

「雇用保険法」における能力開発事業の規定過程と課題

田 中 萬 年

はじめに

わが国では“職業訓練に対する権利”⁽¹⁾が労働者にある、という観念がきわめて弱い。このような社会的基盤においては、職業訓練の発展が常に妨げられ、近年の行政改革の下でさらに廃止の議論さえ出るといった異常な事態になっている。このような、近代国家にあるまじき論理が生じる根源を解明することが本稿の目的であり、その手掛かりとして職業訓練の財源問題を検討する。

周知のように、戦後当初の公共職業訓練の主たる財源は失業保険によりまかなわれていた。その根拠は、「失業保険特別会計法」(昭和22年)であり、当初から歳出項目に規定していた「保険施設費」の項目で支出していた。

この「失業保険法」は廃止され、代わりに「雇用保険法」が成立した。「雇用保険法」案の検討は失業保

険研究会において1973(昭和48)年5月9日の第1回を皮切りに行われ、12月7日に労働大臣に報告書として提出された⁽²⁾。

なお、保険関係法と訓練関係法の事業との関係を法令の発展と関係づけて見ると表1のようになる。

すなわち、「失業保険法」時代の当初の財源の支出は公共訓練のみで、企業内訓練には助成されていない、と考えて良い。やがて、「職業安定法」の公共職業補導と「労働基準法」の企業内技能者養成を統合して「職業訓練法」が制定されたが、公共職業訓練が優位に規定されていた。

「職業訓練法」は1985(昭和60)年に「雇用保険法」の「能力開発事業」の方針により「職業能力開発促進法」に改正された。表1にみるように、「職業能力開発促進法」の法名にある「職業能力開発」は事業内に付いているのである。このことも後に詳述するが、「雇用保険法」の「能力開発事業」の影響であることがわかる。

表1 保険関係法と訓練関係法の事業との関係

保険法	「失業保険法」(昭和22年)		「雇用保険法」(昭和49年)
訓練関係法	「職業安定法」 (昭和22年)	「職業訓練法」 (昭和33年)	「職業能力開発促進法」 (昭和60年)
訓練事業	公共職業補導	1. 公共職業訓練 2. 事業内職業訓練	1. 事業内職業能力開発 2. 公共職業訓練

このように、「雇用保険法」により公共職業訓練と事業内職業能力開発の位置づけが逆転したのである。この結果、「能力開発事業の内容は、……事業主を通じ、あるいは直接本人に職業に関する教育訓練を受ける機会を確保することを目的としている」⁽³⁾という政策理念を生み、国、地方自治体が実施している公共職業訓練であっても、且つ雇用保険を支払っている労働者であっても「職業訓練を受ける権利」を主張することが困難な状況になっているのが現状である。このように職業訓練に対して重要な理念転換を行わせた「雇用保険法」はどのようにして成立したのであろうか⁽⁴⁾。

1. 「雇用保険法」制定経過の矛盾

「雇用保険法」案は第72国会の1974(昭和49)年3月22日に衆議院に上程され、長谷川峻労働大臣は「趣旨説明」で制定の目的について次のように述べている。

現行失業保険法は、第二次大戦直後の経済混乱を背景に深刻な失業問題に対処するため、……重要な役割を果たしてまいりました。しかしながら、この間に、わが国の雇用失業情勢は……基本的変化を遂げるに至っております。……このような状況を背景に、質的な意味での完全雇用の実現が課題となっております。

また、昨年秋にはアラブ諸国の石油供給削減の

問題が突発致しましたが、このようなエネルギー問題その他国際経済上の諸問題に起因して経済面の急激な悪化を見るようなことなどがあれば、雇用面においても深刻な事態を招く場合が生じます。

……前述のような今後の経済社会の動向を前提とし、社会的公平の見地に立脚し、真に対策を必要とする人たちに思い切って手厚い措置を講ずることが必要であるとの考えに立って、……給付面における不均衡の是正等、給付内容の改善、整備を行うとともに、雇用の状態の改善、能力開発の推進などにより、質量両面にわたる完全雇用の実

現への要請に積極的にこたえることができるよう、失業保険制度を改善発展させ、雇用に関する総合的機能を持った雇用保険制度を創設することといたしました。

上の趣旨説明にあるように「雇用保険法」は高度経済成長を想定して新たな保険制度の構築を目指したとしている。その大きな眼目は“完全雇用”の社会を前提とした保険制度であった。この法案は表2に示すように第72国会では日時をかけて審議されたが、6月3日に審議未了となり国会は閉会している。

