

タイトル	わが国の認定職業訓練の変遷と課題(1)：人材育成システムのあり方と関連して
著者	木村，保茂；KIMURA, Yasushige
引用	開発論集(106)：177-198
発行日	2020-09-30

わが国の認定職業訓練の変遷と課題(1)

—— 人材育成システムのあり方と関連して ——

木 村 保 茂*

目 次

はじめに

第1章 ジョブ型の職業訓練政策

- 1, 技能者養成規定とジョブ型職業訓練
- 2, 職業訓練法とジョブ型職業訓練の後退

第2章 戦後養成工制度と日本的雇用システム

- 1, 技能者養成規定に基づく養成工制度
 - (1) 大企業の養成工制度
 - (2) 中小企業の技能者養成
- 2, 職業訓練法に基づく養成工制度
 - (1) 職業訓練法に基づく事業内認定職業訓練
 - (2) 大企業の養成工制度
 - (3) 認定共同職業訓練と中小企業の技能者養成
- 3, 日本的雇用システムの端緒的形態と養成工制度

第3章 日本的雇用システムの確立と養成工制度の後退

- 1, 日本的雇用システムの確立
 - (1) 新規学卒一括採用制度
 - (2) 長期雇用慣行と年功的賃金
- 2, 企業内教育の体系化とジョブローテーション・OJT
 - (1) 新入社員教育と現場のOJT
 - (2) 企業内教育の体系化
 - (3) 多能工教育とジョブローテーション・OJT
- 3, 養成工制度の後退と認定共同職業訓練の停滞
 - (1) 大企業における養成工制度の後退
 - (2) 中小企業における認定共同職業訓練の停滞

(以上 本号)

第4章 養成工制度の存立条件と認定共同職業訓練の構造

第5章 認定職業訓練の課題—わが国の人材育成システムのあり方と関連して—

(以上 次号)

* (きむら やすしげ) 北海学園大学開発研究所特別研究員

はじめに

わが国の人材育成システムの特徴は、企業内教育のいちじるしい突出とその偏重にあった。OJT を中心とする企業内教育は、日本的雇用システム・日本的経営にとって不可欠なものとして位置づいていた。

しかし、日本の人材育成システムはバブル経済の崩壊とともに大きく変わった。1990 年代～2000 年代にかけて、それを支えていた日本的雇用システムは崩壊し、正規雇用者を含むリストラや新規学卒採用の大抑制が進んだ。企業内部労働市場は大幅に縮小し、不安定雇用労働市場などの企業横断的労働市場が拡大した。それとともに雇用の不安定化や労働市場の流動化が進行し、日本の人材育成システムは変化していった。

変化の 1 つは、企業主導型から個人主導型の教育訓練（職業能力開発）への転換である。それは 2000 年代に入って本格化し、その支援策として、①教育訓練給付金制度の制定（1998 年）、②民間教育訓練機関（民間企業、事業主団体、公益法人、大学・専修学校）における教育訓練サービスの活用、③民間教育訓練機関への離転職訓練の委託（委託訓練）などが展開された。

企業主導型から個人主導型の教育訓練への転換は、労働者の教育訓練費（自己啓発費）を増大させた。表 1 はわが国の教育訓練サービス市場（教育訓練費）を示したものである。ただし、教育訓練サービス市場の全体を示す統計がないため、各種統計からその推計を示している。

それによると、わが国の教育訓練サービス市場では、企業（民間）と労働者の教育訓練費が重要な位置を占めている。企業の支出する教育訓練費は全体の約 5 割を占め、労働者の支出する教育訓練費は約 4 割を占めている。しかし、企業の教育訓練費は 1990 年代以降しだいに減

表 1 教育訓練サービス市場の全体像（推計）

内訳	費用（億円）	%
企業の教育訓練費（自家消費と外部委託）	8,800	48.0
国・都道府県の職業能力開発予算	1,835	10.0
内、国	1,548	8.4
内、都道府県	287	1.6
労働者の教育訓練費（自己啓発等）	7,700	42.0
合 計	18,335	100.0

注 1）国は 2007 年度厚生労働省予算，都道府県は 2006 年度実績による。

注 2）民間（企業）は厚生労働省「平成 18 年就労条件総合調査」と総務省「労働力調査」（平成 17 年平均）を元に推計。

注 3）労働者は厚生労働省「平成 18 年度能力開発基本調査」，総務省「労働力調査」（平成 18 年平均），矢野経済研究所「教育産業市場調査結果 2007」を元に推計。

出所）厚生労働省「雇用・能力開発機構のあり方検討会・第 1 回」2008 年 3 月 13 日より。

少している¹⁾。それに対して労働者の教育訓練費（自己啓発費等）は増大し、企業と肩を並べつつある。労働者の支出する教育訓練費とは、自己責任と自己負担で受ける自己啓発費のことである。たとえば「ラジオ・テレビ・インターネットによる自学自習費」「通信教育費」「民間教育訓練機関の講習受講費」「専門学校、公共職業訓練の受講費」などがある。

このように日本の人材育成システムは、企業主導型の教育訓練が縮小していったが、それにもない教育訓練（職業能力開発）から放置される若年労働者が増大した。それは主としてフリーターや非正規雇用者などである。彼らに対する企業内の教育訓練（計画的 OJT, OFF-JT）は、正規雇用者よりもはるかに少ない。そのことはフリーターや非正規雇用者からの脱出を困難にしている。彼らの多くは就職氷河期（1993 年～2013 年）に形成されたが、その負の側面は現在もなお続いている。

2つは、教育訓練のアウトソーシング化（外部委託化）である。企業内教育の外部委託化については、すでに 1980 年代の臨教審答申（学習企業論）において、「外部教育も活用した企業内教育の活性化」が謳われている。しかし、教育訓練の外部委託化は直ぐには進まなかった。それが進展するのは 1990 年代後半～2000 年代初頭にかけてである。

表 2 は、企業と国の費用からみた教育訓練サービス市場をみたものである。これは労働政策研究・研修機構が 2003 年 10 月～2007 年 3 月にかけて行った「職業能力開発に関する労働市場の基盤整備の在り方に関する研究」の成果の一部である。ただし、それには労働者の教育訓練費が含まれておらず、教育訓練サービス市場の規模は表 1 より小さく示されている。そういう意味では、表 2 の注目すべき点は、教育訓練サービス市場の構造である。同表によると、企業の支出する教育訓練費の 3 分の 2 は、自家消費されずに外部委託されている（2002 年実績）。また、国の支出する教育訓練費も、6 割弱が公共職業訓練施設内で消費されずに外部委託されている（2003 年度予算）。その結果、教育訓練サービス市場全体（9,032 億円＝100.0）では、その 3 分の 2 に相当する 5,817 億円（64%）が外部委託化・アウトソーシング化されている。

表 2 企業と国の費用からみた教育訓練サービス市場の規模と構造

内訳	費用（億円）	%
企業の教育訓練費	7,400	81.9
自家消費	2,500	33.8
外部委託	4,900	66.2
国・都道府県の職業能力開発予算	1,632	18.1
自家消費と都道府県・第 3 セクター補助	715	43.8
外部委託	917	56.2
合 計	9,032	100.0
外部委託計	5,817	64.4

注) 外部委託は民間が約 9 割、公共が約 1 割、学校法人が数%である。

出所) 労働政策研究・研修機構『日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備』2007 年より。

このように外部委託は教育訓練サービス市場で重要な位置を占めている。では、どういう教育訓練機関（教育訓練プロバイダー）が外部委託先（受託先）になっているのだろうか。わが国の教育訓練機関（教育訓練プロバイダー）は、公共（国、地方、独立行政法人）、学校法人（私立大学、専修・各種学校）、民間（民間企業、経営者団体、公益法人、職業訓練法人）に分かれる。そのうちもっとも多いのは民間である（15,105）。この民間教育訓練機関が外部委託先の中心になっている。ただし、そこで行われる教育訓練は、1ヶ月未満の短期課程が圧倒的に多い。とくに民間企業系・経営団体系の教育訓練機関はその傾向が強い。それに対して医療・介護・福祉系公益法人と職業訓練法人は、長期課程が多い。とくに職業訓練法人は認定職業訓練を行っているところが多く、そこの運営する認定共同職業訓練校では長期（1～2年）の養成訓練が行われている。

