

## 戦前日本の教育法制的歴史の検討 (I)

小笠原 正

日本における戦前の教育法制は、現代における教育法制に比した場合、その基本原理を根本的に異にしている。明治・大正・昭和初期は国家主義教育政策としての教育法制であり、その後昭和二〇年までは、国家主義教育を基盤とした全体主義・統制主義教育政策による、戦時体制としての教育法制であったと云える。しかも、わが国の教育法制は歴史的に決して古くはなく、わが国最初の教育法である「学制」(明治五年、一八七二年)に始まるものである。戦前の教育法制の成立変容の過程を考察することは、現代の教育法制の基本的特質との関係においてきわめて重要であると考ええる。本稿においては、これらの時期を、

- 一、国家主義教育法制準備期——近代教育法制的創始(明治五年～明治一八年)
  - 二、国家主義教育法制確立期——近代教育法制的確立(明治一九年～大正五年)
  - 三、国家主義教育法制拡充期——教育法制的拡充(大正六年～昭和十一年)
  - 四、戦時法体制期——全体主義教育(昭和十一年～昭和二十〇年)
- の四期に区分し、その歴史的構造を究明することとしたい。

### 一、国家主義教育法制準備期——近代教育法制的創始(明治五年～明治一八年)

#### (一) 明治新政府の教育政策

日本の近代的教育制度は、明治五年(一八七二年)の「学制」によって発足した。それまでの教育政策は、天皇中心の中央集権的国家体制に

再編成すべく、欧米文化の導入と指導者養成並びに教育の国家的統轄を目指すものであった。このため、明治元年京都の学習院を再興し、大学設立の基礎とし「大学寮代」としたのである。さらに同年六月から九月にかけて、旧幕府の昌平坂学問所を昌平学校、医学所を医学校、開成所を開成学校として復興し、これらの学校を母体として大学の創設を計画した。明治二年六月一日の「達」によると、その基本方針を次のように明示している。

「神典国典ノ要ハ皇道ヲ尊ミ国体ヲ弁スルニアリ乃チ皇国ノ目的学者ノ先務ト謂フヘシ漢土ノ孝悌彝倫ノ教治国平天下ノ道西洋ノ格物窮理開化日新ノ学亦皆斯道ノ在ル処学校ノ宣シク講究採択スヘキ所ナリ」

さらに大学の設立主旨については、

「神典国典ニ依テ国体ヲ弁ヘ兼而漢籍ヲ講明シ実学実用ヲ成ヲ以テ要トス」

とあるように、皇道主義を根幹とし、それに実用主義を加味したものであった。

明治二年七月には、政府の行政機関である教育行政管庁として「大学校」が設けられ、明治三年二月には「大学規則」「中小学規則」が大学において定められるわけであるが、いずれも大学の創設が中心であり、小学校や中学校は、大学や中学への予備教育段階として考えられている。これは、まだ一般国民のための国民的学校の構想というものではなかったと云える。これとは別に、明治二年行政の大綱として「府県施政順序」を定めているが、その際に「小学校ヲ設ル事」という一項が加えられている。この小学校は国民一般に対し設置することを企画したものであり、寺子屋と大差のないものと思われるが、中学や大学への予備教育段階として構想されたものとは性格を異にしている。

この二つの教育系統は後に統一され、近代教育制度発足の第一歩とされる「学制」の制定を見る事となる。

## (二) 近代教育法制への試行

新政府は、明治四年七月廢藩置県を断行した後、全国の教育行政を統括する中央教育行政機関として文部省を設置した。当時文部大輔は江藤新平であったが、江藤は国家が進んで全国に学校を設置し、国民の教育を行う方策を立てこれを実施することとした。そして国民を教育する責任を文部卿がもつとし、<sup>①</sup>ただちに統一的教育制度を創設する為の教育法の起草に着手した。<sup>②</sup>こうして翌明治五年八月二日学制の趣旨を宣言

した大政官布告第二一四号とともに公布されたのが「学制」である。

「学制序文」と呼ばれる大政官布告第二一四号は、「被仰出書」（学事奨励に関する被仰出書）とも呼ばれ、学制の基本精神を表明している。この「学制序文」によると、「自分以後一般の人民華士族農工商及婦女子」とし、<sup>③</sup>全国民平等に単一化した教育を行ない、性別による差別を排除し、教育の機会均等を実現しようとするものであった。さらに「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」という政府の決意は国民皆学を期する画期的なものと云える。又、「学問は身を立るの財本ともいべきものにして……」とあるように、個人主義・実学主義の教育を重視する教育理念を明らかにしたものである。

「学制」は全文二一三章からなり、<sup>④</sup>その教育行政組織は大要次の通りである。

まず学校制度を実施するために学区制を採用し、全国を八大学区にわけ、各大学区を三二中学区、中学区を二一〇小学区に分け、各学区に大学・中学・小学校を一校設置し、単一系統の学校体系を構想したのである。これにより、全国に八大学、二五六の中学、五万三七六〇の小学校を設立しようとした。さらに、大学区の大学本部ごとに督学局、各中学区に学区取締（一〇人ないし一二、三人）を設置し、全国の学政を文部省に統轄する教育行政組織を計画した。

