

1920年代における少年労働保護政策の転換

—工場法から少年職業紹介へ—

日本学術振興会特別研究員（比較教育社会学コース） 高瀬 雅弘

The change of protection of youth laborers in the 1920s:
from the factory acts to the youth employment service

Masahiro TAKASE

The purpose of this paper is to examine how the social policies for protection of youth laborers related to 'education'. In order to achieve the aim, the paper investigates the relationship between the factory acts and the youth employment service.

To begin with, the paper consider two descents of the protection: protection of treatment in the place of work and protection in the Labor Market.

Then the paper investigates the establishment of law fixing the minimum age for admission of children to industrial employment. In the process it was emphasized that children out of work should be protected by school. It meant that protection of youth laborers rested upon 'education'.

The protection by 'education' derived from the law of minimum age ,demanded the immediate transition from school to job. To solve such problem, it was worked out the protection in the Labor Market: youth employment service.

In conclusion, the law of minimum age and youth employment service as the protection by 'education' had tasks jointly, and carried out an important mission to solve the youth labor problems.

目 次

- I. はじめに
- II. 少年労働問題の自覚
- III. 工業労働者最低年齢法制定の過程
 - A. 条約案の処遇
 - B. 最低年齢法の審議過程
- IV. 最低年齢法から少年職業紹介へ
 - A. 通底する課題
 - B. 少年職業紹介の思想
- V. まとめ

I. はじめに

本稿は、1920年代の少年労働をめぐる法・政策の展開に関して、保護の編成と変容の過程、ならびにその意義を考察する。

1920年代前半には、少年をめぐる保護は急速かつ広

範な展開をみせることとなった。それはひとつには1922年制定の少年法にみられるような、非行少年に対する処遇としての「少年保護」として、もうひとつには本稿で取り上げる少年労働者に対する「労働保護」として具現化していった。

少年労働の保護については、最初の少年労働保護法としての性格をもつ工場法が1911年に成立し(施行は1916年)、それが果たした保護機能のありかたや青年期問題への自覚に関する研究がこれまでに蓄積されてきた¹⁾。しかしながら、1911年工場法のもつ問題点の解決を意図して1923年に制定された改正工場法・工業労働者最低年齢法については、とくに少年労働史という観点からは十分な検討が行われていないように思われる。

このような工場法・最低年齢法による保護は「職場での保護」と捉えることができるが、最低年齢法制定から2年後の1925年7月、社会局第二部長と文部省普通学務局長の連名で「少年職業紹介ニ関スル件依命通

牒」が出され、学校と労働市場との連携を図った少年職業紹介がスタートする。これには1921年に成立した職業紹介法に基づく職業紹介事業の一部門という位置づけが与えられてきた²⁾が、その流れからだけでは、なぜこの時期に少年職業紹介が独自の位置を与えられたのかについては説明しえない。

近年、戦後の集団就職などとの関連から1930年代の少年職業紹介事業の歴史社会的意義に関する研究が蓄積されている³⁾が、その出発点である、1925年に出された「少年職業紹介ニ関スル件依命通牒」の社会政策的背景については十分な検討がなされていない。果たして、少年に対する「労働市場での保護」とはいかなる思想や政策的背景のもとに成り立つものであったのだろうか。

筆者は以前、1911年工場法による「職場での保護」と職業指導・少年職業紹介による「労働市場での保護」という2つの保護の質的な差異について考察した⁴⁾が、両者の間にいかなる関連があったのか、あるいはなかったのかについての検討は行っていない。そこで本稿では、2つの保護の関係について考察することで、この時代の教育と少年労働の結びつき関係構造を仮説的に提示したい。そのうえで、以下では3つの作業を行う。第一に、少年労働が社会政策的課題として問題化される状況を押さえ、第二に改正工場法・工業労働者最低年齢法の制定に関する議論から保護の内容について考察し、第三に第二の考察で明らかにした保護と少年職業紹介の政策・思想的背景との関わりについて検討する。

II. 少年労働問題の自覚

まず考察の前提として、工場法改正に至る経緯を整理しておくことにしたい。

1920年前後の少年労働をめぐるのは、かつて横山源之助らが描いたような「悲惨な工場労働」という認識がまだ残存していた。とりわけ1911年工場法が、就学保障的機能を十全に果たしていなかったことは、先行研究⁵⁾によって明らかにされているが、当時の警視庁による調査報告を報じた新聞記事をもみても、「工場主の中には通学を喜ばぬ者が未だ尠くない、甚だ寒心に耐へぬ次第で、殊に工場法非適用の工場では夫れ以上の無智な工場主が多く、幼年労働者を通学せしめて居る工場は殆どあるまいと思ふ⁶⁾」というのが実情であった。実数として把握される少年労働者の数は、「内務省社会局最近の調査に拠れば、全国の少年労働者総数

約百三十九万七千人、内男七十一万五千人、女六十八万二千人あり(内東京府十四万四千人)、此中全く眼に一丁字の無き者全国を通じて十八万七千人を算へ、孰れも貧困な父を助けたり、病弱な母を養つたりしてゐる⁷⁾とされている。

