

小学校授業料問題

教育行政学研究室 田 原 宏 人

Theoretical Problems of Tuition Fee

Hiroto TAHARA

If monetary resources of education can be recognized to be a significant concept that reflects relations between a certain type of society and a certain character of education, a particular view of tuition fee as one form of such resources is to be based on a particular understanding of relations between them. The crucial point which I want to make in this paper is that the arguments on tuition fee examined here must be regarded as posing central problems for any theory of educational administration that seeks to go beyond the discredited formulae offered by the idealistic conceptions of right to education.

現行の小学校授業料無償制の原型は、曲折を経て1900年に成立したものであり、今日の教育費研究において、小学校の授業料にかんして議論になるということはまずない。しかしながら、授業料が無償であるということは、授業料という概念が存在しないということと同義ではない。およそ教育費が「近代資本主義社会における社会と教育との関係を反映している基礎的概念である¹⁾」ならば、無償制に至る過程において、教育費負担の一形態としての授業料にかんする認識の諸様式には、社会と教育との特定の関係性への観測が含まれていた、と予想されうる。それを明らかにすることが本稿の課題である。

なお、考察の対象となる授業料観は、政策として表面に現われたものとは区別される。なぜなら、ある授業料観が特定の政策に具体化されるには、実に様々な諸条件が関与しているからである。ここでは、可能な限り、その原型を把握することに努めたい。

I.

森有礼の主導のもとに制定された第一次小学校令(1886年)は、「父母後見人等ハ小学校ノ経費ニ充ツルヲメ其児童ノ授業料ヲ支弁スヘキモノトス」(第6条)と授業料徴収原則を規定し、その授業料を寄付金等とあわせて、小学校経費の基本財源とすることを構想している。この授業料徴収原則は、「明治一九年の『小学校令』は

[……] 授業料本則主義またはその意味での受益者負担本則主義を打ち出した²⁾」という具合に、しばしば受益者負担主義に基づくものと解されている。しかし、授業料を徴収すると規定したことが、ただちに受益者負担主義を採用したことを意味するものではない。受益者負担主義と呼ばれるためには、第一に、ある行為(ここでは教育)を受けることによって私的な利益を得るという前提、第二に、その得られる利益に応じて報償を支払わなければならないという義務が、そこに備わっていることを必要とする。第一次小学校令の実質的策定者といわれる森は、これらのことについてどのように考えていたのであろうか。

ある論者は、森が受益者負担主義を採用していることを示す論拠として、木村匡による『森先生伝』中の「学校の恩恵に浴する者をして費用の一部を補償せしむるの甚道理に適する³⁾」という一節を挙げている⁴⁾。これは、確かに、先に述べた受益者負担主義の成立するための二つの要件を満たしている。ところが、この引用されている部分は、実は森の言ではなく、木村によって書かれた地の文であり、この論拠をもってただちに、森が受益者負担主義を採用していると断定することは早計であろう。森は、1887年から翌88年にかけて、全国を巡視しているが、そのさい各地で行なった演説の記録のなかに、前記の二要件を直接に関係づけて述べている箇所は、初等教育段階に限っては、見出されないのである。

森の受益者負担主義を裏づけることができるとすれ

ば、その論拠となる可能性があるのは、先の授業料徴収原則の規定とともに、彼が文部大臣就任前に考案した学制についての基本構想——「学政要領⁹⁾」——のなかの次の諸項目であろう。

第一項 方針

一 人民各自ノ福利ト国家公共ノ福利ト並ニ増進セシムルヲ以テ標準トスルコト

第三項 教育

一 初等教育ハ臣民タルノ本分ヲ弁ヘ倫理ヲ行ヒ各人自己ノ福利ヲ享ルニ足ルヘキ訓練ヲ行フニアルコト
以上のように、この時点で、森が、教育によって「各人」が「福利」を享受するという観点をとっていたことは明白である。そこで次には、この観点と、先の授業料徴収原則とが、因果的に関係づけられていると理解することが可能かどうか、検討されるべき課題となる。

森は、授業料を徴収する理由を、端的に次のように述べている。

「此度授業料ヲ徴収スル事ニ定メタルハ父兄（或ハ後見人）タル者其子弟ニ対シテ教育ヲ受ケシムルノ義務アルノミナラス亦国家ニ対シテモ其子弟ヲ教育スルノ義務アルコト勿論ナレハ教育ノ費用ヲ父兄ニ於テ負担スルコト固ヨリ当然ノ事ナリト認定シタルニ由レリ¹⁰⁾」

これは、要するに、義務の系としての有償制であり、受益者負担主義とは異なった発想である。

しかしながら、授業料徴収原則が、「就学を国家に対する臣民の義務として把える〔……〕森の義務教育観から、論理必然的に導き出されたもの¹¹⁾」であるとしても、授業料の徴収の仕方によっては、受益者負担主義を採用した場合と同様の結果をもたらすということもありうる。そこで、授業料の額を決定する規準が問題となる。

これを明らかにするためには、森の独特の「公平」観を検討する必要がある。森は、従来の小学校経費の調達があり方を「不公平」であると、次のように指摘する。

「明治維新以来四民共学ノ制漸ク行ハレタルモ富者ノ子弟ノ教育費ハ専ラ貧者ノ支弁ニ属シ、今日ニ至リテモ未タ其不公平ナルヲ悟ラサル者多シ¹²⁾」

このように、「不公平」とは、第一に、小学校の経費が、相対的に貧困者の負担によって賄われているという事態を指していわれている。この意味における「不公平」を是正するためには、まず資力に応じた負担という方法が考えられる。授業料に等差を設けるという構想⁹⁾や、教育税による学校経費の調達という構想¹⁰⁾は、この線に沿ったものといえよう。