しかしながら、約半年後の12月9日に開会された第74国会では衆議院の委員会2回、参議院の委員会3回

表2 「雇用保険法」の審議経過

月 日	衆議院		参議院	
		社会労働委員会		社会労働委員会
昭和48年 12月1日			第72国会開会	
昭和49年 3月22日	法案上程趣旨説明	第11回審議		
3月26日		提案理由説明		
4月2日		第13回審議		
4月8日		第16回審議		
4月23日		第19回審議		
4月24日		第20回審議		
5月7日		参考人意見聴取		
5月7日		第22回審議		
5月8日		連合審査会(注)		
5月13日		第23回審議		
		修正可決 附帯決議		
5月16日				第12回審議 提案理由説明
5月30日				第14回審議
6月3日			審議未了	
7月24日			第72国会閉会	
7月31日			第73国会開会	
12月9日			第73国会閉会	
			第74国会開会	
12月19日	本会議可決	第1回審議		
		提案理由説明		
		第2回審議		
		修正可決 附帯決議		
12月20日			第1回審議	
			提案理由説明	
12月21日			第2回審議	
12月23日			第3回審議	
12月24日			原案可決	
			附帯決議	
12月25日			本会議可決	

(注) 社会労働委員会地方行政委員会農林水産委員会建設委員会連合審査会である。

という僅かな審議により「雇用保険法」は可決され、12月28日に公布された。しかし、再開国会に提案された「雇用保険法」案が変更されたわけではない。

第72国会では審議未了で終えた理由は、例えば5月8日の連合審査会で、地方行政委員会の多田委員による次のような質問と関係する。

今回の法案に対する反対の意見書、…この全国の市町村議会で反対意見を決議した数、…北海道で213の市町村議会のうちで幾つが反対決議をしているか

この質問に、古屋政府委員は

北海道の市町村議会は、…96件でございます。…法案に対する反対を趣旨とするものが30件、その他、…56件でございます。

と答弁している。また、多田委員は

5月5日の新聞によりますとこれは全国で288の議会がこれに反対もしくは意見書を提出しております。…北海道は92件であります。…道議会を含めほとんどの議会が、与野党これは一致して反対もしくは意見書をきめておる…北海道についていうと、これほど短期間にこれほど、全市町村213のほぼ半数近くがこのような決議をしたというのはこれはまれであります。…過疎地のこの不均衡を一そう発展させていく…この法案を撤回してもらいたい。

と迫ったのである。また、建設委員会の阿部(昭)委員は全国の各地から、こういうものが来ております。「失業保険法の全面改正に関する要望書」…「失業保険法」の全面改正に反対下さるよう要望いたします。…この会長は自民党員で、…こういう要望

書をどういふふうにお考えになっていらっしゃるかと詰め寄っていた。

このように、第72国会での議論は、与野党からの批判・質問が多く、政府委員がその答弁に精神を集中させていたのである。

そこで、「雇用保険法」の国会審議に伴って、衆議院へ提出された請願・陳情の数を整理すると表3のようなタイトルと数になっている。

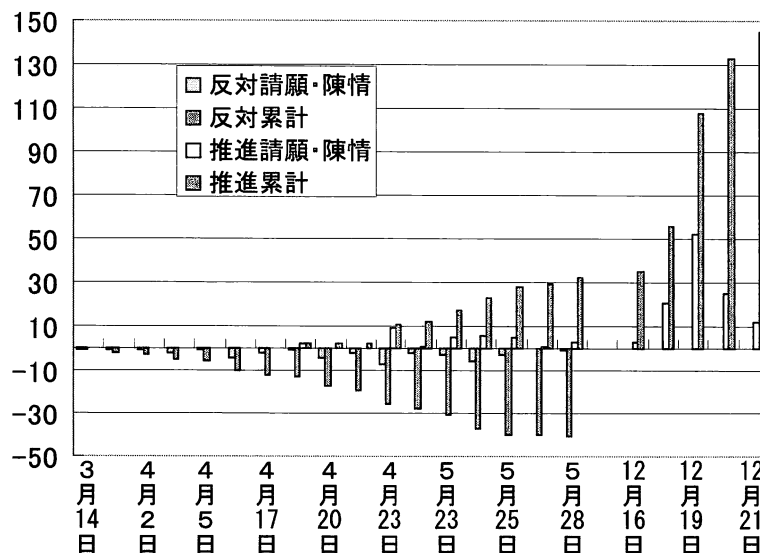
表3 「雇用保険法」の審議に関する請願・陳情

	請願・陳情のタイトル	計
反対	失業保険制度の改悪反対に関する請願	26
	失業保険制度の改正反対に関する陳情	4
	雇用保険法案反対等に関する請願	8
	雇用保険法案反対等に関する陳情	2
		40
推進	失業保険法の改正に関する陳情書	1
	失業保険制度改善に関する請願	2
	雇用・失業保障制度の確立に関する請願	22
	雇用保険法案の一部修正に関する請願	7
	雇用保険法案に関する陳情	1
	雇用保険法の制定に関する請願	110
		146
	雇用保険法の早期制定に関する請願	3