当時の国内情勢は、この計画を実施するには非常に困難なものがあつた。学制は、欧米の教育制度を参照し、短期間に立案されたものであるが、主として教育行政制度についてはフランス、教育内容・学校制度についてはアメリカの影響が強く、維新政府の富国強兵・殖産興業・文明開化といった、国策のための教育を構想したものと見られる。しかもこれは、国家の財政状況とか、国民の教育要求、国民の教育意識を無視した、観念的な理想案であり、同年一二月の「徴兵の詔書および大政官告諭」と合せ考える時、非常に強力な国家主義的国策的企図によるものであると云える。

### （三）教育令と改正教育令

「学制」は、日本の国民教育制度の確立の第一歩であり、大きな足跡を残した事は、特筆されなければならない。文部卿大木喬任の情熱もさる事ながら、地方における学事奨励も見るべきものがあつた。しかし何と云っても当時のわが国の国力、財政、教員数、国民の教育経験および

文化の程度において、とうていこれを全国的に実施することは困難であった。そこで明治一二年九月新たに「教育令」が制定された。

教育令は、アメリカの教育行政制度を参照しつつ、学制の画一主義を改め、日本の国情に適應した教育制度を再編しようとしたものである。一般に自由教育令と称され、全文四七条からなるきわめて簡略なものであり、その内容性格については実状に則しない面も多々あったが、一応の評価は可能である。各項は、文部卿、学校、学務委員、学令、学資、私立学校、設置、廃止、免税、小学校補助金、巡回授業、公立師範学校、教員、学校巡視、学事申報、男女別学、伝染病、体罰などの規定がなされているが、その多くは小学校に関する規定であり、小学校を整備することに於て国民教育の基礎がためをしようとした事がうかがえる。まず、学区制を廃止し第九条「各地方ニ於テハ毎町村或ハ数町村連合シテ公立小学校ヲ設置スヘシ」とあるように、町村を教育行政の基礎単位とする地方分権主義を基調とし、学制に見られた督学局、学区取締を廃して、町村住民の直接選挙による「学務委員」を置く事とした。<sup>5)</sup> 学務委員は府知事県令の監督のもとに、児童の就学、学校の設置保護あるいは教員の任命、教則（教育課程）の編成等の広範な学校事務を「幹理」する職務権限をもち、住民自治的法制として画期的な教育法である。<sup>6)</sup> さらに第四六条には、学校教育における体罰禁止の規定を明示しており注目される。

このような教育令に対し、地方自治に経験をもたないわが国においては、寛大な教育方策はかえって政府の教育軽視と取られ、学校建設の中止、経費節減のための合併あるいは廃校を図ったり、あるいは子弟の就学をとりやめるといった事態となり、かえって文教行政の弱体化をまねいた。また自由民権運動の高揚期にあたり、自由民権運動の「革命ノ精神」に対抗する「忠愛恭順」の道徳教育を実施する必要があったことから、<sup>7)</sup> 政府は明治一三年一二月改正教育令を公布した。

この改正教育令は、町村に対する小学校の設置義務を強化し、就学義務についても旧教育令の一六ヶ月から、「小学科三箇年ノ課程」と改め、学期（年限）については「三箇年以上八箇年以下」とし、年間授業を「四箇月以上」から「三週日以上」に改めている。選挙制であった学務委員は府知事県令の任命とし、文部卿・府知事県令の教育行政権を強化した。また、小学校教科の末尾にあった「修身」を首位に置き、「読書習字算術地理歴史等ノ初歩トス」とし、後に制定される「小学校教則綱領」により徳育の強化をはかっている。このように改正教育令は、国家の教育統制の強化を、中央集権化による儒教主義的倫理教育をもって図ったものである。さらに教育法制上特筆すべきことは、改正教育令を実施するために、諸規則があいついで布達されている点である。一八八一年（明治一四年）「小学校教則綱領」「小学校教員心得」（同年）、

「小学校教員免許状授与方心得」（同年）、「学校教員品行検定規則」（同年）、「中学校教則大綱」（同年）、「師範学校教則大綱」（同年）等々がそれである。このことにより体系的に教育法制が整備された。そして、これらの教育法によって、教員の政治活動を禁止し、忠君愛国と儒教的徳目を中心とする、国家的統制色の濃い教育が行なわれる事となった。

