

港湾労働行政と神奈川県

大 森 秀 雄

(神奈川県川崎北労働センター)

目 次

1. 港湾労働法の施行とその反省
2. 人足請負営業並人足取締規則の施行
3. 横浜港人夫請負営業及人夫取締規則の施行
4. むすび

1. 港湾労働法の施行とその反省

(1) 港湾労働法の施行

労働省は、昭和40年6月3日港湾労働法を公布し、同年7月1日からその一部を施行した。同法の目的は、港湾運送に必要な労働力を確保するとともに、港湾労働者の雇用の安定その他港湾労働者の福祉を増進させるため、港湾労働者の雇用の調整を行ない、もって国民経済の発展に寄与することとなっている。(港湾労働法第2条) 同法の概要は、①労働大臣は、毎年いわゆる6大港に港湾雇用調整計画を定める。その計画で日雇港湾労働者と常用港湾労働者の数を定める。②公共職業安定所長(以下所長という。)は、常時港湾で港湾運送の業務に従事しようとする日雇労働者を登録し、登録した者には日雇港湾労働者登録票と日雇港湾労働者手帳を交付する。③所長は港湾運送事業主等から常時港湾で港湾運送の業務に従事させる常用労働者の届け出を受け届け出された労働者には、常用港湾労働者証を交付する。④港湾運送事業者は、原則として、公共職業安定所の紹介を受けた日雇港湾労働者でなければ、港湾運送の業務に従事させられない。⑤日雇港湾労働者に対し、その不就労の場合、雇用調整手当を雇用促進事業団から支給し、また港湾労働からのリヤタイヤーに際し退職金の支給制度を設ける等の福祉対策を実施

すること等である。

また、港湾労働法の施行に関し、都道府県知事は労働大臣の指揮監督を受け、所部の職員と公共職業安定所長を指揮監督して公共職業安定所の業務の連絡統一をはかる業務を行うことになっている。（同法第60条）

（2） 港湾労働法の一部改正案の提出

港湾労働法が全面施行されて満7年にも満たない昭和48年2月、労働省は「港湾労働法の一部を改正する法律案」を第71回特別国会に提出した。改正案の提出理由は、次のとおりとなっている。

「港湾労働者の雇用の安定と福祉の増進を図るため、事業主を構成員とする港湾労働協会を設立して登録日雇港湾労働者に係る登録、紹介等の業務を行なわせ、事業主がその共同の責任において登録日雇港湾労働者の雇用機会を確保する態勢を整えるとともに、常用港湾労働者の臨時使用を制限する等港湾労働者の雇用の調整を適正かつ円滑に行なうための措置を講ずる必要がある。」

法律案では一部改正となっているが、その内容は、全面改正であり、行政理念の全くの変更である。改正案の骨子は、港湾ごとに港湾運送事業者を会員とする地区港湾労働協会を設立し、同協会をして日雇港湾労働者の登録・紹介・訓練、需給調整・福祉対策（健康診断・給付金事務・退職金共済契約事業）を行わしめることである。この方式は、事業主による日雇港湾労働者のいわゆる共同雇用方式で、従来の公共職業安定所による登録・紹介方式とは、全くその性格を異にするものである。

労働省は何故港湾労働法施行後短期間にこのような改正案を提出せざるを得なくなったのであろうか。大いに興味ある問題であるがその検討は、本論の主旨ではないので簡単にふれておく。

そもそも世界各国における港湾労働力の需給調整と雇用の安定方策は、歴史的所産物としての性格上、多くの方策があることはいなめないが、大別するとヨーロッパ諸国の港湾に見られる集团的労使関係の確立を中心とするいわゆる「共同雇用方式」とアメリカ合衆国に見られる徹底した労働協約主義

一労働組合によるいわゆる「労働者供給方式」に帰着することができよう。もっとも、アメリカ合衆国においても、ニューヨーク港だけは例外で、ニューヨーク港湾委員会（Waterfront Commission of New York Harbor）という公的機関が港湾労働者の登録・就労あっ旋等を行っており、わが国の港湾労働法の規制の一部と類似している点もあるが、同委員会の設置目的が、港湾労働者の登録制を実施することにより犯罪者とともにギャング（暴力団）の港湾からの追放が主目的であり、いわゆる治安立法である点からわが国の港湾労働法とは、全くその理念を異にするものである。

