

[原著論文]

## 植民地朝鮮における職業紹介事業の成立と展開

金 蘭九<sup>1</sup>

### 【要 旨】

本稿では、独自の時代区分に従い、植民地朝鮮における職業紹介事業の成立と展開を考察する。朝鮮は、植民地初期の厳しい社会状況の中、1920年代に入って、下記のような諸事情から失業者が急激に増加し、彼らが都市地域に集中することに従い、失業はますます深刻な社会問題になった。

しかし、朝鮮の厳しい求職・就職状況にも関わらず、職業紹介法は依然として日本国内だけに適用され、朝鮮を含む植民地は「事情を異にする」との理由で同法の適用対象から除外された。このような状況の中、1921年12月1日「和光教園」の設立と1922年（大正11年）1月に設立された「社会奉仕会」など、朝鮮における民間の職業紹介事業の活動は特記すべき事例である。とくに、「社会奉仕会」の活動に関する言及・紹介は、本稿が初めてである。

1940年代前期、いわば終戦までの朝鮮の労務需給は、主に職業紹介所を通して行われた。ここで、当該期の朝鮮における労務配置の規制、職業紹介機関拡充を図る制度的条件の整備が行われたという史実も、見逃すことはできない。

**キーワード：** 植民地朝鮮、貧困、職業紹介、社会政策、労働問題

### I. はじめに

福祉政策は、時代と共に生成し展開される、いわば歴史性をもつ社会施策である。日本と韓国<sup>註1)</sup>の福祉政策も、やはりそれぞれの社会・経済与件の下で、歴史的な段階に対応しながら成立・発展し、今日に至っている。韓国における日本の植民地統治期（1910年8月29日－1945年9月9日）<sup>註2)</sup>は、当時の統治様態により、一般的に4つの時期に区分できる。まず、第1期は、日韓併合から3.1運動まで（1910年－1919年）で、武断政治期という。第2期は、3.1運動から満州事変まで（1920年－1930年）で、文化政治期といわれる。第3期は、大陸侵略兵站基地化期（1931年－1939年）と呼ぶ。最後の第4期は、軍事援護期（1940年－1945年）と呼ばれる<sup>1)</sup>。

日本は、植民地における社会統制的な側面での不安材料を軽減するため、韓国で救貧事業と感化事業などを実施するに至った。そのうち、救貧事業は政治的な目的をもつ植民地政策の一環として行われ、かつ、治安手段として用いられた。中でも、職業紹

介所・労働者宿泊施設・公益市場・公益質屋・公立住宅・公益浴場・簡易食堂などの運営を通じて、中産層以下である下層社会の貧困への没落を予防する働きをもった。

当時、朝鮮総督府が植民地朝鮮の失業問題を解決するために実施した代表的な事業としては、求人及び求職の申請を受け入れ、雇用契約を成立させることを目的と標榜した労働者保護ないし職業斡旋・職業紹介などを挙げることができる。いわゆる、韓国の失業対策の始まりである。

一般的に、韓国の職業紹介事業の成立を論じる場合、当時、植民地朝鮮における職業紹介事業に深く関与した日本の役割を看過することは、職業紹介事業の確立に関する正確な史実認識を妨げることになる。というのは、日本と韓国が占領国対被占領国という関係であり、また政策決定において日本が優位な立場にいたことを考えれば、ここで日本側の論理を確認することは必要不可欠といえるからであろう。

植民地朝鮮の社会政策に関しては、朴慶植『日本帝国主義の朝鮮支配』（図書出版ヘンジ、1986年）、

<sup>1</sup>九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科

姜萬吉『日帝時代貧民生活史研究』（創作社、1987年）、編集部編『韓国労働問題の構造』（光民社、1980年）などの先行研究がある。その中、朴（1986年）は、1910年代の武力支配政策、1920年代の民族分裂化政策、1930年－1945年の兵站基地化政策などを通して、戦時体制下の労働者・農民の貧困化を指摘した<sup>2)</sup>。姜（1987年）は、当時の貧民の存在こそ、植民地期社会の性格と時代性格を明らかにする重要な根拠であると指摘する<sup>3)</sup>。彼の論文は、植民地政策の方向を裏付けた人々の生活の現実を明らかにしたいという独自の問題意識を持ち、時代の性格を究明するための一つの資料を提供することに目的があり、そのための具体的な事例を提示した<sup>4)</sup>。光民社編集部（1980年）は、労働現状の本質を正しく究明することはこの時代の重要な任務であるという認識から、科学的・客観的把握に役に立つ論文などを集め、編集した。ただ、その中には、論旨の展開および統計などの不十分さ<sup>5)</sup>もあり、再考の余地を残す。

最近、日本では、近現代史の資料刊行と共に、その研究が進化していく。しかし、日本史の究明に欠かすことができない植民地支配に関する研究が遅れている中、とくに労働問題に関しては、より多くの個別研究が必要であると思われる。

このような問題意識に基づき、本稿の目的は、上述した時期区分に従がい、朝鮮総督府における職業紹介事業の成立と展開を考察することである。また本稿の意義は、先行研究を踏まえた上、職業紹介事業の内容紹介を通して、日本における植民地研究の多様性および、同分野に関する人々の理解の強化にいささかなりと貢献できることである。

本稿は、文献調査による資料分析方法をとる。つまり、日本および韓国側の関係文献の分析を行うなど、原資料と従来の研究成果に基づき、考察する。また本稿の内容は、Ⅱ 第1期 武断政治期（1910年－1919年）、Ⅲ 第2期 文化政治期（1920年－1930年）、Ⅳ 第3期 大陸侵略兵站基地化期（1931年－1939年）1 大陸前進兵站基地化政策 2 国家総動員法と国民徴用令、Ⅴ 第4期 軍事援護期（1940年－1945年）1 軍事援護期前期（1940年－1942年）2 軍事援護期後期（1943年－1945年）、考察などである。

