

〈研究ノート〉

明治後期における教育財政政策史の分析試論

——サブサハラ・アフリカでの教育財源多様化政策への
日本の経験活用を前提として——

古川和人

明治後期における教育財政政策史の分析試論 ——サブサハラ・アフリカでの教育財源多様化政策への 日本の経験活用を前提として——

古川和人

1. はじめに

本研究は、日本の海外における初等教育協力政策の立案に資することを目的として、明治期における教育財政史を分析対象として、就学率向上の経緯と教育財政政策、及び教育費の負担構造を明らかにすることにより、日本の経験としての初等教育普及における教育財政モデルの国際教育協力への応用可能性を検討する。

従来の日本の ODA は、経済インフラを中心としたハード面での経済協力が主流であったが、1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための世界教育会議 (WCEFA: World Conference on Education for All)」を契機として、日本においても本格的な国際教育協力が開始された。その後、1996年4月に開催された第9回国連貿易開発会議 (UNCTAD) で、日本政府は「アフリカ人造り支援構想」を提唱し、2015年までにアフリカ諸国における Education for All を達成するため、初等教育を中心とする協力の実施を約束した。また、1998年10月に東京で開催された第2回アフリカ開発会議 (TICAD II) では、向こう5年間で教育、保健医療、水供給分野において900億円の無償資金協力を実施するという「東京行動計画」を表明している。これらの国際会議を背景として日本の国際教育協力は、アフリカ地域、特にサハラ以南の地域であるサブサハラ・アフリカにおける初等教育にシフトすることとなった。このように、サブサハラ・アフリカにおける基礎教育の重要性に対する認識が高まる中、2000年4月に「世界教育フォーラム」がセネガルのダカー

ルで開催された。この会議では、「2015年までに、すべての子どもの無償初等教育へのアクセス確保」を含む六つの目標と、その達成のための戦略から成る「行動の枠組み」が採択され、今後国際機関や先進国が、開発途上国の教育計画の立案、実施を支援することが求められている。

以上のようなこれまでの経緯を背景とし、「国造りのために教育を重視する『米百俵』の精神に基づき日本が培ってきた教育分野の経験を洗い出し、それを生かした協力の有効性を検討」¹⁾するという方針の下、今後の日本の教育協力における課題として「途上国の教育開発に関する知見の集積と日本の経験の活用」²⁾が掲げられている。つまり、日本の教育分野における経験を、国際教育協力に応用していこうという潜在的な研究ニーズが存在している。しかし、振り返って日本の教育状況を鑑みると、特に初等教育の普及に関して、現在の日本の経験を開発途上国に対する教育協力において応用できることは、当然のことながらほとんどない。そのため、初等教育普及で日本の経験を活かしていこうとする場合、研究対象は必然的に、近代的学校制度を創設し、幾多の努力を重ねて就学率をほぼ30年で90%以上にまで達成させていった明治期の初等教育政策史となるであろう。

これまで「学制」や「小学校令」をはじめとする明治期の教育政策史研究に関しては、諸先輩方のご尽力により先行研究には累々とした蓄積があり、枚挙には暇がない。しかし、日本の教育政策史研究を開発途上国に対する教育協力に活かすという研究ニーズは、それ自体が比較的新しいものであるため、このような課題設定

による研究はト部（2000）以外ほとんど見当たらないのが現状である。

そこで本論は、日本にとって古い課題であった教育アクセス拡大としての初等教育普及政策史を再考することにより、日本型初等教育普及時の教育財政モデルを検討していこうという温故知新的な研究である。しかし、これは日本にとって新しい課題である自国の経験の国際教育協力への応用可能性を展望することを意図したものであり、国際教育開発、特に教育行財政分野においてどのような研究課題設定が有効なのか、そして、現下の社会的ニーズに対して最も有用な研究課題は何であるのか、を明らかにしていこうという課題探査型の研究報告である。

2. 明治期初等教育政策史とサブサハラ・アフリカ初等教育開発の現状と課題

(1) 明治期の初等教育政策と就学率の経緯

グラフー1は、明治期の義務教育就学率^④の変遷を表したものである。このグラフから就学率は、前述のようにほぼ30年で90%以上に向上したことが分かる。しかし同時に、その増加傾向は常に右肩上がりであったという訳ではなく、途中で就学率の停滞や低下を経験しており、就学率向上には幾多の困難とトライ・アンド・エラーの連続を伴ったであろうことは容易に推測できる。そこで本章では、初等教育政策と就学率の経緯を概観するため、明治期を5つの政策施行時期に区切って、その概要を把握することにする。

①学制期（急速拡大・飽和期：明治5年～11年）

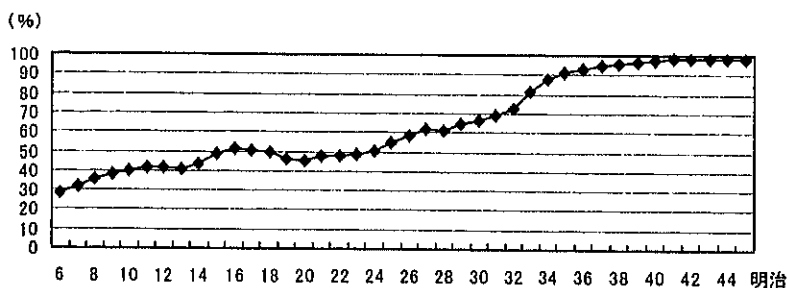
「学制」は、明治5年に維新政府が初めて制定した近代学校制度である。学校数は、学制公布3年後の8年には、既に現在とほぼ同規模である24,303校を数えている。しかし、それらの多くは、既存の寺子屋・郷校・義校等の看板を架け替えたものに過ぎなかった。この時期の就学率は、学制が制定された翌年には28.13%であったのが、11年には41.26%にまで増加している。しかし、6～7年には4ポイント台の伸び率があったのが、だんだんと鈍化し、11年には伸び率が1ポイント台前半になってしまう。つまり、この頃になると、学制による就学奨励の限界が、就学率の鈍化として露呈してくることになる。

②教育令期（停滞期：明治12年～18年）

学制期においては、受益者負担が大きく、教育内容が当時のニーズにそぐわなかったりしたため国民の反感を買い、各地で暴動が起こって小学校が破壊されてしまうこともあった。そこで、明治12年9月に学校の設置を地方の民力に委ねるような、自由教育令とも称された「教育令」を公布した。しかし、教育の権限を大幅に地方に委ねた結果、私立学校の増加、経費節減のための公立学校の廃校、また校舎の建築を中止するなどの事態が生じ、就学率が逆にマイナス成長となってしまった。そのため、教育令への批判が強くなり、翌13年の12月には国家の統制を強化した「改正教育令」が公布されることになった。

改正教育令により、明治12～13年にマイナス

グラフー1 明治期における義務教育就学率の推移



出典：文部省「日本の成長と教育—教育の展開と経済の発達—」1962, p. 180.

