

公共職業訓練軽視の土壌と背景

田中 萬年

はじめに

「行政改革」を隠れ蓑に、労働者の雇用保障策をますます破壊する策謀が進められようとしている。それは労働者のための職業訓練・職業能力開発に対する最近の対応に端的にあらわれている。職業の能力開発は労働者として働く入職者のために、中小企業で働く在職労働者のために、そして不運にして離職・失業した人のための職業能力の修得の機会として無くてはならない近代社会の人権である。

本来、労働者のための職業訓練は政府が担当すべき業務の一つである。ところが、政府の職業訓練を担当して来た雇用・能力開発機構を廃止することは“ムダ”の削減になる、という短絡的・偏狭な論理で国民を誤魔化し、実態を知らされていない国民の人気を取ろうとしている。職業訓練の重要性をマスコミも正しく国民に紹介していない。その裏には国民の権利を無視した「自己責任」論がある。

このように労働者（国民）にとって重要な職業訓練を、民間機関が真に労働者のために担当できるとは考えられない。なぜなら、高額な民間機関を利用出来ない人は社会的職業問題を抱えたままそれは解決されないどころか、社会的格差が益々拡大するからである。

これらの労働者のための職業訓練は欧米先進国では今日の最も重要な教育改革の柱である。雇用不安に代表される労働者・求職者の職業問題が長引くことは、当然ながら今後の社会問題となり、ますます国の基盤を危機に陥れることになる。人材育成策として今こそ抜本的な職業訓練・職業能力開発の確立が求められていると言える。本稿では今日のような

な逆行的な政治とキャンペーンが起きている土壌と背景を簡単に考察したい。

1. 職業訓練体系の問題

第一に、わが国の職業訓練の制度の中にも問題がある。それは、今日の「職業能力開発促進法」が助長法である、ということである。

戦後の公共職業訓練は憲法の「職業選択の自由」の保障のため「職業安定法」により再発足した。その基準は学校教育のような規制はなく、失業者の実情に併せて極めて弾力的に定められていた。それは、朝鮮戦争後の景気回復により、積極的な労働者養成策に転換した。そして、失業者ではなく新規中学校卒業者が訓練の対象者に定められる。すると、訓練の対象者は企業内技能者養成と同じになり、両者の統合論が強まった。当時、技能者養成は「労働基準法」で運営されていたが、学校のような厳しい基準ではないにもかかわらず、産業界から監督行政からの脱却が要望されていた。この流れで、「職業訓練法」に統合された基準は、必然的な結果として更に緩和された。以降、法の改正の都度、基準は企業内訓練の運営を容易にするために弾力化されることになる。そこでは公共職業訓練の職業保障が経済的視点から考えられる事になる。ここには労働権の理念は生まれない。

助長法という性格から、独自の方針を社会に示すことは困難となる。職業訓練の性格として社会の変転に合わせて対応しなければならない面が有る。不況対策、進学率の向上対策、技術革新等である。職業訓練は他の主要な政策に合わせざるを得ず、その現象への批

判となる。そのため、その時々により職業訓練の重点が変わり、部外者から見ると分かり難い。分かり難い制度は疎まれる。

この問題は、誰が職業訓練の経費を負担すべきかという問題にもなる。

2. 「訓練税」観の日本的解釈

ヨーロッパ先進諸国では訓練税や訓練賦課金制度により営まれている。高度経済成長の絶頂期に、もはや失業保険の時代ではない、完全雇用の時代だとして「雇用保険法」が検討され、同時に訓練税方式が取り入れられた。その結果、それまで折半であった保険の負担金は、事業主が労働者より賃金の0.15%多く支出することになった。その事業主が多く支出した財源で職業訓練等を実施することになった。ところが、1974年に制定された「雇用保険法」では、職業訓練は財源を支出している事業主のために実施すべきとして、それまでの公共職業訓練重視策から企業内訓練重視策に位置づけが逆転した。

一度収めた保険金が完全なひも付きになったのである。そして、職業訓練が企業主導となり、「雇用保険法」に規定された「能力開発事業」の方針で「職業訓練法」は1985年に「職業能力開発促進法」に改正された。

