

# プロイセン・ドイツにおける自治体学校原則の展開

教育行政学研究室 前 原 健 二

## Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 und die kommunale Verwaltung der Schulangelegenheiten —Über die städtische Schuldeputation in Preußen—

Kenji MAEHARA

(外国語要旨)

Das Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906 enthält mehr als sein Titel andeutet, auch wenn es doch nicht das von der Verfassung einst verheißene Gesetz, welches “das ganze Unterrichtswesen” erschöpfend regeln sollte, ist. Das Gesetz überträgt dem Schulkompromiß von 1904 entsprechend auf der einen Seite die finanziellen Aufwendungen für die Volksschulen auf die Gemeinden. Auf der anderen Seite legt das Gesetz die Konfessionalität des Schulwesens für ganz Preußen und die örtliche Schulverwaltung gesetzlich fest. Das Gesetz kommunalisiert aber die Unterhaltung, nicht auch die Verwaltung der Volksschule. Von den inneren Schulangelegenheiten ist die Rede gar nicht mehr. Die Rechte, welche den Schuldeputationen gewährt werden, werden nur unter der Ausscheidung aus den städtischen Organe wahrgenommen. Das Gesetz hat keine reine kommunale Schulverwaltung geschaffen.

### はじめに

本稿はプロイセン・ドイツの地方教育管理制度を、1906年のいわゆる学校維持法の成立過程およびその内容を検討することによって考察しようとするものである。プロイセンの教育管理制度を論じるとき、どの時点におけるそれを標準ととらえるかは必ずしも明確でないように思われる。それは制度そのものがある時点で国法により固定的・体系的に成立したというよりは慣習・慣習法、判例、大臣訓令、部分的な個別法によって相当流動的に形成されてきたという面があるからである。そうした中であって、1794年の一般ラント法(以下 ALR)、19世紀初頭の都市条令および都市の教育委員会と農村の学校理事会の設立を求めた二つの指示、1850年の改正憲法、1872年の学校監督法は地方段階での教育管理制度をみる際に重要な画期となるものである<sup>1)</sup>。しかし、プロイセンの教育管理制度を、国民学校段階に限ってのことではあるが最終的に確認した法律として、また1850年憲法が予定していたにもかかわらず半世紀にわたってことごとく立法化が失敗していた「統一的教授法律」の問題の解決を随伴した法律として、学校

維持法はそれらに劣らず画期としての重要性を持つものである。また学校維持法はその議会審議の過程では決して新しい制度や権利義務関係を創出しようとするものではなく、18世紀末以来の教育制度の発展の方向に沿って、それを法的に確定するにすぎないものだと説明されていた。だとすると学校維持法は、ワイマール共和国成立以前のプロイセンの地方段階での教育管理制度の最終的形態を示すものだとも言うる。

従来学校維持法についてはそれが公的な国民学校を原則として宗派的なものとして確定したこと、またそれに加えて学校の維持とともに学校の管理組織を詳細に規定したことが指摘されてきている。強調されている論点を見れば前者は長尾十三二<sup>2)</sup>、後者は梅根悟<sup>3)</sup>をもって代表させることができる。また五十嵐頭は、宗派原則の貫徹と形式的な学校維持制度の整備とがどのような内的関連を持っているかを問題視していた<sup>4)</sup>。しかし、そうした関心を具体的に深めていく作業はいまだ行なわれていない。学校維持法は、その名称以上に多くの複雑な内容を含んでいる。本稿はプロイセン下院での審議内容を参照しながらこの複雑な地方学校管理制度の性格を究明しようとするものである。この作業は、間接的には、時に戦前の日本の制度

のモデルとして一面的にとらえられることもありがちなプロイセンの制度への理解を深め、また現代の日本の制度に対してもその性格を多面的に理解することへの一助ともなりうるであろう。

## 2 学校維持法の必要性和「学校協定」

1850年に憲法が第26条で「統一的教授法律」の制定を予告して以来、50、62、67-8、90、92年と繰り返し大きな教育法案が議会に提出された。それらはいずれも可決公布されるにいたらなかった。個々の具体的理由は措くとして大まかな構図を描くとすれば、憲法が掲げた「宗派尊重原則」と「学校維持の自治体原則」との関係が矛盾なく規律することが困難であり、保守派と自由派との妥協が成立しなかったということがいえるだろう。

この「統一的教授法律」の発布があるまでは現行の諸規定がそのまま妥当することとされたため、国民学校の維持は基本的にALRの「家父長組合原則」によっていた。ALRによれば原則としては、一般的な地方行政団体たるべき市民的ゲマインデは学校の設立維持費用(学校負担)の担い手ではなかった。ゲマインデの側による学校負担の引受、つまり学校設立維持義務の家父長組合からゲマインデへの包括的な移行は県政庁・学校監督当局の勧奨により進められたようであるが、それでも1900年の時点で全学校維持義務者の半数近く(総数30727に対して13428)がゲマインデではない、独自の学校共同体(学校組合)<sup>9)</sup>であった。こうして19世紀後半のプロイセンでは学校維持については大きく二つの方式が事実として存在していたのであるが、学校組合方式によっては拡大しつづける国民学校負担を十分にまかないきれないことは立場の相違をこえて共通の、自明の事柄であった。たとえばよく知られているようにグナイストは学校組合方式を批判し、ゲマインデよりも上級の行政団体たるべきクライスによる統一的な学校負担の担任を主張していたが、その最大の理由は農村における学校組合の致命的な狭小性であった<sup>9)</sup>。

初等学校制度を拡充していくためには何としても先に挙げた二つの原則的命題に関しての保守派と自由派との合意が必要であった。1904年のいわゆる「学校協定 Schulkompromiß」<sup>7)</sup>こそがその合意であった。この協定は「学校維持法」の提出を政府に求め、その規定の基本方針を明示したプロイセン下院の決議である。ツェドリッツ=ノイキルヒほかの自由保守党議員により提案された当初原案は、ただ学校団体間の負担の不均衡と国民学校教員の給与の格差の是正を憲法25条の原則にのっとりて行なう学校維持法の提出を求めるだけのものであったが<sup>8)</sup>、