ところが、森はさらに、「少数ナル富者ヨリ出ス所ハ

各個人ノ負担重キニセヨ、経費総体ノ歩合ヲ以テ云ヘバ多数ナル貧者ガ大勢ニテ負担スル所ノ金額ハ遙カニ其上ニ出ルカ故¹³⁾」に、個々の富裕者が負担を大きくしても、なお「不公平」は是正されないとする。個人的負担の額よりも、富裕者グループと貧困者グループとに二大別し、経費全体における両者の負担総額の比率を問題視するこの指摘は、一見、合理性を欠いているようにもみえる。しかし、この見地は、次に紹介する第二の「不公平」を論じ、これらの「不公平」の根本的解決策として、格差的な小学校系統の必要を導き出すさいの、巧妙な伏線となっているのである。

第二の「不公平」とは、次のような事態を指していわれている。

「即チ教育ノ実利ヲ得ルト認ムベキ卒業者ハ富者ノ中ニハ十中ノ九貧者ノ中ニハ十中ノ一ト云フ如キ結果是ナリ¹²⁾」

ところが、森は、この「教育ノ実利」を得る少数者、すなわち「富者若クハ富者ナラサルモ思想ニ富メル者」が、「常ニ上流ニ居テ」、多数者、すなわち「貧者若クハ思想ニ乏シキ者」を支配することを是認し、ただ「不公平ナル重荷ヲ貧者ニ負ハシムル」ことのみを「矯正」すべきだ、と主張する¹³⁾。そして、その唯一の方法として、「富者貧者ヲシテ各其資力相当ナル教育ヲ受ケシムルノ法」を提唱するのである¹⁴⁾。この資力に応じた教育とは、具体的には、授業料を徴収する「完善ナル」尋常料および高等科と、授業料を徴収しない「制限」された簡易科である¹⁵⁾。このような編制が、既存の階層を固定化する機能をもつということはいうまでもない。

授業料を一律に不徴収とすることは、資力に応じた負担という森の「公平」観からみれば、「不公平」の時代への逆行を意味する。のみならず、負担する授業料は、「上流」を表わすシンボルでもあった。したがって、授業料一律不徴収という方策が採用されなかったことは、「公平」の論理の必然的帰結である。

ところで、資力に応じた負担という原理と、資力に応じた教育という原理とのあいだには、論理の飛躍がある。この飛躍を埋めるために、森によって持ち出されていると思われるのが、先に紹介した小学校経費の全体における富裕者グループと貧困者グループとの負担比率の「不公平」という議論である。しかしながら、この議論からも、資力に応じた教育という格差的教育観に至る必然性を引き出すことはできない。というのは、この「不公平」は、富裕者グループの負担を極大にし、貧困者グループの負担を極小にすることによって是正されること、論理的には可能であるし、また、そのうえで、両グ

ループの子弟に同一の課程において教育を行なうことには、何の支障もないはずだからである。したがって、資力に応じた教育の格差づけという構想は、叙上の授業料観から独自に導き出されたものではない、ということができよう。

森における「公平」観の論理的不整合を解明するためには、彼独特の「経済主義」を考慮に入れる必要があるように思われる。この「経済主義」とは、森自身の説明によれば、次のとおりである。

「経済トハ唯金ノ使方ノミヲ云フニ非ス、凡ヘテ支消シタル金力労力ノ効用ヲ審ラカニシ、其効用充分ナレハ経済ト云ヒ不十分ナレハ不経済ト云フナリ¹⁶⁾」

これからすれば、「経済主義」とは、「効用主義」とも言い換えることが可能である。「効用」とは、特定の目標・要求にたいする到達度・満足度を言い表わすのであるから、この「効用」を、森の掲げる教育目的から独立させて論じることはできない。

一方、森は「経済」と「公平」との関係について、次のようにも述べている。

「余思フニ公平ト経済トハ始終一致ス、即不経済ノモノハ公平ナラス、公平ナラサルモノハ不経済ナリ¹⁷⁾」ここにみられる「経済」と「公平」との一致という議論を、森における「国家富強という第一義的目的¹⁸⁾」のもとで考えてみれば、「公平」を測る尺度が、国家富強にたいする「効用」にある、ということがわかる。

森の「公平」観における論理的不整合は、彼の「公平」観のなかに、異なった二つの原理、すなわち資力に応じた負担という原理と、国家富強にたいする「効用」という原理とが、併存していることに帰因していると思われる。そして、この後者に基ついて、格差的な教育が選択されたものとみることができるとする。

以上の考察をもとにして、森の授業料観とそれのもつ意味を要約すると、次のようになる。まず第一に、国家にたいする義務として授業料の負担義務が父母に課せられる。次にその負担額の基準は、資力に求められる。したがって、資力の大きさに応じて、授業料にも等差を設けることが認められる。さらに、このことは、受益に応じて負担を求める受益者負担主義とは、その基本的発想を異にしている、ということを示している¹⁹⁾。一方、富裕者グループと貧困者グループとのあいだの負担比率の「不公平」是正というレトリックを媒介とすることによって、資力に応じた格差的教育を正当化している。簡易料における授業料不徴収は、資力に応じた負担という方針と、国家富強にたいする「効用」という方針との重合したものとみることができるとする。

II.

