

「職業能力開発促進法」の改正と 公共職業訓練の再編成

田中 萬年

はじめに

1985（昭和60）年に職業訓練法を改正して制定された職業能力開発促進法（以下「能開法」と略す）は、昨年6月3日に大幅な改正をみ（法律第67号）、本年4月1日から施行されることになった。本報告では昨年の能開法改正の背景、改正のポイントを紹介するとともに、その改正と並行して展開されている公共職業訓練の再編成について紹介し、法改正による課題を考察したい。

1. 職業能力開発促進法制定の背景と特徴

まず、今回の改正を見る前に、1985（昭和60）年に職業訓練法を改正して能開法を制定した背景を整理して置く必要がある。1969（昭和44）年の新職業訓練法はオイルショック以後の社会的変化を受けて1978（昭和53）年に改正されたが、その改正の立て役者であった岩崎元職業訓練局長は「今回の改正が“職業訓練に関する抜本的検討の一里塚”と称されるゆえんである」としていた。即ち“抜本的”な改正は、能開法の制定と見るべきであろう。しかし、能開法の制定は1974（昭和49）年の「雇用保険法」の制定を無視できない。雇用保険法は失業保険法を廃止して完全雇用社会の制度として制定されたが、この時従来なかった「能力開発事業」が規定された。「能力開発事業」はその第1に、「事業主等」の行う職業訓練の振興、助成、援助

を規定し、第2に公共職業訓練を規定したように、企業内訓練振興策の性格が強い事業であった。

この背景には、労使による雇用保険金の負担率の差がある。即ち失業保険法時代は労働者給料の1000分の13の失業保険金を労使で折半していたが、この比率が変わった。つまり、労働者の負担が1000分の5、事業主の負担が1000分の8となり、事業主の方が1000分の3多く負担することになった。この施策は、当初、ヨーロッパの“訓練税”等の発想で検討されたが、法の施行時には多く支払った分については事業主のための訓練の援助に使用すべきという論理になり、職業訓練の性格が大きく転換した。雇用保険法は2度目の国会上程の時、折からのオイルショックを背景として労働組合の反対もなく通過したが、ここにはわが国の労働者の教育訓練に関する取り組みの弱点が明らかになっていた。

従って、能開法は上の雇用保険法の規定を受けて職業訓練法時代よりも事業主の実施する職業訓練を支援する諸規定を強化した。先ず、法律の名称である「職業能力開発」は「事業主の行う職業能力開発促進の措置」というように、能開法の新概念で整理したが、一方公共訓練については従来の「職業訓練」のままであった。そして、この事業主の行う職業能力開発の拡大のために、職業訓練関係法令では初めてOJTを法律第9条に規定した。

さらに、訓練期間と訓練時間を基準内で実施すれば教科の内容は実施者に任せるという基準に弾力化した^(注)ことである。その他12時間以上であれば認定される「短期課程」を新設した。基準は公共訓練用として規定し、その基準を企業内訓練にも準用するというように改めた。これら基準の弾力化のため、指導員の免許制度も弾力化し、教科によっては指導員と「同等以上の能力を有する者」も訓練を担当できるように特例で定めていた。以上のような基準の弾力化と、その他の施策は主として企業内訓練の「拡大」のためであったことは明かである。

Ⅱ. 1992(平成4年)改正の背景とポイント

1985(昭和60)年の能開法の制定が、上述のようにやや企業内訓練重視に傾いていたため、近年の国際的、社会的状況に合わせた公共訓練の重視策を打ち出す必要があった。その背景には、若年労働者の不足や技術革新等の変化もあるが、主眼は上述した企業内訓練に対する公共職業訓練の助成強化策であり、特に重要な施策としては、今日社会問題となっている外国人労働者に対する職業訓練の実施であると思われる。以下、今回の法改正において特に重視すべき点を整理してみよう。

Ⅱ-1 新設項目

① 事業主が労働者に他の者の行う職業能力開発及び職業能力検定を受けさせることを促進することを新設した(第10条-二)。これは見方によれば、わが国の企業内訓練が各企業の内部だけにおいてしか通用していない実態を、企業間において通用する教育訓練とすることを目指しているとも言える。しかし、具体的に当面の対象となるのは関連企業間における受講のみではなからうか。

② 「国及び都道府県による職業能力開発の推進の措置」が第3章第2節に新設された。これは先に述べたように1985年の改正においては、事業主の実施する職業能力開発の措置

