

オランダの学校に対する公費助成方式の変容 ー追加資金交付に係る基準に着目してー

澤田 裕之*

1. はじめに

(1) 問題の所在と研究目的

本稿の目的は、オランダ王国（以下、オランダ）における追加資金交付¹⁾に係る基準に着目して、学校に対する公費助成方式の変容を明らかにすることである。

オランダの学校に対する公費助成は、「国による財政支出は公立学校と私立学校が同一の基準によって行われる」（結城2009:347）ことを、現行憲法（1983年）第23条「公立教育と私立教育（Het openbaar en bijzonder onderwijs）」²⁾（以下、憲法第23条）において規定している。

憲法第23条は、全八項で構成されており、19世紀中葉から20世紀初頭に掛けて、オランダ全土で展開された「学校闘争」（schoolstrijd）が終結したことを受けて、1917年に制定された条項である。同闘争は、カトリックやカルヴァン派を中心とした宗教派勢力が、公立学校と同様に宗派立学校に対しても公費助成を措置するよう、当時の政府に対して要求し続けた政治的な運動である。結城忠は同闘争について、「『国家による教育』に抗しての『教育における自由』（私学教育の自由）獲得のための闘い」（結城2009:332）と論じている。長きに渡って展開された学校闘争は、結果として政府が宗教派勢力の主張を全面的に受け入れ、その内容を憲法第23条において明記したことにより終結したのである³⁾。以降、オランダでは二度の憲法改正が行われつつも、同条は修正されずに憲法の基本権に掲げられている。教育文化科学省（Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap）以

* 教育基礎学専攻・日本学術振興会特別研究員

下、OCW)は、「オランダにおける教育制度の特徴の一つが、憲法第23条で保障されている教育の自由、すなわち(学校)設立の自由、教育方法の自由、そしてそれらの基となる思想の自由、である。人々は学校を設立し、宗教や観念、或いは思想に基づいて教育を行う権利がある」⁴⁾と解説している。

オランダの場合、これらの権利が実質的に保障されるために、「学校設立」の自由により設立された学校⁵⁾、すなわち私立学校に対しては、公立学校と同一の基準で公費助成されることを憲法第23条7項で規定しているのである。私立学校が公費助成を受ける基本的要件には、①一般法律を遵守する義務、②中等教育の修了時にナショナル・レベルで実施される卒業試験に参加する義務、③国(学校監督庁)の査察官による学校評価を受け入れる義務があり、中等教育法(1996年)や初等教育法(1998年)で定めている⁶⁾。私立学校はこの要件を遵守すれば、公立学校と同様に公費助成されるということである。オランダにおける初等・中等教育段階の学校の約7割を私立学校が占める所以である⁷⁾。

公費助成について初等学校の場合、確定教職員経費システム(The staff establishment budget system)が用いられ、児童数に基づいて算出される。そして備品、教材、維持費のような運営経費は、児童数と学級数に基づいて算出される Rond システム(LONDO system)によって支出される⁸⁾。学校は更に追加資金交付システム(Additional Funding System)により、教職員の補充やマイノリティーのための言語教育などに関して、財政上、追加支援を受けられることとなっている⁹⁾。結城(2009)は、「『財政平等の原則』が、憲法上の原則としているのは、初等教育の領域であるが、それ以外の教育領域や学校段階に対する、その採否は立法政策に委ねられており、適用範囲は次第に拡大されている」¹⁰⁾と指摘している。追加資金交付システムもその一つである。同システムは、家庭内言語が非オランダ語であり、第二言語(オランダ語)の習得が必要とされる子どもに対して、追加的に資金を交付するものとして導入された。

しかし、この追加的に資金を交付するための基準が、2002年に改訂されたのである。基準改訂の背景には、ネイティブ・オランダ人の子どもと、移民の子どもの通学する学校の分離(以下、学校分離)¹¹⁾の顕在化がある。1990年代以降、移民が特定の地域に集中したことにより、先住のネイティブ・オランダ人が都市

の周辺部や校外に移り住み、その影響によって学校間での人種的分離が生じている。オランダではこの事態に対して、オランダ語を第一言語としない子どもに、追加的に資金を交付して対応してきた。しかしこの基準が改訂されたことに鑑みれば、もはや従来の追加資金交付の基準では、学校分離の状況に対応することが困難となっていることが伺える。更に、同システムは2006年より学校が人件費や学校運営費などの財政支出について、費目を特定することなく、包括的に学校独自で公費助成金を使用することができる包括的補助金支援制度（Lumpsum financiering）へ形を変えて今日施行されている。つまり、今日の学校に対する公費助成は、公立学校と私立学校との「財政平等の原則」を遵守しつつも、その方式を変えざるを得ない状況にあるということである。

そこで本稿では、追加資金交付の基準に着目して、公費助成方式の変容について明らかにしていく。先述のように追加資金交付システムの施行期間は4年間と短期であることから、同制度に着目した研究は限られているのが現状である。なかでも、F. ラッドと B. フィスク（2009）は、従来までの追加資金交付システムを概説しており、追加的な助成は学校改善の上で効果が認められる¹²⁾と指摘している。また結城忠は、オランダの公費助成方法やその対象を考察するなかで、追加資金交付システムについても説明している¹³⁾。しかし、先述の内容にもあるように、どのように変容されているのか、そして公費助成方式の変容は何を意味するのか、については論じていない。いずれの研究からも、同システムは、オランダ語教育の充実やそのための教員の補充を目的として施行されたことが看取でき、本研究に大きな示唆を与えているが、2002年の新基準についてはほとんど言及されていない。新基準が設定され、それが基盤となり今日の学校に対する公費助成が行われているため、追加資金交付システムの新たな基準に着目する必要がある。

