

19世紀後半プロイセンにおける国民学校授業料の存廃問題(3) — 「軽減法」の成立(1) —

(教育学) 山本久雄

School Fee Problems in Prussian Elementary School in the Second Half of 19th Century (3)

— Approval of the Burden Reduction Act(1) —

Hisao YAMAMOTO

(平成24年6月5日受理)

はじめに

プロイセンの義務教育体制の歴史的形成過程を、より原理的・構造的・実態的に把握するためには、公立国民学校の授業料の存廃問題は避けて通れない問題である。一般的には、その廃止が保護者の負担感を軽減させるという付随的な効果を伴うことから、その問題は教育普及策の一環として論じられることが多く^{*1}、また、その実施をめぐる論議は公財政の事情をめぐる論議に終始する。しかし、公立義務教育学校の授業料存廃問題は、義務教育学校の経費を誰が、なぜ負担するかという問題であり、これは、義務教育における公益と私益との関係、義務教育の基本的目的と教育課程のあり方、親の権利義務と公権力との関係、学校の管理機関の組織構成のあり方をいかに描くかといった公教育の基本問題とも通底している。プロイセンにおいてもそれは例外ではない。

ただ、19世紀後半のプロイセンにおいては授業料の存廃問題は以下のような個別的な問題ともかかわっていた。

① 義務教育における教職の確立にかかわる問題

プロイセンでは、多くの場合、生徒からの授業料は、直接関係する教員の収入の一部であり、教員はその徴収業務を行うほか、そのことによる不安定な生計を補うため副業を余儀なくされていた。授業料

の廃止、公費による定額の給与は教員に教職に専念する基盤をもたらすほか、その職務が固有の、公的な使命を帯びているとの意識が社会に普及定着することにも連動していた。教員層がこの問題に積極的な関心を寄せ、発言したのはこのような背景による。また、授業料廃止を機に教員の服務規律が整備されたのはその間の事情と関連している。

② 義務教育学校の一元化にかかわる問題

プロイセン国家は、戦争や外交的戦略により多くの地域を順次版図に組み入れたが、その際、学校に関する旧来の制度・慣行はそれぞれ温存させた。従って、「国民学校」といっても、目的、教育課程、就学年齢、就学期間、生徒の編成などは必ずしも一元化はされていなかった。授業料の廃止とワンセットで導入された、教員給与に対する国庫からの支出は、支出の要件、対象、額を定めることを通して「国民学校」の一元化を促進する契機となりえた。授業料存廃問題はこの一元化の是非、可能性をめぐる問題にも通底していた。

③ 義務教育制度の実質化にかかわる問題

一般に、義務教育制度の成立とその実質化は一致しない。プロイセンでは、多くは18世紀初頭から後にその国家の版図に含まれることになる諸地域で

*1 国立教育研究所編『日本近代教育百年史2 教育政策(2)』(1974年)、p.87以下。Christa Berg, Die Okkupation der Schule. Eine Studie zur Aufhellung gegenwärtiger Schulprobleme an der Volksschule Preußens(1872-1900). 1973. S.125

子の就学を促す布令が出されるが、生徒の就学、教員の資質・能力、職務遂行の条件、施設設備などの点でそれが実質化するには時間を要した。その中で、上記②で触れたように、授業料廃止は、教員に職務に専念する基盤・条件をもたらし、さらに保護者・生徒に対しても、直接の経費負担に伴う就学への抵抗感を払拭し、「出席率」の改善をもたらす契機となる。これは、直接的には財政事情に規定される問題であるが、国家社会が義務教育の意義・重要性をどの程度認識しているかの問題でもあった。

従って、プロイセンの義務教育体制の歴史的形成過程を、より原理的・構造的・実態的に把握するためには、この公立国民学校の授業料の存廃問題は避けて通れない。

しかるに、19世紀後半のプロイセン義務教育体制を対象とする、わが国の主な先行研究では、法制化とそれに関わる政治過程の記述に主眼が置かれ、授業料存廃問題が正面から取り上げられている訳ではない（梅根悟『近代国家と民衆教育』1967年、遠藤孝夫『近代ドイツ公教育体制の再編過程』1996年）。Forkert Meyer, Schule der Untertanen. Lehrer und Politik in Preußen 1848 – 1900. (1976年) は、立法・行政への基本関心から教員層の政治過程への関与の状況を明らかにしようとし、ここでは授業料存廃問題は専ら教員層の階層的自立の観点から取り上げられている。田原宏人『授業料の解像力』(1993年) は、この期の授業料問題に着目し、プロイセン国家統計年報所収の特集論文を援用しつつその問題の複雑性・広がり指摘するが、多方面の主張・意見、法規、統計結果等をフォローし、問題の全体像を明らかにしていると言え難い。

こうした研究状況の背景には、これまで義務教育学校の授業料廃止問題が専ら教育普及・充実策としてのみ捉えられてきたという事情があろう。特にわが国ではそう

した論調が明白であり（国立教育期成同盟会『国家教育』1892年～1896年、国立教育研究所編『日本近代教育百年史2 教育政策(2)』1974年）、また、事実、その廃止（1901年実施）を機に、特に女子の就学率が急速に向上した、という事情があり、本来、授業料存廃問題が内包する多様な論点は顕在化せず、意識化されなかった。

本稿は「国民学校の負担の軽減に関する法律」(Gesetz, betreffend die Erleichterung der Volksschullasten. Vom 14. Juni 1888, 以下、軽減法)の成立に関する論考の第一報である。同法は一部の例外を除き「国民学校での授業料の徴収は、今後、行われぬ」（第4条）として、長年の授業料存廃問題に立法レベルで終止符を打つものであった。また、同法は教員給与への一律の国庫支出を定めた点で、教員の待遇改善に関する一連の立法^{*2}の過程に位置づき、また、経費負担に関する包括的立法（1906年の「公的国民学校の維持に関する法律」Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906）へと連なるものであった。