(出典)『第72国会衆議院社会労働委員会議録(各号)』より整理

表のように「雇用保険法」に対する推進の請願・陳情の数は、反対の陳情に比べ3倍以上も多い。「雇用保険法」制定推進の請願が多いにもかかわらず、何故第72国会で成立しなかったのでしょうか。多田委員等が政府に迫ったのは少数意見であったのでしょうか。

そこで、反対と推進の請願数を時系列により整理したのが次の図である。図で、反対に関するのをマイナスとして下側に、推進に関する請願・陳情を上側に整理した。



附図1 「雇用保険法」審議に関する請願等の推移

図のように、第72国会では「雇用保険法」反対に関する請願・陳情が圧倒的に多く、それがピークになった頃に多田委員等の質問があったことになる。

しかし、第74国会での審議になると、反対の請願・陳情はなくなり、逆に推進の請願の陳情が急激に増えていることが分かる。

このことが、第74国会では主たる反対質問もなく可決され、3日後の12月28日に「雇用保険法」は公布された要因のようである。「雇用保険法」審議過程における陳情内容のこのような異常な変化は何を意味しているのであろうか。その第74国会での審議の雰囲気を探る答弁として、12月21日の参議院社会労働委員会における遠藤政府委員による次のような答弁がある。

先般の通常国会が終了いたしました6月3日以降、……労使をあげてこの雇用保険法案の早期成立の私どもは強い要請を受けてまいりました。

第72国会での反対の論旨は主として失業給付の減少に関する意見であった。しかし、上のような政府委員の発言のように半年後の審議では一変した。失業給付の施策が再検討されて提案されたわけではない。この半年の間に何が生じたのであろうか。

1973(昭和48)年から翌年にかけての雇用問題に関する最大の社会的事象は、周知のように10月6日に第4次中東戦争が始まり、オイルショックの引き金となった10月17日のOPEC「石油戦略」の発動であった。しかし、その年の実質経済成長率は10.0%であり、まだ、高度経済成長の中にあり、オイルショックの影響は現れていなかったといえよう。

ところが翌年は一転して戦後初のマイナス成長となり、この影響が49年度末には表面化し、「雇用保険法」案への姿勢に変化が生じたと推測される。

「雇用保険法」提案の趣旨説明のように法案は“完全雇用”の社会を前提とした保険制度であった。にもかかわらず、その想定していた景気状況下では反対が多く、逆に不況が深刻となると推進の請願・陳情が増大したというのは「雇用保険法」の制定意図に反する事態であるといえよう。換言すれば、「雇用保険法」は“高度経済成長”の“嫡子”ではなく、オイルショックの“落とし子”ということになる。

つまり、次のような政府委員の答弁にあるように、「雇用保険法」がオイルショックの不況下に有効であることを示していた。

この数ヶ月間に一時休業、操業短縮あるいは人員整理が進んでおります繊維とか電機とか、こういった関係の業界、……繊維、電機あるいは運輸関係、

化学とかこういった各産業界で起こっております操業短縮、一時休業あるいはその一步進んで人員整理、合理化といったような問題が、私ども相当程度緩和され、失業が予防できたのではないかと、こういうふうに考えております。

「雇用保険法」が公布されていれば、オイルショックの余波による不況の進行の下でも“失業の予防”が可能だったとしている。それが困難だったのは、法案に反対した議会の責任だ、との論調である。

「雇用保険法」はオイルショックのために制定したものではないが、審議経過を見るとオイルショックが促進要因として大きく作用していることが分かる。その後の深刻な不況に「雇用保険法」が重要な役割を果たしたことが社会情勢の変動との関係から推測される。制定意図に反してその後の不況下で生き永らえている要因は「雇用保険法」に新たな規定として“失業の予防”対策が新設されたからであろう。新設された事業を明らかにするために「雇用保険法」と「失業保険法」の両者の差異を見る必要がある。

