

港湾近代化と港湾労働

喜多村昌次郎〈港湾労働経済研究所長〉

一 はしがき

経済環境の変化にもかかわらず、港湾利用度は一定の規模で増加しており、港湾運送部門も革新要請をうけつつこれと対応している。このような背景事情のもとで、港湾労働関係においても技術的、かつ、組織的にも変革が進行することによって、さまざまな問題をかかえることとなっている。ここでは、港湾の近代化とはなにか、それが港湾労働にとってどのような意味をもつのか、を課題として考察しようとするものである。

二 すすむ港湾の整備開発

港湾は海陸輸送を運び媒介する交通の基礎施設として、整備開発の対象となった時代から

発展し、ついで、臨海工業地帯の生産過程と密接にかかわるようになって、産業基盤提供活動も港湾の基本機能として要請されてくる。さらに、港湾をめぐって展開する経済活動は、いっそう港湾需要を増加させ、港湾整備の必要性が国民経済的視野から台頭するのである。

「新長期計画」（昭和三十三年）、「国民所得倍增計画」（昭和三十五年）において港湾整備が政策課題となり、その後の急速な経済成長の過程で、港湾施設が極度に不足するに及び、「港湾整備緊急措置法」（昭和三十六年・法律第二四号）が制定公布され、これが「港湾整備五カ

一 はしがき

- 二—すすむ港湾の整備開発
- 三—輸送革新と港湾労働法
- 四—共同雇用制度の台頭
- 五—共同雇用をめぐる見解
- 六—ロッテルダム港の港湾労働
- 七—むすび

年計画」の根拠法となった事情は周知のとおりである。（第一表）

第一次港湾整備五カ年計画（昭和三十六年～四十年、投資総額二、五〇〇億円、計画最終年度の港湾貨物量六億二、三〇〇万トン）の目的は、外国貿易貨物量の増加に対応するための主要外貨港湾の整備、産業発展に対処するための産業港湾の整備および地域開発の基盤となる港湾の整備等となっている。つまり、経済成長に伴う社会資本の不足としての港湾施設不備を解消するため、重点的に公共投資をあてることとなったのである。

現在、第五次港湾整備五カ年計画（昭和五十一年～五十五年、投資総額三兆一、〇〇〇億円

表一 港灣整備5 力年計画の推移 (単位 10億円)

区分	計画別	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
計画期間		昭和36年 ～40年	昭和40年 ～44年	昭和43年 ～47年	昭和46年 ～50年	昭和51年 ～55年
実施期間		昭和36年 ～39年	昭和40年 ～42年	昭和43年 ～45年	昭和46年 ～50年	昭和51年 ～
港灣整備事業		233	485	800	1,550	2,280
災害関連地方 単独事業等		17	65	120	240	340
港灣機能施設 整備事業		—	100	110	210	280
予備費		—	—	—	100	200
合計		250	650	1,030	2,100	3,100

計画最終年度の港灣貨物量三七・八億トン)が実施中であるが、この計画の目的とするところは、物資流通の合理化と安定供給のための港灣整備、地域住民生活の向上と産業の振興をめざした港灣の整備、船舶航行の安全のための港灣および狭水道航路等の整備、快適な港灣と海洋環境をめざした事業の推進、港灣環境整備と公害防止対策事業の推進等となっている。要約すれば、昭和三十六年から五十一年までの十五年間において港灣整備投資額は一二・四倍、港灣貨物量において六倍の増加となっているのである。それとともに、港灣整備の目的が「主要外

買港灣の整備」なり、「産業発展に対処するための産業港灣の整備」など、おもに生産力發揮に必要な物的施設の整備開発から、「地域住民生活の向上」、「快適な港灣と海洋環境のため」および「港灣環境の整備」等にみられるように社会的環境問題もふくめた計画に発展しつつある。

港灣整備開発のための公共投資が経済社会の要請と対応するかぎり、結果として港灣の地理的範囲を拡張させるとともに、港灣機能の多様化とその質的変化を促進させることとなる。