第二次小学校令(1890年)における授業料関連規定(第44条)の骨子は、次のとおりである。児童保護者の授業料納入義務規定；一家から同時に複数名就学するときの減額規定；保護者が貧窮な場合の免除規定；物品または労力による代替規定。これらのうち、第一の規定が六月案までは市町村の授業料徴収義務として規定されていたこと、および第三の規定が三月案においてのみ、「免除スルコトヲ得」と任意的規定であったこと以外は、概ね各案²⁰⁾とも同様の規定を具備していた。したがって、条文の検討からは、授業料徴収(負担)原則の維持と例外規定の明確化という、一般的把握の域を出ることはできない。

第二次小学校令策定作業中における授業料観の一端をうかがうことのできる資料としては、「小学校令ニ関スル意見²¹⁾」がある。これは、当時論争となっていた新小学校令の発布形式にかんして、法律ではなく勅令とすべきだという立場から意見を述べたものである。ここでは、そのなかの「授業料ノ事」という一項を検討する。

まず、「意見」は、シュタイン、グナイストといったドイツ国法学者の説に依拠しながら、立憲国家の主義として、人権平等の原理と「社会ノ等序」の公認という、一見背反的な二つの原理を採用することを承認する。この後者は、国民が「懿徳良能」を発達させるために、つまり「報賞」に向けての「奮励」の機会を保障するために必要だとされる。

次いで、「意見」は、「向後ノ社会ニ於テ」は、「社会ノ等序」は経済的富によって生じ、しかもその「富ヲ得ルノ機会ハ教育アル者ニ於テ最モ多シ」という認識を述べる。したがって、「各人ヲシテ様ニ教育ヲ受クルノ便」を与えることによって、「此不平等ヲシテ人権平等ノ原理ニ背カサルシムル」ことが可能となるとされるのである²²⁾。ここには、資本主義社会における教育の機会均等の理念²³⁾のひとつが語られている。

一方、「意見」は、その授業料観においては、グナイストの説にはほぼ全面的に依拠している。グナイストの説とは、〈小学校授業料ニ租税〉説である。その論拠は、小学校教育の普遍義務性に求められている。

「父母ハ則チ子弟ヲ就学セシムルノ義務アリ此ノ義務ニ依テ之ヲ見レハ授業料ハ決シテ之ヲ手数料ト同一視スルヲ得ス手数料ハ一人カ国家ノ勞ニ酬ルノ報償ニシテ其ノ勞ヲ国家ニ求ムルト否トハ各人ノ随意ナリトス之ニ反シテ普通教育ハ法律上ノ強迫ニ出ツ随テ普通

教育ニ在テハ授業料ハ強迫租税ノ性質ヲ帶有スルモノナリ²⁴⁾」(傍点原文)

グナイストは、さらに進んで、授業料が人頭税の弊害をもたらすものであることを指摘し、遂には「授業料ノ制ノ甚タ不当ナルヲ痛論シ普通教育ノ遂ニ一般租税ノ方法ニ依ルヘキヲ主張²⁵⁾」するに至る。

以上の議論に依拠して、「意見」は、「小学教育ノ平等ナラン事ヲ要シ授業料ヲ納ムル資力ノ有無ニ依リ此ノ教育ノ徳沢ニ浴スルノ上ニ厚薄アラシム可カラサル」と述べ、「大体ノ方針」として、「授業料ノ制ヲ廃止スル」ことを提起するのである²⁶⁾。ここでは、教育の機会均等から、〈小学校授業料＝租税〉説を媒介として、授業料制廃止という主張が論理的に導き出されている。このような論理構成をもった授業料制廃止論が存在していたという事実は、後述の授業料無償化論議と対照をなすものとして、記憶されるべきであろう。

Ⅲ.

第二次小学校令は、その発布後、省内に生じた確執のために施行が遅れるが、1891年11月に一連の文部省令が制定されるにおよんで実施の途につくことになる。授業料制にかんしては、1891年から翌92年にかけて各県から寄せられた「伺」あるいは「照会」にたいする、文部省の「指令」あるいは「普通学務局長回答」——これらは、しばしば「通牒」として全国各府県に発せられた——を通じて、授業料不徴収を許可する事例が次第につくられていく²⁷⁾。

これらの地方の実情なども考慮されたうえで、1893年5月17日、勅令第三十四号「市町村立尋常小学校ニ就学スル児童ノ授業料ニ関スル件」が発布される。これは、市町村会の議決によって尋常小学校の授業料を不徴収とすることができるための要件を規定したものである。この勅令の原案は、井上毅の起草によるものであり、勅令案に添えて井上が閣議に提出した「請議文」には、次のように記されている。

「抑我カ政府ハ既ニ国民教育ノ普及ヲ図リ学齡児童ノ就学ヲ督責スルヲ以テ原則トセリ而シテ又一方ニ於テハ授業料納付ノ義務ヲ一般ニ負ハシムルハ蓋シ永遠ニ行フヘキノ制ト云フヘカラス唯夫ノ無謝教育ノ如キハ今日ニ於テ経済事情ノ許サ、ル所タリ從テ授業料ハ仍旧ニ依リ之ヲ徴収セシメサルヲ得スト雖トモ地方已ムヲ得サル事情アルカ故ニ或場合ヲ限り特ニ除外例ヲ設ケ其ノ緊要ヲ解クハ適當ノ事ナリト信ス²⁸⁾」

ここにおいて、井上は、授業料徴収制の廃止、「無謝

教育」の行なわれるべきこと、を展望しているが、その主張の導き出されてきた根拠については明示されていない。したがって、ここでの主張が、授業料無償化へ向けての「一つのエポック²⁹⁾」であるかどうかについては、なお検討を要する。

この時期における井上の授業料観にかんしては、梧陰文庫に残されている一連の文書類によって、その一端を知ることができる。そのなかでも、ここで検討の対象とするのは、「小学校授業料ニ関スル法令沿革調³⁰⁾」として一括されている文書綴に含まれている「小学校ノ授業料ニ就テ」と題された文書（以下これを意見書とよぶ）である。

