

## 社会事業に見る経済保護事業の位置づけ

### —職業紹介事業の対象者の変化から—

## On the Concept of the Subject in the Economic Protection Projects

### : Analysis of the Employment Exchange

野 口 友紀子\*

Yukiko Noguchi

#### 1. はじめに

本研究は、社会事業の形成過程を分析するにあたって、1920年ころの社会事業を特徴づけている「経済保護事業」に対する再評価を行うことを目的としている。具体的には、以下のようなことである。

経済保護事業は、「わが国社会事業の体系化を促し、問題の社会性を認めて公益的な対応を確立」したことで近代社会事業成立へ貢献した。だが、「経済保護事業が日本社会事業の成立を担った意義は、社会政策の代替的機能としての限界が明らかになるにつれてその意義を希薄化し」たとし、経済保護事業の機能は社会政策の代替的機能であったこと、代替的機能を持っていたからこそその存在意義があったということ、経済保護事業の機能には限界があったことがいわれている<sup>1)</sup>。

そして、経済保護事業は対象者が労働者階層、低所得者階層、小額所得者と捉えられており、このような対象者は本来の社会事業の対象者ではなく、社会政策が整備されていなかったために取り込まざるを得なかった対象者であると従来の研究では理解されている。そのために社会事業が社会政策を代替しているという評価がなされているのである。

社会事業の形成過程において、防貧的な役割を

果たすものとして経済保護事業は大きな特徴を持った事業であり、これはこれまでの救済的なあり方からの大きな転換であった。しかしながら、この経済保護事業は、上記のように社会政策の代替といわれている。

このような評価は経済保護事業の範囲をどのように捉えるのかという点にも関わってくる。経済保護事業の分析については、1927年6月の社会事業調査会による「経済的保護施設に関する体系」に基づく住宅、公益市場、共同宿泊所、簡易食堂及公益浴場、公益質屋を範囲としている<sup>2)</sup>。加えて、経済保護事業が社会事業上に位置づけられたのは1920年代半ば以降であるとの指摘もある<sup>3)</sup>。

昭和に入ってから社会事業調査会による体系が経済保護事業の定義という見方がなされている。何かを分析する時には多義的で未確定なものについては範囲を確定するのは当然のことであり、その際に経済保護事業であれば、1927年の体系を取り上げるのは適切であると思われる。

しかし、本研究ではすでに確定された経済保護事業の研究を行うのではなく、社会事業の成立過程の中で、経済保護事業がどのような位置づけであったのかを明らかにしたいのであり、そのためには、経済保護事業が多義的で未確定であったところに注目をする。そして、さまざまな意見の中でどのように確定していったのかという、一定の

\* 社会福祉学部講師

時間の中での位置づけの変化の過程を分析することを目的としている。

本研究では、経済保護事業は低所得者を対象としていたという従来の論に対して、経済保護事業を一括りにせず、どのような問題をそれぞれの事業で解決しようと考えていたのか、つまり問題とその解決方法の認識と理解を一定の期間追うことで、別の視点を提示したい。

## 2. 行政上の経済保護事業の類型の変化

ここでは実施されてきた経済保護事業の対象者を当時どのように類型化していたのかを検討する。その前に、経済保護事業について、行政上の区分の変遷を見ておこう<sup>4)</sup>。内務省社会局「社会事業要覧（大正8年現在）」には「経済的保護」という項目がある。その内容は職業紹介、授産、宿泊保護、住宅供給、公設市場、簡易食堂、公設浴場、公益質屋の8つである。この分類は、「社会事業要覧（大正9年末）」も同様である。ただし、「社会事業統計要覧（大正十一年調）」では「宿泊保護」が「宿泊救護」という用語になっている。また、「本邦社会事業概要」（大正11年）では、「経済的保護」の項目に職業紹介所、授産、宿泊保護、住宅供給、公設市場、簡易食堂、公益浴場、小資融通がならび、同じく1926（大正15）年のものでは「経済的改善施設」と「労働保護施設」という大項目に分けられ、「経済的改善施設」は住宅供給、宿泊保護、公設市場、簡易食堂、公益浴場、公益質庫及庶民信用組合の6つに、「労働保護施設」は職業紹介事業、失業救済、授産の3つに分けられている。

