

職業訓練法の改正に関する一考察

永田 薩夫

一、はじめに

第八四回通常国会において「職業訓練法の一部を改正する法律案」の審議がなされ、衆議院で一〇項目、参議院で八項目の附帯決議は付されたが、政府原案のとおり全会一致をもって可決され成立した。同法は昭和五三年法律第四〇号として五月八日に公布され、昭和五四年四月一日から施行される職業能力開発協会に関する部分を除き、昭和五三年一〇月一日から施行された。

今回の改正を意図するに至る背景となった社会経済情勢に関する労働省当局の認識及び改正の内容については、すでに国会の審議等を通じて明らかにされているところである。^①そこで、本稿では改正の眼目となった諸点^②の中から若干の問題点を取り上げて検討し、改正内容の理解を深めるための一助にしたい。

二、事業主の責務

今回の法改正の眼目の第一は、「事業主と公共との職業訓練に関する役割分担の明確化」にあるとされているが、その分担を明確にするためにはいえ、何故、「事業主が雇用する労働者に対する訓練は一次的には当該雇用主が行うものであることを明確にし」たものであると強調されなければならなかったのであろうか。改正前であっても、昭和三三年に制定された職業訓練法以来、法は一貫してこのことを明示してきたのであり、特に従業員訓練の目的が本来「企業の利益を得るためのものである」とするならば、これは自明のことのはずである。

このことは、第三〇条の四（事業主等に対する助成等）の規定が新たに挿入され、「今後事業主等の行う多様な職業訓練の振興が重要課題であるところから、事業主等に対する援助助成等の施策を職業訓練法に位置付け」られたことと無縁ではないように思える。

例えば、共同職業訓練を行う事業主に対する養成訓練の運営費及び施設費に対する補助は予算補助として行われていたのであるが、かつて補助率は国四分の一、都道府県四分の一の計二分の一であったものが、現在では国三分の一、都道府県三分の一の計三分の二という高率補助となっており、補助額も飛躍的に増大している。

ところが、事業主の中には従業員に対する訓練、特に若年労働者の訓練は、本来、国又は都道府県が主体的に行うものであって、事業主はその肩替りをさせられているという意識を持ち、公的施策の一層の強化を望む人々がいる。

また、地方行政担当者の中にも「(事業内訓練にとって当面特に重要な問題は)補助、助成措置の改善充実と公的援助指導及び訓練団体の基盤の強化である。事業内訓練の伸び悩みの一因が助成措置の不十分にもあったことは国も認めているところであり、超過負担の解消、豪雪時に対する特別措置等これが改善については引続き国に要望しなければならぬ。」と主張する向もあり、補助率の上昇が現行以上に望み得ないとするならば、様々な名目での補助額の増額を望むという声が依然として強く存在しているのである。

このことは、「公共訓練への財政支出と、事業内訓練への補助を一人当りで比較してその格差に驚いた。」「訓練行政は公共を優先する考え方ができている。その端的なあらわれが予算である。昭和五二年度の予算において、訓練関係の予算の四八七億中、二三・四%が一般会計で、残りは労働保険の特別会計である。(訓練関係予算のうちの労働保険特別会計についてみると)公共職業訓練関係だけで、全体の八五・二%が使われ、民間訓練校、連合会及びその他の指導機関等を全部含めて、わずか八・七%しか助成を受けていない。」という意見からうかがわれるように職業訓練に関する財政事情が周知されてしまっているからであろう。

右の意見で取り上げられているのは財源の配分の問題だけではなく、助成措置の財源が労働保険特別会計に求められており、しかも、民間に対する助成措置の十倍近くが公共職業訓練に消費されているということなのである。前述した共同職業訓練に対する補助金に例をとれば、昭和四九年度まで一般会計から支出されていたのであるが、現在では雇用保険特別会計から支出されている。周知のように雇用保険特別会計は事業主及び被保険者の負担による保険料によって賄われているのであるから、一般会計とは異ってその使途についても自ら制約を受けざるを得ないのである。国等が主体となって行うべき業務については一般会計にゆだねるのが通例であり、従業員に対する訓練は国等の

行うべき事業を雇用主が肩替りをしているのだとするならば、四九年度以前のように一般会計から支出されるべきであり、現行の雇用保険特別会計からの支出の根拠は薄れることとなる。

従って、国は、国等の業務である職業訓練の肩替りを事業主に行わせているのではなく、事業内の職業訓練は、第一次的には雇用主の責務であることを明示したのであろうし、また、その訓練の受講が被保険者である「労働者の地位の向上のために不可欠」であることを明示し、その支出が雇用保険法の趣旨にもとるものでないことを明確にしておきたかったのである。

