

# 金大中政権の経済改革と歪曲された物流システム

—2003年5月の「貨物連帯」による全国ストライキの歴史的・制度的背景—

梁 峻 豪

1. はじめに
2. 全国運送荷役労組「貨物連帯」による全国ストライキと「物流大乱」
3. 韓国における前近代的な物流システム
4. 金大中政権の経済改革と歪曲された物流システム
5. 結びにかえて—金大中政権の経済改革の負の遺産—

キーワード：「貨物連帯」による全国ストライキ、「衰退のレギュレーション」、物流システム、「持入制」、「多段階あつ旋システム」、新自由主義的経済改革、制度的補完性

## 1. はじめに

1997年、韓国で発生した金融危機の後、韓国はIMFが作成した構造調整プログラムに合意し、また、金大中政権は新自由主義的な経済改革政策を推進した。同政権が「構造改革」とよぶ経済改革政策は、金融、企業、労働、公共の四部門において行われた。しかし目立った成果はいまだに見られず、2003年2月に盧武鉉政権が発足してからも、前政権の新自由主義的改革がもたらした「負の遺産」による社会的混乱は収まっていない。

盧武鉉政権が誕生してから、斗山重工業の労働者によるストライキや鉄道部門の全国ストライキ、そして最近の貨物運送部門における全国ストライキなど、労働側の激しい抵抗が続いている。これらの社会的混乱は「制度化された社会的妥協」の不在に起因すると考えられる。また、金大中政権による新自由主義的経済改革が、1987年の「民主化宣言」以降、徐々に定着しつつあった「社会的コーディネーション」の芽を摘んだ結果といえる。

本稿では、2003年5月に発生した「貨物連帯<sup>(1)</sup>」による全国ストライキが発生した背景<sup>(2)</sup>に関して、韓国における貨物運送システムの特殊性と金大中政権による経済改革政策のマクロ的帰結を中心に考察する。金大中政権の労働部門と企業部門における構造調整と規制緩和に焦点を合わせることによって、前近代的物流システムを支えてきた「衰退のレギュレーション<sup>(3)</sup>」を歴史的・制度的に検討する。また、「市場」と「制度」との相互依存関係を無視して、韓国経済特殊の問題を「市場主義」によって解決しようとした同政権の経済改革を批判するとともに、「労働—政府」両者の交渉の妥結による今回の全国ストライキの経緯を検討することを通

(1) 全国運送荷役労働組合の下級労組のこと。  
(2) このストライキは韓国経済を全面的に麻痺させ、「物流大乱」と呼ばれた。  
(3) 岡本哲史『衰退のレギュレーション』新評論、2000年は、一国の社会経済システムを支えている制度諸形態におけるいくつかの制度はお互いに相互作用をもって

強い社会経済的パフォーマンスを創出するという。ところで、このような複数の制度的相互作用のなか、各産業部門や企業、そして国民経済全体に対してイマイナス（経済的・社会的衰退）の効果をもたらすものを、「衰退のレギュレーション」と規定する。

じて、韓国における合意形成メカニズムの限界、つまり産業と社会全体を単位とするコーディネーションの不在を指摘する。

ところで、「貨物連帯」による全国ストライキの背景や貨物運送システム全般に関わる最近の諸研究<sup>(4)</sup>における共通点は、現在の貨物運送部門の諸弊害を、同部門における「構造的な」問題としてしかとらえておらず、貨物運送システムの変化に対する認識が欠如している。また、「貨物連帯」による全国ストライキの原因を、1998年以降の金大中政権による経済改革との関連性に注目しながら、制度（経済政策）の変化と危機との因果関係については分析していない。

## 2. 全国運送荷役労組「貨物連帯」による全国ストライキと「物流大乱」

盧武鉉大統領の「参与政府」は、朝鮮半島の地政学的な条件と南北関係の改善という立場から、大統領選挙の過程から東アジアにおける

「金融立国」としてまた「物流立国」としての韓国経済を提唱してきた。しかし、盧武鉉政権が誕生してから2ヶ月経った時点で、「物流立国」とは逆に、全国における道路運送が麻痺してしまい、4月下旬から5月13日まで韓国経済史上最大の物流大乱が起きた。

この章では、「貨物連帯」による全国ストライキの現況と韓国経済史上初の「物流大乱」の様相について述べる。とりわけ産別労組としての全国運送労組「貨物連帯」の組織、全国ストライキの規模、そして同組合の政府に対する要求事項を検討すると同時に、韓国経済の輸出入が全面的に麻痺していくプロセスを検討する。

全国民主労働組合総連盟<sup>(5)</sup>(Korean Confederation of Trade Union)の加盟組織の全国運送荷役労組に所属する「貨物連帯」<sup>(6)</sup>の全国ストライキが5月9日から始まった。全国ストライキ突入までのプロセスは以下のとおりである。最初は「貨物連帯」の各支部ごとのストライキが先行した<sup>(7)</sup>。最初にストライキに入ったのは

(4) 先行研究といえども、全国民主労働組合総連盟や民主労働党による報告書レベルにすぎず、相対的に詳しく検討・実証されているのは、貨物運送システムの構造に対する分析というより、貨物運送主体である貨物運送労働者たちの労働実態と生活実態、そして労働者による変革展望の分析に限られている。このような分析のトレンドは、全国民主労働組合総連盟や民主労働党の労働情勢研究における制度的分析の欠如に由来する。

(5) 全国民主労働組合総連盟とは、韓国における労働組合の連帯組織であり、「民主労総」と通称される。1990年に結成された全国労働組合協議会（全労協）と全国労働組合代表者会議（全労代）などの在野団体の労働者運動理念を継承し、韓国政治における労働者の政治勢力化の追求、労働者の経営への参加などの政治的活動を重視するという方針をもとに1995年11月創立された。当時、政府に順応的で「御用組合」と批判されていた韓国労働組合総連盟（韓国労組）の限界を克服するために、民主労働陣営の組織的な団結を模索し設立された。それ以降、非合法団体の状態であったが、1997年金泳三政権が上級団体の複数労組（産別労組の形態）を許容したことによって、合法団体となった。民主労総は労働者のための労働条件の確保、労働基本権の獲得、民主的労働現場実現、産業災害追放、そして

男女平等などの実現を目的とし、賃金引き上げ、労働環境改善、労働者の経営への参加などのために活動している。2002年12月末時点で、民主労総に加入している総労働組合は966組合に達しており、総加盟組織は16個で組合員数は595,594である。また、民主労総に加入している産別労組の数は23であり組合員数は238,547である。

(6) 民主労総の全国貨物運送労働組合連盟に加入している全国運送荷役労働組合の下級団体である「貨物連帯」は、金大中政権の経済改革の一環として推進された労働市場柔軟化政策によって非正規職労働者へと転落した貨物運送労働者の権益と生存権を守るため2002年6月6日結成された。特に「貨物連帯」は、貨物運送労働者の非正規—特殊雇用という雇用形態の撤廃、産業発展に逆行する高費用物流システムの改革、そして産別労組の確立などを主要闘争課題としている。2003年3月1日現在「貨物連帯」の総組合員数は6,164人であるが、釜山支部に2,298人が所属しており最も大きい支部である。参考として、浦項製鉄コンビナートが位置している浦項支部には565人が所属しており第2位の支部である。

