慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	日本における職業紹介法(1921年)の成立過程 : 本格的な労働市場社会政策の登場
Sub Title	Establishment of labour exchange act (1921) in Japan : the first introduction of labour market policy
Author	澤邉, みさ子
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1990
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.83, No.特別号-I (1990. 9) ,p.122- 137
JaLC DOI	10.14991/001.19900901-0122
Abstract	
Notes	飯田鼎教授退任記念論文集 : 社会政策・労働運動史・労働問題
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19900901-0122

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」83巻特別号—I（1990年9月）

日本における職業紹介法（1921年）の成立過程

——本格的な労働市場社会政策の登場——

澤邉　みさ子

1. はじめに

日本における最初の職業紹介法は，1921（大正10）年4月8日に成立した。同法は，第1次世界大戦後に起こった戦後恐慌によって増大した失業者に対応することを主たる目的に制定されたものである。

第1次世界大戦によって日本資本主義は飛躍的に発展した。しかし，その過程において様々な矛盾も拡大した。また，この発展の中で労働者階級が激増し，労働者団体が次々と結成され，労働運動躍進の下地が固められた。そして，大戦後の1920年3月に恐慌が起こると，日本経済の矛盾は一挙に爆発した。

このような状況の中で労働者保護・社会政策への要求は高まった。国会でも繰り返し労働組合法や社会保険についての議論がなされた。しかし，実施されたものはごく僅かであり，しかも不十分な形の場合が多かった。その中で職業紹介法は比較的スムーズに制定された。それは，深刻化した失業問題に早急に対処しなければならなかったためであるのだが，同法の登場の背景にあるものはそれだけではなかった。当時の日本を取り巻く状況全体に職業紹介法を成立させる要因があった。その要因とは，日本の経済状態であり，労働運動の高まりであり，さらに第1次世界大戦後，より緊迫化した国際関係であった。

これまで，社会政策史の中での職業紹介制度の位置づけは，それほど明確になされてきたとはいえない。ただ，職業紹介制度が，失業保険・失業救済事業とともに失業対策の1つと考えられている点ではほぼ一致している。失業対策は，「労働市場における不均等と摩擦を是正して，資本に必要な労働力の培養と確保を図る」[(1)]とともに，「失業を媒介とする社会不安を除去して資本制的生産関係の維持と安定化を図る」[(2)]ための政策である。失業対策として，失業保険と職業紹介制度は消極的な政策であり，失業救済事業は積極的な政策であるという評価が一般的になされているが，私は職業紹介法はむしろ積極的な意味をもつ政策と考えている。

注（1）平田富太郎・佐口卓『社会政策講義』青林書院新社　1982年　p. 131.
（2）同『社会政策講義』p. 131.

職業紹介制度の果たす機能は，労働需給の全国的規模での調節である。この機能を通じて，労働者の能力・資質に適した雇用機会を供与する。そして，摩擦的失業を短期化する。さらに，結果的に労働条件の標準化機能も果たす。しかし，そのような職業紹介制度も，日本における社会政策史の中では，さほど重要視されてきたとはいえない。それは「職業紹介は毫も労働力の需要自体を増大せしむるものではなく，たゞ単に，与えられたる労働力を調節するに過ぎない」[(3)]と一般に理解されてきたためであろう。従って，その職業紹介制度を制度化した職業紹介法も，あまり大きな評価を受けることはなかったのである。

しかし，日本の社会政策の歴史の中において考えるならば，職業紹介法は最初の本格的な労働市場政策であるという重要な意味を持つ。そこで，本稿では職業紹介法が成立した背景を追いながら，その性格・限界を探り，社会政策の展開の中でどのような位置を占めるのかを考察することにしたい。

2. 職業紹介法の成立の背景

大正期は日本における社会政策の生成期ではあるが，その歩みは決して順調なものではなかった。特に，第1次大戦後には社会政策に関するいくつもの法案も提出されたが，それらの多くが政府や資本家の強硬な反対にあって成立しなかった。また，成立しても実施されるまでに何年も待たねばならないものもあった。その中で職業紹介法は議会に提出されてから僅か2カ月で公布され，その後3カ月後には施行された。このように順調に成立したのには，当時の社会状況が大きく影響している。そこで，まずその社会状況をいくつかの側面にわけて考えたい。

（1） 失業者増加への対応

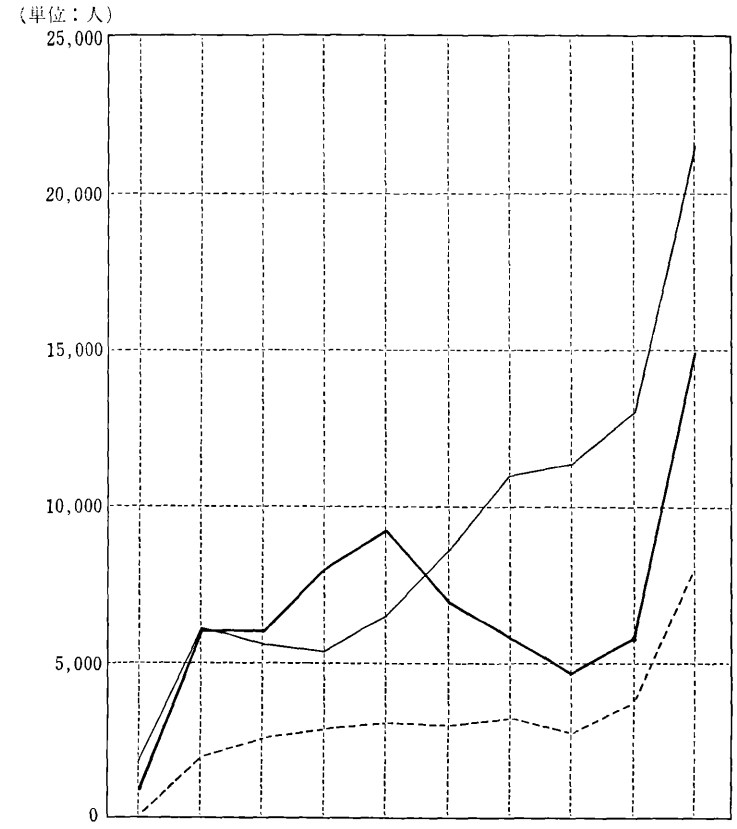
日本経済は日露戦争後から不況に陥っていた。それに加えて，第1次世界大戦勃発により生じたロンドンの金融市場の混乱に影響を受け，1914（大正3）年の大戦勃発当時は貿易の不振や各地方銀行の取付け・休業が相次いだ。