こうした状況のもと、少年労働の保護は次のような形で社会問題として捉えられていく。

少年保護事業としては様々の事が行はれてゐるが其の精神は要するに積極的には彼等を完全にさうして幸福に發育させ、又完全にさうして幸福に教育を受けさせることであつて、消極的には彼等を、彼らに対して加へらるゝ意識的な或は無意識的な虐待から救ふことに外ならないと思ふ。少年労働者の保護は右の何れの目的にも当てはまる問題で、教育問題としても、将又労働問題としても看過することの出来ない問題である。少年を労働に従事させることは、実に少年に対する大なる虐待であつて、同時に斯ういふ少年が義務教育を完全に受け得ないといふことは国家の大責任といはねばならぬ⁸⁾

引用文にもあるように、少年労働の保護は、教育と労働という、2つの領域にまたがる問題として認識されていたのである。

そうした中で、1919年に開催された第1回国際労働会議(ILO 総会)⁹⁾で採択された全14条からなる「工業ニ使用シ得ル児童ノ最低年齢ヲ定ムル条約」では、最低就業年齢及び保護年齢を次のように定めていた。

第二条 十四歳未満ノ児童ハ同一ノ家ニ属スル者ノミヲ使用スル企業ヲ除クノ外一切ノ公私ノ工業的企業又ハ其ノ各分科ニ於テ使用セラレ又ハ労働スルコトヲ得ス

第四条 本条約ノ規定ノ実行ヲ容易ナラシムル為工業的企業ニ於ケル各使用者ハ其ノ使用スル十六歳未満ノ一切ノ者及其ノ出生ノ日ヲ記載シタル帳簿ヲ備附クルコトヲ要ス

また、日本に対しては例外規定として

第五条 本条約ノ日本国ニ対スル適用ニ関シテハ第二条ニ左ノ変更ヲ加フルコトヲ得

(イ) 十二歳以上ノ児童ニシテ尋常小学校ノ教科ヲ修了シタルモノハ之ヲ使用スルコトヲ得

(ロ) 現ニ使用中ノ十二歳以上十四歳未満ノ児童ニ関シテハ経過規定ヲ設クルコトヲ得十二歳未満ノ児童ヲ或種ノ軽易ナル業務

ニ使用スルコトヲ認ムル日本現行法ノ規定ハ之ヲ廃止スヘキモノトス

といった項目が設けられていた。この条約が規定する最低年齢・保護年齢は、いずれも1911年工場法での最低年齢12歳、保護年齢15歳の規定との齟齬をきたすもので、工場法の改正問題がここに浮上する。また、日本に対する例外規定は、のちにみるように、ひとつの論争を呼び起こすものであった。

この会議を契機として、諸外国からの影響を受ける形で少年労働に対する保護をいかにすべきか、という問題が労働政策担当者やジャーナリズムの側において自覚されるようになっていった。その結果、次の新聞記事のような形で少年労働保護の観点からの工場法改正が提唱されていく。「少年労働者の労働は人道主義の上より観て一個の悲しむべき事実なること即ち是れなり。之を道徳的及生理的方面より観察するも、少年労働は社会に対して一個の陰翳を投ずるものならずんばならず。(中略)聞くが如くんば農商務省に於ては現行工場法を改正して来議会に之を提出すべしと云ふ。吾人は此機会に於て当局が敢て財閥の要求に媚ぶることなく、人道的、社会政策的見地より同法を改正すべきことを希望せざるを得ず」¹⁰⁾。こうして、工場法改正という形での少年労働保護の方向性が具体化していったのである。

III. 工業労働者最低年齢法制定の過程

A. 条約案の処遇

1920年前後の時期には、政策担当者の議論の中で、また新聞紙上において「少年労働保護法」—これは一般名詞的な呼称であるが—といった文字がしばしばみられるようになる。そして1920年9月には、「農商務省は国際労働会議の決議に基き現行工場法(中略)各種の点に規定追加を始め各種の点に改正を加ふべく審議し居れると共に一方に於て現行工場法を分割して工場法及労働法の二種とし以て労働者を保護し労働能力を増進して産業の発達を期せんとし目下之れが立法上の研究調査に努め居れり」¹¹⁾という形で工場法と労働保護法の分割構想が出されたことがわかる。これはのちの改正工場法と工業労働者最低年齢法との原型ともいえる構想であった。

しかしこうした改正工場法案の提出は、スムーズに進んだわけではなく、かなりの困難を伴うものであった。1921年末の時点では、新聞紙上でも枢密院の抵抗と審議の遅れが報じられ¹²⁾、緊急勅令による改正実

施¹³⁾といった「秘策」さえ検討されている。また議員立法の形を取った工場法改正案が第44・45両議会に提出されている¹⁴⁾。一方、新聞紙上では工場法改正に向けた世論形成の動きが見られる。「条約案の趣旨に従つて十二歳以下の幼年労働者を廃止すべきは勿論、更に進んで近き将来に於て義務教育期間を八箇年に延長し、以て少年労働者の最低年齢を十四歳までに高むることが必要である」¹⁵⁾といった主張はその一例であるが、そこでは条約案に対応する形での義務教育年限延長の必要性が主張されている。しかしながら、その条約案をめぐる枢密院での審議は一向に進捗せず、「第一回国際労働総会で採択された工業労働者の最低年齢就業時間失業救済其他に関する条約案は枢密院に廻付されてあるが同院の審議一向進捗せず(中略)多大の苦心が存する模様である」¹⁶⁾というように、条約案は店晒しのような状態に陥った¹⁷⁾。工場法改正による少年労働保護への道のりは決して平坦なものではなかったのである。

