



特集●歴史は二度繰り返す？

IX 労働法の制定

論文■工場法史が今に問うもの 渡辺 章

コメント■工場法史の現代的意義 江口 匡太

工場法史が今に問うもの

渡辺 章 (専修大学教授)

工場法は1911年に成立した日本におけるはじめての労働者保護法である。それから100年近くになる今日、改めて工場法の制定目的、規制対象・事項・内容、その後の改正（本稿では、1923年改正法まで）について検討することにどのような意味があるのだろうか。正直のところ、筆者自身この点にはっきりと言えるものはない。工場法は、労働者が個々ばらばらで、社会性をもてず、刺激的能率（成果）増進策の下に強行される労務管理の下で労働現場の隣人とひどい競争をさせられた時代の法律である。工場法はそのような「労働市場における資本の独占の時代」に、苛烈な就業条件の下にあった10歳から15歳未満の幼少年工と、ほとんどが未婚の農村出稼ぎ女工（保護職工）とを直接肉体的摩滅から救助し、同時に労働災害により肉体を損傷した被災者らの扶助を工業主に義務づけた「労働者保護法」であった。この基本的性格は改正法の下でも変化していない。今日、雇用関係法（個別的労働関係法）は、「保護」に尽きない多様な理念、目的、制度によって構成されている。しかし、それがどのようなもの（男女平等、仕事と家庭の両立、自律的労働制など）であれ、労働者が個々ばらばらで、社会性をもてず、刺激的能率（成果）増進策の下に強行される労務管理の下で労働現場の隣人と競争させられる時勢では、100年前と同じように、やはり人（労働法学者も含めて）は「保護」が最優先の法目的だと叫ぶ。雇用社会の素地にそういう必然性があることを否定できない。

目次

- I はじめに——工場法の成立・改正・戦時特例
- II 工場法時代の工場および職工
- III 工場法の基本的特徴と性格
- IV 工場法制定の趣旨、目的
- V 社会政策としての工場法制定
- VI 工場法の規制とその改正
- VII 工場法史が今に問うこと

I はじめに——工場法の成立・改正・戦時特例

工場法は、明治44（1911）年3月、工業主の工場設備およびその使用する職工（いわゆる工業労働者）の労働条件を取り締まる法律として成立した（法律46号）。その成立には、後述のようにやくであつた格別の経緯が存するのであるが、工場法の苦悩は成立後も続き、大蔵省に実施に必要な予算の計上を渋られ、5年の歳月をむなしく

し、施行令（勅令193号）、施行規則（農商務省令19号）が公布されたのは5年後の大正5（1916）年8月、施行は9月1日であった。しかも、工場法の制定目的である「職工保護の二大眼目」（工場設備による危害防止と保護職工の健康保護）は、当時最も多数の職工を就業せしめた繊維業界の猛烈な反対により、例外規定と適用猶予規定とによってほぼ完璧に骨抜きにされた¹⁾。

第1次大戦後、工場法は輸出産業の急速な発展と、大正8（1919）年の国際労働機構（ILO）ワシントン会議（第1回総会）で採択された国際労働条約に背中を押され、大正12（1923）年に大幅に改正された（施行は、関東大震災の影響を受けて大正15（1926）年まで延ばされた）。その後数年にして日本は15年戦争期に入り、昭和12（1937）年日中戦争の翌年に総括的な授權法として国家総動員法（昭和13年法律55号）が制定された。工場法は同法に基づき、戦争に即応する種々の工場法戦時特例（勅令等）によって換骨奪胎され、法律としての息の根を止められ、そのまま敗戦を迎えた²⁾。敗戦後、戦時特例法令は廃止され、工場法は一旦復活後、程なく労働基準法（昭和22年法律49号）の制定によって法律としての役割を終えた（労基法122条・123条参照）。工場法がまがりなりにも日本の労働者保護の基本法として存在したのは、このように制定から廃止まで（1916～1947）の薄倖の30年余である³⁾。

II 工場法時代の工場および職工

(1) 工場法が規制対象にした「工場」「職工」および「労働条件」等に関する規制の内容は順次述べていくことになるが、最初に法施行時（大正5年）の民営工場とそこで働く職工の数（その構成比が重要である）をみておく。工場法は、原則として常時15人以上の職工を使用する民営工場を取締りの対象にした。明治39（1906）年の農商務省統計では工場（繊維、機械器具、化学、飲食物その他雑工場）の数は1万361カ所、うち繊維工場は5592カ所（54.0%）で半数を超え、総職工数（74万2127人）のうち半数弱の33万9162人（45.7%）が繊維工場の職工であった。繊維職工

の男女比は男子13.1%に対し女子は86.9%である。明治34年（1891）の職工事情調査に参加し、工場法制定を側面から支持した桑田熊蔵は以上を評して「職工の総数に就き、女工の数比較的に多きこと、我国の如きは欧米各国希に見る所なるべし。此原因たる他なし……女工は男工に比し賃銀の低廉なるの事情に基づけるなり。」と分析した⁴⁾。

(2) 工場法にとって職工の就業年齢は本質的に重要な問題である（後述）。法制定時（明治42年）には、職工10人以上を使用する工場の職工総数は約69万4171人（うち女子は65.2%に当たる45万2687人）おり、また16歳未満の男子労働者（年少者ともいう）は2万2454人（3.2%）である。当初工場法が適用された工場の規模（職工15人以上）との関係で厳密には多少修正が必要であるが、大まかに見て、当時特に保護を要するとされた労働者（女子と年少の男子労働者）は日本の工業労働者の約7割に近い！（岡208頁）。上記桑田の明治39年調査によれば、14歳未満の年少の職工は全体の約1割、もっとも多く使用するのは硝子工場（3割強）であり、燐寸工場は2割（さらにその2割は7、8歳を含む10歳未満の幼年工）、繊維工場は1割弱である（岡387頁、桑田・前出300頁）。