ところが，1915年の後半期になると日本経済は好転した。これは輸出市場の急激な拡大を起動力とするものであった。大戦中はヨーロッパ大陸で先進諸国が戦争に全力を注いでいたため，アジア市場での支配力が衰えていた。国内市場に望みを見いだせない状態にあった日本がアジアに進出していったのは当然のことであった。また，ヨーロッパ諸国からの需要も拡大した。日本の輸出は急増し，それらが鉄鋼・機械・石炭・電力などの生産を刺激した。なかでも，製鉄業・造船業・化学工業の三部門を中心とした重化学工業の成長は目覚ましかった。国家も軍需産業を中心に手厚い保護を加え，それらの成長を助長した。

しかし，この好景気にはいくつもの矛盾が内包されていた。輸出超過が続いたことで，国内の原

注（3） 風早八十二『日本社会政策史』日本評論社 1937年 p. 296.

〔付表 1〕 東京市職業紹介成績表



年	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
―求人数	1,768	6,124	5,587	5,386	6,460	8,532	10,977	11,406	13,036	21,458
―求職者数	896	6,089	5,932	7,965	9,211	6,961	5,765	4,722	5,798	14,850
┈就職者数	99	1,970	2,592	2,897	3,055	2,993	3,188	2,773	3,693	7,982

資料：東京中央職業紹介事務局『職業紹介事業要覧（大正11年）』p. 51 による。

料は減少し，海外に依存する度合いが高くなっていった。そのことが日本の植民地への依存と，その支配の強化を進めることになった。また，輸出の増大によって，日本の商品は外国市場の価格に支配され，物価は騰貴し，そのことが貿易を次第に困難にさせていった。

産業間の発展の度合いも不均等であった。農業対工業の生産額は大戦中には逆転し，工業の方が優勢となった。農業の成長は立ち遅れ，養蚕・畜産など副業的な商業作物の生産が発展し，脱農者が急増した。しかし，産業人口比においては，農業人口は依然過半数を占めていた。工業部門内においても，確かに重工業は大きく発展したが，生産額の構成比から見ると，紡績工業の地位は相変わらず高かった。

この時期，会社・工場の新設が相次いだが，その大部分は50人未満の中小工場であった。一方，大企業は重化学工業を中心に，政府の手厚い保護を受けて企業の集中を進めていた。中小工場の増

大と工場規模の格差の広がりとが，その後の日本の工業化に大きな影響を与えた。

また，電力・紡績を中心に株式投機熱が起こり，物価が高騰した。この機に応じて投資を行った小資本家が大金を得たことで，多数の成金が生じた。他方，労働者の生活は賃金の上昇率が物価の上昇率に追いついていかないために困窮した。

日本はこのような矛盾を抱えつつも大戦後もしばらくは好景気を持続させた。しかし，1920年3月に戦後恐慌が起こり日本経済は不況に転じた。その影響で失業者も増大した。たとえば，当時の新聞には「東京市の職業紹介所に就いてみると浅草・芝・小石川の3職業紹介所に，従来，1カ月400人位だったのが，先月（1920年3月—筆者注—）は450人となり，さらに本月に入ってからは一層多数となり，毎日20～22，3人位ずつとなった(4)」という記事が見られる。失業者数の統計はまだ行われていなかったので，数量的にどれほど失業者が増えたのかははっきりしない。しかし，職業紹介所の利用者数を見ると，この時期の求職者数が大きく伸びていることがわかり(5)，それは主として解雇された者が増えたためであると考えられる。

当時，失業対策として考えられていたのは①帰農②移民③解雇手当④失業救済事業⑤職業紹介などである。このうち，解雇手当は各企業に任されていた。移民についてはかなり有効な失業対策と考えられていたが，実際にはそれほどの数が移民したわけではなかった。また，この戦後恐慌における失業者は都市の工場労働者が中心であったのに対し，移民の大部分は農民であった。移民と，必要とされていた失業対策との間にはズレがあったのである。

当時，最も強く主張されたものは帰農である。その内容は，我が国の労働者の多くは農村出身であり出稼ぎ的であるため，都市で失業しても出身農村に帰れば家族がいて農業に再び従事できる，というものである。これは農村が人手不足であるならば，一見，魅力的な失業対策である。政府や都市の資本家は失業者を農村に追い込むこの政策に期待していた。労働組合でさえも応急策として帰農政策を認める場合があった。しかし，農業は，工業ほど失業が明確な形で現れない。農村も長年の不況にあえいでおり，もう都市労働者を受け入れられる状態ではなかった。都市で失業すると帰村する労働者はかなりいた。しかし，それは帰村ではあって，帰農でなかった。そして，帰村したのと同じ分だけの人数がまた，都市へと流出し続けたのである。

