

1970年代における西ドイツ職業教育・訓練の デュアルシステムの動揺と持続(1)

佐々木 英 一

(1995年10月16日 受理)

Unruhe und Erhaltung des dualen Systems der Berufsausbildung

von BRD in der 1970er Jahren (1)

Eiichi SASAKI

目 次

1. はじめに
2. 60年代後半の職業教育・訓練改革論議の背景
3. 60年代の改革論議と職業教育法の成立
 - 1) 60年代前半の改革論議
 - 2) 職業教育法の制定
4. 70年代前半の職業教育・訓練の改革の出発点
 - 1) 職業教育法の評価
 - 2) 職業教育法実施後の職業教育・訓練の状況
(以下次号)
5. 70年代前半の職業教育・訓練の進展
 - 1) デュアルシステムにおける「二元性」の克服
 - 2) 「職業教育の新秩序のための基本原則(改革の指標)」
 - 3) 職業教育・訓練の学校化の試みー職業基礎教育学年制度と企業外訓練所
6. 70年代後半の職業教育・訓練改革の停滞と後退
 - 1) 職業訓練財政をめぐる論議
 - 2) 新職業教育法案の挫折
 - 3) 職業訓練ポスト促進法
 - 4) 経営者団体及び労働組合の対応
7. おわりにーデュアルシステムの「驚くべき弾力性」

1. はじめに

本研究は、すでに発表した1945年から1960年代初期までの西ドイツ職業教育・訓練の展開を扱った拙稿¹⁾を受けて、戦後の西ドイツ職業教育・訓練史上大きな転換点となる60年代後半から70年代

にかけての動向を扱っている。

戦後20年を経過して、西ドイツの経済社会構造は大きな転機にさしかかっていた。とりわけ、生産技術の急激な進展によって、デュアルシステムによる従来の職業教育・訓練は問い直しを迫られた。すでに明らかにしたように¹⁾、60年代半ばまでは、全体として「量的な面での復興発展、そして質的な面での伝統の復古継承の時期」²⁾と特徴づけられる。そして、それ以降、西ドイツの職業教育・訓練は激動期を迎える。一方で、直接的にはオートメーション化の進行をはじめとする生産方法の変化、サービス産業部門の増加等、産業構造の大きな変化に直面して、他方、社会民主党政権の誕生、大学紛争やそれに伴う教育制度の民主化などの社会全体の民主化のうねりを受けて、それまでほとんど注目されてこなかった職業教育・訓練制度が世論の中心の一つとなった。それは、実現間近にして流れた1919年の職業訓練法案以来、実に50年ぶりに成立した職業教育法をめぐる論議を皮切りとして展開され、70年代を通じて一連の改革が職業教育・訓練の分野でなされた。

この時期の職業教育・訓練の改革を扱った研究は、わが国でもいくつかある。70年代のものは、職業教育法を中心とした紹介が多い³⁾。さらに詳しく個々の改革をフォローしたものとして、寺田の一連の研究がある⁴⁾。これらの研究は、個々の改革の経過を詳しく分析している。しかし、この大きな変動期を一連のものとしてさらに、デュアルシステムの構造全体を視野に入れた研究はまだない。

ドイツ本国での研究状況はどうであろうか。70年代の研究は、改革を進める立場から、主張を全面的に出した研究が目立った。レンペルト／フランツケやファウルシュテイツヒの研究⁵⁾等がその代表である。改革が一段落した段階で、改革を振り返って中間的な総括をしているものとして、ノルテ／レールあるいはリップスマイヤー編の論集⁶⁾、そして『ドイツ職業教育史史料 A/5. 職業教育法史料 1875-1981年』Quellen und Dokumente zur Geschichte der Berufsbildung in Deutschland. A/5. Quellen und Dokumente zur Geschichte des Berufsbildungsgesetzes 1875-1981. (1982)のペツォルトの序文のVIとVII、さらにグライネルトの研究⁷⁾があげられる。

その後、さらに時間をおいて、80年代末から90年代にかけてより全面的に評価を下した研究がなされるようになった。デーボステルの研究⁸⁾やペツォルト編の同上シリーズ A/3/1、『企業での職業教育1945-1990年』Die betriebliche Berufsbildung 1945-1990. の序文が70年代の改革を再評価している。より総合的な評価をしているのがシュトラートマン／シュロツサーとグライネルトのデュアルシステムの発展に関する総合的研究⁹⁾である。これらはいずれも70年代の改革に厳しい評価を下している。