成長であった就学率は、14年にはプラス成長に転じ、翌15年には前年比+5.53ポイントの高成長を記録した。しかし、17年からはまたマイナス成長に転落し、その後就学率は10年ほどの停滞期に突入することになる。この時期明治15年以降は国庫補助金が廃止され、その上深刻な経済不況もあり、主に地方の教育費の節減を図るため、18年に教育令は再改正されることになった。

③小学校令期（後退期：明治19年～22年）

「小学校令」は、初代文部大臣であった森有礼の意向に沿って立案・整備され、明治19年4月に公布された。それまでの学制、教育令においては、義務教育規定を欠いていたが、この小学校令においては、原則として尋常小学校4年間を義務とし、修業年数3年の小学簡易科も認めた。しかし、明治10年代後半の経済不況の影響と、政府が授業料と寄付金を小学校経費の基本財源とすることにしたため、大きな受益者負担が就学を妨げる原因となった。その結果、就学率は明治19～20年にはマイナス成長となり、20年にはこの時期の最低値である45.00%を記録することになる。その後就学率は、反転して回復を示すようになり、22年には48.18%で、15年のレベルまで持ち直すことになった。

④小学校令改正期（安定拡大期：明治23年～32年）

明治22年の市制・町村制、及び23年の府県制・郡制により、地方自治制度が確立されたことに伴って、23年に小学校令が改正された。この新しい小学校令を実施させるため、多数の施行規則が翌24年に制定され、ほぼ近代初等教育機関としての体制を確立するに至った。この時の改正で小学簡易科を廃止して、尋常小学校は3年制または4年制とした。就学率はこの時期、日清戦争中の28年以外は順調に増加傾向を示し、産業の振興もあり、23～32年の9年間で23.82ポイント上昇して70%台に到達した。

⑤小学校令再改正期（急激拡大期：明治33年～45年）

明治33年には、小学校制度をより充実させるため、小学校令を全面的に改正した。この改正により、それまでの三年制の尋常小学校を廃止して四年制に統一し、就学義務規定を従来よりも厳格に規定したことによって、はじめて四年制の義務教育制度が確立された。また、公立小学校においては原則として授業料を廃止し、義務教育の無償制を確立した。これと同時に六年制義務教育の実施への布石として、二年制の高等小学校を可能な限り尋常小学校に併置することを奨励し、最終的に明治40年に義務教育が六年に延長された。

この時期の就学率は、明治33～35年の2年間で10ポイントという驚異的な上昇を記録しており、33～45年の12年間で16.75ポイント上昇して80%台から100%近くにまで到達した。特に、小学校令再改正により就学義務規定がより強化されたこともあり、女兒の就学率は33～35年の各年とも10ポイント以上向上した。その結果、維新政府が学制において提唱した「国民皆学」が、明治時代の内にほぼ達成されることとなった。

(2) サブサハラ・アフリカにおける初等教育開発の現状と研究課題の焦点化

前節においては、日本の経験としての明治期における初等教育就学率の経緯を概観した。ここでは先ず応用対象である、サブサハラ・アフリカにおける初等教育就学率の動向を確認してみる。表一1から分かるように、途上国全体における初等教育粗就学率は、1990年代初頭に一時的に停滞するが、その後再び上昇傾向を示し、1995年には100%を超えている。これに対してサブサハラ・アフリカにおいては、1990年代に粗就学率が低下・停滞したままで、その値は1990年代後半になっても1980年代のレベルまで回復できず、途上国全体における値に対して常に20ポイント以上の開きがある。

このような1990年代のサブサハラ・アフリカにおける教育開発の低下・停滞は、いったいど

表-1 途上国全体及びサブサハラ・アフリカにおける初等教育粗就学率

単位：(%)

地域\年度	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
途上国全体	81.2	92.6	94.9	99.3	98.8	98.6	98.5	98.9	99.4	100.0	100.7	101.6
サブサハラ アフリカ	52.5	62.1	79.5	78.9	74.8	74.1	73.3	74.4	76.2	76.6	76.9	76.8

出典：http://unesco-stat.unesco.org/en/stats/stats0.htm,2001/09/27.

のような原因によるものであろうか。国際協力事業団(1998:52)によると、①新に就学する層が社会的にマージナルなグループに移行するために、これまで以上の努力が必要になっている、②経済危機そして構造調整政策⁴⁾による教育費の削減、学校建設の減少による量的な伸びの減少、③貧困層の増加と学校の事実上の有料化による、親の教育費の増加のため通学できない子どもが増えている、以上の三点が指摘されている。これらのことから、サブサハラ・アフリカにおける初等就学率の停滞は、主に教育財政や教育費負担の問題に負う部分が大きいことが分かる。また、広島大学教育開発国際協力研究センターは、「アフリカ諸国、特にサハラ砂漠以南のサブサハラ・アフリカでは、高い人口増加率により教育ニーズは拡大しているにもかかわらず、近年の経済危機により教育予算が伸び悩んでおり、その結果、教育の質、量双方の悪化を招き、教育の普及は進んでいない。」⁵⁾と指摘している。つまり、サブサハラ・アフリカでの教育開発の停滞の理由としては、経済的理由で教育財源が限られている中で、高い人口増加率からくる教育需要の拡大に対処できていないことが浮き彫りにされてくる。