（2）研究の課題と方法

本稿では上の問題意識に基づき、以下の研究課題を設定する。

第一に、憲法第23条下における公費助成の仕組みについて明らかにすることである。追加資金交付システムは、現存する全ての学校を対象として導入された。

従って、学校に対する公費助成方式の変容を明らかにしていくためには、初めに憲法第23条項の訳出を行い、学校に対する公費助成の憲法規範について分析する必要がある。そしてその憲法規範を土台として、学校へ公費助成が措置される仕組みについて考察していく。

第二に、2002年に改訂された追加資金交付の基準について明らかにする。同制度の施行期間は4年間と短期間であったが、今日実施されている包括的補助金支援制度の基盤を形成したものであるため、OCWからの諮問等を受けて設定された新基準の分析を通して、同基準の意義について明らかにしていく。分析に用いる資料としては、OCWが公開した追加資金交付に関する資料を初め、教育政策の立案や政策に対する勧告そして助言を行う教育審議会（Onderwijsraad）によって出された最終勧告書（2002年8月20日付）を用いる。同勧告書で示された基準は、先述の包括的補助金の費目へと引き継がれていることから、それを示した勧告書は本研究において重要な資料といえる。

第三に、追加資金交付に係る基準が改訂された社会状況について明らかにする。どのような背景があり基準の改訂が行われたのか、について解明していく上では、当時の学校間における人種的分離の状況について分析していく必要がある。用いる資料としては、議会第二院の議会資料とオランダ中央統計局（Centraal Bureau voor de Statistiek）の資料、教育審議会資料、先行研究である。

2. 現行憲法第23条下における学校に対する公費助成

（1）公立・私立学校の「財政平等の原則」規定

冒頭で述べたように、憲法第23条は「学校設立の自由」などを規定する条文として解釈されている。下の表1は、現行憲法第23条項である。

教育審議会は、「憲法第23条2項では『教育の供与は自由である』という一般的な基準を規定しており、この基準とは私立学校を設立し、そこでは独自の教育を与える（行う）権利が含まれている」¹⁴⁾とする。この2項の解釈により、設立された私立学校に係る諸経費を国庫負担金で措置することが、上の表1からも看取できるように、同条7項で明記されている。そして5項は、7項で規定されている私立学校に対して、思想や信条の自由など教育内容の自由を保障する項で

表1 オランダ王国憲法第23条の法文

1 項	教育は政府にとって恒久的な責務の対象である。
2 項	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、職業的規範に關しての審査を侵害しない限り、自由である。
3 項	公教育は各人の宗教または信条を尊重して、法で定める。
4 項	政府は全ての自治体において、十分な公立普通初等教育を供与しなければならない。また、この規定は法が定める規則に準じて、教育を受ける機会が与えられていると認められる限りは、この規定は免除される。
5 項	国庫から全額もしくは一部の公費助成をうける学校教育の要件は、私立教育に關しては思想、信条の自由を考慮して法で定める。
6 項	国庫から全額もしくは一部の公費助成をうける私立普通初等学校は、公立学校と同等の教育の質が保証されなければならない。このとき教育教材選択や教員の任命に關する自由は尊重される。
7 項	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。
8 項	政府は毎年、教育の状況を議會に報告する。

(出典: Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1983), Hoofdstuk 1: Grondrechten, 23. Het openbaar en bijzonder onderwijs. 筆者訳)

ある。教育審議會は「5 項の学校での宗教の自由についての規定が、2 項の教育の自由に含まれると見なされなければならない」¹⁵⁾としている。また第23条6 項後段は、私立学校の教材選択の権利や教員の任命権を保障する規定である。このため、私立学校の施設・設備費、教員の人件費（公立学校教員と私立学校教員と変わらずに国から直接支給される）、学校の管理・運営費・維持費などは全て公費から支出されており、授業料については義務教育（8 年間の初等教育と4 年間の中等教育の計12年間）段階の私立学校においても徴収することはできない¹⁶⁾。

このように現行憲法第23条下においては、私立学校に対する上に見る自由が保障され、かつ公費助成が措置されることが規定されているのである。それは、6 項前段で明記されているように、私立学校は公立学校と同等に教育の質が保障されなければならないことにある。

（２）学校に対する公費助成の措置

私立学校に対する公費助成は、先述の公立学校と同一の基準にもとづいて措置される。では、この憲法規範に則して行われている公費助成は、どのような形で各学校へ措置されるのか。オランダの公立学校および私立学校には、それぞれの学校管轄機関が存在している。公立学校の場合は、学校運営委員会と財団法人が主たる管轄機関であるが、1997年以降は法律に準拠した法人であれば、公立学校の管轄機関となることができる¹⁷⁾。

他方、私立学校の管轄機関は、私学協会と財団法人の二つの機関であるが、国庫より公費助成を受けるためには、利益を求めることなく、教育を提供することを目的とした法的権限を持つ法人に限られている。学校の施設と設備費については、中央教育機関である OCW から地方自治体へ支出される。つまり、これに係わる権限は地方自治体に委任されており、地方自治体基金から拠出されるということである。それ以外の学校の管理運営費や教材費などは、それぞれの学校管轄機関へ支出されているため、間接補助で学校へ措置されるのである。この点について OCW は「公立学校を管轄する教育機関への財政支出額と、私立学校の管轄機関への支出は一致しなければならない」¹⁸⁾としている。ここからも、憲法第23条6項前段の「公立学校と同等の教育の質が保障されなければならない」、そして同条7項前段の「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」という憲法規範に則る形で措置されることを意味しているといえよう。このようにオランダでは憲法第23条下において、学校に対する公費助成の仕組みが構築されている。