意見書は、まず、「凡ソ公立学校ニ於テ授業料ヲ徴収スヘキヤ否ヤヲ研究スルニ就テハ先ツ公立学校ト社会及私人トノ関係ヲ熟察セサルヘカラス」と、その接近視角を明確にする。つぎに、公立学校の目的には、「公益ヲ進歩スル(甲ノ目的)」と、「生徒ノ私益ヲ計ル(乙ノ目的)」という二つの側面が含まれていることを確認する。そうして、この両者のうちいずれが主であるかに応じて、相対的に授業料が決定されることになる。ここにおいて、授業料が、領域的に区分された「生徒ノ私益ヲ計ル」目的にたいする報償とみなされている、ということは明らかである。ただし、この報償は、私的契約関係に基づくものではなく、公法上の手数料³¹⁾である。このことは、意見書を作成するさいに参考にされたとみられる、県参事官モスタフによる以下の「答議³²⁾」によっても裏づけられる。

「〔……〕 實際制度全体ハ契約ノ解釈即チ単ニ双互ノ充実若クハ報酬ノ点ヨリシテ其ノ義務ヲ解釈スルヲ容レサル所ナリ否授業料ハ公法上ノ手数料ト解釈スルノ必要ヲ見ルナリ」(傍点は原文)

以上を理論的根拠として、意見書は、尋常小学校の授業料制のあり方について、次のように提唱する。

「今社会ノ人民ヲ驅テ就学ヲ強迫スル所ノ学校ニ在テハ寧ロ公益即チ甲ノ目的ヲ主トシ生徒ノ私益即チ乙ノ目的ヲ第二位ニ置クヲ以テ授業料ノ額ハ成ルヘク少ナルヲ要スレ尋常小学校ノ授業料額ハ成ルヘク少ナルヲ可トスル所以ナリ」

ここでは、義務的就学の公益性という認識を媒介とすることによって、私益に応じた公法上の手数料としての授業料は少額であるべきことが導き出されている。

ところが、それに続いて、意見書は、「尋常小学校ノ授業料ヲ全廢スルカ如キハ不可ナリ」と断言する。その理由は、尋常小学校においても、やはり「私益ヲ度外視スル」ことはできないからであり、また一方では、子ど

もの授業料を負担することは、「父兄ノ自然ノ義務」と認識されているからである。したがって、結論としては、原則的には授業料の負担義務を規定し、同時に一定の条件のもとでは授業料を免除しうることを認めている「目下ノ制度」は、基本的に変更する必要はないというところに帰着するのである。

この1893年には、その前年に結成された「国立教育期成同盟会」をはじめとして、小学校教育費国庫補助運動が展開されており、2月に衆議院ならびに貴族院に上呈された数件の小学校教育費国庫補助を求める請願の審議のさいにも、尋常小学校授業料の全廃が問題となっている³³⁾。また、先の勅令案の「請議文」において、「無謝教育」が展望されていたということは、すでに述べた。このように、将来的には授業料無償化を見通しつつも、財政的都合等により当面は徴収もやむをえないという論調が、教育行政担当者の内外で大勢を占めつつあった時点で、あらためて授業料制のあり方を「研究」した結果が、叙上のようなものであったのである。そこにおいては、授業料は、少額ではあるが本来的に徴収されるべきものである、という見解が明瞭に示されている。したがって、この時点においてもなお、授業料無償化のための理論的基礎ははまだ確立されていなかった、といわなければならない。

「小学校令ニ関スル意見」において、開明的な授業料制廃止論が導き出されるさいに理論的媒介物となっていた〈授業料＝租税〉説は、これ以後影を潜め、〈授業料＝手数料〉説が定着していくことになる。〈授業料＝租税〉説によってその弊害が指摘されていたはずの〈授業料＝手数料〉説が、あらためて採用されえたのは何故か。それは、第一に、学校教育によって得られる利益を公益と私益とに区分し、この後者を授業料負担義務を正当化する根拠にしたこと、そのうえで第二に、義務教育公益性論を媒介として、義務教育段階における私益の部分を相対的にも絶対的にも小さいものとみなしたことによって、可能になった、ということができよう。

また、〈授業料＝租税〉説から〈授業料＝手数料〉説への移行は、尋常小学校授業料制にかかわる論点を、授業料制の問題から授業料額の問題へと必然的に移行させる。同時に授業料制廃止論として語られていたことは、授業料廃止論あるいは授業料無償化論として語られるようになる。そこに、たんなる呼称の変化にとどまらない、問題構成上の断絶があることはいままでもない。

IV.

日清戦争後、産業革命が進行しつつあるなか、日本社会は、本格的な資本主義社会の形成へ向けて、また天皇制国家体制の実質的確立へ向けて、再編されつつあった。教育制度もまた、例外ではなかった。

この時期における施策のなかに、注目すべき動向が現われてきている。地方から寄せられた小学校における授業料額の等差の設け方についての「照会」および「問合」にたいする、文部省普通学務局長の「回答」がそれである。

1897年11月27日、茨城県から文部省に、次のような「照会」があった。

「父兄ノ資産ニ依リ其料額ニ等級ヲ立ツルトキ単ニ授業料ノ等級ト之ニ応スル料額ハ判然之ヲ定ムルモ其等級ニ該当スヘキ資格ヲ定メス幾何ノ資産アルモノハ何等ニ当ルトノコトハ市町村又ハ市町村長ヲシテ定メシメ可然儀ナルヤ³⁴⁾」

これにたいして、普通学務局は次のように「回答」し、各地方庁へ「通牒」として発した（同年12月30日）。「父兄ノ資産ニ依テ授業料ニ等級ヲ設クル件ハ従来許可相成候例モ有之候得共右ハ授業料ノ性質上不隠当ニ付不可然事ニ省議決定相成候条右御了承相成度³⁵⁾」

それからほどない翌1898年1月17日、今度は新潟県から、

「〔……〕学年ニ依リ等差ヲ設クルモノノ如キモ資産ニ依ル等差ヲ設クルモノト等シク授業料ノ性質上不隠当トシ更正セシムヘキ筋ニ可有之哉³⁶⁾」

という「問合」が寄せられた。これにたいする普通学務局の「回答」は、「小学校ニ於テ下級ノ授業料ヲ低クシ上級ノ授業料ヲ高クスルカ如キハ自然半途退学者ヲ多クスルカ如キ嫌ナシトセス」と懸念を表明しつつも、「右ハ差支無之ト存候」として、学年別の授業料額等差を認めたのであった³⁷⁾（同年2月17日）。

