

福祉国家スウェーデンにおける教育政策に関する一考察

— コミュニオン再編過程に焦点を合わせて⁽¹⁾ —

秋 朝 礼 恵*

1. はじめに

「経済的社会的地位や、居住地に関わらず、市民が同質 (likvärdig) の教育を受けられること」は、学校教育制度の基本的理念の1つである。本稿は、このうちの「居住地」要素に着目し、都市と地方とで同質な義務教育を実現するための改革過程を分析するものである。

スウェーデンにおいて、義務教育の運営主体はその制度発足当時からコミュニティ (当時はソッケン (socken))⁽²⁾ である。1970年終わり以降の地方分権や規制緩和の改革を経て、いまや基礎学校 (grundskola)⁽³⁾ の運営は全てコミュニティや学校自身の努力と創意工夫に委ねられているとしても過言ではない。しかしながら、国民学校制度創設当時 (1842年) は日本の1.2倍の国土面積に、人口が約300万人。2,308程度 (1839年)⁽⁴⁾ あったコミュニティが学校設置の単位とされた。単純に計算すると1コミュニティ当たりの住民数はおおよそ1,300人弱。しかし、現実には人口は地理的に偏在しており、当時の主要産業が農業であったことを考慮すれば、例えば北端に位置するコミュニティと、ストックホルムなど一部の市とでは、国民学校設立のため

の前提条件が相当程度異なっていることは容易に推測できよう。加えて義務的国民学校制度発足当初は国庫補助金制度が未整備で、補助金の恩恵に浴したのには財政力が特に弱い少数のコミュニティに限られていた。後述するように、人口が多く財政状況が良好な都市と、地方の小さな過疎のソッケンとでは国民学校制度導入当初から教育格差が存在し、100年近く経過した後には教育の平均的な質は向上したものの、ミクロレベルではコミュニティ間格差が拡大していた。この点は、1943年コミュニティ地域区分委員会 (Kommunindelningsskommittén) がその報告書 [SOU 1945: 38] において指摘している (後述)。

義務教育制度整備の基本的目標は、居住地に関わらず学齢期にある全ての子どもにその機会を保障することである。その実現のための初期の課題として、まず、義務教育実施主体であるコミュニティの自治基盤⁽⁵⁾ を強化して、全国に義務教育を実施する体制 (あるいは学校そのもの) を作ること⁽⁶⁾ が急務となる。興味深いことに義務教育を実施する学校制度のあり方が議論され、検討され、そして改革案が試行・実験された時代は、コミュニティ合併期とおおよそ重

*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程2年 (指導教員 岡澤憲美)

なり合う。このコミュニン合併は、行政サービスの安定的供給を確保するため、各コミュニンが一定の住民数や財政力を持つことを狙った改革である。義務教育課程における並立型学校制度を統合して9年制の「単一学校 (enhets-skola)」を導入することが検討された1940年代には、政府内にコミュニン地域区分委員会が設置 (1943年) され、社会福祉や教育等行政サービスの安定的供給を実現するため、小規模コミュニンの合併が検討された。また1950年代には単一学校が試験的に導入され、また、コミュニン合併が実施 (1952年) された⁷⁾。

なお、本稿が焦点を当てるコミュニン再編過程で重点が置かれたのは、コミュニンの財政力、住民数及び意思決定システムといった、いわば基本的な自治基盤整備であった。したが、現代的な地方自治に求められる要件と比較すれば、ごく基本的な整備過程を分析対象とする。しかしながら、基本的環境整備に戦後の長時間を費やしたことは事実であり、スウェーデンが普遍主義的福祉国家として発展するために必要不可欠の前提条件であった。このようなコミュニン再編と義務教育改革とが当時どのように語られ、何が問題であると認識されて、改革が進められたのか。本稿ではこれらを明らかにしたいと考える。

本稿では分析対象期間を2つに分ける。具体的には、①「教区・教会からの分離期」として、国民学校制度導入・近代的な地方自治導入期 (1840年～1860年代) から地域学校委員会見直し時期 (1910～30年代) を、②「自治」体としての始動期」として単一学校検討・コミュニン再編検討期 (1940年代)、単一学校試行・コミュニン第1次合併期 (1950年代) を扱う。

また、研究の手法としては文献精読を中心とし、①国会議事録、政府提案、議員提案及び議会内委員会提案等の国会関係文書、②国家公的調査報告書 (Statens Offentliga Utredningar, SOU。政府調査委員会による報告・提案)、③各種統計資料を基礎資料として活用する。

2. 教区・教会からの分離期

2-1. 国民学校と近代的な地方自治

(1) 国民学校制度

国民学校制度の創設

1842年6月、「国民学校法 (Kongl. Maj:s Nådiga Stadga angående folk-undervisningen i Riket) (SFS 1842: 19)」が成立した。これは6年間の義務的初等教育を定める初めての法律で、施行後5年以内に国民学校を全国に設置することを謳った。国民学校は市 (Stadsförsamling) やソッケンごとに最低一校設けることとされ、所定の課程を修了した公認の教員が教育に当たると定められた。ただし、複数の市やソッケンが共同で国民学校を設立することや、経済的その他の事由により常設学校設立が困難な場合は移動式学校で代替することも可能とされた。また、国民学校教育の実施の地域単位として「学区 (skoldistrikt)」が導入された。1つの市またはソッケンが1つの学区を形成した。各学区に新たに学校委員会 (skolstyrelse) が置かれ、同委員会は教区牧師 (kyrkoherden) の指揮下で国民学校を管理運営する責務を負った。さらに、教員給与等国民学校運営のための財政事務は、学校の種類 (常設型か移動式か) に関わらず学区単位で一括して処理されることとなった。学校運営の財源として、他にない場合には、納税義務者の寄付 (bidrag) (年間2～

6 シリング) や国民学校で学ぶ子どもの授業料を徴収することが認められた。ただし、救貧ケアサービスを受ける家庭等は、授業料が免除され、通学のための子どもの衣服や靴の提供を受けた。なお、財政力に乏しいソッケンに対しては国庫補助金受給の道が開かれた。

