

不安定雇用を包摂する新しい労働運動の分岐

—韓国事例からの考察—

安 周永

龍谷大学政策学部准教授

本稿の目的は、不安定雇用(precarious employment)が増加する中で、韓国の労働組合の課題について整理し、社会運動の担い手としての労働組合の新しい役割について検討することにある。非正規労働者や、労働者と個人請負業者の境界に位置する就労者が増加し、従来の労働法や社会保険に包摂されない層が急増している。このため、長期雇用を前提とした雇用保護や社会保険は、機能不全に陥っている。労働組合もこの変化に適切に対応できず、労働運動の危機や衰退が言われてきた。確かに、サービス産業化やグローバル化が進み、ワーキングプア問題が深刻となり、またデジタル技術の発展は、従来の労働法下では労働者に分類できない働き方を出現させており、これらに伴う諸問題に歯止めをかけるべき労働組合がうまく対応しているとは言えない状況である。

しかしながら、一方で労働運動の再生を目指す多様な試みがあり、一定の成果があるのも事実である。世界各国でも不安定雇用を包摂しようとする

労働組合の新しい試みが行われており、その試みを概念化したものが、社会運動ユニオニズムである(Sanchez and Lazar 2019)。社会運動ユニオニズムは、労働運動の目的を見直すとともに、既存の労使関係の制約を克服し、労働組合と社会運動団体との協力・同盟関係を強化しようとするものである(鈴木 2010: 195)。これを実現するためには、労働組合が従来の組織運動から脱し、社会における自身の存在意義を再確認する必要がある。

韓国の労働組合は特に、ヨーロッパとは異なり、企業別に労働組合が形成されていたため、企業中心主義が強く、社会的連帯への関心は低かったと言わざるを得ない。そこで以下では、韓国の労働組合が置かれている状況を整理したうえで、労働組合が社会運動の担い手となるための戦略について検討する。

未解決のままの非正規労働者問題

韓国でも日本と同様に非正規雇用問題が重要な社会問題となっているが、これが注目されるようになったのは、1990年代末のアジア通貨危機以降である。それ以前にも非正規労働者は存在していたが、経済危機によりこれが深刻な社会問題として顕在化した。このため、非正規雇用に対する実態調査の必要が高まり、2003年から雇用期間、労働時間、労務提供方法という三つの基準によって非正規雇用に対する厳密な調査(経済活動人口調

アンジュヨン

京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門は、比較政治学、労働政治。京都大学大学院法学研究科助教、常葉大学法学部准教授を経て、現職に至る。著書に『日韓企業主義的雇用政策の分岐』(ミネルヴァ書房、2013年)、『刷新する保守-保守政党の国際比較』(弘文堂、共著、2017年)、『国民再統合の政治』(ミネルヴァ書房、共著、2017年)など。

表1 雇用形態別社会保険及び労働条件の適用率(2018年8月、単位:%)

	国民年金	医療保険	雇用保険	退職金	賞与	時間外手当	有休休暇	教育・訓練 経験
正規	95.3	98.8	84.1	99.3	93.4	67.4	88.7	69.0
非正規	33.0	41.9	40.0	37.2	37.1	20.3	25.3	38.5

(出所) 金(2018:31)

査勤労働形態別付加調査)が行われるようになった。その後、非正規雇用の問題を解決するための様々な試みがなされた。ここではいくつか重要な出来事だけを整理することにした。

まず、非正規労働者を保護するための法改正が行われた。2006年に制定された「期間制及び短時間勤労者保護などに関する法律」では、有期契約と派遣労働の利用を上限2年とし、有期契約が2年を超えて継続する場合には、これを無期契約とみなすことになった。これに対しては当然、経営側からの反対が強く、のちに経営側の要請を受けた保守政権は同法の規制緩和を試みたものの、失敗に終わり、そのまま現在に至っている。

次に、2011年のソウル市長選挙に当選した朴元淳市長によって非正規雇用対策が行われ、公共部門の経営合理化による非正規労働者の増加の流れに歯止めが掛けられた。この非正規雇用対策は、労働者の実態に応じて以下のように実施された。まずソウル市が雇用している非正規労働者で常時必要な業務を行う労働者に対しては、無期雇用への転換が行われた。そして、清掃や警備、コールセンターなど、ソウル市の委託先の企業に雇われている労働者に対しては、子会社や財団の設立によって、直接雇用への転換が行われた。その他に、ソウル市の公共事業を施行する企業には、ソウル市が制定する生活賃金額を報酬として労働者に支払うことが要求されている。

