

文在寅政権の労働政策

——成功した政策と失敗した政策——

高安 雄一

はじめに

文在寅政権は、大統領選挙の公約、政権発足後に公表された「100大政課題」や「働き口政策5年ロードマップ」などで、政権で実行することを約束する労働政策を公表した。本章では、そのうち、文在寅政権で重点をおいたと考えられる4つの政策、すなわち、①「最低賃金の引上げ」、②「働き口の創出」、③「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」、④「労働時間の短縮」をおもな政策として取り上げる。なぜこれら4つの政策に重点がおかれたかという点、①～③は文在寅政権の経済政策の柱である「所得主導経済成長」を実現する手段であるため、④は韓国の労働時間がOECD加盟国で2番目に長いなど、長時間労働が問題になっているためである。

ここで文在寅政権の経済政策の柱である「所得主導経済成長」について解説する。2014年7月10日、当時、国会議員であった文在寅氏と殷秀美¹⁾氏が主宰して開催されたセミナー「所得主導成長の意味と課題」で、当時のイサンホンILO研究調整官が「所得主導成長論の意義と国際社会の対応戦略」を報告した。この報告では、近年の実証分析によれば、労働所得分配率が下落した場合、経済成長にマイナスの影響を与えると主張された。すなわち、所得分配率が低下した場合、個人消費が減少するが、この効果は大きい反面、所得分配率低下に伴う資本分配率の上昇による投資拡大効果は微々たるものであるため、全体的な成長率は低下し

1) その後、2017年6月から2018年3月まで大統領秘書室女性家族秘書官、2018年6月から2022年6月まで京畿道城南市長を務めた。

てしまう。逆にいえば、労働分配率が高まれば、成長にプラスの影響をもたらす。

文在寅政権は、労働所得の増加が経済成長を促すといった「所得主導経済成長」を労働政策の基礎においた。そして、労働所得、とりわけ、所得水準の低い層の労働所得を上昇させるため、「最低賃金の引上げ」に重点をおいた。また、労働所得を上昇させるためには雇用の量の拡大が必要であることから「働き口の創出」に重点をおいた。さらに、雇用の質も問題であった。雇用の質が低いと考えられる非正規雇用労働者の割合は、文在寅政権発足直後の2017年8月には32.9%であった。よって非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換させる、あるいは非正規雇用労働者の労働条件を引き上げるなどの政策が必要であったことから「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」に重点をおいた。また「労働時間の短縮」については、OECD加盟国で2番目に労働時間が長いという長時間労働問題の改善のみならず、労働時間を短縮することでワークシェアリングを行い、雇用を増やすことで「所得主導経済成長」に資する効果も期待され、重点がおかれている。

本章では、文在寅政権が重点をおいた4つの労働政策について、第1節で「最低賃金の引上げ」、第2節で「働き口の創出」、第3節で「非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善」、第4節で「労働時間の短縮」を取り上げ、それぞれ、政策の背景、政策が実現したか否か、政策の効果などを検討する。なお政策の効果は、2021年末に入手可能なデータによって示した。

1 最低賃金の引上げ

1-1. 政策の背景

労働政策で文在寅政権が最も強調した政策は、最低賃金の引上げである。大統領選挙の公約では、2020年までに最低賃金を1万ウォンに引き上げるとされた。そして、「働き口政策5年ロードマップ」でも、達成年は示されていないものの、最低賃金を1万ウォンとすると明記されている。文在寅政権発足時である2017年の最低賃金は6470ウォンである。よって、2018年から2020年までの3年間、毎年15.7%ずつ引き上げて、ようやくこの目標を達成することができるといった、

相当程度大胆な政策であった。

最低賃金上げが選挙公約になり、政権が強く推し進めることになった背景として、先に示した「所得主導経済成長」が挙げられる。すなわち、最低賃金を引き上げるにより労働所得を増加させ、労働所得分配率の上昇による個人消費の増加を促し、ひいては経済成長につなげるといった発想のもと、最低賃金の引上げが行われた。最低賃金引上げは、「所得主導経済成長」の核心となる政策で、政権は最も力を入れて推し進めようとした。

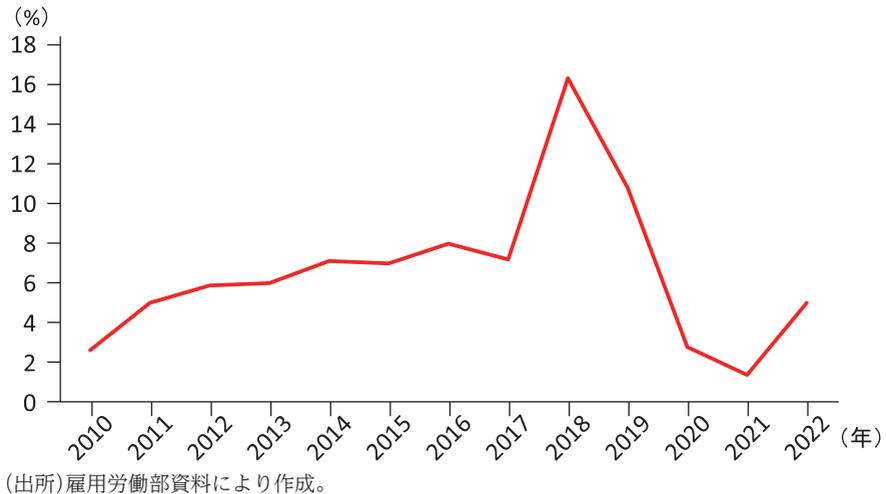
1-2. 政策の修正

まず、韓国における最低賃金の改定プロセスについて説明を加える。本書の第6章で示されているように、雇用労働部（部は日本の省に相当する。雇用労働部は日本の厚生労働省の労働部門に相当する政府機関である）が、毎年8月5日までに翌年の最低賃金を決定するが、その審議を雇用労働部の所属機関である最低賃金委員会が行う。同委員会は、労働側の勤労者委員9名、使用者を代表する使用者委員9名、そして公益委員9名の合計27名で構成される。勤労者委員は労働組合の総連合団体による推薦、使用者委員は全国規模の使用者団体による推薦、公益委員は雇用労働部長官（長官は日本の大臣に相当する）の推薦によって任命されている。委員の任期は3年であり、委員長は、公益委員のなかから委員会が選出する。

最低賃金決定に際しては、勤労者委員と使用者委員の提示額に大きな差があり、公益委員が調整することになる。つまり公益委員のスタンスが最低賃金の決定に大きな影響を与えることになるが、第6章の議論からもわかるように、最低賃金の決定には政府の意向が働きやすい傾向にある。公益委員は雇用労働部長官の推薦、すなわち政府の推薦により決定されるので、政府の意向をくみやすい。また、文在寅政権の事例を示すと、政権発足時に委員長が交代したとともに、公益委員3名も交代している。よって政府は、公益委員を通じて最低賃金の決定に政府の意向を反映させやすいと考えられる。

