

# 「学制」（明治五年）をめぐる「受益者負担」論議

竹 中 暉 雄

はじめに

近年の日本教育財政史研究の進展のなかで、「学制」の理念を「受益者負担」と説明する「通説」が批判されている。恐らく最初の問題提起者である井深雄二によれば、「教育財政における受益者負担論それ自体の歴史的・原理的考察」が十分に深められていないことの証拠は、教育財政における「受益者負担主義の端緒」を「学制」に求める見解が今日なお「通説」であり続けている点に見られる<sup>(1)</sup>。そして井深は、この「通説」の重要事例として、「学制」の教育費政策は「受益者負担主義を基本にしつつ国庫補助制度と設置者負担主義を組み合わせることによって確保することにあつた」とする国立教育研究所編『日本近代教育百年史・2』<sup>(2)</sup>をあげている。

さらに井深は、「通説」の形成に少なくない役割を果たした書として中島太郎『教育財政』<sup>(3)</sup>を指摘し、「教育

費の個人負担（私的負担）を受益者負担と等値」することによって、受益者負担主義を「教育費徴収の方法・技術というレベルでのカテゴリー」<sup>(4)</sup>にまで「還元」したという。その「還元」の根拠とされているのは、同書が「学制」第九三章「全費ハ生徒之ヲ弁スヘキモノ」との規定を示し、「教育経費に関してはその基本原則として、いわゆる受益者負担原則が採用されていた」<sup>(47頁)</sup>と評価していることである。<sup>(5)</sup>

つまりここでは、生徒支弁ないし授業料制＝受益者負担主義とする認識が批判されているのである。確かにこの認識でいけば、井深や田原宏人が指摘するように、国家に対する親の義務としての授業料制を基本とする森有札の第一次「小学校令」（明治一九年）<sup>(6)</sup>も受益者負担主義となり、<sup>(7)</sup>極めて不合理である。

しかし中島太郎『教育財政』は、「学制」に関しては授業料制だから受益者負担主義だと言っていたわけではない。そのように呼ぶ理由を「教育のもうけは人々自ら其身を立るの基」と考えられていたからであると説明していた（四七頁）。『日本近代教育百年史・2』も同様で、「学制」はまず教育のことを「身ヲ立ルノ財」と見做しているところから、その「教育費政策の基本」が受益者負担主義となっていると説明しているのである（一五頁）。

「学制」を「受益者負担」と結びつけることが「通説」となったのには、それなりの理由がある。単に授業料制をとったからではない。しかし先行研究が「受益者負担」の意味内容を特に説明してこなかったことは確かだ。筆者自身もまた無自覚であった。そこで本稿では、「受益者負担」の意味を確認したうえで、「学制」の教育費政策の基本が「受益者負担」であったと説明することが適切なのだろうか、改めて検討することにする。

井深雄二は、「設置者負担」「国庫負担」については戦前・戦後を通じて法令上の規定があり歴史的基礎を持つ範疇であると言えるが、「受益者負担」については戦後は別にして、戦前においては「教育関係法令はもとより教育政策文書においても、その用例は存在しないのではなからうか」と疑問を呈している。<sup>(8)</sup>確かに「学制」という法令・政策文書も、「受益者負担」という用語は使用していない。井深の主張に同意する羽田貴史も、歴史文書である「学制」に「今日の財政論の枠組みをそのまま適用することは、非歴史的」とであると批判している。<sup>(9)</sup>

ただここで井深は、「より発達した段階において明示されるようになった概念を先行する歴史の分析に適用することは、歴史研究に常に見られるところ」であるので、そのこと自体は「一概に否定されるべきでない」と続けている。但しその場合は「厳密な理論的規定」が求められる。<sup>(10)</sup>またたくその通りである。だからこそ「学制序文」（学制布告書）や条文について検討を加え、そしてやはり「学制」は「受益者負担」とは言えないという結論を導き出す手続きが必要であると思われるが、同書全体において「学制序文」や条文についての言及が何もないのは残念である。黒崎勲が「受益者負担主義・設置者負担主義・国庫負担制度」といった諸概念を「教育費徴収の方法・技術というレベルでのカテゴリー」として批判していたのは、それぞれの概念の「内実」「教育の質的内容との相互関係」が明確にされていないからであった。

ところでこの「受益者負担」という理念・制度の起源は、遠く古代ローマ法に求められるという。<sup>(11)</sup>しかし近代的意味でのその「発祥の地」はイギリスであると言われ、一四二九年には「海水の氾濫によって損壊した歩

道、側溝、下水道等の築造及び修繕に要する費用をこれによって利益を受ける土地所有者に負担させる法律」が存在していた。その後、ヨーロッパ各国に広まってきたが、イギリスでの事例が示すように、「受益者負担」制度はもともと、土地開発や土木工事に適用するものとして考えられてきたのである。<sup>(12)</sup>

日本でのその「萌芽」は、一八九六（明治二九）年の旧「河川法」三七条に求めることができるが、その本格的導入は、一九一九（大正八）年の「都市計画法」「道路法」の制定であり、現在の「地方自治法」「都市計画法」「河川法」「道路法」などに引き継がれている。<sup>(13)</sup>

したがって、以上のような意味内容の「受益者負担」によって明治五年の「学制」を説明することは、極めて滑稽なことになる。しかし「受益者負担」というのは、土地・土木工事以外の領域ではまったく発想されることがなかったのだろうか。

現代財政学では、「受益者負担」は「税負担」の対概念として考えられている。市場を通じて供給することが困難で、その受益が不特定多数に及ぶ「純粹公共財」においては、その費用は租税による。他方、市場を通じて供給され、その受益が特定個人に帰属する「純粹私的財」においては、その費用は当然「受益者負担」で特定個人が負担する。ところが現実には、その中間的な「準公共財」ないし「混合財」が多数存在して、それを利用するかしないかは、個々人の選択に委ねられる。その場合の費用は「租税負担」と「受益者負担」とが併用されることになり、その割合が難しい問題となってくる。<sup>(14)</sup>

「準公共」事業の負担を「租税負担」と「受益者負担」の併用で説明するこのような考え方は、すでに近代経済学の祖、アダム・スミスの『国富論』（一七七六年）に見られる。スミスは、道路など交通機関を維持する「経費」は疑いもなく「社会全体の利益」になるものなので「社会全体の負担」で賄っても不適切ではない

が、しかしこれらから「直接の利益」を受けるのは旅行者や商品の運送者・消費者なので、イングランドなどの「通行税」はこの二種類の人が負担し、そのことで「社会全体の収入へのかなりの負担を取り除いている」と説明していた。<sup>15)</sup>

そしてこの考え方は、「教育機関と宗教団体の経費」にも適用されていた。それらの経費も「社会全体の利益」になるので「社会全体の負担」で賄っても不適切ではないが、「教育や教化を受ける人」が負担するか、「教育や教化が必要だと考える人の寄附」によって賄うのが適切であるし、「その方が利点があるとすらいえる」と（四〇四頁）。

スミスの基本的な教育観は、それを人々の自由意志に任せるということであった。年少時に学んでおく必要がある教育については「ある程度の強制」も必要であるが、一、二、三歳になれば「強制はほとんど不要になる」のである（三五三頁）。そういうことをしなくても人々は教育を受ける。したがって「青少年教育のための機関」も、他の公共事業などと同じように、「経費を賄うのに十分な収入」を生み出すことができるのであり、「学生が教師に支払う授業料が、この種の自然な収入になる」のである（三四八頁）。

さらにスミスはより一般的に、「社会全体の利益になる」公共の機関・施設が、それによって「直接に利益を得る人」の負担だけでは維持できない場合には、その不足分は「社会全体が負担しなければならない」と述べている。ここでは税負担よりも、「直接に利益を得る」人の負担が基本とされている（四〇四頁）。

という訳で、近代経済学の枠組みにおいて、「受益者負担」という概念を土地・道路以外の領域である「教育」に適用したとしても、間違いであるとは決して言えない。社会の構成員が身につけた「役立つ能力」は、本人にとっても社会にとっても「資産の一つ」となり、それは「取得に経費がかかるが、経費を回収して利益

