

明治前期における義務教育制度成立過程の考察

- 学制から第2次小学校令まで -

曾我 雅比児

岡山理科大学理学部基礎理学科

(2008年9月16日受付、2008年11月7日受理)

はじめに

公教育とは、すべての国民を対象に行われる教育のことであり、通常国家がその質と内容を保障した学校教育を通して制度的¹⁾に行われる教育のことである。教科書風に定義すると、「公教育は国民全体に開放され、公の資金(=税金)で維持され、何らかの公的統制を受けている教育」²⁾のことである。公教育の発想や実施例は古くは古代ギリシャのポリスにおける教育(スパルタ教育なる語が今日においても用いられている)や近世ヨーロッパの絶対王制国家における義務制臣民教育を挙げることができるが、それらの公教育は一部特定の人々(支配する側の自由民や支配される側の庶民など)を対象とするものであり、上に定義したようなすべての人々を対象とする公教育は、文字通りすべての人々が法的に対等と認証されることになる近代国民国家の成立を待って初めて登場してくるのである。

今日公教育は、すべての国民に教育を受ける権利を認める憲法と教育基本法のもとで、義務教育にとどまらず高等教育や社会教育の領域まで、また国立や公立の学校における教育だけではなく私立学校で行われる教育も含め、国民すべての教育を受ける機会の拡充に貢献する公的性質を持つ教育すべてを含んだ幅広い概念として使用されている³⁾。しかし、最も早くに創設されかつ一国の公教育体制の骨格部分を成しているのは、言うまでもなく義務教育としての学校教育である。

わが国の近代国民国家としての歩みは明治維新から始まった。直接のきっかけは西欧列強諸国からの開国と通商を求める圧力であった。時は19世紀の中期から後期にかけてであった。ちょうどその時期、当の西欧先進諸国において義務教育制度が揺籃の時期を迎えていた。近代化を歩み始めた明治政府が、西欧文明の吸収と普及のための大きな切り札として義務教育制度の移植に期待をかけたことは当然の成り行きであった。早くも明治5年に西欧風学校教育を全国に創設すべき命令が発せられた。しかしながら、政府は当初から国民皆学の意志を国民に明示しながらも法規上に「義務」の文言を長らくの間明記しなかった。子どもを就学させることを親権者の義務と規定したのは、最初の法令が出されてから14年後に制定された明治19年の小学校令であった。したがって法制論的に見るとわが国における義務教育の起点はこの年に求めることになる。しかし教育制度論的にはこの説に与することはできない。なぜならば、世界共通の義務教育成立の要件として、義務性と並んでその代償としての無償性の確立があげられるからである。わが国において両要件が揃うのは明治33(1900)年の小学校令の改正(=第3次小学校令)の時であった。したがって教科書風に述べると、「わが国の義務教育制度の確立は明治33年であった」と言えるし、それが教育史上の定説でもある。しかしながら、実態論的に見ると、筆者はわが国の義務教育制度の成立はそれよりも丁度10年早い明治23年の小学校令の改正(第2次小学校令)に求めるべきではないかと考えている。そこで以下、明治維新から23年の第2次小学校令の制定までの間を対象に、わが国における公教育制度創設の試行錯誤の過程を追求しながら、この仮説を検証していくことにしよう。

【脚注】

- 1) 「制度」とは、学習すべきことの規範的な妥当性が社会的に認定されている行動様式のことを意味するので、ここで「制度的」というとき、それは規範的な拘束力をもって諸個人に働きかけ、これに反する行動をとる個人には制裁が加えられる、というような意味合いを含ませている。
- 2) 拙著『公教育と教育行政』大学教育出版、2007年、P.10、から引用した。
- 3) 真野宮雄「公教育」『現代学校教育大事典 第3巻』(株式会社 ぎょうせい、1993年)、P.62、を参照した。

1. 維新政府の教育改革

(1) 初期の教育方針の動揺

慶応3(1867)年10月の大政奉還、12月の明治新政府の樹立、翌年の戊辰戦争、五箇条の御誓文の交付と続いた明治維新は、近世幕藩体制の矛盾を解消しようとする一大政治変革であった。維新の指導者たちは2つの重要な政治課題に直面していた。1つは、西欧諸国からの圧力に屈することなく日本の独立を維持するために、政治、経済、社会の諸制度を急速に近代化すること。いま1つは、地域に割拠していた旧幕藩権力を解体し、中央集権的な統一的な国家権力を確立し、かつ地域や身分意識で分断されていた人々に統一国民国家の国民意識を植え付けていくことであった。相互に密接な関係をもつ両課題を達成するための重要な鍵は、早急に国民的教育制度を創出することであった。したがって政府は、近代国家建設の方策として「富国強兵」や「殖産興業」にならび「文明開化」というスローガンを掲げ、知識・技術を西欧文明に求め、そのための教育の普及を図ることに当初から力を注いだ。

しかしそのための教育事業は、空白の荒野に新たな建物を建設するようなわけにはいかなかった。幕末には、身分制に応じた学校教育網がほぼ日本全土に稠密に張り巡らされていた¹⁾。新しい教育事業はその基盤の上に進めざるを得なかったのである。古い実態や制度を変質させ、改変するという困難な作業が待ちかまえていた。さらに明治4年の廃藩置県以前の時期には、政権自体が安定せず、しかも維新政府そのものが様々な思想集団や政治勢力によって支えられていたこともあってリーダーシップの所在が流動的であったため、政府の教育政策は復古主義か開明主義か、エリート養成優先か国民教育重視かの間で揺れ動いていた²⁾。しかしながらいずれにせよ、政府の教育方針は高等教育の構築と小学校教育の普及という二面作戦で進められたことは確かであった。

(2) 大学創設計画

維新政府の当初の高等教育政策は東京と京都の両京に、国学(皇学)・漢学・洋学それぞれの教育機関を並立させることにあった。そのうち先行したのは、国学者たちを中心とした王政復古主義に基づく教育政策と京都における教育機関の創設であった。

明治元(1868)年の初頭に玉松操³⁾、平田鉄胤⁴⁾(かねたね)ら国学者たちが学校掛りに任命されると、彼らの手になる「学舎制」の計画が打ち出された。これはそのモデルを古代律令国家の官人養成のための最高教育機関であった「大学寮」に求め、漢学や洋学を対象とした学科を含んでいるものの、国学を中心とする本教学科を首座に据えた復古主義に立つ学校計画であり、その偏狭さ故に実現を見ずに終わった。

学校創設の計画の検討と並んで、実際に高等教育機関の再興の試みも行われた。この試みは京都において先行した。まず元年の3月に幕末以来の公家の教育機関であった学習院を再興し、大学設立の基礎に据えようとした。翌月これを大学寮代と改称していることから政府のその意図は明らかに読み取れる⁵⁾。しかしこれはまもなく閉鎖され、9月に新たに皇学所と漢学所が開設された。両学校は規則も定まり順調に発展するかと思われたが、翌2年9月に大学創設を理由に閉鎖され、改めて東西両京に大学校を設立する方針が表明された。しかし京都における大学校設置計画は順調に展開されず、12月に大学校代として仮開講されたが、翌3年7月には廃止されるといった状況であり、これ以後維新政府による大学創設構想の具体化は東京を中心に進められることになった⁶⁾。

一方東京では旧幕府の直轄学校であった昌平坂学問所(漢学)、医学所、開成所(洋学)を復興し、これらを統合して大学校とする計画が明らかになった(明治2年6月の「学校への達(たつし)」。この計画においては、大学校は国学・漢学(大学校本校、昌平学校)とともに洋学(開成学校)並びに西洋医学(医学校)を不可欠の構成部門とすることになっていた。このことから、政府のこの時点における高等教育計画は復古主義と近代主義の両大学構想を調和統合しようとしていたようである⁷⁾。同年7月の官制改革によって大学校は発足した。大学校には長官としての大学別当の下に、大・中・少博士等の教官のほか、大・少監、大・少丞等の行政官も配当され、この学校は最高学府であるとともに教育行政官庁としての二重の機能が担わされたのである⁸⁾。