父兄の資産の格差に応じた授業料額等差を「不隠当」だとして斥ける一方、学年別の授業料額等差を「差支無之」として認可する根拠となっている「授業料ノ性質」とはどういうものであるのか。この点が検討されなければならない。

まず、資産に応じた等差が不可とされるのは、以下の理由によるものと推測される。すなわち、授業料は「均一ノ額」でなければならないということである。なぜならば、公の行為としての教育は、それを受ける各個人にたいして一様であり、したがって、それにたいする報償

も「均一」でなければならないはずだからである。

一方、学年別の等差が可とされるのは、以下の理由に基づいていると推測される。すなわち、公の行為としての教育には、各学年毎にその内容の程度において差異が認められるということである。高学年に進むにしたがって、その行為の質は高度であり価値があると認められるから、現実問題としては、中途退学を増加させるという弊害の起こることが十分に予想されるにもかかわらず、学年果進的な授業料等差が是認されるということになるのだらう。ただし、第一の理由のために、同一学年内において授業料額に等差を設けることは許されない。

以上の検討が妥当であるとすれば、この二通の「通牒」の背景にある授業料観が、〈授業料＝手数料〉説であることは明らかである。このことは、授業料の性質についてのある特定の認識、すなわち〈授業料＝手数料〉説がこの時点では、政策運用の面においても定着してきている、ということを示しているといえよう。それと同時に、授業料額が均一でなければならないという主張の背景にある一種の平等観は、後述の授業料一律無償化論を支える形式的平等観への過渡的形態として位置づけることも可能であろう。

V.

尋常小学校授業料無償化をめぐる論議は、この頃からいよいよ活発になってくる。それは、表面的にはまず、就学督励策の一環として主張される。その一例として、貴族院において提出された質問書にたいする、蜂須賀文部大臣の答弁書のなかの次の一節を挙げることができる。

「今後就学ヲ増加スルカ為メニ要スル施設ニ至テハ其方法一ニシテ足ラスト雖トモ漸次監督視察ノ機関ヲ完全ニセシメ一面ハ女兒ノ教育留意ニシテ就学ヲ督促シ且ツ必要ノ場合ニハ事情ノ許ス限りニ於テ郡費地方費ヲ以テ補助スルノミナラス国庫費ヲ以テ市町村ノ教育費ヲ補助シ又時機ヲ計テ授業料ノ廃止ヲ行フカ如キハ其最タルモノナリ³⁸⁾」(1897年3月23日)

一方、政策主体の側から目を転じてみても、同年10月に開催された全国連合教育会において、「義務教育ヲ受クル児童ノ授業料ヲ全廃スルノ可否」がとりあげられ、討議の結果、「義務教育ヲ受クル児童ノ授業料ハ徴収セズ但ツ土地ノ情況ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得」という決議がなされている³⁹⁾。

以上紹介した二例において、その主張を導き出す根拠となるべき授業料観を独自に抽出することは困難であ

る。なぜなら、そこでは、授業料無償化は、就学者を増加させるための便宜的な一手段とみなされており、その可否は、地方財政の実情という面から論じられているにすぎないからである。しかしながら、この全国連合教育会の授業料全廃決議に端を発したひとつの論争によって、授業料無償化論の基礎となっている授業料観をうかがうことができる。以下、この論争を紹介しながら、そこでの論点を整理してみる。

まず、全国連合教育会決議についての寺田勇吉の論評が、『教育時論』誌上に掲載される(第453号、1897年11月15日⁴⁰⁾)。そのなかで寺田は、「資力少なき者に対しては、必ず授業料を廃せざるべからずと主張すれども、若し貧富を論ぜず、一般に之を廃するとせば、甚だ不当なり」と、授業料の一律無償化に反対し、その理由を次のように述べる。

「何となれば、相当の資産ある者よりも、授業料を徴収せざることにせば、小学校の経費は、悉く公費を以て支弁せざるべからず、左すれば、富者にして貧者の負担する所の租税を以て、子弟の教育を受けしむるの結果を来し、不都合なるのみならず〔①〕、義務教育と雖も、一は、国家の為、一は、自身の為めなるを以て、資力あるものには、相当の授業料を払はしむるを至当とす〔②〕又授業料を徴収するときは、自ら学校を重ざるの念を生ずるに至るべし〔③〕。」(番号は引用者) 寺田のこの論にたいして、ただちに不老不死国隠士なる人物によって反論が加えられる(同誌、第455号、同年12月5日⁴¹⁾)。

〔①〕にたいして。「果して貧民の租税を以て、富者が得をするものならば、市町村の教育費は、先其収入に於て貧者より出づる負担を除かざるべからざるなるや、何となれば、貧者は多く我子弟を就学せしめずして学校費を負担するものなればなり。加之、此論鋒を以てすれば、凡そ政費公費にして、苟も貧民の膏血の交り居るものは、皆富者が得をすると云ふ帰結に至り、遂に貧民よりは、一切租税の類を徴収すべからざることに至らん。」(引用文中の圈点類は原文、以下においても特にことわらない限りは同様。)

〔②〕にたいして。「国家の為と云ひ、自身の為と云ふ、苟も国民たる以上は、負担の平等、其間に區別あるべき筈なく、只異なる所は、其負担の程度分量のみ。而して其負担を資力ある者に限りて相当ジャといふ、理由の辻褃合ひ兼ねるぞくやしき。」