3つは、ジョブ型雇用（限定雇用）の動きである。日本的雇用システムの崩壊以降、とくに日経連「新時代の日本的経営」（1995年）の発表以降、企業内部労働市場の縮小と不安定雇用労働市場の拡大が著しい。それにともなって企業内部労働市場では正社員の分化が進んでいる。従来のメンバーシップ型雇用の外に、ジョブ型雇用の限定正社員（勤務地・職務などが限定的）や低賃金・長時間労働の周辺の正社員が生まれている。

こうした雇用の多様化の進行の中で、財界は21世紀型雇用モデルを位置づけようとしている。それを示したのが経済同友会『21世紀の働き方』（2008年）である。そこでは日本的雇用システム（20世紀型雇用モデル）が行き詰まり不適応化したとして、新たに21世紀型雇用モデルを提起している。それは「職務に基づく雇用契約」「流動化前提の人材育成と活用」「多様な人材と働き方（多様主義）」を柱とするジョブ型雇用である。このジョブ型雇用は従来のメンバーシップ型雇用とは異なる雇用像である。もっとも、欧州のジョブ型雇用との違いやメンバーシップ型雇用との併用については明らかでない。しかし、わが国の雇用像が混沌としている今日、経済同友会の提起したジョブ型雇用も含めて雇用像の検討が急がれるところである。

以上に示すようにわが国の人材育成システムは、1990年代以降いくつかの変化を示しながらも、現在、大きな転換点に立っている。本研究の目的は認定職業訓練の変遷を、とくに戦後の養成工制度と認定共同職業訓練の動きを辿ることであるが、同時に、わが国人材育成システムのあり方と関連させながら、認定職業訓練（とくに養成訓練）の課題を明らかにしたい。

第1章 ジョブ型の職業訓練政策

1. 技能者養成規定とジョブ型職業訓練

戦後日本は敗戦・戦後改革によってドラスチックに変貌した。人材育成システムもそのひとつである。教育改革（教育基本法、学校教育法）や労働基準法・職業安定法の成立にともなって、わが国の人材育成政策は大きく変化した。労働基準法に基づいて新たに制定された技能者養成規定は、戦前とは異なるジョブ型の職業訓練政策であった。

技能者養成規定は、労働基準法の第70条第1項に基づいて制定された。労働基準法は、この条項（技能者の教習方法を規定）で、「長期の教習を必要とする特定の技能者を労働の過程において養成する必要がある場合においては、その教習方法、使用者の資格、契約期間、労働時間及び賃金に関する規定は、命令で定める」と規定した。こうして1947年10月、技能者養成規定が公布された。同規定では旧来の徒弟制度の弊害を排除するために、事業主に対し訓練生の教習方法、契約期間、労働時間、賃金などの明記を義務付けた。このように技能者養成規定は、旧来の徒弟制度の弊害を排除する、年少労働者保護を前提とする技能者養成制度であった。

技能者養成規定の斬新性は、これだけではなかった。それは外部労働市場志向型の職業訓練政策であった。国は技能者養成規定に基づいて技能者養成を行う事業主に対し、「社会的に通用する系統的な訓練」（養成契約）、「訓練修了時の労働基準監督署を介した技能検定と修了証明書の交付」、「訓練生の他企業に移る自由」などを義務付けた。それは「訓練の社会化、つまり訓練修了資格の社会的通用性の拡大を狙う」²⁾ものであった。

そこでは資格制度をベースとする職種別労働市場と、ジョブ型の技能者養成が志向された。それは戦前の企業内訓練を中心とする人材養成から公的な人材養成システムへの転換を意味していた。事実、戦後の「ある時期まで公的な人材養成システムを中心におく政策構想が政府や経営者サイドから繰返し打ち出されていた」³⁾。ただし、ここにいう「公的な人材養成システム」は、技能者養成規定に基づく技能者養成制度や公共職業補導でなく、学校の職業教育を意味していた。

この外部労働市場志向型の職業訓練は、厳密には技能者養成規定の改正（1954年）と職業訓練法（1958年）によって変質するが、企業横断的労働市場と公的な人材養成システムについては1950～60年代を通して政策的に追及された。たとえば、日経連は「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」（1956年）、「後期中等教育の要望」（1965年）など、また政府は中央産業教育審議会「中堅産業人の養成について」（1957年）、経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」（1963年）などを打ち出した⁴⁾。そのうち代表的なものとして、日経連「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」（1956年）と経済審議会「経済発展における人的能力開発の課題と対策」（1963年）を取り上げてみよう。

前者の「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」は、技術者・技能者の計画的育成を訴えたものである。そこでは学校の理科教育・職業教育の振興、理工系大学の拡充などと並んで、監督行政に制約されない技能者養成立法（職業訓練法）の制定や技能者養成の一部を高校の履修単位に認定する連携教育を提起している。これから分かるように、この当時の人材育成政策は学校の理科教育・職業教育が中心であり、公的職業訓練（公共職業訓練、認定職業訓練）はそれを補完するものであった。

一方、後者の「経済発展における人的能力開発の課題と対策」は、池田内閣の所得倍增計画（1960年）との関わりで出された経済審議会答申である。そこでは資格制度をベースとする

職種別労働市場の構築や、年功賃金に代わる職務給制度の導入と並んで、職業訓練の慣行化・制度化が打ち出された。すなわち、回答申は「産業政策（労働力政策）と教育政策との「連携」を通じて、高校教育（内容）と産業界（職業世界）をいかに「接続」するかという観点⁵⁾から、後期中等教育の再編成と「職業訓練の社会的慣行化と体系化」（職業訓練の社会的制度化、職業訓練受講の慣行化など）を強調した⁶⁾。

このように 1950～60 年代を通じて資格制度をベースとする職種別の横断的労働市場と、ジョブ型の職業訓練（公的人材育成システム）が政策的に目指された。もっとも、後者のジョブ型の職業訓練政策に関しては、職業訓練法（1958 年）の制定によって新たな展開を見せることになる。

2、職業訓練法とジョブ型職業訓練の後退

企業は、当初、新しい技能者養成制度の採用に極めて慎重であった。最大の理由は、技能者養成規定が年少労働者保護を前提とする制度だったことである。訓練職種は、当初（1947 年）、輸出関連の 15 職種（中小企業の手工芸関連職種）に限られていたが、指定職種の増大とともに（1948 年 32 職種、51 年 120 職種）、造船、鉄鋼、精密機械、その他の産業・企業へ拡大していった。しかし、技能者養成規定が労働基準法に基づき「監督行政の見地で制定され、画一的な拘束が存する」ため、「この制度で養成する技能者の数は 2 万にも足りない状況」であった⁷⁾。

技能者養成規定に対する経営者の不満は、それだけに止まらなかった。同規定が有するジョブ型の職業訓練（職種別労働市場志向）に対しても向けられた。具体的には、事業主に義務付けられていた「社会的通用性のある系統的な訓練」（養成訓練）と「訓練修了時の労働基準監督署を介した技能検定と修了証明書の交付」に対してである。この事実は個々の企業・事業レベルでは、職種別労働市場やジョブ型職業訓練を必ずしも志向していなかったことを示している。そのことは、後に述べるように日本的雇用システムを構成する諸制度の生成とも関係している。

経営者は、また単独の職業訓練法の成立を強く要望していた。それは当時の職業訓練が職業安定法による公共職業補導と技能者養成規定による事業内訓練に分かれていたからである。かくして、日経連・日本商工会議所・関西経済同友会などの経営者団体は、職業訓練の単独法化を強く要求した⁸⁾。

こうした不満・要望を受けて成立したのが、1958 年の職業訓練法である。それに先立つ技能者養成規定の改正（1954 年）によって養成契約や労基監督署の介入は廃止されたが、この職業訓練法では財界の要望にしたがって監督行政からの脱却と技能者養成規定の否定が行われた。それは明らかにジョブ型の職業訓練を後退させるものであった。しかし、そのことによって職業訓練法が職種別労働市場の志向を完全に止めたわけではなかった。職業訓練法はなお企業横断的な職種別労働市場の形成を目指していた。それを支えたのは「ドイツやスイスの技能