その後同年12月に大学校本校は大学に、開成学校は大学南校に、医学校は大学東校と改称され、一層の発展が期待されたが、大学内部での国学派と漢学派の対立抗争が深刻化し収拾がつかなくなるに及んで、政府は翌3年7月に学制改革を理由として大学(本校)を閉鎖し、洋学系の大学南校および大学東校のみを存続させることにした。ここに洋学をベースとする大学を建設していくという方向以外の選択の余地がなくなり、洋学を主体とする近代主義的大学構想が政府の高等教育政策として確定されることになったのである。

(3) 2種類の小学校構想

明治2年2月に政府は「府県施政順序」を定め、旧幕府藩領に小学校を設立する計画を示した。この中で小学校は「専

ラ書学素読算術ヲ習ハシメ」とともに「時々講談ヲ以国体時勢ヲ弁ヘ忠孝ノ道ヲ知ルヘキ様教諭」ところと示され、まさに一般人民の教化のための学校として構想されていたのである。そして3月には昌平学校に府県取調局を置き、東北府県に対して小学校の設置を布告した。その成果については明らかではないが、一般国民を対象とする小学校設置に向けての先駆的試みとして評価することができよう⁹⁾。

続く翌3年2月には政府は「大学規則」および「中小学規則」を定め、初めて統一の学校設立計画を明らかにした。しかしこの規則における小学校は「普通学ヲ修メ兼テ大学専門五科ノ大意ヲ知ル」ことを目的とする8年制の学校と規定され、高等教育機関への予備学校としてのエリート的性格が付与されており、前年に示された一般国民教化のための小学校とは異なる性格の学校として構想されたのである。このようにこの時期の政府の小学校設置方針は制度的に必ずしも一定していたわけではなく、2つの異なった構想の間で揺れ動いていた¹⁰⁾。しかし、この両規則の扱いについては、大学の学則が未制定であることを理由として太政官がその全国頒布を承認しなかったため、実際に実施に至ることはなかった¹¹⁾。

近代的な小学校制度の構想が本格的に始動し始めるのは明治4年の文部省設置以後のことであった。新設の文部省は全国の学校を管轄下に置くこととなり、さっそく9月に府県に対し管内の学校、私塾などを調査し報告することを命じた。さらに12月には学制取調掛を12名任命し、新学制の立案を急がせた。当時すでに何人もの洋学者たちが書物の翻訳を通してなど、欧米諸国の教育事情を出版物として紹介していた。福澤諭吉の『西洋事情』（慶応2年）、内田正雄訳『和蘭学制』（明治2年）、小幡甚三郎訳『西洋学校軌範』（明治3年）などがよく読まれていたようである¹²⁾。これらの資料などをベースにして、学制取調掛は精力的に作業を続け、その成果として翌5年8月2日に「学制」が公布され、全国の府県に頒布された。ここにわが国における近代的な学校制度の原型が姿を現すことになった。

【脚注】

- 1) 明治政府の調査によると、明治初年 276 存在した藩のほぼすべてに藩校が置かれており、その他郷校が全国に 200 余校、私塾は 1,500 余校存在していた。寺子屋は 15,560 校の存在が確認されているが、実際はそれ以上にあったものと推測されている。
- 2) 尾崎ムゲン『日本の教育改革』（中公新書 1488）、中央公論社、1999年、p.6。
- 3) 玉松操；文化7(1810)生ー明治5(1872)没 幕末・明治初期の国学者、勤王家。京都の人。公家山本公弘の子。岩倉具視の知遇を受け、その側近として維新事業に画策した。「王政復古の号令」の渙発、神武創業への復帰の大方針は彼の意見に基づくといわれている。しかし新政府の開国主義に順応できず、明治4年に政府を離れる。
- 4) 平田鉄胤；寛政11(1799)生ー明治13(1880)没 幕末・明治初期の国学者。平田篤胤の養子。篤胤の活動を実務的に補佐し、篤胤が江戸から追放された後は、平田門下生を統率した。維新後は神祇事務局判事、明治天皇侍講、大学大博士などを歴任した。
- 5) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.20。
- 6) 仲新 監修『日本近代教育史』、講談社、昭和48年、p.39。
- 7) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.16。
- 8) 文部省編『学制百年史・記述編』、帝国地方行政学会、昭和47年、p.247。
- 9) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.22。
- 10) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.18。
- 11) 教育史編纂会編『明治以降教育制度発達史、第一巻』、竜吟社、明治13年、pp.139-142。
- 12) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.19。

2. 「学制」の施行と教育行政組織の形成

(1) 「学制」の趣旨

「学制」の発布に際し、政府はその趣旨を述べた太政官布告第214号を発した。この文書は「学制序文」または「被仰出書（おおせいだされしよ）」とも呼ばれる。学制序文は学制の教育理念を示すとともに、近代的な教育制度を創設するに当たっての政府の施策の基本方針を述べたものである。府県はこの解説書を作るなどして学制の趣旨を徹底させることが求められた。

学制序文はまず新しく全国に学校を設置する主旨について、「人々自ら其身を立て其産を治め其業を昌にして以て其生を遂るゆゑんのもの他なし身を修め智を開き才芸を長するによるなり。而て其身を修め智を開き才芸を長するは学にあらされは能は」ないので、国民すべてが学問を学ぶ場としての学校を設置する必要があると説く。すなわち、学問を「身を立つる財本」であり、学校は各自の立身・治産・昌業のためのものであるとし、個人主義的観点から学問と教育を位置づけたのである。

次に教育内容については、従来の封建的教學が「国家の為にすと唱へ身を立てる基たるを知らずして或は詞章記誦の末に趨

り空理虚談の途に陥」っていたことを厳しく批判し、今後国民が学ぶべき学問の性格については、「言語書算を初め士官農商百工技芸及び法律政治天文医療等」普通の人々の日常生活に密接した実学でなければならないと強調している。

さらに新しい学校については、「一般の人民」は華士族農工商及び婦女子の別なくすべて平等に就学すべきであり、「必ず邑に不学の戸なく家に不学の人なからしめん事を期す」と国民皆学の方針を打ち出している。

このように、学制序文に示された教育観は、啓蒙主義に立った文明開化の教育思想と呼ばれるもので、啓蒙思想家の代表者である福澤諭吉の『学問のすゝめ』の諸説と符合するものであった。

(2) 「学制」の学校構想

「学制」は明治5(1872)年8月3日の布達と、翌年に追加された「学制二編」、「学制追加」、「学制二編追加」の4つの布達を総称するもので、総体で全213章にも及ぶ膨大な教育法規であった。その内容を分野ごとに整理すると次の通りである。

- ① 学校設置の基礎単位として学区制を採用する。全国を8つの大学区に、1大学区を32の中学区に、1中学区を210の小学区に分け、それぞれに大学校、中学校、小学校を1校ずつ設ける。
- ② 学校階梯は小学・中学・大学の3段階を基本とし、一連の系統的組織をとるものとし、従来の施策に残存していた2重系統組織観を排除した。
- ③ 小学校は8年制とし、「人民一般」が必ず学ぶべき所であり、4年の下等小学と4年の上等小学に分かれる。中学は下等中学、上等中学各3年の3・3制をとる。大学については年限を定めていない。
- ④ 小学校は4・4制の尋常小学を基本としつつも、尋常小学の教科順序を踏まない簡易版の小学校も認め、変則小学と規定した。それには女兒小学や村落小学、幼稚小学などが含まれていた。
- ⑤ 小学校教員は20歳以上、中学校教員は25歳以上の者で、前者は師範学校または中学校の、後者は大学校の卒業免除を持つ者と定められた。

