

論文

教育におけるオールタナティヴ

— スウェーデンにおける学校運営主体の多様化 —

秋 朝 礼 恵*

1. はじめに

1-1. 研究対象

スウェーデンでは長い間、私立学校は公立学校のいわば「補完」的役割を担ってきた。1919年には103件の私立学校⁽¹⁾が国から補助金を受けていたが、それは国にとってみれば、自ら学校を設立運営するよりも安価であったためである。その後、第2次世界大戦後数十年を費やした公立学校制度改革・整備の議論において、私立学校のあり方が真剣に扱われることはなかった。現在みられる学校教育システムの体系を打ち出した1957年学校準備委員会(1957års skolberedning)に至っては、私立寄宿制学校に対してのみ国庫補助金を支出することを提案した。当時の私立学校には、公立学校には適さない子ども(例えばスウェーデンに一時的に滞在する家庭の子どもや、子の成長に適さない家庭環境にある子ども等)を受け入れることが要請された。

このように、私立学校は国によってその位置付けや機能が限定されてきたが、その後、1970年代の終わり頃から教育において選択の自由が主張されるようになり、地方分権や規制改革な

どの動きとも相まって、私立学校が公立学校と同じ条件下で教育サービスを提供できる環境が徐々に整えられた。

本稿は、1980年代から90年代の公的部門を巡る諸改革(構造改革, 規制改革, 地方分権)が実行されるなかで、長く公立学校の「補完」的地位に置かれてきた私立学校が、「代替」可能な選択肢の一つとなる過程を主として制度面から分析し、私立学校件数等実態面についても言及する。ただし、1980年代の統計について、統一指標に基づく経年変化を示すデータが十分でないため実態分析には限界がある。私立学校件数、在籍生徒数等の毎年のデータが確保されているのは1991年の学校庁(Skolverket)新設以降であり、それ以前は必要の都度調査を実施したことや、私立学校承認担当官庁の変更などの影響もあつてか、統計管理にやや不備がある。このような事情は逆に、私立学校の教育政策における位置付けを物語っているともいえよう。

なお、本稿における「私立学校」は、「fristående skola/or」を指す。1982年の「私立学校等に関する法案」(後述)により、それまでの「enskild skola」「privatskola」等一様でなかった名称が「fristående skola」に統一された。

* 早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程1年(指導教員 岡澤憲夫)

「Fristående skola/or」は「国や地方自治体以外の主体によって設立・運営される学校」を意味し、運営主体は株式会社、経済フォーレーニング、非営利フォーレーニング、財団など多様である⁽²⁾。また、特に義務教育を実施する私立学校は公立学校と同様、生徒から授業料を徴収することが禁止されている。したがって、日本における私立学校とは様相が異なる点に留意する必要がある。また、義務教育を実施する私立学校を私立高等学校と区別する際、簡単に「私立基礎学校 (fristående grundskola)」と呼ぶことがある。これは、9年間の義務教育を実施する公立学校を「基礎学校 (grundskola)」ということに対応している。本稿においても表記上の簡便性のほか、「公立学校」に対応する表現としての「私立学校」と「(義務教育を実施する)私立学校」とを区別するため、「私立基礎学校」を採用する。なお、本研究では、宗教色の濃い私立学校や寄宿制学校そしていわゆるインターナショナル・スクール⁽³⁾は分析の対象としない。

1-2. 本研究の狙い

1960年代から70年代にかけての教育改革は社会民主党政権による学校制度改革のいわば総仕上げであり、基礎学校、高等学校、大学、成人教育を順次整備し、体系化した。とりわけ重視したのは、同年齢の子どもが質の良い同じ教育を受けることつまり教育の平等化であり、基礎学校等公立学校制度を整備することを通して平等社会の実現を目指した。そのため教育は、とりわけ国によって一元的に管理され公的部門により独占的に供給されるサービスとなった。また、公立学校整備の過程で私立学校のあり方が真剣に議論されることはなかった。

しかし、その後地方分権、規制改革、構造改革の波が一気に押し寄せ、市場原理の導入や市民の選択自由が求められ、公的部門のあり方が問われるなかで、教育サービスの供給のありように再考が迫られることとなる。数次の政権交代を経つつも私立学校を巡る制度改革は継続され、遂に私立学校は基礎学校と同条件下に置かれ社会的に認知されることとなる。また、私立学校を巡る改革議論は基礎学校改革にも影響を与えた。基礎学校は予算や教育内容の決定に大きな裁量を得ることとなり、学校の特色化に努めるなど学校自身による主体的自律的な学校運営が可能となった。

分権化、規制改革、市場原理の導入等の下に推進された1980年代及び90年代の改革は、教育における多様性を生み出し、教育システムの構成要素とりわけ学校に対して公立や私立の別なく自律性を求めることとなる。私立学校を巡る改革過程の分析は、教育における新たなガバナンスのあり方を探るヒントを与えてくれるであろう。

1-3. 研究の手法

文献精読を主たる研究手法とし、文部省等行政機関発表の資料のほか国家公的調査報告書 (Statens offentliga Utredningar, SOU)、行政省メモ (Departementsserien, Ds.)、社会民主党大会議事録、国会議事録及び各種統計資料等を活用する。

2. 私立学校分析の前提的要素—諸概念の整理

私立学校をめぐる制度改革や動向の分析に入る前に、ここで本研究のキーワードとなる分権

化と市場原理の導入についてまとめ、さらに1980年代以降の教育改革と同時期の政権の変遷について概観する。

2-1. 分権化一國と地方の政府間関係の見直し

1970年代、地方分権を要求する声が高まりをみせた。ときに、第2次世界大戦後数十年を費やしたコミューン合併がようやく当初計画を達成した頃であった。教育分野も地方分権化の例外ではなかった。全国に基礎学校制度の整備を終えたばかりの1972年に、「学校、国、コミューンに関する調査委員会 (Utredningen om skolan, staten och kommunerna, 通称 SSK⁽⁴⁾)」が設置され、基礎学校や高等学校等学校教育における国とコミューンの役割分担に関する調査研究が始められた⁽⁵⁾。同委員会による最終報告書 (SOU1978:65 Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.) は、主として基礎学校に関する教育的・組織的問題及び国庫補助金問題を取り上げ、コミューンに完全な学校運営責任を与えることを提案し、そのための改革の方向性を示した。また、コミューンや学校に裁量を与えるため学習プランに定める学習時間や選択コースプランを修正することを求めるほか、学校自身がある程度自由に予算の用途を決定できる権利を提案している。これらは後に、1978年施行の基礎学校に対する新国庫補助金制度や1979年制定の基礎学校用新学習プランに反映され、基礎学校の組織やリソースについて、意思決定の一定の簡素化と分権が実現した⁽⁶⁾。

