

「雇用保険法」の変遷と課題

— 「能力開発事業」を中心に —

田 中 萬 年
梶 浦 武

1. 研究の目的と方法

「雇用保険法」の位置づけとして、社会学研究者の星村は、わが国の職業訓練政策が「専修学校・各種学校の制度をもその領域に組みこみながら、現代の労働政策、労働力政策の一分岐として、しだいにその比重をたかめつつある」^(註1)としている。教育研究者の依田は職業能力開発に用いられる雇用保険の「この金の性格をどう見るかである。国の負担と見るのか、資本家の負担と見るのか。」^(註2)としている。労働法研究者の斎藤は「雇用保険法」の規定により「ともかくも生涯職訓達成への能力開発実施に要する一応の財源が確保」^(註3)されたとしている。また、職業訓練を研究している田中は戦後の職業能力開発における時代区分を大きく3期に分け、第2期の始点を1951（昭和26）年の「職業補導の根本方針」とし、第3期の始点を「雇用保険法」の制定にしている^(註4)。このように「雇用保険法」はそれぞれの専門の立場から今日の職業能力開発（職業訓練）にとって重要な位置づけを与えられている。しかし、これまで「雇用保険法」における「能力開発事業」の制度については十分に解明されていない。そこで本稿では、「雇用保険法」の能力開発規定の変遷を分析することにより、その「能力開発事業」の意義と課題を明確にすることを目的とする。このような「雇用保険法」の意義を明確にするためには「失業保険法」から「雇用保険法」への変遷の実態を解

明する必要がある、このために二つの法の職業訓練及び職業能力開発に関する規定を先ず比較検討する。

なお、本稿は梶浦武が「『雇用保険法』における職業能力開発の規定に関する研究」のタイトルでまとめた職業能力開発大学の卒業研究(1996年3月提出)に若干の補足を行い、「雇用保険法」の改正過程を中心に要約したものである。

2. 「雇用保険法」の「付帯事業」

「雇用保険法」は、昭和22年に制定された「失業保険法」を廃止して昭和49年に制定された。「雇用保険法」はオイルショックのために制定したのではないが、審議経過を見るとそれは促進要因として大きく作用していることが推測できる⁽¹⁵⁾。その後の深刻な不況に「雇用保険法」は重要な役割を果たしたことが表1の社会情勢の変遷との関係から推測される。

「雇用保険法」が「失業保険法」に代わって公布されたのであれば、この両者の関連を見る必要がある。そこで昭和48年時点の「失業保険法」と制定時の「雇用保険法」を対比したものが表2である。この両者を比較すると、先ず「失業保険法」の目的は失業者の「生活の安定」のみであるが、「雇用保険法」の目的は失業者の「生活の安定」のみではなく、「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」のいわゆる「付帯事業」の目的が規定されていることが分かる。つまり、「失業給付」に対してこれら三つの事業が「付帯事業」いわゆる「三事業」と称するものであり、「雇用保険法」において新たに創設されたものである。そしてこれらはそれぞれ「雇用改善事業」として第62条に、「能力開発事業」として第63条に、「雇用福祉事業」として第64条に規定されることになる。そして、「雇用福祉事業」(本稿では省略)及び「能力開発事業」は、先の新たな目的規定に関連する条項であり、「失業保

表1 「雇用保険法」と社会情勢との関連略年表

	「雇用保険法」を改正した法律	改正内容	社会状況*
昭和49年 12月	雇用保険法	「雇用保険法」の公布	○昭和48年より第一次オイルショック ○昭和49年に経済の底成長の状況、経済成長率-0.5%、戦後初のマイナス成長を記録。 ○昭和50年、失業者100万人超える ○昭和51年、中小企業事業継続対策法公布 ○昭和52年、造船不況
昭和51年 5月	建設労働者の雇用の改善等に関する法律	建設労働者の雇用の改善等に関する法律の制定に伴う条文の整備	
昭和52年 5月	雇用保険法等の一部を改正する法律	雇用安定事業の創設。四事業になる。(雇用安定、雇用改善、能力開発、雇用福祉事業) 目的に「失業の手助」が加わる。	
昭和53年 5月	職業訓練法の一部を改正する法律	職業訓練法の一部を改正する法律の制定に伴う条文の整備	○昭和53年、完全失業率3月に2.6%を記録
昭和54年 6月	雇用保険法等の一部を改正する法律	雇用延長給付を充実させた。入校を待つ期間も給付を受けることができる。目的に「雇用機会の増大」が加わる。	○昭和54年、東京高裁、日産の定年退社(男55女50)に違法判決 ○昭和55男の平均寿命73.5歳で世界一
昭和56年 4月	雇用に係る給付均等の整備充実を図るための関係法律の整備に関する法律	雇用に係る給付金等の整備充実を図るための関係法律の整備に関する法律の制定に伴う条文の整備	○昭和56年、特定業種構造改善措置法公布
昭和59年 7月	雇用保険法等の一部を改正する法律	高齢求職者給付金の制度が創設された。	○昭和58年、特定産業構造改善臨時措置法公布
昭和59年 12月	N T T法及び電気通信法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律	N T T法及び電気通信法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の制定に伴う条文の整備	
昭和60年 6月	職業能力開発促進法	職業能力開発促進法の創設に伴う条文の整備	○昭和60年、男女雇用機会均等法公布 ○昭和60年、国連の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」に批准
昭和61年 12月	日本国有鉄道改革法等施行法	日本国有鉄道改革法等施行法の創設に伴う条文の整備	昭和61年、「狂野社会対策大綱」を閣議決定
昭和62年 3月	地域雇用開発等促進法	地域雇用開発等促進法の創設に伴う条文の整備	昭和62年、国鉄分割民営化
昭和63年 5月	特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の一部を改正する法律	特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の一部を改正する法律の制定に伴う条文の整備	昭和63年、6月に有効求人倍率が1.05倍となる。バブル景気の萌芽 昭和63年、全国中小企業融合化促進財団発足
平成 元年 6月	雇用保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律	雇用改善事業の廃止。三事業になる(雇用安定、能力開発、雇用福祉事業)。目的に「雇用状態の是正」が加わり、「雇用構造の改善」が加えられる。	平成2年、株価の低値始まる。バブル崩壊の始まり。
平成 4年 3月	労働保険の保険料の徴収等に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律	雇用保険率を1,000分の3引き下げる。国庫の負担額を80%に相当する額に改正する法律	平成5年7月、「労働基準法」改正
平成 6年 6月	雇用保険法等の一部を改正する法律	雇用継続給付の創設 失業給付の改善 (雇用保険制度の根本的改正)	平成6年6月、「高齢者雇用安定法」改正