III 工場法の基本的特徴と性格

(1) 明治政府が工場法を制定した目的は明らかである。それはその時代にすでに深刻な様相に陥った職工の肉体的摩滅を防ぐため（健康保護）であり、肉体的摩滅に瀕した職工の扶助を工業主に義務づける（いわゆる労働者災害補償責任を明確にする）ためであった。工場法の規制事項は後述のようにもちろんそれだけではない。しかし、主要な内容は何かと問われればその2つである。そうした現実的必要があって規定された工場法の就業に関する諸規制は、国による職工の「保護」という性質をもった。工場法はこのように、日本の労働関係に対する「外圧」として、「労働者保護法」の歴史の一頁を開いた法律である。また、肉体的摩滅を防ぐ直接的な法的規制の対象を、特にそうすることが必要な職工に限定したために「保護職工」という特別の労働者概念を打ち立てた法律で

弊害を防止し、徒弟の就業等を規制することにあつた、と説いている。第一は職工を直接肉体的に保護する危害防止と被災者扶助、第二は労働条件規制、第三は労働市場規制と労働契約規制、を必要とする理由である。岡は、そうした工場法制定の根拠として、大部分を第一の職工の「健康障害の問題」に割いて、その実情がいかに苛烈であり、健康障害の諸原因（空気の汚染、工業中毒、身体の過労、熱気の影響、湿度の過不足、採光の不十分、有害原料の取扱い、伝染病の伝播など）への取組みがいかに喫緊の政府の課題であるかを力説した。法的規制を必要とする事情は、具体的に、「罹病及其原因」と「罹災及其原因」に分けられ、詳細な調査結果を記述する。そして罹病原因の筆頭に、「無制限の労働」を挙げ、上記第二の労働条件規制の必要性の根拠とした。「工場主は『安価、多量』競争の結果事業の性質上許す限り労銀の低廉なる婦女幼少年者を雇入れ之をして身体の耐へ得る限労働せしむるか如き状態と為り、職工就業時間は他国に類例のなき過長のものとなるに至れり。」また、「製糸織物工場に於ては17時間以上に達し……欧米各国に於ては嘗て其の例を見ざる昼夜連続作業を行ひ女工をして徹夜業に従事せしむるものほとんど其の全部を占め」る、と記す（岡 238 頁）。第三の労働契約規制に関しては、雇入の際に工業主と職工が交わす「契約書」に言及し、「不当の条件を列記して之を約諾せしむるの形式に甘んせんとす。」と述べて、人身売買に類する前借金と年奉公の弊害を説き、同様に解雇に関しても「規律の之を節調するものなき」状態にある、と説いた（岡 252 頁）。

V 社会政策としての工場法制定

(1) かくして制定された工場法の規制事項および規制内容の概略は後に触れるとして、ここでその歴史的、経済的意義、機能に関する一つの考え方について述べておきたい。私は社会政策学の研究者ではなく一介の労働法の研究者に過ぎないので、以下は素人談義の域を出ないことを十分承知している。明治 31 (1898) 年の工場法案が頓挫した後、農商務省工務局は工場労働者の状況を全国

的に調査し、『職工事情』（5 冊）に詳細に記録したこと、第 2 次大戦後大河内一男は社会政策論において生糸・綿糸紡績・織物の職工事情に関する記述を縦横に駆使し、そこに審らかにされた労働関係を「原生的労働関係」と名付け（性格づけ）たこと、これらはすでに旧知のところである（『社会政策（総論）・改訂版』（有斐閣全書、1964 年）142 頁、以下参照箇所は同書）。

(2) 原生的労働関係とは、生産要素たる労働力の再生産の条件を保証しない、個別資本の顧みることなき喰潰しと濫奪をもって特色づけることができる時期である、と言う（143 頁）¹⁰⁰。大河内は、同書で、そうした原生的労働関係を、①昼夜を問わない長時間労働に象徴される過度労働、②社会的に平準的な生計の維持を不可能ならしめているような低さの賃銀、③職工の調達方法の、誘拐または争奪という形態に集中的に表現される身分的=権力的実態、④職工の逃亡によって端的に示される解雇または退職の原生的形態、⑤非合理で、非科学的な、野蛮な、刺激的能率増進策の下に多く強行される労務管理、の 5 つに分説した（146-178 頁）。

(3) では、明治政府が工場法を成立せしめたことの歴史的、経済的意義、機能はどのようなものなのか。大河内は以上の考察に続けて、工場法の制定を『『原生的労働関係』の克服』とタイトルし、あの著名な「社会的総資本の立場」論を展開する（178 頁以下）。『職工事情』の一冊『綿糸紡績工事情』からつぎの一節が例示される。「徹夜業に於ては職工及其監督者も亦睡魔に襲はれ心身共に疲労し周密なる注意と精励なる気力を以て業に従ふこと能はざるを以て製糸の品質粗雑に流るるを免れず……時に当って予め之が為めに備ふるは本邦紡績業者の一大急務に属せり、而して徹夜業廃止は実に之が一方法たりと云はざるべからず」。この「時に当って予め之が為めに備ふる」もの、それが工場法であったとしてつぎのように言う。「このように、産業高度化の基本的条件の一つは、その産業所属の基幹労働力の消耗を防いでその『労働力』としての熟練と定着性とを賦与することにある」、「かような『健全な』労働力の創出への努力は、総体としての資本の立場における反省」

であり(184-185頁)、工場法はその「総体としての資本の立場において」成立せしめられたと、随所でその歴史的、経済的意義、機能が説かれた(201頁以下、213頁以下など)。また、労働力に対する保全または培養の必要は、労働者に対する保護——「労働者保護法」として——という形で道義的な色彩を被って、ときに国防的、民族衛生的な見地から実現されることもあるが、社会政策にとってそれは副次的根拠、あるいはその成立のための一契機に過ぎず、この種の社会政策の必然性は、総体としての人的生産要素の順当な再生産の必要ということにほかならない、とも説かれている(181頁)。

