

近代天皇制と労働行政

三好正巳

1. 対抗基軸と政治過程

第一次世界大戦は、日本資本主義の市場条件を大きく変化させた。すなわち、ヨーロッパ諸国がアジア市場から撤退せざるをえなくなったのに、一方中国にたいする「分割」¹⁾はやっと始まったばかりで、アメリカとの間の中国市場をめぐる対立も深まった。この「分割」競争は、当然に軍備の拡張競争を深刻化させたし、それは日本資本主義の産業構造の重化学工業化を促進することにもなった。しかし、このような市場条件の変化は、逆に政治的条件に大きく規定されることをも意味し、ベルサイユ＝ワシントン体制はたしかに市場再分割を制肘したが、ロシア革命の成功はアジアにおいてもヨーロッパにおいても、ベルサイユ＝ワシントン体制の制肘力を巨勢することになった。

さて、市場条件のこのような変化は、日本資本主義の社会的構造をも旧体のままに置くべくもなかった。

(1) 機械制工業は、生産財部門をも掌握し、生産財部門の相対的独自の拡大を可能にするようなところまで到達した生産力は、労働手段と労働との結合形態（労働様式）の資本主義化（「近代化」）を成熟させた。すなわち、労働様式の資本主義的成熟は、機械・装置体系のもとに結合された労働、したがってこの労働は労働組織を形成するが、機械・装置体系が工程に分割編成されるとともに、労働もまた編成された労働組織を形成することで、そこに照応する労働関

係と労働者をつくりだす。すなわち、雇用形態、管理労働の分離と新型熟練にもとづく階層化された労働者をつくりだす。

しかも、機械と大工業の発展は、富の創造にとって労働時間と充用された労働力の量よりも労働時間中に動員される諸作用因の力が基礎とならしめる。ここでは、労働にたいする資本の支配は、実質的な包摂の域に達するものとなる。資本の労働にたいする支配がここまできると、工場内部における規制（regulation）は「近代的」な形態をとらざるをえなくなる。工場内部における諸規則の複合は一つの制度となる。そして、この制度の成立は、その内容と形態とにおいて、国家による統括の実態を表わすものとなる。もちろん、工場内部における規制が、慣習と慣行から規則と制度に移行する過程は、自然成長的過程ではなく、労働者による抵抗を媒介とする過程である。しかも、団体交渉と協定として定立するまでには、なお長い曲折する過程を必要とする。すでに、早くは1904（明治37）年頃より、神戸のマッチ軸木同業組合と軸木職工組合とが慣習的に団体交渉を行っていた（社会局労働部『団体交渉並労働協約＝関スル調査』1927年、10頁）という。また、1910（明治43）年には、欧文植字工組合欧友会が東京の秀英舎、築地活版所その他数工場との間でクローズド・ショップ協定¹⁾を締結した。もちろん、団体交渉権の確認を要求する争議は、1919（大正8）年以後のことであって、1921（大正10）年には団体交渉権の獲得を限目とする争議が多発した（同上書、14～5頁）。

1917（大正6）年から19（大正8）年にかけて、同盟罷業は急激に増加している（付表1）。とくに大戦による好況と物価高騰のなかで製造業における賃金増額をめぐる争議が圧倒的に多かった。1917年の日鋼室蘭（参加人員4,000人）、長崎造船所（同1万人）、東京富士ガス紡（同2,000人）、大阪鉄工因島（同6,000人）、1918（大正7）年の浦賀ドック（同5,300人）など大工場、軍需工場に大争議の発生をみたことは注目に値する。

これら大工場の争議では、単に賃金増額にとどまらず、その配分について強い要求と抵抗を試みていたのが目をひく。日鋼室蘭争議では、この配分決定について最後まで抵抗した²⁾。しかも友愛会の調停への乗りだしにたいし、会社側

は「局外者の容喙を許さず併し鈴木氏の好意にて陳述する処は聴取すべし」（『小樽新聞』大正6年3月21日、前掲『日本労働運動資料』第3巻、571頁）という態度でこれを拒絶した。さらに、争議解決後首謀者とみなされた22名が作業の都合という口実で解雇されたが、その多くは友愛会支部幹部であったという（『小樽新聞』同年3月28日、同上書、572頁）。友愛会会員が中心となって組織し指導する争議が発生するようになると、友愛会自体その性格を問いなおされねばならなくなった。