表2 「失業保険法」と「雇用保険法」の職業訓練関係規定

「失業保険法」(昭和22年法第146号・昭和48年段階)	「雇用保険法」(昭和49年制定時)
<p>(法律の目的)</p> <p>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) <昭和35年創設></p> <p>第20条の3 受給資格者が公共職業安定所の指示した公共職業訓練等(その期間が1年を超えるものを除く。)を受ける場合には、当該公共職業訓練等を受ける期間に限り、所定給付日数(次条第一項の規定による措置が決定された場合には、その措置に基づき失業保険金を支給することができる日数を加えた日数)を超えて、その者に失業保険金を支給することができる。</p> <p>2 前項の場合には、第18条第一項中「1年間」とあるのは、「1年間(受給資格者が第20条の三第一項に規定する公共職業訓練等を受ける場合において、当該公共職業訓練等を受け終るべき日とその1年の期間を経過した日以後の日であるときは、その日までの間)」と読み替えるものとする。</p> <p>(技能習得手当及び寄宿手当) <昭和38年創設></p> <p>第25条 受給資格者が、公共職業安定所の指示した公共職業訓練等(その期間が1年を超えるものを除く。以下同じ。)を受ける場合には、政府は、技能習得手当を支給することができる。</p> <p>2 受給資格者が、公共職業安定所の指示した公共職業訓練等を受けるため、その者により生計を維持されている同居の家族(届出をしていないが、事実上その者と婚姻関係と同様の事情にある者を含む。以下同じ。)と別居して寄宿する場合には、政府は、寄宿手当を支給することができる。</p> <p>(以下略)</p>	<p>(目的)</p> <p>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)</p> <p>第24条 受給資格者が公共職業安定所の指示した公共職業訓練等(その期間が政令で定める期間を超えるものを除く。次項、第36条第一項及び第二項並びに第41条第一項において同じ。)を受ける場合には、当該公共職業訓練等を受ける期間内の失業している日について、所定給付日数を越えてその者に基本手当を支給することができる。</p> <p>2 前項の規定による基本手当の支給(第28条において「訓練延長給付」という。)を受ける受給資格者が第20条第一項の規定による期間を超えて公共職業安定所の指示した公共職業訓練等を受けるときは、その者の受給期間は、同項の規定にかかわらず、当該公共職業訓練等を受け終るべき日までの間とする。</p> <p>(技能習得手当及び寄宿手当)</p> <p>第36条 技能習得手当は、受給資格者が公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける場合に、その公共職業訓練を受ける期間について支給する。</p> <p>2 寄宿手当は、受給資格者が、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受けるため、その者により生計を維持されている同居の親族(婚姻の届出をしていないが、事実上その者と婚姻関係と同様の事情にある者を含む。第58条第2項において同じ。)と別居して寄宿する場合には、その寄宿する期間について支給する。</p> <p>3 第32条第1項若しくは第2項又は第33条第1項の規定により基本手当を支給しないこととされる期間については、技能習得手当及び寄宿手当を支給しない。</p> <p>4 技能習得手当及び寄宿手当の支給要件及び額は、労働省令で定める。</p> <p>5 第31条第1項、第4項及び第5項、第34条第1項及び第2項並びに前条の規定は、技能習得手当及び寄宿手当について準用する。</p> <p>(以下略)</p>