経済的保護は1926（大正15）年の内務省社会局による「本邦社会事業概要」において、それまで「経済的保護」としてひとつのカテゴリーをなしていたものを、「生活状態改善を目的とする消費経済の改善」のための事業と「労働者の保護に関する立法を為し、其他各種施設を行ひ、以て労働者の福祉を増進せんとするもの」とに分けた<sup>5)</sup>。前者はこれまでの「経済的保護」と同様の意味を持つ「経済的改善施設」として、後者は「労働保護施設」という新たな項目として、これまで「経済的保護」に分類されていた職業紹介所と授産をこの「労働保護施設」に入れ、さらに新しく失業

救済という内容も加えている。社会局の見解では1926（大正15）年に経済保護事業の内容に関してその捉え方が大きく転換しているといえる。

また、社会事業調査会による「社会事業体系に関する件」の決議では、7つの体系を記している<sup>6)</sup>。ここでは経済的保護施設に関する体系と失業保護施設に関する体系に着目すると、前者には住宅、公益市場、共同宿泊所、簡易食堂及公益浴場、公益質屋という項目があがっており、後者には職業紹介、失業救済事業、職業輔導及授産、職業選択及指導、失業救済があがっている。これは、前述した「本邦社会事業概要」（大正15年）のものと同様に、経済的保護と失業保護は分化されている。現在の社会事業史研究においては、この「社会事業に関する体系」に基づき経済保護事業を設定していることが多い<sup>7)</sup>。

東京市社会局の「東京社会事業名鑑」（1920年刊行）によると、経済的保護の名称はなく防貧事業の中に委員制度、隣保事業、人事相談、公設市場、公益浴場並理髪所、簡易食堂、公益質屋、公設住宅、宿泊救護、職業紹介、授産という11の項目が並んでいる。

以上のことから分かることは、経済保護事業は時代の経過とともにその行政上の区分を変容させているということである。そのため、経済保護事業の範囲はその時期、その時期で異なることになる。従来の研究では社会事業調査会の「社会事業の体系に関する件」として決議された経済的保護施設を取り上げることが多いが、ここでは田端の示唆した「経済保護事業が『防貧』を目的とする事業であることは確かであるが、どのような事業をその内容とするかは、とくに家計補助的授産、あるいは失業による困窮防止としての職業紹介等との関係で、必ずしも明確にされていたわけではない<sup>8)</sup>」ということを踏まえて経済保護事業の中の職業紹介を検討する。

現在では、職業紹介事業は労働力需給調節機能をもつものと理解され、社会政策の重要な役割を持っている。この事業は国営化されて登場した1911年以降、行政上は労働保護、経済保護、失業保護という名称で括られていく。

本論文では、特に経済保護事業の再評価を目的としていることから、その①登場期（1911年以

降)を含めて、②労働保護の範疇(1918年以降)、③経済保護の範疇(1920年以降)の3つの時期区分の枠をつくり、それぞれの職業紹介の目的と対象者を検討する。これは、職業紹介事業の対象者の実態を明らかにするのではなく、職業紹介事業の対象者をどのようにカテゴリー化していたのかを打ち出すものである。このカテゴリーの分析によって当時の経済保護事業によって解決すべき問題がどのように行政上認識されていたのかを明らかにできる。

### 3. 職業紹介事業に対する認識の変化

#### 3-1 職業紹介事業の登場期

公的な職業紹介事業は、東京市立職業紹介所が1911(明治44)年11月に設立されたことに始まる<sup>9)</sup>。その後1912(明治45)年6月には大阪職業紹介所が開設され、その業務のあり方は「求職者は職工日雇を除く外市内に一戸を構へたる保証人を要し紹介は無料なるも通信実費をして五銭を徴収する<sup>10)</sup>」と記されているように紹介料無料であった。

この時期職業紹介所については、賛否両論があった。「私は労働保護を以って時代趨勢の一つと信じます故に我日本に於ても、この目的に適ふために業務紹介所を設けます事は甚だ大切な事と思ふのであります<sup>11)</sup>」という職業紹介事業を肯定する意見がある一方で、「[職業紹介所は]日本では他日はいざ知らず今日は其必要はないであらうと思ひます。それといふのは此外国でいふやうな無職業で困るといふものは無いのであります。<sup>12)</sup>」という否定の意見も同じ時期にあった。公的な職業紹介事業は、その必要性の議論の途上に登場している。

