

近代天皇制と社会政策体系

三 好 正 巳

1 工場法の成立と展開

明治政府が、農商務省をして工場条例の立案に着手させたのは、1882（明治15）年であった。それは、1911（明治44）年当時の工務局長として工場法制定に重要な役割を果たした岡実が云うごとく、「本邦ノ工業未タ著シク発達セサル明治十五年ノ昔ヨリ、工業ノ発達ニ附随スヘキ必然ノ制度トシテ工業主ノ眼前ニ懸ケタルモノ」（岡実『工場法論』全、有斐閣、1916年、100頁）であって、その当初の意図からすれば、社会政策立法であるよりも、工業労働政策立法であった¹⁾といつてよかろう。かかる当初の工場条例の立案は、当時の工業の発達状況からすれば、むしろこの経済条件よりも社会的条件にこそ規定されたというべきであろう。すなわち、明治国家の性格に表現された社会条件に、その立案の動因を見るべきものということである。

この時期は、明治維新によって成立した半封建的絶対主義国家の天皇制絶対主義が、「国内の人民闘争の高揚と東アジア情勢の緊迫化とによって、もはや『古典的絶対主義』としての形態を維持していくことは不可能」（中村政則『序説近代天皇制国家論』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』4 近代Ⅰ、東京大学出版会、1975年、47頁）となり、「一方で領主的土地所有を切り捨てて暴力的な本源的蓄積政策を強行することであり、他方で立憲制的粉飾をほどこしつつも何としても絶対主義権力としての本質を死守」（同書、

47-48頁）して、「絶対主義的天皇制＝日本絶対主義」の確立に向けて政治的展開をみせ始めた時期であった。この展開は、政治的には伊藤博文に主導されるプロシャ派の外見的立憲主義の採用であり、経済的には松方財政による殖産興業政策の転換であった。1881（明治14）年の政変が、この転換を方向づけたのである。

松方財政の下での殖産興業政策は、大隈財政末期に既に始まっていた大久保—大隈の殖産興業政策の修正をデフレ政策として一段と進めたものであって、在来的・豪農の発展に対する保護政策の放棄と1880（明治13）年に公布された工場払下概則にもとづく官業払下が、以後の産業編成を大きく転換させることとなった。1881（明治14）年の農商務省の設置は、それまで内務省が管掌していた農商工業行政を移管させることになったが、その内容は軽工業に関するものでしかなかった。なぜなら、重・化学工業は、当時なお存続していた工部省が所管していたからである。農商務省の工務局が全工業に関する行政を所管するようになったのは、1885（明治18）年の工部省廃止以後であった。したがって、農商務省が1882（明治15）年に工業労働政策のための基礎調査にふみ出したとき、所管対象および当時の工業の実態のいづれからしても、政府の転換した殖産興業政策やその展開と関連させるほかには、その必然性を理解しがたいであろう。それは又、政府の主導性が第一義的な意味をもったことを示すものでもあったろう。工業労働政策における政府のこの主導性は、何に起因するのであろうか。それは、「絶対主義的天皇制＝日本絶対主義」の展開・確立過程と不可分であり、相対的な独自性をもった軍部・官僚機構（軍事・警察、裁判行政機構）の確立が軍備拡張と連繫した産業・階級編成を強く要請せずには置かなかったからである。

工部省の廃止によって、工業政策の全般を所管するようになった農商務省の工務局が作成した1887（明治20）年の職工条例および職工徒弟条例の草案は、「前者ハ職工及工場ニ関スル一般規定ニシテ、後者ハ職工及徒弟ヲ主トシテ規定シ、試ミニ二様ニ立案シタルモノ」（前掲、岡実『工場法論』、9頁）であった。この条例は、「職工と工業製造人ノ関係」が「合意契約」として「民法ノ規定

若ハ地方の慣例」に規定されること、徒弟契約についての規程、児童労働の禁止（「工場製造業」では10才未満、「職工徒弟」については8才未満の就業禁止）などを内容としたが、「民業の消長、慣習ノ存続ニ関スルコト大」（同書、9頁）なるが故に関係各局の意見一致せず廃案となった。雇用関係を「合意契約」として契約上の保護規程を設けることが意図されたことと、この意図について政府内部で意見の一致を見なかったことは、当時の産業・階級状況に照してみても興味あることである。

1890（明治23）年に、工務局が廃されて商工局が設置されたが、1889（明治22）年から1895（明治28）年までの間は、調査がくり返されかの相案は改案が相ついだが公表されるまでには至らなかった。

1896（明治29）年に、地方長官を招集して職工の保護および取締に関する事項の諮問がなされ³⁾、又第1回農商工高等会議でも同じく諮問された⁴⁾。この第1回農商工高等会議で制定推進派（金子堅太郎、添田寿一、安藤太郎など政府側委員）と時期尚早を称えた反対派（渋沢栄一、大倉喜八郎、広瀬幸平など）との間の対立点は、議員益田孝の云うごとく「雇主ト被雇者ノ円満ナル関係」を定めるのに、「法律ヲ入用トスル人ノ説」と「今日ノ事情ニ徴シテ之ヲ設クルハ尚早シト云フニ付テ其ノ不用ヲ説イテ頻リニ其法律ノ設ケラル、コトヲ攻撃サル、人」の説（第1回農商工高等会議々事速記録、第7諮問案職工ノ取締及保護ニ関スル件、小汀利得編『明治文化資料叢書』第一巻産業編、風間書房、1961年、55頁）の間にあった。つまり、添田寿一は「国家ノ自衛上」（同書、38頁）から職工に対する多少の保護を説き、金子堅太郎また「眼中ニハ国家アル者」（同書、50頁）として法制定の必要を説いたのに対し、大倉喜八郎は「工人と職人も皆自由デゴザリマス、決シテナジマナイ法律が出マシタナラバ、其為メニ却ツテ彼等ハ困難ヲ致シマス」（同書、46頁）と反論した。すでにストライキなど労働者の抵抗によって「制裁」の方法があるというのが反対論者大倉の論拠であった。しかし、自立的「制裁」措置が有効に機能しているならば、逆にその制度化が要請されたであろうが、労働者の抵抗が組織化され日常化されていなかったからこそ、大倉らは逆に当該法に対する反対の論拠として主張できたのである。

