

近年の公的職業訓練の実情と課題

田中 萬年

(職業能力開発大学校教授)

この論文は、最近の公的職業訓練の実態と、その課題について述べている。今日の公的職業訓練の性格を決めている大きな要因は、「雇用保険法」と景気の低迷である。「雇用保険法」は1974年に制定された。この法は、職業訓練のあり方について規定した。その規定の中で、最も重要な点は企業内訓練の支援を第1に打ち出したことである。他方、景気の低迷は失業者のための職業訓練が重要となる。その失業者の訓練は公共職業訓練が担わなければならない。上記のように、労働省は複雑な職業訓練を展開しなければならない。そして今後の政策として、労働者の個性を尊重する職業訓練が目指されている。

目次

- I はじめに
- II 昭和49年「雇用保険法」の制定と「能力開発事業」の創設
- III 昭和60年「職業能力開発促進法」の制定と公的職業訓練の弾力化
- IV 平成4年改正「職業能力開発促進法」と職業能力開発の拡大
- V 公共職業訓練の意義と期待
- VI 第6次「職業能力開発基本計画」の特徴と今後の課題

I はじめに

筆者に与えられた課題は「公共職業訓練のここ十数年の変遷」についての論述である。この課題にある「公共職業訓練」は、いわゆる「企業内教育」と対比したとき、国立または都道府県立の職業訓練施設が運営している職業訓練の問題に限定されがちなので、本稿では「公的職業訓練」として考察する。この「公的職業訓練」の初出は尾高

の著作と思われる¹⁾が、その概念についての説明はない。そこで、ここでは「公的職業訓練」を「職業能力開発促進法」等の法令により運営されている職業訓練等と限定する（法的には、職業能力開発の中核は職業訓練である）。このように規定すると、近年簇生している第3セクターの施設も対象に入る。たとえば地域職業訓練センターであり、コンピュータカレッジである。また、認定職業訓練施設も対象となる。

ところで戦後の公的職業訓練の実態を動かしてきた要因として、職業訓練の理念の要因と経営体の要因の二つが大きい。もちろん、それらは経済・社会の実態の反映である。第1の理念としては「労働者保護」か「技能者養成」かという軸であり、第2の経営体としては「公共」か「企業内」かという軸である。この2軸によりその時々公的職業訓練の位置づけが変化してきた。具体的な戦後の時代区分として、筆者は図1のように戦後から昭和25年ごろまでを「再発足期」、昭和26年から昭和50年ごろまでを「確立期」、その後を「再編成期」の3期に区分している²⁾。したがって、昭和33年および昭和44年の「職業訓練法」

図1 公的職業訓練の大時代区分

「国家総動員法」の制定 1938(昭和13)年		「勤労訓練」の実施決定 1941(昭和16)年		戦時体制 法令の廃止 1945(昭和20)年		「職業補導の根本方針」の決定 1951(昭和26)年		「雇用保険法」の制定 1974(昭和49)年	
↓		↓		↓		↓		↓	
I. 成立期		II. 展開期		III. 崩壊期		IV. 再発足期		V. 確立期	
1937年以前		1941年まで		1945年まで		1950年まで		1975年まで	
← 模 索 →		← 労務対策 →		← 戦時対策 →		← 労働者保護 →		← 技能者養成 →	
								← 新理念模索 →	

は確立期における制定であり、昭和53年と昭和60年および平成4年の改正は再編成期の改正となる。この時代区分に上の理念を当てはめると、再発足期は労働者保護的な理念であり、確立期は技能者養成的な理念であり³⁾、そして再編成期はこの両者の理念が入り組んでいることになる。さらに、上の時代区分が経営体のいずれに重点が置かれたかについては、再発足期と確立期は公共職業訓練の時代であり、再編成期は企業内職業訓練の時代となっている。

ところで、今日の「再編成期」が始まった動因は「雇用保険法」とオイルショックと考えている。「雇用保険法」はオイルショックのために検討されたのではないが、オイルショックは結果的に「雇用保険法」の制定に大きな影響があった。今日の複雑な職業能力開発をめぐる環境とその多様な要請に応えるための職業能力開発は、したがってこれまでに考ええなかった幅轄した体系を構築しなければならないが、その大きな要因に企業内職業訓練の重視策の背景をなすオイルショックによる不況と「雇用保険法」がある。

さて、本稿の課題に類する論文として、本誌では泉の寄稿がある⁴⁾が、泉の論文ではこの「雇用保険法」に関しては説明がない。要望された課題から見るとやや古い話になるが、今日の職業能力開発の実情を見るとき「雇用保険法」抜きには考えられないので、まずこの点を分析して今後の課題に結びつけてみたい。筆者は、「雇用保険法」が昭和50年以降の職業訓練の構造を転換したきわめて重要な法律であると考えからである。そしてこの法を基盤として昭和60年に「職業訓練法」を改正して「職業能力開発促進法」が制定されたことは周知のことである。

なお、職業能力開発を論じるときその評価とし

ての「職業能力開発検定」(技能検定)を省けないが、本稿では取り上げないことにする。

II 昭和49年「雇用保険法」の制定と「能力開発事業」の創設

高度経済成長はなお続くと多くの者が思っていた昭和40年代後半に入ったころ、雇用対策の目標を表す言葉として「完全雇用」が喧伝された。この政策の推進者は「失業保険法」が戦後の遺物であり、完全雇用の社会にはなじまないとして新たな法の模索を始めた。それが「雇用保険法」⁵⁾である。

「失業保険法」が失業給付に限定した失業者救済的法であったのを、「雇用保険法」は失業給付のほかに、「雇用改善事業」、「能力開発事業」および「雇用福祉事業」の3付帯事業を新たに規定して総合的雇用関係法となった。そして昭和52年には「雇用安定事業」を新設して4付帯事業とし、平成元年には「雇用改善事業」が削除され再度3付帯事業となり、今日に至っている。

