

# 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

## 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)

たという。80年代半ばまでに146の職種において、112の訓練基準が示されたとはいえ、それでも全職種のおよそ1/3に達したにすぎない。また、量的にも多い重要な多くの金属職種にあっては、なお、30年代以来の基準に従って訓練されているという<sup>133)</sup>。

職業教育法は、訓練生が、訓練修了時に修了試験を、また最低1回の間試験を受けることを定めている(第34, 42条)。この試験は、通常会議所が設ける試験委員会によって行われ、そのメンバーには職業学校教師も入っている(第36, 37条)ものの、試験の内容には職業学校の教育内容は、それが「職業訓練にとって重要である」限りで対象となるに過ぎない(第35条)。それゆえ、試験はほとんどこの訓練基準に定められたものから出される。「改革の指針」は、「修了-中間試験は、関係あるすべての訓練の場の訓練の成果に関わり、国家試験として行われる」<sup>134)</sup>として、職業学校での教育部分の比重を高めることをも含んで、試験制度の公的性格を高めようとしている。そのために、「試験課題はできるだけ連邦統一で作られるべきだ」とも述べている<sup>135)</sup>。

その背景には、試験制度がデュアルシステムにおける訓練の水準を保証する状況になかったことがある。ある支配人は、「試験委員会が、試験規定に定められている基準を厳格に適用したならば、若者の80%は、訓練の目標に達しないであろう」<sup>136)</sup>というショッキングな証言をしている。これからは、また、試験が、訓練の個別経営の特殊性への偏向を防止し、一般性を保証するという意図も必ずしも貫徹していないことが読み取れる。オッフエも、試験とその結果が「経営の特殊な経営戦略上の利害」を規制することができるかどうかは疑わしく、一般に経営は「試験の結果には責任をとろうとはせず」、評判を落とすほど落第者が増えない限り、経営は無関心だと述べている<sup>137)</sup>。改革の指針」は、こうした状況を公的な規制を強めることによって改善しようとするものであった。

最後に、第Ⅲ部の「組織と行政」では、一般教育と職業教育・訓練の統合、連邦と州の連携と統一、「職業教育の形成と実施に対する国の責任」<sup>138)</sup>、労使等の関係者の関与等の原則が謳われている。この内、連邦と州の連携に関しては、デュアルシステムの二元性を克服するため、連邦管轄の訓練基準と州管轄の職業学校レアップランの内容上の一致が緊急の課題として挙げられている。そのため1973年10月「連邦-州教育計画委員会」が設置された。また、各州間の調整を行う文化相会議も70年代に入って、職業基礎教育学年や職業系学校等、職業教育・訓練に関する課題を取り上げるようになった<sup>139)</sup>。

以上、全体を通して、「改革の指針」に示された政府の職業教育・訓練政策の原則は以下のようにまとめられよう。まず、第1に職業教育法によって十分に達成されなかった職業教育・訓練の「統合水準」を高めることである。5の1)で述べた「二元性」に起因する非統合的、分散的状况を解消しようとしたことである。これによって、政府は職業教育・訓練の効率化と近代化を図ろうとした。オッフエはここで述べられたような一連の施策を、「統制-近代化の視点のもとで必要とみなされた規制」<sup>140)</sup>とみている。

第2に、これを国(主として連邦)の権限強化という方法で行おうとしていることである。具体的には、みてたきように訓練の場の認可、訓練指導者の資格規制、訓練基準の強化、試験の国家試

験化などの訓練規制手段(Ordnungsmittel)の連邦による掌握が特徴となっている。このことは「改革の指針」が、「職業教育・訓練の質の問題は、もはや第一に私的経営の判断に委ねられるべきではない」<sup>141)</sup>と述べていることに端的に示されている。この「職業教育の全領域における国の責任と監督の強化と拡充」<sup>142)</sup>は、直ちに従来の個別経営及び会議所の権限との衝突を引き起こすことになる。ここにおいて、連邦政府はあえて、従来タブーとされてきた「経済の自治課題としての職業教育・訓練」というテーゼとの対決姿勢を鮮明にした。政府は、ついに虎の尾を踏んだ。これが、この後の職業教育・訓練の改革にどのような結果をもたらしたかは、後ほどみていこう。

第3に、職業教育・訓練の公的性格を強化するために、まずはデュアルシステムの学校部分を強化する戦略がとられたことである。職業基礎教育学年の実施、職業専門学校の充実等の方策がとられた。グライネルトは、総じてこの「改革の指標」の「核心」は、「職業教育に対する国の責任のかなりの強化」にあったとしている<sup>143)</sup>。またエルプは、70年代の基本政策は詰まるところ、「より多くの国家、より多くの学校」<sup>144)</sup>(Mehr Staat und mehr Schule)であったと特徴づけている。

### 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

70年代の改革の基本戦略の一つであった、職業教育・訓練の学校化は、この時期、職業基礎教育学年(Berufsgrubildungsjahr—BGJ)と、個別経営の外部で複数の経営の訓練生の実践訓練を行う経営外訓練所(übetriebliche Ausbildungsstatt)という形で具体化された。

まず、職業基礎教育学年(以後BGJと略記)から見ていこう<sup>145)</sup>。デーノポステルは、BGJは、職業教育法及び「教育制度構造プラン」そして、直接的には71年の連邦職業教育委員会の「BGJに関するテーゼ」の3つの分脈で捉えられるという<sup>146)</sup>。すなわち、職業教育法からはその段階的訓練の規定を、「構造プラン」からは、中等第2段階の一般教育と職業教育の統合の一環としての基礎的職業教育・訓練という思想を引き継いでいる。やや詳しく、このBGJのコンセプトにこめられた目標を見てみると、以下の8点が挙げられる。すなわち、「1) 訓練の最初の段階の脱特殊化、体系化、教育化、経営依存からの解放、2) 職業上の移動性と弾力性の向上、3) 職業選択の改善、基礎教育終了時での決定、4) 職業分野(Berufsfeld)の中での基礎的な職業教育・訓練、5) 職業訓練システムにおける質の格差の是正、6) 専門理論と一般教育の割合の増加、理論教育と実践教育、職業教育と一般教育の新たな関係、7) 中等教育資格取得可能性の増大と、それによる一般資格制度との結合強化、8) 個別的对応の改善と、方法・学習組織上の改善」である<sup>147)</sup>。ここに、BGJのねらいは網羅されているが、これらの目標は、労働力政策と教育政策に大別できる。1)から6)までは、労働力の弾力化、流動化、平均化をめざす前者に、6)から8)までは中等教育の拡充をめざす後者に属する。

70年代の改革全体を規定する近代化路線は、「デュアルシステムの中で高度に固定化された地域の経済構造、景気の変動、そしてその他の主として私的な資本蓄積の所与の条件の決定関係を解放つ」<sup>148)</sup>という課題に取り組みねばならなかった。この時期の進歩的教育改革も、大枠ではこの枠

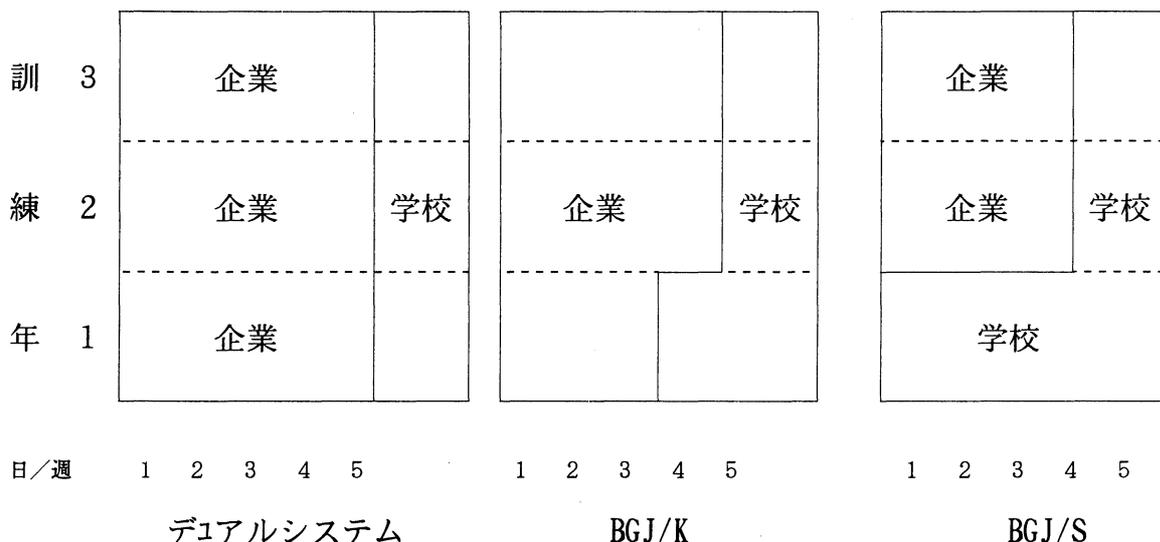
## 佐々木:1970年代における西ドイツ職業教育・訓練のデュアルシステムの動揺と持続 (2)

組みの中での「幸運な一致」と見るべきだ。

それゆえに、このBGJはその実験段階において、非常に複雑な経緯をたどることになった。BGJの構想に参画した一人であるグライネルトは、のちに「BGJは、デュアルシステムの『更なる発展』であろうか、あるいは、その解体の始まりであろうか。この質問には単純なイエスあるいはノーでは答えられない」と述べ<sup>149)</sup>、その評価の難しさを指摘している。一方では、BGJが職業訓練の1年目を学校に吸収することによって「デュアルシステムの部分的解体」<sup>150)</sup>が生じる、あるいは「公的な学校としてのBGJの実施によって、改革に抵抗してきた伝統的なデュアルシステムの構造が初めて現実に根本的に変えられるであろう」<sup>151)</sup>という期待があった。BGJにおいて、国は「公的な責任と統制の強化」<sup>150)</sup>を行うことによって、職業教育・訓練における「第三の力」として、従来のような「消極的な役割を捨て、職業訓練を部分的には直接になうというという積極的な役割に踏み込み、これによってシステム全体の構造的変化をもたらす」<sup>152)</sup>という予測も立てられていた。のちに、経営者側は、「学校、共同訓練施設、そして最後に初めて残りの第三の要素として、経営が挙げられるような、三元体系 (Triales Sistem) という、国家主導-学校中心の職業教育システムの方向へと徐々に、経営の訓練を作り変え、溶かし入れてしまい」その結果、「デュアルシステムが、長期的には中心的な地位からはずされてしまう」<sup>151)</sup>として強力な反対を行った。