そうすると，実際に有効で実行可能な失業対策は職業紹介と失業救済事業ということになる。しかし，失業救済事業を行うにはそれなりの準備が必要になる。従って，後にも述べるように，安上がりで労働者の要求にもかない，かつ国際的要請にもかなう職業紹介制度が順調に成立したのはある意味で当然のことだったのである。

（2） 労働運動への対応

第1次世界大戦の終結も近い1918年末になると，軍需産業の需要縮小による大量解雇の増加を予

注（4） 『東京朝日新聞』1920年4月10日。

（5） 付表1参照。

測して，新聞でもたびたび失業問題に関することが記事となった。(6) ようやく失業問題が社会問題として採り上げられるようになってきたのである。1918年12月10日，床次竹二郎内務大臣が救済事業調査会に向けて発した「失業保護ニ関スル施設」についての諮問もこのような当時の社会状況を反映したものであった。1919年にはいると，失業問題は労働組合問題と共に予算委員会などで質疑にのぼった。

この失業問題に対して，政府・資本家は一方で抽象的な温情主義・協調主義を掲げながら，他方で，政府は対策案として，帰農・移民の奨励，公営土木事業の起工，そして職業紹介所の拡充など具体的な解決案を挙げていた。さらに，政府は「目下のところ失業者はほとんどいない」と言いながら，実際には，失業者の増加を予想して，調査を行っていた。米騒動以来，政府は社会不安を助長しそうな事態を重視し，未然に防ごうとしていたのである。

1918年に起こった米騒動が支配階級に与えた衝撃はとても強いものであった。最初は富山のある漁村で漁民の主婦たちが生活の苦しさに米を求めて起こした騒動であった。それが全国に広がり，農漁民や坑夫，工場労働者，主婦，学生そして部落民等，幅広い階層を動員した。米騒動を鎮圧するのに警察だけでは足りず，軍隊まで出動させなければならなかったほどである。そして，結果的には寺内内閣を辞職させるほどの力を持っていたのである。だから，失業者が激増してその不満が爆発すると，それが社会秩序を混乱させるおそれもあるとして，政府はいち早く対応を示したのである。

それに対して，この時期，労働者の側が失業問題に関して何らかの行動を起こしたという例は，ほとんどみられなかったようである。当時の争議の内容を見ても，1919年の労働争議は，賃上げを要求するものや，第1回国際労働会議の影響で労働時間を問題にするものが目立ち，失業防止を要求として掲げた争議はほとんど見られなかった。1919年は，まだ大戦景気の余波が残っていたとはいえ，実際には，この年の3月頃から大量解雇を伝える新聞記事が多くなっていた。政府がいち早く失業予防対策についての考えを明らかにしていたのに対して，労働団体は失業問題への取り組みに出遅れたといえるだろう。ただ，1919年においては失業したのは日雇労働者や不熟練労働者が中心であったことを考慮に入れればそれも仕方がなかったといえるかもしれない。労働運動が盛り上がっている中でも，失業反対運動が起きなかったのは，熟練労働者の多い労働組合に失業問題を身近な問題としてとらえる意識がまだ不十分であったからであろう。

しかし，1920年3月に戦後恐慌が起こってから状況は変わってきた。労働争議は量的には激減したが，サンジカリズムの浸潤で，その内容は深刻化した。要求も，賃金増額から賃金減額反対へと変わっていった。失業者も明らかに増大した。

失業問題対策が緊急を要することは誰の目にも明らかであった。前年の11月の国際労働会議の決議と，それを支えた国際的な労働運動の高まりが刺激となり，労働者は失業問題のために組織的に立ち上がった。その1つが1920年5月2日に行われた第1回のメーデーであった。当日，上野公園

注（6） 『東京朝日新聞』1918年11月10日など。

（予定では芝公園）に約1万余人の労働者が集まり，野外大演説会を開いた。そして，次のような決議がなされた。

① 吾人は悪法治安警察法第17条の撤廃を要求す

② 吾人は恐慌来に失業の予防を要求す

③ 吾人は人間としての生活を保証する最低賃金法の設定を要求す

さらに労働組合相互の永続的な連絡機関として，1920年5月16日には，労働組合同盟会が創立された。これは友愛会・信友会・工人会・啓明会・正進会・交通労働組合・大進会・汎進会という多くの会員を持つ，都下の主な9労働団体によって結成された。その目的は労働組合の拡張と提携であった。友愛会の麻生久理事は「現在の失業に対しての吾々の主張は『資本家に能う限りの金を出させる』（失業問題に関して）ということである。なお，政府は例の職業紹介所を速やかに整備して，失業者調査を完全にまとめると共に，利益を除外した事業を新たに起こして，失業者を収容しなければならぬ。だが斯ういうことはホンの全体的に整えて置く可き事務に過ぎないので，吾々が真に政府に聞かんとすることは失業問題に依って必然方々で起こるべき労働争議に向って，政府はどんな処置を執るか大に研究の価値あるものだと思う(7)」と述べている。労働組合同盟会はその最初の運動として，1920年7月19日に「失業に関する建議(8)」を発表した。それは次のような内容である。

