

雇用保障の成功と失敗

——英国「港湾労働計画」の廃止とその意義——

馬 渡 淳 一 郎

はじめに

- 一 港湾労働者登録制度と「港湾労働計画」
- 二 「港湾労働計画」廃止前の英国港湾の状況
- 三 「港湾労働計画」の廃止
- 四 「港湾労働計画」廃止の意義

は じ め に

英国では、港湾労働の管理制度として第2次大戦後40年以上も存続してきた「港湾労働者（雇用調整）計画」（以下「港湾労働計画」と略称）が、1989年港湾労働法（Dock Work Act, 1989 c 13）により廃止された。その意義には注目すべきものがある。しかし、これについてわが国ではこれまでほとんど注目されず、論評も稀なようである。そこで本稿では、この廃止の背景、意義と内容、わが国の労働法制への示唆等を考えてみたい。

一 港湾労働者登録制度と「港湾労働計画」

1 登録制度の背景

「港湾労働計画」は、港湾労働者登録制度を管理運営するための制度として発足した。そこでまず登録制度から論じ始めることにしたい。船

船舶輸送のため港湾に集散する貨物の量は、国際および国内経済の動向、船舶の運行状況、季節、天候、海況等により日々絶えず変動する。それに連れて、その貨物の荷役を行う港湾労働の必要量も変動する（港湾荷役の波動性）。その変動の幅は、港湾運送業が筋肉労働への依存度が高く労働集約的であればあるほど、大きくなる。港湾運送業者がサービス利用者の要求に応じて迅速に荷役作業を行い、他社との競争に打ち勝つには、集中的な労働投入が必要だからである。

サービス利用者のうち、たとえば海運業者は船舶運行のロスタイムをできるだけ縮少することによって、船舶への多額の投資を一定の減価償却期間内に効率よく回収し、かつ岸壁使用料等を節減するため、また荷主は物流を迅速・活発化し、かつ商品の倉庫保管料等の経費を節減するために、船舶の滞留（繋船、沖待ち）、貨物の停滞を忌避し、迅速な荷役作業を要求する。

このため港湾運送業では、常用雇用は必要最少限度にとどめられ、その日その時の必要に応じた臨時雇用に大きく依存したので、産業革命後急激に発展した港湾都市では、臨時雇用が大量に発生した。それは「港町に行きさえすれば誰でも仕事にありつける」という期待と可能性を生み、産業革命の影響で旧来の生活の術を失った人々が全国から港湾都市に流入し、スラムを形成した。その結果、港のあちこちの寄せ場から寄せ場へ、噂を頼りに多数の求職者が裸足のままさまよい、少人数の雇入れ切符を力ずくで奪い合い、3日に1回しか就労できないような状況が一般化した。その雇用は1880年代には「日雇」ですらなく、1回1時間雇用の労働者が1時間おきに毎日6回募集されていた。午後4時には仕事を終えるこの「1時間雇用」制の理由は必ずしも明らかでない。しかし少なくともその一つの理由は、労働者の多くが前日来ほとんど食物をとっておらず、飢えのためそれ以上の労働に堪えられなかったという事情による。このように港湾の臨時雇用は極端に不安定であり、労働者の生活を支えることができなかった。⁽¹⁾

雇用保障の成功と失敗

それゆえ、港湾臨時労働者の雇用と生活にある程度安定向上させるために、「登録制度」の要求が登場してきた。それは、各港湾の港湾運送業に必要と見込まれる一定数の労働者を、一般失業者・無業者・浮浪者（ホームレス）等の大群から切り離して、常用および日雇港湾労働者として登録し、日雇については港湾運送業者に登録日雇労働者の輪番雇用を義務づけ、登録労働者以外の者の港湾労働への雇用・就労を制限禁止しようとするものである。だが登録制度は、港湾運送業の人件費コストの上昇、従来無権利状態の労働者の間への労働組合勢力の拡大、労使紛争と争議行為発生の危険等を伴うと予想されるため使用者側の抵抗が強く、実現には多くの困難を伴った。

なお、雇用安定という目的に照らすと、登録制度の対象は論理的には日雇労働者に限定される。しかし実際には脱法行為の防止策を考慮して、常用労働者を含む港湾労働従事者全員の登録制度が必要になる。同様に、港湾運送事業の使用者についても登録制度（または営業の許認可制度）が必要になる。

2 「港湾労働者（雇用調整）計画」による登録制度の成立

1889年のロンドン・ドック・ストライキは不熟練港湾労働者の最初の大争議であった。そのさなかに結成された「ドック・波止場・河岸および一般労働者組合」は、その目的の一つに「労働者登録制度の確立」をかかげた。