さて、政権で最初の最低賃金の改定は2018年であり、引上げ率は16.4%であった（図1-1）。このペースで3年間最低賃金を引き上げれば、選挙公約時の目標年次である2020年には最低賃金が1万ウォンを超えることとなり、選挙公約を

図1-1 最低賃金の引上げ率



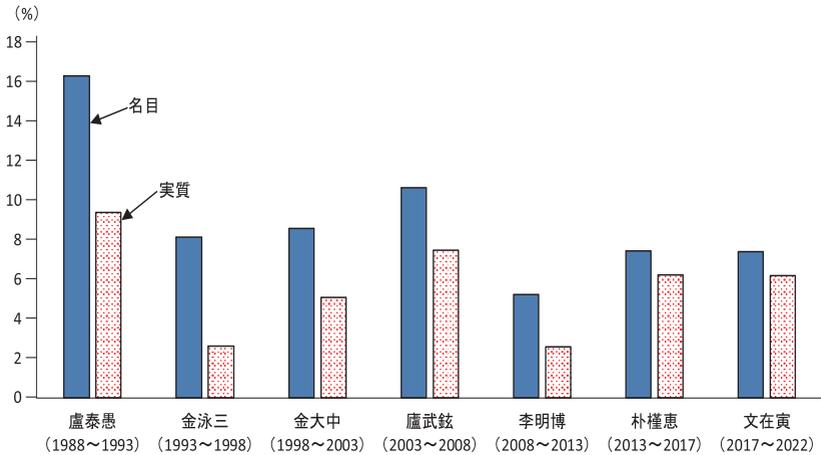
意識した引上げ率であったと考えられる。16.4%の引上げ率は、1989年以降、1989年の26.3%、1991年の18.8%、2001年の16.6%に次ぐものである。ただしこれは名目値であり、物価上昇の影響を除いた実質値でみると、2018年は14.9%であり、これを超える年は1989年の20.6%のみである。1989年は民主化直後であり、これまで低水準に抑えられてきた最低賃金を一気に引き上げた特殊な年である。よって2018年の最低賃金の引上げ率は、実質的にはこれまでで最大であったと考えてもよい。

しかし翌年である2019年は10.9%の引上げと、前年と比較して引上げのペースが遅くなった。2010年以降、2018年を除き2桁の引上げはなかったため、これでも十分に高い引上げ率であるが、これは2020年に1万ウォンを達成するという公約を事実上断念する数値であった。さらに、2020年は引上げ率が2.9%にまで引き下げられ、2021年には1.5%となってしまった。2022年は少し引上げ率が高められ5.1%とされたが、2022年の最低賃金は9160ウォンであり²⁾、2020年はおろか、文在寅政権の任期中にも1万ウォンを超えることはなかった。

ここで文在寅政権全体を通じた最低賃金の引上げ率を、他の政権と比較してみ

2) 最低賃金は、前年に決まる。

図1-2 歴代政権の最低賃金引上げ率(名目および実質)



(出所)雇用労働部資料,および統計庁「消費者物価指数」により作成。

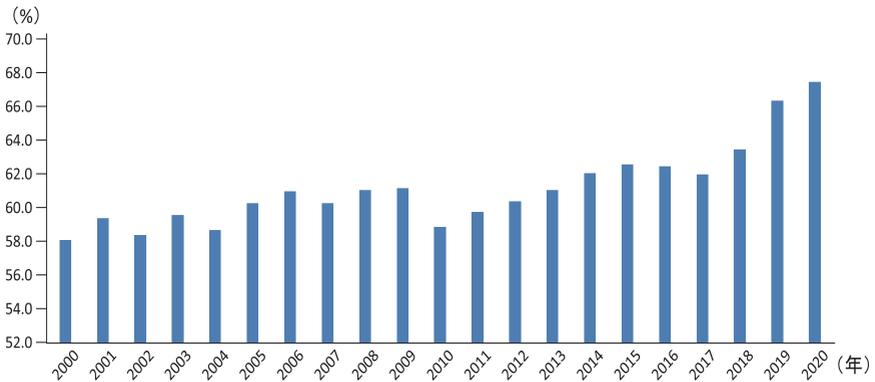
よう。文在寅政権の最低賃金引上げ率は、名目で7.4%、実質で6.2%である。実質引上げ率で見ると、この数値は盧泰愚政権の9.4%、盧武鉉政権の7.5%に次ぐものである(図1-2)。保守政権である金泳三政権と李明博政権はともに2.6%であるが、同じく保守政権である朴槿恵政権は6.2%と同じ引上げ率であり、文在寅政権における引上げ率が、保守政権と比較して突出して高いというわけではない。また、同じ進歩派政権の金大中政権の引上げ率は5.1%であり、進歩派政権のなかでは、文在寅政権の引上げ率は中間に位置する。

文在寅政権の最低賃金引上げ率は最初の1年目こそ突出していたが、その後はだんだんと控えめなものとなった。文在寅政権が掲げた最低賃金引上げ政策は、所得主導経済成長を図るため突出した引上げ率で最低賃金を引き上げるというものであった。しかし結果的に、文在寅政権時の最低賃金引上げ率は、歴代政権における引上げ率の平均値より若干高い程度にとどまることになった。

1-3. 政策の効果

最低賃金を引き上げた目的は、労働所得を増加させ、労働所得分配率の上昇を促し、個人消費の増加、ひいては経済成長率を高めることである。では実際にこれらの効果はあったのであろうか、韓国銀行「国民勘定」から、労働所得分配率、

図1-3 労働所得分配率



(出所)韓国銀行「国民勘定」により作成。

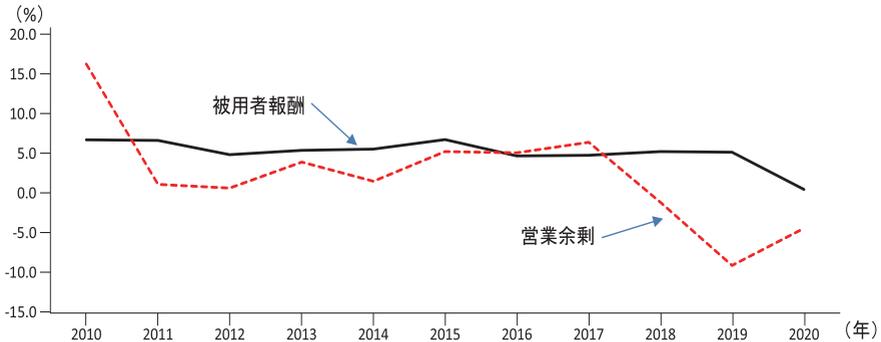
家計消費支出成長率，GDP成長率の動きをみてみよう。

まず，労働所得分配率の動きを少し細かく確認する。労働所得分配率は2010年には58.9%であったものが，2015年には62.6%にまで高まったものの，2016年，2017年と連続で下落した。しかし，2018年からは上昇に転じ，2017年は62.0%であったが，2018年は63.5%，2019年は66.4%，2020年は67.5%となった(図1-3)。つまり，最低賃金が大幅に引き上げられたタイミングで労働所得分配率は上昇している。