(7) 貨物連帯」浦項支部だけではなく、慶南支部（昌原、馬山を本部とする）は5月2日から、釜山支部梁山支会と忠清支部は5月5日から、光州全羅支部は5月6

「貨物連帯」浦項支部であり、5月2日に浦項製鉄、INI、東国製鋼、そしてセメント3社（双龍、東洋、韓国）を対象として、労組弾圧中絶と運送料30%引き上げを要求した。4月28日に貨物運送車約800台のストライキ突入が発端となり、5月2日には浦項の鉄鋼コンビナート内の全ての物流がストップするに至った。5月3日には、ストライキのみならず大々的な街頭デモも起き、浦項製鉄関連運送業者5社（大韓通運、韓進など）との交渉がはじまったが、浦項製鉄が警察を動員したので交渉は決裂した。その次の日に運送業者、浦項製鉄、そして「貨物連帯」浦項支部の3者交渉が再開され、関連運送業者と労組との間の本格的な交渉が予定されたが、労組の運送会社と政府との交渉が決裂した場合は全国ストライキに突入するという条件付きであった。しかし運送会社と労組との間における運送料引き上げ交渉が決裂すると同時に、5月9日、「貨物連帯」釜山支部が本格的なストライキに突入することによって、全国の「貨物連帯」による全面ストライキが5月13日まで続いた<sup>(8)</sup>。

「貨物連帯」の対政府要求事項は、表1のように、「持入制」<sup>(9)</sup>の撤廃、貨物車の運行に必要な軽油価格の引下げ、貨物運送における「多段階あつ旋」<sup>(10)</sup>禁止が代表的だった。

「貨物連帯」の全国ストライキによる産業界への影響としては、5月9日から5月13日までおよそ3億4千万ドル分の運送および船積被害が発生した<sup>(11)</sup>。電気電子部門の場合、平常は、一日全体約800個のコンテナが釜山港から輸出

船積されていたが、今回のストライキの影響で、約1,000個以上のコンテナ船積が不可能であった。大宇エレクトロニクスは輸入原材料の在庫不足でエアコン生産を中断し、オリオン電気も二つの生産ラインの操業を停止し一日20億ウォンの営業損失を被ることに至った。三星電子が生産した輸出貨物は、五日間、釜山港に約500 TEU（20ピットコンテナ）も動かずに溜まっていた。同時に、釜山港に150 TEUの輸入原材料が溜まっていて三星電子の工場の国内生産ラインが全面停止した。政府は緊急対策として鉄道による陸上貨物輸送を試みたが、空コンテナの十分な確保が現実的に難しかったため、解決策にならなかった。LG電子も5月9日から全工場における稼働率が80%に低下し、5月半ばまで「貨物連帯」による全国ストライキが続けば、生産ライン全体の稼働が中断される危機に直面した。

現代重工業などの造船部門の場合は、輸入資材を生産ラインへ搬入することができず、海外からの受注に対応できない状況にまで至った。

タイヤ業界では、一日平均250万ドルの輸出品の流通が滞り、5月9日から5月12日までに1,700万ドルの輸出品が滞留するに至った<sup>(12)</sup>。例えば、錦湖タイヤ光州工場は一日77 TEU（40ピットコンテナ）もグァンヤン港まで輸送できず5月13日まで850万ドル規模の輸出品の滞留が生じた。また、韓国タイヤ大田工場群も製品が全く出荷できなくなった。

さらに鉄鋼業界の場合、コンテナ輸送停滞が一般貨物輸送にも影響を与えた。浦項鉄鋼コン

- 、 日から、そして京仁（ソウルと首都圏を本部とする）支部は5月7日からストライキに入った。
- (8) 全国ストライキの結果、「貨物連帯」と政府との間の合意が形成されたが、この内容については表2を参照せよ。
- (9) 持入制とは、貨物運送部門における事業免許基準台数（現在5台）を保有することができない貨物車主（持入車主）が、事業者としての名義を保有している運送会社から名義（事業免許）を借りる対価として車

- 両管理費という名目の「持入料」（1台当たり約15万ウォン）を納める事業形態をいう。詳しくは本稿第3章で述べる。
- (10) 荷主（生産者）と貨物運送事業者（運送会社や「持入車主」との間に3-4段階まで重層的に存在する貨物運送あつ旋業者が、貨物運送あつ旋料（手数料）を搾取する制度をいう。詳しくは本稿第3章で述べる。
- (11) 韓国貿易協会 <http://www.kita.net/> 『報道資料』
- (12) 韓国貿易協会 <http://www.kita.net/> 『報道資料』

表1 「貨物連帯」の対政府要求事項

運送費用引き下げ	事業用自動車に必要な軽油税引き下げ 一事業用自動車に使用される軽油に課される特別消費税の全面廃止 一事業用自動車に使用される軽油に課される交通税引き下げ 道路通行料引き下げおよび料金体系改善 一事業用貨物自動車に対する高速道路通行料引き下げ 一不合理な区間別料金体系改善 一深夜割引時間帯の拡充
前近代的物流体系の打破	持入制の撤廃 一登録制施行以前の法体系などによる持入車主の権利保護 一運輸法人に対する経営実態調査と通じての運輸業者不正防止 一持入詐欺犯罪者に対する厳重処罰 持入車主の車両所有権の保障 一持入車主の車両所有権保障のための特別措置の施行 一貨物運送労働者本人同意なき担保提供など不正行為に対する取り締まりおよび厳重処罰 多段階あつ旋禁止 一多段階あつ旋行為に対する取り締まりおよび厳重処罰強化 一不法多段階あつ旋行為に対する取り締まり権限の労働組合への委任 免許制など需給調整機構および制度の設置 一車両登録制施行と同時に運転者免許制の施行 一貨物輸送における需給調整のための労一政協議体の構成
労働条件および環境改善	持入車主労働三権保障 一持入車主労働三権保障のための制度整備 一産業災害保険など4大義務保険の即時適用 過剰積載関連制度整備 一コンテナ貨物過剰積載に対する運転者処罰廃止 一貨物所有者およびあつ旋業者の過剰積載強要行為に対する処罰強化 高速道路休憩所運営改善 一貨物車専用休憩所の拡充 一既存の休憩所に洗面、宿泊などの福利施設の拡充 一貨物車に対する差別撤廃
労組一政府間協議機構設置	労政協議機構の設置 一政策制度の改善における担当主体である貨物運送労働者の組織的な参加保障 一当面懸案の解決と制度改善のための安定的な労政協議機構の新設

