

サービス産業の雇用問題と政策課題：流通業と社会サービス業を中心に

韓国労働研究院 研究委員

ユン・ジャヨン

1. はじめに

産業構造が工場生産から非製造業であるサービス業中心に移行する、「サービス社会化」が加速している。雇用面から見ると、こうしたサービス社会化は伝統的製造業の仕事の減少、サービス部門の女性労働力の増加、そして低熟練非正規労働の拡大を特徴とする。韓国の流通業は大型資本の経済力の集中が高まる中で、雇用関係の多角化をとおして企業間競争激化のコストを労働者に転嫁している。費用削減と労使関係回避のために、不法派遣や社内下請けが拡大し、非正規労働者の労働権侵害が構造的に常態化している。流通業に従事する労働者は、長時間労働と感情労働（注：銀行員・乗務員・電話相談員のように、直接客に対応して自身の感情を隠してサービスしなければならない職業に従事する者の労働）に苦しめられているが、未組織労働者はこうした問題にきちんと対応できておらず、政府の積極的な法制度改善とその適用のための管理監督が必要な状況にある。一方、社会サービス業は韓国で持続的に成長している部門である。社会サービス業のめざましい成長は、育児と介護、低所得層対象のバウチャー事業のように、特定集団を対象にヘルパーサービスを提供する財政支援事業の制度定着が大きな原動力になっている。しかし、政府は財政支援のみを行い、サービスの提供は市場にまかせているため、低賃金不安定労働市場に固定化しているという批判がある。また、社会サービス業の中で家庭が雇用する非公式部門家事サービス労働者は労働関係法上労働者と認められず、その他の労働者と同等の待遇を受けられずにいる。本論文では流通業と社会サービス業に焦点をあて、各産業の特徴、雇用関係と労働実態の現状と問題点を探り、雇用構造と仕事の質の改善のための政策課題をさぐる。

2. 流通業

(1) 流通業の特徴

流通業は外国人投資が段階的に開放され始めた1990年代以降、本格的に地殻変動が始まった。アジア経済危機以降、国内流通業は既存の小売業の減少、地方の中小流通企業の衰退と、国内財閥流通企業が主導する百貨店とディスカウント店による寡占化が構造変化の特徴となっている。市場占有率80%を超える流通業内の寡占形態は、流通業の公正取引を脅かす水準となっており、中小流通企業と小商圈を衰退させて自営業者の生計を脅かしている。「財閥ビッグ4（ロッテ、現代、新世界、ホームプラステスコ）」の市場占有率は、2013年時点で90%に達している。2013年現在、大型流通企業はロッテ、新世界、現代、ホームプラス、イーランド、農協流通による寡占形態（合計513）で運営されており、特に財閥流通企業であ

るロッテと新世界は、流通チャンネルである百貨店、ディスカウント店、免税店、アウトレット、SSMをすべて所有している（キム・ジョンジン、2013a）。

韓国の流通産業は1990年代に流通市場開放と国内外の多国籍資本と財閥大企業の流通業参入を受け、費用削減のため非正規社員の採用、成果給賃金体系の導入、既存人材の再編（事業部の外注・サービス・分社化）等を推進してきた。統計庁の調査によると、2011年現在、流通業（大型総合小売業）は565（百貨店93、ディスカウント店472）で、パートタイムおよび間接雇用（派遣サービス、入店協力社員、特殊雇用形態従事者等）等を除いた従事者規模は78,157人（百貨店17,848人、ディスカウント店60,309人）である（キム・ジョンジン、2013a：14）。表1にあるように、百貨店と大型マーケットとも、2007年に比べ売上高は増加しているにも関わらず、直接雇用従事者数は2007年以降減少している。非正規社員保護法の施行により、2年以上契約社員として雇用した労働者を正社員に転換しなければならなくなり、有期雇用労働者を採用する代わりに間接雇用を増やしているためである。2013年以降は、政府のディスカウント店に対する特別監督によって正社員転換が行われ、再び従事者数が増加したものであると思われる。百貨店では売上高の増加にもかかわらず、従事者数は減少した。

表1 流通業の規模の変化

企業	時点	事業所数 (カ所)	07年比 増減率	従事者数 (名)	07年比 増減率	売上高 (百万ウォン)	07年比 増減率	人件費 (百万ウォン)	07年比 増減率
大型総合 小売業	2007	459		74,568		43,078,306		2,800,882	
	2008	506	9.3	89,882	17.0	45,851,504	6.0	3,147,274	11.0
	2009	525	12.6	87,579	14.9	48,373,247	10.9	3,356,343	16.5
	2011	565	18.8	78,157	4.6	52,520,520	18.0	3,123,110	10.3
	2012	596	23.0	77,987	4.4	54,006,745	20.2	3,580,272	21.8
	2013	620	26.0	88,428	15.7	55,523,135	22.4	4,055,872	30.9
百貨店	2007	84		18,368		13,253,598		881,441	
	2008	82	-2.4	18,938	3.0	13,973,537	5.2	963,325	8.5
	2009	83	-1.2	17,730	-3.6	15,195,750	12.8	1,127,372	21.8
	2011	93	9.7	17,848	-2.9	16,579,564	20.1	1,216,618	27.5
	2012	95	11.6	16,859	-9.0	16,821,634	21.2	1,316,712	33.1
	2013	95	11.6	15,780	-16.4	17,102,318	22.5	1,396,689	36.9
その他の 大型総合 小売業 (マーケット)	2007	375		56,200		29,824,708		1,919,441	
	2008	424	11.6	70,944	20.8	31,877,967	6.4	2,183,949	12.1
	2009	442	15.2	69,849	19.5	33,177,497	10.1	2,228,971	13.9
	2011	472	20.6	60,309	6.8	35,940,956	17.0	1,906,492	-0.7
	2012	501	25.1	61,128	8.1	37,185,111	19.8	2,263,560	15.2
	2013	525	28.6	72,648	22.6	38,420,817	22.4	2,659,183	27.8