この公共職業訓練の相対的低下は行政改革と自己責任論により拍車が掛かるのである。

3. “Lifelong Education”の日本的解釈

ヨーロッパで広まりユネスコで理論化された“Lifelong Education”はわが国でも注目されたのは当然である。その観点から1969年の新「職業訓練法」では生涯訓練制度を確立した。「雇用保険法」にも不十分ながら「有給教育訓練休暇」制が取り入れられた。しかし残念ながら少数派の理念は広まらなかった。

教育界で最初に「生涯教育」を用いて『生

涯教育政策』を著した森隆夫は、同書でOECDの“Lifelong Learning”を「生涯教育」と訳し、「教育」の意義を強調していた。

ヨーロッパで広まりユネスコで理論化された“Lifelong Education”を「生涯学習」と読み替えたのは臨時教育審議会（臨教審）であった。これが日本的な自己責任論の端緒であった。

臨教審は生涯学習として職業能力開発を位置づけたという評価すべき点と、上のような政府の責任である「教育」を国民の責任である「学習」に読み替えた悪性とを併せ持つ「生涯学習」論を出したのである。

臨教審が解散された後に文部省等が制定した「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」（生涯学習振興法）では、当然ながら職業能力開発は「別に講じられる」として除外された。

ところが今日、かつて臨教審の答申を批判した人達も「生涯学習」に相乗りしている。その理由として「そこでは、政府による生涯教育が生涯にわたって人々を管理するおそれがある」ためとしているそうだ（山住正巳『日本教育小史』）。しかし、この理解には、“学校時代に教育で管理されても良い”という、誠に理解出来ない論理を内包している。そして当然ながらそのような生涯学習論には職業能力開発は入らない。「生涯学習」の妥当性が求められているといえよう。

臨教審による生涯学習論には自己責任論が内包されている。この考えは、極めて類似した「個人主導」という言葉に転化され、その後の施策が進められている。「個人主導」を明確に表明した政策は平成9年の「職業能力開発促進法」改正に現れた。当時、この法改正で2+2年の職業能力開発大学校の設置を労働省は主に宣伝したため、各種学校連盟からの猛反発を受けて、職業能力開発大学校問題が中心となり、同時に追加した「個人主導」という側面が殆ど顧みられなかった。

改正法には「労働者が自ら職業に対する教育訓練又は職業能力検定を受ける機会を確保するための施策を総合的かつ計画的に講ずる」というような文が九つの条項に追加され、「個人主導」が強調された。この含意が臨教審の生涯学習論と関係が無いとはいえず、個人尊重の政策になっているのか確認を要す。

このような問題が解決されないことはわが国の労働組合の消極性と関連する。

4. 労働運動の圧殺と権利意識の忘却

労働者の権利としての職業訓練が、わが国の労働運動では強く主張されない特色がある。これは欧米の運動との大きな違いである。

ただ、皆無であったのではなく、片山潜等の労働組合期成会では労働者教育を主張し、「工場法」案の改正提案を強く主張した。その提案を行政も一度は受け入れて、労働者への教育は企業主の責任であることが「工場法」案に盛り込まれたが、1911（明治44）年に成立した「工場法」からは逆に全く消えてしまった。その理由を、法の付帯文書には「工業ノ進歩ヲ助け」ないので「職工徒弟ニ関スル規定ハ之ヲ削除」と記されていた。

一方では、「治安警察法」、「治安維持法」の制定と連動した労働運動への攻撃は、労働者の権利要求を危険視するようになり、労働者への教育は企業内教育として企業の専決事項となったのである。

このような観念が広く、深く国民に定着したため、戦後に民主化されたとしても職業訓練が労働者の権利だという意識は育たなかった。その意識は「職業訓練法」の制定時にも改革されず、むしろ主要な労働組合は労働者の技能検定の受検や職業訓練の受講という期待を無視して「職業訓練法」に反対するという事態も生じた。

戦後の民主化は、職業訓練への誤った理解をも定着させた。例えば、アメリカにも徒弟制度が存在しているにもかかわらず、GHQ

の反「封建制」という指示を拡大解釈して、徒弟制度に対する否定的な観念で対処した。それは「労働基準法」の技能者養成条項の「徒弟の弊害排除」というタイトルに表れている。このタイトルは技能者養成が実質的に規定されていない今日の法にも残っている。このことは、労働官僚、知識人が如何に徒弟制度、職業訓練を理解していないかという証でもある。また、労働組合もその削除の要求をも行っていない。