国民学校と地域の実状

国民学校法が学校全国整備の期限とした1847年には、国民学校で学ぶ子どもは学齢期のおよそ半数強。ラーロヴェルク学校 (läroverk、中世の牧師養成学校にルーツを持つ学校で義務教育から高等学校レベルまでの教育を実施) やその他の私立学校を含めてもその割合はせいぜい56%程度であった [Marklund 1980: 15]。

南スウェーデンに位置するスモーランド地方 (Småland) の、ある学校風景は次のとおりである。「学校から遠く離れたところに住んでいる子どもは、片道4分の3マイルの距離を通学した。午前6時に登校し、部屋の掃除を終えてから、実際に授業が始まるのは午前7時だった。授業が終わる午後7時まで混み合った教室で勉強した [Fredriksson 1942a: 420]」。国民学校設置数が少ない上に、未整備でかつ長い通学路も子どもの学習機会を制約する要因の一つである。「悪路のときは、子どもたちは学校に近い場所や先生の家泊めてもらったりした。そのときには、授業は午前9時から午後5時までとなった [Fredriksson 1942a: 421]」。全国土が北緯55度以上の北に位置するスウェーデンの冬は暗く、寒さも厳しい。そこで、「冬の授業は午前8時から午後4時まで (1時間の休憩含む) とし、その他の季節は2時間の休憩を含めて午前7時から午後7時まで [Fredriksson 1942a:

421]」という変則的な時間割で学習が計画された。南スウェーデンでこの状況であるから、冬の寒さがより厳しく暗闇に覆われる北極圏に属する地域では、学校運営や通学の難しさは尚更のことであつたらうと推測される。

そのような状況から、次第に、小規模学校 (småskola、最初の2年間程度の教育を実施する学校) の設置に強い関心が寄せられることとなり、主としてソッケンの辺縁部や郊外に設立される動きが広まった。通学距離が相当長いためにソッケンの中心地にある国民学校への通学が容易ではない子どもたちにとって、教育へのアクセスが拡大した。一方、ソッケンにとっては国民学校を設置運営するよりも安価であった。1853年 (4月23日) 政令により追認された小規模学校が、より多くの子どもに学ぶ機会を提供したことの意義は大きい。また、小規模学校において無資格教員が容認されたために、当時の教員不足が小規模学校設立の障害にはなりにくく、増設の好条件となった。そしてこの種の学校はいわば緊急避難的な位置付けであったにも関わらず人口分散地 (glesbygd) のみならず人口密集地 (täort) においても急速に広まり、1880~1920年には学齢期にある子どものおよそ1割が在籍した⁽⁸⁾ [Marklund 1980: 18-19]。

その他にも、政府は、学区の学校設立負担を軽減するための措置を講じている。1882年に定められた新しい国民学校法 (Kongl. Maj:ts Förnyade Nådiga Stadga angående folkundervisningen i riket) (SFS 1882: 8) では、ソッケンの地理的範囲内の小区域である「ローテ (rote)」(または「学校ローテ (skolrote)」) 概念が導入された。ローテは小規模学校や半日

学校を置く地域単位で、教会集会との協議の上で学校評議会がソッケン (=学区) をローテに分割できるとされた。また、同法は学校の一部を指す「クラス」概念も取り入れた。常設型か移動式学校かの別に関わらず子どもの習熟度別クラス編成が推奨された。クラス数及び学習計画は学校評議会により決定されるとされた。1842年国民学校法が、ソッケンあるいは市と対応する地理的範囲を「学区」として、これを国民「学校」設立単位と定めたことと比較すると、1882年法は地方の実態に即して小規模な形態の学習活動を認めたと評価できよう。

(2) 近代的自治制度の発足

1843年に3つの政令が制定された。「全国におけるソッケン集会に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Socknestämmor i Riket)」, 「教会理事会に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Kyrko-Råd)」及び「地方におけるソッケン委員会に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Sockne-Nämnder å Landet)」(いずれも SFS 1843: 27) である。これらにより、1817年政令⁽⁹⁾ から引き続き、教区牧師がソッケン集会の議長を務めることとなった。また、各ソッケンには教会理事会 (kyrkoråd) を前身とするソッケン委員会 (sockennämnd) が置かれた。なお委員会委員は教会集会 (kyrkostämman) が選出した [Jansson 1987: 110-111]。上記の1843年諸政令により、決定機関としてのソッケン集会と、執行機関としてのソッケン委員会とが国民教育、救貧ケア及び保健ケア (hälsovård) サービスの提供、建物・橋梁及び道路の管理業務、その他教会・学校・救貧ケア及び保健ケアに対する財政支出や決算を

担当する役割分担が形成された [Ericsson 1986: 40]。

1862年—近代的地方自治制度の誕生

1862年は、近代的自治制度誕生の年となった。「地方におけるコミューン統治に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Kommunalstyrelse på Landet) (SFS 1862: 13)」, 「市におけるコミューン統治に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Kommunalstyrelse i Stad) (SFS 1862: 14)」, 「教会集会及び教会理事会並びに学校評議会に関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Kyrkostämman samt Kyrkoråd och Skolråd) (SFS 1862: 15)」及び「ランスティングに関する政令 (Kongl. Maj:s Nådiga Förordning om Landsting) (SFS 1862: 16)」が制定された。

この1862年諸法令によりまず、5種類の地方自治体が誕生した。世俗の基礎コミューンとしての「市 (stad)」, 「町 (köping)」及び「村 (landskommun)」, 教会の基礎コミューンとしての「教区 (församling)」, そして広域コミューンとしての「ランスティング (landsting)」である。また、「地方におけるコミューン統治に関する政令」は地方自治体概念とコミューンの規模とを規定した。同政令はソッケン区分を基礎とした地理的境界を採用し、世俗の地理的区分と教会のそれとを結びつけた。したがって、村はソッケンの地理的領域をほぼ継承し、ソッケンが「村でありかつ教区」となった。村の地理的領域には、世俗の決定機関としてのコミューン集会 (kommunalstämma) またはコミューン議会 (kommunalfullmäktige) のほか、教会の決定機関としての教会集会が置かれた。これまで

