

労働監督制度をめぐる戦前と戦後

一二つの制度を貫く「専門性」(1)

前田 貴洋

1. はじめに
2. 工場法制定前史
 - (1) 工場法制定以前の労働者保護行政
 - (2) 労働者保護行政の組織体制
 - (3) 工場取締行政の実態 (以上, 本号)
3. 工場法—工場監督官体制
 - (1) 工場法制定へ
 - (2) 工場監督官制度と監督の実態
 - (3) 戦時中における工場監督の断絶
4. 労働基準法—労働基準監督官体制
 - (1) 工場監督制度の「復活」
 - (2) 工場監督の脱警察化
 - (3) 戦前「政策遺産」の継承
5. おわりに

1. はじめに

日本初の労働者保護立法たる工場法の制定, 施行から, すでに一世紀が経過した。工場法制定において, 中心的な役割を果たした農商務省商工局長の岡實は, 工場法制定に参与し, 収集した資料を用いた浩瀚な自著『工場法論』において, 以下のように述べる。「此等の法規が制定せらるる迄には実に約三十箇

年の星霜を積み、此の間主務大臣の交代を重ねること二十三回、工務局長又は商工局長として主任者を換えること十五人、稿を更むること亦実に百数十回に及びたるものなり」¹⁾。このような岡の言葉は、工場法の成立過程がいかに苦難に満ちたものであったかを端的に示していると言えよう。

職工保護による労働力確保を念頭に制定された工場法であったが、進歩的な内務官僚による本格的な労働者保護の「夢」は、1920（大正9）年に労働行政を一元的に所掌する内務省社会局の設置として結実する。その後、工場法は1923（大正12）年に大規模に改正され、関東大震災による施行延期の余波を受けながらも、1926（大正15）年に、さらなる労働者保護立法としての性格を備えるにいたる。しかしながら、第二次世界大戦がはじまり、国家機構が次第に総力戦体制へと移行するなか、労働行政機構も、国家総動員体制に資するべく、労働者の労務管理を行う行政機構へと変質していく。1938（昭和13）年に制定された国家総動員法に基づき、戦時体制へと即応すべく制定された工場法戦時特例による、規制の大幅な緩和、執行の停止を受け、最終的には労務監督体制への移行が行われる。こうして、労働者保護行政は一時眠りにつくことを余儀なくされたのである。

再び労働者保護行政がその眠りから覚めるのは、太平洋戦争終戦後、1945（昭和20）年のことであった。工場法戦時特例の廃止により、暫定的な工場法一工場監督官制度の復活を経て、1946（昭和21）年、労働基準監督官制度として、労働者保護行政は、ようやく目を覚ますことになる。次いで、1947（昭和22）年4月、労働基準法が公布を見るにいたり、労働者保護行政は完全な復活をとげたのである。

このように困難な状況下で成立を見た日本初の労働者保護立法といわれる工場法は、「國富増進ノ淵源タル工業ヲシテ健全ナル發達ヲ遂ケシムル爲工場勞役者ノ過當ノ労働ヲ節制シ及工業ニ伴フ諸般危害ノ原因ヲ除去シ進メテ病災ヲ

1) 岡實（1917）『工場法論』有斐閣、1ページ。

扶助スルノ途ヲ啓ク」²⁾という、工業化政策としての性格を持っている。そして、「労働運動若ハ社会運動ナルモノト、何等ノ交渉ナクシテ制定セラレタ」³⁾ために、「多クノ例外規定ヲ設クル」にいたる。そうであるからこそ、「今後發セラルヘキ施行令ノ内容如何、工場監督官ノ運用如何ハ、實ニ本法ノ効果ヲ左右スヘキ重要事項ニシテ、最モ慎重ノ注意ヲ要スル」⁴⁾のである。つまり、工場法は、法を執行する行政機関に大きく依存せざるをえないとすることができよう。

このように国力増強と労働者保護という目的は、立法趣旨上一貫するものの、その法の客体が、使用者たる工場主と労働者の 2 つに分離している。そのため工場法は、労使双方から非難的となるのである。例えば、大河内一男は「多くの学者によって批判されている如く、まさに『骨抜き』工場法であった」⁵⁾と述べる。さらに、戦後、労務法制審議会で労働法制定における重要な役割を果たした末弘厳太郎も「極めて程度の低いものであった」⁶⁾と酷評した。このような工場法に対する苛烈な批判は、労働者保護立法としての内容の未熟さと、その制定過程における議論の不調にも端を発する。他方、工場法に対する批判は、法の内容そのものに対してのみ向けられたわけではなく、その規制執行を担う工場監督官制度に対しても、同様に向けられたのである。

大正から昭和前期にかけ、日本人の手による初の労務管理論である『実践工場管理』を著し、労務管理につき、理論的な検討、実務的な啓蒙活動を行った神田孝一⁷⁾は、工場監督官制度に対して、以下のような批判を展開する⁸⁾。すな

2) 前掲『工場法論』、有斐閣、1 ページ。

3) 同上、479 ページ。

4) 同上、482 ページ。

5) 大河内一男 (1981)『社会運動史 I』『大河内一男全集第 7 巻』労働旬報社、294 ページ。

6) 末弘厳太郎 (1954)『日本労働組合運動史』、中央公論社、45 ページ。

7) 神田孝一の経歴、神田労務管理論の学説史的意義については、裴富吉 (2000)「戦時体制と工場管理学—神田孝一『工場管理論』改訂増補版昭和 15 年について—」『学術論文集』、第 23 集。

8) 神田孝一 (1919)『日本工場法と労働保護』、同文館、第 4 章。

わち、戦前工場監督官による工場監督は、「法制萬能主義」⁹⁾に陥っており、「工場監督の實務に於て助長行政を擴大せむとする企圖もなく、徒に警察行政の變態を以て甘んじ、甚だしきは社會的立法たる工場法の施行に於て徒に權利義務の研究のみに忙はしく、司法警察部面にのみ力瘤を入るゝの風」¹⁰⁾があるという。岡實が1916（大正5）年5月、工場監督にあたる監督吏員らを前に、「法ヲ離レテ工場ヲ誘掖、啓發、指導シ」、「猥リニ法ヲ楯トシテ強制ヲ旨トスルガ如キコトナキヲ期セラルベシ」と訓示するも、その期待は容易に裏切られ、工場監督官制度は、「法制萬能」の「形式的な」「警察行政」であるとの誹りを受けるにいたる。

このように、戦前の工場法—工場監督官体制は、その成立過程のみならず、その後の施行過程においても大きな困難を抱え、やがて戦時体制へと突入する中で、その機能を停止するにいたる。このような戦前の制度に比して、戦後の労働基準法—労働基準監督官体制は、成立した時代、制定過程、制度内容等において大きく異なっており、外形的には断絶をしているといつてよいであろう。

しかしながら、労働法学界、実務界においては、労働基準法を単純な労働者保護立法であるとみなす傾向が存在しており、「工場法に発祥する戦前法的思想」が二つの法制度体制の底流をなしているとされる¹¹⁾。さらに、戦後成立した労働法のうち、労働基準法に関しては、特に戦前の工場法との連続性が強調される。これは、労働基準法が、占領改革による「押し付け」ではなく、相対的には日本側からのイニシアティブにより制定されたものであることに起因している。加えて、非常に短期間の立法過程を経て制定されているがゆえに、戦

9) 前掲『日本工場法と労働保護』、102 ページ。

10) 同上『日本工場法と労働保護』、134 ページ。

11) 渡辺章（2007）「工場法史が今に問うもの」『日本労働研究雑誌』、第562号、101~110 ページ。また、ドイツ法継受の伝統という観点からも連続性を指摘するものとして、西谷敏（2009）「日本労働法の形成・発展過程における外国法の影響—古いヨーロッパ、新しいアメリカ？—」『近畿大学法科大学院論集』第5号、1~27 ページ。

前の「政策遺産」¹²⁾たる工場法やその施行令、工場法に関する多数の著作、論考を参考にせざるをえなかったという占領期特有の事情が存在したことも、戦前と戦後の法制度が連続性を持つにいたった要因である¹³⁾。つまり、工場法と労働基準法は、その適用範囲や労働条件等、内容に大きな変化が生じているにもかかわらず、他方でその制定過程の占領期的な特殊性から、明らかに連続性を有するにいたったということができよう。

以上のような法案策定時における「政策遺産」の継受にともない、労働基準法にも工場法に向けられるのと同様の批判が存在する。さらに、このような批判も当然のように、直接的に労働基準法の遵守を十全ならしめるべく法執行を担う労働基準監督官制度に対する批判へと結びつく。例えば、「行政運営方針通達」のもとに、「解釈例規」をもって運用される「通達行政」批判¹⁴⁾である。すなわち、本来、労働基準監督官による執行活動は、法令通り施行されるべきであるにもかかわらず、行政通達により監督官の手を縛り、あるいは、法の趣旨をねじ曲げ、形式的な監督活動たらしめているというのである。

このように、工場監督官制度創設から、その「政策遺産」を継受した労働基準監督官制度にいたってもなお、現在まで同様の批判が存在することを考え合わせると、およそ一世紀にわたり、日本の労働者保護を司る法執行機関に対し、時代を越えて同一の批判が向けられてきたことになる。つまり、戦前、戦後で制度、組織、外的環境が多大な変化を被る中で、組織に向けられる批判、すな

12) Weir, Margaret and Theda Skocpol. 1985. "State Structure and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States." In *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, pp.107-168.

13) このような見方を示すものとして、渡辺章 (2000) 「立法史料からみた労働基準法」『日本労働法学会誌』, 5-18 ページ。また、松本岩吉 (1981) 『労働基準法が世に出るまで』, 労務行政研究所。も参照。

14) 労働基準行政における「通達行政」に関しては、安西愈 (1983) 「労働基準法の施行と通達行政の役割—なぜ「通達行政」か、通達行政の今後の展望は」『季刊労働法』第 130 号, 95-111 ページ。

わち、批判を受ける当該組織の側から捉え返せば、労働監督行政組織が直面する組織的課題は、まったく変化をしていないということになる。このように労働監督行政組織が置かれたコンテキストが変化を被っていないことは驚嘆に値しよう。

上述のような法制度の不備にかかる批判が、直接的にその執行を担う制度に対する批判に容易に結びつきうるとすることは、直観的には理解することが可能である。しかしながら、戦前、戦後を通じ、法理念のレベルでは明らかに連続性を持ちながらも、その内容面において、工場法—工場監督官制度と労働基準法—労働基準監督官制度には大きな断絶が存在していることもまた事実である。そこで、一方では理念上の連続性を有しつつも、他方においては、法内容、制度環境等、大きな断絶が存在する両制度に対して、同様の批判が向けられているという現象を説明するには、どのような分析の視角を設定するべきであろうか。

そこで本稿においては、戦前、戦後の労働監督に携わる行政組織を「労働監督行政組織」として一体的に捉え、戦前、戦後を通じて、労働監督行政組織が外的環境に対して自律性を獲得するために、「制度化」¹⁵⁾を試みていると考える。その際、行政組織は特定の「専門性」を「テクニカル・コア」¹⁶⁾として組織の「制度化」を達成すると捉える。加えて、本稿においては、「専門性」を、例えば、情報の処理・収集能力や政策環境についての構造的知識¹⁷⁾というように抽

15) Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Evanston, IL: Row, Peterson.

16) Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw-Hill.

