

学校維持経費の調達における「組合原則」

(教育学) 山本久雄

Society-Principle in Supply of School Cost

Hisao YAMAMOTO

(平成20年6月11日受理)

1 はじめに — 問題の所在, 立論の目的

19世紀を通じてプロイセンの公的民衆学校の維持のための実際の負担の内容及びその担い手は多様であった*1。負担の内容としては現金、燃料、穀物、家畜飼料、建築資材・労役の提供、住宅・耕地・菜園・牧草地の貸与、公課の免除などが挙げられ、その担い手としては、行政ゲマインデ及び一つの学校の生徒の通学区域内に居住する全住民から成る集団（「学校組合」）が主たるものであったが、その他に生徒の保護者（授業料の支払い）、国庫（補助金）、財産の寄贈者（教会への寄進の一環として行われる学校への寄付）、土地の所有者（土地所有に伴う領民保護義務から演繹される、学校への拠出義務）、教員が教会の職を兼ねている場合は教会（キュスターとしての職務の報酬）なども負担者に名を連ねていた。

本稿は、19世紀プロイセンの公的民衆学校の維持経費の調達における「組合原則」(Sozietätsprinzip)の基本的性質を明らかにし、その歴史的意義を考察することを目的としている。「組合原則」は、プロイセン一般ラント法(1794年, ALR)によってその基本的枠組みを規定され、19世紀を通じて経費調達の基本原理として生き続け、1906年維持法によって正式に廃棄されるものである。これは、上記のうち、学校維持経費をその学校の通学区域に居住する全住民の拠出によって賄うことを基本とする、という考え方(方式)である。従って、これは同じく共同の負担としてその経費を調達しようとする点で、公行政を担う公共団体が一括して徴収管理する公的経費の一部をそれに分与し、賄う、という考え方（「自治体原則」Kommunalprinzip）と通じるところがあるが、他の

行政分野との機能的関連や学校管理への関与の組織上の可能性、負担金の割り当て、徴収、管理への公的規制の程度といった点で異なり、経費負担に関する考え方(方式)の歴史的産物というべきものである。この学校組合による経費の調達方式に注目することは、学校のための公的資金がどのような社会的条件の中で確保されたかを明らかにすることであり、教育の普及浸透の状況を考察する一つの視角となりうる。従来、学校組合の設置理由（とりわけ、授業料にかわる学校負担金方式の採用理由）、その構成員、権限等については殆ど論及されることはなかった。本稿はそれらを明らかにしようとするささやかな試みである。以下、先ず、それに関する法的枠組みを確認し、その意義、限界について論究してみたい。

なお、本稿は、行政機関の訓令・通達に注目することで、そうした学校組合の実際に迫ってみることにする。後述するように、この期の法規範は多面的で、貫徹は不徹底であったが、それは、実際の負担の多様性ととも行政権の裁量の余地の拡大をもたらした。さらにこうした一般的事情に加えて、19世紀初頭の農業改革は土地の所有関係にも影響を及ぼし、土地所有権に淵源する学校関連経費の拠出についても一部で混乱を生み出した。即ち、いわゆる十月勅令(1807年)は土地処分自由、農民保有地の統合・併合、土地緊縛を基本とする隷農制の廃止等を定め、いわゆる調整令(1811年)は、有償・諒解により賦役・貢租を伴った農民保有地を賦課のない所有地に転換する可能性を開いたが、これを契機として土地の所有状況も流動化し、学校経費の負担においてもいくつかが紛争が生じた。そのなかで行政機関は、負担をめぐる個々の問題場面において独自に判断・決定を行い、

それを下級機関や当事者に通知し命令した。それが学校組合の実態を規定した。また、学校負担をめぐる紛争は、1836年6月19日の官房政令 (Kabinetsorder) により、若干の例外を除き、訴訟対象から除外され、長く行政機関の判断にのみ委ねられることとされた*2。本稿では、主として行政機関の通達・訓令等を収集した Ludwig von Rönne による Das Unterrichtswesen des Preußischen Staates. Band 1. Das Volksschul-Wesen des Preußischen Staates mit Einschluß des Privat-Unterrichts. 1855を用いる。

