

コミュニティ・ファイナンスの事例を通じた 日本の教育経験の応用可能性に関する研究 —第三次小学校令の授業料無償化政策に対応した 潮止村立尋常高等小学校建設資金調達を題材として—

古川 和人

はじめに

小泉首相の2001年ジェノバ・サミットにおける「米百俵」談の紹介に象徴されるように、2000年4月セネガルで採択された「ダカール行動枠組み」実現のための一つの方策として、日本は自国の教育経験を活かした国際教育協力の拡充を大きく掲げている。つまり、『国際教育協力懇談会最終報告』においては、「教育行政や学校運営など分野横断的課題については、公教育の普及と教育の質の向上を両立させてきた我が国の歴史そのものが貴重な参考事例」(文部科学省 2002)であるとして、日本の教育経験を活かした国際教育協力の推進が提言された。

このような方針を具体化させるべく調査研究の一環として、『日本の教育経験:途上国の教育開発を考える』(JICA 2003)という調査研究報告書が発行されている。この「日本の教育経験」を再考しようとする動きは、「明治初期の近代教育導入時には途上国と同様に教育の『量的拡大』、『質的向上』、『マネジメント改善』という課題に直面していたが、比較的短期間で基礎教育の普及を実現することができた」(JICA 2003:p.xi)ことから、日本の教育経験には途上国の教育開発を考える上で有用な示唆が多く含まれているのではないかと、という問題意識を前提としている。

また、同報告書においては途上国からの教育協力のニーズの一つとして、「教育行財政の強化」が挙げられており⁽¹⁾、「中央集権的な教育行政とは対

照的に、学校の資金調達という視点から見ると、日本の小学校はまぎれもなく community - based の学校として出発し⁽²⁾、「明治初期の段階から受益者負担の原則に基づいて保護者や地域社会にかなりの負担が強いられてきた」(JICA 2003:pp. 184-185)ことが指摘されている。しかしながら、community - based の学校として、実際に保護者や地域社会にいかなる負担が強いられてきたのかについては、同報告書において具体的な言及はない。

それでは、これまでにマイクロ分析の視点からの教育財政史研究は、全く行われてこなかったのだろうか。先行研究をレビューしてみると、コミュニティ・ファイナンスに関する研究には幾つかあり、例えば前原(1986)では、明治後期から大正期の学校基本財産が分析されており、また前原(1989)では、本研究の事例である潮止尋常小学校の寄付が分類されている。また、柏木(1999)では、明治10年代後半から20年代前半の、やはり潮止村を含む現在の八潮地域を対象に、租税形態による教育費負担の意味が考察されている。そのため、これら前原・柏木による研究は、本研究の直接的な先行研究であると位置づけることができる。

しかしながら、前原・柏木による一連の研究は、純粹に日本近代教育史研究としてのものであり、その研究成果を何か対外的なものに応用しようという前提には立っていない。これに対して本研究は、あくまでも日本の教育経験の応用可能性を考察していくことを主眼としている。つまり、2000年の「ダカール行動枠組み」で示された行動目標の一つである「普遍的初等教育」を達成するために、2000

年前後に多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国が授業料の無償化政策を導入していることから⁽³⁾、このような国々における教育開発の政策コンテキストに対して、日本でも第三次小学校令で授業料を無償化して初等教育の量的拡大を実現させた時期のコミュニティ・ファイナンスの教育経験が応用できるのではないか、という仮説に基づいている。

そこで本研究は、第三次小学校令の前後で驚異的な就学率の上昇を経験した潮止村立尋常高等小学校における事例を通じて、明治後期に初等教育アクセスの量的拡大を実現させるために必要不可欠であった学校建設に伴うコミュニティによる資金調達の実態を、現存の資料や地域史研究における先行研究⁽⁴⁾を活用することで実証的に明らかにすることにより、日本の教育経験の応用可能性を探っていくことを課題としている。

1. 第三次小学校令による授業料無償化政策と教育アクセス

(1) 授業料無償化政策の導入と全国的な初等教育アクセスの量的拡大

明治中期においては、1886(明治19)年の第一次小学校令において授業料と寄付金を小学校経費の基本財源とする受益者負担主義を原則としたことが、就学率の上昇を妨げる大きな原因となっていた。しかし、その後1891(明治24)年頃から全国の平均就学率は徐々に上昇し、1900(明治33)年の第三次小学校令により授業料が原則として廃止され、就学義務規定も厳密に定められたこともあり、この時期を契機に全国平均就学率は急速に上昇傾向を示すことになる(表-1参照)。

つまり、『文部省年報』のデータでは、1895(明治28)年に61.2%(男子:76.7%, 女子:43.9%)であったのが、1905(明治38)年には95.6%(男子:97.7%, 女子:93.3%)と、10年間で約35ポイントの上昇を記録している。特に女子の就学率は、同じ期間で50ポイント近い上昇を示し、就学率の増加に伴い男女格差も是正されていった。このように第三次小学校令で授業料の無償化が導入され義務教育制度が確立されるに至り、全国的に初等教育へのアクセスは加速されることとなり量的に拡大していった。