サブサハラ・アフリカにおける教育開発の現状に対して、日本の初等教育普及の経験が活かされ、そこから何らかの示唆を得る可能性があるのは、果たして明治のどの時期の、どのような研究対象分野であるのかを考えた場合、日本においても就学率が停滞していた「小学校令」(明治19年)以降の教育財政政策史研究がクローズアップされてくる。この明治後期は、まさに経済的な困難の中で地域住民と受益者である保護者が大きな負担を抱え、就学率の停滞・低下を経験しつつも、義務教育の延長に伴う就学

人口の急増に対して、教育施設を拡充させながら女子就学も含めた就学機会を拡大していった時期である。そのため、研究対象としては、この時期の教育財政政策と中央、地方、及び受益者の教育費負担構造の問題が妥当であると考えられる。そこで、次章においては、明治後期の教育財政政策と教育財政構造について詳しく見ていくことにする。

3. 明治後期教育財政政策史とサブサハラ・アフリカへの応用可能性

(1) 明治後期の教育財政政策と教育財政構造

本章においては、明治19年の小学校令以降の教育財政政策史を考察していくが、最初に小学校令以前までの経緯を把握しておくために、学制期、及び教育令期の教育財政政策と教育財政構造について軽く触れてから、明治後期を考察していくことにする。

①明治前期における教育財政政策の概要

ア. 学制期(明治5年～11年)

学制期における教育財政は、国庫補助はあったが、受益者負担主義の下でその大部分は表-2のように、授業料、学区内集金、寄付金等を主とする民費に依存しなければならなかった。このことは当時の財政事情からはやむを得ないことではあったが、この時期の国民の負担能力からして過度の負担でもあった。

イ. 教育令期(明治12年～18年)

教育令における教育財政の基本原則は、受益者負担主義から学校設置者負担主義へと移行・強化され、授業料は任意徴収となり、明治11年の「地方税規則」を背景として県費補助と国庫補助としての小学補助金が規定された。しかし、

表-2 教育費財源構成（学制期・明治6～11年、及び教育令期・明治12～18年平均）

単位：（％）

財源 年度	小学扶助委託金 小学補助金	地方税	授業料	学区内集金 区町村協議費	寄付金	積金利子	諸入金
6～11年	6.2	—	5.9	37.5	16.8	10.4	6.8
12～18年	4.3*	11.1	4.4	52.8	5.6	9.1	3.8

*注意：小学補助金については、制度の存続が明治12～14年までで、それ以降はゼロになる。

出典：伊ヶ崎暁生，三輪定宣「教育費と教育財政」総合労働研究所，1980，pp. 195～196.

当時の経済的事情もあって町村教育費の確保には多くの困難が生じ、これに加え13年の教育令改正により国庫補助規定も削除され、15年からは実質的にゼロになった。このような影響もあり明治16年をピークに、就学率が低下することになる。このため、文部省は地方長官に指示して地方教育費の確保に努めたが、この時期の経済不況による地方財政の窮乏は、教育費を圧迫し続けた。18年の再改正によって、小学校の二部授業・夜間授業を認めたりする等の措置により教育費の節約を図った。しかし一方で、同年8月の文部省達8号により、町村立学校の授業料の徴収を義務化したため、教育費財源の不足は、結果的に授業料に転嫁されることとなり、保護者の負担が増大し就学率は後退することとなった。

②明治後期における教育財政政策の概要

ア. 小学校令期（明治19年～22年）

明治19年の小学校令における教育財政上の原則は、学校設置者負担主義から再び受益者負担主義へと移行され、設置者負担は例外措置とされた。そのため、小学校の経費は主として児童の授業料と寄付金によるものとし、もし不足の場合は区町村会の議決によって区町村費から補足することになった。また、当時の地方財政の窮乏に対処して、尋常小学校の代用として小学簡易科の設置を認め、授業料は徴収しないこととした。そして、小学簡易科の経費は区町村費で負担し、教員の俸給は地方税をもって補助することができるものと規定し、負担の軽減を図った。

このように、小学校の経費を授業料によることを原則とし、授業料負担が増加したため、明

治17年以来小学校令公布の翌年である20年まで、就学率はマイナス成長となった。その上、小学校令公布の際に国庫補助は復活されず、県費補助については教員給与のみに限定された。そのため、20～23年の教育費財源構成平均としては、授業料が20.2％、区市町村費が42.9％を占め、受益者負担と地方負担の合計だけで6割を超えることとなった。このような受益者負担主義の政策的背景には、18年の松方デフレ財政方針に基づいた「区町村費節減ノ議」があり、直接的には森文相の教育財政の合理化政策が原因であった。

イ. 小学校令改正期（明治23年～32年）

前述のように、明治22年の市制・町村制、及び翌年の府県制・郡制により、翌23年地方学事通則が公布、小学校令が改正されたことにより、小学校の設置・維持の責任と経費負担の関係が詳細に規定された。改正小学校令では教育行政上の原則は、再度受益者負担主義から学校設置者負担主義に移行し、以後学校設置者負担主義が義務教育財政における制度原理として定着することになる。ただし、一町村の財政力だけでは小学校を維持する負担に耐えられない場合は、郡長が他の町村との学校組合を設けさせるものとし、また私立小学校をもって代用小学校とすることも可能とした。そして、財政力の足りない市町村及び学校組合に対しては、まず郡費補助、さらに府県費補助の制度を規定した。しかし、授業料徴収制は依然として存続されることとなり、この改正でも国庫補助の規定は復活しなかった。一方、家族から同時に数名就学する場合や保護者が貧窮な場合には、学制期における規定のように授業料の全額または一部を免除することとし、これに加え現金の他に物品や

労力によって授業料に代えることも認めることにより受益者負担の軽減措置を図った。

ウ. 小学校令再改正期 (明治33年~45年)

明治33年の小学校令再改正においては、教育費の設置者負担主義を明確にし、同時に授業料の徴収という受益者負担は原則として廃止となった。このことは32年の義務教育費国庫補助制度の成立とともに、義務教育の徹底を図り、就学率の向上に大きな役割を果たすこととなった。同時に、郡費補助、県費補助の制度も引き継がれ、教員給与準則に関しては、小学校令施行規則において規定された。

