

# 労働監督制度をめぐる戦前と戦後

——二つの制度を貫く「専門性」(2)——

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, 第 58 巻第 1 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 (以上, 本号)
  - (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「制度遺産」の継承
5. おわりに

## 3. 工場法—工場監督官体制

2. においては, 労働者保護のための制度的措置として開始された扶助と工場警察による工場の監督が, 徐々に精緻な制度として定着していく過程を辿った。その結果として明らかになったのは, 第一に, 制度は次第に標準化していくものの, 扶助のような金銭的給付と異なり, 工場に対するオンサイトでの臨

検や広範な工場規制は、各府県の警察にその執行を依存していたということである。

したがって第二に、各府県の警察に依存した工場監督の規制執行は、工場労働者の労働環境の改善に資する情報を与えるような役割ではなく、法的な規制執行に重きを置く行政形態を取る事となった。

加えて第三に、各府県警察に依存した工場監督は、単純な社会経済環境等の影響を受けるのみならず、府県警察ごとに、規制執行の寛厳に大きな差異が存在していた。この点、産業発展に伴う工業の高度化による職場のさらなる危険性の高まりに対応し、府県ごとの執行の分散を縮小させるべく工場監督官制度創設のきっかけとなったのである。

以下、3. においては、次第に高まっていく労働者保護法制定の必要性に対する認識が、工場法成立へと結実する過程を概観する。次いで、既述のような工場監督を執行する体制が不十分であることを改善すべく設けられた工場監督官制度につき述べる。併せて、工場監督官にいかなる人物が任命され、いかなる業務を担っていたのか、工場監督の実態はいかなるものであったのか明らかにする。工場法が制定、施行され、工場監督官が任命されて以降、工場監督の実態、実質に変化はあったのであろうか。さらに、監督官組織の「テクニカル・コア」を明らかにし、工場監督官制度が設けられる以前の警察による工場監督との連続性を見出す。

### (1) 工場法制定へ

工場法はその制定史の始点を 1881（明治 14）年に求めるのならば<sup>1)</sup>、1911 年（明治 44）年の成立までにおよそ 30 年が経過し、さらに 1916 年（大正 5）年に施行されるまで 35 年の長い年月を要した。そのため工場法に関する研究

---

1) この点につき、日本における工場法制定史の起点をどこに求めるかを議論したものとして、隅谷（1966）「労働保護立法の理論―大河内理論構成の一つの試み」『社会政策学の基本問題』有斐閣、坂本悠一（1976）「日本工場法成立史研究の問題点」『大樟論叢』第 8 号。

は、勢い、その制定過程に着目する研究が主であり、法の執行を担う行政機関や、その実態につき、注目されてきたとは言い難い。

このような研究状況をもたらした要因は第一に、工場法制定過程の複雑性である。上述のように、工場法制定過程は 30 年以上に及んでいる。そのため、制定過程に多様なアクターが入り乱れ、複雑な様相を呈しており、法施行後の執行の実態にまで目を向けるのは非常に困難である。第二に、工場法の技術的性格である。第三に、工場法が有する社会政策学上の意義である。工場法は日本における初の本格的な労働者保護立法であり、まずもって、どのような過程で工場法が成立したのかについて研究の対象とすることには十分な理由がある。また、工場法が「真に」労働者保護立法であったのか、あるいは単なる「恩恵」であったのかなど、工場法が有する社会政策学上の意義の考察にも大きな意味があらう。

しかし他方で、工場法に関する研究は、その法の執行を行う行政機関や実際の執行状況への関心が二次的なものになってしまっており、その実態も十分に明らかになっているとは言えないのである。

のちに制定される工場法をはじめとした労働者保護立法の必要性は、明治初期からすでに認識されていた。すでに述べた通り、欧米に比べ近代化の進行速度が著しく早く、労働運動の勃興による下からの突き上げで制定されたというよりもむしろ、政府のイニシアティブにより労働者保護立法が制定されることになった。したがって、労働者と使用者による労働問題の解決に大きな期待を寄せられない以上、政府がどのような労働者保護立法を制定し、それをどのように執行するかは、労働環境の改善にとって欠くことの出来ない必須条件であった。

また、2. において述べてきた通り、工場法が制定される以前の工場監督には大きな問題が存在していた。すなわち、第一に、中央レベルで工場監督行政を統一的に扱う行政体制になく、また地方レベルでは府県警察部がその業務執行を担っていた。そのため、一貫した工場監督に関する行政方針がなく、各府県による執行の寛厳が存在した。第二に、実際の監督業務を末端の警察官吏が

担っていたため、監督業務の質が高いものではなかった。警察が行政主体となることで、工場監督行政は、工場設置の許認可ばかり煩雑になる一方、実際の向上に対する臨検監督がおろそかになっていたのである。第三に、府県警察部における工場監督行政の優先順位が必ずしも高いとは言えないことである。そのため、工場監督関連の法令や工場安全衛生に関する知識への習熟度も低く、貧弱な人的・物的リソースの中での業務遂行にならざるをえなかったのである。

このような、明治日本における急速な産業発展に伴う労働環境の急速な悪化という要因と、悪化の一途をたどる労働環境改善を担う行政機関の無力が原因となり、工場法制定への機運が高まっていった。

しかしながら、本稿の冒頭で岡実の言を引用し示したように、日本初の体系的な労働者保護立法である工場法が帝国議会の審議を通過し、日の目を見るのは、1911（明治44）年であった。労働者保護立法の構想が起ってから実に「約三十数箇年」を経過していたのである。

以下、このような状況のなかで、工場法がどのような過程を経て1911年の公布にこぎつけたかを概観する<sup>2)</sup>。

#### 1) 職工条例から工場法へー「進歩的官僚」のイニシャティブー

明治初年以來、政府は「富国強兵」、「殖産興業」をスローガンに積極的な産業保護政策を実施してきた。各種産業において各地に政府主導の官営模範工場が設置されるなど、手厚い産業保護育成政策が実施されたのである。だが、こ

---

2) 工場法制定に関する先行研究は数多く存在している。例えば、前掲岡実の『工場法論』は立案の当事者による工場法制定過程の研究である。本稿においても、岡の著作によりつつ、制定過程を記述している。この他にも、工場法成立に対する官僚の役割に焦点を当てたものとして、筆山京（1972）『工場法の成立と実施における官僚群』高橋幸八郎編『日本近代化の研究 下』、東京大学出版会、65～87ページがある。また、生産調査会に注目するものとしては、坂本悠一（1976）『工場法の制定と「生産調査会」ーブルジョアジーの対応をめぐるー』『大樟論叢』第9号、17～33ページ、があげられる。さらに、近年の研究としては、副田義也（2010）『工場法と内務省』、17～84ページ、副田義也編『内務省の歴史社会学』、東京大学出版会。このように数多くの先行研究が存在し、さらに制定過程の時間軸が長期にわたっているため、本稿では詳細な制定過程の記述は行わない。

のような産業振興政策はすぐには実を結ばなかった。例えば、紡績業に関しては、政府は輸入超過による貿易赤字に苦しみ、官立の紡績工場の経営には頭を悩ませていたのである。紡績業全体として、動力を用いて生産を行う工場が少なく、機械よりも人力を用いる方がコスト面から有利であった。そのため、手工業、家内工業の範疇からなかなか脱することが出来なかった。

このような状況を踏まえ、政府は早くから労働者保護の必要性を認識していた。日本に先立って近代化・産業化を達成していた欧米諸国のこれまでの経験にかんがみ、日本において今後労働者が直面する労働環境の悪化や、それを理由とした激しい労働運動を未然に防止しようとしていたのである。

加えて、当時政府が問題視していたのは、職工徒弟関係の変化である<sup>3)</sup>。すなわち、従来、師を定め、その徒弟として年季奉公に出ることで、熟練技能を形成することが一般的であった。しかし、明治維新後の株仲間解散などにより、従来の雇用秩序が崩れ、職工の師弟関係の維持が困難になった。そのため、徒弟が技能的熟練をなす前に師のもとから異動してしまったり、あるいは師が弟子に技能を十分に伝承しないなどの弊害が目立つようになった。徒弟制度の崩壊から、熟練した良工が減少し、粗悪品が市中に出回っているとの認識がもたれていたのである。

上記のような問題状況の認識から、政府は、明治初年からすでに数多くの労働者に関する実態調査を敢行していた<sup>4)</sup>。1881 (明治 14) 年 4 月 7 日、農商務