さて、BGJは実際にはどのように行われたのであろうか。ゾンタークの整理によれば、BGJは全日制の学校によるもの (BGJ/S) と、連携形態によるもの (BGJ/K) の二形態がある。これを図示すると以下のようなになる。(図1)<sup>154)</sup>

(図1)



この図の左から右にいくにつれて、学校部分が増加していることが分かる。さらにBGJ/KとBGJ/Sの中身を比較すると表11<sup>155)</sup>のようになる。

政府は、こBGJで職業訓練を受ける者に不利を被らせないように、1972年に、1年目の学校での訓練をそのまま、デュアルシステムにおける訓練と同等のものとみなすよう命ずる命令を出し、同

(表11)

	BGJ/S	BGJ/K
学 習 の 場	学校のみ	企業と学校
学校と企業の日数	5 : 0	2 : 3
管 轄 権	州のみ	連邦と州
青少年の法的地位	生徒	訓練生
訓 練 契 約	なし	あり
選 抜 の 有 無	なし	あり

時にBGJを、217の職種を含む11の職業分野でおこなうこと、BGJ/Sで、1年間40週、週最低24時間の授業を行うことを示した(算入令)<sup>155)</sup>。73年には文化相会議で、「BGJに関する大枠協定」(Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr)が結ばれ、70年代半ばから各州で実施される。積極的にこれを導入した州はニーダーザクセン州で、BGJを「公的な義務制学校として全面的に導入する事を計画した」<sup>156)</sup>。一方、バイエルンとラインラント-

プハルツは最後まで導入に反対した<sup>157)</sup>。BGJに在籍する青少年の数は、1972/73年度で7千人、74/75年度で1.6万人、75/76年度2万人、76/77年度2.3万人と徐々に増えている<sup>158)</sup>。

しかし、BGJ特にBGJ/Sは、「BGJと結びついた職業教育政策は、訓練経営そのものの排除の為の戦略である」<sup>159)</sup>と警戒する経営者側の反対にあい、上に述べた「算入令」にもかかわらず、これを無視する経営側の抵抗に妥協する形で、早くも78年にはその修正を迫られた。この修正令で当初の理念から大幅に後退したBGJは、当初の労働組合の支持も失い、その性格を大きく変えざるを得なかった。

次に、純粋に「学校化」そのものとはいえないものの、実践訓練部分を生産ラインから切り離し、系統的に教授しようとする点では、学校化と共通点をもつ経営外訓練所(überbetriebliche Ausbildungsstatt)を見ていこう。すでに、1970年の「職業教育行動計画」において、政府はこれを重点政策の一つにしていた。経営外訓練所を充実していこうという意図については、1973年10月に連邦教育科学相が出した「経営外訓練所の促進についての連邦教育科学相の指針」(Richlinie des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zur Förderung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten)に示されている。それによれば、経営外訓練所の目標は、1) 経営訓練の体系化と教育化(Pädagogisierung)、2) 職業学校と経営訓練のカリキュラム上的一致調整、3) 職業訓練の1年目の職業基礎教育学年への改造、4) 訓練企業の経営に規定された訓練の成果のばらつきの補完と改善、4) 経済構造の弱い地域、及び僻地における訓練の場の拡大、5) 一つの教育システムにおいて、教育過程間の調整、融合、かみあわせによって職業教育と一般教育の統合を促進すること、である<sup>160)</sup>。ここには、職業教育・訓練の機会均等と質の改善が強く意識されている。

この指針は、いくつかの条件のもとで経営外訓練所への財政援助を謳っている。その条件とは、まず、「体系的な教育過程を与え、職業教育法と訓練基準に則っているもの」<sup>161)</sup>、労使及び職業学校代表からなる委員会を設けていること、職業学校近くに立地し、教師の交換等密接な協力が図られるもの等である。これは、連邦の主導で職業学校と実践訓練の調整度を高めようとするものである。その結果、経営外訓練所は、1973年の32,000から1978年、55,000に増加した<sup>162)</sup>。その内訳は主とし

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)

て手工業の中小経営によるものがほとんどであった。しかし、政府のこの強化策も会議所の抵抗に会い、早くも70年代後半には尻すぼみになっていく<sup>162)</sup>。また、経営外訓練所の充実は一方で、職業学校との競合を引き起こし、職業学校教師の批判を招き、他方では「デュアルシステムにおける訓練の場の関係の均衡を崩し、新たな調整を必要とする」という事態を招いた<sup>163)</sup>。

最後に、究極の学校化、すなわちフルタイムでの職業教育学校にふれておこう。「デュアルシステムに対するアルタナティブ」<sup>164)</sup>としての全日制職業教育学校は、ドイツでは戦後一貫して振るわなかった。この分野の第一人者であるグリュナーは、これを「学校による体系的な訓練と、学校という学習の場の勝利の行進は、ドイツにあって訓練の領域、すなわち従弟訓練の前で止まってしまった」<sup>165)</sup>と表現している。しかし、70年代に入り、職業教育・訓練の近代化の動きや、サービス部門の新たな職業需要等に対応して特に職業専門学校(Berufsfachschule)の伸びが注目される。政府は、ここでの訓練もデュアルシステムにおけるそれとして算入する措置をとって奨励した<sup>166)</sup>。後に、70年代を振り返って、連邦職業教育研究所は「全日制職業教育学校ほど、この10年で強力に拡張した教育領域はない」と報告している<sup>167)</sup>。職業専門学校の生徒数は、1965年の約15万人から、1975年には27万人へと増加している。しかし、こうした発展も手工業・工業分野ではそれほどでもなく、ここでは経営者側は反学校化キャンペーンが効を奏し、時あたかも学園紛争の激化と重ねて、「全日制的職業教育学校を望むものは、今日では組織破壊者や、ある種の職業教育の共産主義者と見られる」<sup>167)</sup>というムードが醸成されたという。ここから、職業教育・訓練の学校化に対する根深い疑念、敵意が読み取れる。

また、皮肉なことに、一般教育と職業教育の同等性が声高に叫ばれる中で、多くの職業学校教師によって長い間叫ばれてきた、「独立した職業教育学校制度」の樹立という要求は、進歩的勢力の側から「反動的なアナクロニズム」のように受け取られたという<sup>168)</sup>。

以上、BGJ、経営外訓練所そして全日制職業教育学校についてみてきた。いずれも、強力な連邦政府の主導により、70年代半ばまでデュアルシステムの代替、ないし「負担軽減」(グリュナー)としてその有効性が大いに期待され、また部分的には実証された。しかし、後にみるように、デュアルシステムの壁は厚く徐々に改革の波は押し戻されるようになり、BGJや経営外訓練所も後には当初のねらいから大きく後退し、その性格の変更を余儀なくされた。

## 6. 70年代後半の職業教育・訓練改革の停滞・後退

70年代前半の職業教育・訓練の改革は、73年の中東戦争を契機に生じた石油危機をきっかけとする景気後退、失業率の漸増の中、徐々にそのトーンを下げていく。その典型的な経過は以下に述べる職業訓練の財政問題に見ることができる。

### 1) 職業訓練財政をめぐる論議

5の1)「デュアルシステムにおける『二元性』の克服」で見たように、職業教育・訓練改革の

成否の最終的なキーポイントは、職業教育・訓練、特にその経営での訓練に対する「経済の自治」の趨勢にあった。その「自治」の最大の根拠となっていたのが、経営の経費による訓練の実施である。したがって、この部分に踏み込まない限り、職業教育・訓練の改革は未完に終わる。それだけに政府は、この問題にはふれざるを得なかった。しかしまた同時にこの問題でつまづくことになった。

職業訓練財政の改革が職業教育・訓練の改革にとって決定的に重要な問題であることは、関係者には古くから自覚されていた。たとえば、第一次大戦後ドイツ労働総同盟(ADGB)は、「職業訓練の新規制のための原則」(Grundsätze für die Neuregelung der beruflichen Ausbildung) (1920)で、「熟練労働者を従事させながら、青少年を訓練しない経営には、従弟を持つ代わりに特別の税を課す」ことを要求している<sup>169)</sup>。これなどは、ここで述べる訓練税構想の先駆けであった。戦後も、1953年、ワイマール期に政府側の職業訓練法の担当者であったシントラーが同様の構想を発表していた<sup>170)</sup>。また、実際にも部分的には、1951年の西ベルリンの職業訓練法は、職業訓練補助金の支払いと、その財源を経営者からの職業訓練公課(Berufsausbildungsabgabe)徴収によってまかなうことを規定している(第32条)例がある。1953年に出されたその実施規定である「職業訓練促進法」の主要なねらいは、不足する訓練の場の確保にあった<sup>171)</sup>。

その後、このベルリンの例に則って、1959,60年にDGBから出された職業教育法案の中で職業訓練に関する提案がなされている。59年の案では以下のようにになっている。

「1. 熟練-半熟練職種における職業訓練の促進のために、労働市場の状況が必要とする場合、訓練を行っている雇用者に、職業訓練助成金が支払われ得る。2. 助成金の財源は雇用者の職業訓練公課によって賄われる。3. 連邦労働社会秩序相は、法令によって助成金の前提と額、並びに職業訓練税の徴収の額と方法を定める。」<sup>172)</sup>

この案の1と2は、60年の案では、「教育を受ける資格ある者が、財政的な理由で職業訓練を保証されない場合には、職業訓練助成金は公費から支払われるべきである」と変えられている<sup>170)</sup>。この変更の経緯や意図については定かではない。しかし、職業訓練の経費を個別経営の負担に委ねることから脱却することが目指されていることに変わりはない。

