

## I 1970年代末までの産業訓練

### I 1964年産業訓練法の制定

英国では、産業に必要な技能労働力の訓練は産業界の責任で行うという伝統的な思想があり、それぞれの企業が自己の必要とする労働力の確保のための訓練を行ってきた。しかし、第二次大戦後、英国経済の停滞傾向が顕著になるに及んでその建直しのため産業界の体質改善が国家的課題となり、その一環として訓練の問題が大きな政治問題の一つとなったのである。訓練の問題は1950年代後半から各方面の論議を呼ぶようになったが、それまで産業界で行われていた訓練が産業発展のために必要な技能労働力の供給という点で質、量ともに不十分であるという点では各界の意見は一致しており、この状態を改善するために何をなすべきかが課題であったのである。政府は、1956年、三者構成の政策諮問機関である全国合同諮問委員会（National Joint Advisory Council）の小委員会（委員長、国会議員ロバート・カー）に検討を求め、同委員会は1957年12月にその報告を提出した。この報告書は、訓練の実施は産業界の責任であるというそれまでの原則を確認し、産業界の訓練活動に指導と助言を与えるための政府の諮問機関として産業訓練審議会（Industrial Training Council）の設置を勧告したが、産業界内の訓練体制については特段の改革は提言しなかった。

しかし、1960年代に入って情勢は急速に進展する。政府は1962年、産業訓練に関する白書を発表し、産業訓練の問題点を指摘するとともに、賦課金制度の導入を含む大巾な制度改革のための立法措置をとる方針を明らかにしたのである。かくして1964年産業訓練法が成立することとなったのであるが、この法律は、産業界ごとに産業訓練委員会（Industrial Training Board—以下「ITB」と略称）を設け、これに事業主から賦課金を徴収し、その財源をもって産業訓練改善のための諸活動をする権限を賦与した。この財源の相当部分は適正な訓練を実施する事業主に交付金の形で還付することになっており、ITBは交付金支給に必要な基準作成のための調査研究活動を通じてより効果的な訓練方式や技法の開発にも力を注ぐこととなった。

### 2 産業訓練法の意図と効果

1964年法のねらいは、賦課金の強制とITBの技術的援助とによって各事業主の行う訓練の改善をはかることにあったが、その主眼は熟練労働者の訓練にあった。

熟練工養成のための訓練制度の中核は欧米諸国に広く行われている見習工制度であり、したがって改革の焦点もこの制度に置かれることとなったのである。

この国では学校教育は15才(1972年以降16才までに延長)までが義務制であり、この義務教育を終了した者は、さらに学校教育を継続するか、就職するかを選択することになるが、見習工制度は就職志向の若者たちを対象とする。見習工となるためには、特定の事業主との契約("indenture"と呼ぶ)を締結する。契約の期間は職種によって若干異なるが4年間というのが一般的である。この期間中、見習工は事業主の許で労働しながら当該職種の技能訓練を受け、この期間を満身に勤め上げれば一人前の熟練工として処遇されることになる。つまり、熟練工としての賃率で支払を受け、当該職種の熟練工で組織する職種別労働組合(craft union)に加入する資格を得るのである。一度熟練工となれば、訓練を受けた事業場以外に移動しても熟練工として認められる。ただ移動の範囲は職種によって異なり、保全関係の職種では産業をこえて移動してもその資格が認められるのに対して、生産工程労働者の場合は当該産業内に限られるといわれる。いずれにしても、英国で「熟練労働者」というとき、それは個人の技能のレベルを問題としているのではなく、或る種の仕事に就く資格を意味することに留意しなければならない。特定の仕事(例えば仕上とか製罐とか)は、熟練職種の仕事とされ、資格のない者はこれに就くことができないという慣行がある。職種別労働組合は、組合員である熟練労働者の利益を守るためにこの慣行を維持し、かつ有資格熟練工の供給をコントロールするため見習工の数について事業主と協定するなどの活動を行う。かくて、英国の見習工訓練は、個々の事業主の行う訓練であるが、当該企業をこえて広く通用する資格取得のための訓練として公的な意味をもつことになる。(有資格熟練工になる途は見習工制度に限られるわけではなく、或る職種(例えば鉄道の機関運転手、紡績工など)では、関連職種の経験を経て熟練工に昇進するという方式が取られている)。