---

3) 千本暁子 (2008) 「日本における工場法成立史—熟練形成の視点から—」『阪南論集社会科学論』第 43 巻第 2 号, 1 ~ 17 ページ。

4) 工場法制定を 1881 (明治 14) 年に求める研究としては、前掲『工場法論』がその代表例である。戦後の工場法の制定過程に関する研究も、多くはこの岡の著作を参照している。しかしながら、実際に工場法が成立を見るのは 1911 年であり、1881 年の農商務省設置から構想され続けていた職工に関する取締り条例を工場法制定過程と連続するものとしてみなすに一定の留保が必要となろう。このような指摘をするものとして、隅谷三喜男 (1966) 「労働保護立法の理論—大河内理論構成の一つの試み」、大河内一男先生還暦記念論文集刊行委員会編『社会政策学の基本問題』、有斐閣。

省が設置された。複数の省に分断されていた農商工行政を統合する試みであった。複数の省から分離独立をした農商務省は、職工の雇用秩序の立て直しを図ろうとした。そこで、1882（明治15）年、省内に工務局調査課を設置し、各国の労役法、工場条例と各府県の職工及び工場に関する慣習の調査を行った<sup>5)</sup>。それを受けて、翌1883（明治16）年に「労役法」、「師弟契約法」、「工場規則」の編纂に着手した<sup>6)</sup>。

また農商務省は同年に、東京商工会に対して、ヨーロッパ諸国においては法律を制定し、職工の師弟関係について規律しているが、同様の法律を日本においても制定すべきか否かについて諮問した。東京商工会は、このような雇用秩序を法律により規律することに対して、当初は反対の意思を表明していた。しかし、最終的には職工間で生じている現状の雇用問題を踏まえ、それら問題に対する対応策をあわせて、法律制定を望む旨、答申したのである。

次いで、1884（明治17）年、農商務省の諮問機関である勸業諮問会に対しても、同様の諮問を行った<sup>7)</sup>。その結果、「工業上傭主被傭者間及び師弟間の取締法」について勸業諮問会は、各地方において商慣習、雇用慣行は異なるが、現状種々の弊害が生じているため、慣習を十分に調査したうえで取締法を制定するよう答申した。

その後も全国の職工の状況の調査は継続され、「職工条例」、「職工徒弟条例」案の策定は続いた。その後、1887（明治20）年6月には両条例案が脱稿した。これは、すでに労働者保護立法が成立していたヨーロッパの各国にならい、特に1869年のドイツの営業条例を範として立案された<sup>8)</sup>。この条例案をもって、参事官会議に付し、討議、修正を経て農商務省内の手続きを終えたものの、

5) 前掲『農商務卿第二回報告』。

6) 前掲『農商務卿第三回報告』。

7) 同時に、「工業者同業組合法」についても諮問を行っている。

8) 農商務省工務局（1888）『第三次勸業会工務部問題参考』の31ページ以下では、「独国営業条例」の条文抄訳が掲げられており、内容的には最も参考にしていたことが伺える。また同様に、前掲『工場法論』1036ページ以下においてもドイツはじめとする各国との比較が行われている。

「民業の消長慣習の存滅に関する最も大なるを以て関係諸局の意見も一に歸しなかったという<sup>9)</sup>。実際のところ、当時の日本の状況下では、やや進歩的に過ぎる条例であったことも、関係者の合意が得られなかった原因であろう。そのため、両条例案は帝国議会に提出されることなく廃案となったのである。

農商務省は「職工条例」,「職工徒弟条例」が日の目を見ることなく省内の討議の過程で廃案となってからも、精力的な調査活動を継続していた。1889 (明治 22) 年には、工業において利用する汽罐を取り締まる法令を制定する際の参考とするため、各府県にある汽罐の総数や種類などの事項について調査を行った。1891 (明治 24) 年 7 月には、雇用者、被用者双方の権利義務を規定する職工条例制定の可否を全国の商業会議所に諮問した。これに対して、神戸、広島、仙台、京都、名古屋、大津、堺、博多の各商業会議所が答申をしたが、職工条例の制定に賛成したのは堺の商業会議所のみであった。特に、京都商業会議所は、強く反対したという<sup>10)</sup>。

続いて、1893 (明治 26) 年、1894 (明治 27) 年には、各府県の製造場、工場労働者の現状把握のための調査を行った。さらに各府県の工場取締規則の制定状況、条例の内容の把握を行うなど、各種調査を実施した。産業発展の進捗状況に鑑み、早晚必要となる法令策定の基礎資料とすべく、各種調査事業を継続したのである。しかしながら、このような調査事業の結果を踏まえ、たびたび法案の検討を行ったものの、公表の期が熟すことはなかった。

## 2) 調査継続—産業界の巻き込み—

このように積み重ねられていった調査をもとにした法案が実現に向けて大きく動き始めた。1894 (明治 27) 年からの日清戦争がもたらした好景気により、産業の近代化が一気に進行した。近代的設備を備える工場が増加し、手紡機が一掃されたのである。さらに、近代的大規模工場施設が展開するようになると、

9) 前掲『農商務省第七回報告』。

10) 通商産業省編 (1962)『商工政策史 第 8 巻』, 16 ページ。

その働き手を農民、年少者、女子が担うようになった。長時間に及ぶ深夜労働による労働者の身体への悪影響等、産業化の負の側面が政府にとっても、産業界にとっても重大な政策課題として認識されるに至ったのである。

このような産業界の状況を踏まえ、農商務省は1896（明治29）年、地方長官を招集して職工保護およびその取締に関する事項を諮問した。すると、1府19県が答申をしたが、そのうち、1府14県が法令の制定に賛成の意思を示した。また同年4月28日には、農商工高等会議官制により、農商工高等会議が設置されていた。この会議は、「農商務大臣の監督」の下に置かれる諮問機関であり、設立当初は、「海外貿易に関する事項」が諮問の対象であったが、1897（明治30）年には「農商工業に関する事項」に諮問の対象が広げられた。

この農商工高等会議は、工場法制定において画期をなす会議であった。すなわち、こうした会議体としては初めて、産業界の代表者までも議員として選出し、農商工行政上の重要政策課題が話し合われた。これは、工場法をはじめとする農商工政策は、産業界への影響が甚大であり、かつ実務的な見地からも産業界の代表者の意見を十分に反映するべきであるとの考えがあったからであろう<sup>11)</sup>。会議議員の具体的な顔ぶれとしては、議長として、枢密院顧問の佐野常民、副議長は農商務次官金子堅太郎、実業界からは、渋沢栄一、大倉喜八郎などが議員として任命されている。

1896（明治29）年10月19日から開催された第一回農商工高等会議に、昨年各商業会議所に実施したものと同様の「職工の取締及保護に関する件」が諮問された。その理由として、『農商工高等会議議事録』においては、工業の発展により、家内製造から工場製造へと転換していく中、雇用関係の安定化を図

---

11) このような考え方は、諮問機関の規定および、選出された委員の属性にも反映されている。つまり、農商工高等会議の規定によれば、職権委員の任命につき定めがなく、「議長副議長各一人及議員二十人以内を以てこれを組織す」るものとされていた。また、実際に任命された議員の内訳も、官吏5名（農商務省2人、外務、大蔵、逓信各1人）、民間人15名（銀行頭取、商業会議所会頭、財閥関係者など）となっていた。

り、諸般の問題が生じることを予防するために必要な法令を制定することは「工業発展上の緊要事件」とであると述べられている。

このように初めて官界、財界の代表者がそろい踏みした場である農商工高等会議において行われた法案の議論は、またしても紛糾する。この第一回農商工高等会議において、職工の取締、および保護に関する法律を即時制定すべきであるという立場をとったのは、金子堅太郎や添田寿一、安藤太郎など、政府当局側の議員であった。他方、渋沢栄一をはじめ、大倉喜八郎、広瀬幸平、土居通夫などの実業界代表者は、時期尚早であるとして即時制定に反対したのである。このように、政府当局側と実業界で意見が対立、紛糾したため、本会議では結論を出すことが出来ず、別途 7 名の特別委員を選出し、審議を継続することとなった。