B. 最低年齢法の審議過程

こうしてかなりの時間を要した末、1923年3月、ようやく改正工場法・工業労働者最低年齢法政府案が第46議会に提出されるに至る。その際の最低年齢法案提出理由の要点は次のようなものであった¹⁸⁾。

- ・現行工場法及鉱夫労役扶助規則ハ十二歳ヲ以テ最低年齢ト為シ且輕易ナル業務ニ付テハ十歳以上ノ者ノ就業ヲ認メタルモノニシテ其ノ最低年齢低キニ夫レ我国義務教育制度ト矛盾スル点アルハ夙ニ識者ノ認メタル所ナリ(中略)法規ヲ以テ一掃的ニ尋常小学校未修了ナル学齡児童ノ就業ヲ禁止スルノ必要アルヲ思ハシメタリ
- ・現行法ハ最低年齢ニ於テ低キニ失スルノミナラス其ノ適用範囲ニ於テハ狭キニ過キタリ(中略)使用人員ノ如何ヲ問ハス一切ノ工場ニ及ホスヲ至当ナリト曰ハサルヲ得ス
- ・過般華府国際労働総会ニ於テ□議セラレタル最低年齢ニ関スル条約案ハ我国政府代表ノ意見ヲ容レタルモノニシテ大体ニ於テ上述セル国内ノ必要ニ合スルモノアリ我政府カ之(=国際労働条約案、引用者)ヲ採用シ実施スルハ国際信義上必要ナルノミナラス正ニ国内ノ事情ニ適合スルモノタリ

すなわち、第一に1911年工場法の義務教育制度との矛盾の解消、第二に適用範囲の限定性の問題、第三に国際標準への対応の必要性といった諸点である。とく

に第三の点については、法案提出に先立って、内務省や1922年発足の社会局によって、諸外国の「少年労働保護法」調査が行われ、このことは新聞紙上でも「内務省は目下児童に関する保護法を制定すべく鋭意調査中」¹⁹⁾と報じられている。

さて、1923年2月20日に閣議を通過し、同23日に衆議院に提出された工場法改正案・工業労働者最低年齢法案(政府案)は、3月13日委員会で、翌14日本会議で可決され、同日貴族院送付、同21日委員会可決、24日本会議可決、そして29日(最低年齢法は30日)の公布に至っている²⁰⁾。いずれも原案のまま成立しており、法案提出までに要した時間から思えば、意外なほど短期間で成立した。

それでは、工業労働者最低年齢法案の審議過程についてみていくことにしよう。最低年齢法について、最も大きな問題として位置づけられたのは、最低年齢を14歳と定めた原則に付された「但し書き」、すなわち12歳以上の尋常小学校修了者の使用を認めることについてであった。これに関する議論は4点ほどにまとめることができる。

第一の点は義務教育年限延長問題との関係である。

十四歳未満の者は工業に之を使用することを得ずと云ふことは、私一個としては差支ないと思ひますが、但し十二歳以上の者云々と云ふことに付ては、宜しくないと思ひます(中略)それからまだ是は確定はして居りませぬけれども、義務教育の延長と云ふことになると、十二歳以上の者は尋常小学校を卒業することは絶対に無くなることになるから、さう云ふ場合に於きましては、更に又法律の改正をしなければならぬ²¹⁾

義務教育の2年延長を見越して、将来不要となるであろう「但し書き」の撤廃を求める主張である。これに対し、社会局の河原田稼吉政府委員は次のように答弁している。

日本に於きましては、今日まだ六箇年ノ教育年限がありますから、十二歳若くは十三歳で卒業すると、斯う云ふ風な事に相成って居ります、従て十四歳以下の者は全然使つてはならぬ、仕事に従事してはならぬと云ふことに致しますと、折角学校を卒業しても、十四歳になるまではブラブラ遊んで居られなければならぬ、是は十分社会施設の出来た暁ならば兎も角、さもなければ却て子供の為に好い影響を与へない、所謂小人閑居して不善を為す式の不良の性質を与へるやうな影響があつてはいかぬと云ふやうなことも考慮いたしまして、

学校を出でた者は使つて宜いと云ふやうな例外規定を設けたやうな次第²²⁾

ここでは現行の教育年限に基づき、12歳と14歳との間に生じる「空白」が不良化の危険性をはらむ時期であると捉えている。このロジックは「但し書き」の最大の根拠として用いられるものであった。これは以下の論点についても持ち出される理由づけであった。

第二の論点は成人失業問題との関係であるが、ここでの「是から失業労働者の数も多くなるのであるから、其失業労働者を其方に包容して、幼年者の方は絶対に使はぬ方が宜いと思ひます」²³⁾という委員側の意見に対して、政府委員(社会局長官)の答弁は「義務教育を卒へた者にして、十四歳未満のものを職業に就かすめなで置くことは、之に従事せしむる不利益に比較して却て多くはないか」²⁴⁾というものであった。

