

2021年5月25日 全17頁

最低賃金の引き上げに関する5つの視点

21年度の最低賃金改定では経済実態を踏まえたきめ細かい議論を

経済調査部 シニアエコノミスト 神田 慶司
研究員 田村 統久
研究員 瀬戸 佑基

[要約]

- 5月14日の経済財政諮問会議において菅義偉首相は、2021年度の最低賃金について、「より早期に全国平均1,000円とすることを目指し、本年の引き上げに取り組む」と述べた。本稿では同会議の有識者議員の提出資料をもとに、①労働市場での賃金動向、②生活保護水準や貧困線との関係、③国際的に見た日本の最低賃金の水準、④最低賃金の地域間格差がもたらす人口移動への影響、⑤コロナショックの影響が大きい業種の低賃金労働者への対応、という5つの視点から検討する。
- 賃金相場の上昇が新型コロナウイルス感染症の拡大後も続いていることを踏まえると、2021年度の最低賃金は引き上げの余地がある。最低賃金と生活保護水準や貧困線との関係を再検討する必要もありそうだ。だが、「日本の最低賃金は国際的に見て低い」「最低賃金の地域間格差は地方から大都市圏への人口流出を促している」との指摘は妥当でなく、最低賃金を積極的に引き上げる根拠にはならない。感染が拡大する中での最低賃金の引き上げは、宿泊・飲食サービス業などの労働需要の回復を妨げる恐れがある。2021年度の最低賃金の改定では経済実態を踏まえたきめ細かい議論が不可欠だ。
- 英国における最低賃金の2020年目標（賃金中央値の60%）を日本に当てはめると853円に相当する。2024年目標（同2/3）は947円だ。そのため、2020年度の日本の最低賃金（全国加重平均で902円）は英国の2020年目標を達成していたことになる。もっとも、これは1,000円という日本の目標を引き下げる必要があることを必ずしも意味しない。問題は、目標設定に関する議論が深められていないことにある。日本社会が目指すべき最低賃金の水準とはどのようなものか多面的に検討する必要がある。

1. はじめに

今夏に決定される 2021 年度の最低賃金の議論が本格化している。5 月 14 日の経済財政諮問会議において有識者議員は、「世界経済が急速に回復に向かっており、今後はワクチン接種の普及など感染症対策の効果も見込まれるなど、昨年とは状況が違ってきている。早期の経済回復を図るためにも、(中略) 本年は最低賃金の引上げモメンタムを回復することが必要」との考えを示し、最低賃金の引き上げに向けた方向性が提言された。これを受けて菅義偉首相は、「最低賃金は、生活保護ギリギリの水準になっているとの指摘があった。新型コロナの影響で賃金格差が広がる中で、格差是正には最低賃金の引き上げが不可欠。新型コロナの中でも最低賃金を引き上げた諸外国の取組も参考にして、新型コロナの前に我が国で引き上げてきた実績を踏まえ、より早期に全国平均 1,000 円とすることを目指し、本年の引き上げに取り組む」と述べた。

他方、最低賃金は一律的に適用されるものであり、労働集約的な業種や中小企業・小規模事業者への影響はとりわけ大きい。2020 年 7 月に開催された中央最低賃金審議会では、2020 年度の地域別最低賃金額改定の目安について、「新型コロナウイルス感染症拡大による現下の経済・雇用への影響等を踏まえ、引上げ額の目安を示すことは困難であり、現行水準を維持することが適当」との答申が取りまとめられた。結果として同年度の最低賃金は全国加重平均で 0.1% (1 円) の引き上げにとどまった。2021 年度に入っても、3 回目の緊急事態宣言が発出・延長されるなど新型コロナウイルス感染症の収束の目途はまだ立っておらず、ワクチンの接種ペースや経済正常化の時期における不確実性は大きい。

本稿ではこれまでの最低賃金の動向や経済・雇用などへの影響を振り返るとともに、経済財政諮問会議に提出された有識者議員の資料をもとに最低賃金の引き上げに関する 5 つの視点について検討する。その上で 2021 年度の最低賃金改定に対する考えや、中長期的な最低賃金の目安の在り方について述べる。

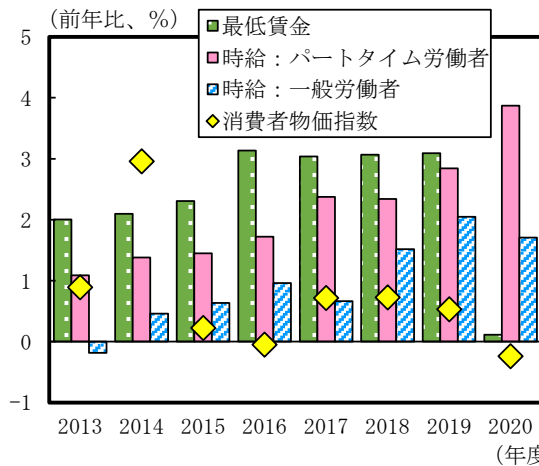
2. 近年の最低賃金の動向と経済・雇用への影響

労働需給の逼迫を背景に、近年の最低賃金引き上げによる雇用への悪影響は顕在化せず

最低賃金は安倍晋三前内閣のもとで 2016 年度から積極的に引き上げられた。2016～19 年度の引上げ率は 4 年連続で 3%を上回り、2012 年度で 749 円だった全国加重平均の最低賃金は 2019 年度で 901 円に達した。消費税率が 5%から 8%に引き上げられた 2014 年度を除いて、最低賃金の引上げ率は消費者物価指数 (CPI) の伸び率を上回っており、物価変動を調整した実質額で見ても最低賃金は大幅に上昇してきた (図表 1 左)。

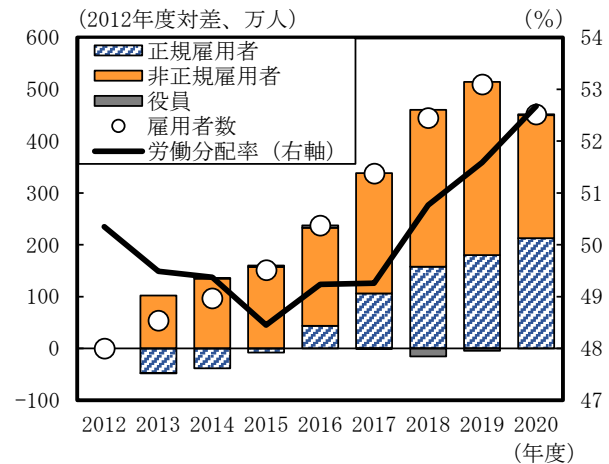
最低賃金の引き上げは低スキルの仕事に従事する人 (以下、低スキル労働者) を中心に所得を増加させた一方、企業の人件費の負担が重くなり、労働需要を減少させた可能性がある。近年の積極的な最低賃金の引き上げはマクロの賃金や雇用にどのような影響をもたらしたのだろうか。

図表1：最低賃金・時給・消費者物価（左）と雇用者数・労働分配率の推移（右）



（注）最低賃金は改定後の全国加重平均額を参照。時給は所定内給与ベース。

（出所）厚生労働省、総務省統計より大和総研作成



（注）労働分配率は名目雇用者報酬÷名目GDP。

（出所）総務省、内閣府統計より大和総研作成

平均時給を就業形態別に見ると、第2次安倍内閣発足直後の2013年度以降で平均時給の伸び率が高かったのはパートタイム労働者だ（図表1左）。パートタイム労働者の多くはパートやアルバイトであり、賃金水準が比較的低く、最低賃金の引き上げの影響を受けやすい。さらに2010年代後半は人口減少や息の長い景気拡大などを背景に人手不足が深刻化し、労働需給が逼迫したこともパートタイム労働者の時給上昇に寄与した。これに対して、いわゆる「総合職」が含まれる一般労働者の平均的な賃金水準はパートタイム労働者のそれを大幅に上回るため、最低賃金の引き上げの影響を受けにくい。それでも2019年度にかけて時給が上昇したのは、春闘での賃上げのほか、働き方改革の進展による労働時間の減少が反映されたためとみられる。

