

## ドイツ・デュアルシステムにおける 職業訓練財政の研究 (3)

—— 分担金財政制度 (Umlagefinanzierung) の研究 ——

佐々木 英 一

### Forschung über die Finanzierung des dualen Berufsausbildungssystems in Deutschland (3)

—— Diskussionen über die Umlagefinanzierung ——

Eiichi SASAKI

#### 要 約

ドイツにおけるデュアルシステムの財政は、その殆どを私的企業が負担するのを原則としている。経済界は長年これを社会的義務として引き受けてきたが、90年代以降事態は大きく変化してきている。グローバリゼーションにおける国際競争の激化の中で、多くの企業が経営コストの縮減に迫られ、デュアルシステムから撤退している。一方で、デュアルシステムにおける訓練を希望する学校卒業生数は今後も減少しないことが予測され、訓練ポストの不足が深刻化している。

これに対応するために、財政面で企業の負担を軽減することと、負担の均衡化を図ることが考えられている。前者は主に公費によるさまざまな補助が挙げられるが、全般的な財政困難の中で十分な対応ができない。そこで負担の均衡化が想定される。デュアルシステムにおける財政負担の問題点は、訓練を行わない企業が、訓練企業の負担で養成された労働力を引き抜く、いわゆる「ただ乗り」行為にある。分担金財政制度は、非訓練企業から分担金を徴収し、訓練企業の財政負担を軽減する制度である。

分担金財政制度は、1970年代に法制化されたが、経営者側の強い反対の下で実際に機能しなかった経緯がある。そしてその後も、主に労働組合（ドイツ労働総同盟）、社会民主党からたびたび法案が提出された。前者からは、1981年、1987年、1995年に、

後者からは1986年、1997年に法案が出された。一方、経営者側とキリスト教民主党－社会同盟、自由民主党はこれに反対している。

論争は、第一にこれが訓練ポストの増加につながるかどうか、第二に分担金の基準と額をどうするか、第三に実施運営機関をどうするかをめぐって行われた。現在までのところ、政府をはじめこの制度についての導入には消極的である。

しかし重要なのは、この論争で浮かび上がったデュアルシステムの現在の構造的問題点である。すなわち、職業訓練財政問題はもはや、企業間による負担の均衡化のみで対応できない状況に立ち至っていることにある。経営者及び労組陣営の双方の内部に、かつてのような利害関係の一致が見られなくなり、対応の個別化分散化が目立ってきている。こうした中で、本来デュアルシステムの公共性を維持する役割を持つ政府は、規制緩和政策によって企業のデュアルシステムからの離脱を阻止しようとしている。そのために、職業訓練の企業化が進み、デュアルシステムの公共的性格が希薄化しつつある。

キーワード：職業教育、職業訓練、デュアルシステム、職業訓練財政、分担金財政制度

## 1. はじめに

ドイツのデュアルシステムにおける職業訓練財政制度は、職業学校部分の経費を州政府が負担し、企業訓練経費は個別企業が負担するかたちが基本であり、これがデュアルシステムの重要な特徴の一つとなっている。しかし、この財政システムは、一つの大きな矛盾を抱えている。

デュアルシステムにおける職業訓練は、あくまで職業教育法に基づき行われる「公的」な営みである。したがって、訓練生は訓練期間中その企業の社員・従業員ではない。また、企業での訓練は、連邦政府が示した訓練基準に拘束され、その企業に特殊な訓練が行われるわけではない。そして、訓練生は訓練期間修了後、公法上の団体である会議所が行う修了試験を受け、合格すればその職種の実績資格を得る。そしてこの実績資格は、個別企業を超えて広く通用性を持つ。訓練生は訓練修了後、その企業に就職する義務も権利もないし、企業もまた修了生を雇用する義務を持たない。

このようにデュアルシステムにおいては、私企業が「公的」な職業訓練を自己の財政的負担の下で行っている。資本主義市場経済の論理からすると、このようなことは一般にはあくまで異例である。なぜなら、利潤の追求を本旨とする私企業にとって、職業訓練はあくまで、自己の経営上のメリットが確実に予測できる範囲でしか行われなければならないことが原則であるからだ。ドイツでは、この純粋な市場原理に基づく職業訓練を行っている国の代表が日本であると考えられている。わが国では、企業内での初期職業訓練（initial training）は、あくまでその企業の必要性に基づき行われており、一部で行われている認定職業訓練や各種職業資格取得のための訓練も、それが結果的に企業の利益と一致する限りで行われるのであって、ドイツのように訓練の前提として公的な枠組みの中で行われるのではない。

ではなぜ、一見すると経済論理に矛盾する職業訓練財政システムがドイツにおいて機能しているのだろうか。一つには、ドイツの労働市場が職業別に構成されており、職業資格が人事政策や社会制度の基礎になっていることが考えられる。しかし、同じ資格社会であっても、他のヨーロッパ諸国の職業訓練財政制度はドイツと異なっている。この点については従来、ドイツの歴史的経過、特にギルド制度の影響が挙げられてきた。そして、経営者側は一貫して、企業が自己財源で職業訓練を行うことは社会的義務であると説明してきた。

しかし、近年特に90年代後半にいたって、この「社会的義務論」は、デュアルシステムの職業訓練財政論の論拠としての有効性を急速に失いつつある。それは、この間の企業のデュアルシステムからの撤退、その結果としての職業訓練における公費負担部分の急増に現れている。90年代に入り、グローバリゼーションの名の下で行われる国際競争の激化や、ドイツ再統一等の大きな変動の中で、ドイツの企業はもはや、経営上の得失を無視した「社会的義務」からのみ職業訓練を引き受けられなくなっている。ガイスラーによれば、競争の面からすると、「ドイツの職

業訓練は、経営学的な欠点を意味する。」<sup>1)</sup> というのも、「経費のかかるデュアルシステムでの初期職業訓練は、訓練が外部の機関で行われ、国の財政で行われている国（訓練コストの外部的）に対して不利をもたらす」<sup>1)</sup> からである。このような「コスト競争の圧力」に直面して、はたして企業はデュアルシステムのような「一般的な職業的基礎訓練全般をなお提供し、その財政を担おうとするだろうか、という問題が生じてくる。」<sup>2)</sup>

デュアルシステムの財政制度は、いま大きな岐路に立たされている。本稿では、その一つの有力な打開策として議論されてきた分担金財政制度をめぐる論議の分析を通して、ドイツにおける職業訓練財政制度の問題点を明らかにし、そこに示されるデュアルシステムの今日の構造上の問題を解明することを目的とする。

## 2. 企業の撤退と公費財政の増加

すでに別の論稿で示したように<sup>3)</sup>、80年代末からデュアルシステムに見られるさまざまな変化をうけて、デュアルシステムの危機論争が盛んに行われた。その直接のきっかけは、以前と同様訓練ポストの不足であった。ゲルナーは、次のように述べる。「ますます多くの企業と行政機関が職業教育から撤退している。そしてそれは、近年の景気の後退から初めて生じたものではない！1985年にドイツの経済の訓練比率（全従業員に対する訓練生の比率－筆者註）は7%であった。1992年ではそれは4.8%に下がった。1993年の数字は、さらに破滅的なものになるだろう。というのも、この年、西ドイツでは全体で16.5%、訓練ポストが減るからだ。さなきだに厳しく、企業の訓練ポストの提供が不十分な東ドイツでの訓練比率は、惨めな2.3%にしかならない。これは警告のシグナルである。なぜならば、希望者数は今後連続的に増えるからである。1993年に対して本年（1995年）は、西ドイツで7.8%、東ドイツでは19.4%も増えるからである。そしてこの傾向はその後続く。すなわち、学校卒業者の数は、2000年まで増え続ける。」<sup>4)</sup>

このような大きな訓練ポスト不足の主たる要因は、学校卒業者数の増加よりも、企業のデュアルシステムからの撤退傾向にある。かつて訓練ポストの需給関係のアンバランスはたびたび生じてきた。特に最近では、1976年から1986年にかけて供給不足が深刻であった。そのたびに、政府の働きかけで、経済界は職業訓練における「経済の自治」を守るために、経営者にその「社会的責任」を訴え、このアンバランスを緩和する努力をしてきた。そして、とりわけ小企業や手工業企業がその多くを吸収してきた経緯がある。しかし、今日この「社会的義務論」は、もはや企業を職業訓練に動員する力を失いつつある。「歴史的に成長してきた、経営文化の一部としての二元形式における訓練への用意の自明性は、今日の経済条件の下ではもはや信頼できなくなった」<sup>5)</sup> のである。