17) 官僚制の「専門性」を情報の処理・収集能力と捉える研究は数多く存在しており、現在のスタンダードな立場であると考えられる。例えば、曾我謙悟 (2016) 『現代日本の官僚制』、東京大学出版会。などを参照。その場合の具体的な情報処理・収集の方法として、現代の行政官には「専門的リテラシー」が求められると指摘する研究として、藤田由紀子 (2008) 『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較』、専修大学出版会。また、「専門性」を政治学・行政学の視角から分析した研究として、内山融・伊藤武・岡山裕編 (2012) 『専門性の政治学—デモクラシーとの相克と和

象的に捉えることはせず、具体的な労働監督の業務内容からその意味内容を設定することとする¹⁸⁾。

このような分析の視角を設定するならば、労働保護法と労働監督制度の間に連綿と続く同様の批判が存在するという現象を上手く説明することが出来るように思われる。すなわち、行政組織が自律的であるためには、一定の「専門性」を保持する必要がある、その「テクニカル・コア」としての「専門性」を維持発展させることで、組織の一体性を保ち「制度化」し、所掌事務を行うように組織環境の整序を試みる戦略を行使すると考えられよう。よって、本稿において、制度や組織の外部環境の変化が存在しているにもかかわらず、労働者保護法の執行活動を司る労働監督行政組織に対する批判が現在にいたるまで存在し続けているという事実を説明するものは、法を具体的に適用し、執行を行う当該機関の「専門性」であると考ええる。そして、この労働監督行政組織の中核である「専門性」が、戦前、戦後において連続していることに、本組織に対する批判が継続していることの要因が求められるのである。

加えて、上記のような行政組織に対する見方を前提とするならば、批判されるべき「法制万能」の「形式主義的」な「警察行政」を行う労働監督行政組織

解】、ミネルヴァ書房。も参照。

- 18) 官僚制の有する「専門性」に関する研究は数多く存在している。そもそも、民主的に選出されていない官僚制が、その保有する「専門性」によって統治に関与する正統性を得ているため生じる「民主制と公衆支持のディレンマ」をいかに解決するかということは、行政学の古典的な問題関心である（辻清明（1989）『行政学概論上巻』東京大学出版会。）。また、官僚制が「専門性」によって、組織外部の専門家集団からの「評判」を獲得し、政治からの自律性を獲得するとしたカーペンターの研究（Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputation, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press.）や、政治家がなぜ、どのような場合に官僚制に委任を行うのかを問うたエージェンシー理論に立脚した数多くの研究（例えば、権限委譲と政策分野の専門性の関係性に関しては、Epstein, David, and Sharyn O' Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.）がある。このように官僚制の「専門性」に着目することの重要性は論を俟たない。

も、我々に対してやや異なる側面を見せる。つまり、行政組織は、特定の「専門性」を軸に、組織外部からのインプットをその「専門性」に適合する形に処理し、当該行政分野において政策課題に取り組み、組織として「制度化」することで、組織外部の環境に対して自律性を獲得する。そのような特定の「専門性」は、一朝一夕に形成されるわけではなく、長期の組織過程において涵養され、当該行政組織が創設された当初に与えられた「専門性」が、その後の当該行政組織の「専門性」を大きく規定する。さらに、後継の組織においても、その「政策遺産」は継受されていくのである。つまり、行政組織の「テクニカル・コア」である「専門性」は歴史的に形成されるため、容易に変化するものではなく、その特定の「専門性」を媒介に外的環境からの政策インプットを処理し、アウトプットを算出する。硬直的に見える行政組織の活動も、組織が自律性を獲得し、生存するための「生理」¹⁹⁾としての側面を持つのである。

本稿は、以上のような視点から、明治から大正初期の警察による工場取締行政（工場警察）、工場法制定後の工場監督官制度、さらに、戦後、労働基準法制定に伴う労働基準監督官制度を分析することを目的とする。

上述のような視点に立脚することで、本稿が明らかにすることは、以下、3つの点で、意義をもつと思われる。第一に、これまで、行政学の研究対象としてみなされてこなかった、労働監督制度をその対象としている点である。工場監督官に関する研究は、監督官個人の手記や、工場法の制定過程等の研究が数多く存在するものの、工場監督制度、工場監督官の実態に迫る論考は存在しないといっても過言ではない。このような研究の状況は、戦後の労働基準監督官制度に関しても同様である。

これまで、労働者保護に対する高い理想のもと、工場法、労働基準法等の立法措置が講じられてきた。そして、労働法学はこれら法を現実に適用すべく、法に規定された諸概念を精緻に彫琢してきた。しかしながら、いかに優れた法

19) 行政組織におけるマイナスシンボルであった「セクショナリズム」を組織の病理ではなく、生理と捉え、紛争マネジメントの視点の導入を主張する研究として、今村都南雄（2006）『官庁セクショナリズム』、東京大学出版会。

であっても、その実効性を確保する手段を備える必要がある。労働者保護という高邁な理想も、労働監督制度という手段を欠いては、厳然と存在する膨大な法違反という事実に対し、いとも簡単に膝をつくことになる。労働法学において積み重ねられてきた法概念の分析や判例分析の蓄積に比して、労働監督制度の歴史的展開や実態につき、明らかになっていることが必ずしも多いとは言えない²⁰⁾。本稿は、このような研究状況の間隙を充てんする役割を持つ。

第二に、一般的には、単なる批判の対象であった労働監督制度につき、その批判の内容を労働監督行政組織の側から捉えかえすことである。従来、労働法学からの分析においては、労働組合に対して大きな期待が寄せられ、彼/彼女らを主体とする自主的な労働運動によってこそ、労働問題が解決されるべきであるという考え方が基調をなしてきた。そのため、労働監督行政に対して十分な分析が加えられてきたとは言い難い。労働基準監督行政に関する言及は、その「通達」による「画一行政」を行う監督行政への厳しい批判であった。このような組織の「画一的」で硬直的な対応を、組織の病理として捉え、単なる批判の対象としてしまえば組織に対する期待は容易に裏切られ、深い失望へと変わるであろう。一方で、外部に見せる硬直的・画一的に見える行政組織の行動も、行政組織内部においては、組織の一体性を保ち、組織の制度的な定着を目指す試みとみることもできる。そこで、本稿では、行政組織の硬直的・画一的対応を、組織が制度的定着を遂げるための組織的生理と捉える。このような問題意識により、行政組織に対する安直な批判を相対化しうるからこそ、これまで日本の行政学において忘れ去られた対象として研究の俎上にのぼってこなかった労働基準監督行政を行政学が取り扱う意義となるのである。

第三に、行政組織が一体性を保つにあたり、一定の「専門性」を軸に、組織

20) 戦前だけでなく、戦後の労働基準監督制度に関する研究が十分でない旨指摘するものとして、鈴木俊晴 (2015) 「『違法労働』監視制度の国際動向」『日本労働研究雑誌』、第 57 巻第 1 号、53-62 ページ。数少ない労働監督制度の国際動向把握の試みとして、1977 年の『日本労働法学会雑誌』第 50 号に「労働基準監督制度の再検討」と題した特集が組まれ、掲載された一連の論考も参照。

の一体化を図っている捉え、その「専門性」が戦前から戦後へと継受されたことを示す。その際、具体的な業務内容から「専門性」の意味内容を充てんすることとする。戦前の労働監督行政は、警察による工場取締行政として創始された。次いでより専門的な観点から労働監督を行うための組織として工場監督官制度が設けられるにいたり、敗戦を経て、労働基準監督官制度が創設された。このような過程を連続して対象とすることで、戦前の制度と戦後労働基準監督官制度が人的資源・専門性など、重要な点において、連続性が存在し、その連続性が現在の労働基準監督制度を形作っているという、見方の提示を目指す。政治のレベルにおける戦前戦後連続論や断然論的な見方ではなく、人的リソースを媒介にした「専門性」の継受という視点を提示するのである。その際、戦前の工場取締、戦後、行政警察から、労働基準監督行政が分離される過程を扱うことで、警察史研究の中に、本稿を位置づけることも可能であろう²¹⁾。

本稿は、以下の通り進められる。まず2. において、戦前労働者保護立法の嚆矢である工場法が制定される以前の労働者保護行政と工場取締行政につき検討する。次いで、3. において、工場法の制定過程を整理し、1911年に工場法が制定され、1916年に同法が施行されたことを受け、工場法の遵守状況を監督する目的で設置された工場監督官制度につき概略をまとめ、工場監督の実態に迫る。さらに、労働者保護ではなく、労働力の管理・動員が労働行政の主たる目的になった戦時体制下において、工場法—工場監督官制度の体制が崩壊していく過程をたどる。そして、4. においては、戦後、工場監督官制度が暫定的に復活し、労働基準法制定、労働基準監督官制度へと移行していく過程を、人的資源の連続性にとまなう「専門性」の継受過程として跡付ける。最後に、5. においては、本稿で得られた知見をまとめ、今後の展望につき述べる。

21) 警察史研究に関するレビューとして、黒澤良 (2015) 「昭和戦前期の日本警察について—行政・政治の視角から」『季刊行政管理研究』第152号、14～30ページ。を参照。なお、ドイツにおける警察史研究の日本語によるレビューとしては、金澤敏昌 (2007) 「ドイツにおける警察史研究の成果と課題」『三田学会雑誌』、第100巻第2号、107～123ページ。を参照。

2. 工場法制定前史

(1) 工場法制定以前の労働者保護行政

一般に、日本における労働者保護行政の起点は、1911（明治 44）年制定、1916（大正 5）年に施行された工場法に求められる。しかしながら、工場法の制定・施行以前に全く労働者保護に関する行政活動が行われていなかったわけではない。

日本における労働者保護立法は、労働災害補償制度の創設をその萌芽とみなしうる。一般に、産業革命により工場制機械工業が発達することで、工業生産量は飛躍的に増大し、近代資本主義が花開いた。それと同時に、工場に雇用された労働者は、膨大な生産量を支えるべく、資本家による酷使や、過酷な労働災害と直面することになった。このような状況におかれた労働者に対して、恩恵的に保護を与え、公衆衛生や風紀維持のための取り締まりを行うことで、工業生産を維持発展させるために行われていたのが、当時の労働者保護政策であった。いわば、勸業、警察的取締としての労働者保護政策であった。

しかしながら他方で、ヨーロッパにおいては、資本主義が深化するにともない、近代的な労使関係が発生し、都市の工場における集団的労働を契機とする労働組合の発達とも相まって、産業政策の一環としての労働者保護政策から、独立した労働政策へと、その歩みを始めたのであった。

このような初期労働者保護政策の図式的発展過程の前提たる近代化過程とは異なり、日本におけるそれは著しい特殊性を帯びている。第一に、欧米の先進資本主義諸国に比して、近代化の時期が遅く、それらの国の強力な圧力のもとに「上からの近代化」が強力に進められていった。第二に、近代化の対象は、国家としての独立を保持するという観点から選定された。すなわち、「富国強兵」、「殖産興業」のスローガンの下、官営による強度の産業保護政策が、軍事産業、軍事関連産業、海陸運インフラ整備などに対して敢行された。第三に、こうした「上からの近代化」は強力なだけでなく、「欧米に追いつき追い越す」

ため、急速に行われていった。

したがって、上述の一般的な欧米先進諸国の労働者保護行政発展過程とその前提が大きく異なるため、日本における労働者保護行政は、特殊性を帯びることとなった。近代化政策の重点対象と、進行速度の違いから、近代化が始まって間もない明治初年から、早くも労働者に対する保護が問題化し、労働災害を受けた労働者を扶助する制度が創設されるにいたったのである。

第一に、鉱山労働に関する扶助の制度である。1873（明治6）年7月20日、太政官第259号布告をもって「日本坑法」が制定された。これは、鉱業操業上の許可等の規制に関するものであり、その具体的な内容としては、第一章において、「坑物」の定義を示し、それを国家が独占的に利用する旨定め、第二章以下においては、鉱業営業を行うに際し、必要となる坑区借用許可、「坑道」、「通洞」に関する規制、「製鉱所」の建設にかかる規制等が定められているが、労働者の保護に関してはその規定を欠いていたのである²²⁾。