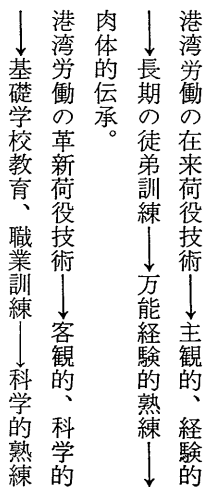
そのうちの代表的なものが港灣の基本機能とされる輸送部門についてであろう。港灣における輸送の技術革新がこれであるが、もともと輸送経済の前提となる条件は、輸送対象が大量でかつ、連続してもたらされることによって達成される。つまり、大量で連続する輸送対象があればこそ、機械化、装置化の効果が比例的に大きくなり、技術革新のための投資を容易にするわけである。

港灣貨物量が短期的、集中的に増大したことによって、海陸輸送を連けいする港灣運送の体系も変化することとなるが、その方向は、コンテナ輸送とラッシュ船方式に代表されるユニット・ロード・システムと物資別専用輸送とに分化しつつ輸送の合理化を達成させるのである。

前者は、協同一貫輸送として効率的な輸送のシステム化をめざし、後者は専用船と専用ふ頭の結合にもとづく合理的輸送の体系化を完成させることとなる。このことの影響によって、港灣運送は在来荷役と革新荷役とに分化するとともに、業務組織・労働力構成および技術等の変革がはじまるのである。

三 輸送革新と港灣労働法

一般的に、生産過程が拡大再生産を達成した後の合理化要請は、いうまでもなく流通過程にむけられるのであるが、ここでもその基本形態は、労働代替投資をテコとして、労働力節約を目的とした労働対策の整備とともに、積極的な機械化の導入となってあらわれる。このような機械化にもとづく合理化効果は、運搬・荷役などの労働集約部門に顕著であるので、結果として、港灣労働の技術関係はつぎのとおり分化するとともに、これが労働市場条件を規定することとなるのである。



表一 昭和51年度港湾雇用計画による港湾労働者の数

業務の種類	港湾							計
	東京	横浜	名古屋	大阪	神戸	関門		
港湾労働者の数	船内荷役	1,845	5,505	2,150	2,650	5,155	1,805	19,110
	はしけ運送	570	1,585	515	360	1,200	365	4,595
	沿岸、倉庫荷役	3,510	7,245	3,330	6,510	5,060	3,465	29,120
	いかだ運送	605	70	575	475	105	110	1,940
	港湾運送関連業務	115	945	275	245	1,195	110	2,885
うち、日雇者うち、労働不足を補うべき数	船内荷役	(110)	(290)	(25)	(165)	(130)	(395)	(1,115)
	沿岸、倉庫荷役	(180)	(255)	(190)	(205)	(320)	(265)	(1,415)
	港湾運送関連業務	(10)	0	0	0	10	0	(20)
計	6,645 (300)	15,350 (545)	6,845 (215)	10,240 (370)	12,715 (460)	5,855 (660)	57,650 (2,550)	

↓頭脳的理解 ↓新しい技術への適応。

こうした新旧技術・熟練が相互に交流しないのは、両者が代替的でも補完的でもありえない性格の相違にもとづくゆえであり、結果的にはさきにもふれたとおり労働市場にそのまま影響するのである。

港湾運送の技術革新が格段と普及してきているが、省力効果が向上するのであり、港湾貨物の急増にもかかわらず、港湾労働者数は横ばいか、むしろ減少する傾向にある。ただ、技術革新との対応上、労働力構成においては常利用が促進され、登録日雇労働者数が相対的・絶対的に縮小したことは特徴的である(第二表)。

さらに、減少した登録日雇港湾労働者の雇用機会とは、その技術的性格にもゆらいして、いっそう減少する傾向をみせているところに、港湾運送の体系変化がもたらす労働関係の本質的問題が秘められているようである。