感染拡大によって景気が急速に悪化した2020年度も賃金の上昇傾向は継続した。最低賃金がほぼ横ばいとなった一方、パートタイム労働者の平均時給は前年比で+4%近くまで上昇し、一般労働者も同+1.5%を上回った。1回目の緊急事態宣言が発出された2020年春に休業者が急増し、平均時給を押し上げた面がある。だが休業者の増加が落ち着いた2020年夏以降もパートタイム労働者の平均時給は概ね同+2%以上で推移し、一般労働者でも概ね前年を上回った。

2010年代後半は企業の人件費の負担が重くなったが、労働需要の増加は続いた（図表1右）。特に女性や高齢者、学生などの非正規雇用者が増加し、全体を押し上げた。2008年のリーマン・ショックに端を発した世界金融危機以降、正規雇用者は減少が続いていたが、2014年度頃に増加基調に転じた。2020年度も正規雇用者に限れば増加している。人手不足の深刻化を受けて、企業は人件費の増加を受け入れてでも働き手が確保できるよう努めたようだ。その結果、2013年度で49.5%だった労働分配率（＝名目雇用者報酬÷名目GDP）は2019年度に51.6%まで上昇した（2020年度は52.7%）。これは過去20年間の平均値（49.8%）を上回る高水準だ。

日本を対象にした先行研究を見ると、最低賃金の引き上げは雇用環境を悪化させるとの指摘が多い。例えば川口大司・森悠子 (2013)¹、Kambayashi, Ryo, Daiji Kawaguchi, and Ken Yamada (2013)²、明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄 (2017)³は、最低賃金の引き上げによって若年男女を中心に雇用が減少したことを指摘している。直近では、Kawaguchi, Daiji, and Yuko Mori (2021)⁴が 2002～16 年のデータをもとに、最低賃金の引き上げが 19～24 歳の中卒・高卒男性の雇用に悪影響を及ぼしたことを確認している。こうした結果を踏まえると、安倍前内閣のもとで積極的に引き上げられた最低賃金は企業の労働需要を悪化させた可能性はある。それにもかかわらずマクロで見て悪影響が顕在化しなかったのは、働き手の希少性が増す中で息の長い景気拡大が続き、人手不足が深刻化したためと考えられる。

低賃金労働者の実態や先行研究を踏まえると、最低賃金の引き上げは貧困対策に適さず

最低賃金の引き上げは本来、低スキル労働者を中心に就業時間を増やそうとするインセンティブを与える。だが日本では反対に、短時間労働に従事する女性配偶者などに対して就業の抑制を促している点に留意する必要がある。

パートタイム労働者は時給が上昇すると労働時間が減少するという傾向が顕著に見られ、その結果、年収は僅かな増加にとどまっている (図表 2)。多くの企業において配偶者 (家族) 手当の支給基準額となっている「103 万円の壁」や、社会保険加入の基準額である「130 万円の壁⁵」を意識して、パートタイム労働者が就業時間を調整していると考えられる。総務省「平成 29 年就業構造基本調査」によると、収入を一定の金額に抑えるために就業時間・日数の調整を行っているパートおよびアルバイトは 496 万人存在する。その多くは女性配偶者であり、年収 50～149 万円に分布している。

最低賃金で働く短時間労働者の多くは主婦や学生などであり、貧困層ではない。川口大司・森悠子 (2009)⁶によると、最低賃金労働者のうち世帯主は 30%程度にとどまり、約半数は年間世帯収入 500 万円以上の非世帯主であるという。また明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄 (2017) の推計によると、最低賃金労働者のうち「相対的貧困」状態にある者の割合は 15.3%、「絶対的貧困」状態にある者の割合は 14.6%にすぎないという (図表 3)⁷。

¹ 川口大司・森悠子 (2013) 「最低賃金と若年雇用：2007 年最低賃金法改正の影響」RIETI Discussion Paper Series 13-J-009.

² Kambayashi, Ryo, Daiji Kawaguchi, and Ken Yamada (2013) “Minimum Wage in a Deflationary Economy: The Japanese Experience 1994-2003”, Labour Economics, Vol. 24, pp. 264-276.

³ 明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄 (2017) 「最低賃金の変化が就業と貧困に与える影響」ISER Discussion Paper 999, The Institute of Social and Economic Research, Osaka University.

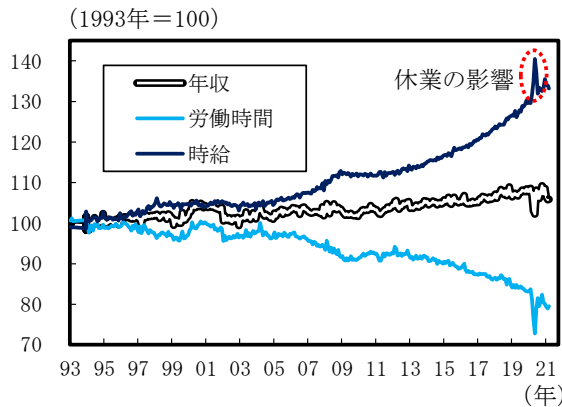
⁴ Kawaguchi, Daiji, and Yuko Mori (2021) “Estimating the Effects of the Minimum Wage Using the Introduction of Indexation,” RIETI Discussion Paper Series 21-E-007.

⁵ 大企業 (従業員数 501 人以上) に勤め、一定の条件を満たす場合、105.6 万円が「壁」となる。

⁶ 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, pp. 41-54.

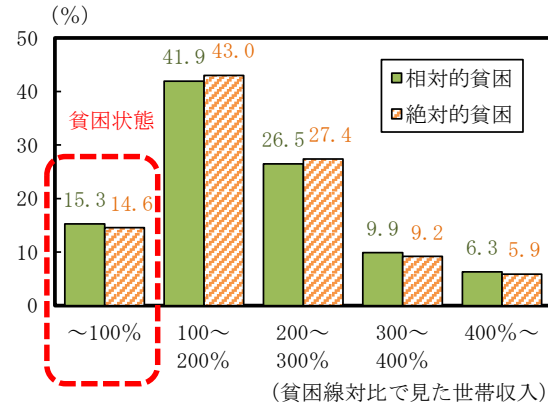
⁷ 「相対的貧困」は OECD の定義に基づいており、等価可処分所得 (= 世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得) の中央値の半分 (= 貧困線) を下回る状態を指す。「絶対的貧困」は、明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄 (2017) では、日本の生活保護制度における生活保護基準額を貧困線として定義している。

図表 2：パートタイム労働者の就業状況



(注) 大和総研による季節調整値。
(出所) 厚生労働省統計より大和総研作成

図表 3：最低賃金労働者の世帯収入分布



(注) 詳細は本文脚注を参照。相対的貧困線に対比する世帯収入には、税引き前所得を世帯人員の平方根で割った値を使用している。データは2012年。
(出所) 明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄(2017)「最低賃金の変化が就業と貧困に与える影響」ISER Discussion Paper 999, The Institute of Social and Economic Research, Osaka University. より大和総研作成

確かにワーキングプア世帯(働いているにもかかわらず収入が最低生活費を下回る世帯)など貧困層への対策は重要性を増している。戸室健作(2016)⁸によると、ワーキングプア世帯は増加傾向にあるという。就業世帯に占めるワーキングプア世帯の割合⁹は1992年で4.0%だったが、世帯主がパートタイム労働者である世帯の増加もあって2012年には9.7%に達した。