(4) 私には、正直なところ「総体としての資本」というものが解らないので、それが原生的労働関係を労働力再生産の必要の観点から「反省」したものであるという工場法に対する学問的意義づけも理解できないでいる。それはたとえば、法律学が法的解釈の結果の具体的妥当性のためにしばしば援用する「黙示の合意」と同様の手法で観念されるころの、あたかも“見えざる手”のような擬制された政策主体なのか、それとも歴史的、経済的、経験的具象なのか。後者だとすればどういう存在様式のものなのか。そういうことが理解できていないのである。それは日本国内のどこに所在し、どのようなシステムで国家の社会政策の舵取りをし、「立場」を選択したり「反省」したりするものなのか。総資本と、工場法の制定に最終的に賛成に回った大資本¹¹⁾とはどちらがうのか。それを受け入れたり、意識的または無意識的に抵抗したりする側に「総労働の立場」といったものが無いのはなぜか。こういったことが私には未だに解っていない。ただ、「人的生産要素の順当な再生産の必要」と、工場法がそうした必要を根拠にして貧弱な内容(Ⅵ参照)で制定されたという歴史的現実を知るに過ぎない(この点の考え方についていずれご教示をいただければ誠に幸いと思うのである)。

Ⅵ 工場法の規制とその改正

(1) 工場法の第1条は、「本法は、……工場に

之を適用す」と規定し、工場で働く「職工」を保護する法律として制定された(工場の意義は、岡270頁)。工場は2つの方法で区分される。一つは、原動機(蒸気機関・タービン、電動機、水車など)を使用するか否かの区別であり、原動機を使用し、職工15人以上を使用する工場だけを適用対象にした。いま一つは、危険有害工場か否かの区別であり、毒劇物、毒劇薬等の有害化学物質、特定の油を使用する工場や粉じんを発生させる工場は、使用職工数にかかわらず適用対象にされた。当時、盛んの繊維関係工場では織物または編物の起毛、製綿等がこの類型の工場に指定された(以上、法1条、施行令1条・2条、3条)。工場法は、工場設備等に関し危害予防または除害のために必要な事項を工業主に命令し、臨検する行政官庁の権限を定めた(法13条・14条、施行令40条)。しかし、この命令は工場一般を対象にしていたため、危険有害工場は単に使用する職工数にかかわらず職工保護規定を適用するために設けられた概念である。工場設備の危害取締は、「職工保護の二大眼目」の一つとされながら、施行令、施行規則のいずれにも危害の特性に応じた具体的取締規則は定められなかった。その事情の一つは、危害防止のための取締規則は帰するところ工業主に新たに負担を生じ、経済に余裕のないものは事業を廃止するのやむなきに至るであろうことを懸念した故である、というのである(岡544頁以下)。工場法が「骨抜き」と評された(たとえば、大河内200頁)所以の一因はこういう点にあると言ってよい。

(2) 工場法が適用される「職工」は、法律に定義はないが、工場の主たる作業および主たる作業に関係ある作業(労役)に従事する者をいい、門衛、給仕、便所の掃除夫、寄宿舎の賄方等は職工に含まないとされた(岡293頁)。原則12歳未満の者の就業を禁止したが、工業主のために、施行時にすでに就業している10歳以上の幼年の者を引き続き使用する便宜を計らい、軽易業務については地方長官の許可を条件に使用することは差しかえないとした(法2条、施行規則2条)。職工は、保護職工と職工一般(保護職工を含む)に大別される。保護職工は、女子(年齢を問わない)と15歳未満の者である(16歳未満とした法案を15

歳未満に引下げた経緯は、岡 390-394 頁参照)。

これら保護職工に対し工場法は、①1日の就業時間の上限を12時間に制限した(法3条1項)。しかし、当時保護職工をもっとも多く使用する生糸製造と輸出絹織物は法施行時(大正5(1916)年から5年間14時間、その後10年間13時間までの延長を、また織物と編物の業務は法施行後2年間14時間までの延長を認めた(法3条2項、施行規則3条)。

②保護職工の深夜業(午後10時～翌午前4時)を禁止した(4条)。しかし、生鮮食料品(魚介、果実)等の製造業務と新聞印刷の業務を禁止対象から除外する例外を設け(5条1項ただし書・2項、施行規則4条)、最長10日ごとの昼夜2交替制を採る工場には法施行後15年間の猶予を認めた(法6条・7条2項)。

③休日は毎月原則2日、2交替制深夜業をさせる者には4日を与え、休憩は就業時間が6時間を超えるとき最低30分、10時間を超えるとき1時間を就業時間中に与えることを義務づけた(7条)。以上が、広い意味の労働時間規制である。加えて、必要に応じ保護職工のすべてに対し、上記①～③の規制の例外を定め得る大幅な権限が主務大臣に留保された(法8条)。以上の労働時間に関するいかなる規制も、15歳以上の男子には設けられなかった。また、④保護職工の危険業務、有害業務(その範囲は施行規則5条～7条)への就業を禁止し(法9条～11条)、産後5週間(医師が支障ないと認めた場合は3週間)以内の女子の就業を禁止した(法12条、施行規則9条)。

(3) 職工一般に関する保護的規制の筆頭は、労働災害扶助制度と工業主に扶助規則の作成を義務づけたことである(法15条、施行令第二章「職工又は其の遺族の扶助」)。その外、主務大臣は伝染病等の疾病範囲を定めて病者の就業を禁止できる権限をもった(法12条、施行規則8条・10条)。また、賃金に関し通貨払い、毎月1回以上払いの原則が定められ、解雇・退職時の未払い賃金、貯蓄金等の返還が義務づけられた(施行令22条・23条)。

(4) 工場法は大正12(1923)年に、「労働者の保護を厚く致しまして其健康の増進を図り……同

時に労働力の保全に努めましてわが国工業の基礎を培養するの必要あるは勿論」、との理由で改正された(内務大臣提案理由、労行史213頁)。背景には国際労働条約との関係が存在したことは前言った(参照、はじめに)¹²⁾。

第一に工場法の適用範囲を職工10人以上の工場に広げ(旧15人以上、法1条)、また使用職工数にかかわらず工場法を適用する危険有害業務の範囲を大幅に拡大した(改正施行令3条、北岡(一)1536頁)。これにより新規に約6000工場が適用下に入ったが、適用工場は全体(8万7398カ所)の27.6%からようやく3分の1強の34.3%に届く程度であった。工場法を適用される職工数も約6万9900人増加し、全体(168万6353人)の81.4%から85.5%となった(北岡(一)1525頁、1530頁)。