ソッケン集会が担当していた教会関連事項は教区牧師が指揮をとる教会集会に引き継がれ、その他の事項（救貧ケア等）はコミュニオン集会に引き継がれた。また、世俗の執行機関としてコミュニオン委員会（kommunalnämnd）とその他の委員会が置かれ、統一の勘定原則に基づき村自身が租税のあり方を決定することとなった。また、住民数3,000人を超える市（ストックホルム市を除く）には決定機関としての市議会（stadsfullmäktige）が置かれた。執行機関としては財務局（drätselkammare）その他の委員会がある。一方、小規模の市では市民評議会（allmän rådstuga）が残存した。

国民学校の扱い

上述の、1862年に制定された「地方におけるコミュニオン統治に関する政令」他3種の政令により、救貧ケアは世俗コミュニオンの、国民学校教育は教区の所管とされた。一般的なコミュニオン業務（allmänna kommunalförvaltningen）から学校案件と教会案件とを切り離して教会集会事項としたため、国民学校は教区の管轄下に置かれた。そして、1842年国民学校法により導入された学校委員会は、学校評議会（skolråd）に置き換えられた。教区牧師は学校評議会の議長となり、教区が学校評議会委員を任命した。つまり、1862年の改革により、世俗コミュニオンと教区の各々の機能が整理され分離されたが、国民学校教育は引き続き教区の管轄とされ、むしろ1862年諸政令により教区牧師の影響力や関与が保証された形となった。これがこの後、大都市に端を発する「教育と教会との分離」を求める論議を巻き起こすこととなる⁽¹⁰⁾。

(3) 国民学校の財源

イスリング [Isling 1980: 120] が「国民学校制度は導入当初から教員不足、教室不足またそれ以上に教区自身の理解不足といった問題を抱え、全教区に最低1校を5年以内に整備する目標には全く届かない状況であった。教区の財政事情やマンパワーにはばらつきがある上に、国の財政的援助が非常に限られていた。」と指摘するように、国民学校を設置・運営する財政力が教区間で相当異なっていたと推測される。

国民学校法以前に存在した学校の運営に係る財源について、1840年2月1日の「国民教育推進のための一般的法令及び補助金に関する法案（Kungl. Maj:s proposition rörande allmänna stadganden och anslag av allmänna medel till folkundervisningens befrämjande）」によると、当時の市やソッケンの収入源が一様でないことが伺える。例えば、国庫補助金、個人の寄付（enskilda gåvomedel）、遺贈（testamenta donationer）、教区補助金（församlingarnas bidrag）、子どもの授業料が収入項目として掲げられているものの、各項目の歳入金額や全歳入に占める割合は、教会管区（stift）により異なっている [Fredriksson 1942a: 267]。

1842年国民学校法は他に財源がない場合として、①教区の納税義務者が支払う寄付（bidrag、年間2～6シリング）、②子どもの授業料、③貧しい教区を支援する国庫補助金を認めた。しかし、国民学校全国整備達成には依然として財政状況が脆弱であるとされたことから、1844-45年国会は、保護税（skyddsavgiften）⁽¹¹⁾を半額に引き下げ、残りの半額相当を「国民学校税（folkskoleavgiften）」として教区に支払うことを決定した [Fredriksson 1942a: 339]。

さらに1856-58年国会では、①保護税の半分(約250,000リクスダーレル)を国民教育に充てること、②このうちの5分の2(100,000リクスダーレル)は小規模学校の設立促進と教員給与の引上げに充てること、③国民学校運営費の3分の2を自主財源で賄う教区は、残りの3分の1相当の国庫補助金を受ける権利を得ることを決定した。1860年代には教員給与に対する国庫補助金が増額される等の措置が講じられたが、1871年には国庫補助金制度の非合理性が指摘されている[Fredriksson 1942b: 72-73]。同年の政府提出案[Fredriksson 1942b: 75]によれば、リンシェーピン教会管区(Linköpings stift)では、住民数574人で国民学校2校を持つ教区は、71krの国庫補助金を受けたが、別の教区は住民数1,423人と国民学校1校で国庫補助金193kr。イェーテボリ教会管区(Göteborgs stift)には住民数335人・国民学校1校・小規模学校1校で国庫補助金49krを受ける教区がある一方で、住民数2,739人で国民学校1校のみの教区が372krの国庫補助金を受けるという具合に、学校設置数に関わらず、教区の住民数が補助金額算定要素として決定的な意味を持った。そこで政府は、学校制度に対する各種補助金を一括し、補助金額が学区の教員数に応じて決められるように制度を改正した。これは国民学校数の増加を促すことをも狙う施策であった[Fredriksson 1942b: 77]⁽¹²⁾。

なお1882年国民学校法も旧法と同様、他に財源がない場合に①学区における納税義務者が支払う寄付(年額6~50オーレ)や②子どもの授業料(年額最高で50オーレ)を徴収する⁽¹³⁾ことを認めたが、授業料については翌1883年の国民学校法改正により廃止されるとともに、これ

に代わる特別料金徴収制度⁽¹⁴⁾が導入されている。

2-2. 地域学校委員会見直し期

教会から世俗へ—国民学校事務委譲の過渡期

1930年国会において、教育と教会との分離を試みる法律が成立した。「一部のコミューンにおける学校運営委員会に関する法律(Lag om skolstyrelse i vissa kommuner)(SFS 1930: 262)」である。この背景には、1909年「一部の市における国民学校制度に関する法律(Lag om folkskoleväsendet i vissa städer)(SFS 1909: 81)」を地方にも適用拡大しようという発想があった。1909年法は市における国民学校業務に係る決定権は市議会が持つこと、国民学校業務の運営は国民学校運営委員会(folkskolestyrelsen. 教会集会管理下の学校評議会に相当)によること等を定めた。同法の適用対象市は徐々に増加し、1920年末には全国111市中実に81市が適用を受けるに至った[Fredriksson 1940: 98]。

