

第4章

ブラジルの職業教育制度改革

——社会自由主義的国家への課題——

はじめに

市場主義に基づく経済自由化・開放と制度改革は、ブラジルにおいて、経済安定化と産業合理化を実現する一方で、失業者の増加、雇用のインフォーマル化、社会格差と貧困の増大を生み出している。これらの社会問題は、欧米の経験が示しているように、調整期に特有な過渡的現象と単純にみなすことはできない。ブラジルには、経済自由化・開放以前から、高率の失業あるいは雇用のインフォーマリティ、そして著しい社会格差が存在した。これらの問題が放置されれば、社会的緊張が増大し人々の間に反市場的感情を醸成し、経済自由化・開放政策そのものが頓挫するかもしれない。加えて市場は万全ではない。市場が十全に機能したとしても、それは不断に勝者と敗者を生み出す。

失業、貧困などへの対応の一つとして失業保険、生活補助があるが、これらは受動的な手段であり、政府がそれらを行えば財政的な負担が増大するという問題が生まれる。失業保険、生活補助の提供にあわせて、失業者の再訓練、失業のリスクが高い未熟練、低学歴の労働者の訓練が必要となる。広範な労働者に対する職業教育 (educação profissional: EP) ⁽¹⁾ の提供はまた、経済自由化・開放のなかで、技術革新などを通じて産業の競争力を高めるためにも必要である。

職業教育は社会民主主義を政治理念とするカルドーゾ政権の重要な政策課

題の一つである。カルドーゾは1995年の大統領就任後に多年度計画「行動するブラジル」(Brasil em Ação, 1996～99年)を策定したが、そのなかで職業教育は行動計画の一つを成している。1999年の再任後に策定された多年度計画「進歩するブラジル」(Brasil Avançada, 2000～2003年)でも職業教育は重点政策の一つとされた。ブラジルは、経済の自由化、グローバル化、財政的な制約などの環境のなかで、労働者に対する手厚い保護や福祉をとりえない。代わって職業教育を含む教育が重視されている。福祉などの社会政策はグローバル化する市場経済との整合性を求められている。教育が市場経済と整合性のある社会政策というわけである。福祉よりは教育という主張は、イギリスのブレア政権の政策に通じるものである。カルドーゾ政権における職業教育政策は、基本的にはこうした脈絡のなかにあるが、他方でブラジルに存在する貧困、著しい社会格差を考慮し、職業教育の社会福祉的な側面が強調されている。

本章の目的はブラジルの職業教育制度を政治経済環境の変化との関連で論じることである。福祉あるいは広く社会政策との関連も課題の一つである。ブラジルの職業教育は、1940年代にその骨格が定められ、輸入代替工業化を通じて存続してきた。第1節では輸入代替工業化期の職業教育を論じる。ブラジルはその後1990年代に経済自由化へと開発政策を転換し、職業教育制度の改革を図りつつある。第2節では経済自由主義のもとでの職業教育制度改革を論じる。つづく第3節では職業教育制度改革の社会福祉的側面について論じる。最後のむすびで職業教育制度改革の問題点を指摘し、必要な政策を示す。

第1節 1940年体制

ブラジルの職業教育制度は1940年代にその骨格が形成された。その制度は現在にも引き継がれている。さらにブラジルの職業教育の起源である国立工

業職業訓練所 (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial: SENAI) とそこでの職業教育は、他のラテンアメリカ諸国のモデルとなった (MTE [1999: 15])。

1. 輸入代替工業化と職業教育制度の成立

ブラジルは1930年代以降国家の強い介入のもとで工業化を目指した。工業化は19世紀末にコーヒー経済の繁栄のなかで開始されたが、1929年の大恐慌はコーヒー輸出主導の経済発展がもはや困難であることを明白なものとし、これを契機に工業化が国家的な課題となった。しかし国家の政治基盤は脆弱で労使紛争が工業化を阻害する危険があった。こうしたなかでジェツリオ・ヴァルガス政権は労働者を組合国家体制のなかに編入した。数多くの労働者保護、福祉政策がとられ、それらは1943年に統合労働法 (Consolidação das Lei do Trabalho: CLT) に集成された。CLTは現在に至るまでブラジルの労働市場、労使関係を規制する基本法となっている。

CLTは家父長主義的、権威主義的性格をもち、労働者を保護する一方で、産業化を阻害することになる労働運動を強く規制し労使協調を実現することを目的としていた。CLT以後も、経済自由主義的な政策をとった軍事政権期を含め、労働者保護は維持され強化された。最低賃金が定められ、労働時間、解雇に対しては厳しい制限が加えられ保障が義務づけられた。長期の有給休暇、住宅など財産形成制度、失業保険、医療保険、年金制度その他が導入された。労働組合は労働省の認可のもと地域別、産業別に組織され、それらが使用者側との独占的な交渉権をもった。労働者の労働組合への参加は自由であるが、組合費は参加の有無にかかわらず強制的に徴収され、個々の組合と上部組織に法の定める割合によって配分された。こうした制度はしばしば改変されたが、それらは基本的にCLTの思想、制度を受け継いだ。

1940年代はブラジルで職業教育制度が確立した時代でもあった。職業教育は1930年代以降企業家とりわけサンパウロの企業家のリーダーシップによっ

て実践された。工業化の進展にとっての障害の一つは技術とその担い手である人材の不足であった。テイラーの科学的管理法は1920年代にはロベルト・マンゲ（サンパウロ理工学校教授）によってブラジルに紹介され、1931年には科学的経営管理協議会（IDORT）が設立され、科学的管理法の宣伝がなされた（SENAI-SP [1992: 22-25]）。科学的管理法は工学部、経営学部などの高等教育機関でコースに取り入れられ、広く普及した（MTE [1999: 8-9]）。

マンゲはまた、サンパウロ工業連盟を率いたロベルト・シモンセンらサンパウロの企業家とともに、工業化を支える人材の養成の必要性を主張した。これを受けてヴァルガス政権は1942年に政令第4048号を公布し国立工業職業訓練所（SENAI）を設立した。その財源として労働者1人当たり一定金額を強制的に徴収し、全国工業連盟に加盟する工業連盟にそれを移転し訓練費用にあてることになった（SENAI-SP [1992: 56-60]）。その後、商業その他の分野で職業訓練機関が設立されたが、それらも基本的にはSENAIの制度を引き継いでいる。

SENAIなどの設立によって職業訓練が重視されたが、その対象となったのは金属、機械、紡績など一部の工業あるいは比較的大規模な企業にとどまった。工業部門の大半を占める伝統的部門、中小企業の労働者の訓練機会は乏しいものであった。加えてSENAIの訓練で期待されている人材はテイラリズムあるいはフォーディズムの域を出るものではなかった。SENAIの卒業生は、現場の作業、監督で重要な役割を担ったが、生産全体の管理はエンジニアの役割であった。構想と実行は明確に分離していた。

近代部門の労働者には比較的高い賃金と安定した雇用が与えられたが、それはフォードを典型とする米国の工場ほどのものではなかった。他方で伝統的部門の賃金と雇用は、低く不安定であった。労使関係には強く政府が関わり、自主的な労使交渉の制度とルールは確立しなかった。分断化された労働市場、賃金格差は工業製品に対する国内市場を狭め、そのことは大量生産を困難とさせた。生産性の上昇は低いものとどまった。こうしたなかで国内工業が存続しえたのは輸入代替工業化政策によって高率の保護を受けていた

からである⁽²⁾。

1940年代に骨格がつくられたブラジルの職業訓練制度は、輸入代替工業化政策とともに、約半世紀の間存続してきた。その間に工業化は1950年代、1970年代の二つの飛躍を遂げた。1950年代には耐久消費財、1970年代は資本財、中間財工業が発展した。工業化の進展とともに、SENAIだけではなく、労働組合、財団、民間の技術学校など多数の組織が職業教育を提供することになった。

