

横浜港における港湾労働者規制法の史的考察

大森秀雄

(神奈川県労政課)

目 次

1. はじめに
2. 万延元年の御触書
3. 人足会所の廃止
4. 人足稼業取締規則の布達
5. 人足受負営業並人足取締規則の公布
6. 他港における港湾労働者規制法
7. 人夫請負営業及人夫取締規則の公布
8. おわりに

1. はじめに

労働省は、昭和63年2月15日港湾労働法案を国会へ提出し、4月22日には衆議院を通過し、5月11日には参議院を通過して同法案は成立した。その内容は現行港湾労働法（昭和40年法律第120号）を廃止し、新港湾労働法を昭和64年1月1日から施行しようとするもので、まさに抜本的改正といってよからう。

現行港湾労働法は、昭和40年6月3日公布され、昭和41年7月1日から全面施行されたものであるから、同法成立後23年経過後の大改正である。現行法施行当時は、日本の高度経済成長期の最中で（因みに昭和40年の実質経済

成長率は10.3%であった。) 貿易量の拡大は著しく、昭和36年の夏には全国的に外国貿易港を中心にいわゆる「船ごみ」と称する滞船問題を惹起した。その原因は、経済成長にみあう港湾施設の不足であったが、港湾労働力の不足もこの現象に拍車をかけた結果となったことは否定し得ない。このような状況下において、港湾機能の国民経済に果す重要性にかんかみ、国として、その対策を確立する必要に迫られ、成立したのが現行法である。同法の第1条(目的)には、「この法律は、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を目的とする。」と記載されていることからしてもその目的は自ずと明かであろう。同条中にいう「港湾労働者の雇用の調整」の方式は、まず毎年労働大臣が港湾ごとに「港湾雇用調整計画」を策定する。この計画の主要部分は、港湾に必要とする港湾労働者数(常用港湾労働者+日雇港湾労働者)の決定である。公共職業安定所長は、この日雇港湾労働者数の範囲内において日雇労働者の登録と常用港湾労働者の事業者からの届出を受理する。港湾運送事業者が事業の遂行に当っては、まずその雇用する常用労働者で荷役を実施し、それで不足する場合は、公共職業安定所に日雇港湾労働者に対する求人の申込みを行う。公共職業安定所は、まず登録日雇港湾労働者を紹介し、登録日雇港湾労働者によっては、その求人を充足することができない場合に登録日雇港湾労働者以外の一般日雇労働者を紹介する。登録及び一般日雇労働者の紹介によっても、なお求人を充足できない場合には、港湾運送事業者は公共職業安定所の紹介によらないで直接日雇労働者を雇用することができる。以上が現行法上の港湾労働者の雇用調整方式の概要である。

これに対して、改正法案ではいかなる方法により労働力の需給調整を行おうとしているのであろうか。まず、労働大臣は、港湾ごとに「港湾雇用安定等計画」を策定する。現行法の「港湾雇用調整計画」が港湾ごとの港湾労働者の定数策定に主眼を置いているのに対し、改正法案の「港湾雇用安定等計画」は、雇用改善、能力開発・向上と港湾労働力の需給調整が主体となっている。労働力の需要調整の方法としては、港湾運送事業者が常用労働者を港

湾運送の業務に従事させようとする時は公共職業安定所長に届け出ることを義務づける。労働大臣は、また港湾ごとに「港湾労働者雇用安定センター」（以下センターという）を指定する。この「センター」の業務は、港湾労働者に対する職業訓練、雇用管理者に対する研修、事業主に対する雇用管理相談等を行うこととなってはいるが、最大の業務は港湾運送事業者に対する労働者派遣事業の実施である。「センター」は、港湾運送事業者から労働者の派遣を求められたときは、第一にその常時雇用する労働者を派遣し、その派遣によっては需要に応じられない場合には、常用雇用労働者以外の者を派遣する。これによっても、なお需要に応じられない場合は、港湾運送事業者は公共職業安定所の職業紹介により日雇労働者を雇用することができ、さらにこれによっても需要に満たない場合は、直接労働者を雇用する可能性も残されている。

以上のような方法で国は港湾における労働力の需給調整を実施し、または実施しようとしているのであるが、横浜港開港以来、港湾労働力の需給調整はどのような方式によって行われて来たのかを主として法的側面から考察するのが本稿の目的である。