検定制度に倣って」導入された技能検定制度である⁹⁾。この技能検定制度は、労働者の社会的地位の向上と企業横断的職種別労働市場の形成を目指すものであった。

しかし、ドイツ・スイスなどの検定制度を範としたにもかかわらず、わが国の技能検定制度は西欧のそれとは異なっていた。経済審議会答申（1963年）は、その欠点をつぎのように述べている。①技能検定制度は発足して間もないため、検定職種が20職種と少ないこと、②技能検定制度は技能水準を示すものであって、就業制限をするものではないこと、③資格の名称で技能者か技術者か明確でないものがあること、④技能検定制度を技術者にまで拡大し、技術水準に応じた名称を定めるべきであること（例…テクニシャン、上級テクニシャン、エンジニア）、⑤資格昇進の道を技能者から技術者へ、下級技術者から上級技術者へと開くべきであること、などである¹⁰⁾。

しかし、この指摘だけでは、技能検定制度の問題の核心をついたことにならない。技能検定制度の最大の問題点は、西欧のそれと異なって学校教育とリンクしていなかったことである。たとえば、西ドイツの技能検定制度は「学校教育と実務教育との結合の上に成り立って」いたが、日本の技能検定制度は学校教育とリンクしていなかった¹¹⁾。経済審議会答申もそのことを若干ではあるが認め、今後の資格検定制度において「技術者の技術水準に応じて段階を設け」、「それぞれの段階は各学校卒業程度の基礎的な能力水準を示すものとして学校卒業後の実務経験を必要としないこと」と述べている¹²⁾。

しかし、わが国の技能検定制度は、その後も学校教育とリンクすることはなかった。技能検定制度がリンクしたのは、学校教育ではなく実務経験年数であった。そのため職業訓練法が成立したにもかかわらず、訓練生（養成訓練）は卒業時に技能検定試験を受けることができなかった。逆に、公共職業訓練を修了していなくても、実務経験年数さえあれば技能検定試験を受けることができた。このように技能検定制度は、職業訓練法の中核をなすものではあったが、発足の当初から職業訓練（とくに養成訓練）との関係が弱かった¹³⁾。

技能検定制度は企業横断的な職種別労働市場の形成と、それによる労働者の社会的地位の向上を意図していた。しかし、雇用審議会答申第7号（1965年12月）は、この当時の技能検定合格者は社会的経済的に評価されてないとして、その地位向上のために最低賃金の保障と仕事別賃金の普及の必要性を述べている¹⁴⁾。しかし、その後も技能検定制度は、企業横断的な職種別賃金の形成に成功しなかった。機械振興協会経済研究所のアンケート調査によると（2001年に従業員1,000人以上の事業所を対象に実施）、技能検定制度は広く普及していたが、技能検定の合格が会社内の処遇へ反映することはほとんどなかった¹⁵⁾。技能検定制度は、従業員のモチベーションを高める点では機能を発揮したが、企業横断的な職種別賃金を形成することには成功しなかった¹⁶⁾。

このように職業訓練法・技能検定制度はジョブ型職業訓練を後退させながらも、なお企業横断的な職種別労働市場の形成を放棄していなかった。このような国（政財界）の職業訓練政策に対して、企業・事業所レベルではどのような人材育成（職業訓練）を展開したのであろうか。

第2章 戦後養成工制度と日本の雇用システム

1. 技能者養成規定に基づく養成工制度

(1) 大企業の養成工制度

先に述べたように戦後の人材育成政策は、高校の職業教育を中心とする「公的人材育成システム」であった。1950年～60年代にかけて、経済界から高校職業学科（とくに工業学科）の拡充要請が再三出された。政府はこれに応える形で、職業高校の増設と多様化を打ち出した¹⁷⁾。しかし、戦後の職業教育体制は量的・質的に未だ貧弱で、父兄・生徒たちは普通教育志向が強かった¹⁸⁾。

このような状況下で大企業は、戦前の系譜を引く養成工制度（社立訓練校での座学と職場での実習によって技能を習得する方法）を復活・再編させた。戦前の養成工制度は第1次大戦～1920年代に大企業で導入・展開されたが、工場事業場技能者養成令（39年）によって中小企業（従業員200人以上）にも実施が義務付けられた。しかし、それは工場事業場技能者養成令の失効によって存立基盤を失った。

それに代わって登場したのは、社立の各種学校形式や定時制高校形式の養成工制度、および技能者養成規定に基づく養成工制度である。このうち後者の養成工制度は、監督行政的な技能者養成制度であるため、企業はその採用に慎重であった。多くの企業は、前者の各種学校形式や定時制高校形式の養成工制度を採用した。1954年当時の各種学校形式は日立製作所、日清紡績、東洋紡績、郡是製糸など約260事業所に、また定時制高校形式は鐘淵紡績、大日本紡織、能登織物など18事業所に設けられた。しかし、このタイプの養成工制度は、1950年代半ばにピークを迎え、後半には減少に転じている。

それに対して技能者養成規定に基づく養成工制度は、当初（1947年）、指定職種が中小企業を中心とする輸出関連15職種（手工芸製品等）に限られていた。翌年、指定職種が大企業関連職種を含む47職種に拡大されたが、大企業は新技能者養成制度の採用に慎重であった。大企業がその採用に前向きになるのは1951年以降のことである。この1951年に指定職種が120に増加し、53年度から国の補助金が出され、54年には手続きが簡素化された。こうしたことも手伝って、新しい技能者養成制度（単独職業訓練）は訓練職種が高校の履修科目にない造船業（長崎造船所、石川島重工、浦賀船渠など）や鉄鋼業（八幡製鉄所、富士製鉄所など）を中心に、日立製作所、三菱電機、富士電気、トヨタ自工、日本製鋼所、その他の大企業に導入されていった¹⁹⁾。

(2) 中小企業の技能者養成

一方、中小企業の技能者養成は、労働基準法の制定によって旧来の徒弟的訓練が不可能になった。また、大企業のように社立の各種学校や定時制高校を運営することは、資金的に無理であった。しかし、新しくできた技能者養成規定は、その命令に従う限りにおいて契約期

間、賃金の支払い、最低賃金、危険有害業務の就業制限などを労働基準法の規定外とした。そのため、この新しい技能者養成制度を採用する企業は多かった。もっとも、それが急速に普及するのは技能者養成規定が改正された 1951 年以降のことで、軽工業の小零細企業を中心に普及していった。彼らは共同で職業訓練を行ったが、それに参加する実施企業数は全体（単独と共同）の 95～97%を占めていた²⁰⁾。

しかし、共同職業訓練所を運営する企業の 90%は、従業員 1～9 人規模の小零細企業であった。彼らに対する国の援助・補助はさわめて少なく、また大企業と異なり訓練指導員の資格をもつ者は少なかった。こうしたこともあって訓練施設や訓練設備は貧弱で、訓練内容はお粗末であった。また、共同職業訓練所の運営企業の中には、仕事等に追われて職業訓練所を活用しない企業が少なくなかった。そういう中小零細企業では「見よう見まねの OJT が支配的であった」²¹⁾。

このような人材育成システムの欠点を補うこともあって、中小企業は公共職業補導所（後の公共職業訓練所）の卒業生を採用した。公共職業補導所は、復員者・戦災者・引揚者・その他の失業者対策として再発足したが、実際には新制中学校卒の訓練生が多かった。こうした実態に対して、労働省は「職業補導の根本方針」（1951 年）を発表し、新制中卒者を正式に入所対象に加えることにした²²⁾。その結果、訓練生の年齢は「（1956 年当時）一般職業補導所で 18 歳以下 68.1%，18～24 歳 22.0%，総合補導所で同じく 77.2%，18.4%…とほとんどが若年層であった」²³⁾。彼ら訓練生の就職先は、基本的に中小零細企業であった。このように公共職業補導所は、発足の当初から中小零細企業に技能者を供給する役割を果たしてきた。