2 経費負担に関する法的枠組み

19世紀の公的フォルクス・シューレの維持のための経費負担については、その基本的枠組みとして、ALR 及び1850年憲法の規定を挙げることができる。前者は、概略、①特別な基金がない場合は、教員の扶養は子どもの有無、宗派の如何にかかわらず、その地の家父全員の責任であること、②その負担は貨幣および現物から成り、家父の所有と収入に応じて公正に (billig) 分担されること、③これらの負担を果たすことと引き換えに、その負担者の子どもは授業料の納入から解放されること、③農村のグーツヘルは、自らの領民のうち、自分に課せられた負担の全部または一部を果たすことができない者に困窮の度合いに応じて援助を与えねばならないこと、④校舎および教師住宅の維持は共同の負担 (gemeine Last) として、その学校に割り当てられた全住民に区別なく担われること、⑤校舎の建築および補修に際しては、都市の参事会および農村のグーツヘルは、学校が所在するグーツまたは市有地 (Kammereieigentum) で成長した、または得られた資材を無償で提供すること、を定めている。ただ、それは同時に既存の地方法・慣行の存在を認め、また、適用範囲もプロイセン国家の全てではなかった。

1850年憲法は、①公的フォルクス・シューレの設立、維持、増築のための資金は基本的に地方公共団体としての行政ゲマインデが負担すること、②それが困窮している場合は補充的に国家が負担すること、③特別な権原に基づく第三者の負担義務は留保されること、④公的フォルクス・シューレにおいては授業料は廃止されること、を規定している。ただ、これらも、それを具体化する教

育法律が長く未成立であったため、19世紀末に至るまで国レベルで統一的に実施されることはなく、基本法規としては形式的には ALR の枠組みが踏襲され、また、憲法の原則も実際の行政場面における判断の枠組みとしてある種の影響を否定できない状況にあった。こうした、原則それ自体の多面性と貫徹の不徹底は、1906年維持法の公布まで続く訳である。

このうち、地方公共団体としての行政ゲマインデは、広く一般行政を担い、そのための公的資金を一括調達し、意思決定機関・執行機関をもつが、その業務として区域内の学校に一定の権限をもって関与し、それに要する経費を一般的公的な目的のために調達された資金から分与する。この場合、学校教育は、より一般化された目的・意義づけのもとで捉えられ、そのための資金の徴収、管理、支出は公的規制の対象となり、一元的に行われる。19世紀において、行政ゲマインデが負担の主たる担い手であったところが(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ラント州、カッセル県、ヴィースバーデン県(ヘッセン・ナッサウ州)であったことは、前稿で指摘しておいた*3。また、19世紀の経過のなかで、先ず多くの都市が、学校組合の設置と分合の権限をもつ県庁の許可を得て、学校組合に代わって学校の負担を担うか、又は学校組合と締結した契約により、学校組合の負担義務ある構成員に代わってその拠出を自身に義務づけたとされる*4。また、この行政ゲマインデが全体的にも次第に負担団体の主流となったであろうことは維持法制定時の統計資料から明らかである*5。

それに対して、「学校組合」は、一つのフォルクス・シューレの維持に要する負担を担うことのみを目的とし、生徒の通学区域に居住する住民によって構成される団体である。通常、Schulsozietät, Schulgemeinde, Schulverband と呼ばれ、時にはその空間としての側面が強調され、Schulbezirk の語が当てられることもあるが*6、要するに、公的フォルクス・シューレの維持のために、「共同の負担」(ALR)として、当該学校の通学区域内の全住民に対して、学校教育の受け手(その保護者)のみならず、そうでない人間にも、その意思にかかわらず「学校負担金」(Schulbeitrag, Schulabgabe)の支払いを求めるものである。そこで調達された経費には、授業料に

比してある種の公共性が認められるが、その割当、徴収、管理、支出については行政ゲマインデの場合に比して公的規制の度合いは低く、そこに個別的自律的な当事者秩序が介在する余地があった。

3 「学校組合」(学校負担金)方式の性質

(1) それの基本原則であること

ALRは「学校組合」のすべての構成員が拠出する負担金によって学校の必要が満たされることを原則としている。政府も、地方からの照会に対して、改めてそれが基本的原理であることを主張している。以下は、一人の農地所有者から寄せられた、校舎建築のために要求された負担についての訴願に対して、初等学校制度のコストは、Kommune、即ち、行政ゲマインデの負担ではなく、SchulbezirkのSozietätの負担であることを明言した訓令である*7。