行政による貧困者の救済がどういった人を対象としどのような方法で解決を図ると考えられていたのかという問題については、貧困をどのように捉えるのか、つまり貧困の原因をどのように考えるのかに困っている。職業紹介事業の登場期である明治後半期から職業紹介事業が労働保護という行政上の区分がなされる1918(大正7)年までの期間の、職業紹介業務における貧困の捉え方を考察しよう。

1910年前後(明治後半期)は貧困を精神的な教

化によって解決しようとしており、道徳的な退廃を教育と宗教によって変えさせるということがいわれていた<sup>13)</sup>。全国で感化救済事業講習会が行われるなど、貧困者を教化、感化するという方法によって貧困の解決が図られていたのである。

一方で、「精神的感化といふことは最も彼等を救済する第一要件であらうとは思ひます。それには相違ありませぬが、併し彼等に精神とか何んとか話しても少しも分からない<sup>14)</sup>」という意見や、貧民には先天的貧民と後天的貧民があり、後者は衣食住の欠陥があるので経済的救済を行えば良いが、前者は「遺伝低格者であるから到底、宗教、教旨等の力では及ばぬ<sup>15)</sup>」というように、貧困の中には精神的な教化では解決できないものがあることを述べている意見もある。

一方で、貧困者に対する見方、その解決方法が変化していく。都市への人口集中によって増加している職業についていない者たちについて、「浮浪者」、「浮浪人」という言葉で表現することが多くなっていくのである。浮浪人の状態を述べた文章として次のようなものがある。「[二万人]の人間が此東京市附近に集つて居るといふことは一大社会問題であると私は思ふのであります。彼等は殆ど定つた職業はないのであります。勿論日本の社会では西洋などであるやうに全く職業がなくして、幾らか働かうといふ志があり、働きに堪へ得る十分な体力があつても職業を求めることが出来ない程の状態に迫つて居るやうではありませぬがそれでも職業を求めることが困難であります<sup>16)</sup>」。これは、都市に集中した人口のほとんどが職業につくことができないことを社会問題と捉えたものである。この定職をもたない2万人近い人々は「浮浪者(人)」と呼ばれ、この浮浪者への対応が十分でないことから、「[警察犯処罰令]拘留と料料とは浮浪者を処分する唯一の方法にして強制労役法存せざるが為に効果の見るべきなきは又止むを得ざることと謂ふべし<sup>17)</sup>」という意見や、「浮浪人に対しての労働の強制のことであるが(中略)どうしても浮浪して居る所の労働能力の在るものを強いて收容して是に一定の職業を与へて、一つの授産場を造ることは是非共都会としてはありがたいものであると希望する訳である<sup>18)</sup>」のような意見もでる。これらは、浮浪者、あるいは

は浮浪している状態で労働能力の在る者に対して強制労働の必要を述べているが、実際には警察の取り締まりの対象となっているとしている。これらは浮浪者を強制労働によって問題解決をはかることを述べたものである。

同じように浮浪者という捉え方をしているが、問題解決の方法が異なる意見もある。「失職したり、家出したりして一時的の浮浪生活をするものは、よく之れを見分けを付けて、或は国許に帰したり、或は労働を紹介したりする機関が必要であります<sup>19)</sup>」。また、浮浪の原因の中に個人的性質と並んで失業をあげ、浮浪者の種類のひとつとして「経済上より起る浮浪者<sup>20)</sup>」として失業をあげている。これらは浮浪者が浮浪する原因のひとつを失業と捉え、その解決の手段として労働紹介業務をあげている。このように浮浪者の問題についての見解は、経済的原因、すなわち市場の景気変動による失業が原因であると一般的に当時捉えられていたといわれる<sup>21)</sup>。

同じ時期、浮浪者以外に労働者という言葉が使用されているものもある。都市に集中した労働者に対して職業紹介事業の必要を述べたものとして以下のものがある。「産業組織改革以来機械工業発達したるが為農村を捨て、都市に集注する労働者の数、年と共に激増し、従来の方法を以て充足し得ざるに至れり、故に斯かる労働者に対し如何にして労働の機会を存する方面に導き又労力の需要に対し、如何にして之が供給を謀るべきかを解決せざるべからず<sup>22)</sup>」と述べ、労働者に労働の機会を与えること、労力の需給のバランスをはかることが都市に集中する職のない労働者への対応であるとしている。同様に、労働者保護に関する文章の中で「[職の]需要と供給との間を良く按配調節することは、啻に産業経済其の他百般の施設を發展せしむる上に至大の關係を持つことは勿論、社会政策の上から考へても極めて緊切な事柄である。(中略)[公益紹介事業は]今後大に其業の進歩に努力するとは邦家の為めに極めて必要なこと、信ずる<sup>23)</sup>」として労働者への職業紹介の重要性について述べている。