では、植民地朝鮮の職業紹介事業はどのように成立し、展開されてきたのか。以下、その内容を見て

みよう。

## Ⅱ. 第1期 武断政治期

植民地期以前の大韓帝国（1897年10月16日－1910年8月29日）の時は、農民が総人口の80%を超え、農業に携わる人が国民の絶対多数を占めたため、失業者の問題があまり深刻ではなかった。それゆえ、当時は失業者のための職業紹介（所）事業・制度が整備されていなかった。しかし、1905年以降、日本が韓国との保護条約を強制締結することにより、韓国の社会状況は大きく変わった。1905年12月21日、日本は京城府（現在のソウル特別市）に「韓国統監部」<sup>註3)</sup>を設置し、伊藤博文を初代統監に任命した。こうして、韓国は日本の半植民地的支配下に入った。

1910年3月14日、韓国統監部は、「土地調査事業」（1911年－1918年）<sup>6)</sup>を全国規模で実施するための関連計画を発表した。また、1910年8月22日には、「日韓併合に関する条約」が調印された。一週間後の1910年8月29日、日本は大韓帝国を朝鮮と国号を改め、京城府に朝鮮総督府を置く旨を公布した。これを契機に、日本は朝鮮での立法・司法・行政の三権を掌握した。こうして、朝鮮には天皇に責任をもつ「朝鮮総督」を頭とした日本の植民地支配機構である「朝鮮総督府」が設置され、朝鮮を完全支配するようになる。

1911年4月17日、「土地収用令」が制定された。それ以降、1912年、朝鮮総督府は「土地調査令」の名目で法的に「土地私有権」を確立し、土地の略奪と地税の徴収を行った。1910年代に亘って重点的に行われた朝鮮の「土地調査事業」は、農村の土地所有関係に急激な変化をもたらした。つまり、上記の「土地調査事業」とその一連のことが契機となって、多くの農村人口が農土から離脱する結果となった。こうして、朝鮮総督府の土地調査事業の実施以降、農民層の分解が始まった。そのため、1920年代の朝鮮における一番大きな社会問題は、貧困と失業対策であった。

『職業紹介事業の沿革概要』（1932年）では、朝鮮総督府の失業対策の由来<sup>7)</sup>を、次のように伝えている。

朝鮮には従来土地・家屋・金銭の仲介を業にする

福德房というものはあるが、民間で職業紹介などの仕事に従事する者はいない。朝鮮における公益職業紹介事業としては、1913年7月7日に財団法人「京城救護会」<sup>8)</sup>が釈放者保護の目的で職業紹介制度を開始したことが最初である<sup>9)</sup>。

上述したように、朝鮮には京城府を中心とする民間の職業紹介事業活動が先走りする中、農村が継続凋残して行き<sup>註4)</sup>、1910年代・1920年代を通して、年間20万人以上の貧民が農村を離れ続けた。とくに、当時の植民地産業構造が彼らを工業人口に収容できる条件を用意していない上、日本国内で起きた米騒動(1918年7月22日-同年9月12日)のため、多くの日本人の韓半島移住が行われた。このような諸般の情勢は次第に社会問題となり、それゆえ、朝鮮での失業対策を急ぐ必要が生じた。

にもかかわらず、失業者問題が深刻な状況に至るまで最小限の措置しかとらなかった朝鮮総督府は、増え続ける当面の失業者問題に対し、一種の社会統制的な側面での不安を感じ始めた。というのは、朝鮮における失業者の増大は、社会的に貧困の拡大ばかりでなく、それに伴ない、土地と生活基盤を奪われた多くの離農民が仕事を探し求めて遊浪民となり、その結果、満州や日本への渡航を試みる海外移住民の問題が浮き彫りになる出来事<sup>10)</sup>が多発したからである。

そこで、日本は朝鮮からの移住民の問題が日本国内の労働問題の構造に影響を及ぼすことを懸念し、急いで1918年1月29日に「労働者募集取締規則」(朝鮮総督府令第6号)を、1918年3月12日には「労働者募集取締取扱手続」などの対策を講じた。それ以降、「労働者募集取締規則」・「労働者募集取締取扱手続」などが、1922年、1923年、1924年へと続くことになる。

### Ⅲ. 第2期 文化政治期

朝鮮では、日本国内で起きた米騒動に関する対策として「産米増産計画」が立案され、同計画は1920年12月27日から施行されるようになった。上述したように、朝鮮総督府は「土地調査事業」の名目で「土地私有権」を確立し、農民層から土地を取り上げ、地稅徴収を行った。また、鉄道・陸海交通・貨

幣・金融など、経済関連の主要機関を支配し、その上、民族文化・民族教育を抹殺する同和政策まで強行した。そのため、1919年3月1日、朝鮮総督府の武断政治に対する国民の反日運動が行われた。以降、1919年4月から1922年までの間は「朝鮮人の旅行取締に関する件」が講じられるなど、この時期から様々な渡航阻止政策が実施された。

その際、1919年(大正8年)10月29日、米国のワシントンで開催された第1回の国際労働機構(International Labor Organization; ILO)総会において、「公益紹介所施設の新設・増設と営利紹介所の全廃」を内容とするILO条約第2号「失業に関する条約」として、「締盟各国は、中央官庁管理下に公立職業紹介所を設置すべきである」(第5条 公立無料職業紹介所)という内容が可決された。

上述したILO条約第2号の影響を受けて、日本では1921年4月9日、「職業紹介法」(法律第55号:改正は1936年 法律第12号、1938年 法律第61号)が公布され、同法は同年7月1日から施行されるようになった。これに伴ない、日本各地に職業紹介所が設置された。当時、日本国内における(無料)職業紹介所の設置数は、1923年には公立が102か所、法人などの私立が32か所となった<sup>11)</sup>。のちの1922年11月23日、日本はILO条約第2号を批准した。

一方の朝鮮は、植民地初期の厳しい社会状況の中、1920年代に入って、上述したような諸事情から失業者が急激に増加し、彼らが都市地域に集中することに従がい、失業はますます深刻な社会問題になった。しかし、朝鮮の厳しい求職・就職状況にも関わらず、職業紹介法は依然として日本国内だけに適用され、朝鮮を含む植民地は「事情を異にする」との理由で同法の適用対象から除外された。このような状況の中、1921年12月1日「和光教園」<sup>12)</sup>の設立と1922年(大正11年)1月に設立された「社会奉仕会」<sup>註5)</sup>など、朝鮮における民間の職業紹介事業の活動は特記すべき事例である。

