

港湾における労務管理制度

——共同雇用問題を中心に——

田 中 省 三

(日本海事検定協会)

目 次

1. 問題の所在
2. 港湾における「共同雇用」の形成と展開
3. わが国港湾における労務管理の特徴
4. わが国港湾での雇用保障の進展と停滞
5. 結びにかえて

1. 問題の所在

政府統計によれば、完全失業者は114万人（昭和55年）を超えている。⁽¹⁾ わが国現代社会での雇用問題は、エネルギー危機と呼ばれた40年代後半以来急速に多面化させており、労働力の高齢化やパートタイマー等の非労働力の増大を含めた労働力の構成面からも、将来の雇用問題に多くの問題が顕在化してきている。

わが国港湾における雇用問題は、港湾の用役生産過程の変化にどう対応するかということに大きな比重があり、海上輸送、港湾荷役の技術的変化が本格的な形態を全国的にあらわしてきたこと、従って港湾用役生産の新たな体系化—ターミナルでの労働がいよいよ港湾労働の基幹になってきたところを中心がある。⁽²⁾

主要六大港にみられるコンテナ化による様々な特質と特徴をみせた10数年の対応を一言で要約すれば、この世界的な海上輸送技術の発達は、港湾建設と管理、港湾労働に大きな衝撃を与えつづけている。そして、「高度成長経済」による産業再編成以来の数々の「物流政策」を遂行してきた。⁽³⁾ 港湾整

備の進捗も順調で、荷役の生産性向上と効率的取り組みが強く求められたのは当然であった。そのため用役生産の主体をなす労働体系の確立と港湾労働全般にわたる労務管理の進展が著しい。

小論は、戦後30数年にわたるわが国港湾労働の実態を基盤としたこそ10数年の港湾労働問題の主題である雇用を中心とした労務管理の変遷に1つの接近を行おうとするものである。そのために、幾つもの問題が整理されねばならない。主な問題としては、次の事柄を挙げることができる。

1つは、港湾での労働力需給は交通労働の特質をともないながら、直接的には海運発達の国際的国内的な諸形態と港湾整備・運営に規制される。とりわけ、主要港では、コンテナターミナルの整備によって、埠頭の専用化の果す役割は各分野に大きな規制要因をもたらした。⁽⁴⁾

2つは、40年代以降の港湾労働者の激減を経て、減量経済体制下での相対的過剰労働を創出し、他方、労働力の流動化への対応——労働力の再編成であり、これらは国際的な港湾労働の動向でもあって、ILO舞台での動向が著しかった。⁽⁵⁾併せて、各国の対応も顕在化した。

3つは、港湾での企業集団と労働者集団による労使関係確立への形成過程である。昭和48年8月18日運政審答申で提起された「労働力のオルガナイザー」としての企業集団の方向は、細分化された個別企業の雇用形態を存続させる一方、新たな荷役生産への対応を顕在化させてきた。つまり、港湾における新たな労務管理、とりわけ雇用安定化に労働者集団の協力なしに行い得ない必然性を明らかにさせた。

以上の若干の問題点は、それぞれ詳細に論じられねばならぬが、紙数の都合で側面的に触れていくたい。

注 (1) 労働白書（昭和56年版）

(2) ターミナル労働という用語は市民権をとっていない。筆者の指摘は、2つの面からの労働の規定にしかすぎない。1つは交通労働の場所移動は、港湾ではターミナルでの集中化で固定化の傾向があること。2つは機械体系を軸とした在来の職能を分解し、沿岸労働は多能工化した効率的労働力利用になりつつある。

(3) 港湾での物流政策は、総合交通体系確立への諸政策や産業構造審議会での

答申との整合性をもって、とくに、昭和40年10月11日港湾審議会管理部会答申以降の諸答申にその骨子が貫ぬかれている。

- (4) 拙稿「公団埠頭にみられる専用的利用について」(1979年1月、『海事産業研究所報』No.151)
- (5) 柳川和夫「港湾労働に関する新しいILO基準」(1974年3月、『海事産業研究所報』No.93)

2. 港湾における「共同雇用」の形成と展開

(1) 港湾労働法制定と共同雇用。

港労法の制定が労働力の獲保と保護及び管理を目的とし、幾多の諸要因によって成立を見たことは周知のところである。

海上輸送は貨物の積卸しが不可欠であるから、港湾での荷役生産の主体を誰が把握するかが問題となる。わが国では戦後、港湾運送事業の基本的運営が築かれてより、用役生産の労働力の確保と管理が二元的になってきた。つまり、日雇と常用の労働力構成を基礎に、今日では常用が圧倒的な構成を形成してきている。しかし、この二元的管理は現在も存続しており、企業倒産による雇用責任という側面から、従来の個別企業の主体性に依存してきた常用労働の確保と管理に新たな問題を提起している。

港労法制定以前での港湾労働は、日雇に大部分を依存する労働市場に規制され、労働環境の特殊性、機械化の遅れ、部分的に非代替的な熟練労働を必要とする荷役労働であったため、大量の労働力によってピーク時に対応させる必要があった。そのことが、港運業全般に労務提供的側面を強調させることになり、個別企業に多様な雇用形態を輩出させた。⁽⁶⁾

他方、昭和20年後半に始まる港労法制定への労働運動の昂揚を挙げねばならない。この運動は戦後、港湾労働運動の新たな展開を意味するものであったが、産業別労働運動の成熟条件を欠いた面があって、要求は実らなかった。しかしながら、以後10数年に至る港労法制定の道程での原点となった。またこの法制定案は、日雇労働に関する労使間の考え方の差異を浮き彫りにさせた。

更に、このことは今日の港湾労働の在り様に繋っている。労働者側の主張は、全労働者の登録によって港湾労働の安定を図るものであるが、それは他方において、労働市場の閉鎖性、労働力の流動化への規制において、就労の均等化、安定化を目指むものであるし、不就労にたいする雇用責任（企業責任）の拡大に難点を企業側は持っていた。従って、日雇のみを対象とする登録という点で対立し合ったものになる。

