

第6章 ドイツにおける大学と労働市場の接続 —教員市場を中心に

坂野 慎二（玉川大学）

はじめに

ドイツの高等教育は、2つの意味で構造変革に直面している。1つは量的課題であり、他の1つは質的課題である。

量的課題は、高等教育の大衆化である。アビトゥア取得者の割合が高まり、より多くの者が大学に進学するようになってきた。アビトゥアを取得する者の割合は、2006年には43.5%にまで達している。1992年には30.7%であったことからすると、14年の間におよそ12ポイントの増加ということになる（KMK(2007a)XVIII）。M. トロウの区分によるユニバーサル段階に達していないにしても、高等教育機関の性質が変容していることは、容易に想像できよう。

一方、質的課題は、ボローニア宣言以降の高等教育機関の構造である。従来、ドイツの高等教育機関は総合大学と専門大学の2つに区分される構造を維持してきた。しかし1999年のボローニア宣言以降、高等教育機関は垂直的な分割から、水平的な段階型構造への転換を余儀なくされている。バチェラー・マスターという課程・学位による水平的区分への転換は、学生の移動を保証することとなる。このことは、総合大学かあるいは専門大学かという学校種別によってではなく、学位による質保証を従来以上に要求するものとなる。今回主に対象とする教員養成は、法曹界とならび、きわめてドメスティックな課題であるが、その教員養成においても質保証が求められ、機関認証評価とともに、卒業者への質保証を確実なものとするための学修課程の変革が求められている。

本稿では、ドイツの高等教育機関の変容を、教員養成課程を対象として分析することを試みる。その理由は、ボローニア宣言による高等教育改革は、一方でヨーロッパレベルでの労働力の移動・学修レベルでの移動を高めるための共通フレームを構築することを意図している。しかしその影響は最も国内政策と関連する教員養成課程にも及び、大きな変革を呼び起こしている。また、教員養成は、公務員を主たる対象としたある種の国家の独占事業である。その労働市場は非常に国内的要因に大きく左右される。ある種最も閉じられた労働市場において、ボローニア宣言による高等教育改革の影響を分析することにより、他の領域における変革との比較研究の1つの指標となりうるものと位置づけられる。

本稿の構成は、まずドイツの高等教育全体の改革動向を、学生及び大学卒業者に着目しながら整理する。その上で、大卒者の最も閉じられた部分労働市場の1つである教員養成部門を取り上げ、どのような労働市場が形成されているのかをしめす。次にボローニア宣言以降に生じている教員養成改革を幾つかの州を例として取り上げ、その概要を示す。最後にまとめとして、今後の教員労働市場の展望と課題を明らかにする。

1 ドイツにおける大卒者の動向

1. 1 大学入学から卒業までの動態

ドイツの高等教育機関は、総合大学（*Universitaet*, この分類に工科大学、教育大学、芸術大学等を含む）と専門大学（*Fachhochschule*）とに大まかに二分される。それぞれの機関に進学するためには、原則として一般大学入学資格あるいは専門大学入学資格を取得することが必要である。

ドイツの高等教育は、2つの意味で構造変革に直面している。1つは量的課題であり、他の1つは質的課題である。

量的課題は、高等教育の大衆化である。アビトゥア取得者の割合が高まり、より多くの者が大学に進学するようになってきた。アビトゥアを取得する者の割合は、2006年には43.5%にまで達している。1992年には30.7%であったことからすると、14年の間におよそ12ポイントの増加ということになる（*KMK(2007a)XVIII*）。M. トロウの区分によるユニバーサル段階に達していないにしても、高等教育機関の性質が変容していることは、容易に想像できよう。実際に大学に入学した者の割合は、2005年で34.1%と推計されている（*KMK(2007b)*）。大学に入学する者のうち、大学入学資格を取得した州で進学する者は、68.3%（2005年）で、年々緩やかな減少傾向にある（*KMK(2007b)19**頁）。