つまり、90年代の訓練ポスト供給の危機の原因は、従来のような景気の変動にあるのではなく、「経営部門における構造的発展」<sup>6)</sup> にあるとされる。

いずれにせよ、訓練ポストの供給不足は社会問題となり、政府は何らかの対応を迫られる。従来、訓練ポストを見つけられなかった志望者は、職業専門学校などの全日制の学校で職業教育を受けるか、職業基礎学年などのデュアルシステム代替措置に吸収されてきた。これらの財源はいずれも、州及び連邦政府によって賄われる。

さらに、1990年のドイツ統一による、旧東ドイツ地域へのデュアルシステム導入のつまづきは、職業訓練の公費支出を一気に押し進めた。周知のように、旧東ドイツの企業、特に基幹製造業部門の企業は、統一後その多くが経営困難となり閉鎖された。統一直後、連邦政府は東ドイツのすべての学校卒業者が訓練生となれることを約束した。そのため、小企業に対し訓練生を一人採用するごとに、5,000マルクを与えるプログラムを実施した。また、破産した企業から訓練契約を解除された訓練生を受け入れる企業には一人につき8,000マルクが与えられた<sup>7)</sup>。連邦政府は一応、2000年をめどにデュアルシステムの導入を図り、それまでに集中的に公費を投入して、弱い企業訓練の育成を期した。しかし、東部分の企業の再編は遅々として進まず、この公費投入は恒常化しつつある。この公費投入は、訓練ポストが企業によって十分に用意されない場合は、国（州及び連邦）が準備することを義務づけた1980年の連邦憲法裁判所判決に基づいて行われた<sup>8)</sup>。

東部分では、企業が訓練生を引き受ける余力が乏しいため、デュアルシステム外での職業訓練の場を公費によって用意しなければならない。具体的には、雇用助成法第40条及び、1993年と1994年の共同体イニシアティブ東特別プログラム（Sonderprogrammen der Gemeinschaftsinitiative-Ost）に基づいてデュアルシステムの外部に多数の訓練の場が設けられた<sup>9)</sup>。1994年段階で東ドイツの訓練生の約1/6はここにいる<sup>9)</sup>。また、共同ないし企業外の訓練関係（über-/außerbetrieblichen Ausbildungsverhältnissen）にある訓練生の比率は以下のようになっており（表1）、時間の経過とともに減るどころか逆に増加している。

こうしたデュアルシステムとは異質（systemfremd）な組織の資金に加え、全日制の職業教育諸学校の財政、さらにデュアルシステム内で訓練を行っている企業に対する各種補助金等を合わせると、1990年から1994年までに、連邦、州、連邦労働庁から18.5億マルクが支出された<sup>10)</sup>。ドイツ労働総同盟によれば、東ではすべての訓練の場の79%が公費によって補助されていると

表1 新州における職業訓練の構造

年	訓練生（12.31時点）		共同 / 企業外訓練関係にある訓練生		
	全 体	女子の%	絶 対 数	全体に対する%	その内の女子の%
1989	344,709	40.6			
1990	255,539	38.1			
1991	235,148	37.9	35,582	15.1	51.9
1992	278,196	37.1	46,302	16.6	55.5
1993	287,521	37.3	48,459	16.9	57.4
1994	300,000*		53,711	20.0*	57.4

\* 推定数字

(Lieserings, S. / K. Schober / H. M. Tessaring (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Nürnberg 1994, S. 42.)

いう<sup>11)</sup>。いまやこの巨大な公費による職業訓練は、「システムの中のシステム」に発達してしまった<sup>12)</sup>。

たしかに公費による職業訓練の比重の増大は、東ドイツではとりわけ顕著である。しかし、西ドイツにおいてもこの傾向は決して無縁ではない。ライアーによれば、この25年間で初期職業訓練デュアルシステムの国の負担額はほぼ3倍になった<sup>13)</sup>。これは、この間の全日制職業系学校の増加、何らかのハンディのある青少年、あるいは特定地域に対するプログラム、さらに企業訓練に対する各種補助金などによる。シュトースによれば、公費による援助を受けた訓練の場（職業専門学校を含む）は、1995年に全体の1/6にあたり、連邦と州の財政支出は（ここでは職業専門学校を除く）、企業によってデュアルシステムでの訓練のために支出されたネットコストの約11%に達するという<sup>14)</sup>。この比率は決して少なくない。

こうした、「意図せざる、徐々に進行しそれゆえ緩慢で気づかれなかった、職業訓練の国家化」<sup>15)</sup>、「しのびよる職業訓練の国営化」<sup>16)</sup>は、「ドイツ再統一後劇的に先鋭化した」<sup>17)</sup>。これらを見ると、デュアルシステムにおける企業訓練の個別企業負担財政という原則は、もはや決して原則といえなくなりつつある。グライネルトは、この点に「デュアルシステムの決定的な崩壊」<sup>18)</sup>を見ている。かつて、経営者側はデュアルシステムへの公費投入に対しては、それがデュアルシステムの官僚化を招き、「経済の自治」を侵すものとして激しく抵抗してきた。しかし近年、経済界の姿勢は変化しつつある。90年代以降、かつてあれほど多用された「経済の自治」という文言は、殆ど使われなくなってきている。むしろ、経営者側は企業訓練に対する公費による補助を引き出しつつ、一方で規制緩和の流れの中で、デュアルシステムにおける各種規制を弱める方向に転換したと思われる。はたして、このようなデュアルシステムにおける財政制度の変質は、どのように評価されるのであろうか。

### 3. 分担金財政制度の内容と問題点

上に見たように、デュアルシステムは財政制度も含めてその内容は大きく変化してきている。にもかかわらず、現在までのところデュアルシステムそのものを変えようという提案は社会的な支持を受けているとは言い難い<sup>19)</sup>。経済界はもちろん、労働組合もデュアルシステムの改革は要求するものの、その制度自身は堅持することを表明している。

デュアルシステムを維持することを前提に、現状からその改革を財政面に限って考えると、その選択肢は限られてくる。まず第一に、現状のように公費財政の支出によって企業の訓練へのインセンティブを高め、且つ実質的な負担の軽減を図る。第二に、訓練企業と非訓練企業の財政負担の不均衡を是正するための措置を取ることが考えられる。

第一の方法は、しかし、デュアルシステムの本来のあり方から実質上逸脱している。つまり、公費による資金調達には当然その用途により厳しい制約が課されねばならない。これは、デュアル

システムの特長であるその弾力性を奪うとして非難されてきた、「国による拡張主義、介入主義、パターンリズム、官僚主義」<sup>20)</sup>を招きかねない。さらに、今日、70年代や80年代のように、デュアルシステムの欠陥を国の財政で完全に補完する政策は、その財政状況からして限界がある<sup>21)</sup>。

第二の方法が、分担金財政制度と呼ばれる職業訓練財政制度である。この制度は、ファンド(基金)方式とも呼ばれ、訓練企業と非訓練企業の財政負担の公平化を図ることを直接の目的とした制度である。この方式にはさまざまバリエーションがあるが<sup>22)</sup>、基本は非訓練企業が訓練の負担をせずに、その成果である熟練労働力を利用する、いわゆる「ただ乗り」を防ぎ、しかるべき相応の負担を課して、「競争のゆがみ」を是正し、あわせて訓練へのインセンティブを高め、全体として訓練ポストの増加を図ろうとするものである。この方式は、第一の方式と違って、デュアルシステムの基本である企業負担原則に則った上で、企業間の負担の調整を行おうとする。

実は、この分担金財政制度は、1970年代半ばに一度、法として成立した経緯がある。すなわち、SPDのシュミット政権の下で1975年に新職業教育法案が出され、この中に分担金財政の規定が含まれていたのである。この法案の第7章「職業訓練の財政」に以下のような規定がある。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る」とし、その具体的な方法として以下のことを規定している。(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、希望者数を112.5%以下しか上回っておらず、かつ本質的な改善が予測できない場合に、財政的援助を行う。(2) 援助は過去3年間の平均以上の訓練ポストを提供する企業、新たに訓練を始める企業、その他地域的分野的に必要な場合、また企業外の訓練所にも行う。(3) 援助は通常1年以内とする。(4) その財源は職業訓練税とする。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。

この法案は、1976年連邦議会を通過したが、連邦参議院で否決された。これを受けて、政府は一部を切り離し、職業訓練ポスト促進法として成立させた。しかし、こうした不正常的経過の結果、結局政府は、法が定めた課税を発動する事態が生じたにもかかわらず、訓練税を課すことはできず、本法は事実上死文化した。

