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

Title	職業紹介法施行以後の職業紹介事業の展開 : 社会事業から社会政策への脱皮
Sub Title	The development of labour exchange activities after establishment of labour exchange act : from social work to social policy
Author	澤邉, みさ子
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1992
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.85, No.3 (1992. 10) ,p.505(153)- 523(171)
JaLC DOI	10.14991/001.19921001-0153
Abstract	
Notes	研究ノート
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19921001-0153

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」85巻3号（1992年10月）

研究ノート

職業紹介法施行以後の職業紹介事業の展開

——社会事業から社会政策への脱皮——

澤邉みさ子

1. はじめに

日本における職業紹介事業は，1921（大正10）年4月8日に公布された職業紹介法によって公的に制度化された。この法律の施行によって，職業紹介事業は少なくとも当初は失業対策を主たる任務として，社会的に機能することになった。

これまでの研究では，一般的に職業紹介事業の失業政策に関する有効性は疑問視されてきた。また，企業の枠を越えた地域別・業種別による横断的労働市場の形成に対する役割も看過されてきた(1)。たしかに失業への対応策として出発した職業紹介事業にあっては，中小企業の資本家と労働者の利用が多かった。職業紹介事業が重要な意味をもつには，労働市場において中心的な位置を占める大企業の男子労働者層が対象として含まれることが必要であろう。だが，大企業中心の閉鎖的な労働市場の形成に阻まれて，日本の職業紹介事業はこの中心的な階層を主要な対象とすることはできなかった。そのことが，戦前の職業紹介事業の評価を低くさせた大きな要因であった。

それに，社会の下層にいる労働者は，失業政策や生活保護の対象者と紙一重の地位におり，職業紹介機関を利用する度合いが高い。その意味では，職業紹介事業の恩恵に最も与かるのは，それらの労働者であったともいえる。職業紹介事業がその性質上，社会事業的な役割を果たしているに過ぎない，という見方や評価があったのも，その点で理由のないことではなかったのである。

しかし，失業政策に対する有効性が疑問をさ

注（1） 職業紹介制度の研究は，第2次世界大戦以前に多い。職業紹介制度の歴史についての研究には，豊原又男『職業紹介事業の変遷』（財団法人職業協会，1943），中央職業紹介事務局編『職業紹介法施行拾年』(1933)，労働省編『労働行政史』（労働法令協会，1961）などがある。また，職業紹介事業の性質や性格について書かれているものは，緒方庸雄『失業問題と救済施設』（嚴松堂書店，1927），豊原又男『労働紹介』（丁未出版社，1920），福原誠三郎『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），岡崎文規『職業紹介所の機能』（彦根高等商業学校調査課・調査研究第三十四輯，1935）などである。これら戦前の研究は，職業紹介事業の従事者や経営者によってなされたものが多いためか，職業紹介事業の位置づけを明確にしているものは少ない。職業紹介事業は，歴史的には救済事業から出発したため，慈善的な施策ととらえられることも多かった。

職業紹介をとりあげた最近の研究としては，来島浩「わが国の職業紹介と労働者募集の史的展開（I）—特に制度面を中心にして—」（『徳島大学教養部紀要』〈人文・社会科学〉第25巻，1990）が挙げられる。来島氏の研究は，明治初期から現在に至るまでの職業紹介制度史を，現在の視点から整理したものとしても評価される。しかし，来島氏は，従来の「戦前の職業紹介は社会事業的範疇にあった」という認識をそのまま受け入れている。

しはさまざるをえない程度の実績であったとしても，また横断市場の形成に対する寄与もさして大きなものではなかったとしても，これまでの研究におけるそのような消極的な評価が，日本の職業紹介事業の実態に即したものであったかどうかは再検討する必要があるであろう。

本稿では，職業紹介法が登場した1920～30年代の労働市場状況の下で，職業紹介法制定以後の職業紹介事業の制度化がどのように展開し，また職業紹介動向がどのように推移したかを追うことで，戦前の職業紹介事業の役割を検討する。その際，職業紹介法が実際に果たした役割については主に『職業紹介統計』，『職業紹介年報』から見ていく(2)。それらの資料によって，職業紹介法以後の職業紹介事業が，工業労働者をも対象とし，労働力の需給機関として採用や失業問題に広く対応していくことを明らかにする。ついでに，特に求職側の利用者の動向や特徴に注目することで，職業紹介事業が新規学卒者の採用にも関わっていたことを示し，職業紹介法以後の日本の職業紹介事業が，せいぜい失業対策に資するのみで，広範な，ときには横断的な労働市場の形成に対して有効な役割を果たすことは少なかったとする既存の評価では説明のつかない積極的な役割をも果たしていたことを明らかにする。これらの検討に基づいて，戦前の公的職業紹介事業が慈善的な社会事業の特徴以上に，経済的な社会政策の特徴を明確にもっていたことをまとめとして提示する。

2. 労働市場の変化と失業問題の顕在化
——職業紹介法成立の背景——

（1） 労働市場における変化——労働力需給の逆転と市場の二重性——

1914（大正3）年に勃発した第1次世界大戦によってヨーロッパ諸国の経済は混乱に陥り，その混乱は日本経済にも影響した。しかし，翌1915年に入ると，生産が急増し好況に転じた。その大戦景気の中で特に生産を拡大したのが工業部門である。中でも軍需産業の中心を成す重化学工業の発展には目を見張るものがあった。重化学工業の発展とともに，工業労働者に対する需要も増大し，労働者の数は急増した。労働力不足により，企業間において労働者をめぐる競争が激しくなる一方，労働者自身もより良い労働条件を求めて移動した。

この状況を一変させたのが第1次世界大戦の終結とその後に起こった戦後恐慌である。大戦直後は，日本の経済界は混乱したが，1919年4～5月には一応鎮静化した。失業は日本では予想された程ではなく，失業問題は欧米のように急速には拡大しないかのようであった。それでも，1919年になると，大都市を中心に各地で，解雇・失業が目立ち始め，新規採用を見合わせる企業もでてきた。

1920年3月に東京株式取引所での株の暴落を契機に戦後恐慌が発生した。恐慌により業績の悪化した産業界では労働者の大量解雇が行われた。労働市場はそれまでとは一変して供給過剰に陥った。特に大戦景気の中で生まれた多数の中小企業が，この不況で経営に行き詰まり，労働者を大量に解雇せざるをえなくなり，失業の深刻化が誰の目にも明らかになった。

その間，重工業に代表される大企業は，その資本力によってますます巨大化していった。同時に，大企業は自社で働く労働者に企業定着策を図った。不況を切り抜け，内外の競争に打ち勝つには生産性を高める必要があり，それには質の良い，しかも新しい技術にも迅速に対応できる能力のある労働者を確保することが必要だったのである。

また，戦後恐慌とそれに続く不況の中で行われた企業の合理化に対して，大規模な労働争議が頻発するが，そのことが大企業に安定した労使関係の必要性を認識させた。企業に対して忠

注（2） 本稿で利用した資料は，厚生省『職業紹介統計　昭和13年版』，中央職業紹介事務局『職業紹介年報』大正12，13，14，15，昭和2，3，4，5，7年。

誠心の強い「子飼い」の労働者の養成が急務になったのである。好況期には効果の少なかった定着策が，労働力の供給過剰状態に乗じて少しずつ機能するようになっていった。労働者の定着を図る企業は，従業員の子弟や十分な身元調査がなされた自作農の次三男などの新規学卒者を採用し，自社で通用する能力を身に付けさせるべく訓練を施していった。賃金や労働時間等の労働条件において，大企業と中小企業との間の格差が拡大したのも，第1次世界大戦後になってからである。それとともに戦後恐慌期の中で堆積された大量失業者の圧力のもとに，排他的・閉鎖的な労働市場が大企業に形成された。