この当初原案の審議が行なわれる前にツェドリッヒ=ノイキルヒ、ハイデブランド=ラーゼ(保守党)、ハッケンベルク(国民自由党)の連名により宗派性規定を盛り込んだ修正提案が出され、審議はこの修正原案により行なわれた<sup>9)</sup>。この提案に対する主な党派の態度は、保守・自由保守・国民自由の三党(協定多数派といわれる)が賛成、中央党は消極的賛成、自由主義連合および自由義人民党(Freisinnige Volkspartei,以下FVP)が反対していた<sup>10)</sup>。主たる論点は超宗派的な団体であるゲマインデが維持する国民学校の宗派性を原則として承認するか否かというところにあった。賛成する側の論理はそれが従来の「慣行」に沿っているということであり、その背後には法人格を持つ存在としての宗派的な各学校に蓄積されてきた、少なからぬ額の学校基金があった。

ところで、2-d項では「学校の管理のために、自治体の行政機関の他に、都市では教育委員会、農村では学校理事会を設置すること(傍点引用者)」が言われていた。この項もまた憲法第24条の解釈として位置づけられていたのであり、また、こうした組織は宗派性の確保に資するものであるとも言われていたのであるが、この点は地域的な学校管理組織に寄せる本稿の関心に照らして重要である。

審議の詳細は省くが<sup>11)</sup>、「学校協定」は超宗派的な団体たるゲマインデに宗派的な国民学校の維持を課し、「自治体の行政機関の他に」地域的な学校管理の機関を「慣行に沿って」設けようとするものであった。この「慣行」とは何であったか、これに基づいていかなる具体的な制度が構想され、どんな性格を有することになったのかが次に問題とされねばならない。

## 3 学校維持法案と各政党の態度

### (1) 学校維持法案

「学校協定」を受けて時の文相シュトゥット Studt は1905年12月2日付けで「公的な国民学校の維持に関する法律案」をまずプロイセン下院に提出した。審議は半年余りにわたり、多くの修正を受けて<sup>12)</sup>1906年7月28日に最終的に成立した<sup>13)</sup>。その立法過程に関してはすでに同時代的に、「プロイセンではこれほどまでによく議会で作られた、大部な法律はない<sup>14)</sup>。」という評価がなされていた。提案理由と文相シュトゥットの趣旨説明演説によれば法案の基本的特徴は次の三点にまとめられる。①学校負担のゲマインデ原則、②地域的な学校管理組織の整備、③公立学校の宗派性<sup>15)</sup>。

まず提案理由は従来の学校負担の担い手には大きく二つのグループ(学校組合と市民的ゲマインデ)があること

を強調し、市民的ゲマインデへの一元化をいっている。これについてはまず学校負担が先にみたグナイストのプラン、つまりクライス負担の制度を採用せず、グナイストによって能力の欠如を指摘されていたゲマインデを維持義務者としていることが注目される。これは一種の参加論とも言える根拠を有していた。つまり「農村ゲマインデについては…たとえ共同学校団体へ合併したとしても負担能力を持ち得るのか、むしろ上級の自治団体たるもの、たとえばクライスに学校負担を委ねるべきではないのか、が疑問に思われるかもしれない。…/一方、より大きな団体が負担を引き受けるときには、学校事務が一般化された取り扱いを受けることになるという危険があることは容易に理解される。地域的な教育関心 Bildungsinteressen の多様性はこうした方法ではほんの少ししか考慮されないことになる。/学校負担をより上位の団体に委託する時には最も近い関係者 Nächstbeteiligten の国民学校への関心それ自体が弱まることになる。訓育と教授の成功は、しかし、本質的に学校への親の参加と理解に依存するものなのである。<sup>16)</sup> 学校負担は特別な学校税によるのではなく一般的なゲマインデの租税によって調達されることになるが、こうした「関心」の存在により新しい税源が開発され従来の学校負担の担い手の全体についてみるとこの自治体化によって負担の軽減がもたらされる<sup>17)</sup>。つまり法案は、「関心」を集約するについてはより直接的な形態であるとも考えられる学校組合方式<sup>18)</sup>を退けながら財政合理主義的なグナイストの見解にも与せず、一般的な行政団体としてのゲマインデにおいて関係者の関心をつなぎとめるという道筋を選択したのだと考えることができる。

このように法案は「関心」「参加と理解」を軸に負担を根拠づけているが、それは地域的な学校管理の組織についても同様である。法案はそうした組織としてゲマインデの議会のほかに教育委員会・学校理事会等を予定している。これについては次のように説明されていた<sup>19)</sup>。「法案はおおむね現行の状態に依拠しており、したがっておおむね都市と農村とを区別している。ほとんどすべての都市においては、学校の内的事務及び外的事務を管理する特別な委員会が既に存在しており、その一方で必要な資金の承認や予算の確定はゲマインデ理事会やゲマインデ議会の権限となっている。こうした構成はすべての都市ゲマインデに等しく導入されるべきものである。」「農村の小規模な自治行政は、本質的に、国民学校の内的事務の管理に包括的に関与させられる程の能力をほとんど有していないものである。故に、これまでの発展に照らしてみても、ゲマインデの機関には学校を設立し維持する義務の履行や資産に関わる事務の管理だけが委ねられるべきである。他方、学校監

督に関わる事務は、本質的に視学官に帰属し、学校理事会は視学官を補助する任務を与えられるべきである。」この法案は「協定」の趣旨に沿ってゲマインデの機関と教育委員会・学校理事会、さらには国家機関たる学校監督当局の間での権限の分配や服属関係についても従来の一般的慣行を法的に確定するにすぎないと強調されていた。しかし、果たして法案が「慣行」に実際に沿っていたかは後にみる左翼自由主義からの批判が示すように問題であり、この点が学校維持法の地域的な学校管理体制の性格をみるポイントとなる。