③教育費支出の配分状況

ア. 国民所得・行政費に対する公教育費比率

表-3は、明治18年以降5年毎による、国民所得及び行政費に対する公教育費の比率を表したものである。この表からこの時期、公教育費の国民所得に対する比率は約1~3%程度であり、また行政費に対する比率は約10%前後であった。

イ. 教育段階別による配分比率

教育セクター内における資源配分状況は、教育段階別に教育費の配分比率を比較した場合、「学制着手順序」^⑨において初等教育が最優先分野とされたこともあり、教育費は一貫して初等

教育に重点的に配分され、グラフ-2に示されているように明治18~45年の平均で72.4%の占有率を示していた。

ウ. 教育段階別による生徒1人当たりの教育費比較

表-4は、教育段階別による児童・生徒・学生1人当たりの教育費比較の推移を表したものである。明治20年代1人当たりの教育費には大きな隔たりがあったものの、中等教育への進学率の向上が見られた明治30年代以降、大学・中学校双方とも比率が明治20年代に比べて半分程度にまで低下し、その格差が改善されている。

④教育費の負担構造

ア. 国・府県・市町村別の教育費負担構造

グラフ-3に示されているように、国・府

表-4 生徒1人当たりの教育費の比率
単位：(%)

明治	公立小学校	公立中学校	国立大学
23年	1	12.4	72.6
28年	1	10.8	57.5
33年	1	11.2	37.7
38年	1	7.8	31.5
43年	1	5.8	29.8

出典：文部省 (1962), p. 208-209. に基づいて算出。

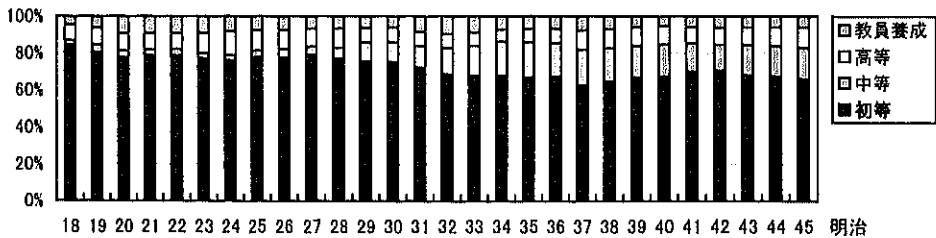
表-3 国民所得・行政費に対する公教育費比率

単位：(%)

項目	明治	18年	23年	28年	33年	38年	43年
国民所得に対する教育費の比率		1.78	1.04	1.18	2.05	1.98	2.95
行政費に対する教育費の比率		12.0	8.0	10.3	9.8	7.8	10.2

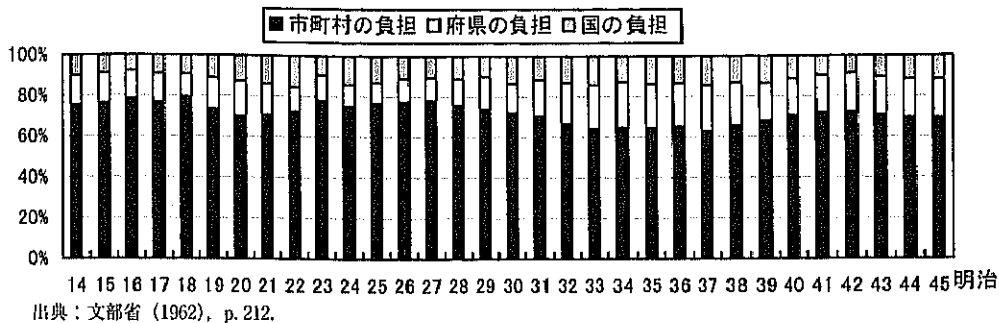
出典：文部省 (1962), p. 214.

グラフ-2 明治後期における教育段階別教育費配分比率



出典：文部省 (1962), p. 202.

グラフー3 明治後期における国・地方の教育費負担比率



県・市町村による教育費の負担主体別の比率では、明治14～45年までの平均で、その71.9%を市町村が負担していた。つまり、明治後期においては、教育費の大部分が市町村によって負担されていたことが、これから分かる。

イ. 地方教育費の負担構造

小学校令で受益者負担主義が採られてからは、グラフー4 から分かるように地方教育費における財源としての授業料が急激に増加し、その占有率が明治19年の7.8%から翌20年には18.3%と、二倍以上に増加している。当時の地方財政の窮乏もあり、授業料はその後も増額され27年までの期間で常に財源の20%台を占めており、前述のようにこのような受益者負担の拡大が就学を阻害する主要な原因となっていた。しかし、地方教育費において実際に最も大きな割合を占めていたのは、市町村費であった。また、受益者負担である授業料や雑納金の他に、コミュニティー負担に当たる有志寄附金や積金利子が教

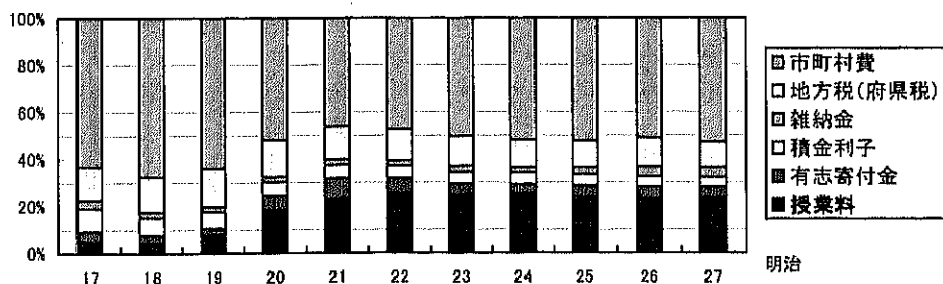
育財源項目としてあり、これら二つの合計がこの時期の平均で8.6%あることは注目される。