出所：全国運送荷役労組ホームページ <http://kcwf.jinbo.net/hwamul/>の資料

表2 労政間における主要合意（2003年5月14日）内容

貨物連帯の要求事項	合意・妥決内容
軽油税引き下げ	今年7月からの交通税引き上げ分の全額を政府が補助 エネルギー税制改正による副作用の解決
勤労所得税制の改善	貨物運送労働者も超過勤務手当の非課税
産業災害保険の加入	2004年から産害保険加入のための法改正
労働三権の保証	政府は労使と誠実な協議をすること
道路通行料の引き下げ	高速道路の夜間割引時間帯2時間延長 今年年末まで料金体系改善
高速道路休憩所の改善	貨物専用休憩所提供
多段階あつ旋の根絶	実態調査実施、罰金の代わりに事業停止処罰 過大なあつ旋料、長期手形決済取引の慣行を改善
持入制の撤廃	貨物自動車運輸事業法改正案の確保 個別登録制以前の実質車主の車両財産権保護
過剰積載の取り締まり	捜査慣行の改善 荷主、運送業者の過剰積載強要に対する処罰
物流システムの先進化	貨物運送制度先進化推進協議会の構成
労使中央交渉	円満な交渉のための積極支援

出所：韓国建設交通部連合（2003年5月14日）



ピナートのみならず、釜山 YK スティールにおいても、5月12日まで一日平均3千トンの鉄鋼原資材をソウルや首都圏、そして浦項製鉄へと輸送してきたが、ストライキによって、5月13日現在では、出荷量が300トンにとどまった。高麗製鋼は5月9日から5月13日までの五日間140TEUの輸出被害を被った<sup>(13)</sup>。

また、一日平均輸出額が400億ウォン（4万トン）に達する石油化学部門の場合、輸出品の50%が、ストライキが発生していた釜山港を通じて海外へと輸送されていたので、船積延期の長期化による被害は史上最大の規模となった。5月13日現在、LG化学は200TEU規模の輸出货量が船積されておらず、韓国経済全体がいわゆる「物流大乱」に直面していた。

要約すると、韓国経済における基幹産業全般の輸出入品の流通、特に、輸出部門全般にわたる輸入原材料の流通と、鉄鋼・電子電気などの有力輸出産業の製品輸出がこの時期麻痺していて、韓国経済史上初の「物流大乱」が発生した。

### 3. 韓国における前近代的な物流システム

この章では、最初に韓国の貨物運送システムにおける高い物流費の現況と貨物運送部門における「零細性」を紹介する。このような非合理的な貨物運送システムが、歴史的にどのように成立し、またどのような制度によって支えられ

てきたかについて、韓国経済特殊の構造的問題としてとらえよう。同時に、金大中政権が行った労働市場の構造改革や経済全般における規制緩和についても関連して論じる。

#### (1) 高い物流費用と貨物運送部門の「零細性」

表3からわかるように、2000年の韓国全体における物流費は66兆7千億ウォンでありGDPの12.8%に及んだ。また物流費のGDPに占める割合をみると、アメリカの10.1%、日本の9.59%に比べると、韓国は高い値を示している<sup>(14)</sup>。さらに、企業が直接負担する企業物流費を見ると、状況はより深刻である。韓国企業における売上高に占める企業物流費は2001年に11.1%で、世界最高レベルであった<sup>(15)</sup>。特に、物流費の構成をみると、全体物流費のうち輸送費が占める割合が64.2%であり、その輸送費のうち94%が道路運送費用である<sup>(16)</sup>。つまり物流費のなかで輸送費が占める比重が圧倒的であり、韓国における輸出入貨物のほとんどが陸上道路運送に依存している<sup>(17)</sup>。

また、表6からわかるように、路線貨物および区域貨物の運送業者当り平均従業員数は3.4人にすぎず、区域貨物の個別貨物を除外した場合の平均従業員数は約76.9人で、これら運送業者のうち28.7%が20人以下の零細事業者である。また、表7の資本金規模からも分かるように、一部大規模事業者を除いた殆どの運送業者が零細事業者である<sup>(18)</sup>。それ故、韓国における貨物

(13)浦項鉄鋼コンビナート20社が今回のストライキで被った損失額は、浦項製鉄が110億ウォンに至るなどあわせて200億ウォンに達した。また韓国鉄鋼の慶南昌原工場は一日4千トン、また、馬山工場は一日2千トン、総2万トン以上の鉄鋼原材料搬入ができず、鉄鋼製品出荷も全面停止し、およそ70億ウォンにのぼる被害を被るなど物流輸送の超非常事態に突入した。

(14)韓国交通開発研究院「国家物流費の比重修正と1998年の国家物流費確定発表」『交通動向報道資料』2000年、<http://www.koti.re.kr>

(15)民主労総「陸上運送費用の節減と貨物労働者の権利

保障」『民主労総政策討論資料』（2003）

(16)民主労総「陸上運送費用の節減と貨物労働者の権利保障」『民主労総政策討論資料』（2003）

(17)韓国建設交通部『国家物流基本計画』2003年によると、韓国は国土面積が狭く道路ネットワークが発達しているため、大規模固定資本の投資がなくても運送が可能であるから、韓国国内企業は貨物運送の大部分を陸上道路運送に依存しているという。

(18)参考として「貨物自動車運輸事業法」では、一般貨物運送業の資本金登録基準は1億ウォン以上である。

表3 全国物流費の実態

(単位：10億ウォン、%)

年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	年平均増加率	前年対比増加率
全国物流費	48,185 (57,916)	52,766 (63,754)	56,514 (69,590)	56,161 (74,170)	62,180 (78,892)	66,695 (85,147)	6.72	7.26
対GDP比率	12.8 (15.4)	12.6 (15.2)	12.5 (15.4)	12.6 (16.5)	12.9 (16.3)	12.8 (16.3)	-	-

出所：韓国建設交通部（2002）

注：（）内の数値は国際貨物輸送費を含めた場合の金額と対GDP比率

表4 部門別輸送費の比重

区 分	合 計	道 路	鉄 道	海 上	航 空	その他
韓 国	64.2%	60.7%	1.0%	1.1%	0.1%	1.3%
日 本	64.8%	57.9%	0.4%	5.9%	0.1%	0.5%
アメリカ	58.2%	47.8%	3.6%	2.6%	2.7%	1.5%

出所：民主労総政策討論会資料（2003）

表5 保有車両規模別事業者数・車両台数

(単位：個、台)

車 両 数		1-20	20-50	50-100	100-200	200-300	300以上
路線貨物	事業者数	1	5	3	5	2	2
	車両台数	NA	153	223	868	453	795
区域貨物	事業者数	27,312	270	416	87	5	2
	車両台数	28,395	9,801	29,094	10,636	1,242	4,341

出所：統計庁「1996年運輸業統計調査報告書」1997

表6 従業員規模別事業者数

(単位：個)

	20人未満	20-50	50-100	100-300	300-500	500以上
路線貨物	1	5	3	6	3	-
区域貨物	27,291	235	426	135	3	2

