

V 若年層の職業準備対策

— 1975年5月TSA発表の協議文書—

・ 協議文書発表の背景

訓練事業団（TSA）としては、かねがね若年層に対する適切な訓練特に彼等が雇用市場に這入る時点での適切な訓練の提供と云う問題に極めて高度の優先性を与へるべきであると考えていた。何故ならば、従前の制度では、茲数年来の経済後退の時機に於て熟練工やテクニシアン^{Technician}の技能習得のための訓練に対する適切な投資を確保していない弱点がある。更に、毎年約30万人の若者達が義務教育終了後殆んど何らの訓練も受けないままで労働市場に這入り、まんざんと仕事に配属されている。

これは労働力の浪費であり、彼等若年労働者に比較して学業的にはより有能とされた所謂進学組の連中に投資される金額と比較してこのことは正当視しがたいのである。

現在のところ若年者の熟練技能、テクニシアン^{Technician}的^{Technical}技能の訓練は主として雇用主達の責任となっている。茲数年来熟練工としての技能の訓練の質の面に於ては著るしい改善進歩が見られたとはいえ、訓練の量の面では今だに不十分である。確に過去20年間に涉つて、全国的な訓練制度特に1964年の産業訓練法による訓練制度の革新等の決定的努力によつて政府も産業界も教育当局（education service）も互に協力して充分な数の熟練労働者の訓練に当り産業の緊急のニーズに対応するよう努力して来た。それにもかかわらず熟練技能者の不足は、特に経済拡大を要する時機に於て依然として問題となっている。将来このような不足の事態を避けるために益々必要となつてくる労働力需要（manpower demands）対策こそは、政府の産業政策の重要な課題である。

正直に云つて目下の処、国が今後数年間に必要とする技能を予測する正確な方途はないし又それらの技能を提供する確実な方法もないのである。そこで雇用省としてはMSCと協議の上で直接の執行機関であるTSAの名に於

て、1975年5月 首題協議文書の形で一つの提案を公表し、熟練労働力不足を緩和する一つの方途として「特定職業・職種のための共同基金制度（collective funding for selected occupations）」案を公開し広く労使団体、教育専門家その他の利害関係者に意見を求めることになったのである。

・新提案（協議文書）の背後的事情

TSAの提案には四つの根拠がある。第1は、前述の提案の背景の項でふれたように、何らの訓練も受けることなく労働市場に這入って来る年間30万人余の若年層の技能と雇用への適応性の必要の増大性、第2は、彼等の居住地域又は仕事に始めて就く時点での経済情勢次第で彼等が喪失する機会の不均衡の問題、第3は彼等の勤労態度形成上に於ける基本訓練と作業経験の重要性、第4に義務教育終了後そのまま労働の社会に這入る若者達への公共資金の投入額と、引続き全日制教育に進学する若者への公共財源の投入額との間の不均衡の現状と云う四つの理由があるのである。

茲で説明を要する事は若年層全般の将来の雇用傾向である。今後拾年間位の間には雇用市場に這入る若年層の数の推移を決定する重要なファクターは、全日制教育に進む若者の数と人口統計上の要素とである。15才～17才年齢グループの数はこれ迄大体コンスタントに続いて来たが1968年以来ざっと200万人台であったが1980年迄には約275万人に増加するものと予測され、1990年次に250万人位に減少するものと考へられる。この年齢層のかくの如き増加傾向は、18才未満の者で全日制教育に進む者の増加（現在約40%）と云う事実ともう一つは1972年以来15才層で労働市場に這入る者がいなくなったと云う事実とによってバランスがとれてくるようである。その結果1980年迄には、16才～17才年齢の若者（男女）

※ 18才未満の若年者（男女）の英国全体の雇用数は1971年の調査で100万人を超えている（男子514,000、女子553,700）。1973年迄には100万人以下になると予測された。雇用される若者の内企業内で長期の基本訓練（アプレンティス訓練3年～5年）を受ける者の大半は16才であり、職種別に見れば、建設と機械工業に於ける見習工訓練が大勢を占めている（1972年次建設業で73,000名の訓練生、機械工業で71,000名が技能訓練を受けた）