1897 (明治 30) 年 6 月には、職工法案が脱稿する。この法案の適用範囲は、当初 50 人以上使用する工場で、原動力を使用する工場であったが、30 人以上を使用する一般の工場へも適用範囲が拡張された。この法案は第 11 回帝国議会に提出されることになっていたが、12 月 25 日をもって議会在解散されたため、廃案となってしまった。

1897 (明治 30) 年の廃案ののちも、調査事業が継続された。1898 (明治 31) 年には、6 月以降順次、全国の工場や職工、徒弟の取り締まり状況を調査した結果を踏まえ、職工法案を工場法案として修正した。従来簡素であった職工法案を、総則、工場、職工、徒弟、監督、罰則の 6 章立て全 40 条とし、やや詳細な法文としたのである。同年 9 月にはこの工場法案をもって各商業会議所に諮問をした。あわせて同年 10 月 20 日から開催された第三回農商工高等会議に対しても同案を諮問した。

諮問を受けた双方の反応は以下の通りである。まず、各商業会議所について、その反応は一樣ではなかった。例えば、東京商業会議所はこの法案に対し反対の意見を表明した。工場法を制定するとして必要となる要素は、工場の設備の規制とその取り締まりに関する事項で十分であり、雇用関係に踏み込むことは「寧ろ弊あるも益な」と考えていた。これは、「我国に至っては雇者・被傭者

は宛も家族関係に等しきものあり」,「強いて法律を設けて、妄りに雇傭関係に干渉する」ようなことは避けるべきだという<sup>12)</sup>。

他方で、京都商業会議所は積極的な賛成論を唱えていた。その理由としては、かつての工業は家内工業であり、雇用関係は「恰も家族的にして其間法律の干渉を要せざりし」も、現在、将来においては大規模な機械工業化することは必然であり、雇用関係は「実に労力の売買契約に存することは又争う可からざる所」である。したがって、雇用関係を日本独自の美風として「道德問題に放任し去らんとする」ような「議論に対しては殆んど争論の余地なきもの」であるという<sup>13)</sup>。そして、「職工の保護は即ち工場主の利益」であるとして、積極的な工場法制定擁護論を展開するのである。また、京都商業会議所は、諮問を受けた工場法案を詳細に検討し、独自の修正を加え、さらに、この検討を踏まえ「工場法案に対する修正大意」として、京都府下の商工業者へと周知を行った<sup>14)</sup>。

このように東京商業会議所と京都商業会議所のように相対立する見解も提出されたが、32の会議所が法令制定を可とし、名古屋など7つの会議所は制定を不可とした。全体としては工場法案に対して賛成の見解を示すものが多数であった。工場法成立への機運がまた一つ高まったのである。

次に、第三回農商工高等会議の諮問に対する反応である。この農商工高等会議においても、様々な意見が述べられ、議論は紛糾した。廃案、撤回を要求する反対派から、時期尚早論、修正要求、賛成論まで幅広い見解が示され、結局議論がまとまらず、工場法案委員会へ付託することとなった。その後、委員会修正案が11月1日に本会議へ提出され、さらなる大規模な修正ののち決定を見た。この修正において、職工の異動に関する規制条項を削除し、全22条の簡素な法案となった。

---

12) 『洪沢栄一伝記資料』第21巻、345～346ページ。

13) 千本暁子(1985)「職工問題対策からみた明治期雇用関係一転換の契機としての同業組合準則の制定に着目して―」『社会科学』第35号、166～167ページ。

14) 同上。

1899 (明治 32) 年 4 月には、この本会議での決定をうけ、修正を受けた工場法案を各地方長官へと諮問した。これを受けて、東京府と他 15 県が答申を出した。提出された答申によれば、2, 3 県は当該地方の状況を考慮し、工場法の実施を猶予するよう希望したものの、そのほかの県では概ね制定賛成の答申を受けた。そこで、ついに工場法案を帝国議会に提出しようとするも、内閣の更迭により、またしても法案の提出が見送られ廃案となったのである。

農商工高等会議の諮問した工場法案は、今回も帝国議会に提出することが出来なかった。しかしながら、工場法案委員会の「工場及労働に関する事実の調査は最も重要な事項に属するを以て政府は之か為めに相当の費用を支出し該事実を調査せしむる為め適當の方法を設けられ度し」との希望意見が付されていた。これを受けて、将来的な工場法案制定の実現に資するよう、さらなる詳細な実態調査を行うこととしたのである。農商務省は、1900 (明治 33) 年 4 月に勅令第 149 号により、臨時工場調査職員を設け、商工局工務課に工場調査掛を置いた。また、同年度から臨時工場調査費として約 1 万円を予算へと編入した。かくして、工場法制定に向けた実態調査作業に組織的・財政的な基盤が確立することになった。

こうして設けられた工場調査掛では、同年 5 月に内務省衛生局保健課長である窪田静太郎が農商務省商工局工務課長を兼任し、工場調査に辣腕を振るった。法律、経済、建築、衛生、機械、化学など各分野を専門とする職員を動員し、さらなる実態調査や海外の動向調査を行った。掛員各自、各地方に出張し、工場を視察し、機会を得ては、工場主、事務員、技師、職工ら工場関係者に面談を行い、表面的な調査だけでは把握しきれない情報の獲得に奔走した。また、定期、臨時に官立工場等に対しては各種報告を求め、数量データの蓄積にも奔走した。このような臨時工場調査の結果が、『工場調査要領』や『職事情形』として実を結ぶこととなった。

ところで、この大規模で科学的な工場調査を敢行したのは、「明治三十二三年の頃農商務省に於て工場法案が一応成案となっていた」が、その「法案は独逸その他の外国の法律を模倣して作った翻訳法案ではないかと云ふことが官民

の間で窃かに問題とされていた」ため、「世評に鑑み、先ず我が国の工場及び職工の実況に付徹底的な調査を施行し、その結果必要があれば法律の体裁などに拘泥せずに新規蒔直しに実際に即した法案を作成すべきである」からであるという<sup>15)</sup>。

また、内務省としても度重なる工場法案制定の断念に業を煮やしたのか、上述の通り、窪田静太郎を兼任をかけるかたちで農商務省に送り込んでいる。法案制定に関する農商務省の能力を心もたなく思った内務省側が、労働問題に通じた自省のエースを投入し、徐々に工場法制定のイニシャティブを握り始めたのである<sup>16)</sup>。

かくて工場や職工の実情はどのようなものであり、その弊害が何であるのかを大規模調査により把握するにいたり、新たな工場法案が作成された。この法案は1902（明治35）年11月、関係各省、地方長官、各商業会議所に回付され、意見を広く求めたのである。この諮問に対しては、108団体への照会に104団体が答申を寄せる結果となり、工場法制定への関係各団体の関心の高さを物語っている。また、その答申の内容としては、工場法制定をなお時期尚早であるとする商業会議所からの意見が見られなかったわけではない。しかしながら全体として制定反対の意見は少数派であったため、農商務省は法案に修正を加え、法律案としてこれを帝国議会に提出しようとした。

ところが、時を同じくして日本とロシアの時局が変化し<sup>17)</sup>、日本経済界が緊縮ムードとなったため、経済界に配慮し<sup>18)</sup>、再び法案提出の機会が失われるこ

---

15) 窪田静太郎（1980）「交友四十年の追憶」日本社会事業大学『窪田静太郎論集』、502～503ページ。

16) 副田義也（2010）「工場法と内務省」副田義也編『内務省の歴史社会学』、24～25ページ。

17) 岡實（1917）『工場法論』、132～133ページ。

18) 岡の『工場法論』においては、単に日露の外交関係の変化が工場法案提出の妨げになったとの記述がみられるが、実際には多くの商業会議所が強く反対したためであるという。石井寛治（1972）「工場法成立過程の一断面—製糸業との関連—」、高橋幸八郎他編『市民社会の経済構造』、有斐閣、408ページ。

とになったのである。

その後、1903（明治 36）年 9 月には、工場調査員が廃止されるにいたり、工場調査費約 1 万円は予算から削減されてしまう。そのため、職員が減員となり、調査活動にも支障をきたすようになる。だが、窪田に代わって工務課長となった岡実は、このような事態にも関わらず、通常経費の範囲内で、関係職員を動員し、依然として工場調査を継続した。この成果が、1904（明治 37）年に発行された『工場調査要領第二版』の発行である。また、1902（明治 35）年の工場法案に対する様々な意見を集約し、これを取り入れた修正案を作成し、さらなる討議を重ねた。日露戦争終結後の、工場法案を提出する機運の高まりに備えていたのである。