2. 「失業保険法」・「雇用保険法」の職業訓練規定

まず、財源となっている根拠法の職業訓練関係の規定がどのようになっていたかを対比したのが表4である。

表のように、「失業保険法」の「目的」は失業保険金の受給のためであったことである。それに対し「雇用保険法」では失業給付に加え、「雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進」といういわゆる「付帯事業」あるいは「三事業」も目的となっている。

ところで、「失業保険法」の目的は一つであるが、既に1955(昭和30)年の改正で追加された「福祉施設」の運営も実体的に行われていた。その背景は、経済の活況をみて「保険施設費」を項目として総合職業補導所(総合職業訓練所を経て、今日のポリテクセンター)等が設置されたことにある。その施設は昭和28年度に8所、施設費75,159、機械器具購入11,363、経営委託費1,034、計87,556(千円)で始まった⁽⁵⁾。

公共職業補導はそれまで都道府県知事の運営する事業であったものが、この総合職業補導所の新設により政府も直接的に運営することになったのである。総合職業補導所は労働福祉事業団に委ねられ、やがて雇用促進事業団(今日の雇用・能力開発機構)に引き継がれた。

表4 「失業保険法」と「雇用保険法」における職業訓練関係条項の対照

「失業保険法」(昭和48年時)	「雇用保険法」(昭和49年制定時)
<p>(法律の目的) 第1条 失業保険は、被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ること目的とする。</p> <p>(公共職業訓練等を受ける場合における給付日数の延長) 第20条の3 (技能習得手当及び寄宿手当) 第25条</p>	<p>(目的) 第1条 雇用保険は、労働者が失業した場合に必要な給付を行うことにより、労働者の生活の安定を図るとともに、求職活動を容易にする等その就職を促進し、あわせて、労働者の職業の安定に資するため、雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする。</p> <p>(訓練延長給付) 第24条 (技能習得手当及び寄宿手当) 第36条</p>
<p>第3章の二 福祉施設 第27条の二</p>	<p>(雇用改善業) 第62条 (能力開発事業) 第63条 (雇用福祉事業) 第64条</p>

次に、「失業保険法」時代にもあった職業訓練に関する規定である「訓練延長給付」や「技能習得手当」等はほぼそのまま「雇用保険法」に引き継がれている事が分かる。ただしこれらは職業訓練の受講者の“手当”に相当するものであり、訓練受講者＝失業者の生活の安定のための給付であった。つまり、「失業保険法」には職業訓練の制度・内容についての規定は見あたらない。にもかかわらず、当時において職業訓練が展開・実施されていたことは事実であり、このことは職業訓練の実施に関しては偏に「職業訓練法」の規定に依っていたことを示している。この規定の欠落を整備したのが「雇用保険法」の「能力開発事業」ということになる。

上のように、総合職業補導所は昭和28年より設置が始まったが、「失業保険法」における規定は昭和30年から遅れた。この規定の遅れによっても総合職業補導所設置が可能だったのは冒頭に紹介した「失業保険特別会計法」第3条において、歳出事項として保険金の他に「保険施設費」を規定していたことを準用したものであると思われる。いずれにしろ、「失業保険法」には、職業訓練の制度・内容についての規定は見あたらない。つまり「雇用保険法」に新たに規定された「能力開発事業」が、その後の職業訓練の展開にとっての重要な方略を示す政策指針となるのである。「雇用保険法」制定以後、「職業訓練法」はこの“方略”に沿って改正され、職業訓練が展開されることになる。

「失業保険法」下では総合職業補導所の他に既に各種の労働福祉のための施設も建設されていた。したがって、「失業保険法」のこの「福祉施設」が「雇用保険

法」下で「能力開発事業」と「雇用福祉事業」として規定されたことになったといえる。

すると、「失業保険法」時代と「雇用保険法」の最も大きな差異は「雇用改善事業」が明記されたことである。つまり、再会国会で「雇用保険法」の制定を推進する力として働いた「失業の予防」はこの「雇用改善事業」であるといえる。

3. 「雇用保険法」の「付帯事業」

「雇用保険法」の新たな規定である「雇用改善事業」を含む「付帯事業」の意味を分析してみよう。その「雇用保険法」における事業を図示すれば図2のようになる。図のように「雇用保険法」の事業として失業給付と対等に付帯事業が位置付いた⁽⁶⁾ことが「失業保険法」時代との大きな差異である。

