

1850年憲法制定議会における教育経費負担問題（2）

— 第二院（Zweite Kammer）本会議 —

山本久雄

（学校教育講座）

（平成17年6月3日受理）

School Finance Problems in Discussion to Amend the Consitution Granted by the Emperor（2）. — Prussia 1849 —

Hisao YAMAMOTO

第二院本会議で教育関係条項の審議が開始されるのは1849年11月16日（金）の第55回会議においてである。この日、本会議での審議に先立って欽定憲法の改正について検討していた憲法改正委員会（Kommission für Revision der Verfassung）^{*1}での検討状況、検討結果が、報告員にして議員Kellerによって報告された^{*2}。その後、本会議ではそれに対する修正動議が数多く提出される。むろん、この時点で第一院の審議・決定状況は知らされていた。教育経費、特に公的フォルクス・シューレの経費に関する条文の改正問題は同11月20日（火）の第57回本会議において審議された。ここでも基本的な問題は経費の負担者に関する事、公的な経費で支弁する内容に関する事であった。具体的には、それまでの論議を継承するかたちで、前者はゲマインデによる負担を基本としつつ、授業料徴収の有無、国庫補助の要件と範囲、その他の旧来の負担の存否、後者はとりわけ教員の給料について、憲法上、どのような規定を設けるか、という点で論議され、その後、一つ一つの修正提案ごとに採否の票決が行われた。

1 憲法改正委員会での検討状況と提案

Kellerの報告によると、欽定憲法第22条（「公的フォルクス・シューレの設立・維持・増設のための経費はゲマインデによって、そして、それが明確に困窮している場合は補足的に国家によって負担される。特別な権原に基づく第三者の義務は存続する。公的フォルクス・シュ

ーレにおいては授業は無償で行われる。」Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschule werden von den Gemeinden und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staate aufgebracht. Die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter bleiben bestehen. In der öffentlichen Volksschule wird der Unterricht unentgeltlich erteilt.）については委員会においては以下のような検討状況であった^{*3}。

（1） 公的フォルクス・シューレの設立、維持、増築のための経費負担に関しては、以下の2つが提案された。

1) 第一段落末尾に第二段落を付加し、一つの文章とする（「aufgebracht — bestehen. に代えて、aufgebracht, unbeschadet der auf besonderen Rechtstitel beruhenden Verpflichtungen Dritter とする」）。

委員会では、提案のような修正は、経費は基本的にゲマインデ（補足的に国家）の負担とし、同時に旧来の私的負担も存続させる、とする趣旨を不明確なものにするとしてこの提案は否決された。

なお、「特別な権原に基づく第三者の義務は存続する。」とは具体的には個々の学校にその設立維持のために基金が設定され、その基金からの支出が定められている場合は、以後もそれを例外的に存続させようとの趣旨である^{*4}。

*1 メンバーは、Kühlwetter（委員長）、Geßler, Graf von Arnim, Evelt, von Klütow, Scherer, von Reyher, von Griesheim, Keller（報告員）、Camphausen, Graf Schwerin, von Saucken, Pfeiffer, Geppert, Harkortである。

*2 以下の引用は本会議速記録（Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch Allhöchste Verordnung von 30. Mai 1849 einberufenen Zweiten Kammer. Dritter Band, Berlin 1849, 以下、Sten. Ber. II. Bd.3と表記）による。

*3 以下、Sten. Ber. II. Bd.3, S.1198ff.

このことは、伝統的に学校が教会附属施設と見なされ、そこに宗教目的にかなうものとしてその維持等のために特別の基金が設定され、そこから支出されてきた場合があるという事情を背景とし、また、欽定憲法第12条が宗教団体の自律性について定め、礼拝、教育、福祉の目的のために自ら設定した施設・基金の所有・利用・管理の自由をその宗教団体に保証していることと呼応している。

2) 第一段落末尾に以下の文言を付け加える (Klützw)。

従来の、領主制的な、又はゲーツヘル的な諸関係に基づく給付は以後当てにされてはならない。

Leistungen, welche auf dem bisherigen gutsobrigkeitlichen oder gutsherrlichen Verhältnissen beruhen, sind hierher nicht zu rechnen.

これは欽定憲法第40条が、土地所有権の自由な行使、分割、借地料の償還を認め、土地所有に伴う封建的諸特権(裁判権、警察権など)と諸義務(負担、給付)の廃止等を規定したことに呼応し、学校のための経費についても「従来の、領主制的な、又はゲーツヘル的な諸関係に基づく給付」、即ち、学校保護権 (Schulpatronat) を含む学校への特別の影響力を根拠づける負担の廃止を明確に規定しようとの趣旨である。

委員会はこの提案も否決した。それは、欽定憲法第40条の条文に照らすと、提案の内容は当然のことであり、そのような給付は容認される「第三者の義務」に含まれていないことは疑いのないこと、との理由からであった。即ち、提案の内容に反対ということではなく、それは既に自明のことであり、敢えて規定する必要はない、との趣旨での否決であった。この修正案は後述の通り本会議で再度票決に付されるが否定されている。

なお、ここで、憲法レベルでの「学校保護権」の廃止は決定的なものとなった。ここでは直接その語は用いられ

てはいないが、その権能を根拠づける土地所有者の学校関連経費の負担が否定され、その成立根拠が消失したからである。また、第一院においてもそれは明確であった。第一院本会議に先立って憲法修正について検討していた同院中央委員会の検討過程において、現実によくの地域で学校保護権、とりわけその義務的な側面のみが存続しており、その義務とともに権利も存続すると規定することが必要との提案が出されるが、委員会は、学校保護権を欽定憲法で廃止されている領主制 (Grundherrschaft) 及び領主裁判権 (Gerichtsherrschaft) の現れ (Ausfluß) 又は遺制と見なし、その提案を否決している*5。そして、その権能の中核となる教員の人事権は、欽定憲法第21条により、基本的に国家に属するものとされ、また、それについての審議の過程でゲマインデに帰属するとの提案も出されるが、いずれにせよ、教員の人事権を土地所有に付随する特権の一つとしてその所有者に帰属させたままにしようとの意見は殆ど見られなかった。学校保護権の否定は、少なくとも憲法レベルでは明確であった。

(2) 公的フォルクス・シューレにおける授業の無償を定めた第二段落については次のような修正が提案された。

貧窮者に対しては公的フォルクス・シューレの授業は無償で行われる。

An Unbemittelte wird in der öffentlichen Volksschule der Unterricht unentgeltlich ertheilt.

元来、公的フォルクス・シューレの授業料については、ALRは民衆学校の維持は基本的に授業料によらず、共同体の負担によることとしていたが*6、それは遵守されない状況となっていた。1817年10月23日の県庁業務令においては県庁 (Regierung) の業務の一つとして授業料に関する規制が挙げられ (第18条)*7、その後、個々の県庁から支払期日、徴収方法、額、徴収の際の特例などについて多数の命令が発せられていた。また、例え

*4 この条文については、1849年10月8日の第一院本会議で、議員Kiskerがおおよそ以上のように解説している (Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch Allhöchste Verordnung von 30. Mai 1849 einberufenen Ersten Kammer. Dritter Band, Berlin 1849 <以後、Sten. Ber. I. Bd.3 と表記> S.1079)。

*5 Sten. Ber. I. Bd.3 S.1057

*6 拙稿「1850年憲法制定議会における教育経費負担問題—第一院 (Erste Kammer) 第一説会での議論から—」(愛媛大学教育学部紀要第51巻 平成16年10月) 3-4頁

*7 Ludwig von Rönne, Das Unterrichts-Wesen des Preussischen Staates. Bd. 1. 1855 (Neudruck 1990) . S.270.