労働所得分配率は，被用者報酬を，被用者報酬と営業余剰の和で除した数値となる³⁾。そこでまずは被用者報酬の伸び率についてみると，2018年は5.3%，2019年は5.2%，2020年は0.5%であるが，これら数値は2010～2017年の平均伸び率である5.8%と比較しても大きなものではない。つぎに営業余剰をみると，2018年は-1.1%，2019年は-9.0%，2020年は-4.3%であり，2010～2017年の平均伸び率である5.1%と比較して，相当程度低い数値となっている(図1-4)。つまり，2018年以降に労働所得分配率が上昇した理由は，被用者所得が増加したというよりも，営業余剰が減少した結果，すなわち，分母が小さくなったためであるといえ，最低賃金引上げに伴う労働所得の増加が労働分配率の上昇につながったわけではないことがわかる。

3) 正確には，労働所得分配率の分母は，被用者報酬+営業余剰+国外純受取企業および財産である。

図1-4 被用者報酬および営業余剰の伸び率



(出所)韓国銀行「国民勘定」により作成。

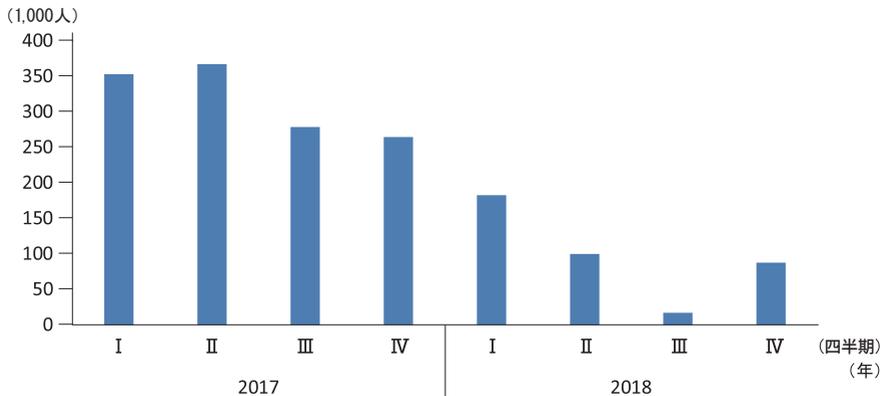
最低賃金の引上げにより労働分配率の上昇につながったとはいえ、その後につながる、個人消費の増加、経済成長率の上昇について、たとえ増加や上昇があったとしても最低賃金引上げによるものと考えては困難であるが、家計消費支出成長率とGDP成長率の動きについてもみてみよう。2018年の家計消費支出成長率は、2018年は3.1%、2019年は2.1%、2020年は-5.1%である。2020年はコロナ禍によるマイナスであるが、2018~2019年の増加率も、2010~2017年の平均増加率が2.4%であることを勘案すればそれほど大きな増加率となっているわけではない。またGDP成長率は、2018年が2.9%、2019年が2.2%、2020年が-0.9%であり、コロナ禍の影響を受けた2020年を除いても、2010~2017年の平均成長率である3.5%より低い。最低賃金の引上げは、所得の上昇率を高めたわけではなく、最低賃金引上げ後の個人消費増加率や経済成長率も、例年と比較して上昇したわけでもない。よって、最低賃金の引上げは現在のところ効果があったとはいえないと判断できる。

1-4. 政策の副作用

最低賃金引上げの効果についてみたところで、副作用についてもみてみよう。まずは、雇用状況の変化について、統計庁「経済活動人口調査」の就業者の推移からみる。

2010年から2017年の就業者数の毎年の平均増加数は38万人であった。しか

図1-5 就業者数の増加幅



(出所)統計庁「経済活動人口調査」により作成。

し最低賃金が大きく引き上げられた2018年は、これが9万7000人にまで縮小した。2017年から2018年までの就業者数の対前年増加数を四半期別にみると、2017年は平均で31万6000人の増加であったが、2018年に入り、第I四半期は18万3000人、第II四半期は10万人、第III四半期は1万7000人と、時間とともに減少したことがわかる(図1-5)。

さらに、2017年から2018年における減少幅の縮小を産業別にみてみよう。2017年から2018年にかけては、就業者数の増加幅が21万9000人縮小している。そして、最も増加幅が縮小している産業は、卸売および小売業の11万3000人であり、保険業および社会福祉サービス業、建設業、不動産業、事業施設管理、事業支援および賃貸産業、宿泊および飲食店業、製造業などがこれに続く。このすべてが、最低賃金の引上げによって就業者の減少幅が縮小したわけではない。たとえば、建設業については、最低賃金引上げの影響がないとまでは断言できないが、景気後退による建設需要の減退により、就業者数の増加幅が縮小したと考えられる。建設需要を測る指標として建設既成額があるが、2016年は16.9%、2017年は15.9%と2桁の伸びであったものが、2018年には-0.4%にまで低迷した。したがって、建設需要の減少により就業者の増加幅が縮小したとみることが自然である。

ただし、雇用労働部が2019年5月21日に開催した「最低賃金影響分析討論会」

で公表された実態調査によれば、卸売および小売業、宿泊および飲食店業、製造業の3つの産業については、最低賃金の引上げにより就業者の増加幅が縮小した可能性がある。この討論会でソウル科学技術大学のノヨンジン教授が発表した「最低賃金現状実態把握 (FGI 結果) (ノヨンジン 2019) によれば、宿泊および飲食店業、卸売および小売業ともに、「事業主本人や家族労働が拡大する傾向が発見」「飲食店の場合、客が少ない時間帯の営業をなくす方式で営業時間を短縮」するなど、多くの事例で少なくとも雇用か労働時間の短縮の一方を行ったこととともに、中小製造業については労働時間の短縮がみられたことが明らかにされた。またユジンソン (2020) は、韓国福祉パネル調査のデータを利用して、2018年の最低賃金引上げが雇用に与えた影響を分析した。その結果、2018年の最低賃金引上げは、最低賃金の適用対象者の就業率を4.1~4.6%引き下げたことを明らかにした。

