡処遇を政府として推進する旨を説明している。パートタイム労働者の他にも国会では刑務所内の報酬、研修医（ただし、この2つは「賃金」ではない）、タクシー運転手、障害者等と最低賃金額と関連付けて論じられていた。つまり、最低賃金自身が労働者の生活を支えるというよりも、所与の低廉な賃金の最低基準として最低賃金を捉えていたことがわかる。

併せて、最低賃金と生活保護費の関係についても、2007年の法改正の中で新しく取り上げられた論点ではない。法改正の議論開始の以前から、地方最低賃金審議会における具体的な地域

---

<sup>25</sup> 大橋（2009）

ごとの改定額審議の際に、生活保護の基準や額は参考資料とされてきていた<sup>26</sup>。しかし、最低賃金と生活保護はその性格等を異にしており、両制度の額の水準を単純に比較することは適切ではなく、また、仮にかかる比較を行うとしても、生活保護の給付額は、要保護者の住宅費の実費等の要素を勘案して決定されるため、どのような具体例を想定して比較を行うかを決定することが困難との説明をし<sup>27</sup>、額の直接比較は避けている。

したがって、最低賃金額の低廉さや生活保護との逆転については、認識はしていたが、問題視はしていなかったというのが正しい状況説明であろう。

### 3 平成 19 年の最低賃金法改正

以下、実際の政策形成過程を追う。平成 19 年 11 月 28 日に成立した改正最低賃金法の概要は次のとおりである。

- ① 地域別最低賃金を決定する場合に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ことが法文上明記されたこと
- ② 地域別最低賃金額を下回る賃金を支払った場合の罰金の上限額が2万円から50万円に引き上げられたこと
- ③ 障害により著しく労働能力の低い者、試の使用期間中の者、認定職業訓練を受けている者等に関する従来適用除外許可規定が廃止され、最低賃金の減額特例許可規定が新設されたこと（全ての労働者について最低賃金を適用した上で、その額を減額することへの概念切り替え）
- ④ 従来産業別最低賃金を特定最低賃金へと名称変更するとともに、②の最低賃金法による罰則の適用除外とすること
- ⑤ 派遣労働者には派遣先の地域（産業）に適用される最低賃金が適用されることとしたこと
- ⑥ 時間額、日額、週額又は月額で定めることとされていた最低賃金額の表示単位が、時間額のみとなったこと（ただし、平成14年度からすでに運用上時間額表示に一本化）

今回の最低賃金法改正は、昭和 43（1968）年 5 月に業者間決定方式が廃止され、審議会方式により必要に応じて最低賃金を決定することとなった以来の大きな制度改正とされる。従来並立していた地域別最低賃金と産業別最低賃金の意義付けを分別して、地域別最低賃金が安全網として全ての労働者に適用される一般的最低賃金の役割を持つことを明確にした。

#### （1）議題化から研究会へ

平成 16 年 3 月 19 日閣議決定の規制改革・民間開放推進 3 年計画に、産業別最低賃金制度

<sup>26</sup> 平成 17 年 1 月 7 日 第 6 回最低賃金制度のあり方に関する研究会 前田賃金時間課長説明。

<sup>27</sup> 平成 16 年 5 月 7 日付け内閣参質一五九第一四号答弁書「参議院議員畑野君枝君提出最低賃金額の引き上げと最低賃金審議会委員の公正な任命等に関する質問に対する答弁」

の見直しが盛り込まれ、平成 16 年度中に検討を行うこととされた。このときの問題意識は、全労働者に適用となる都道府県別の「地域別最低賃金」に加えて、産業別に異なる最低賃金を設定する意義は乏しいとの見解に基づく。

これに従い、平成 16 年 9 月、樋口美雄慶應義塾大学商学部教授を座長に有識者が参集され、「最低賃金制度のあり方に関する研究会（以下、「研究会）」が設けられ、平成 17 年 3 月まで 10 回にわたり開催された。

研究会の設置目的は、近年の産業構造の変化、非正規労働者の増加等の就業形態の多様化など最低賃金制度をとりまく状況の変化に対応し、今後の労働市場の中で最低賃金制度が一層的に機能していくよう、現行制度の機能を検証し、あるべき姿を明らかにすることが必要との認識に基づいている。研究会においては、①現行最低賃金制度が労働市場において果たしている機能、②安全網としての最低賃金制度のあり方、③最低賃金制度の体系のあり方（産業別最低賃金制度のあり方を含む）の 3 点を中心として調査・研究を行うこととされた<sup>28</sup>。

ここまで見ると、当初研究会は、「屋上屋」というむしろ最低賃金の高すぎ懸念に端を発していることが分かる。実際に研究会に提出されている資料をみても、労働者側からの現状の最低賃金が低すぎることにに関する指摘や生活保護との比較資料は含まれていない。

研究会と平行して、厚生労働省労働基準局賃金時間課は独立行政法人労働政策研究・研修機構に対して最低賃金の経済分析にかかる研究要請を行っている。この中で、統計資料を用いた最低賃金に関する実態分析（地域別・産業別最低賃金近辺における賃金の張り付き状況の確認等）及びアンケート調査を用いた最低賃金制度に関する雇い主の認識状況が把握された。併せて、既存の最低賃金に関する経済理論や日米の実証研究が取りまとめられ、研究会における議論の参考とされた。

研究会における議論では最低賃金と生活保護の関係について、政策目的、技術的な比較の困難さから直接的にリンクして決定されるべきこととしないとしながらも、最終的には同研究会報告書<sup>29</sup>において単身者について、少なくとも実質的にみて生活保護の水準を下回らないようにすることが必要であるとまとめられた。また、地域的にみて一般的賃金水準又は低賃金労働者の賃金水準との関係等に不均衡を生じさせている現状であることから、地域的な整合性を保ちつつ経年的にある程度安定的に推移するようするという見直しが必要であると結論付けた。

## （2）審議会における議論

その後、平成 17 年 6 月に労働政策審議会労働条件分科会に最低賃金部会が設置され、最低賃金法改正の議論は審議会に移る。審議会での議論の中心はやはり産業別最低賃金の廃止に関するものであったが、地域別最低賃金についても研究会より一步踏み込んでその決定基準、地

<sup>28</sup> 「最低賃金制度のあり方に関する研究会開催要綱」より。

<sup>29</sup> 平成 17 年 3 月 31 日「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」

