



Title	都市化と教育行政の歴史的研究 その1 : 戦前神戸市内の学区廃止問題
Author(s)	三上, 和夫
Citation	大阪大学人間科学部紀要. 1978, 4, p. 157-182
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/8284
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

都市化と教育行政の歴史的研究 その1

— 戦前神戸市内の学区廃止問題 —

三 上 和 夫

目 次

はじめに

1. 問題としての学区
2. 学区論の類型と歴史的段階性
3. 対象としての都市の学区

第1章 公権力主体としての神戸市学区

- 第1節 区有財産と部落有財産
- 第2節 学区と戸長役場・学期学区との関係
- 第3節 教育単位としての学区の機能

第2章 市教育財政の変容と学区廃止

- 第1節 学区財政の基本構造
- 第2節 学区廃止問題の経過と論争点
- 第3節 学区廃止決定とその意味

第3章 教育費の主要税源としての家屋税

- 第1節 市・区財政における家屋税
- 第2節 標準としての地租とこれに変わる標準の模索
- 第3節 標準としての家賃と新たな等級

まとめ

都市化と教育行政の歴史的研究 その1

—戦前神戸市内の学区廃止問題—

はじめに

1) 問題としての学区

学区は設置主体、設置区域、通学区域としての三つの意味をもって使われている¹⁾。このうち、設置主体および設置区域の概念規定は学区を成立させる公権力作用（より限定すれば教育行政作用）が土地による住民区分を根拠とするか、国家の権力作用を根拠とするかによって識別される。従って上記の三用法を承認する限り、学区は、社会団体的、公法的存在であることを前提せざるを得ない。学区が社会的に問題とされるのは、これが一般行政単位とは別の区画を行なう構想、あるいは政策が存在する場合である。全国的に問題となった二例をあげれば、明治5年学制発布による学区であり、昭和20年代における教育行政単位問題がこれである。この場合先の用法における設置主体は、「げんみつには、教育のみの特別目的のために、地方自治体とは別個に設けられた、公法人格をもつ独立的な行政単位²⁾」として位置づけられる。

しかし、教育行政区画としての設置主体、設置区域の問題は、上記の如き独立的行政単位の問題につきない。むしろ地方自治体の法人格に包摂されて機能する設置主体性が現状において支配的であるが、この場合、教育費にかかわる構想、政策は、ともに自治体、あるいは国家の政治変化として提案され、教育費の独自の運用の問題については、教育委員会の選出方法の変化として提案されるのである。こうした今日の教育行政認識は、教育にかかわる費用の問題については、近代税制の特色である「一般報償と強制獲得」(藤田武夫)³⁾を国と地方自治体、一般財政と教育財政にまたがる前提としている。しかし、国と地方自治体、あるいは一般財政と教育財政との関係自体が今日の教育問題の費用にかかわる問題として不断に生起していることを想起するならば、今日共通の前提となっている「一般報償と強制獲得」という税制の原則そのものの発生史的検討が必要となるのではないか。ここに発生史というのは二義的な意味をもつ。一つは、この社会から公権力作用としての財政が生ずるという意味での論理の問題でありいま一つは、我が国の統治構造の今日をあらしめた具体的歴史性の問題である。本稿は主として後者の意味における検討を行なうものである。

2) 学区論の類型と歴史的段階性

我が国における学区論には三つの類型が存在している。

第一のものは、川本宇之介⁴⁾、高砂恒三郎⁵⁾らによる、都市学区の研究である。これらの研究は、大正期から昭和初年にかけてのものであり、大正3年に改正された地方学事通則にいう、市町村または学校組合が設ける特別な地域としての学区を大都市における学区を対象として検討した学区廃止論である。

第二のものは、五十嵐頭、持田栄一らによる、戦後教育改革期の研究である。これらの研究は、教育委員会法に先だつ時期の地方教育行政単位の設定方式にかかわってのものであり、教育行政の独自単位の可能性の追求を起点としながら、教育行政単位の規模、組織原則等の研究を行なったが、財政における補助と統制、設置区域と社会団体との関係づけ等の学区把握の観点を提示したものである⁶⁾。

第三のものは、千葉正士⁷⁾、金子照基⁸⁾による明治前期の学区を対象とする近年の研究である。ここでは、対象とする時期の学区に即して学区の設置主体性とこれの地域社会における機能の検証がおこなわれている。

これらの三類型は、研究史に見れば、三つの段階をなしている。そして、研究对象的には、第二の類型と第三の類型とは、前者が主要には成立した明治憲法下の教育行政の支配構造の分析をおこなっているのに対し、後者は主要には、明治憲法下教育行政構造の成立史に焦点をあてている。しかし、第二、第三の類型はともに、農村社会における社会団体と公権力に焦点をあてるものであって、都市社会における検証は傍論的位置にとどまっているという意味で共通性をもっている。本稿は研究対象としては、第一の類型に属する都市学区の問題を扱う。それは、第二、第三の類型に属する研究が、社会団体として設定する対象がともに、部落有財産を基礎とする村落共同体であり、それ故前近代的な共同体関係を近代的な行政が支配包摂していくという構造把握をすることを特色としているが、これは対象によって限定された統治構造認識であると考えからである。

では、第二類型から第三類型への研究史は研究方法において如何なる発展として位置づけられるのであろうか。本稿はこの点については、教育行政の歴史的発生史を機能と構造の発生史として扱ったという点に認める。すなわち、成立した教育行政を歴史的発生の事実関係に即して論ずるという点で第三類型の二氏は共通しているのである。そしてこの事実関係を展開する起点となったのが、学制における設置主体としての学区と、社会団体としての村落共同体との関係軸の設定であった。本稿は、また戦前日本の学区概念そのものに地方制度の中における通時的な位置を与えたことといまひとつの発展を認める。すなわち「地方学事通則および改正小学校令によって規定された、市町村および町村学校組合内部の区域で設置主体となったもの⁹⁾」に『学区』としての定義を与えたことがこれである。

「法律上の設置主体の概念には、一方では教育が国の行政事務であることに応じて、国に対する小学校設置の義務（権利というよりは）が観念的に帰属する主体すなわち市町村と、他方では、それが団体自治の事務のひとつであることに応じて、団体の機能として小学校設置の権利（義務というよりは）が具体的に所属する主体、すなわち市町村・（市）町村学校組合・『学区』と二種のものが分けられるというべきである。『学区』はそののちの範疇における設置主体なのである¹⁰⁾」

このように社会团体との関係軸の設定と通時性をもって定義された設置主体としての学区は、戦前日本における教育制度の中で教育費の位置を画定する鍵的概念であるとするのが本稿の前提である。というのは、第二類型に属する五十嵐頭によって提起される「教育における公共性の矛盾¹¹⁾」を教育費において把えるという方法は、戦前地方制度の最小単位たる市町村内部における観念的帰属主体と機能の具体的所属主体との二重性についての発生史的認識を経て、継承可能となるものだからである。すなわち氏の矛盾把握の方法としての「求められた補助」（社会の側から求められた財政—三上注）と「結果した統制」（現実に成立した財政—三上注）の対比は、日本の地方財政制度の内側に肯定すべき教育財政を見出していないが、これを、地方自治成立における二重性と、その矛盾の拡大、再編という段階性を付与することによって果そうとするのが本稿の意図するところである。

3) 対象としての都市の学区

本稿にいう学区は、明治23年の地方学事通則、および小学校令に規定される市町村および町村学校組合内部の区域としての設置主体である。昭和16年国民学校令において、学区が廃止されるまでの期間中、学区はこれに働らく権力作用の変化から二つの段階に区分できる。それは、大正3年地方学事通則における学区廃止手続の明示（地方学事通則第4条として新設）を指標としてのことである。この変化は次の様に評価される。

「小学校令施行当初は無視してしまおうとしたが、結局は無視しきれなかったこのままと（学区のこと—三上注）を、権力は、ここに正面から問題として圧殺すべくその準備を整えた¹²⁾」。