だが上記の指摘や経済全体への影響に鑑みると、貧困対策は最低賃金の引き上げよりも、対象者を絞った給付や減税、職業訓練の強化などが望ましいと考えられる。この点、地域別の最低賃金の水準が地域の低賃金層に与える影響などを実証分析した勇上和史(2016)¹⁰によると、貧困世帯に属する雇用者の半数以上は低賃金労働者であり、地域の平均賃金で評価した最低賃金が高いほど雇用者の低賃金労働の確率が低下する。しかしながら、地域における最低賃金の相対的な上昇は世帯所得で見た貧困の減少に対して有意な効果を持っていないという。最低賃金の引き上げによる雇用機会や労働時間への負の影響を踏まえると、貧困対策は「一義的には税制や社会保障といった所得再分配政策によって対応し、稼働可能な個人に対して、併せて教育訓練などの労働者の技術向上を支援」すべきとの考えを示している。大竹文雄(2013)¹¹も同様に、最低賃金は貧困対策としてあまり有効でないと指摘しており、深刻化する子供の貧困に対応するためには、そのグループに対象を絞った給付付き税額控除や保育・食料・住居などの現物給付の充実が効果的と述べている。

いずれの貧困線の算出にも可処分所得のデータが必要になるが、明坂弥香・伊藤由樹子・大竹文雄(2017)ではデータの制約上、税引き前所得を使用している。

⁸ 戸室健作(2016)「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』第13号, pp. 33-53.

⁹ 就業世帯(世帯の主な収入が就業によっている世帯)のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯(貧困就業世帯)の割合。

¹⁰ 勇上和史(2016)「日本における最低賃金と所得分配」国民経済雑誌, 213(1):pp. 63-78.

¹¹ 大竹文雄(2013)「最低賃金と貧困対策」, RIETI Discussion Paper Series 13-J-014.

3. 最低賃金の引き上げに関する5つの視点

本章では2021年度の最低賃金の引き上げを検討するため、5月14日の経済財政諮問会議に提出された有識者議員の資料（「資料3-1」と「資料3-2」。以下、両資料をまとめて「民間議員資料」と説明）を利用する。最低賃金に関して様々な角度から幅広く分析されており、示唆に富むものが多いからだ。

民間議員資料を参考に、最低賃金に関する議論を5つの視点から整理し、筆者の見方をまとめたのが**図表4**である。以下ではそれぞれについて詳しく述べる。なお、民間議員資料の中で指摘されている日本の労働生産性と実質賃金の関係については巻末の**補論**を参照されたい。

図表4：2021年度の最低賃金の引き上げに関する5つの視点

視点		筆者の見方
①	労働市場での賃金動向	パートタイム労働者、一般労働者ともに 感染拡大後も賃金は上昇 。賃金相場を踏まえた最低賃金の引き上げは 経済的合理性あり
②	生活保護水準や貧困線との関係	最近の就労実態を考慮して最低賃金を 見直すことは妥当だが 、その必要性について 結論を得るには更なる分析が必要
③	国際的に見た日本の最低賃金の水準	一国全体の平均賃金対比で見た 日本の最低賃金は主要先進国並み 。パートタイム賃金対比では 諸外国よりも高いこと に留意
④	最低賃金の地域間格差がもたらす人口移動への影響	最低賃金の地域間格差は人口移動の要因とはいえず 。高収入の仕事や生活の利便性など 大都市圏に住む利点 が影響している可能性
⑤	コロナショックの影響が大きい業種の低賃金労働者への対応	最低賃金の引き上げは飲食・宿泊サービス業などパートタイム労働者を多く抱える業種を中心に 労働需要の回復を妨げる恐れ

(出所) 大和総研作成

視点①：労働市場での賃金動向

民間議員資料では、2020年に一般労働者の賃金と最低賃金の格差が拡大したことや、春闘での賃上げが2021年も継続していることが指摘されている。すなわち、「春闘においては、新型コロナウイルスの影響の下でも、中小企業も含めて、昨年、今年と賃上げが継続し人材確保を図るなど前向きな動きが続く一方で、最低賃金は昨年横ばいとなり、一般労働者の賃金との差が生じている」と述べられている（資料3-2、5頁）。

春闘における賃上げ率は2019年から2021年にかけて低下したものの緩やかであり、最低賃金の引上げ率が2019年度の3.1%から2020年の0.1%へと急落したのとは様相が異なる。また先述したように、2020年度の平均時給は一般労働者だけでなく、パートタイム労働者も上昇した（**前掲図表1左**）。近年はとりわけパートタイム労働者の賃金上昇率が高く、こうした傾向は感染拡大後もさほど変化が見られなかった。

最低賃金は賃上げの恩恵を受けにくい低スキル労働者の就労条件の改善を図るための制度である。春闘における賃上げ動向や、最低賃金労働者が多く含まれるパートタイム労働市場の賃金相場に鑑みて最低賃金を見直すことは**経済的合理性**があり、低スキル労働者の雇用への影響を抑えつつ所得を増加させることにつながる。

視点②：生活保護水準や貧困線との関係

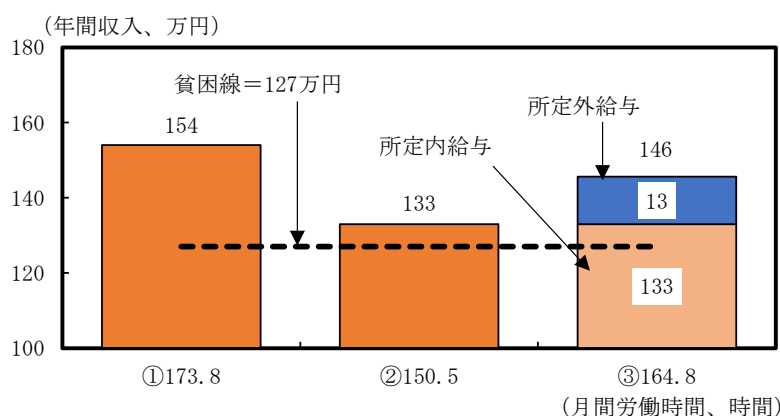
民間議員資料では、最近の所定内労働時間の動きを反映した最低賃金は「都道府県によっては生活保護水準ギリギリ」であり、「貧困化を防ぐためにも、能力開発や就業支援の強化と最低賃金の引上げは、不可欠な取組」と指摘されている（資料3-1、4頁）。

中央最低賃金審議会は地域別最低賃金額改定の目安を審議する過程で、最低賃金で月 173.8 時間（＝週 40 時間×52.14 週（365 日÷7）÷12 カ月）働いた場合の月収が全ての都道府県で生活保護水準を上回ることを毎年確認している。これについて民間議員資料では、一般労働者の最近の平均的な所定内労働時間（月 150.5 時間）をもとに最低賃金で働いた場合の月収を計算し、これが生活保護水準や貧困線近傍にあることを指摘している（図表5の①②）。

仮に最低賃金額が実態にそぐわない就労条件で決められたことで低水準にとどまるのであれば、「労働者の生活の安定」を目的の1つとする最低賃金は社会政策の観点から引き上げるべきだ。長時間労働は正や同一労働同一賃金などの働き方改革が2010年代後半から進展し、感染拡大後はテレワークが急速に広がったことで、就労環境は以前から大きく変化した。最低賃金と生活保護水準を比較考量する場合、最近の就労実態を反映させる重要性は増している。

