韓国非正規労働運動の成功事例からの示唆

2020 年 9 月 17 日

安周永（龍谷大学）

はじめに

2 年前、静岡県労働研究所の「韓国労働運動等の調査と交流の旅」ということで一緒に行かせて頂きましたけれど、それを企画する時に訪問先として、今日報告の内容の一つである全国学校非正規職労働組合を選定しました。韓国でも日本と同じで、非正規労働者と正規労働者の格差が大きくて、特にこの違いは、先進国の中では日本と韓国だけです。というのは正規労働者には年功賃金制度が適用されて、非正規労働者にはそれが適用されない中で、その格差が大きな問題となっています。その格差をどうやって縮めるかということで、日本での同一労働同一賃金の議論と同じように、韓国でもなされていますが、比較的に学校の非正規労働者の処遇改善が達成できたこと、それは労働組合の非正規労働者の組織化が進んだ上で達成できたということ、これから日本と韓国の非正規労働者の処遇改善を考える上で非常に重要な事例ではないかということで、その時に訪問させて頂いたわけです。その時の調査と、あとで私が個人的に 2 回調査に行きましたけれど、その調査をまとめた論文が「なぜ韓国非正規労働者待遇改善は実現したのか―公立学校の非正規労働者を事例として―」というタイトルで、『龍谷大学政策学論集』（第 9 巻 2 号）から出ています。ネットで検索したら、原文を読めるので、ご関心のある方はそれを読んで頂ければと思いますけれど、今日はその内容を基に報告させて頂きます。

◎問い

「なぜ韓国における公立学校の非正規労働者の待遇改善は実現したのか」ということですけれど、まず公立学校ということですが、日本と韓国の大きな違いは、私立学校もすべての教員の人件費は政府から出ていて、非常に強い規制がかかることです。したがって日本の私立学校とは違って、ほぼ公立学校に近いということで、あまり公立学校に限定する必要はありませんけれど、主に組織化されているのは公立学校なので、公立学校の非正規労働者を中心に検討します。本報告の目的は、なぜ韓国における非正規労働者は労働組合の組織化もできていない状況から組織化を進めるとともに、処遇改善が達成できたのかということを探ることです。

◎2011 年からの変化

〇労働組合の組織化

2008 年に組合に組織化されていた学校非正規労働者は 4 千人くらいでした。それが 10 年で、どれくらい増えたかというと、10 万人くらいに増えました。4 千人から 10 万人まで組織化される中で、処遇改善は、勤続 10 年くらいの給食の調理師の給料が、以前は日本円に換算すると月 10 万円にいかないくらいの金額でしたけれど、それが 20 万円に約 2 倍くらい上がったということになります。組織化も 10 年の間に非常に進んでいて、それから処遇も非常に良くなったのです。特に組織化の観点で言うと、3 つの労働組合があって、まず全国女性労働組合ですが、韓国ではナショナルセンターとして民主労総と韓国労総がありますけれど、それが男性中心的な組織だということで、別の女性労働者の組織、韓国でも非正規労働者や劣悪な状況に置かれている労働者の中で女性の割合が非常に高く、そういう労働者を守るために、2002 年にできたのが全国女性労働組合です。その組合が学校非正規労働者の組織化を進めていて、2008 年の時点ではこの組合しかなかったのですが、4 千人くらいいたわけです。その次に公共運輸労働組合の傘下に「全会連学校非正規職本部」が 3 万 5 千人、それから全国学校非正規職労働組合が 5 万人ということで、10 万人に近い状況になっています。

〇団体交渉の定着

それから組合が３つということですので、団体交渉をどうするかという問題が出てくるわけです。その団体交渉を行うために全国学校非正規職連帯会議を構成して、この３つの組織が団体交渉を一緒に申し込んで交渉するという組織を作りました。日本でも組合間の競争で組合員の奪い合いや対立もありますけれど、韓国でも当然それはあります。こうしたなかで、このような連帯会議を作って、一緒に団体交渉をするということは参考になると思います。それで団体交渉を進めていくわけですけれど、最初は団体交渉の申し込み先が学校長ではないかということでした。なぜかというと正規教員は国家試験があって、それを合格した人が公務員になります。しかし非正規労働者はそれぞれの学校が選抜して雇うということになるので、最初は団体交渉の相手は学校長でした。ただし給料とか処遇条件を決めるのは教