○1838年9月17日の文相Altensteinの訓令；

政府は、その訴願者の見解、すなわち学校制度のための負担が行政ゲマインデの負担であるかのごとき見解には同意できない。問題は、目下、内務大臣と協議中であるが、その際、文相側からは以下のことが述べられた。即ち、初等学校制度のコストは、行政ゲマインデの負担ではなく、SchulbezirkのSozietätの負担である、と。確かに、ALR II 12-34は、校舎、教師住宅の維持はGemeine Lastとして担われるべきだとしているが、この規定から、その負担が行政ゲマインデの事項であるとの結論を導き出すことはできない。ALRはその維持義務を単にGemeine Lastとしたのではなく、gemeinな、すなわち、学校に割り当てられた住民の共同の(gemeinschaftlich)ものであり、従って、そこで論じられているのは行政ゲマインデの負担ではなく、教区の負担と類似の、組合の負担事項(Sozietäts-Angelegenheit)である。それ故、学校の維持のために、行政ゲマインデに重要な負担が課せられるのではなく、行政ゲマインデの成員のうち、Schulsozietätの成員のみが、また、その限りで課せられるのである。7月23日、こうした説明について内相は本質的な同意を表明した*8。

上記の訓令は、公的フォルクス・シューレのための負担が、団体としての行政ゲマインデの負担ではなく、学校に割り当てられた住民が「共同で」担うべきものとしている訳である。

(2) 負担の実際の担い手

負担者については、ALR2-12-29, 31がのべる「その地の家父全員」と同30, 34条の「その学校に割り当てられた全住民」とは同じ意味とされ、未婚の家父、非定住の家父もそれに含まれるとされている*9。また、グーツヘルは領民の保護義務から派生する、困窮した領民の負担への支援の場合を除くと、その負担者ではないとされる*10。その根拠は以下の訓令に示されている。

○1842年4月24日の、所領(Gute)に全部又は一部が属する農民地(Bauerhof)の地域学校(Ortsschule)の維持のためのグーツヘルを負担金に関する、県庁(行政ゲマインデを負担者としている地域の県庁を除く)あての文相Eichhornの訓令

政府は1839年12月6日のVerfügungにより以下について照会を受けた。即ち、現行法において、グーツヘルに、所領(Gute)に全部又は一部が属する農民地(Bauerhof)の地域学校(Ortsschule)の維持のための負担の義務をどの程度課することができるか、この関係において立法の干渉が必然的に現れるのか、という事についてである。その訓令の到着ののち、また他の行政官庁より同様の方法で求められた勧告により、政府は法務大臣及び内務大臣と一致して、以下のよう

に通知する。
地方法、慣行、契約を除く、全ての立法に則してこの問題を検討すると、先ず重要なことは以下を調査することである。

1. 学校の維持のために求められる負担金の給付が物的(dinglich)な義務という性質を持つか人的(persönlich)な義務という性質をもつか。

ALR2-12-29, 30によると、学校教員の扶養(Unterhaltung)は、所有と収入の状況により各地の家父全員に義務づけられる。ALR2-12-34によると、校舎及び教員住宅の維持はその学校に割り当てられた住民の全員によって担われねばならない。ここにおい

て疑問の余地のないことは、土地所有者だけでなく、一つの学校に割り当てられている全住民又は家父が学校の維持に関与せねばならないということ、また、その維持のために支払われる負担金又は給付された補助金は物的負担という性質をもたないということ、むしろそれは人的な性質をもつということである。

さらに問われるべきは、学校団体に属する家父が同時に一つの土地の所有者であるとき、彼によって支払われるべき貢租は、確かに人間関係によって条件付けられているが、土地に関して付随的・物的(akzessorisch-dinglich)な性質を持つかどうかということである。ALR2-12-31により分担は所有の範囲によって行われねばならないという事情は、その理解を正当なものとしなす。何故なら、それは単に分割の基準を含んでいるだけだから。(中略)