翌年の1922年8月1日、朝鮮総督府は「京城府職業紹介所」を設置した。これが、公立(無料)職業紹介所としての嚆矢である。京城府職業紹介所の設置に続いて、同年8月4日には「平壤府職業紹介所」が設置された。翌年の1923年8月4日、朝鮮総督府は釜山にも「釜山府職業紹介所」を設置した。



こうして、1920年以降、朝鮮は職業紹介法不在のまま、漸次全国の大都市に1か所ずつ職業紹介所が設置され、失業者問題のための暫定的な解決を図った。

当時の社会状況は、1924年に東亜日報にて、「明治町（現在のソウル特別市明洞）にある京城府人事相談所に職業を求めて押し寄せてくる朝鮮人が1923年度に七千人に達し、そのうち一千人は紹介を得たが、残りの六千人全部が職を得るには、前例により5・6年はかかる計算であり、・・・」<sup>13)</sup>と報じられた。また、「職業難に対して—時代的病根—」という題名の下、次のように失業者増加の原因を指摘している。

「精密な統計によるものではないが、現在京城府内に居住する我々の大概十分の八は一定の職業が無いとしている。今農村は、日毎に凋残して行き、他の生産機関は未だ発達せず、職業は指で数えるほど少ないが、職を求めて都会に押し寄せる者は数え切れない。」<sup>14)</sup>

このような当時の新聞記事などから、朝鮮の都市地域に急増する失業者問題の深刻な状況を鑑みることができる。

その頃、日本は朝鮮からの移住民の問題がやがて日本国内の労働問題に影響を及ぼすことを懸念し、新たに「労働者募集取締規則」を定めた。こうした日本側の動きに連動され、1925年10月、朝鮮総督府は「日本渡航制限措置」<sup>注6)</sup>を定めた。それ以降、朝鮮総督府の渡航管理政策は証明書制度の廃止と復活を繰り返すが、基本的には朝鮮人の日本への渡航を制限することであった<sup>15)</sup>。続いて朝鮮総督府は、1927年から社会課の職員を増員して、国内における労働者の需給関係を調査し、各道<sup>注7)</sup>と連絡を取りながら職業紹介事業に着手した。とくに、釜山府職業紹介所には職員を常住させ、蔓延した渡航予定者のため、国内の就職斡旋に注力した。

当時、職業紹介所の職員に求められる事項としては、公人としての資格と資質などが議論された。つまり、職業紹介所の職員には「親切・迅速・公正」が要求され、かつ、判断力と記憶力、理解力、観察力などのような詳しい基準が挙げられた。このようなことは、職業紹介業務及び専門職にかかる朝鮮総督府側の期待と信頼が大きかったことを表している<sup>16)</sup>。

その他、上記の職業紹介所以外にも、1927年12月からいわゆる有志を中心とした方面委員制度が京城府（京城府告示 第49号 公布）を始め全国の重要都市で施行され<sup>注8)</sup>、そこでは貧民救済事業の一環として職業斡旋が実施された。しかし、この制度は、基本的に失業者対策が主な目的ではなかった<sup>17)</sup>。

ここで、当時の日韓両国の職業紹介所の設置状況を見てみると、1927年の日本の公立職業紹介所の設置は174か所、私立職業紹介所の設置は38か所である<sup>18)</sup>ことに比べ、当該年度の朝鮮における公立職業紹介所は5か所、また民間経営の私立職業紹介所は7か所で、合計12か所に過ぎなかった。すなわち、上述したように、当時の朝鮮は日本に比べ職業紹介所の数が絶対的に不足しており、しかも民間人の経営する私立職業紹介所が主流という状況であった。

1928年以降、朝鮮総督府は、各道に労働者紹介および保護指導事務担当の職員を増員すると共に、公立職業紹介所へ補助金を交付することにより職業紹介事業の助成を指導し、漸次職業紹介所の設置・普及を図った。具体的に、職業紹介機関を拡充・整備し、その一環であり、かつ、はじめての救済策として、1928年度から各地における公立職業紹介所の建設費に対して50%の補助金を支給し、経常費に対しては20%の補助金をそれぞれ支給することを決定するなど、各地に向けて職業紹介所の設置を呼びかけた。こうして、急増する失業者問題は、職業紹介所の斡旋に委ねることとなった。

## Ⅳ. 第3期 大陸侵略兵站基地化期

### 1. 大陸前進兵站基地化政策

当該期、日本の失業対策の1つに、1931年に制定・施行された「入営者職業保障法」<sup>19)</sup>がある。同法は、軍に入隊した人が除隊後の失業者にならないように、後日、その人を従前の職場に復帰させることを事業主に命じた法律である。この法律の施行により、人々の入隊後の失業に対する不安を解消し、国民の入隊を促すことが期待されるようになった<sup>20)</sup>。

1931年9月18日、「満州事変」を起こして大陸進出に出た日本は、植民地朝鮮で急増する失業者問題を解決する方法と、大陸進出のために韓半島における大陸前進兵站基地化方案との連携を試みる。そこで、朝鮮総督府は、時期的に応急を要する施設が含

まれた土木事業をはじめた。つまり、鉄道・土木だけでなく道路を整備し、それを軍事的側面の重要な手段とした。

朝鮮での道路建設の主要な目的が当初から軍事的側面であることは、次の回顧談からもよくわかる。

「寺内<sup>註9)</sup>氏のすばらしい点は数え切れないが、いま感じられる点は寺内氏が軍人であるためか、その時からすでに軍士を動かせるためには、どのようにすべきかということに常に念頭においてあったという点と考えられる。一つの実例を挙げれば、道路の幅は砲兵の一番大きい砲車が充分に通過できる程度で作るべきであると言っていた。したがって、橋梁はいくら小さいこととしても、大型の砲車を通っても全然支障のない幅を用意し、また砲車の通過に耐えられるほどの強度を持ってないためであると常に話した。もちろん、その当時には電車も自動車もなく、重量物としては砲兵の一番大きい砲が問題であった。これを目標で、すべての道路設計をしていかなければならないということを彼は常に強調した<sup>21)</sup>。」

1932年頃、日本の公立職業紹介所の設置は419か所、私立職業紹介所の設置は43か所であった<sup>22)</sup>。また、1933年7月、日本では職業紹介法施行規則の改正(内務省令第20号)があり、同規則の実施と共に朝鮮職業紹介所官制が同時に公布され、各公立職業紹介所の設置を見た。