2. 万延元年の御触書

徳川幕府は、安政5年（1858年）6月19日日米修好通商条約に調印し、翌年6月2日横浜港を開港した。さらにその翌年である万延元年（1860年）3月町会所は「波止場人足腰札なく立入禁止」の御触書を発している¹。この御触書の要点は、運上所納屋及び東西波止場で荷物を運搬する人足に対し御願済の渡世の者から腰札を1人1枚ずつ其の日に限り交付することとしたので、今後は無札の者は一切同地域に立入ってはならないとするものである。この制度の特色は、腰札の発行が幕府により許可を受けた事業者により行われていたことである。従って事業者は特定されるとともに社会的基盤もある程度確立された者とみることができよう。港湾労働力の需給調整は、これら独占的事業者の責任においてすべて実施されたのである。独占的体質は、外

国人貿易商の苦情となり¹²、やがて慶応2年7月1日から施行された新税則の中でその是正がはかられることとなる¹³。波止場人足に対し、其の日限りで交付された腰札から、雇用形体は日雇であり、賃金支払い等の労務管理や貨物の紛失・破損等に伴う責任体制の確立に利用されていたものと推測され、腰札が直接労働力の需給調整に関与していたとは思えない。

注(1) 神奈川県県史編集室「神奈川県史資料編10」(神奈川県、1978) p.535.

(2) 横浜市「横浜市史第2巻」(有隣堂、1982) p.384.

(3) 同上「横浜市史第2巻」p.500.

3. 人足会所の廃止

明治6年2月3日づけで神奈川県は、従来人足会所において発行していた人足鑑札は、同会所を廃止することにかんがみ今後は町会所において発行することとしたので、人足会所におけると同様遅滞なく鑑札料を納入すべしとの布達を行っている¹⁴。人足会所は、明治元年に鈴村要蔵外数名が協議し、町会所の認許を受け波止場前へ創立したものといわれている¹⁵。しかし、経年とともに、当時の人足会所は、取締上逐次其の弊害を伴ってきたので、明治6年2月限りでこの会所を廃止し、町会所において人足鑑札を下附して、これが登録者だけを採用使役する制度とした¹⁶。

この人足会所の業務内容については、その資料が不足のため明確にすることは不可能である。しかし、江戸の下層細民の対策の一環として幕府が開設した「日傭座」の機能や神戸港において明治4年7月に設置された「仲会所」「日稼人足会所」の機能から類推を試みてみよう。

「日傭座」は、寛文5年(1665年)3月に江戸市中に2箇所設置された。幕府が地元の有力者2名に命じて設立したもので、日雇者は、日傭座会所へ1カ月24文の札役錢を支払って札を受取り、傭価もその指示に従うこととなつた。日傭座は、換言すれば幕府が民間人に日傭者の取締りを請負わせたもので、行政的・警察的性格のほか株的な性格を有する組織であった。「日傭座」

のその後の運営は、必ずしも円滑に運営されてはいないが、その原因是口入れを行った者からのみ札役錢を徴収するのではなく、日雇労働に従事する者すべてを徴収の対象としたため、札役錢をまぬがれようとする日雇との角逐がすべてあった⁴⁴。

兵庫県が制定した神戸港の「仲社会所」と「日稼人足会所」の規則では、仲仕や日稼に従事しようとする者は、まずそれぞれの会所に一朱を支払って鑑札を受け、さらに月々仲仕従事者は100文、日稼従事者は、自宅住いの者は100文、人足会所に附属する部屋住み（入寮者）は1貫100文を納入することになっている。納入された経費は、会所の必要経費に充当されるが、部屋住みの者の支払った1貫100文のうち1貫は、寝具代、三食代、入浴料等の生活費にあてられている。会所規則では、無鑑札での稼業を禁止するとともに、貨物の注意取扱、裸体での就業禁止、休日や病気休業の取扱い等にわたり列記しているが、会所が口入稼業を実施するか否かについては全く触れていない⁴⁵。