改正教育令は、深刻な経済不況のため、町村教育費の節減がせめられ、一八八五年（明治一八年）八月再改正がなされた。

## 二、国家主義教育法制確立期——近代教育制度の確立（明治一九年～大正五年）

### （一）森文相の諸学校令と勅令主義の成立

政府は、憲法を制定し、国会を開設する為その準備を着々と進めて来た。まず、一八八五年（明治一八年）一二月、従来の太政官制度を廃止し、プロイセン・ドイツの中央集権的立憲的内閣制度を模し、伊藤博文を総理とする日本最初の内閣が発足した。初代文部大臣には森有礼が任命せられ、一八八六年（明治一九年）には各省官制が定められた。森は、文部省の強力な統轄による教育体制を設定することが、日本国家発展の道である<sup>(8)</sup>と考えていた。わが国における国家主義教育制度確立の第一人者として、思うがままに教育の全面的改革に着手したのである。

従来の単一な総合教育法として公布された、学制、教育令は太政官布達の形式を取っていたが、森文相の手による小学校令、中学校令、帝国大学令、師範学校令（一八八六年、明治一九年四月公布）は、学校の性格によって個別に制定されたもので、何れも勅令の形式となっていた。その理由は明らかではないが「当時の国体主義教育思想によって、教育法の性格を天皇との結びつきによって特色づけようとした思想があったこと<sup>(9)</sup>」から勅令主義に変更された事は重要な意味をもっていたと考えられる。

まず「小学校令」についてであるが、小学校は高等・尋常の二等とし、児童六才より一四才に至る八ヶ年を学齡とした。その間尋常小学校（四年）の普通教育をうけさせる事を、父母・後見人の義務とし、日本における義務教育制度の確立を見たのである。さらに第一三条では「小学校ノ教科書ハ文部大臣ノ検定シタルモノニ限ルヘシ」との規定があり、はじめて教科書検定制が採用される事となった。

「中学校令」においては、中学校は小学校六年（中学予備の小学校）修了者を対象とし、五年制の尋常中学校と、さらに上級二年の課程をも

つ高等中学校からなっていた。第一条において「中学校ハ実業ニ就カント欲シ又ハ高等ノ学校ニ入ラント欲スルモノニ須要ナル教育ヲ為ス所トス」とあるように、実業・実用の教育にその重点があったが、高等中学校については「高等中学校ハ上流ノ人ニシテ、官吏ナレバ高等官、商業者ナレバ理事者、学者ナレバ學術専攻者ノ如キ、社会多教ノ思想ヲ左右スルニ足ルベキモノヲ養成スル所ナリ」という国家の指導者養成機関であった。

「帝国大学令」においては、大学は東京大学だけが唯一の帝国大学となり、「帝国大学ハ国ノ須要ニ応スル學術技芸ヲ教授シ及基ウン奥ヲ攻究スルヲ以テ目的トス」（第一条）とあるように、国家発展の為に存在する国家的指導者養成機関としての役割をもつものである。第二条において帝国大学は分科大学と大学院をもって構成され、大学院の卒業者には学位を授与（第四条）する事とした。さらに大学に文部大臣と各分科大学教授より二名づつ選出されたもの（評議官という）により、評議會を構成し、学科課程や大学の利害鎖長に関する事項を議することと定められた。帝国大学は国家の須要に應ずる国家の為の機関であり、学問の為の機関でなかった。だから、学生は国家の指導者となるべく教育されるものであり、学問をなすものではなく、日本帝国発展に寄与する者として位置づけられたのである。

つぎに「師範学校令」についてであるが、その第一条に「師範学校ハ教員トナルヘキモノヲ養成スル所トス、但生徒ヲシテ順良信愛威重ノ氣質ヲ備ヘシムルコトニ注目スヘキモノトス」と規定した。森文相は教員養成を重視する所から「順良・信愛・威重」の氣質を鍛練するために、軍隊の士官養成方式や兵式体操を取り入れ、全員寄宿制とし、学資はその師範学校より支給されるもの（第八条）とした。師範学校は、高等・尋常の二等とし、高等師範学校は文部大臣が管理するもので、東京に一校、尋常師範学校は、府県に各一校設け、経費は地方税によるものとしている。このように国家の要請する国民に教育するために、優れた教職員を養成しようとしたのである。

このような教育立法における「勅令主義」は、一八九〇年（明治二十三年）の改正「小学校令」において確立した。

## (二) 明治憲法と教育勅語

憲法発布と議會開設の準備の為に、プロイセンドイツの中央集権的立憲的内閣制度を確立したことは前述した通りであるが、地方自治制についても、一八八八年（明治二十一年）の市制、町村制、一八九〇年（明治二十三年）の府県制、郡制が実施され、急速に整備された。さらに明治二

六年、その全面的改正によってほぼ確立されるにいたった。この地方自治制度は「国—府県—郡—市町村を通ずる官治的支配体制<sup>(11)</sup>」として中央政府の強力な統治機構の下に行政区画されたものである。しかも「体制を安定させるために、住民を階層的に分断し、上層部だけを吸収する形で、住民の地方政治への参加が部分的に許容され、官僚の強力な統治下に制限的な自治が実現<sup>(12)</sup>」したものであり、輸入模倣的性格、天下りの官制的性格をその特徴とする指摘されているものである。このような官治的的地方自治制の下に、明治三十一年一〇月の改正「小学校令」、同年三月「地方学事通則」が公布され（以後、明治三十二年二月中学校令改正、高等女学校令等諸学校令が公布される）地方教育行政の支配機構がほぼ定着し、わが国の教育制度の基礎が確立したのである。そして政治の面では、大日本帝国憲法の発布により、西欧の立憲主義に学びつつ、我国独自の近代的国家体制がその基礎を敷き、教育の面においては、「教育に関する勅語」（教育勅語）により、天皇制教学体制といわれる、国民の道徳教育のあり方がつくりあげられるわけである。