図2で、数字は制定時の昭和48年段階の労働者賃金に対する比率と及び雇用保険金歳出の割合を示している。即ち労働者賃金の13/1000が保険金としての収入となるが、この額は直前の「失業保険法」時代の保険金収入と同額であった。保険法の変更で収入に変化が生じないようにしていたのである。

企業主が当初に反対した背景には、「失業保険法」時代は失業保険金の負担率が賃金の6.5/1000づつの労使折半であったのを、「雇用保険法」では事業主に多く負担させる規定に改正したことにあった。労使で負担する10/1000を失業給付に支出し、企業主が多く負担するようになった3/1,000(実質は1.5/1000であるが)の部分の保険料を新たな雇用保険の三つの付帯事

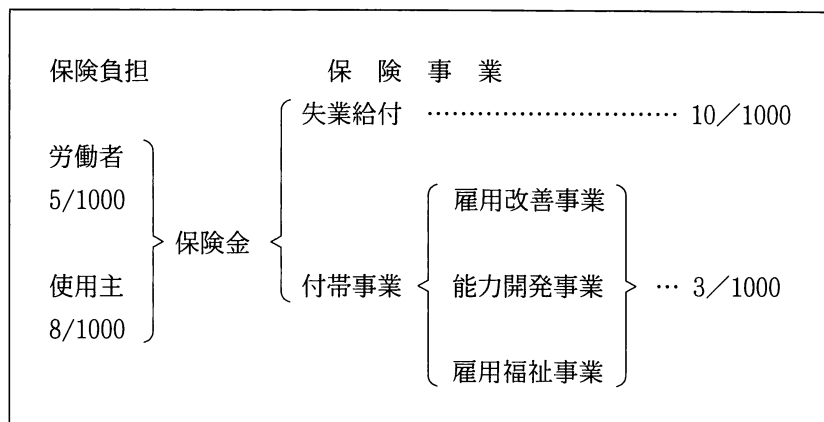


図2 「雇用保険法」の財源負担と事業（昭和48年時点）

業の財源にしたのである。

つまり、失業者の生活の安定のための「失業給付」は労使で平等に負担し、「雇用保険法」の新たな事業の目的として規定した「雇用構造の改善」、「能力の開発及び向上」及び「労働者の福祉の増進」の財源は事業主に負担を求めたのである。

オイルショックの不況下で労使共が「雇用保険法」を要望したことは、産業の構造改革のための助成金（工場再配置移転給付金）であり、一時帰休の労働者への賃金補填（帰省給付金）であった。これらを助成する根拠は「雇用改善事業」に規定されていた。つまり、労使共が「雇用保険法」の制定に大きな期待を持ったのは、産業の構造改革であり、不況対策＝失業予防としての「雇用改善事業」にあった。

上のような「雇用改善事業」を目当てに「雇用保険法」に労使ともが賛成したといえる。この結果「能力開発事業」が整備されたが、新たな職業訓練の運営の方針は新たな問題を孕むことになったのである。つまり、「雇用保険法」下の職業能力開発の新たな課題を醸し出す要因になるのである。

上の「能力開発事業」の中で最も大きな政策指針は、第一に表1で補足したように、事業内職業能力開発が公共訓練の上位に位置付いたことである⁽⁷⁾。何故に企業内訓練は公共職業訓練よりも先に規定されたのであろうか。それは企業主の負担分の保険料を付帯事業に充てることとしたため、付帯事業は事業主のための事業である、という解釈だからである。はたして、このような判断は当初からあったのであろうか。このことを検討するためには「雇用保険法」の国会審議の段階の構想をみなければならない。

4. 国会審議における「能力開発事業」の構想

「雇用保険法」の国会審議において政府は能力開発事業をどのように構想していたのであろうか。『雇用保険法案関係国会答弁資料』から見てみよう。

「雇用保険法で能力開発事業を行う理由如何」の想定質問に対し、

雇用保険法は、保険事故に対する保険給付としての性格をもつ失業給付事業のほか、これに附帯して、能力開発事業等を行って保険事故である失業の徐去、予防を図り、制度全体として単に失業中の生活を保障するばかりでなく、労働者に最も望ましい雇用の状態を確保することを目的としており、量的な完全雇用から質的な完全雇用の達成を目標とすべき現段階において適切な制度のあり方であると考え。とくに能力開発事業については、労働者の生涯を通じてその職業面における能力の開発を図ることにより、労働者が今後産業構造の変化、職運の変化等に主体的に対応できるようにするとともに、その有する能力を完全に発揮することにより労働者が安定したしかも充実した職業生活を送れるようにするうえで是非とも必要なものであると考えている。

