

スイス連邦における憲法教育条項の改正と州間協定の現状

— オプヴァルデン準州の態度保留理由に着目して —

荒川 麻里

はじめに

今年2月、スイス連邦（Schweizerische Eidgenossenschaft¹）（以下、「スイス」と略記）が移民数の規制を導入すると各紙が報じた。欧州の中でもとりわけ移民の割合が高く、人口の4分の1ほどを占めるスイスで、移民の流入増大に対し国民が不安を抱いた結果であろう。僅差ではあるものの、国民投票において過半数が移民数制限のための憲法改正を支持した²。このようにスイスでは、国民の意思を反映する直接民主制の方法として、国民投票（Volksabstimmung）が用いられている（Schweizerische Bundeskanzlei 2014: 16-17）。憲法改正や国際機関への加盟などについては、国民投票が必ず行われる。データを見るとその頻度は驚くべきほどで、1991～2000年で105件、2001～2010年で80件、そして2011年～2014年6月現在で31件となっている³。いくつかの案件をまとめて投票が行われるが、国民投票の回数は年に2～4回となる。国民発議（Volksinitiative）はその手続きの重要な柱の一つであり、18ヶ月の間に10万人の署名を集めることで、国民が憲法改正の発議を起すことが可能である。冒頭の移民規制の例も、国民発議による憲法改正案をめぐる投票であった。憲法改正以外は連邦レベルの国民発議を起こせないことから、法改正で済む問題も憲法改正として発議される場合のあることが指摘されている（山岡 2013: 25）。

現在、スイスでは「義務教育学校の協調に関する州間協定」（Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule: HarmoS-Konkordat）（以下、「^{ハルモス}HarmoS協定」と略記）に基づいた教育制度改革が進められている。この改革もまた、連邦レベルの国民投票による憲法改正の承認が前提となり、実行に移された。2006年5月に憲法の教育条項が改正され、翌年7月にHarmoS協定を策定、2009年8月1日より施行されている。しかしながら、移行最終段階の現在も改革の動向には州間にかかなりの違いがみられる。スイスの教育制度に関する日本の先行研究は少ないが、同協定については4歳からの幼児教育の義務化に注目した藤井（2013）の研究がある。その他、スイスの言語教育（福田 2014、吉満 2013）や個別の教科に関する研究（田中／田中 2013）があり、HarmoS協定に言及している。スイスの教育改革や内容に着目する研究はあるものの、その基盤となる制度改革の背景や現状については十分に明らかにされてきていないのが現状である。

そこで本稿では、スイスにおける憲法教育条項改正後の教育制度改革の現状を把握するため、①教

¹ スイスでは4つの言語が公用語とされ、各州の名称なども複数の言語で表記されるが、本稿では特別な場合を除きドイツ語表記のみを併記している。

² 経過の詳細については、渡辺（2014）の紹介がある。

³ Chronologie Volksabstimmungen, Schweizerische Bundeskanzlei Website: http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html (accessed 2014-6-20)

育制度統一化の動向と憲法改正、②HarmoS 協定とその後の改革の現状を整理した上で、③事例州オプヴァルデン準州が態度保留を決定した理由に着目して HarmoS 協定の課題を明らかにしたい。

1. 教育制度の統一化の動向と憲法改正

スイスは、「カントン」(Kanton) と呼ばれる 26 の州から成る。主権を有する州の連合体として成立した歴史的経緯から、現在でも英語表記の国名に“confederation”(国家連合) が用いられ、州の権限が非常に強い。1848 年に連邦憲法が制定され、1874 年、1999 年の全面改正を経て連邦の権能は拡大したが、州の自律性は維持された (Vatter 2014: 398-399)。ドイツも州の権限が強いことで知られているが、ドイツ人から見ても「スイスは州ごとに違う国」というほどに多様である。多様性を示す一つの特徴が言語であり、国語 (Landessprache) はドイツ語、フランス語、イタリア語、ロマンシュ語と 4 種類ある (憲法 4 条) ⁴。

当然ながら教育制度も州ごとに異なり、連邦全体での統一化は、かつてより議論の俎上にあつた。様々な領域での統一的基盤づくりの議論が盛んであつた 1970 年代、「学校協調に関する協定」(Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970) が策定され、イタリア語圏のティチーノ州以外の全州において 1970 年 12 月 14 日に施行された。全 11 条からなり、教育制度の基本事項として各州に法制化が義務づけられたのは、次の 4 点である。

- ① 就学年齢：基準日を 6 月 30 日とし満 6 歳、前後 4 か月は州による弾力的運用可
- ② 義務教育期間：最低でも 38 週で 9 年間
- ③ 就学期間：義務教育の開始から後期中等教育修了試験 (Maturitätsprüfung) まで最低 12 年、最長 13 年
- ④ 学年開始時期：8 月中旬～10 月中旬の間

その後、1973 年 3 月 4 日には、「教育制度に関する憲法改正」⁵が提案され、国民投票が行われた。教育条項 27 条において、教育制度は連邦と州が共同して取り組む課題であるとし、連邦の管轄事項を規定する提案であつた。賛成 507,414 票、反対 454,428 票であつたものの、州の票決では賛成 9 州 3 準州、反対 10 州 3 準州であり、承認されずに終わった。憲法改正には、投票者だけではなく州の過半数の賛成が必要なためである (憲法 142 条 2 項)。ちなみに「準州」(Halbkanton) は「半カントン」とも訳され、1 つの州が二分された歴史的経緯から票決の際には 2 分の 1 票として数えられている (憲法 142 条 4 項)。

1999 年の憲法全面改正までの間に、教育条項 27 条に限っても 7 回の改正が行われている⁶。上の 4 つの基本事項と関わっては、学年開始時期を 8 月中旬から 9 月中旬とする規定が、1985 年の国民投票で 27 条 3 項として追加された⁷。1999 年の全面改正では体系が整備され、教育条項は前文の後の

⁴ 「ロマンシュ語」は「レトロロマンス語」、「レート・ロマンシュ語」と訳出される場合もある (熊坂 2011、高橋 2011、山岡 2013)。連邦および州の公用語 (Amtssprachen) については別に規定がある (70 条)。

⁵ Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen (Vom 6. Oktober 1972), BBl 1972 II 1027.