出所：統計庁「1996年運輸業統計調査報告書」1997

表7 貨物自動車運送業者の資本金規模

(単位：個)

	5千万ウォン未満	5千万 1億 ウォン未満	1億 5億 ウォン未満	5億 10億 ウォン未満	10億ウォン以上
路線貨物	-	2	4	5	7
区域貨物	37	119	649	23	28

出所：統計庁「1996年運輸業統計調査報告書」1997

注：法人事業者のみ対象としたものである。（個人事業者の個別貨物は除外した）

運送システムの特徴は、多くの零細事業者によって担われている点にある。

(2) 「衰退のレギュレーション」としての「持入制」<sup>(19)</sup>

表1からわかるように今回の「貨物連帯」による全国ストライキの原因の一つは、今までの物流システムを支えてきた「持入制」という制度である。ここでは1997年8月に制定された「貨物自動車運輸事業法」以前の韓国における「持入制」を検討することで、この制度が韓国の物流システムにおける固有の「衰退のレギュレーション」として働いていたことを明らかにする。

「持入制」は1950年代に、韓国政府（持入車主）と民間運送業者との間で始まった。朝鮮戦争の際にアメリカによって軍用トラックが韓国へ大量に搬入された。戦後中古になった軍用トラックを、流通費節減のため、アメリカが韓国政府に強圧的に購入させ、軍用以外の剰余トラックを民間に払い下げたのが「持入制」による貨

物運送業の始まりであった<sup>(20)</sup>。このように、1950年代の韓国における貨物運送システムは、陸上貨物運送事業を大規模・直接的に運営できる初期資本が蓄積されていなかったため、特殊な事業形態である「持入制」に基づいて出発した。1970年代からの韓国の高度経済成長で、輸出入両方にかかわる運輸需要が拡大したので、大規模で多くの正規労働者を雇用するいくつかの貨物運送業者が政府の「選別的産業政策<sup>(21)</sup>」に支えられて育成された。また、このような「選別的産業政策」としての貨物運送業養成策には、必然的に貨物運送部門における参入規制が伴わざるをえなかった。しかし、「貨物自動車運輸事業法」が1997年に制定される以前の「自動車運輸事業法26条」による参入規制は、車両台数規制だけではなく、体系的な運送システムを持つための一定額以上の資産保有と従業員の正規職労働者としての雇用をも参入条件としていた。それ故、1997年8月の「貨物自動車運輸事業法」が制定されるまでは、いわゆる「持入制」は雇用の側面から違法であった<sup>(22)</sup>。

(19)「持入制度」とは、貨物車など車両の事実上の所有権は貨物運送労働者にあるものの、車両事業者登録が貨物運送業者（持入会社）の名義であるために、貨物運送労働者は貨物運送業者に一種の手数料（持入料）を払い仕事を受注することをいう。貨物運送業者が従来は正規職として雇っていた運送労働者を直接に雇用せずに、経営上の便宜を高めるために、車両を彼らに現物出資する方式である。参考として1997年8月に制定された「貨物自動車運輸事業法」には、運送事業登録基準が5トン以上事業用貨物車両（一般貨物車両）を5台以上保有しなければならないと定められているため、1人で事業をするのは困難である。このように、貨物運送業者の名義を借りることによって、個人的な運送事業に携わっている一人業者（その大多数が元々は運送会社の労働者であった）のことを通称「持入車主」という。このような「持入車主」のほとんどは、一定額の「持入料」を運送会社に支払うと同時にその会社からの保証に基づいた銀行ローンで貨物車両を購入しようとする。そのため彼らは「持入会社」と継続的に取引する。つまり貨物運送労働者（持入車主）にとって「持入制度」は必要悪である。さらに個人事業者としての「持入車主」が、直接貨物輸送受注情報を確保することが現実的に難しいことも、この制度を維

持させる要因となっている。

(20)全国運送荷役労組現場リポート・チーム「貨物連帯の結成背景と意義」『非正規労働』、2002年11月号。全国運送荷役労組ホーム・ページ <http://kcwf.jinbo.net/hwamul/> の資料室にも掲載されている。

(21)韓国政府による貨物運送部門に対する「選別的産業政策」は70年代から金泳三政権発足前までつづけられた。金泳三政権は韓国をWTOに加入させることによって、貨物運送部門の全面開放をはじめとするウルグアイ・ラウンドを取り入れた。

(22)韓国労働部「貨物自動車運輸事業者の勤労基準法上の地位に対する行政解釈」『労働部指針68207-695』、2000年によると、1997年8月の「貨物自動車運輸事業法」制定までの行政解釈は、「持入車主」兼運送労働者が事実上の自動車所有者として自己経営によって事業を行うといえども、このような事業経営パターンは運送会社と「持入車主」との間の合意に基づく内部的慣行にすぎないし、また、対外的には運送会社が事業の経営主体である勤労基準法上の事業主であるので、「持入車主」兼運送労働者は勤労基準法上の勤労者と規定した。よって、「持入制」的雇用は、法律の定める勤労者の権益に違反すると解釈していた。

しかし、このような「許可制」という貨物運送部門への参入に対する規制が存在していたにもかかわらず、昔からの「持入制」は存在し続けた。その理由は90年代における貨物運送業の対外開放や輸出増加率の減少によって貨物運送部門全体の収益力が減退したことである。以上の貨物運送部門の収益力低下は同部門における経営合理化をもたらしたが、その主な手段が、貨物運送労働者に車両を払い下げる「持入制」による費用削減であった。つまり、貨物運送会社は新経営戦略をとらざるを得なかった<sup>(23)</sup>。

要するに、「持入制」を合法化した1997年の「貨物自動車運輸事業法」の制定以前においても「持入制」は存在し続けたために、貨物運送事業の直営化と大規模企業化は社会的に完全定着するには至らなかった。

### (3) 「衰退のレギュレーション」としての「多段階あつ旋システム」

(2)節で述べた「持入制」に基づく貨物運送システムにおいては、持入車主と荷主（商品生産者）との関係は通常の委託関係ではないために、お互いが持っている商品の価値実現のための契約が必要である。その契約の実現のためには、お互いが両者に対する情報を入手しなければならないが、韓国においてはそのような情報を持入車主が容易に入手できるような社会的に統合

された物流情報システムが存在しなかった<sup>(24)</sup>。よって、「持入制」は貨物運送業務のあつ旋機構と組み合わせられてきた。また、韓国における財閥企業（貨物輸送を発注する荷主企業）は、貨物取引情報を公開することによる自社の税源の露出を防ぐためにも貨物取引あつ旋機構を利用せざるを得なかった。

