

日本と韓国における企業主義的雇用政策の分岐（下）

日本と韓国における労働組合戦略の比較

常葉大学 法学部 講師 安周永（アン・ジュヨン）

■はじめに

前回、韓国の政治経済について日本と比較の視点から報告を行いました。前回の内容を端的にまとめると、日本と韓国の政治経済的な構造からは、韓国のほうがさらに労働市場の規制緩和、自由化が進むと考えられるということだったんです。今日の報告は、そのように想定されるにもかかわらず、その逆のことが起こったのはなぜかということを経済政策の観点から説明したいと思います。

■日韓の労働市場の自由化の相違

それではまず、日韓の労働市場の自由化の相違を見てみたいですが、自由化と言った場合に、必ずしも規制緩和ばかりではないです。規制緩和する一方で、必ず再規制するところもあるわけです。労働市場に関しても同じです。労働者派遣を規制緩和して、非正規労働の差別是正とかもあるわけなので、規制緩和とともに再規制を含めて自由化がどうなっていたのかを見る必要があります。

・労働者派遣

それではまず規制緩和の面で、労働者派遣について考察したいと思います。労働者派遣は、二次的労働市場、つまり保護されている内部労働市場に対して、その外に存在する労働市場であります。当然ながら内部労働市場と二次的労働市場の間には、格差が色々存在します。労働者派遣に関する規制緩和は、今まで企業内で人事・職業訓練をやってきたのを、それを外部化するものですので、二次的労働市場を拡大するという意味で、既存の労働慣行に与える影響は大きいと言えます。つまり終身雇用と年功序列制度を転換させる制度でもあると思います。それが日本・韓国とも同じ時期に大きく変わりました。日本では、1999 年の改正で労働者派遣法が大転換し、2003 年に再び改正されます。韓国では、1998 年に労働者派遣法が導入され、再び 2006 年に改正されます。この時期の改正の目的と経緯は両国が類似しておりますが、その改正内容は大きく異なっています。韓国では、派遣対象の業種がポジティブリストで規定しているのに対して、日本では、ネガティブリストになっております。ポジティブリスト方式は、派遣ができる業種を規定するものであり、ネガティブリストは、派遣ができない業種を規定しているため、ネガティブリスト方式を採用する日本よりもポジティブリストを採用する韓国の方で派遣がはるかに限定されていると言えます。それから期間は、韓国はまだ 2 年になっているんですけども、日本の場合は 3 年まで出来るとなっています。それから韓国は 2 年を越えた場合は派遣先が派遣労働者を直接雇用する義務が発生しますが、日本ではなかったのです。もともと韓国の政府も日本と同じような改革を進めようとしたわけですが、それが失敗して、このような差が生じたことに注目して頂きたいと思います。

・非正規労働者の差別禁止

それから先ほど申し上げましたように、労働市場の規制緩和が進むと、当然ながら今まで正規と非正規の差が大きい中で、非正規雇用の差別を是正するような法改正も必要になってきます。韓国では有期契約の労働者が非正規労働に占める割合が一番高いので、有期契約の労働者に関する法改正が主な争点になったのに対して、日本ではパートタイマーが多く、パートタイマーの待遇改善を中心に、

非正規雇用の差別是正が議論されるようになりました。韓国ではいわゆる期間制法の制定で、有期契約を2年に限定する法律が成立しました。つまり有期契約が2年越えた場合にはそれを無期契約としてみなすという雇用みなし制度が導入されました。それから差別禁止の罰則条項が加わるようになりました。それに対して、2007年までに日本では、均衡待遇や差別禁止の努力義務にとどまりました。このように、労働市場の規制緩和、自由化という面では、代表的な法改正、労働者派遣それから非正規労働者の差別是正という点においてみると、韓国よりも日本の方が自由化はさらに進んだと言えます。雇用保険法とか外国人労働者政策についても同様なことがいえますが、具体的な内容については、拙著を参照していただきたいと思います。

