

はじめに

今日は貴重な発表の機会を頂きありがとうございます。昨年、在外研究の機会を与えて頂いて、韓国のソウルで5ヶ月、それからカナダのトロントで7ヶ月を過ごさせて頂きました。そして今、単著の刊行を進めていますけれども、今日の報告はその計画の一部になります。皆さんから頂いたコメントを踏まえて、自分の作業している内容を深めていきたいと思いますので、忌憚のないコメントや質問をお願いいたします。それでは「韓国の労働組合の組織転換とその課題」ということで発表させて頂きます。

#### ◆本報告の目的

韓国労働組合は日本と同様に企業別に組織されていたものの、1990年代末から産業別労働組合への転換を進めてきました。本報告では、どういう風に変化したのかということと、その意義と課題が何かということを検討したいと思います。ご存知のように1990年代から、日本と韓国はいわゆる企業主義的雇用政策、企業主義的労働市場を改革しようとし、1990年代末から様々な労働法改正が行われていました。1990年代に日韓ともに経済危機も経験し、労働法改正や企業内構造調整が行われてきましたが、企業別労働組合ではこの企業横断的な問題に対応しきれないのではないかという声がありました。両国ともに企業別労働組合の問題点がもっと頻繁に言われることになりました。皆さんもご存知のように2000年代前半に、連合の中で有識者会議を作って、連合のビジョンを作り、報告書の中で企業別労働組合からの変化が求められていました。こうした状況下でも、韓国だけに企業別労働組合から脱する変化が進められたのです。

まだ私の記憶に残っているのが2008年に韓国で非正規労働フォーラムということで、日本と韓国の研究者が集まって、日本から社会政策の会員たちが50人ぐらい参加していたと思います。そのシンポジウムで、ある日本の研究者が「韓国の産業別労働組合の転換は日本の明治維新に匹敵するものだ」という話をされて、すごく印象に残っています。その時なんとなく、日本から見た時に韓国の産業別労働組合への転換ということは、すごいものに見えるという認識はありました。ただし、韓国国内では、産業別労働組合への転換はさほど評価されておらず、その評価をめぐっては日本と韓国で温度差があると思います。日本から見た場合にはすごいことが生じていて、労働運動の進展と言えるものが、韓国の国内では必ずしもそうではないです。そのギャップがなぜ生じるのかということ念頭に置き、この報告を行いたいと思います。

#### ◆日韓労働組合の課題

先ほど企業別労働組合に限界があるという認識が、両国ともにあったと申し上げましたけれども、労働組合から排除されている労働者が日本と韓国は多いということです。要するに大企業の正社員を中心に労働組合が作られていて、それらの労働者が労使自治で保護されています。それが確認できるのが労働組合の組織率と労働協約の適用率（図1）です。

日本と韓国は労働組合の組織率が低くて、労働協約の適用率も低いです。企業別に労働組合が作られていることにより、組織率も低くて労働協約の適用率も低いということで、そこから保護されている人の割合が少ないことを示していると思います。こういう状況の中で不安定労働者という、最近では派遣労働者請負の労働者に加えてギグワーカーという、労働者でもなく自営業者でもない曖昧な就労形態が増えている状況の中で、この人々を保護することが非常に困難な状況の中で、日本と韓国がさらに対応しきれないことになると思います。

このように日本と韓国の企業別労働組合が持っている特徴もありますけれども、どの国も同じ普遍的な要素として、法的規制と労使自治の変化があります。すなわち労働者の雇用慣行を保護するものとして、労働法と労使関係の 2 つの軸があります。これは今どの国も変化していて、ドイツの場合ももともと法定最低賃金制度がなかったものの、2015 年から導入されるようになっていきます。従来の労働法と労使関係の中で保護されてきたものが、どの国でも変化せざるを得ないというか、対応しきれないということで困難を抱えています。例えば技術革新による就労形態の多様化ということで、労働者代表性の問題が出てきています。また集团的労使関係から個別的労使関係が重視されるようになっていく中で、労働組合がどう対応するかということが非常に重要な問題になります。それから福祉国家の再編で、財政赤字、格差、失業率という、この 3 つの課題を全てクリアすることができないトリレンマの状況になっていて、福祉を社会的投資で捉えるという動きが出ています。この特徴は単なる日本と韓国の企業別労働組合の問題点ではなくて、色々な国で労働組合が労働者を保護するために、どう対応すべきかということが問題になっているということです。

