

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 26 日現在

機関番号：32665

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2016

課題番号：26770228

研究課題名(和文)職業紹介行政の展開と総動員体制の構築に関する研究

研究課題名(英文)A Study on the Development of Public Employment Services and the Establishment of the National Mobilization System in Japan

研究代表者

町田 祐一(MACHIDA, Yuichi)

日本大学・生産工学部・助教

研究者番号：00546260

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、1930年代の内務官僚の構想による「職業紹介行政」の展開過程、大都市部と地方農村部の地域社会への影響の実態の枠組みを明らかにした。この作業は職業紹介事業が戦時労働力政策において重要な役割を果たした職業紹介所の機能を提示し、戦時期日本の労働政策を再照射するものである。

本研究では次の二点を検討した。第一は「職業紹介行政」の展開に係わる内務省内の政策判断について、第二は1930年代から1940年代の「職業紹介行政」の地域的展開の実態についてである。この研究結果から、内務省による数々の法案と地域社会における地道な活動が、国家総動員体制を準備する大きな背景となっていたことが明確化された。

研究成果の概要(英文)：The present study revealed the developmental processes of the public employment services administered by the Home Ministry in the 1930s and those effects on Japanese urban and rural communities. The findings show that the public employment services played an important role in Japan's wartime labor policy.

Specifically, this study investigated the political judgments by the Home Ministry concerning the development of the public employment services and the actual processes of introducing them to local communities between the 1930s and the 1940s. The results clarified that a variety of laws established by the Home Ministry and the political activities in local communities were closely related to the establishment of the National Mobilization System in Japan.

研究分野：日本近現代史

キーワード：内務省 労働政策 安積得也 職業紹介所 職業指導 国家総動員 総力戦体制

### 1. 研究開始当初の背景

従来、公立職業紹介事業は、戦時労務動員を担った一機構として、総動員体制の確立とともに 1938 年に国営化された経緯が明らかにされている。

これまで職業紹介行政は、河宗文『戦時労働力政策の展開』(1996 年)に代表されるように、1930 年代後半から 40 年代初頭に構築された総動員体制の成立とともに語られ、国策に伴う労働力動員の過程が中心的に語られてきた。しかしその転機は、内務省内で国営化や労働統制が議論として登場する 1930 年代中盤であることが指摘されているに止まり、いかなる政策的展開が戦時労働力動員へ継承されたかは蓄積がない。特に従来地域で支配的であった営利職業紹介事業と公立事業との相互関係は全く触れられていない。

営利と公立職業紹介事業についての研究には、これまでに神林龍「民営紹介は公営紹介よりも『効率的か』」(『日本労働研究雑誌』2005 年 2・3 月)、加瀬和俊『失業と救済の近代史』(2011 年)等の経済史研究からの優れた業績がある。

神林は営利事業の根強い求人力を前提に、公立事業が各地において様々な発展形態をとり、東京では公立事業が絶えざる求人開拓の結果拡充し、長野県では旧来の民間業者を吸収して発展したことを明らかにする一方で、地域産業と連携できず役場の一施設として存在した事例をいくつか検討してきた。

また、加瀬は公立事業の業務全体を俯瞰しながら、東京を中心とした大都市部では、失業救済事業を契機として多面的な機能と役割を担うこととなり、そこに国営化の議論が発生してきたことを解明している。

しかしこれらの研究は、様々な史料をもとに公立事業の経営的観点から発展過程を指摘しているものの、職業紹介行政が具体的に地域でいかなる意味を持って展開されたかについては、ほとんど明確にされていない。

他方、高瀬雅弘「戦間期日本における少年職業紹介の制度化過程」(『東京大学大学院教育研究科紀要』1998 年)では、小学校と職業紹介所の連結が地域社会への浸透を明らかにされている。この点は極めて重要であるが、一施策のみの観点からの検証であり、職業紹介事業全体を通して見た包括的検討ではなかった。

以上の研究状況において不足していた点は、総動員体制前の公立職業紹介事業の実態について、とりわけ内務官僚の構想、職業紹介イベントや求人開拓・メディア利用、そして斯業職員が主体的担い手となった全国的な国営化運動の分析である。すなわち、1930 年代中盤～1940 年代における職業紹介行政の展開と地域社会への影響を明らかにしなければ、戦時総動員体制の構築を準備した職業紹介行政の政治的・社会的意義は浮かび上がってこないといえる。