2. 同様にグーツヘルが学校への個人的な関係から、接収した(einziehen)農耕地から学校に対して共通の家父負担金を支払うことを義務づけられることはない。

学校の維持はALR2-12-29, 34により、その地の家父又は住民に義務づけられている。また、その33, 36条により、グーツヘルは、学校教員への支払いにおいてその領民を支援し、校舎の建築に際しては無償で必要な資材を提供するという特別な義務を負っている。このことで、ALRはグーツヘルと学校に属する家父・住民とを区別している。ALRはグーツヘルを後者と区別し、特別な義務を課している。それ故、グーツヘルは学校に割り当てられた家父には属しておらず、従ってそれに義務づけられている維持のための負担を義務づけられてはいない。こうした状況は、グーツヘルが農民の土地を獲得したことによって何ら変わることはない。かれはグーツヘルとしての性質を失い、家父の仲間に加わる訳ではない。かれはまた、学校に対しては前の農民の所有者が立っていた人的な立場に立つのではなく、それ故に、共通の家父の負担が義務づけられるのではない。

3. これにより、通常の学校維持分担金の一般的な法的な性質から、そして、グーツヘルの学校に対する人的関係から、接収した農耕地の補助金の義務は導き出し得ない。

グーツヘル・農民関係の規制に際して、農民の土地の接収が行われると、1836年7月14日の官房政令は、明確にグーツヘルを、校舎の維持の一般的な負担金のそれ以後の拠出から解放した。特別な権原により他のことが規定されていない限りにおいて。

仮に、グーツヘルによって一つの農場 Hof がすべて接収されたなら、グーツヘルはそれに課せられていた公的な貢租その他の国家の公課及びコムナルな負担を農民とともに担わなければならない、と。

(中略)学校団体から生じる義務は、個々人が学校から獲得する個人の利益によってではなく、全員の、共通の利益を考慮して、負担能力(Kräfte)の状況によって個々人に分担されるものである*11。

この場合、グーツヘルの所領に一学校の通学範囲、学校組合が包摂されている場合の、その所領の所有者の負担義務が問題となっている訳である。ここでいう「人的義務」、「物的義務」の概念は必ずしも明確ではないが、類推するに、公課負担の義務の根拠が前者は「人」の生存そのもの、後者は「物」(権利)の所有又はその獲得のための活動に従事することであるように思う。前者の категорияには、人頭税、階級税などが属し、後者には土地、家屋等の所有や収入に課せられる税、営業・生産の諸活動に課せられる税などが属するであろう。この訓令においては、学校組合の構成員の学校負担金の拠出はこのうちの「人的義務」とされ、「個々人が学校から獲得する個人の利益によってではなく、全員の、共通の利益を考慮して、負担能力の状況によって個々人に分担される」とされている訳である。

(3) 分担(割当)の基準・方法

学校負担金の分担の基準、分担の方法については、以下のように基本的に地方的な構成秩序によるべきものとされている。ただ、割当基準として、同じく「人的義務」である階級税の基準に従うことが推奨され、また、構成員間の割当に関する紛争は、1817年の県庁業務令を根拠に、司法ルートによらず、県当局が裁定すべきものとされている*12。

○1835年8月24日の、文相 Altenstein の Magdeburg 県にあてた、学校負担金の支払いと割り当てに関する訓令

貴県には、その1832年10月22日の照会で述べられている、初等学校の維持、とりわけ教員給料の支払いを規制する原則についての疑問については以下が通知される。即ち、

ここでは、まずは既存の地方的構成秩序が参照され、そして、以前、学校の維持が拠って行われていた地方の慣行に従うべきである。ALRの規定が適用されるのは、必要な資金の調達に既存の法規によっては困難な時だけであり、その時はALRの施策方式(Einrichtungs-Modus)、即ち、「授業料の一般的原則的な廃止と直接的な負担(Auflage)の形で確定した負担金の導入」によらねばならない。しかし、これにより誰が学校団体に所属するものとして負担することになり、どのような尺度で割り当てが行われるかは、再び先ず地方的な構成秩序及び地方の事情が決定する。その際、外国との中間的な支配に服している地方は、常時プロイセンにとどまっていた地方とは区別される^{*13}。

(4) 学校組合による共同負担方式導入の意義

行政は、地方法による規制を認めつつも学校組合による共同負担方式の導入を推奨している。以下は、授業料によって必要な資金を調達する方式から学校負担金に転換することを奨励する訓令である。ここでは、推奨の理由として財源の安定確保、そのことによる教職の安定、教職への有能な人材の確保などが挙げられている。

○Magdeburg 県庁に宛てた、学校負担金の徴収及び割り当て(Repartition)に関する文相の訓令(1831年4月18日)

