

## 1906年「維持法」における学校経費負担の構造

(教育学) 山本久雄

## Structure of cost burdens in prussian school maintenance law(1906)

Hisao YAMAMOTO

(平成19年6月8日受理)

## はじめに

1850年憲法第25条は、公的フォルクス・シューレのための経費について、①それは、基本的にゲマインデの負担であること(ゲマインデが困窮している場合は補充的に国家も負担、特別な権原に基づく第三者の負担義務は存続)、②国家は、フォルクス・シューレの教員に、一定の、地方の実状に応じた収入を保証すること、③公的フォルクス・シューレの授業料は廃止されること、を定めている。このうち、②については教員の待遇改善に関するその後の一連の立法<sup>\*1</sup>によって、③については1888年の「フォルクス・シューレの負担軽減に関する法律」(Gesetz, betreffend die Erleichterung der Volksschullasten vom 14. Juni 1888, 1889年3月に補完法)が授業料廃止を改めて明言したことによって<sup>\*2</sup>、ともかく実現に向かった。①については、憲法が予定していた、教育制度全体を規制する「一つの特別の法律」が未成立であったこともあり、その具体的あり方を国家的規模で一元的に定めるには至っていなかった。その結果、フォルクス・シューレの経費負担については、憲法成立後も長く憲法の前に効力を持っていた多様な法秩序が存続した。そこには何ら統一的な原則は存在せず、地方的な、しかも、狭い地域でのみ効力をもつ規範の多様な複合体

が存在し、しかも、それらは一部で相互に異なった内容となっていた。

「公的フォルクス・シューレの維持に関する法律」(Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906, 以下、「維持法」)は、幾たびかの「一つの特別の法律」の制定の試みののち漸く制定されたものであり、一部先行して実現していた教員の待遇に関する立法、授業料に関する立法、そしてそれらに関連した国家の経費負担に関する立法を前提とし、憲法が規定するゲマインデ負担の原則に則して、フォルクス・シューレの経費負担に関する法秩序を国家的規模で実現したものであった。維持法は、全71か条で、「学校経費の負担者」(Träger der Schullast), 「フォルクス・シューレ経費の割当て、学校会計、建築基金、国家の給付」(Verteilung der Volksschullasten, Schulhaushalt, Baufonds, Staatsleistungen), 「学校財産、第三者の給付」(Schulvermögen, Leistungen Dritter), 「宗派的諸関係」(Konfessionelle Verhältnisse), 「フォルクス・シューレ関連事項の管理及び教員の任用」(Verwaltung der Volksschulangelegenheiten und Lehreranstellung)そして付則(Schluß- und Uebergangsvorschriften)からなる。この法律によって、憲法のゲマインデ負担の原則が具体化

\*1 「公的フォルクス・シューレ教員の年金付き退職に関する法律」(Gesetz, betreffend die Pensionierung an der Lehrer und Lehrerinnen der öffentlichen Volksschulen vom 6. Juli 1885), 「公的フォルクス・シューレ教員の遺児の配慮に関する法律」(Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Waisen der Lehrer der öffentlichen Volksschulen vom 27. Juni 1890), 「公的フォルクス・シューレ教員の年金金庫に関する法律」(Gesetz, betreffend Ruhegehaltskassen für die Lehrer und Lehrerinnen der öffentlichen Volksschulen vom 23. Juli 1893), 「公的フォルクス・シューレ教員の給料に関する法律」(Gesetz, betreffend das Dienst Einkommen der Lehrer und Lehrerinnen der öffentlichen Volksschulen vom 3. März 1897), 「公的フォルクス・シューレ教員の寡婦及び遺児の配慮に関する法律」(Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Lehrer der öffentlichen Volksschulen vom 4. Dezember 1899)。

\*2 第4条は、若干の例外を認めつつも、「フォルクス・シューレでの授業料の徴収は、今後、行われぬ。」と規定している。

されたのであるが、その規定は、憲法そのものがそうであったように、多分に「現実的な」内容を含み、原則を基本としつつも負担の現実に柔軟に対応した複雑な構成となっている。そして、その構成にプロイセン公教育に色濃く浸透している歴史的刻印を認めることができるように思われる。

従来、この法律についてはその制定に至るまでの経緯、政治過程が明らかにされてきたが<sup>\*3</sup>、その全体構造は必ずしも明らかにされてこなかった。これはこの法律が、憲法制定後の議会の教育立法をめぐる長い紛争の後に漸く制定されたものであり、その経緯を追うことで、この時代の学校教育を取り巻く社会的・政治的状況を包括的に明らかにしえたからであろう。その結果、この法律が含む多様な内容、その時の地方制度との関連などは必ずしも十分に明らかにされておらず、そこに見られるその歴史的刻印にも自覚的に注目されることはなかった。本稿は、この法律の歴史的意義を明らかにする第一歩として、その規定内容の全体を素描することに課題を限定し、やがてこの法律の歴史的意義を明らかにすることを通してプロイセン公教育の全体を記述する基礎作業とした。

