

# オランダの教育の自由の構造 - 国民の教育権論の再検討のために

文教大学 太田 和敬

## 1 はじめに

### 1 - 1 オランダ教育への関心

本研究はオランダの教育権論を紹介することであるが、私がオランダの教育に興味をもったのは、学校選択制度との関連であった。1980年代、いじめによる自殺が相次ぎ、大きな社会問題となっていたが、教育制度論の専門家として、いじめ問題を緩和する「制度的保障」はないものかと考え、学校を自由に変える権利、事前に学校を選択できる権利があれば、いじめはなくすことができなくても、自殺という最悪の事態を回避することはできるのではないかと考えたのが最初である。<sup>1</sup>そして、オランダでは、古くから義務教育段階から、公立学校も含めて完全な学校選択の権利があることを知り、オランダ教育について研究を始めたのである。そして、教育制度だけではなく、教育権の構造についても、これまでアメリカ、イギリス、フランス、ドイツの論理を中心に紹介されてきた欧米の教育権論の構造とは全くといっていいほど異なる論理構造をもっていることがわかった。そして、それは現在混迷している教育権論に対して、大きな示唆、少なくとも異なる視点からの新しい発想という刺激を与えるものであると考えられる。

### 1 - 2 国民の教育権論

1980年代当時、日本教育法学会などの主流は「国民の教育権」論であり、私も基本的にその立場にあった。そして、学校選択は国民の教育権の論理から必然的に肯定されるものと考えていた。なぜなら、「権利」とは「ある行為を選択することができる」法的概念であり、「選択することができる」ことはまた、「選択しない」こともできることを意味するのだから、「教育を受ける権利」は「受ける教育」「通う学校」を選択することが理論的に前提されているはずだからである。ただ日本では、義務教育において固い通学区に基づく学校指定の制度があり、解釈論的に「学校選択」を前面に押し出すことは難しいという事情はあった。

義務教育学校において就学する学校を指定するのは、教育の機会均等を保障するためであり、そのために各学校の水準を均等にすることで、教育を受ける権利に差がないように配慮されているという「学説」は、実際には、各学校の水準は均一ではなく、大きな差があるのだから、「論理的には選択できる」ことが留保されているとされていた。拒否も受容も自己決定できず、ただ割り当てられたものを受け入れることしかできないとすれば、それは「権利」ではなく、上から与えられる単なる「義務」に過ぎない。

---

<sup>1</sup> 当時学校選択制度を肯定的に研究していたのは、黒崎勲氏くらいであった。

しかし、臨時教育審議会において「教育の自由化論」が主張され、学校選択やバウチャー制が提起されると、国民の教育権論者はほぼ一斉に学校選択を原則的に拒否し、学校選択制度は新自由主義的政策であるとして、国民の教育権に反するシステムであると位置つけるようになった。<sup>2</sup>

何故、国民の教育権論者は、学校選択に対する否定的な立場をとるようになったのだろうか。

最大の理由は政治的なものであろう。

堀尾氏は、『「学校選択」の検証』の「まえがき」で以下のように書いている。

小学校から、競争と選択の原理を導入し、学区を自由化するということは、その当然の帰結として、過剰集中校と過疎校を生じ、学校統廃合の口実をつくり出すことにもなります。制作者たちは親の選択権をいいつつ、その隠された意図は、むしろ学校統廃合への準備にあるのではないかと疑われます。<sup>3</sup>

後藤道夫は「日本における新自由主義教育改革の分析」と題する報告の中で、次のように述べている。

学校選択そのものもいいか、悪いかという問題は、単純な問題ではない。私自身は、いろいろな条件が整えば、学校選択ということはあるだろうと考えている。その条件としては、十分な訓練を施された教育公務員の大きな労働力プールがあって、多様な学校運営が質を落とさないで可能なこと、教師及び、その学校に子どもを通わせている父母の学校に対する影響力、さらに子どもの発言権を制度的に保障すること、などが考えられる。だが、こうした条件は保障されていないため、現在勧められている学校選択には批判である。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 藤田英典氏と堀尾輝久氏是对談で以下のように述べている。藤田「学校選択の権利を子どもの権利の中核的要素と見なすのはおかしいと思います。学校は六年とか三年とかにわたって一定の空間で過ごすことを枠付ける制度として存在しています。(略)その制度的枠組みを選択=選抜によって細分化し、差別がすることは、むしろ基本的な権利を制約するものだと思います。選択制は、選んで入った特定の子どもの権利を優先し、もう一方で、積極的に選択をしない子どもや拒否された子どもの教育環境を相対的に劣位化することになります。」堀尾「まったくそのとおりですよ。(略)私は、子どもの学習権を、ある特定の学習内容・知識を受動的に学ぶことと位置付けていません。」「季刊 人間と教育 23」p35 自己決定を認めないことこそ「受動的」な位置付けなのではないだろうか。藤田の論には、いくつかの誤認がある。

「学校選択制」とは、特定の子どもが選択できるのではなく、すべての子どもが選択できる制度である。また、選択と選抜の意味は、厳密に区別すべきものである。もちろん、新自由主義政策では「選択=選抜」なのであるが、それを批判する側が「選択=選抜」という前提で議論すること自体、批判を放棄していると言わざるをえない。「入学する側が学校を選ぶ行為」(私は「選択」と呼んでいる。)と「受け入れる学校が入学する生徒を選ぶ行為」(私は「選抜」と呼んでいる。)は、厳格に区別して使用すべきであり、徹底した学校選択論は「選抜」を一切否定するものである。実際に、オランダには「入学試験」は存在しない。(芸術系の専門学校は例外。また、定員の関係で大学の医学部も例外。)

<sup>3</sup> 民主教育研究所『「学校選択」の検証』 p26

<sup>4</sup> 後藤道夫は「日本における新自由主義教育改革の分析」『日本教育法学会年報 32』2003 p125

後藤氏は条件はあげているが、前半の条件は日本の現状でも存在していることを事実上この報告で認めているから、後半が問題視されているのであろう。しかし、それは学校選択制度によって実現することであるように私には思われる。もし、後藤氏が、「十分な訓練を施された教育校公務員」が存在しないと考えているのならば、国民の教育権論がもっとも重視する教師の教育権そのものが疑問視されるはずであるから、後藤氏の反対のポイントは題名に現れているように、「新自由主義」政策だからということにならざるをえない。事実、国民の教育権論者の学校選択への反対理由は、「新自由主義」との関連でなされている。

しかし、このことは第二の理由に連なる。つまり、「学校選択制度」=「新自由主義政策」とする誤解である。正確に言えば、国際的な教育史に対する無関心であろう。欧米では常識に属するが、学校選択制度がもっとも完全に行われているのはオランダであり、オランダの学校選択は、歴史的に言えば完全に「宗教上の教育の自由」と結びついている。宗教は市場原理とは遠い存在であり、このことからみても、学校選択制度=新自由主義という図式が正確ではないことがわかる。そして、オランダは北欧と並ぶ福祉国家であり、政治的にも新自由主義とは言えない。

私はこのふたつの理由で理解しているが、更に別の理由をあげる論者もいる。

ここでは足立英郎氏の批判をみておこう。

足立氏によれば、これまで国民の教育権論、特に堀尾の「私事性の組織化」を「委託論」で「教師の教育権・自由」につなげる理論に大きな批判が寄せられてきた。主に批判点はふたつある。第一に、委託論はありもしない抽象である、第二に、子どもの教育を受ける権利の充足の論理でありながら、結局、教師の権利に収束し、子どもや親の権利を否定する構造になっているという点である。<sup>5</sup>足立の論理もこの点を共有すると明記されている。

問題意識は、公教育に自由と多様性を確保し拡大することにある。公教育制度における自由の担い手は、親権の一内容としての親の子に対する教育権または親の教育の自由、それと子ども自身の思想・信条の自由と表現の自由、さらに教師の教育活動における自由と自主性である。」「国民の教育権論が実際には教師中心であって子どもおよび親の権利・人権が軽視されている、との批判を共有する」「子どもの権利の実現 親による付託 教師の自由という演繹的思考、それ故にそれらの相互間における矛盾・対立の契機を捨象した予定調和的な思考法はとらない。<sup>6</sup>

親の教育権を子どもの権利の代位ととらえる予定調和的理解ではなく、親の教育権と子ども自身の権利との間の衝突の可能性をふまえ、子どもの利益に解消されない親の教育権の独自の意義を組み込んだ親権理論が必要と考える。<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 西原博史「教育基本法改正と教育の公共性」『日本教育法学会年報』

<sup>6</sup> 足立英郎「学校選択制・学校多様化論の憲法学的検討」『日本教育法学会年報32』p136

<sup>7</sup> 足立英郎「学校選択制・学校多様化論の憲法学的検討」『日本教育法学会年報32』p137

私事の組織化としての公教育論は、教育の私事性を出発点として重視するにもかかわらず、その組織化あるいは親義務の共同化という論理によって、公的・公共的・共同的で普遍的な教育内容を国民が、しかも実際には教師が、国家にかわって実現するという構図になっている。ホーム・スクーリングのほか、学校多様化や学校選択制を含めて、親の教育要求に対して否定的となる理由はここにあると思われる。<sup>8</sup>

