

論文

職業能力関連法における「自助」「共助」「公助」の変遷 In The Vocational Ability-related Law Transition of "Self-Help" "Co-Aid" "Public-Assistance"

千葉 登志雄
Toshio Chiba

It is effective to divide the sequence of events for vocational training instructor candidates and so on to understand history of a law related to the vocational ability. A concept of "self-help" "co-aid" "public-assistance" is taken up, and it's separated by whether it was the dominant of the three concepts. In the texts and composition of the law, it inclined toward public-assistance until a legal revision in 1985, but co-aid became superior around that time. And the weight of self-help increased by a legal revision in 2007, and it is interpreted a balance of 3 concepts was planned for. It is certain that the amendment in 1985 and 2007 is an epoch legally but it is also necessary to pay attention these changes are somewhat continuous. In addition, consideration is given to the relationship between these categories and the internal labor market and external labor market.

Keyword: A law related to vocational ability, Self-help, Co-aid, Public assistance, Vocational training instructor candidate

1. 本稿の目的及び意義

職業訓練指導員になろうとする者にとって、職業訓練法・職業能力開発促進法（以下これらを併せて「法」という。）の経緯は、必要不可欠な知識と位置付けられる。職業訓練指導員を育成する職業能力開発総合大学校の長期養成課程では、職業能力開発原理という科目の中で、法の経緯が整理されて教えられている。また、都道府県職業能力開発協会が実施する職業訓練指導員講習用のテキストにおいても、職業訓練の沿革が紹介されている（職業訓練教材研究会(2017)^[1]）。法の変遷を理解することは、職業訓練に関わる現在の制度の意義などを考える際の参考となる。また、職業能力開発推進者をはじめとして広く職業訓練に関わる者にも、有益な示唆をもたらすであろう。

法の経緯の理解を容易にするには、一連の事象を時系列的に把握するに当たり、何らかの時代区分を設定し、当該区分ごとに特徴を理解することが有益である。これに関わる先行研究として、田中(1993)^[2] (2006)^[3] がある。田中は職業訓練のカリキュラムの実態に変化をもたらした事項に着目しつつ、職業訓練の展開過程を区分し（工場法の制定（1911年）前を含め膨大な研究を行っているが、戦後は再発足期（1950年まで）・確立期（1973年まで）・再編成期（1996年まで）・再構成期に区分している。）、労働者保護思想と生産増強思想のどちらが優勢かを基軸に据えて、個々の時代区分における特徴を析出している。

また、黒川(1995)^[4]は、1985年の職業能力開発促進法成立までの経緯を3つの流れ（①新規学卒者と失業者の訓練から生涯職業能力開発への対象の拡大、②行政主導の訓練体制から企業主導の訓練体制への重点の移動、③法の定める基準による訓練から多様な能力開発への手段の多様化）に整理している。

本稿ではこれらの蓄積に加え、職業訓練法の制定（昭和33年）以降の法の変遷に焦点を絞り、その理解を容易にする一助となる素材を提供したい〔註1〕。本来、法の理解に限らず職業訓練の状況全体を十分に踏まえて時代区分を試みるのが望ましいが、これらの動きは大変複雑な様相を呈しており、全体を整理することは筆者の能力を超える。しかしながら、主に法の変遷に焦点を絞り、その理解のあり方としての時代区分を検討することだけでも、少なからぬ意義があるのではないかと考える。法は事項によって強行的に、職業訓練等の内実を規定する。他方で、職業訓練の実態は労使を含めた現場が形成するものであり、いわばその後迫いをする形で法が規定される側面もある。この意味で、法と現場の間には相互作用があり、法の理解は関係者にとって欠かせない。

しかしながら、職業キャリアに関わる事項が出現するなど、近年法の規定内容は大きく変わってきている。これに係る研究については、管見の限り未だ蓄積の余地があるように思える。本稿では、法の変遷の理解を容易にするため、後述のように諏訪(2007)^[5]のいう「自助」「共助」「公

助」という概念を援用しつつ時代区分の試論を提起し、もって職業訓練指導員になろうとする者などが、法の歴史の理解を深めるのに資する素材を提供したい。

なお、職業訓練の変化の内実をより深く理解するためには、本来法の条文の変遷を追うのみならず、その背景にある労働市場の動向を析出し解釈することも望まれるところである。この点について本稿では、労働政策と内部労働市場・外部労働市場との関連について論考した濱口(2006)¹⁰を踏まえつつ、特徴的な節目の時代（具体的には第一次石油危機の時期）に職業訓練政策が内部労働市場・外部労働市場のいずれに軸足を置いてきたのか、また、それがどの程度法に反映され、自助・共助・公助による法の時代区分といかなる関連をもつのかについても、若干の考察を試みたい。

2. 検討の枠組み

2.1. 検討に使用する概念

本稿では法の時代区分を定めるに当たり、条文に着目する。法の条文で求められている義務等を果たすべき主体、あるいは、求められている義務等の基となる事象の主体（例えば、労働者が自発的な職業能力開発を図ることに關して事業主が必要な援助を行うという内容（職業能力開発促進法第4条第1項を参照）であれば、義務の主体は事業主、義務の基となる事象（自発的な職業能力開発）の主体は労働者となる。）は、「労働者」「事業主」「国及び都道府県（公共職業能力開発施設など国及び都道府県が関与するものを含む。）」に集約される。したがって、行為の主体に着目して法の変遷を辿れば、歴史的な区分が浮かび上がるのではないかと考えた。

もちろん、法の条文だけで職業能力開発をめぐる多様な様相を看取できる訳ではない。しかし、職業訓練指導員になろうとする者などが制度を理解するに当たり、大きな手掛かりとなるのが法であることに変わりはない。そこで、本稿ではまず機械的に条文の変遷を追ひ、上述した行為の主体の濃淡に変化があるかどうかに着目することにした。その上で、法の変遷の理解に資することを目的に時代区分を行い、最後にこうした時代区分が、労働政策のあり方を左右する内部労働市場・外部労働市場の状況とどう対応しているのか、補足的な考察を試みた〔註2〕。

