

調査報告

オランダにおける学校間の人種的分離に関する調査

澤 田 裕 之

1. 調査の概要

本調査は、近年のオランダ王国（以下、オランダ）において、ネイティブ・オランダ人の子どもとエスニック・マイノリティの子どもの通う学校が分離している状況に着目して、その現状を把握するため、2012年5月1日（火）から13日（日）に掛けて現地調査を行った。本調査は、同国での親の「学校選択の自由」の論理がどのようにして教育制度に組み込まれ構築されているのか、について明らかにしていく研究の一環である。

研究調査の趣旨及び日程については下記のとおりである。

【調査目的】

- ①教育審議会報告書「憲法第23条の在り方」（2002年）の答申理由の把握
- ②学校に対する公費助成政策動向の調査
- ③学校間の人種的分離の状況把握
- ④1848年憲法制定における議会議事録の収集



図1: オランダ王国と調査訪問先（筆者作図）

【調査日程】

日付	曜日	調査目的	調査先
5月1日	火		入国
5月2日	水	資料収集④	王立国会図書館（ザウトホラント州デン・ハーグ市）
5月3日	木	聞き取り調査① 資料収集②	教育審議会（ザウトホラント州デン・ハーグ市）
5月4日	金	資料収集④	王立国会図書館
5月5日	土	資料収集④	王立国会図書館
5月6日	日	移動 資料収集③	レーワルデン中央図書館（フリースラント州レーワルデン市）
5月7日	月	資料収集③	レーワルデン中央図書館
5月8日	火	資料収集③	レーワルデン中央図書館
5月9日	水	資料収集②・③	ライデン大学図書館（ザウトホラント州ライデン市）
5月10日	木	資料収集②・③	ライデン大学図書館
5月11日	金	資料収集②・③	ライデン大学図書館
5月12日	土	資料収集④	王立国会図書館
5月13日	日		出国

注：調査目的欄の数字は、上記【調査目的】の①から④を意味している。

2. 調査概要

以下では、本調査における調査先と調査内容について概説する。なお本稿で報告した事項は、2012年5月時点のものである。

2-1. 教育審議会 (Onderwijsraad)

所在地	ザウトホラント州デン・ハーグ市ナッサウラーン 6 2514 (Nassaulaan 6 2514 JS Den Haag)
-----	--

教育審議会(写真1)は、1919年に設立された政府の諮問機関である。教育文化科学省(Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)から独立した諮問機関であるが、国の年度予算が公表される9月第3火曜日には、教育文化科学大臣から年間の作業計画(Werkprogramma)が上院議会、および下院議会へ報告される。審議会はこの作業計画で示された教育政策等について勧告及び助言を行っていく。ただし、両院議会は作業計画として示された内容について、追加的に助言や勧告を要請することがある。その他の審議会の所掌事務としては、地方自治体の求めに応じて自治体の教育政策への助言や勧告、必要に応じて王国憲法や諸法の法解釈も行う。このようなことから同審議会は、オランダにおける教育制度の立案や修正等の政策過程において、大きな役割を担っているのである。審議会の構成員は、現在、教育学や経済学、法学、社会学、財政学を専門とする15名の委員と、19名の専門スタッフで構成されている。委員の任期は3年間であり、オランダ王国女王から任命される。



写真1: 教育審議会(筆者撮影)

○教育審議会における聞き取り調査及び資料収集 (5月3日)

オランダは、就学指定制や学区制を設けておらず、親は学校種に関係無く公立学校を初め、私立学校など全ての学校から、自らの子どもに最適な学校を自由に選択することができる。しかしながら、同国における親の「学校選択の自由」について、法として直接的に明文化したものは存在していない。同自由については、憲法レベルにおいて謳われているのである。