2. 職業訓練法に基づく養成工制度

(1) 職業訓練法に基づく事業内認定職業訓練

職業訓練法の主たる狙いは、新規中卒者を対象に職業訓練を実施し、近代的技能労働者を養成・確保することである。それは公共職業訓練（養成訓練）と、新たに作られた事業内認定職業訓練（以下、認定職業訓練）によって担われた。

認定職業訓練は国・都道府県により認定された職業訓練で、職業訓練法に定める訓練基準（教科、訓練期間、設備等）に則って行われる。訓練（Off-JT）は単独あるいは共同の認定訓練校で行われる。訓練には国・地方自治体から補助金が交付されるが、その額は「技能者養成規定時代に比べると 10 倍前後」²⁴⁾であった。補助金の増額は認定職業訓練校の運営にとって、とくに中小企業の運営する認定共同職業訓練校にとって有益であった。技能者養成規定時代のように認定共同職業訓練校が開店休業することは少なくなり、認定職業訓練は広く展開していった。

表 3 と表 4 は、認定職業訓練校と訓練生の推移を示したものである。それによると訓練校数は 1960 年に早くも技能者養成規定時代を上回り（57 年・834 校）、73 年には 60 年の約 1.6 倍に達している（1,316 校）。また訓練生数も 1960 年には技能者養成規定時代を上回り（57 年・

表3 認定職業訓練校の推移

年度	訓練校計	指数	単独職訓校	指数	共同職訓校	指数	単独と共同の割合
1960	834	100	320	100	514	100	38 : 62
61	869	104	335	105	534	104	39 : 61
62	930	112	378	118	552	107	41 : 59
63	946	113	404	126	542	105	43 : 57
64	1,020	122	461	144	559	109	45 : 55
65	1,048	126	446	139	602	117	43 : 57
66	1,037	124	438	137	599	117	42 : 58
67	1,019	122	410	128	609	118	40 : 60
68	—	—	—	—	—	—	—
69	1,180	142	459	143	721	140	39 : 61
70	1,211	145	463	145	748	145	38 : 62
71	1,288	154	513	160	775	151	40 : 60
72	1,301	156	513	160	788	153	39 : 61
73	1,316	158	491	153	825	161	37 : 63
74	1,114	134	397	124	717	139	36 : 64
75	1,064	128	365	114	699	136	34 : 66
76	1,044	125	330	103	714	139	32 : 68
77	1,003	120	289	90	721	140	29 : 71
78	929	111	262	81	667	130	28 : 72
79	991	119	257	80	734	143	26 : 74
80	993	119	263	82	730	142	26 : 74
81	1,076	129	305	95	771	150	28 : 72
82	1,117	134	305	95	812	158	27 : 73
83	1,159	139	300	94	859	167	26 : 74
84	1,141	137	265	83	876	170	23 : 77
85	1,163	139	301	98	862	167	26 : 74
86	1,135	136	306	96	841	164	27 : 73
87	1,135	136	298	93	837	163	26 : 74
88	1,186	142	314	98	872	170	26 : 74
89	1,260	151	364	114	896	174	29 : 71
90	1,277	153	376	118	901	175	29 : 71
91	1,330	159	400	125	930	181	30 : 70
92	1,343	161	397	124	946	184	30 : 70
93	1,367	164	395	123	972	189	29 : 71
94	1,414	170	406	127	1,008	196	29 : 71
95	1,421	170	409	128	1,012	197	29 : 71
96	1,459	175	421	132	1,038	202	30 : 70
97	1,474	177	425	133	1,049	204	29 : 71
98	1,503	180	433	135	1,070	208	29 : 71
99	1,506	181	436	135	1,070	208	30 : 70
2000	1,471	176	420	131	1,051	204	29 : 71
1	1,444	173	393	123	1,049	204	27 : 73
5	1,338	160	356	111	982	191	27 : 73
8	1,244	149	336	105	908	177	27 : 73
12	1,139	137	346	108	793	154	30 : 70
14	1,131	136	355	106	796	155	30 : 70
17	1,138	137	346	108	792	154	30 : 70

出所) 1960～2001 年は逆瀬川潔「職業訓練の変遷と課題」、2005 年と 08 年は大木栄一「認定職業訓練（共同職訓）が提供するサービスの規模・構造と構造」、2012 年と 14 年は職業能力開発分科会の資料（14 年 9 月、16 年 3 月）、2017 年は初谷勇「職業訓練法人の課題」による。

表 4 認定職業訓練生の推移

年度	訓練生計	指数	単独訓練生	指数	共同訓練生	指数	共同訓練生の割合
1960	62,141	100	19,445	100	42,696	100	68.7
61	68,209	110	23,134	119	45,075	106	66.0
62	72,764	117	29,031	149	43,733	102	60.1
63	76,421	123	31,259	161	45,162	106	59.1
64	79,858	129	32,413	167	47,445	111	59.4
65	82,601	133	31,235	161	51,366	120	62.2
66	83,546	134	28,797	148	54,749	128	65.5
67	84,157	135	26,290	135	57,867	136	68.8
68	—	—	—	—	—	—	—
69	83,643	135	24,677	127	58,966	138	70.5
70	89,663	144	31,920	164	57,743	135	64.4
71	92,563	149	39,257	202	53,306	125	57.6
72	86,396	139	35,418	182	50,978	119	59.0
73	81,573	131	31,138	160	50,435	118	61.8
74	73,205	118	28,774	149	44,431	104	60.7
75～77	—	—	—	—	—	—	—
78	49,206	79	17,747	91	31,459	74	63.9
79	46,860	75	14,767	76	32,101	75	68.5
80	42,350	68	12,983	67	29,367	69	69.3
81	42,789	69	15,831	81	26,958	63	63.0

出所) 逆瀬川潔「職業訓練の変遷と課題」より。

62,141 人), 71 年には 60 年の 1.5 倍に達している (92,563 人)。このように職業訓練法に基づく認定職業訓練 (単独・共同) は, 職業訓練法の制定とともに一気に拡大していった。

(2) 大企業の養成工制度

大企業の養成工制度 (認定単独職業訓練) も全体の動きと同様に増加した。訓練校数は 1960 年代前半に急増し, 64 年には 60 年の 1.4 倍 (446 校) に増加した (第 1 次ピーク)。その後, 若干増加率は落ちるが, 1971・72 年には 1.6 倍 (513 校) に達している (第 2 次ピーク)。その伸び率は全体平均を上回り, 単独職業訓練は全体 (単独+共同) の約 40%~45% に達した (表 3)。これ時以外は 30% 未満であるから, 如何にこの時期に養成工制度が伸びたかが分かる。

訓練生数も, 1960 年代前半と後半の 2 つのピークを描いて増加した。1964 年に 60 年の 1.7 倍に (32,413 人), そして 71 年に 2.0 倍に達した (39,257 人)。その増加率は全体平均を大幅に上回り, 1963 年・64 年には, 単独職業訓練生の割合は 40% 強に達した (表 4)。

このような訓練校と訓練生の増加状況をみると、養成工制度の全盛期は1960年～70年代初頭であるかに見える。しかし、訓練生の質に注目すると、それは若干変わってくる。養成工制度は基幹的熟練工を育成することであるが、それには優秀な新規中卒者が必要である。この要求（優秀な中卒者獲得）は高校進学率が50%台だった1960年頃（昭和30年代前半）までは、比較的容易にかなえられた（50年42.5%→55年51.5%→60年57.7%）。家庭の経済的事情で高校進学を断念した、潜在能力の高い新規中卒者を獲得できたからである。泉輝孝の調査によると「昭和30年代前半の中卒者の応募倍率は15倍」で「平均学力水準は4.5」の高い水準であったという²⁵⁾。

1960年代（昭和30年代後半）に入ると、高校進学率は70%（1965年）に上昇し、優秀な中卒者の獲得が難しくなった。しかし、募集地域を全国に広げるならば、「高校進学率が50～70%の水準にあった昭和30年代」でも、まだ「優秀な訓練生を集めることができた」²⁶⁾。そして、それを後押ししたのは技能者養成（認定職業訓練校）の単位の一部を、高校の履修単位に認定する連携教育である（1961年）。連携教育の成立によって高卒資格取得の道が開かれ、そのことが優秀な新規中卒者の獲得を可能にした。