こういう法的規制と労使自治の変化ということは、日本と韓国だけの問題ではなくて、色々な国で課題になっています。このような状況に対して労働運動の再生が主な争点ですが、例えば社会運動ユニオニズムということで、労働組合と社会運動との連携を強調する議論があります。いわゆる企業内で待遇改善を目指すビジネス・ユニオニズムを克服する必要があるという議論が、日本でも 2000 年代前半から紹介されています。また社会的協約ということで、自治体と経営者団体と労働組合が結んだ約束です。これは労働協約のように強制力はないですけども、世論を喚起することができて注目されています。これは労働組合が昔より弱くなっているから注目されていて、その限界もありますけれども、社会的協約がヨーロッパでも注目されています。それから政党との関係を再構築するというところで、もともと社会民主主義政党と労働組合の関係は非常に強かったわけですけども、それが弱くなってヨーロッパの国々でもポピュリズムの現象が起こっていて、これが労働運動の一つの課題にもなっています。労働組合がこれからどういう風に労働者を保護して対応するかということは、単なる日本と韓国だけではなくて、色々な国で生じているものだということです。

#### ◆韓国労働組合の構造

そこで韓国の労働組合は産業別労働組合の転換を進めていると言いましたけれども、これがどれくらい進んでいるのかという話をしてから入りたいと思います。図 4 が超企業組合員数とその組合員が全体組合員で占める割合ということです。超企業組合員には、産業

別労働組合の組合員だけではなく、地域労組や一般労組の組合員も入っていますが、僅かな数ですので、ほぼ産業別労働組合員だと思ってもよいです。1990年代中盤ぐらいまでは、産業別労働組合の組合員はほとんどなかったわけですが、1990年代末のアジア通貨危機を経て上がっていくようになっていて、今は6割近いということになります。

韓国の労働組合の特徴を説明したいと思いますが、韓国では、民主労総と韓国労総というナショナルセンターが2つあります。韓国は長い間、権威主義的政権が権力を握っていて、1987年に大統領の直接選挙によって民主化されました。それまで労働組合は、いわゆる御用労組と言われたもののみが存在していました。クーデターによって登場した朴正熙政権は、産業別労働組合を許容し、政権への支持動員の手段として労働組合を活用しました。朴正熙大統領の暗殺という混乱の中で、再びクーデターによって登場した全斗煥政権は、活発になる労働運動の力を弱めるために企業別労働組合に転換させました。権力側が権力を維持するために労働組合の組織を変えた歴史がありますので、そこで成長してきた労働組合は必然的に御用労組になってしまうわけです。

その状況の中で民主化されて、新しい労働運動が誕生して、その流れから出てきたものが民主労総になります。民主労総は1995年に設立されますが、1987年の民主化前後に活発になった新しい労働運動の流れから出てきたものになります。民主労総は、設立の時に主に2つの目標を掲げ、1つが産業別労働組合の建設、もう一つが労働者を代表する政党を作るといことです。

民主労総の成長によって、既存の韓国労総も労働者や社会からの支持を得るために競争せざるを得ない状況となります。要するに労働者の代表として正当性を得るために、韓国労総も御用労組から脱却する取り組みを1990年代中盤から始めることとなります。

図2は日本と韓国における労働組合の組織率の推移です。1990年代以降を見ると日本はずっと下がっているわけですが、韓国の場合は2017年から上がっている状況になっています。組織率の向上は非正規労働者の組織化によるもので、産業別労働組合の強みを評価するときに、この部分を見る必要があると思います。

図3が韓国における韓国労総と民主労総の労働組合組織の規模の推移です。元々韓国労総の組織が大きかったわけですが、2018年には民主労総の組合員数が韓国労総の方よりも僅かなら多くなり、両組織の組合組織はほぼ拮抗するようになりました。

産業別労働組合への転換が何を意味するのかについては、財政、すなわち組合費をどう使うかということと、それから人的資源をどう配置するかという問題と、それから権限、労使交渉とストライキなどの労働争議権を誰が持つのかという3つの内容から見る必要があります。財政に関して言えば、まず組合費を産業別労働組合が徴収するようになっています。民主労総の代表的な産別組合である金属労総、保健労組では、組合費が産業別労働組合に徴収され、約半分ぐらいが企業支部（金属、病院）に配分されます。これに関する評価は、財政の半分も上部団体が取っていると見るのか、依然として企業組織があり、そこに半分も取られていると見るのかによって大きく異なる。勿論、金融労組などの組織では、組合費の9割が企業支部に配分されるため、組織によってもだいぶ違いがあるということを理解して頂ければと思います。ただし日本においては、上納金として1割が上部団体に入るわけなので、日本との比較でみれば、韓国の産業別労働組合に集中的に財源が集まるようになったと言えます。