具体的にいえば、王国憲法第23条2項の「教育の供与は、法が定める所轄庁による監督および教員の適格性、職業的規範に関する審査を侵害しない限り、自由である。」という憲法条項である。この憲法条項の解釈により、学校を設立する自由が認められているのである。結城(2009)は「就学義務年齢段階の子どもをもつ親は、その新年や教育観にもとづいて子どもを教育するために、自ら学校を設立することができる。」¹⁾として、学校設置権が国・地方自治体、法人や教会等の団体にかぎらず、私人(親や市民)にも認められている。このため親の「学校選択の自由」も至当の権利として保障されるということである。

しかしながら、1990年代半ばから2000年前半に掛けて、同自由を背景として、学校間における人種的分離という現象が都市部を中心に拡大して社会問題化したのである²。そのため政府（当時）は社会統合を図り、学校間の人種的分離を抑制していく目的から、憲法第23条解釈の再考を議会へ求めたのである。政府は同議論を踏まえ2001年12月20日に、①憲法第23条の問題、②同条を改正した場合の問題、③同条が改正された場合の問題を解決する方策、について勧告するよう、教育審議会に対して諮問した³。

2002年7月に政府からの諮問を受けて教育審議会より、報告書「憲法第23条の在り方（Een verkenning in zake artikel 23 Grondwet）」が答申されたのである。結果として憲法第23条は修正されることなく今日に至っているが、本研究では、同報告書を憲法第23条の新たな枠組みを示した重要な報告書として位置づけている。本調査では報告書を答申した意味について、2008年11月まで教育審議会委員を務めたベン・フェルミューレン氏に聞き取り調査を行った。同氏は、宗教的に中立的立場で政府の諮問に対して報告書を作成し答申したと述べている。以下は、聞き取り調査での質問内容とそれに対する同氏からの返答をまとめたものである。

1. 教育審議会報告書「憲法第23条の在り方」を答申した意義について

政府（当時）の懸案は、多様で世俗化された現代社会において、個人的意思による自由の解釈により部分的に再宗教化が進み、こうした状況はオランダ社会の一体性の低下を招くということであった。そのため、憲法第23条の再考の必要性について教育審議会へ諮問を行ったのである。諮問を受けて教育審議会は法制度などの側面を十分に考慮して、政府に対して憲法第23条項下においてこれらの懸案事項を解決することが可能か否かについて提言した。結果的に目的は達成されたと考える。

2. 憲法第23条解釈による学校間の人種的分離について

政府は全ての宗派学校（宗教的または哲学的な考え方を学校の基本原理としている学校）の設立に際して公費により措置している。政府は議会から、こうした公費助成がより学校間の人種的分離を拡大させ、社会的一体性を低下させているとの指摘を受けた。しかし教育審議会は、公費助成を受ける要件として、学校の宗派の有無については問題としていない。むしろ問題は、学校の「二分裂」⁴により教育の質が落ちることであり、そのための対策を報告書において示したのである。

3. 結果として憲法第23条の修正および改正の必要性を提言しなかった理由について

教育審議会は、憲法第23条再考の必要性についての諮問を受け、報告書を作成する上で、大きく3点の方向性を措定した。一つ目は、教会や宗派に基づく学校のみが政府により資金援助を受ける単一体制への移行。二つ目は、現行のまま、つまり中立の公立学校と、個人的意思、大抵の場合は宗教や哲学に基づいて作られた学校に同様の資金援助を行う二重体制の維持。三つ目は、中立の公立学校のみが政府の資金援助対象とするもの、である。審議会は個人的に設立された学校に資金援助を行わないとした場合は、深刻な社会問題になる可能性が高いとした。また、単一体制は教育を世俗主義にすることであり、それは教育のバリエーションや選択の自由、競争という点を損ねることになる。結果として、現状の二重体制を維持、すなわち二分裂は、社会的一体性を低下させて無視することができない社会問題でもあり、審議会では私立学校も公的な目的を持ち、誰でも利用できる無差別でなければならないものの、憲法第23条の修正及び改正の必要性はなく、現行憲法の枠内で対処することが

