

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」(3・完)—

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, 第 58 巻第 2 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 (以上, 本号)

(3) 戦時中における工場監督の断絶

上述の通り, 工場法の施行のために創設された工場監督官制度は, 人員や予算, さらには技術的な専門性にいたるまで, あらゆる面において圧倒的な資源不足に悩まされていた。こうした資源の制約を補うために警察官吏による「補充的監督」が行われたことで, 工場法の臨検監督は形式的な法規違反の摘発にとどまらざるを得なかったと言える。

他方、不十分ながら労働者保護立法として工場法が制定され、その施行を担う組織として工場監督官が設置されたことは、決して意味のないことではなかった。こうした労働者保護行政の経験が、戦後の労働基準法制定や労働基準監督官制度の設置が円滑に行われる制度的な素地となっただけでなく、その内容に重要な影響を及ぼしたのである。加えて、戦時体制下での労働者保護行政の変化も、戦後の労働基準監督行政に影響を与えている。

そこで、(3) では、工場法を工場監督官と警察官が執行するという体制が制度的に定着したのち、次第に戦時体制へと移行する中で、工場法—工場監督官体制がどのように変化したのかを確認する。

戦前と戦後の行政運営体制を連続的に理解しようとする試みはこれまで、数多く蓄積されてきた。例えば辻清明は、占領軍が「間接統治」を要請したことで、「官僚機構の温存と強化」がはかられたという。「日本側における占領政策の代行機関」たる官僚制は、「あたかも利用されたかのごとき概観の下に、逆に一切の政治勢力を利用できた」と断じるのである¹⁾。戦前と戦後の連続性を、民主制の定着の観点から、否定的に捉える見解といえる。

これに対して、牧原出は、『間接統治』下での『官僚機構の温存と強化』という辻の命題から逸脱する側面が、戦後官僚制には見出すことが出来ると指摘する。こうした官僚機構の「温存・強化」という解釈を、セルズニックの所説から捉え返すことで、戦後官僚制存続の内実には、変化を読み取ることが可能となる²⁾。

戦時体制下での物動行政の「遺産」により、各省庁の内部には、「官房型官僚」と「原局型官僚」の政策的亀裂が生じた。「原局型官僚」が国会の委員会と結びつき、「省庁セクショナリズム剥き出し」の政策を志向する³⁾。他方「官房型官僚」は、議院内閣制の下で体制統合主体となった政党が、体系的な政策

1) 辻清明 (1969) 『新版 日本官僚制の研究』 東京大学出版会, 281 ページ。

2) 牧原出 (1995) 「内閣・官房・原局 (一) — 占領終結後の官僚制と政党 —」 『法学』 59 卷 3 号, 241~244 ページ。

3) 同上, 266~267 ページ。

構想を打ち出す能力を欠いた段階では、官僚としての枠に留まりながらも、省益に特化しない構想力によって、内閣レベルの政策形成に関与していた⁴⁾。牧原は、連続／断絶という二分法ではなく、戦前・戦時の歴史的沿革が戦後の日本官僚制の政治的機能の変容に及ぼした影響を捉え、占領期官僚制研究を辻清明によって通説化された認識枠組みから解き放つ重要性を指摘しているのである。

敗戦後の日本官僚制の政治的動態分析は、その連続性と民主化の不完全さの関係、あるいは、戦時行政の経験が官僚制に新たな政治的役割を付与したことを明らかにしている。だが、政治的主体に着目した分析は、戦時体制下の行政制度そのものが戦後にもたらした影響を分析の対象外に置く⁵⁾。戦後、占領軍の後押しを受け進められた労働者保護行政の再編成は、その性急さと技術的性格故に、戦前行政運営体制の影響を受けざるを得ない。そこでここでは、戦後の労働基準監督行政組織の形成に重大な影響を与えた戦時体制下の制度に着目する。戦時の行政制度が、戦後の別の行政領域の制度に影響を与えるという、いわば制度の「併発 (intercurrence)」を分析するのである⁶⁾。

1) 厚生省の設置

ここではまず、厚生省の設置過程を概観する。厚生省は、労働行政をはじめとした「社会行政」を統合し強化するために設置が構想された。労働者保護のための工場監督行政は次第に戦時行政へと変化していくことになったが、厚生省の設置は、こうした変化を行政組織のレベルで体現した端緒といえよう。

1938 年 1 月に厚生省は設置された。労働、福祉、社会保険など広く「社会行政」と衛生行政を一元化した行政機関の設置構想は、早くから存在した。大正期から昭和初期にかけ、結核罹患者が多数発生し、その死亡率は大正年間に人

4) 牧原出 (2003) 『内閣政治と「大蔵省支配」—政治主導の条件—』中央公論新社。

5) 戦時中の制度が戦後に与えた影響を分析した研究として、野口悠紀雄 (1995) 『1940 年体制—さらば「戦時経済」』東洋経済新報社。

6) 伊藤正次 (2006) 『「新しい制度史」と日本の政治行政研究—その視座と可能性—』『法学会雑誌』47 卷 1 号, 9~10 ページ。

口 10 万人あたり 200 人に達した。昭和となってからは、やや減少傾向に転じたものの、10 万人あたりの志望者数は以前 190 人を超え、高止まりの様相を呈していたのである。したがって、国民の健康状態を改善し、次第に困難な局面へと移行しつつあった戦局に備えるため、政府による対応が求められたのである。例えば、内務省社会局による各種社会行政を束ねた「社会省」構想や、衛生局による衛生行政を一元化する「衛生省」構想が提唱されたものの、実現するには至らなかった。

では、上記のような難局を乗り切るため「社会行政」を一元化した行政組織である厚生省が設置された直接の契機は何であったのか。それは、国民の体力の低下問題に求められる。広田弘毅内閣時に、寺内寿一陸相から、徴兵検査時に検査不合格者が増加しているとの訴えがあった。折から日本国民の「壮丁体位低下」⁷⁾を問題視していた陸軍は、戦時体制を維持し、国家的危機を打開するため、衛生保健行政、社会行政を一手に担う独立の行政組織の設立を求めたのである。

1936 年秋頃からは、小泉親彦陸軍省医務局長による、水面下での内務省衛生局への働きかけが行われていた。こうした働きかけに対し、国民の衛生状態を向上させるためには、陸軍省との連携のもと、強力な行政組織設立を望む声があるが、内務省衛生局内にもあったという。このような新省設置の素地をうけて、1937 年 5 月 14 日に林銑十郎内閣の下で、陸軍省が「衛生省案要綱」を提案した。この衛生省案は、衛生行政を一手に担う巨大な組織であり、衛生局と体力局に重点が置かれていた。陸軍省小泉医務局長の意向が強く反映された案であり⁸⁾、小泉が常々語っていた「衛生省は内閣のようなものだ」という言葉がこ

7) なお、この「壮丁体位低下」問題については、陸軍の問題認識は措くとして、事実認識としては問題があるということが、現在の研究水準では明らかになっている。例えば、高岡裕之(2011)『総力戦体制と「福祉国家」一戦時期日本の「社会改革」構想』岩波書店、30~56 ページを参照。

8) 厚生省五十年史編集委員会編(1988)『厚生省五十年史 記述編』、342 ページ。

の新省構想の壮大さを物語っている⁹⁾。

具体的な組織編成としては、大臣官房のほか、具体的な業務を担う局として次のような局の設置を構想している。まず、筆頭局として衛生局が位置づけられている。また、体力局も重要な位置づけが与えられており、この2局こそが小泉の衛生省構想の核心とすることが出来る。そのほかにも、およそ国民の体力と衛生に関係する部局を網羅するために、学務局や交通局、移住局といった内部部局までもが新省構想には含まれていた。だが、このような国民体力と衛生に関する包括的な新省の構想案には、関係各省の反対が大きく、内務省をはじめ、関係各省はその構想案について機構面での不備を指摘した。そのためこの陸軍案は実現しなかったが、陸軍の主張する衛生省構想が浸透するきっかけともなったのである。