この大企業の形成する閉鎖的な労働市場の存続を可能にしたのは，臨時工や社外工の存在である。比較的良好な労働条件で質の良い常用労働者を確保し，追加労働力を必要とする場合には臨時工を利用した。臨時工は賃金をはじめ，ほとんどの労働条件において常用労働者とは差別され，大企業にあっても臨時工や社外工は常用労働者とは別の労働市場を形成した。おもに貧農の次三男によって補充されていた中小企業の労働者もまた，大企業の労働市場に参入できず，別の労働市場を形成せざるを得なくなった。1921年を境に，中小企業問題とその労働者の問題，さらに臨時工問題も脚光をあびるようになるのは，このような動向を反映するものであった。

中小企業の労働者や都市の雑業層や日雇労働者が，大企業の閉鎖的な労働市場に参入するのは難しくなった。逆に，中小零細企業で養成された労働者が大企業の臨時工や社外工に転じることはあった。大企業の閉鎖的労働市場から落ちこぼれた労働者とともに，この中小企業の労働市場の労働者が臨時工等の基盤となったのである。

（2） 最初の全国的失業調査

日本において全国的規模で失業者の統計がとられたのは1925（大正14）年10月1日に実施された「失業統計調査」が最初である。ただし，全国的規模といっても実際に調査の対象となったのは，東京・大阪など主要24都市（並びにその付近の地域）だけであった。

失業統計調査においては，調査の対象者の範囲は基本的な意味をもつ。この範囲の設定が，その調査における失業者の概念なり定義を明らかにしてくれるからである。この1925年の調査の対象になったのは給料生活者と賃金労働者の有業者並びに失業者である。この場合，給料生活者とは「官吏，小吏，其他俸給給料又は之に準ずる報酬を得て事務又は技術に従事する者」を言い，労働者とは「雇傭関係の下に賃銀を得て労役に従事する者」を指していた。労働者の中でも「雇傭関係を日々又は随時に変動する者」，即ち日雇労働者は一般労働者とは区別して調査された。

このように調査対象を定めることで，①学生その他の無業者，②雇主，③自営業者は対象から除外された（例外として①実収月額200円以上の給料生活者，②芸娼妓・酌婦・仲居等，③外国人も除外された）。

失業者は単純に「調査当時現に失業状態に」あった者とだけ規定された。ただし，日雇労働者については「調査の直前9月30日の状態に依り」失業しているかどうかの判断をした。失業者とは「就業の能力及意志を有するに拘わらず就業の機会を」得られない状態をいうので，以下の者は失業者とはみなされなかった。

①頽齢衰弱者，
②痼疾の疾病者，重傷者，不具者，酒乱又は怠情等の悪癖があって就業に適さない者，
③任意に基づく不就業者，浮浪者にして自ら求職の途を講せさる者，
④同盟罷業又は工場封鎖の為就業できない者，
⑤失業当時の業務に比し収入及びその他の点に於いて不満足だが現に就業の機会を得た者。(3)

この最初の失業統計調査の結果，失業率は男子が5.30%，女子が1.35%，全体では4.48%で

あった。しかし，実際の状況にそぐわないこの数字に対しては，この調査当時より批判が強かった。例えば次のようなことにも，この調査の信頼度の低さが現れている。

「(失業統計調査が) 如何に失業者の現実数から距たってゐるものであるかは，その後にあらはれた上田博士指導の日本経済研究会の算定に俟つまでもなく，地方行政官庁の統計自体によって明らかであらう。北海道庁社會課が昭和五年十一月一日現在の道内失業者を二十九万七千九十三人と発表して中央当局を狼狽せしめたことは余りに周知のエピソードである。(4)」

従って，この統計で言われている失業者数を他の統計（例えば職業紹介統計）と比較することは不適当である。しかし，このような数値の信頼度の低さにもかかわらず，この失業統計は重大なる意味をもっていた。というのは，この調査が国が「失業」の存在を公的に認め，それを全国的に把握しようとした最初の調査であったからである。

失業問題は，一般的に資本主義初期には，労働者個人の怠惰や不運が原因とされてきた。日本でも，最初は失業による貧困者に対しては上からの救貧事業で対処していた。しかし，工業生産が発達し，資本蓄積が進むにつれ，「仕事が無い」状態が必ずしも個人的な理由によるものだけではないことがしだいに明らかになってきた。

失業問題が社会問題化したのは第一次世界大戦後に起こった戦後恐慌下においてであり，失業対策が公にいわれるようになったのもこの頃からである。失業対策としては失業保険や失業救済事業，職業紹介があげられていた。これらの政策を実施するにあたり問題となったのが，失業の実態がどの程度把握できているかということである。特に失業保険制度を成立させるには，保険財政における計算の基礎となる失業率を知る必要がある。失業保険制度が検討される中で，失業保険の制度化が時機尚早とされた大きな理由は，まさにこの失業状況が把握できていないということであった。それにかわって，労働市場の傾向を知る手がかりとされたのが職業紹介動向である。ただ，職業紹介がある程度軌道にのり，ある程度統計資料がそろったにもかかわらず，失業保険制度なり失業補償制度が実現される可能性はなかった。第2次世界大戦以前の社会状況の中では，失業保険における労働者の〈権利性〉や〈対等性〉という側面が現実化されるのは難しいことだったのである。

それにもかかわらず，大正末期に行われた失業調査の意図はどこにあったのか。ここに失業統計のもう1つの意味がある。それは，失業調査を行ったという実績自体にかかわることであり，失業調査をしてみたら，思ったほど失業者が多くなかったということを示す政治的意図である。経済的・財政的困窮にあえいでいた当局にとっては幸いにも，この失業調査によって推計された失業率は欧米諸国よりはるかに低く，これをもって日本の失業状態は言われている程悪くはないという結論を出すことができたのである。実際に，当時の失業対策は，この低い失業率を前提にして講じられるという結果を招いてしまったのである。

このように1925年の失業調査は第1次世界大戦後の恐慌の中で深刻化する失業問題に対処するために行われた。この調査結果は失業保険や本格的な失業救済事業の基礎ともなるはずであったのに，既存の失業対策の延長で職業紹介所を整備する程度の失業対策に終始させる役割も

注（3） 内閣統計局『失業統計調査報告（大正一四年)』(1926)。ちなみに現在の失業者の定義は次のようになっている。

「(15歳以上人口のうち) 就業者以外で，仕事が無くて，調査週間中に少しも仕事をしなかった者のうち，就業が可能でこれを希望し，かつ，仕事を探していた者及び仕事があればすぐ就ける状態で行った求職活動の結果を待っている者」(『労働力調査　昭和63年』196頁)。

（4） 風早八十二『日本社会政策史』日本評論社，1937，305頁。

果たしてしまった。それでも，国家が「失業」という概念を公的に認識し，政策の是非を論じざるを得なくなったという意味において，失業調査の実施は極めて意義の大きいことであったといえる。

3. 職業紹介法の施行状況

職業紹介法が施行されると，公営職業紹介所を中心に，職業紹介制度は量的に拡大するだけでなく，分化・専門化など制度的にも整備されていった。それによって，職業紹介所は労働市場の機能化を促し，経済的効果を高める役割を果たしていくのである。

1923（大正12）年に職業紹介事務局が設置され，実際の運営にあたった。1924年には諮問機関として，職業紹介委員会が設置された。この職業紹介事務局と職業紹介委員会によって，職業紹介制度は体系的に整備されることになった。その整備・発展に伴い，職業紹介制度の専門化も進展した。最初は一般職業紹介所と日雇労働紹介所という区別だけだったのが，少年を扱う紹介所，女性を扱う紹介所，というように年齢別，性別，職業別等に分化・専門化していったのである。

（1） 制度の体系化

(i) 職業紹介事務局

職業紹介法は1921年7月1日より施行された。それにともない，職業紹介所の統一連絡を図る中央機関として，協調会内に中央職業紹介局が設置された。協調会は，すでに1920年6月1日の内務次官の通牒によって中央職業紹介所を設置して公益職業紹介所の連絡と統一のための事務をとっていた。