さて、見習工制度のあり方が問題とされたのは、その質量両面の欠陥による。見習工の訓練は、期間だけは社会慣行で定められているものの、その内容については何の法的規制もなく、全く事業主の任意とされていた。したがって、訓練に熱心な大企業では、相当期間のoff-JTを含む計画的な質の高い訓練が行われているのに対し、小規模企業では訓練とは名ばかりの低賃金労働で、見習工は先輩労働者の下働きをしながら見様見真似で仕事をおぼえるところも少なく、同じく年期を勤めた熟練工といいながら、その質はかなりバラつきがあった。第二は事業主が採用する見習工の数の問題である。見習工の訓練に要する経費は事業主の負担であるから、その採用数は経営上の都合によって左右され、不況時には一般に採用

を手控えることになる。しかし、見習工が一人前になるには4年という期間が必要であり、或る不況の年に採用を手控えれば4年後に景気が回復した時、産業界の需要をみたすための熟練工が不足することになって経済発展に支障を来す。さらに、事業主の中には、自分で見習工の養成を行わず、他の事業主が養成した熟練工を引抜いて間に合わせる者も少なくなく、訓練経費負担の公正という点で問題があった。

以上のような問題点を解決するために1964年産業訓練法が制定されたわけであるが、その基本的考え方は、国民経済の発展に必要な有資格熟練労働力の確保のため、賦課金制度による強制と産業訓練委員会の指導助言によって事業主の行う訓練の質、量両面の改善をはかろうとするにあった。

産業訓練法は、或る面では確に効果をあらわした。賦課金率は産業ごとにそれぞれの所管訓練委員会が定めることになっていたが、事業主にはかなりの負担となった(例えば機械産業では賃金支払総額の2.5%)。これに対しては事業主の不満はもちろんあったが、一面ではこの刺戟によって事業主の訓練に対する関心が高まり、各企業で、それまでとかく軽視されていた訓練の問題が重役会で論議されるようになったり、専門の訓練担当職員を置くようになったりしたところが増加した。また、各産業訓練委員会は、交付金支給の条件として適正な訓練のあり方について次々と基準を設定し、これによって訓練の質的な改善はかなり進んだといわれる。機械産業のITBが1960年代後半に開発普及をはかったモジュール方式はその一例である。しかし、賦課金の強制も産業訓練委員会の指導も訓練の量的拡大にはさほど効果はなかった。法施行後、見習工の採用数は若干増加したとはいえるものの、不況の年にはやはり下降し、政府の意図した数の熟練工は安定的に供給するという目標には及ばなかったのである。

### 3・1973年雇用・訓練法の制定

かくするうち、法制定当時から底流にあった事業主、特に中小規模事業主の新制度に対する批判が次第に表面化した。この人々のいうところは要するに、高額な賦課金を徴収されながら、自らは十分な訓練を行う能力がないため交付金を受けられず、結局負担のみを強いられて益するところは何もないというにあった。一方、賦課金制度の効果を認める立場を取る人々の中にも、その刺戟効果によって訓練に対する産業界の関心が高まったのであるから、所期の目的の一半はすでに達成されており、現在の制度をそのまま存続すべきかどうか検討の要があるとの意見があった。経済情勢は依然として好転せず、増加する失業者の数も政府の対策を迫る大きな要因の一つとなった。このような情勢に対応するため、政府は1972年2月、「将来のための訓練(Training for the Future)」と題する協議文書を公にしてその

方針を世論に問うた。この中で提案されているのは、一つは個人のニーズに対応するための訓練機会制度で、これは主として失業者に対して短期の促成訓練を受ける機会を拡大しようとするものであり、政府の行政措置によって“Training Opportunities Scheme-TOPS”の名称でこの年から実施に移された。もう一つは産業のニーズに対応するための訓練制度の改革案であり、この中には賦課金制度の廃止、訓練事業団の設置及びそれまでの中央訓練審議会（Central Training Council）に代ってより幅広い機能を持った新たな合議体の機関の設置の提案が含まれていた。