日鋼室蘭の争議以後、友愛会員にたいして抑圧が加えられたが、この抑圧は当事者以外の介入について、強権以外これを認めようとしなという治警法第17条の延長上のものと理解されうる。したがって、この段階では、友愛会は自ら宣言を発し（1917年8月1日）、「元来資本労働の利害は必ず相一致すべくして、決して相睨離すべきものにあらず、吾人は資本家に対して、誠意と温情とを要すると共に、吾人労働者も亦努めて和衷協働の念あるを要す。不幸にして相互の間に、意見を異にするが如き場合あるも、苟くも軽挙妄動を慎み、穩健なる手段に依りて解決の途を講じ以て此空前の時局に際して挙国一致の実を挙げ、聊か国家の進運に寄与する所なかるべからず」（『労働及産業』第73号、法政大学大原社会問題研究所、総同盟50年史刊行委員会編『労働及産業』(6)、復刻版、1976年）と弁明せざるをえなかった。同時に、労働組合は、交渉権を確保するための組織をどうするかという問題にあらためて逢着することになったし、労働組合への自由な加入の権利の獲得が課題となった。

第一次大戦後の景気の後退から恐慌期には、賃金のほかに労働時間短縮が争

付表1 同盟罷業件数および参加人員

	同盟罷業件数	同盟罷業参加人員
1908（明41）	13	823
09（42）	11	310
10（43）	10	2,934
11（44）	22	2,100
12（大元）	49	5,736
13（2）	47	5,242
14（3）	50	7,904
15（4）	64	7,852
16（5）	108	8,413
17（6）	398	57,309
18（7）	417	66,457
19（8）	497	63,137

（備考） 1. 内務省警保局調査、労働省『労働行政史』第1巻、1961年、付属統計より作成。

点になった。しかし、当時の技術水準は多くは熟練工の技術に依存するところであって、労働時間の延長は労働生産に逆に影響するところであった³⁾。したがって、労働8時間制は賃金決定標準として要求されたに過ぎないのが実情であって、多くは残業付8時間制であった⁴⁾。労働8時間制は、そのかぎりでは資本の側の意見は明解であった。すなわち、東京芝浦製作所の河越初太郎は「我国の値上げ運動や8時間制問題は欧米の夫の如く労働者の覚醒思想上の変化より胚胎して起れる主義には非ずして刻下の物価昂騰より来る生活の圧迫が其主因にして之に社会主義者及び所謂世の識者なる者の欧米思想と結び付くる事に依って益々大を成した者と見るを妥当とするが故に問題の性質は重大なるも此の解決は誠に単純である」（大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』大正9年版（復刻版第1巻）、法政大学出版局、1967年、857頁）という。したがって、1920（大正9）年の不況が到来すると、「作業時間を短縮し或は常備制度を請負制度に変更し若は労働者の部署を交換して比較的慣れの作業に従事せしむる等の方法を講じ以て可及的労働賃銀を少額に為す」（「労働争議の概況」、77頁、内務省『大正11年労働運動概況』（復刻版）、明治文献、1971年、所収）ことが意図され、残業の廃止がはかられた。このように、労働時間制は、この段階ではなお独自の権利要求とはなりえなかった。

(2) 生産の集積を進め独占の形成を可能にするまでになった資本主義の発展は、米騒動を契機とした植民地経営強化を軸とした食糧・資源政策によって、国内農業を隷従化することとなった。とくに、米穀法の制定（1921年4月4日、法律第36号）は、市場価格機構にたいする国家の介入⁵⁾を意味し、農業生産機構はそのままにしながら国民経済的調整を意図したものにほかならなかった。しかし、この米穀法が1925年の改正で自からの性格を明らかにした「数量又は市価」の調整の意図において、米価の基準を明示しえないままに、この段階では価格統制手段としてはほとんど非力であった。それでもなお、米穀法が制定されたことの意義は大きい。ただ、実際の運用によっては、米穀市場における地主経済的性格を否定するものであったことは明らかであった。

また、第一次世界大戦を契機とする資本主義の急速な発展は、それまでの

「再版＝半封建制的零細農業と資本主義商品社会との連結の諸脈絡⁶⁾」（井上晴丸『日本協同組合論——理論と史的分析——』研進社、1949年、91頁）が大きく変化するなかで、「従来隷農制的小生産との抱合の楔^{ウサビ}たりし諸亜流資本、地方資本の没落整理せらるゝによって生ずるところの、ギャップをそれにて埋め、よつてもって大戦中日本独占資本主義の飛躍に基くその隷農制との抱合の矛盾の拡大、農業危機の一層の深刻化に相応ぜん」（同上書、96頁）として、産業組合は大きく発展した。とくに、組合系統機関（主として府県联合会）が發展し、「縦と横との全貌に於て一応の編成が成し遂げられた」（同上書、96頁）。