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Stand am 20. April 1999), AS 1999 1341. Änderungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1874-1999), Verfassungen der Schweiz Website: <http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm> (accessed 2014-4-8)

⁷ Art.27 Abs. 3bis: Bundesbeschluss vom 05.10.1984 über die Volksinitiative ‘für die Koordination des

「総則」(1編)、「基本権、市民権および社会目標」(2編)に続く3編「連邦、州および自治体」に位置づけられた⁸。3編は「連邦と州の関係」、「管轄権」、「財政秩序」の3章からなり、教育条項を含む2章「管轄権」は「対外関係」、「安全保障、国防、民間防衛」、「教育、研究および文化」、「環境および国土計画」、「公共事業および交通」、「エネルギーおよびコミュニケーション」、「経済」、「住宅、労働、社会保障及び公衆衛生」、「外国人の滞在と定住」、「民事法・刑事法・測量制度」の10節からなる。安全保障や国防の後に教育条項が続く法体系は、日本では馴染みがない。日本国憲法において教育を受ける権利を定めた26条が「国民の権利及び義務」(3編)に位置づくように、スイス憲法の「基本権」(2編1章)においても、5つ目に「子どもと未成年者の保護」(11条)が定められている。また「社会目標」(2編3節)には、「子どもと未成年者や就労年齢に達した人が、能力に応じた自己形成、職業訓練、継続学習ができるように」(41条1項f)、連邦および州が個人の責任と自発性を補完しつつ尽力すると書かれている。ただし、本稿が着目した教育条項(Bildungsrahmenartikel)は、現行憲法3編2章3節「教育、研究および文化」のうち61a条~67a条までの10か条である。教育制度をめぐる連邦・州・自治体の権限がどのような関係にあるか、その秩序規定であると言える。まさにこれが、スイスの教育制度改革の争点だったのである。

次に示すのは、2006年にすべての州と国民の85.6%が賛成を投じた国民投票⁹によって改正された条文の一部である。

【61a条】 教育圏スイス (Bildungsraum Schweiz)

- 1項 連邦および州は、その管轄の範囲内において、教育圏スイスの高い質および透過性(Durchlässigkeit)に共同して配慮する。
- 2項 連邦および州は、その取り組みを調整し、並びに共同の機関およびその他の措置により、その協同を保障する。
- 3項 連邦および州は、その任務の遂行に際して、一般教育および職業教育の課程が同等の社会的評価を受けるように尽力する。

Schuljahresbeginns in allen Kantonen' (Gegenentwurf), 22. Sept. 1985 (BBl 1985 II 1433). その他の改正資料を条文の順序ごとに列記すると次のようである。Art. 27bis: Bundesbeschluss vom 05.10.1984 über die Aufhebung der Beiträge für den Primarschulunterricht, 10. März 1985, mit Wirkung ab 1. Jan. 1986 (BBl 1985 1548).

Bundesbeschluss betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule durch den Bund, 23.11.1902, (BBl 1902 V 807). Art. 27ter: Bundesbeschluss vom 21.03.1958 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27ter betreffend das Filmwesen, 6. Juli 1958 (BBl 1958 II 621). Art. 27quater: Bundesbeschluss vom 21.06.1963 betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27quater über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen, 8. Dez. 1963 (BBl 1963 II 1536). Art. 27quinquies: Bundesbeschluss vom 18.03.1970 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27quinquies betreffend die Förderung von Turnen und Sport, 27. Sept. 1970 (BBl 1969 II 1516). Art. 27sexies: Bundesbeschluss vom 06.10.1972 über die Ergänzung der Bundesverfassung betreffend die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 4. März 1973 (BBl 1973 I 1195).

⁸ 憲法の各編は次のようである。1編:総則、2編:基本権、市民権および社会目標、3編:連邦、州および自治体、4編:国民及び州、5編:連邦官庁、6編:連邦憲法の改正と経過規定。憲法原文 (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999)の各版は下記より入手し、山岡(2013)、関根(2010)、小林(2011a、2011b)を参照の上、訳出した。Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft website: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#> (accessed 2014-4-8)

⁹ Bundesbeschluss vom 16. Dezember 2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 21.05.2006, BBl 2006 6725.

【62条】 学校制度

- 1 項 学校制度は、州の管轄に属する。
- 2 項 州は、すべての子どもに開かれた十分な基礎学校教育に配慮する。基礎学校教育は義務制であり、国家による指導または監督の下に置かれる。公立学校における基礎学校教育は無償である。
- 3 項 州は、最長 20 歳に達するまで、障害を有するすべての子どもおよび青少年の十分な特別教育 (Sonderschulung) に配慮する。
- 4 項 就学年齢および就学義務、教育段階の期間および目標、他の段階への進学ならびに修了の認定の分野における学校制度の調和が、協調の過程において実現しなかった場合には、連邦は必要な法令を制定する。
- 5 項 連邦は、学年の開始を規律する。
- 6 項 州の管轄に関する連邦の立法の準備に際しては、州の関与に特別な重要性を与える。