より公的な職業訓練財政を目指すこうした動きは、政府の側でも模索されていた。1969年のドイツ教育審議会の「従弟養成の改善勧告」で、初めて「個々の経営による財政という今日状況に対する現実的な代替案」が出された<sup>173)</sup>。そこでは、従弟訓練経費の負担の均衡を図るため、また、景気への依存をなくすため、「すべての経営が定められた基準に従って支払い、そこからすべての訓練を行う経営が、その従弟訓練の質に従って補助金を受け取る」基準を設置することが提案されていた<sup>174)</sup>。これには、フランスやイギリスの経験が参考とされていた。この案は、後にみるように、74年のエディング委員会の案の原型となった。そして、財政システムの改善によって、訓練の質の改善、訓練の景気への依存度の減少、訓練ポストの確保、訓練の質の均質化が目標とされていた<sup>175)</sup>。「恒常的な」<sup>173)</sup> 訓練財政によって、安定した均質の訓練を目指そうとした。

## 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)

しかし、69年の職業教育法では結局財政問題は除外され、この問題は先送りにされた。これは、CDU/CSUとSPDの大連合政権においてこの問題で職業教育法の成立が妨げられないようにという配慮に起因する<sup>176)</sup>。しかし、職業教育法成立後1970年10月に、SPDとFDPの連立政権下で、両党の動議により「職業教育の経費と財政に関する専門家委員会」(委員長の名をとってエディング委員会と称される)が設置されることになった。この委員会は、約900の経営を対象に、訓練経費に関する調査を行い、それまでほとんどなかったこの分野の実証的なデータをもとに検討を加え、1973年に中間報告書を、1974年に最終報告書を提出した。

最終報告書は、職業訓練はドイツ全体の国民経済の中でかなりのコストを引き起こしていること、すなわち、1971/72年度で53億マルクかかっていること、個々の訓練職種における訓練コストは大きく違っていること、訓練を行っている経営は比較的少数であるものの、手工業では他のセクターよりもずっと多いことを実証した<sup>177)</sup>。すなわち、商工業経営では10%が、手工業経営では26%が訓練を行っている<sup>178)</sup>。また、全体として、経営は訓練を短期的な収支計算によって行っているのではなく、長期的な視野に基づいて行っていること、多くの経営では訓練の最低限の質は確保されていること、そして一般に大きな経営が中小経営よりも訓練において必ずしも優っている訳ではないこと、さらに、訓練経費と訓練の質及び訓練の場の提供の間には厳密な有意の関係はないことも報告されている<sup>179)</sup>。訓練コストに関しては、調査した経営全体の10%以上が訓練にも関わらず利益を上げており、小経営の方がそうであることを示した。1,000人以上の経営では、3%の経営しか利益をあげていないのに対し、手工業経営では17%が利益をあげている<sup>180)</sup>。

これらの結果は、ある程度予想されていたとはいえ、経営での訓練の複雑な問題点を浮かび上がらせた。

最終報告書は、現行の個別経営による財政システム (einzelbetriebliches Finanzierungssystem) の「構造的な欠陥」を以下の四つのテーゼにまとめている。1) 訓練を行っている経営と、行っていない経営との間に不平等が生じる。訓練を行っていない経営が、訓練を終えた労働者を引き抜いた場合、訓練経営は不利益を被る(「競争の不公平テーゼ」)。2) その結果、訓練を行う経営が減少する危険性がある(「投資手控えのテーゼ」)。3) 訓練を行う経営は、出費を抑えるために訓練生の労働成果を期待して実際に必要な数以上の訓練生を養成する結果、産業構造の変化との食い違いが生じる(「職業へのミスリードのテーゼ」)そして最後に、4) 訓練が景気の変動に左右される(「景気依存のテーゼ」)<sup>180)</sup>。エディング委員会は、こうした欠陥をなくすために、個別経営を越えた集団的な財政システムを提案した。

デュアルシステムにあっては、学校部分のみを州・自治体が負担し、経営訓練は個別経営が負担している。問題は後者の部分であり、原理的にはこれを誰が負担するかについては、3つの選択肢が考えられる。国(連邦、州)・自治体、経営そして訓練生自身である。この内の最後の選択肢は不可能である。職業教育・訓練を完全に公共化するという点では国・自治体が担うことが理論上最も整合的であるとはいえ、公費財政上並びに、関係者の根強い反対があり、実際上不可能である<sup>181)</sup>。

そこで残された選択は、基本的には、経営の負担に委ねるものの、その枠内で、さきに述べたような「構造的欠陥」を緩和し、経営訓練の公共性を少しでも高める方向を取る選択であった。それが、個別経営を越えた集団財政システムであった。

ヘーゲルハイマーによれば、職業訓練の集団的な財政システムには4つのモデルがある<sup>182)</sup>。それは、1) ほぼ全部の経営を対象に継続的な中央基金を設ける(大基金モデル)、2) 必要ないし緊急時にのみ基金を設ける(小基金モデル)、3) 労働協約に基づく財政システム、4) 特殊な形態(部門基金、地域的基金、会議所割当金)である。エディング委員会は、このうち、最も包括的な大基金モデルを採用した。

具体的には、エディング委員会案は、あらゆる私的並びに公的な使用者に、永続的に法的根拠を持って職業訓練公課(Berufsausbildungsabgabe)を課し、これを中央の基金で管理し、この中から、一定の条件を満たしている訓練企業に補助金を出すことによって、訓練していない経営と負担の公平を図り(「競争の不公平」の是正)、併せて訓練の質を高め、訓練の場を確保しようとした。当時、訓練を行っている経営は、全体の15%にすぎず<sup>183)</sup>、これらと残り85%の経営との負担の均衡を図ろうとしたものである。ただ、委員会はこの税の徴収率を、支払賃金総額の0.6~9.2%と幅をもたせ徴収方法も詳しくは決めていなかった。

エディング委員会の職業訓練税構想が出されて後、賛否両論が巻き起こった。労働組合側は、当然エディング委員会案を歓迎した<sup>184)</sup>。これに対し、使用者側は強い反対の意志を表明した。すでに、「従弟養成の改善勧告」が出された時点で、使用者側は基本的な態度を明らかにしていた。それによれば、反対の理由は、先ず第一に、この基金が中央の国の管理下にあり、伝統的な「経済の自治」に抵触することである。こうした中央基金構想は、「必然的に全体主義的性格を帯びようになり、結局すべての職業訓練の課題の財政をカバーし、それによって経営訓練の方策を集団主義的な組織に移してしまう」だろうと危愆の念を表明している<sup>185)</sup>。また、政府は「職業教育のシステムを決定的に改革することが必要だということから出発している。しかし、こうした大ざっぱな見方に対し、われわれは断固として反論しなければならない」とも述べる<sup>186)</sup>。第二に、経営は既に職業訓練経費の一部を会議所への分担金という形で負担しており、さらに負担を課すのは誤りだと主張する<sup>187)</sup>。第三に、経営間の負担の公平化という点に関しては、「経済界は常に、職業訓練は個々の企業のためではなく、経営全体の利益において行われてきているという立場」、「後継者の養成において全経済的アスペクトを、個々のケースの経営上の利益よりも強調するという傾向」<sup>188)</sup>からして、その必要はないと主張する。さらに、モデルとされたフランスやイギリスとは、ドイツは事情を異にすること、また、イギリスでも訓練税の廃止の動きがあることも論拠とされた<sup>189)</sup>。以上が、経営者側の反対理由であった。

また、識者からもいくつかの問題点が指摘された。まず、職業訓練税の徴収基準を支払賃金総額にしていることから、資本集約性の高い大経営には有利に、人件費の割合の高い小経営には不利に働き、負担の均衡化ではなく、負担の移動が生じ、新たな「競争の不公平」が生まれる恐れがある

## 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)

と指摘された。さらに、好況時は回転しても、果たして不況時にもその有効性が発揮されるか、また本当に訓練の場の確保につながるのかどうかという疑問も出された<sup>190)</sup>。これら多くの問題や反対に直面して、エディング委員会の「大基金モデル」は採用されなかった。

しかし、建設業を中心とするいくつかの業種では、労使の合意に基づいて、個別経営を超えた集団財政システムが実施された。1975年、使用者側のドイツ建設中央連合会（手工業）（Zentralverband des Deutschen Baugewerbes-ZDB）及び、ドイツ建設連合会（Hauptverband der Deutschen Bauindustrie-HDB）と、建設産業労働組合（IG Bau-Steine-Erden）の間で、1）新たな、統一的な訓練課程（段階訓練）の導入、2）訓練の財政のための分担金システムの創設、3）訓練センターネットの設立、を内容とする労働協約（Tarifvertrag über die Berufsbildung）が結ばれた<sup>191)</sup>。これにより、建設業界は各経営が賃金総額の0.5%を分担金として共通基金に支払い、この基金によって共同訓練所を運営することとした。この協約はその後、政令により連合会に属さない建設業経営も拘束することとなり<sup>192)</sup>、この業種に限って言えばエディング委員会案は活かされたといえる。

建設業において、基金モデルが可能となった背景には、いくつかの特殊事情が挙げられる。まず、60年代の全般的労働力不足以来、この分野に若者が集まらなくなり、熟練労働力不足が生じていたことが挙げられる。若者に魅力ある職業としてアピールするために、職業訓練を合理的なものにする必要があった。もともと建設業にあっては現場が一定せず非常に訓練がやりにくい業種であったので、共同訓練所を設け、先ずここで幅広い基礎的な訓練を行い、その後現場で個別の訓練を行うという段階訓練の考えが採用され、これによって全体として訓練期間を短縮して若者を引きつけようとした。

第2に、こうした構想ができた時期は、政府が上で述べたように個別経営を超えた共同の訓練場や基金による財政を政策的に押し進めていた時期に当たり、国からの援助が期待できることがあった。

第3に、建設業界では従来から労使間に、「望ましい協力の風土」<sup>193)</sup>があったことが挙げられる。職業訓練分担金制度導入以前に既に、労使による社会・休暇保険の分担金の為の運営機関が設けられていた。

1976年から実施されたこの制度はその後めざましい成果をあげた。まず、訓練生の数が急激に増加した。76年の37,236人から、79年には64,350人に増え、また73年から77年には訓練を終えた訓練生の半数が去っていたのに対し、79年には83.6%がその後も建設業にとどまるようになった<sup>194)</sup>。また、訓練の質も明らかに向上し修了試験の合格率も向上した。さらに、共通基金制度により、「これまで熟練労働者の伝統的に高い移動率のため消極的だった、この分野に比較的多い小経営の訓練に対する意欲が喚起された」<sup>195)</sup>。この結果、訓練を行う経営は、76年の18,300から79年には26,957にまで増加した<sup>194)</sup>。

