

# 公共職業安定所は国民の苦境にどのように向き合ってきたか

奥津 眞里

(元労働政策研究・研修機構統括研究員)

公共職業安定所は、所管地域が定められた職業紹介機関だが、利用者には国の雇用政策に沿った指導・助言を行い、全国の産業・経済の動向に合わせた労働力需給調整の機能を担う職業安定機関である。職業紹介は、もともとは民間の営利事業や福祉事業として発生したが、その後、各地の職業紹介事業関係者から国営化を要請されて国営化され、現在では公共職業安定所の中核的な業務となっている。公共職業安定所は、利用者に所管地域での個別サービス提供を基本にしているが、産業構造や職業構造の転換期には、国内外の労働事情を視野に入れた広域的な職業紹介や職種転換の職業訓練等を実施して、利用者のニーズが労働市場の実情に合うように調整してきた。COVID-19の影響による失業や休業が発生した状況でも同様で、利用者の状況に合った労働移動支援や企業の雇用維持支援等の方策が選択・提供されている。今後、多様な働き方が普及すれば、雇用のセーフティーネットとして、職業紹介や雇用維持支援には懇切な情報提供の重要性が増す。それには地元企業の雇用と雇用形態以外の労働力活用状況の熟知、来所ニーズの背景を捉える技術、生活基盤や経営事情に配慮する施策、求職条件や求人内容の調整能力が重要になる。ついでには特に職業紹介において職業相談本来の特性を発揮することが望まれていくであろう。

## 目次

- I はじめに
- II 多様な業務の中の職業紹介
- III 国の職業紹介事業との関わり方の変遷
- IV 地元サービスと全国的な労働力需給調整——多様な業務と工夫
- V 働き方の多様化と今後
- VI セーフティーネットとしての現状と今後の課題

## I はじめに

公共職業安定所は職業紹介や雇用保険の失業等給付の窓口として国民に知られ、さらに雇用改善等の各種助成金の申請手続きなどにも利用される国の機関である。職業安定法第1条の「職業安定

機関」であり、労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律では第2条の「職業紹介機関」として第15条の「職業安定機関」の役割を担っている。つまり、求職者と求人者を結びつける職業紹介を中核にして多様な業務を行い、地域の実情に合わせた個別サービスと全国的な産業・経済動向を視野に入れた労働力需給調整を行う国の機関である。本稿は公共職業安定所が多様な業務を行っていることを踏まえた上で、公共職業安定所の職業紹介と労働力需給調整の機能に視座を置き、業務の特徴及び課題と展望について論ずることとする。その際、何故、国が個々の国民への対面サービス事業を直接行っているのかについて、これまでの経緯を整理して、公的機関としてのあり方を検討する。

## II 多様な業務の中の職業紹介

現在、公共職業安定所の業務は職業紹介、職業指導・職業相談、雇用保険業務、無料職業紹介事業者への援助、公共職業能力開発施設の職業訓練の斡旋等となっている。いずれも国民の職業生活に密接で、労働者と事業主の双方から問題解決の援助機能を期待される分野である。2020年にCOVID-19(以下、「コロナ」という)の感染拡大が社会の脅威となってからは雇用調整助成金の申請窓口としての顔が強調されたが、これは労働者には失業防止の機能が、事業主には雇用維持支援の面から経営支援の機能が期待されたからである。

一方で、雇用政策は既に“労働移動支援型への政策転換”(「日本再興戦略2013」(閣議決定))へと踏み出している。2017年3月には、働き方改革実現会議(議長:総理大臣)で多様な働き方に向けた労働環境の見直しの方針が決定され、12月の閣議決定「新しい経済政策パッケージ」では「成長分野への人材移動と多様で柔軟なワークスタイルの促進」のために労働移動支援助成金の拡充が盛り込まれた。その後内容の一部と予算規模は見直されたが、人材流動性を高める政策方針は引き継がれている。労働施策基本方針(平成31年厚生労働省告示第12号)には、職業キャリアの長期化、急速な技術革新や産業構造の変化で企業・労働者双方の中途採用や転職・再就職のニーズの高まりに対応する転職・再就職支援、職業紹介の充実を図る施策の充実が盛り込まれている(同方針第2章6)。

こうした将来見通しに立った政策と労働市場の日々の実態にあわせて、公共職業安定所は来所者のニーズに応じたサービスを提供するので、転職等を希望する求職者や転職者を支援する事業主が来所すれば、その意向に沿う手だてを講じ、他方、失業予防や雇用維持を求める利用者には、その希望に相応しい手立てによる対応に努める。

ただし、国の職業安定機関としてのサービス提供とは利用者の希望を単純に受け入れるという意味ではない。職業安定法第5条に定める職業紹介と職業指導は、国全体の労働力需給調整につなげ