MTE [1999] は輸入代替工業化の職業教育制度の特徴として、多数の職業教育組織が形成されたこと、職業教育組織間の連携が不足し組織的でないこと、一般教育と職業教育が分離されていること、職業教育へのアクセスが特定階層に限られていること、職業教育が学校に似た画一性をもつことをあげている (MTE [1999: 15])。

職業教育に体系性が欠如している理由としては、連邦制のもとで州、市町村政府が自主性を維持してきたこと、職業教育を構成する制度、組織が政府、民間を含めて多様で国家レベルで有効な調整がなされなかったこと、SENAIのように政府が強制的に徴収する資金を財源とし企業家によって運営される職業訓練機関が歴史的に存在してきたことがあげられる。一般教育と職業教育の分離は、ブラジルの著しい社会格差に起因するとともに、テイラリズムあるいはフォーディズムの導入とともに職業教育が普及したことに起因している。一般教育は一般的、学術的な教育を求めるエリート、中間層のためのもので、職業教育は早期に実践的な職業能力を身につけるものとされた。こうした職業教育でもそれにアクセスできるのは経済活動人口の一部で、農業労働者、自営業者、女性、若年者、低学歴者、人種的マイノリティなどは排除される傾向にあった。職業教育が画一性をもったのは、企業家の訓練組織への参加にもかかわらず、個々の生産部門の要求が軽視され職業訓練組織が中央集権的にカリキュラムを決定したからである。

2. 職業教育組織

先に述べたように、ブラジルには体系的な職業教育制度は存在しなかった。当然に根拠となる基本法も存在しなかった。存在するのは多様な職業訓練組織と職業訓練計画であった。1990年代になって教育基本法が制定され職業教育の位置づけの大枠が示されたが、訓練組織などは基本的にはそれまでの制度を踏襲したものであった。

Leite [1995] はブラジルの職業教育をフォーマルな職業教育、インフォーマルな職業教育、フリーの職業教育の三つに分けている。フォーマルな職業教育は公立あるいは私立の大学、技術学校などが提供する高等教育および技術系の中等教育である。インフォーマルな職業教育は基礎職業教育にあたる。具体的にはSENAIのほか、国立商業訓練所 (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial: SENAC, 1946年設立)、国家農業訓練所 (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural: SENAR, 1991年設立)、国立運輸職業訓練所 (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes: SENAT)、非政府組織 (NGO)、労働組合、企業、財団、宗教団体などが提供する職業教育である。フリーの職業教育は民間組織が行う短期のコースによる職業教育である。

中等教育は高等教育のための予備段階という性格と、就業を目的とする職業教育の二つに分かれるが、現実には同一の学校でも二つが混在しており、明瞭に区別できない。職業教育を提供する中等教育学校はその多くが連邦立であり、一部が州立あるいは私立となっている。職業教育は生徒数で中等教育全体の4分の1にすぎない。言い換えれば就職を希望する若者は初等教育を終えた段階すなわち14歳で労働市場に参加する（多くが就職を目的に中等教育に進学しない）(Leite [1995: 5-6])。

インフォーマルな職業教育は、学校教育制度外にあるあらゆる職業教育、つまり見習い訓練、労働者の向上訓練、失業者の訓練、再訓練、企業内での訓練が含まれる。第1の最も重要なものは、私的な組織ではあるが強制的に

徴収された資金を財源とし、資金を供出する企業に労働者の訓練を提供するもので、Sシステムと呼ばれる組織 (SENAI, SENAC, SENAC, SENAT) がこれにあたる。Sシステムとは四つの訓練組織の頭文字からつけられた名称である。第2は、同じく強制的に徴収された資金を財源とするが特定セクター(たとえば航空、港湾、海運、銀行など)向けに訓練を行う財団、私立の学校、訓練センターで、Sシステムに含まれないものである。第3は、公企業、民間企業のうち大規模な企業によって運営される財団、学校、訓練センターで、協定によってSシステムへの拠出が免除され、自社の労働者に訓練を提供するものである。第4は、労働組合によって運営される学校、訓練センターで、Sシステム(とくにSENAI)と共同で、その組合員に訓練を提供するものである。第5は、NGO(宗教団体を含む)が運営する学校、コミュニティセンターで、低所得層への社会衛生支援プログラムと同時に職業教育を提供するものである。これらのインフォーマルな職業教育の財源は、企業から強制的に徴収される負担金のほか、後述の労働者支援基金(FAT)、会員からの拠出金、自己資金、海外資金(とくにNGOの場合)などである (Leite [1995: 7-8])。

最後のフリーの職業教育に含まれる民間組織は数も多く多様である。その一部はSENAIあるいはSENACよりも長い歴史をもつ。多くの場合短期で、通信教育という方法もとられている。実施機関は州の教育庁に届け出をする義務があるが、行政が監督、評価をすることはない (Leite [1995: 8-9])。

表1は1999年における職業教育の概要である。後述のようにブラジルの職業訓練は、1997年の教育基本法によって、基礎、テクニコ (técnico)、技術の三段階に大きく分けられた。それぞれ初等、中等、高等教育の一部として位置づけられている。うちテクニコはテクニシャンレベルの労働能力を養成することを目的とするものである。ブラジルには約4000の職業教育組織が存在する。大半が民間組織である。基礎教育では、民間組織とりわけSシステムが重要である。コース数、在籍被訓練者数の半分近くを占める。テクニコ教育では民間よりも連邦、州政府が運営する組織の役割が大きい。これは公立の職業学校が多数存在するからである。最後の技術教育では、政府も重要で

表1 ブラジルの職業教育の概要 (1999年)

	合計	基礎		テクニコ		技術	
			製造業		製造業		製造業
教育組織数							
合計	3,948	2,034		2,216		258	
連邦	150	103		120		30	
州	800	187		689		24	
市町村	342	199		152		6	
民間	2,656	1,545		1,255		198	
Sシステム	409	388		172		5	
コース数							
合計	33,006	27,555	8,447	5,018	907	433	82
連邦	2,215	1,547		594		74	
州	2,410	889		1,448		63	
市町村	1,205	930		268		7	
民間	27,186	24,189		2,708		289	
Sシステム	11,991	11,487		498		6	
在籍被訓練者数							
合計	2,859,135	2,045,234	408,795	716,652	137,033	97,249	20,435
連邦	184,377	72,966		101,001		10,410	
州	413,351	120,999		265,772		26,580	
市町村	117,928	79,790		37,150		988	
民間	2,143,499	1,771,479		312,729		59,271	
Sシステム	858,866	809,678		48,298		890	

(出所) Ministério de Educação [2000].

あるが、それ以上に民間の役割が高い。これは専門教育を目的とした多数の私立の組織が存在するからである。

3. Sシステム

Sシステムとは、先に述べたように、SENAI, SENAC, SENAR, SENATの四つの訓練組織を指す。それぞれ工業、商業、農業、運輸業の人材の養成

を目的としている。Sシステムは見直しが検討されているが、なおブラジルの職業教育の中核的な組織である。

すべての組織名には「見習い訓練」(aprendizagem)の文字があるが、本来の意味での見習い訓練を実施しているのはSENAIのみである。しかし、SENAIにおいてさえ見習い訓練は、それが長期(1500時間超)にわたる訓練のため組織全体の支出の相当部分を占めているものの、訓練生数ではわずかにすぎない。SENACは1970年代に見習い訓練をやめる方向に転換した。他の二つは初めから見習い訓練を実施していない。SENAIとSENACは州の民間技術教育制度の一環で中等教育段階の技術教育を行っている(Leite [1995: 15])。後述のようにSENAIの場合1990年代に見習い訓練の比重を急速に下げてきている。