このような労働者保護にかかる法令の欠缺を埋めるべく「鉱業条例」が公布されたのは、1890（明治23）年9月のことであった。この法令は、労働者保護に関する法令の未整備な状況の中、次第に高度化・大規模化していく石炭採掘事業において生じた労働問題へと対処すべく定められたのであった。

採炭事業の急速な大規模化に伴い、折から燻っていた炭鉱労働者の不満が、ついに長崎県高島炭鉱で爆発することとなった。長崎県西彼杵郡高島町にあった高島炭鉱では明治期に17件もの暴動が起きていた。このような過酷な労働条件や坑夫に対する非人間的な扱いに対する暴動は、三宅雪嶺によって編まれた創刊間もない『日本人』において取り上げられ、批判されることとなり²³⁾、

22) 労働法令協会（1961）『労災補償行政史』、5ページ。しかしながら、当該法令の第33条において、「凡坑法ノ意趣ニ戻ル過失有ル者ハ輕重ニ從ツテ罰金ヲ命スヘシ若シ事業粗略ニシテ人命ヲ失ハ、国法ヲ以テ論擧スヘシ」とする規定があるものが唯一労働者保護に近い規定であろう。同、11ページ。

23) 松岡好一（1881）「高島炭廣の惨状」『日本人』、第6号、32~36ページ。また、『日本人』第9号（1881）掲載の、高島炭鉱の実情に対する一連の批判も参照。

一大センセーションを巻き起こし、社会問題化するにいたった。折からの、頻発する鉱山労働問題や、この画期となる高島炭鉱の問題によって、上述の「鉱業条例」が制定・施行されることとなったのであった。だが、当時としては比較的詳細な扶助に関する規定を定め、罰則をもってその履行を確保してはいたものの、鉱山労働者による暴動の予防、鉱山労働の安全衛生上の特殊性から、あくまで鉱業警察的観点からなされた立法であって、扶助を越えるものではなかったのである²⁴⁾。

第二に、官営工場等、官業労働者に対する扶助である。明治時代の初期においては、近代化の端緒に就いたばかりで、産業も発展途上であった。明治政府はこのような状況を、「富国強兵」「殖産興業」の名のもとに、官営模範工場を設置し、強力な「上からの近代化」を推し進めた。それゆえ、当時としては、産業振興政策の中心であった官営模範工場以外には見るべき工場は少なく、当然、官業労働者に対する扶助制度が、まず設けられたのであった。

明治政府が国家事業として取り組んでいた官営模範工場における労働者に向けられた労働災害に対する扶助制度の設置としては、1872（明治 5）年の「各寮ニ傭使スル職工及ヒ役夫ノ死傷賑恤規則」が最も早く、これが日本における官業労働者への扶助制度の萌芽である。次いで、1875（明治 8）年 4 月の太政官第 54 号達による「官役人夫死傷手当規則」、さらに 1878（明治 11）年、「本省各局工術者就業中死傷セルモノニ療養料手当金等支給ノ内規ヲ草案シ之ヲ太政官ニ稟議」したという²⁵⁾。そして、1879（明治 12）年 2 月には、太政官第 4 号達において「各庁技術工芸ノ者就業上死傷手当内規」が公布されたのである。これら規則の具体的な内容を確認すれば理解できるように、その内容はあくまで、官業労働者に対する労災補償ではなく、扶助であり、恩恵的になされるものに過ぎない。具体的には、以下の図表を見てみよう。

24) 前掲『労災補償行政史』、6 ページ。

25) 労働省編（1961）『労働行政史 第 1 巻』、19 ページ。

図表 2-1 各庁技術工芸者就業上死傷手当内規表

給與事項		奏任	判任	(等外)
一等	埋葬料	金100円	金50円	金25円
	遺族扶助料	金350円	金175円	金90円
二等	扶助料	金350円	金175円	金90円
三等	扶助料	金250円	金125円	金65円
四等	扶助料	金150円	金75円	金40円
五等				

出典) 労働省 (1961) 『労働行政史 第1巻』, 21 ページより作成

この図表は、1979（明治12）年公布の「各庁技術工芸ノ者就業上死傷手当内規」に掲げられた「就業上死傷」の等級と死傷手当の給付額を示している。内規によれば、一等から五等までの各等級に認定されるための条件は以下の通りである。

第二条 傷痕ノ輕重ヲ分チテ左ノ五等トス

- 一等 重傷死ニ至ル者
- 二等 重傷死ニ至ラスト雖モ終身不具トナリ自由ヲ弁スルコト能ハサル者
- 三等 自由ヲ弁シ得ルト雖モ終身事業ヲ営ムコト能ワサル者
- 四等 事業ヲ営ム事ヲ得ルト雖モ身体ヲ毀傷シ旧ニ復スル事得サル者
- 五等 身体ヲ毀傷スルト雖モ一時治療ヲ施シ其ノ瘢痕ヲ存スルマテニハ其運用全ク旧ニ復スル者

このような等級の内容と、扶助料の額を照らし合わせるとき、その額はやはり十分なものであると言い難い。当時の物価水準や給与水準を考慮しても、残された遺族や労働災害を受けた本人、家族が継続的に生活を営んでいくには決して十分な額ではないであろう。このことは、これら官業労働者への労災扶助が恩恵であったということに他ならない。

第三に、民間労働者に対しても、特定分野については、扶助の制度が設け

送貨	○	汽鍋・汽機取替規則・施行心得	×	製造所取替規則・執行手続	×	施工募集取替規則・取扱心得
京都	×		○	製造所取替規則・執行手続	○	施工募集取替規則・執行心得
大阪	×		○	製造所取替規則・執行心得、取役手続、黄銅附付木製造取替規則、黄銅製造取替規則、石油取替規則、取扱手続	×	紹介業者募集取替規則、取扱手続、職工及び労働者募集取替規則、執行心得
兵庫	○	汽鍋・汽機取替規則・取扱内則	×	製造所設置出庫方ノ件、黄銅附付木製造取替規則、取扱心得、化製造所取替規則、製造所其他取替ノ件	×	労働者募集取替規則、紹介業者募集取替規則
奈良	×	原動機取替規則、執行手続	○	火工取替規則	×	職工営業主及紹介人取替規則、取扱内則
和歌山	○	汽鍋・汽機取替規則ニ付注意方ノ件	×	製造所取替規則、黄銅・汽機取替規則及製造所取替規則取扱手続、特別火災取替ニ付火災取替手続、取扱手続、石油取替規則、黄銅火電取替規則、取扱手続	×	職工募集二間スル件、紹介業者募集取替規則
鳥取	×	汽鍋・汽機取替規則・執行心得	×	黄銅附付木製造所取扱規則、取扱心得、火災取替規則、取扱手続	○	職工労働者募集取替規則
岡山	×	原動機取替規則、取扱手続	×	黄銅附付木製造所取扱規則、取扱心得、火災取替規則、取扱手続	○	
広島	×		×	製造所取替規則、取扱手続、石油貯蔵取替規則、取扱手続	○	
山口	○	汽鍋・汽機取替規則・取扱心得	×	黄銅附付木製造所取扱規則、取扱心得、火災取替規則、取扱手続	×	製造所取替規則、取扱手続、石油貯蔵取替規則、取扱手続
徳島	×		×	製造所取替規則・執行手続、工場取替規則、取扱手続	○	製造所取替規則、取扱手続、石油貯蔵取替規則、取扱手続
香川	×	発動機取替規則・取扱手続	×	製造所取替規則・取扱手続、取扱心得、黄銅附付木製造取替規則、取扱手続	×	労働者募集取替規則
愛媛	○	汽鍋・汽機取替規則取扱手続	×	工場取替規則、取扱手続	○	
高知	○		×	工場取替規則、取扱手続	×	
福岡	○		×	黄銅附付木製造所取扱規則、取扱心得、火災取替規則、取扱手続	×	製造所取替規則、取扱手続、石油貯蔵取替規則、取扱手続
佐賀	○	汽鍋・汽機取替規則取扱手続	×	黄銅附付木製造所取扱規則、取扱心得、火災取替規則、取扱手続	×	
長崎	○		×	火災取替規則・取扱手続	×	
熊本	○		×	火災取替規則・取扱手続、取扱心得、黄銅附付木製造取替規則、取扱手続	×	
大分	○		×	黄銅附付木製造取替規則、取扱手続	×	紹介業者募集取替規則、其他労働者募集規則
宮崎	○		×	黄銅附付木製造取替規則、取扱手続	×	
鹿児島	○		×	工場取替規則	×	他の黄銅・汽機・黄銅二間スル件、労働者募集規則
沖縄	○	汽鍋・汽機取替規則取扱手続	×	工場取替規則	×	

出典岡岡(1917)『工場法論』138～141ページより作成。

られた。このような特殊な取り扱いがなされた民間労働者とは、船員労働者である。海運業も明治日本が近代化する上で欠かすことの出来ない産業であった。国内の官営模範工場で生産した絹織物等を海外に輸出する必要があったためである。だが、この当時の日本の船舶は性能が不十分であり、かつ、船員の技術的な練度も低かったために、海難事故が多発していた。こうした状況の中、海員の雇い入れ、解雇に関しては、1879（明治 12）年、太政官布告第 9 号「西洋形商航海員雇入雇止規則」により、既に規制がなされていたが、1899（明治 32）年 3 月に商法が制定され、その規定中に海上労働者に対する扶助規定が盛り込まれることとなった。ここでもやはり、産業政策の一環として、規制・恩恵的な扶助の制度として、海上労働者に対する保護はその歩みを始めたのである。

すでに述べたように、明治における労働者保護行政は、労働者保護それ自体を政策目的とするのではなく、国家事業たる鉱業や、官営工場の労働者を軸に進められ、その労働力をいかに保護し、近代化に資するものとするのかというところに力点が置かれていた。したがって、ここにおける労働災害への金銭的な扶助は、その慈恵的な響きの通り、あくまで、労働災害における死傷者に対する恩恵として行われているに過ぎなかったのである。

このように、労働災害に関する恩恵的な扶助については、徐々に国家レベルでの統一的な法令が定められていたのに対して、各工場、職工に対する警察的規制に関しては、府県警察がその執行主体であった。そのため、各府県でその取り組みの状況に大きな差異が存在していたのである。ここで、以下、具体的な府県ごとの状況を見る前に、図表 2-2 として制定状況を示しておく。

ここで、工場、職工に関する警察的規制については、次の 3 種に大別することが出来る²⁶⁾。第一に、工場の建設それ自体に関するもの、第二に、汽罐汽機²⁷⁾の取り締まりに関するもの、第三に、職工募集の取り締まりに関するもの

26) 前掲『労働行政史 第 1 巻』, 19～20 ページ。

27) ボイラー、および蒸気機関のことである。なお、現行法令においても、例えば電気事業法（昭和 39 年 7 月 11 日法律第 170 号）においては、汽罐・汽機という用語

である。第一の工場建設それ自体に関する規制としては、1877（明治10）年5月に、大阪府において、他道府県に先駆け「製造所取締規則」が制定された。これは、当時大阪府が日本で最も先端的な工業集積地帯であったため、工業化にともなう労働問題がいち早く噴出したためであろう。次いで、1881（明治14）年8月には、「製造所管理ニ関スル布達」が警視庁から発出され、以降、京都府（明治29年）、奈良県（明治31年）、青森県（明治32年）など、複数の府県において、工場建設に関する一般的な取締規定が制定されるにいった。ここで具体的に、警視庁の「製造所其ノ他ニ関スル取締ノ件」を例に、工場建設規制に関する規則を確認しよう。

