

# 戦前わが国教育行政論研究〔Ⅰ〕

——「公教育制度整備期」前半——

勝 野 尚 行

ここ数年来、私は自分の教育行政学研究のテーマを「教職学」研究においている。「専門職としての教職」「教職の専門性」「教育の専門性」などの諸概念の内容を、従来からのわが国および英米（独）の教職論・教育行政論における当該諸概念の多様な思惟様式を比較しそのそれぞれについて吟味しながら、「特別権力関係論」「労働組織関係論」「学校経営近代化論」「教職＝聖職論」など総じて教育行政権を包括的支配権であると説く「政策」側教育行政イデオロギーと全面的に対峙させようよう現代的に再編成していくための研究である。勿論、こうした課題にこたえうる「教職学」を構築するために解明されなくてはならない問題は数多くある。それら諸問題の解明は主として名古屋大学教育学部紀要で共同研究者たちとともに行ない、その成果を論文『「教職の専門性」概念に関する研究』に継続して発表してきている。

所で、「教職学」研究のレーゾン・デートルは何か、と問われたならば、私はそれに対して「専門職プロフェッションとしての教職」概念こそが近代公教育体制「変革」の基本原理たりうるからだ、と答えたと思う。とはいえ、勿論この点を十分に説得力のある形で立証することは、必ずしも容易ではない。というのは、第一に、従来からのわが国「運動」側教育行政学は、わが国現行の公教育体制批判の概念として「教育の自由」「教育権限の独立」「教師の教育権」などの諸概念を提示し、すでに相当の研究成果をあげその有効性を立証してきているが、これら諸概念の内容と「専門職としての教職」概念の内容との関係がまず問題となるからである。だから前者諸概

念はどうして上記の「基本原理」たりえないのか、この問題が第一に明らかにされなくてはならない。第二に、「教職＝専門職」論をもっとも精力的に展開しているのは、これまでの所「政策」側であるが、詳細に検討してみると、彼らの「専門職」概念は「聖職」ないし「専門技術屋」概念と同義となっているし、また必ずしも「政策」側論者（オピニオン・リーダー）とはいきれない人達のそれもおよそ理論のていをなしていない、というようなわが国教職論の問題情況が現実にあるからである。だから「運動」側一部論者が教職論に批判的となるのはもっともなことだといえる。従って、第二にこれら既存の「教職＝専門職」論の批判が課題となる。その他の問題もあろうが、およそ以上2つの問題が解決されなくてはならないからである。

さて、本論集論文は、このうち第一の問題に解答を与えようとする試みの一つである。私は、結論的にいえば、外的事項（Externa）と内的事項（Interna）のいわゆる「区別の論理」に立つ前記一連の諸概念は、現代わが国における「政策」側教育行政のイデオロギーおよびその現実と必ずしも全面的に対峙しえていないし、従ってまた、それらは近代公教育体制「変革」の基本原則たりえていない、と考える。このような私見に対して、持田栄一氏の最近の「近代公教育の基本構造」論（持田編『講座マルクス主義』第六巻日本評論社、所収）はかなり重要な示唆を与えるものである。もっとも同論文で持田氏は私の教職論を全く誤解しそのうえで反論しているが。

では、そのことをどのような方法で明らかにしていったらよいか。一つの方法は、「教職学」研究の立場から前記諸概念の内容を直接に批判していく方法であろう。が、本論集論文ではこの方法をとらない。いま一つの方法は近代公教育の論理構造ないし構造原理を定立することによって、「教育の自由」「教育権限の独立」「教師の教育権」などの諸概念とそれがどのような関係に立つのか、「専門職としての教職」概念とはどうか、この点について論究していく方法である。本論集論文はこの第二の方法によって「専門職としての教職」概念こそが近代公教育体制「変革」の基本原則たりうることを論



証しようとする研究の一部である。従って、私はここで、近代公教育の論理構造を上述の観点から順次解析・解明していくことにする。

さて、広く「近代」公教育論という場合には、当然そこに、①わが国戦前の天皇制公教育論、②戦後わが国「政策」側や20世紀の英米（独）などの教育行政論によって展開された典型的な近代公教育論、③わが国およびそれら諸国でとくに1955年頃以降において認められる「現代」公教育論ともいべきその「再編成」論、その他が含まれてくるのであり、これら公教育論をトータルにみていくことは②でいう典型的な近代公教育論をより深く理解するうえにも必要であるように思われる。この点もしもこれら公教育論の本質的同一性が確認されうるとするならば尚更のことである。

そこでまず、本論集論文では、戦前わが国における教育行政論（学校管理論、学校経営論も含む）を主たる素材としながら、天皇制公教育の論理構造を解析することからはじめてみようと思う。そして天皇制公教育体制と前記諸概念の関連を問うことにしようと思う。明治5年「学制」にはじまる天皇制公教育の体制は、その法制（教育令体系）からみてもそのイデオロギー（教育行政論、教育論）からみても、いわゆる「公教育制度の整備期」の前半（明治30年代）に整備されたのであり、はやくもその後半期（明治40年代から大正初年代）にはその再編成がはじまり、多くのイデオログによって「教育の自由」「教職の専門性」「教権の独立」などの極めて近代的な諸概念が提起されてくる。天皇制公教育のいわゆる「近代化」の進行である。そしてこの「近代化」論はその後のいわゆる「拡充期」に一層発展していく。従って、天皇制公教育の論理構造の解析は、この「整備期」教育行政論の分析を中心にして試みることにならざるをえないだろう。

戦前わが国教育行政論研究をおよそ以上のような観点・方法によって試み以後数回にわけて発表していく予定である。

## 戦前わが国教育行政論研究史の素描

はじめに戦前わが国教育行政論がはっきりと天皇制公教育論ないしその組織論として組立てられてくる経緯とその後の展開をあとづけながら、戦前わが国における教育行政論研究史を素描しておこう。

『教育行政法』その他の形で発表された狭義の教育行政論についていえば、文部省がL・シュタイン (Lorenz von Stein) の『行政学』(“Verwaltungskunde”) を翻訳・紹介した文部省刊行『行政学教育編』(明治17年出版)が最初である。そこでは「教育の国家管理」の必要がすでに次の如く説明されていたのである。

「人ハ教育上ニ於テモ固ヨリ一箇特立ノ者タルヲ得ズ、一箇人ノ教育ハ天下ノ教育ニ左右セラレ又其影響ヲ天下ノ教育上ニ及ボスナリ、此ノ天下共同ノ教育ヲ指シテ教化ト云ヒ公事中ノ最モ重ンズベキ事トス、是故ニ一箇人ニシテ独リ自ラ教育ヲ得ント欲スルガ如キハ其任ニアラズ、亦其力ノ及ブ所ニアラズ、教育ノ為メニ最モ必要トスル所ノ事ト教育効果ノ最モ重大ナルモノトハ共ニ一身ノ範外ニアルモノナリ、今教育教化ハ一國活動ノ一原素一機括タルコト已ニ定マレハ則チ又タ教育教化ハ彼ノ力ヲ自己ノ発達ニ竭クス所ノ共同体ノ管理スベキ事タルヤ明カナリ、而其所謂共同体トハ他ナシ国家及其行政部是レノミ、故ニ天下一般教育ノ景状ヲ以テ公ケノ教育ト称シ国家及行政部ノ施ス所ヲ以テ教政ト云フ」、「国事中ニ在リテ教政ノ係ル所最モ大ニシテ且重トス」(同上、1—3頁)

と。このようにすでにここで公教育がマルクスが『ゴータ綱領批判』で批判した「国家による国民教育」として紹介されていたわけである。

さて、わが国学者の著わした教育行政法論についていえば、山田邦彦『普通教育行政論』(明治31年)をもってその嚆矢とするが、当時の教育界では「行政」という言葉自体が奇異に感じられていたという(山田、同上)。研究が本格化するのは明治33年以降で、この年には小林歌吉『教育行政法』(明治33年)、松本順吉『教育行政法要義』(同33年)、清水直義『教育行政の小学校長及教員』(同33年)などが出版され、その後ひきつづいて教育行政論が陸続

と発表されるようになったが、この頃からようやく教育関係の新聞や雑誌などにも教育行政の文字が見え始め、文部省や府県の講習会でも教育行政が一科目として加えられるようになったという(山田, 同前)。従って、後に明らかになるように、その時期からみて、わが国教育行政論は、その成立のはじめから「国家による国民教育」の組織論としての性格を担っていたことになるわけである。この点、学校内行政論としての『学校管理法』論とは相当にその成立事情を異にしている。以下、この辺の事情を概観しておこう。明治初期の所謂「欧米学術ノ摂取」には「海外留学生ノ派遣」「外国人教師ノ雇用」と並んで「学術書ノ翻訳・出版」が含まれており「大学南校」への翻訳局の設置(明治2年10月)、文部省内編輯寮の設置(同4年9月)、省内編書課の設置(同6年3月)等はいずれも「我邦ニ有益実用アル洋書ヲ翻訳シ国家政教ヲ翼賛シテ開化ヲ進ムル」(「大学南校」に翻訳局を設置した目的)ことを目的としていた。かくて「学制」下所謂「翻訳教科書時代」が現出し、同時に明治20年代中頃までの「翻訳学校管理法時代」を生む。最初の翻訳書がウイケルスハム『学校通論』(同9年5月)である。その後翻訳・紹介された学校管理法関係の文献はおよそ次の通りである(国立国会図書館調べ、なお括弧内は原書の出版年を示し、明治9年などとあるのは翻訳書の出版年を示す)。

ページ	(米)	『彼日氏教授論』	(1873)	明治9年
ノルゼント	(米)	『小学教育論』	(1853)	同 10年
ツェーケル	(独)	『平民学校論略』	(1872)	同 13年
イカルシャム	(米)	『学校經理論』		同 14年
フィース	(米)	『教育学』		同 16年
ジョホノット	(米)	『教育新論』	(1878)	同 18年
ランドン	(英)	『学校管理法』	(1884)	同 18年
ポルドウイン	(米)	『学校管理法』	(1880)	同 20年
ケルロック	(米)	『学校管理法』	(1887)	同 22年
リンドネル	(米)	『教育学』	(1874)	同 26年

ボエーム (独) 『小学管理法』 同 30年

これら翻訳学校管理法関係文献の中で、とくにボルドウインとケルロックの『学校管理法』が注目されてよい。若干紹介しておこう。ボルドウインの“Art of the School Management”(山川省訳)は、学校管理概念について

「学校管理法ハ、校務ヲシテ、經紀アラシメ、秩序アラシメ、効力アラシムル様ニ指導スルノ技術ナリ、此技術ハ小学器械並ニ小学事業ニ関スル、一切ノ統轄及ビ指揮ヲ総括セリ」(15頁)、「学校管理法ハ自然ニ10大題目ヲ包括スルニ似タリ、第一 学校諸器械、第二 学校編成法、第三 学校統御法、第四 学課及ビ其課程、第五 就学法、第六 一課分級法、第七 有等学校管理法、第八 試験及ビ報告、第九 教員養成、第十 学校經紀、是レナリ」(18頁)

と定義し、すでに「学校管理」と「生徒管理」の2つの概念をある程度まで区別しているわけであるが、とくに注目されるのは明治20年代までのわが国学校管理法論にはみられない近代的な発想形態を次の2点で示していることにおいてである。その第一は、「教師ノ権利」観である。ここでボルドウインは教師の教育権について次のようにいっている。

「教師ハ学校ニ於ケル心裏シンリ(こころのうち…筆者)ノ勤勞ヲ專管スル者ニシテ其結果ニ対シ責ヲ負フ者ナルガ故ニ、独断ノ方案ヲ決行スルニ方リ決シテ他人ノ抑制ヲ蒙ル可カラザルナリ」(88頁)

「教師ハ分級、教授及ビ統御ノ擅權センケン(権力を濫用する…筆者)ヲ領有スルモノニシテ、父兄及ビ校務員ハ之レニ忠告シ助言スルヲ得可シト雖モ之レヲ指揮スルヲ得ズ」(88—89頁)

と。校務員(校長のこと)の教育行政権限は教師の教育権に対して「忠告・助言」の権限以上ではありえないこと、教師の教育権は「分級・教授・統御(discipline)」について「独断ノ方案ヲ決行スル」権限であること、を明確にしたものだ。その第二は、学校管理の「求心観念」として「児童ノ自治心」を設定したそのような「児童自治」論である。ボルドウインはいう。

「自治心ハ小学管理法ニ在テ、求心観念ナリ、此技術ハ児童ノ自治心ヲ望拠点トシテ発達スル者ニシテ、校地ノ拵定セザル可カラザル、学校建築ノ画策セザル可カラザル、附属品及ビ構造ノ工夫セザル可カラザル、用書ノ著撰セザル可カラザル、至良ノ教師ヲ聘用セザル可カラサル所以ノ者ハ学童ノ自奮心ヲ刺衝シ及ビ之ニ自治ノ慣性ヲ

養成センメント欲スルヲ以テナリ」(16—17頁)

と。学校管理のための諸施策は、結局の所「自治ノ慣習ヲ養成」するために必要とされているのだというのである。こうした近代的「自治」論は、ケルロックの“School Management and Practical Guide for the Teaching in the School Room”(小宮山弘道訳)にもより明瞭にみられる。ケルロックのこの書に序文をよせたT・ハンターは「著者ハ教室ノ要務トシテ広く人間ノ性質ヲ説ケリ、即チ内ニ在ル諸能力ヲ抑圧セズシテ之ガ暢発ヲ図ルハ学校管理ノ基本ナルコトヲ説ケリ」(8頁)といっているが、ケルロック自身も

「人ヲシテ一人前ノ男子タラシメ一人前ノ女子タラシムル者皆管理ノ得失ニヨラザルハナン、而シテ真誠ニ完美ナル管理ハ自治ヲ教養シ自治ノ良風ヲ育成ス」(7頁)