とはいえSENAIの見習い訓練はこれまでブラジルの職業教育において重要な役割を果たしてきた。見習い訓練は14～18歳の年齢層を対象し、約2年間の専門教育がなされ、卒業すると「有資格職工」(operário qualificado)となる。入学時の条件として、少なくとも初等教育(義務教育、8年)の前期(4年)を終了していることが求められる。初等教育後期(4年)未卒業者には、職業教育に加えて、初等教育後期の教育が与えられる。SENAIのもう一つの本コースは、おもにテクニシャンを養成するための技術的訓練である。初等教育卒業者を対象とし、3年間から4年間の職業教育をつうじて、職長(mestre)およびテクニシャン(técnico)を育成するためのものである。中等教育(3年から4年)未卒業者者には、「見習い訓練」同様に、中等教育の科目が教育される。SENAIにはこのほか中等教育卒業者向けのより短期のコースもある。

このようにブラジルではインフォーマルな職業教育組織がフォーマルな学校教育の一部を肩代わりしてきた。PNAD(家計調査)によればブラジルでは14歳以上の経済活動人口の3分の2が初等教育(8年間)を未卒業である(MTE [1999: 23])。これは、教育の普及が遅れるなかで、インフォーマルな職業教育組織においても公教育が担うべき基礎教育を行わざるをえないとい

うことと、公教育において職業教育が軽視されてきたことの反映である。逆にいえば、SENAIなどのインフォーマルな組織が基礎教育という重要な使命を担ってきたといえる（江原 [1998: 102-103]）。

Sシステムは民法上の法人であるが、政府によって企業から徴収された公的資金の移転を主たる財源とし、企業者連合によって運営されるという形態をとっている。こうした形態をとっているのは、先に述べたように、職業教育がブラジルでは1930年代以降企業家のリーダーシップによって開始され、それに対して政府が制度的基盤と財政的支援を与えたことに起因する。

それぞれのSシステムは、全国および地域別に、規範・諮問・監督のための審議会、実施機関をもっている。審議会は、全国および地域の企業者団体に管轄されるが、教育省および労働雇用省の代表がそれぞれに参加している。Sシステムのなかでは唯一SENARの全国審議会に労働組合（全国農業労働者連合CONTAG）が代表を送っている。

Sシステムの主要な資金源は強制的な徴収金である。SENAIとSENACの場合、すべての労働者の賃金の1%相当が企業から徴収される。徴収は、その他の社会負担金とともに、連邦政府の国家社会保障院（INSS）によってなされる。その後徴収金はSENAI、SENACの全国組織（実施機関）に移転され、そこから州の実施機関に移転される。従業員500人超の企業はさらに0.2%の追加徴収がある。この場合は各全国組織が直接徴収する。SENARの徴収金は、社会計画にも資金が向けられるため、生産（売上げ）額の2.5%となっている。SENATの徴収率は賃金の1%で自営業もその対象となる（Leite[1995: 17]）。

SシステムとりわけSENAIとSENACの評価は全体としては高いものであった。それは何よりもこれらの組織が訓練機会を提供し数多くの労働者の技能を高めたことにあるが、高い評価はまた、訓練施設・装置の質の高さ、能力の高い教員の存在とそれを可能にする給与の高さ、卒業生の社会的ステータスの高さとそれにとまなうSENAIなどのイメージの向上などによって実現した。Sシステムが効率的であったのは、Castro [1994]、Wilson

[1993] によれば、それらの財源が受益者負担で、また運営も私企業のリーダーシップによるものだからであった (Leite [1995: 18])。

第2節 社会自由主義的国家と職業教育制度改革

1980年代にそれまでブラジルの労働市場、労使関係を規制してきたCLT制度、そして職業教育制度は危機に直面した。1990年代にCLT制度は部分的に改定された。教育基本法が制定され職業教育の目標、内容が変更された。

1. 1940年体制の危機と社会自由主義的国家

1940年体制の危機の背景には、それまでブラジルが採用してきた強い政府介入をともなった開発体制、そのもとでの内向的な輸入代替工業化政策が破綻したからである。輸入代替工業化政策の破綻は直接的には対外債務危機によって引き起こされたが、より重要な要因は輸入代替工業化政策のもつ構造的な欠陥であった。すなわち過度な保護、市場(国内市場)の狭隘性その他に起因する産業の非効率性、中間財輸入による貿易収支の悪化、奨励措置提供による政府財政の悪化などである。

CLTのもとでの労使関係への国家介入と労働者保護、それにともなう労働コスト上昇は部分的には生産性の向上によって吸収されたが、不十分であった。それでも製品が売れ、サービスが供給されたのは、経済が閉鎖されコストを価格に転嫁できたからであった。労働者の能力は全体として低い水準にとどまり、それは工業部門の低生産性と製品の高価格・低品質の要因の一つとなったが、これも閉鎖経済のもとでは、経済の停滞、インフレの要因とはなるものの、致命的な破綻をもたらすものではなかった。

しかし1980年代末以降とりわけ1990年以降の経済自由化・開放政策は、ブラジルの工業を国際競争に晒すことになった。それは従来の競争のあり方を

根本的に変えるものであった。生産性向上、製品価格引き下げが至上命令となった。加えて品質の向上、製品の多様化、マーケティング力の向上などが必要となった。その手段として機械化、生産・労働組織の変更その他の技術、経営革新が必要となった。ISO9000など標準化への対応も必要とされた。工業では、近代部門、大企業、外資系企業を中心にCN/CNC、CAD/CAM、PLCsなどのME技術、統計的工程管理、セルラー生産、JITなどの管理法が導入された。多くが日本の管理法をモデルとした⁽³⁾。

こうした競争条件、技術、管理法の変化は、それまでの労使関係に変更を迫ることになった。使用者側は、賃金に付加される高率のフリンジ・ベネフィット、社会的負担が労働コストを引き上げ、長期雇用者の優遇、解雇の制限、産業別の労使交渉が、労働者の再配置、近代的設備、管理技術の導入、これらに対応する人材の雇用を制限し、産業の競争力向上を妨げていると批判した。

経済自由化、開放にともなう競争条件、技術、管理法の変化は、従来の職業教育のあり方にも変更を迫った。プログラムが描けたり読めたりできる労働者、複数の機械を操作できたり、段取り、簡単な機械修理、品質検査などができる労働者の必要性を高めた。労働に機能的なフレキシビリティが要請された。現場の作業者にも知的な能力が求められることとなった。技術者とコミュニケーションができる能力が必要となった。構想と実行の分離というテイラリズム・フォードイズムの生産、管理のあり方は修正が求められた。これらの変化は、労働者の経営へのコミットメントを高めるため、従来の産業・地域別の労働組合が経営者側（労働側同様に産業・地域別に組織された）と排他的に交渉する従来の労使関係に修正を迫るものともなった。企業あるいは工場レベルにおける労使交渉の重要性が増した。

要するに雇用、労使関係、職業教育制度は、経済自由化、開放との整合性を求められたのである。こうした理解、圧力のなかでカルドゾ政権は1990年代末に賃金、雇用のフレキシブル化（柔軟化）のための制度改革に着手した。すなわち1998年に法律第9601号において、労使交渉によって期限つきの

労働契約（最高2年）を締結すること、一定期間内（120日）で1日の労働時間を調整するフレックスタイム制を導入することを認めた。さらに1998年には暫定規則第1726号によってレイオフ制度を導入した。

これらの法は一方的にフレキシブル化を狙うものではない。たとえば期限付きの労働契約は企業規模ごとに従業員の一定割合という制限をもつ。フレックスタイム制はむしろ景気の浮沈による雇用の不安定性を抑える効果をもつ。レイオフ制度ではレイオフ期間中に労働者の教育訓練を義務づけている。しかし、ブラジルが従来の雇用制度、その法的根拠であるCLTの変更に着手したのは事実である。現在は、雇用に関わるフリンジ・ベネフィット、社会的負担の軽減、さらに産業別組合の独占的代表権の排除、労使関係の個別化、企業内化のための制度改革が検討されている⁽⁴⁾。