〔③〕にたいしては、これは「理屈にあらずして推量なり」として斥け、「教育の価値を銭勘定にて為し修身三十分間此代何程高い安いと感心せしむることある

も、亦認めざるを得ざる」という実態を反証として挙げている。

以下、〔①〕と〔②〕の論点について検討してみたい。

まず〔①〕について。寺田の指摘は、Iでみた森有礼の議論とその基本的発想が類似している。森の場合には、彼独特の「公平」観と「効用」主義とを媒介することによって、格差的な小学校編制を創出し、真の問題点を糊塗することができた。しかし、曲がりなりにも一元的な尋常小学校制が定着しつつあるとき、それはもはや不可能である。したがって、ここでの議論が、固有な意味での授業料論の枠を越えざるをえないのは、当然の成り行きである。つまり、公費教育における教育費負担の（不）平等な在り方が、問題の中心に据えられなければならないはずであった。まして、隠士の言うように、寺田のこの指摘が「理屈にあらざりて実際」であれば、なおさらであった。しかしながら、この議論は、「珍妙論」（隠士）として片づけられてしまい、その後授業料無償化が実現されるにおよんで、再び顧みられることはなくなるのである。

次いで〔②〕について。寺田による「国家の為」と「自身の為」という区分は、Ⅲでみた梧陰文庫所蔵の意見書にみられたものと同様である。これにたいする隠士の反論は、国民としての形式的平等性と負担の不平等とのあいだの「辻褄」を指摘し、形式的平等性の原理を負担においても貫徹させることによって、その「辻褄」を合わせようとする。ここで、授業料一律無償化論の一論拠として、個人の国民としての形式的平等性原理が援用されていることは注目に値するが、「自身の為」の教育にたいする授業料負担という議論は、なお無傷のままで残ることになる。

以上の寺田と隠士とのあいだの応酬があつてしばらく後、授業料無償化論に反対するもうひとつ別の駁論がなされた。それは、授業料納入義務は父兄の本分に由来するもの、とする議論である。

「児童を教育するは、当然父兄の本分たる〔……〕夫れ既に教育の本分あり授業料を納めて就学せしむる亦実に保護者の義務にあらずや⁴²⁾」

これは、森、井上の時代を通じて存在してきた議論である。この議論にたいしてもまた、先の隠士が、「抑民法上の義務といふことは、道德上の本分などといふことを基礎とし、理由とするものにあらざる⁴³⁾」という批判を加えている。しかしながら、この批判は当を得たものではないように思われる。というのは、この反対論者が「十年後の今日に在て益々卓見なるを覚えしむ」と絶賛する森有礼によれば、授業料負担義務は、対国家義務と

もみなされていたからである。また、親の教育義務は、民法上の父母義務や戸主義務ともかかわって、たんなる道德上の本分としてのみ取り扱われることはできないからである⁴⁴⁾。

では、授業料無償化論を積極的に支えるに足りるだけの論拠とは、一体どういうものであったのか。先の隠士によれば、それは次のとおりである。

「公立小学校に於て、授業料を徴収するは、一個の人民に対し、一面に於て、其就学を強迫し、他の一面に於て、其謝礼を強迫するものにして、〔……〕、実に無理千万ならずや、即ち就学といふ一の事実に対し、恰も二重の義務を負はしむるものにして、是をしも理なりとせば、徴兵に衣食料持参を命じ、租税に重利を加徴するも、尚正当とするに至らん、之を要するに、国家教育上、強制主義と、授業料とは、到底両立すべからざるものなり⁴⁵⁾。」

すなわち、「強制主義」の見返りとして、授業料の全廃が主張されているのである。換言すれば、義務の系としての無償性⁴⁶⁾の主張である。ただし、この義務の系としての無償化論が、上述の論争において授業料一律無償化反対論の底流にあつた森や井上の授業料観を支える論理を、内在的に突き崩すものではないということは、留意されるべきであろう。にもかかわらず、義務の系としての無償化論は、先行する授業料観を駆逐して、政策的にも学說的にも定着していくのである。

政策担当者側において、このことを端的に示している例として、上述の論争の発端となつた授業料一律無償化反対論を展開した寺田勇吉の発言を紹介しておく。

「授業料ヲ廃スルト之フコトハ、至極尤ノコトデゴザイマシテ、文部省モ予テ其希望ハ持つテ居ルノデゴザイマス、〔……〕、一方デハ是非学校へ来イ、学校へ来ナケレバ制裁デモ設ケテ、是ヲ罰スルト云フコトニデモナリマスレバ、片ツ方ニ於テハ必ず此授業料ヲ止メテヤルト云フコトハ、是非伴フベキ問題デアラウト考ヒマス⁴⁷⁾」

これは、帝国議会上に呈された「国民教育授業料全廃ノ建議案」の審査の席上、政府委員としての答弁である（1899年2月9日）。

このようにして、義務の系としてという一定の論拠を備え、政府の既定方針となつた尋常小学校授業料無償化は、1900年の小学校令改正過程においても、当初から改正点の要目とされ、改正小学校令（第三次小学校令）第57条に明文化されたのである。その発布の直後（同年8月22日）、文部省の発した訓令の一節には次のようである。

「〔……〕時勢ノ進歩ニ察シ且ツ義務教育ノ性質ニ考フルニ尋常小学校ノ授業料ヲ徴収セザルヲ本体ト定ムルハ当然ノコトニ属スル〔……〕⁴⁹⁾」

引用文中の「義務教育ノ性質ニ考フルニ」の含意のひとつは、以上述べてきたところから明らかであろう。

Ⅶ.