## 1 維持法までの負担状況

維持法までの公的フォルクス・シューレの設立維持のための負担の状況は多様であった。提供される「負担」の内容は、現金のほか、校地、校舎・教員住宅の建築資材、教員の生計のための燃料・穀物・役畜、土地の用益権、共同地利用権、労役など多岐にわたり、さらに教員には公課が免じられることもあった。負担の担い手も多様である。生徒の保護者からは施設利用の対価として授業料が徴収される。多くの学校が教会関連施設として考えられていたという経緯から、私人が基金・土地を寄付することもあった。教員が教会の職務を担っている場合はその生計のための経費・現物が教会(信徒)からも醸出される。学校のための負担義務を負う「学校組合」(Schulsocietät又はSchulgemeinde)なる団体が、地方公共団体とは別に作られ、それに負担が課せられる場合があった(いわゆる「組合原則」)。学校所在地の土地の所有

者に、領民の保護義務の一環として、或いは学校パトロナートの担い手として学校に対する醸出が求められることがある。そして、一部地域では、憲法が予定していたように、地方公共団体(いわゆる政治的ゲマインデ又は市民的ゲマインデ)そのものが負担していた(いわゆる自治体原則)。そして、国家も、所定の費目を負担する場合があった。これらについては、一応、ALRが法的枠組み(基準)を定めていたが、それ自体、法的多様性を許容していた。そして、地域ごとにこれら負担の内容と負担者が錯綜し、負担の状況はまさに多様というべき状況にあった。

「維持法」以前の負担状況については、その法案の提案理由書は以下のように述べている。主として、負担の担い手に関する記述である。

フォルクス・シューレの負担の担い手としては王国内では、既存の法規定によると、おおよそ2つのグループに分けることが出来る。市民的ゲマインデと学校組合(Schulsozietät, Schulgemeinde)がそれである。これらと並んで、学校の維持については、Dominien(シュレジエンの土地所有者の呼称)、グーツヘル、パトロン、貴族領所有者、グルントヘルなどが関係している。

農村及び小都市では学校教員の職の大部分が教会の職と結びついている。教会の職に対しては王国全体を通じ、国家法及び教会法の多様な規定により教会に関係するもの(教会パトロン、教会ゲマインデ、教会金庫)も扶養義務あるものとされている。

その他に、とりわけ、ハノーファー、シュレジエン、ポンメルンの諸都市、ザクセン、コブレンツ県のライン東岸地域、カッセル県においては、教区(Kirchspielen, Parochien)によって維持されているKirchenschule, Pfarrschule, Parochialschuleが存在している。そして、シナゴグゲマインデのユダヤ教のフォルクス・シューレが多数存在する。

市民的ゲマインデが、現行法でフォルクス・シューレの負担の担い手とされているのは、東西プロイセン州、シュレジエンのカトリック学校規程の適用地域、デュッセルドルフ県、コブレンツ県の小地域を除くライン州、

\*3 前原健二「プロイセン・ドイツにおける自治体学校原則の展開」(東京大学教育学部紀要 第28巻 1988年)、遠藤孝夫『近代ドイツ公教育体制の再編過程』(1996年、創文社)

カッセル県、ヴィースバーデン県である。その他の地域では、フォルクス・シュレーの維持は、法的には、特別な学校団体(原語はSchulverband, Schulsozietätと括弧書き)に義務づけられている。

この原則上の相違は多様に現れている。

コブレンツのライン東岸地域では、フォルクス・シュレーの大部分に対しては、その負担は教区団体(Parochialverband)及び組合(Sozietät)によって担われている。トリア県においては、教会ゲマインデによって維持されているフォルクス・シュレーが2校ある。ヴィースバーデン県には、市民的ゲマインデのかんりの支援を受けるが、一つの教会ゲマインデが負担を担っているフォルクス・シュレーが1校ある。カッセル県にはシナゴークゲマインデによって担われている学校と並んで、教区団体が維持を義務づけられているカトリック、福音派の各学校がある。プロイセン学校令の適用地域はまれに、シュレジエンのカトリック学校規程の適用地域では大部分、組合学校(Sozietätenschule)が存在する。(後者の法領域では、宗派上の少数者のために、一つのReglementschnuleを指定されたゲマインデが存在する。)

法的に特別な学校組合(Schulsozietät)が存在する地域(Landesteil)では、負担の担い手の形態はきわめて多様であった。

ALRの適用領域 — 即ち、ケスリン、シュテッティンの各県、ブランデンブルク州、ポーゼン州、シュレジエン州(カトリック学校規程が適用されない地域)、ザクセン州、ヴェストファーレン州、デュッセルドルフ県のレース、エッセン、デュイスブルク、ミュールハイム、ルールオルトの各郡、そしてオストフリースラントであるが — そして、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの学校令の適用領域と、キリスト教的なフォルクス・シュレーに関するハノーファーの法律の適用領域においては、ある時は広く、ある時には狭く、政治的ゲマインデが公共団体の負担として学校を設立するか、又は組合の学校金庫の欠損(Schulkassendefizit)を自身の予算で引き受けた。例えば、ヴェストファーレン州では、市民的ゲマインデのおよそ3分の2で、フォルクス・シュレーはゲマインデの施設であった。マグデブルク県では、およそ3分の1のゲマインデは組合の欠損をゲマインデの会計によって引き受けた。シュターデ県ではこのようなケースが増

