

南京政府時代郷村における公立小学校経費の徴収

朝 倉 美 香

はじめに

南京政府（1927-1948）時代は中国の教育近代化の過程で大きな位置を占めることができる。なぜならば、清末における近代学制の発布に続き、北洋政府（1912-1927）時代も国家主導の義務教育政策を実施しようとするが、就学率は少しずつ上昇したものの、清末とは異なる抜本的な改革をしなかった北洋政府時代においてその効果は疑わしいものであったからである。

南京政府時代は北洋政府時代が地方自治の進展に伴い行政組織の区（省・県と郷・保の間に位置する）を学区としたのとは違い、より下位の郷鎮を学区として行政組織に教育行政の機能を求めた時代であった。つまり、より細やかな教育行政が可能となると考えたうえでの学区の細分化であった。しかし細分化されることでより効率的に学校経費を徴収し、運営に支障をきたさないという当初の目論見は功をなさず、むしろ細分化された地域社会で学校経費の財源を獲得しなければならなかったため、当時開催された教育会議の議題はいつも経費の不足であった。そこで本稿では、南京政府時代郷村において義務教育実施の過程でどのような学校経費の徴収を行い、それが教育近代化においてどのような意味を持ったのかを論じる。

第1節 1930年代の学校経費の徴収

義務教育実施の状況

南京政府時代は、郷村の義務教育実施には何が必要なのかが喧々諤々と教育関連雑誌で討論された。郷村における小学校経費がどのように拠出されるのか、またそれを支える郷村の地域構造のあり方などが議論された。それでは実際に郷村で義務教育は実施されていたのだろうか。譚元享『世紀の旅—客家魂』は広東省における客家地域（梅州を中心とした嘉応州）において、地域社会における学校教育の進展を清末から中華人民共和国に至るまでを叙述した小説である。郷村において農民が教育欲求をもちながらも経済的要因によって、それを果たせない状況が辛らつな視線で描かれている¹⁾

老人が何日かボーとしていると、村の子どもで工場で働く者以外は山できこり、野で果物を採取したり、根っこを掘っていることに気づいた。そこで老人は山の学校では秋収穫の休暇があるのかと訊ねた。すると子どもたちは最初分からないという顔をしていたが、すぐに笑い出して「ぼくたち、毎日学校ないよ」と言った。ただし子どもが冗談でサボっていることをサボタージュしていたわけではない。ただ1名の教員が政治的な理由で拘束され、学校が閉鎖されたのだった。その教員は1年生から4年生までの国語、

算術、歴史地理など何でも教えたという。そこで老人は流螢小学という村の学校に行ってみるのだが、木造の学校は20、30名が座ることができる教室しかなかった。教室の隣には質素な寝室があったのだが1名がやっと寝れる程度のベッドがあるだけだった。食事は村人がご馳走していたという。ある子どもが言うには「省城の中学に合格すれば村のみんながお金を出してくれ勉強ができる。大人が言うには勉強しなければ出世しないのだ。しかしいまは誰も勉強していない」。そこで老人は「私が授業をしよう。それでいいか」と子どもたちに言うと、子どもたちは「僕たちに先生ができた。先生ができた」と小鳥の余に囁りながら村中走り回っていた。

ここから小学校の設立ももちろんだが、如何に小学校の運営が困難であるのかが明らかである。また、子どもたちにとっては学校で学ぶことが喜びであること、それに答える旧知識人を代表する老人が山中の小学校で教鞭を取ることが村の同意を得さえすれば可能であることなど、当時の僻地の小学校事情が如実に反映されている。表1から広東省における各県の就学率を見ても、各県によってまちまちで、上記のような郷村ではその就学率は低かったことが予測できる。

(表1) 広東省各県の就学率

単位：％

県	就学率	県	就学率	県	就学率	県	就学率
南海	8.33	中山	33.79	龍門	24.00	新会	25.97
番禺	31.91	台山	86.25	從化	21.30	三水	23.21
順德	16.13	增城	4.99	花県	6.64	清遠	6.63

出典：『広東教育月刊』第一卷第三期 p. 83

たとえば表1から就学率が低いと思われる南海県では、多くの学齡児童が小学校に就学せず、私塾に就学していた。そのため1935年2月8日「南海県取締私塾」規定によって、「県府は公安分局、各区郷所、各区教育区に私塾を取り締まらせる。学校があれば極力学校に入学させ、まだ学校を設立していない場合は定期的に郷民大会を召集し、租嘗（租税）を期限までに徴収する。私塾を設立する者はただちに閉塾、釘で封じ、塾師を拘束、厳しく懲らしめる」と私塾追放政策をとった。しかし私塾の利便さ、学費の安さなどから私塾就学者の数は減少しなかった。

県府主導の義務教育普及

1931年10月林文敷番禺県立郷村師範学校編『小学行政』には、「小学校の収入」を中央政府が完全に支出すべきだとの記述がある。これは地方師範学校で編集された師範学校学生向けの教科書であった。どんな時代でも義務教育経費の国庫支出・補助は望まれたのだが、それは現実には解決されない課題であった。林は、「私人・法人に限らず小学校は学費を徴収しないことが原則で、初級小学校でも1元を超えてはいけない。また、地域の公立小学校に関しては、郷の公的資

産、法団などの資産（不動産）、資金（銀行預金）の利息を小学校経費とする。しかし私立学校は寄付を経常経費とする」と書いている²⁾。

このような学校経費徴収の方向性に対して、教育学者陸傳籍は、「国民教育は地方の事業であるが、我が国の政治は中央集権政策をとっているので国民学校経費の負担も中央の責任だ」と次のように同意している³⁾。「むしろ国民教育は中央省県の三者が共同で分担すべきで、そのため各省県教育文化費の増加については、県が直接地方教育の責任を負う。省は間接的に地方教育の責任を負う。教育文化費によって郷鎮保政治事業の発展を進展させる」と地方自治と地域社会の発展、教育普及をセットにして考えていた。そのため、「①税務員の中飽をやめさせ、今後県学校経費が増加することから徹底して税務を整頓する。②実業発展を行う。財源が豊かであれば、教育は必ず振興する。③廟産興学。邵爽秋氏が提唱する廟産興学によって学校経費の増加が可能である。④公産荒れ地の権利は政府に帰す。⑤個人の寄付を奨励する」といった学校経費不足の解決の糸口を述べている。このように陸は、地域社会の国民学校経費負担のあるべき姿について県府主導の視点から理解していた。次いで陸は、これら地方財産の収入源について「国庫給与補助費、省庫給与補助費、省庫給与補助費、県庫給与補助費、その他区郷鎮給与補助費」、自治団体による収入（公款及び公産、単行税、附加税、公益税、公費及び使用費、公債、地方所有の営業収入、罰金）があるという⁴⁾。