だけが規定され、公共の行う職業能力開発の措置はなかったために、その欠落を補い、公共訓練と企業内訓練との整合性を図ったためといえる。しかし、その内容の大半は従来の法文の修正におわり、公共訓練の役割は事業主への援助・助成が第1と第2に掲げられ、企業内職業能力開発への援助・助成機関という位置づけに代わりはない。この節での実質的な新設は次の3項目である。

②-1 職業能力開発に関する「相談その他の援助」を独立(第15条の二-1-二)。

②-2 労働者に対する「相談」及び「情報及び資料の提供」の援助に関する項目を新設した(第15条の二-2)。この新設は、このような援助が従来、事業主だけにしか規定していなかった遺漏を整備したものと言える。しかし注目すべき改正のポイントであろう。

②-3 「職業に必要な技能に関する広告啓発等」を実施できるように新設した(第15条の五)。

③ 知識に関する職業訓練を訓練施設以外でも実施できるようにした(第15条の六)。これは、従来も専修学校等への委託訓練は実施されており、特に重要な新設とは思えないが、雇用促進事業団の雇用促進センターで実施できるという意味を含んだ新設である。

④ 「職業訓練に準ずる訓練の実施」(第97条の二)を新設した。

④-1 個人事業主に対する職業訓練の実施を新設した(第97条の二-一)。従来は職業訓練は労働者に対するものであったが、個人事業主に限ってではあるが、初めて労働者以外にも対象者を拡大したことになる。

④-2 外国人研修生等に対する職業訓練の実施を新設した(第97条の二-三)。職業訓練は従来、労働者に対して実施するものであった。しかしその時、訓練の対象者を日本人に限定していた規定はないから、既存の課程に日本人と同様に外国人を受講させられないことはなかった。裏がえせば、不法就労が

社会問題ではなかった当時の労働者とは日本人であるという暗黙の了解があったといえる。しかし、職業訓練の基金である雇用保険の納付者が日本人であることを考慮するとこのような規定が必要であったのだろう。つまりこの新設は、外国人に対する職業訓練の実施が可能であることを明記したことになる。ただ、ドイツ等のように、その国の訓練生という同等な扱いではなく、「研修生」としている限界がある。

II-2 変更項目

① 施設名称を変更し、その施設毎の訓練の種類に分担を以下のように明記した（第15条の六）（1表参照）。

①-1 「訓練施設」を「職業能力開発施設」に名称変更した。（職業訓練高等学校は職業能力開発高等学校と変更される。）

①-2 訓練の種類を「訓練の程度」として「高度」及び「普通」に区分した。

①-3 訓練課程を「訓練の期間」により「長期」及び「短期」に区分した。

まだ施行規則が公布されていないので推測であるが、従来の訓練は2表のように今後の新たな訓練の区分に読み変えられることになるとと思われる。

1表 職業能力開発施設の実施する種類・課程（第15条の六）

程度	長期 (1年以上)	短期 (1年未満)	施設名称
高度	←	↑	職業能力開発短期大学校
普通	←		職業能力開発校
施設名称		職業能力開発促進センター 障害者職業能力開発校(注)	

(注) 法的に障害者職業能力開発校は上記の全てを実施出来ることになっているが、現状は「1年」の訓練が大半である。

2表 職業能力開発の新旧種類・課程の関係（推定）

程度	長期 (1年以上)	短期 (1年未満)
高度	専門課程（養成訓練）	技能向上課程 1級技能士課程 2級技能士課程
普通	普通課程（養成訓練）	職業転換課程（能開訓練） 短期課程（養成・能開） 単一等級技能士課程 管理監督者課程（向上訓練）

この変更は、公共訓練においても「多様な職業訓練の実施」が行えるように、従来の「養成訓練」、「向上訓練」及び「能力再開発訓練」の区分を廃止し、程度と期間による区分で訓練を展開することにしたものと思われる。この新たな区分により、訓練課程が相対的となり、離転職者や在職者、新規学卒者等に限定されない、外国人等のその他の誰でもが訓練を受講できることをねらったと思われる。しかし、今後の訓練として最も重視される在職者に対する従来の「向上訓練」における“高度”と“普通”の関係を今後どのように整備するのが極めて困難な課題のように思われる。