３．教育審議会最終勧告書における追加資金交付の基準

（１）対象とされる児童生徒の基準

2001年11月21日、教育審議会は政府が教育の遅れ政策のために、学校に資金を提供する上で、親の最終学校歴が今後唯一の基準にされるべきとした勧告書を OCW へ送付したことを公表した¹⁹⁾。これは、先の議会第二院において学校分離による教育格差が指摘されたことを受けて、教育文化科学大臣であったアデルムンドが、教育審議会に対して格差是正に関する諮問を行い、その諮問を受けて出

されたものである。教育審議会によれば、多様化が進む社会の中で、言語サポートプログラムを実行し続けていくことは非常に複雑であり、それを解消する必要性について進言した²⁰⁾としている。OCW は同勧告書を受けて2002年3月15日に、①オランダ語の習得を必要とする子どもの基準について、②オランダ語の習得を必要とする子どもの親の基準について、③追加資金が子どもから学校へ移行する可能性についての3点の再諮問を行い、同年8月までに最終勧告書を答申として提言できるように要請した²¹⁾。

教育審議会は、OCW の諮問を受けて、2002年8月20日に新たな追加資金交付政策に向けた最終勧告書を答申した²²⁾。従来、各地方自治体が実施するオランダ語習得度テストは、「親のオランダ在住期間（親の出身国）」と「家庭内使用言語」を基準に、個々の子どもを対象に実施されていた。しかし、教育審議会は、追加的に資金を交付していく政策の基準としては必ずしも適切でないことから、オランダ語を第一言語としない子どもを対象にした「第二言語習得度テストプログラム（Taal toetsenvooreennieuwe NT2-regeling、以下、NT2プログラム）」の結果を学校単位で実施し、実際のオランダ習得度を算出方法について提示した²³⁾。報告書では、各学校がNT2プログラムの結果に基づいて行うことができる教育支援の内容と、支援に係る追加資金の基準を提示している。

初めに教育審議会は、NT2によるオランダ語習得度テストにおける不正防止のため、NT2の実施機関として学校外部機関の利用を示した。結果の集計は学校外部機関に委託して、学校に伝達するということである。NT2は、4歳児、8歳児、14歳児を対象とすることとした。その理由について審議会は「4歳は基礎学校（Basisonderwijs）へ入学できる年齢であること、8歳は初等学校高学年初期であること、14歳は中等教育中期であり、それぞれの段階におけるオランダ語習得度を測定することができる」として、NT2の対象をこれらの年齢の子どもとしたのである。またオランダ領アンティル諸島およびアルバ島の児童生徒も含むとされ、年度に一回実施することが妥当とした²⁴⁾。

教育審議会は、NT2によるオランダ語習得度テストにかかる費用に関して、学校の負担を押さえることから、地方自治体から拠出することを提言している。つまり、NT2によるオランダ語習得度テストにかかる費用は、学校の設備費と同様

に OCW から地方自治体へ支出されるということである。換言すれば、NT2 によるオランダ語習得度テストにかかる費用は、地方自治体基金から拠出されることであり、子どもの言語教育の向上に係る権限を、地方自治体に委任するということである。そして同テストは各学校の任意で実施するものの、家庭内使用言語が非オランダ語、そしてその子どもの割合が相対在籍数の20%を超えた場合、学校は同テストを実施しなければならないことを提言した。

このように、最終勧告書では追加資金交付の対象は、4 歳児、8 歳児、14歳児の子どもとして、それに係る費用は、地方自治体基金から拠出することとしたのである。

(2) 追加資金交付の指標

教育審議会最終勧告書では、各学校がオランダ語習得にかかる予算を算出するための指標を提示した（表2参照）。これは2002年3月15日に OCW が教育審議会に対して行った再諮問を受けてのものである。

表2は、「親の最終学歴」と「子どものオランダ語習得度テスト結果」によって算出される、児童生徒一人の「重み付け」である。表2では、NT2によるオランダ語習得度テストの結果を踏まえて、まず、子どものオランダ語の理解度「充分である」を「レベル0」とし、「不充分である」を「レベル1」、「困難である」

表2 追加資金算出に係る指標

オランダ語習得度テスト結果	親の最終学校歴		
	大学以上	中等学校	初等学校
レベル0（充分である）	0.00	A	B
レベル1（不充分である）	C	A + C	B + C
レベル2（困難である）	D	A + D	B + D

注:「A」項に設定される重み付けは「+0.08」、「B」項には「+0.10」、「C」項には「+0.09」、「D」項には「+0.17」であり、A + C という加法の場合は、小数第2位を四捨五入した数値が重み付けとなる。

(出典：Onderwijsraad, 3 Beantwoording van de aanvullende adviesvragen, 3. 1. 2 ALGEMENE BASIS VOOR DE BEREKENING VAN DE GEWICHTEN, Advies: Over leerlinggewichten en schoolgewichten., Nr. 20020307/692, augustus 2002. p. 13. 筆者訳)

を「レベル2」と、3段階に区分している。次に子どもの親の最終学校歴を「大学以上」「中等学校」「初等学校」の3類型化して、それぞれの項で設定されている、重み付けの数値を算出するということである。つまり、同テストによりオランダ語に支障がなく、かつ親の最終学校歴が大学以上である子どもの場合は、上の表2の「0.00」項に該当するため、追加資金交付としての「重み付け」はないということである。また、子どものオランダ語習得度が「不十分である」、親の最終学校歴が大学以上の場合、上の表でいう「C」に該当する「重み付け」が適用されるということである。