職業紹介法第7条の規定に基づいて，1923年3月31日，勅令107号職業紹介事務局官制が公布された。これによって同年4月1日に内務省内に中央職業紹介事務局が，また東京・大阪両市に地方職業紹介事務局が設置された。この中央及び地方職業紹介所が「職業紹介所の事業の連絡統一を図る」ことになり，同時に協調会の中央職業紹介局は廃止された。地方職業紹介事務局は，全国を二分して，その管轄区域内の事務を分担し，さらに中央職業紹介事務局が全体を統轄した。中央職業紹介事務局の局長には社会局部長が，地方職業紹介事務局長には事務官があたった。ここに至ってようやく，国家機関が職業紹介所の連絡統一・監督を直接担当することになったのである。その後，1925年4月11日には名古屋，1927年4月8日に福岡，1930年5月28日に青森，1931年6月19日には長野，岡山のそれぞれに地方職業紹介事務局が設置された。

(ii) 職業紹介委員会

1919年8月11日に出された，国際労働会議における「失業に関する条約案」の第2条には，「紹介所の運営に関する事項に付き意見を提出せしむるため，委員会を任命すべく，該委員中には使用者及労働者の各代表者を加ふべきものとす」とある。職業紹介は使用者と労働者双方の利害に大きく関わるものであるだけに，労使双方の運営に関する意見は，職業紹介所が十分に機能するために不可欠のものである。職業紹介委員会はそのための機関であった。

職業紹介法第8条に基づいて，1924年2月20日，勅令20号職業紹介委員会官制が公布され，中央職業紹介委員会と地方職業紹介委員会が設置された。職業紹介委員会は職業紹介委員会官制第1条によれば，「職業紹介所の事業に関し，関係行政庁の諮問に応じ意見を申開」するものである。委員には，使用者の利益を代表する者と，労働者の利益を代表する者を各同数加えることが規定されている。実際には，委員長に社会局長官の池田宏がなり，委員には資本家代表として稲畑勝太郎，藤山雷太（東京商工会議所会頭），武藤山治，労働者代表として賀川豊彦，鈴木文治が任命された。他に，内務省の河原田稼吉，三矢宮松，藤沼庄平，農商務省の四条隆

英，東京市長・永田秀次郎，大阪市長・関一，そして学識経験者として福田徳三，永井亨，末広厳太郎も任命された。(5)

ここで注目したいのは，この委員会に使用者だけでなく，労働者も委員に加えて，職業紹介行政の運営に関わらせたことである。労働者に基本権が法認されず，労働者と使用者の立場に大きな隔たりがあり，一部においてであれ，なお厳しい労働運動が展開されていたこの時代に，たとえ形式的にであったとしても，労使を同じ位置に置いたことは特筆すべきことであったといえるであろう。

（2） 専門化の過程

明治末期に登場した公益職業紹介所は，しばらくは1つの紹介所において種々のものを雑然と扱っていた。しかし，職業紹介事業の拡大にともない，次第に専門化された職業紹介所が設置されるようになった。専門化されると，そこで職業紹介事務を扱うのは各種の専門知識をもった職員となるため，適切な対応がしやすい。また，ある程度限定された職種を扱うので対応が迅速になる。職業紹介制度の発達にともなって専門化が進むのは，労働市場の機能化や経済的効果の拡大につながったので，前進とみてよい。ただし，専門化された職業紹介所には，例えば，専門の枠にとらわれず広く就職の機会を得たいという要求をもつ労働者に対しては，ただちに対応しきれないという欠点もある。その点で，最終的には各種の専門部をもつ大規模の職業紹介所ないしは，相互間の緊密なる連携が必要となるが，戦前には，そこまでの発展はみられなかったのである。

それぞれの分野における職業紹介の専門化の過程は以下の通りである。

(i) 日雇労働紹介

日雇労働は一般職業紹介所で取り扱われる常用的形態を持つ仕事とは違って，主に短期の雇用である。紹介所を利用する回数も多い。それだけに，日雇労働紹介は一般職業紹介とは区別した方がより機能を発揮できたのである。

公立の労働紹介所（日雇労働者のための職業紹介所）としては，1919年に設置された大阪・京橋労働紹介所が最初である。翌1920年9月6日より，財団法人協調会中央職業紹介所が全国の職業紹介事業についての統計を取り始めたが，その中で，すでに日雇労働紹介は一般職業紹介とは区別されていた。

1923年の関東大震災後には，震災地復旧のための土木事業が行われたため，日雇労働紹介事業は急激に拡大した。日雇労働者の取扱紹介所数は，1922年には19ヶ所であったのが，翌1923年には42ヶ所にふえ，利用者数もこの1年の間に急増した（表1）。1925年，関東大震災の震災地復旧応急策が漸次完成し，復興事業は一段落した。経済界は依然として沈滞を続け，失業問題は深刻化した。そこで冬期に限り，六大都市の地方公共団体に，主として日雇労働者の救済を目的とする公営事業を起工させることになった。この公営事業は六大都市の日雇労働者を雇用対象とするものであるが，地方の季節的出稼労働者がこの事業に流入するおそれがあったので，失業救済事業に使用する労働者を登録制とし，その紹介には職業紹介所があたることになった。以来，毎年冬期に六大都市では失業救済事業が施行され，日雇労働紹介所の業務は拡大していった。

1929年に起こった世界恐慌の影響で，日本の失業者もいっそう増加した。この期に成立した浜口内閣は失業救済策を十大政策の一つにあげた。1930年4月25日，失業防止および救済に関する事項を調査審議するものとして失業防止委員会が設置された。1930年7月26日，同委員会内の失業対策部は「日雇労働者ノ失業ニ対スル応急的施設要綱」の中で，日雇労働者専門職業

注（5） 職業紹介委員にはもう1人，山崎亀吉という人物も任命されたが，この山崎がどのような人物であったかは不明である。

表1　職業紹介成績（日雇）　（単位：人）

年次	取扱紹介所	求人数	求職者数	就職者数	就職率
1921	17	335,279	360,625	316,360	0.88
22	19	726,173	772,790	697,117	0.90
23	42	1,158,134	1,318,648	1,091,047	0.83
24	42	1,325,673	1,535,648	1,263,712	0.82
25	42	1,282,026	1,620,438	1,270,571	0.78
26	42	2,522,177	2,793,384	2,477,746	0.29
27	36	2,386,231	2,752,643	2,374,471	0.89
28	35	2,977,208	3,373,871	2,973,242	0.88
29	41	3,015,195	3,473,237	3,010,280	0.87
30	61	5,182,345	6,174,973	5,120,110	0.83
31	204	11,861,650	14,196,961	11,748,118	0.83
32	277	13,870,289	17,391,341	13,778,103	0.79
33	292	16,897,143	20,124,272	16,779,159	0.83
34	286	14,528,296	16,893,232	14,371,329	0.85
35	235	13,007,714	14,463,730	12,867,295	0.89

資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，89頁。
（注）　殺到率＝求人数／求職者数。

紹介所を増設することを決議した。日雇労働者の取扱紹介所は1930年には61ヶ所になっていたが，この決議によって大幅に増加し，1931年には204ヶ所になった。それとともに，求人・求職どちらも利用者が激増した（表1）。

失業救済事業（1932年に失業応急事業と改称）の拡大とともに，日雇労働紹介はさらに利用されるようになった。しかし，失業救済事業のための紹介の場合は，就業機会を均等化することも目的の1つとなるために，適材適所の労働供給ということが徹底できなくなってしまった。そのために，失業救済（応急）事業以外の一般の民間企業は労働紹介所の紹介する労働者の質にあまり期待をしなくなり，労働紹介所の利用は次第に減少していった。