(1) 政府に急速に実施してほしいこと

＜応急策＞ ① 公共事業 ②開墾・移民 ③職業紹介所の整備・拡張 ④営利職業紹介所の監督の厳重化 ⑤失業者の無賃輸送 ⑥失業者の生活補助金給付

＜永久策＞ ①工場法の改正 ②労働保険法の制定

(2) 事業主に対して，急速に実施するよう指導すべきこと

＜雇用条件＞ ①8時間労働制，1週24時間休息制 ②幼者使用禁止 ③男女同賃の原則 ④外人労働者の無差別待遇

＜解雇条件＞ ①1ヵ月以前の解雇予告，日給90日分の解雇手当 ②地方職業紹介所への届け出

1919年には政府の側から方針として挙げられた失業対策が，ここに至って，労働者側からの要求となった。これに対して，政府は職業紹介所の整備・拡張を唯一の失業対策として前面に押し出すようになっていった（帰農奨励政策も行われていたが，戦後恐慌以後，労働者もこの政策では何の解決にもならないことには既に気づいていた）。

労働組合同盟会はさらに，1920年8月16日，大阪・東京などの各府県知事，関係各省の大臣，そして，大阪・東京などの商業会議所，警視総監，資本家団体などを訪問し，失業防止運動を行った。

このような労働組合の組織的な運動が行われたのと同時に，1920年4月以降，解雇反対運動が様々なところで起こった。それもただ解雇に反対するだけでなく，解雇手当の支給・増額を要求した

注（7） 『東京朝日新聞』1920年5月22日。

（8） 大原社会問題研究所・総同盟五十年史刊行委員会『日本社会運動史料・機関誌篇日本労働総同盟機関誌I「労働」(1)』108（1920年8月）号 p.14.

争議が多かった。また，実際に解雇されていなくても，要求項目の中に解雇手当の件が含まれるようになっていった。しかし，前述の労働組合同盟会や，その他いくつかの場合を除いて，1920～21年頃には，まだ失業防止運動が全国的に盛り上がるといった状況には至らなかった。それでも，米騒動に続いて失業対策の必要性を政府に迫る契機にはなったのである。

（3） 国際動向の影響

国際連盟は第1次世界大戦後に設立された最初の世界平和機構である。国際連盟の目的は世界平和の維持と国際協力の促進であり，そのためには，まず社会的公正が必要とされた。そして，その社会的公正の確立を妨げるような労働条件（長時間労働・低賃金など）の改善は，最も緊急を要する問題の1つと考えられた。そこで，国際労働会議が設置されることになった。

国際労働会議は，国際的協力をもって労働者の地位改善を図るために設置された機関であったが，その背景には先進諸国の思惑があった。先進諸国は自国ですでに実行し，または間もなく実行しようとしている労働者保護制度の水準を発展途上国にも強制することで，次第に伸びてきた発展途上国の競争力を弱めようとした。後進の国々の競争力は主として労働強化によるものだからである。また，労働者の地位改善を図ることで，労働運動が激化するのを抑えようとする意図もあった。そのような先進諸国の意見が国際労働会議の成立に大きく寄与していたのであった。

第1回の国際労働会議は1919年10月，ワシントンで開かれた。その中で採りあげられた課題の1つが「失業の防止及び救済」である。失業問題は第1次世界大戦が終わったこの時点で，欧米諸国にとっても当面の大問題となっていた。それらの国々では，戦時に多数の兵が労働市場より駆り集められ，その一方で，軍需品製造業の規模が拡大されたため，労働力の不足が生じた。その労働力不足を補うために女子労働者，少年労働者が駆り出された。そのために戦後になって，復員した兵士は労働市場に戻ろうとしたときに，なかなか職に就くことができず，労働市場からはじき出されるという事態が生じた。他方で，軍需品製造業は生産が縮小され，あるいは廃止され，その多数の従業者は解雇されてしまった。ここに多数の失業者が顕在化した。

第1次世界大戦後に起こった大量失業を前に，労働組合の側も失業保険制度と職業紹介制度の国営化を政府に要求して闘争を起こした。失業問題を放置しておくと，ロシア革命やドイツ社会主義の思想の影響を受けた労働者が，過激な行動を起こし社会秩序が混乱するおそれがあると予想した欧米諸国は，失業問題の解決を国際的な議題として採りあげたのであった。

11月25日，本会議において，失業問題委員会の経過について報告を受け，審議を行った。11月29日，「失業の予防及び救済問題」に関する提案の採択を決議した。そこで決定された「失業ニ関スル条約案・勧告」のうち，職業紹介制度に関係するものは以下の通りであった。(9)

「失業ニ関スル条約案」

① 失業に関する統計，その他の情報を国際労働事務局に報告する。

注（9） 労働大臣官房労働統計調査部編『国際労働条約及び勧告集Ⅰ』 1949年 p. 154.

② 中央官庁の管理下において公設の職業紹介所の制度を設ける。

職業紹介所の運営に関して委員会を置き，そこには使用者・労働者の各代表者を加える。

全国的な連絡機関を設ける。

各国間の調整は国際労働事務局において行う。

③ 本条約案の批准を行う各国は1921年7月1日までに，その規定を施行し，かつその施行に必要なる措置を執る。

「失業ニ関スル勧告」

① 有料又は営利の職業紹介所の設立を禁止する措置を執る。

② 有効な失業保険の制度を設ける。

③ 失業救済のために，官公庁の経営に関わる一切の事業の実施を保留し，調整を図る。

政府は，職業紹介法案の提出理由の中で，「国際労働会議の『失業ニ関スル条約案』と職業紹介法案は直接には関係が無い。即ち，同法案は，国情に従って調査・研究し，作成したものである」[10]としている。しかし，無料の公設職業紹介所の普及振興を目的とした職業紹介法案は，明らかに「失業ニ関スル条約案」の趣旨に沿ったものであった。内容的にも職業紹介委員会や連絡統一機関についての規定など，両者に共通する部分は決して少なくはなかった。職業紹介法案が「失業ニ関スル条約案」の影響を受けていたこと，そして，この条約案を批准するつもりであったことは確かである。

