

韓国におけるILO基本条約の批准及び 消防公務員への団結権付与について

申 龍 徹

はじめに

本稿は、2017年の大統領選挙後の韓国において政治争点の1つとして進められてきたILO（国際労働機関、International Labour Organization）の基本条約への批准とそれに伴う国内法整備のために進められている労働組合関連3法の改正案（以下では、ILO関連3法という。）をめぐる労・使・政の政治プロセスを概説し、その特徴を明らかにするとともに、解雇者及び消防公務員に対する団結権の付与を主な内容とする公務員労働組合改正の内容とその波及効果について分析するものである。

労使関係の対立が激しい韓国において「労使関係の法制化は、憲法改正より難しい」と言われているが、労働者側に近いと言われる革新系の文在寅政権は、当選直後の政権運用の基本公約の中で、労働政策の柱として「労働尊重社会の実現」を掲げ、「労働基本権及び労使関係」、「非正規職労働の解消及び差別解消」、「最低賃金・労働時間・労働条件の改善」、「女性労働の改善」など4つの分野68の政策を打ち出しており、最低賃金のアップや非正規職のゼロ化の推進など、労働者側の期待は高い一方、使用者側の憂慮と警戒も高まっている。

中でも、EUとのFTA締結の際に条件となったILO基本条約の批准及びそれに伴う国内法の整備を目指して、労・使・政委員会による社会的合意を試みながら、2019年10月に国会に送られたILO批准案及びILO関連3法であったが、いわゆる「高捜処」の設置をめぐる与野党の激しい対立の中、国会が空転し、各種懸案の法律案が関連する常任委

員会での審議もされないまま国会会期の終了とともに廃案となった⁽¹⁾。

しかし、コロナ禍の中で行われた今年の4月15日の総選挙において、現職の文在寅大統領が率いる与党の「共に民主党」が過半数を上回る176席（韓国の国会は一院制であり、国会議員の議席総数は300席である）を獲得し、安定多数の巨大与党の数の力の下で、親労働政策の加速化が予測されている。韓国政府はさっそく6月23日に行われた国務會議（閣議に当たる）の中で、ILO基本条約の批准案とILO関連3法改正案について、2019年提出案のまま審議・議決し、同年6月30日に国会に提案した。すなわち、ILOの基本条約である「第87号条約」（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）、「第98号条約」（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）、「第111号条約」（雇用及び職業についての差別処遇に関する条約）の批准に連動する形で行われた「労働組合及び労働関係調整法」・「公務員労働組合法」・「教員労働組合法」の3つの関連法の改正案がそれである。

このILO関連3法のうち、公務員の労使関係の側面から大きな関心を集めたのが、『改正公務員労働組合法案』であるが、その理由は、労働基本権の空白地帯と指摘されてきた「消防公務員」に対する団結権及び団体交渉権の付与のほか、現行法において6級以下の一般職公務員に制限されている労働組合加入対象における「職級基準」の削除、また現職公務員に限定されていた労組加入対象に新たに「退職公務員」を加えるなど、従来の公務員労働組合法の枠組みを一段拡大した形となっているからである。

中でも、消防公務員の労働組合の設立及び加入が認められた点に関しては、「特務上の特殊性」を理由に消防公務員に対して団結権を認めていない日本の現状に対し大きな影響を及ぼす可能性があるといえよう。すなわち、日本はILOの基本条約のうち、「第87号条約」（1965年）、「第98号条約」（1953年）には批准しているものの、「第105号条約」（強制労働の廃止に関する条約）及び「第111号条約」（雇用及び職業についての差別処遇に関する条約）の2つが未批准のままである。

しかも、批准済みの第87号条約については、半世紀にわたり公務員全般に団結権や争議権に制約があることを問題として、ILOの条約勧告適用専門家委員会や結社の自由委員会からその是正に関して繰り返し勧告を受けており、特に消防職員と刑務所職員には直ち

(1) この高位公職者犯罪捜査処の設置は、文在寅大統領の大統領選挙公約第1号であり、その法的根拠である『高位公職者犯罪捜査処の設置及び運営に関する法律』（通称名、「高捜処法」）の制定及びその推進役である法務大臣の任命問題で混乱を極め、ほとんどの法律案が通らない国会機能不全状況となった。

に団結権を付与すること、自律的労使関係の確立に向けた行動計画の策定とそのため協議の場の設定を求められている⁽²⁾。

日本同様の状況を抱えている韓国においてILOの基本条約への批准が進められ、一般公務員の労働基本権に加え消防公務員や警察公務員の一部に対しても法制度上の制約について規制緩和が行われることについて、同様の指摘を受けている日本の現状への示唆は少なくないはずである。

以下では、まず①韓国における公務員の労働基本権の制約状況について概要的に説明した後、②ILO基本条約の現況と批准問題が政治課題として浮上してきた背景について時系列的に説明する。その次に、③この改正内容をめぐっての「経済社会労働委員会」での労・使の対立、そして公益委員による仲裁案の提示という政治的プロセスを考察し、その特徴を明らかにするとともに、④この批准とあわせて国内法の整備として進められている労働3法、すなわち「労働組合及び労働関係調整法」、「公務員労働組合法」、「教職員労働組合法」の改正内容について概要を紹介する。

その上、⑤政府の法律案に対する労・使の評価を踏まえ、最後に⑥公務員労働組合法改正案の最大の特徴である消防公務員の国家職転換と団結権の付与がもたらす影響について分析し、日本への示唆としたい。

1. 韓国における公務員の労働基本権の制約

韓国社会における公務員の労使関係の形成は、1948年の政府樹立当時から公務員の労使関係に関する法律的な根拠は存在していたが、形式的な内容に過ぎず、実質的な労使関係の形成は1987年の社会民主化以降の1997年の金大中政権からであり、具体的には2006年の公務員労働組合法の施行がその境目となる⁽³⁾。

まず、1948年7月に制定された『憲法』（第18条第1項）、1953年に制定された『労働組合法』（第6条）及び同年制定の『労働争議法』（第5条第1項）において、この時期

(2) ILOは、第87号の条約を批准しながらも組織特性上の理由により消防職員の団結権を認めないのは主要先進国の中では日本のみと指摘し、消防職員に団結権の付与を勧告している。「朝日新聞」（電子版）、2019年2月6日。

(3) すなわち、①冬眠期（1948～1987）、②混乱期（1987～1997）、③制度化期（1997～2006）、④成熟期（2006～現在）の4つの時代に区分している。ソカンソク・アンジョンテ、「公務員労働組合の発展と労使関係の性格変化」、『経営史学』、32(4)、2017、166-169頁。

までは労働基本権の保障において公務員と一般労働者を原則的に同じ扱いをしており、公務員の労働基本権は原則的に認められていたといえる。ただ、現役の軍人などの特殊職種
の公務員に対しては労働基本権を認めないとともに、単純労働に従事する者以外の公務員
に対しては法律上の団体行動権（争議件）を制限した。その後の軍事政権においては、公
務員を一般労働者と完全に区別し、事実上勤務に従事する公務員以外の一般公務員に対す
る労働基本権は完全に否定された。