しかし、この産業組合に組織されたのは、多くは自作・自小作であつて、小作以下の加入率は甚だ低くかつた（前掲『日本協同組合論——理論と史的分析——』、109頁）。この小作農は、戦後恐慌下では小作条件の改善にしか生きる道はなく、1920（大正9）年頃を境に小作人団体を組織して小作料軽減運動を行なうようになった（「農業争議の概況」、4頁、前掲『大正11年労働運動概況』所収）。この運動はやがて小作権要求となるが、しかし小作権要求として明確になるのは地主による土地取り上げが起つてからである。しかも、小作人団体が一町村の枠をこえて組織されるものが相当数あつたことは、農村社会の変化の一つの重要な指標でもある。

(3) 日本在留朝鮮人労働者による独自の争議も発生した。1922（大正11）年には岸和田紡績春木分工場の271名が、差別待遇に反対して3日間の罷業にいたる争議が発生しており、この時期から日本在留朝鮮人労働者による争議も若干あらわれはじめて⁸⁾いる。なお、ほぼこの時期には、農業労働者としても雇用されており、小作地を取り上げ自作する場合の労働力として雇用される例もみられた（前掲「農業争議の概況」、46～7頁）。ここでは在日朝鮮人労働者問題は、賃金の民族的差別の問題であつた。

さて、このように対抗基軸が資本関係に移行したことによって、しかも、重化学工業の急速な發展によって、工場ないしは職場における労資関係を規律する制度の再編成が要請されるようになった。もちろん、それは工業ばかりでなく、農業にも及んだ。すなわち、半封建的な地主—小作関係の弛緩は、地縁・

血縁の関係をも破砕しはじめる。都市および農村におけるこうした変化は、当然のことながら分権の再編成を呼びおこさずにはおかない。それは、資本家や地主にたいする自治権の一定の保証とならざるをえない。しかも、それら自治権の保証は、天皇制絶対主義権力と保証の程度として調和しなければならない。いずれにしても、官僚的特権政治の機構では、工場ないし職場で起っている問題はもとより、農村社会における変化にも対応しえなくなってきた。すなわち、米騒動、労働運動、小作争議など、そのひろがりをも、いまや民衆を全く無視する政治は有りえなくなった。それは、まさに一つの政治的危機であった。

しかし、他方、増加する歳出をまかなうために国債（内・外債）への依存も増加し、急速に膨張する地方財政の地方債（内・外債）依存を考慮すると、財政自体が経済政策からも財政収入の面からも財界との密接な関係を一層深くしたことを知ることができる。

さらに、天皇の交替による「天皇制の政治統合力の顕著な弱体化」（利谷信義・本間重紀「天皇制国家機構・法体制の再編—1910～20年代における一断面—」、原秀三郎・峰岸純夫・佐々木潤之介・中村政則編『大系日本国家史』5、近代Ⅱ、東京大学出版会、1976年所収、157頁）をもたらし、政治的統合力の再編・補強の機構を生み出さずにはおかなかった。たとえば、各種調査会、審議会⁹⁾は、そこでの重要な役割を果たした。

1918（大正7）年の原敬内閣の成立は、天皇制統治機構の一定の変化を象徴するものであった。しかも、政党政治体制の成立は、組織拡大に狂奔する過程で、地方政治への滲透と再編成をも具体化した。この滲透・再編成過程は利権と結びついて行なわれた。そして、ここに統治機構は一定の範囲にしるブルジョア的性格を強めるとともに、その腐敗の条件をも成熟させて行った。

- 1) 1907（明治40）年に設立された欧文植字工組合欧友会（会員126名）は、当時の欧文活版工（350人程度）の4割弱を組織した職能別組合であった。すなわち、欧友会規則の第2条は、「技術の改良進歩を図り相互の交誼を親密ならしむるは勿論同業者の自覚を喚起し其福利を増進するを以て目的とす」（労働運動史料委員会編『日本労働運動史料』第3巻、1968年、522頁）という。

また、会員の性格は「幾年修業の苦を積み惨を嘗め聽て一箇の技術者」（同上

書、529頁）でありながら、多くは「活版職工」としかなりえない。こうした産業制度の発展に当って、境遇の改善のために、一方的な入職規制はもはや困難となったことからクロズド・ショップ協定の締結による規制に向わしめたのも当然である。しかしこの協定は永くは続かなかつた。団体交渉制度と団体協約の要求が本格化するのには、職能別組合の限界が明らかになるなかであった。