また、1985年にはフリーコミューン実験が始まった。これは、組織、財源、サービスなどをそれぞれの地域事情に応じて決定できるよう、

コミューン及びランスタイングに自由な権限を与えるもので、91年時点で37コミューンと4ランスタイングがフリーコミューンとなっている [Gustafsson 1992: 79-80]。

さらに補助金制度も見直された。国庫補助金には、国から用途が定められている「特定補助金」と、用途が地方自治体に任されている「一般補助金」とがある。1980年代に、特定補助金を減らして一般補助金に切り替える改革がなされたほか、92年には、コミューンに対するほとんどの特定補助金を一般補助金化することが決定された。一般補助金額はコミューンの人口規模や年齢構成等によって決められる⁽⁷⁾。

2-2. 市場原理の導入—選択の自由と民営化

1982年選挙を前に、新自由主義的思想が、新聞の投書欄やラジオやテレビの討論番組により頻繁に登場するようになった [ハデニウス 2000: 135-136]。この思想は公的部門のあり方に疑問を投げかけ、これに代わりうる民間部門への期待を膨らませた。この流れは一過性のものではなく、続く1985年選挙でも、民営化・競争原理・市場主義などをめぐり、穏健統一党と社会民主党との間で主張の対立がみられた。穏健統一党は、重い税負担と非効率な公的部門を批判し、医療や福祉の現場の民営化や、競争原理の導入による効率化を主張した。他方、社会民主党は、医療や福祉は、サービス受給者の社会的経済的地位や居住地によってサービスに格差があってはならないこと、福祉も医療も利潤の追求には基本的にはなじまないことなどを根拠に、公的部門によるサービス提供を堅持した [ハデニウス 2000: 139]。社会民主党は1985年選挙で勝利を取めたものの、新自由主義的思想は

より広範な支持を得るようになっていた。ときに穏健統一党と企業幹部の多くがイギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権の影響を受け、規制緩和、減税、公的部門の縮小と民営化を唱えるようになっていた [ハデニウス 2000: 142]。

競争による効率化を目指してイギリスで導入された義務的な入札手続にならない、1991年から92年にかけて31のコミューンにおける委員会組織に、「発注者—請負人 (beställar — utformar)」モデルが導入された。「発注者」たる政治的代表者は地方政府の諸業務に一定の目標を設定し、「請負人」たる行政機関又は委託を受けた外部機関が業務の遂行・実施の責任を負う [Gustafsson 1992: 102-105] もので、政治的代表者は政策の実施には関与せず、請負人の業務遂行状況を評価する役割を担う。このモデルの効果として「地方行政の効率性の増大に資するものであると同時に、人々の政治意識の変化に対応して政治家がその役割を有効に果たすことができるよう、その行政面での負担を取り除く」[穴見 1994: 130-131] ことが期待された。同時に目標を設定し、達成度を評価する行政管理手法 (mål- och resultatstyrning) が導入されて行政事務の効率化を図った。

このように、諸外国における行政改革や新しい思想の影響を受けて行政のあり方が問われるなかで、1983年に社会民主党政権が行政省 (Civildepartementet) を創設した。行政省は当時の自治省 (Kommundepartementet) の管轄事項に加え、公的部門全体を対象として前ブルジョア政権下の分権化を引き続き推進するとともに、これを公的部門全体の革新戦略に組み入れた [Gustafsson 1999: 115]。行政改革の目標

は、目標管理、効率化、刷新、ルールの簡素化、情報提供の推進、開放性・透明性の増大、アクセシビリティの拡大、サービス精神、市民の選択自由の拡大と多岐に渡った。なお、教育分野における改革に関してドーンは、スウェーデンの学校システムの構造改革が分権化、選択自由の拡大、私立学校への支援強化を推進した点でイギリスやアメリカで実施された改革と共通すると評価している [Daun 1993: 1]。

なお市場原理の導入は2つの側面を持つ。一つは、市場モデルをアナロジーとして活用するもので、「選択の自由」はここから発生する。もう一つは市場メカニズムを直接教育の領域にも当てはめることができるとするもので、民営化の思想はこれを根拠としたものである [Daun 1993: 2]。これらはいずれも1980年代の教育における構造改革や私立学校を巡る条件緩和の基礎となった。

2-3. 1980年代及び90年代の教育改革—概観

ドーン [1998: 125] によれば、教育改革は2段階に分けられる。一つは財政に関する意思決定の分権化が進められた1980年代の改革である。基礎学校はコミューンの管轄となり、教員は国からコミューンの職員になった。学校の特色化は1986/87学校年度に実現した。分権化の推進は、財政のみならずコミューンのデモクラシーや効率の向上をも目指していた。第2段階は1990年から91年に始まった諸改革で、公立学校に選択制が導入された。私立学校に対する補助金要件が徐々に緩和され、公立学校と同じ基準で補助金額が算定されることとなった。

また、サリーンとウォーターマン [Salin and Waterman 2000: 348-349] は、1980年代の終わ

りに規制撤廃、分権、目標設定と達成度評価を実現する広範な改革プログラムが実行されたことを挙げ、社会民主党政権による3つの政府提出法案の意義を評価する。その3法案とは、「学校の発展と運営に関する法案 (prop. 1988/ 89: 4)」、教職員業務の管理のあり方を見直す「教育におけるコミュニケーションの役割に関する法案 (prop. 1989/90: 41)」及び「学校の責務に関する法案 (prop. 1990/91: 18)」である。これらにより教育における地方分権が図られ、コミュニケーションが学校教育を運営する全面的な責務を負う一方、国は、学校活動の目標・目的を定めるとともに学習の成果をモニターし評価する新たな責務を負った。

