

19世紀フランス初等教育財政と学校金庫 (Caisse des Écoles)

教育行政学研究室 梅 澤 収

Public Finance of Elementary Education in France and 'Caisse des Écoles' (School Chest) in 1800's

Osamu UMEZAWA

The system of compulsory education in France was established in 1880's, which was quite different from the preceding system of modern liberal elementary education.

Under the compulsory education, public finance of elementary education became to be controlled directly by 'État' (state), though each 'commune' (municipality) governed it before. In terms of public finance of education, it was fundamental change in relationship between 'État' and 'commune'.

In this process, the nature of 'centimes', as could be called a kind of 'school tax', which each 'commune' had right to tax at first, had changed.

'Commune' had lost right not only to tax 'centimes' but also to participate in 'commune' teacher's nomination. Instead, 'État' had right to control all of them.

In these viewpoints, I'll investigate 'caisse des écoles' (school chest) which each 'commune' established voluntarily at first to encourage school attendance and to help poor children. Under compulsory education, this 'caisse' became obligatory to all 'commune', and thereafter the voluntary and independent nature of this organization had lost.

目 次

- | | |
|-------------------------------|--|
| I 問題の所在 | c 初等教育無償法 (1881年) |
| II 学校金庫の成立とその後 | d 初等教育費分担法 (1889年) |
| A 学校金庫の成立—1867年4月10日法 (デュルイ法) | IV まとめ |
| a 学校金庫の目的 | 注 |
| b 授業料無償とデュルイ法 | I 問題の所在 |
| c デュルイ法と学校金庫 | フランス義務教育制度は、1880年代初期に成立したが、 |
| d 授業料無償と学校金庫…デュルイ法案の審議 | 初等教育無償法 (1881年6月16日法) ¹⁾ および初等教育義務世俗法(1882年3月28日法) ²⁾ は、義務教育の制度的な基本枠組みを法定したにすぎない。それらは、確かに、従来の教育制度の枠組みを変えた画期的なものであった。しかし、革命後100年近い経過のなかで様々な変容を遂げてきたそれ以前の初等教育制度が存在したのであり、義務教育制度とそれまでの初等教育制度との整合を図る必要があった。それを行ったのが、初等教育組織法(1886年10月30日法) ³⁾ である。フランスの義務教育制度は、この初等教育組織法およびその細目規定をおこなった膨大なデクレ(全195条)とアレテ(全240条, 4種の付属諸条文) ⁴⁾ でま |
| B その後の学校金庫 | |
| a 初等教育義務世俗法(1882年)における学校金庫 | |
| b コミュン設置義務下の学校金庫 | |
| III 初等教育財政におけるコミューンと国家 | |
| A コミュンと学校金庫 | |
| a 帝国大学団とコミューン | |
| b コミュンと公立小学校教員…義務教育以前 | |
| c コミュンと公立小学校教員…義務教育以後 | |
| B 初等教育財政における国家の位置の変化 | |
| a 1810年からギゾー法まで | |
| b ギゾー法以後 | |

ずは完成するのである。

フランスの義務教育制度は、それ以前の教育制度とどのように接合されることで成立したのか。その接合の過程で国家やコミューン、教職員および親や生徒がどのような位置づけを受けるに至るか。これらの考察は、今日の義務教育制度が原型として持つ性格を確認し、歴史的課題を明確化する試みである。義務教育制度がどのようにしてできたのかを問うことは、それをそれ以前の教育制度も含めた歴史的過程の中に位置づけることであり、義務教育の代案⁵⁾の評価や今後の教育制度のあり方の模索に有益な視座を与えるだろう。

ところで、フランスの義務教育制度を財政制度の側面から検討する時、それ以前の初等教育制度における国家の位置とは明らかに異なっていると思われる。すなわち、そこにおいては、国家が直接かつ全面的に初等教育費負担者として登場してくるからである。

五十嵐⁶⁾は、この事態の分析の重要性に着目し、「現代的科学的予備概念」としてであるが「国家教育費」概念をあてた⁶⁾。そして、「直接形態の国家教育費を導入することによって、地方公教育費の制度上の国家規制がどのように実質的に国家統制下の経費となるか」と問い、「国家教育費の実現は確立された出発点ではなく、実証されねばならない対象である」⁷⁾と述べている。私の問題意識は、この五十嵐の提起を受けて、フランス義務教育制度の成立のもと、地方公教育費の制度上の国家規制によってそれがどのようにして実質的に国家統制下の経費となるかを分析することにある。

1889年7月19日法(「公立初等教育費分担法」と呼ぼう。)⁸⁾は、初等教育組織法でできあがった義務教育制度体系を受けて、国家・県・コミューンの初等教育費の分担関係を新たに規定したものである。ここにおいて、コミューンと県に従来認められていた公立初等教育経費に充当するためのサンチーム税⁹⁾(一種の目的税のようなもの)は廃止された。コミューンでは、さらに初等教育経費のためのコミューン収入の天引きも廃止された。代わって国家がそれに相当するサンチーム税を徴収することとなった。そしてこの財源をもとに国家が、公立初等学校教員の給与を支払うことになったのである。

それ以前の教育財政制度では、国家はコミューン間の財政的不均衡是正のために、補助金という形でコミューンを援助していたが、これ以後公立教員給与の負担を直接国家が分担することにしたのである。これは、一面では国家がコミューンの出費軽減をした、あるいはコミューン間の財政的条件の不均衡を是正して教員給与の安定的な保障を可能にした、と見ることもできる。しかし他面では、それ