このように訓練生の質に注目すると、養成工制度の全盛期は、優秀な中卒者が採用できた昭和30年代（1965年頃）までといえる。この時期を養成工制度の狭義の全盛期とすれば、訓練校数・養成工数が増えた1950年～70年代初頭は広義の全盛期といえよう。その後、高校進学率のさらなる上昇や日本的雇用システムの確立、あるいは石油ショックを契機とする高度成長期の終焉などによって養成工制度は大きく変容していくが、それについては次章で検討する。

（3）認定共同職業訓練と中小企業の技能者養成

中小企業の認定共同職業訓練は、大企業と異なり多くの中小零細企業（事業主団体あるいは職業訓練法人）によって運営されている。認定共同職業訓練に関わる実施企業数は単独職業訓練のそれより多く、認定職業訓練全体の99%を占めている²⁷⁾。訓練生数も同様に多く、認定職業訓練全体の60～70%を占めている（表4）。訓練生数は大企業のような2つのピークではなく、1つのピークを描いている（1969年・58,966人）。その全盛期は大企業のように広義と狭義には分かれず、1950年代～73年頃までであった。大企業の養成工制度と異なり日本的雇用システムの影響はなく、その全盛期は長く続くと思われた。しかし、1973年暮れの石油危機により大きな影響を受けることになる。

ところで、中小企業の認定職業訓練は共同職業訓練であるが故に、その訓練内容は大企業と大きく異なっている。大企業（単独職業訓練）の訓練内容は、自企業の労働内容・熟練に特化した企業特殊訓練であるが、中小企業の場合は、認定共同職業訓練に加盟する多数の中小企業の労働内容・熟練に共通する一般的訓練である。もっとも、認定共同職業訓練は業種別・職種別に運営されることが多いため、訓練内容は業種・職種に特有な性格を帯びている²⁸⁾。また、中小企業の認定職業訓練は共同職業訓練であるため、大企業のように企業帰属意識の注入

は行われない。

以上のように中小企業の認定共同職業訓練は、大企業の養成工制度に比べて、ジョブ型職業訓練の性格を強く帯びている。それは、また中小企業の特性によっても促拍される。すなわち、中小企業は大企業に比べて職務数が少なく、勤務場所は限定的である。また、景気変動に弱く、外部労働市場との関わりが強い。こうした中小企業の特性は、ジョブ型職業訓練の受け入れを可能にしている。もっとも、中小企業が実際にジョブ型職業訓練を受け入れるためには、資格制度の確立や職種別労働市場の成立が必要であるが。

3、日本的雇用システムの端緒的形態と養成工制度

日本的雇用システムの端緒的形態は、戦前の1920年代にみることができる。兵藤釗は、その著『日本における労資関係の展開』において、企業内昇進制の導入・定期昇給制の形成・企業内養成の展開など、いわゆる日本的雇用システムが第1次大戦後～1920年代にかけて形成されたと述べている²⁹⁾。ただし、それは端緒的であり、それに包摂されたのはホワイトカラー（職員）とブルーカラーの一部（基幹的熟練工）であった。

日本的雇用システムが確立するのは高度成長期の後半であるが、それ以前は日本的雇用システムとは真逆の政策が採られていた。それは横断的労働市場政策やジョブ型職業訓練政策である。しかし、それらは政財界レベルの政策であって、企業レベルは必ずしもそうでなかった。企業レベルでは、1950年代に早くも「日本的雇用システムを構成する諸制度の原型の一部」（日本的雇用システムの端緒的形態）が形成されていた³⁰⁾。それは、たとえば定期昇給制度や企業内昇進制度などである。定期昇給制度は日経連が労働側のベースアップに対抗して打ち出したものである。しかし、それは戦前の定期昇給制度と異なり、ブルーカラーを含む全社員（男子正社員）を対象としていた。組合側は年齢による生活費上昇に対応した制度であるとして、それを受け入れた。この定期昇給制度は1950年代半ばから後半にかけて広く普及したが、それに応じて年齢や勤続を柱とする年功的賃金（年功賃金カーブ）が確立した³¹⁾。この年功的賃金は、後に職能資格制度をベースとする年功的昇格・昇給に転換していく。

1950年代は、大量解雇を巡って労働争議が多発していた時代である。そういう中で労使が一致した解決策の一つが、余剰人員の配置転換である。それによって労使は大量解雇を避けようとした。たとえば、富士製鉄室蘭製鉄所では、第4次合理化計画（1951～55年度）によって生ずる余剰人員（334人）の配置転換（会社提案）を巡って、数次の労使交渉が行われた。その結果、1954年7月3日に広畑製鉄所に35人を配転し、その他の余剰人員は室蘭製鉄所内で配転することになった³²⁾。このことが意味することは、職務・勤務地が無限定の雇用慣行がすでに1950年代に行われていたことである。それはまさに日本的雇用システムの一端をなすものであった。

では、養成工制度はどうであろうか。この制度もまた日本的雇用システムの端緒的形態の一部をなしていた。すでに述べたように養成工制度は基幹的熟練工の養成が目的で、そのために

新規中卒者を定期採用し、企業特殊スキルの訓練と企業帰属意識の注入を行った。この養成工制度は1950年代にすでに全盛を誇り、「日本的雇用システムの原型の一部」を形成していた。ただし、養成工制度はブルーカラー全体ではなく、ごく限られた労働者（基幹的熟練工）を対象としていた。そういう意味では、養成工制度は「日本的雇用システム構成する諸制度の原型」の「ごく一部」を形成するにすぎなかった。

養成工制度の卒業生は、当然のこととして高い定着性が求められた。しかし、昭和30年代（1955年～64年）の定着率は、戦前のように高くなかった。日立製作所の養成所（日立工業専修学校）の卒業生の残留状況を見ると、「卒業後20年を過ぎると残留率は2割台に低下」し、「定年退職者は少数派で、退職者の多くは卒業後数年で自己都合退職した者たちであった」³³⁾。その背景には、当時の流動的労働市場や高校進学への強い個人的欲求があったが、同時に技能者養成規定によって事業主に義務づけられていた養成契約（社会的通用性ある訓練ほか）や訓練修了時の技能検定・修了証明などが影響していた。しかし、その後、職業訓練法による事業主に対する義務づけの解消や連携教育による高卒資格の取得の可能性、あるいは人事制度改革による昇進の可能性とともに定着率は高まっていった³⁴⁾。

第3章 日本の雇用システムの確立と養成工制度の後退

1. 日本の雇用システムの確立

(1) 新規学卒一括採用制度

朝鮮戦争特需を経て1954年末から景気拡大局面に入った日本経済は、本格的な高度成長期を迎えた。鉄鋼・石油化学などを中心に民間設備投資が拡大し、電気機械や輸送機械などを含む重化学工業部門を中心とする産業構造が形成された。それにともない労働需要は急増し、1960年頃を境に労働市場は過剰から逼迫に転換した。

一方、労働力の供給面でも、高校進学率の上昇によって高卒労働力が増加する一方、中卒労働力は減少した。1950年は新制高校が発足して3年目であるが、高校進学率はまだ40%強であった。それが高度成長期に入ると急上昇した。とくに1960年以降の上昇が著しく、65年には71%、そして70年には82%に達した（55年51.5%→60年57.7%→65年70.7%→70年82.1%）。こうした変化の中で、求人活動は1960年代後半以降、中卒者から高卒者へシフトしていった。

ブルーカラーは、それまで中途採用者が中心で、新規中卒者は養成工に限られていた。それが1960年代の労働力不足下で、高卒労働力に切り替えられた。切り替え時期は鉄鋼業・自動車産業などでは早いですが、全産業的には1960年代半ば以降である。中卒から高卒への切り替えは、欠員補充の中途採用でなく、新規高卒一括採用への転換をともなった。大企業では新規高卒者を正規雇用（ブルーカラー）することによって、彼らの定着・囲い込みを狙った。