いずれにしても、わが国の港湾労働法が世界の二大潮流に反して公的第三者機関が登録・あっ旋を行うという方式を選択したが、結局元流の一つである「共同雇用方式」に帰着したのが港湾労働法の一部改正案といってよからう。

ここで、当時の立法当事者を非難する心算は毛頭ない。むしろ当事者の非常な努力には敬意を表する次第であるが、港湾労働力の需給の法的規制という経験の全くないという（当時の多くの当事者は筆者を含めてそのように信じていた。）国家的土壌のもとでは、先進諸国の例はあるといっても港湾労働法は新鮮に見えたし、まして前例踏襲が原則化されている現行官僚体制の中での立法化は多くの困難があったことは、想像に難くない。だが本当にわが国内では、港湾労働法施行以前一度も港湾労働力の規制を行ったことがなかったのであろうか。

2. 人足受負営業並人足取締規則の施行

(1) 神奈川県規則の施行

明治22年4月26日神奈川県知事冲守固は、「人足受負営業並人足取締規則」を公布した。明治22年は、西歴1889年で昭和55年を基点にすると満91年前である⁽¹⁾。

ちなみに、ヨーロッパ諸港の港湾労働関係主要事項の発生年を調査してみると、ロッテルダム港の安定した労使関係を維持する目的で設立された

Scheep vaart Vereeniging Zuid (SVZ) ロッテルダム港湾産業使用者協会が創立されたのが、1907年であり、同協会のロッテルダム港中央雇用あっ旋所が開設されたのが1916年であった。⁽²⁾

ロンドン港に公共企業体としてのロンドンポート・オーソリティが出現する基本法 (The Port of London Act) が制定されたのが1908年である。⁽³⁾

ヨーロッパ諸港での施策が、いずれも20世紀初頭であったのに反し、神奈川県規則が19世紀末に施行された先進性に注目したい。

(2) 規則施行の背景

一般に明治維新から明治23年 (1890) 年までの期間は、わが国の資本の本源の蓄積の過程としてとらえられている。明治政府の富国強兵・殖産興業策がようやく効果を発揮し初期的な資本主義体制が一応確立したと思われるのは、明治15年頃といわれている。

その前後から農村では多くの農地が売買と質書入れによって、その所有権が資本側に移動したが、その激しさは第二次大戦後の農地解放を上回る高率であったという。

農村で土地を失った農民は、賃労働者として農業外へ流出せざるを得なかった。その代表的存在に挙家流出があり、約 100 万人の人々が東京・大阪などの都市とその周辺地区へ流出した。さらに下級武士層・卒族などは、急速に零落し、挙家流出した農民とともに都市の下層社会を形成するに至った。⁽⁴⁾

横浜港は、安政6年の開港以来、商港として順調に発展し、外国貿易額も増大していった。明治22年の横浜港の輸出額は、4,186 万円、輸入額は、3,432 万円で、全国の輸出入額のそれぞれ 59.8 %、51.9 % を占めるにいたっている。⁽⁵⁾

また、明治5年に京浜間に鉄道が敷設され海岸や内水面が埋立てられ、各種の商業機構が整備され、明治22年には、横浜港修築第一期工事が着工された。このようにして公共投資と民間設備投資が増大し外国貿易が振興し物流が活発化してくると、労働力需要は旺盛となってくる。一方、労働力供給圧力は、当時の社会状況を反映して極めて高く、その需給バランスは、いつも

供給過剰であり、その結果、労働者の就労に際し、各種のトラブルが発生したことは、容易に想像できるところである。労働力供給の一側面としての人口を取上げてみると、明治17年1月1日現在の横浜の人口は、54,497人、戸数21,164戸、明治22年4月1日（横浜に市政が施行された日）現在116,193人、戸数25,849戸となっており、約5年間の人口増加率は、213%にも及んでおりいかに人口集中の速度が急激であったかを示している。⁽⁶⁾

(3) 規則の概要

同規則は、明治22年4月26日（金）の神奈川県公報第243号によって公布されている。規則は、罰則を含んで35条からなっているが、労働力需給を中心にその施策の内容を簡単に取りまとめてみると次のようになる。