第三の論点は少年の身体・精神的発達への影響についてである。「子供などは自体あつてのことで、十二三歳は最も發育に大切な時期でありますから、私は保健衛生に最も重きを置くことが大切であると存じます」²⁵⁾といった形で、12、3歳という年齢時期への配慮が求められたが、内務大臣の答弁が「一国の産業を阻碍しない程度に於て成べく国民の衛生状態を改善し、而して之を発達せしむると云ふ趣意に依りまして、是等(=工場法及び最低年齢規定、引用者)の改正も出来た訳なであります」²⁶⁾と曖昧な姿勢であるのに対して、これを継いだ社会局長官は「保健衛生の不利益を忍んでも、矢張他のより大なる不利益を避けたい、色々な他の幼年の従事し得る仕事ありとしても、工業に従事せしむることに依つて、職業を授けることも利害を彼是考へまして、忍ばなければならぬと考へます」²⁷⁾とより明確な態度を示している。つまり、学校にも行かず、職にも就かず、やがては不良化する恐れがあるということの不利益が、少年の身体的・精神的発達を阻害することよりも「より大なる不利益」として位置づけられていたのである。

第四の点は、「但し書き」を設けることによる国際関係上の「劣等感」である。これは上記3点とは若干趣を異にするものであるが、「日本が印度と同様に除外を求めたのは面白くない、日本は五大国の一つであるとか何とか言ひながら、此工業労働者にさう云ふ劣等国と云ひますか何と云ひますか、余所の国と違ふ事を求めたと云ふことは(中略)どう云ふ積りであつて、云ふ事を除外を求めたのであるか」²⁸⁾という質問及び「日本は特殊国の待遇を受けて、斯の如く外の国より劣つた総て規定になつて居りますが、将来我国の位置を考へても、

どうしても斯う云う事は徹底的に極めて置くことが、国の権威から申しても必要であると考へます²⁹⁾という意見に対し、「特別に日本が人類其他の関係から、日本は十六歳で十分である³⁰⁾、すなわち日本人が人種的に発達早いことが理由として示され、加えて「条約案自体を日本に取って来ると云ふことは、今日の事情に於て適当でありませぬので、条約の精神を参酌しまして、(中略)出来るだけ日本の現状に於て差支ない点では其性質を取り、一面に於て国内の状況に考へて、さうして其精神を取³¹⁾」というスタンスが提示されているように、この点についても現行義務教育制度の観点からの斟酌がみてとれる。

折りしも同時期には、義務教育年限延長問題が議論されていた³²⁾。14歳という年齢をめぐるせめぎ合いは、先に述べた通り、年限の2年延長を見越して行われたものであったが、年限延長の議論のほうでも、条約案の最低年齢14歳の原則を根拠とした2年延長が提唱されていたことがわかる³³⁾。その意味で労働政策と教育政策との間の相互規定的な関係があったことをみることが出来る。

このことは、少年労働保護が教育制度と同じカベにぶつかるとも意味していた。最低年齢法は、とくに1911年工場法との比較において、就学をより徹底して保障する意図をもつものであったが、同時に困難な課題にも直面することになる。中でも最も大きな課題は貧困層の就学援助の経費負担で、「文部省調査を致して居ります所に依りますと、約三百二十万円位の経費が年々要する、斯様な事になるのであります(原文ママ)、今日迄は遺憾ながら政府財政の都合に依りまして、其計画が実現を致して居らぬのであります³⁴⁾」と、その負担の困難さが述べられている。義務教育年限延長の企図が暗礁に乗り上げたのも経費負担の問題からであり³⁵⁾、ここにおいても労働政策と教育政策が連関することになる。実際に最低年齢法の影響を受けるのは、「新に彼の第二条(=最低年齢規定、引用者)が設定をされます為に、貧困にして国民教育を受くることの出来ない児童が、工場に就職することを威嚇されます者が二万人(中略)現在工場に居る人で、駆逐の運命に遭ふ者が三千人³⁶⁾」といった具合であった。彼らの就学措置に対する希望は、衆議院・貴族院双方で決議されている。衆議院では「政府は貧困の爲め就学し得ざる児童の就学を保護する法制を速に制定せられむことを望む³⁷⁾」とする貧困児童の就学保護法制制定の要求が、貴族院では「是等(=最低年齢法の影響を受ける者、引用者)が漸次不良性を帯びると云ふ

が如き傾向を導くものであると思ひまするが故に、斯くの如き者、其他の貧困児童に対しましては速に適当な施設を設けて、尋常小学即ち国民教育の課程だけは修了せしむるやうにしたい³⁸⁾」という形で尋常小学校に相当する国民教育の機能を果たす施設の設置が求められた。

こうした議論を経て、最低年齢法は「但し書き」もそのままに原案通り成立するが、そこから明らかになるのは、職場以外の保護は学校が中心的な役割を担う、ということである。職業にも就かず、学校にも行かないという「空白」は、保護が欠落した状態を意味するのであり、したがって、これまで産業の論理、労働力需要のため、とされてきた「但し書き」もまた、アイロニカルないい方ではあるが、「空白」を生じさせないための保護措置であったとみることもできるのではないだろうか。