#### 1 大日本帝国憲法の制定と教育

明治一四年国会開設の勅諭が発せられて後、政府は伊藤博文をヨーロッパに派遣し、憲法制定の準備を進めた。伊藤博文は、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎を補助者とし、成案を一八八八年（明治二十一年）四月に奏上、さらに枢密院に諮詢した後、一八八九年（明治二十二年）二月一日「大日本帝国憲法」が公布され、翌一八九〇年（明治二十三年）十一月二十九日施行された。

専制主義的原理と自由主義的原理の妥協とされる明治憲法は、教育に関する規定を設けていない。それは「例へば学問ト教育トハ自ナリト云フコト、普国ノ憲法ニモ明条アリシ。……然シ若シ右ノ如ク教育ノ自由ト伝フコトモ明載スルトキハ必ず是ヨリ百端ノ端論ヲ生ジテ為メニ行政ノ権力ハ甚殺セラレシ<sup>(13)</sup>」と伊藤博文が述べているように、富国強兵への国策の為であった。そこで教育に関しては、天皇の大権事項として教育の基本となる勅令を発する根拠を、憲法第九条に含めて解釈されることとなった。すなわち同第九条「天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ発シ又ハ発セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得ス」と規定した。これにより、教育法は一方で法律の形式を取るものが存在し、一方で教育立法勅令主義の原則を確固たるものとしたのである。教育は権利ではなく義務であり、教育の権利は、天皇—国家のものとなり、国民の教育の立法への参加の道は、制度的に閉ざされたのである。

## 2 教育勅語と臣民教育体制の成立

一八九〇年（明治二十三年）二月末、地方長官会議において「德育涵養ノ義ニ付建議」が行なわれ、これが直接の契機となって同年一〇月三日「教育ニ関スル勅語」が發布された。この教育勅語は、明治一年天皇が北陸東海地方を巡幸した際、侍補元田永孚によって起草された「教学聖旨」（「教学大旨」「小学条目二件」明治一二年）の思想を中心とするものであるが、同時に伊藤博文が井上毅に起草させた「教育議」の開明主義的近代国家観にささえられた、いわば両者の結合によるものと云える。

教育勅語は、第一に、教育の源が天皇を中心とする、建国以来の「国体ノ精華」にある事を述べ、第二に、父母、兄弟、夫婦、朋友等、臣民の守るべき封建的儒教道徳と、公益、世務、国憲、国憲、国法等、近代的国家の社会道徳を説き、第三に、これら臣民の道は古今東西を通じ、普遍妥当な道である事を述べている。しかも、軍人勅諭の発案者である山県有朋が参画している事から「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」とあるように、きわめて軍国主義的色彩の強いものである。これにより、天皇は自ら欽定憲法により統治権の総攬者となり、教育勅語により、道徳的最高価値者である事を宣言したのである。

教育勅語は、わが国学校教育の根本方針として、その後の小学校、師範学校の教育内容に大きな影響を与えた。一八九一年（明治二十四年）一月一七日の「小学校教則大綱」は、明治二十三年の小学校令に準拠したものであるが、同時に教育勅語の趣旨に基づいて定められたものである。第一条に「徳性ノ涵養ハ教育上最モ意ヲ用フヘキナリ故ニ何レノ教科目ニ於テモ道徳教育国民教育ニ関スル事項ハ殊ニ留意シテ教授センコトヲ要ス」とあり、中でも修身教育においては、第二条に「修身ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ニ基キ児童ノ良心ヲ啓培シテ道徳性ヲ涵養シ人道實踐ノ方法ヲ授クル以テ要旨トス」とあるように、いかに德育、修身科を重要視していたかがうかがえる。

前後して、一八九〇年（明治二十三年）一〇月七日、改正小学校令が勅令として發布された。この改正小学校令は、芳川顯正文部大臣の手にするものであるが、その第一条に「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道徳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」とあるように、国民教育体制の確立と、その中心に德育をおく事を基礎としたものである。

このように、大日本帝国憲法、改正小学校令、教育勅語によって、国家主義教育体制の確立がなされたわけであるが、それはむしろ、森有礼の国家主義をさらに一歩進めた、いわば天皇中心の「不可侵」性を前提とした、天皇制教学体制の確立でもあった。