1890年以降、企業レベルで「優先日雇」制度が広まった。これは企業が労働者を3つの等級別登録者と無登録者に分け、等級順、番号順に優先的に雇用を割り当てるもので、登録制度のはしりである。しかしこれは、企業別の制度であり、1つの港湾の港湾運送業全体を対象としたものではなかった。

(1) Sydney & Beatrice Webb, "Industrial Democracy", 1897, p. 588. 高野岩三郎監訳『産業民主制論』707頁。

1911年の全国的な大ストライキの結果、1912年リヴァプール港で世界初の登録制度が労働協約に基づき実施された。この制度は、(協約に参加しないアウトサイダー企業があったとはいえ) 1 港湾の業界全体を対象とすることにより、企業単位の「優先日雇」制度にくらべて、労働力需要の波動性を平均化し抑制する効果が大きい点で画期的であった。

雇用安定と労働力確保とは、登録制度のメダルの両面である。第1次大戦による労働力不足に対応して、1916年設立の港湾労働委員会は戦時中いくつかの港で、常用港湾労働者の登録制度を実施し、登録者を兵役免除にした。

1919年にロンドンでは、戦後の失業対策として登録制度が実施されたが、登録労働者数が過剰であったため雇用安定効果は乏しかった。同年登録制度および最低保障週給制度の要求をめぐる紛争解決のため、労働審判所法に基づき設置されたショウ卿を委員長とする審問委員会 (Shaw Inquiry) は、全国運輸労組連合の指導者アーネスト・ベヴィン⁽²⁾の活躍に

(2) アーネスト・ベヴィン (Earnest Bevin, 1881~1951)。貧窮の中に生育し、8歳で孤児。11歳で学校教育を終え、ミネラルウォーター輸送馬車の馭者となる。1905年失業者問題に関するブリストル労働権委員会の無給書記。1910年ブリストルの仲仕組合馬車支部を結成。1920年全国運輸労組連合の書記長補佐のとき、審問委員会での華々しい論戦により「仲仕の勅選弁護士」(Docker's K. C.) の異名をつけられ、組合員大衆の絶大な信望を得る。1922年組織を糾合して「運輸一般労組」を結成、書記長となり(1940年まで)、同労組を英国最大の労組に育てた。1937年 TUC (労働組合会議) 議長。第2次マクドナルド労働党内閣(1929~31)に対しては、失業対策不十分と批判し、マクドナルド国民戦線内閣(1931~35)への支持を拒否した。1930年に招かれた財政・産業マクミラン委員会では、経済財政問題の把握について J. M. ケインズを含むメンバーに感銘を与えた。30年代を通じて、独伊の全体主義と対決する断固たる外交政策と英国の再軍備を主張した。1931年以降、議会入りの勧めを拒否し、60歳(1940年)での引退を予定。しかし大戦勃発のため、1940年チャーチル首相の求めに応じて庶民院議員となり、ただちに戦時連立内閣の労働・兵役大臣として戦時体制の構築と運営に尽力し、勝利へ導いた。1945年アトリー首相率いる労働党

雇用保障の成功と失敗

より、すべての港湾での登録制度の採用、最低保障週給制度の実施を勧告した。しかしただちに実現するには至らなかった。

ベヴィンを労働・兵役大臣に迎えた戦時チャーチル内閣は、1940年「港湾労働者（強制登録）令」、1941年「重要労働（港湾労働）令」に基づき、港湾労働者の登録制度を復活させ、一般の大港湾では全国港湾労働公社が港湾労働者の使用者となった。ただし、マージー河・クライド河沿岸諸港では戦時輸送大臣が使用者となった。

戦後労働党内閣の下で成立した1946年「港湾労働者（雇用調整）法」に基づき、1947年「港湾労働者（雇用調整）令」は、①登録制度、②労使代表で構成する港湾労働委員会による統一的労働者配置、③最低保障週給（出頭手当＝いわゆるアブレ手当）、の三本柱を含む「港湾労働計画」を定め、全国の主要84港、約8万人の労働者に適用した。ここに、戦時労務統制ではない平時の制度として、ついに登録制度が確立した。

3 1947年港湾労働計画の内容

この「港湾労働計画」(Dock Labour Scheme)の内容はおおよそつぎのとおりである。

① この計画は、港湾労働者の雇用の規則化を保証し、港湾作業の能率的遂行のため適当な人数の港湾労働者を利用可能とすることを目的として、別表の84港湾に適用される。

② 委員長、副委員長および労使同数の委員で構成する全国および20の地方港湾労働委員会が、労使双方の登録規模およびその増減の決定、登録簿管理、労働者の募集および計画への参入と退出、登録労働者の登録使用者への割当の規制、労働者の賃金・諸手当の支給、登録使用者分

内閣では外務大臣となる(1951年まで)。ソ連への楽観論を捨て、東欧諸国の承認に反対し、欧州経済協力機構や NATO の設立に貢献し、コロンボ計画を開始した。20世紀前半の労働党最大の政治家と評される。(Encyclopaedia Britannica, 1980, vol. 2, p. 559.)