1898（明治31）年、その前年の志村源太郎工務局長時代の職工案を修正し、有賀長文工務局長のもとで工場法案となし、各商業会議所に廻附諮問した。同年同じく第3回農商工高等会議に諮問した。この法案において論議の最大の焦点となったのは、この法案が職工条例に工場取締を接木したものであったことを反映して、職工、徒弟の取締規程を削除するか否かであった。委員高橋是清は、「各商業会議所カラ答申ニナツタ多数ハ此案ニ賛成シテ居ルガ、之ハ工場ノコトデ其修正ノ意見杯ヲ玩味スルト、農商務省デ立案サレタ職工保護ノ精神トハ反対デ」、「先づ今日ノ有様デ見ルト職工徒弟ニ関スル事ノ取締法ヲ法律ヲ以テ定メルト云フ必要ヲ感ズルノハ、二三ノ地方ニ過ギヌ」、「其取締が必要ナレバ警察令ナリ府県令ナリデ、取締ヲ付ケル習慣ガ出来テ居ル故ニ職工徒弟ノコトハ暫クノ間、習慣ヲ作リツ、アル間ハ、警察令府県令ニ任セバ宜シイ」（「第3回農商工等会議々事速記録」前掲『明治文化資料叢書』第1巻、138-9頁）と、削除の側の主張をよく代弁している。しかし、この削除は、工場法案の背骨にかかわるものであって、実質的には法案の撤回ないし廃棄を意味した。削除の対象となった職工徒弟の取締規程は、就労年齢と保護職工の労働時間制限を含んでいたが故に、工場法（Factory Legislation）的性格を強めてきた。それゆえに資本の側によって警戒されたのである。財界代表によって構成された30名の議員（他に官庁次官、局長、学識経験者などの臨時議員19名と幹事2名）の中にも、賛成者がいた。結局過半数（臨時議員を含む28名中15名賛成）を得て修正可決された。しかし、法案の趣旨に賛成の発言をした議員は4名に過ぎないのに対し、撤回、廃止、延期を主張した議員は10名であった。3日間の会議に全く出席しなかった議員が5名いたことを考慮すると、財界の空気は、高橋是清の発言に代表されていたものといえよう。それにもかかわらず可決されたのは、臨時議員が採決で果した役割を類推させる。もちろん、臨時議員の中にも尚早とし延期を主張する者があり、内務次官鈴木充実は延期を主張し、文部次官柏田盛文は教育条項について疑問を表明している。また、会議の経過の中で、絶対主義的天皇制権力が労資関係に介入することに対する資本の側の拒否反応の強さが、施行規則の示されないことに対する危惧（議員井上角五郎）や家父長的關係に立

つ自由取引の利（議員荏田平五郎）の主張の中に示された。

採択された修正案は、工務局の廃止（1897年）により商工局に移されて、各地方長官の諮問を経て議会に提出されようとしたが、内閣の更迭のために提出されるにいたらなかった。

その後、『職工事業』をはじめ、工場および職工に関する多くの調査、工場法案要領の関係各省地方長官および商業会議所への回付が行なわれた。1902（明治35）年のこの回付で、回答した51商業会議所中、異議なしは6、修正意見提出は21、制定尚早は16、尚早としかつ修正意見を付したのも2、法律制定不可は5、不可とし修正意見を付したるもの1会議所であった（前掲『工場法論』48頁）。大体に異議なしとしかつ付け加えられた修正意見は、適用範囲、徹夜業の制限、就業時間・休憩および休日に集中した。

日露戦争の後、近代的産業の飛躍的發展の中で、工場法成立の条件は成熟した。1909（明治42）年『工場法案ノ説明』を編纂し、関係各省、各地方長官、商業会議所、大日本蚕糸会、大日本紡績联合会、日本工業協会などに回付し、意見を聞いた。この時期には、工場法の判定を否定する意見は甚だ稀なものとなっていた。法案は、中央衛生会の意見を入れて、16才未満ノ者及女子ノ夜間就業を禁スル規定を設け、この規程の施行を10年後としてその他の修正も加えて閣議決定の上第26議会に提出した。

議会は、委員会に附託して調査させたが、夜業禁止に対する特に綿糸紡績業者の猛反対に会い、政府は法案を撤回してしまった。撤回の理由について、大浦兼武農商務大臣は、「其委員会ノ模様ニ依ツテモ、ナカナカ此問題ハ余程込入ツタ問題デアラカランテ、容易ナ問題デナイト云フコトヲ推察致シマシタカラシテ、之ヲ再ビ調査シテ完全ナルモノニシテ、次期ノ議会ニ提出」（『官報』—「衆議院議事速記録」第26号、明治43年3月4日、労働運動史料委員会編『日本労働運動史料』第3巻、東京大学出版会、1968年、208頁）するためということであった。

1898（明治31）年の工場法案が作成された段階で、政府が把握していた職工に関する状態は、労働時間については「業務ニ依テ種々」、紡績工場では「正味11時間半」に及ぶものあり、「普通ノ労働時間ハ10時間ヲ規定トシ其外早出、

居残及夜業 3 時間乃至 5 時間ヲ課スルモノアリ」, 年令制限については「徒弟又ハ幼年職工ノ年令ニ制限ナキコト」, 紡績工場では実際は「7, 8 才の子女を使役」, 燐寸工場では「6 才位ノ幼女アルヲ見ル」。なお, 幼年職工もしくは幼年徒弟の労働時間に制限なく, 「繁忙ナルトキハ壮年職工ト同様朝 5 時ヨリ夕 10 時迄若シクハ深夜迄 15 時間以上労働セシムル事アリ」(農商務省商工局「工場及職工ニ関スル通弊一斑」明治 30 年, 生活古典叢書第 3 巻『職工および鉱夫調査』光生館, 1970 年, 55-6 頁) という状況であった。

1909 (明治 42) 年の法案が作成され諮問された段階では、『工場調査要領』(明治 35 年初版, 同 37 年第 2 版), 『職事情』(明治 36 年) が公刊されていた。

この時期の主力工場は, 工場数, 馬力数, 職工数のいずれから見ても繊維工場であった。『工場調査要領』第 2 版によれば, 動力非使用の繊維工場 (30 人以上の職工を雇用) では, 14 才未満の男工 19.18%, 女工 10.92%, 動力使用繊維工場 (10 人以上の職工を雇用) では, 同男工 6.10%, 同女工 9.93% であった (付表 1)。労働時間は, 繊維工場が概して最も長く, 紡績工場では昼夜各 12 時間の交替制がとられ, 一部の職工は 2, 3 時間の残業を日常とした。また, 繁忙期には残業を入れたら 18 時間, 甚だしい場合には 36 時間に及んだ。生糸工場では 1 日 17, 8 時間に達することが稀でない地方も見られたという (前掲『職工および鉱夫調査』75 頁)。

労働者のこのような状態からすれば, 資本の側の反対の焦点は, 就業年齢の制限から深夜業の禁止にしばられてきたのは当然である。

深夜業の禁止に対する資本とりわけ紡績資本の反対の論理は, 「衛生か国運の進展か」, 「衛生か国帑か」の二者選択の形で提出され, 「『殖産興業における労働者の犠牲』の正当化のために『国防における兵士の犠牲』が引合いに出され」さえした (風早八十二『日本社会政策史』上, 青木文庫版, 166 頁)。国家的見地に藉口されたこの反対の論理は, 労働問題を治安的見地の中に埋没させた絶対主義的天皇制政府の方針に対し, 経済的見地からの妥協の要請を表明したものと云ってよからう。なぜなら, 「排他的に海外市場=特に中国市場確保への絶対的要請により促迫」(同書, 165 頁) されることは, 絶対主義的天皇制に内