域の設定単位、イギリスなどのような年齢による減額措置の導入等について議論が交わされた。新しい参考資料として、賃金構造基本統計調査のデータを基にした都道府県別の賃金分布と地域別最低賃金との関係についての分析資料が出された。これによって、特にパートタイム労働者で見た場合、例えば北海道や沖縄のように賃金分布の山が最低賃金付近にある地域と、東京近郊のように最低賃金よりかなり高いところにある地域が存在するように、地域別最低賃金と実際の賃金分布が、都道府県、地域によってかなりばらつきがあるということが確認された。

その後も産業別最低賃金の議論を中心に審議は難航し、平成18年1月19日の第10回最低賃金部会において、公益委員試案を尊重しながら引き続き議論を継続していくこととする旨の中間報告を出して審議はいったん中断した。年度が替わり平成18年4月に部会における審議が再開したものの、生活保護との関係の考慮は議論が深められなかったが、11月に入り地域別最低賃金は最低限の安全網、産業別最低賃金は安全網とは別の役割という整理で合意が進んだ。12月27日に最低賃金部会がまとめた報告「今後の最低賃金制度の在り方について」においては、決定基準については従来「労働者の生計費、類似の労働者の賃金及び通常の実業の賃金支払能力」とされていたものが「地域における労働者の生計費及び賃金並びに通常の実業の賃金の支払能力」に、この生計費を考えるに当たっては生活保護との整合性も考慮にすることを明確にすることとされた。この報告はそのまま労働政策審議会会長から厚生労働大臣に対する答申とされ、平成19年1月29日には最低賃金法改正案要綱が諮問され、即日答申された。

その後、平成19年3月13日、「最低賃金法の一部を改正する法律案」は第166回通常国会に提出され、審議もされたものの、いわゆる年金問題等で会期内成立ならず継続審議とされた。衆議院において修正提案が入り、生計費の算定に当たって「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配慮というように生活保護との整合性を図る趣旨が補足挿入された。

そして、改正最低賃金法は平成19年11月28日に成立し、12月5日に公布された。施行は公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日とされ、平成20年7月1日となった。

### (3) 政治的影響による転換

最低賃金法改正案要綱が即日諮問答申されたのと同日の平成19年1月29日、安倍政権下の経済財政諮問会議にて、大田経済財政政策担当大臣から「平成19年の経済財政諮問会議における主な課題」が提出された。その中では、働く人全体の所得や生活水準を引上げて、格差の固定化を防ぐ必要があるという安倍首相の意向を受け、「「底上げ」によって格差の固定化を防ぐ」という新しい方針が打ち出された。そのまま2月には成長力底上げ戦略構想チームが結成され、同チームが2月15日に取りまとめ、2月16日の経済財政諮問会議に提出した「成長力底上げ戦略(基本構想)」には最低賃金の引上げが政策として明記された。ここにおいて、通常の実業市場の

中でも特別な者のための政策でしかなく、地域ごとのルーティンワークとして改定が繰り返されてきていた最低賃金が、政治のトピイシューのひとつに躍り出ることとなった。

しかし、「成長力底上げ戦略」における最低賃金の取り扱いの特徴は、中小企業政策と抱き合わせで論じられたところである。

2月1日の成長力底上げ戦略推進チームの発足当初に賃金政策が言及されたのは、生産性向上のために賃金を底上げし<sup>30</sup>人材確保を図ろうにも機会に恵まれなために適わない中小企業を底上げしようというもので、直接は生活者保護の目的ではなかった。また、中小企業で働く者の賃金を広く指しており、最低賃金には限定されていなかった。

しかし、2月15日の「成長力底上げ戦略（基本構想）」では「働く人の賃金の底上げを図る観点から、中小企業等における生産性の向上とともに、最低賃金を引き上げるため、産業政策と雇用政策の一体的運用をはじめ、地域活性化等を含めた官民をあげた取組を強力に推進する。」へと表現が変化した。成長力底上げ戦略推進チームの議事録は公開されていないため、具体的な経緯は不明である。2月16日の経済財政諮問会議において「成長力底上げ戦略（基本構想）」を報告する塩崎泰久内閣官房長官が、厚生労働省の意向である最低賃金の引上げは就労促進の上でも必要であるため、円滑に実現するよう支援を行うものである旨説明している。さらに、「世界的に見て日本の最低賃金の水準は低く、常用、パート、派遣、アルバイト等の賃金の底上げを図るためには、最低賃金の引上げがテーマとなる」とも述べている。

そして、平成19年4月25日経済財政諮問会議とりまとめの「成長力加速プログラム ー生産性5割増を目指してー」に成長力底上げ戦略の一環として盛り込まれるとともに、平成19年6月19日閣議決定の「経済財政改革の基本方針2007」にも最低賃金の中長期的な引上げが明記されることとなる。

最低賃金引上げに関する具体的な議論は平成19年3月から開催される成長力底上げ戦略推進円卓会議（以下、「円卓会議」）へと引き継がれる。円卓会議には連合をはじめとする労働者団体の出身者も構成員に含まれていたことから、最低賃金の引上げに積極的な議論がなされることは予想できた。しかし、最低賃金の引上げが格差の固定化回避につながることを強く主張したのは、経済財政諮問会議の議員であり円卓会議の構成員でもあった丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長（当時）である。

結果として、平成20年6月20日に合意された「中小企業の生産性向上と最低賃金の中長期的な引上げの基本方針について（「円卓合意」）」に最低賃金の中長期的な引上げが盛り込まれ、「最低賃金については、賃金の底上げを図る趣旨から、社会経済情勢を考慮しつつ、生活保護基準との整合性、小規模事業所の高卒初任給の最も低位の水準との均衡を勘案して、これを当面5年間程度で引上げることを目指し、政労使が一体となって取り組む。」とされた。

国会に提出された「最低賃金法の一部を改正する法律案」の提案理由は「就業形態の多様化

---

<sup>30</sup> 本項目において下線筆者。



の進展等の社会経済情勢の変化の中で、最低賃金制度が十全に機能するようにするため、国内の各地域ごとにすべての労働者に適用される最低賃金を決定しなければならないこととするとともに、その考慮要素について見直しを行うほか、罰則の整備等の措置を講ずる必要がある。」であった。この提案理由では「格差解消」までは掲げていない。生活保護との逆転解消についても、生活保護制度における多様な扶助・メリットのうちどこまでを入れるべきか議論が保留のままであったため、敢えて「整合性に配慮する」という裁量の高い表現にとどめていた。