このような経緯から見ても、分担金財政制度には大きな問題点があると思われる。それは、第一にこの方式が、そのねらい通りに企業の訓練へのインセンティブとなるのかどうか、すなわち訓練ポストが増えるのかどうかという効果の問題である。第二に、どのような基準でペナルティを課すのか、また分担金の額をどうするのかという分担金の基準の問題である。そして第三に、分担金の賦課の判断・決定、徴収及び配分を行う事務機構をどうするのかという管理運営の問題である。

これまで、分担金財政制度を推進してきたのは主として労働組合、社会民主党であり、反対し

てきたのは経済界及びキリスト教民主同盟・社会同盟，自由民主党であった。この両者の対立は、これまで常にこの三点をめぐってであった。次にこの点をより詳しく見ていくために、これまで出された主要な分担金財政制度の案を検討してみよう。

#### 4. 分担金財政制度の具体案

1970年代までの職業訓練財政制度に関する議論のあらましについては、すでに別の機会に筆者がまとめている<sup>23)</sup>ので、ここでは80年代以降の流れと、いくつかの分担金財政制度案を見ていこう。

##### (1) ドイツ労働総同盟の分担金財政制度案

ドイツの労働組合は、戦前から職業訓練に対して熱心に取り組んできた。戦後も特に1969年の職業教育法の成立前後に集中的にこの問題にかかわった。ドイツ労働運動の中心的存在であるドイツ労働総同盟(DGB)は、70年代前半までデュアルシステムの改革を、国家化と学校化、すなわち職業教育・訓練への連邦・州・自治体など公的機関の関与・公費の増大と、企業・経営者・会議所の権限の制限および、訓練の現場からの切り離しによる職業訓練の組織化・系統化の方向で進めようとした。しかし、その後80年代以降この方向は転換され、デュアルシステムそのものの構造を維持しつつその内部での改善に重点が移された<sup>24)</sup>。その中心的な政策が分担金財政制度であった。DGBは、この間の職業訓練における公費支出の増加を「しのびよる職業訓練の国営化」<sup>25)</sup>と懸念を表明している。

80年代以降、DGBは分担金財政制度について3つの文書を発表している。1981年の「基本プログラム」(Grundsatzprogramm)、1987年の「分担金財政制度に対する全国委員会決定」<sup>26)</sup>(Beschluss des Bundesvorstand zur Umlagefinanzierung)そして1995年の「二元職業訓練の共同財政のための連邦法の基本概念」(Eckwerte für ein Bundesgesetz zur solidarischen Finanzierung der dualen Berufsausbildung)である。これら3つの文書の内容を、主として上に述べた分担金財政制度の問題点を視野に入れてまとめてみよう。

##### a. 1987年「分担金財政制度に対する全国委員会決定」

3つの文書は、時代とともに少しずつ変化しているが、「訓練せざる者は支払うべきである」(Wer nicht ausbildet, soll zahlen!)という基本的スタンスは一貫している。まず、87年の「全国委員会決定」から見ていこう。はじめに、この制度の目的については、次の5点が挙げられている。すなわち、①追加訓練ポストの創設、②企業の構造及び必要な訓練内容の変化を考慮した職業教育の質の向上と、個別企業を超えた共同訓練施設の促進、③労働協約の可能性の促進、④訓練企業の訓練コストと、非訓練企業の競争上の有利から生ずる競争の歪みの除去、⑤用意される訓練ポストの地域間の不均衡の是正、である。

この文書の特徴は、分担金財政制度は単に訓練ポストの確保という量的な目的のみでなく、職業教育・訓練の質的な向上を図るためにも不可欠だとしている点、及び分担金財政制度と労働協約による規制との併存にある。

次に具体的な制度の仕組みを見ていこう。まず、分担金財政制度が発動されるのは、訓練ポスト促進法の規定に基づき、9月30日の時点で労働行政の確定で用意される訓練ポストが希望者数の112.5%を越えていない時とされている。対象とされる企業は、基本的に行政機関を含むすべての事業所・企業とされ、訓練ポスト促進法が小企業を除外しているのに対し、制度の空洞化や小企業の増加傾向などを考慮して例外条項を設けずとして包括的な制度を提唱している。

次に分担金の徴収の基準は、その事業体の賃金・俸給総額とするが、売上高や生産額などの他の基準も考えられるとする。分担金額は、上に述べた目標が達成されるように決められ、具体的な額は示されていない。ただし、従業員数に対する訓練生数の比率は、不正に操作できるので考慮しないとしている。集められた分担金は、与えられる能力と知識、訓練に集中できる指導員の数、ハンディキャップのある訓練生の訓練、特に製造業や技術職での女子の訓練生の訓練、分野的・地域的事情などの質的な面も考慮して分配される。

さらに、分担金の徴収と分配を行う機関は、労使同権が保証された、現存の組織とされており、徴収には企業の賃金・俸給に精通している同業者保険組合（Berufsgenossenschaft）が、分配には連邦労働庁（Bundesanstalt für Arbeit）<sup>27)</sup> があたるとしている。

これらを実施するために、連邦レベルの法が施行されるべきだとされる。さらに、この87年文書の特徴である州レベルでの法規制が求められている。これは、実際の徴収業務および訓練ポストの需給関係の正確な把握に、州の機関の援助が必要なことによる。

以上が、87年文書の概要である。ここでの分担金財政制度案は、未だ大枠を示したものにすぎず、徴収の基準や額に未確定な部分があったり、分担金管理機関が徴収と分配で別であったりと実行可能性に多くの困難が予想されるものであった。この文書が、州の役割を重視している背景には、この時期DGBは、分担金財政制度の実施が連邦レベルではなかなか困難な状況にあることから、SPD政権の州レベルでできるところから実施させる政策をとっていたことがある<sup>28)</sup>。

#### b. 1995年「二元職業訓練の共同財政のための連邦法の基本概念」

1987年の「全国委員会の決定」の後、とりわけ90年代に入ってから経済環境及びデュアルシステムの急激な変化を受け、DGBは1995年に分担金財政制度提案を再度練り直して発表した。従来の提案が基本的に1976年の訓練ポスト促進法を下敷きにしていたのに対し、この「基本概念」<sup>29)</sup>は構想されるべき分担金財政制度は、その「単なる改訂版」であってはならないとする。つまり、1976年法が分担金財政制度を訓練ポストの不足した時にのみ発動される臨時的、短期的な措置としているのに対し、今日必要とされるのは「長期的に持続可能で、時代に合ったそして実際的な規制」<sup>30)</sup>であるとする。この背景には、DGBがデュアルシステムの大きな変化の中で、今後、訓練ポストの需給関係の大幅な改善が期待できないと判断していることがある。

「基本概念」によれば、分担金財政制度の目的は、① 質的・量的に十分な、そして選択可能な訓練ポストの確保。その目安として訓練ポストが志望者数の112.5%を越えていること、② 職業訓練の質の向上と拡充、③ 訓練企業と非訓練企業の競争の歪みの是正、④ 地域、職種、性による不平等の克服、⑤ 経済的な構造変化の促進、⑥ 職業訓練への国による補助金の削減、⑦ 労働協約による可能性の促進、の7点である。これを1987年文書と比べると、ほぼ重なるものの⑤と⑥が新たに加えられていることがわかる。⑤は90年代以降の製造業の衰退と、情報通信や余暇産業などの新分野の発展に応じたデュアルシステムの再編が想定されている。そして注目すべきは⑥の公費負担による職業訓練の増加に対する批判である。

すでに述べたように、DGBは80年代に入りそれまでの職業訓練の「国家化」「学校化」の方針を転換した。この変化の理由についてコッホは、そうなった場合、職業訓練に対する政府の権限が強まり、労働組合の発言権の低下が懸念されたことと、フランスの学校中心の職業訓練のリスクの指摘があったとする<sup>31)</sup>。前にも指摘したが、もともと労働組合には職業訓練を「労使の自治」「社会的自治」の枠内におさめ、その中で労働協約によって労働組合の要求を拡充していくという基本戦略が根強くある<sup>32)</sup>。「基本概念」の⑥の目標もこの線に沿ったものである。この点に関してDGBは興味深い説明を行っている。DGBは、分担金財政制度が職業訓練の「国家化」であるという批判に対する反論の中で、次のように述べている。すなわち、「われわれは実際国の責任を求めている。しかし、労組の考えでは、新たな財政法によって国は必要な規制の枠組みのみを設定するだろう。そして課題そのものは関与するグループの自治が引き受けるべきである」<sup>33)</sup>とする。さらに、「訓練分担金を国家化と非難する者は、この方法がなければデュアルシステムへの国の介入度合いが数年の内に急速に強まってくること」<sup>34)</sup>を想起すべきだという。そうならば「単に職業訓練の国家化のみならず学校化が進行するだろう」。したがって、分担金財政制度を国家化と批判する者は、「自らデュアルシステムの国家化を要求しているのだ」<sup>34)</sup>と切り返している。70年代に連邦政府が提案した分担金財政制度に対して「経済の自治」を掲げて最も強力に反対した経済界に代わって、今日、コーポラティズムにもとづく「社会的自治」によるデュアルシステムの擁護の先頭に立っているのは労働組合である。