教育学者左学禮は、県内の学校経費の独立について、南京国民党対内政策第13条「学制系統を整理し、学校経費を増額し、その独立を保障すること」を引用して根拠としている⁵⁾。各省県市は、1931年から徴収機関の独立、保管機関の独立、支配権力からの独立、課税機関の独立が徐々に果たされるようになった。たとえば豊順県附税は次のように小学校経費は店税から支出されるなど、各県府によって県が徴税権を持つ教育税による義務学校経費の支出がなされるようになった。店税の比重の重さは表から明らかである。

しかしこれはあくまで県立小学校の経費として徴収されたもので、学区内の郷鎮立小学校に代表されるそのほかの公立小学校はその対象外であった。

（表2）広東省豊順県附税 1934年12月3日

単位：元

項 目	歳 収	収 支	用 途
丁 米 附 加	1,000	県 府 会 計 処	県 立 中 学 校 経 費
税 契 附 加	330	県 府 会 計 処	県 学 校 経 費 経 費
税 契 資 税	330	県 府 会 計 処	県立中学校経費県学校経費
店 租	20,000	県 立 中 学 校 長	県 立 小 中 学 校 経 費

出典：広東省豊順県附税 1934年12月3日

陸によれば、地方自治に必要な支出は法律の規定するところ、あるいは監督官庁が命令するところにより、支出の是非及び支出額の多寡は自治団体の意志に左右されないものの、各省県市郷

鎮の必要とする義務学校経費が増加して、新たに経費が必要な場合、郷鎮あるいは学区の場合は郷鎮あるいは学区で徴収すべきだとした。そこで郷鎮を基本とする学区では、義務学校経費徴収は以下の範囲で行われた。

- ・ 県市政府が許可した合法的な税及び附加税収入。
- ・ 県市政府が許可した郷鎮あるいは学区内で整理した学産収入。
- ・ 公的人物の学校経費への寄付。
- ・ 県市あるいは郷鎮の公議（法）による住民の分担寄付金。

つまり個々の学区では寄付以外は、県市政府による認可を経たうえで、はじめて学校経費の徴収が可能であった。

たとえば、1933年3月「南海県分期催行義務教員歩驟増徴経費弁法」によれば、南海県県長李海雲が「各地方の文社収入の5割、各宗族の祖嘗2割、廟庵寺産業の収入3割、菜園租金収入の5割、地方公産売買の3割、各区公安分局、区公所が10-20元、さらに個人寄付」を学校経費の枠としている。学校経費の問題からみると、郷鎮における県主導の義務教育実施というのはあくまで形式的なものに過ぎず、学区内の自助努力こそが求められたということが分かる。

広東省中山県の地方自治の発展と義務教育普及の試み

1934年3月、内政部・行政院によって「各省県市地方自治改進弁法大綱」「改進地方自治原則」が發布されると、地方自治の発展が試みられた。李徳芳によると、南京政府時期の郷村における自治制度（1929-1930）は次のようであったという⁶⁾。

- ・ 立法機関—郷鎮民大会。郷鎮長、そのほか職員の罷免、自治規約の制定、修正、法規の議決。大会は公民の過半数の同意を得て決定する。
- ・ 執行機関—郷鎮公所。教育およびその他文化事項。郷務会議、鎮務会議で、郷鎮長、副郷鎮長、閭長、監察委員が列席し議決する。
- ・ 監察機関—郷鎮監察委員会。郷鎮民大会で監察委員若干名を選ぶ。監察委員会は随時各郷鎮公所の帳簿、資産を調査する。不正を隠したら、郷鎮公所が正す。
- ・ 調停機関—郷鎮公所付設調停委員会。民事調停、刑事調停を行う。郷鎮民大会で選ぶ。
- ・ 自治職員—郷鎮公民満25歳以上。①公務員試験、普通試験口答試験に及第した者、③かつて中国国民党で服務した者、③かつて国民政府機関で任官した者、④かつて小学校以上の教職員あるいは中学校以上の卒業者、⑤自治訓練を経て及第した者、⑥かつて地方公益で成績を上げた者、区政府が県政府に推薦した者。
- ・ 公民資格—男女を問わず、本郷鎮に1年、2年以上居住し、満20歳以上で宣誓登記したのち、郷鎮公民となる。反革命の判決が確定した者、汚職官僚、土豪劣紳の判決を受けた者などはなれない。
- ・ 郷鎮財政収入—①郷鎮公的資産、資金、②郷鎮企業の利益、③自治款項、④県・区の

補助金、⑤特別税。特別税は郷鎮民大会で決議する。郷鎮財政は3ヶ月に1回公開する。

以上のことから郷鎮が地方自治の基本単位であることが分かる。

さて「広州年鑑第九卷 広東中山の模範県」では、広東省中山県における地方自治制の確立を図るなかで、その義務教育普及を実施した状況が克明に描かれている⁷⁾。「中山県は中央が総理誕生の地として記念したことから、自ら模範県と定めた」ことで、実際にそのほかの省県の模範となる地方自治政策を実施した。

まず1930年4月、県を各区に分けそこに公所を設け、さらに区の下位にある郷鎮の公所を設けることで、上位下達式の県府主導の地域構造が形成された。県府は同年4月30日、公所区長9名、区公所9カ所を、同時に各区長は郷鎮籌備委員会を選び、県府の委任により郷鎮公所籌備処を成立させた。同年5月より1931年3月までで、各区郷鎮公所籌備処成立は250余ヶ所、鎮公所籌備処成立は4カ所、このほか各郷鎮組織籌備処は100余カ所と増加した。この構造は、北洋政府時代と変わらない。

同一時期頒布した「中山県訓政実施委員会組織大綱」、1931年1月14日、「修正中山県訓政実施委員会組織大綱」によると、訓政実施時期に応じた教育計画は次の通りである⁸⁾。