さて、1930年法は世俗コミューンを義務教育学校の管理運営責任者と定め、コミューン議会により選出された国民学校運営委員会に国民学校事務と管理の責任を持たせた。こうして、かつて教会集会が担当していた国民学校事務は、国民学校委員会あるいはコミューン議会がほぼ引き継ぐこととなった⁽¹⁵⁾ものの、同時に制定された「教区の統治に関する法律(lag om församlingsstyrelse)(SFS 1930: 259)」は、「各教区が1つの学区を形成し、学校評議会が学区内にある全ての学校の運営委員会となること、また、教会集会が教員選考等を担当すること」等を定めており、この限りでは、国民学校事務が完全に世俗コミューンに委譲されたとはいえない

い。また、市や村などコミュニティ規模による委譲の実態にも相違が認められた⁽¹⁶⁾。

なお、当時は地方や市におけるコミュニティ統治に関する法律、地方選挙法など地方自治体関連の新法制定や改正作業も並行して進められており、「一部のコミュニティにおける学校運営委員会に関する法律」と同時に、各種の地方自治関連法令が制定された。これらにより、住民数が1,500人を超えるコミュニティはコミュニティ議会を置くこと⁽¹⁷⁾等が定められた。

3. 「自治」体としての始動期

3-1. 1952年コミュニティ合併

1943年地域区分委員会の発足

1937年に任命された社会福祉委員会 (Socialvårdskommittén) は、社会福祉サービス等コミュニティに対するニーズの増大と拡大を背景に、適切な業務遂行を可能とするコミュニティ再編を検討し、1942年に、社会福祉サービスのためのコミュニティ間連合を設立すること、一連合あたりの住民数を3,000人から4,000人とする事等を勧告した [グスタフソン 2000: 48; SOU 1942: 56] が、この検討作業のなかで教育問題は取り上げられなかった。

1941年には村コミュニティが2,353、町が53そして市が117の計2,523のコミュニティがあった。村コミュニティの多くで住民数が少なかった。1951年の村コミュニティ2,281件のうち実に半数以上の1,223件が住民数1,000人未満という状況であった。そのような状況にあって、1943年、政府はコミュニティ地域区分委員会を任命し、より合理的なコミュニティ地域区分のあり方を検討することを命じた。この1943年委員会で、「教育」がコミュニティ再編の指標の1つとして採用

された。後の教育大臣となるヨセフ・ヴェイネ (Josef Weijne) が委員として検討作業に加わった。委員会は1945年に報告書「世俗コミュニティの地域区分見直しのための指針案 (Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner) (SOU 1945: 38)」を発表した。

1943年コミュニティ地域区分委員会の問題意識

この報告書のなかで、学校教育の観点から、「1842年の義務的国民学校制度導入後の状況と1940年代の状況とを比較すると、学校教育は格段に充実したと評価できるが、今後学校教育の水準をより向上させるに当たり、住民が多く経済力が強い都市と小さな過疎のコミュニティとの間でますます格差が拡大するであろう。」との懸念が表明されている [SOU 1945: 38. s.47]。

報告書から、委員会が国民学校教育における地域間格差に対して次のように認識していたことが伺える。: 国民学校がコミュニティの管轄事項であることを踏まえれば、コミュニティ自身の努力と創意工夫が国民学校の発展を左右する。国民学校教育に対する関心が強く、財政が豊かで他の諸条件も良好なコミュニティでは、学校は早い段階から急速に発展する。一方、貧しく人口の少ないコミュニティではその発展速度は緩慢である [SOU 1945: 38. s.44]。国民学校教育にはその導入初期から財政力の違い等によるコミュニティ間格差が存在したが、これが今後ますます拡大する危険性を指摘するとともに、この格差解消をコミュニティ地域区分見直しの目標と位置付けた。

コミュニティ間格差の具体的事例として、市ではA形式の学校 (1人の教員が1つのクラ

スを受け持つ)が一般的であるが、地方 (landsbygden)⁽¹⁸⁾ では国民学校在籍児童の約26%がA形式の学校に通う一方、B形式 (1人の教員が複数のクラスを受け持つ) に約66%、そして8%が例外的形態のC形式 (半日学校) またはD形式 (小規模学校教員が全クラスを担当する) に属していた (1940年春学期時点)。その他教員数、学習時間数、教育年数、学習科目、学校施設、学校保健等についてもコミューン規模により差異が認められた [SOU 1945: 38. ss.44-45]。

委員会提案、政府提案そして合併実施

コミューン地域区分委員会は、コミューンの公共サービスを精査した上で、住民数がおおよそ2,000人から3,500人となるよう村コミューンの合併を進めることを提案した。また、目標となる担税基盤を8,000税クローナから1万税クローナ⁽¹⁹⁾ とした。

村コミューンの合併は即ち学区割りを変更することである。この点に関する委員会の認識を総括すると次のようになる。: 1930年の「一部のコミューンにおける学校委員会に関する法律」に基づき、既に村コミューンの70%ほどにおいて国民学校は世俗コミューンの管轄事項となっている。地方自治法により、700人以上の住民がいる村コミューンではコミューン議会が置かれている。1941年にはコミューンの地理的区分と一致していない学区が103件あった。10市、13町及び143村が関与していた。例えば、市あるいは町が近隣の村と共同で1つの学区を形成するケース、別個の村が1つの学区を形成するケース、複数の村が共同で1つの教区と学区を形成するケースなど多様な組み合わせが存在し

た。国民学校法や1930年法によれば、原則、学区は世俗コミューンに一致することとされているため、村コミューンが合併すれば同時に学区も合併されることとなる。村コミューンが市あるいは町と共通の学区を形成する場合、学校事務のみならず他の行政サービスについても配慮して、村コミューンあるいはその一部が市あるいは町と合併することも適当であろう。いずれにせよ、世俗コミューンと学区とがその地理的範囲を一にするよう合併を進めていくことが肝要である [SOU 1945: 38. ss.261-265]。