この点、民間議員資料で示された試算結果は最近の就労実態を十分に反映したものとはいえない。生活保護水準や貧困線と最低賃金を比較するのであれば、一般労働者と同様に所定外労働時間分の給与なども加味する必要があるからだ。そこで民間議員資料で示された所定内給与分に所定外給与分を上乗せすると、貧困線を相当程度上回る（図表5の③）¹²。また次章で指摘するように、日本の最低賃金は英国の2020年目標に相当する水準を超えている（後掲図表11）。こうした点に鑑みると、生活保護水準や貧困線との見合いで最低賃金額を評価すること自体は妥当であるものの、結論を得るには更なる検討が必要といえる。

図表5：最低賃金労働による年間収入



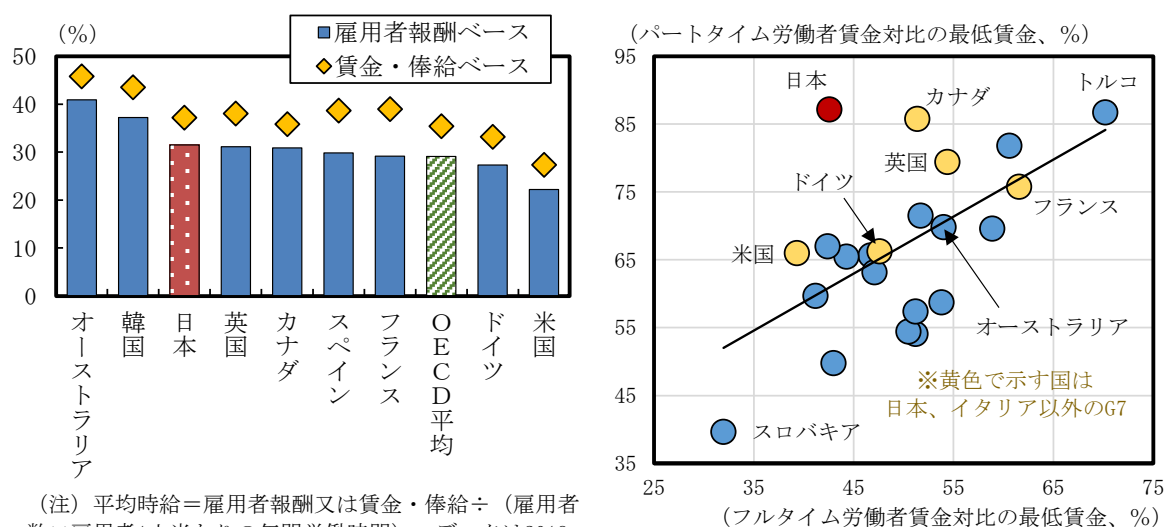
¹² 本試算では所定外労働時間に対する賃金の割増を考慮していない。仮に所定外給与を1.25倍した場合、所定内給与・所定外給与を含めた最低賃金労働者の年収は149万円になる。

視点③：国際的に見た日本の最低賃金の水準

民間議員資料では、市場為替レートで円換算した最低賃金額や、フルタイム労働者（日本では前出の一般労働者に相当）の賃金中央値に対する最低賃金の比率を主要国間で比較し、「日本の賃金水準は国際的に低めであることに加え、最低賃金のフルタイム賃金の中央値に対する比率も国際的にみて低い」と結論づけられている（資料3-2、6頁）。さらに、「米国をはじめ諸外国では、新型コロナウイルス下でも最低賃金の引上げを行っており、我が国においてもそれにならった取り組みが必要」と述べられている（資料3-1、4頁）。

神田慶司・小林若葉・田村統久（2019）¹³で指摘したように、同じ通貨建ての最低賃金額を単純に比較することは直感的で分かりやすい。しかし各国の最低賃金はそれぞれの経済構造や就業構造などを反映して決められるため、市場為替レートで換算した最低賃金額が諸外国よりも低いことは引き上げの理由になるとは限らない。すなわち最低賃金を絶対額で国際比較する際は、各国の経済社会の実情を踏まえた検討が同時に求められる。実際、韓国では2018～19年の2年間で最低賃金が3割近く引き上げられ、経済への悪影響が指摘されたが、2021年1月における韓国の円換算の最低賃金額は民間議員資料で示された主要国の中で最も低い。半面、フルタイム労働者の賃金中央値対比で見れば、直近の韓国の最低賃金は主要国の中で最も高い。

図表6：一国全体の平均賃金対比（左）と就業形態別の賃金中央値対比（右）で見た最低賃金



（注）平均時給＝雇用者報酬又は賃金・俸給÷（雇用者数×雇用者1人当たりの年間労働時間）。データは2019年。雇用者1人当たりの年間労働時間のデータのない国は、就業者1人当たりの年間労働時間を代用。OECD平均は、OECD加盟国のうち一国単位の最低賃金制度があり、データ取得が可能な国の平均値。

（出所）内閣府、OECD、米国政府資料・統計より大和総研作成

（注）データは2018年。就業形態別の賃金は中央値。G7のうち、イタリアには一国単位の最低賃金制度がない。

（出所）厚生労働省、米国・カナダ・オーストラリア政府、OECD、欧州委員会資料・統計より大和総研作成

¹³ 神田慶司・小林若葉・田村統久「[最低賃金引き上げで経済は活性化するのか](#)」（大和総研レポート、2019年8月20日）

経済構造や就業構造を考慮すると、日本の最低賃金は国際的に見てどの程度の水準にあるのだろうか。**図表 6 左**では一国全体の平均賃金(=1時間あたりの賃金・俸給¹⁴または雇用者報酬)対比の最低賃金を OECD 加盟国間で比較している。ここで利用する所得データは、国連が提唱した作成方法に基づく「国民経済計算」(いわゆる GDP 統計)ベースのものであり、国際比較が可能である。データ制約から中央値ではない点には留意が必要だが、賃金・俸給に事業主負担分の社会保険料などが上乗せされた雇用者報酬ベースで見ると、日本の最低賃金は英国やカナダ並みであり、米国やドイツなどよりも高い(2019年時点)。賃金・俸給ベースで見ても、日本は概ね同様の位置にある。

また、確かにフルタイム労働者の賃金中央値対比で見た日本の最低賃金は国際的に見て低いが、パートタイム労働者の賃金中央値対比ではかなり高いことにも留意すべきだ。**図表 6 右**は就業形態別の賃金中央値に比べた最低賃金を散布図にしたものである(データは2018年)。フルタイム労働者対比の最低賃金が高い国ほどパートタイム労働者対比の最低賃金も高い傾向が見られるが、日本はその傾向線から大きく乖離している。日本は諸外国に比べて就業形態間の賃金格差が大きいことを示唆しており、背景にはいわゆるメンバーシップ型の雇用慣行のもと、正社員の賃金が高く、非正規職員の賃金が低いという賃金構造があるとみられる。フルタイム労働者対比で見た日本の最低賃金の低さは、最低賃金の水準それ自体よりもむしろ、就業形態間の賃金格差の問題を浮き彫りにしている。同一労働同一賃金を推進する意義は大きい。

パートタイム労働者対比で見た日本の最低賃金の高さは、こうした就業形態の従業員を多く抱える宿泊・飲食サービス業などの業種において、諸外国よりも最低賃金の引き上げが人件費の負担増に直結しやすいことを示唆している。民間議員資料での指摘のように、欧米では感染拡大後も最低賃金を引き上げてきたが、こうした流れを単純に日本に当てはめてよいのか慎重な検討が必要であろう。

¹⁴ 現金給与(各種手当含む)のほか、現物給与や自社製品等の支給なども計上されている。

視点④：最低賃金の地域間格差がもたらす人口移動への影響

民間議員資料では、「最低賃金の地域間の格差は、高卒初任給や大卒初任給と比べて大きく偏っており、最低賃金レベルに近い賃金体系で働く者にとって、大都市圏での就業インセンティブが大きくなっている」とし、「地方の最低賃金水準は、初任給のように労働市場で決まる賃金水準よりもかなり低めである可能性」を指摘している（資料 3-2、9～10 頁）。地方の最低賃金の低さが大都市圏での就業インセンティブを高め、人口移動を促しているとみているようだ。

