

書 評 と 紹 介

安周永著

『転換期の労働政治』

——多様化する就労形態と
日韓労働組合の戦略』



評者：李 旼 珍

日本と韓国で、1990年代の経済危機以降労働市場改革の一環として労働市場の規制緩和が進んできたが、近年において日韓で争点となった労働市場政策は、長時間労働是正のための時間外労働の規制強化、非正規労働者の処遇改善、プラットフォーム就労に代表される曖昧な雇用の保護などである。本書は、日韓でこれらの労働市場政策の改革過程と結果において見られる相違点を比較・分析している。本書は、日韓で、労働市場の規制緩和の度合い、非正規労働者の処遇改善の度合い、プラットフォーム就業者の保護の度合い、長時間労働是正の度合いにおいてなぜ違いが生じるのかについて、日韓それぞれの労働組合のナショナルセンターの戦略の違いに注目して、分析する。

本書の概要

本書は、序章と終章を除き、8つの章からなっている。8つの章のうち、4つの章が日本と韓国両方の労働政治と労働組合の戦略を比較・分析する章（第3章、第4章、第5章、第

6章）であり、2つの章が韓国の労働政治と労働組合の戦略を分析する章（第7章、第8章）である。

本書の章構成は以下のとおりであり、章ごとに簡単にまとめ、紹介する。

序章 労働政治の変容と日韓の相違点

第1章 制度変化と労働組合の戦略

第2章 日韓労働組合の歴史と戦略

第3章 企業別労使関係の慣行と労働者代表性の課題

第4章 労働組合の戦略Ⅰ——不安定労働者の包摂

第5章 労働組合の戦略Ⅱ——政党と社会運動団体との提携

第6章 労働組合の戦略Ⅲ——インサイダー・アウトサイダー戦略

第7章 労働政治のダイナミズムと最低賃金の変遷

第8章 新たな労働運動の可能性

終章 労働組合と民主主義の活性化に向けて

序章「労働政治の変容と日韓の相違点」は、本書の目的（日本と韓国における労働市場改革の比較検討を通じて、転換期における労働政治のダイナミズムを明らかにすること）を述べたうえ、1990年代以降両国における労働市場改革の過程や結果において違いが見られたことを説明するために、両国の労働組合の構造的特徴と労働政治の理論的アプローチを整理する。

第1章「制度変化と労働組合の戦略」は、制度の形成と変化に関する多様なアプローチを概観し、労働政策の変化を分析するうえで重要な争点である制度（規定性）とアクター（能動性）の関係を整理する。労働政治の転換期に主

要なアクターである労働組合の行う様々な取り組みを分析する枠組みとして、戦略概念を用い、提携戦略とインサイダー・アウトサイダー戦略を提示する。提携戦略は、労働組合の権力資源を拡大するために労働組合が不安定労働者の包摂と社会運動の提携を強化する戦略である。インサイダー・アウトサイダー戦略は権力資源を効果的に行使するためにとる戦略であり、インサイダー戦略は交渉の場の「中」で影響を与えようとする戦略であるのに対し、アウトサイダー戦略は交渉の場の「外」の活動で圧力をかけ、組合の影響力を増大させようとする戦略である。

第2章「日韓労働組合の歴史と戦略」は、日韓における労働組合のナショナルセンターがどのように変容してきたのかを整理したうえで、労働政策の決定過程において日韓の労働組合が第1章で提示した戦略の中でどのような戦略を重視してきたかを考察する。日本の連合は社会的連帯の基盤を作るという提携戦略に消極的で、労働政策審議会内での交渉にこだわるインサイダー戦略を重視することを確認する。韓国の場合、2つのナショナルセンター（韓国労総と民主労総）がとった戦略に違いがあるものの、韓国労総の戦略は、民主労総の伸長を受けて、民主労総の戦略に近づいてきた。韓国においては、全体的に提携戦略が強化されるとともに、日本に比べてインサイダー戦略よりもアウトサイダー戦略が重視されていることを確認する。

第3章「企業別労使関係の慣行と労働者代表性の課題」は、日本と韓国で、長時間労働の是正が議論となり、共に2018年に時間外労働の規制に関する法改正が行われたが、こうした法改正の政治過程において労働内部の対立が生じたことに対し、なぜ日韓にこのような共通点が見られたかを分析する。連合と韓国労総の執行部は、長年放置されていた時間外労働の規制強

