

# 港湾労働法の施行をめぐる諸問題

## — 横浜港を中心として —

大森秀雄  
(神奈川県労働部)

### 1. 序にかえて

港湾労働法は昭和41年7月から全面的に施行されたが、その施行をめぐって各方面から種々批判が出ている。批判のなかには、法の施行後の問題点はすべて同法の責任のごとき無責任なもの——例えば船混み状況の発生や港湾労働災害の多発等までが、法が施行されたからだとするような種類のものもあるので港湾労働法に対する正しい理解が必要とされる。

さらに、港湾の建設・運営等についての研究は活発に行なわれているが、港湾稼動の原動力ともいべき港湾労働の研究はまだ未着手の部分が多く、解明も今後の調査研究に待たなければならない状況にある。一方、現在の港湾労働には問題点が多く、今日ほど理論的にこの解決を必要とする時期はないと考えられる。以上の二点がこの報告の問題意識に他ならない。従って、法の施行後の問題点を提起し、研究の手がかりとしていただく観点でとらえたので、調査研究の発表というより問題点の抽出ないし事実の羅列という傾向にならざるを得ない。

### 2. 港湾労働法の成立ならびに施行状況

法の成立ならびに施行についての時間的経過については、第1表のとおりであるが、その一部について補足しておきたい。

港湾労働等対策審議会は39年3月3日答申を行なったが、世に3・3答申といわれるのがこれである。同審議会は37年4月に2年の期限で総理府の附属機関として設置され、会長は東大教授石井照久氏である。答申の内容は

①港湾労働について ②港湾運送事業等について ③港湾の管理運営の改善についての3部からなり、①港湾労働について——の法制化されたのが港湾労働法であり、同法は答申の内容に忠実だと評されている。

第1表

年 月 日	項 目
39. 3. 3	港湾労働等対策審議会答申
40. 1. 26	港湾労働法案閣議決定
40. 2. 18	港湾労働法案国会提出
40. 4. 7	衆議院社会労働委員会可決
40. 4. 8	衆議院本会議可決
40. 5. 7	参議院社会労働委員会可決
40. 5. 12	参議院本会議可決
40. 6. 3	港湾労働法公布（法律120号）
40. 6. 3	労働省設置法の一部を改正する法律（地区職業安定審議会の設置）
40. 6. 28	港湾労働法の一部の施行期日を定める政令（昭和40年7月1日から施行される範囲の公示）
40. 11. 22	港湾労働法施行令（港湾及びその水域の指定）
41. 3. 24	港湾労働法の一部の施行期日を定める政令（港湾労働者の登録届出等は4月から、日雇労働者の紹介雇用規制等は42年7月から実施）
41. 3. 24	港湾労働法施行令の一部を改正する政令（適用業種の追加等）
41. 4. 1	昭和41年度港湾雇用調整計画公示
41. 7. 1	納付金の額を定める告示

### 3. 港湾労働法の基本的考え方

この法律の目的は、港湾運送に必要な労働力を確保するとともに港湾労働者の福祉の増進をはかり、国民経済の発展に寄与することとなっているが、この法を私なりに解釈すると次のようになると考えられる。

まず必要労働力の確保とは、一定の労働供給量を確保することであり、この量の決定は港湾雇用調整計画により行なわれる。（同計画による昭和41年度の横浜港の港湾労働者の数は17,550名、そのうち日雇港湾労働者をもって充足すべき数は6,380名となっている。）決定された供給量を確保する方法

として港湾労働者に対する福祉対策が用意される。雇用調整手当の支給、退職金制度の実施等がこれである。確保された供給量すなわちプール化された日雇港湾労働者は、公共職業安定所の職業紹介というパイプを通じて需要者（港湾運送事業者）に供給されることとなる。職安による供給の一元化は需給の調整を容易にするばかりでなく、前近代的雇用慣行である中間搾取や悪質な仲介者を排除する作用があることは勿論である。

#### 4. 施行後の問題点

法の施行後、種々問題が発生しているが、その主なものは、次の諸点であり、その各々について状況を述べるとともに、問題点の相関関係についてふれてみたい。

- 定数未充足と低出頭率
- 日雇労働者の直接雇用
- 日雇労働者の賃金
- 番船乗組員の法適用
- 倉庫荷役の法適用

##### (1) 定数未充足と低出頭率

さきに述べたように昭和41年度の港湾雇用調整計画における各港別の定数は次の第2表のとおりとなっている。

第2表

港	湾	港湾労働者の数	左のうち日雇港湾労働者をもって充足する数
東京港		10,640人	3,250人
横浜港		17,550	6,380
名古屋港		8,730	2,770
大阪港		15,770	5,680
神戸港		17,410	7,750
関門港		11,080	4,880