建設業におけるこの基金制度の導入が、エディング委員会の答申とが時期的に重なったことは、「同時に長所でもあり、欠点でもあった」<sup>196)</sup>。長所は既に述べたように、政府からの支援が期待でき

ることである。欠点とは、エディング委員会案に対して、経済界が強い反対運動を展開していたことと関係する。つまり、建設業における協定は、経営者側にとって「危険な前例」<sup>196)</sup>とみなされ、ドイツ建設中央連合会とドイツ建設工業連合会は、ドイツ使用者協会から激しく攻撃された。この攻撃を避けるため、建設業界の基金制度は、「包括的な国家官僚性によって統制される基金制度よりもまだ」と弁明しなければならなかった<sup>196)</sup>。

このような、経営者側の根強い抵抗によって建設業にみられるような個別経営を超えた集团的財政システムは、造園、石材加工、屋根葺き等の少数の同種の例外を除き広がりを見なかった<sup>196)</sup>。

エディング委員会の最終報告が出された1974年は、職業教育・訓練改革の曲がり角の当たる年であった。内外の状況の変化、特に不況に伴う訓練の場の需給状況の悪化と、青少年の失業の増加の中で、政府は当初の意欲的な姿勢を徐々に後退させていった。次に、この点を見ていこう。

## 2) 新職業教育法案の挫折

多くの研究が指摘するように70年代の職業教育・訓練改革は73年を頂点にしてその後トーンダウンしていく。73年から景気は徐々に後退しはじめ、失業が増加していく。特に、20才未満の若者の失業率は、72年の8.0%から73年9.6%、74年12.5%、75年11.5%へと上昇していく<sup>196)</sup>。75年には20才未満の失業者は、115,753人に上った。(72年15,501人、73年20,906人、74年69,793人)<sup>198)</sup>これにともない、職業訓練ポストも減少し、75年には初めて職業訓練ポストの供給が、連邦全体の平均において需要を下回る危険性がでてきた<sup>199)</sup>。

75年の訓練ポストの供給48万人に対し、希望者は48万6千人に達した<sup>200)</sup>。その結果、デュアルシステムにおいてもニューメラス・クラウズス (Numerus clausus für Lehrlinge) の可能性がでてきた<sup>199)</sup>。

ミグノン<sup>201)</sup>は、この原因を次のように分析をしている。まず、従来最も多くのポストを提供していた中小経営企業の分野で、この間「集中化プロセス」が起り、全体として経営数が減ったことがある。次に、1969年の職業教育法に基づき、労働組合が職業訓練の適切化を要求した結果、従来訓練を行っていた経営が訓練をやめたことがある。第3に、高度な訓練を要する職種においては、新たな訓練基準の制定や、質の高い専任の訓練指導員の配置等による、訓練コストの上昇を招いていることがあげられる。最後に、アビトゥアー取得者がデュアルシステムに入ることにより、玉突現象が起り基幹学校卒業者が追い出されていること、の4点が原因とされている<sup>201)</sup>。

ミグノンが指摘するように、訓練ポストの減少は基本的には、生産設備の高度化や企業の集中化という経済構造の変化や、在学年数の長期化などの教育状況の変化等にもとづく構造的な要因が基底にある。それは、1960年から、一貫して訓練ポストの供給は傾向的に減少していることから分かる<sup>199)</sup>。しかし同時に、この間政府が進めてきた職業教育・訓練の改革が、影響を及ぼしていることも疑いない。政府は職業教育法をはじめ、不十分とはいえ職業教育・訓練の質の確保のためにさまざま基準を設けた。そして当然予想されたこととはいえ皮肉なことに、これが訓練ポストの減

## 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)

少を招く結果となった。ここには、一連の政府の改革政策に対する経済界の反発に由来する、種々のサボタージュも含まれていよう。

たまたま、青少年人口の増加及び景気後退期と重なって矛盾が一気に吹きだした形となった。政府は、訓練ポストの不足という緊急事態を回避するために、職業教育・訓練政策の軌道修正を迫られることになった。この軌道修正を一言でいうならば、職業教育・訓練の質の改善から、訓練ポストの確保という量の重視への転換であろう。

政府の職業教育・訓練の改革の中心人物であった連邦教育科学相ドーナニーは、73年の時点では、DGBの教育政策会議の席上で、経済界が抵抗している現状に対し明確に次のような発言ができる状況にあった。すなわち、「国は、経営に対しその経営の場を訓練の場として使わせるという権利を持つ。経営における職業教育の課題に関するあらゆる脅しに対しては、最終的には法的に定められている経営の訓練義務によって答えられねばならないだろう」<sup>200)</sup>と述べる事ができた。しかし、74年にシュミット政権のローデ教育科学相に代わってから、政府の姿勢は大きく後退した。そのあらわれが、新職業教育法をめぐる一連の経過である。

1969年に職業教育法の発効直後から、既にその不十分性を補うための修正が考えられていた。その最大のものは、職業教育法に欠けていた職業訓練財政に関する規定を入れることであった。政府は、75年4月、新しい職業教育法案を連邦議会に提出した。

この法案の積極面は、先ず第一に職業訓練財政の規制を含んだことである。(第6章第85-89条)この点については後に詳しくみることにする。第二に、職業教育・訓練を教育制度全体により緊密に組み込む規定を入れていることである。教育科学相のローデは、「新職業教育法案は、先ず第一に、教育政策の視点からみて重大な現行法の欠陥を除去している。それは、職業教育の、教育制度全体での位置づけを明確にしその教育政策上の目標を規定している」と述べている<sup>201)</sup>。例えば、第3条(4)では、「職業教育の計画と実施に際しては、それが教育制度の一部として学校、大学その他の公的・法的な教育組織における一般教育ならびに職業教育と調和を保つよう考慮されるべきである」という条項が加えられている。第三に、試験制度の統一化が図られていることである。第26条では、試験問題を連邦全体に統一したものにすることを考慮すべきことを定めている。また、ここでは、1972年に出された職業基礎教育学年をデュアルシステムでの訓練期間として算入する命令を第27条として独立した条文として入れている。第四に、訓練指導員についての資格についてより詳しく規定していることである。これも、72年に出された「訓練指導員の適正に関する命令」にもとづいて加えられたものである(第15-20条)。いずれも、1973年の「職業教育の新秩序のための基本原則(改革の指標)」に掲げられその後部分的に実施されていたものを、まとめて職業教育法に入れこんだものである。こうして、法案はデュアルシステムにおける学校と企業の、単なる「並立」(Nebeneinander)から、両者の「協力」(Miteinander)へと高めようとした<sup>202)</sup>。

さて、次に新職業教育法で最も重要な論点である財政問題についてみていこう。これについては、第7章「職業訓練の財政」として、第85条から第89条までにおいて規定されている。まず、第85

条職業訓練財政の目標では、「訓練ポストを質的量的に十分確保するために、財政的な援助がなされ得る」と規定している。第86条以下で具体的な方法を示しているが、政府はエディング委員会が提案した、ほぼ全体の経営を対象にした継続的な中央基金を設ける「大基金モデル」は結局採用しなかった。規定では次のようになっている。(1) 連邦政府は連邦職業教育研究所の統計に基づき、前年度の9月30日までに提供された訓練ポストの数が需要数を12.5%以下しか上回っておらず、且つ本質的な改善が予測されない場合、財政的援助を行う。(2) 援助は過去三年間の平均以上の訓練ポストを提供する経営、新たに訓練を始める経営、その他地域的分野的に必要な場合、また経営外訓練所にも行う。(3) 援助は通常、1年以内とする。(4) その財源は職業訓練公課(Berufsausbildungsabgabe)とする。課税率はライヒ保険法に定められている支払い賃金総額の0.25%以下とする。但し、これが40万マルク以下の場合には免除する。(5) 財政援助を行うかどうかの決定は連邦職業教育研究所が行う<sup>205)</sup>。

この方式は、必要ないし緊急時にのみ基金を設ける「小基金モデル」で、エディング委員会案からは大きく後退していた。リップスマイヤーは、これを「間に合わせの財政手段」と呼んでいる<sup>206)</sup>。74年シュミット政権に代わってから政府内には職業教育・訓練改革について意見の不一致が目立つようになった。特に、自由民主党出身の経済相フレデリックスは、職業教育・訓練の改革に反対の姿勢を取り<sup>207)</sup>、職業訓練財政の改革についても教育科学省とは異なる案を持ち込んだ<sup>208)</sup>。これがエディング委員会案からの後退の直接の要因である。しかし、オッフエによれば、政府全体が74年のはじめから、「改革の指標」に見られるような、職業教育・訓練の国による認可・監視の強化という姿勢からの後退を示していたという<sup>209)</sup>。さらに、決定的な要因は、既に述べたようにこの時点で、訓練ポストの不足が差し迫っており、なんとしても訓練ポストを確保することが緊急課題であると政府が認識していたことにある。したがって、新職業教育法案に示された、財政システムのねらいは、当初の職業教育・訓練の公共化への一歩というよりは、訓練ポストの創出へのインセンティブを与えることになっていったといえよう。

1976年4月連邦議会における審議を経て<sup>210)</sup>、CDU/CSUの反対を押し切り、新職業教育法は成立し、連邦参議院に送られた。しかし、同年5月、連邦参議院はCDU/CSU政権の州の反対でこれを否決した。

### 3) 職業訓練ポスト促進法

新職業教育法案の否決を受けて、政府は新たな対応を迫られた。訓練ポストの不足に早急に対応する事を迫られた政府は、連邦参議院の同意を必要としないと判断した部分(財政部分、計画と統計、職業教育研究所)を切り離し、特別法として成立を図ろうとした。これが、職業訓練ポスト促進法(Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung)である。この法案の財政部分の条文(第1条~第4条)は、新職業教育法案の当該部分(第85条~第89条)と全く同一である。政府はこの法案を、新職業教育法案不成立直後の76年5月に提出し、

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)