こうした批判は多数寄せられたが、堀尾をはじめとする私事性の組織化論に基づく国民の教育権論者はそうした批判を無視してきたと足立は批判する。まったく答えなかったわけではなく、堀尾は子どもの学習権という理論構造をとるようになっていくが、しかし、それは委託論の欠陥を埋めるものではない。ただ、だからといって、委託論が間違っているとはいえない。足立は、「私事の組織化」は歴史的事態的に成り立たないというが<sup>9</sup>、アメリカの植民時代において、地域社会が教育税を出し合って学校を設立し、教師を雇って運営していった歴史は、「私事の組織化」というにふさわしい歴史であったし、また、ヨーロッパの「紳士教育論」の論理は、「私事の組織化」と言えるのであって、歴史的裏付けが全くないわけではない。デンマークでは、親が公立学校に共感できないとき、仲間とともに学校を作り、それに対して70～75%の公費補助がなされるが、これは「私事の組織化」「親義務の共同化」という概念に合致している。また内外区別論についても、ナショナルカリキュラムを制定しなかったヨーロッパのいくつかの国においては、事実上内外区別論となっていた。そして、「委託」というのも、実際に親が委託するという「行為」は存在しない場合であっても、実際に親や共同体で行っていた教育を、教師という専門家と学校という場において行うように任せていることは、事実上「委託」していることに他ならない。

10

「委託論」の最大の欠点は、論理として正しいにもかかわらず、現実態を構想しなかっただけでなく、現実態の提案が出されたときにそれに反対したことにある。<sup>11</sup>足立は、委

---

<sup>8</sup>足立英郎「学校選択制・学校多様化論の憲法学的検討」『日本教育法学会年報32』p141

また成嶋は次のように書いている。「ただ文化的自治といっても、その内部にはさらなる対立があり、とくに親と教師とのあいだには教育内容をめぐって一定の対立関係がある。これをどう自律的に調整するかという問題がのこる。この点についての私の見解は、基本的に教師の教育権に軸足をおく、ということである。教育の専門家としての教師（集団）による自律的な教育内容編成つまり教師の教育の自治の保障こそがまずもって必要であり、そのことが究極的に社会共同性に奉仕しうることである。」成嶋隆「教育の公共性論 憲法学の視点から」『日本教育法学会年報22』p59

<sup>9</sup>足立英郎「学校選択制・学校多様化論の憲法学的検討」『日本教育法学会年報32』p140

<sup>10</sup>堀尾は日本教育法学会のシンポジウムで、「今でも私事の組織化という観点は重要であると思っています。」と述べている。『日本教育法学会年報22』p79

<sup>11</sup>堀尾は先の学会のシンポジウムで次のように述べている。「国民の教育権論は、親の教育の選択権という視点を十分に意識していました。しかし、親は学校を選ぶ権利はあるけれども、現実の公教育を変えていくことを通して、選ばなくともすむ学校をつくらうというのが古希民の教育権論の主軸だったと思いま

託論が親の教育権に否定的であるというが、それは必ずしも正しくない。「学校選択」に対して否定的になるのは、論理的な帰結であるとするが、国民の教育権の論者が学校選択に否定的だったのは、それが「新自由主義」政策の一環としてだされたためであり、極めて政治的イデオロギー的だったというべきである。

足立氏は、公教育における自由の確保にとっての学校選択制を問い、学校選択制度には、オルタナティブ型と競争・民活型があり、前者は肯定する。しかし教師や親の自由が前提であり、高校入試の廃止、私学制度の根本的改革が必要であるとする。<sup>12</sup>

「国民の教育権論」は憲法学的には問題にならない議論になっているという説もあるが、元来「国民の教育権論」は法論理の創造という側面があった。しかし、上記のような批判に対して、十分な再創造の論理を提示しえていたとは言えない。特に80年代以降のふたつの大きな教育的な攻勢に「教育権」論からの対応ではなく、政治的判断からの対応がなされることによって、教育権論が後退してしまった感を拭えない。

ふたつの攻勢とは「教育の自由化論」と「新しい教科書を作る会」による教科書作成採用運動である。前者は確かに新自由主義政策によって提起されたものだが、親たちの学校教育・教師への不満・不信の現れという側面もあった。「学校選択」を支持するのは一部の親では決してない。また後者への対応は、家永教科書訴訟によって蓄積した理論を無にしかねないものであった。共にその対応の中で「国民の教育権論」から失われたのは、「自由の概念」である。今「国民の教育権論」に必要なのは、「自由概念の復権」とそれを軸とした論理の再構築であろう。オランダの「教育の自由」はそこに大きな示唆を与えるに違いない。

## 2 オランダ教育の特質

### 2 - 1 簡単な学校制度史

17世紀にスペインから正式に独立したオランダは、一時は覇権国家として海外で強大な地位を築いたが、イギリスとの覇権争いに破れた後は、いくつかの植民地は保持したが、ヨーロッパの小国としての地位に甘んじていた。ナポレオンが現れると、ナポレオンとの戦いに破れ、オランダ王国は消滅、バタビア共和国が成立、更にフランス王国の一部となってしまう。しかし、この時期にオランダの国家的な教育制度が形成され始めたのである。

ナポレオンの自由主義の影響を受けた法律が1806年法として成立した。1800年頃のオランダでは、人口が200万であり、多くは非常に貧しかったとされる。1806年の教育法で、教師の資格、学級制度、時間割、カリキュラム等を規定。公立学校を基準とし、私立学校は例外とされ、宗派教育を公立学校では禁じた。フランス革命の自由、平等、友愛の精神

---

す。」『日本教育法学会年報22』p80

<sup>12</sup>足立英郎「学校選択制・学校多様化論の憲法学的検討」『日本教育法学会年報32』p144

を土台としながら、全体としてのキリスト教的色彩は濃厚であった。もちろんキリスト教各派は不満であった。フランス軍の侵入によって、ユダヤ人は政治的に平等な地位を与えられ、貧しかったが故に、慈善的な施策として、ユダヤ人小学校が認められ、国庫補助で運営された。そして、宗教的な教育も行われた。豊かなユダヤ人は個人教授で子どもを教育している一方、貧しいユダヤ人はほとんど教育を受けることができず、特に女性は文盲が多かったとされている。他方キリスト教系の宗派学校に閉鎖命令がだされ、非宗派的国家管理学校が設置され、一般教育科目が教えられるようになった。<sup>13</sup>

19世紀前半期は、国民教育制度の整備が進んだ。

大きく転換したのは、1848年のヨーロッパの激動をもたらした革命であり、オランダでも自由主義的な憲法が制定された。カトリックとプロテスタントが宗派学校を設立することを許可された。「教育の自由」=「教育をする自由」が憲法で認められたのである。しかし、国家補助はなく、学校設立から、補助金獲得へと目標が転換しながら、1917年まで学校闘争が続けられていくことになる。

他方ユダヤ人学校も私立学校になり、補助がなくなった。その結果、ユダヤ人学校は、カトリックやプロテスタントと共闘せず、多くの学校を閉鎖して、公立学校に通うようになった。<sup>14</sup>

さらにその傾向を1857年法が進めた。当時74校あったユダヤ人学校であるが、カトリックやプロテスタントと同様の補助金なしの私立学校が原則となった。公立学校に転換したユダヤ人学校もあったが、多くは閉鎖された。というのは、当時のオランダ在住ユダヤ人たちは、オランダの公立学校に入れることを望み、オランダ社会に同化することを意図していたからである。それは、ユダヤ人学校のレベルが低いということもあった。正統派ユダヤ教徒たちは、それに反対し、公立学校と土日のユダヤ人学校と、両方通学させるようにしたものが多かった。公立学校を重視する政策は更に続き、1878年法で、宗派学校設立の条件を厳しくし、公立学校に対する国庫補助の制度ができたのである。

他方カトリックやプロテスタントの宗教団体は私立学校の平等を求め、政治への働きかけを強め、1888年の選挙で勝利し、1889年の教育法で私立学校への国庫補助を実現させた。更にその勢いが1917年の学校闘争の妥協へと発展していくのである。

19世紀「教育の自由」については5つの立場があった。

- 1 宗派公立学校を認める。カトリック、プロテスタントの多数派。ドイツのやり方を支持
- 2 厳格な中立的な公立学校。カトリックの多数と正統派プロテスタント 私立の補助金
- 3 キリスト教的公立学校 私立は認可制 オランダ改革派 1806年法の支持

---

<sup>13</sup> Freedom of education and Dutch Jewish schools In the mid-nineteenth century