1946年国会に提出された、新しいコミューン地域区分に関する法案 (Prop. 1946: 236 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen me förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m.m.) は、コミューン地域区分の基準として、村コミューンの正規人口規模を3,000人と設定した。人口の最低基準 (2,000人) を下回らないこととしつつ、同時に、コミューン区分の再編は基礎人口と担税基礎だけを指標として決定されるものではなく、他のあらゆる観点から吟味すべきことをも強調した。

そして、国会で成立した「全国の世俗コミューン地域区分の変更に関する法律 (Lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m.m.) (SFS 1946: 315)」が1946年7月1日に施行された。レーンごとの基礎的作業を経て、1952年1月1日からコミューンの義務的地域区分改革が始まった。合併により村コミューン数は2,281から816に減少し、コミューン総数は1,037 (1952年) となった。全ての村コミューンで住民数が700人を超えて、地方自治法に基づきコミューン議会が置かれた。なお、合併改革後の村コミューンの平均人口は1,500人前後

から4,100人余りに、そして担税基盤は平均で2万5,000税クローナから6万7,000税クローナに上昇した〔グスタフソン 2000: 51〕。

3-2. 単一学校導入

単一学校構想

1950年国会において、9年制の義務教育を実施する単一学校構想とその試験的導入が採決された。これは1940年学校調査委員会（1940 års skolutredning）及び1946年学校委員会（1946 års skolkommission）による10年に及ぶ調査・研究の成果であった。

まず、この単一学校制度は、旧来の国民学校、上級国民学校（högre folkskola）、コミューン中級学校（kommunal mellanskola）及びリアル・スコラ（realskola）に代わるものである。つまり、義務教育年齢の子どもを教育していた各種の学校制度が、単一学校に一括されることとなった。1962年までの間、コミューン単位で単一学校の試験的導入が段階的に進められることとなった。また、9年制の単一学校は低学年（第1～3学年）、中学年（第4～6学年）及び高学年（第7～9学年）の3段階に分類されるとともに、高学年においては第7及び8学年における科目選択制や第9学年におけるコース選択制が設けられた。

単一学校の試験的導入計画

1946年学校委員会（1946 års skolkommission）は、高学年教育が成立するための住民数を2,500人から3,000人と見積もり、当時計画されていたコミューン合併によって、大多数がこの基準を満たすであろうと考えていた〔SOU 1948: 27〕。したがって、政府は、4,000から5,000の住

民数が必要（第9学年を3コース制とし、25～30人学級とすると前提）とのレミス意見には特に関心を示さず、1950年の単一学校の組織に関する政府提案（Prop. 1950: 133 Riktlinjer för enhetsskolans ledning och lokala organisation）にも取り入れなかった。当時の教育大臣ヨセフ・ヴェイネは、2,000人は少ないとしても、4,000から5,000人の住民がいなくとも高学年を設けられると考えていた。

試験的導入期間における単一学校設置計画は、2層構造を呈していた。6年制国民学校の低・中学年化と、リアル・スコラ（realskola）の高学年化である。したがって、リアル・スコラのないコミューンでは、高学年導入計画は遅れた。ただし、高学年が科目・コース選択制を採用したほか、国により必要最低限の生徒数が定められたことから、高学年編成に必要な基礎児童数はリアル・スコラのそれよりも多くなければならず、したがって、多くの場合高学年は学区に1つだけ設置する一つまり学区の中心地に1校のみ一こととなった。この高学年編成は、立地、規模そして組織の諸点で、コミューンが試験的単一学校計画を作成する場合の最大の問題となった。加えて、第9学年における職業教育は学校と産業界との協働を前提とした。そのため、コミューンの置かれた経済・人口等諸条件により新しい学校の試験的導入へのコミューンの関心度は異なり、関心の高いコミューンが早期に試験的導入に参加する（単一学校への移行を進める）という結果となった。

学校監督庁（Skolöverstyrelse）は学校設置計画の手引き（1955年）において、「人口密集地（tätorter）」、「人口分散地域⁽²⁰⁾：地方学校（bygdeskolor）」及び「人口分散地域：中央学校

(centralskolor)」の各地域に設置する、望ましい学校形態を推薦している。低学年のみの学校、低学年及び中学年の学校、中学年及び高学年の学校、全学年を備えた学校など多様な形態が示されている。しかしながら「人口分散地域：地方学校」に対しては、高学年のみあるいは高学年を含む学校形態を提示しなかった。

高学年設置計画の決め手となったのは、まずは人口規模であった。人口の都市へ流入、農業人口の減少は地方のコミュニティ人口の減少を意味した。人口密集地においても工業からサービス業へと主要産業の転換が見られた。産業構造の変化により人口構造も変動する。産業や人口動向の分析が学校設立計画の基礎に据えられた⁽²¹⁾。

最終的には、居住地に関わらず全ての子どもが学べる単一学校設立計画は、コミュニティ単位ではなく、時間距離という物差しで図られることとなる。1956年人口分散地研究会(1956 års glesbygdsutredningen)が、「通学時間が片道45分以内」の範囲に学校を設置すること、そして、45分以上となる場合には学校に寄宿舎を設けることを提案し、この基準に従って高学年の設置が計画された⁽²²⁾ [Marklund 1981: 360]。

学校運営組織等の改革

1950年代には積極的なコミュニティ組織改革がなされ、例えば懸案であった、国民学校事務の世俗コミュニティへの移管が完成した。国民学校事務の扱いについては、イエーテポリヤストックホルム等大都市で先行して世俗コミュニティ化が進んでいたが、1950年代において、ほぼ全国に統一のシステムが完成したといえよう。