幕府及び兵庫県が実施した「日傭座」や「仲社会所」「日稼人足会所」の共通的施策は稼業をしようとした、又は現に稼業中の者すべてを対象にして鑑札を交付し、交付を受けた者から金銭を毎月定額納付させていたことである。また、これらの座や会所は、取締り的性格が強く、一部に労働力需給調整の機能を有していたとみるべきであり、横浜港の人足会所もほぼ同様の機能をもった施設と考えられる。

人足会所を廃止した明治6年2月からわずか半年後の同年9月、神奈川県は鈴村要造、石川繁蔵、石川政吉の3名に対し、外国人雇入口入営業を許可したことを布達したとされている⁴⁶。これは、人足会所を廃止したため、鑑札交付と口入業の双方の事業を停止させられた上記3名に対し、口入業を復活公認した布達と思われる。

注(1) 神奈川県立図書館「神奈川県史料第一巻」（神奈川県図書館、1965）p.611.

(2) 横浜市「横浜市史稿（風俗編）」（横浜市、1932）p.672.

(3) 同 上「横浜市史稿（風俗編）」p.673.

- (4) 南和男「江戸の社会機造」（塙書房, 1969) p.267.
- (5) 兵庫県「兵庫県史料24」明治4年7月6日 第176.
- (6) 太田久好編「横浜沿革誌」復刻版（有隣堂, 1969) p.103.

4. 人足稼業取締規則の布達

明治8年1月16日神奈川県は「人足稼業取締規則」を布達した^①。この規則の前文から同年以前から人足稼業をする者には免許鑑札制度が適用されていたことが伺えるが、この鑑札制度は、明治2年9月から租法として徴収を開始した人足鑑札料月4銭のことであろう^②。

人足稼業取締規則の第一則第一節では、人足稼業の定義づけを行っているが、その職種は、車力、軽子、水揚、茶焙、荷造、諸職手伝、土方、材木取扱、外国船日雇の9種に及んでいる。人力車牽夫、客船運送船稼業の者の中に上記9種に類する者があつても、その稼業については、別に取締規則があるので、この規則から除外する旨の規定を同規則中に見ることができる。上記9種の職種の指定により当時の人足のほとんどが対象になったのであろう。

ついで交付の手続きであるが、稼業をしたい者は町会所または町用扱所へ願出ることとし、その願書には本人の印鑑のみならず、願出人の家族環境等により店受人、戸主、家主、雇用主、父兄等の連印を必要とした。願出を受けた町会所、町用扱所では、名前年齢、生國、本籍寄留の別、住居地番、家主の氏名、雇用主氏名等を調査し問題がない場合に鑑札を交付していた。このように厳しい出願方法を取ったのは、当時全国から多数の人々が流入し風紀治安対策が行政の重要課題となっていたことを反映して、可能な限りその流入を抑制しようとしたことと、万一問題が発生した際の連帶責任を問うことのできる体制の確立を目的にしたものと思われる。

免許交付に際しては、1人1カ月4銭の割合いで6カ月分24銭を前納しなければならなかった。明治8年1月～6月間の県税収入金調書によると、神奈川県はこの間に602円40銭収入しており^③、これを1人24銭として計算すると2510名の者が鑑札の交付を受けていたことになる。

鑑札を所持しない者の人足稼業を禁止しているが、規則中に雇用主に対する規定がないことから当然のことながら全く規制は行われていない。人足稼業取締りの実効を期すため、同規則では11項目にわたり罰則を設けている。免許鑑札のない者で人足稼業をした者、同鑑札を貸借した者等には1円50銭以下の過怠謝金を徴収することとし、また免許鑑札の不携帯、外觀から鑑札の携帯が判然としない者、鑑札の返納理由があるにもかかわらず返納しない者には75銭以下の過怠謝金を課している。その他、労働とは直接関係のない婦女子への羞恥心をおこさせるような高声を発すること、波止場や橋の附近、または人家の軒下等に集合して雇用を待つこと等を禁止し、これに違反した場合には、75銭以下の過怠謝金を課すこととなっている。

注(1) 神奈川県立図書館「神奈川県史料第一巻」(神奈川県立図書館、1965) p.703.

(2) 同上「神奈川県史料第一巻」p.27.

(3) 同上「神奈川県史料第一巻」p.66.