第三期 1930年3月、国民体育、国民補習学校及び訓練講堂の成立。

第四期 1930年4月 国民体育 10歳から40歳の未就学男女の統計、未就学男女の国民訓練学校入学卒業、もとの学校整理と教育普及。

第五期 1930年5月 定期的に体育運動を举行、体育成績の奨励規定、30歳～40歳の未就学男女の統計、未就学男女の国民訓練学校卒業指導、もとの学校整理と教育普及。

第六期 1930年6月 未就学男女国民訓練学校卒業、もとの学校の整理、教育普及。

それでは、その経費はどのように負担されたのだろうか。

まず、県府による学校経費の補助が挙げられる⁹⁾。しかし1929年10月、「各区公所籌備処の経費は区が法によって徴収するほか、県自治籌備処により各区へ約400元補助する。ただし1930年2月県府は一時400元の補助費を発給するが、以後は補助金を停止し各自治機関が自ら徴収することにする」とあるように、最初の半年を除いては区郷鎮での自助努力が求められた。具体的には上記の教育普及に関する目標も各区郷鎮の経費負担のもと進行されることになったのである。南京政府時期初期も、北洋政府時代の慣行から区公所を中心に郷鎮で自ら学校経費を徴収することが求められた。

次に県府により認可された税徴収が財源となった。県府からの学校経費の補助費がなくなると、区、郷鎮は自ら教育税徴収が可能となった。

第三に、公的資産である。中山県の公的資産は豊かな部類に入り、たとえば南郷区北郷一郷の公的資産は毎年十余万の収入があったという。しかし多くの資産は「土豪劣紳」、劣悪な郷紳が持ち整理されておらず、地方自治のために用いることはできなかった。このため当時県府は、根

本的な解決方法とはいえないが、各自治機関が地方税を徴収することによって業務を維持すること、これ以外に商人、住民を痛めず義務教育実施を行うことはできないとしている。

そこで1930年訓政実施委員会第三屆會議において、全県公的資産の整理を提出し、県、宗族所有の資産を分別し、宗族公産管理委員会を組織し、区と郷鎮の公産は区と郷鎮公所に帰すことにした。提案が通過ののち、県府は管理公産章程を公布施行した。しかし執行は難しく、公費管理は少数の郷鎮公所が実現したにすぎない。宗族社会が社会の基本的な単位であった当時、宗族公産管理委員会の組織は反発される要因が多々あった。このように県府と区郷鎮公所には地方自治の発展に伴い、行政系統として上位下位の関係にあったが、こと経費の問題になると区郷鎮公所が独立した経費を開拓せざるをえなかったのである。

義務教育経費の財源確保

1931年前後は財政難から義務教育経費の財源確保が各地域で問題となった。

「広東教育月刊第1巻第3期」（本庁1932年2月行政報告）では、各校経費および学校経費処理の紛糾事項について25件を挙げている。以下はそのうちの一部であるが、とりわけ各県府が新しい初等教育機関経費の創出に力を入れていることが分かる。

- ・龍川私立時敏初等小学は学校資産を奪われ、県に維持するよう県府の指示を待っている。県府は、老龍生猪税で教育を維持することを批准した。
- ・靈山第3区小学校は神産を用いる。
- ・樂昌8区上樓初等小学校は学校資産を奪われ、県に厳しく追求するよう請願した。
- ・感恩県立第二高等小学校は民衆の学費徴収反対で教育が普及しない。

また地方教育行政経費の整理等の紛糾事項は43件あった。

- ・潮陽県は祝税を徴収し学校経費とする。
- ・番禺県は渡船附加税を教育に用いた。

地域レベルで従来からの資産を活用したり、新たな教育税を課税することで学校経費の捻出に苦心する様子はどの県、区、郷鎮公所でもみられた普遍的なことであった。

たとえば南海県立石湾小学校経費は、1934年3月、5クラスで始まったが、児童の増加に従い、翌年は6クラスとなったため、1、2、3年生は複式、4年生は単式学級とした。総経費は563元であった。そのうち県府より382元の補助、宗族自治会から20元が支出された。不足する学校経費を補うため、第十区学務委員会は教育税と毎月の学費徴収を行った。石湾小学校は県立小学校であるため、区が中心となって学校経費を徴収していることが指摘できる。

同様の学校経費不足の事例は、南海県第四区小学校第四区学務委員邵漢生が「経費がなく学校維持が困難である。籌款弁法乙項により各校は毎年補助4元を県府に申し出る」と報告していることから明らかである¹⁰⁾。

また、1933年1月潮安県第二区公所で県教育会議が開催された。そこには区公所委員、各郷郷長副、県参議員、各校校長、各校校董主席、つまり、地域の行政、教育行政の指導者らが勢ぞろ

いした。会議録では学校経費の不足から小学校が閉校し、私塾が横行した状況が記されている。

潮安は元来教育発達の地で、質数量ともに評価できる。しかし各区でみると私塾が林立し、完備した小学校は多くない。当然人材は多くなく、教育サービスができなかった。また社会の風紀は閉鎖的で繁栄を望むことは難しい。本区では閉校した学校を開学し、腐敗した私塾を解散させ、義田、文祠産業を小学校経費として校舎を建築、大和小学校を開校した。私塾は極めて多かったので合併して正規の小学校とした。本区内の古洋郷、鳳六郷、登塘郷はひとしく高等小学校がなく、初等小学校卒業後の進学が困難であった。そこで該郷郷長、副郷長が責任を負い、演戲遊神等の資産で高等小学校を設立した。

ここから、地方自治との関連で教育の自治が行われようとしたものの、県府主導で区公所が関与する教育行政制度下では学校経費の捻出に苦労があったことが分かる。

第2節 1940年代の学校経費の徴収

1940年以後の中心学校設立による郷義務教育の進展

1930年代後半から各郷鎮では中心学校を、その下位にある保では国民学校を設けた。つまり一つの郷鎮にある複数の小学校のうち、その中心的な役割を担う学校を中心学校と命名し、補助費などで優遇するという政策をとったのである。これはこれまでの県立小学校、区立小学校に関する政策が整備されていることとは対照的に、郷村の小学校の普及、学校経費徴収に課題が山積みであったことによる。それは1940年の新県制の実施に伴い、区署（区公所）の役割よりその下位にある郷村に重点を置いた政策として重んじられた。李秋谷が述べるように「区署は県政府の補助機関といえども区長はただ県長の区内地方事業推進を協力するだけで、教育行政の立場では一区の行政機関ではなく、区長も一区の行政長官ではない」からであった¹¹⁾。