加している。

少なからぬ場合において、市民的ゲマインデも一つの学校組合に属し、従って、同じSchulverbandで学校経費の調達のために多様な原則が適用されていた。

個々の法領域では、学校団体(Schulverband)におけるDominien, グーツヘル, グルントヘル, 学校パトロンその他の地位, 学校負担に対するその関与の状況は多様であった。

シュレジエンのカトリック学校規程は, Dominien(グーツヘル)を学校負担の直接の担い手とし, グーツヘルの醸出を, ゲマインデの農地所有者(Stellenbesitzer)のそれと完全に同じものとし, 各階級別にその関与(負担)方法を定めた。

プロイセンの学校令は, グーツヘルとグルントヘルとを区別している。グーツヘルシャフトの諸特権(Gutsherrlichkeit)は, 領民(Untertanen)に対する官憲的権力として一定の個人に帰属する。通常は, 一定の所領(Guts)の所有が考慮されるとしても。グルントヘルシャフトは, いつもグルントヘルと, 彼又は彼の法的先駆者によって認められた住民又は入植者との間の関係に基づく。グーツヘルの学校への給付は, 一定の, 本質的な(prinzipal)性格をもつ。特に, 広範な義務は, 王領地農村の請負人としての(即ち, 王領地所有者としての国王によって任命された)グーツヘルに課せられた。本質的な相違は燃料の提供に関して存在している。請負人としてのグーツヘルは, 以前にそれを免除されていなかったならその燃料の給付が法的に義務づけられる。私的なグーツヘル(Privatgutsherr)は, 以前に義務づけられていなかったらその義務を負うことはない。グルントヘルの義務は補充的な性質をもつ。しかし, その義務は個々の給付に限定されず, 学校維持のための全体的な義務を包括する。本質的な義務者(住民, 入植者)が困窮している限りにおいて。

ALRはグーツヘルを組合構成員と対置させている。グーツヘルは, 学校の維持のための経常的な(laufend)拠出は義務づけられておらず, また, 彼によって学校所在のゲマインデ(Schulortsgemeinde)に獲得された農民の土地に関しても義務づけられてはいない。単に, 校舎の建築と補修のためにのみ, グーツの中で得られた, 或いは成長した木材(Materialien)の提供を義務づけられている

だけであり、しかも、それが十分にあり、自分の経済のために不必要である限りにおいてである。ALR II-12-33によって彼に課せられていた、困窮した領民に対する補充的な義務は、1886年3月31日の国務大臣決定により、国庫に移された。

以前のザクセン王国の地域では、グーツヘルは1844年11月11日の訓令により本質的に変更された。それにより、一般的に貴族領所有者は、土地所有に基づいて割り当てられる、学校維持のための経費の半分を負担し — ただし、算定に際しては教区の中の所有地の面積の4分の3を限度とする —、残りの半分は、14歳以上の家族のいる家庭が負担することとなった。

シュレスヴィッヒ・ホルシュタインの学校令の適用領域においては、領民に対する警察権、裁判権、グーツヘルとしての権力が備わった貴族領及び貴族原住地(Stammparzelle)の所有者は、法規上、学校負担義務から完全に解放されていた。しかし、個々の場合において、伝統的に、彼らには学校の維持のみが義務づけられることがあった。

ノイフォアポンメルンの条令は、グーツヘルの学校パトロナートに、校舎の建築と維持及び菜園のための給付だけでなく、教員の燃料、雄牛の飼育のための給付を結びつけ、そして、グーツヘル及び各家長(Familienvorstand)に教員給料のための醸出を義務づけた。

カッセル県では、負担義務についてはグーツベツィルクがゲマインデと同等のものとされていた。

同様に、1845年5月26日のハノーファーの学校令は、学校負担義務に関してはグーツベツィルクとラントゲマインデを区別しておらず、全ての関係者にそれを課している。

オストフリースラントでは、ALRの規定によるグーツヘルからの解放は確かに1845年5月26日の学校令によって確かに継続したが、しかし、この法律によって発生した新たな負担に対してはその解放は認められなかった。<sup>\*4</sup>