1) 教員がその生計を全面的に、あるいは部分的に授業料の徴収に頼っているとすれば、通常は、彼には一定額の収入は確保されない。むしろ、授業料は、現に学校で授業を受けている子どもの親によってのみ支払われる対価として、総額において現にいる子どもの数に依存し、それ故、その就学に依存している。後者の点については親には、法律上、どのようにして法規上十分な教育をその子のために配慮するか、家で教育

をするか、気に入った公私の教育施設を利用するかを自身の裁量で決定する自由は制限されていない。それに対して教師は、通常、就任に際して特別で明確な規定がそれ以外のことを定めていない限り、実際に自分の授業を受けている児童に授業料を請求する。そして、通常、教師は困窮した親の子に無償で授業を提供する義務を負っていない。初等教育は、法律上、すべての児童に対して行われねばならないものであり、教育は絶対に必要なものであるから、困窮した親の子の授業料は、必要な場合には、貧民救済の一部として当該の救貧基金又は一般的な団体基金(Korporationsfond)又はコムナルな(従って、行政ゲマインデの、注記、筆者。以下同じ)基金、そしてそれらが使い尽くされた場合はゲマインデから支出されるべきものである。1763年の全国農村学事通則及びMagdeburgの教会令は一致して、貧者の授業料を教会金庫(Kirchen-Aerario)から拠出することを強制義務としている。ただ、Magdeburgの教会令はそれぞれの教会基金の定款が貧者保護を規定している場合に、とそれを限定しているが。しかし、その場合、多くの県庁からの報告によると、そのような構成秩序は存在せず、多くの関係する地では、貧民救済がコムナルな基金から支弁されている。いずれの市の参事会も、困窮した親の就学児童の授業料を当該集落から徴収することの許可を免れることはできない。都市参事会がそれに対して法的手段を探ろうとしても、かれこれする間に、支払いのために行政の方法で、公的に義務ある負担とされる事となる。

2) 学校維持のための支払い、特に授業料による教師の給与は、ALRの公布以来、もはや本来の、また適法のものではなくなり、その必要は、その地またはSchulbezirkの家父全員の、財産と収入に応じた、一定額の拠出によることとなった。それ故、ALRは、親が困窮している子どものための救貧基金からの資金の支払いに関する規定を含んでいない。こうした、ALRで規定されていた負担方法の利点は、とりわけ、それぞれの土地の状況に応じて適正に定められるべき教員の給料が、就学の状況という偶然の事情に左右されなくなり、また、困窮し、学校負担金の割当に際し

て支払い意欲を示さない親の子どもに無償の教育を施すために、ゲマインデ（即ち、学校ゲマインデ、学校組合 — 注、筆者。この訓令については以下同様）の他の成員の拠出によって共同で配慮されるところにあり、そして、県庁によって正当に言及され、授業料方式によっては通常は除去されない以下の害悪、即ち、救貧基金が、支払い能力のある親の授業料で十分な給料を得ている教員に、本来の必要に基づかない利得として容易に付け加えられるという害悪が回避されるのである。

この、ALR に規定された方式は、以前は僅かにしか適用されなかった。その理由は、それを実施するためには、多くの地方において以前の状況の調査による学校の収入の合理的な確定及びこれに基づく家父への負担金の告示を必要とし、それは、事柄の性質上、個別に、また、漸次にのみ行われうるのであり、それまでは多くの地方においては既存の方式、即ち、授業料制が当分の間は存続せざるを得ないということにあった。文相は、事態がそのようにゆっくり進行することを否定しようとは思わない。それはむしろ好ましいことでもある。何故なら、ALR の方式の導入においては、以前から職務にある学校教師の低い資質（Qualifikation）が慎重に考慮されねばならず、また、多くの場合、教師の給与額を現在の諸要求に即して永続的な給料として確定することは現在困窮しているゲマインデを更に苦しめることとなり、それは公正（Billigkeit）ではないからである。それ故、むしろそのような規制は、教員の新たな就任に際してのみ導入されることが最も有益である。

いずれにせよ、以前の授業料という制度では教員の必要な生計（の確保）が不十分であるという理由であれ、その欠落が余りに頻発するという理由であれ、また、その他の理由であれ、（授業料により必要な資金を調達する方式が）学校の十分かつ安定的な維持のためにもはや十分でないとき、ゲマインデが、本来の法的な制度として、上記の、確定した拠出金を導入することはもはや避けられない。

