

基礎研 レポート

最低賃金引上げにみる 東京一極集中と地方の抵抗 ～「過去最高の引上げ」の裏で進む危機～

社会研究部 准主任研究員 坊 美生子
(03)3512-1821 mioko_bo@nli-research.co.jp

1—はじめに

「このまま人口移動が収束しなければ、全国 896 の自治体が消滅する可能性がある——」。2014 年に日本創成会議が発表した通称「増田レポート」は、次世代の再生産力がある若年女性人口の減少に着目し、全国の半数の自治体が消滅の危機にあると警告した⁽¹⁾。しかも、多くの若者が流出する東京は、結婚して子どもを産み育てる環境が良くないために出生率が低く、結局、東京一極集中は日本の人口急減をもたらすと指摘した。それ以降、東京と地方のあり方に関する議論は活発化し、政府は「地方創生」に取り組んでいる。

しかし依然、東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）への人口流出は止まらない⁽²⁾。東京圏の日本人住民の総人口は、2018 年 1 月 1 日時点で前年を約 16 万人上回る約 3,647 万人となり、過去 10 年間に約 205 万人増加した。日本全体の人口に占める割合も前年より 0.2 ポイント、10 年前より 1.5 ポイント上昇して 28.6%となった。地方から東京圏に流出する住民の中心は 10 ～20 歳代の若者であり⁽³⁾、多くが進学や就職をきっかけとした移動だとみられる⁽⁴⁾。就職時の上京には、所得格差が関連していると考えられる⁽⁵⁾。そこで最低賃金に焦点を当ててみると、近年、東京と地方の格差は拡大しており、東京一極集中を助長しかねない状況が生じている。このような状況に対し、今年度の最低賃金改定に

(1) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014 年 5 月 8 日）「成長を続ける 21 世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」

(2) 総務省の「住民基本台帳人口移動報告」で近年の東京圏の転入超過者数の推移をみると、1990 年代後半から増加傾向が続いていたが、リーマン・ショック後に減少し、東日本大震災後の 2012 年から再び増加傾向に転じた。

(3) 同報告によると、2017 年の東京圏への転入者約 48 万人のうち 15 歳から 29 歳の若者が 52%を占めている。

(4) 「まち・ひと・しごと創生本部 第 1 回地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（2017 年 2 月 6 日）資料によると、地方から東京圏へ移動した人の理由は、10 歳代では「入学・進学」66.8%、「就職」15.4%。20 歳代では「就職」32.4%、「転職・独立・起業」12.6%、「会社の都合」12.4%、「入学・進学」5.5%——などだった。

(5) 経済的要因と人口移動の因果関係について、例えば田中隆（2017）「国内人口移動の経済的要因に関する実証的分析」（日本国際情報学会誌『国際情報研究』14 巻 1 号）は、東京圏への転入超過者数と、バブル崩壊後から 2014 年までの東京圏の一人当たり県民所得長期時系列データを用いた実証分析により、地域間所得格差が増加するとその地域への転入超過者数が増加することを示している。

際しては、地方が格差拡大に抵抗しようとする顕著な動きが見られた。

本稿では、最低賃金という視点から、東京と地方の格差拡大について検証するとともに、今年度の各都道府県の改定状況を分析することで、地方の受け止めや姿勢を考察し、最低賃金のあるべき姿について検討したい。