と回答を予定していた。保険事故の失業の予防のために必要としていたのである。また、

「諸外国においては、職業訓練税又は職業訓練賦課金が実施されていると聞くが、この制度の概要如何。また、どのような考え方に基づいているのか。」

の質問に対して、フランスの職業訓練税について、この制度は職業訓練の振興をはかり、あわせて企

民間における職業訓練費用の負担の公平化を目的としたものである。1925年以來の長い伝統を有しており、現在は、1971年、生涯教育の一部としての継続訓練の組織に関する法律に根拠をおいている。

と回答を準備している。さらに、

「能力開発事業をもつばら企業主負担の財源で行うのは問題ではないか。」

の質問に対して、

企業主間の職業訓練についての経済的負担の公平を確保するためにもつばら企業主の負担で組織的に整備することが妥当と考えられる。また、教育訓練についての費用の負担を通じて企業主の社会的責任の一端を果し得ることになるものとする。

と準備していた。

以上のように、職業能力開発の財源を企業主に求めることは、職業能力開発に対する社会的責任を企業主に果たさせようという構想だったことが明快である。しかしながら、先にも記したように、「雇用保険法」制定後は能力開発事業は事業主のために展開することとなり、公共職業訓練はその事業主のための職業能力開発を援助する施策となった。「雇用保険法」制定時の構想は変質されたといえよう。

このようにして、「雇用保険法」の制定により、職業訓練の受講が労働者の権利という根拠を解消するような基盤が成立した。そして労働者は職業訓練を事業主の必要により受講する、という論理が形成されたのである。その最たる訓練が在職者訓練である。

5. 「雇用保険法」における「能力開発事業」の特徴

先に述べたが、「失業保険法」時代にもあった職業訓練に関する規定である「訓練延長給付」や「技能習得手当」等は職業訓練の受講者の“手当”に相当するものであり、受講者の生活安定のための対策であった。つまり、「失業保険法」には職業訓練の制度・内容についての規定はなかった。換言すれば“金は出すが口は出さない”「失業保険法」だった。「失業保険法」下では職業訓練の実施に関しては偏に「職業訓練法」の規定に基づいていたのである。

したがって、「雇用保険法」に新たに規定された「能力開発事業」は、その後の職業訓練の展開にとっての重要な方略を示す規定となった。「雇用保険法」制定以後、「職業訓練法」は「雇用保険法」の「能力

開発事業」の“方略”に従って1985（昭和60）年に「職業能力開発促進法」に改正され、職業訓練は展開されることになるのである。その新たに設定された「能力開発事業」の特徴には以下のような点がある。

第一に、能力開発事業の筆頭として企業主への助成を規定していることである。また、その内容は、単に職業訓練のみばかりではなく、職業訓練の振興に関係すると思われる事業を含め、幅広い助成となっている。この企業主のための職業訓練の助成を第一に掲げたことが「雇用保険法」の大きな特徴である。

第二に、能力開発事業では、都道府県の実施する職業訓練への助成を明記したことである。このことにより、都道府県の職業訓練行政も「雇用保険法」の職業能力開発行政の一環を担うことが明記されたことになる。

第三に能力開発事業により職業訓練の内容を大幅に拡大したことである。それは第三項に規定した「職業講習」や「適応訓練」も含めたことに現れている。

第四に、有給教育訓練休暇を規定したことである。これは、当時ILOにおいて有給教育訓練休暇に関する条約、勧告の制定が進められていたことに対する対応であった。この有給教育休暇を、わが国では「雇用保険法」において制度化したのである。ちなみに、それまでわが国の労働法では「教育」の文字が使われることはなかったが、「教育」を用いた「教育訓練」の言葉が「雇用保険法」において初めて使用されるようになり、職業訓練が教育と関わるようになった端緒の法として位置付けている。

第五に、技能検定の実施についてもこれを職業能力開発の一環として位置づけたことである。

以上の他にも従来から実施されていた職業訓練受講生への援助策が規定されている。

このように、「雇用保険法」による「能力開発事業」は職業訓練を中核としてその実施のための各種の施策を整備したといえる。その意味では、前進といえるが、財源の立場から職業能力開発、職業訓練を規定するという新たな制約をもたらすことになったのである。このことが、本研究で問題にしている労働者の職業訓練権を侵害することになった要因なのである。