ちなみに、孫則讓「保国民学校弁法概要」によると、当時の郷鎮は10保以上で構成され、保は160-170戸という計算で1郷に2,000戸前後があった。つまり平均1郷に1万名が20-30里平方のうちに居住していたのである¹²⁾。

また、このような郷鎮を中心に義務教育を実施することは、郭有守が「屠宰税は去年より増加したが、これはわれわれ整理した結果である。しかし県政府は自ら弁じることはいできない。自ら弁じても漏税が多く、各県屠宰税の漏税を整理するただ1つの方法が全部郷鎮に帰すことである。郷鎮公所管理の地域と人口は、みな県政府の20、30分の1である。かつ各保甲長の支援があり、漏税は比較的県政府が商人に頼むより便利である」と論じるように、教育税徴収の面で県府の能力には限界があったため、平常、郷村で徴収を行わせ、問題が発生すれば県府が強制的に介入するという方法が有効と考えられたためでもあった¹³⁾。

さて、『南海教育会月刊』では、曾鏡涵郷により設立された趨議中心小学校について触れている。中心学校は社会事業の一切を行う中心的立場にあり、郷区内の教育、政治、宗教、経済、実

業を指導する役割、すなわち日本でいうと実業小学の役割を果たすとされた。同時に画期的な教育基地としての実験小学、区内の教育行政機関の任務も有した。

地域から義務教育を推進するためには、このような中心学校の役割が期待されたのだった。とくに中心学校は、①県内各区には貧富の差があり、豊かな区内では大規模小学があり、同時に付近の小学校は互いに競争し義務教育の進展が速い、②しかしそれに反して貧しい郷村内の単級小学では経費が乏しく、私塾が色彩を放つなど、義務教育実施に好ましくない傾向が見られる。それゆえ教育機会の平等を図るため郷村内で義務教育実施を図るうえで重要な存在として期待された。

そのため、中心学校設立に経費の点で問題があれば県立小学校を閉校し、中心学校として再出発する、あるいは区内に大規模小学校がない場合は新しく設立し、県の特別補助を受けるべきだとした。このように県主導による中心学校設立によって学区（郷鎮）内の教育効率が高まり、教育自治が振興するよう教育当局、そして郷紳も尽力すべきだとされた。

さて、表3から1942年の段階で、広東省では郷鎮数と同数の中心学校があるが、保国民学校は保数より少ないことが分かる。ここから地域社会で如何に中心学校が重要視されたのかが明確である。

（表3）広東省各縣市国民教育実施概況表 広東省教育庁1942年度報告書

県	郷鎮数	保数	中心学校数(校)	保国民学校数(校)	省補助費(元)	県補助費(元)	その他費用(元)	郷補助費(元)
南海	19	202	19	136	830,203	11,406	181,483	224,383
始興	19	183	19	110	27,432	111,475	36,297	175,198

出典：「広東省各縣市国民教育実施概況表」 広東省教育庁1942年度報告書。

中心学校設立後の新しい教育行政組織図は次の通りである。県府が区署との関係を持ちながら、郷鎮—保という下位の行政組織と連帯して地域の国民学校を管轄していることが分かる¹⁴⁾。

県府———区署（区長）教育指導

（県長）

|

郷鎮公所

（郷鎮長）

|

中心学校

文化股主任 = 校長

|

|

保弁公処

|

(保長) |
 | 国民学校
 文化幹事 = 校長

学級以下の国民学校行政組織系統図

県保国民学校
 校長
 校務談話会
 小学部—教導股—児童
 民教部—事務股—児童

梁漱溟による邹平村

村学—学長

—学董会—常務学董・村理事—全村民衆
 —教員—専任教員・村学教員
 —学衆—婦女部・児童部・成人部

郷学—学長

—学董会—常務理事—全郷民衆
 —教員
 —学衆—職業訓練部・進学予備部

出典：李徳芳『民国郷村自治問題研究』人民出版社、2001年p. 151。

この時期教育行政長官は、県では県長、郷では郷長、保では保長で強制的に政治権力を用いて国民教育を図る時期であったため、行政の長が教育行政長官を兼任していた。また県は、教科長、郷は文化股主任、保では文化幹事をおき責任と上下関係を明らかにした。郷長、校長は1名が兼任し、文化股主任が中心学校教導主任を兼務、さもないと校長が兼ねるとした。郷鎮長の令を承け、文化股主任が全郷教育文化を発展させることに尽力した。郷鎮長が中心学校校長を兼務するのは「何人かで行うと意見が不一致、歩調が異なるという弊害をなくするためであると同時に、国家、省が経費を節約するため」という¹⁵⁾。

そして単数あるいは複数の保で構成される学区、つまり保国民学校が1校設置された学区では区教育視導員を設置した。各区で指導員は管轄内の郷保国民教育指導の責を、学区ごとに区署を設けていない区では自治指導員が教育指導の責も負うことになった。これら教育関係者を統括する県府が全県の最高教育行政機関となり、県長が計画、督導の責を負い、教育問題に遭遇すれば解決することが定められた。このように県教育行政権力を強めること、機構の調整、人員の増加、譴責を明確にすること、教育行政関係者の訓練、任免、管理、学校経費の統括徴収運用が一本化

した。

その一方で、民国時期を代表する社会教育者梁漱溟が郷村教育運動（初等教育と民衆教育を一体化させた事業）を積極的に行った鄒平村では、李徳芳によると、次のような特徴があったという¹⁶⁾。この梁漱溟の郷村教育運動は民間の社会教育運動で地域社会の発展のうえで基礎教育がいかに重要であるかを認識した結果起こった運動であった。一部の地域で実践がなされた。

- ① 教育組織は、下級地方行政組織の代替組織であり、さもないと教育で行政を代替する。教育は郷村自治を啓発する唯一のものである。
- ② 郷学・村学の教育目標は、量の拡充、つまり教育の大衆化、そして質の改良、教育の生活化にある。
- ③ 郷学、村学は郷村の自治を促す。教育によって民衆に規律ある習慣、組織能力を養成し、民衆が健全に自治組織を形成する。