■ 分析枠組：権力資源動員論

今まで韓国よりも日本の方で徹底的に労働市場の自由化が進んだのを説明しました。今からそれがなぜかということを説明したいと思います。そのために、権力資源動員論という枠組みで、労働組合に着目して分析します。権力資源動員論が何かと言うと、労働勢力の強さによって、福祉国家の発展の相違を説明する理論です。つまり労働組合や左派政党が強ければ強いほど福祉が発展するという主張です。当然、労働勢力が強さをどうやって測るかが重要な問題ですが、大体労働組合の組織率、左派政党の議席率などが対象になります。ただその資源をどのように使うかという戦略的な要因も非常に重要ですので、権力資源の量だけではなくて戦略的な要因も注目されています。これはヨーロッパの福祉国家を説明するときによく使われたんですけども、日本を含め韓国それから東アジア地域には、ほとんど通用されないとされてきました。なぜかと言うと、アジアで労働組合・左派政党が強いという国は一つもなく、左派政党・労働組合が弱いから、権力資源動員論は使えないというのが今までの通説だったんです。しかし、福祉というのは社会的要求によって拡大してきたことを考えると、それを等閑視することはできません。また、ヨーロッパに比べるとアジアの労働勢力が弱いのは事実ですけども、アジアの国の中でその違いが存在し、それによる政策の違いも出るのではないかなというのが私の問題意識なんです。

・ 権力資源動員論の精緻化

ただ当然ながら、ヨーロッパで分析された議論をそのまま日本と韓国で用いるわけにはいかないのので、日本と韓国の雇用政策を分析するために操作する必要があります。まず韓国と日本では企業別労働組合ということで、ヨーロッパの国とは異なりますので、その点に着目します。それから日本と韓国の雇用政策は、審議会と国会を通して決定されるということで、その2点に着目して権力資源動員論の精緻化を図ります。

それで図1を見て頂くと、企業別労働組合にとって二つの選択肢がありえます。何かというと、まず労働組合が今までの政策アリーナで、閉じこもるか脱するかということです。その政策アリーナに安住するということはインサイダー戦略で、そこから脱して集会やストライキを行うのはアウトサイダー戦略であります。インサイダー戦略は、その政策アリーナに参加しているアクター間に信頼関係があり、また政策アリーナ内部での影響力行使が可能だという認識がある場合に使われる戦略です。それから政策アリーナでの交渉ということで、政策過程の中では審議会の委員を通して影響力を与えたり、国会の協力政党を通して影響力を与えたりする方法がありえます。それに対してアウトサイダー戦略は両者の信頼関係がなく、また影響力行使が困難だという認識がある場合によく使われます。

それからアリーナの外から圧力をかける方法で、審議会の脱退やゼネストというのが一つの方法だと考えられます。

それと、もう一つは一緒に考えなければいけないのが、労働組合員は大企業の正社員を中心に組織されているわけなので、ほとんど非組合員、非正社員、中小企業の労働者は含まれておらず、また他の社会運動勢力との連携も今まで困難だったわけですが、非組合員と他の社会運動勢力を包摂しようとするのが提携戦略であります。大企業の正社員だけでなく、脆弱な労働者を包摂し、市民団体との提携はどうなっているのかということで、提携戦略を採るか採らないかというのがわかると思います。このような選択肢からすれば、四つの選択肢がありえます。つまり、インサイダー戦略を採り、提携戦略を採るという戦略、インサイダー戦略を採るが提携戦略を採らないという戦略、アウトサイダー戦略を採るとともに提携戦略を採る戦略、アウトサイダー戦略を採るが提携戦略を採らないという戦略、4つがありえます。しかし、現実的には2つしかないと考えられます。というのもインサイダー戦略を採る場合に、外部の勢力を巻き込もうとすると、インサイダーでの交渉ができないです。ですので、現実的にはインサイダー戦略を採ろうとすると、提携戦略を取らない傾向があります。また、アウトサイダー戦略を成功させるためには、世論を動かすのが大事なので、自分の利益ばかり追求すると世論が味方になってくれません。アウトサイダー戦略を採るためには必ず提携戦略を採る必要があるので、こうした分析枠組から両国の労働組合がどのような戦略を採ったのかを検討します。

■ アクター間の対立と労働組合の戦略

・ 政府と経営側の新自由主義的政策

まず、労働組合の戦略を見る前に、労働組合がおかれている状況を確認したいと思います。それを検討することによって、韓国の方が日本よりも有利だったとは決して言えないことが確認できます。自由化を進めたのは政府側と経営側ですけれども、まず、日本と韓国の政府がどういう立場をとったかを見ましょう。日本が自由化を本格的に進めたのは橋本政権ですけれども、その時に衆議院議員に関するアンケート調査を見てみますと、自由化に対する自民党の内部の多様な立場がうかがわれます。韓国の場合はアジア通貨危機による外部の圧力で、自由化を進めざるをえなかったということと、韓国では前回説明しましたように、進歩政権が自由化を進めたわけです。それなので韓国では保守政党はもっと徹底的な自由化を求めていましたので、政府が出した自由化の案はそのまま通る可能性が高かったのですが、実際にはそうではなかったのです。