さて次に、分担金財政制度の具体的な内容についてみてみよう。まず、訓練税(Ausbildungsabgabe)の対象にはすべての企業と行政機関が含まれる。ただし、従業員5人以下の小企業、ならびに新たに作られた企業は一定期間、課税義務を免除することもあり得るとしている。この点は「全国委員会決定」からやや譲歩している。徴収の基準には、いくつかの選択肢がある。たとえば、かつての訓練ポスト促進法に基づき事業所の賃金総額を基準にするか、従業員数によるか、売上額によるかなどが考えられるが、ともかく毎年必要な訓練コストの総額が満たされる方法であればどれでもよいとしている。税率はある年の訓練コストの総額によって決められる。訓練コストの総額の計算の基礎は、連邦職業教育研究所の調査結果である訓練生1人あたり年間18,000マルクのネットコストである<sup>35)</sup>。

訓練税が課されるか否かは、その企業が一定の訓練比率（従業員数に対する訓練生の比率—ほぼ2%程度）をクリアしているか否かによる。これを上回る企業は訓練税が免除され、下回る企業は不足数に18,000マルク程度を乗じた額を支払わねばならない。ここは、1987年の「全国委員会決定」が訓練比率を基準とすることを退けていた点と大きく異なる。

訓練税の徴収と分配は、新たな機関を設けることなく既存の連邦労働庁があたる。連邦労働庁はすでに、さまざまな職業訓練プログラムを実施しているし、地域に密着した訓練ポストの把握・紹介や職業相談を行っているので、最適の機関であるとする。「全国委員会決定」が、徴収と分配を別の機関としていたのに比較すると、分担金管理機関はシンプルにされた。

徴収された訓練税は連邦労働庁に設けられた基金（Fond）に集められた後、企業の訓練の場、企業の共同の訓練の場、企業以外の訓練の場の優先順位で財政援助にまわされる。現在の見通しでは、この基金は50億マルク程度規模になるとされる。この資金の分配にあたっては、すでに公的な財政援助を受けている学校での職業訓練や、職業準備制度及び職業教育法の適用を受けない職業訓練は除外される。また、地域的には訓練ポストが志望者数の112.5%を越えていない地域が優先される。そして、分配が有効に機能するためには、現場の実状に即応できるように、地域の労働庁に労使その他関係者による管理委員会が設けられるべきだとしている。この「社会的自治」の重視は、労働協約による職業訓練財政の規制の優先の原則にも貫かれている。この意味で、分担金財政制度を規定する法は最低基準を定めるものと位置づけられている。

以上が「基本概念」の概略である。87年のものと比較すると、全体として具体性が増し実行可能性が高められている。実施形態については、複数の選択肢を用意し、合意が得られる方法で良しとする提案は、実施に向けて柔軟な姿勢を示したものと評価できる。

## （2）社会民主党（SPD）の分担金財政制度案

1960年代末から70年代前半にかけて、SPDは政権党として職業教育法の成立をはじめ職業教育・訓練改革に主導的な役割を果たした。この中で、職業訓練財政については、基本的に分担金財政制度の考え方に基づく集団財政システムを構想し、1975年に職業教育法の改正案としてまとめた。しかし、この法案はCDU/CSU及び経済界の強力な反対で修正を余儀なくされ、訓練ポスト供給促進法というかたちで発布された。しかしながら、すでに見たように、この法にある集団財政システムは、その条件が満たされた場合にも、一度も発動されない状態が続いている<sup>36)</sup>。

SPDの大部分はDGBと同じく分担金財政制度によってのみ、十分な訓練ポストが確保できると考えている<sup>37)</sup>。そこで80年代に入り、訓練ポストの需給関係の悪化に伴い、SPDは1986年に分担金財政制度案を出した。その後SPDは、1995年に党執行部に職業教育・訓練システムに関するプロジェクトチーム「青少年—教育—職業」を作り、そこで職業訓練財政問題も検討させた。これに基づき1997年にSPDは再度分担金財政制度法案を出した。まず、86年案から見て

いこう。

**a. 訓練ポスト財政法案 (Entwurf eines Ausbildungsplatzfinanzierungsgesetzes)**

まず、SPDは法案提出の趣旨として以下のように述べている。「手工業企業の約半数と、工業企業のほぼ1/3は訓練をしていない。しかし特に製造業の領域では、これらの企業の多くは訓練を行う能力を持っている。しかし、構造上訓練できない企業も、訓練企業の訓練の成果に依存している。それゆえ、訓練していないか、少数しか訓練していない企業は、不足している訓練ポストの財政に引き入れられるべきだというのは、単純な正義の要請である」<sup>38)</sup>。

まず、法案の目標として、分担金財政制度が「すべての青少年の良質で、労働市場で実際に価値のある職業訓練を、選択可能な訓練の場で受ける権利 (Anspruch) を保障するために必要である」<sup>39)</sup> として、職業訓練を受ける権利の保障を掲げている。ここでも選択可能とされる基準として、訓練ポストの提供が志望者の112.5%を越えていることが挙げられている。

この基準が達成されないときに、職業訓練税が徴収される。連邦政府は毎年3月1日に、基準を上回る訓練ポストを確保するために、必要な訓練比率(従業員数に対する訓練生の比率)を公表する。9月30日の時点で、112.5%の基準が達成されず、多数の青少年の訓練ポストが不足している場合、連邦政府は議会のヒアリングの後、定められた訓練比率を下回っている企業に対し訓練税を課す。税額については、訓練の平均的なネットコスト(経費から訓練生の生産的活動によって生み出される利益を差し引いたもの—訓練生1人年間約15,000~20,000マルク)を考慮して定められる。

訓練税の徴収が決定された場合、使用者は10月31日までに、連邦労働庁に訓練生数と従業員数を報告しなければならない。これに基づき、連邦労働庁は課税される企業を決定し訓練税を徴収する。ただし、10人未満の企業、及び労働協約ないし会議所法によってすでに訓練の場に関する財政負担を行っている企業は免除される。10人未満の企業を適用から免除すると、連邦全体で企業全体の88.5%、全従業員の22%が分担金財政制度から除外されることになる。また、これにより多くの手工業企業は負担を免れる。小企業を除外する理由は、この規模の企業には殆どの場合、訓練する能力がないと考えられるからである。

徴収された資金は、訓練の場がない希望者の数に応じて州労働局(Landesamt)に分配され、さらに地域の労働局に設けられる自治体、労使の三者で構成される管理委員会が具体的な配分を決定する。その際、特に女子と不利な立場にある青少年のための訓練の場が考慮され、また、その訓練の場での訓練が労働市場で需要があるかどうか重視される。

規則違反者には10万マルクまでの罰金が課せられる。また、この法律は1991年12月31日に失効するとされ、それまでの暫定法であるとしている。これは、人口調査の結果、90年代初めには訓練ポスト需給関係の好転が予想されることが根拠とされている。

以上が86年法案の概略である。SPD法案はDGB案と基本線では一致するものの、より限定的で実際的な案である。たとえば、DGB案が訓練の量的な確保(例えば訓練ポストの確保)と

同時に、その質的水準の向上を目指しているのに対し、SPD案は訓練ポストの確保に限定し、法案の名称も端的に「訓練ポスト財政法案」としている。また、DGB案では分担金財政制度を恒久的なものにしようとしているのに対し、SPD案は訓練ポストの需給関係が厳しい時期に限定する暫定的措置として分担金財政制度を考えている。この意味では、SPD案は訓練ポスト供給促進法の延長線上にあるといえよう。

b. 企業職業訓練の確保と促進のための法案

——職業訓練財政法（Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung–Berufsausbildungsfinanzierungsgesetz）