実行する諸主体に關して前述の諏訪(2007)¹⁵は、個人が個人として自らの課題処理に当たることを「自助」、個人が広い意味での組織や相互連携によって自分たちの課題処理に当たることを「共助」、個人や諸組織・相互連携の域を超えて国家などが課題処理に当たることを「公助」と仮に呼んでいる。この概念は幅広く活用できるものであるが、職業訓練指導員になろうとする者などの理解に役立てるという本稿の目的を踏まえ、これらの概念の定義を若干変えて用いることとしたい。上記の定義中「個人」を「労働者」（これから労働者になろうとする者を含む。）に置き換えるとともに、共助について本稿の検討では労働者間の相互連携を想定する必要性に乏しいことから、

これを定義に入れないこととする。すなわち、ここでは行為の主体に専ら照準を定めることとし、課題を認識し、その処理に当たる主体が労働者個人である場合を自助、（労働者を雇用する）会社等の組織である場合を共助、国や地方公共団体（及びその委任団体）である場合を公助と定義することにする〔註3〕。

2.2. 検討の方法

現在の職業能力開発促進法は、2015年に改正が行われている。まず、現行法で規定されている主要な事項を抽出する。その上で、職業能力開発促進法の前身である職業訓練法まで遡り（昭和44年制定の職業訓練法（新法）制定以降は改正を累次重ねて今日に至っているが、昭和33年制定の職業訓練法（旧法）をも検討対象とする。）、大きな改正が行われた年ごとに、上記の主要な事項が規定されていたのか否かを調べる。これは時期を追うごとに増える傾向にあることから、最新の時点を基準として、事項の有無の推移をみることにした。

現行法は、「総則」「職業能力開発計画」「職業能力開発の促進」「職業訓練法人」「職業能力検定」「職業能力開発協会」「雑則」「罰則」の8章から構成されている。このうち第3章の「職業能力開発の促進」は、概ね事業主の義務等の後に公的部門の規定が続くという構成になっており、本稿の目的に照らして中核的な内容を有している。同章は「事業主等の行う職業能力開発促進の措置」「国及び都道府県による職業能力開発促進の措置」「国及び都道府県等による職業訓練の実施等」「事業主等の行う職業訓練の認定等」「実習併用職業訓練実施計画の認定等」「職業能力開発総合大学校」「職業訓練指導員等」「キャリアコンサルタント」の8節から構成されている。この中でも最初の2節については共助、公助の義務規定が続くことに加え、近年では自助に関わる内容を多く有するに至っており、個々の条文ごとに細分化して検討する必要がある。このため、これら2節については概ね個々の条文まで細分化し事項を設定している〔註4〕。

次に、自助・共助・公助が入り組んでいる場合、当該事項はどの領域に属するとみなすのか、という問題にふれる。現行法の第4条では3者間の関係を規定しており、図1はこれを示している。

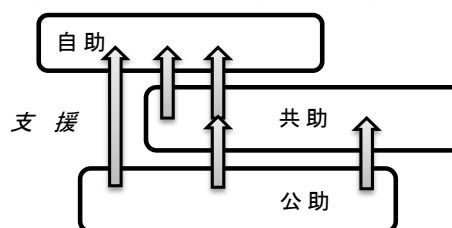


図1 自助・共助・公助の関係

例えば共助を支援する公助、自助を支援する共助、自助を支援する公助がある〔註5〕。また、「自助を支援する共

助」を支援する公助,といった関係も考えられる。こうした場合,自助・共助・公助のどれに該当するかについては,基本的に最終的な主体によって分類することにする。例えば自助を支援する共助であれば,事項そのものは共助に該当する。ただし,会社等の組織が行動を起こす基になる事象にも着目する。自助を支援する共助はあくまで共助の範疇に入るが,自助を重視するという性格が付加されている,と捉える。現行法では第 10 条の 4 がそれに該当するが,以下,同条第 1 項を記載する。

第 10 条の 4 事業主は,第 9 条から前条までの定める措置によるほか,必要に応じ,その雇用する労働者が自ら職業に関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に必要な次の援助を行うこと等によりその労働者の職業生活設計に即した自発的な職業能力の開発及び向上を促進するものとする。

一 有給教育訓練休暇,長期教育訓練休暇,再就職準備

休暇その他の休暇を付与すること。

二 始業及び終業の時刻の変更,勤務時間の短縮その他職業に関する教育訓練又は職業能力検定を受ける時間を確保するために必要な措置を講ずること。
(下線は筆者が付した。)

この措置を行う主体は事業主(企業)であり,共助の領域に入る事項であることがわかる。ただし,ここに規定する有給教育訓練休暇などは,労働者自らがキャリア形成を行おうとする際に有益であり,こうした自助を促進するために事業主が援助を行う旨を規定している,といえる。すなわち,分類上は共助となるが,基点は自助の促進・援助にあり,その意味で自助の性格をも帯びていると解釈する。

上記に基づき,法に規定されている主要な事項を抽出し,共助・自助の箇所を示しつつその変遷をまとめたのが表 1 である。

表 1 法に規定されている主要な事項の変遷

		主な法の改正(制定)年								
		昭和 33 年	44 年	53 年	60 年	平成 4 年	9 年	13 年	18 年	27 年
総則	目的規定における自助支援の位置付け									
職業能力開発計画		○	○	○	○	○	○	○	○	○
職業能力開発の促進	事業主等の行う職業能力開発促進の措置	職業能力の開発・向上の機会を確保		○	○	○	○	○	○	○
		自発的な職業能力の開発・向上を促進								
		計画的な職業能力開発の促進			○	○	○	○	○	○
		職業能力開発推進者			○	○	○	○	○	○
		熟練技能等の習得の促進							○	○
		認定職業訓練の実施			○	○	○	○	○	○
		認定実習併用職業訓練の実施							○	○
	国及び都道府県による職業能力開発促進の措置	事業主等に対する援助		○	○	○	○	○	○	○
		事業主等に対する助成等		○	○	○	○	○	○	○
		職務経歴等記録書の普及								○
		職業能力の開発に関する調査研究等			○	○	○	○	○	○
		職業に必要な技能に関する広報啓発等				○	○	○	○	○
	国及び都道府県等による職業訓練の実施等		○	○	○	○	○	○	○	○
	事業主等の行う職業訓練の認定等		○	○	○	○	○	○	○	○
	実習併用職業訓練実施計画の認定等								○	○
	職業能力開発総合大学校		○	○	○	○	○	○	○	○
	職業訓練指導員		○	○	○	○	○	○	○	○
	キャリアコンサルタント									○
職業訓練法人			○	○	○	○	○	○	○	○
職業能力検定(注3)		○	○	○	○	○	○	○	○	○
職業能力開発協会			○	○	○	○	○	○	○	○