資料出所：統計庁kosis卸小売企業調査

(2) 雇用関係構造と労働条件

流通業では産業構造の変化と労働市場の柔軟化によって、非正規社員の雇用が急速に増加した。間接雇用等複雑な雇用関係が広がり、流通業に従事する従事者の正確な規模と形態を

把握するのは難しいが、直接雇用非正規社員（有期雇用、パートタイム）と間接雇用非正規社員（派遣およびサービス形態）労働者が正社員よりも多いことが知られている。1997年のアジア金融危機と2007年の非正規労働者保護法という外部環境と企業間競争の深刻化は、直接雇用を減らし、間接雇用および入店協力企業を増大させた。流通企業のすべての雇用構造を「直営社員」（元請け正社員、非正規社員）と「非直営社員」（社内下請け社員、入店協力企業社員、個人事業者形態専門販売社員等）に区分して活用している。社内下請け社員以外に、製造業食品や工業製品等を販売する入店協力企業・販売専門社員まで含むと、非直営社員の比率が80%に達することが明らかになっている。

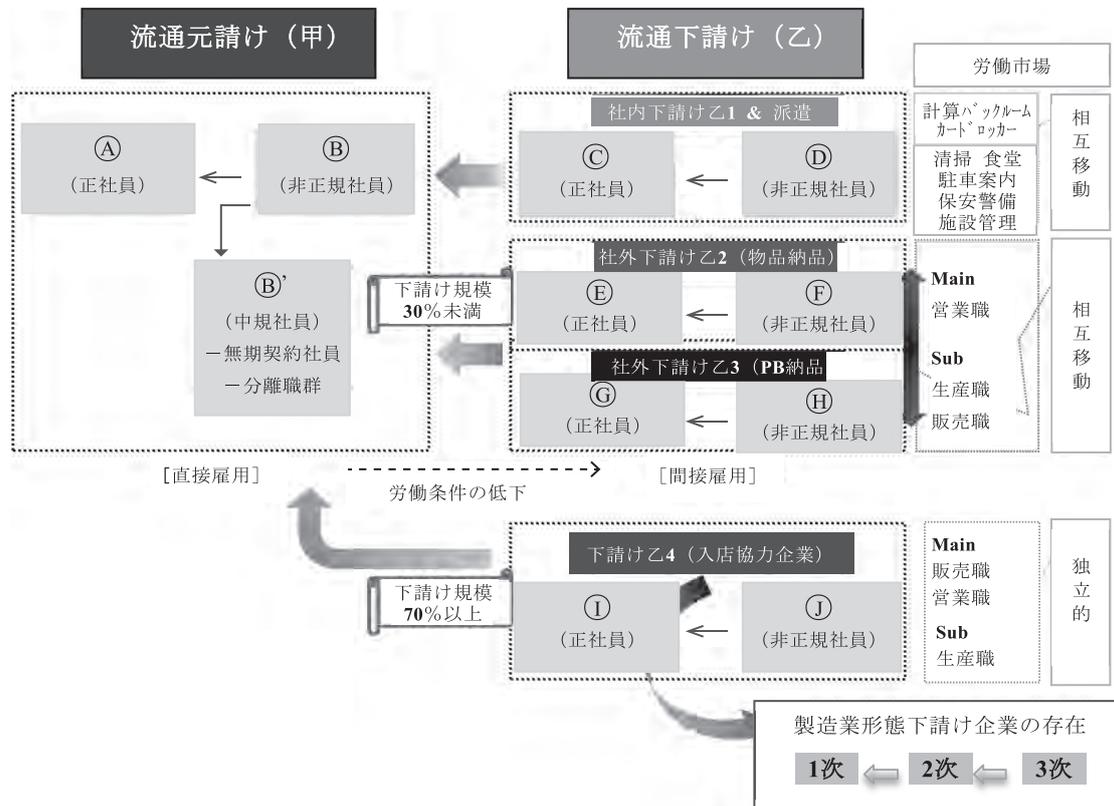
生産における元請け・下請け構造は、製造業だけでなく流通業の雇用関係と労働条件を本質的に決定し説明する核となっている。流通業の元請けと下請け構造は、雇用・労働条件に一定の影響を及ぼし、元請けに比べて賃金や福利厚生が非常に劣悪だ。図1は国内の主な百貨店とディスカウント店の雇用構造を示している。流通元請け（甲）と流通下請け（乙）に分けてみると、流通元請けは直営社員を直接雇用形態で雇い入れている。直接雇用労働者も3つの形態があり、正社員労働者、非正規労働者に加え、正社員という名目で無期契約社員に転換させた「中規職」という、賃金と福利厚生等労働条件では正社員より非正規社員に近い新しい形態の労働者がいる。

流通下請け（乙）も大きく4つの形態に区分することができる。社内下請け（乙1）はサービス企業から派遣された人材である。人材供給会社が流通元請けに清掃、食堂、駐車案内、保安警備、施設管理等の人材を供給する。彼らは人材供給会社に正社員や非正規社員として雇用されている。社外下請け（乙2）は元請けに物品を納品する企業である。社外下請け（乙3）は既存の物品の納品を受けていた企業と多少性格が異なり、大型流通企業（百貨店とディスカウント店）が考案した固有の自社ブランド（PB）を生産、供給する企業である。下請け（乙4）は入店協力企業であるが、独自に生産する物品を元請けに納品するのに百貨店およびディスカウント店の建物（店舗・売場）に入店して自社商品を販売する。言い換えれば、入店して自社製品を販売し、百貨店やディスカウント店に売上の一定比率（約30%）を手数料として支払う。百貨店やディスカウント店の地下で食品を販売する入店企業や百貨店の地上（階）で化粧品、カバン、衣類、靴、家電製品等を販売する入店企業等がこれに該当する。現在、百貨店およびディスカウント店の下請け企業の約70%以上（人材80%）は入店協力企業が占めている。