- 第一條 左ニ列記シタル建設物〔ガス、石油など天然資源関係の工場、化学製品等、26項目が列記されている〕ヲ設置セントスル者ハ設置地所轄警察官署ヲ経テ警視庁ニ願出許可ヲ受クヘシ（中略）
- 第二條 左ニ列記シタル製造所〔海産物の加工場から、製紙工場、電気製品工場にいたるまで幅広く生活用品に関わる製造所が14項目列記されている〕ヲ設置セントスル者ハ設置地所轄警察官署ニ届出許可ヲ受クヘシ（中略）
- 第五條 工事中ハ警視庁又ハ所轄警察官署ノ指示ニ従ヒ検査ヲ受クヘシ
- 第六條 工事落成シタルトキハ許可ヲ受ケタル官庁ニ届出テ使用ノ認可ヲ受クルニ非サレハ使用スルコトヲ得ス但シ警視庁ニ届出ヘキモノハ設置地所轄警察官署ヲ經由スルコトヲ要ス
- 第七條 建設物ノ要所ニハ所轄警察官署ノ指示ニ従ヒ適當ナル箇数ノ消火器又ハ消火剤ヲ設備スヘシ
- 第八條 建設物ノ使用権ヲ承継シタル者ハ属籍、住所、氏名、生年月日（法人ニ在リテハ其ノ名称、事務所在地、代表者ノ氏名ヲ記シ定款ヲ添付スヘシ）ヲ記シ前使用者ノ連署ヲ以テ三日以内ニ許可ヲ受ケタル

が附則に残っている。

官庁ニ届出ヲシ警視庁ニ届出ツヘキ者ハ設置地所轄警察官署ヲ經由スルコトヲ要ス

この例として挙げた警視庁の「製造所其ノ他ニ関スル取締ノ件」を確認することで指摘できるのは、後に詳述するが、さしあたり次の 3 点である。一つには、非常に広範かつ一般的に工場建設が規制を受けていたということである。二つには、工場の設置、建設物の様態の許可、検査にいたるまで、警察がその権限を有していたということである。三つには、工場設置等に関する規制執行については、末端の警察署がその任にあたっていたということである。

しかしながら他方において、工場建設に関する一般的な規制が設けられたのは一部の府県にとどまる。工場建設につき、何らの規制も定めていない府県として挙げられるのは、滋賀県、富山県、愛媛県、大分県、熊本県、沖縄県の 6 県にとどまるものの、特定の危険物や衛生的に特に配慮を必要とする原料を用いて物品を製造する工場につき、個別に規制を加えていく方法がより一般的であった。例えば、火薬の製造を行う工場に対する「火工場取締規則」、マッチ製造工場の規制である「燐寸取締規則」²⁸⁾、花火の製造にかかる「煙火取締規則」、化製場²⁹⁾ 規制に関する「魚獣化製造取締規則」等の制定が挙げられる。だが、先に挙げた一般的な工場取締に関する規則であろうが、特殊・危険な製造物に関する工場取締であろうが、その規制執行の権限は警察にあり、特に末端の警察官吏がこれを担っていたという事実が、ここでは重要である。

第二の汽罐汽機に関する規制に関しては、すべての道府県において何らかの規則が制定されている。最も早く汽罐汽機に関する取締規定を制定したのは、

28) 当時マッチの規制が特に問題となったのは、現在と異なり頭薬の原料に黄燐を用いていたためである。黄燐マッチはそれまでのマッチと異なり、火付きが良いが、その分自然発火しやすく、さらに、黄燐は人体に有害であった。このため、黄燐マッチは国際的に問題視され、1906 年にはベルン条約により、製造が禁止されるに至った。

29) 化製場とは、獣畜の肉、皮、骨、臓器等を原料として皮革、油脂、にかわ、肥料、飼料その他の物を製造する施設のことである。

福岡県であり、「蒸気罐取締規則」を1883（明治16）年に制定している。その後、1886（明治19）年には長野県、1888（明治21）年に滋賀県でも「汽罐汽機取締規則」が制定される。では、実際の取締規則の内容はいかなるものであったのか。ここで、1894（明治27）年に東京府において制定された「汽罐汽機取締規則」を確認しよう。

第一條 汽罐竝汽機ヲ設置セントスル者ハ其定着ニ係ルモノハ据付前其可搬ニ係ルモノハ使用前願書ニ左ノ事項〔設置工場の住所、煙突性能、汽罐汽機に関する事項など8項目が列挙されている〕ヲ添付シ所轄警察署又ハ警察分署ヲ経テ警視庁ニ願出免許ヲ受クベシ其増設変更ヲ為サントスルトキ亦同シ但此場合ニ於イテハ其増設変更ニ関スル事項ノ外添付スルヲ要セス

第五條 第一條ニ依リ設置セル汽罐竝汽機ヲ買受又ハ譲受継続使用セントスル者ハ変方連署ヲ以テ所轄警察署又ハ警察分署ヲ経テ警視庁ニ願出免許ヲ受クベシ

第六條 第一條ノ免許ヲ得タル後其構造落成シタルトキハ所轄警察署又ハ警察分署ヲ経テ警視庁ニ届出検査ヲ受クヘシ検査証（汽罐汽機検査証、製造所工場検査証）ヲ受クルニアラサレハ使用スルコトヲ得ス（中略）

第八條 検査証面ニ異動ヲ生シ又ハ検査証ヲ遺失毀損シタルトキハ五日以内ニ所轄警察署又ハ警察分署ヲ経テ警視庁ニ届出書換又ハ再渡ヲ請フヘシ（中略）

第十八條 警視庁ハ警察官吏ヲ派遣シ製造所工場ノ視察ヲ為サシムルコトアルヘシ

ボイラー、蒸気機関設置の許可、購入、使用者変更の許可、落成後の届出検査にいたるまで、警察が規制を行っていたことが分かる。さらに、警察官吏による視察により、汽罐汽機の使用整備状況の検査が予定されているのである。

ここで確認した「汽罐汽機取締規則」においても同様に、汽罐汽機に関する広範な許認可権限は警察によって握られており、その執行は末端の警察署が行っていた。

第三の職工募集の取り締まりに関する規制については、複数の道府県において制定を見るにいたるが、一方で、その規定を全く欠いている府県も多く存在する。

労働者募集にかかる規制が初めて定められたのは、以下に見るように明治 1881 (明治 14) 年であり、その後明治半ばにかけ、多くの道府県において規則が制定される。しかしながら、職業紹介業については、明治初年から規制対象となっていたのである。1872 (明治 5) 年には、東京府において「雇人請宿規則」が定められるにいたった。これは、江戸時代から続く、桂庵、肝煎、口入屋等による、徒弟、女中、下男、小僧等、封建的労働者の供給に傾きがちであり、それに伴う弊害を防止する意味においてなされていた。営利的な職業紹介事業への規制は、すでに明治の初年に存在していたのである。

近代化に伴う産業の勃興により、大量の労働需要が発生した。それゆえ、先に述べた営利的職業斡旋業者による労働者供給活動だけでなく、雇主による労働者募集活動も盛んになった。例を挙げれば、1898 (明治 31) 年頃には、工場における旺盛な生産活動を支えるべく、大量の労働者が必要となったため、女工を集团的に雇用する必要が生じてきた。このような女工の募集は、次のような方法でなされたという。「各工場ヨリ社員ヲ派遣シテ募集ヲナス」方法と、「紹介人ノ手ヲ経テ雇入ルル」方法があるが、派遣された社員が、派遣地の詳細を把握していない場合、必然的に「紹介人」の役割が大きくなったという。また、「事務員殊ニ見番³⁰⁾ヲ以テ募集人トナスヲ常トスト雖ドモ、往々此以外ノ人ヲ使用スルコトアリ、或ハ必要ニ応ジ浮浪ノ徒ヲ傭使シテ募集ニ当ラシムルコト」さえもあったという³¹⁾。

30) 見番/検番とは、その土地の料理屋、芸者屋、待合(まちあい)の業者が集まってつくる組合の事務所の俗称である。

31) 前掲『労働行政史 第 1 巻』, 164~167 ページ。

このような労働者募集が行われる中、次第にその弊害が目立ってくるようになる。具体的には次のような事柄が弊害として顕著になってきた³²⁾。第一に、募集に対する応募者の無知、不案内に乗じた行為である。事業場の遠隔地において募集をかけ、不当な労働条件を押し付けていた。第二に、犯罪的行為により募集が行われた。すなわち、半ば誘拐まがいで労働者を集め、しかも前借金を行うことで、実質的には人身売買と同様の結果がもたらされていた。第三に、募集人による中間搾取が行われていた。募集者の前借金からのピンハネ等が平然と行われていたのである。

このような職工募集の状況を適正化するべく、上述の職業紹介業に対する規制だけでなく、労働者募集そのものに対しても併せて、規制が及ぶようになった。1881（明治14）年9月に、山口県において発布された「職工募集取締規則」がその嚆矢である³³⁾。その後は、1891（明治24）年9月に岐阜県、1894（明治27）年に12月大阪府で制定され、複数の道府県において規則が制定されている。だが、職工募集の取り締まりに関して、「取締ノ寛厳必スシモ一ナラサルノミナラス、全クスル規定ヲ設ケサル府県」が存在するのである。すなわち、東京、長崎、新潟、群馬、千葉、長野、福島、高知、福岡、熊本、宮崎、沖縄がこれに該当する³⁴⁾。上述のような弊害が各地において報告されていたにも関わらず、当時、各府県においては、実際の法執行活動の寛厳だけでなく、その規則の制定状況においてすら、大きな差異が存在していたのである。

次に、いかなる内容が規則において定められていたのか、ここで大阪府の「職工募集取締規則」を例に、詳細を見てみることにしよう。

第一条 諸工場ニシテ其所在ノ市郡以外ニ於テ職工ヲ募集セントスルトキハ
其工場管理者ヨリ十日以前ニ左ノ事項ヲ具シ工場所在地ノ警察官署
ニ届出ヘシ

32) 前掲『労働行政史 第1巻』, 165 ページ。

33) 同上『労働行政史 第1巻』, 20 ページ。

34) 前掲『工場法論』, 127～128 ページ。

- 一 募集地名及起源
- 二 予定人員 (男女ニ区別スルヲ要ス)
(中略)
- 七 教育ニ関スル方法
- 八 募集取扱人ノ族籍住所氏名

第七条 工場管理者又ハ募集取扱人ハ警察官ノ臨検又ハ募集記録ノ閲覧謄写ヲ拒ムコトヲ得ス

第九条 本則第一条乃至第七条ニ違背シタルモノハ三日以上十日以下ノ拘留ニ処シ又ハ壹円以上壹円九拾五銭以下ノ科料ニ処ス

職工募集取締規則は、各道府県概ね、例として挙げた大阪府の規則と異ならない。そこでは、詳細な項目につき規制を設け、警察署に対して届出をしなければならず、その履行確保手段として、警察官吏による臨検、募集記録の閲覧、罰則も定めていた。以上確認したように、ここでも警察官吏が詳細に規制を行っており、警察的取締行政としての性格が見て取れるのである。

(2) 労働者保護行政の組織体制

(1) において述べたように、工場法が制定される以前の労働者保護行政は、警察行政の範疇として、警察的取締行政として実施されていた。それでは、実際の労働者保護に関する行政体制はいかなるものであったのか。ここでは、まず、労働行政に関係する中央の行政機構を概観し、次いで、地方における行政体制を検討する。

まず、中央の行政機構については、1922 (大正 11) 年に、内務省外局として社会局が設置される以前、労働行政は関係の各官庁によって分掌されていた。第一は、労働者保護に関する事項である。この事項は、工業行政の一部として農商務省に属していた。農商務省は 1881 (明治 14) 年 4 月 7 日に設置、11 日に開庁された。農商務省は、内務省が所管してきた殖産興業政策を移管され、

内務省の勸業部門を引き継いで出発したのであった³⁵⁾。だが、この時移管されたのは、工業に関係する事項すべてではなく、その一部が移管された。つまり、内務省が所管していた工業に関する行政・政策は、軽工業に関するそれであり、重化学工業に関するそれは、工部省に属していたからである。この工部省が、1885（明治18）年12月に、内閣制度の発足とともに廃止され、その所掌事務が、逓信省と農商務省に分割されるに至り、農商務省工務局がすべての工業に関する行政を所管することとなったのである³⁶⁾。