が得られる」ものなのである（前掲『国富論・上』二八四頁）。

しかし、スミスが「教育」に二種類を区別していたことは確認しておかねばならない。それは「庶民の教育」と「地位と資産のある人の教育」との区別であり、前者は後者よりも「政府」の「関与」が必要であるということである（前掲『国富論・下』三六九頁）。とくに「下層階級の教育」から「国は少なからぬ利益」を得ていると、その秩序維持上の利点が強調されていた（三七四頁）。他方、「ある程度の地位と資産がある人」は、一八歳から一九歳で「事業主や専門家などの仕事をはじめ、世間に認められようとする」が、その場合、彼らの親などは「子供がそのような能力」を身につけることを望んでいるので、たいていは「必要な費用を喜んで支出する」のである（三七〇頁）。

以上を要するに、スミスは「教育」を「受益者負担」の原則で考えてはいたが、その場合の「教育」とは一、二、三歳から一八、九歳までの「ある程度の地位と資産がある人」の「教育」のことであり、一、二、三歳までの「庶民」「下層階級」の「教育」については、政府（税）負担が妥当であると考えていたのである。

## 二

日本の法令において「受益者負担」の原則は、次のように表現されてきた。

一九一九年「都市計画法」六条二項「主務大臣必要ト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得」

一九一九年「道路法」三九条「道路ニ関スル工事ニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキハ管理者ハ其ノ者ヲシテ利益ヲ受クル限度ニ於テ道路ニ関スル工事ノ費用ノ一部ヲ負担セシムルコトヲ得」

一九四六年「地方自治法」二二四条「普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に關し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる」

これらに共通する重要点は、①準公共事業によって「特に利益」を受ける特定の個人から、②その受けた利益の「限度」内において費用の一部（全部）を負担させることができるという二点である。

このことを意識し、「学制」に戻って考えてみよう。まず「学制序文」が、学問を個人的な利益、それも「立身」「治産」「昌業」という経済的利益と結びつけて論じていることは否定できない。

「人々自ら其身ヲ立テ其産ヲ治メ其業ヲ昌ニシテ以テ其生ヲ遂ル所以ノモノ」は、結局は「学」であり、それが「学校ノ設アル所以」である。したがって「学問ハ身ヲ立ルノ財本」とも言うべきものである。ところが従来は「学問ハ士人以上ノ事トシ農工商及ヒ婦女子ニ至リテハ之ヲ度外ニヲキ学問ノ何物タルヲ弁セス又士人以上ノ稀ニ学フ者モ動モスレハ国家ノ為ニスト唱ヘ身ヲ立ルノ基タルヲ知ラス」

しかし「学制序文」は、だから学問のための費用を個人が自己負担すべきであるとは述べてはいない。ただ「国家」「官」に依存してはだめだと主張しているのみである。

「従来沿襲ノ弊學問ハ士人以上ノ事トシ國家ノ為ニスト唱フルヲ以テ學費及其衣食ノ用ニ至ル迄多ク官ニ依頼シ之ヲ給スルニ非サレハ學ハサル事ト思ヒ一生ヲ自棄スルモノ少カラス是皆惑ヘルノ甚シキモノナリ」

したがって「学制序文」のみを引き合いに出して、「受益者負担」であると説明することは出来ないのである。そこで「学制」の条文を見ていくと、やはり教育は立身の基なので「其費用ノ如キ悉ク政府ノ正租ニ仰クヘカラル論ヲ待タス」と繰り返されたあと、しかし「一切ノ學事」を「民費」に任せることも無理なので「官」の援助もあると続く（第八九章但書）。ここでは「受益者負担」ではなく「民費」負担が主である。そして学校費用の責任主体として規定されていたのは「小学区」「中学区」であった（第九八章）。

以上の限りでは、「受益者負担」とはとも言えない。けれども「（学校費用の）全費ハ生徒之ヲ弁スヘキモノナリ」「生徒固ヨリ幾分ノ受業料ヲ納メサル可ラス」（第九三章）、諸学校は「受業料」でもって「其学校ヲ保護」する（第九六章）という規定もあるので、「学制」全体としては、「個人的利益を受けるがゆえに個人的に負担する」という「受益者負担」の面を部分的に持っていると言わざるをえない。

黒崎勲は、臨時教育会議での議論のように「教育の目的を個人的利益の追求という私的性質におくことを促すもの」「教育の商品化に帰結するもの」である場合に、「現代的な意味」で「受益者負担の原則とよぶに値するもの」であるとしているが、そのような「教育費の受益者負担の原則」は「学制において理念的に先取された」と理解していた。<sup>(16)</sup>

「学制」に「受益者負担」の側面が含まれているとしても、しかしそれは近代経済学的には、かなり無理をした歪なものであったことも認めなければならない。



というのは、スミスが「受益者負担」で考えていた「教育」とは、既述のように「ある程度の地位と資産がある人」のための「教育」であったからである。また一九世紀的な財政思想では、国家は民間（市場）では行ないえないような事業のみを、国民のすべてがその「利益」を平等に受けることができるように「無償」で行ない、その経費は経済的能力に応じて「租税」という形で国民が負担する<sup>17)</sup>。しかし特定の階層のための教育は「受益者負担」で、しかも自由な競争に委ねられるべきであった。

それに対し「学制」は、義務的な初等教育を含む教育制度全体に適用した。「邑二不学ノ戸ナク家二不学ノ人ナカシメン事ヲ期ス」と全員就学を目指す「学制」の場合、「特に利益」を受ける者を対象とした「受益者負担」の原則からはかなり外れてしまう。しかも「学制」は当初、従来のすべての学校の一旦閉鎖を命じ、学校の自由競争などおよそ容認しないものだった。

ところで井深雄二の論の基調には、一九七一年の中教審答申や一九七〇年代後半の財政制度審議会の報告・建議にみられる、「受益者負担」を口実にした国民・市民への経費負担の転嫁という傾向への批判がある。そのこと自体は、よく理解できる。

高度経済成長期が終わったあと、一九六〇年代後半から、自然増収の減による「財政難」に、各種の公共投資さらに社会保障関係支出の必要性が高まった結果、新しい財源の開拓が迫られることになり、政府は租税以外の国民負担の増を「受益者負担」の論理で行なう方向を選んだのである。これは本来の「受益者負担」ではなく、「従来とは全くよそおいを変えて登場してきた」<sup>18)</sup>財政原則であった。

そして「財源漁り」のために本来の「受益者負担」概念の拡大が急速に行われるようになったのであり、「財政資金の調達と負担のあり方を混乱させ、負担の公正と公平を保持しえない」<sup>19)</sup>ような、「手軽な受益者負担

制度が各分野で積極的に導入される懸念<sup>(20)</sup>が生まれ、その後、現実化していったのである。

どういう拡大かと言えば、(一) 本来の「開発利益」の還元という意味以外に、(二) 「公共サービス」の価格(公共料金)、(三) 「公共サービス」の費用をその「受益」に応じて分担するという「公共サービス」費用の負担配分原則の意味にも使われるようになったのである。<sup>(21)</sup> 第三の意味の事例は、各種手数料や使用料などであり、そしてこの第三の範疇の中に学校の授業料を含める考えもある。<sup>(22)</sup>

ところが「受益者負担」概念を拡大して使用した場合、受けた利益が「土地開発利益」(値上がり)のよう比較的明瞭な場合と違って、複雑な問題が派生してくる。例えば、「受益の範囲や受益の程度の把握が困難」であること、受益者が「多元化」していること(公共施設を設置した自治体以外の住民の利用、昼間人口と夜間人口の差など)、受益者負担は文字通り「受益」に応じた負担であり経済的能力に応じた負担ではないのである。<sup>(23)</sup> 「逆進性」が生じる恐れがあることなどである。

また手数料・使用料などは、公共施設を使用し、行政サービスを受けたという「利益」(むしろ「利便」)に対するものであるが、そのことが何か具体的な「経済的内容」をもたらした訳ではないので、利用者は本来の所得で負担することになり、いわば「二重課税」<sup>(24)</sup>となる。さらにそれらの単価は「費用」に基づいて決定されているのではなく、またその収入は、通常は当該の施設・サービスの費用に充当されるのではなく一般財源に入れられるところから、これらを「受益者負担」概念の拡大された第三の範疇に入れることは極めて不合理なことになる。<sup>(25)</sup> さらにそのうえ本来の「受益者負担」においてさえも、「道路整備」から利益を受ける自動車メーカーといった、「見えない受益者」の問題が生まれてきている。<sup>(26)</sup>