こうした財政構造によって産業別組合に非正規労働者の組織局などが作られますので、組織転換にとって非正規労働者の組織化がさらに積極的に進んだのも事実です。こうした変化によって韓国で労働組合を抑圧しようとした保守政権に対抗できたという評価もできます。2008年に政権交代で保守政権が登場します。韓国は財閥が強くて、保守政権は財閥の見方と言いますか、企業の成長を優先し、経済全体の成長を達成するという成長戦略を重視してきましたので、保守政権は企業コストの削減のために労働組合を抑制しようとしてきました。こうした規制緩和や労働権抑制の政策に対して、産業別労働組合だからこれへの対抗ができたという評価です。企業横断的な問題への対応ということと、それから非組合員の組織化という面では、産業別労働組合への転換による成果があったと思います。

ただし労使交渉、労働協約の締結、労働争議の権限を誰が持つかという点では、依然として企業支部という企業組織の影響が強かったです。賃金を中心となってきた労使交渉は、組織転換によっていきなり産別交渉にはならなかったのです。もともと産業別労働組合を作ると賃金格差が改善されるのではないかという期待が韓国では高かったわけですが、その賃金格差の改善は依然として進んでいないことになります。これに関しては単なる労働組合だけではなくて、経営者団体の責任でもあるのです。要するに経営者からすると産業別労働組合が条件を統一させて交渉に来ると、当然ながら力関係が変わってきますので、経営者団体としては依然として企業別に交渉しようとするわけです。そのため、賃金格差の改善ができていない責任が単なる労働組合によるものだと指摘することはやりすぎです。経営者団体もその交渉を望んでいないということを含めて考える必要があると思います。

産業別労働組合への転換によって賃金標準化や、賃金格差の是正がされるという期待がありましたけれども、これがあまりできていないので、韓国国内で批判的な評価が多いです。したがってどの部分を基準になるのによって、産業別労働組合の転換に対する評価が変わってくると思います。

それから産業別労働組合への転換にも様々な形態があり、先ほど言いましたように保健や金属の産別組織は5割程度のみが企業支部に配分されるわけですが、金融の場合は90%が企業支部に配分されます。それから規約上では、金属労組は労働三権の権限を持ち、企業支部よりも強いですが、実質的には企業支部のメンバーが労使交渉に入っているため、企業支部の権限は依然として強いです。規約上のものと実質的な慣行が異なる部分もあり、一言で産業別労働組合の変化はこうですということが、なかなか言えない部分があると思います。

表1は2020年の民主労総の構造ですけれども、産別組織が16組織あります。全国建設産業労働組合連盟、全国公共輸送社会サービス労働組合、全国公務員労働組合、全国教授労働組合、全国金属労働組合、全国大学労働組合、全国民主女性労働組合とか、色々な全国団体として16産別組織があります。この名前からわかるように全国教授労働組合とか全国大学労働組合、これらは重なるのではないかとと言えます。それから韓国非正規教授労働組合は組織が小さいけれども、一応産別組織になっています。以前、静岡県労働研究所による韓国調査を行った時に、全国学校非正規職労働組合を訪問しましたが、その産別組織が全国サービス産業労働組合連盟です。しかしこの産別組合の他にも、全国公共輸送社会サービス労働組合が、同じ学校非正規労働者を組織化しています。それから全国民主一般労働組合連盟は、日本で言うと地域組織が加盟している一般労組ということになり

ます。したがって産業別労働組合と言われてはいますが、組織間に重なる場所も結構ありまして、これは企業別労働組合を産業別組合へ転換した時に、既存の人間関係や組織間のしがらみとかが残っていて、組織間の対立が生じる仕組みになっています。全国公共輸送社会サービス労働組合と全国サービス産業労働組合連盟は学校非正規労働者の組織化をめぐる競争や対立している部分もあります。以前は韓国の代表的な産業別労働組合の組織は、全国金属労働組合と全国保健医療産業労働組合でした。今は全国公共輸送社会サービス労働組合と全国サービス産業労働組合連盟が、最近組合数をすごく増やして、民主労総の主要な産別組織になっています。産業別労働組合への転換によって非正規労働者の組織化が進んでいるとみてよいでしょう。