しかしながら、設置初年には、労働者保護に関する施策を担う旨、明確に規定されていなかった。1881（明治14）年の農商務省最初の事務章程第5条には「工務局ハ勸工、発明品ノ専売免許、商標、工学校、工作上ノ建造物、工作上ノ統計ニ関スル文書ノ採集及ヒ工作技術ノ議會ニ関スル事務掌理ス」とあるのみで、実際にも労働者保護に関する施策は行われていなかったという³⁷⁾。同年の『農商務卿第一回報告』の工務局に関する記述には、「工業ニ関スル一切ノ条例規則方法ヲ制定、以テ公私工場及其事業ヲ管理督励」することが工務局の所掌事務であるが、「創立日尚浅ク、加之資給亦充備セザルヲ以テ右等重要ノ事業中未タ功績ノ举行スルニ足ルモノナシ」という状況であった³⁸⁾。このような「資給」も充実しない状況下における労働者保護行政については、「千住製鐵所職工規則ノ改正」を行うに止まったのである³⁹⁾。

農商務省設置翌年の1882（明治15）年には、工務局内に調査課を設け、早くも工場労働に関する調査を開始することになる⁴⁰⁾。「労役法及ヒ工場条例ヲ収輯シ職工及ヒ工場ニ係ル慣習ヲ詳明ナラシメンカ為メ各府県ニ移牒シテ之ヲ調

35) 佐岩信竹「明治維新期の経済政策」、石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史 1 幕末維新时期』東京大学出版会、2000、82ページ。

36) 通商産業省編（1962）『商工政策史 第8巻 工業労働』、7ページ。

37) 同上『商工政策史 第8巻 工業労働』、7～8ページ。

38) 『農商務卿第一回報告』、109ページ。（明治文献資料刊行会編（1960）『明治前期 産業発達史資料 第4集（1）』所収）。

39) 同上。

40) 前掲『労働行政史 第1巻』、7ページ。

査セシメ既ニ其回答ヲ得ルモノ過半ニ及」んだ⁴¹⁾。このように当初から労働者保護行政に関する基礎調査を行い、それが積み重ねられ、後に述べるように、44 年の星霜を重ね、工場法制定へと繋がっていくのである。その後、工場労働に関する事項は、工務局あるいは商工局⁴²⁾において所掌されることとなるのである⁴³⁾。

第二は、鉱山労働行政である。鉱山行政は、元来、工部省に所管されていたが、1885 (明治 18) 年の内閣官制制定により、工部省が廃止されたため、農商務省へ移管された。農商務省では、大臣官房の一課として置かれた鉱山課に所管された。その後、1886 (明治 19) 年 2 月の農商務省官制改革により、鉱山局が設置され、そのもとに鉱山課及び試験課を置いた⁴⁴⁾。その後も、鉱山行政の規模が拡大されるにいたり、鉱山局の下には 2 課あるいは 3 課が置かれ、鉱山行政を所管した⁴⁵⁾。

鉱山行政組織におけるその後の画期は、1890 (明治 23) 年 6 月であった。この年、官制改革が行われ、明治初年以来、地方長官に委託してきた鉱山行政権を農商務省に回収し、中央集権的に所管するという重大な変革であった⁴⁶⁾。また、同年 9 月には「日本坑法」において、鉱業労働者の保護規定を補う形で、

41) 『農商務卿第二回報告』, 63 ページ。(明治文献資料刊行会 (1960) 『明治前期産業発達史資料 第 4 集 (1)』所収)。

42) 1881 (明治 14) 年に農商務省が設置された当時は、内部に 8 局が置かれ、そのうち商業行政が商務局、工業行政が工務局に所管され、労働者保護は工務局に属していた。その後、1890 (明治 23) 年に両局が統合され商工局となり、労働者保護行政も商工局へ引き継がれた。しかし、1897 (明治 30) 年には再び商務、工務の二局へ分割され、1898 (明治 31) 年に再統合、1909 (明治 42) 年には再分離、1913 (大正 2) 年にも統合、1919 (大正 8) 年にはさらに分離と、組織編成が目まぐるしく変化する。『労働行政史 第 1 巻』, 8 ページ。

43) 前掲『労働行政史 第 1 巻』, 8 ページ。

44) 北海道鉱山保安監督局編 (1992) 『北海道鉱山保安行政の歩み及び沿革』。

45) 日本鉱山懇話会 (1932) 『日本鉱業発達史上巻』, 54 ページ。

46) 同上。また、鉱山行政の特殊性を訴え、中央集権的改革を成し遂げたのは、時の鉱山局長和田維四郎の努力によるところが大であったという。さらに、1890 (明治 23) 年 8 月『坑法論』を上梓し、鉱山行政の確立を理論的にも支えた。

雇用と安全にかかる規定が設けられた「鉱業条例」が制定公布され、翌 1891（明治 24）年には、勅令第 145 号により「鉱山監督署官制」が公布された。新設された鉱山監督署は、農商務大臣の管理に属し、鉱業条例の定めるところに従って鉱業監督事務を担うこととなる。職員として、鉱山監督官、技師、書記、技手を置き、鉱山監督官をもって署長とした。次いで、1892（明治 25）年 3 月には「鉱業警察規則」が公布、4 月に施行され、鉱山行政は中央政府によって一元的に実施されることとなり、地方機関として農商務大臣の下に、東京・秋田・大阪・広島・福岡・札幌の 6 地域に鉱山監督署、金沢、鹿児島に鉱山監督支所を設置し、管内鉱業の保護監督を行う方針としたのである。

その後、鉱山行政は、（大正 14）年 3 月に農商務省が廃止、それに伴い商工省と農林省が設置され、商工省に所管されることになる。鉱山監督署も数次の官制改革を経たのち、鉱山監督局と名称を変え、札幌・仙台・東京・大阪・福岡に置かれることとなった⁴⁷⁾。

第三に、職業問題について関する行政である。この行政分野は、内務省が失業救済の見地から社会事業として実施してきた⁴⁸⁾。1917（大正 6）年 8 月 24 日、勅令第 115 号をもって、軍事救護法施行にかかる事務を所管させるため、内務省地方局に奏任官 1 名、判任官 3 名を専任として、臨時に置くことが定められ、翌 25 日に内務省分課規定を改正し救護課を設置した⁴⁹⁾。この救護課が中央行政機関の嚆矢であり⁵⁰⁾、その後、1918（大正 7）年 6 月には救済事業調査会、翌 1919（大正 8）年 11 月には、救護課は社会課とその名を改めるにいたる。このような中央の行政組織が整備される以前は、各府県や大都市において担わ

47) 前掲『日本鉱業発達史 上巻』、54～55 ページ。

48) 後発資本主義国としての日本が、機能分化した殖産興業政策と人力政策を統合することで、労働行政を創出する過程を論じるものとして、村上貴美子「労働行政の創出過程—殖産興業政策と人力政策の統合（1）～（3）」『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』、2010～2011 年、を参照。

49) 大霞会（1971）『内務省史 第三巻』、369～370 ページ。

50) 前掲『労働行政史 第 1 巻』、7～8 ページ。

れていた^{51) 52)}。

第四に、労働組合、労働争議についてであるが、これは、官制上、明確に所管官庁が定められていなかった。労働争議に関しては、治安警察法、その他取締法規の所管関係上、内務省警保局において所掌されていたが、労働組合に関連する行政活動は、農商務省、内務省、いずれの所管であるか、あいまいな状況に置かれていたのである。

以上、工場法制定以前の労働行政は、政策分野ごとに細分化され、各官庁によって所管されており、かつ、その実施主体のレベルも中央行政機関が担うものと、地方の行政機関が担うものが混在しており、錯綜した状況にあった。近代化政策推進の陰で生じた様々な社会問題に対応すべく打たれた多様な政策分野が、労働行政、あるいは社会行政という固有の行政分野として体系化される以前の時代であったため、ある意味当然のことではあるが、このような複雑な政策所管体系が、その実施に影響を及ぼすのであった⁵³⁾。

次に、地方の行政機構はどのような体制をとっていたのであろうか。第一に、労働者行政については、その多くが地方長官の権限に属しており、警察部に再委任され、実施されており、府県警察部の保安課、衛生課において所管されていた。第二に、鉱山行政に関しては、先述の通り、1892 (明治 25) 年以降、鉱山監督署が設置され、地方においても、中央直轄の行政体制が編成されていた。第三に、職業問題に関する行政については、先述の通り、中央での行政機

51) 前掲『内務省史 第二巻』, 469 ページ。

52) 地方が運用主体であったことにより、恤救規則の運用には大きな地域的偏差が生じていた。例えば、1881 (明治 14) 年の地域ごとの救助人数は、多い方から、岡山県 705 人、福岡県 628 人、石川県 556 人、兵庫県 398 人、山口県 368 人であった。また少ない方から、宮城県 2 人、岩手県 3 人、埼玉県 4 人、山梨県 6 人となっており、いかに地域的な偏りが大きいかが分かる。前掲『内務省史 第三巻』, 346~347 ページ。

53) 「政策体系」と「所管体系」のズレが生むダイナミズムを、その乖離が現実の行政実務に投射された「基本計画」と「実施計画」のダイナミズムとして分析を行うものに、打越綾子 (2004) 『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画』, 日本評論社。

構整備が行われる以前は、主に大都市が中心となって救貧対策を行っていたが、内務省に救護課が設けられ、社会課、社会局と行政機構が発展的に整備されたことに呼応して、地方においても救済課、あるいは社会課といった組織が設けられた。第四に、労働組合、労働争議については、府県警察部、東京においては警視庁が所管していた。

ここで、具体的に府県警察の組織を見てみよう。まず、府県レベルの組織についてである。1890（明治23）年10月勅令第225号地方官官制改正により、府県に知事官房、内務部、警察部、直税署、間税署、監獄署の二部三署が設置された。これにともない、従前の警察本部が廃止され、警察部が設置されることとなった。警察部は、「高等警察及行政警察ノ事務ヲ掌」り、事務の分課は知事がこれを定め、主務大臣に報告することとなった。したがって、府県によりやや分課の様相は異なるが⁵⁴⁾、以下のように分課がなされていた。すなわち、警察本部設置下で存在していた主計課が概ね、警務課に吸収され、警務課と保安課の二課が置かれていた⁵⁵⁾。さらに、それぞれに、職務係、庶務係と安寧係、検察係が設けられたのである。その後1893（明治26）年勅令第126号をもって地方官官制の改正があり、警察部の所管事項に、従来の高等警察、行政警察のほか、新たにこれまで内務部の主管になっていた衛生の事務⁵⁶⁾が加えられ、衛生事務が警務課と保安課にそれぞれ振り分けられた。その後、警察部に衛生課を置き、衛生に関する事務をすべて移管することとなった。衛生事務もすべて警察の監督下に置いたのである。以後、組織再編は様々行われたが、工場取締に関する事項は、工場法制定によって警察部内に工場課が設けられるまで、

54) 例えば、大阪府のように政治的枢要地には、高等警察課が別に設置された。山元一雄（1934）『日本警察史』、松華堂書店、234ページ。

55) 山元一雄（1934）『日本警察史』、松華堂書店、234ページ。

56) なお、次に示す、1879（明治12）年内務省乙第55号により、1880（明治13）年頃からすでに衛生課は独立した一課として存在していた。

「昨明治11年当省乙第44号並同第49号ヲ以テ衛生事務担当ノ吏員ヲ置キ候様相達置候処自今更ニ衛生課ヲ設ケ（中略）衛生ノ大意ニ通スル者ヲ選テ之ニ別紙ノ条項為取扱候様可致此旨相達候事但事務条項ニ準シ職務章程取調可伺出事」