一方、1933年当時、朝鮮における公立職業紹介所の数は、朝鮮総督府直営が1か所(朝鮮総督府社会課釜山出張所)、府邑経営が9か所<sup>註10)</sup>の合計10か所であった。また、公立職業紹介所の増設とは逆に私立職業紹介所の数が減少し、和光教園、京城府救護会、慶南共愛会、春川同胞会の4か所のみとなり、上述した10か所の公立職業紹介所をあわせても、公・私立職業紹介所は合計14か所であるに過ぎなかった。その他、朝鮮総督府は各地域の5か所の警察署<sup>註11)</sup>に人事相談所を設置し、職業紹介事務を取り扱っていた。当時の職業紹介の後援策としては、就職者運賃割引制度<sup>23)</sup>などがある。

本稿の原資料に関連し、

「職業紹介事業に関して特に附言しておきたいの

は、少年の職業選択である。少年の性能(適性・能力の意味のように推測できる)に適応する職業を選択して、就職せしむるという事は最も望ましい事であって、将来の生活を安易ならしむるのみならず。失業の機会を少からしむる所以であります。…然るに旧来の教育方針は餘に普通教育に捉はれ過ぎて、職業教育を重要視せなかつたわけがあると思われます。それでありますから、先年朝鮮教育令を改正して、とくに職業的知識を受けると共に勤労精神の文献入に意を用ふることとなった次第であります<sup>24)</sup>。」

という当時の記録に出合った。若年層の職業選択の強調と関連し、その根底にある主要因を探ることは本研究の対象外であるが、当時早くも若年層の職業選択がそれほど強調された歴史的事実に気づくことができる。

日本は、1930年代に入って、植民地朝鮮でますます深刻化して行く失業者問題に関する対策を行った。上述したように、1930年代前期の労務需給は、日本の朝鮮における「大陸前進兵站基地化」政策の下で、関連立法不在のまま、職業紹介所を通して行われた。

## 2. 国家総動員法(1938年)と国民徴用令(1939年)

1937年7月7日の日中戦争勃発以降、戦時労働力配置政策の強化により、朝鮮内の職業紹介所の主な機能に一連の変化が現れた。つまり、日中戦争が勃発すると、「国防の充実」のための軍需産業に大勢の労働者が必要とされ、国家権力による労働力の管掌が行われた。そのため、同年7月、朝鮮軍事後援連盟<sup>25)</sup>が発足された。

日中戦争勃発直後の1938年1月11日、日本で厚生省が創設された。これは、当時の社会事業の概念を国民厚生事業の意味に転換させる重要な契機となった。1938年2月26日、陸軍特別志願令が公布され、同制度の実施に至った。1938年4月1日、「国家総動員法」(同年5月5日施行、法律第55号)<sup>註12)</sup>が公布された。

本稿の原資料に関連し、

「朝鮮は兵站基地としての重要性がますます高まって、兵站基地として朝鮮に課せられたる問題で、生産力拡充がある。東亜新秩序の建設が世界の新秩序を目指して行く以上、我が半島は内鮮一体的見地

のみならず、日満支一体の見地から生産力拡充が必須となってきた。

それはいうまでもなく、半島における生産力拡充たる問題のみならず、日本内地の生産力拡充の問題と密接に関係し、広くは東亜における生産力拡充の問題である。急遽に発展してある半島の産業こそ、今後の日本の将来に寄与する所大なるものがあるからであろう。まず東亜再建に寄与する所多大のものあることを信ずる。生産力拡充の側面から考えられることは勿論資金、資材の問題もあろう。併せて、ここでは一般的に労働力が重要性を浴びてくる。

最近まで半島人の労働適性が問題とされているが、今日では既に議論の余地なく、積極的に教育的或いは社会的に訓練の上、効果を挙げようとしている時代に入っている。労働力の量的問題より質的問題に、豊富な労働力を真に東亜再建のために生かし、またそこには新しい半島自体の発展を内蔵する。これこそ、「国家総動員法」に基づく労働行為の進展の偉大さを思うに足る資料はなからう。」

という当時の記録にも出合った。この記録を見る限り、植民地朝鮮に課せられた労働力拡充の問題が、早くもこの時期に強調されたという史実を再び認識することができよう。

「国家総動員法」の公布以降、1938年7月、国民精神総動員朝鮮連盟が設立された。その頃、日本では職業紹介法（1921年4月9日公布、1938年改正・法律第61号）の改正と国民職業能力申告令（1939年1月7日公布、同月20日施行、勅令第5号）をはじめ労働関係勅令が続いて公布され、その内容の一部が朝鮮にも同時適用・実施された。とくに、軍事力拡充のため、1939年7月8日の「国民徴用令」<sup>26)</sup>（同月15日施行、）の公布に続き、「国家総動員法等ノ施行ノ統轄ニ関スル件」（1939年9月、勅令第672号）<sup>27)</sup>が直ちに施行された。上記「国民徴用令」は、1944年9月より朝鮮で実施された。

1939年9月1日、第二次世界大戦が始まった。そのため、日本としては、兵役により減少した国内外の労働力を如何に補うかが当時の懸案となった。そこで、朝鮮総督府の事実上の公認のもと、同年9月、「朝鮮人労働者内地移住に関する件」と民間業者による集団的な労働者募集が開始されるようになり、朝鮮人労働者の日本移住がますます活発になった。

また、同年9月、朝鮮国防婦人会が発足された。同年12月、国家総動員計画の推進のため、朝鮮総督府の中には企画部が新たに設置された。

上述したように、1930年代後期の朝鮮における労務需給は、1930年代前期に続き、依然として関連立法不在のまま、職業紹介所を通して行われた。

## V. 第4期 軍事援護期

### 1. 軍事援護期前期（1940年—1942年）

1940年1月11日、失業対策の1つとして「朝鮮職業紹介令」（1940年1月11日 制令第2号、官報第3889号）が公布され、同年1月20日には「朝鮮職業紹介令施行規則」（1940年1月20日 総令第7号）が公布された。これらは、日本の職業紹介法（1921年4月9日公布、7月1日施行、法律第55号）を朝鮮に適用させるためのことであった。