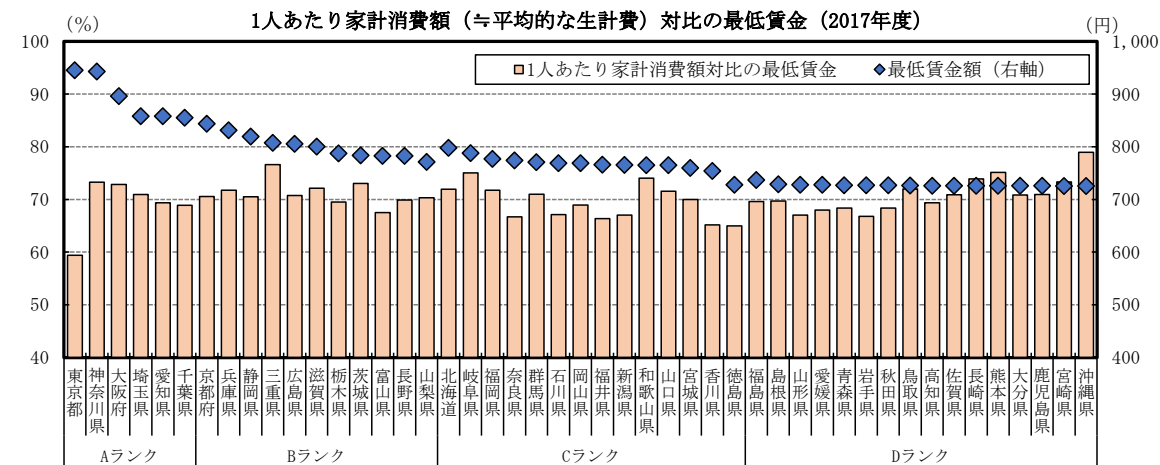
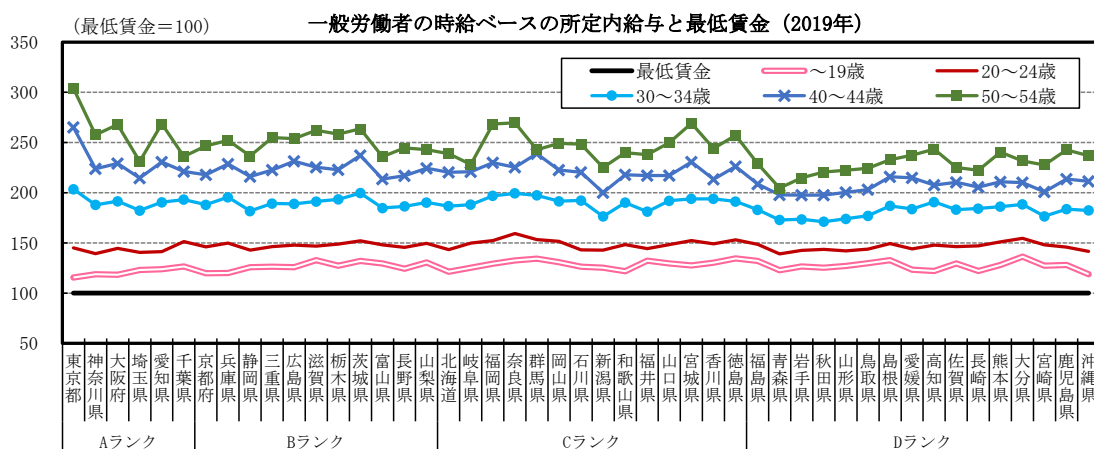
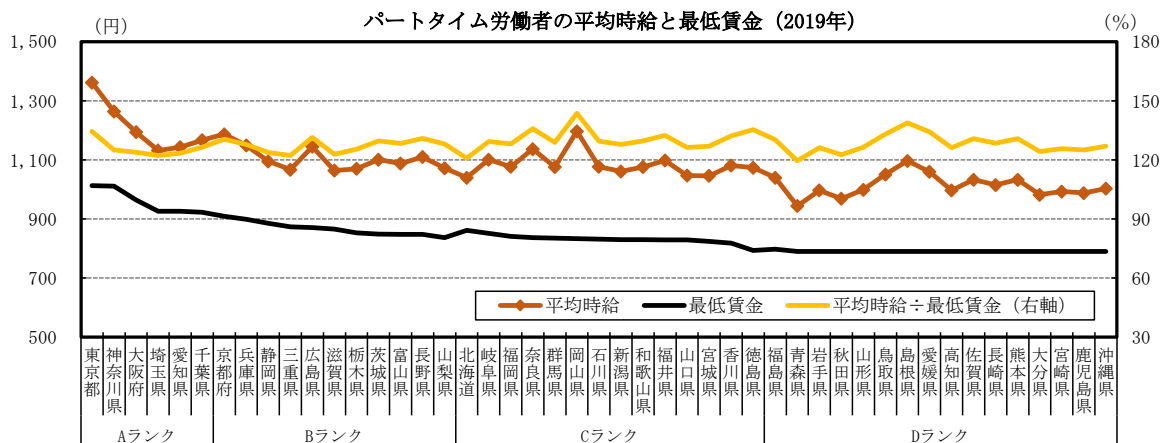
一般に初任給は新規学卒者の正規雇用者の賃金水準を指し、「正規雇用者の最低賃金」とみなせるため、賃金相場を検討する際の指標の 1 つとされている。ただ、最低賃金付近の賃金水準で働く人の多くはパートやアルバイトといった非正規雇用者である。そこでパートタイム労働者の平均時給に注目し、各都道府県において最低賃金額と比較した結果が**図表 7 上**である。最低賃金制度では経済実態に応じて全都道府県を「A ランク」「B ランク」「C ランク」「D ランク」の 4 つに分けているが、最低賃金に対するパートタイム労働者の平均時給の比率は都道府県間・ランク間で大差はなく、大都市圏（地方）ほど高い（低い）といった傾向は見られない。

さらに**図表 7 中央**では、各都道府県における一般労働者の所定内給与（時給換算）を、最低賃金額を 100 として年齢階級別に指数化している。高卒初任給に近い「19 歳以下」や、大卒初任給に近い「20～24 歳」では、最低賃金の高い地域ほど指数が低い（最低賃金と所定内給与の乖離が小さい）という緩やかな傾向が見られる。これは民間議員資料の分析結果と整合的である。ただし、こうした傾向は一般労働者の年齢が 30 歳頃を超えると一変する。30 歳以上の年齢階級では最低賃金の高い地域ほど所定内給与が高く、とりわけ東京都の所定内給与の高さは突出している。都市部には規模の大きな企業が集まっており、地方企業に比べて賃金カーブが平均的に高いことが 30 歳以上における地域間の給与格差を生み出している。

最低賃金で就業した場合の年間収入を 1 人あたり家計消費額（≒平均的な生計費）対比で見ると**図表 7 下**のようになる。東京都や沖縄県などの一部の例外を除き、地域間の格差は大きくない。都市部の平均的な生計費は地方よりも高いため、最低賃金額の高い都市部で働けば、地方よりも金銭的な余裕が生まれるとは限らない。

人々を惹きつける地域とは、雇用があり、教育の機会があり、生活しやすい地域である。賃金の高い仕事がある場所へと人々は移動し、雇用・所得環境が良好であれば、そうでない場合と比べて結婚しやすく、子供をもうけやすい。小売店や飲食店といったサービス産業は人口密度の高い地域に立地した方が収益率を高めやすいため、人々が集まる地域には多様で豊富な商品やサービスが揃っている。産業の集積や雇用機会の多さと生活の拠点は、相互に作用した結果として決まってくる。これまでに見られた地方から大都市圏への人口移動は、最低賃金の地域間格差よりもむしろ、そうした面を反映した動きとみられる。