もちろん「関心」の尊重は、後にみるような自治の自由主義的理解に基づくものではなかった。これは法案のもうひとつの柱である宗派学校原則と結びついている。法案は「宗派学校 Konfessionsschule」「宗派共同学校 Simultanschule」という表現を、それが明確に定義できないという理由から故意に避けている<sup>20)</sup>。「宗派学校」に代えて「同一宗派教員の原則」、つまり通常ひとつの学校の児童は同一の宗派に属し、同一宗派によって教授されること、新たに任用される教員は常に前任者と同一の宗派に属していること、という表現が与えられた。これは宗教教授や教科書の採択をめぐる宗派的議論を棚上げしようとする方便であった<sup>21)</sup>。こうした意味での「宗派学校」か、あるいは「宗派共同学校」のみが存在していた地域ではそれぞれ同じ形態の学校のみが維持新設され、両方が同時に存在していた地域では今後の新設に際してその比率が可能な限り維持されるように求められていたわけだが、それもまた慣行や旧来の諸規定に沿ったものであると説明されていた。たとえば先にみた憲法の二つの原則については、「歴史的に形成されてきた現状を保護し従来の方向を維持する規定が憲法自体に設けられたのは正当なことと思われる。そうした配慮は自治体化によって何百万マルクにもものぼる宗派的な学校資産が超宗派的・世俗的な財産所有者たる政治的ゲマインデに委譲されるというのであればなおさら正当なことと思われる<sup>22)</sup>」と説明されていた。

つまり「関心」の尊重とはまず第一に資産を基盤に持つ宗派的なその尊重なのであり、だとすると学校維持法案は国民学校の宗派性を基本とし、それを管理・維持の両面で可能にする基盤としてゲマインデを選択したものと考えられるだろう。ただし、審議の過程においてはこの国民学校の宗派性に関する慣行や旧来の諸規定についても左翼自由主義者は政府および議会内協定多数派とは異なった解釈をもって対抗することになる。

## (2) 各政党の態度

学校維持法案は「学校協定」に基づいて提出されたのであるから、協定に参加した保守・自由保守・国民自由の各政党は個々の具体的な規律については多くの注文・批判を出しても基本的にこの法案に賛成する。ここでは第一読会での論調を簡単にみておこう。

まず保守党のハイデブラントは<sup>23)</sup>、法案が現時点での対内的・対外的状況に照らして必要不可欠なものであり、これを「協定」時と同様の友好的な雰囲気の中で審議することを訴えた。その上で彼は特に自治体負担が公平かつ有効に徴収されるようにすること、学校の宗派性を徹底させること、を求めた。後者に関わっては国民学校は大学ではなく、「訓育の学校」として道徳的基礎を与えることをも任務としており、それは宗教的かつ宗派的な教育によってのみ実現され得るとしていた。

自由保守党のツェドリッツ＝ノイキルヒは<sup>24)</sup>、いくつかの細かな点を除けば<sup>25)</sup>、ほぼ保守党の見解への賛同に終始した。なお彼は特に社会民主党の動向に言及し、宗教の私事性の宣言・キリスト教主義と専制の同時廃棄(ペーベル)というスローガンに対して「社会民主主義者の策動」という非難を投げつけ、宗派的な教育を擁護した<sup>26)</sup>。

国民自由党のシッファーは<sup>27)</sup>、基本原則についてはすでに合意されているのだから、問題は法案をよりよくすることのみであるとして、基本的賛成の意を表明した。国民自由党についての最大の問題点は、同党がかつては宗派学校を否定し宗派共同学校を支持していたということである<sup>28)</sup>。これはかつての同党のイデオログ、グナイストの見解でもあった。この点につき、シッファーの議論は微妙である。彼はこう述べる。「我々は政党としては宗派学校の支持者ではない。また宗派共同学校の支持者でもない。我々はリベラルで寛容な者たちに他ならず、したがって、この両者についてはそれが自由に発展できるような光と空気とを与えたいと思っているのである。」彼は先にみた教員の宗派を基準とした定義とは別に、住居移転の自由がもたらす生徒の宗派の混合化を「内的な宗派共同化」と呼ぶ。そして、この「内的な宗派共同化」が徐々に進行する中でおのずと二つの学校形態の優劣が定まるとみていたのである。しかし、法案は宗派共同学校の新設を特別な理由によってのみ監督当局の承認を得て認めるものであったのだから、この見解は説得力を欠くものでしかありえない。

ポーランド党は<sup>29)</sup>、彼らの地盤であるポーゼン・ヴェストプロイセンの二州がこの法律の適用から除外されているため真剣に審議に参加する意欲が湧かない旨を述べ、法案の政治的意図を批判した。

自由主義連合は<sup>30)</sup>、「協定」審議と同様に、エルンストをたてた。彼はドイツ教員連盟の幹部でもありまたある女子学校 Mädchenschule の校長であった。彼は教育理念上の理由から宗派共同学校を支持し、法案に反対の立場をとった。しかし法案を全体的な構造においてとらえた議論を展開することはできなかった。あるいはここにドイツ教員連盟自体の体制順応的な性格の反映を認めることもできよう<sup>31)</sup>。

以上法案に賛成する立場からの議論を中心にみてきた。これらの協調的な議論に対して最も実質的な、したがって参照されるべき批判的議論を展開したのはやはり左翼自由主義のFVPのみであった<sup>32)</sup>。

## 4 自治的教育管理の再建の要求

### —— 左翼自由主義政党の批判 ——

#### (1) 左翼自由主義政党の批判

FVPは下院での第一読会にフンクとカッセルの二人の演説者を立て<sup>33)</sup>、またこの二人を学校維持法案特別委員会に送った。ポーランド党と自由主義連合は委員会に委員を送れなかったら、委員会審議においては名実共にFVPだけが批判者の地位に立った。