これに対して常用港湾労働者の届出数ないし日雇港湾労働者の登録数は次のとおりとなっている。（第3表は常用港湾労働者の届出状況、第4表

は日雇港湾労働者の登録状況を示す。)

第3表

港湾名	定数	届出数	届出数／定数
東京港	7,390	5,993	81.0%
横浜港	11,170	9,898	88.6
名古屋港	5,960	5,365	90.0
大阪港	10,090	7,731	76.6
神戸港	9,660	11,768	121.8
関門港	6,200	5,583	90.0
計	50,470	46,338	91.8

(注) 昭和41年7月1日現在を示す。

第4表

港湾名	定数	登録数	登録数／定数
東京港	3,250	1,437	44.2%
横浜港	6,380	3,657	57.3
名古屋港	2,770	1,379	49.7
大阪港	5,680	4,162	73.3
神戸港	7,750	2,010	25.9
関門港	4,880	2,923	59.9
計	30,710	15,568	50.7

(注) 昭和41年7月1日現在を示す。

すなわち、港湾労働法の全面施行時である7月1日には、常用労働者において定数の約90%、日雇労働者では約50%という労働者しか届出ないし登録されていなかったのである。

常用労働者の60%の届け出は、まずまずとしても、日雇労働者の登録が全国平均50%横浜港でも60%という低さは何としたことであろうか。その原因はいろいろ考えられるが、法のP R不足、拘束をきらう労働者気質、港湾で働くとする日雇労働者の不足等があげられるのではあるまい。

登録・届出が少ないうえに、登録届出のあった労働者の出頭率・出勤率が意外に悪く労働力の充足に大きな障害となっている。常用労働者で約70%

の出勤率、登録日雇労働者については約60%（横浜港41年7月中平均）の出頭率を示している。しかも日雇労働者の出頭率は7月から順次低下する傾向にある。定数に対する充足率と出勤・出頭率の低さは、あとでのべるようによく新たな問題の発生の原因となるのである。

### (2) 日雇労働者の直接雇用

港湾労働法第16条では、原則として公共職業安定所の紹介によらないで雇い入れた日雇労働者の使用を禁止している。しかし、職安に日雇労働者の求人をしたにもかかわらず紹介を受けることができない場合は、日雇労働者を直接雇用することが認められている。これが日雇労働者を直接事業主が雇用できる場合の法的根拠である。

(1)においてふれたごとく日雇労働者の登録と出頭が低いため、職安が紹介する労働者の数が少く、従って求人に対する未充足を生ずる場合が多くなってくる。そこで日雇労働者の直接雇用が行なわれることとなり、港労法をめぐる最大の焦点となっている。横浜港における直接雇入数の日雇労働者の総雇用数のなかに占める割合は、7月18%、8月25%、9月40%と順次増大の方向にむかい、実数も1カ月平均1万5千名から2万名の間で増加の傾向にある。とくに大阪港の場合のように日雇労働者全数の三分の二以上が直接雇入れによっている等、例外が原則となっているような状況を作り出している。

これは日雇港湾労働者の雇用に介入して中間的利益を得たものの抵抗も根強いものがあるであろうが、次のべる賃金（労働条件）の問題が大きくクローズアップされてくるのである。

### (3) 日雇港湾労働者の賃金

施行当初から懸念されていたものの、神戸港を始め諸港でこの賃金をめぐってトラブルが起っている。そのトラブルの原因は複雑で簡単に分析することは困難であるが、現実に起ったいくつの問題につき考察してみたい。

まず、施行当初一部の港で賃金が従来のものより低下した事実があるこ

と。これは職安に対する根強い不信感——すなわち失業対策事業紹介対象者、通称ニコヨンといわれる能力の低い労働者群を主なる対象として日雇労働紹介を行なってきたこと——等もあって、職安の紹介による者は低能力者が多いとする事業主の判断もあり、賃金はその最低能力者に見合った賃金とすべきであるとする意見に基づいている。