警察部内の保安課が主に担っていたのである。具体的な人員の数としては、参考として 1910 (明治 43) 年において、汽罐汽機、原動機、各種工場取締と職工取締りに従事していた地方における人員を、以下の図表 2-3 に示す。

図表 2-3 工場職工取締人員表

	汽罐汽機	建築	工場・職工	職工募集
技師(専)	6	1	0	0
技師(兼)	2	1	0	0
技手(専)	50	18	3	0
技手(兼)	3	1	0	0
属(専)	0	1	0	0
属(兼)	0	10	0	0
雇員・嘱託(専)	3	1	6	0
雇員・嘱託(兼)	11	82	0	0

出典) 岡實 (1917) 『工場法論』, 154~155 ページより作成。

次に、末端の警察署組織⁵⁷⁾についてである。実際の警察署内では、各職務に応じ係制を配し、事務分掌を行っていた。具体的には、末端の警察署における業務は、行政警察、司法警察、高等警察に三分され、さらにそれぞれが細分化されたうえで、具体的な組織に落とし込まれていた⁵⁸⁾。それと合わせ警察署所轄区域を複数の区域に分割し、それぞれを担当巡査が受け持ち、定期的に、あるいは臨時に担当区内の工場等を臨検する体制になっていたのである。

以上まとめるならば、工場法制定以前の工場取締警察行政においては、次のような特徴が備えられていたといえる。第一に、この時期の労働行政は、各官庁で分散的に所掌されていた。1922 (大正 11) 年 11 月 1 日に、労働行政の一

57) 当時の警察署長がいかに広範な権限を握っていたかを、自身の経験として述べるものとして、宮下浩 (1978) 『特高の回想—ある時代の証言』, 田畑書店。

58) 一例として、行政警察を、庶務係・営業係・衛生係・交通係・兵事係・消防係・建築工場係・違警罪係・会計係・監察係、司法警察を糺治係、高等警察を特高係・普通高等係に分掌している。

元化を図るべく、内務省外局として社会局が設置されるまで、労働者保護行政は、関係各官庁において分掌されており、統一された労働者保護行政は存在しなかったのである。第二に、若干の人道的見地からの配慮をしつつも、基本的には公共への危害防止と風紀の維持を目的とし、警察的な取締行政の一環として行われていた。そのため、労働者保護を目的とする労働者の安全衛生管理等に関する指導的な行政活動は行われえなかったと推察されよう。関連して第三に、警察行政の一環としてなされたがゆえに、その実施は各道府県の警察部、東京においては警視庁によって担われていた。

以上のような組織体制における特徴を有することから、当時の労働者保護行政は次のような状況にあった。第一に、労働者保護行政を所管する官庁と、実際に規制事務執行を行う組織が不一致を見せていた。労働者保護行政そのものは内務省、農商務省等に所管されていたが、事務の執行に関しては、一部を除き、一貫して府県警察、東京においては警視庁が担っていた。これは、川路利良が『警察手眼』において、「一国ハ一家也。政府ハ父母也。人民ハ子ナリ。警察ハ其保傅也。」⁵⁹⁾と述べたことに象徴されるように、広範な行政警察⁶⁰⁾の觀念から、地方における行政活動のほぼすべてに関して地方長官が委任を受け、執行していたことによる。もとより、広範な地方行政執行活動における裁量を保持していた府県知事は、折からの近代化、工業化の波に乗って押し寄せる労働問題に対して対処すべく、各府県において、独自に工場や職工に対する規制保護を行っていたのであった。

このように、労働者保護のための統一的な立法が存在していなかったため、各府県においては、生じた問題に応じて、個別に規制のための規則などが発出されていた。場当たりの法令の遵守状況を監督していたのは、府県の警察であったのは上述の通りである。戦前日本においては、膨大な事務が知事に対し

59) 川路利良(1876)『警察手眼』、2～3ページ。

60) 行政警察とは、警視庁職制章程並諸規則第2章第1条、2条によれば、「人民ノ凶害ヲ豫防シ世ノ安寧ヲ保全スル」ことであり、「權利健康風俗國事」の4事項大別にされる。

て委任されており、さらに必要に応じて府県官吏に対して再委任されていた。このような、地方における事務執行の「知事主義」は内務省では半ば当然のこととされており、各官庁が地方に自前の出先機関を持つことは困難であった⁶¹⁾。

第二に、警察行政の一環として警察官吏により業務が執行されていたため、職工保護のための職場管理指導を行うというよりもむしろ、法規に従って工場の操業がなされているか否かを確認する形式主義的な監督が行われた。

第三に、労働行政が細分化され、各官庁により分掌されており、かつ業務の執行そのものは府県警察が担っており、統一した労働者保護に関する法令を欠く状況においては、府県により、当該行政の取組に差異が生じていたのである。

(3) 工場取締行政の実態

前節において述べた通り、工場や職工に対する監督行政は、警察行政の一環として実施されており、警察官吏によって実際の執行がなされていた。本項では、こうした警察官吏による監督行政の実態を明らかにする。

監督行政が、府県知事に対して委任され、さらに、府県警察部、東京においては警視庁、末端の警察署が実際の執行を担当していた。当然のことながら、府県により、地理的条件や、人口、産業構造等の社会経済的条件が大きく異なるため、監督すべき工場や職工の数に大きな偏差が存在していた。このような社会経済的な要因は工場取締の状況に影響を及ぼすであろう。

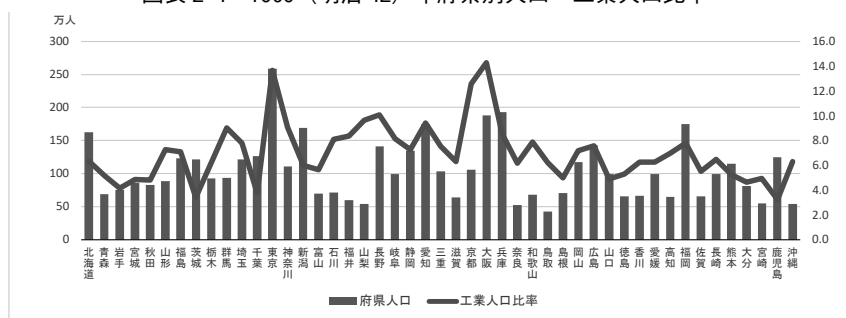
そこで実際に、工場法が制定・施行される以前の各道府県における社会経済的環境を確認しておこう。以下の図表 2-4 は、工場法制定の直前、1909（明治 42）年の各道府県別人口、および人口に占める工業人口の割合である。図表 2-4 に示されるように、各道府県の人口の分布には大きな偏りがみられる。東京・神奈川・埼玉・千葉、愛知、大阪・兵庫・京都には多くの人口が集中する

61) 各官庁が独自の地方機関を持つことを妨げていたことについては、時代がやや下るが、経済統制実施のため独自の地方機関設置を画策した「手足のない」商工省が、内務省との折衝の結果、警察機構を活用することになったことを指摘している。内政史研究会（1969）『清水重夫氏談話速記録』、65～66 ページ。

一方で、北陸地方などでは人口がかなり少ない⁶²⁾。具体的には、東京府の人口がおおよそ 259 万人、愛知県では約 174 万人、大阪府、兵庫県、京都府ではそれぞれ、約 188 万人、約 193 万人、約 106 万人である。

次に各道府県人口に占める工業人口比率を確認する。道府県別人口の分布と同様、工業人口比率にも各道府県に散らばりが存在する。最も比率が高いのは、大阪府の 14.3 パーセントで、次いで東京府の 13.7 パーセント、京都府の 12.6 パーセントと続く。他方で、最も比率が低いのは、鹿児島県で 3.2 パーセント、続いて茨城県 3.4 パーセント、千葉県 3.8 パーセントとなっている。

図表 2-4 1909（明治 42）年府県別人口・工業人口比率



出典) 戦前期日本県内総生産データベース産業別有業人口より作成。

ここで注目に値するのは、必ずしも、人口が多い県において工業人口比率が高いという訳ではないということである。すなわち、人口としてはさして多くない北陸地方や、群馬県、長野県において、工業人口比率が高くなっている。このことは、当時の日本における産業構造と関係している。すなわち、当時の

62) なお、1909（明治 42）年には、現在の日本における都道府県別の人口分布と大差なくなっているが、明治初年には、新潟県の人口が最も多かった。図表において示される 1909（明治 42）年の人口順位でも第 6 位となっており、都市圏へと人口が集中していく過程の残滓が見て取れる。

日本における主力産業は繊維工業であり、北陸地方や、群馬県、長野県等で、工業人口比率が高いのは、当該地域において繊維工業が発達していたことに起因する。例えば、群馬県は古くから養蚕が盛んに行われており、特に桐生が高級絹織物として有名である。このような従来からの名産の輸出品としての価値をさらに高めるべく、1872（明治 5）年には官営模範工場として富岡製糸場が設立されたのであった。

上述の通り、各道府県は、それぞれの歴史的経緯から、人口、産業構成等の社会経済的環境を持っていたのである。さらに、このような工場や職工の数の違いは警察官吏による工場監督の形態にも違いをもたらす。

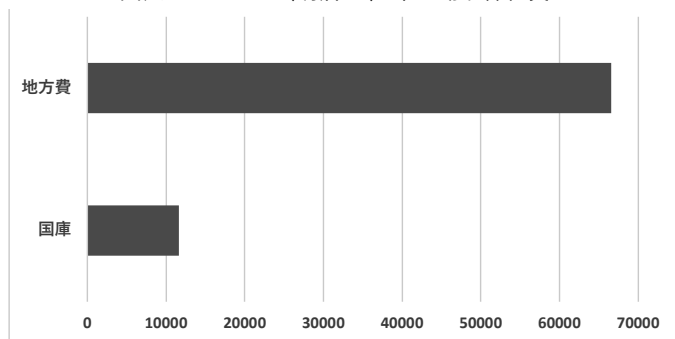
さらに、工場数が府県により、大きく偏在していることは、政治的な意味においても、警察官吏による工場監督の執行の寛厳に対して、影響をもたらすのである。すなわち、戦前の府県事務執行体制においては、府県会が府県における予算の議決を行っていた。そして、戦前においては、財政調整制度が未発達であったため、現在とは異なり、国の事務を府県の費用負担において執行していた。したがって、府県において必要な事務を執行するためには、府県会において予算の議決が必要となる一方で、府県によっては、監督されるべき対象である工場の工場主等が大きな勢力を誇っていた所も存在するのである。

このような状況の下では、工場における労働者の職場における安全衛生を守るためには厳しい監督が必要となる。しかし、その監督のための必要経費を府県に依存しているがゆえに、その経費の原資である予算の議決権限を持つ府県会議員には、工場主が含まれており、彼らの意向を無視し、多額の予算を工場監督の必要経費とし、十分な監督活動を行うことは困難であると考えられる。このような府県会における工場主らの勢力の強弱は、概ね、府県における工場数の多寡に対応すると考えられるため、工場監督の必要性が大きな府県であるにも関わらず、府県会の勢力図によっては、監督の密度が低く成り得るのである。

これまで指摘してきた工場監督の執行に影響を及ぼす要因を前提に、工場法以前の工場取締の実態に迫る。まず、1910（明治 43）年を例に、工場取締に

対してどの程度の予算が投じられていたのかを見てみよう。この年は、各道府県における汽罐汽機、原動機、各種工場、職工の取締に伴う予算として、7万7891円が投じられている。その内訳としては、国庫支出が1万1627円余りで全体の15パーセント、地方費が6万6568円余りで全体の85パーセントを占めている。なお、1910（明治43）年の国家予算総額は56万9154円であった。ここからは、工場監督予算のかかなりの部分は地方により支出がなされているということが指摘できる。前述したように、工場取締は地方にかなりの程度依存した形で行われていたのである。

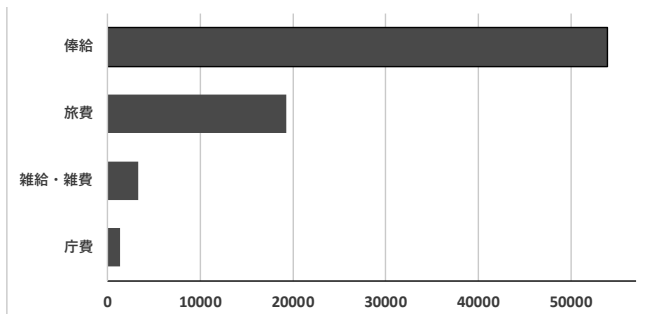
図表 2-5 1910（明治43）年工場取締経費



出典) 岡實 (1917) 『工場法論』, 152 ページより作成.