1931年の満州事変の勃発と金輸出の再禁止とは，日本にとって世界恐慌からの脱出の契機になった。引き続き軍需工業の好況，次いでインフレーションの進行と為替の低落を利用した輸出の増大がみられ，雇用量も増加した。そのため，政府は失業応急事業に従事する日雇労働者を民間の一般企業に就職させ，日雇労働者の労働力を有効に活用しようとした。1933年3月，中央職業紹介事務局長より「労働紹介所利用促進ニ関スル件」が通牒された。この通牒に従って，労働紹介所が「適材主義ニ依リ成績良好ナル者ヲ紹介シ其ノ常用化ヲ計ルモノ」であることを，懇談会を開くなどして，一般の経営者に理解させる努力がなされた。この年より，統計では，それまでの男女別にかわり，求人数では「失業者使用事業」と「一般事業」とに，求職者数では「要救済登録」と「その他」とに分けられるようになった。統計でみると，1933年においては一般事業が，求人数・就職者数に関しては労働紹介所で取り扱っている労働者の20%ほどであったのが，1937年には30%以上を占めるまでになった。

(ii)　少年職業紹介

少年のための職業紹介・職業指導は，その性質上，一般の職業紹介事業と分離されることが必要である。少年の職業紹介は単なる労働力の需要調節にとどまらず，本人の将来性を考えた適材適所の紹介が重要である上，労働条件についても，一般労働者以上に注意を払う必要があるからである。

少年の職業指導を行う職業相談所のような施設は比較的早くから発達した。その最初のものは，1920年1月に開設された大阪市の児童相談所である。翌1921年9月には東京市立職業紹介所内に性能診査少年相談所が設立され，さらに，1921年に神戸市，1925年には東京府に少年（児童）相談所が設置された。

1925年7月8日，内務省社会局部長と文部省普通学務局長の連名で，地方長官並びに中央職業紹介事務局長に宛て「少年職業紹介ニ関スル件」の通牒が発せられた。その通牒によって，小学校卒業後すぐに就職を希望する少年に対しては，その者の性質・能力に精通している小学校と，職業や労働市場動向に詳しい職業紹介所とが，連絡提携して組織的に活動することになった。

1927年3月24日，中央職業紹介委員会は内務大臣の諮問に対して，「少年職業紹介事業改善施設要綱」を答申した。この中で，成年の職業紹介事業は就職機会の普遍的確保を趣意とするのに対し，少年職業紹介事業では，むしろ教育との関係を考慮し，各人の性質・能力に適した永続的職業を与えることを目的とすることが明らかにされた。その目的を達成するために，尋常小学校卒業者にさらに上級の教育を受けることを奨励し，家計上その他の理由によって就職しなければならない者には，公設職業紹介機関を積極的に活用することを勧めた。その上で，少年職業紹介機関は単に紹介するだけでなく，就職前後の指導も任務とすること，また，小学校その他の教育機関との相互連絡を保つことが答申された。この答申に基づいて，1927年9月，内務次官が各府県知事宛てに「少年職業紹介施設ニ関スル件」という通牒を発し，市町村に専門少年職業紹介所を特設させるか，職業紹介所に専門部を設置させることを勧奨した。また併せて，少年職業紹介の事業経営に関する補助諮問機関として職業委員を設置させるよう通牒した。ここに少年職業紹介の専門機関が制度として設置されることになったのである。

このように少年職業紹介は職業紹介事業の重要な部門をなし，学校と紹介所との提携が強化される形で発展した。少年職業紹介成績を見ると，取扱紹介所数は年々ふえ，利用者も増加していることがわかる。就職率[(6)]は，同じ時期の一般職業紹介の就職率（30%前後）よりも高く，40%前後であった（表2）。

(iii) 婦人職業紹介

女性を専門的に取り扱った職業紹介所の最初は，1907年に大阪市に設立された財団法人婦人ホームである。それは多分に人道的な性格を帯びていたが，その登場の背景には，自活の途を求めて大阪に出てくる女性の数がふえてきたという状況があった。

職業紹介法施行後，女性労働者の職業紹介所の利用がふえた。それに対応するために，1924年の東京市婦人職業紹介所や，愛国婦人会職業

表2　少年職業紹介成績

年	取扱紹介所数	連絡小学校数	求人数	求職者数	就職者数	就職率
1926	109	1,925	50,842	16,407	6,301	38.4
27	127	2,611	48,406	25,069	9,685	38.6
28	142	2,840	68,402	38,588	15,130	39.2
29	166	2,252	110,030	69,641	28,479	40.9
30	190	3,748	176,868	131,622	60,397	45.9
31	227	4,202	241,765	212,854	87,817	41.3
			（単位：人）			（単位：%）

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，128頁。

注（6）　ここでいう就職率とは，職業紹介所における求職者のうち，実際に就職できた者の割合を表し，具体的には，就職者数／求職者数×100（%）で計算している。

表3　女性求職状況　（単位：人）

年	女性求職者数（A）	求職者総数（B）	（A）/（B）（単位：%）
1921	14,435	312,783	4.62
22	23,591	453,267	5.20
23	46,251	720,438	6.42
24	82,765	979,346	8.45
25	92,156	877,982	10.50
26	94,096	780,615	12.05
27	114,708	794,686	14.43
28	129,135	750,791	17.20
29	179,569	882,491	20.35
30	283,698	1,168,114	24.29
31	437,797	1,366,161	32.05

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，127頁。

紹介所などの女性専門職業紹介所が全国にいくつか設置された。また，一般職業紹介所の数ヶ所にも婦人専門部が設置された。これらの紹介所では，女子職員が対応にあたるような配慮がなされていた。求職者総数における女性の割合は，1921年には5％であったが，1925年には10％を占めるようになった。また，求人数は男子労働者より，女子労働者の方が伸び率が大きかった（表3）。

1927年11月21日，内務大臣より中央並びに地方職業紹介委員会に対し，「現下社会ノ情勢ニ鑑ミ女工其他婦人ノ職業紹介ニ関シ其ノ実績ヲ挙クルニ最モ有数適切ナル具体的施設ニ関スル其ノ会ノ意見ヲ諮フ」という諮問が発せられた。この諮問に対する東京地方職業紹介委員会の答申の中に「婦人ノ職業紹介ニ関シテハ未タ多ク公益職業紹介機関ニ依ラサル現状ニアリ」という一文が見られる。これは，女性の求職者が増加したとはいえ，その就職はまだ前近代的な方法による部分が少なくなかったことをうかがわせるものであった。特に繊維工業の女工には多額の経費を費やす過激な募集競争が行われていた。そのような女工募集上の弊害を除去するために行われたのが女工の移動紹介である。製糸女工の需要地の前橋市職業紹介所と，供給地である新潟県下各職業紹介所とが相互に連絡をとり，初めて製糸女工の集団的移動職業紹介を実施した。1928年頃より，女工の移動紹介は組織的に行われるようになり，また，それを契機に女性の職業紹介機関の利用が大いに増加するようになった。1929年には求職者総数における女性の割合が20％を越すようになったのも，その反映であった（表3）。

(iv)　俸給生活者職業紹介

俸給生活者の失業状態も，一般労働者のそれと同じく，年々深刻化していた。大学・専門学校卒業生の就職率が，1923年には80％近くあったのだが，それ以後次第にその割合は低下していった。1925年11月26日，内務大臣は，中央並びに地方職業紹介委員会に対して，「知識階級ニ失業者多キ現下ノ情勢ニ鑑ミ職業紹介事業経営上改善又ハ施設ヲ要スヘキ事項ニ関スル其ノ会ノ意見ヲ諮フ」という諮問をした。それに対して，それぞれの職業紹介委員会から答申がなされたが，その内容はどれも，専門の知識階級職業紹介所をまず主要都市に設置し，他の職業紹介所との相互連絡を奨励するように，というものであった。また，中央職業紹介委員会は，知識階級の失業者の多さが教育制度及びその方針に起因する部分が少なくないと述べ，高等教育制度の根本方針並びに職業教育の改善を要望している。これらの答申に基づいて，1926年5月に，内務次官より六大都市所在府県の地方長官に対し，「知識階級専門紹介所及委員会ノ組織並教育機関ノ設置勧奨ニ関スル件」に依命通牒が発せられた。さらに同年6月，中央職業紹

