

なぜ職業紹介は国が行うのか

神林 龍

(一橋大学准教授)

『何人ト雖モ職業紹介事業ヲ行フコトヲ得ズ』

現在の職業安定法ができる以前、1938年に改正された職業紹介法2条に堂々と据えられた文言である(法律の制定自体は1925年)。国家総動員体制下であったとはいえ、ここまで強烈な統制意思がこめられた条文もめずらしいのではなからうか。ともかく、この後、事業としての職業紹介は国が独占的に行うこととされ、全国に国営職業紹介所が設置されていった(神林 2000, 2005)。これが、現在のハローワークの前身である。

戦後1947年に職業紹介法を引き継いだ職業安定法においても、「何人モ、有料デ又ハ営利ヲ目的トシテ職業紹介事業ヲ行テハナラナイ」とされた(32条1項)。但書の後に美術や音楽などいくつかの例外が定められたものの、有料職業紹介事業を原則として禁止する方針は維持され続け、実に半世紀後の1997年に至るまで継続した。この間、「職安」¹⁾は文字通り全国津々浦々にまで進出し、1950年代には年間入職者の3割をカバーするにまで成長した。1999年に職安法上の基本方針が改正され、営利職業紹介が許可制として認められるようになったとはいえ、最近でも入職者に占めるシェアは2割を維持している。

さて、それでは国がここまで職業紹介事業に関与することに執念を燃やした理由は何であろうか。もっとも簡単な理由はILO条約である。ILO条約は国際条約なので、批准してしまったら国内法を整備する(あるいは国内法を整備して批准する)必要がある。実はILOは設立当初より営利職業紹介を禁止する意向を明確にしており、すでに1919年の第1回会議で採択された第2号条約(正確には同時に採択された第1号勧告)のなかで営利職業紹介を禁止する方針を謳っていた。日本はこの条約を1922年に批准しているので、本稿冒頭で紹介した職業紹介法はその国内法としての役割をもっていることになる。戦後直後第88号条

約を採択し公営紹介の原則を確認したあと、1997年および1999年の営利紹介の解禁時には、ILOは第181号条約(および第188号勧告)を採択し、営利紹介禁止の基本方針を転換している。このように考えると、日本が1920年代に公営無料職業紹介を導入したあと1930年代に営利紹介を原則禁止し、さらには1990年代に方針を転換して営利紹介を解禁したのは、ILO条約の変転と完全に対応しているのがわかる。現実にも、規制改革・民間開放推進会議でハローワークの民営化が議論された折には、ILO条約との整合性が問われており、日本の職業紹介政策がILO条約から完全に独立しているとはいえないだろう。

しかし、たとえば第2号条約では無料の職業紹介が行われることが求められているだけで、営利紹介を禁止する条項は批准手続きの必要がない勧告に別置されるなど、ILO条約では批准国に規制の程度を選択する余地が与えられていた。そもそも、すべてのILO条約を批准する必要もなく、現に2009年1月現在、183のILO条約のうち日本政府が批准しているのは48と4分の1程度に過ぎない。確かに、ILO条約とその背後にある国際的規範は無視できるものではないにせよ、職業紹介事業の公的独占政策の推進には、やはり「営利紹介禁圧すべし」という日本政府の強い政策意思が反映されていると考えたほうがよいだろう。

そこでキーワードとなるのが「弊害」という日本語である。この語は、職業紹介法が制定される以前の19世紀末から、日本の労働現場の現状を報告する政府文書に頻繁に登場し、営利職業紹介を禁止する有力な根拠を与えていた。当時の劣悪な労働環境を告発したとして著名な『職工事情』にも、

『紹介人なる者こそ弊害の原因なることは、左に述べるところの募集の次第によってこれを知るべし』²⁾

と記され、紹介人と呼ばれる募集担当者がさまざまな

甘言を弄して労働者の募集に奔走する姿が描かれている。その内容は

- ・労働時間には一定の制限ありて、それ以上は各自自由なる生活をなすを得ること。
- ・毎週一日の休業日あり。その日には芝居見世物の観覧をなすを得ること。
- ・寄宿舎の食物は極めて美味にしても、無料なること。
- ・賃金は地方郡村にて労働をなすに比し、数倍なること。
- ・各種の賞与・救済の制、具わって、その額もまた少なきにあらざること。
- ・学校および病院の設備あること。
- ・契約年期中はもちろん、入場即日たりといえども意に満たざることあらば、何時にても帰郷するを得ること。
- ・都会見物の好機会たること。