元請け（甲）は度を越した権力行使によって製造納品企業や入店協力企業を従属させる。製造納品企業や入店協力企業にとって大型小売業と取引関係が切れれば売上高の減少や生計に大きな打撃になる。例えば大型ディスカウント店の「納品企業ブラックリスト」に上がることになれば、うわさが広まりその企業は結局どこにも納品することができなくなる。元請けと入店協力企業社員との摩擦が生じれば、売場を訪れる客の目の届きにくい片隅に製品を配置する不利益を被る。入店協力企業は売場施設、デザイン等多少不当な要求も受け入れる

他なく、要求どおり契約を結ばなければならず、セール、販売促進のためのイベント実施要求に応じなければならない。セール期間中、社員を派遣して販促活動をしろと要求されるが、この追加人材費用は製造納品企業や入店協力企業が抱え込むのが普通である。売上を最大限にするため、販売労働者に対する労務管理と統制のしつこさを積極的に用いている。百貨店は定期的に年に2回ずつ大規模売場改編を実施したり、随時小規模な売場の改編を行いながら、限られた売場を納品企業・入店協力企業に提供する賃貸供給会社としての地位をもって権力を無限に行使している。人材や費用支援等の名目の手数料はとても高いが、実質的な支援はほとんどない。多くの協力企業は百貨店の支援に比べて手数料率があまりに高いと考えており、高い手数料率は結局、商品価格に反映されて消費者が負担することになる（ユン・ジャヨン、2012）。

図1 流通業元請け・下請け構造と雇用構造モデル



資料出所：キム・ジョンジン（2013B）から再掲

流通業のこうした雇用構造は雇用関係の不法性を内包し、さらに労働者の劣悪な労働環境を形成する重要な要因となっている。元請け（甲）の下請け（乙）社員に対する不公正な行為が日常的に行われている。労働者の労働条件を脅かし、契約関係および労働過程で不法行為と判断される問題が発生している。元請けは労働者と直接的な労働契約関係が無いにもかかわらず、管理監督と指示、勤務指針で大きな影響力を行使している。問題は非直営社員の

労働人権が深刻なほど侵害されているという点である。例えば、入店協力企業社員の勤務形態（休日休暇、労働時間、休憩時間）、人事採用（面接）、作業配置・変更決定、業務指示・監督・評価等、ほとんどすべての労働条件に不当介入している。酷いケースでは、協力企業の社員の売場人員交替、妊娠交替、女性社員の酒の席への出席強要、他の売場業務の指示、延長営業の強要、自社カード割当まで行う。大型総合小売業と自分たちが直接雇用していない労働者に対する実質的な使用関係は、必然的に違法議論を呼び起こすことになる。

元請けと入店協力企業間の関係を請負、派遣、あるいは別の民事関係と見なければならぬのかに関する明確な根拠が無い中で、総合小売業の非正規社員の売場販売員は、請負・派遣・販売委託等様々な契約関係に置かれている。いかなる契約関係にしろ、実質的な労働過程と労務管理の実態を考慮すれば、違法性の要素が高い。入店協力企業で仕事をする店主（小社長）とその下に雇用されている社員やアルバイト学生がいる。人材採用と欠員補充は店主（小社長）が直接行っているが、大型小売業管理者は彼らに対する出欠と労務管理で大きな役割を果たしている。入店協力企業と百貨店が結ぶ販売契約は、売場に社員を何人雇用するのかを提示し、店主が直接雇用したい労働者であっても百貨店で仕事をするためには管理者の最終同意がなければならない。元請け管理者は特定類型－若い女性－の労働者を採用しろと納品企業に要求することもある。したがって、人材採用で店主・納品企業と元請け間に摩擦が起こりうる。事例によると、百貨店は1日CS教育をとおして人材採用決定権を行使している。店主（納品企業）が求人して採用しようとする労働者であっても、「笑顔が美しくない」「印象がよくない」という理由で、百貨店管理者は一次的に排除する権限を持つ。もしこの労働者の販売スキルが高く店主・納品企業が採用を望めば、百貨店側と大きな摩擦が生じることになる。他方、納品企業や派遣企業が売上成果のよい人材を解雇したり他の人と交替させようとする場合、あるいは売上成果がよい労働者自らが離職しようとする場合、百貨店は納品企業と派遣企業にその労働者を引きとめるように様々な圧力を加えることもある。これは、大型売場管理者による管理と評価等が行われているので、違法派遣と見なされる（ユン・ジャヨン、2012）。

大型流通業の労働者に対する責任回避のため、明確な労働契約を締結しない労働者が多い。2011年の販売職従事者労働実態調査によると、労働契約書を作成しているのは、大型売場の入店協力企業の雇用労働者の53.4%のみ、派遣・サービス会社所属労働者は75.6%のみであった。入店協力企業店主の雇用労働者の場合、ほとんどが4大保険に加入しない非公式雇用関係に置かれている（ユン・ジャヨン、2012）。