(注1) 太線に囲まれた箇所は共助の領域を,斜線の網掛けの箇所は自助支援に関わる記述(自発性の明記)がある部分を示す。

(注2) 13年改正法より,労働者の職業生活設計への配慮が基本理念等に位置付けられている。

(注3) 13年改正法で職業能力評価制度の整備のため,指定試験機関制度が創設された。

概ね,表 1 の太線の枠内は共助の領域を,斜線の網掛けをしている部分は自助に関わる記述が明記されている部分を,残りの部分は公助の領域を表す。表 1 は,自助・共助・公助の区分別の推移の把握を容易にするために作成しているが,以下,留意点について記す。前述した第 10 条の 4 がこのような形式になったのは,9 年改正法〔註 6〕以降である。ただし,その前の 60 年改正法第 10 条第 1 項では,先にみた有給教育訓練休暇について以下のとおり

規定されていた。

第 10 条 事業主がその雇用する労働者に係る職業能力の開発及び向上を促進する場合には,・・・(中略)・・・必要に応じ,他の者の設置する施設により行われる職業に関する教育訓練を受けさせること又は有給教育訓練休暇の付与その他その労働者が自ら職業に関する教育訓練を受ける機会を確保するために必要な援

助を行うこと等によって促進するものとする。

これは自助を支援する共助に関わる内容を含むものではあるが、表 1 の中で「自発的な職業能力の開発・向上を促進」は 9 年改正法から該当と整理している。なぜなら、60 年改正法第 10 条は、自助の性格を帯びているか否かに関わらず、事業主による労働者の職業能力開発について規定しており（有給教育訓練休暇の付与と並んで規定されている、事業主以外の者が設置する施設で教育訓練を受けさせることは、自助の支援とは言い難い。）、9 年改正法以降の第 10 条の 4 におけるように、事業主による労働者の自発的な職業能力開発の促進そのものを規定しているとはいえない、と解されるからである。

また、事業主に対する援助や助成は、1974 年に制定された雇用保険法で能力開発事業が設けられたことを背景として、53 年改正法から規定されている。援助の内容は、職業訓練指導員の派遣、教材その他資料の提供、職業訓練に関する助言・指導・技術的な援助、委託による職業訓練の一部実施、公共職業訓練施設の使用等の便益の提供であり、公助と位置づけられるものである〔註 7〕。

3. 検討結果

表 1 をみると、条文上からみた法における自助・共助・公助の軸足の変化に関して、大きく 2 つの潮目があるのではないかと考えられる。60 年改正法と 9 年改正法である。ここでは、3.1.において 60 年改正法による共助への軸足移行を、3.2.において 9 年改正法による 3 者間のバランス型への移行の状況を確認する。3.3.でこれらを総括した後で、3.4.において自助・共助・公助と親和的な概念である内部労働市場・外部労働市場という切り口が、法の変遷の理解を容易にするのか補足的に探る。

3.1. 共助への軸足移行 - 60 年改正法の意義 -

表 1 をみると、60 年改正法では、共助の事項であることを示す太線の枠内を中心に該当する事項数が増加している。具体的には、同法で①「計画的な職業能力開発の推進」②「職業能力開発推進者」③「認定職業訓練の実施」が追加されることとなった。①についてであるが、職業能力の開発について、企業が必要の都度ではなく、さらに段階的かつ体系的に行われることを促進するため、事業主の努力義務として計画的に行う旨が規定された。また、②については、事業内における職業能力開発を円滑に推進するために、能力開発の推進役となるキー・マンとして職業能力開発推進者を選任する努力義務が、事業主に課されている。さらに、③は、認定職業訓練についてそれまで都道府県知事による認定手続が主に規定され、事業主等の行う職業能力開発の促進の措置の中でどのような位置づけが与えられているかについて必ずしも明確にされていなかったことから、事業主等の行う職業能力開発促進の措置の中に認定職業訓練に関する規定を置くこと

とされたものである。

これらの事項の他にも、60 年改正法では第 14 条の 3 において、国が職業能力開発に関して調査研究や、情報・資料の提供を行い、事業主や労働者等がそれらを利用できるように努めなければならないこととされた。特に中小企業の事業主などが、職業能力開発の重要性についての認識に乏しかったり、職業訓練を行おうとしても正確な情報を持たないために効果的でない状況に陥っていたりしていたことが、その背景にあるとされる。これは公助に属する事項としか言いようがないが、情報の提供先として主に事業主が考えられていた可能性は高いのではないかと考えられる。

もとより、60 年改正法ではそれまでの「職業訓練法」という名称を「職業能力開発促進法」とし、事業主の行う多様な職業能力の開発及び向上を促進する施策を充実することが、まずもって強調されている。技術革新の進展など経済社会が著しく変化したという認識の下で、労働者の職業能力の開発及び向上が段階的かつ体系的に行われる必要があり、企業の果たすべき役割が法文上も前面に出ることとなった。以下、法の構成・順番の変化を概説する。33 年制定法では、「公共職業訓練」「事業内職業訓練（筆者註：内容としては認定職業訓練に関するもの）」「職業訓練指導員」「技能検定」「職業訓練審議会」の順に規定されていた（総則・雑則・附則を除く。以下同じ。）。44 年制定法では中核となる「第三章 職業訓練」に関し、まず「第一節 職業訓練の体系」で法定職業訓練の種類等を規定し、次いで「第二節 公共職業訓練施設」でその組織と運営等を、「第三節 職業訓練の認定等」で事業主の行う職業訓練の認定等を定めていた（この後「第四節 職業訓練指導員」が続く。）。いずれの法においても、基本的には公共職業訓練の後に民間企業に関わる認定職業訓練の規定を置いていたことになる。53 年改正法では、「第三章 職業訓練」の節立てに変化がみられる。公共職業訓練の後に認定職業訓練の規定が置かれることには変りはないが、これらが「第一節 職業訓練の実施」に統合され、「第二節 職業訓練指導員等」の後に「第三節 事業主等の行う職業訓練に対する援助助成等」が規定されている（事業主の拠出による能力開発事業が 1974 年の雇用保険法制定により裏付けられたことが、その背景にある。）