#### ◆なぜ変化したのか（それぞれの産別労組による違い）

なぜこんなに変化したのかということを見る時に、それぞれの産業別組合の違いがありますので難しいですが、ここでは2つの要因に注目し、説明します。まず労働組合の主体的力量と組合幹部のリーダーシップを強調する議論です。これは民主労総と韓国労総による取り組みの違いに注目するものです。例えば韓国では6割ぐらい産業別組織への転換が進んだと申しあげましたけれども、民主労総と韓国労総の間に違いが結構あり、民主労総はほぼ9割が産業別組織になっていますが、韓国労総は4割に至っていません。それを平均して6割程度になっているということで、民主労総と韓国労総の間に違いがあります。同じ状況の中でも組合の違いによって、これだけ違いが出てくるということですので、労働組合の主体的力量、それから労働組合幹部のリーダーシップが非常に重要だということが確認できると思います。

もう1つ考える必要があるのは環境要因です。韓国ではアジア通貨危機の後、整理解雇と労働法改正がありましたので、そこで労働組合が個別企業への対応の限界を感じて、アジア通貨危機以降に積極的に取り組むようになるわけです。民主労総は設立当時の1995年から産業別労働組合の建設を掲げていたわけですが、アジア通貨危機が産別組織への転換に積極的に取り組む契機になりました。これだけ企業横断的な問題が出てくると、労働組合も変化しようという意志が強まってくるのではないかと思います。さきほど民主労総と韓国労総の違いで言いましたように、その危機をどういう風に捉えるかということ、そこで主体の認識と能力が関わってくると思います。

アジア通貨危機前後に争点になっていたのは、労働組合法の改正で複数労働組合の許可と、会社による専従者の賃金払いの禁止ということです。これは日本では当たり前ですが、権威主義的政権の中で韓国では御用労組を作っておいて、他の労働組合が作れないという手法で民主的労働運動を抑圧することができました。すなわち複数労働組合を不法化する規定がありました。民主化の後にこれが争点になって、1998年から全国組織から複数労働組合を許可するようになっていて、企業単位では2010年になってから可能となりました。なので、民主化後も複数労働組合が許可されていなかったです。それがなぜ論点になったのかというと、専従者に対して会社側が賃金を払っていたわけですが、これは色々歴史的経緯がありますけれども、会社からすれば御用労組を維持するために専従者に賃金を払うということは悪くもなく、労働組合も専従者の賃金を会社からもらっていて、これが2010年から禁止されるようになりました。そういう状況の中で企業別労働組合の構造を変えざる

を得ないという圧力もあったと言えます。この 2 つの要因をそれぞれの組合でどういう風に認識して、どういう風に組織転換したのかということは、民主労総の産別組織 16 団体の中でも様々なので、厳密に精査が必要になります。大まかにこれらの要因で変化を見ることができると思います。

#### ◆韓国経験からの示唆

最後に韓国の経験からの示唆ですけれども、まず産業別労働組合という構造が持つ利点です。韓国では保守政権が労働組合を抑圧するとともに労働市場の規制緩和しようとしたときに、それに対抗する組織として産業別労働組合だから可能だったということです。これは韓国の労働問題の専門家の中でも言っているもので、企業横断的な対応が容易になっているということです。また日本と韓国の雇用政策の違いですけれども、両国は同じ時期に働き方改革の法改正が進められています。韓国は日本よりも労働者に有利な法律になっていますが、こうした労働組合の構造も聞いているのではないかと思います。それから韓国の労働組合の組織率が上がっていますけれども、今は世界的に見てもそんなに例がないので、産業別労働組合への転換によって組織化が容易になるということが言えるのではないかと思います。