ばプロイセン州初等学校令（1845年12月11日）では授業料存続が確認され、新たな導入、増額は県庁の認可を必要とするものとされていた（第43条）*8。欽定憲法はこれに対して一律無償を定めていた訳である。

委員会でのこの修正提案は公的フォルクス・シューレの授業を貧者に対してのみ無償とする提案である。すべてに無償とするか、貧者のみをその対象とするかは第二院本会議でも、また、第一院でもホットな議論となった。

委員会で提案理由として挙げられたことは、富んだ親がその子のために相応の授業料を支払うことから解放されることには何らの根拠はなく、また、彼らが、ゲマインデの行う学校のための金銭的負担に対して行うべき当然の拠出から解放されることにも根拠はない。さらに、この直接的な負担（即ち、授業料の支払い）によって、当該地域の学校（Ortsschule）に対する家父長の一般的な関心が高まる。また、そのことによってゲマインデの負担及びゲマインデの租税に対する住民の負担が少なからず軽減され、力強い（tüchtig）ゲマインデ生活（Gemeindeleben）の開花に全体として敵対する大きな危険の一つが軽減される、ということであった。

しかし、委員会では以下の反対意見が出され、この貧者のみ無償とする提案は採用されるに至らなかった。即ち、公的フォルクス・シューレにおける授業の無償は既にしばしば存在してきたものであり、現在効力をもつ憲法で確定され、連邦国家のための最初の憲法草案の中にも含まれていた*9。そして、それを公民の一般的権利と見なすことに人々は慣れており、こうした見解は、憲法第18条により、親、後見人その他にはフォルクス・シューレのために定められた初等教育を子どもに与える義務が課せられていることに鑑み、拒絶されてはならない。富者と貧者とが区別され、貧者が無償の学校という特典を利用したということになると、それは彼がゲマインデによる貧民救済措置（Armenunterstützung）を受けると同じことになる。とすると、（そのための経費は結局ゲマインデ、即ち、納税の義務を負う「富者」が負担する

ことになるので）納税義務者がそれ自体として税をゲマインデに支払うか、又は、家父として授業料を支払うかの相違は、大きなものとはならない、という意見である。

（3）教員給料の保証に関する規定

以上は、いわば教育経費の負担者に関する検討であったが、以下は、公的な経費で支弁する内容に関するものである。先ず、委員会ではこの第22条に、教員の給料に関して規定している欽定憲法第23条の第二段落を移し、教育財政関係の条文としてまとめようとの提案が出され、それが支持された。

続いて、教員給料の保証に関して次のような修正が提案された。

1) 欽定憲法の「一定の十分な給料」(ein bestimmtes auskömmliches Gehalt) を「地方の状況に応じた収入」(ein den Lokal-Verhältnissen angemessenes Einkommen) へと修正する。

2) 同じくそれを「地方の状況に応じた一定の収入」(ein festes, den Lokal-Verhältnissen angemessenes Einkommen) とする。

3) それに「及び年金と寡婦扶養の権利」(das Recht auf Pension und Wittwen-Versorgung) を付加する。

4) この箇所に以下を付加する。「それまで得ていた収入を下まわってはならない。」(Das bis dahin bestehende Einkommen darf nicht verringert werden.)

5) 全文削除。

委員会は、一方で教員収入の安定の必要性を認め、それへの国家の責務を認めながら、他方で財政事情及び政治的状况への考慮から、その表現には慎重を期そうとしていた。報告員Kellerによると、委員会の全構成員は、フォルクス・シューレ教員の経済的状況の改善は、全体として、現在の教員に対する公正（Gerechtigkeit）という意味においてだけでなく、学校、従って、公的な福祉

*8 Rönne, a.a.O., S.110-111.

*9 フランクフルト国民議会が1849年3月28日に採択した「ドイツ帝国憲法」(Verfassung des Deutschen Reiches."Frankfurter Reichsverfassung")は第6章「ドイツ国民の基本権」中の第157条で「フォルクス・シューレ及び下級実業学校での授業に対しては授業料は徴収されない。すべての公的教育施設において貧者には授業は無償で行われる。」(Für den Unterricht in Volksschulen und niederen Gewerbeschulen wird kein Schulgeld bezahlt. Unbemittelten soll auf allen öffentlichen Unterrichtsanstalten freier Unterricht gewährt werden.)と規定している。なお、同憲法には教育条項として、学問とその教授の自由(152)、教育施設に対する国家の上級監督、宗教教育を除き、聖職者の監督の廃止(153)、国家官庁の許可を得ての教育施設設立とそこでの教育の実施の自由、家庭教育の自由(154)、公的學校によるすべてのドイツ国民に対する教育の保証、子及び被後見人をフォルクス・シューレに就学させる義務(155)、公的學校教員に国家吏員の権利を付与、国家はゲマインデの関与を受けてフォルクス・シューレの教員を任命(156)、などの規定が含まれるが、これらはプロイセンの憲法の教育条項とほぼ同じ構造、内容となっている。

という利益において避けることのできない義務であり、全力を尽くしてその義務を遂行することが政府及び立法府の真摯な意思であるべきだという点では完全に意見が一致していた。しかし、委員会においては、憲法の中には、行きすぎた、ゲマインデの現在の力を超えた期待や要求を呼び覚ましかねない表現は置かれてはならないという考慮から、「十分な給料」といった、多義的で、広い解釈が可能な表現は危険、との見解が優勢であった。

委員会は、その検討協議の過程で出されたいくつかの意見については態度を明確にできず、結局、教員の給料に関して定めている第23条第二段落の「一定の十分な給料」を「地方の状況に応じた一定の収入」と変更し、それを第22条に統合することとして、公的フォルクス・シューレの経費に関する条文として以下を本会議に提案することとした*10。

公的フォルクス・シューレの設立・維持・増築のための経費はゲマインデによって、そしてそれが明確に困窮している場合には補充的に国家によって負担される。特別な権原に基づく第三者の義務は存続する。国家はフォルクス・シューレ教員に、地方の状況に応じた一定の収入を保証する。公的フォルクス・シューレにおいては授業は無償で行われる。

Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschule werden von den Gemeinden und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staate aufgebracht. Die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter bleiben bestehen. Der Staat gewährleistet den Volksschullehrern den Lokal-Verhältnissen angemessenes Einkommen. In der öffentlichen Volksschule wird der Unterricht unentgeltlich erteilt.

2 本会議

(1) 修正動議

続いて、この日の本会議では、上記委員会提案に対する多数の修正動議 (Amendment) が出され、いずれも

それを審議事項として採用することが支持される。その中で経費の負担問題に関するものは、以下である。

1) 憲法から教育経費の負担に関する条項を削除し、それを法律に、即ち、議会での個別的審議に委ねる (ここではSeul, Brockhausen, Rodehuth, Wülffing, Schröderが提案)。

これは、基本的に憲法には必要最低限の原則を定めた条項のみを残し、その余は憲法から削除し、詳細は関連法律に委ねるべきだとする主張の中で出されたものである。この種の提案は審議の過程でしばしば、多方面から出され、憲法に残すべき条文についての見解は多様である。ここでのSeulらによる提案の理由は、「憲法典の課題は、ただ、立法が個別的具体的なことを規定し、それを施行する際の拠り所となる指導的な原則を述べることである。(教育関連事項については) この原則はわれらが提案する第18条〈「教育施設を作り、教授を行うことはすべての公民の権利である。」〉と19条〈「第17条《「学問とその教授は自由である」》及び第18条で規定されている自由と権限については特別の教育法律が規定する。」〉の中で厳密に述べられている。(欽定憲法の) 第18条から23条で述べられているそれ以外の規定、例えば、・・・第22条は教育経費、フォルクス・シューレの教員 (Volksslehrer) 及びその諸関係について言及しているが、これらすべてを憲法が規定するには余りに広すぎ、それによって混乱が生じる。しかし、教育法律 (の規定) としては余りに狭すぎ、それ故、満足できるものとはならない。」ということであった。