可能と判断し、報告書を作成したのである。

4. どのように憲法の枠内で学校間の人種的分離に対応するのか

学校には最低レベルの質的基準を満たす必要があることを強調していくことである。そのために学校の要求が満たされるように援助しなければならない。従って二重体制の維持が必要である。

ここまでの聞き取り調査結果をまとめると、第一に教育審議会は学校分離という現象が実際に生じているものの、現行憲法解釈で対応していくことが可能であると判断していること、第二に政府が公立学校と私立学校に同様の公費助成を措置するという二重体制の維持を報告書において政府へ提言を行ったということである。

本調査ではこれらを踏まえて、オランダにおける学校に対する公費助成制度に関する資料も入手することができた。今日、学校に対する公費助成については、1998年に改正された初等教育法（Wet op het primair onderwijs）などで規定されている⁵が、公立学校と同様に私立学校に対しても全額公費助成することについては、憲法第23条において明記されている。

同条7項では、「法で定める要件を満たす私立普通初等学校は、公立学校と同一の規準にもとづいて、国庫から公費助成される。私立普通中等学校および予備高等学校に対する国庫からの公費助成については、法で定める。」と規定されている。この憲法規範を具現化しているものが、公費助成制度と考えられる。現在施行されている公費助成制度の一つに「包括的補助金支援制度（Lumpsum financiering）」がある。同制度は各学校の公費助成金の使途範囲を拡大させることを目的として、中等学校段階には1996年から、初等学校段階には2006年からそれぞれ導入されている。本調査では、フェルミューレン氏が教育審議会を退官する際に行った講演資料、報告書作成に至るまでに政府に対して行った勧告書、公費助成制度に関する審議会資料、その前身として実施されていた公費助成に関しての諸資料を入手した（5月3日実施）。

2-2. 王立国会図書館（Koninklijke Bibliotheek）

所在地	ザウトホルント州デン・ハーグ プリンス・アレクサンダーホフ 5 2595 (Prins Willem-Alexanderhof 5, 2595 BE Den Haag)	
開館時間	月曜日・金曜日	午前10時から午後6時
	火曜日・水曜日・木曜日	午前10時から午後8時
	土曜日	午前10時から午後4時
	日曜日	休館

王立国会図書館（写真2）は、デン・ハーグ駅から徒歩5分程度の場所にある。17歳以上が入館可能であるが、パスカード（写真3）が必要となる。同カードにチャージすると館内に所蔵している図書全て館内常設のコピー機で印刷することができる。ただし、貨幣（2ユーロ、1ユーロ、50セント、20セント、10セント）のみであり、紙幣ではチャージすることができない。

○王立国会図書館における資料収集

オランダでは、公立学校と同様に私立学校に対しても公費助成されている。この公立学校と私立学校の財政平等性は憲法第23条5項、6項及び7項にて規定されており、1917年の憲法改正により制定された。

今日においては、オランダでは学校間の人種的分離が起きつつも、この公費助成を利用する形で対

応している。現在、筆者は私立学校に対する公費助成が公立学校と同様に措置された理由を明らかにすることを目的として、憲法第 23 条の制定背景について研究を行っている。本調査はその一環として、同条の制定時の議論を考察するため、王立国会図書館資料編纂室において 19 世紀後期の上院および下院議会議事録などの収集を行った。（5 月 2 日、4 日、5 日、12 日実施）



写真 2: 王立国会図書館（筆者撮影）



写真 3: パスカード（筆者撮影）

2-3. レーワルデン中央図書館（Bibliotheek Leeuwarden Centrale）

所在地	フリースラント州レーワルデン ヴィドゥメルデイク 34 (Wirdumerdijk 34 8911 CE, Leeuwarden)	
開館時間	月曜日	午後 12 時 30 分から午後 6 時
	火曜日・木曜日	午後 12 時 30 分から午後 8 時
	水曜日・金曜日	午前 11 時から午後 6 時
	土曜日	午前 11 時から午後 4 時
	日曜日	午後 2 から午後 5 時