化を実現するために、経営側との妥協を重視し、他の労働団体や傘下組織の意見を十分に聞き入れないまま、政労使の協議を進めた。政労使の合意案は他の労働組合や団体のみならず一部の傘下組織から強く反対された。連合と韓国労総は、形式的に労働政策過程における労働側の利益代表ではあるものの、その代表性は労働内部から批判される形となった。労働時間規制をめぐる日韓両国の政治過程は、脆弱な労働者をマクロレベル、ミクロレベル共にどう代表するかという課題を浮上させた。

第4章「労働組合の戦略Ⅰ——不安定労働者の包摂」は、プラットフォーム就労という新しい労務提供の方式が拡大し、従来の労使関係に包摂されない就労形態が急増する中で、これらの人々に対する法的保護をめぐる日本と韓国政府の取り組みと両国の労働組合の対応を検討する。プラットフォーム就労者の労働環境や社会保障の整備、プラットフォーム就労者の組織化などの諸問題に対する労働組合の対応は韓国が先行しているが、なぜ両国の労働組合の対応が異なっているのかを分析する。

第5章「労働組合の戦略Ⅱ——政党と社会運動団体との提携」は、まず、社会運動と政党との関係、社会運動と労働組合との関係について考察する。さらに、労働組合と社会運動団体の政策志向と、政党改革の関係に着目し、両国における労働組合と社会運動団体の取り組みが、両国のリベラル政党（日本：（旧）民主党、韓国：民主党（現、共に民主党））の改革にどのように影響を与え、政党政治の変化をもたらしているかについて分析する。本章は、韓国では労働組合が政策を中心に社会運動団体及び政党との提携を進めているのに対して、日本では政権与党への対抗を中心に緩やかな提携が進められていることを確認する。

第6章「労働組合の戦略Ⅲ——インサイ

「インサイダー・アウトサイダー戦略」は、日本の労働組合が主にとるインサイダー戦略、韓国の労働組合が主にとるアウトサイダー戦略、こうした戦略の違いが両国の労働市場改革の帰結にどのような違いを生んだのかを検討する。日本においては働き方改革関連法が成立したが韓国においては労働法改正が不発に終わったという、両国における労働市場改革の帰結が異なることになった理由を政治過程、特に日本では働き方改革実現会議や労働政策審議会に臨む労働組合の戦略、韓国では労使政委員会に臨む労働組合の戦略、その違いに焦点を当てて分析する。

第7章「労働政治のダイナミズムと最低賃金の変遷」は、不安定労働者の増加を背景に、世界各国で最低賃金が政治争点化されていることを確認したうえで、韓国の最低賃金の決定過程を分析する。最低賃金の決定過程において、韓国の2つのナショナルセンターの戦略の特徴を明らかにする。韓国労総と民主労総は、最低賃金連帯を通じ、矮小な労働組合、市民運動団体とシンクタンクや政党との提携戦略を積極的に採用した。また両ナショナルセンターは最低賃金委員会での条件闘争というインサイダー戦略にとどまらず、委員会の外から圧力をかけるアウトサイダー戦略も積極的にとった。

第8章「新たな労働運動の可能性」は、韓国の産業別労働組合への転換について概観し、産業別労働組合の学校非正規労働者の組織化と待遇改善への取り組みを分析する。韓国の公立学校の非正規労働者は、2010年以降、労働組合の組織化と待遇改善を飛躍的に達成した。こうした達成ができた基盤を環境要因と戦略的要因に分けて考察する。環境要因として、2010年に始まった教育監選挙の実施と、再分配や雇用環境改善を求めるリベラル派の教育運動の活性化について考察する。戦略的要因として、学校非正規労働者の労働組合の組織化と3つの学校

非正規労働者の労働組合間の提携（連帯会議の結成）について考察する。さらに、韓国の学校非正規労働者の待遇改善を実現した成功事例から、日本と韓国における不安定労働をめぐる労働政治の新たな展望を検討する。