上記のうち、61a 条は改正により追加された条文である。同条は州間協定の前提となるものであり、またその際に一般教育と職業教育の課程が同等の社会的評価を得るための配慮が明記された。この点は、日本の現実を考えたとき注目に値する。1 項に用いられた「透過性」の用語は、ドイツの教育制度についても頻繁に用いられている¹⁰。とりわけ中等教育段階において、複線構造を形成する各学校種間の移動を可能にする枠組みのことを指すことが多い。スイス州教育長会議のウェブサイトには、「ある教育課程や学校に入学、編入あるいは再履修するための様々な方法のある状態」とある¹¹。国民投票に際して提示された資料では、「開かれてフレキシブルな教育課程 (《透過性》)」と説明されている (Schweizerische Eidgenossenschaft 2006: 5)。この文脈では、連邦全体の教育の質を高めることが目標であり、あらゆる学校段階において、州を越えての学校や学校種の移動をより容易にする状態を意味すると想定できる。つまり、そのために共通の枠組みが必要とされているのである。

学校制度について、その共通の枠組みを定めたのが 62 条であり、大幅な修正が加えられた。旧 62 条は 2 項からなり、その 2 項末文には前述した 1985 年の改正通り、「学年は、8 月中旬から 9 月中旬の間に開始する」と定められていた。これについては改正後の 5 項において、学年の開始の規律は連邦の管轄にあることが明記され、2 項の内容はすべての子どもの基礎的な教育を受ける機会の保障でまとめられた¹²。教育や文化に関する事項は、1 項にあるように原則として州の管轄であり、それは 63 条以下についても同様である。州が権限を保持しながら、連邦全体での協調を進める基盤づくりが今回の改正の趣旨であり、その原則が 4 項に、手続き上の配慮点が 6 項に明記された。障害を有するすべての子どもの教育について定めた 3 項は、2004 年の改正で挿入されたものである。

63 条以下の教育条項の内容と主な改正点は、次のようである。職業教育 (63 条: 見出しを職業教育および高等教育から変更、職業教育の多様性と透過性を追加)、高等教育 (63a 条: 追加)、研究 (64

¹⁰ 例えば、Bellenberg (2012) など。

¹¹ Kurzbildungssystem Schweiz, EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) website: <http://www.edk.ch/dyn/14798.php> (accessed 2014-4-8)

¹² そもそもこの条文は移民や不法滞在の親を持つ子どもを含む「すべての子ども」の教育機会を保障するものである。Das Schweizer Parlament website: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/bundesverfassung-reform/verfassungskommissionen/seiten/reform-grundschulunterricht.aspx> (accessed 2014-4-8)

条：連邦による技術革新の振興と質保障の追加)、継続教育(64a条：追加)、統計(65条1項：連邦の収集するデータに教育および研究分野を追加)、教育助成(66条：見出しを *Ausbildungsbeihilfen* から *Ausbildungsbeiträge* に変更)、青少年の育成(67条：見出しおよび条文から成人教育を削除し継続教育については64a条として追加)。追加された事項は、基本的には連邦の権限を示したものである。続く68~72条は、スポーツ、文化、言語、映画、教会と国家となっている。また、2012年の改正により音楽教育(67a条)の規定が追加され、学校教育における音楽教育の振興が協調目的として示された¹³。

前述したように、2006年の憲法改正はすべての州と国民の85%以上の賛成により承認された(投票結果の詳細はHarmoS協定の現状と合わせて表1に示す)。「新チューリヒ新聞」は、この改正について「教育条項改正にスイスは明白なYes」という見出しで報じている¹⁴。こうした事実は、70年代より教育制度の統一化が図られながら、その実態は州ごとに大きく異なり、連邦全体の透過性に欠けていたことを反映していると言える。同時に、直面する教育問題に対して連邦全体で協調して取り組むべき点で国民の合意が得られたことは、制度改革を進める上で大きな意味を持つ。

次に、スイスの教育における透過性を実現するためのHarmoS協定を取り上げ、各州における改革の現状について確認したい。

2. HarmoS協定とその後の改革の現状

上に確認したように、憲法教育条項改正は2006年5月21日、HarmoS協定は2007年6月に策定された。HarmoS協定が1年ほど後だが、実際のところは憲法改正と州間協定見直しの動きは時期的に重なり、ともに2000年代に入ってから具体化し始めた。憲法教育条項改正については、2005年6月に国民議会研究・教育・文化委員会(Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats: WBK-N)が議会に報告所を提出し、同年8月17日には連邦の最高指揮機関である連邦参事会(Bundesrat)の態度表明が付されて法案の内容がほぼ決定している。一方、1970年の州間協定については30周年を迎えた2000年頃から見直しが進められ、2005年5月12/13日の州教育長会議役員会(EDK-Vorstand)において原則事項が確認された。8月9日には最初の草案が完成し、9月8日の同会に提出されている(EDK 2011: 48)。最終的なHarmoS協定の内容は、6章17条からなり、その見出しを示すと次のようである。

1章：協定の目的と原則(1条：目的、2条：原則)、2章：義務教育学校の上位目的(3条：基礎教育、4条：言語教育)、3章：義務教育学校の構造的基準(5条：就学、6条：各学校段階の就学期間)、4章：制度改革および質保障の手段(7条：教育スタンダード、8条：指導計画、教材および評価方法、9条：ポートフォリオ、10条：教育モニタリング)、5章：学校生活の形態(11条：ブロック時間と日課)、6章：終末規定(12条：期限、13条：参加、14条：脱退、15条：1970年協定の無効、16条：効力、17条：リヒテンシュタイン公国)。

¹³ Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung (Gegenentwurf zur Volksinitiative 'jugend + musik'), 23. September 2012, BBl 2013 1135.