Jarjoke Rietveld van Wingerden & Siebren Miedema

Faculty of Psychology and Education, Vrije Universiteit, Amsterdam, The Netherlands

p31-32

<sup>14</sup> ibid. p32

#### 4 完全な教育の自由 国家関与の否定 リベラル派

#### 5 厳格な中立的な公立学校 しかし、補助金なしの私立学校<sup>15</sup>

Rietveldによると、フランスでは教育の自由は、カトリックに場を与えるということで、国家的には認められていなかった。また、ドイツでは、公立学校を宗派的に設立するのが普通で、教育の自由とは宗派的な公立学校を選択する権利と考えられていた。それに対して、ユダヤ人にとっての教育の自由とは、オランダ人の公立学校に通う権利であったというのである。それはユダヤ人が阻害、隔離されていたということでもあるが、宗派的な学校を設立するよりも、同化を重視して、公立学校に通わせることを求めたという点に、後のオランダ社会のユダヤ人への寛容の土台が形成されたのかも知れない。このように「教育の自由」の概念については、ヨーロッパ諸国や宗教的・政治的立場で多様な見解があった。

その後オランダの歴史で有名な学校闘争が長い間闘われた。19世紀後半はヨーロッパ各地で学校闘争が行われるのだが、各国でその課題は異なっている。オランダの場合には、宗教勢力がその設立する学校の財政的基盤において、公立学校と差別があるとして、その平等を求める戦いであった。その結果1917年に妥協が成立し、憲法の5、6、7項が追加されたのである。

これらの追加規定は、私学と公立学校の財政的な平等であり、ここで私学も一定の基準を満たせば、全額を公費で賄われることが規定された。そして、その場合でも、教育内容や教師の任命については自由であることが保障されている。

## 2 - 2 オランダ教育制度の特質

オランダの教育はこれまで「百の学校があれば、百の教育がある」という言葉に象徴されてきた。つまり、国家的な統制からは最も遠く、憲法によって保障された「教育の自由」が土台となって、個性的で多様な教育が開花していると考えられてきたのである。

イ 教育は国家の事項であるとされるが、大幅な「教育の自由（理念・教授・設立）」が認められていることである。（この点については憲法条項の説明で詳説する。）

ロ 子どもは義務教育段階から自由に学校を選択できることである。通学区という概念が存在しないから、学校選択は権利であるとともに義務である。

ハ オランダの義務教育は、5歳から16歳までの全日制教育と17 - 18歳の定時制教育である。ただし、4歳になった時点で基礎学校に入学することができる。4歳から5歳までの1年間の適当な時期に親は学校に入れるのである。5歳から12歳までの8年間は基礎学校であり、中等学校は3つの類型に分かれており、6年生の大学に入学するためのコース（VWO）、高等専門学校につながる5年生の学校（HAVO）、中等専門学校につながる職業教育と普通教育を含んだ学校（VMBO）に分かれて進学する。最初の2年間は共通カリキュラムであるとされるが、実際には生徒たちは既に分かれているので、同じ

---

<sup>15</sup> ibid.

教育が行われているとは考えがたい。第三段階の学校としては、それぞれ4年生の大学と高等専門学校があるが、大学は始まり年齢が一年遅く、かつては6年制であったことから、日本では大学院レベルとされ、高等専門学校が日本の大学レベルとされている。

上級の学校に進学するときに、選択権が親と子どもにある。基礎学校を卒業すれば、中等学校のどの類型、どの学校を選択するかは、親と子どもが、成績や学校の助言を参考に、自由に選択することができる。また、VWOから大学、HAVOから高等専門学校、VMBOから中等専門学校への進学も同様である。(ただし、医学部や、志望が非常に多かった場合の調整など、若干の例外はある。)更に、HAVOは、VWOの1年下の学年にというように、上級の中等学校に編入することができる。つまり卒業資格が入学資格となるのである。競争的な試験ではないので、そうしたストレスは少ないが、学校が要求する内容を合格する必要がある、その認定は、日本よりずっと厳格に行われる。とくに、VWOの卒業試験は、学校側の試験委員と国家が派遣する試験委員とが同数、同点の持ち点をもって協力して行う。それによって、学校間の成績処理のバイアスを避け、また試験が安易に行われないようにしているのである。

二 公立学校と私立学校の財政的相違がまったくないことである。一定の基準があるが、それを満たせば、私立学校であっても、公立学校と平等に、運営費を公費で補償される。従って、基本的に教育費は義務教育の間は無料である。

私立学校では、明確に宗教教授を行うこと、宗教的な利用によって、生徒を排除することが認められている。オランダにおいて「教育の自由」とは、まず何よりも「宗教教育の自由」なのである。したがって当初の私立学校は、ほとんどが宗教団体が設立する宗教学校であったが、その後シュタイナー学校やフレネ、イエナプラン学校、モンテッソーリ学校など、特別な教育理念をもつ学校も増加している。特別な教育理念を報じる学校は、必ずしも私立学校ではなく、公立学校でもそうで、シュタイナー学校以外は、私立学校も公立学校も存在する。

公立学校では、特別な宗教に基づく教育を行ってはならないことになっており、宗教の授業は参加が自由となっている。

### 3 憲法23条の分析

さて以上の概観を踏まえて、憲法条項の分析を行う。

オランダ憲法の教育条項は他の条項と比較して、際立って長く、また、複雑な内容をもっている。

#### 第23条【教育】

- (1)教育は政府の、尽きることのない課題である。
- (2)教育を行なうことは、自由である。ただし政府はそれを監督し、やりかたを法律で定め

る教育に関しては、教育者の能力や倫理を法律にしたがって調べる。

(3)公的な教育に関する規則は、みなそれぞれの宗教や信条を尊重しながら、法律で定める。

(4)公的な普通初等教育は、政府がすべての自治体に、じゅうぶんな数の学校を置いて行なう。そうした教育の機会が与えられていれば、法律に定める範囲でそこから外れてもよい。

(5)全体またはその一部を公的なお金によって設置される学校が満たすべき要件は、私立学校における教育方針の自由を尊重しながら、法律で定める。

(6)普通初等学校に対して定める要件を満たすことで全体を公的なお金によった私立学校は、その質を公立学校と同じに保たなければならない。その要件を定めるさい、私立学校において教材の選択、および教師を選任する自由は、とくに尊重される。

(7)私立の普通初等学校には、法に定める条件を満たせば、公立学校と同じ規準にしたがい、公的なお金を割り当てる。私立の普通中等教育や高等教育へ公的なお金を割り振るための条件は、法律で定める。

(8)政府は、教育の状況を毎年、国会に報告しなければならない。<sup>16</sup>

この憲法は1983年に改定されているが、教育条項は変更がなかった。後述するように変更するべくかなりの議論になったのであるが、合意が得られず1917年に規程された教育条項がそのまま残ったのである。そして、1917年に規程されたこれらの条項は、3つの段階を経て形成されてきた。

1814年の憲法では1項と8項だけがあった。つまり、最初にいわゆる公教育制度が憲法的に既定されたときには、教育は国家的事項であることだけが規定されていたのである。

そして、1848年のヨーロッパ全体を襲った民主主義的な革命の波を受けてオランダでも憲法が改正され、教育条項として、2、3、4項が追加された。すなわち私立学校の自由が認められたのである。それまで私立学校は公的な制度として容認されていなかったのであるが、ここで公教育制度の一環となった。しかし、財政的には「自前」であることが要求された。そして、法律の範囲内ではあるが、宗教的な教育を行ってもよいし、国家的基準にかならずしも拘束されなくてよいことが規定された。

そして、この改正で、1項にあった「openbaar (公立)」という言葉が抜けたとされる。国家が公立学校だけを念頭においているという体制から、私学が国家制度の中に位置づけられたことを意味する。

特質を整理しよう

1 オランダ憲法教育条項の最大の特質は、自由権と社会権が構造的に一体となっていることである。<sup>17</sup>通常、自由権としての教育権は、「私立学校設立の自由」・「家庭教育の自由」

<sup>16</sup> 訳文は以下のサイトに掲載されているものを採用した。

<http://blog.goo.ne.jp/santikazushi/e/Ofdbecf804f858b0b842af511857e290>

<sup>17</sup> Onderwijsraad "Vaste Grond onder de voeten---een verkenning in zake artikel 23 Grondwet" 2002 p16

を意味し、そこは公費補助等の問題はあるが、財政独立の原則で、自由が保障される。そして、国民の教育を受ける権利を保障する国家の義務は公立学校体系において果たされ、そこでは教育の自由は、存在しないとされている。つまり、多くの先進国の教育権条項は、自由権と社会権は別の制度体系・制度原理をもっている。

しかし、オランダ憲法は、自由権原則が社会権的保障の中で実現されるものになっている。つまり、私学は、規制がないだけでは、平等ではなく、公立学校と同じ費用的条件にないと、私学に学びたいと思っている親は、本当に自由に私学を選択することはできない、したがって、私立学校と公立学校は、同じように公費で運営され、そこで初めて真の平等が成立し、従って、自由が意味をもつという論理になっているのである。

2 このことは、直ちに、「公立」「私立」という概念が他の国とは異なっていることを意味する。日本のように設置者負担主義はとっていない。つまり、私立学校とは設置者の費用負担において、公的な規制にとらわれずに設立する学校ではないことになる。もちろん、そこで「公教育」という概念における公共性概念が異なった意味をもっていることを示す。