6月に連邦議会で可決した。しかし、連邦参議院はまたもや憲法上の疑義を唱えこれを否決した。9月シュミット首相は、連邦参議院の同意は必要としないという連邦議会の見解に従い、成立したものとて本法を公布した。しかし、この不正常的経過は後々まで後を引き、結局政府は、法が定めた公課を発動する事態が生じたにもかかわらず実行できなかった<sup>211)</sup>。

さらに、77年にはバイエルン州政府が本法が違憲であると連邦憲法裁判所に提訴し、80年12月違憲判決が下された。この提訴の政治的な核心は、職業訓練公課が「目的と結びついた租税公課 (steuerliche Abgabe) (一種の物税 Realsteuer)」<sup>212)</sup>であり、連邦参議院の同意を必要とするとして、無効であることを示す試みにあった。しかし、違憲判決の中身は、こうした政治的ねらいを満たすものではなかった。判決は、職業訓練の財政的規制そのものについては違憲ではないとしたからである。つまり、「形式上の問題であって、内容上の問題にはなかった」<sup>213)</sup>のである。判決は次のように述べる。「職業訓練ポスト促進法第3条第1項第1段に定められた職業訓練公課は、租税ではなく、憲法上許される特別公課である。職業訓練ポスト促進法はそれゆえ、基本法第105条第1項の意味での租税に関する、連邦参議院の同意を要する法律ではない。」<sup>214)</sup>さらに、判決は「告訴人の意図に反して」<sup>215)</sup>、すべての青少年に職業訓練を可能にする使用者側の義務を指摘した<sup>216)</sup>。違憲とされたのは、「形式上の問題」つまり財政執行の行政面(職業訓練ポスト促進法第3条第6および8項)において、基本法第84条第1項<sup>216)</sup>に反する部分である。こうして、当初の提訴の政治的なねらいは達成されなかったものの、判決を受けて、職業訓練ポスト促進法は廃止された。

そこで政府は、1978年職業訓練ポスト促進法から財政規制部分を削除して、残りの職業訓練の計画と連邦職業教育研究所に関する部分を手直しして、「計画と研究による職業教育の促進に関する法律」(職業教育促進法)案を作り、1981年に成立させた。こうして、当初のエディング委員会の示した職業訓練財政改革案は、2度にわたる「収縮過程」<sup>217)</sup>を経て、政治的には全く無力なものとなってしまった。

#### 4) 経営者団体及び労働組合の対応

##### a) 経営者団体の対応

かつて、ワイマール期に職業訓練を社会化しようとする労働組合や社会民主党政権の動きに対し、経営者側が取った戦略は、「職業訓練における伝統的で、憲法によって制限されずに承認された自立を守り、確保しそして完成すること」<sup>218)</sup>であった。60年代後期から70年代にかけての改革に時期に、経営者側はワイマール期と似たような状況にさらされていた。そして彼らが取った戦略もやはり基本的に同様であった。

経営者側の職業教育・訓練の改革に対する対応を、オッフエは「消極要求」(Negativforderung)と特徴づけている。というのも、経営者側の対応は後に述べるような労働組合の対応などとは異なり、「要求のカタログを提示したり、法案を出したりというよりもむしろ、はっきりしている(経営者一筆)団体の利益に反する進行中の改革から、現状を守り、それによって私的自律的な企業

による裁量の余地を守るという試み<sup>219)</sup>で一貫していたからである。したがって、彼らのポジティブな要求は決して示されることなく、「ただ、拒否投票の結果として、いわば影絵としてあらわれる」にすぎない<sup>220)</sup>。この「影絵」として示されるのが、以下の諸点である。

まず、経営者団体が批判点としてあげるのは、デュアルシステムにおける経営訓練への国家の介入である。「個別経営の訓練高権」(Ausbildungshoheit des einzelnen Unternehmers)<sup>221)</sup>の制限は、いかなるものであっても許さないという基本的立場は一貫して貫かれた。一連の改革で政府は、従来個別経営ないし会議所の管轄、つまり「経済の自治」の範囲内にあった諸事項を、法令によって国家の所管に移すか、あるいは許認可によって制限する措置を取った。こうした措置に対し、経営者団体は「官僚的・中央集権的」な規制<sup>221)</sup>、あるいは社会主義的という批判を浴びせた。「小やかましい法令による規制」<sup>222)</sup>は、「発展の生き生きとした流れを妨げ、これまで同様将来においても、後進の訓練にかなりの犠牲を支払う用意のある経営者の心構えを強く制限する危険をはらんでいる」<sup>223)</sup>という。また、それは「変化する経済の必要に弾力的に適應できない」だろうという<sup>224)</sup>。

ついで、この時期の職業教育・訓練改革の一つの中心であった学校化に対する批判があげられる。BGJや経営外の共同訓練所さらには全日制の職業教育学校の充実という流れに対し、職業訓練の意義は、単に職業上の知識・技能の伝達にあるのではなく、あるいはそれ以上に人格発達上の影響があるという立場が繰り返し表明される。この立場からすると、この職業訓練の訓育的意義は、決して学校形式では達成されない。いわゆる職業訓練の社会化機能といわれるものである。企業そのものにおける「真剣な状況」(Ernstsituation)は、デュアルシステムにおいてしかありえず、人工的間接的な学校状況では不可能だとする。

「影絵」として繰り返し登場してくる経営者団体の批判は、詰まるところ以上の2点に集約される。この時期、政府がすすめた職業教育・訓練の改革の大きな背景には、経済構造の変化に対応した職業教育・訓練の近代化という要請があった。経営者団体は、基本的にはこの近代化の必要性は認めていた。問題は、この近代化の方法であった。経営者側は、この過程を純粹に、テクノクラテッシュに進めるべきだと考えていたであろう。つまり、訓練生の権利だとか、教育制度の民主化とかといった経済論理外の混入を極力避けたかった。したがって、訓練ポストの需給状況等についても、好不況によって変動があるのはむしろ自然であって、これに基金による財政制度などの人為的な手を加えることにより、かえって硬直した状況が生じるとした。それゆえ、デュアルシステムの近代化は、国家の介入を最小限にとどめ、あくまで「経済の自治」の枠内で進められるべきであった。そのスローガンは「その正しさが証明されているシステムの内部での活性化 (Mobilisierung)」であった<sup>225)</sup>。こうした点からすると、政府が取った一連の措置は、「余りに深入りした、国の私法上の訓練関係への干渉」<sup>226)</sup>であった。

## b) 労働組合の対応

1972年からDGBの副議長で教育・職業教育・婦人部長であったマリア・ヴェーバーは、職業教

## 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)

育・訓練に対する労働組合の基本的姿勢を次のように述べている。やや長いが、職業教育・訓練に対する労働組合の立場が的確に示されているので引用しておく。

「被用者とその子どもにとって、職業教育は重要な、そして多くの者にとっては唯一の教育の道である。にもかかわらず、この教育の道は、常に経営者とその組織によって、その利益にのみしたがって決定・形成されてきた。初期資本主義の時代のように、常にここでは、資本の無制限の権力と支配が続いている。私は、以下のように断言する。この社会で、いかなる他の教育の道も、職業教育ほど全く一面的な利害のもとにあるものはない。社会の他のいかなるグループも、被用者とその子どもほど職業教育に対する決定権がない (fremdbestimmt) ものではない。他のいかなる社会領域においても、職業教育においてほど、存在する欠陥が隠され、意識的に軽視されているところはない。」<sup>227)</sup>

ここに示されている不満から、先ず引き出される要求は職業教育・訓練に対する経営者の独占権の打破である。これに対する規制が、労働組合のさまざまな具体的要求の根底にある。従来からも、労働組合は職業教育・訓練問題に取り組んできたものの、この時代になって初めて、「訓練システムへの構造的な介入」<sup>228)</sup>がなされるようになった。この時期の労働組合の個別要求を、クルージュウスの整理に従ってみると、以下の7点に分類される。(1) 機会均等 (中等教育の民主化、地域・性別による機会の格差是正、訓練ポストの安定的供給と格差是正) (2) すべての学校卒業者に対する十分な職業訓練 (計画的、理論的基礎を持った完全な訓練、訓練指導員の十分な資質、職業基礎教育学年の充実、個別経営を超えた財政と統制の強化) (3) 技術・経済・社会に対する批判的理解と協働 (技術教育と政治教育の結合、学習過程における参加) (4) 労働市場での適応能力の向上 (技能よりも能力を重視、幅広い実践的・理論的知識に基づく基礎的教育) (5) 一般教育と職業教育の相互浸透 (6) 訓練システムの弾力性の向上 (人口の増減への適応、最新の技術の導入、訓練基準の適宜の改訂) (7) 訓練の規制に際しての共同決定と関与 (訓練計画と試験実施への職業学校教師の関与、すべてのレベルでの労働組合と当事者の共同決定、経営協議会、青少年代表、生徒代表による共同決定)<sup>229)</sup>。

見ての通り、これらの要求は、基本的に70年代に押し進められた政府の改革の基本路線と一致している。したがって、この時期、労働組合はその不徹底性を指摘しつつも、政府の改革政策を支持し、経営者側の反対を受けてなされる後退を批判するというパターンを繰り返してきた。既に述べたように、労働組合がもっとも重視したのは、経営者・会議所による職業訓練の独占的管轄の廃止であった。この点に関しては、政府の一連の法令や施策も結局、抜本的な変化を引き起こせなかった。ミグノンは、「われわれの同僚が50年以上も前に出した要求」<sup>230)</sup>、すなわち「職業教育に対しても公的な責任を。個別経営の利潤追求志向から訓練の場を切り離すこと。会議所の職業教育への関与をなくすこと。労使同権の自治による労働組合の共同決定」<sup>230)</sup>は、今日もなお達成されていないと述べている。1969年の職業教育法は勿論、73年の「改革の指標」に対しても、また、75年の新職業教育法案に対しても、いずれも、会議所の従来の権限が認められていることを強く批判してい

