

エッセンシャル・ワーカーを めぐる韓国の取り組み

—「必須業務の指定及び従事者の保護・支援に関する法律」の制定過程を中心に—

金 美珍

大東文化大学国際関係学部准教授

はじめに

2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症(Covid-19)の世界的な流行にともない、多くの国では感染を抑制するため渡航制限やロックダウン(Lockdown)、外出制限など、人と物の動きや経済活動を制限する防疫対策が取られた。これによって、会社に出勤せず「在宅勤務」(テレワーク)や「遠隔勤務」(リモートワーク)へと勤務形態が切り替えるなど、人と接触する機会を最少にする生活が余儀なくされてきた。

だが、テレワーク化への切り替えができたのは一部にすぎない。高い感染リスクにもかかわらず街や現場に出て経済活動や社会の機能を維持するのに「不可欠業務(essential work)」を担っている人々が多く存在する。コロナ禍のなかでも私たちが日常生活を営むことができるのは、こうしたエッセンシャル・ワーカー(essential worker)がいるからであろう。各国の状況や文化によってフロントライン・ワーカー(frontline worker)やキー・ワーカー(key worker)など名称は多様であるが、これらの

労働者は現場に物理的に現れ(対面での業務遂行)、また、人々の基礎的な生活維持に必要なサービスと商品を提供している。韓国ではコロナ禍のなかで「必須不可欠な業務」に従事している労働者は「必須労働者」と呼ばれており、これには医療従事者をはじめ、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などの業務に従事する労働者が含まれている。

上記の必須業務の多くは、社会を維持するのに重要な役割を担ってきてもかかわらず、これまで「見えない仕事」と言われ、高く評価されてこなかった。ところが、コロナ禍をきっかけにその重要性が再発見されるようになり、2020年9月ソウル市の城東区では、必須労働者を支援・保護するための条例が制定された。そして、2021年には、国や自治体が必須労働者を支援し保護する政策を体系的に推進する根拠となる「必須業務の指定及び従事者の保護・支援に関する法律」(以下、「必須労働者保護法」)が国会で議決された。韓国で必須労働者の保護をめぐる一連の制度が短期間で整備された背景には、コロナ禍による分断と亀裂を乗り越えるため、自治体から先駆的な実践があり、また、必須労働者を保護する制度が必要であるという社会的コンセンサスが形成されたからといえる。以下では、「必須労働者保護法」の制定過程を中心に、韓国でエッセンシャル・ワーカーを支援し保護する制度がどのように整えられてきたのかについて検討していく。

KIM MIJIN

韓国生まれ。一橋大学大学院社会学研究科博士後期 程修了。博士 社会学 専門は社会政策、労働運動、女性運動。著書に『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』(2018年、晃洋書房)のほか。

エッセンシャル・ワーカーの特徴とパラドックス

韓国ではコロナ禍を境に「必須業務」の意味が大きく変化した。コロナ禍の前は、鉄道と都市鉄道、航空運輸、水道、電気、ガス、石油精製と石油供給、病院、血液供給、韓国銀行、通信といった基幹産業の業務が、「その業務が停止、または、廃止される場合、公衆の生命・健康、または、身体の安全や公衆の日常生活が著しく危うくなる業務」（「必須公益事業別必須維持業務」）として大統領施行令で規定されていた。そして、こうした業務に対してはその正当な維持・運営を停止、廃止、または、妨害する行為は争議行為として行うことができない」ということで、労働争議が制限されていた（労働組合及び労働関係調整法、第42条の2「必須維持業務に対する争議行為の制限」）。

ところが、これまで主に基幹産業を指していた「必須業務」の意味は、コロナ禍を境に大きく変化した。コロナ禍の初期、韓国ではパニックや買占め、封鎖が行われなかったことで、初期の防疫対策が評価され「K-防疫」とも呼ばれていた。こうした「K-防疫」が機能できた背景として、コロナ禍という災難のなか、働く現場に出て対面の業務を遂行する労働者らが注目されるようになった。具体的には、オンラインで注文した商品を配達してくれる宅配員、人々の足となるバス運転手、家族の訪問が禁止されていた療養施設で高齢者をケアしていた介護職員など。コロナ禍をきっかけに、医療、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などが「必須業務」として注目され、こうした業務の重要性が再発見されたのである。