「失業保険法」(昭和22年法第146号・昭和48年段階)	「雇用保険法」(昭和49年制定時)
<p>第3章の二 福祉施設<昭和30年創設></p> <p>第27条の二 政府は、失業の予防、就職の促進その他被保険者及び被保険者であった者の福祉の増進を図るため、次条の就職支度金及び第27条の四の移転費を支給するほか職業訓練のための施設、住居を移転して就職する者のための宿泊施設その他必要な施設を行うことができる。</p> <p><昭和44年改正></p> <p>2 前項の施設は、被保険者及び保険者であった者の利用に支障がなく、かつ、その利益を害さない場合に限り、これらの者以外の者に利用させることができる。</p> <p>3 政府は、雇用促進事業団(昭和36年法律第116号)の定めるところにより、第一項の施設の一部を雇用促進事業団に行わせるものとする。<昭和32年追加、昭和36年改正></p>	<p>(能力開発事業)</p> <p>第63条 政府は、被保険者に関し、職業生活の全期間を通じて、これらの者の能力を開発し、及び向上させることを促進するため、能力開発事業として、次の事業を行うことができる。</p> <p>一 職業訓練法第24条第一項に規定する事業主及び職業訓練の促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並びに当該職業訓練を振興するために必要な助成及び援助を行う都道府県に対して、これらに要する経費の一部又は全部の補助を行うこと。</p> <p>二 公共職業訓練施設(公共職業訓練施設を行う職業訓練を受ける者のための宿泊施設を含む。以下この号において同じ。)を設置し、又は運営すること及び公共職業訓練施設を設置し、又は運営する都道府県に対して、これらに要する経費の全部又は一部の補助を行うこと。</p> <p>三 退職者及び退職を予定する者に対して、再就職を容易にするために必要な知識及び技能を習得させるための講習(第五号において「職業講習」という。)並びに作業環境に適応させるための訓練を実施すること。</p> <p>四 職業人としての資質の向上その他職業に関する教育訓練を受ける労働者に有給休暇(労働基準法第39条の規定による年次有給休暇として与えられる者を除く。)を与える事業主に対して、必要な助成及び援助を行うこと。</p> <p>五 職業訓練(公共職業訓練施設を行うものに限る。以下この号において同じ。)又は職業講習を受ける労働者に対して、当該職業訓練又は職業講習を受けることを容易にし、又は促進するために必要な交付金を支給すること及びその雇用する労働者に職業訓練を受けさせる事業主(当該職業訓練を受ける期間、労働者に対して所定労働時間労働した場合に支払われる通常の賃金を支払う事業主に限る。)に対して、必要な助成を行うこと。</p> <p>六 技能検定の実施に要する経費を負担すること及び技能検定を行う法人その他の団体に対して、技能検定を促進するために必要な助成を行うこと。</p> <p>七 前各号に掲げるもののほか、労働者の能力の開発及び向上のために必要な事業であって、労働者令で定めるものを行うこと。</p> <p>2 前項各号に掲げる事業の実施に関して必要な基準については、同項第二号の規定による都道府県に対する経費の補助に関わるものにあつては政令で、その他の事業に関わるものにあつては労働省令で定める。</p> <p>3 政府は、雇用促進事業団法(昭和36年法律第116号)及びこれに基づく命令で定めるところにより、第一項各号に掲げる事業の一部を雇用促進事業団に行わせるものとする。</p>

「雇用保険法」時代の「福祉施設」を抜本的に改正した条項であることが分かる。その「雇用保険法」における事業を図示すれば図1のようになる。

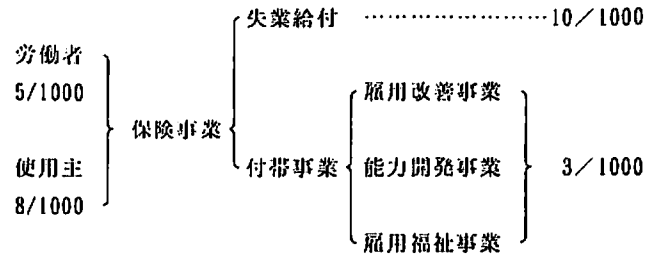


図1 「雇用保険法」の事業

図のようになると、「雇用保険法」の制定により全く新たに創設された事業は、「雇用改善事業」ということになる。これは昭和52年に創設された「雇用安定事業」に平成元年以降は統合される（表3参照）。ちなみに「雇用保険法」制定後の付帯事業の支出額を見てみると、次頁に紹介する図2のように、「雇用改善事業」及び「雇用安定事業」の支出は年度により大きく変動していることが分かる。この変動は、表1にみた社会情勢の変化と関係していると思われる。

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、失業者の生活の安定のためのものであった。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。しかし、当時職業訓練が展開・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といえる。