李によると、村学董は県政府により派遣された補導員が村で適した人選を行い、再び村衆を集め諮詢し同意を得た後、3—5名招聘するもので、1年任期で、県政府によって再任も可能である者を指す。郷村理事および村長、そして郷紳で公益に熱心な者も県政府により1—3名の雇われ学董となる。雇われ学董の任期は理事、村長の任期とし、任期1年、再任も可とした。つまり梁漱溟によって最先端の郷村教育運動が行われている地域では、郷学・村学の最高責任者は校長とはいえ、実際は郷村長など行政機関長、郷紳が深く関わっていたのである。

それでは中心学校を設立することで郷村を単位として義務教育普及を図った地域において、このような行政組織で問題はなかったのだろうか。実は、中心学校に限らず、学区内の小学校経営に関しては小学校関係者に責務が集中し、県教育行政機関が各地の小学校存続に尽力しなかった。県教育行政機関は郷保学校に関する報告を職務とするが、小学校との関係は疎遠で、人を派遣して状況を視察しようとしめない場合も多かった。その結果、一切の政令は執行されないという状況であった。そのため学区内に督学（教育普及のため県府から派遣された者）が常駐することによって彼らの旅費時間が節約でき、県教育行政と密接に連携できるようにすべきだと提言された。しかしこれに関しては、教育学者皮禹は督学だけが地域の小学校を監督するのではなく、県教育科長の職務を現代行政の科学化、公文処理、人事調整、経費支配の科学管理と明確にすることで、県教育行政は詳細な計画を定め、その際関連法規は地方の実情にあったかたちで運用すべきだと指摘した。また督学については教師の教師に相当する職務となることから、優秀な小学教員から、深い学識、経験豊富、高尚な道德、専門家精神を有する者を選抜することにし、督学は県庁、教育科長の委託を受け、本師範学区省立師範学校長と連携をとり、全県教育を指導する重大な責務を担うと規定した¹⁷⁾。組織の充実だけでなく、学区内の教育行政を監督する県府から派遣される督学の役割に注目された。

それでも教育学者李秋谷が述べるように明らかな欠点も多かった¹⁸⁾。李は、「新県制の実施で

県は地方自治単位となり、保甲は地方自治の最基層の組織となったが、国民教育はこのような組織で動いていない」と批判的であった。それは次のような理由からであった。

- ・新県制が実施され、各県区署が撤廃され、多くの県の区教育指導員はまだ設置されず、県と郷の間の監督補助機関が欠けている。同時に郷鎮公所と保弁公所は組織がまだ充実にしていない。郷保学校と連絡も少なく、経費、児童数、視導みな問題である。
- ・人材が少なく、専門訓練を受けていない。区教育指導員及び郷保文化股主任・幹事を設置していない。
- ・職権が明らかではなく、責任を負う者がいない。各県県長、郷鎮保甲長で本当に教育を理解し、熱心に教育を推進する者が多くない。職権の明文規定がなく解決の方法がない。

つまり、行政区を縦割りにした組織化は決して否定されるものではないが、広東省海豊県の林偉民が「いかに郷村教育を発展させるか」において述べているように、義務教育の実施が当該地域社会の政治、経済、地理条件と関係が深いかは考慮に入れるべきであった。林は、「教育上の問題で、個人の名誉が傷つけられ、その結果、人事の紛糾がおこるなどした。教育は政治、社会、治安の安定を前提として推進されるもので、単独で発展することは不可能である」と考察している。

また教育学者顧樹森は「省市教育行政機関が毎年国民教育計画を実行する際、①内政部刊行の1938年5月『保甲統計』の数字は各省市が報告したものだが、全省市の各郷鎮数及び保数は不完全で、最近各省市の郷鎮保数が減少したことで事実上一つの郷鎮保の面積が拡大している。郷鎮保が拡大すると、郷鎮の中心学校、毎保の国民学校だけでは全部の学齢児童未就学の民衆を収容できなくなる。教育庁と民政庁が話し合う必要がある」と論じている¹⁹⁾。しかし財政上の問題から簡単に新しい学校を設立することはできなかった。そこで顧は、「定期的に全省各県県長と教科長が会議を開き、共同で各県の経済力によって国民教育に順序をつけ、中心学校、国民学校を増設する。経済力がある県では1、2年を目途とするが、貧しい県、僻地の県は文化後進地域なので短期で計画を完成することはできないため、別に法を設ける」とした²⁰⁾。

当時の省財政は乏しく、新県制が実施されたことで、過重な負担を強いられていた。しかし省庫より県に多くの徴税権が与えられたとはいえ、末端の郷村における義務教育実施を支える経費は回ってこなかったのである²¹⁾。

四川省1940年度実施の新県制には2つの問題、つまり経費、人材の問題がある。新県制の第一歩は、省県財政が県各級組織綱要によって分割されたことで、省庫の損失は約350万であった。屠宰税、房捐は全部県に帰し、1939年省庫予算は屠宰税350万元、房捐110万元、中央補助の印花税30%の60万元を県に与えた。さらに省による県補助費が毎

月20万元で年240万元、聯立区立学校経費は各県が本来負担するものであるが、1939年度の予算で155県に計460万元を補助した。また僻地区署経費は新県制以後省庫からは補助しないことになったとはいえ少なくとも20万元の補助は続いた。それでも国民学校経費は各保より集めることが決議された。

学区の問題

実は、この時期の教育法令のなかで郷鎮中心学校と保国民学校以外の公立小学校の地位は明文をみない。そのほかの公立小学は保国民学校に改組しないとこの綱要の保護から外れるのだろうか。つまり郷鎮中心学校と保国民学校以外は県教育行政機関の監督の対象外となるのであろうか。これも国民教育行政上の中心問題となった。

通常、各県のいわゆる公立小学校とは、県立小学校、短期小学校、区立小学校、郷立小学校、数区あるいは数郷の聯立小学校を指す。このほか、名称は私立でも実は公費で運営されている小学校も少なくない。保小学校は、実際相当数あり、保小学校の名称を採用したものが最近私立と名を連ねていることが多い。それは実際には公所が運営する小学校で、その実、郷保学校と名を変えることも可能な小学校である。