付表1 各種工場における種類別職工数

		男 工			女 工		
		14才以上	14才未満	小 計	14才以上	14才未満	小 計
繊維工場	原動力使 用	22,592 (93.92)	1,462 (6.08)	24,054 (100.00)	148,731 (90.07)	16,395 (9.93)	165,126 (100.00)
	原動力不使用	2,313 (80.82)	549 (19.18)	2,862 (100.00)	18,216 (89.08)	2,232 (10.92)	20,449 (100.00)
機械工場	原動力使 用	24,662 (98.75)	312 (1.25)	24,974 (100.00)	493 (93.37)	35 (6.63)	528 (100.00)
	原動力不使用	1,507 (92.23)	127 (7.77)	1,634 (100.00)	167 (62.55)	100 (3.75)	267 (100.00)
化学工場	原動力使 用	9,986 (95.35)	487 (4.65)	10,473 (100.00)	2,979 (91.10)	291 (8.90)	3,270 (100.00)
	原動力不使用	6,257 (80.89)	1,478 (19.11)	7,735 (100.00)	6,446 (66.87)	3,193 (33.13)	9,639 (100.00)
うち 燐寸工場	原動力使 用	75 (52.63)	63 (47.37)	133 (100.00)	354 (70.80)	146 (29.20)	500 (100.00)
	原動力不使用	1,777 (61.66)	1,105 (38.34)	2,882 (100.00)	5,222 (63.68)	2,979 (36.32)	8,201 (100.00)
雑種工場	原動力使 用	12,889 (94.09)	810 (5.91)	13,699 (100.00)	7,164 (87.76)	999 (12.24)	8,163 (100.00)
	原動力不使用	6,290 (94.89)	339 (5.11)	6,629 (100.00)	6,210 (82.94)	1,277 (17.06)	7,487 (100.00)
特別工場	原動力使 用	26,788 (96.66)	925 (3.34)	27,713 (100.00)	4,197 (91.14)	408 (8.86)	4,605 (100.00)
	原動力不使用	3,086 (97.66)	74 (2.34)	3,160 (100.00)	793 (96.12)	32 (3.88)	825 (100.00)
合 計	原動力使 用	96,917 (96.04)	3,996 (3.96)	100,913 (100.00)	163,564 (90.02)	18,128 (9.98)	181,692 (100.00)
	原動力不使用	19,453 (88.34)	2,567 (11.66)	22,020 (100.00)	31,832 (82.32)	6,835 (17.68)	38,667 (100.00)

注 1) 原動力を使用する工場は、10人以上の職工を雇用。原動力を使用しない工場は、30人以上の職工を雇用する工場。

2) 雑種工場とは、煙草、印刷、その他の工場、特別工場とは、金属製錬、その他の工場をいう。

3) ()内は百分比

出典 前掲「工場調査要領」第2版より作成。

在する侵略増幅機能と共鳴し合うものであったからである。その点で、風早八十二の云うように、「所謂、『産業的』見地は、かの『国防的』見地との緊密なる抱合の必然性におかれている」（同書、165頁）といえる。

1910（明治43）年、撤回された工場法案を修正し、前回同様に諸機関・諸団

5) 体に諮問した上で、勅令をもって設置（1910年）された生産調査会に付議した。この修正案でも、深夜業の禁止について「此ノ規定ヲ削除スルハ最モ忍ビ難キ所ナルヲ以テ、依然之ヲ存置スルコトニ決シ、一方ニ於テハ紡績業カ蒙ル可キ経済上ノ影響如何ヲ精査シ夜業ノ一部禁止ヨリ逐ニ導ク可キ方法ヲ攻究スルニ殆ント全力ヲ傾注」（前掲『工場法論』、58頁）した。

生産調査会は、適用範囲、被保護職工の年齢（16才未満を15才未満に低減）などの修正をして答申したが、焦点の深夜業の禁止については、「特殊業務」の施行延期年限を「10年後」から「15年後」の禁止に延長修正し、夜業漸禁について特殊な条件を付した「10年間」不適用の規程も、条件なしに「15年間」禁止せしめと修正した。商業会議所や日本工業協会などの意見を受け入れたこの修正（通商産業省編『商工政策史』第8巻、工業労働、商工政策史刊行会、1962年、57-8頁）は、この時期すでに資本の集積・集中が一定程度進行し工場規模の分化が進んでいたことを背景にしたものといえる。例えば、綿糸紡績業では1902（明治35）年を量的拡大の劃期（工場数、職工数、生産高）とし、以後質的發展（払込資本金、原動力使用の増大）に移っていた（付表2）。その労働生産性を推定すれば、1907（明治40）年が質的發展にとって節目をなすものと云ってよからう（付表3）。企業合同と紡織一貫制の基礎の上に、細番手の生産とその織布生産の技術が展開する条件を整えたのがこの時期で、⁶⁾アメリカ綿の輸入と混綿技術の効果とが、紡績業の基盤を強固なものにした。そのために紡績業の企業利益は驚くべき額に達し、1903（明治36）年払込資本総額に対する年純益1割強であったのが、1905（明治38）年に3割6分、1906（明治39）年には4割に及んだという（石井金之助「日本の産業革命——明治初年より第1次大戦前まで——」有沢広己編『現代日本産業構造』Ⅰ総論近代産業の発展、岩波書店、1959年、94頁）。他方で、1890（明治23）年の紡聯第1次操短以来、1908（明治41）年で5回の操短を経験してきたが、1907（明治40）年の恐慌後は1914（大正3）年までに3次にわたって操短が行なわれるような状態であった。それゆえ、紡績資本にとって、労働者保護のための一定の負担は、決して望むものでなかったが、それにしても耐えられぬ水準のものではなかった。

付表2 綿絲紡績の趨勢

年次	場数	払込資本金	一日平均 使用実馬力	石炭消費高	職工	一日平均 運転鐘数	繰綿需要高	繰綿製造高	一 平均価格
		円		仏頓		本	實	實	円
1887(M. 20)	19	—	—	12,646	2,330	70,220	1,333,695	1,165,073	98
1892(25)	39	9,103,237	8,622	91,094	25,232	403,314	12,240,788	9,997,208	76
1897(30)	74	27,939,062	27,653	241,791	44,992	768,329	32,068,243	26,134,120	93
1902(35)	80	34,459,082	38,554	437,145	71,888	1,301,118	44,286,547	38,458,947	99
1903(36)	76	34,405,329	39,336	406,598	70,326	1,290,347	45,521,389	39,120,772	105
1904(37)	74	34,699,554	38,263	404,291	63,082	1,306,198	40,157,040	34,569,430	117
1905(38)	78	36,991,079	40,109	450,834	65,911	1,402,931	50,516,514	44,137,858	125
1906(39)	83	40,112,536	42,641	484,348	72,313	1,441,934	53,079,596	46,187,845	143
1907(40)	83	55,284,410	44,532	497,174	67,880	1,500,579	54,707,033	47,322,788	138
1908(41)	86	52,417,903	45,058	515,141	74,225	1,403,034	49,496,645	42,864,262	123
1909(42)	88	54,377,926	52,582	612,956	89,325	1,785,665	58,726,909	50,034,590	143
1910(43)	92	59,315,626	63,766	730,649	92,219	1,896,601	66,968,624	56,396,939	159

同 指 数

年次	場数	払込資本金	一日平均 使用実馬力	石炭消費高	職工	一日平均 運転鐘数	繰綿需要高	繰綿製造高	一 平均価格
		—	—	100	100	100	100	100	100
1887(M. 20)	100	—	—	100	100	100	100	100	100
1892(25)	205	100	100	720	1,082	574	917	858	77
1897(30)	389	306	320	1,911	1,930	1,094	2,404	2,243	94
1902(35)	421	378	447	3,455	3,085	1,852	3,320	3,300	101
1903(36)	400	377	456	3,214	3,018	1,837	3,413	3,357	107
1904(37)	389	381	443	3,196	2,707	1,860	3,010	2,967	119
1905(38)	410	406	465	3,565	2,828	1,997	3,787	3,788	127
1906(39)	436	440	494	3,830	3,103	2,053	3,979	3,964	145
1907(40)	436	607	516	3,931	2,913	2,136	4,101	4,060	140
1908(41)	452	575	522	4,073	2,185	1,998	3,711	3,678	125
1909(42)	463	597	609	4,847	3,833	2,542	4,403	4,294	145
1910(43)	484	651	739	5,777	3,857	2,700	5,021	4,840	162