このような点も踏まえて考えれば、工業労働者最低年齢法の成立、とくに工場法から独立しての成立は、不完全な形での<教育>面での保護と<衛生・施設>面での保護というふたつの性格を併せ持っていた1911年工場法から、より明確な形での<教育>による保護が成立していったことを示しているといえるだろう。

IV. 最低年齢法から少年職業紹介へ

A. 通底する課題

以上のような、<教育>による保護は、ほぼ同時期に形成されつつあった若年労働市場に対する施策—少年職業紹介にどのように反映されていたのかという点について検討することにしたい。紙幅の都合上、少年職業紹介の具体的な実践に関わる部分にまで踏み込むことはできないので、以下ではその課題意識、底流にある思想といった側面に注目して考察を進めることにしよう。

1919年の「工業ニ使用シ得ル児童ノ最低年齢ヲ定ムル条約」から1923年の最低年齢法成立までの間に、少年労働をめぐる問題は、もうひとつの問題が論じられるようになっていた。それは少年職業問題と呼ばれるもの、具体的には職業指導をめぐる問題であった。文部省による職業指導計画案を報じた新聞記事には「少年労働法案(=工業労働者最低年齢法案、引用者)も問題の今日でありながら少年職業問題は更に顧みられず各小学校は卒業生を出しつ放して其後の面倒は一切見ないといふ事情に着眼した文部省は社会教育課の本年度新事業として少年職業指導法の研究調査を計画し近く

何等かの形で其の機関を作ること、なつた」³⁹⁾とあるように、少年の職業指導が工場法の改正・最低年齢法の制定などと並ぶ社会政策的課題として浮上していたことがうかがえる。職業指導の先駆的推進者である高峰博は、1922年前後の時期にメンタルテストが大流行したことをうけて、「大正12年は職業指導問題の実行期」⁴⁰⁾と述べている。

さて、このような職業指導と、前節で論じた最低年齢法との間にはいかなる関係を見ることができようか。社会事業家生江孝之は、少年労働問題に対する概括的な議論の中で、まず最低年齢法について「之は児童保護の上から見て大なる進歩である」という評価を与えたうえで、「次に考ふべきは職業指導の問題である。之も亦我国に於ては極めて晩近に唱道せられたことであるけれども、今や近く東京市に於て何等かの施設をなさんとし、又社会局や文部省に於ても相当注目するに到つたのは、誠に嬉しき現象であると思ふ」⁴¹⁾と所感を述べる。こうした認識は、問題の軸が、不備な点を含みつつも就学保障法としての最低年齢法という一定の成果を得て、次なる課題へとシフトしたことを示しているといえよう。

ここでもう一度、最低年齢法が提起した社会政策的課題というものについて、整理をしてみたい。それは2つの課題にまとめることができる。ひとつは、学校と職業との間の間断なき移行という問題である。このことは就学保障が達成されることによって、学校卒業後、とくに学校卒業時点への焦点化をもたらすものである。当時東京市社会局にあって少年労働行政に携わっていた磯村英一は、「工場法は尋常小学卒業程度を以てその標準と為して居るのであるが、(中略)尚小学課程を漸く終つたばかりの少年労働者に対し適当なる教化施設を為す事尚緊要なる事と思はれるのである」⁴²⁾と、学卒直後の少年労働者に対する施設が緊要の課題であることを指摘している。もうひとつは、最低年齢法の原則に沿う形での義務教育年限の延長である。具体的な課題として、「国家社会は彼らの指導保護を誤らぬ様に致すには何を準備すべきであらうか。先づ第一に義務教育を延長して以て少年少女の教養の期間を十分ならしめ、就労に耐ふべき身体の練磨を因つてやらなければならない。次に就学中に於ける彼らの適当なる職業的指導を必要とする」⁴³⁾と論じられる。ここでも少年労働者の不熟練と失業という観点から、最低年齢法制定での議論と同様に義務教育年限延長の必要性が説かれ、そして「次に」という形で在学中の職業指導の必要性も主張されていく。また少年職業紹介事業

の主導者である豊原又男は「各種の職業に於ける最低就業年齢を規定する以上、之を遵守せしむるためには義務教育を延長し、少くとも現在の高等科卒業の年齢まで就学することを、国民の義務とするやうにせねばならぬ」⁴⁴⁾というように職業指導の立場からの義務教育年限延長の必要性を論じている。このように、最低年齢法が提起した課題は、あらためていうまでもなく職業指導・少年職業紹介にも通じるものであったといえる。

B. 少年職業紹介の思想

少年職業紹介の起源は、「工業ニ使用シ得ル児童ノ最低年齢ヲ定ムル条約案」が出されたのと同じ第1回国際労働会議で論議された、失業問題への対処という問題—これを受けて1921年職業紹介法の成立をみるわけであるが—に求められる⁴⁵⁾。そうした起源については異論を挟む余地はないが、その反面、単なる成人労働者の失業対策の延長というだけでは、少年職業紹介の特殊性を捉えることは難しいのではないかと考える。少年職業紹介は、すでに述べたような最低年齢法との課題の共有といった点について、少年労働保護という文脈からも捉えられるものではないかと思うのである。

