

最低賃金の実効的な履行確保手段（1）

——イギリス最低賃金立法からの示唆——

西 畑 佳 奈*

目 次

はじめに

第1章 日本における最低賃金制度とその履行確保手段

第1節 最低賃金制度の変遷

- 1 旧労働組合法における最低賃金制の構想
- 2 労働基準法における最低賃金の決定
- 3 業者間協定による最低賃金の決定
- 4 審議会方式による最低賃金の決定
- 5 2007年最低賃金法改正における最低賃金の決定
- 6 現行の最低賃金法の履行確保における問題点

第2節 監督機構による最低賃金の履行確保手段の推移

- 1 1959年最低賃金法における履行確保手段とその実態
- 2 1970-1980年代の最低賃金の履行確保手段とその実態
- 3 2007年最低賃金法の審議過程における履行確保議論
- 4 2007年最低賃金法における履行確保手段とその問題点

第3節 小 括 (以上、本号)

第2章 イギリスにおける最低賃金制度

第1節 産業委員会制度の展開と衰退過程

第2節 賃金審議会制度の展開と衰退過程

第3節 全国最低賃金制度の展開

第4節 小 括

第3章 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

第1節 20世紀前半から中頃にかけての最低賃金の履行確保手段

第2節 20世紀後半における最低賃金の履行確保手段

第3節 20世紀末から21世紀初頭にかけての最低賃金の履行確保手段

* にしはた・かな 立命館大学大学院法学研究科博士課程後期課程

第 4 節 2010年から2021年にかけての最低賃金の履行確保手段

第 5 節 小 括

第 4 章 イギリス最低賃金立法からの示唆——検討——

第 1 節 日本における最低賃金の履行確保手段

第 2 節 イギリスにおける最低賃金の履行確保手段

第 3 節 日 英 比 較

結びに代えて

はじめに

最低賃金の直接の受益者は、非正規労働者である¹⁾。この非正規労働者は、過去20年以上にわたって増加し続けている。まず、1995年、日本経営者団体連盟（当時）の報告書、『新時代の「日本的経営」』²⁾を契機に、非正規労働者が増加することとなった³⁾。次に、2003年以降の非正規労働者の

1) 最低賃金（2020年全国加重平均額902円）で1日8時間1ヶ月20日働いた場合に得られる年間収入は、単純計算で、1,731,840円である。2020年「労働力調査（詳細集計）」2020年平均（第2表）によると、年間収入が200万円未満である正規労働者は、8.6%であったのに対し、非正規労働者は、73.8%であった。2021年度中央最低賃金審議会目安に関する小委員会の第1回資料においても、最低賃金の影響をもっとも受けるのは、非正規労働者であることが示されている（中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）「最低賃金に関する先行研究・統計データ等の整理」（2021年6月22日第1回参考資料3），https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_19371.html（2021年7月16日閲覧））。この点、最低賃金の引上げに伴い、最低賃金額に近い賃金を受け取る正規労働者が増加していることから、正規労働者も最低賃金と無関係ではなくなっているとの指摘がある（労働総研賃金・最低賃金問題研究部会「最低賃金制の現状分析とその在り方について——労働組合運動への提言」労働総研クォーター112号（2019年）2頁）。

2) 新・日本的経営システム等研究プロジェクト編『新時代の「日本的経営」——挑戦すべき方向とその具体策——』（日本経営者団体連盟、1995年）。

3) 労働者全体（役員を除く正規労働者と非正規労働者の合計）に占める非正規労働者の割合は、1991年19.8%、1992年20.5%、1993年20.8%、1994年20.3%、1995年20.9%というように、1995年以前はほぼ横ばいであったのに対し、1996年21.5%、1997年23.2%、1998年23.6%、1999年24.9%、2000年26.0%、2001年27.2%、2002年29.4%というように、1996年以降は右肩上がりで増加している（2001年までは、総務庁統計局「労働力調査（特別調査）」2月調査（第1表）を、2002年は、総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第1表）を参照）。

増加は、労働者派遣法の改正による派遣労働者数の増加によって拍車がかかった⁴⁾。その後、労働者派遣は、格差社会との関係で社会問題となり、さらには、2008年のリーマンショック後の不況の中で派遣労働者が大量に解雇される、いわゆる「派遣切り」が頻発した⁵⁾。しかし、派遣労働者がパート・アルバイトに移行したことによって、派遣労働者の減少後も、非正規労働者の割合は、ほとんど変化していない⁶⁾。そして、2012年に発足した安倍晋三内閣による雇用改善政策⁷⁾によって失業者が減少した⁸⁾、これは、失業者の正社員化が進んだのではなく、失業者の多くが非正規雇用へと移行していることが背景にある⁹⁾。そのため、2012年以降も非正規労働者が増加することとなった¹⁰⁾。

非正規労働者の増加に加えて、情報技術の急速な進展に伴い、ギグワー

4) 2003年以降の労働者全体に占める非正規労働者の割合は、2003年30.4%、2004年31.4%、2005年32.6%、2006年33.0%、2007年33.5%であった（総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第1表）を参照）。

5) 吉田美喜夫ほか編『労働法Ⅱ——個別的労働関係法〔第3版〕』（中島正雄執筆部分）（法律文化社、2018年）360頁。

6) 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第1表）によると、2008年から2011年にかけて、非正規労働者に占める派遣労働者の割合は減少しているにもかかわらず、全労働者に占める非正規労働者の割合は、2009年を除き、増加し続けている。2008年以降の労働者全体に占める非正規労働者の割合は、2008年34.1%、2009年33.7%、2010年34.4%、2011年35.1%であった。

7) 『『日本再興戦略』改訂2014——未来への挑戦——』（2014年6月24日閣議決定）35-54頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>（2021年2月22日閲覧）において、雇用改善のための施策が挙げられている。

8) 失業者数の推移については、総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第11表）を参照。

9) 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第11表および第1表）によると、2012年以降、失業者は減少しているが、正規労働者は増加しておらず減少していること、そして、非正規労働者が増加し続けていることから、失業者の大部分は、非正規雇用に移行しているといえる。

10) 2012年以降の労働者全体に占める非正規労働者の割合は、2012年35.2%、2013年36.7%、2014年37.4%、2015年37.5%、2016年37.5%、2017年37.3%、2018年37.9%、2019年38.3%、2020年37.2%であった（総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」年平均（第1表）を参照）。

カー等、新たな労務供給形態が現れている。これらは、コロナ禍の影響によって、2020年4月以降、より一層拡大している¹¹⁾。日本において、ギグワーカーは、「労働者」と認められておらず、労働保護法の対象外に位置している。しかし、実際には、雇用類似の就労関係において労務を遂行する者が存在しており、また、他国では、ギグワーカーを「労働者」と認める動き¹²⁾が生じていることから、今後、日本においても、ギグワーカーが労働基準法（以下、「労基法」とする。）をはじめ、最低賃金法（以下、「最賃法」とする。）の適用対象に追加される日が訪れると考えられる。

以上のように、最低賃金の直接の受益者である非正規労働者の増加ならびに最低賃金の適用が今後見込まれる新たな労務供給形態の現れおよびその形態で働く就労者の増加に伴い、最低賃金の重要性は高まっている。

現在、最低賃金に関しては、主として、2つについて議論されている。第一は、現在の最低賃金額は、適当な水準であるか否かであり¹³⁾、第二

11) 例えば、請負業務のマッチングサービスを展開する大手4社主要サイト（クラウドワークス、ココナラ（東京・品川）、ランサーズ、うるる）の累計登録者数は、2020年5月末時点で、2019年末と比較して約15%増加していた（『日本経済新聞』2020年6月24日朝刊）。

12) 2021年2月19日、イギリスの最高裁は、配車サービス大手、米ウーバー・テクノロジーズのロンドン運転手らが、最低賃金法や年次有給休暇の適用される「労働者（worker）」であると判示した（*Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents)* [2021] UKSC 5）。イギリス労働法では、主に、「被用者（employee）」と「労働者（worker）」の2つの概念が規定されている。「被用者」は、すべての制定法の適用対象であるが、「労働者」は、最低賃金法、労働時間規則、集団的労働法等、一部の労働法制しか適用されない。日本の「労働者」概念は、イギリスの「被用者」概念に近い。イギリスの労働者概念については、石田信平「イギリス労働法の Worker 概念（1）」季刊労働法262号（2018年）178-197頁、石田信平「イギリス労働法の Worker 概念（2・完）」季刊労働法263号（2018年）116-144頁等を参照。

