

## 「使途法」における授業料問題

(学校教育講座) 山本久雄

## School Fee Problem in Prussian Grant Spend Acts

Hisako YAMAMOTO

(平成 26 年 6 月 16 日受理)

## はじめに

公的国民学校での授業料廃止を定める「国民学校負担の軽減に関する法律案」(以下、軽減法)は、同時に維持義務者の負担を軽減するため、それに人件費(教員給与費)として定額の資金を国庫から交付することを定めるものであった。同法案は 1888 年 1 月 12 日付で下院に提出され、1 月 24 日に下院での第一回審議、その後、特別委員会による検討、3 月 2 日付でその報告書作成、4 月 18、19 日に下院での第二回審議、4 月 21 日に下院での第三回審議、5 月 16 日に上院(Herrenhaus)での審議、5 月 25 日に下院での再審議を経て、6 月 14 日に下院本会議で議決され、10 月 1 日から施行された。しかるに、1 月 24 日の下院本会議の議事速記録及び特別委員会報告書を通覧し、主要な論点を一瞥する限り、そこで授業料の廃止そのものが正面切って論議されることは殆どなく、専ら、国庫からの支出の前提となる財政見通し、教育財政のための全体的な枠組みづくりの進め方(教育財政政策)、そして授業料廃止を前提とした上でその例外的徴収の対象・要件・手続に関する論議に終始

していたような印象を受ける<sup>1</sup>。前二者についてはともかく、授業料徴収に例外を設けることは、報告書の表現を借りれば「困難な条件下に、国民学校において限定的に授業料の徴収を継続することにより、個々の場合に授業料の直接的な廃止と必然的に結びついている困難を和らげることができる、ひとつの弁(Ventil)が形成されることになる」<sup>2</sup>との認識に基づくものである。「困難」とは、具体的には、当時地域ごとに多様に存在していた、国民学校類似の学校の存続にかかわること、そして、授業料廃止により、維持義務者の多大な負担が必要となる場合、その負担を緩和することにかかわることである。いずれも、新たな制度の施行に伴って生じる摩擦・混乱を緩和しようとするものであり、授業料存廃問題の本質に関わる問題ではない。校区外定住の生徒からの徴収については殆ど論議されなかった。

このように、「軽減法」をめぐる、下院での第一回審議及び特別委員会での検討過程で、授業料廃止が正面切って審議されなかったのは、もはや改めてその是非を検討する状況にはないとの認識が一般化していたからで

1 もちろん、この他に、公的国民学校に関わる財政運営に個々の学校に既存の財産・基金を残すことによる不安定化及びそれと連動する関係者の多忙化への懸念、教員給与に定額の国庫負担金を全国一律に給付することにより、事実上給与が減少する教員の不満が湧出することへの懸念などが、下院第一回審議で議員 Meyer によって表明されている(Stenographische Berichte über die Verhandlungen. Haus der Abgeordneten. 1888, S. 105 - 107.)。

2 本報告書は「1888 年下院議事速記録付録」(Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten. 1888) 1490 ページ以下に収められている。引用は、ebd., S. 1491.

あろう。これには基本法としての憲法がそれを明確に規定していたという事実に加えて、プロイセンにおいては1880年代の初頭から、政府が行政布達の形式で各地にたびたび国民学校授業料の廃止・軽減を指示していたという事実、そして、いわゆる「使途法」の審議過程で、政府主導で、地方公共団体及び親の国民学校関連負担を軽減するための取組の一環としてその授業料廃止が揺るぎなき政策課題として示されていたという事実が関係している。

ここでいう「使途法」とは、帝国の財政改革、とりわけ租税改革の過程で、帝国からそれを構成する各邦へ交付されることになった資金の使途を定めようとする一連の法(案)のことである。プロイセンの場合、先ず、1880年7月16日成立の「帝国税の収入から交付される金額の使途に関する法律」(Gesetz betreffend die Verwendung der aus der Ertrage von Reichssteuern zu überweisenden Geldsummen)から始まり、以後、税種、税率の変更等による交付額の変化の度ごとに順次新たな法制定の試みが行われた。後に言及する「ヒューネ法」(lex Huene)と呼ばれる法律(1885年)もその一翼をなす。これらは、いずれも帝国からの交付金の使途として貧困層の減税の補填と地方財政の強化を挙げ、その中で、実際に条文に掲げるか否かの別はあるが、国民学校関連負担の軽減が強く意識され、授業料廃止もその中に含まれていた。

「軽減法」は、公的国民学校の維持義務者及び授業料負担者にその負担を軽減するため、国庫からその教員の給料として定額の負担金が給付されることを主たる内容とするが、それは既に「使途法」の起草・審議過程で確かな政策の基調として認められるものであり、「軽減法」はその延長線上に位置づくものである。「使途法」の背景及び内容に、「軽減法」を実質的に先取りするかたちでこの国民学校関連負担の軽減が関連していたことは、わが国では、藤本建夫『ドイツ帝国財政の社会史』