それだけでなく厄介な「受益者負担」概念を、「教育」(授業料)に適用した場合にはどうなるのか。まず受

けた「利益」とは何か。知識が増え技術が修得でき、あるいは道徳性が身につくし、また探求心や知識欲を満たし満足感が得られるかも知れない。しかし、それらのことがどのように経済的利益を生み出すのか、あるいは経済的能力の上昇に結びつくかを明らかにしなくてはならない。しかしそのような証明はほとんど不可能である。しかも「受益者負担」は、「受益の限度」内で利益に応じて負担するのが原則であるが、「利益」自体が確定できないのであるから、それも無理である。また「著しい利益」とはどの程度の利益なのかを明確にさせる必要がある、しかもそのうえ、その「利益」とはいつの時点の「利益」なのか、つまり教育を受けている時点なのか、その後の時点のかもはっきりとさせなくてはならない。

以上のようなことから判断すれば、「教育」に「受益者負担」概念を適用すること自体に、非常な無理が存在することが分かる。したがって、たとえ「教育」を受けることによって経済的利益を受けることがあったとしても、その「利益」のあったのちに「応能」的に、つまり所得税として還元するのが一番合理的であろう。しかし政府がその財政政策として、本来は適用が無理な概念を「教育」に適用しようとすることはありえる。「学制」はその古典例であったのである。

次に「受益者」とは誰なのかという問題もある。「学制」では、学問をする生徒個人が前提として想定されているが、実際には国家であることが認識されていた。

井深雄二は、一九八〇年代以降の政府の財政政策を批判する中で、次のような主張をしている。

——教育財政における「受益者負担」の現実機能は、「教育を受ける権利」(教育の機会均等)に対抗する教育費理念として、「公財政支出教育費の節減合理化を推し進める」点にある。そのとき「学制」の教育費政

策の基本を「受益者負担主義」であったと評価すれば、「国家財政支出教育費の節減合理化」という点では「符号」する面があるが、「人民の教育機会の飛躍的拡張計画」としての「学制」にはそぐわない。<sup>(27)</sup>

ここの「学制」評価が、どうにも理解しがたいところである。「学制」とは、教育を受ける権利の実現を指した「人民の教育機会の飛躍的拡張計画」だったのであろうか。

明治五年一月段階での「学制大綱」が「国家（ノ）富強安康」を目指していたことは、よく知られた事実である。つまり「受益者」は国家であると認識されていたのである。にもかかわらず八月二日の公布時には、「国家」が消され「身ヲ立ルノ財本」としての学問観に変更された。つまりは「教育費の国民負担を正当化する論理」のためであった。<sup>(28)</sup> 維新政府の財政問題という理由から、「国家」をあえて隠蔽し、個人を受益者とす「学制」が作成されたのである。

「学制」の、およそ非アダム・スミスのな就学強迫主義に怒った人々もいた。長野県のある小学校の沿革誌には、次のような記述がある。「就中尤其肝ヲ破リシモノハ即学令ノ発布ニシテ父兄ハ己ノ児童ヲ教育スルハ己ノ意志ノ自由ニシテ嘗テ他人ノ干渉ヲ要セザルモノナリト思ヒ居リシニ突乎ニシテ汝ノ子女ヲ入学セシメヨ何故ニ入学ヲ遅延スルヤ等ノ督責ヲ受ク豈一驚ヲ喫セザランヤ」。

あるいは「学制」下の教育の有名な《翻訳主義》にも戸惑った。「新学校事業ノ価値ヲ認ムル能ハザルノミナラズ徒ダ一種西洋伝来ノ流行物ト一般視シ其運命ノ桃栗三年早晚廢絶ニ帰スベキヲ信ゼリ」。<sup>(29)</sup>

そして教育費負担の重さも絡んで、学校焼き討ち事件が頻発したのである。したがってそういう民衆の視点からすれば、就学することは少しも「受益」ではなかった。しかし新政府はその教育政策の理念として、あえ

て「受益者負担」を唱えたのである。

「学制」の一側面を「受益者負担」と呼ばないとすれば、どのように表現すればいいのか。もう一度、井深雄二の主張を聞いてみよう。

——「学制」および「それに続く戦前期の教育費政策」に「受益者負担概念」を用いると、「現代的範疇を歴史的段階を異にする時代に適用する誤りに陥る」か、この概念を「没歴史的」な「教育費徴収の方法・技術というレベルのカテゴリー」に「還元」するかのいずれかになる。後者の場合は一概に誤りとは言えないが、しかし森の第一次小学校令まで「受益者負担」となるので、「誤解を招きかねない受益者負担範疇の使用」は避けたほうがよい。従って従来の「没歴史的な意味」における「受益者負担」には「有償制」という用語を当てる。<sup>(30)</sup>

本稿では、「学制」については「受益者負担」の一面があるのではないかと論じているが、「それに続く戦前期の教育費政策」まで「受益者負担」とは考えていない。〈個人の経済的利益のための教育・学校〉への利益を受けた者の負担〉というような公式説明が、戦前期になされたとは思えないからである。上記引用では「有償制」が推奨されている。しかし「学制」の場合、これではなぜ「有償」なのか表現できない。そして単に「有償制」では、「学制」と第一次「小学校令」との区別ができなくなってしまう。

井深は、従来の教育財政史研究を批判的に検討した著書の結論部分において、教育費政策の四類型という意欲的な提案している。この四類型は、「有償制」「無償制」および「設置者負担」「国庫負担」という四つの

「基礎範疇」を組み合わせることで作られる。つまり「無償制」と「設置者負担」から「公費教育主義」が、「無償制」と「国庫負担」から「教育補助金主義」が、「有償制」と「国庫負担」から「国家教育費主義」が、そして「有償制」と「設置者負担」から「受益者負担主義」が形成される。そして「受益者負担主義」はあくまで、「一九八〇年代以降の新自由主義的行財政改革・教育改革」において本格的展開をみてきたもの、「教育サービスにおける市場原理主義」を意味するものに限定されている。<sup>31)</sup>では「学制」期の教育費政策はどの類型に当てはまるのか。井深によれば、「国家教育費主義」には当てはまらず、むしろ「現象的」には「受益者負担主義」に類似している面<sup>32)</sup>があるが、その性格規定は別に検討する必要があるため「保留」とされている。「学制」を「受益者負担」と呼ぶことに批判を提起した研究だけに、残念である。

三

「学制」の基本原理を「受益者負担」と説明することが不適切である理由は、もつと別のところにある。「学制」期の教育財政の実態において、「受益者負担」の授業料の果たした役割が非常に小さかったことが、すでに多くの先行研究によって明らかにされている。

中島太郎『教育財政』も、「学制」の基本原則こそ「受益者負担」であるが、「受益者負担・設置者負担・国庫負担の三原則がはっきりと併用されていた」(五〇頁)と記している。『日本近代教育百年史・2』も、「受益者負担主義を基本にしつつ国庫補助制度と設置者負担主義を組み合わせる」ことがなされていたと指摘していた。

ここで「設置者」とは、「学制」第九八章に「凡学校ヲ設立シ及之ヲ保護スルノ費用ハ中学ハ中学区ニ於テ

シ小学ハ小学区ニ於テシ其責ヲ受クルヲ法トス」とあるように「学区」のことを指す。そして「受益者負担」の原理は実際には実行不可能であって、現実には学校経費の「主要部分は学区負担金と寄付金」とによって賄われていたことも指摘されている。<sup>33)</sup>『日本近代教育百年史・2』では表によってより詳細に、「授業料」は「学制」期を通じて四〇万円を越えることはできず、これに対して学区内集金は毎年度、大幅に増額され、明治八年度以降はそれが「公学費調達的主要な手段」となって、明治九年度には「前年度繰越高を除く公学費収入の四四・二%を占めるに至った」と説明されている（二七頁）。ただ、この状況は「学制」に示された「教育費政策」とは「異質のものであった」というが（二七頁）、しかし「学制」では、学校の設立・維持費を「学区」の責務とするのが基本原則だったのであるから、特に「異質」であったわけではない。

