

戦前日本の教育法制理論の歴史的検討（Ⅱ）

Historical Study on the Theories of Education Laws
in Pre-War Japan (Ⅱ)

岡 本 洋 三
OKAMOTO HIROMI

本稿の課題

1)
前稿で、明治期における我国の教育法制理論の生成・発展の様相を、「学問の自由・教育の自由・教師の教育権」という教育法制理論上の基本的概念の認識・把握にしばって検討した。そこでの一応の結論は、我国の教育法制理論が西欧の学説継受の中で「自由主義」的な法解釈に対する肯定と否定の二様の対応を示しつつ、天皇制絶対主義の政治権力確立・強化とともに絶対主義的法制理論の正統化がもたらされたこと、それにも拘らず、明治後期には絶対主義的法制理論の内部において法制の絶対主義的官僚的な教育統制に対する部分的修正の動きが解釈論としてあらわれ、教育勅語法制の矛盾が法制理論上に反映していたこと、そして自由主義法学の伝統をうけつぐ法制理論の中に、今日の国民の教育権理論の理論構成を可能とする思想と方法が形成されてきたこと、などに要約できよう。

本稿ではこれをうけて、大正期の教育法制理論の動向を検討し、そこに含まれていた可能性の意味とその発展方向について明らかにしたい。大正期の理論は明治後期から大正にかけての教育勅語法制の動揺と再編・整備という歴史的状況（矛盾の激化）に対する法制理論としての対応の努力を含んでおり、その対応のあり方如何がそれぞれの理論の基本的性格・内容・意義を規定していたと考えられる。それゆえ、本稿では先ず明治期の教育勅語法制（ここでは戦前を通しての勅語法制と一応区別する意味で明治公教育法制と仮りに名づける）の特徴を概観し、この法制の矛盾がどのような部面で激化しつつあったかを示し、そのうえでこの法制の矛盾（法制と教育現実との矛盾）が法制理論に対して客観的に何を要請していたかを考察しよう。次いでこの理論への客観的要請に対して明治末期の正統派的有権的な教育法制理論がどのような理論的対応をしていたのか（いなかったのか）をまず検討の基点として明らかにし、そのうえで、大正期の主要な理論的傾向についてそれぞれの理論内容・性格・方向などを紹介し、それぞれの「対応」の意味を検討して本稿の課題解明に近づいていこう。もちろん法制理論の領域全体に検討を加えることはできないので、本稿では教育法制の本質把握にかかわる問題として「教育勅語」の法制的解釈（憲法と教育法制との関係）教育法制の解釈法理の問題、「教育行政」認識、教育権認識の問題（就学義務・教師の職務権限など）等に限定して検討する。

1. 明治公教育法制の矛盾

明治公教育法制の基本構造と特質 明治公教育法制の基本的骨格は明治23年の小学校令と教育勅語をもってほぼ確立する。それは、国法にあらざる教育勅語が教育の価値観的内容に対して絶対優越的規定力をもつことを中軸とし、「国策的義務教育制度」と「国家権力的教育行政制度」を主要な骨格とする天皇制絶対主義の教育法制である。²⁾ 義務教育制度は「勅令」によって国家に対する国民の教育義務を規定し、国家秩序維持・国力増強のための有償を本旨とする「義務教育」を強制し、国民を「臣民」として統一的に形成することを課題とした。教育は国家的・政治的・宗教的教育価値に貫ぬかれ、明治専制政府の富国強兵の国策に奉仕せしめられた。教育行政制度はこれを制度的・機構的に保障して、教育の自由を原則的に否認する中央集権的教育課程行政をおしすすめた。制度的にも運用においても、教育即教育行政という教育の権力的性格が貫徹された。