5. 人足受負営業並人足取締規則の公布

明治22年4月神奈川県は「人足受負営業並人足取締規則」を公布した⁽¹⁾。同規則にいう人足受負営業とは、横浜港に停泊する船舶や揮発物貯庫等より貨物の揚げ卸しを行い、または波止場において種々の雑役に従事する人足の受負をすることと定義されている。現行の港湾運送事業法にいう港湾荷役事業とほぼ同様の事業と考えられる。その営業をしようとする者は、所轄の警察署へ願出て免許を受けなければならない。免許を受けた者は、免許受領の日から5日以内に100円の身元保証金を所轄警察署に預託しなければならない。

営業者には、組合の設立が義務づけられ、組合に加入しないで営業はできない。組合には、営業者名簿と人足人名簿を備え、必要理由発生の都度、加除訂正を行うことが定められており、組合は営業者の身元証明に基づいて組合の證明のある縦3寸横2寸の木製鑑札を人足に交付することになっている。

また、営業者は、同鑑札を所持しない人足を使用することを禁じられた。

一方人足稼業をしようとする者は、営業者の証明を得て組合の鑑札を受けなければ稼業ができず、稼業中は当該鑑札を外部から見て判然とするよう所持することが義務づけられている。その他、治安・風俗対策として、街路上に佇立・徘徊することを禁じ、作業中の服装の規制、団結して他の妨害をすること等を禁じているのは「人足稼業取締規則」と同様である。

明治8年施行の「人足稼業取締規則」と本規則を対比してみると、最大の相違点は営業者を取締りの対象としたことである。特に身元保証金制度を採用したことは、営業者を規制することとなった原因が伺える。

また、営業者に対し、鑑札を所持せざる人足の使用を禁じ、人足に対しても同様無鑑札者の稼業を禁じて、形式的には相対取引により雇用関係が成立する方式ながら、その間に一定の制約を加えている。人足鑑札の交付に際して、身元証明を営業者に行わしめることにより、治安対策の一端を営業者に担保させると同時に人足鑑札発行に限度を期待したのではないかと考えられる。

注(1) 神奈川県公報 明治22年4月26日 第243号 県令第28号。

6. 他港における港湾労働者規制法

横浜港における港湾労働者の規制法の変遷について考察してきたが、その内容を吟味するため、他港との対比を行ってみたい。

当時横浜港と貿易額において対比される港湾は神戸港であるが、兵庫県は明治30年11月20日「仲仕業保護取締規則」を公布した¹¹⁾。その概要は、沖仲仕、荷揚仲仕、鳶仲仕、石仲仕、車仲仕は、組合を結成してその拠出により積立金を徴収し、組合員が負傷したり疾病にかかった場合の救護対策が主体である。その対象者を特定するため、これ等仲仕は所轄警察署から鑑札を受領することとなっている。神戸港における最初の港湾労働者に対する規制が仲仕の保護を目的としたものであったことは注目に値しよう。そのほか、治

安・風俗対策として、警察・雇用主・監督者の指揮命令に従うこと、喧嘩口論嘲弄の禁止、醜体の露出や鑑札の不携帯や貸借を禁止している。

兵庫県は、明治32年6月10日「仲仕業取締規則」を公布し、同年7月1日から施行することとした²⁾。施行に伴い前記の「仲仕業保護取締規則」は廃止された。

この規則の対象となる業種は、沖仲仕、荷揚仲仕、鳶仲仕、石仲仕、車仲仕、石炭仲仕とし、これら仲仕の請負業をしようとする者と仲仕をしようとする者に分割して規制することとしている。受負業者は免許制、仲仕稼業者は鑑札制とし、各々所轄の警察署から願出により免許と鑑札が交付される。ただし、仲仕稼業をしようとする者は、受負業者の組合長の連署を必要としている。受負業者は組合を結成しなければならず、加入しないで営業することは禁止されている。組合規約の中には、病傷者救護の方法を規定することとなっており、この点では、「仲仕業保護取締規則」を踏襲している。