図表 7：各都道府県における平均時給と1人あたり家計消費額に比した最低賃金



(注) 上図、中央図における平均時給はいずれも所定内給与÷所定内労働時間。1人あたり家計消費額対比の最低賃金は、最低賃金で年2,000時間勤務した場合の所得を、1人あたり家計消費額(=名目家計最終消費支出÷総人口)で除した値。

(出所) 内閣府、総務省統計、厚生労働省資料より大和総研作成

視点⑤：コロナショックの影響が大きい業種の低賃金労働者への対応

民間議員資料では、「新型コロナウイルスの影響の下で、非正規労働者を中心に賃金格差が広がっており、この是正のために最低賃金の引き上げが不可欠」と述べられている（資料 3-1、4 頁）。また、「宿泊・飲食等のサービス業と製造業等との売上の回復に格差。賃金もそうした状況を反映し、影響の大きなサービス業では厳しく、他産業と差が生じている」ことや、「最低賃金引き上げは、新型コロナウイルスの影響が大きい宿泊・飲食等のサービス業で働く人に広く影響」することが指摘されている（資料 3-2、3 頁）。感染拡大の影響を強く受ける対人接触型サービス業の従事者の貧困化を防ぐためにも、最低賃金を引き上げるべきとの主張である。

確かに最低賃金の引き上げによって直接的に賃金上昇の恩恵を受ける雇用者が多い業種は、**図表 8** で示したように、対人接触型サービス業（特に宿泊・飲食サービス業）である。企業規模別に見れば、特に従業員 5～9 人の企業で最低賃金引き上げ時の影響率が高い。しかし注意したいのは、こうした業種では最低賃金の引き上げが人件費の負担増に直結しやすく、労働需要が減少しやすい点だ。

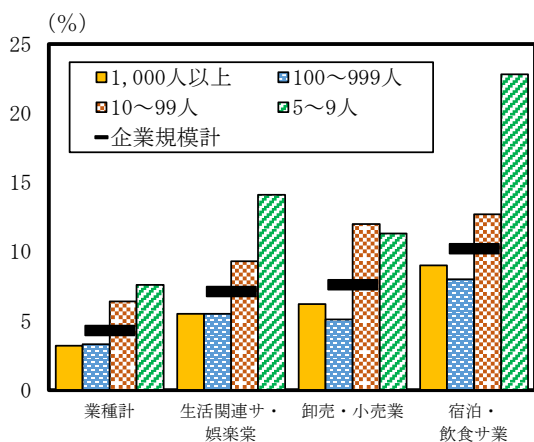
足元で生じている労働市場における業種間格差は、賃金面よりもむしろ雇用面で強く表れている。2020 年度の平均時給は産業計で前年比+2.4%だったが、例えば宿泊・飲食サービス業では休業の影響もあって同+8.3%だった（休業の影響が限定的だった 2020 年 10～11 月では同+3.0%）¹⁵。これに対して、2020 年度の雇用者数は産業計で同▲1.0%であり、宿泊・飲食サービス業では同▲9.9%と特に大きかった。現在も感染収束の見通しが立たず、対人接触型サービス業の労働需要の回復には相当な時間を要する見込みである。こうした中で業種にかかわらず一律的に実施される最低賃金の引き上げは雇用の回復を妨げる恐れがある。

務川慧・川畑良樹・上野有子（2020）¹⁶によると、産業集積の度合いが相対的に低く、ローカルな市場を相手にしている最低賃金制度の「D ランク」地域では、最低賃金の引き上げは雇用に正の効果をもたらしたという。ただし、この推計結果は感染拡大前である 2005～17 年のデータに基づいており、消費者向けサービス業など価格決定力の弱い業種においては負の影響も見られたという。「D ランク」地域では県内 GDP（域内総生産）に占める宿泊・飲食サービス業の割合が比較的高く（**図表 9**）、感染拡大によって大都市圏以上に景気が悪化した地域は少なくないとみられる。宿泊・飲食サービス業は感染拡大後に需要が激減し、事業コストを価格転嫁することが極めて難しい状況にある。最低賃金の引き上げが対人接触型サービス業の従事者の賃金を上昇させる効果と、雇用や地域経済に悪影響をもたらすリスクを比較考量する必要がある。

¹⁵ ただし 2020 年度における時給の上昇には、休業手当の支給により、所定内労働時間の減少ほどには所定内給与が減少しなかったことが寄与している。宿泊・飲食業は、感染拡大防止策の影響を受けやすく、他産業に比べて休業日を設ける機会が多かったことが時給上昇率を押し上げた面があるとみられる。

¹⁶ 務川慧・川畑良樹・上野有子（2020）「最低賃金引き上げの中小企業の従業員数・付加価値額・労働生産性への影響に関する分析」ESRI Research Note No. 54, 2020 年 6 月。

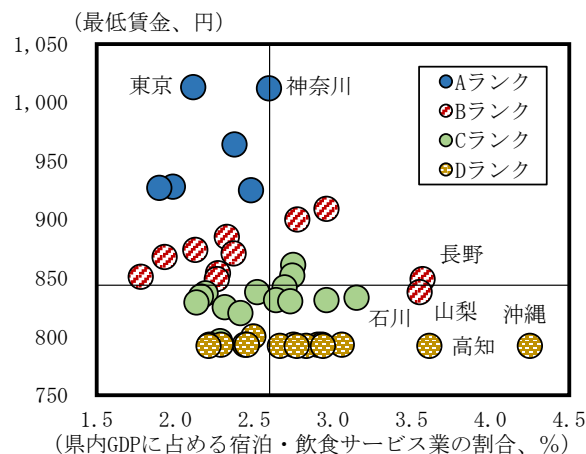
図表 8 : 業種別・企業規模別に見た
最低賃金引き上げ時の影響率



(注) 影響率とは、最低賃金を改定した後に、改定後の最低賃金額を下回ることとなる労働者割合。ここでは2018年度の最低賃金引き上げに係る影響率を掲載。サ業はサービス業の略。

(出所) 厚生労働省資料より大和総研作成

図表 9 : 県内 GDP に占める宿泊・飲食サービス業の割合と最低賃金



(注) 最低賃金は2020年度の改定を受けた値。県内GDPに占める宿泊・飲食業の割合は2017年度データに基づく。ランクは2019年度最低賃金額改定に係る目安策定時のもの。実線は47都道府県平均。

(出所) 厚生労働省資料、内閣府統計より大和総研作成

4. 2021 年度の最低賃金と中長期的な目安の在り方

今夏に決定される最低賃金は経済実態を踏まえたきめ細かい議論を

前章の 5 つの視点を踏まえると、幅広い就業形態で賃金上昇が足元でも継続していることから、2021 年度の最低賃金は引き上げの余地がある。半面、最低賃金の引き上げで人件費の負担が重くなりやすい飲食・宿泊サービス業などの雇用への影響などには十分に注意する必要があり、経済実態を踏まえたきめ細かい議論が求められる。

民間議員資料では、「今年度後半にはコロナ前の水準を回復し、自律的な経済成長軌道に乗せていく必要がある。そのブースターとなるのが最低賃金を含む賃上げである。また貧困化を防ぐためにも、最低賃金については、今年度後半から、しっかりと引き上げるべき」と提言されている。だが感染収束に欠かせないワクチン接種は主要先進国の中で最も遅れており、接種ペースが今後どこまで加速するのかは不確実性が大きい。インド由来の感染力の高い変異株が一部地域で検出されており、3 回目の緊急事態宣言が全面解除された後も感染爆発リスクは燻り続ける。こうした中で、2021 年度後半からの経済正常化を前提として最低賃金を積極的に引き上げることは大きなリスクが伴う。