### 2. 研究の目的

以上の研究史上の課題に対して、筆者は、1921(大正 10)年「職業紹介法」以降地域社会に設置されてきた公立職業紹介所の事業の実態の検討を行い、1930 年代中盤からの職業紹介行政が経済不安や営利事業の弊害を背景にしつつ、地域社会の支援や理解を得ながら進められた実態の詳細な分析が重要であると考えた。

そこで本研究題目においては、おもに 1930 年代の内務官僚の構想の変容を軸に、職業紹介行政の展開過程、そして大都市部と地方農村部の地域社会への影響の実態の枠組みを明らかにする。この作業は、職業紹介事業が戦時労働力政策において重要な役割を果たした職業紹介行政の実態を提示し、戦時期日本の労働政策を再照射するものである。

### 3. 研究の方法

まず、分析視覚として、地域社会の政治・経済的基盤と、営利職業紹介事業の実態、公立事業の展開過程をふまえた上で、職業紹介行政の展開の中における公立事業の活動の実態と成績を分析する。そのうえで、1930 年代中盤以降の職業紹介行政の実態を詳細に明らかにすることを目的として次の二点を検討した。

職業紹介行政の展開に係わる内務省内の政策判断について。

1930 年代中盤の内務省内の職業紹介所利用の議論の全貌と職業紹介行政全体への影響、他省との関係を検討する。

1930 年代は数年間で政策の有用性が判断され、国営化の議論が活発化した。満州事変～日中戦争という対外関係の悪化が大きく影響したことは明らかであるが、政策目的の展開と斯業関係者の思惑から、労働力動員構想が現実化する過程を明らかにする。

1930 年代から 1940 年代の職業紹介行政の地域的展開の実態について。

当該時期、全国展開された職業紹介イベントや求人開拓、メディア利用、そして国営化運動について、地域社会への影響を視野に入れ、さらに地域における営利業者との関係性を念頭において検討を進める。

ここで用いる史料は、近年目録が刊行された安積得也内務省社会局時代の行政文書史料、日記史料のほか、東京大学社会科学研究所系井文庫、同大学経済学部所蔵史料に所蔵されている紹介所を管轄する中央及び地方職業紹介事務局史料、さらに古書店より購入した一点物の貴重な文献、出張先における県立図書館、公文書館に保存されている地域新聞なども積極的に活用した。

### 4. 研究成果

まず、各年度の研究方針について簡単に述べたのち、前述の に対する研究結果をまとめる。

( 1 ) 各年度の研究方針

・平成 26 年度

総動員体制の構築と職業紹介行政の展開を課題として、内務省内の政策決定過程の解明、中央職業紹介事務局を分析対象とした。

・平成 27 年度

総動員体制の構築と職業紹介行政の展開を課題として、中央職業紹介事務局史料、各職業紹介所史料を分析対象とした。

・平成 28 年度

戦時労働力動員を支えた斯業関係者の国営化運動関係資料及び、帝国議会での審議過程を検討した。

( 2 ) に対しての研究成果

第一に、東京大学社会科学研究所系井文庫所蔵資料を通じて、国営化の端緒が関東大震災後に存在したことが解明できた。

国営化論が本格化したのは、1923 年の関東大震災後の議論であったこと、東京大学社会科学研究所系井文庫 23 における史料に、財団法人協調会会長徳川家達「臨時国立職業紹介所設置二関スル意見書（一九二三ノ九ノ一七）」、豊原又男（東京府職業紹介所長・東京府少年職業相談所長）「職業紹介制度改善に関する私見」「改善要綱」、中央職業紹介委員会答申「職業紹介事業二関スル改善要綱」内務大臣宛「職業紹介所国営二関スル意見」、賀川豊彦「職業紹介所国営に関する愚案」「職業紹介事務改善私案 実行案」と四つの案が提示されていたことがわかった。しかし、いずれも予算、監督範囲の問題から実現に至らなかったことを明らかにした。

第二に、安積得也関係資料を手掛かりとして、1930 年代にかけての内務省内の動向のかなりの部分が判明した。1929 年安積は主任事務官として「法令立案」「各種調査」「外国事例ノ蒐集」を担当した。「立案事項覚書」「職業紹介機関ノ系統二関スル改正案」（七月二日付）「職業課主管事務概要」、また「職業紹介機関ノ系統二関スル件」会議議事録などから、機構改革の調査・立案作業にも加わった。翌年安積は、「応急失業対策項目案」「職業紹介制度改正案要綱案」「職業紹介所官制案」「職業紹介所国営二関スル法制関係」などの政策提案を行っている。ただしこれらは時期尚早として予算の概算要求段階で否決されている。