60 年改正法では、共助重視の姿勢が法の構成でも鮮明になる。法の中心的概念は「職業訓練」から「職業能力開発」に変わり、第三章の名称も「職業能力開発の促進」となった。この章における節立てをみると、「第一節 事業主等の行う職業能力開発促進の措置」が最初に置かれ（事業主に対する援助・助成などについては、この中に規定されている。）、「第二節 国及び都道府県等による職業訓練の実施等」が次に位置している。以下、「第三節 事業主の行う職業訓練の認定等」「第四節 職業訓練指導員等」と続く。

事業主の行う多様な職業能力の開発及び向上を促進

する施策に、重心を移すことが明瞭となっている。換言すれば、60 年改正法を画期として、共助の重みが増したと解される。なお、前述したとおり事業主の行う職業訓練に対する援助・助成については 53 年改正法から規定されたが、その後雇用保険法の一部改正により 1981 年に、職業訓練法に基づく事業内職業訓練計画を作成している事業主が中高年齢労働者に対し職業訓練を行う場合、事業内職業訓練の運営費等を補助する生涯職業訓練奨励給付金が、生涯職業訓練促進給付金の一環として支給されることになった。この核心的な政策によって事業主の行う職業訓練の射程は中高年齢労働者にも広がることになり、共助の重みはさらに増したといえる。（法の条文構成が大きく変わったことに加え）この延長線上に 60 年改正法があると解されることから、本稿では 53 年改正法ではなく 60 年改正法を画期の一つと位置付けている。

3.2. 自助・共助・公助のバランス型への移行 - 9 年改正法の意義 -

表 1 では自ら職業能力の開発を行おうとする者に対する支援に関して記述がある箇所、斜線の網掛けをしている。これをみると、9 年改正法以降、網掛けがなされているのがわかる。同法では、景気の低迷の一方で、世界経済のグローバル化等による産業構造・就業構造の急速な変化を踏まえ、労働者の自発的な職業能力開発の促進が図られた。このため、労働者自らが職業訓練を受ける機会の確保を総則で明記するなど、自助に関わる事項が新たに規定された。

まず目的規定をみると、それまでの職業能力開発促進法にはなかった、自発的な教育訓練等の受講についてふられている。

第 1 条 この法律は、雇用対策法（昭和 41 年法律第 132 号）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及びその実施の円滑化のための施策並びに労働者が自ら職業に関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等を総合的かつ計画的に講ずることにより、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とともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とする。

（下線は筆者が付した。）

60 年改正法では、上記の下線部分の記述がなかった。自発的な職業能力開発の強調は他の規定にも及んでいる。例えば 9 年改正法第 3 条（職業能力開発の基本理念）は、以下のとおりとなっている。

第 3 条 …（前略）…この法律の規定による職業能力の開発及び向上の促進は、労働者各人の希望、適性、職業経験等の条件に応じ、かつ、労働者の自発的な職業能力の開発及び向上のための努力を助長するように配慮しつつ、雇用及び産業の動向、技術の進歩、産業構造の変

動、経済活動の国際化等に即応できるものであって、その職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われることを基本理念とする。

（下線は筆者が付した。）

同様に下線部は 9 年改正法の前にはなかった。ただし、60 年改正法から特に職業訓練及び技能検定に関する基本理念を定めた第 3 条の 2 において、これらが自発的な職業能力の開発及び向上のための努力を助長するように配慮して行われなければならない旨が規定されていた。9 年改正法では、こうした配慮規定を、より広い概念である職業能力開発促進の基本理念（第 3 条）の中に移行させた形となっている。

また、9 年改正法からは関係者の責務（第 4 条）において、「労働者が自ら職業に関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支援」が主要な責務の内容であることが強調されている。以下は、そのうち第 1 項を抜粋したものである（第 2 項についても同様の改正が行われている。）。

第 4 条 事業主は、その雇用する労働者に対し、必要な職業訓練を行うとともに、その労働者が自ら職業に関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に必要な援助その他その労働者が職業訓練、職業能力検定等を受けることを容易にするために必要な援助を行うこと等によりその労働者に係る職業能力の開発及び向上の促進に努めなければならない。

（下線は筆者が付した。）

さらに、事業主その他の関係者に対する援助、事業主等に対する助成、いずれに関する規定をみても、労働者が自ら職業に関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に、国等が事業主に対して支援したり、助成措置を講じたりすることが、9 年改正法から規定されている。

同法は、自助の性格がこれまで以上に前面に出ていると解される。労働者の自発的な職業能力の開発・向上等を支援する旨が、この法改正で広く明記されるようになった。同法の前の時期に当たる自己啓発推進有識者会議報告書(1995)⁷⁾では、労働者の仕事の内容が急速に高度化・専門化すること、企業間の移動が増えると見込まれること等から、自主的な職業能力開発の取組みが重視された。翌年の職業能力開発推進研究会報告(1996)⁸⁾をみても、今後の外部労働市場の展開を踏まえれば、企業のみならず労働者個人も自発的に職業能力開発を行える環境を整備することが重要であるとしていた。これらの背景として、長期の不況の下で雇用の安定に対する信頼感の低下があったことは否み難い〔註 8〕。

その後の 13 年改正法でも、自助が重視され続けていることに変わりはない。ただし、法文上はその内容に変化がみられる。この改正で「職業生活設計」という用語が初めて登場し、「労働者が、自らその長期にわたる職業生活にお

ける職業に関する目的を定めるとともに、その目的の実現を図るため、その適性、職業経験その他の実情に応じ、職業の選択、職業能力の開発及び向上のための取組その他の事項について自ら計画することをいう。」と定義された。そしてこの「職業生活設計」に配慮したり即したりする旨が、職業能力開発促進の基本理念、関係者の責務、事業主による労働者の自発的な職業能力の開発及び向上の促進などの項目に規定されるに至っている。