ところで、「失業保険法」時代の規定であった、「福祉施設」と称した「職業訓練のための施設」の設置とは具体的には総合職業補導所の設立

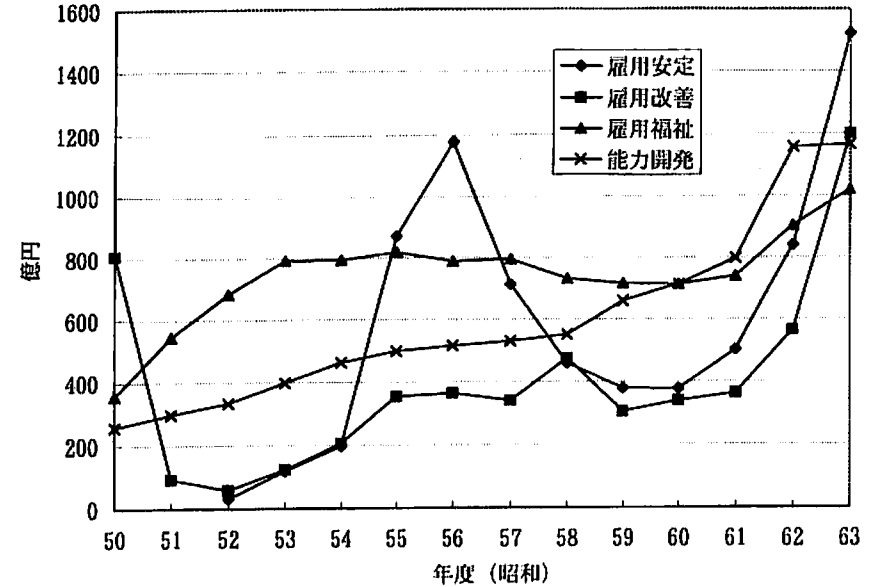


図2 付帯事業の支出

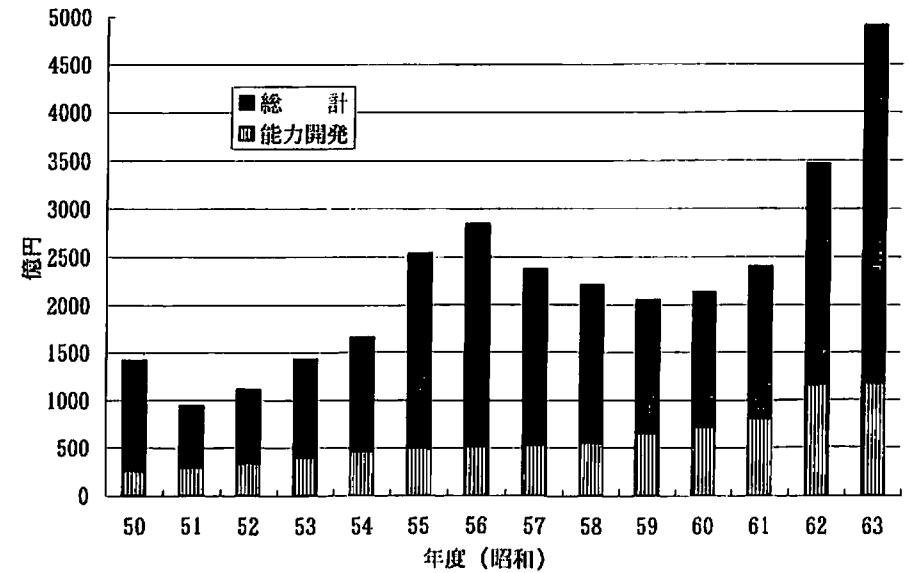


図3 付帯事業の総計に占める能力開発事業費

であった。なお、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」の規定設定が昭和30年からと遅れてたのは昭和22年に制定されていた「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内容となるのである。「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、職業訓練は展開されることになる。

ところで、先の図1で、数字は労働者賃金の比率と同時に雇用保険金の割合を示している（但し制定時）。即ち雇用保険として集めた保険金の内、労働者賃金の10/1000相当を失業給付に支出し、残りの3/1000相当を付帯事業に支出しているわけである。このことが後に述べる「雇用保険法」下における職業能力開発実施の課題になってくる。

ちなみに「雇用保険法」制定後の付帯事業の支出額を見たものが図2及び図3である。これらの図に見るように能力開発事業の支出額は年々増加し昭和63年度で1,200億円弱までに増加している。また、先に述べた雇用安定事業の支出が大きく変動していることが分かる。

3. 「雇用保険法」における「能力開発事業」の特徴

その新たに創設した「能力開発事業」の特徴としては以下のような事を指摘できる。

第一に、能力開発事業の筆頭として事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。これは「失業保険法」時代には全くなかった事業であり、従来は公共職業訓練が前提であったことと解釈すれば、この事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。そして、後に述べる「職業訓練の受講権」との関係で課題となる事項である。

第二に、能力開発事業では、「失業保険法」時代には明記していなかった都道府県が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「労働基準法」における「有給休暇」とは別に教育訓練の受講のための新たな規定である。当時国際的に問題になっていた労働者の有給教育休暇は、わが国では「雇用保険法」において制度化されたのである^(注1)。

第五に、「失業保険法」時代は規定していなかった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。

以上のように、「雇用保険法」ではそれまでの職業訓練の事業ばかりではなく、重要な関係であった技能検定、職業訓練を受けるための有給休暇等を含め、さらに、職業訓練の振興に関係する事業への助成を規定した網羅的な内容となっている。

4. 「雇用保険法」の変遷過程

それでは「雇用保険法」における能力開発事業は、制定以降どのように変遷したのであろうか。その経過を見たのが表3である。

表3は能力開発事業関係条項が改正された特に重要な年度に限定して作成したものである。

先ず第1条の目的規定は、昭和52年の「失業の予防」、昭和54年の「雇用機会の拡大」と事業内容を拡大して来たことが分かる。特に前者

表3 「雇用保険法」の改正過程

「雇用保険法」(昭和52年改正時)	「雇用保険法」(昭和53年改正時)
<p>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、失業の予防、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>「雇用安定事業」</p> <p>第61条-2</p> <p>一 (略)</p> <p>二 事業活動の縮小を余儀なくされる間においてその雇用する労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主に対して、当該教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと。</p> <p>三 (略)</p> <p>2</p> <p>一 事業転換等を余儀なくされ、当該事業転換等に伴い必要となる教育訓練をその雇用する労働者に受けさせる事業主に対して、当該教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと。(以下略)</p>	<p>第63条第1項</p> <p>二 公共職業訓練施設(公共職業訓練施設を行う職業訓練を受ける者のための宿泊施設を含む。以下この号において同じ。) を設け 又は運営すること <u>又は職業訓練大学校(職業訓練大学校の行う指導員訓練を受ける者のための宿泊施設を含む。)を設置し、又は運営すること</u>及び公共職業訓練施設を設置し、又は運営する都道府県に対して、これらに要する経費の全部又は一部の補助を行うこと。</p> <p>六 技能検定の実施に要する経費を負担すること を <u>技能検定を行う法人その他の団体に対して、技能検定を促進するために必要な助成を行うこと。及び技能検定を促進するために必要な助成を行う都道府県に対して、これに要する経費の全部又は一部の補助を行うこと。</u></p>