項目ごとに見ていこう。

1 「教育は国家の事項である」とされる。逆にいうと、憲法に規定されている教育原則は国家が管理する教育制度に関わっている全体であるという意味になる。<sup>18</sup>もちろん、憲法とは無関係な教育組織はオランダ社会にもたくさんある。プライベートな芸術やスポーツの教育や、キャリアアップのための資格付与を目的とした学校などは、憲法的な規定とは関係がない。しかし、ここでは、義務教育の年齢とか、通学の規定などは存在しない。これは「法律が定めるところによる」と書かれているように、個別の学校教育法規によって規定されている。

歴史的に見れば、ナポレオンの支配下にあった時期の1806年の教育法の原則を定式化したものだとして評価できる。フランス革命の意識は、ナショナリズム的な覚醒をもたらし、ナショナルな教育制度が必要であるという意識を生んでいた。そして公立学校を原則とし、宗教の「教義」の教授を禁じる初等学校制度ができたのである。読み・書き・算とオランダ語が基本教科であって、キリスト教精神での教育を強調したが、「教義」は教会で教えるべきとした。当時私立学校は、2種あり、慈善団体・孤児院や人が寄付をして成り立っている学校と、授業料をとって教師が教えている学校である。しかし、いずれも1814年憲法においては基本的な国家的学校制度の中には考慮されなかった。

2 「教育を与えることは自由である」というのが、オランダ教育の自由を基本的に規定していると言える。ここで注意しなければならないのは、通常考えられているように、「私学」において「教育の自由」があるのではなく、国家管理の教育制度全体に対して、教育

<sup>18</sup> 日本国憲法は「義務教育は無償である。」と規定し、教育基本法は「義務教育では授業料を徴収しない」と規定している。憲法と教育基本法の規定の相違はここでは問題としないが、従来この規定は「公立学校」の義務教育についての規定であって、私立学校では授業を徴収しても構わないし、義務教育であっても、私立学校は無償でなくても構わないと当然のこととしてきた。しかし、憲法が「基本法」であり、最高法規であるとするならば、他の法律によって、私立小学校や私立中学の授業料の徴収を認めても、「違憲」となるはずである。

の自由が言われているという点である。<sup>19</sup>宗教的な教育を原則とする学校は公立学校には存在しないが、特別な教育理念をもっている学校は公立学校にもたくさん存在する。たとえば、フレネ学校、モンテッソール学校、イエナプラン学校などは、私立学校にも公立学校にも存在するのである。通常の公立学校であれば、特別な教育理念に基づいた教育を行う学校は、存在しえないであろう。当然法律の規定に規制されるが、それも公立学校も私立学校も宗教の扱いを除いて、同じレベルで規制されていることに注意する必要がある。

「教育を与える」権利をもつ者は、個人と団体と双方である。そして、単に教育活動をする権利だけではなく、もっと重要なのは学校を設立する権利である。そして、この「教育を与える」ことが自由であることについては、「原理・理念 *richting*」「内容・人事の構成 *inrichting*」「学校設立 *oprichting*」の3つの自由をすべて含んでいるものと理解されている。<sup>20</sup>

この自由を支えるのが、「学校選択の自由」である。学校選択の自由は、憲法的な権利として銘記されてはいないが、当然の論理的帰結として制度化され、一般の教育法の中で規定されている。

「原理 *richting*」については、学校の中核的概念であり、公立学校と原理において区別されるという説と、設立事情を示すだけの形式的概念であるとする説があるが、ここでは触れない。<sup>21</sup>

「*inrichting*」は通常「教育の自由」という概念で意味するものに近い。教材などの選択、教育方法や人事の自由を意味しているが、当然、入学させる生徒の選抜についても関係する。基本的には、受け入れに関する「自治」が認められるが、拒否することについては当然様々な制限がある。公立学校については、宗教的な教育内容を含まないとしているので、宗教上の条件がないことは当然であるが、私立学校については、宗教的な条件で生徒の受け入れを拒否することは、部分的に認められている。<sup>22</sup>

しかし、その他の通常の法の下での平等として考慮される内容で拒否してはならない。また、オランダでは入学試験は存在しないので、ある学校の上級で接続する学校への進学は、下の学校の卒業資格によって入学資格とするが、大学へ接続する中等学校への進学については、全国学力テストであるCITOテストの点数を考慮するように指導がなされている。しかし、それは絶対条件ではない。

このように近年教育水準の確保について、行政的な配慮が強調されるようになり、教育の自由といっても無制限ではないことがいわれている。

---

<sup>19</sup> 日本の権利論では、教師は人権としての「教育の自由」を有しているのではなく、公務員としての職務権限をもっているのだとする解釈があるが、(奥平・戸波江二「国民教育権論の現況と展望」『日本教育法学会年報30』2001 p39)オランダにおいては、人権としての「教育をする権利」の具体化であるので、明確に教師の教育権は人権である。

<sup>20</sup> de Grondwet p251

<sup>21</sup> de Grondwet 254

<sup>22</sup> 国民の教育権論における「教師の教育権」に関して、教師は子どもへの教育に関しては、権利をもっているのではなく、権限であるとする批判があるが、オランダの場合には、「教育をする権利」の具体化として「学校」が存在するのであるかは、文字通り「教師の教育権」「教師の教育の自由」が認められている。

3 「公的な教育 openbaar onderwijs」において、宗教も世界観が尊重されることを規定している。1848年の改正による規定だから、宗教教育を尊重することが保障されているわけである。

「公的な教育 openbaar onderwijs」という言葉は、憲法的にはそれほど明確ではない。1814年の憲法では曖昧であった。というのは、1814年憲法では、国家的な制度を創立することが目指されていたから、nationaalという言葉の方が意識されていた。1848年の憲法で、政府機関が設立し、費用を負担している学校を意味するようになり、それに対して民間が自立的に設立している学校を私立(特別 bijzonder)」と理解されるようになった。<sup>23</sup>しかし、1887年に私学への補助が始まるようになって、再び曖昧になった。

現在、公立学校と私立学校の相違は、基本的には宗教教授の位置付けにあると言ってよい。公立学校では特定の宗教・宗派に基づいた教育は行わないことになっているのに対して、私立学校ではそれを行ってよいことになっている。そして宗教的な基準で教職員の採用や生徒の受け入れをある程度行ってもいいことになっている。一方公立学校では、特定の宗教教育は行わないが、宗教については尊重され、一般的な宗教に関する授業が通常設置されている。しかし、そのときには生徒は欠席する自由がある。<sup>24</sup>

4 就学義務に対して、通常国家が十分な学校を設置する義務がある。それを規定したのが4項であるが、しかし、実際にはオランダには、学齢の子どもたちをすべて受け入れるのに十分な公立学校があるわけではない。実際に学齢の子どもの6割から7割にかけてが私立が学校に通学している。もし、ほとんどの生徒が日本のように公立学校に通学しようとしたら、学校はまったく不足してしまう。後段は私立と公立が合わせて学齢児童・生徒に十分な学校があればよいことを示している。実際にオランダの学校選択制度はこの規定なしには成立しないだろう。国家は私立と公立を合わせて、十分な学校、(それは選択するに十分なという意味であって、通うことができるだけの学校という意味ではない)を設置する義務を負っているのである。しかし、私立学校は多くが宗教的な学校だから、宗教的な学校だけで公立学校がなければ、他の宗教の生徒たちは通学しにくくなる。そうしたトラブルは稀ではあるが起きる。<sup>25</sup>

5 公立は別として、私立学校も公費で運営されているわけだが、別に法律で定める基準を満たしていることが求められるわけである。この基準は1990年代になって、いろいろと付

---

<sup>23</sup> de Grondwet p250

<sup>24</sup> 特定の宗教に関わる教育といっても、微妙な問題もあり、ときどきトラブルが起きたり、起きないように工夫したりしている。クリスマスはキリスト教の行事であるから、イエスの生誕の地やサンタクロースの由来をイスラム圏に設定して祝った学校があるが、移民の子どもへの配慮である。また、ある公立学校で、カーニバルの祭りを、カトリックという特定宗派の祭りであると反対する保護者があり、中止になったこともある。

<sup>25</sup> ヘンゲローでは、学校の数は足りていたが、いずれも宗教学校で、宗教教育を受けさせたくない親が入れる学校がなかった。そこで公立学校の成立を要求したのであるが、自治体としては財政困難でそれも難しい。そこで、苦肉の策として、カトリックの学校に入れて、宗教教育を受けたくない人のための考慮もしてもらおうようにして、切り抜けようとして、それに対する満足しない親が運動をして社会的な騒動になったという事件がある。

加されており、厳しくなっている。しかし、基本的には、地域の人口によって決まっている生徒数である。基準の生徒数を集めれば、公費補助が行われると考えてよい。オランダにあるオランダ人を対象とした学校であるから、オランダ語を教える等の、いわゆる大綱的基準が存在するが、そうした基準は、特に制約となるものではない。