フリースラント州はオランダ北部に位置し、首都アムステルダムから特急で約 2 時間半の場所にある。同州ではフリースラント語がオランダ語と共に公用語とされており、フリースラント語の新聞やテレビなどが主流となっている。

また、同地域の特徴として、移民数がオランダの他の地域に比べて低いことが挙げられる。オランダ中央統計局（Centraal Bureau voor de Statistiek－CBS）の統計によれば、オランダ国内における非西洋諸国からの移民数は 2004 年の段階で 1,668,297 人、2008 年は 1,765,730 人と 4 年間で約 9 万 7 千人増加したが、2012 年には 1,937,651 人となり、2008 年から 12 年の 4 年間で約 17 万人増加しているとされる⁶。

次のページの図 1 は、2012 年 8 月時点のオランダにおける移民の割合を示したものである。この図からは、西部オランダに移民が多く、逆に北部オランダでは少ないことが看取できる。

また表 2 は、オランダの全州におけるネイティブ・オランダ人と非西欧諸国からの移民数とその割合を示したものである。最も非西欧諸国からの移民の割合が高い州は、ザウトホルント州及びフレヴォラント州である。高い割合を示している地域はオランダ四大都市（アムステルダム市、ロッテルダム市、デン・ハーグ市、ユトレヒト市）があり、それは表 1 からでも看取できるように、とりわけオランダ西部に集中しているということである。他方で、フローニンゲン州、フリースラント州、ドレン

テ州の3州はオランダ北部に位置しており、いずれの州においてもは非西欧諸国からの移民の割合が低い。オランダ全体ではオランダ語を第一言語としない移民数が増加しているものの、フリースラント州やドレンテ州などの非西欧諸国からの移民の割合は、他の自治体と比較しても比較的低いことがわかる。