こうした雇用のフレキシブル化の一方で、後に詳細に述べるように、教育、職業教育が重視された。教育、職業教育は社会民主主義を政治理念とするカルドーゾ政権の重要な政策課題の一つである。カルドーゾは1995年の大統領就任後に多年度計画「行動するブラジル」（1996～99年）を、1999年の再任後に多年度計画「進歩するブラジル」（2000～2003年）を策定した。二つの多年度計画は、社会戦略として、貧困層に有害なインフレの除去と経済安定化、民主主義の確立と深化、人権の推進、持続的成長と雇用の促進、所得の向上、飢餓・貧困の排除、所得分配の公正化を、これらを達成するための組織原理として、機会の平等、社会政策とコストと成果の評価、分権化とフレキシビリティ、社会政策への参加、連邦・州・市町村政府間あるいは政府と市民社会の協同をあげた。教育、職業教育は、これらの社会的戦略、組織原理を達成するうえで優先的な政策の一つとされた。

カルドーゾ政権が、雇用のフレキシブル化を進める一方で、教育、職業教育を重視する背景には、ブラジルがおかれている経済環境がある。経済の自由化、グローバル化、財政的な制約がそれである。ブラジルはもはやかつての西欧諸国のような社会民主主義の政治体制、政策をとりえない。西欧諸国においてさえ、国家の経済への介入、労働者保護など手厚い福祉を内容とす

る社会民主主義は、財政の悪化などの理由から、存続しがたくなっている。さらに経済のグローバル化は一国主義的な社会民主主義を根底から掘り崩している。ブラジルが目指しているのは、ブレッセル・ペレイラの言葉を借りれば「社会自由主義的国家」(estado social-liberal)である。社会自由主義的国家とは、市場向けサービスが私企業によって供給される一方で、国家が、非国家公共セクターを通じて、引き続き教育、福祉などの社会的役割を担うものである(Bresser Pereira [1998: 40])。

福祉よりは教育という主張は、イギリスのブレア政権の政策、その理論的バックボーンであるギデンスのいう「社会投資国家」(social investment state)に通じるものである。そこでは生活費の補助よりも人的資本への投資の重要性が強調されている。「社会投資国家」はポジティブ・ウェルフェア社会における国家である(Giddens [1998: 邦訳196-197])。カルドーゾ政権における教育、職業教育政策は、基本的にはこうした脈絡のなかにある。教育、職業教育は、1940年代体制の危機を克服し、グローバル化する市場経済のなかで成長と福祉を達成する手段とされたのである。

2. 教育基本法と職業教育制度改革

前節で述べたように、ブラジルでは体系的な職業教育制度は存在しなかったが、カルドーゾ政権のもとで1996年に教育基本法(12月20日付け法律第9394号)が制定され、職業教育の基本的な指針が示された。教育基本法とともに、それに先立って策定された「労働能力向上計画」(Plano Nacional do Qualificação do Trabalhador: PLANFOR)がブラジルの職業教育に新たな局面を開いた。

教育基本法は、職業教育の目的が、他の教育、労働、科学技術と関係をもちながら、生産に必要な能力を不断に開発することにあるとした。具体的に職業教育は各段階の通常の学校、生涯学習、職業専門学校、労働現場との関係のなかで実行されるものとしている。教育基本法を受けて1997年4月の政令第2208号は職業教育を三つの段階すなわち基礎職業教育(educação

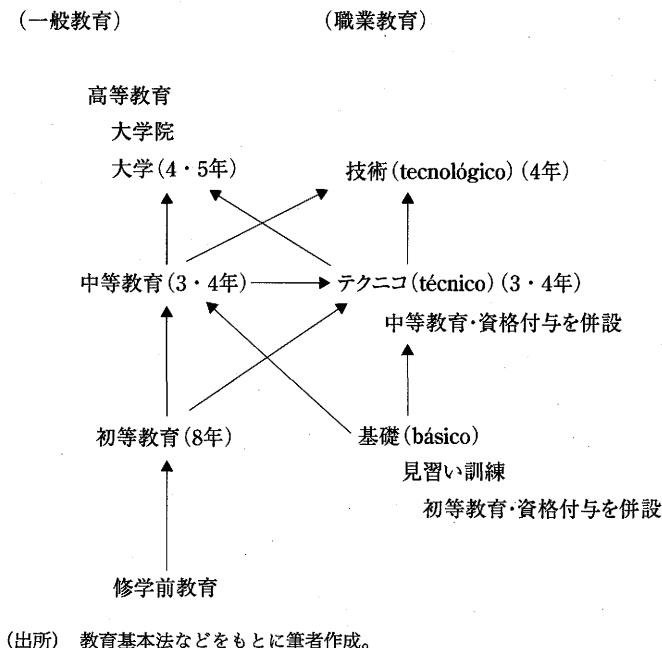
profissional de nível básico), テクニコ職業教育 (educação profissional de nível técnico), 技術職業教育 (educação profissional de nível tecnológico) に分けた。基礎職業教育はインフォーマルな職業教育で、期間は多様であるが、公的資金によって運営されるものについてカリキュラムを提出する必要がある。テクニコ職業教育は中等教育在学者あるいは卒業者に対してなされる職業教育である。学校などの教育組織は中等教育からは独立した独自のカリキュラムをもつ。期間は3年あるいは4年である。カリキュラムの指針はまだ示されていない。連邦あるいは州が行う試験に合格した者には修了書が発給される(ただし在学者の場合中等教育卒業が条件である)。技術職業教育は、中等教育卒業生あるいは技能職業教育卒業生を対象とする技術教育で、期間は4年(1年延長可)である(教育省ホームページ www.mec.gov.br, 2000年1月31日)。

教育基本法では、一般教育と職業教育をかつてのように代替的、二者択一的なものではなく補完的なものとしている。職業教育は、単に特定の職種、職務に必要な能力だけではなく、基礎的で幅広い知識の獲得を目指す必要がある。こうした知識は一般教育によって獲得できる。職業教育は一般教育と密接な関係をもって実施する必要がある。職業教育はまた継続的に職業的能力を向上させることを可能にする。図1はそうした統合的な教育政策を示したものである。

職業教育の目標、内容が変更されたのは、経済自由化・開放にともない新しい技術・管理法が導入され、職場で従来とは異なる労働能力すなわち知的な労働能力が求められたが、労働者の大半がそうした変化に対応できない状況があったからである。

産業がより知的な能力、それを備えた労働者を求めているのは、経済活動人口の学歴構成をみた図2に示されている。非就学、初等前期(4年間)の学歴者が短期間に減少し、代わって中等、高等学歴者、とりわけ後者が急速に増えている。もちろんこうした傾向は低学歴の高齢者の労働市場からの退出、高等教育の普及といった供給側の要因が関わっているが、それとともに産業

図1 教育の総合政策—統合的視点

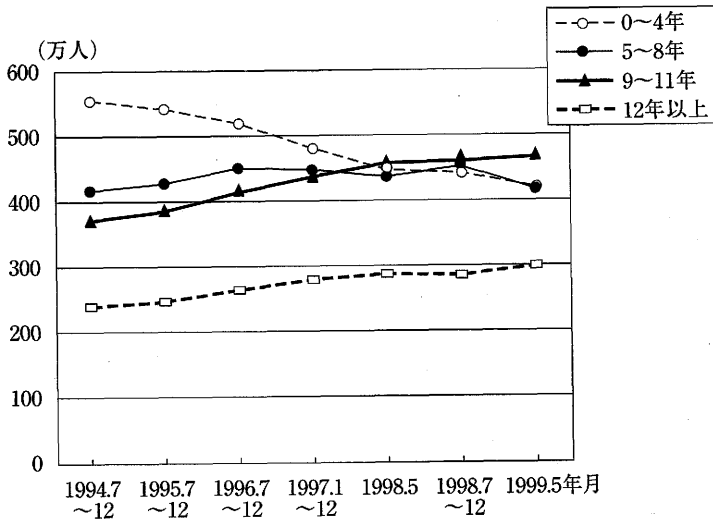


がより高い学歴者への需要を増大させているという要因がある。

しかし、ブラジル工業で生じているのは、必ずしも労働能力の向上、拡大(job enrichment)ではない。正確にいうと、一部の労働者の労働は知的になったが、他は従来どおり単純化、単能化された労働にとどまった。さらに技能工はME化に対応できた者とそうでない者に分化し、技能工の労働者はその技能が解体した。つまりフォーディズムが強化された(Humphrey [1993], Fleury and Humphrey [1992])。