以上の結果を勘案すると、最低賃金の引上げは、宿泊および飲食店業、卸売および小売業、最低賃金で働く者の雇用を削減するなど、副作用があったと考えられる。

2 働き口の創出

2-1. 政策の背景

労働分野で文在寅政権が強調した施策としては、働き口の創出がある。大統領選挙の公約で働き口創出は中項目として位置づけられ、そのなかでも数値目標を示したものとして「公共部門を中心とした働き口81万個創出」「ワークシェアリングによる民間部門の働き口50万個創出」である。前者は政権発足後に公表された「100大政課題」にも盛り込まれ、2022年までに公共部門の働き口を81万個創出する目標が示された。

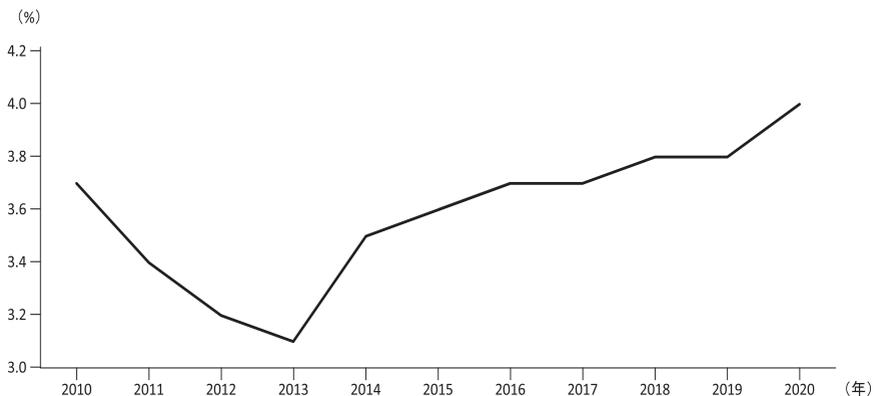
さらに「働き口政策5年ロードマップ」では、具体的にどのようにして公共部門の働き口を81万個創出するかが示された。第1に、警察、軍副士官、教員、消防、社会福祉、生活安全などに関する公務員を17万4000人増加させる。第2に、保育、介護など社会サービスの職場をまず増加させ、その後、文化、体育、

環境など多様な分野の働き口を増やすことで、合計で34万人増加させる。第3に、公共部門に従事する間接雇用労働者を、直接雇用に30万人転換する。これらを合計すると約81万人になる。なお、民間部門の働き口については、創業を活発化させる制度、新産業やサービス業の育成などさまざまな施策で増やすとしている。

働き口の創出は、質の高い働き口が不足しているという政府の認識により必要な政策として掲げられている。景気後退による需要不足から働き口が不足している、つまり働き口の量が足りなければ失業が発生する。また、完全雇用状態にあっても質の高い働き口が不足しており、求人と求職がマッチングしなければ失業が発生する。前者による失業者数の労働力人口に対する比率は需要不足失業率、後者による失業者数の労働力人口に対する比率は構造失業率と呼ばれる。

そのようななか、構造失業率が上昇傾向にあるとした研究がある。オサミル・イジョンハ・アンヒジュ（2021, 7）によれば、完全雇用状態における失業率である構造失業率は、2010年代前半を境に上昇傾向にある。実際の失業率も、2013年は3.1%であったが、2016年には3.7%にまで上昇した（図1-6）。この研究によれば、失業率の上昇は、景気悪化に伴う需要不足による失業率の上昇ではなく、構造失業率の上昇によるものである。そして構造失業率の上昇は、雇用のミスマッチで起こった可能性がある。労働条件の悪い働き口が少なくないなか、

図1-6 失業率



(出所) 統計庁「経済活動人口調査」により作成。

求職者は労働条件のよい働き口の求めるため雇用のミスマッチが起こる。

働き口の創出は労働条件のよい働き口を増やし、雇用のミスマッチ、ひいては失業を減らす効果が期待できる。さらに、労働条件のよい働き口が増えれば、所得の底上げが期待でき、政府が推進する雇用主導経済成長に資することとなる。

2-2. 政策の実行および効果

文在寅政権は働き口の創出にかかる政策を実行していったが、まずは効果が発生するまでに時間がかかる創業を活性化させる制度、新産業やサービス業の育成といった民間部門の働き口創出政策ではなく、公共部門を中心とした働き口81万個創出について、政策を実際に行ったのか、またその効果について検討する。

2021年5月に公表された「文在寅政府4年100大政課題推進実績」から、政権発足から4年弱の間の実績をみてみよう。まずは、「働き口政策5年ロードマップ」で具体的に示された目標を順に確認していく。第1の警察、軍副士官、教員、消防、社会福祉、生活安全などに関する公務員を17万4000人増加させる目標については、2020年末までに9万7000人が増員され、進捗率は55.7%である。

第2の、保育、介護など社会サービスの職場をまず増加させ、その後、文化、体育、環境など多様な分野の働き口を増やすことで、合計で34万人増加させる計画である。これについては、23万9000人の働き口が創出され、進捗率は70.3%であるが、比較的高い進捗率といえる。

第3の、公共部門に従事する間接雇用労働者を、直接雇用に30万人転換する計画については、常時・持続的な業務には正規雇用労働者を雇用すべきであるという原則を、公共部門が率先垂範するため推進していった。そして、19万9000人の非正規雇用労働者から正規雇用労働者への転換が決定され、うち19万2000人の転換が完了した。進捗率は決定ベースで66.3%である。

これらすべてを合計すると52万8000人であり、全体の81万人の65.2%である。公共部門を中心とした働き口81万個創出については、2020年末の段階にしては進捗率が高いわけではないが、目標の3分の2弱ほどの雇用を創出しているようである。

つぎに、民間部門の働き口創出政策についても触れる。民間部門の働き口を増

やす可能性のある施策としては、創業を活性化することなどが講じられた。文在寅政権では、ベンチャー投資の活性化のためベンチャー投資促進に関する法律を改正するなどして、関連制度の整備に注力した。その成果もあり、ベンチャーファンドの結成額は2017年には4兆6000億ウォンであったが、2020年には史上最大の6兆6000億ウォンに拡大した。

民間部門の働き口を増やす可能性のある施策が、実際にどの程度の効果があったか示すことは難しいが、参考までに民間部門の就業者数の推移をみると、2017年には2567万人であったが、2021年には2613万人となるなど、46万人ほど増加した⁴⁾。

政府の働き口の創出政策には、効果はあったのであろうか。まず失業率は、2020年には4.0%にまで高まった。しかしながら、2020年はコロナ禍による景気後退で需要不足失業率が高まった可能性がある。そこで前述のオサミル・イジョンハ・アンヒジュ（2021, 7）による構造失業率の推計結果をみると、2017年から2020年の間にも構造失業率が高まっている。よって、公共部門を中心とした働き口が2020年末までに50万人分以上創出され、民間部門の就業者数も増えているものの、その効果は十分には出ていないことが推察される。