それでは、少年職業紹介が、少年労働保護政策として具現化する過程を押さえておくことにしよう。少年職業紹介には、社会事業としての先駆的実践として、1919年に発足した三田谷啓らによる大阪市児童相談所、のち大阪市少年少女職業相談所や1921年にできた安田亀一、高峰博らによる東京市中央職業紹介所性能審査少年職業相談部などがあり、これらはメンタル・テストの導入による適性検査を実施したことで知られている⁴⁶⁾。しかしながら、こうした実践はあくまで社会事業的性格の強いものであり、小学校との連携、つまり学校と労働市場との関係は明確には想定されていなかった。そうした中、小学校との連絡を打ち出した少年職業紹介のスタートが、「東京府では現在の職業紹介事業の範囲を広めて愈少年職業紹介所を新設することになつた(中略)かうした事業は紹介相談所だけでは完全に目的を達せられぬから新設の暁には各小学校と連絡をとつて性能を調べ、一方には教育家商工業者社会教育家などから成る職業紹介委員会を組織して少年求職者の職業指導を円滑にする筈である」⁴⁷⁾という形でセンセーショナルに報道される。それが1925年に豊原又男の主導によって設置される東京府少年職業相談所であった。豊原は職業指導・少年職業紹介の使命を次のように述べている。

都会は種々の誘惑に満ち、刺戟に満てる近代生活の間に、人生の最も危機と称すべき数年を無検束に、無監視の俣に放任するの結果は、頗る寒心すべきものであると言ふを俟たない。職業指導運動の重要な主点は、是等青少年に対して適当なる職業を与ふると共に、就職後に於ても之を放任解放せずして、保護監督の任に当り、彼等一生涯の幸福を享有せしめんが為であつて、其使命の重大なるものと、今後の進歩発達に対しては一層の努力を要するものである⁴⁸⁾。

ここでは学校と職業紹介所の連絡に重きが置かれ、双方が保護の主體的な担い手となることが想定され、また単なる選職指導にとどまらず、就職後の輔導までが保護の範囲として捉えられていた。とくに就職後輔導には豊原は力を入れていたとされている⁴⁹⁾。

このような実践とほぼ時期を同じくして、1925年7月8日に「少年職業紹介に関する件依命通牒」が出されるに至る。この通牒は、「内容は当所(=東京府少年職業相談所、引用者)の事業方針が基礎となり、英国の少年職業紹介所の制度が参照されて立案されたものであり職業選択の指導に対しては職業紹介機関と教育機関との協力が強調され」たものであり、「内務、文部の共同通牒の形式になつて居るが、イニシアチヴは内務省側に於て執られ、文部省側は単に教育機関に対する威令の関係から必要を認めてのお相伴たるに過ぎず、通牒に署名して置き乍ら当局者は一向に熱意を持たぬ態度を執つて居た」という事情があったとされている⁵⁰⁾。この通牒の前文は次のようなものであった。

少年職業紹介ニ関スル件依命通牒(1925年7月8日社発2部第275号社会局第二部長及文部省普通学務局長ヨリ地方長官並中央職業紹介事務局長へ)

少年の職業紹介に関しては特に其の性質及能力の最も適応すべき職業に就かしむることは職業指導上極めて緊要の事に有之且つ将来失業の機会を少なからしむる上に於ても其の効果少からざるものと認められ候に就ては小学校卒業後直に求職せむとする者に対しては各自の性質及能力に付最も精通する小学校と職業の状況に通ずる職業紹介所と相互連絡を保ち提携協力し以て適当なる職業を選指指導せしむる様致度大体下記の如き施設を講ずる等相当御配慮相成度(以下略)

ここでは学卒時点で就職を希望する者を中心とした施策であること、学校と職業紹介所の連携によって職業指導が行われることが謳われている。まさにこの時点において、少年職業紹介は社会事業から社会政策へ

の展開⁵¹⁾をみせたといえるのではないか。

少年職業紹介の展開は、あくまで限定的であるという留保を伴うものの、最低年齢法と課題を共有する、あるいは最低年齢法によって生じた課題に対応する側面をもっていたといえるのではないか。そうした通底する部分をもちつつ、義務教育への就学保障という最低年齢法の保護から、労働市場への移行、さらには職場への定着といった一連の過程までも包括する少年職業紹介へと、<教育>による保護⁵²⁾は拡張していったのである。

V. まとめ

本稿のこれまでの流れを整理してみよう。まずひとつは1911年工場法から工業労働者最低年齢法へという流れであり、ここでは学校を媒介とした<教育>による少年労働保護の成立をみることができる。すなわち、職場以外での保護—とくに社会政策的な保護という意味で—は、学校が中心的にこれを担うということである。と同時に、ここで生じた新たな課題は、第一に、就学保障、さらには義務教育年限までを見越した就学の徹底ということ、第二に義務教育から職業への間断なき移行が挙げられる。

もうひとつの流れは、最低年齢法から少年職業紹介へ、というものである。次なる課題としての少年職業紹介は、最低年齢法が提起した第二の課題、職業への移行という部分にコミットしていくことになった。その成立と展開は、単なる失業対策の論理には収まりきらない少年労働保護という側面を含んでいた。それは、<教育>による保護の労働市場への拡張という新たな対応であった。