上記「朝鮮職業紹介令」の公布以降、朝鮮総督府は、朝鮮総督府職業紹介所官制（1940年1月、勅令第17号）と朝鮮総督府職業紹介所名称、位置及管轄区域（1940年1月、総令第8号）など、韓半島における朝鮮人労働力の徹底した動員体制に着手した。

また、上述した「朝鮮職業紹介令」の実施を契機に、すべての職業紹介事業の国家管掌が行われ、「職業紹介事業は政府の管掌と為り、政府自ら之を行うはもちろん、一般職業紹介事業・労務供給事業及び労働者募集等を認可または許可制と為す外、京城（現在のソウル特別市）・大邱・釜山・平壤・新義州及び咸興の6府営職業紹介所を国営に移管し、その内容の充実を図る」との旨が発表された。

こうして、1940年まで全国に設置された職業紹介所の数は公立10か所（国営6か所、公立4か所）と私立2か所<sup>28)</sup>で、相変わらず公立職業紹介所が主となり、職業紹介所を中心とした大規模な労働力動員が行われた。また、この時期は、私立職業紹介所が徐々に減っていき、次第に私立職業紹介所中心から国営・公立職業紹介所中心へ、かつ、職業紹介所本来の業務から国家施策中心へと、職業紹介所設置の動きが衰勢に向かっている様態を探し見ることができ<sup>注13)</sup>。

その頃、朝鮮総督府は「従業者移動防止令」、「国民労務手帳法」などを朝鮮人労働者に適用し、彼らに対する労働政策を強化した。1940年10月、朝鮮総



督府は第二次世界大戦の本格化に伴ない、労働力の国家的統制及び労働者に対する「皇民化」政策を強力に推進した。そこで同年、朝鮮総督府は「皇民化」政策強化の一環として、1938年7月に設立された「国民精神総動員朝鮮連盟」を「国民総力朝鮮連盟」に組織を改組した。それ以降、1940年12月、朝鮮総督府より「国民総力実践要綱」が発表された。翌年の1941年6月、朝鮮労務協会が設立された。同年7月、朝鮮総督府は、従来の「従業員雇（傭）入制限令」と「青少年雇（傭）入制限令」などの政策を撤廃した。

一方、1941年11月18日、朝鮮総督府の中に厚生局が設置された。このように、社会事業界や朝鮮総督府行政機構の新体制確立が図られることに従がい、社会事業の中身そのものも変質し、朝鮮も日本同様、もはや時代は社会事業から厚生事業へと転化していった<sup>29)</sup>。とくに、傷痍軍人並びに除隊軍人に職業を保障することは、何よりも大事な問題であった。

たとえば、

「職業紹介事業の活躍は、今後において更に重大なるものがあります。即ち、傷痍軍人並びに除隊軍人の職業問題であります。此の名誉ある尊敬すべき傷痍軍人に対して明らかに働くことの出来得る職業がなければならぬ。先づ傷痍軍人の境遇の調査をして負傷部位とか残存能力とか学歴資質などを慎重に調べて適性を確実にして再教育の必要な者に対しては其の適性に合致する再教育を施さなければならぬ。更に、一朝戦後復員の場合は、職業保障法等に由り再び出征前の原職に復帰さしめることが出来る者は別として、この恩恵に浴することの出来ぬ者の職業斡旋は当然公益職業紹介所において他の一般求職者に優先して就職せしめなければならぬ責務がある。」

という上記の内容は、傷痍軍人並びに除隊軍人の職業保障の大切さを物語っているとも理解できる。

同(1941)年11月22日、「国民勤労報国協力令」(勅令第995号)が公布・施行(1941年12月1日)され、14歳以上の人々に対する労働力動員が国の最優先課題となった。そこで、朝鮮総督府は、京城帝国大学(現・ソウル大学)、梨花女子専門学校(現・梨花女子大学)の大学生たちを含む全国の青年層を

「勤労報国隊」<sup>注14)</sup>という名称で働かせた。

さらに、1941年12月8日、日本の太平洋戦争(—1945年8月15日)開始により、沢山の労働力・戦力が必要となった朝鮮総督府は、1942年3月、「朝鮮人労務者活用に関する方策」を発表し、それ以降、朝鮮総督府朝鮮労務協会による(細かな地域ごとに人数を割当する)官主導の労務者斡旋募集が開始された。こうして、同年、日本国内外における労働力不足を補うため、朝鮮では官斡旋による労務募集が行われた。その結果、日本に移住する朝鮮の労働者が増えて行き、在日朝鮮人が急増したのもこの時期からの出来事であった。

## 2. 軍事援護期後期(1943年—1945年)

1943年6月の戦時下、最重要産業部門の生産増強のための「戦時行政特例法」によって工場就業時間制限令が廃止され、人々の12時間労働が一般化された。それ以降、食糧不足と労働環境が悪化し、労働災害による死傷者と病人が増加した。また、1943年9月には国民徴用令公布に関連し、国民徴用扶助規則が公布された。

かつ、1943年10月には「労務強化対策要綱」が作られ、不要不急産業(労務)に従事する労働者の全面的動員、勤労報国隊の強化、徴兵制度による軍務に服役しない青年の勤労働員、女子労務の積極的動員、重要産業労務者の処遇改善と労務管理の徹底した刷新などが実施された。さらに、労務管理の刷新強化に関する要綱として、労働者の鍛練、勤労管理機構の整備、宿舍および宿舍管理の強化、健康管理の充実、出勤率の向上、移動の防止などが施行されるようになった。

また、1944年には労務動員を遂行するため、従来の動員方法を一層強力なものに変えると同時に勤労働員援護会が設立され、労働者およびその家族の援護などが強調された。まず同年2月、「国民職業能力申告令」が改正された。その際、朝鮮総督府は、上述した「国民徴用令」と「国民職業能力申告令」の改正に基づき、12歳以上の人たちを労働力として見做すことができるように「国民徴用令」の適用範囲を拡大し、女性にも「国民職業能力申告令」を適用させ、女性労働力動員の道を拡げた。