「善良ナル管理ヲ以テ学校ヲ治ムル者ニ至テハ教師ハ必ず生徒ノ利害ヲ思ハザルコトナン、能ク睡眠セル自治ノ力ヲ啓発シテ之ガ作用ヲ為サシムルヲ得ルナリ」(53—54頁)

「夫レ学校ハ生徒ノ利益ヲ図リテ設ケタル者ナリ、故ニ学校ノ政務ハ一ニ生徒ノ利益ヲ図ラザルベカラズ、是レ教師ノ権力ヲ限ルノ境界ナリ、学校ノ規則ヲ設ケントセバ必ずヤ生徒ノ知徳ヲ進メ其交際ヲ調和シ学校ノ所有物ヲ保護シ秩序ト教権(教授上ノ威厳…筆者)ヲ養フノ主意ニ出デザルベカラズ…一ノ規則ヲ定ムル毎ニ先ツ生徒ニツキテ其利否ヲ考ヘザルベカラズ、故ニ生徒ノ尚幼キ者ヲ除クノ外ハ成ルベク之ヲ年長ノ生徒ニ協議シ相討論熟慮シテ教師ト共ニ可否ヲ決スルヲ要ス、専断ノ教師ハ此方法ヲ喜バザルベシト雖モ決シテ悪キ方法ニハアラズ、生徒ハ能ク教師ノ為ニ評議シ助言シ且ツ其信任ヲ固クセシムルノ力アル者ナリトハ余ノ信ジテ疑ハザル所ナリ」(64—65頁)

と述べ、すすんで学校運営への生徒の参加(participation)を提唱しているからである。とくに「学校ハ生徒ノ利益ヲ図リテ設ケタ」施設なのであるから、「学校ノ政務」は一義的に「生徒ノ利益ヲ図」るものでなくてはならない、この原理によって「教師ノ権力」は一定の制限をうけるのだ、という考え方は、近代的な教育観そのものだといわなくてはなるまい。このような教育観は、わが国戦前においては、ようやく明治40年代に至って沢柳政太郎が『教師及校長論』(明治41年)のなかで展開しえたものである。なお、ケルロックのこの書における学校管理概念は、当時の用法が一般にそうであったよ



らに、児童管理概念と同義であった。この点、その目次構成からも察しうるが、まず次のような説明からも読みとりうるであろう。

「学校管理ハ人ト人トノ間ニ起レル諸般ノ細事ヲ巧ニ処理スルニ在リ、人ト人トノ間ニ起レル細事ヲ処理スルハ凡世上ノ研究ヲ要スル事項中最モ緊要ナルモノナリ、故ニ学校ヲ管理シテ教師ト学童トノ間ト学童相互ノ間トノ關係ヲ処理スルハ最モ深思注意ヲ要スベキ者タルコト明ナリ、世人曰ヘルアリ、予ハ教授スルヲ得レトモ彼ヲ管理スル能ハズ、予ハ教授ヲ好メトモ管理ヲ厭フト、蓋シ此輩ハ教授ト管理トヲ以テ別物ト為セリ、彼輩ノ思ヘルガ如ク二者ヲ別視スルトキハ其所謂教授ハ実ニ価値ナキ者ト云ハザルヲ得ズ何トナレバ教授ナル者ハ教師ガ其躬行ノ模範ヲ以テ児童ヲ誘化スルノ勢力ヲ欠クトキハ其裨益極メテ少キモノナレバナリ」(3—5頁)

というのがそれである。ケルロックが学校管理を「教師ガ其躬行ノ模範ヲ以テ児童ヲ誘化スル」作用として概念していることは明瞭であろう。その目次構成は次の通りである。

- |                |                         |
|----------------|-------------------------|
| 1 総論           | 9 教師ハ生徒ニ興味ヲ与フベシ         |
| 2 巧ニ管理セル学校ノ参観  | 10 教師ハ十分ニ生徒ヲ用ヒザルベカラズ    |
| 3 教育事業ヲ愛好スベキコト | 11 教師ハ整然タル統紀ニヨリテ其業ヲ執ルベシ |
| 4 学校ノ管理ニ要スル主義  | 12 諸般ノ注意                |
| 5 教師ノ準備        | 13 学校ノ遊戯                |
| 6 欠席ヲ為サザルコト    | 14 制御シ難キ生徒              |
| 7 躰方即チ訓練       |                         |
| 8 責罰           |                         |

以上、ボルドウインとケルロックの学校管理法論の内容について、あらかじめ若干紹介してきたが、ここにみられる近代的な「教師ノ権利」論や「児童ノ自治」論ないし「生徒管理」論が明治20年代のはじめに一般に翻訳・紹介されていたことを意識しておくことは極めて重要である。この点、ここでは示唆するにとどめるが、後に明治20年代までの学校管理法論の内容と比較対照しながら明らかにすることになろう。

さて、先にすすむことにしよう。

そのほかまた翻訳されるには至らなかったが中央では講読されたとみられる英米の文献を掲げればおよそ次の通りである (国会図書館調べ)。

H・Major ; How to Manage Schools, (1884)

F・C・Mills ; School Manager's Manual, (1885)

T・Morrison ; Manual of School Management, (1874)

G・Collar, et. al. ; School Management, (1900)

P・W・Joice ; Hand-Book of School Management, (1863)

A・Tompkins ; Phylosophy of School Management, (1895)

J・Prince ; School Management and Method, (1884)

T・W・Berry ; Model Answers in School Management, (1899)

A・Holbrook ; School Management, (1873)

E・E・White ; School Management, (1893)

R・J・Griffiths ; An Introduction to the Study of School Management,  
(1877)

J・Gill ; Introduction Text-Book to School Education, Method and School Management, (1878)

J・R・Blackiston ; The Teachers, Hints on School Management, (1879)

私が調べた範囲では、およそ以上の13点である。このうち、F・C・ミルズ、T・モリソン、P・W・ジョイス、の3つがイギリスの文献であり、その他がアメリカのものである。これらの文献における学校管理概念の内容を知るうえに、ペリー (Arthur C. Perry) の “The Management of a City School” (1908) の次の序文が役立つであろう。

“Prior to 1908 there was no book on School Management that treated specifically the administration of a city school ; there were, in fact, very few books that even distinguished between school management and class management.” (Preface, v)

というのがそれである。明治20年代までのわが国学校管理研究が主として参

照した19世紀後半期のアメリカ学校管理論もまたその実「児童管理」「学級管理」論であったことを示唆しているからである。

その後、翻訳書の出版から、伊沢修二『学校管理法』(明治16年)を嚆矢として「自主的」研究にすすむが、依然として翻訳調、つまり外国文献依存の傾向を脱しえず、従って内容的にも学校管理の中核に躰方(discipline)をおく所謂「教場管理」(渡辺辰次郎『実験学校管理法講話』,同39年,における規定)論にとどまった。手もとにある明治20年代までのその他の「自主的」研究書を一覧表にして示しておこう。

生 駒 恭 人	『学 校 管 理 法』	明治17年
多 田 房之輔	『学 校 管 理 法』	同 21年
甫 守 謹 吾	『学校管理法提要』	同 21年
林 吾 一	『学 校 管 理 法』	同 22年
峰 是三郎・生駒 恭人	『学 校 管 理 法』	同 23年
能 勢 栄	『学 校 管 理 術』	同 23年
国分寺新作, 相沢英二郎	『学 校 管 理 法』	同 26年
一 條 亀次郎	『学 校 管 理 法』	同 26年
寺 尾 捨次郎	『学 校 管 理 法』	同 27年
松 本 貢	『学 校 管 理 法』	同 27年
越智 直, 安藤辰治郎	『応 用 教 育 学』	同 27年
山 高 幾之丞	『小 学 校 管 理 術』	同 27年
広 瀬 吉 彌	『学 校 管 理 法』	同 27年
原 慶次郎	『小 学 校 管 理 術』	同 27年

およそ以上である。成程、このうち20年代後半期のものは、従来からの翻訳調研究法を批判し「現学制ニ基キ我邦ノ実況ニ照シ」た研究を意図している(例えば、松本貢, 前掲書, 2頁, 寺尾捨次郎, 前掲書, 2頁, など)が、やはり内容的には「児童管理」「教場管理」論の域から出ることではできなかった。それらもやはり「教育組織」論というより「教育技術」論であったわけだ。

学校管理法研究は、以上述べてきた如く、すでに明治初年代から開始されたのであるが、それが教場または児童の管理 (discipline) 論から学校または教職員の管理 (Management) 論へと明確に移行して学校内行政 (administration in school) 論として登場したのは、やはり明治30年代のはじめであった。例えば、和田豊『小学管理法』(明治34年)、里村勝次郎・増戸鶴吉『学校管理法及教育法令』(同35年)、樋口勘治郎『小学校管理法』(同37年)、前掲渡辺辰次郎『講話』(同39年)、などは、狭義の「管理」概念と「学校管理」概念を明確に区別し意識的にそれを「教育組織」論として展開しようとしているからである。

さて、およそ以上の経緯で成立してきた戦前日本の教育行政論のうち、本論集論文『戦前わが国教育行政論研究〔I〕』は文部省『学制八十年史』の所謂「公教育法制の整備期」の前半に属する諸論を吟味・批判の主たる対象とするわけである。が、ここであらかじめいっておけば、「整備期」前半(明治30年代)のそれが整備された公教育法制、就中「国家による国民教育」という恣意的・専制的体制を正当視し、公教育自体に国家の教育意思を貫徹せしめる方法を定立することを課題としたのに対して、「整備期」後半(明治末から大正はじめ)のそれには、伊藤敏行氏の所謂「教育立法の勅令主義」を核とする国民教育法制形成の「命令主義」と持田栄一氏の所謂「教育行政の集権的官僚支配」の仕組みに支えられた公教育体制を基本的には支持し承認しつつも、この体制の枠内運用面における「近代化」の方法を定立することを課題とするものがかかなり含まれていた。このように「整備期」の諸論は前半期のそれと後半期のそれとに明確に区分しうるのである。

しかし、教育行政論におけるかかる「課題の転換」にも拘らず、学校管理法論はその理論構成の方法が「尋常師範学校ノ学科及其程度」(明治25年)によって枠づけられ、師範学校のテキストとして書かれていたため、「整備期」後半における「近代化」の進行——概念・法制・実態の各面からの——に逆行して、一層「法令解説」の傾向を顕著にし、目次構成まで殆んど同一なひからびた法令解説の書に転化していったというのが学校管理法論のその後の経緯である。

従って、「整備期」前半の理論が「国家による国民教育」という公教育の恣意的・専制的体制を必然視し、公教育自体に国家の教育意思を貫徹せしめる方法の定立を課題とし、かかる課題を解決するためのように公教育を概念化したか、「前半期」理論に特有のかかる課題と概念を一層浮彫りにするためには、一つには、それを「後半期」理論と比較することが必要となる。が、また更にすすんで、それを『学制八十年史』にいう所謂「公教育制度の基本計画期」（明治19年の森有礼の4つの学校令から同32年頃まで）における学校管理法論の内容と比較することも必要である。なぜなら、一つには、「基本計画期」のわが国公教育は、すでに「国家による国民教育」の体制を備え、かかる体制の解釈・運用に適当な公教育概念が上からは繰返し提起され、この方向で制度化がすすめられてきていたが、そのような概念は一般の予想に反して未だ前掲のこの期学校管理法論を支配するまでに至って<sup>\*\*\*</sup>いなかったからである。

※当該「基本計画期」における「政策」側の「国民教育」イデオロギーを若干なり例示しておこう（『明治以降教育制度発達史資料』より）。

△「学制」と同時に布告された「学事奨励に関する被仰出書」（明治5年8月）の趣旨に反して、同年に文部省が「学制」の草案をおえ太政官に伺出た文には、公教育制度化の「政策」側の意図が次のように明らかにされていた。即ち、「国家ノ以テ富強安康ナルユエノモノ世ノ才芸大ニ進長スルモノアルニヨラサルハナシ、而シテ文明ノ以テ文明トスルユエノモノ一般人民ノ文明ニヨレハナリ」と。「学制」が「国家ノ富強安康」の観点から施行されたことはすでにここからも明らかである。

△明治12年の「自由教育令」を改訂して「改正教育令」を太政官に提出するに先立って、時の文部卿・河野敏謙は太政官への上申書として「教育令改正案ヲ上奏スルノ議」（同13年12月）を出しているが、河野はここで「普通教育ハ其国運ニ関スル最大ナルカ故ニ」「普通教育ノ干渉ヲ以テ政府ノ務メト」しなくてはならないといっている。

△明治14年6月の「小学校教員心得」は、次のような文章で始まっている。即ち、「小学教員ノ良否ハ普通教育ノ弛張ニ関シ普通教育ノ弛張ハ国家ノ隆替ニ係ル、其任タル重且大ナリト謂フヘシ、今夫小学校教員其人ヲ得テ普通教育ノ目的ヲ達シ人々ヲシテ身ヲ修メ業ニ就カシムルニアラスンハ何ニヨリテカ尊王愛國ノ志氣ヲ振起シ風俗ヲシテ淳美ナラシメ民生ヲシテ富厚ナラシメ以テ国家ノ安寧福祉ヲ増進スルヲ得ンヤ小学教員タル者宜シク此意ヲ体スヘキナリ」と。

△ほぼ同趣旨に立って、時の文部卿・福岡孝弟は府県知事に対して教育行政に関する



る訓示を行なっている(明治14年12月)。即ち、「抑教育ノ弛張良否ハ国家ノ安否盛衰ニ関スルヲ固ヨリ重大ナルヲ以政府ハ之カ為ニ其法律ヲ立テ文部省ハ其施設上ニ要スル所ノ条例規則ヲ発行スルヲ以テ之カ執行上ノ責任ヲ担フタル諸君ハ法律規則ヲ熟覽シテ其旨趣ノアル所ヲ了得シ着々実施ニ従事セラルヘシト雖トモ或ハ予カ教育施設上希図スル所ノ主旨ニ於テ未タ諸君ニ貫徹セサルモノ無キニ非サルヲ覺フ予ノ諸君ニ於ケル教育事務上ニ在テハ恰モ同一體ノ如ク一挙手一投足モ其趣向ヲ異ニス可カラサルノ關係ヲ有セリ」というのがそれである。教育は「国家ノ安否盛衰ニ関スル」が故に教育の中央集権的官僚支配の体制を整備しようとする意図を述べたものであるが、ついで、学校、教員、教則、教科書、就学督責、教育会、学務吏員、学事巡察、の8項目について、福岡はそれぞれその取締を十分に強化するよう要請している。

