

# 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 (2)

佐々木 英一

(1996年10月9日 受理)

Unruhe und Erhaltung des dualen Systems der Berufsausbildung  
von BRD in der 1970er Jahren (2)

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
  - 3) ドイツ教育審議会の「従弟養成の改善勧告」と「教育制度構造プラン」
 (以上は、本紀要第47巻1996年に所収)
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—職業基礎教育学年制度と経営外訓練所
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) 経営者団体および労働組合の対応
7. おわりに—デュアルシステムの「驚くべき弾力性」

## 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

今まで述べてきた職業教育・訓練の改革の努力は、一言で言うならば、デュアルシステムにおけ

る二元性の統合水準をいかにして高めるかに尽きよう。1964年に、ドイツ教育制度委員会が、「経営と職業学校における同時訓練の体系」と定義して以来<sup>98)</sup>、普及するようになったデュアルシステム(二元体系)という語の二元とは、基本的に職業学校と経営という2つの訓練の場を指すが、ここから以下に示すような二元的状況が派生してきていた。つまり、職業学校における理論教授と経営での実践的訓練、職業学校のレアプランと経営での訓練基準、職業学校教師と訓練指導員、職業学校部分を管轄する州と経営訓練部分を管轄する連邦、訓練生の法的地位に関しては、公法上の職業学校就学義務と私法上の訓練契約当事者などの分裂的状況が生じる。総じていうと、ここには「私的と公的という二元性が現れる」<sup>99)</sup>。そして、この二元性は相互に調整しなければ、「訓練の経営の部分と学校部分が独立し、複線性(Zweigleisigkeit)にまで発展してしまう」<sup>100)</sup>。また、二元性の問題点は、両者の不整合性のみではなく、二元とはいえ実は経営部分の訓練の比重が圧倒的に優勢である点にもある。単純に両者の時間配分をみても、通常は1:4、場合によっては1:5~7、最大でも2:3で経営部分が多い。従って、従弟自身が「自らをまず第一に『従弟』と感じているのであって、ただ付け足して『職業学校生徒』と感じている」<sup>101)</sup>という戦前からの状況は、基本的に変わっていなかった。そして、経営での訓練は、経営者から構成される会議所が実質上の権限をもっていたがゆえに、「職業訓練の実施も、運営も監督も、主として私的な資本所有者とその受託者の手中にあり、国の官庁、労働組合、経営委員会、訓練指導員、教師そして従弟は、全く副次的な役割しか演じない」<sup>102)</sup>。ここではいわば、経営者の「訓練高権」<sup>103)</sup>とでもいうべき独占的地位があった。職業学校がしばしば、職業付随学校(Rerufsbegleitende Schule)といわれる所以である。従って『デュアルシステム』という表現が両者の同権の上にある事を意味するとするならば、それは誤り<sup>104)</sup>であり、このシステムは、「もはや、二元的というよりは、せいぜい表面上の二元性(dualistisch)あるいは、一元的、独裁的(monokratisch)とでも特徴づけられる。」<sup>105)</sup>クッチャは、さらにデュアルシステムという語は、このような問題を持つデュアルという部分のみならず、システムという部分においても、それがあたかも訓練の体系性を示唆するという点において不適切だと指摘する<sup>106)</sup>。

このように、デュアルシステムにおける「二元性」の分裂状態、不均衡状態をいかに克服していくかが、70年代のブランド政権の職業教育・訓練の中心課題であった。しかしここには、これまでの職業訓練・訓練の改革をことごとく阻んできた、経営者の「自治の課題としての職業教育・訓練」という難題が潜んでいた。

## 2) 「職業教育の新秩序のための基本原則(改革の指標)」

職業教育法は、本来この二元性に発する諸矛盾を解決するはずであった。しかし、既に述べたように、それはあらゆる点において統合水準の極めて低いものに止まっていた。ブランド政権は、発足直後の1969年10月、「教育と訓練、科学と研究が我々が目指す改革の頂点にある」と声明し<sup>107)</sup>、職業教育法の改正に取り組んだ。また、改正前にも、現行職業教育法に基づき可能な改革に努力