¹⁴ Schweiz sagt deutlich Ja zur Bildungsverfassung, Neue Zürcher Zeitung 21. Mai 2006. Neue Zürcher Zeitung website: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/newzzENH4A0JQ-12-1.33936> (accessed 2014-4-8)

表1 憲法の教育条項改正に関する国民投票結果（2006年）と HarmoS 協定の現状

地区	〔上段〕 州名	記号 ³⁾	有権者数(人)	賛成(人)	反対(人)	HarmoS 協定 態度決定日	2年保育: 2012 ⁴⁾
	〔下段〕 ドイツ語表記 ²⁾		投票率(%)	割合(%)	割合(%)		2006年度(%)
レマン湖地区	ジュネーヴ Genf (Genève)	GE	226,858 36.13	67,719 85.1	11,845 14.9	参加 2008-12-18	alle 90
	ヴォー Waadt (Vaud)	VD	382,341 32.33	113,866 92.0	9,927 8.0	参加 2008-04-22	alle* 91
	ヴァレー Wallis (Valais)	VS	194,044 24.41	37,873 82.7	7,922 17.3	参加 2008-05-07	91 97
	ベルン Bern (Berne)	BE	694,618 20.30	130,036 92.9	9,923 7.1	参加 2009-09-27	alle* 84
中部地区	フリブール Freiburg (Fribourg)	FR	170,510 24.28	36,039 88.8	4,536 11.2	参加 2010-03-07	alle* 19
	ジュラ Jura (Jura)	JU	48,898 20.98	8,997 89.4	1,063 10.6	参加 2008-04-23	alle 97
	ヌーシャテル Neuenburg (Neuchâtel)	NE	106,495 34.36	33,485 92.6	2,693 7.4	参加 2008-06-25	alle 81
	ゾロトゥルン Solethurn	SO	167,859 23.71	36,159 91.4	3,393 8.6	参加 2010-09-26	alle 78
北西スイス	アールガウ Aargau	AG	374,171 23.89	72,139 81.6	16,240 18.4	保留	alle* 96
	バーゼル＝シュタット Basel-Stadt	BS*	114,494 30.35	31,175 92.1	2,690 7.9	参加 2010-05-05	alle 100
	バーゼル＝ラント Basel-Landschaft	BL*	182,294 25.58	41,581 90.7	4,261 9.3	参加 2010-09-26	alle 100
	チューリヒ Zürich	ZH	829,938 27.03	190,246 86.0	30,867 14.0	参加 2008-11-30	alle 96
東スイス	アッペンツェル・アウサーローデン Appenzell Ausserrhode	AR*	36,590 35.04	10,093 79.8	2,552 20.2	不参加 2010-06-13	97 95
	アッペンツェル・インナーローデン Appenzell Innerrhoden	AI*	10,653 19.40	1,214 59.2	836 40.8	保留	98 94
	グラールス Glarus	GL	25,107 34.30	7,254 85.7	1,214 14.3	参加 2008-05-04	alle 100
	グラウビュンデン Graubünden (Grischun/Grigioni)	GR	131,903 26.51	27,118 81.7	6,079 18.3	不参加 2008-11-30	99 98
	ザンクト・ガレン St. Gallen	SG	296,340 26.24	64,979 84.1	12,285 15.9	参加 2008-11-30	alle 90
	シャフハウゼン Schaffhausen	SH	48,310 52.29	18,009 79.3	4,696 20.7	参加 2007-10-29	98 98
	トゥールガウ Thurgau	TG	150,731 31.85	37,838 82.1	8,245 17.9	不参加 2008-11-30	alle 90
	ルツェルン Luzern	LU	243,236 36.57	74,192 85.4	12,677 14.6	不参加 2008-09-28	45 37
中央スイス	ニトヴァルデン Nidwalden	NW*	29,109 33.68	7,968 84.1	1,511 15.9	不参加 2009-02-08	82 32
	オブヴァルデン Obwalden	OW*	23,478 29.61	5,670 84.0	1,083 16.0	保留 2009-02-17	20 10
	シュヴィーツ Schwyz	SZ	92,247 32.58	21,823 74.5	7,478 25.5	保留	60 30
	ツーク Zug	ZG	69,426 39.68	23,563 86.7	3,602 13.3	不参加 2009-09-27	95 95
	ウーリ Uri	UR	25,642 28.17	5,306 75.6	1,710 24.4	不参加 2009-09-27	46 22
	ティチーノ Tessin (Ticino)	TI	202,605 28.24	33,108 59.7	22,338 40.3	参加 2009-02-17	100 25 ⁵⁾
	スイス連邦 Schweiz	CH	4,877,897 27.80	1,137,450 85.6	191,666 14.4	参加: 15 不参加: 7	89.7 74.8

- 1) 州の掲載順序はスイスの地域区分による¹⁵。区分は最左列に示した7つである。ドイツ語表記は次のようである。Genferseeregion, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich, Ostschweiz, Zentralschweiz, Tessin。
- 2) 州の公用語がドイツ語以外あるいは複数の場合、ドイツ語表記に続く丸括弧内に当該言語の表記を記した。
- 3) 記号欄において、6つの準州にはアスタリスクを付した。
- 4) 2年保育割合は上段が2012年度の「2年以上保育の割合」であり、「alle」は2年保育の義務化、「alle*」は2013年度からの義務化導入あるいは義務化完了を意味する。下段は2006年度の「2年保育の割合」で、複数の資料を合わせて表を作成した。連邦の平均値は、「alle」および「alle*」を100として算出し、小数第2位を四捨五入した値である。
- 5) ティチーノ州の2006年度2年保育の割合は25%であるが、3年保育が65%であり、最も保育期間が長い。
- 6) 網掛けは、縦二重線で分けた中央列が1973年3月4日の教育制度に関する憲法改正国民投票で反対した州、右列が2006年度において保育機会提供の義務が1年保育のみあるいは義務規定のなかった州を示している。

(出典) 次の資料をもとに筆者が表にまとめた。国民投票結果 (2006年5月21日) : Vorlage Nr. 522 Resultate in den Kantonen, Bundesbeschluss vom 16.12.2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, Schweizerische Bundeskanzlei Website: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/can522.html> (accessed 2014-4-8), HarmoS 協定の現状 : EDK 2010b, 2年保育の割合 (2006年度) : EDK 2008, 2010a, 2年保育の割合 (2012年度) : EDK 2013:7.