なお、前述した国等の業務を事業主が肩替りしているとの意識は、単独で従業員訓練を実施している職業訓練の関係者より、共同で職業訓練を実施している関係者に強くみられる。このことは、「中小規模の事業所に対して、技能者養成の促進を図ることは、わが国産業構造の特殊性からみて必要」であるとの行政判断から、単独で養成訓練を実施することの困難な全業主に対し「共同養成の方式により実施促進を図ることとし、とくにこの養成については、その内容、方法等につき積極的に指導、援助」が、労働基準法による技能者養成制度として推進されていた当時から国等によってなされたことに由来している。また、国等が予算補助として交付してきた補助金も、昭和四〇年以降は輸出関連産業及び住宅関連産業にかかわりのある職種を指定職種としそれ以外の職種より高額補助をするなど、昭和五〇年度に職種の指定が廃止されるまで国の産業政策としての観点⁽¹⁾が盛り込まれていたのであるから、一層肩替り意識を高める結果を招いたといえる。

一方、単独で養成訓練を実施している企業については、国等の補助金は皆無であるにもかかわらず、高額な資金を投じて中堅技能者の養成を行ってきたが、そこでは中堅技能者の養成という目標の外に、企業人の育成という目

標が掲げられているためか、⁽¹⁸⁾ 国の事業の肩替りという意識は低いようである。

三、職業訓練の対象者

職業訓練の実施に要する財源をどこに求めるかは、非常に重要な問題であるといえる。何故ならば、財源によって訓練対象者や訓練実施主体が限定されることがあるからである。⁽¹⁹⁾

さて、昭和三三年及び四四年の職業訓練法制定当時と、今回の改正時点における国の職業訓練関係予算に占める一般会計と特別会計、なかならず雇用保険特別会計の負担割合を比較すると雇用保険特別会計の比重が増加していることがわかる。⁽²⁰⁾

改正前の法第一条では技能労働者⁽²¹⁾とあつたものが、労働者⁽²²⁾と改められた理由は、この辺にもあつたのではないかと考えられる。

すなわち、雇用保険財政の健全な運営を図るといふ見地から。経営基盤がぜい弱であり労働移動も激しい中小企業及びその従業員に対し、失業予防の方策として大企業に比して手厚い援護措置を講じることが、雇用保険存立のためにも必要であろう。しかし一部の例外を除き、職種にかかわらず雇用労働者は被保険者となっているのであるから、被保険者の就業する職種によって、その援護策が異なるということは避けなければならぬであろう。

四、事業主と公共の役割分担

事業主と公共との職業訓練に関する役割分担の明確化については、「訓練校の空きを埋めるのが、新しい法律の目的であると思いますが、そのための施策はどうするのか。」という単刀直入な質問が出るほど、事業内、公共を問わず、職業訓練の現場では訓練生の募集難に見舞われているという実態のあることから出発しなければならないだろう。

これに対し労働省当局は、「(公共) 職業訓練校の入校率は八割をこえている」ということをもって、空きを埋めるためではないと答えているが、民間の職業訓練関係者が問い掛けたかったのは、「公共と民間で訓練生を奪い合うような妙な現象がおきている。公共は民間の守備範囲を妨害しているという傾向もみられるわけだが、こういう訓練の阻害要因をどうやってのぞくかが問題となる。大きくは、職業訓練の改編整理が必要であろう。」という点にあったようである。

このような訓練現場の実情を踏まえて「養成訓練については、事業内訓練を中心とし、公共は、これを補完するものとして位置づける」こととしたのであろう。なお、ここでいう補完とは、

- 1 「中小企業を中心に民間の教育訓練の実施がなお不十分であるので」これを補う。
- 2 「職業訓練の向上に資するよう先導的役割りを果たすこととし、特に、今後必要とされるテクニシヤンの養成につ

いて先鞭をつける。」

ことであると解される。

この外、公共が中心となって分担すべきものとして、

1 「離転職者その他特別な援助を必要とする者に対する訓練」

2 「事業主において実施が困難あるいは不適當な職種についての訓練」

があげられている。1については炭鉱離職者を対象とした訓練のように「国策の変更等に伴って発生する離職者」や身体障害者を対象として実施する訓練を指すと理解できるが、2についてはどのような職種があるのか、未だ具体的に示されていない。