親の最終学校歴が指標となる理由について、最終報告書では「家庭内使用言語が非オランダ語の場合、第二言語としてオランダ語の使用は限られるため」²⁵⁾と提言した。また従来の第二言語習得度テストは「親のオランダ在住期間（両親の出身国）」を重要な指標としてきたが、2001年の教育審議会の調査にもあるように、高度な教育を受けたエスニック・マイノリティの子どもにも言語習得の遅れが見られる²⁶⁾ことから、親の最終学校歴を基準として設定したのである。

このように、最終報告書では、NT2によるオランダ語習得度テスト結果と、親の最終学校歴を追加資金交付の軸として9つの基準を設定した。次に、NT2によるオランダ語習得度テストの対象年齢層を三段階に分類したことについてである。追加資金額を「ピラミッド式」に配分するとした、教育審議会勧告書（2001年11月21日）について、OCWはその利点について提言するよう再諮問を要請していた。それを受けて、教育審議会は、各教育段階の子どもに対する「重み付け」²⁷⁾を明確化するための指標を提示した（表3を参照）。

表3で示した指標は、OCWから年齢層を3類型化する意義についての諮問を受けて示されたものである。教育審議会は、2歳から6歳の年齢層の子どもで、かつ親の最終学校歴が初等学校のみの場合、最も多くの追加資金を提供する必要があるとして、「重み付け」を「2.0」と設定する。そして2.0の指標に該当する子どもが、一つの学校に4分の1以上在籍している場合、学校側は別の教育支援を、試みることができるとしている²⁸⁾。また「1.0」の指標に該当する子どもが学校の3分の1以上在籍する場合は、学級規模を縮小することも有効であるとした。

他方で、12歳から18歳の年齢層の場合は、NT2によるオランダ語習得度テス

表3 子どもの年齢と親の最終学校歴による指標

教育レベル \ 年齢	2 歳～ 6 歳	6 歳～ 12歳	12歳～ 18歳
親の最終学校歴 大学以上	0.0	0.0	0.0
中等学校	1.0	0.5	0.0
初等学校	2.0	1.0	0.0
言語テスト結果 \ 年齢	2 歳～ 6 歳	6 歳～ 12歳	12歳～ 18歳
オランダ語力 0 (充分である)	0.0	0.0	0.0
1 (不十分である)	0.0	0.5	1.0
2 (困難である)	0.0	1.0	2.0

(出典：Onderwijsraad, 3 Beantwoording van de aanvullende adviesvragen, 3. 1. 3. DE GEWICHTEN PER LEERLING, ONDERSCHIEDEN NAAR DE DIVERSE LEEFTIJDSCATEGORIEEN, Advies: Over leerlinggewichten en schoolgewichten., Nr. 20020307/692, augustus 2002. p. 15. 筆者訳)

ト結果のみを追加資金交付の指標とするのが適切であるとした。教育審議会は平均的な生徒の NT2 によるオランダ語習得度テスト結果を基準として、実際の個別の言語力のみ「重み付け」を置かない限り、この年齢層への個別の支援は不可能である²⁹⁾ことを提示したのである。つまり、表2で提示された親の最終学校歴と、NT2によるオランダ語習得度テスト結果によって算出された追加資金の指標をもとに、表3で提示された「重み付け」が加算され、追加資金が交付されるということである。教育審議会はこの基準について、オランダの平均クラス児童生徒数が20人とした場合、「4.0」から「5.0」ポイントで1名の正規教員を雇用することができるとする。つまりこれらの指標は、オランダ語力が劣る児童生徒に対しての教員数が算出される他、それぞれの学校の在籍する言語力の劣る児童生徒数が把握することが可能となり、それぞれの学校がどの程度の予算を追加で必要とするかについて把握することができるとしている。そのため9%枠の廃止

は、学校が子どもの実態を把握するためにも必要であることを提言した。新旧の追加資金交付システムの基準をまとめると下記表4のようになる。

2001年8月29日付けの教育審議会プレスリリースでは、追加資金交付に新基準を設定したことについて「様々な年齢段階の生徒が教育の遅れを取り戻すための追加資金を受けることが可能となり、現行のシステムよりもオランダ語の遅れを予防し、軽減させると考える」³⁰⁾と述べている。OCWは教育審議会最終勧告書を受けて、「審議会が出した最終勧告は、追加資金交付の基準に、親の最終学校歴とNT2によるオランダ語習得度テストの結果を反映させ、それに伴う指標は、教育の遅れが顕著な子どもに対して投資をする上で有効である」³¹⁾として教育審議会最終報告書について議会第二院議長へ答弁している。

これまで、追加資金交付に係る新基準について分析をしてきた。次に、追加資金交付基準改訂の意味を解明するため、同時期の社会背景について考察する。

4. 追加資金交付の基準が改訂された社会背景

(1) 2000年代における学校間の人種的分離状況

1994年には、20年以上に渡って政権与党で在り続けたキリスト教民主主義党(Het Christen-Democratisch Appèl)に代わって、労働党(Partij van de Arbeid)を初め、自由民主党(Volkspartij voor Vrijheid en Democratie)、民主66(Democraten