さらに、公立学校の非正規労働者の待遇改善も実現した。給食労働者の無期契約への転換が行われると同時に、勤続手当や賞与も支給されるようになった。このような公立学校で結ばれている労働協

約は、世宗市などの一部の地域では私立学校でも適用されるようになった。

ほかの民間企業においても、非正規労働問題が労使交渉の対象になりつつある。企業別労働組合の構造では、非正規労働者が包摂できないという問題意識から、産業別労働組合への転換が進められた。特に2006年に自動車メーカーの大企業労働組合が組合員の3分の2の同意を得て産業別労働組合への転換を成し遂げた意義は大きい。産業別労働組合の成果は不十分だという批判はあるものの、産業別労働組合への転換によって非正規労働者や請負労働者の問題が労使交渉の議題となっているのも事実である(安 2013)。

しかしながら、このような様々な試みにもかかわらず、非正規労働者と正規労働者との格差は依然として深刻である。2018年の経済活動人口調査で、非正規労働者の1時間当たり賃金は、正規労働者の59.3%に止まっており、社会保険についても表1のように正規労働者と非正規労働者の間には大きな格差が存在する(金 2018)。

デジタル技術の発展と 特殊な労務契約の拡大

韓国において、法形式上は労働契約を締結していないが、就労実態からすると実質的には労働者に分類すべき就労者が増えている。とりわけ保険の販売員や宅配便の配達員、学習塾の訪問講師等に多く見られるこれらの労働者は、会社と雇用契約ではなく、請負契約を締結しており、法形式上は自営業者である。韓国では、これらの自営業者は

「特殊雇用労働者」と呼ばれているものの、労働組合法と労働基準法からはもちろん、社会保険の枠組からも排除されていた。しかし、このような労働者は、特定の会社との契約に依存し、組織的・経済的には会社に従属しているため、発注先から不平等な契約を強いられ、劣悪な労働状況に陥りやすい(脇田 2018: 11-12)。社会保険においても、特殊雇用労働者は、自営業者とされ、加入すらできなかった。2008年から特殊雇用労働者であっても労災保険に加入させる特例措置が導入され、適用業種の範囲も広がってきた。しかしながら、通常の労働者が加入する労災保険では雇用主が保険料を全額負担することになっているのとは異なり、特殊雇用労働者は保険料を折半しなければならないため、労災保険の加入率は1割に過ぎない状況である。制度上改善された部分もあるが、依然として特殊雇用労働者は劣悪な状況にあると言える。

このように労働者と自営業の境界に位置する働き方は、オンライン・プラットフォーム経済が拡大すれば、さらに増える可能性がある。オンライン・プラットフォーム経済とは、独立労働者(自営業者)や売り手がサービスや商品を買手に販売するためのプラットフォームを提供するオンライン仲介者を含む経済活動である(Farrell and Greig 2016: 5)。この分野で成長している企業は、従来の企業像を根本から変えている。例えば、配車サービスを行うUber(ウーバー)、SNSとして情報を提供するFacebook(フェイスブック)、民泊サービスであるAirbnb(エアビーアンドビー)のような企業は、自ら自動車や不動産等の有形固定資産を持たず、情報を生産しているわけではない。単に生産者と消費者をマッチングさせ、両者の相互の関わりを促進するための存在として、供給の新たな源泉を開拓するとともに、需要側の評判を取引に反映させているのである。これら企業は、そのメリットを活かして、従来の企業よりもはるかに速いペースで成長を遂げている(Parker, Van Alstyne and Choudary 2016=2018: 第1章)。

韓国でも、このプラットフォーム経済での労働は拡大しているものの、まだ既存の政府調査ではその

実態すら把握できてない。ここでは、プラットフォーム労働の増加によってどのような労働問題が生じるかを、韓国でもいま注目を浴びている配車サービスと配達代行サービスを中心に整理したい。

まず、ウーバーのような配車サービスについては、韓国でも日本と同様に原則的に営利目的のライドシェアが禁止されているため、営業ができないはずである。しかしながら、韓国では例外条項で出退勤時間に限って、ライドシェアは可能となっており、この条項の隙間を利用して、配車サービスを開始しようとする企業がいくつもあったものの、ウーバーも含め、このような試みはことごとく失敗に終わっていた。しかし、2018年3月にプラットフォーム企業として認知度が高いカカオグループが本格的にライドシェア事業に着手することにし、成功が見込まれた。これに危機感を持ったタクシー業界、特にタクシー業の労働組合はストライキを打つなど激しく反発した。このため暫定的にカカオグループがライドシェア事業を中止し、政府や当事者間の協議が行われ、平日のみ一日4時間のライドシェアが許容されることと、タクシー運転手の基本給制の変更を主な内容とする合意案が2019年3月7日に発表された。このような事例は、プラットフォーム企業の台頭に対して従来の企業や労働者から反発が生じるために、利害当事者間の社会的妥協と新しい企業に対する社会的規制が必要になってくることを示唆している。