五、職業訓練施設の再編

最後に、現存する都道府県立職業訓練校と雇用促進事業団立職業訓練校との間の役割分担をみてみたい。

この点に関する労働省当局の基本的な考え方は、「(雇用促進)事業団の行う訓練は、雇用保険の特別会計で運営されているという財源の趣旨からして、転職者訓練、成人訓練に力を入れるべき性格を持つと考えられる。」と明らかにされている。

しかしこれは、総合高等職業訓練校の設立当初の趣旨を再認したものにすぎない。即ち、昭和二八年に失業保険の

福祉施設として設置された当時の総合職業補導所の業務は、「雇用労働者または求職者に対して専門的な技能に関する職業訓練を行い、同時に職業訓練指導員の訓練ならびに事業主の希望により技能労働者の追加訓練、再訓練または職長訓練等に対する積極的な援助活動を行うことであった。

ただ、ここで特に注意しておきたいのは、最近では専門的な技能に関する職業訓練を改正前の高等訓練過程の養成訓練と同種のものとして理解している向が多いようであるが、両者は全く異なったものであるということである。昭和三三年七月五日付職発第五三五号労働省職業安定局長発道府県知事あて通達によると、専門的な技能に関する訓練とは、

「一般職業訓練所、総合職業訓練所又は事業主若しくは共同職業訓練団体の行う認定職業訓練において基礎的な技能に関する職業訓練を修了した者その他実地の経験により基礎的な訓練を修了した者と同等以上の技能を有すると認められる者に対して行うものであり、その訓練期間は原則として一年とする」ものである。改正法に掲げられる訓練の種類によって区分するとすれば、養成訓練ではなく、期間の比較的長期な向上訓練又は高度の技能を付与する能力再開発訓練として位置づけられるものである。

従って、専門的な技能に関する訓練を前述したように把握すれば、今回の改正で総合高等職業訓練校が転換しようとする技能開発センターの業務内容とほぼ一致したものとなるのである。

なお、短期大学校への転換については、「中卒者の九三・二％が高校に進学するという現実もある」と簡単に説明されている。公共で実施することについては前述した補完という考え方で理解することはできるとしても、雇用保険特別会計にその財源を求めている理由づけは、恐らく、総合高等職業訓練校の専門的な技能に関する訓練から養成訓練への転換の過程で強調された失業予防のための先行投資に求められるのであろうが、今後吟味を必要とするであろう。

う。

六、おわりに

以上、本稿は今回の改正点の眼目となった事項についての理解を深めるための一助ともなるようにと、筆者なりの考えをまとめてみたものである。全体として敘述のかなりの部分が財源問題にあてられているが、これには理由がある。

以前から筆者は、一九七七年に始まった西独の職業訓練法改正にかかわる職業訓練関係者の動きに注目してきた。それは、巨額の職業訓練賦課金を政府が手にすることによって、従来手にしていた職業訓練に関する主導権を奪われるのではないかという商工会議所、手工業会議所の拒否反応である。このことは、職業訓練の制度的側面を論ずるにあたっては、財源問題が無視できないことを示している。職業訓練の現場では、財源にどのような色が着いているとあまり問題にならないであろうが、今日職業訓練全般の振興策等を検討したりする場合には避けて通れない問題に思われる。

(註)

- (1) 労働省「第八回通常国会、職業訓練法の一部を改正する法律案関係資料」昭和五三年。

年度	国の補助額	国の補助率	会計区分
(昭和)32	400円	定額補助	一般会計
44	3,200	1/4	一般会計
53	22,900	1/3	雇用保険特別会計

1表) 1. 補助額は訓練生1人当りの額で年額
2. ※指定職種の補助額

- (2) 前掲「職業訓練」一〇ページ。
雇用促進事業団職業訓練部「総合高等職業訓練校の体制整備と今後の展開について」昭和五三年。
- (3) 「職業訓練」という用語は、労働省職業訓練局編「労働法コンメンタール8 職業訓練法」(労務行政研究所、昭和四五年、六九ページ)の解説に従って用いている。
- (4) 前掲「職業訓練」七ページ。
- (5) 前掲「職業訓練」七ページ。
- (6) 斯文書院編集部編「事業内職業訓練と就業制限業務の特例措置」斯文書院、昭和二五年、七ページ。
遠藤政雄「完全雇用政策の理論と実践」労務行政研究所、昭和五一年、三六三ページ。
- (7) 宮崎巖「従業員訓練の仕方」雇用問題研究会、昭和四五年、五ページ。
- (8) 認定職業訓練運営費補助の推移(一表参照)
- (9) 例えば財団法人、中小企業建築工事業団体連合会、「昭和四九年度事業報告書」七ページ又は、第九回東北ブロック事業内職業訓練大会「大会宣言」昭和五一年。
- (10) 西潟恭平「共同職業訓練について」(にいがた・職業訓練第八号)新潟県職業訓練法人連合会、昭和五一年。
- (11) 中央職業訓練審議会第六回総括部会議事概要「唐沢委員発言」昭和五二年、四ページ。
- (12) 中央職業訓練審議会第二回総括部会議事概要「参考人、全国共同職業訓練中央会会長、中原一男発言」昭和五二年、三ページ。
- (13) 雇用保険法(昭和四九年法律第一一六号)第六三条。
- (14) 中央職業訓練審議会第一〇六回会議議事録「早川委員発言」昭和五三年、一〇ページ。