そのポイントとなる改革をまとめると、次の

3点が挙げられる。

①国民学校の世俗コミュニティへの完全な移管：1930年の「一部のコミュニティにおける学校運営委員会に関する法律」の制定が加速させた、義務教育事務の世俗コミュニティへの委譲は、1950年代半ばに急速に進展し、12のコミュニティ以外全国のコミュニティに同法が適用されることとなった。その背景には1954年の教区委員会に関する法律(lag om församlingsstyrelse)改正がある。この改正により同法から学校制度に関する全規定が削除された。「国民学校が教区の管轄である」定めは廃止され、義務的の学校は完全に世俗コミュニティの管轄事項となった。

②コミュニティにおける全学校共通の運営委員会導入：1つのコミュニティ内に学校制度ごとに個別の運営委員会を設けることの不都合さは、既に1940年学校委員会が指摘していた。1950年学校改革決議の際には、複数の運営委員会の並存が新学校組織計画の足かせとなった。1956年の政府提出法案可決により、コミュニティ内に、全ての学校制度を担当する1つの運営委員会の設置等を定めた [Fredriksson 1971: 73-74]。

③1956年「学校運営委員会法 (skolstyrelselag) (SFS 1956: 614)」等の制定：1958年7月1日に施行。7名の委員はコミュニティ議会により選出される。「学区」を廃止。複数のコミュニティがコミュニティ間連合を設立した場合は、その連合運営委員会がこれらのコミュニティに共通の学校運営委員会となること。学校運営委員会の補助として各コミュニティに学校担当長が置かれ、また学校運営委員会が適切と認める場合は委員会の補佐として学校評議会を置くことを認める。さらに、1958年には義務教育学校に対する新しい国民学校法「国民学校、継続学校及び試験的

導入学校に関する法律 (Kungl. Maj:ts stadga för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor) (SFS 1958: 399)」と、その他の学校制度に関する「学校法 (Allmän skolstadga) (SFS 1958: 387)」が制定された。

3-3. 財政事情

人口増と学校組織の改革 (義務教育年限の延長等) 等を背景に、1940年代と50年代には、義務学校経費が急増した。当時、ストックホルム・イエーテボリ・マルメそして一時期のノルシェーピンとヘルシンボリイの各都市では、学校教育関係費が、保健・医療費に次いで2番目に大きな支出項目となった。地方と都市部の生徒1人当たりの義務教育関係費を比較すると、地方のほうが高くなっている。その理由として、都市部と比較すると地方では、①生徒数が少ないものの一定の設備を備えた学校施設や運営が必要であることから、生徒1人当たり経費が高くなることのほか、②通学距離が長い等の事情により送迎サービスを受ける生徒が多いことからコミューンの負担が増加することなどが挙げられる。

国とコミューンとの間の費用分担

1930年代から国庫補助金制度の見直しは幾度となく重ねられてきた。1962年までの単一学校試行期間には、いわゆる試行費用手当 (försökskostnadsbidrag) も出された。これは高学年設置に対し、生徒1人・1年間当たり80クローナをコミューンに支給するものであった。これ以上に財政援助を必要とするコミューンには付加的補助金が出された。なお、これら、試行期間中の特別補助金は1962/63学校年度に廃止さ

れ、その代わりに、特別に学校設置促進手当 (stimulansbidrag、基礎学校生徒1人・1年間当たり25クローナ) が設けられた。

また、学校施設の建設費用に係る国庫補助金規定については、1945年国民学校専門家委員会 (1945 års folkskolesakkunniga) は同年報告書 (SOU 1945: 25 Betänkande och förslag angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet) を発表し、コミューンの財政力を基準とした等級に基づく国庫補助金制度を提案した。コミューン間の公平性を確保するため、等級決定にはコミューンの税収のほか一般的経済状況等も考慮に入れるとした。1945年国会はこれを決議し、ここに新しい「国庫補助金令 (Stadsbidragskungörelse) (SFS 1945: 882)」が成立した。国庫補助金額の算定には、実際の建設コストを基礎にコミューンの財政力を考慮して、建設コストのカバー率 (35~80パーセント) を決定する仕組みが出来た。さらに、1952年学校制度に対する国庫補助金検討委員会 (Sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område) が見直しを加えている。

4. おわりに

人口の地理的偏在、全国土が北緯55度以上に位置する冬の厳しい気候風土、貧しい農業国家としての長い歴史、他の先進諸国から遅れて迎えた産業革命の波。一部の都市を例外として、小さなコミューンの脆弱な財政基盤が国民学校普及の障害となった。しかし苦肉の策として、小規模学校等簡便な学校形態が生まれ、中心地区から遠く離れた地域に住む子どもが長い道程を通わずとも教育を受けられる可能性が拡大した。

義務教育課程における学校改革は、コミュニティ再編なくしては実現しえなかったともいえよう。義務教育がコミュニティの管轄であり、教育水準の確保には一定の生徒数を必要とすること、翻って義務教育には機会均等と平等とが要請され、居住地に関わらず同質の教育にアクセスできる環境整備が不可避であることに由来する。1960年代には更なるコミュニティ合併が断行され、コミュニティ数は816から278（1974年）にまで減少した。このときは、1975年時点で住民数が最低8,000人となるような再編が提案されていた [SOU 1961: 9]。

しかし、人口は移動する。ただし、その都度コミュニティの地理的範囲を再編するわけにはいかない。1962年の基礎学校導入以降、通学の送迎サービスが増加した。1965/66学校年度には基礎学校または国民学校（移行期間のため両者が並存）の在籍児童数は約87万5千人でそのうちの27.3%に相当する約24万人が送迎サービスを利用した。これに係る費用は1億1,900万クローナで、これは義務教育関連総経費の4.2%に相当した [Marklund 1989: 105]。なお、コミュニティの高学年学校設立を容易にするために、政府は基準を緩和している。例えば、高学年の学級編成に関して、1969年基礎学校学習計画 (Lgr69) は、1962年学習計画 (Lgr62) に定める最低生徒数を引き下げている。このような政府による設置基準緩和は弾力的になされるべきで、財政支援とともに重要な要素である。