いづれにしても、当初は労使双方の客観的な力量不足、労働側にとっては産業別な組織拡大の条件不足、港運業としては、雇用責任の不明確と経済基盤のせい弱性が指摘される。

次いで、港労法制定への根拠の一端であるILOでの国際的労働問題としての世界的動向は、1973年ILO第58回総会の決議と勧告“港湾労働条約と勧告”となって、今日の港湾労働の在り方を示す潮流を形成していった。詳しくは別項で述べるが、1949年ILO内陸運輸委員会「港湾労働者の雇用恒常化に関する決議」でもたらされる日雇労働の不安定雇用形態からの脱皮を求めた法制度化による保障をわが国では時機早尚ということで見送られ、逆に内部矛盾を深化させたにすぎなかった。^⑦

港湾労働問題は、海上労働と並んですぐれて国際的性格をもっているのが特徴である。それは交通労働の特質と労働の社会化、国際化——つまり、沖荷役から接岸荷役を軸とした国際海上輸送の発展段階の側面を見ないわけにはいかない。

以上これらの諸要因が港労法制定を生み出していくのであるが、わが国港湾の用役生産構造である港運業の重層構造との間に多くの矛盾をもたらしたのが最後の要因でもあった。

わが国港湾での「共同雇用」の問題指摘の始まりは、前述した昭和26年港労法制定案ではなく、具体的に表われてくるのは昭和47年7月「港湾労働の問題点と施策の基本的考え方」総理府試案からであり、労働組合側からの要求はそれよりも早いが、全国的な統一的要求となるのは昭和47年4月7日「港湾労働者の雇用と生活保障要求」からである。

昭和30年代、全港湾労組によって出されていた就労保障要求は、労働者の「登録制」と「常用化」を進め、不就労手当の賃金保障、そのための労資公の三者委員会による雇用機関の設置であった。基本的には常用・日雇の二重の雇用構造をもち、労働力需給の対応に日雇労働が大きく依存していたためと相対的な労働力不足という背景のもとで「共同雇用」形成の契機をもたらさなかった。また、労働力の質的側面からくる荷役の非効率は必然的に長時間労働によって克服しようとする経済力学が働く。これら隘路の打開のため、30年代後半には、日雇労働の一部を職能別登録によって職安を通じ雇用されたことがあった。

もう1つの側面は、何といっても沖荷役を中心としたギャング制労働が多く分野を占めていたこと、労働力需給調整に個別企業毎に対応していたこと、そのことが企業間競争の大きな要因でもあった。

港労法制定に先立つ、港湾労働対策の里程碑となった旧3・3答申、その後矢張り早やに出される港湾運送に関する答申にも相関していくことであるが、少くとも「共同雇用」の基本的問題である雇用責任の明確化と登録労働者の優先雇用と就労保障の概念は充分形成されていないといえる。⁽⁸⁾

しかしながら、港労法制定後コンテナ荷役の本格化を迎える40年代半ばまでの数年は港湾労働の雇用構造、形態、内容すべてを作りかえていった。基本的には相対的な過剰労働を生み出し、遂には常用労働者の就労減をもたらす。ここに至って新たな荷役体系に対応する労働力形成と全港的な労働力の効率的利用、他方、就労不安という面から「共同雇用」概念が登場する。また、労働運動はコンテナ埠頭の封鎖等によって高揚期をもたらすのである。

この時期、労働側の雇用安定化への提示は雇用責任の明確化にあり、そのための労使協議体制の確立であった。40年代後半の雇用保障にたいする労働側の要求は目に見えて減少していく就労減にたいし、港湾運送用役を通じた職域の確保が中心となる。そして、紛議を呼んだ「時間短縮に関する協定」に結実した統一労働協約の成立は従来の港湾での労務管理の在り方に一大転機をもたらすのである。⁽⁹⁾

戦後、港湾労働をめぐる国際的動向のなかでILO港湾労働条約の決議と勧

告は曾ってない特徴をもっている。それは外ならぬコンテナ輸送の特質、即ち、コンテナ輸送は諸国間での双方のターミナルでの用役生産を社会化するものであり、空コンテナのような輸送の空費が不可欠な形態から地球的規模のコンテナ流通管理を生成させたため、輸送と労働力の効率化は競争の最大要因となる。このような経済的背景と特質を基盤とした新たな荷役生産体系の労働者への影響はILOの帰結に明示されている。決議と勧告は、荷役技術の変化による労働者への被害を抑え、国及び労使による調整のとれた労働政策の実行を求めたもので、従って、積極的に荷役の機械化と生産性向上を探り入れた労働政策の展開を求めた側面をもっている。¹⁰

決議と勧告には「共同雇用」という云葉を使用していないが、雇用と所得の保障及び新しい荷役体制への具体策を提起しており、極めて実際的で重要である。昭和48年第71回特別国会に提出された港労法「改正案」は廃案の浮目を見たが、50年代の港湾労働の状況に適った改正が求められるべきであつたし、併せて、この国際的な労働問題の社会化に関する先進諸外国の対応策とは異った乖離が大きかったのではなかろうか。¹¹

(2) 統一労働協約と「共同雇用」

わが国港湾において港湾労働者すべてを規制する労働協約は曾ってなかった。¹² その嚆失は「時間短縮に関する協定」（昭和47年3月22日）であった。これによって、企業別雇用と労働条件を律している個別労使間の労働協約は大いなる影響を蒙るわけであるが、統一労働協約を形成する諸条件は、交通労働のなかでは陸運労働と同様長い成熟期間を要した。一般に、交通労働の経済的性格から労働条件が産業別に統一化するとともに、それぞれの交通労働の特質に規定される。港湾では、荷役体系の変化によって、一層港湾の諸労働が相互に関連し合い用役生産を完結させること、個別ターミナルを軸とした地域港湾全体の集中的管理を求めることが、加えて港湾用役生産引受けの重層構造の矛盾が労働協約の統一化を促進させる。前述の「3.22協定」に盛られている8・7・50という就労時間規制と日祝完休規定は、昨今狙上に登ってきた港湾の常時稼動体制と対極する実効を發揮しているといえよう。¹³