した。

4の2)で見たように職業教育法発布以降も、職業教育・訓練の状況は憂慮される状態にあった。73年のオイルショック前には、まだ好景が続いており失業率も極めて低かった。こうした背景の下で、大勢としてはこの時期「伝統的なドイツの職業教育システムが危機にあり、改革されねばならないという点で一致していた」<sup>108)</sup>。この改革の追い風を受け、政府は矢継ぎ早に施策を講じた。リップスマイヤーは70年代の改革を以下の7点に整理している。すなわち、1. 訓練の場の分化(特に経営外教習作業場の整備)、2. 経営の訓練指導員の資質向上、3. 訓練職種の見直しと減少化、4. 訓練基準と職業学校レアップランの一致、5. 職業基礎教育学年(Berufsbildungsjahr)、6. 全日制職業系学校の整備、7. 職業教育研究の整備である<sup>109)</sup>。政府は、これらの諸点について、政令(Verordnung)や命令(Anordnung)などを通じて規制しようとした。

1973年に連邦教育科学省が出した「職業教育の新秩序のための基本原則(改革指標)」(Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung. Markierungspunkte)は、これらすべての点について、体系的に政府の方針を明らかにした文書である。これは、「職業教育法の修正のためのガイドラインとして決定されたもの」<sup>110)</sup>であり、これに基づき政府は新職業教育法案を提出する予定であった。実は、これが出された73年頃を境に職業教育改革への熱意は徐々に冷めていくとはいえ、この改革指標は「今日からみて、職業教育改革の最後の包括的な試みを示している」と評価されている<sup>111)</sup>。

この「改革指標」は、I. 教育システムにおける職業教育、II. 職業教育の内容と構造、III. 組織と行政の3部から構成されている。その内容の概略については、既に今井が紹介している<sup>112)</sup>、ここではいくつかの重点に絞って、各論点の当時の実態にも触れながら政府の改革の意図を見ていこう。

まず、職業教育・訓練の改革全体の位置づけについて冒頭で次のように述べている。「最近10年間の教育政策の展開によって、公的な側での努力の成果と世論の注目は、とりわけ、中等一般教育学校と大学の発展に役立った。この領域ではかなりの拡張があった。人と物の用意、新たな教育組織の建設は、この分野に集中した。しかるに一方、大多数の青少年と社会にとって、同様に重要な職業教育の領域は、構造の点からも、人的にも財政的にも日陰の地位にある。」<sup>113)</sup>。すなわち、今後の教育改革の重点が職業教育分野にあること、そしてそれはあくまで「構造プラン」に示されているように、教育システムの一環であること、そしてその際、一般教育と職業教育との統合という観点が重視されるべきことが強調されている。

しかし、職業教育・訓練は実際には「私的な経営」での訓練が中心となっている。従って、この教育制度の「飛び地」<sup>114)</sup>となっている部分をどう公的な教育システム一部として組み込めるかが問題となる。これについて、「改革指標」は、「国の責任はすべての訓練の場にも妥当する。経営、学校そして経営外の訓練の場は、単一のシステムの一部である」<sup>115)</sup>という表現で、経営での訓練に影響力を及ぼそうとしている。その上で、職業教育の質の改善には中等教育後期段階での一般教育と

職業教育の融合、「職業教育の領域全体に対する国の責任と監視の強化と拡張」、「学校と学校外の職業訓練の調和」、「訓練指導員の資質向上」、財政規制の改善などが挙げられている<sup>113)</sup>。そして、これらの実現には1969年の職業教育法では不十分であり、その改正が不可欠であるという。新たな職業教育法は、「職業教育が教育システムの他と同等な一部となる」ようなものでなければならない<sup>114)</sup>。つまり、これは新法が、69年の職業教育法が結局、経済法の範疇を脱し切れなかったことからくるさまざまな限界を、クリアーするものでなければならないことの表明である。

第Ⅱ部職業教育の内容と構造では、「構造プラン」が示しているように職業教育・訓練を基礎訓練と専門訓練に分けること、訓練期間を合理的なものにすること、職業基礎教育学年の位置づけ、試験制度の改革、訓練指導員の資質及び地位の向上など具体的な次元にまで踏み込んで示している。第Ⅱ部で重要なのは、その3.「職業訓練の場」である。ここで、「改革の指針」は、「訓練の場としての経営は職業教育において引き続き重要な課題を満たさなければならない」、「職業訓練は、公的な課題である。しかしながらそれは公的な学校においてのみならず、経営や経営外の訓練の場においても行われる<sup>115)</sup>として、デュアルシステムを容認しつつも、全体としてその公的な性格を強化していこうという立場を取っている。同時に、今後、「専門理論や一般的な学問的基礎の比重がすべての職業において高まり、これによって学校が重みを増してくる<sup>116)</sup>」がゆえに、長期的に見た場合、専門訓練の段階でも学校での訓練が重要になってくるであろうとして、いわゆる「職業訓練の学校化」にも肯定的な立場を示している。