なお、この直後に文相Ladenbergは特に発言を求め、教育関係法律の準備状況を報告している。それによると、政府は既に教育法律案の作成作業に着手し、多方面の教育関係者に協議させるなどしている。従って、「すべての関係において最も完全な素材」は既に存在し、初等教育及び教員養成ゼミナールの制度に関しては法律案は既に完成している。ただ、憲法上の原則が未確定であることに加えて、ゲマインデと学校との関係を規定する筈のゲマインデ関係法規が未整備であり、最終的な協議に付

*10 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1198~1199

*11 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1204

しえないでいる、とのことである*11。なお、50年3月11日にゲマインデ条令（Gemeindeordnung）を含む3つの地方制度関係法が公布され*12、同年9月には全241条の「全教育制度を規制する法律」案が公にされ、参考にするため各方面に配布されている*13。

2) 第22条第三段落（「公的フォルクス・シューレにおいては授業は無償で行われる」）を「困窮した親の子には国民教育は無償で行われる。」と修正する（Reichensperger）。

これは、欽定憲法及び委員会提案が一律無償としていたのに対し、「困窮した親の子」（Kinder unbemittelter Aeltern）に対してのみ「国民教育」（Volksunterricht）を無償とするという提案である。その提案理由は「公的な教授の絶対的無償性は、間接的に教授の自由（Unterrichts-Freiheit）を廃止することであり、ゲマインデ財政の大きな危険である。困窮した親の子に無償の国民教育を与えることで十分である」ということであった。その後のLinhoffの提案の中にも同旨の条文が含まれている*14。Reichenspergerは11月20日の第57回本会議で、再び一律無償反対の論陣をはる。

3) 同じく、第22条第三段落を以下のように修正する（Hesse）。

ゲマインデは、それが以前に行われていた場合、支払い能力のある親から、地方の状況に即した一定の、しかし以前の額を越えない授業料を徴収させる権限をもつ。

Die Gemeinden sind befugt, da, wo es bisher Gebrauch gewesen, von zählungsfähigen Aeltern ein den Lokalverhältnissen angemessenes, jedoch die bisherigen Sätze nicht übersteigendes Schulgeld erheben zu lassen.

これは、授業料徴収に関し予め一律に定めるのではなく、その徴収の有無、徴収する場合の額、徴収方法の決定の権限をゲマインデに与えようとの提案である。ただ、その提案理由は一律無償への反対のトーンに貫かれている。即ち、同条前段によりゲマインデが困窮する場合には授業料徴収は不可避となる。その場合、授業料を徴収しないとゲマインデの財政赤字が増大し、それに対しては広範な（öffentlich）反対意見が上がる。授業料徴収に対してはせいぜい稀に反感（Abneigung）が生じるだけである。授業料は、長い慣行の上に基礎づけられた公課であり、また、なぜ支払い能力のある親の負担を他者が引き受けねばならないかは理解しがたい。大抵は授業料の支払いは個人的な債務の支払いと見なされ、名誉な事柄と見なされる。およそ、ある事柄の直接の利益を享受する者は、先ず、それと結びついたコストを負担せねばならない。そのコストの負担が不十分なときに限り、社会、即ち、ゲマインデ、そして究極的に国家がそれを担う。このことは自然な帰結である。自由主義国アメリカにおいてさえ、就学義務ある子どもの家族はフォルクス・シューレの必要を負担することになっている、ということであった*15。

後述のように、この時期、地方制度の改革論議の中で、大幅な自治権をもったゲマインデを創出しようとの気運があり、Hesseの提案はこうした事情を背景としているとも言える。なお、授業料の徴収問題をも含め、フォルクス・シューレの維持方法についてはゲマインデに広い裁量の余地を与えようとの提案は第一院本会議（49年10月8日）でも議員von Binckeによって提起されている*16。

4) 第22条第一段落を以下のようにし、第三段落を廃止する（Kellner, Landfermann）。

ゲマインデは公的フォルクス・シューレの設立、維持及び増設のために十分配慮することを義務づけられる。

*12 「ゲマインデ条令」の他、「郡・ベツィルク・州条令」（Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung）、「警察行政法」（Gesetz über Polizeiverwaltung）。但し、公布後、いわゆる「反動期」をむかえ、Mannteuffel内閣は早くも52年6月19日に上記2つの条令を停止し、翌年5月には地方制度の基本原則を掲げていた憲法第105条の廃止とともにそれら条令は廃止されている（E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.3, 1963, S.126-127）。

*13 いわゆるLadenberg法案である。同年12月の内閣解散によりLadenbergも辞職し、この法案そのものの検討・審議はそれ以上に進まなかった（同法案は、Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesen in Preußen. Vom Jahre 1817 bis 1868. Actenstücke mit Erläuterungen aus dem Ministerium der geistlichen, Unterricht- und Medizinal-Angelegenheiten. 1869, S.162-187 に収録）。

*14 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1201

*15 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1202

*16 Sten. Ber. I. Bd.3 S.1078

そして、明確に困窮している場合にのみ、必要な経費が補充的に国家によって支出される。

Die Gemeinden sind verpflichtet, für Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschulen ausreichend zu sorgen, und nur im Falle nachgewiesenen Vermögens werden die erforderlichen Mittel ergänzungsweise vom Staate aufgebracht.

これは、欽定憲法及び憲法委員会提案が、公的フォルクス・シューレの設立・維持・増築に関するゲマインデの責務をそのための経費を負担することとしていたのに対して、それを、教員給料の保証をも含意する、より包括的な、また、一定の方向性を含んだ「十分配慮すること」としようとの提案である。提案理由によると、「十分配慮する」という、ゲマインデの責務を具体的に方向づける文言が欠けていると、ゲマインデの最小の給付であってもこの条文の内容は十分ということになってしまう。また、教員の処遇は学校に関係することであり、「十分配慮する」という文言は教員の待遇にも関係する。これがないと、例えば困窮したゲマインデが教員に僅か60 Rthrの収入しか認めていない場合でも、そのゲマインデは地方の実状にふさわしい収入を保証しているという。第一段落が提案のそれようになった場合においてのみ、懸念なく第三段落の削除は望みうる。そのとき、わが国のフォルクス・シューレの外的状況が必然的に憲法にふさわしく改善され始めると確信をいだくことができる^{*17}、ということであった。即ち、ゲマインデに、教員給料をも含めてフォルクス・シューレの「外的状況」の充実のために「十分配慮する」ことを求めようとする提案である。

(2) 審議

以上の修正提案が出された後、引き続いて審議が行われた。そこでは、先ず、3つの内容（学校の設立・維持・増築の経費負担、授業料徴収、教員収入の保証）は「いずれも学校の経費に関係しているのであるから、分離して論議する必要はない」とのKellnerの意見が容れられ、一括して論じられることとなった。

先ず、文相Ladenbergが発言した。その発言は3点にわたった。即ち、フォルクス・シューレの設立・維持のための資金に関する事、次に、ゲマインデが貧窮している場合における補助的な拠出に関する事、そして、教員の収入に関する事である。第二院憲法改正委員会が提案した条文の移動を支持しつつ、基本的に、憲法典の規定をそのまま変更なしで保持しようとの発言である。