は、コミューンが独自に努力してきた初等教育に関するそれまでの成果やコミューンがそのために保障されていた財政的権限を国家が強制的に吸い上げたことを意味するのではないか。ここにおいて、国家は、「国家の教育独占」¹⁰⁾の物質的基盤を得たのではないか。一般に、この法によって、公立初等教員が「国家公務員」となったといわれる¹¹⁾が、これは、公立教員をコミューンから切離すことになったのではないか。

以上のような視点から問題をより具体的に考察するために、義務教育制度成立前に法的に登場し組織された「学校金庫」(caisse des écoles)という組織が、その後の義務教育の制度化のなかでどうなっていくのかを検討する。学校金庫とは、コミューンに設置された就学奨励のための組織であり、義務無償教育制度の成立に先立つこと10数年前に成立したデュリュ法(1867年)によって設置できることになったものである。

この組織の性格規定の変遷やそれをめぐる国家・県・コミューンの関係を歴史的に明らかにしながら、義務教育制度における国家の位置を財政的視点から考察したい。学校金庫に関する日本の研究では、兼子仁が、「義務教育の無償」から「公教育の無償化」の歴史的展開の中で触れ、フランス1946年憲法前文「すべての段階における公教育」の無償化という国の義務実現化の文脈にそれを位置づけている¹²⁾。しかし、ここでは、まずは歴史的存在としての学校金庫を明らかにしたい。

II 学校金庫の成立とその後

A 学校金庫の成立…デュリュ法

学校金庫は、1867年4月10日法(デュリュ法)第15条で創設された¹³⁾。

「コミューン議会の議決と知事の承認を得て、勤勉な生徒への報奨と貧困生徒の援助による就学奨励と促進のために、学校金庫(une caisse des Écoles)をすべてのコミューンに設置することができる。

金庫の収入は、自発的な献金(cotisations volontaires)とコミューン、県または国家の補助金による。金庫は、知事の承認を得て、寄付金と遺贈金(des dons et des legs)を受けることができる。

いくつかのコミューンが協力してこの金庫の設置と維持にあたることができる。

学校金庫のサービスは収税吏(le percepteur)によって無償でおこなわれる。」

この規定で注目されるのは、第一に学校金庫の目的が、「勤勉な生徒への報奨」と「貧困生徒の援助による就学奨

励と促進」という二つの側面をもつことである。第二に、金庫は、コミューンの任意設置で、金庫の収入が醸金という住民のボランティアな性格のものとコミューン、県または国家という行政の補助金からなっている点である。

a 学校金庫の目的

学校金庫の目的は、「勤勉な生徒への報奨」という側面と「貧困生徒の援助による就学奨励、促進」という側面からなっている。

Chauchard (下院議員) による委員会名の報告¹⁴⁾によれば、前者、すなわち「勤勉な生徒への報奨」という側面は、「競争心 (l'emulation) を刺激する」ことを目的としていた。具体的にはさまざまな賞を用意し、預金通帳、メダル、本などを授与することで生徒を表彰するのである。一方、後者の「貧困生徒の援助による就学奨励と促進」という側面は、「親の負担を軽くし」て「できるだけ長期間子どもが学校に通学できる」ようにするもので、本・ノート・ペンのほか食物、着物、履物を支給し、事故や病気の場合援助をするものである¹⁵⁾。

当時は子どもの労働力が家族内労働や家計を支える貴重な存在であり、また学校を通じた職業獲得が必要な社会状況でもないので、ほとんどの親・生徒は、3R'sの獲得を期待はしたとしても、学校を授業料を支払い日常的に就学するほどのものと認めなかったし、その条件もなかった。従って、全く学校に来ないか、不定期にしか来ない生徒が非常に多かった。そのような学校就学がまだ日常習慣となっていない状況にあり、また学校就学を法的に義務づけて強制することが制度化されていない段階にあって、学校就学促進の最大の対応策は、一つは授業料の無償化であるが、もう一つは、勤勉生徒の表彰や貧困生徒への物質的援助であった。後者の財政的保障を可能にするために考案されたのが学校金庫なのである。

b 授業料無償とデュルイ法

公立小学校を最低1校設立維持することが、ギゾー法 (1833年)¹⁶⁾以来コミューンに義務づけられ、コミューンはその経費負担を行ってきた。学校は、授業料徴収を原則とし支払い不能な貧困生徒には授業料を免除していた。

すでにファルー法 (1850年)¹⁷⁾は、授業料を廃止して全面的無償とすること、すなわち、無償公立学校の設置をコミューンの権限でできることにした。そして、そのことをふくめた公立小学校経費の財源保障としてコミューンにサンチームという、主要直接税に付加する特別課税を3サンチーム以内で (1875年7月19日法で4サンチームに) 認めていた。

デュルイ法は、このサンチーム税に加えて、コミューンが無償化を選択するのに必要な財源を臨時課税として特別に4サンチーム以内で認めてその促進を図った。

この段階では、国家は、コミューンの自主的な判断を尊重しながら授業料無償化の促進など初等教育の振興政策を行っている。国家は、コミューン議会の決定で徴収できる一種の目的税の承認によって、その財政条件の基盤をコミューンに保障したのである。のち1876年財政法 (1876年12月26日法)¹⁸⁾では、新たに6サンチーム以内の臨時特別税をコミューンに認めている。