2-4. 頻繁な政権交代

1976年に社会民主党が44年ぶりに政権の座から降りてから80年代半ばに至るまで、穏健統一党、国民党及び中央党からなるブルジョア政党が政権を掌握した。しかし、いわゆるブルジョア・ブロック内での競合関係も時に鮮明化し、わずか6年のブルジョア政権期に3度の政権交

代を経験した。私立学校の取扱いを巡っては各政党の主張が時に激しく対立し、頻繁な政権交代を反映して、アウトプットとしての政策も修正された。よって、どの政党が政権を掌握しているかは、政策の背景を理解するのに重要な情報となる。しかしながら、改革の大きな方向性に変更が加えられたわけではなかったことは付言しておきたい。

ここで、政権の変遷について簡単に示す(表1)。選択の自由を掲げて私立学校を擁護する最先鋒は穏健統一党であった。一方、平等や機会均等を掲げる社会民主党は、私立学校が豊かな一部の市民のための学校となることを懸念した。

3. 私立学校を巡る環境整備過程

3-1. 改革の始まり

私立学校に関する委員会と82年改革

1970年代の終わり頃、穏健統一党は教育における民営化と選択問題の議論を始めた。初期はヨーロッパ理事会宣言を根拠にした「選択」の権利の主張であって、教育政策的視点からの提

表1 政権の変

政権担当期間	政権政党
1932~76	社会民主党(注)
1976~78	穏健統一党, 国民党, 中央党
1978~79	国民党
1979~81	穏健統一党, 国民党, 中央党
1981~82	中央党, 国民党
1982~91	社会民主党
1991~94	穏健統一党, 国民党, 中央党, キリスト教民主社会党
1994~	社会民主党

(注) うち、社会民主党単独政権は1932~36年, 45~51年及び57~76年

案ではなかった。その後、1980年代になるとブルジョア・ブロック（中央党、国民党、穏健統一党）が、効率や教育の質の向上を求めて私立学校に対する公的支援の改善を要求するようになった [Daun 1998: 124]。

1979年、国民党政権は、私立学校に関する委員会 (Kommittén angående skolor med enskild huvudman. 通称 SEH-kommittén) を設置した。同委員会は、私立学校に対する社会の評価、義務教育の遂行、経済的支援のあり方そして私立学校の必要性等を議論した。後に発表された報告書 (SOU1981: 34 義務教育課程の生徒のための私立学校 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*) からは、私立基礎学校の意義や必要性を積極的に評価する姿勢は見い出せない。私立学校に対する社会的ニーズについても消極的な見解を表明している。ただし、例えば一定の教養や教育論に則った指導をする私立学校や、特定の外国人 (エストニア人、ユダヤ人など) を対象とする私立学校は、生徒の個人的事情や人道主義的理由を考慮してその必要性を認めている。

報告書発表当時、約5,800人が私立基礎学校に通っていた。これは義務教育課程にある全児童数の0.58%に相当する [SOU1981: 34. s. 19]。私立基礎学校で学校法 (第34条) により承認されていたのは35校あり、うち13校がストックホルム市に立地していた。また、国庫補助金を認定されていたのはわずかに7校 (後述) にすぎなかった [SOU 1981: 34. s. 23] ⁽⁸⁾。

1982年6月1日、国民党及び中央党からなる連合政権は国会に対して、私立学校等に関する法案 (prop 1982/83: 1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*) を提出した。先の報告書

(SOU1981: 34) に沿った内容であった⁽⁹⁾。法案の国会審議は、同年秋の国政選挙後に始まった。選挙により政権は、国民党・中央党連合から社会民主党に移っていた。教育常任委員会 (Utbildningsutskottet⁽¹⁰⁾) の穏健統一党メンバーは個人の選択の自由を確保するために基礎学校と同様の経済的支援を私立学校に与えるよう求めた。他方、社会民主党は、補助金支給対象を限定する方針を変更せず、両党の主張は平行線のままであった。主たる改正事項をまとめると次のようになる。

①私立学校承認問題

現行 (当時) …私立基礎学校が学校法により承認されるには、同法に照らし当該私立学校が義務教育を遂行できると認められることが必要である。そのための要件は学校法第33条及び第34条に定める。第33条は既に国庫補助金を受けている学校は義務教育遂行可能とみなされることを定め、第34条は国庫補助金を受けていない学校について、「その学校における教育がその種類、内容、普通教育の点について、基礎学校のそれらと本質的に同等であること」のほか、「学校の代表者は、教育上の技術や経験を備えかつ学校の代表として非常に適格であること」の2要件を満たすことを要求している。

改正内容…国庫補助金を受けていない学校に対する承認要件のうち、「学校の代表者は、教育上の技術や経験を備えかつ学校の代表として非常に適格であること」を廃止する。基礎学校では教員経験のある者が校長に就任しているものの、私立学校に対して同様のことを要求する積極的な理由が見出せないことから廃止することとなった。

②国庫補助金問題

現行（当時）…私立学校は一般的に授業料を徴収し、収入の一部とした。また、相当数のコミュニティが自主的に経済的支援を実施しており、例えば、教科書に対する補助金支給のほか、近隣の公立学校で給食や学校保健サービスを受けられるよう現物給付の形での援助もした。学校に対して施設を無料で貸与するコミュニティもあった。また、住民登録している子どもが他コミュニティの私立学校に通う場合、その学校に対して補償金を払うコミュニティもあった。

当時、国庫補助金を受けている私立基礎学校は7件あった。いずれの学校も特別な教育法を採用しているか、人道主義的理由をもつかあるいは寄宿制であった。うち3校は一定の私立学校に対する国庫補助金に関する政令（förordningen (1964:137) om statsbidrag till vissa privatskolor）に基づき、残る4校は別途個別に定められた政令に基づき補助金資格が認定されていた¹¹⁾。