だが、「必須業務」に従事する人々の処遇は、「必須」という用語に相応しいものではなかった。コロナ禍以前から、医療を除き、介護、保育、販売、配達、運送、清掃などのほとんどは低賃金、長時間労働、劣悪な労働環境、雇用不安といった困難を抱えていた。さらに、個人事業主やフリーランスといった「特殊雇用」の雇用形態をもっていたため、労働基準法、産業安全保険法、産業災害補償保険法とい

う労働災害や社会保険の適用からも排除されていた。とりわけ、配達や介護の場合は、相対的に非熟練の業務とされ、賃金が低く他の労働者に代替されがちな不安定な性格を持っている。つまり、韓国におけるエッセンシャル・ワーカーの多くは、コロナ禍という災難の状況で、高い感染リスクを背負いながら「必須業務」を担っているものの、既存の制度から排除されセーフティネットの利用ができなく、さらに、他の人に代替される可能性も高いので低賃金、雇用不安に苦しむパラドックスを抱えているのである。

こうした中、必須業務に従事する労働者の労働問題がコロナ感染の防疫体制に悪影響を及ぼし、これが変えて市民の安全と社会機能の維持を脅かす要因となるとの指摘が相次いだ。実際、2020年コロナ禍の初期、韓国の病院で働く介護職員が感染リスクのなか過重な労働で苦しんだり¹、宅配配達員の過労死と事故死亡が起きたり²、また、コールセンター³や宅配の物流ターミナルで集団感染（クラスター）⁴が発生するなど、必須業務に従事する労働者の労働災害や労働安全に関する事件が相次いだ。こうした一連の事件・事故によって、韓国では必須業務に従事する労働者の感染リスクをコントロールすることが、社会全体の安定と生活の維持に不可欠な条件として考えられたのである。こうした文脈の中で、必須労働者の労働条件を改善し保護する必要性が浮かび上がったのである。

ソウル市城東区の取り組み⁵

韓国で初めてエッセンシャル・ワーカーの保護に取り組んだのはソウル市の城東区である。城東区は、2015年から地域ジェントリフィケーション解決のための条例制定など、革新的な実践を通じて地域社会の問題解決に臨んできた基礎自治体の一つである⁶。コロナ禍による地域のエッセンシャル・ワーカーが抱える困難に対する城東区の取り組みは、大きく3つの軸に沿って行われた。

第1は、エッセンシャル・ワーカーの保護と支援に関する条例の制定である。2020年初頭、当時はまだ、必須業務に従事する労働者を対象にした

法制度が整えてなかったため、城東区はエッセンシャル・ワーカーの保護に実際に取り組むことができなかった。これが条例制定に着手したきっかけとなったのである。城東区はまず、エッセンシャル・ワーカーに関する海外の事例調査とともに、実態調査を行うなど、条例制定の準備に着手した。これに基づき、2020年9月10日「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」が制定された。当条例は「必須労働者」の定義をはじめその適用範囲、実態調査の実施、基本計画の樹立(5年ごと)、支援事業、委員会設置及び構成(10名以内)、運営、中央政府及び他地方政府と協力体系構築を規定する15の条文で構成された⁷。

城東区の条例では、「必須労働者」の概念が公共安全、公共管理、介護、福祉、保育、物流、運送など「災難時にも社会機能を維持して住民の安全及び最低生活保障など、社会機能の維持のため、対面業務など勤労の継続性が維持されなければならない業種」(必須業種)に従事するもの者と定義されている⁸。「必須業務」に従事する労働者の中で、「保護」が必要とされる労働者を支援・保護の対象にした同条例の制定によって、これまで一般的な用語として使われていたエッセンシャル・ワーカーが概念化され、法律用語として「必須労働者」が定められたのである。これによって、エッセンシャル・ワーカーの保護と支援について他の自治体、広域政府、中央政府、国会との間で議論できる前提が整えたと評価できる。

こうした定義に基づき城東区は、「必須労働者」の実態調査や支援事業を行なっている。現在、城東区は必須業務を保育、介護、福祉、保健医療、運輸、共同住宅の6業種に分けて、雇用課総括の下、7つの専門部署(女性家族課、高齢障がい者福祉課、基層福祉課、福祉政策課、保健医療課、交通行政課、共同住宅課)が約6,700人の必須労働者を保護・支援している⁹。

第二は、必須労働者を対象にした支援事業である。城東区は、まず、必須労働者の健康と安全を保護するため、マスクと消毒剤を優先的に支給し、無料でインフルエンザ予防接種と定期的に検診がで