出典：農商務大臣官房統計課「産業消費長観覧」（明治45年）前掲『明治文化資料叢書』第1巻所収より。

農商務省は、修正答申案を内務省との合議の末、閣議その他の手続を完了して第27議会衆議院に提出した。衆議院は工場法案特別委員会（委員長大岡育造）に付託した。特別委員会は、適用範囲の規定を提案の「常時10人以上ノ職工ヲ使用スルモノ」から「常時20人以上」に、また、交替制の昼夜就業時の転換を「1週間ヲ超エサル期間」とする提案を「10日」に、そ

付表3 綿絲紡績の労働生産性

	職工一人当 実馬力	職工一人当 運転锤数 (1日平均)	職工一人当 繰絲製造高
1887 (M. 20)	—	本 30.1	貫 500.0
1892 (25)	0.34	16.0	396.2
1897 (30)	0.61	17.1	580.9
1902 (35)	0.54	18.1	535.0
1903 (36)	0.56	18.4	556.3
1904 (37)	0.61	20.7	548.0
1905 (38)	0.61	21.3	669.7
1906 (39)	0.59	19.9	638.7
1907 (40)	0.66	22.1	697.2
1908 (41)	0.61	18.9	577.5
1909 (42)	0.59	20.0	560.1
1910 (43)	0.69	20.6	611.6

出典：付表2に同じ。

のほか、季節的性格の労働の場合に就業時間の延長を認める規定を設け、工場管理の規定について修正の上本会議に報告した。本会議は、適用範囲を、特別委員会案の「常時20人以上」とあるのを「常時15人以上」と再修正して「大多数ヲ以テ」可決した。

貴族院に送付された工場法案は、特別委員会（委員長三島弥太郎）に付託し、衆議院の修正を認める報告を受けて本会議も「大多数ヲ以テ」議決した。なお、貴族院の討論では、なお一部に反対論があった。以上、適用範囲を緩め、一部規定の施行を15年間延期することで官・財の抱合が成立したのである。この抱合が治安と労働慣行の妥協であったことは、成立した工場法案の構造的内容に示されていた。しかし、労組法案は陽の目を見ることはなかった。

- 1) 職工条例の絶対主義的性格について、『労働者保護』ではなく『製造主保護』こそが、したがって賃労働についていえば『労働力確保』こそが問題だったのである（隅谷三喜男『日本賃労働史論』東京大学出版会、1955年、313頁）という主張がみられるのも当然である。
- 2) 『第1次農商務統計表』によれば、「蒸気機関ヲ用フル工場」は全国で僅か33、機関数62、馬力数785、男女職工65万4454人に過ぎなかった。
- 3) 答申書を提出したのは、1府19県で、その中法令の制定を希望したのは1府14

県で残る4県は概ね制定を否認した（前提『工場法論』10頁）。この時期は、工場取締の府県令が主要府県で整備し、職工取締（募集取締）の府県令はほぼこの時期から始まって、明治30年代の末までなかったのである（別表参照）。こうした現状が、答申した府県の賛否に反映されたものであろう。

- 4) 1896（明治29）年4月28日勅令152号で農商工高等会議規則が公布され、同6月議長、副議長、議員および幹事を含む20名の議員が任命された。内農商務省および外務、大蔵、逓信など官吏を兼ねる者5名、民間実業者15（東京府9、大坂府3、京都府、兵庫県、神奈川県各1）名によって構成された。
- 5) 答申はおおよそ次のようなものであった。
- 6) なお、綿糸細番手化、綿布高級化が進んだのは、1915（大正4）年頃であったが、綿糸細番手が始まったのは明治30年代末であった。また、1915年には綿糸輸出量は、ピーク（2.3億ポンド）に達した。

道府県工場・職工取締規則発布状況

	工場取締規則						汽罐 汽材ニ関スル規則	職工募集及紹介人取締規則
	製造場取締規則	火工場取締規則	燐寸取締規則	煙火取締規則	石油取締規則	魚獸化製造取締規則 （*）煙突取締規則		
1877（M. 10）	1							
1881（ 14）	1							1
1882（ 15）								
1883（ 16）		1					1	
1884（ 17）				1		1		
1885（ 18）				1				
1886（ 19）	1	3	1				1	
1887（ 20）			3					
1888（ 21）	1	1					2	
1889（ 22）			1		1			
1890（ 23）	1	4			1			
1891（ 24）	1	3	1	1			1	1
1892（ 25）	1	1			1			
1893（ 26）			1			1	1	
1894（ 27）	1				1		6	1
1895（ 28）			1		1		4	
1896（ 29）	1						1	1
1897（ 30）								4
1898（ 31）	1	1	1	1		1	5	2
1899（ 32）	2	1		1				3
1900（ 33）	1					4	4	5
1901（ 34）					1		6	2
1902（ 35）	1					1	3	2
1903（ 36）								
1904（ 37）								
1905（ 38）				1		1		
1906（ 39）								3
1907（ 40）			1					2
1908（ 41）								1
1909（ 42）								
1910（ 43）								1

注 1)（*）印は、原典では煙火とあるも、煙筒ない煙突の誤記と思われるので訂正しておいた。

2) 規則中のちに改正されたものがあるが、初めに公布されたものを計算した。

出典：前掲『工場法論』より集計・作成した。

提出意見事項		提出意見者名	工場法案諮問概表（明治四十三年二月二六日）			
照合	発送数	回答到着数	全部賛成又ハ異義ナキモノ	大体ニ於テ賛成ナルモ修正意見ヲ提出シタルモノ	制定の時期尚早シトスルモノ	
府県知事	警視總監 道庁長官	一四	一七	四二	一	
商業會議	所	六〇	六〇	七	一	
工業団体 その他	合	七	七	〇	七	
計	一二五	一二五	五一	六三	一	

2 工場法の体系的構造

工場法の成立以前、内務省令第16号警察犯処罰令（1911＝明治44年）、内務省訓令第19号（1899＝明治32年）があり、また、道府県には地方警察令があったが、警察処罰令が「一般警察ノ目的」のために規定され「偶々以テ其ノ1、2ノ項目カ工場工業及職工ニ対シテ適用アルノミ」なのに反して、地方警察令は「特ニ此ノ工場及職工ニ関スル取締ヲ目的トシテ規定セラレタル」もの（前掲『工場法論』103頁）であった。

道府県令をもって工場および職工を取締るのは、法律上は、(1)憲法第9条(2)1875(明治8)年3月達の行政警察規則(3)命令ノ条項違反ニ関スル罰則(1890=明治23年)(4)1900(明治33)年の行政執行法ノ一部(5)同年の治安警察法ノ一部を根拠にした。特に工場および職工の取締権限を地方長官に与えたものではないにも拘わらず、「一般ニ安寧秩序ヲ維持シ、公共ノ危害ヲ防制シ、

善良ナル風紀ヲ維持スルカ為必要ナル命令ヲ発シ、又ハ処分ヲ為サシムヘキコトヲ認メタルモノナルヲ以テ、地方長官ハ隨時ノ須要ニ応シ工場及職工ニ関スル取締規程ヲ發布シ専ラ警察官吏ヲシテ之ヲ執行」させたものであった（前掲『工場法論』102-3頁）。