このうち、地方自治体(政治的ゲマインデ)を学校経費の担い手とするのが、いわゆる「自治体原則」

(Kommunalprinzip)である。それは、法人格をもち、広く一般行政を担い、そのための経費を負担する自治体が、その公的資金から学校経費を負担するものである。通常、こうした方式がとられる場合、その自治体の権限、組織、公的資金の調達・管理・支出の方法はあらかじめ決められ、また、その自治体自身が行政組織上のヒエラルヒーに位置づけられている。学校のための経費はその自治体の他の必要のための経費と一括して徴収され、教育への支出はその必要を満たすものと位置づけられる。いわばより一般化された目的・意義づけのもとで、また、より開かれたしかたで学校経費の負担が行われる。これに対して、いわゆる「組合原則」(Sozietätsprinzip)は、特別な、フォルクス・シューレの維持という目的のためにのみ作られた団体(Schulsozietät又はSchulgemeindeと称される)をその経費の主たる負担者とするものである。ALRは、基本的に教員の扶養は「子どもの有無、宗派の相違にかかわらず、その地の家父全員の責任」とし(第II部12章第29条)、校舎、教員住宅の維持は「その学校に割り当てられた全住民に区別なく担われねばならない」としたが(同34条)、この場合の「その地の家父全員」、「その学校に割り当てられた全住民」が団体の構成員となり、実質的な経費の負担者となる。この場合、団体そのものに法人格はなく、そこにはある種の公共性は認められるものの、その経費の調達や分担の方式などについて公的規制の度合いはより低く、そこに自律的な当事者秩序が導入されることになる。また、その経費負担は他の行政分野のための支出とは形式上は無関係に行われる。

次に、土地所有又は教会(学校)パトロナートに起因するグーツヘルなどの土地所有者による負担、そして、それらの混合形態が見られた。例えば、1845年12月のプロイセン州学校令では、従来の基金及び特別な権原に基づく支払い義務者による醸出がある場合はそれを存続させる、それが無い、又は不足している場合は、その地のゲマインデ(Ortsgemeinde)及び学校の通学区の地域(die zur Schule gehörige Ortsschaft)が学校維持のための資金を他の自治体の必要(Kommunalbedürfnisse)のための経費と同様な方法で調達する、その調達方法が通例でない場合はそのための特別な賦課が、地租及び階級税

\*4 C. von Bremen, Das Schulunterhaltungsgesetz von 28. Juli 1906 nebst den Ausführungsanweisungen aus den amtlichen Materialien und aus dem bisherigen Recht. 1908, S. 10-13

(Klassensteuer)の納税額又は所得に応じた割当の方法で行われてもよい、としている(同法第38, 39条)<sup>\*5</sup>。いずれにせよ、フォルクス・シュレーの経費負担は、憲法制定後も地方ごとに多様であった。

## 2 全体の構成と内容の概略

前述のように、維持法は、「学校経費の負担者」,[フォルクス・シュレー経費の分担, 学校会計, 建築の基金, 国家の給付],[学校財産, 第三者の給付],[宗派的諸関係],[学校関連事項の管理と教員の任命]の各項及び「附則」から成る。このうち、「フォルクス・シュレー経費の分担, 学校会計, 建築の基金, 国家の給付」は経費の調達と管理に関する規定であり、「学校財産, 第三者の給付」は既存の学校財産の取り扱いと、憲法が規定する第三者の給付義務に関する規定である。以下に見るように、その規定内容は、基本的にフォルクス・シュレーの経費負担に関する憲法の枠組みに則したものであるが、学校の宗派的編制や学校関連事項の管理, 教員の任用など、経費の負担と内在的に関連している事項に関する規定も含まれている。

### (1) 学校経費の負担者

「維持法」はその冒頭で学校経費の負担は、「市民的ゲマインデ」(bürgerliche Gemeinde)及び「独立のグーツベツィルク」(Gutsbezirk)に義務づけられるとし、それらは、学校の経費負担団体として単独で「学校団体」(Schulverband)となるか、または連合して「連合学校団体」(Gesamtschulverband)を作る。これは、それぞれの給付能力の不足を補うため、または地理的宗派的関係から学校を実情にあわせて柔軟かつ円滑に設立維持できるための工夫である。学校負担の担い手としてのグーツベツィルクおよび連合学校団体は、公法上の団体(Körperschaft)の権利をもつ。市民的ゲマインデ及び独立のグーツベツィルクについては、後ほど説明する。

### (2) 経費の調達と管理

ゲマインデにおいては、学校のための経費はゲマインデの経費として集められる。即ち、特別な学校目的の租税は徴収されず、学校負担金は、ゲマインデの他のすべ

ての必要(Bedürfnisse)に応じるための経費と同様に、ゲマインデの経費としてゲマインデの一般的な資金から賄われる。グーツベツィルクにおいては、学校経費は基本的にグーツ所有者によって負担される。連合学校団体においては、学校維持経費はその連合学校団体を構成する自治団体が分担するが、その際、半額は就学児童数の割合で、他の半額は各自自治団体の郡税の負担額の割合で分割される。各学校団体には通常一つの学校予算が立てられ、一つの学校金庫が設けられる。単独で学校団体となっているゲマインデにおいては学校予算はゲマインデの予算に含まれ、独立の金庫を作るかゲマインデの金庫にその職務を兼ねしめるかの決定はゲマインデが行う。単独で学校団体となっているグーツベツィルク及び同一所有者のグーツベツィルクのみの連合学校団体においては、学校予算及び学校金庫は監督官庁の認可を要する。学校団体がフォルクス・シュレーの経費を調達するために著しく困窮している場合は、国家予算によって用意された資金を限度としてその学校団体に補助金が交付される。