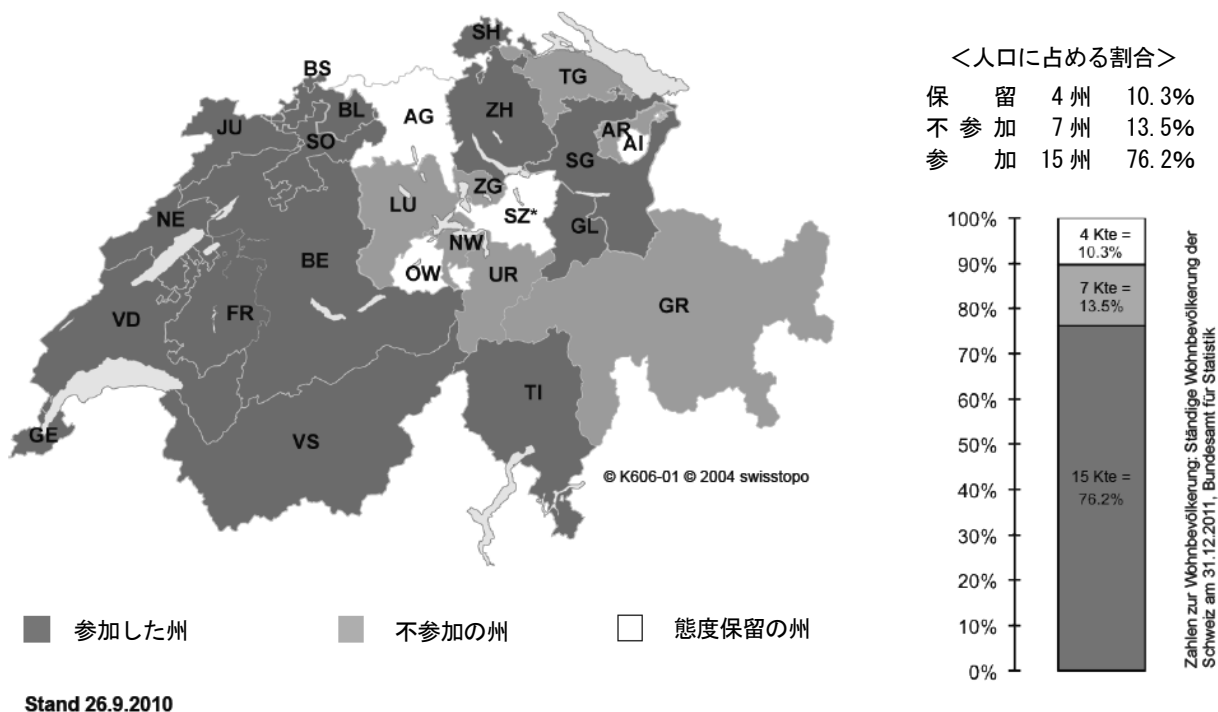


図1 HarmoS 協定の参加状況 (2010年)

(出典) 次の資料に筆者が訳語を付した。図中の州略記号については、表1の記号を参照。Beitrittsverfahren HarmoS-Konkordat, Chassot/ Eymann (2013). Beitrittsverfahren und Inkrafttreten EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) website: <http://www.edk.ch/dyn/14901.php> (accessed 2014-4-8)

¹⁵ この区分はEU統計局 (Eurostat) が用いる地域統計分類単位 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics: NUTS) の基準によるもので、スイスの場合 NUTS 1 (基準人口規模: 300~700万人) が連邦、NUTS 2 (80~300万人) が7区分、NUTS 3 (15~80万人) が各州とされている。Eurostat website: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction (accessed 2014-4-8)

最初に、協定の目的を確認しておきたい。1条が目的規定であり、「協定は義務教育学校を調和させる；その方法は、a. 教授目標と学校構造を調和させること、b. 共通の調整手段により学校制度の質と透過性を発展・確保させることである」と定められている。コンメンタール（逐条解説）によれば、ここで対象となる「義務教育学校」（obligatorische Schule）は憲法 62 条にいう「基礎学校」（Grundschule）であり、最低でも初等教育および前期中等教育を含む 9 年間である（EDK 2011: 11）。このように、HarmoS 協定は改正憲法の原則を前提とした規定となっている。目的規定が協調の対象とする「教授目標」（Ziele des Unterrichts）については 3・4・7・8 条、「学校構造」（Schulstrukturen）については 5・6 条によって協調が具体化された（EDK 2011: 11）。義務教育学校の構造的基準を規定した 5 条および 6 条からなる 3 章は、次のようである。

【5条】 就学（Einschulung）

- 1 項 生徒は満 4 歳をもって就学する（基準日：6 月 30 日）。
- 2 項 初期の学年（幼稚園および初等教育）の間、子どもは社会的スキルの基礎および学校の学習方法を段階的に身につける。とりわけ語学の基礎を完成し、強化する。子どもが初期の学年の修了に必要とする時間は、その知的発達や精神的成熟に依存するのであり、場合によっては特別な措置を追加して支援する。