以上のような内容を擁する「学制」の制定にともなって、全国と地方の教育行政について相互の機能分担ネットワークの必要性が意識され、それに見合った行政組織が形成され始めたことも注目すべき事柄であった。教育行政区画について「学制」は「全国ノ学政ハ之ヲ文部一省ニ統フ」と規定し、全国の教育行政は文部省が統括することを定めるとともに、先に見たように学区制を採用して全国を大学区-中学区-小学区の網の目に分けた。これらの学区は学校の設置単位であるとともに地方教育行政組織でもあり、一般の行政区および行政機関から独立して存在することが原則とされた。大学区の本部には督学局が置かれ、教育行政官である「督学」は文部省の意図を体して大学区内の学政を監督することになっていた¹⁾。また各中学区には地方官(府知事・県令)が任命する「学区取締」が10人前後配置され、それぞれの「取締」は20から30の小学区を分担し、区内の就学督励や学校の設置・維持などの指揮監督に当たることになっていた。このように学区は一般地方行政組織から独立した地方教育行政の機構として構想されてはいたが、一般地方行政機関である地方官を督学局と学区取締との中間に位置する教育行政機関として介在させた。地方官には督学局と協議の上、学区の設定、学区取り締まりの任命、学校設立と就学の督励などの権限が与えられていた²⁾。かくて、文部省→督学局→地方官(府知事・県令)→学区取締へと流れる上意下達の中央集権的な教育行政体系が構想されたのである。

しかし以上のような「学制」の規程はそのまま実現されたわけではなかった。現実には、8つの大学区・大学校構想は当初から空回りし、大学校は東京に1校設置されただけで終わり、督学局も結局はただ1つ文部省内に置かれたのみで、しかもこれも明治10年には廃止されてしまうのである。このように当初予定されていた督学局の機能が十分発揮できる体制が構築できなかったため、府知事・県令の地方官が、制度的にも実質的にも地方教育行政の中心的責任を担うことになったようである³⁾。また学区取締についても、規定により区・戸長などの一般行政職による兼任が認められていたため、当初から過半数が区・戸長の兼任で占められ、その後は兼任が増加する一方であったようである⁴⁾。その他いずれの府県においても学校監事や学校世話役等の学区取締の補助職が置かれることが広く認められ、その多くも地方の名望家から選ばれたのである。かくて教育行政と一般行政の分離原則は早くも崩れた⁵⁾のであるが、曲がりなりにもここに中央と地方を連携した教育行政組織の萌芽形態が生み出されたといえよう。

(3) 「学制」の実施と民衆の反発

A. 学区の設置

「学制」の構想は雄大であり、当時の日本の社会構造、民衆の生活実態や意識とは大きくかけ離れており、かつ財政的裏付けも十分でない状況下での実施だけに、当初から難航が予想されていた。そこで文部省は学制の実施に先立ち「当

今着手之順序」を發表し、以下のような優先順序を定めた。

- 「一 厚クカラ小学校ニ可有事、
- 一 速ニ師表学校ヲ興スヘキ事、
- 一 一般ノ女子男子ト均シク教育ヲ被ラシムヘキ事、
- 一 各大区中漸次中学ヲ設クヘキ事 (以下略)」

ここに見られるように、小学校の設立と普及にまず力を注ぎ、次いで徐々に中学校などを設置する方針をとろうとしていたことがわかる。

「学制」が公布されたのは明治5(1872)年8月であったが、地方が実際に小学校の設置に着手し始めたのは翌6年の4月以降であった。その年1月に文部省は府県に対して、国庫交付金(小学校扶助委託金)の配布の条件として学区の設置と学区取締の配置計画について開申するよう布達した。続く2月には学区の規模について、中学区は人口約13万人、小学区は約600人とする基準を学制条文に注記した。こうした文部省の施策を受けて、多くの府県では学区の設置に取り組み始めたのである。

ところで学区の実態については、実際は当時の行政区画である大区や小区あるいは慣習上の区画である郡町村などに基づいて設けられたものが大半で、独立の教育行政区画として設置することは困難であったようである⁹⁾。学区の設置は「学制」の意図通りには進行せず形式的なものとならざるを得なかったとの指摘もある⁷⁾。

B. 小学校の設置と就学状況

次に小学校の設置状況を見よう。『文部省年報』の示すところによれば、地方が実際に学校設置に着手し始めた明治6年の末には12,558校の存在が確認されている。その2年後の8年末には24,513校へと急激な増加を見る。廃藩置県後間もない時期にこのように多くの小学校が設置された背景には、文部省や府県の強力な督励があったこととそれに応えた教育関係者や地元住民の多大の努力があったことは言うまでもないが、今ひとつ大きな要因として幕末以来寺子屋が全国的に普及したという事実も見逃すことができない。事実これらの小学校の多くは寺子屋や私塾、あるいは藩校などの旧教育機関をベースにして開設されたものが大半であったとのことである⁸⁾。

では児童の小学校への就学状況はどうであったか。府県では児童の就学を督励するために様々な方策が講じられた。例えば、京都府や山梨県などでは就学児童と不就学児童を区別するために「就学牌」と称するバッジを作り、着用させた。また石川県や青森県などにおいては児童の就学率に応じて学校に異なる旗を掲げさせることによって就学率の向上を学校間で競わせた。さらに多くの府県では警察力を利用して不就学の取り締まりに当たらせたりもした⁹⁾。このような様々な就学督励策がとられたにもかかわらず、実際の就学率は低迷し続けた。『文部省年報』の数字によると、明治6年の就学率は約28%、同11年に至っても41%強にしか過ぎなかった。特に女子の就学率が低く男子の半分にも達しなかった。しかも就学した者もその多くは僅かな期間在学しただけで学校をやめていたとも指摘されている¹⁰⁾。

C. 「学制」に対する国民の不満

「学制」の実施に当たっての政府＝文部省の教育政策は当時の民度の実情を必ずしも考慮に入れたものではなく、上からの開明政策として強引に進められた側面が強かった。しかも教科書の多くが欧米の小学校の教科書の翻訳本であったり大人向けの啓蒙書であったりして、子どもの生活実態や理解力からかけ離れていることが多かったうえ、近代的教授法を習得した教師が絶対的に不足していたことも加わり、実際の小学校の教育内容は一般民衆が生活上必要とする知識・技能や教養とは大きく隔たるものがあつた。

その上に民衆に対しては教育費の負担が重かった。教育費に関して、政府は民費負担を原則としたため小学校経費の大部分は学区内集金などに依存した。それに加え、当時の物価水準からすると相当重い授業料負担を負わされた国民の「学制」に対する不満・反感は極めて高かった。新政府の経済的軍事的諸施策に反対する農民一揆の際には多くの地域で学校が打ち壊しや焼き討ちの対象に選ばれることがみられたし、学校費負担の軽減化や学校の一時的閉鎖などの要求がなされることもあつた。例えば、明治6年の徴兵令反対一揆(血税一揆)の時、鳥取県で「小学校御廃止人別私塾勝手被仰付候事」という要求が、また9年の地租改正反対一揆の際には茨城県で「学校賦課金ヲ廢シ官費ニ換へ」る事という要求がだされたのである¹¹⁾。

【脚注】

- 1) 督学は大学区内の諸学校を監督し、教則の得失、生徒の進級の可否等を検査し、これを論議改正しうるほか、学区取締に対し

ても場合によっては直接呼び出し本局の意向を論示できるものとされていた。(文部省編『学制百年史・記述編』、帝国地方行政学会、昭和47年、p.254.)

- 2) 文部省編『学制百年史・記述編』、帝国地方行政学会、昭和47年、p.256.
- 3) 同上、p.256.
- 4) 同上、pp.256-7.
- 5) 三好信浩編『日本教育史』(教職科学講座第2巻)、福村出版、1993年、P.101.
- 6) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.38.
- 7) 仲新 監修『日本近代教育史』、講談社、昭和48年、p.54.
- 8) 寄田啓夫、山中芳和編著『日本の教育の歴史と思想』、ミネルヴァ書房、2002年、p.67.
- 9) 土屋忠雄、吉田昇、斎藤正二編著『日本教育史』、学文社、1993年、p.331.
- 10) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.44.
- 11) 寄田啓夫、山中芳和編著『日本の教育の歴史と思想』、ミネルヴァ書房、2002年、p.70.