この間、中央職業紹介事務局が大正末期から昭和戦前期における内閣との諮問などを通じて、国営化の道筋を検討し、事務局内における史料から、1935 年に極秘に意見書を作成していたことも判明した。これらの下部組織の見解がどの程度本省へ影響を与えていたかは不明であったが、国営化実行に際しての一つの根拠になった可能性はある。

安積自身はそのキャリアから見るに、国営化以前の段階となる 1936 年の「改正職業紹介法」の制定に大きな役割を果たした。

同法は二年後の国営化への布石として、全国八つある事務局の所管を内務省から府県知事へ移したものであるが、その著書『職業行政』で安積は、この意義を「我国当面及将来ノ国家的大問題たる人口職業問題に正面から取組んでゆく行政の構へを作らうといふもの」とし、「職業を必要とする人口（生産年齢層人口）と之が為の職業機会との相互関係を適正円滑ならしめむとする全ての行政を指称」する「職業行政」の確立を意図しているとした。結局のところ、総動員体制を準備した重要な法改正が、人口問題を背景に、職業紹介所の機能権限拡大に始まっていたことがわかった。

第三に、内務省、各地方事務局管轄下における各地方の職業紹介所の国営化運動の全体も解明された。

国営化運動が、従来指摘されて来たように業務過多、労働移動による需要供給の達成に加え、満州事変後に不況下で搾取を行っていた営利事業の是正、失業対策事業の拡充を背景として全国的に斯業関係者に支持されたことが確認された。

『職業紹介所国営二関スル参考資料』（系井文庫 24-2）によると、最も早い国営運動は、1924 年 6 月の中央職業紹介事務局答申である。ここでは「国営とする方針を以て適當の時期に於て之が実施を期すること」が意見として出され、以後、1926 年 3 月 31 日には失業問題を反映した「知識階級専門職業紹介所」設置、1928 年以降は労務需給の調整などを理由に職業紹介事業の機能発揮を理由として、中央のみならず東京、大阪、名古屋、福岡の大都市部に施設を持つ地方事務局から見解が提示された。

地域が抱える深刻な雇用環境についても様々な実態が背景に存在していたことがわかった。例えば、東京では人身売買を含む営利事業の弊害に対して、前述の安積得也は国営化の実施を重要課題と認識していたが、予算や組織形成の問題から、早急な実現にはいたらなかったことが確認できた。

また、今回調査した栃木県、新潟県、兵庫県などでは、日中戦争を契機に、応召家族への対策、軍需産業への職業補導、紹介ネットワークの構築が課題となり、地域の軍需産業との連携が進み、千葉市市長のように自治体レベルから国営化を上申する事例があったことが確認できた。

この中で、栃木町職業紹介所旧蔵史料において、群馬、栃木、埼玉、千葉など北関東一帯の職業紹介所が国営化を推進する勢力であったことも確認できた。

なお、調査過程においては、満州事変後に資源局が進めていた総動員構想の中でも、職業紹介事業が重要な役割を期待されていた事実が判明したが、具体的な関与については

不明であった。しかし内務省関係者は資源局の会議に参会しており、何らかの可能性はあったと見てよいであろう。

これらの経緯を踏まえて、前述の「改正職業紹介法」審議過程、「職業紹介法」審議過程の史料収集も行った。ここでは、日中戦争勃発に伴う労務動員への期待を背景に、概ね国営化への懸念はなく審議が進められたことが確認できている。

### (3) に対しての研究成果

第一に、地域社会への展開過程を示すうえで、多様なメディアが効果的に用いられていたことが判明した。既に研究費取得前に、職業紹介事業の宣伝広報を担った外郭団体である職業紹介事業協会の映画利用の実態について解明しているが、本研究ではまず、その補完として、前述の糸井文庫所蔵史料中名古屋地方職業紹介所が関与したと思しき映画シナリオ案『静岡県下に於ける茶摘』『岐阜地方における提灯、団扇、傘製造』『瀬戸地方に於ける窯業』、大阪市立中央職業紹介所俸給生活者紹介部内信交會『琵琶講談 苦難の成果』、中部教育映画製作者脚本部作『職業紹介宣伝映画筋書 苦楽の門』を発見し、その意図する効果を論じた。