△初代文部大臣・森有礼の「国体主義教育」論も、一つひとつ例示するまでもなく「諸学校を維持するも畢竟国家の爲なり」という発想に出たものである。

※※この点、後に詳述するが、ここでは例えば、多田房之輔が「小学校ノ目的」を「諸般ノ職業ニ従事スルノ素地ヲ造成スル」ことにであると述べ、松本貢が「教授ノ目的」をペスタロッチの「開発主義」の立場で理解していたことを指摘しておこう。

だから、この「基本計画期」における公教育法制と実態の乖離・矛盾について、例えば、禰苗代が次の如く指摘することにもなるのである。

「我邦立憲の制を樹て法治の制を布かれ社会の秩序之れによりて以て維持せられ又之によりて活動せざるべからざるに独り教育社会に於て職務を処理するもの治外法権の観ありしより有司の者或は職権を蹂躪せられ或は其自己の権限を行使する能はざりしを以て、斯道の萎靡振はざるや久し、「我邦今や教育に関する法令漸く完成し斯業の普及改良駿々として觀るべきものありと雖も其私人経営より發達せし沿革と国家の行政作用に対する観念の近来に至るまで發達せざりしを以て其教育に関する法令と其内容たる実際の事業とは相調和せずして其実際の任にあるものは教育は法令以外の独舞台の如く思ひ又其事務を掌るものは其実際に暗きよりして或は則を越え職を曠ふし法令の精神を貫徹する能はざりしは従来の状態なりき。」(禰『日本教育行政法述義』、明治39年、序、2頁)

と。同趣旨の批判は、また、山田邦彦『学校教育行政法』(同36年、1頁)、渡辺前掲『講話』(同39年、7頁)にもみられる。従って必要な限り「基本計画期」学校管理法論の分析も試みなくてはならない。

また「整備期」後半の「近代化」論は、『学制八十年史』のいう所謂「教育制度の拡充期」(大正6年から昭和11年頃まで)における学校経営論の中でよ

り発展するので、この期の所論についても必要な限り論究しなくてはならない。そうすることによって、「整備期」の前半には殆んど全く認められなかった近代的な概念としての「教職の専門性」その他の諸概念がその後半期以降にどのような形で成立発展したか、またそれが何を契機として成立してくるのか、天皇制公教育体制とそれらの諸概念の関係は何か、こうした問題をより深く解析していくこともできるからである。「拡充期」における学校経営論の若干をここであらかじめ例示しておけば、およそ次の通りである。

菅原芳吉	『学校経営の真髓』	大正15年
花田甚五郎	『学校経営』	昭和2年
小林佐源治	『学校経営新研究』	同 4年
北沢種一	『学校経営原論』	同 6年
龍山義亮	『学校経営論』	同 9年
龍山義亮	『学校経営新講』	同 11年
日田権一	『学校経営論』	同 9年
小川正行	『学校経営学』	同 11年
野口彰	『学校経営論』	同 14年

これら「学校経営」の理論書は、従来からの学校管理法論が「学校の法規を本とした説明であって或は学校法規という名にしても差支がない」程度のものでその論究の範囲が極めて狭いことへの批判として（龍山、前掲書、3頁）、また従来为学校運営が「其の実際を見ると何ら根拠もなくただ伝統に引きづられて而も何の考慮も疑問もおかれないでいる」ことへの批判として、つまり「学校運営の合理化・科学化」をめざして（小林、前掲書、12頁）、展開されたものである。そしてまた、多数の「学校経営」の実践報告が、この時期に書物としてあわせ出版されていることもここで指摘しておかなくてはならない。また、このようにして教育行政イデオロギーの「近代化」が進行する「整備期」の後半から「拡充期」にかけても、既述の如く「整備期」前半の発想形態を依然としてその基本にした旧態依然の学校管理法論がひきつづい

て発表されているのである。その事例を若干あげておけば、

鈴木光愛	『新編学校管理法』	明治42年
渡辺辰次郎	『学校管理法教科書』	同 43年
小川正行	『小学校管理法』	同 44年
島田民治	『管理法講義』	大正2年
島田民治	『学校管理法』	同 3年
真田幸憲	『学校管理法提要』	同 3年
乙竹岩造	『学校管理法』	同 6年
乙竹岩造	『新学校管理法』	同 9年

などがそれである。このうち、渡辺は「学校経営」なる概念を新たに提示しつつ「学校管理法ハ学校経営ノ実際的方法ヲ叙述スルモノニシテ」（渡辺『学校管理法教科書』、序言）といっているが、ここには「近代化」の志向は殆んど全く認められない。それは龍山が批判した「学校法規」論にとどまり、依然として次のような観点を採っているからである。

「学校ハ国家ノ必要機関トシテ設立セラルルモノナレバ、国家所定ノ法規ニ準據シテ、ヨク国家所期ノ目的ニ適合スルコトヲ期セザルベカラズ、茲ニ於テカ管理法ノ範圍ハ法令ノ精神ヲ最適切ニ解説シ之ガ運用ノ方法ヲ講ズルヲ以テ主眼トセザルベカラズ、」（渡辺、同上、序言）、「学校教育ハ悉ク国家ノ法規ニ準據スベキモノニシテ、教師ノ任意ニ案排シ得ベキモノニ非ザレバ、管理法ヲ攻究シテ、学校経営ノ活知識ニ依リ、円満ナル事功ヲ取メシコトヲ期セザルベカラズ、」（渡辺、同上、2頁）

などと。学校管理法研究の必要が学校教育に「法令ノ精神」を具体化するという観点から説明されており教師の「教育の自由」を全くもって認めようとしていないことは明瞭であろう。

以上、戦前わが国における教育行政論研究史を素描してきたが、以上のようなわけで天皇制公教育の論理構造を解析・定立するためにその整理・総括を行なうとすれば、少なくとも、それが

- I 「基本計画期」までの学校管理法論
- II 「整備期」前半の教育行政論

III 「整備期」後半の教育行政論

IV 「拡充期」の学校経営論

という4つの章構成において試みられなくてはならないこととなるわけである。こうした教育行政論研究史の展開の社会的背景もまたできるだけ考究すべきことは勿論のことである。

本論文〔I〕は、このうち、IIの「整備期」前半の教育行政論の総括を意図したものの一部である。

「公教育制度整備期」前半における教育行政論の分析

結論的にいって、この期「国民教育」の概念様式は、すでに明治23年、能勢榮が『学校管理術』において提起した「国民教育」の概念様式、つまり「国民教育ノ事ハ国家カ国家ヲ維持スル為ノ趣旨ナレハ其ノ趣旨ヲ貫カントスルニハ学校ノ内部ニ立入り時トシテ教師ノ精神ニ迄立入りテ訓令スルコトアルナリ、学科ノ種類程度時間ノ配当教科用書ノ選択等ニ就キテモ国家カ之ヲ制定シテ国民一般ノ利益を計リ豪モ一個人ノ随意ニ取捨セシメザルナリ」(能勢、同上、39頁)とする「国家による国民教育」としての公教育と同一である。

そこでの研究法からみていこう。明治20年代後半期の学校管理法論が「法令準拠主義」に立ち法令解説を主としていたとすれば、「整備期」前半の理論は、ほぼ一様に「法令精神貫徹主義」とでも名づくべき研究法を採った。なぜなら、それらは所謂「教育立法の命令主義」に立って形成された時の公教育法制を批判の余地のない法制として絶対視し、その上に立って、そこに内在する国家意思(=法令精神)をそこからくみとりそれを教育自体に貫徹させるための方法を追求しているからである。これこそ渡辺洋三氏がいう「近代法治主義」(『法というものの考え方』、岩波新書)の対極にある発想形態ではないかと思われる。かくて法制批判は停止され教師の「学問の自由」が

全く否定されてしまう。典型的事例をあげておこう。

既述の如く、禱苗代は「法令精神貫徹主義」の観点から教育界の現状を批判していたが、すすんで「教育の行政と目的」の所で、校長や教師や学生らがスペンサーやヘルバルトらの教育目的論を研究することの意味について次のように述べているのである。

「是等は所謂学説にして教育学の研究上及立法上に於ては参考となるべきならんも教育の實際に於ては已に業に確定せるを以て假令その目的が学説に反するばとて之を等閑に附して教員の意見を以て自由に裁量し得べき性質のものにあらざるなり。故に教育の任にあるものは教育の目的に就いては法に依りて之を行ふべく少しも取捨斟酌するを許さず、……實際教育の任にあり又は其の職に就かんとするもの及其の監督の地位にあるものは国法の命ずる所の目的は何処にありやを朝夕詮索思考して其の目的に達すべき手段方法を攻究し法の指示する所に従ひ教育の原理を応用して其奏効を期すべきものにして限りに教育の目的は何々なりなどという論法にて右述ぶ法文を斟酌するか如きは或は法令に違反して其の職務を曠廢する基となり所謂責任問題を生ずる」(禱、同前、23—24頁、傍点は勝野)と。禱の法令精神貫徹主義は、もっぱら「法令精神」の実行・実現を要求するのであり、「假令その目的が学説に反する」としても「少しも取捨斟酌するを許さ」ない。教員その他の行なう教育研究はもっぱら教育の「手段方法」にかかわる限りにおいて許されるというのである。だから、後に詳述するように、たとえ禱が「教員の教授権」を認めてそれを「職務上の独立権」の範疇に加え、郡視学や校長の教育への干渉を「不法越権の行為たり」と非難し、すすんでは校長に職員会議の開設をすすめているとしても、内容的にはこれらの主張が何ら「近代化」への志向を意味せず、禱自身もいっているように、法制に内在する国家意思を「朝夕詮索思考」して「其の奏効を期す」ための方法技術のみに関する主張であることは明らかである。教員には、一つには、国家意思をより深くくみとること、いま一つには、くみとった国家意思をより効果的に伝達するための技



術を練磨すること、この2つが要求されている。国民の「教化技術」の研究だけが要求されているわけである。山田邦彦はもう一步すすめて、「教育の論理」を意識しながら、教員の教育権限を主張し、教育課程の編成権を現場に与えることを希望している。この点も後述するが。しかし山田は、この主張はあくまで立法論・政策論の立場からの主張であることわり、現行政論の立場からいえば「公立学校の教育の仕事としては只もう馬車馬的に法令の命令する所の注文はどこにあるかと朝夕に詮索思考して其の注文通りの効能を見はすことを専一と致さねばならぬ」という(山田、同前、53頁)ことになる。

補足しよう。小川正行・佐藤熊治郎・篠原助市の『小学校管理法』(明治43年)は、端的に、教育は単に「法令に準拠する」だけでは十分でなく「常に法令の精神を貫徹する」ようにしなくてはならない、「理論的教育学」とは別に「法令精神の貫徹」を目的とする「実際的教育学」が研究されなくてはならない、などとして次のようにいう。「現時の小学校は悉く其の基礎を国家の法令中に有するを以て、其の効果をして充分良好ならしめんと欲せば、法令の規定せる範囲内に於て之を施すを要するのみならず、宜しく又常に法令の精神を貫徹せんことを務めざるべからず、是れ理論的教育学と共に実際的教育学の講究を要する所以にして、又小学校管理法の講究が国家の法令に基づかざる可からざる所以なり。」(1頁)と。小泉又一の公教育法制の絶対視は「現行法令は学者及び實際家の永き研究を基礎として定めたるものなれば固より理論上間然する所なし」(小泉『小学校管理法』、明治41年、1—2頁)という発言に明かであろう。

その他の事例もあげておこう。

「教育法令と学校管理法とは密著の関係を有し互に分離特立すべきものにあらず学校管理法の講究は必ず教育法令に基かざるべからず、何となれば学校の管理は国家の規定したる法令の範囲内に於て為すべきものにして違法の処置あるべからざるは勿論又宜しく法令の精神を貫徹することを務むべきものなればなり。」(和田豊『小学校管理法』、明治36年、2頁)

「国家教育の主義は教育者の空想憶説を以て国家の規定を取捨することを許さず、故に教育者は一に法令に遵拠して行動するの外なきものとす」(和田、同上、明治34年初版、序言)

「蓋教育は国家の精神を養ひ国民文明を進むる所以の一大事業なれば苟も之に関係するものは能く其目的に対して国家が望む所の意旨と及其事業に対して執るべき方針

とを充分理解し以て其統一を律せざるべからず。」(鈴木亀寿『視学要言、模範学校』、明治32年、1—2頁)

以上、「整備期」前半の教育行政論を支える法令精神貫徹主義とこの主義を特徴づける学問観、法制観、行政観、教師の教育研究観、教育理論観、などをみてきたが、以下「前半期」理論の内容をその構成論理にそくして解析しつつ当該主義がどのような形で貫ぬいているのか具体的にみていこう。

では、まず理論の基底におかれた公教育概念は何であったか。具体的にいて、明治23年「小学校令」や同33年のその第一条、即ち「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」にいう所の「国民教育」概念はどのように思惟されたか。はじめにこの点を明らかにしてみよう。

明治20年代までの公教育概念の思惟様式は論者によって異なりそれらを一概に「国民教化」のそれであるときめつけることはできない。それらは相互に矛盾し不統一であったから。一つの系列は、多田房之輔『实用学校管理法』(明治21年)、峰是三郎・生駒恭人『学校管理法』(同23年)、松本貢『学校管理法』(同27年)、などに代表される公教育の概念様式である。多田、松本はそれぞれ次のように述べている。