それから経営側にしても、日本では1995年に新時代の日本的経営が発表されるわけですが、実は、新時代の日本的経営が発表される前に、経営者内部での対立もあって、必ずしも一枚岩的な経営者の立場があったわけじゃないです。それから企業レベルでも従来の雇用慣行を維持しようとする企業が多数でした。これに対して韓国の場合は財閥が非常に強い力を持っていて、労働市場の規制緩和を強く求めています。それから個別企業の対応を見ても、1998年あたりから企業の対応が大きく変化し、整理解雇などが行われます。経営側の立場から見ても、日本より韓国の方が自由化の圧力が高かったと言えます。

・ 日本と韓国における権力資源の量

（労働組合の組織）

それから労働組合がもつ権力資源の量という点から見ても、韓国の方が日本よりも不利であったといえます。まず組合の組織率、図2を見て頂きたいですが、日本も徐々に低下しているんですけど

も、まだ 18%から 17%なんです。韓国の場合は、今はもう 10%切って現在 9%台を推移しています。それから主なナショナルセンターがどのくらい独占的な地位を持っているかという点から見ても、日本が有利です。独占度というのは審議会にどれだけ代表委員を送っているのかということ、またそのナショナルセンターの中でどれだけ組合員をもっているかという割合で測るわけですが、日本の場合は連合、全労連、全労協があり、組合員の数でいって連合の数が圧倒的に多いし、全国的な審議会にも連合しか呼ばれていないです。それに対して、韓国の場合には韓国労総と民主労総がありますが、図 3 の通りに、対決路線を堅持してきた民主労総が勢力を拡大してきました。民主労総は 1995 年に誕生しましたが、当時の政府によって合法団体として認められず、1998 年に正式に合法団体として認められます。組合員の数比率を見ても、民主労総が徐々に組合員数を増加させており、民主労総と韓国労総は互角の勢力を持つようになりました。韓国労総は権威主義体制の中で御用労組といわれ、民主労総に比べ、協調主義を強調しています。それから韓国では労政使委員会があり、これが日本の審議会に該当するわけですが、韓国労組と民主労組が同様に呼ばれるわけです。その中では両方の組合が対立したりすることもありますので、独占度という側面でも日本の連合が有利であるといえます。

（協力政党の議席数）

それから協力政党の議席数ですが、今は社会党と総評のような強い関係ではないですけど、民主党誕生直後にも連合出身の議員の議席率が 10%から 30%になっていました。また表 1 の議席数を見ても、これは労働市場の自由化に反対していた政党を並べて比較したものですけれども、韓国の場合には対抗する勢力がないと言っても過言ではない状況です。当然ながら、協力政党や自由化に反対する政党の議席分布を見ても、日本の方が有利だったということが言えると思います。

・労働組合の戦略

このような状況で、戦略的な要因を考察しますが、戦略と言った場合に誰の戦略なのかが重要です。ここでは、日本の場合には連合、韓国の場合には民主労総に着目します。日本との違いを一番はっきり表すことができるということと、先ほど言いましたように、小さい勢力から民主労総が徐々に勢力を伸ばしている点からも、韓国の民主労総の戦略を見るのがよいと判断したからです。

（労働組合の戦略 - インサイダー戦略とアウトサイダー戦略）

先ほど述べました、インサイダー戦略 VS アウトサイダー戦略という選択肢、提携戦略の有無について見てみます。まず前者について言うと、韓国ではアウトサイダー戦略を採ったのに対して、日本の場合にはインサイダー戦略を採ったと言えます。図 4 に二つの図「日本と韓国における労働争議の参加者数」と「労働損失日数」です。明らかに韓国が多いわけです。それから韓国の場合、今 1700 万人くらいの労働者というのが言われています。日本は 5000 万人近いです。そうすると日本は労働者数が韓国よりもほぼ 3 倍程度多いということになり、これを踏まえてこの図を見れば、その差が極めて大きいことがわかります。もちろん労働損失日数と労働争議の参加者数が多いというのは、逆に言うと経営側がひどすぎるからということもありえますので、これが必ずしも労働組合の戦略を表すものとは言えないですが、労働組合の全体的な姿勢というのは読み取れると思います。特に韓国の場合、労働法改正反対のゼネスト、それから整理解雇制と労働者派遣法の撤廃を要求するゼネスト、2000 年と 2001 年には新自由主義的構造改革に対する反対のゼネストと、鉄道の民営化に反対するゼネスト、2005