また、職業訓練契約の性格について論じた箇所では、職業教育・訓練が現状では職業学校部分の「公法的な関係」と経営での「私的な関係」の両方の性格をもっていることから、「職業訓練の教育政策上の目標が私的な訓練の場（経営—筆者）でも達成される事を保証する法的な規制が必要である」とされる<sup>116)</sup>。そして、これは訓練基準による内容面での規定、訓練の場の認可などによる国の監督、職業訓練契約に対する法的規制を通して行われるという<sup>116)</sup>。実はこの部分が、「改革の指標」の実質的な意味で核心部分である。というのも、これが、聖域としての、「経済の自治」の事項としての経営訓練部分に、国が一步踏み込むということになるからである。「改革の指針」はこの内、訓練指導員の資格、訓練の場の認可と監督について具体的な提案をしている。重要な論点なので、以下これらについてやや詳しくみていこう。但し、この問題を扱う際に抜きにできない財政問題は、そのために設置された専門委員会の審議に任せるとしてここでは触れられていない。

まず、訓練指導員の資格問題からみていこう。「改革の指針」では、「経営における訓練指導員の地位と、訓練に対するその独自の責任は強めねばならない。職業教育および専門上の適性が証明されねばならない。国による訓練の試験が導入される<sup>117)</sup>として、経営での訓練を教育の一環として組み入れるために、訓練指導員の権限強化と、そのための資格の確定を打ち出した。政府は、既に1972年4月、「訓練指導員の適性に関する命令」(Ausbildereignungsverordnung)を出していた。これは、訓練者の人格的、専門的適性について規定している、職業教育法第20-24条および手工業秩序法第21-24条に基づいて出されたものである<sup>118)</sup>。

## 佐々木: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 (2)

政府がこの問題にいち早く着手した背景に (表7)

は、訓練担当者の状況が適切な時期になかったという事情がある。1974年の職業教育研究所の調査(81の商工会議所、45の手工業会議所を対象とした、およそ訓練関係全体の2/3をカバーする)<sup>119)</sup> の中間報告の結果を見てみよう。まず、1972年の訓練指導員の内訳は表7のようにになっている<sup>120)</sup>。

	商工業		手工業	
	人数	割合(%)	人数	割合(%)
自ら訓練している者	48,017	35.5	84,477	87.1
専任の訓練指導員	9,654	7.1	4,916	5.1
非専任の訓練指導員	76,666	56.3	6,094	6.2
不明	1,867	1.3	1,539	1.6

(人) (%)

これによれば、予想されるように手工業で

は、ほとんどマイスター自身が教えているのに対し、商工業では2/3は従業員が教えその殆どが非専任である。

また、訓練者と訓練生の比は、商工業で1:2、手工業で1:2.86となっている<sup>120)</sup>。次に、訓練者の適性に関するデータをみってみる。まず、商工業及び手工業の各々の訓練者の訓練資格については表8・9のようにになっている<sup>120)</sup>。

(表8) 商工業分野の訓練担当者の訓練資格状況<sup>120)</sup>

訓練職種での修了試験合格	108,996人	74.8%
訓練職種分野での高等教育修了	16,415	11.3
継続資格者 a)	15,951	10.9
暫定許可資格者 b)	4,345	3.0

(表9) 手工業分野の訓練担当者の訓練資格状況<sup>121)</sup>

訓練職種でのマイスター試験合格	105,799人	94.6%
訓練職種分野での高等教育修了	1,550	1.4
暫定許可資格者	4,285	3.8
継続資格者	195	0.2

a) 職業教育法111条によって、本来訓練担当が不適切であるが法の発効時点で有効な訓練契約を続行する義務のある者、試験に合格していないが10年以上訓練を問題なく行っている者等が該当する。

b) 訓練要件を満たしておらず、いつでも許可を取り消され得る者(職業教育法第76条(3))