わが国港湾の統一労働協約は著るしい荷役技術の変化を背景に雇用不安と労働条件の改善に即応せねばならぬことから出発しており、それを通じて就労機会の増大と保障への制度作りがなされていっているのが特徴的である。従って、労働協約という具体的実際的な対応において当面的対応という傾向が強い。これらのため、もっとも中心的な問題である雇用保障制度の協定化が若干遅れている。つまり、誰が、どのように「共同雇用」するのか、誰がどのように「配置」を行うかは明らかにしていない。「時間短縮協定」から「雇用と生活保障協定」（昭和54年5月30日）に結実していく過程は、港湾労働の将来像への条件整備であることを見事に見せている。

しかしながら、何といっても、統一労働協約が「共同雇用」を今日の緊急課題としながらも、幾つかの模索を労使双方で行っている理由は、企業別、業種別に細分化されている常用労働の雇用形態からくるところが大きい。¹⁴⁾現在、港湾での常用労働者の占める役割は圧倒的であり、それ故、個別企業にとって統一労働協約水準との格差なり方向をどう克服していくかが今日的課題とならざるを得ないわけである。

港湾労働の質量にわたる内容の変化は、必然的に新たな小数の機械体系の熟練労働と大量の単純労働に分化させる。そのような下での「共同雇用」の利害関係を考察する場合、問題の鋭どさが顕在化する。他方、港湾における所謂「近代化」を、港運業の再編成に外部から迫ったものであるだけに、これを一定の系列化によって成し遂げた。このような系列下での港湾労働の効率化は、曾ってのような元請、下請の二重構造によって補完され得ない。それぞれの港湾全体での少くとも職能的全港的な「共同雇用責任体制」による雇用構造への転換が指向されるべきであろう。そのため、労使による統一的な労務管理への接近なしに、港湾労働の今日的課題を消化することができない側面を明らかにさせているともいえる。

現状の統一労働協約は、昭和47年労使協議の確立によって急速な進展をみせた。この間、双方にて締結した協定は多数に上る。大きく分けて労務管理に関するものと、港湾作業の業域、労働の秩序の当面措置に関するものに分けられる。¹⁵⁾前者は具体的細目に欠ける部分もあるが、港湾労働者の労務管

理全般にわたって産業別な協約項目をそなえている。そのなかで、港湾の職域と港湾労働の規定、就労体制、作業時間に関する協定は、港湾用役生産の規模決定に連結する。3・22協定より5・30協定への道程は長い積重ねを感じる内容となっており、今後の港湾労働の新たな体系化を整備するものであることが伺える。

後者の諸協定は、RO／RO船等の荷役合理化に対処した作業規制に関する緊急处置的協定と事前協議の定着に1つの重みがあるようである。また、実質上、就労、作業規制に関連する具体的な内容をもっており、注目する点がある。

統一労働協約にたいする労使双方の認識は『魅力ある港湾労働』にある。曾って、港湾労働が社会的にも低劣な労働条件と地位であった労使双方のまぎれもない共通認識がある。

統一労働協約での「共同雇用」は、その前段措置ということで、雇用安定の具体化要求が労働者側から提起されているが、⁽⁶⁾ いずれ雇用の在り方に直面する事柄である。しかし、魅力ある港湾労働の方向が必ずしも明確でないが、この共通認識は注目されるし、そのことが港湾における労働組合関係管理の一層の進展を促す契機になると思われる。

注 (6) この時点での港湾労働の実態と分析については、大山吉雄「港湾運送事業及びその労働関係の当面する諸問題」（昭和35年10月『労働研究』兵庫県労働研究所）が精しい。また、西出政治「神戸港戦後の港湾労働運動史」（昭和45年5月『歴史と神戸』神戸史学会）がある。

(7) 「高度成長経済」下では日雇依存が長期間続いた。3・3答申（S. 39年）にみられる労働政策の転換を具体化させるまで、多くの答申=行政指導が行われた。

(8) 抽稿「港湾労働における労働協約交渉の進展をめぐって」（1976年12月『港湾労働研究年報』No.1 港湾労働経済研究所）

(9) 抽稿「『全国港湾』の結成と前進」（1975年5月『労働運動』新日本出版社）

(10) 1973年第58回ILO総会で「港湾における新しい荷役の社会的影響に関する」7条の決議と36項目にわたる勧告がある。そのなかで、作業能率の改善と労働強化への規制を労使協議することが明記されている。

- (11) 大谷登士雄 「技術的変化と港湾労働者」（1966年10月『青山経済論集』青山学院大学），柳川和夫「前掲書」
- (12) 昭和22年3月31日全日本港湾労働組合同盟と日本港運中央会との間で統一労働協約締結のための「労働協約書」が手交されたが、アメリカ占領軍の集中排除にもとづく業会の解散によって協約は失効する。（『全港湾運動史』P. 56 1972年5月、全日本港湾労働組合）
- (13) 昭和56年4月9日付日本海事新聞「港湾の労働時間、休日問題」
- (14) 「将来の港湾荷役形態に関する調査報告書」（昭和55年3月、関西交通経済研究センターP. 67）において、雇用形態の基盤になる元請・下請の系列的再編成と港湾運送引受けの分析が精しくなされている。
- (15), (16) 「5・30協定の具体化に関する要求書」（昭和55年3月8日）「港湾労働者の雇用と生活保障に関する協定書実施細目確認書」（昭和55年4月1日「全国港湾」）