以下、先ず、この法律の制定当時の公的国民学校の設置状況、教員給与の状況、授業料の状況を概観し、次にこの問題に関する政府方針の変化を辿る。

1. 「軽減法」制定前の公的国民学校の設置状況、教員給与の状況、授業料の状況

以下、国家統計局による統計書「プロイセン統計 第101巻 1886年プロイセン国家の全国国民学校制度」(Preußische Statistik. 101. Das gesammte Volksschulwesen im preußischen Staaten im Jahre 1886. Hrsg. vom Königlich Statistischen Bureau in Berlin, 1889)に拠りながら「軽減法」制定前の公的国民学校の設置、教員、経費負担、授業料などの状況を概

*2 「公的国民学校の男女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), 「公的国民学校の教員の遺児の扶養に関する法律」(Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Waisen der Lehrer der öffentlichen Volksschulen vom 27. Juni 1890), 「公的国民学校の男女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), 「公的国民学校の男女教員の給与に関する法律」(Gesetz, betreffend das Dienstehkommen der Lehrer und Lehrerinnen der öffentlichen Volksschulen vom 3. März 1897), 「公的国民学校の教員の寡婦及び遺児の扶養に関する法律」(Gesetz, betreffend die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Lehrer der öffentlichen Volksschulen vom 4. Dezember 1899)。

表1 ゲマインデあたり公的国民学校数（国家全体、1886年）

ゲマインデ数（1885年）	都市		農村		1ゲマインデあたり学校数の平均（1886年）
	学校数	1ゲマインデあたり学校数（1886年）	学校数	1ゲマインデあたり学校数（1886年）	
1,280	3,718	2.90	53,722	30,298	0.62

(Preußische Statistik. 101, 1889. S.35)

観しておこう。

表1は行政ゲマインデあたりの公的国民学校の設置状況を示す。ここから読み取れることは、1ゲマインデあたりの学校数の平均が全体で1に満たないこと、特に農村部でその状況が甚だしいことである。これは、基本的に行政ゲマインデを公的国民学校の維持経費の負担義務者とする憲法の規定の実施の困難さを示している。1906年維持法は、その設立維持を行政ゲマインデ、グーツベツィルクとしたうえで、それらを同時に「学校団体」(Schulverband)とし、1校又は複数校の国民学校を設立維持するためにそれらは「連合学校団体」(Gesamtschulverband)を作りうるとしたが、それはこうした現実を踏まえ、学校の設置をより円滑に進めようとの考慮によるものである。

表2は組織編成別の公的国民学校の学校数、生徒数、学級数及び一学級あたり生徒数の平均を示したものである。ここから、都市においては4学級以上の学級編成の学校が主流で、生徒数の9割以上がその種類の学校に在籍しているのに対し、農村では単級学校・半日学校（双方とも教員は一人）が学校数の74%、生徒数の50%、学級数の54%を占めていたことが伺われる^{*3}。一学級あたり生徒数の平均は、都市、農村とも64人を越える状況であった。

1886年5月時点での教員数については、「軽減法」の提案理由の中で、国庫からの支出の必要額を試算するための基礎データとして挙げられている。

教育の実質化或いはその質の改善の条件・基盤の整備においてまだ大きな課題があったといえる。

次に、国民学校の教員及び教員給与の状況を概観しておこう。1886年の統計資料によれば、この年、国民学校教員は、本務(vollbeschäftigt)教員64,750人(男教員57,902人、女教員6,848人)、補助教員1,183人(男教員1,134人、女教員49人)である。このほかに、裁縫担当女教員(Handarbeitslehrerinnen)が34,270人、臨時的任用の助手等202人である^{*4}。

この時期、教員の俸給(職務給)の内容は現金の他、燃料などの現物給付、無償の住居、耕作や放牧等のための土地の用益権などがあり、これらは地域によって多様である。また、国民学校維持のための人的経費としては退職後の年金、死亡後の寡婦・遺児の扶養のための経費も含まれる。これらのうち、現金の俸給にあてられる経費は、授業料、学校のための財産からの収入、学校組合(Schulsozietät)からの収入、行政ゲマインデ・グーツヘル・パトロンの拠出、国庫支出金(法的義務による支出、困窮しているゲマインデ等への補助金、一定要件を備えた教員への年功加俸)から成る。1885年の時点で、本務教員の給与総額65,586,715マルク、それとは別に年功

*3 「プロイセン国民学校の組織編制、課題、目的に関する一般規程」(Allgemeine Verfügung über Einrichtung, Aufgabe und Ziel der preußischen Volksschule, 1872. 10. 15)は、「半日学校」(Halbtagschule)について、「生徒数が80人を越えるか、又は教室がそれ以下の人数に対しても十分でないとき、事情により2人目の教員の任用が叶わないとき、そして、他の事情がそれを必要としているときは、県庁の許可を得て、半日学校が設立されうる。その学級に対しては、あわせて週32時間の授業が行われる。」と規定している(Centralblatt für die gesammte Unterrichts-Verwaltung in Preußen. 1872 No. 10, S.586)。