第二に「工業労働者最低年齢法」(大正12年法律34号)を別途制定し、旧法の12歳を原則14歳に引上げた(これには12歳以上の者の例外的使用の余地を残した、同法2条)。その上で、保護職工の年少者を15歳未満から16歳未満に引上げた(これには施行後3年間の猶予期間を付けた、法3条・4条・7条・9条～11条・附則③)。

第三に労働条件規制の水準を幾分引上げた。①保護職工の就業時間の限度を1日11時間として旧法より1時間短縮した(これには器械生糸製造、紡績および輸出絹織物の業務に5年間余は12時間まで1時間延長を認める例外を定めた、法3条、施行規則3条)。つぎに、②保護職工の使用を禁止する深夜時間帯を午後10時から翌午前5時(旧法は4時)までに1時間延長した(これには2交替制の場合に改正法施行後昭和4(1929)年6月末までの3年間適用を猶予する規定を設けた、法4条・法附則)。特定業務に関する深夜業禁止の例外は廃止した(法5条)。③休憩時間に一斉付与の原則等を定め(法7条)、④非常時に主務官庁が労働時間の延長、深夜業および休日の就業を認めることができる場合を16歳以上の女子に制限した(法8条2項)。⑤産後休業を4週間から5週間に延長し、産前4週間の休業を加え、1歳未満の生児のための育児時間(30分2回)の保障を定めた(法12条、改正施行規則9条・9条の2)。⑥16歳以上の男子労働者に関しては就業時間等の法的規制は依然にも

行われなかった。⑥労働災害扶助の給付水準は、相当程度まで改善された¹³⁾。

(5) 旧工場法は、労働契約規制に関して「職工の雇入、解雇、周旋の取締及徒弟に関する事項は勅令を以て之を定む。」の一箇条（法17条）を置き、施行令、施行規則に若干の規定を定めていた（施行令第三章「職工の雇入、解雇及周旋」）。改正工場法は、法規定自体は旧法（17条）のままであるが、施行令、施行規則においてこれら労働契約に関する規制をある程度前進充実させた（参照、労働史217頁以下、北岡（五）285頁以下）。重要な点としては、①14日前の解雇予告または14日分の解雇予告手当の支払い義務、②解雇証明書の付与義務（施行令27条の2・27条の3）、③常時50人以上の職工を使用する工場の工業主に対する就業規則の作成義務と必要記載事項の法定および地方長官の変更命令を定めたこと（同27条の4）、などである。その上で、工業主が不正に扶助義務、賃金の支払い義務、職工の貯蓄金返還義務、解雇された未成年者および女子が15日以内に帰郷する場合の帰郷旅費の支払い義務、解雇予告義務などに違反した場合等に関する罰金刑の定めを整えた（同33条）。上記③の就業規則は、職工に周知させるべきこととされ、労働時間事項は工場の見易い場所に掲示させ、賃金事項を就業前に職工に明示すべきことを併せて規定した（施行規則12条・12条の2）。

やや冗長になったが以上が工場法・改正工場法の規制事項および規制内容の概観である。以下では、これらのことと関連し、今日の労働契約法制をめぐる論議への示唆を求めて私の考えるところを要約しこの稿を閉じることにする。

Ⅶ 工場法史が今に問うこと

(1) 私は、先に工場法は日本における労働者保護法の歴史の一頁を開いた法律だと述べたが、同時にその「保護」は労働者（特に、保護職工）を肉体的摩滅から防ぎ、不当使役から保護するという目前の直接的必要を根拠にするものであった（Ⅳ(3)参照）。改正工場法はその保護基準を引上げることを主眼にして制定されたが、併せて職工

一般に共通の労働契約的規制を若干増やし、新たに工業主に就業規則の作成義務を課し、行政官庁がこれを監督できる体制をとったことに確かな法発展がみられた（Ⅵ(4)(5)参照）。

(2) ごくおおまかに言えば工場法はこのように展開した。その法的規制事項は、つぎのように類型化できる。

第一は労働条件規制である。この類型の労働条件は、自由契約に放任しておくとならば労働者は不利な条件に追い込まれていくので、それを人道上、社会制度上または公益上放置しがたいといった理由に基づいて、法律上一線を引いた基準である¹⁴⁾。工場法は、まさにこうした観点に立って保護職工（年少者、女性、妊産婦）を肉体的に保全し、労災被災者など不利な条件に追い込まれやすい特定の労働者の保護を図ろうとした（Ⅲ、Ⅳ、Ⅵ(1)～(4)参照）。しかし労働条件規制は、労働者一般を対象にして（いわば、普遍立法として）、国際的労働基準と調和させ、社会的に合理的なスタンダードとしての最低基準を確立するためにも行われる。この種の法規定は、賃金、労働時間等の労働条件を具体的数量的に定めることによって労使の利益範囲を画定し、社会的に公正な基準の実現を志向するものであり、「労働の基準法」という性質を有する¹⁵⁾。他面から言えば、労働者を雇入れる使用者の競争条件を均等化する役割、機能をもっている¹⁶⁾。工場法は、この類型の労働条件規制をほんの僅かであるが規定した（Ⅵ(5)参照）。

第二は労働契約規制である。労働契約規制には、労働関係から人身拘束につながる前期的要素を取り除き、労働者の労働関係における自由、人権を守る一群の規制があり、他方雇用契約の成立、展開（配置、異動など）および終了（解雇・退職など）に関連し、労使の交渉力における非対称性の現実を踏まえて市民法的契約の自由を——排除、制限、修正ではなく——補充し、それ（契約の自由）を労働関係に適応させるべく設けられる規制がある¹⁷⁾。工場法のこの類型の法的規制はもとより貧困であり、14日前の解雇予告制度を指摘できる程度である（Ⅵ(5)参照）。

(3) 第三は改正工場法施行令にはじめて登場した就業規則である（Ⅵ(5)参照）。就業規則は、

労働条件そのものではなく、労働条件等（工場規律を含む）の周知、決定の手段であるから第一、第二の法的規制と性質を異にする（現行の時間外休日労働協定に関する労基法36条、最賃法と同類型の法的規制である）。就業規則は原生的労働関係の時代には、職工を工場規律に陶冶する目的で作られたが、次第に労働者管理規定、すなわち雇用条件の基準（労働条件の基本的部分）を成文化し、その規則によって管理を行い、紛争が生じたときの手続を定める規範になった¹⁸⁾。周知のように、末弘巖太郎は就業規則の法的性質に関し、その職工に対する拘束力の基礎を職工の就業規則への承認に求める考え（契約説）では「問題は永久に解決されない。」とし、就業規則は「工場内の法律である。」との主張（法規説）を打ち出した¹⁹⁾。以来、1世紀になろうという論争が続き、今日なお労働契約法制をめぐる論議の中心になっている（ここでは就業規則の法的性質の問題には一切触れない）²⁰⁾。