日清・日露の二つの戦争を通して日本は世界の大国にのしあがり，第1次世界大戦後につくられた国際連盟では常任理事国の1つとなった。ところが，最初の国際労働会議で採択された8時間労働制や婦人・児童労働者保護などを，経済的には日本より遅れている国々でさえも採り入れたにもかかわらず，日本はその工業の特殊性を主張して無理やり特殊国待遇を受けることに成功した。経済的・軍事的に欧米諸国に勝つためには，労働条件の改善など考えてはいられなかった。

しかし，国連の理事国としては，それではすまなかったのであろう。世界の中での立場が強くなればなるほど，日本に課せられた期待も大きくなっていった。一方では，国際労働会議が勧告する労働者保護は受け容れられない事情があり，他方で世界の中での責務も果たさなければならない。「失業ニ関スル条約案」が採択されたのは，ちょうど日本がそのような状況にあった時であった。職業紹介制度を法的に整備することは，国際労働会議の条約案を批准することになり，また，経済的にみて，日本に何の不利益ももたらさない。職業紹介法は日本にとって，この意味において歓迎すべきものであった。この条約案を批准するには，1921年7月1日までにその規定を施行する必要があったのだが，職業紹介法はまさしくこの日に施行されたのである。

たとえ，いつかは職業紹介法が制定されることになっていたとしても，国際労働会議の条約案が出されなければ，日本においてこれほど速やかには職業紹介法は公布・施行されなかったであろう。

注（10） 『帝国議会　貴族院委員会議事速記録15』臨川書店　1985年　p. 306.
「併し是は御批准の為に非ずして国内の産業状態の必要に応じて本案を提出した次第であります。」

（4） 社会政策的な認識の登場

公益職業紹介事業はかなり以前から救済事業として行われていた。そのことは職業紹介事業がキリスト教団体や仏教団体によってなされていたことにも現れている。しかし，大正期の半ばになると，労働力の需給調節機関という性格が注目されるようになった。そのことを明確にしたのが豊原又男である。豊原は1920年，東京府職業紹介所を創設した。豊原はこの職業紹介所をそれまでのように救済事業機関として捉えるのではなく，「当時としては革新的な産業機関」[(11)]と規定した。これは，彼が欧米諸国の職業紹介制度を長年研究していたためである。この方針は，当時としては多分に外国の受け売りといった感を免れるものではなく，紹介所の現場では，依然，救済事業機関として機能していた。

しかし，社会情勢において失業問題が見過ごすことのできない社会問題として認識され始めていたこと，そして，救済事業とは別な役割を果たすことが職業紹介事業に求められてきたことが，この職業紹介所の性格に大きく影響していることも忘れてはならない。そして，このような産業機関としての職業紹介所の登場が，職業紹介法の制定の１つの前提となったのである。そこに，職業紹介業務の救済事業から社会政策への発展の局面をうかがうことができるであろう。

（5） その他のメリット

職業紹介法の成立には以上のような背景の他に，もっと実際的な側面がいくつかあった。まず，それまでも実績があった，ということである。職業紹介の歴史は古い。すでに江戸時代から桂庵や口入れ屋と呼ばれていたものがあったが，それらは総て営利職業紹介であった。それが日露戦争のあと，失業者の増大を予測した救世軍による公益職業紹介所が作られ，また，東京・大阪に公立の職業紹介所が作られた。これらは1921年以後に比べれば利用者は少なかったが，それなりの実績を挙げていた。法律を作ることでこれらの職業紹介所に公的な保証を与えれば，ノウハウは既にできつつあり，社会的な理解も得ているので，比較的容易に職業紹介制度を整備することができる。この方法は政府にとっては「安上がり」といえた。

職業紹介は，工場法や労働組合法のように労使間の対立を生じるものではないことも，１つの利点である。社会政策と呼ばれるものは，コストになる点で，大体において資本側には望ましくないものである。しかし，職業紹介は労働者ばかりではなく資本家にも決して損にはならない。人手不足の時に公的機関が保証した労働者を紹介してくれるのだから募集費用もかからない。職業紹介法に対して資本家の反対意見がみられないのは当然のことである。一方，労働者においても営利職業紹介業者に中間搾取されるより公共紹介所を使った方が得である。こうして，労使両者からある意味で望まれて，職業紹介制度は生まれたのである。

注（11） 川原温輿『国営前の職業紹介事業』豊原又男氏古稀祝賀会　1941年　p. 8.

3. 成立過程

(1) 救済事業調査会

第1次世界大戦中に起こった大戦景気の結果，日本では，一方で飛躍的な経済発展を遂げ，多数の成金を生み出しながら，他方で物価高騰による労働者の生活難が生じていた。激増した労働者階級は自分たちの生活を守るために，活発な労働運動を展開した。また，大戦に伴う欧米での民主主義思想の高揚が，日本の社会にも影響を与えつつあった。このような状況の中で，政府は社会問題が深刻化することを予測し，それを予防するために1918年6月24日に救済事業調査会を設立した。これは米騒動の1カ月前のことであった。

7月3日に開かれた第1回救済事業調査会総会において，水野錬太郎内務大臣は同調査会の設立の趣旨を次のように述べている。

「殊に近来，世運の推移，経済状態の変化に伴い，社会政策上の各種の問題について，根本的な調査を行い，それによって，適当する施設を必要とするものも多くなってきている。さらに，第1次世界大戦の影響は刻々と我が国の思想界並びに物質界に及び，世間・人心に種々の変革が来るおそれがある。よって，将来さらに幾多の社会問題が起こるのを免れることはできないであろう。これに対応するべき研究と施設とは常に時代に先んじている必要がある。[12]」