3. 港湾における労務管理の特徴

(1) 港湾の雇用関係と労務管理の変遷

戦後港湾の労働力は、昭和41年港湾労働法制定まで、個別企業毎に臨時日雇労働を大幅に依存吸収して需給調整を行ってきた。その間、わが国産業政策を背景として、就労の波動性、労働環境の劣悪さ等によって港湾への労働力の流動指向の低さがみられ、貨物の滞溜は社会問題化した。

港労法制定以前の労務管理は、まさしく「労務供給」的側面を露わにした。凡そ管理とは云い難いものである。それは個別の港運業の体質と断定することはできない構造的なもの——需給のリスクの下請化から生じてきた政策的要請でもあった。^④

一般的に、わが国での雇用制度の特徴として①生涯雇用、②年功賃金制度、③企業別組合が挙げられ、昨今、世界的にも日本の労使関係が先進資本主義諸国で1つの評価を得ているようである。一方、減量経営以降、わが国の雇用、労働慣行は相対的な過剰労働力を背景に数々の問題が顕在化してきている。その最も大きな問題の1つともなっているのが労働力構成の高令化現象

と定年延長であるといわれている。当然、これらは総資本として人件費の増大を促すであろうが、このような問題は、むしろ中小企業に集中しているため一層の検討を余儀なくさせていることは周知のところである。

港湾では、基本的に前述の日本の雇用制度の方向をもちながら、若干の差異がみられる。40年代に企業別な労働力の固定化＝常用化を定着させたばかりで、生涯雇用という一定年期までの雇用は事務職労働には早くからその形態がみられるが、荷役労働では就労の不安定という実態の下で、前述の中小企業に集中化している若年労働力不足と高年令化にその基盤がゆらいでいるといっても過言ではない。

港湾での労務管理は、交通労働の特性である移動性、即時性と他律性に支配される。また用役生産の需要に集中的に対応を迫られるため労働時間管理と生産性向上を軸とした労務管理機構が求められる。荷役労働においては、船内労働に代表されるギャング制労働によって、貨物の種類、船型等の差異を勘案しチーム労働者数が調整される。

しかしながら、40年代に本格化していった技術革新による港湾荷役及び関連する事務労働を含めた労働体系の変動によって、従来の雇用と労働慣行は再検討を余儀なくされた。

先づ第1に、在来船荷役労働の減少と接岸荷役の増大は、とりわけ専用埠頭での船舶の専用化、荷役の機械化で作業区分を曖昧さが倍加された。即ち、各職能労働を集約的に利用するターミナル労働の形成は、用役生産の一貫性、システム化に基づくものであるが、そこへ派遣する個別企業の労務管理の主体性は、より一層他律的にならざるを得ない。

第2に、荷役技術の変化は、労働過程の代替であるため、機械技術労働を必要とする反面、大量の単純労働の発生を促進した。また、専用埠頭でみられるターミナル労働では職能区分を越えた多能工的な「流動化」が進められる傾向がある。

第3には、用役生産の機械化とシステム化によって、生産性向上の成果が本船回転率に吸収されて、ターミナル・オペレータを除く個別企業へ還元されていく要素が少いことである。

港湾労働の再編成と新たな労務管理は、労働の変化が労働過程の技術的変化という基本的性格と生産手段である施設の整備、そして、そこでの荷役生産の運営に大きく依存する。コンテナ・ターミナルのような専用埠頭でのそれは、工場労働のような形態を示しながら、一方でターミナル全体の就労条件に規制され、他方で、個別企業単位に雇用されている労働者は個別の時間管理、就労管理を受ける。当然、ターミナルの需要に応じた「流動化」や追加労働支出が行われる。コンテナ詰出作業にみられる在来型の荷役労働は、一時的に労働の成果を貯蔵することが可能なため、それだけ本船荷役に合わせた港頭、インランドデポでの作業の集中化が激しい。¹⁸

昭和40年央より始った港運労使間の協議体制は、従来の労働慣行を次第に変化せしめてきている。①ギャング制労働を基礎とした就労計画の検討、②就労時間規制、③専用ターミナル運営に関する協議等は、将来的には、港湾毎の荷役需給と労務管理の在り様を迫ることになろう。

他方、従来の荷役部門を中心とした港湾労働の範囲を拡げた事務労働部門の編入は、ターミナル労働に関する管理対象を拡大させているだけでなく、港湾労働での職能——資格制度の導入という契機をもっている。それだけに現状の雇用形態からいって、企業毎、職能毎の労使関係、労働組合関係管理の強まりがみられる。

(2) 就労の実状と労働条件

<雇用構造の推移>

ここ10数年の雇用の変化には著るしいものがある。別表1にみられるように、昭和40年を基準にとってみても、常用・日雇の構成比は62:38から96:4に変動し、その労働者総数においては、46パーセント(昭和40年対比)も減少している。とりわけ、日雇労働はピーク時に比して20分の1という激しさで、労働政策であった常用化と港湾からの離職という軌跡が伺える。42年以降の労働者総数の減少は、機械化荷役、主として神戸港ではコンテナ化による影響が大きいと見られる。

表－1 神戸港での港湾労働者数の推移

(単位：人)

年 度	合 計			
	常 用	日 雇	比 率	合 計
昭和31年	7,595	5,827	43 %	13,422
" 32 "	9,239	7,037	43	16,276
" 33 "	10,255	6,428	37	16,682
" 34 "	10,636	6,541	38	17,177
" 35 "	9,715	6,850	41	16,565
" 36 "	9,627	7,174	43	16,801
" 37 "	9,561	8,298	46	17,859
" 38 "	9,745	7,448	43	17,193
" 39 "	9,111	7,224	44	16,335
" 40 "	11,188	6,823	38	18,006
" 41 "	12,657	2,805	18.1	15,462
" 42 "	13,326	2,736	17.0	16,062
" 43 "	13,759	2,716	16.5	16,475
" 44 "	14,390	2,030	12.4	16,420
" 45 "	14,526	1,605	10.0	16,131
" 46 "	15,131	1,475	8.9	16,606
" 47 "	13,752	1,152	7.7	14,904
" 48 "	12,479	970	7.2	13,449
" 49 "	11,722	881	7.0	12,603
" 50 "	12,590	841	6.8	13,431
" 51 "	11,106	475	4.1	11,581
" 52 "	10,795	432	3.9	11,227
" 53 "	10,604	406	3.7	11,010
" 54 "	9,446	390	4.0	9,836