- 2) 要求は2割の増率で、これに対する回答は在職6ヶ月未満は従来率、6ヶ月以上勤続者は1割5分ないし3割の増率というところまで歩みよったが、従来の増賃方法では「各工場内の組長、班長、組頭、小頭等の申達に依りて増賃し来り此には依估最良、賄賂等の行為多く偏頗の弊風あり会社側に於て実行せんとする成績良好なる者に対し3割方増賃は到底実行至難」（『小樽新聞』大正6年3月20日、前掲『日本労働運動史料』第3巻、570頁）なりとして、これを罷業者は受諾しなかつた。
- 3) 機械工業の作業は、「相当の力作業でなければ精密な注意の下に行はるべき作業で而も堪え難き高熱体の近くにありて操業するものや火傷其他機械により生ずるべき危険に直面しつゝ操作するものが相当ある事によるも又他面他工業よりも発達せる此の工業に於ては作業が能率的に整頓されておる事によるも、其の就業時間は他の工業に比して一般に短くなる」（中央職業紹介事務局『職業別労働事情』(3)、機械工業、1927年、29頁）という。

また、8時間労働制は、川崎造船所で採用されて以後、大工場では急速に普及することとなったが、その背景にILOで8時間労働制が議題とされたこともあったろう。なお、時間短縮が労働生産性におよぼした効果については、大前朔郎・池田 信『日本労働運動史論一大正10年の川崎・三菱神戸両造船所争議の研究』日本評論社、1966年、126～9頁を参照のこと。

- 4) 1920（大正9）年7・8月の調査（三菱合資会社査業課）によれば、川崎造船所をはじめ32の8時間労働制実施企業で、原則として単一8時間制を実施するのは8時間3交替をふくめても10企業であった。残業付の場合の賃金は多くは残業により著しく増収し、単一制の場合は多くは多少の増収をみただけであった（大原社会問題研究所『日本労働年鑑』大正10年版、1921年、105～6頁）。
- 5) 米価は、「生産価格をもたず、価値・費用価格によって規制される市場価格をもつだけで、……すくなくとも当面の段階までのところでは、最劣等地の費用価格を基準とする自由価格であった」。米穀法は、「生産価格機構をもたない米の価格へ政府が政治的に統制を加えたもの」（碓 正夫『米価問題』弘文堂、1966年、231～2頁）であった。
- 6) この「連結」は、(1)資本家的家内労働ならびにマニュファクチュアおよび大工場での隷奴労働力販売、(2)半隷農制的零細農業での半隷農的現物年貢とその耕作農民の自家消費農産物の二重の販売を通じて連結し、(3)以上の労働力販売と農産

物販売により得た貨幣で資本制商品社会にたいする国内市場の過半を形成することで完了するという（前掲『日本協同組合論—理論と史的分析—』、91頁）。

- 7) 1922（大正11）年12月16日現在で、小作人団体は総計1,114（うち1町村内1,068、数町村にわたるもの46）で、ちなみに地主団体総数247、協調団体総数176であった（「農業団体の概況」、15～8頁、前掲『大正11年労働運動概況』所収）。とくに小作人団体は1919（大正8）年頃から急増している（同上書、19～21頁）。
- 8) 日本人労働者との抗争も時に発生した（前掲『日本労働年鑑』第1巻、653頁）。
- 9) たとえば、防務会議（1914年）は、軍閥批判にたいする「統帥の独立を前提として、国務がその『施設』の実行をはかる」（前掲『大系日本国家史』5、178頁）という形での調整であったし、経済調査会（1916年）は「財界・官僚および政党の合作による経済政策の提唱」（同上書、167頁）を意図したものであった。

なお、これら調査会・審議会と調停制度のもつ意味を同列にあつかうことには異義がある。

2. 労働行政の「転換」

機械制大工業の展開は、労働者とりわけ補助労働者の酷使と生産過程における人体保護手段の掠奪（工場災害の発生）、労働者の絶望的従属を生みだす¹⁾。機械制大工業が生みだす労働者の酷使と工場災害こそが、初期の段階で労働問題と意識された。しかし、これが社会問題化する過程が階級闘争を媒介することなしには、この労働問題は工業政策の一分野において意識され政策対象化されるにとどまらざるをえなかった。