おわりに－保険金の負担と職業能力開発の主体性－

制定意図に反して不況下に成立し、そして今日まで生き永らえてきた「雇用保険法」の諸矛盾は、能力開発事業において特に看過できない問題を内包している。

それは、公共職業訓練、特に失業者・離転職者の訓練に対する国の責任が極めて曖昧になったことである。換言すれば、受講者の権利が次第に軽視されていることである。「雇用保険法」における新たな保険料負担率の設定は、職業訓練の公共性の在り方に問題を残したが、特に次の意味が問われている。

第1に職業能力開発の理念は、企業の社会的責任を求めることにあった。このことは当然ながら職業能力開発の財源を企業が負担すべき、ということであった。つまり「雇用保険法」であればその保険を多く負担すべき、という論になるはずである。にもかかわらず、企業が実施する職業能力開発を第一義的に法令に規定した。このことにより、「職業訓練は事業主のため」という論理付けの基盤となり、当初に構想した「企業の社会的責任」については全く反古にしたことを示しているといえよう。「雇用保険法」の制定理念にあった「企業の社会的責任」の意味が問われているのである。同時にこの問題に対する国民の立場が問われているといえる。

第2に、上の問題に続き、事業主から訓練税あるいは訓練賦課金として徴収した保険を事業主のために利用するという論理が妥当なのかということである。とくにこの問題は、国会審議のために準備した答弁資料に有ったように、ヨーロッパ諸国の訓練税の発想を応用した制度であった。このような「雇用保険法」制定時の理念とは全く反する政策への転換が認められるのか、という問題である。

第3に、「雇用保険法」の制定は「能力開発事業」が争点ではなく「雇用改善事業」であったのであり、そのため労働者は保険率の軽減により労働者の職業訓練に対する権利をどのように主張しているかということである。つまり、雇用保険の負担率の軽減と職業能力開発の権利との関係をどのように整理するかということである。在職者であれば事業主からの指示で訓練が受講できるとしても、それは命令による訓練の受講であり、権利とは言い難い。また、その他の労働者、つまり求職者（新規学校卒業者と失業者・離転職者を含む。これは「労働基準法」の規定とは異なる。）の権利を極めて軽視することになるからである。

これらの問題は見方を変えれば、近代国家における国民の権利を強化することではないことを示している。国民の能力開発は国民の権利であり、国の義務であろう。能力開発の意義は知識と職業能力により異なるであろうか。国への貢献は異なるのであろうか。何れも否である。このように考えると職業能力開発も学校教

育と同様に国民の人材開発であるといえる。職業訓練も「人材育成」策であれば学校教育と同じはずである。職業訓練も一般税により賄われるべきであろう。「社会的公平」の理念からも再考すべき問題である。

学校のみが人材育成策と見られる背景には、学校を明治以降の近代化と連動させた政策が浸透し、学校歴社会が定着しているためであろう。つまり、わが国の近代化が科学・技術の革新、産業の振興という近代化の一面のみを追求し、このことが近代化であると国民も信じ込まされて来たことにある。

近代化のもう一面としては、人権の拡大があった。しかし、わが国は富国強兵・殖産興業の近代化を優先したために国民の人権を圧殺してきた。このような下で片山潜が労働者のための「教育権」を主張した。片山の主張は一度は認められ「工場法」案に盛り込まれたが、成立した「工場法」からは全く姿を消していた。

その後、労働者のための職業訓練は事業主の主導で実施されることとなり、労働者の能力開発という権利意識も希薄化し、悪いことに、戦後の労働組合の首脳部は職業訓練が企業のためにはしかないという運動を繰り広げた⁽⁸⁾。

以上のように、「雇用保険法」に孕む矛盾の解明は今日の緊要な課題だといえる。このとき、「日本国憲法」の制定過程において労働権を強調した鈴木安蔵の「憲法草案要綱」の構想が参考になるといえる。その第三案では「労働能力ヲ維持……スルタメ 国家ハ適切ナル施策ヲナスヘシ」と記していたのであった。にもかかわらず、その案には「教育」の文字はなかった⁽⁹⁾。このように「教育」を回避すると同時に「労働能力」の伸長を重視した構想こそが、労働者の立場に立った人権思想であったといえるのではなからうか。

しかしながら、「教育」概念の封建制を戦後も引き継いでいる。例えば、「教育を受ける権利」が人権とはいえないにもかかわらず、それを誤解して守ってきたことと鈴木の見点は正反対の観点である⁽¹⁰⁾のである。