## 3 井上文相の諸学校制度の整備

一八九三年（明治二六年）三月、井上毅は第二次伊藤内閣の文部大臣に就任した。明治二〇年代の前半は憲法の制定に見られるごとく、政治的面上において国家体制が確立し、経済体制においては、富国強兵、殖産興業による近代産業の基礎条件が整えられつつあった時期である。しかし、明治二〇年代後半以降においては、産業の近代化・機械化が急速に進み、わが国産業革命期を迎えることとなる。官営工場の急激な発展と、新しい企業の勃興により、日本の産業界に有用な人材の必要を自覚させ、教育政策に独自の要求をもつにいたらせた。井上毅はこのような資本主義の進展を実業技芸の時代としてとらえ、時代の趨勢に即応した教育政策を実施し、諸学校制度の改革をしようとしたのである。

学制改革の基本目標を産業教育振興政策に置いた井上は、大臣に就任するや、実業補習学校規程（一八九三年―明治二六年一月）実業教育費国庫補助法・簡易農学校規程・徒弟学校規程（以上、一八九四年―明治二七年四月）工業教員養成規定（同年六月）等の法令をつぎつぎに制定した。「此法案は第一に教育上としてのみならず、次に国庫の富強として必要であると言ふことを信ずる。富国の基として此人民の実業上の智識を申すは無形の資本とも唱ふべき所のものであるに依つて此無形の資本なる人民の実業上の知識技能を發達せしむると言ふことは至つて必要である。（略）今は地球上の形勢は至つて平和である。其平和は形であつて其実は鉄火の争ではなくして実業技芸の競争となつて居つて即地球上各国は実業技芸製造貿易の上で闘ふて居る有様である。それ故に我国は一日を怠る陸海軍の練兵演習を怠ると同様であります。国の富強国の運命に關することである。」<sup>14</sup>これは、「実業教育費国庫補助法案」の井上文相による提案趣旨説明であるが、近代産業の振興こそ富国強兵の基礎であり、その富国強兵は産業教育により国家に有為な人材を育成する事によつて、達成されるという確信によるものである。ここに、国家主義思想による井上文相の学制改革の意図がうかがえる。しかも、実業教育費国庫補助法により、実業教育に助成的基盤を与えた事は、小学校教育費国庫補助制度の企画に道を開いた、画期的なものであった。これらにより、実業補習学校・徒弟学校・簡易学校が開設され、実業教育諸学校は国家的規模により、政策的に整備される事となつたのである。

以上産業教育の振興と制度化を見て来たわけであるが、井上文相はこの他、尋常小学校―中学校―高等学校―帝国大学と連なる各段階の制度的接続関係を明確にした事は注目に値する。ことに中等教育段階以上においても学制改革を行なっている。まず、中学校については、尋常中学校と並んで実科中学校を設け、高等教育の予備的傾向を改めようとした。一八九四年（明二七年）六月、「高等学校令」を公布し、高等中学校

を高等学校と改め、これも帝国大学の予備教育機関ではなく、高等専門教育機関とし、別に大学予科を付設する事としている。

### (三) 近代学校制度の整備

#### 1 学制改革問題と高等教育会議

井上文相の教育改革は、時代の趨勢に対する的確な把握によるものであった。実用的教育内容の実施、小学校から帝国大学に至る接続関係の円滑化、高等教育の修業年限の短縮、教育機会の地方への拡大等、一定の成果を見る事が出来た。しかし一方では、帝国大学を中心とする国の最高指導者養成と、一般国民の小学校を中心とする教育の普及とを、いかに統一するかの課題は常に議論の対象となっていた。最初に学制改革論を展開したのは、井上文相就任以前ではあったが、文部官僚伊沢修二である。一八九一年（明治二十四年）八月伊沢修二は、国家教育社第一回大集会において「国家教育ノ形体」と題する演説を行ない、学校系統の矛盾を指摘し、改革の必要を論じている。この伊沢修二の提起が発端となり、しだいに世論の高まりを見ることになるのである。一八九九年（明治三十二年）久保田讓の帝国教育会での演説（教育制度改革論）、学制改革同志会による「学制改革要綱」などがある。一方帝国議会においては、一八九五年（明治二十八年）「教育高等会議及地方教育会議ヲ設ケル建議案」が、貴・衆両院で可決され、教育関係者の意見・要望を教育政策に反映させようとしたが、当時の西園寺文相は、「國務大臣ノ職責ヲ空フスル」として拒否している。しかし学制改革問題は、資本主義を背景とする時代的要請が強く、政府も、文相蜂須賀茂韶の時、一八九六年（明治二十九年）一二月、勅令をもって「高等教育会議規則」を制定し、以後一二回に渡って学制改革上の重要問題を審議している。この高等教育会議は、「小学校令改正」「中学校令改正」「実業学校令」「高等女学校令」「専門学校令」「高等中学校令」「私立学校令」の制定等の審議を行なっており、一九一八年（大正二年）六月一三日廃止されるまで、重要な機能をはたし、その後の学制改革に大きな影響力をもつことになる。