明治政府の国策のもと産業資本確立過程において発生した悲惨な労働者状態にたいし、まずは政府こそが「救済主」（早風八十二『日本社会政策史』青木文庫版（上）、152頁）として立ちあらわれた。1881（明治14）年農商務省が設置され、翌年になって工業労働の政策・行政のための基礎調査が開始された。その後、工務局は²⁾労役法、師弟契約法、工場規則などの編纂に着手し、1889（明治22）年以後1895（明治28）年までの間、しばしば調査を行ない度々法案を編纂した（通商産業省『商工政策史』第8巻、商工政策史刊行会、1962年、16～7頁）。とくに、

1896（明治28）年の第1回農商工商高等会議で「職工ノ取締及保護ニ関スル件」についても諮問された。この時の政府の主張は、「工業の原動力」としての労働力の保護であったが、この会議での農商務次官金子堅太郎の議論は労資関係の三分を法律に期待したにすぎない（同上書、20～1頁）。1911（明治44）年3月29日工場法（法律第46号）はようやく成立したが、政府が工場法に期待したのは職工保護³⁾ばかりか工業保護でもあったという（同上書、52頁）。1916年（大正5）年に工場法が施行されたとき、前年に新設された農商務省商工局工場課が全国的な統括事務を担当し、地方事務は東京府は警察庁その他の府県は各警察部が当り、商工局に置かれた工場監督官および工場監督官補は警察庁ないし警察部の指揮下に配置された。

工場法の施行は、「産業革命の惨禍の後始末」（前掲『日本社会政策史』（上）、236頁）でしかなく、零細工場と巨大工場が並置された再生産構造が膨大な農村潜在的過剰人口を基盤として成立しているかぎり、保護立法は当初から機能を限定されていた（同上書、237頁）。工場法のこうした限界は、他方で工業政策に組みこまれ、労働者保護行政を農商務省の所管たらしめることを可能にした。同様に、鉱山労働者の保護についても、農商務省鉱山局が管轄した。1890年の鉱業条例（明治23年9月26日、法律第86号）は、1日12時間以上の労働を制限し、保護鉱夫の労働時間、職種の制限を規定し省令に具体的内容を委ねたまま省令は実現しなかった（労働省『労働行政史』第1巻、労働法令協会、1961年、71頁）。

労働者の酷使と工場災害が工業政策の対象とされ農商務省の管轄に移されたことは、救民問題から労働者問題への分離・移行が開始されたことを示した。しかし、他方で、労働者問題が工業政策の対象として労働力対策として把握されたことは、労資間の紛争を治安問題としてとらえさせることと対をなしていた。未成立におわったが農商務省が意図した職工条例では、罷業取締がふくまれていた。後に、職工条例が工場法へと発展するなかで、罷業取締条項は別個の展開をとげた⁴⁾。

労働争議を直接に取締対象とする治安警察法（1900年3月10日、法律第36）は、

労働組合運動をその萌芽のうちに徹底して抑圧した。組織的運動が抑圧されたもとの労資関係は、封建的束縛や国策に根ざした「特権」に規定された資本関係にとって必須の条件でもあった。しかし、官営工場や鉱山、大造船所などでは、すでに親方制度を軸にした労資関係は解体ないしは解体し始めつつあって、この過程で発生する争議は強権的取締のみでは対応しきれぬものではなかった。

直備制への移行にともなう職場の新規律を形成するためには、労働行政の転換を必要とした。とくに、第一次世界大戦以後の重化学工業化の進展は、労働市場を拡張しひいては労働諸条件をめぐる労資間の対立をもクローズ・アップすることになった。内務省の「労働争議の概況」（内務省『大正11年労働運動柿況』復刻版，明治文献，1971年）は、「争議の傾向及内容を一言すれば全期（日露戦争より欧州大戦勃発まで一引用者）を通じて比較的単純なりしと云ふを得べし即ち其の原因の如きは主として物価の高低、労働の需給関係に基

き賃金増額を要求し又は其の減額に反対し或は監督者に対する単なる感情等より一時的に事端を発するに過ぎずして所謂人格的の待遇改善を要求したるが如きは甚だ稀有に属せり」、また、争議は「其の時其の場限りの一時的突発事件にして所謂階級的意識に立脚したるものにあらざりしが如し」（同書，6～7頁）という。政府のこうした認識こそ、第一次大戦後の労働争議の激化（付表2）、国際労働機関（ILO）が設置されるという世界の趨勢と労働総会労働代表