(2) 埼玉県授業料無償化政策への対応

埼玉県は、1899(明治32)年まで就学率が全国において最低のグループに属していたが、表-1から分かるように2年後の1901(明治34)年には95.7%と全国最高値を記録するという驚異的な伸びを示しており、1900(明治33)年の授業料無償化導入の前後において、就学率の上昇が全国で最も著しい県であった。しかし、埼玉県は1886(明治19)年以前までは全国平均に伍した就学率の上昇は維持していたが、第一次小学校令で受益者負担が原則となって以後、就学率が50.1%から40.5%へと約10ポイントも落ち込んだという経験があり、政府の教育費政策に対して非常に敏感に反応してきた県の一つである。

このように埼玉県は、第三次小学校令の諸施策に対しても、最も積極的に対応して就学率の向上を成し遂げた県の一つであった。そのため、埼玉県下においては、1900(明治33)年の授業料無償化導入後の教育アクセスの量的拡大が急激であったため、この時期他府県以上に大きな経済的負

表-1 全国及び埼玉県の学齢児童就学状況

西暦(明治)	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905
項目	(28年)	(29年)	(30年)	(31年)	(32年)	(33年)	(34年)	(35年)	(36年)	(37年)	(38年)
全国平均就学率	61.2%	64.2%	66.7%	68.9%	72.8%	81.5%	88.1%	91.6%	93.2%	94.4%	95.6%
埼玉県平均就学率	54.4%	55.7%	57.4%	58.6%	61.8%	76.2%	95.7%	96.8%	97.2%	97.2%	97.3%

(出典)『文部省年報』各年度版

担が、保護者や地域社会にのしかかったであろうことが推測できる。

とりわけ埼玉県の中においても、1900(明治33)年の時点で就学率が最も低く(65.3%)、翌年にかけての増加率が最も著しい郡が南埼玉郡(92.2%)であった(埼玉縣内務部1902:p.22)。そして、南埼玉郡の中でも、女子の就学率が1900(明治33)年に32.3%であったのが1901(明治34)年には90.6%までという驚異的な上昇を示しており、教育アクセスの急激な量的拡大に対応すべく校舎建設を行っていったのが潮止村であった⁽⁵⁾。そのため、ここではマイクロ・レベルにおける事例研究の対象として潮止村立尋常高等小学校を採り上げて、授業料無償化に伴うコミュニティとしての対応の経緯を追跡することにする。

2. 潮止村立尋常高等小学校における コミュニティ・ファイナンスの事例

(1) 授業料無償化の導入と教育費支出

1900(明治33)年の第三次小学校令により、尋常小学校授業料の無償制が原則的に確立されたことを契機に、潮止村の学齢児童の就学率も急激に増加することになる。しかし、このような就学率の増加は、当然のことながら尋常小学校児童の絶

対数の増加を意味しており、それにより村は急増した児童を収容するための教室やその他の設備の拡充に迫られ、加えて教員の追加配置の必要性が生じることとなる。結果的には、1890(明治23)年以降の設置者負担主義の原則から、就学率の急増は必然的に設置者である村の教育費支出の増額を要請するものであった。

この時期、潮止村立尋常高等小学校における財政状況としては、1901(明治34)年以降授業料がこの年に創設された高等科においてのみで徴収されることになったことから、表-2から分かるように授業料収入の比率が同年以降急激に低下している。同時に、この年から地方税補助が交付されてはいるものの、経常費の村費負担の絶対額はむしろ大幅な増額になっている。そして、実は1904(明治37)年以降地方税補助が打ち切られたことから(八潮市1982:p.226)、小学校経費における村費負担の割合はその後も益々増加することになり、1904(明治37)~1912(明治45)年の平均では89.2%と約9割を占めるまでになっていく。つまりこの時期、授業料無償化の導入により村の教育財政構造に変化が生じ、結果として教育費の大部分を村費負担に依存して義務教育が確立されていくことになる。

表-2 潮止尋常高等小学校経常費収支の推移

(単位:円)

明治	収 入				支 出		
	授業料	村費負担	地方税補助	収入合計	教員俸給	俸給以外の支出	支出合計
31	179.000 (27.3%)	476.200 (72.7%)	0	655.200	492.000 (75.1%)	163.200 (24.9%)	655.200
32	180.000 (26.6%)	496.675 (73.4%)	0	676.675	492.000 (72.7%)	184.675 (27.3%)	676.675
33	206.400 (34.0%)	400.790 (66.0%)	0	607.190	492.000 (76.0%)	155.750 (24.0%)	647.750
34	108.000 (10.7%)	647.500 (64.4%)	250.000 (24.9%)	1,005.500	620.000 (61.7%)	385.500 (38.3%)	1,005.500
35	137.500 (13.0%)	666.600 (63.2%)	250.000 (23.7%)	1,054.100	840.000 (79.7%)	214.100 (20.3%)	1,054.100
36	137.500 (12.7%)	646.300 (59.6%)	300.000 (27.7%)	1,083.800	876.000 (80.8%)	207.800 (19.2%)	1,083.800