【6条】 各学校段階の期間（Dauer der Schulstufen）

- 1 項 初等教育は、幼稚園または導入段階（Eingangsstufe）を含み、8 年間とする。
- 2 項 前期中等教育は初等教育に続き、原則として 3 年間とする。
- 3 項 1 項および 2 項に定める初等教育および前期中等教育の区分は、ティチーノ州では 1 年異なる。
- 4 項 後期中等教育への移行は、第 11 学年修了後である。ギムナジウムの後期中等教育修了課程への移行は、連邦参事会と州教育長会議の定める許可の下、原則として第 10 学年修了後である。
- 5 項 各学校段階の修了までの期間は、生徒の個々の発達に依存するのであり、個別の状況に合わせる。

既述した 1970 年の州間協定の原則と比較したとき、最も大きな変更点は就学年齢である。これにより、初等教育が幼稚園または導入段階の 2 年間を含み、6 年から 8 年へと拡大した。導入段階は幼稚園から学校への移行のための段階であり、2 項の規定と合わせ、各州において柔軟な対応ができるよう配慮した規定となっている¹⁶。しかし、義務教育期間を 9 年から 11 年へと 2 年も延長することは、自治体に大きな負担を強いることになりかねない。就学年齢については、2005 年 8 月の最初の草案の時点では満 4 歳と満 5 歳の両案が記載され（EDK 2011: 48）、当初より争点の一つであった。最終調整の段階においても、「州は満 4 歳からの生徒の就学を保障する。就学義務は満 5 歳に開始する」などの代替案が出され、1 年だけの幼稚園義務化を主張する州が複数あった（EDK 2007: 12）。

こうした議論を経て HarmoS 協定は策定され、各州では州民投票を行うなどの方法で協定に対する態度決定を行った。現在までの状況は表 1 および図 1 に示した通り、参加 15 州で国民の 76.2%が居住する範囲に及ぶが、不参加が 7 州、態度決定を保留する州も 4 州あった。2014 年の「スイス教育

¹⁶ この点、藤井は『義務化』と『柔軟化』が表裏一体であることを指摘している（藤井 2013: 85）。

報告書」(Bildungsbericht Schweiz)はHarmoS協定の改革状況について、3年間の前期中等教育はティチーノ州を除くすべての州が実施しているが、8年間の初等教育については法制レベルでも調和がとれていないことを指摘している(SKBF 2014: 43-44)。

表1に示した2年保育の実施割合を見ると、その数値の低い州は中央スイス地区に偏っている。そして同地区の6州はすべて、HarmoS協定に不参加あるいは態度を保留している。同表において右列の網掛けで示したのは、2006年度時点の保育機会提供の義務が1年保育のみ、あるいは義務規定のなかった州である。中央スイス地区では、2年保育の機会保障を義務化していた州は一つもなかったことがわかる。

同地区内において、HarmoS協定への態度を保留することを表明しているオプヴァルデン準州は、スイス国内で最も2年保育の実施割合が低く、2012年度でも20%程度である。そこで、同州の態度保留理由から、HarmoS協定の課題を検討したい。

3. オプヴァルデン準州(Kanton Obwalden)のHarmoS協定参加保留の理由

オプヴァルデン準州はスイスのちょうど中心に位置する、ドイツ語圏の州である。歴史的には、1291年にウーリ、シュヴィーツと共に「原初同盟」(Alte Eidgenossenschaft)を結成したウンターヴァルデンの一部であり、これがスイスの原型となった。3万6千人ほどの人口規模、約490km²の面積で、7つの自治体からなる¹⁷。同州は、HarmoS協定についての州民投票を行わず、2009年2月17日に州政府が態度決定保留を表明した。その政府報告(Kantons Obwalden 2009)における態度保留の理由は、次の3点にまとめられる。

- A. 【現状認識】HarmoS協定の意見表明手続(Vernehmlassungsverfahren)において、多くの自治体が2年間の幼稚園義務化に懐疑的であった。オプヴァルデン準州の現状では幼稚園に2年間通う子どもは20%のみ、2年保育の機会を提供している自治体は3つである。
- B. 【投票結果】中央スイス地区では、ルツェルン州、ニトヴァルデン準州と不参加の表明が続いている。同地区では、州民投票を行っても過半数が賛成する見込みがほとんどないと思われる。
- C. 【保留の効果】必要定数の10州の参加をもってHarmoS協定が施行された後も、6年間の移行期間がある。中央スイスの他州の動向を確認し、態度決定の手続きを進める。

ここから、就学年齢の規定が同州の態度決定保留の大きな理由であること、この点において自治体や州民の合意を得ることが難しい状況であること、その状況は中央スイス地区に共通であると考えられていることがわかる。中央スイス地区について言及すれば、1993年に「中央スイス地域学校協定」(Regionales Schulabkommen Zentralschweiz)を結び、かつてより州間の協調を進めてきた地域である。2011年にも同協定の改訂版が策定された¹⁸。現在、HarmoS協定に基づく指導計画策定は言語

¹⁷ 州都はサルネンで、各行政区の情報には次のようである。アルプナハ(Alpnach) : 5,736人・53,76km²、エンゲルスベルク(Engelberg) 3,989人・74,85km²、ギスヴィル(Giswil) 3,607人・85,96km²、ケルンス(Kerns) 5,800人・92,59km²、ルンゲルン(Lungern) 2,098人・46,51km²、サクセルン(Sachseln) 4,926人・53,91km²、サルネン(Sarnen) 9,959人・73,11km²、州全体 : 36,115人・490,59km²。2012年12月31日現在、スイス統計局のデータによる。Statistik Schweiz website: <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/> (accessed 2014-4-8)

¹⁸ Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz, Regionales Schulabkommen Zentralschweiz (Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug) vom 19. Mai 2011