明治期においては、無視しえない存在であったが故に学区は、国家事務としての教育の最小区画であり、公権力主体として設置事務をおこなった。しかし、大正3年以降は学区はその設置主体性も管轄区域性もともに消滅すべき対象として位置づけられながらも公権力主体として存続したのである。

上述の意味における学区は、社会的問題の性格からすれば、大都市における学区と、市町村内における学区とに区別される。本稿で扱かうのは前者であり（これを以下都市学区という）、神戸市学区を対象とするものである。都市学区に限らず、学区は明治憲法下において

は附加的形態であった。そして都市学区は他の学区が日本社会の官治的性格の分析のための好個の対象として扱われたのに比すれば例外的位置を与えられてきた。それは、「すでに村落共同体が解体したとおもわれる¹³⁾」が故に行政と社会团体との構成原理の質的相異が抽出されなかったのではないかと考えられる。すなわち「個的契機に対する総体的契機の本質的規定¹⁴⁾」という村落共同体の構成原理に相当する社会团体の構成原理を前提できないが故に、「数として大部分をしめる村落¹⁵⁾」における学区が位置づけられたのであると考えられるのである。このように附加的、例外的位置にある都市学区は、日本社会の官治的性格を理解するにあたって新たな研究対象としての位置が与えられるものである。それは、我国の地方自治の官治的性格は、成立期における対社会関係の変質を明治末期から開始し、戦後改革を経て完了したとの仮説を吟味する対象としてである。すなわち戦前戦後の断絶説に立つならば、戦前支配構造の成立史研究は明治前期になるが、都市化社会の成立と地方制度の変質（一種の戦前戦後連続説）という問題関心の枠組¹⁶⁾からすれば、明治後期からの変質が対象となる。

上記の問題関心からいえば六大都市における学区の問題は、当該都市の社会変化の段階と日本社会の中での位置の相異を含んで歴史段階的、都市類型的考察の対象となる。しかし本稿では、学区を維持しながら、地方制度の変質期を迎え、戦前教育財政史の面期とされる大正7年の義務教育費国庫負担法成立時において学区廃止を議決した神戸市の事例を扱うことによって、主として段階的考察とすることにする。

第1章 公権力主体としての神戸市学区

設置主体としての学区が成立するとき、それは、一個の法律上の団体として、成員に法律上の義務を課するという意味で公権力主体である。「全住民は居住という単純な事実を基礎として強制的にこの団体のMEMBERに編入される¹⁷⁾」。この意味での公権力主体としての学区が、神戸市においては如何なる性格をもっていたか。これが本章の検討課題である。都市学区の性格についての先行研究は、都市学区と村落共同体との関係を決定することをさき、「住民固有の組織」と位置づけている。

「もっとも『学区』は単に村落共同体によって法律的外被として利用されただけではなく、すでに村落共同体が解体したとおもわれる大都市においても、住民固有の組織として利用された¹⁸⁾」。(千葉正士)

ここにいう住民固有の組織は「経済社会の発展にともなって、村落共同体の構造および機能が、分化しつつ、なおその統合をある程度は維持してゆく過程、しかし、いずれは共同体的要素が完全になくなりゆく過程のどこかの段階に位するものであろう。(圏点は三上)¹⁹⁾」と注記されているものである。

以下において、村落共同体を物的指標たる部落有財産の存否によって吟味し、部落有財産共同化をなした区における学区の住民組織としての構造を論じ、続いて学区が、その機能において公立学校設置に純化していった過程をのべる。

第1節 区有財産と部落有財産

神戸市に存在した学区は、六区（神戸、湊西、湊東、葺合、湊、林田）であり、明治22年市制発布に先だつて町村制期から神戸区<これを上記六区と識別するため神戸区（市）という>内の戸長役場との区面上の同一性をもっているのは、神戸、湊西の二区である。（図1参照）

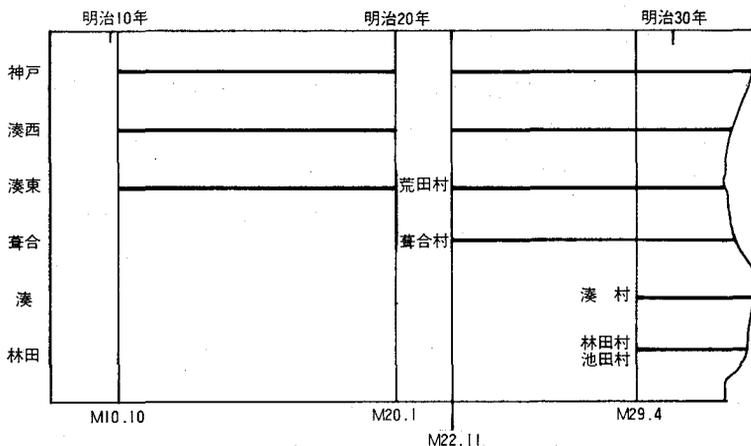
学区を構造、すなわち構成原理の面からみると、部落有財産を区有財産化している場合と、部落有財産として、区内部落に留保している場合とによって村落共同体の残存の程度と村落共同体と区との関係は異なる。前者においては区は財産をともなった村落共同体の反撥に直面しない。これに対し後者においては村落共同体は物的基礎をもって区に反撥するのである。

神戸市における区有財産と部落有財産についての市史の叙述によれば、合併時市域とその後の編入市域においては、前者が部落有財産を区有財産化していたのに比し、後者は部落有財産を保存していたことがわかる。

「明治22年各部落の共有物にして新市30部落の共有財産として引継がれしは、見積価格に現金を加ふるも尚ほ3万円を超過せざりき²⁰⁾」

「爾後隣接地の編入に伴ひ、財産を有する部落の数も著しく増加するに至れど、部落有財産は因襲の久しき幾多の情弊ありて容易に整理し難く…36年60部落の見積価格は約150万

第1図 神戸市学区関係図（太線部が学区存在時）



図内にかきこんだ村名は市区に編入される前の村名である。

円を越えたり。大正7年度に市に届出であるもの、49部落…530万円に達すべく、各部落にはいづれも協議会を設け、議員5名乃至18名を選挙し、協議会長其保管の責に任じて維持増殖の事に当れり²¹⁾」

勿論前者についても区有化の過程においては紛争があったのであり、「数百年に亘り幾多の変革あり、所謂山論として屢々訴訟を経しもの²²⁾」であった。しかし、明治地方制度成立期において、市制発布時市域の区が、部落有財産を残存させた村落共同体の反撥を内に含んでいなかったことが確認できる。

第二節 学区と戸長役場・学制時学区との関係

市制発布時における新市が後の合併区域とは異なる構成原理にたち、新市発足時の合併を含めてもこの相異が指摘できるので、以下中心地域における学区と、神戸区(市)内の戸長役場および学期期学区の対応関係を検討する。それは、近代公財政制度の特徴としての一般報償と強制獲得の基礎単位の成立史認識として学区の位置を画定するためである。すなわち、区(市)町村における財政は民費、地方税、区町村費として次第に公財政としての性格をもつようになっていくのであるが、民費、市町村協議費に連なる「住民の共同的経済生活²³⁾」(藤田武夫)との対比の中で、学区はいかなる位置にあったかの問題である。

明治5年の学制における小学区は神戸・兵庫の二学区であったが、明治10年12月兵庫学区を二分し、後の神戸、湊東、湊西学区となる区画がおこなわれた²⁴⁾。これらの区画は明治11年の郡区町村編成法により、明治12年に成立した、神戸、仲町、兵庫の三戸長役場の区域ともなった。この区画は、明治20年の戸長役場の廃止まで維持された²⁵⁾。

明治10年代を通じてのこの区画の特徴として、戸長民選方式の存在と、市(区)財政における戸長役場単位の協議費の存続とがあげられる。戸長民選といっても、任命に先だつての予備選挙であり、その制度も明治16年、明治18年の規定改正を経て候補者5名の選挙という形態をとるが、市史もいうように全国的にみても「戸長民選…蓋し異例と云ふべし²⁶⁾」性格といえよう。民選の論拠は、県会の県への建議によれば以下のようなものである。