港湾労働組合は、「港湾労働法」の適用港である六大港(東京、横浜、名古屋、大阪、神戸および関門港)において、登録日雇港湾労働者に支給される「雇用調整手当」(港湾労働法第三〇条、いわゆるアプレ手当)の支給金額の引上げおよび支給条件の改善要求とともに、港湾労働者の使用者団体との「登録日雇港湾労働者の就労保障協定」にもとづく所得保障対策を実施している。

周知のとおり港湾労働法制定の目的は、従来の不明朗な雇用慣行を排除するとともに、日雇労働者の常用化を促進させること、登録制にもとづいて登録された日雇港湾労働者の優先就労権を確立することが骨子となっており、さらに登録された日雇港湾労働者の不就労時に際しては一定の雇用調整手当を支給することである。

かくして、港湾運送に必要な労働力を確保しあわせて港湾運送需要の波動性に対処するため一定数の日雇港湾労働者を港ごとにプールするということであって、港湾労働法の趣旨はむしろ「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い、もって国民経済の発展に寄与する」(同法第一条目的)の前段にある「港湾運送に必要な労働力を確保する」ところにアクセントがあるようである。したがって、そのために「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」こととなるのであるが、日雇港湾労働者の雇用機会の減少、したがって雇用調整手当の合計支給額の増加となり、雇用調整にかかる財政を圧迫する結果となるわけである。

港湾運送における技術革新の影響により、あるいはまた機械化による省力化の結果として、港湾労働者の総数が減少過程にあるなかで、登

録日雇香港労働者にもとづく「港湾運送に必要な労働力の確保」なり、「港湾運送需要の波動性に対応する労働力のプール化」の意味は、すでに変質したといわれている。

港湾労働法の目的とする労働力の確保、常用化の促進など、経済成長がもたらす労働力不足の一般的情勢の影響によって、表示のとおり登録日雇香港労働者の数は著しく減少している。したがって、「現在常用化がすすみ、登録日雇労働者を雇用する企業はわずかである。登録日雇労働者を雇用しなくても納付金を負担しなればならない。このような矛盾があるので、納付金の財源である特別付加料金を引上げることによって解決できるものではない。率直にいうと港湾労働法の役割は終わった」（使用側意見）（第三表）また「使用者側のいう常用化とは、個々の企業のなかに常用と臨時との雇用区分を再びつくりあげ、結果として港湾労働法制定以前の姿にもどることである。それとともに、個々の企業がすすめている常用化が雇用安定のすべてではない。中小零細企業の多い港運業者の場合、常用といえども雇用不安はたえずつきまといっている。港運業者、船社、荷主と国および自治体を関係者とする『共同雇用制度』を基礎として港湾労働法の抜本的改正をすべきである」（労働側意見）。

表一 3 産業別日雇依存度 (%) 昭和38年度

産 業			日雇依存度
港運事業	全	労働者	32.3
	船内	労働者	56.1
	沿岸	労働者	38.4
全	産	業	6.4
製	造	業	4.7
建	設	業	27.8

注) 港運事業の日雇依存率は港運統計の昭和38年間の常用、日雇の就労延人員から算出。全産業、製造業、建設業は総理府「事業所統計調査」昭和38年7月1日による。

$$\text{日雇依存率} = \frac{\text{日雇労働者年間就労延人員}}{\text{常用労働者} + \text{日雇労働者年間就労延人員}}$$

これに対して、労働行政側の見解は表明されていないが、「港湾労働の需給関係が崩れ、その帳尻が手当財源の赤字となっているので、この点から港湾労働法の見直しが必要」という技術論としての意見はしめされている。

四 共同雇用制度の台頭

昭和五十一年度の登録香港労働者の定数および雇用調整手当日額ならびに雇用調整手当納付金の改訂については、港湾調整審議会、中央職業安定審議会それぞれ審議されたところであるが、このうち港湾労働者の雇用の調整にかかるとる基本事項の要約は、おおむねつぎのとおりと