3 非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善

3-1. 政策の背景

文在寅政権の重要な労働政策として、非正規雇用規模の縮減や待遇改善が挙げられる。大統領選挙の公約では、「常時・持続的な業務は正規職の雇用を原則とすること」「非正規職差別禁止法」の制定などを掲げた。そして前者においては具体的に、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」の導入、非正規雇用労働者を過大に雇用する大企業への「非正規職雇用負担金制」の導入、非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換した場合の支援金を拡大することなどを記した。

4) 民間部門の就業者数は、全産業の就業者数から、公共行政、国防および社会保障行政の就業者を引いた数とした。

さらに、政権発足後に取りまとめられた「働き口政策5年ロードマップ」では、非正規雇用労働者の濫用防止および差別ない職場創設という項目を立てた。この項目では、現状の非正規職の「期間制限」を「使用理由制限」に変更すること、企業の正規職採用の雰囲気を作り上げること、非正規雇用労働者に対する差別是正制度を全面改正することで、不合理な差別を禁止することなどが盛り込まれた。さらに「公共部門非正規労働者正規職転換ガイドライン」を発表し、転換基準を満たした公共部門の非正規雇用労働者を、正規雇用に転換することを掲げた。

なぜ、非正規雇用労働者の雇用規模削減と待遇改善をしなければならないかという、非正規雇用労働者の雇用が不安定で、賃金など待遇も正規雇用労働者と比較して低いからである。ここで待遇の違いを確認するために、非正規雇用労働者の所得を正規雇用労働者と比較する。文在寅政権発足時である2017年における最近3カ月の平均月収は、正規雇用労働者が285万1000ウォン、非正規雇用労働者が156万9000ウォンであり、正規雇用労働者を100とした場合の非正規雇用労働者の平均月収は55.0にすぎない。非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の61.1、パート労働者が28.2、非典型労働者が59.7である。

ただし、働く時間が少なければ収入も少なくなる。正規雇用労働者の調査日の前週の労働時間は40.7時間であったが、パート労働者はその半分程度である20.5時間で、有期雇用労働者も35.0時間と正規雇用労働者と比べて短い。そこで、前週の労働時間で平均月収を割ることで労働時間の差を調整し、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の賃金を比較してみよう。労働時間で調整した平均月収は、正規雇用労働者を100とした場合、非正規雇用労働者は68.5とやはり低い。そして、非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の71.1、パート労働者が55.9、非典型労働者が65.4である。つまり、非正規雇用労働者は正規雇用労働者に比べて、所得水準も低いなど待遇が悪いことが確認できた。

このような状況では、非正規雇用労働者を待遇のよい正規雇用労働者へ転換する、あるいは、非正規雇用労働者の待遇などを改善することが必要である。さらに、非正規雇用労働者の規模が縮小する、あるいは非正規雇用労働者の労働条件は改善すれば、所得の底上げが期待でき、政府が推進する雇用主導経済成長に資

することとなる。そこで文在寅政権では、非正規雇用規模の縮減や待遇改善にも取り組むこととした。

非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善は、通貨危機後の企業の構造改革により非正規雇用労働者が増加してから、歴代政権において政策が講じられてきた。しかし政権によって、非正規雇用労働者の雇用規模縮減や待遇改善に重点をおくか、規制を緩和し非正規雇用労働者を使いやすくするなど、使用者側に重点をおくかに違いがみられた。

過去の政権の政策の方向をみていこう。まず盧武鉉政権であるが、非正規雇用労働者の保護に重点をおいたと考えられる。盧武鉉政権が行った最重要の政策は、非正規職保護法の立法であった。盧武鉉大統領は2003年に非正規職保護法の立法を指示し、2004年9月に政府案が国会に提出された⁵⁾。しかし、その後、野党の反対などもあって制定には時間がかかった。結局、同法は2006年11月に国会を通過し、2007年7月に施行された。この法律の重要な点は、有期雇用労働者を2年以上雇用した場合は、無期雇用契約をしたとみなされることである。この法律の制定は、非正規雇用労働者の雇用安定に資する画期的な政策となった。

つぎに李明博政権であるが、使用者側に重点をおいた政策を講じたと考えられる。2007年には、派遣許容業務の拡大を行った。さらに、実現はしなかったが、非正規職保護法で定められた有期雇用労働者の使用制限期間である2年を、4年に延長するための法改正を推進するなど、使用者側に有利な政策を進めた。また公共部門の構造改革に伴い、非正規雇用労働者の正規雇用への転換の例外を認定して、公共部門の行政効率性のための非正規雇用労働者の使用に重点をおいた。さらに朴槿恵政権も、李明博政権と類似した雇用政策を行った⁶⁾。

過去の政権の政策の方向からみると、革新系の政権では、非正規雇用労働者の雇用規模縮減や待遇改善に重点をおき、保守系の政権の場合では、規制を緩和し非正規雇用労働者を使いやすくするなど使用者側に重点をおく傾向にある。さらには、盧武鉉大統領はもともと弁護士であり、非正規雇用労働者の側に立つこと

5) 非正規職保護法の正式名称は、期間制および短時間労働者の保護等に関する法律である。

6) 李明博政権および朴槿恵政権の政策については、キムサンガン・ユンガンソク (2019) 12~13ページを参考にして記述した。

が多かった点、李明博大統領は財閥の経営者であり企業の側に立っており、「保守対進歩」という対立軸を超えた、大統領になる前に何をしていたかといった要素も関係すると考えられる。

3-2. 政策の実行および効果

先に述べたように、文在寅政権は公約や「働き口政策5年ロードマップ」などに、非正規雇用規模縮減のため、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」の導入、非正規雇用労働者を過大に雇用する大企業への「非正規職雇用負担金制」の導入、非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換した場合の支援金を拡大することなどの政策を、また、非正規雇用労働者の待遇改善のため、「非正規職差別禁止法」の制定を盛り込んだ。

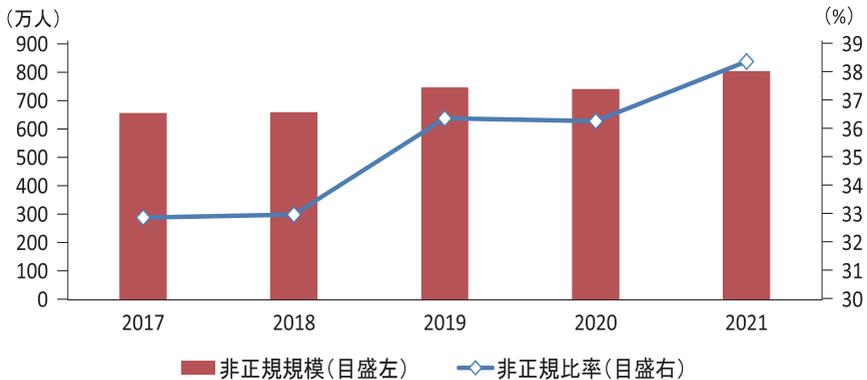
しかし、文在寅政権では多くの政策が実現しなかった。この要因のひとつとして国会がある。政権の前半である2020年4月までは、政権政党は国会では少数であったため、法案を通すことが難しかった。後半については、総選挙で政権与党が圧勝し、国会で多数を占めるようになったが、国会先進化法の制約を受け、必ずしも法案を通しやすかったわけではない。