この法案は、特に90年代に入ってから急速に進行した訓練ポスト市場の逼迫に緊急に対応するために出された。法案の趣旨説明の中で、1991年から1995年までに連邦全体の訓練ポスト供給がほぼ半減した事実に注意を喚起している<sup>40)</sup>。さらにこれに対応して、特に旧東ドイツ諸州を中心に公的資金の投入が膨らんでいることに危機感を示している。そしてこれらのデュアルシステムの危機を回避するためには、以下の4つを法的な基礎の上に行うことが不可欠だとする。すなわち、1「全国的及び地域的に選択可能な訓練の場の提供を保証すること」、2「訓練している企業および行政機関と、訓練していないか、必要以下しか訓練していないその間の公平な均衡を確保すること」、3「補足的な訓練の場を作るための資金の分配に際しての、地域をこえた均衡を可能にすること」、4「革新的な訓練プロジェクトの促進と、新たな訓練領域の開発」である<sup>41)</sup>。そしてこれらを達成するために、訓練税による資金調達が必要だとする。

法案の第1条は目標として、「職業訓練のデュアルシステムの促進」を明確にしている。近年の公的資金の膨張は、放置すれば最終的には一般税の投入にいたり、これを回避するためには、「厳密に、補助的な、個別企業をこえた企業職業訓練の財政の補完」<sup>42)</sup>すなわち「連帯的財政」（solidarische Finanzierung）制度の導入が必要だとしている。したがって、法案はあくまで「デュアルシステムの強化を目標とするものであって、それに代えて何か新しいものを据えようとはしない」し、それゆえ「個々の企業の責任は置き換えられるのではなく、補完されるだけである」<sup>43)</sup>。

法律の対象は、公私の企業及び行政機関で（第3条）、9月30日時点で連邦全体及び州労働局地区の過半数で、訓練ポストの供給と需要の比率が112.5%を下回ったとき（希望者8人に対し9つのポスト）に、連邦政府は訓練ポストの確保のための必要な措置を取る（4条）。具体的には、連邦政府は訓練税の基準を設定するために、適切な訓練比率を定める。しかしこの比率は分野や企業規模にしたがって変えられる。

この訓練比率を満たしていない企業・行政機関は、連邦労働庁に設けられる特別基金（職業訓練促進基金 Berufsausbildungsförderungsfond）に訓練税を払い込まねばならない（8条）。逆に、訓練比率を超えて訓練している企業には、訓練資金が支払われる（11条）。税率は、職業訓練費用を差し引いた、企業の実質純生産高（Wertschöpfung）の1.5%を上限とする（8条）。

行政機関に対しては、平均的な訓練のネットコストを基準に徴収する。訓練基準を満たしている使用者、付加価値生産額が50万マルク以下の企業、従業員5人以下の企業、事業を始めたばかりの企業は徴収対象から除外される(9条)。また、特に支払いが困難な場合は、減額、猶予、免除も考慮される(9条)。この条項はとりわけ、困難な状況にある旧東ドイツ部分の企業を想定して設けられている。労働協約や使用者団体、あるいは会議所等によって訓練ポスト創出のための措置がとられている場合は、これが尊重される(14条)。

こうして徴収された訓練税は、まず第一に、過去三年間に訓練実績のある企業、義務以上に訓練をする用意のある企業に投下される。それでも訓練ポストが不足する場合、次に補助的、一時的に企業外での訓練のために支出される(5条)。その際、そこでの訓練が、職業教育法の規定に合致しているか、適切な経済基準で運営されているか、労働市場の発展を考慮しているかなど、訓練の適切性が考慮されねばならない(5条)。また、女子、ハンディキャップのある青少年、外国人への配慮が必要である(5条)。訓練税の徴収と配分は、連邦労働庁が行う。

以上が、97年法案の概要である。多くの部分は86年法案を踏襲しているものの税率、免除基準が異なっている。86年法案では、徴収免除を10人以下の企業としていたのに対し、97年法案では5人以下とし範囲を絞っている。また、罰則が明記されていないことや、86年法案のような時限立法ではない点でも異なっている。全体として、86年法案よりも具体化され、実効可能性に配慮した案となっている。また、税率や徴収額など一部を除けば、DGBの95年の「二元職業訓練の共同財政のための連邦法の基本概念」に似ている。この法案の、最大の眼目は、繰り返し法案の中でも述べられているように、企業負担による訓練財政の維持である。すなわち「負担の均衡化は、訓練義務のある企業と行政機関の間で行われ、公的な資金によって行われるのではない」<sup>44)</sup>点にこそ、この法案の究極のねらいがあるのである。

### (3) その他の分担金財政制度案

DGBおよびSPD以外にも分担金財政制度案は多くの政党および団体から出されている。90年代後半には、90年同盟/緑の党が「経済の訓練促進のための連邦法(分担金財政法)」(Bundesgesetz zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft. Umlagefinanzierungsgesetz)を、民主的社会主義党(PDS)が「共同訓練財政法(訓練財政法)」(Gesetz zur solidarischen Ausbildungsfinanzierung. Ausbildungsfinanzierungsgesetz)を相次いで提出した。

また、産業労組化学一紙一業が独自の案を出し、ラインラントプファルツ州の労働相ゲルスターも一つの案(1997年)を示した。これらの案に共通している点は、訓練ポストの不足の判断基準として1976年の訓練ポスト供給促進法の112.5%条項を採用していること、中央基金を設け訓練していない企業・行政機関から賦課を徴収し、ここから訓練の場に資金を出すこと、実施機関として連邦労働庁をあてる点である<sup>45)</sup>。これらの点は基本的にDGBとSPDの案と一

致している。但し相違点もある。ゲルスターの案の特徴は、会議所の役割を重視し、これが管轄地域での訓練企業と非訓練企業の財政均衡を図るための財政規制を行うこともあり得るとしている点である<sup>45)</sup>。産業労組化学—紙—窯業の案は、財政均衡のために税制上の報酬システムを提案していることである。訓練比率が4%をこえる企業には2人目の訓練生から税の控除の形で補助をするという<sup>45)</sup>。

#### （4）すでに実施されている分担金財政制度

1970年代に初めて職業訓練財政問題が多くに関心を集め、賛否両論が沸騰していたときに、建設業で労働協約に基づき、分担金財政制度が1975年に実施された。この間の経緯については別のところで論及しておいたが<sup>46)</sup>、建設業における訓練の特殊性（現場が一定しない等）や、訓練生不足の解消などが成立の要因であった。その後このシステムは現在まで続いており、DGBをはじめ分担金財政制度推進派はその可能性の証拠としてこの例を挙げる。DGBはドイツ再統一後にも、建設業が自らの基金の資金で4万もの訓練ポストを生み出した実績を賞賛している<sup>47)</sup>。この建設業での例はよく知られているが、この他にも手工業でいくつかの例がある。

カートによれば<sup>48)</sup>、手工業のさまざまな組織レベル（会議所、Kreishandwerkerschaft、イヌンク）で、訓練のための分担金財政が1970年代はじめに行われていたという。すでに当時ドイツ手工業中央連盟（Zentralverband des Deutschen Handwerks）の意見書は、「企業での職業訓練財政は、自己調達原則に従ってはもはや機能しない」<sup>49)</sup>と指摘し、「訓練から利益を得ている企業への経費の割り当てが行われる」<sup>48)</sup>とした。この財政規制はすべてのメンバーが賛成したわけではなく、訴訟に持ち込まれた。しかし、訴訟はすべて行政裁判所によって退けられた。1972年のオルデンブルクの行政裁判所の判決は、「手工業会議所は、徒弟訓練のための共同補充訓練（überbetriebliche Ergänzung）を行う資格を持っている。手工業会議所は、当該マイスターが徒弟を訓練しているかどうかに関わらず、そのための経費を構成員に割り当てることができる」<sup>48)</sup>と述べている。また、1981年のカールスルーエの行政裁判所の判決でも、分担金の合法性が確認されている。その理由は、「そこから引き出される利益は、単に訓練企業のみならず、訓練していない企業にも役立つから」<sup>48)</sup>である。

このように、職業訓練の分担金財政制度は、単に机上で構想されているものでなく部分的ではあれ、実際に長期間にわたって実施されている実績があることは無視できない事実である。

### 5. 分担金財政制度に対する批判

すでに3で分担金財政制度の問題点として3つ挙げておいた。すなわち、第1にこれが訓練ポストの増加につながるのかどうか、第2に分担金の基準と額をどうするか、第3に実施運営機関をどうするか、の3点である。分担金財政制度に対する批判・反対論も、主としてこの3点を中心