なっている。

一、基本事項

- (一) 国は、事業主及びその団体の自主的、かつ積極的な努力を通じ、つぎの事項を重点として、港湾労働者の雇用の調整に關し必要な措置を講ずること。
 - (i) 「共同雇用の理念」にもとづき、事業主がその共同の責任において登録日雇香港労働者の雇用機会を確保する態勢を整えること。
 - (ii) 日雇香港労働者の直接雇入れの規制を強化する等、港湾労働者の雇用の適正かつ円滑な調整を図る態勢を整えること。
 - (三) 事業主及びその団体並びに港湾労働者及びその団体は、関係者の協力の下に、この計画が的確かつ円滑に実施されるために必要な態勢を確立するとともに、合理的な労働関係の確立を通じ、雇用の改善を図るように努めること。
 - (四) 国その他の関係者は、港湾施設の整備その他港湾の近代化にあたっては、港湾労働者の雇用の安定に十分配慮すること
- 二、港湾労働者の雇用の調整に關して講ずべき措置
 - (一) 登録日雇香港労働者の適正な就労日数の確保を図ること。

(二) 港湾運送に必要な臨時の労働力の需要に対して、登録日雇港湾労働者を優先して雇用する態勢の確立を図ること。

(三) 日雇港湾労働者の登録及び登録の取消し、並びに紹介方法について、その適正な運用を図ること。

(四) 日雇港湾労働者の直接雇入れの規制その他、港湾労働法に基づく港湾労働者の雇用の規制の厳正な運用を図ること。

(五) 常用港湾労働者の雇用を促進すること

(六) 事業所に対する立入検査を強化するとともに、港湾労働法に違反した事業主に對しては、厳正な措置を講ずること。

(七) 雇用調整手当の支給及び納付金の徴収を適正に実施すること。

(八) 常用港湾労働者について、その雇用の適正化と定着の向上を図ること。

(九) 港湾労働者の職業訓練を積極的に推進すること。

(十) 港湾労働者の長時間労働の改善、労働災害の防止その他労働条件の改善を図ること。

(十一) 港湾労働者の住宅その他の福祉施設の拡充を図ること。

以上が港湾労働の雇用の調整につき、いわゆる中央事項として決定された趣旨であり、港湾労働者の雇用にかかる関係者は、抽象的ながら

労使・関係自治体および国であることが明らかにされている。それとともに、これらの関係者が港湾労働者の雇用に関係する対象は「登録港湾労働者」であって、「港湾で働く労働者」ではないのである。

横浜港の場合、歴史的・伝統的に港湾で働く日雇労働者が地域的に定着し、これが労働集約的な港湾業務と日雇労働依存の雇用体系とに対応しつつ、港湾の機能（はたらき）を支えてきたのである。しかし、港湾労働法施行後は、前掲二、(一)および(四)の強化によって、これらは排除されるとともに、港湾労働の技術的変化が常用港湾労働者のみならず、登録日雇港湾労働者の雇用機会を減退させている現在、いっそうその就労機会が縮小することとなるのである。

港湾利用度の増加にしたがって、国は巨額な社会資本を投入して港湾施設の整備増強をすすめており、コンテナ・物資別専用ふ頭はもとより、一般公共ふ頭も格段と整備拡充されている。このような輸送の基礎施設の合理化とその近代化とに対応しつつ、港湾運送の体系が変化するのであり、港湾労働にかかる雇用、組織労働条件および技術等にこれが影響して、労働不安が進行することとなっている。

登録日雇制度は、港湾運送需要の波動性に対応する労働力について、これを事業主がすべて常用労働者として雇用しておくことによる経済負担を軽減し、労働力の効率的な活用を目的とするものとされている。

したがって、登録日雇労働者は、その港湾全体の港湾運送需要の波動性に対処するための要員としてプールされたものである、と考えるのが自然であるので、たとえそれが一部の事業のみに雇用されている場合にも、それは実質上港湾全体の事業主により共同して雇用されているという考え方に立って対処すべきものである。