また従来港湾の賃金は、労働時間に關係なくワンデーと称し、一日働いて千何百円ときめられていた場合が多い。ところが職安において提示される場合には、手取賃金ではなく、基本給十各種の手当という型式になり、手取額の算定が困難であるとともに、最低の場合の表示であるから、計算上従前の手取額を下回る場合を生ずる。実取の賃金は、相当の能力のある者は、職安での提示条件より相当高額の手取額となり、表示の条件に不信を持つこととなる。これが無用の摩擦を生ずる原因となっており、さらに労働者側として手配師の排除に伴い、ピンハネがなくなったので、その分だけの賃金アップを期待する心理的な動きも無視することはできない。

以上問題点をいろいろあげたが、現在賃金問題の最大の焦点は、直接雇入による労働者の賃金と職安紹介による労働者の賃金の差の問題であろう。差があるといつても、常に直接雇用の労働者の賃金が職安紹介による労働者の賃金を上回っているのである。この原因は、何辺にあるのであるか。

まず職安紹介の労働者の賃金は次のような経過を経て決定される。各業種ごとの団体(船内荷役協会なり沿岸荷役協会)の協定賃金に基づき、各社ごとに職安に求人条件が提示される。求人条件を了承した労働者は職安の紹介を受け、事業者に雇用される。すなわち求人条件は雇用の前提条件になっているのである。ここで問題になるのは、業者間の協定と職安の機能である。業者間の協定は、業者としては、自主的にこれを守ることは当然であるが、まして職安という公的機関に正式に提示されることとなると、求人条件が一覧し得ることとなり、職安がチェックポイント的役割りをはたすこととなる。そこでは業者が互にけん制することになり、本来最低賃

金制度であるべき業者間協定が最高賃金制度的な性質に変化することとなる。

また、職安での求人条件は求人者側のいわば一方的な条件の提示で、労働者が納得する賃金であるか否やを問わない。まして日雇労働者にとって、一日の賃金の決定は、彼等の生活を支配するといつても過言でないほど重要なものである。これが求人者のみの意志の決定でなされてよいものであろうか。

これに反して、青空市場といわれる自由労働市場があるが、ここでの労働力の売買には需要と供給の原則が働き、需要量の増大に伴ってその価格も増加し労働者の意志も反映される。しかもここでは港湾運送事業のみならず、他産業例えは土建業陸上運送業等の競合の上にたった価格の競争が行なわれている。慢性的に労働力不足の昨今では、公定価格ともいるべき職安での求人条件以上の価格で取り引きされるのは当然であろう。

最後にすでにのべた

- (1) 定数未充足と低出頭率
- (2) 日雇労働者の直接雇用
- (3) 日雇労働者の賃金の三者の関係について考えてみたい。

施行後3～4カ月間の状況から察するに、次のような関係にあるのではないかと思われる。

定数の未充足ないし低い出頭率は、職安紹介の数を少くするから、必然的に直接雇用の機会を増大する。直接雇用量の増大は自由労働市場の需要をかん起させるから、同市場での賃金の高騰をうながす。同市場での賃金の高騰は職安登録者を青空市場へ誘引する作用をはたし、法の目的とする日雇労働力の職安におけるプール化と全く正反対の方面に作動する。このような一連の悪循環に悩んでいるのが、現在の状況ではなかろうか。今後の対策として、その循環をどこで切断し、悪循環を断つかであるが、角をためて牛殺すの愚をさけて、経済原則に立脚した方法で実施する配慮が必要であろう。

#### (4) 番船乗組員の法適用

法の施行後番船乗組員の法の適用が全港湾のスト通告ともからんで、注目されることとなった。

いわゆる番船とは、港湾運送事業者以外の者が所有する「はしけ」の名称であるが、横浜港では約10万トンがこの番船だといわれている。港湾では古くからこの「はしけ」を免許業者に貸与する慣習があり、貸与する際には所有者が労働者を雇用して船体とともに貸渡している実態がある。

港労法では港湾運送事業者に常用港湾労働者の届け出の義務を課しているが、番船の乗組員の雇用主は港湾運送事業者ではないので届け出ができない。同じ「はしけ」の乗組員でありながら法の適用を受けられない労働者が生ずるので、主として労働者側から不満が表明され、ついに9月27日に全港湾横浜支部のストライキ通告となった。この通告を重視した関東海運局の行政指導の結果、ストは一応回避された。海運局の行政指導方針は次のとおりである。

- ① 一般港湾運送事業者においては、極力早期に裸用船に切りかえる。
- ② はしけ運送事業者も裸用船に切りかえるよう努力する。
- ③ 新規免許にあたっては、事業計画上はしけの定期用船契約は認めない。
- ④ 定期用船契約に切りかえるまでの間のはしけの用船料は適正な労働条件の確保について勘案したものとする。
- ⑤ 港湾運送事業者が免許を受けていない者に貨物の運送を委託した場合は、事業者を処分する。