コミューンは、これを受けてコミューン立学校の無償化をどれほど図ったのだろうか。

一例としては¹⁹⁾、公立学校の無償生徒の割合が、デュルイ法のできた1867年段階で44%だったのが、1877年には57%と13ポイントも増加したことがあげられる。また、公教育予算に占める授業料の割合を見ると、1850年では71%も占めていたのが、1878年には23%と激減しているデータがある。後者のデータについては、特に1850年71%から1865年44%と27%もの減少をとげているが、授業料無償の権限と財政的基礎をコミューンに保障したファルー法の成果であることは明らかであろう。ただし、注意しなければならないのは、コミューンの自主的な判断に任されていたので、コミューンによっては授業料を徴収していたことである。授業料が、すべての公立初等学校で廃止し、コミューンがそれを肩代わりすることになるのは、1881年6月11日法 (初等教育無償法)²⁰⁾によってである。

c デュルイ法と学校金庫

しかし、授業料を無償にしたからといって、学校へ子どもが定期的に毎日通学してくるわけではない。デュルイ法の成立後、公教育大臣デュルイは、自ら指示 (instruction) を出して学校金庫の重要性を指摘する。

「子どもに学校の門を無償で開くだけでは、ある場合十分ではない。経験が教えるところでは、多くの子どもが学校に全く来ないか不定期にしか来ないので、実際その利益を得ていない。学校金庫は、これらのいくつかの障害を除去する。親は子どもへのサービスを必要としている。…これらの資金の確保のために、学校金庫が必要なのである。²¹⁾」

学校金庫は、学校に行く物質的な条件を保障すると同時に、毎日勤勉に学校に行くことで得られる報奨を設けることで競争心をかきたてることを目的とし、そのための資金を確保しようとするものであった。しかし、先にも述べたがその資金は、コミューンが公的に負担するのではなく、住民の醸金を募り、それにコミューンや国家や県が補助金

を出すというしくみであった。

従って、デュルイ法案の審議の際、第一に学校金庫の組織の性格、すなわちそれは一体公的な組織なのか、私的組織なのかをめぐる議論があった。第二にこれとかかわって、完全無償実施のためにコミューンに認めた4サンチーム付加税の徴収権限のようなものをこの学校金庫の資金の確保のために認めるのかどうか、議論となった。

d 学校金庫と授業料無償…デュルイ法案の審議

Morin (de la Drôme)は、学校金庫の設置権限をコミューンに与えたデュルイ法第15条の規定が、コミューンに授業料無償のために4サンチームの徴収を認めた第8条から生じる都市と農村の不平等を是正すると評価した。しかしその上で、無償を創設するコミューンの場合と同様に、学校金庫を設けるコミューンは、その目的のために4サンチーム税を徴収できると追加規定すべきだと述べた²²⁾。デュルイは、次のように応答してこの提案を否定した。

「この追加規定はいらない。学校金庫は、コミューンからであれ私人(particuliers)²³⁾からであれ、醸金を受入れる私的な(particulière)制度である。²⁴⁾」

デュルイの見解によれば、学校金庫は全くの私的な組織であるから、その設置のためにコミューンが4サンチーム特別課税を徴収できるとする追加規定は妥当しないのである。

しかし、デュルイが示した組織規約モデル²⁵⁾を見ると、各コミューンにその組織方法や運営について自主性を保障してはいるものの、コミューンの長(maire)がこの組織の委員長となっている。それと同時に、学校金庫に国家・県・コミューンの補助金が支給されることなどからすれば、私的な組織とはいっても、行政的な色彩は強い。

ところで、各コミューンは、ギゾー法(1833年)からファルー法(1850年)をつうじてコミューン立小学校経費をやりくり算段してきた。その際まずは基金(foundation)、寄付金(dons)および遺贈金(legs)などでまかない、どうしても不足の場合サンチーム税徴収を行うことになっていた。そしてそれでも不足の場合は、県、国家の補助金が支給されるという初等教育財政制度であった。実際、裕福なコミューンでは、名望家住民や富裕層と協力して学校や完全無償の金庫をつくってきた。

Chevandier (de Valirôme)は、完全無償のため既に設置された金庫と学校金庫がどのような関係になるのかと質問した。

「一定数のコミューンにおいては、完全無償のため、国家や県の補助金を受けず私人の醸金とコミューンの資金

と協同して学校金庫を設置した。…(このような)コミューンでは、私人の醸金によって完全無償を主たる目的とした学校金庫が、(その)主旨からはずれた学校金庫になることを恐れている。²⁶⁾」[(学校金庫設置の)第15条は、完全無償ためにつくられた学校金庫に適用されるのか。²⁷⁾」

デュルイは、この点について、「(学校金庫設置の)第15条は、絶対的無償を創設する権限をコミューンに与える法律に基づくのではないが、その法律は、自発的な寄付金や醸金によってすべての貧困生徒を救済し、就学を促進し、絶対的無償を創設することさえできることを決して妨げるものではない」と応えた²⁸⁾。つまり、学校金庫は、コミューンの権限として与えた従来の無償金庫とは全く別の(私的な)組織であるとした上で、それと相互補完の関係にあることを指摘した。

Sireyの解説²⁹⁾は、公教育大臣デュルイの答弁からすると、第8条の完全無償のための4サンチーム特別税が、就学奨励の学校金庫にも適用できることになるが、その権限をコミューン当局に与えることを明確に規定する必要があったと指摘している。

B 学校金庫のその後

a 初等教育義務世俗法における学校金庫

初等教育義務世俗法(1882年3月28日法)は、学校金庫の設置をすべてのコミューンに義務づけた。

「1867年4月10日第15条によって設置された学校金庫は、すべてのコミューンに設置するものとする。そのサンチームが30フランを超えず補助金を受けているコミューンの場合、金庫は、この目的のために公教育省の開設した国庫に、少なくともコミューン補助金総額に等しい額を要求できる。