で労働力に加わる者の数は、大体37万人台を保持するであろうが、その後は急激に減少して1980年代半ば頃迄には28万人台に減少するであろう。尚若年層の失業率は最近のMSCの報告によれば、1960年代の初め頃は20才未満の失業の割合は大体全年齢層の失業率とほぼ同じ位であったのが1968年以降から若年層の失業率は著るしく悪化して1972年次では20才未満の失業率は7.6%で全年齢層の失業率3.6%に比して甚だ高率を示している。

処で失業している若年層と言ってもその層が一つの同質同種のグループを形成している訳ではないのであるから彼等の訓練ニーズは色々と相違があるのは止むを得ないのである。

失業率の高い地域に住む未雇用若年層の中には勿論多くの平均的才能力量やモチベーションを持った者がいる。然しそこに訓練の機会があるとしても訓練を受ける用意がありそうな者は少数であろう。何故ならば彼等未雇用若年者は他の一般失業者と同じように、主として仕事にありつく事に関心を持っているからである。彼等の訓練に対する関心の欠如は恐らく、何か仕事に就いて稼ぎ得る額よりも訓練手当が低いと云う事実由来しているかも知れない。(これについてはその後MSCの特別措置によつて、訓練手当の額が失業保険給付額に上廻る政策が別途構ぜられた) 又も一つの理由としては、仕事を獲るチャンスの極めて少ない地域では、訓練コースに這入ることによつて仕事をつかむチャンスを失うかも知れないと云う心配が訓練への関心の欠如の原因ともなっているかも知れない。更には、訓練コースを受けるにしても、そこでの指導教科を習得する能力が果して自分達にあるか否かの不確実不安心が一つの原因ともなるかも知れない。尤も未就職がその人の個人的性格や態度に本来的に由来するような場合、訓練への関心や意欲を刺激し鼓舞することの方がもつと大きな問題である。

・ T S A の新提案の内容と影響

前述の通り、T S A が今回の新提案に踏み切った緊急の事情は、結局は英国が今後数年間に必要とするであろう技能を適格に予測する方途がなく従ってそのような技能を提供する確実な方法もないが、さればと言つて熟練労働力の不足に対応して、少くとも何らかの新しい手段を構じてこの不足を緩和する措置[※]に関して政府当局と M S C とが真剣に協議して来た結果 T S A の名に於て冒頭に述べたような公開協議文書“共同基金制度”方式の導入を提案したのである。本来なれば 1964 年の産業訓練法によつて訓練の質の改善と適切な訓練の量の確保が意図された筈であつたが、公布後 10 年の経過を見ると、確に訓練の質的改善は著るしく達成されたものと評価されたが、訓練の量の面で尚不十分であると T S A は判断したのである。而も産訓法は企業主の自主的責任に基く訓練の原則を尊重し、政府側の直接実施する訓練（従来の G T C 即ち現在のスキルセンターの成人訓練）は補足的なものとして来たのであるが、経済状況が順調な時ですら企業主個々の責任に於ける熟練工の訓練はその共同体制としての訓練面で甚だ不適切であつた。特に最近の経済不況時に於ては、企業主達は熟練技能の訓練に関して経費の面で切りつめようとする傾向があり、従つて景気が立ちなおる頃は技能者不足で折角の訓練機会を活用出来なくなると云うことになる。

産訓法が訓練の量の確保の面で効果が期待出来なかつたのみならず、1973 年公布の雇用と訓練法と雖も、転移可能な技能 (transferable skills) の長期訓練に関する予測展望については殆んど進展はない。

そこで T S A として当面考へている事は、何かここで新しい手を打たないままでは長期の転移可能な技能のための適切な基準の訓練の量が若年層に対して依然として不足のまま推移してゆけば 1973 年の新法公布後も実態は益々悪化してゆくと云う現実的危機があるから、そこで T S A として

※ 熟練労働力の不足については、C B I (英国産業連盟) の産業傾向の調査書にも明らかに示されている。即ち失業率の高い時期ですらも、熟練労働力の不足は多くの企業主側の報告の中に挙げられている。特定職種レベルでは、未充足及び失業統計によれば、持続的に又は周期