改正内容…コミュニティに対して私立学校への経済的援助を強制すべきではないことや、1976年国会決議（将来的には、国庫補助金制度の充実により私立学校の設立運営が可能な環境を整備すべきである）が確認された上で、国庫補助金制度のあり方が見直された。財政上の理由により全私立学校に補助金を支給するのは不可能であるため一定の条件を設けざるを得ないとの結論に達し、新たに、義務教育を実施する私立学校に対する国庫補助金に関する政令（Förordning (1983: 97) om statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever）を制定して、政令（1964:137）等に基づく国庫補助金を受ける学校以外の私立基礎学校に対する補助金制度を定めた。政令（1983:97）によれば、「教

育或いは学校活動その他を通して、コミュニティの基礎学校に有益な経験を与え得るか、その他公共の利益の観点から基礎学校を補完することができる」とみなされれば、国庫補助金資格が認定されることとなった。その他、3年間の活動実績があることも付け加えられた。

③その他—私立学校の承認及び監督機関

現行（当時）…コミュニティ学校運営委員会（Skolstyrelsen）が、全ての私立基礎学校（国により承認されるインターナショナル・スクールを除く）の承認事務を担当する。承認後は、レーン学校委員会（Länsskolnämnden）が学校で実施される教育内容を監督する（学校法第21条）。コミュニティ学校運営委員会の監督義務については学校法上特段の定めはないが、第10条及び第34条の規定から、同法第34条に基づく承認を得た学校に対する実質的な監督責任を有するとみなされた。

改正内容…私立基礎学校で実施される義務教育は学校監督庁（Skolöverstyrelsen）及びレーン学校委員会の監督下に置かれることとし、これが学校法上明記された。また、コミュニティ学校運営委員会が、学校法により承認された全ての私立基礎学校（インターナショナル・スクールを含み、国庫補助金の受給の有無を問わない）で実施される義務教育を監督することについても、新たに規定が設けられた。

3-2. 補助金制度の更なる見直し

1988年度予算案

1980年代半ばまで、私立学校を巡る主張には、ブルジョア政党間でも温度差があった。最先鋒である穏健統一党は、例えば学校法上の条件を満たす全ての私立基礎学校が、基礎学校

ベースの費用の最高額に見合う金額の補助金を受けることを提案したり、「国連人権宣言」を根拠に選択自由の権利を主張したりした。一方で国民党も中央党も選択の自由を強く主張することはなかった。国民党内部では揺らぎが生じ、党としてよりも党員の個人的見解から選択自由問題や私立学校への支援拡大が主張された [Jönsson 1995: 198]。

政府は、1983年秋中に新規に私立学校17校（インターナショナル・スクール4校、キリスト教系学校5校、ワルドルフ学校8校⁽²⁾）の国庫補助金認定をすることとした。また、ワルドルフ学校とキリスト教系学校を調査したところ、私立基礎学校と基礎学校との間に教育上の大きな相違を見出すことはできなかった [Marklund 1986]。つまり、1982年の補助金決議の根拠を損なう実態が示されたのであった。

穏健統一党、国民党、中央党のブルジョア3党は毎年のように私立学校への補助金制度のあり方について提案した。穏健統一党は、学校法の要件を満たす私立学校にも公立学校を同じ条件で補助金を出すべきと主張し、国民党は「私

立学校への国庫補助金制度を改善すべきであること、私立学校に就学を望む親や生徒の希望を満たすことは公共の利益と認められる」と主張した [Skolverket 1993: 4]。しかし、社会民主党政権は、私立学校の国庫補助金受給の可否については個別に判断する方針を崩さず、学校法により認可された私立学校全てが自動的に補助金を受けることについてはまだその用意がないとして、ブルジョア政党の主張を受け入れなかった [Skolverket 1993: 4]。しかし1988年度予算案では私立学校承認担当官庁の改正とともに国庫補助金要件を定める新政法が提案され、補助金要件はやや緩和されることとなった。

①承認担当官庁の変更

1988年6月30日まで、コミュニケーション学校運営委員会が承認事務を担当した。それは、コミュニケーション学校運営委員会が、コミュニケーション内の私立学校についての情報を得、実態を評価するのに最適な条件を備えているとみなされたからであった。しかし88年7月1日からレーン学校委員会が、私立基礎学校の承認に関する承認を引き継ぐこととする。この背景には、承認事務はより

表2 私立基礎学校在籍者数等の状況

年度	義務教育課程生徒総数 (a)	私立基礎学校在籍者数 (b)	(b)/(a) * 100(%)
1983/84	976,346	6,460	0.66
1984/85	959,132	6,580	0.69
1985/86	945,210	6,750	0.71
1986/87	934,347	6,850	0.73
1987/88	920,782	7,230	0.79
1988/89	905,604	7,241	0.8
1989/90	894,558	7,658	0.86

出所：Skolverket [1999: 74] 及び Statistiska centralbyrån [1998: 46]

(注) 「私立基礎学校在籍者数」のうち、1983/84年度から1987/88年度の数値は1位を四捨五入により処理している

統一的でかつ全体的なまとまりをもってなされることが望ましいとの判断があった [Prop. 1987/88: 100 bilaga10]⁴³⁾。

②国庫補助金要件改正

1988年に私立基礎学校に対する国庫補助金に関する政令(1983:97)が改正され、「(私立学校が実施する)新しい教育や活動形態が現在の学校システムにおいて試されることが、公共の利益に資する」と認められた場合に国庫補助金が受けられることとなった。

私立学校在籍者数等の増加

圧倒的多数(99%)の生徒が基礎学校に通っており、私立基礎学校生の割合は微々たるものではあるが、義務教育課程にある全生徒数が減少するなかで、私立基礎学校在籍者数は年々増加していることは注目に値する(表2)。

3-3. 社会民主党の態度軟化と学校法改正

社会民主党政権は、私立学校の位置付けに対し伝統的な態度を保ち、私立学校を学校システムのなかのあくまで例外的存在とみなしていた。

しかしながら、学習プランに定める学習時間や選択コースプランに独自色を加えた私立学校に対しても経済的援助を受けられる可能性を与えるなど一定の譲歩は示した。また、1991年度予算案(prop 1990/91: 100 bil. 10)において、私立基礎学校への国庫補助金は、公立学校に対する新国庫補助金(sektorsbidrag)と同様に、学年によらず生徒一人当たり統一的な額によることを提案した⁴⁴⁾。