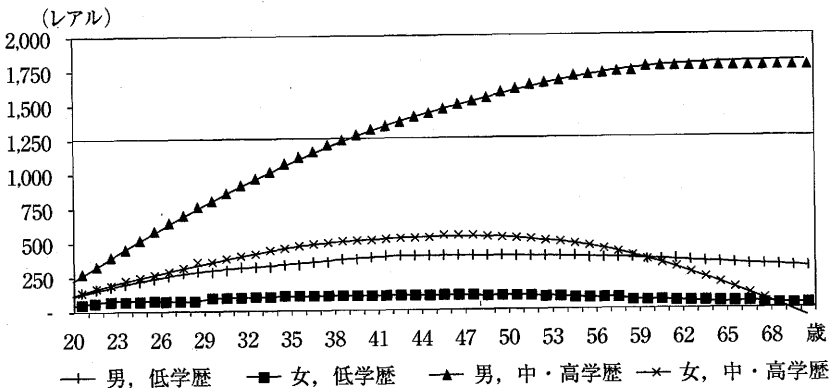
図3は学歴別の賃金プロファイルを見たものである。この図が明瞭に示しているのは学歴別の著しい賃金格差である。経済活動人口の平均的な学歴である初等学歴者と高等学歴者の賃金格差はきわめて大きい。もう一つ重要な

図2 大都市圏の就学年数別就業者数の推移



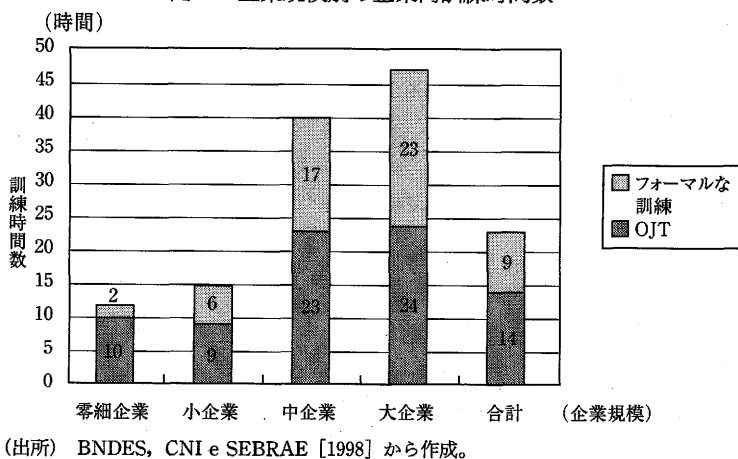
(出所) Rocha [2000] から作成。

図3 年齢、性、教育水準別報酬額 (1997年)



(出所) Ornelas and Veira [1999].

図4 企業規模別の企業内訓練時間数



のは低学歴者ほど年齢による賃金の伸びが小さく、高学歴者ほど年齢による賃金の伸びが大きいことである。とりわけ非就学者、初等学歴者の賃金はほとんど上昇していない。もし賃金に労働能力の水準が反映されているとすれば、低学歴者では就労によっても労働能力が向上していないことを意味する。あるいは低学歴者は労働能力向上のための教育訓練機会がないことを意味している。

低学歴者にかぎらずブラジルの職場における教育訓練はきわめて不十分なものである。BNDES, CNI e SEBRAEの調査によれば、ブラジル製造業の職場における教育訓練時間数は、従業員1人当たりで平均23時間にすぎない(図4)。とりわけ零細、中小企業の教育訓練時間は短い。零細、中小企業ではまた訓練の大半が仕事をしながらの訓練(OJT)である。つまりフォーマルな訓練はほとんどなされていない。

より高い能力をもった労働力への需要が増大する一方で、供給側で労働者の訓練機会が不十分であることが、フォードイズム的な労働編成の強化につながった。それは、現場の作業者の労働能力が低いという条件のもとで、生産の効率を高める手段であった。

労働者の二分化、一部労働者の労働単純化、さらには労働市場からの脱落は、社会的には大きな問題をはらんでいる。それらはブラジル社会が抱えてきた高率の失業と雇用のインフォーマリティ、不公正な分配をいっそう悪化させかねない。事実、ほかの理由もあるが、失業率はゆるやかに上昇している。大都市圏の完全失業率は1990年代初めに3%程度であったが、1990年代半ばに4～5%に上昇し、1990年代末には7～8%となった(IPEA, IPEADATA)。さらに顕著なのはインフォーマル化である。経済活動人口のうち労働手帳非保有の労働者と自営業の合計は1991年に全体の40.1%であったが、その比率は2000年1～6月に49.7%に上昇した(IPEA, *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, No.14, outubro de 2000)。

教育、職業訓練制度改革の目的は、経済自由化・開放の過程で労働市場から排除された労働者の能力を高め、新しい生産システムに参加させることにある。それはカルドーゾ政権が目指す広範な人々の開発への参加をつうじて市民社会を発展させるためでもある(MTE [1999: 23-24])。

知的な能力への需要増大と労働者の二分化という状況は、これまでの職業訓練において中核的役割を果たしてきたSシステムの有効性を問うものでもあった。Sシステムの訓練は、基本的にはテイラリズム、フォーディズムの枠内にあり、マニュアルな労働能力形成に重点がおかれてきた。Sシステムではまた、企業の意向が訓練内容を強く規定するため、企業の短期的なニーズに基づく訓練が中心となり、労働者の長期的なキャリア形成や国家レベルでの長期の開発政策に基づいた人材の養成が軽視されるという問題があった。こうしたなかでSシステムは訓練目標を変更してきた。たとえばSENAIでは見習い訓練の比重が減少し技術訓練の比重が増大している。伝統的な年少者(14～18歳)向けの見習い訓練の数は1995年の6万7000人から1999年には4万5000人に減少している。1人当たりの訓練時間数が長いと訓練者時間数では大きな比重を占めているが、それでも最近5年間で大幅にその比重を下げている。代わってテクニコ養成のためのコースの訓練者数、時間数が増加している。それ以上に在職者の労働能力を高めるための向上訓練が増加して

表2 経済自由化以後のSENAIの教育訓練
(単位:1,000人, 1,000時間)

	年少者向け 見習工訓練	成人向け 見習工訓練	テクニコ 訓練	向上訓練	技術訓練	合計
被訓練者数						
1995	67.1	93.3	19.4	1,417.4	0.4	1,597.5
1996	62.4	96.2	20.9	1,653.3	0.3	1,833.2
1997	57.3	101.9	25.0	2,266.8	0.3	2,351.2
1998	48.0	124.1	27.3	2,443.1	0.3	2,642.8
1999	44.9	126.7	28.3	2,167.3	0.5	2,367.8
被訓練者時間数						
1995	54,368.9	15,921.1	14,592.4	52,669.8	46.7	137,598.9
1996	50,097.5	14,958.6	15,500.8	61,568.9	52.7	142,178.4
1997	46,422.8	15,226.1	17,336.9	76,897.2	44.1	155,927.0
1998	38,383.8	17,026.7	18,210.3	85,989.1	55.7	159,665.6
1999	32,550.1	18,468.9	16,534.0	85,082.6	223.8	152,859.3