といったことであつたという。ところが、『工場生活をなすや、各種の事情は全く予期するところのごとくならず。その疾苦堪えるべからざるものあるにおよんで、始めて紹介人の欺瞞を覚』るといった有様であつた。一方、『意を決して工場を辞し去らんとするも、旅費の出所なく、また会社はその逃亡を防ぐため諸般の手段を講』しており、『意志の弱きものは涙を呑んで契約期間は工場にとどまることとな』る。報告書では、『これを要するに、紹介人の行為より生ずる弊害は、これを軽々に看過すべからず』とまとめられている。紡績業の場合、大規模工場は大阪・神戸と東京に集中し

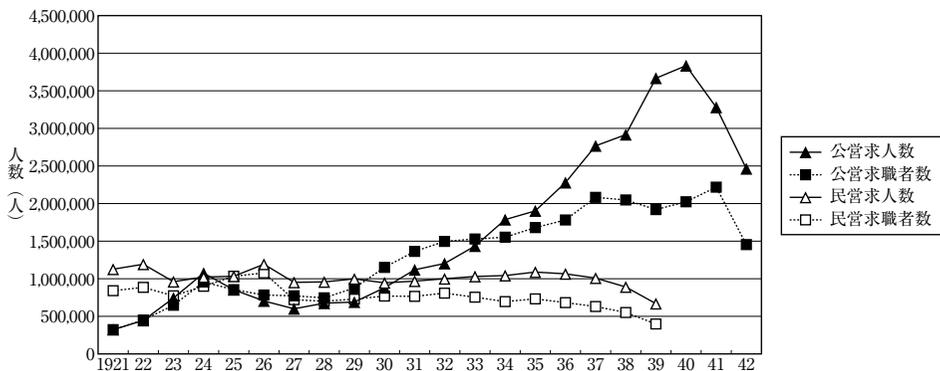
ており、山村地域に就業の実情が伝わりにくかった。このことを利用して、強引に労働者を募集していたのが紹介人と呼ばれる仲介業者とみなされたわけである。

実は、仲介人の弊害はこのような労働条件にまつわるエピソードにとどまらない。報告書は続けて、「職工争奪の事実」を指摘する。たとえば、ある労働者がある工場へ紹介して紹介料をとり、その労働者を途中でやめさせて別の工場に紹介することを繰り返して紹介料を荒稼ぎする業者や、労働者を誘拐して別の工場へ紹介するような業者がいることが述べられている。さらにこれらの業者の『中には、某組と称する団体あり。詐欺的行為をもって工女の紹介をなす。この団体の首領は著名なる賭博の親分なりし』とも記されている。現代の指定暴力団山口組が神戸港の工夫供給業から身を起こしたことは有名であるが³⁹⁾、明治大正時代の営利職業紹介業は、少なくとも報告書執筆者には、詐欺と暴力にどっぷりとつかった無法地帯だと認識されていたといえる。

以上の政府報告書が忠実に実態をあらわしていたとすれば、政策担当者が新産業の育成に際して国公営の施設で職業紹介を担当したほうが望ましいと思いついたとしても、驚くに当たらない⁴⁾。現実にはこのような考え方にそって、東京市や大阪市などの地方公共団体レベルでの無料公営紹介ははやくも日露戦争後に設置された。また、第1次世界大戦後になると、前述のようにILO第2号条約ののっとりて無料の公営紹介を整備することを目的とした職業紹介法が立法された。

当初識者は、無料の公営紹介さえつくれば、不合理にまみれた営利職業紹介などたちどころに消え去るだろうと楽観視していたようである。ところが、事態は

図 職業紹介事業の推移 (1921-1942)



出所：中央職業紹介事務局『職業紹介年報』，厚生省『職業紹介統計』，労働省『労働行政史』。

それほど単純ではなかった。次の図は当時の民間紹介と公営紹介の求人数と求職数の推移を比較したものである。

この図でも明らかなように、求人数で公営紹介が民間紹介を上回るのはようやく1931年になってからであった。ただし、公営紹介の求職者数の増加はそれよりも早いので、結果として民間紹介の求人倍率は公営紹介よりも高水準で推移したことになる。現に、この間の求人倍率と求人充足率を計算してみると、次の表のようになる。

表 民間紹介と公営紹介の求人倍率・充足率

	求人倍率		充足率	
	民間	公営	民間	公営
1921～1926	1.20	1.04	0.50	0.39
1927～1938	1.38	1.02	0.50	0.38