明治公教育法制の本質は、明治憲法体制と矛盾した法制原理に立脚しながらも同時に憲法体制と不可分の相補的な関係にある国家法制である点にある。明治憲法は神権天皇制を思想的中核としながらも、自由民権の思想と運動の全国的な高揚の嵐の中から明治国家の体制的危機の回避と安定の獲得のために生み出されたがゆえに、「外見的立憲法治主義」の原則の採用という矛盾的妥協的な形態をとらざるを得なかった。これに対して教育法制はその中軸である教育勅語自体が「法」でなければならず小学校令その他基本的な法規はすべて「勅令」により制定され、明治憲法が規定する立憲の手續により制定される国家法の体系とは全く異質な法体系として仕組まれた。そしてこの憲法体制と教育法制との原理的矛盾は政府当局者に十分に知悉され、熟議されたうえで敢えて強行的に成立せしめられている。⁴⁾ これは明治専制政府が憲法発効・国会開設を前にして、立憲主義の枠外において教育の目的を天皇の勅語の形式によって確定すると共に、「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ナシトセス。故ニ、之ニ関スル制規ハ、勅令ヲ以テ定ムルコトトシ、議會ヲシテ容喙セシムルノ途ヲ開カサルヲ可トスル」⁵⁾ という勅令主義の教育法制の基礎を確立する意図を明らかにしたものである。

明治憲法体制と教育勅語教育法制のこの法制原理上の矛盾は、明治政府の憲法制定にあたって採用した基本国策から論理必然的なものであった。政府は民権運動に代表される体制批判的な人民の要求と運動に対して、新聞紙条例・集会条例など一連の治安立法によって言論・出版・集会などの思想表現の自由を抑圧し、福島・加波山・秩父等にみられる運動暴発を挑発しこれに徹底的な武力弾圧を加えて運動を鎮圧しつつ、要求と運動の分裂を誘い変質させ、こうして政府の構想する明治憲法体制の中に国民のエネルギーの収束を図った。この政策のねらいの実現を保障する要件は、体制の枠を越えようとする動きを徹底的に弾圧することと共に、体制内に収束せられた国民のエネルギーが天皇制思想によって馴致され、それ自体が体制安定化の機能を果たすことである。こうして武力弾圧と並行して、国民に天皇制思想を植えつけ、それを不断に補充・培養する役割を担う教育政策

が進められてきた。明治13年前後から教科書統制・修身教育の強化・教員統制など一連の国家主義的・権力的な教育統制⁶⁾が行なわれ、その思想的内容が著しく反啓蒙的な儒教倫理的・忠君愛国思想に彩られていたことは周知の通りである。

この教育政策は予定されている憲法体制の外見的立憲主義を維持し、それを天皇制国家の国家法制の基本として機能せしめるための必要不可欠なイデオロギー政策であった。教育の目的・内容を国家権力が一義的に決定し、教育実践にまで貫徹させる法制・機構を、憲法体制が現実に機能するに先立って確立⁷⁾し、それを憲法体制外におくことは、神権天皇制を核心とする外見的立憲主義の憲法体制確立の前提であり、それを維持する不可欠の条件であった。憲法体制と教育勅語法制とはまさに表裏一体の相補的関係⁸⁾において成立するものであった。それゆえ伊藤らは森有礼の「臣民ノ分際」⁹⁾論を憲法論としては断乎として退けながら、教育法制の基本的あり方においては容認し、現実の教育政策・行政ではこの森に象徴される国家主義的・国民の権利否定の・国民の心の内奥に容赦なく権力がふみこんでいく天皇制教育を積極的に推進したのである。

明治公教育法制の矛盾 この教育法制の根本的な矛盾は、主権者・天皇の発する教育勅語によって教育（そのあり方も含めて）の根本理念を規定することが、たてまえとしての立憲主義の基本原則である市民的自由の本質——個人の人格的自由・良心の自由を侵害するものであり、「立憲」制度（明治憲法第28条「信教ノ自由」¹⁰⁾）に明らかに矛盾することであった。これは井上毅が立憲主義のたてまえと政治的深慮から「第一…政事上ノ命令ト區別シ」「第二…敬天尊神等ノ語ヲ避ケ」「第三…哲学上ノ理論ヲ避ケ」るなど7項をあげ、勅語制定と「立憲」との矛盾を解決しようと苦悩し「教育勅語之件ニ付猶再応熟考仕候処到底不可然事ト確信奉存候」と山県有朋に書きおくれた程である。¹¹⁾

教育勅語は、井上の主張の通り「政事上ノ命令」と区別された「内閣大臣之副書ナキ勅語」の形式で発布され、一応前述の矛盾を回避したが、現実には教育法規のいたるところに「教育勅語ノ旨趣」がうたわれたことによってその後の教育法制の基軸として「法」的機能を発揮し、明治憲法体制との矛盾を拡大していく。すなわち、勅語発布の直前、10月3日公布された「勅令第215号小学校令」は勅語発布後の施行規則(省令)において次のように勅語法制としての性質を顕現し機能した。

