

実労働時間短縮法施行の意味と 労働現場の変化と対応

ユ・ジョンヨプ(韓国労総・政策室長)

実労働時間の短縮に関する勤労基準法の改正が2018年2月28日に国会で議決されたのに続き、3月20日には大統領名義で公布された。週当たり労働時間の上限を68時間とした雇用労働部の間違った行政解釈から始まった、長時間労働体制を正すための法廷闘争と立法論争に終止符を打ち、本格的な制度施行の段階に入ったわけだ。これによって、延長労働を含む1週間の労働時間の限度を52時間と明示した勤労基準法が、事業場の規模などによって段階的に施行されることになったが、常時勤労者300人以上の事業場と公共機関の場合、直ちに7月から施行対象になる。

週52時間を超える長時間労働をしている事業場の労使は、制度の施行に先立って、勤務形態の変更、実質賃金の保全方法などについての対策を準備している。4月9日に大統領が主宰した首席補佐官会議でも、労働時間短縮制度が無事に定着するための対応方策が議論されたと伝えられ、雇用労働部も労働時間短縮を早期に施行した企業にインセンティブを提供するなどの支援対策を強化すると発表するなど、どのように施行を準備し、対応するのかに奔走している様子だ。

労使政のいずれもが、制度の変化に合わせて、永い間慣行化されてきた長時間労働体制を、実質的に変化させるための努力を注がなければならないと思われる。これについて、実労働時間短縮に関する改正勤労基準法施行の意味と、産業現場に及ぼす効果、制度の定着のための補完対策、更には労働組合の対応方向を検討してみよう。

労働時間短縮に関する勤労基準法の改正施行の意義

今の時点は、我が国の慣行となった長時間・低賃金労働体系が変わる制度的な出発点と言える。この間、週40時間を越える休日労働に対する重複割り増し問題を巡る労使の葛藤が、少なくとも2012年のソウル高等法院の判決が出された以後今日まで、約5~6年間続けられ、国会段階でも2013年以後、法律改正の論議が5年以上行われてきた。2018年2

月 28 日、国会は少なくとも労働時間の上限を巡る解釈論議に終止符を打った。これで 2004 年から法定労働時間を週 40 時間に短縮した勤労基準法が施行されたにも拘わらず改善されなかった、残業と休日特別勤務の慣行が、14 年目にして正常化の手順を踏むわけだ。今後、法定労働時間は週当たり 40 時間、当事者間の合意による延長労働は週当たり 12 時間だけが許され、週当たり労働時間の上限は 52 時間になる。要するに、今回の制度改善は、政府の行政解釈によって慣行化されていた長時間労働体系を、法律によって正したという点で意味があると言える。

一方、今回の法律改正で、週 40 時間を超える休日労働に対しての重複割り増しが認められなくなった。一部の専門家たちは、週 40 時間を超える休日労働に対して重複割り増しを認めない立法に関して、今後は休日労働に対しては金銭補償でなく、休息権の保障という次元での取り組みが行われるだろう、という評価もしている。もちろん、立法議論の過程では、週休日、有給休日に働かせる場合、加算手当と同時に、別途の休日を保障するといった議論もされたが、法改正には反映されなかった。結局、企業の負担を考慮して、週 40 時間を超える休日労働に対しての 50% の加算割り増しだけを認めることによって、雇用労働部の誤った行政解釈に免罪符を与えることになった。

次に、今回の勤基法改正の制度的な意義は、無制限な労働が可能だった労働時間特例業種 26 種を、5 種に大幅に縮小したことだ。2012 年の労使政委員会で、公益委員の意見で採択された、既存の特例業種 26 種を 10 種に縮小するという案よりも改善された内容だ。バス運転技士の殺人的な長時間労働と居眠り運転によって次々に大事故を引き起こした路線旅客運輸事業が、特例業種から除外されたことも意味ある進展だ。これで、勤労基準法第 59 条(労働時間および休憩時間の特例)を適用されていた労働者 453 万人の中の 341 万人は、延長労働を含む週 52 時間制を適用されることになった。

最後に、今回の制度変化の別のもう一つの意義は、公務員・公共機関にだけ適用されている官公庁の公休日を、勤労基準法上の有給休日として保障した部分である。民間部門において法で保障された法定有給休日は、勤労基準法上の週休日と 5 月 1 日のメーデー(『労働者の日』制定に関する法律)^{ソルラル チュソク}がすべてだ。正月、秋夕、各種の国家記念日など、私たちがよく知っている公休日は、大統領令の『官公庁の公休日に関する規定』に基づいた休日で、厳密に言えば、公務員と公共機関の従事者だけに適用される規定だ。一般事業場の場合、団体協約や就業規則でこの日を休日と決めていなければ、本来、有給休日として保障されない。特に、このような規定すらない中小企業や零細事業場では、公休日に働いても休日