(出所) SENAI [2000] から作成。

いる。さらに高等教育レベルの技術訓練が1999年から急増した(表2)。

3. 労働能力向上計画

カルドゾ政権の職業訓練政策は1995年に策定された「労働能力向上計画」(PLANFOR)により具体的な姿をみることができる。PLANFORは「行動するブラジル」を構成する42のプロジェクトの一つである⁽⁵⁾。PLANFORは労働雇用省の職業人材開発局(Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional: SEFOR)によって作成された。PLANFORが具体的に制度化されたのは、労働者支援基金審議会(CODEFAT)の1996年10月23日付け決議第126号によって労働者支援基金(Fundo de Amparo ao Trabalhadores: FAT)⁽⁶⁾の一部を財源として利用することが可能になった後である(PLANFORについてはMTE [1998a] [1998b] [1999], Posthuma [1999])。

PLANFORの目的は、労働市場の需要に対応して、継続的に職業教育を提

供することである。経済活動人口(正規および非正規の就労者、失業者を含め約7100万人)の少なくとも20%に職業教育を提供することを目標とした。そのことは毎年1500万人に職業教育を提供することを意味する。PLANFORは単なる職業教育プログラムではない。それは職業教育政策を労働政策と所得創出政策のなかに統合することを目的としている。具体的にいえば、雇用獲得機会を高め所得向上を実現すること、労働市場での長期にわたる活動を可能にし失業、労働移動のリスクを減少させること、生産性、競争力そして所得を高めることを目的とする。

PLANFORは、職業教育の概念および方法論の確立、職業教育関連組織の連携強化、市民社会(sociedade civil)への支援の三つを活動の柱と位置づけている。職業教育の概念および方法論については、生産部門の需要に対応した職業教育、生産する市民の権利としての職業教育、社会的経済的地域的な多様性に対応できるような職業教育といった概念が示されている。職業教育によって養成される能力については基礎的能力(労働者および市民としての基本的な能力・知識、すなわち言語・文字によるコミュニケーション能力、読解、推理能力など)、専門能力(作業工程、生産技術、設備、材料など労働に必要な能力)、管理能力(零細中小事業所、自営業、個人業における生産性向上、品質改善その他の管理能力)の三つをあげている。

PLANFORの実施は、参加、分権化という指針に基づき、二つの仕組みによって行われている(詳細はCODEFAT決議第194号、1998年9月23日)。一つが、州労働能力向上計画(Planos Estaduais de Qualificação: PEQs)である。PEQsは、州労働委員会(CET)の承認のもと、州労働庁(STb)あるいは類似機関によって実施される教育計画である。CETは市町村の労働委員会(CMT)が提出した職業教育に対する需要に優先順位を定めたり、PEQsの実行を監督する権限をもつ。PEQsは、連邦レベルのPLANFORをローカルなレベルで実行するためのものであり、ローカルな職業教育の需給に対応し、FATその他公的および民間資金によって、広範囲の人々に職業教育を提供する手段である。

PLANFORのもう一つの仕組みは国家および地域協会(Parcerias Nacional e Regional: PARCERIAS)である。PARCERIASは、PEQsを補完し、職業教育のプロジェクトと行動を監視し、PLANFORの概念的な発展を実現する。なかでも教育、監督、評価人員の養成、CET、CMT委員の能力引き上げ、教材を含め教育方法の開発、国内の職業教育間の連携強化などが重要な役割となる。

PLANFORはフォローアップと評価制度をもつ。それらは四つのレベルから構成される。第1はSTb (PEQsの場合)、PARCERIAS (国家、地域プロジェクトの場合)による監督、フォローアップであり、その費用は州政府が負担する。第2はPEQsの外部評価であり、その費用はFATが負担する。第3は管理面のフォローアップであり、労働雇用省の専門人材開発局 (Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional: SEFOR) の監督のもとPEQs、PARCERIASの協力によって行われるもので、その費用はFATが負担する。第4は国家的な評価であり、雇用所得公的システム (Sistema Público de Trabalho e Renda) の一制度としてのPLANFOR全体について、CODEFATの基準に従い、外部に委託し評価する。

これらのフォローアップと評価の基準として、効率性、有効性、社会的有効性の三つが設定されている。効率性は当初の目標に対してどの程度実行されたかを評価するためのものである。有効性は教育の効果を測るためのもので、教育が労働能力の向上、雇用と所得の上昇、生産性の向上などにどの程度貢献したかを評価するための基準である。社会的有効性は、有効性を社会的にみたものであり、教育によって関係するコミュニティ、セクターその他がどの程度の利益を得たかを測る基準である。効率性、有効性といった評価基準に社会自由主義的國家の目標の一つである効率性の重視が反映されている。

1995～98年におけるPLANFORの成果は、表3のとおりである。PLANFORがスタートした1995年では職業教育は、すべての制度を合わせても、経済活動人口の5%に提供されたにすぎなかったが、1998年には10%す

表3 職業教育の対象人数、投資額（1995～98年）

	PLANFOR		その他組織		合計	
	人数(100万人)	投資額(100万レアル) ¹⁾	人数(100万人)	投資額(10億レアル) ²⁾	人数(100万人)	投資額(10億レアル)
1995	0.1	28	3.4	2.2	3.5 ³⁾	2.2
1996	1.2	220	3.9	2.3	5.1 ³⁾	2.5
1997	2.0	348	4.5	2.4	6.5	2.8
1998	2.4	409	5.0	2.6	7.2	3.0
1995～98	5.7	1,005	16.8	9.5	22.5	10.5

(注) 1) FATからPEQs, Parceirosへの移転額。州, Parceiros独自の投資額を含まず。

2) システムSおよび連邦, 州の訓練所の年間予算から推計。

3) 実績。その他は推計。

(出所) MTE [1999: 39].

なわち約700万の人々が職業教育を受けた。とりわけSシステムなど従来の職業教育に対して、FATという財源が確保されたことによってPLANFORによる職業教育が飛躍的に増加した。すなわちPLANFORによる訓練者数は1995～98年に570万人に達した。この間にFATから約10億レアルの資金がPLANFORに移転された。他方、同一期間に従来の組織が公的あるいは民間資金によって行った教育は、人数で1680万人、投資額で95億レアルに達した。

PLANFORでは訓練組織間の関係の強化が目指されている。連邦, 州立の技術学校, 大学, Sシステム, 非政府組織(NGO), 労働組合, 財団, 専門学校などの多様な公立, 民間の教育機関の活性化とそれらとの連携がそれである。連携の最も重要な理由は、関係の強化によって職業教育がより効率的, 効果的に実施できるからである。もう一つの理由はFATの資金が十分ではないからである。PLANFORは年間に最低でも経済活動人口の20%に職業教育を提供することを目標としているが, FATの財政が限られているため, 関連組織との連携は不可欠なのである。FATの資金を利用したPLANFORの実行は, 他の関連組織によるEPを引き出す触媒, 呼び水的な役割も担う。PLANFORはまた, 同じくFATを財源とする雇用所得計画すなわち失業保

表4 PLANFORにおける職業教育組織別のFAT資金配分
(%)

組織	1997	1998
公立大学・財団・機関	21	25
労働組合・センター	20	24
私立大学・財団・機関	18	15
Sシステム	17	18
NGO	12	12
公立技術学校	6	1
私立技術学校	5	2
その他	1	3
合計	100	100
FAT資金 (100万レアル)	348.2	408.8

(出所) MTE [1999: 38].