曰く、フォルクス・シューレの設立・維持のための資金に関しては、国家が一般的な国民教育（Volksschule）のために配慮する義務を負っているという一般原則からすれば、国家がそのための経費も負担せねばならないとすることは極めて至当なことである。しかし、その場合、実際にはその経費は一般的な租税によって調達されるのであり、そこに、フォルクス・シューレに直接の利害関係をもたない多くの人がその租税の中でフォルクス・シューレのために拠出することになる、といった、少なくとも可視的な不公正（scheinbare Ungerechtigkeit）が生じることは確かである。それ故、先ず、ゲマインデの利害と学校の利害とが相互に密接に関連していることを確認した上で、学校に関する事項の外的な管理をゲマインデが担うという原則とともに、学校のための経費を負担するという義務は先ずゲマインデに課せられるという原則がうち立てられねばならない。

次に、そのゲマインデが困窮している場合、フォルクス・シューレのための補助的な経費負担の義務をどのように定めるかという問題がある。これについては、国家を直接に責任あるものとして関与させることは目的に沿わないことであり、先ず全ゲマインデ住民（Gesammtgemeinde）に要求し、それから、順次、郡（Kreis）、ベツィルク（Bezirk）、州（Provinz）にそれを要求すべきだとの見解があるが、それには反対である。なぜなら、学校に僅かな利害関心をもたない人々を一定の学校の経費の負担者とするのは困難であるからである。彼らは、本質的に自身の利害という見地から隣接のゲマインデに関心をもつことはなく、また同様に隣接のゲマインデにおいて教育がいかに管理されるべきかについても関心はない。それに対して、その補助的な拠出の義務を直接に国家へと移行させることは完全な正当性をもつ。むろん、そうする

*17 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1252. 以上が11月16日の本会議に出された提案である。

と国庫が多額の負担をになう必要が生じることもあり、現実に国家がその財政を考慮すれば多額の負担を担うことは困難ということもありうる。しかし、その際先ず重要なことは、国家にそのような多額の負担を担わせることができるか否かという問題ではなく、国家がその義務を引き受けることを止めることができるか否かという問題である。仮に一つのゲマインデがフォルクス・シューレの経費のうち、自身の支払い能力が及ばない部分について、学校の施設設備の整備 (Dotation) を引き受けることを放棄し、国家がそのための補填をしなかったなら、国家はそのゲマインデでの教育を放棄したことになる。国家は、その固有の目的のために、また、国民の幸福を考慮して、いかなる方法においても、また、必要な程度をどのように下まわるにせよ、国民教育を放棄してはならない。フォルクス・シューレにおける教育のために可能な限りの配慮をすることは国家の義務である。その可能性を先ず条件づけるのは財政状況ではなく、国家自体の存立維持への考慮でなければならない。なぜなら、国民教育制度のための配慮はすべてに優先するのであり、その原則を放棄した国家は自身で崩壊し、その際には財政への反作用自体も生じない訳にはいかないからである。むろん、国庫からの支出が要求されるのは、ゲマインデ自身がその給付能力を損ねることなしにはもはや給付しえないときだけである。

次に、第一院は「困窮している親の子」に対してのみ授業は無償としているが、それは問題である。ゲマインデ、そして同時に学校の繁栄のためには、学校とゲマインデとの密接な結びつきをあらゆる仕方で可能な限り促進することが重要である。ゲマインデ自体が学校のために専ら配慮せねばならないとの原則が確定しているときには、ゲマインデ構成員は、一部のみが学校のための経費を負担し、他はそうでないという仕方で分割されることはない。ゲマインデの将来は、単に就学する子どもをもつ者だけが関心を寄せるのではなく、ゲマインデに属するすべての人が関心を寄せなければならない。仮にそのような分割が行われるなら、ゲマインデ全体と学校との密接な結びつきは解消され、結果として、すべてのゲマインデ構成員がもつべき学校への関心、それはその子どもを就学させることに寄与するものだが、その関心の本質的な部分が解消されてしまう。授業料の支払いの有

無は、そのゲマインデにかなりの不信と摩擦を生じさせる。学校のための必要が、ゲマインデに対する一般的な必要と区別されることがなければ、その種の不信は生じないであろう。

教員の収入に関しては、第一院の決議と本院憲法改正委員会の提案とが対立している。第一院の決議は「フォルクス・シューレ教員は、地域の事情に応じた収入を得る。」であり、本院憲法改正委員会の提案は「国家はフォルクス・シューレ教員に、一定の、地方の事情に応じた収入を保障する。」であった。どちらかという、私は本院憲法改正委員会の提案に賛成である。なぜなら、「保障する」(gewährleisten)なる表現は、明らかに、「得る」(erhalten)という語に含まれる、将来の状況の予示 (Andeutung) 以上のことを言明しているからである。この表現により、国家にはゲマインデの困窮に際して生じる欠損 (Ausfälle) を補填するという責務とともに、教員の給料の確保のために配慮する責務も負うこととなる。ただ、私自身は欽定憲法の規定の修正には反対である。修正のための差し迫った必要性は存在しない。修正は、教員層に、既に憲法典が彼らに保障しているものが彼らから奪われるのではないかという懸念を生じさせる。憲法典の「一定額の十分な給料」(ein bestimmtes auskömmliches Gehalt) という表現は、その給料は一定額の、地方の状況に応じたものと含意されおり、本院憲法改正委員会の提案とかなり一致している。「十分な給料が保証される」の語が意味するところのものは、教員に、少なくともその生存 (Existenz) を危うくすることなしに、必要としているものが与えられねばならない、ということである。国家の利益は教員の給料が十分でないとき最も危険となる。市民社会の利益もそうである。将来の過日の芽を子どもに育成すべき人が苦悩と涙のもとで、自身の生計を維持することに煩わされつつその職務を行うなら、その人による職務遂行からは、豊かな果実は成長することはない (Wenn der Mann, der die Keime für künftige Früchte bei den Kindern legen soll, unter Kummer und Thränen, und stets daran denkend, wie er die Seinen kaum ernähren vermöge, sein Amt ausübt, so kann aus einer solchen Amtsverwaltung eine gedeihliche Frucht nicht erwachsen.)。教員層には、将来は生存を保

証する収入が用意されるという希望が与えられねばならない。そのための援助が行われないなら、人は公民的社会をその最重要な利益において損なうことになる。諸君が、憲法典中に与えられている安定した確かさをそのまま残されることを願う*18。

次に議員Reichenspergerが発言した。その発言は授業料の徴収に関すること、特に公的フォルクス・シューレでの一律無償への反対の立場からのものである。

曰く、一律無償を定めた欽定憲法第22条の条文及びそれをそのまま踏襲した本院憲法改正委員会の提案に反対である。無償の問題性は単に財政的な領域にあるだけではない。それはより高次の原則上の問題でもある。そこで問題となるのは、「将来、教授の自由が真実となるか、独占のシステムが導入されるか、ということ、即ち、諸君が教授の自由というシステムに要石を与えるか、墓石を与えるかという問題」(die Frage, ob künftig die Unterrichts-Freiheit eine Wahrheit werden soll, oder ob ein System des Monopols eingeführt werden soll; ob Sie dem System der Unterrichts-Freiheit seinen Schlußstein oder seinen Grabstein geben werden.)である。一つの施設が一般的な国税によって維持され、無償で教授をする場合は、そこでは自由な競争は問題となりえない。それは教授システムに対して一つの独占を導入するということである。また、その無償制は、明確な物的不公正をもたらす。即ち、国家学校 (Staatsschule)、ゲマインデ学校 (Gemeindeschule) が、公的な、一般的な国税によって維持されているなら、多様な住民階層の公正で正当な要求、利害に応じることができるようでなければならない。国民のこうしたすべての構成要素の公正な要求に応えられないならば、その学校をすべて税金で維持することは正当ではない。そのことにより税負担者の一部のみが利益を得ることができ、またそうなるからである。ところで、大臣も認めたようにフォルクス・シューレは宗派的な性格をもち、宗派別の編成である。一つの宗派学校においてはすべての宗派の必要を満たすことはできない。その学校を国家学校、ゲマインデ学校とし、税金で維持しようとするれば税負担者の間に不公正をもたら