### 3) 工場法成立

1908（明治 41）年 7 月に、第一次西園寺公望内閣が総辞職し、第二次桂太郎内閣が成立した。新たな農商務大臣には大浦兼武が就任し、第 26 帝国議会への提出を目指して工場法案の策定作業が再開された<sup>19)</sup>。さらに、1909（明治 42）年 7 月には、商工局を商務局と工務局二局に分割し、工場法制定の業務を一層推進する組織体制が敷かれた<sup>20)</sup>。

同年 10 月、工場法制定の必要性に対し広く関係各団体の理解を求めるため、『工場法案ノ説明』と題して、「工場法制定ノ由来」、「工場法案規定事項大體ノ説明」、「工場法案各條ノ説明」を行った<sup>21)</sup>。この小冊子を、関係各省、各商業会議所、主要業界団体へ回付し、法案に対する意見を求めることとした。また、同案を新聞、雑誌にも公表しただけでなく、実際に地方長官や商業会議所、各地の工場へ出張し、法律の趣旨と各条項の理解を求めた<sup>22)</sup>。法案に対する今回

---

19) 前掲「工場法論」、36 ページ。

20) 前掲「工場法制定と「生産調査会」—ブルジョアジーの対応をめぐる—」『大樟論叢』第 9 号、19 ページ。

21) 農商務省工務局（1909）『工場法案ノ説明』。

22) 前掲『工場法論』、37 ページ。

の反応は、「制定ヲ否トスルモノ甚タ稀」であり、法の適用範囲や条件、詳細な規定を命令に委任している点に意見を述べるものが多かった。

このように法案に対しては種々の意見が付されたが、その中でも内務省の諮問機関である中央衛生会の意見は、法案成立の趨勢に重要な意味を持つこととなる。中央衛生会は、工場法施行5年で、16歳未満の年少者と女性の夜間就業を禁止する規定を設けるよう答申していた。これに対し、岡としては、年少者、女性の夜業禁止は理想であるが、労働者保護立法が皆無である現時点においては、産業界への影響を考慮し、妥協をしてでもまずは工場法の成立を目指すべきであると考えていた。だが、工場における労働環境改善のための最重要課題である年少者、女性の夜業禁止規定を設けないことに対する中央衛生会からの批判への反論は困難であった。農商務省はこの答申を重要視し、法律施行後10年で年少者、女性の夜業を禁止することに決定した。併せてその他団体からの答申を踏まえた修正も行ったうえで、農商務大臣、内務大臣の合議、閣議決定を経て、第26帝国議会へ提出する運びとなった。工場法案はここに至り、ようやく議会提出が叶うこととなった。

1910（明治43）年2月、法案は第26帝国議会へ提出された。だが、上述の通り、中央衛生会の答申により、法案には夜業禁止規定が盛り込まれたことにより、紡績業者が反対の急先鋒と化してしまい、政府は法案撤回を余儀なくされてしまう<sup>23)</sup>。

このように法案の撤回を演じ、またしても工場法成立には至らなかった。しかしながら、事ここに及んで工場法の制定それ自体に反対するものは、産業界の中にさえ、ほとんどいなかった。論点は工場法の制定それ自体ではなく、個々の条文の適用範囲であった。そのため、さらなる調査事業を徹底し、関係各業界の意見を適宜反映し、次期議会への法案提出を目指すこととなったのである。

同年6月、農商務省は早期の工場法成立を目指し、責任者として岡を工務局

---

23) 前掲『工場法論』、38ページ。

長に据えた。岡は同僚らとともに、さらなる調査を敢行し、早くも同年 10 月には新たな工場法案を公表した。この法案は、撤回した前回の法案と異なり、詳細な規定を法律本体に盛り込んだ。また、夜業の禁止条項に関しては、撤回はしなかったが、紡績業者への影響を考慮して、法施行後 15 年で禁止する規定とした。これまでと同様、この法案を商業会議所のほか、関係各団体へ諮問した。

こののち、工場法案を審議する場合は、生産調査会へと移行する。生産調査会は 1909 (明治 42) 年に設置された、農商務大臣が長を務める、官僚、政治家、産業界有力者から構成される諮問機関である<sup>24)</sup>。ここで政府は、再び法案撤回という失態を演じることがないように、関係各団体から出た答申を参考にし、政官財三者構成の諮問会議において慎重に審議を進めたのである。実際の審議は、渋沢栄一を委員長とする全 17 名の特別委員会を編成し行われた。ここで、諮問案のさらなる修正が行われ、内務省とも合議の上、閣議で法案が確定された。1911 (明治 44) 年 2 月 2 日、この法案が第 27 議会で提出され、衆議院で一部修正され、3 月 20 日に貴族院で可決成立した。かくてようやく本格的な労働保護立法が成立することとなったのである。

#### 4) 工場法施行までの経緯

工場法は長期にわたる紆余曲折を経て成立を見た。しかしながら、法の制定はすぐさま施行と結びついたわけではなかった。つまり、工場法は 1911 年 3 月に公布されたが、その施行については附則において「本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」とされており、具体的な施行日が規定されていなかったのである。これはまずもって、第 27 議会の会期終了直前に法案が成立したため、施行に必要な費用を当該年度の予算に組み入れる余裕がなかったためであった<sup>25)</sup>。

---

24) 1910 (明治 43) 年 3 月 24 日勅令第 28 号「生産調査会官制」

25) 前掲『工場法論』, 88 ページ。

そこで、政府は1912年（明治45）年度概算要求から随時工場法施行準備に必要な予算を計上した。しかしながら、当時の歴代内閣が財政整理を標榜し、新規予算を一律に認めない方針をとっていたため<sup>26)</sup>、財政当局が予算を承認するところとはならなかった。また、工場法に対しては、成立後も産業界からの根強い反対が残っていた。このような反対は法を施行するに際して大きな障害となったのである。

しかし、「社会政策ノ施行ヲ標榜スル」<sup>27)</sup>第二次大隈内閣のもとで予算が確保された。そのため、1916（大正5）年5月に勅令を定め、6月から施行する運びとなった<sup>28)</sup>。

そこで、農商務省は工場法に付帯する勅令、省令の検討を開始した。中央衛生会からの答申も踏まえ、同年5月には閣議へ提出し、枢密院へ諮詢の手續に付した。しかし、工場法制定過程と同様、勅令、省令の制定においても、産業界からの反対、それを受けての配慮・妥協を行ったため、原案の決定が大幅に遅延してしまう。その後、1916（大正5）年8月に工場法施行令、訓令が公布され、同年9月1日になってようやく工場法は施行されたのである<sup>29)</sup>。

## 5) 小括

ここまで工場法の制定から施行に至る過程につき記述してきた。工場法は当初、進歩的な官僚らを主要なアクターとしつつ、当時の社会経済状況としては、先進的な労働保護立法を構想した。しかしながら、その進歩性から、産業界の大きな反発を受けることとなり、彼らとの妥協を余儀なくされていった。そこから、現実的に工場法を成立させるために、政官財の有力者を構成員とした諮問会議を活用しつつ議論の收拾を図り、最終的に法案を成立させた。

だが、法律の存在が直ちに実効性の確保を可能とするものではない。つまり、

---

26) 同上『工場法論』、89ページ。

27) 同上。

28) 前掲『労働行政史 第1巻』、47ページ。

29) 同上『労働行政史 第1巻』、47~48ページ。

法の趣旨を貫徹するためには、その執行を担う機関の存在が必要となる。実際に、工場法制定の理由においては、従来の工場法制定以前の警察による工場監督の不斉一性が指摘されていたものの、監督機関そのものの検討はあまりなされていない。工場法そのものが「外国の翻訳法」と揶揄されていたことから想像可能なように、工場法と併せて工場監督官を設置することはある種の既定路線であり、別段議論の必要が認識されなかったのかもしれない<sup>30)</sup>。

また、これまで見てきたように、工場法の制定過程において常に焦点となったのは、年少工・女工の使用禁止と夜業禁止を規定する条文であった。当初は工場法不要論が飛びだすなか、産業が発展するにしたがって産業界でも次第に工場法不要論は勢いを失っていった。そして、年少工・女工を「保護職工」として、長時間労働や夜業を規制することそれ自体ではなく、その適用範囲と経過措置をどの程度設けるかに議論が収斂していった。こうした議論の状況は、工場法規制により影響を被る産業界の反応としては当然のことであった。