付表2 賃金問題を主因とする
同盟罷業の推移

	同盟罷業件数	賃金問題を主因とする同盟罷業	総件数に対する割合（％）
1907（明治40）	57	43	75.4
1908（ 41）	13	5	38.5
1909（ 42）	11	8	72.7
1910（ 43）	10	4	40.0
1911（ 44）	22	14	63.6
1912（大正元）	49	35	71.4
1913（ 2）	47	20	42.6
1914（ 3）	50	36	72.0
1915（ 4）	64	46	71.8
1916（ 5）	108	75	69.4
1917（ 6）	398	318	79.9
1918（ 7）	417	357	85.6
1919（ 8）	497	417	83.9
1920（ 9）	282	215	76.2
1921（ 10）	246	135	54.8
1922（ 11）	250	138	55.2

（備考）内務省『大正十一年労働運動概況』（復刻版）「労働争議の概況」明治文献，1971年，16～7頁より作成。

の選定問題などを契機にして、労働政策の基本方向についての修正を決意させたものといえよう。1919（大正8）年に、政府は「⁵⁾ 穏健な労働団体の成立はこれを阻害するものでない」という方針を明らかにした。この方針にもとづいて、労働組合法案の作成を意図し、労資関係の安定のために、労働委員会制度の導入をはかった。ここに労資協調のための機構整備のための労働行政への「転換」が開始されることになった。

付表3 労働争議に伴う犯罪検挙調

	騒擾罪		同罪と他の法令違反		治警法第11条違反		同左と他の法令違反		騒擾罪と治警法第17条併合		その他の法令適用		計	
	件数	人員	件数	人員	件数	人員	件数	人員	件数	人員	件数	人員	件数	人員
1914(大正3)	—	—	—	—	5	18	—	—	—	—	1	14	6	32
1915(4)	—	—	—	—	5	64	—	—	—	—	1	1	6	65
1916(5)	—	—	1	19	11	31	1	9	—	—	—	—	13	59
1917(6)	1	28	—	—	21	136	1	2	—	—	2	8	25	174
1918(7)	15	910	6	574	26	172	3	150	1	34	15	125	66	1,965
1919(8)	5	125	8	196	16	107	2	12	—	—	6	96	37	536
1920(9)	2	179	2	3	22	185	—	—	—	—	2	11	28	378
1921(10)	15	323	8	70	11	58	3	26	—	—	64	157	101	634
1922(11)	1	61	—	—	4	43	—	—	—	—	28	109	33	213
計	39	1,626	25	863	121	814	121	814	1	34	91	521	315	4,056

（備考）内務省「労働争議の概況」（前掲【大正十一年労働運動概況】）162～3頁より作成。

労資協調の機構は、本来的には労働権の制限なしには成立しえない。そのかぎりでは労働運動の強権的抑制は基本的には変らなかつた。治安警察法は、労働組合法案提出の動きのもとで労働争議への介入を一段と強めるものとして利用され（付表3）、さらに社会主義運動の弾圧のために徹底して利用された。しかし、労働政策の基本方向の転換は、労働争議については一応それを治安問題と切りはなし、労働組合運動を協調機構の中に統括することを必要とした。労働争議の取締から調停への方針の「転換」も、「自由主義の労働政策の時代」が始まったものではなかつたことは、風早の指摘（前掲『日本社会政策史』下、393頁）したとおりであった。1923（大正12）年、緊急勅令治安維持ノ為ニスル罷則ニ関スル件（勅令第403号）が公布され、1925（大正14）年には治安維持法（同年4月22日、法律第46号）が制定された。治安維持法によって、「国体ヲ変革」

することや「私有財産制度ヲ否認」することが全面的に禁止された。治安警察法第17条、第30条は削除されたが、治安警察法による労働争議の抑圧はその後も続いた。こうして、労働政策の基本方針の「転換」にもかかわらず、労資関係にたいする労働行政は、労働争議への介入であって、労働組合法案が提出されたことによって、事情に根本的变化はみられなかった。むしろ、労働争議への介入は、暴力行為等処罰ニ関スル法律（1926年4月10日、法律第60号）の適用によって強められた⁶⁾。しかも、治安警察法第17条および第30号の削除とかわって制定された労働争議調停法（1926年4月8日、法律第57号）の施行で、公的・臨時的に設置される調停委員会の「和解的調停」⁷⁾が制度化されたが、法制定を機にして法律によらない事実調停こそが法制定以前にまして増加した。そのばあいの調停者の多くが調停官吏はもとより警察官ないし市町村長その他官吏であった。それゆえ、この法律で直接規程（職権調停）している公益ならびに軍事にかんする事業での争議権の制限にとどまらず、増加する事実調停によって争議権はより一般的に制限されることになった。

