

「労働尊重都市ソウル」の労働政策

(ソウル市労働政策課 チョ・ソンジュ労働協力官)

2018 年 9 月 3 日

(文責：林 克)

はじめに

静岡県労働研究所の視察で 2018 年 9 月 3 日にソウル市役所を訪れ、労働協力官(ソウル市長の労働行政を補佐する官職)のチョ・ソンジュさんにヒアリングを実施しました。チョさんは 40 歳で、労働組合の分野では青年ユニオンの政策企画チーム長をされ、韓国の左翼政党である正義党の未来政治センター所長などを歴任しました。2010 年パク・ウォンスン市政発足後、ソウル市労働協力官というソウル市長の労働行政を直接補佐する役職に就き、実質的にソウル市の労働行政を構築された方です。

現在、韓国の労働政策において光が当たっているのは、ムン・ジェイン政権の所得主導政策としての労働政策です。ムン・ジェイン政権は、前政権の「お友だち政治」を追及する市民の大規模な行動、ろうそくデモを背景に 2016 年に誕生しました。前政権のオルタナティブとして、選挙戦において最賃引き上げをなどさまざまな新自由主義を正す政策を掲げ、特に 2020 年までに最低賃金 1000 円の実現が注目を浴びています。

しかし労働組合のローカルセンターである静岡県評のシンクタンクである静岡県労働研究所は、地方自治体、特に静岡県への要求実現の運動をするところであり、国の最賃政策やそれと関わる労働組合、市民団体だけでなく、地方自治体の政策に着目した視察をめざそうと議論してきました。

ムン・ジェイン大統領の政策のもととなったのは、明らかに「すべての権力は国民から生じる(韓国憲法第 1 条)」を大原則として一足先に発足したソウル市の政策です。ソウル市がどのような背景で労働政策を持ち、どのように展開したのかというのは、今、全国で進められている社会的な賃金闘争、とりわけ地方自治体が進める公契約条例制定と非正規労働者の正規化政策は大いに参考になるものです。そして静岡県においてローカルセンターである静岡県評が、どのような運動を展開するのかにつながります。その意味ではこのヒアリングは、この視察の中で重要な意義を持ちました。

1. パク・ウォンスンのソウル市政

韓国は、1960 年の学生革命によって(イ・スンマン)李承晩大統領が退陣した後、1 度だけ地方自治体の公選制が実施されましたが、1961 年の軍事クーデター以後、市長は政府による任命制となっていました。軍事独裁制からの民主化の過程の中で地方自治制

度が確立して 1995 年に地方自治体首長の公選が行われ、1998 年以降は 4 年ごとに選挙が行われています。

ソウル市では 2011 年 10 月の補欠選挙でパク・ウォンスン市政が誕生しました。この選挙は、当時のイ・ミョンバク政権の与党・ハンナラ党所属の呉世勲ソウル市長が辞任したことで空白となった後任市長を選出するために行われた補欠選挙です。市長選は給食の無償化を最大の争点として争われ、普遍主義か選別主義か（対象者すべてに対し無償化するのか、一定の階層だけ無償とするのか）が問われました。

選出されたパク・ウォンスン市長は、小学校 5・6 年生の無償給食予算支援案に署名した他、ソウル市としての独自の労働政策を展開しました。日本の自治体も同じですが、韓国においてはパク・ウォンスン市政以前には労働政策は存在しませんでした。現市政は、格差と貧困を正してほしいという世論を背景に、「労働尊重特別市ソウル」の諸政策を展開します。これについてヒアリングしたチョ・ソンジュさんは「持続可能な発展と社会・経済の二極化を解消するために非正規労働者問題に先導的に対応する(公約である希望政策)」と述べており、まずソウル市で先進的な労働政策を展開し、それを民間はじめ社会全体に及ぼすという性格を持つものでした。