### (3) 学校財産の取り扱い, 第三者の給付

従来の学校組合及び特別な権利主体としてフォルクス・シュレー経費の担い手であった学校は廃止され、それぞれの財産は一括して学校団体に移行する。第三者の管理下にある独立の学校基金、とりわけ教会の機関が設定した基金はそれ自体として存続し、第三者、とりわけ教会関係者が所有する学校目的の財産は、その目的を維持したままとする。教会ゲマインデがフォルクス・シュレーの負担の担い手であった場合も、学校目的の財産は、教員の生計のための土地、建物、現金、諸特権、用益権そして要求権とともに、学校団体に移行する。

### (4) 学校の宗派的諸関係

公的フォルクス・シュレーは、通常、福音派の子どもの教授が福音派の教師によって、カトリックの子どもの教授がカトリックの教師によって行われるように設立される。ただし、信仰宗派(Religionsbekenntnis)の故に、いかなる子どもに対しても、その居住地の公的フォルクス・シュレーへ入学が拒否されてはならない。特別な事

<sup>\*5</sup> Ludwig von Rönne, *Das Unterrichtswesen des Preußischen Staates. Band 1. Das Volksschul-Wesen des Preußischen Staates mit Einschluß des Privat-Unterrichts* (Nachdruck der 1855 in Berlin erschienen Ausgabe mit einer Einleitung herausgegeben von Hans Jürgen Apel. 1990 Bohlau Verlag Köln Wien) S.110 なお、この期の経費の負担状況の多様性については、Gerhard Anschütz, *Die Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Erster Band.* 1912(Neudruck 1974) S. 471-472, Edger Loening, *Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preussen.* IN : *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.* Bd. 3. 1909. S.80-87が指摘している。

情(Verfassung)により、以前、同時に福音派とカトリックの教師が任命されていたフォルクス・シューレについては、将来にわたってそれはそのままにしておかれる。一つの学校団体の中にそのようなフォルクス・シューレがある場合は、新たなフォルクス・シューレは同様な基盤の上でのみ設立されうる。一人のカトリック教師または福音派教師のみが配置されている一つのフォルクス・シューレにおいて、その地の福音派の生徒またはカトリックの生徒が継続的に12人以上であるときは、出来るかぎり別々の宗教教授が行われねばならない。

#### (5) 学校関連事項の管理、教員の任命

都市ゲマインデについては、ゲマインデの機関(議会及び執行機関としての参事会)に、学校会計(Schulhaushalt)の確定、学校のために要求される資金の同意、学校財産の管理、外部に対しての財産法上の代表、そして、教員以外の学校関連職員の任命が留保される。その他については、都市学校委員会(Stadtschuldeputation)が作られる。それは、上記を除き、ゲマインデに帰属する、内的事項外的事項の管理に関するすべての権利を行使する。また、それは、学校監督官庁の機関として1872年学校監督法により都市およびその機関に留保されている、学校監督への参加権を行使する。その構成員は、議会、参事会の構成員、教育制度に通じた人物、教員、教会の牧師・司祭(一定数のユダヤ教徒がいる場合はラビも)である。都市の場合、次の農村の場合と比較すると、学校委員会が、いわゆる内的事項にも関与することとなっている。

農村ゲマインデとグーツベツィルクについては、学校会計の確定、学校のために要求される資金の同意、外部に対しての財産法上の代表は、固有の学校団体をつくった農村ゲマインデにあつては、ゲマインデ議会(総会)及びゲマインデ長によって、固有の学校団体をつくったグーツベツィルクにあつてはグーツ長(Gutsvorsteher)によって行われる。固有の学校団体をつくった農村ゲマインデは、ゲマインデに属するフォルクス・シューレ関連事項で上記以外のものの管理のために学校理事会(Schulvorstand)を設置する。学校理事会は、学校制度の外的事項のために配慮せねばならず、学校と家庭(Elternhaus)との結びつきを奨励せねばならない。学校理事会を構成するものは、基本的に村長、学校監督官庁

によって決められた学校の教師、教会の牧師・司祭(ラビの参加については都市ゲマインデの場合と同様)、そして、ゲマインデ議会(総会)が選出する、学校団体の学校に属する住民、そして、その地の視学(Ortsschulinspektor)である。

フォルクス・シューレの校長、首席教員、教員、女教員は、有資格者(Befähigte)の中から、この条令が定める学校団体の関与のもとで、学校監督官庁によって任命される。「有資格者」とは、フォルクス・シューレの職務のための所定の、2段階の試験に合格した者である。その際、都市では学校委員会の、農村では学校理事会の意見聴取を経て、ゲマインデの執行機関が選考を行い、グーツベツィルクにあつては、学校理事会の意見聴取の後に、グーツ所有者が、連合学校団体の教員については学校理事会が選考を行う。