(出典)八潮市(1982:pp.225-226) 注)1901(明治34)年以降の授業料は、高等科によるものである。

それでは現実に潮止村はどのようにして、教育アクセスの拡大を物理的に可能としていったのであろうか。ここでは校舎全面改築のための臨時費に係る資金調達状況から、潮止村におけるコミュニティ・ファイナンスの実例を見ていくことにする。潮止尋常小学校は、それまでも1892(明治25)年の建設費合計が97,956円、及び1894(明治27)年には69,992円を必要とする校舎の増改築を経験していた(八潮市 1982:p.228)。しかし、1901(明治34)年1月に開始された全面改築は、通常教室10教室、便所、小使室、校門を新設させ、最終的には建設費合計が4,359,246円になるという、村の臨時費としてはそれまでにないような大きな負担であった(八潮市 1982:p.228)。

(2) 校舎建設に伴う臨時費の財源

学校建設に伴う臨時費の財源は、表-3の1900(明治33)年度潮止村学校増改築臨時費歳入予算一覧から、その概要を把握することができる。内訳としては、①不動産売却代金、及び基本財産として郵便貯金を取り崩した現金の財産収入、②寄付金や旧校舎の取り壊しの際に出る古材を売却した代金の雑収入、そして、③村債による借入金、以上の三つに分類されている。

確かに財産収入や古材のリサイクルによる雑収入はあるものの(合計5.7%)、臨時費歳入予算の大部分である83.1%は村民の寄付を通じて調達す

ることが想定されており、それでも不足する11.2%を教育基金の利用による借入金という形での村の負債で賄うことにしていた。つまり、前述のように1901(明治34)年～1903(明治36)年は地方補助が交付されていたものの、小学校経常費の村負担の増大に加え、校舎建設のための寄付や教育基金の償還のための割り当て金等で、通常の税金の他に学校建設臨時費の支払いで、村人は過重な負担を課されていた。

(3) 村人による寄付の概要

前述のように、学校増改築臨時費歳入予算において予算比率が83.1%と、大多数を占めていたのは寄付金であった。潮止村では、学校増改築臨時費調達のため、1899(明治32)年末に村を挙げて寄付を募っている。この学校建設に対する寄付は、当初臨時費歳入予算では3,200.00円と見積もられていたが、実際の寄付願においては1899(明治32)年12月15日付220通とその他の日付が4通の合計224通で、合計額面金額は2,904.55円であった⁽⁶⁾。

この寄付願の合計額面金額は、1通当たりの単純平均金額では12.9円、寄付金額の最低金額は1円であり、1通での最高金額はその当時の村長の261.5円であった。また、これら寄付願の合計額面金額は、1900(明治33)年度潮止村諸税の合計が1,261,281円(内訳としては、地租割949,711

表-3 1900(明治33)年度潮止村学校増改築臨時費歳入予算一覧

歳入	予算額(円)	予算比率	附記
第一款・財産収入			
1、不動産売却代金	50,000	1.3%	8畝歩売却代金
2、基本財産現金	131,181	3.4%	郵便貯金預金
第二款・雑収入			
1、寄付金	3,200,000	83.1%	256人より寄付
2、不要品拂代	37,919	1.0%	旧校舎取壊古材其他売却代金
第三款・村債			
1、借入金	430,000	11.2%	37年3月まで1割利息償還
合計	3,849,100	100.0%	(注:最終的な建設費は、計4,359,246円)

(出典)八潮市立資料館: 文書番号 4689-2(CH876) (1900[明治33年]年11月8日付)をもとに筆者が作成

円、戸別割205.90円、営業割105.67円)であったという金額⁽⁷⁾と比較すると、寄付のみで一年の村税収の2.3倍に相当する財政規模であった。

(4) 教育基金を利用した借入金と基本財産

寄付金の他にも表-3で示したように、潮止村では校舎建設の臨時費捻出の際、1900(明治33)年度当初予算においては借入金430円(予算比率11.2%)が計上されていた。しかし、実際には1901(明治34)年度追加予算において、最終的に寄付金で賄いきれなかった不足分600円を、校舎建設費及び仮校舎経費として教育基金を通じて資金を調達している⁽⁸⁾。