「教師ハ須ラク先ツ普通ノ人物ヲ造成スルモノナルコトヲ銘記シ、通俗心ヲ持テテ其職ヲ盡サザルベカラザルナリ」、「凡ソ小学校ノ目的ハ他日児童カ諸般ノ職業ニ従事スルノ素地ヲ造成スルニアレハ、其地方ノ職業上ニ関シテ参酌加減ヲ加ヘテ教授セザルベカラス」(多田、同上、37—39頁、傍点は勝野)

「教授ノ目的ハ各人ヲシテ其成就シ得ヘキ丈ケ完全ナル才能ヲ養成セシムルニ在ルモノナリ」、「各人ノ天ヨリ稟ケ得タル所ノ心カヲ教育シテ之ヲ諸種ノ事業ニ応用スベキ働キヲ促スニアルモノナリ」(松本、同上、108頁、傍点は勝野)

いま一つの系列は、既述の能勢栄『学校管理術』(明治23年)を含めて、一条亀次郎『学校管理法』(同26年)、国分寺新作・相沢英二郎『新式学校管理法』(同26年)、原慶次郎『小学校管理術』(同27年)、山高幾之丞『実験小学管理術全』(同27年)、などにみられる公教育の概念様式である。一条、山高はそ

れぞれ次のように述べている。

「国家ナル一ノ有機物ハ自ラ国家タルヘキノ元質ヲ発達シ国家タルベキノ精神ヲ統一シテ協同一致ノ勢力ヲ保存シ以テ独立国家タル真面目ヲ存セザルベカラザルナリ、而シテ其成功ノ道ハ如何国家ヲ構造スル分子タル個人ノ教育ヲ全フセザルベカラザルナリ」(一条, 同上, 6頁)

「学校管理ノ主要トスル所ハ即チ教育詔勅ノ聖旨ニ遵ヒ小学校教育ノ趣旨ニ據リ、児童ノ心意ヲ修練シテ其ノ知識道徳ヲ保全シ、以テ他日学校ヲ辞シ社会ニ出テ各自其職業ニ従フノ時能ク其ノ素行ヲ修メ実業ヲ励ミ、尊王愛國ノ志氣ヲ発揚シ、忠良ノ臣民タルヲ得シムルノ方針ヲ取ルニアリ」(山高, 同上, 3—4頁)

「普通教育ノ要ハ国家ノ当ニ為スベキ所ノ責任ニシテ又各人ノ当ニ盡クスベキ所ノ義務ナリ」, 「然レドモ無知貧窮ノ人民ハ唯衣食ニ汲々トシテ教育ノ必要ヲ知ラズ、妄リニ就学ノ義務ヲ免レントスルモノ尠ナラザルハ我カ国今日ノ実況ニシテ是レ寔ニ国家ノ存亡ニ関スルモノナレハ教師ハ当路者ヲ助ケテ其ノ弊害ヲ防止センコトヲ勉メザルベカラズ」(山高, 同上, 9—10頁, 傍点は勝野)

結論的にいって、「整備期」前半の理論は第二の系列の概念様式を継承したのであり、そこにおいてはもはや相互矛盾や不統一は殆んど全く認められないのである。渡辺辰次郎は「国民教育」が「国家による国民教育」のそれであることについて端的に次のようにいっているわけである。

教育を「私人の設営に委任すべし」という議論は何れから起るかと言へば教育によって直接に被教育者の性格を陶成し知識を啓発し身体を練磨するのだから勸業衛生の事業と同列に置いてもよいと謂ふのであるが思はざるの甚しきと謂ふべきである。今日の国家的状態から観察して個人の施設に待ちて可なるものは高等教育のそれであるが此とて完備のものは疑しいのである。国民教育に至っては断固として如上の主義の下に国家の生成発展の基礎を培養し世界列強の間に介在して覇を占むべきである。国家と教育との関係は上の見地から立論しなくてはならないのだ。」(渡辺『実験学校管理法講話』, 明治39年, 35—36頁), 「国民教育と謂ふのは一国の生存を完からしむるに必要な国民の責務を彼ら未来の国民に自覚せしむる人為的作用を意義するのである。吾人の社会的存在は国家的生存を究竟として居るのであって小学校の設立は比

の目的の方便としてである。」(渡辺, 同上, 142頁), 「教育事務は……国民の精神的, 身体的両方面の陶冶に關し国家の意志, 国家の要求を一般の国民に向つて体認せしめよく国家の良民に適せしむるのである。」(渡辺, 同上, 90頁), などと。

渡辺によれば, 「国民教育」とは「国家の生成発展の基礎を培養する」作用であり, 「国家の意志, 国家の要求を一般の国民に向つて体認せしめ」体得せしめる作用なのである。まさにそれは「国家カ国家ヲ維持スル為」の人為的作用にはかならない。「整備期」前半の教育行政論を支配しその基底にすえられたのは, かかる公教育概念の思惟様式であった。

同質同類の国民教育概念をここで若干引用し補足しておこう。

「教育ハ単ニ人類各自ノ性能ヲ成長センメ以テ各自ノ要求ニ適合センムルノミヲ本旨トセズ, 其主眼ハ国家生存ノ為ニ臣民ヲ国家的ニ養成スルニアリ」(小林歌吉『教育行政法』, 明治33年, 31頁)

「単に教育といふときは寧ろ是れ学理的のものとす, 然れとも加ふるに国民の二字を以てし之れを国民教育といふに至らんか, 是れ既に大いに其の性質を変して寧ろ行政的のものとなる, 蓋し単に教育といふものは学理に依りて人を教育するに過ぎざれども, 之れを国民教育といふときは, 国家か其の生存と発達との上よりして要望する所に従ひ以て人を教育すへきものたるを以てなり」(清水直義『教育行政の小学校長及教員』, 明治33年, 序言)

「小学校に於て児童の精神を陶冶し国民的志操を育成して真に我が国家の進歩発達を企図する忠良なる国民を養成するは, 最も重要な事件にして, 殆んど小学校教育の中心的任務なりと云ふも不可なきが如し。」(小川正行・佐藤熊治郎・篠原助市『小学校管理法』, 明治43年, 17頁)

以上は教育行政学書における同質の国民教育の概念様式であるが, 同様の概念様式はまた当時の教育学書にも認められる。以下若干の引用である。

「国民教育とは単に國に居る所の人間, 即ち國民が教育を受けると云ふ丈けの意味ではなく, 國民が國家を維持する所の基本として要する所の教育を施すと云ふのでなければならぬ。」(谷本富『教育学講義速記録』, 明治31年, 695頁)

「小学校ハ國民トシテ生活ニ必要ナル知識・技芸ヲ教授セザルベカラズ, 國家ノ富強隆盛ニ基キ, 個人生活ノ獨立ハ即チ國家獨立自存ノ根本ナリ。」(勝又鄭次郎『新編

『実用教育学』、明治34年、32頁)

「如何ナル人類モ或國民タラザルナン、吾人ハ日本帝國ノ國民ニテ天皇陛下ノ臣民ナリ、吾人ノ心身ハ此國民タリ臣民タルニ適當ナル特性ヲ具ヘザルベカラズ、即チ一般ノ人類トシテ必要ナル知識道德ヲ具フルノミナラズ、日本國民トシテ特ニ必要ナル知識道德ヲ具フベキナリ、教育ハ勅語ノ御旨趣ニ基ヅキテ此特性ヲ造ランコトヲカム、之ヲ名ヅケテ國民教育ト云フ。」(槇山栄次『実践教育学全』、明治31年、11頁)

以上みてきたような「国民教育」の概念様式に立って「前半期」の教育行政論が組立てられ時の公教育法制が解釈された。以下分析的にみていこう。

(i) 形成された公教育法制は、臣民たる国民に対して絶対無限の権能を有する国家＝君主の命令から成り、一家の戸主たる君主がその家族たる臣民に公布した命令に等しい。だから法制は国民の「自由」と「権利」のために国家を拘束しその恣意を排除する客観的ルールとしての近代法の性格をもちえず、国民の側には客観的ルールとしての教育法への服従ではなくそこに体现された国家意思への絶対的服従が求められた。

この点、禱苗代が端的に次のように述べている。「臣民の国家に対する関係は其本質に於て絶対にして且無限なるべきは法の觀念を述べたる所によりても明かなりとす。其服従関係は法律によりて生ずるにあらざり又約束によるにあらざりして臣民たるの地位より当然生ずるものなり。故に吾人の法律を遵守せざるべからざるは之れ法律が国家の意思なるが故に国家に服従するの結果にして法律其者に服従するにあらざるなり。」(禱、同前、42頁)と。

また渡辺辰次郎も次のようにいう。即ち、「君主が帝国を統治し給うのは法上の関係ではなくして事実的権力の実行である。……内に対しては苟くも自国の領域的に住する人類に向つては絶対無限の統治権のある事である。」(渡辺、同前、9頁)と。

わが国戦前の公教育体制は、勅令を中心とする教育令によって形成された。所謂「教育立法の命令主義」である。そして禱や渡辺によれば、教育令の公布は臣民に対する天皇の「絶対無限の統治権」の発動なのである。逆にいえば、教育令の公布とその解釈に際して、子ども、親、教師の側は全く「無権



能」な地位に立つことになる。だから教育令の解釈にあたっては「無権能」者たる教師は自己の主観的恣意をまじえるようなことがあってはならない。いまや教育令の客観的意味内容が問題なのではない。どのような国家の教育意思がそこに発露しているのかだけが問題なのである。「法令精神貫徹主義」とは、従って、国家の教育権を「絶対無限の権能」として理解し、その故に教育令体系をあくまで国家の教育意思のみにそくして解釈し、そのような解釈によって自己の研究・実践を規律していこうとする志向を示すといえよう。後述するように、松浦鎮次郎が『教育行政法』（明治45年）で展開した「法の両面的拘束性」論は、「教育立法の命令主義」を是認しながらも、いちど教育令が公布・施行されたうちは、それは単に国民の側を拘束するだけでなく、ひるがえって逆に公布者たる国家そのものを拘束するのだ、という主張であるが、「法令精神貫徹主義」はこのような発想すらも認めようとしなない。なぜなら、「法の両面的拘束性」論の背景には、国家と国民の法の前の平等性を明らかにしようとする「近代」的思惟が横たわっているが、このような「近代」的思惟は、国家の教育権の「絶対無限」性を否定することになってしまうからである。それが「絶対無限」であるためには自己が公布した教育令によっても拘束されてはならないからであり、もしそれによって拘束されるとすればその権能が「絶対無限」でなくなってしまうからである。小林歌吉が『教育行政法』（明治33年）において、国家は「国家生存ヲ維持セン為メニハ臣民ニ対シテ如何ナル義務ヲ負担セシムトモ可ナリ」（47頁）というとき、ここにもそのような「絶対無限」性の確認がある。

(ii) 前記「国民教育」概念の思惟様式からすれば、当然「国家による国民教育」の体制は必然視され、公教育運営権は全一的に国家に帰属せしめられる。かくて教育事務は国の事務となる。

「教育事務は国家の行政事務なり、何故に教育事務は国家の行政事務なるか」という問題をみずから提起して和田豊は実に端的に次のように答えている。即ち、教育は「実に全国一般の人心を左右する所のものなり、今一の君

主国体の国に於て共和国体の普通教育を拡むるが如きことあらば其君主国は共和国に変ぜざるに至らん、又共和国に於て君主国の普通教育を拡むるが如きことあらば、其共和国は遂に君主国に適當するに至るならん、又善良なる教育を普及せしめば国の秩序を保ち国民の幸福を進むることを得べけれども若然らざるときは其安寧幸福を損害するのみならず、遂には其国の滅亡を招くに至るべし、此の如く教育は国家の存亡盛衰に関係するものなるが故に教育は国家自ら管理せざるを得ざるなり。」(和田『小学校管理法』、明治34年、14—15頁)と。そしてまた「若も国家が教育を度外に措きて顧みず邪悪なる教育の行はるるに任かすが如きことあらば是国家が自殺を企つるものと云はざるを得ず」(和田、同上、15頁)というのである。山崎真秀氏のいう「国民の自己教育としての公教育」概念(山崎『国民と教師の「教育権」確立の理論』(民研『全書・国民教育I』、明治図書、所収)への徹底した不信——それを「邪悪なる教育」という——、更に国民そのものへの根強い不信感もまた排他的・独占的な公教育の国家管理体制論を支えている一つの要因となっている。

その他の論者の説明もほぼ同様である。即ち、

「国家の目的は其自己の独立を維持し臣民の幸福を増進するにありとす、此目的を達せんと欲せば国家は種々の方法を講じ種々の手段を選ばざるべからず…而して教育の事又此の一種に外ならず。」(林清『学校法理論』、明治36年、8頁)

「現今吾国の状況に於ては教育は殆んど国家事業の範囲に属すと雖も元来斯の種の事業たる若し国家全般の臣民にして自から完きを致すに切るときは国家は必ずしも之を以て自己の業務中に投ずるを要せざるなり、左れど如何せん斯れ必竟期すべからざるの希望なるを臣民は悉く遠慮を有するものに非ず、人情の弱点は現実利害に急にして将来の大計に緩なるにあり、若し国家が教育の事を以て、全く臣民の随意に委し、少しも之が為めに計る処なからんか、子弟の教育は月に頼れ、国民の知能は日に衰へ其結果常に臣民の幸福を損するのみならず延ては国家を危殆ならしむるに至るべし、」(林、同上、9頁)

「教育ガ一國生存ノ必要条件トシテ存スル以上ハ其國ノ生存ニ必要ナル主義ト方法トハ主人公タル国家独リ之ヲ裁定シ得ルモノニシテ臣民各個人カ能ク之ヲ商量シ之ヲ決定シ得ベキニ非ズ」(小林歌吉『教育行政法』、明治33年、31頁)