1937年6月には第一次近衛文磨内閣が組閣されたことで、衛生省の設置構想がさらなる進展を見せた。近衛は陸軍から内閣の支持を取り付けるため、衛生省設置を約束したという¹⁰⁾。そのため、近衛は、同月9日の閣議において、陸軍が提唱する衛生行政を一元化した新省設置構想の可否を問うたのである。結果として、保健及び社会施設に関して独立的な中央行政機関を設置する方針が決定された。この閣議決定を受けた企画庁は、内務省社会局が作成した原案を基礎とした具体案を策定した。これが「社会保健省」案である。この新省構想の具体案では、次のような組織を設置予定であった。すなわち、大臣官房、労働局、社会事業局、衛生局、保健局、である。さらに外局として簡易保険局とあわせ、新省は四局一外局となる構想であった。

この案について先般陸軍が主張していた衛生省構想と比較すると、この「社会保健省」案には次のような組織的特徴があった。まず、陸軍が主導する衛生省構想のうち、最も重要な体力局が存在しない。他方で、衛生省構想には設置予定のなかった労働局が省の筆頭局として位置づけられていた。この新省構想

9) 厚生省二十年史編集委員会編 (1960) 『厚生省二十年史』, 95~96 ページ。

10) 前掲 『厚生省二十年史』, 96 ページ。

では、近衛の意向に従って、衛生行政だけでなく、広く社会政策を推進するための中央行政機関が構想されていたのである。

この「社会保健省」案に対して、陸軍側は「保健社会省」を代案として提出した。この代替案では、これまでの衛生省構想よりも内部部局の整理がされ、生活合理局を設けるなど新規な点も存在するが、あくまでも体力局・衛生局を中心とする構想に変化はなかった。これは、陸軍の目的はあくまで国民の体力向上であって、そのための手段として社会施設の拡充や労働行政が考慮されるべきであるという陸軍の立場を表している。陸軍は一貫して衛生省の設置を求めているのである¹¹⁾。

同年7月9日には「保健社会省（仮称）設置要綱」が閣議決定された。これまでの二つの構想が相争っていたという経緯から、企画庁の「社会保健省」案と陸軍の「保健社会省」が折衷的に調整されることとなった。第一に、新省の名称は、「保健社会省」とし、陸軍案を受け入れることとした。第二に、新省の内部組織に関しては、企画庁案には存在しなかった体力局の設置が容認された。このように、一定程度陸軍側の意向にも配慮がなされた形で二案が調整されている。しかし第三に、新省の筆頭局としては、労働局が充てられており、必ずしも陸軍の要求ばかりが採用された訳ではない。

「保健社会省（仮称）設置要綱」に付されている「保健社会省（仮称）設置ノ理由」では、その前段で、「国民ノ健康ヲ増進シ体位向上ヲ図ルハ刻下焦眉ノ急務ナリ」¹²⁾と述べ、陸軍の「体位低下問題」対応や衛生省構想への執着に配慮する姿勢を見せている。他方で、その後段においては、あくまで「国民ノ体位ノ低下ナル減少ハ国民生活ノ根柢ニ横ハル不合理性」がその原因であって、「単ニ直接体位ノ維持増進ヲ目的トスル諸方策ノ拡充強化」だけでなく、「国民生活ノ根柢ニ遡リ職業及労働、社会援護及福利施設、社会保険制度等所謂社会問題ヲ根本的ニ解決」しなければならないと述べている。このように、新省で

11) 前掲『総力戦体制と「福祉国家」』、28-29 ページ。

12) 前掲『厚生省二十年史』、101 ページ。

は陸軍の主張には配慮しつつも、近衛首相の「社会政策」を重視する姿勢が大いに反映されていたのである¹³⁾。

その後、「保健社会省（仮称）設置要綱」に基づいて、10月1日をもって新省を創設する方針が発表された。だが、7月7日に先だって起こった盧溝橋事件をきっかけとして、日中が全面的な軍事的衝突を繰り広げ、次第に全面戦争へと拡大していく中で、新省の設置は延期を余儀なくされた。

加えて、既存の省との間で生じた所管争いもまた、新省設置を遅延させる要因となった。すなわち、生命保険の移管問題である。新省の設置は、社会保険・簡易保険・一般生命保険を統一的に扱う行政組織の創設という意義も持っていた。だが、生命保険を所管する商工省と、簡易保険を所管する逓信省が権限を奪われることに反対したのである。逓信省が所管する簡易保険については、政治的折衝により、原案通り新省へ移管されることになった。

他方で、一般生命保険を所管する商工省は抵抗を続け、生命保険会社の財産運用など三事項を共管とすることで現状維持となった¹⁴⁾。そのため、自省だけが権限を譲る形となった逓信省は、簡易保険の移管に再び強硬な反対を繰り広げた。結果的には、外局として設けられる保険院長官など重要ポストを逓信畑から出すことを条件に、簡易保険はようやく移管が確定することとなったのである¹⁵⁾。

このように、大陸戦線の拡大と行政組織の所管争いによって、新省設置が遅

13) 前掲『総力戦体制と「福祉国家」』、64~65 ページ。なお、『厚生省五十年史（記述編）』の 343 ページでは、国民体位の低下問題への対応が第一義的に重要なのであって、労働局の設置もそのための間接的手段と捉えられている旨の記述がある。だが、「保健社会省（仮称）設置ノ理由」を読む限り、そこでは、体位低下という国民生活水準の一指標に関わらず、国民生活を根本的に合理化するためには、衛生行政の総合化では不十分であるため、「社会政策」推進の必要性が主張されている。したがって、『厚生省五十年史（記述編）』の解釈ではなく、前掲の高岡の解釈が妥当であろう。

14) 前掲『厚生省五十年史（記述編）』、343 ページ。

15) 前掲『厚生省二十年史』、105 ページ。

延してはしたが、戦局の長期化を視野に入れた政策運営の必要性が日増しに高まっていたため、一時設置が延期されていた新省設置は、僅かばかりの遅延も許されない状況となった。

こうして近衛内閣は、1937年12月3日の閣議において、「各省官制通則中改正ノ件他一二件」を閣議決定し、枢密院に対して速やかに新省設置案の諮詢を行った¹⁶⁾。これに対して枢密院は、新省設置の重要性からその設置を了とした。しかし、生命保険事業の監督と新省の名称について異論が噴出した。生命保険事業の監督については、民間事業を新設省で統合統轄することに対して疑問が呈される一方で、むしろ火災保険等との一体的行政運営が提言されたのである¹⁷⁾。また、新省の名称については、「社会」という文言を当時の醸成に照らし不穏当であるとする意見、「保健社会省」と四文字ではなく、他省並みの二文字にまとめるべきであるとする意見、さらには、「保健」という語句が「保険」と混同されやすいとの意見が出た¹⁸⁾。名称に関する協議の結果、漢籍に由来する「厚生」という名称を政府に提言することになった。

こうした枢密院からの意見を受け、生命保険事業については、生命保険会社の財産運用に関する事項、保険料率に関する事項、そして被保険者の福祉施設に関する事項の3つを新設省と商工省の共管とし、新設省の名称を「厚生省」とする形で、厚生省官制として12月24日に閣議決定した。同月29日には枢密院においても原案通り全会一致で可決され、同日の閣議において厚生省官制の正式な決定が行われた。その後、1938年1月11日に厚生省が発足したのである。