(1984年)がすでに明らかにしているが、そこではその審議過程は検討されておらず、従って、そこでの授業料廃止が救貧という観点から主張されたことは示唆されているが、それが内包する問題の広がりには明らかにされていない。以下、ひとたび「軽減法」の審議過程から離れ、この1880年代初めからの、国庫からの財政出動により公的国民学校の維持義務者及び授業料負担者の負担を軽減しようとする動向を、主として以下の三つの使途関連法(案)の審議過程に注目することで一瞥してみたい。先ず、1880年12月21日、下院に提出された「更なる帝国租税改革によりプロイセンに交付される金額の使用に関する法律案」(Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Verwendung der in Folge weiterer Reichssteuerreformen an Preußen zu überweisenden Geldsummen, 以下、ここでは第二次使途法案)、次いで、1882年3月16日、第二次法案と同名で、しかし異なる内容で、下院に提出された使途法案(ここでは、第三次使途法案)、そして、同様に、帝国からの交付金の使途を定めるという意味では前三者と同類であるが、制定の主導者の名を冠してしばしば「ヒューネ法」(lex Heune)と呼ばれる<sup>3</sup>「1885年5月14日の、農業関税から生じる収入の地方団体への交付に関する法律」Gesetz betreffend die Ueberweisung der von Beträgen, welche aus landwirtschaftlichen Zöllen eingehen, an die Kommunalverbände vom 14. Mai 1885)を取り上げ、その審議過程を議会資料により辿り、そこでの国民学校授業料存廃問題の様相を明らかにしてみたい。

## 1. 第二次使途法案

第二次使途法案<sup>4</sup>は、帝国からの交付金の使途として、貧困層の税負担を軽減するため階級税段階の4つの最下層からの階級税徴収の免除(第2条)及び所有層への減税のため地租及び家屋税の減税を規定し(第2

3 この「lex Huene」なる呼称は、「軽減法」の下院本会議での第一回審議(1888年1月24日)で、議員 Meyer の演説(Stenographische Berichte über Verhandlungen der Abgeordneten. 1888, S. 106, 107), 文相 Goßler の答弁(ebd., S. 110), 議員 Barth の演説(ebd., S. 111)などで用いられている。藤本建夫『ドイツ帝国財政の社会史』(1984年)も第三章の論述で「ヒューネ法」の語を用いている。

4 1880年12月21日、蔵相 Bitter が下院に提出(不成立)。Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Hauses der Abgeordneten. 1881. Anlagen, Bd.2. 1387頁 以下に法案と提案理由。

条), その補填としてそれぞれ郡及び地方公共団体 (Kommunalverband) への交付を規定するものであった<sup>5</sup>。そこに国民学校経費の負担の軽減に関する直接の条文はなく, また提案理由にも言及されていなかったものの, 1881年2月4日の下院本会議での審議過程で地方公共団体の国民学校経費の負担の軽減及び授業料の軽減のために国庫からの拠出を求める演説がおこなわれ, それに対する政府側の答弁が行われている。

先ず, 議員 Eynern は, 地方公共団体への財政支援及び貧困層の公課の軽減それ自体は評価しつつも, 国民学校のための経費が地方財政を圧迫していること, しかも, それが財政事情に関わりなく一定の負担を要するため, とりわけ困窮した地方公共団体に圧迫的となっていることを指摘し, 以下のように国民学校への国庫支出を求めている。

土地が狭小で地租 (の徴収額) は僅か, 家屋の利用価値が少ない困窮したゲマインデは, この地租・家屋税の減免によって軽減される負担は, あらゆる場合において, 良き土地のあるゲマインデに比して少ない。しかし, 学校及び救貧のための必要は, 相対的に大きい。私の選挙区内の隣接する二つのゲマインデを例に挙げよう。小都市 Neukirchen は住民数 2,365 人であり, 地租・家屋税収入は 5,244 マルク, 学校のための支出 (Schulausgabe) は 7,761 マルクであるが, 一方, Richrath の住民は 4,312 人, 地租・家屋税収入は 4,497 マルクで, 前者に比して 800 マルク少ないにも関わらず, 学校のための支出は 14,721 マルクであり, 小さいが裕福なゲマインデの二倍となっている。従って, この法案による軽減策は全く不平等である。

困窮したゲマインデにとって最も圧迫的 (drückt) な負担は学校のための負担である。それは全地方租税 (Kommunalabgabe) のおよそ 3 分の 1 に達している。我々には, 学校負担の軽減を求め, 国民学校の人的経費を国庫負担とする多くの請願が寄せられている。憲法 25 条では国家が国民

学校教員の俸給を保証することになっている。それが実施されることを望む。

一般的な国家資金で個々のゲマインデの優遇 (Bevorzugung) を調整することで, 負担軽減への重要な一歩がしるされた。その第二歩は, 国民学校の人的経費を国庫に委ねることであり, それによって更なる原則的な負担軽減がもたらされる<sup>6</sup>。