最低賃金の引上げは、労働政策審議会の議論においては「単身者について、少なくとも実質的にみて生活保護の水準を下回らないようにすることが必要」という消極的かつ限定的な引上げ論であったのに対し、成長力底上げ戦略推進円卓会議において、格差の固定化防止に有効であるというように目的と積極性が移り変わった。

表1 東京都最低賃金と改定の目安（Aランク）の推移

(参考) 最低賃金全国加重平均額

	日額(円)	時間額(円)	引上げ額	発効日	改定の目安(Aランク・円)	日額(円)	時間額(円)
平成2年	4,357	548	197	H2.10.17	197	4,117	516
3	4,570	575	213	H3.10.11	213	4,321	541
4	4,762	601	192	H4.11.12	192	4,504	565
5	4,910	620	148	H5.10.1	148	4,644	583
6	5,028	634	118	H6.10.1	118	4,757	597
7	5,144	650	116	H7.10.26	116	4,866	611
8	5,252	664	108	H8.10.1	108	4,965	623
9	5,368	679	116	H9.10.1	116	5,075	637
10	5,465	692	97	H10.10.1	97	5,167	649
11	5,514	698	49	H11.10.1	49	5,213	654
12	5,559	703	45	H12.10.1	44	5,256	659
13	5,597	708	38	H13.10.1	38	5,288	663
14	廃止	708	0	H14.10.1	—	廃止	663
15	—	708	0	H14.10.1	0	—	664
16	—	710	2	H16.10.1	—	—	665
17	—	714	4	H17.10.1	3	—	668
18	—	719	5	H18.10.1	4	—	673
19	—	739	20	H19.10.19	19	—	687
20	—	766	27	H20.10.19	15	—	703
21	—	791	25	H21.10.1	—	—	710
22	—	821	30	H22.10.24	10	—	730

資料：厚生労働省及び東京労働局ホームページより

注1) 目安額及び引上げ額は平成13年度までは日額に対する、平成14年度からは時間額に対する金額。

2) 平成14年度、16年度、21年度の目安額は「現行水準の維持を基本として引上げ額の目安は示さないことが適当」。

3) 平成20年度以降の目安額はランク別の金額のほか生活保護との逆転解消を図るための別途指示がある。

#### 4 改正最低賃金法の最低賃金決定への影響

初めに表1に東京都最低賃金と中央から出される改定の目安の推移を示す。平成19年度以降目安額が大きくなっており、それと連動して東京都最低賃金の引上げ額も大きくなっていることがわかる。最低賃金法改正の議論、円卓会議の議論などはどのように最低賃金の改定審議に影響したであろうか。

東京地方最低賃金審議会は公労使各6名で構成される本審（会長 安西 愈弁護士。以下、「本審」）の下に、具体的な賃金額の水準に関する調査審議を行う公労使各3名で構成される東京都最低賃金専門部会（以下、「専門部会」）が毎年アドホックで置かれる。専門部会における金額に関する具体的な審議は公開されていないが、専門部会の審議結果は専門部会長報告というかたちで本審会長宛て報告がなされる。その中で、結論に至った適当とされる最低賃金額と併せて、結論に際しての重要な判断要素が記載される。

なお、中央最低賃金審議会目安に関する小委員会で使用した資料等はすべて事務局である都道府県労働局に送られ情報は共有されている。

##### （1）平成18年度

平成18年度の改定審議の時期は、引き続き厚生労働本省において進められる審議会（労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会）での議論と平行して行われた。

当時、中央最低賃金審議会目安に関する小委員会並びに東京地域最低賃金審議会の本審及び専門部会で審議の際の参考とされていた資料は、以下のとおりである。

- ① 労働経済関係資料（労働時間、賃金、完全失業者・率、有効求人倍率、工業指数、消費者物価指数、企業倒産件数等）
- ② 経済情勢関係資料（GDP/都内総生産量、設備投資、住宅着工件数、大型小売店販売額、日銀短観、東京都の中小企業の景況等）
- ③ 賃金関係資料（初任給、パートタイム女性労働者の所定内給与額、小規模事業所賃金、春季賃上げ妥結状況、夏季一時金調査速報）
- ④ 生計費関係資料（標準生計費、家計収支、消費者物価地域差指数、平均消費性向、生活保護法による最低生活費）
- ⑤ 業務関係資料（地域別最低賃金額推移、最低賃金額と一般賃金水準の比較、影響率・未満率、最低賃金に関する実態調査、監督指導結果）

中央と東京とではほぼ同じであるが、生活保護法による最低生活費の資料は東京のみ、最低賃金の履行確保を主眼とする監督指導結果は中央でのみ用いられている。

改正最低賃金法が成立する前からすでに生活保護の金額は参考資料とされていたことが確認できる。また、毎年、東京労働局長から最低賃金改定の諮問が出された後に関係労使からの意見聴取があるが、そこにおいても労働者側から生計費、生活保護との整合性を考慮して答申

すべきである旨の意見が提出され、それらを念頭におきつつ審議を進めることを議事の中で確認している。

日本経済が回復基調にあるとされる中での改定ではあったが、結果として賃金改定調査結果を重要な参考資料にしつつ、労使の主張を総合的に勘案した目安に関する小委員会公益委員見解を基に、平成 18 年 7 月 26 日付けで示された改定の目安は A ランク 4 円という従来ベースの引上げ幅とされた。

東京においては前年比プラス 5 円の 719 円であり、専門部会からの本審への報告においても、生活保護との整合性その他の特別に考慮した要素については言及されなかった。

## (2) 平成 19 年度

改正最低賃金法は国会において審議中で未成立であったが、成長力底上げ戦略及び成長力底上げ戦略推進円卓会議における議論が大いに影響を与えた。最低賃金審議会における新しい資料として賃金構造基本統計調査による賃金分布が追加された。

例年より少し遅い平成 19 年 8 月 10 日付けで示された東京 (A ランク) の改定の目安は 19 円であった。この算定根拠について、中央最低賃金審議会は賃金改定状況調査結果の賃金上昇率 0.7%により各ランク同率の引上げを行うとすれば A ランク 5 円となるが、地域別最低賃金と実際の賃金分布との関係にも配慮しつつ、さまざまな要素を総合的に勘案した結果と説明した。目安に関する小委員会の最後まで労働者側は加重平均 50 円の引上げ、使用者側は 5 円の引上げを主張していたものであり、公益委員が別途数字を算出した根拠は示されていない。

