

フィンランドにおける義務教育年限延長に関する議論

—Helsingin Sanomat 紙の記事の分析から—

A Study on Discussion Relating to Extending Compulsory Education in Finland
From Analysis of Newspaper Articles

渡邊 あや*

WATANABE Aya

Abstract

The purpose of this paper is to look at the discussions relating to extending compulsory education in Finland, and to clarify the factors that influenced the development of the discussions. Here, the extension of the compulsory education period refers to making the one-year period following graduation from basic school compulsory. In Finland, a decision was made on implementation of this one-year period, but discussions continued for over a year on specifics leading ultimately to its withdrawal. Therefore, by tracing the discussions, this paper will attempt to clarify the background and factors which led to its non-implementation. For this analysis, this paper used the electronic version of the daily newspaper *Helsingin Sanomat*, which is the most widely read newspaper in Finland. Information in the articles do not necessarily cover all of the discussions, but may be considered to provide some clues to how the discussions unfolded.

What became apparent from the analysis is that the biggest factor which derailed the plan was budget cuts due to the economic recession. In the process of considering rational and effective allocations within a limited budget, the extension of the compulsory education period was, in substance, a policy whose target was limited but would require large-scale institutional development that would include the entire relevant age group, and therefore was considered to be an investment which was not very cost-effective. Since all of the budget related to education had been cut, there was the impression that “the extension of compulsory education was eating into the costs of other items”, and therefore uncertainties cast on the estimates made by the government (in actuality, the VATT Institute for Economic Research) could not be completely dispelled and had the effect of spurring on the lack of support.

One actor which affected the discussions was OAJ, the Trade Union of Education which played a substantial role. It would not be an exaggeration to say that the attitude of OAJ with regard to extending the compulsory education period, which changed from active support to declaration of concerns over its implementation, and then finally a proposal for implementation in a limited form shaped the flow of the discussions. In fact, the final policy was substantially in line with the wishes of the Teachers’ Union.

Although implementation has been postponed for the time being, there is the possibility for reconsideration in light of international trends and intrinsic domestic needs. A watchful eye needs to be kept on future trends.

* 津田塾大学 准教授

1. はじめに

本稿の目的は、フィンランドにおける義務教育年限の延長に関する議論を整理し、その展開において影響を与えた諸要因を明らかにすることにある。

フィンランドでは、近年、国際的な潮流と国内的な需要の高まりを受け、義務教育年限の延長に関する議論が行われてきた。議論において義務化の対象とされたのは、1年間の就学前教育と基礎教育後の1年間の後期中等教育段階の教育であった。両者は、同時期に議論されながらも、義務化に向けた動きは個別に展開されている。最終的に、1年間の就学前教育は2015年度より義務化されたが、基礎教育後の1年間を義務化する案は、紆余曲折の末、実施が見送られている。

本稿では、これらのうち、実施に至らなかった基礎教育後の1年間を対象とする義務教育年限の延長に関する議論に着目し、これらが実施に至らなかった背景及び要因を明らかにすることを試みる。分析に当たっては、新聞記事を用いる。取り上げた新聞は、フィンランドで最も広く講読されている日刊紙 *Helsingin Sanomat* 紙の電子版である。記事化された情報は、必ずしも議論の全てを網羅するものではないが、その展開を知る手掛かりとなると考える。

2. 義務教育年限の延長に関する議論の背景

フィンランドにおいて、義務教育年限の延長に関する国レベルの議論が具体化したのは、2013年のことである。直接的なきっかけとなったのは、若者の社会的疎外の社会問題化である。フィンランドの民間シンクタンクがまとめた報告書『行方不明－社会的に疎外される若者たち』は、9年間の義務教育後、統計上から足取りが消えた若者の存在を指摘した。ここでいう「統計上から足取りが消えた若者」とは、教育・労働・職業訓練のいずれにも参加しておらず、失業手当も申請していない、社会の外で生きる若者を指す。その数は、32,500人に及び、義務教育を修了したのみで、職のない若者（無業者）を含めると、51,000人にまで達する。この数字は、若者人口（15～29歳）の5%に相当する。