保学校の存続も難しい問題であった。広東省では、多くの県でこの種の事態が発生している。広東省教育庁は近来各県郷保学校名簿によって機関物を送るが、少なからず送りかえされた。つまり郵便局はもしこの学校がなければ送り返すようにしていることから分かるように、設立されても廃校となる学校があとを絶たなかったのである。

単に改組すればいいというものではなく、区立、聯立小学校の改組不賛成の声もあった。たとえば現在一般の小学校運営状況は財政的に困難を極めるが、区立小学校と聯立小学校は資産が比較的多い。それゆえむしろ聯立小学校が仮に資産を二部すると、必ず運営に影響が出る可能性がある。また、この時期の学校経費はいくつかの郷鎮から支出され、しかも個人的な財産も一部混じっている。その財源を再度調査することは容易ではなく、分割の時、紛糾を免がれない。たとえば校舎は分割できないし、各小学校は既に長い歴史があるため、もしいったん改めれば郷紳が愛校の情から、おそらく反対するだろう。そのため小学校の安易な合併や分割は、教育行政の強権的な姿勢では実施が困難であることが分かる。

再度県と郷鎮の教育関係について考察すると、新県制法規のうちに県と郷には仲介機構がなく、県の面積は大きく特殊な状況があるので、区に分け区署を設けるという方法が採られた。しかし区の面積が大きすぎるのはかえってまた区小学校を改組する理由となってしまう。ただ1つの小学校では遠いところの児童は通学するに及ばないし、歴来の学区と行政区は完全に一致しないからである。いわゆる区立某某郷聯立小学校は事実上信頼を失い、唯一学校理事会である校董会の利益だけが問題となってしまう。

各郷紳も区に中心学校があれば、ことさら郷鎮中心学校を設立することに関心をもたず、区校の所在地の中心学校は廃校してしまう。つまり1つの中心学校に助力するだけで郷紳の関心はも

う教育活動になく、その結果、周辺校が経費徴収もままならず閉校してしまうのだった。このように学区の分割と教育行政職員の不備が、郷鎮の義務教育実施の過程で大きな障害となったのである。

学校経費補助も公立学校に支給されるが、経済状況によっては支給されないことも往々にしてあった。そこで区に教育指導員、郷鎮に文化股主任幹事、保に文化幹事、各郷鎮保長は教育に責任を負うことが義務付けられたが、実際には郷鎮でこのような人材は少なかった。学区の行政長である郷保長が小学校運営については最大の責任を負うのだが、ただし教育行政の立場では郷保長らは、一区の行政機関長、一区の行政長官にすぎず、教育行政職員として正規に充当されたわけではなかった。つまり地方自治の発展と教育普及の理念が混同され、教育活動を展開するうえで責任の所在が混乱していた。

また教育行政関係者が官吏である事実に対しても、毛禮銳は「教育行政機関は人事の問題から逃げることはできない」として、1 機関の公開、2 自立、3 派閥意識を除く、4 団体意識を高めることが必須だとし、人事の問題は複雑だと指摘している²²⁾。

県教育行政機関による義務教育実施の困難

それではこのような制度の変化に伴い、1940年前後を境に小学校経費負担のあり方はどのように変化したのだろうか。

この時期になると、学区内の教育水準を高めるため、中心学校には訓練費、学校開設設備費などの臨時費用、校長教員の給与を中央あるいは省が補助するか、または県市政府が法を設けて徴収することになった。これらには、教員養成訓練経費、成績優勝者への奨学金、貧困地区の学校特別補助費、学校基金と教職員給与、設備費用も含まれた。ただし中央省の教育補助費は、地方に分配されて学校の学校経費となり国民教育の量的発展及び質的改善に多少の効果はあったものの実質的な影響は大きくなかった。国民学校の経費は各保別に30～60%、郷鎮その他で40～70%が強制的に住民から徴収された。つまり中央・省からの補助費は少額であった。

中心学校基金保管委員会設置の意図

そして1940年代には、1930年代各校に設けられた籌備委員会から基金保管委員会へと小学校経費の管轄機関が移行した。この変化のうち最たるものは、郷鎮の中心的小学校である中心国民学校、郷の下位にある保の中心的小学校である保国民学校のうちに現れた基金保管委員会である。

「修正広東省各保国民学校基金保管委員会章程」（1941年3月、1941年6月修正）では、国民学校基金籌集弁法第16条の規定により、国民学校基金保管委員会を組織し、保国民学校基金保管委員会を保国民学校内に設置することとなった。この保国民学校とは行政単位を指す保のなかでの中心学校を示したものである。それゆえ保国民学校内の基金管理委员会は当該保における学校経費管理の中心的役割を担ったのである。1940年、行政院より「保国民学校及び郷（鎮）中心学校基金徴収弁法」が公布され、地域社会で中心的役割を担う小学校の教育基金の設置と基金経費

の徴収について明らかにされた。この法令による学校経費の財源の規定は表4のとおりである。基本的には郷村の行政費が中心に用いられており、そのほか地域によって大きく相違する「その他」も3割を占める。

(表4) 地方学校経費の財源

郷 村 徴 収	37.41%
そ の 他	31.31%
学 費 徴 収	9.45%
学 産 収 入	9.45%
雑 税	5.38%
税 助 収 入	4.82%
田 賦 収 入	3.13%
契 約 税 収 入	1.76%
公 産 収 入	1.43%
基 金 利 息	1.07%

出典：1940年行政院「保国民学校及び郷（鎮）中心学校基金徴収弁法」。

地方教育経費の分配の問題だが、小学校経費は67%を占めたものの、当時の各県市、学齢児童、在学児童、未就学児童の数字を比べるとまだ不足気味であった。全省県市人口3,267万2,477名のうち、学齢児童363万9,000名、在学児童135万1,892名、未就学児童227万8,117名であった。未就学児童は児童全体の63%を占めたのである。つまり地方の学校経費の分配は量の不足にして質の問題でもあった。平均児童10元には至らない経費をも支出できなかった。