以上のように、「学制」期の教育財政の実態は「学区内集金」中心だったのであり、したがって「受益者負担」であったと表現することは間違いなのである。

文部省は、各学区が安定した学校維持運営ができるよう、「学区内集金」以外に「学資蓄積」することを求めた。「小学委託金」を受給する条件として報告が義務づけられた項目の一つになったので、『文部省第二年报』（明治七年）から、各府県それぞれの「学資蓄積ノ法」が掲載される。集めた資金を貸し付け、その利子を蓄積していく方法が多い。すでに明治二年、京都市中で番組小学校が設立された際に、「小学校永続」と「組中救難ノ者助成」を主目的とする「小学校会社」の設立が許可されていたが、<sup>34)</sup>このような方法が全国に広まったのである。

例えば筑摩県の場合、学区内有志人民が協議し「貧富二応シ相当ノ資金」を出資するが、その元金は本人に預けたまま年一割五分の利子を集め学校諸費に充て、すでに管内合計で資金一〇〇万円に達し、他方、現実に

学事に要する費用は一四万円余であるという。<sup>(35)</sup> もちろんなかには、現況では各校の毎月の経費すら十分に支弁することができず「況ンヤ其余資ヲ積立スルノ法ニ於テヲヤ」と報告せざるをえない県もあった。<sup>(36)</sup>

大阪府は、明治一〇年、実に多様な方法を報告している。

——現在、一般的に普及しているのは、各区人民が申し合わせ、「田畑家宅売買」の際にその価格の「百分ノ二分五厘」を「冥加」として、その学区の学校に「寄附」する方法と、「区内の糞価」を「常用月費」に当てた「余金」を積み立て、それに「利子」を加える方法とである。この二方法の積み金は将来には「巨額」になるはずなので、一つに纏めて「学校資本ノ銀行」を開こうという議論もある。その他に「渡橋銭」、田畑山林からの「生産物」の「益金」、池沼の「魚鳥」の売金を学資に提供する方法、あるいは「学校永続講」を結び、あるいは有志の醸金で「人力車」を購入貸与し、その「益金」を校費に充てるなどの方法がある。<sup>(37)</sup>

明治九年一〇月一七日には、太政官布告第一三〇号「各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」（明治二一年四月二五日公布の法律第一号「市制町村制」で廃止）によって、「区」や「町村」の「共有ノ地所建物等」の売買、「土木」の起工に関するルールが制定され、私的所有物とは区別された「共有物」という概念が規定された。これによって小学校も「学区」の「共有物」と考えられるようになる。

明治一〇年の神奈川県年報が、「公立小学ノ性質タルヤ各人民ノ共有ニ属セルヲ以テ」と述べているのは、このことを反映している。そして同年報は、したがって「其維持法資本金徴集等」のことなどは一般人民に大きく関係してくるので、従来の「有名無効ノ会議」は廃止して「町村総代人兼大小区会議員」を選定して「実



施上差支ナキノ会議ヲ開クノ見込」であると続けている<sup>(38)</sup>。また埼玉県の「学資方法及出納方法」によれば、「公立小学校校費」は各学区人口一人金一七銭を標準とし、その「支出ノ方法ハ各学区ノ協議ニ任ス」ことになった<sup>(39)</sup>。

以上のように「学制」期の小学校は、「受益者負担」などという個人的努力によって維持されていたのでは決してなかったのである。

この点に関連して極めて興味深いのは、「学制序文」末尾の指令を受けて全国各地の地方官が出した「就学告諭」である。最近の荒井明夫編『近代日本黎明期における「就学告諭」の研究』の成果によれば、個人の私的な利益のために個人が授業料を払うという考え方を乗り越え、あるいは批判し、学校や教育を社会的利益のためのものとして捉え、その維持についてもより共同的なものにする告諭・提案がかなり存在していたからである。つまり地方官たちは、個人的な利益を強調する就学奨励では弱いと考え、あえて「学制」に抵抗して国家や朝廷を表面に出し、あるいは外国の事例を引き合いに出す。例えば愛媛県告諭(明治八年五月一日)は、「子弟の教育は家々の私事人々の随意する所に非ず」「即ち我 日本帝国の富強の基本なり」と、真正面から「学制」の個人的利益論に反論している<sup>(40)</sup>のである。

また和歌山県の告諭(明治五年一月)は、「先般太政官より御布告の通り、学問の旨趣ハ人々自ら其産を治め其業を昌にするの本にして、日用欠くべからざるの急務なれば他人の力を化らず自費を以て就学致すべきは勿論これあり」と、一応「学制」の考えに即しながらも、就学は「其功德ただに郷里に及ぶのみならず、又国恩の万一を報ずる」ことにもなるので、有志の輩が協力し「先づ民費を以て毎区一二ヶ所の学校を取建」ることを勧めている(前掲書、五一七頁)。

「固ヨリ学校ハ人材成立ヲ後日二期スレハ予メ校費ノ基立ヲ設置セサルヘカラス」と学校の公共的性格を論じ、その理由として「抑モ学ハ一人ノ為ノミナラス一般ノ風俗ヲ淳良ニシ諸業ノ繁盛ヲ致シテ土地人民各其恩沢ヲ蒙ルモノナレハ」と説明しているのは、明治六年九月の度会県（三重県）告諭である。そうなると個人的な「受益者負担」の原則などは成り立たなくなってくるので、「其費モ亦人民一般ヨリ出サザルヲ得ス」と続けている（前掲書、五〇七頁）。

明治六年二月二八日の神山県（愛媛県）告諭も同様に、「抑学問ハ人ノ為ニアラス世間一般ノ風俗ヲ能シ商工ノ繁盛ヲ致シテ全国ノ人民各其恩沢ヲ蒙ルコトナレハ」と、度会県と同様の言葉遣いで学問の社会的効果を説明し、したがって「其費モ亦人民一般ヨリ償フヘキ筈ナリ」と説いている（前掲書、五三一頁）。

青森県の「学田告諭書」（明治一〇年九月）は、学費の各自父兄負担を当然のこととしつつも、「一小学区即ち大凡百戸の地方に於て一町歩程を学田と定め一ヶ年一戸多きは六日少きは二日の労役を厭はず協力同心励精従事し相互に他学区他村に劣らざる様」すること、つまり学校田の設置を求めている。その目的は「決して他人の為県庁の為に非ず是皆各自各村各家生業繁盛の基礎にして転た後來文明の域に進む」ためであった。これも、「学制」的な個人的「受益者負担」の考え方とは言えない（前掲書、四七六頁～四七七頁）。

教育費負担者の拡大が短期間に実施された事例に広島県がある。明治七年三月五日に「月謝」制を指示した広島県は四月には「受業料」と改称したが、さらに六月には、「貧福相応公平ノ配当ヲ以毎戸ヨリ学資金」の寄付を命じることとなる。九月の達によれば、何人子どもがいても「無謝義」で就学でき、また子どもがいなくても、将来には「家ノ為身ノ為ト成ルヲ期スルノ法」、つまり「其区々々民庶ノ為ニ福田ヲ買フ本手ヲ与フル趣意」のためであり、この資金は聊かも「官ノ益」のためではないという（前掲書、二九八頁）。

「最も自然に学制布告書を解釈・説明した告諭が、実は最も珍しい」（前掲書、二三二頁）と分析されているように、政府の地方官による「就学告諭」の世界においても、「受益者負担」が基本原則などはなっていないのである。

#### 四

「小学扶助金」に関連する「学区積金」を通して見えてくる政府・文部省の基本的な学校財政理念からも、「学制」期の教育政策の基本原則を「受益者負担」と表現することが適切でない理由が説明できる。この理由は、学校財政の現実が「設置者（学区）負担」主義となっていたことと関連している。

羽田貴史は「学制」の「教育財政制度をどのように理解すべきか」と問題提起し、これを「受益者負担」と説明する「定説」の「典型的」な例として『日本近代教育百年史・2』を挙げ批判していた。しかし同書は既述のように、決して「受益者負担」だけで説明していたのではない。「学制」公布時の政府の国家イメージは、羽田自身が言うように「未確定」で「模索段階」にあり、「学制」には「到達すべき目標と現実に迫られての政策対応とが未分化に条文化され」「虚実あい含む」状態なのであった。<sup>(41)</sup> 実際、「学制」にはさまざまな矛盾・齟齬が含まれている。<sup>(42)</sup> しかし、たとえ一方で「受益者負担」「受業料」負担を説き（学制序文、第八章但書など）、他方で学校設立・保護費用の責任組織として「学区」を規定したとしても（第八章）、それは必ずしも矛盾とは言えなかった。両者は併立可能だからである。そして教育普及のために「府県ニ委託シ学区ヲ助クル」（第九章）ための国庫補助金もまた、併用可能である。