次に, 議員 Richter は下層民の負担の軽減策として国民学校の授業料の廃止を訴える。彼は, 階級税の軽減が下層 4 段階の貧困層の負担の軽減につながることは評価しつつも, 国民学校の授業料が彼らを苦しめていること, また, それが年収 140 ターラー未満の階級税の課税対象にならない最貧困層にも課せられることを指摘し, その廃止を主張するのである。

(階級税の課税対象となる) 年収 400 ターラーから 600 ターラーの層の多くは家父 (Familienvater) であり, 彼らは実質的に重い負担に苦しんでいる。負担軽減のための資金が残っているなら, そのための非常に良き手段を知っている。(公的国民学校の) 授業料廃止を定めた憲法条文を実施することである。授業料の廃止により, 個々の納税者ではなく, 家族それ自体に利益がもたらされる。また, そのことは (本法案で想定されている) 4 階級の負担の軽減に止まらず, 年収 140 ターラー以下で階級税の支払いが免除されている最下層の負担軽減ももたらす。これが実施されれば本使途法の計画の最後の点が貫徹することになる<sup>7</sup>。

要するに, 法案の趣旨である, 帝国からの交付金を地方公共団体及び貧困層の公課負担の軽減に充てるなら, その延長線上に, 国民学校授業料の廃止が位置づき, その欠落分の補填のために国庫負担が必要との主張である。

これに対して, 首相ビスマルクは以下の演説を行い, 公的国民学校の授業料が, 事実上大きな負担となっていること, その廃止及びその補填のための国庫からの財政

5 当時のプロイセン地方公共団体にとって学校教育費, 救貧費の増加への対応が急務であったこと, 及び国民学校経費が地方財政を著しく圧迫していたことについては, 藤本建夫『ドイツ帝国財政の社会史』(1984年) 116頁以下を参照。

6 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Hauses der Abgeordneten. 1881. S. 1518-1519.

7 ebd., S. 1533-1534.

出勤が、就学を促進すること、教員の生計に安定をもたらすこと、そしてそれは「我が全土にわたり多大な幸福」をもたらすと声明している。ただ、ビスマルクは、それには国庫からの追加支出、それに関する財務当局との事前協議が必要であり、議事日程の関係でこの法案にそれを盛り込むことは困難との立場を取っている。いずれにせよ、ビスマルクは、以下の著名な演説で公的国民学校での授業料廃止の意向を述べ、これが政府の授業料の軽減・廃止の政策基調の確かな分水嶺となり、「軽減法」の基礎となった。

ひとがそもそも（国民学校のための）経費がどこで得られているかを知らなかったら、それは彼にとっては好ましいことである。彼が何も支払わず、授業料がなくなれば、授業料を支払う場合よりも、彼にとって学校はさらに好ましいものとなる。本院において、この領域で授業料の徴収、従ってゲマインデの中での教員の全きにおいて従属的な特殊状況と戦い、可能な限り廃止しようとする、議員 Richter のような、力強い同志がいることは私の喜びとするところである。私は、前の論者の、授業料が、事実上、最も圧迫的な公課となっているとの主張に賛同する。多くの州では、3人の子どものうち一人が無償であることは普通のこととなっている。私は4人目についてはどうしているのかは知らない。しかし、時として一番目、二番目に対して授業料を支払うことは、親にとっては困難である。即ち、学校まで半マイル（1マイルは7500メートル）離れ、昼食時に帰宅できないため必要とするパンをポケットに持たせてやらねばならない親にとっては困難である。それは大きな不幸である。この法律については、その提案理由が、初等学校の負担の廃止のための郡の権限について言及していることに特に注目したい。私は、上級官庁との共同又はそのコントロールのもとでそれを実施したいのであるが、これには、修正による若干の支援が必要である。もちろんそれはこの短い時間ではなしえないが。プロイセンの住民にすべての場所で無償の学校を、そして教員に、

自由で、授業料に依存しない生存を、さらに授業料にだけでなく、ゲマインデの決議にも依存しない生存を与えることが必要である。（中略）教員が、もはや裸足で歩く生徒に授業料を督促する必要がなく、独りで立っているだけでいいとなるなら、それは教員にとっても、高い程度において自身について形成される自己感情の満足となるであろう。実際に我々が郡に渡そうとしているものの使用（投資）が、直ちに学校の独立を回復（Herstellung）するものとして存在するとすれば、それは我が全土にわたり多大な幸福となろう。そして、私の以前からの仲間、かつての Falk 文相の支援を乞いたい。その教育法案は消えてしまったが、そこでは、私が間違っていなかったら、国家に3000万マルクの追加出資を学校のために要求していた。資金の不足のため、当時、提案は留保されたが、それは今日の議員 Falk が財務省内の仲間とそれについての意思疎通ができなかったからである。そこに、我々にとって参考になる訓戒がある。我々はそのことに注意せねばならない。諸君は、この法案を急いで議事日程に移すことによって、我々がゲマインデ及び教員の満足のために学校問題のすべてに対して秩序立てる可能性を遮断すべきではない<sup>8</sup>。