「戸長は其給料及び職務取扱費をば地方税を以て支弁すと雖、其職務の大部分は町村人民の代弁理事に係るものなれば、郡区長と同一に視るべからず、故に戸長の任命をして選挙に依らしめば、区民厚く之を信認し、町村の独立自治の途自ら通じ、町村の幸福亦蓋少小ならざるべし²⁷⁾」

つまり、「人民の代弁理事」に係る職務の性質を郡区町村編成法のもとで維持するものとして「任命をして選挙に依」ることとしたのである。

次に、財政運用における戸長役場単位の協議費の量的優位性が、市制発布直前まで続いたことがあげられる。地方財政の先行研究によれば、明治17年5月は布告及び訓示によって協

議費が区町村費と区町村費以外の協議費に分れるという決定的転期であった²⁸⁾。この転期以降数年を経てなお、区費としての徴集ではなく、協議費としての徴集によって以下の様な公共性格の強い費目が委任事務的費目も含めて運用されたことが注目される。

「役場費、庁費、土木費、学校費、衛生費、火災消防費、共有物保管費、教育費、勸業世話掛手当、避病院費、前年度町費補助金返済金²⁹⁾」

これらの「三役場部内協議費を合算すれば、明治19年度の支出予算45,700円にして、同年度の神戸区（市一三上注）費より多きこと14,000円なり³⁰⁾」というのである。

こうした性格をもつ神戸区（市）学区は、住民の共同的経済生活としての意味を保存しつつ存続しながら維持され、戸長役場廃止とともに一時消滅したのである。それ故「旧制の復興を希ふ者多かりしこと、亦人情己むを得ざるものならむ³¹⁾」との当時の状況は、単に教育についてのみのものではなかったと推定される。

第3節 教育単位としての学区の機能

次に市制発布後再設置された学区が上述の戸長役場、学制期学区の性格との関係において如何なる変容をたどったかを概観する。

市史によれば、明治22年11月新たに、神戸、湊西、湊東、葺合の4学区が成立したが前二者は区（市）時代の区画であり、湊東は区（市）時代の区に編入した荒田村を合併した区画、葺合は編入した葺合村区画であった。区会は区有財産と学校関係財産との両者を議する目的で同年10月に区有財産を有する神戸、湊西、葺合の3区会を設置した³²⁾。その後、明治25年学校関係財産のみを議する湊東区会を新設し、明治26年以降、学区が租税徴集の単位となった³³⁾。

「市制実施後明治25年迄は、区会の組織未だ整頓せざりし故にや、区費をば市費の中に包含せしめて、市会之を議決したれど26年度以降は区会自ら之を評決し、其歳入は地租割、反別割家屋税並びに戸別税に依りしも、市費歳入以外に別途の徴収をなし、其賦課率は学区有財産の多寡により一様ならざりき³⁴⁾」。

第1表は明治26年度の各区の歳入、第2表は歳出をそれぞれ費目別に分け、合計中の百分率を示したものである。また第3表は区費徴集額（第1表では市税と表記）の内訳を地租と家屋税別に示し、家屋税の附加率を附したものである³⁵⁾。（明治26年度ではこの二種のみ徴集されている。）

先ず、区（市）時代との比較による変化を見ると、区（市）時代においては多様だった費目が、区有財産にかかわる費目と、教育費を主要とするものに変化していることが指摘できる。このことは、区と戸長役場との関係の中で、戸長役場において扱われた財政の大部分が、市と学区との関係における市に吸収されたことを意味する。これを公財政の確立の面からみ

第1表 明治26年度各区歳入費目比率

	財産ヨリ ノ収入	雑収入	前年 繰越金	寄附金	市税	借入金	計
神戸区	10.7	20.9	10.0	5.7	9.7	43.0	100.0
湊西区	9.9	28.3	24.9	0.6	20.7	15.6	100.0
湊東区	0.0	53.8	0.0	3.0	43.2	0.0	100.0
葺合区	20.5	32.3	10.9	2.6	33.6	0.0	100.0

区により使用料、手数料費目があるがこれは雑収入に、区債費目があるがこれは借入金に含めてある。

第2表 明治26年度各区歳出費目比率

	会議費	区有財産 保管費	教育費	雑支出	計
神戸区	0.1	0.4	80.1	19.5	100.0
湊西区	0.2	1.2	95.2	3.4	100.0
湊東区	0.4	0.0	96.8	2.7	100.0
葺合区	1.1	12.2	80.3	6.3	100.0

第3表 明治26年度各区の税目毎の
区費徴集比率

	地租割	家屋税	家屋税賦 課率(毛)
神戸	21.1	78.9	5
湊西	5.4	94.6	66
湊東	7.5	92.5	10
葺合	11.3	88.7	178

れば、協議費が市税となることによって公財政が確立したのであり、これを住民の共同的経済生活の面からみれば、戸長役場から市へと財政単位が拡大したことによって、共同的経済生活も拡大するか、公権力主体としての市を離れるかの選択を迫られるわけである。教育費についていえば、区時代の戸長役場がもっていた費目の総合性を奪われたものとしての区費の中に位置を占めることによって教育の公共支持をよりホームルールなものに維持したのである。このことによって、その後四半世紀にわたる、区税の費目が確定した。つまり、歳入における財産収入、区費（区費の中の家屋税、地租割等）、歳出における主要費目としての教育費である。このうち、区費中の家屋税以外は賦課率が各区均一でありかつ区費中に占める地位は当初から高いものではなかった。

以上から指摘できることは、明治20年の戸長役場学区の廃止から明治26年の学区再設置のあいだに、教育財政は、公財政としての性格を強めたのである。すなわち強制徴集の権限をもつ費用へと転化したのである。この過程は、国税、地方税の附加税を主要税源とする市税の強制徴集の権限に附随することによってなしとげられたのである。しかしこの公財政性は、戸長役場の区面による協議費と比較すると、税収における強制徴集性とひきかえに財源を国税、地方税、市税に奪われ、家屋税という唯一の税源を残されたのである。税費目中、所得、営業といった社会活動にかかわる費目を失った区費は、今や、家屋という土地の上になつた物件への課税に身をゆだねることになった。協議費から区費への転換は、教育費の性格

すなわち教育の社会的支持の具体的転換でもあった。かくて、地方制度成立期において村落共同体とは異なる原理で組織された住民固有の組織は公財政化することによって、学校設置の公権力主体としての機能と、区有財産管理の機能のみを残して存続することになった。それはもはや、住民の共同的経済生活の全体性をもっていないが、人民の代弁理事の区画としての性格を公財政の中に保存したのである。

第2章 市教育財政の変容と学区廃止

市制のもとで成立した4学区は、その後明治29年、湊村、林田村、池田村を合併し、前者に湊学区、後二者に林田区を設置したことにより計6学区となる。これらの学区は、明治28年の市条例改正により、学事通則と市制とにもとづく、学区、財産区となった⁸⁶⁾。

第4表にみられるように明治31年から大正6年までの20年間の各区の人口増加率は神戸・湊東・湊西の区(市)時代からの学区に比して葺合・湊・林田の三区が高く、いずれも市域全体の増加率を上まわっていることが明らかである⁸⁷⁾。すなわち、この時期の人口増加は市内全区にわたっているが、増加率のより高い区は、合併によって拡大した地域の区である。これらの相異は本章にあつかう、学区廃止をめぐる区間の対立つまり学区廃止に賛成か反対かの異なる構想に一致している。

第4表 神戸市各区の人口増加率

	葺合	神戸	湊東	湊西	湊	林田	市平均
明治31年～明治41年	220	153	151	182	312	232	176
明治41年～大正6年	177	122	117	140	218	162	148