(資料出所：神戸港職安)

<就労の縮少>

別表－2にみられるように、不就労状況は昭和42年に比べても倍加しており、6大港比較では、横浜港がもっとも不就労、就労日ともが低いのが目立つ。

表—2 港湾労働者の就労状況(神戸港)

区分		42年度	44年度	46年度	48年度	50年度	52年度	54年度
就労延数	実計	271,340	333,509	327,071	266,057	241,771	224,630	188,035
	⑤常用	238,698	308,288	312,574	251,662	235,524	220,377	183,942
	⑥日雇登録	30,453	23,528	13,557	12,070	6,179	4,253	4,072
	登録外	2,189	1,693	940	2,325	68	—	21
	⑦平均就労日数(日)	12.2 (11.7)	13.1	11.6	14.4	12.0 (11.3)	12.4	13.3 (11.5)
	⑧平均不就労日数(日)	5.6 (3.8)	7.5	10.1	4.0	12.5 (11.3)	11.3	10.8 (9.7)
	⑨出頭日数(⑦+⑧)日	17.8 (15.5)	20.6	21.7	18.4	24.5 (23.7)	23.7	24.1 (21.2)

(出所：労働省職業安定局調べ)

(注) (1) 就労延数は、各年度月平均である。

(2) 日雇の就労延数のうち「登録外」には直接雇用を含む。

(3) ()内数値は横浜港との比較

<貨物取扱量と生産性>

港湾運送取扱量は、10数年間に倍加しており、生産性の伸びも著しい。

(別表-3 参照) 問題は取扱量の増大と内容であろう。他律的な需要の性格

表—3 港湾運送取扱量と生産性

年 度	取 扱 総 量	船 内				沿 岸				は し け			
		取扱量 百万トン	延労 労 働 員 千人	生産性 ト ン	40=100 伸び	取扱量 百万トン	延労 労 働 員 千人	生産性 ト ン	40=100 伸び	取扱量 百万トン	延労 労 働 員 千人	生産性 ト ン	40=100 伸び
S.52	590	303	4,503	67	305	244	6,521	37	247	43	1,381	31	148
S.45	557	273	6,862	40	182	215	8,484	25	167	69	3,063	22	105
S.40	323	150	6,751	22	100	120	8,125	15	100	53	2,511	21	100

(注) 1.港政要覧(昭和52年)より作成した。

2.延労労働員は常用、日雇の合計である。

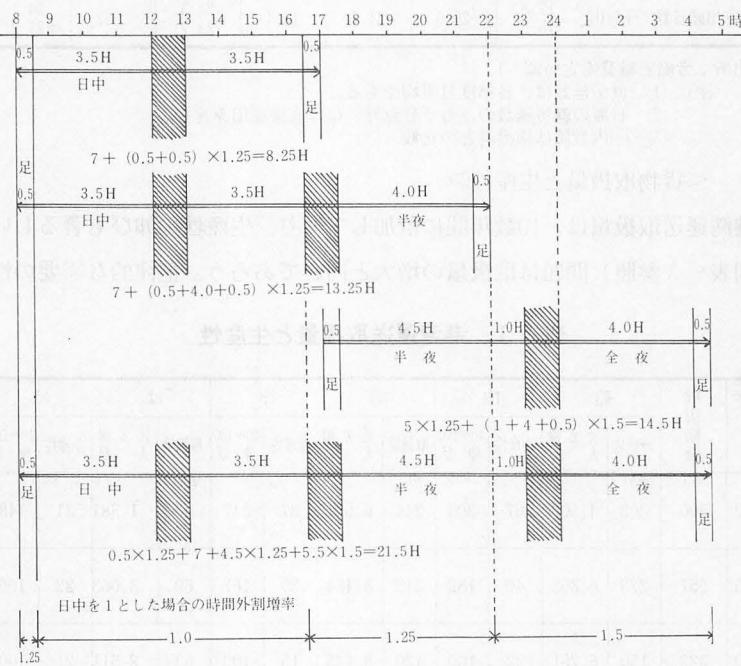
からいって、どれ程の貨物を取扱うかが、その港の生産性を左右することになるからである。神戸港の場合、コンテナ貨物の増大に較べ、就労人数の減少と不就労人数の伸びが対照的であることが分る。

生産性に関しての実状からみれば、神戸港では、コンテナ・ターミナルでの取扱量は外貿取扱量の35%を占め、個別のコンテナ・ターミナルでの生産性にかなりの差異もみられる。⁽¹⁹⁾ また、最近の傾向からみれば、コンテナ船の沖待ちがみられる。

<労働条件>

神戸港では別図-1にみられるような、船内労働のシフト体制に基づく就

図-1 神戸港でのシフト体制(1直制)



(出所：「将来の港湾荷役形態に関する調査報告書」S.55年3月関西交通経済研究センター)

労を行っている。総じて、船内の残業は多く、沿岸のそれは下廻るのは作業体制の相違からくるところが大きい。就労時間の総枠に関しては、統一労働協約による拘束8時間、実働7時間、所定外労働50時間のなかで行われねばならないのは勿論である。別表-4にみられるように就労時間帯は日中が圧倒的であるが、フル、コンテ船が半夜、全夜の発生率が高い。²⁰⁾

表-4 船内荷役口数の推移（月平均）

年次 種類 \ 年次	昭和54年		昭和55年		昭和56年	
日 中	3,218	84%	3,468	83%	3,025	83%
半 夜	305	8	311	7	274	7
徹 夜	305	8	400	10	282	8