職業能力開発に主として関係するのは当然ながら「能力開発事業」である(雇用安定事業にも企業における教育訓練の規定がある)。公共職業訓練は戦後の「職業安定法」における「公共職業補導」として再発足したのであり、その財源は失業保険であった。しかし、「失業保険法」における職業訓練に関する規定は、職業訓練受講期間中の失業給付の延長や、受講のための寄宿舎の整備等の限られた規定であり、職業訓練のあり方については規定していなかった。その意味で「能力開発事業」は、その財源側が財源の用途について詳細な規定をしたことになり、「失業保険法」時代にはなかった新たな関係を形作ったことになる。

「雇用保険法」は周知のように労働者に有給教育訓練休暇を規定したことなどの重要な職業訓練の実施に関する施策を打ち出したが、これらは新たに規定された「能力開発事業」(法第63条)に集約された。すなわち、その第1項第1号で「職業訓練法……に規定する事業主等及び職業訓練の推進のための活動を行う者に対して、当該事業主等の行う職業訓練を振興するために必要な助成及び援助を行うこと」と規定した。

「雇用保険法」は能力開発事業としての有給教育訓練休暇と同時に、職業訓練短期大学校および技能開発センターを新たに設置できることにした。その意図を「雇用保険法」制定時の雇用保険課長は「能力開発事業では、このような援助をさらに積極的に行うこととし、このために必要な整備を既存の公共職業訓練施設について行うとともに、新たに、このような事業内職業訓練に対する援助を行うことを専らその目的とした公共職業訓練施設として、技能開発センターを創設した⁶⁾」と述べた。この解説に「雇用保険法」の能力開発事業の中でもそれを具体化する施設として技能開発センターの創設が重要であったことがわかる。技能開発センターとしてはすでに雇用促進事業団の施設として設立されていた千葉市の中央技能センターが第1号となり、その後は昭和53年の「職業訓練法」改正に伴い順次雇用促進事業団の総合高等職業訓練校が転換していった。このような施策の結果としてその後の向上訓練(在職者訓練)の急激な増加があることは明らかである。

いずれにしろ、「雇用保険法」は、従来にも増して公共職業訓練、あるいは職業訓練全体を事業主の行う訓練に対する助成、援助制度として位置づけたのであり、この精神の下に「職業訓練法」の施策を展開することになる。当初に述べた経営主体の転換はここにあった。職業訓練の構造的転換は財源の問題により浮上したのである。

それでは何故に「雇用保険法」の制定により職業訓練は企業内訓練の援助という性格が強調される結果となったのか。この背景には、「雇用保険法」に諸外国の「職業訓練税」、「賦課金」制を導入しようとした意図⁷⁾が、制定時には変質した経過があった。つまり、失業保険金の負担率が「失

業保険法」時代(昭和48年は労働者の賃金の1000分の13)は労使折半であったのを、使用主に多く負担させるように規定を改正した。このことが最初の国会上程において与党側からの反対にあった理由と思われる。この結果、「雇用保険法」制定時には労働者の雇用保険金の負担率が従来より軽くなる一方、使用主がその分重くなった。この保険の負担の重くなった分を失業給付以外の付帯事業に使用することにした。つまり、「能力開発事業に要する費用は事業主のみの負担による1,000分の3の部分の保険料の一部を充てることとした⁸⁾」ため、能力開発事業は使用主のための事業にすべきである、という解釈になった。

このことは、職業訓練の公共性のあり方に問題を残したが、特に次の二つの意味が問われている。第1に、訓練税として徴収した保険金を使用主のためだけに利用するという論理が妥当なのかということであり、第2に、労働者は保険金の軽減により自らの職業訓練を受講する権利を放棄したのかという疑問である。

ところで「雇用保険法」の制定による職業訓練事業の転換は昭和53年の「職業訓練法」改正に待たなければならなかった。改正「職業訓練法」の施行により、先に述べた職業訓練短期大学校と技能開発センターが雇用促進事業団の総合高等職業訓練校を転換して設置することとなった。この結果、雇用促進事業団と都道府県が経営する職業訓練施設の「役割分担」が定められることとなる。すなわち、職業訓練短期大学校における高卒者を対象とした高度な養成訓練と、在職者を対象とした向上訓練は雇用促進事業団の施設が担当することとなり、都道府県立の施設は基礎的な職業訓練(具体的には明記されていないが、中卒者を対象とした養成訓練および離転職者を対象とした能力再開発訓練のこと)を担当することとなった。

しかし、高度経済成長が終わることを予測していなかった改正前の昭和44年の新「職業訓練法」は、オイルショックによる戦後最大の不況を前にして、「雇用保険法」による能力開発事業の新たな整備のための改正よりも、不況対策としての職業訓練の転換のための改正が緊急な課題であった。つまり、昭和53年改正法は緊急避難としての整

備が重要な課題であった。そのため、わざわざ第9条に「職業訓練の実施の方法等」を定め、その第3項では「国及び都道府県は、職業訓練の実施に当たり関係地域における労働者の職業の安定及び産業の振興に資するよう、職業訓練の開始の時期、期間及び内容等について十分配慮するものとする。」を規定した（下線引用者注）。このことは戦後の職業訓練が第V期の「技能者養成期」になり、公共職業訓練においても産業界の要望に沿う技能者の養成体系になっていた制度に、不況による失業者・離転職者のための職業訓練を併記したことを意味している⁹⁾。このための職業訓練の展開の方法としてモジュール訓練¹⁰⁾が推奨された。

また、オイルショックを契機として、中央指導の時代から地方の時代への発想の転換が必要なことが指摘され、昭和53年改正法では「地域職業訓練センター」の設置が規定された。この地域職業訓練センターの設置は、地方の活性化とともに、事業主に対する援助・助成の強化の一環でもあった。

このように昭和53年改正「職業訓練法」は、事業主のための強化策を進めるとともに、公共職業訓練の中でも最も公共的な役割である失業者の訓練を重視するという二面性を持った改正であった。