#### 2 義務教育制度の確立

一八九〇年（明治二十三年）の小学校令により、わが国の臣民教育体制が、小学校制度の整備を通し基礎固めが行なわれた事は前述した通りである。その後一九〇〇年（明治三十三年）八月二二日、勅令による小学校令の全面改正が行なわれた。これが第三次小学校令である。この小学校

令では「尋常小学校ノ修業年限ハ四箇年トシ、高等小学校ノ修業年限ハ二箇年、三箇年又ハ四箇年トス」と定め、以前の三年制の尋常小学校を廃止し、四年制に統一した事により、四年制の義務教育制度が確立した。義務教育六年制は、この第三次小学校令において、四年制尋常小学校の他、二年制の高等小学校を併設する事を奨励する事で、将来における年限延長の実施に備えておいた事もあり、一九〇七年（明治四〇年）の小学校令中改正第一八条「尋常小学校ノ修業年限ハ六箇年トス（以下略）」の規定により実現することとなった。又就学義務制を強化し、「学令児童保護者ハ就学ノ始期ヨリ其ノ終期ニ至ル迄学令児童ヲ就学セシムルノ義務ヲ負フ」（第三二条）と規定し、保護者の学令児童を就学させる義務を厳密に定めている。これは、文部省原案においては「正当ノ理由ナク督促ニ応セスシテ」児童を将学させない保護者には、「十円以下ノ罰金ニ処ス」「警察官吏ハ学令児童ノ就学督促ニ関シ市町村吏員ヲ補助ス」という規定があった事から、相当の決意をもって国民に就学義務を求めたものと考えられる。さらに、市町村立尋常小学校において授業料を徴収しない事を原則としている。第五七条「市町村立尋常小学校ニ於テハ授業料ヲ徴収スルコトヲ得ス但シ補習科ハ此ノ限りニ在ラス 特別ノ事情アルトキハ府県知事ノ認可ヲ受ケ市町村立尋常小学校ニ於テ授業料ヲ徴収スルコトヲ得」と規定している。このことは、わが国義務教育法制史上画期的な意義をもつものである。

義務教育授業料不徴収の原則は、就学率を向上させる事に大きな役割を果す事ができるが、市町村財政の面からはむしろ地方財政を圧迫し、その打開の為に教育費の国庫補助を求める要望が強く出されるに至った。文部省もこのような状況を黙視する事はできず、「市町村立小学校年次加俸国庫補助法」を制定（一八九六年、明治二九年三月）、さらに一八九九年（明治三二年）一〇月「小学校教育国庫補助法」を制定（これら二つの補助法は明治三三年二月廃止され、『市町村小学校教育費国庫負担法』となり、一九一八年大正七年の『市町村義務教育費国庫負担法』へと発展した）し、小学校教育費の国庫補助制度を進め、義務教育の財政基盤の確立に務めた。

最後に、この小学校令によって、教育課程の国定化が成立した事に触れておく。「小学校教則及小学校編成ニ関スル規程ハ文部大臣之ヲ定ム」（第二八条）の規定である。従来は、「綱領」（改正教育令）、「大綱」（明治二三年小学校令）を国が示し、その具体化は府県にゆだねられていたのが、文部大臣の権限下に入り国定された事となる。又、教科書については、一八八六年（明治一九年）以来検定制度が実施されていたが、教育勅語による国民思想の統一を求める声が高まり、一八九六年（明治二九年）貴族院が修身教科書の政府委員会による編纂を建議したのを初めとして、一八九六年（明治三〇年）小学読本及び修身教科書の国費編纂の建議（貴族院）、一八九九年（明治三二年）修身教科書の国費

編纂の建議（衆議院）、一九〇一年（明治三四年）小学校用全教科書の国費編纂の建議と合いつぎ、一つの政治的課題でもあった。

文部省は一九〇〇年（明治三三年）四月から修身教科書の国定編纂の準備を進めた。このような時期に教育史上類例のない不詳事である教科書疑獄事件が発生（一九〇二年、明治三五年一月）し、教科書国定化の世論が形成され、一九〇三年（明治三六年）一挙に国定化が実施された。すなわち、小学校令中改正「小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於テ著作権ヲ有スルモノタルヘシ（以下略）」と規定されるにいたった。

### 3 中等教育制度の整備

文教政策の重点は、小学校の充実整備とその制度的改革におかれていた。一九〇〇年（明治三三年）の小学校令並びに小学校令施行規則によって、義務教育制度の確立を見た事はすでに述べた通りである。一八九七年（明治三〇年）の就学率は六七％であったが、一八九九年（明治三二年）になると七二％、一九〇〇年（明治三三年）八一％、一九〇二年（明治三五年）には九二％と増加し、国民の進学要求の高まりをきたすにいたった。また、一九〇八年（明治四一年）に義務教育六年制が成立した事により、学校体系そのものが基本的に再構成が必要となった。そこで二〇世紀の初期は、中等・高等教育制度の整備が重要な課題となった。