その他に、改革の過程に示された政治的社会的プロセスに焦点を当てた優れた研究としてオッフエの研究¹⁰⁾がある。これは、改革途中での研究にもかかわらず、改革の矛盾と失敗を見事に説明している。これを受けて、70年代改革を分析素材として、デュアルシステムの構造をより理論的に解明しようとしたものに、シュトレーク／ヒルベルト／ケベレル／マイヤー／ヴェーバーの研究¹¹⁾とヒルベルト／ズエードメルゼン／ヴェーバーの研究¹²⁾がある。しかし、やはりドイツにおいても、

グライネルトによれば「70年代の職業教育改革の経過は、これまでまだ総括的には叙述され、分析されていない」¹³⁾ 状況にある。

ここでは、これらの研究の成果の上に立って、70年代の職業教育・訓練改革がデュアルシステムの枠内での近代化と、職業教育・訓練行政の統合水準の向上という課題を担っており、その下でデュアルシステムが揺らいでいたという仮設の下に、この改革を総体的に評価する事を目的とする。具体的には、改革をすすめた論理、改革の限界とその要因、そして改革の意義と、これら一連の経過を通してあきらかになったデュアルシステムの本質的問題を解明することを課題とする。

そのために、この一連の改革の動きを主として70年代を中心に、その前、すなわち60年代後半までを視野に入れて、改革論議の論点、施策・政策、関係団体の動向、等の各レベルで分析評価した後、最後に全体的な評価を行うこととする。

なお、本号ではこのうち、70年代の改革の前提となる60年代後半の改革論議と、その一つの帰結である1969年の職業教育法の成立とその評価までを扱い、70年代の職業教育・訓練改革の進展とその停滞については次号にゆずる。

2. 60年代後半の職業教育・訓練改革論議の背景

戦後復興された伝統的なドイツの職業教育・訓練システムは、この時期になると近代化あるいはアーベルのいうところの「現実主義的転換」を迫られていた。おりしも、職業教育・訓練以外の教育分野では、1964年の有名なピヒト (Picht) の『教育の破局』(Bildungskatastrophe) で一気に世論の注目を集めた、大学及びギムナジウムの拡張の必要性の認識と、教育の機会均等要求の高まりが大きくなるとなっていた¹⁴⁾。

また、この時期は、政治的には戦後一貫して政権を担当してきた、アデナウアー、エアハルトに率いられたキリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟勢力の後退がみられ、1966年からのケージンガー政権には社会民主党 SPD も加わり、69年にはブランドの社会民主党/自由民主党 (SPD/FDP) 政権が誕生する、戦後政治における大きな転換点にあっている。

経済的には、66/67年の一時的な後退を除き、70年代はじめまでは好景気で、失業もいまだこの時期は「マージナルな現象」¹⁵⁾ であり、70年の失業率はわずか0.7%にしかすぎず¹⁴⁾、あたかも完全雇用の時代が達成されたかのように思われた。労働力は不足し、外国人労働力に頼らねばならなかった。経済は、「汲み尽くされた自国の労働力」の「質的な改善によって新たな成長ポテンシャルを作り出す」¹⁶⁾ 必要に迫られていた。経済成長の重点は明らかに、従来のような「外延的」(extensiv) なものから「内包的」(intensiv) なものへとシフトした¹⁷⁾。改革のための財源は比較的豊富であった。

全体としてこの時期は、戦後復興を終えた後、新たな発展を前にした戦後西ドイツ社会の激動期にあっている。

こうした背景のもとで、職業教育・訓練の改革が行われた。その一つの結果が、ドイツの職業教育・訓練史において大きなメルクマールとなっている職業教育法の成立であった。

3. 60年代の改革論議と職業教育法の成立

1) 60年代前半の改革論議

戦後直後から60年代前半までの、職業教育・訓練改革論議の一つの中心は、デュアルシステムにおける企業・実習中心の訓練スタイルの評価をめぐる対立にあった。50年代まで「企業と結びついた職業訓練」の重視は一貫して揺るがなかった。しかし、早くも50年代後半からシュバルツローゼが指摘したように¹⁸⁾伝統的な手工業訓練モデルが、本格的な工業社会の到来を迎えて引き続き有効かどうか単に議論のみでなく、事実のレベルで問われなければならなくなった。