すなわち、名古屋地方の映画シナリオでは、特産品とその産業従事者を公立事業が紹介し、ラジオなどを活用して募集している実態が書かれており、大阪市立紹介所のシナリオでは営利事業に対する公立事業の役割が一青年の自助努力を通じて書かれており、中部教育映画では公立事業を通じて成功を掴む一青年がモデルになっていること、いずれも公立事業の機能と役割を浸透させるべく、地域産業との連携、そして青少年をはじめ聴衆の共感を誘うであろう劇映画が各地方で検討されていたことがわかった。

注目すべきは、『苦楽の門』の最後のシーンでは、明治天皇の御製「とる棹の心ながくも、こぎよせむあしまの子船さはりありとも」は、安易な成功によらない処世訓を説き、感化救済事業以来の家族国家観、慈恵主義的要素を加え、最終的に天皇制国家における勤労国民として、果たすべき勤儉力業を説くものであり、きわめて教化性が強い点である。

この明治天皇の御製は、『明治天皇御集』によれば、1904(明治38)年、日露戦争会戦の年に読まれたもので、「蘆の生ひ茂れる間を漕ぎす、む小船の如く、あちらこちらに障りはありとも、手にとる棹の長き如く、心を長くもち、成功を急がずして、しかも最後の目的地に達せむとなり」という意味である。後述するように、各種刊行物においてもこうした天皇制の強調が見られており、職業紹介所職員のみならず利用者にもこうした慈恵思想が教化目的で活用されていたことがわかる。天皇制と社会事業との関係は、従来遠藤興一等の研究があるものの、職業紹介事業との関係は論点となっていない。この点は今後

の大きな課題の一つと考える。

さらに本研究ではラジオ利用の全体についても明らかにし、活字化した。ラジオ利用は、東京府の職業紹介所が先んじて受信機を設置して求人求職の便宜を「即時性」と「双方向性」を確保しながら始まり、ラジオ番組において「職業紹介ニュース」枠が各ラジオ局に設けられ受信地域における需給調整を担おうとしていたことを解明した。

その後、全国で展開された「職業紹介日」などの「職業紹介イベント」においてポスター、映写会とともに活用され、短期間で多数の求人を集めることに役立たされていた。最終的にラジオ利用は日中戦争後には一定の役割を終えたことも確認できた。

第二に、各地域における公立事業の機能を示し、同時に動員の背景ともなった宣伝、または事業報告に関する各種パンフレットや小冊子の存在が多数確認できた。

例えば栃木県では、各紹介所が原則市役所や町役場の中に設置されたということもあり、比較的小規模な運営だったためか、社会課が作成した『人を求むる方は職業紹介所から = 無料で迅速にお世話致します』(文書番号ホ576)がある。ここでは、「公益機関であること、一般商工農業の紹介、除隊兵の紹介、日傭労働の紹介、女工、少年の職業指導・紹介が掲げられ、少年の職業指導と紹介に多大な割合が割かれていることが特徴である。その上で職業紹介所が「社会上重要な機関でありますから、職業紹介所を利用するように社会一般の理解とご援助とを冀ふ次第であります」と、役所は高飛車であるというイメージを払拭するためか、低姿勢な宣伝活動が行われていたことが注目される。

また、栃木県では、栃木県社会課『職業紹介法並関係法令通牒』(1937年)、栃木県『今次事变関係者就職斡旋要項』(1938年4月)、栃木県学務部社会課『少年職業紹介並職業指導二関スル参考』(1938年4月)などがあるほか、新潟県では、新潟市職業紹介所『新潟市職業紹介所要覧』(1931年)がある。全国の各県立図書館を検索する確認できるこれらの刊行物は、宣伝以外にも、県関係者や職業紹介所に参考資料として用いられたものと考えられよう。

各職業紹介所のうち財政に余力があったと思われる市の紹介所においては、創立十周年冊子を刊行した千葉市職業紹介所『創立十周年記念誌』(1934年)、浦和市職業紹介所『開所拾周年記念昭和十一年三月埼玉県下小学校卒業児童帰趨別調』(1936年8月)なども刊行されており、地域における活動実態を幾分知ることができる。

また、国営化前後において市町村経営時代を回顧する刊行物を出している地域もある。管見の限り、前橋市職業紹介所『前橋市職業紹介所回顧十八年』(1938年)、熊谷職業紹介所『国営一年の足跡を顧る』(1939年7月)、上田職業紹介所『国営一年ノ回顧』(1939年

7月)がある。これらのうち、前橋市は国営化に伴い全事業を回顧したものであるが、埼玉県の熊谷は単年度の事業報告にすぎず、長野県の上田は「慌シキ一年ナリシモ稍軌道二乗リツツアル現在」に回顧する必要があるとあり、もともと町立だったためか、各施設の報告書に対する姿勢の違いが目立つ。