第二次使途法案は、2月5日の本会議で28人から成る特別委員会での検討に委ねられることになったが<sup>9</sup>、以後、下院本会議で審議された形跡はない。

## 2. 第三次使途法案

1882年3月16日、同名で下院に再度提出された第三次使途法案は、前者とは異なる内容であった。同法案は、「1879年7月15日の帝国法第8条に規定する関税及びタバコ税の額からプロイセン国家に毎年交付される金額」の使途として、より明確に国民学校関連経費を意識するものであった。即ち、第2条はその使途として先ず4つの最下層の課税段階の階級税の徴収の停止のために必要な経費を挙げたうえで、その残額の半分は先ず

8 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Hauses der Abgeordneten. 1881. S. 1538.

9 ebd., S. 1564.

郡 (Kreis) に「国民学校の負担を軽減するため、特に授業料徴収を廃止するために、固有の収入では賄えない、国民学校の人的な維持経費」として配分されることを規定し、第 6 条、7 条、8 条でその配分及び再配分の方法・基準を規定している。そこでは「分配は、半額については最近年の生徒数に応じて、残りの半額については固有の収入では賄えない、国民学校の人的な維持経費に応じて」行われること、「固有の収入」とは、教員の給与 (Dotation der Lehrerstelle) のために設けられた学校財産、教会財産、慈善施設財産からの収入、土地に関する権利 (Realberechtigung)、現金及び現物地代 (Naturalrente)、特別な権原に基づく第三者としての義務者からの現金及び用益権、しかし、学校又は教員に支払われる授業料はそこに含まない。「国民学校の人的な維持経費」とは、「男女教員に与えられる俸給、しかし、無償の教員住宅又はそれに代わって支給される住宅手当、燃料 (Feuerbedarf) 又はそれに代わって支給される手当はそこから除外される。また、住宅及び燃料の経費が俸給から徴収されていない場合は、それに相当する額はそこから差し引かれる」、そして男女教員の年金である。それは同様の基準で郡内の個々の国民学校又は学校団体 (学校組合、市民的ゲマインデ等々) に再配分される。第 9 条は「授業料の徴収が行われている国民学校においては、交付される金額がその授業料の欠落を補填するに十分である限りで、その授業料は廃止されるか軽減される」と規定し、国庫からの交付金が国民学校授業料の廃止による欠損の補填として使われることを想定している<sup>10</sup>。

このように、この法案は公的国民学校の維持義務者及び授業料負担者にその負担を軽減するため、国庫からその教員の給料として定額の負担金を給付することを明確に定めるものであったが、その提案理由は以下のように述べている。要するに、国民学校は国民全員に必要な教育を施す学校であるが、そのための負担が重くなっている、しかもそれは特に困窮している地域、住民において圧迫的で、そこに不均衡が生じている、国庫からの支出によりその負担を軽減することが多方面から求められて

いる、という内容である。

1880 年 12 月 21 日に提案された使途法案の審議に際して言及され、1881 年 2 月 4 日の下院での審議でも再度 (ビスマルクによって) 言及された思想、即ち、今問題となっている資金の一部を、授業料徴収を廃止して国民学校の負担を軽減するために使用する、という思想はますます尊重され、支持されている。その実現の方法に関する諸見解は錯綜しているとしても、それに関係する殆ど全ての示威運動 (Kundgebung)、請願、新聞において、ゲマインデ又は学校団体がそれに課せられた学校維持負担 — それはしばしば義務者の給付能力の限界まで要求し、時にはそれを超えることすらある — で苦しんでいることについての共通の抗議、そして、この抗議に支えられた、国民学校制度のための包括的かつ豊かな国庫補助の給付による国民学校の維持負担の軽減の要求が表現されている。

この要求は決して不当 (unberechtigt) ではないように思われる。何故なら、国民学校の維持のための給付が、事実上、特に圧迫的な公的負担に属していること、そして、学校のために要求される給付と住民の個々の給付能力との間に不均衡があることは否定できないからである。

(統計調査の結果を挙げた上で)

ここから、国民学校維持経費が財政上大きな意味を持っていることは明白である。それは、負担義務者の給付能力に比較的強い緊張を要求し、その圧力はますます強くなっているが、反面、負担義務者の給付能力はますます弱くなっている。

(また、) 直接国税のこの状況から、各地の国民の居住地及び給付能力の多様性への、少なくともより適切な帰結が導かれる限りにおいて、困窮し、給付能力も低い地方において国民学校維持のための負担がそうでない地方よりも圧迫的になっていることについての更なる特別の証拠は必要としない。豊かさが支配している地方では物価も高いこと、そして物価高の状況は当然のことながら国民学校維持費用

10 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Hauses der Abgeordneten. 1882. Anlagen, Bd.2. S.1371 - 1372.