6 私立学校の教育の自由について規定されていると考えられている。質の保持が求められているが、一般には私立学校の方が教育水準が高いと考えられているから、この点で問題になることはほとんどない。例外的に近年の移民の増加に伴うイスラム学校での教育水準が問題となることはある。しかし、それもむしろ9・11テロをきっかけとする政治的対立が背景にあると考えられる。私立学校は教材や教員の選択において、自由を保障されているだけではなく、宗教学校の場合には、生徒の受け入れに関しても、宗教的な要因である程度（全面的にはないが）左右することが認められている。ヨーロッパ各国で起きているスカーフ問題なども、オランダで起きているが、スカーフ着用を理由とした退学も、フランスのような社会問題になることはないのは、そのためである。

宗教的な学校は人気が高いために、公費補助も多く、従って校舎や設備もりっぱなことが多い。

さて、「質」の確保については、1848年の憲法の規定から存在するのであって、その時点では、私学への公費補助は規定されていなかったから、候補補助の観点からの要請ではないことに注意しなければならない。<sup>26</sup>

7 この条項が、オランダの憲法教育条項において、最も特徴的な内容である。つまり、ここで、学校の費用を国庫で補助する場合に、私立学校と公立学校を平等に扱うという原則が規定されているのである。この規定は義務教育段階だけではなく、後期中等教育や高等教育にも妥当する。当然ながら、この規定がある以上、「公教育」における「公共性」という概念の意味が、他のヨーロッパ諸国と異なると考えざるをえない。そして、現在のオランダの教育制度を実現している根幹の規定がここにあるとも言えるのである。

8 この条項の実施については1990年代に大きく変わった。教育の状況についての報告は当然なされてきたが、それは学校ごとの詳細な調査によるものではなかった。それが、3年ごとに視察が行われるようになったのである。（詳しくは4で述べる。）

## 4 90年度以降の制度改革

「国家は教育内容に関与しない。」これは、オランダ教育の憲法的な大原則である。しかし、特に1990年代以降、国家は様々な関与をするように変化してきた。

その柱は、次の通りである。

イ 「教育の格(kernkoelen)」という、教育の内容を実施することが求められるようになり、これに伴って、1999年より「教育計画」を作成し、「学校ガイド」を印刷して、配布す

---

<sup>26</sup> de Grondwet p257

ることが義務付けられるようになった。今のところ、国家が詳細な関与をしている訳ではなく、学校の自由に任されているが、今後の展開はわからない。「教育計画」は校長の責任において教師集団が4年に一度作成する。そして、この計画が視察に際して非常に大きな意味をもつことになる。

「学校案内」は親が学校を選択するときに、学校の内容を理解しやすいように発行を義務化されているように、国家の指導的な役割を発揮することが、教育の自由の柱の一つである学校選択の自由を保証する方向で行われていることも、また大きな特質である。

1998年の初等教育法によって、小学校の年間授業時数も決められ、前半の4年間は、3520時間、後半の4年間は4000時間以上、そして、「活動」と称する時間を毎週5.5時間入れることを規定した。<sup>27</sup>

このこととは多少ことなるが、小学校の規模を大きくする政策もとられた。90年代には7000校あった小学校が廃校や合併で1000校近くも減少した。今でもオランダの小学校は日本の都市部の小学校よりはるかに規模が小さいが、「広い学校 (brede school)」と称する複数の学校が共同で教育を行う学校すらあらわれている。90年には全国の小学校の平均人数は170人だったが、99年には210人となった。<sup>28</sup>

しかし実質的に学校の数が減ったわけではない。学校側の防衛策として合併が進んだのが実態である。

□ C I T Oテストという試験が拡大していることである。1960年代前半までは国家的な規模で行われる試験はまったくなかった。そして、1968年に文部省の肝入りでC I T Oという私的な機関が作られ、はじめは、小学校最終学年に対する進学資料作成のためのテストが行われるようになり、それが1987年に de wet op de onderwijsverzorging (WOV) によって公的な機関となり、90年代に試験が全学年に拡大されたのである。しかも、以前は年1度だったのが、今では年2度になっている。1999年に再び私的な機関になって、かなり自由に試験に関する全般的な関与を行うようになった。

C I T Oは私的な機関でもありその試験は決して強制ではないから、学校の自主的な判断に任されている。しかし、そうしたテストが広範囲に採用されていけば、学校として無視することはなかなか難しいだろう。少なからぬ学校が、全学年年2度の試験に取り組み、かなりの負担があるように見受けられた。

この結果によって、学力程度が低い学校は、認定を受けて、特別の補助を受けられるが、補助を受けることが名誉ではないだろうし、ある種の圧迫があることは事実であろう。

C I T Oは行政機関ではないが、文部省によって援助された一種の公的機関であるから、そこが全国的な試験を継続的に行っているということは、実質的に「ナショナルカリキュラム」が形成されているとも言えるのである。

特に重要な初等学校の最終試験では、毎年14万人が受験している。そして、初等学校だ

<sup>27</sup> Jos Ahlers, Kees Vreugdenhil "De basisschool op weg naar 2006" 2000 p11

<sup>28</sup> D66 は学校規模を拡大することに反対している。"Toekomst in eigen hand -Verkiezingsprogramma Demokraten 66 2002-2006"

けではなく、中等学校の試験も行い、成人教育や教師教育の促進の資料等も作成するようになっていく。

#### ハ 視察制度が実施されたことである。

3年に一度ずつすべての学校を視察官がまわり、学校の教育が適正に行われているのか、視察し、その報告をするのである。毎年膨大な量の調査書が公表されている。1997年に方針化され、1998年の規則に基づいて、1999年から視察が実施されるようになった。<sup>29</sup>

日本のように「学習指導要領」にのっとった教育が行われているか、というような基準で行われるわけではなく、それぞれの学校が作成している学校ガイドによって評価を行う。

では何故このような国家関与の進展があったのだろうか。

#### イ 財界からの要請が考えられる。

私が10年前にオランダに滞在していたときには、さかんに財界から、オランダの労働者の質が低いので、教育の質を高める必要があるという要請がだされていた。その時の文部大臣は経済学者のRITZENであり、そうした要請に応えたいという意識が高かったように思われる。

実際にオランダの労働者の中には、基本的なことができない者が散見された。例えばレジでお釣りが計算できない人などである。移民系に多かったが、白人の中にもいなかったわけではない。

そのような状況で仕事をしているから、企業の仕事内容が変化して、労働内容が変化するときには、その対応が遅いのが普通である。しかも、労働力の質的向上という意識自体が労働者には希薄である。こうした中で、国際競争に曝される機会が多くなり、経済界では危機感をもったと考えられる。

#### ロ EUの統合

EUが成立して、ますます労働市場の開放が進み、それに伴って学校間の生徒の移動も増大してきた。また、そうした人口移動を促進する政策、教育の相互交流の計画も進んでいる。そうした中で、単に経済的な領域だけではなく、教育の側面においても、EU内の競争が成立しつつある。つまりいい教育をしている国の学校に入学させるために移住するというパターンである。これが実際にどの程度実際に起きているかはわからないが、少なくとも、大学だけではなく、高校間での交流が盛んになるにつれて各国の教育比較が意識化されつつあることは確かである。そのための政策がオランダでは1990年代の末ころから明確に意識されてきた。そして、高校で既に英語による授業を導入する計画が進んでいるのである。PISAなどの国際学力比較テストが行われるようになったことも大きな影響を与えている。

#### ハ 移民による学力問題の発生

オランダでは学力比較の調査でかつて高得点をとったが、数年前に実施された調査では低い位置に転落してしまった。この事実は、オランダ教育界に大きな衝撃を与えたようだ。

<sup>29</sup> [http://www.owinsp.nl/functie\\_en\\_taken/regeling.html](http://www.owinsp.nl/functie_en_taken/regeling.html)

移民の子弟は家庭でオランダ語以外の言葉でしゃべっているために、学校に入学する段階で、ほとんど言葉ができない子どもがいる。移民の子どもたちは、最初から学年をさげて教育を開始することもあるという。

もちろん、全体として教育熱心さでオランダ人に劣るから、移民の多い学校では学力が低下し、また、移民が増加するにつれて、平均的な学力が落ちてきたという認識がある。もちろん、それだけではなく、白人のオランダ人の低学力も問題とされるようになった。

しかし、単純にオランダの教育改革動向を国家関与の増大とだけ要約するのは間違っている。確実にその逆も存在するからである。前述した「学校ガイド」や「教育計画」の義務化は、決して国家基準に則って定められるのではなく、その内容は学校の自主性に委ねられている。そして、その目的はあくまでも学校の教育の質的向上とそれを公表し、親の選択をしやすいするためである。つまり、「教育の自由」の補強が目的ともなっているのである。