る手段としての意味を含む国特有の機能である。

公共職業安定所は違法行為の取り締まりや民間活動を規制しない“役所”だが、雇用関係法令の遵守を企業等に求めることについては実質的な影響力を有する。たとえば、障害者雇用率<sup>1)</sup>や高齢者雇用確保措置<sup>2)</sup>について企業等が国の指導に従わず法令違反を続けた場合には、納付金を課し、あるいは企業名公表等で対処するのは労働行政の中央組織だが、公共職業安定所は日頃から所管地域の企業の雇用実態を多種の業務の中で把握している。職業紹介の窓口でも法令遵守を指導・助言する機関として動き、法令違反等の不適切な求人が出されれば、指導して是正された後に受け付けるのが基本である。

ところで公共職業安定所において、職業紹介が多種の所管業務の中核に位置付けられる重要なものであることは過去から現在まで揺らいでいない。そのため、利用者一人ひとりのニーズを理解する姿勢を保つという利用者主体のサービスを意識して取り組むことが公共職業安定所の業務方針とされてきた歴史も長い。1935年の地方職業紹介事務局長会議で、内務省社会局長は職業紹介事業が事務的に流れることを警戒して求人者と求職者の話をよく聴いてそれぞれの事情を理解し、彼らの立場に立って懇切丁寧に対応するようにと訓示し(石原1968)、1938年制定の職業紹介業務規程第3条では懇切、公平、迅速の執務原則が示されている。

近年も同様で2012年に総務省が行った公共職業安定所の職業紹介等に関する行政評価・監視で基礎資料の一つに使用された厚生労働省職業安定局作成の一般職業紹介業務取扱要領(平成16年)には「求職者サービス」と「安定所のサービス」の語が用いられ、それぞれのサービスとして職業紹介では求職者に職業相談や職業指導を、求人者に産業雇用情報の提供や雇用管理改善の助言等を懇切に行うようにと記されている。また、2020年の同省のホームページには「2020年からハローワークのサービスが充実します」のサイト(厚生労働省2020)があり、その中に「求職者や事業主の方に対する支援サービスを展開」という言葉がある。サービス行政という意識は公共職業安定所

の歴史の中で培われた伝統的な自己概念<sup>3)</sup> (self-concept) になっているといえよう。個別の職業紹介と全国的な労働力需給調整の業務は、この概念が根底に置かれてなされることになる。

とはいえ、国が職業紹介事業を開始したのは80年ほど前の1938年から過ぎず、それまでは民間や市町村が行っていた。では、何故、国が職業紹介事業を直接行うようになり、しかも現在も行っているのでしょうか。次に、その理由を国と職業紹介の関わりの経過に求めてみる。

### Ⅲ 国の職業紹介事業との関わり方の変遷

#### 1 取り締まりから公益事業の勧奨へ

職業紹介は仕事と働き手を結びつける行為である。個人が知人に仕事を斡旋したり、地域の顔役が仕事に適した人物の紹介をしたりすることは古くから行われてきた。人が集まって共同生活をすれば、共同社会に必要な仕事が生まれる。だが、土木工事のように事業規模が大きかったり、専門知識や技術が必要になる作業では、古代であっても役所が地域住民を無選別に徴用するだけでは必要な労働力を充足できない。仕事に適任者を結びつけるには、事業における作業内容に精通しており、かつ、どこにどのような能力の所有者がどれだけいるかを知っている必要がある。そこで、地域の世話役や工事等の事業の実施主体から依頼された業界の顔役等が働き手を手配することになることが多くなる。しかしそれは、それらの適任者探しの依頼を受ける人々が日頃から職業紹介を職業としていたわけではない。働き手も求職者だけではなく、技術指導や創造活動の観点から依頼されて仕事を受諾する人々が存在した。たとえば、578年創業で約1400年の歴史を持つ建設会社の開祖は工匠（技術者）で、飛鳥寺の建設のために隣国から招聘された（金剛組 HP 2020）のはその一例である。

国の職業紹介への関わりの始めは民間事業者の取り締まりと許認可である。中島（1988）によれば、日本で職業紹介業という業種が確立したのは

江戸時代で、民間の営利事業であった。江戸時代は家庭の家事使用人や商店や職人の働き場での小口の求人が主であったが、明治期になると国の殖産興業政策を背景に、大規模工場を設けた製造業を中心に大量の労働力需要が発生した。急拡大する労働力需要を満たすために募集人や周旋人といった人々が出て、それを利用する企業が多く出た。募集人等は報酬を得て人集めをするのだが、偽りの条件で就職を強引に勧誘するなどのことが少なくなかった。国は明治5年に「雇人請宿規制」を設けるが、募集人等の金銭トラブルや強引な募集行為<sup>4)</sup>の横行は止まず、国の規制をもとに府県での取締規則も作られていった。

その後、大正時代になってからは、国は“取締り”から“公益性”に視点を移して職業紹介事業を奨励するようになった。民間事業として存在していたそれまでの職業紹介のあり方が近代産業社会のニーズに対応しきれなくなったからである。