地方警察令は、(1)工場および付属建物・設備の危険予防ないし排除、衛生風紀その他公益の保持を目的として、工場の建設に関する規程、汽機汽罐の取締に関する規程と、(2)職工募集および紹介人取締に関する規程を主要内容としていた。地方警察令の主要な目的は、工場法の規程（第13条、第17条）にほぼ概略包含された。ただし、職工募集および紹介人取締に関する規定は、その後も長く府県令にゆだねられていて、内務省令労働者募集取締令が公布されたのは、1924（大正13）年になってからであった。府県令に不統一が見られ、それが1925（大正14）年の施行まで続いたことからすれば、職工募集にともなう弊害の除去ということでは、工場法の制定・施行（1916＝大正5年）によって前進したとは云えなかった。他方、工場災害予防措置は、工場法施行後工場監督官の各種の注意や命令によって、適用工場については一定の改善が進んだ如くである。『工場監督年報』は、「一般ニ危害予防、衛生、風紀等ノ点ニ比シ其面目ヲ新ニスルモノアリ例ヘハ非常口、防火設備寄宿舎ノ一人当坪数、一人一床制、洗面所、便所等ノ改良男女浴室ノ分離其他危険予防装置並衛生、風紀改善ニ関シ直接法規ノ施行ニ止ラス事実上ノ勸奨ニ基キ改良進歩ヲ促シタル事例ハ枚挙ニ遑アラス他方ニ於テハ法規違反ニ対シ断乎タル処置ニ出テ違反者ノ処罰セラル、コト多キヲ加フルニ至リシカハ従来法規ヲ等閑視セシモノモ漸次自発的ニ研究スル」（農商務省『大正6年工場監督年報（第2回）』12頁）に至ったと述べている。

工場法（法律第46号）の制定によって、工場労働者に対する保護は、法律をもって重要事項を定め特殊な事項または法の施行に関する事項は勅令、省令などに委ねられた。しかし、鉱山労働者については、法律にはなんら具体的な規定を設けず全く省令にゆづっていた（労働省編『労働行政史』第1巻、労働行政史刊行会、1961年、76頁）。1905（明治38）年の鉱業法（法律第45号）は、第4章鉱業

警察で、農商務大臣および鉱山監督署長が、(1)建物、工作物の保安、(2)生命、衛生の保護、危害の予防その他公益の保護に当ることを規定し、第8条で明定した鉱夫の保護を第5章の第78条で「農商務大臣ハ命令ヲ以テ鉱夫ノ年令及就業時間並婦女、幼者ノ労役ノ種類ヲ制限スルコトヲ得」と規定したのみであった。鉱山労働者について、法律で保護規程が設けられるには、1922（大正11）年の鉱業労働法案が廃棄になったため、1923（大正13）年の工業労働者最低年齢法（法律第34号¹⁾）の制定とその鉱業法適用鉱山への適用まで待たねばならなかった。

工場法制定以前の労働者保護法令として早くから存在したものに、扶助法令がある。明治政府の下で最も早いものは、1873（明治6）の各寮ニ傭使スル職工及ヒ役夫ノ死傷賑恤規則であった。ついで1875（明治8）年の官役人夫死傷手当規則（第54達）が定められたが、これは1907（明治40）年の官役職工人夫扶助令（勅令第186号）によって廃止された。

工場法は、第15条で労働者一般に対する扶助を、「職工自己ノ重大ナル過失ニ依ラスシテ業務上」負傷、罹病、死亡した場合に限ってではあったが制度化²⁾した。同時に、従来の官役職工人夫扶助令に代えて、1918（大正7）年に傭人扶助令（勅令第382号）が制定され、工場法の扶助制度と内容を統一された。また、鉱山労働者に対しては、1916（大正5）年の鉱夫労役扶助規則（農商務省令第21号³⁾）で、同様の内容で規定されていた。

労働安全衛生、職工募集取締、職工またはその遺族の扶助について、工場法は不完全ながらも法律として一括することになった。同時に、雇用契約については、女子と年少者の労働を制度（年齢制限、就業制限）、労働時間制限（長時間・深夜業制限、休暇・休憩保証）を規定し、職工の雇入、解雇、周旋については1916（大正5）年の工場法施行令（勅令第193号）で職工名簿の作成、通貨による賃金支給と月払、賃金の保護、貯蓄金の保護を規定するに過ぎなかった。なお、徒弟について、同施行令は具備すべき条件を明定した。このように、工場法は、その構造的 content において、水準の不十分さを別にすれば労働基準のほぼ領域とするところを含んでいる。もちろん、工場法は、近代的労働関係を成立

させる基本原則⁴⁾を持ったものでなかったこと、さらに、最低規定に過ぎないこれらの規程を、労働者が自身で改善する方法を制度的に保証されていなかったこと、以上のことからみれば、工場法を核とする労働者保護法令の体系的拡大によって保護領域・水準を改善しえたとしても、当初から限界を持ったものとならざるをえない。そしてこの限界は、近代的労働関係の未成熟に規定される以上、近代的労働関係の形成を阻止する絶対主義的天皇制権力によって設けられたものに他ならなかった。

工場法は、その制立・施行とともに、鉱業法、鉱夫労役扶助規則の制定によって鉱山労働者に対する保護が実施された。海上労働者に対しては、「海上労働固有の危険性、その肉体的自由の拘束、国家監督を離れての海洋上の労働という特殊性」（前掲『労働行政史』第1巻、85頁）から先駆的に保護が実施された。1879（明治12）年の西洋形商船海員雇入雇止規則は、1899（明治32）年に商法が制定され、第5編海商、第2章船員第2節海員で海上労働者の保護が一括規定されるとともに廃止された。この商法による規程の成立と同時に、船内規律などについて想定した船員法（法律第47号）が制定された（同書、85頁）。

工場法は、工場労働者、鉱山労働者、海上労働者へと保護対象労働者を外延的にある程度拡大して行ったが、工場規模にかかわる内包的拡大については、1937（大正12）年の工場法改正（常時10人以上使用工場まで適用範囲を拡大）まで待たねばならなかった。

1916（大正5）年、工場法施行開始期の適用状況は、適用工場数1万9047工場、適用職工数11万0328人、1921（大正10）年で適用工場数2万5593工場、適用職工数146万8110人で、50数%の民営工場、90%程の同職工に適用されたにすぎなかった。しかも、実際には監督官の不足によって臨検工場の比率は更に低かった（付表4）。また、施行当初には工場法の適用を故意に免れるために、工場の分割、規模、職工数を低減する工場主が相当あったという（前掲『日本社会政策史』上、202頁）。工場法非適用工場では、旧態依然たる過酷な労働条件が継続されていた⁵⁾。このような適用状況は、1923（大正12）年に改正された工場法（法律第33号）の施行時（1926＝昭和元年）まで続いた。