表4　俸給生活者職業紹介成績

（単位：人）

年	求人数	求職者数	就職者数	就職率（%）
1927	1,985	6,730	953	14.1
28	3,831	11,180	2,083	18.6
29	5,170	17,690	3,333	18.8
30	6,077	23,016	4,390	18.7
31	11,154	38,544	8,669	22.0

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，130頁。

表5　俸給生活者職業紹介に於ける求職者の教育程度

（単位：上段—人，下段—%）

年	大学卒業及び同程度以上	専門学校卒業及び同程度以上	中等学校卒業及び同程度以上	その他
1927	380 (5.65)	880 (13.08)	5,024 (74.65)	446 (6.63)
28	341 (3.05)	1,359 (12.16)	8,765 (78.40)	715 (6.40)
29	511 (2.89)	1,874 (10.59)	14,127 (79.86)	1,178 (6.66)
30	535 (2.32)	2,171 (9.43)	18,860 (81.94)	1,450 (6.30)
31	858 (2.23)	3,717 (9.64)	32,829 (85.17)	1,140 (2.96)

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，130頁。

介局長の名で，在外大公使・領事宛てに，知識階級のための海外の求人開拓について依頼がなされた。

1927年5月，中央職業紹介事務局は「俸給生活者職業紹介事務取扱要綱」を定めた。これにより，中央並びに地方職業紹介局に専門職員が置かれた。そして，主要都市には俸給生活者の専門職業紹介所，または専門部の設置が奨励された。

1930年頃になると，経済をとりまく環境はさらに悪化した。俸給生活者の失業者数はますます増加し，大学・専門学校卒業生の就職率が50%を割ってしまった。1930年4月に設置された失業防止委員会でも，1931年7月16日に，「知識階級失業対策ニ関スル決議」を行った。六大都市においては，新たに少額給料生活者の授産施設が講ぜられ，職業紹介機関はこの施設と密接な連絡を保って，失業対策を行ったのである。俸給生活者の取扱成績の就職率は少しずつ増えはしたが，それでも1931年にようやく20%を越える程度であった（表4）。

取扱求職者の教育水準については，「専門学校卒以上」が減少し，「中等学校卒程度」は増加する傾向にあった（表5）。これは，専門学校卒以上の高学歴者は職業紹介所を通じて就職するのではなく，直接に大企業に雇用されるようなシステムが，この頃から次第にできつつあったことを示している。

(v)　その他

家庭内職の紹介は職業紹介法制定以前より職業紹介所の付帯事業として行われていたが，取り扱う主な業種は，和服裁縫，造花，紙袋貼，毛糸編物，組紐，楊枝削などであった。

東京市には，1924年，土木建築に従事する特殊技術の労働者を専門に取り扱う技術労働紹介所が設置された。

1918年頃から朝鮮で土地を奪われた農民や失業した労働者が日本に大量に流入し始めた。特に大阪府下在住の朝鮮人人口は，1924年には約5万人を数え，職業紹介所を利用する朝鮮人の数も増加する傾向にあった。彼らは差別をうけた上，言語や習慣等の違いにより，生活が苦しく，また安定した職に就ける機会も少なかったので，1924年，大阪府事中川望，内務部長平賀周，社会課長山崎巌等により内鮮協和会が設立

表6　朝鮮人職業紹介成績

（単位：人）

年	求人数	求職者数	就職者数
1924	1,360	2,939	1,280
25	5,042	8,568	3,953
26	5,390	14,836	3,936
27	3,995	10,722	3,588
28	2,931	7,779	2,597
29	1,846	5,060	1,527
30	1,416	5,727	1,182

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介年報』大正13年版～昭和5年版より作成。

され，その施設の一つとして，大阪市に3ヶ所(泉尾，豊崎，木津)の職業紹介所が設けられた。その所長には日本人がなっているが，職員の約半分は朝鮮人であった。朝鮮人職業紹介所の取扱成績は表6のとおり，常に求職者数が求人数を上回っていた。失業応急事業に登録している朝鮮人の割合も非常に高く，朝鮮人は厳しい就職状況にあったといえる。

4. 「職業紹介成績」から見た職業紹介事業

(1)「職業紹介成績」資料について

前の章では，職業紹介法施行以後，職業紹介事業が制度として，どのような発展をとげたのかを見てきた。次に，実際に職業紹介所がどのように機能したのかを職業紹介成績からみてみたい。

現実には，職業紹介機関を通さないで就職したり，解雇されても職業紹介所に求職手続きをとらない場合がかなりあったので，職業紹介機関の作成した統計資料がそのまま当時の失業者数の全体とはならない。しかし，職業紹介統計は，少なくとも労働市場の需給状況や失業状況の傾向を知るのには役立つであろう。

職業紹介事業に関する統計は，1920(大正9)年6月に設置された財団法人協調会中央職業紹介所が行ったものが最初であって，それ以前は内務省が調査したものなどいくつかあるが，調査内容は統一されたものではなかった。

1921年7月1日の職業紹介法施行と共に，職業紹介統計は，新たに職業紹介施行規則によって，以下のとおりに定められ，刊行されることになった。

職業紹介報告(月別取扱別)　旬報
日雇労働者紹介報告(月別取扱別)　旬報
職業紹介報告(職業別)　旬報
季報第一号　職業紹介報告(職業別)
第二号　求職者年齢調
第三号　求職者教育程度調
第四号　求職者本籍調
第五号　求職者給料調(男女別・職業別)

(2) 職業紹介成績

(i) 紹介所数

公益の職業紹介所は，1906(明治39)年に設置された救世軍の紹介所が最初であり，それ以後，私立紹介所を中心に年々少しずつ増加していった。公立の紹介所は1918(大正7)年の調査時までは3ヶ所(公益私立の職業紹介所は28ヶ所)

表7　公益職業紹介所数

年	公立	私立	計	年	公立	私立	計
1906	—	3	3	1920. 6	23	29	52
1907	—	4	4	12	96	49	145
1908	—	4	4	1921. 6	?	?	384
1909	—	7	7	12	31	18	49
1910	—	12	12	1992	79	27	106
1911	2	16	18	1923	103	32	135
1912	3	16	19	1924	130	45	175
1913	3	19	22	1925	141	40	181
1914	3	23	26	1926	146	41	187
1915	3	23	26	1927	174	38	212
1916	3	24	27	1928	190	37	227
1917	3	25	28	1929	217	39	256
1918	3	28	31	1930	268	39	307
1919	20	28	48	1931	372	49	421

資料出所：『職業紹介法施行拾年』，94，108頁。

であったのが，1919年に20ヶ所に増加したのが注目される（表7）。これは，政府が1918年夏の米騒動の背景に国民の生活に対する不安を認識し，その対策の1つとして職業紹介所を増設したからであった(7)。さらに，第1次世界大戦が終結した1918年12月に，政府は失業問題が起こるであろうことをいち早く予想し，職業紹介事業の充実を図ったからであった(8)。

1920年6月より，財団法人協調会中央職業紹介所が正式に職業紹介事業に関する調査を始めた。職業紹介所数は公私立ともに，1920年12月の統計では急増している。1920年以前は調査が不徹底で全国的な職業紹介所数の把握が十分にできなかったのが，この調査で全国規模での把握がしやすくなり，そのことが統計上，紹介所の急増となって現れたのである。さらに，この時すでに，次期国会に職業紹介法案が提出される気配が濃厚であり，政府が職業紹介事業の拡大と恒常化に積極的に取り組んでいたことが，各地方自治体に職業紹介所の設置を促進せしめる理由となったことも事実である。

1921年6月には385ヶ所あった公益の職業紹介所が同年12月に100ヶ所になった。これは同年7月1日の職業紹介法の施行とともに，設備その他の要件が適合しないものが廃止されたからであった。しかし，職業紹介法施行以後，紹介所数は増加し続けた。