- ④ 横浜港に停泊する船舶や揮発物貯庫等から貨物を揚げ卸ししたり、波止場で種々の作業に従事する人足の請負をする者は、所轄の警察署へ届け出て、免許を受けなければならない。（第1条・第2条）
- ⑤ 営業者は、組合を設立し取締・副取締各1名を選出し所轄警察署へ届出認可を受けなければならない。（第7条）
- ⑥ 取締・副取締は、営業者と人足の名簿を作成し、その加除を行う。（第11条）
- ⑦ 営業者は、人足の身元を証明して、組合取締から組合の証印のある縦3寸横2寸の木製の鑑札の交付を受け、人足に所持させる。（第12条・第17条）
- ⑧ 営業者は、組合に入らなければ営業はできず、鑑札を所持しない人足を使用することはできない。（第13条・第19条）

以上から、請負業者の免許制をとり、請負業者と請負業者が設立する組合に港湾労働者の需給調整を行わせる方式を採用していることが判明するのである。

この規則も、明治25年3月一部改正が行われた後、明治44年10月23日横浜港人夫請負営業及人夫取締規則の施行とともに廃止されることとなる。

注(1) 神奈川県公報 明治22年4月26日第243号

なお、人足という差別用語の使用であるが、学術的研究という意味で御容認いただきたい。

(2) 神奈川県労働部編「欧米港湾労働調査報告書」(昭和48年10月) P.18, P.38

(3) 同上 P.150

(4) 永原慶二編「日本経済史」(有斐閣双書 昭和51年10月) P.211 ~ P.214

(5) 横浜市編集発行「横浜市史」(昭和40年12月) P.8

(6) 横浜市編「横浜歴史年表」(昭和48年12月 複刻判発行所白話社) P.212
P.234

3. 横浜港人夫請負営業及人夫取締規則の施行

(1) 規則の概要

明治44年10月23日、当時の神奈川県知事男爵周布公平は、神奈川県令第66号をもって「横浜港人夫請負営業及人夫取締規則」(この節において以下「規則」という。)を公布した。同規則のうち、雇用調整に関連する条文を抜すい記載する。

横浜港人夫請負営業及人夫取締規則⁽¹⁾

第1条 本則ニ於テ人夫ト称スルハ横浜港内ノ船舶ニ於テ荷役・掃除及錆落等ニ従事シ又ハ港内沿岸ニ於テ舢舨内貨物ノ積卸ニ従事スル者ヲ謂ヒ人夫請負営業者ト称スルハ人夫ノ供給ヲ為スヲ業トスル者ヲ謂フ

第2条 人夫請負営業ヲ為サムトスル者ハ横浜水上警察署ニ願出テ許可ヲ受クヘシ

第3条 人夫ノ種類ヲ分チテ甲種人夫、乙種人夫ノ二種トシ一定ノ人夫請負営業者ニ定雇セラルル者ヲ甲種人夫臨時ニ雇ハルル者ヲ乙種人夫トス

第4条 人夫ヲ為サムトスル者ハ甲種人夫ニ在リテハ其ノ雇ハルル人夫請負営業者ト連署シ乙種人夫ニ在リテハ人夫請負営業者組合ノ認印ヲ得タル願書ヲ横浜水上警察署ニ差出シ附録第一号雛形ノ鑑札ヲ受クヘシ

第5条 (省略)

第6条 人夫請負営業者ハ鑑札ヲ所持セサル人夫ヲ雇入ルルコトヲ得ス

第7条～第14条（省略）

第15条 人夫ハ左ノ各号ヲ遵守スヘシ

1～8 （省略）

9 就業中鑑札ヲ携帯スヘシ

10 鑑札ヲ他人ニ貸与シ又ハ之ヲ借受クヘカラス

11 （省略）

第16条 人夫ハ警察官吏又ハ利害関係人ノ要求アルトキハ何時ニテモ鑑札ヲ示スヘシ

第17条～第21条 （省略）

第22条 人夫請負業者ハ組合ヲ設クヘシ 組合ハ人夫請負業者ノ加入ヲ拒ムコトヲ得ス

第24条～第27条 （省略）

附 則

第28条 本令ハ明治44年12月21日ヨリ之ヲ施行ス

第29条 明治22年4月神奈川県令第28号人足受負営業並人足取締規則ハ本則施行ノ日ヨリ之ヲ廃止ス

第30条 （省略）

附 録

（省略）

(2) 港湾労働法等との比較検討

いま、この規則を現行港湾労働法（以下港労法という。）及び港湾労働法の一部を改正する法律案（以下改正案という。）とを比較検討してみると次表のとおりである。

項 目	規 則	港 労 法	改 正 案
1.事業者の許可制	有	無	無
2.事業者組合の設立	有	無	有
3.港湾労働者の届出	有	有	有
4.登録実施機関	水上署	職 安	地区協会 職 安
5.需給調整機能	組 合	職 安	地区協会