質的課題は量的拡大に対する質保証の問題として解釈できる。ドイツの学修に要する期間は、長いことで知られている。ディプロム課程で13.1学期、教職課程で11.6学期、専門大学で10.2学期、バチエラー課程で7.9学期、マスター課程で8.8学期、全体で11.6学期となっている（2005年、*BMBF(2008)45*頁）。これは標準的学修期間よりも総合大学で1～2年、専門大学でも1～2学期長い。

しかし一方では、ドイツの国際競争力を維持するために、あるいはヨーロッパにおける学術研究機関の中心的役割をドイツの大学等が演じることができるようにするためには、長期間にわたる学修を標準学修期間に近づけることが求められた。このため、修了試験の受験回数を緩和する等の方法によって修了を促し、学修期間の短縮化を推し進めてきた。高等教育の平均学修期間（2000年）は、全体で12.3学期、ディプロム相当の学位課程では13.5学期であったから、5年の間に全体では0.7学期、ディプロム相当課程では0.4学期短縮されている。

それでもドイツにおける学修期間は長い。2005年における大学卒業者（*ISCED 5 A*、ドイツでは総合大学及び専門大学に相当）のうち、最初の学位を取得した者は、197770人に達しているが、修了まで5-6年を要した者が127943人とおよそ3分の2（64.7%）に達している（*BMBF2008,45*頁）。

1. 2 ボローニア宣言と EU 水準

1997年10月24日の常設文部大臣会議（*KMK*）の決議に基づき、大学における1単位は講義と自学を合わせて30時間として計算されることとなった（*KMK*のHP参照 <http://www.kmk.org>）。通例、1年で60単位、つまり半年で30単位を取得するという枠組みになっている。これはヨーロッパの高等教育機関共通の枠組みとして、大学の学修シ

システムを変更したものである。

1999年3月5日には、KMKは従来の縦割り型の総合大学でのディプロム、マギステル、国家試験等による学修課程と専門大学のディプロムや国家試験等による学修課程から、バチェラー・マスターという段階的な学修課程へ転換することを決定した。実施は2001年12月15日からとした。もちろん、各大学の各学部が一斉にバチェラー・マスター課程に切り替えるということではなく、各大学・学部毎にバチェラー・マスター課程へと移行している。

2002年5月24日にはKMKが、同年6月6日には内務大臣会議が、それぞれ専門大学におけるマスター修了証による上級公務員経歴への位置づけについての協定が結ばれた。これは従来の専門大学卒業生は上級公務員ではなく、中級公務員として位置づけられていたところを改め、専門大学でマスター学位を取得した者も上級公務員としての経歴を得ることを明らかにした。これによって、従来の総合大学卒業生と専門大学卒業生に対する区分が意味を持たなくなった（この協定はその後2007年に一部改訂されている）。このことは、KMKがすでに2000年4月14日に決議していた、総合大学と専門大学のバチェラー学位・マスター学位を区分しないという方針を確認したものであるといえる。まさに、高等教育機関の垂直的区分から水平的区分への転換といえよう。

このようにKMKの協定等によって、各州に共通の高等教育機関の修了者に対する社会枠組みが形成された。高等教育機関の側も、こうした流れに対応して学修課程を改革する必要に迫られることとなった。

2003年6月12日、KMKは「ドイツにおけるバチェラー・マスター課程の10の課題」を決議した（KMK2003）。そこではバチェラー課程は3-4年で最低180単位（ECTS）を履修することが確認された。マスター課程は最大で5年までとし、修了には300単位（ECTS）が必要であるとした。バチェラー課程は従来の専門大学のディプロム課程に相当し、マスター課程は従来の総合大学のディプロム課程やマギステル課程に相当するものと確認した。

しかしながら2005年の時点では、総合大学及び専門大学の卒業生214140人のうち、バチェラー学位で修了した者は9848人、マスター学位で修了した者は9060人であり、まだ10%に達していない（BMBF2008,48）。