こうした公務員に対する労働基本権の制限は、1987年の社会民主化に伴い改正された
『憲法』（第33条第2項及び第3項）に基づき、団体行動権の制限対象を大幅に縮小した。
また、1996年には「新労使関係構想」⁽⁴⁾を発表し、公務員の労働基本権保障について表明
するものの、従来の法的枠組みを乗り越えることはできず、ILOやOECDなどの国際
機構から批判を受けることとなった。

公務員の労働基本権保障や労使関係に大きな変化が生じはじめたのは、1997年の大統領
選挙において革新系の金大中候補が大統領に当選し、翌年である1998年1月に「経済社会
労働委員会」を設置してからである。すなわち、「経済社会労働委員会」（Economic,
Social and Labor Council）は、1998年1月の金大中政権の誕生とあわせて新設されたいわ
ゆる「労使政委員会」である。大統領直属組織として、「労働者や使用者など、経済・社
会の主役及び政府が信頼と協調を土台にして、雇用労働政策及び関連する経済・社会政策
などを協議するとともに、大統領の諮問に応じ、社会の両極化の解消及び社会統合を図り、
国民経済の均衡ある発展」をその目的としている。経済危機の克服、社会統合的な構造調
整（リストラ）、労働基本権の強化、労使関係の改善、労働市場の効率性強化などを主な
活動内容としている。

1997年末から1998年にかけての国際通貨危機の中、経済危機を克服するための社会条約
を導出し、労働及び経済分野の制度改善に対する合意を導く役割を果たしている。1998年
の2月6日には「経済危機克服のための社会協約」（全90項目）を締結し、翌年の4月には
「雇用創出のための社会協約」（全55項目）が締結された。1999年の5月に制度的根拠
である「労使政委員会の設置及び運営などに関する法律」が制定されており、2018年6月
からは「経済社会労働委員会」に名称変更された。

(4) 1996年4月の総選挙を前に労働団体や市民団体から提起された労働関係の改革に対し、当時
の金永三大統領は、新しい労使関係の形成に向けて、①共同善の極大化、②参加と協力、③労
使自律と責任、④教育重視と人間尊重、⑤制度と意識の世界化の5原則を表明し、「労使関係
改革委員会」を設置した。

この1998年2月の「2・6社会協約」に基づき、公務員労働組合の前段階として公務員の職場協議会の設置に関する関連法律を国会に提出し、1999年1月以降、各行政機関において職場協議会が設立された。2002年には、全国レベルの連合組織が結成され、同年3月16日には「大韓民国公務員労働組合総連盟」（「大公連」、後の2006年4月に「公務員労働組合総連盟」（公労総）に統合）が、同じく3月24日には「全国公務員労働組合」（全公労）がそれぞれ結成され、合法組合の「公労総」と非合法組合の「全公労」に二元化した形で公務員の労使関係が展開された。

その後、2003年に誕生した革新系の盧武鉉政権では公務員労働組合法の制定が進められ、立法形式や規定する内容をめぐって意見が対立したが、その理由は、全公労は労働基本権として労働三権すべてを要求する一方、公労総は団結権と団体交渉権を要求したためである。紆余曲折を経て、2004年12月に『公務員労働組合法』（公務員の労働組合の設立及び運営などに関する法律）が制定（2005年1月公布、2006年1月施行）されたが、翌年の1月の施行にあわせて、労働組合の設立申告を行わない労働組合との交渉拒否、不法的な争議に対する労組事務所の閉鎖、団体条約の破棄など、労働組合の合法団体化のための政策的誘導が行われた⁽⁵⁾。

この政府による合法団体化への誘導に対し、①「全公労」は違法団体（後の2007年10月に合法団体）として、②「公労総」は合法団体（2006年9月設立申告）として、そして全公労から合法団体化を目指し分離した③「民主公務員労働組合」（民公労）は2007年7月に合法団体として活動を開始した。その後の2007年9月から始まった政府との団体交渉が進められ、同年12月にはこれらの3つの労働組合との間で、それぞれ団体条約を締結することとなった。

しかし、2008年2月に保守系の李明博政権が登場したことをきっかけに、「法と原則の遵守」の名目下で、雇用労働部では不合理な労使関係及び慣行改善を内容とする労使関係政策（2009—2010）、行政安全部では公務員労使関係の先進化計画を策定（2010）するなど、法の原則下での厳正な労使関係の形成という名分の高圧的な労働政策が進められるようになった。

このような状況の中で、政府に対する公務員労使関係は、「疎通・協力」と「対立・葛藤」に二元化し、前者は「公労総」、後者は「全公労」がその中心であった。2009年以降、

(5) この公務員労働組合法の制定過程については、拙稿、「韓国における公務員制度の形成と改革(3)公務員の労働基本権と公務員労働組合の現況」、『自治総研』（通巻325号）に詳しい。

前者の公労総は広域連盟や教育庁労総など上級団体を持たない自主的な労働組合との統合により2012年6月に「大韓民国公務員労働組合総連盟」（公労総）へ、後者の全公労は2009年9月に「民公労及び法院労総」と統合したうえ、民主労総を上級団体として再スタートした。

所管である雇用労働部が発表した2018年の「全国労働組合組織現況」によれば、労働者の総数は1,937万名であり、そのうち、労働組合の加入者は233万名、加入率は11.8%であった。前年渡より1.1%増加しており、2004年以降、15年ぶりに10%台を越えたことになる。部門別においては、民間労働組合の労働組合組織率は9.7%、公共部門の労働組合組織率は81.6%であった。

<表1> 公務員労働組合の現況（2018年度末現在）

区 分	労働組合数 (団体)	組合員数 (人)	組織率 (%)	(参考) 民間組織率 (%)	加入対象 公務員数 (千人)
2009	95	158,910	53.1	8.9	299
2010	96	164,147	55.6	8.6	295
2011	99	165,566	56.1	8.9	295
2012	110	164,683	55.8	9.2	295
2013	122	179,615	60.9	9.1	295
2014	125	184,260	61.6	9.3	299
2015	144	192,831	64.1	9.1	301
2016	150	198,505	65.5	9.1	303
2017	155	203,558	66.5	9.5	306
2018	147	261,997	81.6	9.7	320

(出典) 雇用労働部統計、「全国労働組合組織現況」（2018）より追加作成。

こうした組織率増加の背景には、9万人余りの組合員をもつ「全国公務員労働組合」（全公労）が、2007年に違法な労働組合から合法的な労働組合となっており、公共部門の組織率を大きく引き上げたことが全体的に労働組合への加入率の相乗効果に影響を与えている。