る<sup>231)</sup>。

しかし、この会議所の独占権を奪取する戦略として、労働組合側からしばしば示される、「公的責任」や「公的な規制」と、いわゆる労働組合の共同決定との間には、微妙なズレがあるにもかかわらず、多くの場合はこの両者の違いは曖昧なままにされたまま論議が進められている。正確に分析すれば、「公的責任」や「公的な規制」を国による責任・規制と解するならば、労働組合はこれには距離をおく姿勢を取っていることがわかる。たとえば、「改革の指標」の評価の中でDGBは、「国の責任の強化は、勿論、教育の領域の中での労働組合の共同決定権を排除してはならない」<sup>232)</sup>と釘をさしている。また、新職業教育法案への意見の中で、「1969年の職業教育法への代案は、以下のことを意味しない。すなわち、共同決定を減らすことにより、国家の役割を強めるのではない。」<sup>233)</sup>と指摘している。DGBの責任者であるヴェーバーは、よりはっきりと「われわれ労働組合は、経営者がなお持っているような独占権を求めているのではない。われわれはまた、国の官僚による独占を求めているのでもない。われわれは、教育に関わるすべての当事者と共に、共同して働き、決定しようとしているのだ」<sup>234)</sup>と表明している。より具体的には、「職業教育は、雇用者、労働組合そして国家・公共団体 (öffentliche Hand) の同権的協働を必要とする公的な課題である」<sup>235)</sup>ということになる。しかし、具体的に、この3者の関係がどうなるのか、とくに国・公共団体の関与はどこまで認めるのかは、職業教育・訓練の公共性を考える際に決定的に重要である。というのも、この時期行われた、職業教育・訓練の改革のポイントは、これを学校教育と同等の教育制度の一環として捉え直すことによって、経済領域において考えられてきた職業教育・訓練を、公教育の論理に引き戻すことによって、権利としての職業教育・訓練という視点を組み入れることにあったからである。DGBが主張するように、これを労使による共同決定の枠内にとどめることは、結局、職業教育・訓練を経済及び労使関係の領域にとどめておくことに結果する危険性を内包しているといわざるを得ない。ベートゲも、DGBのこうした路線が、「その具体的な職業教育政策プログラムが、きわめて強く職業訓練の経営及び職業との結合に規定されており、教育政策上の展望をなおざりにしている」という結果を生んでいると批判している<sup>236)</sup>。さらに、労働組合の共同決定権が強化されれば、「教育政策的にみて問題のある職業訓練体制が、労働組合の参加のもとで、教育と訓練の統一をめざす進歩的な規制が、将来より困難になる形で固定化される危険性が生じる」<sup>236)</sup>という逆説的な事態も考えられる。つまり、職業教育・訓練を経済及び労使関係の枠内にとどめるという点では、労使の間には奇妙な一致がみられる。思うに、この労働組合の「職業訓練の現存の基本線の内部での改善に努めるというプラグマティックな傾向」<sup>237)</sup>、「デュアルシステムの修理というアспект」<sup>238)</sup>が、この期の改革の不徹底、挫折の一つの要因ではなかったろうか。

## 7. おわりに—デュアルシステムの「驚くべき弾力性」

1969年の職業教育法の成立を端緒とした、70年代のプラント・シュミット両政権下の職業教育・訓練改革は、既に見たように73年の「改革の指標」をピークにして下路線をたどるようになる。ペッ

## 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)

チャーは、60年代から70年代を近代化の時代と位置づけ、その近代化の推進力として、「個人の社会的地位と諸権利の強化」とそのための機会均等原理の拡張、「国家の正当な課題や機能についての考え方」の変化をあげている<sup>239)</sup>。これは言い替えると、前者を実現するために、国家が積極的に機会均等原理の拡大に関与すべきだということである。この時期の職業教育・訓練改革は、こうした意味での近代化であった。西ドイツの教育制度そのものが、他の社会制度に比べて近代化の遅れていた分野であった。その中でも教育の「飛び地」であった職業教育・訓練制度はさらにそれよりも遅れていた。60年代後半からの職業教育・訓練の改革は、遅ればせながらの近代化過程とみなし得る。

近代化の不可分の要素である「統合水準」の向上の努力の一つの結果が、職業教育法であった。法的にも、制度的にも、所管区分においても、それまでの実に複雑で「きわめて非統合的な機能様式」<sup>240)</sup>は、一応、一つの法に統合された。しかし、4で見たように、その統合水準はきわめて不十分であった。70年代に入ってから職業教育・訓練改革は、従って、積み残された統合水準を回復する試みであったといえよう。

グリュナーは、70年代の職業教育・訓練政策における2つの潮流を指摘している。一つは73年の「改革の指標」に見られる職業教育・訓練の「開かれたシステム」という考えと、他方、職業教育法によって正当化されたデュアルシステムの「リジッドな固定化」である<sup>241)</sup>。70年代はこの2つの相矛盾する潮流の争いであった。職業教育法を盾にして、現状を固定化してデュアルシステムを守るのか、あるいはデュアルシステムを、「開かれたシステム」にしていくのかが、70年代を通して争われた。そして、73年までは後者が、それ以降は前者が優勢であった。

この「開かれたシステム」としての職業教育・訓練は、この時期、職業教育・訓練の経済領域から教育領域への移し入れ、教育の論理の優先、そして教育制度への統合という戦略で実現が図られた。「本質的には『経済』の事項と定義されていた」<sup>242)</sup>職業教育・訓練は、「雇用者とその社会的利益代表の制限的な利害政策に従属させられ、『公的な課題』として現れなかった」<sup>242)</sup>という事態への介入の切り口が、既に「公的な課題」として認められていた教育課題としての職業教育・訓練という位置づけであった。すでに60年代に始まっていた教育制度の改革をめぐる論議では除外されていた、職業教育・訓練を改めて加えるという形が取られた<sup>243)</sup>。60年代後半の教育政策論議の重点は、「学校教育への権利」(Recht auf schulische Bildung)、「機会均等への絶対的要求」(Postulat der Chancengleichheit)であったが<sup>244)</sup>、この原理は職業教育・訓練の分野においては、より切実なものと認識された。例えば次のような論議がなされた。「家庭外の教育は文句なく公事とされている。もしそうならば、このことは、社会的な教育の一部としての職業訓練にも妥当する。」「なにゆえに、このように重要な社会生活の要素が、民主主義的だと考えられている社会において、当事者の直接的ないし間接的な共同決定から除外されているのみならず、また国家にこの機能が限定的にしか認められていないのかという問題が生じる。」<sup>245)</sup>また、「国の教育政策はその責任からして、一般教育の領域ですでになされているように、青少年の個人としての発達の機会を、個別企業の決定から切

り離すために、職業教育の領域においても国の責任が妥当すべきである<sup>246)</sup>という主張も強くなされた。ここには、職業教育・訓練全体を社会的な公的課題として位置づけ、国家の積極的な介入を求める見解が示されている。

政府は、こうした議論を背景に、職業教育・訓練の公的性格の強化をはかる。その戦略は既に見たように、経営外での職業教育・訓練の拡大・充実とそれによる、経営での訓練の相対的比重の低下であった。職業学校、BGJ、共同経営外訓練所の充実等、いずれもこの戦略の一環である。これが73年頃までの政府の、教育化 (Pädagogisierung)、学校化、国家化といわれる改革の支柱であった。訓練生の教育と訓練への権利の承認と、そのための制度的保証としての機会均等、そしてそれを国家の介入によって可能にするというシナリオが描かれていた。そのために、政府は法的な検討も始めていた。教育委員会 (Bildungskommission) の委託によって設けられた法的問題の検討委員会 (委員長リヒター) の報告がある。そこでは、「職業訓練の法は、現在、経済法と労働法に入れられている<sup>247)</sup>けれども、このことは「職業訓練を、教育制度の一部として、これに適用される原理と法に従わせるというテーゼと対立する<sup>247)</sup>」という問題の解決が模索されていた。委員会は、職業訓練への権利と社会国家の原理から、(1) 経営の職業訓練も、基本法第7条における私立学校の範疇に入れられ、それゆえ国の監督を受けること、(2) 国はあらゆる形式の職業訓練を提供できること、(3) 職業訓練における経済の自治は、今日の形態のままでは基本法上保障され得ないこと、(4) 職業訓練は教育法の一部である等の結論を示した<sup>248)</sup>。これらをふまえ、政府は1973年1月には以下のような政府説明を行った。「連邦政府は、訓練の場としての経営の意義を認識している。しかし、経営は、個人の職業的、社会的な発達が一つの経営の特定の経済的利害によって阻害され得ないということに配慮しようとしている。<sup>249)</sup> やや、回りくどい言い回しながら、おそらくこれが、この問題に関して、連邦政府が公式に表明した最高の到達点であろう。

この立場で、不徹底なままにおわった職業教育法を改正しようとする試みに示される改革の熱意は、既に見たように73年を境に急速に冷めていく。まさに、「70年代初めに、『公的責任』の下での改革で展望されたものは、訓練ポスト不足と、失業者の増加の下で消滅した<sup>250)</sup>」そして、国はこの二つを克服するために、「改革構想を撤回した<sup>250)</sup>。それは、5でみたような、職業訓練財政に関するパラダイムの劇的な転換に象徴される。まさに、「量的に十分な訓練ポストの提供の確保への配慮が、職業教育システムの構造的な改革についての議論を背景に追いやってしまった<sup>251)</sup>。「どんな訓練でも、ないよりましだ」(Eine Ausbildung ist besser als keine.)、「職業教育改革よりも訓練ポストの創出を<sup>252)</sup>」というモットーのもとに、訓練の質がなおざりにされてしまった<sup>253)</sup>。

職業訓練財政の改革案が出された時の経営者側の強い反対を見て、政府は、公課を課した場合、多くの経営が訓練か課税かの選択を前にして、課税を選びその結果全体として訓練ポストの供給が減ることを懸念せざるを得なかった<sup>254)</sup>。事実、経営者団体はそうした脅しをかけていた。こうして、政府は公課を発動することを断念した。70年代末には、訓練ポストの数は回復したが、しかしその中身は、小売販売、塗装、パン製造などの手工業職種で、質的にはむしろ低下したといわれてい

## 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)

る<sup>265)</sup>。改革によって、教育の領域に引き入れようとした職業教育訓練は、再び経済の領域に引き戻されてしまった。「生産の目標と教育の目標の間の緊張状態」にあった職業教育・訓練は、再び「生産の目標」に従属することになった<sup>266)</sup>。