は一つの思い切った改革を確立したい最善の希望として、個々の企業主が現場外の訓練はすべてその全費用が払い戻しを受けられるような而も訓練の初年度に於て或る一定の率で、或る種の共同基金的措置を通じてそれが可能になるような方策としての共同基金制度の導入を提案したのである。勿論これは文字通り協議文書の形での提案であるからあらゆる関係者、それに利害関係を持つ関係団体の意見を求める必要があり特に産業側はそれ自身の産業ニーズに照して検討すべきであり、従って此の方式の導入を決定するに先き立って、政府もMSCとしても、各産業団体、使用者側、労働組合側、教育専門家等が共同基金の概念を考慮検討するばかりでなくこの方式を運用する方法を検討する機会を充分持つてから後に決定すべきものと考へている。具体的に言へば各方面からの批判やコメントは1976年10月迄に政府やMSC宛に提出されることになっており、それらを勘案して若しこの案を正式に進めるべく決定された場合は、産訓法の定める訓練賦課金制度（現在は賦課金免除制度）によつて各産業訓練委員会（ITBs）が、此の新方式に必要な賦課金を徴集するために必要な立法措置が必要となり、そのために必要な法定手続きが英国議会の1977年会期に上程審議される可能性がある。勿論関係産業界が新方式の発動に必要な広汎且実ある論議を経て、極めて短時間に所要の実施機関を設置出来るものとするれば恐らく、1977年秋頃には先ず制限的な初期的段階としての共同基金制度が発足するのではあるまいか。（筆者は本件報告書を1977年2月末時点でとりまとめたものであり、共同基金制度案の将来の推移については此の程度の情報以外すべては将来が決定するものと言うほかはない。）

的に不足している熟練職種としては、プレス工具仕上工、機械工具仕上工、治工具工、板金工、機械製図工等で、不足の程度ではそれ程でもないが、旋盤工、精密機械組立工、電気・電子工業関係仕上工、練瓦工等がこれにつづく。

・ T S A の共同基金制度案との関連問題

T S A が前述の如き熟練技能不足対策としての緊急措置案としての共同基金制度案 (Collective funding scheme) を推進するに当って、このような訓練対策の周辺的要素として、従来から雇用省や産業界や教育当局が措置して来た若年層の訓練対策や各産業別 I T B が教育当局と連れいして青少年の職業指導や基本訓練に取り組んで来た努力やその他の特別措置は、それなりの効果はあった訳でありそれらの総合的効果が今回の T S A の革新的試案の母体ともなっているとも言える。T S A 試案を醸成した周辺的要件は色々あった。例えば雇用省所管の訓練センター¹ (旧 G T C 現スキルセンター) に於ける技能者養成訓練は長い歴史の上で、今や多数の若者にとって最も魅力のある訓練形態である。T S A としては特定のニーズを持った若者達に対してもっと広汎な訓練を考えている。その為にスキルセンターの活用を考えている。只、常に問題となっている事は、英国に於ける職業準備 (職業教育・職業訓練と労働生涯との接点としての職業予備段階) に対する責任に関し国と企業主双互間の現在の責任の区分 (配分) の論理に関する基本的諸問題が存在することである。

従来政府所管の T O P S 計画即ち現在 T S A が実施している訓練機会制度による主として成人対象の訓練を中心とする訓練の量は増大しつつはあるが尚一定の限定された訓練であり、これは政府がその経費を負担しているが、これは一応例外として、一般的原則から云えば英国では、教育については国が費用を支辨し、訓練については企業が負担することを常道として来たのである。此の教育と訓練の責任配分 - 経費分担の区別の源は歴史的に古くはあるが然し、訓練と職業教育の区分²は多方面に於て作為的であり、しかも人々が働くための準備をするための広汎な目的に向って教育と訓練が双方共その

¹ ※ 政府所管訓練センター (現在は T S A 直轄のスキルセンター) の活動は、「T S A の活動」の項で概要を説明したが、これら政府所管の訓練センターは 1917 年以来、成人訓練又は再訓練を実施して来たが、1962 年から新しく初年度の養成訓練コースをも開設し、その後企業からの見習訓練生の委託訓練も実施している。又 T S A の T O P S 計画によりスキルセンターは拡充強化されつつある。