Ⅲ 昭和60年「職業能力開発促進法」の制定と公的職業訓練の弾力化

前述の通り、昭和53年改正「職業訓練法」は、「雇用保険法」の能力開発事業の新たな規定の一部を盛り込めたが、その改正は「抜本的検討の一里塚¹¹⁾」であった。したがって「雇用保険法」の新たな規定である「能力開発事業」の精神に沿った抜本的な「職業訓練法」の改正が必要であった。その改正が昭和60年の「職業能力開発促進法」への改正である。

当然なことながら、「雇用保険法」制定と「職業能力開発促進法」制定の間にはさまざまな政策上の検討がなされた。その最も重要なものに、昭和55年に労働大臣の私的諮問機関として数回の会合を開き報告書を発表した「日本人の職業生涯と

能力開発を考える懇談会¹²⁾」がある。ここで「雇用保険法」の能力開発事業の枠組みの中での、「職業能力開発促進法」へのコンセンサスが図られたといえる。改正した「職業能力開発促進法」の基盤は「雇用保険法」にあり、したがって事業主のための職業能力開発が強化されることになる。このため、「『労働者は……』という主語はいっさい条文から消え¹³⁾」たというのは必然であった。

事業主の行う職業能力開発を強化するための施策としては、OJTを規定したことと、訓練基準の大幅な弾力化であろう。OJTに関しては、第9条に「事業主がその雇用する労働者に対して職業訓練を行う場合には、その労働者の業務の遂行の過程内において……行うことができる」と規定した。このようにOJTを法文中に規定したのは長い職業訓練の歴史の中で初めてであり、きわめて重要な規定であるといえる¹⁴⁾。わが国では戦後改革の時期に徒弟制度に対する行き過ぎた批判の下で、その職業訓練的、あるいは教育的意義を無視する嫌いがあったが、この規定により、徒弟制度の教育・訓練の側面を再評価すべきと考える¹⁵⁾。

訓練基準の弾力化は、事業主が容易に職業訓練を実施するために重要なことであった。しかし、基準の弾力化の方法はすでに出つくした感があり、まったく異なった視点が求められた。それが「B型訓練」という枠組みであった。つまり、従来の訓練基準とは、職種がまず設定され、そのための訓練期間、訓練時間および教科科目等が規定されていた。これに対し、B型訓練とは、訓練期間と訓練時間がまず規定され、これを遵守すれば訓練基準として認定されるという基準の考え方である。つまり、訓練実施者が必要に応じて自由に職種を設定できることとなり、またその教科科目も実施者の判断で定めることができるようになった。この結果、それまでは190数職種の中から選んで訓練しなければならなかった訓練基準が、まったく無制限に職種を設定できることになった。そして従来のような教科科目等を指定していた職種は「A型訓練」と称して、B型訓練の中の例示規定となったわけである。このような基準の枠組みは平成4年に改正された後も同様であり、事業主が職業訓練を実施する上できわめて有効に

なっているであろう。したがって、今日では、何職種が基準に規定されているというような観点は意味のないことになっている¹⁶⁾。

「職業能力開発促進法」の施行により事業主のための職業訓練の強化策は、公共職業訓練にも多大の影響をもたらした。それは特に雇用促進事業団立の施設に強く表れている訓練課程の転換であり、訓練職種の転換である。たとえば、開設科で見ると、昭和 53 年から昭和 60 年までの廃止科は 6、新設科は 13 にすぎなかったが、昭和 60 年から平成 3 年までの廃止科は 188、新設科は 139 となっている。このほかに職業訓練短期大学校に転換した校もあり、この間に訓練を継続して開設していた科は全体の 1 割弱の訓練科しかないことになる。これを職種分類で見ると、金属加工職種で 102 科の廃止、サービス職種で 91 科の新設となっている。このような状況を訓練課程の定員で見ると、養成訓練の普通課程の 3000 名の廃止、職業転換課程の 1 年の 3625 人、6 カ月以下の 116 人を廃止して、1 年の 2167 人、6 カ月の 2185 人の新設を行っている¹⁷⁾。

このような大転換をしなければならない理由としては、在職者訓練を拡大しなければならないことにあった。在職者訓練は、昭和 53 年の 3 万 8420 人から、平成 3 年の 17 万 3450 人に実に 4.5 倍に拡大しているのである。なお、平成 3 年度の公共職業訓練の実情は表 1 の通りである。

また、昭和 60 年の「職業能力開発促進法」の制定により、企業が実施する職業訓練短期大学校も認定されるようになった。公共と比べて企業の設立する職業訓練短期大学校の特徴は、第 2 次産業関連職種のみではなく、第 3 次産業関連職種も開設されていることである。たとえば、和裁科、調理科、観光サービス科等である。ある観光サービス科の職業訓練短期大学校はホテルと同様な施設を造り、そこで訓練を実施している。

以上のように「職業能力開発促進法」の実態は従来の「職業訓練法」とはまったく別の法律のように見える。「雇用保険法」が「失業保険法」を廃止して制定されたことを考えると、「職業能力開発促進法」が昭和 44 年「職業訓練法」の改正法であるとは理解できないほど“抜本的”に改正され

表 1 公共職業訓練施設の実施状況
(平成 3 年度：人)

雇用促進事業団	養成訓練	
	普通課程	390
	専門課程	4,880
	能力再開発訓練	48,990
	向上訓練	173,450
	定時制訓練	810
都道府県立	養成訓練	
	専修訓練過程	6,260
	普通課程	20,680
	能力再開発訓練	
	施設内訓練	28,700
	施設外訓練	10,314
	向上訓練	84,990
	定時制訓練	1,650
	障害者訓練	380
	委託障害者訓練	3,150

出所：松本邦宏『生涯職業能力開発の新たな展開』より。

注：職業訓練大学校を除く。

ている。

IV 平成 4 年改正「職業能力開発促進法」と職業能力開発の拡大

オイルショックを技術革新、つまり ME 化、ロボット化でようやく切り抜けると、バブルの膨張が始まった。世はまさに情報化社会であると喧伝された。そしてその技術を支えるコンピューター技術者が不足し、昭和 62 年の「緊急経済対策」に基づきコンピューターカレッジの設立を開始した。この施設は雇用促進事業団が地元の企業などで構成する社団法人等に運営を委託する方法で設立されている。しかし、“カレッジ”と称しているが、職業能力開発短期大学校の基準ではなく、高卒 2 年訓練の普通訓練として実施しているという理解ににくい問題もある。