この提案に対しては各方面から賛否の意見が寄せられたが、特に賦課金制度の廃止については反対が強く、この年6月にはCBI（英国産業連盟）とTUC（労働組合会議）とが連名で、雇用相に対しもし政府が提案をそのまま実施に移すようなことがあれば産業界として必要な対抗措置を取る旨の書簡を送るなどの事態もあった。大勢としては、現行制度の再検討は必要であり、ただ提案された改革案はラディカルに過ぎるというのが関係者の反応であった。政府は各界の意見を考慮して1973年3月に改めて白書を発表し、その方針を明らかにしたが、この中で賦課金制度は修正された形で存続させるほか、新たな機関として労働力事業委員会（Manpower Services Commission—MSC）を設置するという構想が述べられた。

かくして政府は白書の内容を実施するための法案を国会に提出し、同年7月雇用及び訓練法（Employment and Training Act）が成立した。その内容は、先ず賦課金制度について、従来批判の強かった小規模企業に対する賦課金を免除するとともに、先ず賦課金を徴収し、その後企業の訓練実績に応じて交付金の形で再配分していたそれまでの方式を改め、自己の必要をみたすための適切な訓練を実施している企業には当初から賦課金を免除することとし、また各ITBの定める賦課金率の上限を原則として給与総額の1%に抑える一方、それまで賦課金の中から賄われていたITBの運営経費は国庫金をもって支弁することとした。第二の改革は、雇用と訓練の業務を総合的に実施する機関として労働力事業委員会（Manpower Services Commission—略称MSC）を設けたことである。MSCは、事業主団体及び労働組合をそれぞれ代表する委員ならびに教育関係者の中から選ばれた委員で構成される合議体機関で、その監督の下に業務を遂行する組織として、二つの事業団が設けられた。これらは雇用事業団（Employment Services Agency）及び訓練事業団（Training Services Agency）と呼ばれ、それまで政府が直接運営していた職業紹介所（Employment Exchange）及び訓練センター（Government Training Centre）はそれぞれの傘下に移されて、名称も職業センター（Jobcentre）及び技能センター（Skillcenter）と改められ、装を新たに運営

されることとなった。

かくして1973年法の制定によって、訓練を所管する制定法上の機関としては、従来のITBのほかにMSC-TSAが加わったわけであるが、両者の一般的な業務配分は、ITBがそれぞれの産業内の訓練の振興をはかるのに対し、MSC-TSAは個人のための訓練機会の拡大及びITBの管轄に属しない分野での産業訓練振興ならびに国の政策上重点的に技能労働力の供給を必要とする部門（例えば北海油田開発関連業種、産業振興地域など）に対する訓練の援助を行うほか、MSCは各ITBの活動を総合調整する権限を与えられた。即ち、ITBの運営経費に対する国庫補助はMSCを通じて交付され、またITBが賦課金率を定める場合はMSCを通じて雇用相の承認を求めることとされ、さらにMSCは各ITBとの対話という形で情報の収集、助言指導を行うこととなった。こうして新たな訓練担当組織として発足したMSCは1974年には、それまで政府が直接実施していたTOPSの事業を引き継いだほか年々活動の巾を拡げ、巨額の国庫支出と職員数とによって訓練界におけるその発言力は次第に強力なものになっていったが、一面ではこれが訓練の官僚化という批判を生むことにもなった。これは、MSCの設置を支持した産業界においてこれを産業界出身の人々を中心とする機関としたいという意向が強かったのに対し、MSCの職員は大半政府職員であった者で占められたことにも一因があったと見られる。

（注）この組織は1978年に改変され、2つの事業団はMSCの内部部局となって名称はそれぞれ雇用事業部（Employment Services Division）及び訓練事業部（Training Services Division）と改められた。

#### 4 1973年改革の成果と問題点

1973年法による訓練制度改革の効果は主としてMSCの活動を通じて訓練人員を増加した点にあるようである。特にTOPSは年々その規模を拡大したほか、学卒の若年失業者に対して職業経験の場を与えて技能の習得に資するとともに就業への緒とすることを意図した職業経験プログラム（Work Experience Programme- WEP）、など新しい計画が次々と打ち出された。しかし、これらはいずれも短期速成訓練であり、有資格熟練工の養成は主として産業界における見習工訓練の拡充にまたねばならなかった。これはITBの所管に属する事項であるが、改正法によってITBの徴収する賦課金が減少したため、その財源をもってする刺戟では見習工訓練の拡大に大きな効果は期待出来ず、重点部門に対するMSCの資金援助によって補われてはいたものの、この制度が果して長期的視野に立った熟練労働者