一方、プラットフォーム企業が従来の企業を代替するのではなく、新しい需要を引き出し、既存の企業との対立を生まない場合にも、問題は生じる。韓国では、飲食店の配達代行サービスを行うプラットフォーム企業が急成長し、配達代行サービス市場が劇的に拡大している。零細の飲食店は、配達代行サービスを通じて客層を広げることができると、配達代行サービスを利用する飲食店が多くなり、それに伴い消費者も増加している。ライドシェアのように既存の労働組合からの激しい反発はないが、ここで問題になるのは、配達代行サービスで働く人の労働者性である。特殊雇用労働者と同様に、配達員は、配達代行サービス会社と雇用関係

ではなく、請負契約を締結している。このため、配達員は、労働法や社会保険からほとんど排除されている。しかも、配達員は、配達代行サービス会社と直接対面する必要がないため、特殊雇用労働者に比べて、その労働者性を認められるのがさらに難しくなると思われる。

従来型労働組合から脱するための課題

ここまで、正規雇用と非正規雇用の格差問題とデジタル技術の発展による不安定雇用の増加について考察した。これらへの対応は、従来の労働組合の枠組のままでは対応が困難であり、従来とは異なる組織化の方法と運動の目標が必要である。ここでは、こうした変化に対応するための労働組合の課題について検討することにした。

(1) 賃金体系の見直し

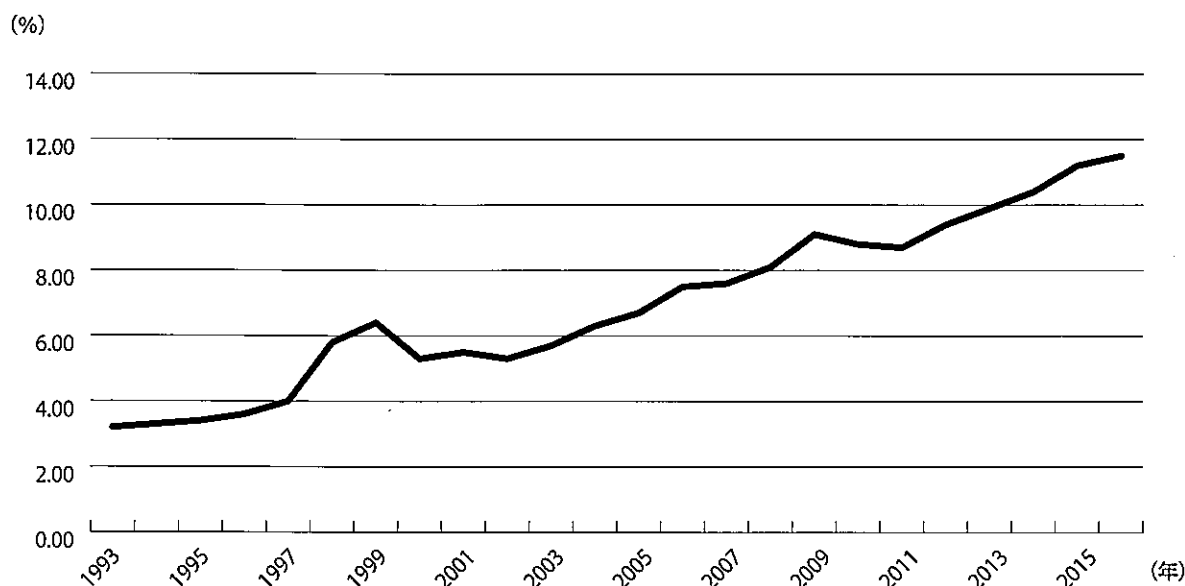
前述したように、韓国の労働組合は産業別労働組合へと組織方針を転換し、一定の成果はあった。しかし、非正規雇用の解決はできていない。様々な評価がありうるが、本稿では、賃金体系に注目したい。なぜなら、正規雇用と非正規雇用の格差には、両者に異なる賃金体系、すなわち、正規労働者には年功賃金制度と諸手当が、非正規労働者には職務給が提供されている賃金体系があるため、これを是正しなければ、非正規労働問題を根本的に改善することはできないと思われるからである。しかし、非正規雇用の問題を解決しようとする産業別労働組合の課題に関する議論は、雇用形態を問わない連帯の強化のみに焦点が当てられ(e.g. 李ほか2013)、賃金体系の違いはほとんど注目されてこなかった。この背景には、賃金体系は、今まで企業単位の労使交渉で決められてきたため、政策過程やマクロな労使関係の争点になりにくかったという点がある。