ウ. 中央から地方への財政移転

前節で確認したように、教育費が主として市町村の負担に依存していたため、市町村財政にとって教育費は著しい負担であった。そのため、義務教育費の国庫補助が地方教育関係者や教育団体から強く要請されるに至った。このような要望を背景として、文部省は授業料の減免とともに小学校教育費の国庫補助政策の立案を画策した結果、明治29年に「市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法」が公布され、明治14年に小学補助金が廃止されて以来、15年ぶりに小学校教育費の国庫補助が復活した。

その後、明治32年には「小学校教育費国庫補助法」が制定され、さらに翌33年にはこれと29年の「年功加俸国庫補助法」と合わせて「市町村立小学校教育費国庫補助法」が成立した。また、32年3月には、日清戦争の賠償金の約3%

グラフー4 明治中期における地方教育費の歳入状況



出典：「文部省年報」各年度版

注意：「文部省年報」において、地方教育費として一括して示されているデータは、明治27年までである。また、ここでの歳入合計額には、前年度繰越金は除いてある。

に当たる1,000万円で教育基金を設け、その利子を毎年普通教育費の補助に充てるという「教育基金特別会計法」が制定されることとなり、同年11月の教育基金令においてその用途・配分方式が定められた。ところが、この基金は日露戦争が始まると同時に軍事費等に転用され、その後は国庫から毎年定額がこれに代わって支出された。しかしながら、これらの国庫補助制度やその他の国の財政措置にもかかわらず、実際の教育費全体に対する国庫補助金の割合は、この時期を通じて約1%程度に留まっていた⁹⁾。

(2) サブサハラ・アフリカにおける日本の経験の国際教育協力への応用可能性

開発途上国が抱えている教育開発上の課題は、それぞれの地域や国によって開発段階や歴史・文化的背景が異なるため一様ではない。このように多様な途上国の教育開発において、果たして日本の明治期における初等教育普及の事例が、サブサハラ・アフリカの教育財政を対象とした分析においては、どのように応用できるのだろうか。

開発途上国における初等教育開発研究の一つである Lockheed et al. (1991:3) は、初等教育財政を強化する際に通常採られる政策目標として、①現状の教育資源を費用対効果が高まるように使う、②初等教育のための財源を拡大・改善する、③より公正度の高い財政を促進する、以上の三点を挙げている。そして、世銀の最新の報告書 (World Bank 2001:3) では、アフリカ諸国においては教育開発戦略が財政的に持続可能である必要があることを指摘して、①教育支出の優先順位の設定、②現状の教育財源の効率的な支出、③教育財源の多様化、④追加的な財源の調達、以上四つの分野において困難な決定が成されなければならないとしている。この中で「教育財源の多様化」は、世銀の教育調整政策を具体的に示した報告書 (1988:94-95) において、人口増加や経済危機への対応として掲げられた基本方針の一つでもあり、その具体策が教育費を政府以外にも負担させるというコスト・シェアリングの概念である。このコスト・

シェアリングにおいては、民間セクターの活用及び受益者負担の増額が示されている。そして、教育財源多様化政策におけるコスト・シェアリングの具体的な形態として、①授業料負担、②企業等からの寄付金、③コミュニティー・ファイナンス、以上三つの方法がサブサハラ・アフリカだけでなく、西アジア等の他の地域を対象にしても現在研究されている。(Mark Bray 2000:34-35)

これらのことから、受益者負担主義への政策転換に伴う授業料徴収によって保護者の直接教育費が増加する中で、就学率を向上させていった日本の経験は、初等教育のための予算を拡大・改善させるための教育財源の多様化、とりわけ地域の教育財政の強化に関して、多くの示唆を与えるものと考えられる。なぜなら、明治期の市町村教育財政においては、コスト・シェアリングの具体的方策と考えられている、①授業料負担、②寄付の集金、③コミュニティー・ファイナンスの全てに関して経験しているからである。そして、世界的潮流としての地方分権化に伴い、地方が相応の財政負担をしていかなければならない状況に直面している途上国の現状において、日本の経験は地域の教育財政構造はいかにあるべきかを考える場合の一つの成功事例となる可能性がある。とりわけ、義務教育の延長に伴って就学人口が増加していく中で、教育施設を拡充させ教育アクセスを拡大していった時期の、地域・学校レベルでの教育費の実態や教育財源の状況といったミクロレベルでの経験が、より有用になるであろうと推測される。

そこで次章では、当時財政単位が最も小さく、財政状況も最も脆弱であったと考えられる町村立の尋常小学校を対象として、教育財源の問題と義務教育延長に伴う教育需要の増大への対処に焦点を絞って考察していくことにする。

4. 明治後期町村立尋常小学校の財政概況とタンザニアへの応用可能性

(1) 町村立尋常小学校の財政状況と学校建設費

① 町村立尋常小学校の教育財源構成

市制・町村制で法制化された地方財政制度の下、町村尋常小学校の教育費財源における町村費の割合が次第に高くなっていき、前述のように明治28～33年の平均では74.5%を占めていた。そして、33年の小学校令再改正により、原則として授業料が廃止され、義務教育無償制が確立された。その結果、グラフ5から分かるように、34年以降授業料の比率は急激に低下している。これとは対照的に、町村立尋常小学校財政における町村費の割合は益々増加することとなり、34～45年の平均で90.6%を占めるまでになっていた。

つまり、33年以降の4年制の義務教育無償制、及び40年以降の義務教育6年制延長は、町村費に依存して確立されたものであったことが分かる。これに加えて、雑収入、積金利子、寄付金等のコミュニティ負担の割合は、28～33年の平均で12.6%、34～45年では8.1%あり、明治後期の町村立尋常小学校教育費の大部分は、地方自治体の歳出である町村費とコミュニティ負担を財源としていたことが明らかである。

② 町村立尋常小学校歳出における新営費の配分

義務教育の延長に伴って就学人口が増加していく状況の中、教育施設を拡充させ教育機会を拡大していった際に、町村立尋常小学校の学校

施設新築・増築費は、どのような状況であったのであろうか。表-5は、義務教育延長に伴う教育需要増大の結果としての教育費の増加率と、町村立尋常小学校の学校施設新築・増築費に当たる新営費の教育費に対する比率を表したものである。