東京地域最低賃金審議会における審議の際も最低賃金法改正関係資料や円卓会議に関する資料が追加された。本審議事を見ると、従来賃金改定状況調査を参考に賃金実態に応じて最低賃金を上げていたものを、今年を目安 19 円は根拠不明であり、参考にしづらいという戸惑いが見受けられる。

結局、答申は前年度比プラス 20 円の 739 円となり、過去に類を見ない大きな引上げ額となった。最終的な専門部会の決議において使用者側は反対に回り、公益・労働者側の賛成により結論とされた。専門部会長報告には「現下の最低賃金を取巻く状況を踏まえ、成長力底上げ戦略推進円卓会議における賃金底上げに関する議論にも配慮し」たことが明記された。

## (3) 平成 20 年度

成長力底上げ戦略推進円卓会議における最低賃金の引上げの議論も円卓合意というかたちでいったん終結し、改正最低賃金法が平成 20 年 7 月 1 日付けで施行された。

改正最低賃金法第 9 条においては、生活保護と地域ごとに決定する最低賃金との結びつきを明示している。しかし、敢えて法の文言上の表現は「整合性に配慮する」に止められており、額の多寡を直接比較することまでは規定していない。しかし、国会審議の段階で、政府は「生

活保護を下回らない水準となるよう配慮する」趣旨であると説明している<sup>31</sup>。実際にその改正最低賃金法の施行通達である平成 20 年 7 月 1 日付け基発 0701001 号「最低賃金法の一部を改正する法律の施行について」において、「法律上、特に生活保護に係る施策との整合性だけが明確化された点にかんがみれば、これは、最低賃金は生活保護を下回らない水準となるよう配慮するという趣旨であると解されるものであること。」と、通達において、額の直接比較を指示していた。

これらの動きの中、中央最低賃金審議会目安に関する小委員会は平成 20 年度改定の目安に関する審議を開始した。改正最低賃金法と円卓合意を尊重し、最低賃金と生活保護の逆転解消及び中長期的な引上げについて総論合意はあるものの、この段階においてもなお、最低賃金と生活保護費との直接リンクについては労使双方から反論があり、金額の比較方法、最終的な引上げ水準等について議論が重ねられた。労働者側は全国加重平均で 50 円、使用者側は明確な数字は出さず、全体として厳しく、特に中小零細企業がより厳しい状況にあり、更に地域間のばらつきもあることを十分に認識すべきであるとの主張で歩み寄らなかった。最終的に平成 20 年 8 月 6 日付けで示された東京（A ランク）の改定の目安は 15 円とされるとともに、本年 7 月 1 日に施行された最低賃金法改正法の趣旨を踏まえ、一定の前提の下に最低賃金額と生活保護とを比較した結果、最低賃金額が生活保護を下回る 12 都道府県<sup>32</sup>については、これを解消するための期間（年数）で生活保護との乖離額を除して得た額とランク毎の引上げ額とを比較して大きい方の額とされた。

東京は「生活保護を下回る 12 都道府県」に含まれ、東京における平成 19 年度改正発効による最低賃金と生活保護費との乖離が 80 円であり、これを原則 2 年（最大 5 年）で解消することが求められたことから、実際の目安額は 40 円～16 円ということになる。東京地方最低賃金審議会においても、生活保護との逆転を解消することは前提として、何年かけて解消するかといった議論展開となった。審議にあたり生活保護制度に関する詳しい資料が中央、東京ともに追加され、さらに東京では東京都福祉保険局から担当者を参考人に招き生活保護に関する勉強の機会を設けた。

専門部会長報告には、本年 7 月 1 日に施行された最低賃金法の一部を改正する法律の趣旨を踏まえた旨、改定の目安の考え方に基づき生活保護との乖離額 80 円を当面 3 年程度で解消するものとした旨が記載され、前年度比プラス 27 円の 766 円とされた。

---

<sup>31</sup> 一例として、平成 19 年 11 月 20 日参議院厚生労働委員会舛添要一厚生労働大臣答弁「今回、生活保護との整合性に配慮するというのは、みんなでこの条項をきちっと入れたことは、私は、やっぱり最低賃金は生活保護を下回っちゃいけないと、これは当たり前のことじゃないかなと思います。」

<sup>32</sup> 平成 20 年度の中央最低賃金審議会目安に関する小委員会の議論を経て、比較する生活保護費とは生活扶助基準（第 1 類費＋第 2 類費＋期末一時扶助費）の各都道府県の人口加重平均に住宅扶助の実績値を加えた金額とされた。

#### (4) 平成 21 年度

平成 21 年度はいわゆるサブプライム問題に端を発した経済危機を受けた厳しい経済状況下、中央最低賃金審議会における改定の目安も「現行水準の維持を基本として引上げの目安は示さないことが適当」とされた。しかし、最低賃金を下回る 12 都道府県については引き続きその乖離額の解消を図るものとされ、東京のように前年度乖離（逆転）の予定解消年数を定めていた地域は、①原則として、残された乖離額を、解消するために予定していた残りの期間（年数）を 1 年延長するとした年数で除して得た金額、又は②そうした場合に、地域の経済や雇用に著しい影響を及ぼさないと考えられるケースは、少なくとも当該金額は引上げるとした上で、延長しないとした年数で除して得た金額も十分踏まえた金額、とされた。東京における平成 20 年度改正発効による最低賃金と生活保護費との乖離が 60 円であり、これを予定通りの 2 年（又は 1 年加えた 3 年）で解消することが求められたことから、実際の目安額は 30 円～20 円ということになる。東京地方最低賃金審議会における議論は、賃金分布が最低賃金よりだいぶ上方に散らばることを意識しつつ、同じく乖離解消を図る神奈川県の変向を注視しながら行われた。

平成 21 年 8 月 5 日付けで出された専門部会長報告によると、平成 20 年度後半から現在までの東京都の経済、企業、雇用動向等を踏まえ、かつ、改定の目安の考え方を十分に考慮し、慎重に審議した結果、昨年度定めた予定に従った引上げ額よりは下回る前年度比プラス 25 円の 791 円が適当とされた。