ここでは，救済の本旨は「自由自律の精神を興起し，自給自活の能力を涵養させることにある[13]」とされている。

1918年12月10日，内務大臣の床次竹二郎は「失業保護に関する施設」について諮問した。ちょうど第1次世界大戦が終わり，失業問題が深刻になることが予想された。事実，ヨーロッパでは帰還兵を中心に失業者が激増していた。政府は失業者があふれることで社会の秩序が乱されることをおそれた。だから，失業に対してまだそれほど騒がれていなかったこの時期にいち早く行動を起こしたのであった。また，この諮問が出されたことについては同年の米騒動の影響もあった。米騒動の中で警察も軍隊もおそれずに，たちまちのうちに全国に波及した民衆のエネルギーを目の当たりにした政府は，民衆を抑えるだけではやっていけなくなったことを痛感した。

1919年3月3日，救済事業調査会はこの諮問に対する答申として，「失業保護に関する施設要綱」を出した。この答申では失業者に帰農・移住を勧め，失業者に自制を促し，労働者に貯蓄を奨励するなど，労働者の側に失業問題の解決を求めるという側面が強かった。また，共済組合の設置や事業主に解雇手当金を払わせるなどして，失業保険の肩代わり的役割を事業主と労働者に負わせようともしている。そのような点に，国家責任において行われる社会政策的性格より，労働者自身の自助をまず求めて，それを政策が補助しようとする救済事業的性格が強く現れていた。しかし，官民

注 (12) 内務省社会局『救済事業調査会報告』発行年不明 p. 9.
(13) 同『救済事業調査会報告』p. 11.

共同の協議会や，紹介所間の相互連絡の維持の奨励，さらには政府による失業保護のための公共事業起工の提案など，かなり具体的な内容もあり，それらは後に職業紹介法に生かされた。

だが，この「失業保護に関する施設」の諮問・答申にもかかわらず，実際の失業対策はほとんど行われなかった。その理由として失業問題がしばらくは予想したほどはひどくならなかったことが大きかったであろう。1919年から20年の初めにかけては，既に失業者の族生がいわれはじめていたが，むしろ，好況期の中で労働者不足が問題となっていた。日本の経済状態や欧米諸国の様子から，日本が深刻な失業問題に見舞われることは当時でも充分予想されたことであった。しかし，実際の失業対策が行われたのは，戦後恐慌が起こり失業者が目に見えて増大してからである。

（2） 審議過程

1920年3月の戦後恐慌を経て，職業紹介法は具体化した。失業対策が早急に講じられることが望まれたのである。そこで，1921年1月に社会事業調査会（救済事業調査会を改称）より出された「職業紹介法要綱」をもとに作成された職業紹介法案は1920年2月，第44回帝国議会に政府から提出された。提出理由は衆議院の職業紹介法案委員会において，内務次官・小橋太一によって述べられている。その内容は大体以下のとおりである。

「職業紹介事業は古くから営利事業として行われてきた。それに対して，公益的な職業紹介事業は，内務省の奨励もあって10数年前から徐々に行われていた。しかし，時勢が進むに従って，職業紹介事業は段々とその重要性を増してきたので，これを個人の事業に一任しておくことは適当ではなくなった。職業紹介事業は国家又は公共団体のような有力な団体の力を以て，連絡統一を図りつつ組織的に経営される必要が生じてきた。また，職を持っていない者に対して，手数料を取って職を紹介するということは決して適当なことではない。『現下の産業経済上の発達，社会上の平和を望む見地』から無料職業紹介所を公設しなければならない時期に来たのである。この法案は失業者を無くすために最も必要な案として提出した。」(14)

1918年に開かれた第1回国際労働会議において決議された「失業ニ関スル条約」との関係については以下のように述べられている。

「この法案は必ずしも条約案を批准する問題とは関係ない。あくまで我が国の産業状態の必要に応じた法案である。我が国の国勢に応じ，今日の実状に照らして経営する本案が，国際労働会議で採択された失業に関する条約の趣旨に適合していた。」(15)

この職業紹介法案の骨子は，①統一主義の下に市町村が無料職業紹介所を設置する，②職業紹介所の普及振興を図る，ということであった。

この職業紹介法案に対して，衆議院，貴族院において様々な質問が出された。特に問題になったのは，失業保険との関係，労働争議との関係についてであった。(16) また，市町村主義の根拠や私立職

注（14） 『帝国議会　衆議院委員会議録29』臨川書店　1984年　p. 623.
（15） 同『帝国議会　衆議院委員会議録29』 p. 623.

業紹介所・有料職業紹介所の扱いなどについても何度か質問された。この法案は3月10日に衆議院で，同月23日に貴族院で可決された。その際に次のような希望意見が出された。

① 国家の事業として，国家が統一連絡のある権威の下に職業紹介事業を遂行してほしい。

② なるべく速やかに経費の許す限り，職業紹介所を普及するようにさせたい。

③ 営利，または有料の職業紹介所はなるべく早く廃止してほしい。

④ 職業紹介委員会の組織・権限についての規定が本案にはない。そこには是非「労働に実際従事する実業者」(＝労働者) を加えるべきである。

⑤ 失業保険法が職業紹介法の姉妹法として必要である。また，この失業保険法を完全にするためには労働組合法も必要である。

⑥ この法案には罰則がないので威力がない。是非，罰則を作ってほしい。

職業紹介法は1921年4月8日に法律第55号として公布された。さらに，6月28日には職業紹介法施行令（勅令第292号），6月29日には職業紹介法施行規則（内務省令第16号）が命令公布された。そして，7月1日に第7条と第12条を残して職業紹介法は施行された。