しかし他方、このように個々の適用条件に対し争点が集中したことにより、工場法を執行する監督機関への着目とその在り方の検討が手薄であった印象はぬぐえない。

実際に、職工保護条例から、各工場法案が次々と策定され、産業界へ妥協する形で徐々に「保護職工」に対する保護の強度が低下していった。ところが、その規制執行を担う監督機関に関しては、各法案の条文において特に変わることなく単に「監督官吏」と記載されるのみで、重点的に検討された様子もな

---

30) これについては、『工場法案ノ説明』における逐条解説では、「當該官吏ハ工場又ハ其ノ付属建設物ニ臨檢スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ其ノ證票ヲ携帯スベクシ」とする第 14 条の解説において、「工場法ノ實施ト共ニ、専門ノ吏員ヲ各地方ニ分置シ、以テ法律施行ノ任ニ當タラシムルコトトスヘシ、本條ハ工場ノ監督ニ従事スル吏員ノ臨檢ニ関スル規定ニシテ、別段説明ヲ要セサルモノナリ」と述べられているだけである。つまり、いかなる監督機関の体制を構築すべきであるかという点に関して議論が少なく、産業界の注目もその他適用条件の条文にあったと言える。前掲『工場法案ノ説明』、29 ページ。

い<sup>31)</sup>。

では、このような法案の形成、成立過程は具体的に工場法を執行する機関の在り方にいかなる影響を与えうるであろうか。まずどのような監督機関が設置されるかという点については、一応、中央と地方にそれぞれ工場法の執行を担当する監督機関が設置されるということが分かる。しかし、その組織が中央直轄の組織として設置されるのか、あるいはどの程度の専門性を持った人物を採用するのか、また、どの程度の人的リソースを備えるのかについて、明らかでない。

そこで、以下では実際に設置された監督機関とその執行活動の実態を明らかにする。

## (2) 工場監督官制度と監督の実態

### 1) 工場監督官制度の創設

工場法を施行する行政体制は、工場法が1916（大正5）年に施行される前年、1915（大正4）年から整い始めた。まず中央における組織体制につき見ると、同年10月には、農商務省商工局に工場課が新設され、初代課長には四条隆英が就いた。次いで同年12月27日に成立した勅令<sup>32)</sup>によって、工場法施行の事務を担当するため、農商務省本省に専任の工場監督官（奏任官）4名と工場監督官補（判任官）5名が設置されることとなった<sup>33)</sup>。この初代の監督官となったのは、事務官としては農商務省書記官の河合良成、衛生関係担当としては文部省囑託の古瀬安俊らであった。

---

31) 従前の、工場への立入権限のない治安判事による工場監督が失敗していたため、イギリスの1833年工場法は専任の監督官を設置して工場監督を行うよう規定している。この監督官制度創設の希望は製造業主自身の手によって出され、法案制定の委員会では採択されたものであるという。Hutchins, B.L. and A. Harrison, *A History of Factory Legislation*, London: P.S. King & Son, 1911, 2<sup>nd</sup> edition.（大前朔郎ほか訳（1976）『イギリス工場法の歴史』新評論。）

32) 大正4年12月27日勅令第231号（農商務省官制中改正ノ件）。

33) 前掲『労働行政史 第1巻』、64ページ。

次いで地方における行政体制であるが、1919（大正）5 年 1 月 21 日には工場法の施行を同年 6 月 1 日からとする勅令<sup>34)</sup>が出され、あわせて警視庁、北海道、地方官の各官制<sup>35)</sup>が改正された。これにより、警視庁、北海道、各府県にも工場監督官、または工場監督官補が設置されることになった。このうち、工場監督官は奏任官（理事官または技師）、監督官補は判任官をもって充てられ、各府県の警察部に属し、地方長官の指揮のもとに置かれた。このように、農商務省本省および地方の官制の改正により、法令面での監督体制が確立することとなったのである。

ところで、上述のような形で実現した監督官制度は本稿の問題関心に照らして、次のような意味を持つ。第一に、制度上は工場法制定以前と同様の各府県での分立した実施体制が温存されたということである。農商務省本省設置の監督官と地方設置の監督官では、一方は農商務大臣の指揮のもとにあり、他方は地方長官の指揮のもとに業務を行うという分立した制度設計<sup>36)</sup>がなされた。第 27 議会の貴族院工場法特別委員会において、廣澤金次郎により中央直轄の監督官を置き、「巡回制度」をとるべきではないかとの質問があったが、これに対し、政府委員の岡實は、大要次のように回答した。分立的な監督制度を採用するのは「地方ノ特殊ノ状況ト云フコトヲ考ヘテ、其地方ノ事情ニ精通シテ居ル所ノ人間ガ總テ責任ヲ以テヤル」必要があり、そうでないと「地方ノ事情カラ疎隔シ易イ傾キノアルコト」を考慮したためであるという<sup>37)</sup>。

他方第二に、農商務省本省にも監督官が配置され、その監督官によって「各

---

34) 大正 5 年勅令第 8 号「工場法施行期日ノ件」。

35) 大正 5 年勅令第 4 号「警視廳官制中改正ノ件」、同第 5 号「北海道廳官制中改正ノ件」、同第 6 号「地方官官制中改正ノ件」。

36) 大正 4 年勅令第 231 号「農商務省官制中改正ノ件」および、前掲大正 5 年勅令第 4 号「警視廳官制中改正ノ件」、同第 5 号「北海道廳官制中改正ノ件」、同第 6 号「地方官官制中改正ノ件」。

37) 「工場法特別委員会議事速記録第四号」岡實発言。（『帝国議會貴族院委員会議事速記録』）

地方ノ監督状況ヲ監視スル」体制が構築された<sup>38)</sup>。したがって、本省の監督官らは実際の現場で工場監督に従事する訳ではなく、次の業務にあたった<sup>39)</sup>。第一に、研修業務である。毎年農商務省本省で行う各府県監督官らに対する研修において講師を務めた。第二に、調査研究業務である。各府県の実情を調査し、海外事例を研究することで、工場法運用の改善を図った。第三に、監察業務である。各府県の工場監督の状況を監察し、執行の寛嚴の斉一化を図った。併せて、執行により工場主との間に発生した紛争の調停も行った。

このように、制度的には工場法制定以前と同様の執行体制が温存される一方で、業務の斉一性を図るべく、本省には実際に監督業務を行わず管理業務に従事する監督官が置かれたのである。

次に、全国の府県に設置された工場監督職員の実際の配置を見てみよう。工場監督職員は概ね次のような点を考慮し各府県に配置をされた。第一に、管内の工場の総数である。第二は、府県庁所在地およびその周辺の工場数とその他地域にある工場数の比である。これは、通常府県庁所在地に勤務している監督官らが、管轄区域の郊外へ出張監督する際のコストを考慮するためである。第三は、工場の種類および規模である。管内に特殊な設備等を持つ工場を監督する技術系の監督職員を増員する必要性を判断するためである。

それではこのような点を踏まえつつ、監督職員は実際にはどのように配置されたのであろうか。まず、初代の工場監督官吏として、奏任官と判任官合わせ総数 199 名が任命され、図表 3-1 のように全国に配置された。図表からも分かる通り、本州の中心部から東は東京、西は兵庫のあたりまでに職員が厚く配置されている。これは概ね工業が発達した地域と符合する。さらに、多数の工場が立地する重要工業地帯には、奏任官である監督官のうち 10 名の事務官が配置された。具体的に配置をされた府県は、東京、大阪、京都、神奈川、兵庫、愛知、静岡、岐阜、長野、北海道である<sup>40)</sup>。そこで彼らは理事官として警察部

---

38) 同上。

39) 河合栄治郎 (1920) 『労働問題研究』, 岩波書店, 31~32 ページ。

40) 前掲 『労働行政史 第 1 巻』, 64 ページ。

図表 3-1 初期工場監督職員配置状況



出典) 農商務省(1916)『工場監督年報 第一回』, 4~6 ページより作成。

に新設された工場課の課長となった<sup>41)</sup>。またこれとあわせ, 11 名の技師も上記重要工業地帯に振り分けられた。

次に監督職員総数 199 名の職種等の内訳を確認したい。図表 3-2 によると, 199 人のうち, 奏任官が 21 名, 判任官が 178 名であり, 判任官が大半を占めている。先述の通り, 奏任官 21 名は府県警察部において工場課課長などの管理職に就き, 各地方における工場監督の統括を行っていた。そのため, 実際の監督活動を担ったのは大半を占める判任官であった。