職業紹介事業の登場期を整理すると、行政の対象となる貧民のうち、都市部に集まっている職についていない者をこれまでのカテゴリーとは別の

「浮浪者」として捉えるようになった時期である。

公的な職業紹介事業は1911(明治44)年に設立されたが、その必要性については賛否両論があった。職についていない者についても公的な対応を必要と考え、職業紹介事業を労働保護として捉えた意見もこの時期からあったが、そういった意見よりもむしろ貧民を精神的感化によって対応するという考えが主流であり、実行されていた。この場合、貧困の原因は貧民の生活習慣や道徳である。

一方で、現実的に増えつづけている都市部の無職者たちを「浮浪者」と分類し、さまざまな対応との関係が取り上げられるようになっていく。それは、警察による取締り、あるいは強制労働、職業紹介事業といったことである。こういった対応策の違いは貧困の原因の捉え方によって生じている。警察による取締りという方法は、浮浪者を治安を脅かす者と捉えて刑罰を与えることで問題解決を図ろうとしたものであり、強制労働という方法は怠惰、不道徳な者に労働を強制することで問題解決を図ろうとしたものである。職業紹介事業は失職、失業を原因とする貧困に対応する解決策であるが、失職、失業は個々人の問題と考えられていた。

「浮浪者」というカテゴリーは、「労働者」という言葉と同等に使われるようになる。行政が都市の無職者に目を向けるようになったとき、「浮浪者」の救貧行政への取り込みが行われる。そのとき浮浪者は労働者として救済されるようになる。このような認識は次節にみる労働保護という分類が登場する契機となっている。

同じ頃、貧困や貧民を科学的に解明することの必要性を説く論考が見られる。1911(明治44)年に内務省が全国細民調査を実施しており、貧民の実態が調査によって明らかにされるようになる。「吾人若し乞丐及び浮浪人の真に如何なる人間であるかを十分科学的に理解するに非らずんば、如何なる法律を制定し如何なる社会的設備を立て、も、到底効を奏することが出来ないのである<sup>24)</sup>」と述べられるように、浮浪人に対する科学的解明は効果的な制度の制定の前提となるものなのである。そして、調査による貧民の実態の把握が、貧

民への精神的教化というあり方から、より実際的な方法に転換していくことになる。

### 3-2 職業紹介事業が労働保護に括られる時期 (1918)

この期は、救済事業調査会の設置や米騒動といった大きな出来事が生じた時期であるが、特に失業者対策の必要性が強調されるようになる時期である。「単に救ひ、与へ、恵むといふことを本旨とせず、是等に就いて最も適当なる方法を講ずるのである。即ち自ら活動し得る者には生産的救済をなす。例へば職業を紹介するが如き、生産的救助をなすが如き、或は強制的労役を課するが如き<sup>25)</sup>」というように、前項でみた救済方法と同様に職業紹介や強制労働があげられている。そしてすでにこれらの事業を公費で実施する必要がある時期にきていることを述べている。それは、「失業者救済は独り大戦終結後の問題たるのみならず、又既に現下の急務なり。救済事業調査会が之を以て急施事項の一と認められたるは余輩の大に賛同する所なり。此の失業救済及び職業紹介の事業は既に東京市に於ても又篤志の個人事業家に於ても之を実施しつゝあり、余輩は社会の安寧福利のために斯くの如き事業に対して大に感謝の意を表するものなり<sup>26)</sup>」とあるように、社会の安寧のために必要な対策なのである。

ただし、職業紹介事業による解決という意見ばかりではなく、「貧乏の原因を防止する最も適切な良い方法は労働保険である。」とするものもある<sup>27)</sup>。また、職業紹介事業に対する懐疑的な視点を持つ人もいる。「東京市内には市営に係る職業紹介所が浅草、小石川、芝及神田の四個所にあるが、残念ながら其の事業は微々として振はない、(中略)貧民の爲めに職業を与へんとする救済事業者が積極的に活動しないからである。来て職を求める人のみを周旋するばかりにて、貧民にして其の紹介所の所在さへ知らないものが大多数であらう<sup>28)</sup>」と述べ、すべての貧民に対応できず一部にとどまっているという運営上の問題を取り上げている。