70年代半ばまでの改革をベートゲは、「70年代の職業教育政策：政治的無力と経済的権力における一つの教訓」という的確な表題の論文において次のように総括している。「より多くの科学と文化への参加に対する要求にしたがって社会関係を形成する余地をより多く、市場経済と私的経済から奪い取り得ることが、意識的な政治計画に可能であろうという、かの教育政策における楽観主義の時代は、60年代後半から70年代初めまで続いた。しかし、この改革への陶醉 (Reformeuphorie) は、後に余りに早くそして容易に冷めてしまった。」<sup>267)</sup>また、79年にファウルシュティッヒは「今日、職業教育の問題は、1975年とは全く変わってしまっているように見える。」「3年前にはなお、職業教育システムの危機、デュアルシステムの破産というテーマが殆どの議論のテーマであった。」「いまや逆にデュアルシステムの再安定化がいわれている。」<sup>268)</sup>と述べる。「改革幻想の終焉」<sup>267)</sup>であった。

多くの研究者のこの時代の改革の評価においても、この両者の評価と一致して、デュアルシステムの「驚くべき弾力性」<sup>268)</sup>と、その擁護者の「驚くべき改革への抵抗」<sup>269)</sup>に注目している。シュロッサーは、「70年代は、職業教育の質の改善を目指したが、その際、デュアルシステムを規定し、担っている現実の力関係を見失った改革政策の成功の見込みのなさの一つの教材であった。経営者は、デュアルシステムを脅かす改革政策において、その影響力を守るのに成功したのみならず、その行動の自由をめぐる対決に際して、失っていた地盤を再び獲得するのに成功した」と評価している<sup>269)</sup>。また、グライネルトも「60年代以来西ドイツの教育制度の改革は全体として挫折したという考えは、ほぼ現在共通理解となっている。特に、恐る恐るにしかなされず、そしてあまりに遅く着手された『職業教育改革』は、まさに見事なまでに『民主的改革目標の破片の山』の上に進められた」<sup>263)</sup>、がゆえに「職業教育における国の多くのイニシアチブによる改革の試みは明白に失敗した」<sup>261)</sup>と断定している。このような見方は、逆に言うところ「70年代は、改革の段階で失われた、職業教育に対する政治的影響力を経営者が再び十分に取り戻し、経営者の行動の自由への実質的な制限を押し戻す経営者側の努力と解釈できる」<sup>262)</sup>という評価にもつながる。シュトラートマンも、この期の改革の挫折が、「最近15年間の訓練の歴史は、たとえ連邦議会のすべての政党が、その綱領でこの解決を表明したとしても、いかに職業訓練を公的な課題として引き受けることが難しいかの教訓である」<sup>263)</sup>と述べているし、ペツォルトも、「法的な規範によって企業の訓練を社会的な目標設定に合わせるといふ試みの空しさは、繰り返し強調される」<sup>264)</sup>としているように、70年代の改革の挫折は、デュアルシステムの政治的経済的な構造の根深さを改めて示したといえよう。この構造の解明こそが、残された課題であった。

とは言え、この時期の改革が全く無意味であったという評価はやはり一面的である。上にあげたグライネルトは、同時に、以下のような変化をも示している。(1) 不十分とは言え、国の影響が強化されたこと。(2) 訓練職種近代化と統一化はかなり促進されたこと<sup>265)</sup>。(3) 標準化された基礎訓

練と、分化された専門訓練が開始されたことをあげている。<sup>264)</sup>そしてこれらの、積極面はしかしまた、4で見たように、職業教育・訓練の体系化、標準化、近代化の要請に沿ったものと見なし得る。生産構造の変化への対応と、労働力の合理的配分を目指す職業教育・訓練の近代化が、デュアルシステムの枠内で可能な範囲で行われたものが、ここにあげられた成果であろう。「経済的に根拠ある、より多くの、そしてより良く訓練された熟練労働への要求」<sup>267)</sup>がその背景にあったことは間違いない。その意味で、70年代の改革は、一方で教育投資論に示される教育制度の高度化、および、労働力の平均化、流動化、そして質的向上を要請する労働力養成の近代化と、学校教育、職業教育・訓練に対する権利と機会均等を求める進歩的教育・社会政策の微妙なバランスの上に成り立っていたといえるであろう。現に、リップスマイヤーは、60年代までの「倫理的・道徳的教育」のにおいする手工業的な職業教育のライトモチーフが、この時期に、「まず第一に職業上の知識技能に関心を示す」工業的なそれに転換したと見ている<sup>268)</sup>。その意味でこの時代に、新たな問題を抱え込みながらも、デュアルシステムは全体として近代的な体制へと完成されたといえよう。

## 註

- 98) Raddatz, R.: Das duale System der Berufsausbildung - Stabilisierung und Bewährung.  
(in: Lipsmeier (Hrsg.): a.a.O., S.101)
- 99) Fischer: a.a.O., S.242.
- 100) *ibid.*, S.244.
- 101) Soziale Museum E.V. in Frankfurt a.M.: Industrielle Arbeitsschulung als Problem.  
Berlin 1931. S.16
- 102) Lempert, W./R, Franzke: Die Berufserziehung. 1976. S.75.
- 103) Offe: a.a.O., S.149.
- 104) Lempert, W./R, Franzke: a.a.O., S.41.
- 105) Nolker, H./E. Schoenfeldt: a.a.O., S.62-64.
- 106) Kutscha, G.: Das System der Berufsausbildung. (in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft.  
Bd.9,1. Stuttgart 1982.) S.204.
- 107) Baethge (1979): a.a.O., S.147.
- 108) Streeck, W./J. Hilbert/K-H van. Kevelaer/F. Maier/H. Weber: Steuerung und  
Regulierung der beruflichen Bildung. Berlin 1987. S.55.
- 109) Lipsmeier: a.a.O., S.11.
- 110) Baethge (1979): a.a.O., S.147.
- 111) *ibid.*, S.150.

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)

- 112) 今井重孝「西ドイツの職業教育法」(『東京工芸大学紀要』第9巻第2号 1986)
- 113) Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte). Bonn 1973.(in:Q.u.D.A/5)S.241.
- 114) Semmler,O.: Berufsbildungsgesetz und DGB. (in:Nolte,H./Das Berufsbildungsgesetz. Text und Diskussion 1969-1976. Heilbrunn 1979.)S.70.
- 115) ibid.,S.243.
- 116) ibid.,S.245.
- 117) ibid.,S.246.
- 118) ibid.,S.245.
- 119) Die “Erhebung zur Lage der Berufsausbildung” des Bundesinstituts für Berufsausbildungsforschung.(in:G.B.P.10/1974)S.225ff.
- 120) ibid.,S.226.
- 121) ibid.,S.227.
- 122) Lepper,M-L.: Struktur und Perspektiven des dualen Systems beruflicher Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.1983.S.170.
- 123) Offe:a.a.O.,S.215ff.
- 124) Haase,H.: “Ausbildung ohne Perspektive- - ohne Qualität? (in:G.B.P.3/1977)S.64.
- 125) Sinnhold:a.a.O.,S.31.
- 126) Q.u.D.A/5.S.248.
- 127) Offe:a.a.O.,S.219.
- 128) Die “Erhebung zur Lage der Berufsausbildung” des Bundesinstituts für Berufsausbildungsforschung.(in:G.B.P.10/1974)S.227.
- 129) Lutz,B./W.D.Winterhager: Zur Situation der Lehrlingsausbildung. Prognosen der Berufsstruktur - Methoden und Resultate. Stuttgart 1970.S.29.
- 130) Zum Abschlussbericht der Sachverständigenkommission “Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung” .(in:G.B.P.9/1974)S.197.
- 131) Lepper:a.a.O.,S.141. これによれば, 訓練基準の過半数は, 70年以後に出されたという。
- 132) Lutz/Winterhager:a.a.O.,S.27.
- 133) Kuda/Mignon:a.a.O.,S.67.
- 134) Q.u.D.A/5.S.244.
- 135) ibid.,S.245.
- 136) Offe:a.a.O.,S.139.
- 137) ibid.,S.140.
- 138) Q.u.D.A/5.S.249.

- 139) Lepper: a. a. O., S.78.
- 140) Offe: a. a. O., S.81.
- 141) Q. u. D. A / 5. S.39.
- 142) Baethge (1979) : a. a. O., S.198.
- 143) Greinert, W-D.: Das  $\gg$  deutsche System  $\ll$  der Berufsausbildung. Baden-Baden 1993, S.107.
- 144) Erb, D.: Status quo als Argument. (in: Nolte / Röhrs) S.177.
- 145) これについては、「はじめに」で示したように、寺田の詳細な研究がある。「職業教育における学校と企業－西ドイツ職業基礎教育学年制に即して」(『関西教育学会紀要』第14号, 1990)
- 146) Dehnbostel, P.: Grundbildung zwischen Schule und Beruf. Stuttgart 1988. S.107.
- 147) ibid., S.117.
- 148) Greinert, W-D.: Das Berufsgrundbildungsjahr. 1984. S.22
- 149) ibid., S.23.
- 150) Dehnbostel: a. a. O., S.108.
- 151) ibid., S.120.
- 152) Greinert (1984): a. a. O., S.10. Wiemann, G.: Reformstrategien zur Einführung des Berufsgrundbildungsjahres. Zehn Jahre BGJ in Niedersachsen. (in: Berufspolitik in den 70er Jahren. 1983) S.112.
- 153) Sonntag: a. a. O., S.87.
- 154) ibid., S.88.
- 155) Dehnbostel: a. a. O., S.114.
- 156) Wittwer / Pilnei: a. a. O., S.78.
- 157) Dehnbostel: a. a. O., S.118. 各州の状況については、寺田前掲論文に詳しい。
- 158) ibid., S.117., Lisop: a. a. O., S.103., Greinert (1984) : a. a. O., S.10.
- 159) Dehnbostel: a. a. O., S.121.
- 160) Gedon / Spiertz: Berufsbildungsrecht. Kommentar. Neustadt 1992. Anhang C11-21. S.135.
- 161) Kutscha: a. a. O., S.214.
- 162) Offe: a. a. O., S.225ff.
- 163) Greinert(1994): a. a. O., S.59.
- 164) Grüner, G.: Die beruflichen Vollzeitschulen - eine Alternative zum dualen System. (in: Berufsausbildungspolitik in den 70er Jahren. 1983) S.123.
- 165) Grüner, G.: Hat das duale System noch eine Zukunft? (in: Schanz. 1982) S.135.
- 166) Streeck. usw.: a. a. O., S.A4.
- 167) Grüner(1984): a. a. O., S.38.
- 168) ibid., S.23.
- 169) Seubert, R.: Berufserziehung und Nationalsozialismus. Weinheim und Basel 1977. S.72.