第1節 学区財政の基本構造

学区をめぐる意見の対立は、各区財政構造の相異に一つの根拠をもっている。歳入面からいえば、富裕な区も財産収入は支配的なものではない。しかし財産収入と区税の余裕を合すれば、小学校維持に加えてその他の学校を維持することが出来る。これに対して貧困区においては、学校建設に要する臨時的経費の支出を得るためには、起債(すなわち市の責任による区費充当費の借入⁸⁸⁾)と家屋税賦課率を高めることしかない。これが累年化すると、歳出の構造も変わってくる。すなわち、貧困区においては、区費中の臨時費比率が増大し、その中で市充当返納額(すなわち起債の返納)が増大する。これに対し、富裕区では、区費經常費中の教育費が小学校費のみでなく、その他の学校費が登場してくる。表5表はこれらの動向を神戸区と林田区の明治44年の歳出中の比率によって示したものである⁸⁹⁾。富裕区の教育事業の拡大(神戸区の場合は、神港商業学校、神港商業補習学校、神戸幼稚園)と貧困区の小

学校建設のための借金財政、これが対立の財政構造的根拠である。

さて、このような、区費としての教育費運用が、教育制度運営上どのような特徴をもたらしたであろうか。第一は、義務教育費の公費負担が原則的に表明された明治33年の改正小学校令以降も長期にわたって、小学校授業料が徴集され続けた⁴⁰⁾ ことに関係している。勿論、授業料は、私費徴集であり、未納者への強制獲得性をもち得ないものである。こうした授業料徴集に応じえない「細民」については夜間中学の設置維持が市費として支出される。それ故、ここに

新たに登場した原則は、区費と授業料とをもってなされる義務教育の一般的原則（つまり、公費+私費による義務教育）と市による私営夜学校（市営にして、公教育の外に位置する）の設置⁴¹⁾であった。両者は学区が存在した時点では、公権力主体を異にしており、公費+私費による公教育と公費による私教育とは並存していたのである。

第二は、義務教育の一般原則のもとでの、学校制度編成原則の変更としての二部授業制の採用である。神戸市の二部授業は明治35年より大正15年の四半世紀にわたって存続するもので⁴²⁾、学校建築の不足、教員不足等がその理由とされるが⁴³⁾、教育費の運営上の問題からいえば、神戸市義務教育の一般原則（つまり、区費と授業料による区財政運営）がかかえた困難の学校経営、運営への転化に他ならない。これはその後長らく神戸市教育会の学校経営上の大問題となる二部授業の是非問題として雑誌「兵庫教育」の誌上論争をももたらすのである⁴⁴⁾。

第三に、こうした、財政不均衡が教育制度運営上の原則として先にみた、区による教育費支持と、区をこえた市域内における教育費負担の均衡論との対抗を不可避のものとしたことがあげられる。すなわち、教育費運用を住民共同生活に近く設定するのか、それとも教育費負担の均衡を優先するのかの原則問題である。前者を機構にかかわる原則、後者を機構による強制獲得の機能にかかわる原則というとなれば、後者の機能を市が代行することによって、前者の機構が公権力主体としての機能を喪失してゆくに伴って、あたかも、両者はともに教育費運用の機能的原則であるかの如くに議論されてゆく。

第2節 学区廃止問題の経過と論争点

明治40年10月神戸市は、教育施設調査委員を委嘱し、12月報告を得る。これをもって市は

第5表 神戸、林田両区の歳出費目比較

	経 常 費		臨 時 費	
	神 戸 区	79.6		20.4
教育費		その他	教育費	その他
89.5※		10.5	99.4	0.6
林 田 区	41.8		58.2	
	教育費	その他	教育費	その他
	95.7※	4.3	53.3	46.7※※

※経常費中教育費は神戸区は、小学校費77.5%その他22.5%であるが林田区は小学校費100%である。

※※林田区臨時費その他は全額市充当返納額である。

県知事に内申し、県知事は諮問を市及び区に対して発する⁴⁵⁾。

「其市尋常小学校施設に關し、從來、各区に対し其区尋常小学校の設立維持費用を負担せしめし所、明治41年より之を全市の負担に変更せんとす。小学校令第11条第1項後段に依り其市区の意見を諮問す⁴⁶⁾」

市教育施設調査委員の報告は、「枝葉ノ問題ノ如キハ…市若クハ区学務委員ノ意見ヲ諮リ市長ニ於テ之ヲ決行スルヲ適當⁴⁷⁾」とし、市・市区連合学務委員会もまた、この報告書と同趣旨の決議を行なっている⁴⁸⁾。それ故、学区廃止をめぐる論議の対立は報告書の内に附言された、少数意見、区会毎の決議、市会における討論等によって知ることができる。以下に、報告の論点を概観し、これをめぐる賛否両論の対立点を考察する。

報告の主要な論旨は以下のものである。

「委員等ハ学制統一經濟統一ヲ可ナリト認メタルモ各区現在ノ状態ヲ顧ミレハ全部ノ共通ハ時期ト事情ニ適セサルモノアルヲ思(フ一三上注)⁴⁹⁾」

ここで学区廃止を可とするのは以下の四点である。

「一、膨張ノ急速ナル本市小学校ノ施設ヲ現在ノ如ク各区ニ一任セハ其經營に頓挫渋滞ヲ來スハ蓋シ遠キニ非ザルヘシ何トナレハ…各区ノ財源一樣ナラス且ツ貧富ノ度ヲ異ニスル甚シキ…

二、市全体ノ上ヨリ比較的適當ノ位置ヲ而モ經濟的ニ選定スルヲ得テ生徒ノ通学ニ便益ヲ与フルコト尠少ニ非サルベシ

三、全国大都市ノ大勢ハ漸次共通ノ制ニ向フモノノ如シ、吾カ神戸市ノ如ク教育施設ノ殆ント全部ヲ区ニ一任セルモノ一モアルコトナシ

四、市カ当然負担スヘキ義務教育ノ負担ヲ独リ家屋所有者ノミニ課セントスルカ如キ頗ル公平ヲ欠クモノト謂ハサルヘカラス⁵⁰⁾」

以上の区間不均衡、通学区、他市比較、家屋税問題中、通学区、他市比較は、公権力主体としての学区という本稿の課題からすれば附帯の問題である。すなわち、通学区問題は神戸市の如く、区が複数の通学区をもっている場合は、区境界付近の住民における隣接区学校との比較、あるいは学校選択のための越区行為の問題である。また、他市との比較については、市政担当者の視察報告等を検討しても⁵¹⁾、その事実認識の信憑性が疑われるのであるが、これの訂正は本稿につづく他市の比較分析による以外にないからである。

次に、報告の提案する学区廃止の措置は以下の通りである。

「一、学校基本財産ハ区ノ經營ニ属スル小学校基本財産トシテ従前ノ通り各区ノ管理ト為スコト

二、公借金ヲ有スル区ニ在リテハ当該区ニ於テ償還ノ義務ヲ完了スルコト

三、尋常小学校ニ充當センカ為メ現在ノ校舍校地其ノ營造物ハ…高等小学校ノ設営ニ要

- スヘキ相当設備ノ校地校舍ヲ除キ其他ノ部分ハ都テ市ニ於テ無償使用スルコト
- 四、必要ナル修繕ニ要スル費用ハ市ニ於テ負担スルコト
- 五、高等小学校ノ増設ヲ要スル場合ニハ其設置ニ関スル費用ハ区ノ負担トスルコト
- 六、各小学校ニ於ケル…図書器具機械中高等小学校ニ要スルモノヲ除キ其他ハ無償ヲ以テ市ニ引継クコト
- 七、第三項校地校舍ハ区ニ於テ明治41年度就学児童ノ収容（尋常二学年以下二部教授施行ノ予定）ニ支障ナキ設備ヲ標準トシ若シ之ニ適合セサルモノニ在リテハ此ノ標準ニ適応スル設備ニ要スル経費ヲ其ノ区ノ負担トスルコト⁵²⁾」