年と 2006 年には非正規労働者保護法案の処理に対するゼネスト、2007 年には米韓 F T A 締結反対のゼネストといった、企業内待遇だけでなく、マクロ政策のためにも行われています。

（労働組合の提携戦略 - 労働組合の組織転換）

次に、2 番目の選択肢、労働組合の提携戦略を採るか採らないかということで、端的に言うと韓国は提携戦略を採るのに対して、日本は採らないことが言えます。それは二つの点から言えると思います。非正規労働者の組織化にどれだけ力を入れているかということと、他の市民団体・社会運動団体との提携をどうしているかという二つの点から確認したいと思います。韓国の場合は産別労組への転換が進んでおります。1998 年に病院関連の労働組合が産別労組に転換し、それから一番代表的なものが全国金属労働組合です。自動車メーカーと電機産業がこれに該当します。2001 年に全国金属労働組合が設立したんですけれども、現代自動車のような自動車メーカーの労働組合は金属労組に入らなかったんです。しかし、紆余曲折の末、全ての自動車メーカーも金属労組に入るようになって、15 万人の産別労組になりました。民主労総の組織が約 70 万人ですので、民主労総の中では大きな組織になっています。このように産別労組への転換が進んで、民主労総の組合員の 75.6% が産別組合に所属することになっています。もちろん経営側は、産別労組に対応したがないので、産別交渉が進んでいるわけではないですし、韓国ではこうした点が注目され、産別労組への転換がうまく進んでいないという否定的な評価が多いですが、日本との比較からすると、企業別労働組合の限界を乗り越えようとする試みとしては評価できると思います。これに対して、日本の連合の場合は、連合の中でもいろいろ議論があって 1999 年の「21 世紀への挑戦委員会」と、「連合評価委員会」が設置されて、社会に向けた労働運動を主張するようにはなったんですけれども、それを具体的にどのように実現するかということになれば、大体中止されたり、うやむやになったりしています。

（労働組合の提携戦略 - 市民団体との提携）

それから市民団体との提携も労働組合の提携戦略として挙げましたが、韓国の場合はいろんな市民団体との提携が定着しています。最初は「福祉予算 G D P 対 5% 確保のための共同対策委員会」をはじめ、「連帯闘争」が進められているのです。韓国ではアドボカシー団体があり、市民団体と労働組合の提携が以前より活発になっています。全国民衆連帯が結成されて、民主労総と他の社会運動団体の連携も模索され、さっき言った非正規労働法改正のときにも、市民団体と労働組合の連帯団体が作られました。一方で、日本の連合の場合は、共産党系や N P O などの他の社会勢力と連帯するのは組織的に好ましくないと考えられてきました。それを象徴するのが、2008 年反貧困フェスタ、派遣村運動の後に反貧困運動というのが広がった直後に、連合は全国集会に一切参加しないという決定がなされたことです。傘下組織の反対があったと思いますが、他の団体との提携への組織内部の反発が読み取れるものであると思います。先ほど言いましたように労働組合の戦略というのは、インサイダー戦略を採るかアウトサイダー戦略を採るか、また提携戦略を採るか採らないかという、二つの選択肢があると申しあげましたけれども、このように日本と韓国の労働組合の戦略は、違っているのがわかると思います。