近代化はわが国では経済成長、技術革新としてのみ受け取られ、「労働権」思想、つまり働く人々の人権が顧みられず、そのことによる未熟な人権観が職業訓練への認識の低さに表れている、といえる。日本の労働者の権利の問題⁽¹¹⁾として重要な課題だといえる。

(注)

(1) 一般に、労働者（国民）の「職業訓練を受ける権利」といわれているが、この概念は「教育を受ける権利」と同様に、真に国民の立場に立つ権利とは言

えない。「教育を受ける権利」がおかしな論理であることについては「職業的自立観を否定する『教育を受ける権利』」、田中萬年『働くための学習－「教育基本法」ではなく「学習基本法」を－』、学文社、2007年を参照されたい。

なお、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（“社会権規約”あるいは“国際人権A規約”）においては職業訓練は労働権の中に「職業の…訓練に関する計画、政策及び方法を含む」と規定されている。

また、職業訓練が極めて活発なドイツでは、憲法に相当する「ドイツ連邦共和国基本法」に「すべてのドイツ人は職業、労働の場及び養成訓練の場を自由に選ぶ権利を有する」と規定している。

何れも“受ける”ではないのである。

- (2) 遠藤政夫『雇用保険の理論』、日刊労働通信社、昭和50年6月。
- (3) 関英夫『雇用保険法の解説』、ぎょうせい、昭和50年7月。
- (4) 「雇用保険法」の制定過程についての研究は少ないが、「能力開発事業」を社会的責任論として論じたものはない。また、「雇用保険法」における能力開発事業を論じた研究であっても、船橋尚道「雇用保険法案の背景と課題」、『ジュリスト』、1974年4月では事業の解説で終わっており、河越重任「雇用保険法案の問題点」、『法律時報』1974年10月では「失業保険法」に能力開発事業が無いにもかかわらず「雇用保険法」と対比しており、松林和夫「雇用保険法案の問題点とその背景」、『日本労働法学会誌』1974年10月では労働者の保険金の負担軽減を無視した一面的な批判に終わっている。以上のように、「雇用保険法」における能力開発事業についての正しい位置づけとそのプロセスを解明した研究はないといえる。
- (5) 労働省職業安定局失業保険課『失業保険十年史』、昭和35年1月。
- (6) ちなみに、昭和52年に「雇用安定事業」が新設され「付帯事業」は四事業となるが、平成元年に「雇用改善事業」は「雇用安定事業」に統合されて今日では無く、再度三事業となっている。
- (7) この法文の前後関係による意味付けは、例えば代表的な教育法学者である堀尾輝久が「憲法第26条……

の『教育を受ける権利』……の教育条項は、第25条の生存権の規定につづいており、『教育を受ける権利』は、生存権的・社会権的基本権の文化的側面にかかわる基本的人権の一つに位置づけられる。」と述べ、「日本国憲法」26条の教育権を主張するために27条の勤労権を無視して教育権のみで生存権が成立するという論を展開している論理と類似している。堀尾輝久「義務教育」、宗像誠也編著『新装版 教育基本法』、新評論、2002年。詳しくは田中萬年、前掲書（1）参照。

- (8) 田中萬年「日本の徒弟制度 1. 戦後の法整備の矛盾と課題」、平沼高・佐々木英一・田中萬年編著『熟練工養成の国際比較』、ミネルヴァ書房、2007年9月。
- (9) 田中萬年「鈴木安蔵の労働権における『教育』の回避－憲法研究会の「憲法草案要綱」を手掛かりに－」、『職業能力開発総合大学校紀要』第36巻B、2007年3月。
- (10) 田中萬年、前掲書（1）参照。
- (11) 田中萬年「日本人の人権意識における職業訓練観」、『産業教育学研究第30巻第2号』、2000（平成12）年7月。

（参考文献）

- ・衆議院事務局『国会衆議院社会労働委員会議録』。
- ・参議院事務局『国会参議院社会労働委員会会議録』。
- ・職業安定局『雇用保険法案関係国会答弁資料（第2分冊）』、昭和49年3月。
- ・『近代日本総合年表 第2版』、岩波書店、1968年11月。
- ・田中萬年・梶浦武「『雇用保険法』の変遷と課題－『能力開発事業』を中心に－」、『職業能力開発研究第15巻』、職業能力開発大学校研修研究センター、1997年3月。
- ・田中萬年『職業訓練原理』、職業訓練教材研究会、2006年3月。

（付記）

本稿は、2007年5月12日の労務理論学会で発表した「『雇用保険法』の制定過程と教育訓練の位置づけ」の配布資料を再編したものである。