ここに示された移行の原則は、区有の学校財産の区への留保（1）、共通化以前の区の責任の区による負担（2，7）により、明治41年以降の義務教育6年化に対処するものである。すなわち、既存の財産については、区に留保しながら、これを無償供用することにより「教育費ノ共通」を尋常小学校に限っておこなおうとするものである。この意味で報告が志向するのは、学区の廃止ではなく、学区の現状を学区の責任として凍結し、尋常小学校にかかわる将来の費用を共通化するものである。それ故、明治40年に先だつ、区費用のうち、次第にその比重を増していた臨時費の一時的肩代わり（区債）を、義務教育6年制を契機に、経常費についても及ぼそうとするものに他ならなかった。従って、先にみた区市の一般的原則と例外的原則からいえば義務教育経費に限っての市移行である。この意味は二重である。一つは市移行によって、市費による負担が例外的原則から一般的原則へ転化するということであり、いま一つは、市の夜間中学に対する費用の無償が、市経費中義務教育における授業料が一般原則化することによって、市の費用原則は私費+公費を原則とし、無償を例外とするということである。

さて、こうした報告の構想に対して、区会は、神戸、湊西、湊東の3区会が反対、葺合、湊、林田の3区会が賛成の議決をした⁵³⁾。このうち、神戸区会の反対理由と湊区会の賛成理由は以下の如くである。

「神戸区会、本市小学校教育現在ノ進歩発達ハ学区制ノ効果ト信ズ、今之ヲ全市共通ノ負担ニ変更スルニ於テハ反対ノ効果ヲ来スベシ、依テ本区会ハ支障アリト認ム。

湊区会、時機ニ適シタルモノト認ム。尚本区ハ此際更ニ進ンデ尋常高等共ニ全市ノ負担ニ変更セラレンコトヲ希望ス⁵⁴⁾」

このように対立は報告のいう尋常小学校に関しての共通化についてのみならず高等小学校についてもおよぶものであった。それは、既に神戸区教育会が設立した学校を明治31年神戸区の経営に移し神戸小学校内に設置し、市立神戸商業補習学校とするなど⁵⁵⁾、義務教育以外の学校の運営をおこなっていたことにも見られる如く、区の教育運営に関わっての過去の格差に帰因するものであった。こうした対立は既に報告の中で少数意見が附記されていること

からも容易に調停し難いものであったことがわかる。

「(附言)、…少数者の意見として時期尚早ヲ唱フルモノアリ其理由ハ(一)共通経済ハ理論トシテ其名美ナルモ実ハ却テ教育ノ進歩発達ニ支障ナキヲ保セス…富区ト貧区都会ト田舎カ設備ニ差異アルハ必スシモ咎ムヘキニ非ス(二)現在ノ家屋税ニ対スル個数算出ノ標準ハ名区権衡ヲ失スルノ嫌アルニヨリ之ヲ修正シ財源ヲ均一セハ多少ノ余裕ヲ生スヘク且市ノ財政上ヨリ見ルモ今ハ其期時ニ非ストイフニ在リ……学制統一経済共通ニ進ムルノ階段トシテ今後小学校ノ新営ニ対シテハ一定ノ標準ニ依リ年々予算ヲ定メ市費ニヨリ区ニ対シ経費ノ補給ヲ為サントスルハ等シク承認スル所ナリキ⁵⁶⁾」

こうして学区有の学校基本財産の保持と而後の経費の共通化というそれ自体折衷的な報告も、区会の対立とともに市会における内部対立を招くことは必至の状況であった。そこで、兵庫県内務部長不破彦磨は明治41年3月通達「小学校費負担の件」を出し、市長水上浩躬も同趣旨の通知を出した。後者の通知の本文は以下のとおりである。

「本市小学校経費負担ノ件ニ関シ、本県知事ノ諮問事項ハ、素ヨリ、本市教育上、サラニ財政上ノ重大事件ニシテ、十分ナル御審議ヲ要スル次第ト確信仕候。右ニ関シ去ル7日付ヲ以テ、其節ヨリ別紙ノ通り通牒相成候ニ付キ、其辺十分御留意相煩シ度、此段御通知旁々得貴意候也⁵⁷⁾」。

こうして市会に附託された諮問案は9名の調査委員を選出し、これに報告書を提出させることに決したが、この報告書作成は難行し、大正6年に改めて調査委員会が選出されるまで報告書は作られなかった⁵⁸⁾。

第3節 学区の廃止決定とその意味

学区廃止案は議会調査委員会に附託されながら、市会としての態度決定はなかったが、反対少数意見においても承認されていた市費による区経費の補給は、大正3年に至って新たな段階に達した。明治36年に制定されていた学区経費補助方法は、大正2年までに7万円の補助をおこなったに過ぎないが、「市立小学校建設及設備補助規定」を新たに制定し、補助額の増大をおこなった。これは「教育施設ノ進捗ヲ阻害スル」ことをなくするために、「特別税家屋税ヲ、其制限外六銭ヲ超過スル」不足額の十分の五を補助するものである⁵⁹⁾。この趣旨からすれば臨時費の補助を目的とするとも考えられるが、小学校建設にとまなう経常費自然増ともなるのであり、大正6年には、経常費81,925円、臨時費50,625円となっている⁶⁰⁾。こうして市補助が急増するなかで、大正2年には、学区廃止問題と、家屋税変更問題とが15名からなる同一の調査委員会に付託されることになった⁶¹⁾。この委員会は、基本的な態度決定をしなかったが両問題の同一委員会付託は、続く大正6年の調査委員会の先駆であった。

大正6年5月「市税特別税条例中改正ノ件」および「尋常小学校経費共通ノ件」が市会委

委員会に付託され、9月家屋税改正についての報告書が提出され、続いて翌大正7年2月学区廃止の報告書が提出された。この報告書の主たる主張は次の点である。

「経費ヲ全市共通スルコトシ尚此際高等小学校経費モ併セテ全市ノ負担ニ変更致度委員会一致ノ希望ニ御座候此段及報告候也⁶³⁾」

この報告の理由としてあげられているのは主要には二部授業の廃止である。

「…就学児童数モ亦激増シ之カ収容ニ応センカ為ニハ随テ之ニ伴フノ施設ヲ為サルヘカラス然レドモ経費其他ノ点ニ於テ設備ヲ整フノ違ナク之ヲ以テ二部教授ヲ廃スル能ハサルノミナラス殊ニ急激ノ発展ヲ為セル学区ニ於テハ尋常第六学年ニ至ルモ尚二部教授ヲ行フノ止ムナキ有様ナリ⁶³⁾」

そして報告は（別紙）として小学校経費共通案、実施案、学区財産処分案、を付している。この中で、明治40年の報告との相異点は次の二点である。

「一、校舎敷地及校具等ハ一切無償ニテ市ニ引継ヲ受クルコト…

二、学校設備ニ要シタル負債ハ市ニ於テ引受クルコト⁶⁴⁾」

この二点および高等小学校経費を含む共通化は、学区廃止という点で明治40年の報告以上に徹底したものである。学区の設置主体性にかかわる全公権力性を、学区から市へ集中することがこの報告の趣旨である。市会はこの報告を大正7年4月承認した。兵庫県知事はこれを受け、7月「神戸市葺合・神戸・湊東・湊・湊西・林田ノ六学区ノ財産処分ノ件」を学事通則第4条第1項により諮問し、市会は10月これに「支障なし」と答申することを議決した。県知事は大正8年3月31日限りで六学区を廃止することを告示し、ここに、長年の学区問題は、結着をみることになったのである⁶⁵⁾。大正3年の学事通則に新設された学区廃止規定は六大都市において初めての適用をうけたのである。

こうして学区廃止は、明治末期から大正前期における長年の懸案であったが、学区廃止をもたらした主要な原因は、周辺地域における区の財政需要の増大と市によるこれの肩代り機能の増大であり、市政内部での転機は、大正2年から3年の補助規定改正と家屋税・学区廃止同一委員会付託であった。そして、これらを前提として二部授業問題が教育原則上の重要問題として位置づけられることにより、廃止への市内的要因が成熟したのである。