FVPの批判の要点は宗派学校原則の問題と地域的な学校管理組織の問題の二点にあった。まず宗派学校原則の問題については提案理由が言う「慣行」「歴史的に形成されてきた状態」の内容が争われた。提案理由によれば、プロイセンの現状では「宗派学校」が圧倒的に多く、「宗派共同学校」はごく例外的に存在するに過ぎない<sup>34)</sup>。そしてそれは「宗派学校」を法的原則として確定したALRおよび1850年憲法に合致した、歴史的結論なのである。これに対するFVPの批判は二点にまとめられる。ひとつには「宗派学校」なるものの実質の問題である。先に見たように法案は「宗派学校」の語を故意に避けているが、そのこと自体には大きな意義はない。政府の解釈によれば通常すべての単級学校は宗派学校とみなされ、宗派共同学校は多級学校についてのみ可能性として存在するということになる。プロイセンの国民学校の多くが単級・一教員学校であることを考慮すれば<sup>35)</sup>、ある学校に常に同一の宗派の教員が任用されていたとしても、この法案でも予定されているように宗派的少数派のための宗教教授が認められているならばそこには既に宗派共同的性格が付与されているというべきであり、住居の移転により生徒の宗派の混合化が進んでいることに照らせばこの法案はかえって歴史的な事態の推移に逆行し、宗派的な寛容性を損なうものになるというのである。

第二に ALR の解釈についてである。具体的に争われたのはプロイセン上級行政裁判所（以下 OVG）の1895年6月18日の判決<sup>36)</sup>の解釈であった。これについて、多少詳しく見ておこう。事件の概要は次の通りである。ある都市において県政庁の指示により国民学校負担は市民的ゲマインデ（つまり都市）によって賄われることになっていたが、カトリックの児童（少数派）のためには別に私立の学校があった。県政庁は宗派的少数派のための国民学校を都市が維持すべきであるという判断から都市に対して単級のカトリック学校の維持を引き受けるよう提案した。その際この都市はかつての二つの宗派の学校組合を含んでおり、そのすべての権利義務を引き受けた以上は当然であるという理由が挙げられていた。州の評議会は県政庁を支持した。これに対して都市が OVG へ上告し争ったものであり、その抗告理由のひとつに ALR は宗派学校を認めていないが故に都市はカトリック学校への給付を行なう必要がないということが挙げられていたのである。判決は都市の訴えを退け、現在都市によって維持されている国民学校を都市自身の主張に反して福音派の宗派学校であると認定したうえで、カトリック単級学校の設立と教員への給付の要求を正当なものと認めた<sup>37)</sup>。焦点は判決理由の中の ALR の解釈の部分であった。FVP は、判決は事実上の原則（宗派）一例外（宗派共同）を述べているに過ぎず法的な原則については別の解釈をとっているとして、学校維持法案を ALR 以来の伝統を崩すものと批判するのに対して、政府側はこの判決を ALR が宗派学校原則を採用していることを認めたものと読むことにより法案を擁護した。いま明文によってみれば、判決は、グナイスト流の「ALR は宗派学校を原則として認めていない」という解釈ではなく、ALR は宗派学校も宗派共同学校のいずれをも義務的なものとは宣言しておらず、したがって行政 *Verwaltung* が自由裁量権を持つという解釈をとると述べている。ここからみる限り、この判決は宗派共同学校が法的に正当なものとして許容され発展の可能性を保障されることを求める FVP の主張に近いもののように思われる。法案が予定しているような形での宗派原則が現状の確認・確定にとどまるものかは疑わしく、したがって宗派学校を法的に固定し宗派共同学校の可能性の極小化をもたらすこの法案に対する FVP の批判は妥当性が高い。

地域的な学校管理組織の問題へ進もう。「協定」は自治体の機関の他に教育委員会・学校理事会の組織を求めている。改めて整理して言えば、都市についてはゲマインデの機関（ゲマインデ理事会・ゲマインデ議会等）に予算の確定・必要な資金の承認・財産権上の対外的代表権が、教育委員会にゲマインデが権限を持つそのほかの国民学校事

務の管理と学校監督への関与権が与えられる。教育委員会はゲマインデが権限を持つ事務の管理に際してはゲマインデの機関としてその命に服するが、学校監督への関与に際しては国家当局たる学校監督当局の機関となる。農村においてはゲマインデの機関は都市と同様の権限を持つが学校理事会は学校と父母との結びつきや学校制度の外的秩序 *äußere Ordnung im Schulwesen* に配慮し、また学校制度の内的管理に協力する権限を与えられているに過ぎなかった。また学校理事会は本来憲法第24条に定められたゲマインデに権限のある事務を処理するに際してもゲマインデの機関ではなく、学校監督当局の機関であった<sup>38)</sup>。FVP の批判はとりわけ都市の権利の規定に向けられた。本稿の関心に照らしても重視されるべきは都市の問題であるから、以下の考察は主に都市に関わって行なう。

FVP によれば、まず「ゲマインデに権限のある事務」が教育委員会に委ねられたことの意味が問題とされねばならない。憲法第24条は「国民学校の外的事務の管理はゲマインデの権限である」としているが、法案第26条はゲマインデの権限として学校の設立維持、資産関係事務を挙げ、第27条1項は先に見た三つのもをゲマインデの機関の権限とし、同2項で「その他に第26条で挙げられた国民学校事務の管理のために都市教育委員会が設けられる」としている。つまり法案は憲法のいう「外的事務」を具体的に限定し、さらにゲマインデの機関の権限を具体的に列挙し、その他のものを教育委員会に委ねているのである。確かにこの点については教育委員会はゲマインデの機関になるのだが、逆に言えば、憲法がゲマインデに保証しているはずの外的事務の管理について教育委員会がいかなる権限を持つのかは全く不明確である。つまり、いかなる場合に教育委員会がゲマインデ理事会の命に服することになるかが曖昧化されているのである<sup>39)</sup>。