職業能力の修得は国民の権利である、という観念がわが国では極めて弱いからである。

5. 国際的規定の軽視による職業訓練の軽視

「世界人権宣言」には労働権として「失業にたいする保護を受ける権利」が規定されている。これには当然ながら失業者が再就職をするために職業訓練を受けることが含意される。ただそれだけではなく、「失業しない権利」も含まれる。「失業しない権利」とは、今は失業していない人、つまり在職者が技術革新による業務の改革によって、所持している職業能力が不備となり失業することのないように、新技術を学ぶ在職者訓練の受講が保障されるという意味である。このように考えると、労働権には全ての職業訓練への権利が含まれていると理解出来る。

このような精神で近年のヨーロッパ諸国における教育改革が職業訓練と一体的に追求されていると考えることが出来る。わが国で公的職業訓練を削減、あるいは廃止しようとする発想は、近代国家としてはあるまじき政策であることになる。

より根本的には、日本人が日本の教育観で人の能力（職業を含む）の形成を考えているためであり、欧米人の“Education”観との差異があるためといえる。つまり、「教育」と“Education”の概念は異なり、真の“Education”の概念を理解していないことに

関係するといえる。このことは、“Education”を英英辞典で読み解けば明快である。大小を問わず、発行元を問わず、“Education”は能力の開発であり、その能力として職業能力が定義されている。わが国の国語辞典に英英辞典のような定義を見出すことは困難である。

このようであれば、欧米の“Education”を「教育」と日本的に解釈し、職業能力の開発が重要な課題とは考えないことになる。

例えば、「世界人権宣言」の“the right to education”を鈴木安蔵と永井憲一氏等を除いて全ての研究者が「教育を受ける権利」と翻訳・紹介していることに連なる。この理解からは国民個人が身を守る職業能力を自ら選んで修得するという観念は生まれえない。

また、ユネスコの「成人教育の発展に関する勧告」(1976年)の内容の核心は職業訓練であることは明らかであろう。同勧告には“Own Education”があるが、これを「自己教育」と訳している。しかし、「自己教育」では日本語ではなかろう。「自己能力開発」、「自己啓発」あるいは「自己学習」の意味であろう。

さらに、フランスの「教育基本法」は次のように規定している。わが国の「教育基本法」の教育目的との違いが明確である。その「教育」を「能力開発」と考えればより明快になる。

「教育への権利は、人格を発達させ、初期教育及び継続教育の水準を高め、社会生活及び職業生活に参加し、市民としての権利を行使することを可能にするために、一人ひとりに保障される。」

そしてイギリスは、教育省と雇用省を統合して教育職業技能省を設立した。(職業)能力開発と雇用は連続する課題だからである。

労働者の職業訓練を守る論理は、厚生労働省の説明にある「セーフティネット」論が表明されるに過ぎない。この論理は人権意識

からはほど遠く、現憲法の「職業選択の自由」の保障論としても弱い。これでは明治時代の弱者救済策を超えているとはいえない。

おわりに

今日の時代状況は第一次世界大戦後の不況期と極めて似ている。当時、社会的不運者(弱者)の対策が本格的に策定される中で、公共職業訓練も整備が進んだ。そして、その後に出た人権論としての公共職業訓練の意義を、今日でも超えているとはいえない。例えば、1923(大正12)年にジャーナリストの楠原祖一郎はその論文「職業補導に関する考察」において次のように主張した(注「職業補導」とは今日の公共職業訓練のこと)。

「職業補導は、人類生存の本性性に基づき、…各人の社会的技能を向上進化せしめんことを目的とする、即ち生存権肯定の思想の上で起ち、其の平衡を失せしめざらん事に努力するもの…。職業の補導は人的存在の助長であるが、救済ではない…」

職業訓練が近代社会の人権として国民に定着しなければ、国民はますます自己の権利を削ぎ取られることになるであろう。そのことは、結果的に国の基盤が崩壊し、次々に社会的問題が噴出する要因となろう。そのような問題を食い止めるためにも公共職業訓練、職業能力開発の根本的対策が緊要といえる。

なお、現下の問題は公的職業訓練を守る会が情報を整理・発信しているので、ウェブでご参照いただき、ご賛同とご支持をいただければ幸いです。

(職業能力開発総合大学校名誉教授)

(文献)

拙著『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。