こうした少年職業紹介にとっての課題は、第一に学校を中心とし、職業紹介所との連携において職業指導を行うこと、第二に、選職からさらに進んで職場での定着までを含む、保護のさらなる拡張であった。少年職業紹介にとって、これら2つの課題への対応は、実践面についてみると、決して容易なものではなかった。したがって、今後はそうした事業の実相からの評価検討が行われなければならない。また、保護という概念についても、本稿で取り上げた少年労働保護という場合の保護⁵³⁾との間にはかなりの広がりがあり、その意味内容の関係性についての考察も、大きな課題である。

本稿は、思想や企図という法・政策の背景に重きを置いたものであり、それらの実効性の面についてはさ

らに検討が必要となるが、そうした制約をふまえたうえでいえることは、1920年代の少年労働保護政策の転換とは、＜教育＞による少年労働保護の制度化という形で捉えられるのではないか、ということである。＜教育＞を抜きにしては、少年労働の保護という問題を論じることができない、解決することができないという状況が生まれ、法制度や社会政策もそれに対応していったのではないか、というのが本稿が提起する仮説である。

(指導教官 広田照幸助教授)

註

- 1) 田中勝文「児童労働と教育—とくに一九一一年工場法の施行をめぐって—」『教育社会学研究』第22集, 1967年, 大串隆吉「工場法の成立と青年問題自覚の性格—日本青年運動史研究のふたつの問題—」東京立大学『人文学報』第137号, 1979年など。
- 2) 澤邊みさ子「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—」『三田学会雑誌』第85巻3号, 1992年。
- 3) 加瀬和俊「集団就職の時代—高度成長のにない手たち」青木書店, 1997年, 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—「大都市就職希望少年職業紹介」の形成—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第38巻, 1999年, 苅谷剛彦・菅山真次・石田浩「学校・職安と労働市場」, 東京大学出版会, 2000年。
- 4) 高瀬雅弘「戦前期青少年労働問題をめぐる制度とまなざし—「児童労働問題」から「少年労働問題」へ—」『社会学年誌』第41号, 2000年。
- 5) 田中, 前掲論文。
- 6) 「幼年職工の通学を喜ばぬ無智な工場主小工場は殊に甚だしい警視庁の就学状況調査了る」『時事新報』1921年5月30日付。
- 7) 芳賀栄造「少年労働者」『社会政策時報』第8号, 1921年, p.178。
- 8) 青木善祐「少年労働者問題」『社会政策時報』第35号, 1923年, p.44。
- 9) 第1回国際労働会議(ILO総会)はワシントンにて1919年10月29日から11月29日の日程で, 32カ国の政府代表, 19ヶ国の資本家側および労働者側の代表の出席によって開催された。日本は総数50名もの代表団を送り込んだ。田村謙「大正デモクラシー下における労働法の展開—ILOの創設と工場法の改正を中心として—」『帝京法学』第14巻第1号, 1983年, p.95。
- 10) 「少年労働者の保護」東京朝日新聞1920年9月4日付。
- 11) 「工場法分割 工場法及労働法」東京朝日新聞1920年9月29日付。
- 12) 「ヤットの事で生れ相な難産の工場法 枢密院が握潰していたのを農商務省からソツと本議院に提出する筈」神戸新聞1921年12月27日付。
- 13) 「工場法鉱業法改正問題 枢府が労働条約を否決せば緊急勅令で両法を改正」東京朝日新聞1922年1月10日付。
- 14) 国民党は独自の工場法改正案を第45議院に提出した(「工場法改正案 板野友造氏提出」大阪時事新報1922年1月26日付)。また安達謙蔵(憲政会)ら6名による工場法改正案も同議院に提出されている(第45回帝国議院 衆議院 工場法中改正法律案委員会議録)。しかしながら, これらの法案は十分審議されずに終わった。また1923年2月1日付東京朝日新聞では「工場法改正案と協調会修正案 社会局原案より急進的」との報道がみられる。
- 15) 「労働法案を提出せよ(二)」東京朝日新聞1921年9月4日付。
- 16) 「工場法改正 条約案不批准か」東京朝日新聞1922年4月16日付。
- 17) 「工業に使用し得る児童の最低年齢を定める条約案」は最低年齢法」施行後の1926年8月7日に批准された。なお, 日本政府は1923年に「農業に使用し得る児童の最低年齢に関する条約」を, 翌24年に「海上に使用し得る児童の最低年齢に関する条約」をそれぞれ批准している。
- 18) 「工業労働者最低年齢法案提出理由説明 並参考統計」国立公文書館蔵「大正十年度・最低年齢法関係書類」に所収。
- 19) 「大勢に促されて内務省の少年保護法調査」読売新聞1921年8月8～11日付。なお, その内容は「工業労働者最低年齢法参考資料」国立公文書館蔵「公文類聚・第四十七編・大正十二年・第二十八巻・産業二・商事二・工業・漁業・雑載」に記載されている。
- 20) 北岡寿逸「工場法の改正に就て(一)」『国家学会雑誌』第40巻第10号, 1926年, p.36。なお工業労働者最低年齢法の審議は, 全日程改正工場法の審議と並行して行われた。
- 21) 第四十六回帝国議院 衆議院 職業紹介法中改正法律案外二件委員会議録(以下委員会と略記) 第一回 1923年3月3日, 中原徳太郎委員(憲政会)の質問(『帝国議院衆議院委員会議録』第46回議院(三), 臨川書店, 1986年, p.47)。原文表記のカタカナをひらがなに改めた。以下の議録からの引用はページ数のみを記載する。
- 22) 上の中原委員の質問に対する河原田稼吉政府委員(社会局長)の答弁, p.47。
- 23) 委員会 第三回 3月7日, 中原徳太郎委員の質問, p.63。
- 24) 中原委員の質問に対する塚本清治政府委員(社会局長)の答弁, p.63。
- 25) 委員会 第三回 1923年3月7日, 中原徳太郎委員の質問, p.64。
- 26) 中原委員の質問に対する水野錬太郎内務大臣の答弁, p.64。
- 27) 中原委員の質問に対する塚本清治政府委員(社会局長)の答弁, p.64。
- 28) 委員会 第二回 3月5日, 正木照蔵委員(憲政会)の質問, p.53。
- 29) 委員会 第三回 3月7日, 中原徳太郎委員の質問, p.63。
- 30) 正木委員の質問に対する河原田稼吉政府委員(社会局長)の答弁, p.53。
- 31) 委員会 第三回 3月7日, 河原田稼吉政府委員(社会局長)の発言, p.64。
- 32) 文部省の義務教育年限の二ヵ年延長計画は1922年6月21日付東京朝日新聞記事一面「義務教育の延長 文部当局の漸進計画」で大々的に報じられている。
- 33) 三井須美子「江木千之と文政審議会(1)—義務教育年限延長案の結末—」『都留文科大学研究紀要』第51集, 1999年。
- 34) 委員会 第6回 3月12日山崎達之輔委員(文部省普通学務局長)の発言, p.93。
- 35) 1922年前後の新聞紙上において, 教育費国庫負担額増額問題は,