の高騰をもたらすことに対しては異論はない。それは正しい。しかし、豊かな地方での国民学校維持費用の高騰は、同じ程度で給付能力の高さと一致している訳ではない（*Aber die Steigerung der Volksschulunterhaltungskosten in den wohlhabenderen Gegenden steht mit dem Maße der größeren Leistungsfähigkeit keineswegs in gleichen Verhältnissen.* 即ち、給付能力の高低は国民学校維持経費の高低にそのまま比例している訳ではない。給付能力の高低にかかわらず、国民学校維持経費ある程度決まっている、ということ。筆者注）。このことは、国民一人あたりの平均の直接国税への給付と多様な地方での本務教員のための平均的な支給額とを比較すれば明らかとなる。

学校維持負担のうち人的経費はその額の多さ故に、  
 — それは経費全体のおよそ 70 %に達する —  
 またその調達が多様さ故に最も圧迫的と感じられる。政府は、この領域での改革が必要と考え、また、国民学校の人的維持経費を、既存の教職のための学校財産その他の財産からの収入から支弁されない限りで、学校団体、ゲマインデの負担から除外し、国庫からの資金をそれらに交付することが、国民、男女教員、そして、学校制度及び国家の利益のためにそれらによって追求されるべき究極目的に資するものと認める。

国民学校の負担を軽減するために経費を郡に支給することには、本来の公的国民学校（狭義の国民学校）の負担を、その維持を法的に義務づけられている者に対して軽減するという意図・期待が込められている。憲法 21, 24, 25 条で「公的国民学校」と表現されている学校は、憲法 21 条第 2 項で、いかなる子どももその公的国民学校のために規定されている教授を受けることなしで放置されてはならないと規定され、そして、憲法 25 条第一項で、市民的ゲマインデが、そして、補助的に国家が国民学校の新築、維持、増築のための経費を負担すると規定されているのであるが、以前は、それは、通常、初等学校と呼ばれ、国民（Nation）のすべてが全員に

とって無条件に必要な教育が提供される施設である。どこでも、そのような課題を持ち、そのような目的を追求する学校の設立を命じ強制することは、国家官庁の法的権限であり、そのような学校の設立と維持のために、学校団体、学校ゲマインデ、市民的ゲマインデに対して、多様な地方における法規定の多様性に応じて、一般的な法的義務が課せられている。この学校の編制、課題、目標は 1872 年 10 月 15 日の一般規程により規定された。この学校がどこでも国民学校と呼ばれている訳ではなく、事実上、多様な名称が付けられていることは重要ではない。それには、土地の国民学校と並んで存在し、多様な名称のもと、一般的には中間学校と呼ばれ、中等教育機関には属さず、卒業試験への権利は与えられていないが、その全目的からすると、国民学校が行っている以上の高度な教育を生徒に提供する使命を持ち、義務的な国民学校の段階以上にある学校はそれに属さない。全ての年齢段階の子どもで、公的国民学校に対して規定されている教授を他の公的あるいは私的な教育施設で受けるかあるいは他の方法で教育を受けてはいない子どもに就学させることを義務づけている学校である<sup>11</sup>。

この第三次使途法案は、下院本会議で 1882 年 5 月 2 日と同月 6 日に審議されている。ただ、6 日の本会議では逐条審議が行われ、根幹となる第一条第二条とも否決され、結局、不成立となった。

国民学校関連が取り上げられたのは 5 月 2 日の第一回審議においてである。先ず、議員 Rauchhaupt が以下のように述べている。発言の趣旨は、国家が国民学校経費を負担することにより、それへの国家の影響力が増大し、そのことによりゲマインデ及び家庭の学校への関与の余地が狭まるのではないかと懸念である。

次に学校の問題に移ろう。政府が学校財政法（*Schuldotationsgesetz*）という仕方でゲマインデを援助することを提案するならば、全面的に一致して賛成されるであろう。人びとは政府が追求しようとする成果と同じ成果を求めている。しかし、今回の

11 a. a. O. S. 1879 - 1882.

政府の提案に対しては深刻な懸念がある。何故なら、その結果、学校の完全な国家統轄化 (Verstaatlichung) が懸念されるからである。提案理由に挙げられているように、国家が学校の人的経費の全額を負担するとすると、それは学校に対するゲマインデと家庭 (Familie) の権利にとって危険となる。国家が学校の人件費を負担することにより学校への本質的な関与 (Einwirkung) をそれ自体としてもぎ取ろうとするならば、学校に対するゲマインデと家庭のそれはもはや支えきれない。こうした懸念は増大している<sup>12</sup>。