育監です[1]。韓国では2008年から選挙で教育監を選出するようになっています。最初は労働者がそれぞれの学校と交渉するようになっていて条件もバラバラでしたが、それではあまりにも効率が悪いということで、教育監と団体交渉をするようになったということです。こうして地域の教育監と学校非正規職連帯会議が労使交渉を進めることができました。最初は団体交渉を申し込んでも、学校長や教育監が自分は使用者ではないという理由で、団体交渉が拒まれることがありましたが、今はもう団体交渉自体は定着しています。

〇処遇改善

それから処遇改善を見ると、まず雇用保障が達成できました。学校の給食労働者は、１年単位だけではなく、ひどい所は夏休みや冬休みの期間を除外するために、3ヶ月、4ヶ月契約で更新するケースもありましたが、それを無期契約へ転換されました。それから処遇の面では長期勤続手当の導入で、韓国でも年功賃金制度が非正規労働者には適用されないので、１年働こうが10年働こうが学校給食の調理師の給料はずっと同じでした。そこで年功賃金制度の要素を導入するために、長期勤続手当を設けたわけです。最大4万円まで上がるようになっています。他にも各種手当もなかったのですが、それを導入するようになり、学校によってバラバラだった処遇が一定程度均等化されました。それから各地域の条例によって、学校非正規労働者を「教育公務職」という名称をつけるようになりました。公務員ではなくて、公務員とは区別するために公務職ということを言っています。そういうことで総合的には雇用安定だけではなく、処遇改善も達成できました。

◎非正規労働者の労働運動に関する研究

〇Precarious politicsの盛衰

こういう組織化と処遇改善はなぜ達成できたのかということを見てみたいと思います。非正規労働者の労働運動に関する研究を整理しますと、韓国、日本だけではなくて、欧米でもプレキャリウス・ポリティクス（Precarious politics)、プレキャリウスというのは日本語で訳すと不安定です。これはもともとレイバー・ポリティクスという言葉を意識した言葉で、日本語で訳すと、労働政治に対する不安定労働政治というふうに理解していただければと思います。不安定労働政治とう言葉が出て、ヨーロッパでもいわゆる標準的雇用関係にない労働者の処遇や闘いが注目されています。ただ、ヨーロッパにおいては、非正規という言葉は使われていない点に注意していただきたいです。もちろん、ヨーロッパでも、労働組合に包摂されている人をインサイダーに対して、包摂されていない若者とか弱い立場にある人をアウトサイダーと言われていますが、少なくとも、日本と韓国のような正規と非正規の間の賃金体系が異なることはないです。大体ヨーロッパのインサイダーとアウトサイダーの違いは、雇用保障の有無が大きな差です。もちろん、その差によって社会保障の恩恵の違いも生じるため、ヨーロッパのアウトサイダーも劣悪な状況に置かれるのは言うまでもないですが、日本と韓国のような賃金体系から差別されることはないです。この点は、ヨーロッパの研究者もあまり理解していないようで、例えば、スタンディング（standing）という不安定労働研究の先駆者ともいえる研究者も、韓国非正規労働者を一時的（temporary）労働者として考えています。その意味で、世界的に劣悪な労働者が注目を浴びる時代になりましたが、日本と韓国の非正規労働問題は、欧米とは異なる課題を抱えており、解決もさらに困難であると言えます。また、欧米とは異なる視点が必要だと思われます。