「国家ハ自己生活ノ為メニ教育事業ヲ掌ル」のであり、公教育は「国家生

存ヲ維持セン為メ」のものであるから国家は「臣民ニ対シテ如何ナル義務ヲ負担セシムトモ可ナリトス」というのが小林歌吉である。即ち、小林は、

「抑モ国家ハ自己生活ノ為メニ教育事業ヲ掌ルモノトス、一国人民ニシテ自己生活ノ知識芸能ナク、又国家ニ対シテ負担スル義務ノ如何ナルカラ解セザランカ、個人ノ生存ハ勿論、国家ノ生存モ忽チニ絶息スベシ、此国家生存ヲ維持セン為メニハ、臣民ニ対シテ如何ナル義務ヲ負担セシムトモ可ナリトス所以ナリ、是ニ於テカ臣民ヲ強迫シテ其児童ニ教育ヲ受ケシムル義務ノ程度ヲ規定スル標準ハ、内ハ国家ノ状態ト臣民生活トヲ考ヘ、外ハ交際各国ノ情况ヲ辨ジ而シテ全国一般ノ人民ガ此程度ノ智能ヲ有シ得レバ、内外ニ対シテ国家ノ生存ヲ保全シ得ベシトノ一点ヲ採テ定ムルモノトス」  
(小林、同上、47—48頁)

と、このようにいう。小泉又一や和田豊にとっては、教育事務は「国家が全国の児童をして国家を組織するに適當すべき地をなさしめん為に必要な事務」であるが故に国の事務となるのである。

「国の教育事務とは自治体に委任せざるすべての教育事務なり、例へば小学校の目的、種類、修業年限、就学義務、教則、及び教員の資格を定め、学級編制及び設備の準則を示す等の事は、要するに国家が全国の児童をして国家を組織するに適當すべき地をなさしめん為に必要な事務なるが故に之を他に委任することを得ず。」(和田、同前、17頁)

国の教育事務は「善良なる国家を組織する上に必要なを以て、国家自らこれを規定せり。」(小泉『小学校管理法全』、明治41年、8頁)、「国家の盛衰と密接の關係あるを以て国家自ら施設するを原則とする」(小泉、同上、9頁)

「国家ヲシテ鞏固ナル存在ヲ為サシメンニハ之ヲシテ十分ナル統一ヲ保タシメザルベカラズ、而シテ此統一ヲ保タシムルニハ、国家ノ成分タル臣民ノ教育ヲ以テ国家ノ事業トナサザルベカラズ、若シ然ラズシテ各自ノ嗜好ニ一任センカ、甲ハ唯其身ヲ全ウスルノ知識技能アレバ足レリトシ、利己一方ノ人物ニ教育スベク、乙ハ名誉ヲ以テ無上ノ幸福トナシ、此目的ニ適合スル人物ニ教育スベシ、斯ノ如ク各自随意ノ教育ヲ施ストキハ、国家ハ統一ヲ失シ、從ツテ基礎ヲ弱ムルニ至ルベシ」(槇山、同前、155—156頁)

天皇制公教育体制が「教育事務は国の事務である」という観念をいかに具体化し制度化しているかについては、例えば明治33年8月に公布された「小学校令」や「小学校令施行規則」における教育行政事務配分の状況をみれば

一目瞭然であるが、とりわけここでは視学制度に注目しておきたい。以下「地方視学」について若干説明しよう。

明治23年の「小学校令」は、「郡視学」をおいていたが、そこでは、その任免権・懲戒権は府県知事に属し(第66条, 69条), 郡長の指揮命令の下で郡内の教育を監督する(第67条), と規定されているだけで、その身分, 職務権限, などは未だ具体化されていなかった。視学制度が確立するのも明治30年代のはじめである。30年代はじめに設置された視学は,

- ① 文部省視学官 改正「文部省官制」(明治30年10月, 勅令第342号)が「奏任官吏」として設置し(第10条), ついで「視学官及視学特別任用令」(同32年6月, 勅令), 「文部省視学官視学規程」(同年9月, 官報告示)が定められた。年1回の各府県の学事視察を行う。
- ② 地方視学 勅令第140号(明治30年5月)は, 内務部に所属する「判任官吏」としてこれを設置し, 各都道府県に2・3名ずつこれを配置した(同年5月, 省令第5号)。
- ③ 郡視学 改正「地方官官制」(明治32年6月, 勅令第253号)によってその再設置が決定され, そこに「郡視学ハ一人判任トス郡長ノ命ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル庶務ニ従事ス」(第48条)と規定された。かくて「判任官吏」の身分となったが, その職務規程は地方視学のそれを準用したものである。

の3種であるが, 視学の職務権限を明かにするため, 前記勅令第140号の第4条により定められた「地方視学職務規程」(明治30年5月)を例示しておこう。とくに, 第3条以下に注意されたい(『明治以降教育制度発達史資料』より)。

#### 地方視学職務規程

- 第一条 地方視学ハ内務部ニ属シ小学校及其他小学校令ニ掲クル学校等ノ視察ニ従事ス
- 第二条 地方視学視察ノ要項下ノ如シ
- 一 教育ニ関スル勅語ノ主旨ノ實際ニ行ハルル情況
  - 二 教育及管理ノ方法
  - 三 学級ノ編制教員ノ配置学科課程及試験ノ情況
  - 四 設備ノ整否
  - 五 学事ニ関スル表簿ノ整否
  - 六 学令児童就学及出席ノ情況
  - 七 生徒ノ成績及風儀
  - 八 学校衛生ノ情況

- 九 学校長教員其他学事関係職員ノ執務
  - 十 学事ニ関スル会計及経済ノ情况
  - 十一 学事集会ノ情况
  - 十二 学事ニ於ケル市町村一般ノ感情
  - 十三 学事法令施行ノ情况
  - 十四 其他特ニ必要ト認ムルノ件
- 第三条 地方視学ハ下ニ列記スル事項ニ関シ当事者ニ指示スルコトヲ得
- 一 法令ノ明文ニ抵触スル事項
  - 二 庁議ノ決シタル事項
  - 三 授業法及学校管理法ニ関スル事項
  - 四 其他特ニ地方長官ノ指命ヲ受ケタル事項
- 第四条 地方視学ハ学校及郡市役所町村役場ノ帳簿ヲ査閲スルコトヲ得
- 第五条 地方視学ハ視察ノ際、授業時間ヲ変更センメ時間外ニ授業ヲ為サシメ又ハ授業ヲ休止センメルコトヲ得
- 第六条 地方視学ハ視察ノ際当事者ノ参席ヲ求ムルコトヲ得
- 第七条 地方視学ハ当事者ニ対シ説明ヲ求ムルコトヲ得
- 第八条 地方視学ハ生徒ノ学業ヲ試験スルコトヲ得
- 第九条 地方視学ハ視察ノ情况ヲ具シ意見ヲ附シテ地方長官ニ復命スヘシ

既述の「法令精神貫徹主義」が視学の校長・教師の教育その他に対するこのような無制限な関与・介入を許容するイデオロギーとなっているとみる事ができるのである。まさに視学は教師の前に国家の教育意思の体现者として立ちあらわれ、包括的な指揮命令権をほしいままに行使しえたのである。

(iii) かくて「教育事務は国の事務である」という規定やその「内的事務」を国の機関のみが排他的・独占的に処理するという教育行政のメカニズムは抽象的形態においてすら吟味・批判の対象とされず、またその「外的事務」たる市町村の教育事務の性格、学校の所属、授業料徴収の是非、等々の問題が論議されたが、これらの論議はかえって「国民教化」の法制の専制性を強める方向で結論された。

明治21年の市制町村制の公布に際して提出された理由書(明治21年4月)は教育事業が「全国ノ公益ニ出ツルモノ」なるが故に国家事業であることを次の如く述べていた。即ち、「市町村ハ其住民ヲシテ市町村ノ為メニ義務ヲ尽



サシムルノ権利ナカル可カラスシテ此権利ナキトキハ共同ノ目的ヲ達スルコト能ハサルハ上既ニ之ヲ論述セリ、其義務ノ広狭ハ市町村事業ノ範圍ニ從ハサル可カラス其事業ハ全国ノ公益ノ為メニスルモノアリ或ハ一市町村局部ノ公益ヨリ生スルモノアリ、其全国ノ公益ニ出ツルモノハ軍事、警察、教育、等ノ類ニシテ是皆別ニ規定ス可キモノトス」と。明治23年「小学校令」及び同年「地方学事通則」(法律第89号)はこの原則に立って地方公共団体と教育事務の関係を具体化し法制化したものである。かくて枢密院勢力の「教育ノ独立」を法制化するという名のもとに、教育の「内的事項」は国家が恣意的・専制的・全一的に支配・統制し自治体や国民にその「外的事項」を整備せしめるというプロイセン・ドイツ帝国型の・近代公教育法制の論理をまさにさか立ちさせた「国家による国民教育」の法制が「整備」されていったのである。市町村、町村学校組合、またはその区が明治33年の「小学校令」・同「施行規則」によって負担せしめられることになった概目は、従って極めて広範囲に及ぶこととなり、そこには小学校の施設・設備の供給及び維持の費用はもちろん、その上に、職員の俸給・旅費・その他の諸費、校費、高等小学校の設置費、更には区長・其代理者・学務委員が国家の教育行政事務を執行するに必要な費用までもが含まれている。市町村がこれら諸費の負担にたえないときには、同じく地方自治体たる郡と府県がもっぱら補助するのであり、国庫負担は全くもって必要とされなかったのである。

ではかかる不合理かつ矛盾した法制は、どのように理解されたか。市町村教育事務の種別に関する論議からみていこう。市町村教育事務が「固有事務」か「委任事務」かというその種別に関する論議は、ある論者がそれを「固有事務」あるいは「自己の意思をもって処理しうる委任事務」と規定したとしても、それだけではその実益は疑問である。なぜなら、第一に「内的事務」の処理権は国家機関に独占的に掌握されているからであり、第二に「自己の意思をもって処理」しようにも市町村の「外的事務」の処理権自体が法制上国家機関によって著るしく制約されていたからである。従って、上

記論議が一定のポジティブな・近代化論としての意義をもつためには、単に市町村教育事務が「固有事務」であるとか「委任事務」であるとか、あるいはまた学校は「市町村営造物」であって「国家営造物」ではない、などと主張するだけではなく、更にすすんで、市町村に「外的事務」処理を義務づけながらその内実たる「内的事務」の処理権を全一的・独占的に国家機関に帰属せしめていることの不合理=矛盾をつき、それが「固有事務」であり学校が「市町村営造物」であることを主張するならばその処理に加えられた国家機関からの制約を批判するのではなくてはならない。がこのような指摘や批判は「前半期」には全く認められない。逆にその大部分は「外的事務」すら本来は国の事務だと主張して上記矛盾をいんべいしてしまうのである。例えば渡辺辰次郎は次のようにいう。

「公共団体の存立を国家が認めたのは地方の自治に委任して国家の事務を遂行せしむるの好便なるを知つたる為である。即ち、小学校の設置は市町村の委任事務であつて、市町村は此に対して何たる意見を加える事はできない（このような「委任事務」の理解の仕方を織田萬のそれと比較してみよ…勝野）、実に市町村は小学校設置の義務を有して居るのである、尋常小学校を設置し該教科課程を国民に必修せしむるのである。」（渡辺、同前、148頁）

と。成程、これに対して禰苗代は「教育に関する事務は本来公共事務にあらずして悉く国家の事務なり」とする従来からの観念を批判して市町村教育事務は「公共団体に属する固有事務なり」と断定して極めて注目されるが、彼はただ次のような形でこの点を断定しているにすぎない。

「余輩の所見によれば地方学事通則第7条並に小学校令第60条及第65条、市制第31条第9本文、町村制第33条第9本文と小学校令第6条の間を貫通する法理を覈へたる結果、教育事務にして市町村及其他の公共団体其者に命じたる事務、即ち学校の設立・維持及管理は公共団体に属する固有事務にして、其他の市町村長区長の執行する事務は国の行政事務なるを論定するものなり。」（禰、同前、178頁）

と。この論定から出発して前述の諸問題を解明していかななくてはならないが、彼はただその出発点に立ったにすぎない。

総じて、市町村教育事務は「固有事務」であり学校は「市町村営造物」だ

というポジティブな主張は未だ提起されていっていないわけだ。

次に授業料の徴収の是非をめぐる論議にすすもう。この論議は公教育の本質＝内実をいかに把えるかという問題にも関係して極めて重大な意味をもつ論議である。なぜなら、義務教育を無償とするかどうかの問題は、国家主義教育の普及・徹底の観点から無月謝制を提唱する場合もあるから一概にはいえないが、教育を受けることを国民の権利として把えるかどうかの問題とも関連してくるからである。もし教育を受けることが国民の権利であるならば I L O・ユネスコの『教員の地位に関する勧告』(1966) もいうように、国家の側にはその保障義務が生じその条件整備が義務づけられる。わが国現行の、日本国憲法第26条第2項、教育基本法第10条第2項、もこの趣旨である。しかし近代的な受教育権の思想が全く育っていないというのがこの時期の特徴である。だから、明治33年の小学校令は「学制」以来はじめて「無月謝主義」を採った(第57条)とはいえ、第一に、同時に「特別の事情あれば徴収しうる」として(同57条)自らこの原則をくずしたのであり、ために明治36年段階でも無月謝県は、埼玉、茨城、長野、秋田、島根、大分、鹿児島、沖縄の8県にすぎなかったといわれており(海老原治善『現代日本教育政策史』、三一書房、212—213頁)、第二に、この期理論は一様に授業料を「営造物の使用料」として理解し、その利用者がその利用からうける「利益」に対して使用料を支払うのは「固より当然の理」であるが、その徴収は「就学の普及に影響する」から便宜上「無月謝主義」を採ったのだと説明している。