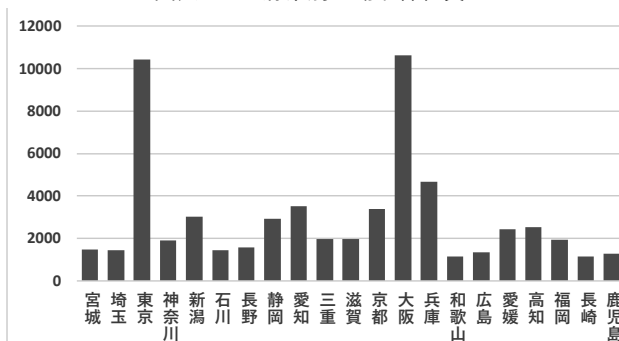
次に、先ほどの予算を誰が支弁しているのかではなく、何に使われているのか使途別に示したものが、以下の図表 2-6 である。俸給として5万3962円が充てられており、これだけで全体の約70パーセントを占める。これに旅費の1万9248円を合わせると、全体の95パーセントほどを占めることになる。そのほとんどが人件費として使われており、取締に必要な諸経費は限られたものであった。

図表 2-6 工場取締経費内訳



出典) 岡實 (1917) 『工場法論』, 152 ページより作成.

図表 2-7 府県別工場取締経費

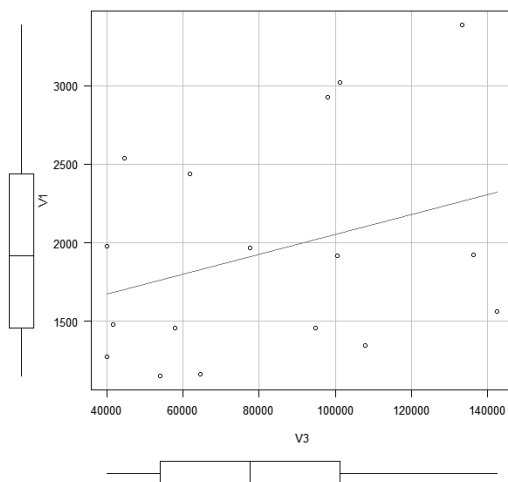


出典) 岡實 (1917) 『工場法論』, 153~154 ページより作成.

さらに、道府県別の経費を見てみよう。ここでは、支出経費が1,000 円以上の道府県を掲載している。この図表からは、大阪、東京が突出して多く、それぞれ、1 万 630 円、1 万 445 円を充てている。次いで、兵庫県の 4,668 円、愛知県の 3,519 円が続く。これらの府県は特に産業が発達した地域であり、ここで多くの経費が投じられていることは当然であろう。ここから、工場取締に投じる経費は産業の発達度合いによると考えるのが通常である。しかしながら、以下に示す図表 2-8 を見ると、必ずしも、単純に産業の発展具合に工場取締費

用が増えるという関係にはない⁶³⁾ということが明らかになる。すなわち、単純に工場の発展に合わせ工場取締を行っている訳ではなく、各府県により、取締りの積極性にかかなりの相違がみられるのである。

図表 2-8 工場取締費用×工業人口



次に、具体的に、いかなる方法でこの当時の工場監督が行われていたのかを、明らかにしよう。しかしながら、ここで1つ留保が必要である。すなわち、これまで警察史研究でも繰り返し指摘されてきたように、警察に関する史資料は、その多くが未だ公開されておらず、末端の警察官吏による警察活動を明らかにすることには、大きな困難が伴う⁶⁴⁾。そこで、ここでは主に先行研究や、周辺資料から、当時の「工場警察」の一端を明らかにしたい⁶⁵⁾。

まず、「工場警察」に関わる規定を、府県における規則、訓令レベルで確認

63) 両者の相関係数は0.32だが、有意ではない。

64) このような指摘として、前掲「昭和戦前期の日本警察について—行政・政治の視角から」、大日方純夫（1993）『警察の社会史』、岩波書店、など。

65) 以下の記述は、主として、前掲『警察の社会史』、53～92ページを参照している。

しょう。各府県の「工場警察」にかかる規則、訓令は、警察官吏の実際の執行活動そのものを記録したものではないが、当然、詳細に規定された規則、訓令は警察官吏の執行活動の実態を映し出す鏡となる。すなわち、規則、訓令から、当時の工場警察の実態に迫るのである。

1899 (明治 32) 年 6 月、内務省訓令第 19 号により、各府県に対して以下のような内容の命令を発出した。一つには、工場において、入院治療を要する負傷者が生じた場合は、警察署に届出をさせ、警察官吏が現場で救護の顛末を見届けよとの内容である。二つには、寄宿舍、社宅を持つ工場に対して、毎月 1 回寄宿舍・社宅を利用する職工数、患者数を届出させ、かつ病気・けがが原因で 30 日以上休業している者の職名、姓名、年齢、病状等も付記せよ、かつその者の救護に関する顛末を見届けよとの内容である。三つには、工場での負傷者、寄宿舍における病傷休業者の統計を届出よとの内容である。

翌 1900 (明治 33) 年 9 月には、農商務省が「工場ノ災害事故ニ関スル報告方」において、職工、徒弟を 10 人以上雇用する工場や、寄宿舍において死亡、負傷者が発生した場合は、遅くとも翌月中旬に、火災や、建物、煙突、汽罐汽機、機械類等に故障が発生した場合は、発生から 20 日以内に農商務大臣に報告するように訓令を発出したのである。

この内務省訓令と農商務省訓令をうけて、各府県において、具体的な手続きが定められるにいたる。工場火災、事故調査に関して、警察署、警察分署が調査する事項を具体的に規定していったのである。例えば、詳細かつ包括的に災害事故の報告手続として「工場災害事故報告手続 (明治 34 年 4 月 9 日訓令第 31 号)」を定めていた北海道庁を例にみると、大要、以下のような事柄が報告事項として定められていた。

まず、(1) 工場の名称、所在地、工場主の氏名、(2) 工業の種類、(3) 災害事故の発生日時、場所、原因、状況、(4) 死傷者数、性別、年齢、職名、(5) 死亡原因、負傷箇所、経過 (療養費負担者、休業中の賃金保障の有無)、(6) 死傷者発生の日時、場所、原因、従事業務、使用機械類の種類、の報告が求められる。

次に、火災又は建物、煙突、高架槽等の事故に関しては、(7) 建造物の位置、構造、材料、(8) 火災発見時の状況、その際行った防御方法と避難順序、(9) 避難設備、(10) 火災予防設備、(11) 給水状況である。

さらに、汽罐類に関する災害事故に関しては、(12) 汽罐の製造年月、製作地、製作者、(13) 最近の水圧試験明細書、(14) 汽罐修繕の有無、年月、汽罐の部分、修繕方法、修繕者名、(15) 旧汽罐購入の場合はその沿革、(16) 災害当時の蒸気使用の有無、その用途、圧力、(17) 汽罐の明細書、(18) 事故前の汽罐の異状、(19) 事故後の汽罐の形状、その絵図または写真、(20) 専任火夫、事故発生時の取扱者の氏名、履歴の概略、が報告事項として定められている。以上のように、工場取締の実働を担う警察署は、膨大かつ詳細な調査事項を履行していたのである。

以上のように、工場等で生じた災害事故に関して、警察官吏が事後的にいかに対処すべきかにつき、詳細な規定がなされていた。他方で、産業化により、工場設置が加速的に増加する中、工場災害に対する事後的な対応だけでなく、災害事故を事前に予防すべく、新たに規制を加えていった。工場取締に関する警察署の活動範囲がさらに増大したのである。

各地で制定された工場取締規則⁶⁶⁾は、工場の建設に際し、(1) 事業の種類、敷地面積、建築物の名称、坪数、設置する機械類の種類、性能、就業者数、作業時間、竣工期日等を詳細に記載した摘要書と、(2) 地形見取り図、敷地建物の配置図、建築物の平面図、断面図、正面図、側面図等を記載した建物図面、(3) 他人所有の土地建物場合、その承諾書、の提出を義務付けられた。監督官庁が上記の届出を受けた場合、(1) 当該建造物周囲の他人の住家等に対し相当の距離を有し、公害が発生しないか、(2) 当該建設地は特種工場の設置を禁止されている地方ではないか否か⁶⁷⁾、(3) 危害予防装置を有しているか否か、(4)

66) その名称は様々であり、製造所取締規則も同一の内容である。あるいは、一般的規則を制定するのではなく、個別の製造工場に応じて規制をかける場合もあった。

67) 例えば、京都府の「製造場取締規則」においては、「皇宮離宮及御用邸御料地ヲ離ル三百間以内ノ土地」、「御陵ヲ離ル百八十間以内ノ土地」、「御墓ヲ離ル六十間以

図表 2-9 取締監察事項

1	許可ヲ得シテ増設又ハ変更スルモノナキヤ否ヤ
2	場内ハ清潔ナルヤ否ヤ
3	非常口非常階段等ハ急変ニ際シ支障ナキヤ否ヤ
4	有害瓦斯ヲ発散スルモノハ其ノ防除ノ方法宜シキヤ否ヤ
5	汚水ヲ生スルモノハ其ノ排除ノ方法宜シキヤ否ヤ
6	汚物ヲ生スルモノハ其ノ除却ノ方法宜シキヤ否ヤ
7	発火ノ虞アル製造場ニ在テハ防火ノ方法備ルヤ否ヤ
8	製品燃料等ハ許可部内ノモノナルヤ否ヤ
9	建造場其ノ他火炉等崩壊ノ虞ナキヤ否ヤ
10	機関手油差火夫又ハ電機手ハ届出済ノモノナルヤ否ヤ
11	汽罐ノ最大気圧発電機及電動機ノ最大電圧又ハ電流ヲ超過セサルヤ否ヤ
12	安全弁ノ封鎖ハ異状ナキヤ否ヤ又秤鉾ノ錘量ニ異状ナキヤ否ヤ
13	汽罐ノ給水ハ駿水硝子管ノ中央ニアリヤ否ヤ
14	汽罐ハ運動円滑ナラス又ハ非常ノ音響ヲ発スルコトナキヤ否ヤ
15	汽罐ノ各部又ハ汽罐ノ諸部ヨリ蒸気又ハ水ノ漏洩スル等ノコトナキヤ否ヤ
16	煙突ノ掃除ハ行届居ルヤ否ヤ又黒煙継続噴出スルコトナキヤ否ヤ
17	電線ハ積極消極ノ二線相混交スル等ノコトナキヤ否ヤ
18	電線ハ水気ニ浸潤シ又ハ金属ニ接触スル等ノコトナキヤ否ヤ
19	電線ニ取付アル安全器(ローセツト)ハ固著シ居ルヤ否ヤ
20	電線ニ取付アル閉開器ハ半開閉ニナリ居ル等ノコトナキヤ否ヤ
21	電線ノ安全器(ローセツト)又ハ閉開器ニ塵芥等著シク附着シ居ラサルヤ否ヤ
22	職工ノ寄宿舎ハ清潔ナルヤ否ヤ
23	職工ノ寄宿舎ノ夜具食物ハ衛生上有害ナラサルヤ否ヤ
24	寄宿職工ノ風儀状態及雇主トノ関係
25	一般職工ノ風儀状態及び雇主トノ関係
26	職工ト他ノ雇主トノ関係
27	職工ノ集会又ハ秘密ノ運動ヲ為スモノナキヤ否ヤ
28	職工ノ流行性疾病其ノ他業務上ノ死傷者ナキヤ否ヤ
29	製造場ニ対シ近隣故障ノ有無アレハ其ノ理由
30	其ノ他一般ノ危害衛生秩序ニ関スル事項

出典) 岡實 (1917) 『工場法論』, 121~123 ページより作成.