補助金の配分は、学務委員会の手でおこなわれる。」(同法第17条)³⁰⁾

学校金庫設置をコミューンの義務とした理由は、明確ではない。初等教育義務世俗法案に関するリビエールの上院報告では、初等教育無償法(1881年6月11日法)との関連で説明されているだけである。

「絶対的無償法は、子どもの学校義務就学に必要な一定経費を貧困な家庭あるいは余裕のない家庭に補助しない。親は、子どもの労働から得る利益を奪われ、本、ノート、見苦しくない着物を用意しなければならない。一方、勤勉な生徒に報奨を与え、教員自身に熱意を刺激する奨励を与えることも有益である。1867年4月10日法によって設置された学校金庫が果たすのは、これらの出費である。この金庫は寄付金や遺贈金、自発的な醸金、およびコミューン、県、国家の補助金によってまかなわれる。その設置は、コ

ミュン議会に任されていたが、第17条は、すべてのコミューンに義務づけた。³¹⁾

初等教育義務世俗法は、学校就学を義務とした。しかし、初等教育無償法は授業料を廃止したにすぎないから、「子どもの学校義務就学に必要な一定経費」を貧困生徒に支給するわけではない。そこで、学校金庫にその役割を期待し、コミューンに設置を義務づけることにしたのである。

b コミューン設置義務下の学校金庫の性格

学校金庫設置がコミューンの義務になったということは、デュリュ法が規定した学校金庫の私的組織の性格とどう関係するのか。

コミューンの義務としたのに、実際は1895年でも学校金庫設置のコミューンは、半数であった³²⁾。公教育大臣は、繰返しこの制度の活性化に必要な「善意の刺激」(贖金のこと―筆者注)を求めた。

その一つである R, Poincaré による「カントン委員会委員、学校金庫、学事委員会あて1895年7月10日書簡」は、学校金庫に対する次のような懸念を解消しようとして学校金庫の性格を改めて指摘している。

「個人的またはコミューンのイニシアティブを最も重視する理論支持者を自認して、行政的中央集権を恐れ、他国の自由制度を賞賛し、30年前の原則(デュリュ法)でつくられた制度こそが、単純で人間的で民主主義的であると確信している人がいる。…それ(学校金庫)は、一種の半公共的(mi-publique)・半私的組織(mi-privée)であり、自主的管理を行い、市民的(civile)性格をもち、子どもに関心をもつ裕福な人すべてが、小銭およびさらに愛を示すものを出すことができる規約だけがある。³³⁾

学校金庫は、デュリュ法下の学校金庫の性格と変わらないことを強調している。しかし改まってこの書簡を出したこと自体が、学校金庫の性格をデュリュ法下のものと異なると考えた人々が当時多くあったと推測されるのである。それゆえ、設置義務にもかかわらず、約半数のコミューンが怠ったのではないか。

デュリュ法下では私的な組織とされた学校金庫は、ここでは「一種の半公共的(mi-publique)半私的組織(mi-privée)」となっている。この点に関しては、実は初等教育組織法(1886年10月30日法)がデュリュ法を廃止した(第61条)ので、デュリュ法のもとで既に成立している学校金庫の性格が問題となった。コンセイユ・デタは、義務世俗法(1882年3月28日法)第17条がデュリュ法の規定を受けて学校金庫をすべてのコミューンに義務づけているので、「デュリュ法によって金庫が設置・組織された条件におい

て学校金庫の制度を一般化するものである」という判決(1890.12.30)³⁴⁾を行った。すなわち、デュリュ法のもとでの私的性格を承認しているのである。そのために「一種の半公共的・半私的組織」という曖昧な規定をしたのだと思われる。

しかし、学校金庫は、以後さまざまな制約をうけるようになる。

学校金庫とこの金庫のための国家の補助金の資金は、第1に貧困生徒の教科書の無償提供に使用されなければならなくなった。(1890年1月29日デクレ第8条)³⁵⁾

1903年のコンセイユ・デタのアレテは、学校金庫は「公的組織であり、慈善組織としてではなく付属の学校組織」³⁶⁾と規定した。この性格から学校金庫は、知事の監督と統制を受け、学校金庫の規約は、知事当局の承認に従いその監督を受けることになった。

さらに、初等教育組織法(1886年10月30日法)でコミューンは私立学校に補助金を交付できないことになった³⁷⁾。

(ただし、私立学校に通う貧困な子どものための支給は認める。1891年2月13, 20日コンセイユ・デタ意見)³⁸⁾この法以前に私立学校の生徒が公立学校の生徒同様金庫を受けられると規定した学校金庫規約は、無効となった。(コンセイユ・デタの決定1903年5月22日)³⁹⁾

こうして、学校金庫は、「私的組織」の性格から、「一種の半公共的・半私的組織」の性格規定を経て、「公的組織」「学校付属の組織」の性格とされたのである。

III 初等教育財政におけるコミューンと国家

A コミューンと学校金庫

コミューン立小学校の設置が、革命期から1800年代にかけて進行した。コミューンとは、多くが自然的村落共同体をもとに成立している行政単位である⁴⁰⁾。学校金庫発生は、パリ第2区である。また、その後リヨン市のような産業都市にもできた。例えば、リヨン市では、1810年代後半モデル学校として国家的な援助をえて助教学校を設立するなど、新しい学校を必要としていた。しかし、一般コミューンは、農村共同体の性格が強く、公立小学校よりも従来のカトリックの教育に満足していたと思われる。1833年ギゾー法は、コミューン立学校設置を義務づけたが、コミューン議会が決定すれば宗派立学校も認めていた。(第9条)

コミューンが学校を設置維持するには、用地・校舎、学校備品、教師採用・給料・住居などの確保のほか、定期的就学を子どもに可能とする条件整備を行う必要がある。義務教育成立前では、それは各コミューンに任されていた。