さらに、貨物運送あつ旋市場に進出した財閥グループの系列会社（貨物運送あつ旋会社）が、自分のグループ内における他の系列会社（荷主）からの物量を、他の貨物運送あつ旋会社に単純仲介・代理するすることによって、「多段階あつ旋」が深化してきた<sup>(25)</sup>。注目すべきは、荷主（物流システムを用いようとする輸出企業）業者であった現代、三星などは貨物トラックの運送に必要な軽油がイラク戦争のため引き上げられたことによって、運賃を小幅引き上げて発注したにもかかわらず、運送あつ旋業者らはこの運賃引上げを運送労働者（持入車主）に伝えなかったことである。これは今回の「貨物連帯」による全国ストライキのプロセスから明らかになったことである。その結果、これだけではなく3-4段階の貨物あつ旋業者による手数料の搾取をへて実質的な運送主体である運送労働者には貨物運送が要する直接費用を下回る運賃しか支払われないこともあった<sup>(26)</sup>。図1は韓国の貨物運送部門における「多段階あつ旋」の諸類

(23) 法制度上でも、1961年「自動車運輸事業法」が制定されてから1980年用達貨物自動車運送事業に対して経営改善特別措置をとるまでの政府による運送政策は、全ての運送業種に対して「持入車両」を禁止し運送体系を直営化するよう近代的企業化を積極的に推進した。しかし、ほとんどの貨物運送企業は現物投資方式で偽装「持入」した車両をも運営した（全国運送荷役労組現場リポート・チーム「貨物連帯の結成背景と意義」『非正規労働』、2002年11月号）。また、政府は1965年貨物運送業の企業化のための補完措置として業種別免許最低基準台数を現実化させ直営車両台数を緩和するなど「持入車主」の分離独立を容易にすることによって、法制定当時の画一的な企業化措置を再調整した。しかし、企業化を目標とした2回の貨物運送部門支援

政策は、運輸業界の奇形な成長経路や零細な資本規模などの現実的な限界による「持入制」の存続のために、失敗に終わった（全国運送荷役労組現場リポート・チーム「貨物連帯の結成背景と意義」『非正規労働』、2002年11月号）。

(24) 韓国では、政府組織の建設交通部が物流情報通信（KL-NET）を、産業資源部が貿易情報通信（KT-NET）、海洋水産部が港経営情報システム（PORT-MIS）を管理・運営するなど、物流に関わっている少数の官僚グループによって、物流関連情報が個別的に使用され、非公開である。

(25) チェ・グァンソク「第3者物流業の発展方案」『韓国中央大学校物流専門課程主題発表集』1999年。

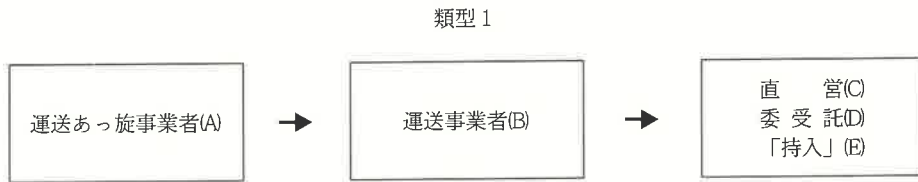
(26) 浦項製鉄の場合は、運送会社との第1次契約で浦項一



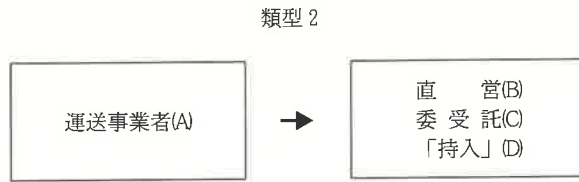
型について説明している。このように、「持入制」の存在と韓国経済における財閥独占企業グループによる事業多角化は、「多段階あつ旋」

の環そのものを、韓国特有の構造的なものにした<sup>(27)</sup>。

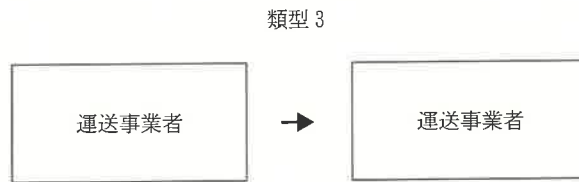
図1 韓国の貨物運送システムにおける「多段階あつ旋」の諸類型



- ・ (A)が(B)にあつ旋手数料を受け取ってあつ旋する場合—合法
- ・ (B)が(C)に賃金を支払ってから貨物運送労働をさせる場合—合法
- ・ (B)が(D)にあつ旋料を受け取って貨物運送を委託する場合—不公正取引行為
- ・ (B)が(E)にあつ旋料を受け取って貨物運送を持入委託する場合—不法



- ・ (A)が(B)に賃金を支払ってから貨物運送労働をさせる場合—合法
- ・ (A)が(C)にあつ旋料を受け取って貨物運送を委託する場合—不公正取引行為
- ・ (A)が(D)にあつ旋料を受け取って貨物運送を持入委託する場合—不法



ソウルを基準として1トン当り2万1500円水準で発注されるが、3-4段階のあつ旋過程を経て中間手数料などを除くと、実際「持入車主」が受け取る運賃は1万6500ウォンである。(釜山日報「貨物ストライキの背景」2003年5月10日)

(27)韓国国内における貨物運送システムでは、荷主(生産業者)が運送部門を直営する「荷主—運送会社」のネットワークは少なく、ほとんどが「荷主—あつ旋会社—運送会社」のネットワークになっている。これは、

1998からの金大中政権による経済改革政策の一環である企業構造調整政策のため、企業でアウトソーシングがブームとなり、まず一段階で企業における運送部門を切り離して独立させると同時に、運送会社も正規職労働者を雇用する直営よりも「持入車主」をやり好みしていたからである。このような「多段階あつ旋」システムは、1998年の金大中政権の経済改革によってより広がった。この点は本稿4章で述べる。

- ・ 運送事業者が、自己名義で運送契約を締結した貨物を他の運送事業者へ手数料など他の対価を受け取って、その運送を委託または代行させた場合—不法（貨物自動車運輸事業法第10条第5項に基づく）

類型 4



- ・ 運送事業者が、自己名義で運送契約を締結した貨物を運送あっ旋事業者へ手数料など他の対価を受け取って、その運送を委託または代行させた場合—不法（貨物自動車運輸事業法第10条第5項に基づく）

類型 5



- ・ 運送あっ旋事業者が、自己名義で運送契約を締結した貨物を契約金額のなか一部を除いてからの残り金額で、他の運送あっ旋事業者と再契約し運送させた場合—不法（貨物自動車運輸事業法第23条第1項に基づく）
- ・ 運送あっ旋事業者が、荷主（生産者）から仲介または代理を依頼された貨物を、他の運送あっ旋事業者へ手数料または対価を受け取って仲介または代理をさせた場合—不法（貨物自動車運輸事業法第23条第2項に基づく）

類型 6



- ・ 運送あっ旋事業者と運送事業者との間の関係—合法

出所：全国運送荷役労組ホーム・ページ <http://kcwf.jinbo.net/hwamul/> 「不法多段階運送あっ旋行為告発指針」『法律案内などの公知事項』を参照して筆者が作成した。