次に、議員 Minnigerode も演説の中で以下のように学校問題に言及している。

私は、先ほどの (議員 Rauchhaupt が挙げた) 懸念は当てはまらないという意見である。国家が大きな善行者 (Wohlthäter) として立ち現れたら、国家は学校それ自体を損ない、次いで、ある程度の偉大な教師 (Schulmeister) となり、そのことにより学校ゲマインデ及び教会の正当な関与は後退を余儀なくされる、との意見であるが、実際にはそのようなことはない。国家にとって重要なことは、純粋に補助金だけであり、目的のためにそれを使うことであり、そのことにより既存の状況における困難を軽減することである。他方で、プロイセンにおいては、まさにこの目的を実現することこそ重要である。プロイセン国家は以前から兵士の国 (Land der Soldaten) であったが、同時に学校の国 (Land der Schulen) でもあった。我々がおかげを被っているこの国家目的から、学校ゲマインデの負担が増加することは必然的な帰結であり、国家がこの学校ゲマインデを支援せねばならないことは正当である<sup>13</sup>。

この主張に対し、議員 Windthorst は学校への国家の影響力の増大に反対する立場から以下のように述べてい

る。

(資金の) 分配問題を学校に関して論じるなら、我々は、将来、学校との関係において家庭、ゲマインデ、教会が国家に対してどのように向き合うことになるかを正確に知らねばならない。確かに、少なくとも完全な学校財政法の提案なしでは、ここで意図されている措置 (Vorgehen) の賛否は判断できない。しかし、ここで意図されている範囲でも、学校負担を国家負担とするなら、残念なことに、今、生じつつあることだが、国家が唯一の学校の主人 (Herr) となってしまうことは疑いない。正直に言えば、私はこうした基礎の上に立っている。私は、このような方法で、学校を国家の領地 (Domäne) にすることは支持しない。以前から私は親、ゲマインデ、教会の学校に対する権利をどのように考えるべきかを知ろうとしてきた。人間にとって最も大切な (teuer) もの、即ち、子どもを国家の手に渡すべきではない。この、国家学校 (Staatsschule) を設立する計画を促進することに対しては私は疑念を持っている。提案のような程度でも、学校負担が国家負担とされるなら、その必然的帰結は国家学校ということになる。今日の時代の傾向は、既にこの方向に向いている。我々はそれをすべての近隣諸国においてみることができる。そして、プロイセンにおいてもすでにこの方向でかなりの地歩が刻まれている。我々はすでに国家学校への方向を歩み始めている。私はこの法案を支持しない<sup>14</sup>。

議員 Zedlitz und Neukirch は、折衷案とも言うべき発言をする。学校に対する国庫からの支出により、学校への国家の統制が強まるとの懸念を否定しつつもあらかじめ人件費の半額を国庫がまかなうという提案である。ただ、授業料の徴収は明確な憲法違反であるとの立場であり、人件費の半額を国庫負担とすれば、授業料廃止が可能としている。

この領域の原則に関して言えば、自治体の負担を

12 Stenographische Berichte über die Verhandlungen. Haus der Abgeordneten. 1882. Zweiter Band. S.1710.

13 ebd., S.1720.

14 ebd., S.1722.

軽減するために地租及び家屋税の半額のみを免除することに關しては、本院の諸党派で一致することは容易ではない。しかし、私は思い出すのであるが、他の問題、即ち、学校負担の軽減に關しては、本年2月3、4、5日の審議でひとり議員 Richter のみでなく、諸党派の多くの議員がそれに言及し、特に、議員 Eynern が（交付金による）学校負担の軽減を長い演説の中で明確に主張した。私はこれを友人の名において特に評価すべき使用目的であると評価する。

ところで、一つの方向に關して挙げられている懸念、即ち、学校のためにかの費用の一部が国家に委ねられたら、それ故、国家の資金（Staatsdotation）が、学校負担の軽減のために用いられたら、同時に学校の性格が変化すると懸念に私は与しない。（国家からの資金の提供によって）学校の地位それ自体、そして、学校に対するゲマインデ及び国家の地位は殆ど変化しない。それは、我々が州に対してその支出の本質的な部分となる資金を提供したとき、殆ど変化が生じなかったのと同じである。広い範囲で国家の資金が州に供与されているにもかかわらず、州行政以上に自由な行政は存在しない。それ故、学校についても、国家が人的経費の一部を自らの負担として引き受けたとき、必然的に、国家に対する学校の地位に変化がもたらされるとの結論は導き出され得ない。従って、その懸念は私からは排除される。

他方で、憲法の意図（Tendenz）に反している授業料が廃止されることは緊急に必要なことだ。思うに、そのためには、人的負担の全てではなく、一部のみを国家に委ねることが必要だ。およそ半分を国家に委ねることができれば、現在、授業料が徴収されているところ全てにおいて、徐々に（その国家からの資金で）「学校税」（Schulsteuer、授業料を指すか — 筆者）に替えて行くことができる。そのようなやり方は、私の友人たちの完全は賛同を得ることとなり、更に広い範囲で好評を博することにな

ろう<sup>15</sup>。

議員 Richter も、国民学校への国家の資金の投下が、学校への国家の影響力の増大、学校の画一化、そして、学校の直接の関係者の当事者意識の希薄化、学校の衰退につながるのではないかと懸念を表明している。