に展開される。以下これらを詳しく見ていこう。

まず反対論の第一は、分担金財政制度は企業の訓練意欲を促進せず、したがって訓練ポストの増加につながらないとする批判である。ヴァイスは、企業が訓練を行わないのは主に、その企業に認可された訓練職種での訓練を行う前提を欠いているからであって、それゆえ、基金から資金が提供されても企業は決して訓練を行おうとはしないだろうという<sup>49)</sup>。またハイデマンは、もし賦課額が訓練の、実際のあるいは推測上のコストより低い場合、訓練をやめる企業が出るかもしれないとする<sup>50)</sup>。ベッカーはさらに、高度の、それ故高いコストをかけている企業は訓練から撤退し、付加金を支払い、これに代わって平均以下の訓練コストですむ企業がその減った分を引き受けることになり、訓練全体の質的低下を招くとしている<sup>51)</sup>。この訓練の質の低下は、分担金財政制度の実施で、企業の訓練ポストが減り、その代わりに学校その他での訓練が増え、その結果、職業訓練の実践との結びつきが弱まることから来るという<sup>52)</sup>。

さらに、分担金財政制度の導入は、多くの企業に賦課によって訓練義務から解放されたと感じさせ、その結果、税金を払って、義務を免れようとする風潮を助長するという批判もある<sup>53)</sup>。それは、ちょうど現在、多くの企業が、重度の障害者の雇用義務を免れるためにペナルティを支払っているのと同じ事態が現出するだろうという<sup>54)</sup>。

第二の批判は、分担金・訓練税の基準と額に関するものである。かつての訓練ポスト促進法では、賦課の上限は賃金・俸給総額の0.25%としていた。課税の基準を賃金・俸給総額とすると、労働集約的な企業すなわち多くの人手を要する企業（例えばサービス業）に対する課税率は高くなり、不平等が生じるという批判である。その結果、基金に集められた資金は西から東へ（東の方が賃金総額が低いから）、サービス業から製造業へと流れるだろうとされる<sup>55)</sup>。特に、現在デュアルシステムの基盤の弱いサービス業部門での訓練ポストの充実を図るうえで、このことが障害になりかねないとする議論もある。

ただし、この点を考慮して、80年代以降のDGBやSPDの案には、その他の基準、例えば売上高や生産額、あるいは訓練比率を考慮した不足分の実質額などを示している。しかし、いずれの基準をとっても、実際の額の計算は、平均値による計算になり、きわめて多様な訓練のコストと利益を度外視せざるを得ない<sup>56)</sup>。またDGB案では、分担金財政制度と個別労働協約の共存を前提としているけれども、訓練税の基準を算出する場合、訓練コストのかかなりの部分を占める訓練手当の額が問題となる。すなわち、現在、訓練手当のほとんどは労働協約によって決定されているが、訓練手当の高い職種と低い職種の不均衡は、訓練税額の決定に非常に複雑な問題を引き起こす。したがって、「分担金財政制度の下では、そもそも訓練手当が引き続き、労働協約の自律（Tarifautonomie）の枠内で定められ得るのかどうか、という問題が生じる」<sup>56)</sup>。この点が、依然として難点として残る。

いずれにせよ、実際の分担金・訓練税の基準と額の決定には、非常に複雑な問題があることは間違いない。

第三の反対論は、分担金財政制度の実施・運営・管理機関の問題で、反対派はこの機関自体に相当の費用がかかること、さらにこれが職業訓練の官僚化を招くと批判する。「スリムな国家」がいわれている現在、分担金財政制度のための新たな機関の設置は、時代に逆行するものだとする。「もう規制ではなく、わが国経済の至る所での包括的な自由化と規制緩和こそが必要だ」<sup>57)</sup>というのである。

これに対しては、分担金財政制度案はいずれもこの機関を連邦労働庁とし、新たな機関は設けないとして批判に対抗している。

最後に、分担金財政制度推進派が常に模範として紹介する、建設業の分担金財政制度についても、反対派はそれが必ずしも確信を与えるものではないとする。ヴォールトマンによれば、建設業界での分担金は、1974年から1995年にかけて賃金総額の0.5%から2.8%に引き上げられたにもかかわらず、実際に訓練コストの約半分しかカバーされていないという。これは、集団的な財政システムが、結局高くつき、しかも熟練労働力の不足を補ううえで確固たるものたりえないことを示していると批判する<sup>58)</sup>。

## 6. 分担金財政制度論議に見るデュアルシステムの構造的問題

以上縷々述べてきた職業訓練財政制度を巡る論議は、デュアルシステムの構造的問題とどのように関わっているのであろうか。職業訓練財政問題は、単に職業訓練を支える資金の確保と運用の技術的問題ではない。財政問題は、職業訓練の性格を決定的に規定する重要な問題である。したがって、ここに見た分担金財政制度論議は、同時にデュアルシステムの性格、筆者の問題意識に引きつけて述べれば、その公共性に関わる論議でもある。

田中は、職業訓練を人権の一部としてとらえ、そうであるならば職業訓練は公的に運営されるべきだと主張している。そして、企業内訓練であっても公的に運営されねばならないとし、その例としてドイツのデュアルシステムを挙げている。そして、職業訓練が公的に運営される保障として、その財源が公的資金によってまかなわれねばならないと指摘し、一般税を基本とし、その上で訓練税等の特別税を財源に挙げている。そして、田中はわが国の職業訓練の財源が、雇用保険金によってまかなわれ、事業主負担分の増加から職業訓練がその恣意に委ねられる結果になっていることを批判している<sup>59)</sup>。

この指摘のように、ある国の職業訓練の公共的性格を判断する有力な視点が、職業訓練財政システムである。「はじめに」で述べたように、デュアルシステムでは企業が自己の財政的負担の下に、「公的」な訓練を行っている。この一見矛盾した現象は、従来、企業の社会的責任として説明されてきた。しかし、多くの論者がすでに述べているように、90年代の国際的競争の激化とより厳密なコスト管理の結果、この社会的責任論は説得力を失いつつあり、これが訓練ポストの減少につながっている。その結果、職業訓練財政論としては、80年代のような「企業の社会

政策的な関与」が減り、現在は「企業にとっての訓練のメリット」が強調されるようになった<sup>60)</sup>。1991年と1995年の連邦職業教育研究所の企業訓練の財政分析調査でも、短期的にも相当数の企業が訓練生の生産的活動によって利益を得ているし、長期的観点に立てば、利益がコストを上回ることを強調している<sup>61)</sup>。つまり、企業訓練は、経営的にも決して損失ではないことを訴えねばならなくなってきた。

こうした変化は、デュアルシステムにおける企業訓練も、決して資本主義市場経済原理の論理から逸脱したものではないことをますます露わにしてきたことを示している。この点に関して、分担金財政制度案の反対論の中に以下のような議論がある。すなわち、大部分の企業は、「利他的な理由から訓練を行っているのではない。平均すれば、訓練を行っている企業は当然、訓練のコストと利益をつり合わせている」<sup>62)</sup>のであるから、分担金財政制度は不必要であるという。企業は、決して経営上不利なことはしないのであるから、訓練している企業に、その訓練費用を他企業からの分担金で補完する必要はないというのである。現行のデュアルシステムでの訓練企業に、すべてこの論理が妥当するとはいえないものの、原理論としては本質をついているといえよう。そして、現在進められている種々の企業訓練の規制緩和は、訓練にかかるコストを引き下げ、利益を増やすための必然的な措置であろう。

このように考えてくると、分担金財政制度は決してデュアルシステムの本質的性格を変えるものではないことがわかる。すなわち、これまで個別企業内で完結していた職業訓練の損益決算を、経済界全体で行おうとするもので、もって企業間の不均衡を是正し、全体の訓練へのインセンティブを高めようとするものである。

しかし、5でも見たように、分担金財政制度で訓練ポストが増えるかどうかは、大きな疑問である。というのも、企業のデュアルシステムからの撤退の最大の理由は、分担金財政制度案がいうような訓練コストの高さ、あるいは「訓練企業と非訓練企業の負担の不平等」にあるのではないからだ<sup>63)</sup>。グライネルトによれば、むしろ問題は「もっと中心的でシステム規定的な問題」<sup>63)</sup>であるという。すなわち「多くの被用者の職業訓練の、どのような部分、ないし制度的な範囲が、将来的に私企業によって、そして公費によって財政的にまかなわれるべきかという問題」<sup>63)</sup>である。つまり、現在の職業訓練財政問題は、私企業内部での財政負担調整のレベルを超えていると判断されているのである。

さらに、より重要な問題として、現在私企業間相互の調整能力自体が問われている事態がある。分担金財政制度案はデュアルシステムを支える重要な柱である、コーポラティズムによる職業訓練運営を前提としているけれども、近年、これが十分機能しなくなっていると判断される状況が出てきている。

ドイツのデュアルシステムの一定の公共性の担保は、この労使によるコーポラティズムによる職業訓練運営にある。このコーポラティズムに基づく「合意政策」(Konsenspolitik)がデュアルシステムの基礎にあるとされる。これは、「当該の社会的グループを政治的な決定過程に広く