13 年改正法は、自発的な職業能力開発を重視する点では 9 年改正法と変りはないが、いわゆる職業キャリアの形成を重視する姿勢が表れている。キャリアは職務経験の連鎖及びそれから培われる職業能力の連なり・蓄積を表すものであり、過去から現在、さらには未来まで照準に据える、いわば時間軸的な概念である。もとより、44 年制定法のときに職業訓練の種類が養成訓練、向上訓練、能力再開発訓練等となり、新規に学校を卒業して職業生活に就こうとする者、相当程度の技能を有する労働者、新しい職業に就こうとする離転職者など、職業生活の幅広い段階を職業訓練は網羅するものとなっていた。法の経緯をみる限り、職業キャリアの概念を導入する素地は存在していたと解することもできよう。

3.3. 法における自助・共助・公助の軸足の変化

これまでの検討結果をまとめると、33 年制定法以降、主として国などによる公助の領域を中心に規定がなされていた。しかし、1974 年の雇用保険法の制定で財源上の根拠が明文化されたことに伴い、法における共助と公助の軸足は変っていく。これが法の構成を含めて「完成」したのが 60 年改正法であり、職業能力開発における公助の比重は後退し、企業による職業訓練がこれまで以上に重視されるに至った。その後、自発的な職業能力開発に重心が置かれ、9 年改正法では自助に関わる規定が増え、自助の支援・環境整備に関わる多様な政策が展開されるようになった。

ここまでの検討を踏まえると、法の内実は 60 年改正法を画期として、公助が優勢であったのが共助の優勢へと変り、その後 9 年改正法を画期として、自助の位置付けがそれまでより前景に出て、共助の優勢から自助・共助・公助のバランス型に変っていったといえる様相を呈している。法が自助・共助・公助の組合せからなるととらえた場合、それぞれの時代における社会経済の環境の中で最適解を求める結果、その組合せのあり方は変っていくと考えられる。試みにこれを図示すると、図 2 のようになる〔註 9〕。

図 2 のバランスの変化は、60 年改正法及び 9 年改正法の時期に急に発生したのか、それともこれらの時期を画期としつつ緩やかに変化してきたと考えるべきなのかについて、以下考察する。60 年改正法の眼目は、本稿の関心にしたがって言えば共助の重視であった。そもそも、共助が初めて規定されたのは、44 年制定法においてである。同法第 4 条第 1 項においては、「事業主は、その雇用する

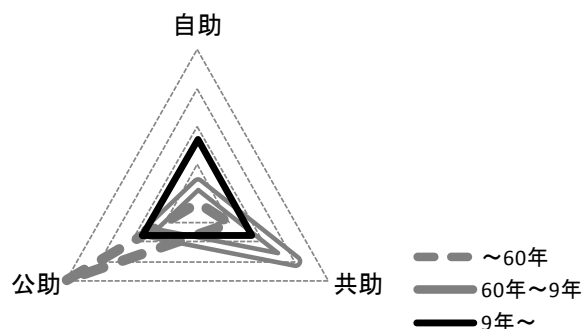


図 2 法における自助・共助・公助のバランスの変化

労働者に対し、必要な職業訓練を行うように努めなければならない」とされている。共助の事項が 60 年改正法で初めて現れた、という訳ではない。その後、1974 年の雇用保険法の制定により、雇用保険の中に能力開発事業が設けられた。これは専ら事業主が拠出する保険料を原資としており、原資の拠出者（企業）のために政策が行われる様相が強まることは、自然な成り行きに映る。実際に 53 年改正法では、事業主等に対する援助や助成に係る規定がなされた。ただし、この時点でも前述のとおり、法の規定の順序や構成の上では、共助が最も優先される形とはなっていなかった。こうした点で共助重視の考え方が大きく前景に浮かび上がるのは、60 年改正法を待つことになる。その意味で、同法は画期と位置づけられるが、その時点で一斉に共助が重視されるようになったという訳ではない。

9 年改正法では自発的な職業能力開発が重視され、多くの条文にこれが反映された。もっとも、事業主が行う（労働者の）自発的な職業能力の開発及び向上を促進する措置に関連していえば、前述のとおり 60 年改正法の時点で、9 年改正法時に比べれば条文の表記に濃淡の差はあるものの、有給教育訓練休暇が明示されている。付言すれば 4 年改正法においても、労働者が自ら職業能力検定を受ける機会を確保するために、事業主が必要な援助を講ずることが規定された。さらに 9 年改正法では、有給教育訓練休暇等について、労働者が自ら教育訓練等の機会を確保するために事業主が援助する事項として明確に位置付けた上で、長期教育訓練休暇や始業及び就業の時刻の変更をも、その一環として規定するに至っている〔註 10〕。

9 年改正法は自助がそれまでより前景に浮かび上がったという点で画期と解されるが、これも 60 年改正法における前述の検討と同様、一挙に規定が変わったというよりは、60 年改正法の段階から萌芽があり、9 年改正法を画期として変わったという方が的を得ているのではないかと考える。

法は、公助中心から共助の活用へ、さらには自助を含めたバランス型へと軸足を移しつつあると解される。その大きな境界は、60 年改正法と 9 年改正法にある。ただし、これらの前にも共助に係る規定や、自助に関連する事項

が条文上現れていることを踏まえると、法における3者間の軸足の置き方は、画期を中心に異なる様相をみせつつもスペクトラム状に変化してきているという方が、現実に適合しているのではないかとと思われる。

図3は、こうした考え方について、9年改正法を題材に試みに図示したものである。縦線は「自助」と「共助+公助」の割合を表しており（両者の比率については、厳密に検証しているものではない。ここでは、どちらのウェイトが増えているかという方向性を表している。）、法の制定・改正の都度、理念上は左右に動き得ることになる。9年改正法の前から、「共助+公助」と自助の軸足の置き方は、図3の左側から右側の方へ（図中の右向きの矢印の方向に）、つまり自助の重みが増す方向に動き、9年改正法のとときに大きく動いてひとまず落ち着いた、といえるのではないかと考えられる。ゼロから自助の領域が一定の割合を占めるようになったのではなく、その前から少ないながらも自助の要素があり、その割合を増していった、ということを図3は示している。