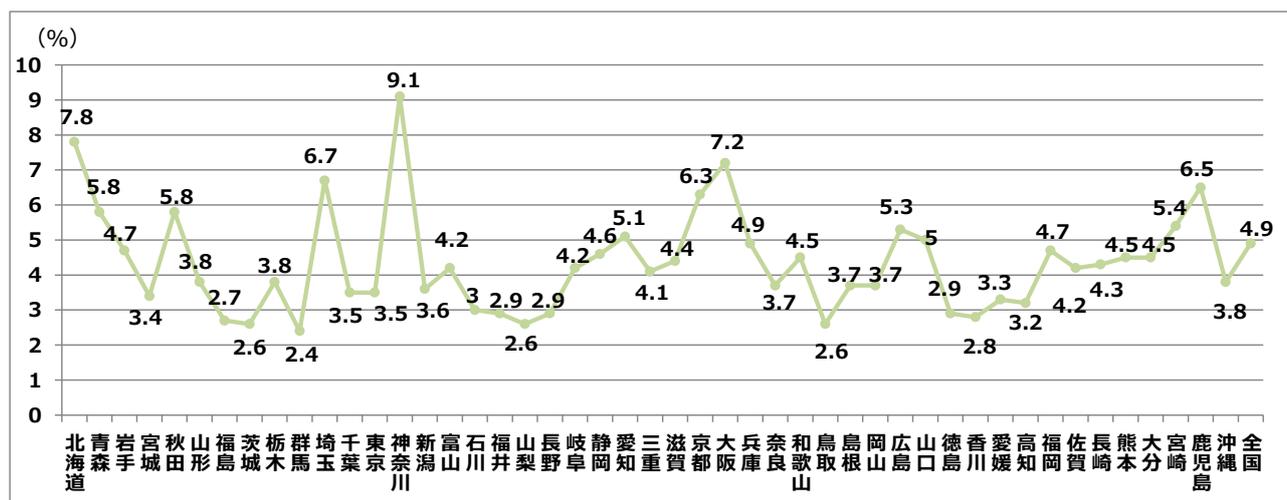
2—最低賃金の都道府県格差の拡大

1 | 最低賃金の決定方法と最低賃金に近い水準で働く人の割合

最低賃金は、最低賃金法によって、地域における労働者の生計費と賃金、企業の支払能力の3要素を考慮して定められなければならない、とされている。「労働者の生計費」については、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」と定められており、国と地方の審議会が毎年、これらの要素を吟味して、見直しを行っている。近年は、大企業を中心に賃上げが進み、一部の正社員らが恩恵を受けている一方で、非正規雇用で働く人たちは労働組合に属さないケースが多く、労使交渉によって賃上げを実現する力が小さい。最低賃金の見直しは、法律によって、それらの非正規労働者の処遇を底上げする役割を果たしている。

次に、最低賃金の改定によって影響を受ける人の割合について見ていきたい。厚生労働省は、最低賃金を改定した後に、改定後の賃金を下回る労働者の割合を「影響率」として公表しており、これを最低賃金に近い水準で働く人の割合として見ることができる。同省の調査によると、事業所規模5人以上の民営事業所を対象に調査した影響率は、2002年には全国で1.2%だった。しかし2013年度以降、デフレ脱却に力を入れる政府の後押しにより大幅な引上げが続いてきたためその比率は増加し、2017年度は4.9%となった。2017年度の、各都道府県における影響率の割合は図表1の通りである。

図表1 最低賃金の改定後に、最低賃金を下回る労働者の都道府県ごとの割合（2017年度）



(注意) 事業所規模5人以上の民営事業所で働く人に占める割合。

(資料) 「平成30年度中央最低賃金審議会目安に関する小委員会」(第2回)資料より作成

2 | 都道府県ごとの最低賃金の状況

次に、都道府県ごとの最低賃金額をみておきたい。2013 年度以降、最低賃金は毎年 15 円以上の大幅な引上げが続いており、2018 年度の引上げ幅は、最低賃金が時給で現されるようになった 2002 年度以降、最高の 26 円となった。10 月の改定により、最低賃金の全国平均は 874 円となる。ただしこれは、各都道府県の最低賃金額にそれぞれの労働者数を掛けて合計し、それを全国の労働者数で割った加重平均である。そのため、労働者数が多い東京や大阪などに引っ張られた金額となっており、地方の実態が分かりにくい。実際には、都道府県ごとの金額の幅は大きい（図表 2）。