なお、神奈川県最低賃金については平成 21 年度改正審議時点の乖離額 66 円、昨年度定めた当初予定解消年数 3 年、実質的な改定の目安 22 円～33 円のところ、プラス 23 円の引上げ額とされた。

#### (5) 小括

最低賃金額の改定は、経済指標や賃金関連指標など多くの統計データ及び労使からの累次の主張に基づき審議をしているものの、平成 18 年度までは円滑な執行を重視して最低賃金に関する実態調査に基づく中小企業の賃金実態、平成 19 年度は円卓会議による最低賃金引上げ気運、平成 20 年度以降は政治主導の影響を強く反映し、生活保護との乖離額の解消といったひとつの指標を基準に、最後は公益委員の「総合的な勘案」の結果、改定額を決めている様子が見えがえ<sup>33</sup>。

また、制度上は中央最低賃金審議会から示される改定の目安は地方最低賃金審議会における審議を拘束しないとされるものの、実際には強く影響を与えたことが観察できた。実際他の労働局においても、最終的な決定額について、目安を大幅に無視した決定はなされていない<sup>34</sup>。

<sup>33</sup> 平成 19 年度については成長力底上げ戦略円卓会議の議論も踏まえつつ「総合的に勘案した結果」とだけ説明されている。

<sup>34</sup> 計量的な分析で目安 1 円と最低賃金引上げ約 0.9 円との間に統計的に有意な正の相関が見られるという研究について、玉田（2009）

改定の目安に対して地域の実情を踏まえた修正は認められるものの、それはデータに基づく客観的な修正というよりも、県内労使の関係や近隣県の状況を考慮した公益委員の苦心の調整結果という印象を受ける。改定の目安が具体的に示されなかった平成 21 年度は、特に近隣の県の改定動向を大きく考慮していた。東京以外に茨城地方最低賃金審議会<sup>35</sup>の例を見ても、「近隣の県も 1 円以上上げている」ことを上げ額 2 円の根拠にしている<sup>36</sup>。

しかし、客観的なデータをもとに万人が納得する最適な最低賃金をはじき出すことが現実的に困難であることは、リンドブルムが指摘するような政策形成過程の一般的な特徴を確認したにすぎず、新しい発見事実ではない。どれほど客観的なデータをそろえても、労働者も使用者も自らに都合のよい指標を選び、都合のよい主張を繰り返すことが可能である。時にはひとつの指標が、労使で正反対の主張の根拠とされることもある。例えば、平成 21 年度の茨城地方最低賃金審議会の審議経過では、茨城県内における所定内給与と最低賃金額の比率が東京、大阪に次ぎ神奈川と並んで全国で 3 番目に低いという事実を、労働者側は最低賃金額が低すぎる根拠とし、使用者側は賃金水準が高すぎる根拠としている。

成長力底上げ戦略推進円卓会議等の影響がなかったなら、法の文言は変わっても、その後の最低賃金の大幅引上げが続く可能性は低かったと推測される。特に、最低賃金と生活保護との逆転が生じていなかった地域についてはなおさらである。公益委員が最終的に大幅引上げへと調整を図ったのは、やはり低めバイアスを矯正する契機を求めていたからではないだろうか。

## 5 各政策アクターの課題

前章で最低賃金制度という政策における漸進性の存在と政治主導が与えた影響を具体的に確認した。全ての政策を政治主導で進めることが不可能な以上、特に継続的的案件については多くを職業的行政官に委ねざるを得ず、その結果、漸進性をはじめとする行政による政策形成の一般的傾向を持つことは半ば宿命と考える。他方、従来型の行政による政策形成に加えて、政治主導の気運も確実に政策形成過程に入り込んでいる。

したがって、より良い政策決定のためには従来の行政主導による審議会を中心とした労使合意型の政策形成の特徴をよく理解した上で、政治主導をうまく取り入れた新しい政策形成のあり方を検討する必要がある。例えば漸進性の弊害を克服する要素である①試行錯誤、②できるだけ客観的な分析、③できるだけ民主的な多元主義の 3 点は、改正最低賃金法を巡る動きの中でどのように表れたであろうか。また、現在進行中の政治主導についてもどのように進められていくべきか。

新しい政策形成のあり方として、各政策アクターが担うべき役割について考察したい。

---

<sup>35</sup> 議事録は茨城労働局ホームページにて公開されている。なお、茨城県は生活保護との逆転が生じている地域ではない。

<sup>36</sup> もちろんこれは単なる横並び主義ではなく、労働者の需給は県を超えて発生することもあるので近隣県との金額の整合性は重要な要素である。

## (1) 政治

改正最低賃金法を巡る政治主導の動きは功罪両面があった。まず、従来の漸進的に決定されてきた最低賃金額の水準を見直す契機となった点では評価できる。

一方で、根拠不十分にもかかわらず最低賃金引上げが格差固定化防止に役立つといった目的の転換がなされた。最低賃金引上げが本当に格差の固定化防止に資するかどうかにについての検討は、円卓会議等の議論でもほとんど見られない。最低賃金引上げが成長力底上げ戦略に躍り出たのは、客観的政策論というより、たまたま法改正の議論がすでに起こっていたからという恣意性が大きいだろう。

この目的転換による最大の罪過は、最低賃金の低いことが現在のワーキングプアの諸悪の根源であるかのような刷りこみを社会に対して行ってしまったことである。世帯の主たる生計を支える者が低廉な賃金しか得られないことは深刻な問題であるが、最低賃金引上げだけでは賃金全体の十分な底上げにつながらない。そもそも、労働者の生計費を雇い主が負担する義務があるか否かは賃金政策における長年の論争の種である。加えて、最低賃金付近の賃金で働く労働者には高所得世帯に所属する者も少なくない。したがって、政策効果の確実性からいえば、貧困世帯の救済は社会保障サービスの充実による生活の底上げのほうが確実である<sup>37</sup>。

政治には、一つの課題を解決するために社会全体で発生する負担と便益を広く見渡し、どのようにその負担と便益を分配するかを判断する役割が求められている。

最低賃金制度についてはイギリスにおいては 1998 年に全国最低賃金法の制定、アメリカにおいては 2007 年に公正労働基準法の改正による 10 年ぶりの連邦最低賃金の引上げという大きな改正があり、どちらも政治主導で実施されている。