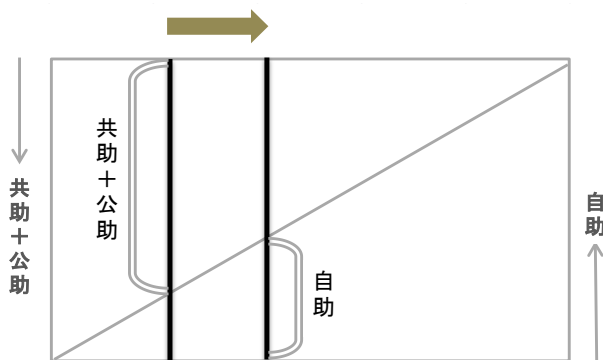


図3 法における自助・共助・公助のバランスの変化
(平成9年法に至るまで)

3.4. 基軸としての内部労働市場・外部労働市場の有用性に関する若干の検討

職業訓練指導員になろうとする者などが法を理解するのを容易にする時代区分として、これまで自助・共助・公助の軸足の変化に着目してきた。しかし、区分の軸は他にもあり得る。例えば、田中(1993)等^{[2][3]}で提唱された労働者保護思想と生産増強思想などを挙げることができるが、これらを全て取り上げることは筆者の力量を超える。ここでは、濱口(2004)^[6]がいかに労働市場法が形成されてきたかを概説する際に鍵概念としている、内部労働市場志向と外部労働市場志向という軸に限って若干の検討を試みたい。本稿が対象とする法も労働市場法の一環であり、歴史的視座を得るのに有用である可能性がある上に、自助・共助・公助と関連のある概念といえることが、ここで取り上げる理由である〔註11〕。法政策は、内部労働市場と外部労働市場との間で、社会経済環境の変化の中で振り子のように揺れてきたものと考えられる〔註12〕。職業訓練に関わる法政策が、これらの間でどのような影響を受け、それがどのような形で職業能力

開発に関わる法に結実したのかについて、内部労働市場に立脚した雇用政策が打ち立てられたとされる、第一次石油危機(1973年)の時期を取り上げて確認する。

濱口(2004)^[6]は、第一次石油危機により企業が雇用調整を強化したことから、日本の雇用政策はそれまでの労働力流動化政策から雇用安定政策に大きく舵を切った、と述べている。これを象徴するように1974年には雇用保険法が制定され、雇用改善事業の雇用調整給付金によって、雇用関係の維持を図ることが政策の中核に据えられた。このように雇用政策においては、第一次石油危機に即応した内部労働市場志向がみられるのに対し、職業訓練は異なる様相を呈している。本稿の検討によれば、53年改正法を経てようやく60年改正法によって、内部労働市場の機能強化につながる共助の重視が、法文上確立されている。

雇用政策に関連する法と職業訓練に関連する法との間で、なぜこのような違いが現れたのであろうか。ここで、そもそも職業訓練にはどのような役割が期待されているのかについて確認したい。特に不況期には、生産コストを削減するため、技術革新に対応しつつ人材の高付加価値化等を図る生産性向上対策が、在職者を対象とした職業訓練の原動力になったと解される(久本(2008)^[9]を参照)。他方、否応なしに離転職せざるを得ない人に対しては、再就職に対応できるよう、新しい技能や知識を修得させるべく職業訓練が講じられる。

第一次石油危機後に策定された職業訓練基本計画(1976年に策定、第二次の計画と位置付けられる。)をみると、当時の政策が求めていた職業訓練の複層的な機能がみてとれる。同計画では、今後の進むべき長期的な方向として、より高度の技能を要する職務に就くために必要な職業訓練、技術革新や技術の高度化に伴う技術の内容の変化に対処して、新しい技能を身につけるために必要な訓練の必要性が唱えられるとともに、失業者や転職者の就職のために必要な職業訓練についても記述が割かれている。これはその前の職業訓練計画(1971年に策定、第一次の計画といえる。)では、強調されることのなかった視点である〔註13〕。

また、黒川(1995)^[14]によれば、第一次石油危機は職業訓練政策に大きな影響を与えた。雇用政策の転換により、また技術進歩や高齢化に対応するために、在職者に対する再訓練が一層重視された。このため多様な職業訓練機会の確保が必要になり、特に使用者が行う訓練の重要性が高まった。一方で、雇用不安が続く中で、公共職業訓練によって離転職者の訓練を一層機動的に行う必要が高まった、としている〔註14〕。

第一次石油危機の時期には、進学率の上昇等を受けて新規卒者の養成訓練は後景に退き、在職者のみならず、離転職者をも含めて職業訓練が求められていた。在職者が仕事を失わないよう、新しい職務の高度化にも対応できるよう職業訓練を講じることが求められる一方で、それでも離転職せざるを得ない場合には、再就職に資する技能や知識等を身につけられるようにするための職業

訓練が行われた。前者はとりわけ内部労働市場の、後者は外部労働市場の機能を強化する役割を果たすといえる。そして、その主な担い手は、前者は共助（企業）であり後者は公助（公共職業訓練）であった。両者がともに強く求められた社会経済の情勢下にあつては〔註15〕、雇用政策におけるような内部労働市場を志向する政策に一気に転換することは、現実的ではなかったものとみられる。

それにしても、雇用政策に比べて職業訓練政策の領域では、大分遅れて共助を中心とする法（60年改正法）が確立されたようにみえる。一方で再就職に向けた職業訓練が必要なため、すぐさま全面的に雇用維持を志向した政策が採られることにはなり難い。離転職に伴う失業が頻発する状況では、外部労働市場寄りの対策としての職業訓練も重視されることになる。こうしてしばらくの間、内部労働市場寄りのベクトルと、外部労働市場寄りのそれとが混在していたのが、時期を経て前者が優勢になっていき、法の上でもそれが明文化されるに至ったようにみえる〔註16〕。