また注目すべきは, 事務担当職員と技術系職員の比率である。奏任官においては, 事務と技術系が概ね半々であるが, 判任官においては, 事務系 30% に対して, 技術系が 70% を占めている<sup>42)</sup>。当時, 次第に高度化・複雑化する工場監督業務を適切に対応しうるのは, 衛生学, 機械工学などの専門教育を受けた

41) 南俊治 (1960) 『明治以降日本労働衛生史』, 日本産業衛生協会, 80 ページ。

42) 戦前, 戦後の日本における技官の位置づけについては, 大淀昇一 (1997) 『技術官僚の政治参画—日本の科学技術行政の幕開き』, 中公新書。前掲『公務員制度と専門性—技術系行政官の日英比較』。

図表 3-2 工場監督職員種別定員

	事務	衛生	技術	計
奏任官	10	6	5	21
	48%	29%	24%	100%
判任官	50	51	77	178
	28%	29%	43%	100%
計	60	57	82	199
	30%	29%	41%	100%

出典) 農商務省 (1916) 『工場監督年報 第一回』, 4~6 ページより作成。  
 ※上段は実数, 下段は行%。

ものであった。そのため、工場法特別委員会の政府答弁でも、機械を主として技術官としての監督官を置く旨述べられており<sup>43)</sup>、この方針が貫かれたものと思われる。

では、このような各府県への監督職員の総数や配置、職種の内訳がもたらした帰結はどのようなものであったのか。第一に、制度創設時に設置された監督職員の少なさゆえに、工場監督の全てを彼らが担うことはできなかった。その結果として、警察官による監督官の補助や、補充監督が行われることとなった。この警察官による補助は、工場法が制定される際の監督官制度の創設当初からすでに予定されていたことでもあった<sup>44)</sup>。くわえて、工場監督の枢要をなすべく確保された技術系監督職員の定員も当初から充足することが困難な状況にあった。あまつさえ、事務系の監督官の定員すら充足することが出来なかったのである<sup>45)</sup>。そのため、警察部や警察署勤務の警部や警部補、技師、技手と兼任

43) 「工場法特別委員会議事速記録第四号」岡實発言。(『帝国議会貴族院委員会議事速記録』)

44) 同上。

45) 例えば、当時大阪に監督官として任官した平松真兵衛によれば、全国随一の産業都市であった大阪でさえ、定員の充足が叶わず、他府県における状況は推して知る

させることで辛うじて定員を充足させているという状況であった<sup>46)</sup>。また、府県警察部のもと警部の指揮下に入らなければならないという事実も、苦心して確保した技術系職員の士気を大きく下げ、短期間に他職へ移動するという事態を招いたのである<sup>47)</sup>。

第二に、庁府県を単位として地方長官のもとに監督職員を配置したことにより、工場監督の目的を阻害する事態が生じることとなった。すなわち、一つには、監督権限がおよぶ行政区画と工業地帯の領域が一致しなかったため<sup>48)</sup>、同一の工業地帯に属する地域であっても執行活動に寛厳の差が存在しえた<sup>49)</sup>。関連して二つには、各府県庁工場課、あるいは工場係に監督官を配置したため、同一府県内での工場数の多寡、府県間での工場数の多寡に対応しきれない面があった。府県庁所在地と離れた場所に工業地帯が存在する府県においては、同一府県内で執行に不均衡がみられた。また、非工業県であっても最低限の人員は配置する必要がある、職員配置が完全に工業地帯へ傾斜していたわけではなかったのである。さらに、三つには、監督職員が地方政治家の影響を受ける可能性があるという点である。議決機関である府県会には、規制対象者である工場主等が存在しているため、執行機関である地方長官は彼らの動向を考慮する。したがって、地方長官の指揮のもとに工場監督を行う監督官の行動が妨げられる可能性があるのである<sup>50)</sup>。

---

べしという状況であったという。平松真兵衛 (1954) 「私の工場監督官当時を顧みて」『労働の科学』第 9 巻第 4 号、251～253 ページ。

46) 国立公文書館所蔵「工場監督官吏兼任に関する件」(請求番号: 分館 -05-040-00 平 11 労働 01191100, 件名番号: 025)。

47) 前掲『明治以来日本労働衛生史』, 81 ページ。

48) 行政区画と行政対象の不整合が引き起こす問題として、大都市問題なども挙げられる。砂原庸介 (2012) 『大阪一大都市は国家を超えるか』, 中公新書。

49) 例えば、長野県においては、県庁所在地は北部長野市であるが、工業の中心地は南部諏訪湖周辺であり、監督状況に差異が見られたという。宇野利右衛門 (1923) 「工場監督制度に就て」『工業評論』第 9 巻第 9 号、5~6 ページ。

50) アメリカの OSHA (Occupational Safety and Health Administration) の第一線規制執行活動が地方政治の影響を受けていることを実証的に明らかにしたものとして、

以上踏まえると、第三に、従前の警察官による工場監督とは一線を画すために導入された工場監督官制度は、当初からその制度目的を達することが困難な状況に置かれていたといえる。本来ならば専門性を兼ね備えた監督官による工場監督が警察官によるそれを代替する「決定的分岐点 (critical juncture)」となるはずの監督官制度導入は、従前の警察官による工場監督体制から、専門的な工場監督への移行を引き起こしえなかったのである。

ここまで主として制度や人員配置などの面から、工場監督に対して、工場監督官制度創設がもたらした影響を検討してきた。以下では、実際の工場監督業務の活動実態からその影響について考察する。

## 2) 工場監督官の活動実態

工場監督職員の最も重要な職務は、「工場若ハ其ノ付属建設物ニ臨検」することであり、その執行水準は工場法に定められた条件の履行確保に直接影響を及ぼす。そこで、各年度の工場監督の概況を記録した『工場監督年報』<sup>51)</sup>に掲載されたデータを用いて、臨検活動を概観しよう。

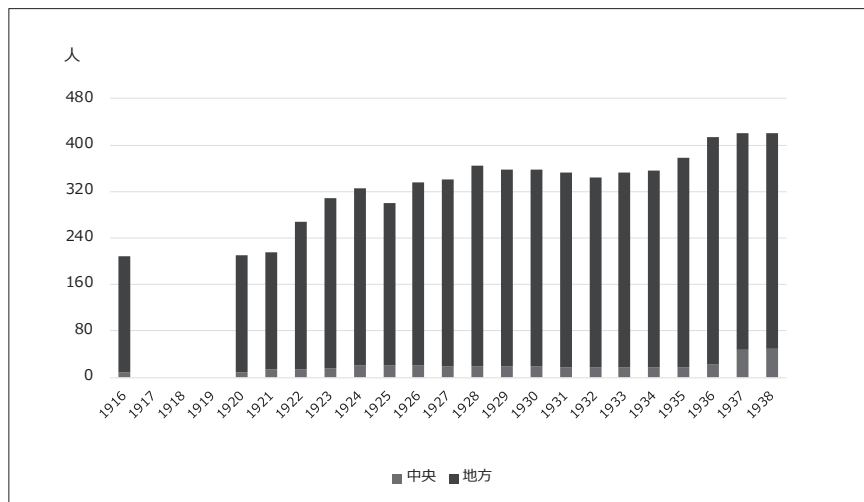
まず、工場監督活動を担う監督官吏の数の変遷を確認する。図表 3-3 によると、工場法が施行された 1916 (大正 5) 年には、中央地方双方合わせ、200 名をわずかに超える程度であった。また、工場法施行の 1916 (大正 5) 年から 5

---

Sholtz, John. T, Jim Twombly, and Barbara Headrick. 1991. "Street-Level Political Controls over Federal Bureaucracy." *The American Political Science Review* 85 (3): 829-850. また、自治体行政機関が政治的環境を考慮した有和的な規制を行う様子を明らかにしたものとして、北村喜宣 (1997) 『行政執行過程と自治体』, 日本評論社, 206 ~ 210 ページ。他方、OSHA の規制執行活動が、政治家や労働組合などのアクターの影響を受けず、「戦略的中立性 (strategic neutrality)」を保つことで行政機関としての存続を図っていると主張するものとして、Huber, Gregory A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*. New York: Cambridge University Press.