いずれも事変後の業務展開について記録しており業務多端になる大きな変化と、その記録を残そうとする紹介所の葛藤がうかがえるものである。

この他にも各地域では、職業紹介所の年次報告書が多数刊行されており、国立国会図書館デジタルライブラリーでは多数の刊行物を確認できる。

その中で注目すべきは、富山県伏木町紹介所が刊行した『職業紹介要覧(昭和九年ノ分)』(1935年)において、冊子見開きに「明治大帝御製」の「おのがじし力盡して夜をさます民こそ国の宝なりけれ」「国のため身のほどに尽さなむ心のすゝむ道を学びて」が掲載され、職業紹介の「天皇制」の権威づけが行われていることであろう。これは前述の映画シナリオにおいても強調されていたように、職業を得ることによる勤勉こそが国家への貢献であることが強調されていたことを示すものである。

第三に、地域社会における各市町村レベルの職業紹介所が果たした中で、栃木町職業紹介所における活動記録が再現できた。ここでは、設置後間もなく、所長が施設の建材に地元企業を活用し、とりわけ小学校との連携、少年職業紹介事業に力点を置いていたことが特筆される。

この連絡体制の構築過程を紹介すると、1929年4月に設置認可を受け同月15日より町役場南側別室にて開所した栃木町職業紹介所では、指定連絡各小学校(同年度は栃木町第一~第三小学校、小山町第一、第二小学校の五校)父兄会に職業紹介所所員が出席し、学校当局と連絡を取って『本年度卒業小学児童ノ父兄へ』と題する印刷物を配布し、職業選択の参考に資すると同時に、7月13日職業紹介所において連絡各小学校長の出席を求めて本年度卒業児童の職業選択指導紹介について協議会を開催した。さらに同年11月中、「良い子供を雇入れる方法」と題する印刷物1000枚を作成、栃木町及び近隣町村の会社焦点に配布郵送して少年の求人開拓を行った。同じく「児童調査票用紙」1000枚を印刷して小学校へ送付依頼し、就職希望などの調査を始めた。この後驚くべきことに家庭訪問まで実施しているのである。

こうした地道な宣伝、求人開拓活動の意義は大きく、栃木町紹介所では「比較的良く指導ヲ行ヒ居ル」小学校は栃木第一と大宮小学校であること、担当の訓導が家庭を戸別訪問したり、適職指導を熱心に行っていたことが大きかったと栃木県社会課へアドバイスを言うまでに至っている。

このように、既存の労働市場への参入が困難な新設の施設にとっては、営利事業の及ばないあるいは関与の浅い領域に対して介入することでその活動領域を広げていたことがわかる。そしてその際に少年職業紹介事業が活用されたことは、戦時動員につながる一つの大きな背景となったことが指摘できるものである。

今後の課題は、一次史料を発掘しながら全国的な傾向と分類を行うとともに、国家総動員体制下における公立職業紹介所の変貌について明らかにすることである。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

町田 祐一、近代日本における公立職業紹介事業のラジオ利用、史叢、査読有、94号、2016、pp.7-20

〔学会発表〕(計 5 件)

町田 祐一、昭和初期における公立職業紹介事業の映画利用についての補足的考察 系井文庫所蔵シナリオを素材として、第84回日本大学生産工学部学術講演会、2015年12月5日、日本大学生産工学部・千葉県習志野市

町田 祐一、昭和戦前期の東京における営利職業紹介事業について、第56回日本風俗史学会大会、2015年11月22日、千代田区立日比谷図書文化館・千代田区

町田 祐一、小シンポジウム 近代日本社会とラジオ利用 ラジオ放送90周年を記念して 1930年代における公立職業紹介事業のラジオ利用、平成27年度日本大学史学会大会、2015年6月13日、日本大学文理学部・世田谷区

町田 祐一、1930年代における公立職業紹介事業の地域的展開 栃木県栃木町職業紹介所史料を手掛かりに 第47回日本大学生産工学部学術講演会、2014年12月6日、日本大学生産工学部・習志野市

町田 祐一、1930年代の公立職業紹介所国営化構想 安積得也文書を中心に、日本大学史学会大会研究報告、2014年6月21日、日本大学文理学部・世田谷区

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

町田 祐一 (MACHIDA, Yuichi)

日本大学・生産工学部・助教

研究者番号：00546260