13) 日本の最低賃金が低水準であると指摘するものとして、中澤秀一「総論：問題提起，論点と全体のまとめ」貧困研究24号（2020年）5-14頁、後藤道夫「最低賃金大幅引き上げ要求の画期性——労働運動と反貧困運動の共通地盤をさぐる——」貧困研究24号（2020年）15-25頁、小越洋之助「全国一律最賃制確立の重要性と課題」労働総研クォーターリー105号（2017年）2-14頁、後藤道夫「日本の最低賃金」労働法律旬報1921号（2018年）6-13頁、神吉知郁子「最低賃金制度の役割——地域別最賃と特定最賃，政府と労使の役割分担」

は、全国一律最低賃金制ではなく地域別最低賃金制であることは、合理的であるか否かである¹⁴⁾。しかし、この２つ以外にも議論すべきさらなる課題が存在している。それは、最低賃金の履行が実効的に確保されているか否かという課題である。仮に、最低賃金が引き上げられようとも、または、全国一律の最低賃金制が実現されようとも、それが守られなければ意味はない。実際に、年率３％程度を目途に引き上げられるようになった2016年以降¹⁵⁾、最低賃金未満で賃金を支払う事業場は増加している¹⁶⁾。最低賃金の引上げ率が比較的低い¹⁷⁾、2004年の違反率5.5%と比較すると、2020年¹⁸⁾

「——」季刊労働法254号（2016年）2-12頁、藤井直子「最低賃金法とジェンダー」ジェンダー法研究 2号（2015年）117-135頁等がある。

- 14) 地域別最低賃金が不合理である、または、全国一律最低賃金制の確立が必要であると唱えるものとして、小越・前掲論文注13) 2-14頁、イギリスとの比較法研究から全国一律最低賃金制の論拠を検討するものとして、藤井直子「イギリス最低賃金法の研究——『全国一律額』方式の実現——」日本労働法学会誌133号（2020年）244-258頁等がある。
- 15) 政府は、2015年第19回「経済財政諮問会議」において、名目 GDP を2020年頃に向けて600兆円に増加させていく中で、賃金上昇が必要であるという観点から、年率３％程度を目途に最低賃金を引き上げ、全国加重平均が1,000円となることを目標に掲げた（内閣府政策統括官（経済財政運営担当）「経済財政諮問会議（平成27年第19回）議事録」（2015年11月24日）14頁、<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2015/1124/gijiroku.pdf>（2021年2月22日閲覧））。
- 16) 「最低賃金の履行確保を主眼とする監督指導結果」によると、監督実施事業場数に占める最低賃金違反の事業場数の割合は、2011年10.4％、2012年8.3％、2013年9.6％、2014年10.7％、2015年11.6％であったのに対し、2016年13.3％、2017年14.1％。2018年12.7％、2019年13.7％というように、違反率は増加傾向にある（労働調査会出版局編『最低賃金決定要覧』（労働調査会、各年））。
- 17) 2004年前後の最低賃金の引上げ率は、0.00～0.75％であった（中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）「加重平均額と引上げ率の推移（全国・ランク別）」（2007年7月20日第1回資料2）39頁、<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/07/s0720-4.html>（2021年5月2日閲覧））。
- 18) 2021年1～3月にかけての最低賃金違反率は、8.1％であったことが発表された。2021年は、緊急事態宣言等が発出されたことに伴い、緊急性があると考えられるものを除き、最低賃金の履行確保を主眼とする監督の実施を延期しているため、違反率は低くなっている（中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）「最低賃金の履行確保を主眼とする監督指導結果」（2021年6月22日第1回資料1）46頁、https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_19371.html（2021年6月24日閲覧））。

の違反率は、13.3%と高くなっている¹⁹⁾。もっとも、この違反率は、氷山の一角にすぎず、都道府県別の調査では、違反率が20%を超えるものもある。例えば、2020年1～3月にかけて愛知県で行われた監督指導の実施事業場数に占める最低賃金違反の事業場数の割合は、21.0%であった²⁰⁾。東京都において、2018年1～3月の違反率は、18.7%であった²¹⁾。また、最低賃金額が比較的低い岐阜県においても、2020年1～3月の違反率は、16.3%であった²²⁾。最低賃金が低水準であるという問題に加えて、この違反率の高さは、最低賃金の直接の受益者である非正規労働者の生活をより一層脅かしていることを明らかにしている。このような状況にもかかわらず、日本では、労働者に対して最低賃金の支払いを確保するという「履行確保」の課題について、十分な議論が行われていない。

日本の最低賃金制度は、その歴史的変遷過程において、イギリスの最低賃金制度から影響を受けている（詳しくは、本稿第1章を参照）。さらに、産業別組合の機能低下や個別労使関係の比重拡大といった、1979年以降のイギリス労使関係の特徴は、日本のものと類似性を有している。このような類似性を有しているにもかかわらず、イギリスの最低賃金制度では、国家機関の係官が、労働者に代わって、最低賃金と実際に支払われた賃金との差額（以下、「未払賃金」とする。）を請求するために、民事訴訟を提起するという、日本では検討されていない、より実効的な履行確保手段が採用さ

19) 労働調査会出版局編『最低賃金決定要覧』（労働調査会、各年）。

20) 厚生労働省愛知労働局「最低賃金の履行確保に係る監督指導結果」（2020年10月8日発表），<https://jsite.mhlw.go.jp/aichi-roudoukyoku/content/contents/000729515.pdf>（2021年3月14日閲覧）。

21) 厚生労働省東京労働局「『東京都最低賃金の履行確保を重点とする監督指導』を実施します——都内労働基準監督署（支署）で集中的な重点監督指導を実施——」（2020年1月17日発表），<https://jsite.mhlw.go.jp/tokyo-roudoukyoku/content/contents/000581925.pdf>（2021年3月14日閲覧）。

22) 厚生労働省岐阜労働局「最低賃金の履行確保に係る監督指導結果を発表します——最低賃金主眼監督の結果16.3%の事業場で最低賃金法違反——」（2020年11月30日発表），<https://jsite.mhlw.go.jp/gifu-roudoukyoku/content/contents/000764199.pdf>（2021年3月14日閲覧）。

れている。そのため、イギリス法を比較対象に据えることは、日本において、直接的に労働者の権利救済を可能にする履行確保手段を構築するにあたり、示唆に富むことが予想される。

そこで、本稿は、イギリスの最低賃金制度とその履行確保手段の解明を通じて、日本における今後の履行確保手段のあり方への示唆を得ることを目的とする。

以下では、まず、日本における最低賃金制度の変遷ならびに監督機構による最低賃金の履行確保手段およびその実態を明らかにする。次に、イギリスにおいて、最低賃金の履行確保手段が、現在の形に至った背景を明らかにする前段階として、イギリスの最低賃金制度の適用対象および目的の推移を解明する。そして、最低賃金の履行確保目的および履行確保手段をイギリス労働政策目的の変遷との対応を通じて明らかにする。最後に、日英両国における最低賃金の履行確保手段を比較法的に整理し、日本における今後の履行確保手段のあり方への示唆を得ることを試みるとともに、今後の課題を示すことで結びに代えたい。

第１章 日本における最低賃金制度とその履行確保手段

第１節 最低賃金制度の変遷

日本の賃金規制は、戦時下において賃金統制令として導入された²³⁾。しかし、賃金統制令を含め、当時の賃金統制策の直接の目標は、「軍需関係産業の著しい活況に基づく労働力不足に伴って生ずる賃金の不当な高騰を抑制し、賃金の面から労務需給の混乱を調節すること」²⁴⁾にあったため、賃金の下支えとして最低基準を定めるという現在の最低賃金制度とは異なる