の加算賃金も支払われない。官公庁の公休日を勤労基準法上の有給休日として保障することは、法定公休日の拡大と、民間の事業場の大企業・中小企業という事業場の間の『休日・休憩の格差』を、ある程度解消する契機になるものと期待される。更には、官公庁の公休日の有給休日保障を契機に、職場の休日・休暇慣行の変化に繋げなければならない。実質的に、休日は休む日として保障されなければならないからだ。

それでも依然として残る問題

こうした労働時間短縮関連の改正勤労基準法は、上記のような意義にも拘わらず、次のような問題点と改善課題を残している。

最初に、国会は今回の立法の過程で、5人未満の事業場に勤基法の適用を拡大する議論に極めて中途半端な姿勢を見せた。このため、5人未満の零細事業場の労働者は、今回の制度改善においても適用対象から排除されてしまった。2016年の統計庁の資料によれば、5人未満の事業場で働く労働者の数は何と570万人を超えている。もちろんこれらすべてが週52時間を超える超過労働をしているわけではないが、制度上は、労働者全体の3割以上が、労働時間規制適用の死角地帯に放置されている状況だ。今後は有給休日として保障されることになる公休日さえ、5人未満の事業場の労働者には絵に描いた餅だ。経済協力開発機構(OECD)会員国の中で、労働時間法制や法定公休日の適用において、該当業種や事業の特性でなく、5人未満の事業場であるという理由によって適用を排除する事例は、ほとんど見ることはできない。

二番目に、特例業種の大幅な縮小にも拘わらず、特例業種として残された5つの業種に従事する労働者も同じような状況だ。これらは今年9月から11時間連続の休憩時間を保証されたが、労働時間と休憩時間の適用すら排除されるような特例業種であるという特性上、労働時間の規制自体が難しくならざるを得ない。このため、陸上運送業(路線バスを除く)と水上運送業・航空運輸業・その他運送関連サービス業・保健業など、5業種112万人の労働者は、長時間労働に放置されざるを得ない。5人未満の事業場と勤基法の特例適用5業種の労働者を算術的に計算すれば、700万人にも及ぶ。勤基法の改正で労働時間が短縮されはしたが、未だ適用除外または例外として残された労働者が決して少なくないだけに、労働時間の両極化が憂慮される。これらを制度圏内に包摂するための制度改善の議論が急いで始められなければならない。

三番目に、延長労働を含んだ週52時間制の早期定着のための補完対策が、法・制度改善

と同時に提示されなかったことも問題点だ。永い間の労働時間短縮に関する立法論議にも拘わらず、施行を前にして、事業場から予想もできなかった困難と苦情が訴えられている。例えば、長時間労働をする生産職は100~200人程に過ぎないのに、営業職または事務職の労働者を合わせれば、今年7月から施行される対象事業場になる300人以上の事業場が相当数に登る。300人以上の事業場は、既にすべてを予想して準備をしていて、問題は起こらないという主張があるが、実際にはそうではない事業場がかなりたくさん見付かっている。

特に、今年7月1日で特例業種から除外される路線旅客運輸業の場合、2019年7月1日以前までは従来通りの週68時間制で、2019年7月1日以降は52時間以内に労働時間を短縮しなければならないが、これに関連する人員の需給対策は、未だ何もない状況だ。直ちに制度が施行されれば、安定したバスの運行に支障をきたすことになるという現場の心配にも拘わらず、雇用労働部や国土交通部など、関連部署間の問題認識や意見調整も行われていない。このような問題が起こっている原因は、実労働時間短縮の勤労基準法改正議論が遅れて、既存の長時間労働体制を改善するための準備を疎かにしたためである。これに、長時間・低賃金労働体制に安住してきた労働現場では、最長週52時間制の施行に伴う急な賃金の減少負担に対する憂慮も提起されている。それに、ただ法改正だけをしておいて、制度の施行を遅らせることもできない相談だ。もし中小事業場の経営事情を理由に制度の施行を極端に遅らせれば、実労働時間短縮の効果は半減するしかない。