新規学卒一括採用は従来の現場主導と異なり、本社人事部主導の下で年間採用計画に基づい

て行われた。しかも、その計画採用・定期採用は高校と密接に連携して行われた。高校では学校経由の就職が一般化し、職業選抜の成績主義や態度主義、就職協定、実績関係、一人一社主義などの就職メカニズムが形成された³⁵⁾。

高校の職業選抜の在り方には、企業の採用方法が大きく影響した。企業が新規学卒一括採用で重視したのは、専門的学力（専門教科や資格）でなく、一般的学力であった。それを示すように当時（1969年度）の鉄鋼16社の採用試験は、「学業成績＋普通教科試験＋面接＋身体検査」が中心である³⁶⁾。企業が新規学卒者の採用で重視したのは「一般的抽象能力（潜在能力）」であり、そのために「普通教科中心の学力偏差値的選考方法」³⁷⁾を採ったのである。このことは学校教育における職業教育の意義（教育の職業的意義）の喪失に繋がった³⁸⁾。

(2) 長期雇用慣行と年功的賃金

高度成長期には長期雇用慣行や職能資格制度をベースとする年功的昇格・昇給も成立した。前者については、すでに1920年代にブルーカラーに長期雇用の萌芽形態が見られた。しかし、その後、戦時期～戦後混乱期に後退し、1949～51年には大量解雇が行われた。長期雇用が慣行化するのには、高度成長期に入ってからである。とくに労働市場が逼迫化した1960年代後半以降、新規学卒一括採用制度の成立と相俟って長期雇用化（長期雇用慣行）が進展した。

一方、賃金に関しては、1946年に電産型賃金が成立した。それは年齢給・勤続給・家族給などからなる生活保障的な賃金体系であったが、戦後労働運動の高揚とともに普及した。しかし、1950年代に入ると日経連はその見直しとして、「年功給から職務給への移行」を行った。だが、この職務給もわが国の職場実態にそぐわなく、定期昇給制度の普及とともに1960年代半ばには衰退していった³⁹⁾。

それに代わって登場したのは、能力主義的賃金制度（職能給制度）である。それは職能資格制度（職務遂行能力）に応じた賃金制度である。かつての年功＝勤続年数という客観的基準ではなく、職務遂行能力という抽象的な概念に基づく賃金処遇である。その限りでは年功賃金からの脱却を意味するが、年功制そのものの否定ではなく、「画一的な処遇からの脱却」、すなわち画一的年功制の打破であった。実際、職能資格制度の運用において、多くの企業が年功的な運用をしていた⁴⁰⁾。

2. 企業内教育の体系化とジョブローテーション・OJT

(1) 新入社員教育と職場のOJT

新規学卒一括採用制度の採用とともに、従来の養成工制度に代わる新たな教育訓練システムが導入された。それは新規高卒者を対象とする新入社員教育（OFF-JT）と、職場のOJTからなる教育訓練システムである。養成工制度が一部の新入社員（新規中卒者）を対象としたのに対し、新しい教育訓練システムはすべての新入社員を対象とした。それは一部の養成工だけでなく、ブルーカラー層（技能者）全員が対象であった。このような変化の背景には、大量に

採用した新規高卒者を長期間かけて OFF-JT する余裕がなかったこと、新設備・新技術の導入で労働が簡単化（半熟練工化）し、短期間の新入社員教育と職場での OJT で教育訓練が可能になったこと、さらにはジョブローテーション（OJT）による多能工化教育が盛んになったこと等がある。

新入社員教育は一般に数週間～数カ月間行われるが、業種や職種によって訓練期間は異なった。たとえば、自動車産業のラインマン（オペレータ）は6週間なのに対し、鉄鋼業のラインマンは3カ月であった。また、同じ業種でもラインマンよりメンテナンスマン（保全工）の方が長く、たとえば自動車産業の保全工は9週間、鉄鋼業の保全工は9カ月であった。このような訓練期間の違いは、労働内容・熟練レベルによるところが大きかった⁴¹⁾。

新入社員教育は導入教育（研修）と技能基礎教育（研修）からなっている。そのうち導入研修は会社概要・就業規則・社会人としてのマナーから始まり、安全教育・規律訓練・労使関係教育へと続く。新日鉄の場合、その研修期間は1960年代には3週間程度であったが、70年代には1週間強に短縮されている。導入研修が終わると、技能基礎研修がはじまる。新日鉄の場合、3カ月の新入社員整備研修が行われ、その間に整備の基礎知識（機械、電気）・基本技能（玉掛、ガス溶接、クレーン運転）などが教育された⁴²⁾。この整備研修はラインマンとメンテナンスマンの区別なく、新入社員全員に行われた。それは多能工化教育が新入社員教育にも取り入れられたのである。

これらの新入社員教育（OFF-JT）が終わると、職場に配置されて OJT が始まる。訓練期間は業種や企業規模によって異なるが、先輩や上司の指導によって計画的に行われる。計画的 OJT の一つにコーチャー制度・ブラザー制度がある。それは新入社員にコーチャーやブラザー（入社2・3年目の先輩社員）を付けて、マンツーマンで仕事の仕方や技能指導、あるいは日常生活上の指導などを行うものである。もっとも、コーチャー制度やブラザー制度のように日常生活まで指導するのはごく一部の大企業に限られ、多くの企業では職場での計画的 OJT が行われた。しかし、中小企業になると計画的 OJT は少なくなり、小零細企業になると殆ど行われなくなる。そこでは「見様見真似の OJT」、あるいは「仕事まかせの OJT」が行われた⁴³⁾。

こうした導入研修・技能基礎研修から職場の OJT に至る新入社員教育は、長くて1年間ぐらい行われる。しかし、企業内教育はこれですべてが終わるわけでない。そこには新入社員教育から始まり、順次、短期の教育訓練を受けて、最後に作業長教育・監督者教育に続く企業内教育の体系が待っている。この企業内教育の体系化は、どのようにして生まれたのであろうか。

(2) 企業内教育の体系化

戦後の企業内教育は養成工制度を別にすると、TWI などの定型的な監督者教育から始まった。高度成長期に入ると技術革新によって年功的熟練・年功的職場秩序が解体し、旧組長などの監督者層は統率力を低下させた。そこで登場したのが、新たな職制制度（作業長制度）であ

る。この新たな職制層（作業長）は職場の熟練序列とは相対的に切り離され、作業管理・労務管理・原価管理の専任者として位置づけられた。その育成は職場の経験的蓄積だけでは不可能で、新たな監督者教育（作業長教育）が必要であった⁴⁴⁾。こうして新たな職制教育（作業長候補者教育、作業長教育など）が生まれた。

企業内教育は、この新たな職制制度—職制層教育を直接の契機として、1960年代後半に体系化された⁴⁵⁾。鉄鋼業の場合、新入社員教育から始まり、順次、各種の中堅社員研修・工長候補者研修・工長研修・作業長候補者研修を受け、最後に作業長研修に至る階層別教育（企業内教育の体系化）が確立した⁴⁶⁾。それは人事管理の一環をなし、昇進・昇格管理と密接に結びついていた。

一方、技能・技術教育を中心とする職能別教育（OFF-JT）も同時に整備された。たとえば、技能専門研修、基礎技術研修、専門技術研修、整備研修、IE・QC研修、産業技術短期大学校派遣、通信教育などである。このうち通信教育は、自己啓発と結びつくことによって社員の技術・技能レベルの向上に役立った。

(3) 多能工教育とジョブローテーション・OJT

このように企業内教育は1960年代後半に体系化・整備されたが、それによってOFF-JTがOJTにとって代わったのではない。依然としてOJTは、技能・技術教育の中核を占めていた。ただし、この時期の特徴は、ジョブローテーションと結びついて関連した仕事経験を広げる「幅広いOJT」が主流であった。それは日本の雇用システムを前提とする教育訓練システムの確立を意味していた。1970代に大企業で始まり、次第に中小企業へ広がった多能工教育（多能工化）は、それを代表する一つである。