以上の行政指導によりストは回避されたが、この事件はいろいろな問題を含んでいる。

まず港湾運送事業者の資本の弱少なことがあげられる。その状況は、第5表のとおりであるが、資本金5千万円以下を中小企業とすれば、実に77.5%までがその範ちゆうに入ることとなる。自己資本が弱少のため、他人の資本を利用しなければ、企業ベースにあわずその具体的な現象がこの

番船制度といえるのではあるまいか。

第5表

資本金	100万円未満	100~300	300~500	500~5,000	1,000~3,000	3,000~5,000	5,000~1億円	1億円以上
事業者数	2(2)	25(25)	15(10)	11(10)	11(3)	5(1)	8(2)	12(0)
その割合	2.2	28.0	16.9	12.4	12.4	5.6	9.0	13.5

(注) ( )ははしけ専業者で内数として計上。横浜港職安資料から抽出。

資本金3,000万円以上の事業者には専業者は非常に少ないことがわかる。

第二の問題点は、港湾運送事業全般についていえることではあるが、もともとこの事業は生産手段と労働力が分離しがたい性格をもっていることである。

船内荷役作業等と異なりはしけ運送事業者は「はしけ」という生産手段は保有しているものの、いまだに生産手段と労働力が分離されないまま賃貸されるという現実があり、人の貸借という前近代的な慣習がいまだに行なわれているのである。

##### (5) 倉庫荷役の法適用について

港湾労働法はその適用業種を定めるについて港湾運送事業法を援用し、事業法に定める事業について適用することとしている。港湾運送事業のうち、沿岸荷役事業の解釈について疑義が発生し、これが港労法の適用を困難にする業種を生じているのである。

沿岸荷役事業の定義は、港湾における上屋、荷さばき場への貨物の搬入・搬出と荷さばき保管及び「はしけ」への貨物の積み込み取りおろしとなっている。しかし、運輸省の指導として、「海上運送貨物の「はしけ」からの取卸又は「はしけ」への積込を行なう行為のうち、倉庫寄託契約による貨物の直接関連するものに限り、これを倉庫荷役とみなして港湾運送事業法の適用を排除」している。横浜港のごとく岩壁に近く倉庫が林立している地域では、沿岸荷役業者の多くは「はしけ」から貨物をあげて倉庫に入れる行為及びその逆に倉庫から貨物を出して「はしけ」に積み込む行為に

従事しており、いわゆる沿岸荷役の部分は非常に少なくなってくる。このため、沿岸荷役業者のうち、運輸省でいう倉庫荷役に主として従事する業者や労働者は、港労法の適用を排除されることとなり、その数の多いこともあって、法施行の一つの隘路となっている。

以上施行に伴う五つの問題について述べてきたが、さらに本来ならば港湾における労働条件や労働災害・登録日雇港湾労働者を中心とする労働組合の動向についてもふれなければならないであろう。紙面の都合もあって詳細な報告ができないのは残念であるが、ただ労組は全港湾労組を中心に早急に結成され、全国的な組織となって団体交渉権が問題化することを附言しておきたい。（なお、五つの問題点は、昭和41年11月当時の問題であり、その後適切な対策が実施されつつあるので、事態は好転しつつあるが必ずしも完全に解決したものではなく、依然として底流として残っている。）

## 5. 今後の対策

わが国の港湾は、明治初年以来、国の富国強兵政策のもとで、国が建設にあたり、大量の公共投資が行なわれてきたことは周知の事実である。港湾の建設を急ぐあまり、港湾の運営に国がどれ程の関心を示し、対策をたててきたであろうか。この辺に問題の所在がありそうである。港湾運営の原動力となるものは、港湾に保有する労働力であるが、従来からその保有は零細な企業の責任においてなされてきた。勿論、各企業ごとに見れば、それは正しいと考えられるが、港湾に経営の概念を導入して考慮してみれば、建設のみあって運営のない経営が存在するのであろうか。国が投資し建設した港湾である。その運営について国が投資するのが当然である。そういう意味で、港湾労働法は国の投資の第一歩と考えられるのである。投資の時期は遅きに失した感はあるが、この法の施行を機に国の思い切った投資を運営面に行なう必要がある。そうすることが港湾労働を近代化し、港湾の運営を効率化し、ひいては港湾労働法を円滑に推進する唯一の方法ではあるまいか。