3. 教育令の公布と改正

(1) 「学制」から「教育令」へ

欧米の近代学校教育を制度面においても内容面においてもほぼそのまま我が国に移植しようとした「学制」は、まさに文明開化の象徴であった。しかし、国民の生活実態が文明開化にほど遠い状況において、それは画餅以外の何物でもなく、しかも学校維持の民費負担は国民にとって極めて重い負担であった。「学制」は明らかに行き詰まりを示しており、何らかの現実的な改革は不可欠な状況であった。折しも明治11(1878)年7月に「郡区町村編成法」、「府県会規則」、「地方税規則」のいわゆる地方三新法が制定され、地方自治制度は画期的に改革された。すなわち大区・小区の制度が廃止されて、町村は国の行政区画であると同時に地方自治体としての性格を持つものとしての地位が与えられたのである。これによって学校設立を町村に強制することに困難が生じることとなったので、その面からも「学制」の見直しが必要であった¹⁾。

当時の文部行政の最高責任者は文部大輔(たいふ)田中不二麻呂²⁾であった。田中はすでに岩倉遣欧使節団(明治4-6年)の随員として欧米諸国を視察したおり、アメリカの公教育組織に興味を惹かれていた³⁾。明治9年に再び「アメリカ合衆国百年期博覧会」に派遣されたのを機会に各州の教育法制を精力的に収集した。そして彼の帰国直後から文部省内で「学制」改正のための本格的な作業が開始され、11年5月に日本教育令案が文部省原案として太政官に提出された。日本教育令案は法制局長官伊藤博文のもとで検討修正され、12年9月に太政官布告第40号として「教育令」が公布されたのである。

(2) 「教育令」の内容と教育行政方式の転換

「教育令」は全47条からなる簡素な法令であった。全213章という巨大な「学制」と比較した場合、学制が政府主導の干渉主義の方針で作成されていたのに対し、教育令は民間の自由に多くを任せる自由主義を基調としていたことがその少ない条文数からも伺い知ることができよう。翌年再び干渉主義の方向に教育令は改正されることになるので、両者を識別するため明治12年のそれを「自由教育令」、翌年改訂されたものを「改正教育令」と一般に称されている。自由教育令がもたらした主な改正点を挙げると下のようになる。

- ① 小学校の修学年限に関し、学制が8年制をとったのに対して、教育令は4年制へと短縮した。また学校に通わなくても「別ニ普通教育ヲ受ケル途」があればよしとした。
- ② 学区制を廃し、町村ごとあるいは数町村連合で公立小学校を設置・維持することとし、地方自治体にも教育行政の責任を分担させた。
- ③ 財政状況に厳しい地方では教員巡回の方式を認め、また私立小学校が既にあれば別に公立小学校を設置しなくてもよしとした。
- ④ 私立小学校の設置は、府知事・県令に届け出をするだけでよしとした。
- ⑤ 地方教育行政機関に関し、従来の学区取締を廃して新たに学務委員が置かれることになった。学務委員は当該町村人民の選挙によって選任され、府知事・県令の監督に属し、「町村内ノ学校ヲ幹理」すること、すなわち児童の就学、学校の設置・保護等のことを掌るものとされた。
- ⑥ 授業料の徴収は学校の便宜に任せた。
- ⑦ 教則(今日の教育課程)については「公立学校ノ教科ハ文部卿ノ認可ヲ経ヘシ」とのみ規定し、その編成の主体は

学務委員を中心とする地域住民にあるとした。

(3) 「教育令」への批判と教学方針の対立

「学制」が理想主義的な内容を政府の強制により民衆に押しつけようとしたのに対して、「教育令」は国民生活の現実を見据えた教育内容を自分たちの手で編成させることを通して国民の教育意欲の盛り上がりを期待したものであった⁴⁾。この点に注目し、教育令が目指したところについて、「公教育の地方分権と民衆支配とをモデルにして、当時の社会状況と民衆の要望とに妥協し得る最低のレベルに、いったん教育水準を引き下げたうえで、将来における公教育の確実な基盤建設を志向したものとみなすことができる⁵⁾」と高く評価する声もある。しかし、当時の民度からすれば、政府の締め付けによってどうにか築かれつつあった学校体制は、住民の自由に委ねられれば到底維持していけないことは十分に推測しうることであった。はたして、教育令が実施されるやいなや、公立学校の廃止や旧寺子屋風の私立小学校への転換等が相次ぎ、全国的に学校衰退の傾向が急速に広まっていったのである。

このような公教育体制の衰退と教育秩序の混乱は、これまで孜孜として学校制度の拡充に努めてきた地方長官らにとっでは看過できるものではなかった。13年2月の地方官会議において教育令の問題が真剣に論じられ、教育令改正の建白書が太政大臣に提出される事態を見た。地方官会議閉会直後、会議の議長を勤めた河野敏謙⁶⁾（とがま）が文部卿に任じられ、長年文部行政を取り仕切ってきた田中不二麻呂は司法卿に昇進という形で文部省から退陣させられた。ここに教育令改正が現実のものとなってきたのである。

教育令の改正に政府が踏み切った背景には、地方官などの強い要望があったということ以外に、当時全国的に盛り上がっていた自由民権運動への対策という側面もあった。自由民権運動は征韓論が敗れて下野した板垣退助や副島種臣らが7年1月に「民撰議院設立建白書」を提出したことを機に始まった。当初は不平士族が中心であったが、11年の西南戦争以降豪農や商人層にも広がり、広範な人民の支援を受けた反政府的な国民的政治運動へと発展していった。運動は教育界をも巻き込み、教員や生徒たちが政治演説会に参加したり政治結社に加入する例も多く見られるようになった。かくて政府は、政治対策としても教育対策としても、自由民権運動に有効な対策を講じなければならない事態に追い込まれていたのである。

自由民権運動の高まりを受け、政府部内において、特に宮中派の中に、教育方針に関してこれまでの欧化主義を批判し復古的観点から儒教思想に基づく道徳主義を主張する勢力が台頭してきた。その端的な表れが明治12年に天皇の名義をもって現状の教育政策を批判する意見書「教学聖旨」が当時の政府の中心人物であった内務卿伊藤博文に内示されたことであった。これは総論の「教学大旨」と各論の「小学条目二件」との2つの部分からなる。「教学大旨」は、「教学ノ要、仁義忠孝ヲ明ラカニシテ、知識才芸ヲ究メ、以テ人道ヲ盡スハ、我祖訓国典ノ大旨、上下一般ノ教トスル所ナリ」と、教学の根本は仁義忠孝を明らかにすることであると明示したうえで、学制下の欧化主義教育は「知識才芸」のみに偏したと批判し、その流弊は「終ニ君臣父子ノ大義ヲ知ラサルニ至ランモ測ル可ラス」と強い懸念を表明する。したがって今後の教学は儒教道徳を「本」とし、知識才芸を「末」とすべきであると、儒教主義に基づく復古思想への転換を強く主張した。

これは天皇の意向と称しながらも実際は元田永孚⁷⁾（ながざね）を中心とする宮中内の侍補グループの政治介入ととらえた伊藤博文は、腹心の井上毅⁸⁾（いゝ）に「教育議」を起草せしめ、天皇に上奏した。「教育議」は欧化政策を堅持すべきであると反論する。なぜなら、幕藩体制のイデオロギーである儒教主義に復帰することは明治維新の意義を無にすることになるからである。現下のモラルの退廃や社会秩序の混乱は明治維新という大きな政治変革の結果必然的に生じたもので、教育がその原因ではないとする。教育の欧米モデル化は堅持したうえで、教育上の混乱には教科書の改善等を通して対策すべきであると論じた。これに対して、元田は「教育議附議」を上奏し、国教論を提示して反論した。このように「教育令」が公布される前後において、教育政策の基本方針について、政府首脳と宮中派との間に対立が見られたのである。しかし、自由民権運動が反政府活動として急速に全国的に展開されていくことに危機を感じた明治維新政府は、徐々に「教学聖旨」を基本理念とする教育政策の方向に舵を切っていくことになるのである。