明治28～45年という時期は、年間人口成長率の平均が1.28%であり、国民所得は平均で12.25%という驚異的な成長を示した時期であった。その中で、4年制の義務教育無償制が確立

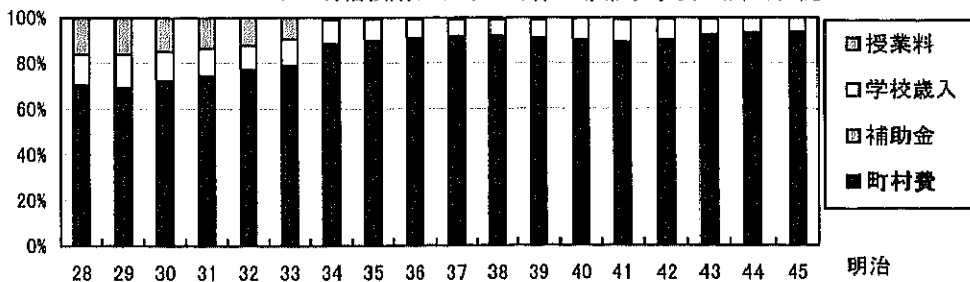
表-5 町村教育費及び新営費比率

単位：(%)

明治	教育費の前年比増加率	町村教育費での新営費比率
28年	—	10.3
29年	10.5	13.5
30年	10.6	12.5
31年	12.3	12.4
32年	10.4	14.3
33年	22.1	21.7
34年	8.3	24.9
35年	0.4	22.5
36年	-5.6	20.6
37年	-27.5	5.2
38年	3.1	5.8
39年	13.9	13.9
40年	23.2	26.3
41年	61.7	37.1
42年	5.8	34.9
43年	-13.2	25.7
44年	-7.0	20.4
45年	-7.9	16.1

出典：「文部省年報」各年度版から算出。

グラフ5 明治後期における町村立尋常小学校の歳入状況



出典：「文部省年報」各年度版

注意：ここで補助金とは、郡費補助、府県費補助、国庫補助、各種教育補助の合計のことであり、また学校歳入は、寄付金、積立利子、雑収入の合計です。

された明治33年、及び義務教育が6年制に延長された40年には、共に町村公教育費が前年度比で20%以上の伸びを示しており、特に41年には前年度比61.7%という急激な増加であった。また、町村教育費の中で新営費の比率は、やはり33年以降の4年間、及び明治40年以降の5年間に20%以上の占有率を示しており、特に41年と42年は30%以上の占有率である。このことから、義務教育の6年制延長に伴う、教育施設の整備に対する財政負担の大きさが、ここに如実に表されている。

③町村財政における教育費比率

それでは、町村財政における教育費の割合は、どのようなものであったのだろうか。表-6から分かるように、明治30年代には教育費の占有率は30%台であったが、授業料徴収が原則廃止後の34年以降ほとんど40%近くにまで達し、40年からは40%以上を占めるようになっていた。このことから、町村財政に占める教育費の大きさを改めて確認することができる。

(2) タンザニアにおける教育財政への応用可能性

日本の経験の国際教育協力への応用可能性を模索する場合、教育状況が類似している国を探しだし、その国の指標を検討してみることは有用な方法の一つであると考えられる。そこで、浜野(1995)を参考に、ユネスコの教育統計を用

いて初等教育就学率の経緯が、明治後期の条件に近いサブサハラ・アフリカの国を検索してみる。ここで浜野(1995:13)では、就学率が低い水準のまま停滞しているサブサハラ・アフリカの国として、ブルキナ・ファソ、エチオピア、ギニア、マリ、ニジェール、セネガル、シエラ・レオーネ、スーダン、モザンビーク、中央アフリカ、マラウイ、タンザニアを挙げている。これらの国々の中で1990年代初頭の動向として、純就学率が50%程度で停滞している国は、セネガル、中央アフリカ、マラウイ、タンザニアである。そして、表-7から分かるように、純就学率の経緯から日本の経験に近い国として、セネガルが浮上してくる。そこで、セネガルの初等教育財政政策を検討してみると、経常経費の増大を抑えるために、二部授業や複式学級の実施を推進することで就学率を向上させようとしており、1995~1997年の公共投資3ヶ年計画では、初等教育82%、中等教育14%、高等教育0.4%、その他3.6%のような配分で、初等教育に重点を置いた投資計画であった(JICA1995:37-38)。そのため、セネガルにおける初等教育財政政策は、世銀の教育調整政策を具体化したコスト・シェアリングに基づいたものであるとは、必ずしも言い難い。そのため、ここで第二の候補として、タンザニアを考えてみることにする。

タンザニアは、1967年のアルーシャ宣言にお

表-6 町村財政の教育費比率

単位：(%)

項目 \ 明治	28年	30年	32年	34年	36年	38年	40年	42年	44年
教育費の占有率	34.1	33.2	33.6	39.0	39.0	38.5	42.2	46.5	41.0

出典：内藤蒼三郎「教育財政」誠文堂新光社、1950、p.44、p.51.

表-7 サブサハラ各国における初等教育純就学率の経緯

単位：(%)

地域 \ 年度	1980	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
セネガル	37.2	48.0	49.0	48.0	—	48.1	—	49.6	—	53.9	58.1	60.4
中央アフリカ	—	60.7	48.3	57.4	53.1	—	—	—	—	—	—	—
マラウイ	—	—	—	—	49.7	—	54.7	68.3	102.6	—	—	—
タンザニア	67.8	55.7	53.6	52.2	51.4	50.6	50.4	49.4	48.0	47.7	47.8	48.4

出典：http://unesco-stat.unesco.org/en/stats/stats0.htm,2001/10/17.