従来のこの問題に対する、さまざまな公的な委員会及び審議会の答申や報告書では、ニュアンスの違いはあれ、いずれも結論的には企業・実習中心の伝統的モデルを擁護してきた。そうした傾向がこの時期から変化し始める。そのひとつが、1964年のドイツ教育制度委員会(Deutscher Ausschluß für das Erziehungs- und Bildungswesen)の「職業訓練・学校制度についての答申」である。これは、経済政策ないし社会政策の視点からではなく、教育政策の視点から職業教育・訓練を本格的に検討した最初の文書であり、その後の一連の職業教育・訓練改革に関する議論の出発点ともなった重要な文書である。ここでは、本格的な工業化社会を迎えるにあたっての、国際的な職業教育・訓練の動向を重視し、他の工業諸国が取り組んでいる改善策として以下の3点に注目している。すなわち、企業に入る前に基礎的なオリエンテーション期間として、12~16歳の間に中等教育が重視されていること、それに続く職業訓練は基礎的な訓練が重視され、「公的な監督のもとで、試験規定を持った訓練プランに基づいて」行われようとしていること、そして最後に就職後の継続訓練が重視されてきていること¹⁹⁾が挙げられている。

この答申は、「企業と職業学校における『二元的』訓練を肯定する」²⁰⁾ものの、従来の答申に比べて一歩踏み出したものとなっている。それは、企業における訓練を中心とはするもののそれが、あくまで青少年の教育であることを強調している点である。答申は次のように述べている。「企業における職業教育・訓練には、その経済的・社会的意味にもかかわらず教育的責任が優位を占める」²⁰⁾。また、答申は「学校による訓練の経済的・社会的・文化政策的な意義の拡大」²¹⁾を指摘して、従来、軽視されてきた職業教育・訓練における学校の役割に注意を喚起している。さらに、他の先進諸国に比べて職業生活に入る年齢が早いドイツの青少年にとって、デュアルシステムにおける企業への「統合」に対する「職業学校の教育努力による補償」²¹⁾の必要性を指摘している点は、この答申の先見性を示すものといえよう。このように、本答申は、デュアルシステムを認めながらも、学校や教育という要素を従来よりも強めることによって、より柔軟で適応力のある職業教育・訓練システムへの転換を図ろうとしたと考えられる。

しかし、この答申に対しては同じ委員会が59年に出した一般教育学校に関する答申に比べ、世論の関心は未だ低く、発表された当時ほとんど反響はなかったという²²⁾。

だが、デュアルシステムの有効性への疑問はこの時期徐々に強まっていく。2でも述べたように、60年代は国際的に教育投資論を唱える教育経済学が大きな影響力を持った。1965年「経済発展予測専門家審議会」(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)は、『年次報告書1965/66年—停滞なき安定化』でこの立場から、経済の成長及び構造変化と職業教育・訓練の関係を論じている。そこでは、将来の経済成長にとって教育水準が最も重要な決定要因であると指摘している。また、適応力のある労働力が必要であること、そのためには職業教育・訓練の改善が必要なことを述べている。報告書は次のように述べる。「伝統的な職業学校と企業訓練の並立は、もはや議論の余地のないものではなくってきている。企業での訓練の質は、多くは優れているものの、しかしまたしばしばきわめて不十分だ。—中略—いかなる場合も企業が最良の訓練の場であるとはみなし得ない」²³⁾。

さらに報告書は、15-19歳の青少年で全日制の学校在学者の割合が他の工業国に比べて低く、これは職業学校と個別企業を超えた共同の訓練場の充実でカバーする必要があること、幅広い基礎的な訓練が重要であること、伝統的な「ツunftじみた」職業のイメージは今後ますます当てはまらなくなることなどを指摘している²⁴⁾。