なお，手数料を徴収して職業紹介を行う営利

表8　職業紹介成績（営利）　（単位：人）

年次	取扱営業者	求人数	求職者数	就職者数	殺到率	就職率
1921	8,679	1,126,808	849,695	543,285	0.75	0.64
22	5,625	1,187,267	889,563	566,729	0.75	0.64
23	4,246	977,502	775,030	478,401	0.79	0.62
24	4,916	1,037,741	908,381	539,421	0.88	0.59
25	4,820	1,034,737	1,024,064	554,487	0.99	0.54
26	4,003	1,203,076	1,096,663	624,884	0.91	0.56
27	1,975	941,259	747,129	452,359	0.79	0.61
28	1,975	972,400	713,971	464,439	0.73	0.65
29	1,974	1,011,217	761,284	484,563	0.75	0.64
30	1,911	959,785	791,688	474,468	0.82	0.60
31	1,827	972,854	782,928	503,285	0.80	0.64
32	1,916	1,012,023	813,503	535,802	0.80	0.66
33	1,689	1,046,068	774,035	538,647	0.74	0.70
34	1,645	1,047,185	711,888	521,429	0.68	0.73
35	1,568	1,089,389	749,257	550,100	0.69	0.73
36	1,462	1,068,682	713,411	536,404	0.67	0.75
37	1,354	1,014,303	645,844	514,709	0.64	0.80

資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，146頁。
（注）　殺到率＝求人数／求職者数。
　　就職率＝就職者数／求職者数。

注（7）　1918年，大阪市は，米騒動の事後処置として募金された大阪市救済事業後援会指定寄付金の一部をもって，9ヶ所の職業紹介所と1ヶ所の労働紹介所を設置した。

（8）　1918年12月10日，内務大臣・床次竹二郎は救済事業調査会（1918年6月24日設立）に対して，「失業保護に関する施設」について諮問し，同会は翌1919年3月3日，答申「失業保護に関する施設要綱」を出した。この答申では，失業問題の解決を国家責任において行うという社会政策的性格より，労働者自身の自助を促し，それを政策で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，官民共同の協議会や相互連絡の維持の奨励，政府による失業保護のための公共事業起工など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。

職業紹介所は，1921年初めには8,679ヶ所記録されているが，職業紹介法施行以後は減少し，1937年には1,354ヶ所となった（表8）。職業紹介法では基本的には公立・公益の職業紹介所しか認められていなかった。しかし，公的な紹介所を急激に増加させることが財政的な理由で難しかったこともあって，広く普及していた営利紹介所の存続を暗黙の内に認めざるを得なかった。それでも公的な職業紹介制度が整うにつれて営利のものは次第に減少した。特に満州事変以後，労働市場の状況が変化し，資本家側に職業紹介事業が労働力の需給調節機関として認識されるようになると，無料で公共性のある公立紹介所が重視され，逆に営利紹介所がその重要性を失っていったのである。

(ii) 取扱成績の変遷

取扱成績をみると，1920年代，30年代を通じて職業紹介所の利用者は求人・求職者ともに増加傾向にあることがわかる（表9）。統計調査の行われた最初の数年（1921～1924年）は求人数が求職者数を上回わることもあったが，1925年からは，求職者数が求人数を上回る状態が9年間続いた。これは，不況の進行とともに，職業紹介法が失業対策として登場したことに関連しているであろう。

1923～25年の利用者が特に多くなるのは，1つには関東大震災（1923年）の影響である。関東大震災では，失業者が激増したことはもちろんだが，震災地の営利職業紹介所が焼失したことによっても，公立の職業紹介所の利用者数が大きく伸びた。そのため，政府は震災応急費を支出して東京と横浜に25ヶ所の職業紹介所を新設した。また，新聞・ポスター等によって全国的に求人開拓に努めた。

また，民間工業等における集団解雇，軍縮に基づく陸海軍工廠・官営工場における大量解雇が重なったことも職業紹介所の利用者を増やした原因である。1923年3月に陸軍工廠の職工整理のために行われた大量解雇の時に，中央職業紹介局は解雇地の職業紹介所等と連絡を取って，東京・大阪に職業紹介所を設け，一定期間，解

表9　職業紹介成績（一般）　（単位：人）

年次	取扱紹介所	求人数	求職者数	就職者数	殺到率	就職率
1921	100	338,054	312,783	151,304	0.93	0.48
22	103	450,729	453,267	199,962	1.01	0.44
23	132	817,427	720,438	312,550	0.88	0.43
24	161	1,095,567	979,346	444,382	0.89	0.45
25	171	853,950	877,982	283,598	1.03	0.32
26	183	729,720	780,615	222,563	1.07	0.29
27	197	624,550	794,686	215,608	1.27	0.27
28	213	690,275	750,791	215,717	1.09	0.29
29	242	720,521	882,491	263,669	1.22	0.30
30	282	904,730	1,168,114	336,197	1.29	0.29
31	332	1,134,951	1,366,161	481,293	1.20	0.35
32	367	1,217,457	1,502,468	540,725	1.23	0.36
33	419	1,451,998	1,528,291	633,315	1.05	0.41
34	439	1,794,042	1,569,982	672,460	0.88	0.43
35	587	1,917,983	1,679,568	741,642	0.88	0.44
36	605	2,297,211	1,778,145	812,327	0.77	0.46
37	665	2,804,162	2,092,348	996,141	0.75	0.48

資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，2頁。

（注）　殺到率＝求人数／求職者数。
　　就職率＝就職者数／求職者数。

雇された職工の就職斡旋に努めた。この関東大震災と陸海軍工廠解雇に際しての職業紹介所の求人開拓運動が功を奏して，1923～1925年には求人数が求職者数を上回る結果となったのである。

就職率は，1924（大正13）年まではそれでも45%前後であったが，1925年以降1930年までの6年間は30%前後となってしまった。これは失業問題の深刻化を反映したためと考えられる。求職側にはきわめて厳しい状況であったことがうかがえよう。1931年以後，就職率は少しずつ高くなっていった。これは，満州事変後の高橋財政のスペンディング・ポリシーの展開や対満投資，対満輸出の拡大により，景気が回復し始め，労働市場の状況に変化が生じたためである。

参考までに営利職業紹介の取扱成績と比べてみると，公益紹介所より営利職業紹介の利用者の方が多いことがわかる。それでも求職者数は1927年に公益の紹介所の利用者が多くなるが，求人数においては，1931年，就職者にいたっては1932年になるまで営利紹介所の優位が続いた（表8）。営利事業には手数料を不正に徴収したり，劣悪な労働条件を労働者に前もって知らせずに仕事を紹介したりなどの弊害もみられた。

しかし，弊害がいわれながらも，利用者があまり減少しなかった理由の1つに，営利職業紹介所がそれだけの成績を上げていたということがあげられる。即ち，就職率は50%を下ることなく，また絶対数においても常に50万人前後の就職者数を維持していたのである。営利職業紹介は公益の紹介所より歴史が古いゆえに，公益の紹介所にはない「得意先」という就職ルートを握っていた。営利職業紹介所で利用者の多い戸内使用人と商業従事者においては，この就職ルートは特に有効であった(9)。またこの2つの業種は，その職業の性質上，個別的な対応にすぐれていた営利紹介の方が適していたのである。

(iii) 職業別利用者数にみる公益職業紹介の特徴

職業紹介では職業別の統計が取られている。職業別に見た場合，年毎の変化と合わせて，公益職業紹介と営利職業紹介とを比べる必要がある。両者がそれぞれどの業種に大きな位置を占めているかをみることで，当時，公益職業紹介に求められていた役割や特徴が明白になるからである。