す。また、それに止まらず、大抵のゲマインデの内部で激しく悲痛な闘いが直ちに始まることになる。即ち、誰が、どの党派が、どの宗派がこの無償の学校の所有者となるべきかという問題めぐる争いである。そして、その争いの中から無神論が勝利を収め、国家による良心の強制が行われる。また、そこに「反宗教的な教育の結果として国民の大部分が罹患している内部の病気」(die innere Krankheit, der große Klassen der Bevölkerung in Folge des irreligiösen Unterrichts verfallen sind)が生じる。公的フォルクス・シューレの一律無償には反対である*19。

続いて文相Ladenbergが発言した。その発言は、まず、フォルクス・シューレの授業料についてのALRの規定に言及しつつ、無償がその法原則となっていることを指摘し、直前にReichenspergerが主張した「原則上の問題」に以下のように反駁している。

曰く、宗派別学校が一般的な租税によって維持されたとしても不公正は生じない。父親が学校のための経費負担を含む租税をゲマインデに支払っているなら、その子は、そのことにより、自分の宗派の学校であれ他宗派の学校であれ、また宗派合同学校であれ、特別な授業料を支払うことなく、フォルクス・シューレに就学することができる。宗派別学校は、たとえ他の宗派であってもすべての人が利用できる。ゲマインデの学校が宗派別学校として存するところでは以前からそれは通常のこととして行われている。また、宗教教授 (Religionsunterricht) は他の施設で受けさせることも可能である。従って、そこに「独占」は生じない。何よりも、ゲマインデの住民の負担により維持される学校がもたらす利益はゲマインデの利益である。フォルクス・シューレにおける無償の授業の実施の制度化はデモクラシーに対する譲歩 (Konzession gegen die Demokratie) からではない。こうした原則を立てるに際して政府が考慮するのはただ国民の幸福 (Wohl der Nation) と国家目的の適切な達成ということだけである*20。

ちなみに、ここでLadenbergが言及している、公的宗派別学校への他宗派の子どもの就学については既にAL

*18 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1252~1254

*19 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1254~1256

*20 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1256~1257.

Rが制度的枠組みを規定している。即ち、先ずその前提として信仰の自由について第Ⅱ部第11章は冒頭で「国家の住民の神及び神的なるものについての概念、信仰、内的な礼拝は、強制法の対象たりえない」（第1条）、「国家においては、各住民に完全な信仰の自由及び良心の自由が保証されねばならない」（第2条）と規定し、それを承けて、同12章は「何人も信仰宗派の相違の故をもって公的学校への入学を拒まれることはない」（第10条）とし、「国家の法律により、公的学校で教えられている宗教とは異なる宗教で教育を受けるべき子どもは、その学校での宗教教授（Religionsunterricht）に参加することを強制されない」（第11条）としている。また、こうした原則は1847年3月3日の文相訓令において確認されている。それによると、「学校に任用されている教員の宗派に属していない子どもは当該の学校で行われている宗教科（Religionslehre）の授業及び聖書物語（Biblische Geschichte）の授業への参加は強制されない」*21。なお、欽定憲法はその第11条で「宗教的信条、宗教団体の結成及び共通の公的宗教行為の自由（Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses, der Vereinigung zu Religions-Gesellschaften und der gemeinsamen öffentlichen Religions-Uebung）は保証される」としている。

次に議員Riedelが発言した。その発言は一律無償を支持する立場からである。

曰く、ここでは、憲法典中のフォルクス・シューレの授業の無償に関する規定、とりわけそこでの「無償の授業を我々に承認させ、一般的なものとするべく諸君を単に動かすだけでなく諸君を強制するに違いない最も身近な理由」（die am nächsten liegenden Gründe, welche Sie nicht nur bewegen werden, sondern Sie zwingen müssen, den unentgeltlichen Unterricht in Volksschule bei uns anzuerkennen und allgemein zu machen）についてのみ言及する。フォルクス・シューレにおいて授業が子どもに無償で与えられることは、諸君が本日及びここ数日憲法中のフォルクス・シューレの授業に関して認めてきた原則の当然の帰結であり、また、プロイセンのフォルクス・シューレに関してここ四半世紀の間及びそれ以上にわたって妥当してきた原則の当然の帰結である。一般に、

子又は被後見人に教育を受けさせるか否かはその親又は後見人が意思決定する私的事項であるとはいえ、初等教育は親及び後見人の恣意（Belieben）に任されている訳ではない。フォルクス・シューレでの教育も含め、この初等教育は、長く国家の事項（Nationalsache）と捉えられ、国家の強制権力のもとに置かれてきた。それは、公共の福祉（Gemeinwohl）にとつて、フォルクス・シューレが成長しつつある公民に提供する教育は欠くことのできないものであり、それが若い世代に形成する力と能力（Kraft und Tüchtigkeit）は、国家及びゲマインデが将来どの程度発展できるかを決定するものだからである。また、個人に、思考の最初の一步に含まれている知識、能力（Fertigkeit）及び基礎的教養（Fundamental-Bildung）が欠如しているときはその市民的権利も行使できず、またその市民的義務も果たすことができず、公民としての状況、ゲマインデ構成員としての状況も悪くなるのが一般的に認められてきたからである。国民教育は公共の福祉に関連する事項であり、それに必要な経費も公的資金から支弁されねばならない。

また、国民教育がこのように公的な性質をもつものである以上、無償でそれを実施することは、公的負担の適切かつ均衡のとれた分散（Vertheilung）のためにも必要である。一般に、最も完全な税制であっても実際の税負担能力と税負担義務との間の均衡を図ることは困難であるが、仮に、フォルクス・シューレのような、ゲマインデの生活と最も密接に関係している施設を維持するために、学齢期の子をもたない家長やゲマインデ構成員に負担を課さず、学齢期の子をもつ家父にだけそのための負担の全部を担わせようとするのは公正（billig）ではない。また資力を持ち、自分の子のためにゲマインデ学校以外の方法で私的教授を配慮しようとするゲマインデ内の大土地所有者に対して、ゲマインデ学校のために提出する義務を免除することも公正でない。これらはいずれも有償としたときに生じる不公正である。ゲマインデの負担を分割する際には公正（Billigkeit）の原則によらねばならないが、その負担を全体の肩（Schulter）のために耐えるもの（erträglich）とすべきだとしたら、その原則にふさわしいのは、唯一、ゲマインデのすべての成員がゲマインデの負担を分担し、また、ゲマインデ生活に