本稿は、「学校制度の全国普及」過程に焦点を当て、教育の地域間格差解消の試みを追った。しかし、財政面等本稿が残した課題も多く、今後の研究につなげたいと考える。

なお、義務教育は1980年代以降新たな局面を

迎えた。それは、例えば私立学校の進出、公立学校の自由選択制の導入である。そして、2003年にOECDが実施した「生徒の学習到達度調査PISA (Programme for International Student Assessment)」の結果、浮かび上がった課題は、「教育の学校間格差」の問題であった。他の教育段階と比較して特徴的なのは、義務教育が、機会均等だけではなく結果の平等をも達成することが限りなく求められる点である。本稿が扱った教育の地域間格差解消の試みは機会均等の確保に焦点を当てている。結果の平等の確保は、「学校制度の全国普及」過程分析の次の段階として、学習内容や教員養成といった教育内容に踏み込んだ検証が必要であろう。

[投稿受理日2006.11.24/掲載決定日2006.11.30]

注

- (1) 後に述べるように、本稿における「コミュニティ」は世俗の基礎コミュニティ (primärkommun) を指す。1862年以前はソッケン (socken)、1862年から1971年までは市 (stad)、町 (köping) あるいは村 (landskommun) と呼ばれていた。なお、複数の基礎コミュニティからなるランステイング (landsting) が2次的コミュニティと呼ばれることもしばしばある [グスタフソン 2000:2]。
- (2) グスタフソン [グスタフソン 2000:4] によれば、12世紀以降発達したソッケンの歴史的起源は明確ではなく、教会に起源がある場合と、キリスト教以前に起源がある場合とがあり、地域によって違いが見られる、という。1862年の各種地方自治体諸法令 (後述) 以前はこのソッケンが地域単位であり、これを主として管轄・指導してきたのが教会である。その意味では教区に近いが、本稿では socken を「ソッケン」と訳し、「församling (本稿では「教区」と表記)」と区別する。
- (3) 9年間の義務教育を実施する学校制度。単一学校の試験的導入の結果を踏まえて調整され、1962年に再度決議されたのがこの基礎学校である。そして国会決議後約10年間をかけて全国整備された。

- (4) [Fredriksson 1942a: 266]。ただし、統計の精度が現在ほどではないことに留意する必要がある。
- (5) なお、「自治基盤」については、財政力や財政力の基礎となる住民数（基礎人口）や地域産業のほかに、財政有効活用の観点からはコミュニンの意思決定システム、地方政治家と自治体職員、住民参加等の要素があげられる。
- (6) 学校という受け皿を整備しても、実際に子どもが通学するのかという課題がある。1842年の国民学校制度創設時はもちろんのこと、その約100年後に策定された社会民主労働者党による1944年の労働運動戦後プログラム (arbetarörrelsens efterkrigsprogram) においても、とりわけ地方の貧しい家庭の子どもが教育機会を活用できない実状が憂慮されている。これは、本稿冒頭の「経済的社会的地位…(中略)に関わらず、市民が同質の教育を(後略)」中「経済的」な要素に関わる問題である。この点については、地域産業・雇用創出策としての地域政策 (regionalpolitik) のほか、子どものいる家庭に対する各種の経済的支援策 (学費の無料化、母子保健制度、児童手当等各種手当制度、無料の学校給食等) 等が、貧しい家庭の子どもを家事・家業労働から解放し教育の場へと押し出す効果を有したと思われる。これらの経済的支援策や地域政策は主として国の施策であるので本稿では扱わない。また、「社会的地位に関わらず同質の教育」を保障することに関しては、国民学校とリアル・スコラ等並立型学校制度の統合を目指す取組み (その結果としての単一学校及び基礎学校の誕生) にみられよう。
- (7) さらに1960年代には、単一学校試行結果をもとに提案された「基礎学校 (grundskola)」が段階的に導入されるとともに、第2次コミュニン地域区分改革 (1962年~74年) が始まった。
- (8) なお、小規模学校は1920年移行減少し、1958年国民学校法 (Kungl. Maj:ts Stadga för folkskolor, försättningskolor och försöksskolor (Folkstadga)) (SFS 1958: 399) の成立により廃止された。
- (9) 1817年には、「ソッケン集会及び教会理事会に関する政令 (Förordning om sockenstämma och kyrkoråd)」が制定され、地方 (landsbygden) にのみ適用された。同政令により、教区牧師が議長を務めるソッケン集会がソッケン住民から税金を徴収する等の業務を担当した。地方税のあり方についてはソッケン集会が決定した [Ericsson 1986]。
- (10) 大都市では、国民学校事務を教会から世俗に移行させる動きが早くから見られた。イェーテボリでは1857年に、ストックホルムでは1903年にそれぞれ国民学校事務が教会集会から市議会に移管されている。その他、マルメ、ノルシェーピン、ウプサラ、ルンドについても国民学校事務の取扱いに関する個別の法令が制定された。1842年国民学校法を全国一律に適用することは困難な状況が発生していた。
- (11) 人頭税 (mantalspengar) に近い性格の国税。身分や生活水準に関わらず同額。1845年から71年まで、その半額が国民学校財源に充てられた。
- (12) さらに1875年には、①国民学校教員の現金給与の3分の2相当 (上限400kr) が国庫補助金で支払われること、②小規模学校の教員や補助教員についてはその給与の半額 (200krから上限250kr) (1886年には3分の2に) を国庫補助金でまかなうことが決定され、国庫補助金の充実が図られた。
- (13) 救貧ケアサービス対象の家庭等は授業料徴収が免除された。
- (14) 人頭税納税者から特別料金として男性で最高50オーレ、女性はその半額を支払うもの。
- (15) 国民学校運営委員会とコミュニン議会との間の権限の線引きは、個々の細目について必ずしも明確ではないとしても、大きく分けて、コミュニン議会は経済的事項に関わる事項 (新しい学習クラスの導入、新しい教員業務の導入、国民学校査察官や主任教員業務の新設、学校形態の変更及び学校送迎の用意・調整。そのほか、最低限を超える学習時間増の決定や新教室の設備や建物の修繕など) を決定した。一方、国民学校運営委員会は、教員選考・授業・学校内の整備・年間学習時間の割り振りなどに関する決定、その他特段の担当者・委員会等の定めがない事項に関するコミュニン議会決議の準備業務、会計報告、教育に関するレポート作成等を担当した。
- (16) 国民学校事務を教会集会など教区の管轄から世俗コミュニンに移行させる試みは、遡ること1846年の教会法 (kyrkolagen) 見直し時に議論されている。また実態としていくつかの市では既に、世俗コミュニンの管轄とされていた。イェーテボリでは1857年、ストックホルムでは1903年に国民学校事務は市議会に委譲されている。このうち例えば