23) 最低賃金制の前身については、労働省労働基準局賃金時間部編『最低賃金法30年の歩み』（日本労働協会，1989年）および労働省労働基準局編『最低賃金法の詳解と実務』（労務行政研究所，1959年）を参照。

24) 労働省労働基準局賃金時間部編・前掲書注23) 92頁。

るものであった。現在のような最低賃金に関する規定は、1947年に制定された労基法において初めて設けられた。もっとも、最低賃金の設定は、労基法の制定に先立ち、1945年に制定された労働組合法（以下、「旧労組法」とする。）において構想されていた。以下では、旧労組法から現行の最賃法に至るまでの最低賃金制度の変遷を明らかにする。

1 旧労働組合法における最低賃金制の構想

旧労組法の法案審議は、労務法制審議委員会において行われ、第2回総会では、学識経験者の代表委員である末弘厳太郎教授から、「労働組合立法に関する意見書」²⁵⁾が示された。同意見書では、労働組合を組織することが困難である産業において、オーストラリアやイギリス型の産業委員会（Trade Board）を設け、労働組合に代わる機能を与えることが適当であると指摘された²⁶⁾。これに沿って、旧労組法の第4章では、イギリス型の産業委員会方式が影響したといえる公労使三者構成の労働委員会について規定された。旧労組法32条では、一定の労働者の労働条件その他の待遇が特に適切でないときに、労働委員会がその実情を調査し改善の具体案を作成して行政官庁²⁷⁾に建議することができると規定された。そして、行政官庁は、これが建議された際に、必要ありと認めるときには、関係使用者に対して、労働条件その他の待遇に関する基準を指示することができるというものであった。指示された基準は、関係使用者と関係労働者に対して、労働協約により定められた基準と同一の効力を有する。また、旧労組法では、団体交渉およびその結果として締結される労働協約を広く及ぼすために、労働協約の一般的拘束力（工場・事業場単位の一般的拘束力（23条）および地域単位の一般的拘束力（24条））が規定され

25) 末弘厳太郎「労働組合立法に関する意見書」労働省編『資料労働運動史（昭和20-21年）』（労務行政研究所、1951年）705-707頁。

26) 同意見書 705頁。

27) 行政官庁は、地方労働委員会の為す建議に関しては地方長官、中央労働委員会の為す建議に関しては厚生大臣を指す（旧労組法施行令45条）。

た²⁸⁾。これらの規定は、当該労働協約の当事者でない使用者にもその効力が及ぶことを可能にすることから、最低賃金を広く適用させる機能を有している²⁹⁾。

以上のように、旧労組法は、法によって、直接的に最低賃金をはじめとする労働条件を設定することは意図しておらず、団体交渉機構に代わって、最低賃金を設定し、その履行を確保する機構を拡充するために、労働委員会を規定したに過ぎなかった。もっとも、旧労組法下の労働委員会に関する規定は、イギリス型のものとは異なり、行政官庁が建議を受け入れるか否かは、行政官庁にまかされていた³⁰⁾。さらに、旧労組法26条に基づいて実際に設立された労働委員会は、労働条件等の実情を調査し、改善の具体案を作成する能力を有しておらず、32条はほとんど空文化したと指摘されている³¹⁾。

2 労働基準法における最低賃金の決定

1947年に制定された労基法では、最低賃金に関する直接的な規定が設けられた。当時の労基法28条では、「行政官庁は、必要であると認める場合においては、一定の事業又は職業に従事する労働者について最低賃金を定めることができる」と規定されていた。同条の制度目的について、「実際

28) 労働協約の一般的拘束力規定は、現行の労組法においてもほとんどそのまま受け継がれている。しかし、日本で発展した労働協約は、企業別または事業場別の労働協約が圧倒的であり、地域的一般的拘束力制度は、現在に至るまでほとんど活用されていない（濱口桂一郎「最低賃金制の法政策」季刊労働法226号（2009年）231頁）。

29) 労働協約の地域的一般的拘束力に類似した規定が、1959年最賃法11条において定められた。最賃法11条は、労働協約そのものに一般的拘束力を与えるものではなく、労働協約における賃金の最低額に関する定めに基づいて、当該労働協約とは別個に、最低賃金を決定するものであって、この点が労組法に規定されているものとは基本的に異なるが、附則8条により、この両制度間の連絡が図られていた（村上茂利『改正最低賃金法の詳解』（労働法令協会、1969年）206頁）。

30) イギリスでは、産業委員会が決定を下すと、政府は、それを拒否または修正することができない（1909年産業委員会法4条および5条）。

31) 藤本武『最低賃金制度の研究』（日本評論新社、1961年）563頁。

上主としてこの権限の行使を必要とするのは、一定の事業又は職業に従事する労働者が団体交渉によつて自ら適正な賃金を得ることができず、その結果その種労働者の間に不当に低い賃金が行われている場合である。現在我国の有力な労働組合が一般に要求しているような最低賃金問題に解決を与えるのはこの制度の目的ではない³²⁾と示されているように、同条は、労働組合に組織されていない低賃金労働者を対象にしたものであり、一般的な労働者の最低賃金の設定は、団体交渉によって実現されることが意図されていた。もっとも、労働組合に組織されていない低賃金労働者についても、最終的には、最低賃金制の実施は時期尚早であると、GHQ が判断し、最低賃金関係条文の実施は見合わせられたため、最低賃金の設定には至らなかった³³⁾。

3 業者間協定による最低賃金の決定

1948年、GHQ は、インフレ克復のために、「経済安定 9 原則」³⁴⁾といった施策を発表し、これを契機に、1950年にはインフレが収束し始めたといわれている³⁵⁾。この間、日本商品が漸次国際市場に復帰し始めたことに関連して、ソーシャルダンピングの非難を払拭することが必要となったため、政府は、当時の労基法29条に基づき、公労使三者構成の中央賃金審議

32) 末弘敏太郎「労働基準法解説 (1)」法律時報20巻3号 (1948年) 26頁。

33) GHQ は、「連合国軍最高司令官総司令部労働諮問委員会最終報告書——日本における労働政策とプログラム——」において、最低賃金が社会的価値を有するものであり、労働立法の第一の目的のひとつとなるべきものと認識しつつも、現在の状態において、最低賃金を設定しても低すぎるために意味がないであろうし、物価水準を引き上げる不可抗力の圧力となるであろうことを理由に、最低賃金の据置き意向を示した (竹前栄治ほか編『資料日本占領 2 労働改革と労働運動』(大月書店、1992年) 453頁)。

34) 1948年12月19日、日本経済の早急な安定と自立化のためにとるべき施策として、経済安定 9 原則 (予算の均衡、徴税強化、資金貸出制限、賃金安定、物価統制、貿易改善、物資割当改善、増産、および食糧集荷改善) が、吉田首相 (当時) 宛に書簡の形で指令された (「安定に関する最高司令官発総理大臣宛書簡」『経済計画昭和23年 (1)』国立公文書館所蔵 (平17内府00254100) 360-361頁)。

35) 労働省労働基準局賃金時間部編・前掲書注 23) 99-100頁。

会（以下、「中賃審」とする。）を設置し、最低賃金制を確立しようとすることによって、少なくとも形式的にはその非難を和らげようしたといわれている³⁶⁾。1954年、中賃審によって労働大臣に提出された「最低賃金制に関する答申」³⁷⁾では、低賃金産業の労働者を対象とする最低賃金制が主に検討されたが、最低賃金制と関連して必要と考えられる特別融資や減免税等の優遇措置を対象企業のみに講ずることは、非対象産業との均衡上許されないという理由から、関係官庁の賛同が得られず、結局、この答申は実現されなかった³⁸⁾。

中賃審が答申を行った時期には、最低賃金制の拡充を求める活発な動きが労働組合側からみられていた³⁹⁾。これに加えて、1956年４月には、静岡県清水市を中心とした缶詰業者が、労働条件の改善と企業の合理化を目的として、缶詰調理工の初給賃金を協定し、業者間の賃金協定により最低賃金を定めた⁴⁰⁾。これらを契機に、中賃審による審議が再開され、1957年「最低賃金制に関する答申」⁴¹⁾と題する答申を基礎に、1959年、最低賃金に関する独立した初めての立法である最賃法が制定された。同法は、業者間協定に基づく最低賃金（９条）⁴²⁾、業者間協定に基づく地域的最低賃金（10