また、統計が始まって以来、初めて強硬派の「民主労総」（約96万8,000人）が穏健派の「韓国労総」（約93万3,000人）に代わって最大労働組合となった。昨年における増加率において、約6万人の増加の韓国労組に対し、民主労組は約25万人の増加であった。

2. 文在寅政権の登場とILO基本条約の批准問題

ところで、なぜこの時期に及んでILOの基本条約の批准が政治課題として浮上したのだろうか。その直接的な原因は、2000年以降において韓国政府が進めてきたEU（欧州連合、European Union）とのFTA（自由貿易協定、Free Trade Agreement）である。韓国とEUは、2011年5月にFTAを締結しており、その際、EUは韓国に対し労働基本権の尊重・促進・実現のために、ILOの基本条約の批准を求め、韓国はその批准を約束した。

その後の2018年12月になって、EUは韓国政府に対し、2011年のFTAで義務づけられたILOの基本条約への批准がその後7年過ぎたにもかかわらず履行されていないことを理由に、FTA協定上の紛争解決手続きである「政府間協議」を開始し、貿易と持続可能な発展委員会において基本条約を批准するように要求した⁽⁶⁾。この時のEU執行委員会の要請したFTA協定上の労働関係義務は、①1998年の「ILO基本権宣言の原則」（結社の自由及び団結権、強制労働の禁止、児童労働の根絶、雇用上の差別禁止）を国内法や慣行において尊重・増進・実現する、②ILOの基本条約及びその他の直近の条約批准のために持続的かつ継続的に努力することであった⁽⁷⁾。

一方、国内では保守系の朴勤恵大統領が「チェスンシルゲイト」と呼ばれる民間人による国政介入事件をきっかけに大統領をめぐる不祥事が憲法違反に当たるとの国会判断（2016年2月）が下された。この国会の判断に基づき行われた憲法裁判所（最高裁）の弾劾裁判において罷免が決定（2017年3月）され、その後の大統領選挙では革新系の文在寅候補が当選し、盧武鉉政権以来、約10年ぶりの政権交代となった⁽⁸⁾。

中間層及び労働者を主な政治基盤とする革新系政府では、当選初期から労働者寄りの労

(6) このFTA協定上の紛争解決手続きである「政府間協議」は、当事国間の協議→パネルの設置→パネル判定報告書の提出→パネル判定の履行の順序で進行するように規定されている。外交通商部FTA政策局編、「韓・EUFTA詳細説明資料」、2012年、152-155頁の「15紛争解決」を参照した。

(7) この2018年12月13日にソウルで開催された「第15次韓国・EU合同委員会」において、EU側は雇用及び社会問題と関連した国際的な改善の努力強化を強調し、ILOの核心条約の批准を強く要求し、韓国政府は国政課題の1つとして位置づけ、批准に向けて持続的な努力をしていると説明している（外交部発表資料、2018年12月13日）。

(8) この点については、Kim Hack-Ryang、「第19代大統領選挙における有権者の投票行動に与えた影響分析：大統領弾劾・地域主義・世代亀裂を中心に」、『人文社会21』（アジア文化学術院）、2020年、9（4）、137-152頁が詳しい。

働政策への転換が宣言され、2017年7月に公表された「文在寅政府国政運営5カ年計画」（国政企画諮問委員会）では、100の国政課題のうち63番目で「労働尊重社会の実現」を掲げ、①労働基本権の保障及び劣悪な勤労者の権利保障のための労使政の社会的対話による労使関係の法・制度の改善、②賃金未払い・不当解雇・職場内のハラスメントなどから労働者の権益救済の強化を政策目標とし、2018年には「労働尊重の社会基本計画」の策定とともに、ILOの中核的労働基準である強制労働に関する第29号及び第105号条約のほか、結社の自由及び団結権・団体交渉権の保護に関する第87号及び第98号条約の批准を推進するとした。

ILO基本条約の批准は、①「最低賃金1万ウォン」、②「週52時間の勤労時間短縮」、そして③ILO基本条約批准のための労働関係法（労働組合法、公務員労働組合法、教員労働組合法）改正案の国务会議での議決という文在寅政権における「労働政策の3点セット」⁽⁹⁾の1つであり、「ILO核心条約の批准は大統領選挙時の公約であると同時に、韓国の経済的なパラダイム転換を意味する」⁽¹⁰⁾とし、ILO核心条約の批准をきっかけに成熟した政治文化、安定した労使関係の形成こそが必要であることをアピールした。

また、文在寅大統領は、2017年9月に訪韓したライダーILO事務総長との面会の際に、「国際的な労働基準にあわせて国内の労働法を整備する問題は多様な意見が存在するが、社会的な対話を通じて解決していく」との意思表示があった⁽¹¹⁾。

しかし、最低賃金の課題など労働問題に関する社会的葛藤が大きくなっている中、2018年6月には解雇者を組合に加入させたことを理由に不法労働組合となっている「全教組」（全国教職員労働組合）に対する職権による取り消しは不可能との立場を明らかにするなど、ILO条約の批准より国内法の整備（改正）が先という政府方針が示され、労働組合からは批判の声が高まった。

その後、これらのILO関連3法の改正のための社会的合意形成を目指して新たに「経済社会労働委員会」（Economy, Social and Labour Council）を設置した。この「経済社会労働委員会」（ESLC）は、2018年5月に『経済社会労働委員会法』（法律第15663号）

(9) 「韓国経済新聞」（電子版）、2019年10月9日。

(10) 「朝鮮日報」（電子版）、2019年6月15日。

(11) 「連合ニュース」（電子版）、2017年9月3日。

に基づき設置された大統領直属の諮問会議である⁽¹²⁾。労・使・政の社会的対話と合意による懸案の労働問題の解決を図る目的で新設されたもので、その傘下には議題別の委員会が設けられ、労使関係については「労使関係制度・慣行改善委員会」を中心に、①労使自治の実現に向けて労使関係法制の検討とその改善案の作成、②労働基本権の実質的保障のための争点整理とその改善案の作成を通じて、ILO批准に向けた迅速な労使間の合意形成が求められた。

3. 経済社会労働委員会（第1次）の動き

2018年11月22日に開催された「経済社会労働委員会」（第1次）は、労・使・政の社会的対話と合意による懸案の労働問題の解決を図る目的で新設されたもので、文在寅大統領は青瓦台を初会議の場所として提供し、委員に対し委嘱状を直接手渡しするなど、この経済社会労働委員会に対する期待の大きさを物語っているといえる。

中でも、経済社会労働委員会傘下の議題別委員会として2018年7月20日に設けられた「労使関係制度・慣行改善委員会」（以下、労使関係委員会という。）は、「労働尊重社会実現の主体である労使の当事者が相互尊重と合意に導くための具体的な労使関係の制度・慣行の改善についての対案を模索するとともに、対等かつ自治的な労使関係の構築に向けた労働基本権の実質的な保障と制度改善の案作り」を目的とし、主要案件は、①労使自治の実現に向けて労使関係法制の検討とその改善案の作成、②労働基本権の実質的保障のための争点整理とその改善案の作成であった。