### i) イギリス全国最低賃金法<sup>38</sup>

ブレア政権が 1999 年導入した全国最低賃金制度の趣旨は、前年 1998 年に発表された白書「職場における公正<sup>39</sup>」に記述が見られ、大きく以下の 2 つが挙げられる。

- ・労働者の時間当たり所得を高め、就労のインセンティブを高めること
- ・使用者の搾取を排除して職場における公正を高めるとともに、コスト主義に陥らない公正な企業間競争を促進すること

低所得就労世帯の賃金所得を向上させるとともに、労働者の社会保障給付からの自立、使用者の不当な賃金負担の回避抑制を通じて、国家の税収改善と社会保障給付削減を達成することが重要な政策目低となっている。しかし、最低賃金の引上げが低所得就労世帯の所得を向上以

<sup>37</sup> 原資については法人等からの何らかの出資で補うことになるだろう。

<sup>38</sup> 小宮（2007）、独立行政法人労働政策研究・研修機構等

<sup>39</sup> FAIRNESS AT WORK Presented to Parliament by the President of the Board of Trade by Command of her Majesty. May 1998. Cm 3968

外の負の効果をもたらす可能性はないか、実際に財政効果を持つかといった検証が必要となる。そのため、政府は経済的な効果の見通しと労使の意見調整を行わせるために独立組織である低賃金委員会に付託するという制度設計を行ったと分析されている。

低賃金委員会の答申を受けて最低賃金は毎年改定されており、2010年10月に改定された22歳以上の労働者に適用される最低賃金の基本額は時給5.93ポンドである。なお、22歳未満の労働者に対しては別途減額された金額が定められ、16-17歳向けの額なら3.64ポンドとなっている。

イギリスにおいては養育する子などがいない場合でも週当たり30時間以上働いている25歳以上の者で、低賃金の場合には就労税還付金が与えられる。また、就労の如何を問わず、その居住する地方行政機関から住宅給付及び地方議会税給付が与えられる制度等がある。したがって、一般的に最低賃金を上げると、低賃金労働者の所得額が上昇するので、上述のような就労関連給付への歳出が削減されるというのが現実想定し得た。新しい最低賃金制度の履行確保のための監督官制度を所管するのは、労働政策担当省ではなく歳入関税庁となっている。

#### ii) アメリカの最低賃金引上げ改定<sup>40</sup>

アメリカの連邦最低賃金の引上げ改定は生活賃金 (living wage) を保障しようという生活賃金条例運動から発展した。2006年の秋の中間選挙で民主党が躍進し過半数を制したことから、10年ぶりの引上げ改定が実現したとされる。アメリカでは2004年にワーキング・プア<sup>41</sup>の概念が登場し、貧困に対する関心が高まったが、ワーキング・プア対策としての最低賃金引上げはあまり期待されなかったようである。

2007年以降段階的に引上げられた最低賃金は、2009年7月24日以降時給7.25ドルとされており日本の水準より高いが、対象を、州を越えた事業活動を行うか、州を越えて流通する商品を製造する企業に雇用されている労働者又は年商50万ドル以上の企業に雇用されている労働者に限定しており、また若年者等の適用除外、チップを受け取る職業に従事する労働者に対する特例もある。また、州最低賃金も別途定められている。

財政的観点は、アメリカにおける連邦最低賃金引上げに際しても見られている。最低賃金法の改正により、フードスタンプ等の社会保障予算が削減されることも期待されたが、公正労働基準法改正にあたり提出されている米国議会予算局 (CBO) の費用見積もり<sup>41</sup>によると、すでに連邦最低賃金より高い週最低賃金が設定されている州が多いことや、労働市場への影響は不確実であること等を理由に、財政的への影響はあまり大きくないとされている。引上げ手続きに関する連邦労働省の関与はほとんどなく、政治的な決定と受け入れられている。

<sup>40</sup> 笹島 (2009)、独立行政法人労働政策研究・研修機構等

<sup>41</sup> CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE COST ESTIMATE, H.R. 2 Fair Minimum Wage Act of 2007, As passed by the House of Representatives on January 10, 2007



日本においては国全体を鳥瞰した財政的観点からの最低賃金の引上げ論はあまり見られない。確かに、最低賃金と生活保護との逆転現象が就労に対するインセンティブが働かずモラル・ハザードの観点から問題であるとの指摘はあったものの<sup>42</sup>、最低賃金が低いことにより現実には発生している国家財政の負担というものが意識されていなかったためと考えられる。

## (2) 行政

政策判断の根拠となるできるだけ客観的な分析やアメリカのような事前評価の実施の役割は、我が国においては官僚機構という資源を活用することが合理的であろう。しかし、評価分析の内包する技術的課題以上に、行政のセクショナリズムや組織の維持拡大指向によって客観的な政策分析を提供するインセンティブが歪められている点に留意が必要である。

改正最低賃金法の事例で見ると、最低賃金担当部局は円卓会議の議論において設定された格差の固定化防止という目的が、当初の政策目的とずれている上実現可能性も低いことは認識していたはずである。しかし、担当部局側にはそれを修正する動機付けに乏しい。

まず、行政の個別の部局が、格差の固定化防止に真に必要な総合的な社会保障制度の再設計といった所管を超えた政策提案を行うことはない。仮に、賃金政策の範疇だけでももう少し効果的な手法が考えられたかもしれないが、伝統的に具体的な個々の労働者の賃金水準は民事的な取り決めであり、最低賃金法をはじめとする労働基準関係法令に抵触しない限り労使の自主的な決定に委ねられるものとの立場をとっている。したがって、政府が規制できるのは最低賃金のみであり、それより上の部分についてはそもそも介入すべきでないとの考えがある。

次に、行政組織が円滑な予算獲得や政策執行のために政治主導の政策潮流に乗っているように演出したほうが得という心理を持つ。経済財政諮問会議の功績であり、弊害としてよく指摘されるが、予算獲得のためには「骨太の方針」を中心とする政権レベルで決定される政策方針に盛り込まれない限り新規政策の予算獲得が難しい。本来の政策目的とぴったり合致しなくとも、その政策目的達成に向けて何らかの貢献が期待できれば、関連政策として位置づけてもらうほうが得である。実際、最低賃金に関する施策<sup>43</sup>は例年予算が4億円前後で厚生労働省の持つ政策の単位としては小規模かつ定型的で、平成19年度予算までは厚生労働省予算案の主要事項として取り上げられてこなかった。「成長力底上げ推進戦略」等の影響を受けた平成20年度予算については、最低賃金法の改正を踏まえたこともあり、概算要求が5.1億円、成立した予算は5.5億円（前年度比1.8億円増）に上った。