熊谷亮丸他「[第 209 回日本経済予測](#)」(大和総研レポート、2021 年 5 月 24 日)で示したように、当社のメインシナリオでは 2021 年度の実質 GDP 成長率を+3.1%と見込んでいる。だがワクチン接種が遅れて人出が増加すれば+2.0%まで低下する可能性があり、感染力の高い変異株が広がれば、成長率はさらに押し下げられる。最低賃金の下方硬直性に鑑みれば、感染拡大による景気の下振れリスクが明確に低下するまでは最低賃金を慎重に引き上げていくべきだろう。

中長期的な最低賃金の目安に向けて ～諸外国では「指標連動型」「総合勘案型」に大別

感染収束が視野に入る 2022 年度以降を見据えると、政府が「より早期に 1,000 円」としている最低賃金の目標や、2016 年度から 4 年連続で 3%程度とされた引上げ率の在り方について検討する余地は大きい。

最低賃金の目標や 3%程度の引上げ率は、安倍前内閣が 2015 年 11 月に取りまとめた「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」で初めて示された。すなわち、「最低賃金について、年率 3%程度を目途として、名目 GDP の成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより、全国加重平均が 1,000 円となることを目指す」とされた。当時はデフレ脱却と経済再生を実現し、名目経済成長率を 3%程度に引き上げることで、2015 年 7-9 月期で 501 兆円¹⁷だった名目 GDP は 2020 年頃に 600 兆円へと約 100 兆円増加するという青写真が描かれていた。だが、実際の名目 GDP は 2015 年 7-9 月期から感染拡大直前の 2019 年 10-12 月期までで 16 兆円の増加にとどまった。当初の見込みと現実の経済が大きく乖離する中で、最低賃金の 3%程度の引上げ率だけが達成された格好だ。

企業の事業活動や雇用への悪影響を抑えつつ、最低賃金を持続的に引き上げて経済の好循環を実現するためには、経済実態に即した目標や、透明性や合理性の高い引上げ率を設定する必要がある。この点、諸外国の最低賃金の引上げ方式を確認すると、CPI や協約賃金¹⁸の上昇率など特定の経済指標に連動させて改定する「指標連動型」と、経済指標などを総合的に勘案する「総合勘案型」という 2 種類に大別される¹⁹。指標連動型を導入しているのはフランスや米国（コロンビア特別区）、カナダ（オンタリオ州）などであり、総合勘案型は日本や韓国、英国、ドイツ、オーストラリアなどが採用している。指標連動型は最低賃金の改定作業が簡素化され、改定プロセスに透明性が担保される一方、総合勘案型は幅広い経済指標を参照し、その時々の経済状況や社会情勢に応じて引上げ率を柔軟に決めることができる。

英国の最低賃金の 24 年目標を日本に当てはめると 950 円程度

総合勘案型を採用する国の中には、一定の政策目的のもと、最低賃金の目標水準や達成時期を定めているところがある（**図表 10**）。例えば韓国では、2017 年に発足した文在寅政権の主要政策である「雇用・所得主導の成長」の一環として、2020 年までに 10,000 ウォン（約 970 円）に引き上げる目標が掲げられた。英国は低賃金労働者対策として²⁰、最低賃金を 2020 年までに「賃金中央値の 60%」に引き上げる目標を 2015 年に掲げたが、これを達成したことで、現在は 2024 年までに「賃金中央値の 3分の2」に引き上げることを目指している。

¹⁷ 年率換算の季節調整値。その後 GDP の推計方法の見直しや基準改定が行われたため、2015 年 7-9 月期の名目 GDP は 540 兆円に上方修正された。

¹⁸ 一般に、使用者側団体と労働者側団体の交渉に基づいて決定された賃金を指す。

¹⁹ ここでは便宜的に整理しており、実際は両方式が組み合わさった形で最低賃金を改定する国があることに留意する必要がある。例えばフランスは、CPI が前回改定時の水準より 2%以上上昇した場合に、その上昇幅に合わせて最低賃金が自動的に引き上がる仕組みを採用している。もっとも、経済指標の動向にかかわらず政府が裁量的に最低賃金を引き上げる制度なども存在する。

²⁰ HM Treasury “Budget 2018,” Oct, 2018.

図表 10：日英韓政府における最低賃金の目標と近年の引上げ率

	日本	韓国	英国	
最低賃金額の目標	全国加重平均1,000円	10,000ウォン（約970円）	現行： 賃金中央値の2/3	2020年まで： 賃金中央値の60%
目標制定時期	2016年頃	2017年 （文政権発足）	2020年	2015年
達成期限	より早期に	2020年	2024年	2020年
引き上げの理由	・「経済の好循環継続の鍵となる賃上げに向け」たもの（「骨太の方針2020」）	・家計所得増加を起点とした経済の好循環を目指す「所得主導成長」実現のため（文大統領の選挙公約）	・「低賃金労働の撲滅」（HM Treasury “Budget 2018”）	
最低賃金の推移	2016：823円 （+3.1%、CPIは-0.0%） 2017：848円 （+3.0%、CPIは+0.7%） 2018：874円 （+3.1%、CPIは+0.7%） 2019：901円 （+3.1%、CPIは+0.5%） 2020：902円 （+0.1%、CPIは-0.2%）	2017：6,470ウォン 2018：7,530ウォン （+16.4%、CPIは+1.5%） 2019：8,350ウォン （+10.9%、CPIは+0.4%） 2020：8,590ウォン （+2.9%、CPIは+0.5%） 2021：8,720ウォン （+1.5%）	2015：6.70ポンド 2016：7.20ポンド （+7.5%、CPIは+1.4%） 2017：7.50ポンド （+4.2%、CPIは+2.6%） 2018：7.83ポンド （+4.4%、CPIは+2.1%） 2019：8.21ポンド （+4.9%、CPIは+1.7%） 2020：8.72ポンド （+6.2%、CPIは+0.8%） 2021：8.91ポンド （+2.2%）	

（注1）最低賃金の引き上げ時期は、韓国は1月、英国は4月（2016年以降。2015年は10月）、日本は10月。

（注2）英国は、2020年改定以前は25歳以上の、2021年改定時は23歳以上の最低賃金を記載。

（注3）日本・英国のCPI上昇率は年度値、韓国は暦年値。

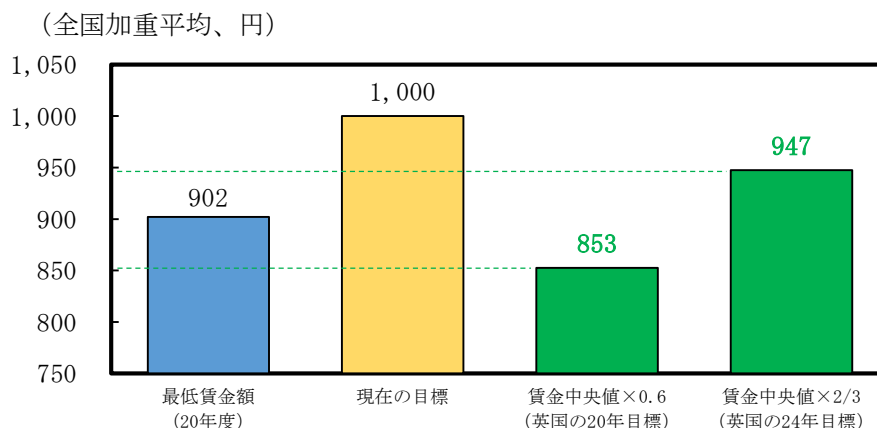
（出所）各国政府資料、総務省、Haver Analyticsより大和総研作成

日本や韓国のように最低賃金の目標を絶対額で示すことは、分かりやすく周知しやすい。だが目標額と経済状況との関係が必ずしも明確でないため、場合によっては目標達成のために最低賃金が過度に引き上げられ、景気や雇用などをかえって悪化させる恐れがある。韓国では「2020年までに10,000ウォン」を達成するために2018～19年に最低賃金が大幅に引き上げられた結果（図表10）、経済に悪影響をもたらした。2020年の引上げ率は小幅になり、2021年1月時点でも10,000ウォンの目標を達成していない。