*21 Rönne, a.a.O., S.658

必然的に結びついているフォルクス・シューレの施設の維持の経費を分担するときだけである。

無償の教育が、困窮したゲマインデ成員の子に対してのみ行われるとすれば、国民教育のための国家の配慮は救貧施策 (Armenverpflegung) と関係することになり、そのときは必ず不利な作用が生じることになる。先ず、そこでは、親が困窮している子に対する無償の教育は貧者に対する慈善 (Wohlthat) 又は喜捨 (Almosen) と見なされ、その範囲は限定されたものとなる。また、その教育が貧窮学校 (Armenschule) で行われる場合、そのことは貧者と富者の相違を最も柔らかな青少年の中で重く生じさせることになり、道徳的な改良 (Veredlung) 及び知的な向上、そして、異なる財産状況の親の子の団結 (Vereinigung) において良き影響をもたらすことが困難となる。かの疑わしい分離を避け、援助を必要としている子どもに対して、救貧金庫 (Armenkasse) が、異なる財産状況の子がともに学ぶ施設の利用のために親に代わって授業料を支払うことにより、そのような分離という道徳的に不利な帰結を除去される。無償の学校施設という人道主義 (Humanität) により、家父長の榮譽感情を損なうことなく、すべてに同じ程度でこの無償の授業の利用に関与させようではないか*22。

(3) 採決

以上の意見表明ののち、本会議では教育費関係条文についての諸提案の採決が行われた。先ず、憲法から教育費関係条文をすべて削除し、詳細は教育関係法律に委ねようとの提案を否決したのち、順次、公的フォルクス・シューレの経費負担に関する提案、教員の収入に関する提案、授業料徴収に関する提案の採決が行われた。提案内容と採決結果は以下の通りである。

1) 公的フォルクス・シューレの経費負担に関する諸提案

以下はいずれも否決された。

- ①議員 von Viebahn の提案 (第一文を以下のように修正)
公的フォルクス・シューレは、その設立、維持、増築のための資金を、法律の詳細な規定により、ゲマインデが、また、それが明確に困窮している場合は補助的に国家が十分に支払わない限り、そのために設置された財団、利益、基金の設置者の所有及び利益に留まる。

Die öffentlichen Volksschulen bleiben im Besitz und Genuß der für ihre Zwecke bestimmten Stiftungen, Nutzungen und Fonds, so weit deren nicht zureichend vorhanden sind werden die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung dieser Schulen nach näherer Bestimmung des Gesetzes von den Gemeinden und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staate aufgebracht.) *23。

- ②議員 Kellner 及び Landfermann の提案 (上掲)

- ③議員 von Kleist の提案 (第二文を以下のように修正)

特別な権原に基づく第三者の権利と義務は存続する。

Die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Rechte und Pflichten Dritter bleiben bestehen.

- ④議員 Klützwow の提案 (上掲)

これらはいずれも否決され、結局、公的フォルクス・シューレの経費負担については憲法の原文がそのまま踏襲することとした。

2) 教員の収入に関する諸提案

これについては第一院の決議、憲法委員会の提案、議員 Schimmel の動議 (Amendement) がある。採決の結果、Schimmel の提案、第一院の決議は否決され、結局、

*22 Sten. Ber. II. Bd.3 S.1257~1258

*23 1849年11月19日の第56回本会議において、宗教教育 (Religionsunterricht) の管理、とりわけ宗教団体のそれへの関与に関する論議が行われているさなかに関連提案として提出された。提案理由は以下の通りである。「憲法第12条の規定が、(宗教) 教育目的のための施設・基金は当該宗教団体の所有・利益に帰するとしている理由は同様に公的フォルクス・シューレのそれについても当てはまる。教員収入の大部分は教会金庫または教会関連施設の金庫、教会関連集会 (での拠金) からの収入である。公的フォルクス・シューレの教員の多くは同時に教会職員を兼ね、大部分の収入はその関係で得ている。教員住宅、校舎は教会又は教会関連施設に属する建物である。むしろ、フォルクス・シューレのために設定されているすべての利益及び基金が特別な権原に基づいている訳ではない。しかし、フォルクス・シューレはいずれにせよその利益及び基金が設定される際に付託されている目的を達成しなければならないのであるから、その設定者にフォルクス・シューレの所有と利益を認めることは妥当である。又、そのことにより同時に有害な紛争及び審理を防ぐことができる。ゲマインデの実際上の提出義務は A L R 第2部第12章第29条に則したものである。しかしその調達方法は法律の詳細な規定に委ねられている。それ故、その法律が規定すべきは、同一の市民的ゲマインデの中に、設置場所、宗派によって区別される複数のフォルクス・シューレが存在する場合に、個々の学校の特別な必要のために、特別な学校ゲマインデとしてのその関係者が提出すべきか否か、また、どの程度提出するか、あるいは学校全体の必要が市民的ゲマインデの全体によって同じ程度で提出されるか否かである。」(Sten. Ber. II. Bd.3 S.1237)。

憲法委員会の提案が採用された。

①議員 Schimmelの提案

国家はそれによりフォルクス・シューレ教員に、地方の状況に応じた、十分の、確たる収入を保証する（Der Staat gewährleistet demnach den Volksschullehrern ein den Lokalverhältnissen angemessenes, auskömmliches und festes Einkommen.）。

②第一院の決定

フォルクス・シューレ教員は、地方の状況に応じた収入を得る（Die Volksschullehrern erhalten ein den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen.）。

③第二院憲法委員会の提案

国家はそれによりフォルクス・シューレ教員に、地方の状況に応じた、確たる収入を保証する（Der Staat gewährleistet demnach den Volksschullehrern ein festes, den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen.）。（国家の責任を明示。但し、さきに否決された議員 Schimmelの提案と比べ、「十分な」がない。）

3) 授業料徴収に関する諸提案

これについては議員 Bieckから条文の削除の提案が出されていたが、先ずそれを否決したのち、以下について採否の評決が行われた。議員 Hesseの提案、議員 Schaffraneckの提案、第一院の修正案はいずれも否決され、結局、欽定憲法の条文と一致する第二院憲法委員会の提案が採用されることとなった。

①議員 Hesseの提案（上掲）

②議員 Schaffraneckの提案

当該条文中の「授業」の語に「母国語の」を付け加え（Unterricht in der Mutterspracheとし）、「公的フォルクス・シューレにおいては母国語の授業は無償で行われる。」とする*24。

③第一院の修正提案

困窮した親の子に対しては、憲法第22条が法的に必要と指定した授業は無償で行われる。

Den Kindern unbemittelter Aeltern wird der Unterricht, welchen der Art. 22 als gesetzlich nothwendig anordnet, unentgeltlich ertheilt.

3 総括

— ゲマインデ負担の原則に関する考察

(1) 論議のまとめ

以上から明らかなように、第二院においては、先ず公的民衆初等学校の経費は基本的にゲマインデが担うべきものとされ、このことを前提とした上で、国家による補完的な負担のあり方が論じられ、宗教的由来をもつ「第三者の義務」の存続と、封建的な土地所有権に基づく拠出の否定が確認された。授業料の徴収問題の議論には、むろん公財政の現状への顧慮、社会政策上の当否の問題も見え隠れするが、この論議の中でも経費のゲマインデ負担の原則は前提とされ、その論議はゲマインデ負担の原則の各論、あるいはその原則の実施上の問題に関する議論と位置づけうるもののように見える。教員の待遇問題においては、その生活の安定の必要性については一致していたが、公財政の現実や要求運動への懸念から、その条文の具体的文言については多様な意見が出された。

ゲマインデを民衆初等学校の経費負担の第一義的な担い手とすることは、プロイセンでのこの期の憲法論議の初めから一貫している。いわゆる Waldeck 草案、国民議会中央分科会草案、欽定憲法、第一院での修正論議においてこのこと自体に揺らぎがなかったことは前稿で示した*25。