しかしながら、わが国においては、登録機関が公共機関であることが原因してか、事業主にこの考え方が浸透せず、他方労働者にも、低頭率、就労先のえり好み、他職種への就労拒否など、港湾労働者たるにふさわしい姿勢に乏しい者が少なくない。労使双方は、急速な変革を求められている港湾運送をめぐる諸事情を認識するとともに、使用者にあっては、革新を見つめる港灣機能にふさわしい労働者の確保、育成のために、その待遇の改善に努めるべきであり、一方労働者側にあつては、それに対応する姿勢を確立することが必要である。（労働省）

つまり、港湾運送需要の波動性は、港湾に宿命的な現象であり、個別企業の常用労働者のみ

五 共同雇用をめぐる見解

よって対応することは、かえって企業の経済的負担を増加させることとなる。一定数の登録日雇港湾労働者を確保し、これをプールしてそのための要員にあてることによって、その港全体の労働力の効率的活用をはかることが可能となる。そのことにより労務費の節約利益をうけるものは港運事業者であるから、事業者は共同して登録日雇港湾労働者の使用者責任を負担することが適当であるとするのが、いわゆる「共用雇用」の考え方の基礎になっているのである。

いっぽう、港運の利用者である船社、荷主は港運料金やその付加料金の負担を通じて、港湾労働者の福祉の増進のため、納付金の実質的な負担について多大の協力をしてきたことは事実である。しかし、労使関係が改善されることによってえられる港運の安定的遂行の利益を直接受けるものは、これら利用者であること、さらに港湾労働問題発生の原因となった「輸送革新」のメリットをもっとも多く受けるものでもあることを考えると、港湾労働の改善のためにいっそう協力することが必要である、とされている。したがって、港湾労働組合の運動としては、「共同雇用制度」確立に際して、労働関係における一方の当事者（使用者）を港運業者、船社・荷主・国および地方自治体としているのである。またこの共同雇用の範囲と対象を登録日雇

港湾労働者だけでなく、常用・日雇を問わず港湾労働全体とし、共同雇用制度を基礎にした港湾労働法の抜本的改正が日程にのぼっている。

この背景には、港湾労働における「常用」と「臨時」の基準が明確でないので、個々の企業への常用化が、雇用安定となるとは即断できない。中小零細の港運業者の場合は、常用といえども雇用不安はたえずつきまといっている、という認識があるためである。

それとともに、「港湾における新しい荷役方法の社会的影響に関する条約」（一九七三年六月、ILO第五八回総会、ジュネーブ）で採択した「国はすべての関係者をして、港湾労働者に期間の定めのない雇用か、または正規の雇用を執行し得るかぎり行なわせることをその政策としなければならない」（第二条一号）とする国の常用化政策および「登録簿は、国内法または慣行によって定めるところにより、職種にかかわらず、すべての港湾労働者について設定し維持されなければならない」（第三条一号）と規定する条約をうけて、いわゆる常用労働者も登録することによって、その身分を確定しようとするものである。

登録日雇港湾労働が、港湾運送の波動需要を調整するためのバッファーとしての意義が重視されるかぎりでは、その雇用形態は別として、

輸送革新とともに促進された常用化に伴い、数において相対的・絶対的に減少している現在、結果的には、港湾労働法の主たる目的の一つである常用化は、達成されたといえるかも知れない。だが、その内容になお問題をのこしていること、および国際的規模で拡大普及しつつある輸送革新は、港湾労働にさまざまな影響を及ぼしているものであり、常用化が港湾労働問題をすべて解決するものでもとよりない。

輸送革新はいまでもなく合理化の手段であり、動機となるものは利潤概念であるとすれば、その影響が港湾労働者の雇用不安なり労働強化をもたらすものであってはならないのである。