「雇用保険法」(昭和54年改正時)	「雇用保険法」(昭和56年改正時)
<p>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、失業の予防及び<u>雇</u><u>用機会</u>の増大、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>第24条</p> <p>公共職業訓練校への入校待ちの期間も給付する事とする。訓練終了後、就職するまでの期間も給付する事とする。</p>	<p>第61条-2</p> <p>一 事業活動の縮小を余儀なくされ、その雇用する労働者を休業せよ <u>された場合において、労働者を休業させ、又は労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主その他労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を図る</u>事業主に対して、当該休業に <u>必要な</u>助成及び援助を行うこと。</p> <p>(以下略)</p> <p>(第2項削除)</p> <p>第63条(第1項)</p> <p>一 職業訓練法24条第1項に規定する事業主及び職業訓練の促進のための活動を行う者に対して、<u>同法第9条第2項に規定する計画に基づく職業訓練、法第24条第3項に規定する認定職業訓練その他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並びに当該職業訓練を振興するために必要な助成、及び援助を行う都道府県に対して、これらに要する経費の一部又は全部の補助を行うこと。</u></p> <p>五 職業訓練(公共職業訓練施設を行うものに限る。)又は職業講習を受ける労働者に対して、当該職業訓練又は職業講習を受けることを容易にし、又は促進するために必要な交付金を支給すること及びその雇用する労働者に<u>職業訓練法第9条第2項に規定する計画に基づく職業訓練同法第24条第3項に規定する認定職業訓練その他の職業訓練を受けさせる事業主(当該職業訓練を受ける期間、労働者に対して所定労働時間労働した場合に支払われる通常の賃金を支払う事業主に限る。)</u>に対して、必要な助成を行うこと。</p>

「雇用保険法」(昭和60年改正時)	「雇用保険法」(平成元年改正時)
<p>第63条(第1項)</p> <p>一 職業訓練法第13条第1項職業能力開発促進法(昭和44年法律第64号)第13条に規定する事業主及び職業訓練の促進のための活動を行う者に対して、同法第9条第3項第11条に規定する計画に基づく職業訓練法第24条第3項(同法第27条の2第2項において準用する場合を含む。)に規定する認定職業訓練(第五号において「認定職業訓練」という。)その他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並びに当該職業訓練を振興するために必要な助成、及び援助を行う都道府県に対して、これらに要する経費の一部又は全部の補助を行うこと。</p> <p>四 職業六十七での資質の向上その他職業に關する教育訓練を受ける労働者に有給休暇(労働基準法第39条の規定による年次有給休暇)を付与し、又はその付与を促すこととする事業主に対して、必要な助成及び援助を行うこと。</p> <p>職業能力開発促進法第10条第2項に規定する有給教育訓練休暇を与える事業主に対して必要な助成及び援助を行うこと。</p> <p>五 職業訓練(公共職業訓練施設の行うものに限る。)又は職業講習を受ける労働者に対して、当該職業訓練又は職業講習を受けることを容易にし、又は促進するために必要な交付金を支給すること及びその雇用する労働者に職業訓練法第9条第3項職業能力開発促進法第11条に規定する計画に基づく職業訓練、同法第24条第3項に規定する認定職業訓練その他の職業訓練を受けさせる事業主(当該職業訓練を受ける期間、労働者労働者に対して所定労働時間労働した場合に支払われる通常の賃金を支払う事業主に限る。)に対して、必要な助成を行うこと。</p>	<p>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、失業の予防、雇出状態の是正及び雇用機会の増大、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>第62条「雇用改善事業」の削除 (雇用安定事業)</p> <p>第62条</p> <p>一 事業活動景気の悪化、産業構造の変化その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた場合において、労働者を休業させ、又は労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主その他労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を講ずる事業主に対して、必要な助成及び援助を行うこと。</p>

は後に述べる「雇用安定事業」との絡みであることが予想される。また、平成元年にも第1条は改正されているが、「雇用改善事業」の削除に合わせた条文の整備と考えると良いであろう。

第63条の「能力開発事業」について見ると、改正点は全て第1項であり、制定以後これまでに第3号の「職業講習」に関する項目と第7号の他の「事業」を除いて1、2、4、5、6の各号が改正されている。特に第1号の事業主の行う職業訓練への助成、及び第5号の公共職業訓練への助成に関しては2回改正され、その改正は同じ年である。しかし、条文の整理にとどまり特筆すべき改正ではないといえる。

このように見ると、「雇用保険法」の課題は改正の過程に有るのではなく、「能力開発事業」の創設にあることになる。

「能力開発事業」の創設で最も重要なことは、事業主に対する援助が第一項に規定されたことである。これは「能力開発事業」の中で最も重要な項目であることを意味する。このことが何故に重要かという事は、先に記したように「失業保険法」時代の職業訓練の対象が主として公共職業訓練であったからである。即ち、第一項が職業訓練の事業としては公共職業訓練から事業内職業訓練に変更された事になるからである。それでは何故に、「雇用保険法」は事業内訓練を重視する事になったのだろうか。それは後に述べる雇用保険の保険金の負担の方法に關連する。