51) 1916 (大正 5) 年分の第 1 回の年報は、1919 (大正 8) 年に刊行されており、第 23 回 (1938 (昭和 13) 年分) までは国立国会図書館等に所蔵がある。それ以後に関しては戦時中のためか存在が確認できない。

図表 3-3 工場監督官・監督官補数推移



出典)『工場監督年報』各年度版より作成。1917～1919 年については欠損。

年後の 1921（大正 10）年にいたっても依然として工場監督職員の人員はあまり増加していない。工場監督行政における人員不足は深刻な状況であった。その後、1922（大正 11）年に工場法の所管が内務省社会局に移管されてからは、徐々に人員が増加を始める。1923（大正 12）年には農商務省が所管していた時期に比べ、100 名程度の増員となり、その後も徐々に増員され、内務省として工場監督行政を所管した最後の年である 1938（昭和 13）年には、監督官吏数は 420 人に達していた。

このように、工場監督官吏の人員数は徐々に増加していたが、工場監督行政は常に人員の不足に悩まされていた。これは、以下図表 3-4 から明らかなように、工場法適用工場数の飛躍的な増加に工場監督官吏の増加が全く追いついていなかったためであった。工場監督官吏が設置された 1916（大正 5）年と、工場監督行政の所管が厚生省へ移管された 1938（昭和 13）年の人員数を比較すると、208 名から 420 名で、約 2 倍に増加している。他方、工場法適用工場数は、19639 から 113979 で、約 5.8 倍に増加しているのである。このような

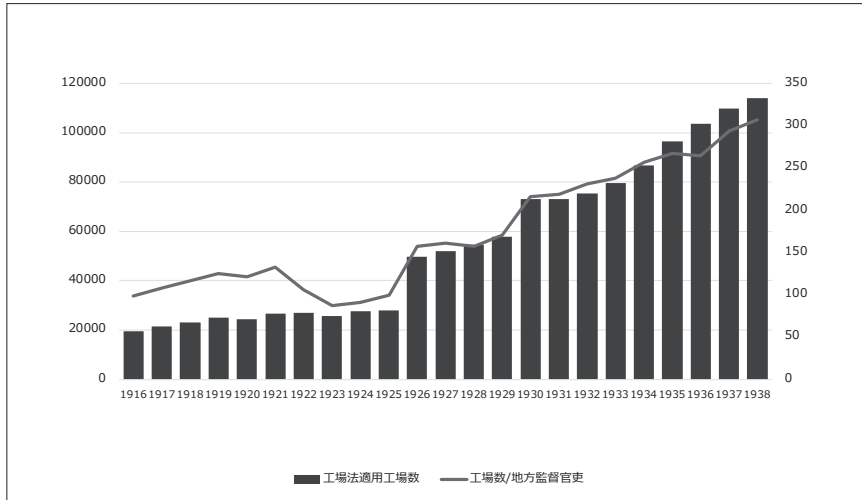
事態により、監督官吏 1 人あたりが受け持つ工場数も飛躍的に増大していった。当初監督官 1 人あたり 100 程度の受持ち工場数であったものが、次第に増加していき、最終的には 300 を超える工場数を受け持たねばならなくなった。そのため、監督官吏の専門性を生かした十分な監督を行うことは困難であった。そもそもの人員配置が十分でなかったことに加え、産業発展による工場の絶対数の増加と、工場法の改正により適用工場が大幅に増加したことなどを受け、人員がさらに切迫したのである。

加えて、工場監督官吏はその職務の専門性ゆえに、定員の充足が当初から困難であった。それゆえ、定員を充足するために府県や警察官吏を兼任させることで辛うじて業務を遂行していた。実際にどの程度の数が兼任者であったか、時系列的なデータは存在しないが、例えば 1928（昭和 3）年の時点では、工場監督官吏の本務者と兼務者の状況は、図表 3-5 の通りである。この図表によれば、中央の工場監督官、地方の工場監督官ともに衛生、技術系の監督官に兼務者がみられるものの、大半は本務者である。また、中央の工場監督官補も同様に、本務者の割合が高くなっている。つまり、実際に現場において臨検監督を担うわけではない、管理的職能を果たすものについては、本務者が大半である。

他方、第一線で臨検監督活動を担う地方の工場監督官補はどうであろうか。地方の監督官補は、その多くを兼任者が占めている。第一に、事務系の監督官補においては、20%弱が兼務者となっている。第二に、衛生系の監督官補では、実に 80%強を兼務者が占めている。第三に、技術系の監督官補でも 30%強が兼務者である。全体としては、地方で工場臨検活動を担う監督官補の三割強が兼務者で占められていることになるのである。工場の所在地によっては出張を伴う工場臨検の業務負担は、兼務の工場監督官補が担うには重きに失しており、十分な監督活動は困難であった。

このように人的なりソース面で圧倒的な不足を見せていた工場監督官は、さらに財政的なりソースにも大きな制約を抱えていた。既述の通り、監督官吏の工場臨検活動には、工場所在地へ出張を伴う。これは、工場監督官吏は、通

図表 3-4 工場法適用数と 1 人あたり受持ち工場数



出典)『工場監督年報』各年度版より作成。

図表 3-5 工場監督官吏本務者, 兼務者内訳 (1928 年)

		工場監督官			工場監督官補		
		事務	衛生	技術	事務	衛生	技術
中央	本務	2	2	4	5	0	2
	兼務	0	2	0	2	0	0
地方	本務	18	7	9	103	6	174
	兼務	0	1	3	22	29	83

出典) 内務省社会局『工場監督年報 (第 13 回)』, 3 ページより作成。

常府県の警察部の所属しているため、府県庁所在地から遠方に所在する工場には出張して臨検を行う必要がある。この出張には当然のごとく出張旅費が必要となるが、財源は無尽蔵に存在するわけではなく、財政上の制約から十分な出張旅費が割り当てられていなかった。ここで具体的な出張旅費の状況を経時的

に把握しておこう。

以下の図表 3-6 は出張旅費額の推移である。この図表からは、出張旅費は、1937（昭和 12）年に大きく増額されているようにみえるが、これは同年 1 月から退職積立金及退職手当法が施行されたため職員が増加し、その職員に工場監督業務をあわせて行わせたためであり<sup>52)</sup>、それまで漸次減少傾向である。したがって、監督官吏一人当たりの出張旅費額も減少を続けていた。図表 3-7 は出張日数の推移である。1927（昭和 2）年から 1937（昭和 12）年までの間に、工場法適用工場数が、51953 工場から 113979 工場へと 62026 工場へと大幅に増加したのに比して、出張日数はこの増加と同様の動きを見せていない。本来工場数の増加に合わせて出張数も増加させ臨検監督を行わなければならないところ、出張旅費の漸減のあおりを受けたために、十分な出張を行えていないのであろう。

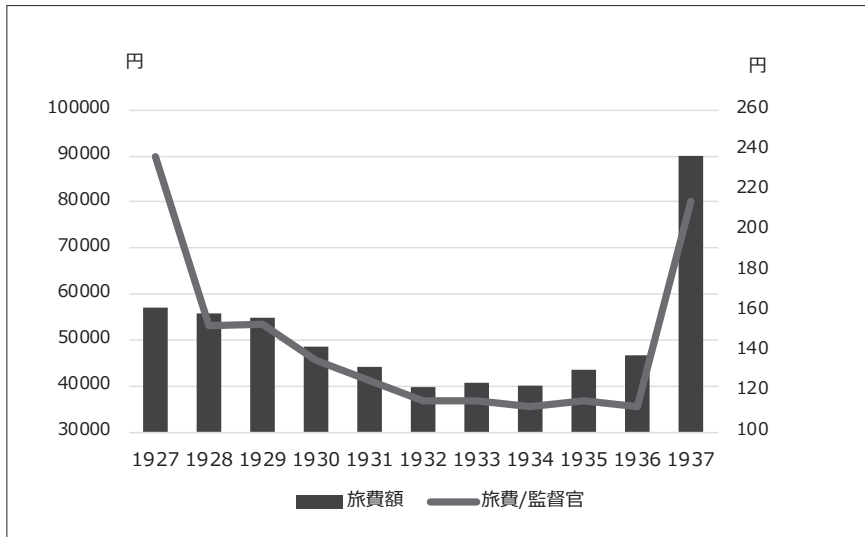
それでは、上述のような人的なリソース、財政的なリソースともに不足していた工場監督官吏による工場の臨検監督状況の推移はどのようなものであったか。そこで、工場監督官吏による工場監督の状況をグラフにしたものが図表 3-8 である。まず、上述のように、工場法が適用される工場数は年を追うごとに大きく増加しており、特に 1926（大正 15）年 7 月に改正工場法が施行され、工場法の適用範囲が大きく拡大して以降、大きな伸びを見せていた。しかしながら、それに対する工場監督官吏の臨検監督は全く追いついていなかった。臨検の実施件数としては徐々に増加してはいたが、それ以上に工場法適用工場の数の増加が著しく、適用工場に対する臨検の実施割合は低下し続けたのである。改正工場法が施行される 1926（大正 15）年以前はおおむね 80% 程度の臨検実施率を保っていたものの、その後の工場監督官吏による臨検監督の実施率は 40% 前後で推移することになった。