さらに平成元年には通産省と協力して「地域ソフトウェアセンター」を設立し、地域のコンピューター関係技術者の育成とともに、プログラム開発等の斡旋を展開している。人材育成としては標準 3 カ月（最長 6 カ月）の研修事業と、実践指導者研修を実施している。

また、バブルは途上国の求職者の入国という社会問題をもたらしたが、国際的にはわが国の側の問題として非難の対象となった。このような外国

人労働者を対象とした職業訓練を実施することにより、技術移転にも協力するという立場が必要になった。そこで、平成元年12月に「出入国管理及び難民認定法」を改正し、「研修」という新たな在留資格を設け、外国人の受け入れを始めた。この「外国人研修生」を受け入れる（平成6年度実績＝3万6612人）ために、労働省は法務省等と共同で国際研修協力機構を平成3年に設立した。「研修」は最高1カ年の期間で、1/3以上のOff-JTが義務づけられている。Off-JTは企業または事業主団体で実施するものであるが、困難な場合には公共職業訓練施設に依頼する。さらに平成5年より「技能実習制度」を設け、最高1年の在留延長が可能となった（平成6年度実績＝2138人）。

しかし、平成2年に入ると株価は下がり始め、バブルの崩壊が始まった。その崩壊で最も影響を受けたのはホワイトカラーである。つまり、現業の労働者は給料さえ問題にしなければ所持している技術・技能を活かした仕事にありつける、というのがわが国の雇用問題の一面であるからである。一方、わが国の産業が次第に第3次産業へ構造転換していたため、ホワイトカラーの雇用労働者に占める割合は5割を超えようとしている。そのため、ホワイトカラーのための対策が緊急を要し、中央職業能力開発協会が運営するビジネスキャリア制度が構築された¹⁸⁾。従来の職業訓練が第2次産業関連職種に限定されがちであったため、ホワイトカラーのための新たな職業訓練と、その検定制度といえるものである。その、主としてホワイトカラーのための職業訓練を実施する施設として、平成9年度には雇用促進事業団に（仮称）生涯能力開発センターが設立されることになっている。

以上のように、昭和60年の「職業能力開発促進法」も時代に合わなくなって来たため、新たな体系化を目指した改正が必要になってきた。それは平成4年の改正「職業能力開発促進法」にまとめられた。この改正により新たな施策も開始されたが、「職業能力開発促進法」がこれまでに述べてきた事業主のための職業訓練の援助という基盤に変化はない。

今回の改正で最も注目すべき点は、上に述べた

表2 職業訓練の種類と課程

職業訓練の種類	長期間の訓練課程	短期間の訓練課程
普通職業訓練	普通課程	短期課程
高度職業訓練	専門課程	専門短期課程

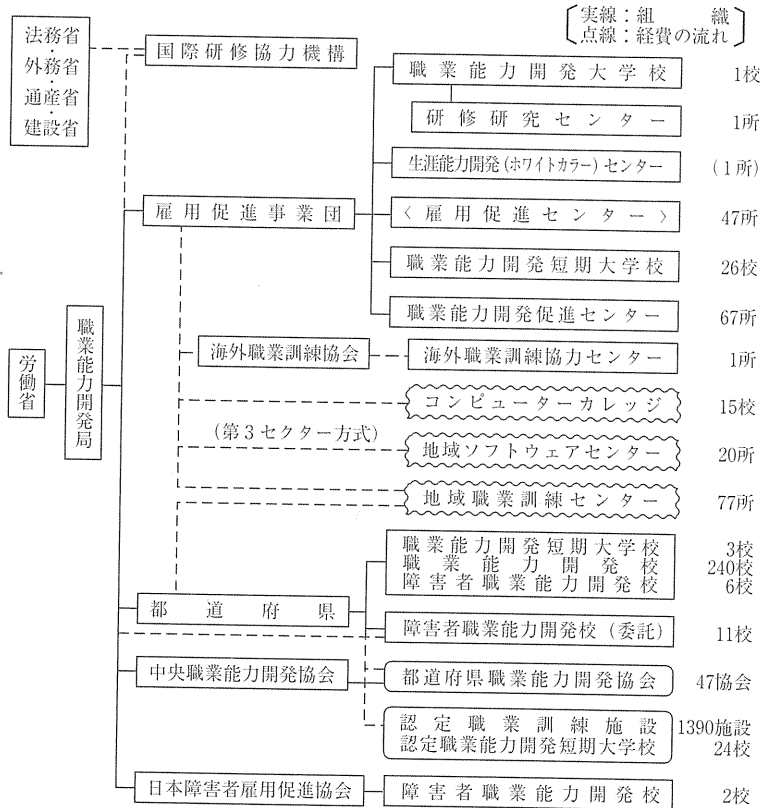
外国人労働者への職業訓練の実施であろう。この規定は第97条の2「職業訓練等に準ずる訓練の実施」の第3項に設けられた¹⁹⁾。しかし、わが国の場合、その職業訓練は実際の場面では「研修」（英語ではTraining）と称しており、ドイツのように外国人を差別なく受け入れている²⁰⁾のに比べれば今後の拡大と根本的制度的再検討が望まれよう。

平成4年の改正で職業訓練の実施上の大きな改正は、訓練課程を根本的に変更したことである。表1に見たように、従来は学校卒業者を対象とした養成訓練、在職者を対象とした向上訓練、離転職者を対象とした能力再開発訓練の3種類の職業訓練とし、それぞれにいくつかの訓練課程を設けていた。このような対象者別の区分をやめ、表2のように4区分とした。しかし、「普通」と「高度」との種類についての規定はなく、「短期」には1年以下の訓練が入り、この中には従来の向上訓練と能力再開発訓練が入る。その結果、在職者訓練は普通と高度とに二分されることになるが、その区別は明らかでない。