36) 藤本・前掲書注31) 583-584頁。

37) 中央賃金審議会「最低賃金制に関する答申」（1954年５月21日）労働省労働基準局編『最低賃金制に関する答申 附・賃金審議会の審議経過の概要』（労働省労働基準局、1954年）7-27頁。

38) 労働省労働基準局賃金時間部編・前掲書注23) 106頁。

39) 例えば、日本労働組合総評議会は、月額8,000円を法律で保障しようという内容の「最低賃金法要綱」を発表した（労働省編『資料労働運動史（昭和31年）』（労務行政研究所、1958年）709頁）。全日本労働組合同議会は、地域別・業種別最低賃金の採用を提案する「最低賃金法要綱試案」を発表した（労働省編『資料労働運動史（昭和32年）』（労務行政研究所、1958年）724-728頁）。

40) 村上・前掲書注29) 42頁。

41) 中央賃金審議会「最低賃金制に関する答申」（1957年12月18日）村上・前掲書注29) 379-381頁。

42) ９条は、業者間協定が締結された場合において、その当事者の全部の合意による申請があった時に、行政官庁が、当該業者間協定における賃金の最低額に関する定に基づき、申請当事者である使用者および労働者に適用する最低賃金を決定する方式である。

条)⁴³⁾、労働協約に基づく地域的最低賃金 (11条)⁴⁴⁾、および最低賃金審議会
の調査審議に基づく最低賃金 (16条)⁴⁵⁾の 4 方式によっていた。

最賃法が施行されて以来、業者間協定は順調に普及し、1961年末までには、
最低賃金の決定件数は643件、適用労働者数は120万人を超えていた⁴⁶⁾。このうち 9 割以上は、最賃法 9 条に基づく業者間協定方式により決定された最低賃金が適用されていた。同法は、旧労組法や労基法と異なり、最低賃金を労使間の交渉によってではなく、使用者間の牽制によって決定していた。

その後、最低賃金の決定について労使が対等の立場で参与すべきであるとする、国際労働機関 (International Labour Organization : 以下、「ILO」とする。)の第26号条約 (最低賃金決定制度の実施に関する条約)⁴⁷⁾の批准問題をめぐる国会審議を背景に、業者間協定方式のあり方が問われ始めたとされて

43) 10条は、一定の地域内の事業場で使用される同種の労働者およびこれを使用する使用者の大部分が、9条方式により決定された1つの最低賃金の適用を受ける場合または2つ以上の最低賃金で最低賃金額について実質的に内容を同じくするもののいずれかの適用を受ける場合において、これらの最低賃金の適用を受ける使用者の大部分の者の合意による申請があった時に、その一定の地域内の事業場で使用される同種の労働者およびこれを使用する使用者の全部に適用する最低賃金を決定する方式である。

44) 11条は、一定の地域内の事業場で使用される同種の労働者およびこれを使用する使用者の大部分が、賃金の最低額に関する定を含む1つの労働協約の適用を受ける場合または賃金の最低額について実質的に内容を同じくする定を含む2つ以上の労働協約のいずれかの適用を受ける場合において、当該労働協約の当事者である労働組合または使用者の全部の合意による申請があった時に、行政官庁が、これらの賃金の最低額に関する定に基づき、その一定の地域内の事業場で使用される同種の労働者およびこれを使用する使用者の全部に適用する最低賃金を決定する方式である。

45) 16条は、行政官庁が、一定の事業、職業または地域について、賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図るために必要があると認める場合において、上記の9条、10条、11条等の方式により最低賃金を決定することが困難または不適當と認める時に、最低賃金審議会の調査審議を求め、その意見を尊重して、最低賃金を決定する方式である。

46) 労働省労働基準局『労働基準監督年報〔第14回〕』(1961年) 69頁。

47) ILO, 'Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26)' <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C026> accessed 5 March 2021.

いる⁴⁸⁾。当時、最低賃金の主たる決定方式であった、最賃法９条方式は、使用者間の協定を中心に最低賃金を決定することから、労使が対等の立場で最低賃金を決定しておらず、ILO 条約の規定を満たしていなかった。そこで、1966年２月、労働省は、中央最低賃金審議会（以下、「中賃」とする。）に、ILO 第26号条約に適合する最賃法のあり方について諮問し、これに対して、中賃は、1967年５月、業者間協定の廃止を主たる内容とする「現段階における最低賃金制の取扱いについて」⁴⁹⁾と題する答申を行った。

４ 審議会方式による最低賃金の決定

1967年答申を反映させた1968年最賃法改正により、業者間協定は廃止された。この業者間協定に代わって中心となったのは、審議会方式である。同方式は、1959年最賃法16条においても規定されていたが、当時は、業者間協定または労働協約によって最低賃金を決定することが困難で、かつ賃金が低廉とみられる場合に、行政官庁（労働大臣または都道府県労働基準局長）が最低賃金審議会の調査審議を求め、その意見を尊重して、最低賃金を決定していたように、適用範囲が非常に狭く、同方式は、ほとんど活用されていなかった⁵⁰⁾。1968年最賃法では、業者間協定の廃止により、最低賃金は、行政による要求を契機として、調査審議を行う公労使三者構成の審議会によって決定されることとなった。

48) 小粥義朗『最低賃金制の新たな展開』（日本労働協会、1987年）67頁。

49) 中央最低賃金審議会「現段階における最低賃金制の取扱いについて」（1967年５月15日）労働調査会出版局編『最低賃金法の詳解〔改訂４版〕』（労働調査会、2016年）354-356頁。

50) もっとも、16条方式による最低賃金の決定件数は、1959年から1962年までは０件、1963年１件、1964年１件、1965年２件、1966年10件、1967年30件と増加傾向にあった（労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』（各年））。これは、1964年、中賃が「最低賃金の対象業種および最低賃金額の目安について」（1964年10月26日）と題する答申を行ったことで、最低賃金を重点的に設定すべき対象業種が定められたことが背景にある。重点対象業種では、９条、10条、または11条方式によって最低賃金を決定することが、困難または不適当と認められるものが生じたため、翌年以降、16条方式が増加した（労働省労働基準局『労働基準監督年報〔第20回〕』（1967年）50頁）。

1970年、「今後における最低賃金制度のあり方について」⁵¹⁾と題する答申は、すべての労働者が何らかの形で最低賃金の適用を受けることが望ましく、まだ適用を受けていない労働者についても、適切な最低賃金が設定され、全国全産業の労働者がその適用を受ける状態が実現されるよう配慮されるべきであると提言した⁵²⁾。労働省は、同答申に基づき、1975年度までにすべての労働者に最低賃金の適用を図ることを目標として、1971年度から、最低賃金の設定方法として、産業別、職業別に加えて、地域別の設定方式の活用をすすめた⁵³⁾。地域別最低賃金の普及が進められたことにより、1976年には、すべての労働者に最低賃金が適用されることとなった。

1977年、「今後の最低賃金制のあり方について」⁵⁴⁾と題した答申は、地域別最低賃金が全都道府県において決定され、全国全産業の労働者にその適用が及ぶようになったことから、地域別最低賃金の一層適切な機能発揮を図るために、全国的な整合性の確保に資する見地から、目安制度の導入を提案した⁵⁵⁾。1978年、目安制度⁵⁶⁾が導入され、これを基にして、地域別最低賃金が運営されていくこととなった。これに伴って、最低賃金の発展過程でできるだけ多くの労働者に最低賃金を適用するために設定され、適用労働者を拡大してきた産業別最低賃金について、使用者側から、主に、次のような問題点が指摘され始めた。それは、「①労働者構成や賃金実態の異なる多様な業種・業務を包括することとなったこと。②賃金実態から

51) 中央最低賃金審議会「今後における最低賃金制度のあり方について」(1970年9月8日) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 357-359頁。

52) 同答申。

53) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 248頁。

54) 中央最低賃金審議会「今後の最低賃金制のあり方について」(1977年12月15日) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 359-362頁。