付表 4 工場法適用状況

	1916 (大正5)	1917 (大正6)	1918 (大正7)	1919 (大正8)	1920 (大正9)	1921 (大正10)	1922 (大正11)	1923 (大正12)	1924 (大正13)	1925 (大正14)
常時15人以上ノ職工 ヲ使用スルモノ 事業ノ性質危険又ハ 衛生上有害ノ虞アル モノ(但職工15人未満 使用工場)	工場数	14,638	17,371	18,791	18,436	19,129	19,377	18,052	19,200	18,791
	職工数	1,095,018	1,312,404	1,392,996	1,479,799	1,371,337	1,443,204	1,381,468	1,454,387	1,493,163
	工場数	4,409	5,054	5,770	5,673	6,096	6,464	7,138	7,873	8,285
	職工数	25,310	26,170	30,438	258,342	30,354	33,280	33,412	36,916	37,081
適 用 工 場 (B)	工場数	19,047	21,442	23,141	24,464	24,532	26,593	25,190	27,073	27,076
	職工数	1,120,328	1,338,574	1,423,434	1,507,499	1,401,691	1,476,484	1,414,880	1,491,303	1,530,244
臨 検 工 場 (C)	工場数	16,496	20,290	20,881	20,503	19,636	21,303	21,352	23,664	22,436
	工場当平均 臨検回数	1.82 ¹⁾	1.93	2.18	1.89	1.95	2.27	1.50	2.05	2.12
総 工 場 (A)	工場数	...	...	...	43,949	45,806	49,380	47,439	48,047	48,819
	職工数	...	...	...	1,611,990	1,554,727	1,635,811	1,528,401	1,642,479	1,669,116
(B)/(A)	工場数	—	—	—	55.66%	53.56	51.83	57.73	56.35	55.46
	職工数	—	—	—	93.52%	90.16	89.75	96.60	90.80	91.68
(C)/(A)	工場数	—	—	—	46.5%	42.55	39.29	45.88	48.90	45.64

注 1) 常時15人以上ノ職工ヲ使用スルモノには軽易ナル事業ニシテ常時職工15人以上ヲ使用シ原動機ヲ使用スルモノを含む。

2) 適用工場は官営を除く、総工場は1920(大正9)年までは、直接作業に従事するもの平均1日5人以上使用する工場。1921(大正10)年～1922(大正11)年は職工平均1日5人以上を使用する工場、原動機を使用する工場及び工場施行令第3条に掲げる事業を営む工場。1923(大正13)年以降は常時5人以上の職工を使用する工場。各官営を除く。

3) 1916(大正5)年の臨検工場は同年9月から1917(大正6)年3月まで。

出典：適用工場、臨検工場については「工場監督年報」、総工場は、「工場統計表」による。

第1次世界大戦後の不況による大量解雇、1918（大正7）年の米騒動の発生は、失業保護の政策課題を提起せずにはおかなかった。原内閣の床次内務大臣は、救済事業調査会に失業者保護に関する施設を諮問した。答申（1919＝大正8年）は、労働需給調節資料作成、公益職業紹介所設置とその相互連絡、失業緩和のための事業力の努力（時間短縮、解雇予告、解雇手当の支給と準備）、政府による失業保護の目的をもった土木事業、失業者の帰農ないし海外移住奨励、共済制度の設置などの施策を提案した。しかし、政府の失業対策は、1920（大正9）年の恐慌で、「構成的な大衆失業」（前掲『日本社会政策史』下、330頁）が発生するまで、なかなか始動しなかった。

失業者保護は、1921（大正10）年の職業紹介法（法律第55号）によって、初めて社会政策たる措置となった。市町村職業紹介所の設置（同法第2条、第3条）、無料紹介（同法第6条）、就職地への移動旅費貸付（同法施行令第3条）の実施は、失業者保護に対する行政責任を一定程度明確にしたものであった。衆議院における職業紹介法案委員会委員長安原仁兵衛の報告説明において、「本来ハ組織的画一ノ下ニ系統ヲ追ウテ、市町村公共団体ヲシテ之ヲ経営セシムルト云フコトガ、本則ト相成ツテ居る次第デアリマス、尤も斯ノ如キ事業ハ、国家ノ当ニ経営スベキコトハ勿論デアリマスガ、一面ニ於キマシテ市町村公共団体ニ於キマシテモ、此公共団体ノ中ニ於ケル所ノ失業者ヲ救済スル所ノ責任ノアルコトハ勿論」（東京地方職業紹介事業協会編『職業紹介実務必携』1933年、137頁）であると述べ、職業紹介事業が公共団体で経営されるべきとの原則を明確にした。

1921（大正10）年に職業紹介法が制定されるまでは、公益職業紹介所を救済事業として設置することとが唯一の失業者対策であった。1920（大正9）年に内務省主催の公益職業紹介所関係者第1回協議会が開かれ、料金の有無、職業紹介所間相互の連絡、一般社会事業との連絡などが協議された。この会議での決議を内務大臣から全国地方長官に通牒し、紹介所の設置を慫慂したのが、政府の職業紹介事業の本格的な開始を意味した。時あたかも第1回国際労働総会の失業＝関スル条約と勧告が決議されたこともあって、この慫慂により公益職業紹介所は急増した（付表5）。しかし、この時期の急増は、職業紹介内容の変

質の開始をも進行させることとなった。東京府職業紹介所長豊原又男は、職業紹介法施行10周年に当たって開かれた職業紹介事業座談会（1931＝昭和6年）の中で、「僕等ノ大正9年創始シタ中央工業労働紹介所ハ全ク劃期的事業デシタ。何故カトナレバ遊佐君ヤ賀川君等ハ皆宗教ヲ学バレタ人デ其ノ事業ハ宗教的救済ヲ考ヘテ居ラレルノデ、随ツテ場所モ貧民窟ヲ進バレタガ僕ハ東京ノ中心タル神田ヲ進ンダ。……僕トシテハ貧民ヲノミ対象トスルノデナク、一般商工業者方面ヲ対象トシナケレバナラヌ」（『社会事業』第15巻第9号、前掲『職業紹介実務必携』所収、337頁）と主張している。職業紹介が、「慈善博愛ノ立前」から協調主義に立った「産業的」職業紹介事業の必要性が認承され、実施に移されるようになったことを、それは示すものである。

政府の職業紹介事業が体系的に整備され始めると、当然に法的整備を必要とするようになり、職業紹介法の公布をみた。

衆議院で議員南鼎三は、国際労働総会で採択された失業ニ関スル条約案の趣旨に合致した案だという床次竹二郎の提案説明を批判して、労働争議に対する職業紹介所の不介入⁷⁾、「公正無私」を明記すべきこと、失業保護の規定がないことを指摘した。これに対し、床次は、「同盟罷工ト職業紹介所トハ、今日ニ於テハ関係ヲ取ツテ居リマセヌ、ソレ故ニ明記致シマセヌ、失業保険ノ事モ左様デアリマス、是ハ他日ノ問題トシテアリマス」（「第44回帝国議会衆議院議事速記録」前掲『職業紹介実務必携』135-6頁）と答弁している。こうした論議は、職業紹介法が、産業的見地を望見しながらも、なお、救貧対策的な内容を超えなかった既設の職業紹介所の統轄以上のものではなかったことを示している。ま

付表5 全国公益職業紹介所調

	公立	私立	計
1906（明.39）		3	2
1907（ 40）		4	4
1908（ 41）		4	4
1909（ 42）		7	7
1910（ 43）		12	12
1911（ 44）	2	16	18
1912（大.元）	3	16	19
1913（ 2）	3	19	22
1914（ 3）	3	23	26
1915（ 4）	3	23	26
1916（ 5）	3	24	27
1917（ 6）	3	25	28
1918（ 7）	3	28	31
1919（ 8）	20	28	48
1920（ 9）	96	49	145
1921（10）	31	18	49