同年4月1日、第1回徴兵検査が開始された。同

じく4月には、「緊急学徒勤労働員方策要綱」、「学徒動員非常措置要綱」などと、閣僚会議の決定を基礎に「学生動員実施要綱」が作られ、小学校から専門学校・大学に至る全ての学生たちを、戦力増強のための軍輸物資および食糧増産・国防施設の建設現場などへ動員した。その他、「国民職業能力申告令」に基礎した「国民登録」・「科学技術者登録」・「技能者登録」の三つの柱で、男性青壮年319万4,969人（1943年9月（1944年には687万5,545人予定））、技術者・技能者48万5,188人（1944年5月）、合計368余万人を登録させ、強制動員の体制が整備された<sup>30)</sup>。

また、国内外情勢の推移と共に、労働者不足が深刻になった1944年8月から一般国民の徴用が実施された。同じく8月には、学徒勤労令と女性挺身隊勤労令が同時に公布され、学生と女性を中心にした一方的・強制的な動員体制が作られた。つまり、朝鮮総督府はこの時期から「官斡旋」を存続させ、国民徴用令に基づき、人々を強制動員した。

1945年2月、必勝体制と内鮮一体を目標とした「大和同盟」が結成された。同年3月、朝鮮総督府は「国民徴用令」をはじめ、労務動員関係法の統合と「国民勤労働員令」の公布などをもって、植民地における総合的な労務動員体制を整備・強化した。こうして、1939年から1945年の間、朝鮮内の戦時労働力の動員数は、「官斡旋」式の動員が約40万人、徴用式動員が約30万人、その他、各道別の動員が約410万人で、合計約480万人に至った<sup>31)</sup>。

## VI. 考察

第1期から第4期までの内容の概略を整理すると、以下のようなものである。

### 第1期 武断政治期（1910年－1919年）

植民地期以前の大韓帝国（1897年10月16日－1910年8月29日）の時は、農民が総人口の80%を超え、農業に携わる人が国民の絶対多数を占めたため、失業者の問題があまり深刻ではなく、失業者のための職業紹介（所）事業・制度が整備されていなかった。

しかし、植民地初期の厳しい社会状況の中、1920年代に入って、上述したような諸事情から失業者が急激に増加し、彼らが都市地域に集中することに従い、失業はますます深刻な社会問題になった。

『職業紹介事業の沿革概要』（1932年）によると、朝鮮における公益職業紹介事業としては、1913年7月7日に財団法人「京城救護会」が釈放者保護の目的で職業紹介制度を開始したことがその最初である。

### 第2期 文化政治期（1920年－1930年）

上述したILO条約第2号の影響を受けて、日本では1921年4月9日、「職業紹介法」（法律第55号：改正は1936年 法律第12号、1938年 法律第61号）が公布され、同法は同年7月1日から施行されるようになった。これに伴ない、日本各地に職業紹介所が設置された。

一方の朝鮮は、植民地初期の厳しい社会状況の中、1920年代に入って、上述したような諸事情から失業者が急激に増加し、彼らが都市地域に集中することに従い、失業はますます深刻な社会問題になった。しかし、朝鮮の厳しい求職・就職状況にも関わらず、職業紹介法は依然として日本国内だけに適用され、朝鮮を含む植民地は「事情を異にする」との理由で同法の適用対象から除外された。このような状況の中、1921年12月1日「和光教園」の設立と1922年（大正11年）1月に設立された「社会奉仕会」など、朝鮮における民間の職業紹介事業の活動は特記すべき事例である。

### 第3期 大陸侵略兵站基地化期（1931年－1939年）

#### 1 大陸前進兵站基地化政策

1932年頃、日本の公立職業紹介所の設置は419か所、私立職業紹介所の設置は43か所であった。一方、1933年当時、朝鮮における職業紹介所は、公（10か所）・私立（4か所）合計14か所であるに過ぎなかった。

#### 2 国家総動員法（1938年）と国民徴用令（1939年）

1937年7月7日の日中戦争勃発以降、戦時労働力配置政策の強化により、朝鮮内の職業紹介所の主な機能に一連の変化が現れた。つまり、日中戦争が勃発すると、「国防の充実」のための軍需産業に大勢の労働者が必要とされ、国家権力による労働力の管掌が行われた。そのため、同年7月、朝鮮軍事後援連盟が発足された。

1930年代後期の朝鮮における労務需給は、1930年代前期に続き、依然として関連立法不在のまま、職業紹介所を通して行われた。



#### 第4期 軍事援護期 (1940年 - 1945年)

##### 1 軍事援護期前期 (1940年 - 1942年)

1940年「朝鮮職業紹介令」の公布以降、朝鮮総督府は韓半島における朝鮮人労働力の徹底した動員体制に着手した。公立職業紹介所が主となり、職業紹介所を中心とした大規模の労働力動員が行われた。

1941年、朝鮮総督府の中に厚生局が設置され、社会事業や朝鮮総督府行政機構の新体制確立に従い、社会事業の中身そのものも変質し、社会事業から厚生事業へと転化していた。

##### 2 軍事援護期後期 (1943年 - 1945年)

1944年には労務動員を遂行するため、従来の動員方法を一層強力なものに変えると同時に勤労動員援護会が設立され、労働者及びその家族の援護などが強調された。

その他、「国民職業能力申告令」に基礎した「国民登録」・「科学技術者登録」・「技能者登録」の三つの柱で、強制動員の体制が整備された。

こうして、1939年から1945年の間、朝鮮内の戦時労働力の動員数は、「官斡旋」式の動員が約40万人、徴用式動員が約30万人、その他、各道別の動員が約410万人で、合計約480万人に至った。

その後、朝鮮における戦時動員体制は、太平洋戦争の下で急速に進行され、戦時労働力補充のためにあらゆる法制度・措置が行われた。そこで、朝鮮における日本の労働力移動は、基本的に労働者の募集規制と朝鮮総督府のそこへの介入という形をとってきた<sup>32)</sup>。

とくに、1940年代前期、いわば終戦までの朝鮮の労務需給は、主に職業紹介所を通して行われた。ここで、当該期の朝鮮における労務配置の規制、職業紹介機関拡充を図る制度的条件の整備が行われたという史実も、見逃すことはできない。