### 3 学校経費の負担者

上でも略述したように、「学校負担の担い手」(Träger der Schullast)は基本的に「市民的ゲマインデ」および独立のグーツベツィルクであること、それらは同時に学校経費の負担の単位として、単独で、または連合して「学校団体」を作ることが規定されている。この場合の「市民的ゲマインデ」は、「都市ゲマインデ」(Stadtgemeinde)及び「農村ゲマインデ」(Landgemeinde)を指し、州(Provinz)一県(Regierung)一郡(Kreis)の下位に連なる地方団体であるが、この当時、これらの組織や権能についての全国規模での統一的法規が用意されていたわけではない。ここでは、地域的に偏っているとの誇りを承知で、東部諸州のそれらの組織及び権能を概観しておこう。

#### (1) 都市ゲマインデ

1853年の「プロイセン王国の東部7州のための都市条令」(Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853)によると、基本的に都市圏域の全住民は都市の公的施設を利用することができ、都市の公課の負担義務を負う(第4条)。そのうち、市民権(選挙への参加、都市行政の名誉職、参事会への就任の権限)を与えられるものは、独立したプロイセン国民で、1年以上当該都市に居住し、公的資金から救貧扶助(Armenunterstützung)を受けておらず、課せ

られたゲマインデ税(Gemeindeabgabe)を支払い、更に、都市内に住居を持つか、独自に主要収入源として恒常的な営業を営む(1万人以上の都市では2人以上の雇い人を雇用している必要がある)か、国家所得税を課されているか、標準課税見積もりで4マルク以上とされるか、年収が660マルク以上かのいずれかに該当する者である。妻、未成年の子の税負担、収入、土地・家屋の所有は夫、父親のそれに算入される。満24歳以上で、自分の所帯(Hausstand)をもち、裁判所の決定により自分の財産の処分又は管理の権利を停止されていない者は独立しているものとみなされる(第5条)。「都市ゲマインデ」は法人格をもつ団体(Korporation)であり、固有事務についての自治権をもつ(第9条)。都市には一つの参事会(Magistrat)と一つの議会(Stadtverordnetenversammlung)が置かれる。参事会は合議制の執行機関で、都市の長(Obrigkeith)であり、都市ゲマインデの所管事項を管理する。参事会は市長、副市長及び数名の助役(Schöffen)から成り、助役の設置数は人口規模に応じてあらかじめ決められている(第29条)。市長は議会によって選出され(第31条)、1万人以上の都市の市長は国王の認可、それ以下の市長は県知事の認可を要する(第33条)。都市は、県参事会(Bezirksausschuss)の認可を得て自身の所管事項及びこの条令の許容範囲の構成員の権利義務に関し、また、自身の議会の構成・運営に関して特別な命令規則を制定することができる(第11条)。議会は、全ての所管事項のうち、参事会に委ねられていないものについて決定し(第35条)、その決定の執行及びゲマインデの財政について監視する(第37条)。議会は基本的に公開される(第45条)。議会はゲマインデ財産の利用について決定する(第49条)。それに関する議決のうち、ゲマインデが所有する土地の売却、ゲマインデが債務を負う借金、共有地の利用に関する変更は県参事会の認可を要し、学術的・歴史的・芸術的価値をもつものの売却又は本質的変更は県知事の認可を要する(第50条)。議員定数は人口規模別に決められており(第12条)、その選挙についてはいわゆる三級選挙制度がとられ、国家・州・郡・ゲマインデの直接納税額に応じて有権者を三級に分け、それぞれが同数の議員を選ぶしくみ、従って、納税額に応じた不平等選挙制度が

とられていた(第13条)。各級から選出される議員の半数は家屋所有者でなければならない(第16条)。ゲマインデの会計(Gemeindehaushalt)については、毎年、参事会は全ての支出、収入及び賦役金(Dienst)について予算案をたて、それは予告の後8日間全住民の閲覧に供され、そのあとで議会によって確定される。予算の写しは監督官庁に送付される(第66条)。予算にない給付を要する支出は議会の認可を必要とする(第67条)。ゲマインデ税、賦役金、施設利用料金その他のゲマインデ負担金(Gemeindegefalle)は、未納者については租税強制執行の方法で徴収される(第68条)。収入役によって年度決算書が作成され、参事会に送られる。参事会はそれを検査したのち、監査、確定のために議会に供する(第69条)。確定された決算書の写しは直ちに監督官庁に送付される(第70条)\*6。