なお、「能力開発事業」ではないが、これに深く関わる第24条の「延長給付規定」が昭和54年に改正された。ここで訓練期間中の保険の延長給付がさらに緩和され、訓練校への入校待ち、及び修了後の就職決定待ちの期間も支給されることになった。

5. 「雇用安定事業」における「教育訓練」の創設

「雇用保険法」の改正過程において特に重要と思われる項目は、昭和52年に創設された「雇用安定事業」に規定された「教育訓練」である。

その「教育訓練」は事業縮小の間の労働者への教育訓練と、事業転換のための労働者への教育訓練の二種類が当初規定されていたが、これらは昭和56年に第1項第一号に統合され、「昇格」して位置づけられている。これはいわゆる本論で問題にしている「能力開発事業」そのものではないが、能力開発に関連した極めて重要な事業であるので考察から省く訳にはいかない。

第61条の2の「雇用安定事業」は次のような条文で始まる(昭和52年)。

政府は、被保険者及び被保険者であった者(以下この章において「被保険者等」という。)に関し、景気の変動その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた場合における失業の予防その他雇用の安定を図るため、雇用安定事業として、次の事業を行うことができる。

これに続き表3に紹介した第二号が規定されている。また、第二項は次のようである。

政府は、前項に規定する事業のほか、被保険者等に関し、産業構造の変化その他の経済上の理由より事業の転換又は事業規模の縮小(以下この項において「事業転換等」という。)を余儀なくされた場合における失業の予防その他雇用の安定を図るため、雇用安定事業として、次の事業を行うことができる。

これに続き表3に紹介した第一号が規定されている。この「雇用安定事業」における「教育訓練」に関しては梶浦が卒業論文の中で次のように指摘している。

↑(注)

「この新たに創設された事業の特徴は、雇用改善事業から派生されたものとしてみることができる。そしてその中でも目的を「失業の予防その他雇用の安定を図る」と限定した。

ただ、この事業を職業能力開発を考える立場から見ると、疑問に感じ

るところがある。それは、「教育訓練に必要な助成及び援助を行うことができる」と規定していることだ。この文は第63条の能力開発事業の条文の中に存在するべきものであると、当然として考えることができる。

その条件は変化したにせよ、能力開発事業ではない事業で職業訓練ではないが教育訓練をするということになっている。本論文では、簡単に考察をするが、この教育訓練については後の機会に深く考察したい。なぜならこの存在は、「雇用保険法」における職業訓練あるいは職業能力開発の概念を考える上で注目すべきものであるからだ。

現時点でのこの問題の結論から言うと、能力開発事業の職業訓練と雇用安定事業の教育訓練との違いは、その目的とするものの違いにあるといえる。職業訓練は、先程の説明のように日常的な目的を果たすために存在し、教育訓練は特別な事情が生じた際(簡単に言ってしまうと経済的な面で問題が生じた時)、それを克服することを目的としている。言い換えれば、教育訓練を一般的な状態の労働者に対しては、行わないものにするということである。

ここで、前に疑問として出したことが再び出てくる。「雇用保険法」は、能力開発事業の職業訓練をやはり活かしていないということだ。なぜなら、職業訓練として特別な事情の際に対して、十分な対応は可能であるからだ。事実上、雇用安定事業の教育訓練と能力開発事業の職業訓練は、指導する内容が大きく変化したりすることもないであろうし、当然として各地の職業能力開発施設で行うことができるからである。能力開発事業はもっと可能性を持ったものである。

また、ここで雇用の安定に関することとして付け加えておくと、「雇用対策基本計画」でも進めていた雇用の流動化は現在も進行し続け、現代社会ではリストラというものと関連している。これは労働者の立場から考えてみると、毎日が特別な事情を抱えた状態といえることである。それを考えると雇用の安定を図る雇用安定事業は、事業主側に寄り過ぎ

たものになってはいないだろうか。

この傾向は、雇用改善事業のみが存在していた時代からの状態であるが、このような状態を改善しなければ、生涯職業能力開発の体系の中に雇用安定事業の教育訓練を入れるべきではないとしたい。労働者側からの雇用の安定も進めるべきである。無論、それを能力開発事業から進めるといのも一つの考えとして考慮するべきである。能力開発事業の職業訓練の可能性を高めるためには、むしろその方がよいと思える。」

先に見た図2において、「雇用安定事業」の支出が全て「教育訓練」に出されたか否かは不明であるが、これが大きく年度と共に変動していることは、梶浦の指摘が杞憂ではないと言えるのかも知れない。

このような「雇用安定事業」における「教育訓練」の捉え方だけでなく、それは「職業訓練法」の位置づけにも重要な影響を与えているようである。そこで、「雇用安定事業」創設の前後関係とその施行規則の規定を考察してみよう。