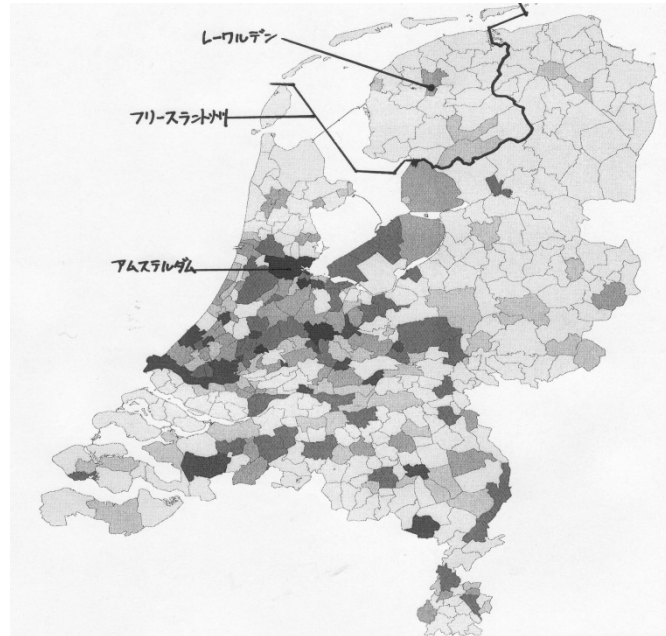


図1：オランダにおける地域別非西欧諸国からの移民の割合（2012年8月時点）

注：色が濃い部分は移民の割合が高い地域であることを示している。オランダ中央統計局の資料に、筆者が加筆して作成したものである。

出典：Centraal Bureau voor de Statistiek

表2：オランダ各州から見た非西欧諸国からの移民の割合（2012年8月時点）

州	人口総数	ネイティブ オランダ人数	移民(非西欧諸国) 総数	総人口に対する 非西欧諸国からの 移民の割合
フローニンゲン州	580,875 人	502,371 人	35,382 人	6%
フリースラント州	647,214 人	591,195 人	23,957 人	4%
ドレンテ州	490,807 人	446,559 人	16,593 人	3%
オーファーライセル州	1,137,668 人	973,766 人	83,756 人	7%
フレヴォラント州	395,525 人	285,768 人	76,327 人	19%
ヘルダーラント州	2,010,745 人	1,721,876 人	134,676 人	6%
ユトレヒト州	1,237,117 人	981,958 人	150,117 人	12%
ノールトホラント州	2,709,822 人	1,932,367 人	469,950 人	17%
ザウトホラント州	3,552,407 人	2,527,398 人	664,167 人	19%
ゼーラント州	381,407 人	320,609 人	18,857 人	5%
ノールトブラバント州	2,463,686 人	2,057,362 人	198,574 人	8%
リンブルク州	1,123,075 人	894,926 人	65,295 人	6%

注：表2は、中央統計局が毎年刊行している「自治体別人口統計 (Demografische kerncijfers per gemeente)」の2012年版と、同局ウェブサイト「移民(Allochtonen)」で示されている数値を基にして筆者が作成した。

○レーワルデン中央図書館における資料収集

上述のように、近年においては大都市部（西部）を中心にして、移民が増加している。これは先行研究でも指摘されているように、学校間の人種的分離が都市部を中心に拡大していることを意味する。本調査ではそれとは逆に、オランダ国内にあっても比較的移民の割合が低く、かつオランダ語の他にフリースラント語を公用語とする地域に着目した。そこで同地域の学校間の人種的分離の状況や学校への公費助成に関して明らかにしていくために、レーワルデン中央図書館において、フリースラント州における基本情報を収集した（5月6日、7日、8日実施）。

2-4. ライデン大学図書館（Universiteit Leiden Bibliotheken）

所在地	ザウトホラント州ライデン ウィッテ・シンゲル 27 (Witte Singel 27 2311 BG Leiden)	
開館時間	月曜日から金曜日	午前 8 時 30 から午前 0 時
	土曜日	午前 9 時 30 分から午後 5 時
	日曜日	午後 1 時から午後 10 時

ライデン大学は、オランダにおける最古の大学であり公立大学である。アムステルダム駅から約 30 分の位置にある。大学附属図書館の利用については、図書館利用証を作成する。閉架書庫にある図書及び資料については、図書館内に設置されている PC を利用して検索する。図書館利用証の番号と暗証番号により請求し、指定場所で資料を受け取ることができる。

○ライデン大学図書館における資料収集

本調査は、学校間の人種的分離の状況を把握し、関連資料を収集することにある。従ってライデン大学図書館で、主に先行研究等の収集等を行った（5月9日、10日、11日実施）。

3. 調査報告

本調査は、近年のネイティブ・オランダ人の子どもとエスニック・マイノリティの子どもの通う学校が分離している状況を把握することを目的に行った。教育審議会では、2002 年の報告書作成に関する取組み方や関連資料、そして近年の公費助成制度に関する資料等を収集することができた。また王立国会図書館やライデン大学図書館では、憲法第 23 条制定に関する議会議事録、学校間の人種的分離や公費助成制度に関する先行研究等を収集した。レーワルデン中央図書館では、フリースラント州に関する諸資料を収集した。レーワルデンは、本調査で初めて訪れた地域であったことから、オランダ国内においても独自の文化や言語を使用し続ける社会を垣間見ることができた。

今日のオランダにおける初等学校（Basisonderwijs）総数は 6,808 校、中等学校（Voortgezetonderwijs）が 659 校であり、学校種別に見ると私立は初等学校で 4,586 校、中等学校では 474 校と、初等及び中等学校の約 7 割が私立学校で占められている⁷。私立学校が多数存在し、割合としても公立学校より高いことは、オランダが子ども一人ひとりの個性を重要視し、皆一律とは逆に多様性を尊ぶ国であることを意味していよう。そのため親の「学校選択の自由」は自然権に近いものとして捉えることができる。そしてこのような論理の淵源が、本調査を通じて憲法第 23 条にあること、そしてそれを具現化するものが公費助成制度であるという本研究の仮説をさらに強めること