表4 追加資金交付に係る新旧の基準

旧追加資金交付基準	新追加資金交付基準
①親の出生国	基準から廃止、新たに親の最終学校歴を適用
②両親及び一方が移民	基準から廃止、新たに親の最終学校歴を適用
③就学児童生徒数の9%枠	基準から廃止
④追加資金使用の範囲が学校内	学校外にも適用
⑤初等、中等学校の児童生徒	幼児期教育(2～6歳)まで拡大
⑥ —	【新規】NT2プログラム結果の反映

(出典：Onderwijsraad, 20010523/562, Persbericht; Modernisering regelingen onderwijsachterstanden is nodig, 21 november 2001. 及び Onderwijsraad, 20020307/692, Advies: Leerlinggewichten en schoolgewichten, 20 augustus 2002. を用いて筆者作成)

66) の連立政権が成立した。同政権は、福祉国家の再建と雇用創出、社会統合の推進を掲げ、各方面においてリベラルな政策を展開した (R. Thomson 2001: 171)。これらを政策として実施していく上で憲法第23条の修正を巡る議論も同時に展開されたのである。

追加資金交付に新基準が制定された社会的背景について、学校間の人種的分離の現状を考察した、P. フェッデル (2006) によれば、「トルコやモロッコ、スリナムからの移民は、都市部に居住する割合が高く、その子どもの親は、公立学校もしくは、イスラム学校を好む傾向がある」³²⁾と指摘している。前述の憲法第23条の修正を巡る議論は、社会統合を促進していくため、学校間の人種的分離を縮小させるという政策理念のもとで展開されたのである。下記表5は、追加資金交付システムに新たな基準が設定された時期の地域間の人種構成である。

表5は、2001年10月1日時点での公立学校と私立学校に通学する外国籍の子どもの割合を示したものである。学校分離は1980年代前半から散見されていたが、局所的な現象であったことから、移民の子どもが多く通学する学校に対して、地方自治体が言語教育の充実を目的として、追加的にそのための費用を助成していた³³⁾。しかし学校分離現象は、拡大の一途を辿ることとなり、OECDは「移民の

表5 学校種及び地域別に見る子どもの国籍 (2001年10月1日時点)

校種	児童数と割合	四大都市	中型都市	その他	合計
私立	在留外国人児童総数	43,916人	23,885人	40,609人	108,410人
	児童総数	101,389人	149,730人	808,400人	1,059,519人
	在留外国人児童の割合	43.3%	16.0%	5.0%	10.2%
公立	在留外国人児童総数	34,438人	15,327人	44,244人	94,054人
	児童総数	69,064人	72,232人	351,398人	492,694人
	在留外国人児童の割合	49.9%	21.3%	12.6%	19.1%
合計	在留外国人児童総数	78,354人	39,257人	84,853人	202,464人
	児童総数	170,145人	221,962人	1,159,798人	1,552,213人
	在留外国人児童の割合	46.0%	17.7%	7.3%	13.0%

(出典: Brlef van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschappen, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2. Nr. 13. 27083. 14. November 2000, p. 3. 著者訳)

子どもの数が増加している都市部の学校からの『白人の逃避』現象は、多くの国で生じているが、憲法第23条に基づく学校選択により、オランダの学校分離の速度は非常に加速している」³⁴⁾として、学校分離はオランダ教育の将来に係わる問題と指摘した。表5の四大都市とは、ノールドホラント州アムステルダム市、ザウドホラント州デン・ハーグ市及びロッテルダム市、ユトレヒト州ユトレヒト市であり、オランダの主要都市である。これらの地域において、公立学校に在籍する子どもの総数約6万9千人の内、外国籍を持つ子どもは約3万4千人であり、外国籍の子どもの割合が49.9%と約半数に及んでおり、私立学校においても外国籍の子どもの割合は43.3%とあることから、都市部において外国籍を持つ子どもの割合が高いことがわかる。それと同時に、学校種別に見た場合、その割合は公立学校と私立学校には大きな差異がないことも看取することができる。追加資金交付に係る基準が改訂された時期、既に都市部の公立学校および私立学校には、家庭内言語をオランダ語としない子どもが数多く存在していたことが伺える。

今日においてもオランダの移民の数は増加している³⁵⁾。下記の表6は、オランダにおける非西欧諸国からの移民数（2005年と2009年）について表したものである。

表6 オランダにおける非西欧諸国からの移民数（2005年及び2009年時点）

国名	2005年時点の移民数	2009年時点の移民数
トルコ	31,000人	36,000人
モロッコ	21,000人	19,000人
スリナム	13,000人	12,000人
イラク	9,000人	34,000人
アフガニスタン	7,000人	9,000人
ソマリア	4,000人	48,000人
その他	186,000人	254,000人
合計	277,000人	422,000人

（出典：Centraal Bureau voor de Statistiek, Staat 2. 3 Immigratie van niet-Westerse immigranten naar migratiemotief en geboorteland, 2005 en 2009, Jaarrapport Integratie 2010, p. 42筆者訳）

表6を見ると、オランダへの非西欧諸国からの移民は、2005年時点が約28万人であるのに対して、2009年時点では約42万人となっており、4年間で約14万人増加していることが看取できる。つまり、追加資金交付に係る基準が改訂された2002年以降も、移民が増加し続けていることは、今日においても公立学校及び私立学校に通学する移民の子どもの割合は高くなっていると考えられる。このことは、公立学校および私立学校に対する国庫からの教育支出総額からも看取することができる。初等学校に対する支出についていえば、2000年は約40億ユーロであったのに対して、2006年には約60億ユーロと、6年間で約20億ユーロ増額している³⁶⁾。これは、2002年に移民指定を廃止して、親の最終学校歴と子どものオランダ語力を追加資金交付の基準が制定されたことに伴い国からの支出が増加したと考えられる。