この教育基金は、政府が日清戦争賠償金の一部である一千万円を基金とし、その利子を小学校教育の振興に供することを目的として、1899(明治32)年3月に教育基金特別会計法を制定し、同年11月に教育基金令を發布させることによって確立されたものである。この教育基金令を受けて埼玉県は、1900(明治33)年12月に県令第六号「教育資金使用ニ関スル規則」を制定し、その第一条の規定により⁽⁹⁾、県下の学校の移転増設・新築改増築等に対して貸付している。

また、学校増改築臨時費歳入予算において予算比率が3.4%と低いが、131.181円が基本財産と

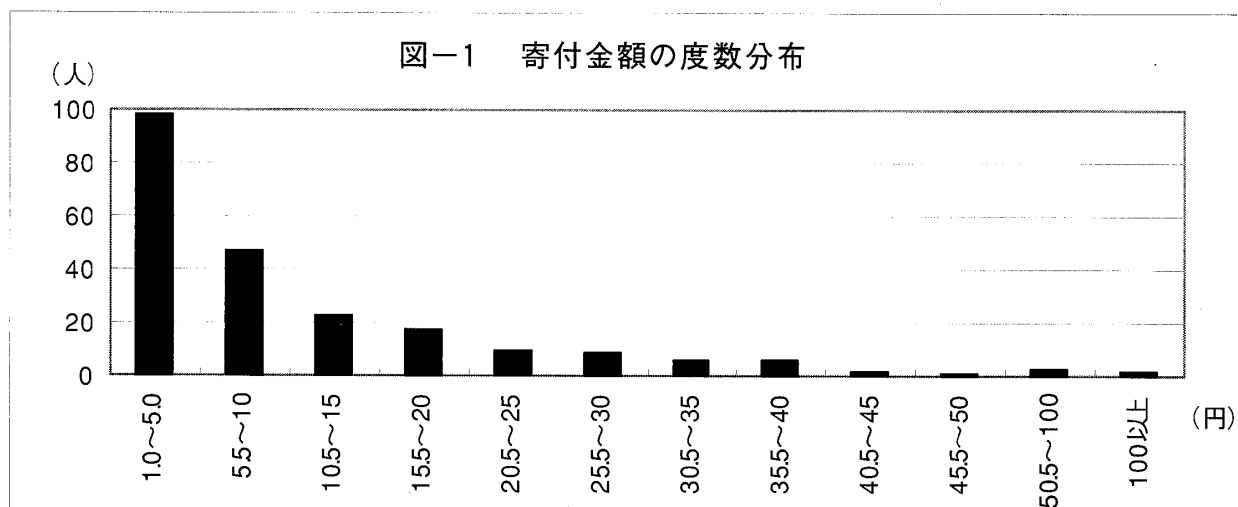
して郵便貯金を取り崩して現金として用意された。この基本財産については、潮止村ではその後1906(明治39)年に小学校基本財産⁽¹⁰⁾が確立されるが、その経緯については前原(1986:pp.267-269)において詳述されている。

3. 村人による寄付行為の分析

(1) 寄付金額の分布

ここで寄付願224通(合計額面金額2,904.55円)の寄付金額の内訳を分析してみることにする。図-1は、5円間隔での寄付の度数分布を示したものである。この図において1円から5円までの区間には98通が集中しており、これは全体に対する比率で43.8%に当たる。また、5.5円から10円までの区間は47通で21.0%に相当し、1円から10円までの累積合計では145人、64.8%を占めていた。

これらのデータから、寄付願合計の約65%が10円以下であり、特に約44%が1円から5円までの寄付であったことからすると、寄付は相対的には村人の経済力に応じた負担構造であったであろうことが推測できる。しかし、1900(明治33)年潮止村賃金表では、年雇による農作が月給35円、日雇による農作が日当35銭、大工の日給が48銭であったことから考慮すると(八潮市 1989:p.262)、最低で



(出典) 八潮市立資料館:文書番号104(1899[明治32]年12月15日付)をもとに筆者が作成。

も日雇農作の約三日分、大工日給の約二日分を学校建設に寄付するという行為は、当時の庶民にとっては絶対的経済力以上の負担であるとも考えられる。

(2) 寄付の地区別による取り組み状況

表-4は、地区別による寄付願の件数とその地域の戸数⁽¹¹⁾に対する寄付願件数の比率を示したものである。寄付の大字別による取り組み状況は表-4から分かるように、村全体の平均では47.0%（その他の地区における寄付願19通を除外した場合）、つまり村の約半数の戸数が寄付を願い出たことになり、地区別では垢地区の61.9%が最高で、最低は古新田地区の30.2%であった。

ここで学校への通学距離と寄付戸数比率の関係を確認してみると、小学校は南川寄地区に位置していたが、これら二者に何らかの特別な相関関係は認められない。そのため、寄付行為は学校までの距離とは無関係であることから、寄付する戸数の比率は各地区ごとの寄付への取り組みのみに依存していたとは考え難く、他にも寄付行為を規定する要因が存在したであろうと推測できる。