圏ごとに、次の 4 つの地区で進められている（地区の後の記号は所属する州の略記号）。ドイツ語圏スイス教育長会議（Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz: D-EDK）は、②～④で構成される¹⁹。

- ① CIIP: 西スイス・ティチーノ教育長会議 (Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin) BE, FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS
- ② NW EDK: 北西スイス教育長会議 (Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz) AG, BE, BL, BS, FR, LU, SO, VS
- ③ BKZ: 中央スイス教育長会議 (Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz) LU, NW, OW, SZ, UR, ZG
- ④ EDK-Ost: 東スイス教育長会議 (Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein) AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, ZH, FL (リヒテンシュタイン)

また、理由 A にある「意見表明手続」は、HarmoS 協定の提案について事前に州、自治体、関係団体等の意見を集約する手続きである。同州では、政党、自治体、教育省、州および自治体の校長会、州教員組合、幼稚園協会、州ギムナジウム教員組合、教師・親連盟が意見を表明している²⁰。その手続において、HarmoS 協定への参加は基本的には合意され、同協定による公教育改革は評価された。しかし、就学義務の規定について教育学的（早過ぎる能力主義）、組織的、財政的な側面から留保表明があり、アルプナハ、ケルンス、ルンゲルンの 3 自治体は満 4 歳からの義務教育を拒否している。態度保留決定後、州民投票実施の要求がスイス国民党²¹から提起された。州議会での政府側の答弁は「スイスに 26 の異なる教育制度のあることは、以前から問題視されてきた。ついに一つの統一した教育制度を達成するべく、各州は地域主義 (Kantönliche Geist) を排除しなければならない」²²として憲法教育条項改正の国民投票結果に触れた上で、4 歳からの就学を拒否する州民の声を紹介して、態度保留すべきことを改めて強調した。この議論において、意見表明はしたが譲歩されず協定が策定されたこと、現時点で個別の修正を求める余地がないことは両者の共通理解であり問題認識であると言える。

おわりに

最後に本稿の内容をまとめ、HarmoS 協定の現状と課題について考察を試みたい。

スイスの教育制度の基本的な枠組みの統一化は、1970 年の州間協定により具体的に進められてきた。2000 年頃からその見直しと同時に憲法教育条項改正の動きが高まり、2006 年に憲法が改正され、2007

¹⁹ Die EDK und ihre Regionalkonferenzen, Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz website: <http://d-edk.ch/die-edk-und-ihre-regionalkonferenzen> (accessed 2014-5-18)

²⁰ Kanton Obwalden Online: Dienste A-Z, Konkordat HarmoS, Kanton Obwalden website: http://www.kantone-web.ch/kantone/ow/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2207 (accessed 2014-5-18)

²¹ 2014 年 6 月現在、オブヴァルデン準州議会の全 55 議席の内訳は次のようである。スイスキリスト教民主党 (Christlich Demokratische Volkspartei: CVP) 19、スイス国民党 (Schweizerische Volkspartei: SVP) 13、スイス自由民主党・リベラル (Freisinnig-Demokratischen Partei, Die Liberalen: FDP) 10、キリスト教社会党 (Christlich-soziale Partei Obwalden: CPS OW) 7、スイス社会民主党 (Sozialdemokratische Partei der Schweiz: SP) 6 である。Kanton Obwalden website: <http://www.ow.ch/de/politik/kantonsratmain/sitzordnung/> (accessed 2014-4-8)

²² Protokoll der Sitzung des Kantonsrats vom 30. April 2009, 54.09.02 Interpellation betreffend Kuschen vor dem Volksentscheid mit Sistierung von HarmoS, allfällige Beratung, S.38-39. Kanton Obwalden website: http://www.ow.ch/de/politik/kantonsratmain/sitzung/welcome.php?action=showevent&event_id=1748 (accessed 2014-4-8)

年に HarmoS 協定が策定された。しかし、現在でも HarmoS 協定に不参加および態度保留の州が 11 州あり、とりわけ満 4 歳での就学および 2 年間の幼稚園義務化に関しては州間の協調に至っていない。事例州オプヴァルデン準州の態度保留理由を見ても、2 年間の幼稚園通園率が 20%に留まっている現状から、就学年齢について州民の賛成が見込めないことが明示されている。しかし、同州でも HarmoS 協定の基本的な制度改革の方針は合意されていることから、州民投票を行わず、つまり不参加の決定をしないために敢えて態度を保留して、個別具体的な取り組みにより協調を図っているのがであった。このことから、HarmoS 協定によるスイスの制度改革の取り組みを把握するにあたっては、参加・不参加の態度決定にとらわれず、個別の規定について各州の状況を把握することが重要であると言える。

HarmoS 協定のコンメンタールが指摘するように、「協調は単純な統一化を意味しない」(EDK 2011: 11)。学校制度に関する事項について原則として州に権限があることは、憲法に記された通りである(62 条 1 項)。その前提の下、教育制度の基本的な枠組みを統一することは、憲法教育条項の改正を支持した多くの国民の要望であると言える。しかし、HarmoS 協定の個別の規定については、州や自治体の教育方針や実態に適合しないものも当然ながら含まれ、その一つの争点が就学年齢および幼児教育の義務化であった。意見表明手続において代替案や強い反対意見が提示されながらも譲歩されなかった事項は、協調のための議論が十分に行われていないという問題意識につながる可能性が事例州の検討から示唆される。憲法 62 条 4 項では、就学年齢、就学義務等について協調が実現しなかった場合、「連邦は必要な法令を制定する」と定めている。法令制定の議論の前に、まずは争点となる規定について再度の協調を図ることが課題であると言える。言語教育や各言語圏の指導計画などの規定や改革の取り組みも意見の分かれるところであるが、これについては別に検討が必要である。