*4 Preußische Statistik. 101. Tabellen. 1889. S.26-27

表2 組織編成別の公的国民学校数、生徒数及び学級数（1886年）

		都市	%	農村	%	計	%
単級の学校	学校	566校	15.22	17,177	56.69	17,743	52.16
	生徒	27,585人	1.83	1,119,017	33.56	1,146,602	23.70
	学級	566	2.42	17,177	33.19	17,743	23.63
	1学級あたり あたり 生徒数	48.74人	-	65.15	-	64.62	-
教員一人二 学級の学校	学校	87	2.34	5,322	17.57	5,409	15.90
	生徒	8,310	0.55	563,164	16.89	571,474	11.81
	学級	174	0.75	10,644	20.57	10,818	14.41
	1学級 あたり 生徒数	47.76	-	52.91	-	52.83	-
教員二人二 学級の学校	学校	210	5.65	2,822	9.31	3,032	8.91
	生徒	26,848	1.79	388,268	11.64	415,116	8.58
	学級	420	1.80	5,644	10.91	6,064	8.07
	1学級 あたり 生徒数	63.92	-	68.79	-	68.46	-
教員二人三 学級の学校	学校	155	4.17	2,527	8.34	2,682	7.88
	生徒	26,649	1.77	460,123	13.80	486,772	10.06
	学級	465	1.99	7,581	14.94	8,046	10.71
	1学級 あたり 生徒数	57.31	-	60.69	-	60.50	-
教員三人三 学級の学校	学校	267	7.18	932	3.08	1,199	3.52
	生徒	57,692	3.84	219,323	6.58	277,015	5.73
	学級	801	3.43	2,796	5.40	3,597	4.79
	1学級 あたり 生徒数	72.02	-	78.44	-	77.01	-
四学級以上 の学校	学校	2,433	65.44	1,518	5.01	3,951	11.62
	生徒	1,356,822	90.22	584,446	17.53	1,941,268	40.12
	学級	20,922	89.61	7,907	15.28	28,829	38.39
	1学級 あたり 生徒数	64.85	-	73.92	-	67.34	-
計	学校	3,718	100	30,298	100	34,016	100
	生徒	1,503,906	100	3,334,341	100	4,838,247	100
	学級	23,348	100	51,749	100	75,097	100
	1学級 あたり 生徒数	64.41	-	64.43	-	64.43	-

(Preußische Statistik. 101. Tab. 1889. S.14-19)

加俸等の、国庫からの特別な支出として3,487,587マルク、補助教員（裁縫担当女教員を含む）給与2,438,537マルク、助手等の給与84,092マルク、退職教員の年金2,869,154マルク、寡婦・維持の扶養経費779,059マルク、現金俸給全体のうち、授業料からの収入は10,926,085マルクであり、いわゆる人件費の総額は75,245,144マルクとなる^{*5}。この年、本務教員の給与総額65,586,715マルクのうち、授業料から10,926,085マルク（給与総額の16.66%）、財産収入から7,121,852マルク（10.86%）、学校組合からの収入8,508,545マルク（12.97%）、行政ゲマインデ・ゲーツヘル・パトロンの拠出31,005,874マルク（47.27%）、国庫支出金8,024,359マルク（12.23%）である。授業料からの収入は、本務教員の給与の16.66%にあっており、授業料はかなり重要な財源のままであった^{*6}。表3に、1886年の、本務教員の俸給額段階ごとの該当人数を示す。

次に、授業料の徴収状況を一瞥しておく。1885年について言えば、都市では授業料を徴収する学校は2,056校であり、この年の全学校数が翌年の3,718校とほぼ同じと仮定すれば、およそ55%の学校で授業料が徴収されていたことになる。ここで注目されるのは、都市ベルリンでは166校中、授業料を徴収している学校が僅か6校にとどまっていることである。議会や行政府が集まるプロイセン国家の中核地域では、すでに「軽減法」の成立施行前に、授業料不徴収が常態となっていたことになる。ともあれ、都市では、生徒一人あたりの授業料平均額（年額）は5.56マルクである。農村では19,571校で授業料が徴収され、これも同様に推測すると全学校数のおよそ65%となる。生徒一人あたりの授業料平均額（年額）は3.04マルクである。

以上から、「軽減法」制定前においては、義務

表3 本務教員の俸給の状況（無償で給付される住居、燃料の換算額、国庫からの年功加俸を含む）一年額

	男教員	女教員
300 M 以下	4人	-
301 - 450 M	55	4
451 - 600 M	675	62
601 - 750 M	2,604	389
751 - 809 M	854	304
810 M	151	53
811 - 900M	4,600	1,060
901 - 1050 M	11,049	1,765
1051 - 1200 M	11,783	1,423
1201 - 1350 M	7,792	532
1351 - 1500 M	4,898	482
1501 - 1650 M	3,557	400
1651 - 1800 M	2,835	225
1801 - 1950 M	1,699	113
1951 - 2100 M	1,394	31
2101 - 2250 M	1,165	1
2251 - 2400 M	868	2
2401 - 2550 M	566	1
2551 - 2700 M	348	1
2701 - 2850 M	109	-
2851 - 3000 M	303	-
3000 M 以上	593	-
計	57,902	6,848

(Preußische Statistik. 101. Tab. 1889, S.65)

*5 ちなみに、公的国民学校の維持経費のうち物件費は、1883年から1885年の3カ年の年平均額が41,370,504マルクとなり、人件費総額の約55%にあたる。支出の内訳は、校舎、教員住宅、教室の新築、改築のための経費、教員に無償で供与される住宅、燃料の相当額である。その拠出は、パトロンの建築基金、王室からの下賜金、教会財産、学校組合の経費、行政ゲマインデその他の負担義務者、国庫支出金その他である (Preußische Statistik. 101. Tabellen. 1889. S.58-59)。

*6 Preußische Statistik. 101. Tabellen. 1889. S.52-53

教育の実質化或いはその質の改善の条件・基盤の整備においてまだ大きな課題があり、経費の負担者は多様であり、その中で授業料は公的国民学校の維持経費のうちの人件費の一部として重要な位置を占めていた。