その「雇用保険法」改正を受けて改正された「雇用保険法施行規則」(9月・令第28号)は、「雇用安定事業」としていわゆる「雇用調整給付金」等八つの給付・助成金を規定したが、その中で「訓練調整給付金」、「訓練調整費助成金」、「事業転換等訓練給付金」、「事業転換等訓練費助成金」の四つの教育訓練に関する助成・給付金を規定した。これらの給付金は事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が雇用労働者に「教育訓練」を受けさせた時に支給されるものであるが、その「教育訓練」とは「法定職業訓練その他の教育訓練」であれば良いことになっている。つまり、事業主の実施するあらゆる教育や訓練がその対象になるのであった。これは「安定経済成長時代における生涯訓練のための総合的な能力開発の推進」だけではなく、「雇用調整における教育訓練の位置づけの方向を示唆した」⁽¹⁷⁾ という意味で梶原の指摘するように重要な意味が

あった。

この「訓練調整給付金」等の規定と岩崎の指摘するところは、「職業訓練」の概念規定にもかかわる重要な意味がある。すなわち、その「教育訓練」は法定の「職業訓練」だけでなく「その他の教育訓練」をも対象としたということは、「雇用安定事業」における「教育訓練」が「職業訓練法」における「職業訓練」よりも概念的に大きな意味を含んでいることを示唆している。これは、ILOの「職業訓練に関する勧告」とは異なったわが国独自の「職業訓練」観であり「教育」観⁽¹⁸⁾を規定したことになる。

この概念の問題について、「雇用安定事業」を創設したときの国会審議では、そのような概念の違いを問題にすることは殆ど無かった。僅かに村山富市委員が「今度の安定事業の中で、従来職業訓練とっていた名称を教育訓練というふうに呼びかえているわけですね。」と指摘しながら、「この呼びかえはともかくとして……」⁽¹⁹⁾とその意味を意識していなかったと言える。そして、「教育訓練が非常に重要視されているわけです。ところが、現状を見ますと、教育訓練を行う訓練体制というものが非常におくれている」という追究に対し、岩崎政府委員の「教育訓練といたしましては、職業訓練法に基づくいわゆる法定訓練に限らず、たとえば各種学校へ委託する、……も含めまして幅広いものとして考えております」⁽²⁰⁾という答弁に何ら異論をはさまなかった。このように、国会審議での「教育訓練」の概念は、政府の提案理由である「経済成長率低下のもとにおける雇用対策」⁽²¹⁾の中で全く議論にならずに意識化されなかったのである。そして衆議院社会労働委員会では「起立総員」で、参議院社会労働委員会でも「全会一致」で政府提出の原案通りに可決された。

そのような概念上の問題を除けば、先の「訓練調整給付金」等は“企業内転職訓練”給付金という性格を有しており、政府の言う「失業の予

防」のための訓練として位置付く側面を否定できない。しかし、その企業内転職訓練は各種学校等への委託を含む、法定職業訓練よりも幅広い展開を包含していると言う意味で、職業訓練の展開にとっての重要な画期になった。この「職業訓練」と「教育訓練」との概念の違いの意味を追究することも、今後の職業能力開発研究の課題であると言える。

おわりに 一保険金の負担と職業訓練受講の主体性一

それでは3節に述べた、「雇用保険法」における「能力開発事業」の中で事業内訓練への助成が何故に第一番の項目となったのであろうか。

この背景には、「雇用保険法」検討時に諸外国の「職業訓練税」、「賦課金」制を導入しようとした意図が、法の制定時には変質した経過があった。つまり、表4に見るように、失業保険金の負担率が「失業保険法」時代は労使折半であったのを、「雇用保険法」では使用主に多く負担させるように規定を改正した。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。そして図1に示したように、この事業主の負担分を失業給付以外の付帯事業に使用することにした。この新たな措置が、事業主のための職業訓練を重視することに連なった。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」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のである。

このように見ると木下が「『労働者は……』という主語はいっさい条文から消えた」⁽¹¹²⁾と言った事態はお膳立てされていたのである。

このような枠組みの設定は、職業訓練の公共性の在り方に問題を残したが、特に次の二つの意味が問われている。第一に、訓練税あるいは訓練賦課金として徴収したはずの保険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、第二に、労働者は保険金の軽減

表4 雇用保険料等の変化に関する概略表

	「失業保険法」あるいは「雇用保険法」	「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」 (労働者賃金に対する保険の負担率)					「職業訓練法」 または 「職業能力開発促進法」			
		国庫の負担	事業主	率または 雇用保険率	事業主負担	労働者負担				
昭和22年12月	「失業保険法」制定	1/3	-	22/1,000	11/1,000	11/1,000	昭和22年4月「労働基準法」公布 昭和22年11月「職業安定法」公布			
昭和24年6月		1/3	-	20/1,000	10/1,000	10/1,000				
昭和27年4月		1/3	-	16/1,000	8/1,000	8/1,000				
昭和33年7月		1/3	-	16/1,000	8/1,000	8/1,000	職業訓練法制定			
昭和35年6月		? 1/4	-	14/1,000	7/1,000	7/1,000				
昭和45年6月		1/4	-	13/1,000	6.5/1,000	6.5/1,000	昭和44年7月(新)「職業訓練法」制定			
昭和49年12月	「失業保険法」が廃止され「雇用保険法」が公布		1/4	3/1,000	13/1,000	8/1,000	5/1,000	職業訓練短大、技能開発センターを設置する		
昭和52年5月	雇用安定事業が加わり4事業になる			雇用保険率が13.5/1000に改正される 3事業は4事業に改正される	1/4	3.5/1,000	13.5/1,000	8.5/1,000	5/1,000	
昭和53年11月			1/4	3.5/1,000	14.5/1,000	9/1,000	5.5/1,000		昭和53年5月「職業訓練法」改正	
昭和60年6月			1/4	3.5/1,000	14.5/1,000	9/1,000	5.5/1,000		「職業訓練法」から「職業能力開発促進法」に改正される	
平成元年6月	雇用改善事業が削られ3事業になる		1/4	3.5/1,000	14.5/1,000	9/1,000	5.5/1,000			
平成5年4月			1/5	3.5/1,000	11.5/1,000	7.5/1,000	4/1,000		平成4年6月「職業能力開発促進法」改正	