中央職業訓練審議会第一〇一〜一〇六会議議事録、昭和五二〜五三年。
中央職業訓練審議会第一〜八回総括部会議事録、昭和五二〜五三年。
労働省職業訓練局編「職業訓練」昭和五三年6号、七ページ。

年 度	一 般	雇用保険	そ の 他
(昭和) 33	31.2	68.8	
44	25.0	73.1	1.9
52	12.8	82.5	4.7

3表) 昭和33年度になく、44・52年度には含まれている一般会計予算のうちの訓練手当は、その性格が雇用保険の失業給付に相当するので、事業費予算のみを比較するために除外してある。

年 度	指 定	非 指 定
(昭和) 44	3,200	2,400
50	11,300	7,800

2表) 補助額は訓練生1人当りの額で年額

- (15) ジ及び同第一〇四回議事録「関根委員発言」昭和五三年、一〇ページ。
- (16) 和田勝美「職業訓練の課題と方向」労務行政研究所、昭和四三年、一一二ページ。
- (17) 同右

- (18) 認定職業訓練「営費補助における指定職種及び非指定職種の補助額の格差(二表参照)
- (19) 大企業における技能者養成にかかわる費用分担の実態及び訓練目標等については、泉 輝孝「大企業中堅技能者の地位意識とその規定要因」(日本労働協会雑誌、一九七八年三・四月号)が詳しい。
- (20) 例えば、石炭対策特別会計によって運営される職業訓練の対象者は、炭鉱離職者に限定される。
- (21) 職業訓練関係予算の会計別負担割合の推移(三表参照)
- (22) 技能労働者という用語は、前掲「労働法コメント」8 職業訓練法」六九ページの解説に従って用いている。
- (23) 法第二条。
- (24) 中央職業訓練審議会第一〇六回会議議事録「唐沢委員発言」昭和五三年、四ページ、
- (25) 同右「訓練政策課長発言」
- (26) 前掲「参考人 中原一男発言」二ページ。
- (27) 中央職業訓練審議会第八回総括部会議事概要「職業訓練局長発言」昭和五二年、六ページ。
- (28) 労働省「職業訓練基本計画」昭和五一年、八ページ。

(29) 同右。

(30) 前掲「職業訓練」一〇ページ。

(31) 同右。

(32) 前掲「労働法コンメンタル8 職業訓練法」一一八ページ。

(33) 中央職業訓練審議会第八回総括部会議事概要「訓練政策課長発言」昭和五二年、二ページ。

(34) 前掲「職業訓練の課題と方向」三七ページ。

(35) 基礎的な技能に関する職業訓練が業務の対象とならない総合職業訓練所が何故ここに掲げられているかということであるが、このあたりが専門的技術に関する訓練と改正前の高等訓練課程を同種のものとする誤解を生む原因となっている。

当時、地方公共団体の財政事情が悪く、職業訓練施設に対する手当が十分な状態とはいえなかった、一方、高等学校への進学率も低率で訓練施設への入所志望者が多く、応募率も二〜三倍という状態であった。そのため、都道府県が主体となって実施すべき基礎的な技能に関する訓練を総合職業訓練所においても実施することとした。当初その運営は国の委託を受け都道府県が行っていたが、労働福祉事業団の設置に伴い、総合職業訓練所は同団が運営することとなり、基礎的な技能に関する訓練も継続して実施することとしたが、訓練生数見合い分の委託費を都道府県から徴収することで継続された。その後、これが改正前の高等訓練課程へと移行した。

(36) なお、この経過についての詳細な資料に乏しいが、日本職業訓練協会編「職業訓練年鑑 昭和三五年版」又は昭和三三年七月一日付労働省発第一一六号労働事務事官発都道府県知事あて通達に僅かながら読みとることができる記述がある。中央職業訓練審議会第八四回総括部会議事概要「訓練政策課長発言」昭和五二年、二ページ、

(ながた さつを 職業訓練研究センター 開発研究第二部長)