かくして、厚生省の設置をうけて、労働行政も戦時体制への歩みを早めることとなる。以上見てきたように、社会行政が厚生省へと一元化されたことは、労働行政の戦時体制への移行を組織的に象徴しているのである。

16) 前掲『厚生省二十年史』、105~106ページ。

17) 同上、106ページ。

18) 同上。

2) 労務管理体制の進展

厚生省はその設立の経緯から、日中戦争の長期化に伴う総力戦体制構築を人的資源のから下支えすることが求められていた。国家総動員法の制定を背景とした、労務配置の再編成や失業問題への対応など、労働行政は戦時体制の構築に向けて労務の統制管理へと大きく舵を切ったのである。

厚生省が創設された 1938 年の 4 月 1 日には、国家総動員法が施行された。国内のあらゆる資源を総力戦に向けて動員するために制定されたこの法律は、労働行政が戦時体制構築に向けて各種の統制令を発するための根拠となった。戦時体制下に労働行政に課せられた課題は、戦争遂行上必要となる物資の生産を行うための労働力をいかにして供給するののかという点にあった。このような目的達成のために、国家総動員法は、労働者の徴用や、適正配置、そのために国民が持つ職業能力の把握することや、技能の養成など、広範にわたる労務管理を行うことを可能としていた。

とりわけ、人的資源の効率的な配置は、戦時労働行政にとって極めて重要な課題であった。軍需産業の生産力拡大のためには、産業構造の転換と同時に、労働市場の観点から見れば、重化学工業を中心とした業界へと労働力を円滑に移行させる必要が生じていた。他方で、軽工業から重化学工業への産業構造の転換が急速になされつつあったため、産業構造の転換に対応した労働力が質量ともに不足していたのである。

そこで、従来、失業問題への対応を行っていた職業紹介所を、失業救済機関から労務需給調整機関へと転換し、活用する道が模索された¹⁹⁾。こうして、上述のような政策課題に応えるため、厚生省は 1938 年 1 月 21 日に、「職業紹介制度改正要綱」を職業紹介委員会に諮問した。職業紹介所を国営化することで、軍需産業労働者の発掘や斡旋を、全国的に統一し、効率的な職業紹介行政の運

19) 1938 年 4 月に国家総動員法が施行されたのち、迅速な各種労務統制令の発布が可能となったのは、日中戦争以前の「戦時労働力政策」の蓄積があったためであるという。河棕文 (1994) 「戦時労働力政策の形成過程—総動員計画と職業紹介行政との関わりを中心に—」『史学雑誌』103 卷 10 号, 56-75 ページ。

用を試みたのである。この諮問に対して、職業紹介委員会は2月5日に、職業紹介制度改正を適当と認める答申を行った。これを受けて、職業紹介法改正法案が第73回議会に提出され、可決成立を見た。こうして改正職業紹介法は、同年4月1日に公布され、7月1日に施行された²⁰⁾。

この法改正によって、職業紹介行政は、政府自らが管掌する国営事業として運用されることになった。そこで、職業紹介行政を実施するための第一線の行政機構の整備が行われた。まず、改正法施行日である7月1日には、主として都市部を管轄区域とする職業紹介所が196カ所設けられた。次いで、11月19日には、郡部を管轄地域として189カ所、さらに140カ所の出張所が開設された²¹⁾。

したがって、職業紹介制度は国有化によって次のような変容を被った。第一に、第一線機関が大幅に拡充された点である。上述のように、職業紹介行政の重要性は戦局の進展とともに増していき、その充実化は国有化されなければ困難であった。第二に、職業紹介制度を所管する厚生省の告示により、独自の管轄区域が設定されることになった。これまでの公営職業紹介所では、明確な管轄区域は設定されておらず、連絡調整をすべき市町村と小学校が指定されているだけであった²²⁾。だが、この告示により管轄区域が明確になった。第三に、人員の大幅な拡充がなされた点である。従来、職業紹介所の専任職員は1900人程度であったところ、6700人まで大幅に人員を拡充したのである²³⁾。

こうして職業紹介制度が国有化によって受けた変化は、やや結論を先取的に述べるならば、戦後に労働基準監督行政組織が形成される際に、以下のような意味を持つ。まず、明確な管轄区域を持った職業紹介行政の第一線機関網は、戦後労働基準監督行政組織が同様の第一線機関を構築する際の参照点となった。さらに、こうした全国規模の第一線機関の運営を行うために、職業紹介行政の

20) 労働省編(1961)『労働行政史 第一巻』, 723~724 ページ。

21) 氷室吉平(1939)『戦時労働問題解説』育成洞, 10~11 ページ。

22) 愛知県学務部職業課編(1939)『愛知県職業行政概要』, 5~6 ページ。

23) 前掲『労働行政史 第一巻』, 724 ページ。

人員が大幅に強化された結果、膨張した人材を、労働基準監督行政組織の膨大な人員要求が吸収した側面があったのである。こうした戦後の経緯については、4. において詳述する。

3) 勤労働員体制への移行

ここまで、戦時体制への移行が戦後の労働基準行政組織設立に影響を与えた制度的変化を見てきた。その一方で、ここまで焦点を当てその沿革を辿ってきた工場監督行政は、戦時体制下でどのような変化が生じたのであろうか。

工場監督官は、工場法の施行事務を掌ってきた。だが、産業構造の変化や高度化に伴い、工場法の内容が徐々に複雑多様化、充実をしつつあった。例えば、1923 年には工業労働者最低年齢法が制定され、その後も労働災害の防止に関する法令が整備されていった。また、失業問題対策として、1937 年には、退職積立金及退職手当法が施行された。加えて、工場法それ自体も、適用工場の範囲が順次拡張されていき、労働者保護行政の拡充が図られていった。さらに、国家総動員法に基づく戦時体制への移行により、工場就業時間制限令、賃金統制令など各種の統制令の施行をみた。このように、従来、工場を対象とする規制執行業務を行っていた工場監督官であったが、その行政対象は順次拡大し、その業務内容も労務管理へと変化していた。

こうした事態を受けて、1941 年 1 月に、工場監督官、工場監督官補、調停官、調停官補の名称が、労務監督官、労務監督官補に改められた²⁴⁾。このような監督官の名称変更は、工場に対する単なる規制執行にとどまらない、当該行政領域の変化を如実に反映していると言える。政策対象の飛躍的な拡大と戦時体制構築へ向けて、単なる法規の規制執行のみならず、労働力の維持増強するための労務管理を求められることとなったのである。

さらに、従来の工場監督の延長線上に戦時労務管理を位置づけることは、その管理の専門性から相当に困難であった。そこで、労務管理に関する高度な実務経験や知識を有する専門家を労務管理の責任者とするために、労務官が設置

24) 同上、644、648~649 ページ。

された。この労務管理のエキスパートとして設けられた労務官は、厚生省本省において、各種の連絡調整にあたった。また、重要産業が集積する東京、名古屋、大阪、八幡に置かれた労務官事務所においては、重要産業の労務管理、統制業務にあたったのである。

加えて、現場レベルにおいて、重要事業場の労務管理を行うために、労務監理官が任命された。労務監理官は、原則として地方労務官が任命されたが、具体的な労務管理を円滑に行うためには民間企業において労務管理の経験がある専門家が必要であるという見地から、民間からも多数の労務監理官が選任された²⁵⁾。

こうして労務管理のための組織体制が整えられていくのと同時に、そのための法令整備も進行していった。戦時体制への移行は、労務管理という目的ではあるが、労働者の保護に資する様々な法令が制定されていった。また、重要事業場労務管理令は、重要事業場に指定された工場の就業規則等を厚生大臣が許可することになっていた。この際、許可の基準として、年次有給休暇や8時間労働制、生理休暇など、現在の労働基準法まで受け継がれる各種制度が定められていた。

