

安周永著 『転換期の労働政治— 多様化する就労形態と日韓労働組合の戦略』

ナカニシヤ出版, 2025年

本書は日本と韓国の労働市場改革の比較検討を通じて、転換期にある労働政治のダイナミズムを明らかにしているが、そのサブタイトルからもわかるように、労働政策の決定に大きな役割を果たしている労働組合に焦点を当て、多様化する勤労形態により発生した問題点に対処するための戦略について日韓比較をしつつ分析したものである。

本書は著者が12年前に執筆した『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論からみた労働組合の戦略』に続く書籍である。前回の著書が刊行された当時は、日韓で長い間続いてきた企業主義的雇用政策によって維持されてきた終身雇用、年功賃金制度といった独特の雇用慣行が崩れ、労働市場の自由化が進んでいた。つまり日韓ともに企業主義的雇用政策が分岐点を迎えており、これによる労働市場の変化に対応する労働組合の戦略に焦点が当てられていた。

前著の執筆から12年経ち、日韓の労働市場はさらに新たな変化に直面することになる。これが本書のテーマである就労形態の多様化である。12年前も雇用の非正規化といった変化はすでに起こっていた。前著が書かれた2013年の非正規労働者比率は韓国で32.5%、日本で36.7%とすでに高水準であり、現在においてもこの数値に大きな変化はみられない。しかしこの間、IT化が急速に進展したことにより、2013年にはみられなかった雇用形態、すなわちウーバーイーツの配達員などに代表されるプラットフォーム就労が急速に拡大した。本書はこのような最近生じた労働市場の新たな変化に焦点を当てて、それにより発生した新しい問題の解決のために労働組合がいかなる役割を示したのかの解明を試みている。

以下では、日韓労働市場の課題を整理し、どのような問題意識で改革が進められたか確認した序章を除きそれぞれの章の内容を簡潔に示していく。

第1章では、本書の分析枠組みが示されている。まず制度の規定力と安定性ゆえに制度分析が重要なことから権力関係の非対称性か自発的合意かという争点を中心に、制度変化に対する多様なアプローチを概観している。次に、労働政策の変化を分析するうえで重要な争点である制度とアクターの関係を整理したうえで、労働組合の影響が弱まっているとはいえ、労働政策を決定する主要なアクターとしての労働組合の重要性を強調している。そして、組合の組織率低下やグローバル化といった労働政治の転換期において注目すべき取り組みとして、「不安定労働者に対する積極的な取り組み」、「社会運動との関係強化」、「状況に応じてインサイダー戦略とアウトサイダー戦略を使い分ける戦略の選択」を挙げている。

第2章では、まずは日韓における労働組合の特徴を把握するため、日韓のナショナルセンターの変容について整理している。次に日韓の労働政策過程の特徴と変化について比較している。日本では公労使の委員により構成される労働政策審議会が労働政策に決定的な影響力を持ち、労使が拒否権を持つため、労使が政策決定の鍵を握っているといえる。ただし政策の最終決定には国会の審議が必要である。日本は政権交代が稀であり野党が労働組合寄りであるが、野党の要求に応じ法案が修正されることも多いので、野党と労働組合の協力関係も重要である。一方、韓国では労使政員会が労働政策の方向性を定め、日本と同様労使が拒否権を発動できる。政策の最終決定には国会の審

議が必要である点は日本と同じであるが、国会議員の多数を占める政党が、保守系あるいはリベラル系でたびたび交代するため、労働組合寄りであるリベラル系の政党が国会議員の多数を占めるか否かがきわめて重要である。さらに労働組合の戦略について日韓の違いについて論じている。日本については、実質的な唯一のナショナルセンターである連合は、提携戦略には消極的であるとともに、インサイダー戦略をとっており、労働政策審議会で労働者代表委員を引き上げて審議を止めるといったアウトサイダー戦略をとったのは、1999年の労働者派遣法の改正時が唯一の事例である。一方、韓国では、民主労総と韓国労総の温度差はあるものの、集会やデモやストライキなどの手法を使って、政府と使用者に圧力をかけるアウトサイダー戦略をとっている。