険, 雇用斡旋, PROGERO, PRONAF⁽⁷⁾などのマイクロ・クレジットその他との連携を図っている。

PLANFORは1998年には1300の組織と連携して訓練を実施した。FATの資金は, 表4にあるように, 多様な組織に配分された。そのなかには大学, 財団, 労働組合, NGOといった, 従来のSシステム, 技術学校とは異なった組織の割合が高くなっている。

第3節 職業教育と社会福祉

PLANFORは, 社会的弱者を職業教育のターゲッティングとし, 職業教育にあたり食費その他を補助するなど, 職業教育と社会福祉政策とを結びつけている。前述のようにPLANFORは職業教育を市民の権利としている。しかし, 現実には貧困その他の理由から職業教育にアクセスできない人々が多数存在する。前出の図3ように教育は高い収益率をもつが, 社会的弱者にとって学費の負担は大きい。奨学金, 学費の免除もまた彼らを職業教育に向かわ

せる手段としては不十分である。職業学校に通うことは就労による所得を喪失させるからである。食費その他の直接的支援は、ブラジルに広範に存在する貧困その他の社会的弱者が職業教育に容易にアクセスできるようにする実践的な手段なのである。

CODEFATは1996年以降PLANFORの重点分野として二つの分野をあげた。一つがより多くの雇用と所得を生み出す成長分野であり、もう一つが労働市場での差別、不平等から職務再編にともなって悪影響を受けるグループである。後者は、伝統的に職業教育へのアクセスが困難であった社会層、すなわち貧者、低学歴者、高齢者、人種あるいは肌の色、性、身体障害その他の理由によって差別されている経済的社会的弱者である (MTE [1999: 43])。

表5が示すように、PLANFORは失業者および失業のリスクの高い労働者、零細小企業などの経済的弱者、および農業、サービス業のような雇用吸

表5 PLANFOR (PEQs, PARCEIROS) の対象別教育人数
(単位: 1,000人)

対 象	1996	1997	1998	1996~98
1. 弱者グループ ¹⁾	432.5	693.1	708.4	1,834.0
失業保険受給者	207.0	220.0	191.7	618.7
失業リスク労働者				
公務員	105.0	183.9	134.8	423.7
銀行・港湾・金属	1.2	24.5	74.8	100.5
小規模・零細企業 (PROGER, PRONAF)	53.8	129.6	135.9	319.3
青少年・徴兵者	45.9	102.3	144.3	292.5
2. 雇用・所得の成長セクター・職業 ¹⁾	334.4	1,053.1	1,169.9	2,557.4
農業組織・共同体	133.1	344.9	402.7	860.7
個人・社会・文化サービス, 情報産業	42.4	346.1	420.7	809.7
観光	60.5	86.7	94.3	241.5
手工業・コミュニティ開発	39.8	81.8	99.3	220.9
建設	31.0	88.7	59.2	178.9
3. その他の優先分野・緊急分野	431.2	255.2	442.5	1,128.9
合計	1,189.1	2,001.4	2,320.8	5,520.3

(注) 1) 表記以外のものを含む。

(出所) MTE [1999: 44].

表6 PLANFORの被訓練者の属性 (1996～98年)
(%)

属 性	経済活動 人口比 ¹⁾	PLANFORでの割合		
		1996	1997	1998
農業	24	25	30	26
女性	40	49	52	50
若年齢層 (14～21歳)	25	37	30	32
黒・褐色人	43	43	44	45
第1段階教育未終了者	63	34	47	45

(注) 1) 14歳以上の経済活動人口。

(出所) MTE [1999: 43].

収力の高い産業分野（成長性が高いというよりも）を対象としている。つまりPLANFORは、産業の構造的な変化にともなう摩擦的な失業あるいは雇用のインフォーマル化に対して、職業教育を通じて構造変化に対応できる人材の養成をねらっている。

PLANFORはまた、CODEFATの指針に従い、訓練機会の乏しいグループへの職業教育提供に優先順位を与えている。1996～98年のPLANFORの対象者をその属性別にみたのが表6である。多くの属性で、PLANFORは経済活動人口比を上回る割合で職業教育を提供してきた。唯一の例外は第1段階教育を終えていない低学歴者に対する訓練である。この比率は経済活動人口を大きく下回る。

経済的、社会的弱者重視は、PLANFORの1999～2002年の計画でも継続され、さらに強化されている(以下MTb[1998])。PLANFORは、最終年の2002年にFATによる訓練目標として500万人(経済活動人口の7%)、その他の訓練組織による訓練目標1000万人(経済活動人口の13%)と合わせて全体で、1500万人、経済活動人口の20%をあげている。そのうえでCODEFAは1998年の決議第194号によって、特定グループの訓練に資金で75%、人数で85%をあてることを定めた。ここでいう特定グループとは、ともに都市および農村における失業者、とくに失業手当受給者および初職候補者、零細小企業とくにマイ

クロ・クレジットであるPROGEROあるいはPRONAFなどの受給者、合理化・民営化などによって失業の危険にさらされている労働者、雇用および所得が不安定なフォーマルおよびインフォーマルな自営業者、個人業者である。

PLANFOR1999～2002年計画では、これら特定グループへの訓練を含めて、具体的な訓練の優先的な対象者である経済的・社会的弱者の基準として、低所得層(所得階層の最下層3分の1)、就学年数4年未満の低学歴者、女性の世帯主、14～24歳、アフロおよび先住民、大都市周辺住民、心身障害者をあげている。

これらの経済的・社会的弱者に対しては、職業訓練そのもののほか、訓練へのアクセスを容易にするための食事や交通手段などの提供、訓練後の就業に対する支援、教育水準の引き上げと基礎学力の改善といった補完的政策が採用されている。

こうした優先グループの設定基準、政策補完の枠組みに従い、具体的な訓練プログラムが作られている。たとえば青少年(少女を含む)向けの訓練プログラムの場合、ハイリスクの青少年訓練プログラム、自発的市民サービスなどのプログラムがある。ハイリスクの青少年訓練プログラムは大都市周辺部の貧困のもとにある14～21歳の青少年が対象で、200時間の訓練のほか、食費、交通費その他の支給、就業支援などを行うものであり、1996～98年に20万人が対象となった。1999～2002年には40万人(年10万人)の訓練を目標にしている。

市民ボランティア・サービスは、国家人権保護計画に従って実行されるもので、18歳の青年とくに貧困、低学歴者を対象とする。教育水準、職業的能力とともに市民意識の向上、就労が目的である。期間は6カ月から8カ月で、訓練後に実施される社会でのボランティア活動期間を含めて、食費、交通費などが支給される。リオデジャネイロ、ブラジリアで開始されたこのプログラムは、1999～2002年に20万人の参加を目標にしている。

むすび

ブラジルの職業教育は長い歴史をもつ。工業を支える人材の育成を目指したSENAIは工業化が開始されて間もない1940年代に設立された。しかし、テイラリズム、フォーディズムの生産管理を基礎とする職業教育は、SENAI設立から約半世紀を経て、経済の自由化、グローバル化のなかで根本的な変革を迫られた。競争条件の変化、ME技術、日本の管理技術の普及、標準化への適応の必要性などは、一般の作業者についても知的な労働、管理へのコミットメントなどが求められることになった。しかし、現実には、新しい技術・管理法の普及は、労働者を二分化し、新しい技術・管理法に対応できない労働者は、労働がいつそう単純化し雇用が不安定化した。

教育基本法、「労働能力向上計画」(PLANFOR)はブラジルの産業が直面する経済環境の変化、新たな人材養成の必要性に対応したものである。それらでは、知的な能力の重要性が強調され、そうした能力を形成するために、職業教育が一般教育と密接な関係をもって実施される必要性が強調されている。それは職業教育と一般教育を代替的とみる従来の理解、テイラリズム、フォーディズム的な職業教育観を改めようとするものである。加えてPLANFORは、失業者などの社会的弱者への職業教育を重視している。それは、生活補助を中心とする従来の社会政策とは異なり、社会的弱者の労働能力を高めて労働市場への復帰、所得の向上を目的とするものである。社会的弱者の職業教育へのアクセスを容易にするため、食費その他の補助を与えるという現実的な手段を講じている。PLANFORは、民間を含め多様な訓練組織との連携、職業教育の効率性を重視している。これらさまざまな意味での職業教育は、市場向けサービスが私企業によって供給される一方で、国家が、非国家公共セクターを通じて、引き続き教育、福祉などの社会的役割を担うという社会自由主義的国家を象徴している。