55) 同答申。

56) 目安制度は、現在においても継続しており、47都道府県を、A、B、C、Dの4ランクに分けて、中賃が各ランクに目安額を設定し、それを地方最低賃金審議会に提示している。目安額の決定要因については、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593号(2009年)16-28頁等を参照。

みて、地域別最低賃金の対象とすることが適当と認められる労働者層を包含していることから、一部の労働者については最低賃金額が高水準すぎるという実態がある反面、他の労働者については労働条件の改善に十分機能しないというように、最低賃金の実効性に問題が生ずるようになっていること。③ 包括される業種が多岐にわたることから、産業別最低賃金の調査審議において関係労使の意見が必ずしも十分に反映されているとはいえない状況にあること。』⁵⁷⁾の３つである。要するに、最低賃金の適用対象を拡大し続けたことにより、産業別最低賃金の適用が適当と認められない労働者層にまでその対象が拡大していること、そして、当該労働者層に適用することがより適当である地域別最低賃金が現れたことから、産業別最低賃金の存在意義が失われているのではないかと、という指摘である。これに対して、労働者側からは、産業別最低賃金の維持が要求されていた。その維持を求めた労働者側の意図は、地域別最低賃金が生計を支える必要のない労働者の水準になっているので、生計を支える労働者のための賃金を設定しようというところにあったと考えられている⁵⁸⁾。

このような背景から、中賃では、産業別最低賃金の機能に関する検討が行われ、中賃により示された運用方針に基づいて、関係労使のいずれかによる申出を契機に、旧産業別最低賃金から新産業別最低賃金への転換が行われることとなった。新産業別最低賃金は、旧産業別最低賃金と異なり、当該産業の全労働者に適用されるものではなく、基幹的労働者⁵⁹⁾に適用されるものであった⁶⁰⁾。また、新産業別最低賃金は、関係労使のいずれかに

57) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 254頁。

58) 濱口・前掲論文注 28) 235頁。

59) 基幹的労働者は、当該産業に特有のまた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、労働態様等に即して個別に考えられるものである（中央最低賃金審議会「新しい産業別最低賃金の運用方針について（答申）」（1982年1月14日）労働調査会出版局編・前掲書注 49) 367頁）。

60) 厚生労働省労働基準局賃金時間課「我が国の最低賃金制度（第13回）——産業別最低賃金制度の発展（４）——」ろうさい54巻9号（2003年）38頁。

よる申出を契機として、行政官庁がその申出について最低賃金審議会に意見を求めるもの、すなわち労使主導により決定されるものであった(16条の4)⁶¹⁾。そのため、行政主導により決定される地域別最低賃金とは異なり、新産業別最低賃金は、労使の自主性を尊重するものとなった⁶²⁾。

5 2007年最低賃金法改正における最低賃金の決定

新産業別最低賃金に転換されてもなお、産業別に異なる最低賃金を設定する意義は乏しく、最低賃金の設定が必要な場合には、労使間の協約・協定で自主的にこれを定めればよいと述べる⁶³⁾、産業別最低賃金制度の廃止論が存続していた。そこで、2004年9月、産業別最低賃金制度のあり方を含む、最低賃金制度の体系のあり方について検討を行う、「最低賃金制度のあり方に関する研究会」が開催された。2005年3月、同研究会により報告書が提出された。同報告書では、最低賃金制度の第一義的な役割は、不当に低い賃金から保護する安全網をすべての労働者に設定することであると、公正な賃金の決定という役割は、あくまで副次的なものであることから、地域別最低賃金については、安全網としての役割を一層強化して設定を義務付ける一方で、産業別最低賃金については、抜本的な見直しが必要であると結論づけられた⁶⁴⁾。

2005年6月、厚生労働省は、上記の報告書を受けて、産業別最低賃金の

61) 使用者は、産業別最低賃金の廃止を要求していたことから、新産業別最低賃金は、実質的には、労働者主導の決定方式になったといわれている(日本労働組合総連合会・最低賃金制対策委員会編『最低賃金制の新展開——最低賃金に取り組む労働組合の過去・現在・未来——』(経営書院, 1992年) 142頁)。

62) 旧産業別最低賃金は、行政主導により決定されていた。

63) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申——活力ある日本の創造に向けて——」(2003年12月22日) 第2章7「雇用・労働」7頁, <https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/031222/index.html> (2021年4月16日閲覧)。

64) 最低賃金制度のあり方に関する研究会「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」(2005年3月31日) 10頁, <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/03/s0331-7.html> (2021年4月16日閲覧)。

見直しおよび地域別最低賃金の水準の見直しについての審議を労働政策審議会に諮問した。同年、第８回労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会では、公益委員から「今後の最低賃金制度の在り方の骨子について」⁶⁵⁾と題する試案が提示された。同試案では、まず、最賃法は、「地域別最低賃金」に特化すること、次に、「産業別最低賃金」は、見直しが必要であることが示された。同試案を修正しながら、労使間の意見がまとまったことにより、労働政策審議会は、「今後の最低賃金制度の在り方について」⁶⁶⁾と題した答申を行い、政府は、この答申に基づいて、2007年３月に改正法案を国会に提出した。

改正最賃法では、最低賃金の決定に係る要素として、1959年最賃法から一貫して規定されている、労働者の「生計費」および「賃金」ならびに「通常の事業の支払能力」の３要素に加えて（９条２項）、生活保護と最低賃金の逆転というモラルハザードの問題を回避するために、「生活保護に係る施策との整合性」に配慮することが規定された（９条３項）。また、産業別最低賃金については、「特定最低賃金」⁶⁷⁾の制度を設けることとなった（15条）。

65) 労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会「今後の最低賃金制度の在り方の骨子について（公益委員試案）」（2005年12月9日第8回資料2），<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/12/dl/s1209-9c.pdf>（2021年4月16日閲覧）。

66) 労働政策審議会「今後の最低賃金制度の在り方について」（2006年12月27日，労審発第443号），<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/12/dl/s1227-12a.pdf>（2021年4月16日閲覧）。

67) 1959年最賃法および1968年最賃法では、最低賃金の決定方式として、「労働協約拡張方式」が規定されていた。しかし、産業別最低賃金が、関係労使の申出を契機に、必要があると認められた時に決定することができると改められたことにより、関係労使のイニシアティブにより設定されるという意味で、これは、労働協約拡張方式と同趣旨の内容となった。そこで、2007年法改正において、産業別最低賃金（特定最低賃金）に特化するとし、労働協約拡張方式は廃止された（労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会「第17回労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会議事録」（2006年12月1日），https://www.mhlw.go.jp/content/shingi_2006_12_txt_s1201-1.txt（2021年7月16日閲覧））。

以上のように、現行の最賃法では、最低賃金が、地域別最低賃金と特定最低賃金の2つに分けられており、地域別最低賃金については、「生活保護に係る施策との整合性」という新たな決定要素が加えられ、その要素を考慮の上、最低賃金が決定されることとなった。

6 現行の最低賃金法の履行確保における問題点

2007年以来、最低賃金の改訂に際して、生活保護水準との乖離額および乖離額を解消するための期間として地方最低賃金審議会が定める予定解消年数が考慮されることとなり、その結果、2014年度の改訂により、すべての都道府県において生活保護との乖離は解消された⁶⁸⁾。

2011年には、中賃が目安審議においてよって立つものとして、「時々の事情」⁶⁹⁾が加えられた。これは、毎年度の労使の意見に表れた事情等、時々の目安の審議で、中央最低賃金審議会目安に関する小委員会が踏まえた事情を総称するものである⁷⁰⁾。この一例としては、経済財政諮問会議において掲げられた、年率3%程度を目途にした最低賃金の引上げ目標が挙げられる⁷¹⁾。これによって、生活保護との乖離解消後も最低賃金の引上げは継続している。この「時々の事情」については、政治的介入を強化させ、審議会の存在意義を低下させるおそれがある⁷²⁾、との指摘がある。要するに、現行法上、最低賃金は、公労使三者構成の最低賃金審議会によって決定されるものであるが、最低賃金の引上げに重要となる中賃による目安額の改定は、労使の意見の不一致ゆえに、「時々の事情」から影響を受ける