むろん、その根拠をどのように考えていたかは必ずしも一様ではない。Waldeck 草案の提案理由からは、本来は国家負担であるがその財政事情を考慮してゲマインデ

*24 1849年11月19日の第56回本会議に提出されている（Sten. Ber. II. Bd.3 S.1236-1237）。

*25 前掲拙稿、4-14頁

*26 そこに、「フォルクス・シューレの維持はまさに国家の責務としようとする見解は多数とはならなかった。原則それ自体の合目的性はともかくも、それを直ちに導入することにより、余りに大きなフォルクス・シューレ制度の改変が生じ、資金を国家から奪い、国家はその補填ができる状態ではなくなる、ということをおそれたのである。」との文言がある。なお、Waldeck草案は48年7月26日に本会議に提出されているが、その提案理由は同年8月9日第37回本会議の議事録（Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der Preussischen Staats-Verfassung, Bd.1. 1848. S.686ff.）に記載されている。Waldeck草案に含まれる教育条項は、内容別に議会で設置された9つの専門委員会のうちの「教会・学校専門委員会」（Fach-Kommission für Kirchen- und Schul-Angelegenheiten）での検討を経て、10月4日、国民議会中央分科会（Zentralabteilung）での検討に委ねられることとなり、そこで検討が続けられるが、11月5日の国民議会の解散によりそれは形式的には陽の目を見ないことになる。ただ、12月5日の欽定憲法は、それまでの「選挙された国民の代表によって行われた包括的な準備を可能な限り考慮して」（序文）制定されたものであり、その教育条項は実質的にそれまでの検討結果をほぼ具体化したものであった。これら欽定憲法教育条項制定の経緯については、G. Lüttger, Preußens Unterrichtskämpfe in der Bewegung von 1848. Ein geschichtlicher Rückblick. 1924. S.177-201.

*27 Erläuterungen, die Bestimmungen der Verfassungs-Urkunde vom 5. Dezember 1848 über Religion, Religionsgesellschaften und Unterrichtswesen betreffend. ここでは、F.A.W. Diesterweg Sämtliche Werke Bd. 8. (1965) S.113-114より再引。

の負担、とのニュアンスが同われる*²⁶。欽定憲法の宗教・教育関連の条項に関する政府の「説明」*²⁷（1848年12月公刊）は、ゲマインデ負担の根拠を「学校の状態は、単に国家の繁栄（Wohl）だけでなくゲマインデのそれにも関連している」。従って、「ゲマインデは学校を自身の所有物（Eigentum）と見なし、その配慮と保護の対象と見なすべきである。ゲマインデのすべての構成員は財産の状況に応じて学校のための経費を負担せねばならない。」としていた。

ゲマインデ負担の原則は文相Ladenbergの主張に明確であった。そのことは多様な場面で多様に表現された。それはまた両院での論議において一貫しており、授業料徴収問題においても揺らぐことはなかった。そこで再三にわたって述べられたことは、基本的に上記「説明」と同一である。彼においては民衆学校での教育は単にそれを受ける者の成長や幸福にとって意味をもつだけでなく、国家やゲマインデの安定や繁栄にも大いに関係する、公的性質をもつものであった。従って、ゲマインデは学校を自らのあり方に直接関係する自らの施設とし、その外的事項の管理、教員の任命への関与と並んで、そのための経費を第一義的に担うべきものとされた。それが不可能なとき、また、その限りにおいて国家がそれを補完する。彼においては、国家の補完の範囲や程度を考察するとき、第一に考慮されるべきは現実の財政事情ではなく、ゲマインデや国家の存立発展にとっての教育の意味であり、その重要性である。授業料徴収の有無で区分を設けることはゲマインデに不信と摩擦を生じさせるだけであり、無益である。

こうした主張は、その表現法は異なっているとしても第一院での意見表明と通底している。また、上記の議員Riedelの主張も基本的に同旨のものである。

(2) ゲマインデ

では、その「ゲマインデ」とはいかなるものだったのであろうか。周知のようにこの期においては地方制度の再編は大きな課題であり、それに関する条文はWaldeck草案、欽定憲法、50年憲法のいずれにも含まれていた*²⁸。むろん、それぞれの審議検討場面ではその編成区分、国家及び相互の関係、それぞれの権限、意志決定や管理運営の方法や内部の組織編成等について多様な見解があったと思われるが、ここで1848年8月15日に国民議会に提出されたゲマインデ条令政府案によりながら「ゲマインデ」なるものの概要を素描してみたい。それは、フォルクス・シューレの経費は基本的にゲマインデの負担、と言うときに、その「ゲマインデ」としておおよそどのようなものがイメージされていたかを把握し、そのゲマインデがフォルクス・シューレの経費を負担するということの意味を考察するときに必要なからである。

なお、その前にその政府原案の枠組みとなったWaldeck草案を一瞥しておかねばならない。同草案第102条は、プロイセン国家がベツィルク、郡、ゲマインデに分割されること、それぞれの権限にかかわる事項については選挙された代表から成る議会が決定し、その決定はそれぞれの長（Vorsteher）が執行すること、特にゲマインデは地域警察（Ortspolizei）を含むゲマインデ関連事項の自治の権限をもつこと、ゲマインデの構成員のうち、そこに一年以上住居をもち、ゲマインデの負担のために拠出し、公民の権利をすべて享受しているすべての独立の構成員はゲマインデの所管事項については同じ権限をもち、とりわけゲマインデ代表の選挙の権限をもつこと、ベツィルク、郡、ゲマインデの議会は原則として公開とし、それぞれの収入と支出は少なくとも毎年その報告が公表されるべきこと等を規定し、詳細は法律（Gesetz）で定められるべきこととしていた*²⁹。その提

*28 欽定憲法第104条「プロイセン国家の領域は州、ベツィルク、郡、ゲマインデに分けられ、その代表及び管理の詳細は以下の基本原則によりつつ特別の法律で規定される。1) 州、ベツィルク、郡、ゲマインデの内的事項及び特別な事項については選挙された代表から成る議会が決定し、その決定は州、ベツィルク、郡、ゲマインデの長が執行する。ゲマインデ、郡、ベツィルク及び州の決定がより高次の代表又は国家政府の認可を必要とする場合については法律が定める。2) 州、ベツィルク、郡の長は国家政府によって任命され、ゲマインデの長はゲマインデ構成員によって選挙される。国家の執行権の組織はこのことにより影響を受けない。3) 特にゲマインデは地域警察を含むゲマインデ関連事項の自治の権限をもつ。ポリティック権力をゲマインデに移行する時期及び条件は法律が定める。警察的な諸機能は人口3万人以上の都市においては国家機関に移行せらる。4) 州、ベツィルク、郡、ゲマインデの協議は原則として公開である。その例外は法律が定める。収入と支出は少なくとも毎年その報告が公表される」。

1850年憲法第105条「プロイセン国家のゲマインデ、郡、ベツィルク、州の代表及び管理は以下の基本原則によりつつ特別の法律で詳細に規定される。1. 州、ベツィルク、郡、ゲマインデの内的事項及び特別な事項については選挙された代表から成る議会が決定し、その決定は州、ベツィルク、郡、ゲマインデの長が執行する。ゲマインデ、郡、ベツィルク及び州の決定がより高次の代表又は国家政府の認可を必要とする場合については法律が定める。2. 州、ベツィルク、郡の長は国王が任命する。ゲマインデの長の任用に際しての国家の関与及びゲマインデに帰属する選挙権の行使についてはゲマインデ条令（Gemeindeordnung）が詳細を定める。3. 特にゲマインデは、法律で秩序づけられた国家の上級監督のもとでゲマインデ関連事項を独自に管理する権限をもつ。地域警察の管理に際してのゲマインデの関与については法律が定める。法律の詳細な規定に従い、秩序の定立のためにゲマインデの決定によりゲマインデ防衛隊又は市民兵が設立せらる。4. 州、郡、ゲマインデの代表の協議は公開される。その例外は法律が定める。収入と支出は少なくとも毎年その報告が公表される。」