今回の勤労基準法改正で、最も残念な課題が実にこれである。現実的な考慮から、最長週52時間上限を段階的に施行し、官公庁の公休日を民間に拡大適用する制度改善議論を行ったが、これと同時に、産業現場にこの制度を軟着陸・定着させるための支援制度と実質賃金の減少についての保全対策も用意されるべきであった。制度施行をわずか3ヶ月前にした状況で、政府段階での支援対策と予算配分などの議論を進めているというが、現場の不安と憂慮を払拭させ、制度の受容性を高める補完対策作りはかなり遅れている。制度施行の出発点で効果的な政府の対策が出てこなければ、時間が経つほど、大企業と中小の事業場、正規職と非正規職の労働時間格差が拡大する可能性が大きくなる。

労働現場の変化と補完対策の必要性

今年の7月1日に、300人以上の事業場と公共機関から始まる制度施行を前にした状況で、週52時間を超過する労働現場では、生産量に合わせるために労働強度を高めながら賃

金を保全する方策や交代制の改編など、勤務形態の変更に関する労使の協議が進んでいる。

2016年の統計を見れば、52時間を超過する事業場の比率は、人数として118万人程度と推定される。最近の法改正議論の過程で検討された統計資料を見ても、52時間を超えて働く労働者は107万人程度になると把握されている。実労働時間を52時間に短縮することになれば、平均的に12.8%に近い労働者の賃金が減るようになることが統計的に予測できる。実際、韓国労総傘下の製造業を見ても、300人以上の製造業で賃金が減るところが14~20%程度あると把握されている。もちろん国際労働基準によれば、週44時間から週40時間に短縮したり、それ以下に短縮する法定労働時間の短縮は、賃金水準(賃金総額)の低下がないようにしなければならない(ILO協約47号、1935年)が、労使合意によって行われる休日労働・延長労働時間の短縮は、労使が負担することを原則としている。我が国の場合、慣行化された、恒常的な、長時間労働の問題の特殊性という問題を考慮しなければならない。すなわち、我が国の週52時間を超える長時間労働の慣行は、政府の違法な行政解釈から始まったということ、労使間の合意で可能だった超過労働の法定限度が、政府の法改正によって突然に短縮されるほかなくなり、これによって労使が負担しなければならない延長勤務手当の減少に伴う賃金の減少の負担と、生産量の減少による費用の負担が、余りにも大きいということを勘案しなければならない。

最近、労働現場で起きている主要な問題は、生産量を合わせるために、余りにも時間当たりの労働強度が高まっていることによる困難、新規採用に伴う人件費の負担と、既存の労働者の実質賃金の保全方法、すなわち働く時間が減ることになるので、賃金の減少を一部は甘受するにしても、これに伴う退職手当などの減少の問題などにどのように対処すべきか、などに関することだ。今は労働現場も、長時間労働体制によって引き起こされた仕事と生活の不調和、健康権への脅威、非生産的な労働と雇用創出余力の毀損などの問題から抜け出さなければならない。適正労働と適正賃金、仕事と家庭の両立と均衡など、労働者の幸福追及権の観点からも、長時間労働体制を克服しなければならないことは明らかだ。

そうは言っても、中小企業・低賃金労働者の現実も無視されてはならない。企業の支払能力の限界と実質賃金の減少によって、生活水準の低下を招くことになる階層に対する支援制度が用意されなければならない。余りにも永い間に慣行化された長時間・低賃金体制の改善を進めるためには、制度施行の最初の段階から、政府の積極的で画期的な支援対策が要求される。300人以上の事業場での模範的な事例を蓄積し、制度の定着が円滑に行われることになれば、300人未満の中小事業場においても、制度定着にスピードを出すこと

ができるからだ。

何よりも、実労働時間の短縮が雇用の創出に繋がるようにするためには、労働環境の改善が急がれる。労働力が足りないと訴える中小企業においては、特にそうだ。例えば、製造業の根幹である根元産業に属する企業の場合、長時間労働慣行の改善が急がれているのに、劣悪な勤務環境によって、新規採用の拡大、交代制の改善の困難が起こっている。最近、政府が一部を発表した支援対策によれば、『青年雇用奨励金』を与えたり、労働時間を短縮して新規の人材を採用する場合に、人件費の支援を拡大したりして、事業主が既存の労働者に対する賃金保全を行う場合、賃金保全額 40 万ウォンまでの支援を 2 年間行うなどの支援をするという。このような政府の支援対策だけで、製造業など労働環境や福祉条件などが脆弱な事業場に、新規の人材がキチンと入ってきて、労働時間の改善が成されるかは疑わしい。我が国の産業現場が長時間労働体制から脱皮して、適正な労働時間、適正な賃金、劣悪な福祉の改善などが成されなければ、新規雇用の創出は不可能だ。中堅企業に当たる大企業の下請け・協力業者ですら、現場実習生が長時間労働で倒れるという労災事故が頻繁している現実において、労働環境が画期的に変わらなければ、法制度が変わっても、現実がついて行くのは難しくなる。