この労使関係委員会は、委員長をはじめ公益委員8名、労働側委員2名、経営側委員2名、政府側委員1名の計13名の委員で構成され、その特徴として、①公益委員がすべて労働法の専門家であること、②公益委員の数がほかの委員に比べ多いことが挙げられる。すなわち、この労使関係委員会は、ILOの基本条約批准に向けた迅速な労使間の合意形成を狙いとしており、公益委員主導の円滑な取りまとめのために労働法の専門家を多数の公

(12) この経済社会労働委員会の前身は、1997年の通貨危機に直面し労使間の合意により経済危機を克服する目的で1998年1月に金大中政権の下で設置された「労使政委員会」（Korea Tripartite Commission）である。初代の労使政委員会（1998～2007）の後は、経済社会発展労使政委員会（2007～2018・5）を経て、経済社会労働委員会へと名称変更となった（経済社会労働委員会ホームページより引用）。

益委員として配置していることがわかる⁽¹³⁾。

しかし、労使関係委員会は、設置直後から議題の設定をめぐる労使間の意見が対立した。労働側委員からは、ILO基本条約に関連する争点、すなわち団結権に限定して議題を設定すべきとの意見が出された一方、使用者側からはILO基本条約の批准をきっかけに労使関係の全般、すなわち団体交渉と団体行動も議題として扱うべきとの意見が出され、議題設定をめぐる膠着状態となった。

ILO基本条約の批准に関連する委員会での団結権に関わる4つの優先議題は、①労働組合の設立申告、労働組合の役員資格の制限、②解雇者、失業者、特殊形態労働従事者の労働組合加入、③労働組合の専従者に対する賃金支払い禁止及び労働時間免除制度、④教員及び公務員労働組合法における加入範囲であった。また、労働者側・使用者側及び公益委員の間では、労使関係の制度及び慣行改善の議題を大きく団結権、団体交渉、争議行為（不当労働行為を含む）に分類し段階的に議論することで合意した⁽¹⁴⁾。

<表2> 3つの分野の改善事項

区 分	内 容
団 結 権	ILO基本条約の批准、労働組合の設立及び運営の自律性の保障 <ul style="list-style-type: none"> ・特殊雇用労働者、解雇者、失業者の労働組合の設立及び加入方案の模索 ・公務員及び教員の団結権の拡大方案 ・労働組合役員資格制限の緩和 ・労働組合設立に対する行政官庁の介入最小化 ・労働時間減免制度など労働組合活動のための合理化方案
団 体 交 渉	労使間団体交渉の自律性範囲の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ・団体条約の有効期間、団体交渉の対象事項・規制を合理的に改善 ・産別交渉を含む交渉窓口の一元化などの改善 ・不当労働行為の公平と実効性の観点から合理的改善
争 議 行 為	争議行為の対等性保障、労使関係の犯罪化防止と自律性の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ・争議行為に関する手続きの改善 ・争議行為の対象と手段、代替労働、必須維持業務制度の改善 ・労働組合法における刑罰条項の全面的な再検討

その後、2018年10月に労使関係委員会における膠着状態を打開し、論議の円滑な進行を図るために、公益委員によるワークショップが開催され、団結権と関連する争点整理が行われた。その結果、公共部門に関しては、解職公務員及び教員の労働組合加入の許容、大

(13) Lee Sung-Wook教授インタビューによる（2019年12月10日、梨花女子大学法科大学院会議室）。

(14) 「2018年度経済社会労働委員会活動報告書」、50-51頁。

学教員の労働組合加入の許容、公務員労働組合の加入における職級制限の廃止などが合意され、その合意内容を踏まえた「労使政合意素案」（第1次素案）が2018年10月12日の第9次委員会において提示された。

しかし、この第1次素案は、団結権に関する事項は具体的な改善方向が提示されているが、団体交渉と団体行動権については抽象的な内容のため具体的な改善方向が分からないという使用者側の反対により合意形成には至らなかった。言い換えれば、「現金」（団結権関連の事項）と「手形」（団体交渉及び団体行動関連の事項）を交換することはできないということであった。

4. ILO基本条約批准案とILO関連3法

2018年11月22日に公式にスタートした労使関係委員会は、労使政委員及び公益委員の間でILO条約の批准と国内法の改正方向をめぐって23回の協議を重ね、2019年4月には公益委員が中心となって取りまとめた「ILO基本条約の批准のための労使関係制度・慣行改善方向に関する公益委員の立場」（公益委員案最終案）が提案されたものの、労使両方からの問題提起が平行線を辿り最終的な合意には至らないまま同年5月20日をもって終了となった⁽¹⁵⁾。

その結果、ILO条約の批准に関するリーダーシップは、労・使・政協議体である「経済社会労働委員会」から政府（雇用労働部）に移され、同年7月31日には関連3法の改正案の立法予告、同年10月31日は国務会議の議決（閣議決定）を経て、国会の環境労働委員会に、また、ILO基本条約批准に関する法律案については、国会の外務委員会にそれぞれ送られた。国会に送られたILO基本条約批准案及び関連3法の主な内容は、表3及び表4のとおりである。

(15) この2019年4月15日の公益委員の提案内容の中には、①公務員の労働組合の加入範囲を6級以下という職級により一律的に制限する代わりに担当する職務により定めること、②『幼児教育法』及び『高等教育法』上の教員に対する教員労働組合設立の許容、③公務員または教員であった人に対する組合員資格は労働組合の規約で定めることなどが含まれていた（ILO基本条約批准のための労使関係制度・慣行改善方向に関する公益委員の立場、記者会見資料、2019年4月15日）。

＜表3＞ 批准準備中のILO基本条約（雇用労働部資料より整理）

区分	条約名	内容	国内関連法
結社の自由条約	結社の自由及び団結権保護条約（第87号）	労働者はいかなる差別を受けることなく自ら選択し、団体を設立し加入することが可能	労働組合法、公務員労働組合法、教員労働組合法など
	団結権及び団体交渉条約（第98号）	労働者は、労働組合の加入を理由に雇用拒否などの差別と偏見から保護	
強制労働禁止条約	強制労働禁止条約（第29号）	すべての形態の強制労働の禁止	兵役法など
	強制労働廃止条約（第105号）	政治的見解、争議参加に対する制裁目的の強制勤労の禁止	国家保安法、集会及びデモに関する法律など

＜表4＞ ILO批准関連労組3法の主要内容

区分	主要内容	
労働組合法	失業者・解雇者	労働組合の組織形態と関係なく失業者・解雇者の労組加入許容
	専従者給与支給	労組専従者の給与支給禁止規定の削除
	交渉窓口の一元化	使用者同意による個別交渉進行の際、すべての労組に対する誠実交渉及び差別禁止の義務化
	事業所占拠	事業所内の生産・主要業務施設等に対する占拠禁止
	団体条約の有効期間	現行2年の上限を3年に拡大
公務員労働組合法	退職公務員・消防公務員の労組加入許容	
教員労働組合法	退職教員・大学教員の労組加入許容	