中学校は、一八七九年（明治一二年）「教育令」に「中学校ハ高等ナル普通学科ヲ授クル所」と規定され、一八八一年（明治一四年）中学校教則大綱に「中人以上ノ業務ニ就クカ為メ又ハ高等ノ学校ニ入ルカ為メニ必須ノ学科ヲ授クルモノトス」と定められて以来、中流以上の社会的実務につく者と、高等教育機関に進学する者とを育成する、広い意味における人材養成機関として位置づけられていた。実務教育と進学教育という二つの目的を、中学校が合せ持つという事は、中学教育の主体をなすものがどのようなものであるか不明確にするくらいがあった。そこで、一八九九年（明治三二年）中学校令が改定され、新たな中学校令が制定された。この中学校令により、尋常中学校制度は一新され、中等教育段階を「男子の高等普通教育」を行なう中学校、「女子の高等普通教育」を行なう高等女学校、「実業教育」を行なう実業学校の三系列に編成し、中学校制度が一新される事となった。

中学校令は、一八九四年（明治二七年）高等中学校が高等学校令制定により、独立の機関となったため、新しく定められたものである。高等中学校は高等学校と改称され、尋常中学校は中学校と称される事となった。又、中学校の目的を「男子ニ須要ナル高等普通教育ヲ為ス」としたことにより従来の実業学校的要素を明瞭に排除し、「男子に須要ナル」と限定した事により女子中学校教育機関としての高等女学校との差別を

〔表1〕 中学校と高等女学校との教育課程比較

中学校（五年制）				高等女学校（五年制）			
教科	時数	%		教科	時数	%	
修身	5	3.4		修身	10	7.1	
国語及漢文	33	22.6		国語	28	20.0	
外国語	34	23.3		外国語	15	10.7	
歴史	15	10.3		歴史	13	9.3	
数学	20	13.7		数学	10	7.1	
博物 物理及化学	14	9.6		理科	8	5.7	
法制及経済	3	2.1					
図画	4	2.7		図画	5	3.6	
唱歌	3	2.1		音楽	10	7.1	
体操	15	10.3		体操	15	10.7	
				家事	6	4.3	
				裁縫	20	14.3	
計	146	100.1			140	99.1	

中学校令施行規則（明治34年）

高等女学校令規則（明治34年）による。

明確にした。特に男女の性差による差別は教育課程を比較する事によって明らかである。<sup>(表1)</sup>

高等女学校令（一八九九年、明治三二年）によると、高等女学校の目的は「女子ニ須要ナル高等普通教育ヲ為スヲ以テ目的トス」とあるように男子の中学校に並立する女子中学校であると見る事ができる。女子の中等教育は男子にくらべ大きく遅れていた。教育法制上高等女学校の規定がなされたのは、一八九一年（明治二四年）中学校令改正が初めてである。「高等女学校ハ女子ニ須要ナル高等普通教育ヲ施ス所ニシテ尋常中学校ノ種類トス 高等女学校ハ女子ニ須要ナル技芸専修科ヲ設クルコトヲ得」（第一四条）というように中学校令の中に規定されていた。一八九五年（明治二八年）に初めて独立法規である「高等女学校規程」が定められたのである。このように遅れていた女子中等学校の制度的整備を進めるにいたった背景には、第一に、国家主義体制を確立するために、女子にも一定の知識、国家意識を与える必要があった。第二に、当時女子教育の中心がキリスト教関係者にまかされていた事に対する反省があった。第三に、産業革命の発展による社会構造の変化と、女子労働の需要ノ増大をあげることができる。<sup>(16)</sup> 一九〇二年（明治三四年）高等女学校令施行規則が制定され、第二次大戦直後まで存続する女子高等女学校制度の基本法制として確立された。

実業学校令も一八九九年（明治三二年）公布された。すでに法制化されていた徒弟学校（一八九四年、明治二七年）、簡易農学校（一八九四年、明治二七年）、実業補習学校（一八九三年、明治二七年）等の低実業教育機関が、一定の成果を上げていた事からもわかるように、社会的要請が強く、文部省の実業富国政策と合いまって、実業教育を系統的に統一し、独立の学校系統として整備したのがこの実業学校令である。実

業学校の目的は「工業業商業等ノ実業ニ従事スル者ニ須要ナル教育ヲ為ス」というもので、その種類は、工業学校・農学校・商業学校・商船学校・実業補習学校の五種（第二条）である。しかし、実業学校の系統的統一は、中等教育機関を二分した事となり、その後の学制改革上の一つの問題点とされた。

#### 4 専門学校令と高等教育

高等教育機関の整備は、中等教育機関の整備よりさらに遅れた。井上文相期の学制改革の不徹底により、大学は依然として「帝国大学令」によるもの以外は認められず、国策的エリート育成という旧態のままであった。一八九七年（明治三〇年）京都に帝国大学が創設され、以後一九〇七年（明治四〇年）東北帝大、一九一〇年（明治四三年）九州帝大、一九一八年（大正七年）北海道帝大と創設されたが、私立については、一九一九年（大正八年）の「帝国大学令」の改正が行なわれるのをまたなければならなかった。