実現した政策としては、「公共部門非正規労働者正規職転換ガイドライン」に基づく、転換基準を満たした公共部門の非正規雇用労働者の正規雇用転換が挙げられる。雇用労働部によれば、ガイドラインが発表された2017年7月から2020年末までに、公共部門のうち、中央行政政府、地方自治体、公共機関、地方公企業および教育機関の853カ所で、19万9538人の非正規雇用労働者を正規雇用労働者に転換することが決定された。これは、97.3%の達成率である⁷⁾。

公共部門については、非正規雇用労働者の正規雇用労働者への転換がなされたが、民間部門に対しては政策が実行されず、非正規雇用労働者の待遇改善に向けた政策も実行されなかったなか、非正規雇用労働者の規模や待遇はどのように変化したのだろうか。2017年には、非正規雇用労働者数は657万8000人、非正規比率は32.9%であった。これが2019年にそれぞれ、748万1000人、36.4%に跳ね上がり、2021年には、806万6000人、38.4%となった(図1-7)。この

7) 雇用労働部(2021)1ページによる。

図1-7 非正規雇用労働者の規模および比率



(出所)統計庁「経済活動人口雇用形態別付加調査」により作成。

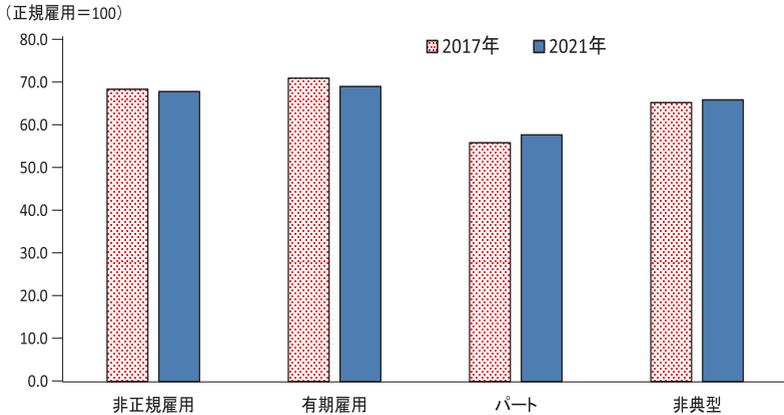
数値から、雇用規模縮減は達成されず、逆に規模が拡大してしまったことがわかる。非正規雇用労働者は、2017年から2021年の間に148万8000人増加した。この内訳をみると、有期雇用労働者が144万6000人、パート労働者が84万9000人、非典型労働者⁸⁾が16万6000人、それぞれ増加しており、有期雇用労働者の増加が大きい⁹⁾。

つぎに、待遇についてもみてみよう。2021年における労働時間で調整した平均月収は、正規雇用労働者を100とした場合、非正規雇用労働者は68.0であり、2017年の68.5よりわずかではあるが格差が拡大している。さらに、非正規雇用労働者を細かくみると、有期雇用労働者は正規雇用労働者を100とした場合の69.1、パート労働者が57.8、非典型労働者が65.9であり、パート労働者と非典型労働者は若干格差が縮小しているものの、依然として大きな格差は存在する(図1-8)。非正規雇用労働者の待遇改善に向けた政策が実行されなかったことにかんがみれば、当然の結果ともいえよう。

8) 非典型労働者とは、①派遣労働者、②請負労働者、③日雇い労働者特殊形態労働従事者(自ら顧客を探して商品やサービスを提供して、仕事をただけ手数料や手当てなどを得て、労務提供の方法や労務提供時間などは本人が独自に決める者)、④日雇い労働者、⑤家庭内労働者を合わせた類型である。

9) 有期雇用労働者、パート労働者、非典型労働者については、1人の労働者が複数の類型にカウントされることがあるので、それぞれの類型の増加数の合計は、全体の増加数より大きくなる。

図1-8 正規雇用労働者の平均所得を100とした場合の非正規雇用労働者の平均所得



(出所)統計庁「経済活動人口雇用形態別付加調査」により作成。

(注)労働時間で調整した数値。

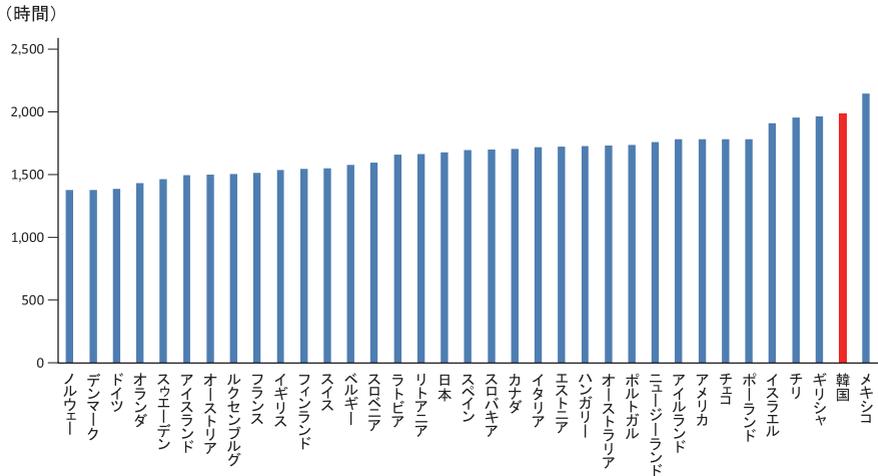
4 労働時間の短縮

4-1. 政策の背景

文在寅大統領は選挙公約に、労使政委員会が2010年に約束した年間1800時間台の労働時間を実現することを盛り込んだ。そして、「働き口政策5年ロードマップ」では、週52時間勤務制を確立して、生活の質、さらには生産性を改善させるとし、2022年には1890時間とする目標を明記した。

OECDのデータベースによると、韓国は2018年時点で、年間労働時間を公表しているOECD加盟国のなかで、メキシコの2149時間に次ぐ1993時間で、2番目に年間労働時間が長い国となっている(図1-9)。これは、OECD加盟国平均である1753時間より、240時間多い数値である。2022年の目標値である1890時間でも、2018年の数値で見ると、35カ国中5番目に労働時間が長い国であり、長時間労働の国であることには変わらない。それでも少しでも生活の質を高め、仕事と生活の均衡を実現するために、文在寅大統領は労働時間の短縮を労働政策として行うことにした。