きるように支援した。そのほか、激務に悩む必須労働者のため、オンラインやモバイルで心理相談および治療ができるプログラムを運営した。そして、必須労働者が安全に働けるように、迅速なワクチン接種を提案するほか、ワクチン接種ができない人々を積極的に発掘し、優先接種対象者として反映した。こうした支援事業成果を分析し、他の自治体および中央政府や国会と共有した¹⁰。

第三は、必須労働者の支援と保護の必要性に関する世論形成である。代表的な事例として、『ありがとう、必須労働者』というキャンペーンが挙げられる。城東区が呼びかけた同キャンペーンには、城東区の住民はもちろん、他地域から約400の自治体首長及び機関長が参加した。さらに、城東区はさまざまなフォーラムや討論会を開催¹¹するなど、世論形成の活動も積極的に行った。

こうした城東区の働きかけによって、必須労働者の支援と保護に関する社会的なコンセンサスが広がり、必須労働者の支援と保護のための条例を制定した自治体が2021年9月時点で74に達した¹²。さらに、こうした社会的コンセンサスは、韓国政府が総合対策を準備し、また、国会で必須労働者保護法が制定される背景となったと言える。

必須労働者に対する韓国政府の対策

前述したように、必須労働者の保護に関する社会的コンセンサスの形成は、韓国の政府と国会での対策整備を促した。最初に政策的課題として提示したのは大統領であった。2020年9月文在寅大統領が国務会議で「必須労働者支援対策」の準備を指示した。また、10月には社会サービス院介護労働者オンライン懇談会のなかで、城東区の必須労働者支援条例の制定を模範的な例として評価し、他の地方自治体の賛同も促した。その際、高い危険のリスクのなかで、地域社会において必須不可欠な業務を対面で遂行している人々について国が特別な保護をすべきという点を強調した¹³。

こうした大統領の発言を受け、韓国政府は必須労働者保護のために直ちに施行できる対策を中心に「コロナ19社会の必須労働者安全および保護

強化対策」を公表した¹⁴。そして、政府の関係省庁が合同で「汎政府タスクフォース(TF)」を構成し議論を経て、同年の12月に「コロナ19対応のための必須労働者の保護支援対策」を公表した¹⁵。12月の対策では、災害が発生した場合でも、国民の生命と身体の保護、社会の機能維持のために、業務を持続していくことを主な目標と定めた上、必須業務を5つの分野に特定し、各分野において感染リスク、所得減少、失業の危機などの困難に直面している労働者を保護し支援していくことに重点が置かれていた。以下の表1は2020年12月に発表された韓国政府の対策をまとめたものである。

「必須労働者保護法」の制定

一方、国会では必須労働者を保護するための法制定の準備が行われた。当初、必須労働者の支援および保護に関する法制定については2つの方向性が検討されていた。一つは新たな法律を制定する方向であり、もう一つは既存の制度やセーフティネットを強化・拡大する方法で支援する方向であった。そのなかで前者の新たな立法の方式、つまり、必須労働者を保護する法を制定することへと方向が決まり、2020年11月から2021年3月まで与党議員から5つの関連法案が国会に提出された。その後、「必須労働者保護のための立法公聴会」など諸関係者からの多様な意見を収斂する過程を経て、2021年4月「必須業務指定および従事者保護・支援に関する法律」案が国会本会議で議決され、5月18日に制定、公布された。

「必須労働者保護法」は、必須業務と必須業務従事者の定義、必須業務指定・従事者支援委員会設置、雇用労働部長官の支援計画樹立・実態調査実施など基本的な枠組みの内容で構成されている。だが、その支援や保護の具体的な内容までは定められてない。

「必須労働者保護法」の内容で注目されるのは大きく2つがあげられる。第1は、「必須業務」と必須労働者についての定義である。同法で定められた「必須業務」とは、「災害¹⁶発生時においても国民の生命及び身体の保護又は社会機能維持に必

要な業務」であり、その定義と支援方法については、「委員会の審議を経て雇用労働部長官が定める」ことにしている(必須労働者保護法第2条と第6条)¹⁷。2020年12月の政府の対策では、保険、医療、介護、宅配、清掃など、必須業務を特定していたのに対し、今回の法律では「災害が発生した場合、必須業務指定・従事者支援委員会の審議を経て雇用労働部長官などが定める」よう、国と自治体の裁量を認め、柔軟に対応できるようにしている。