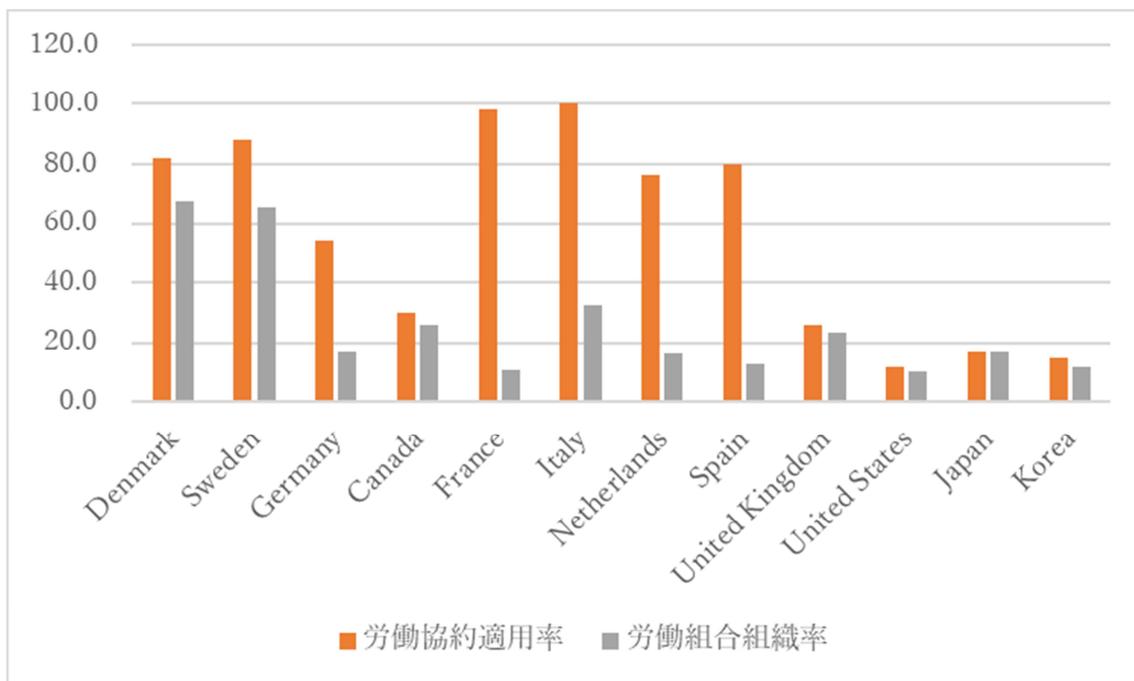
ただし産業別労働組合に転換すれば組織率がもっと上がるのではないかと見ていた労働専門家も多いので、今の変化が期待ほどではないとも言えます。当然ですけれども産業別労働組合への転換によって、全ての労働問題が解決できるわけではないということです。また労働組合が強いから全ての労働問題が解決できるかということとそうでもなくて、その状況の中でも色々な問題が出てきて、それに対応する取り組みが必要になると思います。産業別労働組合への転換のプロセスも重要でしょう。労働三権の権限を企業支部と産業別労働組合のどちらが持つのかということに関しても、産業別組織を作っていく過程で組合員の意識を統一させ、産業別交渉をやれる組織になれば、その産別組織の意義をさらに生かせるでしょう。産業別労働組合の今の形も重要ですが、どういうプロセスで今の形を作り上げたのかということを見ることも、非常に重要ではないかと思います。

課題としては、企業別労働組合からの転換になりますので、組織間で重複する組織や、産業別労働組合間の対立もあって、これをどうまとめていくのかということも重要ではないかと思います。それから産業別労働組合へ転換していく時に、中央組織のリーダーシップをどこまで発揮して、現場の状況や意見をどこまで尊重するのかということも、韓国で論点になっています。中央組織がもっとリーダーシップを発揮して全ての組合を統一させるべきだという意見もありますけれども、そうすると労働組合内部の民主主義はどうなるんだという意見もありますので、これも一つのジレンマだと思います。最後に、地域組織と産業別組織の関係です。日本も同じ問題があると思いますが、産業別に統一した時に、例えば賃上げはその地域の状況を考慮した賃金相場がありますので、産業別労働組合へ転換しても地域の状況に応じた運動も大事です。したがって、韓国では原則は産業別労働組合にしていますけれども、地域組織も依然として併存して、その 2 つの関係をどうするかという課題もあります。