このような戦時中の労務管理体制構築に向けて行われた諸法令の整備は、戦後の労働基準法制定に大きな影響を与えた。戦後の迅速で円滑な労働基準法の制定は、戦時体制下に形成された諸制度が、労働力の涵養強化という目的から装いを新たに、雇用労働慣行の現代化、民主化という目的のために転用されたのである。

だが、戦局の悪化に伴い、いよいよ本土決戦が現実味を帯びてきた。こうした状況では、軍需生産を強化するためであるとはいえ、不十分とはいえ整備されてきた労働者保護に資する諸法令も、その停止を余儀なくされた。1943年6月16日には、工場法戦時特例が公布された。この戦時特例により、工場法

25) 大橋武夫追想録刊行会編(1987)『大橋武夫追想録』二十一世紀社、297~298ページ。

はその年少者や女性保護に関する規定を停止し、指定工場では、年少者や女性を長時間勤務や深夜に及ぶ作業、さらには危険な作業へと従事させることが可能となった。また、同日には、工場就業時間制限令を廃止する勅令も出された。1939年に定められたこの勅令により、16歳以上の男子についても、1日の就業時間が12時間に制限されることとなった。成年男子の労働時間に関する基準が初めて設けられたのであった。だが、この画期的な労働時間に対する規律付けは、わずか数年で廃止された。目的はどうか、次第に整備されつつあった労働者保護行政は、かくして完全に眠りにつくことになったのである。

4. 労働基準法—労働基準監督官体制

ここまで、工場監督行政が戦時体制へ移行する過程でどのように変化したのかについて述べてきた。労働者保護行政としての工場監督行政は次第に影をひそめていったが、戦後の労働基準監督行政に影響を与えた戦時の行政変化も存在した。戦時体制において労働力の需給調整を行うために拡大した職業紹介所が、戦後に労働基準監督署を設置する際に人的資源と制度設計を行う際の行政区画設定の基礎を与えたのである。

以下では、占領改革によって労働行政と警察行政が分離されたことの帰結と、戦時行政が労働基準監督行政に与えた影響について明らかにする。

(1) 工場監督制度の「復活」

1945年8月14日、日本はポツダム宣言の受諾を連合国側に通告した。翌15日には、ポツダム宣言の受諾による敗戦が、終戦の詔勅として国民へと伝えられた。こうして長きにわたる戦争が遂に終わりを告げた。突如として敗戦を告げられ、「とめどない放心・虚脱の中に落ち込んでしまった」国民も、やがては敗戦後の民主化により獲得した政治的権利を行使するにいたる。他方で、こうした国民と連合国側とのただ中で「旧来の支配体制を救いうる限り救おうとする政治的支配層」は、活発な動きを見せる。戦後占領史の実態とそれを対

象とした先行研究は、このような政治的なダイナミクスに彩られている。

労働行政一般は、占領改革において極めて重大な意義を持ち、連合国側の主要な占領政策の一部をなしていた²⁶⁾。それは、戦前日本において、封建的な財閥による勤勉な労働者階級に低賃金労働を強いたことが、ソーシャルダンピングのみならず日本軍国主義の根源であるとの認識による。すなわち、日本軍国主義が発現し助長された根本的な原因は、日本の資本主義の特殊性に求められるという議論である。したがって、マッカーサーから示された民主化五大改革に、労働組合の結成促進が盛り込まれたのである。

こうした状況と相まって、戦後の労働改革も、特に労働組合法の制定を中心に、多様な政治アクターが、対立と妥協を繰り返しながら、きわめて紛争的な法案制定過程を生み出すこととなった。竹前栄治は、戦後の労働改革が、様々な政治アクターが多様な意図をもって政策過程に参入したことを浮き彫りにしている。例えば、対日労働政策の立案にあたって、アメリカは、日本の民主化を促進するための手段として労働組合が位置づけ、労働組合運動の奨励を通じて労使関係の近代化を試みようとした。だがこのようなアメリカの思惑は必ずしも、極東委員会内でのコンセンサスはとれていなかった²⁷⁾。

このようないわばハイレベルの政策決定過程だけでなく、日本国内の政治アクターも様々な思惑を持って労働政策の過程に参入していた。戦後改革において、労働省が設置される際には、GHQと政府との間でどこまで労働問題に関連する行政分野を所管させるかで対立があり、さらに既存の省間では所管争いが生じていた。くわえて、吉田茂は労働省の設置に積極的ではなく、片山哲を首班とする、社会、民主、国協三党連立内閣下でようやく労働省設置が決まるなど、様々な対立が生じていた²⁸⁾。

26) 竹前栄治 (1974) 「第三章 アメリカの初期対日占領政策」東京大学社会科学研究所編『戦後改革 5 労働改革』東京大学出版会、111 ページ。

27) 竹前栄治 (1982) 『戦後労働改革 GHQ 労働政策史』東京大学出版会、60~65 ページ。

28) 同上、177~200 ページ。

他方で、1947 年の労働基準法成立に結実する戦後の労働者保護行政の成立過程は、他の労働行政と比べて、政治的な対立があまり生じなかったと言える。これは、技術性が高く詳細を極める労働基準法は政治的関心を集めづらいということが理由であろう。加えて、労働組合法や労働関係調整法などの制定が並行している状況では、当然そちらへ政治的関心が向けられることになる。

また、労働条件の履行確保という規制行政は、執行を担う行政組織が必要とされるが、こうした組織の制度設計は、一層技術的である。さらに、技術性の高さと敗戦直後の混乱期に新たな行政体制を構築するという営為は、これまで行われてきた類似の行政運営の経験から逃れることを一層困難にする。ゆえに、これまでの戦前の行政運営の経験が、戦後の労働基準監督行政組織の形成に与えた影響を分析する必要があると言える。

まず、労働基準法が制定に至るまでを概観しよう。労働行政の戦時体制から平時への復帰は、まず労働組合結成の助長と戦時体制を支えた労働組織の解体から始まった。戦後直ちに労働者保護立法の制定に向けた行動を起こすことは出来なかった。厚生省労政局に最初に課せられた使命は、労働組合法の制定作業と大日本産業報国会の解体整理作業であった。労働組合法の法案策定には、労政局労政課長中西実や書記官であった富樫総一らが中心となって作業に当たった。産報の解体整理作業には、労政局管理課がその任に当たっていた。

こうした戦時体制の清算が進む中、1945 年 10 月には工場法戦時特例が廃止され、工場法など、従来の労働者保護法が暫定的に復活した。さしあたり、戦前と同様の監督行政が行われることになったのである。だが、日本を非軍事化・民主化するために進行していた占領改革を受けて、労働者保護を行う行政体制の整備が急がれたのである。

労働基準法の制定過程に場面を移そう。労働基準法の制定過程に関する研究は数多く存在している²⁹⁾。こうした研究は日本側の原案が字句の修正などを除

29) 労働基準法の制定過程に関しては、松本岩吉 (1981) 『労働基準法が世に出るまで』労務行政研究所。が最も詳細であろう。このほかにも、寺本廣作 (1948) 『労働基準法解説』時事通信社、廣政順一 (1979) 『労働基準法 制定経緯とその展開』日