#### 4. 金大中政権の経済改革と歪曲された物流システム

この章では、1997年の韓国における金融危機がもたらしたIMF管理体制の下、1998年から金大中政権が強権的に推進した「構造調整」、つまり新自由主義的な経済改革政策が物流シス

テムの弊害をより悪化させたことを検討する。換言すると、金大中政権が試みていた韓国的物流システムに対する市場主義的解決がいかに失敗したかを検証する。

金大中政権が誕生する直前（金融危機が勃発する直前）、金泳三政権は、韓国の物流システムの諸問題に抜本的に対応するために、1997年

8月に「貨物自動車運輸事業法」という新法案を既存の「自動車運輸事業法」から分離して制定した。ところで、本法案の施行は1998年からであったが、1998年からの金大中政権は、このような貨物運送システムにおける弊害を市場的調整によって解決すべく、貨物運送部門における規制緩和と「貨物自動車運輸事業法」の施行を組み合わせ実施した。「貨物自動車運輸事業法」が制定される以前は、自動車運輸事業法第26条に基づいて「持入制」は違法だったが、「貨物自動車運輸事業法」が制定された1998年からは、事実上「持入」が経営方式の一つ（現物出資）として合法化された<sup>(28)</sup>。

また、1998年、金大中政権は「貨物運送業参入規制」を全面撤廃した<sup>(29)</sup>。つまり地方自治体が貨物運送業への参入を許可する際に、貨物運送業者における直接雇用者数と資本規模などを厳格に審査し許可する「許可制」から、参入

希望者が地方自治体に登録さえすれば参入が許可される「申告制」へ変わった。90年代半ばから貨物運送業者が経営合理化の目的で強制的に車両を運送労働者に払い下げたりはしたが、1998年以前までは「許可制」だったので、その「許可」の条件として参入希望業者は運送労働者の直営雇用または正規職雇用の必要性があった。1998年の「申告制」への移行後、金大中政権による労働部門の二大構造調整である「雇用調整制」（整理解雇制）と「勤労者派遣法」制定の影響も加わり、全体貨物運送労働者の97%が、正規職労働者から「特殊雇用労働者」（self employee on lease based）としての「持入車主」という特殊雇用の非正規職労働者へと転落した<sup>(30)</sup>。同時に、貨物運送部門における規制緩和は多数の貨物運送あつ旋業者を生んだのである<sup>(31)</sup>。1998年以降の「多段階あつ旋」の急増の理由の一つは、金大中政権が推進してきた財閥

(28)1997年8月に制定された「貨物車運輸事業法」以前の「自動車運輸事業法」に基づく、運輸事業免許を得るためには、直営車両（持入車両ではない）を保有する場合、貨物運送がなかったとしても従業員給料などの固定費用と事故補償金、そして交通違反反則金など運行に伴う各種の事項に対して責任をとらなければならない。しかし「持入制」を合法化する「貨物車運輸事業法」の制定以降は、「持入車」は書類上の運転者の名義のみ運輸会社所属として登録されているので、車主は交通事故や交通違反反則金などについて責任をとらなければならないし労働組合も結成することができず、大部分の運送会社は少数の直営車両のみ管理しながらほとんど「持入車」を活用するようになった。

(29)構造的な高費用の物流システムを改善するため、歴代政権は陸上貨物運送産業の大規模化、直営化などを推進した。一定規模以上の資産と車両を保有し体系的な運送経営を行える業者だけに事業資格を与える「許可制」という規制を通じて推進することで、社会全体の物流費用を節減させようとして取り組んできた。しかし金大中政権は、新自由主義的な参入規制緩和を貨物運送業部門にも大々的に行った。これは韓国における物流システムの構造的問題を「市場」によって克服しようとする同政権の政策的基調に基づいた試みである。

(30)民主労総、「陸上運送費用節減と貨物労働者の権利保障」『民主労総政策討論資料』2003年は、2003年現在の貨物運送労働者に対するアンケート結果を提示している。その結果によると、「持入車主」の現在取引

（委託）している運送業者との平均取引年数は4.9年であるが、これは半分以上の貨物労働者が1998年から非正規職労働者である「持入車主」になったことを意味する。また、「持入車主」の30.3%が「貨物運送会社の正職員であったが1998年以降のリストラで強制的に持入労働者になった」と答えていると同時に全回答者の69.7%が「他の部門からリストラされて「持入車主」になった」と答えた。このような結果から金大中政権による全部門における雇用調整が「持入車主」の急増をもたらしたといえる。さらに、ほとんどの回答者は「正職員から非正規職労働者（持入車主）になった時期」として「1998年以降」と答えた。この政策討論資料に基づいて、民主労総は、貨物運送業こそ特殊雇用労働者という形態の非正規職労働者の濫用における典型的な事例であるという。また、韓国建設交通部『国家物流基本計画』2003年によると、1997年までの「持入車主」の事業用貨物車は約6万台であったが、1998年以降は約13万台（90%以上）に達したという。

(31)「多段階あつ旋」は、名目上「貨物自動車運輸事業法」によって禁止されてはいるが、その処罰規定が有名無実であるが故に、何の効果もなかった。また1998年の「貨物流通促進法施行令」の改正によって複合運送あつ旋の事業登録業務が政府から地方自治体へとシフトされることも、あつ旋業者の大量誕生の原因になった。このような貨物運送部門における規制緩和は急速に進んでいる。建設交通部『資料資料』2002年によれば、1998年に総規制917件のなか699件を撤廃する計画に基づき現在ま

に対する「構造調整」が財閥企業の費用節減のための物流部門のアウトソーシングを増加させたことにある。またもう一つの理由は、金大中政権の財閥政策が、3章で述べた財閥グループの系列会社の貨物運送部門への進出による「多段階あつ旋」の弊害を解決できなかったからである。金大中政権の財閥構造調整政策は、財閥政策の核心目標であった財閥の事業多角化すら防止できなかった。このように、非正規職労働者としての「持入車主」の急増や「多段階あつ旋」の深化は、金大中政権の規制緩和と労働改革との最悪の組み合わせによるものだった。

このような金大中政権による貨物運送部門に対する規制緩和と「貨物自動車運輸事業法」の全面施行、そして経済改革政策としての「構造調整」の一環としての労働改革の最悪の組み合わせは、韓国における既存の物流システムの諸問題を解決できず、その弊害をより深化させた。その結果、貨物運送部門における「持入車主」

の雇用形態の問題の深刻さは、全部門における非正規職労働者に、労働者としての権利の問題をうかびあがらせた。それは金大中政権における労働市場柔軟化政策について再考する出発点となった。

1998年以降の韓国貨物運送部門における「多段階あつ旋」の場合は、荷主（生産業者）が支給する運送費の中30%以上があつ旋料として中間搾取され、持入車主（運送労働者）の受け取り分は70~50%であった<sup>(32)</sup>。これは3-4段階の貨物あつ旋システムが存在しているからである。このようなシステムの存在は、韓国における高物流費の原因でもある<sup>(33)</sup>。