しかし、ブラジルの職業教育が直面する課題は多い。職業教育改革はまだ

緒についたばかりである。

第1の問題は一般教育の普及率、質の低さである。PLANFORでは職業教育における基本的な知識、学力の重要性と一般教育との連携を強調しているが、ブラジルの労働者の教育水準は絶対的に低い。貧困が初等教育の普及を阻んでいる。加えて財政不足から初等教育の質はきわめて低い水準にとどまっている。初等教育の後れ、基礎学力の低さが知的な職業能力形成を妨げている最も重要な要因である。職場におけるテイラリズム、フォードイズムの生産管理が存続する要因である。基礎教育である初等教育は職業教育が成功する絶対的条件である。短期的な成果を求めて職業教育に優先的に資源を配分しても、成果には限界がある。

第2はPLANFOR自体に関わる問題である。PLANFORは経済活動人口の20%に職業教育を提供することを目的とし、それをほぼ達成しつつある。しかし、そこでは量的な目標の達成が優先され、職業教育の質、効果が軽視される傾向にあるように思える。1998年で見るとPLANFORの1人当たり投資額は、間接的な費用を含めて、150ドル程度にすぎない（前掲表3）。

第3はPLANFORの社会福祉的バイアスの問題である。PLANFORはその支出の相当部分を社会的弱者の職業教育に割いている。それは社会福祉、社会政策としては重要であるが、その反面、産業における技術変化に対応した新しい人材の養成という役割が薄められている。そこでSシステムなどPLANFOR以外の資金による職業訓練のあり方が問われることとなるが、現実には、民間の訓練組織はもちろんSシステムにおいても、政府の関与が制約されていることもあって、PLANFORの意図が浸透しているかどうかは不明である。

第4は教育政策全体のなかでの職業教育の位置づけに関わる問題である。職業能力形成の場は、職業教育のほか、一般教育、OJTなど職場での教育がある。そうした多様な場のなかで、職業教育の位置は、ブラジルにかぎらず一般に、不透明である。一般教育は学理など基礎的な知識獲得の場である。他方で職場での教育は企業が必要とする能力形成という明瞭な目的がある。

これに対して職業教育とりわけ公的職業教育の目的は必ずしも明瞭でない。経済、技術変化など外部環境の不確実性のなかで、産業が必要とする人材を事前に予測して育成できるかという職業教育がかかえる根本的な問題もある。

しかしながら、職業教育とりわけ公的職業教育の重要性は明らかである。ブラジルでは企業が訓練を回避する傾向がある。著しい社会格差から多くの人々が十分な基礎学力をもたないまま労働市場に参入してくるという事情がある。さらに100万人を超える青少年が新たに労働市場に参入してくる。こうした状況では国家が直接間接に職業教育を担うのは必然である。加えて貧困が職業教育へのアクセスを困難にしているという状況では、福祉政策あるいは広く社会政策とからめて職業教育を実行することもまた不可避である。

〔注〕

- (1) 本章でいう職業教育は、企業外でなされる職業教育を指し、OJTなど企業内でなされる訓練を含まない。職業教育には、大学などでなされる高等教育が含まれるが、本章では主に中等以下の学歴者を対象とする教育を議論する。一般に職業教育とほぼ同様な意味で職業訓練が使われる。しかしブラジルでは現在、職業教育と一般教育の統合的な視点が強調され、マニュアル的な労働能力形成というイメージの強い訓練 (treinamento) はあまり使われない。
- (2) 労働雇用省はこうした生産体制を「熱帯のフォーディズム」と呼んでいる。MTE [1999: 7-8]。
- (3) ブラジルにおける日本的管理法の普及についてはHirata [1993] など。
- (4) 雇用のフレキシブル化を可能とする法制度改革の詳細は小池 [1999]。
- (5) 「行動するブラジル」は1996～99年の多年度開発計画。42のプロジェクトで合計790億レアルの投資を計画した。Presidência de República [1996]。
- (6) FATは1990年1月11日付け法律第7998号によって設立された。FATの設立によって労働政策に資金的裏付けができた。FATは、その40%がBNDES (国立経済社会開発銀行) に移転され経済社会開発に利用され、残りが失業保険支払い、賃金補助 (abono salarial), 労働雇用省の専門人材開発局 (Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional: SEFOR), SINE (国家雇用システム) の運営費とともに、PLANFORの支出に向けられる。abono salarialは、正式な雇用のもとにある最低賃金の2倍未満の労働者に対して年に1度最低賃金相当額を支払うボーナスである。Amadeo e Camargo [1996: 80-81]。

- (7) PROGERO (雇用所得創出プログラム), PRONAF (国家家族農プログラム) は事業資金融資を通じて雇用の維持, 創出を目的としている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 江原裕美 [1998] 「技術教育における職業訓練機関と学校—ブラジルSENAIのこれまで—」(国立教育研究所『学校と地域社会との連携に関する国際比較研究中間報告(II)』)。
小池洋一 [1999] 「ブラジルの労使関係—グローバル化と制度改革—」(『アジア経済』第40巻第8号, 8月)。

〈外国語文献〉

- Amadeo, Edwardo e José Márcio Camargo [1986] “Instituições e mercado de trabalho no Brasil,” em Camargo [1986].
BNDES, CNI e SEBRAE [1998] *Indicadores de qualidade e produtividade na indústria brasileira 1997*, Rio de Janeiro.
Bresser Pereira, Luiz Carlos [1998] *Reforma do estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo: Editora 34.
Camargo, José Márcio [1986] *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
Castro, C. de M. [1994] *Educação brasileira: concertos e remendos*, Rio de Janeiro: Rocco.
Fleury, Afonso and John Humphrey [1992], “Human Resources and the Diffusion and Adaptation of the New Quality Method in Brazilian Manufacturing,” *IDS Research Report*, No.24, Brighton: IDS.
Giddens, Anthony [1998] *The Third Way*, London: Policy Press (佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟—』日本経済新聞社, 1999年).
Hirata, Helena ed. [1993] *Sobre “modelo” japonês: automação, novas formas de organização e relação de trabalho*, São Paulo: Editora USP.
Humphrey, John [1993] “Adaptando o ‘modelo’ japonês no Brasil,” em Hirata [1993].
Leite, Elenice M. [1995] “Educação profissional no Brasil: no limiar de novas possibilidade,” Texto elaborado para seminário sobre Educação

- para el mundo del trabajo y lucha contra la pobreza, promovido pela UNESCO. IIEP e INET-Argentina, em Buenos Aires, nov/95.
- Ministério de Educação [2000] *Censo da educação profissional 1999*, Brasília.
- MTb (Ministério do Trabalho) [1995] "Políticas para educação profissional: cooperação MEC/MTb," Brasília.
- [1998] "Relatório da força - tarefa sobre políticas de emprego: diagnóstico e recomendações," Brasília.
- MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) [1998a] "PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil," Brasília.
- [1998b] "PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: PEQs e parceiros, diretrizes de planejamento 1999/20002," Brasília.
- [1999] "Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado," Brasília.
- ed. [1999] *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: política para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, São Paulo: Editora 34.
- Ornêlas, Waldeck and Solange P. Viera [1999] "A New Direction for Brazilian Social Security," Brazilian Social Security Department, BNDES, October.
- Posthuma, Anne Caroline [1999] "Transformando o sistema brasileira de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planofor," em MTE ed. [1999].
- Presidência de República [1996] *Brasil em Ação*, Brasília.
- Rocha, Sonia [2000] "Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real," *Texto para Discussão*, No.721, Rio de Janeiro: BNDES.
- SENAI - SP (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - São Paulo) [1992] *O giz & a graxa: meio século de educação para o trabalho*, São Paulo.
- SENAI [2000] *Relatório Anual do Sistema SENAI 1999*, Brasília.
- Teixeira, Aloisio e Beatriz Azeredo [1999] "Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT," em MTE ed. [1999].
- Wilson, D.N. [1993] "The effectiveness of national training boards," *Training Discussion Papers*, No.110, Geneva: ILO.