例えば、和田・同前・252頁、小泉・同前・208頁、小川ら・同前・152頁などをみよ。

この点「近代化」論者として知られる松浦鎮次郎の場合も同様で、松浦は「無月謝主義」が義務教育に伴う当然の結果であるとする観念を批判して次のようにいう。即ち、「国家カ義務教育ノ制ヲ施行スル点ヨリ見ルモ公立小学校ノ設置ハ管ニ之ヲ使用スル各個人ノ利益ノ為ノミニ非ス、亦国家公益ノ為ニスルモノタルハ明ニシテ国家(又ハ之ニ代ルヘキ市町村)カ小学校ノ設置ニ関スル費用ノ幾分ヲ負担スヘキハ言ヲ俟タサレトモ小学校ノ使用ニ依リ

特別ノ利益ヲ受クル者カ其ノ特別ノ利益ニ対シテ報償ヲ為スハ事理ニ反スルモノニ非ス……要スルニ小学校ノ無月謝ハ義務教育ニ伴フ当然ノ結果ニ非シテ義務教育ヲ普及セシメントスル行政ノ便宜ニ出ツルモノニ外ナラズ。」

(松浦『教育行政法』, 明治45年, 515—517頁)と。いま一人の「近代化」論者たる織田萬も授業料徴収の是非には特に論及していない。とすれば、この論義は「学制」以来の法制イデオロギー、明治20年代以降の「整備期」全体を通じての教育行政イデオロギーにおいて基本的に変化していないことになる。ここに戦前日本の公教育の概念様式の本質が浮彫りされるのである。

さてしかし例外もないわけではない。まず国家主義教育の徹底の観点から義務教育の無償制を提唱したのが小林歌吉である。小林が『教育行政法』を發表したのは明治33年「小学校令」公布以前であるが、彼はまず「義務教育の無償主義」を唱え、もしこの原則が採れないなら経済的に就学の困難なる者から順次無償にしていき、無償で教育をうけることを「貧者ノ権利」にしようとして次のようにいうのである。

「吾人ハ義務教育ハ無償主義ヲ採リテ貧富貴賤ノ差等ナク一般ニ就学シ得ルガ如クナラシメントヲ希望スル者ナリ然レドモ現時ノ制度ハ国家財政上其他ノ点ヨリ止ムヲ得ズシテ有償主義ヲ採用セル者ナリ、故ニ全然無償主義ニ改定セズトモ尚且其一部ヲ改正シテ、就学費用ヲ交弁シ得ザル者ニ限り無償ニテ教育ヲ受クルヲ得シメントヲ希望ス、然レハ就学ノ猶予又ハ免除ヲ請フ者漸次減少スルニ至ラン、而シテ之ヲ教育スルハ均シク義務教育ヲ施ス者ナルヲ以テ、貧民学校等ノ名義ヲ付シテ恩均の意味又ハ階級の意味ヲ有セシムルヲ不可ナリトス、只普通ノ小学校ニテ教育シ而モ無償ニテ教育ヲ受クルハ貧者ノ権利ナリトノ意義ニ出デシメント欲ス。」(小林、同前、223—224頁)

と。また小林は「授業料ノ法理的性質」が「公ノ营造物ノ使用手数料」の一種であることを認めながらも、この法理論を「義務教育ノ全般ニ応用スルハ立法上ノ誤謬タルヲ免レズ」と批判し、その理由をおよそ次のように説明しているのである。即ち、

「元ヨリ国家ノ権力ハ人民ニ対シ公法上ノ義務トシテ、同一件ニ付キ二個以上即チ就学ノ義務及ビ此義務ノ履行ニ要スル手数料ノ義務ヲ課スルコトアリトモ間然スル所

ナント雖モ、而モ是ヲ課スルガ為ニ国民教育普及ノ大目的ヲ円満ニ達スルコト能ハザルニ至リ、主義目的ト実行結果トハ相衝突スルニ至ル、故ニ授業料全廃説ハ行ハレズンバ或ル界限ヲ定メテ富者ノ子弟ヨリハ徴収シ、貧者ニ対シテ徴収セザルヲ以テ可ナリトス、蓋富者ハ諸般ノ権利ヲ有スルヲ得ルコト貧者ヨリ多シ、故ニ貧者ニ向ツテ富者ヨリモ義務ヲ軽減ナラシムルハ当然ナリト云フベキナリ」(小林、同前、237—238頁)

と。また先の授業料の徴収は「固ヨリ当然ノ理」なりとする見解が支配する中において、教育の機会均等の原理に立って義務教育は勿論「凡ての教育は無授業料であるべき」ことを提唱し、当時の教育財政政策をきびしく批判した「後半期」の沢柳政太郎の発言が従って極めて注目される。沢柳は教育の機会均等の原理について述べた後、無授業料制について次のようにいっている。

「義務教育の無授業料主義たるべきは勿論、それ以上の教育もなるべく社会の各人に受け易からしむること……理想を云へば、凡ての教育は無授業料であるべきである。然るに我が国の傾向は漸次授業料を増加するにあるが、これは余程考へ物である。教育を以て全然国家の手より離れしめたならば兎に角、国家が之れに干渉し又国費を以て之れを経営する以上、出来得る限り授業料は低減すべきである。授業料を高くすることはとりも直さず資産ある者を特に保護して教育を受けしむる所以である。言を強めて云へば、財産ある者を助けて財産なき者を抑へるのであって、斯くの如きは国家成立の根本義に反し、實際上憂慮すべき事態を生ずる恐れがある。国家は寧ろ財産ある者を抑へ、財産なき者を助ける方針を取らなければならぬ。是れ真に国民間に不平なからしむる所以である。」(沢柳『随感随想』、大正5年、所収の論文『教育に過剰あるか』、264頁)

というのがそれである。形式的・量的な側面からだけみれば、ここにはすべての子どもの教育を権利として保障すべきだとする志向がみえている、といえよう。事実、後に明らかにするように、沢柳は「生徒の利益」保障の観点から公教育を概念しており、国民の受教育権思想に相当程度接近しているのである。が、沢柳のこのような観点は勿論のことさきの小林のそれすら稀有であったということは、義務教育が、国家が国民に負う「義務」教育(「権利教育」と同義)としてでなく、国民が国家に負う「義務」教育(教育をう



けることだけでなくそのための授業料を払うことも国民が国家に負う義務となるような)として理解されていたことをよく示している。

「後半期」における授業料をめぐる論議もまた教育行政イデオログたちの権利意識の欠如をまざまざとみせつけたといわなくてはならない。

(IV) 「内的事務」処理による教育自体の国家統制に関連した諸問題、つまり、学校の性格、教員の教育権限、教員の身分、等々の諸問題が論議されたがこれらの論議もまた教育自体の国家統制を強める方向で結論された。

学校で営まれる教育が教育行政目的達成の手段であるとすれば、学校は教育行政機関の一種にすぎない。従って事実、学校イコール教育行政機関の規定には殆んど異論<sup>※</sup>がなかった。従って、学校の性格論争はそれがどのような種類の教育行政機関であるのか、具体的には学校は官庁であるのかそれとも営造物であるのか、この問題をめぐる論争となった。

※その事例を一つだけあげておこう。清水直義は小学校もまた教育行政機関であることについて、「抑小学校は児童に国民教育を施す所なれば主として教授訓育の事に従ふべきは、更に言ふまでもなきことなり。即ち、只此の点のみよりして論ずるときは、之れを教育行政の機関なりとすることは、或は妥当ならざるに似たり、然れども是れ其の教育の二字に関して重きを置きたるものにして、若し更に一步を進めて、国民教育なる全体の文字に就きて仔細に之れを考究せば、其の教育行政機関として争ふへからざる性質を存することは、蓋し昭々として火を視るよりも明かなるものあるを知るへし蓋し国民教育は之れを国家の方面よりして其の必要を唱ふることを得べきものとす。即ち国民教育は国家か其の生存と発達との必要の上よりして国民一般に此の教育を受けしめんことを期し、以て其の制を立てたるものとす。之れを以て国家は国家の此の意思を達することを期せんか為めに各種教育行政の機関を設け以て其の教育事務を執行す……然るに是れ等多様の事務は蕩々として流注し、以て小学校裡に溢る。換言すれば国の教育事務は教育行政機関各種の階級を通過して小学校に及ぼせるなり、故に小学校を教育行政に関する一種の機関なりとせざる時は国の教育事務は終に終了せられざるものとならん、是れ小学校を教育行政機関の一階級なりとすへき最も解し易き理由なりとす」(清水『教育行政的小学校長及教員』、27—28頁)と。

山田一禱論争は結局山田の官庁説に対して禱の営造物説が勝利し、かくてその後は学校イコール営造物の規定が普及するが、この論争で注目されるの

は、山田邦彦の時の公教育法制に対する逆説的批判である。山田の「教師の教育権」論は、「教育の論理」にそくして教師らの教育課程編成権を主張していた点で当時における最もすすんだ主張であった。山田はいう。「元來教育の實質は人の心と体とが他の人の心と体とを取扱う仕事であって、其の實質がどちらも一定不動のものでなく随って其の方法及材料も亦一定不動に致すことの出来ぬものである。……双方の人によって異なり其の時によりて同じからず、其の処によって違へねばならぬ事が当然にあるわけだ。それ故その方法や材料まで一定の規則でしぼることは、不都合であると思ふ。その証拠には真に昔の寺小屋や私塾・家塾のような師弟の關係は、おしならして、今時の公立学校に見られず、又特技の人物が公立の学校の平等教育からは出ることの稀れであることでも明白であって、畢竟右等の特徴は師たる人と弟たる人が適合し其の教育に宜しい時と処とが適合する仕掛け、言いかえれば師の見込通りに行い其の師を好む生徒がおのづから集る結果で即ち教育の方法、材料皆活動を失はないからであると思う。果して此の次第のものとするれば、今の公立学校制度即ち教則の類は、國家の目的を達するに重要な点だけを一定にし、其の外の方法や材料即ち今の教授要旨の大半及教科用図書などのことは、是れを学校長、教員の所謂自由裁量の領分に移されたい。」(山田『学校教育行政法』、明治36年、51—52頁)と。明らかに教員の教育課程編成権の主張である。これに比して禱の教員の教授権の主張とは次のようなものである。

「官吏は時として其職務の一部又は全部に対して上級官吏の命令に服せざることあり、即其職務の執行に当り自己独立の判断を以て之を処理する権を有し此点に於ける上官の命令は不法の干渉と看做さるるものなり、官吏が斯くの如き独立の判断権を有する場合は之を称して職務上の独立という。職務上の独立を有するの最も明瞭なるは裁判官なり、裁判官も又上官を有し服務命令に服従するものなれども其本来の職務たる判決に関しては全く上官の命令の下に立つことなし、常に裁判官のみならず行政官に於ても或は法の明文により或は職務当然の性質に基き斯くの如き職務上の独立を有する者尠なからず、……会計検査官、学校の教官等は会計の検査、学説の教授に就ては

上官の命に服従するものにあらざるは職務当然の性質上より生ずる当然の結果なり、……教授の方法の如きは独り大学に於てのみ独立にあらずして小学校の教授の如きも教則の目的、小学校の本旨に反せざる限りに於ては、職務上の独立権の範囲内なり、校長といへども猥りに干渉すべきにあらざるなり、地方の郡視学が其方法に関して猥りに干渉する如きは能く聞く所なるが、之れ不法越権の行為たり。」(禱、同前、142—143頁)

教授の方法・技術だけは職務上の独立権の範囲に属するということの主張である。また、小林歌吉も「教育の自由」(Freiheit der Erziehung)という概念を当時すでに提起していたが、「教育ノ自由トイフ語ト教育ハ国家ノ事務ナリト云フ言語トハ相調和シテ衝突スルモノニアラズ」と述べている(小林、同前、88頁)ように、国家教育主義者小林の「教育ノ自由」概念からは、そこに内在するはずの近代的エキスがぬき去られていたのである。これまでに私が知り得た範囲では、「前半期」教育行政論における「教師の教育権」論は以上3つにつきる。いかに山田の「教育権」論が相対的にみてすすんだものであったかが知られよう。

従って、山田は、純理論的にみるなら、学校イコール教育行政機関とする規定に反対し、教育行政機関と学校との、従ってまた、教育行政と教育との、区分の必要さえ意識していたとみられる。にも拘らず彼は極端にも学校イコール官庁の規定を採った。この矛盾をどのように説明すればよいか。その論拠からみていこう。

山田はまずある施設が建造物であるための要件として、① 国家の命令権の作用に拠らない事、② 直接に公衆の利益に供する事、③ 行政の手段である事、の3つをあげ、このうち③は学校施設にも妥当するが、②については「義務教育学校の強制性」と「公衆の利益」との背反を理由として学校イコール建造物説を批判するのである。山田の以下の主張には、国家の利益と国民の利益との対立への注目がある。山田はいう。「現行法の義務教育はまず個人に任意自由を許さない。偶々自ら進んで入学する者のためには所謂利益となるには相違なく、又其れ等の者の立場から見れば学校が直接其の利益

の爲めに供せられるようにもあるが、其れは所謂法の反射作用であって国法上の義務の正面ではない。又直接でもない間接である。即ち義務学校は公衆の利益に供する方の意味からではなくて、国家の目的の爲にするのが主である直接である。なぜならば若し公衆即ち一人ひとりの爲とならば、就学の事も教則の事も又学校設置の事も自由任意で沢山なので、結局国家教育、義務教育といふことは、先ず其の根本から不用となり干渉とか強制とか云ふことも丸で無意味のものとなるからである。それゆゑ、義務教育場たる小学校は到底個人の方から着眼した所の直接に公衆の利益に供用すると云ふ觀念とは一致しない。」(山田、同前、22頁)と。