き概ね認められたうえで成立していることを明らかにしている³⁰⁾。よってここでは簡単に制定過程をまとめておく。

1946年7月22日、厚生大臣は労務法制審議委員会に労働基準法の起草を委嘱した。しかし、実質的な労働基準法の起草作業は、同年の3月末には既に始められていた。厚生省労政局労働保護課長の寺本広作や理事官の松本岩吉らが起草の中心メンバーであった。彼らによる起草作業は急ピッチで進められ、同年5月13日には既に「労働保護法草案」の起草を終えた。この草案は、国際条約や海外の事例を参考とただけでなく、ひらがな口語体で条文ごとに見出しを付けた、形式的にも先進的な草案であった³¹⁾。その後、5月14日には、GHQ労働課のコレット係長と懇談を持ち、労働保護法の起草について意見交換を行い、28日には、寺本広作がGHQ労働課担当官に逐条の説明を行った³²⁾。

その後、7月15日には、本格的に労働保護法の起草が準備されていることが公表され、翌日には、河合良成厚生大臣が、可及的速やかに労働保護法を制定する旨、宣言した。こうした状況は、対日理事会におけるソ連代表テレビアンコ中將による「日本労働法制の改正に関する勧告案」やそれに対するアメリカ代表アチソンの反論などによって占領国側にも後押しされていた。その後労務法制審議委員会起草小委員会で各種の論点につき、詳細な議論を行った後、8月6日には最終案の起草を終えた。その後、公聴会を経て議会に提出するための最終案を作成する算段であった。あわせて、8月24日にはGHQのコーエン労働課長、ベッカー課員、スタンチフィールド労働諮問委員会議長に対して、厚生省労政局長吉武恵市、同局労働保護課長寺本広作、起草小委員長末弘厳太郎らが原案について意見交換をした。この原案に対して、GHQ側は概ね好

本労務研究会などがある。また、渡辺章ら労働法学者が、労働省が所蔵していた『労働基準法制定関係資料』を整理したきわめて重要な資料として、渡辺章編(1996~2011)『日本立法資料全集 労働基準法』の51~56が挙げられる。

30) 竹前栄治(1982)『戦後労働改革 GHQ労働政策史』東京大学出版会。特に102ページ以下を参照。

31) 同上、104ページ。

32) 同上。

意的であり、ほぼそのまま受け入れられた。そして、再び公聴会を経て、労務法制審議員会総会で最終決定したのち、1947 年 2 月 2 日に閣議決定がなされた後、3 月中には議会を通過し、4 月 7 日に公布の運びとなった。そして、同年 9 月 1 日に法が施行された。それと同時に、労働省と労働基準監督署が設置されたことで、戦後の労働基準監督行政が本格的に始動したのである。

(2) 工場監督の脱警察化

こうした工場監督行政、ひいては新たに誕生する労働基準監督行政は、徹底した脱警察化が意図された。こうした徹底的な脱警察化の方針は、戦前、主に警察官吏によって行われていた工場監督行政の機能不全に対する反省であった。戦前日本の工場監督行政は、その行政活動の中核を占める臨検監督が、専門性を欠いた警察官吏による「補充的監督」によって大半を占められていた。警察官吏による形式的で法規一点張りの臨検監督が労働者保護行政としての成果を上げることは困難であった³³⁾。

ゆえに、GHQ は占領開始直後から、労働行政と警察行政の分離をはかった。1945 年 10 月 4 日に、「政治的・民事的・宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」により、労働運動弾圧の責任者であった内務大臣、警察幹部の罷免や、特高の解体が命じられた³⁴⁾。また、戦後の労働行政の再出発にあたって、「戦時色」や「警察色」を払拭するため、第一線の実施機関であった国民勤労動員署は、勤労署へと改称された。併せて従来警察署で所掌していた労政行政と労働者保護行政は勤労署で所管することになった³⁵⁾。さらに、同年 12 月には、地方労働行政は地方警察部門から府県内政部（東京都では民生局）へ移管され

33) もちろん、GHQ による警察行政と労働行政の分離には、労働組合に対する弾圧も大きな理由である。

34) Memorandum for Imperial Japanese Government, "Removal of Restrictions on Political, Civil, and Religious Liberties," (SCAPIN-93)。

35) 労働省 (1969) 『労働省行政史 第二巻』, 57 ページ。

た³⁶⁾。こうして労働行政と警察行政は分離され、完全に別の行政機構となった。

また、工場法の暫定的復活と、労働行政の警察行政からの分離が行われただけでなく、新たな労働者保護立法の制定も進んでいた。この新たな法律に規定された労働条件などは、敗戦間もない当時の日本にとって、極めて「進歩的」であったが、法案の起草作業は順調に進展していた。

他方で、こうした「進歩的」な法律も、その実効性を担保する行政組織がなければ意味をなさない。戦前の工場監督行政の問題点については、GHQも注目するところであった。こうした問題につき検討するためにアメリカから招いた労働諮問委員会は、提出した最終報告書において、「実施機関の長期間の頽廃ならびに従来の警察官吏への依存は、すべて総合して経験あり資格ある者の不足を生ぜしめた」と指摘している³⁷⁾。警察官吏による補充監督を非難し、その是正を求めているのである。さらに、日本側の労働法制審議会小委員会において、監督制度に議論が及んだ際にも、監督行政から警察官は排除すべしという意見であった³⁸⁾。

だが、肝心の監督制度の具体化はなかなか進まなかった。こうした監督制度の設計が遅れていたのは主として「内部的事情」によるものであったという³⁹⁾。この「内部事情」とは、第一に、新たに設置する労働基準監督官に対して、特別司法警察権限を付与するかどうかである。第二は、労働基準監督行政機関を国直轄の行政機関とするか、あるいは法の施行事務を都道府県に委任するののかという論点である。ここでは、警察行政との分離という観点から、前者の論点を扱う⁴⁰⁾。

36) 昭和20年12月10日労発第32号「地方勤労行政機構ノ改正整備ニ関スル件」。

37) 昭和21年8月「労働保護立法に関する勧告」『米国労働諮問委員会最終報告』。

38) 労務法制審議会第3回小委員会における志賀義雄発言。渡辺章編（1998）『日本立法資料全集 52 労働基準法〔昭和22年〕(2)』信山社、502ページ。

39) 前掲『労働基準法が世に出るまで』、154ページ。

40) これは監督機関の「直轄」か「分権」かという論点が些末であることを意味しない。むしろ、監督機関の制度設計過程で最も論争が生じた論点である。同上、154-155ページ。

特別司法警察権限とは、「特別の事項について」司法警察職員としての職務を行う権限である（刑事訴訟法第 190 条）。つまり、「森林、鉄道その他特別の事項について」犯罪捜査の権限を有しているということである。こうした制度は、戦前の旧刑事訴訟法の時代にもすでに存在しており、一般司法警察官吏の捜査権限行使が困難なものについて設けられていた。だが、戦後になり、「特殊な行政分野を担当する職員に関して、職務遂行上犯罪発見の機会が多く、また、その職務上の特殊知識を利用するのが捜査上便宜であることを考慮して」、特別司法警察権が与えられた⁴¹⁾。

前述の通り、戦前の工場監督行政では、人員が過度に不足していたため、警察官吏によって「補充的監督」が行われていただけでなく、必要に応じて警察官吏を伴って臨検監督を行っていた。

さらに、戦前の工場監督官には司法警察権は付与されていなかった。それだけでなく、通常、諸外国で同様の業務に従事している監督官が保有している行政処分権限についても、日本の工場監督官には付与されていなかった⁴²⁾。他方、こうした権限付与状況は、当時でさえ、国際的に求められる水準を満たすものではなかった。1923 年 10 月 29 日に ILO で採択された「労働者保護を目的とする法令及規則の実施を確保する為の監督制度の組織に付ての一般原則に関する勧告」は、監督官に「法令違反を権限ある司法機関に直接に提起するの権能を付与」するよう規定している。だが、日本においてはこの水準を満たしておらず、工場監督官による活動の実効性は、警察官吏が行使する司法警察権によって担保されていたと言える。