(4) 「教育令」の改正

明治13年12月に、その年2月に文部卿に就任した河野敏謙の指揮の下、教育令の改正が断行された。教育令（自由教育令）は僅か1年3ヶ月の短命な法令で終わってしまった。教育令改正案の上奏文は「学制」を高く評価し、「其政体ノ如何ニ関セス苟モ文明ヲ以テ称セラルハ国ニシテ普通教育ノ干涉ヲ以テ政府ノ務メトセサルハナシ」と、干渉主義の方針をとることを明瞭に宣言した。改正教育令は自由教育令の条文に追加、削除、修正を加えた形式で全44条の小学校教育を中心とした内容で構成されている。したがって形式的には自由教育令の改正という形をとっているが、実質的には全く別物の法令であった。自由教育令が地方に教学の権限を大幅に委ねるものであったのに対し、改正教育令は国の権限の強

化を図った法令であった。改正の内容を主として教育行政面に焦点を当てて整理すると以下のようになる⁹⁾。

- ① 文部卿の権限が強化された。従来からの小学校教則の認可権に加え、小学校教則綱領の制定権が付与された。また地方長官が制定する就学督責規則、学校の設置・廃止規則、学務委員薦挙規則等の認可権が新たに付与された。
- ② 教育行政に関する地方長官の権限も強化された。府知事・県令は新たに、小学校の設置を指揮すること、学務委員の定数と給料額を認可すること、区町村会の推薦した学務委員を選任すること、学務委員の申請に基づき町村立学校教員を任命すること、小学校教則を編制・施行すること、小学校（私立も含む）の設置・廃止を認可することなどの権限が与えられた。
- ③ 学務委員については、公選制を廃し、区町村会が定員の2〜3倍の候補者を推薦し、その中から地方長官が選任する方式に改められた。また、学務委員の中には必ず戸長¹⁰⁾を加えなければならないと定め、学務委員と戸長との関係の調整が図られた。

以上の教育行政面の官僚の権限強化の方向での改正以外に、小学校教育に関しては、一つには就学義務の強化が図られたことが挙げられる。すなわち、3年以上、毎年16週間以上の就学を要求し、就学督責規則を地方長官に制定させた。今ひとつは、小学校の教科について、自由教育令では教科の末尾に置かれていた修身科¹¹⁾が教科の筆頭に昇格させられたことである。この措置は「教学聖旨」に見られる保守勢力の教育要求を尊重した結果と考えられる。様々な問題を含みながらも、改正教育令の施行を期に学制以来の近代学校建設の事業はようやく軌道に乗り始めたのである¹²⁾。

【脚注】

- 1) 三好信浩編『日本教育史』（教職科学講座第2巻）、福村出版、1993年、P.103.
- 2) 田中不二麻呂；弘化2(1845)生ー明治42(1909)没 明治期の文部行政官、政治家。尾張藩出身。明治2年大学校御用掛となり教育行政を担当。7年に文部大輔となって、教育令の制定の中心人物として活躍。以後は司法卿、枢密院顧問官、司法大臣を歴任した。
- 3) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.28.
- 4) 山田恵吾、貝塚茂樹編著『教育史から見る学校・教師・人間像』、梓出版社、2005年、p.23.
- 5) 佐藤秀夫『教育の歴史』（放送大学教材）、放送大学教育振興会、2000年、p.26.
- 6) 河野敏謙；天保15(1844)生ー明治28(1895)没 明治期の政治家。土佐藩出身。幕末に武市瑞山らと尊王攘夷運動に参画。維新後政府に出仕し、司法大丞兼大検事として佐賀の乱の裁判を担当。次いで元老院議員・副議長を経て明治13年文部卿となり改正教育令を制定。翌年初代の農商務卿となったが、明治14年の政変で下野。立憲改進黨結成に参画するが、後に離党。以後、枢密院顧問官、内相、法相などを歴任する。
- 7) 元田永孚；文政1(1818)生ー明治24(1891)没 儒学者。熊本藩出身。明治4年に宮内省に入り、侍読を経て侍補に就任。天皇の側近として帝王学の教授に当たった。「教学聖旨」や「幼学綱要」を執筆・編纂し、儒教道徳に基づく天皇中心の教育を構想し、教育勅語の起草にも関わり、天皇制教育の基本理念の確立に貢献した。
- 8) 井上教；天保14(1843)生ー明治28(1895)没 官僚政治家。熊本藩出身。枢密院顧問官、文部大臣などを歴任。明治4年に司法省に入り法制官僚の道を歩む。法律制定や制度改革に関して伊藤博文のブレーンとして活躍。特に大日本帝国憲法制定に当たってはその骨格を起草した。また教育勅語案文の作成をはじめ、明治中期の重要な案件の起草や意見書の提出などのほとんどに参画した。
- 9) 文部省編『学制百年史・記述編』（帝国地方行政学会、昭和47年）のpp.259-260.の記述に基づき整理した。
- 10) 戸長は明治4年、戸籍法の制定により戸籍事務執行の末端機関として設けられた区の長。従来の名主、庄屋、年寄がこれに当たった例が多い。後に区が町村行政機関に転化するにもない一般行政事務も取り扱った。22年の市制・町村制の施行により廃止。
- 11) 修身科とは戦前の学校における道徳教科。国家主義教育政策を推進する中核的な教科として重視された。
- 12) 佐藤秀夫『教育の歴史』（放送大学教材）、放送大学教育振興会、2000年、p.28.

4. 森文政と学校令の公布

(1) 公教育の低迷

改正教育令は干渉主義の立場から厳しい姿勢で就学の督励に務めたにもかかわらず、学制以来続けられてきた小学校に対する補助金を廃止するという矛盾した措置をとった。明治政府は近代化政策を進めるために莫大な経費を必要としながら、十分な財源を有していなかったため太政官札などの不換紙幣を盛んに発行した。特に西南戦争の戦費調達のため多額

の不換紙幣を乱発したため激しいインフレーションが起り、その結果政府の歳入も実質的に低減し、財政は厳しい局面に直面していた。そこで政府は明治14年に松方正義¹⁾を大蔵卿に任命し、財政立て直しの任に当たさせた。松方はまず紙幣整理に着手した。そのために、緊縮財政を実行し歳出を切り詰めるとともに、増税によって歳入の増加を図り、剰余金で正貨の買入れと紙幣の消却を行ったのである²⁾。小学校に対する補助金廃止の措置もこうした事情によるものであった。

しかしこのような緊縮財政はデフレーションを引き起こし、物価の下落と不況を誘発した。特に農村に深刻な不況をもたらし、一般農民の間には生活の困窮にともない土地を手放し小作人に没落したり、貧民として都会に流れ込む者も多く現れた。かかる状況の下では学校教育は発展の余地がなかった。そのことは就学率の推移によく表れている。右の表に見られるように、明治16年までは改正教育令による督励の効果もあつてか増加を示しているが、それ以降は下降し、18年にはついに50%を割ってしまうのである。農村不況の深刻化にともなって当局の懸命の努力をもってしても就学率の低下を防ぎ得なかったのである³⁾。

表：明治10年代就学率の推移(単位%)

年次	男子	女子	全体
明治14年(1881)	59.95	24.67	42.98
" 15	64.65	30.98	48.51
" 16	67.16	33.64	51.03
" 17	66.95	33.29	50.76
" 18	65.80	32.02	49.62

土屋忠雄編著『概説近代教育史』川島書店、1967年、p

(2) 初代文部大臣森有礼の教育課題

明治18年12月、来るべき国会開設に備え太政官制が廃止され内閣制度が始まった。初代総理大臣伊藤博文は組閣に当たって文部大臣に森有礼(ありのり)を据えた。森は弘化4年(1847)薩摩藩士の子に生まれた。幼少の頃よりその英才が期待され、慶応年間イギリスに藩費留学を命ぜられ、良質の西洋文明に触れる機会が与えられた。明治維新にともない帰国し、維新政府に外交官として仕えるとともに、福澤諭吉らとはかり明六社⁴⁾を結成し、文明開化の一翼を担うなど、早くから国民の教育問題に関心を抱いていた。森は明治12年から駐英公使を務めることになるが、その間憲法取り調べのために渡欧していた伊藤博文とパリで接見し、立憲体制移行後の日本の教育のあり方について意見交換を行い、大いに意気投合するところがあった⁵⁾。17年に森は帰国し、伊藤の推挽によって文部省御用掛の職についた。そして伊藤の組閣にともない初代文部大臣に就任したのである。以後19年から22年にかけて、森の強力な指導の下に「森文政」と呼称される一連の教育政策が展開されることになるのである。