(2) 教育審議会勧告書「憲法第23条の在り方」における学校分離縮小指針

1990年代後期以降、オランダでは学校分離を縮小させるため、議会では憲法第23条に修正の是非が検討されてきた。2000年9月14日のオランダ第二議会では、「行き過ぎた教育の自由は、学校の分離を現実化させて、文化的、社会的な分離を引き起こしかねない」³⁷⁾として、憲法第23条の再考を促した議会質問書を政府に送付するに至っている。つまり憲法第23条において、「学校設立」の自由が保障され、かつ私立学校に対する公費助成も規定されているため、学校分離という現象が生じたということである。この点について、教育審議会は、「学校間で人種の分離が進み、それにより懸念されることは教育格差の拡大である」³⁸⁾と学校分離の問題性を指摘している。

政府は憲法第23条修正の必要性について教育審議会への諮問を2001年12月21日に行い、翌年7月2日に教育審議会から「憲法第23条の在り方 (Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet)」と題する勧告書が出された。同勧告書は、学校分離を縮小させて社会統合を進めるための指針を提示したものであり、同条の修正等の必要性について政策レベルで議論された結果をまとめたものである。教育審議会はこの中で、学校分離の状況を確認し、その上で学校分離を縮小させる方途としては「人種が混在したクラスないしは学校を目指すすれば、憲法第23条の

改正、もしくは（学校）設立に強い規制をかける以外ないが、それは現段階で適当ではない」³⁹⁾と提言した。その上で、学校分離による教育格差を縮小させるための施策として次の3点を提言している。

第1に、親の選択の権利（het onderlijk keuzercgt）保障として、原則、学校は宗教、出身国を基準として子どもの就学を拒否してはならないこと、第2に学校には、家庭内使用言語がオランダ語でない場合、別の学校を紹介する権利があること、第3に教育に遅れをとる子どもに対しては、学校が国語と数学の学習支援を行うこと、である。つまり、2002年教育審議会勧告書は、学校分離による教育格差を是正する措置として、第23条の修正は行わず、代わりに現行憲法の解釈を従来よりも明確にしたのである。ここで提言された第3点目を具現化するために、追加資金交付に新規準を制定したということである。

5. まとめ

本稿では、追加資金交付に係る基準に着目して、オランダの学校に対する公費助成方式の変容を明らかにしてきた。その結果、以下3点が明らかになった。

第一に、私立学校には「思想・信条の自由」、及び「教育内容の自由」が保障されつつ、公立学校と同一の基準に基づいて、公費助成されることを憲法第23条7項で規定されていることが明らかになった。そのことは国から学校に対して行われている公費助成の形式からも看取することができた。つまり、今日においても公立と私立との「財政平等の原則」という憲法規範に則った形で公費助成が行われているということである。

第二に、従来までの追加的に資金を受けるための基準は、子どもの親の出生国や在オランダ期間、そして家庭内使用言語であったものの、新たな追加資金交付システムではその基準を用いないことが明らかになった。基準の廃止について、審議会の勧告書とOCWの諮問書の分析を試みた結果、従来の基準ではネイティブ・オランダ人の子どもが範囲外となる。そのため客観的に全ての子どものオランダ語力を把握し、言語力の劣る子どもに追加的に資金が提供される必要があるとして、新たな基準に、親の最終学校歴と、子どものオランダ語習得度を据えたのである。公費助成の一環として実施されてきた従来の追加資金交付システムは、

移民指定の子どもに特化した形で行われていたが、それを廃止したということである。

第三に、追加資金交付の基準が議論された時期、都市部の公立学校及び私立学校に在籍する子どもの約5割の子どもが外国籍であり、オランダへの移民数も増加傾向にあることが明らかになった。また従来は、言語的に遅れを持つ子どもの割合が、9%以上に達した学校には自動的に資金が追加されていた。しかし、9%未満であっても追加的に支援を必要とする子どもが存在することから、新たな追加資金交付システムの基準では、この9%の枠を廃止したのである。そして、追加的に交付された資金は学校内での使用に限られていたが、これを拡大させ、学校の判断によりオランダ語教育を専門とする学校外部機関を利用する際の費用にも適用させたのである。つまり、オランダ語を第一言語としない子どものオランダ語力の向上が喫緊の課題であったということである。

以上のように、追加資金交付に係る新たな基準は、一人ひとりの子どものオランダ語力の向上を図り、それに応じた資金を各学校へ供給するための基準として捉えられる。オランダは、子どもの教育レベルの底上げを図る上で、オランダ語教育の向上を喫緊の課題と位置づけ、その課題を解決するためには、あくまでも一人ひとりに合わせた言語教育を充実させることで、教育格差の縮小を目指したのである。そのため、追加資金交付に係る基準として、移民指定を廃止して、学校に対する公費助成の方式を変えていく必要があったのである。つまり、公費助成方式の変容は、オランダでは、もはや学校間の人種的分離という段階を超えて、公立学校そして私立学校にオランダ語を第一言語としない子どもが就学していることを意味しているといえる。そのために、オランダ語を第一言語としない子ども数が的確に割り出せる指標を策定する必要があったということである。

今日においても、凡そ100年前に規定された憲法条文が、王国憲法の基本権に掲げられ続けており、オランダの教育法制度原理をなしている。しかしこれまで見てきたように、人種間の学校分離は収束したとはいえず、学校種を問わず移民の子どもが増加しているのが現状である。このことに鑑みれば、憲法第23条において規定する公立学校と私立学校との「財政平等の原則」は、より重要性を増しているといえる。そして、今日のオランダにおいて、憲法第23条の理念と社会状