注：1921（大正10）年7月職業紹介法の施行とともに設備その他の要件が適合せざるため廃止されたものが多かった。

出典：前掲『労働行政史』第1巻、175頁より。

さに、絶対主義的天皇制の一定の変質とその内容を示すものといつてよからう。

大量慢性化した失業に対し、職業紹介制度によっては対応しきれないことは間もなく明らかになった。1925（大正14）年の年末に開催された6大都市職業紹介事務打合会の長岡社会局長官の訓示は、本質的に救貧対策でしかなかった職業紹介制度中心の失業者保護対策の破綻を自ずから表明していた。すなわち、「筋肉労働者ニシテ失業シ衣食スルコトカ出来ナイ者ヲ救済セムトスル事業ニシテ其ノ財源ヲ起債ニ求メントスル場合ニ於テ特ニ考慮」し、「恤救規則其他法規ノ命スル所ニ依リ救済ノ方法モアリマセウカ単ニ金品ヲ施養シ救済スルコトハ徒ニ惰民ヲ養成スルノ嫌カアリマスカラ此際不熟練労働者ニ仕事ヲ作ツテヤツテ衣食ニ足ル賃銀ヲ与ヘルコトカ適當テアル」と考え、季節的失業の緩和のための公営土木事業を進めるものとした。しかし、その基本的思想は、「何分不景氣が続キ失業者ノ殖ヘルコトニヨツテ社会ハ不安ニ陥リ又直接此ノ影響ヲ蒙ツテ衣食ニ困難スル人々ハ洵ニ氣ノ毒」だからということであった。さらに、この種の事業に地方農村より労働者が流入することのないように登録制度その他の方法を取る必要がある（前掲『職業紹介実務必携』93頁）という。帰農を最大のより所にし（付表6）、失業の潜在化によって社会的不安をさけようとする政府の失業者対策を如実に表現しているといえよう。

失業者保護の施策の中心であるべき失業保険は、労働組合（友愛会、信友会、工友会など）による要求はもとより、1922（大正11）年第45議会、翌年の第46議会で憲政会より失業保険法案が提出されたけれども、失業保険法案は不成立に終った。⁸⁾それでも、解雇および退職手当の確立・増額要求が、日本労働総同盟をはじめとしてその他の労働組合によって重視されるようになり、「比較的大規模の争議並に少々社会の注目に値すべき争議」（「労働争議の概況」内務省『大正11年労働運動概況』復刻版、明治文献、1971年、61頁）が発生（同盟罷業争議29件参加人員1万5367人、同盟罷業に至らざる争議69件参加人員4097人、その他の要求に付帯したもの、同盟罷業13件2572名、同盟罷業に至らざる争議4件37名）した。こうした失業状況と労働者の要求にもかかわらず、1926（大正15）年の工場法施行令改正（勅令153号）によってはじめて解雇予告（14日前の予告）と賃金14日分以上の手

付表6 解雇者の帰趨状況（指数）

（工場労働者）

	合 計		同職工業 に転職せ る者	他種工業 に転職せ る者	婦農せる 者	その他に 転職せる 者	未従業者	不 詳
	実 数	比 率						
1923(大正12)	978,072	100.0	21.4	12.9	34.0	10.6	6.9	14.2
1924(13)	1,044,409	100.0	24.3	12.9	30.9	11.6	6.8	13.5
1925(14)	910,305	100.0	21.4	11.3	33.8	12.4	7.2	13.9
1926(昭和元)	842,204	100.0	20.8	11.4	32.6	12.1	9.8	13.3
1927(2)	684,568	100.0	18.3	9.3	36.1	10.8	15.2	10.3
1928(3)	655,096	100.0	20.2	7.8	36.5	16.4	10.0	9.1
1929(4)	671,936	100.0	17.1	7.4	39.1	12.2	11.8	12.4
1930(5)	569,433	100.0	13.7	8.0	39.0	14.0	10.7	14.6

（鉱山労働者）

1923(大正12)	...	...	...	...	...	...	...	...
1924(13)	270,969	100.0	42.4	1.2	15.4	7.9	4.5	28.6
1925(14)	251,984	100.0	41.9	1.0	16.9	6.7	5.2	28.3
1926(昭和元)	214,402	100.0	42.4	1.0	15.0	7.5	6.0	28.1
1927(2)	207,417	100.0	44.9	0.9	14.6	7.8	5.2	26.6
1928(3)	199,925	100.0	45.4	1.1	15.4	7.9	5.0	25.2
1929(4)	192,252	100.0	44.8	0.6	15.3	9.6	6.1	23.6
1930(5)	162,908	100.0	36.2	0.4	19.8	10.5	9.3	23.8

注 1) 工場法施行工場中常時50人以上を使用する工場に付調査したので、1930(昭和5)年3月以前は神奈川、山形、岡山、熊本、宮崎に限り工場法適用工場全部、1926(大正15)年9月以前は、全国の全工場法適用工場につき行なった調査である。

2) 当初は全鉱山、1926(大正15)年10月以降は常時鉱夫50人以上を使用する鉱山のみに。

出典：内務省警保局および社会局、職工異動調ならびに内務省社会局、鉱夫異動調。

昭和同人会『統計からみた雇用と失業』（我国完全雇用の意義と対策第四部統計）1957年、222頁より。

当支給が義務づけられたに過ぎなかった。

貧困に対する行政的対応は、米騒動を機に促進された。軍事救護法の施行のために設置された救護課（1917＝大正6年設置）は社会課と改称（1919＝大正9年）された。後に内務省の外局に昇格した社会局が設置（1920＝大正9年）されて賑恤・軍事救護・失業救済・児童保護・社会事業を管掌した。救済制度としては、1929（昭和4）年に救護法（法律第39号）が成立するまでは公的救護の施策をもたず、ただ、1918（大正7）年に成立した方面委員制度がこれを代替するばかりであった。

公的扶助制度の未成熟と失業保険の欠落した下で、1922（大正11）保険事故⁹⁾を疾病災害に限定した健康保険法（法律第70号）が公布された。「工場法の扶助

対象が業務上の疾病災害に限定されているに反し、これ（健康保険法——引用者）は業務外のものも包含するところに一步前進がある。しかし、工場法・鉱業法の規定による従来 of 扶助負担は、健保法採用を条件として吸収免除され、従来雇傭主のみの義務として負担され来たった扶助金積立は、爾来、労働者にも分担せしめられることになった」（前掲『日本社会政策史』上、284頁）。健康保険法は1926（大正15）年から施行されたが、公共団体の紹介義務が認められたにしても、産業労働者を対象とする紹介事業がやっと始ったばかりの職業紹介事業と応急的な失業救済土木事業の若干の拡充しか見られず、専ら帰農に依存した失業者保護施策からは、社会保険制度に対する制約は当初から予定されたものであったとも云えよう。なぜなら、健康保険法成立のこの時期、解雇制限を全くもたず、労働者の雇用契約上の保護は劣弱で、失業者は治安対策上の対象としてしか認められなかったことから、失業者保護はなお基本的には救貧対策の枠内に埋没していたからである。それにも拘らず、失業者保護の課題が、封建的性格を残した恤救規則によって達成されるものでないことは明白で、救護からの脱却が開始されたことも看過しえまい。この脱却は、職業紹介法、健康保険法が、労資の自律的關係を補強するものであったことに基づいているのである。それは、何よりも一つには失業問題の深刻化に起因し、この失業問題を労資關係の枠組の中で処理しようとする国家の政策的意図に、脱却の内容が示されている。かかる政策的意図において、絶対主義的天皇制の一定の変質が表現されているし、同時に、工業労働政策から社会政策への転換が認められる。