このいわゆる「小学委託金」は、「民力ノ及ハサル所ヲ助クル」を目的とするので「尋常容易」のことには

使用できず、専ら「小学ヲ広普シテ学則完整ナラシムル」ために使用することが要求されていた。そして具体的な使途の例として、次の七項目が挙げられている（第一〇〇章）。

- (一) 小学校設立のために「学区積金」の一部を援助し「学区」に託すこと。
- (二) 「学区」が貧しく力が足りないときに援助すること。
- (三) 事情により小学教師を「官」から派遣するときの「給俸」を援助すること。
- (四) 貧困生徒の「受業料」を一部援助すること。
- (五) 完全な学校を設置するための「営繕等」の費用を「一時融通」すること。
- (六) 「器械書籍体術等」を備えるための費用を「一時融通」すること。
- (七) 学区取締の給料の一部を援助すること、など。

第一〇一章には「委托金」の内から「五分」<sup>(43)</sup>を引いて「別二備へ置キ」、師範学校で教育を受けた者が将来小学校の教師になったときにその「給料」の援助とすべしとの規定もあった。そして「此俸給ハ学区ニ於テ弁スヘキノ」ではあるが、現今の事情から暫くは「官」が援助せざるをえないとの但書きもあった。

一部を援助したり一時融通したりするのは、すべて「学区」に対してであり、「官金ヲ以テ之ヲ助クルモノハ学区ヲ助クルモノナリ」と（第九八章）、わざわざ念が押されていた。したがって「学制」の教育財政の基本原理は既述のように「受益者負担」などではなく、設置者（学区）負担主義だったのである。

文部省学監のD・マレーは、その「東京府下公学巡視申報」において、地方を問わず遵守しなければならな

い学校維持の「通則」として、次の三つを指摘していた。

①児童の教育で先ず「利益ヲ蒙ル」のは父母であるので、「学校費ノ一部」は必ず父母が負担するのが「至当」である。②児童に教育を受けさせるのは「町村人民ノ一大要務」である。その理由は、他人の子女であつても、その「不徳文盲」は自分にも損害をもたらすからである。したがつて「町村人民一般」は「若干ノ税金」を出して教育費を弁ずるのが「最モ緊要」である。③中央・地方の政府は、「管内児童ノ教育事業」を保護しなければならぬ。なぜなら、児童を無教育のまま放置しておけば、ついに「人民社会ノ災害ヲ醸成」するからである。したがつて政府が児童教育のために「財ヲ費スハ大ニ理財ノ道ニ通シ且ツ治國ノ術ニ明ナルモノ」と言わなくてはならない。

そしてマレーは「此三者善ク協心合力シテ学校ヲ維持スル」ことが重要とし、なかでも「学事上」不可欠なものとして強調しているのは「学区」の制度である。その理由は、学校の管理を学区内の人民に「委托」すれば「皆其学校の私有物タルコトヲ了得シ自ラ奮起シテ金錢等ヲ寄附シ以テ学校ヲ維持スルニ至ル」からであつた。<sup>44</sup>ところで「小学委托金」の歴年変化やその用途についてはすでにいくつか先行研究があるが、本稿のテーマとの関連で注目したいのは、その一部を積み立てることが最初から命じられていたことである。前記の「学制」条文で再確認してみると、まず「学区積金」というものが前提としてあり、それに一部を付け加えること（第一〇〇章）、さらに「委托金」の「五分」を「別ニ備へ置キ」、将来の師範学校卒業の教員給料の一部に使用することが規定されていたのである（第一〇一章）。

この「小学委托金」の特殊な性格について触れている先行研究は、国立教育研究所編『日本近代教育百年史・2』（一九七三年）である。そこでは、大蔵省も特別の扱いを承認していたことが指摘され、文部省の直轄学校費では「定額金」（正確には「常費金」）の残額の繰越し使用や蓄積は許されていなかったのに比べ、「この委托金はかなり大幅な融通性をはじめから与えられていた」と説明されている（二二頁）。

各府県における「小学委托金」の多様な使い道については、各年度『文部省年報』の「小学扶助委托金配当ノ法」欄によって知ることができる。文部省自体も、府県によって「小学委托金」の使途は異なり、また交付された「全額」を「消費」するところもあれば、僅かに一、二割を「消費」し「残余ヲ蓄積スル等」もあつて「処分」が一貫していない現実があることを認めていた。ただ「公税」を「分割」するもので「空ク消費」したり「徒ニ蓄積」すべきでないとも警告している<sup>(45)</sup>。

「小学委托金」に関する各府県問合せに対する文部省指令をみると、一部を県庁において積み立てることは不可であったが、各小学校で積み立てることは可であった<sup>(46)</sup>。各学校の「資本金」として一部を積み立てることも、もちろん可能であった<sup>(47)</sup>。

では残金が出た場合に、それをも積み立てていくことが許されたかどうか。もし許されていたとすれば、予定された一部を積み立てる以上に「小学委托金」への自由裁量権が高まるわけで、それだけ教育財政責任主体としての「学区」の主体性・自立性がより積極的に認められていたことになる。このことは、「学制」の教育財政の基本原則を確認するうえにおいて、非常に重要である。

文部省は「小学委托金」残余金の積み立てを行なう府県が存在することを認め「徒ニ蓄積」すべきでないと考えていたが（既出）、実際、早くも『文部省第二年報』（明治七年）の段階で、足柄県、岐阜県、島根県、山

口県、三潞<sup>みづま</sup>県（福岡県）、新潟<sup>いわけ</sup>県、磐前<sup>いわさき</sup>県（福島県）の七県が、「積金」「蓄積」を報告している。とりわけ新潟県は、「人民ノ情願」によって「全数」を銀行に預け、その利子を「必須ノ画策或ハ講習所ノ費用」に充当し「別ニ配当セス」というのであるから、各小学校へはまったく配布していなかったのである（前掲書、二八八頁）。

「小学補助金」（明治一〇年に改称）の剰余金で「公債証書」を購入してもよいかとの和歌山県伺（明治一二年三月三日）に対しては、剰余金があれば「小学校へ配布」すべしと不許可の指令（四月三〇日）が出されているが、<sup>(48)</sup>しかし他の事例からして、各小学校で購入するのなら認められたはずである。

現実に東京府は、「剰余」が生じた場合は「学資積金ニ充テ利子生殖ノ方法」を設けると定め、また①府下一般に関する「学資」（府庁が「管理」と②一校だけの「学資」（「人民之ヲ負担」）の二種類の「学資」の「蓄積ノ法」について、以下のように報告している。

①「人民ノ共有金十万円余」から生まれる「利子」と、毎年の「学費残余（文部省小学補助金モ亦此中ニアリ）」の金額とを合わせて銀行に貸付け、あるいは「公債証書」に換えて「利子を生殖セシム」。②文部省小学補助金、区内集金、生徒受業料の「残余」、有志者の寄付金を銀行等に貸付け、あるいは「公債証書」に換え、また地所家屋を購入して「地代家賃」を収めて「利子ヲ生殖セシム」<sup>(49)</sup>。

「学制」立案過程において小学校への補助金が必要なことを主張する文部省内部文書は、すでに補助金の特殊な性格について「固ヨリ各庁衙ノ費額ト異種ノモノ」であり、各学校において「適宜流用ノ自由」を有し、

たとえその年度で「若干ノ残余ヲ生スルモ之ヲ納付セシムルヲ要セス」と認識していた。<sup>(50)</sup>

ところで「小学委托金」残余金の積立が認められていたことの意味について重要なヒントを与えてくれるのが、前出の羽田貴史「明治前期官立学校財政政策の展開」である。同論文は「小学委托金」に関するものではないが、文部省直轄学校費をめぐる文部省と大蔵省との間で継続された激しい対立について、詳細には初めて明らかにしたものである。つまり文部省は、学校というのは独自の財源を持ち財政的に独立すべきであるという考え方で、もし直轄学校予算に残余金が生まれたときは積み立てて行くべきだと主張し、会計原則から返納を求める大蔵省と対立していたのである。例えば、文部省直轄学校の収入金を大蔵省へ上納することを求められた文部省は、木戸孝允文部卿名で明治七年二月七日、次のように例外を求めている。学校とは要するに「一種ノ資本金」を得て順次「官助」を免れ「独立保続」できるようにするのが「学制之主意」であるので、従来通りに本省へ「御委托」願いたい。<sup>(51)</sup>