図表 2 2018 年 10 月以降の各都道府県の最低賃金（金額が高い順）（単位：円）

都道府県	金額								
東京	985	三重	846	奈良	811	香川	792	高知	762
神奈川	983	広島	844	山梨	810	福島	772	佐賀	762
大阪	936	滋賀	839	群馬	809	徳島	766	長崎	762
埼玉	898	北海道	835	岡山	807	島根	764	熊本	762
愛知	898	栃木	826	石川	806	愛媛	764	大分	762
千葉	895	岐阜	825	新潟	803	山形	763	宮崎	762
京都	882	茨城	822	福井	803	青森	762	沖縄	762
全国平均	874	富山	821	和歌山	803	岩手	762	鹿児島	761
兵庫	871	長野	821	山口	802	秋田	762		
静岡	858	福岡	814	宮城	798	鳥取	762		

（資料）厚生労働省の資料より作成

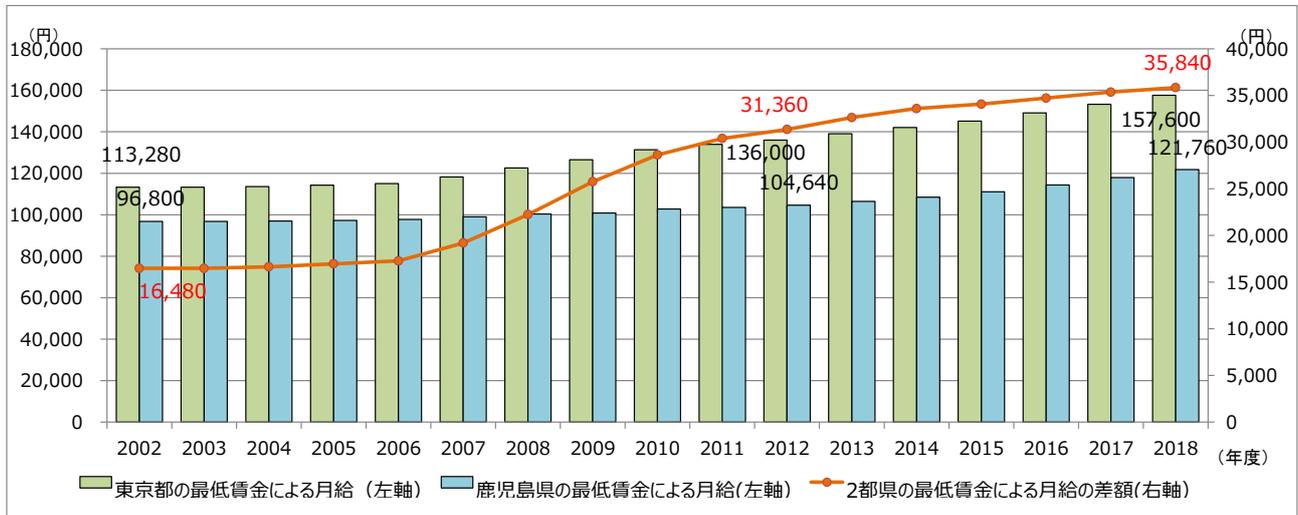
全国平均を上回っているのは東京圏や大阪圏、愛知の 7 都府県のみで、40 道県は下回っている。900 円台は東京、神奈川、大阪の 3 都府県のみ、800 円台は 25 道府県、700 円台は東北や九州、沖縄など 19 県となっている。最も高いのは東京都の 985 円（前年比 27 円増）、最も低いのは鹿児島県の 761 円（同 24 円増）で、その差は 224 円ある。

時給でみると差は小さいが、1 日に 8 時間働くとすると、その差は 1,792 円に広がる。さらに月に 20 日働くと想定すると、その差は 35,840 円にもなる。働く者にとって、この差は大きい。3 万円あれば、東京でも安い賃貸アパートを借りることができる。地元と東京で、もし同じような仕事なのに月給に 3 万円以上の差があれば、上京して就業しようという意欲を強めることになる。実際には物価が異なるため、最低賃金の差ほど生活水準が良くなる訳ではないが、求職者、特に高卒や大卒で就職先を探している若者にとっては、求人内容を見比べて給料に 3 万円以上の差があれば、東京の企業に魅力を感じる人も多いのではないだろうか。

そしてこの差は、2002 年度以降、次第に広がってきた（図表 3）。特に 2013 年度以降は 2 都県とも大幅な引上げが続いているが、同時に差も開いているのである。このグラフは東京都と鹿児島県を比べたものだが、東京と最低賃金が低い他の県を比べても、同様の傾向が現れている。また、大阪府と