ところで、貧困は何も都市に限られるものではない。農村においても存在する。農村における貧困は、「大正9（1920——引用者）年以降經濟界次第に萎靡し11（1922——引用者）年に入りては一層其の甚しきを加へ農業も之が打撃を蒙り米価を始め主要農産物の価格暴落するに至りたるも生産に必要な諸物価は之に準じて下落せざりし為小作農家の經濟状態は著しく悲境に陥れり況んや彼の好況時代には養蚕、製糸、機業、製茶、其他の家内手工業的副業盛んに行はれたりしが財界の変動により収入減少し種類によりては全く休止の已むなきに頻したるものすら生じたるを以て農家經濟は益々逼迫したるのみならず好景

気時代に上昇せしめたる日常生活の向上と奢侈の風は今更之を急激に低下せしむることを得ざる実況にあるが為茲に己むなく小作料の減額を地主に迫りて生活の緩和を図らんとした」（内務省「農業争議の概況」前掲『大正11年労働運動概況』13頁）状況であった。小作料をめぐる地主と小作との抗争も、地主の土地取上げ（地主会社、地主自作など）による対応がとられるようになって、その対抗は深刻化した。しかし、農村における貧困に対する対策は、地主—小作関係の縮小再編成（自作農維持創設、小作争議調停）を基本とし、やがて植民地農業との矛盾の調整が政策課題化されて行った。それにしても、失業者の帰農を受け入れることが出来るか否かは大きな問題であった。裸の手労働に頼る過小農制が過剰労働力を吸収する余力をいかに持っていても、やがて農業恐慌とともに一挙にその限界を露呈しなければならなかった。「労働力の押戻し・押しめ・押付け等々の圧力に対し、農家経済は、或は自営農業に或は家内工業にその捌け口を求めたが、新しい事情に対する適応への一切の努力にも拘らず、その企図は極めて不十分にしか実現され得なかった。……かくして、農家へ帰った労働力、従来の速度を以てそこから流出し行くことの不可能になった労働力、及びそこへ外から割込んで来た労働力の大部分は、完全な失業か然らずとも半失業の状態に膠着してゐなければならなかった」（渡辺信一『日本農村人口論』南郊社、1938年、295-6頁）のである。こうして、帰農による失業の潜在化に限界が判然としてくるとともに、失業対策は独自の体系をもって展開されねばならなくなった。失業者保護に対する政策的対応は、絶対主義的天皇制の国家装置の改変を求めずには置かなかった。そしてこの改変が権力ブロック内部の力関係の変化過程を示すものであったことはもちろんである。

- 1) 従来、工場法、鉱夫労役扶助規則は原則として12才を最低年齢とし、工場法は軽易な業務の10才就労を認めてきた。しかし、これらの最低年齢が義務教育と矛盾し、工場法不適用工場でこそ弊害が大きい故に、最低年齢の制限のみは別個に、一律14才を規定することになった。施行された1926（大正15）年以後も、第2条（14才未満の年少者使用禁止）違反の減少は遅々として進まなかった。
- 2) 職工またはその遺族に対する扶助は、療治料、休業扶助料、障害扶助料、一時扶助料、遺族扶助料、葬祭扶助料に限られていた。

- 3) 扶助内容については、工場・鉱山・官業労働者について調整されていたが、官業労働者については上限も同時に規定されていた。

	療 治 料	助休業料扶		助障害料扶				一時 扶 助 料	遺 族 扶 助 料	葬 祭 料
		休業 三ヶ月以内 に付	休業 三ヶ月を超え る 日数一日に付	終身 雇用を弁ずる と能はざる者	終身 労務に服する と能はざる者	健康に 復する者 又は女子 を其の外 貌に醜痕 を残した る者	従来 の労務に 服する こと能は ざる者	離身 に障害を 存ずる ことを得 る者		
工場法	実費	賃金 日額二分の一以上	賃金 日額三分の一以上	賃金 一七〇日分以上	賃金 一五〇日分以上	賃金 一〇〇日分以上	賃金 三〇日分以上	賃金 一七〇日分以上	賃金 一七〇日分以上	一〇円以上
鉱夫労役扶助規則	実費	賃金 日額二分の一以上	賃金 日額三分の一以上	賃金 一七〇日分以上	賃金 一五〇日分以上	賃金 一〇〇日分以上	賃金 三〇日分以上	賃金 一七〇日分以上	賃金 一七〇日分以上	一〇円以上
傭人扶助令	実費	賃金 日額二分の一	賃金 日額三分の一	賃金 三〇〇日分以上	賃金 二五〇日分以上	賃金 二〇〇日分以上	賃金 一三〇日分以上	賃金 三〇〇日分以上	賃金 三〇〇日分以上	一〇円以上 三〇円以下

- 4) 現行労働基準法の総則規定は、均等待遇の原則（第3条）、強制労働の禁止（第5条）、中間搾取の排除（第6条）、公民権行使の保障（第7条）を規定している。
- 5) 工場法不適用の織物業では、「京都府丹後地方ニ於テハ1日16時間乃至18時間ノ就業ヲ為サシメ休日ハ職工任意ニ月2回ト定ムルモ休憩時間ハ之ヲ定メス一般ニ不規律ナリ静岡県遠江地方ニテハ12才未満ノ幼年工ヲ使用セサルモノ殆ト無ク甚シキモノハ10才未満ノ者使用シ就業時間ハ平均1日15、6時間ニ亘ル」（農商務省『大正5年工場監督年報（第1回）』76頁）という状況であった。
- 6) 1918（大正7）年、勅令第263号によって、内務大臣の諮問に応じて「救済事業ニ関スル事項」を調査・審議するために設置された。構成は、会長（内務次官）、委員（内務大臣が奏請し内閣が任命する関係官庁高等官および学識経験者）20名からなっていた。

- 7) 1922（大正11）年の全国職業紹介事務打合会で、労働争議に対し採るべき紹介所の態度が、争議継続中の求人求職申込者、争議終了後その参加者の求人求職申込者に対する扱いについて協議された。
- 8) 1927（昭和2）年に、社会事業調査会は、「失業保護施策ニ関スル体系ニ関スル決議」を行なった。この決議は、失業共済について「差当リ現今ノ共済組合ヲ改善シ失業共済ノ方途ヲ講スルト共ニ主要都市関係団体ヲシテ日雇労働者ニ対シテ適当ナル失業共済施設ヲ講センメ国ハ之カ監督並ニ助成ノ方法ヲ講スルコト」と述べている。この時期の労務者共済の施設状況は、1926（大正15）年設立された神戸労働保険組合が、日傭労働者を対象として設立され、その事業に失業保険をもち、1927（昭和2）年度（（1月から12月まで）3,337件2,006円85銭（1日60銭）を給付していた（中央職業紹介事務局『労働者共済に関する施設概況』1928年、3-7頁）。1924（大正13）年設立の大阪市労働共済会は、その翌年失業共済事業を開始し、「3日を限度として1日55銭宛給付」（同上書、29頁）することとした。
- 9) 1921（大正10）年健康保険法案要綱を労働保険調査会に諮問したが、調査会は諮問案に修正を加え、法制定の必要なことを答申した。健康保険制度が「階級政策的産業平和」を企図したことは、労働争議調停に関する法律の調査立案と同時に進められたことによっても知れよう。