コミューンは、初等教育経費を自己の財政から負担した。国家はコミューンに初等教育経費にあてるサンチーム税の徴収権限を与え、さらに資金不足のコミューンに補助金を支給していた。

a. 帝国大学団とコミューン

フランス教育行政の基本的枠組みを定めたものとして、ナポレオンの帝国大学団 (Université impériale) がある。これは、「帝国全体において公教育を排他的に担当する唯一の団体」⁴¹⁾で、「国家の選抜をうけ、国家の名において初等・中等・高等の教育を受けることを委任された教員の全体」⁴²⁾である。しかし、それは、大学(高等教育)やリセ・コレージュの中等教育を国家的官吏養成の機関として重視した。初等教育は監督対象とし視学制度を充実したが、教育現場は教区学校に委ねたり、民間の助教学校の育成に努めたくらいである⁴³⁾。

ところで、初等教育に関してこの帝国大学団と県・コミューンとの関係はあまり明らかではない。ナポレオンによる地方制度は、革命期のそれを解体し、その行政権限を国家に大きく吸い上げると同時に、中央政府派遣の県知事、カントン、コミューン首長の任免権を掌握することによって強力な中央集権化をはかった。県、コミューンの議会は、それを補佐するものとしてしか位置づけられなかった。しかし、1830年代に首長選挙制にもどり、コミューン議会が初等教育をはじめ多くのことの決定権限をもつようになった⁴⁴⁾。

c コミューンと公立小学校教員…義務教育以前

義務教育制度の成立後コミューンの初等教育に関する権限は、コミューンが初等教育経費を負担しているにもかかわらず、非常に限定されてくる。そのことを、公立小学校教員の任命に関するコミューンの位置に焦点をあてて見てみよう。

ナポレオン治政時代の公教育一般法(1802年5月1日⁴⁵⁾法)は、教員をコミューンの長とコミューン議会で選任するとした。コミューン議会は、授業料額の決定(第3条)や支払い不能の親の授業料免除の決定(第4条)を行う。

コミューン学校が、教育内容に関する視学行政や教員養成・資格によって、帝国大学団ルートから押えられていたことは確かであろう。しかし、コミューン議会の権限は非常に限定的なものだとしても、教員の任免に関してコミューン長と同等の権限が認められていることから、コミューンの教育要求は反映されていた。

教員の任免に関してその後はどうなっていくのであろうか。

1833年6月28日法、ギゾー法は、県下の各郡(arrondissement)に、初等教育の監督・奨励のための委員会として郡委員会を設置した。これは、郡役所所在のコミューン長、判事宗教関係者、教育関係者代表、郡議会代表、管区の県会議員を構成員とするのに加えて、知事(議長)、副知事および検事は、県下の全委員会に出席権をもつ。

この委員会が、委員会内外から数名の代表者(délégués)を選出する。この代表者が、コミューン議会の推薦、任命の手続き、誓約の受諾にもとづいてコミューン教員の任命をおこなうのである(それは公教育大臣によって認定されなければならない)(第22条)。

各コミューンには、地域監督委員会(un Comité local de surveillance)という組織が設置された。それは、コミューン長(または助役、主宰者)、主任司祭または牧師、郡委員会任命の数名の名望家住民からなる。

1850年1月11日法は、郡委員会がコミューン議会の希望に一致するようにコミューン教員を任命するとした。議会は、希望に際し候補者を指定することができるが、ただし委員会はそのリスト以外から選任することもできる。(第2条)

そして、ファルー法(1850年3月15日法)は、直截にコミューン教員は各コミューン議会によって任命されるとした。ただし、県アカデミー教育評議会の作成した許可・推薦のリストにもとづくか、法的または公益施設として公認された教育に従事する宗教団体の修道院長の推薦にもとづいて、選任される。その認定は、公教育大臣が行う。(第31条)このようにファルー法は、コミューン教員をストレートにコミューンに関係づけている。

以上のようにこの段階では、教会勢力やコミューンの代表者を初等教育に関する各委員会に参加させて、その協議によってコミューンの初等教育の奨励・監督を行っていることがわかる。特に、宗教関係者が重要な役割を果たしている。

d コミューンと公立小学校教員…義務教育以後

初等教育義務世俗法は、就学の督促・奨励を目的として各コミューンに新たに学務委員会(commission scolaire)を設置した。その構成は、市町村長(または彼の委任した助役。議長)、大学区長任命のカントン代表者1名(複数カントンの場合同数の代表者)、コミューン議会の議員定数の最高3分の1までの議会任命の代表者となっており、ここでは、宗教関係代表者は除外されている。

さらに、初等教育組織法(1886年法)は、正教員の任命について、公教育大臣の許可のもとで、アカデミー視学官の提案にもとづき、県知事がおこなうこととした。(第27条)

この規定は、コミューン教員の任命に関するコミューンの権限を排除している。同時に、すべての公立学校で教育は専ら世俗職員に委ねられることになった。(同第17条)

コミューン教員の任命に関するコミューン議会の発言権の排除は、コミューン教員の位置を不安定にしたと考えられる。ファルー法時代と全く反対に、コミューンが教員給与を負担しながら教員の任命に発言権をもたないということは、不自然だからである。