このような工場監督官吏による工場臨検活動の不足は常に警察官吏による監督により補充された。次に、工場監督官吏による臨検監督を補うべく行われた

---

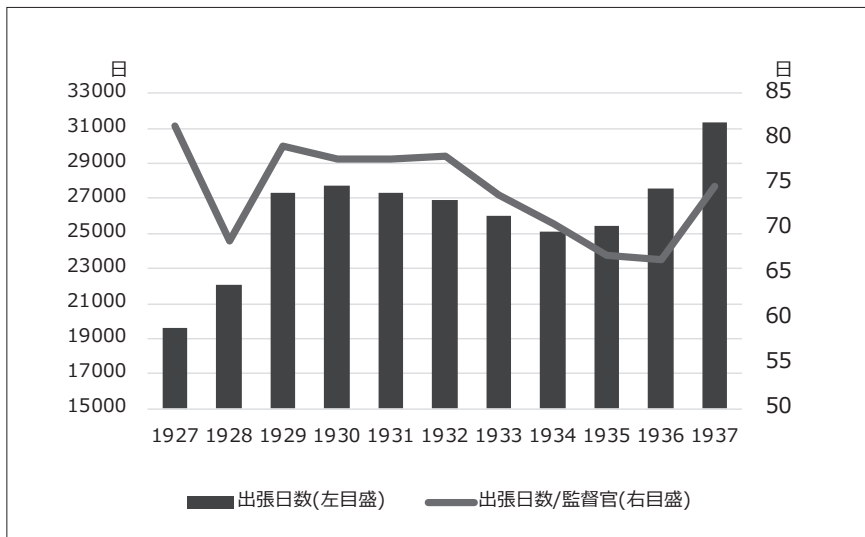
52) 厚生省労働局（1938）『工場監督年報』、22 ページ。

図表 3-6 出張旅費額の推移



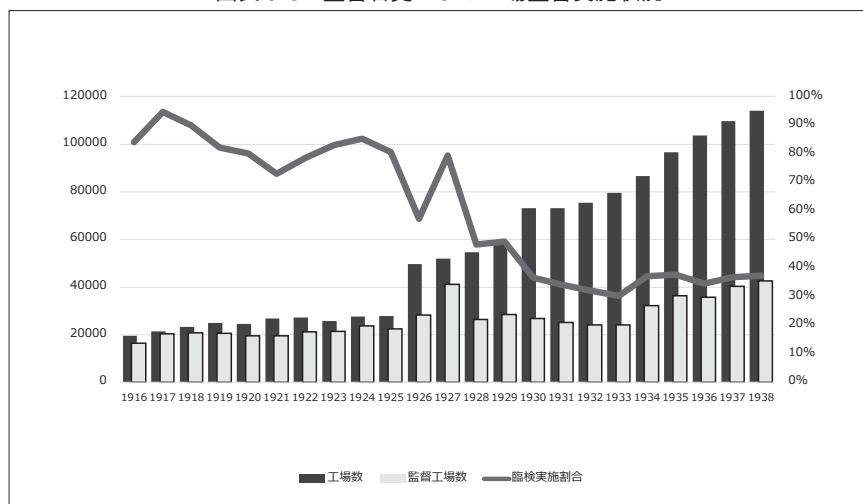
出典)『工場監督年報』各年度版より作成。

図表 3-7 出張日数の推移



出典)『工場監督年報』各年度版より作成。

図表 3-8 監督官吏による工場監督実施状況

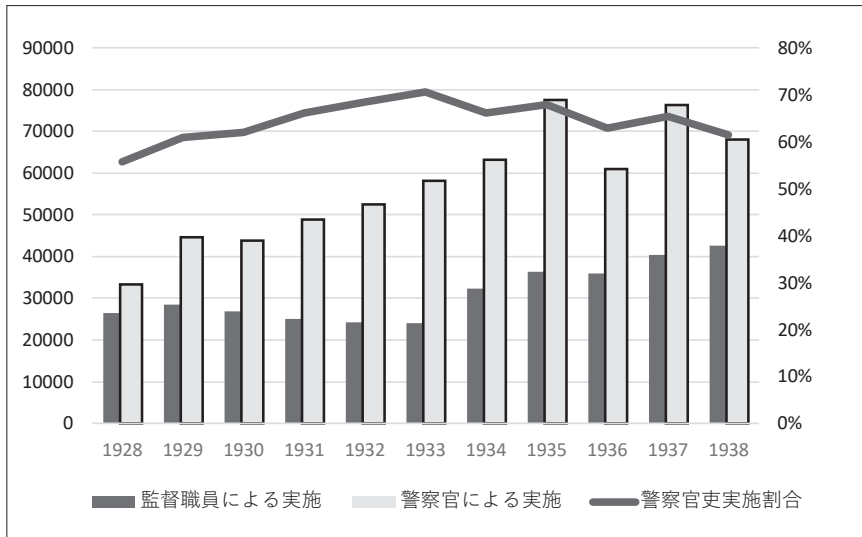


出典)『工場監督年報』各年度版より作成。

警察官吏による監督がどの程度の規模で実施されていたのか確認しよう。次の図表 3-9 は、工場監督官吏と警察官吏による臨検が区別され報告され始めた 1928 (昭和 3) 年以降の、工場監督官吏と警察官吏の臨検実施数を示したものである。この図表から分かるように、警察官吏による工場監督はもはや「補助監督」の範囲を逸脱し、むしろ全体の臨検監督の数からすると、警察官吏による臨検の方が主体となっていたのである。1928 (昭和 3) 年には警察官吏による臨検実施数の全体に占める割合は 55% ほどであり、すでに半数以上が警察官吏により担われているが、その後も警察官吏による臨検実施割合は上昇を続け、1933 (昭和 8) 年の 71% がピークであった。それ以後も警察官吏による臨検監督の実施割合は 60% を上回る水準で推移したのである。

このように、工場監督官吏の人的・財政的リソース不足を補うべく警察官吏によって行われた「補助的監督」は、「補助」ではなくむしろ主体をなしていたといえよう。警察官吏による臨検が工場監督の主たる部分を占めることにより生じた帰結は、以下の通りである。第一に、工場監督に関する技術的専門性

図表 3-9 工場監督官吏, 警察官吏別臨検実施数



出典)『工場監督年報』各年度版より作成。

を有していない警察官吏が主体となり臨検監督をすることで、工場監督が警察行政化していた。それと関連して第二に、警察官吏が主体となつて行われる臨検監督は、その専門性の欠如から勢い形式的なものとなっていた。

以上述べたように、工場監督官制度の導入は必ずしも、工場衛生学や機械工学、応用化学等、高度の専門知識に裏打ちされた技術的な監督活動をもたらしたわけではなかった。すなわち、監督官制度が導入されたものの、その圧倒的なリソース不足と監督対象の急速な拡大により、警察官吏による「補充監督」がむしろ工場臨検監督の主体となっていたのである。したがって、工場法が制定施行されてからそれ以後も、工場法制定以前の工場監督行政と同様、法規の違反を形式的に摘発する警察的な監督活動が継続的に行われていたと結論付けることが出来よう。工場法制定以前に工場監督行政組織に胚胎された「テクニカル・コア」としての法規制執行能力が組織の専門性として維持されることとなったのである。

次節では、ここまで保持し続けてきた労働監督行政機関の「テクニカル・コア」としての法規制執行能力が、次第に戦時体制へと突入する中でいかなる変化を被ったのかを明らかにする。