## VII. おわりに

本稿では、独自の時代区分に従い、植民地朝鮮における職業紹介事業の成立と展開を考察した。

韓国の社会政策は、上述した如く、成立当時の社会的状況に根拠していること、とくに朝鮮職業紹介令の趣旨は、本来の失業対策よりは、むしろ日本に

おける労働力需給調整や植民地労働力の軍事的再編<sup>33)</sup>であることなどが分かった。

要するに、日本は、植民地初期の土地調査事業などのいわゆる原始蓄積過程で多くの農村人口を農土から離脱させたが、彼らを工場労働者として収容できる産業構造を持ってなく、失業者の量産で対策を立てることができなく、戦争人力として使用した。しかし、戦争が終わった時、彼らは再び失業者に戻るしかなく、その解決は戦後社会の課題として残ることになったといえよう。

1945年8月15日、第二次世界大戦の終結で、韓半島における日本の植民地統治は終焉を迎えた。米軍政下の3年は、政治的な対米依存と共に韓国経済の対日依存を対米依存に交替し、韓国経済の植民地的構造を長く存続させた主要な契機であった<sup>34)</sup>。米軍政は、公立職業紹介所の業務を重要視し、職業紹介部門を四大労働行政部門の一部門として取り扱った。以降、朝鮮職業紹介令は、米軍政府法令第21号の審査を経て、各地域に散在した公立職業紹介所と共に、米軍政庁労働課の管轄下に託された。

1948年、大韓民国憲法に労働権が設定されるようになり、それまで社会事業分野で取り扱われた職業紹介部門は、ようやく労働権に根を下ろすことができた。こうして、憲法上の労働権を根拠に、国民の求職活動のため、当然ながら政府側のより積極かつ効率的に適材適所への努力をするべきことが強調された。

それ以降、1961年には、職業安定法（法律第807号）が制定・公布された。同法の公布で、それまで職業紹介制度の関連法規であった朝鮮職業紹介令は廃止となり、同法が以降の新しい職業安定行政の出発点となった<sup>35)</sup>。同法の具体的な内容としては、職業紹介などを「政府の義務」と規定し（同法第3条）、全国に公共職業安定所を設置・運営する（同法第4条）ことなどが定められた。これによって、労働者の雇用に関する選択の範囲を広げ、その可能性を確保し、その間分散された労働市場を地域的または全国的に組織化・機能化するなど、あらゆる法・制度的措置が行われた。

ここで本稿の内容を再び振り返ると、1921年12月1日「和光教園」の設立と1922年（大正11年）1月に設立された「社会奉仕会」など、朝鮮における民間の職業紹介事業の活動は特記すべき事例であった。

とくに、「社会奉仕会」の活動に関する言及・紹介は、本稿が初めてである。

ただ、上述した「社会奉仕会」のようなインフォーマル・セクター且つ非営利セクター、また戦後の平時体制のもとで継承・発展する労働政策、中でも失業対策などに関する日韓比較をはじめ検証不十分な点が残ることは、本研究の限界である。それゆえ、上記内容を含む戦後の失業対策に関する日韓比較分析は、筆者の今後の研究課題としたい。

## 【文献】

- 1) 片桐由喜. 韓国・占領体制下における社会保障制度. (小樽商科大学) 商学討究. 2004年; 55 (2・3合併号): p.155.
- 2) 朴慶植. 日本帝国主義の朝鮮支配. ソウル: 図書出版ヘンジ; 1986. pp.478-513.
- 3) 姜萬吉. 日帝時代貧民生活史研究. ソウル: 創作社; 1987. p.5.
- 4) 同書. pp.18-19.
- 5) 編集部編. 韓国労働問題の構造. ソウル: 光民社; 1980. p.4.
- 6) 植民地時代の失業者層が本格的に形成され始めたのは、やはり農民層分解の決定的な契機となった「土地調査事業」以降であるといえる. 趙容範. 韓国資本主義の展開過程. 編集部編. 韓国労働問題の構造. ソウル: 光民社; 1980. p.32.
- 7) 姜前掲書. p.375.
- 8) 近現代資料刊行会編. 第54巻 朝鮮社会事業総覧. 植民地社会事業関係資料集. 東京: 近現代資料刊行会; 2000. p.308.
- 9) ①河相洛. 韓国社会福祉史論. ソウル: 博英社; 1997. p.357.  
②朝鮮總督府. 朝鮮社会事業11巻6月号. ソウル: 朝鮮總督府; 1933. p.105.  
③朝鮮總督府. 朝鮮總督府調査月報4月号. ソウル: 朝鮮總督府; 1933. p.59.
- 10) 朴貞蘭. 植民地韓国における社会事業の成立と展開. 社会事業史研究. 社会事業史学会. 2003; 31: p.67.
- 11) ①中央社会事業協会編. 日本社会事業年鑑. 東京: 中央社会事業協会; 1933. p.201. ②古川孝順・金子光一編. 社会福祉発達史キーワード. 東京: 有斐閣; 2009. p.99.
- 12) 近現代資料刊行会編前掲書. p.274.
- 13) 『東亜日報』(1924年3月13日).
- 14) 『東亜日報』(1924年5月22日).
- 15) 『朝鮮日報』(1927年3月14日). 当該年度における渡航底止者の人数は18,894人である. 一方、当年度の渡航者は16,779人を上回ったという.
- 16) 朴貞蘭前掲論文. p.75.
- 17) 姜前掲書. p.376. とくに、京城における方面委員制度に関しては、慎英弘『近代朝鮮社会事業史研究』(緑蔭書房, 1984年)が詳しい.
- 18) ①中央社会事業協会編前掲書. p.201. ②古川孝順・金子光一編前掲書. p.99.
- 19) 入営者職業保障法(法律第57号)は、1931年4月2日に公布され、同年11月1日から施行された. 近現代資料刊行会編. 植民地社会事業関係資料集 第21巻 社会事業政策. 東京: 近現代資料刊行会; 2000. p.174 p.184.
- 20) 片桐前掲論文. p.168.
- 21) 朴慶植前掲書. p.121.
- 22) ①中央社会事業協会編前掲書. p.201. ②古川孝順・金子光一編前掲書. p.99.
- 23) 「就職旅行者に対し乗車船賃割引の必要を認め、(朝鮮總督府と)運送事業関係者と協議の結果、三等汽車賃五割引、三等船賃二割引の取扱を為して居るのであり、此の割引証は当該道郡、又は職業紹介所等に備付けてあるのである。」  
俞萬兼(朝鮮總督府社会課長). 「朝鮮の社会事業(六)」近現代資料刊行会編『植民地社会事業関係資料集』第55巻 朝鮮社会事業総覧-論考集. 東京: 近現代資料刊行会; 2000. pp.90-91.
- 24) 同書. p.90.
- 25) 金蘭九. 戦前・戦中期における傷痍軍人援護政策に関する研究. 九州看護福祉大学紀要. 2005; 7: p.51.
- 26) 金前掲論文. p.52.
- 27) 朝鮮總督府編. 朝鮮法令輯覧下巻第13輯. ソウル: 朝鮮行政学会; 1940. p.191.
- 28) ①姜前掲書. p.376. ②朝鮮總督府編. 職業紹介事業施設数調. ソウル: 朝鮮總督府; 1940年2月号. p.68参照.
- 29) 慎英弘. 近代朝鮮社会事業史研究. 東京: 緑蔭