の確保という目的のために有効に機能しうるかという疑問が提起されるに至った。

政府（雇用省）及びMSCは、この目的達成のために賦課金に代る方策を検討していたが、1974年に共同基金（Collective funding）という構想が表面化した。その第一歩はMSCの求めに応じてTSAが作成した「若年者のための職業準備」（Vocational Preparation for Young People）と題する検討資料（Discussion Paper）で、この中では、若年学卒者の雇用状況及び職業準備教育の現状の分析の上に立って若干の問題点を指摘し、改善のための提案の一つとして共同資金（collective funding）という構想を示唆している。この構想は、翌1976年6月、雇用省とMSCの名で公にされた「緊要な技能のための訓練」（Training for Vital Skills）と題する協議文書（Consultative document）の中でも支持され、より具体的な提案となっている。

問題の焦点は産業全体としての長期的な必要をみたすための「通用性のある技能」（transferrable skills）の安定供給を確保するためにはいかなる方策が最も適切かということであり、現行の賦課金制度だけでは不十分であるという認識が新たな提案をもたらしたわけである。共同資金方式とは、要するに産業振興に不可欠な技能の訓練について政府、産業界の合意による量的目標を設定し、その目標に従って訓練を実施するという契約をした事業主に対し、訓練に要する経費のうち通常off-JTで行われる部分の負担を免除しようとするもので、このために事業主と政府とが共同で維持、運営する基金を設けることがその骨子となっている。この方式は、或る点では従前の賦課金方式と似ているが、賦課金制度はITBの管轄する範囲（雇用労働者数の約60%）だけに適用されるのに対し、新方式はITB所管外の産業をも包含する全体の労働力中、特に重要な職業についての訓練の拡大を意図するものである点が基本的な相違点である。また、この方式は賦課金制度そのものを廃止してこれに代るのではなく、その欠陥を補うものであるが、導入した場合は当然賦課金制度もに何らかの修正を加えることが予定されていた。結局のところ、国民経済の発展に必要な技能労働力養成のための政府の財政上の援助という点からみれば、それ以前からMSCが重点業種の訓練経費の補助として毎年多額の支出をしていたのであり、新提案はこれをさらに発展させて制度化しようとするという点で一步を進めたともいえる。ただ、産業に必要な技能の訓練は産業界の責任で実施するというのが伝統的な思想であり、長期的な必要のためには個別企業の短期的利害にかかわらず一定の量と質の訓練を確保するという見地から政府が介入援助を行っているものの、どの程度まで政府が経費の肩代りをするかについては解明すべき多くの問題点があり、新提案は問題の所在を指摘しつつ、その具体的な処理については関係団体との今後の協議にまつという態度を取ったのである。

以上のような内容の提案に対しては各界から賛否両様の意見があったが、結局政府は、一般的には提案の趣旨が受け入れられたが、個々の具体的方策については十分な合意が得られたとはいえないと判断して提案の具体化は差控え、その代りに新たな検討委員会を任命した。この委員会の勧告を受けて政府は翌1977年に「技能のための訓練—行動のプログラム (Training for Skills — A programme for Action)」という文書を公にし、今後取るべき措置を明かにした。ここでも問題の焦点は、産業全体の発展に必要な種類の技能労働力の安定供給確保ということであったが、内容は制度的改革にふれることなく、現行制度の枠内で実施し得る方策として、MSCは政府に対し重点職種の訓練が一貫して恒久的に実施し得るようになるための十分な助成資金の支出を要請すること、産業界がそれぞれの訓練ニーズをみたせるように援助するため、MSCはITBその他の訓練関係団体との対話を強化し、その中でより指導性を発揮すべきことを勧告したにとどまっている。政府及びMSCは、この勧告を受け入れ、直ちにこれを実施に移すことを決定したが、これは要するにMSCの役割を一層強化することになったといえるであろう。