（4）要約する。工場法、改正工場法の施行当時、労働者の団結は「多くの場合同盟罷工其の他の紛議を伴ひ徒らに犠牲大にして社会の平和を害する」ものと見られていた（北岡（一）1517頁）。氏原はこういう状況を、「経済的にみれば……労働市場における資本の独占にほかならない。」と言い、雇用条件は工場法その他諸法令に反しない限りで、経営者が使用者間協定、就業規則などで一方的に決める、こうした意味で工場法その他の「労働保護法」が果たした意味（要するに、その保護法的規制機能）は大きい、と述べている（39頁）。

第一に労働条件規制について言えば、工場法は内部労働市場における「資本の独占」（工場設備の不完全と職工の不当使役）から職工を守るための「労働者保護法」であった。しかし今日、労働市場における資本の独占といった状況は少なくとも法制度上あり得ない。労働条件規制はその後発展を遂げており、保護的類型のものに、社会的公正基準の類型も加えるようになった（改正工場法にはその萌芽がみられた）。

第二に労働契約規制には、民法の雇用規定における契約の自由を労働者保護のために外圧として規制する類型のもの（前期的、人身拘束的要素の排

除規定）もあるが、契約の自由を前提にそれを労働関係に適応させるべく規整するといった趣旨、目的を有する規制（規整）が多くなっている。

労働基準法について言えば、実際、労働条件規制にしても労働契約規制にしても、こうした要素を複合して構成されている。しかしながら第2次大戦後の実務界、学界には、これら全部をひっくり返して労働基準法をそっくりそのまま「労働者保護法」であるかのように考える一般的傾向性が根づいたと言って過言ではない。これは工場法に発祥する戦前の法思想の遺産というべきである。

第三に就業規則の問題である。工場法は工業主に就業規則の作成を義務づけた。就業規則に記載することが必要な事項は、工場法が工業主に義務づけた保護法的規制事項に限られていた。改正工場法はそれらを記載させ、地方長官に届けさせ、必要と認めるときは地方長官が変更を命令することとしたのである。要するに工場法が就業規則に託した機能は、外側から工場を監督するための補助手段たることであった（北岡（五）304頁）²¹⁾。

今日、就業規則は、労使が双方向的に拘束しあう権利義務の規範的根拠であり、上に述べたように労働条件規制および労働契約規制が工場法下の保護法的規制と異なる性質を有するようになっていくこととも連動している。したがって、工場法下の就業規則のように労働条件等を使用者が一方的に決める手段と見るべきでないことは明らかである。「一对多」の関係で締結される労働契約の社会的な特性に合わせて、労働条件等を統一的、画一的に決定する実際上の必要性をどのような条件下で承認することが妥当か、その決定過程（手続）に労働者の集団的意思を反映させる法システムをどう工夫するか、内容に社会的合理性をどのようにして確保するか。こうした問題に取り組むことが今日における就業規則法制の課題である。

1) 労働省編『労働行政史第一巻』（労働法令協会、1961年）207頁も、工場法の主要な原則は「概ね例外規定をもって無力化されていた。」と述べてこのことを否定しない（以下では、労行史と略称する）。

2) 戦時の統制経済下における工場法の適用関係の推移は、工場法により保護職工（後述）がどのように取扱われたかの問題を含み、工場法史の極めて重要な局面であるが本稿では触れることはできない。