このような権限構造は、大半の臨検監督が警察官吏によって実行されるならば、大きな問題は生じない。だが、戦後警察行政と分離された労働基準監督行政は、行政活動の実効性を確保する手段を失ったことにもなる。そこで、特別司法警察権を付与することで、警察行政との分離で失った実効性確保の手段を

41) 伊藤栄樹 (1976) 「特別司法警察職員制度の現状と運用上の問題点」『警察学論集』29 卷 7 号。

42) 岡實 (1917) 『工場法論』, 1032 ページ。

得ようとしたのである。

では、実際に新たに設けられた労働基準監督官に特別司法警察権が付与される過程を辿ってみよう。労働基準監督官に対して特別司法警察権を付与することに対しては、労働基準法制定過程のごく初期段階からすでにコンセンサスが存在していたと考えられる。

労働保護課内では、労働基準法の草案が第1次案として検討が進められ、1946年4月12日に完成を見た。この第1次案で、すでに労働基準監督官に特別司法警察権限を付与することが規定されていた。具体的には、第1次案の第65条に「監督官ハ本法ノ施行ニ付、司法警察官吏ノ職務ヲ行フ」と規定されていた⁴³⁾。

その後、徐々に法案としての形式を備えつつあった労働基準法の草案をGHQ労働課に対して説明することになった。5月28日に寺本廣作が第3次案まで起草作業が進行していた労働基準法の内容をGHQ労働課に説明した⁴⁴⁾。この説明の際、特別司法警察権の付与に関する第84条について、寺本は詳細にその条文の趣旨と必要性を説明した。つまり、従来日本では、労働行政を警察が担っていたが、その警察が労働行政の規制執行について司法警察権を行使することは極めて稀であった。また、日本では刑事訴訟法によって司法警察職員に指定された者だけが、司法警察権を行使できる。ゆえに、一般警察から労働行政が切り離された今、監督官が法違反を発見した場合の対処が困難になる。よって、監督官自身が司法警察職員として活動する権限を持つ必要があると主張している⁴⁵⁾。

その後も監督官の権限として特別司法警察権を付与するということについては、特に議論が行われることはなかった。こうした権限の付与は、新たな監督制度を創設するにあたっては当然視されていたと言えよう。8月24日に日本

43) 渡辺章編(1996)『日本立法資料全集 51 労働基準法〔昭和22年〕(1)』信山社、198ページ。

44) 前掲『日本立法資料全集 52』、5ページ。

45) 同上、25~26ページ。

側から第 6 次案が提出された⁴⁶⁾。この第 6 次案について、GHQ 労働課のベッカーが、コーエン、コレット、コスタンチーノ、デービス、スタンチフィールドに宛てて、逐条メモを作成している。このメモランダムでは、第 6 次案のそれぞれの条文について、「必須 (essential)」、「可 (satisfactory)」、「不可 (unsatisfactory)」などの評価とコメントが添えてある。労働基準監督官に特別司法警察権限を付与する第 94 条については、「必須の規定」であり、今後開催が予定されている公聴会での変更も不可と評価されている⁴⁷⁾。このように、労働基準監督官に特別司法警察権を付与することについては、GHQ 労働課も必要性を認識していたのである。

その後も、労働基準監督官に特別司法警察職員としての権限を与えるという基本路線に変化はなかったが、その規定を法文上どう位置づけるのかという点で議論が生じた。一度は命令で特別司法警察権の付与を行うことで法案策定が進んでいた。だが、1947 年 2 月 4 日に民政局の意見として、司法警察官の職務を行う者を命令で指定することは、「新憲法に精神に違反する」との申し込みがあった⁴⁸⁾。これを受けて、最終的には、労働基準監督官に対して特別司法警察権限を付与する条項は、第 12 次案において条文が整理され、102 条として労働基準法本体に位置づけられたのである。

かくして、戦前には保有していなかった司法警察権が労働基準監督官に与えられた。同時に、戦前の工場監督と同様に、司法警察権により執行活動の実効性を担保するという枠組みが戦後も踏襲されることになった。

(3) 戦前「制度遺産」の継承

それでは、新たに特別司法警察権を付与されたことで、戦前と同様の権限構造の下、労働基準法の規制執行に従事する労働基準監督官の人材は、どのよう

46) 同上、50 ページ。

47) 同上、59 ページ。

48) 「労働基準法案に関し未だ事務的に決定しない問題」『労働基準法制定関係 昭和 21~22 年』(国立公文書館所蔵)。

に確保されたのであろうか。人材を確保するためには、まず、一定の根拠をもって金額を積算し、予算を獲得する必要がある。次いで、労働基準監督官という専門職員として相応しい人物を、必要数確保しなければならない。

では、人材確保のために、どのように予算要求を行ったのかを見ていこう。上述した通り、戦時体制の下で日本全国に行政機構網を持つことになった国民勤労働員署が一つのカギになっている。

まず、戦後直ちに国民勤労働員署は、その名を勤労署と改めた。これは「戦時色」や「警察色」を払拭するための措置であった。この措置によって、労働者保護行政を警察署から移管されたことは前述の通りである。加えて、こうした名称変更や移管措置は、行政機構そのものの改革を行ったわけではなく、依然として戦時体制において膨張した国民勤労働員署と同様の行政機構網を維持していた。この機構網は、戦時中の1944年5月の時点では、全国に540カ所の国民勤労働員署があり、職員数10,133名を抱える巨大なものであった⁴⁹⁾。

その後、終戦後の深刻な雇用環境や失業問題に対処するために、職業紹介行政の強化が急務となった。そこで、1947年4月7日に勤労署が公共職業安定所として改組されるとともに、職業安定行政以外の労働行政に関する業務を所掌させるために、労政事務所も同時に設置された⁵⁰⁾。これらの機関は、勤労署の設置数と管轄区域を継承している。公共職業安定所は、郡部などにおいて整理統合や管轄区域の変更があるが、結果として、456カ所の公共職業安定所が設置された⁵¹⁾。他方、労政事務所については、「現在の勤労署の管轄区域を基準として、労政関係事務に關する實情を考慮し、重點主義により適宜これを統合調整」して設置することとされた⁵²⁾。具体的な設置数は全国415カ所であつ

49) 前掲『労働行政史 第一巻』, 1083 ページ。

50) 前掲『労働行政史 第二巻』, 62 ページ。

51) 「公共職業安定所の名称、位置、管轄区域及事務取扱範圍の告示」(国立公文書館所蔵)。

52) 昭和22年3月24日厚生省勞發第157號「都道府縣勞政事務所の設置について」。

た⁵³⁾。

このように、戦時体制へと即応し拡大を辿った職業紹介行政機関は基本的には、前身となる組織の改称によってその設置件数や管轄区域を継承してきたのである。

労働基準監督制度の設計の中心的人物であった、労働保護課の松本岩吉理事官は、こうして戦時行政の遺産である勤労署の設置数や管轄区域を参照点として、監督署の設置に向けた予算要求を行った。だが、勤労署の数を参考とすると、500 力所近い監督署を新設し、そこに配置する人員を確保する必要が生じる。こうした予算要求はさすがに大蔵省の受け入れるところとはならなかった⁵⁴⁾。では、予算をめぐる交渉はどのように決着したのか。

監督署設置数をめぐる議論の大詰めは、1946 年 12 月 30 日であった。大蔵省の中尾博之主計官と労働保護課寺本廣作課長が折衝を行った。寺本と中尾の折衝の過程で、監督署の設置数については次のように決着が着いた。すなわち、公共職業安定所は個々の住民を対象とする行政事務を担当しており、他方で監督署は事業場を対象としている。それゆえに、監督署は、公共職業安定所と同等の数は必要ないと査定を受けた。結果として、六大都市と市部については、公共職業安定所と同じ数の監督署を設置する一方で、郡部に関しては、公共職業安定所の 2 分の 1 の設置数とすることで妥協をしたという。かくして、監督署は全国で合計 336 署設置するという査定結果となったのである⁵⁵⁾。