終章「労働組合と民主主義の活性化に向けて」は、これまでの分析内容、すなわち日韓の労働政策と労働政治がどのように異なったかを要約したうえで、こうした違いを生んだ労働組合の戦略の重要性を再確認する。さらに日韓労働組合が新しい将来を展望する際に考えるべき2つの課題、すなわち企業主義的労働市場からの脱却と労働者代表性の再構築について考慮すべき論点を整理する。

評者のコメント

本書は、日韓の労働市場改革の過程と結果を比較・検討するにあたって、制度の規定性とアクターの能動性、両方を分析しているが、アクターの能動性をより重視していることが本書の第1の特徴であると言える。本書を通じて著者が強調していることは、日本と韓国で制度の規定性は同様であっても、制度の規定性に対する労働組合の対応が異なれば、異なる政策的帰結を生むということである。著者が言う、日本と韓国における制度の規定性は企業別労働市場と公労使三者が構成する審議会（日本では労働政策審議会、韓国では労使政委員会）への労働組合の参加である。またアクターの能動性は労働組合の戦略や対応を指す。

こうした分析基調は、日韓比較においてのみならず、韓国の事例分析においても一貫している。韓国における学校非正規労働者の組織化と処遇改善について分析する際、著者はそれらを可能にした環境要因と戦略的要因を共に考察しているが、「同じ環境要因下でも、それぞれ異なる対応はありうる」（184頁）と述べ、戦略

的要因の考察をより重視している。著者は、戦略的要因の考察をより重視する理由について、「転換期の労働政治においては、労働組合が危機意識を持ち、戦略の転換を積極的に進めていくことが重要である」（185頁）と述べている。

本書の第2の特徴は、戦略概念を用い、労働市場改革の過程における労働組合の対応を分析することである。著者は、労働組合の戦略を、権力資源の拡大に深くかかわる提携戦略と、権力資源の効果的行使にかかわる戦略（インサイダー戦略かアウトサイダー戦略か）の2つの戦略の観点から考察する。著者によれば、提携戦略は、労働組合がこれまでの企業別労働組合で労働者を保護してきた構造から抜け出し、非組合員の包摂や他の社会運動団体との提携に乗り出すかどうかという戦略である。またインサイダー戦略は、交渉の場の中（団体交渉や審議会、国会等）での話し合いを通じて目的を達成しようとする戦略である。それに対し、アウトサイダー戦略は、交渉の場の「外」の活動（審議会からの脱退、ストライキや大衆闘争）を通じて目的を達成しようとする戦略である（30頁）。

これまで労働組合と社会運動団体との連携あるいは連合の観点で日本と韓国のそれぞれの労働運動を考察した研究（Suzuki 2008；金美珍 2018）や日本と韓国の労働運動を比較した研究（李旼珍 2012）はある。こうした点で、本書が提携戦略の概念を用い、労働組合の非正規労働者の組織化や労働政策の決定過程を分析することは真新しいアプローチではないと言える。本書の分析の新規さは、提携戦略以外にインサイダー・アウトサイダー戦略を分析枠組みに加え、提携戦略の有無とインサイダー・アウトサイダー戦略がいかに相互関係するのかについても考察していることであろう。

本書の第3の特徴は、日韓の政党政治を比較

する際に、日韓でそれぞれ政権与党から野党に転落したりベラル政党（日本の「民主党」と韓国の「共に民主党」）にフォーカスを置き、労働組合と社会運動団体の取り組みがリベラル政党の改革に影響を与え、政党政治の変化をもたらしていることについて分析することである。日韓の社会運動ネットワーク（労働組合も含んだ）とリベラル政党の政策理念や政策志向の一体性が重要であり、その一体性の有無が日韓のリベラル政党の再生に大きな違いを生じさせていると分析する。

こうした特徴以外に、本書が1つの章を割愛して、プラットフォーム就労という新しい労務提供方式の拡大に対する日韓の労働組合の対応を比較分析していることは、このイシューに対する日韓の比較研究がまだ見当たらない中で、日韓の労働研究者にプラットフォーム就労者の保護や組織化に対する労働組合の取り組みに関する知見を多く提供すると思われる。