平成20年度予算のシーリング<sup>44</sup>に従えば、一般政策は前年度比3%減とされている。予算の

<sup>42</sup> 厚生労働省労働基準局勤労者生活部勤労者生活課（2008）

<sup>43</sup> 厚生労働省が実施する政策評価に基づく。なお、最低賃金施策は審議会における調査審議、制度に関する広報・啓発活動であり、法違反に関する監督指導は、「法定労働基準の確保を図るための監督指導」として同じ政策目標下の別個別目標に位置づけられている。

<sup>44</sup> 平成19年8月10日付けで閣議了解「平成20年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」

シーリングは個別政策単位でなく、組織内のバランスの中で調整されるとはいうものの、十分な前年度比増の予算が確保できたのは成長力の強化として基本方針 2007 に盛り込まれ、最大 6,000 億円程度の加算枠を持った「重点施策推進要望事項」に参入できたからといえるだろう。

これら歪みのインセンティブをなくすためには、個別施策のパッチワークのみで政策体系を組み立てるのではなく、より上位の組織・機関が政策目的実現の観点から有機的な政策体系を設計することが重要である。

さらに、個別の担当部局が不利な情報も含めて公正な事前評価をしたことによりその政策が不成立となった場合に、当該部局がそのまま不利益を被らない工夫を導入することも必要と考える。その解決策のひとつが新規政策のための事前分析を明確に組織の業務と捉え、予算・人員等の資源配分を行うことである。現在は政策が成立した後でないと予算がつかないため、政策の成立自体が目的化しやすい上、乏しい資源の中事前評価が机上の分析に止まるという二重の弊害がある。

### (3) 従来の三者構成メンバー

最低賃金審議会は円卓会議の方針をにわかに受け入れることはしなかった。しかし、最終的に大幅な引上げ方針に応じたのは、低めバイアスの存在を意識していたからではないかと推測する。

審議会構成員が内輪に配慮しすぎた決定を繰り返すといった従来の漸進的な政策形成過程の弊害を認識することは不可欠である。そしてそれに見直しの機会を与える政治主導の動きは重要であるが、政治主導の決定は従来の政策形成アクターに受け入れられ難いことも多い。政治主導の動きが従来のアクターの理解を得られるよう努力するのは、政治側の責任である。実際今年度に入り、労働政策審議会会長名で、事業仕分けや派遣業法改正、出先機関改革に対する近年の政治主導の動きに対し、従来の三者構成による審議会の意見をもっと尊重すべきとの意見・見解を示している<sup>45</sup>。多元なアクターの役割・参加の仕組みについて共通の理解を得ることは今後の課題である。

### (4) その他のアクター

従来の三者構成メンバーにおける労使代表の代表性の疑義については既に述べた。特に産業別組合が根付いていない日本の労働市場において、価値観や働き方の多様化が進みつつも組織化が難しい労働者の意見を、より多く政策決定に反映する新しい仕組みの構築が求められる。

政策形成には間接的な参加も考え得る。パブリックコメントは制度として導入されているものの、取り扱いルールが不明確で制度として未成熟である。例えば、東京労働局は最低賃金の

---

<sup>45</sup> 平成 22 年 4 月 1 日付け労働政策審議会意見「労働政策審議会による答申等の尊重に関する意見」「出先機関改革に関する意見」、平成 22 年 12 月 1 日付け労働政策審議会会長見解（出先機関改革、事業仕分け）

決定に際し、毎年の地方最低賃金審議会の審議開始時と事後（答申後）の2回、公示による意見聴取を行っている。手法について積極的に都内の関係労使から意見を聴取する姿勢であるかといった問題もあるが、それ以上に集まった意見・異議申立（以下、「意見等」）取り扱いについて、有効活用できていないと感じる。審議前にきた意見等は平成18年度から21年度を通じて大手労働者団体からの2件で、議事の中で十分尊重するとしているものの、議論への反映状況はあいまいである。また、答申後にきた意見については平成18年度18件、平成19年度47件、平成20年度65件、平成21年度49件と平成19年度以降増加がみられるが、全件棄却となっている。

国民参加による意見の価値は、政策決定の中核で議論に加わっていた専門家をうならせるような新規の専門的知見を得ることだけではないはずである。敢えて素人意見を収集している点にも意義がある。然は然りながら、意見の質でなく量だけで政策が左右されるべきものでもない。行政における国民参加の取組みは進展し始めているものの、残念ながらそれらが十分に生かされているとはいえない。国民参加に関する行政手法の開発は急務である。

上記（1）で述べた、一つの課題を解決するために社会全体で発生する負担と便益を広く見渡し、どのようにその負担と便益を分配するかを判断する政治の役割は、同時に、広く国民に社会の問題の複雑さを認識させ、安易な解決策への傾倒を抑止するというエンパワメント効果も持つと考える。したがって、その役割は社会全体の民主性を向上させるためにも重要なのである。

## おわりに

本稿で確認した改正最低賃金法を巡る事例では、漸進主義がうまく機能する前提条件全てに問題があり、近年の政治主導や国民参加はそれを改善する動きでありつつも、それらについても未だ発展途上であることを確認した。

ただし、この動向は自民党時代のものである。平成21年夏、政権交代を実現した民主党は、霞ヶ関埋蔵金や事業仕分け等でたちどころに財政問題は解消するような宣伝を行ったが、それは思うほど簡単でなかった。最低賃金についても、マニフェストの中で労働者の生活の安定を確保することを目標として全国一律時間額で800円以上、将来的には経済状況に配慮しつつ全国加重平均1,000円を目指す、という約束を行った。最低賃金が「労働者とその家族を支える生計費」を基本として定められるべき、というのは政権獲得以前からの民主党の一貫した主張であるが、その実現には税制や社会保障と絡めた相当丁寧な制度設計が必要であることにすでに気づいているだろう。政権与党となった現在、知り得る情報や活用できる行政機関は格段に増えたはずなので、社会全体で発生する負担と便益を冷静に考慮し、より有効性の高い政策を展開して欲しいと願う。