〇日本における非正規労働者の取り組みと韓国の学校非正規労働者の事例を分析する意義

日本でも非正規労働者の取り組みはたくさんあって、荒川区で処遇改善の例や、徳島県の請負労働者組合、広島電鉄の契約社員の正社員化ということはありますけれど、やはり特殊事例で、ある地域に限定されてしまうわけなので、こういう韓国の事例を見ることは非常に意味があるのではないかと思います。それから学校という職場は教員だけではなくて、給食や、放課後のケア、司書など、多様な職種が混在しており、ここで非正規労働問題を改善していくということは、職種が類似している所よりはるかに難しいので、そういう意味で非正規労働問題を考える上では良いのではないかと思います。それから、自分が使用者ではないと団体交渉を拒否している状況のなかでの改善ということなので、非常に難しい立場から改善していくという事例を見るということでも意味があると思います。

1.公立学校の非正規労働者の特徴

---

[1] 日本で言うと教育委員会の委員長ですが、韓国の教育監は、自治体の教育の予算と政策を決定する権限が日本よりはるかに強いと理解して頂ければと思います。

1）教職員の雇用形態と特徴

表 1. 公立学校の雇用形態

区分	身分	任用	人数
正規職	国家公務員（教師）	教育部長官	約 48 万人
	地方公務員（一般職、技能職）	自治体首長 教育監	約 6 万人
非正規職	契約制教員	学校長	5 万人
	非常勤講師（英語講師など）	学校長	16 万人
	学校会計職	学校長→教育監	14 万人
	間接雇用	委託業者	3 万人

まず韓国の学校の事情を整理しますと、正規職ということで国家公務員として教師が約 48 万人、それから地方公務員として約 6 万人が働いています。昔はこういう正規職だけで学校の運営はできていましたけれど、給食も増えてきましたし、英語教師や、クラブ活動の教師などの多様な教育指導や放課後教育などの多様な人材が必要になっており、それをほとんど非正規職であててきたわけです。つまりこの非正規職は学校の業務が多様化する中で増えてきたと理解して頂ければと思います。特に学校会計職が非正規労働者の処遇改善と関わるものですけれど、なぜ学校会計職と言ったかというと、人件費はだいたい国の財政でカバーできましたけれど、この非正規労働者は学校の運営費で支出するということで学校会計職となっていたわけです。ここには栄養士、司書、専門相談員、教育福祉士、それから調理師とかが入っています。2012 年前は学校会計職と言っていましたけれど、2012 年から 17 の広域自治体の中で 15 自治体が条例を変えて、教育公務職という名称を使用するようになりました。

2）学校の非正規労働者の増加

表 2. 学校会計職の増加　（人）

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
学校会計職員の数	88,689	96,937	118,052	130,456	152,609	140,989
地方教育庁公務員	65,602	62,380	63,123	63,123	63,020	63,158

（出所）教育部、「2014 年度会計職員の雇用安定及び処遇改善案」
（注）2013 年度からスポーツ講師、運動部コーチを学校会計職から除外

その学校会計職の数の変化ですけれど、2008 年の 8 万人くらいから 2013 年の 14 万人くらいに増えて、逆に地方教育公務員は減っているということで、非正規労働者は増えている中で正規職員は減っているということが言えます。

2. 学校非正規労働者を取り巻く環境要因

1)教育監選挙の実施

なぜ処遇改善ができたのかということを、どういう環境だったのかということと、労働組合がどういう取り組みをしたのかという２つに分けて説明したいと思います。まず環境要因として一番重要だったことが、韓国の教育監の選挙が実施されるようになったということです。これは 2006 年 12 月の地方教育自治に関する法律が改正されて、今までは教育監を学校とか、学校の保護者とか、地域のコミュニティという組織によって組織されていた学校運営委員会が決めるようになっていたわけですけれども、そうすると学校の意見が通しやすい組織になっていて、いろいろな腐敗とかがあって、これを選挙でやろうじゃないかという問題意識で、教育監を住民から直接選出するようになったということです。その時に政党の関与は禁止していて、つまり政党がある候補を支持したり、候補を出したりしてはならないと、政治が教育に関与してはいけないということで、政党の関与は禁止されています。ただし選挙で争点がないかというとそうでもなく、保守と進歩（日本で言うと革新）が、理念の対決をするわけですけれど、保守は教育の多様性、つまり私立学校の学校側の自立性をもっと尊重するとか、それから教員の教育権をもっと重視するということに重点を置いていますけれど、進歩（革新）は教育の公平性を守るために私立学校との差を縮めるとか、教員の教育権よりは学生の人権をもっと重視するということになります。韓国も日本と同じように体罰とかが過去に結構あって、私の時代も先生から殴られるのは当たり前というような時期でしたけれど、そういう中で学生の人権をもっと尊重するという立場です。この