■労働者派遣法の改正

今から上述の労働組合の戦略が具体的な政策過程でどのように異なっており、その結果どうようになったのかを説明したいと思います。

・政策過程（政策アリーナ）の特徴

韓国では、1998年の労働者派遣法の改正は労使政委員会で行われましたが、労使政委員会は当時法的根拠がなかったんです。アジア通貨危機の中で、政労使の協議によって危機を乗り越える必要があるとされ、政府主導により設立されました。しかし、政府は労使政委員会に意見を聞く法的根拠はまったくありませんでした。これに対して、日本は、中央職業安定審議会で労働者派遣法の改正が議論されたのですが、労働者派遣法の改正のためには審議会に諮問しなければならないとされています。もちろん諮問しなければいけないということは、その決定に従わなければならないことではないのですが、諮問してその建議に従わないというのは政府側としても負担が大きいので、だいたい今まではそれに応じて法改正を進めてきました。それからその審議会で議を決する場合は、政労使の代表委員の中から少なくとも一人の参加が必要です。というのは、すべての労働者代表委員を引き揚げることによって審議会の決定を止めることができるのです。このように制度的にも労働者派遣法に関して、韓国よりは日本の方が有利だったと言えます。これに対して国会は、先ほど見ましたように韓国は協力政党の議席はほとんどない状態、労働者の代表を掲げる民主労働党がまだ議席を得る前なんです。これに対して日本は、民主党、社民党、共産党があり、民主党と連合との連携とともに、社民党と共産党は連合よりもっと強い規制強化を主張してきました。その中で労働組合がどのような戦略を採ってきたかということを表2で説明したいと思います。

・日本と韓国における労働組合の戦略

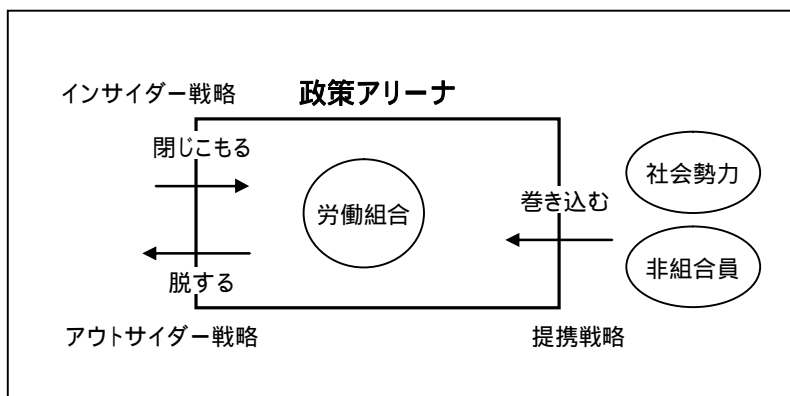
さっき言いましたように審議会と国会審議を二つ分けて考えてみたいと思います。連合は、最初はポジティブリストの維持を主張しました。その中で一度は製造業の除外を求めて、審議会の出席を拒否しました。それから友好政党に審議状況を報告し、大衆運動もしますけれど、実態調査、審議の形骸化を批判するという取り組みになっていました。こうした状況で国会審議になると、連合の目標が変わりました。ポジティブリスト方式の維持ではなく、ネガティブリスト方式からいくつかの業務の除外と登録型派遣の禁止になりました。その時の戦略は友好政党を通して国会での修正、それから派遣労働者に関する実態調査ということで、インサイダーに留まって、条件闘争を行いました。これに対して民主労総は、労使政委員会から労働者派遣法制定の阻止ということで、審議会の欠席や脱退宣言、それから政府にゼネストをほのめかす方法を探ります。それから国会審議に移っても、労働者派遣法の制定の阻止、それからゼネストの宣言と大規模の集会を行います。このように両国の労働組合の目標と戦略が異なり、日本の場合は政府案がそのまま通ることになったのに対して、韓国の場合は、その政府案が後退され、改正されることになったと言えます。このほかに非正規雇用に関する差別是正、雇用保険法の改正、外国人労働者政策についても、労働者派遣法の改正と同様に検討していますが、それをすべて報告する時間はないので、これについては、拙著を参照していただきたいと思います。

■おわりに

ここまで日本と韓国の労働市場の自由化というのを、労働法改正を通して見て、韓国・日本の諸条件からすると労働市場の自由化が韓国のほうがもっと進むはずだったのに逆の結果が出た理由を、労働組合の戦略の違いによって説明しました。ただ一つ言っておきたいのは、それで両国の労働環境において韓国のほうが良いかというと、そうともいえないことです。つまり、労働環境には経済状況、産業構造、企業の労使関係、さまざまな要因が影響を与えるものですので、労働法改正というのはそ