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。このことは、最初に紹介した依田の指摘に関わるが、職業訓練を受ける権利と納税の義務との関係であり、また、その税の性格との関連の問題と言うことになろう。つまり、雇用保険における職業訓練の経費の支払い義務との関係を問題としていないところに、「職業能力開発促進法」第1条にある「職業に必要な労働者の能力を開発し、及び向上させることを促進し、もって、職業の安定と労働者の地位の向上を図る」ことが進まず、わが国における“労働者のための職業訓練”の問題が深まらない背景ではないかと考えるのである。

今日、個人の職業能力開発への援助が重要な課題となっている。それは第6次職業能力開発基本計画ばかりでなく平成8年度の『労働白書』にも表明されている。このことに関して労働省労働経済課長も「企業に対する助成だけではなく、直接企業のメリットにならないような能力開発を行う場合があるということも考慮して、労働者個人を直接支援する方策についても検討する必要がある」⁽⁴¹³⁾と述べていることがその重要性を示している。在職労働者に対する訓練を見ると、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、労働者の判断で教育訓練を受講出来るようにすべきである。この具体策としては、企業の指示がなくとも公共職業能力開発施設が実施する各種の職業訓練を受講した受講者に対しては、直接に労働者個人に有給教育休暇を与えるようにすることが望ましい⁽⁴¹⁴⁾。

この時、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。この理由は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。

「雇用保険法」は高度経済成長を前提に制定された。つまり、「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、今日は全く時代状況が異なっており、その事業の構造を根本的に変革しなければならなくな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。そうは言っても変転する社会情勢に直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良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。時代区分の戦後の大きな第4期として「個性尊重期」が到来するように、施策の展開を願うものである⁽⁴¹⁵⁾。

(注)

- (1) 星村博文「現代職業訓練政策の課題」、江口他編『現代の労働政策』、大月書店、1981年、223頁。
- (2) 依田有弘「教育法としての職業能力開発促進法の課題」、『技術教育学研究(第10号)』、1996年3月、47頁。
- (3) 斎藤将「職業訓練政策の展望と立法論上の課題」、日本労働法学会『現代労働法講座第13巻 雇用保障』、総合労働研究所、1984年7月所収、221頁。
- (4) 田中萬年「職業訓練の歴史と課題」、現代職業訓練研究会編『現代職業能力開発セミナー』、雇用問題研究会所収、平成3年6月、120頁。
- (5) 「雇用保険法」制定時における審議経過の課題については別稿において解明したい。
- (6) 有給教育訓練休暇問題については、佐々木享「教育を受ける労働者

の権利」、『教育』1972年12月、阿久津一子「教育への労働者の権利」、『技術教育研究』1973年1月等があるが、「雇用保険法」との関係については触れていない。

- (7) 岩崎隆造『これからの職業訓練の課題』、労働基準調査会、昭和54年3月、48頁。
- (8) 田中萬年「日本人の職業訓練観（教育観）」、第4回職業能力開発研究 発表講演会資料、平成8年10月。
- (9) 『第八十回国会衆議院社会労働委員会議録』、第十二号三頁。
- (10) 同上、二頁。
- (11) 『第八十回国会衆議院社会労働委員会議録』、第四号一頁。
- (12) 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。
- (13) 鳥生隆「(座談会)人材育成と能力発揮を通じた経済社会の構造変化への対応」、『日本労働研究雑誌』No.437、1996年9月、60～61頁。
- (14) 田中萬年「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。
- (15) 田中萬年「近年の公的職業訓練の実情と課題」、『日本労働研究雑誌』、1996年6月をご参照戴きたい。

参考文献

- 大蔵省印刷局『法令全書』。
 遠藤政夫「雇用保険の理論」、日刊労働通信社、昭和50年6月。
 関英夫「雇用保険法の解説」、ぎょうせい、昭和50年7月。
 加藤孝「改正雇用保険の理論」、財形福祉協会、昭和60年3月。
 清水傳雄「改正雇用保険法」、雇用問題研究会、平成2年6月。
 山口浩一郎監修・労働省職業安定局雇用保険課編著『改正雇用保険制

度の理論』、財形福祉協会、平成7年12月。

『近代日本総合年表 第2版』、岩波書店、1968年11月。

田中萬年『職業訓練カリキュラムの歴史的研究』、職業能力開発大学校、指導学科報告シリーズNo.12、1993年1月。

斎藤邦彦監修『労働法全書 平成7年版』、労務行政研究所、平成6年10月。

(付記)

本稿は1996年10月26日に沖縄職業能力開発短期大学校で開催された日本産業教育学会第37回大会において同名のタイトルで発表した内容に若干の修正を加えたものである。

たなか かずとし (職業能力開発大学校 指導学科)
 かじうら たけし (福島職業能力開発促進センター)