ここまで、内部労働市場と外部労働市場とを基軸にした場合、雇用政策では潮目となる第一次石油危機の影響を事例として考察してきた。このような労働市場の変容と法の対応関係自体は、重要な研究対象であるといえる。ただし、特に職業訓練指導員になろうとする者などの法の初学者が、労働市場における錯綜した職業訓練の機能を理解することは容易ではない。まずは法の実施主体に着目しつつ、法の条文が形式上、自助・共助・公助の観点からみてどのように変っていったのかを手掛かりにして学習し、その後労働市場のあり方との関連を考察していくという手順が、法とその背景にある情勢を円滑に理解していくための鍵になり得るのではないかと考える。

4. まとめと課題

4.1. まとめ

職業訓練法・職業能力開発促進法の歴史を理解する一助として、条文を自助・共助・公助に分け、法の構成を踏まえつつ3者の濃淡により時代区分を試みた研究は、管見の限り存在しない。検討の結果についてであるが、主な転換期として60年改正法、9年改正法を挙げることができ、これらの改正を中心としつつ公助中心から共助中心へ、さらには自助・共助・公助のバランス型へと、法の実質が次第に変容してきたことを本稿では指摘した。

もとより、法の改正はこれらの軸足を変えることに他ならない面をもっており、自助・共助・公助という軸は、特にこれから職業訓練指導員になろうとする者など初学者にとって、理解を助ける一つの有用な素材になり得るのではないかと考える。

もちろん、法で規定されたことが、職業訓練・職業能力開発の実質の全てを形成するものではない。本稿では、内部労働市場・外部労働市場と職業訓練との関連を取り上

げ、これが法にどのような影響を及ぼしているのか、内部労働市場の機能を重視する潮目になったとされる第一次石油危機の時期を題材として、追補的な検討を試みた。自助・共助・公助が個々の行為の主体に着目するミクロ的な概念とすれば、労働市場論はマクロ的な概念として位置付けられる。第一次石油危機後は職業訓練に多様な機能が求められ、公助と共助が交錯した。このため一挙に共助に重点を置くことにはならず、職業訓練の領域においてはマクロ的にみた場合、内部労働市場の機能強化にすぐには直結しなかったと考えられる。内部労働市場・外部労働市場の機能の強弱による法の区分自体は重要な課題であるが、初学者にとっては理解が容易ではないおそれがあることを指摘した。

4.2. 課題

最後に、本稿の課題について述べる。本稿の目的は、法の初学者が学ぶのに有益と想定される一つの切り口を提供することにある。よって、法の構成や個々の条文を基にしており、職業能力開発政策の全体を射程に置いているものではない。当然のことながら、条文の確認だけではわからない事項がある。

例を挙げると、先に表1において、13年改正法から労働者の職業生活設計への配慮、すなわちキャリアが条文上も重視されるに至ったことを指摘した。キャリアという用語が、職業能力開発政策の基本的な方針を表す個々の職業能力開発基本計画において何箇所使われたのか、その推移を確認すると、第6次計画（平成8年度から、いずれも計画期間は5年）から増え始め、第8次計画でピークに達する（124箇所）。その後の第9次計画では52箇所、第10次計画も同じ水準の53箇所となっている。また、政策の変遷をまとめた労働政策研究・研修機構(2017)^[10]によってバブル崩壊以降の職業能力開発政策の推移をみても、緊急人材育成・就職支援基金の造成(2009年)及び求職者支援制度の創設(2011年)など、自助重視の傾向だけでは説明し難い事項が掲げられている。まずは法の変遷を理解することは良いとしても、その後は法以外にもその内実を示す行政文書等の内容を精査し、事の成り行きを総合的に判断する姿勢が欠かせない。

加えていえば、本稿で提起した自助・共助・公助を基軸とした時代区分の有用性は、想定域にとどまっている。職業訓練指導員になろうとする者にとって、現実に理解しやすいといえるのか、検証する余地があると思われる。

註

〔註1〕本稿では法の変遷の検討に当たり、立法担当者の意図がうかがえる職業能力開発促進法のコンメンタール等^[11]を参考にした。

〔註2〕カリキュラムや運営等について必要な事項は厚生労働省令で定められているが、まずは法における行為の主体を抑えることが重要と考え、今回の検討では特に立ち入っていない。

〔註3〕諏訪(2007)^[15]は、雇用戦略のコスト分担といった観点からすると、高度成長以降の日本は「共助」に多くを依拠し、これ

を「公助」が補完し、「自助」に多くは求めなかったスタイルで来たように思われる,としている。

〔註 4〕第 3 章と同様に節立てが行われている章は他に「職業能力検定」「職業能力開発協会」があるが,これらについては本稿の問題意識を踏まえ,節ごとの検討は行わない(例えば,後者は中央職業能力開発協会,都道府県職業能力開発協会の 2 節から成るが,ともに公助の領域として一まとめにしている。)加えていえば,「雑則」「罰則」については,行為の主体に関する検討との関連に乏しいことから割愛している。

〔註 5〕理念型としては公助を支援する自助といった関係も考えられなくはないが,法ではこうした規定はないため記載していない。

〔註 6〕以下,昭和 33 年に制定された職業訓練法を「33 年制定法」,昭和 44 年に制定された職業訓練法を「44 年制定法」,昭和 53 年に改正された職業訓練法を「53 年改正法」,昭和 60 年に職業訓練法を改正して成立した職業能力開発促進法を「60 年改正法」,平成 9 年・平成 13 年に改正された職業能力開発促進法をそれぞれ「9 年改正法」「13 年改正法」ということにする。なお,これら以外の出来事における年の表記は西暦に拠っている。

〔註 7〕これらの経費については,事業主に対する助成等の規定によって裏付けられているが,同規定では自助を促進するための国の助成措置(有給教育訓練休暇を奨励するための給付金)についてもふれられており,複合的な性格を有する。ここでは,事業主に対する助成等を公助として整理している。

〔註 8〕労働者個人に教育訓練に要する費用の一部を助成する教育訓練給付金が創設されたのも,1998 年の雇用保険法の改正によってであった。

〔註 9〕図 2 はあくまで 3 者間のバランスを理念的に示すものである。100%ある政策資源を,自助・共助・公助にどの程度の割合で法文上振り分けているか,というイメージを表している。自助・共助・公助を結ぶ三角形の大きさには,意味を持たせていない。