稼業者に対しては、喧嘩口論や見苦しき風体をすることを禁止し、鑑札は稼業中必ず携帯し貸借を禁じていることは「仲仕業保護取締規則」と同様である。

横浜港において施行されていた「人足受負営業並人足取締規則」と比較して特異に思われる点は労働力の需要と供給を結合する方式が本規則から全く欠落していることである。受負業者の免許制、仲仕稼業者の鑑札制により身元や営業基盤はある程度保証される効果は期待されるものの、営業者に無鑑札の仲仕の雇用を禁止する条文のない規則では、この仲仕鑑札にどのような効果を期待したのであろうか。

注(1) 兵庫県報第596号 明治30年10月20日 兵庫県令第62号。

(2) 兵庫県報第698号 明治32年6月10日 兵庫県令第25号。

7. 人夫請負営業及人夫取締規則の公布

明治44年10月23日神奈川県は「横浜港人夫請負営業及人夫取締規則」を制

定公布した^①。同規則の公布に伴い明治22年4月公布の「人足受負営業並人足取締規則」を廃止している。上記の両規則を対比検討してみるとまず労働者に関する規定では、明治22年規則で労働者の呼称を「人足」としていたのを明治44年の規則では「人夫」と改め、人夫の種類を甲種と乙種の2種類に分類している。甲種人夫とは、特定の人夫請負営業者に常用として雇用させる者であり、乙種人夫とは臨時日雇の形態で雇用される者である。これらの人夫になるためには、甲種人夫は営業者と連署した願書を横浜水上警察署へ提出、乙種人夫は、人夫請負営業者組合の認印を受けた願書を同じく横浜水上警察署へ提出して、それぞれ鑑札の交付を受けることとなつた。明治22年の規則では、鑑札は営業者組合から交付されていたのであるが、44年規則で水上警察署が直接鑑札を交付する方式に改めたのである。

人夫に対する規制は、鑑札の携帯義務を課し、貸借の禁止は明治22年規則と同様であるが、風俗違反の条文が大幅に減少してわずか一項となり、それに反して船舶内での各種違反行為取締りの項目が増加しているのが注目される。

人夫請負営業をしようとする者は、明治22年規則では、所轄警察署へ願出て免許を受けなければならなかつたのであるが、明治44年規則では、横浜水上警察署へ願出て許可を受けることに変更された。港湾における労働力規制の主管官署が一元化されたが、営業者が設置する福祉施設（人夫溜場・寄宿所）に対する規制は、従来どうり所轄警察署が実施することとなっている。

人夫請負営業者には、鑑札を持たない人夫の雇入れを禁止し、人夫救護等を目的とする組合の設立を規定し、これに加入することが義務づけられている。

以上が明治44年規則の概要であるが、時代の変化に伴い多少の改正は行ったものの、規則制度の基本的思考はほとんど変化していない。

なお、神奈川県は、大正6年10月2日県令第69号^②及び昭和3年9月1日県令第97号^③により、それぞれ同規則の一部改正を行っている。

前者は、船舶において荷役、掃除、錆落し等に従事する人夫請負営業者と沿岸において解船中の貨物の積卸に従事する人夫請負営業者とは別個に組

合を設立することが認められたものであり、後者は、筏人夫と筏人夫請負営業者もこの規則の適用を得け、同時に筏人夫請負営業者組合が沖人夫及び沿岸人夫請負組合と別個に組合の設立が認められたものである。

注(1) 神奈川県公報号外（明治44年10月23日）神奈川県令第66号。

(2) 神奈川県公報第511号（大正6年10月2日）神奈川県令第69号。

(3) 神奈川県公報第172号（昭和3年9月4日）神奈川県第97号。

8. おわりに

横浜港開港以来の港湾労働者に対する規制法の変遷を考察してきたが、これらの規制諸規定に基づく港湾労働力の需給調整機能は極めて薄弱である。まずその法規が労働者のみを拘束する規定であったり、例え営業者と労働者の双方と拘束する規定であっても、それぞれ個々に独立して両者を結合調整する条文が欠落している場合が多い。何故にこのような規定が制定されたのであろうか。