明治・大正期は数次の戦争と大災害により人手不足と失業の大量発生が幾度も入れ替わり、宗教団体や慈善団体等が無料の職業紹介事業を始めた。安田（1981）は、最初の例を「明治34年4月 東京市本所区私立第一無料宿泊所ニ於テ職業紹介ヲ開始ス」と記録している。失業者など貧困に苦しむ人々を対象とする営利を求めない無料職業紹介であった。だが、職業紹介事業を行う慈善団体等の数は限られ、活動範囲も慈善や福祉としての取り組みであって、産業の復興を急がねばならない全国各地の深刻な労働力需要と失業に十分に対処できなかった。こうした民営事業のみでは広範な地域での問題解決に十分に対処できない状況を見て、国は市町村に公益職業紹介所を設置する必要から、1909年に東京、大阪等の六大都市に市町村による公益職業紹介所の設置を勧奨し、経費の国庫補助を開始した。

その後は、六大都市以外の市町村でも公立、私立の公益職業紹介所（営利事業と区別して無料職業紹介所ではなく、“公益職業紹介所”と称された）が次々と開設された。だが、このことは多数の失業者救済には市町村の域内での職業紹介では雇用量に限界があり、失業者の就職先確保が難しくなることを浮き彫りにしただけでなく、市町村等が財

政負担の重さを痛感する機会にもなった。

数年後に、第一次世界大戦（1914-1918）が始まると、経済活動の活発化により労働力需要が急拡大し、労働市場は求人超過となる。その間は地域ごとの職業紹介事業が独自に動いては、全国各地で生み出される大量の労働力需要を機動的に労働者の就職と結びつけることは至難になった。ところが戦争が終わると、軍需産業を中心にして多くの企業で生産縮小と人員整理が行われることになり、また大量の復員兵が求職者となって、労働力の需給バランスは反転し、再び就職難の社会となった。直前の時期とは労働力需給のバランスが180度異なる労働市場において、ここでまた地域ごとの職業紹介事業では問題解決が困難になると実感されて、職業紹介事業の全国的な連絡や調整が市町村等から望まれるようになった。

1920年には国は職業紹介所の設置勸奨を全国の市町村等に拡げることにした（内務省地発第98号）。また、広域職業紹介及び各職業紹介所の連絡統一を行う中央職業紹介所を設けることとし、労使協調を目的とする財団法人協調会（以下、「協調会」）を中央職業紹介所に指定した（安田1981；偕和会1965）。協調会は、内務大臣の発議で労働争議の頻発や米騒動の拡大という社会情勢を背景に設立された団体である。労働者、資本家、公益・政府の代表者で構成される機関が目指され、渋沢栄一や清浦圭吾など政財界の代表が賛同し、財界と政府が出資して創設された経緯がある。労働団体等にも参加が呼びかけられたが、労働団体は参加を拒否して運営に関わらなかった。しかし、労使協調の方針を堅持して運営された（梅田2004；偕和会1965）こと、また、中央職業紹介所や社会政策の調査研究等の他の事業でも公平な視線での労使協調の姿勢が貫かれたことは、協調会の事業実績から十分に理解できる。中央職業紹介所については、当初は政府指定であったが、1921年には職業紹介法での指定となった。

これに先立ち1919年に採択されたILO条約第2号「失業ニ関スル条約」では中央官庁の管理下に無料職業紹介所の制度を設けることとされた（日本の批准は1922年）が、この時点で、国は職業紹介所の直接の設置・運営を手掛けていない。

財政事情等があったとしても、職業紹介事業については地域の取り組みと雇用の当事者である労使の自主性を重んじる方針があったといえよう。

## 2 職業紹介所の国営化要請運動と法律整備

1922年に国の機構改革があり、職業紹介事業は内務省の外局として新設された社会局の所管となって、中央職業紹介所が協調会から社会局に移管された。それに伴い協調会が行っていた広域職業紹介と各地の職業紹介事業の連絡統一の役割も社会局に移った。その翌年の1923年に関東大震災が発生し、東京及びその隣県が被災して大量失業が生じた。被災対応として、国は緊急に土木工事などの事業を起こして失業者救済を行ったが、同時に被災しなかった地域への広域的な職業紹介の必要に迫られた。そこで、被災地の失業者を移動させるために、それまで設置がなかった市町村等にも職業紹介所の普及・充実をさせる方針を掲げた。だが、設置主体が地域ごとに異なる既存のシステムでは広く分布する需要地への機動的な職業紹介は至難であったため、1924年には、各地の職業紹介所等から国が職業紹介所を直接経営すべきだとの意見・要望が出された（豊原又男氏古稀祝賀会1941）。

その後、1931年から再び軍需景気と徴兵による労働力不足になると、今度は各地の職業紹介所は、地元の求人充足のためには他地域での積極的な求人活動が必須になった。だが実際には、市町村等が他地域で活動することは地方団体の性格や財政上の事情から決して容易ではなく、むしろ難しい問題だった。