地方を比べても、東京ほどではないが、格差拡大の傾向が見られる。東京や大阪から車や電車で2～3時間の距離にある県でこのように差が広がれば「どうせなら東京や大阪の会社で働いた方が得だ」と考える人も出てくるだろう。

図表3 東京都と鹿児島県の最低賃金による月給と2都県の差額の推移



(注意) 1日8時間、1カ月20日働く想定した場合の基本給による月給を比較。各種手当等を除く。
 (資料) 厚生労働省の資料より作成

3 | 格差拡大の原因

なぜこのように差が広がってきたのか、説明したい。最低賃金は、1 | で説明したように、地域における労働者の生計費と賃金、企業の支払能力の3要素を考慮して定められる。そのため、改定額は以下のプロセスで決められている。まず全国の都道府県は、各都道府県の消費実態や給与、企業の経営力などを指標化して、AからDの4ランクに分けられる(図表4)⁽⁶⁾。そして、厚生労働大臣の諮問機関である中央最低賃金審議会(以下、「中央審議会」と呼ぶ)が毎年、ランクごとに改定額の「目安」を示している。それを受けて、各都道府県労働局に設けられた審議会(以下、「地方審議会」と呼ぶ)が、地元の実情を鑑みて、実際の改定額を決める仕組みとなっている。

図表4 全国の47都道府県のランク分け(2018年度)

ランク	都道府県
A (6都府県)	埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪
B (11府県)	茨城、栃木、富山、山梨、長野、静岡、三重、滋賀、京都、兵庫、広島
C (14道県)	北海道、宮城、群馬、新潟、石川、福井、岐阜、奈良、和歌山、岡山、山口、徳島、香川、福岡
D (16県)	青森、岩手、秋田、山形、福島、鳥取、島根、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

(資料) 厚生労働省ホームページより作成

(6) ランク分けについては概ね5年ごとに見直しが行われており、2017年度の見直しでは一部の県のランクが変更された。

中央審議会は、AやBなど上位のランクに対しては、CやDよりも高い目安を示す。例えば2018年度に示した目安は、Aランクが27円引上げ、Bランクは26円引上げ、Cランクは25円引上げ、Dランクは23円引上げ、と差があった。しかし毎年このような差が積み重なってきた結果、格差が広がってきたのである。都道府県ごとの格差についてはこれまでも指摘する意見はあったが、上述した最低賃金法の考慮要素には含まれておらず、是正のための有効な措置は行われてこなかった。

3—2018年度改定に見られた地方の抵抗

このような状況に対して、今年度の改定プロセスにおいて、注目すべき動きが見られた。中央審議会在が目安を示した後、下位ランクの地方の審議会において、その目安を上回る引上げ額に決定したケースが続出したのである。その数は計23県となり、過去5年間で最大だった（図表5）。一般的に経営者側にとっては、1円でも引上げ幅を拡大することは、経営圧迫につながるため、避けたいことである。その負担を許容してでも引上げ額を積み増した意味は大きい。

図表5 過去5年間に目安を上回る引上げを行った都道府県と、各ランクの都道府県数に占めた割合

ランク	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
A	千葉、愛知	愛知、大阪	なし	なし	なし
割合	40%	40%	0%	0%	0%
B	茨城、埼玉、富山、静岡、三重、滋賀、京都、広島	広島	埼玉、兵庫	なし	兵庫
割合	73%	9%	18%	0%	9%
C	福井、山梨、岡山、香川、福岡	石川、香川	香川	新潟	宮崎、群馬、和歌山、岡山、徳島、香川
割合	36%	14%	8%	7%	43%
D	青森、秋田、山形、福島、島根、愛媛、佐賀	岩手、島根、長崎、熊本、大分	鳥取、島根、高知	鳥取、宮崎、沖縄	青森、岩手、秋田、山形、福島、鳥取、島根、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄
割合	41%	29%	18%	19%	100%
計	22 府県	10 府県	6 県	4 県	23 県