本章の最後に論ずべき問題として、公費+私費による公教育と公費による私教育が市政内部での転換期以降如何に変容したかを検討しよう。公費+私費による公教育は、大正8年以降、その公権力主体を区から市へと移した。これに先だって、大正2年にいたり、私立夜学校は市立夜学校に性格変更している⁶⁶⁾。市会への提案理由は次の通りである。

「本市ノ私立夜学校ハ、学齡児童中昼間就学シ能ハザルモノヲ収容シ、義務教育ノ補助ヲ行フ機関ナルヲ以テ、毎年殆ド経費ノ全部ヲ補助シ、其経営ヲ資ケタリ。而モ従来ノ経過ニ鑑ミレバ、寧ロ之ヲ市立夜学校トナシ、…之カ改善ヲ促スハ機宜ニ適シタル施設ナリト

ス⁶⁷⁾」

かくて市は、従来の公教育に加えて、公費でまかなう私教育を公認したのである。この原則変更は二重の意味で注目すべき変更である。まず、市が単一の設置主体としての公権力性において、明らかに例外とみなされた細民と市民一般を市立学校に就学させることになったという意味で。続いて、この例外の公教育への編入が、例外的存在として私立学校補助を行ってきた際、自明の前提とされた授業料支弁能力の無さがいささかも解決されることなく公教育に参入することにおいて、市は自らの論理として義務教育無償の問題に直面するという意味で。

第3章 教育費の主要税源としての家屋税

第1節 市、区財政における家屋税

学区の問題を論じて、家屋税について章を改めて論ずるのは次の理由による。先ず、前章においては、区費の歳入、歳出の問題として教育費を問題としたが、社会と公権力との関係においては、区費に充当すべき税源を指定するのは公権力の側に他ならないのであるから、これを財政の全体構造の中で位置づけなければならないという一般的理由による。次に学区廃止にかかわって、反対理由の最後のものが次の神戸・湊東・湊西区会議長連名の陳情書にみる如く家屋税改正の後の再検討ということであったことの意味を未だに明らかにしていないという論点整理上の理由による。

「学区統一案ハ現行本市税制ヲ以テシテハ市民負担ノ公平ヲ失スルコト甚シキ嫌アルヲ以テ近ク改正セラルヘキ家屋税制ノ施行ヲ俟チ除タニ調査ヲ遂ケ然ル後実施スルヲ多数民意ニ適合シタル措置ト相認候条当分右学区統一案ノ議定ヲ延期相成候様致シ度此段陳情候也⁶⁸⁾」

さらに、学区廃止善後策として家屋税が区債償還にあてられた点からいっても、大正8年以降まで、家屋税と教育費との関係が存続したと考えられるからである。

「区債中償還を要するものを合せば、総経費約300万円に達すべきを以て、其財源として大正7年度に利率年6分、額面300万円の公債を発行して其償還財源を家屋税に求め大正10年度より同29年度迄に其元利全部を償還せむと計画せり⁶⁹⁾」

先ず、区財政中における家屋税の位置を明らかにしておこう。学区の費用は、明治26年度から、区会の議決を経て、独自に徴集されることになり、地租割、反別割、家屋税並びに戸別税をもって徴集されたが、主要な費目は、家屋税であった⁷⁰⁾。一例をとれば、明治39年度の六区の区費徴集額中における家屋税の占める比率は96.9%を占める。同年における市税徴集額中の家屋税の比率は11.6%である⁷¹⁾。このことから、市税においては増収のために家屋

税に関心を集中する必要はないが、区費については家屋税の賦課方法の如何が決定的であることがわかる。

家屋税は附加税であり、国税、府県税に附加されるものであり町村制理由によれば「附加税ノ特別税ニ優ルモノハ、附加税ニ在テハ納税者既ニ国税又ハ地方税ノ賦課ヲ受クルヲ以テ別ニ其収益等の調査ヲ為スヲ要セサルニ在リ（圈点は三上⁷³⁾）」と説明されたものである。しかし、以下にみる如く、国税・地方税に制限附加率を乗じて、市、区の費用とするに止まることはできなかつた。市人口の増大と財政需要の増大の過程では、市自体も「市税ハ許可ヲ考ヘラレタル極度迄之ヲ賦課セリ⁷³⁾」と市長が予算編成方針説明をするような財政運用をおこない、進んで税源調査活動を行ったのである。市勢調査もまたこのような税源の追求を動機としていたのである⁷⁴⁾。

家屋税は、明治19年に設定されたが、これは、明治11年の地租改正の際の土地等級に準拠したものであった。この家屋税附加法は、明治30年に一部改正されるが、土地等級に準拠する原則は維持された。このような徴集方法は地租を根拠にしなが、地上の家屋に対して賦課されるという性質上、その賦課基準をめぐる論議においては、常に地上の社会の諸動向が反映されざるを得ない性質をもっている。家屋税をめぐる論議を、区費の税源の確保、すなわち、区に留保された教育費の確保という視点から、以下に学区制廃止論の登場する明治40年以前とそれ以降の時期に分けて検討しよう。

第2節 標準としての地租とこれに変わる標準の模索

明治28年1月に神戸市会に3名の議員（桑田弥兵衛、上田栄次郎、加藤治郎兵衛）から提出された建議案は「改正の議は…当時市勢の前途未だ測り知り難しとの理由を以て否決⁷⁵⁾」された。建議案文は、次の通りである。

「市内戸数近年非常ニ増加シ、之ト同時ニ家屋税賦課等級の修正ノ必要ヲ認メタルヲ以テ、本会の議決ヲ経テ市参事会ノ同意ヲ得、本県知事へ具申セントス⁷⁶⁾」

建議は、賛成者少数により「二次会（市会議事細則中の二次会、すなわち逐条討論審議一三上注）で消滅⁷⁷⁾」するが、建議の審議過程において、賛成、反対の論拠が示されている。桑田「土地ノ情況一変シ、先年家屋ナク、空地ノミナリシ所モ、近年家屋増加シ、一市街ヲ為シタル有様ナリ、然ルニ家屋税賦課法ハ従前ノ通りニシテ毫モ変改セラレズ…繁栄ノ場所ニ在ル家屋税ヲ修正セント云フニアリ⁷⁸⁾」

加藤「従来ノ家屋税ハ一ニ地等ニヨレリ、21年前ト21年後ノ築造家屋ハ隣家ニテモ大イニ異ルアリ、不公平甚ダシ⁷⁹⁾」

提案者の意図するところは、家屋がもつ社会的な面での価値の不均等に着眼し、これに比例した税改正を主張しているわけである。これに対し、反対論は、従来の家屋税の標準たる

地価を根拠として批判する。

小寺泰次郎「建議者ハ地ニヨルカ、家ニヨルカ、イズレト質問スルモ明答ナシ。家屋ハ地上ニ築上セラレタルナリ。地ノ等位ニ準ゼザルベカラズ。而シテ地等ハ売買ノ実価ニヨルヲ先ズ公平ナリトス。苟クモ之が修正ヲ施サンカ、十分ノ定律ナカルベカラズ⁸⁰⁾」

こうした論議を経て明治31年度から地位等級に街衢の状況によるものも生じ⁸¹⁾、一応の解決を得たかの如くであったが、明治39年12月以降あらためて上記の「地」と「家」の問題が登場する。「市内家屋調査ノ件」の提案理由は、地租から家賃への標準の転換を意図するものであった。

「爾（明治31年の改正のこと一三上注）来年ヲ闕スルコト久シク、且ツ本市ノ発達著シキヲ以テ、現状ニ照ラシ負担ノ公平ヲ得ザルモ少ナシトセズ。然ルニ、姑息ノ修正ニテハ到底完全ニ負担ノ公平ヲ期シ難キヲ以テ、改組等級ニ依ル制ヲ廢シ家賃ヲ標準トスルノ制ヲ採ラントス⁸²⁾」

学区廃止問題に先だって提出されたこの議案は調査委員会を設けて付託されることになり、学区廃止問題と並行して、大正7年まで続く論議となっていくのである。

第3節 標準としての家賃と新たな等級

調査委員会は、明治40年12月報告書を提出する。報告書は「市内家屋調査ノ件」の提案を否決することを骨子とし、これに代えるに複数の標準を合成することを提案している。複数の標準とは以下のものであり、「制度ハ現行ノ儘之ヲ改良セントスル⁸³⁾」として位置づけられたものである。