このような訓練課程の枠組みは、国民には理解しにくいと思われる。もし、法令上に必要な処置であっても、広報の資料には国民にわかりやすい、法令とは異なった通称の課程名を使用できるようにすべきである。あえて、今回の改正のメリットを挙げれば、従来職業訓練の対象になっていなかったパートタイマーの志望者も短期課程の訓練が受講可能になったことである。しかし、これとて従来の基準のなかで運用により実施することは困難なことではないと思われる。職業訓練が国民から身近に感じられないとよく指摘を受けるが、ようやく国民に定着した課程を逆に理解しにくくしたのではないだろうか。

東京都立の施設では、上の訓練課程を「若年者」、「離転職希望者」、「高齢者」、「女性」、「夜間」および「障害者」の科目と在職者対象の「キャ

図2 職業能力開発行政機構図（平成6年度）



リアアップ講座」とに分類しているが、このように対象者別の課程の区別は基本的に必要はない。

平成4年の改正では、施設名称を職業訓練施設から職業能力開発施設に変更した。雇用促進事業団の設置していた技能開発センターを職業能力開発促進センター、職業訓練短期大学校を職業能力開発短期大学校にした。そして、愛称をポリテクニックで統一し、職業能力開発促進センターをポリテクニック・センター、職業能力開発短期大学校をポリテクニック・カレッジと呼んでいる。センターは、全国対象の高度センター、広域対象の関東、関西および中部センター、そしてその他の地域センターとに区別している。このような施設の区別により、実施する訓練内容の水準に差異をつけている。しかし、在職者はその地域の労働者であり、全国的なあるいは広域の応募は強い要望にはならないようである。これからの職業訓練、特に在職者訓練は“コミュニティ”の観点による展開が重要だということであろう。

雇用促進事業団では従来地方のブロックごとにあった支部を昭和63年に廃止し、都道府県の県庁所在地に雇用促進センターを設置した。同センターは主として雇用促進にかかわる事務的な業務が中心であるが、平成4年の改正法により、主としてワープロやパソコンを利用した簡単な訓練や、管理・監督的な訓練を実施できるようになった。

都道府県の設置している施設は従来より県独自の名称で設置しており、今回の改正で大きな影響は受けていない。また、平成4年の改正では、職業能力開発短期大学校を都道府県が設置できるようになり、目下、山形県、神奈川県および長野県で開校しており、今後も岩手県、熊本県など次々に開校する予定で準備が進んでいる。これらの職業能力開発短期大学校では、一般の施設同様、県独自の名称で設置している。なお、今回の改正により、職業能力開発短期大学校でも在職者の訓練が実施できるようになった。

これらの各種の公的職業訓練施設の組織機構が

図2である。

以上の紹介で明らかなように、平成4年の改正法では昭和53年に規定した都道府県立の施設と雇用促進事業団の施設との“役割分担”は解消された。このことは、職業訓練の効率的運営を目指した政策の終焉を告げたと考えるべきであろう²¹⁾。

V 公共職業訓練の意義と期待

それでは、効率至上主義ではない職業訓練の意義、特にわが国のように独特な公共職業訓練の意義は何であろうか。そのような卓見を筆者は持ち合わせないので、先人の著作からひもといてみよう。まずは楠原の主張²²⁾を見てみよう。

「職業補導は、人類生存の本性に基づき、……各人の社会的技能を向上進化せしめん事を目的とする、即ち生存権肯定の思想の上に起ち其の平衡を失せしめざらん事に努力するもの」であると述べている。これは、人が生きるために必要な「社会的技能」を保障することが公共職業訓練の役割であるとする見解であろう。また、佐々木は次のように整理している²³⁾。

「職業訓練は人間社会の本質に触れている。職業訓練は……人間が、生き、働くという事と、学ぶと言うことが、三位一体、不即不離の関係で成り立っており、生存権、勤労権、学習権を一体的に保障することである」と。上の権利のどれ一つを取っても困難な課題であるが、これらを同時に考えねばならないとしたのである。また、宗像は次のように述べている²⁴⁾。

「人は所詮は職業人になる。従って……必らず職業志向的になる。……（公共職業訓練は）まず第一に労働者個人のためである。次に、（このことは）個人を守る以上に積極的な社会・経済的意味をもつ。……更に、……欠くことのできない『国づくり』の営みである」と。つまり、「職業を自分で選べるように援助する」ことだとし、それは個人のためだけではなく、国のためになるとしている。

これらの公共職業訓練の意義に関する見解に共通して底流にあるものは、人間としての平等観であり、公平観であろう。折しも、今日は「生涯学

習」の時代である。また生涯学習の中核は職業能力開発であるが、この言葉にはたとえば学歴の差による学習の差をなくすというような、異なった人々を統合（Integrated）するという理念が潜んでいる。上に紹介した3人の先人の言葉はこれに共通する視点であるといえる。つまり、一人ひとりを尊重することは、今後の職業能力開発の重要な課題であるといえる。これらの先人の言葉はやや、理念的であるので、具体的な期待がどのようになっているかを見てみよう。

まず、学校卒業者のための従来の養成訓練で見れば、施設の統廃合を進めて定員の削減をしているため、次第に入校率は上昇し、平成3年度は91%となっている。職業能力開発短期大学校の場合はより高く、常に100%を超えている状況である。また、離転職者のための能力再開発訓練では、不況を反映してここ数年入校率は高く、平成3年度で92.6%である²⁵⁾。失業者は常に発生し、希望と同時に入校できる訳ではないので、実際の受講希望者は入校率よりも高いと推測される。