以上のような韓国の動きは、日本の労働運動の課題を考えるときにも参考になるのではないかと思います。ただし、具体的な労働運動の方向性を示せず、産業別労働組合の内部

は複雑で、評価する基準も色々あり、課題も多いという事実を伝える内容になりますので、これをどのように生かすのかは、皆さんにお任せしたいと思います。

図1 主要国の労働組合組織率と労働協約適用率（2018年）



（出所）OECD. Stat から筆者作成。

（注）フランスのデータは、2016年度である。

図2 日本と韓国における労働組合の組織率の推移

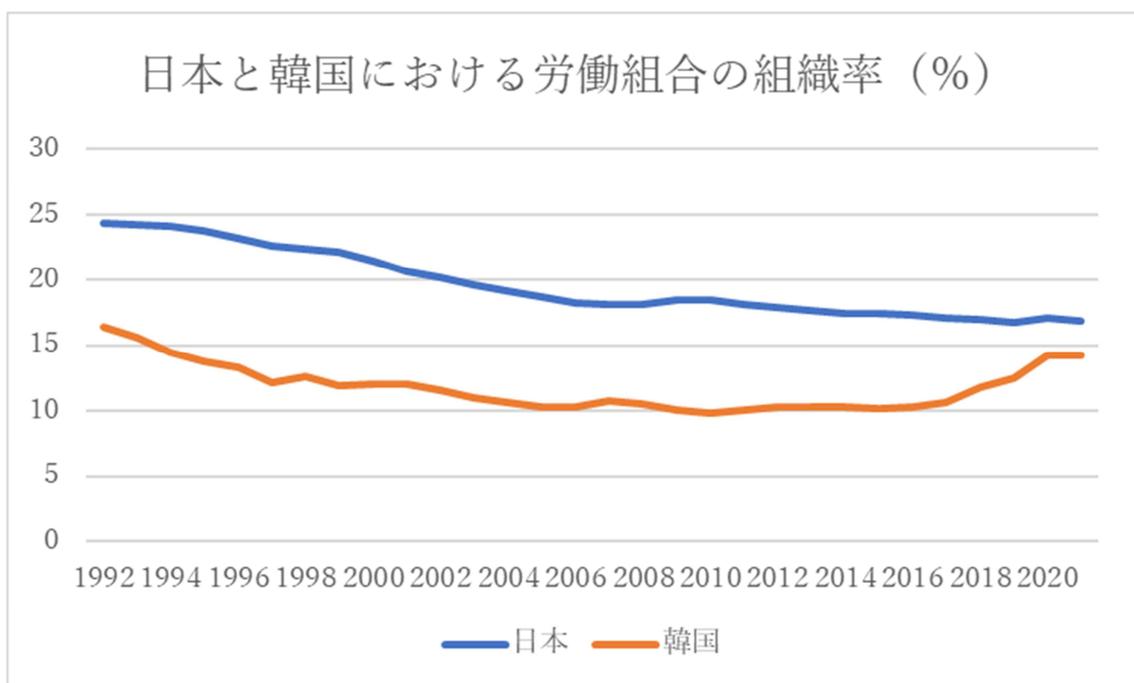
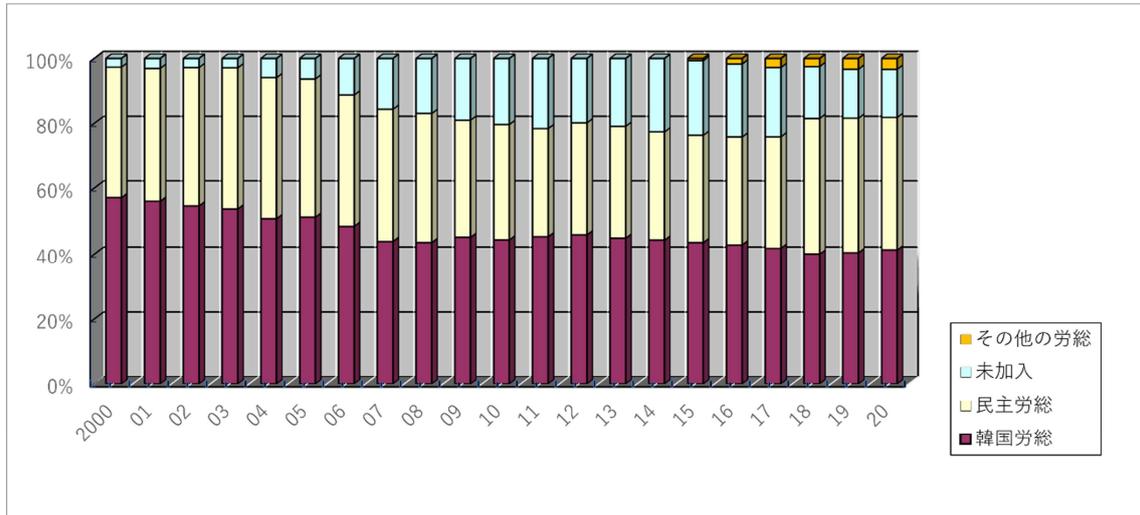
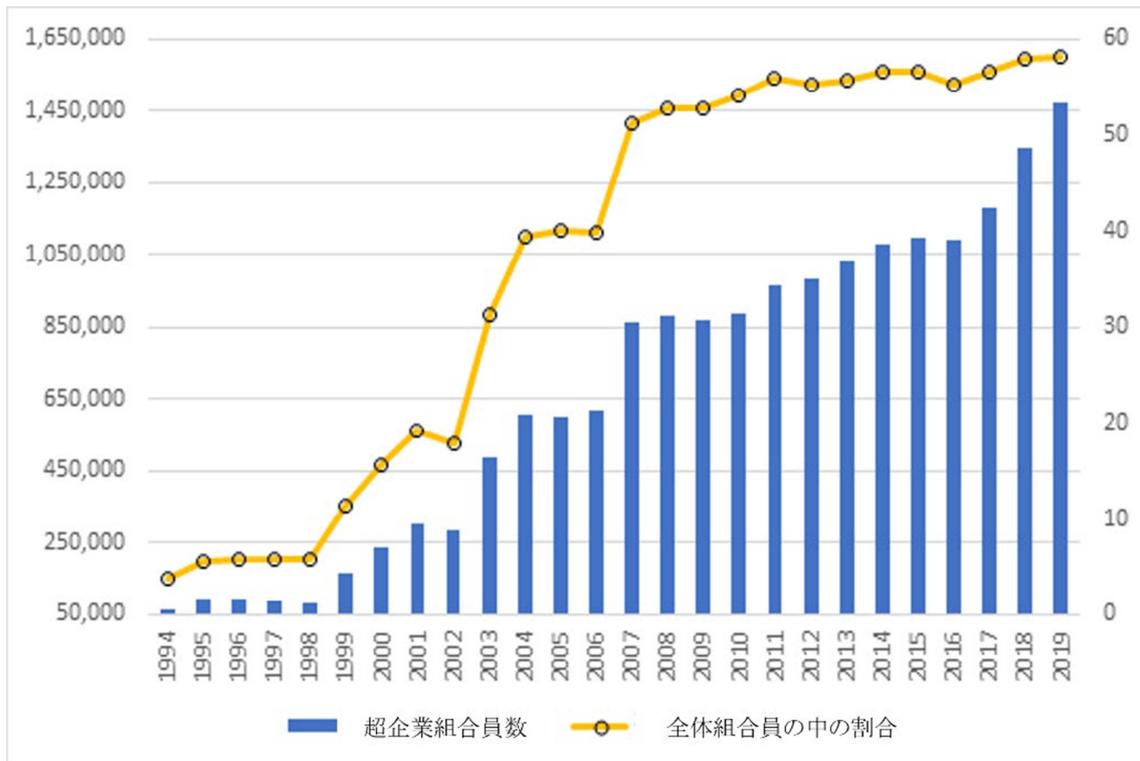


図3 韓国における労働組合組織の規模の推移



(出所) 労働部「労働組合組織現状」から筆者作成

図4 韓国における超企業労働組合の推移



(出所) 「全国労働組合現況」、民主労働研究院からの提供

表1 民主労総の構造（2020年）

産別組織	組合員の数
全国建設産業労働組合連盟	87,627
全国公共輸送社会サービス労働組合	242,166
全国公務員労働組合	107,479
全国教授労働組合	1,003
全国金属労働組合	185,322
全国大学労働組合	9,596
全国民主女性労働組合	2,201
全国民主一般労働組合連盟	42,755
全国保健医療産業労働組合	77,092
韓国非正規教授労働組合	1,518
全国事務金融労働組合連盟	68,869
全国サービス産業労働組合連盟	103,617
全国言論労働組合	15,303
全国教職員労働組合	43,487
全国情報経済サービス労働組合連盟	6,521
全国民主化学繊維労働組合連盟	31,836

（出所）民主労働研究院からの提供