本稿に関しては重要なのは、羽田貴史が明らかにした文部省による直轄学校財政独立論は、実は小学校などにも当てはまり、むしろ小学校を中心に考えられていたということである。

例えば、直轄学校残余金の積金を願う主張が否決された際の文部省の反論草案と推定されるある文書は、「今政府……他日純然タル学校ノ真面目ヲ得セシムルノ計ヲ以テ此措置ヲ再議シ其余金ハ期年ニシテ還付スルニ及ハス収入金ハ納付セサランヲ評定アラント切ニ企望スル所ナリ」と主張している。しかしこの文書は、学校一般の「補助金」について「他日必独立シテ其資ヲ官幣ニ仰カサルノ期」が来ることを願う一時の止むを得ない「仮法」であると論じており、直轄学校だけを特別視していたわけではなかった。<sup>(52)</sup>

明治八年七月三十一日、田中不二麿文部少輔は「学校資本金之儀ニ付具陳」を三條太政大臣に提出し、学校は



次第に「官助」を免れ将来に「独立之美」を得るようにすべきなので、「直轄各學校ニ於テモ寄附献金等各種之資金」を収集し、一時経費に余裕が生まれたときは「公債証書其他確實之証券ヲ獲テ之ヲ貸付」などして「資本ヲ殖成」し、「将来學校維持之目的ニ背カサル様処分」すべきであると主張している（傍点筆者）<sup>53</sup>。ここで「直轄各學校ニ於テモ」とあるのは、小学校においてはもちろんのことという意味に理解できる。

學校が「官助」から離れ「独立保続」できるように、つまり財政的に独立できるようにするのが「学制」の主意であるという主張は、当時の文部省文書にしばしば出てくる。具体的には「学制」のどの条文が意識されていたのか。直轄學校については不明であるが、少なくとも第九八章中の次の条文（既出）は、学区の財政的独立を含意しているように解釈できる。

「凡學校ヲ設立シ及之ヲ保護スルノ費用ハ中學ハ中学区ニ於テシ小学ハ小学区ニ於テ其責ヲ受クルヲ法トス」  
 「故ニ官金ヲ以テ之ヲ助クルモノハ学区ヲ助クルモノナリ」

また文部・大蔵両省間の論争渦中においては「小学委托金」のことがよく引き合いに出され、直轄學校費残余金も「小学委托金」と同様にと、論じられていたことが確認できる。明治七年五月一三日に木戸文部卿は、三條太政大臣宛「諸學校常費金殘金据置之儀伺書」の中で、「当省残余」の分を「返納」するのは当然であるが、諸學校の分は「府県委托金」同様「年末殘金之分ハ其儘翌年之學資ニ支消」できるようにしたいと訴え、田中不二麿文部少輔も同年六月二八日、「小学委托金」同様に「殘金」を「翌年之學資ニ充用」したいと三條に伺いを立てている<sup>55</sup>。この「小学（府県）委托金」同様という表現が何度も使われており、既述の「学制」

立案期の内部文書も示すように、文部省首脳は「小学委托金」の残余金を学区の学校資金として積み立てていくことは当然のことだと考えていたのである。

では大蔵省はどうか。大隈重信大蔵卿は明治七年八月一日、文部省見解への反論「文部省諸学校補助金名義並計算之儀ニ付上申」を三條太政大臣に出し、その中で「委托金」というのは人口を計算し五年を一期としてその間は「委托」するものなので「或ハ積蓄シ或ハ散布スル各地区々適宜ニ委セ尋常之額金ト少シク異ナリ」、したがって直轄諸学校補助金と同列には論じられないと述べている。この大隈の反論にもかかわらず太政官左院は、明治七年九月七日、文部省の願いを採用して、「学校補助金之義ハ別段詮議ヲ以文部省へ委任候儀ニ付先般相違候通小学校、委托金、同様、処分可致事」と指示したので（傍点筆者）、大隈は九月二三日、太政大臣に「再上申」し「小学委托金」の特殊性を訴えた。<sup>(56)</sup>

太政官左院の上記指令は明治八年一二月に撤回されることになるが、文部省だけではなく大蔵省も太政官左院も、「小学委托金」の独自の性格、ひいては学校財政責任主体としての学区の自立性を認めていたのである。しかし、当時の文部省の直轄諸学校「独立政策」について羽田貴史が、「学問・教育の独立及び自由を含蓄するとまで言いがたい」と注意していることは（前掲論文、四一頁）、小学校に対してももちろん該当したと言えよう。いくら木戸文部卿が学校の独立を主張していたからといって、政府からの「学問・教育の独立及び自由」を願っていた訳ではなかった。<sup>(57)</sup>

そうであるとするれば、「学制」期の文部省による学校財政独立政策とは、いったい何のためであったのか。その答えは、順次「官助」を免れ「独立保続」できるように（既出）、<sup>(58)</sup>「他日必独立シテ其資ヲ官幣ニ仰カサル」（既出）、<sup>(59)</sup>にあった。学校経営は「学校資本」内で支弁し、たとえ「官助ノ欠乏スルモ」人民教育に「退歩」が

生じないようにしなければ「教育普及ノ基礎」が立たないと言う文部省の主張は、教育費を政府に依存するなという「学制」の趣旨から生まれていた。国庫補助金である「小学委托金」が徐々に減額され、やがて廃止されたとしても、各学区が責任をもって学校の維持ができるようにするため「学資蓄積」や「委托金」の積み立てが要求され、「生徒受業料及寄附献金等ヲ以テ学校資金ノ本位トナシ終ニ官助ヲ免カル、ノ方法」を確立することが期待されたのである。<sup>(61)</sup>

既出の学監マレー「申報」（明治一一年）も、「学校維持法」のポイントとして「学資金積立」の重要性を指摘していた。その理由をマレーは、「積金」が増加していくに連れて「学税」の額は減少し、同時に学校も「善良」になるし、さらに「国家ノ財政困難」また「国政上ノ騒乱」に際して学校維持の費用が全く「壅塞」した時でも、この「確実ナル積金」があれば依然として学校の「保続」ができると説明している。<sup>(62)</sup>

「小学補助金」が大幅に減額された明治一〇年度の「府県公学費歳入」（全国総計）において、このことを再度確認しておく（百円の桁で四捨五入）。

前年ヨリ越額	一〇一・一万円（二五・一％）	学区内集金	二六八・八万円（四〇・一％）
寄 付 金	七三・七万円（一一・〇％）	生徒受業料	三九・三万円（五・九％）
文部省補助金	五四・六万円（八・一％）	積金利子	八二・七万円（一二・三％）
諸 入 金	五〇・一万円（七・五％）		

総 計 六七〇・二万円<sup>(63)</sup>

「積金利子」が「受業料」「補助金」よりはるかに重要な役割を果たしている。また「受業料」「補助金」以外はすべて学区の責任におけるものであり、それが実に八六%となっている。こういう理由で、「学制」の基本原則が「受益者負担」であったと説明することは、まったく適切でないのである。また同年の「府県公学校所有品統計表」の「学校積金」全国合計は七五二・一万円で、土地・家屋などを含めた「所有品」価額全国合計は一二九六・九万円となっている。<sup>(64)</sup>「小学（委託）補助金」八年半の間の総計は四〇一・七万円であった。その一部も蓄積されて、「積金」は大きく成長していったのである。

「小学扶助金」は、明治一〇年二月一七日の文部省達第一号で「小学補助金」と改称された。それには、西南戦争勃発に絡む緊縮財政の必要から、国庫で地方小学教育費を「分担」することから単に「補助」することに変更したという意味があったといふ。<sup>(65)</sup>そして同じ日、文部省自らが、前年の「小学補助金」七〇万円を四二・五万円に減額する提案をし、認められる。<sup>(66)</sup>その後も二年間にわたってさらに減額され、明治一四年六月でもって廃止されてしまった。学監マレーが述べていた「国家ノ財政困難」「国政上ノ騒乱」は、西南戦争勃発と符合していた。