資料出所：『職業紹介統計』より作成。

注：求人倍率＝求人数/求職者数。

求人充足率＝就職者数/求人数。

公営紹介では民間紹介よりも求人倍率・求人充足率ともに低く推移していたことがわかる。確かに民間紹介では1930年代以降求人求職ともに数は伸びていないが、数的にも質的にも一定の役割を担い続けたといえよう。

この事実は、詐欺と暴力の世界が一定程度残存したことを意味するのだろうか。もちろん、その可能性は否定できない。しかし、そうではない可能性もある。すなわち、営利紹介も意外に労働市場での役割をまっとうに担っていたという可能性である。この点についての詳しい議論は神林（2005）に譲るが、要点をまとめると次のようになる。

●公営紹介

- ・利点：無料サービス。財政的裏づけ。
- ・難点：基本的な求人情報と求職情報の収集ができない。

●営利紹介

- ・利点：求人側との長期的な関係を保持。求人者の情報を蓄積することを通じて、求人・求職相互の情報伝達を促進。事後的な仲介、求職者の身元調査など就職後の雇用関係にも一定の影響力を行使。
- ・難点：新規分野への参入が遅い。

確かに『職工事情』にとりあげられた無法がまかり通っていた時期もあった。しかし1920年代以降、市民社会と市場経済の発達にともない、紹介業者や使用者にとって安定的継続的操業の価値が大きくなってくると、暴力的かつ瞬間的に超過利潤を奪い取るよりは、安定的継続的に利益を確保できるように制度が洗練されていったともいえる。たとえば、『職工事情』においても批判の槍玉にあげられた製糸業においては、長野県諏訪地方で20世紀初頭より同業団体が個別使用者の紹介過程に介入し、雇入情報の一元化や契約書の統一化を志向するなど、職業紹介の制度化が進んだ。同時に、労働供給側の村落共同体が「女工供給保護組合」なる団体をつくり、就業先へ監視者を派遣して紹介内容と実際の就業条件との異同を確かめる例も見られるなど、さまざまな経済主体が社会的費用を投じることで求人求職時の不誠実な行為を抑制するルールがつくられていった（詳しくは神林（2006）を参照のこと）。一般に仲介者は求人と求職の間の情報格差を利用して利益をあげるが、それゆえに求人間・求職間・求人求職間の情報融通を妨げるインセンティブをもつ。諏訪地方に発達した制度は、当事者間の情報融通を促進することで、仲介者の過剰な行動を抑制する効果をもったことが想像できる（そしてこういった制度が発達した先には、職業紹介事業単独で利益を生み出せなくなるという結果があるかもしれない）。現実の統計上あらわれた営利紹介の残存も、こういった制度的洗練が一定の経済合理性をもっていたことの証左でもあろう。

もし営利紹介事業に経済合理性が具わっているのであれば、1938年以降の国による独占体制はまったく政治的意味合いしかなかったのであって、国による職業紹介はなくてもよいものなのであろうか。この疑問に対しては、短絡した回答を出すよりも、いくつか論点を探求したほうがよいだろう。

まず考えるべきは、戦前において営利紹介で効率性が保たれた分野は限定的で、必ずしも1930年代に新規に発達した産業ではないことである。なかでも、上記で例示した諏訪地方の製糸業は、アメリカ市場での国際競争に打ち勝ち莫大な利益を獲得した産業という特徴をもつ。それゆえにこそ、求人側も求職側もさまざまな社会的費用を投入することで私的制度を形成し、国家の介入を待たずとも仲介者の逸脱行動を抑えることができたという考え方も成り立つ。そう考えると、

すべての産業や職種、地域で諏訪地方の製糸業のように社会的費用を負担できるかは怪しい。その場合、私的な制度形成に任せていると、なかなか仲介者の逸脱行動を抑えることができない可能性がある。このときは国がインフラを提供し、仲介者が過剰な利益を得る可能性を抑制する必要があるだろう。情報融通に規模の経済性が働くとすれば、地方公共団体よりも国自身が主体となることにも理由はある。