ける“Education for Self-Reliance”や1974年の“Musoma Resolution”で掲げられた UPE (Universal Primary Education) 政策の下、コミュニティのリソースを活用した小学校建設を推進し、1980年代初頭には粗就学率で90%以上を記録したという経験があり、コミュニティの力で教育開発を行ってきたという歴史を持っている。ところが、「1980年代後半以降、タンザニアが構造調整政策を受け入れ…逼迫した財政事情のために、社会セクターの合理化が進められることとなり、教育開発においても『コスト・シェアリング』の概念が強く打ち出され、民間セクター活用による私立学校の増設や受益者負担などといった重点」(JICA 1997:149)を置く政策が採られるようになり、世銀の教育調整政策を具現化させている。また、同国においては、教育普及における地方分権化や教育財政の合理化が現在進展している状況にある(JICA 1997:150-151)。そして、コミュニティ・ファイナンスの例としてタンザニアにおいては、コミュニティ教育基金(CEF: Community Education Fund)⁹⁾が1995年に創設され、1997年に開始された世界銀行の人的資源開発プロジェクト(HRDP: Human Resources Development Project)の主要なコンポーネントとして発展的に継続されている。

これまでタンザニアにおいては、1984年に初等教育費を「開発のための税」として復活させ(JICA 1997:148)、受益者負担の推進により学校施設の維持管理や備品の購入などが各校の独立採算となり、学校運営費として児童1人当たり年間200~3000シリング程度の経費を納入しなければならなかった(JICA 1997:164-167)。しかし、これが明治33年の小学校令再改正において受益者負担が原則として廃止となったように、2001年7月から初等教育の無償化政策が導入されたため、2002年1月の新学期より新規就学者の大幅な増加が予想されており¹⁰⁾、今後教育施設を拡充させていく必要に迫られているという、まさに日本の経験と同じ教育財政政策が現在進行中である。そのためグラフ5、表5から分かるように、日本の経験では明治33年

と40年以降に町村教育費及び新営費比率が急増していることから、タンザニアにおいても教育施設を拡充し、教育アクセスを拡大させていく場合の財政的方策が模索されていることが推測される。このことから、授業料負担が減少した際の地方自治体の教育財政の状況、及び寄附金を含めコミュニティ・ファイナンスにおけるファンド・レイジングの比率が高くなった場合の学校レベルでの教育費の実態に関する日本の経験が、現在のタンザニアでは非常に有用になるであろうと考えられる。

これに加えてタンザニアにおいては、適切な学校建設地選定のためのスクールマッピングや、郡教育計画の策定(マイクロプランニング)、基礎教育に係わる情報システムの提言・実施を行う「地方教育行政強化」に係わる開発調査プロジェクトが行われている¹¹⁾。そのため、教育指標、政策背景、コミュニティの潜在的な教育開発能力等から、特に地域教育計画の策定・分析の分野において研究ニーズが高く、且つ応用可能性が高い国としてタンザニアが考えられる。

また、日本の明治後期における初等教育普及の例は、教育アクセスを拡大しつつも、持続可能な教育財政構造を構築するための優先順位はどうあるべきかを考える際、比較軸の一つとして方向性を提示してくれる。その一例として、タンザニアにおける教育段階別教育費支出構造と児童・生徒・学生1人当たりの教育費比率の問題を、日本の経験に照らし合わせてみよう。1990年のデータではあるが、タンザニアは初等教育純就学率が51.4%、中等教育の粗就学率で4.9%という発達段階ながら、中等教育に総教育費の32.1%、高等教育には17.1%を配分しているのに対して、初等教育には41.6%しか配分されていない¹²⁾。また、同年のタンザニアにおける児童・生徒・学生1人当たりの教育費比率は、就学前と初等教育における児童1人当たりに対して、中等教育は16.3倍、高等教育に至っては239.4倍の値を示している¹³⁾。これは表4の日本の場合やセネガルの例と比較した場合、教育段階別による教育費配分の著しい偏在を指摘することができる。このように、日本の明治後期

における事例は、教育財政構造を模索する際の比較軸の一つとして、政策的方向性やその妥当性を提示してくれるという可能性を持っている。

5. おわりに

本論は、明治後期の初等教育財政モデルの国際教育協力への応用可能性を検討するという課題探査型の研究報告であるが、この時期の教育財政政策、及び教育費の負担構造を分析して明らかになったことをまとめると、次のようになる。

明治期の義務教育就学率は、ほぼ30年で90%以上まで向上したが、途中小学校令期に停滞・低下を経験している。明治19年の小学校令で政府が、教育財政上の原則を学校設置者負担主義から受益者負担主義へと移行させたため、授業料の財源比率が以前の二倍以上に増加し、27年までの期間で常に教育費財源の20%台を占めていた。その後、33年に授業料が原則廃止され、義務教育無償制が確立されたことから、34年以降授業料比率が急激に低下した。しかし、これとは対照的に、義務教育の一層の強化や延長による教育施設拡充の必要性から教育費総額は年々増大し、町村費における教育費の占有率も益々増加することとなり、その割合は28～33年の平均で74.5%、34～45年の平均で90.6%を占めるまでになっていた。これに加えて、コミュニティ負担の割合は、28～33年の平均で12.6%、34～45年では8.1%あることから、明治後期の町村立小学校教育費の大部分は、地方自治体の歳出である町村費とコミュニティ負担を財源としていた。

上記のような明治後期の経験を踏まえて、サブサハラ・アフリカにおける日本の経験の国際教育協力への応用可能性を検討した結果、初等教育予算を拡大・改善させるための教育財源の多様化政策、特に地域教育財政の強化施策の実施に関して、多くの示唆が得られると推測される。そこで、サブサハラ・アフリカにおいて教育アクセスを拡大させ、持続可能な教育財政構造を構築していくための条件を考えていくための事例として、純就学率の経緯や初等教育財政

政策等から、応用可能性の高い国としてタンザニアを挙げた。

タンザニアにおいては、受益者負担の推進により学校運営費を納入しなけりならなかつたが、2001年7月から初等教育の無償化政策が導入されたことから新規就学者の大幅な増加が見込まれ、今後教育施設を拡充させていかなければならない状況に迫られている。そのため、義務教育無償制が確立されて就学人口が急激に増加していく中で、教育施設を拡充させ教育機会を拡大させていった明治33年以降の時期の、地方自治体の教育財源の状況、及び寄附金を含め地域を巻き込んだファンド・レイジングや学校レベルでの教育費の実態に関する日本の経験が、非常に有用であると推測される。