チョ・ソンジュさんは続けます。「保守政権が(格差解消について)何もやっていない中で、それに対する対案的を出して注目を浴びた。ソウル市の人口は 1 千万人におよび、韓国の人口の 4 分の 1 を占めるので、その意味で全国にインパクトがあった」と言います。ソウル首都圏の自治体が選挙でパク・ウォンスンと同じ民主党に変わっていく中、現在ソウル市に倣った政策が浸透しています。ソウル首都圏は、全国の人口の約半数をしめ、今やソウル市の政策は全国に大きな影響を及すこととなりました。

2. 「労働尊重都市」の政策

それでは具体的にソウル市の労働政策を見ていきましょう。チョ・ソンジュさんは次の(1)から(4)をあげ、それを実現する行政組織(5)についても言及しました。ヒアリングで集中的に聞いた(1)(2)を中心に見ていきます。

- (1) 非正規雇用の正規化
- (2) 賃金政策としての「生活賃金 living wage」
- (3) 労働者救済政策
- (4) 労使関係の改善
- (5) 労働政策遂行の行政組織の整備

(1) 非正規雇用の正規化

ソウル市も韓国全体と同じように非正規労働者の増加による格差拡大が深刻でした。なぜ最初にソウル市の正規化なのでしょう。チョ・ソンジュさんは、「韓国では非正規問題が深刻だったので、まずこれを止める戦略」「それは正規化を実施するモデルを見せて食い止めるという一つの戦略だ」と説明しています。先にも述べましたが、民間企業など他の雇用に影響が大きいソウル市が積極的に正規化を実施することによって、民間企業含めた市全体に波及させる戦略です。

2012 年から始めて現在までの間に、市と市関連機関で働く 1 万人の非正規労働者の正規化を実現しました。非正規労働者の正規化はいくつかの段階が存在します。その段階を順を追って見ていきましょう。

① 直接雇用非正規雇用の正規雇用化事業

1) 無期転換

市で直接雇用されている非正規労働者は有期雇用が原則でした。まず着手されたのは非正規雇用の労働条件のまま無期化することです。2012 年 5 月に 1133 人、13 年 1 月 236 人、計 1369 人が無期転換されました。適用範囲としては、①年間継続する業務で今後 2 年以上継続する業務、②年間 9 ヶ月以上勤務するもののうち、③60 歳未満となっています。なぜ 9 ヶ月かと言えば、冬二ヶ月は凍って公園や漢江を掃除できないからといいます。この時点では、「中規職」と呼ばれこれまでの正規でも非正規でもない状態でした。

2) 処遇改善に伴う正規化、同一労働同一賃金が原則

次に実施されたのは、中規職に正規の給料表を適用し、勤続年数に応じた昇給を実施した結果年収 150 万円から 180 万円を確保したことです。また福祉ポイント（福利厚生事業のことか、バウチャー制がうかがえる）の付与をはじめ、退職金の適用、有給買い上げ、時間外の整備で正規と同等待遇を実現しました。

それまで日雇人夫、常用人夫、常用職と呼ばれていましたが、市民に主体として公共サービスを提供する労働という意味で「公務職」と名付けられました。

チョさんは、正規職化する時の賃金は同一労働同一賃金が原則で、職として基準となる職員がいれば、それと比較してその賃金に合わせたと述べました。

こちらの同一価値労働同一賃金ではなかったのかと言う質問に対して、「日本と同じと思うが、ソウル市の公務員であれば号級によって給料が決まるということになる。た

だソウル市の中でも傘下機関があり、そこは別の給料体系になっているので同一価値労働同一賃金とは言えない。つまり既存の号級を尊重しながら正規化することになった」と述べました。

「それから清掃の業務を正規化する時には、職務給を考えていたが、労働組合が反対してそれはできなかった。そこは労働組合に対して物足りないというか、それを受け入れて他の福祉を増やしたり、そういう考えがあると思う」とも述べています。つまり今回の正規職化の中では、現在の公務員賃金制度を基準にせざるを得なかったことを述べ、現行の賃金制度にならった賃金決定であったことを説明しました。