第3章では、日本と韓国における時間外労働の上限規制に関する政治過程を考察したうえで、脆弱な労働者がいかに政治過程から排除されているのか明らかにしている。日本では2018年、韓国では2018年および2020年に、それぞれ労働時間の規制強化と労働時間の柔軟性向上とを併せ持つ法改正が行われた。この改正をめぐっては労使の激しい対立のみならず、労働内部の対立が激しく、結果として脆弱な労働者が政策決定過程から疎外されていた点で日韓ともに同じ問題を抱えていたと結論づけられている。日韓両国とも時間外労働の上限規制を強化する方向では労使も労働内部も一致していたものの、その詳細について労使、そして労働内部でも大きな隔たりがあった。日本においては、時間外労働の原則は月45時間であるが、やむをえない特定の場合の上限を「月100時間」とするなどの規制強化案を政府が経営者側から取りつけた。労働側の連合は「月100時間」に反発し「100時間未満」という文言への修正を求めたが、経営者側の日本経団連は「100時間まで」にこだわり、「未満」と「以下」の間で対立が起こった。最終的には、文言は「未満」に落ち着き労働側の意見が通った。しかし連合以外の労働側の団体は意見が通ったとはみなしておらず、「未満」であろうが「以下」であろうが「月100時間」もの残業を許容することなど改悪以外のなにもで

もないという立場であった。しかし連合以外の労働組合の意見が政策決定過程に届くことなく、「月100時間未満」という文言が労働基準法に明記された。韓国においては争点の概要は省くが、時間外労働にかかる立法措置をめぐり労使が対立して、労使政による協議の末、最終的には折衷案で合意した。協議には労働側として韓国労総は参加していたが、民主労総は参加していなかった。さらに韓国労総は傘下組織の意見を十分聞き入れずに政府および経営者側と合意を形成したため他の労働組合のみならず内部組織からも批判を受ける形となった。しかしながら、これら批判は受け入れられることはなく、韓国労総が合意した案で法改正が行われた。これら事例を通じて、日韓ともに脆弱労働者の声をどのように政策決定に反映させていくかという課題に取り組まなければならないことがわかる。

第4章では、プラットフォーム就労という新しい労働提供の方式について、日韓の労働組合がその問題点へどのように対応しているのか分析している。プラットフォーム就労とは、オンライン・プラットフォームを媒介とした労務提供の方法であるが、役務の提供者は、契約上は労働者とみなされないため、低賃金や健康被害など労働環境の悪化が生じるおそれがある。プラットフォーム就労問題については日韓とも政府が対策を講じているものの労働基準保護に関する労働法改正はなされていない。これに対して労働組合の取り組みには日韓温度差がある。日本は連合がプラットフォーム就労に対し積極的に取り組む姿勢を示しているものの、プラットフォーム就労者を組織化するところまでは至っていない。一方、韓国では民主労総がプラットフォーム就労者の組織化を進めている。労働組合のプラットフォーム就労者の就労環境改善に向けた取り組みは、韓国の方が先んじている。

第5章では、与党から野党に転落したりベラル政党である日本の「民主党」と韓国の「共に民主党」が、前者は再び政権をとることがなかった一方、後者は再び政権交代を成し遂げた理由を、労働組合と社会運動がどのような役割を果たしたのかといった観点から分析している。リベラル政党

が保守政党に対して全国レベルで政治的に対抗するためには、国民の多数の生活そのものと密接な関係がある生活社会経済に関する対立軸を形成することが必要であるが、リベラル政党はその対立軸を形成できていなかった。そのようななか、日韓ともリベラル政党が再度政権交代を果たすことが難しいと予想されたが、韓国では生活政治にかかわる社会運動間の連帯が活発になり、社会運動勢力が生活社会経済に関する対立軸を見出すために必要不可欠な政策ビジョンを推し進め、労働組合もこうした社会運動ネットワークに積極的に参加した。そしてこの要因もプラスに作用してリベラル政党が政権を再度獲得した。つまり労働組合も政権交代に寄与したといえる。一方、日本においては、社会運動団体は、依然として社会や経済に関して確固たる政策合意を見出せない状況であり、労働組合も社会運動団体との提携には消極的ななか、リベラル政党は政権復帰を成し遂げられていない。つまり、韓国ではリベラル政党の政権復帰に労働組合が寄与したが、日本はそのような状況にない。

第6章では、日本の労働組合はインサイダー戦略、韓国の労働組合はアウトサイダー戦略をとってきたが、こうした戦略の違いが労働市場改革にどのような影響を与えたのか検討している。日本と韓国はほぼ同時期に同じく保守政党が柔軟な働き方の導入を柱にした労働市場改革を試みた。労働市場改革に対しては日韓とも労働組合が反発し、対抗するための戦略をとったが、日本の労働組合は交渉の場で条件闘争を中心に行うインサイダー戦略をとった。その結果、日本では労働市場改革が一定程度進められた。韓国の労働組合は労使政委員会から脱退と復帰を行い、外から圧力をかける戦略をとり、デモやゼネストを行い政府案への妥協よりも頓挫させる方を最終的に選択し、韓国の労働市場改革は断念されることになった。しかし日韓いずれの場合も労働者にとって最善の結果になったとは言い難いと考えられ、これが労働組合の意義と限界を示している。労働組合が脆弱な立場に置かれつつも、自らの影響力を拡大するためには、多様な手段をとる必要がある。