「小学補助金」の廃止は、「改正教育令」案から小学補助金規定が削除された結果であるが、その背後に大隈重信参議・大藏卿の明治一三年五月「理財ニ関スル建議」（四項目の一つが小学補助金廃止、代わりに工芸学校新設費補助）、河野敏謙文部卿による小学補助金の「実業職工学」や道徳の奨励、「教員退養料」などへの「転用」論が存在した。<sup>(67)</sup>

しかし文部省から「学校ニ積金アルハ其基礎ヲ固クスル第一着ノ方策」<sup>(68)</sup>と評価されていた「学区積金」は残っていく。この「積金」について、明治一四年頃から「郡長らの官僚的な管理・統制」が始まり、一八年には

「全国的に激減した」との解説があるので、<sup>69</sup>その後に触れておこう。

「積金」は年々増加し、明治一七年度の全国合計は九二五・八万円となったが（土地・家屋などを含めた「所有品」総額三三八九・六万円）、明治一八年度には七五六・五万円（「所有品」総額二二五九・一万円）に減少し（「激減」かどうかは別にして）、その後も漸減していく。しかし「積金」（現金）だけでは判断できない。「所有品」総額は明治二一年度から漸増し始め、明治二七年度には「資産」のうちの「積金」こそ五三九・二万円であるが、「資産」全体額は二四五四・八万円となり、明治一七年度を上回るようになっていいる。なお「積金」の最多は新潟県の一〇二・〇万円、次いで千葉県の一〇・五万円、京都府の三三・〇万円、静岡県の一三〇・八万円である。<sup>70</sup>

明治二八年度からは「学校基本財産」という範疇が「資産」の中に独立して設けられた。同年度のその「金額」（現金）は四六一・七万円、土地・家屋などを含めた総額は八七三・七万円で、前年度の半分以下となっている。しかしこれは「資産」の中の「学校基本財産」のみの額なので、前年度までの「資産」と単純な比較はできない。

なお明治三二年二月二日公布の「会計法」第四条では、「各官庁ニ於テハ法律勅令ヲ以テ規定シタルモノ、外特別ノ資金ヲ有スルコトヲ得ス」と規定された。学校の基本財産がその影響を受けることがなかったのは、小学校財政をできるだけ国庫から切り離して「独立」させようとする政府の政策が「学制」後も継続し、「勅令法律」上の根拠が存在したからである。つまり明治一九年「小学校令」は「小学校資金」「小学校二属スル資産」に関する条文（第一〇条、第一一条）、明治三三年「地方学事通則」（法律）もまた「学校基本財産」に関する条文（第九条）を設けていたのである。<sup>71</sup>

ま と め

本稿においては、「学制」の教育費政策の基本は「受益者負担」であると説明する「通説」、およびそれへの批判が妥当であるかどうかに関して、主として以下の七点を論じた。

一 現代の概念である「受益者負担」を「学制」に適用することは非歴史的であるという批判がある。しかし、すでにアダム・スミスの『国富論』（一七七六年）において「受益者負担」の思想が展開されており、しかもそれは「教育」にも適用されている。また現在の財政学では、「受益者負担」は「税負担」の対概念として使用されている。

二 「受益者負担」原則の法的意味は、ある特定の個人が準公共的な事業によって「特別の利益」を受ける場合には、その特定の個人に「利益の範囲内」で費用の一部（また全部）を負担させることができる、の二点である。

三 「学制序文」には、「学問・学校は個人的利益のため」「教育費を国家に依存するな」という考えはあるが、「受益者が負担せよ」という主張はない。「学制」本文における教育費政策の基本原則は設置者（学区）負担である。その限りでは「受益者負担」とは言えない。しかし条文には授業料規定も含まれているので、「学制」には「受益者負担」の側面も含まれてはいる。しかし、それを「学制」の基本原則であると説明するのは妥当ではない。

四 「学制」は「受益者負担」の側面を含んでいるが、しかし近代経済学的にはイビツな「受益者負担」で

あり、あくまで政府・文部省の側からの勝手な考えである。教育への「受益者負担」の導入には多くの無理があり、それは現代においても同じである。

五 現実の学校財政は学区によって維持され、授業料の占める割合は極めて小さかった。この意味においても、「学制」を「受益者負担」で説明することは適切でない。

六 各府県地方官たちによる「就学告諭」には、学問・学校は「個人的利益のため」という「学制」の考え方を批判して学問・学校の社会的意義を強調し、学校維持をより共同的・公共的に考えるものも多かった。「受益者負担」は、政府の地方官たちによってさえも基本理念として受け入れられてはいなかった。

七 政府・文部省は、学区による積金、学区の財政的独立を重視していたが、それは「教育費を国庫に依存するな」という「学制」の教育財政理念を実現するためであった。暫定的な補助金である「小学委託金」は、明治一四年度で廃止される。この点においても、「学制」の基本原則は「受益者負担」ではなく「設置者負担」であった。

注

- (1) 井深雄二「教育費政策と受益者負担論」鈴木英一編『教育改革と教育行政』勁草書房、一九九五年、四三二頁。
- 井深雄二『近代日本教育費政策史―義務教育費国庫負担政策の展開―』勁草書房、二〇〇四年、三四〇頁。以下の引用頁数は同書から。
- (2) 国立教育研究所編『日本近代教育百年史・2』一九七三年、三頁〜四頁。
- (3) 中島太郎『教育財政』岩崎書店、一九五五年。
- (4) 黒崎勲『公教育費の研究』青木書店、一九八〇年、二九頁。

- (5) 井深雄二、前掲書、三四一頁、三四五頁。
- (6) 田原宏人『授業料の解像力』東京大学出版会、一九九三年、五三頁。
- (7) 中島太郎、前掲書、五六頁。平原春好『日本教育行政研究序説』東京大学出版会、一九七〇年、一〇一頁。『世界教育史大系・29(教育財政史)』講談社、一九七六年、七四頁。伊ヶ崎暁生・三輪定宣『教育費と教育財政』総合労働研究所、一九八〇年、一九六頁など。
- (8) 井深雄二、前掲書、三四二頁。
- (9) 「明治前期官立学校財政政策の展開」『日本の教育史学』三九集、一九九六年、二九頁。
- (10) 井深雄二、前掲書、三四二頁。
- (11) 田中啓一『受益者負担論』東洋経済新報社、一九七九年、五七頁。
- (12) 黒川弘「受益者負担制度(四)(五)」『自治研究』四五卷一〇号、四五卷一一号、一九六九年。
- (13) 黒川弘「受益者負担制度(二)」『自治研究』四五卷七号、一九六九年。田中啓一、前掲書、五七頁、九三頁。
- (14) 坂本信雄「受益者負担原則の再検討」『京都学園大学経済学部論集』一一卷二号、二〇〇一年一月。鈴木武雄「国庫負担と受益者負担」『武蔵大学論集』一六卷三号、一九六八年。池上岳彦「地方税財政制度における「受益と負担」」『地方財務』二〇〇二年一月。小泉明他編『現代経済学辞典』青林書院新社、一九七九年。大阪市立大学経済研究所編『経済学辞典・第三版』岩波書店、一九九二年。
- (15) アダム・スミス著、山岡洋一訳『国富論・下』日本経済新聞出版社、二〇〇七年、四〇三頁〜四〇四頁。
- (16) 黒崎勲、前掲書、一六八頁、一六九頁。「学制序文」や条文への言及はない。
- (17) 鈴木武雄、前掲論文、一七頁。
- (18) 和田八束『日本財政論』日本評論社、一九七九年、二三四頁、二二二頁。
- (19) 藤田武夫「「受益者負担」論の検討」大阪学院大学『商経論叢』六卷二号、一九八〇年七月。
- (20) 田中啓一、前掲書、九一頁。