しかし、2017年から最低賃金委員会の労働者代表と経営者代表の間に「最低賃金の算入範囲」をめぐる激しい論争が生じ、賃金体系が労使間の重要な争点となっている。「最低賃金の算入範囲」

の問題は、各企業の複雑な賃金体系及び基本給のみが最低賃金の計算に用いられることから生じている。韓国では、基本給のみが退職金、残業手当などの計算に用いられていたため、企業側が賃上げの際に基本給を抑制する一方で、諸手当を増やすという手法を取ってきた。これまでは労使ともにこれを放置してきたが、2018年に最低賃金が前年度比で16.4%上昇することになってから、経営側が最低賃金の算定方法の改定を強く主張した。しかしながら、最低賃金委員会ではこれに関する合意ができず、2018年5月28日に改正された最低賃金法では、諸手当や定期的な賞与は段階的に最低賃金の計算に含まれるようになった。これに対して、今度は労働組合が猛反発した。この法改正によって、最低賃金の引上げの恩恵が十分に受けられない労働者が出てくるからである。ただ、ここで恩恵を受けられない労働者は、低所得の労働者ではなく、諸手当や賞与を最低賃金の計算に入れることによって、賃金上昇が鈍くなる労働者である。今まで賃金を抑えるために、複雑な賃金体系を作ってきた主な責任は経営側にあるという労働組合側の主張も一理なくはないが、とはいえ、諸手当や賞与もない最底辺の労働者を守るために存在するはずの最低賃金を、その上位にある労働者を守る手段として用いるというのは、労働組合の長期的ビジョンを持った戦略とは言えない。

また、先述したソウル市や公立学校の非正規労働者に関しても、無期雇用への転換が進み、雇用の安定は保障されるようになったが、無期雇用の労働者をどのような賃金体系に組み入れるかは依然として争点として残されている。賃金総額を増やさない限り、労働者間で人件費総額を分け合う形になるため、非正規労働者の雇用安定に反対しなかった正規労働者も、賃金体系の調整に関しては反発する可能性が高い。すなわち、非正規雇用の問題を解決するためには、雇用形態を問わない連帯と、非正規労働者を包摂する組織作りが必要となるが、その前提として、雇用形態により異なる賃金体系の是正が必要であると思われる。

図1 韓国における対GDP公的社会福祉支出



(出所) KOSIS から筆者作成。

(2) 福祉政策への取り組み

韓国では、ほぼ完全雇用が達成されることで、雇用が福祉の代替機能を果たしてきたものの、1990年代末の経済危機は、このような社会システムを一気に機能不全に陥らせた。それまで約2%であった失業率が1998年に6.8%まで上昇し、従来の制度では対応ができなくなっていたのである。また、図1のように、韓国では対GDP公的社会福祉支出は、アジア経済危機以前に約3%に過ぎない状況でほぼセーフティネットがなかったと言っても過言ではない。その後増加してはいるものの、2016年の段階でも11.5%で、OECD平均の半分にも満たない状況である。福祉制度が整備されていない状況下での急激な雇用環境の悪化は、様々な社会問題を引き起こした。すなわち、急激な少子化、若者の就職難、高齢者の高い貧困率と自殺率など、従来の社会制度では対応できない深刻な問題が生じた。

しかし、韓国では、日本と同様に、公的福祉の根幹を成しているのは社会保険であり、社会保険は正社員を想定する標準的雇用関係を前提としている。このため、非正規労働者や自営業者は、公的福祉の恩恵を限定的にしか受けられない。さらに、学校を卒業しても就職できていない若者は、保険料