もちろん、この理屈は国による職業紹介の根拠となっても、営利紹介を禁止する根拠とはならない。営利紹介をわざわざ禁圧した理由を考えるためには、本稿でみてきた歴史的プロセスがヒントになる。実は、上にみた諏訪地方の製糸業の職業紹介組織は、1930年代後半に国営職業紹介所に吸収されたことがわかっている。結局、求人や求職の情報の蓄積と信頼関係の構築が必要な職業紹介業務は一朝一夕に参入できるものではなく、それは国営組織として同じことだった。この性質は職業紹介業一般に通じ、諏訪地方の製糸業のように高度に制度化された紹介網についても、都市部の戸内使用人や雑業層に厚く残存した低スキル低賃金労働に関する営利紹介についてもあてはまる。だとすれば、国営紹介網を発達させる手っ取り早い方法は、営利事業を法律で禁止し、既存の民間組織を吸収・再編することだったと考えられないだろうか。こうすれば、比較的制度の整った部分も、比較的制度が整っておらず仲介者の行動に介入したほうがよい部分も一度に整頓することができる。現実にも、1930年代以降、国営紹介業務の効率性が急速に改善し、一定の水準を保った事実の説明にもなる。国家総動員体制は、そのような強権を発動するのに適した政治的状況だったのである。

以上のように考えると、職業紹介網が一時国家独占のもとに置かれたのは、低所得者層の雇用確保という社会政策的意図ももちろんあるが、実はすこぶる歴史的事情によったとも考えられる。しかし、この歴史的偶然はそれほど軽視すべきではない。なぜなら、もし現在のハローワークの基幹が、そもそも民間に発達した紹介網を吸収したものであったとすれば⁵⁾、ハローワークはそもそも営利紹介の要素を色濃く受け継いでいることを示唆するからである。近年の市場化テストの結果を見る限り、ハローワークが必ずしも非効率ではないことが示されているが、それには相応の理由が

ある。このとき、ハローワークと民間職業紹介事業者との間に、ステレオタイプな公営対民営の対立を当てはめるのは危険になる。さらに、現在のハローワークは、戦中から戦後の公的独占を背景として巨大なガリバー事業体を形成していることも加味する必要もあるだろう。ともあれ、職業紹介に国がどの程度関与すべきかを現在考えるのであれば、本稿で紹介したような歴史的な事情を念頭におくことも必要になってくるだろう。

- 1) 公共職業安定所の略称。昔風の言い方で「ショクアン」と読む。現在の「ハローワーク」の呼称はいわば官製の愛称である。筆者の個人的体験では、古参職員の中には「ショクアン」という呼ばれ方を好まない人も多く、「コウキョウショクアン」あるいは「アンテイジョ」とすぐに訂正されることが多かった。使い方は要注意である。近世の職業紹介事業者に「ケイアン」（慶安、桂庵、慶庵などと表記される）と呼ばれた一群があり、明治期以降には専ら芸娼妓の斡旋屋のイメージがもたれていた。自らが否定した社会的存在と呼称が似ることを本能的に避けているのではないか、というのが筆者の根拠のない憶測である。
- 2) 土屋喬雄校閲『職工事情第一巻』（綿糸紡績職工事情）p. 51。新字体への変換、カナ書き、句読点などは筆者が変更した（以下同様）。ちなみに、人口に膾炙している『職工事情』という名称は、各産業の各々の報告書の総称で、実際には『綿糸紡績職工事情』『製糸職工事情』『織物職工事情』などと付録の合冊となっている。ここに記したのは綿糸紡績業からの引用であるが、他産業においても同様の例が繰り返し報告されている。
- 3) 猪野（2008）。また、このような紹介人（募集人）の形態を考えると、契約形態としてはまったく類型が異なる労務供給と職業紹介が、実態としては区別がつきにくかったことも理解できよう。
- 4) 『職工事情』が主に調査対象としているのは、明治時代に入り発達しはじめた軽工業部門である。それとともに近世以来の紹介業として、女中や芸娼妓を売買する口入屋も存在していた。
- 5) 戦前期の郵便網・鉄道網・道路網など諸インフラの中には、このような形で整備されたものも少なくない。

参考文献

- 猪野健治（2008）『山口組概論』ちくま新書。
 神林龍（2000）「国営化までの職業紹介制度——制度史的沿革」『日本労働研究雑誌』No. 482, pp. 12-29。
 神林龍（2005）「民間紹介は公営紹介よりも「効率的」か——両大戦間期のデータによる検証」『日本労働研究雑誌』No. 536, pp. 69-90。
 神林龍（2006）「労働者の引き抜き問題とルールの確立——明治期諏訪地方の事例」澤田康幸・園部哲史編『市場と経済発展』東洋経済新報社、第9章、237-257頁。

かんばやし・りょう 一橋大学経済研究所准教授。最近の主な論文に「非正社員の活用方針と雇用管理施策の効果」『日本労働研究雑誌』No. 577（有賀健・佐野嘉秀氏との共同論文）。労働経済専攻。