教育関連記事の中でかなり大きな割合を占めている。

- 36) 委員会 第7回 3月13日武内作平委員(憲政会)の発言 p.101。
なお、協調会は最低年齢法案審議に先立ち、工場法改正意見として小学校令第三十三条第三項規定を削除し、尋常小学校の教科を修了させる施設の設置要求を出していた(1923年2月12日付東京朝日新聞)。
- 37) 委員会 第7回 3月13日武内作平委員の発言, p.101。
- 38) 第四十六回帝国議会 貴族院 工場法中改正法律案外二件特別委員会議事速記録 第3号 3月21日江木翼委員の発言, 『帝国議会貴族院委員会議事速記録』第46回議会(三), 臨川書店, 1986年, p.485。
- 39) 「百余万の卒業者に就職の世話焼き 米国辺りの成績に鑑み 文部省の新計画 小学校も大喜び」東京朝日新聞1921年4月16日付。
- 40) 高峰博「来るべき職業指導の問題」東京朝日新聞1923年1月8日付。
- 41) 生江孝之「職業児童に対する時代の要求」『社会事業』第10巻第9号, 1926年, p.12。
- 42) 磯村英一「本邦都市に於ける少年雇傭事情(上)」『社会政策時報』第86号, 1926年, p.99。
- 43) 藤木清信「少年少女労働指導保護に就て」『社会事業研究』第15巻第1号, 1927年, pp.62~65。
- 44) 豊原又男「徒弟酷使の防止策」『社会事業』第11巻第5号, 1927年, pp.21~22。
- 45) 日本職業指導協会編「日本職業指導(進路指導)発達史」, 1975年, p.60。
- 46) 同上書, pp.56~59。
- 47) 「愈々出来る 少年職業紹介所 将来は小学校と連絡で 児童の相談相手に」東京朝日新聞1924年4月29日付。
- 48) 豊原又男「職業指導運動の趨勢」『東京工場懇話会会報』第28号, 1926年, p.18。
- 49) 古川しげる「苦闘七十年」, 豊原又男氏古稀祝賀会, 1941年, p.116。
- 50) 川野温典編「国営前の職業紹介事業」豊原又男氏古稀祝賀会, 1941年, pp.125~126。なお上記の経緯について前掲『日本職業指導(進路指導)発達史』では, 「『国営前の職業紹介事業』の執筆者は同相談施設の運営方針と活動の実績が好成績を収めたため, 14年7月の内務省社会局第二部長, 文部省普通学務局長の『少年職業紹介ニ関スル件』通牒の発令を刺激したかのごとくとられるように述べている」(p.58)と留保付きの評価をしている。
- 51) 澤邊みさ子は戦前期の職業紹介事業について, 社会事業的な役割をこえた社会政策としての機能を果たしていたと指摘している(澤邊前掲論文, pp.170~171)が, 本稿で取り上げた少年職業紹介にも同様の評価を与えることができるかもしれない。
- 52) <教育>による保護については高瀬雅弘「『勤労青少年』をめぐる社会秩序の編成課程—戦間期における転職・不良化問題と『輔導』論の展開に注目して—」『教育社会学研究』第67集, 2000年を参照。
- 53) 少年法に基づく少年保護を取り扱った最近の成果としては, 鳥居和代「旧少年法の成立過程—『保護』と『教育』の関係をめぐって—」『日本の教育史学』第45集, 2002年などがある。なお, 最低年齢法に関する議論では, 少年法への言及は, 管見の限りみられなかった。

付記：本稿は文部科学省科学研究費(特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。