担金の賦課・徴収，登録労働者の休業の許可，港湾労働者の訓練および医療サービスを含む福祉対策など，全般的な計画運営の事務を行う。

③ 登録労働者を雇用できるのは登録使用者だけであり，港湾作業のため雇用できるのは登録労働者だけである。ただし緊急時には例外がある。

④ 登録労働者の登録使用者への割当の際，地方委員会は当該使用者およびその取扱業務・船荷に以前から習熟している労働者を供給するよう努める。使用者またはその代理人は地方委員会との取り決めにより，集合場所で直接に労働者の選抜ができる。

⑤ 作業可能であって登録使用者に雇用されていない登録労働者（予備待機者）は全国委員会と雇用関係に立つ。作業可能な登録労働者は，一定場所への出頭，地方委員会が適当と認める作業への就業，通勤距離内の出張などの義務を負う。

⑥ 出頭し作業可能であるにもかかわらず就業できない登録労働者には，出頭手当が与えられる。また年1回の有給休暇が日雇・週雇労働者に認められる。

⑦ 登録労働者には，賃金その他の労働条件は労働協約による旨の契約があるものとみなす。

⑧ 登録労働者は不出頭，所定業務への不就労の場合，手当・賃金等の受給資格を失う。登録使用者が義務を履行しない場合，予告の後，名簿から削除されることがある。作業可能な登録労働者が計画の規定に違反した場合，一定期間の賃金受給資格の喪失，7日以内の賃金支払停止，7日間の予告解雇，即時解雇等の懲戒処分を受けることがある。これらに対して訴願委員会へ提訴ができる。その委員は港湾運送業全国合同協議会（労使協議会）の地方合同委員会が任命する。

4 「港湾労働計画」の修正

1960年代以降，コンテナによるドア・ツー・ドア輸送の普及，ロー

雇用保障の成功と失敗

ルオン・ロールオフ方式（フェリーによるトラック搬送）等の技術革新により、港湾通過貨物量は増加しても港湾労働への需要は劇的に減少した。また必要な労働も不熟練筋肉労働から機械やコンピュータを駆使する高度技能労働へと変化し、往時の未熟練日雇労働の対象ではなくなっていた。このため「港湾労働計画」は次第に時代の状況に合わない過去の遺物となっていた。

しかし、港湾労働者にとって「港湾労働計画」は、英国最大の労組、運輸一般労組の輝かしい闘争の成果であり、大指導者ベヴィンの名前が刻みこまれた港湾労働運動の象徴的意義をもつものであったから、廃止に至るには時間を要した。

労働党内閣は「港湾労働計画」の延命策をとった。すなわち第1次ウィルソン労働党内閣の下で制定された1966年「港湾法」は、登録使用者の削減のため免許制度を導入し、また1946年「港湾労働者（雇用調整法）」に基づく1967年「港湾労働者（雇用調整）（改正）計画」は、登録港湾労働者を個別使用者の常用雇用に移籍させるとともに、「補足労働者」の登録（有期）や、常用雇用の減少に対処するための「一時的無所属労働者」（従来の日雇労働者に相当）の登録も残した。しかし後述の労使協定により常用化が進められ、「一時的無所属労働者」の登録は1972年に事実上廃止された。

1974年第2次ウィルソン労働党内閣は、「港湾労働計画」適用港湾の増加（適用外港湾への適用拡大）と、「港湾労働」や「港湾労働者」の定義変更による「港湾労働計画」適用範囲の拡大を提案した。しかし、使用者側はそもそも法規制の存続に反対したため、1976年「港湾労働規制法」は「港湾労働」の定義に関する紛争の解決を図るため、全国港湾労働委員会の機構を拡大するにとどめ、雇用の安定と常用労働力の維持を目的として「港湾労働計画」の修正による存続を図った。1978年「港湾労働（改正）計画」案では、適用対象となる「港湾地域」の拡大が図られたが、議会で否決された。

その後1980年「港湾労働（改正）計画」が制定された。その特徴は、つぎのとおりである。

①「一時的無所属労働者」の規定がなくなった。②従来登録の労使は「主登録」に移される。③「港湾労働者」の定義変更による新登録者は「付加登録」に登載され、2年以内に「主登録」に移される。④全国委員会による登録港湾労働者の季節的増員は「補足労働者」の補充に限り認められる。⑤緊急に必要な港湾労働を登録港湾労働者により行うことが困難と認められる場合、地方委員会は全国委員会の制限に従い、非登録労働者の配置、または登録使用者による非登録労働者の有期雇用を許可⁽³⁾できる。