流通業の労働者は長時間労働に苦しめられている。韓国の場合、1990年代初め、流通市場開放とアジア金融危機が起こり、それ以降、百貨店、ディスカウント店、免税店等国内の主な流通業の営業時間規制が緩和された。その結果、週1回休店制度が廃止された。これによって業種と事業所の労働時間は次第に増加した。労働時間特例規定により、総合小売業は法定労働時間である週5日制勤務適用の縛りを受けない。流通業の特性上、週末労働や夜間

労働をしなければならない状況が重なり、当該事業所の離職率を高める要因になっている。そのうえ、流通業の長時間労働は、個人の健康はもちろん、仕事と家庭の両立を危うくする。流通業（卸小売業）の週当たり平均労働時間は43.7時間であり、52時間を超える比率は19.8%（41万5千人、製造業10.7%）に達し、週5日制適用比率は35.8%（75万人、製造業67.3%）に過ぎない。流通業の労働時間は1999年から2011年の間に約20.3時間減少したが、韓国の全産業（24.5時間減少）や製造業（23.5時間減少）に比べて減少幅が小さい。実態調査の結果、流通業の約半数は延長労働（超過、休日、夜間）手当での法定支払い（加算賃金50%）を行っていない。主な流通業従事者の56.8%は延長労働手当に関する労働基準法の条項もきちんと守られていない（キム・ジョンジン、2013b）。

流通女性販売職労働者は、「現在の仕事を始めて業務上のストレスと健康等による疾患」を経験している。大部分が、長時間立って仕事をする労働の疾患（筋肉疾患、足の疾患）や、対面サービス職種に現れる感情労働・燃え尽き症候群であった。流通女性販売職労働者は、過去1年間に客からの暴言を経験した比率が42.4%にも達することが明らかになり、感情労働の実行が非常に高いことが確認された。流通女性販売職労働者は、客とのやりとりの過程で自身の感情を調節（98.3%）したり、実際の感情とは異なる表情（98.9%）をしなければならないだけでなく、実際の感情を隠して仕事をしている（91.8%）と答えた（キム・ジョンジン、2013a）。

しかし、労働組合の対応は弱い。流通産業の雇用構造は、非正規社員と間接雇用人材を増加させ、労働者の利害を代弁できる労働組合組織化を根本から崩壊させた。その中で、化粧品5社労組の組織化は流通サービスの労使関係で画期的な事例として、労働条件の改善に肯定的な影響を及ぼし、多くの教訓を与えてくれた。化粧品5社労組の組織化の主な契機は、本社の売上圧迫による労働強化と劣悪な労働条件（賃金、成果給、手当）であったが、中間管理者の非人間的な管理、人事昇進、業務配置（ローテーション）、業務関係等、労働環境全般に対する不満であった。労組結成以前には化粧品販売社員は1日10時間以上仕事をしながらも、残業や休日出勤手当等をまともに支払われない場合があり、女性が絶対多数の事業所にも関わらず販売社員の母性保護（妊婦）に関する労働条件条項はほとんどないに等しかった。こうした問題は、労働者の組織化によって相当部分改善された（キム・ジョンジン、2009：95-96）。

しかし、流通業労働者の組織化には、雇用構造と労働過程の特性上、多くの障害がある。多くの事業所に労組がなく、労組があっても加入対象でなかったり、対象であっても労組に加入していない労働者が90%以上である（ユン・ジャヨン、2012）。流通業における低い労組組織率は、労働運動全般に大きな問題提起をしている。産業成長率が高いため、流通業従事者を組織しない限り、労働組合の衰退につながるためである。まだ韓国の流通サービス部門の労働組合の組織化は、利害代弁の危機を克服できるほどの成果を上げていない。サービス産業の組織化において免税店販売職労働組合とB社労働組合は、百貨店化粧品販売職労組

に続き、組織化の成果を成し遂げた事例でもある。近年、免税店販売職労働組合と新生B社労働組合は、下からの組織化の動きとサービス連盟の上からの支援が結びつき、流通サービス部門における組織化を行い、サービス流通産業に固有の問題を掘り下げることによって成果を上げることができた。感情労働手当と感情休暇の新設、悪質顧客応対等の要求を業界共通の問題として広めて、サービス労働者の精神的・肉体的健康権保護問題を中心課題として確立する基盤を整えた（クォン・ヘウォン、2014）。

（3）政策課題

まず、流通業事業所の労働基準違反のような脱法・違法的な問題を解決するために、拘束力の強い制度的な補完が必要である。2013年、雇用労働部は新世界イーマートに対する特別監督を実施して、労働基準法と労働組合法違反を明らかにした。流通企業は基本的な労働条件さえ守られずにいる。特別監督の結果、新世界イーマートは販売販促陳列等を行う、違法派遣非正規社員10,789人（2013.3.5）と衣類販売専門社員（SE）約1,821人（2013.3.25）を正社員に転換すると発表した。これは雇用労働部の特別監督の結果、様々な法律違反のうちのひとつを部分的に是正したに過ぎないが、監督がある程度実効力を持つことを示してくれる。労働現場における違法派遣を正すためには、検察と行政府の積極的な措置が必要である。

第2に、営業時間規制を、地方自治体条例でない週休務制と営業時間短縮の立法化をとおしてさらに強力に実施する必要がある。「労働時間特例業種」に該当して長時間労働を放置する流通業に対して、週休1日制を義務化しなければならない。