さらに、「労働問題は二十世紀の大問題と称する事が出来る。(中略)労働者が失職の爲めに自暴自棄となり、所謂生存の権利などと主張して大

合同を結ぶ事あらば、是こそ天下の大事である<sup>29)</sup>」というように、労働者の失業を労働者の生活困窮という問題としてのみとらえるのではなく、社会にとっても問題であると捉えられる。これまで日本で労働問題が起こらなかったのは、工場職工数が少なかったからであるとし、近年では「職工数が非常に増加を見るに至つて来た結果として、労働問題といふやうなことも段々頭を擡げるやうになつて来た。(略)労働運動なるものが漸く盛に勃興を見るに至ること蓋し必然の勢いであると思ふ。(略)先づ我より先を制して、此所に適当なる解決の途を攻究する所がなければならぬ<sup>30)</sup>」として、職工の保護の必要性を述べている。

ここでは、失業者への対策として職業紹介事業や労働保険といった方法があげられている。職業紹介事業の登場期では職に就いていない人に対して浮浪者と労働者という2つの理解の仕方が存在していたが、そのことと比較すると、この時期は浮浪者ではなく失業者という言葉が使用され、労働問題との関係から保護の必要性が言われるようになっていく。登場期において理解されていた労働者への対応がこの期に継続したといえるだろう。

### 3-3 職業紹介事業が経済的保護に括られる時期 (1920)

職業紹介事業はこの時期「謂ふ迄もなく産業の創設に非ずして労力需給の調節である<sup>31)</sup>」と述べられるように、労働力需給調節機関として理解されるようになる。失業者の範囲を1. 老衰・疾病等によって労働できない者、2. 労働を嫌し就職しない者、3. 労働したいが自己の能力に適した仕事を得ることができない者に区分し、1と2を救済事業で、3番目のものを「純粹なる経済問題における失業者<sup>32)</sup>」として、救済慈善の問題ではなく経済産業上の問題として理解する必要があるとしている<sup>33)</sup>。

同様に、職業紹介事業を産業的職業紹介と保護的職業紹介とに区分し「産業的紹介は、求人側より需要する増殖雇員と一方減員解雇者との相互需用供給間に立って、生産作業に適宜ならしめるのである。(略)保護的紹介は、求職者個人の側よ

り鑑別して、保護又は救済上より紹介就職させるのである<sup>34)</sup>」として、労働力需給機関としての役割と個人の性質上問題のある人や疾病・病後の人に対する保護的な役割の2つを示している。

失業はこの時期の社会状況において問題と捉えられていた。職業紹介所は失業問題を解決するための有効な事業と考えられていたのである。その役割には2つあり労働力の需給調節と保護とを明確に区別する必要が認識されている。それは、職業紹介事務打合会の閉会で田子が「職業紹介所の発達の歴史を見ますれば、救済事業として発達して来ましたが今日に於ては人生観に基いて各個性に適合したる職業を与へ、生を楽しませると云ふ大きな使命を持って居ります又同時に労働問題として見ます時分には、労働の調節、一国の産業の運命を支配すると云ふが如き大きな仕事になって居ります<sup>35)</sup>」と述べたように、当初の役割から新たな役割が付加されたものとして理解されているのである。

救済事業に加えて、労働力需給調節機関という役割を担うようになったという考えがある一方で、職業紹介事業が実際に果たす機能としては「不熟練若しくは不定労働者の授産救助」であって、熟練職工の職業紹介を主眼とするものは現在の公益職業紹介所にはない、ともいわれる<sup>36)</sup>。職業紹介所が宿泊救護を兼営している場合が多いため、保護的な救済に限定され、一般労働者が利用できない現状が指摘されている。

もっとも、失業問題の解決には職業紹介事業だけではなく、「公共団体に於て各種の事業を起す、或は多少不急なりと雖事業を起して、その事業によつて救済をし仕事を与へて行くといふ様な方法」もあげられるが、国や県の予算の面から不可能であるため、「結局私は農村に帰るといふことより途はなくなつて来る」とし、帰農による失業問題の解消という意見もある<sup>37)</sup>。