職業訓練の質を向上するには、まず、比重の高い経営部分の訓練の質的向上を図らねばならない。しかし、この調査で示された状況は、決して満足すべき状況ではない。政府がこの点に重点を置こうとしたのも理解できよう。訓練指導員自身からもこれに呼応する動きもでてきた。1972年、彼らは「ドイツ職業訓練員全国連盟」を結成し、訓練指導員の専門職化が目指された<sup>122)</sup>。しかし、こうした動きに対しては経営者側から猛烈な反発が起こった<sup>123)</sup>。その結果、「訓練指導員の適性に関する命令は、1974年7月に修正されて「移行規定」に変更され、当初予定されていた、1977年からはその適性を証明した者のみが訓練を担当できるという規定は、半永久的に将来に持ち越されることとなった<sup>124)</sup>。1990年に至っても、この命令は「殆ど厳格に行われておらず、また継続的に例外規定がなされているので、『全くのアリバイ的機能』しか果たしていない。」<sup>125)</sup> 状況である。この規定は、専任者のみ適用されるのであるから、非専任者の状況はおして知るべしである。

次に訓練の場の認可と監督についてみてみよう。「改革の指標」では、職業教育法で定められた基本に従って、訓練の場の施設・設備、訓練者の訓練生に対する比率などが適切であるかどうかを国が判断して認可することを提起している。そして、その後も国が監視し、場合によっては認可を取り消す権限をもつとする<sup>126)</sup>。職業教育法では、第22条から24条で一括して、「職業訓練に適切であること」と定められているにすぎず、しかもその監督権は国ではなく、会議所としてあった。政府は、こうした、「単なる宣言にしかすぎない」<sup>127)</sup>規定を、実効あるものにしようとした。職業教育法では、経営での訓練が適切に行われているかどうかを監督するために、会議所に訓練相談員(Ausbildungsberater)をおくことを定めていた。(職業教育法第45条)しかしその実態をみると、とても有効な監督ができる状態にないことは明らかである。先に紹介した、職業教育研究所の調査によれば、会議所の置く訓練相談員の実態は以

(表10)

	商工会議所			手工業会議所		
	総数	内専任者		総数	内専任者	
1970年	233	109	47%	75	25	33%
1972年	316	173	55%	119	52	44%

下の通りである。(表10)<sup>128)</sup>しかも、彼らには独立した権限が与えられていない。その結果、「違反はしばしばあり、しかも訓練者はそのことを自覚していない。手工業マスターのほとんどは訓練規定を守っていないし、知らないということがある」<sup>129)</sup>という状況が日常的であっ

た。後に述べる職業訓練財政検討のためのエディング委員会の調査でも、会議所によるコントロールが行われているのは、1,000人以上の商工業企業の4%、1,000人未満の商工業企業の1.4%、そして手工業企業の3.5%にすぎないことが明らかにされている<sup>130)</sup>。

政府は、最低基準を設けることによって、訓練生の訓練の機会均等を保障すべく、「改革の指標」に従って、連邦職業教育委員会の、「訓練の場の適性についての勧告」(Empfehlungen über die Eignung der Ausbildungsstätten)を通じて、具体的な基準を示した。しかし、同様に経営者及び会議所側の猛反対を受け、結局それは強制権のない、勧奨ないし可能規定に止まらざるを得なかった。

こうした、訓練指導者と訓練の場の認可を前提とし、そこで訓練生が適切に訓練されているかどうかを判断するために、試験制度の整備が提起されている。訓練生が系統的に訓練されるためには、訓練基準(Ausbildungsordnung)が整備されていなければならない。試験は、この訓練基準に基づいて行われるからだ(職業教育法25条)。訓練基準は、戦後商工業分野では企業職業訓練研究所(Arbeitsstelle für betriebliche Berufsausbildung-ABB)が、手工業分野ではケルン大学付属の手工業教育研究所が作成したきたが、全体として未整備な状況にあった<sup>131)</sup>。

これに対し、職業教育法は連邦経済相及び関連大臣が訓練基準を法令によって定めるとし(第25条)、実際の作業は新たに設けられた連邦職業教育研究所が行うこととなった。政府は、いくつかの重要な職種の訓練基準を定める法令を発したものの、その作業ははかどっていない。一般に訓練基準の内容は古く、例えば大経営では訓練生の「修了試験の直前に、実際にもはや用いられない労働技術が、試験規定がその知識を要求しているからという理由でのみ教えられている」<sup>132)</sup>状況もあっ