68) 労働調査会出版局編・前掲書注 49) 315頁。

69) 中央最低賃金審議会目安制度のあり方に関する全員協議会「中央最低賃金審議会目安制度のあり方に関する全員協議会報告」(2011年2月10日)、<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000012l8m-att/2r98520000012la3.pdf> (2021年4月16日閲覧)を参照。

70) 同報告。

71) 内閣府政策統括官(経済財政運営担当)・前掲議事録注 15) 14頁。

72) 神吉・前掲論文注 13) 8-9頁、木住野徹「日本の最低賃金をめぐる今日の問題点」労働法律旬報1879号(2017年)113頁。

公益委員の見解を中心に答申がなされているのである。この点について、2019年、「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告」⁷³⁾において、使用者側は、「近年の最低賃金は、いわゆる『時々の事情』によって、景気や経営の実態から乖離した、大幅な引上げが行われ続けてきた。これ以上、合理的な根拠を明確に示すことができない最低賃金の大幅な引上げが続けば、中小企業の事業の継続、ひいては企業の存続自体がおびやかされ、雇用や地域経済に重大な影響が及ぶことが懸念される」⁷⁴⁾との見解を示している。2020年、「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告」⁷⁵⁾では、使用者側から、最低賃金の引下げを求める声も強まっているとの見解が示された⁷⁶⁾。

また、全国一律最低賃金制の確立のために新たな動きが見られている。2019年、自民党内では、「最低賃金一元化推進議員連盟」が発足された。同連盟は、都市一極集中の是正のために、全国一律の最低賃金制が必要であると提言している⁷⁷⁾。しかし、全国一律の最低賃金制の確立については、中小企業の約８割が反対している⁷⁸⁾。

以上のように、最低賃金の引上げ⁷⁹⁾および全国一律最低賃金制の確立の

73) 中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告」（2019年7月30日），<https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000534221.pdf>（2021年4月16日閲覧）。

74) 同報告。

75) 中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告」（2020年7月21日），<https://www.mhlw.go.jp/content/11302000/000534195.pdf>（2021年4月16日閲覧）。

76) 同報告。

77) 『日本経済新聞』2020年11月23日朝刊，『日本経済新聞』2020年12月19日朝刊。

78) 日本・東京商工会議所「『最低賃金引上げの影響に関する調査』調査結果」（2021年4月5日），<https://www.jcci.or.jp/20210405pressrelease.pdf>（2021年4月20日閲覧）。

79) コロナ禍にある2021年6月の閣議決定においても、最低賃金の引上げが不可欠であるとして、感染症下でも最低賃金を引き上げてきた諸外国の取組みも参考に、より早期に全国加重平均1,000円を目指すという方針が明記されている（「経済財政運営と改革の基本方針2021」（2021年6月18日閣議決定）13-14頁，https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf（2021年6月23日閲覧））。2021年7月16日，中ノ

動きが高まりを見せている中、これらに対して、少なからぬ反対要求が存在している。中賃は、労使間の合意を得ることで、最低賃金を決定し、その遵守を図ろうとしているが、改訂額について使用者からの納得が得られていないことから、同手法によって、最低賃金の実効的な履行確保は期しがたいといえる。

そこで、以下では、最低賃金の履行確保に関して、以前のような団体交渉や使用者間による牽制がみられず、さらには、最低賃金の決定に対して政治的介入が強まり、労使間の合意が得られていない現状において、監督機構はこれをどのように実現しようとしているのか、ならびに、現行の履行確保手段の問題点はなにかを、監督機構による履行確保手段の推移を通じて明らかにしたい。

第 2 節 監督機構による最低賃金の履行確保手段の推移

1 1959年最低賃金法における履行確保手段とその実態

1959年最賃法は、最低賃金の履行確保手段として、労働基準監督署長（以下、「労基署長」とする。）および労働基準監督官（以下、「労基官」とする。）による行政監督制度を規定している。監督機構による最低賃金の履行確保については、最賃法の制定に先立つ1957年、中賃審の「最低賃金制に関する答申」⁸⁰⁾において、「監督機構の整備、充実をはかるとともに、中小企業の実態を考慮しつつ、本法の違反を防止して有効な実施を確保するために必要な措置を講ずること」⁸¹⁾と提言されていた。「監督機構の整備」にあたっては、最賃法の監督に特化した機構を設けることはなかった。こ

↘賃により公表された「令和3年度地域別最低賃金額改定の目安について（答申）」では、A～Dランクすべてにおいて、28円の引上げ額（引上げ率に換算すると3.1%）の目安が示された（中央最低賃金審議会「令和3年度地域別最低賃金額改定の目安について（答申）」（2021年7月16日）https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-tingin_127939.html（2021年7月20日閲覧））。

80) 中央賃金審議会・前掲答申注41)。

81) 同答申。

れは、最賃法に基づく監督機構を別置することによって、賃金に関する監督を二元化するよりは、すでに労基法上の賃金保護に関する規定の監督を行っていた労基署長および労基官に行わせる方が有効な監督を可能にする
と政府が考えたからであった⁸²⁾。労基官の権限としては、使用者または委託者の事業場または営業所への立入権限、帳簿書類等の調査権限、関係者への質問権限が与えられた（38条1項）。さらに、労基官には、刑事処罰を求める権限（39条）が与えられており、1960年代、労基官による送検件数全体は、1,000件前後（1965年1,126件）⁸³⁾と、現在（2018年896件）⁸⁴⁾と比較すると高かったにもかかわらず、最低賃金違反として送検されたものはなかった。

最低賃金違反について、使用者が送検されていなかったのは、1960年代から1970年代初頭にかけての最低賃金に関する労働基準行政の運営が、労働省の策定した最低賃金の普及計画に沿って、「最低賃金制の普及拡大」⁸⁵⁾を主たる目的としており、最低賃金の履行確保に重点を置いていなかったことが背景にあると考えられる。

2 1970-1980年代の最低賃金の履行確保手段とその実態

1968年の最賃法改正により、業者間協定が廃止され、行政官庁が、必要ありと認める時に、最低賃金審議会の調査審議を求め、その意見を尊重して、最低賃金が決定されることとなった。1971年度に、最低賃金の設定方法として、産業別、職業別の設定方式に加えて、地域別の設定方式の活用がすすめられ⁸⁶⁾、これにより、1976年までに、地域別最低賃金が全国に設定され、原則として、すべての労働者に最低賃金が適用されることとなった。

82) 村上・前掲書注29) 299頁。

83) 労働省労働基準局『労働基準監督年報〔第18回〕』（1965年）135頁。

84) 厚生労働省労働基準局『労働基準監督年報〔第71回〕』（2018年）27頁。

85) 1960年から1973年までの労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』を参照。

86) 労働調査会出版局編・前掲書注49) 248頁。

最低賃金の普及が進んだことから、1974年以降、労働基準行政の運営目的が、最低賃金制を普及拡大させることから、決定された最低賃金の履行を確保することへと移行し始めていた⁸⁷⁾。そこで、労基官が従来から行ってきた一般労働条件監督の一環である最低賃金に関する監督指導のほか、最低賃金の履行状況に問題があると思われる業種、地域を対象とした「最低賃金の履行確保を主眼とする特別監督」が1975年度から実施され始めた⁸⁸⁾。

1975年、監督実施事業場数に占める当時の最賃法5条1項（「使用者は、最低賃金の適用を受ける労働者に対し、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。」）違反の事業場数の割合は、18.0%であった⁸⁹⁾。当時の最低賃金違反の原因は、認識度の低さにあったといえる。なぜなら、地域別最低賃金が全国に設定されたことから、すべての労働者に最低賃金の適用が及ぶことになったにもかかわらず、使用者は、それを認識していなかったからである。実際に、1977年において⁹⁰⁾、最低賃金違反の事業場における最低賃金に対する認識度をみると、「適用される最賃額を知っている」と答えたものは26.2%であり、「金額は知らないが最賃の適用は知っている」と答えたものは56.0%、「最賃の適用は知らない」と答えたものは17.8%であったように⁹¹⁾、70%以上が、最低賃金に関する正確な知識を有していなかったのである。そのため、履行確保活動は、主に周知活動に置かれることとなった⁹²⁾。