引き入れることと、国が、社会的グループに、それが公共の利益に反しない限り、この問題の管理を委ねる」<sup>64)</sup> 方法である。職業訓練はまさにこの原則で行われている。すなわち、「国の媒介なしに、職業訓練の教育政策上の目標値での妥協を交渉で取り決めうる能力によって、社会的パートナー（労使）は同時に、職業訓練における広範な団体の自己統制の基本を正当化する」のである<sup>65)</sup>。この労使による職業訓練の自治は「社会的自治」と呼ばれ、国の職業訓練への介入を阻止する根拠とされてきた。

この社会的自治、ないし労使による自治による職業訓練が、有効に機能するためには、労使それぞれ自己の陣営において十分な統制力が働いていなければならないし、労使による問題の解決能力が社会的に認知されていなければならない。しかるに現在この両側面において、困難な状況が現出している。

まず、経営者側に「陣営のゆるみ」が見られる。カートによれば、かつてあれほど一致して分担金財政制度に反対していた経営者の「1/3以上、新連邦州では半数以上もが、訓練していない企業での訓練財政のための賦課の徴収に賛成を表明している」<sup>66)</sup> という。さらに、労使双方の上部団体への加入率の低下が目立ち、「そのメンバーの利害状況を統一することがますます困難になってきている」<sup>67)</sup>。その意味で、シュミットがいうように、「デュアルシステムが危機にあるのではなく、このシステムの担い手が危機にあるのだ」<sup>68)</sup> といえよう。つまり、デュアルシステムの危機を回避するための措置としての分担金財政制度の担い手自身が、機能不全に陥りつつあるわけである。このことを、リヒターは、「われわれは現在、社会国家（Sozialstaat）の変革を体験している」<sup>69)</sup> のだと表現している。

もう一つの社会的自治の問題解決能力に関しては、訓練ポストの不足を直接的な契機として、デュアルシステムの全般的困難が、大幅な公費投入を招いている現状は、社会的自治による問題解決能力の無力を証明するものとなっている。グライネルトは、これについて次のように述べる。「私的な訓練市場は、デュアルシステムの二つの中心的な柱の一つなので、この忍び寄る国家による財政は、緩慢ではあるが確実なシステムの破産に等しい。コーポラティスティックに編成されているデュアルシステムは、国の財政による、官僚的に統制された訓練モデルへと変わっている。」<sup>70)</sup>

このように、労使の社会的自治の弱まりの中でデュアルシステムを維持していくためには、70年代にそうであったように、本来的には国の果たす役割が期待される。しかし、現在政府は全般的な privatization と規制緩和の政策を追求する中で、デュアルシステムにおいてもイニシアチブを発揮しようとはしていない。問題が深刻化した90年代後半にも、英仏とは対照的に「ドイツでは訓練政策において静止状態が支配的である」<sup>71)</sup> という。この意味で、職業教育・訓練問題は「政治の無関心ないし拒否」<sup>72)</sup> による「政治的な行き詰まり」<sup>72)</sup> 状態にあるとされる。

しかし、政府は現状を、市場化原理と規制緩和によって打開しようとしているものの、この政策は実際には、デュアルシステムにおける経済界の影響力の強化と訓練の私物化を招く結果をも

たらしめた。ケルは、この事情を次のように述べている。「この傾向（privatization と規制緩和の経済政策—筆者注）は、教育システムの内部では、職業教育に最も強く影響を及ぼしている。すなわち国は、職業教育に対する責任から引き下がろうとし、経営者がより多く義務を引き受けようとしている。職業教育に対する権限と所管の強まりないし保証に対して、経営者団体は積極的に対応しているが、それと結びついたコストを担おうとはせず、代わりにコストの軽減、ないし国による補助を求めている。かれらは、それゆえ、自己の経済的—政治的な基本命題、すなわち、『支払うものが決定する』という命題に抵触している。それゆえ、かれらは（訓練）コストの社会化による利益を最大限、私物化しようとしているという非難にさらされている」<sup>73)</sup>。つまり、完全な市場原理化ではなく、公費による補助金を最大限引き出しつつ、しかも規制緩和という名の下に、デュアルシステムの公共性を担保する各種の規制を縮小させる戦略が取られているというのである。ケルのいう「支払うものが決定する」という命題は、国は金（公費）を出す以上、その用途については当然発言権を持つべきだという主張である。しかし、この原則は全く守られていない。

カートも、分担金財政制度案に対する経済団体の態度について、「繰り返し個別企業による訓練財政への国の介入を警告し—中略—きた。しかし、このことは経済の頂上団体が、国の経費による負担の軽減と援助の方策に対しても反対を表明しているということを意味しない。はっきりいえば、国は税制政策の枠内で、訓練コストに対する優遇措置を取ることによって援助・奨励し、促進すべきだというのだ」<sup>74)</sup>と述べ、経営者側の近年の訓練財政政策を分析している。

以上のように、分担金財政制度をめぐる論議の中に見える、デュアルシステムの今日の構造的な問題は、それを支える根本的な原理に関わっていることが理解される。筆者の見解では、デュアルシステムの公共性問題は、財政問題の観点から最もよく見えると思われる。今、デュアルシステムはその公共性において、大きな転換点に立っていると思われる。従来それを担保するものとして、国の大綱的な基準の下での社会的自治による実施運営が想定されていたけれども、これが揺らいでいる今日、新たにデュアルシステムの公共性を担保するものは何か。これが今日問われているデュアルシステムの最大の問題であろう。

## おわりに

本稿では、分担金財政制度を中心に今日のデュアルシステムの構造的問題を浮かび上がらせた。しかし、青年期における職業教育・訓練制度全体を視野に入れた場合、デュアルシステムにおいてはとらえきれない大きな領域が残されている。それは、今日、種々の理由から大きく発展してきている職業専門学校（Berufsfachschule）をはじめとする、各種全日制職業系学校の教育・訓練である。従来は、この部分はいくまでデュアルシステムの補完、あるいはデュアルシステムへの「待合室」的な見方がなされてきた。しかるに、今日、こうした位置づけを見直す動きが始

まっている。現に、ドイツと同じ職業教育・訓練の伝統を持つオーストリアでは、今日、初期職業訓練は全日制職業系学校が主流になっている<sup>75)</sup>。

また全日制職業系学校が従来女性向きの職業を念頭に置いて構想されてきた経緯から、ジェンダーバイアスの観点から、デュアルシステムの女性排除原理を問題にする新たな研究も出てきている<sup>76)</sup>。今日、これら視野に入れた、青年期全体の職業教育・訓練制度をあらためて位置づけ直す作業も必要となっている。

さらに、企業はますます重点を、継続訓練に移しているといわれている。この部分の訓練財政とデュアルシステムのそれとの関係なども、今後の動向を見ていく上で不可欠の視点となるだろう。

これらの問題については、本稿ではふれられなかった。あらためて他日を期したい。

なお、本稿は1999年度科学研究費補助金（基盤研究C（2））の交付を受けて行ったものであることを付記しておく。

#### 註

- 1) Geißler, K. A.: Das duale System der industriellen Berufsausbildung in der Systemkrise. (in: Ostendorf, A. /H. Sehling (Hrsg.): Berufsbildung im Umbruch. Bielefeld 1996) S. 30.
- 2) Mattern, C.: Ausbildungskosten als Determinante betrieblichen Ausbildungsbereitschaft. (in: berufsbildung. H. 50. 1998.) S. 9.
- 3) 拙稿「ドイツにおける職業教育・訓練のデュアルシステムの危機をめぐる論議」(『追手門学院大学人間学部紀要』7号1998年)
- 4) Görner, R.: Perspektive jetzt —Strukturelle Reform des dualen Systems der beruflichen Bildung ist überfällig. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 2 / 1995.) S. 30.
- 5) Seubert, R.: "Gibt es eine Krise des dualen Systems der Berufserziehung?" (in: Recht der Jugend und des Bildungswesens. 1 / 1998.) S. 90.
- 6) Heidemann, W.: Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung. (in: Recht der Jugend und des Bildungswesens. 1 / 1998.) S. 64
- 7) Wagner, K.: The German Apprenticeship System under Strain. (in: Pepper, D. /D. Finegold: The German Skills Machine. New York 1999) S. 71.
- 8) Koch, R.: Duale und schulische Berufsbildung zwischen Bildungsnachfrage und Qualifikationsbedarf. Bielefeld 1998, S. 141.  
Schmidt, H.: Die Zukunft des Dualen Systems der Berufsausbildung am Wirtschaftsstandort Deutschland. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 1 / 1995.) S. 10.
- 9) Lieserings, S. /K. Schober/H.M. Tessaring (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Nürnberg 1994, S. 36.
- 10) Geißler, K. A.: Das duale System der industriellen Berufsausbildung in der Systemkrise? (in: Müntefering, F. (Hrsg.): Jugend — Beruf — Zukunft. Marburg 1995.) S. 26.
- 11) Stellungnahme der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer des Hauptausschusses des Bundesinstitut für Berufsbildung — Minderheitenvotum. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 3 / 4 1998.) S. 14.