ように政党の関与はありませんけれど、どういう教育が望ましいのか、どういう学校が望ましいのかということをめぐっては、保守と進歩（革新）の間には理念の対決があるということです。それで教育監選挙が行われるようになりましたけれど、当時の強固な保守支持の中で 2010 年の地方選挙がありました。どういう状況かと言うと、2010 年あたりは今の日本の自民党政権のように、野党は勝ち目がない状況で闘っていったと理解して頂ければ想像しやすいと思います。韓国で 2008 年に大統領選挙がありましたけれど、保守系の李明博大統領が 48.7%を得て、進歩（革新）の候補者の 26.1%に勝ちました。これは民主化以降の大統領選挙で、最も大きな格差で進歩（革新）が負けたということです。その後、国会議員選挙でも、それまでは進歩（革新）の統合民主党が多数与党だったのですが、選挙で１／２くらいに負けて、しかも与党系が 30 議席とかになったので、進歩（革新）がしぼんでいるという状況の中で 2010 年の地方選挙があったわけです。そこで教育監選挙で、保守系によって、教育の多様性、つまり学校の自立性をもっと尊重するとかいう教育に対する批判が出てきて、何とかこれを食い止めなきゃいけないということで、いろいろな連帯が出てくるわけです。「親環境無償給食草の根国民連帯」は労働組合とか市民団体とか 500 団体ぐらいが参加するネットワークですけれど、そういう団体を作ったり、進歩（革新）の教育観の候補者と政策協約を結んだり、それから地域の「教育希望連帯」ができたりとか、教育監選挙で勝利するとともに、進歩的な政策を進めるためのいろいろな運動ができるわけです。こういう状況だと理解して頂ければと思います。

2）再分配と雇用環境改善に関する多様な社会運動の展開

それから再分配と雇用環境改善に関する多様な社会運動の展開が行われます。韓国では 1998 年に金大中政権というリベラル政権で、その後、また盧武鉉政権というリベラル政権が登場して、10 年間リベラル政権が担当しましたけれど、10 年間やってみてあまり格差改善できなかったということで、ボロ負けして政権交代が保守政党によって行われるわけです。これを進歩政権の登場と失敗として韓国では言われています。

そこで新しい市民運動と労働運動の模索が行われるわけです。韓国でも保守政権は新自由主義的な政策、要するに民営化したり、自己責任論と言いますか、企業の成長を優先する政策を行うわけですけれど、そういう新自由主義に対抗するための政策を出すための民間シンクタンクがいろいろ誕生してきます。「希望製作所」は日本でも紹介されていますので、グーグルで検索すると出てくると思います。それから「新しい社会を開く研究所」、「生態地平」、「よい政策フォーラム」、「福祉国家ソサイエティ」、これらが 2007 年、2008 年に出てきますけれど、なぜ出てきたのかと言うと、より良い社会を作るためには政権交代だけでは無理なんだと、つまり政権交代して 10 年間やってみても自分たちが望むような社会は作れなかったわけです。したがって緻密に政策を練ったり、運動してそういう政策を支持する市民を組織化しないと、できないという問題意識で作ったわけです。こういうものが作られて、これらの研究所が一緒にフォーラムをやって、政策集を出したりとかするわけです。それから社会運動のネットワークも、例えば「大学学費対策のための全国市民団体ネットワーク」とか、韓国でも大学の学費とかが非常に高くなって、所得が少ない人が大学に行けない状況が出ていますので、そういうことを防ぐために政策を要求するというネットワークができたり、無償給食を進めるためのネットワークができたりとか、運動が活発になりました。韓国ではいわゆる普遍的な福祉と選別主義的な福祉ということで論争があって、つまりすべての人に給食費を国から補助すべきだという意見と、それから家庭の環境が悪い人だけ選別的に行ったほうが良いという論争があって、韓国で合意されているのは、給食を支援するためにはいろいろ証明しないといけないので、これは学生に後ろめたさを感じさせると、給食はすべての人に無償化して、税金の徴収から累進課税で差をつければ良いということで合意がされていると思います。このように新しい運動ができたということです。