となった。学校間の人種的分離が生じつつも、同条を修正することなく、憲法第 23 条は王国憲法の基本権に掲げられている。つまりオランダの教育制度は憲法第 23 条の理念に則して運用され続けているのである。今後は、本調査において収集した諸資料の精読及び分析を行い、今回のオランダ調査へ還元して行きたいと考えている。

澤田 裕之（筑波大学大学院人間総合科学研究科教育基礎学専攻 後期 3 年
／日本学術振興会特別研究員）

1 結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009 年、p. 337。

2 Dors, H.G., Karsten, S., Ledoux, G., Steen, A.H.M., *Etnische Segregatie in het Onderwijs. Beleidsaspecten*, Amsterdam: SCO, 1991.

3 Onderwijsraad, *verkenning Grondwet*, DSO/2001/50436, 20 december 2001. 同諮問書の訳については、澤田裕之「資料解題 教育審議会報告書『憲法第 23 条の在り方』（2002 年）—オランダにおける私学の自由に着目して—」筑波大学教育制度研究室『教育制度研究紀要』第 7 号、2012 年、p. 122 を参照。

4 オランダでは、教育文化科学省(OCW)などの政策文書からも看取できるように、エスニック・マイノリティの子どもが多く在籍している学校を、通称「黒い学校(*zwarte schole*)」、ネイティブの子どもが多く在籍している学校を、通称「白い学校(*witte schole*)」という用語を用いている。また、学校間の人種的分離について、今日の OCW や教育審議会など政策レベルにおいては“*zwarte schole-witte schole*”（黒い学校-白い学校）や、“*tweedeling*”（二分分裂）という用語を使用している。学校間での人種的分離という現象について、都市部を中心に拡大しつつあった 1980 年代後半から 90 年代は、学校の設立要件の基準を上げるなどの法整備が行われた。学校間での人種的分離は社会統合を阻害するものとして捉えられていたのである。現在、オランダへの移民は増加し続けており、学校種を問わず多くの学校に、エスニック・マイノリティの子どもが在籍している状況にある。そのため政府は必要に応じて追加的に公費助成を行い、公費助成金を学校の裁量で使用できる制度を新たに設けるなどで対応している。今日においては、学校間の人種的分離によって生じる学力の格差を縮小させることが課題ということである。

5 Afdeling 2. Aanvang van de bekostiging. §1. Basisscholen. Artikel 77. Opneming bijzondere school in plan Wet op het primair onderwijs. Wet op het primair onderwijs.

6 オランダ中央統計局ウェブサイト「移民の人口動態 (Bevolking; generati, geslacht, en herkomstsgroepering.)」

URL:<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37325&D1=0&D2=a&D3=0&D4=0&D5=2-4,11,38,46,95-96,137,152,178,182,199,220,237&D6=0,4,8,12,1&HD=120704-0902&HDR=T,G2,G3,G5&STB=G1,G4> (2013 年 2 月 12 日最終確認)。中央統計局は、移民の人口動態に対して年 2 回の調査を行っており、ここで示した数値は 2012 年 6 月 27 日付けのものである。

7 オランダ中央統計局 (Centraal Bureau voor de Statistiek) ウェブサイト「教育機関と学生 (Instellingen en leerlingen)」

URL:[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03753&D1=a&D2=1-2,6,8-9,13,\(1-2\)-1&D3=0-2&D4=0&D5=a,!0-9&HD=130203-0916&HDR=T,G3,G4&STB=G2,G1](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03753&D1=a&D2=1-2,6,8-9,13,(1-2)-1&D3=0-2&D4=0&D5=a,!0-9&HD=130203-0916&HDR=T,G3,G4&STB=G2,G1) (2013 年 2 月 3 日最終確認)

【追記】本調査は、日本学術振興会特別研究員奨励費（研究課題：オランダにおける「学校選択の自由」理論と構造—憲法第 23 条の展開過程を中心に—・2011-12 年度・研究課題番号：11J00074）の助成を受けて行ったものである。