また「正規職」という名称についても「公務員というのは国家公務員試験(ママ)を受かった人になるもの。だから非正規を正規化する時に、いきなり公務員にすることはできない」と韓国における試験や資格に対するこだわり(大学入試の報道を見ると事情が分かる)が社会一般にもあるので、そのために公務職という職名を設け、正規の公務員との違いを設けたとしています。

待遇の違いの例として年金をあげ、公務員は国の公務員年金の制度を取るが、公務職というのはソウル市長と契約を結ぶわけで国民年金となる旨を説明しました。福利厚生は独自の制度となり、公務員とは違うものが与えられるとしています。

3) 転換対象から外れた者の待遇改善

2)で述べた無期転換の適用範囲にから外れたものの改善として、年間福祉ポイント年間 13 万円、正月などの休暇手当年間 11 万円とし待遇改善の枠を広げました。

② 間接雇用労働者の直接雇用化・無期転換措置(請負・派遣労働者) (1)

ソウル市は多くの傘下団体(日本で言う民営化した外郭団体か)や派遣労働者を抱えています。まずその中からソウルメトロ、ソウル都市鉄道公社といった交通機関の非正規労働者が全体の 7 割を占めており主に清掃労働者となっています。その直接雇用化・無期転換措置はまず「脆弱労働者」を対象としました。「脆弱」は弱者と違い、労働者としての権利や利益が守られないために持てる能力を発揮できないことを指します。

また民間委託(120 ダサンコールセンターなど)はソウル市傘下「財団」を設立して、また地下鉄清掃労働者の場合、地下鉄公社傘下



に市が出資の「子会社」を設立して転換をはかりました。

- 1) 間接雇用の清掃労働者 4255 人、市関連会社に直接雇用有期から無期へ、65 歳までの雇用を保障。昇給の導入、はじめて女性現場管理職が誕生。
- 2) 警備関係と設備管理関係 1249 人を有期直接雇用から無期へ。
- 3) 7.3%の賃金アップ、福祉ポイントや休暇手当の付与、65 歳定年へ。
- 4) 駐車場整備、案内、運転など 423 人を有期直接雇用から無期へ。

2015 年「雇用環境改善支援条例」が制定され、正規化事業を派遣・用務・社内下請労働者に拡大しました。雇用の無期化や処遇改善を進め、不当な雇い止めや差別処遇を禁止しました。賃金改善にあたっては、丸ごと仕事を民間に預けたので単純に市の給与体系との比較ができず、それは一から作ることになったと説明しています。それが生活賃金条例につながったのではないかと推測されます。ちなみに生活賃金条例はこの年の 1 月にできています。

③ 市の予算の動向

1 万人の非正規労働者から正規化について、その財政的な影響を聞きました。チョさんは、第一段階の無期契約化については、単に入れ替わっていた労働者が長く勤務するだけなので「財政的には節約できた」と述べています。

次の段階、無期契約を正規職化すると福利厚生、賃金の改善を伴うので、長期的に見ると節約できたと言えないと言います。一方間接雇用まで広げるとこれまでの管理経費、主には委託した企業の利潤などが節約できるとも述べています。総じてソウル市の財政の面からして、それが耐えられないほどのものではないとしています。

また日本においては地方が人件費の支出を増やせば、国からの締め付けが避けられないという点で、「国と地方は対等」と言いながらも中央の統制が強い日本の制度とよく似た韓国の地方自治制度のもとでの状況を聞きました。チョさんは、「総額人件費の抑制については、正規化する時に保守政権と話し合っ、正規化する分に関しては人件費の総額を超えてもいいように交渉してやった。総人数の制限もあるが、それも別途に追加で話し合っしてもらった」と述べました。推測ですが、ソウル市は韓国の自治体の中でも並外れた規模を持つもので、かつての東京がそうであったように国に対して相対的な独立性を持っていると考えます。