以下では、本書の分析内容に気になる点やもっと分析に加えてほしかったと思う点を述べる。

第1、本書の特徴として前掲した、提携戦略の有無とインサイダー・アウトサイダー戦略との相互関係について、本書は提携戦略に消極的＝インサイダー戦略、提携戦略に積極的＝アウトサイダー戦略のように二項図式に設定し、日本の労働組合の戦略は前者、韓国の労働組合の戦略は後者と捉え、日韓の労働組合の戦略の違いを分析している。こうした捉え方は、日韓の労働組合の戦略の複雑な関係を捨象し一般化していると思われる。

第2、本書は日韓の労働組合の戦略が異なる点について、両国のナショナルセンターの成立した歴史的経緯に言及すべきとしながら、日本において「1989年の連合の結成は、闘争的労働組合の事実上の敗北を意味し、日本の労働組

合は企業別労使関係のインサイダーとして利益を追求することになった」(183頁)と述べる。こうした見方は他方では労働政策の政治過程における連合結成の意味を見逃していると思われる。1989年11月、官民統一体としての労働組合全国組織、連合の結成は、1973年第1次オイルショック以降労働組合の新たな役割として設定した政策・制度要求・改善運動をより強力に行うための労働戦線の統一の必要性から実現されたと言える。労働組合の政策・制度要求を実現させるための上部団体の枠を超える運動体は、政策推進労組会議(政推会議、1976年)、全日本民間労働組合協議会(全民労協、1982年)、民間連合(1987年)を経て、連合(1989年)になったのである。

第3、本書は第2章で日韓の労働時間短縮の歴史を記述する際、韓国については産業別労働組合の役割に関して考察しているのに対し、日本については産業別労働組合の役割を考察していない。日本の場合、連合や産業別労働組合は90年代前半に労働時間短縮(時短)に力点を置いた(『春闘60年の軌跡』『ビジネス・レーバー・トレンド』2015.6)。連合は「91年春闘」を「時短元年春闘」と位置づけ、1993年まで年間1,800時間帯の達成を目標とした。こうした連合の方針に沿って、製造業の産業別労働組合(鉄鋼労連、電機連合、自動車総連)は時短に取り組んだ。

さらに、労働政策審議会や政労使の三者委員会に労働者側委員として連合以外に産業別労働組合が参加するので、産業別労働組合の時間外労働規制への取り組みや方針についての考察なしで日本における時間外労働規制をめぐる労働政治のダイナミズムをすべて把握したとは言い難いだろう。

第4、本書は第6章で労働市場改革の立法化の成敗、すなわち法改正の実現が労働組合のと

るインサイダー戦略やアウトサイダー戦略と関連があるように分析している。つまり、インサイダー戦略をとった日本は法改正の実現、アウトサイダー戦略をとった韓国は法改正の未実現という二項図式に分析をしている。労働組合がインサイダー戦略をとった日本は労働市場改革が実現し、労働組合がアウトサイダー戦略をとった韓国は労働市場改革が実現していないという図式である。日韓の労働組合がとった戦略と法改正の実現の有無との間に因果関係があるような書き方は、戦略と政策との関連をミスリーディングしかねない。

本書が日本と韓国の労働政治と労働組合の戦略を比較・分析するために取り上げている労働市場政策のうち時間外労働規制、プラットフォーム就労者の処遇や保護、労働市場の規制緩和に関する政策についてはまだ日韓の比較研究が見当たらない。この点からも本書を日本と韓国の労働研究者や労働活動家に一読することを勧めたい。ただ、本書は日韓における労働組合の戦略の違いを生んだ要因を試験的に考察するにとどめているので、評者は日韓における労働組合の戦略の違いを生んだ要因を本格的かつ深く分析した著者の次の研究が出ることを期待したい。

(安周永著『転換期の労働政治——多様化する就労形態と日韓労働組合の戦略』ナカニシヤ出版、2025年2月、v + 224頁、定価：本体3,500円＋税)

(い・みんじん 立教大学社会学部教授)

【参考文献】

- 李旼珍 (2012) 「コミュニティ・ユニオニズムの多様性——日本と韓国のコミュニティ・ユニオニズムの比較」『大原社会問題研究所雑誌』640号、48-67頁
金美珍 (2018) 『韓国「周辺部」労働者の利害代表——女性の「独自組織」と社会的連携を中心に』晃洋書房

Suzuki, Akira (2008) "Community Unions in Japan : Similarities and Differences of Region-based Labour Movements between Japan and Other Industrialized Countries", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.29(4), 492-520.