この再三の労働力需給バランスの変化を背景に、全国的な需給調整を図り市町村の財源問題を解決するには、国が職業紹介所を直接経営すべきだとの職業紹介の現場からの要望は増々強くなり、国営化運動といえる形にまでなった。1935年には府県、市町村、職業紹介所、社会事業協会等が職業紹介所の国営化を求める陳情書を内務大臣に提出し、さらにその後国会請願に至り、採択された（衆議院1935、収社第484号）。その結果、1938年には職業紹介法が改正されて職業紹介事業の国営化がなされた。

こうした経過を丁寧に辿れば、国営化には職業紹介の現場に、労働力需給調整の実効性についての切実な願いがあったと理解できる。国営化について、神林（2009）は営利職業紹介を禁圧する国の意思の反映だとするが、上記の事実は、それよりも職業紹介現場のサービス追求の熱意が国営化を実現させたことを語っている。

では、国営化がどのような実績をあげたのが問題になる。それを次にみていく。

#### Ⅳ 地元サービスと全国的な労働力需給調整——多様な業務と工夫

職業紹介事業の国営化後も第二次世界大戦が終結するまでは人手不足が続いた。だが、1945年に敗戦で終戦を迎えると、国内産業は甚大な被害を受けており、多くの国民は就職難と失業で苦しみ、また、国の政策は進駐軍の命令と意向に従うものとなった。そうした状況下の1947年に、職業紹介法の廃止、職業安定法の制定により、職業紹介所は公共職業安定所へと名称変更された。次いで失業保険法と緊急失業対策法が制定され、公共職業安定所はそれらの法に基づく業務も担うことになった。

しばらくは圧倒的な求職超過の情勢が続くが、サービス行政という組織の自己概念と多様な業務を所管していたことは、地元の求職者と求人者のニーズに日々向き合う公共職業安定所に、職業紹介の展開と利用者サービスの方策にさまざまな工夫を生み出させている。

たとえば、戦後の混乱が残り全国的に雇用量も雇用支援体制も十分でなかった1949年に、戦争未亡人の窮状をみて公共職業安定所が未亡人会に民営職業紹介所の設立支援を行った例がある。当時の求職超過の労働市場においては企業等からの求人前提とする職業紹介では、職業経験の乏しい未亡人が採用されることは極めて難しい状況であった。その現実を見据えて、水戸公共職業安定所笠間出張所は地元の未亡人会に指導・助言して派出婦会の設立に至らせた（寺尾 1950；市川 1952；鈴木 1983）ものである。

戦後復興がすすみ雇用支援体制の整備が進むと、大都市とそれ以外など地域ごとの労働力需給状況が著しく異なってきたため、地元サービスとして他機関との連携による職業紹介が工夫された。新規学校卒業者の職業紹介はその一つで、1954年～1976年には新規学校卒業者のいわゆる集団就職の支援が行われた。送出地の職員が卒業者の列車に同乗し、受入地の職員が受入拠点駅で出迎えて引き渡しを受けて就職先まで送り届けるシステムで「計画輸送」といわれた。これには1940年代には既にいくつかの公共職業安定所が、雇用機会の地域格差を地元の目線で解決しようとして先駆的に独自に取り組んでいたという下地があった。中学や高校を卒業する若者に、地元ではなく遠方でも大都会等の求人者に紹介せざるを得ない公共職業安定所では、教育機関との連携が既に1925年に指示（（1925）社発二部第275号）されていたこともあって、学校と連携して広域職業紹介を実施して、就職が決まった中学・高校の新規卒業者が遠隔地の就職先に赴任するための移動支援を行っていたのである。

この「計画輸送」が本格的に国の施策とされてからは、列車等の手配と旅費の扱いは民間の旅行者の協力を得る方式（大阪府労働部職業業務課1963）となった。需給調整と職業紹介の根幹を自らがを行い、付随する部分は効率確保のために専門業者に委ねたのである。

なお、教育機関との連携に30年以上の実績があったことには次の経過がある。豊原又男氏古稀祝賀会（1941）によれば、1925年に初めて職業に就く新規学校卒業者の職業紹介には労働力需給調整だけでなく教育の視点が必要だと理由から、東京府少年職業相談所が開設された。同所は学校との連携だけでなく保護者への説明も行って成果を上げ、同年7月には前記の文部省と社会局の連名通達が発出されたのである。同通達が学校と職業紹介機関との協力を明らかにしたことで先駆的取り組みを促したと窺える。