それから労働運動も新しい形態が誕生して、希望バスというものが、日本でも紹介されていますけれど、どういうものかというと韓進（ハンジン）中工業という、これは造船、船を作る会社ですけれど、そこで整理解雇が行われて、その闘いをある労働者がやったわけです。高いクレーンに登って、そこにずっと籠もって闘いをしていましたけれど、その闘いが 300 日を越える状況で、ずっとそこから降りずに会社と闘っていました。その人を支援しようじゃないか、支持しようじゃないか、応援しようじゃないかということで、全国から応援に行くわけですけれど、そのバスを希望バスと呼んだわけです。これがなぜ新しいかというと、今まで労働運動というのは戦闘的な活動家のみが一生懸命やるというイメージでしたが、これは一般市民の共感を得て一気に拡大したという意味で、今までの労働運動とは少し違うのではないかということが言えます。

3. 労働組合の戦略的取り組み

1）様々な労働組合の結成の動き

こういう環境の中で、労働組合にどういう動きがあったのかということですが、2009 年までは全国女性労働組合の 4,500 人だけでしたけれど、その後の組織化に２つあって、1 つは全国教育機関会計職連合会ということで、これは京畿道という、日本で言うと神奈川県あたりの首都圏が該当しますけれど、そこを中心に組織化して、名前からわかるように労働組合ではなくて連合会として、最初は嘆願をやることから始まりました。それから２つ目の学校非正規職労働組合は、全羅南道を中心に組織化して、ここは教育監選挙の際に進歩教育監候補と連携して選挙運動を一緒に行い、選挙で勝利してから活性化されました。新しい教育監と団体交渉した結果、待遇改善が達成され、それが他の地域へも波及効果を生みました。つまりあそこで処遇改善ができるならば、自分たちもできるということで一気に広がったということです。３つの組織の中で一番組合員数が多いということも、そういう理由があると思います。

2)労働組合間の連帯と使用者との交渉

それから組織化をめぐる労働組合間の競争もありましたけれど、さきほど説明しましたように全国学校非正規職連帯会議を結成します。この組織を結成する前に、実は３つの労働組合を１つに統合しようという議論もありました。それで実際に設立会議も行われましたが、役職の配分や政党との提携方法をめぐる政治的な対立もあって、結局一つの組織にまとまれなかったです。そこで団体交渉する時に、一つの組織だけでは代表性がないので、連帯の必要性があって、結局、連帯を作りました。そこで作ったルールは、まず相互協力する、新たな組織化の際にはそれぞれの組織を尊重する、労働者に労働組合の選択権を与える、それから複数の組合がある時には少数の組合員に配慮するという、４つの原則を合意して連帯会議を作ったということです。その原則は当たり前のことですけれど、わざわざルールとして決めたということが、いかにそれが難しいかということを物語っていると思います。労働組合間の対立というのは、日韓とも課題になるのではないかと思います。

それから団体交渉では、最初は学校長だったのが、次に教育監、さらにそれぞれの地域でやっていたものを全国単位で、つまり全国の教育監が集まって全国の組合と交渉すると、教育部（日本で言うと文科省）も教育政策に関わっているので、最終的には教育部（文科省）も一緒に使用者として団体交渉に参加したということです。