（資料）厚生労働省のホームページより作成

これまでも、地方審議会が中央審議会の目安から増額して引上げたケースはある。しかし、より詳しくみると、今年は状況が異なる。例えば、計22府県が目安を上回った2014年度の状況を見てみると、目安を上回った府県の数と割合は、経済状況が最も良いAランクでは40%、Bランクでは73%、

C ランクは 36%、D ランクは 41%といった具合に、B ランクの割合が最も多く、A、C、D はいずれも 4 割前後だった。また、目安よりも 2 円上回った県は千葉、埼玉など上位ランクの県を含む A から D の 7 県、1 円上回ったのは B から D の 15 県だった。つまり、比較的経済状況が良い B ランクの県を中心に、積極的な引上げが行われたと言える。

これに比べて、2018 年度は A ランクで目安を上回ったのは 0%、B ランクは 9%だったのに対し、C ランクは 43%、D ランクに至っては 100%と、下位のランクほど割合が高い。また、目安より 2 円高く引上げた県はいずれも D ランクの 8 県で、1 円高く引上げた県は B から D の 15 県だった。つまり、D ランクを中心に、最低賃金額の低い地方が、上位の県との格差拡大を強く懸念し、少しでも拡大幅を抑えようとした現れだと考えられる。

4— 終わりに～結びに替えて～

これまで、東京と地方の間で最低賃金の格差が年々拡大していつている状況と、今年度の改定における地方の抵抗の動きについて見てきた。最低賃金は 2013 年度以降、毎年、大幅に引上げられてきたため、その引上げ幅に注目が集まってきた。そして着実に、低賃金で働く労働者の底上げが進んできた。しかしその一方で、都道府県格差が広がり、賃金面から、東京一極集中に拍車を掛けかねない事態となっている。個別の都道府県では、その地方における労働者の生計費や賃金水準、企業の支払い能力という 3 要素に照らし合わせて適切な最低賃金を決定したとしても、労働者、特に若者は県境をまたいで移動するということを考え合わせれば、広域的にはバランスが取れているとは言えない。

政府が地方創生を掲げている以上、最低賃金の審議においても、東京と地方の格差を是正するための十分な配慮が必要ではないだろうか。仮に、中央審議会が地方審議会に目安を示す際、上位ランクの引上げを抑制すれば、格差を緩和することになる。ただしこの方法だと、都市部の最低賃金が物価水準や労働市場の賃金水準から乖離するなど、低所得労働者に不利益が及ぶ可能性がある。また、仮に下位ランクの引上げをより積極的に行えば、格差緩和にはつながるが、地方の中小企業の経営を逼迫する恐れがある。従って、3 要素を土台に判断する方法は維持した上で、地方の企業の労働生産性が向上するよう政府として支援策を拡充したり、労働生産性の高い企業の地方移転を促進する仕組みを整えたりする必要があるだろう。それにより下位ランクの地方における企業の支払い能力を高め、最低賃金の引上げ幅拡大を目指すべきである。

地方でも人手不足が悪化しており、最低賃金の格差拡大によって地方から東京へと若者の流出がこれ以上進めば、地方の企業は人材確保ができず、業績が悪化し、雇用の質の悪化につながる恐れがある。逆に東京では人口流入によって「規模の経済」がより強く働き、いっそう企業が集積して質の高い雇用が増え、益々地方の若者を吸い寄せるといった可能性もある。

政府は若者の東京流出を改善するため、大学の入学定員の管理を厳しくしているが、肝心の所得格差を是正しなければ、地方の大学を卒業しても都市圏で就職する、という経路をたどる若者は多いだろう。冒頭で述べた「増田レポート」で指摘されているように、東京は出生率が全国で最も低いいため、次世代の再生産力がある若年女性の東京流出が収束しなければ、地方の経済社会が衰退するだけでなく、日本全体で人口減少が加速することになる。今年度、C ランクや D ランクの地方が見せた必死の抵抗から危機の大きさを認識し、長期的な人口政策の視点を踏まえて、地方創生と整合性の取れた最低賃金を実現できるよう取り組む必要があるのではないだろうか。