図1-9 OECD加盟国の年間労働時間(2018年)



(出所) OECDデータベースにより作成。

ここで、労働時間短縮の歴史を振り返ってみよう。1953年に法定労働時間が勤労基準法に明記された後、法定労働時間の変更は2回行われた。1回目の変更は盧泰愚政権の時であり、1週間当たりの法定勤労時間は、1953年に48時間と定められ、以降変更されてこなかったが、1989年3月の勤労基準法改正により、これが44時間となった¹⁰⁾。2回目の変更は盧武鉉政権の時であり、2003年に1週間当たりの法定勤労時間が、44時間から40時間となった¹¹⁾。

文在寅政権では、労働時間短縮のための週52時間勤務制が導入されたが、この政策は文在寅政権の時に初めて打ち出されたわけではない。朴槿恵政権が発足する前に、議員立法で週52時間勤務制を導入するための勤労基準法の改正法案が提出されていた。そして朴槿恵政権の発足後、2013年5月28日に公表された

10) 実際の適用は、常用雇用300人以上の事業所および金融保険業の事業所は1990年10月1日、300人未満の事業所は1991年10月1日とされた。

11) 実際の適用は、常用雇用1000人以上の事業所、金融保険業の事業所および公企業は2004年7月1日、300～999人の事業所は2005年7月1日、100～299人未満の事業所は2006年7月1日、50～99人未満の事業所は2007年7月1日、20～49人の事業所は2008年7月1日、5～19人の事業所は2011年7月1日とされた。

「朴槿恵政府国政課題」に、長時間労働改善が盛り込まれ、長時間労働の慣行改善による労働者の生活の質向上が図られることになった。具体的な政策としては、労使政委員会の議論の結果などをもとに、国会に係留中の改正案を合わせて、勤労基準法を改正することとした。そして改正内容として具体的に、休日労働を残業時間の限度に含めることも示した。朴槿恵政権ではこの改正は実現せず、文在寅政権に引き継がれたわけであるが、政策の方向性としては朴槿恵政権も文在寅政権と同じであったといえる。

4-2. 政策の実行

労働時間を短縮させるための具体的な政策は、週52時間勤務制の導入であるが、これは勤労基準法（日本の労働基準法に相当）の改正により行われた。勤労基準法第50条第1項には「1週間の勤労時間は、休憩時間を除いて40時間を超過できない」、第2項には「1日の勤労時間は、休憩時間を除いて8時間を超過できない」という規定がある。また同法53条第1項では「当事者間で合意すれば、1週間に12時間を限度で第50条の勤労時間を延長することができる」という規定がある。2018年に勤労基準法が改正されるまでは、「1週間」の定義が明記されていなかったが、「1週」をどう定義するかにより、1週間の労働時間に差が生ずる。

「1週」に土日を含めなければ、勤労基準法第50条第1項の40時間は土日を除いた平日ということになり、同条第2項から土日はそれぞれ8時間追加で労働できる¹²⁾。さらに土日を除いた平日は、同法53条第1項から、12時間を限度に残業が可能となる。以上を勘案すれば、「1週」に土日が含まれなければ、平日の通常勤務の上限である40時間、土日の勤務時間の上限である16時間、平日の残業時間の上限である12時間を足し合わせた週68時間が、労働時間の上限となる。2018年の法改正の前には、「1週」の定義が法律に書き込まれていなかったが、行政解釈により、「1週」には土日が含まれないとされ、週68時間が労働時間の上限とされてきた。

しかし2018年3月20日に公布された改正勤労基準法では、同法第2条の定義

12) 土日が休日とは限らないが、週休2日、土日休日の事業所が一般的であるため、以下では土日を休日として議論を進める。

規定の第7号として「『1週』とは休日を含んだ7日をいう」を盛り込んだ。「1週」に休日、すなわち土日が含まれることになると、同法第50条第1項の「40時間」には土日の勤務時間も含まれることになる。よって、これに土日も含めた1週間の残業時間の上限である12時間を加えると、週52時間が労働時間の上限となる。つまり、2018年の勤労基準法の改正は、これまで「1週」の行政解釈により週68時間が労働時間の上限とされていた状況を、法律上「1週」の定義をこれまでの行政解釈と異なるものとし、労働時間の上限を週52時間とした。ちなみに改正勤労基準法の附則は、常用雇用300人以上の事業所などは、週52時間労働が適用される日を、2018年7月1日、常用雇用50人以上300人未満の事業所は2020年1月、常用雇用5人以上50人未満の事業所は2021年7月1日とした。

4-3. 政策の効果

韓国の年間労働時間の推移をみてみよう。韓国労働研究院「KLI労働統計」および雇用労働部「事業体労働力調査」では、労働者の労働時間を示しており、ここから、農業を除く全産業、常用雇用10人以上の事業所で勤務する常用労働者の、1週間平均労働時間を得ることができる。これを年間労働時間に換算したものの推移は、図1-10のとおりである¹³⁾。2018年に週52時間勤務制が導入される前年の2017年は2084時間であったが、現時点で最新の数値である2020年には2018時間と、3年間で3.2%下落した¹⁴⁾(図1-10)。

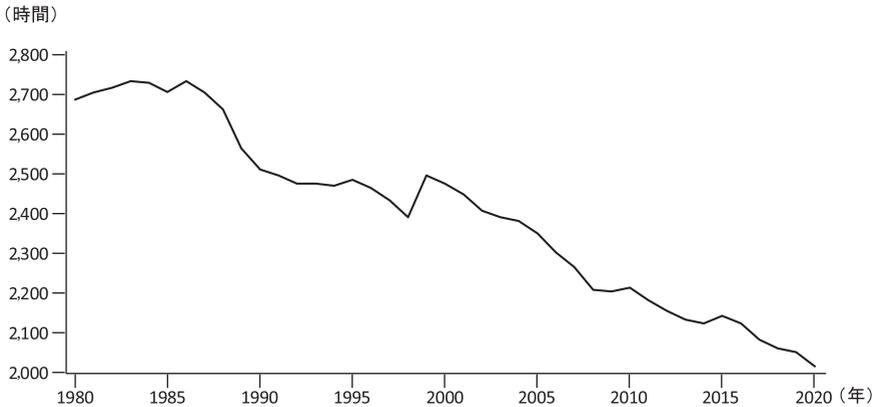
年間労働時間をもう少し長い期間でみると、1981年から1987年までは2700時間台で推移しており、労働時間短縮の動きは確認できないが、1988年からはおおむね減少傾向で推移している。この数値をもとに、歴代政権の1年間当たりの平均労働時間短縮率を算出すると、盧泰愚政権が-1.7%、金泳三政権が-0.3%、金大中政権が-0.2%、盧武鉉政権が-1.2%、李明博政権が-1.0%、朴槿恵政権が-0.4%であった。そして文在寅政権が2020年までで-1.3%である。