この改正も、従来の流れに沿って「港湾労働計画」を維持するための微調整といえる。サッチャー保守党内閣の方針はまだ反映されていない。

二 「港湾労働計画」廃止前の英国港湾の状況

1 雇用の量

港湾労働者の雇用総数は各港湾について地方港湾労働委員会が決定する。各企業（港湾運送業者）の常用労働者数も同様であり、企業が勝手に増減することはできず、すべて地方港湾労働委員会の承認を必要とした。個々の労働者の採用・解雇についても同様である。

1947年の「港湾労働計画」では、登録港湾労働者は①予備待機中の者（全国委員会と雇用関係に立つ）、②地方委員会により登録使用者の雇用⁽³⁾に割り当てられた日雇労働者、③登録使用者が直接雇用した日雇労働者、④登録使用者が雇用する週雇（＝常用）労働者（1週間の解雇予告が必要な労働者）、に分けられた。

1967年の「港湾労働計画」では、常用雇用に移行しつつも労働需要の減少に柔軟に対処できるよう「一時的無所属労働者」（全国委員会と雇用

(3) 以上の叙述については拙著『三者間労務供給契約の研究』259頁以下参照。

雇用保障の成功と失敗

関係に立つ日雇労働者)の制度を定め、これについては最少の予告期間の制限に服するだけで、委員会によりまたは委員会の承認を得て使用者により、解雇されると定めた。労組は「一時的無所属労働者」の登録増加に危機感を抱いた。1972年に、ロンドン港湾公社 (Port of London Authority) 議長オルディントン卿と運輸一般労組書記長ジャック・ジョーンズを議長とする合同委員会は、仕事がなくなった登録港湾労働者を少なくとも基本賃金で雇用し続けること、また廃業した使用者の被用者(「一時的無所属労働者」1,600名を含む)を地方委員会の割り当てに従って受け入れることを、使用者に義務づける協定(オルディントン＝ジョーンズ協定)の締結を勧告した。使用者側は全国ストを回避するためやむをえずこれらの勧告を受け入れた。

また、この合同委員会は希望退職者 (volunteers for redundancy) に対する退職手当の引き上げを勧告し、政府はそれを受け入れた。地方委員会は登録港湾労働者数の削減にはきわめて消極的であったので、これらの協定の結果、この希望退職は登録港湾労働者の余剰人員を削減するためのほとんど唯一の方法となった。これによって雇用の硬直化が一層深刻になった。

必要な規模の希望退職は、政府の補助金のほか登録使用者への付加金で賄われた。1980年代以降は人数増加のため、政府貸付も必要となった。1988～89年の間、政府は登録港湾労働者1人当たり、勤続年数により最高2万5千ポンドを拠出し、使用者が廃業し登録抹消する場合はこの最高額を支払っていた。1972年以来、港湾使用者が支払った1億2千5百万ポンドに加えて、4億2千万ポンドの公金が退職手当のために支出された(89年価額換算)。またロンドン・リヴァプール両港に対しては、80年代初頭の財政難を救うため3億5千万ポンドが支出された。⁽⁴⁾

(4) “Employment in the Ports: The Dock Labour Scheme”, Presented to Parliament by the Secretary of State for Employment by Command of Her Majesty. April 1989. HMSO, CM664. pp. 9, 18.

2 採用

港湾労働に従事できるのは登録港湾労働者に限られ、これに違反した使用者は3か月以下の懲役もしくは罰金、またはこの両方を科される。特殊な貨物の荷役等のため非登録労働者の使用が許可された場合でも、併せて登録労働者が労働する場合と同様に有給で割り当てられる。

使用者は雇用量決定の自由を持たず、絶えず余剰人員に苦しんでいたため、採用は低調であった。登録港湾労働者の平均年齢は42歳(1973年)から47.1歳(1988年)へ高齢化し、50歳を超えている港湾もいくつかあった。全産業のブルーカラー(manual worker)の平均は45歳であった。

採用について使用者は、地方委員会の承認を受けるだけでなく、他の登録港湾使用者が不完全雇用している登録港湾労働者の採用を優先させなければならない。一般労働市場から採用する場合も実際には選択が制限される。1970～1986年採用の3,721名中、約半数は現役登録港湾労働者の子息であった。「港湾労働計画」がこのような差別的採用をもたらしていた。登録港湾労働者の1988年の平均賃金は週350ポンド(45時間労働)であり、ブルーカラーの全国平均より(とくに、多くの港湾地域の賃金水準より)かなり高いため、この採用状況を、地方の伝統や低賃金のせいに帰することはできないと⁽⁵⁾されている。

3 職場規律と労働慣行

港湾使用者の港湾労働者に対する懲戒処分は、5日間の停職または解雇に限られる。これについては地方委員会に審査または訴願を申し立てることができる。委員会は停職処分の撤回または復職を命ずることができる。解雇された常用労働者は「一時的無所属労働者」として登録される。労働者の登録を抹消して「港湾労働計画」から除籍できるのは、委員会だけである。委員会で懲戒処分が支持された場合、労働者は労使同

(5) *ibid.*, pp. 10, 19.