第二に、1872年の学校監督法で明文をもって承認されている学校監督へのゲマインデの関与権の問題である。これについてカッセルは、1872年の学校監督法が、「ゲマインデ及びその機関に権限のある学校監督への参加は、そのまま保持される。」と規定しているのはその種の規定が法的に存在しているということを示すものと主張した<sup>40)</sup>。つまり学校監督へのゲマインデの関与権は法的に現存するのであり、法案の予定する構成は都市の権利の重大な侵害であることになる。この問題についても OVG の判決の解釈が争われた。参照されたのは1900年1月9日の判決である<sup>41)</sup>。当該事件はまず学校維持義務を担任しているある都市に対して県政庁が校長ポストの増設を指示したところ、これに市議会が同意せず必要な資金の調達を拒否したため、ついで県知事がこの校長ポストにかかる予算を強制し

たことについて都市が争ったものである。判決は、原告都市ゲマインデの主張<sup>42)</sup>は提起されている要求を正当化しなかったが、それとは別個の理由により訴えを理由のあるものと認め、県知事の予算強制を無効とした<sup>43)</sup>。やはり審議の過程で争われたのは判決の結論そのものではなく、以下のような前提的部分である。

「ALR 地域では、種々の特権的組織と同様に、各地域の学校維持義務を負う家父長たちの法人たる全体は、聖職者（現在は地域の視学官）の参与を得ての学区の当局の指示の下に、また国家が公法上の団体、あるいは公的な、および当局の許可を得て私人により設立されるすべての学校施設・教育施設に対して保持している監督の下に、その理事会により、あるいはその構成員ないしは選挙された代表者の決定により、当然に外的内的学校事務を管理する権限を有する。国家の承認を得て市民的ゲマインデが国民学校を設立したり負担を引き受けたりする場合には、同様に国家当局の監督の下においてであるが、学校の地域的管理はゲマインデ議会等の所定の関与を得て、適当なゲマインデ関係法に基づいて、ゲマインデ理事会によって行なわれる。学校維持負担の担い手となった市民的ゲマインデが一つの都市である場合には、学校を管理する権利は、ALR のいう地域の裁判所として市の参事会に与えられている地域的な学校監督の権利と重なる。（傍点引用者）」

FVP はこれがまさしく都市が自らの権限として学校の内的事務を外的事務と同様に管理することを認めたものと読むことにより法案を批判した。政府側は引用部分の最後の文言、「ALR のいう地域の裁判所として市の参事会に与えられているところの地域的な学校監督の権利」をもって対抗した。裁判所 *Gerichtsobrigkeit* は国家当局であるから、市の参事会が学校の内的事務についてなにがしかの権利を持つとしてもそれは国家の当局として、国家の権力を委任されたものとして持つに過ぎないというわけである。さらに双方は自己の主張に関連させて19世紀初頭のいくつかの指示に言及しているが、そこにはプロイセンにおける都市の教育に関わる権利の歴史についての自由主義的理解と国家主義的理解との対抗とも言うべきものが見られる。学説史に引き寄せて言えば、それはまた「自治」についてプロイセン的な理解とのグナイスト的な理解との対抗でもあった。この二人の公法学者の所説を参照しつつ、この自由主義的理解の内容を更に見ていきたい。

## (2) 都市の権利の自由主義的理解

法案を支持する立場にある政府及び「協定」多数派は国民学校の維持母体および宗派性問題についてはかつてのグナイストの見解を容れなかったが「自治」の位置づけに

についてはグナイスト的な見解を固守していた。グナイストの自治論と教育管理制度との関係は既によく検討されている<sup>44)</sup>。グナイストによれば自治は固有の権利でありえず、先行する国家権力により法律に基づいて与えられた、国家の行政の一部としての公権的性格を持つものである。こうした自治観に立てば、19世紀初頭の諸規定<sup>45)</sup>が都市に内的事務に関わる権限を与えているとしても、それは都市に固有の自治権から流出した権利なのではなく、特別な国家高権が委任されているに過ぎない。

FVP のカッセルは19世紀初頭の諸規定はいずれも都市の教育委員会が都市の機関として学校の外的事務と内的事務とを同時に、調和のとれた形で取り扱うことが都市の当然の権利として認められていたのだと主張したが<sup>46)</sup>、この点についての具体的な論拠はおおむね1905年に出版されていた、後に「ワイマール憲法の父」といわれることになる H・プロイスの著書によるものであった<sup>47)</sup>。したがって、まずプロイスの所説を瞥見しておこう。プロイスは市民的共同組織を下から上へと積み重ねていく中で、自由なゲマインデを基礎とする自由な国家が実現すると見る<sup>48)</sup>。都市条令はこうした意味で「自治という組織法的原則<sup>49)</sup>」を導入した画期的なものであり、都市はその事務を自ら管理する固有の権利を持つ。「たとえ都市条令が網羅的に自治体の権限のカタログを設けていないとしても、都市の委員会によって管理されるべき事務は自治体の権限の枠内に入っていないことは疑問の余地のない自明のことである<sup>50)</sup>。」だから、たとえ都市条令第179条 b 項が内的学校事務の管理のための当局の組織を特別な規定に留保していたとしても、それは委員の構成が別に規定されるということに過ぎない。とはいえプロイスは国家の学校監督権が都市の国民学校に及ぶことを否定するものではない。「反対に、自治体の学校監督に対する国家の監視という命題は他のすべての自治体行政へ及ぶと同様に及ぶものであることは自明のことである。しかしそれはまた、他の事柄へ及ぶと同程度にしか及ばないものであるのだ<sup>51)</sup>。」1811年の指示・1829年の指示はいずれも単一の純粹に都市の機関である教育委員会に内的外的学校事務を委ねるものであり、こうした解釈を裏付けている。とはいえ県政庁による委員の承認制など、都市の固有の機関としての性格を疑わしめる規定もこれらの指示には含まれていた。この点についてはプロイスは「[二つの指示は]単に都市条令の施行規則であるに過ぎない<sup>52)</sup>」、したがって上位法に違背している限りにおいてその部分は無効であるとみていた。にもかかわらず、こうした都市条令の本来の趣旨に反して、後になって内的事務に関しては教育委員会は県政庁の機関であるという理論が「でっちあげられた

untergeschoben worden<sup>53)</sup>」。事実として都市は自ら支払いをし、学校の内的外的事務を管理してきたのである。国家による都市の権利の篡奪に際しては、「都市は闘争の中で自らの権利を見出さねばならない<sup>54)</sup>。」