従って、公立初等教育の通常経費に関して国家、県、コミューンの分担関係を逆転させた初等教育費分担法(1889年7月19日法)⁴⁶⁾は、是非とも必要であったと考えられる。この法によって、教員の給与は国庫から支給されることになった。そのために、国家は県・コミューンに認めていたサンチーム税を廃止し、代わりに国家がそれに相当するサンチームを徴収することにした。国家の初等教育予算は、1880年の初等教育予算約2,668万フランから、1890年約12,939万フランと一挙に5倍にも増大する。一方、県に、教員手当、初等師範学校校舎関連の経費、コミューンに、校舎、教員住居の経費の負担を残した。(第24条)この法は、「教員を国家公務員とし、その給与はすべて国が負担するにいたった」⁴⁷⁾とされるが、教員の身分について規定はない。しかし、コミューンは、教員任命に関する権限から排除され、サンチーム税も国家へ吸い上げられたとすれば、その事態は教員の国家公務員化を事実上意味する。そのようなコミューンの学校とは、「国家の学校」であるといえる。

教員給与の国家予算化というこの法的措置については、強硬な反対があった。その一人 Bardoux は、次のように発言している。

「立法者の誤りは、初等教育の経費をコミューン負担の性格のものとして認めていないことである。それは、自然でないし、公正でないし、政治的でない。…政治的観点からすれば、初等教育の経費に関してコミューン負担の性格を奪うことはよくない。それは、学校とコミューンの結びつきを弱め、地方生活の水準を低下させるであろう。⁴⁸⁾」

さらに、彼は、「教員は、国家の職員だけになるのではなく、国家とコミューンの権限と依存関係のもとで混合の性格を保持すること」⁴⁹⁾を主張した。

学校金庫の性格の変化は、このような事態と対応して進んだのである。

B 初等教育財政における国家の位置の変化

a 1810年からギゾー法以前

1816年からギゾー法成立前までの初等教育財政におけ

る国家の役割は、新しい民衆教育の導入の援助が中心であった。新しい民衆教育の方法とは、ベル・ランカスター法(助教法)である。その教育方法にもとづくモデル学校を開設するために、国庫から毎年5万フラン交付するとした。(1816年2月29日オールドナンス第35条)のちに、この規定は毎年初等教育の奨励のために特別金を国家予算に計上する規定に改められた。(同じ目的でユニベルシテ授業料収益の20分の1を1831年1月1日から5年間使用することにした。)これらの資金の使途もまた、1)コミューンのモデル学校設置の援助、2)初等教科書の作成と配布、3)有能な教員の奨励・表彰など、教育方法や教科書の改善のためのものであった。(1830年2月14日オールドナンス第11、12条)⁵⁰⁾それは、学校設置維持の経費不足に悩むコミューン一般を対象にして補助金を支給するというものではなく、一種の「先導的試行」を目的とした資金援助である。

b ギゾー法以後

ギゾー法は、コミューンに1初等小学校の設置を義務づけ、その経費をコミューン負担とし、その保障手段の決定をコミューン議会に認めた。従来の保障手段としては、基本財産、寄付金および遺贈金がある。ギゾー法以前の公立学校は、これらの手段によって設置維持されていたと思われる。しかし、ギゾー法は資金不足の場合に、コミューンに3サンチーム特別税の徴収権を認めた。以上の手段を尽くしても初等教育経費の不足するコミューンに対して、県は資金援助を行うが、そのための2サンチーム課税も認めた。そして、国家は、コミューンや県のこれらの活動をもってしても資金不足の場合、国家予算で初等教育のために毎年記載される国費で補助金を支給することにしたのである。(第13条)

この初等教育財政制度は、ファルー法、デュリュイ法にも受継がれていく。すなわち、コミューン学校と教員給与の経費調達手段を基本的にコミューン議会に任せた。国家の役割は、初等教育財政において、第一に初等教育経費のためにコミューン独自財源としてサンチーム付加税の徴収権を承認すること、第二に国庫補助金を通じて資金不足のコミューンを援助することであった。この財政制度は、教員人事へのコミューン議会の発言権と相俟って、コミューン立小学校が地域の小学校となる可能性を保障する制度であった。

c 初等教育無償法(1881年)

初等教育無償法が、この財政制度を再編する契機となる。公立小学校の授業料無償を国家が法律で決める過程

で、初等教育財政に関するコミューンと国家の関係が変化するのである。

完全無償実施をコミューンの自主的権限としたファルー法は、それを「財源のあるコミューン」に限定していた。初等教育経費一般のために徴収できる 3 サンチーム税だけが財源としてコミューンに徴収権限があり、これで可能な場合に完全無償実施ができる。

デュルイ法は、ファルー法によるこのコミューンの自主的権限を継承した上に、さらに完全無償という単一課題を目的とする 4 サンチーム税をコミューンに認めた。そしてこの目的で資金不足の場合国庫によって補助金を支給することにした。

さて、初等教育無償法は、すべてのコミューンに公立初等学校の完全無償(授業料の廃止)を義務づけた。コミューンの完全無償実施の権限は意味がなくなった。同時に課題となるのは、初等教育経費のためにサンチーム税を徴収しているコミューンと徴収してないコミューンがあるなかで、また、完全無償実施のコミューン(その経費負担法も、様々である)とそれを実施していないコミューンがあるなかで、どのようにコミューンの統一的初等教育財政制度をつくるのか、また国家補助金を支給するのかがであった。

この解決は、コミューンに 4 サンチーム税徴収を一律に義務づけることで行った。従来ファルー法と 1875 年 7 月 19 日法第 7 条⁵¹⁾にもとづきコミューン議会が 4 サンチーム税の徴収決定の権限を持っていたその権限を無効にし、これ以降は強制的に 4 サンチーム税を徴収し初等教育経費としてコミューンの通常財源に組み込むことにした。(県でも同様に県議会の決定権限を奪い、4 サンチーム税の徴収が義務となった。)さらに、ファルー法第 40 条「コミューン議会はコミューンの初等教育費支弁の方法を議決する」にもとづき初等教育経費としてコミューンが通常収入から引出していた資金も、5 種類のコミューン収入財源に限定し、その 2 割までを通常義務経費にあてることにした。そして、国家は、以上の財政でも資金が不足する場合、補助金を支給することにしたのである。