大臣は、貴県に対して、その卓越した目的適合性を考慮して、その制度の促進を断固勧める。何故なら、既に述べられたように、その学校負担金方式の導入に

より、一方で、学校の収入がそれによって十分かつ安定的に確保されることとなり、とりわけ学校教員は偶然性及びゲマインデの気まぐれ（Laune）に依存しないこととなり、そして、困窮し、滞納している親への授業料支払いの要求から不可避免的に生じる、悪意に満ちた紛糾と争いから解放されることとなるからである。他方、それはゲマインデにも利点がある。即ち、実際の必要に基づいて学校維持のための負担額を公正に確定し、とりわけ、頻発する困難な紛糾を鎮めることができるという利点である。その紛糾は、通常は、学校への就学者の増加により教員数の増加が必要となったときに、以前は自分のみが得ていた授業料収入をめぐりそれまでの教員によって掲げられる要求を通して発生するものである。そして、それらにより学校の必要を容易に賄うことができる。また、学校負担金方式では、支払い能力あるゲマインデ構成員が、困窮した構成員の負担を肩代わりすることにより憂慮すべき過重負担が生じるとの言説については、それは先験的な考慮からも他の県の実際の試みの結果からも根拠のないことと判断する。

学校負担金方式の正当性は以下のことから言える。即ち、学校負担金方式においては、先ず、学校ゲマインデの全ての家父を、就学児童の有無を考慮せずに負担者とすることにより、負担者の数を明確に増やすことができること、第二に、学校のための負担が生徒数という偶然的な要素によってでなく、より公正で目的合理的な（zweckmässig）割当て基準によって家父に割当てできること、第三に、授業料の如き絶対的な負担基準ではなく、資産収入の評価に応じて、困窮した親に対しても、授業料よりも低額の、その支払い能力の範囲内の負担額を自由に設定できること、第四に、授業料の支払いが児童の就学期間だけであるのに対し、学校負担金方式においては、負担は家父が学校ゲマインデで生存する全期間にわたる負担として家父に分割されることとなり、毎回のその負担額は、授業料とは比較にならないほど少額となり、富裕な家計でなくとも容易に支払うことが可能な額となることである*14。

4 学校組合方式の意義と限界

以上のように、ALRにより、公的民衆学校の維持のための経費の調達方式として学校組合方式が導入され、それが行政の推奨姿勢により、1850年憲法の関係条項の未施行という状況の中で次第に浸透するところとなった。その運用の詳細においては、地方法、地方的慣行に多くは委ねられたが、これにより、公的民衆学校の維持のための必要経費は通学区域内に居住する全住民の共同負担として賄われることとなり、経費調達における個別的・偶発的事情が背景に退き、そこに安定性をもたらすことができた。安定的に必要な経費を調達する可能性が創出されたことは、学校の施設設備及び教員の資質能力において一定水準を確保・維持することにつながり、何よりも教職を他の副業や教会の職から解放するうえで大きな契機となった。従って、こうした方式は、学校教育の普及及びその水準の確保・維持にとって大きな意味をもっていた。

ただ、この方式は、経費の負担者がその用途について意思表示する可能性の如何という視点から見たとき、大きな問題を抱えている。学校組合はそれ自体として、自

身が経費を負担する学校の管理運営については何らの権限ももっていなかった。この時期、個別学校ごとに、都市においては「学校委員会」(Schuldeputation)、農村においては「学校理事会」(Schulvorstand)が置かれ、主として外的事項について一定の権限を与えられ、そこに行政ゲマインデ、教会、パトロン関係者の他に、その区域の家父も参加することとされていたが、これは、学校組合とは別組織であり、負担とその用途についての権限が組織的に一体化しているものではなかった。また、行政ゲマインデがその経費を負担する場合と異なり、学校教育を他の行政分野との関連において意味づけ、展開するという組織上の可能性もないものであった。

結局、学校組合方式は、学校教育の普及拡大を図る上では大きな意味をもったが、そこに経費の実質的な負担者の資格で意向を反映させ、他の行政分野と関連させつつ学校教育を構想し、運営していくという点が課題として残るものであった。組織上、そうした課題を克服するのは、1850年憲法の「自治体原則」の実施を待たねばならなかった。