教育常任委員会は、学校選択の自由や学校の特色化についての議題は、補助金問題とは別に

議論した。国民党や穏健統一党は、学校を活性化するなどの狙いから、生徒や親の学校選択の可能性や権利を強調した。また、学校が自身の特徴を出せる権利や可能性についても強調した。そして「この特色作りは、教育システム全体における学習面での発展を促し、生徒の個々の希望を満たす可能性を増進させる」と要求した。

1991年学校法改正法案

1991年春、学校法改正等に関する法案(prop. 1990/91: 115)が提出された。この法案は親と生徒による基礎学校選択可能性の拡大に重点を置くもので、コミュニオンは実際の経済的に可能な限り親と生徒の希望を尊重すべきことが提案された。

同法案により、学校法に定める私立学校の承認要件が、「当該私立学校における教育による知識や習熟度が、基礎学校におけるそれらと種類や水準の点において本質的に同等であること。その他、基礎学校の一般的な趣旨に本質的にかなう活動をしていること」と改正された。また、学校監督庁とレーン学校委員会が廃止され、代わって1991年7月1日に新設された学校庁が基礎学校レベルの私立学校の承認事務を担当することとなったほか、コミュニオンの基礎学校委員会が学校の活動内容を監督する義務を負った。また、国庫補助金要件は改正されず、任意に実施されているコミュニオンの補助金支給は黙認された形となった(改正は1991年7月1日施行)[SOU1995: 109, s.17]。

教育常任委員会は、公立・私立の別を問わず全ての生徒を新国庫補助金額算定の対象とすべきで、1992/93会計年度よりこれを実施するこ

とを提案した。この提案は、後に、学校法改正 (prop. 1991/92: 95) や、公立学校に対する国庫補助金に関する政令 (Förordning (1991: 1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet m. m.) の改正において実現されることとなる。

3-4. 政権交代—ブルジョア政権に

1991年秋に穏健統一党、国民党、中央党及びキリスト教民主社会党によるブルジョア4党連合政権が成立し、選択自由の拡大は勢いを増した。1992年3月、政府は、私立学校承認要件や補助金制度等を改正する法案 (prop 1991/92: 95 om valfrihet och fristående skolor) を国会に提出した。ブルジョア政権は、学校を選択する権利や可能性を広げることは、学校教育を活性化させる効果をもつと考えた。そして、生徒や親の教育ニーズも多様化し、将来的には、単一のシステムでは提供できない多様性や柔軟性が要求される。だからこそ、私立学校の育成が必要であり、基礎学校にあっても教育内容に特色を持つことが重要となる。また、教育の質は様々な学校間の競争によって高められるとし、財政の効率化にも資すると期待した。一方、社会民主党は、選択自由の追求が教育の本来の目的を損なうと強い懸念を示し、政府案に反対した。

主たる改正内容は次のとおりで、いずれも1992年7月1日に施行された。

①承認問題

本改正により、私立学校の承認要件は基礎学校に求められるそれと限りなく等しくなった。この要件をより明確化するため、学校法前文において定める「学校と家庭との協力の下、責任感のある社会の成員となるために生徒の調和の

とれた成長を促すこと」や「学校における諸活動はデモクラシーの基本的価値を尊重すべきこと」を、私立学校承認要件中に確認的に掲げる (第9章第2条)。

②補助金問題

承認された私立学校は、学校が所在するコミューンから補助金を受けるべきことが提案された。学校法第9章第4のa条を新たに設け、承認された私立学校は全てコミューンからの補助金を得られる旨規定する。これがいわゆる学校補助金 (skolpeng) で、公立学校における生徒1人当たり平均費用の最低85%を私立学校に支給する¹⁰⁵⁾こととなった。また、同条において他のコミューンに住民登録する生徒については、私立学校の所在するコミューンは、生徒の住むコミューンから補償金を受ける権利を有する旨も学校法上規定された。この学校補助金導入は、私立学校の運営により多くの関心をひきつけたほか、既存の私立学校は授業料を減額するとともに教員に対して労働市場情勢に見合った賃金を払えるようになった [Skolverket 1994: 14]。授業料徴収については、新国庫補助金制度の影響を踏まえて1992/93年度中に提案が示されることとなった¹⁰⁶⁾。

これらの改正のほかに、私立学校が学校庁によるフォローアップや評価に参加する義務を負うことが定められ (学校法第9章第5条)、公立学校の多様化や、私立学校と公立学校の間形態による教育サービスの実施が検討課題として掲げられた。

改正の効果

1992年7月1日から、私立基礎学校が学校法上承認されれば補助金も受けられるようになっ

たため、承認申請件数は急速に増加した。1991/92年度の25件から、92/93年度には102件となった。また、国庫補助金を受ける私立学校は1983年から91年まででわずかに43校に過ぎなかったが、1992/93学校年度には93校を数えた。また、開校している学校は1992/93年度で106校あり、9,946人が在籍した。この生徒数は、義務教育を受けている子どもの1.12%に当たる[SOU1995: 109. ss. 18-19, 21]。

より自由な選択の実現を目指して

1993年、政府は学校の選択自由に関する法案(prop. 1992/93: 230 Valfrihet i skolan)を提出、これを学校領域における選択の自由を増進するための第2のステップと位置付けた。特段の大改正はみられず、これまでの改革を補強・強化する内容となった。主要事項は次のとおりである。①公立学校内そして他のコミュニンの学校における学校選択の権利を強化する。コミュニンが、他コミュニンから生徒を受け入れる権利を拡大する。②私立高等学校に対する新補助金制度。③私立基礎学校に対する補助金割合85%の維持。④公的支援を受ける私立学校が徴収する授業料はリーズナブルであるべきこと。

3-5. 社会民主党政権の復帰

1994年に返り咲いた社会民主党政権は、穏健統一党が実施した経済政策を踏襲し、その大部分を継続し強化した。つまり、歳出削減、特定の社会サービスの削減、民営化を進め、その結果として高い失業率を招いた。学校ベースのマネジメントは継続され、自由主義的な選択可能性は維持された。