注 1. 神戸船内荷役協会資料より作成

2. 昭和56年度は1月～3月の平均

表-5 取扱量と就労状況（神戸港の場合）

条件 項目 \ 条件	51年月平均	52年月平均	53年1～6 月月平均	伸び (53年/51年)
コンテナ荷役(個)	40,103	46,081	61,443	153%
在来船型荷役(t)	1,155,139	1,259,641	1,137,722	98
稼働口数(口)	4,403	4,319	3,661	83
就労人数(人, 延)	66,931	64,450	55,580	83
不就労人数(人, 延)	9,300	10,652	16,732	179

出所：神戸海運局調べより作成。

港湾労働者の賃金形態は、職能別、企業別に多様を極めている。基本給を中心とした基準内賃金と時間外割増賃金、諸手当を中心とした基準外賃金の加算による生活給体系が主流となっている。大別すれば、現業労働と事務労働に分類することができるが、基本的には、労働形態からくる特性を表わしている。即ち、船内労働は時間給であり、沿岸労働は日給であり、事務労働は月給であると解される。労働力の流動化なり、多能工的現象は、沿岸、事務労働にみられるところが多いようであるのは、手持ち時間の効率的利用が根拠となる。事務職労働では、労働量の増大、事務機械化によるスピードアップに増員なしに対応するが多く、必然的に労働強度を高めるか、労働時間延長への衝動が強まる。従って、労務管理「技術」の体系化がみられる。

注 (17) 玉井克輔「労務管理にみる港湾荷役企業の「近代化」について」(『港湾経済研究』No.8, 1970年10月, 日本港湾経済学会)

(18) 拙稿「コンテナ・フレートステーションにおけるオペレーションの分析」(1974年10月, 『海事産業研究所報』No.100)

(19) 「コンテナフライヤー航路の消長と公団バースへの影響について」(昭和52年11月, 阪神外貿埠頭公団)

(20) 関西交通経済研究センター「前掲書」

4. わが国港湾における雇用保障の進展と停滞

(1) 「共同雇用」と雇用保障

第2章で触れたように、わが国港湾における「共同雇用」は、昭和47年7月総理府試案から港労法改正案への流れと労働組合要求及びILO条約と勧告の流れとは必ずしも交っていない。「共同雇用」概念が形成され、具体化されるに際して、労使間、或は官側との乖離に一定の調整が不可欠である。この問題は現状の港運業の構造的問題でもあり、ターミナル主宰者を中心とした業者間の統一した認識と理解が求められる。港運業者側の「共同雇用」は共同責任による就労保障が特定の港湾労働者群のプールという枠内にとどまっている。これには前述した港湾労働の不安定就労の現状と日雇労働の推移

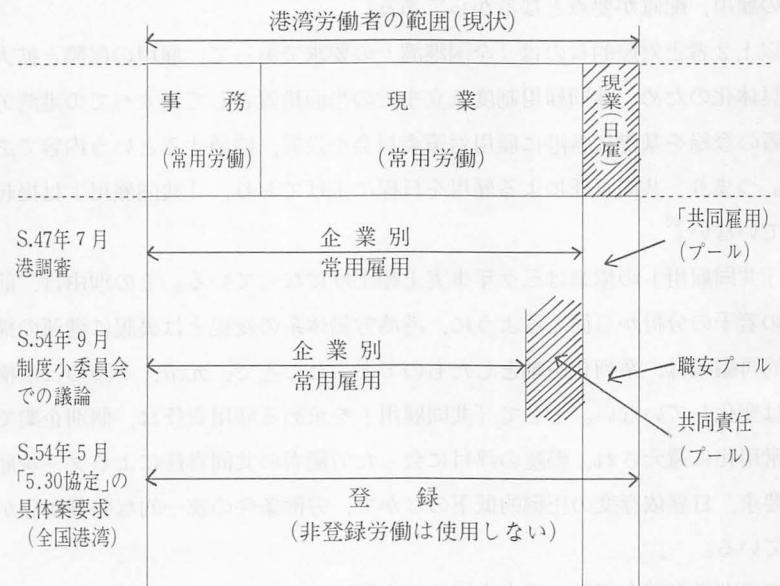
に関連することが伺える。

港湾労働の主題は雇用安定に他ならない。

港湾での雇用保障の具体的な転機は、昭和54年5月30日「雇用と生活保障制度に関する協定」（日本港運協会と全国港湾労協で協定）によってもたらされたといえよう。雇用保障は労働力の再生産を保障する制度化の実現であるから、多くの諸外国の先駆的な港湾労働問題の推移が示しているように、就労日の保障、生活賃金、職業訓練、転職資金、退職年金、福利厚生制度の充実という全面的な技術変化による影響の代償を、その利益から配賦することによって実現していることは周知のことである。そのため、各国にかなりの差異がみられるが、海運業者、港運業者、政府が一線に並んで対応しているようである。わが国の場合、労働組合側から利用者（荷主）が、物流的観点から把えられ、加えられているのが特徴的である。

「共同雇用」にたいする関係者の対応と推移は別図に図示するように比較することができるのでなかろうか。（別図-2参照）

図-2 「共同雇用」をめぐる概念の推移と比較



共同雇用の対象を日雇のみとし、業界によるプール——調整機能としての位置付を行なったのは、港調審と港労法改正案の骨子であり、労務供給の配置権が法案での大きな焦点となつた。²¹⁾

現状での業者及び関係者の議論として、企業倒産等による再雇用労働者にたいする共同責任によるプールと企業別の常用労働の二元化、実質的には三元化というものがある。この議論は、現状の港運業の実態と方向を模索する意味において極めて現実的である。もう少し、この概念を拡げてみた場合、各企業毎での熟練労働部分（技術熟練労働）にたいし、大量の単純労働部の共同プール化も考察され、その際の経済効率はすこぶる高い。反面、共同責任の在り方が問題となろう。