ジョブローテーションによる多能工化教育（幅広いOJT）は、まず班長・工長レベルからはじまり、次第に大括り化した職務を複数もつ組長・作業長レベルへと拡大した⁴⁷⁾。こうした多能工化の基底には、生産技術の発展による熟練の客観化（単純化・単純化）があった。たとえば、自動車産業では、労働の単純化によって、仕事の種類によっては1週間もすれば遂行可能であった。そのため、自動車産業の多能工の労働は、「限られた範囲の定型的繰返し作業の単なる積み重ね」的な性格を有していた。ただし、それは水平的なキャリア形成をする一般の労働者であって、職場の中核層（キャリア組）は異なっていた。彼らは多数の設備機械の操作（多能工化）と、ライン外の作業改善や異常処理、品質管理などが求められた。そのため中核層になるためには、ジョブローテーションによる幅広いOJTだけでなく、OFF-JTによる教育訓練が必要であった⁴⁸⁾。

一方、鉄鋼業では労働の客観化をベースに、ラインマン（オペレータ）のメンテナンスマン化が進められた。具体的には、機械設備の故障個所の早期発見である。それはメンテナンスマン（整備工）の労働ほど奥行きが深いものではないが、「変化に応じた判断力」を求められた。そういう点では自動車産業の多能工の労働とは異なっていた。

ところで、先に企業内教育（OFF-JT）の体系化についてみたが、それと「幅ひろい OJT」の関係はどうであろうか。まず、職場の中核層・職制層になるキャリア組にとっては、上にみたように体系化された企業内教育（職制教育・その他の OFF-JT）が不可欠である。それは人事管理と密接に結びついていた。

一方、水平的なキャリア形成をする一般の労働者にとって OFF-JT（短期研修）は、OJT で獲得した経験や半熟練をマツメたり、理論化する「跡付け」的役割を果たしていた。そういう意味では OFF-JT は OJT の補足手段であった。しかし、OFF-JT（短期研修）は企業内教育の中で職階や職能に対応して体系的に組まれており、一般労働者がキャリア形成するには、それを段階的に受ける必要があった。そういう意味では OFF-JT は OJT の単なる補足手段だけではなく、アクティブな側面をもっていた。私がかつて調査した松下電工の教育訓練担当者はつぎのように述べている。

「OFF-JT は OJT の単なる補完物ではない。もっとアクティブなものです。経験を整理する面もありますが、決してそれだけではない。…OJT と OFF-JT の組合せが重要になる。経験（OJT）をする、そこに新たな知識（OFF-JT）をつける、それをまた経験する。この繰り返しがあって初めて技能を習得できる。知識だけでも、経験だけでも技能は習得できない。少なくとも導入教育は知識から入るが、知識がなければできないところは知識から入り、少し経験が必要なところは経験してから知識を加える。作業分野によって異なります」⁴⁹⁾

3、養成工制度の後退と認定共同職業訓練の停滞

(1) 大企業における養成工制度の後退

養成工制度を取巻く状況は大きく変化した。すでにみてきたように高校進学率の上昇、新規学卒一括採用制度の導入、高卒者を対象とする新教育訓練システムの導入、あるいは企業内教育の整備・体系化などである。とくに、高校進学率の上昇は、優秀な中卒者の採用はもとより新規中卒者の採用を困難にし、養成工制度に大きな影響を及ぼした。そのため多くの論者は「1960 年代後半に入ると、養成工制度は衰退に向かった」としている⁵⁰⁾。そのことを表 3 と表 4 で確認してみよう。

認定単独職業訓練校は 1960 年代を通じて増加し、71・72 年にピークを迎えている（513 校）。その後、1974 年に急減すると（397 校）、77 年に 60 年の水準を下回り（289 校）、79 年にはボトム（257 校）を記録している。この低迷状態はその後も続くが、1990 年代に入ると増加に転じている。しかし、増加幅は大きくなく、ピーク時の訓練校数を超えることはなかった（表 3）。

一方、訓練生数（養成工数）は、1964 年に第 1 次ピーク（32,413 人）、71 年に第 2 次ピーク（39,257 人）を迎えている。しかし、1972 年ないし 74 年から急速な減少に転じ、70 年代後半には 60 年（2 万人弱）を大幅に下回り（1.5 万人前後）、それは 80 年代初頭にも続いている（表 4）。

以上のように大企業の養成工制度は、訓練校数・訓練生数ともに1971年頃にピークを迎えた。そういう意味では「1960年代後半に入ると、養成工制度は衰退に向かった」という論者の指摘は当たっていない。その指摘は、養成工制度の狭義の全盛期のことを指すのであって、広義の全盛期は上に示すように1970年代初頭まで続いた。

養成工制度は高校進学率の上昇によって大きな曲がり角を迎えたが、それに追い打ちをかけたのは、第1次石油危機を画期とする高度成長の終焉である。訓練校数・養成工数はともに1974年から急減し、70年代後半には60年の水準を下回っている。しかし、これによって養成工制度が完全に衰退・後退したのではない。養成工制度の後退をさらに押し進めたのは、1960年代後半～70年前後に確立した日本的雇用システムである。日本的雇用システム下における人材育成は、すでにみてきたように高卒者対象の新教育訓練システム、体系化した企業内教育、あるいはジョブローテーション（OJT）などである。こうした人材育成システムにおいて養成工制度は、その傍系・補完物として位置づけられた。もっとも、企業によっては、養成工制度はその後も重要な位置を占めたが。

(2) 中小企業における認定共同職業訓練の停滞

中小企業の認定共同職業訓練は、1950年～73年が全盛期である。訓練校数は1973年がもっとも多く、825校と60年（514校）の1.6倍である。しかし、第1次石油危機により訓練校数は縮小し、1978年には667校にまで減少している。だが、1960年の水準を下回ることなく、その1.3倍以上を維持しながら、逆に80年以降は増加に転じている。それは1980年代・800校台、90年代前半・900校台、90年代後半・1,000校台という大幅な増加である。こうした増加の動きは、大企業の認定単独職業訓練校とは大きく異なる点である。

一方、訓練生数は大企業より数年早い1969年にピークを迎えている（58,966人・60年の1.38倍）。その後は縮小に転ずるが、急速な減少は石油危機以降で、1970年代後半にはピーク時の50%前後に減少している。このように1970年代後半の減少が著しいが、大企業の減少幅（ピーク時の40%前後）に比べると、若干緩やかである。

以上、中小企業の認定共同職業訓練は、高校進学率の上昇の影響が大きかったことが分かる。大企業の認定職業訓練でも高校進学率の上昇の影響は大きかったが、それは労働市場の逼迫と相俟って日本的雇用システムの確立を促進し、そのことが養成工制度の後退に繋がったのである。それに対して中小企業では、大企業のような日本的雇用システムは確立せず、高校進学率の上昇（中卒者の縮小）は認定共同職業訓練の縮小にストレートに影響を及ぼした。訓練生数のピークが大企業より数年早い後期高度成長期（1969年）であることが、そのことを示している。

認定共同職業訓練は石油危機からも甚大な影響を受けたが、長いスパンでみると、高校進学率の上昇の影響の方が大きかった。日本経済が低成長期（安定成長期）に入った1980年代においても、なお訓練生数が回復しなかったのは、高校進学率の上昇によるところが大であっ

表 5 認定職業訓練校の長期・短期別の訓練生の推移

年度	訓練生数			計
	長期課程	短期課程	%	
1990	24,049	232,604	91	256,653
91	24,265	275,923	92	300,188
92	25,606	282,637	92	308,243
93	24,669	314,413	93	339,082
94	25,834	313,006	92	338,840
95	24,472	327,383	93	351,855
96	24,742	348,434	93	373,176
97	23,561	356,276	94	379,837
98	21,554	354,875	94	376,429
99	19,910	354,897	95	374,807
2000	18,590	333,965	95	352,555
1	16,075	319,284	95	335,359
2	14,048	309,683	96	323,731
3	12,859	314,289	96	327,148
4	11,547	280,873	96	292,420
5	10,447	296,870	97	307,312
6	10,947	285,062	96	296,009
7	10,296	306,571	97	316,867
8	9,211	306,080	97	315,291
9	9,671	274,809	97	284,480
12	7,000	230,000	97	237,000
14	7,000	208,000	97	215,000
17	7,000	210,000	97	217,000