また韓国の場合、中央政府が変われば政策がまったく変わるので、どう安定させるかは悩ましいところだとも述べています。基本的には国から独立した地方自治の法制の強化、ルールをつくることが重要だと思います。

(2) 「生活賃金」で良質な雇用の創出

① 「生活賃金条例」の制定

2015 年 1 月に生活賃金条例が制定されました。これは日本における公契約条例といえるものです。先にも述べましたが、ソウル市の労働政策は市が率先して行い、それを社会全体に浸透させるという考え方のもとに行われ、この生活賃金についても民間労働者に広く波及する目的で実施されました。非正規労働者の正規化に伴って、委託や派遣の部門に対して枠を広げたこととセットでこの生活賃金条例が構想されていることがわかります。チョさんは、「生活賃金というのは公共部門だけ関わる政策なので限界があるが、当時は最低賃金が低く、最低賃金を引き上げる一つの戦略として構想された」と説明しています。日本の公契約条例制定運動における「条例は地域の賃金の底上げにつながる」と似た考えだと思います。

また「生活賃金とは、国の最低賃金制度の問題点を補完し、適用対象労働者たちに最低限の人間らしい生活を保障する水準として決定される賃金」とされ、現行でおよその数値で言えば、生活保護が月額 9 万円、最低賃金が月額 15 万円、生活賃金が月額 19 万円となり、ソウル市の委託・派遣労働者に対する賃金改善が進んだことが確認できます。

② これらの政策の背景は？

この政策のバックボーンにブレインがいたかとの質問には、「労働問題研究者のアイデア、社会科学研究所、非正規センターなどが政策と一緒に練ってきた。民主労総、韓国労総といったナショナルセンターだけではなく、各産別労組も含めて調整しながら進めてきた」と述べています。様々な人たちの協力のもとで施策が形作られたことをうかがわせます。

あとから述べるようにソウル市の生活賃金条例は、世界の中でも米ニューディールの際の公共事業型ではなく、委託事業などにおいて最低賃金を補強するタイプであることがわかります。これは非正規労働者の正規化をする過程で、委託・派遣の労働者の賃金をいかに保証するのかという問題意識の中で作られたものであるゆえんです。いずれにしても世界の生活賃金条例の到達点に立ったものと考えられます。

③ 生活賃金との関係で最低生計費のような基準

静岡県評では、マーケットバスケット方式により最低生計費を試算して最低賃金や公

契約条例の賃金の要求としています。私たちの関心は、どのようにして生活賃金が決定されるのかということでその質問をしました。チョさんは、生計費の関する国の統計によっていると述べました。しかし教育費、交通費、住居費、食費などが網羅されているが、教育費、つまり塾など従来の政府の統計には入っていないのでソウル市研究院に依頼して別途調査とも述べました。

また賃金決定にはソウル市には生活賃金委員会を設け、そこには労働者、経営者代表と、研究者が入り、景気などを踏まえて毎年の賃金を決めているということでした。日本において公契約条例をつくったところと同じような意思決定が行われています。

④ 職種別の生活賃金は？

日本で公契約条例をつくる際は、委託・指定管理部門の職種別賃金の問題が焦点になっていますが、ソウル市の生活賃金条例についてチョさんは、「職種別の生活賃金というのはまだ考えていない。本当に最低限度の生活をする賃金ということ。職種別の賃金調査がされていない中は結局引き下げの圧力になってしまう危険がある」と述べました。

これはソウル市の条例が、世界の流れの中で委託・派遣の労働者に対する生活保障、最低賃金を補完する性格を持つということです。「日本の公契約条例においては公共工事の職種別賃金があるが生活賃金においてはどうか？」との質問に対して、「建設業は国が発注するものに仕事ごとに単価が決まっている。国が発注するときの単価と、建設労働組合が会社と労働協約で決めているものよりも、ソウルは昨年から適正賃金制度で上乗せしている」と答えました。どうやら建設業は例外的に労働協約で賃金が決まるようです。それに対して、生活賃金とは別に適正賃金という制度で上乗せしていると述べました。