（出典）雇用労働部発表資料より筆者整理。

今回のILO基本条約の批准に伴う労働組合関連の政府立法（改正3案）の主な内容は以下のとおりである⁽¹⁶⁾。

（1）労働組合及び労働関係調整法（労働組合法）

雇用労働部は、2019年7月31日にILO基本条約の批准にあわせた国内法の整備の一環として「労働組合及び労働関係調整法の一部改正法律案」を立法予告し、2020年5月末の会期終了に伴い廃案となったが、新しい国会召集前の2020年5月28日に改めて同改正案の立法予告を行った。その改正理由は次のとおりである。

国際労働機関（ILO）は、「結社の自由・強制労働の禁止・児童労働の禁止・差

(16) 雇用労働部発表資料、2019年10月1日。

別禁止」に関する8つの条約をもっとも基本的な核心条約として分類し、すべての会員国にその批准を求めている。韓国は、1991年にILO加入以来国際社会に対し核心条約の批准を数回にわたって約束したにもかかわらず未だに「結社の自由」（第87号・第98号）及び強制労働の禁止（第29号・第105号）に関する4つの核心条約を批准しないままである。

これに対し、韓国政府は結社の自由に関する条約の批准のために、2018年7月から10か月の間、労使政と専門家が参加する経済社会労働委員会の「労使関係委員会」において法改正の方向性を議論してきた。同委員会での論議では最終的な合意形成ができないまま、2019年4月15日に同委員会の公益委員らは結社の自由に関する条約の重要性と緊急性を勧告し、結社の自由に関する条約の批准及び公正かつ合理的な労使関係の形成のための法改正の課題を提示し、政府の早急な措置を勧告した。

韓国政府においては、ILO核心条約の批准を通じて韓国経済が直面している通商問題の不確実性を解消するとともに、労働者の労働基本権の保護及び自律と双生の労使関係を形成するための労使政の論議の上で提案された公益委員の勧告案を土台に『労働組合及び労働関係調整法』のうち、関連する条項の改正を進める次第である。改正案の主な内容は以下のとおりである。

- ① 事業または事業所に従事しない労働者の企業別労働組合への加入の許容（現行法第2条第4項第4号但し書きの削除、改正案第5条）
 - ・ 企業別労働組合の場合、解雇された組合員の労働者性が否定されたと解釈した規定を削除する。
 - ・ 事業または事業所に従事しない組合員は、使用者の事業運営に支障をきたさない範囲において、事業または事業所での労働組合活動ができ、この場合、事業所の出入り及び施設使用に関する労使間に合意された手続きまたは事業所の規則などを順守しなければならない。
 - ・ 解雇された組合員が労働委員会に不当労働行為の救済申請を行った場合、中央労働委員会の再審判定がある時まで、事業または事業所に従事する労働者とみなす。
- ② 労働組合の代議員及び役員資格（改正案第17条第3項新設、改正案第23条第1項）
 - ・ 労働組合の役員資格を労働組合の規約で定めることとし、企業別の労働組合の場合、役員や代議員の資格をその事業または事業所に従事する組合員に限定す

る。

- ③ 労働組合の業務のみに従事する労働者の労働組合業務の遂行など（改正案第24条及び第24条の2）
- ・ 労働組合の業務のみに従事する労働者（専従者）に対する給与支払い禁止規定を削除する。
 - ・ 使用者が労働組合の業務のみに従事する労働者に対し給与を支払う場合、当該の労働者は労働時間免除限度を超過しない範囲において労働組合の業務を遂行しなければならない。
 - ・ 労働時間免除限度を超過する内容の団体条約または使用者の同意はその部分に限って無効とする。
 - ・ 労働時間免除審議委員会を「経済社会労働委員会法」による経済社会労働委員会に設置し、労働時間免除審議委員会は労働団体、経営者団体、経済社会労働委員会からそれぞれ推薦した委員で構成する。
- ④ 個別交渉時における差別処遇の禁止など（改正案第29条の2第2項新設、改正案第29条の3第2項）
- ・ 個別交渉の際、使用者は交渉を要求したすべての労働組合と誠実に交渉しなければならない。また、差別的な処遇をしてはならない。
 - ・ 1つの事業または事業所において労働条件などを考慮し必要と認められる場合、労働委員会が労働関係当事者の両方またはある一方の申請を受けて交渉単位を分離または分離された交渉単位を統合する決定を可能とする。
- ⑤ 団体条約の有効期間の上限の延長（改正案第32条第1項及び第2項）
- ・ 団体条約の有効期間の上限を現行の2年から3年に延長する。
- ⑥ 争議行為の形態の制限（改正案第42条第1項）
- ・ 生産及びその他の主要業務に関連する施設などに対してその全部または一部を占拠する形態で行われる争議行為を禁止する。

（2） 公務員労働組合法改正案の主要内容

所管の雇用労働部は、2020年5月28日に、『公務員の労働組合の設立及び運営などに関する法律』（公務員労働組合法）の一部を改正するにあたってその改正理由及び主な内容を予め国民に広く知らせ、これに対する意見を収斂するために、『行政手続法』（第41条）に基づき立法予告を行った。

この立法予告では今回の公務員労働組合法の一部改正の理由について、次のように説明している。すなわち、国際労働機関（ILO）の基本条約である「結社の自由に関する条約」の批准推進にあわせて公務員労働組合法が当該の条約の内容に符合するように、公務員労働組合の加入基準のうち公務員の職給制限を廃止するとともに、退職公務員及び消防公務員の労働組合の加入を許容するなど、公務員の団結権保障の範囲を拡大しようとするものである。

その上、所管である雇用労働部は、改正案提出の背景と理由について、次のように説明している⁽¹⁷⁾。

- ・ 現行法は1998年の労・使・政の社会的合意に基づき議論を経て2005年に制定されたもので、公務員の身分及び業務の特殊性等を考慮し加入範囲を6級以下の現職公務員とし、職級・職種・職務により加入を制限することにより団結権の範囲を狭く認めた。
- ・ 団結権は憲法が保障する普遍的な原理であり、公務員も労働者としての地位が認められるとともに、労働基本権に対する認識の拡大等を考慮し、最小限の団結権の拡大必要性が提起されている。
- ・ この点に関して国家人権委員会、ILO等において何度も5級以上、消防公務員等の団結権拡大の必要性を要求されてきたが、現行法ではこのような時代的な要請に応答していない側面がある⁽¹⁸⁾。
- ・ ILOの結社の自由条約（第87号、第97号）は、労働基本権に関する国際的基準であるとともに、核心条約であることからその批准を通じて、国際的な水準に見合う国家競争力の向上に向けた国内法の整備は不可欠であり、先進諸国においても大半の公務員の団結権を幅広く認めている。