1952年にはサンフランシスコ講和条約が発効して日本が連合国から独立し、進駐軍の支配から離れた。国内産業が復興に向かって歩みを進め、

さらに朝鮮動乱の軍需による好景気も到来し雇用回復が実感された。だが、数年の後には産業活動の動力源が石炭から石油へと転換するいわゆるエネルギー革命が起これ、炭鉱業が壊滅的な打撃を受けて炭鉱閉山による多数の離職者が発生した。炭鉱労働者は職住ともに炭鉱に近接しており、離職者は局地的に発生するので、他の地域の雇用に結びつけて地域的分散を図らなければ失業を救済できないことが1959年の閣議で確認された。それを受けて労働省と通商産業省の各担当局長の連名通達が発せられ、広域職業紹介の強力な実施が公共職業安定所に指示され（1959年4月）、5月には産炭地からそれ以外への職業紹介等を行うことが通達（職発第342号）された。同年12月には炭鉱離職者臨時措置法が制定され、同法制定後は、公共職業安定所は炭鉱離職者求職手帳の発給、職種転換と家庭事情も踏まえた職業相談、職務分析や職業適性検査の実施、職業訓練の斡旋を行った。さらに移住資金の支給や労働者住宅の貸与等を行い、それらの措置があっても直ちに再就職できない者には暫定的就労機会を確保するために公共事業<sup>5)</sup>に紹介・受け入れをさせた。

その中でも家族ぐるみの転居や他職種への転換を援助するには科学的な技法でのアプローチが必要で、職業経験が豊富な求職者への職業相談や職業適性検査等の科学的技法が開発されたのである（労働省職業安定局失業対策部 1971；吉谷 1984；村上 1984；中島 1984）。

こうした対策を構想できたこと、それによって炭鉱離職者の広域職業紹介の実績が確保された事実は、地元事情に精通した現場力を足場にした国の職業紹介網という政策基盤があったことによると思われる。また、その政策基盤に立った炭鉱離職者対策には、その後の構造不況業種対策の原点となる枠組みがみえる。

そして次には、戦後の産業復興期から抜け出て高度経済成長期となると、労働力市場は需要が供給を上回る状況が続くようになった。戦後の第一次ベビーブーマーといわれる世代が若々しい大量の労働力層を構成するようになったが、それは将来の厳しい高齢化社会の到来を予言するものであ

り、中高年齢者の雇用問題にも関心がもたれるようになった。職業との関わりに働き甲斐や生きがいを探るなどの職業意識面での多様化も進んだが、他方で、国外では石油資源の制約等から世界経済は低迷への道に入っていた時期でもあった。

そうした環境で、1970年代には産業構造の変化への対応に迫られた鉄鋼業や繊維業等で失業が大量発生した。そして1974年は政策の重要な転期となる。雇用保険法の制定である。国内外の状況を背景に失業保険法が雇用保険法に改正されることになったのである。

それまでの失業保険制度は、失業した者を救済する制度として構築されていたが、この改正は雇用確保機能をもつ新たな制度を目指したものだ。学識経験者だけでなく公共職業安定所の職員などから実務経験に基づく意見を求めて雇用の実態に合わせた制度内容の見直しが進められたという。その結果、積極的に失業の発生を予防し、年齢や産業等での雇用の不均衡を是正する事業や労働者の職業能力を開発・向上させる事業等を組み込んで、“質、量相伴った完全雇用”（清水 1986）を実現する制度に再生した。季節的就労をする労働者への特例一時金の創設等で給付面での工夫も凝らされた。そして、失業防止等の措置が新たに設けられた中で、雇用調整助成金制度が創設された。

雇用調整助成金をはじめとする失業者を出さずに雇用調整を可能にするという機能は、同制度の成立から四半世紀を経た今回のコロナ禍においても、経営が苦境に陥った企業等への救済措置として評価を受けることになった。また、2021年新設の産業雇用安定助成金も失業予防の機能を持つ。なお、産業雇用安定助成金は雇用調整の手法として他社への出向と自社への復帰を要件とするが、労働者が異業種の他社で勤務経験の機会を得られる点に注目すると、一定の働き方の多様化や労働力流動化が視野に入った措置ともいえる。このほか、中途採用等助成金（生涯現役支援コース）のように、中高年齢者が起業して自らの就業機会を創出した上で、従業員を雇入れた場合、雇い入れ

に必要な費用を助成する制度も作られ、高齢化社会への対応という面からも、労働者が自分の働き方を職業生涯の途中で再検討して、自分にあった職業活動ができるようにする社会の枠組みを設けることへの対応もなされるようになった。雇用保険法の成立は、当初は失業者救済のための失業保険制度から失業防止の支援を範疇に入れた雇用安定のための制度への変更だったが、今では雇用創出までも内容に取り込んだ制度へと発展している。公共職業安定所が労働力の全国的な需給調整機能を果たすときに、職業紹介との両輪として機動させる支援策となっている。国民の間で雇用保険制度の知名度が高いのは失業給付のような経済的な支えだけでなく、事業主と労働者の双方にとって雇用の安定を維持するためのこうした機能が期待できるからであろう。