教育学者周彬は「籌集国民学校基金的法定弁法」として①1937年「各省県市清理教育款産弁法」による徴収、②寺廟祠会の財産寄付、③分工生産（養鶏、蚕、蜂、魚、鴨、羊）、天然物品の採集（薬剤、水産、野生の食用実用的な動植物、そのほか）、保弁公所あるいは郷鎮公所が住民に各自採取させ納めさせる。学校は工員を雇用し、これら物品を製造販売する、④住民でその財力を自認する者による寄付を挙げた。運用基金は、城鎮学校、郷村学校、山僻地帯海浜の学校に用いられ、基金運用の際は県府に案を報告し、県督学及び区視導員が調査することを前提とした²³⁾。

基本的には上記の「保国民学校及び郷（鎮）中心学校基金徴収弁法」に基づくものだが、この時期は戦時中でもあり住民が積極的に生産活動に従事することで新たな財源を確保することが求められた。これに関連して教育学者胡葆良は、保国民学校は保が自ら経費を徴収するのを原則とし、不足の時は県経費より支給されるべきだと主張している²⁴⁾。実際は、郷鎮中心学校経費の校長教員の給与は県経費によって、また事務経費設備拡充については地域社会で徴収していたが、保国民学校経費はすべてが地域社会の自助努力に任されたのである。そして注意すべきは、郷鎮

中心学校に基金保管委員会が設立されたのだが、それは郷鎮内のすべての学校経費を管理するものであり、各中心学校内の経費に関しては、学校内で開催された校務会議において審議収支予算の分配、学校基金、学田、学谷、学捐徴収増加方法の審議、学租、学捐、基金、利息などの徴収、保管、分配方法の審議がなされたことである²⁵⁾。中心学校における学校経費の管理にはダブル・スタンダードがあったのである。

郷鎮造産による学校経費の収入源の確保

1941年7月財政部招集の第三次全国財政会議では、経費徴収の困難と解決の原則として内政部公布の郷鎮造産弁法に関して郷鎮の造産に触れている。そこでは郷鎮民代表大会の決議を経て郷鎮造産収益の50%を国民学校経費とすべきだと述べている。造産の実例としては水道を作り、その収入を学校経費とするものがあつた。

準備に1ヶ月、実施に1ヶ月、2ヶ月の予定とする。籌備委員会を成立させ、場所の選択、水道の観察、建築図の計画、材料経費の徴収、その他事務を行う。郷鎮の民衆である175名の工員の多くは赤貧であるので工員ごとに50円で8,500元を必要とするが、郷長により調壮丁を徴収し、地元技術者が指導する。さらに雇工50名で2,500元が必要だが、最小の支出にとどめる。造産の目的は地域社会の福利にあり、実施反対を食い止めることが成功の第一条件で、そのために事前の根回しがうまくいけば助力を得られ反対も少なく、事業の進行も益を得るとした。そこで第一に郷鎮保長、第二に殷戸、郷紳、第三に地方で事業経営の経験ある郷紳の助力を得る必要性を述べている。

この根回しに代表される地域社会に根付く伝統を考慮しない限り、郷鎮造産に基づく義務教育実施は進展しなかった。それではどれほどの経費が必要であつたのだろうか。

『四川省国民教育第一卷第六期』「造産興学運動—解決国民教育経費問題の新途徑—」によれば、「郷鎮中心学校及び保国民学校1学級が最低集める基金は2,500元、郷鎮中心学校で初級班4班、高級班2班、民衆教育班2班で基金は23,000元あれば足りる。もし8保で国民学校1校設立したら、4万元が必要となる。郷鎮中心学校基金は63,000元を集めなければならない。そのためには郷鎮保造産事業で収入を得てはじめて国民教育の基礎を固めることができる」とされた²⁶⁾。

郷紳による学校経費徴収への期待

しかし学区内で郷中心学校、保中心学校に経費徴収機関を設け、なおかつ行政組織である郷鎮公所の協力の下、郷鎮造産を行うだけでは、実のところ学校経費は不足気味であつた。そこでこのような経費管理の組織の充実と並行して、地域社会の実質的な有力者である郷紳の学校経費徴収への助力も望まれた。

県長が巡行する南海県第八区教育会議（1932年12月18日）には、区董部、区委員、学聯会、教

育会、参議院、各郷郷長、教育局行政委員、督学、商会、各善堂（福祉機関）、各校校長が出席した。各郷鎮長が郷村の学齡児童の就学を督促するため、学校設立の状況を調査すると、就学児童は60%にすぎなかった。そこで各郷で各郷鎮長、「郷紳が学童を就学させる方策」が採用された。

また1937年1月15日龍門県教育局による雑誌「龍門教育」でも「郷紳は教育問題に注意すべきである。住民の教育程度は国の興替と関係があるので、教育を高め国家を隆盛する必要がある」と郷村の教育が、いずれ国家発展に関係があると郷紳の活躍を期待している。

また梅県では、1924年以前は36保であったが、1945年には49郷、3鎮、1948年は34郷、4鎮とさかんに行政区画が変更した²⁷⁾。そのため、次々とそのあり方に変化が見られる行政区画より、むしろ従来からある郷紳を代表とする宗族社会が義務教育推進の鍵を握ったのも事実である。そこで梅県の教育状況を見てみよう。

本県文化教育状況、小中学校の設立は、城区郷鎮経済と不可分の関係があった。城区郷鎮は人口密度の多寡と経済状況を標準とし区分された。だいたい中学校を設置する地域では必ず学童が多く、経済的に豊かだ。逆に小学校を設置する地域で人口が少ないと学童も少なく、経済力のない郷村の場合が多い。たとえば熱心に教育を行う資本や産業が豊かな宗族資産をもつ団体機関は学校を創設するため寄付をし、末裔を育て、政府に協力し、郷民に福をもたらす。実際、嘉応5県の郷村で一種の優れた伝統がある。一族のうち聡明で優秀な子弟には家庭環境が貧しく就学の力なくとも宗族内の租嘗で相当も金銭を出し奨励するというものだ。みな北平、南京、上海、広州等の地で大学に入学し、あるいは外国に留学し、修士、博士の学位を取得した。このような結果、本県では城、区、郷、鎮、学校がいたるところ林立し、人が居住する地域では学校があり住民の子弟が就学した。