- (21) 和田八束、前掲書、二三四頁～二三五頁。田中啓一、前掲書、六〇頁。黒川弘「受益者負担制度（一）」『自治研究』四五巻七号、一九六九年など。
- (22) 池上岳彦、前掲「地方税財政制度における「受益と負担」、鈴木武雄、前掲「国庫負担と受益者負担」など。
- (23) 坂本信雄、前掲論文、二六四頁。
- (24) 『大月経済学辞典』大月書店、一九七九年、四八〇頁。
- (25) 和田八束、前掲書、二三一頁。
- (26) 鈴木武雄、前掲論文、三〇頁。
- (27) 井深雄二、前掲書、四〇一頁。
- (28) 井上久雄『増補学制論考』風間書房、一九九一年、二三七頁。
- (29) 以上二件、柏木敦氏蔵、長野県更級郡莊内尋常小学校「沿革史」
- (30) 井深雄二、前掲書、四〇一頁。
- (31) 井深雄二、前掲書、四〇四頁、四一三頁。
- (32) 井深雄二、前掲書、四一七頁。
- (33) 中島太郎、前掲書、四九頁。
- (34) 京都府立総合資料館編『京都府百年の資料・5』京都府、一九七二年、一二頁。
- (35) 『文部省第二年报』明治七年、一三〇頁。
- (36) 前掲『文部省第二年报』和歌山県、一八四頁。岩手県、三五〇頁。
- (37) 『文部省第五年报』明治一〇年、第一冊、一九四頁。
- (38) 前掲『文部省第五年报』第一冊、七五頁～七六頁。
- (39) 前掲『文部省第五年报』第一冊、八五頁。
- (40) 荒井明夫編『近代日本黎明期における「就学告諭」の研究』東信堂、二〇〇八年、五三三頁。

- (41) 羽田貴史、前掲論文、二九頁。
- (42) 拙稿「学制」（明治五年）公布の政治的背景―岩倉使節団「約定」問題を中心に―『桃山学院大学人間科学』三四号、二〇〇七年二月、参照。
- (43) 明治六年三月五日、文部省達第二四号は「二十分一ノ割」の「細註」を加える。
- (44) 『文部省第六年報』明治二年、付録、一五頁―一六頁。
- (45) 前掲『文部省第二年報』四頁。
- (46) 明治二年四月二二日広島県伺―一部を管内小学校「飢年凶歳」の手当金として（県庁で）積み立てたい。五月一〇日指令―小学校へ配布すべきである。小学校で積置き「変年」の手当てを使用することは可（『文部省日誌』明治一二年、九号、二五頁）。明治一二年五月二六日静岡県伺―小学補助金の三分の二を「本県小学資金」として積み立てたい。六月二三日指令―県庁での「積立増殖」は不可。小学校でなら可（同、明治一二年、一一号、三九頁―四〇頁）。
- (47) 明治一二年八月二〇日千葉県伺、九月二日指令（『文部省日誌』明治一二年、二二号、六頁―七頁）。明治一二年八月一日福島県伺、八月二三日指令（同、明治一二年、一八号、九頁―一〇頁）。
- (48) 『文部省日誌』明治一二年、九号、二〇頁―二二頁。
- (49) 『文部省第五年報』明治一〇年、第一冊、六六頁。
- (50) 早稲田大学所蔵「大隈文書」A424「学校資金処分之方法」。文中に「先七カ年ヲ一期ト定メ補助金ヲ交付シ更ニ学校ノ実形ニ就キ議定スル所アルヘシ」とあるが、「学制」第九九章では「向五カ年」を「一期トシテ之ヲ定ム一期以後ノ増減ハ其時ノ議決ニヨルヘシ」となった。
- (51) 「収入金之儀ニ付伺」。「公文録」大蔵省伺、明治八年一月・二（25）。
- (52) 「大隈文書」A4245。「補助金或ハ扶助金ノ学校ニ於ル目今欧米各国ニ行ハル、所ヲ以テ之ヲ觀ルニ」と始まるこの文書には日付も起案者名、宛先もないが、補助金についての文部当局の考え方がよく分かる。

- (53) 「公文録」文部省伺、明治八年八月九月・全(13)。
- (54) 「公文録」文部省伺、明治七年七月・全(11)。
- (55) 「公文録」文部省伺、「諸学校補助金名義并計算之儀ニ付伺書」明治七年七月・全(11)。
- (56) 以上、「公文録」大蔵省伺、明治八年二月・一(18)。
- (57) 拙稿「「学制」（明治五年）公布の財政的背景―文部省定額金問題を中心に―」『桃山学院大学人間科学』第三六号、二〇〇九年一月、予定。
- (58) 「公文録」大蔵省伺、明治八年一月・二(25)。
- (59) 前掲「大隈文書」A424f。
- (60) 「諸学校常費殘金据置」に関する文部省伺。明治七年六月二十八日。「太政類典」第二編第二四四卷(36)。
- (61) 「大隈文書」A424。既出。
- (62) 『文部省第六年報』一七頁。
- (63) 『文部省第五年報』四七二頁。
- (64) 『文部省第五年報』四七四頁。
- (65) 教育史編纂会『明治以降教育制度発達史・一』一九三八年、四五六頁。
- (66) 倉澤剛『学制の研究』講談社、一九七三年、八二四頁。
- (67) 「大隈文書」A428。倉澤剛『小学校の歴史・Ⅱ』ジャパンプライバリービューロー、一九六五年、七一八頁〜七二二頁。尾形裕康『学制実施経緯の研究』校倉書房、一九六三年、二四四頁〜二四六頁。
- (68) 『文部省第一七年報』明治二年、六七頁。
- (69) 海後宗臣監修『日本近代教育史事典』平凡社、一九七二年、四五頁。
- (70) 『文部省第二二年報』明治二十七年、一五四頁〜一五五頁。
- (71) 文部大臣官房会計課『文部省財務沿革略』（明治二五年）には、「補助金」廃止後、その「残余金」は府県に

「積置」いて教育上必要な使途に充用させてきたが、「会計法」を受けて「府県限り相当ノ処分法ヲ定メ文部大臣へ稟議ノ上施行セシメ以テ其結了ヲ告ケタリ」と記されている（五頁）。これは「学資金」に組み入れられなかった「補助金」の「残余金」の意味であろうか。

## The Debate over Educational Financing in the 1872 *Gakusei*: “Beneficiary Charges” or “School District Charges”?

Teruo TAKENAKA

This paper discusses the following seven points concerning the appropriateness of the accepted theory that the educational finance policy of *Gakusei* (modern Japan’s first educational system ordinance, passed in 1872) was based on “beneficiary charges”.

1. Some researchers have criticized that it is ahistorical to apply the contemporary concept of “beneficiary charges” to the philosophy of *Gakusei*. However, Adam Smith had already developed the concept in his “*The Wealth of Nations*” (1776), and applied it to education.
2. The legal meaning of the term “beneficiary charges” comprises the following two points: (1) in the case that a particular individual gets a special benefit through his quasi-public service, (2) the government may let that individual pay the cost (or a part of it) within the limits of the special benefit.
3. The preface to *Gakusei* has the philosophy that “learning and schooling” are for individual benefit, so individuals should not depend on the national government for their educational costs, but there is no reference to the concept of “beneficiary charges”; the main principle throughout the articles of *Gakusei* is that charges are to be borne by school districts. The fact that *Gakusei* has articles about school fees means that we cannot entirely deny the “beneficiary charges” character of *Gakusei*, but it is not appropriate to see the concept as its guiding principle.
4. Despite the fact that *Gakusei* includes one aspect of “beneficiary charges”,

it has a very different meaning from that given to it by modern economics, being no more than an arbitrary explanation offered by the government and the Ministry of Education. The application of “beneficiary charges” to education has actually many difficulties, and that is true even today.

5. The fact that, in practice, school financing was undertaken by school districts in the *Gakusei* period and the percentage subsumed by school fees was very small is another reason why it is not appropriate to explain *Gakusei* using the term “beneficiary charges”.
6. Many “admonitions for schooling” issued by local government officials criticized the philosophy of *Gakusei* that “learning and school” were for the individual’s benefit, and emphasized their social significance as well as advocating more cooperative and public maintenance of schools. This is another reason why “beneficiary charges” should not be seen as the main thrust of the ordinance.
7. The national government and the Ministry of Education made much of the financial independence and the reserve funds of school districts, implying their intention to realize the educational finance philosophy of *Gakusei* that people should not depend on the national treasury for their educational costs. Moreover, the tentative national grant for primary schools called “*Shogaku-Itakukin*” was abolished in 1881. In this sense too, it can be seen that the basic principle of *Gakusei* was not “beneficiary charges” but the assumption of financial responsibility by the school districts.