出所) 大木栄一「認定職業訓練(共同職訓)が提供するサービスの規模・構造と課題」より。

た。高校進学率の上昇は中卒者の減少に加え、高卒者のモノ造り志向や技能者志向を弱めたからである。その後の学歴の高度化は、若者のモノ造り離れ・技能者離れをさらに進めていった。そうしたこともあって訓練生数は1990年代の停滞期を経て、2000年代には再度縮小している(表5)

注

- 1) たとえば、民間企業の労働費用に占める教育訓練費の割合は、1980年代まで一貫して上昇したが、日本的雇用システムが解体した90年代以降、低下・横ばいの状態にある(厚生労働省「人材開発政策関係資料集」2019年、23頁参照…インターネットより)。
- 2) 泉輝孝「多能工養成の歴史と方法」企業内教育研究会編『これからの職業能力開発』大蔵省印刷局、1986年、72頁。
- 3) 濱口桂一郎『新しい労働社会』岩波新書、2009年、137頁。
- 4) 本田由紀・堤孝晃「1970年代における高等学校政策の転換の背景を問い直す」『歴史と経済』第

223号, 2014年, 23頁。

- 5) 児美川孝一郎「学校と職業世界のあいだ—戦後高校教育政策の転換と今日的課題」日本教育政策学会編『転機にある教育政策』2013年, 29頁。
- 6) 経済審議会編『経済発展における人的能力開発の課題と対策』1963年, 47頁。
- 7) 日経連『新時代の要請に対応する技術教育に関する意見』1956年。
- 8) 逆瀬川潔「職業訓練の変遷と課題」帝京大学経済学会『帝京経済学研究 37 (1・2)』2003年, 88頁。
- 9) 濱口桂一郎『若者と労働』中公新書ラクレ, 2013年, 179頁。
- 10) 前掲『経済発展における人的能力開発の課題と対策』177頁, 179頁。
- 11) 野村正實『学歴主義と労働社会』ミネルヴァ書房, 2014年, 291頁。
- 12) 前掲『経済発展における人的能力開発の課題と対策』179頁
- 13) 前掲『学歴主義と労働社会』284頁。
- 14) 前掲「職業訓練の変遷と課題」57頁。
- 15) 田口和雄「技能者の人事管理における技能検定制度の活用」『機械経済研究 第36号』2005年, 2～3頁。
- 16) 前掲『学歴主義と労働社会』294頁。
- 17) 前掲「1970年代における高等学校政策の転換の背景を問い直す」23頁。
- 18) 本田由紀『教育の職業的意義』ちくま新書, 2009年, 69～76頁。
- 19) 大企業が新しい技能者養成制度を受け入れていく事情について、『労働時報』(1952年4月)はつぎのように述べている。
「大企業は戦時中の技能者養成令により既に生産のバック・ボーンとして養成工上がりの中堅工を有し、技能者養成の効果を十分に自覚しているはずにもかかわらず、新しい技能者養成制度の採用に対しては極めて慎重であった…多くの事業所は各種学校の名称の下に養成又は工業高等学校卒業者を採る方針を樹てた。しかし、文部省認可の学校たるには、学校の設置基準は事業所にとって必要以上のことが明らかになり、又戦後の工業高等学校の卒業生の質的低下は到底事業場の満足するものを供給しえない実情に直面するに及んで新しい技能者養成制度をいかに採り入れるかの問題を考察するようになった。かくして、先ず、工業高等学校の履修学科にない職種を多様にもつ造船、鉄鋼、精密機械等の企業に養成をみるに至り、昭和26年4月の指定職種の増加以来、次に各方面に普及」
- 20) 前掲「職業訓練の変遷と課題」(53頁)によると、事業内職業訓練は1954年が28,282事業所(単独1,489, 共同26,793)、57年が22,751事業所(単独607, 共同22,144)である。そのうち中小企業が運営する共同訓練所が圧倒的に多く、全体に占める割合は95～97%に達する。なお、単独訓練所の場合でも、従業員500人未満の企業が運営するものが7割強あった。それを含めると中小企業の運営する訓練所の割合はさらに高くなる。なお、訓練生数は54年64,981人、57年56,419人である。
- 21) 前掲『新しい労働社会』139頁。
- 22) 田中萬年「戦後職業訓練の法的位置づけ」職業能力開発総合大学校『国民的職業能力形成の諸条件』2011年, 16～17頁。
- 23) 前掲「職業訓練の変遷と課題」53頁。
- 24) 田中萬年「混迷の戦後職業訓練法制」『龍谷法学 51巻3号』2019年, 57頁。
- 25) 前掲「多能工養成の歴史と方法」130頁。
- 26) 同上, 130頁。
- 27) 1971年の認定職業訓練の実施企業数は、単独513企業、共同82,143企業、計82,656企業であ

- る（前掲「職業訓練の変遷と課題」85頁）。
- 28) 連合総研『日本の職業訓練及び職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書』2011年、2頁、藤波美帆・大木栄一「業界団体型教育訓練プロバイダーの特質と課題」玉川大経営学部紀要第23号、2014年、55頁。
 - 29) 兵藤釗『日本における労資関係の展開』東京大学出版会、1971年、407頁、421頁、442頁。
 - 30) 佐口和郎「『日本的』雇用システムと労使関係―戦後編」連合総研『『日本的雇用システム』の生成と展開』2015年、29頁。
 - 31) 労働政策研究・研修機構『雇用システムの生成と変貌―政策との関連―』JILPT 資料シリーズ、NO.199、2018年、44頁。
 - 32) 道又健治郎「鉄鋼業の合理化と企業内教育Ⅱ（上）」『北大教育学部産業教育計画研究施設研究報告書 第14号』1977年、83～84頁。
 - 33) 市原博「日本の雇用システムと教育資格・職能」連合総研『『日本的雇用システム』の生成と展開』2015年、216～217頁。
 - 34) 養成工のキャリア展開については、同上論文の219頁、221～222頁を参照。
 - 35) 荻谷剛彦『学校・職業・選抜の社会学』東京大学出版会、1991年。
 - 36) 『労働事情』1969年11月号。
 - 37) 乾彰夫『日本の教育と企業社会』大月書店、1990年、第2章。
 - 38) 前掲『教育の職業的意義』。
 - 39) 前掲『雇用システムの生成と変貌―政策との関連―』187頁。
 - 40) 笹島芳雄「日本の賃金制度：過去、現在そして未来」明治学院大学『経済研究 第145号』2012年、47頁。
 - 41) 木村保茂「変容する日本的人材育成システム」北大高等教育機能開発総合センター『生涯学習年報 第5号』1999年、6～16頁。
 - 42) 藤澤健二「鉄鋼独占企業における「合理化」と企業内教育の展開」『北大教育学部産業教育計画研究施設研究報告書 第11号』1974年、197頁。
 - 43) 木村保茂「『卒業生』からみた公共職業訓練と中小企業の教育訓練」北海学園大学『開発論集 第96号』2015年、42頁。
 - 44) 藤澤健二「労働力育成政策と企業内教育」清山卓郎・道又健治郎編著『戦後日本の労働問題』ミネルヴァ書房、1980年、132～133頁。
 - 45) 藤澤健二「大手製鉄所の労働力の再編・陶冶」道又健治郎編著『戦後日本の鉄鋼労働問題』北海道大学図書刊行会、1978年、161～162頁。
 - 46) 木村保茂「労働過程のフレキシビリティと能力開発」『北海道大学教育学部紀要 第60号』1993年、49頁。
 - 47) 同上、39頁、45頁。
 - 48) 木村保茂「わが国における人材育成システムの構造」『平成10年度～平成12年度 科研費補助金研究成果報告書』平成13年3月、8頁。
 - 49) 同上、26頁。
 - 50) 泉輝孝は「1960年前後が養成工制度の全盛期であり、…昭和40年代に入ると、養成工制度は徐々に衰退に向かった」としている（泉輝孝「大企業中堅技能者の地位意識とその規定要因」『日本労働協会雑誌 NO.228』1978年）。同様に、労働政策研究・研修機構『雇用システムの生成と変貌―政策との関連―』でも、「(1960年代後半に入ると) OFF-JT 中心であった養成訓練は…衰退傾向になる」と述べている（193頁）