書房；1984. pp.431-432.

- 30) 朴慶植前掲書. p.358.
- 31) 同書. p.479.
- 32) 朴慶植前掲書. pp.356-358. 官斡旋は、実質上の徴用にほかならなかった.
- 33) 片桐前掲論文. p.169.
- 34) 趙容範. 韓国資本主義の展開過程. 編集部編. 韓国労働問題の構造. ソウル：光民社；1980. p.37.
- 35) 沈崗燮. 外から見た失業対策. ソウル：韓国労働省；1997. p. 6.

## 注釈

- 1) 朝鮮半島を日本の植民地支配下におかれていた期間のみを朝鮮と表記し、それ以外の時代については韓国と表記する.
- 2) 1945年9月2日、東京湾上の米艦ミズーリにおいて、日本側を代表して重光葵外相、梅津美治郎参謀総長、連合国を代表し連合国最高司令官のマッカーサーが「降伏文書」に署名を行い、これによって日本の降伏が確定した. 一次資料は、「降伏文書」への署名およびその履行などを命ずる昭和20年9月2日付け詔書の公布の原本である. 「降伏文書調印に関する詔書」、国立公文書館所蔵.
- 3) 統監府及理事庁官制（1905年〈明治38年〉勅令第267号）. この勅令は、1907年（明治40年）勅令第15号、同勅令第65号、同勅令第295号および1909年（明治42年）勅令第241号による改正がそれぞれ行われた.
- 4) 韓国の農民は1917年に総人口の84%であり、1935年には総人口の78%までと総人口における農民の比率が多少落ちてきたが、やはり総人口の絶対多数を占めている.
- 5) 慶尚北道大邱府東雲町49番地、大邱在住の牧師である上田義雄が設立し、自宅において自費で職業紹介事業を経営した. この「社会奉仕会」の活動に関する言及・紹介は、本稿が初めてである.
- 6) 日本渡航制限措置は「漫然渡航者の地元阻止と釜山その他の出発港に於ける取締り」に基づくもので、その該当者は①無許可労働者募集に応じ、渡航する者、②就職口不確実なる者、③必要なる旅費を除き、所持金10円未満の者、④モルヒネ中毒患者などとなっている.
- 7) 当時の朝鮮半島における地方公共団体には「道」「府」「邑」「面」があり、現在の日本の行政組織でいえば、おおむね「県」「市」「町」「村」に当たる.
- 8) 1918年10月、京城府において東部方面事務所、北部方面事務所が設置された. それ以降、1931年3月に同府西部、1931年12月に南部、龍山方面、1933年2月に釜山府、1935年には仁川、開城、平壤の各府に設置され、方面事業後援会などが設立された.
- 9) 寺内正毅は、1910（明治43）年5月30日、第3代目韓国統監に就任した. のちには、朝鮮第1代目總督になる. 朝鮮總督としての在任期間は、1910（明治43）年10月1日から1916（大正5）年10月15日までである.
- 10) 府邑経営の9か所とは、京城府職業紹介所、仁川府職業紹介所、大邱府職業紹介所、釜山府職業紹介所、平壤府北職業紹介所、平壤府南職業紹介所、咸興府職業紹介所、新義州府職業紹介所、宜川邑職業紹介所などである.
- 11) 各地域の5か所の警察署とは、大田警察署人事相談所、平壤警察署人事相談所、元山警察署人事相談所、興南警察署人事相談所、永興警察署人事相談所などである.
- 12) 日本政府は、国防目的達成のために国の総力を有効に発揮できるよう国策遂行上の必要から、人的・物的資源を戦時政策に呼応して統制・運営の強化を狙った「国家総動員法」を発令したともいわれる.
- 13) とくに、1940年1月の「朝鮮職業紹介令」の施行は一定の対策を講じ、失業問題に対して一定の効果があつたといわれるものの、具体的には、大陸で行われていた日中戦争と太平洋戦争の勃発という、戦争の拡大に伴う労働力の不足を補うという目的達成のためのものといわれる.
- 14) この団体は、1938年11月5日、日本の恩賜財団軍人援護会設立に伴い、財団法人軍人援護会朝鮮本部に改組された.



[Original Article]

## **The establishment and development of the vocation placement service in colonial Korea**

**Nangu Kim**

*Department of Social Welfare, Kyushu University of Nursing and Social Welfare*

[Abstract]

This paper aims to study the establishment and development of the vocation placement service in colonial Korea. In the 1920s, Korea faced a serious unemployment issue as increasing number of unwaged individuals became concentrated in urban areas. However, despite the severity of vocation hunting/employment in Korea, Employment Referral Law was still only applied in Japan. The Japanese colonial empire, including in Korea, was excluded from the scope of the law because of “different circumstances.” It is notable that some private organizations of vocational placement services, such as “Wako Kyoen” (December 1, 1921) and “shakaihousikai” (January 1922), started their activities at that time. In the early 1940s, the labor supply and demand was primarily conducted through an employment agency. It is important to remember the historical fact that the agency regulated labor allocation and institutional arrangements in Korea.

**Keywords:** *colonial Korea, poverty, vocation placement, social policy, labor issues*