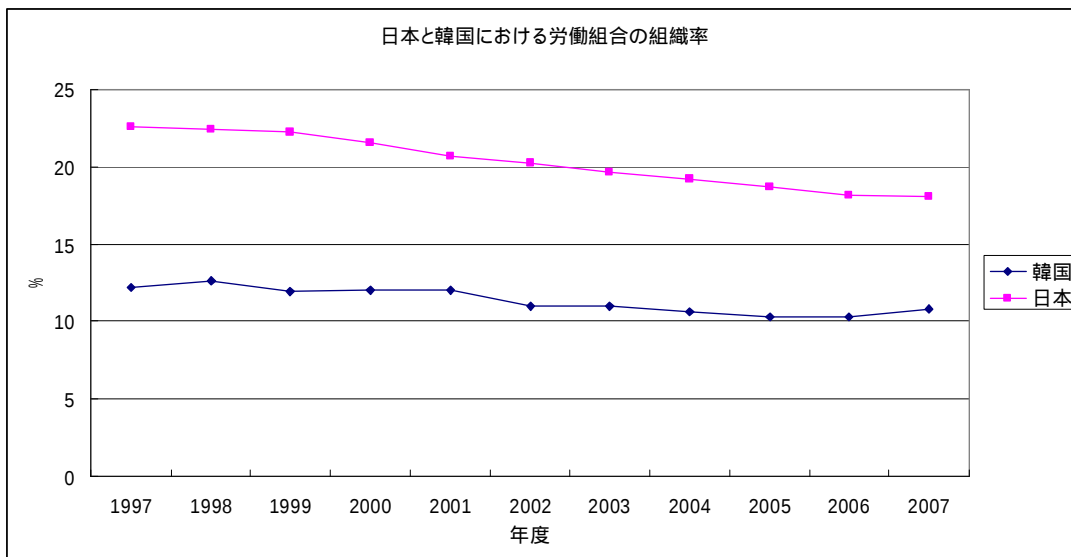
の一部に過ぎないわけです。ただし、なぜこれが重要かという点、これを見ることによって日本と韓国の労使関係の権力関係、戦略というのがわかるからです。つまり、これだけ見て、日本と韓国の労働環境の方向性が全部わかるわけではないけれども、今後、それを強く規定する政策の方向性がどのように転換するのかを考える上で、非常に重要なポイントになると思います。私の報告はここまでにしたいと思います。

(図1) 雇用政策をめぐる権力資源動員の構造



(出所) 筆者作成

(図2) 日本と韓国における労働組合の組織率



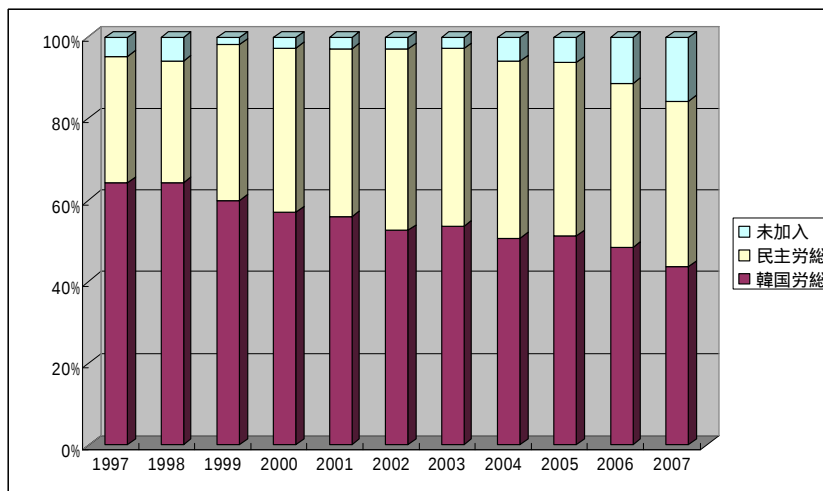
(出所) 厚労省「労働組合基礎調査結果」、労働部『労働統計年鑑』

(表 1) 日本と韓国における議会での権力資源 (日本は衆議院、%は議席占有率)

	韓国	日本		
	民主労働党	共産党	社民党	民主党
1996 年		第 41 回 5.2%	第 41 回 3.0%	第 41 回 10.4%
2000 年		第 42 回 4.2%	第 42 回 4.0%	第 42 回 26.5%
2003 年		第 43 回 1.9%	第 43 回 1.3%	第 43 回 36.9%
2004 年	第 17 回 3.3%			
2005 年		第 44 回 1.9%	第 44 回 1.5%	第 44 回 23.5%