第三次小学校令発布後、相次いで刊行された解説書の一冊が、「要スルニ授業料ヲ徴収セザル就学普及上ノ施策トシテハ極メテ必要ノコトナラン⁴⁹⁾」と注釈しているように、この尋常小学校授業料無償化は、確かに就学督励策の一環として企図されていた。後世の史家の評価もこの点とかかわってなされている。また一方では、財政事情に左右されたということも事実であろう。たとえば、第三次小学校令策定の立役者のひとりである沢柳政太郎は、前出の「国民教育授業料全廃ノ建議案」の審査の席上、次のように述べている。

「是ヨリ新ナル計画ヲ立テマシテ新ニ財源ヲ見出し、小学校ノコトヲ主トシテ市町村ノ力ニノミ委ネズシテ、国家ガ自ラ進ンデ行クト云フ日本ノ此国民教育施設ノ上ニ於テハ、大イニ計画ヲ改メテ致サスケレバ、到底比授業料全廃ノ時期ト云フモノニハ達セマイカイト思ヒマス⁵⁰⁾」

しかし、政策を内側から支える観念形態としての授業料観にも、同時に注意が払われる必要がある。そこには、歪められた形にせよ、「公立学校ト社会及私人トノ関係」についての認識が込められているからである。

授業料無償化を支える授業料観は、森有礼と井上毅という日本近代における卓越したイデオログのそれを潜在的対抗物としなければならなかった。これらの先行する授業料観にたいする批判は、論理内在的には成し遂げられなかった。しかし、それにもかかわらず、無償化政策を支持し続けることができたのである。

その理由を解明するにあたって問題となるのは、義務の系としての無償性というとき、この義務性を必要とする要求がどのようなものであるのか、ということである。この問題にかんしては、論者によって見解が分かれている。この議論の基本的方向性としては、社会的・経済的諸要因と政治的・軍事的諸要因との相互作用ということを念頭に置いたうえで、歴史的事実に即して、義務就学が要請され実現されていく過程と構造を解明していかなければならない。その解明を俟ってはじめて、無償化政策とそれを支持している現実的基盤およびイデオロギーとの関係構造は明らかにされようが、今はそれを行

なうだけの準備がない。

しかし、対象領域を制度化された教育に限り、視点を絞れば、次のように指摘することは可能であろう。以下、社会的文脈における授業料制の制度的意味に仮設的に言及して、本稿の結びとしたい。そのさいの着目点は、初等教育段階の課程編制⁵¹⁾が担う社会的機能との関係性の内において、授業料制がいかなる意味をもつのか、という点である。

第一次小学校令期においては、課程は分化され、授業料の徴収ないし不徴収もそれに応じて行なわれる。したがって、このような課程編制・授業料制のもとでは、学齢人口は小学校に入学した時点で——不就学者も含めて——すでに階層的に分配されている。というのは、授業料負担能力は、最終的には家計によって、すなわち社会経済的・階層別に規定されているからである。要するに、ここでは、格差的授業料制が、直接的に社会的選抜・分配の機能を担っているのである。

ところが、第二次小学校令期に至ると、簡易料が廃止され、第三次小学校令期におよんで、初等教育課程は基本的に単一化される。この単一の課程は、学齢人口のすべてを収容し、そのなかで正確には課程終了時点で、それを分配するという機能を果たす。授業料無償化の要請は、政策意図としては、学齢人口のすべてを収容する必要から出てくる。また無償化の一律性は、課程の単一性および国民としての個人の形式的平等性と、表裏の関係にある。要するに、ここでは授業料一律無償制は、社会的選抜・分配の機能を間接的に担っているといえよう。

最後に、以上述べたことと義務就学との関係について触れておく。森の主張に示されているように、義務就学にとって、授業料の一律無償化は、不可欠の必要条件ではない。逆に授業料無償制は、必ずしもすべての学齢人口の強制就学を前提にしていなければならないわけでもない。しかしながら、叙上の選抜・分配機能が現実的有効性を発揮しうするためには、形式的には平等なすべての人間が、一律の条件のもとで一定期間、学校という機関に収容されている、ということが前提条件となる。ここにおいて、強制全員就学と授業料一律無償制とが結びつく必然性が生じる。学校制度の選抜・分配機能については、なおその現実化のための諸条件や選抜・分配の原理など、究明されるべき多くの課題が残されているが、義務の系としての無償制は、この点にひとつの存在理由をもっていたということができよう。

(指導教官 牧柁名教授)