況との均衡をいかにして図るかが大きな課題となっているということでもある。

今回は、移民政策について触れることはできなかった。今日のオランダにおける公費助成制度を解明していく上では、移民政策と連動させて分析していく必要があると考えるが、それは今後の課題としたい。

参考文献及び資料

- ・ 結城忠 (2009) .『教育の自治・分権と学校法制』 東信堂。
- ・ Europese Commissie, EURYDICE, Organisatie van het onderwijs system in Nederland 2008/09.
- ・ Eva van der Boom., Karima Azzouz., Arian Uwland., Peter Donker van Heel. (2006). *Flankerend beleid invoering lumpsum PO, Projectbureau Lumpsum PO*, 29 mei. Rotterdam.
- ・ Robert, Thomos (2001). *The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998*, European Journal of Political Research, 40.

注

- 1) 「追加資金交付システム」とは、「生徒と学校への重み付け (Leerlinggewichten naar schoolgewichten)」という教育費国庫補助政策を指す。同政策について、結城忠は「追加資金交付システム (Additional Funding System)」としている。本稿ではこの結城の訳を援用する。結城忠、『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009年、p. 350。
- 2) “bijzonder” は一般的に「特殊な」、「特別な」と翻訳され、英訳の “special” に該当する。“bijzonder onderwijs” は「特殊な教育」と訳出することができるが、意味としては私立教育を指す。従って便宜上、本稿では、“bijzonder onderwijs” を「私立教育」と表記した。
- 3) C. V. Lafeber (2005). *Een begenadigd docent wordt geboren, niet gemaakt. Een vrijmoedig geschreven geschiedenis van het Neferlandse volksonderwijs in de 19e eeuw*, Lafeber. p. 169. 当時の政府は、ヨハン・ルドルフ・トルベッケ (Johan Rudolf Thorbecke) を中心とする自由主義勢力で占められ、宗派立学校を容認しつつも、公費助成はなされていなかった。約60年近くに渡って展開された学校闘争は、1917年の憲法改正で終結し、オランダでは「1917年の教育の和解」(Onderwijspacificatie van 1917) と呼ばれている。
- 4) Europese Commissie, EURYDICE: 2. 3. Algemene principes en wetgeving, Grondwet en vrijheid van onderwijs, Organisatie van het onderwijs system in Nederland 2008/09, p. 22.

- 5) 初等教育法（1998）第77条2項では、私立学校管轄機関に対して、最低200人の児童生徒が確保できた場合に学校設立を認めるとしている。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. 参照。
- 6) 前掲書、結城、p. 348。
- 7) 中央統計局（Centraal Bureau voor de Statistiek）ホームページ、「教育機関と就学者（Instelling en leerling）」を参照。[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=120610-0836&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=120610-0836&HDR=T,G3,G4&STB=G2,G1)（2012年6月10日アクセス）。2011年度の初等学校数でいえば6,993校中、公立初等学校が2,324校であるのに対して私立初等学校が4,669校、中等学校でいえば、公立中等学校659校中、公立中等学校が186校であるのに対して、私立中等学校は473校であり、義務教育段階の約7割が私立学校である。
- 8) The Netherlands: Structures of Education, Vocational Training, and Adult Education, Systems in Europe, June 2003, p. 10; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Eurydice Nederland (Den Haag).
- 9) 前掲書、結城、p. 349。
- 10) 同上書、p. 350。
- 11) 学校間の分離について、オランダでは“zwarte schole-witte schole”（黒い学校－白い学校）や、“tweedeling”（二分裂）という言葉を用いて表現している。これらを踏まえて本稿では、便宜上「学校分離」と表記する。
- 12) Helen F. Ladd, Edward B. Fiske., Weighted Student Funding for Primary School: An Analysis of the Dutch Experience. Working Paper Series. Sanford School of Public Policy. 2009.
- 13) 前掲書、結城忠、2009年、pp. 347-350。
- 14) Onderwijsraad, 2 Inhoud en betekenis van artikel 23 Grondwet, 2. 5. 3. 2. Vijheid van het bijzonder onderwijs, Vaste grond onder de voeten: Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet., 2002, p. 25.
- 15) Onderwijsraad, 2002, p. 18. またオランダ第二院議会では、「議会では第23条6項は厳密には一般に形成された初等教育のみに関連しているが、成文化されていない憲法上での権利に対する保障は、その他の私立教育の形態にも適用されることを念頭に置く」としている。Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 24 149, B, p. 6.
- 16) 前掲書、結城、p. 352。
- 17) 前掲書、結城忠、p. 350。
- 18) Europese Commissie, p. 23.
- 19) Onderwijsraad, Nr. 20010523/562, Persbericht; Modernisering regelingen