在職者対象の訓練については定員が明確でないもので、入校率で見ることはいできない。労働省の調査によれば、従業員を外部の教育訓練機関に派遣した企業中で、派遣先の大半は業界団体や関連企業の実施する講座への派遣であるが、公共職業能力開発施設にも18%が派遣している²⁶⁾。この割合は数年前よりも拡大しており、「今後益々公共職業訓練施設が重要な役割を期待されている²⁷⁾」と指摘したことが的外れではなかったことを示している。また、ホワイトカラーに限定すればさらに高く28.5%が公共職業能力開発施設へ派遣されている²⁸⁾。今後とも、受講しやすい体制の整備を行えば、受講者は増加することが考えられる。

しかし、一般的には労働者の派遣率は大企業ほど高く、規模の小さい企業ほど低いのが現実である。この意味では、受講が困難な中小企業の労働者の受講が可能となる体制を整備すべきであろう。戸田によれば、中小企業が労働者を派遣できない理由は、基本的には基盤が脆弱であるためであるが、第1に教育を受けた者が他社へ移らないかという企業主の不安、第2に若年者の採用がない下で、教育訓練は若者のためという固定観念、

および第3に公共職業訓練施設への認識不足にある²⁹⁾ようである。これらの壁を職業訓練を展開する側も主体的に取り除く努力が必要であろう。

在職者のための向上訓練は、企業から派遣された労働者だけが受講しているわけではない。企業には相談なしに自己の判断で、場合によっては休暇を取って受講している労働者もいることを考えると、今後はこれらの人々の受講が可能となるような制度へ改革することが重要である。

ところで、国民の公共職業訓練に対するイメージは一般に良いものとはいえないが、ひとたび公共職業訓練を受講した人は、その訓練を高く評価してくれている。たとえば、在職者訓練の受講者は、各種・専修学校の受講者よりも、再受講希望が高い値を示している³⁰⁾。この意味からもさまざまな形で、公共職業訓練を国民に知ってもらうための方策が必要である。

VI 第6次「職業能力開発基本計画」の特徴と今後の課題

労働省は、平成8年度からの5カ年計画である、第6次「職業能力開発基本計画」を平成8年2月19日に告示した(第8号)。この計画の特徴は、労働省が白表紙で発行している同計画の副題に表れている。それは「各人の個性を活かしつつ変化への対応を図る職業能力開発の実現を目指して」となっている。これまでの計画で労働者の個性を活かすという表現はなかったのではないだろうか。ここに今後の職業能力開発のあり方が表れている。

このような政策の背景をなすものは、バブル崩壊以後の景気の低迷と、日本的雇用構造の変化が必然であることの反映であろう。その意味では、昭和62年6月に発表された『職業構造変革期の人材開発』³¹⁾を踏襲するものといって良いのではないだろうか。つまり、同書の副題の「構造失業時代への処方箋」にあるように、バブルの膨張が異例であったことを考えると、それは今後の職業能力開発を考えるベースとなろう。同書では、「個人主導型」の職業能力開発を推進するために、資格制度の整備とそれに連動した職業能力開発制度

の構築を展望している。

ところで、成長型路線ではない、今後の職業訓練のあり方としては、まずは既存の職業訓練の観念の転換、すなわち職業訓練の「とらえ直し」から進めるべきであろう³²⁾。

まず、学校卒業者の若年者に対しては、基本的・基礎的訓練というよりも職業探索(転職)のための入り口として位置づけ、在職労働者に対しては、向上訓練というよりも、現在担当している仕事の基礎を学んでもらうと位置づけ、そして、離転職者に対しては新たな職業に転換するためではなく、これまでの経験を活かしてME化して発展している技術・技能を追加的に学んでもらうと位置づけるべきである。このように整理すると、従来の対象者ごとの目的が一巡したものとなる。このような視点が、個人主導型の実力開発になるのではなかろうか。

なお、今後の構造不況の社会を考えると、特に公共職業訓練においては離転職者・失業者の訓練を軽視することは許されない。このためにも上の新たな視点からの再編が望まれる。

また、在職労働者に対する訓練を考えると、現状では企業の指示により派遣されて教育訓練を受講する者が多いが、労働者自身の判断で教育訓練を受講できるようにすべきである。特に、企業の指示がなくとも公共職業訓練を受講した場合は、労働者に有給教育訓練休暇を与えることが可能なようにすべきである³³⁾。このとき、労働組合は、労働者の技術・技能の向上や基礎の学習が労働者の権利であることを認識しなければならない。そして、「雇用保険法」により雇用保険の負担率が事業主よりも軽減されていることに対するその立場を再吟味すべきであろう。労働者の負担率の軽減により、労働者の職業訓練受講の選択権が否定されかねない根拠となっているからである。

ところで学校教育の荒廃が叫ばれて久しいが、いじめによる自殺等の頻発へと拡大する気配すらあるのはなぜだろうか。また、中退者も減少せず、従来の養成訓練定員の4倍に匹敵する10万人を超える若者が毎年学校教育から飛び出している。さらに、中学校卒業者が減少している下で「高校全入」が現実的に可能になった今日、一時の「高

校全入」の掛け声が聞こえなくなったのはなぜであろうか。これらの問題の根源には、わが国の教育界における画一化と差別化の観念の存在に気づく。真に個性を尊重し、職業人としての自己実現を教育の目標とすれば上の問題はなくなるはずである。リチャード・クーが指摘するように、いじめは枠にはめる画一化の結果として起きる³⁴⁾。それは個性尊重とは相いれない社会に生じるものである。

平成4年の改正では、従来の養成訓練は高卒者中心となり、中卒者が職業訓練制度からも切り捨てられようとしている。しかし、「職業訓練も究極においては、技能労働者の人格の完成を目標とするものであり、広義には教育の一環である」と述べていた³⁵⁾ことを考えると、今回の改正は、効率主義のこれまでの学校教育の轍を踏むことになるのではなからうか。

さて、以上に紹介した課題は、職業訓練の制度内容のことであるが、これまで看過されてきた重要な課題として、職業訓練を担当する立場、すなわち職業訓練指導員の問題がある。つまり、職業訓練の実態はすでに述べてきたように、昭和33年に「職業訓練法」が制定された時代に比べると根本的に変化している。ところが、それを展開する職業訓練指導員の担当すべき内容についての規定はまったく変化していない³⁶⁾。職業訓練指導員の業務については昭和37年に定められたままである。当時の訓練は、企業内訓練に限らず公共職業訓練も中卒者を主対象とした訓練であったわけであり、今日の多様な対象者をイメージしていなかった。