そして、必須労働者については「必須業務従事者」とし「必須業務を遂行する過程で、他者の事業のために労務を提供する者」と定め、「委員会の審議を経て、雇用労働部長官が定める者」としている(必須労働者保護法第2条)。ここで、必須労働者の範囲を労働基準法が定める労働者性が認められた「勤労者」に限定せずに、「労務を提供する者」としている点が注目される。これについて、脇田滋は、同法が適用される対象範囲を「労務を提供する者」と広く定義することで、これまで雇用保険や労災保険、セーフティネットの適用から排除されていた個人事業主やフリーランスといった特殊雇用の形態の従事者が同法が適用できる対象として含まれるようになったと評価している¹⁸。

もう一つ注目されるのは、必須労働者の安全と健康の保護を国や自治体の責任として明記したことである。同法の第3条では、「①国及び自治体は、災害発生時に必須業務従事者の安全と健康を保護する責任を負い、それに必要な施策を策定し、施行しなければならない」としている。

上記の2点が「必須労働者保護法」の制定を評価できるポイントであるが、同法は適用できる条件が「災害、災害の時」に限定されており、必須労働者を定める地域委員会において必須労働者の利害を代弁できる代表の参加が十分に保障されていない点が限界として指摘されている¹⁹。さらに、本来、必須労働者が抱える問題は、労働市場が中心部と周辺部に分けられ、周辺部に位置する労働者らがもともと抱えていた格差と不安定から起因していた問題が、コロナ禍をきっかけに浮かび上がったことである。だから、災害という異常の時期に臨時的な処

表1 韓国政府の「コロナ19対応のための必須労働者の保護・支援対策」概要

目標	必須労働者の保護及び必須業務の継続的遂行	
方向	Covid19 によるリスク：労働力確保、感染・労災から保護 脆弱な労働条件：処遇改善、セーフティーネットなど制度改善	
区分	主な内容	
総合対策	防疫支援、健康診断支援、雇用・労災保険拡大及び労災保険の専属性廃止	
分野別	保健医療	医療職に対する人権保護及び教育強化、教育専担看護師支援拡大、防疫消毒担当に対する保護指針を準備など
	ケア	社会サービス院の拡大、民間のケアサービス・システムを制度化、訪問ケア従事者への支援金支給など
	運輸	代理運転士・バイク配達員に対する過度な費用負担（保険料、自己責任など）を改善、「宅配従事者過労防止対策」など
	環境美化	大容量ゴミ袋の使用制限、医療廃棄物及びリサイクルの回収・選別支援金の引き上げ、古い施設を改善、健康診断拡大など
	その他	コールセンターなど、脆弱な労働環境の職場を対象に労働基準および産業安全の監督

出処：雇用労働部、『コロナ19対応のための必須労働者の保護・支援対策』（2020）に基づき、著者が作成。

置だけでは根本的に解決できず、すべての労働者が安全で安定した仕事を遂行することができるように、普遍的な権利へと進めていくことが必要になると考えられる。

終わりに

以上、コロナ禍による分裂および葛藤への取り組みとして、韓国における必須労働者保護法の制定過程を中心に検討した。コロナ禍の下、人と接する社会活動や経済活動が制限される生活を支えてきた必須労働者は、その重要性にもかかわらず、より高い感染リスクのなか、劣悪な労働環境のなかで働いてきていた。こうした必須労働者の現実を改善するため、韓国ソウル市城東区という自治体からはじまった必須労働者のための条例制定とキャンペーンは、社会的なコンセンサスを形成し、中央政府が対策を立てるよう働きかけた。また、これは条例制定から8カ月の間で国会における「必須労働者保護法」の制定へと繋がった。とりわけ、同法における必須業務と必須労働者に関する概念が明確に定義されたことは、実態調査に基づいて制定された城東区の条例の影響が大きかったといえよ。さらに、自治体の条例制定から中央政府の対

策、国会での法律の制定というボトムアップのプロセスのなかで、必須労働者の意味が労働者性を条件とする「勤労者」から「労務を提供する者」へと拡大された点も韓国における必須労働者保護法の制定過程で肯定的に評価できると思われる。

これからコロナ禍による分裂と葛藤を乗り越えるためには、現場の当事者が集まり、声を出して、自治体や国への対策を求めたり、働きかけるなど、ボトムアップのプロセスがより活発に行われる必要があると考えられる。日本でも、実態を知らせ、対策を求める取り組みがより活性化されるのを期待したい。■