幕末から明治初年にかけて、農村において土地を失った農民は労働力需要の見込める都市とくに港湾築造や荷役の仕事のある横浜や神戸等へ流入してきた。また、下級武士層や卒族は急速に零落して、都市貧民層化し不熟練の肉体労働者として労働力供給の有力な給源となった。短期間にこのような労働者が急激に増加した横浜や神戸には、犯罪、非行、貧困等の社会問題が発生した。これらの治安対策の一環として成立したのが、人足取締りの諸規定であった。その観点からすれば労働者のみを対象とした規定の成立は肯定されるのみならずむしろ当然であった。貧民層の流入そのものが治安対策上の問題であったから人足稼業をする者の身元保証を厳重に行わせて鑑札を交付し、鑑札所持者以外の者を他へ排出することを第一の目的としている。また、市内における好ましからざる社会現象の一つとして、街頭に労働者が多数集合することによって派生する交通上、衛生上、景観上の諸問題を防止するため、路上の佇立徘徊を禁止している。外国人から強く指摘されていた裸体、

ハダシ、ホホカムリ等異様な風体をすることを禁止し、稼業に際しては、半天、股引、ズボン等の着用を強制し風俗対策を実施している。

以上のように、横浜や神戸において労働者は、風俗・治安対策上取締るべき対象であって、活用し得る労働力を有する人間とは見られなかつたのである。

規定は統いて営業者をその取締りの対象としているが、その経過は横浜・神戸港とも共通の原因であるところが興味深い。

横浜港では、明治22年規則ではじめて営業者を取締対象としたのであるが、営業免許交付後5日以内に当時としては大金の100円の保証金を警察署に預託することとし、万一、その手続を行わない者の免許は失効することとなつた。この条文から逆に推測すれば、当時の営業者の中には、労働者に賃金を支払わず、荷役中の貨物の紛失・破損に伴う損害賠償を行う能力のない者が相当出現していたことが伺える。また神戸港で「沖仲仕の周旋者は、需要なき日に於いては彼等を保護することなく、道途に餓死するも棄てて顧みず^①」「浜仲仕頭寅吉は、利益壟断の悪行ありと批難され、遂に犯法の所為ありて入獄^②」「ニッケル及び松記の使用する沖仲仕賃銀は、一日拾八銭乃至六拾銭の定めなれども拾八銭以上支給すること稀なり^③」等の状況が継続発生したため営業者を取締りの対象としたものであろう。いずれにしても、不法行為を行う営業者を排除する目的で規制を加えたことは明らかである。

労働力需給調整の条文を欠く規定が公布された第二の理由は、適格な営業者と労働者が並列的に存在していれば貨物取扱上の信用保証は可能であり、また、自然発生的に需要供給の調整が行われるとした考え方である。あるいは、このような考え方にはなかったかも知れないが、営業者が存在すれば労働者は雇用され、そのことで一件落着とする考え方からは需給調整の思想は発生しない。さらに、これら規則にいう営業者・受負者の定義であるが横浜港の明治22年規則では「人足の受負」明治44年規則では「人夫の供給を為すを業」とする者、神戸港の明治32年規則では「稼業者の受負」をする者とそれぞれ定義されている。営業者の眞の事業内容は、横浜港明治44年規則にいう「人夫供給業」であつて、港湾貨物の運送事業ではない。従つて、営業者は、

船主・荷主からの労働需要に対する供給者としての立場であって、労働力の需要者の立場ではない。そこで要求される能力は、労働力の調達供給能力であり、同能力の一方策として封建的労働組織の維持利用が必要であった。

規定欠落の第三の理由は、労働力需要と供給バランスから発生する理由である。現行労働法が昭和36年以降発生した労働力供給不足に伴って成立したことはすでに述べたとおりである。逆説的にいえば、労働力供給過剰時代には日本経済の阻害要因とならなかっただけで、港湾労働に問題がなかったのではない。むしろ数多くの問題、例えば一雇用の不規則性、低賃金、ボス支配等の問題を内在していたにもかかわらず社会的には問題化しなかっただけである。港湾における労働力需給調整の無策から生ずる問題点は労働者個人の特性に帰納させられてきた。「常用雇用をきらう軽薄な特異気質」の持ち主であり、その怠惰性や無能力が問題とされることが多く、立法措置を伴うような社会的に重要問題化することにはならなかった。このように問題化しなかったところにこの問題の本質的背景があると考えられるのである。

注(1) 開港30年記念会編「神戸開港30年史上巻」明治31年5月6日、p.407.

(2) 同上

(3) 開港30年記念会編「神戸開港30年史下巻」明治31年10月25日、p.622.