また、表-4における「その他」の地区の寄付願19通の内訳としては、近隣の他村在住者からは12通で71.05円、また東京在住者は4通で117円の寄付があり、残りの3通20円は住所の記載のない寄付願である。ここで注目されるのが、総額2,904.55円の6.5%が村外からの寄付であり、特に約4%は東京在住者からのものであることである。

(3) 寄付の負担方法

前述のように、学校への通学距離と寄付戸数比率には相関関係が認められないが、果たして村の税収の2.3倍ともなる寄付金額は、村人の純粋な寄付行為や各地区ごとの取り組みのみにより集められたものなのであろうか。

潮止尋常高等小学校関係の資料としては、「潮止尋常高等小学校改築費寄附配当表」⁽¹²⁾や、潮止尋常小学校の前身である川崎学校の「川崎学校費寄附金徴収簿」⁽¹³⁾に記録があり、この「川崎学校費寄附金徴収簿」では、地租割と戸数割に付加されて寄付金が配当されている。また、後に八潮市として合併される隣村である八幡村の1901（明治34）年小学校校舎設置伺書にも、校舎建設に際しての寄付を募る方法が記載されている（八潮市1981:p.539）。この八幡村の場合においても、通常的地租割と戸数割の租税に付加された形で、全村と各地区別による寄付金額の振り分けが明記されている。

以上のことから、潮止尋常高等小学校においても、川崎学校や八幡村の場合と同様に、税負担を基本にして住民の経済能力に応じた負担額を示した上で、村として学校建設のための寄付金額を割り当て、これを基本として半強制的な篤志寄付を募っていたと推測できる⁽¹⁴⁾。

(4) 村の産業構造

前述のように、全村における寄付比率の平均は47.0%であったが、これは逆に見ると約半数の戸

表-4 大字別による寄付件数、通学距離、及び戸数に対する寄付比率

地区名(大字)	二丁目	木曾根	南川寄	伊勢野	大瀬	古新田	垢	その他	合計
寄付願件数(通)	39	47	24	21	45	16	13	19	224
地区の戸数(戸)	86	98	58	35	85	53	21	—	436
通学距離(町)	30	25	所在地	10	20	28	31	—	—
寄付戸数比率	45.3%	48.0%	41.4%	60.0%	52.9%	30.2%	61.9%	—	47.0%

(出典)八潮市(1981: pp.490-491), 八潮市(1982: p.198), 八潮市立資料館:文書番号 104

注1) 一町=約 109m 注2) 地区別による戸数は1889(明治22)年現在のデータを使用

数が寄付できなかつたことを意味している。つまり、寄付方法が地租割と戸別割の租税に付加された場合、寄付金の割り当ての対象にならなかつた戸数が約半数はあつたと推定できる。そのため、村人の税金支払能力を推測する手段としては、必然的に村の産業構造を把握する必要性が出てくる。

1899(明治32)年度のデータによると⁽¹⁵⁾、潮止村では77.3%、つまり四分の三強の戸数が農業で生計を立てており、かつ小作農と自作兼小作農の合計が人口比率で27.3%を占めていたことから、現金収入を得ることが比較的困難であつたであろう小作農にとっては、1円から5円程度の支出に関しては寄付することはほぼ不可能であつたと考えられる。また、たとえ寄付が可能であつた自作農であっても、多くの場合は5円までは支出できず、その額は2.5円程度までであつたと推定できる⁽¹⁶⁾。

このような村の産業構造の分析は、潮止村においても税負担⁽¹⁷⁾を基本として住民の経済能力に応じた負担額を示し、寄付金を割り当てていったことを裏付けているものと考えられる。

4. 日本の教育経験の応用可能性に関する考察

(1) 潮止村における事例の位置づけと応用可能性

潮止村は、かつては「難治村」的な状況を抱えており、潮止尋常小学校においてもまた開発途上国の小学校においては普通に散見されるような好ましくない状況が長く続き、小学校教育が低迷していた学校であつた⁽¹⁸⁾。しかし、潮止村は、1900(明治33)年の授業料無償化政策への対応の一環として、校舎建設をした際の資金調達活動を契機として村の財政構造改革に着手し⁽¹⁹⁾、その後内務省主導による地方改良運動を村として展開させた結果、1911(明治44)年に内務省から「模範村」として選奨されるという劇的な転換を遂げた行政村である。その意味では潮止村のケースは、開発途上国でも多く見られる小学校教育が低迷している学校が、学校建設のための資金調達活動を通じて地域住民が学校教育や村の財政構造状況

への理解を啓発された結果、コミュニティの財政状況が改善された成功事例であると位置づけることができる。

それでは、これまで分析してきた潮止村の教育経験の応用可能性のある分野としては、果たしてどのような国際教育協力プロジェクトが想定されるであろうか。潮止村の経験は、教育分野におけるコミュニティ・ファイナンスの事例であるだけに、やはりコミュニティが関与する程度が比較的高い小学校建設プロジェクトが挙げられるであろう。それでは具体的に、日本の小学校建設プロジェクトでは、どのようなスキームの、どのような場面において最も応用可能性が高いのであろうか。