この時期の特徴として、第一に失業者をおおきく2つに区分していること、第二に職業紹介所はこれまでとは異なった新しい役割をもつようになったことの二点があげられる。両者は関係しあっており、貧困者救済としての職業紹介事業は個人的な要因によって職についていない人への対応策として、労働力需給調節機関としての職業紹

介事業は産業上生じる失業者対策として理解されるようになる。

前期と比較すると、失業者の捉え方が明確になっていることがわかる。失業者というカテゴリーを細分化することで失業への対応策も分化し、社会行政上の職業紹介事業の分離が認識された時期である。

#### 4. まとめ

公営の職業紹介事業が登場した時期は、貧困という問題に対して教化や感化といった方法によって解決を図ろうとしていた時であった。貧民への教育によって、その生活習慣を改めさせ、不道徳を戒めることで貧困を解決しようとしていた。

一方で、都市部では流入した人口の多数が浮浪している状態についての対策を考える必要がでてきた。浮浪者に対しては、警察による処罰、強制労働、帰郷、職業紹介といった対策が考えられていた。処罰や強制労働といった対策は、貧民への対策が貧民への教化や感化であったことと同様に、その個人の資質によって浮浪状態となったとして、個人に原因があるという見方に基いている。その個人の不道徳さや不真面目さによって浮浪状態となったために、処罰や強制労働で対応するのである。帰郷については、家出が原因の一時的な浮浪と捉えるために、家に帰すことがその対応となる。そして、職業紹介という対策だが、これは、個人が職を失ったことが原因で浮浪状態となっているために、その個人に職業を紹介することで浮浪状態から脱出できる、ということである。

浮浪者への対策という視点以外に労働者への対策という視点もある。その対策とは、労力の需給の調節を行う機能としての職業紹介である。これは、現在の職業紹介事業を捉える時の視点と同様である。

職業紹介が行政上労働保護に分類される時期には、職業紹介という方法で対応する対象は、失業者と言われるようになる。そして、失業は個人の問題ではなく、社会の問題として捉えられるのだが、その解決の目的は、個人の生活上の問題の解決や個人の生存権の確立ということではなく、社会の安寧のためと捉えられていた。ここでは、

職業紹介はあくまでも失業者を対象としたものであって、それ以外の貧困な状態の者に対する対策ではなかった。

そして、職業紹介事業が経済保護事業に分類される時期には、職業紹介事業の対象者は、労働保護の時期と同様に、失業者と言われている。しかし、失業者は細分化され、不況によって仕事を失った失業者という区分と、老衰・疾病等により労働できない者あるいは労働忌避により仕事に就いていない者という区分をしている。そして、それらの失業者に対して、それぞれ職業紹介という方法で対応するのだが、前者については産業的職業紹介と言われ、紹介によって労働力需給調節機能を果たすことで、解決するというものである。これは職業紹介所の登場期にみた、職業紹介が労働力需給のバランスを図るための機能を持つということと同様の視点である。後者については、保護的職業紹介と言われ、個々に問題を抱えている人に対しての救済、保護としての職業紹介である。

経済保護事業の1つといわれる職業紹介について、明治後半からの約10年間の対象者の捉え方、原因の捉え方の変遷をみた。職業紹介を現在の視点と同様の捉え方をしているものだけでなく、浮浪者への対策、あるいは保護的な救済事業としての捉え方等、多様な理解が存在していた。この多様な理解の中で、職業紹介は1926年に行政上は失業保護という枠に入ることになる。

現在の社会事業史における経済保護事業の分析では、「はじめに」で記したように、1927年に出された「経済保護的施設に関する体系」に基づいており、その中には職業紹介事業は含まれていない。しかし、ある時期行政上経済保護にカテゴライズされ、やがて外れていった職業紹介を分析すると、社会政策の代替としての経済保護事業という従来の評価では収まりきらないことが分かる。

田端が指摘していたこれまでの研究上での経済保護事業の捉え方の曖昧性というのは、第1に、職業紹介事業が簡易食堂や公設浴場と並んで行政上カテゴライズされていたことによる。これらの事業を並列にならべることの違和感は、それぞれの機能を考えれば当然のように感じる。しかし、これまで見てきたように国営化された職業紹介事業が登場した当初には労働力需給調節機能しか理