私立学校と基礎学校との取扱いの平等化

私立学校委員会(Friskolekommittén)が1995年に設置され、私立基礎学校に対する承認、監督、補助金及び授業料徴収のあり方について調査研究を開始した。同委員会は95年11月の最終報告書(SOU1995: 109)で、「私立学校は公立学校の補完として確かな位置を占めるとともに、学校システムに多様性や革新をもたらした」[SOU1995: 109. s. 4]と評価した上で、「公立学校と私立学校とが同等の経済的条件下にあることは、一部の豊かなグループだけではなく全ての親や生徒が自由に学校を選択できるための条件である」[SOU1995: 109. s. 4]とし、公立と私立との経済的条件を等しくする提案をした。また、教育が掲げてたつ基本的価値と教育の目的は公立と私立とを問わず共有すべきものであること、私立学校には公立学校と同じ学習活動(指導方法など)を要求するのではなく自由に選択できることとするなどを論じ、その上で私立基礎学校に対する承認、監督、補助金及び授業料のあり方についての提案をする。

この報告書の内容をベースとして、政府は「私立学校等に関する法案(Prop 1995/96: 200 Fristående skolor m.m.)」を提出し、以下の主要な点について改正した。

①承認問題

現行では、「当該私立学校における教育による知識や習熟度が、基礎学校におけるそれらと種類や水準の点において本質的に同等であること。その他、基礎学校の一般的な趣旨に本質的にかなう活動をしている」とみなされれば、学校庁により承認された。改正により、「基礎学校の基本的価値及び一般的な趣旨」とされた。ここにおける基礎学校の基本的価値及び趣旨は学

校法第1章第2条第3項で示され、学習プランで具体的に定められている。その他、学校が全ての者に対して開かれていること、学校保健サービスを実施すること、最低20人の生徒が在籍していることなどが承認要件として学校法上明記された。

②補助金及び授業料

改正により、私立基礎学校の承認に関連し、当該学校が補助金を受ける資格についても学校庁が精査することとなった。私立学校としての承認を受け補助金資格を有すると認められた学校は、コミュニティ内で基礎学校に適用されるのと同じ基準に基づいて算定された補助金を、在籍する生徒が居住するコミュニティから受けるこ

とができること。また、このような公的支援を受けている私立基礎学校は、(補助金の対象となっている生徒から)授業料を徴収してはならないことが定められた。

③監督官庁

私立学校が所在するコミュニティは、公的支援を受ける私立学校において実施される教育活動を調査し管理する権利を持つ(いわゆるインターナショナル・スクールは適用外)。公的支援を受けている私立学校は、コミュニティが実施するフォローアップや評価に参加する義務を負う。また、学校庁は、私立学校が学校法や学習プランに定める要件の充足度や教育の成果の監督を行うものとする。

表3 私立基礎学校数等の状況

年度	私立基礎学校数	私立学校があるコミュニティ数	義務教育課程生徒総数(a)	私立学校在籍者数(b)	(b)/(a) * 100(%)
1990/91	—	—	881,523	7,884	0.89
1991/92	—	—	877,685	8,337	0.95
1992/93	106	—	887,325	9,946	1.12
1993/94	166	85	893,932	13,689	1.53
1994/95	217	98	916,661	17,273	1.88
1995/96	238	100	938,869	20,247	2.16
1996/97	266	109	958,972	23,310	2.43
1997/98	296	118	984,171	26,933	2.74
1998/99	331	124	1,010,227	30,682	3.04
1999/2000	371	131	1,034,881	35,175	3.4
2000/2001	428	138	1,051,929	43,072	4.09
2001/2002	485	146	1,059,122	52,796	4.98
2002/2003	538	159	1,057,225	60,045	5.68
2003/2004	565	166	1,046,441	67,054	6.41
2004/2005	576	171	1,023,724	71,451	6.98

出所：Skolverket-Svergies officiella statistik 及び Skolverket, Beskrivande data om skolverksamheten 1997

私立学校数等の増加

国庫補助金が公立学校と同じ基準に基づいて算定されることは、コミュニティの財政力が私立学校の設立に大きな影響を持つ可能性を産んだ。よって論理的には財政状況が厳しいコミュニティで新たに私立学校を設立することは困難だが、表3に示すように私立学校は増加の一途を辿り、地域的な偏在はあるもののより多くのコミュニティにおいて私立学校が誕生しているほか、在籍者数及び義務教育課程にある全児童数に占める割合がいずれも増加している（表3）。

4. 課題と展望

ここでは、これまでの分析を基に、今後の課題や展望を述べたい。

4-1. 私立学校と選択自由、そして教育における多様性

私立学校を巡る環境整備は、選択の自由を拡大する主張に後押しされて進展した。「選択」の前提として複数の選択肢の存在が必須である。つまり、私立学校を公立学校（基礎学校）に対抗する選択肢に育成発展させるプロセスが、1980年代に始まる諸改革であった。

複数の選択肢が存在することを「多様性」と呼ぶなら、一体この「多様性」とは何かを問わねばならないだろう。1980年代初めには、基礎学校では画一的な教育が実施されていた。他方、キリスト教の教義に沿った教育やワルドルフ等特別な教育法を実践するなど、私立学校は少数ながらもそれぞれ個性を持っていた。しかしその後、1980年代終わりに始まる行政改革において、公的サービスにおける選択自由の拡

大が図られたとき、基礎学校自身が教育方針や学習方法をより自由に選択できるようになった。基礎学校が各自特色を持った教育を実践できることとなった。また、学習プランの弾力化により、9年間の義務教育年限のなかで、どの科目をどの学年でどの程度の時間数を当てて学習するかを学校自身が決定できることとなり、特色ある教育や学校作りが促進された。これは欧州連合加盟国のなかでもユニークな取組みであり、学校の自律度の高さを示している [European commission 1997:26,50-51]。また、私立基礎学校が基礎学校と同じ経済的条件下に置かれ、例えば私立学校が生徒から授業料を徴収することが禁じられているが、このような状況のなかで「公立」か「私立」かの別は、もはや「多様性」としての意味を持たない。あくまで、いかに特色ある教育を実施できるか、「学校の個性」こそが「多様性」を生む。また、私立学校が増加しているとはいえ、依然、基礎学校が圧倒的多数を占める。よって、義務教育全体の多様性増進の観点からは、基礎学校が特色ある教育や学校作りを進めることが必要である。