この概念は、事業の認可基準、更にターミナル・オペレータ等の専用埠頭での独自の技術熟練労働養成とからんで、多様な問題にかかわる恐れなしとしない点があらう。また、一部の事務部門においても部分的に専門職を残し職能的なプールにすることも可能であろう。とりわけ、専用ターミナルでの労働体系での経済効率は、職能別労働の把握と総体的なターミナル労働としての雇用、配置が要点となるからである。

以上2者と対照的なのは「全国港湾」の要求であって、雇用の保障と拡大の具体化のため、共同雇用制度確立までの当面措置として、すべての港湾労働者の登録を基礎に各港に雇用対策委員会を設置、協議するという内容である。つまり、共同責任による雇用を日程に上げており、「共同雇用」は提起していない。²²⁾

「共同雇用」の協議は三ヶ年事実上棚上げになっている。その理由は、前述の若干の分析から伺えるように、港湾労働体系の変貌とは裏腹に港運の構造的再編成は、系列化を軸としたものであったことで、元請、下請の二重構造は変化していない。そして「共同雇用」を求める雇用責任は、個別企業での常用化に還元され、倒産の浮目に会った労働者の共同責任によるプール雇用要求、日雇依存度の圧倒的低下のなかで、労働条件の統一的な整備が急がれている。

産業別労働組合運動の行方を探る「全国港湾」においては、雇用不安の実

状改善と条件整備に力点を置いている。①、登録以外の労働者を使用させない。これは、港湾労働市場の閉鎖による完全雇用の展開であるが、技術革新による港湾の生産力の発展という面からは、労働の単純化、代替性を増大させ、労働市場の单一化を促進させる。そのため絶えず就労不安=不就労（半失業）を増大させる。他方、個別企業に固定化、常用化される側面は、企業間競争が激化するなかで、労働生産性や作業内容に様々な格差を生み出す傾向をもたらすを得ない。②、勉力ある港湾労働の制度化は、若年労働の吸引をも含めて、職業訓練、転職資金、退職年金による、まさしく採用から退職に至る労務管理の在り方が問題となる。高齢化の上昇、実質上の半失業に近い労働者の存在、若年労働力不足の状況を改善するいくつかの諸制度のなかで、最低賃金制度の影響は極めて大きいものがある。港湾には多様な職種と賃金形態がみられるが、どのような不熟練労働者も労働力の再生産を保障できるかということにある。③、作業基準（労働内容）の設定による作業内容の見直しは、雇用安定と就労保障につながるというものである。この問題については、次節にて触れるが、交通労働としての港湾労働の特質である労働需要の集中時の労働力不足、その結果、長時間労働を求める傾向からくる問題を提起していることは極めて重要である。

以上のように、「共同雇用」に向けて労使間の取扱いは多彩な侧面を垣間見せて、その対応に迫られている。

(2) 作業に関する規制をめぐって

昭和54年5月30日以来、港運労使間に確立した事前協議制度によって数多くの事前協議が処理された。わけても、革新荷役船²⁴にたいする協議確認は、港湾の新たな作業体制の設定を先取りする注目すべき作業である。協議確認された件数は数十を超える、昭和55年4月「作業基準に関する要求書(その1)」となって結実する。この事前協議制度から生成された「外航革新船に関する作業基準」要求は、港湾作業における各職能の復権を通じ、雇用創出をもたらしただけでなく、国際海運活動への港湾からの規制という新たな問題を提起した意義がある。²⁵

現在、「全国港湾」では、前記作業基準要求に続き、内航革新船の作業基準、次いで、在来船に関する作業基準が検討されている。そして、作業基準策定に関連した港湾労働力の利用に関する社会的諸条件を提言している。⁶⁾

作業にたいする規制（基準）は、2つの側面をもっている。1つは、港湾における労働生産性に関する検討である。2つは、港湾の諸労働にたいする労働者側からの規制の問題である。これらを検討していくためには、「全国港湾」の労働者側が既に指適しているように、労働者の配置の具体策と作業基準は表裏一体のものである。次いで、シフト制にたいする規定を欠落させることはできない。⁷⁾

以上のことから明らかなように、港湾における作業の基準なり規制を考察するに際して、交通労働としての港湾労働の特質に規制されるのは当然のことである。⁸⁾

港湾での労働生産性の把握は、他の交通労働と異って、距離が捨象できるため量的把握——取扱貨物量にたいする労働者1人当たりの生産量（正確には単位時間内における）で表わされる。前節で港湾における労働生産性の紹介をおこなったが、本来、港湾運送引受実績の総計を分子とした算出が行われることが望ましい。別表-3は単純な試算であるが、職能別にかなりの差異がみられる。

次いで、コンテナ荷役のような機械体系労働より、在来荷役労働においては、労働力が積替えという位置の移動に消費される質的側面は、労働手段、環境等によって微妙に変化するだけでなく、反映されない生産性把握の困難性がある。しかしながら、生産性把握の基準を設定するに際し、労働力の再生産を破壊することはさけねばならない。

第3には、交通需要の波動性とは若干異なる港湾でのピーク時の需要に対応した供給量の算出は不可欠である。この数量把握は、港湾の公共投資（港湾整備）における程不確定でなく、供給量の低い設定は必ずしも生産性向上に結びつかない。従って、ターミナルの主宰者の最大関心事は労働力の雇用量とピーク時需要との調整ということになる。

第4には、港湾における技術的变化による荷役体系での労働生産性は、一

般の装置産業と同様、生産過程の機械化であるため、労働代替的性格をもっている。更に後背地施設、荷役機械等の差異によって、生産性に相違が生まれる。加えて、ターミナルでの集中的な労務管理は、荷役生産が完全に自動化できること、つまり、機械化荷役と在来労働の併用という性格から、労働力の流動化による効率的利用=他の交通労働のような追加的労働支出を求める傾向をもつ。