2 教員労働市場の構造

2.1 教員労働市場の波

ドイツにおける教員労働市場は、ある種特殊な部分労働市場である。教員の必要数は州毎に計画され、原則的には大学における教員養成課程の修了（第1次国家試験の合格、標準学修期間は8-9学期）、そしてそれに引き続いての試補勤務と第2次国家試験により行われる（3-4学期）。第2次国家試験に合格した者は、州公務員として雇用されるように制度設計がなされている。

しかしながら、ドイツの教員労働市場は、歴史的に見てみると完全雇用とはなっていない。ドイツの教員労働市場における新規雇用は、児童生徒数の増減と教員の退職者数等の

影響で、大きな波がある。KMKの資料（KMK2006,4）により確認できる1980年以降の状況を整理してみよう。1980年及び1981年は、ドイツ全体で2万人以上の教員が新規雇用されていた。その後教員の新規雇用は急激に減少し、1万人を割り込む時期が続く。1988年にはドイツ全体で6559人まで減少した。その後教員の新規雇用者数は増大し、1989年には1万人を超え、1999年には2万人を超える。2001年には3万人を超えるが、翌2002年からは緩やかな減少に転じ、2005年には23757人となる。2006年にはやや増加し、26452人となった。

こうした教員の新規雇用者数の増減の波は、多くは、児童生徒数の増減と教員の退職者数等の影響によるものと考えられる。需給関係を予測して教員養成課程の定員を設定するならば、試補勤務を終了して第2次国家試験に合格した後に待機リストに掲載され、空きポストを待つ必要はないはずである。これを教育政策面から考えてみると、多くの不確定要因がそこに存在していることを示している。例えば、学修を途中で放棄して退学したり、他の学修課程に移動する者もいるであろう。また、標準学修期間を超えて学修する者が多ければ、ある時点で必要な教員数を確保できない場合もありうる。さらに、中等教育段階では教科の組み合わせの不適合が考えられる（ドイツの中等教育段階の教員は2科目を教授する）。州を移動して教員になることもありうる。こうした不確定要因がある以上、実際の需要よりも多くの教員養成を行うことが必要になると考えられる。

教員の養成・供給は、原則として教育計画によってある程度の調整は可能であるが、歴史的に振り返ってみると、部分労働市場に細分化され、需給関係でミスマッチを起こしてきた領域の1つに数えられよう。

【表】学校種別試補修了者に対する教員採用者の割合

年	基礎学校	基礎学校+ 中等段階I	中等段階I	ギムナジウム	職業教育学校	特別支援学校	専科教員	実習教員	合計
1996	84.5%	69.7%	105.6%	73.8%	93.6%	114.3%	137.2%	104.9%	85.0%
1997	27.8%	57.4%	80.5%	54.0%	80.4%	92.4%	94.0%	192.7%	58.8%
1998	38.3%	76.3%	99.1%	64.5%	104.2%	92.8%	102.0%	246.7%	72.2%
1999	54.1%	106.9%	119.8%	82.3%	113.5%	76.1%	131.1%	467.0%	91.1%
2000	104.6%	140.0%	165.5%	106.9%	151.2%	111.6%	232.4%	341.9%	128.3%
2001	119.3%	131.3%	194.3%	127.4%	143.7%	110.0%	154.4%	346.3%	141.8%
2002	93.2%	121.9%	158.7%	135.5%	125.7%	102.3%	130.0%	470.8%	132.6%
2003	96.0%	112.3%	127.7%	119.2%	120.8%	96.8%	114.1%	458.3%	122.5%
2004	70.2%	130.9%	114.3%	113.9%	128.6%	76.7%	140.9%	477.8%	117.0%
2005	102.4%	110.4%	111.7%	117.1%	132.2%	79.1%	147.5%	251.4%	116.5%
2006	155.2%	100.7%	134.2%	118.6%	125.0%	83.5%	123.3%	229.0%	124.7%
2007	108.5%	73.2%	86.7%	117.0%	96.2%	98.1%	114.8%	156.9%	102.0%

(aus:KMK2008a)