「現行制度ニ改正ヲ加フル必要ヲ認メズト雖ドモ、家屋個数ノ配当著シク公平ヲ失スルモノト認ム故ニ左ノ標準ヲ以テ個数ノ配当ヲ公平ナラシメントス

一、地位ノ等級

二、建物ノ種類用法及坪数

但シ必要ノ場合ニ於テハ賃貸価格ヲ参酌スルモノトス⁸⁴⁾」

これは賃貸価格を標準とする明治39年の提案とは異なり、市区の社会的活動によって地位を定め税の公平を期そうとするものである。これは以下の提案理由に明らかである。

「街路ノ品位、繁栄ノ程度、運輸交通ノ便否及衆諸ノ好悪等ヲ参酌シ以テ、其地位ヲ確定シ、以テ其個数ヲ配当セバ恐ラク稍公平ヲ保チ得ンカ、之ニ加ヘ、建物ノ構造、種類及用法坪数等ハ又個数配当上ニ於ケル要素ニシテ欠ク可カラザルモノナリ⁸⁵⁾」

報告が、賃貸価格を否決すべしとした現実的根拠は、賃貸価格評定の困難さであった。

「賃貸価格ヲ標準トシテ課税スルハ只一ノ佐世保市アルノミ…佐世保市ノ賃貸価格制度ハ小ナル佐世保市トシテコソ之ヲ行ヒ得ベキモ…本市ノ如ク已ニ9万ニ垂タトスル戸数ヲ有

シ異動頻雜ナル土地ニ於テハ到底完全ニ之ニ実行スルコト能ハザルナリ⁸⁹⁾。」

ここに表明されているのは、家屋税でもって、区費、教育費をまかなうことの困難性である。税込上の公平性を保とうとすれば、地租に変わる調査を行なわねばならず、そのことは、国税、地方税の附加税たることから、市自らの調査標準の提出による市民の合意でなければならない。事実この点については、修正意見の傍論に属する発言であるとはいえ、価格評定敢行論も登場していた。

「之（佐世保市の方法の事一三上注）其方法如何ニ由リテ蓋シ行ヒ得ベキニアラザルベシ、故ニ今本市ニ於テ賃貸価格ニ由ルモ、独立ノ一課ヲ設ケ専心事ニ従ハンカ恐ラク不可能ニアラズ⁸⁷⁾」

市会において家屋税法改正調査の件が全員賛成をみたのは、明治41年のことであり、区画毎の等級づけを賃貸価格を標準としておこない、建物の用法を加味した賦課率算定を含むもので、「地区の等級率ニ家屋価格ノ等級ヲ加味シ、所謂、折衷按配シテ以テ賦課個数ヲ産出致候ヲ適当ト認メ⁸⁸⁾」たものである。

「一、家屋税ハ建物ノ種類、坪数及敷地ノ地位ニ依リ個数ヲ定メ之ヲ賦課スルコト

二、建物ハ其構造及用法ヲ区分シテ賦課率ヲ算定スルコト

三、敷地ノ地位ハ繁栄ノ程度ニ応ジ、其他賃貸価格ヲ標準トシ、街衢（地位等級ヲ付スルに方リ、一ヶ町若クハ一ヶ町ノ内ニヶ所以上ニ区画シテ付セシ名称⁸⁹⁾一三上注）ヲ区画シテ等級ヲ付スルコト⁹⁰⁾」

この標準の設定は、単に家屋価格と地位との折衷にとどまらず、家屋税算定の尺度を複数の標準の技術的操作として示すものであり、この意味で、調査の意味の変更をもたらすものであった。すなわち明治39年にあっては徴集に先だって個々の家屋賃貸価格を確認することとして調査が位置づけられていたがここでは、地位等級を定めるものとしての複数の要素の区画毎の査定として調査が位置づけられる。こうして地上に存在するあらゆる家屋について、適用可能なものとした尺度の設定により、先に「異動頻雜」を理由に賃貸料を拒否した報告書の立場をも吸収することになったのである。

こうして市は、区画による地位等級の確定と、家屋税の算定基準のため、家屋税調査局を設け、明治42年12月「神戸市市税特別税条例中改正ノ件」と「家屋税改正ニ関スル調査願未報告書」を市会に提出する⁹¹⁾。報告書によれば、調査の概要は、建物調査（各戸賃貸価格による）と街衢調査（国税営業税納税者及所得税納税者員数による）とであり。当時の現制度と改正案の相異点は以下のとおりであった。

「一、現行法ニアリテハ構造ヲ二種ニ區別シ其種類ニ応ジ建坪一坪ニ付賦課0.5坪乃至1.5坪トセシノミナルモ、改正法ニテハ更ニ用法ヲ加味シテ、實際ニ適用スベキ率ヲ付セリ。但最低ハ0.4坪ヨリ起リ最高ハ従前ト同率ニシテ1.5坪ニ止メタリ。

二、現行法ニアリテハ、改租ノ際定メラレタル地位ノ等級ヲ建物ノ等級トシ…毎等0.5個ノ段差ヲ以テ29等ニ分チ、最低1個ヨリ起リ15個ニ止メタリシモ、改正法ニアリテハ高率ノモノハ其段差ヲ大ニシ、漸次低率ニ迄ブニ従ヒ之ヲ小ニシ、40等ニ区分シ、最低1個ヨリ15個ニ止メタリ⁹³⁾」

かくて、賦課の標準は市税特別税条例改正案によれば、以下の如くなる。

「家屋税ハ個数ヲ以テ賦課ノ標準トス。個数ハ左ニ掲ゲルモノヲ根拠トシテ之ヲ算出ス。

一、建物ノ坪数、二、建物ノ坪数ニ付シタル乗率、三、地位ノ等級ニ付シタル個率⁹⁴⁾」

ここに成立した改正案における新たな原則を整理すると、次の三点の変化が確認できる。

第一は、地位の等級に納税者員数調査によって、人頭割的性格をもたせ、これによって街衢に基ずきながら、「繁栄ノ程度」を尺度化したことである。

第二は、家屋の用途をも賦課率の根拠とすることにより、家屋の性格に即しながら、より社会活動の程度に応じた課税を可能としたことである。

第三は、地位等級の段差を上大きく下に小さくすることにより、等級に累進性をもたせたことである。

これらの変化は、家屋税の地租によるものから、租税制度一般への接近の試みとして要約できよう。つまり、家屋税は土地に対するものから社会活動全般へと及ぼうとしたのである。しかしこの変化は家屋税という租税の一徴集形態の範囲内の変化であり、おのずから制約をもっている。街衢の繁栄の程度は納税員数の大小として地位等級に影響を与えうるがそれ以上の貧富の差までを地位等級に尺度化することはできない。また、個々の用途に即して家屋の賦課率を変えることはできても、産業にかかわる用途と消費生活にかかわる用途の質的差異を、定めた定率の範囲内で量化する以上のことはできない。さらに地位等級の累進性についても同様の制約をもつとともに区間の等級の偏よりを調整するものではないが故に、家屋税を主要財源とする区の財政力の回復をもたらしえないという点（なぜならその意味での区にかかわる総合性は、学事通則の下での学区の再設置の時点で奪われていたから）が致命的な問題として残されるのである。