勿論山田も近代の義務教育と「国家教育」を区別できなかった。だから「公衆即ち一人ひとりの爲」ならば、就学、教則、学校設置、などが「自由任意で沢山」であるなどといっているが、国民の受教育権の観点からすれば国家の側にその保障義務が生じるから、就学、学校設置、その他の条件整備が自由任意で沢山だとはいえない。しかし、山田が時の義務教育が国家の干渉や強制によって組立てられていることの理由を義務教育の内実が公衆の利益のためのものではなく国家の利益のためのものであること、つまりその「国民教化」性に見出したことは明らかに正しい。小学校がもし「直接に公衆の利益に供用する」機関であるならば、何故に「経営・教育の自由」を拒否する必要があるか、義務教育にまつわる国家の諸々の強制——児童の就学義務、教員の教則執行、市町村の学校設置義務、等々の——こそ義務教育の目的が個人の成長・発達ではなく国家の生存・発達にむけられているからではないのか、山田はこのように主張して、義務教育の形態的特徴たる強制性とその内実的特質たる「国民教化」性の必然的所産であることを鋭く指摘したわけである。①についても、「学校に於て保護者に対する児童出席の命令及之れに伴ふ制裁は国家の命令権の行使にあらざるや否や……教則は国家の命令で此の命令は学校長教員が其の職権を以て其の生徒たる児童、其の父兄たる保護者に執行し適用するわけのものではあらぬか」と述べて(山田、同前、23—24頁)、

義務教育学校の外形・内実のいずれもが国家の命令とその執行によって組立てられていることを指摘して学校イコール营造物説を批判したのである。「小学校令」第一条の教育目的は次の手続きで達成されねばならないとして4つの手続きをあげた際、「教育の行政化」の提唱者山田は教育自体は「権力の行使」であるとさえいう。その手続きは次の通りである。

- ① 小学校令の施行規則に於ける教則及編制に関する実施を為す事
- ② 其の実施を為すため規則の明文通り教員は児童の教育を担当し、学校長は之れを統轄する事
- ③ 其の教育及統督は一々その規則の明文通りに行ひ、其の範囲内に於ての外は学校長教員共に自己の意見若くは技能、即ち行政語に所謂自由の裁量を加ふべからざる事
- ④ 公立小学校児童及其の保護者は学校長及教員が其の職権を以てする教訓若しくは督促等の命令に違背するを得ず、而して此の命令は、即ち小学校令たる国家の命令に基くものにして、主観上国家の権力の行使に外ならざる事（山田、同前、49—50頁）

以上の論究の結論として、学校の仕事は学校それ自体や市町村の仕事では全くなく国家の仕事であること、つまり学校は全く国家のために働き国家の意思を一般国民に伝達し国家の命令を執行する場所であること、この点を理由として山田は学校イコール官庁説をたてたのである。山田のこの説は勿論戦前日本においてすら通説とはならなかった。しかし山田説は、学校イコール营造物説に比較するならより鋭く戦前日本の国家教育法制の本質を解明しているのである。

私見によれば、山田の意図はあえてかかる極論を提出することによって逆に時の国家教育法制の非教育性・不合理性を暴露することにあつたのではないかと思われる。たとえ主観的な意図はそうでなかったとしても、結果的にはそのような役割を果しうるものであつた。なぜなら、既述の如く、山田は他面において、かかる極論をさえ成立せしめる国家教育法制を実にきびしく批判してもいるからである。

山田は時の国家教育法制に対して相当に懐疑的であり批判的であつた。だ



からこそ彼の学校イコール官庁説に代表される所説は、逆にかえって徹底した現状肯定・極論となっているといえるのではないか。彼の立法論・政策論と行政論の著しい乖離背反は、国家教育法制の変革の必要を説くための逆説的手法ではなかったか。このようにも思えてくるのである。

さて、上記の山田説に対して批判を加えたのが林清と禰苗代である。林説からみていこう。はじめに林は「事實的運動」としての教育と国家命令権の行使としての教育行政を区別して、教育機関としての学校は言葉のより厳密な意味では行政機関ではないとして次のようにいう。

「行政とは国家の命令権を行使する一面の形式なるを以て同しく国家の事務なりと雖も、其の事務の性質上豪も命令権の行使を意味せずして単純なる事實的運動に属するものは之を指して国家の行政なりと云はんよりは寧ろ国家の行政を便益する間接事務なりと云ふを適当とす。……官公立学校は子弟を教育するの国家設備にして其の教育自体は国家の命令の決定にもあらざれば、又其執行にもあらざるなり、蓋し命令と云ふときは、其の之に対するものは、服従ならざるべからず、然るに学校の職とする教育なる事項は、其使用者即ち相手方たる生徒に対し服従を求めんが為めに設置せられたるものにあらざりて……其設備は命令権自体の發展を掌らずして命令権の結果として生じたる事實的行動のみ職とするものなり。」(林『学校法理論』、明治36年、17—18頁)

と。しかしこの主張は時の教育の内実的本質よりもその形式的特質のみに着目した形式論である。しかし、形式からだけみても学校自体がたとえ国家命令権を行使するものではないとしても官公立学校の校長は「明に国家命令権の一部を行使するものなるを以て少くとも之れ等のもの所謂行政機関の一種なり」という(林、同上、18頁)ほかないから「学校其れ自身が国家の行政を包含するもの」であることを認めざるを得ない(林、同上、19頁)わけである。林は従って、校長と教員の関係を行政関係、教員と児童・生徒の関係を非行政的な「教化関係」とみているのであろう。林が学校イコール官庁説を批判し学校イコール造物説をとる理由は「行政官庁とは国家に代りて国家の意思を決定するの権限を有」するはずであるが「学校なるものは如何なる場合に於ても国家不定の意思を決定するが如きこと」がないから(林、同上、19頁)

である。学校は国家意思の伝達をもっぱらとする機関だからである。

山田説をま正面から公然と批判したのが禱である。彼はまず官庁を「官庁とは主権者の委任により限定せられたる国家事務の一部に就き法律上の決定権を有する国家機関なり」と定義し（禱、同前、52頁）、帝国大学総長とその他の学校長がこのような定義にあてはまる行政官庁であるという（禱、同前、52、212頁）。しかるに公立小・中学校の教員はその実質において国の官吏ではあっても（禱、同前、92頁）決して官庁ではない。なぜなら、たとえ教員が「職務上の独立権」をもつとしても、それはただ「教授の方法の如き」ものについてだけの独立権であって（禱、同前、143頁）、彼らは「法律上の決定権」<sup>※</sup>を全くもってもないからである。

※彼の前記定義によれば、官庁とは、① 国家の機関であり、② 限定せられた国家事務の一部についての法律上の決定権をもち、③、主権者の委任により国家事務を処理する上に於て法律上の決定権をもつこと、の3つを不可欠の要件とするが、このうち②と③の「決定権」を指す。

教員が官庁ではないことの論拠とされたかかかる法制解釈論、つまり教員は「職務上の独立権」はもつが「法律上の決定権」をもたない国家官吏だという解釈論はまた、時の国家教育法制における教員の地位——国家意思の単なる伝達機関としての——を結果的には見事に書き出している。

ついで禱は营造物を「营造物とは物及び人又は物のみを以て之を組織し命令権を行使せず継続して直接公共の利用に供せらるる設備にして官庁又は公共団体の意思表示によりて成立するものをいう」と定義し（禱、同前、201頁）、山田説を次の4つの側面から批判している。

① 禱はまず国民に対する就学や学校設置の強制は、単に营造物の利用形式の特殊性にすぎず、营造物の観念はかかる利用形式の特殊性によっては少しも影響されないという。禱が就学・学校設置の国家による強制を単なる形式的特殊性にすぎないものとして片付けえたのは、彼が学校教育の内実を直接に公衆の利益となるものと確信していたことに関係している。彼はいう。

「直接に公衆の利益となる事は即ち国家の利益にして、公衆と国家の利益は分離すべからざる不可分のものなるが故に国家は自己の目的を達する方便として教則を設け学校の設置を命ずるものにして其干涉強制は国家の利益の爲めなると共に個人の利益たり、故に营造物の設営は之を国家の方面より見れば国家の利益といふべく之を個人の方面より見れば直接公衆の利用に供したるものと謂ふを得べし。」(禱, 同前, 206頁)

と。禱にとっては国家の利益と国民の利益とは全く同一でありそこに矛盾・対立はない。だから先の強制はむしろ歓迎されるべきではあっても批判の対象とはならなかった。そしてかかる国家利益と国民利益の同一視は、当時の国民教育概念の思惟様式や教育行政の定義をみてもわかるように当時の支配的な認識であった。国民教育概念の思惟様式についてはすでにみたので、ここで教育行政の定義を2, 3あげておこう。禱や小泉にとっては、国家の生存発達の基礎を培養するための教育行政は、同時にまた「人民の福祉を増進」する助長作用でもある。

「教育行政は国家が自存発達の目的を達する手段として国民の精神上の利益幸福を増進せんとする助長行政の一部なり」(禱, 同前, 4頁)

「行政とは国家がその機関によりて国民に対し権力を適用する行為なり。されば教育行政とは、義務教育につきて国家がその機関によりて国民に強制する行為なりといふべし、国の行政事務は国家全体の必要より起るものにして、国家の独立自衛を全うし人民の福祉を増進せんがために必要なる行為なり。」(小泉『小学校管理法全』, 明治41年, 7頁)

かくて、国家と国民の利益の矛盾・対立を認めようとしないう禱や林らの立場からは、なぜ就学等が強制されるのか、学校の利用形式の特殊性がどこからくるのか、こうした問題が全く自覚されえないこととなるのである。

② 次に、山田は義務教育における就学の強制がまさに「権力の行使」であることを指摘していたが、これに対して禱は明治33年「小学校令施行規則」第92条が保護者に児童の出席を命令する権限を与えているのは学校ではなく監督官庁であることを理由にして「校長は市町村長又は監督官庁に報告する準備行為に止まれば……其通知の命令権の行使にあらざるや明かなり」と反論している(禱, 同前, 207—208頁)。成程、禱のいうように出席を命令し

たり出席しないとき制裁を加えたりするのは校長ではない。しかし、山田が問題にしているのは、誰が出席命令を発するかということではなく、義務教育学校がそのような就学命令によって組立てられていること、そのことである。つまり、国家教育法制の中にくみこまれたものとしての学校をこそ問題にしていたのである。

③ また禱はもし教員が教則を執行し適用するから学校が官庁であるとすると、「病院の医師が国の法令に遵拠して治療をなし又は公園の管理者が国家の命令を使用者に執行するが如き場合は、其病院及公園を营造物にあらざして官庁なりといわざるべからざるに至る」と反論している（禱、同前、208頁）が、主として個人の直接的利益に供する营造物としての公園や病院ともっばら国家意思の伝達をはかる国家による「国民教化」の機関としての学校を同一視することは、禱の反論にも拘らず無理であろう。

④ 既述の山田の「4つの手続」論についても禱は次の如く反論しているわけである。即ち、

「氏の第一第二に掲げたるは国家の機関が国務を処理するを述べたるものにして营造物も又行政手段たる設備なるが故に其活動か畢竟国務なるは勿論にして其营造物を組織するは或は物のみなる場合もあるも又物及人より組織せらるる場合の学校の如きもありて其人は或は雇傭契約により或は国家に特別の服務義務を負う官吏にして而も官庁たる場合もあるが故に国家機関たる人と物を以て組織する营造物が国務を処理するは当然にして之が為めに营造物たるの観念に反するものにあらず其第三に掲げたるは之れ人格を有する公共団体と区別せんとするの意なるを知り且つ营造物の観念に反するとの趣旨にもあらざるべきを以て敢て異論を狭まざると雖も第四に掲げたる事は教訓若しくは通知は行政行為なる命令又は処分命令にあらざるなり故に予輩が見る所によれば学校の観念は行政官庁という観念とは相一致するものにあらずして营造物たるの普通の観念学説に一致するものたるを信ず」（禱、同前、210—211頁）

と。

以上の如く、禱は山田説に以上4点から反論し、その結論として、「学校とは人及物を以て組織し法律上の決定権を有せずして継続して教育の為に直接に公衆の利用に供する設備にして国家又は公共団体に属するものなり」

と学校を定義し(禱, 同前, 210—211頁), この定義に若干の補足説明をしている(禱, 同前, 213頁)のであるが, その中で「学者教員の官吏たるは恰く唱導する所なるも学校長たる統督者を官庁たるを主張するは余を以て初めとす」と述べ(禱, 同前, 212—212頁), 教員イコール官吏, 校長イコール官庁の規定を再確認した後, 林清と同様, 学校長の職務と学校の活動は区別されなければならないとして次のようにいう。

「是れ学校は官庁と同じく国務を処理するものなるも其官庁の如く法律上の決定権を有するものにあらず, 即ち其行為は行政法上の効果を生ずるものにあらざるなり, されど……其組織せる学校長の行為と学校の活動とは之を区別せざるべからざることと是れなり, 学校長は官庁なるが故に法律上の効果を発生する行為をなし得るも学校は否らず, 然るに学校長か此権あるを見て学校は直ちに官庁なりとは早計も甚しきものなり, 若し論者の説の如くんば, 官庁か市町村の管理を受くるとの奇怪千万の論結を見るべければなり, 故に学校長の官庁たる地位に於て処理する事務と营造物其物が処理する事実行為とは觀念上之を区別せざるべからざるなり。」(禱, 同前, 212頁)

と。

以上の学校の性格をめぐる論議を総括すれば, 成程, 山田は学校=官庁説をとり, 林, 禱らは学校=营造物説をとってはいるが, いずれの学校論も学校が国家による国民教化の機関であることを説いたものだといえる。

次に教員の身分についてはどうか。禱が教員を官吏とみていることはすでにみたが, 小川正行らも諸説を整理しながら教員を国家の官吏であるという。即ち, 第一説によれば, 小学校教員は, 任官と採する公法上の手続きによって選任され国家の事務を執行する者であるけれども, その職務が官制によって規定されておらずに特殊の服務規律に従い, 地方公共団体から俸給を支給されているのだから純然たる官吏ではないが, 地方公共団体の選任にもよらずに間接に元首に隷属するのであるから官吏ということもできない, 従って官吏と同一の待遇をうける准官吏である。第二説によれば, 小学校教員は公法上の手続き即ち任官によって任命せられ国家の公務に従事するのであるから純然たる官吏である。その職務が官制によって定められていないこと,