森の教育課題は、伊藤との会合の主題でもあった、来るべき立憲体制の成立に即応した国民教育体制を構築し、有能で忠誠心に富んだ国民を多数育成することであった。彼はそれを国家富強のための教育体制の構築に求めた。明治政府は富国強兵のスローガンを掲げ近代国家体制の確立を急いだが、森によれば政治や経済がいかに近代化されようとも国民の国家思想が育成されなければそれは砂上の楼閣である。森は教育を近代国家建設のための中心柱として位置づけたのである。「抑政府カ文部省ヲ設立シテ学制ノ責ニ任セシメ、加之国庫ノ資カラ籍リテ諸学校ヲ維持スルモノ畢竟国家ノ為ナリトセハ、学政ノ目的モ亦専ラ国家ノ為メト云フコトニ帰セラサル可ラス・・・(中略)・・・諸学校ヲ通シ学政上ニ於テハ生徒其人ノ為メニスルニ非スシテ、国家ノ為メニスルコトヲ始終記憶セサル可ラム」との森の訓示(明治22年1月、直轄学校長に対する訓示)に端的に表れているように、「学政」(学校の運用と教育行政)の根本目的は「国家ノ為」に尽きるものとし、「生徒其人ノ為」にする個人主義的教育観を厳しく排除するのである。森が「国家ノ為」という時の国家は言うまでもなく天皇を中心に据えた国家体制であった。そのことは学校令の閣議案の中で以下のように述べていることから明らかである。

「我国万世一王、天地ト与ニ限極ナク、上古以来威武ノ耀ク所、未ダ曾テータビモ外国ノ屈辱ヲ受ケタルコトアラズ・・・(中略)・・・此レ乃チ一國富強ノ基ヲ成ス為ニ無ニノ資本、至大ノ宝源ニシテ、以テ人民ノ品性ヲ進メ、教育ノ準的ヲ達スルニ於テ、他ニ求ムルコトヲ仮ラザルベキ者ナリ」

かように「国家ノ為」という一元的な教育理念を据えた上で、国家の利益に貢献する学校の体系を森は構想する。彼はまず一國を構成する社会階層に応じた学校システムを整えるべきだと考えた。そして学問と教育を分離し、エリート養成の学校でのみ学問を許容し、その他民衆訓練の学校は教育を専らとすべきであるとした。すなわち彼は、エリートを養成する学問の場である帝国大学、中流の人々を育成する教育の場である中学校、そして国民すべてに開放された基礎訓練の場である小学校が、それぞれ独自の機能を果たしつつ、全体として国家発展・富強の目的に貫徹された学校体系を構想したのである。したがって、それぞれの学校を規定する法令は別個に独立したものとして作られなければならなかった。「学制」以来「改正教育令」に至るまでとられてきた、一個の総合法令として諸学校を規定する方式を排し、それぞれの学校ごとに個別勅令によって規定する方式を採用したのはこの理由によるのである。

(3) 「学校令」の公布と小学校令の内容

以上述べた教育課題と教育観のもと、森は明治19(1886)年3月から4月にかけて、「帝国大学令」、「師範学校令」、「小学校令」、「中学校令」を次々に公布していく。これらを総称して「学校令」もしくは「諸学校令」と呼ぶ。以下、小学校令に焦点を当て森が構想した「学政」の内容を見てみよう。

- ① 小学校は尋常科（修業年限4年）と高等科（4年）からなり、土地の状況によっては尋常科の代わりに、読・書・算の基本教科のみを1日2〜3時間教える小学簡易科（3年）を設置することができた。当時小学校の就学率は全国平均で50%程度であったため、森はこの小学簡易科に就学率向上を期待したようである⁶⁾。
- ② 公立小学校の設置区域と場所は地方長官（府知事・県令）が定め、私立小学校の設置についても彼らの認可を必要とした。
- ③ 子どもを就学させることが親権者の「義務」として規定された。すなわち第3条で、「児童六年ヨリ十四年ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トシ父母後見人等ハ其学齡児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」と規定した。これは我が国の教育法令上、親権者の教育義務を規定した最初の条文である。同時に様々な理由による就学猶予を認めかつ義務年限を明記していないため、厳密な意味で義務教育制度が成立したとは見なせないであろうが、少なくとも法制論的には制度としての義務教育の発足をここに求めることはできよう⁷⁾。
- ④ 学校経費については授業料及び寄付金でまかなうことが原則とされた。従来、授業料を徴収するかしないか、徴収するとしたらその額をいくらにするかという事項は、町村に一任する方式がとられてきたので、ここに原則の変更が行われたのである。その背景には森の独特の義務教育観があったと指摘されている。すなわち、親は子に対して教育を配慮する義務があるが、同時に国家に対しても子弟を就学させる義務を負っているため、授業料を親が負担するのは当然であるという論理であった⁸⁾。
- ⑤ 小学校の教科書についてこの時初めて検定制度が採用された。

【脚注】

- 1) 松方正義；天保6(1835)生—大正13(1924)没 政治家。薩摩藩士の子。維新後大久保利通の後援を得て、民部大丞、租税権頭、租税頭と出世しながら地租改正を推し進めた。明治14年の政変後、大蔵卿に就任し松方財政と呼ばれる強力なデフレ政策を遂行した。これにより財政の均衡を回復し、銀本位制および兌換銀行券制度を確立した。
- 2) 笠原一男『詳説 日本史研究』、山川出版社、1971年、p. 340。
- 3) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、pp. 34-35。
- 4) 明六社；明治初期の啓蒙思想団体。森有礼の主唱により、福澤諭吉、西周、中村正直らを社員として明治6年に結成。機関誌「明六雑誌」等を通して、政治、経済、教育など多くの分野で開明欧化、自由進取の啓蒙思想の普及に貢献した。
- 5) 平田宗史『教科書でつづる近代日本教育制度史』、北大路書房、1991年、pp. 63-4。
- 6) 土屋忠雄、吉田昇、斎藤正二編著『日本教育史』、学文社、1993年、p. 338。
- 7) 仲新 監修『日本近代教育史』、講談社、昭和48年、p. 101。
- 8) 尾崎ムゲン『日本の教育改革』(中公新書1488)、中央公論社、1999年、p. 41。

5. 近代国家制度の確立と小学校令の改正

(1) 教育勅語の制定

国民の間に天皇への忠誠心を涵養し、皇室を中心とする精神共同体を構築するという課題は、教育令の改正および学校令の制定において共にその方向を志向するも、なお十分に達成されるには至らなかった。森文政下の学校制度の整備も、森が本来有していた近代的合理主義的性格のゆえ、上記課題の達成に直接結びつくものではなかった¹⁾。さらに明治22(1889)年に大日本帝国憲法が公布され、「大日本帝国八万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」(第1条)、「天皇ハ神聖ニシテ侵スベカラズ」(第3条)と不可侵の天皇を主権者とする国体像が明示されたのである。しかるに、天皇の臣民たるにふさわしい国民形成のための統一的な教育理念は未だ明確ではなかった。したがって憲法の大方針に沿った徳育の指針を求める声は当然高まった。ここに生み出されてくるのが「教育ニ関スル勅語」、いわゆる教育勅語であったのである。