87) 1974年から1976年にかけての最低賃金に関する労働基準行政の運営は、これまでの「最低賃金制の普及拡大」に加えて、「実効性のある最低賃金の設定と履行の確保を図ること」も目的としていた（1974年から1976年までの労働省労働基準局『労働基準監督年報（各回）』を参照）。

88) 賃金福祉部賃金課「最低賃金の周知と履行状況等について——最低賃金関係報告のとりまとめ——」労働基準39巻4号（1987年）30頁。

89) 同報告 第1表。

90) 最低賃金に対する認識度の調査は、1977年から実施されている。

91) 賃金福祉部賃金課・前掲報告注88) 第2表。

92) 1977年から現在（2018年）に至るまで、最低賃金に関する労働基準行政の運営目的のメ

3 2007年最低賃金法の審議過程における履行確保議論

2007年最賃法の制定にあたって、最低賃金の履行確保に関する議論は、(1)最低賃金違反の際に、使用者に科される罰金が安く、効果的な抑止力になり得ないのではないか、(2)罰則は、履行確保のやり方として大きな意義をもつが、他の手段もあるのではないかと、という観点から進められていた⁹³⁾。

先に挙げた、2005年「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」⁹⁴⁾では、履行確保手段について、「最低賃金の安全網としての実効性確保等の観点から、地域別最低賃金に係る最低賃金法第5条第1項違反の罰則については、引き上げるべきである」⁹⁵⁾と報告されたが、罰金以外は履行確保手段に関して議論されていない。

当時、履行確保手段に関する議論に多くの時間を割かなかったのは、最低賃金違反の少なさが背景にあったと考えられる。最低賃金の違反率は、1975年から1986年までは18%前後であったが、それ以降は、1987年16.6%、1988年14.8%、1989年12.8%、1990年10.9%、1991年10.6%、1992年10.0%、1993年10.4%、1994年10.7%、1995年10.2%、1996年9.9%、1997年10.2%、1998年10.4%、1999年10.0%、2000年9.5%、2001年9.3%、2002年9.2%、と徐々に減少し、履行確保に関する議論が行われていた2005年前後では、最低賃金額の引上げ率が低い⁹⁶⁾ことに起因して、

ㄨひとつとして、「最低賃金の周知徹底」が掲げられている（2000年度版までは、労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』、2001年度版以降は、厚生労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』を参照）。

93) 最低賃金制度のあり方に関する研究会「第8回最低賃金制度のあり方に関する研究会議事録」（2005年3月3日）、https://www.mhlw.go.jp/content/2005_03_txt_s0303-3.txt（2021年4月18日閲覧）。

94) 最低賃金制度のあり方に関する研究会・前掲報告注64）。

95) 同報告 15頁。

96) 2005年前後の引上げ率の推移は、2002年0.00%、2003年0.15%、2004年0.15%、2005年0.45%、2006年0.75%となっている（中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）・前掲注17）39頁）。

2003年6.6%, 2004年5.5%, 2005年6.4%, 2006年6.8%というように、違反率はきわめて低かった⁹⁷⁾。そのため、最低賃金の履行確保手段は、法案審議過程において、議論の中心にならなかったであろう。

その後、「最低賃金制度のあり方に関する研究会報告書」⁹⁸⁾を受けて審議が開始された、労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会の第8回部会において提出された公益委員試案では、履行確保のあり方として、「監督機関に対する申告」および「申告に伴う不利益取扱いの禁止」に係る規定を創設することが提案された⁹⁹⁾。この「申告」については、第17回労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会において、「労働基準法、労働安全衛生法など、労働基準関係法令においては、法違反について労働者が監督機関に申告できること及び申告に伴う不利益取扱いを禁止する旨の規定が置かれていますが、現行の最低賃金法には、このような規定がないのです。最低賃金法も、労働基準法から派生した法律であるということから、今般の見直しにおいては、他の法律と同様、監督機関に対する申告、申告に伴う不利益取扱いの禁止及び不利益取扱いの禁止に違反した場合の罰則というものを整備するというものです」¹⁰⁰⁾と説明された。

以上のように、最賃法の審議過程である、「最低賃金制度のあり方に関する研究会」および「労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会」では、最低賃金の履行確保に関して、主に罰金額の引上げと申告権¹⁰¹⁾の付

97) 2000年度版までは、労働省労働基準局賃金時間部賃金課編『最低賃金決定要覧』（労働基準調査会、各年）、2001～2004年度版は、厚生労働省労働基準局賃金時間課編『最低賃金決定要覧』（労働調査会、各年）、2005年度版以降は、労働調査会出版局編『最低賃金決定要覧』（労働調査会、各年）を参照。

98) 最低賃金制度のあり方に関する研究会・前掲報告注64)。

99) 労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会・前掲試案注65) 4-5頁。

100) 労働政策審議会労働条件分科会最低賃金部会・前掲議事録注67)。

101) 労働者の申告権に対する労基官の作為義務に関する議論については、橋詰洋三「労基法違反に対する申告制度」季刊労働法122号（1981年）22-34頁、松林和夫「戦後労働基準監督行政の歴史と問題点」日本労働法学会誌50号（1977年）29頁等を参照。裁判例としては、労働者の申告に対する労基官の不作为が違法ではないと判示した、池袋労基署長事件・東京高判昭53.7.18判例時報900号68-69頁、作為義務の成立要件を示した、大東マノ

与の２つしか議論されていなかった。

４ 2007年最低賃金法における履行確保手段とその問題点

最低賃金の履行確保手段は、最賃法が、行政監督制度（労基官による臨検等の行政上の対処手段（32条）および送検等の刑事司法上の対処手段（33条））および刑事罰（39条、40条、41条）を規定しているように、公法的な規制によるという、「公法的側面」を有している。また、同法が、最低賃金それ自体に民事上の契約内容となる効力（4条2項）を規定しているように、最低賃金の履行確保手段は、最低賃金に、直接、私法的効力を認めるという、「私法的側面」も有している。最賃法31条では、1959年最賃法および1968年最賃法と同様に、最賃法を取り締まる監督機構の権限に関して、「労働基準監督署長及び労働基準監督官は、厚生労働省令で定めるところにより、この法律の施行に関する事務をつかさどる」と規定されている。したがって、労基署長および労基官は、公法的側面だけでなく、私法的側面をも有する最賃法の施行、すなわち最低賃金の履行確保に関して権限を有していると考えられる。しかし、実際に、最低賃金の履行確保手段として、労基官が用いるものは、是正勧告¹⁰²⁾または送検といった公法的手段にとどまっている。このうち、最低賃金違反として、労基官により送検されることはほとんどない。2018年、最低賃金額未満の賃金で労働者を雇用していたのは、監督指導を実施した15,602事業場のうち、1,985事業場であった¹⁰³⁾。このうち、最低賃金違反として送検されたのは、たった17件であった¹⁰⁴⁾。また、仮に、送検したとしても、その後、刑事事件として

▽ンガン事件・大阪地判昭57.9.30 判例時報1058号 3-34頁等を参照。

102) 是正勧告は、行政処分にあたらないため、労基法等において、それを直接に根拠づける規定は見当たらないが、実務対応上の措置として、労基官が法違反の事実があると認めた場合に、「是正勧告書」という書面を交付する（山川隆一「労働法の実現手法に関する覚書」西谷敏先生古稀記念『労働法と現代法の理論（上）』（日本評論社、2013年）82頁）。

103) 労働調査会出版局編『最低賃金決定要覧』（労働調査会、2019年）15頁。

104) 厚生労働省労働基準局・前掲年報注84) 26頁。

起訴するか、あるいは、不起訴とするかは、検察官の権限である。2018年において、送検後の起訴率は、38.6%であり、60%以上が不起訴となっている¹⁰⁵⁾。なお、2007年から現在にかけて、起訴率は継続して50%を切っている。