第3に、大型流通企業が下請け企業と結ぶ契約の公正性を確保するための規制を強化しなければならない。販売手数料水準、販促行事内容、販促社員、売場位置および面積、契約期間等が空欄の契約書をそのままにして契約する大型流通企業と下請けである中小納品企業の不公正な慣行は、労働者に犠牲を強いている。一部流通企業はこのように空欄で受けた契約書に自身の都合で記入している。入店協力企業従事者の賃金水準は、店主（小社長）が本社や大型小売企業と結ぶ販売契約に影響される。手数料率が高いほど純利益が減少する状況で販売職を雇用している店主は、手数料率引き上げを人件費削減で対応する他ないからである。現在の手数料率は甲である本社と大型小売企業が乙に対して一方的に制定しており、交渉力が弱い入店協力企業はこれを受け入れる他ない構造にある。公正取引委員会の手数料率に対する規制と監督をさらに厳格に実施して、大型流通企業と納品企業間の不完全な契約書作成慣行を正さなければならない。

第4に、元請けにも使用主としての責任を共同負担させなければならない。例えば勤務中に起きた労働災害に対して、直接雇用の主体でない百貨店も責任を負わなければならない。また、入店協力企業の賃金未払いに対しては、店主と販売契約を結ぶ本社、本社と賃貸契約を結ぶ百貨店が共同で責任を負わなければならない。本社・百貨店ともに収益の源泉は、店主が雇用した労働者の労働によるものだからである。

3. 社会サービス業

(1) 社会サービス業の特徴

全般的な雇用事情が大きく改善されない中でも、雇用創出政策と2008年の高齢者長期療養保険（介護保険）の施行と最近の保育料支援拡大等に勢いを得て、社会サービス産業では着実に雇用が増加している。サービス需要の側面を見ても、社会サービスは高齢化および女性の経済活動参加の拡大とともに、今後も着実に増えるものと予想される。2004年の全就業者の12.9%から2012年上半期に16.7%へと持続的に増加している。特に社会サービス業で女性の比率は2004年の56.3%から2012年上半期に64.6%に増加し、女性の社会サービス業への集中が高まっている。女性就業者に占める比率も、2004年の17.5%から2012年上半期に25.8%に増加し、全女性就業者の4分の1に達するレベルとなっている。それでも財政支援事業は、社会的弱者を対象にした仕事とサービス提供という政策的意義にもかかわらず、社会サービス分野で低賃金不安定労働を構造化しているという批判を受けている。

韓国の場合、伝統的に社会サービスで政府が直接サービスを提供することはほとんどなく、民間の役割が非常に大きかった。政府が財政支援をするものの、サービス供給と雇用は市場に任せる方式を選んできた。政府が希望する対象者に高齢者長期療養保険、高齢者介護総合サービス・障害者活動の補助・妊婦新生児支援・家事介護訪問等社会サービスバウチャー事業、保育事業等をとおして仕事を創り出してきた。社会サービス雇用事業の中でバウチャー制度を用いるのは、ほとんど保健福祉部で実施する事業で、保健福祉部が予算を地方自治体に振り分け、地方自治体が委託機関を決めて事業を行い、使用時間をバウチャー制度をとおして統制する。政府がバウチャーを提供し、サービス選択の最終責任を家族と市場に委ねるのは、施設の市場への自由な参入・退出によってサービス利用者の選択の幅を広め保育サービスの質を高めるためと主張する。

政府は財政支援を行うのみで、サービスの提供は主に民間部門によって行われている。高齢者と障害者、貧困層を対象にした社会福祉サービスは、社会福祉法人と宗教法人を中心にした非営利部門によって主に実施されてきた。しかし、2008年に長期療養保険が施行されて以降、営利機関の参入が急増している。また、児童を対象にしたサービスの場合は、教育と保育ともに公共保育施設が不十分な中で、90%が国公立施設である。国公立施設まで民間委託をするという点では、国の直接的な責任を最小化していると見ることができる。国の役割は保育サービスの供給や伝達体系の公共性の確保でなく、保育に対する財政支援に限定されている。財政支援の拡大が、保育の市場論理を強化しないかという懸念がずっと提起されている。

サービス提供機関の市場化推進により、零細機関の乱立および過当競争不安定雇用問題が深刻となった。政府はバウチャー事業に対して提供機関指定制を登録制に転換した。すなわち、政府が機関を選別してサービス提供機関として制定する代わりに、施設、人材基準等一定の登録基準を備えて市長・郡長・区庁長に登録した後にサービスを提供できる登録制に転

換し、参入障壁を緩和したのである。こうした登録制は登録しようとする機関が労働者と書面で労働契約（４大社会保険を含む）を締結するように規定し、労働者の権利保護の実効性を確保し、労働者としての認識を広め、サービス供給機関の零細性を克服するための策として提示された。しかし、実際サービスを提供していない人材を書類上に記載するのでは不正行為を排除できないため、実質的に零細なサービス機関の市場への参入を防ぐことができず、サービス提供機関数は増え続けている。

社会サービスバウチャー事業の単価は、個別サービスに対する職務分析なしに決定されたもので、政府がサービス利用料を低く策定するため、低賃金労働者の比率が他のどの産業よりも高い。サービス報酬は物価にさえ連動しておらず、実質賃金は毎年低下している。