雇用保障の成功と失敗

数の委員で構成される（独立の委員を含むことがある）地方控訴審判所に控訴できる。このような制度のもとではよほどのことがない限り解雇されることはないから、懲戒処分はほとんど恐れるに足りない。1980～86年の間に8大港で解雇された122名中100名以上は、復職が認められた。委員会により命じられた復職をもし使用者が拒否すれば、「港湾労働計画」違反として使用者の登録が抹消されることもありえた。

もともと、登録使用者集団による登録日雇労働者の輪番共同使用を通じて労働者の生活安定を図る目的で発足したこの「港湾労働計画」は、その目的を達成したにもかかわらず労使関係安定の基礎となることはできなかった。荷役労働は取扱貨物や現場への習熟とチームワークが重要であるため、特定の事業者のもとで、一定メンバーのチーム（「ギャング」と呼ばれる）で就労する慣行があった。このため、「港湾労働計画」も「地方委員会は当該使用者およびその取扱業務・船荷に以前から習熟している労働者を供給するよう努める」と定めていた。しかし輪番共同使用の性質上それが困難であったことが、生産性や労使関係に悪影響を及ぼした。またそれを回避するため許容される「直接募集」は、波動性の影響を受けるため限界があった。

基本的に全国委員会による「雇用保証あり・解雇なし・倒産なし」体制のなかで、毎朝集合場所に出頭する度に、その日の使用者・仕事場・仕事内容が変わり、労働者の顔触れも変わるという状況では、使用者の人事考課・処遇・安全衛生・職場規律・教育訓練・苦情処理・福利厚生も、労働者の勤務態度・労働効率・モラル・団結活動も、粗雑、放漫、無責任に流れる傾向が生じることは避けられない。このため港湾では「港湾労働計画」導入後も、労使対立の激化、非公認ストライキや大規模な全国ストの頻発、生産性の低下、技術革新の遅れ等を招き、英国の各種産業の中でも最悪の労使関係が続いてきた。

「港湾労働計画」では地方委員会も全国委員会も労使代表委員によって構成され、地方港湾の問題にも全国委員会の権限や影響力が及ぶ。そ

のため地方港湾の争議に対しても、労組がしばしば全国ストの圧力をかける傾向を生じた。港湾の全国ストは島国経済の喉首を締め上げるに等しく、経済活動や国民生活に大きな影響を及ぼした。この紛争拡大傾向は「港湾労働計画」が内蔵する構造的原因によって誘発されたともいえる。

「日雇から常用へ」と中心的な雇用形態が変化した後も、また英国病の原因といわれた荒廃した労使関係が80年代サッチャー政権下で次第に正常化していく中でも、個別企業の権限がほとんど及ばない雇用制度にとどまっている限り、労使関係の改善は実現できなかった。

「港湾労働計画」は、非効率的で無駄の多い「制限的慣行」(労働側の用語では「保護的慣行」)をはびこらせた。それにはつぎのようなものがあった。

「会釈」(bobbing)または「縁飾り」(welting)：地方委員会の各使用者への人員割り当て基準が多すぎるため、他の労働者の仕事中に一部の労働者が会釈だけでその場を離れたり、傍で手を拱ねていること。

「幽霊」(ghosting)または「傍観」(stand-by)：特殊な貨物の荷役が非登録労働者により行われる場合に、登録労働者が労働しないにもかかわらず通常賃率で雇用されること⁽⁶⁾(前記2採用の項参照)。

4 「港湾労働計画」適用外港湾の発展

厳しい法規制は、適用対象の地域や業務を抑圧する反面、適用対象外のそれを繁栄させる効果をもつ。「港湾労働計画」適用外港湾の、英国港湾取扱貨物量(トン数、石油を除く)に占めるシェアは、10%弱(1967年)から約30%(1987年)へ20年間に3倍に増加した。コンテナ貨物およびロールオン・ロールオフ方式に占めるシェアは約5割に達している。

(6) *ibid.*, pp. 20~22.