## (2) 農村ゲマインデ

農村ゲマインデについても基本的に上記の都市ゲマインデと同様の法的性質、組織、権限が定められている。1891年の「プロイセン王国の東部7州のための農村ゲマインデ条令」(Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. Juli 1891)によると、農村ゲマインデは公的団体(öffentliche Körperschaft)であり、固有事務についての自治権をもち、郡参事会(Kreisausschuss)の認可のもとで、ゲマインデの固有事務に関し、また、この条令が許容するか各ゲマインデの規則に委ねたことに関し、そして、この条令が規制していない事項に関して規則命令を定めることができる(第5、6条)。ゲマインデ内に住所をもつ者がゲマインデ所属員(Gemeindeangehörige)であり、基本的に彼らは公的施設の利用権をもち、公課の負担義務を負う(第7条)。ゲマインデ所属員のうち、独立し、ドイツ帝国国民で、公民権(bürgerliches Ehrenrecht)をもち、1年以上ゲマインデに居住し、公的資金から救済扶助を受けておらず、課せられたゲマインデ税を支払い、ゲマインデ内に住居をもつかゲマインデ内の土地全体について少なくとも年3マルクの地租・家屋税を国家から課せられるか、国家所得税を査定されるか、又は、年収660

\*6 Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853 IN : Hugo Reichelt, Verwaltungsgesetzbuch für Preußen. Systematische Zusammenstellung der wichtigen Verwaltungsgesetz und Verordnungen für Praxis und Unterrichtszweck, 1914) S. 127-144

マルク以上分のゲマインデ税を課せられている者はゲマインデ構成員(Gemeindeglieder)とされ、彼らにゲマインデ権(Gemeinderecht)が与えられる。妻及び父権に服している子の租税負担、土地所有は夫又は父親のそれに算入される。独立していると見なされるのは満24歳以上で自分の所帯をもち、裁判所の決定により自分の財産の処分又は管理の権利を停止されていない者である(第39, 41条)。ゲマインデ権に含まれるのは、ゲマインデ総会(Gemeindeversammlung)における票決権、その総会の代わりにゲマインデ議会(Gemeindevetretung)が設けられているところではその議員の投票権、ゲマインデの行政及び議会において無給の役職に就任する権利である(第40条)。有権者が40人以下のゲマインデには立法機関としてゲマインデ総会が設けられる。そこでは各有権者は1票をもつのが原則であるが、全票数の3分の2は土地をもつ定住の総会構成員に与えられる。また、納税額に応じて投票数が配分された。即ち、土地所有者については国家から課税される地租・家屋税の年額が20マルク以上50マルク未満の者には2票、50マルク以上100マルク未満の者には3票、100マルク以上の者には4票が与えられる。営業者(Gewerbetreibende)については、営業税第三級の者に2票、第二級の者に3票、第一級の者に4票が与えられた(第48条)。有権者が40人以上のゲマインデには議会が置かれる。それは村長(Gemeindevorsteher)と助役、そして、選挙によって選出された議員から成る。そこでも、土地を所有する定住者と高額納税者が優遇された。即ち、直接納税額による三級選挙制がここでも採られ、しかも投票は有権者が選挙役員(Wahlvorstand)に口頭で申告する方式で行われた(第61条)。

ゲマインデ議会(総会)は、この条令により村長に委ねられているものを除き、全てのゲマインデ所管事項について決定し、その他の事項については、特別な法によって審議しうるとされているもの或いは監督官庁の委託を受けているものに限って審議する(第102条)。また、行政を監視し、決定の実施、ゲマインデ金庫の全ての収入の徴収と使用、ゲマインデの職務活動(Gemeindearbeit)の実施について確信を得る権限をもつ(第103条)。

所定の会計年度の収入と支出の全てについて、村長はあらかじめ見積をたて、予算案を起草する。予算案は、予告の後、議会(総会)が定める場所で2週間、ゲマインデ所属員の閲覧に供される。閲覧期間が経過したのち、議会(総会)によって予算が確定される。村長は確定した予算の写しを郡参事会の長に送付する。ゲマインデの会計は予算に従って執行される。ゲマインデの全ての収入はゲマインデの金庫に収められる。予算外の、また、それを超過する支出、特別の議決を要する支出はあらかじめ議会(総会)の認可を必要とする(第119条)\*7。

### (3) ゲマインデの租税権限

以上が、維持法が前提としていた各ゲマインデの組織と権限の概要であるが、その租税収入に関しては、1893年7月14日に「地方租税法」(Kommunalabgabengesetz)がそれまでの多様なゲマインデ関係法規のそれに関する規定を統一するかたちで以下のように規定している。

ゲマインデは、その支出と需要に応じるため、この法律に基づいて、使用料(Gebühren)、分担金(Beiträge)及び直接税間接税を徴収することができ、夫役(Naturaldienste)を要求することができる(第1条)\*8。ゲマインデが課税権を行使できるのは、その他の収入(ゲマインデ財産からの収入、使用料、分担金、国家又はゲマインデの連合体からの収入)では支出に応じるに十分でない場合のみである(第2条)。間接税の徴収は、帝国の法律で設定された範囲においてである(第13条)。新たな間接税の導入、既存の間接税の変更は租税規則(Steuerordnung)によってのみ行うことができ、郡参事会及び県参事会の認可を必要とする(第18条)。ゲマインデ直接税は、確かな、そして公平な原則に従って全ての納税義務者に課せられる(第20条)。直接税は、土地所有、営業、納税義務者の所得について課税される。新たなゲマインデ直接税の導入及び既存のそれの変更は、国家が課す税率を上まわらない範囲で、租税規則(Steuerordnung)によってのみ行うことができ、郡参事会及び県参事会の認可を必要とする(第23条)。税額の査定はゲマインデの長又は特別の租税委員会によって行われる(第61条)。使用料、分担金、租税、夫役の負担義務