このようにプロイスは国家の監督高権を認めながらも歴史的な維持と管理の事実在即して学校の管理に関わる都市の固有の権利を支持している。カッセルもまたこうした事実認識を共有していた。都市の権利について述べた最後の部分で彼は負担と権利との関連を次のように改めて強調した。

「都市が国家から受け取る補助金は、結局大都市ではさしたる重要性を持っていない。都市の資金によって設立維持されねばならない学校を独自の判断、独自の管理に委ねたいと思うとしても、学校の内的管理についても発言する権利が突然消失することがないように望むとしても、そしてまたこうした方向での管理や我々の権利の重要性がないがしろにされないことを望むとしても、それは決してあつかましいことではないだろう。国家に認められて然るべきことはゲマインデにも妥当するだろう。多くを負担しているからといって国家が大きな影響力を要求するのであれば、我々は当然こう答えるだろう。いや、我々は管理から排除されたくはない。我々はほとんどすべての費用を都市の資金でもって賄うという榮譽に浴するものなのだから<sup>55)</sup>。」

以上から、少なくとも都市について見る限り、この法案が歴史的に形成されてきた地域的な学校管理の実情に反しての、より国家主義的な方向での制度の再編を意図していた側面があることは否定しがたい。学校維持法による自治体学校原則の確定は、単に教育外的なものとして財政制度を整備しその他の点については「慣行」を法的に確認したにとどまるものではなく、むしろ宗派性の徹底と教育委員会の国家的性格づけの二点できわめて目的的に選ばれたものであったとすることができるだろう<sup>56)</sup>。

## 5 まとめ

提案理由によれば、学校維持法は国民学校の維持のみを規律するものであり、これと不可欠の関連を有する限りにおいて他の事柄も規律される。しかし審議の過程で憲法の「統一の教授法律」条項の削除が多数意見となり、別に憲法改正法律が可決されたこと、学校維持法自体においても第63条で維持法に違背するすべての法律・慣習などの排除が定められていたこと、等に照らしてみても維持法は一つの総合的な教育行政法とも言うべきものであった。こうした意味での維持法の性格は、左翼自由主義者の批判を中心

とした以上の考察から次のようにまとめられる。

維持法の一つの意図は国民学校負担の適正化であった。また同時に教授の全体を貫く宗派性も要請されていた。国民学校負担の自治体化はこの二つの要請にこたえることのできる均衡点として選択されたものであり、教育委員会こそは管理においてその均衡を支える制度であった。教育委員会メンバーの半数以上は学校監督当局の承認を必要とし、また学校監督当局によって罷免されることのできるものであった（第44条）。教育委員会がゲマインデに権限のある事務についてはゲマインデの機関となるといってもその実質は人事権において制約されているわけである。結局費用を負担するゲマインデには対外的代表権などいくつかの権限が与えられるに過ぎず、それはゲマインデの権利に対する重大な侵害であった。確かに費用負担者の「関心」は重視されており、教育委員会の下には一つないしはいくつかの学校ごとに宗派的利害を代表するため<sup>57)</sup>の学校委員会 *Schulkommission* を設けることができるとされていた。しかし、これの設置や業務規則などについても学校監督当局の承認が必要とされていた。要するに宗派的関心は学校委員会—教育委員会—学校監督当局という、通常の自治行政のルートとは別のルートで、県政庁へ集約されていたのである。この教育委員会制度は「自治及び学校制度の発展にかけてはとびぬけてリベラルな国家であった（カッセル）」プロイセンの伝統に反して、管理の国家化と宗派化とをゲマインデ自治の形式的な関与<sup>58)</sup>の上に達成する、巧妙な制度であったとすることができるだろう。

かつて梅根悟は都市条令の教育委員会体制を「今日の教育委員会制度に近い」「先駆<sup>59)</sup>と評価していた。以上の検討をふまえれば、教育委員会を左翼自由主義者たちが事実の認識として言うところの自治的な教育管理組織として見たときにも、逆に政府側の言うようにゲマインデ自治の範疇から相対的に独立し、それ故に半ば国家的な機関となっていると見たときにも、梅根の評価は示唆的である。日本の議論に多少関連させて言えば、プロイスらの主張は、長年の伝統に基づいて他のすべての共同事務と教育事務とを対国家的な関係においては同じものと見たうえで、自治権の本質によって教育委員会の性格を規定するものであったことを強調しておきたい。

本稿の論述から、しばしばプロイセン・ドイツ型と概括されることがあるプロイセンの教育管理制度は実態においてはもとより、国法レベルで見たときにも決して単純な一面化を許さないものであることが看取されるであろう。今後は学校維持法以前の成立しなかった「統一の教授法律」の多様な制度構想や、弥縫的とも言いうる諸々の行政

法規・行政判例による制度形成・解釈の検討を通じてそうした複雑な理論的・現実的状况が更に明らかにされる必要があるだろう。また本稿とても時代状況や教育制度理論的な文脈の中での位置づけは不十分である。これらもまた今後の課題とせざるを得ない。(指導教官牧柁名教授)