² ※ 訓練と職業教育の区分は所謂分断論として労働当局 (雇用省) と文部当局 (教育科学省や地

同じ目標を志向していると言う意味では両者の区別は作意的であると一般に著るしく認識されて来ている。

T S Aの見解としては、教育投資と訓練投資つまり財政的責任に関する現行の区別の結果として、企業側は或る青年層に仕事の準備をさせるために経費を支辨し政府側は他の青年層のために経費を支辨する理由は一体何であるかについて極めて国民を納得させるには不十分であると考えている。その上、国が全日制教育に進む若者達に投資する資源は莫大であり雇用市場に這入る同年齢層の若者への投資とは比較にならない程である。このような財政的差別も国民には納得出来ない事情である。

更に重要なことは T S Aの新提案としての共同基金制度案が何らかの形で実施されるとしても、先ず財源の問題がある。T S Aの見解としては、企業内訓練のこれ迄の推進力が、1964年の産訓法の定めた訓練賦課金制度（その後修正されて賦課金免除制度）であつたにもかかわらず期待された訓練の量の面で不十分であることが批判されている現状であることに鑑みて、今回の新提案を実施するに必要な財政措置としては、企業側が人を雇用する場合その第一年度中に行はれる現場外訓練の費用が個々の企業主の負担になるのではなくて何かの形で共同で負担すると云うような一つの制度システムにすると云う方向で財源を措置する。そして大体初期の見積り額として年間約£15,000万ポンド位を予測している。この財源の共同負担方式は勿論慎重に考慮すべきことであるが、例えば財源を全般的に課税方式にするか或は使用者側の拠出金方式にするか場合によっては西ドイツの様に労使双方からの拠出制度にするか色々の可能性が在るであろう。然し問題は M S Cが慎重に検討した上で、最終的には政府と議会のみが解決する問題である。

尚 T S Aがこれ迄述べたような“若年層のための職業準備”と云う名の協

方教育当局)双互間に批判があり、両者の融合論が次第に抬頭して来ている。1970年BACIEの年次大会に於て当時の文部次官シュトラベンチー氏 (StraubenZee) は特に発言して、このような教育と訓練の分断論は両者の融合化の傾向に沿はないものであり両者の区別を論ずることはもはや過去の神話であり、問題は今後教育界と産業界の双互間の対話がいかに進展するか又双方でこれをいかに解決するか双方の意志が解決の鍵であると言明した。

議文書を発表して新提案として共同基金制度案を提示したのであるが、多くの教育団体もこれを支持している。只問題解決に当る前にかなりの実験が必要ではないかと云う感じが強い。若年層の職業準備と云う問題に関連して、同様な問題を別の視点から教育科学省側では考慮していた。即ち1976年3月、教育科学省は教育と訓練の両面を含めたカリキュラム改善を前提にした職業準備コースを検討するための会議を開催している。その時の議題は“16才~19才層を対称とした勤労対策”(Getting Ready for Work)と云うもので、内容はTSAが“若年層のための職業準備”と云う名の協議文書で扱っている。問題と類似した多くの問題を含んでいる。此の教育科学省の会議では可なり具体的な試案が提起されている。何らの訓練も受けないままで雇用市場に這入る若年層が年に30万人もいるという事態に対応して、彼等に一定期間の教育訓練による職業準備の機会を与えようと云う意図で前述のようにTSAとしては、それをVocational preparationと表現したが、教育科学省のこの会議では、表現を変えてReady for Workつまり仕事に就く用意をさせる方策として、16才~19才の若者に12週間の全日制(又は内容的に同等の定時制)のコースを設定して、それに必要なカリキュラム編成については教育当事者と訓練当事者双方が共同で当る方策を検討したのである。そこでこの試案に関連して、教育当局と訓練当局の双方から選ばれる職員で構成されるカリキュラム開発班の設置に関する新しい提案もなされた。このようにして、若年層の教育と訓練の問題がそれぞれの当局者双互に対等のパートナーシップの関係を確立して問題と取り組もうとする努力が見え始めたことは重要な前進であると思はれる。もとより此の12週全日制教育方式も一応の試案であり、今後どのように具体化するかは時日を要することであるがTSAの協議文書と教育科学省のこの会議とが動機となって、訓練行政のトップ機関であるMSCと教育科学省とが共に若年層の教育訓練問題のスポンサーとして、今後は教育と訓練を一つの単一過程としての理念の下で取り組もうとする方向へ重要な前進を始めたことは事実である。