俸給が地方自治体から支給されていること、特別な服務規律をもつこと、こうしたことは二義的な問題にすぎない。小川らはこのように2説をまとめ、結論として「大体上小学校教員も国家の官吏なりと解して支障なきが如し」という（小川ら、同前、118—119頁）。しかし一般には、小泉又一もいうように（小泉、同前、明治41年、89—90頁）、教員の身分は小川らのいう第一説により、形式上は、准官吏と規定されていた。しかしまた、にも拘らず、実質的には「国家の機関」だということも一般的に承認されていた。公立小学校教員の身分は、法制上、「官吏待遇」→「判任官待遇」→「判任文官待遇」の順序で「官吏待遇」とする旨確定されていったのであるが、このことはもともと「自治体の機関」として公吏であった公立学校教員が自治体から切りはなされて「国の機関」として位置づけられていったことを意味している。

総じて、以上みてきた論議が公教育の「国民教化」性の尚一層の強化に役立ったことは明瞭であろう。

(V) 前記国民教育の概念様式と以上の論理展開からの総括的・必然的帰結は、公教育運営過程における国民（＝臣民）の全き無権利状態の発生である。子どもの受教育権が自覚されえないでいるのは勿論のこと、親権ないし自然権としての両親の教育権、教師の教育権、そのいずれもが全面否定されてしまう。

すでに「近代化」論が相当有力となった大正初期においてすら未だ教育を「国家が其の分子たる人の進歩発達を計る」作用と定義し依然として国民教化論を説いていた武部欽一は、ずばり「特別権力関係」なる概念を導入して国家と国民の関係をごく一般的に次のように説明している。即ち、武部はまず帝国憲法が学校及び教育制度について規定していないのだから、教育制度、児童就学義務、校長及び教員の懲戒、などは法律をもって定める必要はなく勅令以下の命令をもって定めれば足りると述べ（武部『日本教育行政法論』、大正5年、13頁）「教育立法の命令主義」を是認した後、ついで营造物の勤務関係・利用関係が「特別の権力関係」であることについて次のようにいう。

「憲法は臣民の自由を保障し、法律に依るにあらざれば其の自由を犯すことを得ざるものなりと雖、臣民が国家の营造物を利用し或は国家の官吏となれる場合の如く、自己の意思を以て一般統治権の關係にあらざる特別の権力關係に服する場合に於ては、臣民は自己の意思を以て憲法上に保障されたる自由を抛棄したるものなるを以て、此の場合に於ては国家は法律に依らずして臣民の自由を拘束することを得。」(武部、同上、17頁)

と。かくて武部によれば、学校の利用關係としての学校当局と児童・生徒及びその保護者の關係、学校の勤務關係としての教育行政職と教職の關係は、それぞれ後者が前者に対して憲法上に保障された自由を放棄した特別な権力關係だということになるのである。読者は同じ大正5年に出版された織田萬の『教育行政及行政法』における憲法解釈との決定的な差異に気づかれるであろう。

このように、武部は公教育における国家権力と国民の關係を特別権力關係としてごく一般的な形で説明しているのであるが、親、子ども、教師のそれぞれの場合について、もう少し具体的にみていこう。

まず、保護者の側には、国家の意思・要求を子どもに体認させるための就学義務の履行と「国民教化」への協力が強要されるのである。保護者はその学令児童を就学させる義務を負うが、保護者が国家に対して負う所のこの義務は、対等關係にある者の私法上の義務ではなく不对等關係にある者の公法上の義務であるからこの關係においては「国家ハ命令シ臣民ハ服從セサル可カラ」ずというのが小林歌吉である。小林はいう。

就学の「義務タル權利關係ヨリ生ズルモノニ非ス国家及臣民ナル不平等者間ニ於ケル権力關係ヨリ生ズルモノニシテ国家ハ命令シ臣民ハ服從セサル可カラザルモノナリ即チ国家ハ公法上ノ權利者ニシテ其對手タル私人ハ公法上ノ義務ナリトス」(小林、同前、214頁)

と。同類の「就学義務」論が以上のような観点から多くの論者によって展開されている。以下、そのうち若干の引用である。

就学義務は「これ国家が其の自体の生存発達のため一般国民をして少なくとも此の程度の教育を受けしむる必要あるを以てこれを強制するなり。」(小泉, 同前, 159頁)

「子弟の教育は其父兄のその子弟に対する責任にして元来は一個人の私事に属すと雖も国家は其国民の智徳の如何によりて興廃し消長すべきを以て国家は其国民を保護して自己の生存発達を期する為め之に対して或程度の教育を受けしむるを強制するを得べきは国家固有権力の発動として可能且至当の事なりといふべし、斯の如く国家は其権力の発動として国民に或程度の教育を受くべきを命じたるが故に臣民は之に服従し就学せしめ教育を受けしむるの義務を履行せざるべからず、而して其義務は対等関係にある私法上の義務にあらずして不对等関係の公法上の作為義務たり。」(禱, 同前, 287頁)

就学義務については「是れ即ち学令児童保護者が国家に対して負へる公法上の義務にして敢へて納税、兵役等の義務と異ることなし。」(小川ら, 同前, 90頁)

小山令之は『小学校教師之権利義務』(明治44年)第三節において「学校管理権」を問題にしている。勿論ここでいう「管理権」とは明治33年「小学校令施行規則」第60条等にいう市町村長の管理権を指すのではなく、「校長及教師が教授訓練をなすに就き児童及就学義務者に対して有する権利」(小山, 同上, 54頁)を指すのであるが。小山によれば、营造物としての学校の使用関係が私法関係か公法関係かはその使用が国または公共団体の強制によるかどうかで定まるが、就学義務は私法上の義務ではなく公法上の義務(私人が国家に対して有する義務)であるから小学校の入学・在学関係は公法関係となる。小山はこのような形式論理を展開した後、それが公法関係たる以上营造物の管理者たる校長及び教員はその利用者に対してその利用関係に基づく特別権力たる「营造物権」を行使できると結論する(小山, 同上, 55頁)。かくてここにも特別権力関係論が登場するのである。ではこの营造物権にはどのような権利が含まれるのか。①、就学義務者たる両親が児童を正確に出席せしめざる際には科料を課す権利である。②、学校教育の目的を達するために家庭において学校教育の補助その他をなさしめる権利である。营造物権の及びうる範囲の問題について小山は、家庭教育において学校で教授した内容を復習せしめるだけでなく学校教育に反する事を成すべからずと請求しうる

か、という問題を提起し、これを肯定することによって家庭における両親の教育権すら否定した。親権としての教育権は未だ自然権としても認識されるに至っていないわけだ。

「学校の権力は学校教育の目的を達するがために其権力を行使することを得ざる可らず、そもそも知能他の児童に併行せざるものは家庭に於て是れが補助をなさしめずんば独り其児童の不幸のみならず延て学校教育の進捗を防ぐるに至る可く又学校に於ては如何に是に授くるに忠信孝悌の道を以てするも家庭に入れば全く反対の実例のみにして学校教育は全然破壊され児童は永く遂に悪習を蟬脱する事を得ざるの結果とならば、学校教育は全く其目的を達せざる結果となるに至る可く況んや就学義務者は児童を入学せしむると同時に学校教育に反す可らざる事を承認するものなるを以て余は其実施上困難甚たしき点あるも施行上の困難は自ら別問題なるが故に学校は就学義務者に対して此作為、不作為を命ずる事を得るものと信ぜんとす。」(小山, 同上, 58頁)

というのである。それはまた、③、両親に対してその児童についての報告をなさしめたり注意を与えたり希望を述べたりする権利である。④、必要な範囲で懲戒権を行使する権利である。この場合、営造物利用者は「不服を述ぶる事を得ざるなり」とされている(小山, 同上, 58頁)。営造物権には以上4つの権利が含まれるというのである。このようにして、小山は両親の学校教育への発言権(学校を「家庭の延長」として把える近代的な発想形態からすれば、これもまた「自然的権利」ないし「本源的権利」としての両親の固有な教育権の発現形態なのである)を拒否するだけでなく、両親の「家庭教育の自由」をすら営造物権は制限できると考えたのである。このような発想は、小林歌吉の場合にも認められる。小林はいう。

「試ニ見ヨ、教育ノ感化力ハ学校事業ヨリ受クル効果ヨリ寧ロ家庭ヨリ受クル効果ノ多キコトヲ、而シテ教育ノ目的ハ、一國将来ノ人民ヲ養成セントスルニ出ヅル者ナレバ宏大ナル勢力ヲ有スル家庭ノ教育者即チ一般父兄ハ第一國家教育ノ主義ヲ知悉シ其法令ニ遵由センコトヲ計ラザルベカラズ、一般人民ガ此念慮ヲ心裏ニ置クト否ラザルトハ、國家的臣民養成ノ上ニ於テ非常ナル影響ヲ生ズルモノナレバナリ、彼ノ所謂社会教育ト称スルモノノ如キハ固ヨリ今日ノ教育法令ニ關係ヲ有セザレドモ、一般人士ガ教育法令ヲ解シ之ニ遵由シテ苟モ反セザランコトヲ勉ムルトキハ社会教育モ亦自然ニ善良ナル効果ヲ取ムルコト期シテ待ツベキナリ」(小林, 同前, 6頁)

と。家庭教育とともに社会教育まで天皇制公教育体制にくみ入れそうすることで「国家的臣民」の養成を徹底しようとしたものである。

次に、学校における児童・生徒の地位についてみれば、それを「公権」なる概念によって説明しているのが林清である。

すでに明治27年山高幾之丞は児童・生徒に「無条件服従ノ習慣」を形成する必要について次の如く指摘していた。即ち「命令ニ服従スルノ習慣ヲ養成スルハ教育上極メテ切要ナリ、教師カータビ命令ヲ下シタルトキハ児童ハ其ノ理非ノ如何ヲ論セズ直ニ之ニ従ヒテ其ノ業ニ服スルノ気質習慣ヲ有セザルベカラズ」(山高, 同前, 94頁)と。林清は小山令之にみられた「营造物権」概念にかえて「公権」なる概念を提起し、国公立学校に児童・生徒が入学したとき彼らは「公権」を取得して学校図書の間覧, 受講, 受験などができることになるのであるが、「公権」はあくまで服従者の権利であるということによって、学校における児童・生徒を全くの無権利状態におくのである。

「公権なるものは服従を実質として成立するものなるを知らざるべからず、公権とは権力者と服従者との関係に於て、其の服従者に対し認められたる意思の力なるを以て、公権を有すると云ふ其れ自身が既に服従者の位地にあることを表明するものとす……学校教員若くは学校監督者は共に国家の機関として国家権力を行使し若くは国家権力の作用より生ずる事実的公務に服するものなり、学校生徒が之れ等の機関に対し意思の主張を認められたる一定の範囲を指して所謂公権と称すべきものなれば、其の根本的法律上の位置は常に命令服従の関係にあると知らざるべからず、公権的關係は命令者と服従者、即ち不平等なる優者と劣者との間のみ成立し得る者にして、彼の対等者の間に於ける如く、自由意思の協合によりて其の関係を決定するものにあらず、従つて其の優者の位置にある国家機関が必要上学校に関する規則を改廃し、為めに其の学校生徒の公権に消長を来たすことありと雖も学校生徒たるものは之れに対して豪末の異議を容るることを得ざるなり。」(林, 同前, 92—93頁)

「公権的關係」においては、服従者たる児童・生徒の側には命令者たる学校当局の処置に対して「豪末の異議」を唱えることもできないというのである。「公権」はもっぱら国家機関によって恩恵的に与えられるものだからである。



学校職員と児童・生徒・親との関係を「権力関係」と規定する山田邦彦は以上みてきた所に関して総括的に次のようにいっている。

「学校職員が其の職務の権限内でする仕事は、国家の仕事であるがゆえに、其の仕事を受ける子供や親々などとの間は、所謂権力関係である。……権力関係であるが故に子供や親々は上の職員の職権を以てする仕事に対しては、即ち無権能であって、対抗すべき権利は少しもありません。……例えば子供や親々は教育せられる事柄、又は其の仕方について学校職員へ彼れ是れ注文又は苦情がましきことを持込み得ないものであることは云う迄もなく、其の職員の可否、又は其進退上に嘴を入れ能はぬと云ふことも亦無論のことである、尨が職員の方からは、其の子供の精神上身体上のことは固より風俗上のことに至る迄も、苟も教育訓練と云ふ範囲内、即ち其の職権の許す限りに於ては、命令干渉して憚る所がない。」(山田邦彦、同前、165頁)

と。「前半期」天皇制公教育の構造の基本原則をこまとに見事に浮彫りしたものだといふほかない。

さて、では次に教師の教育権ないし教職の状態についてはどうか。

教師の教育権限それ自体の問題については、山田邦彦が、立法論・政策論の観点からいえば教師・校長に教育課程編成権が保障されなくてはならないと主張しながらも、現実行政論の観点からそれを全面否定していること、禰苗代が、教師の教育権限は「職務上の独立権」の範疇に属する権限であると主張しながらも、「法令精神貫徹主義」の立場からそれを著るしく矮小化してそれを教授の方法・技術のみに関する権限に限定してしまっていること、以上の点すでに述べた。小林歌吉による「教育ノ自由」概念の空洞化についても若干指摘した。また、既述の視学制度は天皇制公教育の教師教育権の認識の様態を集中的に表現しているとみられる。

しかし、天皇制公教育論における教師教育権の認識の仕方を更に仔細に検討するためには、すすんで、そこにおける「教育の行政化」論、校長論、職員会議論、「教職=聖職」論、などに論究していかなくてはならない。が、紙数の関係でこれらの諸点の検討と「整備期」前半教育行政論の総括は本論文の〔Ⅱ〕であらためて行なうことにする。