解されていなかったが、時間の経過と共にそれだけでなく保護、救済という別の側面があるものと認識された。この保護、救済という機能を職業紹介事業が持っているという認識から社会事業のひとつとして理解されていたのである。そして、その後職業紹介事業が保護、救済機能を持つと理解されなくなると、社会事業とは別の事業として受け止められるようになる<sup>36)</sup>。

第2に、公的授産と職業紹介事業との関係が明確にされていないことによる。これは、職業紹介事業が実際には一般労働者ではなく保護や救済が必要な人に対して効果を発揮していたために、公的授産がもつ役割との区別が難しいことによる。保護、救済機能が当時の職業紹介事業にあったことを考えると、公的授産と職業紹介事業の関係は同様の機能をもつ社会事業であったといえるだろう。

## 5. おわりに

職業紹介事業をとりあげて、経済保護事業に対する再評価の視点を提示した。社会事業史の中で経済保護事業を位置づけるために、一連の経済保護事業の中のそれぞれの事業がどのような人のどのような問題を解決することを目的としていたのかを検討してきた。

労働保護や経済保護といったカテゴリーは、時代の経過とともにその事業にこれまでとは異なる役割や機能が求められたり、新たな役割や機能が付け加わったりしたために変化する。職業紹介事業は、そのカテゴリー化の変遷をみていくと経済保護事業として位置づけられていく中で労働力需給調節機能と保護、救済機能という2つが見いだされていくことが分かった。この点は、経済保護事業の意味を検討する上で重要であろう。

## 注

- 1) 田端光美(1995)「武島一義『経済保護事業』解説」武島一義『戦前期社会事業基本文献集2 経済保護事業』日本図書センター所収、p.11
- 2) 池田敬正(1986)『日本社会福祉史』法律文化社、p.551。池本は経済保護の傾向を分析する際に経済保護関連の施設数の推移を検討材料としている。そのデータは内務省統計であり、この中には職業紹介や