また経費に関しては、区立小学校と聯立小学校の経費は十分充足しているとはいえず、一般の小学校の収入と比べて特別多いとはいえないため、教育税収入を分割する方法で区立小学校を改組した結果、依然として円満な解決に至らないなどの問題があった。若干の区立小学校は中心学校に改組することで経費の分割をおそれ初級中学校改組を準備さえしている。それは他の経費徴収源獲得が可能であるからだ。何しろ、各地の小学校は地方勢力によって掌握されている状況で、公立小学校では校董会が設立されるが歴来の学校経費は整理されず、郷紳の協力も得られないなどの問題があった。

つまり、教育行政が郷紳に協力を求めても、郷紳は宗族内の子弟の教育のみ、つまり私教育のみ関心があり、決して公立小学校運営に尽力しようとしなかった。郷紳主導の教育がはこびる学区内の義務教育実施状況は、教育行政の側からみると齒軋りしたくなるような状況であった。

そのため、教育学者郭有守は次のように義務教育実施に郷紳の協力は不可欠だと述べている²⁸⁾。

郷紳が国民教育推進に努力し、切実な指導を行い、政府3年普及国民教育計画を郷紳の指導のもと完成させたい。

第一には学校の社会化で、従来、学校を設立すると、往々にして学校は社会と隔離され、一切の設備はみな社会と関係なく、社会の人士も学校に対して何ら問うことはなかった。このため学校は校長、教員だけの孤立した古廟のようであった。

第二に、郷紳自ら学校経費を徴収することである。われわれは、四川省には5,000万の人口がいて学齢児童が500万いることを知っている。すでに入学した者を除いて300万はまだ入学していない。各地方で自ら経費を徴収するとき、社会の人士が理解していないと、困難な問題が発生する。郷紳たちが、自ら経費を集める重要性を随時宣伝し、多くの指導、協力を行えば弊害がなくなる。

このことから、郷紳に対して学校経費の徴収面への協力だけが要請されたのではなく、その根底にある郷紳の非協力的な態度で郷鎮の資産が学校経費に転用できない事実に対して義務教育実施への理解が求められたと理解できる。

おわりに

県府に教育行政機関が存在していたが、県教育行政機関とは視學員など地域社会を回り義務教育実施を推進する職員と、県教育行政機関として県内の教育事務を管轄するための職員を置いてただけで、そこに新しい県独自の教育政策を展開するようなブレーンの存在もなかった。つまり必要最低限の事務機能と中央の法令で定められた視學員のような職員を有していただけであった。このことから、省教育庁と郷村には県府が中間介在者として存在していたものの、存在感の薄さが明らかであり、また本来省教育局の職務が省立学校の設立運営にあることを考えると、この教育行政体系の問題点が明らかとなるであろう。

また義務教育実施の過程で最大の障害となったのは学校経費の不足であるが、郷村はその解決方法を持ち得なかった。何しろ、郷村に補助金が出されることはほとんどなかった。そのなかで、学校経費徴収のあり方として、寄付をする者を表彰したり、郷村内で共同で生産活動に従事することで得られた利益を学校経費としたりと多くの方法が模索された。しかしそれがほとんど意味をなさず、多くの小学校が閉校の憂き目にあったのは、学校経費を支える経済力が郷村にはなかったこと、そしてそれを支える上級機関の財政的支援もなかったことである。そのため郷村において学校経費が個々の小学校維持のための経費としてのみ理解され、義務教育実施のために必要な経費としては全く理解されていなかった。いわば、各学校経費が集約されれば、それがすなわち郷村の教育財政とはならなかったのである。あくまで学校経費は学校経費として孤立した存在であった。そのため各小学校は自ら学校経費の画策に翻弄されるのである。

註

- 1) 譚元亨『世紀の旅—客家魂』北京十月文芸出版社、1997。
- 2) 林文敷番禺縣立鄉村師範學校編『小學行政』1931。
- 3) 陸傳籍「國民教育行政中的經費問題」『國民教育指導月刊第二期』1941年、p. 37。
- 4) 同上、p. 34。
- 5) 左學禮「縣學校經費獨立問題」『教育研究』第29期、1931年6月。
- 6) 李德芳『民國鄉村自治問題研究』人民出版社、2001年、p. 138-139。
- 7) 『廣州年鑑』第九卷「廣東中山の模範縣」、1933年。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 南海縣府1934年4月「第四區小學校第四區學務委員邵漢生」。
- 11) 李秋谷「加強縣教育行政權力的商榷」前掲3) 書、p. 42。
- 12) 孫則讓「保國民學校弁法概要」『四川省國民教育第一卷第六期』、1940年8月、p. 10。
- 13) 郭有守「為推行國民教育告全省父老—全省教育指導及師範教育會議特刊論文之一」『四川省國民教育第一卷第三期』、1941年、p. 12。
- 14) 黃閱「中心國民學校行政組織上的幾個重要事項」『國民教育指導月刊第二期』1941年、p. 40-41。
- 15) 前掲13) 書、p. 10。
- 16) 李德芳『民國鄉村自治問題研究』人民出版社、2001年、p. 150。
- 17) 皮禹「國民教育行政中公立小學改組問題」前掲3) 書、p. 45。
- 18) 李秋谷「加強縣教育行政權力的商榷」同上、p. 39、36。
- 19) 顧樹森「各省市縣推行國民教育注意要點」同上、p. 7。
- 20) 同上、p. 8。
- 21) 前掲13) 書、p. 11。
- 22) 毛禮銳「教育行政中的人事問題」前掲3) 書、p. 43。
- 22) 金蕃「國民學校經費的籌集」同上、p. 2。
- 23) 周彬「籌集國民學校基金的法定弁法」前掲13) 書、p. 22。
- 24) 胡葆良「鄉鎮保自籌國教經費與學校造產」同上、p. 13。
- 25) 「中心國民學校行政組織上的幾個重要事項」同上、p. 53。
- 26) 「造產興學運動—解決國民教育經費問題的新途徑—」前掲12) 書、p. 6。
- 27) 張淦宏「梅縣所屬鄉鎮新舊區區名對照表」、丘秀強『梅州文獻彙編第四集梅州文獻社』、1977年、p. 19、p. 60。
- 28) 郭有守「為推行國民教育告全省父老—全省教育指導及師範教育會議特刊論文之一」前掲13) 書、p. 12。
- 29) 「造產興學運動—解決國民教育經費問題的新途徑—」前掲12) 書、p. 6。