(17) 雇用労働部公告第2019-303号、公務員の労働組合の設立及び運用等に関する法律一部改正案の立法予告、2019年7月31日。

(18) 特定職である消防公務員に対する団結権の否定について、憲法裁判所（最高裁）では、消防公務員を労働組合の加入主体として排除していることが憲法第32条第2項に根拠していることから憲法違反ではないと判断しているが、憲法第33条第2項の解釈論に照らした場合の消防公務員の労働組合の加入が公共福利の達成を阻害すると見るのは困難であり、また憲法第7条に根拠する公務員に対する要請にも反すると見るのは難しい反面、消防公務員のほとんどが6級以下に相当する公務員であることを勘案すれば労働組合の加入を認める必要性が高い。したがって、公務員労働組合法において労働組合の加入の主体として消防公務員を規定しないのは消防公務員の団結権を侵害し違憲的と言わざるを得ない。Shin Hey-Rim、「消防公務員の労働組合加入制限の違憲性」、『労働法研究』、46、183-221頁を参照した。

- ・ 経済社会労働委員会の傘下に設けられた「労使関係委員会」の公益委員らは、ILOの結社の自由条約への批准の重要性と緊急性を考慮し、最小限の公務員の団結権の保障範囲等、立法に必要な事項を提示（2019年4月15日）し、政府及び国家に対し早急な立法措置を施すことを勧告している⁽¹⁹⁾。

以上の内容を踏まえ、政府は現行法の制定当時から比較的狭く認めてきた公務員の団結権について、労働基本権に対する社会認識の変化及び公益委員の勧告案の趣旨等を考慮し、労働組合の加入対象における職級制限を削除するとともに、消防公務員と退職公務員に対する労働組合への加入を許容することにより国際水準にあった法制度として改正すると述べている。主な内容は次のとおりである。

- ① 公務員労働組合の加入範囲において職給基準を削除する。（改正案第6条第1項）
- ② 労働組合の加入対象に特定職公務員である消防公務員を含む。（改正案第6条第1項第2号）
- ③ 退職公務員の労働組合への加入資格については労働組合の規約で定める。（改正案第6条第1項第4号）
- ④ 職務特性を考慮し、公務員労働組合の加入制限に関する条文のうち、類似する内容を統合・整備する。（改正案第6条第2項）

(3) 教員労働組合法改正案の主要内容

雇用労働部では、教員労働組合法改正案の提案の理由として、「国際労働機関の核心条約である第87条（結社の自由に関する条約）の批准を推進するにあたって当該条約の内容に符合するように法律改正を進めるために、退職教員に対しても教員労働組合への加入ができるようにし、教員の団結権の保障範囲を拡大するためである」と述べている。主な内容は、教員労働組合に加入できる範囲を、「教員として任用され勤務した人で、労働組合の規約により定める人」に拡大する（改正案第4条の2の新設）ものであった。

この教員労働組合法改正案は、昨年の改正案に比べ大幅に簡素な内容となっているが、それは2020年6月9日に教員労働組合法が改正・同日施行（以下、改正法とい

(19) この労使関係制度・慣行改善委員会の活動及び公益委員らによる公益委員提案が出されるまでのプロセスについては、Lee Sung-Wook、「ILO核心協約の批准関連の論議プロセスと課題」、『労働法研究』、第17号が詳しく述べている。

う。)され、昨年度の改正案に含まれていた教員の労働組合の加入対象の範囲について、退職教員以外の教員に関しては、この改正法で扱うこととなった。すなわち、この改正法の背景には、これまで『小・中等教育法』に従い教員を規定し、『高等教育法』が規定する大学教員の団結権を認めてこなかったことに対する憲法裁判所の憲法不合致決定(2018年8月30日、宣告2015憲カ38決定)が、示されたことを受け、その趣旨を反映するための関連規定の整備とともに、現行制度の運営上における不備などを改善・補完するためと述べており、その主要内容は次の通りである。

- ① 教員の範囲に『幼児教育法』による教員、『高等教育法』による教員(講師は除く)を含める。(改正法第2条)
- ② 『幼児教育法』による教員は、市・道単位または全国単位でのみ労働組合を設立することができる。(改正法第4条第1項)
- ③ 『高等教育法』による教員は、個別学校単位、市・道単位または全国単位で労働組合を設立することができる。(改正法第4条第2項新設)
- ④ 『幼児教育法』による教員の労働組合代表者は、教育部長官、市・道教育監または私立学校の設立・経営者と交渉することができ、この場合、私立学校の設立・経営者は全国または市・道単位で連合して交渉に応じなければならない。(改正法第6条第1項第1号新設)
- ⑤ 『高等教育法』による教員の労働組合代表者は、教育部長官、市・道知事、国公立学校の長または私立学校の設立・経営者と交渉することができる。(改正法第6条第1項第2号新設)
- ⑥ 教育部長官などは、交渉を要求する労働組合が2つ以上の場合、当該労働組合に対し交渉窓口を一元化するように要請することができる。(改正法第6条第6項新設)

5. 政府案に対する労・使側の反応

最大の労組である民主労総の指摘によれば、今回の政府立法案は、①ILO勧告及び国際労働基準に満たない(例えば、特殊雇用労働者・間接雇用労働者の労働基本権が欠如、労組設立申告・公益事業の争議権とストライキ及び責任関係の欠如など)、②強制労働禁止条約(第105号条約)の欠如(例えば、政治的見解・争議参加に対する制裁関連の強制

勤労（懲役刑）の維持）、③政府の先行措置の欠如（例えば、全国教員労組の不法労組通報措置の取り消し・特殊雇用労働組合の設立申告書の受理方針や措置の欠如など）の面において、改善に関する事項は不確実な反面、労働基本権を制限する内容は明確にしていることから従来の労働基本権をさらに後退させる内容であると厳しく批判している。

その上、次の点についての具体的な改善が必要であると指摘している。

- ① 特殊雇用労働者（『労働組合法』第2条第1項）の概念拡大及び労働基本権、間接雇用労働者（『労働組合法』第2条第2項）の使用者概念の拡大、労組設立申告書（『労働組合法』第12条）の取り戻し規定の削除、申告主義に見合う運用（実際は許可制）
- ② 全国教員労働組合（全教組）の不法労組通報（『労働組合法施行令』第9条第2項）の削除、不法教組通知処分の職権取り消し
- ③ 公務員・教員の団体交渉と条約締結権の対象及び範囲の拡大、団体条約の履行確保の手段明示
- ④ 団体交渉と争議行為対象（『労働組合法』第29条）の範囲拡大、社会経済政策の交渉・争議権の保証
- ⑤ 公益事業の争議権（『労働組合法』第42条第2項～第6項、第43条、第71条）、必須維持業務制度の廃止、最小維持業務制度の新設、必須公益事業所の代替勤労の禁止
- ⑥ 争議と刑事・民事責任、暴力や破壊行為を伴わない争議に対する刑事・民事免責規定