こうして初等教育無償法は、コミューンすべてに授業料の廃止、すなわち完全無償を義務づけたが、同時にすべてのコミューンに、初等教育費にあてる財源を 4 サンチーム特別税と 5 種のコミューン収入の 2 割と統一したのである。なるほど、例外規定で 4 サンチーム特別税に相当する資金を寄付金・遺贈金、通常資金や臨時資金から調達できればこの税を免除することになっているが、そこでは、コミューンの自主的権限という性格はなくなっている。すでに、この時点で初等教育財政においてコミューンと国家の

関係は従来との関係と異なっていることがわかる。それは、つぎの段階への媒介の役割を果たしている。

d 初等教育費分担法(1889年)

この法によって、国家はコミューン教員の給与を負担することになったが、その財源はどうやって調達したのか。それは、初等教育無償法が義務づけたコミューンと県の各 4 サンチーム税を廃止し、そのかわりに国家が合計 8 サンチーム税を徴収することによってである。同時に、コミューン収入の 2 割の充当も廃止された。従って、国家がコミューン教員給与を負担するといっても、初等教育無償法が義務づけたコミューンと県の財源を国家に吸い上げることによって行ったわけである。ここにおいて、サンチーム税は、国家がコミューンの自主的財源として認めたサンチーム税から初等教育経費のコミューン財源としての義務的なサンチーム税を媒介にして、国家による直接のサンチーム税となった。

フランスの義務教育制度は、教育財政的にみればこのような財政制度の確立の上に成立しているのである。

IV まとめ

学校金庫、コミューン教員の人事権およびサンチーム税の歴史的検討によっていえることは、国家が最終的に枠をはめたり、これらを吸い上げていることである。それとともに国家の初等教育財政に占める位置も変わっていった。

五十嵐が「国家教育費」概念を提起し、「地方公教育費の制度上の国家規制がどのように実質的に国家統制下の経費となるか」と問うたが、フランスでは義務教育制度成立期の以上のような初等教育財政制度の転換によって実現されたのである⁵²⁾。

ところで、この事態については通常「機会均等の保障」と関連が問題となる。国家はその保障の担い手として登場したとされる。国家があらゆる手段を自己の手中ににぎりその実現のために尽くすという事態は、機会均等の効率的な実現を可能にするように見える。しかし、そのことが、一方では本稿で見えてきたようにもともと自主的に運用されていた学校金庫やサンチーム税を国家に吸い上げる過程で、コミューンや個人の自主性が失われて行く事態が進行する。