多面的な利害が絡み合う複雑な現代社会において、有効性が高いとして政策が正当性を得る

には設定した「目的」への合致を基準とせざるを得ない。政策は目的を達成することを最優先事項として決定され、目的を達成したかどうかでしか有効性が計測できない。本来は目的でない、単なる「想定しうる効果」は副次的な恩恵であって、それを後付けで政策の目的としてはいけない。理想としては社会の中の解決すべき課題があって、その解決こそが「目的」であり、その解決手段として政策を選ぶというのが正しい順番であろう。政策評価の目標値が具体的政策を立案する行政部局の自己設定でなく、政権がマニフェストで約束した数値が用いられるイギリスの政策評価のあり方は大変道理に適っている。

現実に政治家の影響力が拡大し、政策形成の政治主導が進行している我が国においても、達成したい社会の理想像を描くのは政権の仕事として、政策の課題設定と基本的な構想は政治が担うという役割分担が根付いていくだろう。村松岐夫らは高級官僚に対する面接調査から、政治と行政の役割の融合は1970年代から進みつつあったものの、近年特に政策アクター間で政治主導の認知が強まり、一般的にいった官僚の影響力が近い将来減少すると考える行政官の割合が顕著に増大していることを確認している<sup>46</sup>。しかし、筆者はその多数派の考えに同意しない。行政機関は判断根拠となる客観的分析情報を提供する使命がある。政治主導が進んでも、行政機関は役割を変えつつますます重要な機能を果たすようになるという見方をしている。

言うは易しで、客観的な分析の実施と解決すべき課題及びその解決手段の選択は難しい。しかし、できるだけ努力を払った後は仮に間違っただけに気付いたなら試行錯誤で修正するしかないというくらいの気概でいいかもしれない。後世における誤りの指摘を恐れたり、組織の一時的な損得勘定で動いたりすることにより目的と手段の設定をあいまいとすることは、取り返し困難なより大きな政策の失敗を招く。

まずは政策目的の存在を前提に考え、その達成のための手段を考えていく政策形成の発想はまさに「ガバメントからガバナンスへ」である。政治主導下の労働政策形成過程において多元的な各アクターが果たす新しい役割の模索は今しばらく続くだろうが、必ずより良い社会の実現につながる道程と信じている。

## 謝辞

本稿作成にあたり、指導教員である田邊國昭教授には折に触れ貴重なご指導をいただいた。また、地方における最低賃金の決定については東京労働局労働基準部賃金課の協力を得て作成した。その他助言、情報提供をいただいた多くの方に深く感謝申し上げたい。

本稿における主張、誤りは全て筆者に帰するものである。

---

<sup>46</sup> 村松 (2003)

## 【参考文献】

(書籍)

1. 真淵 勝「社会科学の理論とモデル8 官僚」(2010年)
2. イギリス労働法研究会編「イギリス労働法の新展開 石橋洋教授 小宮文人教授 清水敏教授 還暦記念」(2009年)
3. 森岡孝二、川人博、肥田美佐子翻訳「ワーキング・プアー アメリカの下層社会 デイヴィッド・K. シプラー」(2007年) David K. Shipler, THE WORKING POOR Invisible in America, 2004
4. 山口二郎「ブレア時代のイギリス」(2005年)
5. 藪野祐三、案浦明子翻訳「政策形成の過程ー民主主義と公共性」(2004) Charles E. Lindblom, Edward J. Woodhouse, The policy making process(Third Edition), 1993
6. 西尾 勝「行政学」(2001年)
7. 村松岐夫「戦後日本の官僚制」(1981年)

(研究雑誌等)

1. 村松岐夫「「政治主導」の下の公務員集団の今後ー三回の高級官僚インタビュー調査分析から」『年報行政研究』38(2003年)
2. 八木俊道「戦後政治・行政の変遷と行政改革」『年報行政研究』36(2001年)
3. 濱口桂一郎「最低賃金制の法政策」『季刊労働法』226号(2009年秋季)
4. 花見 忠、山口浩一郎、濱口桂一郎座談会「鼎談・労働政策決定過程の変容と労働法の未来」『季刊労働法』222号(2008年秋季)
5. 小宮文人「イギリス全国最低賃金とわが国への示唆」『季刊労働法』217号(2007年夏季)
6. 大橋勇雄「日本の最低賃金制度についてー欧米の実態と議論を踏まえて」『日本労働研究雑誌』No.593(2009年12月)
7. 笹島芳雄「アメリカ合衆国の最低賃金制度の経緯, 実態と課題」『日本労働研究雑誌』No.593(2009年12月)
8. 玉田桂子「最低賃金はどのように決まっているのか」『日本労働研究雑誌』No.593(2009年12月)
9. 神林龍、大内伸哉「労働政策の決定過程はどうあるべきかー審議会方式の正統性についての一試論」『日本労働研究雑誌』No.579(2008年10月)
10. 三浦まり「代表性・説明責任・政策有効性ー派遣法改正の政策形成過程を政策評価する一試論」『日本労働研究雑誌』No.497(2001年12月)
11. 久米郁男「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』No.475(2000年1月号)

12. 高梨 昌「労働政策の立案過程」『日本労働研究雑誌』 No.475 (2000年1月号)
13. 独立行政法人労働政策研究・研修機構「政学使三者構成の政策検討にかかる制度・慣行に関する調査」JILPT資料シリーズ No.67 (2010年3月)
14. 独立行政法人労働政策研究・研修機構「最低賃金制度をめぐる欧米諸国の最近の動向」(2008年9月)
15. 澤崎 之「静岡県における最低賃金の取り組み」『労働調査』(2005年9月)
16. 宮本重雄「埼玉県における最低賃金の取り組み」『労働調査』(2005年9月)
17. 宮坂純一「生活賃金運動の問題提起」『労働調査』(2005年9月)
18. 厚生労働省労働基準局勤労者生活部勤労者生活課「最低賃金法改正の概要」『ジュリスト』 No.1351 (2008年3月1日号)
19. 橋本陽子「最低賃金法改正の意義と課題」『ジュリスト』 No.1351 (2008年3月1日号)
20. 柳澤 武「最低賃金法の再検討 -安全網としての機能-」『日本労働法学会誌』111号(2008年5月)
21. 濱口桂一郎「労働法はどのようにして作られるのか」『労働法学研究会報』No.2406(2007年)
22. 久米郁男、品田 裕「際3回行政エリート調査 コードブック」『神戸法学雑誌』第53巻第3号(2003年12月)