4-2. 社会民主党政治と私立学校

教育は、伝統的に、公的部門により独占的に供給されてきたサービスであった。それは、社会民主党政権が教育を平等社会実現のための重要政策と捉え、学校制度を改革し整備してきたからであった。社会民主党の論理によれば、教育は医療や福祉と同じく、サービス受給者の社会的経済的地位や居住地によってサービスに格差があってはならない。普遍的なサービスを実現できるのは公的部門以外には存在しえなかった。義務教育課程においては尚更であった。

表4 教育の特色別私立基礎学校数

	1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 00	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005
普通教育	14	49	55	64	69	83	105	121	149	177	207	215	224
特別な教育論の採用	45	64	83	91	102	110	121	135	152	165	175	177	177
宗教・信仰	28	31	45	45	49	54	56	55	59	63	66	67	65
特定科目の強化	0	0	5	6	9	10	13	17	19	24	28	29	32
特定言語/民族を対象	0	8	16	18	21	21	18	17	22	24	25	29	29
その他	19	7	4	5	7	8	8	17	17	23	28	37	38

出所：SOU [1999: 98. s. 83], Skolverket.Sveriges Officiella Statistik (1999-2004)

(注) インターナショナル・スクール及び寄宿制学校を含まない。

よって、私立学校を助成することは社会民主党の論理と矛盾し、穏健統一党の主張とは平行線を辿ることとなった。

しかし、皮肉にも、長らく争点となった私立学校問題に最終的に決着をつけたのは、社会民主党自身であった。ただし、社会民主党は平等路線を放棄したわけではない。選択の自由そしてその前提となる多様性を認めた上で、社会の「平等」を実現するために私立学校と公立学校とを同じ条件下に置いたのであった。1980年代及び90年代は、スウェーデンの教育政策上の重要なエポックとなったが、これは学校制度上のみならず社会民主党政治の歴史にも新たな時代を記すこととなった。

1980年代から90年代にかけての改革を、それ以前の改革と比較するとその手法には大きな違いがある。かつての公立学校整備過程で大筋では政党間で大きな意見の相違はみられず、政党その他の諸団体との合意形成は比較的協調的に進められた。しかし、80年代以降とりわけ90年代の改革については、社会民主党政権は諸政党間で十分な合意が形成されるのを待たず、ときに党内の革新をも進めながら強力に改革を推し

進めたのであった。

4-3. 市民の選択行動

今や、基礎学校でも私立学校でも自由に選択できる。より自分の希望に合う学校を探して転校する子どもたちの記事がダーゲンス・ニヘーテル紙⁽⁷⁾に連載された。ストックホルム市を対象として、①自宅から離れた他の区域にある学校に通う生徒が、全体の5分の1に上ること [Dagens Nyheter 15/Nov/2005: ss.12-13]、②基礎学校から私立基礎学校に転校する生徒が増加している (1999/2000学校年度の5,573人から2003/04年度には9,666人に) [Dagens Nyheter: 19/November/2005: ss.16-17] 実態をレポートしている。さらに①に関しては、移民が集住する地区の学校から、「スウェーデン人の多い」学校に転校した子どもについて、②では教育の質を向上させて生徒を取り戻した公立学校についても報告されている。これらから、一旦入学した学校に満足しない場合は、多少遠距離通学となってもストックホルム市内 (或いは市外でも) の別の区域に良い学校を求めて転校するという「積極的に選択する」市民像が伺える。ま

た、学校が厳しい生徒獲得競争に晒されている状況もみえる。

本稿では、実際に親や子どもがどのように学校を選択しているか、私立学校に何を期待しているかなど選択する側の意思や行動を分析するには至らなかった。しかし、近年の私立学校の増加や在籍生徒数の増加から、市民のニーズに応える何かを私立学校は提供していると考えられる。市民の選択行動の分析は今後の研究課題である。

[投稿受理日2005. 11. 25/掲載決定日2005. 12. 1]