2. 授業料存廃問題に関する政府方針の変化

これまでの論考で明らかなように、国民学校の授業料徴収問題をめぐる政府の態度は一貫していなかった。1831年4月18日付文相訓令は、授業料の存続が教員の給与に不安定をもたらすこと、現実に就学の促進、教育の普及に困難をもたらしていることを指摘し、教員給与を含む国民学校の維持経費は授業料によらず、住民一般が拠出する学校負担金によるべきものとしている^{*7}。しかし、憲法発布後は、その保持、容認の姿勢が明確となる。まず、文相ラーデンベルクの教育法案（1850年）は国民学校の「基礎的教育課程」（Grundlehrplan）での授業料不徴収を定めようとするものの（第7条）^{*8}、1852年3月6日の文相訓令は、国民学校教員の給与の改善が急務であり、そのためにはその原資の一部としての授業料の慎重な保持、増額が必要とした^{*9}。1862年3月の、文相Bethmann-Holwegの教育法案には、公的国民学校及び市民学校においては、学校理事会（Schulvorstand）の

提案及び県庁の許可により授業料が徴収されうること、授業料の総額は、教員に与えられる給与総額の半分を超えてはならないこと、授業料は学校金庫に納入され、教員は授業料の徴収業務は行わないことなどが盛り込まれていた（47条）^{*10}。1868年11月には政府から議会に授業料廃止を規定した憲法25条の条文の廃止に関する法律が提案され^{*11}、翌年11月には、再度、当該憲法条文の廃止を定める法律と、国民学校授業料の徴収を容認する条文を含む包括的教育法が提案された。1868年の、憲法の当該条文を廃止する法案は提案理由として、授業料不徴収を施行したところでは就学状況の悪化、学校の活動の低下の例があること、公的制度の利用者がその制度の維持のために特別の対価を支払うことは他にもあり、伝統的なことであって、すべての人に受容されていること、授業料は、子の身体的精神的完成のために配慮するのは第一に親の道徳的義務であり、ゲマインデ、国家がそれに介入するのは親がその義務を果たすには困窮しているとき、また、その限りにおいてである、という普遍的義務感情に根拠をもつこと、目下、授業料総額は国民学校維持経費の4分の1以上を占め、それが無くなった場合には代替財源の確保が困難であること等を挙げている^{*12}。同時に文相Mühlerによって提案された教育法

*7 マグデブルク県庁に宛てた、学校負担金の徴収及び割当（Repatriation）に関する文相の訓令（1831年4月18日付）は以下のように指摘している。「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、その総額は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。（中略）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その地の救貧基金又は一般的な団体の基金（Korporationsfond）又はコmunalな基金、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。しかし、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していない。（中略）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、他のゲマインデ（学校ゲマインデ、学校組合）の成員の離出によって共同で配慮されるところにある。」（Ludwig von Rönne, Das Unterrichtswesen des Preussischen Staates. Bd. 1, 1855. S. 785-786）

*8 Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens in Preußen. Vom Jahre 1817 bis 1868, 1869. S. 163.

*9 プロイセン州を除く全県及びベルリンの州学務に宛てた、初等学校教員の収入の規制に関する文相の訓令（1852年3月6日付）は以下のように規定している。「授業料が徴収されているところでは、県庁は1817年の県庁業務令第18条F項によりそれを確定し、規制する権限をもつ。教員の収入の改善が必要であるなら、まず、授業料の増額に着手することが必要である。何故なら、多くの地で授業額は貨幣価値が高い時代に決定されており、現在は、例えば1763年8月12日の農村学校学事通則をもととした授業料額の決定など、制度及び前提が適格的ではなくなっているからである。現在の状況からすれば、授業料は教員給料の自然な原資（Emolumente）の一つであり、その慎重な保持が教員の利益となる」（Rönne, ebd. S.812）。

*10 Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens in Preußen. Vom Jahre 1817 bis 1868, 1869. S. 207.

*11 Centralblatt für die gesammte Unterrichts-Verwaltung in Preußen. 1868. S. 644ff.

*12 Centralblatt, 1868, S. 644-645.

案も、国民学校維持経費の一部とするために授業料徴収が認められること、授業料は学校金庫に納入されること、一定の枠内でその額及び免除・減額の条件は学校維持義務者が決めることなどを定めている（13条）。その提案理由は、上記憲法条文廃止法のそれと同じである^{*13}。

こうして、憲法発布後も政府は授業料徴収を容認する姿勢を示していたが、その際、注意しておくべきは、政府が授業料徴収を必要とし、容認するのは専らそれを国民学校維持経費の一般的な財源の一部としてであって、それと不可分一体となっていた、それを直接教員の収入にあてること、教員が直接その徴収業務に携わることは避けようとしていることである。上記二つの教育法案の条文にはそうした志向が明確に認められる。これは教員処遇の改善策の一環であり、さきに触れた1831年4月18日の訓令及び60年代以来の教員の寡婦・遺児の扶養に関する法律の整備、退職年金に関する法律の整備と続く、一連の潮流と軌を一にするものであり、教員給与への国庫支出を定めた「軽減法」へと連なる志向である。

公立国民学校における授業料の存廃問題は、80年代にはいって新しい局面を迎えた。そのことを規制するはずの法律が未成立の中で事実上大きな影響力を持っていた政府が80年代にはいと、それまでの徴収容認の姿勢から抑制・禁止の姿勢へと明確に転じたのである^{*14}。本稿が扱う「軽減法」は一部の例外を除き「国民学校での授業料の徴収は、今後、行われない」（第4条）として、長年の授業料存廃問題に立法レベルで終止符を打つものであったが、その成立に到る動向の出発点となったのは1881年2月の、下院本会議での首相ビスマルクの演説であった。そこでは以下のように言われている。