これは親の権利の拡大とも関連している。親の学校への発言権や関与の権利もまた強化されてきた。<sup>30</sup>

## 5 「教育の自由」に関する政府の検討

憲法 2 3 条は既に、いくつかの政治的立場から問題とされ、改正の提案もなされていた。

戦後最も大きな教育制度の改革の論点は、第一に、「教育の自由」の規定に関するものであり、第二に、中等教育の再編の関するものであった。

第二の中等教育については、オランダは「統一学校運動」が弱く、旧来の分枝型の中等学校であったために、前期中等教育を統合しようという主張があり、大きな論議となった。1968 年の Mammoetwet で 1 2 歳から分化する中等学校が、整理統合される形で保持され。1985 年の基礎学校法で、幼稚園と小学校が統合して「基礎学校」となった点が大きな改革であった。

1960 年代にオランダ社会は大きく変容をとげ、それまでオランダ社会を特徴付けていた「柱社会」が崩壊し始める。柱社会は教育の自由と密接不可分のことがらであったから、柱社会の崩壊は教育の自由の危機でもあった。60 年代に結成された D 6 6 という政党は、柱社会を否定し、社会の統合を主張したのであるが、当然のこととして教育の自由に関する憲法条項の削除を主張したのである。しかし、1983 年の改正時には社会的合意が得られず、先述したように教育条項は変化のないまま維持された。そして、1990 年代になって再び憲法の教育条項、特に教育の自由に関する規定の再検討を政府が大々的に行った。それは後述する。

2001 年に文部省は審議会である Onderwijsraad に、憲法 2 3 条に関する調査研究を審

---

<sup>30</sup> "Vaste Grond onder de voeten----een verkenning in zake artikel 23 Grondwet" p66

問した。<sup>31</sup>この審議会は1919年に設置された、非常に重要なもので、多くの改革の下地を形成する議論を行ってきた。この諮問では、2010年に向けての教育改革において、社会の変動にも合わせて、憲法23条が阻害要因にならないか、またその規定範囲はどこまでか、特に、民族的分離の問題、公私の二重制度、社会的な統合の問題、自治、教育の質、学校選択の問題等との関連で、23条の検討が依頼されたのである。その答申が2002年の7月に出された。<sup>32</sup>

1960年代まで、「教育の自由」は柱社会の中核的要素であり、オランダ社会はキリスト教の宗派内の棲み分け社会として機能してきた。社会が分化していたとしても、キリスト教という共通の理念があり、社会が分裂している状況とは考えられなかった。しかし、移民が増え、その子弟たちが学校に入学するに及んで、そして「教育の自由」を活用して、キリスト教社会であるオランダにイスラム教の学校ができるに及んで、社会的統合の問題が大きく意識されてきた。文部省の諮問は別の委員会に対して、イスラム学校の是非についてもなされていた。つまり、最大の問題意識はイスラム教徒やイスラム学校の増加による社会的統合への不安である。

世俗化を求める立場は当然の23条の教育の自由原則を否定する。しかし、これもふたつの立場がある。

労働党のような社会主義的な要素をもった政党では、宗教そのものに対する懐疑的な立場からの、世俗化の要請がある。つまり、宗教を軸とする教育は、科学的な精神に基づく教育と反するものであり、精神の自由という純粋に個人的なレベルの問題として許容するにしても、国家的な制度としての教育の中に宗教を持ち込むべきではないとするものである。従って、この立場の世俗化は完全なる世俗化を求めるものである。

それに対して、国民党(VVD)のような保守的、企業的な立場からすると宗教教育は尊重されるべきものであって、決して排除されるべきものではない。しかし、宗教教育の自由を認めると、最も大切な国民的統合にとってマイナスであるので、宗教と学校教育は分離し、学校教育の場面では宗教的に分離することを認めず、特別な宗教の時間のみ自由に分かれるようにする、というのを理想とするのであろう。

宗教そのものについての立場は正反対であるが、学校を宗教的に分離する制度に否定的であるという点においては共通する。しかし、これら既成の政党は、柱社会の伝統を継承しており、強く「教育の自由」を拒否する立場はとっていなかった。

---

<sup>31</sup> この諮問は宗教界からは「教育の自由」が脅かされると警戒された。'Vrijheid van onderwijs bedreigd' *Reformatorisch Dagblad* 2001.11.23

<sup>32</sup> この2002年7月はオランダの政治と社会にとって大きな変化の時期であった。2001年9月11日のテロは、オランダ社会において、イスラム教徒に対する暴行事件学校発生するという、寛容を誇りにしてきたオランダでは憂慮すべき事態が起きた。他方移民への反感も醸成され、移民反対をとくフォルタインが2002年6月に予定された選挙に出馬すると公表し、その後新政党を立ち上げて人気を博していた。ところが、選挙直前に暗殺され、オランダ社会に衝撃を与えたのである。この総選挙の前連立政権の柱だったのは労働党だったが、ユーゴ戦争での失態の責任をとって政権の継続をしないことを表明していたので、野党になっていたキリスト教民主党が政権につくことがほぼ予想され、その通りになった。そうした中での諮問と答申だったのである。

それに対して、現在政権党のキリスト教民主党（CDA）は、宗教政党であるので、23条は原則的に承認する立場である。したがって、宗教的な学校を否定する制度改革には反対する。しかし、イスラム学校がどんどん多くなって、イスラム的な分離された教育社会が形成され、その結果として社会そのものが分裂していくことについては、危惧せざるをえない。

D66という政党の大臣 Van Boxtel は、将来的には、社会的統合に反するので私立学校を廃止すべきであると主張している。<sup>33</sup>

宗教学校は宗教的な理由で生徒の入学を拒否できることになっているが、それがイスラム教徒を差別する手段になっていると主張する。しかし、その差別を認めないため、イスラム学校を認可し、ますます社会的な分裂を促進している。キリスト教の勢力は本当はイスラム学校を承認したくないのだが、キリスト教の学校を維持するために賛成しているのであって、それは偽善と批判していた。<sup>34</sup>

それに対して、アムステルダム自由大学の行政法の教授である Ben Vermeulen は反論する。

むしろ公立学校のイスラム教徒の子どもたちは、宗教的な教育を受けることができないので、阻害されており、イスラム学校の生徒の方にもう少し移行させると、バランスが取れるというべきである。小さい学校をたくさん作ることによって、宗教教授の自由を維持するほうがよい。それによって、社会的分離が促進されるということはない。むしろ、社会的分離となる、社会的統合に反するというのは、偏見であると批判する。ただし、宗教の自由といっても、無制限のものではなく、他の宗教を尊重するということは保持されなければならない。<sup>35</sup>

このような議論や現実に対して、審議会はどのような結論を出したのか。

社会権的規定と自由権的規定の共存がオランダの教育規定を非常に複雑にし、解釈を難しくしているという前提から出発している。

教育の自由が社会的な統合を阻害しているという見解に対して、私立学校とて、また、宗教教授とて、国の管理からまったく自由なわけではないこと、教育は国の事項であることを強調している。<sup>36</sup>

憲法の規定する教育制度の特質は何か。

#### 1 半分オープンな制度

憲法はいかにも完全に教育制度の自由を規定しているようにも読めるが、実はそうではなく、義務教育制度の学校とそれ以後については、全く異なる原理を設定することになっており、半分だけオープンと言えるとする。

義務教育においては、何度も述べたように、公私の財政的な平等の保証や、自治体が選

<sup>33</sup> nrc 2002.7.11 'Artikel 23 niet aan vernieuwing toe'

<sup>34</sup> 'Grondwetsartikel 23 werkt nog altijd goed' NRC 2002.7.11

<sup>35</sup> 'Grondwetsartikel 23 werkt nog altijd goed' NRC 2002.7.11

<sup>36</sup> Ondewijsraa p45

採可能なように学校があるかどうかを保証する、なければ設置するという義務を負うこと、教育費は無償であることなど、非常に多くの当局の関与が規定されているが、こうした規定は、義務教育以後には適用されないのである。したがって、第三段階の私立学校は極めて少ない。

## 2 「政府の事項」としての教育制度

23条はほとんどの項において、「法律の定めるところにより」とか、それに類似した表現を繰り返し使っている。これは、単純に私的自治としての教育ではなく、あくまでも法の定めるところに規定されている、という意味と、地方公共団体の事項ではなく、国家的事業であることの二重の意味をもっているというわけである。これは第二次大戦とくに強められた傾向であって、Kerdoelen 学校設置、試験制度など、公的な関与は強まってきたし、特にコック内閣(労働党)においてこの傾向は強まった。校舎への補助、社会的に不利な状況にある生徒への援助体制、外国人の問題、など、政府の積極的な関与が強化されてきたのである。

次に審議会はこの間の社会の変化について整理する。

主な変化は、脱柱社会(世俗化)、移民の増加、国際化、情報化そして人口移動、流動化である。

このような状況は1917年当時にはもちろん認識できなかったことであり、特に、当時の教育人口はほとんどが初等学校に関係していたのに対して、(83%)だったのに対して、今は25%であり、教育は生涯学習の範囲で考える必要があるところまできている。そして、当時ほとんど考慮されることがなかったマイノリティの問題が重要な課題となっている。つまり、民族的マイノリティ、宗教的マイノリティ、女性、障害者などである。<sup>37</sup>