第7章では、日本と比較してダイナミックな変

化がみられる韓国の最低賃金の決定過程を分析し、その決定過程で労働組合がとった戦略の特徴とその影響を明らかにしている。韓国の最低賃金は最低賃金委員会で労働者代表、使用者団体、公益委員各9人により決定される。労働者代表は韓国労総が5人、民主労総が4人推薦した者が就任するためナショナルセンターの意向で決まる。最低賃金決定に際しては長年、労働組合が不利な立場に置かれていた、なぜなら、最終的には公益委員の多くが使用者側の主張に同調するためである。このような不利な状況下において労働組合は最低賃金委員会での条件闘争といったインサイダー戦略にとどまらず、集会やストライキを行うなどのアウトサイダー戦略も積極的にとった。ただし、アウトサイダー戦略も必ず成功するわけではなく、使用者側の要求に近い最低賃金の引上率で決着することが多かった。しかし、2018年には最低賃金の上昇率が16.4%になるなど、労働者代表案が通り、アウトサイダー戦略が成功した。これは、最低賃金1万ウォン早期実現を公約に掲げた共に民主党の文在寅候補が大統領に当選したなど追い風があったとともに、労働組合がアウトサイダー戦略を積極的に行った結果、世論が最低賃金の大幅引上げ賛成に動き、労働者側の主張に賛成するよう公益委員を動かしたことによる。2019年も二桁の上昇率となったが、2年連続の最低賃金大幅引上げに対して批判が高まるなどの要因から、世論が最低賃金の引上げに慎重な方向に動き、2020年の最低賃金は小幅な引上げにとどまった。ここから、アウトサイダー戦略の成否は世論の動きに大きく左右されるなど限界があることがわかる。

第8章では、日韓ともに企業別労働組合の問題点が指摘されてきたが、韓国では産業別労働組合への転換が近年進んだ。この章では産業別労働組合のなかでも成功事例といえる学校非正規労働者の組織化とそれによる待遇改善が分析されている。産業別労働組合は韓国労総、民主労総の間で温度差があったが、ナショナルセンターが進めていき、2020年には同一地域、職種、産業に従事する組合員の割合が労働組合全体の6割にも達した。その結果、賃金や労働環境の平準化はさほど進まなかったなどまだ課題は残っているが、「組織の拡

大・強化が容易になった」、「個別企業に対する労働組合の影響力が拡大した」、「脆弱な労働者を包摂しやすくなった」といった成果が得られた。そのようななか、この章で学校非正規労働者に注目した理由は、労働組合が組織されていなかった業種で、新たに組織化の段階から産業別労働組合が創設され、企業横断的労働交渉に成功し待遇改善を達成した典型的な成功事例と考えられるからである。学校非正規労働者は正規労働者に比べて劣悪な環境にあったが、組織化ができていなかった。しかしながら、京畿道、全羅南道を中心に組織化が進み、最終的には全国的な組織を持つ労働組合に成長していった。そして最初は京畿道、全羅南道など一部地域において、勤続手当や基本給の引上げなど広範囲にわたって待遇改善がなされた。この動きは他地域にも波及はしたが地域間格差が生まれた。そこで、全国学校非正規職連帯会議共同交渉団（連帯会議）は全国単位での団体交渉を行い、結果として待遇改善は全国に波及した。このような成果を得られた要因には、学校非正規労働者の待遇改善を後押しする環境があったが、それとともに、待遇改善を後押しする環境をうまく活かした学校非正規労働者の主体的な戦略、具体的には、自ら組織化に乗り出し、労働内部の多様な対立を克服し、企業横断的な交渉に消極的であった使用者側に対して労働組合がストライキや裁判闘争を用いたなどの戦略が重要であった。

終章では、これまでの章で検討してきた内容を踏まえ、日韓の労働政治の違いを要約し、労働市場の変化に対応する労働組合の課題を確認している。まず日韓の労働政治の違いであるが、第一に、韓国の労働組合は提携戦略を積極的にとりながらも、インサイダー戦略にこだわらず、アウトサイダー戦略も積極的に使い経営側と政府側と交渉したが、日本は提携戦略には消極的で、かつ、インサイダー戦略を重視し交渉してきた。第二に、韓国では、労働組合は飲食配達におけるプラットフォーム労働者を組織化し、政策過程においてプラットフォーム就労者の保護に関して当事者が参加したが、日本では、組織化には積極的に乗り出してはならず、政策過程にプラットフォーム就労者は労働者代表として参加もできていない。第三