### 註

- 1) 梅根悟,『近代国家と民衆教育』,1967,誠文堂新光社。北住炯一,「プロイセン学校行政におけるゲマインデと国家」,横越英一編,『政治学と現代世界』,1983,御茶の水書房,413-443ページ。拙稿,「プロイセン・ドイツにおける公立学校制度の成立」,『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第8号,1988,参照。
  - 2) 長尾,「ドイツ帝国の形成・発展と国民教育の課題」,海後勝雄・広岡亮蔵編,『近代教育史II』,121-166ページ,1954,誠文堂新光社。
  - 3) 梅根,前出,423ページ以下。
  - 4) 五十嵐訳,クララ・ツェトキン,『民主教育論』,1964,明治図書,「解説」165-166ページ。(後に五十嵐,『マルクス主義の教育思想』,1977,青木書店,に所収)なお対馬達雄は簡潔にはあるが学校維持法を参加論的な関心からとらえる視点を示している。対馬,『ディースターヴェーク研究』,1984,創文社,373ページ。
  - 5) 本稿では,前掲拙稿と同様に,Schulgemeindeに学校共同体,Schulsozietätに学校組合の訳語をあてている。
  - 6) 対馬達雄,「十九世紀プロイセン=ドイツにおける学校行政の『近代化』政策とルドルフ・グナイスト」,岩下新太郎編著,『教育指導行政の研究』,1985,第一法規,538-556ページ。Gneist, Rudolf.: Die Selbstverwaltung der Volksschule, Berlin, 1869, S. 39-53.なお,したがってグナイストはすでにほとんどが自治体として学校負担を引き受けており,また十分な財政能力のある都市についてはそれ自体クライスの地位をもって(大都市)あるいはクライスの中で独立して(中小都市)現状を維持しつづけることを認めていた。
  - 7) 梅根,前出,422-423ページ,長尾,前出,155-156ページ,参照。
  - 8) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses, 1904, Drucksachen, Nr. 32. (以下 Sten. Berichte, と略記,年号等を付す。)審議は Sten. Berichte, 1904, S. 5331-5362.
  - 9) この修正原案は Sten. Berichte, 1904, Drucksachen, Nr. 256.これが可決され,「学校協定」となった。なお Nr. 256には別に負担の不平等と給与の格差の是正に配慮することを求めた「II」という項があったが,これは委員会付託となり,採決されなかった。通常は下に記した「I」のみが学校協定と呼ばれている。協定の内容を簡潔に記す。  
I 以下の内容による学校維持法の提出を政府に求める。  
1. 自治体負担の原則の確定。  
2. 憲法24条を以下のように具体的に解釈する。  
a) 同一宗派の教員任用の原則。  
b) 特別な理由による a) からの逸脱の容認。  
c) 宗派的少数派の宗派学校設立要求権の承認。  
d) 教会・ゲマインデ・教員の代表を含む学校管理組織としての教育委員会・学校理事会の設置。
  - 10) ほかに議会内政党としてはポーランド党があるが発言の機会が与えられていないため見解はわからない。
  - 11) 「学校協定」の審議の考察は本稿では割愛せざるを得なかつた。「学校協定」をめぐる問題は社会民主党(プロイセン議会には議席を持っていなかった)の動向をめぐる時代状況も含めて別稿を期したいと思う。
  - 12) たとえば農村の学校理事会の宗派的性格は若干弱められ,教員の人事権についてのゲマインデの機関の影響力は強化された。条文も原案55条に対して71条と増やされた。しかし本質的な修正はなかったと考えられる。Anschütz, Gerhard.: Zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen in Jahre 1906. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1, 1907.学校維持法に関しては, S. 208-214.
  - 13) 法律の原文は, Zentralblatt für die gesamte Unterrichts-Verwaltung in Preußen, 1906, S. 622-655,による。v. Bremen, E.: Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906, Stuttgart und Berlin, 1908, zweite Auflage,も参照。
  - 14) Anschütz, G.: a. a. 0.
  - 15) 政府原案および提案理由は, Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 11, S. 173-226.本稿で参照する下院第一読会の審議および特別委員会報告はそれぞれ, Sten. Berichte, 1905-06, S. 161-302, および Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 288, S. 3682-4076.
  - 16) Ebd, Nr. 11, S. 200.
  - 17) Ebd, S. 224.
  - 18) 「[学校共同体説という] この思想においては従来の私的な教育と公的な教育との対立の克服が試みられている。つまりそこにおいては一方で学校に対する親の決定的な影響力が保持されるべきであり,他方親と教育に関心を持つすべての者の利害が『多元的』制度の中で均衡させられるのである。」 Jenker, Siegfried.: Staatsschule—Gemeinschaftsschule—Schulgemeinde. In: Pädagogische Rundschau, Jg. 38 (3), 1985, S. 333-347.これはF・デルプフェルトの所説に対する評価であるが,デルプフェルトの思想自体歴史的事実に由来するものである。
  - 19) Ebd, S. 216, S. 218.
  - 20) Sten. Berichte, 1905-06, S. 165. (文相シュトゥットの発言)
  - 21) Ebd.
  - 22) Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 11, S. 205.
  - 23) Sten. Berichte, 1905-06, S. 171-182.保守党はほかにグレーベンも意見を述べている。Ebd, S. 269-274.
  - 24) Ebd, S.223-236.
  - 25) たとえば小さなゲマインデについても教員任用への関与権を大きなゲマインデと同様に認めるべきだといった点。
  - 26) 彼は宗派共同学校は容認する。問題は宗派学校か宗派共同学校かというところには置かれず,非・宗教学校の拒否というところに置かれていた。
  - 27) Sten. Berichte, 1905-06, S. 197-209.
  - 28) 宗派問題での国民自由党の変節については,拙稿,前出,で若干触れてある。
  - 29) Sten, Berichte, 1905-06, S. 254-262.
  - 30) Ebd. S. 238-254.
  - 31) R. ベリング,『歴史の中の教師たち』,望田・対馬・黒田訳,1987,ミネルヴァ書房,94ページ。
  - 32) 議会内政党の勢力は以下の通り。カッコの中は学校維持法案特別委員会委員の数である。なお所属議員数にはいわゆる客員 Hospitant を含む。(Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 1, Nr. 2, Nr. 288, による。)
- |       |         |
|-------|---------|
| 保守党   | 142 (9) |
| 自由保守党 | 63 (4)  |
| 国民自由党 | 74 (5)  |