注

- (1) このうち約8割は女子学校である [SOU1981: 34. s.20]。これらの私立学校は、戦後の教育改革の過程で公立学校に吸収され或いは廃校となるなど、減少の一途を辿った。
- (2) 「経済フォーレニング」とは、「経済活動を通じて会員の経済的利益の増進を図ることを目的としたフォーレニング(「社団」に比較的似た性格を有する団体である)」で、協同組合などがある。「非営利フォーレニング」は経済フォーレニング以外のフォーレニングで、スポーツ・余暇活動団体、労働組合、学習団体など多様である。
- (3) 学校法第9章第5条において、インターナショナル・スクールは、公立学校やその他の私立学校とは別の国際的な教育を実施する私立学校と定義される。国内に一時的に居住するかその他何らかの特別な事由により入学を希望する子どもの修学を前提としている。インターナショナル・スクールは、英語、フランス語、ドイツ語等を主言語とし、各々母国の基準に準拠した教育が実施される。
- (4) このほか地方分権関連の調査委員会としてレーン準備委員会(Länsberedningen, 1970年設置)がある。同準備委員会は、地域政策の推進にあたり、国、地方のあり方を調査研究した。『SOU1974: 84 国とコミューンとの協働(Stat och kommun i samverkan)』などの報告書がある。
- (5) 『SOU1974: 36 学校, 国, コミューン』, 『SOU1975: 9 個人と学校』, 『SOU1976: 10 学校の経済』, 『SOU1978: 65 (最終報告書) 学校』。なお、コミューンは市に、ランスティングは都道府県に相当する地方自治体である。
- (6) また、1976年の学校課業改革によって実施された分権化の大部分はコミューンや学校に権限を与えるものであった。
- (7) 1990年代初頭、スウェーデンは不況に見舞われた。国も地方も歳出削減を余儀なくなれた。コミューンは国からの補填を期待できず、教育はその影響を強く受けることとなった。
- (8) これらの数値はインターナショナル・スクール、寄宿制学校、カトリック系学校及び特定の外国人を対象とする学校を含む。
- (9) 他の委員会における調査研究も法案(1982/83: 1)の下地となった。私立学校に関する委員会によるDsU1980:3(私立学校教育に関する学校法改正について)、学校法制調査委員会によるDsU1981: 4, 学校, 国家, コミューン調査委員会によるSOU1976: 10 Skolans ekonomi などがある。
- (10) 国会常任委員会の一つ。岡沢 [1992: 120-122]。
- (11) 前者の政令によれば原則として校長及び他の教員給与経費の60%相当の国庫補助金が支給され、後者の場合には原則として教員給与経費の全額に相当する国庫補助金が支給された。前者の補助金を受けたのは、Franska skolan i Stockholm(フランス語と文化)、Göteborgs högre samskolan(モンテッソーリ教育法)、Lundbergs skola i Storfors(寄宿制学校)の3校。後者は、Estniska skolorna i Stockholm och Göteborg(エストニア系2校)、Hillelskolan i Stockholm(ユダヤ人学校)、Kristoffersolan i Stockholm(ウアルドルフ教育法)の4校。
- (12) 1980年代半ばでは、カトリック系の学校やウアルドルフ学校が中心。ウアルドルフ学校はドイツの哲学者ルドルフ・シュタイナーが提唱した「シュタイナー教育」を実践する。
- (13) その後91年7月1日にレーン学校委員会が廃止されて以降、学校庁が承認を担当している。
- (14) 新たに、私立学校に対する国庫補助金等に関する政令(Förordning (1991:1079) om statsbidrag m.m. till fristående skolor)が制定され、Franska skolanなど既に補助金を受けている学校以外に

私立高等学校を対象とした(1991年7月1日施行)。なお、補助金関連政令はその時々で新たに制定され改廃を繰り返し、やや複雑な構造となっている。ほかに、「一定の私立学校に対する国庫補助金に関する政令(1964:137)」、「寄宿制学校及び一定の私立学校等に対する国庫補助金に関する政令(1988:681)」、「私立学校に対する国庫補助金等に関する政令(1991:1079)」、「寄宿制学校に関する政令(1991:1080)」がある。

- (15) 国から直接財政措置されるデンマークのフリースクール補助金とは異なり、スウェーデンではコミューンにより配分される[Svenska arbetsgivareföreningen 1993: 4]。
- (16) 社会民主党は学校の民主化機能と平等化機能の点から授業料徴収に反対した。私立学校の授業料徴収は、ブルジョア・ブロック政権が倒れ94年に社会民主党政権が返り咲いたとき、廃止された。
- (17) 最大発行部数を誇る朝刊紙。

参考文献

Dagens Nyheter. 15, 19/November/2005.

Daun, Holger. 1993. *Omstrukturering av skolsystemen. Decentralisering, valfrihet och privatisering*. Skolverket.

—, 1998. "The Comprehensive School and Educational Restructuring in Sweden". Daun, Holger and Luciana Benincasa (eds.) *Restructuring Education in Europe-Four Country Studies*. Stockholm Univ. Institutionen för internationell pedagogik. pp.113-139.

European commission. 1997. *Key data on education in the European Union*.

Gustafsson, Agne. 1992. *Kommun och landsting idag*. Gleerups.

—, 1999. *Kommunal självstyrelse*, sjunde upplagan. SNS Förlag.

Jönsson, Ingrid. 1995. "Jämlikhet, demokrati och likvärdig utbildning". Skolverket, *Likvärdigheten i skolan- en antologi*, ss.169-214

Marklund, Sixten. 1986. *Fristående skolor och alternativ pedagogik - Redogörelse för en på skolöverstyrelsens uppdrag gjord utvärdering av verksamheten vid åtta waldorfskolor och fem kristna skolor 1984-1985*.

Skolöverstyrelsen.

Proposition (政府提出法案) om om skolor med enskild huvudman m.m. (prop. 1982/83: 1).

Prop. 1985/86: 10 om ny skollag.

Prop. 1987/88: 100, bil. 10 1988 års budgetproposition.

Prop. 1990/91: 100. bil. 10 1991 års budgetproposition

Prop. 1990/91: 115 om vissa skollagsfrågor m.m.

Prop. 1991/92: 95 om valfrihet och fristående skolor.

Prop. 1992/93: 230 Valfrihet i skolan.

Prop. 1995/96: 200 Fristående skolor m.m

Salin, Sven and Chris Waterman. 2000. "Sweden". Brock, Colin and Tulasiewicz, Witold (eds.) *Education in a single Europe*, 2nd ed. Routledge London and New York, pp.344-376.

Skolverket. 1993. *Val av skola. Reformen :Historik, sammanhang och intentioner - ett tioårigt perspektiv -*.

—, 1994. *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

—, 1997. *Beskrivande data om skolverksamheten*.

—, 1999. *Barnomsorg & skolan i siffror 1999 del2, Barn, personal, elever och lärare*.

—, 1999-2004, Sveriges officiella statistik.

SOU (Staten Offentliga Utredningar) 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

SOU 1981: 34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

SOU 1995: 109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*.

SOU 1999: 98 *Likvärdig villkor?*

Statistiska centralbyrån. 1998. *Utbildningsstatistisk årsbok 1998*.

Svenska Arbetsgivareföreningen. 1993. *85% av vad? Rapport om friskolepengen till de fristående skolorna i Stockholms län vårterminen 1993*.

ステイーグ・ハデニウス著. 岡沢憲美監訳. 2000.

『スウェーデン現代政治史—対立とコンセンサスの20世紀—』. 早稲田大学出版部.

穴見明. 1994. 「コミューン・デモクラシー」. 岡沢憲美・奥島孝康編『スウェーデンの政治—デモクラシーの実験室—』. 早稲田大学出版部. 101—132頁.

岡沢憲美. 1992. 『スウェーデン現代政治』. 東京大学出版会.