こうして決定した監督署の設置数から配置すべき労働基準監督官の員数が導き出される。監督署の設置数をもとに、既定の人員を含めて、監督官 1707 人、事務官 1127 人、雇 1982 人、傭人 1344 人、総勢 6160 人という大規模な人員要求を行った。なお、本省と都道府県労働基準局を含めた全体の要求としては、規定員数も含め 8838 人（その内監督官は 2788 人）であった⁵⁶⁾。これに対して、

53) 前掲『労働行政史 第二巻』, 62 ページ。

54) 前掲『労働基準法がこの世に出るまで』, 186 ページ。

55) 同上, 188 ページ。

56) 同上, 182 ページ。

実際に認められた人員は、既定人員を含めて、本省が339人、都道府県労働基準局が2037人、監督署が5719人、合計8095人であった。その内、監督官としては1885人である⁵⁷⁾。査定としては、要求した員数から大幅に削減されることなく認められたと言えよう。戦後新設された行政組織としては破格の措置である。

戦後労働基準監督行政組織の機構を作り上げた松本らは、戦時中であることを前提とした行政運営体制をとっていた職業紹介行政組織を参照点とした予算編成を行っていた。もちろん、GHQの後ろ盾が存在したことによって、「ヒョウタンからコマ」のような大胆な予算要求が可能になった側面も強い。しかし、予算要求を行う際に、参照点として予算を積算することが可能な行政機構がすでに存在していたこと、さらにその参照点となる組織が戦時体制下で膨張を遂げていたことが、大型の予算要求を可能にした側面も無視しえないのである。

次に、労働基準監督官の人材確保がどのように進められていったのか見ていこう。大蔵省との折衝でも問題になったように、「事務官と技官を兼ねたような特別な専門的知識を有し、且つ教養の高い人」⁵⁸⁾を一挙に確保することは極めて困難であろう。ではどのように労働基準監督官となる人材を確保したのか。

具体的には、三つの任用方法が用いられた。第一は、「指定任用」である。つまり、すでに労働者保護行政に従事している者を移管するのである。この方式は、労働省設置法施行令と労働基準監督機関官制によって規定された。これら規定からは、労働基準監督官として任用すべき人材について、以下の四類型が想定されている。本省において任用する者として、第一に、厚生省職員で厚生省労働基準局に所属する者である。第二に、厚生省職員で労働者災害扶助責任保険に関する事務に従事する者である。また、都道府県労働基準局、労働基準監督署で任用すべき者として、第三に、都道府県労働基準局の職員である。第四に、労働者災害扶助責任保険に関する事務に従事する地方事務官となって

57) 同上、188ページ。

58) 同上、187ページ。

いる。

もちろん、戦前から工場監督行政に携わっていた工場監督官という専門性を持った職員がいたという指摘もある。実際に、こうした工場監督官などの専門職員は、上述のような本省や都道府県労働基準局の幹部職員として、引き続き処遇を受けている。だが、労働基準監督行政組織を設立した当時、工場監督官の経歴を持つ者は、わずか 200 人程度しかいなかった⁵⁹⁾。事務官と技官を兼ねた専門性の高い人材でなかったとしても、当該行政に従事していた者を移管させるほか、人材確保の手段は存在していなかったのである。

また、1947 年 9 月 1 日時点での労働基準監督官の定員は、本省が 117 人、都道府県労働基準局が 1072 人、労働基準監督署が 1292 人となっており、合計で 2481 人であった⁶⁰⁾。こうして定められた定員はなかなか充足せず、1948 年 9 月 1 日の時点でさえ、計 2054 人であった。さらに、指定任用者の総数が 899 人に達しているということは、1948 年 9 月 1 日時点の現員の 4 割以上を指定任用の労働基準監督官が占めているということになるのである⁶¹⁾。

では、具体的な指定任用者の経歴はいかなるものであったのか。管理職ではない第一線職員のキャリアパスデータの収集は困難であるため、ここでは戦前から戦後にかけて一貫して労働者保護行政に携わってきた者の経歴を確認しよう⁶²⁾。具体的には以下の通りである。

1940 年	警視庁嘱託保安部工場課
1941 年 4 月 10 日	保安衛生部工場課書記
1944 年 5 月 15 日	保安部労政課主事補

59) 寺本廣作・気賀澤克己 (1987) 「労働基準法制定当時の思い出—寺本廣作氏に聞く」『労働基準』39 巻 9 号, 12 ページ。

60) 労働省労働基準局 (1948) 『昭和二十三年 労働基準監督年報 (第一回)』, 27 ページ。

61) 同上, 29~30 ページ。

62) 山中一郎 (1977) 「公務員犯罪とその権力的背景の分析—労働基準監督官の収賄事件と戦後の労働行政を中心として」『明治学院論叢』258 号, 38 ページ。

7月1日	兵役
1945年12月18日	警視庁属勤労部労政課
12月24日	東京都属（六級職）（勅令第711号による） 東京都民生局勤労部労政課（訓令甲第178号による）
1946年	地方事務官（勅令第193号による）
10月18日	東京都労務官
1947年5月2日	厚生事務官東京労働基準局（勅令第199号）
9月1日	労働基準監督官（政令第174号）
1948年8月10日	労働基準監督署
1949年8月21日	労働基準監督署

上記の指定任用によって労働基準監督官となった者は、戦前から一貫して労働者保護行政に従事してきた。幾度も身分変更が行われてもなお、従事する職務に大きな変化はなく、最終的には、労働基準監督機関官制（政令第174号）によって、労働基準監督官に指定任用されたのである。

第二に、「選考任用」である。選考任用については、労働基準監督機関官制⁶³⁾に規定がある。選考によって任用された監督官の人数は、本省においては33人、地方では1226人も監督官が選考任用されている。こうした選考任用は、上述の指定任用によって各府県から移管される職員以外の一般職員に対して行われた。この選考を具体的に行う際には、具体的な選考基準として、「労働基準行政関係官新規任用基準」⁶⁴⁾を策定し、これによって任用を行った。選考任用によって労働基準監督官となった者の中でも、一番多くを占めたのが職業安定行政の職員であった⁶⁵⁾。

他方で、選考任用の対象となったのは、官吏だけではない。「労働基準行政関係官新規任用標準」は、「官公廳又は民間」より新規に任用する場合の選考

63) 昭和22年8月31日政令第174号「労働基準監督機関官制」第39条。

64) 前掲『労働基準法が世に出るまで』、267~273ページに全文が掲載されている。

65) 前掲『労働基準法が世に出るまで』、263ページ。

基準なのである。こうした規定を用いて、敗戦に伴い外地から引揚げてくる者を対象に選考を行い、一定の人数を民間から確保し、監督官とすることができたという⁶⁶⁾。しかし、選考任用者の全体の数としては、職業安定行政からの人材が最も多かったのである。

第三に、「試験任用」である。試験任用については、労働基準監督機関官制第 10 条以下に規定がある。第一回目の労働基準監督官試験は、労働基準法の施行から一年余り経過した 1948 年に行われた。同年 6 月 22、23 日には筆記試験、10 月 15 日から 20 日にかけて口述試験が行われ⁶⁷⁾、二千数百名の志願者が集まった⁶⁸⁾。その内、合格者は 526 名、採用者は、次年度採用分も加えて 427 名であった⁶⁹⁾。こうした初回の労働基準監督官採用試験について、本省の労働基準局は、「労働基準行政に関心を持つ人々の意外に多いことが如實に立証され、この点非常に心強く思われ」、「醫學博士の學位を持つ者」まで志願者の中にはいたことをもって、第一回監督官試験の実施の大きな「成果」であると考えていた⁷⁰⁾。だが、こうした「成果」も、指定や選考によって任用された監督官の数に比べると微々たるものであった。