- |         |          |
|---------|----------|
| 自由主義人民党 | 24 (2)   |
| 自由主義連合  | 8 (0)    |
| 中央党     | 94 (8)   |
| ポーランド党  | 13 (0)   |
| 上記以外    | 7 (0)    |
| 欠員      | 8 (0)    |
| 合計      | 433 (28) |
- 33) Sten. Berichte, 1905-06, S. 182-197 (フランク), S. 274-295, (カッセル).
- 34) Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 11, S. 205.
- 35) 1901年の統計によれば、プロイセンの国民学校の規模は次の通りであった。36000校のうち単級(教員一人):21000, 教員二人:7600, 三~五人:4000, 六人以上:3600(いずれも概数)。Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 288, S. 248, による。
- 36) Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Bd. 28, S. 169-183. (以下 Entsch. OVG, と略記, 巻号とページを示す。)
- 37) 結論のみ掲げておく。「あるゲマインデが特定の宗派の住民に代わるものとしてではなく宗派に関わりなくすべての住民に代わるものとして公的な国民学校負担を担う場合には、ALR 第30条の特別規定によってその設立を義務づけられるのは、多数派のための宗派学校を維持している組合ではなく、その組合に代わって自発的な決定に基づいて公的な学校負担を自治体負担としている当のゲマインデなのである。訴願ゲマインデのケースはこれにあてはまる。従来福音派宗派学校しか存在しなかったこの都市に対しては、その必要性和、必要性に応じた一人のカトリック教員を有する特別な宗派学校の設立義務は、権限当局により正しく確定されている。したがって、この給付義務の確定も、給付の強制執行も、〔中略〕現行法に合致しており、提起されている抗告は理由なきものとして却下される。」なお同時に、組合負担があげてゲマインデへ移行した場合にはALRの第2部12章第30条は当該ゲマインデには適用されない、とされていた。第30条:「多様な信仰を持つある地域の住民のために複数の共同の gemeine 学校が設けられている場合には、住民は、各々自己の宗派の学校教員の維持のための負担だけを義務づけられる。」
- 38) 委員会審議の過程で、農村の学校理事会を都市の教育委員会と同様に学校監督に関わる権限以外のものを取り扱う限りにおいてはゲマインデの機関とする、という修正案が出されたが否決された。提案者はゲマインデの権利において都市と農村を差別すべき理由はない、と主張し、反対者は農村部には実際に自治行政を行ってきた伝統と能力・人的資源が存在しないと主張していた。Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 288, S. 3878-3879.この点につき、v. d. Goltz, Joachim. : Die Entwicklung der Selbstverwaltung innerhalb der staatlichen Verwaltung der öffentlichen Volksschule in Preußen, Berlin, 1914, S. 84, 参照。
- 39) なお委員会審議で法案第26条は第51条と重複し不必要だという理由で削除されたが、それはFVPの批判に対する譲歩ではない。
- 40) Sten. Berichte, 1905-06, S. 279.
- 41) Entsch. OVG, Bd. 36, S. 208-218.
- 42) 都市の側の主張ははっきりとはわからないが、この都市は当局の行動が合法的であることには同意していたとされているので、都市から出されていた争点はこの処置の合目的性ないしは必要性といった事実問題・裁量問題であったと考えられる。OVGはこうした問題をも取り扱いうる機関であった。この点につき、Anschütz, G.: a. a. O.参照。
- 43) OVGの結論は、この県知事の予算強制は1887年5月26日法(国民学校に対する要求の確定に関する法律・ZB, 1887, S. 436-438に所収)で定められた手続きを正当に履行していないから無効であるというものであった。
- 44) 対馬, 前出書, 349-350ページ。同, 前出論文。なお学校維持法がグナイスト的な自治観に立っていることにつき、v. d. Goltz, J.: a. a. O, S. 77-82, 参照。
- 45) 問題とされたのはALRの他に1808年の都市条令, 1811年6月26日の都市における教育委員会に関する指示, 1812年10月28日の農村における学校理事会に関する指示, 1817年10月23日の県政庁の職務に関する指示, 1829年6月20日のベルリン市に関する指示, である。これらについて、梅根, 前出, 拙稿, 前出, Loening, Edgar. : Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preußen. In : Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 3, 1909, S. 68-138, 参照。都市条令を除く四つの指示はいずれもSchneider, K. und v. Bremen, E. : Das Volksschulwesen im Preußischen Staats, Bd. 1, 1886, Berlin, に収められている。
- 46) 特に、Sten. Berichte, 1905-06, S. 277-284, Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 288, S. 335-337.
- 47) Preuß, Hugo : Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen, 1905, Berlin.なおプロイスの自治論については、若尾祐司, 「フーゴー・プロイス政治思想の一考察——十九世紀プロイセン・ドイツの立憲制と地方自治について——」, 『疏大法学』第16号, 1975年, がある。
- 48) 若尾, 同上。
- 49) Preuß, Hugo. : a. a. O, S. 21.
- 50) Ebd. S. 20.
- 51) Ebd.
- 52) Ebd, S. 30.
- 53) Ebd. S. 24.
- 54) Ebd. S. 99.なお都市の教育委員会の法的性格の問題については、拙稿, 前出, においても多少詳しく触れてある。
- 55) Sten. Berichte, 1905-06, S. 284.
- 56) こうした批判に対して文相シュトゥットは次のような感想を述べている。「私にはカッセルが『私には政府の意図がわからない、しかしそれを認めない』と言っているのと同じか思えない。」こうした反応の中に現状の確定にとどまらない意図を読み取ることもできよう。Ebd. S. 297.
- 57) Sten. Berichte, 1905-06, Drucksachen, Nr. 11, S. 217-218.
- 58) Heinemann, Manfred. : Dezentralisation — Die politische Problematik der Ansätze zur Reform der preußischen Unterrichtsverwaltung. In : Bildung und Erziehung, Jg. 28 (6), 1975, S. 416-435.
- 59) 梅根, 前出, 190ページ。