注

- 1) 五十嵐頭『民主教育と教育学』, 青木書店, 1978年, 160頁。
- 2) 平原春好『日本教育行政研究序説』, 東京大学出版会, 1970年, 101頁。
- 3) 木村匡『森先生伝』, 金港堂, 1899年, 136頁。
- 4) 汲田克夫「森有礼の教育財政政策」(『教育史研究』第2号 1956年, 28頁)。
- 5) 森有礼「学政要領(成案)」, 1885年, (大久保利謙編『森有礼全集』第1巻, 宣文堂書店, 1972年, 355頁)。
- 6) 森有礼「文部大臣九州巡回中郡区長ノ責任ニ属スル教育事業ニ付其演説ノ趣旨大意」, 1887年2月, (日下部三之介編『文部大臣森子爵之教育意見』, 金港堂, 1888年, 59-60頁)。
- 7) 海後宗臣他「森有礼の思想と教育政策」(『東京大学教育学部紀要』第8巻, 1965年, 81頁, 佐藤秀夫執筆部分)。
- 8) 森有礼「明治廿一年秋子爵森文部大臣奥羽六県学事巡視ノ際説示ノ要領」(前掲『全集』第1巻, 651頁)。
- 9) 森有礼「教育経済要領」(1885年)のなかで, 小学校教員俸給に充てられるべき授業料には等差を設けることが構想されている(前掲『全集』第1巻, 357頁)。
- 10) 森有礼「学政要領(成案)」の「第四項 教育費」に, 教育税による学校経費徴達の構想が示されている(前掲『全集』第1巻, 356頁)。
- 11) 12) 13) 14) 15) 森, 前掲「明治廿一年秋子爵文部大臣奥羽六県学事巡視ノ際説示ノ要領」(前掲『全集』第1巻, 653-4頁)。
- 16) 森有礼「十一月十九日文部大臣京都府尋常中学校ニ於テ郡区長区会常置委員教員ヘノ説示ノ要旨」1887年, (前掲『全集』第1巻, 590頁)。
- 17) 森有礼「十一月十三日文部大臣大阪府尋常師範学校内ニ於テ郡区長及常置委員ヘ説示ノ要旨」1887年, (前掲『全集』第1巻, 578頁)。
- 18) 海後他, 前掲「森有礼の思想と教育政策」(前掲書, 43頁, 稲垣忠彦執筆部分)。
- 19) これは初等教育段階に限っての議論である。中・高等教育段階については別箇の検討を要する。
- 20) 1890年3月24日の文部省案: 三月案, 同年6月24日の修正案: 六月案, (両案とも, 『公文類聚』第十四編巻之五十五・学校門・三八, に収録されている)。
- 21) 『明治文化資料叢書』第8巻・教育編, 風間書房, 1961年, 189-203頁。
- 22) 「小学校令ニ付意見」(同上書195-6頁)。
- 23) 教育の機会均等の内容としては, さしあたり次の指摘を念頭に置いている。
「教育の機会均等原則について検討する場合, この原則が教育によって万人を人権の主体として形成するという側面と, 教育をつうじて証明された業績(能力)によって個人の社会的地位を決定するという側面をあわせもっていることに留意しなければならない」(黒崎勲「教育と不平等問題」, 『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第2号, 1981年, 2頁)。
- 24) 前掲「小学校令ニ付意見」(前掲書, 198頁)。なおこの引用部分は, グナイスト著『小学校自治論』(Gneist, *Die Selbstverwaltung der Volksschule*, Berlin, 1869.)からの翻訳である。
- 25) 26) 同上「小学校令ニ付意見」(同上書, 198-9頁)。
- 27) 文部省普通学務局編『文部省普通学務局例規類纂』第一編には6件が収録されている。
- 28) 『公文類聚』第十七編巻之三十二・学事門・小学校。
- 29) 海後宗臣編『井上毅の教育政策』, 東京大学出版会, 1968年, 105頁, 佐藤秀夫執筆部分。
- 30) 梧陰文庫文書B-2896。なお, これらの文書類は, その内容からみて, 勅令第三十四号の発布(1893年5月17日)以後のものである。
- 31) 手数料とは, 「公法上 広義において国もしくは公共団体の特別の行為または公物および营造物の使用によって利益を受ける者が, その報償として納付する公法上の負担金。狭義において使用料を除外したものをいう」(末川博編『全訂法律学辞典』増補版, 日本評論社, 1974年, 734頁)。
- 32) 梧陰文庫文書B-2892, 「授業料ニ関スルモスタフ答議」, 1893年10月31日。
- 33) 参照, 安部磯雄編『帝国議会教育議事総覧』第1巻, 厚生閣, 1932年, 80-96頁。
- 34) 35) 「市町村立小学校授業料額規定方」(『明治三十年文部省例規類纂』, 54-5頁)。
- 36) 37) 「小学校授業料学年ニ依リ等差設ケ方」(『明治三十一年文部省例規類纂』, 105頁)。
- 38) 「貴族院議員久保田謙君提出普通教育ニ関スル質問ニ対スル答弁書」(前掲『帝国議会教育議事総覧』第1巻, 291-2頁)。
- 39) 「全国連合教育会の景況」(『教育時論』等452号, 1897年11月5日)。
- 40) 寺田勇吉「全国連合教育会討議問題決議の批評」(『教育時論』第453号, 1897年11月15日)。当時, 寺田は文部書記官。
- 41) 不老不死国隠士「寺田君の授業料説」(『教育時論』第455号, 1897年12月5日)。不老不死国隠士なる人物については未詳。
- 42) 和田豊「小学校授業料論」(『教育公報』第208号, 1898年2月15日)。
- 43) 不老不死国隠士「小学校授業料の性質といふこと」(『教育時論』第464号, 1898年3月5日)。
- 44) 1891年11月の文部省令第十六号「学令児童ヲ保護スヘキ者ト認ムヘキ要件」についての「説明」によれば, 「学齡児童ヲ保護スヘキ者ノ義務」とは, 「学齡児童ヲ尋常小学校ニ就学セシムルコト」と, 「学齡児童ノ為メニ授業料ヲ納メシムルコト」であるとされる。そのうえで前者の義務主体は「父母」, 後者の義務主体は「戸主」とされ, 民法上の法主体が区別されている。この見解にしたがえば, 民法上の親権者と授業料負担義務者とが, 法論理上, 直接には結びつかないことになる(文部省普通学務局編『明治二十四年十一月発布学事法令説明書』, 1891年, 87-94頁)。
- 45) 前掲, 不老不死国隠士「寺田君の授業料説」。
- 46) 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』, 岩波書店, 1971年, 48頁。
- 47) 『第十三回帝国議会衆議院国民教育授業料全廃ノ建議案審査特別委員会速記録』第一号, 1899年2月9日。当時, 寺田は文部書記官。
- 48) 文部省訓令第十号, 1900年8月22日(『明治以降教育制度発達史』第4巻, 1938年, 119頁)。
- 49) 教育行政研究会編『小学校令精義』, 松邑三松堂, 1900年, 69頁。
- 50) 前掲『第十三回帝国議会衆議院国民教育授業料全廃ノ建議案審査特別委員会速記録』第一号。当時, 沢柳は文部省普通学務局長。
- 51) 参照, 佐藤秀夫「明治期における小学校観の成立——小学校における課程編制の形成過程を中心として——」(寺崎昌男編『学校観の史的研究』野間教育研究所紀要第27集, 講談社, 1972年, 所収)。