それに対して日本の公契約条例の中において、公共事業に働く労働者の賃金の最低保証については、公定賃金的な側面を持つ設計労務単価に基づくことが各自治体で行われています。そこから委託・指定管理者に働く労働者にも、他の基準を設けてそれを広げることが取り組まれ、その地域において一定職務給的な賃金をめざすことが各地の運動の中で行われています。

(3) 労働者救済政策、労使関係の改善

今まで保護されていなかった労働者を救済するために、労働教育、労働相談、権利侵害救済などいろいろな試みが行われています。またソウル市傘下機関全体にドイツの労使共同決定制度をモデルとした労働者理事制度導入がされました。これについては今

回のヒアリングでは深めることはできませんでした。

3. 日本の自治体でも労働政策は必要

ソウル市の労働政策は静岡県にとってどのような意味があるのでしょうか？ソウル市の導入動機が格差の是正にあり、また市とその公契約のもとでの労働者の改善を率先して行うことによって民間にも波及させ地域全体をよくして行くという考えのもとに行われています。これは当然日本にも適応できるもので、実際、静岡自治労連が実施した県内の指定管理者の調査において、指定管理施設に働く労働者の賃金は、10万円～15万円が36.4%、16万円～20万円が33.3%となっており、次期契約が取れなかった場合の非正規職員の雇用は雇用先がないので解雇が50.0%にのぼり、韓国と同じような劣悪な条件で委託・委任における労働者が働いています。

ソウル市のように非正規労働者(委託・派遣も含む)を正規化することと、公契約における労働者の賃金改善をセットの施策として進めていくことは、全国においても静岡県においても一刻も早くめざすべきものです。

それと同時に静岡固有の意味があります。静岡県は人口流出県です。9年前のリーマンショックから人口社会減に転じ、2013年には北海道に続いて社会減全国2位、このところ4位から5位となっています。10代20代の若者が流出し、その理由は県の調査でも「よい雇用が少なく賃金が低い」というものでした。静岡県は首都圏の外縁であるがゆえに、首都圏一極集中の影響を受けます。今、国が進める国土計画である「グランドデザイン 2030」の中で、首都圏、名古屋圏、大阪圏を結合して巨大都市圏・スーパーメgalリージョンを形成し、上海などの他のアジアの都市と対抗するために三大都市圏を結びつけるリニア新幹線の建設を急いでいます。

結果として首都圏がますます繁栄して人口の集中が進み、他の地方は切り捨てられる危機が顕著となり、地方はコンパクト・プラス・ネットワークで合理化が押しつけられる身勝手な国土計画です。それと対抗するためには、地方は食料・エネルギーの地産地消、これらに基づく新たな産業の育成、インバウンドとともに、まともな雇用を地方が作り出すことが消費を増やし新たな需要を作り出すことにつながります。首都圏一極集中への地方の対抗軸としても有効であると考えます。この考えは、労働政策を実現するうえで中小企業や地域の保守層と連携する大きな力となります。

これらの理由で静岡県及び県内の自治体が、「労働尊重都市ソウル」の政策に学ぶことはたいへん大きいものがあり、その実現は地域にとっても重要です。

4. 新しい時代の労働組合

このヒアリングを通して印象に残ったことは、最後にチョさんが労働運動への示唆として述べた「企業内で労働条件を改善する運動とその賃金闘争というだけでは、市民的支持を得られない」という言葉です。軍事政権時代にはそれが有効で市民の支持を集めたが、今ではそれだけでは市民の支持がえられないということです。

「これからは青年とか、女性とか、社会的弱者と連帯して行くような形をしなければいけないと思います。そうすると場合によっては、既存の労働組合の自らの犠牲も必要ではないかと思います」と政策担当者としての率直な意見を語っていました。

以上

(参考文献)

(1) 白石孝編著『ソウルの市民民主主義』（コモンズ）2018年、「第4章「市民の人権を守る労働政策」上林陽治」