注

* 1 その多様性については、維持法の提案理由は以下のように簡潔に叙述している。「プロイセンにおける学校維持義務が、相互に異なった法領域及びフォルクス・シューレの負担者の多様性によって示す姿は、個々の法領域が、しばしば州において、時には郡において混乱して把握され、慣習法、慣例又は地方規約の規定により破られることによって消えかけ、不明確なものとなっている。学校維持の法的基礎を確定し、その義務を負う者を探そうとする判決文及び行政の努力は無駄に終わっている。再三にわたって、余りにも長期の、そして経費のかかる法的争いに連なり、関係者の間に反目と不和をもたらす新たな問題が浮かび上がっている。学校団体の構成員を多様に苦しめる法の不確かさも、フォルクス・シューレの維持の領域における困難で多数の弊害に数え入れられねばならない。」

(Edger Loening, Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preussen. IN: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 3, 1909. S. 86から再引)。なお、その提案理由の一部は、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. に掲載されている。

* 2 同政令は「教会及び公的なフォルクス・シューレ、又は一般的法的な、又は顕著な (notorisch) 地方構成秩序に基づく義務により支払いをせねばならない官職に対する恒常的な、人的物的なすべての貢租及び給付、また、公的な学校・教育施設の授業料、退隠料についての要求は、債務者の怠慢があった場合は、当座の金額及び過去2年間の債務額に関して、当該行政官庁による執行的取り立てに委ねられる。」とし、その要件、手続きを定める (Ludwig von Rönne, Das Unterrichtswesen des Preußischen Staates. Band 1. Das Volksschul-Wesen des Preußischen Staates mit Einschluß des Privat-Unterrichts. 1855 S. 806)。なお、1883年8月1日の行政官庁の職務権限と行政裁判所に関する法律は、行政裁判所に、フォルクス・シューレのための給付の義務づけに関する公法上の紛争における決定を委ねた。このことにより、以後は行政に対する苦情は、フォルクス・シューレのための公法上の給付を強制すること (Heranziehung) に対してだけでなく、学校監督官庁 (即ち、県庁) が、その学校の新設・補修を命じる決定、学校監督官庁が建設費の支払いをその義務者に強制する決定、そして、その義務者に代わって、又は、それと並んで建設費を学校団体、ゲマインデ、グーツベツィルク、第三者に分割させる決定を行った場合は、それに対しても訴訟が提起される事になった。行政裁判所の決定の根拠となったのは、法規定とともに、学校監督官庁がその権限内で学校の建築について発した一般的な法規であった (Loening, a., a., O. S. 88)。