以下各項目について、簡単にコメントを附する。

① 事業者の許可制

事業者の許可制を規則では採用しているが、⁽²⁾港労法、改正案ともこの制度を取っていない。これは、港労法施行当時、港湾運送事業法が施行されており、港湾運送事業法は運輸省所管であるので労働省が改めて事業者の許可制を取るとすると、許可基準の設定等にも問題が生じ、所管権限の調整が不可能になることを見越して港湾運送事業法による事業主の規定をそのまま利用したと思われる。規則施行当時の内務省の出先機関で簡素ではあるがばう大な権限のあった県知事であったからこそこの規定が採用できたと考えられる。しかし、行政目的遂行上から判断すれば、事業の許認可権のある行政庁が事業者を指導することが効率的であることは否定しない事実であろう。

② 事業者組合の設立

規則と改正案には、事業者組合の設置を義務づけているが、⁽³⁾港労法ではその旨の規定はない。規則施行時の立案主旨が何辺にあったかは、未だ不明確の点が多いが、形式的には港湾に労・使の概念の導入と使用者が団体となすべき事項を定めたという点で港労法より、より先進的な規定であると考えられる。

③ 港湾労働者の届出

規定のうえで登録制となっているのは、港労法と改正案の日雇港湾労働者であって、⁽⁴⁾港労法・改正案とも常用港湾労働者として常時港湾運送の業務に

従事させる場合はその事業者が公共職業安定所長への届出を義務づけている⁽⁵⁾。規則においては、甲種・乙種人夫とも水上警察署に願出て鑑札を受けることとなっている⁽⁶⁾。規則制定は、明治44年であり、港労法施行時から約55年以前であるにもかかわらず、人夫の種類を甲種人夫と乙種人夫（常用港湾労働者と日雇港湾労働者）に明確に分類している点に注目したい。港労法施行直前の6大港での雇用形態は、常用と日雇港湾労働者のほか、常用的日雇労働者ともいべき労働者が多数存在し、港湾労働の近代化を妨げていたことを考えあわせると一層当時の立案者に敬意を表さねばならない。また、反面半世紀を経た後、何故再び同様な規制を港湾において実施しなければならなくなったのか、その原因の追求は、大いに興味のある問題である。

④ 登録実施機関

規則によれば、甲種・乙種人夫とも横浜水上警察署に願いでて鑑札を受けべきことになっており、港労法では、常用港湾労働者の届出、日雇港湾労働者の登録の差異はあるがいずれも所管機関は、公共職業安定所となっている。改正案では、常用港湾労働者は事業主が公共職業安定所に届出ることになっており、日雇港湾労働者は地区協会に登録の申請を行うこととなっている。

改正案の日雇港湾労働者の登録を除きいずれも、労使関係者以外の第三者機関である行政庁が登録等の実施機関となっている。しかし、規則の鑑札制度では、発行者は横浜水上警察署とはなっているが、営業者との連署、営業者組合の認可等が願出の前提条件となっているからむしろ実質的には、使用者及びその団体が行っていたと見るべきで、改正案の事業者団体（地区協会）に近似したものといえよう。

⑤ 需給調整機能

規則では、労働者の需給調整は、甲・乙種人夫あわせて営業者及びその組合が行っていたと考えられ、港労法では、日雇港湾労働者についてのみ公共職業安定所長が登録・紹介等の行為を通じて需給調整を行っている⁽⁷⁾。改正案では、地区協会が日雇港湾労働者の登録・紹介等の行為を通じて需給調整を行うことになっており⁽⁸⁾、登録日雇港湾労働者の不就労が増大した場合、常用

労働者が港湾運送の業務に臨時的に就労することを禁止することが労働大臣の権限として行えることとなっている。⁽⁹⁾労働力の需給調整主体は、規則と改正案との間に事業主（又はその団体）という共通点を見出すことができる。