日本のODAの現状としては、一般無償資金協力、草の根無償資金協力、及び有償資金協力の三つのスキームに学校建設プロジェクトが存在する。しかしながら、例えばインドネシアやモロッコでの有償資金学校建設プロジェクトは、双方とも中学校のみの校舎建設プロジェクトであることから、有償資金協力は考察の対象外となるであろう。そこで、ここではNGOなどが主体となって行う草の根無償資金協力において採用されている住民参加型小学校建設プロジェクト、及び一般無償資金協力による学校建設プロジェクト、以上の二つのスキームを対象に考察を加えていくことにする。

(2) 住民参加による学校建設プロジェクト

清水(2005)は、①より多くの資源を集めることができる、②住民参加により建設コストの削減が期待できる、③地方分権化の基礎となる組織運営能力の向上が期待できる、④コミュニティのオーナーシップを高めることができる、⑤学校とコミュニティの間にパートナーシップを生み出すことができる、⑥プロジェクトの持続性を高めることができる、以上のようなメリットがもたらされる可能性があるとして、住民参加型教育プロジェクトの効用を論じている。そして、このような住民参加型教育プロジェクトの中で、特に住民参加型小学校建設における手法選択のために、保護者の生活状況について全般的な視野を得るための教育費負担に関する事前調

査を実施する必要性を指摘しており(清水2005:p.20)、このような教育費負担の事前調査において潮止村の教育経験の応用可能性が高いと考えられる。

清水(2005:p.18)では、住民参加型小学校建設プロジェクトにおいて実際に採用されている手法として、①現物支給、②役務提供、③寄付、④収入向上活動、⑤積立金等があるとして、Bray(1996:pp.7-13)等を引用しながら紹介している。また、小学校建設の寄付に関してBray(1996,1999)では、ケニアにおけるハランベ活動を通じての資金捻出(Bray 1996:p.4)、ボツワナやラオスにおける戸別もしくは個別への学校建設費負担の割り当て(Bray 1996:p.11)、カンボジアにおける花祭り等のお祭りを通じて寄付を募る伝統等を報告している(Bray 1999:p.56)。この他にもカンボジアでは、たとえ子どもが小学校に在籍していなくても、村長が学校に対する寄付を村人に頼んだり、プノンペンや海外に在住する村出身者にも寄付を依頼したりすることが通例になっていることも指摘されている(Bray 1999:p.51)。

つまり、これらのような世界各国における事例からも分かるように、当該コミュニティが持ち得ることができる財政能力の分析を中心に、コミュニティ在住者以外の関係者のコミットも視野に入れて、教育経験の応用可能性に関する考察を行っていく必要がある。

(3) 無償資金協力による学校建設計画基本設計調査

潮止村における事例から分かるように、村全体で約半数近い戸数が寄付を行っており、小学校建設に対する寄付行為の村内における広がり、当時の「五人組」等の社会組織を通じてコミュニティが持ち得ることができた財政能力であると考えられる。これに加えて近隣の他村在住者、及び東京在住者からの寄付が全体の6.5%を占めていたことから、村以外の関係者のネットワークも財政的リソースの一部となっていることは注目に値する。そのため、このような村の財政能力や財政的リソースは、

その当時のコミュニティが持っていた一種の「社会力」と密接に関係していると考えられる。

例えばJICAは、価値観、規範、信頼、ネットワーク、組織等、当該社会・集団内もしくは社会・集団間において、開発目標の達成に向けて必要な何らかの協調行動を起こすことに影響を与える社会的な諸要因をソーシャル・キャピタル(社会関係資本)として(JICA 2002:p.224)、教育分野のみならず開発援助に関する諸分野に関して、事例分析を提示した報告書を発行している。同報告書における教育分野の事例分析(「イエメン小学校建設計画基本設計調査」)では、女子の就学率向上をプロジェクト目標としておりソーシャル・キャピタルとの関連性は高いと思われるため、ソーシャル・キャピタルの分析がなされることが望ましいとしている(JICA 2002:p.243)。そして、このようなプロジェクトの評価指標として、「学校建設地の調査にコミュニティが参加したか」、「コミュニティの建設費への貢献は何パーセント程度か」、「学校運営へのコミュニティの参加を活性化するための活動がどれほど行われたか」などが含まれるとされる(JICA 2002:p.240)。