なお、失業保険から雇用保険に制度が変更された時には、公共職業安定所の窓口では、職業紹介と失業認定の窓口が分離された。失業して仕事を探しながら失業手当の受給を希望する人々は、仕事探しの相談をするのとは別の窓口で、職業紹介の担当者とは別の職員に失業の事実を確認されるようになった。実効ある職業紹介を行うには、求職者の言い分をじっくりと聴いて真のニーズに答えることが必要であり、失業給付の要件とは切り離して求職者に対応するための措置としてとられもので、職業紹介における利用者サービスの充実が目指されたことによる。

だが、今や世界経済の動きは国内産業に国際競争力を厳しく求め、働き方の多様化や労働市場の流動化が強調される時代である。公共職業安定所のサービス内容にはさらに新たな視点が必要になる。

## V 働き方の多様化と今後

さて、2020年2月頃からコロナが労働市場に大きな影響を与えている。経済活動は縮小し、コロナに起因する解雇や雇止めが見込まれた者は2021年4月には累積で10万人を超えた（厚生労働省2021）。人々の地域間移動の様相も変わり、2020年5月に東京が転出超過（総務省統計局

2020）になり、6月に転入超過に戻ったものの、7月にまた転出超過となって、その後は連続して転出超過のまま2021年の1月以降も推移している。この間には国の要請もあって、多くの企業がコロナ対策として従業員管理を見直し、作業場所の多様化や人員を抑制した操業を行った（東京商工リサーチ2020, 2021ほか<sup>6)</sup>）。企業等がそれらの対策に経営効率化の効果があると認識すれば、コロナ禍の終息後にも、それらを継続することになる。その結果、経営中枢部門及び企業機密に関わる部門の要員と作業の外部持出しが容認できる業務の要員とは、人事管理面での異なる取り扱いが明確になり、雇用によらずに労働力を確保する方向を模索させるのではないか。また、従業員のOJT縮減を進める可能性にもつながろう。それはフリーランスや個人請負契約で働く労働者には労働市場価値を維持するための技術・技能の高さを課題とし、教育訓練に時間と費用を要する未熟練者や新規学卒に対しては企業の採用意欲の消極化、あるいは選抜の厳選化をもたらすことが考えられる。

リモートワークや多様な働き方が進めば、遠隔地の企業と雇用契約を結ぶ労働者が出るが、雇入れ企業の素顔を日頃から観察するのは労働者の生活拠点とは別の地域の公共職業安定所となる。すなわち、公共職業安定所には全国網の情報機能は今まで以上に期待され、広域職業紹介機能を活用した他機関との連携による条件調整も必要になる。多様な働き方が選択できる社会の実現と多様な人材活躍を促進する施策の推進が現行の労働施策基本方針（前出）に掲げられ、さらに、2020年7月の「日本再興戦略——JAPAN is BACK」の成長戦略実行計画の「新しい働き方の定着」の章では、今後期待される働き方として兼業・副業、フリーランスなどの多様な働き方があげられた。職業紹介の現場での利用者への対応は、こうした政策方針と実際の労働事情に応じた要素を組み込む工夫が必要になる。

ところで、人類の歴史には疫病が社会構造の変化を促した跡がある。シャイデル（Sheidel 2017=2019）によれば、14世紀のペスト流行は多数の死者を出して人々の価値観等を変え、とくに極度の

労働力不足は使用者と労働者の力関係に大きな変化をもたらした。賃金については、政府が上昇を抑制する命令を発しても効果は薄く、労働者不足の間は上昇を続け、人口が回復すると低下した。この推移を追ってみれば、賃金の動きには政府の抑制命令よりも市場原理が優先して作用したことは明らかである。

また、日野（1990）と瀬原（2006）は、当時の主要産業であった農業において耕作者の農奴が激減して賃金労働者が出現した等で社会制度が変革されたと分析している。農奴が不足し耕作できなくなり、領主層に農地を手放す者が多く出て、農地価格が低下すると、身分制度に関わらず財力のある者が保有農地を増やし、賃金を払って労働者を雇って耕作させることで資産を形成する新興の中産階級となったという。こうした産業・経済・労働の分野での動きが大きな要因となって、やがて、封建的経済から資本主義的経済への転換があったと日野は分析し、瀬原は商人層の台頭と相まって絶対王政の基礎作りがなされたという。

この度のコロナ禍が日本の労働市場と職業構造等に与える影響の全貌はまだみえない。だが既に、東京商工リサーチ（2020）や国土交通省（2020）の調査でも人口の東京一極集中に変化が兆し、企業の本社ビル保有方針などにも変化がみられている。東京商工リサーチは大企業だけでなく中小企業<sup>7)</sup>も含む全国の企業を調査対象として、「コロナ禍以降（おおむね2020年2月～）」という限定した表現で本社の移転や縮小をしたかどうかを質問し、8.5%の企業から移転や縮小を実施または検討したとの回答を得ている。一方、国土交通省の調査では都内に本社を置く上場企業を対象に、本社事業所の移転または縮小を具体的に検討しているかどうかを質問したところ、検討を2020年から開始したが14%、それ以前からが12%、計26%の企業が移転または縮小を具体的に検討していた。全国的な地方創生に直結するとまでは言い難いが、東京の大企業で本社ビルの移転・縮小の動きが地方よりも進んでいるとみてよさそうである。