注(1) 神奈川県公報 明治44年10月23日、号外。条文は、つとめて原文に忠実に記載したが、一部に当用漢字を使用した。人夫という言葉の使用であるが、学術的研究という立場から御容認いただきたい。

(2) 規則第2条

(3) 規則第22条、改正案第25条の11及び第25条の16

(4) 港労法第6条、改正案第8条

(5) 港労法第13条 改正案第25条

(6) 規則第4条

(7) 港労法第16条

(8) 改正案第23条

(9) 改正案第25条の4

4. むすび

これまで、明治時代に制定された「人足受負営業並人足取締規則」及び「横浜港人夫請負営業及人夫取締規則」と現行港湾労働法及びその改正案とを比較検討してきた。前述の2規則が港湾労働法より現在世界各国で行われている港湾労働力の需給規制方法により近い側面もあることを指摘しておいた。以上の事実のなかから自治体として何を教訓として学び何をなさねばならないかについて考察する。

(1) 地方自治とその権限

明治19年7月20日に勅令第54号をもって「地方官官制」が公布され地方官制度が確立する。地方官官制第3条に「知事ハ部内の行政及警察事務ニ付其職権若クハ特別ノ委任ニ依リ法律命令ノ範囲内ニ於テ管内一般又ハ其一部ニ府県令ヲ発スルコトヲ得」とあり、規則制定の法的根拠となっている。明治憲法時代の日本国の行政は、完全な中央集権をたてまえとしているため、現代の「地方の時代」に見られる地方自治の概念は薄弱である。

しかし、規則制定の権限が住民に近接した場所（神奈川県知事）にあったため、住民側の慣行や動向を把握することが可能であり、政策立案に反映できたのではないかと考えられる。例えば、横浜歴史年表によれば、明治元年に鈴村要蔵外数名が波止場前に人足会所を設けたが、明治6年に廃止されて町会所が人足鑑札を下附することとなった旨の記述があるが、これらの慣行が規則の基礎的な思考の一部になっていたと考えることは、過大な推量であろうか。

地方自治の概念には、団体自治と住民自治の二側面がある。団体自治は、国から独立した地位をもつ地方公共団体が、自己の目的と意志をもち、その行政を自らの機関によって執行することであり、住民自治とは、住民の意志によって地方政治が行われることである。

現在、住民自治は、地方公共団体の手によって住民参加という方向で各種の改革が行われているものの団体自治の進展はほとんど見られない。住民の近辺で惹起された問題は住民の手で解決することが地方自治の基本的な考え方であるとする、その解決能力を最も近接した地方自治体に与えることは当然であり、財政的能力を含めた地方自治体の権限の増大が強く望まれる。

(2) 行政と社会科学

社会科学は、実験というキメ手を欠くといわれている。法律や規則の施行をその実験としてとらえることは、余りにも不謹慎のそしりをまぬがれ得ないであろうが、社会的な実験であることは確かであろう。社会科学に絶対的真理はないといわれており、ある時代と場所で権威をもつ学問的立場に疑問と批判をもつことによって社会科学は発達したという。これと同様に、行政の立場で法（規則）の施行に基づく既存の成果をふまえ、より住民の福祉に通ずる道を模索すべきである。

行政の職員として大いに反省するとともに行政が組織としてこれに対応する能力を養成する必要がある。

(3) 行政と情報公開

本稿を起草するに当って、資料の多くを神奈川県庁内の内部資料に求めたが、適当な資料を得ることが少なかった。この状況は、関東大震災と太平洋戦争の敗戦が大きな影を落していることから生ずる理由もあるが、行政内部の文書についての価値感が作用する点も見のがすわけにはいかない。すなわち行政事務の執行は、文書主義によっているため、事務の執行時の文書は尊重されるが、一度その執行が終了すると死文書化する。文書は文書管理規程の定めるところにより、一定年限保管され、時期が到着した書類は、機械的に廃きされることになる。そこには、行政事務の執行上の必要性はあっても、社会科学的な過去の貴重な成果ないし情報としての価値感はいくつも見出すことはできない。正確でたえまざる過去からの情報の集積は、社会の発展に大きく貢献するはずである。

また、これらの情報は、住民の地方自治への参加の際、住民側の判断の資料ともなるべきものである。

以上のような観点から、行政情報の公開が一日も早く実現することを願うとともに、その前提となる行政資料の保存施設の充実とその収集・保管システムの確立が急務である。