《注》

- 1 世界日報、2020年03月15日「チョンドデナム病院の患者、看病人も死亡……感染知らずに6日間面倒を見て（＝청도대남병원 확진자 이어 간병인도 사망…감염 모른 채 옛새간 돌봐）」記事 (<http://m.segye.com/view/20200315508745>)
- 2 日曜週刊、2020年05月18日「CJ大韓通運宅配労働者過労死…労組、「責任を求めろ」（＝CJ 대한통운 택배노동자 과로사…노조, “책임추구”）」記事 (<http://m.ilyowekly.co.kr/news/newsview.php?ncode=1065578805262049>)
- 3 中央日報、2020年03月16日「九老コールセンター関連の感染者137名…集団感染伝播経路は霧の中（＝구로 콜센터 관련 확진자 137명…집단감

- 염전파경로는 안겠 속)」記事 (<https://www.joongang.co.kr/article/23731446#home>)
- 4 MBC、2020年05月08日「「防寒服・靴を使い回した」……感染経路になったか (= “방한복·신발 돌려 썼다” .. 감염 경로됐나)」記事 (https://news.v.daum.net/v/20200528194914973?s=tv_news)
 - 5 ソウル市城東区の実践の詳細については、チョン・ウォンオ「コロナ時代の隠れた英雄たち、「必須労働者」のための城東区の政策と拡大」、日韓PT第4回プログラム『韓国ではコロナ禍のエッセンシャル・ワーカーの窮状にどう対応したか?～「不安定労働者」から「必須労働者(エッセンシャル・ワーカー)へ～』、2022年01月20日、生活経済政策研究所ホームページ (<http://www.seikatsuken.or.jp/info/20220120.html>) を参照してほしい。
 - 6 ソウル市城東区ホームページ (<https://www.sd.go.kr/main/contents.do?key=1708>) 参照。
 - 7 「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」 (= 서울특별시 성동구 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례) 国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1526869&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=>)
 - 8 「ソウル特別市城東区必須労働者保護及び支援に関する条例」第2条。国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1526869&chrClsCd=010202&gubun=ELIS&nwYn=>)
 - 9 ソウル市城東区ホームページ (<https://www.sd.go.kr/search/search.jsp>) 参照。
 - 10 チョン・ウォンオ、「必須労働者支援のための城東区の経験と立法提案」、『必須労働者のための政策及び制度準備のための討論会』、キム・ヨンベ議員室・ともに民主党社会的経済委員会、全国社会連帯経済地方政府協議会主催、2020年10月06日。
 - 11 例えば、「牧民官クラブ」10周年記念国際フォーラムオンライン討論会(2020年09月11日)、全国社会連帯経済地方政府協議会「コロナ時代の労働と社会的経済トークコンサート」(2020年09月16日)、大統領府社会サービス院介護労働者懇談会(2020年10月08日)、ソウル市人権カンファレンス、「エッセンシャル・ワーカー支援条例事例発表」(2020年12月07日)などがある。
 - 12 ニューシス、2021年09月11日、「【城東区NOW】1年を迎えた必須労働者条例……労働者の権益保護の先頭(=[성동구 NOW]1년 맞은 필수노동자 조례…노동자 권익보호 앞장)」記事
 - 13 韓国経済新聞、2020年10月08日「文大統領「介護など対面必須の労働者、国家保護を受けるべきだ」(=문 대통령 “돌봄 등 대면 필수 노동자, 국가 보호 받아야”)」記事 (<https://www.hankyung.com/politics/article/2020100885167>)
 - 14 韓国政府関係部署合同、『コロナ19社会の必須労働者安全および保護強化対策(=코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화대책)』2020年10月06日 (http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11494)
 - 15 韓国政府関係部署合同、『コロナ19対応のための必須労働者の保護支援対策(=코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책)』2020年12月 (http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11751)
 - 16 「災難及び安全管理基本法」第3条第1号による災難。
 - 17 『必須業務指定および従事者保護・支援に関する法律(=필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률)』国家法令情報センターウェブサイト (<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%ED%95%84%EC%88%98%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90#undefined>)
 - 18 脇田滋、「第63回 コロナ禍とエッセンシャル・ワーカー保護の課題を考える(2) 韓国で「必須労働者保護法」制定」、『脇田滋の連続エッセイ』、2021年10月26日 (<https://hatarakikata.net/15739/>)
 - 19 全国民主労働組合総連盟、「【論評】必須労働者保護支援法の国会本会議通過に対する 民主労総の立場(=[논평] 필수노동자보호지원법 국회 본회의 통과에 대한 민주노총 입장)」、2021年4月30日