2. 2 中長期的視点による教員雇用政策

ここで問題となるのは、教員の労働市場を毎年の需給予測で考えるのか、中長期的な需給予測に基づくべきか、という点である。中長期的にみて、その後の児童生徒数が急激に減少するのであれば、一時的な需要の増加に対して、何らかの政策によって雇用を抑制しながら児童生徒の急増期を凌ぎ、その後の適正化に備えることも必要である。

ドイツの学校はほとんどが公立学校であり、公立学校教員は一般に州公務員である。教員の雇用政策という観点からすると、考慮すべき要因として、第一に教員の雇用契約における身分、第二に雇用の形態、第三に労働契約の内容、といった点が挙げられる。これらの点について、以下検討してみよう。

第一に教員の雇用契約における身分についてである。労働市場においては、これまで教員の雇用は公務員（Beamte）として雇用することが原則であった。しかし、1990年の東西ドイツ統一以降、旧東ドイツ諸州では、職員（Angestellte）としての雇用が一般化している。公務員と職員とでは、俸給法はもちろん、年金等の支出が異なる。旧東ドイツ諸州では、統一後の財政基盤が弱く、支出を極力抑制することが求められた。ドイツ統一に際して、旧東ドイツの教員は、一端解雇された上で再雇用され、教員審査を受けるという手続きがとられた。このため、年金等の支出が当初は抑制される職員という雇用形態がとられたと考えられる。旧西ドイツ諸州でも、近年はこうした職員による雇用契約が生じている。

第二に雇用の形態である。ドイツでは教員の雇用においてもフルタイムではなく、パートタイムの教員が多い。パートタイム教員もフルタイムに近い授業時数を担当する者と、極わずかな授業時数しか担当しない者が存在する。

東西ドイツ統一以降、旧東ドイツ諸州では急速な児童生徒数の減少が生じた。このため、教員の雇用を維持するために、一定数の教員を解雇するのか、それとも教員がパートタイムとなってワークシェアを行うのかという選択に迫られた。旧東ドイツの州の多くは、政府と教員団体等の協議の結果、ワークシェア型の雇用形態を選択した。（旧東ドイツにおける教員養成は、高等教育機関ではなく、専門学校レベルで行われていた。このため、教員資格の再審査が必要であった。多くの教員はその後研修等によって、単位を取得する必要があった。このため、旧西ドイツ諸州で教員として移動という選択肢は制度上困難であった。）

第三に労働条件の内容である。公務員法制の下で教員の労働条件が決定される。1990年代後半以降、ドイツの経済環境は悪化し、公務員の労働条件も見直しが進められている。多くの州では2000年以降に公務員の労働時間を引き上げている。このため、教員の労働条件も厳しくなっている。例えば、ハンブルク市（都市州でもある）は、2002年に公務員の労働時間が週38.5時間から週40時間に引き上げられた。

ドイツにおける教員の労働時間は、週40時間という形ではなく、一般に学校種毎に義務とされる授業時数により規定されている。基礎学校では週28時間、ギムナジウムでは週27時間（1時間はそれぞれ45分授業）の授業時数を担当するといったように規定されている。この週当たりの授業時数が近年増加する傾向にある。

概ね 2000 年以降、多くの州では中長期の政策的意図によって、教員の新規雇用者数が抑制されていると考えられる。雇用を抑制した理由として、具体的には、①教員を含む公務員の労働時間が延長され、教員の週当たりの担当授業時数が増大したこと、②平均退職年齢の上昇、③高齢の教員に実施されていた授業時数軽減措置の圧縮による実質的な担当授業時数が増加したこと、がその理由として挙げられる（KMK2006,5）。

更に幾つかの州では、長期的な労働時間調整を実施している。これは児童生徒数が多い時期に標準授業時数を超えて授業を担当し、その授業時数をプールする。これを児童生徒数が減少した時期に充当して、少ない授業時数を担当するが、プールした授業時数を上乗せして計算する方法である。この授業時数のプール制によって、急速な児童生徒数の増減に対して雇用者数を調整することが可能である。