- 3) 工場法に関しては、立法作業に直接携わった農商務省参事官工務局長岡実の浩瀚な論文およびそれを補訂した古典的著書があることは周知のところである。論文は、「工場法ノ制定ニ就イテ」(国家学会雑誌 25 巻 6 号 771-809 頁, 25 巻 7 号 955-990 頁, 25 巻 8 号 1105-1139 頁, 9 号 1245-1296 頁, 10 号 1433-1482 頁, 11 号 (完) 1615-1661 頁) および「雑録・工場法ノ規定ト外国工場法ノ規定対照」(同誌 25 巻 12 号 1817-1843 頁) である (いずれも明治 44 (1911) 年)。著書はその論文を基にした『工場法論』(大正 2 (1913) 年) である。この稿では、『改訂増補工場法論・第三版』(有斐閣, 大正 6 年・復刻第 1 刷) を使用した (以下、岡として引用する)。大正 12 (1923) 年の改正工場法に関しては、前年農商務省工務局から労働者保護に関する事項を受け継いだ内務省社会局が所管し、その一員として調査立案作業に直接参画した北岡壽逸の長大な論文「工場法の改正に就いて」がある (国家学会雑誌 (一) 40 巻 10 号 1468-1547 頁, (二) 11 号 1722-1756 頁, (三) 12 号 1852-1882 頁, (四) 41 巻 1 号 82-124 頁, (五・完) 2 号 285-317 頁, 大正 15 (1926) 年・昭和 2 (1927) 年, この稿では北岡として引用する)。
- 4) 桑田熊蔵『工場法と労働保険』(隆文館, 明治 42 年) 204-208 頁)。
- 5) とはいえ、片山潜 = 西川光二郎『日本の労働運動』によれば、政府が明治 31 (1898) 年地方長官に諮問した工場法案 (本文に後述) に対し、労働組合期成会 (前年結成) は「工場法案に対する意見書」を作成し、横浜、神田の 2 カ所で演説会を開催し、陳情委員を農商務省の大臣、局長、内務大臣および農工商高等会議委員を順次訪問させ (都合 3 回)、諮問案に対し修正案を含む「請願書」を提出している。修正意見には、①工場法の取締対象を 5 人以上の職工を使用する工場とすること (法案は 50 人)、②10 歳未満の幼者の使用を禁止すること (法案では命令で例外を設けることができた)、③14 歳未満の職工の労働時間を 8 時間とすること (法案は 10 時間)、④職工に対し「毎日曜日及 1 日 1 時間の休憩」を与えること (法案は 1 カ月 2 日の休暇及 1 日 1 時間の休憩)、などの意見が見られる。特に、④は週休日、休憩時間に関し職工の性別、年齢を問わない意見であり法案内容とともに注目に値する (『明治文化全集・第六巻社会篇』179-185 頁)。
- 6) 後年刊行された末弘厳太郎『日本労働組合運動史』(1950 年, 共同通信社) 97 頁にしてまた然りである。
- 7) 明治 15 (1882) 年農商務省が起案した「職工條例」[「徒弟條例」および明治 20 (1887) 年起案の「職工條例案」]「職工徒弟條例案」に関しては、隅谷三喜男『日本賃労働史論』(1955 年, 東京大学出版会) 301 頁以下が詳しい。隅谷は、それを「絶対主義権の労働政策」と性格づけ、それは「労働者保護」ではなく「製造者保護」であり、賃労働についていえば「労働力確保」こそが問題だった、と指摘する (313 頁)。後記の改正工場法の立案に参画した北岡壽逸は、それらは事を好む官僚のしたドイツ工業條例の模倣立法であり、民間側に一人の有力な賛成者もなかったと述べている (『労働法講義』(1958 年, 東洋経済新報社) 14 頁)。
- 8) 片山潜・西川光二郎 注 5) 179 頁。
- 9) 片山潜・西川光二郎 注 5) 183 頁, それを敷衍した岡 24 頁。
- 10) 大河内一男『労働問題』(1955 年, 弘文堂) 39 頁以下にも同様の指摘がある。
- 11) 参照, 隅谷三喜男『日本の労働問題』(東京大学出版会, 1964 年) 19 頁, 同『日本労働運動史』(有信堂, 1965 年) 86 頁。
- 12) 改正前の工場法は、ILO 第 1 回ワシントン総会 (大正 8 (1919) 年) において採択された 1 号条約 (工業的企業における労働時間を 1 日 8 時間 1 週間 48 時間に制限する条約)、3 号条約 (産前産後の女子の使用に関する条約)、4 号条約 (工業において使用される女子の夜業に関する条約)、5 号条約 (工業において使用される児童の最低年齢を制限する条約)、6 号条約 (工業において使用される年少者の夜業に関する条約) のいずれの条約のレベルにも遠く及ばず、特に上記 1 号条約、6 号条約については、日本はインドとともに一定の事項について期限付の特例を認められていた。すなわち 1 号条約では、15 歳以上は 1 週間 57 時間、生糸工業は 1 週間 60 時間 (1 日 10 時間)、一切の工業的企業において 15 歳未満及び鉱山における坑内労働は年齢を問わず、1 週間 48 時間を大正 11 (1922) 年までに実施し (9 条)、6 号条約では 12 歳~14 歳未満の児童に関し経過規定を設ける (5 条) ことなど。また上記 4 号条約は 3 年を超えない当分の間女子について 10 時間のみの夜間使用を認めると定めていた (9 条)。改正工場法が未だ施行に至っていない大正 14 (1925) 年開催の第 7 回 ILO 総会は、日本が特に総会場で認められた例外措置すら守らないことに関して、たとえばイギリス労働代表顧問は、「会社でも国家でも苟しくも繊弱き婦人や児童の心を犠牲として、其の犠牲の上に富を作るといふ如きことが、全世界の呪咀を受くることなくして許さるるやうな時代は疾くの昔に過ぎ去った」、などと痛烈な批判を浴びせた (詳細は、浅利順四郎「国際労働会議の問題となれる日本の婦人労働状態」国家学会雑誌 40 巻 10 号 1616 頁以下 (大正 15 (1916) 年)。なお、この点に関し北岡 (一) 1496-1501 頁に同会議における日本代表の弁明が詳しく記載されている)。
- 13) 改正工場法の労災扶助制度改良の法的、政策的見地に関し立案者の一人がつぎのように述べていたことは記憶されてよい。「傷病予防の爲にする就業制限や設備の取締に……に依って禍を絶無ならしむることは到底不能たるを免れない……化学工業の薬品には人体に有害なるものが多いけれども社会は一部の人が社会の需要の爲に之が犠牲になることを容認しなければならぬ。」「之が救済を計るは社会政策の第一歩である。之を以て……労働者の傷病に対する雇主の責任を認むるに至った。」と (北岡 (四) 83-84 頁, 傍点・引用者)。
- 14) 有泉亨「労働基準法の理想と現実」季刊労働法 68 号 (1968 年) 12-16 頁は、これを「労働契約の内容になりにくいもの (客観的保護基準)」と表現した。
- 15) 有泉亨 (前注) 同箇所は、これを「本来労働契約の内容になるもの (労働条件基準)」と呼んだ。なお、労働基準法の労働条件規整の性質に関しては、拙稿「労働時間法政策の展開と課題」渡辺 章 = 山川隆一編『労働時間法の法理と実務』(信山社, 2000 年) 7 頁以下参照。
- 16) 氏原正治郎『日本の労使関係と労働政策』(1989 年, 東京大学出版会) 所収の「労使関係における経済と法」(1975 年) 58 頁参照 (以下、本文中では氏原として引用する)。
- 17) 氏原 (前注) 15 頁以下から示唆を得た。
- 18) 氏原 注 15) 21-23 頁に紹介される大河内一男の主張および著者自身の見解を参照。
- 19) 末弘厳太郎「賃金の保護 (一)」法学協会雑誌 39 巻 8 号 1245-1269 頁, 「従業規則の法律的性質」同誌 41 巻 5 号 993-1013 頁, 「従業規則の制定及び公示 (上)」同誌 41 巻 8 号 1410-1420 頁, (下) 同誌 41 巻 9 号 1609-1627 頁。これら論稿は『労働法研究』(大正 15 年, 改造社) 369 頁以下に収録されている。本文は同書 393 頁, 427 頁。なお, 同『民法講話 (下巻)』(昭和 2 年, 岩波書店) 155-156 頁) にも就業規