4. 職業紹介法の性質

職業紹介法には基本となるいくつかの項目がある。それは以下のようなものである。

(1) 公営主義

職業紹介法の第1条には，職業紹介所は公営で行われることが明らかにされている。

資本制経済のもとでは労働者は移住移転の自由をもっているが，交通機関が発達してくると，その移動は広範囲にわたるようになる。そして，ついに労働力の取引範囲の一般的限界は国家ということになる。職業紹介制度もこれに対応して全国的な取り組みが必要となってくる。

また，封建制と違い，資本主義経済下では，原則的に労働者には職業選択の自由が保証されている。それと共に，職業に必要な技能の教育は国民的義務教育によって与えられるようになった。労働力の質が国家的に統制された制度によって，ある程度，標準を与えられるようになり，それによって職業紹介制度は公営によって行えるような基礎ができたのである。

資本家の立場からすると，公営化に対しては，あまり積極的になる必要はない。彼らは労働市場においては，一般に労働者より優位な立場にある。紹介を受けなくても労働者を雇用する方法があるからである。その場合に，たとえば仲介業者に募集費がかかっても，その分，賃金を低くすると

注 (16) それぞれの質問に対する政府の回答は次のとおりである。

失業保険について——失業保険を実行するのには，失業者の判定方法・失業者の割合など，様々な問題がある。まず，職業紹介機関を完備させ，労働市場の状況についての調査をした上で考えたい。

労働争議に対する態度——規定は特に設けないが，実際には労働争議中には，公平のために労使の両者に対して職業紹介はしないつもりである。

いう形で労働者に転嫁できるので，資本家の損害にはならないのである。しかし，職業紹介所が公営化されることによって，募集費用が節約され，広範囲にわたる求職者の存在を知ることができるようになる。また，雇用もより安全に行われ得る。これらの利点があるから，資本家も公営化の動きに敢えて反対しないのである。

それに対して労働者は公営化を望んでいた。労働者にとって労働の需給調節がうまくいけば雇用機会が増大するし，それが公営の職業紹介によるものならば，ある程度適正な労働条件も望めるからである。

この職業紹介法においては，内務大臣及び職業紹介事務局長の監督の下に，市町村が運営することになっている。第44回帝国議会における審議のなかでも述べられているように，職業紹介事業は，地域の産業・経済に関係することが多く，その利害も地域のそれと深く結びついているので，執行機関は市町村とされたのであった(17)。そして，職業紹介所の相互の連絡統一を図るために，中央及び地方に職業紹介事務局を設けることが，第7条に定められている。

しかし，労働力の需給調節は国家レベルで行われなくては効果は上がらない。それを市町村レベルにとどめたことは，政府が職業紹介制度に対して消極的な側面があったことの表われであり，この職業紹介法が充分機能しきれなかった理由でもある。

（2） 無料主義

職業紹介法第6条では無料原則がうたわれている。

公益職業紹介所においても，初めのうちは小額の手数料を徴収しているところが多かった。しかし，1919年の第1回国際労働会議における「失業ニ関スル勧告」で無料原則が採用されると，それが基本となった。

1920年1月9～10日に開催された，6大都市の職業紹介事務主任者会議でも，この無料原則が議題にのぼった。このときには，手数料を徴収することに賛成するものが多かった。手数料を払うということになれば，求職の意志のないものは求職の申し込みをしなくなり，より真剣な求職者が残ることになる。また，求職者は職業紹介所を利用することを恥とは感じなくなる。さらに，手数料を徴収することによって，それを取り扱う職員の方にも責任感が生じる。失業者の立場からは，無料主義が当然であるが，払えるものからは徴収すべきである。このような理由から有料主義が支持されたのである(18)。

しかし，国際労働会議の勧告もあり，職業紹介法においては絶対無料主義が採用された。失業者は職業紹介所で，物を施される代わりに職を与えられるのではない。職業紹介所は労働力を売りたい人と買いたい人とを人為的に引き合わせる場なのである。これは資本主義が発展していく上で重

注（17） 同『帝国議会　衆議院委員会議録』 p. 627.

（18） 福原誠三郎『本邦職業紹介制度概説』（高島巌編『社会事業大系2』）中央社会事業協会 1929年 p. 23.

要な機関である。労働力の供給がうまくいかなければ，労働力不足が起こり，資本家は行き詰まる。需給のアンバランスから失業不安を生じ，資本制生産の維持さえも危うくなる。職業紹介制度は，労働力の需給調節を通して総体としての労働力を確保する機関である。即ち，職業紹介制度は，「求人者並びに求職者に対して」存在すると同時に，「一国の産業の発達」[19]に対しても存在するのである。その社会政策の性格からも，職業紹介制度が国家の手によって行われる場合には無料主義は当然のことである。

（3） 市町村の経費負担と国庫補助

第９条・第10条には，職業紹介所に関する経費についての規定がある。市町村営の職業紹介所の経費は市町村が負担し，国庫はその支出額に対し，その1/2以内を補助するというものである。

職業紹介事業は地域と深く結びついているが，単に一地方の利害にとどまるものではない。故に，本来であれば国庫がその経費を負担するべきであるが，この職業紹介法では，経営主体が市町村であるために，経費も市町村が負担することになってしまった。しかし，無料主義の採用により，収入の途は閉ざされているので，職業紹介制度に関する費用は市町村財政を圧迫した。そこで，国庫の補助が必要とされたのであった。