義務教育開始年齢の引き下げは世界的な動向であり、日本でも就学年齢の弾力化(中央教育審議会初等中等教育分科会 2005)、5 歳からの幼児教育の義務化(幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議 2013)が検討されている。HarmoS 協定の策定段階の議論やその論理、改革の動向は、日本の制度改革を考える上でも示唆に富むものであり、今後の課題としたい。

「スイスの教育制度」と表現しうるような統一した制度の枠組みが、ようやく形作られようとしている。他国との制度比較、連邦諸国との政策比較等の可能性もより開かれてくるだろう。隣国ドイツとの比較を含め、今後、さらに研究を進めたい。

引用参考文献一覧

- Arnet, Moritz (2000) : *Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970, Entstehung Geschichte Kommentar*, EDK
- Bellenberg, Gabriele (2012) : *Schulformwechsel in Deutschland Durchlässigkeit und Selektion in den 16 Schulsystemen der Bundesländer innerhalb der Sekundarstufe I*, Bertelsmann Stiftung
- Chassot, Isabelle/ Eymann, Christoph (2013) : EDK 2006-2013/ 2014-2017, Medieninformation 28. Oktober 2013. EDK website: <http://www.edk.ch/dyn/26658.php> (accessed 2014-4-8)
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2007) : Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) Vernehmlassung 2006, Zusammenfassung der Antworten, 3. Januar 2007
- EDK (2008) : Grundlegende Informationen zum schweizerischen Bildungssystem (Stand: Schuljahr: 2006/2007)
- EDK (2010a) : Kantonsumfrage 2008/2009, Grundlegende Informationen zu den kantonalen Bildungssystemen
- EDK (2010b) : Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Stand kantonale Beitrittsverfahren (Stand 26. September 2010)

- EDK (2011) : *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente*
- EDK (2013) : Faktenblatt, 28. August 2013: Mehrheit der Kantone kennt zweijähriges Kindergarten-Obligatorium
- Giudici, Anja / Bühlmann (2014) : *Unterricht in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK), Eine Auswahl guter Praxis in der Schweiz*, EDK
- Hutterli, Sandra / Vogt, Franziska (2014) : *Obligatorische Schule: Schuleintritt und erste Jahre*, Zusammenstellung von Studien, Projekten und Instrumenten in den Kantonen zur Flexibilisierung und Individualisierung sowie zur Sprachförderung und Sozialisation/Integration, EDK.
- Kantons Obwalden (2009) : HarmoS-Konkordat: Der Regierungsrat sistiert das Beitrittsverfahren des Kantons Obwalden, Medienmitteilung, 18. Februar 2009 Nr. 17.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2006) : Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, Erläuterungen des Bundesrates, Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, Schweizerische Bundeskanzlei Website: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/index.html> (accessed 2014-4-8)
- Schweizerische Bundeskanzlei (2014) : *Der Bund kurz erklärt*
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2014) : *Bildungsbericht Schweiz 2014*, SKBF website URL: <http://www.skbf-csre.ch/?id=2> (accessed 2014-4-8)
- Vatter, Adrian (2014) : *Das politische System der Schweiz*, Nomos
- 奥田喜道(2013):「2011年と2012年に実施されたスイスの連邦レベルの国民投票について」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』16号、135-154頁
- 熊坂亮(2011):『スイスドイツ語:言語構造と社会的地位』北海道大学出版会
- 小林武(2011a):「翻訳 ヨルク・パウル・ミュラー『スイス基本権原論』(19)」『愛知大学法学部法経論集』188号、88-114頁
- 小林武(2011b):「翻訳 ヨルク・パウル・ミュラー『スイス基本権原論』(20・完)」『愛知大学法学部法経論集』189号、158-212頁
- 関根照彦(2010):「スイス連邦」初宿正典／辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第2版』三省堂、273-305頁
- 高橋秀彰(2010):『ドイツ語圏の言語政策:ヨーロッパの多言語主義と英語普及のはざままで』関西大学出版部
- 田中賢二／田中啓太(2013):「スイス—ドイツ語圏—の前期中等教育段階における物理教育—科学(理科)教科書の分析—」『岡山大学大学院教育学研究科研究集録』153号、127-138頁
- 中央教育審議会(2005):「新しい時代の義務教育を創造する」(答申)平成17年10月26日
- 中央教育審議会初等中等教育分科会(2005):「義務教育に係る諸制度の在り方について」(初等中等教育分科会の審議のまとめ)平成17年1月
- 福田浩子(2014):「多言語多文化社会で言語教育が何をなすのか:スイスの先進的な取り組みから」『茨城大学人文学部紀要 人文コミュニケーション学科論集』16号、103-117
- 藤井穂高(2013):「幼児教育義務化論」日本教育制度学会編『現代教育制度改革への提言』上巻、74-88頁
- 村上弘(1996):「スイスの住民投票:直接民主制と間接民主制との共鳴?」『立命館法學』250号、1653-1670頁
- 山岡規雄(2013):『各国憲法集(6)スイス憲法』国立国会図書館調査及び立法考査局
- 幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議(2013):『「幼児教育無償化」について』平成25年6月6日、「内閣官房」ウェブサイト:<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youji/> (accessed 2014-5-18)
- 吉満たか子(2013):「スイスの言語教育政策とティチーノ州のギムナジウムにおけるドイツ語教育」『広島外国語教育研究』16号、261-272頁
- 渡辺富久子(2014):「【スイス】移民規制を強化する国民投票」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』259号、18-19頁

※ 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)「スイスにおける幼児教育義務化の論理と制度に関する基礎的研究」(2014~2016年度、研究代表者:藤井穂高)の成果の一部である。

荒川 麻里 (筑波大学人間系 助教)