他方、英国の目標は絶対額ではなく、一国全体の賃金をベンチマークにしているところに特徴がある。「賃金中央値の3分の2」は英国政府が定義する“low pay”（低賃金労働者の賃金水準）と同じであり、OECDの定義とも一致する。相対的な水準が目標とされているため、景気が拡大し労働市場で賃金上昇率が高まる局面では最低賃金の引き上げが促進される一方、景気が悪化し企業の人件費負担が重い局面では大幅な引き上げが行われにくい。このように目標額そのものが経済状況に応じて変動し、毎年の最低賃金の引上げ率を調整するように働く点で、絶対額の目標よりも優れているといえよう。

英国の最低賃金の目標を日本に当てはめると、どの程度の水準になるだろうか。政府は日本全体の賃金中央値を公表していないが、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」と総務省「労働力調査」を基に一定の仮定のもと試算すると、賃金中央値は2019年で1,421円だったとみられる。英国の2020年目標（賃金中央値の60%）は日本では853円、2024年目標（同2/3）は947円に相当するため、2020年度の全国加重平均の最低賃金（902円）は英国の2020年目標を当てはめた金額を超えていたことになる（図表11）。英国の2024年目標を当てはめた金額は日本のそれよりも低く、仮に2021年度から毎年1%超の引上げ率を継続すれば2024年度に達成する。

図表 11：英国の最低賃金の目標を日本に当てはめた場合の試算額



(注) 賃金中央値 (所定内給与ベースの時給の中央値) は2019年で1,421円。

「賃金構造基本統計調査」と「労働力調査」を基に試算。

(出所) 厚生労働省、総務省、内閣府資料・統計より大和総研作成

日本社会が目指すべき最低賃金の水準とはどのようなものか多面的な検討が必要

先述したように、英国では低賃金労働者の基準が最低賃金の目標に反映されている一方、日本の目標は全労働者の中でどの程度の所得水準を目指しているのか明らかにされていない。図表 11 の試算結果を見ると、日本は英国 (または OECD) で定義された低賃金労働者を上回る所得水準まで最低賃金を引き上げる可能性が示唆される。前掲図表 10 で示した英国の最低賃金 (2021 年 4 月で 8.91 ポンド) は 23 歳以上を対象としたものであり、若年層や養成訓練生 (Apprentice) にはかなり低い最低賃金が設定されている (例えば 18~20 歳は同 6.56 ポンド、養成訓練生は 4.30 ポンド)。日本の最低賃金は年齢などにかかわらず一律的に設定されることを踏まえると、図表 11 の試算結果が示す以上に日本の最低賃金の目標は高いと考えられる。

もともと、上記の指摘は日本が最低賃金の目標を引き下げる必要があることを必ずしも意味しない。低スキル労働者が一般的な就業時間で得るべき所得水準は、その国の文化や価値観などに照らして定められることが望ましいからだ。問題は、日本ではこうした議論がほとんど深められておらず、最低賃金の絶対額の目標に向かって引上げ率が毎年議論されるにとどまっていることにある。また中央最低賃金審議会での改定額の目安が決められる過程で、マクロ経済指標がどのように反映されているのか不明瞭である。日本社会が目指すべき最低賃金の水準とはどのようなものか、マクロの賃金中央値の公表や指標連動型の仕組みの部分的導入などを含め、ポストコロナでは多面的に検討を進める必要がある。

【補論】日本では生産性の伸びが賃金に反映されていない？

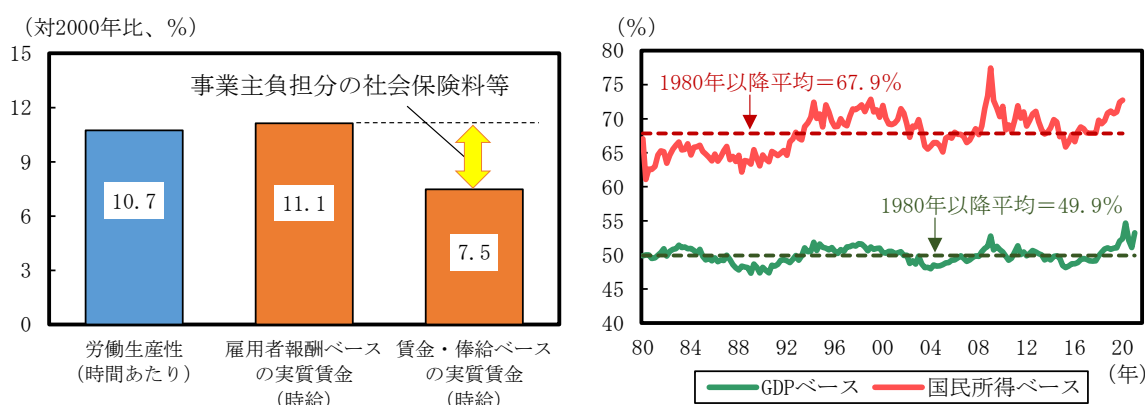
民間議員資料では、主要国における 2000～19 年（日本のみ 2018 年）の労働生産性と実質賃金（時給）の伸び率を比較している。生産性伸び率に対する賃金伸び率はドイツの 128%、フランスの 117%、英国の 84% に対し、日本では米国（57%）よりも低い 48% だった。このことから、日本の「実質賃金の伸びは、労働生産性の伸びのさらに半分以下であり、生産性の伸びが賃金に十分反映されてない」と指摘されている（資料 3-2、4 頁）。

だがこの解釈には留意が必要である。実質賃金に利用されているデータは OECD 統計における「民間平均時給」であり、事業主負担分の社会保険料などが加味されていないとみられるからだ。内閣府「国民経済計算」の雇用者報酬と総労働時間をもとに実質賃金を試算すると、2018 年の実質賃金は 2000 年比で +11% 程度であり、労働生産性並みに上昇してきた（**図表 12 左**）。一方、雇用者報酬のうち事業主負担分の社会保険料などを除いた賃金・俸給ベースの実質賃金は同 +7.5% にとどまった。

日本では高齢化等による社会保障給付の増加に伴い、企業や家計の社会保険料負担の増加が問題となっている。企業は賃上げを実施してきたが、社会保険料負担の増加によって従業員の給与を生産性並みに引き上げることができなかったことが示唆される。賃上げを加速させる上でも、社会保障給付の適正化や重点化は重要である。

労働生産性と雇用者報酬ベースの実質賃金の伸び率が長期的に同程度だったということは、一国全体で見た労働分配率が長期的に安定していたことを意味する（**図表 12 右**）。すなわち国民経済計算に基づけば、日本企業は従業員に対して以前と変わらない割合で所得を分配しており、労働分配率は最低賃金を含む賃上げの根拠にはならない。こうした中で賃上げ率を一段と高めるには、デジタル化やグリーン化の加速などを通じた労働生産性の引き上げが求められる。

図表 12：2018 年の労働生産性と実質賃金の伸び率（左）、一国全体の労働分配率（右）



(注1) 左図の実質賃金（時給）＝（名目雇用者報酬または賃金・俸給÷GDPデフレーター）÷（雇用者数×労働時間）

(注2) 右図の労働分配率＝名目雇用者報酬÷名目GDPまたは国民所得

(出所) 内閣府統計より大和総研作成