煙突の高さ, および汽罐の地位は規定違反ではないか否か, を調査の上, 建設

内ノ土地」, 「京都市内土地」, 「建造物河川道路等ニ対シ害アリト認ムル土地」には, 「煤煙, 粉塵, 劇響, 又ハ有害悪臭ノ気体ヲ発散スル製造場ノ設置ヲ許可」しない旨, 明記されていた.

許可を与えていた⁶⁸⁾。

また、上記の届出に対して許可が付与された後も、警察官吏は、以下の工場建設の各段階において、適宜検査を行っていた。(1) 基礎杭打ちをなし、またはコンクリートを組成したとき、(2) 避雷針を取り付けたとき、(3) 一部または全部の工事を落成したとき、である。これら、事項に対する検査がなされ、検査証を受けなければ、工場は操業を許されなかったのである。

さらに、工場、製造場建設の許可、建設中、落成後の検査だけでなく、所轄の警察署においては、「工場台帳」を備え、所轄区域内に立地する工場の詳細を把握、管理し、定期的、臨時に警察官吏を派遣して臨検させていた。例えば、1896（明治29）年の大阪府「製造場取締規則施行心得」には、製造場は、毎月2回以上、そのうち一回以上は警部または巡查部長が巡回臨検することが定められている。具体的には、図表2-9の項目について臨検を行っていたという。

図表2-9に示された通り、広範かつ詳細にわたる事項につき、頻繁に警察官吏が調査を行っていた様子が推察しうる。また、このように詳細な規則施行心得を定め、頻繁に発出し、第一線の警察官吏の執行に統制をかけることで、第一線警察官吏の執行態様が、法規をいかに正確に適用し、違反を摘発するかという側面に傾斜するであろうことは想像に難くない。

次に、工場建設許可、工場・職工取締、周旋業者取締に関して、埼玉県を事例に、具体的に見てみよう⁶⁹⁾。

第一に、工場建設許可についてである。ここでは、1906（明治39）年12月27日、埼玉県熊谷警察署に設立願が提出された、精米・精麦・製粉を営む精米所の事例を参照する。この設立願には、(1) 工場建物構造調書、(2) 石油機関構造調書、(3) 据付仕様書、(4) 地形仕様書、(5) 工場平面図・正面図・断面図、(6) 煙突の図、(7) 工場隣地平面図、が添付されている。熊谷警察署においては、この届出書面にに基づき、実際の精米所予定地に赴き、立地、道

68) 前掲『工場法論』、107～108ページ。

69) 以下の事例記述は、主として前掲『警察の社会史』、55～67ページに基づいている。

路等からの距離，設計，職工数，隣接地の意向を調査した．その結果，翌 1907（明治 40）年 1 月 29 日に，設立許可を進達した．その後，同年 2 月 4 日に許可が下りる．同月 8 日には，申請者より，落成後検査，工場操業許可の願い出があったため，熊谷警察署は，10 日に再び実地での検査を敢行し，許可相当の進達を行った．次いで，26 日には，雇用予定者の履歴書を添えて，火夫雇用の許可が申請されるにいった．このような具体例から，工場建設の許可に関して，末端の警察署の役割がいかに大きなものであるかが理解できよう．また，折に触れて規則に沿った書類を提出させ，その書類に実態が沿っているかを臨検検査するという，きわめて法規の厳密な執行に偏った工場取締が行われていたかも知れんことが出来よう．

第二に，取り締まりの実態を確認するのは，職工保護に関するものである⁷⁰⁾．1902（明治 35）年 9 月，埼玉県警部長は，以下のような訓令を県下各警察署へ発したという．すなわち，「職工に対する工場主の酷使・虐待の弊害が除去されないばかりか，小機業家には近来，かえって助長するものがある」ため，「警察上，労働者保護の欠点といわなくてはなら」ず，「今後，工場の巡視・監督をきびしくし，いっそうの注意をもってこの弊害を除去せよ」との訓令であった．次いで，県警部長は，同年 10 月には，「工場警察」の完成を期すべく，次のような事項につき厳格な視察を求める内訓を出すに至る⁷¹⁾．

すなわち，(1) 工場設備のみならず，工場主と職工の関係を視察し，その保護状況に注意せよ，(2) 工場主に対する職工の挙動を監察し，職工としての契約履行状況を確認し，不適切な行為ある職工には戒諭を与えること，(3) 工場取締規則による注意に従わないものは，行政執行法により強制すること，(4) 工場主に対し，職工の待遇につき，同業者組合を結成させ，一定の規約を締結させること，である．さらに，工場の巡視にあたっては，工場を三種類に分類し，巡視の回数を定めていた⁷²⁾．「設備が完全で，秩序整頓しているもの」が

70) 前掲『警察の社会史』，60～64 ページ．

71) 同上，61 ページ．

72) 同上，61～62 ページ．

「甲」種の工場である。「設備は完成しているが、公安・風俗・衛生などときどき警察上の注意が必要なもの」が「乙」種工場であり、「設備が不完全なもの、または職工・徒弟を酷使虐待する疑いのあるもの」を「丙」種工場とした。そして、「甲」種工場については、所轄警察署長が4か月に1回、警部・巡査部長が3か月に1回、「乙」種工場においては、警察署長・警部が3か月に1回、巡査部長が2か月に1回、「丙」種工場に関しては、警察署長・警部が2か月に1回、巡査部長が毎月、それぞれに巡視することとしていたという。さらに、受持の巡査は、「甲」種工場、「乙」種工場は1か月に1回以上、「丙」種工場に対しては、1か月に2回以上巡視しなければならないとされた。このように、工場に対する取締りの重点は、まずもって「丙」種工場に向けられており、ついで、「乙」種工場、「甲」種工場となっていたのである。加えて、12月の県警部長の県下警察署長に対する訓示においても、工場巡視の回数については、職工虐待等のおそれがある工場の重点的巡視に目的があることから、「甲」種、「丙」種への巡視の回数は訓令において定める回数の限りではないとされていたという⁷³⁾。

工場巡視における監察事項は、職工の「衣服・携帯品」、「飲食物・給与」、「居室・寝所」、「疾病負傷者・病室」、「工場の就業」、「浴場・入浴」、「雇傭契約」、「雇人奨励（増給・賞与・減給・罰金）・貯金」、「雇人懲戒方法」、「休暇」、「雇人外出」等が定められ、それぞれに詳細な着目点が付されているという⁷⁴⁾。さらに、このような工場に対する巡視に加えて、前記の事項に関する、工場周辺での評判をも調査させていたのである。その後も繰り返し訓示・訓令が発出され、工場、職工に対する、警察官吏により法的な取締としての「工場警察」が確立していくのであった。

第三に、職工の雇入れに関するものである。近代化・工業化にともなう労働力不足は、労働者周旋業という新たな職業を生み出すにいたる。埼玉県にお

73) 前掲『警察の社会史』、62ページ。

74) 同上。

いては、1900 (明治 33) 年 7 月、「雇人請宿取締規則」を廃し、新たに「雇傭口入営業取締規則」を制定した。求職者と求人者の間を媒介し、手数料を受け職業紹介を行う者は所轄警察署の許可を要することになったのである。許可を付与された雇傭口入業者には、次のように統制が行われるという。口入営業者は所轄警察署の検印を受けた、以下図表 2-10 のような形式の「雇傭口入簿」を備え付け、口入を行った者の必要事項を記載する必要がある。口入を行う場合、未成年者で、法定代理人の許可なきもの、身元不明の者、夫の許可なき妻は周旋できない。口入の手数料については、あらかじめ所轄警察署に届出を要し、その手数料は営業を行う場所において明示しなければならない。また、手数料以外の報酬を受け取ってはならない。このように口入業者に対して詳細に規制をかけ、許可の取り消し又は営業停止を行う権限を有する一方で、その違反に対しては、拘留、科料を課す処罰規定も設けている。

それでは、口入業者取締りの具体的な事例はどのようなものであったか。埼玉県熊谷警察署所轄管内においては、1888 (明治 21) 年 5 月に初めて雇傭口入業者が開業し、その後開業が増え、1906 (明治 39) 年までに 35 人が開業した。また、1906 年当時の各業者の評価については、「性行の良否」について、「良」13 人、「普通」11 人、「否」11 人、「生活の状態」については、「普通」19 人、「貧」16 人であったという⁷⁵⁾。

こうした口入業者の状況の下、1906 (明治 39) 年 9 月に、熊谷警察署の巡查が埼玉郡大井村の雇傭口入業者を、親権者同意のない未成年者に対する口入であり、雇傭口入営業取締規則違反であるとして、熊谷区裁判所に告発した。また、他にも、「蚕雇」へ 71 人周旋した業者が、雇傭口入簿に所定の事項を記載しなかったことにより取締りを受けたという。口入業者の取締りについても、詳細な規制を課し、警察がその遵守状況を確認する警察行政であった。

ここまで、工場法制定以前の「工場警察」の実態につき、やや詳細に過ぎる説明を行ってきた。これは、当時の警察が工場、職工に対して、微に入り細を

75) 前掲『警察の社会史』、66 ページ。

圖表 2-10 「雇用口入簿」

番	號	第	號	雇人口入簿
申込年月日	何年何月何日			
周旋保證年月日	何年何月何日			
氏名生年月日	何某 何年何月何日生			
原籍及配偶者ノ有無	何縣何郡何町番地何某何女有(無)夫、妻			
住所	何縣何郡何町何番地(何某方)			
舊雇主ノ住所職業氏名	何縣何町何番地官吏(銀行員)(吳服商)何某			
新雇主ノ住所職業氏名	同			
雇人ノ種類、就雇年月日	下婢(何何) 就雇 何年何月何日			
雇傭契約期間	何箇月(年)			
給料(給料ノ其ノ所得額)	一箇月 金何程(一箇月所得見積額金何程)			
手數料	金何程			
解雇年月日	何年何月何日			
手數料返却額	金何程			
雇主 託簿番號	第 號			

穿つ規制取締りを行っていたからこそである。

以上みてきたように、工場法制定以前の労働者保護に関する行政は、当初、産業政策と混然一体であったものの、次第に独自の労働行政分野として発達してきたのであった。しかしながら、政策分野としての分離は、必ずしも当該政策分野の執行主体の分離、あるいは変化を包含しなかった。すなわち、労働行政を担う中央組織は、内務省、農商務省等、様々に存在し、所掌が細分化されていたものの、その執行は一貫して警察が担ってきたのであった。執行主体が警察であることによって、当然のことながら労働行政は警察的な取締行政とし

ての「専門性」を持つにいたった。このような工場法制定以前に胚胎された「専門性」は、工場労働者の職場安全管理に関する専門技術的な指導を行うというよりも、むしろ、法令の遵守状況をチェックする法規制執行能力であったということができよう。それでは、工場法が制定され、その実行を担保する工場監督官という官職が新たに設置されるという制度的断絶を迎え、法規制執行能力としての「専門性」と各府県における執行状況の多様性は、いかなる影響を受けるのであろうか。