\*7 Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. Juli 1891 IN: Hugo Reichelt, a. a. O., S.225 ff. なお、北住畑一「近代ドイツ官僚国家と自治」(1990年)137頁以下がこの条令制定の背景、経緯及びその内容を明らかにしている。

\*8 地方租税法第68条は、納税義務者はゲマインデの決定により夫役(手仕事とする夫役と牛馬を使う夫役)に従事させられることがありうる、としている。

者は所定の期間内に異議申し立てをすることができる。それに対してはゲマインデの長が決定する(第69, 70条)。脱税の意図をもって自分に寄せられた質問への回答又は異議申し立ての理由書に不正な又は不完全な申告をした者は、所定の罰を受ける(第79条)\*9。

以上が東部7州の都市ゲマインデ、農村ゲマインデの組織、権限の概略であるが、そこでは、各ゲマインデはともに法人格をもち、上級行政官庁の監督下に置かれながらも固有事務についての自治権が与えられている。また、執行機関としての参事会と住民を代表する議会が置かれることとされ、双方の構成、職務、権限がそれぞれ決められている。そして、納税額による制限、不平等があるものの、市政への参与の権限が基本的に定住の住民に与えられている。必要な経費の調達、管理、支出もより確かな、また、開かれたかたちで行われることとなる。

#### (4) グーツベツィルク

グーツベツィルクとは、グーツヘルシャフトによる封建的な領民支配体制の残滓ともいべきものであって、農村ゲマインデ及び都市と並ぶ地方の下級自治団体としての法的性質をもつものである。グーツベツィルクは、ラントゲマインデの行政や課税その他からは独立した行政単位で、その行政長官はGutsvorsteherである。通常、グーツ所有者がGutsvorsteherとなる。Gutsvorsteherは領地内の行政に事実上大きな影響力をもち、その住民は何ら政治的な権利は認められていなかった。グーツベツィルクはまた住民の数を問わず地方下級警察管区Amtsbezirkを形成することができ、その際にはGutsvorsteherが警察管区長Amtsvorsteherを兼ねる。更にGutsvorsteherは検事の補佐役として下級裁判事務にも参加する。このように、Gutsvorsteherは領内の行政権と警察権を握り、裁判にも参加する権限をもつ存在であった。また、彼は教会、学校の設立者としてそのパトロナートをもっていた。要するに、グーツベツィルクは、一応国家の統治ヒエラルヒーに位置づけられているが、その権限の行使において、かつてのグーツヘルシャフトにおけるグーツヘルの如き、領地所有者が絶対的存在で

あった\*10。このグーツベツィルクの領域に対しては、以前より、個々の領域ごとに公法上の給付の義務が課せられていた。学校関係経費については上記で略述したごとくである。

「プロイセン王国の東部7州のための農村ゲマインデ条令」は、独立のグーツベツィルクの領域についても、グーツ所有者に、農村ゲマインデが法によってその領域内の公的利益のために義務づけられていると同様の、義務と給付を課している(第122条)。

## 4 おわりに

以上が、維持法に規定された負担の基本的構造である。ここでは、先ず、憲法のゲマインデ負担の原則が具体化され、負担の多様性が、少なくとも原則レベルでは克服されることとなった。維持法公布前に公的な団体としてのゲマインデの制度が確定されたことも相まって、この法律によって改めてフォルクス・シューレの経費は明確にゲマインデの経費とされ、その調達、管理がゲマインデの営為の中に位置づけられ、そこに公的な装いと安定性・恒常性が期待されるようになった。このことは、フォルクス・シューレの経費の公的性質、それを使って行われるフォルクス・シューレ教育の公的性質をより明らかにし、教育の普及と安定的実施の基礎的条件となった。

他方、維持法は、現実に対応した柔軟な態度も見せている。フォルクス・シューレのための経費をグーツ所有者にも負担させたり、学校経費の負担団体として「学校団体」を設定し、個々のゲマインデやグーツベツィルクの給付能力の現実や、学校の宗派別編制に柔軟に対応できるようにしているが、これらは、多様な現実に対応しつつ、学校の普及と教育条件の確保を念頭に置いたものであろう。

反面、学校の管理運営については、都市ゲマインデの場合を除き、基本的に経費負担者にはその外的事項のみを認めるだけであり、教員の任用も委ねてはいない。このことは、プロイセン地方自治制度の基本的性質とも関係するものであり、この点では維持法は相変わらず歴史的刻印を帯びたままであった。

\*9 Hugo Reichelt, a. a. O., S.1234

\*10 村瀬興雄『ドイツ現代史』(1954年、東京大学出版会) 23-34頁