こうした状況を受け、ラウリ・イハライン労働相（当時）は、若者の社会的疎外の防止策として、義務教育の延長を提案した（2013年6月12日付 *Kauppalhti* 紙）。イハライン労働相の提案は、基礎学校の修学年限を1年間延長するのではなく、基礎学校後に進学したルキオや職業学校、あるいは就職先の職場での1年間を義務教育に含めるとするものであった。クリスタ・キウル教育相（当時）も同様の見解を示しており（2013年7月7日付 *Helsingin Sanomat* 紙）、翌月の8月3日には、ゲストコラムに寄稿し、義務教育年限の延長が社会疎外の予防となること、さらには、社会にとって賢明な投資であることを訴えかけている。

もちろん、それ以前にも、義務教育年限の延長に向けた提案は様々な形で成されている。キウル大臣の前任者であるユッカ・グスタフソン前教育大臣も同様の案を提案していたほか、各種組合・職能団体（学術専門職労働組合 AKAVA、教職員組合 OAJ、労働組合中央組織 SAK、技術職労働者組合 STTK）などから、義務教育年限の延長を求める声が上がっていた（2013年6月12日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。

すでに無償化が図られており制度的な基盤が整っていたことに加え、2011年に発足したカタイネン内閣の施政方針において、後期中等教育段階の教科書等教材費を無償化するための方策を検討することや基礎教育を修了した全ての子供に学びの場を保障することなどが提案されていたことも、

具体的な議論のための礎石となった。

労働相及び教育相による義務教育年限の延長案は、政権内、さらには、教育セクター内において、議論を喚起した。いち早く支持を表明したのは、かねてより義務教育年限の延長を求めていた教職員組合（OAJ）である（2013年7月9日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。OAJ のオッリ・ルーッカイン委員長は、これまでの研究的蓄積から、教育的効果のみならず、健康や社会生活・労働生活にもよい効果をもたらすとして、義務教育年限の延長を積極的に支持するとともに、対象を後期中等段階全体にまで延長することも検討すべきとする見解を示した。

閣内では、ウルピライネン財務相（当時）も政府方針を支持した。財務相は、全体方針への支持を表明しつつも、義務教育年限の延長は必ずしもルキオ（普通高等学校）や職業学校における学修を意味するのではなく、「10年生」クラス（*Kymppiluoka*：希望する進路に進めなかった場合や進路を決めあぐねている場合に生徒が所属するクラス）や徒弟制度（*Oppisopimus*）などでもよいとする見解を示した（2013年7月10日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。

一方、国会の文教委員会は、ライヤ・ヴァハサロ委員長が「何のメリットもないし、若者の社会的疎外の解決策にもならない」と発言するなど、反対の姿勢を示した。ヴァハサロ氏の見解は、基礎学校後の学習において支援を必要としている生徒のみをピンポイントに支援すべきというものであり、「標的薬の方が、一つの処方箋を皆に適用するよりも経済的（合理的）である」とする考えに基づくものであった。（2013年7月9日付 *Helsingin Sanomat* 紙）

この時期には、上記以外にも、義務教育年限の延長に対する教育関係者からの意見が掲載されている。それらの多くは、義務教育年限の延長は若者が直面する問題の本質ではないとする見解に基づくものであり、教授法の改革や学校と家庭あるいは企業との連携の強化、「学校のためではなく人生のため」というモットーの推進、キャリアガイダンスや職場体験の拡充など、基礎学校における教育の改善を優先すべきとするもの（2013年7月10日付 *Helsingin Sanomat* 紙掲載のフィンランド事業者連合・教育部長の寄稿）や、男子児童・生徒の支援を強化すべきとするもの（2013年8月8日付 *Helsingin Sanomat* 紙掲載の心理学者による寄稿）などがあつた。

3. 政府方針の決定

2013年8月、内閣は、義務教育年限延長の方針を決定する（2013年8月29日付 *Helsingin sanomat* 紙）。その具体は、基礎学校を修了した後の1年間をルキオ（普通高等学校）、職業学校、「10年生」クラス、工房（徒弟制度）などで学ぶとするものであり、義務教育年限の延長が構想されて以降の議論を踏まえたものであつた。既に授業料の無償化は図られているフィンランドにおいて、このことは、後期中等教育段階の初年次（1年生）の教科書代が無償となることを意味する。

政府方針が示されて以降も、議論は継続された。そうした中で、関係団体の見解には変化も見られた。二閣僚の提案が示された当初、義務教育年限の延長について積極的支持を表明していた教職員組合（OAJ）はその代表的な例である。政府方針が示された際、同組合のオッリ・ルーッカリネン委員長は、政府方針の決定を歓迎しつつも、「実施における責任を誰が負うのか」「どの程度のコストがかかるのか」「誰がそのコストを負担するのか」といったことを明確にする必要があるという見方を示した（2013年8月30日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。さらに、その1か月半後には、「義務教育年限の延長を社会的疎外の危機にさらされている生徒に限定すべき」とする意見に変化している。ここで想定されているのは、基礎学校修了後、進学も就職もしていない若者である。