を払っていないため、結果的に社会保険から排除されることになる。

そのため、「青年手当」や「青年配当」といった雇用と切り離して若者を支援する制度が一部の自治体で導入された。しかし、これをめぐる論争が行われている。リベラル勢力は、弱者の若者のチャレンジを助ける制度と評価するのに対して、保守勢力は、若者のモラルハザードを生むと批判する。この論争から推察できるように、韓国では、福祉の拡大という課題のみならず、ヨーロッパが経験しているような雇用と福祉の関係の再構築が問われるようになっている。つまり、福祉の受給条件として就労を求めるワークフェア (workfare) と、就労のインセンティブを高めるための福祉の提供を強調するアクティベーション (activation)、就労と福祉を切り離すベーシックインカム (basic income) という選択肢 (宮本 2011: 124-126) に対しても、考慮していく必要があると思われる。

市民運動団体との新たな連帯の模索

これまで確認したように、企業別労働組合という構造下で看過されてきた賃金体系の見直しや福祉政策への取り組みは、韓国の労働組合にとって重

い課題である。しかし、これを克服することは容易ではない。なぜならそれは、これまでの分配及び再分配の構造の大転換を意味し、市民社会内部や政党間の激しい対立を生むと予想されるからである。韓国では、もともと労働組合が政治的に不利な環境にある。北朝鮮との緊張関係を口実に、労働組合の活動と、社会民主主義を掲げる政党の試みは抑制されてきた。韓国の財閥は、政府の優遇政策を通して成長し、極めて大きい経済的影響力を持つようになってから、新自由主義の強力な支持母体となっている。財閥に対抗し、分配と再分配の構造を再構築するのは容易ではないのである。

こうした状況から労働組合が自ら望む改革を進めるために必要不可欠なのは、新しい雇用・福祉体制を支持してくれる市民運動団体との連帯である。韓国では、新しい体制を望む市民運動が活発になっている。2006年から政策転換のためには単なる政権交代ではなく、政策転換を進めるビジョンと市民社会の力が必要だという認識から市民団体のシンクタンクが次々誕生した。2008年には米国産牛肉輸入拡大に反対するデモが生じ、新自由主義を推進する保守政権の政策の是非が問われるようになった。この流れから給食の無償化をめぐる論争、いわゆる普遍主義的福祉か選別主義的福祉かという論争も始まった。両者の間には、福祉を市民権として与えるべきか、それとも温情主義的立場から弱者を助けるべきかという視点の違いがあった。韓国の労働組合は、2005年から賃金交渉だけでなく、福祉拡大も主な課題として掲げるようになった。2012年の大統領選挙を控えて、労働組合は、リベラル派市民運動団体らと一緒に、市民権として福祉を拡大させようとする「普遍的福祉国家」と財閥中心経済構造を脱却しようとする「経済民主化」を掲げ、その動きを推し進めた。このように、新しい社会運動ネットワークの構築が模索され

ていると思われる(安 2019)。

以上のように韓国の労働組合は、課題と問題点を抱えながらも、その社会的存在意義を再確認する取り組みを行ってきた。その成果を評価するにはまだ尚早だ。それが成功するかどうかは、同じ企業別労働組合という問題を抱えている日本も注目する必要がある。■

【付記】 本稿は、JSPS 科研費 17K03534、17K13680 助成を受けたものである。

《参考文献》

- 安周永 (2013) 「韓国における労働組合の変容と労使交渉の課題」『DIO』290号、13-16頁。
- 安周永 (2019) 「なぜ日本のリベラル政党は低迷しているのか?—韓国との比較の視点から」龍谷大学政策学論集第8巻1・2合併号、1-16頁。
- Farrell, Diana and Fiona Greig (2016) “Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy.” (<https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-volatility-2-report.pdf>)
- 金裕善 (2018) 「非正規職規模と実態」KLSI ISSUE PAPER 101号【韓国語】。
- 李ジユホほか (2013) 『なぜ再び産別労組なのか』毎日労働ニュース【韓国語】。
- 宮本太郎 (2011) 「社会保障の再編構想と新しい争点」齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版。
- Parker, Geoffrey G. and Marshall W. Van Alstyne and Sangeet Paul Choudary (2016 = 2018) 妹尾堅一郎監訳『プラットフォーム・レボリューション』ダイヤモンド社。
- Sanchez, Andrew and Sian Lazar (2019) “Understanding Labour Politics in an Age of Precarity.” *Dialectical Anthropology* 43 (1) .
- 鈴木玲 (2010) 「社会運動ユニオニズムの可能性と限界—形成要因、影響の継続性、制度との関連についての批判的考察」法政大学大原社会問題研究所・鈴木玲編『新自由主義と労働』御茶の水書房。
- 脇田滋 (2018) 「『雇用によらない働き方』をどうすべきか」『月刊全労連』254号、11-20頁。