では、この二重制度は廃棄すべきなのか。「一緒に学校に行こう」運動は、公立学校と私立学校で分かれていることに対して、共同学習を提起したものである。

しかし、審議会は、それを否定する。二重制度を廃止する理由はないというわけである。相違を廃止することで解決しなければならないような、大きな社会的問題はないと認識する。<sup>38</sup>

共同学校の提案は、緑の党から提出され、結局は宗教的に中立な学校として、第三の形態を模索したものであるが、これについても意味を見いだすことはないという認識を示している。結局のところ、宗教的に中立であるということは、公立学校と同じということであり、第三の学校類型といっても、実体は公立学校に私立学校を合わせることに他ならない。その限りで公立学校よりもずっと数が多く、また、親たちが選択している結果からみて、私立学校を廃止して、公立学校に一本化することは、とうてい社会的な合意形成が困難なのである。

そして、一方私立学校を維持する、二重制度の利点をいろいろとあげている。

---

<sup>37</sup> Onderwijsraad p46

<sup>38</sup> Onderwijsraad p48

第一に、親の選択の幅が大きくなるという点である。

第二に、イスラムやヒンズーなど、これまでのオランダ社会の宗教的な価値観と異なった宗教的背景をもったニューカマーたちにとって、彼らの宗教的な基礎に基づく教育を組織できることは、彼らがオランダ社会を受容する上でプラスとなる。

第三に私立学校は教育的に見ても、大きな寄与を教育界に対して行ってきたという点である。その結果として、親たちは私立学校を多く選択しているという事実がある。

しかし、今後更に問題になる点をあげている。社会的分離、少数者の不利、反民主主義的な勢力が教育を利用、そして、教育の質的向上の要請に遅れがちというような問題である。<sup>39</sup>

まず社会的分離の問題を検討する。いわゆる「白い学校・黒い学校」「社会的分離」「集中化」「ふたつの分断」というように表現される、イスラム教やヒンズー教の学校のことである。

教育の質を問題にし、学力をつけようとする白人の親は学力の高い学校を選択する。たとえ近所になくても、親が送り迎えしてもそうした「白い学校」を選択する一方、移民の親や子どもは、教育の質よりも、「仲間」のいる学校を選択の動機とするので、移民の子どもがいる学校を選択する。そうして白い学校と黒い学校は、ますますその傾向を強めるといふわけである。そうした傾向を助長するものとして、寄付金の額やCITOTテストの得点などがある。

では審議会はどのようにして、私立学校を擁護するのか。

第一に、私立学校にも外国人がたくさんいる、むしろ多いという論理。(53.5%)そして、学習上不利な立場にある者は3分の2が私立学校に在籍している。<sup>40</sup>

しかし、外国人を引き受けているから分離や私立学校の擁護になるというのは、イスラム学校はほとんどが移民の子弟であり、かつ私立学校であるから、私立学校に外国人が多いということ自体が、分離そのものである、ということへの反論にはなっていない。また、イスラム学校に学習不利者が多いわけであるから、それも問題となろう。

教育の自由が宗教教育の自由であること、そして、そのコロラリーとして、宗教的理由による生徒の排除が、強度のプロテスタント学校が「白い学校」となり、イスラム、ヒンズー学校が「黒い学校」となる結果を生んでいる。もちろん、イスラム教徒であっても、キリスト教の教育に従う限りでは、イスラム教徒の子弟や移民の子どもが入学することはできる。排除する権利があるといっても、それはあくまでも学校の教育方針に従わない限りにおいてであるから。しかし、だから、排除する権利がないということになれば、学校の方針に賛成しない者が入学してきて、その方針を否定することもありうるわけである。

通常の国際法的な人権規定では、公的な費用で運営されている学校において、宗教的な理由で入学を拒否することは認めていない。このことで、宗教的な理由による分離を回避

---

<sup>39</sup> Onderwijsraad p51

<sup>40</sup> Onderwijsraad p53

しているわけである。オランダの規定がこの国際法的な規定と齟齬を来していることを、審議会は重視して検討している。

宗教教育による選抜（排除）は、学校のアイデンティティ形成において、重要な意味をもち、また、学校の性格が明確になっている以上、そのことの許容こそが、親の選択権を意味あるものにするという認識を示している。<sup>41</sup>

では、最終的にこの「白い学校」と「黒い学校」の問題をどのように考えるのか。それは、二つの学校への分離が「教育の自由」や「選択権」に起因するのではなく、基本的には居住地の二重性によるという結論である。<sup>42</sup> 地域が二重に分離しているから学校が二重に分裂するのであって、その逆ではない。つまりは都市計画の問題であるとするのであろう。<sup>43</sup>

一方で審議会は、学校選択の結果について、先述したように、小学校の親の85%、中等学校の92%が満足をしているという結果を重視している。そして、むしろ、学校設立の自由の拡大こそを志向するのである。<sup>44</sup>

## 7 まとめ

以上の考察から言えることをまとめてみよう。

まずオランダの教育権についてはどうか。

イ 「教育権」を構成するのは、「教育をする権利」と「教育を受ける権利」の双方である。

「教育をする権利」は、まず「人権」としての「自由権」として構成される。教育に対する特定の理念や方法、人事をともなつて、学校を設立する自由である。しかも、この自由は、「私立学校設立の自由」に限定されることなく、「公立学校」にも適用される。

ロ 学校を設立するために多額の費用がかかり、非現実的な高い基準が求められるようでは、実質的な権利となりえない。そのためのハードルはそれほど高くはなく、更に重要なことは公費による援助である。従つて、「教育をする権利」は単なる自由権ではなく、社会権としても認められている。

ハ 公立学校と私立学校の財政負担について、平等であり、義務教育段階では、全運営費用が公費で支出される。もちろん、その権利は無制限ではないし、学校を設立したら直ちに公費補助がでるわけではない。法的な基準等はあるにせよ、最終的には「教育を受ける権利」をもつものの「支持」である。

ニ 子どもと親はいかなる教育を受けるかを自己決定する権利をもっており、学校を選択する権利および義務をもっている。学校選択は、「教育をする自由」と「教育を受ける権利」とをつなぐ結節点である。

---

<sup>41</sup> Onderwijsraad p58

<sup>42</sup> Onderwijsraad p63

<sup>43</sup> 'Artikel 23 niet aan vernieuwing toe' NRC 2002.7.11

<sup>44</sup> Onderwijsraad p68

ホ 学齢の子どもの就学義務は、日本より厳格にその修了が認定される。義務教育修了証書がないと労働することができない。ドロップアウトした青年に対しては、企業と自治体が協力して義務教育相当の教育を履修しつつ、職業訓練を施すプログラムがあり、それを修了して労働許可を得る。

次にオランダの教育権の論理を踏まえて、「国民の教育権論」について考えてみよう。

「国民の教育権論」への批判の最も大きな論点が、親や子どもの権利をいいつつ、結局は教師の教育権へと収斂し、親と教師の矛盾を論理的に対応できていないことにあると考えられる。「委託」「私事の組織化」「親義務の共同化」が抽象的な無意味な概念になっているとする批判は基本的には同じ土壌にある。

以下は法解釈論ではなく、制度構想、法論理の創造というレベルでの「国民の教育権論」への提起である。

イ 学校を私事の組織化・親義務の共同化と考えるか、あるいは国家が設立する行政行為と見るかについては、教育権そのものの理解として重要な意味をもつ。

公立学校も含めて、基本的には親義務の共同化とみるのが、今の学校の閉塞状況を打破する上で必要である。このことは、国民的な合意としての一定の学校像・教育像を措定することはできないという前提を承認することでもある。

ロ 構造改革特区による特別措置としてではなく、一般的な権利として、学校設立の自由が保障されるべきであり、そこに当然含まれる「教育の自由」は公立学校にも妥当しなければならない。「私事の組織化」としての学校は、公立学校設立にも当然適用されてよい。

ハ しかし、その場合には、基本的に親と子どもは学校を選択することができなければならない。学校選択という行為は、文字通り「委託」に相当する。そこでは、「委託」は抽象的概念ではなく、具体的な意味を獲得する。