雇用保障の成功と失敗

1980年代の英国の主要75港のうち「港湾労働計画」適用港湾は40港にすぎない。もともと重要性が低い弱小港湾であったために適用外とされた港湾が、主要港の半数近くを占めるに至っている。とくに Felixstowe 港は取扱貨物量第4位で、ほとんどの適用港湾より大きくなっている。

適用港湾では1983年以降、雇用が30%減少し、1987年には全部で2万8千人が雇用され、うち9千4百人が登録労働者であった。同じ時期に適用外港湾の雇用は10%増加し、1万人が雇用され、うち3千9百人が登録労働者であった。登録労働者の約3割が適用外港湾で雇用されていることになる。

適用外港湾での賃金交渉は、適用港湾の登録労働者と同一の労組との間で地方ごとに行われ、賃金水準に特に遜色はない。Felixstowe 港では1987年の平均賃金は週330ポンドであり、これは全労働者(ブルーカラー、ホワイトカラー双方)の上位25%以内に位置していた。

適用外港湾では、全港湾労働者の6%が日雇で雇用されていた(1987年)。この比率は他産業より高くはなく、また長期間安定しており、常用労働者の雇用条件を脅かしてはいない。「このことは、現代の効率的な荷役方法は十分に訓練された常用労働者の雇用を必要としていることを示している。わが国ではふたたび港湾に日雇労働が蔓延する見込みも動機もない」。また安全衛生関係の法令や基準は、すべての港湾に共通であり、適用外港湾がとくに劣ることはない。⁽⁷⁾

5 英国港湾運送の競争条件

英国の貿易額は国民所得の約60%に達し、この比率は日本の2倍に相当し、西ドイツだけが肩を並べている。1987年には輸出入の95%(貿易額の78%)は港湾を通過した。それは4億5千6百万トン、国民1人当たり9トンに及ぶ。

(7) *ibid.*, pp. 12~13.

1992年に単一欧州市場の実現が予定され、欧州諸国との貿易競争や、日米の投資対象国としての競争激化への対処が課題となった。ベルギー、オランダ、フランス、ドイツの諸港は、英国と欧州以外の大陸との間の貿易を奪いつつあった。英国とアジア、アフリカ、南北アメリカおよびオーストラリアとの貿易のうち、ベルギー、オランダの港湾を経由した貨物の割合は4%（1976年）から11%（1986年）に増加した。

高価格・軽小貨物については航空貨物との競争が激化しており、貿易額の5%はすでに航空輸送によっている。

1994年の英仏海峡トンネルの完成は英国を初めて大陸と直結し、自動車輸送列車や貨物輸送列車により港湾を回避させることになる。⁽⁸⁾

三 「港湾労働計画」の廃止

1 1989年「港湾労働法」

以上のように、「港湾労働計画」は労使関係上も国民経済上も有害無益の制度になっていた。サッチャー内閣の「港湾労働計画」廃止の方針に対し、運輸一般労組は条件闘争の方針をとり、全国港湾使用者連盟との間で、制定法上の権利喪失後の組合員保護の条件を交渉しようとした。しかしその交渉は決裂した。同労組は助言・あっせん・仲裁機構（ACAS）に持ち込もうとしたが同使用者連盟に拒否された。やむなく労組はストライキ投票を開始した。使用者連盟の訴えを受けて控訴裁判所は組合に対し差止命令を発したが、貴族院（最高裁に相当）は組合を支持し、2回目の投票に基づき89年7月11日に公認ストを開始した。⁽⁹⁾しかしそれより8日早い7月3日に、1989年「港湾労働法」は可決成立した。

これにより同日、1946年「港湾労働者（雇用調整）法」および同法に基づく1967年「港湾労働計画」は失効し、地方港湾労働委員会も消滅した。全国港湾労働委員会は、清算業務終了後解散することになった。余剩

(8) *ibid.*, pp. 1~4.

(9) “TUC Report, 1989”, pp. 23, 34.

雇用保障の成功と失敗

人員となった従前の登録労働者には前の登録使用者が一定の補償金を支払い、国がそのために拠出した。本法成立時、登録使用者に雇用されていた登録労働者については、過去の登録期間すべてが、その継続雇用期間として扱われた。

2 廃止後の変化

雇用省・運輸省の共同委託研究の報告書によれば、港湾労働計画廃止の効果はつぎのようなものであった。

- ① 前適用港湾使用者の大多数は大規模な人員整理を行った。
- ② 前適用港湾使用者のほとんどすべてが、機能的柔軟性を束縛していた労働慣行を除去した。これにより、効率と生産性が改善された。これらの使用者は新たな常用被用者および熟練港湾労働者の中核グループを補う一時的労働者を求めている。
- ③ 全国委員会の訓練センターが閉鎖されたため、大手の前適用港湾使用者は代替策を講じたが、それができなかった使用者もあり、それが安全性の低下につながる恐れがある。前適用港湾の港湾労働者は、かつての「港湾労働」の定義外の、多くは不熟練の広汎な業務も併せて行うことを期待されている。
- ④ 労使関係は劇的に変化し、労使関係の性質には前適用港湾内外の区別はなくなった。労働慣行の変化は大部分経営側の主導によって行われたが、ほとんど紛争は発生しなかった。争議行為は劇的に減少した。
- ⑤ 労働組合員数は減少し、港湾運送業への労組の影響力は著しく衰退した。
- ⑥ 前適用港湾のうち大規模港湾の生産性と競争力が高まり、港湾間の競争が激化した。⁽¹⁰⁾