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（die ganze abhängige Sonderstellung des Lehrers in der Gemeinde）と戦い、可能な限り廃止しようとする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。（中略）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。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^{*15}。

この演説は、授業料が事実上住民の公課となっていること、その廃止が住民の負担感の軽減、学校に対する好意的感情に資することと同時に、それがゲマインデの中での教員の従属的な状況を是正することにつながり、教職の独立あるいは教員が職務に専念するための基盤となることを指摘している。以下の、Cöslin県庁（Pommern州）あて文相訓令（1881年4月28日付）は明確に公立国民学校での授業料徴収に否定的な姿勢を見せるものであるが、それは上記ビスマルクの見解の延長線上に位置づくものである。

学校維持経費を授業料によりまかなうこと、特に、教員給料を授業料によりまかなうことは、すでに1831年4月18日の訓令で言及されていることだが、プロイセン一般国法（ALR）の公布以来、もはや適法なことではない。それを一般的な命令により除去することを県庁は留意せねばな

*13 Centralblatt, 1869, S. 643, 695.

*14 ただ、70年代に政府部内ではひそかに公的国民学校の維持経費の担い手に関する検討が進められていた。1875年4月22日付文相Falkの訓令は、「現在意図されている一般的な教育法が規制すべき組織的諸問題の中で、公的国民学校の維持をどの団体（corporative Verbände）に義務づけるかという問題は、最も重要なものの一つである」とし、そのあり方について州長官に意見を求めるものであるが、その中で「国民学校に対しては、現在もお多様に存続している授業料は保持され得ない。憲法25条は明確にそれを排除し、国会（Landesvertretung）がこの（存続を認める）方向での憲法改正で一致することは困難である」としている。授業料廃止は国民学校維持経費の負担のあり方の検討に際しては所与の前提とされていたわけである（Centralblatt für die gesammte Unterrichts-Verwaltung in Preußen. 1875. S. 417）。

*15 H. Schneider, E. von Bremen; Das Volksschulwesen im Preußischen Staate, Bd. I, 1886, S. 764

らない。漸次、適切な機会に、特に、新任の教員の就任の機会に関係者の意見聴取ののち、また、それとの事前の協議ののち、授業料の廃止、少なくともその減額及び学校維持義務者の学校維持分担金によるその代替に留意せねばならない。特に、留意されるべきは、その地の広範囲で存続してきた、教員個人の副収入としての授業料を教員の辞令書に基づく職務給の一部とする慣行をできるだけ早く廃止し、特に新しい教員の就任に際しては別な方法での給与の確保を規定することである^{*16}。

この訓令は文部省官報 (Centralblatt für die gesammte Unterrichtsverwaltung in Preußen) に載せられ、周知がはかれることになると同時に、その後の国民学校の維持経費の負担に関する訓令が発せられる際にしばしば参照するよう指示され、政府方針転換の明確な分岐点と位置づけ得るものである。この種の、授業料の減額及び漸次廃止を求める訓令は、その後もそれに関する規制権限をもつ県庁に向けて発せられる。

ハノーファー州の某宗務局あての訓令 (1882年3月4日付) は、「国民学校の維持経費を個人の授業料 (Kopfschulgeld) によって調達することが、可能な限り学校監督官庁が除去すべき状態になっていることは無視すべきではない。この、国民学校維持経費又はそのかなりの部分を調達する方法は、主として貧困層を苦しめるからである。それ故、望まれることは、宗務局が某所の学校の授業料額を年3マルクから6マルクに増額することを完全に不許可にすることである」としている^{*17}。

同様に、ハノーファー州の某宗務局にあての訓令(1882年4月29日付)も、以下のように述べる。

「某所の家父某とその同輩による本年1月10日付の、再度の国民学校の授業料の引き上げに関する異議申し立ては、本年4月8日の報告に対して宗務局に回答したように、理由がない (unbegründet) とは見なされ得ない。国民学校維持経費あるいはそのかなりの部分を個人の授業料によって調達することは、特に困窮した、専ら一般的な国民学校を利用する

ことを強いられている階層を不公正な仕方でも苦しめ、圧迫する慣行である。それ故、県庁が課題とせねばならないことは、授業料徴収の除去を目指すことである。」^{*18}

このように、1880年代にはいり、授業料の減額・廃止を求める理由として、おおむね、それによる教員給与の安定確保と貧困層の就学の促進、貧困層の負担の軽減が挙げられ、このうち、教員の給与改善は、60年代以来の教員の寡婦・遺児の扶養に関する法律の整備、退職年金に関する法律の整備などの教員処遇施策と軌を一にし、貧困層の直接負担の軽減は、救貧・福祉施策に係るとともにその軽減分を誰が代わって補填するかという財政施策に係っているが、80年代に入り、公立国民学校の授業料廃止はプロイセン政府の明確な基調となった。

3. 「軽減法」政府原案と提案理由

「軽減法」は、こうした動向の延長線上にあり、一部の例外を除き公的国民学校での授業料の徴収は行わないこととし、長年の授業料存廃問題に立法レベルで終止符を打つものであった。また、同法は「公法により国民学校の維持に義務を負う者の負担を軽減するために、国庫からその学校の男女教員の給料に毎年の負担金が給付される」(第1条)とし、授業料徴収廃止後の、教員給与への補填を国庫からの支出で行うことを明確に定めている。これは義務教育への国庫からの支出をより明確に打ち出したもので、年金法、寡婦・遺児扶養法と軌を一にする。

「軽減法」政府原案と提案理由は、1888年1月12日、文相Goßlerと蔵相Scholzとの連名で下院 (Haus der Abgeordneten) に提出された。蔵相との連名で出されたことが、この法案が既に財政当局との調整を経ていることをあらわしている。