また、金大中政権による貨物運送部門における規制緩和（免許制から登録制への転換）によって、金融危機後の企業のリストラによる多くの失業者は「持入車主」として登録するケースが増えた。1997年約175千台であった事業用貨物車は2001年271千台へと54%増加したが、この

表8 非正規職労働者の規模

(単位：千人、%)

	従事上の地位			全 体	比 重	
	常 用	臨 時	日 雇			
賃金労働者(1)	6,231	4,439	2,305	12,975	100.0	
正 規 職 (2 = 1 - 3)	5,394			5,394	41.6	
非正規職 (3 = ① + ~ + ⑦, 重複除外)	837	4,439	2,305	7,581	58.4	
雇用契約	臨時労働 ①	532	4,439	2,305	7,276	56.1
	(長期臨時労働)		3,889	1,110	4,999	38.5
	(契約労働)	532	550	1,195	2,277	17.5
労働時間	パートタイム ②	45	372	602	1,019	7.9
労働提供方式	呼出労働 ③	55	136	858	1,049	8.1
	独立下請け ④	141	364	152	657	5.1
	派遣労働 ⑤	48	55	33	136	1.0
	委託労働 ⑥	86	141	81	308	2.4
	家内労働 ⑦	2	72	182	256	2.0

出所：金ユソン「経済活動人口調査」付加調査に基づく非正規職労働者の現況分析（2000. 8）

で45個の法律を改正することによって、2002年には当初の計画の96%（674件）の規制を完全撤廃または改正したという。

(32) 全国運送荷役労組現場リポート・チーム「貨物連帯の結成背景と意義」『非正規労働』、2002年11月号。

(33) 大型荷主としての企業や政府が発注する物資輸送にもこのような3-4段階の多段階あつ旋は基本的な慣行として介在し運賃の30%以上のあつ旋料が徴収されることが多くあった。



表9 運輸業の推移と主要運送業別事業者数 (単位: 個、%)

業種	2000年 (A)	2001年 (B)	構成比	増減 (B-A)	増減率 (B-A)/A*100
運輸業 (陸上運送幹旋業を除外)	246,962 (246,962)	283,342 (275,533)	100.0 (100.0)	36,380 (28,571)	14.7 (11.6)
陸上運送業	240,721	268,838	94.9	28,117	11.7
水上運送業	424	440	0.2	16	3.8
航空運送業	7	7	0.0	0	0
運送関連サービス (陸上運送幹旋業を除外)	5,810 (5,810)	14,057 (6,248)	5.0 (2.2)	8,247 (438)	141.9 (7.5)

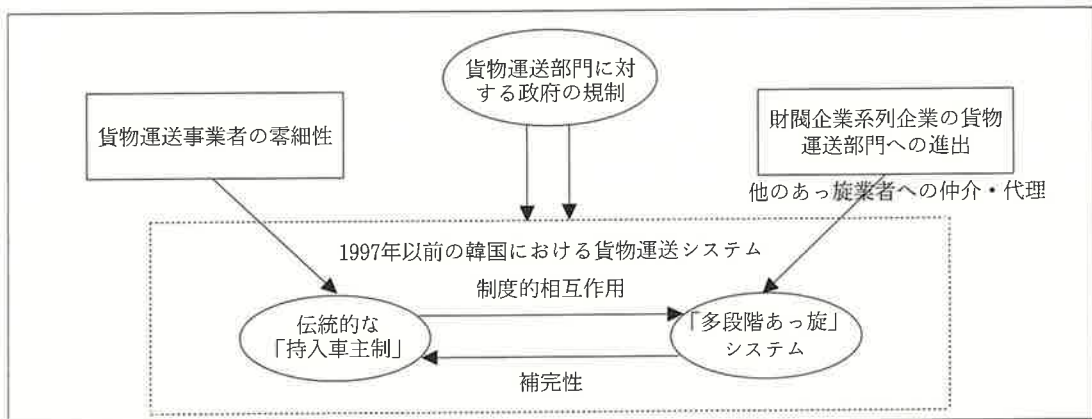
出所: 民主労総政策討論会資料 (2003)

表10 運輸業の推移と主要運送業別従事者数 (単位: 人、%)

業種	2000年 (A)	2001年 (B)	構成比	増減 (B-A)	増減率 (B-A)/A*100
運輸業 (陸上運送幹旋業を除外)	832,336 (832,336)	938,430 (918,802)	100.0 (100.0)	106,094 (86,466)	12.7 (10.4)
陸上運輸業	702,333	783,666	83.5	81,333	11.6
(タクシー)	(322,319)	(341,945)	(43.6)	(19,626)	(6.1)
(一般貨物)	(106,625)	(141,599)	(18.1)	(34,974)	(32.8)
(個別貨物)	(44,063)	(54,394)	(6.9)	(10,331)	(23.4)
(個別用達)	(51,423)	(63,961)	(8.2)	(12,538)	(24.4)
水上運送業	22,955	23,017	2.5	62	0.3
航空運送業	18,512	19,809	2.1	1,297	7.0
運送関連サービス (陸上運送幹旋業を除外)	88,535 (88,535)	111,938 (92,310)	11.9 (9.8)	23,403 (3,775)	26.4 (4.3)
(陸上運送幹旋業)	(-)	(19,628)	(17.5)	(19,628)	(-)