(10) “THE ABOLITION OF THE DOCK LABOUR SCHEME” by Neil Evans and Professor Donald Mackay (Pieda plc) and Mike Garratt and Philip Sutcliffe (MDS Transmodal), Employment Department,

四 「港湾労働計画」廃止の意義

1 日雇労働者の登録制度

一般失業者・無業者・浮浪者等の群れからときに拾い上げられ、1時間あるいは1日だけ雇用されてはまた元の群れに戻されていた港湾日雇労働者を、その群れから明確に区別し、雇用と生活を安定させる上で、登録制度は有効であった。登録労使の拠出による出頭手当は一種の失業保険の役目を果たした。一方、戦時その他の労働力不足時代には、登録制度は労働力確保の役割を担った。技術革新によって港湾日雇労働者の需要が激減した結果、この登録制度はその存在意義を失い、廃止は避け難い当然の結果であった。

登録制度の運用において、登録労働者の輪番雇用（地方委員会による統一的配置）は、社会主義的平等政策であり、労務管理上はむしろ失敗であった。それは労使双方の契約締結の自由を奪い、契約関係を荒廃させた。⁽¹¹⁾

すなわち、使用者は労働者を選択する自由を失い、能力・勤務態度等のいかに問わず、割り当てられた者を雇用する義務を負った。当日の勤務成績が後日の雇用やその報酬に反映されることもなかった。労働者も、使用者・業務内容・取扱貨物・就労場所等の選択の自由を失った。それは高熱・寒冷・多湿・粉塵・悪臭・災害の危険などに否応なくさらされることを意味した。労使間では「港湾継続規則」が協定されており、一旦割り当てられた業務に、それが終了するまで就労を継続する義務が

The Department of Transport, Research Series No. 14, September 1993.
pp. 2-3.

(11) 輪番雇用は、労働者の階級連帯意識に基づくワークシェアリングの方法といえる。Sydney & Beatrice Webb, *ibid.*, p. 437, 高野岩三郎監訳, 前掲書528頁。なお、現代欧州のワークシェアリング思想の原点はこのような労組の政策に見出すことができよう。これに対しわが国の最近のワークシェアリングは、日経連の提唱に始まっている。

雇用保障の成功と失敗

⁽¹²⁾ あったため、しばしば両者とも不信と不満の関係を余儀なくされた。地方委員会による割り当ての前に行われる、登録日雇労働者の直接募集は、当事者間の契約の自由を確保するための重要な手段であつた。⁽¹³⁾

しかしすべてのあるいは多くの雇用関係が直接募集を通じて結ばれたのではなかった。その結果、雇用関係の当事者間には信頼関係が形成されず、生産性は低下し、集团的にも非公認ストなど労使関係の荒廃を招いた。

日雇労働者の日々の職業紹介の実際上の困難さはさておき、登録制度は産業別の失業保険制度における被保険者集団の確定を目的とするにとどめ、雇用契約の締結は当事者の自由に委ねられていたならば、このような荒廃を相当程度避けることができたのではあるまいか。このことは、わが国の一般的な雇用保険制度において、公共職業安定所が求職者・求人者間に一方的強制的に雇用契約を成立させた場合の反発と混乱を想像すれば明白である。

2 常用労働者および使用者の登録制度

日雇労働者の登録制度を実施する場合、使用者が登録外の日雇労働者を常用労働者と詐称して使用すれば、登録制度は潜脱される。その防止が目的であれば、常用労働者登録制度の必要性を理解できる。しかしこの目的を超えて、常用労働者の雇用量の増減を束縛したり、あるいは採用に際して登録日雇労働者の優先雇用を義務づけることは、採用の自由への過度の制約であり、1企業のみならず適用港湾全体を衰退させた。

(12) 英国労働省調査委員会報告「ロンドン港における非公認作業停止」国立国会図書館調査立法考査局『外国港湾労働事情と港湾労働法』（国調立資料A17号，昭和27年6月）所収78頁。この報告書は、港湾労働計画が雇用を「いままで以上に非個人的なものにした」のは、まずいことだったと指摘している（同83頁）。