こうした動きは、コロナ感染拡大の以前から国

が進めてきた働き方の多様化推進の政策とも相互に作用し合って、その結果、労働市場圏の再編成や大都市周辺の地域労働市場の構造変容が起きる可能性を示唆する。もちろん、労働市場の変化は人々の職業観に影響を与えるので、新規学校卒業者も、職業経験豊富な在職者も働き方の選択に一層の多様性を探る意識が根付くようになるであろう。そうなれば、雇用形態での副業を探す個人事業主が増えることや、請負等による自営での副業を希望する雇用労働者が増えることが考えられる。むしろ、それは労働政策に沿った動きだと評価することもできよう。つまり、公共職業安定所の窓口で来所者が本業との両立を容易にする副業の選択を相談することが珍しくなくなる。公共職業安定所はサービス行政という自己概念を基にした現場力の重要性は変わらないが、求人・求職の内容を十分に聴取・分析・吟味するだけでなく、雇用形態以外の働き方への橋渡しも含めた役割も期待されるようになるのではないかと。

## VI セーフティーネットとしての現状と今後の課題

雇用のセーフティーネットとは、労働政策上の定義とは別に、一般国民としては失業や離職を余儀なくされてどうにも就職先が見つからない時に、決して見捨てずに損得勘定なしで手を差し伸べてくれるところ、その機能やシステムという意味に理解するのではないだろうか。事業主にとっては産業構造の変化や自然災害等の際に雇用を維持して経営の命脈を守るフルハーネスの機能、あるいは事業規模や職種の特徴から働き手の確保が困難な時に事業主の人柄や事業内容をよく知って、無料で適任者を探してくれる機能をもつ最後の砦ではないか。その意味では、職業紹介所が国営化された経緯からも、職業安定機関である公共職業安定所が、その時々全国的な労働市場の状況を背景にした労働力需給調整の視点をもって、窓口を訪れる個々の利用者のニーズに多様な業務の中からそれぞれのケースにふさわしい手立てをもって対応することがセーフティーネットの機能の基本になる。したがって、公共職業安定所の



セーフティーネットが機能する要件は、地元企業における雇用と雇用以外の労働力の活用状況に精通していること、来所ニーズの背景を捉える技術と生活基盤や経営事情に配慮できる施策を有すること、地域と全国の両方の労働市場動向からみた求職と求人の条件調整の手段を有すること、が重要になる。それには充実した職業相談、職業指導が伴うが、特に職業相談では本来の特性を発揮しなければなるまい。来所者の個別ニーズの広がりを受け止めて雇用のみならず労働市場の実態にあった働き方の相談等を可能にするサービス手段を取り入れることは今後の課題となろう。

- 1) 障害者雇用促進法第 47 条。
- 2) 高齢者雇用安定法第 10 条。
- 3) 自分がどのようなものかという観念やイメージ。自分がもつ自己イメージ。
- 4) 募集人等の募集行為については、農商務省（1903）の『職事情』、細井和喜蔵（1925）の『女工哀史』、小林多喜二（1953）の小説『蟹工船』が参考になる。
- 5) 炭鉱離職者臨時措置法に基づき国庫補助が行われた。緊急地域就労対策事業は 1959 年、産炭地域開発就労事業は 1969 年に創設。
- 6) 日本政策金融公庫（2020）、大阪商工会議所（2020）、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2020）、帝国データバンク（2021）ほかにも調査があり、いずれも勤務の形態や時間、作業場所の変更等が把握されている。
- 7) 当該調査では、資本金 1 億円以上が大企業、資本金 1 億円未満が個人企業等が中小企業と定義されている。

#### 参考文献

石原義治（1968）「職業紹介事業の変遷」『職業安定広報（昭和 43 年 7 月 1 日号）臨時増刊号——国移管 30 周年記念特集』労働省職業安定局，p.32。

市川喜久（1983）「茨未連の足跡」鈴木隼子（編）『未亡人たちの戦後史——茨未連『母子草』から（上）』筑波書林，pp.43-44。

梅田俊英（2004）「協会の組織動向と労働課」『協会の研究』第 2 章，柏書房。

大阪商工会議所（2020）「中堅・中小企業の経営状況・課題に関するアンケート調査」。

大阪府労働部職業業務課（1963）「計画輸送を実施」『大阪職安月報（昭和 38 年 2 月 10 日）』。

借和会（1965）『協定会史——協定会三十年の歩み』（編集発行）町田辰次郎。

神林龍（2009）「なぜ職業紹介は国が行うのか」『日本労働研究雑誌』No.585，pp.66-69。

厚生労働省（2020）「2020 年 1 月 6 日からハローワークのサービスが充実します！」[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_06574.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_06574.html)