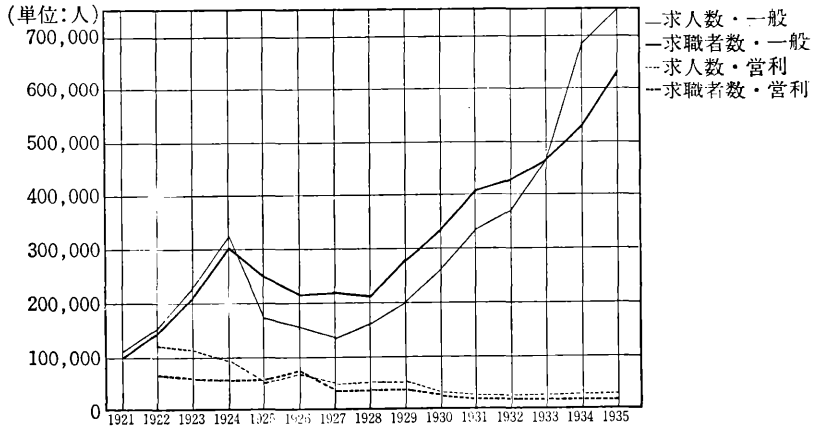
公益職業紹介では，求職者数に関しては，常に「工業及鉱業」が一番多い(10)（図1，2，3，4）。そして，それに次ぐのは「商業」，「雑業」である。ただし，この「雑業」には官公吏や教員，医師などのかなり高い階層で，他の産業分類に入らないような職業の人々も分類されていることに注意しなければならない。しかし，実際に職業紹介所を利用する「雑業」のほとんどは，社会の底辺にいる労働者である。

求人数については「工業及鉱業」，「商業」，「戸内使用人」，「雑業」の各数字がかなり接近する。特に不況期においては「工業及鉱業」の求人数はかなり落ち込む。この時期に工業の求人数それ自体が減少するためもあるが，それ以上に工業の労働力の求人が職業紹介所を通す形

注（9）「得意関係のある求人先76.6%に対し，一現の客23.4%の割合であるが，一現の客と雖も多くはつてを以てやって来るさうである。尚得意関係に就いて，上田家は高給俸給者，中京一流商人を主とし，尚特に2，3の華族に代々召使を送ってゐるさうである。くきやの得意先の中には，公卿，華族が屈しに余ると言ひ。八ッ橋家の得意先の多くは祇園，先斗町の一流貸座敷であると言ふことである。（上田家，くきや，八ッ橋家はいずれも京都市内の営利業者――筆者注）」（『京都市社会課調査報告』第32号「営利職業紹介業者に関する調査」1936年）

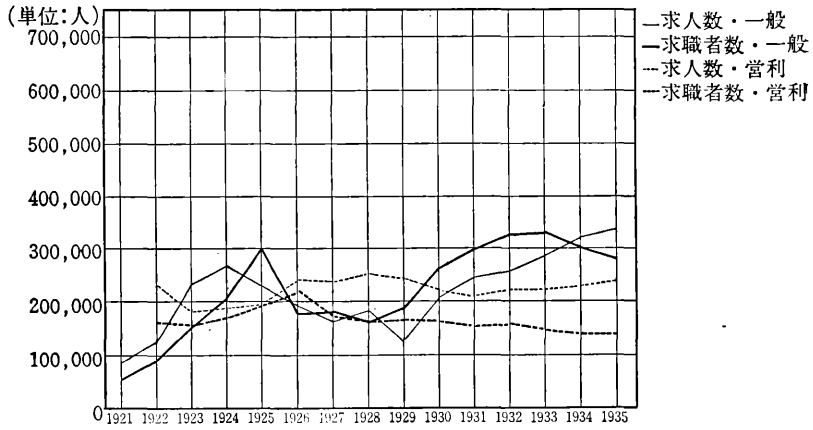
(10)「工業」と「鉱業」とでは労働者の階層に違いがあり，この両者を分けるためには，詳しい産業分類が必要である。しかし，その分類の載っている統計が1931年と1933年以降については入手できなかった。産業分類の入手可能な年において見てみると，「工業及鉱業」において「鉱業」の占める割合は1～2%なので，ここでは「工業及鉱業」を「工業」として考えることにする。

図1　職業紹介成績（工業及工業）



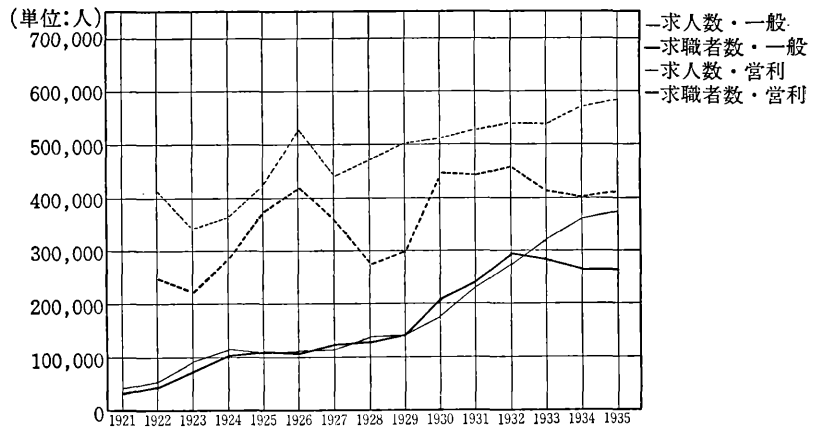
資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，5，148頁。

図2　職業紹介成績（商業）



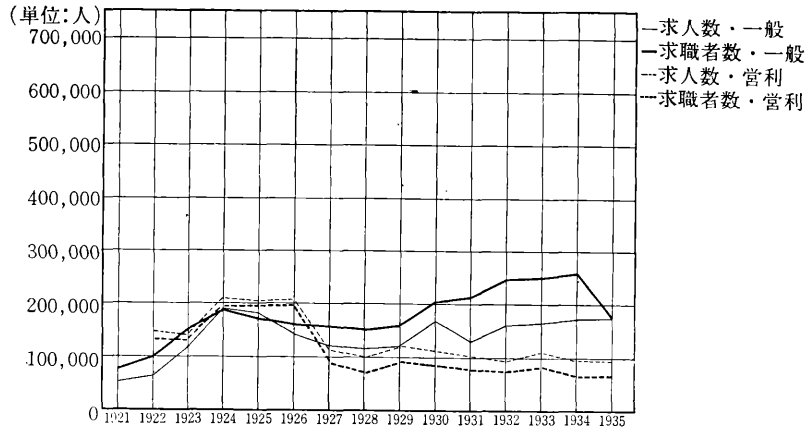
資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，7，149頁。

図3　職業紹介成績（戸内使用人）



資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，11，150頁。

図4　職業紹介成績（雑業）



資料出所：厚生省『職業紹介統計（昭和十三年版）』，12，150頁。

では行われなかったことが大きな理由である。特に大企業では新規学卒者の雇い入れ中心に採用をしぼるところも多くなっていた。中小企業では大企業ほど良好な労働条件を提供できず，そのために従順で質の良い労働力を採用したり，引き留めたりする力は弱い。そこで外部の職業紹介所を利用する割合もこの中小企業に多くなる。

一方，営利職業紹介は求人・求職者数ともに「工業及鉱業」では少ない。「工業及鉱業」においては，営利職業紹介の利用者と公益職業紹介所の利用者との差は，年を追うごとに拡大していくことがわかる。これと全く逆なのが「戸内使用人」である。特に「戸内使用人」の求人数は営利職業紹介では相当高い数字を示している。「商業」と「雑業」においては，公益職業紹介所と営利職業紹介所の数字はかなり接近している。それでも1927（昭和2）年以降，「雑業」では公益職業紹介の利用者数が営利職業紹介の利用者数を常に上回っている。

先程述べたように，公益職業紹介所では求人数においては，大企業よりも中小企業の利用が多かったことは事実であろう。それに対応して，求職者も壮年の男子労働者より，階層の低い労働者の占める割合が大きかった。しかし，たとえ壮年男子労働者ではなくても，公益職業紹介所はあくまで工業労働者を主な対象としていた。営利紹介所が，紹介所の数では公益職業紹介所より圧倒的に多いのに「工業及鉱業」の利用が少ないことからも，逆に公益職業紹介所に期待されていた機能の1つが，主に工業部門の需給調節機関としての役割であったことがわかる。景気が回復してくる1932年以降，求職者の中で「工業及鉱業」のみが公益職業紹介所の利用を増やし続けていることが，それを裏付けているであろう。