以上のことから、潮止村における事例は、JICAによる一般無償資金協力における学校建設計画基本設計調査への応用可能性も高いと考えられる。

(4) 国際教育協力への具体的示唆

JICAの学校建設計画基本設計調査では、プロジェクトのサステナビリティ(持続可能性)を高めるために、教育計画・運営維持管理計画担当の調査要員に対して、住民へのヒアリング調査や事例調査、及び住民集会を行うことが指示されている。それは校舎が竣工して協力相手国に引き渡された後に、コミュニティの参加を得て学校施設が適切に維持管理されていくのかについて、事前評価を行う必要があるからである。このヒアリング調査や事例調査においては、校舎竣工後の維持管理経費のコミュニティ負担事項が重要な評価の観点となっている。つまり、コミュニティの持ち得る財政能

力が学校建設プロジェクト実施後の校舎維持管理におけるサステナビリティに大きなインパクトを持つと考えられているからである。

そこで、潮止村におけるコミュニティファイナンスの事例を参考にすると、住民参加型小学校建設の事前調査や無償資金協力学校建設計画基本設計調査の際に行われる経済アセスメントにおいては、①コミュニティにおける財政的リソース項目の確認、②住民の経済的能力に応じた負担方法の検討、③税負担の状況と課税システムの確認、④コミュニティの寄付や住民参加の比率の推定、⑤コミュニティの負担規模の推定、⑥潜在的財政能力の規定要因としてのコミュニティの産業構造分析、以上のような項目に関して調査・分析を行う必要があることが導き出される。

おわりに

本研究においては、潮止村立尋常高等小学校という日本の教育史研究における具体的事例を通じて、明治後期における小学校建設に伴うコミュニティファイナンスの実態を、校舎建設に伴う臨時費の財源や村人による寄付行為を分析することで実証的に明らかにした。そして、潮止村の事例は、住民参加型小学校建設における手法選択のための教育費負担に関する事前調査や、無償資金協力学校建設計画における基本設計調査の際の経済アセスメントに対して応用可能性が高いことを指摘した。

今後の研究課題として、潮止村のコミュニティファイナンスの事例は、単に日本の学校建設プロジェクトにおけるスキームでの応用可能性の検討に留まらず、教育経験に基づく日本発信による教育開発の基礎研究として構築させていく必要があると考えている。そのため、日本の第三次小学校令の教育費無償化政策と同様に教育費の無償化を進展させており、政策的に類似性のあるカンボジアやタンザニア等の国における適用可能性を模索していく必要があると痛感している。そしてその際には、どのような開発コンテキストにおいて日本の経

験が適用可能なのかについて、経済の発展段階における具体的な経済指標を提示しながら、コミュニティファイナンスが上手く機能するための社会・経済的な条件を明らかにしていくことも視野に入れていかなければならないであろう。

注釈

- (1) JICA (2003:p.186)「第14章・開発途上国における日本の教育経験の応用に向けて(村田敏雄)」
- (2) JICA (2003:p.50)「第3章・教育財政 1.戦前の教育財政 1-1 地域住民と保護者に大きく依存した教育財政(斉藤泰雄、三浦愛)」
- (3) このようなサブ・サハラ・アフリカの国としては、1997年ウガンダ、1999年カメルーン、2001年タンザニア、2002年ザンビア、2003年ケニア等が挙げられる。(UNESCO [2004] Education Today, p.4.)
- (4) 潮止村関連の地域史研究では、白戸(1982)が明治後期の潮止村財政に関する論考を行っている。
- (5) 潮止村立尋常高等小学校における就学率は、男女平均で1900(明治33)年が53.2%、翌1901(明治34)年は96.5%であった(八潮市1982:p.210)。
- (6) 八潮市立資料館:文書番号5195-2(104-107)
- (7) 八潮市立資料館:文書番号5197-99
- (8) 八潮市立資料館:文書番号104(1899[明治32]年12月15日付)
- (9) 同規則第一条は、「教育基金令第五条ノ設備費校地校舎設備最不完全ニシテ移転増設新築改築増築等ヲ急要ト認ムルモノヨリ貸付スルモノトス」と規定している。(埼玉県教育委員会[1971]『埼玉県教育史・第四巻』,p.132.)
- (10) 潮止村では、その後「潮止村立小学校基本財産蓄積規定」が1906(明治39)年、「潮止村基本財産蓄積条例」が1909(明治42)年にそれぞれ定められている。
- (11) ここで採用している人口統計は1889(明治22)

年現在のものであるが、この年の潮止村の総戸数が436戸に対して、1899(明治32)年も同じ436戸(人口総数は3,165人)であったため(八潮市立資料館:文書番号3739-32)、ここでは地区(大字)別による戸数データが入手可能な1889(明治22)年現在のデータ(八潮市1981:pp.490-491、及び八潮市1982:p.198)を利用している。