私が、帝国宰相とともに、学校制度を完全にゲマインデの負担及び地方公共団体の負担から解放することに賛同しているとされるなら、それは誤っている。資金を自由に使える状態で手にし、国家予算の範囲内で（階級税上の）下層4階級の負担の軽減を図るなら、憲法典の条文に従い、その階級の課税の廃止よりも、国民学校の授業料の廃止のために使用することが望ましい。目下、学校負担の全額が国庫によってまかなわれようとしているが、そうになると、個々の地域における学校への熱意（Eifer）は衰えてしまい、学校は改善されなくなり、乏しいものになってしまう。先ほど、議員 Minnigerode は、プロイセンは学校の国であり、兵舎及び兵士の国であると述べた。私は恐れるのであるが、学校予算が軍事予算に近づくと、学校予算は、現在、すでにより狭い範囲での国家の学校予算が辿っている運命と同じ運命を辿ることになる。私は、兵士に対するのと同じように、上から学校を画一化し、規律化し、型にはめることを望まない。この統一性は、軍隊に対しては適合的であるが、学校制度及び国内の学校の多様な状況には適合的ではない<sup>16</sup>。

このように、第二次法案においては、国民学校のための負担が、とりわけ困窮した地方公共団体及び親にとって困難であるとの観点から、条文中にその負担の軽減のために地方公共団体への国家資金の交付と授業料の廃止を明確に定めるものであったが、審議の論点は専ら国家資金の投入が同時に国民学校への国家の統制につながるか否かにしぼられている。これは、国庫負担に関わる重要な問題提起であり、教育経費の調達・負担の枠組みをどのように設計するかという時にいつも本質的な論点と

15 ebd., S.1726.

16 ebd., S.1726.

なるものである。ここでも授業料の存廃問題は直接的な論点となっていない。

### 3. 「ヒューネ法」

同様に、いわゆる「ヒューネ法」は、帝国農業関税率の引き上げによって増加が期待される関税収入を、邦国を経由して更に地方公共団体たる郡に再交付することで地方の財政負担を軽減することを志向するものであったが<sup>17</sup>、そこでもとりわけ国民学校経費の負担軽減が意識されていた。第4条は、「使途目的を最終的に規制する法律の公布までは、(帝国から交付される)資金は、都市及び農村の郡によって直接国税の付加税及び直接ゲマインデ税が徴収される目的のために使用されうる。使用されない資金は、権限ある監督官庁の認可及び郡会の議を経て、学校団体又はより狭い地方団体の、一般的な就学義務に対応する学校のための負担の軽減、とりわけその学校の授業料の廃止又は減額のために使用されうる。」<sup>18</sup>と規定している。また、その審議過程で(5月2日)、文相 Goßler は下院本会議で以下のように述べている。

この法案が二つの点で教育行政にとっても意味を持つことは否定できない。一つ目は、この法律によって学校団体への新たな支援(Dotation)及び学校負担の他の組織的規制のために使用できる資金が少なくとも暫定的に確保されるということ、二つ目は、国民学校制度に対し、— それは憲法上及び歴史的発展上、一面で、行政ゲマインデ又は他の学校ゲマインデである学校団体の手中にあり、他面で国家の手中にあるのだが、— 新しい勢力(Potenz)、即ち、郡が押し込まれるということである。ただ、法案中にはその詳細は定められていない。

我々は以下の点で誤ってはならない。国民学校制度の負担がひどく(tief)かつ重く感じられること、困難の度合いは状況によって異なること、また、国民学校の負担について多くの機会に聞き、記述され、

本院及び上院に寄せられる多数の請願からも分かることだが、(必要な)学校負担金の額と負担できる額とがいつも一致している訳ではないことが原因で、その学校負担が非常に重く感じられ、もっとも困難となっていることを。

わずか三年前、1882年の使途法案及びその提案理由を思い起こしていただけるなら、当時言及された例から、学校維持のための負担、特に人的経費、即ち、教員の維持のために必要な経費の額が、租税徴収額の全体がわずかで、従って給付能力が低い地方で、相対的に高いということはお分かりであろう。最近の統計調査で明らかなことだが、多くの地方で、教員に対する給付の割合が尋常でないことにより教育行政が殆どなすすべがなくなり(kaum noch weiter können)、反抗的でなく、学校制度を組織立て促進しようとするゲマインデがたち行かなくなっている(nicht weiter gehen)。

文相として告白せねばならないことは残念であるが、今日、就学していない(unbeschult)子どもの数は決して少なくない。しかしそれにも増して、そのことにより、教育上は(unterrichtlich)不十分な配慮しか受けていない子どもの数は絶対的にも相対的にも非常に多い。別の機会でも述べたことであるが、プロイセン国民学校の現況とここで我々が給付しようとするものとの考慮すれば、計算上、一千万マルクから二千万マルクの不足となる。それは、プロイセン国民学校が通常の(normal)状況となるために使用されねばならないものである<sup>19</sup>。