ストックホルム市の場合、1903年に「ストックホルムにおける学校システムに関する法律 (lag om angående folkskoleväsendet i Stockholm)」が成立し、国民学校を教区から世俗コミュニティに移管することが定められた。これにより、従来の教会集会に代わり、市議会が国民学校事務に係る決定機関となった。また、1930年には「コミュニティ及び教会事務にかかる地域区分変更のための条件等に関する法律 (Lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning) (SFS 1919: 293)」を一部改正し (SFS 1930: 257)、これにより少数の小さなコミュニティのみが旧式の行政事務組織を残すこととなるなど、コミュニティにより、国民学校事務を巡るコミュニティ組織のあり方には相違が見られた。

- (17) 1939年国会で700人に引き下げられた。また、住民数700人以下のコミュニティでも政府による精査を経てコミュニティ議会を設置することが可能とされた。
- (18) 「landsbygden」は、しばしばstad (市/都市) の対語として用いられる。本稿では市/都市に対する意味での「地方」を訳語として採用する。
- (19) 税額計算に使用する単位で、諸控除後の課税対象所得を100で割った大きさ [グスタフソン 2000: 50]。
- (20) 原語が「landsbygden」なので、注(18)にならえば「地方」と訳出すべきところであるが、ここでは「人口密集地 (tätorter)」との対比上、「人口分散地域」と訳出した。続く「人口分散地域: 中央学校 (centralskolor)」中の「人口分散地域」についても同様である。
- (21) 基礎人口の見積もりを引き上げる要因の一つが、単一学校や1962年に始まる基礎学校の高学年における選択コースや選択科目の存在である。選択コースや科目数や生徒の選択多様化が、基礎人口見積もりを引き上げる。1950年の単一学校試行期間中、第7学年から生徒の学力別にクラスを編成することを導入しようという現場からの要望が、高学年計画を難航させる要因の一つとなった。その後政府が、1クラス (選択科目受講時以外のクラス) 当たりの生徒数基準を35人から30人に引き下げた [Marklund 1989: 110-113]。
- (22) 1950年の政府提案で人口分散地が抱える特有な問題が指摘されたが、1957年に学校監督庁が特に

この問題について検討するため、人口分散地委員会を任命した。翌年の検討報告では、人口がまばらな地域には、各学年1クラスからなる高学年を設ける案を示した。また、学習を補うために、学校年度の3分の1にあたる期間を近隣の大きな学校で学ぶことなどが提案されたが、この委員会提案は応急処置的な選択肢とみなされた。そして、委員会が特段有効な提案を示せないまま、人口分散地は変化する現実と直面し、例えば高学年を廃止せざるをえない状況に追い込まれたコミュニティもあった。

参考文献

- Ericsson, Birgitta. 1986. "Förändringar i svensk lokalförvaltning från början av 1800-talet till 1920. En orientering.", Hammarström, Ingrid and Lars Nilsson (reds.). *Lokal praxis på det sociala område i de nordiska länderna 1800-1920, Nordisk lokalhistoria-Seminarierapport 4*. Stadshistoriska Institutet. ss.39-43
- Fredriksson, Viktor (red.). 1940. *Svenska Folkskolans Historia, fjärde delen, den svenska folkundervisningsväsendet 1900-1920*. Albert Bonniers Förlag.
- (red.). 1942a. *Svenska Folkskolans Historia, andra delen, den svenska folkundervisningsväsendet 1809-1860*. Albert Bonniers Förlag.
- (red.). 1942b. *Svenska Folkskolans Historia, tredje delen, den svenska folkundervisningsväsendet 1860-1900*. Albert Bonniers Förlag.
- (red.). 1950. *Svenska Folkskolans Historia, femte delen, den svenska folkundervisningsväsendet 1920-1942*. Albert Bonniers Förlag.
- (red.). 1971. *Svenska Folkskolans Historia, sjätte delen, skolutvecklingen 1942-1962*. Stiftelsen för förvaltning av sveriges allmänna folkskollärareförenings tillgångar.
- Jansson, Torkel. 1987. *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation-En korturteckning av 1800-talets Norden*. Historiska Institutionen vid Uppsala Universitet.
- Marklund, Sixten. 1980. *Skolsverige 1950-1975, Del1 · 1950 års reformbeslut*. Liber UtbildningsFörlaget.
- . 1981. *Skolsverige 1950-1975, Del2 · Försöksverksamhet*. Liber UtbildningsFörlaget.
- . 1989. *Skolsverige 1950-1975, Del6 · Rullande reform*. UtbildningsFörlaget.

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 1942: 56 Utredning
och förslag angående socialvårdens organisation m.m.

SOU 1945: 38 Betänkande med förslag till riktlinjer
för en revision av rikets indelning i borgerliga
primärkommuner.

SOU 1948: 27 1946års skolkommissions betänkande
med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets
utveckling.

SOU 1961: 9. Principer för en ny kommunindelning.

SOU 1961: 30. Grundskolan.

アグネ・グスタフソン著，岡沢憲美監修，穴見明訳.
2000. 『スウェーデンの地方自治』. 早稲田大学出
版部