- 授産事業も含まれている。池本美和子(1999)『日本における社会事業の形成 内務行政と連帯思想をめぐって』法律文化社、pp.186 - 195
- 3) 池本、前掲書 p.187
- 4) 以下の「社会事業要覧」、「本邦社会事業概要」については「戦前期社会事業史料集成」第2巻ならびに第4巻を参照した。社会福祉調査研究会編(1985)『戦前期社会事業史料集成第二巻』日本図書センター
- 5) 社会福祉調査研究会編(1985)「戦前期社会事業史料集成17」日本図書センター、pp.69 - 89
- 6) 社会局(1932)「社会事業調査会報告(第二回)」社会福祉調査研究会編(1985)「戦前期社会事業史料集成17」日本図書センター、pp.9 - 55。それは、1社会事業機関並経費に関する体系(昭和4年6月19日第五回社会事業調査会において決議)、2一般救護に関する体系(昭和2年6月18日第三回社会事業調査会において決議)、3経済的保護施設に関する体系(昭和2年6月18日第三回社会事業調査会において決議)、4失業保護施設に関する体系(昭和2年6月18日第三回社会事業調査会において決議)、5医療保護施設に関する体系(昭和4年6月19日第五回社会事業調査会において決議)、6児童保護事業に関する体系(昭和2年12月16日第四回社会事業調査会において決議)、7社会教化事業に関する体系(昭和4年6月19日第五回社会事業調査会において決議)である。
- 7) 例えば、池田、前掲書 p.551、吉田久一(2004)『新・日本社会事業の歴史』勁草書房、p.227
- 8) 田端、前掲論文 p.2
- 9) ここで公的な職業紹介事業と呼ぶのは、経営主体が公営という意味である。慈善団体が行ったものとしては、1901(明治34)年私立第一無料宿泊所による無料職業紹介があった。また、1906(明治39)年には救世軍本部に職業紹介所が設置された。なお、職業紹介事業の変遷については、豊原又男『職業紹介事業の変遷』(財団法人職業協会、1943)、『労働紹介』(丁未出版社、1920)、川野温興編『国営前の職業紹介事業』(豊原又男氏古希祝賀会、1941)等参照。
- 10) 中央慈善協会(1915)『慈善』第七編第一号、p.62
- 11) 生江孝之(1910)「慈善事業に対する時代の趨勢」中央慈善協会『慈善』第二編第一号、p.55
- 12) 荘田平五郎(1910)「救済事業に関する雑感」中央慈善協会『慈善』第二編第二号、p.15。
- その他の否定意見として、「公立紹介所の必要は未だ我都市問題として顕出するに至らず。」井上(1909)『自治要義』博文館
- 13) 床次竹二郎(1912)「三教会同に関する私見」(前田蓮山(1939)『床次竹二郎伝』、p.281)
- 14) 沼波政憲(1911)「無料宿泊者に対する実験」中央慈善協会『慈善』第二編第四号、p.82
- 15) 米田庄太郎(1912)「貧民の研究」中央慈善協会『慈善』第三編第三号、p.87
- 16) 鈴木文治(1911)「浮浪人の状態に就て」中央慈善協会『慈善』第二編第四号、p.86
- 17) 留岡幸助(1915)「浮浪人の処分」中央慈善協会『慈善』第六編第四号、p.18
- 18) 東園基光(1918)「東京府下貧民の状態並に其救済」中央慈善協会『社会と救済』第二編第一号、p.17。ただし、これは職業紹介の行政上の区分が労働保護とされた時期と同時期のものである。
- 19) 丸山鶴吉(1913)「浮浪者の救済」中央慈善協会『慈善』第五編第二号、p.24
- 20) 留岡、前掲論文 p.48
- 21) 米田庄太郎(1916)「浮浪人の科学的研究」中央慈善協会『慈善』第七編第三号、p.26。ただし米田は「真に経済的原因より起る浮浪人は比較的少数」であり、「主として本来浮浪的傾向の強いことよりして特に病的原因よりして起れるものであることが理解されるのである」と述べている。(米田、前掲論文 p.35)
- 22) 布川孫一(1915)「内外に於ける職業紹介事業」中央慈善協会『慈善』第七編第一号、p.52
- 23) 久保田政周(1917)「労働者保護に関する雑感」中央慈善協会『慈善』第一巻第一号、pp.44 - 46
- 24) 米田、前掲論文 p.22
- 25) 水野鍊太郎(1917)「救済事業の三大時期」中央慈善協会『社会と救済』第一巻第三号、p.3
- 26) 泉二新熊(1918)「世界大戦と犯罪及社会的保護事業」中央慈善協会『社会と救済』第二編第五号、p.8
- 27) 亀田豊治朗(1917)「貧乏論」中央慈善協会『社会と救済』第一巻第二号、p.15
- 28) 近藤駿介(1918)「貧民に対する警察と救済事業」中央慈善協会『社会と救済』第一編第五号、p.26
- 29) 近藤、前掲論文 p.28
- 30) 小河滋次郎(1918)「職工の保護に就て」中央慈善協会『社会と救済』第一巻第四号、pp.5 - 6
- 31) 挟間茂(1920)「失業者問題及失業防止」中央慈善協会『社会と救済』第四巻第二号、p.21
- 32) 挟間、前掲書 p.9
- 33) 失業者の範囲について、生江がすでに「就職を欲



- しても得難いもの」、「疾病や、虚弱や若くは不具等の身体上の欠陥の爲め就職し難きもの」、「常職を欲せざる性癖を有する者等」をあげているが、それぞれがどのような手段によって解決されるべきかについては言及していない。生江孝之（1918）「失業問題と職業紹介事業（上）」中央慈善協会『社会と救済』第二編第四号、p. 19
- 34) 原胤昭（1921）「職業紹介に関する二区分」社会事業協会『社会事業』第五卷第二号、p. 19
- 35) 田子一民（1922）「職業紹介事務打合せ閉会に際して」社会事業協会『社会事業』第六卷第五号、p. 48
- 36) 小島幸治（1920）「失業救済の制度と経済の発達階級（承前）」中央慈善協会『社会と救済』第四卷第八号、p. 39
- 37) 添田敬一郎（1920）「社会問題に就て」（大正9年静岡県開催内務省社会事業講習会講演）
- 38) その後の職業紹介事業の変遷について、職業紹介事業が貧民救済としての機能から、労働力の需給調節機関へ転換する過程については澤邊論文参照。澤邊みさ子（1990）「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—」慶應義塾経済学会『三田学会雑誌』83巻特別号—I、（1992）「職業紹介法施行以降の職業紹介事業の展開—社会事業から社会政策への脱皮—」慶應義塾経済学会『三田学会雑誌』85巻3号