*29 Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der Preussischen Staats-Verfassung, Bd.1. 1848. S.592

案理由によると、ここでの重要原則は「さまざまな段階での国民 (Volk) の利益を、それぞれ選挙された代表によって、また、内的事項及び財産管理に関する自治権によって擁護すること」であり、こうした方法で「自由で独立のゲマインデ生活 (Gemeindeleben) を促進し、確保する」ことである。また、「国家の部分と全体との有機的関連が保持され、中央官庁のそれらへの指揮が緩和される」ことであった*30。

国民議会に提案されたゲマインデ条例案は、先ず「ゲマインデ」にはその区域内のすべての土地と住民が属することとした (1, 2条)。これは、Waldeck草案が国家のすべての領域を、ベツィルク、郡、ゲマインデに区分しようとしたことと相まって、従来その空間の中にあった土地と人の法的性質の多様性を廃棄し、それを一元的・一元的な構成とすることを意図したものである。そこでは住民間の以前の階級の相違 (Bürger, Schutzverwandte, Beisassen等) は解消され (3条)、ゲマインデのすべての住民はゲマインデの施設を共同で利用する権利をもち、ゲマインデの負担に参加する義務を負う (4条)。一年以上ゲマインデに居住し、24歳以上で、裁判所により公民権の一部又は全部を停止されていないすべてのプロイセン人はゲマインデのすべての官職への被選挙権をもち、ゲマインデのすべての重要事項に協働する権利をもち (5条)。ゲマインデはその事項につき自治権をもち (6条)。すべてのゲマインデには一つのゲマインデ議会 (Gemeinde-Rath) とその執行機関としてゲマインデ理事会 (Gemeinde-Vorstand) が置かれる (7条)。議員の選挙権をもち者は、上記5条の要件を満たす男子で、ゲマインデの人口規模により所有する土地の面積又は収入高の要件が付せられ (8条)、議員数もゲマインデの規模によって決められている (9条)。ゲマインデ理事会はBürgermeister, その職務代理人としての一人の助役、ゲマインデの人口規模に応じた一定数の参事から成り (26条)、それらはゲマインデ議会により選出される (28条)。Bürgermeister及び助役は国家政府 (人口規模によりベツィルクの長又は国王) の認可を必要とする (30条)。ゲマインデ議会は、ゲマインデ理事会の専管事項を除き、ゲマインデに関する事項のすべてを決定する (32条)。

会議は原則として公開である (40条)。毎年の租税の支払いによりゲマインデ施設の利用権が生じ、それは利用代金の支払いによるものではない (46条)。ゲマインデ議会はベツィルクの許可を得て国税への独自の付加税の徴収を決定することができ (47条)、またゲマインデの労役のために住民に夫役 (Dienste) の提供を義務づけることができる (49条)。ゲマインデ理事会の職務は、法律、命令及び所轄の官庁の決定の実行、ゲマインデの施設の管理、また、施設管理の監視、ゲマインデの収入の管理、予算及びゲマインデ議会の特別の議決に基づく収入及び支出の命令、決算及び金庫の監視、ゲマインデ議会が決定した訴訟の実施、ゲマインデの財産の管理、その権利の保持、ゲマインデが雇用する吏員の監督、ゲマインデの記録及び文書の保管、ゲマインデの名で官庁及び私人との協議、また、文書のやりとり、ゲマインデの文書の作成、個々の住民及び土地所有者に課せられるゲマインデ税 (Gemeinde-Abgabe) 及び夫役の割り当て、割当通知書 (Vertheilungs-Nachweisung) の作成である (53条)。また、ゲマインデ理事会は、予め決められたすべての経費、収入、夫役について、毎年9月、予算案 (Haushalts-Etat) を作成する (59条) *31。

同時に国民議会に提出された提案理由によると、この法案はそれまで各地で、また、都市と農村別に区々に発せられていた個々の法の良きところ、評価できる部分を可能な限り完全に採用・統合し、一般的で、プロイセン全土を包括し、ゲマインデに関する国家的統一性 (Nationalität) を目指したものである。ただ、もはや生命力を失ったように見えるもの、即ち、旧来の地主制の理念、階級的特権、階級分化又はその他類似の根拠に立脚し、時代の精神に適合しないものは完全に除外しようとしてされた。農村ゲマインデの制度と深く結合している領主制 (Patrimonialwesen) その他の中世的遺制はすべて急速に解消・消失に向かいつつある。旧来の都市の閉鎖性、排他的なツンフト制の痕跡・断片も然りである。

この法案の一般的な基礎はゲマインデの独立性 (Selbstständigkeit) 及び自治の原則である。この原則は、地方制度の改革に関する問題にかかわっているすべての人から、同程度に、すべてのゲマインデについて要求さ

*30 a.a.O., S.689

*31 a.a.O., S.740-742

*32 a.a.O., S.744-745

れているものである*32。

(3) フォルクス・シューレ経費のゲマインデ負担

以上で、フォルクス・シューレの経費負担に関する議論の概略が明らかになった。細部で、また、問題の内容によって見解に多様性が見られるが、その経費は基本的にゲマインデによって負担されるべきものとする点ではおおかたの一致を見るものであった。授業料の徴収については意見が割れたが、そこでも、学校の宗派別編成の中で信仰宗派の自由を守るという見地から一律無償（即ち、すべて公費でまかなうこと）に反対する意見を除けば、できるなら授業料は徴収せず、すべてを公費でまかなう方がよいとの認識は共通していたように思われる。そのときの「ゲマインデ」はそれまでの土地、人における法的性質の多様性を捨象し、一元的・一元的に構成された団体で、広範な自治権をもち、それを行使する議会、執行機関をもつものとされていた。むろん、ある程度の財政上の権限ももっていた。内部の住民は基本的に同権とされ、ゲマインデ運営への平等の参加権をもっていた（議員選挙権は男子、それも財産収入の要件があったことは前述の通りである）。民衆初等教育はその成否がゲマインデのあり方に直結するが故に、ゲマインデは先ずその学校の経費を自身で負担せねばならないという訳である。

このことは、国家が民衆教育を統括し、そのあり方に次第に容喙して来るといふ大きな趨勢の中にいかに位置づけられるべきであろうか。むろん、ここでも国家が教員の資質能力を吟味し、その任命権をもつこと、その養成機関を整備しつつあったこと、民衆教育全般への包括的な監督権をもつとされていたこと等、従って、民衆教育がゲマインデの完全な自治事項とされていた訳ではなかったことは忘れてはならない。それはともかく、筆者には、この審議の過程で、フォルクス・シューレでの教育の経費をゲマインデの負担とし、そこから、宗教的根拠をもつ負担や、従来の土地所有に由来する負担を排除したこと、保護者の資力の相違にかかわらず授業料は徴収しないとしたこと、その教育が公的な資金でまかなわれるべき公的な事項であるという観念が確かなものになる上で大きな一歩となり、また、授業料徴収問題で論じられたように、教育は救貧活動ではなく、固有の価

値と領域をもち、そして、階級や貧富の相違にかかわらずすべての子どもに区別なく向けられるべき活動であるという観念が定着する大きな契機であったように思われる。これらは、国家が民衆教育を統括することによっていわば重要な「地ならし」と位置づけることが可能であろう。この仮説は、今後、自治・独立の色彩を強く帯びたゲマインデ制度がそもそも国家の近代化にとっていかなる意味合いをもつかということと合わせて、多方面から慎重に吟味してみたい。