ここにも、64年答申と同様、企業中心の訓練システムを変えようという意図が明確に看とれる。

2) 職業教育法の制定

戦後直後の数年間の職業教育・訓練法制定の努力が挫折した後、度重なる労働組合の要求にもかかわらず、職業教育・訓練法は具体化されなかった。この状態に変化がみられるのは、ようやく60年代に入ってからである。そのきっかけとなったのが、59年に公表されたドイツ労働総同盟(DGB)の職業訓練法草案であった。これは、職業教育・訓練に関して包括的な秩序を与えること、法の実施と監督には連邦労働省があたること、訓練担当者と訓練を行う企業は基準に基づく許可制とすること、労使双方によって構成される連邦、州、地区レベルでの委員会の設置等を求めた、全42条からなる本格的な法案であった²⁵⁾。当初、アデナウアー率いる連邦政府と与党CDU/CSUは消極的な対応を示していた。これに対し、1962年4月SPDは、政府に早急に職業教育・訓練に関する法を提出するよう求める動議を提出した。この動議でSPDは、その法案は、「職業訓練に関するバラバラな法規定をまとめ、統一し、職業訓練を技術と経済の発展に適応させること」²⁶⁾、すべての分野の青少年に適用すること、「職業訓練を公的な課題と認めること」などの要件を持つべきことを主張している²⁶⁾。これを受けて、連邦議会はSPDのイニシアチブのもとで、政府は63年2月までに法案を議会に提出するべきであるという決議を採択した²⁷⁾。それでも政府は64年2月、「包括的な法案は、『問題の法外な困難さに直面して』不可能」²⁷⁾であり、いつできるかも分からないと答えた²⁸⁾。政府部内にはFDPの様に、営業条例の修正で対応すべきだという見解もあったも

の²⁹⁾、CDU/CSUは、一貫して消極的であった。

SPDは、すでにこの時点で、59年のDGB案を受けて来るべき職業教育法の骨格についてはっきりした構想を持っていた。65年のDGBからの質問に対し、ブランドは「われわれ社会民主党は、わが国のすべての人がその素質と能力にふさわしく発達できるような職業訓練を受けて権利を持つということから出発する³⁰⁾」として、権利としての職業教育・訓練という立場を鮮明にした。また、64年の社会民主党教育基本政策では、職業訓練は公的な課題であること、今後の職業訓練は1年間の幅広い基礎訓練の上になされること、企業における訓練も教育課題とみなすべきこと、教習作業場を増やし、共同のものを作ること、職業訓練の管理・運営は国、労使等あらゆる当事者からなる「共同の自治機関」によって行われること等が示されていた³¹⁾。

1966年、SPDは「労働市場を経済と技術の発展に一致させるための法案」(Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik)を出した。この法案の目的は、「1. 労働市場研究と職業研究によって経済と技術の発展に労働市場を一致させること、2. 経済における職業訓練を経済と技術の発展に一致させること、3. 職業教育・訓練の実施に対する被用者の関与の促進、4. 転職による失業及び降格の防止」とされている³²⁾。これからも分かるように、この法案は上に示した、「権利としての職業教育・訓練」等の「SPDのもともとの要求」からは大きく後退し³³⁾、もっぱら「近代化」と社会政策にその重点がおかれた。また、ここでは、鉱業、公務、自由業など多くの分野の訓練が除外されており、DGBからも批判された³⁴⁾。

これに対抗して、同年CDU/CSU/FDP連合は、「職業訓練規制法案」(Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Berufsausbildung)を提出した。この法案は、手工業等に対する特別規定を含み、現状の大幅な変更を避けようとしているものの、段階訓練(Stufenausbildung)に関する規定(第6条)を含むなど、職業訓練の近代化にも配慮している。

ベツォルトによれば、両法案には「重大な違いはなかった³⁵⁾」。ただ、SPD案が国の責任と労働組合の関与を強調しているのに対し、連合案は、現状通り会議所に大きな権限を与える「私的な法関係」に委ねている点に大きな違いがあった³⁵⁾。職業教育・訓練の運営・管理及びその公的性格についての見解の違いはあるものの、すでに60年代中ごろには、職業教育・訓練の近代化の必要性についての認識では、ほぼ一致していたことがここからも窺える。

まず、法案の審議に先だって関係者の意見聴取が行われた。1967年6月に行われた公聴会では、ほとんどの専門家は「明白な違いにもかかわらず、法案では教育政策の目標に対して、経済的-社会政策的目標が優先されることは拒否されねばならない」という立場を取った³⁶⁾。青少年は「経済の付属物、経済-社会政策の対象」とみなされてはならず、それゆえ来るべき法では、教育の観点が前面に出され、職業訓練は教育制度全体の中で位置づけられるべきだという意見が強く出された³⁶⁾。のちに、70年代の職業教育・訓練改革を推進したこの重要な観点は、残念ながら職業教育法では貫かれず、このことがその後のさまざまな問題の火種となった。