2. 3 学校種別にみる教員労働市場

教員の労働市場は、非常に部分労働市場が発達している。これは教員の免許状の種類が区分されているからである。教員免許状の種類は、州によって異なり、それぞれに部分労働市場を形成している。KMK は、教員免許状の種類を 6 種類（専科教員を含めると 7 種類）に整理している（KMK2006,43）。

- ① 基礎学校あるいは初等段階の教員免許状（BY,HE,SN,ST,TH,NW）
- ② 初等段階及び中等段階Ⅰの教員免許状（SL,BW,MV,RP,NI,BE,BB,HB,HH,SH）
- ③ 中等段階Ⅰの教員免許状（BW, BY,RP,BE,NW,HE,MV,NI,SL,SN,ST,SH,TH）
- ④ 中等段階Ⅱあるいはギムナジウムの教員免許状（BW,BY,BB,HE,MV,NI,RP,SN,ST,TH,BE,HB,NW,HH,SL,SH）
- ⑤ 中等段階Ⅱ（職業教育科目）と職業教育諸学校の教員免許状（BW,BY,BB,HE,MV,SL, BE,NW,HB,HH,NI,RP,SN,ST,TH,SH）
- ⑥ 特別支援教育の教員免許状
- ⑦ 専科教員

この教員免許状の種類の間違もあり、従来は、ある州で取得した免許状と他州の免許状と同等として承認するかどうかは、実際には州間の個別協定によっていた。KMK は教員試験及び教員能力について、1990 年 10 月 5 日、及び 1990 年代半ばに相互承認するための協定を結んだ（1994 年 5 月 6 日、1995 年 5 月 12 日、1997 年 2 月 28 日の協定）。背景には 1990 年の東西ドイツの統一後、旧東ドイツ諸州における教員不足が考えられる。これらの協定によって、州間の教員の移動が容易になった。

試補修了者数に対する教員の新規雇用者数の割合を免許状別にみると、免許状により、違いを読み取ることができる。少なくとも 2006 年までの数年は、基礎学校、中等段階Ⅰ、ギムナジウム及び職業教育諸学校については、需要に対して供給が多く、いわゆる「売り手市場」になっていた。

3 教員養成改革

3. 1 ボローニア宣言における教員養成課程

先に見たように、ドイツの大学におけるバチェラー・マスター課程の導入は緩やかな広がりを見せている。そうした中で、国家試験で大学の課程を修了する医師養成課程、法曹界及び教員養成課程は、バチェラー・マスター課程に転換することが困難な課程として位置づけられる。その理由は最も国内的な資格と密接に結びついているからである。これらの課程の中で、早い時期に改編に動き出したのが教員養成課程である。

2002年3月1日、KMKはすでに教員養成課程のバチェラー・マスター課程への改組導入について決定している。それを受けて、KMKは2005年6月2日に合意文書を作成したが、その文書概要は以下の通りである(KMK2005b)。

- ① バチェラー・マスター課程において、最低2つの専門科学及び教育学を学修すること。
- ② バチェラー課程においてすでに学校実習を実施すること。
- ③ 従来の正規学修期間を延長しないこと。
- ④ 教員による学修と修了証の区分

このように、ドイツ全体での教員養成課程は、バチェラー・マスター課程による教員養成への改革が進められている。しかし実際には、バチェラー課程を終了しても教員として採用されるということは不可能である。実質的には従来の大学における教員養成課程をバチェラー課程とマスター課程という連続する段階として位置づけている。

教員労働市場において、バチェラー取得者に対する需要はない。教員希望者は、マスター課程を修了後、試補勤務に進むことが必要とされるからである。しかし次にみるように、バチェラー・マスター課程への改編を機に、大学における教員養成課程と試補制度を一体的にとらえ、教員養成改革を実施する州も現れている。

3. 2 質保証としての教員養成改革

ドイツの教員養成は、大学の養成課程と、それに引き続いての試補制度により実施されている。試補制度とは、3-4学期の間（1年半から2年）、学校における実習を行うことと平行して、教員ゼミナールで実践に基づいたノウハウを習得するシステムで、日本の初任者研修制度のモデルとなったものである。この教員養成の基本的枠組みは、大学において理論を、試補制度によって実践的な知識や技術を獲得するよう制度設計されてきた。