以上のことから、マクロな視点からの教育財政構造の現状分析を基礎としつつも、明治後期における町村・学区・学校単位によるミクロな研究をより充実させ、これらを参考にしてタンザニアにおける地方自治体レベルでの教育財政の状況やコミュニティ・ファイナンスの事例を考察していくことにより、日本発信型による教育財政分野での比較研究を進展させていくことができると考えている。

注

- (1) <http://www.mext.go.jp/b-menu/shingi/index.htm>,2001/09。(文部科学省ホームページ「国際教育協力懇談会について 2.(1)日本が培ってきた経験の精査、及び協力形態の検討により国際教育協力の基本方針の策定」)
- (2) 村田敏雄「国際協力事業団(JICA)における教育協力の位置付けと展望」文部科学省・広島大学教育開発国際協力研究センター主催『国際教育協力シンポジウム』2001年8月配布資料、p.2.
- (3) 就学率には、名目就学率(在籍率)と実質就学率(出席率)とがあり、明治期には両者に相違が認められるが、ここではユネスコを出典とする純就学率(在籍率)とのデータ比較であるため、名目就学率を採用することにする。
- (4) 構造調整政策とは、1980年代から1990年代に

かけて開発途上国が累積債務問題のために、国際通貨基金（IMF）や世銀からの借款の条件として課された政策であり、その結果政府支出の削減を余儀なくされ、多くの構造調整対象国では教育や保健といった社会部門への政府支出が減少することになった。

- (5) <http://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/faele00/FA-Main.htm>, 2001/10/10. (広島大学教育開発国際協力研究センター・ホームページ「アフリカ仏語圏地域初等教育行政研修」コース設置の背景)
- (6) 学制着手順序とは、学制原案に添付し文部省により太政官に上申された「学制」の施行優先順位のことである。(神田修他編「史料・教育法〈増補版〉学陽書房, 1991, pp. 61-62.)
- (7) 文部省「学制百年史」, 1972, p. 437.
- (8) 学校レベルにおける教員給与以外の用途のため、公的資金の分配を増強させることを意図したマッチング・ファンド・プログラムで、小学校改善を通じたコミュニティ強化を目的としたものである。(Andrei Markov, "Tanzania-Community Education", The World Bank Newsletter, Report Number 22082, 2001/04/01.)
- (9) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/siryu/siryu-5/h-13/011204-3.html>, 2001/12/26. (外務省ホームページ: タンザニアの「ダレサラム小学校施設整備計画」に対する無償資金協力について・平成13年12月4日)
- (10) <http://www.jica.go.jp/global/education/data1999.pdf>, 2001/10/10. (国際協力事業団ホームページ「1999年度・教育分野実績」3. 1999年度の新たな取り組み)
- (11) <http://www.unesco.org/education/information/wer/htmlENG/tablesmenu.htm>, 2001/10/17. (ユネスコ・ホームページ)
- (12) 同上に基づき算出。

参考文献

- ・石川松太郎「教育の歴史—日本における教育の歩みを中心に—」放送大学教育振興会, 1991, pp. 101-104.
- ・市川昭午・林建久「教育財政—戦後日本の教育

改革4」東京大学出版, 1972.

- ・市川昭午他編・講座教育行政第五巻「教育経済と教育財政学」協同出版, 1978.
- ・国際協力事業団（JICA）「セネガル国別援助検討会報告書」1995.
- ・国際協力事業団「タンザニア国別援助研究会報告書・現状分析編」1997.
- ・国際協力事業団「DAC新開発戦略援助研究会報告書・第2巻〈分野別検討〉」1998.
- ・国立教育研究所「日本近代教育百年史・第二巻（教育政策2）」1974, pp. 3-160.
- ・浜野隆「アフリカにおける構造調整下の教育政策—初等教育就学率との関連を中心に—」『国際協力研究・通算22号』国際協力事業団, 1995, pp. 11-21.
- ・文部省「学制百年史」, 1972.
- ・ト部朋「明治期の女子初等教育不就学者対策—発展途上国に対する日本の教育経験の移転可能性に関する研究—」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第3巻第2号, 2000, pp. 115-132.
- ・Bray, Mark (2000), "The Costs and Financing of Education: Trends and Policy Implications", Asian Development Bank/Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong.
- ・Lockheed, Marlaine E. et.al (1991), "Improving Primary Education in Developing Countries", Oxford University.
- ・The World Bank (2001), "A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa".
- ・The World Bank (1988), "Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion".

Trial Analysis of the History on Educational Financing In the Latter Part of the Meiji Era:

Assuming the Application of Japanese Experiences to the Policy of Diversifying Educational Funding Sources in Sub-Saharan Africa

Kazuto KOGAWA

This paper is a research note that probes the possibility of applying Japanese educational experiences in the latter part of the Meiji Era to the diversifying educational funding policies in Sub-Saharan Africa, aiming to assist in the formulation of a Japanese international corporation policy on primary education in developing countries.

The enrollment rate of primary education in Japan approached 90% in about 30 (30-oki) years during the Meiji Era, but then stagnated and declined. This was the influence of an about-face policy from the principle of defraying expenses (oki) the founders of schools to the principle of burdening the beneficiaries in 1886 when the government raised the percentage of school tuitions. As a result, the percentage of tuition in as a source of revenue doubled and reached more than 20% of the total educational budget by 1894. However, the largest proportions of educational costs were financed by local self-governing bodies with an average of 74.5% in the period from 1895 to 1900. Finally, the share of local self-governing bodies' expenditure on primary education in the case of towns and villages increased to an average of 90.6% in the annual educational budgets from 1901 to 1912. In addition, community expenses were an average of 12.6% (1895–1900) and 8.1% (1901–1912), respectively. Therefore, it can be said that local self-governing bodies and communities financed the majority of primary school expenditures during the Meiji Era.

Through an examination of these Japanese experiences, strengthening the capacity of local self-governing bodies and communities may be the most useful research theme for the educational situation in Sub-Saharan Africa. Therefore, Tanzania was selected as a case study country based on its history of net enrollment ratios and educational financing policies. To seek out a sustainable financial system of education, several sub-themes are pointed out for further research such as a micro-level study of educational financing with comparative aspects to improve school access and enrollment.