政府の財政支援社会サービスの仕事が、企業に登録した雇用主との公式の雇用関係により労働者と認められる半面、非公式な社会サービス領域は、同じ業務でも個人によって雇用され労働者と認められることがない。非公式な家事サービス労働者は「企業や団体でない個人の指揮・命令によりその個人の家庭または別途指定された場所へ出退勤をして家事ヘルパー、介護、保育、運転等の家事業務を一定期間または期間の定めなしに規則的に遂行する者」である（ユン・ジョン、2013）。すなわち、家事サービス労働者は労働する場所が家庭の中に限定されず、日常的意味で用いられる「家事労働」に含まれる家事、保育、介護だけでなく、それ以外の家庭が必要とするサービス（運転、庭の管理等）のために家庭に雇用された者である。2011年度に開かれた国際労働機関（ILO）第100回総会が、「家事労働者の適切な仕事に関する条約（ILO189号条約）」を採択して以降、国内でも家庭内雇用関係に置かれている家事サービス労働者の労働の現実と保護に関心が高まっている。家事サービス労働者はその様態と脈絡を別にして、私たちの社会に常に存在してきた。家事サービス労働者の労働実態と法的保護が全世界的に関心を集めることになったのは、後期産業社会で一般的な労働関係に置かれた労働者に対する人権的、労働権の権利と保護が強化される一方、家事サービス労働者の劣悪な労働実態がいつそうクローズアップされているためである。利潤を追求せずに個人や家族の消費のために財貨とサービスを生産する家事サービス労働者は、既存の定形化された雇用関係に基づいた法制度の保護対象に合わないという理由で、労働者として法的に認められずに保護の対象外となっている。労働関係法で「家事使用人」と呼ばれる家庭雇用労働者は「労働者性」を認められず、労働基準法・退職給与保障法・労災保険法・有期雇用法等の労働関係法の適用から明らかに排除されている。

家事サービス業の雇用関係は大きくふたつある。有料・無料職業紹介所が利用者と労働者の家事サービス取引を仲介する方式と、利用者と労働者が直接取引をする方式である。家事サービス仲介企業は有料職業紹介所と非営利市民団体が活動している。仲介企業をとおした斡旋方式が一般化して、労働者個人が独自にサービス利用者を探すのは容易ではない。身元が保証されない労働者を利用者は忌避するが、仲介企業をとおす場合、労働者の身元が保証されるものと利用者はみなすことになる。知人紹介をとおした直接取引は紹介費用の削減効

果もあるが、「よい人」「信じられる人」を識別しにくい中で存在する非公式方式である。会員制有料・無料職業紹介所または派遣企業をとおして就職する場合は、職業紹介所で定めた条件によって業務を遂行し、別の契約手続きを経ないのが一般的である。

(2) 雇用関係の実態と労働条件

拡大するサービスが民間市場中心に供給されてきたことによる弊害は、すでに限界に達しているといっても過言ではない。不十分なサービスを提供する機関、不正で不透明な会計管理、政府の管理・監督の不足、サービス利用者に対する虐待と放置、サービス提供者に対する劣悪な処遇、雇用不安、セクハラと人格権の冒涇等、不当な待遇が横行している。

保育部門の主な労働実態の問題点は次のとおりである。人材の非専門化現象が著しい。保育資格証取得経路の多様化、短期資格コースの無分別な開放等は、保育職種を誰でもできる非専門職と認識させることとなっている。

保育士の週当たり勤務時間は非常に長い。保育園の運営が午前7時から午後7時までとなっているので、保育士は一般労働者より早く出勤し遅く退勤するほかない。2011年7月以降、労働基準法上40時間労働時間の影響で、保育士の労働時間は以前より短くなった。多くの施設で超過手当を支払わないために、保育士が時差出勤制をとおして出退勤交代勤務を行っている。その結果、絶対的な労働時間は減少したものの、必要な業務（日誌や準備等）が減らない状況で、労働が強化されることが明らかになっている。多くの保育士が退勤した5時以降には、当直保育士だけが園児を見ている状況にある。週当たり勤務時間は短くなったが、小規模保育園が増加し保育士の労働が強化させられている。施設に支援される保育費が前提としている園児対保育士数に比べ保育士の数が足りなかったり、費用削減によりパートタイム保育士の採用が増え、遅くまで残って仕事をしなければならないフルタイム保育士の労働が強化されている。小規模家庭保育の場合、園長が保育士を兼任する場所で、園長は車両、厨房業務等で園児を実際に世話することができないので、保育士の労働はさらに強化される。補助保育士がいない中、休憩・昼休みは保障されないにも関わらず、保育士にとって勤務時間中の昼休みは勤務時間とは認められない。多くの保育士は別途昼休みを取ることができず、子どもたちの食事指導でさらに忙しいが、これは通常の労働時間と認められていないのである（ファン・ドクスン他、2012）。

労働力不足にもかかわらず、保育士の賃金水準は低いうえ、改善の兆しを見せていない。まず、保育部門支援従事者の場合、担当部署または機関により雇用形態、給与形態および金額等が千差万別であるだけでなく、4大保険料の支払い責任と方式についてきちんと告知されていない。民間施設では、施設長の裁量による賃金交渉・決定の余地が大きく、保育士の経験に関係なく賃金が決定されている。処遇改善費や人件費支援が施設長に直接支払われているので、園長と保育士の交渉（労働時間と給与の交換）で、制定より低い水準の賃金が支払われている場合もある。すなわち、パートタイム保育士を雇用できないようにしているに

も関わらず、民間施設では施設長と保育士がパートタイム労働を条件に給与の一部を人件費として支払っていないのである。保育士の低賃金は需要側の談合によってさらに固定化されている。施設長と保育士間の自発的賃金決定構造が適正水準の給与が労働力不足解消の方策になりうるにも関わらず、施設長が少しでも高い水準の給与を支払おうとすることはないとみなされている。施設利用に対する保育料支援が園児の年齢と数によって決定されるので、保育士の賃金上昇は施設長の利潤減少に直結するからである。したがって、賃金を多く要求する経験豊富な保育士を解雇したり、離職を勧め号俸を削減して雇用を維持することが慣行として固定化した。国公立であれ民間施設であれ、保育従事者は経験豊富なほど正当な補償どころか雇用維持を心配しなければならない状況にある。