このような諸条件をもとに、作業規制（基準）の主たるものをお概観してみよう。

昭和55年4月8日「全国港湾」の「作業基準に関する要求書」での一定の前提条件、即ち①、拘束8時間、実働7時間、月間50時間所定外労働、②日曜完休、祝日休日、出勤の場合時間外労働、③定年60才。この条件は、労働時間に関する大枠を求めるものである上、シフト体制への関連とこれを充す最低人員数を確保する限界を規定していることが伺える。²⁸⁾

<作業量の規模>

コンテナ船等の荷役については、ガントリークレーン1基にコンテナ25個以上揚積みさせない。内航コンテナ荷役についても同様。在来船荷役については、船内は貨物別にギャングサイズの人員を、沿岸はフック当り作業機器を軸に貨物別の人員を、CFS作業については、1TEUの1日当り取扱い数量の規則が決められている。これは、作業量の規則を決めたものである。もっとも重要な規定である。

<職能の設定と明確化>

コンテナ船等専用船荷役については、ターミナル労働での船内／沿岸／検査／検定の諸労働を作業体制の基幹とする。在来船荷役については、船作業を入れた作業体制を明記している。これは、過去10数年の間に省力化されてきた職能の復権と一貫的荷役体制への対応がみられる。

「全国港湾」の作業基準にたいする要求は、今後いくつもの条件整備を必要とすると同時に、港湾労働の全般的把握、例えば、ターミナルでの労働をCY労働、CFS労働、或はRO／RO船労働と把握しているが、元来、その範囲ではない労働力を含めて稼動している部分が覆われている。1例として

は、ターミナルでの管理労働を見ることがある。その意味では、ターミナル・オペレータの範囲まで入る必要がある。

この作業基準要求は、先の5・30協定の具体化要求とあわせ、港湾の雇用者にとって、このような拘束的作業規制から解放され、生産能率と機械化技術の極大化を求める将来像を画くであろう。その場合、港湾労働者の就労と安全福祉を脅かしたり、労働強化を強いるものでない作業方法が導入される限り自由である。職域への規制や作業基準がつねに、生産向上の結果として、就労保障や生活保障の代償なしに進展しないことは、先駆的な米国港湾労働運動での経緯がよく示すところである。²⁴⁾

注 (21) 大野喜実「港湾労働における『共同雇用』」（昭和49年3月、『社会労働研究』第20巻第2号、法政大学社会学部学会）、柴田悦子「港湾労働法一部改正の背景と若干の問題点」（1973年7月、『海事産業研究所報』No.85）

(22) 全国港湾「前掲要求書、確認書」

(23) 全国港湾「革新船の就航に関する確認書」（1979年10月12日）

(24) 作業基準に関する要求のなかで、船積される貨物のすべての検量要求は、国際海運同盟のルールを規制する側面をもっており、更に、これらルールに制約を受けない盟外船をも対象としていることから、問題点を残している。

(25), (26), (28) 全国港湾「作業基準に関する要求」（1980年8月8日）に関する政策的課題として幾つかの提起がなされている。

(27) 柴田悦子「港湾における労働生産性」（昭和47年6月『港湾経済』第4章成山堂）、北見俊郎「港湾における労働の生産性と問題点」（1965年5月『海運』No.446）、知田知平「港湾労働者の登録制と荷役の能率」（『一橋大学研究年報』No.10、1964年）

(29) 1981年3月10日付“Shipping and Trade News”で、曾っての“50マイル宣言”的論議に火をつけるような、米国西海岸、東海岸でのoff dock CFSの管轄権問題を報じているが、極めて示唆的である。

5. 結びにかえて

わが国港湾での労働問題が社会問題化してより20年、港湾での統一労働協約がようやく形成されて9ヶ年、「港湾労働者の雇用と生活保障」の港湾年金制度も発足し、港運労使間協議の糸縫曲折の進捗に、年月の重みを感じる

次第である。しかしながら、港湾労働者の雇用不安は、その傾向をますます拡大し、解消されていない。

この間、荷役の技術的変化によって、港湾労働にとって直接的な生産手段である労働用具の機械化は、即、労働の代替を強化するため、労働力の不安定的雇用要因は増幅され、専用コンテナ埠頭等での機械体系の労働実態が先行していくことになった。

こうした不安定雇用の拡大にたいして、港湾労働の将来像に、先進海運国の中なかで、異った対応をみせたのは“魅力ある港湾労働”への港運労使の接近である。問題は、どのように“将来像”への解明を行わねばならないかということであろう。

他の交通労働と同様、他律的な労働需要であることから、港運業を含めて、海上輸送部門と陸上産業部門からのコスト追求は必ずしも明確でない。

また、港湾の荷役機械化にみられる用役生産の能率向上は、在来船荷役を駆逐することはできない。在来船荷役労働と革新荷役労働の双方を併存させながら生産性向上を遂行していかざるを得ない。

他方、コンテナ化は、その技術的変化を先進海運国間で完成させるだけでなく、発展途上国と称される東南アジア諸国、中近東諸国、等でのコンテナターミナル整備を要請することに至り、東西南北にわたる世界的潮流としてのコンテナ化が進展しつつある。そこで港湾労働問題は、技術革新による新しい荷役体制が労働力を縮少することにならないという問題の非合理性にあるといわれる。³⁰⁾

先進海運諸国での港湾労働問題の中心が、労働力の量的縮少と質的転換にもとづく、新たな労務管理体制を求める以上、“魅力ある港湾労働”を標榜するための「共同雇用」と“魅力ある港湾”としての都市政策という総合的、学際的検討を寄せて通ることはできないとみられる。それは、単なる港湾労働問題でないことは明白である。

注 (30) 榎本喜三郎「ホンコンにおける港湾労働事情」(1981年2月『海事産業研究所報』No.176)