——（2021）「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koyouseisaku1.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouseisaku1.html)

国土交通省（2020）企業等の東京一極集中に係る基本調査。

小林多喜二（1953）『蟹工船』『蟹工船・党生活者』，新潮文庫。

金剛組 金剛組ホームページ（2020.10.23 検索）<https://kongogumi.co.jp/enkaku.html>

清水傳雄（1986）「仕事の分子式——仕事の源流を訪ねてシリーズ 19. 「失業保険から雇用保険へ」『職業安定広報 昭和 61 年 2 月 11 日号』労働省職業安定局，pp.12-13。

衆議院（1935）収社第 484 号「職業紹介国営ニ関スル請願」昭和 10 年 7 月 11 日 国立公文書館収蔵

鈴木隼子（1983）「茨未連の歩み——一つの戦後史」鈴木隼子（編）『未亡人たちの戦後史——茨未連『母子草』から（上）』筑波書林，p.15。

瀬原義生（2006）「大黒死病とヨーロッパ社会の変動」（編）立命館大学人文学会『立命館文學』595，pp.102-164。

総務省行政管理局（2012）「公共職業安定所の職業紹介等に関する行政評価・監視結果報告書——一般職業紹介業務を中心として」。

総務省統計局（2020）住民基本台帳人口移動報告 2020 年 5 月分～2021 年 1 月分。

帝国データバンク（2021）「特別企画：新型コロナウイルス感染症に対する企業の意識調査（2021 年 1 月）」（2020 年にも同名の調査をしている。このほか業種や経営状況などのいろいろな角度で複数の調査あり）。

寺尾サイコ（1983）「組織の力は強い——笠間町あけほの会」鈴木隼子（編）『未亡人たちの戦後史——茨未連『母子草』から（中）』筑波書林，p.99-100。

東京商工リサーチ（2020）第 11 回「新型コロナウイルスに関するアンケート調査」。

——（2021）第 12 回「新型コロナウイルスに関するアンケート調査」。

豊原又男氏古稀祝賀会（1941）（編）川野温興『國營化前の職業紹介事業』。

中島寧綱（1985）「仕事の分子式——仕事の源流を訪ねてシリーズ 16. 就職促進指導官によるケースワーク方式の就職指導」『職業安定広報 昭和 59 年 10 月 1 日，11 日合併号』労働省職業安定局，pp.16-17。

——（1988）『職業安定行政史』（監修）労働省職業安定局，社団法人雇用問題研究会。

日本政策金融公庫（2020）「生活衛生関係営業の景気動向等調査・特別調査 2020 年 4 月～6 月」，「2020 年度新規開業実態調査」，「食品産業動向調査」等。（業種別や貸付関係などいろいろな角度で複数ある調査の内容に対応策や課題として入っている。「全国中小企業動向調査・中小企業編」などでも雇用減に触れている。調査月報 2021 年 2 月号に「コロナ禍の中小企業経営を考える」という特別レポートが掲載）。

日野秀逸（1990）「病気と社会——イギリスにおけるバスト」『人文学報社会福祉学』第 6 巻，pp.125-131。

細井和喜蔵（1954）『女工哀史』岩波書店（初版は改造社，1925 年）。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2020）「企業人事部門アンケート調査「新型コロナ対応への課題とワークスタイルの変化について」」。

村上立夫（1984）「仕事の分子式——仕事の源流を訪ねてシリーズ 14. 炭鉱離職者の広域職業紹介」『職業安定広報 昭和 59 年 8 月 1 日，11 日合併号』労働省職業安定局，pp.12-13。

安田辰馬（1981）「本邦職業安定行政史年表（自明治三十四年四月至昭和十七年七月）」『清流 創刊第五十号記念特集——清流第 50 号別冊』財団法人日本職業協会。（『大阪市史』（大正 12 年刊行）所収の「雇用関係の記録，記事」等を基にまとめた年表）

吉谷二郎 (1984) 「仕事の分子式——仕事の源流を訪ねてシリーズ 2. 職務分析 (2) 炭鉱の職務分析から」『職業安定広報 昭和 59 年 5 月 11 日, 21 日合併号』労働省職業安定局, pp.12-13.  
労働省職業安定局失業対策部 (1971) 『炭鉱離職者対策十年史』(編) 労働省職業安定局失業対策部, 日刊労働通信社.  
Sheidel, Walter (2017) *The Great Leveler: Violence and History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton University Press. (=ウォルター・シャイデル (2019)

『暴力と不平等の人類史』(訳) 鬼澤忍, (訳) 塩原通緒 東洋経済新報社.

おくつ・まり 元労働政策研究・研修機構統括研究員, 労働問題研究者。主著に『専業主婦のキャリア再開発——もう1度仕事に戻るには』(風間書房, 2010年)など。職業心理学, キャリア心理学専攻。