(iv)　利用者の年齢・教育程度・賃金

求職者については年齢・教育程度，そして就職者については賃金に関する統計がとられている。求職者の年齢を見ると，20歳未満の占める割合が年々増加していることがわかる。30歳以上はほとんど変わらない。それに対して，20歳以上30歳未満は減少傾向にある。教育程度については，尋常小学校卒業者が増え，高等小学校・中等程度学校者が毎年，少しずつ減少している（表10，表11）。教育程度と年齢とを合わせてみると，教育程度が高くない若年労働者の利用者が多いといえる。また，年齢の高い層（40歳以上）の利用者も10%前後いた。反対に20歳～40歳の労働者の利用は減少傾向にあった。職業紹介所の利用者数は増加傾向にあったことは前に述べたが，このような職業紹介事業の拡大が労働市場の機能化に寄与したという役割にもか

表10 求 職 者 の 年 齢　　（単位：%）

年	15歳未満	15歳以上 20歳未満	20歳以上 25歳未満	25歳以上 30歳未満	30歳以上 40歳未満	40歳以上 50歳未満	50歳以上
1921	0.35	17.11	37.27	23.00	14.29	5.32	2.66
22	0.36	16.59	36.14	23.24	15.24	5.62	2.81
23	0.36	15.45	34.43	23.72	16.51	6.49	3.05
24	2.45	18.70	31.04	24.68	14.68	5.72	2.73
25	0.44	15.70	35.95	23.66	15.26	6.01	2.97
26	1.09	17.18	34.07	22.97	15.35	5.99	3.34
27	1.36	18.55	33.11	22.35	15.04	6.23	3.35
28	1.55	20.20	33.11	21.17	14.59	6.02	3.36
29	2.00	21.47	33.07	20.43	14.12	5.75	3.15
30	1.84	23.60	31.78	18.70	14.48	6.27	3.33
31	2.65	28.63	29.96	16.55	13.03	6.14	3.04

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，119頁。

表11 求 職 者 の 教 育 程 度　　（単位：%）

	高等学校 専門学校	中学校 高等女学校	中等程度 学校	高等小学校	尋常小学校	そ の 他
1921	0.57	6.72	13.23	42.25	29.04	8.21
22	0.47	6.13	13.42	40.83	29.76	9.39
23	0.38	5.87	12.08	38.80	32.90	9.82
24	0.38	5.47	12.08	38.70	34.71	9.75
25	0.29	5.21	10.65	39.76	34.11	9.98
26	0.44	5.63	11.59	40.00	32.45	9.87
27	0.52	5.43	10.53	39.38	34.75	9.39
28	0.70	6.43	10.07	39.55	34.25	8.37
29	0.71	6.51	9.88	39.42	35.87	7.61
30	0.75	6.40	9.41	39.17	35.79	8.48
31	0.74	6.54	8.60	37.38	38.83	7.91

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，120頁。

表12 就職者の給料（男，日給）　　（単位：%）

	1円未満	2円未満	3円未満	5円未満	5円以上
1921	14.05	70.32	14.09	1.47	0.07
22	9.91	71.40	16.99	1.64	0.06
23	7.89	63.36	24.37	4.26	0.12
24	7.87	63.40	24.14	4.32	0.27
25	7.67	68.53	22.09	1.67	0.04
26	10.27	73.50	15.66	0.54	0.03
27	14.94	71.98	12.49	0.57	0.02
28	17.10	70.70	11.65	0.52	0.03
29	20.27	68.57	10.55	0.42	0.19
30	29.36	66.44	4.07	0.11	0.02
31	55.05	42.95	1.88	0.02	—

資料出所：中央職業紹介事務局『職業紹介法施行拾年』，121頁。

かわらず，これまで職業紹介事業があまり高い評価を得られなかったのは，壮年男子労働者の利用の少なさのためであろう。

賃金について見ると，最も低い分類の1円未満の増え方が非常に大きく，全体的にみても2円未満が9割程度を占めている（表12)。このことは，職業紹介所の利用者の主流が次第に低所得階層に移っていったことを示している。ここでも，職業紹介所の利用者の中心が階層の低い労働者であったことが浮かび上がってくるのである。

5. 結び——社会政策として評価できる職業紹介事業——

第1次世界大戦後の戦後恐慌の過程で，労働市場において労働力供給が過剰となり，労働者は厳しい立場にたたされた。労働者の質をそろえ，生産性を安定させる必要のあった大企業は，この機に労働者の企業内定着を図るが，そのために新規学卒者を採用し，企業内の職場訓練を通して能力や技術を身に付けさせ，あわせて相対的に良好な労働条件を整えることによって独自の労務管理システムを機能させることになった。

しかし，中小企業は大企業なみの労働条件を用意することはとてもできなかった。労働者の方も，大企業の労働力需要に吸収されないと，より劣悪な条件のところで働かざるを得なくなった。こうして，大企業の形成する閉鎖的な労働市場から排除された労働者によって，もう1つの労働市場が形成されることになるが，この労働市場においては，工業労働者と雑業・商業に従事する労働者との区別は曖昧なものになる。労働者は工業部門と，商業・雑業部門との間を不安定に行き来するからである。

職業紹介事業が単に社会事業的な性格をもつにすぎなかったという，既存の見方や評価が再検討の必要があることは，すでにふれた。公的職業紹介事業の利用者を職業別に見ると，「工業及鉱業」関係者の利用者が多く，その割合が年々増えてきた。それに対して，営利職業紹介では，その紹介所数の多さに比べて，「工業及鉱業」の利用が少なかった。この点で，公的職業紹介事業は，職業紹介法以前の職業紹介事業の特徴をもち続けている営利職業紹介とは一線を画していた。また，職業紹介法の施行以後，職業紹介事務局や職業紹介委員会が設置され，労働者の特質によって専門化が行われるなど，政府によって制度自体の整備が積極的に進められてきた。

以上の点から，職業紹介事業が，単に救貧的な社会事業を超えて，積極的に労働市場の整備，機能化に寄与することで市場の経済効果の拡大にも関わっていたことがうかがえる。社会事業の性格を超えていたという認識に関連して，失業が増大し慢性化していく過程で登場した職業紹介法は，失業対策として，さらには失業や労働運動の激化による社会不安を緩和するものとして期待されていたことも忘れてはならない。実際に，政府が主導する形で職業紹介事業が拡大し，経済的，社会的制度として定着したことは，職業紹介事業が，不十分ながらも，労働者の不満を抑え，労働運動など対立的局面の緩和という機能をも果たしていたと認識しても差し支えないであろう。

さらにもう1つ付け加えれば，利用者の特徴において，求職者に小学校卒が多いこと，そして，若年層の利用が多いことが指摘できる。特に教育程度について言えば，尋常小学校卒の割合が大きな伸びを示している。ここでは教育程度に関するデータと年齢に関するデータとを直接関連させていないので断定的なことが言えないが，この2つのことを合わせると，小学校を卒業して，新たに労働市場に参入しようとする労働者の利用が多いことが指摘できる。この点から，当時の職業紹介事業が新規学卒者の採用にも少なからず関わっていたといえるが，職業紹介所の求人の中心が中小企業にあったことを考えあわせると，職業紹介所がとくに中小企業

の新規労働者採用に大きく関係していたといえる。このことからも，職業紹介事業が労働市場に対して経済的にも積極的に関与する役割を果たしていたことがうかがえるのである。

このように，職業紹介所，ことに公営職業紹介所が労働市場で果たした経済的，社会的役割は従来考えられたほど小さいものではない。明らかに社会事業的な役割をこえて機能していた。先の工業労働者に対する役割や労働運動に対する役割とともに，新規学卒者の採用と職業紹介事業の関わりを考えるならば，日本の労働市場の中で職業紹介事業の果たした役割は，社会政策面からみても決して小さいとは言えず，戦前における職業紹介制度，そして職業紹介法はより積極的に評価されてよいものであった。

（慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程）