今日の指導員の業務を見ると従来の業務との差異が生じている最も大きな理由は、在職者の訓練を担当していることにある³⁷⁾。すなわち、中卒者を担当していた時代の指導員の業務は学校教員と同様な視点で良かったが、在職者・成人を対象とした指導員の業務は根本的に変わらざるを得ない³⁸⁾。そこで、今後の指導員の資格としては、これまでの指導員資格を基礎資格として、その上に在職者、高卒者、障害者および外国人等の対象者別の資格を重層化して定めることが必要である。

特に、職業能力開発大学校の指導員養成を考え

ると、募集から卒業までに数年かかり、数年先に対応できる指導員養成体系を構築しなければならない。そのためには、従来のように既存の職種に個別に対応するような指導員免許制度ではなく、基本的な基礎資格としての免許を与えるようにすべきであろう。

第6次の基本計画では、「職業訓練の高度化」が強調されているが、単なる技術の高度化だけでそれは対応できない。それには職業訓練を担当する指導員の高度化が緊要である。先に在職者を対象とした訓練には基礎が求められるとしたが、その基礎は学校卒業者を対象とした初心者に基礎を訓練することとは根本的に異なる。在職者は一通りの技術・技能を習得し、仕事を一人前にしている労働者であり、このような対象者に訓練する場合は、ニーズの探求、コースの設定、カリキュラムの開発、方法の吟味、評価等困難な業務が存在³⁹⁾する。すなわち在職者の職業訓練はきわめて高度な職業訓練となる。第6次の基本計画が述べている高度な職業訓練とは、このようなことを意味しているものと思われる。このことに関し重要なことは、職業訓練指導員を専門職として位置づけるべきであり、また、指導員自らも専門職集団としての自覚を持ち、職業訓練の展開に責任を果たさねばならない。個性尊重は、まず職業訓練指導員から始められるべきである。

宗像は「公的な職業教育は(高度)経済成長型路線にはなじまない」と述べていた。「雇用保険法」の「能力開発事業」がまさに高度経済成長路線を前提として構築されたことを考えれば、その事業の構造を根本的に変革しなければならなかったのではないだろうか。その変革は、日本の職業訓練の歴史と実情の正しい分析と理解に立って追求されるべきである。そうはいっても変転する社会情勢にすぐさま対応できるのは現場である。戦後の特に公共職業補導はその目的・理念を無視して若年者を入所させる等、社会の変化に即応してきた。この意味で現場の意見によく耳を傾けることを忘れてはならない。そして職業訓練の新理念として個性の尊重が真に定着することを期待したい。図1の時代区分の第Ⅶ期として「個性尊重期」と記せるように、施策の展開を願うものである。

- 1) 尾高煌之助『企業内教育の時代』岩波書店、1993年、155～60頁。なお、永田萬享「公的職業訓練の再編成と技能者養成の現段階」、『産業教育学研究第24巻第1号』、1994年1月もあるが、同様に定義はしていない。ただ、両者ともその論述の内容から見れば、筆者の定義に類似している。
- 2) 拙著『職業訓練カリキュラムの歴史的研究』、1993年11月、職業能力開発大学校指導学科報告シリーズNo. 12を参照されたい。なお、本稿において特に注記していない職業訓練に関する歴史的認識については同書をご参照いただきたい。
- 3) 公共職業訓練が確立期に技能者養成的に転換した経過と論理については、拙稿「公共職業補導制度と企業内技能者養成制度との統合の論理と問題——『職業訓練法』成立史論——」、『職業能力開発研究第14巻』、職業能力開発大学校研修研究センター、1996年3月を参照されたい。
- 4) 泉輝孝「公共職業訓練の現状と課題」、本誌1990年8月。
- 5) 「雇用保険法」は昭和49年2月の通常国会に上程されたときは審議未了で廃案となったが、年末の臨時国会に再提出されたときは11日の審議で可決された。関英夫『雇用保険法の解説』、昭和50年、ぎょうせい、5～7頁。この変化には、オイルショックによる深刻な不況の影響があった。つまり、労使とも「雇用保険法」に新たに規定された「雇用改善事業」による一時帰休者等への手当を期待したと思われる。
 なお、「雇用保険法」の変遷に関する資料は、梶浦武『雇用保険法』における職業能力開発の規定に関する研究』、平成8年3月職業能力開発大学校卒業研究によっている。
- 6) 関、同上書、294頁。
- 7) 遠藤政夫『雇用保険の理論』、日刊労働通信社、昭和60年、537頁。
- 8) 関、前掲書、288頁。ただし昭和53年に1000分の14.5に変更されたが、平成5年の暫定処置により1000分の11.5となった。
- 9) このことは他面では、技能者養成期に職業訓練が学校的に画一化してきた制度に、本来の（公共）職業訓練としては当然の了解事項であった不況に対応するための制度方式を規定せざるを得なかったことを示している。
- 10) 宗像元介「モジュール訓練の諸問題」、『職業訓練研究第1巻』、1977年3月を参照されたい。
- 11) 岩崎隆造『これからの職業訓練の課題』、労働基準調査会、1979年、148頁。
- 12) 労働省職業訓練局『日本人の職業生涯と能力開発を考える——懇談会の記録——』、雇用問題研究会、1980年。
- 13) 木下春雄「雇用・職業訓練政策と学校」、『教育学研究第52巻第3号』、1985年9月、68頁。
- 14) 従来は訓練の方法の一部としてカリキュラム基準の中に主に実習として行う「現場実習」を規定していたに過ぎない。しかし、「職業能力開発促進法」におけるOJTは、どのようなことをOJTとして認めるのかという具体的な基準についてはいまだに明らかではない。
- 15) 拙稿「職業訓練と教育をめぐる論点考」、『職業能力開発研究第13巻』、1995年3月を参照されたい。なお、徒弟制度とOJTは基本的に異なるが、再評価の視点となるであろう。
- 16) B型訓練による訓練は公共職業訓練にも広まり、1991年で都道府県立の施設が開設している205職種の内、125職種61%がB型訓練で実施されていた。雇用促進事業団立では224職種の内、実に211職種94%がB型訓練であった。
- 17) 雇用促進事業団立の養成訓練の廃止に伴い、都道府県立の施設ではその分増加すべきところ、差し引き250人の定員減となっているが、これは都道府県立で実施していた中学校卒業生対象の1年訓練を大幅に廃止したことが大きな要因である。
- 18) 拙稿「ホワイトカラーの能力開発」、『日本の生涯学習』、1996年、エムティ出版参照。
- 19) 第97条の2の第1項は、個人事業主を、第2項は家内労働者を対象としたものであるが、実体的には第3項が重要と思われる。
- 20) 西ドイツの外国人訓練生は、1989年度で5.4%（8万4000人）に及んでいる。
 なお、わが国の職業訓練に関する国際協力は、中央職業訓練所（現職業能力開発大学校）においてすでに昭和38年より途上国の指導員等を訓練してきたし、昭和59年より海外職業訓練協会でも展開しているが、これらは指導員・監督者の訓練であり、労働者の職業訓練ではない。
- 21) このことは、昭和53年に規定した都道府県立と雇用促進事業団の施設との“役割分担”は、全国的労働力流動化の