- onderwijsachterstanden is nodig, 21 november 2001. p. 1.
- 20) 教育審議会は、2001年11月21日付けのプレスリリースの中で、教育の遅れ政策に、身体的に障がいを持つ生徒に対して行われる「再び共に学校へ政策（Het Weer Samen Naar Schoolbeleid）」と「生徒に結び付いた資金提供“リックサック”政策（Leerlinggebonden financiering, “rugzak”）」を統合することができるかについて調査したとしている。
- 21) Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, PO/OO/2002/7743, verolgadviesaanvraag gewichtenregeling, 15 maart 2002.
- 22) A. M. L. van Wieringen, 20 Augustus, 2002, Onderwijsraad, Advies, Nr. 20020307/692, “Over leerlinggewichten en schoolgewichten,” Den Haag.
- 23) Ibid., p. 22.
- 24) Ibid., p. 14.
- 25) Ibid., p. 23.
- 26) Onderwijsraad, Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid. 2001. Den. Haag
- 27) 従来は、学校歴の低い親を持つネイティブオランダ人の子どもは1.25、両親の一方が移民である子どもは1.9、船員とジプシーの子どもには、それぞれ1.4、1.7という“gewicht”（重み）の係数を付け、学校はこれらの子どもに対して追加的な資金を受け取っていた。Onderwijsraad, 20010523/562, Persbericht; Modernisering regelingen onderwijsachterstanden is nodig, 21 november 2001. p. 2.
- 28) 教育審議会は、新たな基準となる「重み付け」は、追加資金交付の基準の他に、学校側が学級規模の縮小やカリキュラムの見直しを行う基準として利用することができるとしている。Onderwijsraad, 3 Beantwoording van de aanvullende adviesvragen, 3. 1. 3. DE GEWICHTEN PER LEERLING, ONDERSCHIEDEN NAAR DE DIVERSE LEEFTIJDSCATEGORIEËN, Advies: Over leerlinggewichten en schoolgewichten., Nr. 20020307/692, augustus 2002. p. 15.
- 29) 教育審議会は、平均的な生徒の言語テストスコアについて、中等教育段階の諸学校に必要とされるレベルを基準として、①一般中等教育学校（HAVO）／大学準備学校（VWO）の平均言語レベル、②中等職業準備教育学校（VMBO）で必要とされる平均言語レベル、③中等職業準備教育段階の高度職業訓練学校で必要とされる平均言語レベルとしている。
- 30) Onderwijsraad, van leerlinggewichten naar schoolgewichten, Persbericht, 20020307/692, 29 augustus 2002.
- 31) Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen., advies Onderwijsraad, PO/OO/2002/32706, 30 augustus 2002.

- 32) Paul Vedder. (2006) . *Black and White Schools in the Netherlands*. European Education, vol. 38, no. 2. pp. 36-49.
- 33) Peter A. J. (2009) . *Researching race/ ethnicity and educational inequality in the Netherlands: a critical review of the research literature between 1980 and 2008*, British Educational Research Journal, pp. 9-10.
- 34) Louis, K. S., Bodstrom, L. and Teichler, U. (1990). Review of Educational Policies: The Netherlands, p. 60. Paris: OECD.
- 35) 新海英史「オランダの移民政策—その現状と今日的課題」 庄司博史編『移民とともに変わる地域と社会』国立民族学博物館調査報告、83、2009年、pp. 207-227。オランダへの移民流入状況を概観した新海は、これまでオランダでは移民労働者の活用が合理的な政策手段として認知されてきており、商工業に携わる移民を積極的に活用してきたと論じている。そして、近年では少子化傾向に歯止めをかけ、オランダ経済に貢献する新たな労働力の確保が必要となったことから、政府は移民を受け入れ続けている。しかし1994年に成立した連立政権は、EU 域外からのニューカマーに対して、オランダ語講習、社会化講習、就職相談など「市民化講習 (inburgerings programma)」と呼ばれる講習を受講することを1998年に義務化している。
- 36) Centraal Bureau voor de Statistiek, Jaarboek onderwijs in cijfers 2010: 8 Uitgaven voor 8.2 Internationale indicatoren onderwijsuitgaven onderwijs, Den Haag/Heerlen, 2010. p. 157.
- 37) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zoetermeer, 14 november 2000, Nr. 13, 27 083.
- 38) Onderwijsraad, 5. 2 Witte en zwarte scholen: segregatie, toegankelijkheid, spreading, 5. 2. 2. Enkele gegevens, Vaste grond onder de voeten: Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet., 2002, p. 52.
- 39) Onderwijsraad, 5 Het debat over artikel 23 Grondwet in vijf themas, 5. 2. Witte en zwarte scholen: segregatie, toegankelijkheid, spreading, 5. 2. 3. 4.
Spreiding in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, Vaste grond onder de voeten: Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet, Nr. 20020284/674, juli 2002, Den Haag.

【付記】

本稿は日本学術振興会特別研究員科学研究費（23・74）の助成を受けた研究成果の一部である。

The change in the public expenditure support system to the schools of the Kingdom of the Netherlands

— focused on the standard concerning the Additional Funding System —

Hiroyuki SAWADA

The purpose of this paper is to clarify the change in the public expenditure support system to the schools focused on the standard concerning the Additional Funding System in the Kingdom of the Netherlands. In the paragraph 7 of the article 23 of the constitution of Netherlands, the “principle of financial equality” between the public and the private schools is provided. The additional funding system had been managed based on the norm of this constitution but the standard was revised in 2002. Why was it revised?

In this research, in order to reply to this question, three points were set up as the issues.

The first one is to reveal the mechanism of aiding with the public subsidiary under the article 23 of the constitution, the second one is to explain the standard of granting additional funds, which was revised in 2002, and the third one is to elucidate social situations where the standard on granting additional funds was revised.

As a result, the following three points has been revealed: Firstly, it is provided in the paragraph 7 of the article 23 of the constitution that the public funds are granted to the private schools based on the same standard as to the public schools while the “freedom of thought and creed” and the “freedom of educational contents” are guaranteed for the private schools. Secondly, the standard of granting new additional funds excludes the condition of specifying the immigrants but is applied to all the students. Thirdly, it has been found that when the standard of granting additional funds was publicly discussed, about 50 % of the students enrolled in the public and the private schools in urban areas were foreign nationals, and nowadays, the ratio is still on the rise.