国家はこうして矛盾的な構造を抱え込み現在に至っているとされるのである。

〈注〉

- 1) 初等教育無償法 (1881年6月16日法) については、拙稿「フランス初等教育無償法 (1881年6月16日法) の成立過程研究」東京大学教育学部教育行政学研究室紀要 第7号 1988年、同「フランス義務無償法に関する一考察」日本教育法学会報第17号1988年、参照のこと。他に、荻路貫司「フランス第三共和制前期初等教育財政の成立とその特徴—1881年公立初等教育無償法を中心として—」福島大学教育学部論集 第35号 社会科学部門 1983年12月がある。
- 2) 初等教育義務・世俗法 (1882年3月28日法) については、高津芳則「フランス国民教育制度成立過程研究—義務制を中心に—」東京大学教育学部紀要 第27巻 1987年 同「フランス国民教育制度成立期における教育義務と中立制—学務委員会事件を中心に—」東京大学教育学部教育行政学研究室紀要 第7号 1988年、参照のこと。
- 3) 初等教育組織法 (1886年10月30日法) については、『フランス教育史』II 梅根悟監修『世界教育史体系10』講談社 1975. pp. 138-144.
- 4) それらの原文は、O. Gréard, *La Législation de L'instruction Primaire en France*. tome V. pp. 669-838.
- 5) 義務教育の代案の一つとして、教育ヴァウチャー制度がある。これについては、拙稿「イギリスにおける教育ヴァウチャー制度論議の考察 (一)」東京大学教育学部教育行政学研究室紀要第5号 1986年7月を参照されたい。
- 6) 五十嵐頭『教育財政学講義』東京大学教育行政学研究室 1978年. p. 81.「国家教育費の概念が実際の教育費の機構と実態とどのように照応するかについては、いくつかの国々の教育費の法規的、社会慣行的な実態に即して検討されてよい」(p. 81) と述べている。
- 7) 同上 p. 86.
- 8) 原文は、O. Gréard, tome VI, pp. 159-192.
- 9) サンチーム付加税とは一般的には次のようなものである。「コミューンおよび県は、その予算収支の均衡を保つことが義務づけられている。したがって、当該年度の経常予算の見積りにおいて他の財源で不足する分を補てんするものが、サンチーム付加税である。こうした地方自治体の財政均衡を保つためのものとして重要な機能を有している。」東京都議会議員局調査部調査課『フランスの地方自治』1980年 p. 143. ただし、これは現代のサンチームの性格を述べたもので、1800年代のフランス地方自治財政に妥当するかは検討を要する。
- 10) 「国家の教育独占」の批判は、M. フリードマンなどの新自由主義者だけでなくも現在問題となっている。例えばアメリカでは、R.B. Everhart (ed.), *The Public School Monopoly — A critical analysis of education and the state in American society.*, Pacific Institute for Public Policy Research, 1982. フランスでは義務教育を扱ったものではないが、P. Gruson, *L'État enseignant*, 1978. などがある。
- 11) 前掲『フランス教育史』II p. 143. A. レオン 池端次郎訳『フランス教育史』クセジュ文庫 白水社 1969年 p. 99.
- 12) 兼子仁『教育法 [新版]』pp. 103-104.
- 13) デュルイ法の原文は、O. Gréard, tome IV, pp. 133-138.
- 14) 15) Dalloz, *Lois, Décrets et Actes Législatifs*, 1867. p. 44.
- 16) ギゾー法 (1833年) の原文は、O. Gréard, tome II, pp. 11-19.
- 17) ファルー法 (1850年) の原文は、Ibid, tome III, pp. 322-340.
- 18) 1876年財政法 (1876年12月26日法) の原文は、Ibid, tome IV, p. 652.
- 19) 初等教育無償法の提案理由のなかで示したもの。Ibid, tome V, pp. 111-112.
- 20) 初等教育無償法 (1881年6月11日法) の原文は、Ibid, tome V. pp. 261-264.
- 21) この指示 (Ins. 12 mai avril 1867.) は、Ibid, tome IV, pp. 152-153.
- 22) Dalloz, 1867. p. 54.
- 23) Sirey, *Lois Annotées* 1867. p. 147. では、この部分が、citoyen になっている。
- 24) Dalloz, 1867. p. 54.
- 25) このモデルは、「コミューンにおける学校金庫の組織に関する公教育大臣の指示」(9 juillet 1867.) のもの。また、付属資料でその時点で存在した学校金庫に関してパリ第2区、第19区およびリヨンの例を紹介している。O. Gréard, tome IV, pp. 159-164.
- 26) Sirey, 1867. p. 147.
- 27) Dalloz, 1867. p. 54.
- 28) 29) Sirey, 1867. p. 147.
- 30) O. Gréard, tome V, p. 429
- 31) Dalloz, 1882. p. 71
- 32) F. Buisson. *Dictionnaire de Pédagogie*, 1911年版における“caisse des écoles”の項目, pp. 202-203.
- 33) 34) 35) 36) 37) Ibid. p. 203.
- 38) O. Gréard, tome VI, p. 343-344.
- 39) F. Buisson. 1911年. p. 203.
- 40) コミューンの特色は、前掲9文献によると次のように説明されている。
「フランスにおけるコミューンの起源は古く、中世都市や教区(パロワス)に由来する自然発生的の共同体であり、この国で最古の地方自治体である。フランス革命当時、…統一した新しい基礎的共同体を創設せよとする主張もあって論争をよんだが、結局、面積の画一的な県とは対照的にコミューンに広範な変化をもたせるべきだとする意見が通って、当時の四万を数えた都市や教区がそのままの区域で新生コミューンとされたのであった。現在、約三万七千のコミューンが存在する。」(同 p. 61.) 「なお、コミューンを、カルティエ (quartier), ヴィーユ (ville), ブール (bourg), ヴィラージュ (village) と呼ぶ場合がある。カルティエは、行政区に相当する都市の内部的行政区画であり、ヴィーユは都市または大規模な町、ブールは小規模な町または大規模な村、ヴィラージュは小規模な村に相当するが、いずれも政治上あるいは行政上の区画としての性格を有せず、農村部等において日常生活共同体として各コミューンの区域を越えて慣習的に形成された事実上の区画である。」(同 p. 62)
- 41) 「帝国大学の形成、および、この教育団体の構成員の特別な義務に関する法律 (Décret-Lois) (10 Mai 1806.) 第1条。O. Gréard, tome I p. 193-194. これに関する日本の研究としては、志村鏡一郎『ナポレオン学制』の全体像—『ナポレオン学制』研究おぼえがき (その1)—」静岡大学教育学部研究報告 人文・社会科学篇 No. 21. 1970年、『帝国大学設立法』制定経緯 (その2) 同 No. 22 1971年、『帝国大学設立法』制定経緯 (承前) (その3) 同 NO. 23. 1972年。フランスにおける教育の自由との関連で、中村睦男「フランスにおける教育の自由法理の形成」(一)(二)『北大法学論集』第23巻第2号 1972年、第24巻第1号 1973年がある。
- 42) 佐藤 (手塚) 武彦『フランスの教育行政制度』『国立教育研究所紀要 第2集』1970年 p. 29

- 43) A. レオン 前掲書 pp. 70-21.など。
44) 前掲書 9 文献 pp. 26-36.
45) 公教育一般法の原文は, O. Gréard tome I p. 178-182.
46) 初等教育費分担法 (1889年 7月19日法) の原文は, Ibid. tome VI p. 159-192.
47) 前掲『フランス教育史II』 p. 143.
48) Dalloz. 1889. p. 37.
49) Sirey. 1889, p. 743.
50) 1830年 2月14日オルドナンスの原文は, O. Gréard, tome I p. 377-381.
51) 1875年 7月19日法の原文は, O. Gréard, tome IV p. 552-555.
- 52) 五十嵐は, 日本のこの事態の進行を明治 5年から明治30年代の教育政策に見ている。五十嵐前掲書 p. 39.日本の教育財政研究では, 明治期地域住民の協議費として存在した公教育費の「人民協議的形態」が, 国家教育費の編成過程で閉ざされたことの意味を考究したものとして, 黒崎勲『公教育費の研究』青木書店 1980年。これに関する論点を扱ったものとして, 三上和夫『学区制と住民の権利』大月書店 1988年, 花井信『近代日本地域教育の展開—学校と民衆の地域史—』梓出版 1986年。

(指導教育 牧 証名)