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)

- 170) Winterhager, W-D.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung.  
Stuttgart 1969. S.52.
- 171) *ibid.*, S.50.
- 172) Stratmann, K./M.Schlüsser: Das duale System der Berufsausbildung. Eine historische Analyse seiner Reformdebatten. Frankfurt a.M 1990. S.210. Winterhager: a.a.O., S.53.
- 173) Mäding, H.: Finanzierung der Berufsausbildung: ein Schwerpunkt der Reform - zu leicht befunden. (in: G.B.P.10/1974) S.256.
- 174) Lutz/Winterhager: a.a.O., S.61., Stratmann/Schlüsser: a.a.O., S.212.
- 175) Mäding: a.a.O., S.256.
- 176) Hegelheimer, A.: Finanzierung der beruflichen Ausbildung. Mannheim 1988.2.Afl. S.7.
- 177) Musielak, H-J.: Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz. (in: G.B.P.7/1976) S.165.
- 178) Preis, H.: Reform der Bildung durch ein neues Berufsbildungsgesetz. (in: G.B.P.1/1975) S.13.
- 179) Hegelheimer: a.a.O., S.7.
- 180) *ibid.*, S.9.
- 181) Winterhager, W-D.: Zur Finanzierung und Reform der beruflichen Bildung.  
(in: G.B.P.6/1974) S.132.
- 182) Hegelheimer(1988): a.a.O., S.33.
- 183) Winterhager: a.a.O., S.131.
- 184) Zum Finanzierungsvorschlag für beruflichen Bildung. (in: G.B.P.4/1974) S.75.
- 185) Lutz/Winterhager: a.a.O., S.113.
- 186) *ibid.*, S.114.
- 187) *ibid.*, S.96.
- 188) *ibid.*, S.92.
- 189) *ibid.*, S.89.
- 190) Hagelheimer(1988): a.a.O., S.47.
- 191) Streeck.usw.: a.a.O., S.57ff.
- 192) *ibid.*, S.65.
- 193) *ibid.*, S.62.
- 194) Erfolge in Bauwirtschaft. (in: G.B.P.10/1980) S.159.
- 195) Streeck.usw.: a.a.O., S.60.
- 196) *ibid.*, S.65.
- 197) 寺田盛紀 「職業教育における公的規制と経済の自治ー1976年の西ドイツ職業訓練ポスト供給促進法をめぐる」 (『金沢大学教育学部紀要, 教育科学編』 第38号, 1989) P.182.

- 198) Ablehnung des Berufsbildungsgesetzes. Herausforderung an die Gewerkschaften.  
(in:G.B.P.6/1976) S.140.
- 199) Mignon.V.:Jugendarbeitslosigkeit und Reform der Berufsbildung.(in:G.B.P.5/1975)  
S.117.
- 200) Heimann/Kuda:a.a.O.,S.14.
- 201) Mignon(1975):a.a.O.,S.118.
- 202) Dohnanyi,K.von:Zwischenbilanz zur Bildungsreform.(in:G.B.P.2/1973)S.70.
- 203) Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf des Berufsbildungsgesetzes. Gesetzentwurf  
der Bundesregierung. Entwurf des Berufsbildungsgesetzes. 1975. (in:Q.u.d.a/5)S.268.
- 204) Rohde,H.:Schulen und Lehrer im neuen Berufsbildungsgesetz. (in:Die Deutsche Berufs-  
und Fachschule. 72Bd.HI.1976)S.5.
- 205) Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf des Berufsbildungsgesetzes. S.283-285.
- 206) Sonntag:a.a.O.,S.54.
- 207) Leitlinien zur Bildungspolitik des Bundesministers für Bildungs und Wissenschaft vom  
7.November 1974.(in:G.B.P.12/1974)S.282.
- 208) Q.u.D.A/5.S.41.
- 209) Offe:a.a.O.,S.221.また, Engholm,B.:Kritische Bestandsaufnahme sozialdemokratischer  
Berufsbildungspolitik im letzten Jahrzehnt.(in:Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren.  
1983.)S.50.
- 210) 議会での審議の経過は, 寺田「職業教育における公的規制と経済の自治-1976年の西ドイツ  
職業訓練ポスト供給促進法をめぐって」(『金沢大学教育学部紀要,教育科学編』第38号, 1989)  
181頁以下に詳しい。
- 211) Hilbert.usw.:a.a.O.,S.37.
- 212) Semmler,O.:Die berufsbildungspolitische Position des DGB in den 70er Jahren-ein  
Konzept auch für die Zukunft?(in:Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren.1983.)S.76.
- 213) ibid.,S.72.
- 214) Lepper:a.a.O.,S.107.
- 215) Wittwer/Pilnei:a.a.O.,S.79.
- 216) 基本法第84号第1項「ラントが連邦法律を固有の事務として執行する場合には, ラント  
は, 連邦法律が連邦参議院の同意を得て別段のことを定めない限り, 管掌の組織及び行政手  
続きを規律する」
- 217) Sonntag:a.a.O.,S.53.
- 218) Pohl,H. (hrsg.):Berufliche Aus-und Weiterbildung in der deutschen Wirtschaft seit dem  
19. Jahrhundert. (Zeitschrift für Unternehmensgeschichte.) Wiesbaden 1979. S.57.
- 219) Offe:a.a.O.,S.151.

## 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)

- 220) *ibid.*,S.149.
- 221) Münch:a.a.O.,S.30.
- 222) Baethge (1970) :a.a.O.,S.178.
- 223) Q.u.D.A/5.S.32.
- 224) Abel,H.:Das Berufsproblem im gewerblichen Ausbildungs-und Schulwesen Deutschlands (BRD). Berlin 1963.S 69.
- 225) Streeck.usw.:a.a.O.,S.103.
- 226) Bestätigung gewerkschaftlicher Forderung.(in:G.B.P.4/1974)S.80.
- 227) Weber,M.:Grosskundgebung des DGB.(in:G.B.P.12/1975)S.309.
- 228) Heimann:a.a.O.,S.262.
- 229) Crusius,R.:Berufsausbildung und Jugendpolitik der Gewerkschaft. Struktur und Verlauf bei DGB und einigen Einzelgewerkschaften 1974-1981. 1892.S.252-253.
- 230) Mignon, V.:Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderung.(in:G.B.P.11.12/1976)S.314.
- 231) Weber, M. : Bildung und Gesellschaft - die bildungspolitischen Vorstellungen und die Forderung des DGB zur beruflichen Bildung.(in:G.B.P.2/1973)S.61.  
Diskussionvorschläge des DGB zum Regierungsentwurf eines Berufsbildungsgesetzes.(in: G.B.P.6.7/1975)S.177.
- 232) Weber (1973):a.a.O.,S.61
- 233) Mehr und bessere Ausbildungsplätze müssen geschaffen werden - Wichtige Forderungen der 9. Bundesjugendkonferenz zur Berufsbildung.(in:G.B.P.1/1975)S.17.
- 234) Weber,M.:Schlußreferat. Bildung für Arbeitnehmer in einer demokratischen Gesellschaft. (in:G.B.P.11.12/1976)S.344.
- 235) Stellungnahme des DGB zum Referentwurf eines Berufsbildungsgesetzes des Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.(in:G.B.P.5/1975)S.112.
- 236) Baethge (1970):a.a.O.,S.172.
- 237) *ibid.*,S.170.
- 238) Arbeitsgruppe 6. Alternativen zur betrieblichen Ausbildung.(in:G.B.P.1/1980)S.57.
- 239) マックスプランク教育研究所研究者グループ 天野正治監訳 『西ドイツ教育のすべて』 東信堂 1989 P.16.
- 240) Offe:a.a.O.,S.52.
- 241) Grüner:Q.u.D.A/5.S.
- 242) Greinert(1992):a.a.O.,S.24.
- 243) Pätzold:Q.u.D.A/3/1.,S.1
- 244) Lipsmeier(1983):a.a.O.,S.1.
- 245) Schäfer, R.:Berufsausbildung und Gewerbepolitik. 1981.S.7.

- 246) Heimann:a.a.O.,S.194.  
247) Richter:a.a.O.,S.16.  
248) ibid.,S.7.  
249) Baethge(1979):a.a.O.,S.198.  
250) Stratmann/Schlüsser:a.a.O.,S.302.  
251) Pätzold:Q.u.D.A/3/1.,S.29.  
252) Faulstich, P.(hrsg.):Das Bildungspolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1949-1979.  
Stuttgart 1980.S.27.  
253) Greinert(1984):a.a.O.,S.9.  
254) Hilbert.usw.:a.a.O.,S.36.  
255) Faulstich, P.:Perspektiven des System der Berufsausbildung(in:G.B.P.11/1979)S.302.  
256) Pätzold:Q.u.D.A/3/1.,S.26.  
257) Baethge, M.:Berufsausbildungspolitik in den siebziger Jahren:Eine Lektion in  
ökonomischer Macht und politischer Ohnmacht. (in:Berufsbildungspolitik in den 70er  
Jahren.1983.)s.145.  
258) Faulstich(1979):a.a.O.,S.300.  
259) Stratmann/Schlüsser:a.a.O.,S.175.  
260) ibid.,S.245.  
261) Greinert(1984):a.a.O.,S.187.  
262) Baethge(1983):a.a.O.,SS.154-155.  
263) Stratmann/Schlüsser:a.a.O.,S.207.  
264) Pätzold:Q.u.D.A/3/1.,S.28.  
265) 訓練職種は、1971年の606から、1974年の498へと統合された。  
266) Greinert(1984):a.a.O.,S.9.  
267) Baethge(1983):a.a.O.,S.149.  
268) Lipsmeier(1982):a.a.O.,S.28. (in:Schanz. 1982)