教育勅語制定の直接のきっかけは23年2月の地方官会議において、徳育の指針の制定を求める意見書(「徳育涵養ノ議ニ付建議」)が採択されたことであった。地方長官たちは近代化政策の推進にともなう醇風美俗の衰退を憂えるとともに森文政下の開明的で合理的な教育政策に反発し、徳育に関する天皇の箴言を賜りたいと強く望んだのである。この要望に政府も素早く反応した。時の総理大臣山県有朋は、かつて自らが率先して軍人勅諭の作成を指導した成功経験があっただけに、同様の文書を教育界においても是非必要だと判断し、その作成を文部大臣に指示した。

最終的な勅語案を作成したのは時の法制局長官であった井上毅であった。井上案は教学聖旨に見られた儒教主義からは一線を画し、儒教の徳目を引用しながらも、日本の教育の根本は「皇祖皇宗ノ遺訓」にあるとした。勅語はこの井上案をベースに、天皇の信任厚い元田永孚の協力を得て完成された。天皇の承認を得て、明治23年10月3日に「教育ニ関スル勅語」が文部大臣に下付されたのである。

教育勅語は本文300字余の短い文章であったが、全3段からなるその構成は緻密である。まず第一段では、「朕惟フニ我カ皇祖皇宗国ヲ肇ムルコト宏遠ニ徳ヲ樹ツルコト深厚ナリ我カ臣民克ク忠ニ克ク孝ニ億兆心ヲ一ニシテ厥ノ美ヲ齊セルハ此レ我カ国体ノ精華ニシテ教育ノ淵源亦実ニ此ニ存ス」と、万世一系の天皇の徳治と臣民の忠誠ということが日本の国体の精華であり、教育価値の根源であると説く。次に第二段では、「爾臣民父母ニ孝ニ兄弟ニ友ニ夫婦相和シ・・・以下略・・・」と、臣民のあるべき道德原理を13の徳目として列挙し、「一旦緩急アレハ義勇公ニ奉シ以テ天壤無窮ノ皇運ヲ扶翼スヘシ」と、臣民の道德性形成の究極目的は天皇への忠誠心の涵養に求める。そして最後に第三段では、それら徳目の歴史的、国際的普遍妥当性を述べ、臣民にその遵守を要請する。教育勅語は後にその謄本が全国の学校に下賜され、整備されつつあった学校儀式の中で御真影²⁾とともに重要な役割を果たしていく。その扱いの重々しさ、その保管の厳重さ³⁾等によって、教育勅語は天皇の神秘性と絶大なる権威性を国民精神の深いところに刻みつけることになるのである。

(2) 小学校令改正の背景

我が国の近代国家体制は明治10年代末から20年代初頭にかけて確立された。自由民権運動の中心テーマであった国会開設の要望に抗しきれない政府は、どのような立憲政体を選択するかという点で内部対立を引き起こし、いわゆる「明治14年の政変」においてイギリス流の議院内閣制を支持する大隈重信グループを排除し、ドイツ流の君主大権が強大な立憲政体を樹立する方向を選択するに至った。明治18年(1885)に立憲政治の前提として内閣制度が創設されて行政権の確立が図られ、22年に大日本帝国憲法が公布され、翌23年に第1回帝国議会が開設されることになるのである。

地方制度の面においてもこの時期に大きな改正が行われた。21年の市制・町村制、23年の府県制・郡制の公布施行であった。地方三新法に代わるこれら一連の新法令の公布によって、強力な官僚統制の下に地方有力者を組み込む形をとった官治主義的な地方自治制度が確立されたのである⁴⁾。ここに天皇制官僚支配を基軸に据えた立憲政治体制という日本独特の国家体制が確立したのである⁵⁾。

森文政下の明治19年の教育改革は上記の国家体制確立過程の初期において行われたものであったので、新しい統治体制がほぼ完了した時点において当然全般的見直しが必要であった。小学校のあり方について再点検を必要とした直接の理由は地方自治制度の一新に対応しなければならないことであった。新制度に応じて、小学校の設立、管理関係を明確にし、財政的基盤を確立する必要があったのである。さらに間接的理由として天皇制原理の確立への対応という点があった。すなわち、天皇を国家統一の基軸に据えた帝国憲法の精神を教育を通して国民共有のものとするために、義務教育のあり方を見直す必要があったのである⁶⁾。かくて明治23年10月に、従前の小学校令が廃止され、新たに小学校令(第2次小学校令)が公布された。

ところでこの第2次小学校令の制定をめぐる、これを勅令とすべきか法律とすべきかについて指導者の間で大きな議論が闘わされた。19年の諸学校令は勅令の形式で出されたが、当時は未だ国会が開設されていない時代であり、しかも法律と命令の間に明確な形式的区別は存在していなかった⁷⁾。しかし23年の第2次小学校令制定時には既に憲法が公布され、第1回帝国議会の開設も間近であったため、学校の設置・維持管理に関する様々な法規を、天皇の権限において定める勅令方式で定めるか、それとも議会在議決する法律形式で定めるか、という二者択一の決断が迫られたのである。政府・文部省内では法律方式の意見が有力であった。その理由は、法律の形式をとれば帝国議会両院の審議を経ることになるので、朝令暮改の混乱を抑えることができるとするものであった。これに対して枢密院を中心とする保守派勢力は強力に勅令方式の採用を主張した。なぜならば、「教育ノ如キハ、一旦其方針ヲ誤ルトキハ、国家ノ基礎ニ動揺ヲ及ホス等ノ恐」れがあるので、教育方針の制定においては議会の容喙を防がなければならないというのである。

この論争は結局のところ法制論のレベルを越え、教育の基本政策を誰がいかにか決定するのかがという問題として論議されることになったため、天皇の権威を背景に論陣を張る勅令論派は法律論派を圧倒することになった⁸⁾。こうして確立された教育立法の勅令主義は我が国の教育立法上の基本原則として戦前の教育界に君臨することになるのである。

(3) 第2次小学校令の内容とその教育史的意義

A. 新しい小学校像

第2次小学校令は全8章96条からなり、小学校の本旨、種類、編制、設置、授業料、さらに小学校長および教員の

こと等、小学校制度に関する基本事項をほぼ網羅的に規定している。全文僅か 16 条に過ぎなかった第 1 次小学校令の改正というよりは、形式においても実質においても全く新しい小学校令の誕生であったといえよう。その内容を前小学校令からの変更点という観点を中心に据え、以下に整理する。

- ① 小学校の目的に関し「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及国民教育ノ基礎並其生活ニ必須ナル普通ノ知識技能ヲ授クルヲ以テ本旨トス」と明示された。従来は小学校は普通教育を授けると定められていたにすぎなかったのに対し、道德教育を小学校教育の目的の第一とするこの目的規定はこれまでの知的教授を主体としてきた小学校観を大きく修正するものであった。この目的規定は昭和 16(1941)年の国民学校令によって戦時体制下の教育目的に変更されるまで、約 50 年間にわたって我が国の初等教育の目的として継承されることになる。
- ② 小学校の編制については、従来の小学校簡易科を廃し、尋常小学校は 3 年または 4 年とし、義務教育を少なくとも 3 年の尋常小学校修了とした。高等小学校については、これまで一律に 4 年制であったのを、2, 3, 4 年制の 3 種に変え、地域の実情に応じた制度の運用を可能にした。
- ③ 小学校の設置・維持については、尋常小学校の設立義務を各市町村に課した。高等小学校の設置は任意とし、府県知事の許可を要するとした。ここに行政区とは独自の学区の設置は禁じられ、教育行政と地方行政の一体化が確立したのである。設置維持に要する経費については設置主体である市町村の負担とした。授業料は従前通り徴収することを原則としたが、貧困家庭にはその減額もしくは免除を認めた。
- ④ 管理監督面では各郡に府県知事任命による郡視学（1 名）を置き、管内初等教育の監督に当たらせることにした。また市町村長は市町村に属する国の教育事務を管掌することとされ、そのための補助機関として学務委員を置くことができることとされた。