教職員組合の態度が変化した背景には、財政的な問題がある。全ての該当年齢層（17歳）を対象とする場合、教材費（主として教科書代）を負担する必要がある。その費用については、様々な機関が試算を行っているが、その額は、1,500万ユーロとするものから1億ユーロとするものまで多様であった。こうしたこともまた、見解の転換につながったものと考えられる。教職員組合の見解について、国会の文教委員会のヴァハサロ委員長は、賛意を表明している。

4. 「義務教育年限延長」の範囲

議論を踏まえ、政府は、義務教育年限の延長に関して、三つの案を提示した。第一の案は、全ての該当年齢層を対象として義務教育年限を1年間延長するものであり、これまで有償であった教科書及び通学にかかる費用も国が負担するというものであった。この案を実現するために、国には、現在、基礎学校等の一部に設置されている10年生プログラムと職場内訓練（実習）の受け皿を拡大すること、教科書の無償貸与分（ただし、三回のリサイクルを前提）のコストを負担すること、通学にかかる費用を負担することが求められる。第二の案は、全ての該当年齢層の義務教育年限を1年間延長するものであるが、教科書代については現状通り生徒の自己負担とするものである。この案を実施する場合にも、学習の場、特に10年生プログラムと職場内訓練（実習）の受け皿を拡大することや、通学にかかる費用を負担することが国には求められる。加えて、進路指導の充実も必要としている。第三の案は、対象を、10年生プログラムなど、付加的な1年間の学習や職場内訓練（実習）等に限定するものである。この場合、国に求められるのは、後期中等教育機関に受け入れられなかった生徒の1年間の教育にかかるコストの負担であり、年間3,500名程度がその対象となる。

これら三つの案のうち、最もコストのかかるのは、第一の案、すなわち、全ての該当年齢層を対象とする義務化（教科書、交通費等も国の負担）であり、最もリーズナブルな案は、第三の案、すなわち、進学も就職もしていない生徒のみを対象とするものである。三案をたたき台として、かかる経費を試算し、それをもとに国会で審議するとした（2013年11月29日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。

5. 政府案に対する反応

(1) 政権内での意見の相違

内閣主導で進んだように見える義務教育年限の延長案であるが、実際には、連立政権内でも意見の相違が見られた。当時の政権（カタイネン内閣：2011年6月22日－2014年6月24日）は、国民連合党、フィンランド社会民主党、左翼同盟、緑の同盟、スウェーデン人民党、キリスト教民主党から構成されていた。与党のうち、積極的にこれを推進したのが社会民主党であり、終始慎重な姿勢を見せていたのが国民連合党である。実際、義務教育年限の延長に向けた具体的な議論のきっかけとなる提案を行ったイハライネン労働相及びキウル教育相、さらにはその方針を支持したウルピライネン財務相は、いずれも社会民主党（SDP）所属であった。本政策の実施に関わる主要ポストは、全て社会民主党出身の閣僚によって占められていた、と見ることもできる。党内からも実コストの試算を求める声上がることはあったが（2014年3月21日付 *Helsingin Sanomat* 紙）、義務教育年限の延長については、基本的な意思統一が図られていた。

一方、第一党である国民連合党（当時）は、義務教育年限の延長に対し、終始慎重な態度を取っていた。内閣の方針に対し、批判的な姿勢を示していた国会文教委員会のヴァハサロ委員長や、反

対を表明し、メディアを通じて積極的に情報発信を行っていたサリ・サルコマー元教育相は、いずれも国民連合党所属である。両氏は、連名で *Helsingin Sanomat* 紙に寄稿し、政府による試算の甘さを指摘するとともに、生徒に何かを強制をするのではなく、必要とする生徒に支援を行うべきであるとした（2014年6月12日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。また、カタイネン首相（当時）の退任を受け、新首相に選ばれた国民連合党のアレクサンデル・ストゥブ氏も、再考すべきとの見解を示している（2014年6月17日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。