この報告は、大正7年9月に学区廃止と家屋税とを一括付託された委員会によって再提案され、可決されるまで、なお、「荏苒」たる経過をたどることになる⁹⁴⁾。

ま と め

こうして、先行研究において次のように述べられた自治の日本的性格の都市学区における特殊性と教育費としての意味について要約することが可能となった。

「日本に於ける自治体の発展を観察する場合に常に官治性と自治性を厳密な意味で対立的

排他的に考へることは、却って事の真相を把握する所似ではない。そこには自治の日本の形態或は自治の日本の性格とも言ふべきものが見出されるのである⁹⁹⁾。」

都市学区もまた、本稿で神戸市に限って検討した限りでの結論として上記の一般的傾向性をまぬがれないものであった。都市学区をしてこのような制約においたのは、明治20年から明治26年の空白期の地方制度再編であった。しかし、このような制約下で自ら学区廃止の選択を不可避ならしめたのは、都市への人口流入と、夜間中学を公立にせざるを得ないような都市住民の分解である。その意味で、明治40年代以降の都市は支配の新たなルールの開拓線であったともいえよう。農村とは異なる意味での都市住民組織は、この分解を前提として新たな組織性を模索せざるを得ないことになったのである。

次に学区を教育区としてみるならば、家屋税論義は、区に教育費を留保せんがための社会の問題であり、この対立が教育の社会的存在様式の指定をめぐるものであったことからいえば、都市化社会の先駆的形態である戦前大都市の変容の時点で現われた教育をめぐる社会的実践であったと評価しえよう。区費として残された家屋税の制約のもとで教育費は自らを近代化しようとしつつ、自治の日本の性格と都市社会の変容にその可能性を阻まれ、官治性のより強い市費へと吸収されたのである。市はまた自治の日本の性格では説明し切れない教育の二重原則を統轄する公権力主体として、新たな舞台における検討対象となるのである。

- 1) 千葉正士「学区制度の研究」勁草書房
- 2) 五十嵐颯「学区制」金子書房、教育研究事典
- 3) 藤田武夫「日本地方財政制度の成立」岩波書店
- 4) 川本宇之介「都市教育の研究」東京市政調査会
- 5) 高砂恒三郎「財政合理化—大阪市学区問題—地方行政財政合理化の主張」
- 6) 拙稿「教育委員会法下の教育行政単位論の検討」日本教育行政学会年報3 所収参照
- 7) 千葉、前掲書
- 8) 金子照基「明治前期教育行政史の研究」風間書房
- 9) 千葉、前掲書 17頁
- 10) 千葉、前掲書 243頁
- 11) 五十嵐颯「公教育財政における公共性の矛盾」教育学研究20巻4号、23巻5号
- 12) 千葉、前掲書 263頁
- 13) 千葉、前掲書 272頁
- 14) 千葉、前掲書 278頁
- 15) 千葉、前掲書 266頁
- 16) 大石嘉一郎「近代史序説」岩波書店、講座日本歴史近代1、28頁に示唆を得ている。
- 17) 千葉、前掲書 281頁
- 18) 千葉、前掲書 272頁
- 19) 千葉、前掲書 426頁
- 20) 「神戸市史、本編各説」380頁、以下、市史と略する。
- 21) 市史 380頁、381頁
- 22) 市史 378頁
- 23) 藤田、前掲書 127頁
- 24) 市史 580、581頁
- 25) 市史 171頁
- 26) 市史 176、177頁

- 27) 市史 176頁
- 28) 藤田, 前掲書 110—119頁
- 29) 市史 334頁
- 30) 市史 334, 335頁
- 31) 市史 589頁
- 32) 市史 590頁
- 33) 市史 591頁
- 34) 市史 372頁
- 35) 「神戸市財政要覧明治38年版」より作成
- 36) 市史 592頁
- 37) 「神戸市財政要覧明治44年版・大正12年版」より作成
- 38) 市会史 768頁
- 39) 「神戸市財政要覧 明治44年版」より作成
- 40) 「神戸市教育史」1巻 452頁, 以下教育史と略する。
- 41) 市史 605頁
- 42) 市史 596頁
- 43) 教育史 524頁
- 44) 二部授業問題をはじめとする教育上の問題に対しての教育会, 教員の対応については別稿を期している。
- 45) 「神戸市会史」第一巻 777, 778頁以下市会史と略する。
- 46) 「兵庫教育」第220号, 明治41年2月号 26頁
- 47) 「神戸市会会議録」明治40年中4457頁, 以下会議録と略する。
- 48) 「兵庫教育」第219号, 明治41年1月号 21頁
- 49) 会議録, 明治40年中 4458頁
- 50) 会議録, 明治40年中 4457, 4458頁
- 51) 「京都, 大阪, 神戸, 名古屋に於ける学事状況」兵庫県教育会報第187号, 明治38年4月号, 31—50頁
- 52) 会議録, 明治40年中 4459, 4460頁
- 53) 市会史 787頁
- 54) 市会史 787頁
- 55) 市史 623頁
- 56) 会議録, 明治40年中 4458, 4459頁
- 57) 市会史 782頁
- 58) 市会史 787, 789頁, 815頁
- 59) 市会史 790頁
- 60) 市会史 793頁
- 61) 市会史 815頁
- 62) 会議録, 大正7年② 5839頁
- 63) 会議録, 大正7年② 5840頁
- 64) 会議録, 大正7年② 5843~5845頁
- 65) 市会史 825, 827頁
- 66) 市史 605頁
- 67) 市会史 839頁
- 68) 会議録大正7年① 5438頁
- 69) 市史 604頁
- 70) 市史 372, 373頁
- 71) 「神戸市財政要覧明治35年版」より試算
- 72) 藤田, 前掲書 162頁
- 73) 市会史 272頁
- 74) 市会史 146頁
- 75) 市史 396頁
- 76) 市会史 211頁

- 77) 市会史 211頁
- 78) 市会史 211頁
- 79) 市会史 214頁
- 80) 市会史 214頁
- 81) 市会史 271頁
- 82) 市会史 257頁
- 83) 市会史 261頁
- 84) 市会史 261頁
- 85) 市会史 261頁
- 86) 市会史 260頁
- 87) 市会史 262頁
- 88) 市会史 818頁
- 89) 市会史 270頁
- 90) 市会史 265頁
- 91) 市会史 270頁
- 92) 市会史 271頁
- 93) 市会史 271頁
- 94) 市会史 817, 818頁
- 95) 藤田, 前掲書 180頁

Historical Study on Urbanization and Educational Administration (1)

— School District Consolidation Problems in Kobe City before World War II —

Kazuo Mikami

The authors concern starts from the well-known assumption that local control of educational administration is difficult to maintain mainly due to financial problems while the decentralised system of educational administration in metropolitan areas is recommended to improve educational surroundings.

In this paper the author examines more closely the historical process of the school district establishment and its consolidation in Kobe City before World War II, dealing chiefly with the financial problems and the debates in the City Assembly at that time.

In the First chapter the author points out that the school districts in Kobe City had been formed early in the Meiji era and had been involved in the whole community life before the local autonomy system in Japan was established. And it was only after the local autonomy system began to be organized in the middle of Meiji era that it became functional only for schools and the school district expenditure was financed exclusively by the district-owned estate and the house estate tax.

In the second chapter the author clarifies the facts that, because of the increased demands for school expenditure due to the population flow into metropolitan area and the expenditure of compulsory education, the school districts, especially the out-skirts districts suffered from the lack of financial revenue. Subsequently subsidies by the city were granted and the districts debt rapidly accumulated and a plan of school district consolidation was submitted to the City Assembly to solve the financial problems in the 40th year of Meiji (1907). Since then heated debates over the problems were held in the Assembly for eleven years until the 7th year of Taisho (1918) without having reached any conclusions. And it wasn't until the double-shift school system was extended over the whole school districts that a decision was made by the City Assembly to consolidate school districts for the purpose of abolishing the double-shift school system.

In the third chapter tax reform problems concerning house estate tax as a means of financing schools which were debated concurrently with the school district consolidation problems in the City Assembly were surveyed. Through the debates it was made clear that the house estate tax was very inflexible to the rapid economic change unlike

the business tax and the income tax. So it was decided to consolidate the school districts.

Finally through the surveys the author concludes that it was impossible to maintain school districts under the district-owned financing system in Japan before World War II. Where governmental financing was held in high esteem. From this a conclusion is also drawn that the decentralized system of financing schools could not be achieved if it exclusively depends on a specified source of revenue and has not enough funds to cover the financial inabilities among communities.