〔註 10〕基本理念についても前述のとおり,60 年改正法の段階で,特に職業訓練及び技能検定に関し自発的な職業能力の開発及び向上が考慮されていたことが想起されよう。

〔註 11〕法における自助・共助・公助の軸足の変化を検討することは,一企業における就業の継続あるいは企業間の異動といった,労働市場のあり方に影響を与える要因について政策判断がどう変ってきたのかを探索することに連なる。例えば,会社が企業特殊な技能や知識を高めることに注力すること,本稿の文脈でいえば共助の発動は,その会社における就業を長期化させ,内部労働市場の発現に繋がる(Baron and Kreps(1999)^[12])。

〔註 12〕Doeringer and Piore(1971(訳書 2007))^[13]によれば,内部労働市場は一企業,あるいは一企業の一組織,または職業ないし同業者団体において規定され,労働者の価格付け及び入職時以降の労働の配分は,管理規定及び慣習によって支配されている。これらの規定及び慣習により,内部労働市場の構成員は,外部の労働者と明確に区別される。内部労働市場の権利は,ある一定水準の雇用保障,キャリア形成の機会,職場において公正かつ手順に基づく待遇を受けることである。内部労働市場の定義は論者によって多様であるが,これに従えば,不況期に企業の内部で雇用し続けることを政府が促すことは,内部労働市場寄りの政策

と位置付けられる。これに対して転職を容易にする環境の整備は,外部労働市場寄りの政策となる。

〔註 13〕第一次の計画で提言された外部労働市場に対応する職業訓練は,農業就業者を中心とした第一次産業から非一次産業への流出に関するものに限られていた。

〔註 14〕在職労働者に対する向上訓練は,高度成長の下で進行する技術革新に対応して新しい知識や技術を修得し,新しい仕事への適応力を高めるために重視された。ME 化に象徴される 80 年代の急激な技術革新は,労働力需給のミスマッチの問題を先鋭にし,在職労働者の再教育の必要性を高めている。他方,中高年齢者で離転職した者に対する能力再開発も,柱となる政策であり続けた。ちなみに,第一次石油危機後の 1977 年には,公共職業訓練の重点を養成訓練から離転職者訓練に移行する旨の勧告が,行政監察局によりなされている(逆瀬川(2003)^[14])。

〔註 15〕雇用保険法に基づく能力開発事業として設けられた助成金の性格も,一様ではない。労働者の自己啓発による職業能力の向上を図るため,有給教育訓練休暇を一層普及させることを目的として,有給教育訓練休暇奨励給付金制度が設けられた一方で,在職労働者の職業訓練の受講を図るため,職業訓練派遣奨励給付金制度が実施されるに至った。前者は労働力の流動化を推進しようとする際には整合的であるが,後者は企業内における労働力の維持・高度化に繋がるものである。

〔註 16〕こうした動向は,我が国において内部労働市場が果たす役割が評価されていった時期と重なるが,この影響については本稿では立ち入らない。

参考文献

- [1] “職業訓練における指導の理論と実際”, 職業訓練教材研究会(2017)。
- [2] 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(1993)。
- [3] 田中萬年: “職業訓練原理”, 職業訓練教材研究会(2006)。
- [4] 黒川道代: “雇用政策法としての職業能力開発(1)”, 法学協会雑誌, 第 112 巻, 第 6 号, pp.750-820 (1995)。
- [5] 諏訪康雄: “雇用戦略と自助・共助・公助”, これからの雇用戦略, 労働政策研究・研修機構編, pp.300-309(2007)。
- [6] 濱口桂一郎: “労働法政策”, ミネルヴァ書房(2004)。
- [7] “個人主導の職業能力開発の推進に向けて 自己啓発有識者会議報告書”(1995)。
- [8] “キャリアは財産 職業能力開発推進報告”(1996)。
- [9] 久本憲夫: “能力開発”, 日本的雇用システム, 仁田道夫・久本憲夫編, pp.107-161, ナカニシヤ出版(2008)。
- [10] “日本的雇用システムと法政策の歴史的変遷”, 労働政策研究・研修機構(2017)。
- [11] 澁谷直蔵: “職業訓練法の解説”, 労働法令協会(1958)。
“改正 職業訓練法”, 労働省職業訓練局編著, 日刊労働通信社(1969)。
“新訂版 職業訓練法-労働法コンメンタール 8-”, 労働省職業訓練局編著, 労務行政研究所(1979)。
“職業能力開発促進法-労働法コンメンタール 8-”, 労働省職業能力開発局編著, 労務行政研究所(1986)。
“改訂版 職業能力開発促進法-労働法コンメンタール

8-”, 労働省職業能力開発局編著, 労務行政研究所(1994).
”改訂新版 職業能力開発促進法-労働法コンメンタール
8-”, 労働省職業能力開発局編著, 労務行政研究所(1998)
”新訂版 職業能力開発促進法-労働法コンメンタール
8-”, 労働省職業能力開発局編著, 労務行政(2002).
”改訂版 職業能力開発促進法-労働法コンメンタール
8-”, 労務行政研究所編(2008).

- [12] James N. Baron and David M. Kreps: “Strategic Human Resources”, John Wiley & Sons, Inc. (1999).
- [13] Peter B. Doeringer and Michael J. Piore: “Internal Labor Markets and Manpower Analysis”(1971), 白木三秀監訳: “内部労働市場とマンパワー分析”, 早稲田大学出版部 (2007).
- [14] 逆瀬川潔: “職業訓練の変遷と課題”, 帝京経済学研究, Vol.37, pp.51-96(2003).

(原稿受付 2017/11/30, 受理 2018/03/20)

*千葉登志雄, 博士 (政策学)
〔執筆時〕独立行政法人 労働政策研究・研修機構, 〒177-8502
東京都練馬区上石神井 4-8-23
Toshio Chiba, The Japan Institute for Labour Policy and Training,
4-8-23 Kamishakujii, Nerima-ku, Tokyo 177-8502.
Email: taco88@nifty.com