B. 地方教育行政機構の完成

先述したように、明治 21 年から 23 年にかけて、戦前におけるわが国の地方自治制度が一応の完成を見ることになった。その上に 23 年の 10 月に第 2 次小学校令と地方学事通則が相次いで公布され、地方教育行政制度の基本的枠組みも形成されることになった。すなわち、両法令により、一つは教育が市町村の固有の事務ではなく、国の事務であることが明確にされたこと。今一つは、教育行政に関する文部大臣、地方長官（府県知事）、郡長、市町村長、市町村等の権限と責任が具体的に規定されたことである。以下、文部省（旧）発行の『学制百年史』を参照し、各機関の指揮監督関係と権限を概略しよう⁹⁾。

地方長官は、主として内務大臣の指揮監督下にあるが、地方官官制により「各省ノ主務ニ就テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ」ることになっており、教育事務に関しては文部大臣の指揮監督を受けて管轄区域内における教育行政を掌った。地方長官の教育行政上の権限としては、小学校の設置区域および位置、就学に関する規則、授業料の金額、教員の俸給や旅費等、小学校の設置・維持管理に関するほとんどの規則を定める権限が与えられていた。

郡長に関しては、地方長官の指揮監督を受け管轄区域内における教育行政事務について町村長を指揮監督し、郡立学校については管理者としての職務を行った。郡長の補助機関として郡視学が置かれたが、その任命は地方長官が行うことになっていた。

新しい地方自治制度のもとで市町村は地方自治体としての独立性が与えられると同時に、国政事務を広範に負担することも定められた。国の事務としての教育事務の一部も市町村または市町村長に委任された。その一例としては、小学校の設置・維持や教員の給与等の教育経費負担は市町村に、小学校の管理・監督や就学の督責などは市町村長に委任された。教育事務に関する市町村長の補助機関として学務委員を置くことができた。学務委員には小学校男子教員を加えるものとされたが、一般に土地の名望家等が選ばれたようである。

以上のように、文部大臣の統轄のもと、国の機関としての地方長官および郡長と視学その他の補助機関と、国および市町村の機関としての市町村長とその補助機関としての学務委員とによって行われる地方教育行政のシステムが確立されたのである。

C. 第 2 次小学校令の意義

第 2 次小学校令は前述のように地方制度の改編に対応して初等教育制度を抜本的に改革するものであったから、その施行に先立ち多くの規則・規程の作成を必要とした。したがって翌年 24 年中に「小学校設備準則」、「小学校祝日大祭日儀式規程」、「小学校教則大綱」、「学級編制等二関スル規則」、「小学校教科用図書審査等二関スル規則」等、20 以上の諸規定が公布された。教科内容の厳格な規制、学級概念の登場と普及、4 月から翌年 3 月に至る学年歴の全国画一化、校長職の法制化、国家祝日における御真影礼拝と教育勅語奉誦等、戦前のわが国小学校の教育慣行の多くはこの時期に制度化さ

れたのである。

第2次小学校令が実際に施行されたのは明治25年4月からであったが、その時以降初等教育の様相は急激に変貌を遂げていったといわれている。しかし見逃してはならないことは、第2次小学校令は単にわが国初等教育制度の基本構造を形成しただけにとどまらない点である。それは初等教育を越えて、20年代中期における中等教育や師範教育など、普通教育制度全般にわたる天皇制国家主義教育体制構築の基盤を構築するとともに、その方向性を定める役割を果たしたのである¹⁰⁾。まさに第2次小学校令およびその付帯諸規程・規則の制定公布は、天皇制国家を下から支える国民を形成する教育システムを確かに形成するものであったのである¹¹⁾。

8) 尾崎ムゲン『日本の教育改革』(中公新書1488)、中央公論社、1999年、p.41.

【脚注】

- 1) 土屋忠雄、吉田昇、斎藤正二編著『日本教育史』、学文社、1993年、p.339.
- 2) 御真影；戦前、宮内省から各学校、官庁、軍隊などに貸与された天皇と皇后の写真。各学校では校長が直接保管の任に当たり、四大節の儀式の際には、これを用いた奉拝の礼を行った。
- 3) 保管の厳重；戦前の学校には、御真影や教育勅語を火災等によって焼失するという不敬事態を起こさないよう、それらの保管場所として校舎から離れた位置に奉安殿なる耐火倉庫が設けられていた。
- 4) 府県知事や郡長は、従前と同様に、政府によって任命されることとされた。(笠原一男『詳説 日本史研究』、山川出版社、1971年、p.344)
- 5) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.61.
- 6) 三好信浩編『日本教育史』(教職科学講座第2巻)、福村出版、1993年、p.108.
- 7) 仲新、伊藤敏行編『日本近代教育小史』、福村出版、1984年、p.70.
- 8) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.50
- 9) 文部省編『学制百年史・記述編』、帝国地方行政学会、昭和47年、pp.430-4.
- 10) 土屋忠雄、渡部晶、木下法也編著『概説近代教育史』、川島書店、1967年、p.33.
- 11) 寄田啓夫、山中芳和編著『日本の教育の歴史と思想』、ミネルヴァ書房、2002年、p.76.

おわりに

第2次小学校令に関する諸規則等の公布が一段落を見た明治24年11月、時の文部大臣大木喬任は次のような訓令を發した。「普通教育ノ要ハ人ヲシテ人ノ人タル道ヲ知ラシメ日本国民タルノ本分ヲ弁ヘシメ社会及国家ノ福祉ト品位トヲ増進セシムルニ在レハ……<中略>……小学校ニ於テハ徳性ヲ涵養シ人道ヲ実践セシムルヲ以テ第一ノ主眼トシ殊ニ尊王愛國ノ志氣ヲ發揚シ児童ヲシテ実業ヲ励ミ素行ヲ修メ忠良ノ民タラシメンコトヲ務ムヘシ」

これはこの小学校令改定の意図したことを端的に表明したものといえよう。すなわち大日本帝国憲法發布にともなう天皇制国家体制の成立に即し、教育勅語が指示する臣民教育の理念にしたがって、国民大衆を対象とする初等教育の制度と内容を抜本的に再編し確立するという課題であった。

明治維新以来、近代国家日本を担う国民の形成に関し、政府は重大な関心を抱き、多大な努力と度重なる試行錯誤を積み重ねてきた。その改革のベクトルは、一つは欧米の知識技術の早期吸収と普及を求めるもの(普通教育主義)と、今一つは仁義忠孝、忠君愛國の熟語に象徴されるわが国古来の道德性の維持を求めるもの(徳育主義)の、大きくは2つの方向があったのである。明治5年の「学制」以来、19年の「小学校令」に至るまで、様々な揺り戻しはあったとはいえ、国民教育普及の主流は知識才芸重視の普通教育の普及にあったといえよう。しかし、23年の第2次小学校令によってこの流れは大きく修正されたのである。そしてその時以降、第2次世界大戦の敗北後の教育改革に至るまで、この新しい潮流は再び大きく修正されることはなかった。まさに、明治23年の小学校令改定公布は、わが国の近代公教育制度の成立に確かな礎石を打ち込んだという点で、教育史上極めて重要な意味を有する出来事であったのである。

**An Inquiry of the Process of Organization of Japan's
Compulsory Education System in the Early Meiji Era
–From Meiji Restoration to the 2nd Elementary School Decree –**

Masahiko SOGA

*Department of Applied Science,
Faculty of Science,
Okayama University of Science
1-1 Ridai-cho, Okayama 700-0005, JAPAN*

(Received September 16, 2008; accepted November 7, 2008)

“Public education” can be defined as an education being opened to the public, being maintained by public funds, and being controlled by the government. Public education of these days contains a large variety of educations. It is not limited to the education provided in public schools. Schooling in private schools is also considered as public education in Japan. But needless to say, the core of a nation's public education is consisted in compulsory education system.

It is said that Japan's compulsory education system was officially established in the 33rd year of Meiji(=1900) when tuitions of public elementary schools became free of charge. But a lot of systematic customs of Japan's schools were built up after the 23rd year of Meiji when the 2nd Elementary School Decree was promulgated, so I personally think that this period is substantially the starting point of Japan's pubic education.

In this thesis, I investigate the process of the formation of Japan's public education system from the Meiji Restoration to the establishment of the 2nd Elementary School Decree in the 23rd year of Meiji.