(1) 政府原案

*16 「国民学校における授業料の廃止又は減額の奨励、授業料が教員個人の職務給とする慣行の廃止の奨励に関する訓令」(Centralblatt für die gesammte Unterrichtsverwaltung in Preußen, 1881, S.645-646, H. Schneider, E. von Bremen; Das Volksschulwesen im Preußischen Staate, Bd. I, 1886, S. 771.に再録)

*17 Centralblatt, 1882, S.431-432

*18 ebd., 1882, S.575-577. 同様の、廃止、減額を求める訓令は、1883年4月26日付 (Centralblatt, 1883, S.461), 同年10月18日付 (Centralblatt, 1883, S.670-671), 1884年5月10日付 (Centralblatt, 1885, S.238-239), 1886年5月21日付 (Centralblatt, 1886, S.502-503), 1887年1月10日付 (Centralblatt, 1887, S.240-241), 同年12月13日付 (Centralblatt, 1887, S.773-774) などが散見される。

1888年の「下院議事速記録付録」(Anlagen zur den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten. 1888) に載せられている政府原案は、全7条からなっていた。ポイントは、以下の、教員給与への国庫支出を定めた第1条と、授業料徴収の原則禁止を定めた第5条である。それ以外の条文は、国庫支出金の支払時期と用途(第2条)、その受給範囲(第3条)、欠員の場合の取り扱い(第4条)、施行期日、施行に伴い失効する法規(第6条)、施行の委託(第7条)などに関する規定である。審議の過程で、第4条は削除され、他の条文にも文言上の修正が加えられた。但し、その趣旨は変わっていない。

第1条 公法により国民学校の維持に義務を負う者の負担を軽減するために、国庫からその学校の男女教員の給料に毎年の負担金が給付される。

その負担金の支払い額は以下である。

1. 独任 (alleinstehend) の、及び正規の首席男教員は400マルク
2. その他の正規の男教員は200マルク
3. 女教員及び補助教員は100マルク

その際、本務教員 (vollbeschäftigte Lehrkräfte) のみが考慮される。本務か否かの決定は学校監督官庁のみが行う。

第5条 国民学校については授業料の徴収は今後行われな。但し、この規定により就学する学校の区域外に居住する生徒からの授業料の徴収は排除されない。

これまで授業料がその性質上教員の個人的給与としてその給与の一部であったところでは、教員に対して、最近3会計年度の授業料の平均額が、この法律が施行される会計年度の前に給与の一部として支給される^{*19}。

(2) 提案理由

政府原案に付されている提案理由 (Begründung) のうち、ここでは、冒頭部分、第1条、第5条の提案理由に注目する。

1) 冒頭部分

提案理由の冒頭部分には以下のようにこの法案の全体的な趣旨が述べられている。

国家財政のよき状況により、コmunal経費及び学校経費の負担を軽減するためにおよそ年額2千万マルクの持続的な支出義務を新たに国庫に課することは可能であり、それ故、直ちにそのことが必要である。この法案はその支出義務を確定し、同時に、国庫から与えられる資金が所期の目的に有益に貢献するための方法を定めるものである。

1885年5月14日の法律と同年7月6日の法律により、一般的かつ継続的な国庫補助金がコmunal経費及び学校経費に対して支給され始めたことは、一般に好意的かつ感謝すべきものと受け取られており、それによって後者の、全方面から指摘されている、大きくかつ増大している負担が非常に緩和されている。従って、同じ方向での迅速かつ更なる進歩への緊急の要求は正当である。(中略) ゲマインデが財政負担過重と感じ、その増加によって苦しめられている場合、学校のための負担こそ、殆どのところでの第一の要因であることは疑問の余地はない。従って、必要に応じて、目下国庫に継続的な負担として課することが可能な、もちろんまだ不十分であるが、かなりの負担額の給付を専ら学校負担の軽減のために規定することは目的にかなうことである。(中略) 他方で、この国家からもたらされる一般的な学校負担の軽減は、特に、しばしば要求され、必要と認識されていて、憲法典に示されている、困窮層・極貧層の負担軽減を実行するきっかけと可能性を提示しなければならない。それが彼らに以前は行われていない場合、即ち、公的国民学校における授業料の徴収が行われている場合にはとくにその必要がある。

法案の作成に際しては、上記の1885年7月6日の法律第26条以下の条文を適切かつ基準となる先行事例と見なした。そこには、本法案が志向する教員給与への国家負担と同様の、教員年金への国家の負担が規定されているが、そこには当時の政府と議会が一致して探求し、最終的には一致して判断した、必要性と正義 (Billigkeit) への考慮が最も良く反映され、他方でその確定に際して、国家の財政事情から生じる限界をも考慮されている^{*20}。

すでに本法案の標題が示しているように、学校負担

*19 Anlagen zur den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten. 1888, S.930-931

*20 1885年7月6日公布の「公的国民学校の男女教員の年金に関する法律」は、第1条で、公的国民学校に恒久的に雇用されている教員が、10年以上勤務ののち身体の疾患または身体的精神的衰えにより職務遂行が困難となり、退職した場合、彼は生涯にわたり年金を受給すること、その職務遂行不能が病気、傷害またはその他の、教員が職務遂行中、あるいはそれを契機に被った、自身に責任がない障害に起因する場合は、10年未満の勤務年数であっても、年金受給権は与えられること、65歳以上の教員の場合、職務遂行不能は年金受給の前提条件とはならないことなどを規定し、第26条では、年金については600マルクを限度として国庫から支出されること、それを超える額は以前教員の年金に義務を負っていた者、在職中の教員の扶養に義務を負っていた者が支払うこと、また、特別な権原による第三者の義務は留保されることなどを規定している (Centralblatt, 1885, S.529-535)。