法違反があったと認められる際、多くの場合において、労基官は、是正勧告を行い、その違反事項を是正するよう使用者に要求する。しかし、是正勧告は、あくまで行政指導上の措置であるため、法的拘束力のないものである（行政手続法2条6号）。行政指導である是正勧告は、行政行為とは異なり、相手方である使用者の任意の協力によってのみ実現されるものである（行政手続法32条1項）。下級審判決においても、「是正勧告は法違反者に対しその反省を促し、自主的是正を求めるための指導処置にとどまり、それ自体なんらの法的効果を生じさせるものではない」¹⁰⁶⁾と示されている。行政側にとって、この指導で、労基署が目的とした内容（法違反の是正）を実現することができれば、手間がかからないという実益があると考えられている¹⁰⁷⁾。しかし、労働者側からすれば、是正勧告では直接的に自身の権利を実現することはできないのである。是正勧告が行われても、なお未払賃金を使用者が支払わない場合には、労働者自身が、未払賃金の請求のために、裁判所に民事訴訟を提起するしかない。

第3節 小 括

冒頭で述べたように、現在、最低賃金法研究において、主として議論されているのは、最低賃金額の水準についてと地域別最低賃金の不合理性についてである。この2つ以外のさらなる課題である履行確保手段の整備については、議論の俎上に載せられていない。これまで最低賃金の履行確保

105) 同年報 27頁。

106) 札幌東労働基準監督官（共永交通）事件・札幌地判平2.11.6労働判例576号60頁。

107) 河野順一＝寺田知佳子『労働基準監督機関の役割と是正勧告〔新訂増補版〕』（日本橋中央労務管理事務所出版部、2019年）475頁。

について議論されてこなかった理由としては、日本の使用者が、従来であれば、行政からの指導に従う傾向にあったからであろう。しかし、「時々」の事情」の考慮といった政策的判断により、最低賃金の引上げ率が高まっている現在において、使用者側は、引き上げられた最低賃金の支払いにより引き起こされる、企業の存続、雇用、および経済への悪影響に対する懸念や不安を露にしている¹⁰⁸⁾。労働者側は、最低限度の生活を営む基準を充足するために、最低賃金のさらなる引上げを要求しており、労使間の見解には、相当の隔たりがある¹⁰⁹⁾。

このように、労使間の見解に対立がある中、人たるに値する生活を営む最低基準である「最低賃金」の履行を確保するために、行政監督制度が存在している。労基法は、一定の労働条件の最低基準を設定し、これを労働契約上の権利として認めると同時に、罰則を設けることで実効性の確保を期している¹¹⁰⁾。さらに、罰則を背景としてその圧力によって違反行為の発生を未然に防止し、また、終息させるために、行政監督制度が要請されている¹¹¹⁾。しかし、実際には、労基法をはじめ、同法から派生した最賃法は、労働者の私法上の諸権利を直接的に保護するものではなく、監督権の行使から生じた反射的利益を労働者個々人に与えているにすぎないと考えられている¹¹²⁾。そのため、行政による監督指導後も、使用者が最低賃

108) 中央最低賃金審議会（目安に関する小委員会）・前掲報告注73)。

109) 同報告。

110) 厚生労働省労働基準局編『労働基準法（下）——労働法コンメンタール3』（労務行政、2011年）969頁。

111) 同書。

112) 大東マンガン事件・前掲注101) 16頁。このような行政による監督権行使の限界を説明するものとして、「民事不介入の原則」が用いられることがある（河野＝寺田・前掲書注107)等）。しかし、労働基準監督行政に関しては、戦後、労基法が制定され、その施行機関として労働基準局長を頂点とする監督機関が設けられたことで、警察行政とは明確に分離されている（厚生労働省労働基準局編・前掲書注110) 1002頁）。このことから、「民事不介入の原則」は、「警察権」の行使、すなわち国民の権利を侵害するような侵害行政にのみ適用されるものであって、労働者の権利救済である未払賃金の回復には、「民事不介入の原則」を適用させるべきではない。

金を支払わない場合には、労働者自身が差額請求の訴えを裁判所に提起しない限り、労働者の権利を実現することはできない。個別労働者が最低賃金の差額を請求するために、裁判に訴えることは、費用対効果が低いと考えられるため、結果的には、労働者が泣き寝入りすることになるだろう。

日本において、労働基準監督の中心が取締りではなく指導となっているのは、一事業場を摘発するより、多くの事業場をとりこむことのできる指導により、その実効性を確保しようとしてきたからであるといわれている¹¹³⁾。最低賃金に対する認識度が比較的低い、1980年前後であれば、「摘発より指導」という方針によって、法違反の是正が可能であったと考えられるが、最低賃金に対する認識度が高まっても¹¹⁴⁾、なお違反率が増加している現在においては、指導以外に、より実効性を確保することのできる手段・措置の検討が必要である。最低賃金に関する労働基準行政の運営目的は、「最低賃金の普及拡大」から「履行の確保」、そして、「周知の徹底」へと移行し、2007年法改正以降は、「周知の徹底」に加えて、「遵守の徹底」も図ることになっていることから¹¹⁵⁾、行政機関においても、より実効的な履行確保手段の必要性を認識しているといえる。

行政機関による権利救済制度に関して、イギリスでは、1998年全国最低賃金法 (National Minimum Wage Act 1998) において、最低賃金未満で賃金を支払う使用者に対して、監督機構である歳入税関庁 (Her Majesty's Revenue and Customs) の係官は、未払通告 (notice of underpayment) を交

113) 片岡昇ほか編『労使紛争と法——解決への道』〔佐藤敬二、丹野弘、松林和夫執筆部分〕(有斐閣、1995年) 218頁。

114) 2020年において、「適用される最賃額を知っている」と答えた事業場は、最低賃金違反の事業場の55.9%、「金額は知らないが、最賃が適用されることを知っている」と答えた事業場は、38.6%、「最賃が適用されることを知らなかった」と答えた事業場は、5.5%であった(労働調査会出版局編『最低賃金決定要覧』(労働調査会、2021年) 15頁)。

115) 2000年度版までは、労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』、2001年度版以降は、厚生労働省労働基準局『労働基準監督年報〔各回〕』を参照。

付することができると規定されている。これは、日本における是正勧告書とは異なり、その交付により、使用者に民事制裁（civil penalty）を課することができる。さらに、同法は、未払通告が交付された後も、使用者が通告に従わない場合に、歳入税関庁の係官が、労働者に代わって、未払賃金を請求するために、民事訴訟を提起することが可能であると規定している。

日本の最低賃金制度は、本章で述べたように、イギリスの最低賃金制度と類似性を有している。例えば、日本において、旧労組法26条で規定された労働委員会は、イギリスにおいて、苦汗労働の解決を図ることを目的とした1909年産業委員会法（Trade Boards Act 1909）で規定されている産業委員会から影響を受けている。また、日本において、1947年当時の労基法下の最低賃金規定である28条は、団体交渉によって自ら適正な賃金を得ることのできない労働者を対象とするものであり、これは、イギリスで制定された1918年産業委員会法（Trade Boards Act 1918）および1945年賃金審議会（Wages Councils Act 1945）と類似性を有している¹¹⁶⁾。

以上のように、日本の最低賃金制度は、その歴史の変遷過程において、イギリスの最低賃金制度から影響を受けている。さらに、産業別組合の機能低下や個別労使関係の比重拡大といった、1979年以降のイギリス労使関係の特徴は、日本のものと類似性を有している。このような類似性を有しているにもかかわらず、イギリスでは、国家機関の係官による代位訴訟という日本とは異なる履行確保手段が採用されているのである。そこで、本章では、イギリスにおいて、最低賃金の履行確保手段が、現在の形に至った背景を明らかにする前段階として、イギリスの最低賃金制度の適用対象および目的の推移を解明したい。

116) もっとも、最低賃金の決定権の所在については、イギリス型のように、委員会の手によって直接定めるものではなく、アメリカ合衆国の公正労働基準法（Fair Labor Standards Act 1983）の例にならって、委員会を単なる諮問もしくは建議の機構として捉え、行政官庁が最終決定権をもっていた（末弘・前掲注 32）24頁）。