② 訓練無料の対象者を、職業の転換を必要とする求職者及び労働省令で定める求職者に限定した（第23条-1）。この項目は、省令が未だ施行されていないので具体的には不明だが、既に職業訓練短期大学校は昭和53年法で受講費用を徴収できるようになっており、特に目新しいことではない。さらに遡って、昭和33年法の時から都道府県立の施設は無料としていたが雇用促進事業団立には規定がなく、職業安定法時代の「無料の原則」は職業訓練法当初より無かったことになり、法律で規定せず省令で規定するとした点が改訂となる。この事は都道府県立の短大が次年度より新設される（第1号として山形県）ことや、訓練体系が変更されるための対策なのだろう。

③ 職業訓練指導員の免許を有しない者が教科を担当できる範囲を拡大した（第30条の二-2）。先述したように能開法におけるB型訓練の規定により、指導員の免許職種にない訓練が認められたため、この時既に免許取得者以外に認められていた免除規定を高度訓練の担当者等に拡大したことになる。

④ 事業主の行う技能検定を「職業能力検定」にした（第69条）。しかし、第1条の「この法律は、雇用対策法と相ま

って、職業訓練及び職業能力検定の内容の充実強化」のように、法律の各所にあった「技能検定」は「職業能力検定」に改正し、これを重視している。ただし、国の「技能検定」についての変更はなく、“国家検定”が職業能力検定の範囲に包含されることになったと言える。

Ⅲ. 職業能力開発促進法改正の課題

以上のように、改正能開法の大きな流れは、能開法制定時の弾力化を更に進めたとも言える。改正能開法の基準は施行規則により公布されるため、4月の改正能開法施行前には明らかになる。その基準を見なければ即断できないが、このような弾力化の拡大は、1978（昭和53）年改正時に岩崎隆造元局長が提起した次のような課題を、どのように解決しようとしているのかが問われている。

「訓練基準の弾力化はそれ（職業訓練の拡大のこと、引用者注）とは性格を異にするものであり、また、訓練基準の弾力化は極限的には無基準化となり自己撞着に至りかねないものであって、所せん、多様な訓練ニーズのすべてに対応することは不可能であろう。」

上記のことと関連して、“高度”と“普通”、及び“長期”と“短期”のような、相対的な職業訓練の区分は、訓練の内実が不明確にならないかの疑問がわく。つまり改正能開法は「段階的体系的」訓練制度を放擲した訳ではないが、この制度が不明確にならないかの疑問である。更に新たに改正した訓練課程の訓練基準が崩壊してしまわないかという危惧も生じる。

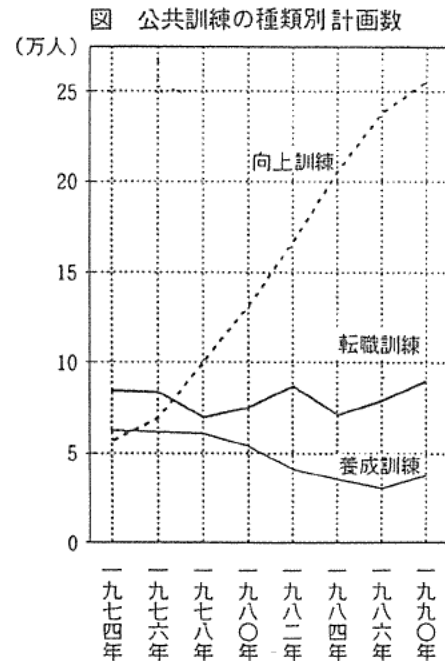
このような基準の弾力化は、受講者を増加させるであろうと言う面では新たな前進である。しかし、そのことだけでは職業訓練の真の拡大には貢献しないことも岩崎元局長が指摘するように一方で事実である。換言すれば、職業訓練の営みの“公共性”を追求しなければならぬという課題をも拡大することにな

るからである。つまりこれまで職業訓練は社会的弱者を対象として制度化されてきたが、その弱者を切り捨てることにならないのかの疑問である。特に失業者・転職職者の訓練受講希望者の軽視にならないか、また、学校卒業生（特に中卒者）の軽視にならないか等の疑問になる。このような危惧を杞憂に終わらせるためには、受講希望者の入所優遇対策と、先の訓練体系による訓練受講後の“資格”が不明確にならないような対策が望まれる。

Ⅳ. 公共職業訓練施設再編成の状況

以上のように、雇用保険法の制定により公共職業訓練の再編成が始まったと言える。その最大の再編成は訓練定員の変化に表れている。つまり図のように、在職者を対象とした向上訓練が飛躍的に拡大していることに見られる。この傾向は職業訓練の営みにおいて極めて重要な転換を意味している。