則を「工場に於ける一の法律である。」との主張が簡潔になされている。

20) 工場法制定史に沿った就業規則法制の綿密な検証および学説の状況に関しては濱田富士郎『就業規則法の研究』(1994年, 有斐閣)に精密に論ぜられているのでそれに譲る(2-29頁)。

21) 有泉亨『労働基準法』(有斐閣, 1963年)184頁。

わたなべ・あきら 専修大学大学院法務研究科教授。最近の主な著作に『労働関係法(第5版)』(共著, 有斐閣, 2007年)。労働法専攻。

工場法史の現代的意義

江口 匡太 (筑波大学准教授)

工場法について丁寧に概観した渡辺論文によると、明治期に制定された工場法はわが国最初の労働者保護を目的とした法律である。当時、人身拘束に近い前近代的な雇用関係の下で、長時間労働、非衛生的な職場環境、低賃金といった「原生的な労働関係」が女工ら労働者の健康状態を悪化せしめて「肉体的摩滅」をもたらしていた。また、労働組合運動に対する規制は厳しかったことから、企業内で自発的な環境改善を実現することも難しく、一方、職工の職場移動や逃亡も珍しくなかった。そのため、健康な労働力の確保が雇い主の緊縛の課題でもあった。こうした背景より、契約に基づく雇用関係の確立を意図しながら職工の健康保護に関する労働条件規制を設けたことが工場法の目的であった。

もっとも、その意図が極めて限定的にしか実現しなかったことは広く知られている。工場法は労働者や労働者団体との交渉を経ることなく、政府という上から一方的に制定された経緯とその貧弱な保護規定から、資本家側の利害に沿うような弱体化した内容になった。その原因を大河内一男は強力な資本に対する弱い労働に求めている。大河内の工場法に対する限定的な評価は、資本対労働という階級対立的な概念の影響を強く受けているが、渡辺論文はこうした見方に一定の距離を置いている。確かに政治プロセスを考える上で資本対労働という捉え方が一定の有効性を持ちえたことを評者も否定しないが、工場法制定の歴史の現代的意義を考えるにはあまり効果的ではないと思わ

れるからである。

工場法では当時深刻な健康被害のあった年少者や女性のような特定の労働者の保護が図られており、現代の広く労働者一般を対象にした労働時間や賃金の規制の源流となっている。また、工場法では14日前の解雇予告制度を定めており、極めて貧弱ながら労働契約規制の萌芽を見ることがができる。さらに、就業規則の規定も改正工場法に見ることができる。以上より、「そうした法律の内容の時代的制約(低水準)とは別個に、工場法の保護法的思想は第二次大戦後の労働改革を彩った重要な法政策概念になった」と渡辺論文は述べる。

実際、実務界、学界では未だ労働基準法を単なる「労働者保護法」とみなす傾向が根付いており、「工場法に発祥する戦前の法思想」の強さを指摘している。しかし、現在の労働基準法では契約の自由を前提とした労働関係が構築できるような規整が多くなっており、単なる労働者保護法という位置づけは正確ではないという。また、就業規則においても工場法で見られたような使用者が労働条件を一方的に決めるものとみなすことはできず、今日では労使双方が拘束しあう権利義務の規範的根拠になっている。

このように、「労働者保護法の歴史の一頁を開いた」工場法の思想は、現代の労働保護規制の底に流れてはいるものの、時代の変遷を踏まえ適宜変化していくべきものであり、実際変化してきたと、渡辺論文は指摘する。

評者の専門は労働経済学、とりわけ労働契約の理論を中心に研究を行ってきたので、労働法はもとより工場法や明治・大正期の日本の労使関係については門外漢であることをお断りした上で、工場法史の現代的意義についてコメントしたい。

この数年、働き方の問題が社会の重要なテーマになっている。ワーキング・プア、ホワイトカラー・エグゼンプション、偽装請負、若年の就業問題、解雇法制、と思いつくままに挙げてもかなりの数になる。ここまで働き方の問題が社会の関心を集めたことはこれまでなかったのではないだろうか。確かに日本の雇用慣行に関する議論はこれまでもあったが、政策的課題として、ときには選挙の争点として、労働の問題がここまで取り上げられることは少なかったように思われる。実際、働き方をめぐる各種の規制の不備や緩和が様々な論者から主張されている。概ね経済学者は自由な市場取引と自発的な労使交渉の重要性を指摘し、規制の緩和を主張する傾向にある。一方、法律学者は規制の不備を指摘することが多く、規制緩和には慎重である。どちらも一定の根拠があり、簡単に結論付けられない難しい問題である。こうした現代にあって、日本の資本主義経済が成立した明治・大正期の工場法の再検討は、望ましい雇用関係の構築と労働市場の確立に何が必要かを考える視座を与えてくれるだろう。

当時の原生的な労働関係とは、昼夜を問わない長時間労働、社会的に相当な生活水準が維持できない低い賃金、雇用関係の成立と解消が誘拐や逃亡のような、およそ契約関係とは言い難い形態で成立したこと、などを指す。雇い主は女工を中心とした職工を安く使い捨てのように扱った結果、健全な労働力が不足し、工場法の制定の必要性が生まれたとされる。ところで、これが通説であるとする、経済学者として、ここで一つの疑問が出てくるのである。それは、雇い主が健全な労働力を確保するような雇用関係をどうして自ら構築しなかったのだろうか、という問いである。念のために申し添えておけば、評者はこの通説を史実として疑っているのではなく、どうして労使の自発的なやり取りや交渉から、健全な労働力を確保

するような動きが生まれなかったのだろうかという問いである。

健全な労働力を確保するには、労働者が逃亡しないような職場環境や報酬を用意することが必要である。職場を整備し、手厚い報酬を用意すれば、雇い主の利益は下がるように見える。しかし、生産性の高い労働者を安定的に雇用できるのであれば、長期的には利益がもたらされるはずである。わざわざ工場法のような上からの政府規制は必要ではなく、労働者の健康保護が自発的に行われて互いの利益が改善されるだろう。