(13) 筆者はかつて、この直接募集を問題点としたが（前掲・拙著279頁）、ここで評価を訂正したい。

また、登録制度にもとづく雇用制限、出頭手当（アプレ手当）および年次有給休暇手当の原資の拠出義務等を回避するため、アウトサイダー業者が自由に港湾運送業を営めば、登録制度は崩壊する。これを防止するためには、使用者の登録制度または営業免許制度が必要となる。しかしそれが当該産業への参入を不当に制限するならば、自由競争を抑圧し、産業の発展を妨げ、ひいては雇用にも悪影響を及ぼす。適用港湾の衰退、適用外港湾の発展はこれらを証明している。

3 委員会管理

全国委員会を構成する委員長、副委員長および労使同数の委員は、労働大臣が港湾運送業全国合同協議会（労使協議会）と協議のうえで任命した。地方委員会は労使同数の委員で構成され、その中から委員長、副委員長が選任され、全国委員会の承認を受けることになっていた。このような労使共同管理体制は、平穏な環境と既定の運営方針の下での利害調整にしか適さない。環境が激変し、労使の利害バランスの大幅な変更、あるいは共同管理体制そのものの変革を必要とする事態に直面すると、この体制は立往生し、しかもその責任を誰も問われない。そのなかで個別の企業は事業主としての権限を奪われ、労働組合は経営責任を負うことなく、既得権の維持拡大しか考えない。その結果、適用港湾の港湾運送業全体が操縦不能の状態で漂流して経営危機に瀕し、英国経済のボトルネックとなった。このような経営参加の行き過ぎ、極端な産業民主主義的管理体制そのものが、「港湾労働計画」の永すぎた存続と混迷、産業の衰退を招く設計ミスであったといわねばならない。

4 「港湾労働計画」と労働者派遣

①わが国では、港湾の日雇労働者について「労働者供給事業」が存在したが、戦後それは禁止された（職業安定法44条）。その後「労働者派遣事業」が登場したとき、それは労働者供給事業と非難された。その非難

雇用保障の成功と失敗

が当たらないことは、ここでは繰り返さない。また「労働者派遣法」によってそれは立法上も明確となった。⁽¹⁴⁾

昭和63年改正「港湾労働法」は、港湾労働者雇用安定センターによる労働者派遣制度を導入した。⁽¹⁵⁾

さらに、平成12年改正の同法はこの事業を廃止し、新たに港湾運送事業主による「特定労働者派遣事業」(労働者派遣法2条5号)を認めた。これは常用労働者の使用者間相互融通制度である。しかし、その制度を利用してもなお労働力が不足する場合の外部労働力の使用は、適当な融通が受けられない場合の最後の手段として(罰則はないが)厳しく制限されている(43条)。相互融通制度は使用者の遊休常用労働者の短期出向に等しく、派遣元・派遣先・労働者の3者の利害が一致する場合もあろう。しかし雇用の自由の制限であるから、利害が対立する場合もあろう。⁽¹⁶⁾

② 労働者派遣と派遣労働者指名の自由

すでに述べたように登録労働者の輪番雇用(地方委員会の割り当てによる統一的配置)は、労使双方の雇用の自由を奪った結果、生産性を低下させ、労使関係を荒廃させた。雇用の自由がなく、労使が契約当事者として責任をもって対峙せず、個別的な責任と権限が機能停止状態にある雇用関係が破綻した例は、わが国の失業対策事業にも見ることができ

る。同様の誤った政策が、わが国の労働者派遣法の運用上も繰り返されている。すなわち、派遣先が派遣労働者を派遣開始に先だって事前面接(選考)し、あるいは指名することが禁止されている。⁽¹⁷⁾

派遣先と派遣労働者は直接の雇用契約関係にはないが、事前面接(選

(14) 前掲・拙著45頁, 93頁以下を参照されたい。

(15) 前掲・拙著191頁以下を参照されたい。

(16) 拙稿「労働者派遣法改正の意義と問題点」神戸学院法学30巻3号100頁。

(17) 前掲・拙稿96頁。小嶋典明「紹介予定派遣と規制緩和」阪大法学51巻5号51頁。山川隆一・小嶋典明・中馬宏之「最近の雇用失業情勢と労働政策の課題」ジュリスト No. 1221, 82頁。

考) や指名によって、相互の信頼関係が強まり、生産性が向上し、良好な派遣労働関係が生まれる。これを禁止する理由は成り立たない。にもかかわらずこれらを禁止し、文字通り当事者双方の顔が見えないようにし、当事者間の信頼関係の形成を故意に妨害する労働者派遣法・職業安定法の解釈運用は、労働問題の要諦を忘却したものといわざるをえない。