国の常用化の政策的配慮や、船社・荷主など港運の利用者が港運料金および付加金の負担を通じて、港湾労働者の福祉増進に協力するとしても、港湾労働の雇用安定には一定の限界がある。わが国の港湾労働問題のうち、労働組合組織の「あり方」が問われるのは、本質的な問題解決にあたって、その役割が期待されるからにはかならない。

六 ロッテルダム港の港湾労働——統一

労働協約にもとづく雇用安定

世界最大の港湾貨物量を取扱っているロッテ

ルダム港の港湾労働者は、雇用形態別に常用と臨時に区分されているので、労働力構成の事情についてはわが国の場合と同様である。

常用とは、それぞれの港湾関係企業に期間の定めなく雇用される労働者であり、臨時は一定のルールにしたがって、不特定企業に日々雇用されるものというのである。日々雇用される労働者ではあるが、わが国の日雇港湾労働者とは異なり、全国的統一港湾労働協約の適用をうけるので、賃金・労働条件は常用労働者と同じである。このような雇用形態上の区分を必要とする理由は、港湾における労働力需要に波動があるからであり、したがってロッテルダム港の「港湾産業協会」(SVZ)の責任において、「港湾産業協同機関」(SHB)を設立し、これが臨時労働者の使用者となっているわけである。

オランダの港湾労働にかかる法律の規則と助成の歴史は、わが国の港湾労働にかかるそれとくらべてかなり古い。すなわち「労働協約法」(一九二七年)、「産業評議会法」(一九三三年)「労働協約法改正、労働協約の拡張適用制度」(一九三七年)、「労働関係緊急勅令」(一九四五年)、「特別雇用関係法」(一九四五年)、「産業組織関係法」(一九五〇年)等に引きつづき現在の「労務管理法」、「労働評議会法」にいたるまで、一貫して労使関係の安定に寄与した意

義が評価されている。

このうち、とくに一九三七年の労働協約の拡張適用をさらに拡大した「特別雇用関係法」が、さきにも述べた常用港湾労働者と、臨時港湾労働者との労働条件の統一を可能とする法的根拠ともなったといわれている。

ロッテルダム港の港湾労働対策は、港湾運送需要の増加に伴う必要労働力の確保について、「港湾産業協同機関」(SHB)がその責任にあたるのであるから、ユニット・ロード・システムの普及によって労働力需要が減少すれば、SHBは臨時労働者の募集活動を停止することによって調整するのである。

つまり、積極的に登録取消し、または港湾から排除するのではなく、自然減を予測した長期的な、雇用調整計画を基本としているものである。港湾労働にかかる雇用安定の基礎は、法令にもとづく規制と港湾産業協会の理解のみではなく、何よりも港湾労働組合の組織的活動にもとめるべきであろう。

オランダにおける港湾労働組合は、いずれも全国組織の「運輸一般労働組合」(NVV)、「プロテスタント労働組合」(CNV)および「カソリック労働組合」(KAB)の港湾支部となっており、この三組合が協同して、「港湾産業協会」(SVZ)と一つの統一労働協約を

締結しているのである。したがって、この統一労働協約の対象は「港湾労働者」であり、常用労働者と臨時労働者とを区別するものでないところに、臨時労働者の雇用の安定をみる事ができるようである。

七——むすび

減速経済とも、また安定経済期ともいわれる現在においてさえ、港湾の利用度はいぜん増加傾向をしめしている。これはわが国経済が港湾機能との関連で維持されていることの表現であり、したがって巨額な社会公共投資をもって計画的に整備拡充されることとなるのである。

港湾労働は、港湾運送に必要な労働力であるばかりでなく、港湾の機能を支え、それを發揮する労働力という意味に理解すべきものとすれば、より広い視野からその雇用の安定をはからねばならないと思われる。

輸送革新は、いわば合理化の手段であり、導入主体にその利益は帰属する。港湾労働の「近代化」を問題とする場合は、そのような競争の影響が労働関係を阻害することで終るのではなく、むしろこのことによって、労働者の経済的・社会的地位向上に役立つ諸関係をどのように創造するのか、を問うことであろう。