弾力的労働時間制度の導入推進、再考しなければ

4 月 9 日、文在寅大統領は首席・補佐官会議を主宰して、労働時間短縮に伴う影響と成功的に定着するための対応方案を議論し、現場の需要、外国の事例の実態を調査して、弾力的な労働時間制といった柔軟労働時間制度の拡大方法も同時に模索するように指示したと伝えられる。大統領府のこのような言及は、弾力的な労働時間制拡大の問題点についての慎重な検討もなく発表された考え方ではないだろうか。現在の弾力的な労働時間制の単位期間の拡大と、柔軟勤務制拡散の議論は、その前提から間違っている。

弾力的な労働時間制は OECD 会員国のように、年平均の労働時間が 1800 時間未満の国で、季節的な需要変化に対応する手段として利用される制度だ。ところが現在の我が国の制度導入の議論は、この間、週 60 時間を越える恒常的な長時間労働をしてきたのに、突然制度が週 52 時間上限制に変わると、弾力的な労働時間制を利用して、一定期間に週 64 時間を越える連続的な長時間労働をさせることができるようにするにはどうするかの方法として議論されているので、極めて危険だ。

現行制度でも 3 ヶ月単位の弾力的な労働時間制の運営ができる。この場合、1.5 ヶ月は

52 時間働き、1.5 ヶ月は 28 時間働けば、今は 1 日 8 時間を越えて働かせても、延長加算手当を支払わなくても良い。実際の労働時間を減らさずに、加算手当での負担を減らすための異様な誤魔化しとして利用される可能性がある。特に、財界や政界が主張するように、弾力的な労働時間制の単位期間を拡大して 6 ヶ月や 1 年単位にすれば、6 ヶ月間で週 64 時間の長時間労働が可能になり、6 ヶ月は週 40 時間の労働をさせることができることになる。我が国のように、恒常的な延長労働が慣行になっている状況で、弾力的な勤労時間制の単位期間が拡大すれば、連続的な長時間労働の問題を一層悪化させることになる。長期的には、我が国の実労働時間が先進国のレベルにまで低くなった後に、検討することが望ましい。

長時間・低賃金労働体制を実質的に改革するために

今回の労働時間に関連する勤労基準法の改正は、先に述べた通り、我が国の後進的な長時間・低賃金労働体制を根本的に変化させる制度的な出発点と言える。

この間、労働時間短縮の立法と制度の施行が、長時間労働の慣行によってもたらされた韓国社会と労働市場の各種の問題に警鐘を鳴らし、新しい雇用を増やすという肯定的な変化に繋がるようにしなければならない。労働現場に実労働時間の短縮が制度的に定着し、雇用に繋がるようにするためには、労使関係と労使政間の協議構造の変化も要求される。特定業種別の業務パターンに合わせて、労働時間の短縮と勤務形態の改善に関する労使政の協議が行われることが何より重要だ。例えば、自動車業種で、起亜や現代のような完成車企業などが昼間連続二交代というモデルを作り、それを該当業種の 1 次ベンダ口、2 次ベンダーが付いていくようにして、昼間連続二交代が自動車製造業の現場に広がった事例を見てもそうだ。該当業種の産業競争力の確保のために、大企業・中小企業、元・下請け企業間の労使政の協議モデルを作り、政府はこれを支援しなければならない。

今後、中小の事業場での実労働時間短縮の制度的な定着と、労働時間の格差解消のための対策が準備されなければならない。労働時間短縮から外された 5 人未満の事業場と、依然として特例適用として残っている 5 業種の労働者を考慮した制度改善の議論に着手しなければならない。5 人未満の事業場の労働者をこれ以上勤基法の死角地帯に放置してはいけない。特に、一般事務職、営業職、公共機関にすら蔓延している長時間労働の文化と、実際に働いた時間によって当然受け取るべき賃金を受け取れないようにする包括賃金制の禁止と濫用防止対策が、いち早く作られなければならない。同時に、労働時間短縮法制の

遵守と制度定着のために、厳格な勤労監督が実施されなければならない。我が国の労働市場において、労働時間制度の正常化を定着させるための努力を傾注し、特に、中小企業と低賃金労働者のための補完対策を準備することを疎かにしてはならない。