「ゴミ箱に捨ててしまいなさい」というサルコマー氏の舌鋒鋭い批判に対し、キウル教育相は、ウルピライネン財務相の支持を背景に「幸運にも私には政府の後ろ盾がある」と返す（2014年3月21日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。こうしたやりとりにも端的に表れているように、両党の論戦は、法案及び予算案の審議プロセスの中で、激しさを増していった（2014年6月9日付・6月12日付・6月17日付・8月4日付・8月5日付・8月20日付・*Helsingin Sanomat* 紙）。

（2）教育セクターの反応

全ての該当年齢層（17歳）を対象として義務教育年限を延長することに対する各関係団体・組織の意見は、教育省を除き、総じて批判的なものであった。教職員組合（OAJ）、学校設置者であり、義務教育の責任を負う自治体の全国組織である全国自治体連合（KT）、ルキオ（普通高等学校）生徒組合の三者は、いずれも、該当年齢層（17歳）全体を義務教育の対象に含むとする案ではなく、社会的疎外のリスクのある生徒のみを対象として支援を行う案を支持した。

教職員組合（OAJ）は、前述のとおり、コストの問題から、当初の積極的支持から限定的な適用へと方針転換していった。全国自治体連合の反対理由も同様である。義務教育年限を延長した場合にかかる費用を自ら試算し（政府が試算とするものとは数値が大幅に異なる）、それを根拠として意見表明を行っている。一方、ルキオ生徒組合は、財政や教育の質とともに、機械的に義務化されることへの懸念を表明している（2013年11月4日付 *Helsingin Sanomat* 紙）。

個人レベルでは、教育省顧問のエサ・スオミネン氏らが政府案への支持を示した一方（2014年6月13日付 *Helsingin Sanomat* 紙）、コッコラ市の教育局長であるピーター・ジョンソン氏及びフィンランドを代表する教育研究者の一人であるハーバード大学のパシ・サハルベリ教授は連名で、「表面的かつ近視眼的」政策であり、「無駄である」と批判している（2014年8月20日付 *Helsingin Sanomat* 紙）

6. 政府の最終決定

2014年8月27日、政府は、義務教育年限の延長を含む予算案及び基礎教育法改正案を見送ることを決定した。代替案として提示されたのは、基礎学校の充実や「10年生」等ガイダンスサービスの充実であり、これらに対する予算が措置されている。

2013年6月から1年以上に渡る議論を経ながら最終的に実施が見送られた最も大きな要因は、景気後退に伴う予算削減である。限られた予算の枠内で合理的かつ効果的な配分を検討する過程において、義務教育年限の延長は、実質的には対象が限定された政策でありながら、該当年齢層全体を含む大掛かりな制度整備を必要とする、コスト効果の低い「投資」と考えられたのである。教育に係るあらゆる予算が抑制されていたことが、「義務教育年限の延長のために他の予算（例えば、特別支援教育や教育環境の改善に係る費用）が割を食っている」という印象を与えたこと、政府（実際

は国立経済研究所)による試算の妥当性に対する疑念を払しょくしきれなかったこと、などがこうした傾向に拍車をかけることとなった。

議論に影響を与えたアクターとして、教職員組合が果たした役割も大きい。義務教育年限延長について、積極的支持から、実施に対する懸念の表明、更に、対象を限定する形での実施へと転換してきた教職員組合の態度が、議論の流れを作ったといっても過言ではない。実際、最終的な方針は、ほぼ教職員組合の意向に沿うものであった(2014年8月28日付 *Helsingin Sanomat* 紙)。

7. おわりに

国民的な議論を喚起した義務教育年限の延長構想であったが、「義務教育年限を延長するという構想は葬り去られるべきではない。次の政権で議論すべき。」というキウル教育相(当時)の言葉とは裏腹に、議論は沈静化しつつある。これには、2015年4月の総選挙の結果、中央党、真のフィンランド人党、国民連合党の三党からなるシピラ内閣が誕生し、けん引役であった社会民主党が政権から離れたことも影響していると考えられる。

義務教育年限の延長に係る議論が各国に広がりつつある中、フィンランドの経験が示唆するところは少なくない。しかしながら、その議論を振り返るとき、授業料の無償化が既に図られていることが前提として存在すること、さらに、改革当初には内発的ニーズが確かに存在していたことにも目配りする必要がある。財政面での課題が解消あるいは軽減された時、再び議論を呼び起こすのであろうか。今後の動向が注目される。