雇用労働部が提示した労働組合法改正案に対し、労働界は、経済社会労働委員会の公益委員案を反映した政府案の一部の内容はILO基本条約の基準に満たないと批判しているが、特に経営側の要求に応じて団体条約の有効期間を2年から3年に延長するとともに、職場占拠を制限したことはILO基本条約の批准とは関係のない労働法の改悪と反発している⁽²⁰⁾。

他方、使用者側の経営界では、今回のILO批准及びILO関連3法の推進は時期尚早であり、コロナ禍により企業人の多くが大きな打撃を受けている現状において優先順位の高いものではないと反発している⁽²¹⁾。

ILO批准と関連した今回の労働組合法の改正案に対する労使の間の立場の差は、次の

(20) 「連合ニュース」（電子版）、2019年7月30日。

(21) 「中央日報」（電子版）、2020年6月23日及び「東亜日報」（電子版）、2020年6月10日。

5つの争点で対立している。すなわち、①解雇者・失業者の労働組合活動の許容に対し、使用者側からは、団結権の過剰な拡大により労使間の紛争が拡大する恐れがある、②労働組合専従者の賃金支給禁止（タイムオフ制）の削除については、使用者側から、有給の労働組合専従制度が乱用される可能性が高い、③特殊雇用労働者に対する団結権の付与については、使用者側から、労働者性が、無限に拡大される恐れがある、④争議行為時における事業所内の主要施設の占拠禁止については、労働者側から、団体行動権の過剰な侵害に当たる、⑤団体協約の有効期間を現行の2年から3年に延長することについては、労働者側から、労働組合の交渉力の弱体化につながる恐れがあるとの指摘である⁽²²⁾。

政府の改正案に対する労使側の意見を総合すれば、まず労働者側の民主労総及び韓国労総からは、ILOの基本条約の趣旨にそぐわない労働基本権の後退と厳しく批判している。また、使用者側の韓国経営者総協会・韓国貿易協会・中小企業中央会などでは使用者の労使関係対応力がさらに悪化し、労使関係の健全な発展が阻害され、労使間の対立が拡大すると批判している。しかしながら、過去2年間の交渉において歩み寄ることの難しさを体験している政府にとっては両方の利害に配慮しながらILOの基本条約の批准に向けた実現可能な改正案を提示したことになる。

一方、公務員労働組合法の改正案の内容に関しては、職級制限の撤廃、消防公務員の労働組合設立の許容、一般公務員はもちろん教員労働組合に退職者の加入が可能となった点など、従来の制約から一歩前進との評価がある一方、公務員労働組合を代表する「全公労」・「公労総」ともに公式的には政府案に対して批判的である。公務員労働組合側の批判は、大きく2つである。1つ目は、労働組合の加入対象を6級以下に制限していた条項を削除するというものの、職務により指揮・監督などの総括業務担当者の加入を制限していることである。職級制限の状況がなくなれば、事務官や書記官も加入対象になるが、職務制限に引っかかり実際の加入は実務の事務官など少数に過ぎないからである。その2つ目は、改正案においても団体行動権の制約は残り、公務員の労働基本権を制限している点である。すなわち、政府との間で行っている報酬委員会や団体交渉において団体行動権がないため、交渉力に限界があるとの指摘であり、団体交渉権及び団体行動権の実質的な保障が必要とのことである。

『教員労働組合法』の改正案に対しては、退職教員の労働組合への加入を許容する内容が含まれており、解雇された教員を組合員として加入させたという理由で2013年以降、違

(22) 「ソウル経済新聞」（電子版）、2020年6月24日。

法労働組合の扱いを受けている「全教組」（全国教員労働組合）が合法労働組合としてその資格を回復することから全体的に肯定的な評価である⁽²³⁾。

6. 消防公務員の国家職転換及び団結権・団体交渉権の付与

2019年6月末現在の消防職公務員の数は、54,875名であり、そのうち国家職である687名（消防庁・中央119救護本部・中央消防学校）を除く、54,188名（約98.7%）が地方職である。

2019年11月19日に、国会において『消防公務員法』及び『消防基本法』、『地方公務員法』、『地方交付税法』、『消防財政支援及び市・道消防特別会計新設法』など関連する6つの法律改正案が可決され、2020年4月からすべての地方職の消防公務員の国家職（国家公務員）への転換が決まった。すなわち、1973年2月に制定された「地方消防公務員法」により国家職と地方職に分離されていた身分が47年ぶりに国家職として統合・一元化されることとなった。

1992年の地方自治制度の導入にともない広域自治に転換された消防行政制度の下では市・道の財政状況によって賃金や勤務条件のほか保有する装備においても格差があり、国民の安全における地域間格差問題として指摘されてきたが、国家職への転換にともない消防職公務員の処遇改善とともに、消防サービスの強化が期待できる。政府は、2022年までに全国の消防公務員の確保率を100%に引き上げるとともに、給与を国家職公務員にあわせるとし、それに必要な財源としてたばこ税の個別消費税総額の20%となっている消防安全交付税の比率を45%に引き上げ、充当することとなった⁽²⁴⁾。

他方、2019年12月10日に国会で可決された『公務員の職場協議会の設立及び運営に関する法律改正案』（改正公務員職場協議会法）は、一般職公務員に比べ劣悪で危険な勤務条件の下で勤務する警察・消防公務員等の勤務環境の改善及び苦情の解消を改正案提出の理由とし、公務員の職場協議会の加入できる公務員の範囲に、①在職経歴10年未満の外務領事・外交情報技術職列の外務公務員、②警監以下の警察公務員、③消防警以下の消防公務員を新たに追加した。

(23) 「韓国教育新聞」（電子版）、2020年6月4日。

(24) 「東亜日報」（電子版）、2019年11月20日。

消防公務員は、特定職公務員に分類され、その階級は、「消防総監－消防正監－消防監－消防准監－消防正－消防領－消防警－消防尉－消防長－消防校－消防士」の11階級である。一方、警察は国家公務員のうちの特定職公務員であり、その階級は消防同様11階級、すなわち、「治安総監－治安正監－治安監－警務官－総警－警正－警監－警衛－警査－警長－巡警」である。警察庁の「統計年報」によれば警察全体は、2018年末現在で118,651名であり、このうち、巡警－警長－警査を除く、警衛－警監－警正－総警－警務官－治安監－治安正監－治安総監が幹部職である警察署長級である総警369名を含む幹部職は全体の13.7%で、残りの86.3%が職場協議会の加入対象となる警査以下である。