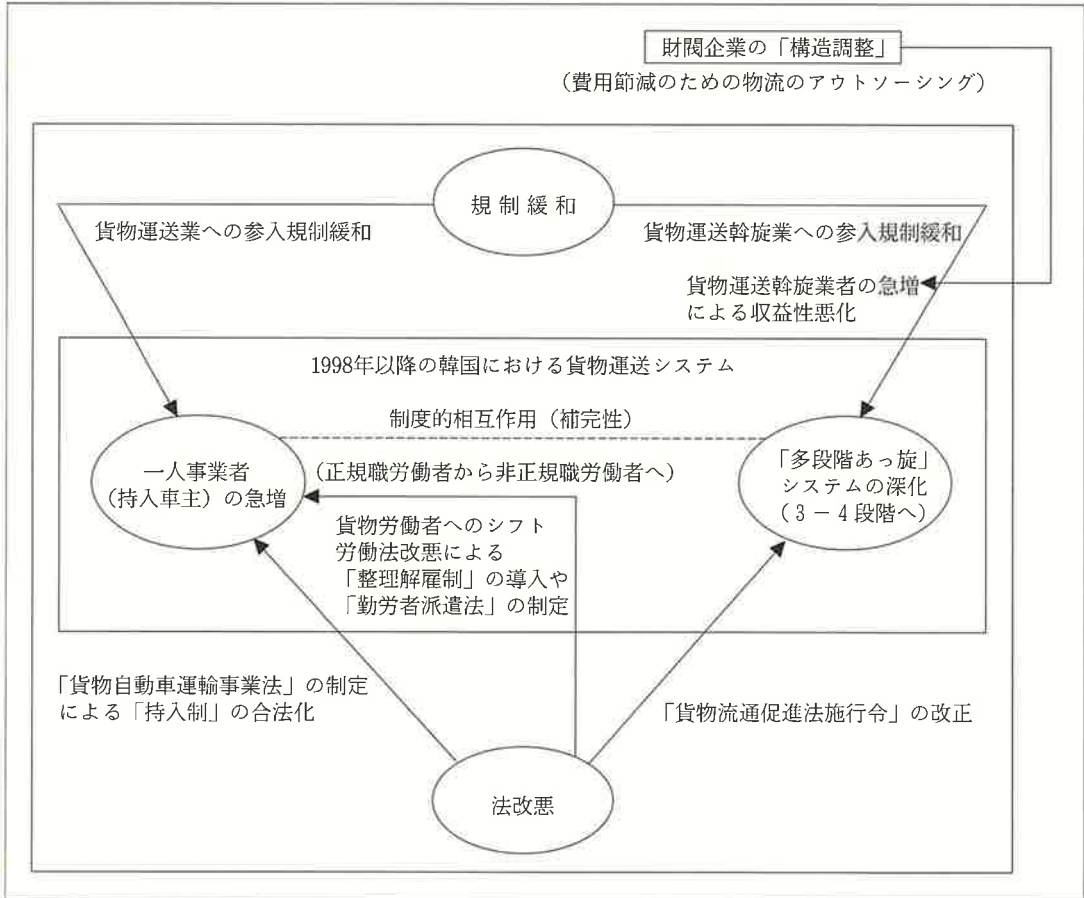
出所: 民主労総政策討論会資料 (2003)

図2 金大中政権以前の物流システム



注: 第3章の内容に基づく筆者が作成した。

図3 金大中政権の経済改革と物流システム



注：第4章の内容に基づく筆者が作成した。

時期、陸上運送貨物は4億8900万トンから5億3500万トンへとわずかに9%増加したにすぎない<sup>(34)</sup>。

### 5. 結びにかえて一金大中政権の経済改革の負の遺産一

1997年の韓国史上最大の経済危機は、韓国経済をIMF管理体制へと移行させただけでなく、経済危機直後に誕生した金大中政権にIMFが要求する経済再建プログラムに基づく改革政策を突きつけた。「構造調整」という名で強権的

に断行された同政権による新自由主義的経済改革は、様々な副作用をもたらした。物流システムの制度的変化による矛盾の深化はその一つである。

本稿では、物流システムの制度的変化を歴史的に検討することによって、2003年5月の「貨物連帯」による全国ストライキと金大中政権の経済改革との因果関係を明らかにした。

「貨物連帯」による全国ストライキの過程で明らかになったのは、1) 韓国における前近代的物流システムを歴史的に支えてきたのは、「持入制」と「多段階あっ旋」システムという

(34)韓国建設交通部 <http://www.moct.go.kr>『政策資料室』

二つの制度的要因との間における制度的相互作用であったこと、2) 1998年からの「貨物自動車運輸事業法」の施行と、全産業に対する規制緩和の一環として同年から断行された貨物運送部門における規制緩和とが、労働市場の「構造調整」として導入された「整理解雇制」(雇用調整制)と「勤労者派遣法」の制定という二大労働市場柔軟化政策と組み合わせられたことが、韓国史上最初の「物流大乱」をもたらしたことである。

本稿の分析から注目しなければならないことは次の点である。

第一は、金大中政権は貨物運送システムにおける零細性からの脱皮および物流費用の削減のために、規制緩和という市場主義的政策を実施したが、貨物運送事業者や貨物運送あっ旋業者の大量参入を引き起こし、零細性や高コスト構造はより高まった。この経済政策の失敗の根本的原因は、韓国の物流システムを支えてきた固有の制度的要因を看過したことにある。いいかえれば、貨物運送部門における市場的調整と歴史的な制度的基盤との間の整合性の問題に気づいていなかったことである。たとえば、「持入制」や「多段階あっ旋」システムが韓国の物流システムにおける固有の「衰退のレギュレーション」であったにもかかわらず、金大中政権は、代案的制度設計よりもそれら制度を改革する手段として「市場的調整」に執着しすぎた。これは「市場の能力」に対する盲信である。

第二は、社会的な対立を、協議を通じた事前

の合意によって調整できる機構が韓国には存在しないことである。韓国社会においては、産業や「社会全体」を単位とする「コーディネーション」が欠如している。金大中政権の労働市場に対する「構造調整」政策と諸法律の制定、そして規制緩和によって、貨物運送労働者全体における特殊雇用労働者としての「持入車主」の割合が97%まで達したが、このように「非正規職労働者」が100%に近い貨物運送部門で韓国史上最初の「産別労組—政府」との交渉が行われたことは注目するに値する。しかし、全国ストライキによって一週間も韓国経済の物流システムが麻痺したことは、「全国運送荷役労組と政府との間の調整機構」の不在を明らかにしている。同時に、雇用形態などをめぐる使用者側との間の本格的な交渉がいまだに行われていないことも、「全国運送荷役労組と使用者代表との間の調整機構」の不在を意味する。したがって、「整理解雇制」の導入や「勤労者派遣法」の制定など金大中政権による労働改革をもたらした副作用は、このような「産業を単位とするコーディネーション」の不在をより鮮明なものにした<sup>(35)</sup>。

このように、「貨物連帯」による全国ストライキは(一部門内の対立による不協和音といえども)1998年以降に金大中政権が断行した経済改革がどれだけ労働者を排除し、また、どれだけ市場主義を盲目的に取り入れようとしていたのかを明らかにした。つまり新自由主義的な経済改革の性格を明らかにしてくれる。しかし、

(35)1998年、社会的合意機構として「労使政委員会」が設置され、同年の「整理解雇制」の導入や「勤労者派遣法」の制定など、経済危機の克服のための痛みの分かち合いを合意した。しかし、民主労総所属の現場の労働組合員の激しい反発のため、結局、民主労総は3者合意機構である「労使政委員会」から脱退した。これは「労使政委員会」のような3者合意機構の成功如何と関連して、労働組合内の「合意順応 (compliance)」の問題が存在していることを示唆してはいるが(尹振浩「労使政3者合意体制に関する実証的研究」『社会

経済評論』第17号、韓国社会経済学会、2001)、金大中政権は新自由主義的な労働改革を執権最後まで推進すべく、事実上「使用者—政府」との間の合意機構のみを存続させざるを得なかった。この点をみると、韓国における3者合意機構の成功と関連して労働組合内の「合意順応」論を主張する議論には、1998年に断行された二大労働改革の性格、つまり労働基本法に全面的に違反するいわゆる「労働排除」に対する理解が欠如しているように思われる。

それは金大中政権の負の遺産の氷山の一角にすぎない。