このように、「ヒューネ法」においても国民学校関連経費の軽減措置の一環として、授業料の廃止・減額が推奨され、その欠落分への国庫による補填がうたわれている。

### おわりに

以上、国民学校経費の負担をめぐる「使途法」の審議過程を概観した。そこでは一貫して減税及びその欠落部分への国庫からの補填による地方財政力の強化及び、下

17 藤本, 前掲書, 94 ページ

18 K. Schneider, E. von Bremen ; Das Volksschulwesen im Preussischen Staate. 1886. Bd. 2., S.468-469

19 ebd., S. 466 - 468

層民の民力休養が意図され、その具体的な措置の一つとして、国庫による国民学校経費の補填、そして、それによる授業料の廃止・減額が挙げられていた。第二次法案、第三次法案ともに不成立、また「ヒューネ法」の実効性も定かではないが、これは明らかに「軽減法」を先取りする内容である。

この「使途法」の審議に、授業料の廃止・減額の問題が内包する内容の輪郭が、一部ではあるがうっすらと浮かび上がっている。第二次法案の審議において宰相ビスマルクは、国庫からの財政出動により授業料の廃止・減額が可能となり、それが教育の普及・実質化、教員の生計の安定による職務専念の可能性をもたらすと論じ、また、第三次法案の審議では、授業料の廃止・減額的前提となる国民学校に対する国庫負担の増大により、同時にそれへの統制が強まるとの懸念が出された。さらに、審議の全過程に見られる、授業料は、むしろ地域的な相違はあったとしても、保護者に一律に課せられることにより、困窮している保護者にとってはとりわけ重く、従って、教育が実質的に貧困層にも行き渡るためには国民学校経費の一律国庫負担が必要だとの主張は、何よりもこの授業料の廃止・減額が教育の普及・実質化にとって不可欠であることを示している。

ともあれ、「使途法」は、結局、第二次案、第三次案とも不成立であったが、国民学校経費は先ずゲマインデの負担とする憲法の枠組みを前提としつつも、国庫負担の増加による授業料の廃止を目指していた。これらは、この前後の諸施策、即ち、国民学校教員についての年金法（1885年）や一連の寡婦・遺児手当法（1869年、1881年）、俸給法（1897年）などによる教員の待遇改善

策（人材の吸引策）、「一般諸規程」（1872年）における国民学校の組織編成・教育課程の整備、教員の養成・採用の規制による教員の資質能力の改善策、その他、いわゆる「ファルク教育法案」（1877年）、「軽減法」、いわゆる「ゴスラー教育法案」（1890年）そして「維持法」（1906年）などと相俟って、この期の文教政策の基調が、全国民を対象とする教育の普及・実質化がプロイセン国家にとって重要な政策課題であったことを物語る<sup>20</sup>。

それはなぜか。なぜ、貧困層にまで教育の普及を図るのか。ビスマルクが挙げる「我が全土にわたり（もたらされる）多大な幸福」とはなにか。これらについては、国民学校教育の「社会安定化機能」から説明しようとする立場<sup>21</sup>、重工業の発展に伴い、国民学校に「労働力としての大衆の忠誠心と資質を確かなものにする」ことが期待されていたとする立場<sup>22</sup>、資本主義の成長とともに公教育の普及が金融資本によって独占利潤を強化するために要請されたとする立場<sup>23</sup> などがあるが、同時に、これは、教育格差の是正を課題とする現代にまで通じる問題でもある。この、授業料廃止を含む大きな動向の歴史的意義・背景については、改めて「軽減法」の審議過程の検討を踏まえ、稿を改めて考察してみたい。

（付記）

本研究は、科学研究費補助金（基盤研究(C)、課題番号 23531013）の交付を受けて行われた研究の成果の一部である。

20 遠藤孝夫『近代ドイツ公教育体制の再編過程』（1996年）は、「授業料廃止がただ単に民衆、とりわけ下層の民衆の子弟にとっての就学条件の改善を目的とするものであったと理解することは困難であろう。むしろ、授業料徴収を廃止することによって、何よりも住民の反政府感情の要因となっていた学校費の過剰負担感を緩和することに最大の政策的意図があった。（ビスマルクにとっては、学校維持経費の一部となっていた授業料を廃止することによって）民衆学校制度そのものが後退したとしても何ら問題とはなり得なかった。」とされるが（178ページ）、ビスマルクなどの政策担当者個人の主観的意図がどこにあったかはともかく、国民学校の授業料廃止を含むこうした動向は、改めて広い視野で捉え直して見る価値があるように思われる。

21 藤本、前掲書、272ページ以下。

22 Franz Wenzel, Sicherung von Massenloyalitt und Qualifikation der Arbeitskraft als Aufgabe der Volksschule. In ; H. Hartmann, F. Nissen, H. Waldeyer Hrsg., Schule und Staat 1m 18. und 19. Jahrhundert. 1974. 323 ff.

23 竹内良夫「ドイツの地方所得税強化について — 教育費を中心に —」（東洋大学経済経営論集、第55号、1970年、297ページ以下）