(Schullasten) とは、教員給与のための国家の負担金の給付によってその抑圧が除去される見込みがある、国民学校、即ち、一般的な就学義務を果たすのに奉仕する学校、同時に、1883年8月1日の「行政官庁及び行政裁判所の管轄に関する法律」の第45条から49条が規定する学校、1885年7月6日の「公的国民学校の男女教員の年金に関する法律」、そして、1887年5月26日の「国民学校のための諸要求の確定に関する法律」が関係している学校の負担である^{*21}。

2) 教員給与への国庫負担 (第1条)

この規定により、国庫から教員給料のために毎年給付される負担金が、公法により国民学校の維持の義務を負う者の負担を軽減するために給付されることになる。ここで、この規定により、又は学校構成秩序 (Schulverfassung) により国民学校の維持のために義務を負う市立的ゲマインデ (グーツベツィルク)、学校ゲマインデ (Schulsozietät, Schulverband, Schulkommune) 及び第三の、それらに代わって或いはそれらと並んで、公法上、義務を負う者といわれるが、この表現は、1883年8月1日の管轄法第47条^{*22}及び1887年5月26日の確定法第2条と同じ意味で使われている。

提案されている、独任の教員及び首席の正規教員 (Rektor, Hauptlehrer 等) に400マルク、他の正規教員に200マルク、女教員 (正規教員及び補助女教員) 及び補助教員に100マルクという区分は、その自然の根拠を、国家の負担金とその給料の支払いに当てられる教職 (Schulstellen) の相違、及びこの相違に条件づけられ、それに応じた給料額の相違の中に見いだす。他方で、それらは、財政事情によって限界づけられ、国家が国民学校の負担を軽減するために目下提供しうる経費の程度への考慮によって提供される。

ここで提案理由は、1886年5月20日時点でのプロイセンの国民学校の校数及び教員数についての統計調査に基づき、所要額を試算している。その内容は以下である。

- I 国民学校数 33,971
 - 教員一人の国民学校 22,971
 - 一学級の国民学校 17,489
 - 二学級の国民学校 (半日学校) 5,484
 - 複数教員の国民学校 10,948
- II 常勤かつ正規の、そして補助教員のポスト 65,718

- A 独任の、そして正規の首席教員のポスト；学校数と同じ 33,971
 - a) 独任の教員のポスト 22,971
 - b) 首席教員のポスト 10,948
- B 他の正規教員のポスト 23,897
- C 女教員及び補助教員のポスト 7,902
 - a) 正規女教員のポスト 6,721
 - b) 補助女教員のポスト 125
 - c) 補助教員のポスト 1,056

この数字をもとに国庫支出の所用額を以下のように算定している。

- A 独任の、そして正規の首席教員のポスト；33,971人×400マルク=13,567,600マルク
 - a) 独任のポスト22,971×400マルク=9,188,400マルク
 - b) 首席教員のポスト10,948×400マルク=4,379,200マルク
- B 他の正規教員のポスト；23,897×200マルク=4,779,400マルク
- C 女教員及び補助教員のポスト 7,902×100マルク=790,200マルク

総額は、19,137,200マルク

提案理由は、次に、この国庫支出の効果が財政力が乏しい農村において大きいこと、従って、地方間での財政調整機能を持つことを指摘している。

容易に理解されることであるが、国家が正規教員の給与のために、持続的な、全国を通じて一定同額の、教員職務の性質の相違によってのみ段階化された負担金を給付するとき、国家は、財政力が豊かな地方においてよりも、特に負担軽減が必要な、困窮した地方 (Landesteil) 及びゲマインデにおいて、教員給与の経費の、比較的大きな部分を引き受けることになる。そこでは給付能力が僅かであるために、個々の教員のための給与もそれに依りて少ないのが一般的であり通常のことである。特に、独任の教員のための400マルクの国庫負担金の給付により、そこにある学校の大多数が教員ひとりの単級学校であり、負担軽減をもっとも必要としている農村においてそれは必要に応じ、最も良く作用することになるであろう。

さらに、給与 (Besoldung) とは単に現金だけでなく、当該男女教員の所定の額の、そして学校監督庁の認可と結びつ

*21 Anlagen, 1888, S.931-932

*22 H. Schneider, E. von Bremen; Das Volksschulwesen im Preußischen Staate, Bd. I, 1886, S. 30

いている職務給 (Dienstekommen) と理解せねばならない。

国民学校での授業の実施を委ねられているが、その労力と時間を副次的にのみ用いている男女教員に報酬を与えること、しかも、若干の例外はあるが、編み物の教授のために任用されている教員についても同様に、国家に義務づけることには十分な根拠はない。このような副次的にのみ教職に携わっている教員を対象外としていることを、法案は、本務教員のみが考慮される、と表現している。

本務教員かどうかは専ら学校監督官庁が決定せねばならないとの規定は、1872年3月27日の退職手当法第5条後段の規定におけると同様の考慮に基づく^{*23}。

3) 授業料徴収の原則廃止 (第5条)

憲法25条は「公的国民学校においては授業は無償で行われる。」と規定している。この条文は、その文言 (Wortlaut) からすれば、多様な解釈を許容する。しかし、その疑いなき意図及び公的国民学校に関する憲法のその他の条文に照らせば、それは、公的国民学校に就学すべき児童については授業料は徴収されない、とのみ理解されねばならない。その条文を国家の基本法に導入するに際しては、国民学校における教授の無償が、憲法21条に新たに規定された一般的な就学義務と対概念 (Korrelat) であるという考察が行われ、また、すべての人が等しく好都合な方法で教授を受け、その恩恵に浴するため、すべて特別な租税 (Abgabe) 又は公課 (Gebühr) で公的国民学校を維持することにより可能な限り国民学校の一般的な利用及びその活動を確かなものにしたという実際の願望がその契機となった。