ために創設された雇用促進事業団が地域に密着すべき在職者訓練を分担したという政策的ミスマッチであった、ということとを解消した、という側面もある。

- 22) 楠原祖一郎「職業補導に関する考察」、『社会事業研究第13巻第3号』, 1923年, 9頁。なお、「職業補導」は現在の公共職業訓練のことである。
- 23) 佐々木輝雄「職業訓練の歴史と課題」, 佐々木輝雄職業教育論集第3巻『職業訓練の課題』, 多摩出版, 1987年, 342～64頁。原文は口述筆記であるため要約した。
- 24) 宗像元介「公共職業訓練の意義に関する一試論」, 『職業訓練 研究第3巻』, 1979年3月, 11～12頁。
- 25) 松本邦宏「生涯職業能力開発の新たな展開」, 1993年, 労務行政研究所, 189～94頁。
- 26) 労働省職業能力開発局『民間教育訓練実態調査報告書』, 平成6年2月, 12頁。
- 27) 拙稿「公共職業訓練の再編の方向をめぐって」, 倉内史郎編著『成人職業教育の再編に関する研究』, 昭和63年3月, 文部省科学研究費総合研究(A)報告書, 8頁。
- 28) 労働省職業能力開発局『民間教育訓練実態調査報告書』, 平成6年11月, 10頁。
- 29) 戸田勝也『小零細企業における従業員教育の意味について』, 昭和59年3月, 職業訓練研究センター調査研究資料第50号, 3～4頁。
- 30) 泉輝孝・佐々木輝雄・富田康士・田中萬年「向上訓練受講者の実態に関する調査結果報告書」, 1982年, 職業訓練研究センター調査研究資料第41号参照。同様な指摘は, 尾高煌之助「職業教育を考える(下)」, 本誌1982年3月, 32頁にもある。
- 31) 経済企画庁総合計画局『職業構造変革期の人材開発』, 大蔵省印刷局, 昭和62年6月。

- 32) 詳しくは, 拙稿「職業訓練の歴史と課題」, 『現代職業能力開発セミナー』, 雇用問題研究会, 平成3年6月参照。なお, 在職者訓練に「基礎が求められている」ということは, 早くから戸田が指摘していたし(『公共向上訓練に対する中小企業からの期待に関する一考察』, 昭和59年5月, 職業訓練研究センター調査研究資料No. 53), 最近の労働省の調査(前掲書)にも現れている。
- 33) この点に関しては拙稿「生涯学習と公共職業能力開発の役割」, 『生涯学習社会を考える——個人主導の職業能力開発のあり方に関する総合的研究から——』, 日本労働研究機構資料シリーズNo. 53, 1995年3月に述べた。
- 34) リチャード・クー『投機の円安 実需の円高』, 1996年, 東洋経済新報社, 350～56頁。
- 35) 労働事務次官通達「職業訓練法の施行について(発職第116号)」, 昭和33年7月1日。なお, ILO等の規定では, 学校教育は職業訓練に含まれている。山崎昌甫「日本の社会と職業訓練」, 『現代職業能力開発セミナー』参照。
- 36) 田中萬年・村瀬勉「職業訓練指導員の養成体系の再編成に関する試論」, 1994年3月, 『職業能力開発研究第12巻』。
- 37) 森和夫ほか『職業訓練指導員の業務に関する調査』, 1994年3月, 職業能力開発大学校研修研究センター調査研究報告書No. 72。
- 38) 田中萬年ほか『学校外教育施設における指導者の養成体系に関する調査』, 1995年3月, 職業能力開発大学校研修研究センター調査研究報告書No. 83。
- 39) 田中・村瀬, 前掲書, および森ほか, 前掲書を参照されたい。

This paper describes a recent state of official vocational training and its theme. Today's official vocational training is characterized by two factors: Employment Insurance Law and the recent recession. Employment Insurance Law enacted in 1974 prescribed the framework of official vocational training. One of the most important point in the prescription was to hammer out aids for training in the enterprises. However, training for the unemployed becomes important in the recent recession on the other hand. Public vocational training is expected to take part in the training for the unemployed. Today's official vocational training is extremely complex. Thus, the vocational training is aiming at esteeming individual worker as a target of future policy of the official vocational training.

たなか・かずとし 1943年生まれ。職業訓練大学校卒業。職業能力開発大学校教授。主な著書に『教育理念』(共著)第一法規出版, など。職業訓練の歴史・政策・内容論を専攻。