EUスタンダードによるバチェラー・マスター課程の導入の動きと平行して、教員養成課程における質保証が重視されるようになってきた。学修する教育学の内容については、2004年12月16日にKMKが協定を結び、その内容を規定した。更に2005年6月2日にはKMKは教員養成課程についての合意文書が作成された。その中で注目すべき点は、大学における学校実習の位置づけである。

教員養成課程の内容を実際の学校における指導力と結びつけるための改革は、ある意味必然的であった。1995年に実施された国際学力調査であるTIMSSの結果を受け、各州は国際学力調査に参加することに合意した（1997年のKMKのコンスタンツ協定）。この合

意を受けて 2000 年に国際学力調査であるピサ調査を実施した。その結果は 2001 年に公表されたが、「ピサ・ショック」と呼ばれるように、OECD 諸国の平均を遙かに下回るものであった。

KMK はすでに 1999 年に教員養成改革のプロジェクトチームを発足させ、同年に報告書を取りまとめた。そこでは大学の教員養成課程における授業指導法の重要性が指摘されている (Terhardt2000)。こうした改革の方向性が後の KMK 協定における学校実習の重視へとつながっていくのである。例えばニーダーザクセン州の 2007 年制定の「教職マスター課程修了規則 (Verordnung über Masterabschlüsse für Lehrämter in Niedersachsen (Nds. MasterVO-Lehr) (Nds.GVBl. 2007 S.488) 13. September 2007)」では、大学学修課程における学校実習を 18 週 (従来は 8-10 週程度) としている。更にハンブルク市のように、大学における教員養成課程の学校実習を 1 学期実施し、その後の試補期間を 1 年に短縮するといった州もでてきている (<http://www.hamburg.de/bsb/>)。

まとめと課題

ドイツの大学は、2010 年までにボローニア宣言に従い、学修課程をバチェラー・マスター課程への改編を進めている。これはきわめて国内的要因が強い教員養成課程においても同様である。

教員の労働市場は、児童生徒数の増減等により大きな波がある。歴史的にみると、教員養成は需要に追いつかず、児童生徒の減少期には過剰となってきた。概ね 2000 年以降は教員の雇用者数は増加し、教員新規雇用者数は試補修了者数を上回っている。しかし詳細にみると、学校種別により状況は異なる。教員の労働市場は部分労働市場として位置づけられる。

教員養成は量的問題と同時に、質的保証の問題でもある。2001 年のピサショック前後から、教員養成課程の内容の見直しが進み、授業力を獲得するために学校における実習を重視する改革が進められている。

バチェラー・マスター課程への改編による学生の移動可能性については、まだ十分な資料がなく、今後も継続して資料を収集する必要がある。

【主要参考文献・資料等】

BMBF (Bundesministerium fuer Bildung und Forschung) (2008) : Grund- und Strukturdaten 2007/08. HIS GmbH.

Bund-Laender-Kommission fuer Bildungsplanung und Forschungsfoerderung (BLK), Bundesagentur fuer Arbeit (2005) : Studien- & Berufswahl 2005/2006. BW Bildung und Wissen Verlag; Nuernberg.

KMK (Die Staendige Konferenz der Kultusminister der Laender in der Bundesrepublik Deutschland) (2007a) : Schueler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1997 bis 2006. Dokumentation Nr.184.

KMK(2007b) : Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005. Dokumentation Nr.183.

KMK (2006) : Einstellung von Lehrkräften 2006. Dokumentation Nr.180.

KMK (2005) : Der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Dokumentation Nr.176.

KMK (2005b) : Eckpunkte fuer die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen fuer ein Lehramt vermittelt werden. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2005.

KMK (2003) : 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.06.2003.

Terhart,E.(Hrsg.)(2000): Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission. Weinheim und Basel :Beltz.

若井彌一 (2008) 『教員の養成・免許・採用・研修』教育開発研究所