上記のロジックはいささか楽観的に感じられるかもしれないが、今日の労働規制の緩和を語る際に経済学者の多くが主張するものである。互いにとって利益になることであれば、政府の法規制による誘導は必要なく、労使が自発的に実現するであろうと考える。環境改善により労働者の利益が高まり、高い生産性が実現すれば雇い主にとっても利益になるからである。実際、この種の自発的な交渉が事態を改善するという考え方は、法律による保護や権利関係の確定に関わらず、単に利益を最大にしたいという意図から実現しうる。経済学でコースの定理と呼ばれるものである。

このロジックが楽観的すぎるとすれば、それはなぜだろうか。労働者の健康保全が自発的に行われない理由は何であろうか。この理由が明らかにされるとき、法規制の有効性を議論する視座が得られるのではないだろうか。ここでは紙幅の制約もあり、雇い主の観点からのみ考えることにしたい。雇い主が自ら労働者の健康保全を考慮した労働条件を提示しなかった理由はどこにあると考えられるだろうか。

一つは、労使が長期的な視点に立てず、近視眼的な行動を選択する場合である。その理由として、そもそも労使の当事者が非合理的で理性的な意思決定ができない場合と、理性的ではあるが様々な要因から近視眼的な行動をとらざるを得ない場合と、二つに分けて議論すべきであろう。前者の場合、合理的な判断ができないのであるから、当事者間のみ委ねるわけにはいかず、より専門的見地を持つ第三者の介入が望まれうるのは自然であ

る。ときとして、当事者が冷静さを失うことは珍しくないから、この種の第三者介入が効果的であることはしばしば観察されるところである。しかし、この第三者、現実には司法、行政当局を指すことが多いが、どの程度専門的な見地から「指導」できるのかという問題が常に付きまとう。当事者がわからない、できないことを第三者がどの程度できるかが問題となる。この問題は法律学者と経済学者との社会認識の違いを反映していることが多く、どちらも根拠のあることであり意見の分かれるところである。

一方、後者の場合は、労使の当事者が「わかっちゃいるけどやめられない」状態である。このような場合は適正な規制や制度を構築することで、その非効率的な状態を抜け出せるかもしれない。政府規制の役割の一つは、後者の場合に適正な経済取引が行われるような制度の構築にある。ここでは後者の場合に焦点をしばって考えてみたい。

考えられる理由として、①雇い主の流動性の制約が挙げられる。健全な労働者の育成に時間と費用がかかるのであれば、資金難に直面している雇い主が実行に移すことは難しい。

次に②労働者の頻繁な転職、移動が考えられる。せっかく費用をかけて労働者を大切にしても、すぐに引き抜かれてしまえば、その費用を回収できない。むしろ、他の雇い主が健康に育成した労働者を引き抜いてしまう方がよくなってしまふ。この種の環境では、労働者を育成しようとする誘因は生まれにくい。すぐにいなくなってしまう人材であれば、徹底して酷使するのは残念ながら経済合理的である。

流動性制約という①の場合は、一定程度の資産を保有していれば、長期的な視点に立って行動できるが、事業の立ち上げ時や不況期には雇い主にそのような余裕はないかもしれない。しかし、このような場合でも、資金を貸与する金融市場が機能していれば、問題は回避できると経済学では考える。つまり、これは貸与を受けられないという金融市場の不完全性の問題となる。

労働者の頻繁な移動という②の場合は、機能的な金融市場の存在だけでは解決しない。労働者の安全衛生に注意を払い、労働者の高い生産性の維

持に努めたとしても、すぐに引き抜かれてしまうのでは損失を計上するだけであるから、雇い主にその誘因は存在しない。これは、労働経済学で一般技能の蓄積の問題として広く知られている問題と同じ性質をもつ。この問題は労働者が簡単に転職できてしまう場合に起こる問題であるから、転職しにくい仕組みが存在すれば、この問題は克服しうる。労働者が頻繁に転職してしまうのであれば、短期的に収奪的な利益を得ようとしてしまうので、労働市場の流動性の促進は必ずしも望ましいものではない。

転職を防ぐためには他社に比べて高待遇を用意する必要がある。とりわけ、勤続年数とともに賃金が上昇するような仕組みであれば、転職の誘因は小さくなることが知られている。しかし、当時において、将来の高待遇の約束が信用性を持ちえたかどうかという疑問であるだろう。先に挙げた金融市場の不完全性から、とにかくまとまった金銭が必要とされた女工とその家族にとって、将来の約束は空手形でしかない。このような場合、労使にとって望ましい労働者の健康保全はなかなか自発的には生まれえない。

さらに、ビジネスには稼ぎ時というものがある。繊維、造船、鉄鋼、自動車、電気機器と我が国の代表的な産業が変遷していったように、ある国の代表的な産業というものは時間を追うごとに変化していく。これはプロダクト・サイクルと呼ばれる考え方であり、ある産業、ここでは繊維や紡績といった産業が稼ぎ時なのはある一時期に限られる。そのため、雇い主がその稼ぎ時のタイミングを見計らって十分な利益を得ようとする行為は経済合理的であり得る。その結果は、必要以上の労働力の減耗をもたらしてしまうだろう。

代表的な産業の変遷は避けられない。また、産業の転換を進める上でも、労働の流動性が必要であることが現在しばしば主張される。しかし、そのような環境においても、上記より労働者保護規制の役割がなくなることはなく、慎重な分析が求められる。

明治・大正期と現代とは異なるので、工場法をめぐる経験がどの程度現代において有効であるか

疑問視する意見もあるかもしれない。「時代が変わった」という一言だけで、これまで積み重ねてきた研究成果を無視するのは承服しがたいものがあるが、当時の原生的な労働関係と、整備された法律と洗練された市場取引を併せ持つ現代とはもちろん異なる。しかし、ここで挙げたように、長い不況期という企業が直面せざるを得なかった流動性制約から、雇用の形態や労働条件が近視眼的になっていたことを指摘する意見も多い。働き方

の多様化の中で各種の規制の整備もしくは緩和が議論されている現代こそ、工場法をめぐる歴史的経験から得るものは大きいのではないだろうか。

えぐち・きょうた 筑波大学システム情報工学研究科准教授。最近の主な論文に“Productivity Loss and Reinstatement as a Legal Remedy for Unjust Dismissal”, *Journal of the Japanese and International Economies* (2007) vol. 21, pp. 78-105. 労働経済学, 組織の経済学専攻。