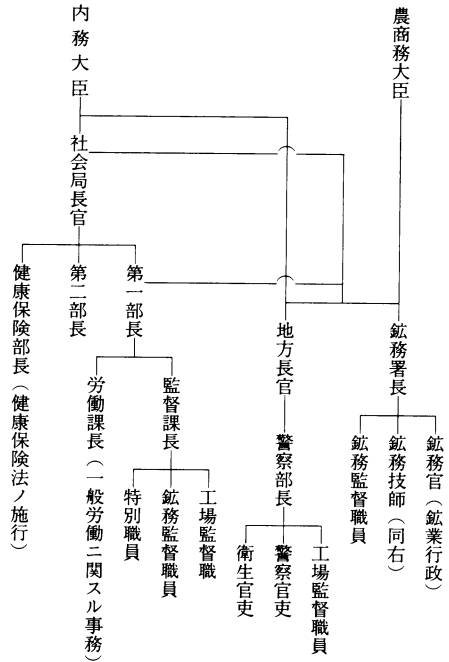
工場監督官および鉱務監督官⁸⁾がおかれたことによって、労働行政のうち労働監督行政機構が形成されることになった。もちろん、それは独自の行政機構として完成したものではなかった。さらに、労働行政の領域は、第一次世界大戦後の景気後退から恐慌期に失業問題⁹⁾が顕在化したのをきっかけにした職業紹介その他失業救済・防止事業の実施によって拡張された。1921（大正10）年の職業紹介法（同年4月9日、法律第55号）が施行され、1923（大正12）年からは中央と地方に職業紹介事務局がおかれた。1922（大正11）年に内務省社会局が設置され、従来各省に分属していた労働行政事務が概ね統合されることになった（図1）。その後、労働争議調停法の施行にともない、社会局官制は変更された¹⁰⁾。

このように、1926年の段階で労働行政機構の原型が完成した。この行政機構は、内務省の外局として設置された社会局と商工省（1925年農商務省の商工・農林両省分離）鉱山局・逓信省管船局が掌握する事項をふくめて成立したものであった。もちろん、この行政機構が、近代天皇制の行政機構であったのは明らかであって、そのことは、労働監督行政が商工行政から完全に独立しえていな

いこと、事実調停によって労働争議に干渉したこと、雇用保障、社会保障行政の立ちおこなわれていることに端的に示される。すなわち、労働者保護行政、労使関係行政、職業行政といわれながらも、それらが天皇制官僚による治安対策、労働力対策を超ええなかったことによる。

基本方針の「転換」と社会局の設立によって、労働行政が治安行政や商工行政にたいし独自の行政領域を形成し始めたといえる。それは、大正デモクラシーという時代を反映したものにほかならなかった。しかし、この労働行政の限界は、雇用保障のための職業行政¹¹⁾および社会保障の脆弱さにあった。したがって、昭和大恐慌期における大量失業に対しては充分に対応しえなかった。

図1 労働監督機関組織図



- (備考) 1. 1924年8月現在。
 2. 社会局「本邦ノ労働監督制度」(労働保護資料第三輯, 1924年8月改訂版), 29頁より。

- 1) マルクスは、機械経営が労働者に及ぼす第一次的影響として、(1)資本による補助的労働力の領有 (人間的搾取材料の増加)、婦人労働と児童労働の酷使、(2)労働日の延長 (労働者の全生活時間の没収)、(3)労働の強化 (労働力のますます強度な搾取) をあげた。さらに、工場全体として、労働者の絶望的従属が完成し、生産過程における生命に危険であるか、または健康に有害な諸事情に対する人体保護手段の掠奪 (工場災害の発生) を指摘している (『資本論』岩波文庫版(3), 140~203頁)。
- 2) 農商務省が設置された当初は、工部省が存続し、重・化学工業は工部省の所管

であった。それゆえ、農務省の所管とされたのは、以前に内務省の所管であった農商工業行政であって、工部省が廃止された1885（明治18）年末以後農商務省工務局は全工業に関する政策・行政を所管することになった。