- 12) Schmidt, S. 9.
- 13) Reier, G.: Die Instabilität des dualen Systems beruflichen Bildung. (in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. H. 4. 1997.) S. 378.
- 14) Heidemann, S. 65.
- 15) Reier, S. 378.
- 16) Stellungnahme der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer des Hauptausschusses des Bundesinstitut für Berufsbildung—Minderheitenvotum. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 3 / 4 1998.) S. 14.
- 17) Greinert, W—D.: Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution. Baden—Baden 1999, S. 136.
- 18) Greinert, W—D.: Die Wiederentdeckung der Tradition als Regelungsmuster moderner Berufsausbildung. (in: berufsbildung. H. 33. 1995.) S. 2.
- 19) Koch, S. 278.
- 20) Arnold, R.: Berufsbildung. Hohenzehem 1994, S. 12.
- 21) Reier, S. 378.
- 22) 拙著『ドイツにおける職業教育・訓練の展開と構造——デュアルシステムの公共性の構造と問題性』風間書房 1997年 277頁。
- 23) 同上 第7章第6節。
- 24) Koch, R./Reuling, J. (Hrsg.): Modernisierung, Regulierung und Anpassungsfähigkeit des Berufsausbildungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1994. S. 187.
- 25) Stellungnahme der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer des Hauptausschusses des Bundesinstitut für Berufsbildung—Minderheitenvotum. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 3 / 4 1998.) S. 14.
- 26) Fehrenbach, G.: Forderungen des DGB zur Finanzierungsumlage und zur Förderung und Sicherung der beruflichen Bildung. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 5 / 1987.) S. 122 ff.
- 27) 職業紹介, 職業ガイダンス, 職業教育・訓練の紹介・援助, 失業保険を扱う公法人として, 1952年に設立された。11の州労働局とその下の184の労働事務所が全国をカバーしている。(『事典 現代のドイツ』大修館書店 1998年 362頁。但し, 訳語は変えてある。)
- 28) Antrag 297. Finanzierung der Berufsausbildung. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 8 / 1986. Beilage. 13. Ordentlicher Bundeskongress des DGB.)  
Dederling, H.: Strukturangel der beruflichen Bildung und Anforderungen an die Bildungspolitik. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 3 / 1987.) S. 81.
- 29) DGB. Abt. Bildung.: Eckwerte für ein Bundesgesetz zur solidarischen Finanzierung der dualen Berufsausbildung. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 11/ 12 1995. Anlage)
- 30) ibid., S. 2.
- 31) Koch, S. 278.
- 32) 拙著 378—379頁。
- 33) Eckwerte, S. 6.
- 34) ibid., S. 6—7.
- 35) Bardeleben, R. v. /U. Beicht/K. Feher: Betrieblichen Kosten und Nutzen der Ausbildung. (Bericht zur beruflichen Bildung. H. 187.) Bonn und Berlin 1995.
- 36) 拙著 273—285頁。
- 37) 但し, 1998年時点で三つのSPD政権州の職業教育・訓練の責任者, ノルトライン・ヴェストファーレン州のクレメント経済相, シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のシュタインブリュック経済相,

そしてニーダーザクセン州首相（現連邦首相）シュレーダーなど、有力な SPD の政治家が分担金財政制度に反対を表明している。このように、SPD 内でも意見は必ずしも完全に一致しているわけではない。（Jork, R.: Duales System der Berufsausbildung auch in Zukunft attraktiv. in: Wirtschaft und Berufserziehung. 4 / 1998. S. 17）

- 38) SPD-Entwurf eines Ausbildungsplatzfinanzierungsgesetzes. (in : Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 4 / 1986.) S. 1.
- 39) *ibid.*, S. 3.
- 40) Vorlage für die Sitzung von GfV/FV am 29. 9. und der Fraktion am 30. 9. 1997. Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode. Drucksache 131. S. 2.
- 41) *ibid.*, S.4.
- 42) *ibid.*, S. 18.
- 43) *ibid.*, S. 20.
- 44) *ibid.*, S. 29.
- 45) Heidemann, S. 67.
- 46) 拙著 278 - 280 頁。
- 47) Bergmann, M.: Berufsbildungsreform im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessen—ein Diskussionbeitrag aus gewerkschaftlicher Sicht. (in : Ostendorf, A. /H. Sehling (Hrsg.) : Berufsbildung im Umbruch. Bielefeld 1996) S. 17.
- 48) Kath, F.: Finanzierung der Berufsausbildung in dualen System. Probleme und Lösungsansätze. Bonn und Berlin 1995, S. 10.
- 49) Weis, R.: Finanzierung der Berufsbildung. (in : Müntefering, F. (Hrsg.) : Jugend - Beruf - Zukunft. Marburg 1995.) S. 129.
- 50) Heidemann, S. 68.
- 51) Becker, H. J.: Umlagefinanzierung in der Berufsausbildung—Allheilmittel oder Teufelswerk? (in : Wirtschaft und Berufserziehung. 4 / 1998.) S. 5.
- 52) Weis, S. 130.  
Woortmann, G.: Das duale System ist für Jugendlichen noch wie vor attraktiv. (in : Müntefering, F. (Hrsg.) : Jugend - Beruf - Zukunft. Marburg 1995.) S. 82.
- 53) Koch, S. 298.
- 54) Kell, A.: Finanzierungsdebatte—Theoretische Grundlagen und politische Position. (in : Euler, D. /P. Soloane (Hrsg.) : Duales System im Umbruch. Pfaffenweiler 1997.) S. 100.
- 55) Becker, S. 5.
- 56) Heidemann, S. 68.
- 57) Henkel, H-O.: Die duale Ausbildung—ein wichtiger Standortfaktor. (in : Müntefering, F. (Hrsg.) : Jugend - Beruf - Zukunft. Marburg 1995.) S. 70.
- 58) Woortmann, S. 82.
- 59) 田中萬年「日本人の人権意識における職業訓練観——職業訓練の社会的評価の根源に関する覚書——」(『産業教育学研究』第 30 巻 2 号 2000 年 7 月) 41 頁。
- 60) Koch, S. 148.
- 61) Bardeleben, R. v. /U. Beicht/K. Feher: Betrieblichen Kosten und Nutzen der Ausbildung. (Bericht zur beruflichen Bildung. H. 187.) Bonn und Berlin 1995. 及び、同じ著者による Was kostet die betriebliche Ausbildung? Fortschreibung der Ergebnisse 1991 auf den Stand 1995. Berlin und Bonn 1997.

また、これについては拙稿「ドイツ・デュアルシステムにおける職業訓練財政の研究（1）——連邦

職業教育研究所の企業訓練財政の研究 ——」及び「ドイツ・デュアルシステムにおける職業訓練財政の研究（2）——企業のデュアルシステムに対する評価と態度 ——」いずれも『追手門学院大学人間学部紀要』第11号 2001年を参照。

- 62) Kath, S. 7.
- 63) Greinert, S. 137.
- 64) Schierholz, H. (Hrsg.): Duale Berufsausbildung und was kommt danach? Loccum 1994. S. 179.
- 65) ibid., S. 180.
- 66) Kath, S. 6.
- 67) Koch, S. 314.
- 68) Schmidt, H.: Duales System der Berufsbildung in der Krise? (in: Ostendorf, A. /H. Sehling (Hrsg.): Berufsbildung im Umbruch. Bielefeld 1996) S. 53.
- 69) Richter, I.: Bildung in öffentlicher Verantwortung. (in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. 3 / 1994. Anlage)
- 70) Greinert, S. 136.
- 71) ibid., S. 132.
- 72) ibid., S. 133.
- 73) Kell, S. 101 – 102.
- 74) Kath, S. 10.
- 75) Schneider, W.: Berufliche Erstausbildung zwischen Vollzeitschule und dualem System. Eine Analyse österreichischer Sicht. (in: Euler, D. /P. Soloane (Hrsg.): Duales System im Umbruch. Pfaffenweiler 1997.) S 2 ff.
- 76) Krüger, H.: Gender and Skills. Ramification of the German Skill System. (in: Pepper, D./D. Fingold: The German Skills Mashine. New York 1999)

2001年9月29日 受理