参考文献

- “Kauppalehti: Ihalainen pidentäisi oppivelvollisuutta,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.6.6.
- “Opetusministeri: Oppivelvollisuutta pitäisi pidentää vuodella,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.7.
- “OAJ: Oppivelvollisuutta voisi pidentää vuoden verran,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.9.
- “Urpilainen: Oppivelvollisuuden pidentäminen olisi nuorten etuoikeus,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.10.
- “Pidempi oppivelvollisuus ei poista koulutusongelmia,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.10.
- “Hallituksen koulutus- ja työvoimapolitiikka on paradoksaalista,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.10.
- “Lisää joustavuutta koulutukseen ja opiskeluun,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.11.
- “Jatko-opintoihin vaikka väkisin,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.7.11.
- “Opetusministeri: Toisen asteen opintojen ensimmäinen vuosi pakolliseksi,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.8.3.
- “Opetusministeri unohtaa oppilaan tarpeet,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.8.8.
- “Talouden ahdinko hiipii myös kouluihin,” in *Helsingin Sanomat*, 2013. 8.12.
- “Hallitus nostaa oppivelvollisuusikää,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.8.29.
- “Opettajat kiittävät hallitusta oppivelvollisuuden pidentämistä,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.8.30.
- “Oppivelvollisuuden pidennyksessä monta mutkaa,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.9.12.
- “OAJ rajaisi oppivelvollisuusian noston syrjäytymisvaarassa oleviin,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.10.17
- “Oppivelvollisuuden laajennus ei ratkaise ongelmia,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.11.4.
- “Oppivelvollisuutta voisi pidentää portaittain,” in *Helsingin Sanomat*, 2013.11.23.
- “Kokoomus napisee yhä oppivelvollisuuden pidentämistä vastaan,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.3.21.

- “Sipilä Ylelle: Lapsilisää ei pitäisi leikata,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.3.30.
- “Kummalla puolella kammarin ovea?,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.5.17.
- “16-vuotiaalla on oikeus kansanopistovuoteen,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.5.23.
- “Kokoomus tuli katumapäälle oppivelvollisuusiän nostosta - Sdp ei halua taipua,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.9.
- “Oppivelvollisuuden pidennys olisi vahingollista,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.12.
- “Oppivelvollisuuden pidennys on mahdollista toteuttaa jo päätetyllä paikkamäärällä,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.13.
- “Oppivelvollisuuden pidentäminen vähentää opintojen keskeyttämisä,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.14.
- “Sdp kampanjoi oppivelvollisuusiän noston puolesta,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.17.
- “Hallituksen on kuunneltava nuoria, opettajia ja kuntia,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.17.
- “Kiuru: Oppivelvollisuusiän nosto toteutuu,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.18.
- “Hallitus ei aina pidä lupauksiaan nuorille,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.6.30.
- “Oppivelvollisuusiän pidennys hiertää,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.4.
- “Peruskoulusta jatko-oppiin vaikka sakon uhalla,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.5.
- “Kokoomus vaatii ulkopuolista selvitystä oppivelvollisuusiän kustannuksista,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.18.
- “Vihreät: Oppivelvollisuusiän nosto ei voi viedä rahaa erityisopetukselta,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.19.
- “Opetusministeri Kiuru oppivelvollisuuskiihistä: Tehtävä oli valmistella 15 miljoonalla,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.20.
- “Oppivelvollisuusiän nostaminen on turhaa,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.20.
- “Oppivelvollisuusiän noston hinta tyrmentään,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.21.
- “Oppivelvollisuusiän nosto vie nuorilta työpaikkoja,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.24.
- “Onko koko oppivelvollisuus turha?,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.10.
- “Opettajat tyytyväisiä koulupudokkaiden tukemiseen,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.28.
- “Oppivelvollisuus muuttuu "pakon sijasta oikeudeksi”,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.28.
- “Oppivelvollisuusiän korotus perutaan,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.28.
- “Oppivelvollisuuden pidennys kaatui –demarit tyytyväisiä,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.8.28.
- “Tutkija: Oppivelvollisuuden pidennystä ei saa haudata,” in *Helsingin Sanomat*, 2014.10.23.
- “; Oppi-ään pidennys jäi kaiheartamaan” in *Helsingin Sanomat*, 2015.1.24.
- “Kiuru: Uskomatonta, miten lyhyessä ajassa kokoomusministerit tuhosivat vuosikymmenten työn,” in *Ilta Sanomat*, 2016.3.5.