に、韓国の労働組合は、社会運動団体とのネットワークに参加するなど積極的に提携しているが、日本の労働組合は他の市民団体などとの積極的な提携はできていない。次に、労働組合の課題であるが、企業主義的労働市場からの脱却と労働者代表性の再構築を挙げている。前者は、企業主義的労働市場が、雇用調整が難しい硬直的な労働市場、正規職および非正規職間の待遇格差、長時間労働といった問題を生じさせたが、労働市場をとりまく環境変化により、このような問題を放置できない状況になっている。労働組合は従来の利益保護にとらわれず、問題解決のための多様な方向性に、どのように向き合うのか検討すべきである。後者は、勤労形態の多様化によって労働組合は、従来のままでは働く人全体のための労働者代表性を維持することができなくなっている。そのために、労働組合は新しい組織化を進め、ほかの社会運動団体や政党と連携することが一段と重要になっている。

ここで本書の評価すべき点を示したい。第一点目は、2013年に刊行された前著のフォローアップがなされ、前著で示した結論に修正を加えている点である。前著では、労働組合の労働政策決定過程に与える日韓比較を行った。そして、韓国ではアウトサイダー戦略と、市民団体など他の社会勢力との提携戦略をとることで、政策アリーナ内での活動を重視する戦略、すなわちインサイダー戦略に固執した日本と比較して、より大きな影響を与えることができた点を明らかにした。本書では、前著の刊行後の事例、具体的には、日韓で柔軟な働き方の導入を柱とした労働市場改革が試みられた事例、韓国で最低賃金が2年にわたり2桁の増加率で引き上げられた事例を取り上げ、その際における労働組合の戦略と成果について分析した。日韓とも用いた戦略に変化はなかったが、著者の結論は少し変化がみられる。労働市場改革については、日本は労働市場改革が一定程度進められたが労働者にとって必ずしも望ましくない内容を容認してしまった。韓国は労働市場改革を頓挫させたが、この代償に労働者は何ら他の成果を得られなかった。よって、労働組合はインサイダー戦略とアウトサイダー戦略を適宜とっていくこと

が重要であるという結論を導き出している。最低賃金についても、韓国の労働組合がとったアウトサイダー戦略により2年間は2桁の上昇率を勝ち得たが、これは世論が追い風になったからであり、世論の風向きが変わったその後は、アウトサイダー戦略をとっても最低賃金の十分な引き上げには失敗した。そこで、著者は世論の動きに大きく左右されるアウトサイダー戦略の限界を示した。著者は前著ではアウトサイダー理論を評価していたと思われるが、本書ではインサイダー戦略とアウトサイダー戦略のどちらか一方が優れているとはせず、状況によって使い分けることの重要性を強調した。著者はあとがきで「前著より歯切れが悪くなった部分が増えたかもしれない」と記しているが、歯切れがいいことは研究には求められておらず、発見を客観的に分析して、その結果がたとえ歯切れの悪いものであっても、ありのままに示すことが重要である。本書は、前著の刊行の後に発生した事例を分析し、アウトサイダー戦略の限界を示したが、この点は評価すべき新たな発見といえる。

第二点目は、近年顕著になっている就業形態の多様化とそれにより発生する問題について日韓の労働組合がどのような取り組みを行ったかについて分析している点である。日韓ともに依然として労働組合は企業別組合が中心であり、労働組合は正社員を手厚く保護してきた。しかし労働の非正規化が進み、さらには非正規雇用労働者も従来に

はなかった形態が生まれ、就労形態が多様化している。非正規雇用労働者については、典型的なものについては一定程度法律によって保護されてきてはいるが、正社員との間で賃金格差が生じるなど、依然として不利な労働環境で就労している。さらに、新しく生まれた就労形態については保護が追いついておらず、法律による保護さえない状況である。いずれにせよ、非正規雇用労働者については、脆弱な労働環境で就労を強いられ、非正規雇用労働者のなかでも労働環境に温度差がある状況である。このような状況において、韓国の労働組合はプラットフォーム就労者の組織化を進めており、これはプラットフォーム就労者の就労環境改善につながる事が期待される。また韓国の労働組合は産別労働組合への転換を進めている。産別労働組合であれば、脆弱な労働者も保護の対象にしやすくなる。一方、日本の労働組合ではこのような取り組みは積極的にはなされていない。就業形態の多様化とそれによる発生する問題について、労働組合の取り組みは韓国の方が進んでいる点を明らかにした点も本著の成果といえよう。

本書は可能であれば前著とともに読むことを勧めたいが、本書だけ読んででも日韓の労働市場が抱える問題点、またそれに対して組合がとった戦略を理解できる。本書は、日韓の労働組合を深く理解したい人にとっては必読の書である。

(高安雄一 大東文化大学)