5. おわりに

本稿では、戦前や戦時体制の制度や経緯から影響を受けることで、戦後の労働基準監督行政組織が成立するまでの過程を叙述した。最後に、これまで本稿で得られた知見をまとめ、今後の研究課題を提示することで、本稿を閉じることとしたい。

66) 前掲「労働基準法制定当時の思い出—寺本廣作氏に聞く」、12 ページ。

67) 前掲『昭和二十三年労働基準監督年報 (第一回)』, 31 ページ。

68) 労働省労働基準局 (1948)「労働基準監督官試験の成果」『労働時報』1 卷 11 号, 20 ページ。

69) 前掲『昭和二十三年労働基準監督年報 (第一回)』, 31 ページ。

70) 前掲「労働基準監督官試験の成果」, 20 ページ。

本稿では、まず工場法が制定される以前の工場監督行政を分析した。工場法が制定される以前は、府県の警察により、工場に対する規制執行が行われていた。警察官吏による規制は、当然のことながら、工場設備や工場内労働管理など専門的な事項に長じた専門官によるものではない以上、法令の定めのある事項が遵守されているか否かの確認に近いものであった。こうした警察官による規制執行では、産業革命後の産業構造の転換に伴う労働環境の変化には対応することは困難であった。

このような事態を受けて、高度な技術的専門性を有する工場監督官を選任し、工場監督行政を担わせるために、工場監督官制度が設けられた。例えば、公衆衛生学や工学などの専門的な知識を持つ者を工場監督官に選任し、工場監督行政を高度化しようとした。だが、こうした試みも、成功を収めることは出来なかった。高度な専門知識を持つ者を大量に確保し、工場監督官として専任することは事実上不可能であった。結局のところ、工場監督官制度が成立する以前と同様に、こうした人的資源の不足は、警察官吏によって補充されたのである。工場監督行政の専門技術的な高度化の試みは挫折し、これまでの警察による工場監督行政が継続したのである。

その後、日本が戦時体制へと移行してからは、労働者保護を目的とした工場監督行政は停止することになる。他方、労務管理のために行われた諸政策は、戦後の労働基準法制定、労働基準監督官制度を設置する際に、大きな影響を与えた。

まず、職業紹介所の国営化は、戦後の労働基準行政の体制整備に重大な影響を与えた。国営化され初めて管轄区域が設定され、人員が大幅に拡充された職業紹介所は、その後国民勤労働員署、戦後は勤労署へとその姿を変えた。戦後の労働基準監督行政は、職業紹介行政から多くの人員の配置転換を受け発足することが叶った行政分野であり、かつ、人員要求の根拠となる第一線機関配置の基準は勤労署の管轄区域を参考に行われていたのである。

このような第一線機関の配置を行ったために、新設の行政分野でありながら、多数の人員を確保できた。一方で、戦前の工場監督行政と同様に、必ずしも高

い専門性を持つわけではない職員を数多く抱え込むことになったのである。したがって、戦後の GHQ という外圧を追い風に行った大改革であったにも関わらず、戦前と同様に法規の遵守状況を点検確認する規制執行スタイルが継承されることにもつながったのである。

このことは、戦前において工場監督が警察官吏による「補充的監督」によって成立していたということも拍車をかける。すなわち、戦前においては、工場監督の実施の多くは現場の警察官吏によって行われており、警察権、特に司法警察権の行使に不都合はなかった。だが、戦後改革により、警察と労働行政の分離が行われた結果、労働基準監督官には司法警察権が付与される特別司法警察職員としての側面も併せ持つことになった。労働基準法の施行にあたり、行政指導を手段としてその実効性を刑罰による司法処分によって担保するという行政上の義務履行確保をする様式は珍しい⁷¹⁾。こうした独特な権限配置も、戦前工場監督行政からの沿革がもたらした影響であると言える。戦後の労働基準監督制度は、戦前の警察による工場監督、工場法制定後の工場監督行政、さらには、戦時中の労務管理行政の影響を受けながら成立したのである。

最後に、本稿の知見を踏まえた上で、今後の研究課題を提示するならば、次のような課題を示すことが出来る。第一は、これまで本稿で検討してきた、歴史的な経緯に影響を受けながら形成された労働基準監督行政組織が持つ「専門性」がその後どのように変化したのか、あるいは継続したのかである。1947年5月2日に本省労働基準局、都道府県労働基準局、そして労働基準監督署という労働基準監督行政組織の中核をなす行政機構が発足した、さらに、1947年9月1日には労働省が発足し、戦後の労働基準監督行政は本格的に始動した。

だが、こうした行政機構の完成は、労働基準監督行政としての完成を意味しない。こうした行政機構を運用するのは、労働基準監督官をはじめとした「ヒ

71) 興津征雄(2009)「第6章 労働者のために、行政は何をしてくれるのか—行政法」大内伸哉編『働く人を取りまく法律入門』ミネルヴァ書房、134~136 ページ。

ト」に他ならない。指定・選考・試験という三種類の方法によって採用された多様な人材を管理し、司法警察権を行使可能なまでに研修を施すことは容易ではない。敗戦から復興し、日本経済が成長を遂げる一方、労働災害による負傷者や死者が増加すれば、こうした新たな政策課題にも対応する必要が生じる。労働基準監督行政組織が持つ「専門性」は、変化を要求される可能性が高い。ゆえに、「専門性」の変化や持続について検討する必要がある。

第二に、上述した「専門性」がもたらした帰結である。本稿においては、こうした「専門性」の帰結については考察することが出来なかった。だが、はじめの部分で言及したように、労働基準監督行政は硬直的で「画一的な」「通達行政」であり、機能不全に陥っているという批判がなされていた。

こうした「画一性」は、行政指導を司法処分により担保するという権限構造と無関係ではないであろう。司法警察権の行使という極めて強力な国家権力の発動には、慎重であることのみならず、その権限の行使が公正であり、全国でおよそ同じ基準であることが求められる。さらに、必ずしも労働環境の改善や職場安全管理の高度な専門知識に裏打ちされた訳ではない人的集団による行政活動であるため、プロフェッショナリズムによって組織行動を統制することは難しく⁷²⁾、通達によって規制執行水準の調整が図られることになるのである⁷³⁾。

よって、司法警察権の行使を背景とした「専門性」がもたらした帰結は、例えば、オキュペーションナルハイジニストのような、労働安全衛生に係る専門家が保有するような高度な専門知識を備えた労働基準監督官を養成、確保することを阻害したという側面があるのではないか。このような意味で、日本の労働基準監督行政組織は、専門職員集団でありながら、必ずしも専門性を高度に涵

72) 曾我謙悟によれば、組織の統合を達成するためには、統制・調整・専門性の3つの方法があるという。曾我謙悟(2013)『行政学』有斐閣。

73) このような膨大な通達によって組織を統制する行政運営は、「通達行政」として批判の対象とされてきた。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』130号。

養しておらず、中程度に抑えていると考えることも出来るのである⁷⁴⁾。

※訂正

本連載 (1) 『法学会雑誌』 58 卷 1 号 100 ページ 9 行目

(誤) 断然論 → (正) 断続論

同 116 ページ 10 行目

(誤) (大正 14) 年 → (正) 1925 (大正 14) 年

以上の通り訂正する。

74) 曾我謙悟 (2016) 『現代日本の官僚制』 東京大学出版会, 223-224 ページ。