使用主と労働者の組織化は非対称的である。使用主は保育園園長連合会等の組織化をとおして政府に報酬引き上げ等の圧力を加える。しかし、労組に加入した保育士を使用主が採用忌避ブラックリストに加えたりする等、組織化妨害工作が深刻である。

介護士部門の労働実態の問題点も、これと大差ない。在宅長期療養機関に雇用された介護士は大多数が有期雇用労働者である。2009年に保健福祉部が実施した実態調査の結果によると、在宅長期療養機関従事者の75%が非正規社員である。仕事が不安定で、いつ切られるか分からないという雇用不安が、介護士の間にも広がる。介護給付受給者への給付中断は突然下されるので、直ちに雇用に影響を及ぼし、安定的な仕事の維持が不可能である。仕事の質があまりにもひどいため、ひとつの機関で安定的に仕事をしようと望むこと自体が少なく、自発的離職も数多い（ユン・ジョン、2015）。

勤務日と労働時間が利用者の状況にかかっているため、利用者が望む時間に、望む時間だけ仕事をするようになる。こうした状況は仕事自体だけでなく、勤務日数と勤務時間も不安定な状態を引き起こす。しかも機関の乱立と資格を持つ介護士の過剰供給により、ひとりの労働者が働ける時間も充分でなく、月の生計費に満たない所得しか得られない介護士も少なくない。すなわち1日8時間、週40時間の勤務時間が保障されていない。彼らには長時間労働より不完全労働が問題になる。仕事した時間だけ賃金を受け取る時給形態なので、利用者の家とを移動する時間や、超過勤務時間の賃金をもらうことができない（ユン・ジョン、2015）。

長期介護給付の範囲および業務内容は具体的に定められている。すなわち、介護士は定められた業務以外の仕事をする必要はない。それにもかかわらず、より多くの利用者を誘致するための長期介護機関の間の過剰競争および利用者の要求によって、介護士は業務範囲以外の仕事も行うよう要求されている（ユン・ジョン、2015）。

非公式部門の労働者の労働条件はこれよりはるかに劣悪である。有料職業紹介所をとおして就職するため、年会費および手数料、教育費等が大きな負担としてのしかかり、書面契約を行わないため業務内容が曖昧である。月平均所得を見ると、介護者は91万ウォン、育児ヘルパーは70万ウォン、家事ヘルパーは67万ウォンであり、4大保険にすべて加入している労

働者は家事管理士4.7%、介護者6.7%、育児ヘルパーは2.7%に過ぎない（ユン・ジャヨン他、2012）。

家事サービス労働者は労働者と認められないために、4大保険加入資格が与えられない。したがって、家事サービス労働者の4大保険加入率はとても低くならざるをえないが、配偶者をとおしたり任意加入により保護されうる健康保険と国民年金にも加入していない場合が多い。女性家族パネル資料を用いた研究によると、家事・育児ヘルパーの場合、4大保険の中でひとつ以上加入している労働者の比率は6.2%に過ぎなかった（ファン・ドクソン、2012）。仕事をして事故が起きても何の支援も受けることができないということは、家事サービス労働者が直面する最も大きな悩みのひとつで、労災保険と雇用保険加入を切実に望んでいる。また、10人中3人の介護者はセクハラを受けたことがあると訴えた。問題は彼らが労働基準法上の労働者ではないので、男女雇用平等法に規定されたセクハラ関連保護条項の適用をも受けられずにいる（ユン・ジャヨン、2012）。雇用関係が不安定な家事サービス労働者は、災害やセクハラが発生すると、仕事を辞めたり、それによる経済的・心理的費用を個人的に我慢するほかない状況にある。

介護サービスの場合も、病院が直接雇用せずに家庭が雇用する場合は、家事サービス労働者に該当する。介護者協会等が事実上労働者供給事業を行っており、違法の余地があるだけでなく、患者とその家族が個別に介護者を雇用するものの、病院が実質的な業務指示・監督をしており、看護師の業務に関連しているにも関わらず、病院雇用でなく家庭内雇用関係に置かれているという理由で労働者と認められずにいる。斡旋企業が病院と協約を締結し会員を持続管理し、病院も斡旋企業を見て介護者斡旋を要請するので、事実上斡旋企業と会員は雇用関係に準ずる。病院で仕事をする介護者の場合、病院ごとに程度の差はあるが、病院が直接介護者の業務内容を定め作業を指示し出欠管理までしている場合もあり、看護人材の不足により介護者に体温・脈拍・呼吸測定、口腔看護、食物の摂取量および排泄量の測定、投薬等、看護業務まで任せている。介護は入院患者の治療および健康回復に必要な業務であって、医療機関が入院患者に提供しなければならない必須サービスにもかかわらず、介護者を家庭内雇用や派遣の形態で使用している（ユン・ジョン、2013）。

（3）政策課題

まず第1に、政府の社会サービス提供における責任の強化が必要である。市場に過度に傾倒している社会サービスを、政府が公的管理者として積極的に取り組み、「管理された市場」への改編が必要である。管理された市場の基準として、参入段階、価格、サービス、成果を提示して「管理」の水準と内容を再検討しなければならない。健全な市場秩序を確立するための市場参入と撤退要件に対する規制を強化しなければならない。サービス供給機関の多元化競争は、非営利機関を萎縮させることによって市場化による問題をさらに深刻化せうる。例えば、民間保育園と家庭保育を次第に国公立化して公的責任を強化することが必要である。