このような帝国大学の閉鎖性のために、中等教育後、高等普通教育を受ける事なく専門技能エリートを養成する機関の必要が、産業界から要請されていた。いわゆる高等学校に対応する専門的技術を教授する学校が要請されていたのである。このような情勢に対し、一九〇三年（明治三六年）公布されたのが「専門学校令」である。専門学校の一般的性質を「高等ノ學術技芸ヲ教授スル学校ハ専門学校トス」とし、入学資格を中学校、高等女学校（修学年限四箇年以上）の卒業者として、はじめて帝国大学以外の高等専門教育機関の制度化がなされた。しかも私立の専門学校がみとめられた事から（第三条）私立専門学校が統々と認可され、増加されて行く事となる。

- (1) 「学制百年史」文部省、一一四頁。
- (2) 文部省が「学制」の起草に正式に着手したのは、明治四年二月「学制取調掛」（学制起草委員会）の任命によると見られる。当時の文部卿は大木喬任であり、委員は箕作麟祥を中心に二二名が任命されている。「学制百年史」一一九—一二三頁参照。
- (3) 「学制百年史」（二二六頁）では「自分以後一般の人民華士族卒（誤謬訂正により卒を追加）農工商及婦女子」となっており、「卒」が追加されている。
- (4) 明治五年公布された学制は一〇九章からなり、「大中小学区ノ事」「学校ノ事」「教員ノ事」「生徒及試業ノ事」「海外留学生規則ノ事」「学費ノ事」の六項目から成っていたが、明治六年三月「学制二編」として「海外留学生規則」「神官僧侶学校ノ事」「学科卒業証書ノ事」の条文が定められ、さらに同年四月に「貸費生規則」等の追加、同月「学制三編追加」として、専門学校、外国語学校等々の追加があり、その後においても条文追加が行なわれ、全文二二三章となったものである。
- (5) これは当時文部大輔であった田中不二麻呂が、欧米諸国の教育視察の際の、アメリカ合衆国の自由主義的教育制度・教育行政を採用しようとしたもので

あり、特に教育顧問ダビット・モルレー (David Murray) の「学監考案 日本教育法」を参照した結果であると考えられている（『学制百年史』一四七頁、亦堀考「日本教育史」一一一頁）。

(6) 金子照基「戦前の教育法制」『教育法規概説』一八頁。

(7) 明治一三年六、七月、天皇巡幸に先発し七府県を巡視した文部卿河野敏鎌による「地方教育視察報告書」あるいは、明治一三年一〇月『愛国新誌』第一〇号の論説「教育ハ自由ニセサルヘカラス」、又、後の井上毅による建白「進大臣」（明治一四年）等により継続して主張された。「進大臣」によると、「維新以来英仏ノ学盛ニ行ハル而シテ革命ノ精神始メテ我国ニ萌生ミタリ、蓋シ忠愛恭順ノ道ヲ教ユルハ未ダ漢学ヨリ切ナル者ハアラズ、今之ヲ将ニ廃レンスルニ興スハ、亦互ニ平衡ヲ持スル所ナリ」。（金子照基「教育令と教育の地方管理」『学校の歴史』第一巻、九八頁。小松周吉「国民教育制度の成立」『近代教育史』教育学全集3、五二頁。）

(8) 森有礼「閣議案」「願ミルニ 我國万世一王、天地ト与ニ限極ナク、上古以来威武ノ耀ク所、未ダ曾テ一タビモ外国ノ屈辱ヲ受ケタルコトアラズ。而シテ人民護國ノ精神、忠武恭順ノ風ハ、亦祖宗以来ノ漸磨陶養スル所、未ダ地ニ墮ルニ至ラズ、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、他ニ求ムルコトヲ假ラザルベキ者ナリ」このように森の教育観は國家至上主義教育であり、国体主義の教育の内容であった。（大久保利謙『森有礼』一八七頁）。

(9) 海後宗臣「教育法」講座日本近代法発達史、一五頁。

(10) 前掲書、小松周吉、六一頁。（森有礼の明治二〇年六月二日演説）。

(11) 大石嘉一郎「地方自治」岩波講座日本歴史16、二五六頁。

(12) 大島美津子「地方制度法体制確立期」講座日本近代法発達史八巻、一六頁。

(13) 伊藤博文「憲法資料中巻」三三四頁。

(14) 安部礎雄編「帝国議会教育議事総覧」第一巻、前掲『学校の歴史』第一巻、一二三頁。

(15) 佐藤秀夫『近代教育史』前掲書、八八頁。

(16) 実業補習学校は一八九四年（明治二七年）一九校、一八九八年（明治三一年）一一三校、一九〇三年（明治三六年）一三四九校（内農業一一二一校）。徒弟学校は一八九八年（明治三二年）二三校、中等の工業学校は一八九八年（明治三一年）一二校となっている。