この職場協議会制度は、争議などの団体行動権はないものの、所属する機関の長との間で勤務環境の改善、業務能率の向上、苦情処理などを協議することができるかと規定しており、最小限の団結権・団体交渉権が付与されている。一般の公務員の場合は、1998年に職場協議会の設立・運営に関する法律の制定により、2005年の公務員労働組合法の制定までの間、大きな役割を担ってきており、労働組合法の前段階とも言われている。ただし、警察・消防公務員はその対象に含まれていないことにくわえ、全体公務員のうち過半数に近い49.7%の公務員が公務員労働組合に加入することができず、さらに公務員労働組合に加入できない公務員の大半が職場協議会にも参加できないと指摘されている⁽²⁵⁾。

こうした警察・消防公務員に対する労働基本権の制限については、2008年の憲法裁判所の合憲判決においてその理由を見ることができる。すなわち、消防公務員を労働組合の加入対象から除外している『公務員労働組合法』の関連条項（第6条第1項第2号）は、「消防公務員の団体行動権のみならず団結権さえも剥奪しており、過剰禁止の原則・結社の自由の原則、労働基本権などを定めた憲法に違反する」と提訴した違憲訴訟に対し、当時の憲法裁判所は労働基本権の制限は「合憲」としたが、その判決要旨では、①消防公務員はその業務上の性格において社会公共の安寧及び秩序の維持に与える影響が大きく、その責務の重要性、身分及び勤労条件の特殊性が認められることから、労働組合員としての地位をもって業務を遂行することは適切ではない、すなわち、災難管理を中心とする業務遂行の側面から、労働基本権の保障により予測される現時点での社会的弊害があまりに大きい、また②消防公務員は特定職公務員として『消防公務員法』により身分保障や処遇等

(25) 韓国労働政策院、『公務員労組時代の公務員職場協議会の活性化方案の研究』、2010年、201－202頁。

も勤労条件の面で一般職公務員に比べ厚遇されているためとその理由を述べている⁽²⁶⁾。

今回のILO批准に関連して行われるILO関連3法の改正は、今後の公務員の労使関係に対して与える影響は少なくないと考えられる。中でも、消防公務員に対する団結権及び団体交渉権の保障が内外に与える影響は大きいと考えられる。まず、2020年4月からは国家公務員に一元化されることもあり、約5万人を超える全国的な規模の消防公務員の労働組合からの要求となれば、政府への圧力も大きくなるはずである。次に、これまでの労働基本権の空白地帯の多くに団結権が付与されることになるため、公務員労働組合の規模の拡大が想定される。下の表5は、韓国の労働組合全体の組織率を示しているが、民間も含めた労働組合全体の組織率10.7%に比べ、公務員労組は81.8%と高い組織率となっている。消防公務員約5万4,000人が新たに公務員労組の加入対象となるため、その組織率はさらに高まることになる。

＜表5＞ 2017年度における労働組合の組織率（単位：千人）

区 分	全 体	公共部門			
		小 計	公務員	教 員	公共機関
労組加入対象	19,565	1,122	320	467	335
組合員数	2,088	499	262	7	230
組織率 (%)	10.7	44.5	81.8	1.5	68.6

（出典）雇用労働部、「全国労働組合組織現況」（2017）、公務員は2018のデータである。

その上、韓国全体の労使関係に対する影響力はさらに高まることが想定される。韓国における公務員の労使関係の形成は2005年の『公務員労働組合法』の制定以降と言われているが、全体の労働組合加入者約200万人のうち、公共部門の労働組合加入者が約50万人（うち26.2万人が公務員）、約25%が公務員労組の組合員であり、高い比率となっている。この公務員労組には行政の民主化や行政運営の監視、政治家や役員の恣意的な行為の牽制という社会的な役割が期待されているが、韓国社会においては不可欠な社会的要素である。

(26) ただし、裁判官9人のうち、2人の裁判官は、「正当な立法目的もなく、すべての消防公務員を公務員労働組合法の加入対象から除外したことは労働基本権を全部否定することであり、憲法に違反する。」と違憲の意見を述べていた（憲法裁判所全員裁判部2008・12・26宣告、2005憲マ971・2006憲マ198〔併合〕決定）。

おわりに

2005年の公務員労使関係の形成以降、上で紹介した消防公務員への労働基本権の制限を合憲とした2008年の合憲判決から10年が経過し、2019年になってようやく消防・警察公務員に対して職場協議会の設立が認められたことは大きな前進であるといえる。言い換えれば、2005年の『公務員労働組合法』の制定によって始まった公務員の労使関係の中で、職務上の特殊性（公共性）のために、すべての消防・警察公務員、一般公務員の5級以上、6級の公務員のうち予算・監督・総括的指揮の遂行者などは『憲法』が定めている労働基本権が保障されない労働基本権の空白地帯に置かれていたが、今回のILO基本条約の批准及びそれに連動する国内法の整備の一環として関連する労働3法が改正されれば、最小限の労働基本権を保障するための対案的措置が認められたこととなる。

日本ではあまり馴染みのない話であるが、大統領制度を取っている韓国では、革新と保守の対立が激しく政権交代が頻繁である。労働者側に近い革新系の政権の際には、地方分権改革や労働制度の改革などが進み、使用者側に近い保守系の政権となればこれまでの改革が逆戻りする傾向が著しく、「特急で走ってきた道を各駅停車で戻る」という表現が生まれるほどである。

2008年から2013年の李明博政権に続き、2013年から2017年に民間人を国政の場に介入させたことで国会での弾劾を受け罷免となった朴勤恵政権まで続いた約10年間の保守政権は、2017年における国民のロウソク革命によって崩壊し、革新系の文在寅政権の誕生により保守政権の下で後退していた労働政策や地方分権改革などが取り戻されるいわゆる、「一步後退、二歩前進」の状況である。

世界に拡大したコロナ禍の中、文在寅政権には、国民から預けられた過半数（150議席）を大きく上回る180議席の安定多数与党の使い方が試されており、ILO批准案及び関連する労働組合3法の迅速な成立とともに、今回の改正を踏まえ、労働基本権の空白地帯に取り残されている大勢の特殊労働者に対する労働基本権の付与を期待したい。

（シン ヨン Chol 山梨県立大学国際政策学部教授）

【謝辞】

本稿は、2019年12月10日～13日の間に行われた韓国調査に基づいて書かれたものである。訪韓調査は、筆者のほか、公務労協の吉澤伸夫さん（事務局長）、羽鳥竜さん（事務局次長）、自治労の林義倫さん（組織担当副部长）が参加しており、主な訪問先は韓国最大の公務員労働組合である

「公務員労働組合総連盟」（公労総）、公務員労使関係の所管である「雇用労働部」、そして、「第1次経済社会労働委員会」の公益委員で幹事であった李スンウク教授（梨花女子大学法学部）であった。12月中旬という年度末の忙しい時期であったにもかかわらず快くヒアリングに応じて頂いたことをここに記して感謝する。

キーワード：ILO基本条約／労使関係委員会／消防公務員／団結権付与