ここで、1973年法以後の訓練実施体制を概観すれば次のようになる。まず、MSCが自ら行う（実際にはその実施機関であるTSA。以下同じ）訓練活動は前述したTOPSのほか、WEP (Work Experience Programme) YOP (Youth Opportunities Programme)、JCR (Job Creation Programme) など種々の名称のプログラムが時に名称や形態を変えながら実施されてきている。その中で最も早くから始められ、かつ規模も大きいのはTOPSである。このプログラムは、MSCの管轄下にある技能センター及び各地方公共団体の傘下の継続教育学校 (Further education colleges)、事業主の施設などを利用して訓練を行うもので、対象は原則として19才以上の青年及び壮年失業者とされている。訓練は種々の職種にわたっているが、技能センターでは主として工業的職種、継続教育学校では事務的、書記的職種の訓練を行うという一応の分担がある。訓練は多くは6カ月程度、長いものでも1年以内の期間で、工業的職種についていえば、当該職種に就職して2～3年の経験を積めば熟練工のレベルに到達できるようにすることを目標としている。このTOPSの定員は、開設当初は年間4万人程度であったが年々増加して70年代の終わりには10万人をこえるに至り、これに対する経費（訓練経費及び訓練生に支給される手当を含む）はMSCの訓練関係支出の約70%にのぼった。

MSCの訓練に関する他の活動としては、ITBを通じて行う産業界の訓練の助成がある。この中では、北海油田関係を中心とする重点訓練交付金 (Key Training Grant) 及び不況時の対策として事業主の提供する訓練機会、特に長期の技

能訓練機会の減少を防止するための奨励金の支給が含まれている。このようにしてMSCは訓練の量的拡大にはかなりの貢献をしたといつてよい。

一方、各産業ごとに設けられているITBはそれぞれの所管分野において賦課金の徴収、交付金の支給、訓練基準その他に関する勧告などの活動によって事業主の行う訓練の量質両面の改善に努力してきた。ITBは産業ごとに設けられるたてまえであるが、すべての産業分野を蔽っているわけではなく、公共部門（例えば鉄道、石炭鉱業）などはその管轄外にあり、24のITBの管轄下にある労働者数は雇用者総数の約60%と推定されている。ITBの中でも規模に大小があり、約300万人の労働者を包含する機械産業のITBを始めとして、流通産業（225万）、食料品・たばこ（120万）、ホテル・料理飲食業（110万）、建設業（98万）、道路運送業（85万）などが大きい、敷物製造業のように4万余しかない小規模のものもあり、それぞれの活動にも差がある。しかし、一般的にいえばこれらITBの努力によって質的な面での改善をはかり行われたようである。始めに述べたように、1964年産業訓練法以後、訓練改革の重点は通用性のある技能のための長期訓練におかれて来たが、質の面では、基礎的技能の体系的訓練が重視され、このため訓練期間の初期1年程度をoff-JTによって巾広い技能の訓練を行うことが奨励された。ITBの中で最も規模が大きくかつ活動も活発であった機械産業の場合には1960年代の後半にモジュール・システムが開発され、最初の1年間off-JTによる巾広い基礎訓練を受けた後、専門の職種に関する訓練プログラム（モジュール）のうち2つを履修すれば、ITBが熟練証明書を交付するという方式が採用された。しかし、機械産業訓練委員会（EITB）の報告によれば、1年間のoff-JTはかなり広く行われたものの、二つのモジュール履修まで進んだ者の数は予想を遙かに下廻っており、新方式の普及の困難を示している。また、EITBの計画によれば、二つのモジュールを履修して熟練証明を得るには最低3年あれば足りることとなっているが、一方伝統的な見習工訓練の期間は4年であるから、EITBの熟練証明を受けた者が産業界において見習工をつとめ上げた者と同一に待遇され得るかという問題も残されている。EITBではさらに、見習工訓練により多くの若者が入りやすいようにするため、義務教育の最後の年次を見習工訓練の中に組み入れるという提案を公にしたり、伝統的に男子の仕事とされてきた分野に女子の見習工を導入したり、かなり意欲的な改革を試みている。このように質的な面での改善の努力は認められるものの、通用性のある技能をもった労働力の量的確保には見るべき進展がないというのが、1964年法から1973年の改正を経た70年代までの状況である。