* 3 拙稿「1906年『維持法』における学校経費負担の構造」(愛媛大学教育学部紀要 第54巻第1号, 2007年) 12-13頁。なお、ライ

ラントは1815年のウィーン議定書によってフランスの占領下から、ヘッセン・ナッサウは1866年の普墺戦争を経てプロイセン王国にそれぞれ割譲されている。

- * 4 Loening, a. a. O., S. 83-84
- * 5 政府統計書によると、1906年時点で公的フォルクス・シューレの維持義務を負っている行政ゲメインデの総数は31605、「家父組合」(Hausvater-Sozietät)が10431、教会ゲメインデ(ユダヤ教のそれも含む)が197、その他40となっている(Preussische Statistik. 209. Das gesammte niedere Schulwesen in preussischen Staate im Jahre 1906. III. Theil. 1908, S. 34-35)。
- * 6 その概念についての同時代の事典の説明を見てみよう。『教育制度事典』(Encyklopädie des gesammten Erziehungs- und Unterrichtswesens / hrsg. von K. A. Schmid. Gothar, 1859-78, 全11巻)は、その第7巻(1869年)に「Schulbezirk」なる項を設け、以下のように説明している(なお、「Schulsocietät」, 「Schulsprengel」についてはこのSchulbezirkを参照するよう指示されている)。「Schulbezirkとは、そのために一つの固有のフォルクス・シューレが存在するところの空間的に区切られた一定の範囲である。それに属する住民(学校に編入される者 Eingeschulten 又は学校関係人 Schulinteressenten)の全員が学校ゲメインデ(Schulgenossenschaft, Schulsocietät, Schulacht)又は学校団体(Schulverband)を形成する。但し、ドイツにおける歴史的発展により、それへの所属は、通常、同一宗派ということによって条件付けられる。学校ゲメインデを代表するために、また、財産法上の諸関係においても、殆どどこでもSchulvorstandが置かれている。Schulbezirkの形成及び区画は、一般に、関係者の意見聴取を経て聖俗の官庁の提案に基づき、州の宗務官庁によって行われる。(中略)一つのSchulbezirkの面積又は範囲については、その地の諸事情が考慮される。教区の事情、行政ゲメインデ、地域的まとまり(Heimatbezirk)のみでそれについて決定されることはない。また、行政ゲメインデ、教区の境界が考慮されることが重要である。とりわけ考慮されるべきは、その学校団体が学校施設の維持のために必要な資金を調達するに十分な力をもたねばならないこと、通学路が子どもにとって通行可能であること、いかなる家も学校から遠く隔たることがないように、ということである。(中略)独居の家、目下就学義務ある子のいない家も含め、全ての家がSchulbezirkに算入される。(以下、略)(Encyklopädie des gesammten Erziehungs- und Unterrichtswesens. Bd. 7 / hrsg. von K. A. Schmid. Gothar, 1869, S. 857-858)
- * 7 ただ、学校ゲメインデと行政ゲメインデとが一致している場合があり、学校維持が直ちに行政ゲメインデの負担であるかの如き見解がとられている訓令もある。1820年9月12日の訓令は行政ゲメインデに対して、1820年5月30日の、公課制度の樹立に関する法律第13条によって支払うべき負担の調査に際して、教育制度のために必要な負担も忘れないようにと要求している(Rönne, a. a. O., S. 788)。
- * 8 Rönne, a. a. O., S. 788-789
- * 9 1848年12月7日の高等法院 Obertribunal の判決は「家父」については以下のように述べている。即ち、ALRにより教員の生計の維持が課せられ、その負担額が、所有・収入の状況により分担されることになっている「その地の家父全員」及び第34条により校舎と教員住宅の維持を義務づけられている「一つの学校に割り当てられている住民」は定住の戸主(Wirth)のみを指している、との言説は採用できない。そのような言説は不公正な原理に立脚するものである。なぜなら、非定住の住民も、定住のそれと同様に、学校の設立から利益を得るからである(Rönne, a. a. O., S. 790)。
- * 10 Loening, a. a. O., S. 74
- * 11 Rönne, a. a. O., S. 799-801
- * 12 1844年2月26日の文相 Wichhorn 及び内相 Gr. v. Arnim の Schulzengericht 某への回答(Bescheid)は、階級税の基準で学校負担金の割り当てを行うよう以下のように推奨している。「負担方法が契約で確定されていない限り、学校負担金を階級税の基準で分割することは妥当性をもつ。なぜなら、それはALR2-12-31の規定により学校に割り当てられた家父長によってその所有と所得に応じて公正に分担されることになっており、階級税の規制に際しては、所有と収入の状況が考慮されているから」(Rönne, a. a. O., S. 792.)。また、割当基準については、幾つかの地方法規もそれを採用している。例えば、1845年7月23日のプロイセン学校令第39条は「特別な基金がなく、及び特別な法的根拠によって学校の維持及び教員の生計のために提出義務を負っている者がいない時、又は、それらの負担が十分でない時、当該の地域ゲメインデ(Ortsgemeinde)及び学校に属する地域(Ortsschaft)が、学校の維持のための資金を、他のコムナルの(従って、行政ゲメインデの、注記、筆者)必要と同様な方法で調達されねばならない。」とし(Rönne, a. a. O., S. 110.)、1831年8月29日のNeuvorpommernにおける農村学校の設立と維持に関するRegulativ第5条は「教員の固定給は、Schulbezirkの全家長及び独立の経済を営む寡婦が、子どもの有無、身分、信仰とは無関係に人的負担として、階級税に従って負担する。但し、同意されるなら他の基準を用いて分担することもできる。」としている(Rönne, a. a. O., S. 129.)。また、割り当てに関する紛争については、1834年5月20日の、Gubinnen 県にあてた文相訓令は以下のように述べている。「学校組合Gehlandの、要求された学校への給付についての決定に提起された抗弁に対して貴県には以下のように通知される。即ち、1817年10月23日の県庁業務令第18条f, k項により県庁は学校組合を設立し、分割する権限をもつ。そして、同条f, l, c項と結びついて、その権限には自ずから、また、疑いもなく、学校の将来の整備(Dotation)に関する決定も含まれている。」(Rönne, a. a. O., S. 792)。
- * 13 Rönne, a. a. O., S. 790-791
- * 14 Rönne, a. a. O., S. 785-787