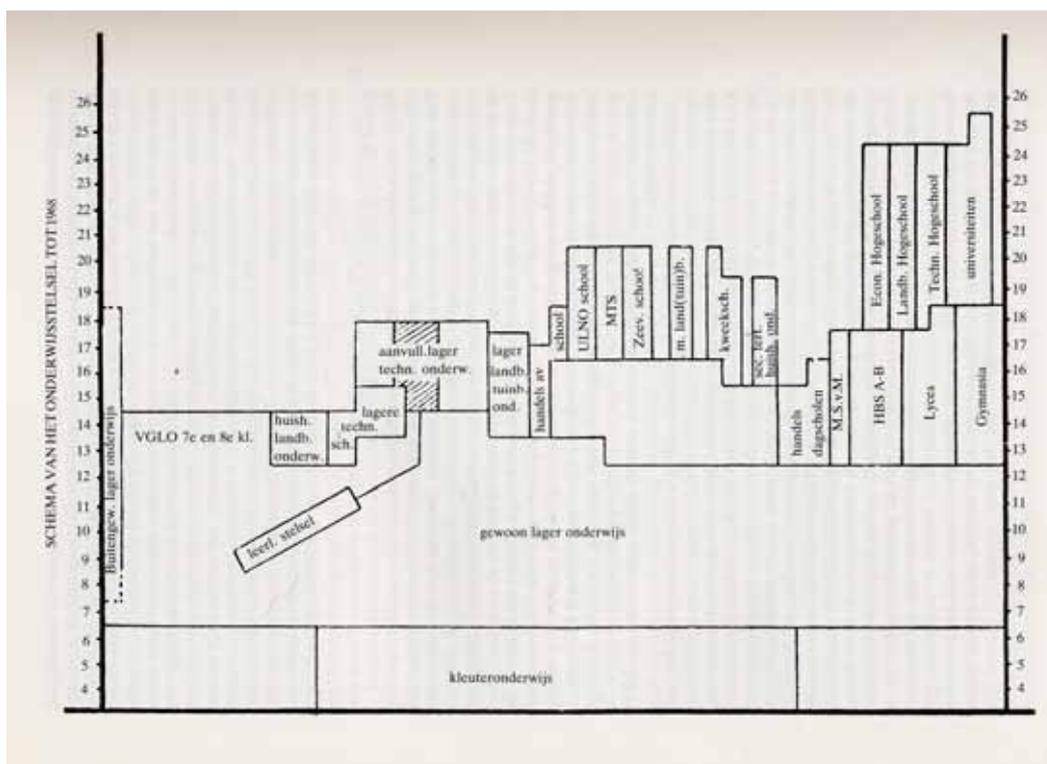
ニ 日本国憲法は「義務教育は無償である」と規定しているように、公立学校と私立学校を原理的に区別しているわけではない。教育の自由や財政基盤等について、公立学校と私立学校を原理的に区分する必要がないこと、また、区別しない方が全体としての制度運営において合理的であることを、オランダの事例は示している。公立・私立を含めたひとつの「公教育制度」を構想することが求められる。

資料

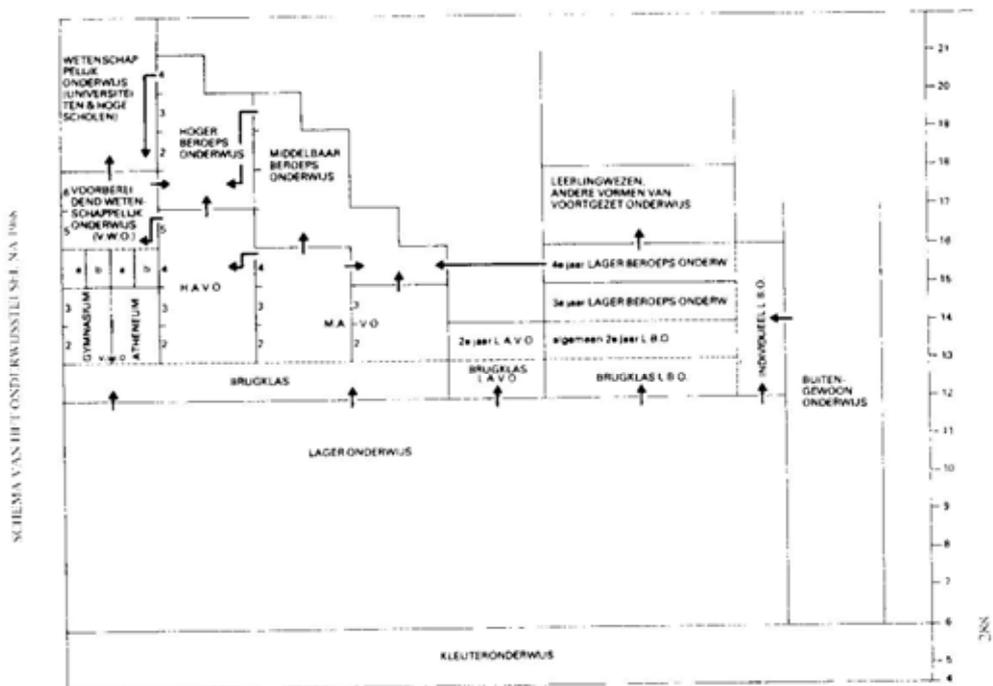
\* オランダ教育史略年表

- 1806 年の教育法で、教師の資格、学級制度、時間割、カリキュラム等を規定
- 1814 年 憲法 国家制度としての教育制度を規定
- 1848 年 憲法改正 私立学校を容認（独立経営）
- 1878 年法で、宗派学校設立の条件を厳しくし、公立学校に対する国庫補助の制度
- 1889 年の教育法で私立学校への国庫補助（部分的）
- 1917 年 憲法改正 「学校闘争」の終焉による公立・私立の平等な財政措置規定
- 1920 年 教育法 憲法の具体化
- 1968 年 Mammoetwet 中等学校の再編
- 1985 年 基礎学校法 幼稚園と小学校の統合 基礎学校
- 1998 年 初等教育法 基礎学校と特殊学校の再編

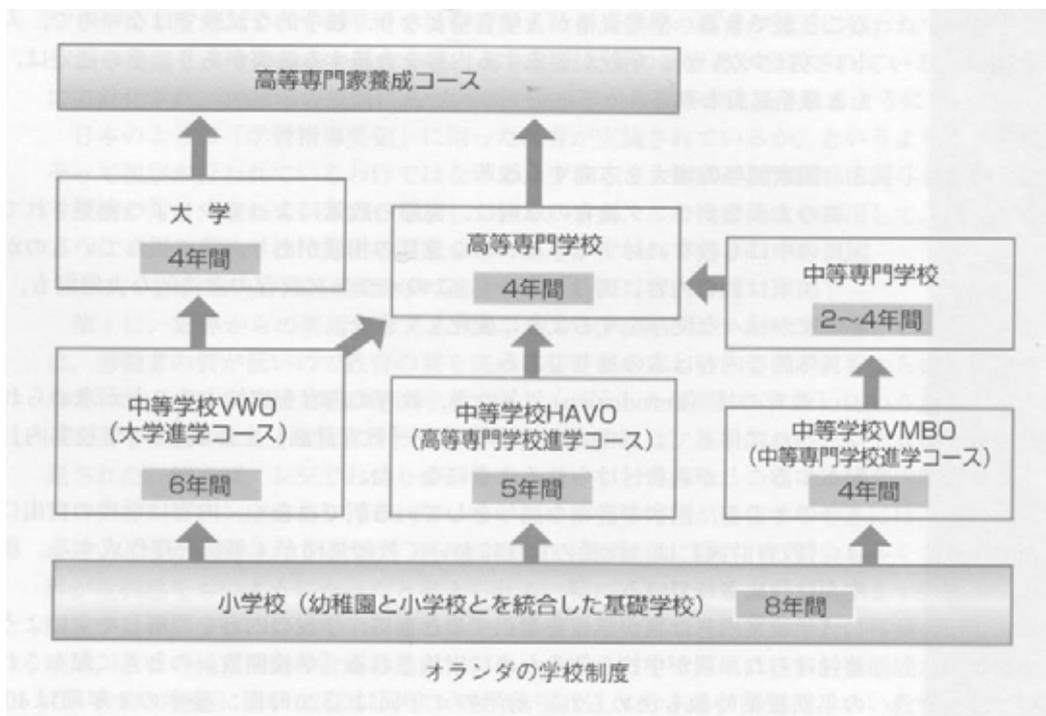
1968 年以前の学校体系



1968年以後の学校体系



現在の学校体系（特殊教育部分を除く）



## 憲法英文

### Article 23 [Education]

- (1) Education shall be the constant concern of the Government.
- (2) All persons shall be free to provide education, without prejudice to the authorities' right of supervision and, with regard to forms of education designated by law, its right to examine the competence and moral integrity of teachers, to be regulated by Act of Parliament.
- (3) Education provided by public authorities shall be regulated by Act of Parliament, paying due respect to everyone's religion or belief.
- (4) The authorities shall ensure that primary education is provided in a sufficient number of public-authority schools in every municipality. Deviations from this provision may be permitted under rules to be established by Act of Parliament on condition that there is opportunity to receive the said form of education.
- (5) The standards required of schools financed either in part or in full from public funds shall be regulated by Act of Parliament, with due regard, in the case of private schools, to the freedom to provide education according to religious or other belief.
- (6) The requirements for primary education shall be such that the standards both of private schools fully financed from public funds and of public-authority schools are fully guaranteed. The relevant provisions shall respect in particular the freedom of private schools to choose their teaching aids and to appoint teachers as they see fit.
- (7) Private primary schools that satisfy the conditions laid down by Act of Parliament shall be financed from public funds according to the same standards as public-authority schools. The conditions under which private secondary education and pre-university education shall receive contributions from public funds shall be laid down by Act of Parliament.
- (8) The Government shall submit annual reports on the state of education to the Parliament.

## 憲法オランダ語

### Artikel 23

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of

levensovertuiging, bij de wet geregeld.

4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.