（4） その他

その他，第８条では職業紹介所の事業の経費に関して，職業紹介委員会を設置した。第13条では，業務に関して報告させることを規定している。そして第14条において営利業者の規定は別に設けることは明記されているが，職業紹介法の中では禁止されていないことに注意したい。

職業紹介法は以上のように，公営化，無料原則によって，一応慈善事業とは一線を画し，国家の責任によって職業紹介がなされるという形を取ったのである。もちろん，経営においても，経費負担においても，完全な国営化とは程遠いし，営利業者を禁止していないことで無料原則も徹底していない。しかし，この職業紹介法によって，我が国の職業紹介制度は，経済的機能を追求する「産業機関」[20]，つまり社会政策としてのスタートを切ったのであった。

5. 職業紹介法の意義

社会政策の目的は労働力の確保を通じて，資本主義制生産の維持を図ることにある。その手段として，労働者に対する譲歩と保護を用いる。社会政策は資本主義に特有のものであり，その対象は資本制生産における賃労働者である。労働力の再生産過程から社会政策をとらえると，一見「生

注（19） 前出『帝国議会　衆議院委員会議録29』 p. 635.
（20） 同『帝国議会　衆議院委員会議録29』 p. 635.

産」とは無関係に見える「家庭」においても再生産過程に関わる部分では，資本が関心を抱き，国家が基本面で責任をもつ必要がある。しかし，社会政策の展開においてまず最初に問題になるのは，「生産」の場についてである。資本はやはり「生産」に一番関心があるからである。日本において社会政策が生産の場に規制を加える工場法から始まったのもそのためである。だが，失業問題が深刻になり，その原因が決して労働者個人のみにあるのではないことが認識され始めると，失業や雇用に対する新しい社会政策が講じられる必要が生じてきた。労働者を保護して労働力の摩滅を防ぐのは「生産」現場においてであるが，その「生産」の場に実際に必要な労働力をもってくるには「労働市場」が有効に機能していなければならない。職業紹介法はまさにその「労働市場」をめぐる，日本最初の本格的な社会政策である。

公益的な職業紹介事業は最初，慈善事業に付帯して行われ，その対象者にしても失業者が中心であった。いわば貧民救済機関であり，それは社会政策と呼べるものではなかった。社会政策と救済事業とは明らかに異質ものである。それにもかかわらず，その両者を切り離して考えることはできない。というのは労働者の生活諸条件に関しては，救済事業から社会政策へと展開していく流れが見られるからである。

最初のうちは，権利対象として扱われるべき賃労働者が，その権利を認められずに，むしろ救済事業の対象として対処されていた。それが社会政策に発展するのは，労働力を社会全体として確保するのに国家の政策が必要となるといった経済的要因を主たる契機とする。社会政策は，労働力の保護・育成が総体としての労働力の確保に必要であり，かつ，経済発展にも欠かせないと国家が認識するときに始まるものである。そして，そのことが気づかれるためには，労働者階級による何らかの運動が前提とされる。社会政策としての職業紹介法もそのような道筋をたどって世に送り出された。

貧民救済機関として機能していた職業紹介事業は，第1次世界大戦下の労働力不足と，それに続く戦後恐慌における失業問題の顕在化とともに，労働力の需給調節機関への転換を迫られた。失業問題と密接に結び付いている職業紹介事業が救済事業として存在する限り，総合的な労働市場の機能化を果たし得ないからである。労働力の需給調節機関としての職業紹介制度は，単に失業者や底辺層を対象にするのではなく，賃労働者全体を対象とするという，一応総合的な性格をもっている。さらに労働力の質も問題にするようになる。原則的には適材適所主義を採り，常用化をめざしている。失業者の労働力の利用を，そして，総体としての労働力の活用をも目標にしているのである。ここにいたると，総体としての労働力の確保という社会政策としての職業紹介制度を確認することができるであろう。

職業紹介法もそれ以前の救済事業とは一線を画すような内容となっている。もちろん，同法が国家責任を明確にし労働者の権利を全面的に認めているような，十分な形の社会政策立法というわけではない。例えば，労働力の需給調節機関という性格からすれば，工場法と同じく農商務省の管轄下に置かれるべきなのに，職業紹介制度は内務省の監督下に置かれることになった。内務省は社会

事業の監督や社会運動の取り締まりも行っていた官庁である。その下に職業紹介制度があるということは，職業紹介法の経済的性格を曖昧にしてしまうおそれがある。さらに，内務省の監督というのは表面上のことで，実際に職業紹介制度を運営し，経費を負担したのは市町村である。政府からすれば，職業紹介制度はなおも防貧事業とみなす傾向が強かったことの反映といってよいであろう。

また，失業保険制度が実施されなかったことにも注目しなければならない。失業保険が存在しないと，失業者は職業選択の自由を制限されてしまう。職業紹介という場において，労働者は資本家と同等の立場には立てなくなってしまうのである。それでは，職業紹介制度は労働力の需給調節機関としては十分には機能し得ない。だが，失業保険制度を成立させるということは，失業問題における国家の責任を明確にし，労働者の権利意識を高めることになる。大正期の状況では，そのような意味を持つ失業保険制度は到底実現されるはずはなかった。

しかし，職業紹介法では公営無料主義が採用され，また，その制定過程において，公正・自由・任意という職業紹介制度の重要な原則が確認され，さらには部分的ながらもその経済的機能も確認されていることは重要である。これらの原則が確認されることで，職業紹介法は，少なくとも理念的には，救済事業とは違う性格をもち，経済的・市場的機能を果たす職業紹介制度をめざしたことになる。つまり，職業紹介制度は，大正期の職業紹介法によって，社会政策的施設として歩み始めたのである。

（慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程）