国公立施設は保育サービス供給で民間部門と一定程度バランスをとることによって、保育サービス供給の望ましいモデルとして機能するものと期待される。民間委託を行う場合にも、サービスの品質基準だけでなく、保育士に対する一定レベルの労働条件維持を条件に委託契約を締結するようにならなければならないであろう。財政支援をとおして社会サービス供給者として参加する機関は、公共機関と同様の規律を実践する必要がある。例えば、有期雇用の正社員転換のような雇用安定のための政府の対策と指針を遵守するようにならなければならない。サービス単価を最小限物価上昇率に連動させられるように、サービス単価決定方式を変える必要がある。

第2に、非公式部門の家事サービス労働者の労働権が認められるように、法制度を整備しなければならない。根本的に労働基準法で家事サービス労働者を労働者と認めない条項を廃止する必要がある（ユン・ジョン、2013；ク・ミヨン、2013）。しかし、労働基準法で家事サービス労働者適用排除条項を廃止するにしても、労働基準法のすべての規定が家事サービス労働者に適用されるわけではない。まず5人未満の事業所の場合、不当解雇制限および救済申請、超過労働手当、法定労働時間、年次休暇規定等の適用を受けないからである。また、5人未満の事業所に適用される労働基準法の規定であっても、家事サービス労働者の労働実態に照らしてみると、適用が困難な規定があり、休憩時間がそれに該当する。例えば、休憩時間規定の場合、全日制で、あるいは居住して子ども、高齢者、患者を世話する場合、代替人材なしに休息を取るためにサービスを中断するのが容易でない家事労働という特性により、この規定は実際の適用が容易ではない可能性が高い。労働基準法上で家事サービス労働者が労働者と認められさえすれば、労働者退職給与保障法や4大保険関連法は当然適用されるであろう。

家事サービス労働者のうち、施設（病院）で仕事をする介護者は、個別家庭が雇用する家事サービス労働者としての権利保護を模索するのではなく、病院が実質的な指揮監督主体なので、病院が介護者を直接雇用して一般労働者としての待遇を受けるようにする必要がある。介護サービスの仕事の改善および介護の専門化のために中長期的に介護給付を健康保険医療給付に含んで病院が提供する公式サービスとして制度化する方策が検討されている。

市民団体と女性労働団体は家事労働の公式化を強く要求してきた。家事労働の公式化を要求した理由は、家事サービス労働者にも労働関係法令を適用して労働権を認め、不安定な仕事に社会セーフティネットが及ぶようにしようということだった。これに対して、政府は労働基準法上の適用除外条項を削除しないまま、家事サービスを公式化する制度的方策を推進している。「家事従事者の雇用改善等に関する法律案」は、政府が認証したサービス提供機関が家事サービスを直接雇用し、利用者がこうした機関をとおして家事サービスを利用する場合、利用費用に対して所得控除を受けられるようにする。家事サービス労働者は機関に直接雇用されるので、労働者として社会保障（年金、労働災害保険、失業給付、健康保険）等を受けることができる。提供機関は従事者を直接雇用する使用主になり、利用者と従事者

間に紛争が発生した場合、調停の役割や、教育訓練の実施等、サービスの品質管理を行わなければならない。こうした制度的方策は、家事サービス労働者に4大保険に加入できる資格と退職金支給と不当解雇からの保護等、各種保護を受けられるようになるものと期待されている。しかし、低賃金と未来期待労働期間を考慮すると、一部家事サービス労働者には4大保険が権利でなく費用として計上されることもありえ、制度が定着するためには様々な支援が必要である。

[参考文献]

- クオン・ヘウォン（2014）、流通サービス産業組織化事例分析をとおしてみた労働組合の利害代弁危機と対応、産業関係研究、24（4）、93-119。
- キム・ジョンジン（2013a）、『[2013年イシューペーパー-02]新世界イーマート（emart）不法派遣1万人、正社員転換の争点と課題（未刊行）』、韓国労働社会研究所。
- キム・ジョンジン（2013b）、流通業労働市場と雇用構造をとおしてみた女性従事者の労働環境改善課題、流通業女性労働者労働条件改善討論会、2013年11月27日、韓国女性政策研究院。
- キム・ジョンジン（2009）、『イシューと現場：組織化事例探求：百貨店化粧品販売労働者の組織化事例』、『労働社会』、Vol.139。
- （2012a）、『ソウル地域の流通業女性労働および健康権の実態—ソウル地域の百貨店と免税店アンケート調査結果を中心に』、サービス連盟流通分科ワークショップ発表資料（2012.11.29）。
- ユン・ジャヨン（2012）、労働市場両極化解消策の研究—総合小売業売場販売職の事例、ファン・ドクスン他（2012）、労働市場両極化解消策の研究、研究報告書、韓国労働研究院。
- ユン・ジャヨン、キム・ギョンヒ、チェ・ヨンミ、キム・ヤンジョン（2012）、ヘルパーサービス分野の労働条件に関する研究（I）、韓国労働研究院。
- ユン・ジョン（2013）、『ヘルパー労働者保護のための立法方向』、ソウル大学労働法研究会2013年春季学術大会 労働法の盲点（1）：ヘルパー、2013年4月20日。
- ユン・ジョン（2015）、在宅高齢者長期療養保護法をとおしてみた家事サービス労働者雇用改善法律案の問題点、家事サービス労働者の労働権保障のための立法方向と争点の討論会、2015年7月2日国会議員会館第5懇談会室、主催：イ・イニョン国会議員、全国家庭管理士協会、（サ）韓国女性労働者会。
- ファン・ドクスン（2012）、『ヘルパーサービス分野の非公式就職実態と公式化のための政策課題』、非公式就職研究、韓国労働研究院。
- ファン・ドクスン、ユン・ジャヨン、ユン・ジョンヒャン他（2013）、社会サービス産業労働市場分析、韓国労働研究院。刊行予定。