3)既存の労働組合との関係

それから既存の労働組合との関係ですが、作る時に個人的な繋がりで従来の労働組合から多くの助けを受けましたが、学校非正規職労働組合がナショナルセンターの民主労総に加盟する時には 3 年も時間がかかりました。なぜかというと、意見が合わなかったり、学校非正規労働者の組合をどういう傘下組織として位置付けるかということをめぐって対立があり、時間がかかったのです。結局、韓国のナショナルセンターが非正規労働者の組織化に積極的であると言われているにもかかわらず、非正規労働者と正規労働者の間には利害対立もあるということが確認できます。

4．事例からの示唆

この事例からの示唆ですけれど、非正規労働者による当事者の取り組みが重要ではないかと思います。組織化する時には、それぞれの組織の中心メンバーが緻密にやって、一定程度当事者の運動が拡大してからナショナルセンターもそれらの人々を組織化せざるを得ないという過程だったので、やっぱり当事者の運動というものが重要ではないかと思います。

それから政治と労働組合の関係ですが、教育監選挙は非正規労働組合にとっては一つのチャンスだったわけです。たぶん教育監選挙がなかったら、もう少し遅れたのではないかと思います。ただし教育監が進歩（革新）系の人に選ばれたら、すべての問題が解決できるかというと、進歩（革新）系の教育監だったとしても、教育監は全ての保護者を対象にしなければいけないので、労働組合の利益を反映することは限界があります。実際、進歩（革新）系の教育監と組合との間には対立もあるわけです。こういう緊張関係、つまり選挙で教育監が進歩（革新）系に選ばれたら全ての問題が解決するわけではなく、そういう緊張関係の中で非正規労働運動が進められているということです。

それから市民運動団体との関係ですけれど、非正規労働運動は、社会の中で支持を受けなければいけないことと、いろいろな論点と一緒に改善していくということになるので、アジェンダ設定をどうしていくのか、それから既存の労働組合との関係・連帯はどうすべきかということが一つの重要な問題ではないかと思います。

それから労働組合の間にはいろいろな対立や分裂があり、結局一つの組織にまとめようとしたけれど失敗したということで、そういう対立や分裂について、どういう評価をするのかということが 1 つのポ

イントになると思います。ただし組合同士の健全な競争ということは悪くはないということも言えると思います。必ずしも労働組合を一つにまとめれば労働組合の力が大きくなるかというとそうでもなく、状況によって違うのではないかと思います。

最後に一言付け加えたいのは、韓国で非正規の給食の労働者は、2倍ぐらい処遇改善されたと言いましたけれど、そうするとどういう問題が出てくるかというと、正規職と非正規職の労働者の対立がさらに目立つようになるわけです。最初は正規労働者が非正規労働者の処遇改善を支持しますけれど、それが2倍までになると、正規職は国家公務員試験や教員の試験を受かって、その仕事につくわけですので、その努力への正当の評価がなされないという異なる視点からの公平性の問題が指摘されました。待遇改善は、どこまですべきかという問題が、最近韓国の非正規労働者の正規化で議論になっています。公平性の問題が賃金格差はどれくらいの差が良いのかという論点から、ある程度改善されると、今までの努力への評価、つまり入社の仕方などの公平性の問題が議論になっていて、その場合に、非正規を正規化する時にその水準はどのくらいにするのか、非正規労働者を正規職に合わせれば一番簡単ですけれど、それが現実問題として可能なのかということが残ります。こうした限定された議論の土壌では、労働者間の対立が激しくなる可能性が高く、結局のところ、処遇改善を社会保障問題までを含めて議論する必要があると思います。この非正規の正規化ということは一定程度の非正規労働者の処遇改善までは疑いの余地がない言葉ですけれど、どこまで突き詰めて行けるかということをめぐっては非常に激しい対立が出てくるものなので、長期的に非正規と正規の処遇改善はどこを目指していくのかというビジョンが必要になってくるということが韓国の事例からわかると思います。

以上