よく知られているように、国民学校における授業料の存廃問題についての政府の見解は、関係者の公的意見と同様に、多様に揺れ動いてきた。一方で、1831年4月18日の訓令は授業料に代わって学校負担金の導入を推奨したが、他方で1852年3月6日の訓令はその慎重な保持を勧めた。

1868年11月2日の勅命により政府から議会で憲法25条の最後の条文の廃止に関する法律が提案された。同様に、1869年11月2日の勅命をもって議会で提案された教育法案は、再びその憲法条文の廃止と、一定の条件下で国民学校の授業料の保持を意図するものであった。

憲法25条によって命じられている授業料の廃止に対する懸念は、様々な理由から引き出されている。それは道徳的、法的、技術的そして財政的な理由である。

それに対して、1875年4月22日の、公的国民学校の維持の規制に関する訓令は、一般的な教育法の制定及びその中の国民学校での授業料の廃止を企図するものであり、1881

年2月4日、政府の代表者は下院の本会議で再び授業料の廃止を主張した。

以来、国民学校での授業料の徴収の廃止のために努力することは求められている、とする見解は政府において確かなものとなった。また、1881年から発せられた、多数の、大部分は文部省官報に公示されている訓令は、再三、国民学校での授業料の廃止、軽減、そして、授業料を教員の個人的役得 (Dienstemolument) として辞令上の給与の一部とする慣行の廃止を推奨するものであったが、それとは別に、国民学校での授業料の廃止は特に、1882年3月15日の、帝国税制の改革によりプロイセンに割り振られた経費の使用に関する法律の草案のなかでも企図された。

本法案の、国民学校での授業料の徴収を廃止し、国民学校の授業の無償の実施という憲法の原則を実施しようとする提案は、国民学校の授業料の廃止を志向する限りにおいて、その法案の提案のための契機となったことと本質的に同様の考慮に立脚している。

授業料は租税ではなく、国民学校及びその教員が提供する教授に対する特別な報酬 (Entgelt) であり、対価であって、この理由から、国家又は公的団体によって個人に提供される他のサービスへの対価の徴収と同じく、原則的に正当なものであるとする理論的考慮に対して政府は、重要な価値をおくことはできない。また、就学については法による一般的な就学強制が存在する国民学校での授業料は、他の一般的な対価と同様の正当性をもつものと見なしえない。多かれ少なかれ教条的な (doktrinär) 価値しかもたない、他の様々な、国民学校の授業料の廃止に対して提起された懸念についても同様である。

政府にとって決定的に重要なのは以下の実際的な考慮である。即ち、教員給与のための経費の調達、或いは多かれ少なかれその大部分が、租税と並んで、授業料によっても行われているということ、そして、国民学校の授業料の徴収が、経験上、また、事柄の性質上、住民の広範な層、特にその負担が困難な貧困層、最貧層をひどく圧迫していること、それが、まがうことなく、そのための機会及び手段が存在したら直ちに除去することが求められている弊害 (Mißstand) である、との実際的な考慮である。

現在、国家は、その財政のよき状況により、国民学校の維持経費の負担を軽減するために、その維持経費が直接的には (地方の) 租税 (公課と給付) により、間接的には授業料によりそれが賄われてられたとしても、その額の経費を準備できる状況にあり、それ故、国民学校での授業料の徴収の廃止を、全ての場所について、負担不能への特別な懸念なしで実行することができる。

*23 Anlagen, 1888, S.932-933

第5条は、このような考慮に基づいている。

財政的観点におけるこの条文の意義は、一般的及び個々の州及び県の内部での作用では、添付の資料Bに詳細に示されている。それによると、1885年、あるいは国家の会計年度84/85の、プロイセンの公的国民学校の授業料額は全体で10,450,475マルクである。そのほかに、授業料額、州、県、郡内部のその分布、教員収入の中での授業料の割合を明らかにするために役立つのが、他の箇所です。既に論及されている、1878年のプロイセン国民学校制度の統計、そして、Petersilieの統計誌の論文「プロイセンの公的国民学校」及び「授業料」である。

5条第一項においては、憲法の国民学校の教授の無償の原則が実行されているのであるが、第二項においては、いわゆる部外生徒の授業料の継続徴収を認めている。その継続徴収の可能性は、すでに、境界地域で国内の学校に就学している外国人の子どもに関しては排除されていない。

しかし、当該学区に居住しない子どもの授業料の徴収を必要とする多様な状況が存在する。

部外の (auswärtig, nichtsangehörig, nichtsanheimisch) の子どもから授業料を徴収する際の前提に関する特別な法規定は、Schleswig-Holstein公国の1814年8月24日の一般学校令59条を除いて存在せず、むしろ、その前提は行政訓令により詳細に規定される。この問題についてこの法案において特に規制する必要は存在しない。草案は、それ故、国民学校授業料の一般的な廃止により、学区外に居住する子どもに対して授業料を徴収することを除外するものではないとの規定に限定されている。その場合において授業料が徴収される前提及び方法を詳細に規定することは、1817年10月23日の県庁業務令18条により授業料の規制権限を持つ、以前の学校監督官庁に委ねられている。

当然のことながら、高額にせよ低額にせよ授業料が教員の収入の一部である場合には、以後、授業料の廃止の進行とともに欠落する収入の部分への補填が行われなければならない。その調査及び確定の方法は1885年7月6日の退職手当法第4条第4項をもとに第3条の第3文で決められている^{*24}。

法案は1月24日に下院第一読会、4月18、19日に下院第二読会、4月21日に下院第三読会、5月16日に上院 (Herrenhaus) で審議、5月25日に下院で再審議、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。

その間の事情については稿を改める。

〔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。

*24 Anlagen, 1888, S.934-935