その最大のものは“在職者”という対象者にある。即ち、これまでは公共職業訓練は失業者あるいは離職者または新規学校卒業生を対象としてきたが、いずれも企業の生産現



場に無関係の人々であった。しかし、在職者を本格的に対象者とする職業訓練の経験は始まったばかりであり、その理念から、制度、内容、方法等に至るまで無限に課題が潜在している。例えば在職者の中には大学卒業者も少なくなく（コース平均約3割）、あるいは一人前の労働者への教育訓練の在り方等、在職者への訓練は今後に残された課題が多い。

職業訓練の対象者の変化により、施設の再編成も必要になってくる。例えば雇用促進事業団立の訓練校（全校で91校）は、昭和53年法以降職業訓練短期大学校（現在23校、平成6年度までに26校）かまたは技能開発センター（残りの校）に転換してきた。あるいは過疎化の県では施設の“統廃合”は必至である。しかし、転換や統廃合には地方都市にも全く新しい職業訓練施設を設立する要因ともなっている。去る10月、職業訓練大学校の2年生を5班に分けて公共職業訓練施設を見学させたところ、“全くイメージを変えさせら

れた”という感想文が少なくなかった。訓練施設の再編は、技術の高度化に対応するためだけではなく、3表のように国民の意識に合った施設名称への変更表れているように、時代への適合が図られているといえる。

公共職業訓練施設の再編成には、4表のように訓練種目の再編成に端的に表れている。4表は、職業訓練の用語で言えば“転換”を意味する訓練科の廃止と新設の実態を表している。最大の転換は雇用促進事業団立施設の金属加工の職種の廃止と事務・サービス系職種の施設の新設である。このような転換の結果、職業訓練大学校の機械科を卒業した指導員が、OAサービス科等でパソコンの指導をしていると言うことが珍しくない。このような転換は様々な困難な状況を作り出しているが、しかし、職業訓練の再編成の可能性があることを示唆しているとも言える。

おわりに

以上のように、今回の能開法の改正の主眼は公共職業訓練の実質的な弾力化と、職業能力開発の事業主等へのサービス業務の拡大化にあるといえる。世の中がようやく「生涯学習」の社会になりつつある今日、労働者のための職業能力開発としての「生涯訓練」の確立が益々重要になってきたが、この方向に今回の改正が機能するように期待したい。

（注）これを“B型訓練”と呼ぶ。従来の基準である教科目の別表は省令に「例示」され、この別表に基づく訓練を“A型訓練”と呼ぶ。

（参考文献）

田中萬年『職業訓練カリキュラムの歴史的研究』、1993年1月、職業訓練大学校指導学科
労働省職業能力開発局能力開発課「職業能力開発促進法の一部を改正する法律案について」、平成4年3月
『全国公共職業安定所・職業訓練校所在地一覧』、各年度版、雇用問題研究会

3表 都道府県立校施設名称一覧及び校数

名 称	訓 練 校 数			
	1974 年度	1978 年度	1985 年度	1991 年度
テクノスクール				6
技術訓練センター		4	4	2
技術専門学院		2		* 3
技術専門学校	6			
技術専門学校		16	* 14	12
技能開発専門学校			* 1	
技能訓練センター			2	
技能専門学校	8			
高等技術学校	6	6	10	10
高等技術訓練校				3
高等技術専門学院				23
高等技術専門学校	4		1	
高等技術専門学校		21	30	98
高等技術学校	7	8	8	3
高等技能訓練校	1			
高等技能専門学院		1		
高等技能専門学校	17			
高等技能専門学校		13	* 13	9
高等産業技術学校			8	9
高等職業技術校				11
高等職業技術専門学校				24
高等職業訓練校	73	106	132	19
産業技術専門学院				7
職業訓練校		5	18	7
職業能力開発センター				3
専修職業訓練校	164	95	24	2
能力開発センター			2	2
能力開発専門学校				* 1
計	286	277	267	254

*印は地域名などの冠名が無い施設名を含む。

現代職業訓練研究会編『現代職業能力開発セミナー』、平成3年6月、雇用問題研究会
宮川知雄『解説職業能力開発促進法』、昭和61年
5月、日刊労働通信社
木下晴雄「雇用・職業訓練政策と学校」、1985年

9月、『教育学研究』
岩崎隆造『これからの職業訓練の課題』、昭和54
年3月、労働基準調査会
関英夫『雇用保険法の解説』、昭和50年7月、ぎ
ょうせいと (職業訓練大学校)