労働時間の短縮は政策効果のみならず、民間企業などの取り組みによっても成

13) OECDが公表している数値とは異なる。

14) 2020年はコロナ禍による景気悪化のため労働時間が減少した可能性はあるが、2019年まででも1.5%減少している。

図1-10 年間平均労働時間の推移



(出所)韓国労働研究院「KLI労働統計」, および雇用労働部「事業体労働力調査」により作成。

(注)年間平均労働時間は、(週平均労働時間÷7)×365で算出した。

し遂げられる。また労働時間は景気が悪化すると短くなる傾向もあるため、労働時間の短縮は官民の取り組みだけを反映しているわけではない。よって、任期中の1年間の労働時間短縮率が大きかった政権が労働時間の短縮に積極的であり、そうでなかった政権が労働時間の短縮に消極的であったとまではいえない。これをふまえた上で歴代政権の1年間当たりの平均労働時間短縮率を順位づけるならば、盧泰愚政権、文在寅政権、盧武鉉政権の順で短縮率が高く、労働時間短縮のため何らかの法的な措置を講じた政権の短縮率が高いという結果となった。つまり、文在寅政権で導入された週52時間労働制は、時間短縮に効果があったと考えることができよう。

おわりに

本章では、文在寅政権の労働政策のうち、最低賃金の引上げ、働き口の創出、非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善、労働時間の短縮の4つをおもな政策として取り上げ、それぞれ政策の、背景、実行程度、効果、歴代政権との比較などを行った。

まず、最低賃金の引上げである。2018年の就業者増加数の大幅縮小については、景気後退によるところが大きく、最低賃金引上げが主要因とはいえませんが、文在寅政権は最低賃金引上げによる影響を重視して、最低賃金の引上げ率に急ブレーキをかけた。その結果、公約である最低賃金1万ウォンは達成できず、結果的には歴代政権で比較して平均的な引上げに落ち着いた。政権初期には、前政権とは明らかに異なる最低賃金に関する政策を打ち出したが、結果的には前政権と実質引上げ率がまったく同じになるなど、前政権の路線を踏襲することとなった。2020年までの数値からは、最低賃金引上げの効果があったとはいえ、一方で副作用は発生した可能性が高い。2020年以降、最低賃金の引上げ率は低水準にとどまったため、副作用が解消される可能性はある。最低賃金引上げは、早い段階でその副作用に気づき政策を強行しなかったため、副作用が深刻化しなかった点は評価ができる。しかしながら、一時的にはあるが副作用だけ発生したことにかんがみれば、失敗した政策といえそうである。

つぎに、働き口の創出である。この政策の一環として公共部門を中心とした働き口81万個創出が行われた。2020年末現在で進捗率は64.4%であり、労働条件がよいと考えられる働き口は、2017年から2020年の間57万7000人分増加した。ただし、構造失業率は上昇しておらず、この政策の効果は十分であったとはいえない。なお、働き口創出政策は、歴代政権が力を入れてきた政策であり、文在寅政権も従来の延長線上で政策を講じた。文在寅政権での政策は相当程度実行されたと考えられるが、政策の効果は十分でなかったと判断できる。

さらに、非正規雇用労働者の雇用規模縮減と待遇改善である。文在寅政権は、非正規雇用労働者の「使用利用制限制度」や「非正規職差別禁止法」の制定など、効果が期待できる政策を打ち出したが、これらは実現されていない。以上を勘案すれば、この政策は構想どおりに進まず、成果もない結果におわった。

最後に、労働時間の短縮である。2018年に勤労基準法を改正し、「1週」に休日を含めることを明記したことにより、残業時間も含めて1週間に認められる労働時間は、68時間から52時間に減少した。勤労基準法の改正による週52時間勤務制の導入は、文在寅政権が初めて示した政策ではなく、実現はしなかったものの朴槿恵政権時代でも導入が図られていた。よって、前政権がやり残した政策を実行したものといえ、文在寅政権がまったく新しい政策を打ち出したわけで

はない。歴代政権においても、盧泰愚政権、盧武鉉政権で法定労働時間が、それぞれ48時間から44時間、44時間から40時間に短縮されたなど、労働時間短縮政策は歴代政権の一貫した方向性であったと考えられる。文在寅政権が実現した週52時間勤務制は、労働時間の短縮に貢献したと考えられ、構想どおりに進められ成功した政策であったといえよう。

文在寅政権は、所得主導経済成長を基礎として、さまざまな労働政策を打ち出したものの、中途半端におわったもの、そもそも実現せずにおわったものが少なくなく、十分な効果をおさめた政策は、それほど多いとはいえない状態であった。文在寅政権は、盧武鉉政権以来の進歩派政権であり、労働政策には成果が期待されたが、十分な成果が上げられなかったといえる。

[参考文献]

〈韓国語文献〉

- 고용노동부 [雇用労働部] 2021. 「17년 7월 이후 공공부문 상시·지속 업무 종사 비정규직 199,538명 정규직 전환」 [17年7月以降 公共部門常時・持続業務従事非正規職 199,538人 正規職転換] 2021년 3월 5일 보도자료 [2021年3月5日報道資料].
- 김상관 윤광석 [キムサンガン・ユンガンソク] 2019. 「정부의 일자리 정책변동에 관한 연구: 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정책을 중심으로」 [政府の働き口政策変動に関する研究: 盧武鉉, 李明博, 朴槿恵, 文在寅政府の公共部門非正規職政策を中心に] 『국가정책연구』 [国家政策研究] 33 (1) : 1-25.
- 노용진 [ノヨンジン] 2019. 「최저임금 현장 실태파악 (FGI) 결과」 [最低賃金現状実態把握 (FGI) 結果] 최저임금 영향 분석 토론회 [最低賃金影響討論會資料].
- 오삼일・이종하・안희주 [オサミル・イジョンハ・アンヒジュ] 2021. 「국식기간별 실업자 분포를 이용한 자연실업률 추정」 [求職期間別失業者分布を利用した自然失業率推定] 이수노 토 2021年-10号 [イシューノート] 한국은행 [韓国銀行].
- 유진성 [ユジンソン] 2020. 「2018년 최저임금 안상이 고용에 미치는 영향」 [2018年最低賃金引上げが雇用に与えた影響] KERI Insight 20-7 한국경제연구원 [韓国經濟研究院].

©IDE-JETRO 2022

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止 4.0 国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