- (12) 八潮市立資料館:文書番号3739「潮止尋常高等小学校改築費寄附配当表(文書リスト番号2~19)」には、各大字別による寄付の配当が記されたリストは存在するが、文書の中身が記載されたものは紛失しており現存しない。
- (13) 八潮市立資料館:文書番号3661「川崎学校費寄附金徴収簿」1889(明治22)年度四・五月分の徴収記録では、地租1円につき7厘を付加した地租割にて40件3.817円の集金記録がある。また、戸数割では一戸につき0.0315円を課すとして35件で1.1025円の集金記録がある。
- (14) 前原(1989:p.114)は、「(潮止村における1901[明治34]年の:筆者注釈)改築に際しての寄付でも同様にほとんど強制的といえる形態で寄付が集められたであろうことは想像に難くない。もちろんこれとても潮止村に固有のことではない。学校建築にあたって強制的とも言える寄付を募ることは一般的なことである。」と指摘している。
- (15) 1899(明治32)年度潮止村勸業統計(八潮市1981:p.541)では、農家戸数は合計337戸(1,308人)、内訳として専業農家275戸(1,071人)、兼業農家62戸(237人)であった。特に租税の基礎となる土地を所有している自作農が443人、自作兼小作農が149人、土地を持たない小作農が716人であった。潮止村の1899(明治32)年現在の戸数が436戸であることから、同年の農家戸数は村の全戸数の専業で63.1%、兼業14.2%、合計77.3%が農業で生計を立てていた。また、1899(明治32)年

の人口は3,165人であるので、自作農14.0%、自作兼小作農4.7%、小作農22.6%、合計41.3%が農業従事者であったことになる。

- (16) 前原(1986:p.269)においては、「この時期には村税負担も増大し続けており、村内中下層が寄附者の大半を占める状況は考えにくい。多くは村内上層によって担われていたと考えるべきであろう。」と考察されている。事実、グラフ-1の1円から2.5円までの区間の詳細としては、1円12人、1.5円14人、2円16人、2.5円16人であり累積人数は58人で、この区間の寄付願を出した累積戸数が全体の25.9%を占めていた。
- (17) 潮止村における1899(明治32)年の税負担状況は、直接国税納税者520人、県税納税者550人、村税納税者総数550人であった。(八潮市立資料館:文書番号3739-32)
- (18) 前原(1989:p.112)においては、「校長はきわめて長く潮止小に在職していた人物であるが、職務には熱心でなく、下僚を指導・監督することを怠っていたばかりでなく自ら正當とは言えない理由で欠勤することもあった。訓導たちもほぼ似たような有様で、村民子弟の『師表』たりえていないことはもちろん、むしろ非難されるべき人物たちであった。」と、その低迷ぶりが指摘されている。
- (19) 潮止村の明治後期以降の財政基盤確立の流れについて白戸(1982:p.215)は、「信用組合と隣保組織=五人組を効果的にとり込み、行政村を単位として国家を支える体制が、少なくとも収税の面においては構築されたといえよう。」と指摘している。

引用文献

- ・ Bray, Mark (1996) Decentralization of Education: Community Financing, World Bank.
- ・ Bray, Mark (1999) The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia, UNESCO-

IIEP.

- ・国際協力機構 (JICA) 国際協力総合研修所 (2002)「第5章・教育とソーシャル・キャピタル (結城貴子)」『ソーシャル・キャピタルと国際協力:持続する成果を目指して(事例分析編)』,pp.221-249.
- ・国際協力機構 (JICA) 国際協力総合研修所 (2003)『日本の教育経験:途上国の教育開発を考える』。
- ・文部科学省 (2002)「Ⅲ. 2.我が国の教育経験を生かした国際教育協力」『国際教育協力懇談会最終報告』。
- ・埼玉縣内務部 (1902)『埼玉縣學事年報・明治三十三年』, p.22.
- ・清水和樹 (2005)『住民参加型小学校建設プロジェクト:その効果的運用に向けて』(平成16年度 JICA客員研究員報告書) JICA国際協力総合研修所。
- ・八潮市 (1981)『八潮市史 史料編 近代I』ぎょうせい。
- ・八潮市 (1982)「潮止尋常高等小学校沿革誌」『八潮市史:史料編 近代Ⅲ』ぎょうせい, pp.191-229.
- ・八潮市 (1989)『八潮市史:通史編Ⅱ』ぎょうせい。
- ・前原健二 (1986)「戦前日本における行政町村と小学校—学校基本財産制度の展開と小学校観—」『東京大学教育学部紀要・第26号』, pp.261-271.
- ・前原健二 (1989)「地域改良運動期の潮止村小学校」『八潮市史研究・第7号』ぎょうせい, pp.99-126.
- ・柏木敦 (1999)「村落における教育費負担の意味構成—埼玉県—村落の教育費負担形態の変容過程を事例として—」『教育学研究』第66巻・第2号, pp.11-20.
- ・白戸伸一 (1982)「大都市における『地域改良運動』—『模範村』潮止村の財政状況をめぐって—」『八潮市史研究・第4号』ぎょうせい, pp.184-216.