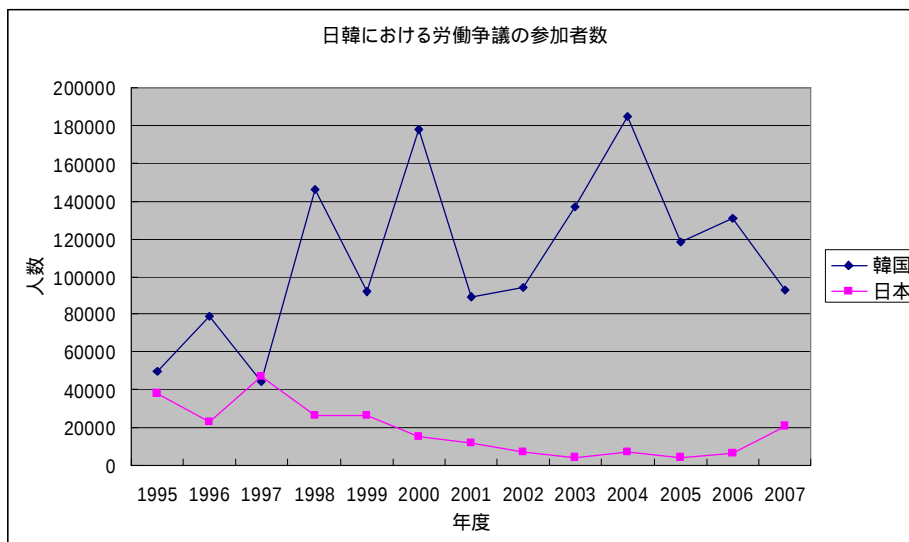
(出所) 韓国の「中央選挙管理委員会」、日本の「総務省」ウェブサイトから筆者作成

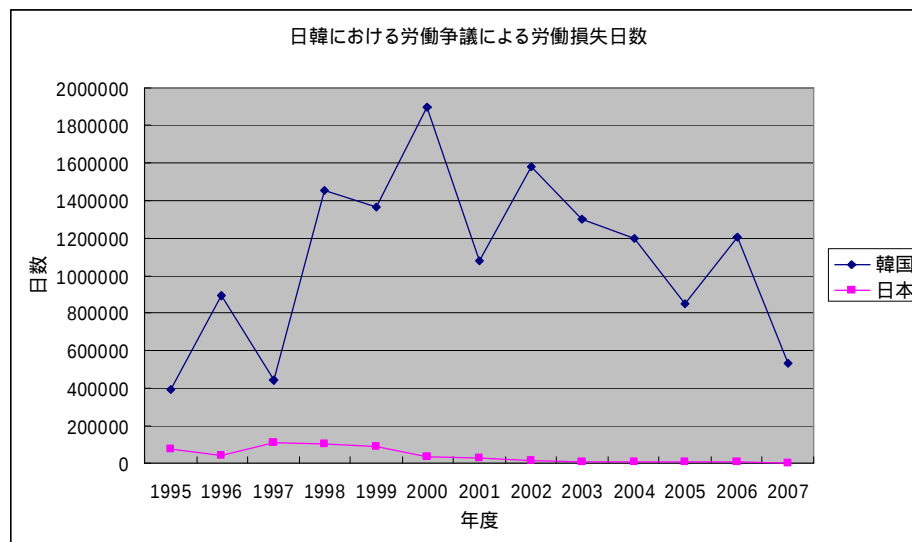
(図 3) 韓国における労働組合組織の規模の推移



(出所) 「労働組合の組織現状」

(図 4) 日本と韓国における労働争議の参加者数と労働損失日数





出所：ILO, Yearbook of Labor Statics

(表 2) 日本と韓国における労働組合の戦略

連合	中央職業安定審議会	目 標	ポジティブリスト方式の維持
		戦 略	一度は製造業の除外を求めて審議拒否、友好政党に審議状況を報告、大衆運動(実態調査、審議の形骸化を批判)
	国会審議	目 標	ネガティブリスト方式からいくつかの業務（製造業）を除く、登録型派遣の禁止
		戦 略	友好政党を通して国会での修正、派遣労働者に関する実態調査
民主 労総	労使政委員会	目 標	労働者派遣法制定の阻止
		戦 略	審議会の欠席や脱退宣言、政府にゼネストをほのめかす
	国会審議	目 標	労働者派遣法制定の阻止
		戦 略	ゼネスト宣言、大規模集会

(出典) 筆者作成