- 3) 工場法による労働者保護の内容は、提出案の修正の過程で関係工業者の主張を入れて後退した。その保護水準の低さだけでなく、とくに工場・施設の規程（認可・検査・義務）は全く後退し、職工規則の削除と保護職工規程の後退および適用範囲の制限によって、労働者保護は労働権の内容として自己を主張するまでにはいたらなかった。
- 4) 当初の労働争議の取締は、刑法治罪法の「商業及ヒ農工ノ業ヲ妨害スル罪」が適用され、新刑法でこの条項が廃止されるまで活用された。日清戦争後に労働争議が多発すると、府県令をもって同盟罷業を禁止し、あるいは警察官が工場を臨検巡視して事前に抑圧する措置が講じられた（前掲『労働行政史』第1巻、101～2頁）。
- 5) 1918（大正7）年、政府は内務省に設置された救済事業調査会に「資本と労働との調和を図る方法如何」について諮問した。半年の審議のすえに翌年3月に、
 1. 労働組合は之を自然の発達に委するを可とすること。
 2. 治安警察法第17条第1項第2号は之を削除すべきこと、を決議するにいたった。1919年春の第41議会での政府の労働組合に対する方策にたいする質問に対し、所管国務大臣は労働組合は自然の発達に委する趣旨の答弁がなされた。
- 6) 1926年には、21件115人が検挙されており、他の法律との併合を加えれば34件238人となり、同法施行以前における治安警察法およびそれと他の法律の併合を加えた検挙者数を争議参加人員比で比較してみると、はるかに増加している。
- 7) 9人の委員の構成は、争議当事者双方から各3名、残り3名は当事者が選定し行政官庁が囑託した者となっている。しかし、調停委員会は、事実調停という方法があったことや「当事者が問題の外部曝露を忌避したること並に労働組合の承認と団体交渉の実行が相伴はなかったこと」、そのほか「開設の手続煩雑に過ぎ且調停の効力に不備」があったため（西実『我国労資調整機構の発達』酒井書店、1940年、93頁）、1930（昭和5）年まで一度も開催されなかった。
- 8) 社会局の設置とともに、主として危害予防に関する事項を主管し鉦夫の就業制限、賃金支払、扶助その他の保護法規の施行監督のみを移管したが、鉦務監督官の任命権は農商務大臣に属した。
- 9) この時期の失業者数がどの程度であったかについては明らかでない。5人以上規模工場の従事者でみて、1920（大正9）年は前年より5万人、増勢に転じた翌年よりは13万人減少している。同じく鉦夫数は前年より2万6,000人減少している。
- 10) 1926（大正15）年4月の官制改革で、労働部、保険部、社会部と庶務課の編成

となり、労働部は労務、労政、監督の3課で分掌することとなった。なお、労働争議調停に関する事項は労務課が事務を掌るものとされた。

- 11) 職業行政は、公益職業紹介事業と失業救済事業の失業者対策と、労働者募集取締による無秩序な募集と営利紹介の弊害の排除とを内容とした。第一次大戦後の恐慌を境にして、失業者の労働市場への圧迫は慢性化した。労働市場のこのような状況のもとで、斡旋の中心は日傭就労であった（付表4）。大企業の求人は、むしろ縁故採用を含む直接募集であって、募集取締が労働者保護を必ずしも十分に果せなかったことこそが問題であった。労働力の給源が、なお基本的には農村におかれていて、出稼労働力に対する職業行政は募集取締によるほかはなかった。したがって、就業・就労斡旋は、もっぱら中心は失業者対策であった。しかも、昭和大恐慌期までは、営利職業紹介の占める比重が公益紹介よりも大きかった。

付表4 一般職業紹介

	求人倍率 (倍)	就職率 (%)	充足率 (%)
1923 (大正12)	1.13	43.38	38.24
1924 (13)	1.12	45.38	40.56
1925 (14)	0.97	32.30	33.21
1926 (昭和元)	0.93	28.51	30.50
1927 (2)	0.79	27.14	34.54
1928 (3)	0.92	28.73	31.25
1929 (4)	0.82	29.88	36.59
1930 (5)	0.78	28.95	37.16
1931 (6)	0.83	35.23	42.41
日傭労働紹介			
1923 (大正12)	0.88	80.46	91.62
1924 (13)	0.86	82.20	95.33
1925 (14)	0.79	78.41	99.11
1926 (昭和元)	0.90	88.70	98.24
1927 (2)	0.87	85.28	99.51
1928 (3)	0.88	88.14	99.87
1929 (4)	0.87	89.32	102.89
1930 (5)	0.83	83.11	100.07
1931 (6)	0.84	82.75	99.04

- (備考) 1. 求人倍率 = $\frac{\text{求人数}}{\text{求職者数}}$
 就職率 = $\frac{\text{就職(労)者数}}{\text{求職者数}}$
 充足率 = $\frac{\text{就職(労)者数}}{\text{求人数}}$
 2. 中央職業紹介事務局「職業紹介年報」による。

(未完)