○明治24年6月17日文部省令第4号「小学校祝日大祭日儀式規程」

第1条 紀元節、天長節…ノ日ニ於テハ学校長、教員及生徒一同…左ノ儀式ヲ行フヘシ 一、…御影ニ対シ奉リ最敬礼… 二、教育ニ関スル勅語ヲ奉読ス 三、学校長…恭シク教育ニ関スル勅語ニ基キ聖意ノ在ル所ヲ誨告…歴代天皇ノ盛徳鴻業ヲ叙シ…忠君愛国ノ志氣ヲ涵養センコトヲ務ム…

○明治24年11月17日文部省令第11号「小学校教則大綱」

第2条 修身ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ニ基キ…尋常小学校ニ於テハ…殊ニ尊王愛国ノ志氣ヲ養ハノコトヲ務メ又国家ニ対スル責務ノ大要ヲ指示シ…

修身教育が最重要視され、諸教科目の第一にあげられ、その修身教育が「教育勅語」教育そのも

のであったことは上記の通りであるが、この教育勅語教育体制を最も端的に明瞭に示したのは、次の省令であろう。

○同日文部省令第10号「随意科目等ニ関スル規則」

第3条 補習科ノ教科目ハ修身ヲ除ク外総テ随意科目トナスコトヲ得

補習科は文部省当局の「説明」によれば「尋常小学校若クハ高等小学校ノ教科ヲ卒リタル児童ヲシテ其既修ノ教科目中最モ広キモノヲ練習補習セシメ兼ネテ其将来ノ生活上ニ必須ナル事項ヲ加ヘ授ケ務メテ実用ニ資セシメントスルニ在」るもので、「實際ノ業務ニ従事スル者ノ便利ヲ図リ夜間休業日等就学ノ児童ニ最モ都合善キ時ヲ撰定セサルヘカラス」¹²⁾と指示されたほど、限られた条件の中で最大限に児童の「実用ニ資」するために設けられた施設であったが、そこでさへ児童の実用に資する読書、作文、習字、算術等はすべて随意科目とされ、ただ一つ修身のみを必修としたのであった。

ここではとくに修身に集中して関係規程を挙げたが、教育勅語は特定の教科の内容を規律するにとどまらず、¹³⁾教育全体を教員を通して規律するものであったことは、次の通りである。

○明治24年11月17日文部省令第21号「小学校長及教員職務及服務規則」

第1条 小学校長及教員ハ教育ニ関スル勅語ノ旨趣ヲ奉体シ法律命令ノ指示ニ従ヒ其職務ニ服スヘシ¹⁴⁾

教育法制のこの根本的な矛盾は、教育法規の勅令主義においてより具体的な法律問題としてあらわれる。明治23年の「小学校令」制定の際に「法律」か「勅令」かで論議された問題は、法規改廃の手續にかかわる見解の相違もあったが、¹⁵⁾中心は憲法・法律(市町村制などの地方自治法)の解釈およびそれとの調整に関してであったといわれる。¹⁶⁾「法律」主義の主張の第一は、臣民の権利義務にかかわる問題は立憲主義の精神と憲法の条規との関係から法律によって規定すべきだという。そこで挙げられている問題は、「小学教育ノ目的ハ…宗教上ノ問題ニ関要アル」から信教の自由(憲法第28条)と、「臣民ヲシテ子弟就学ノ義務ヲ負ハシ」め、またそれによって「財産上ノ義務」(憲法第27条)を負わせること、「教員ノ資格及権利義務」、小学校の教育費の「国庫ノ負担」(憲法第64条他)それに教育行政の責任は議会に対しても負うべきであるという諸点からである。第二は「市町村ヲシテ尋常小学校設立維持ノ義務ヲ負ハシム」には勅令(命令)で可能かどうかという問題、これは市町村制(法律)の「市長ハ法律命令ニ依リ左ノ事務ヲ管掌ス」「市ハ…将来法律勅令ニ於テ賦課セラルヽ支出ヲ負担スルノ義務アリ」等の「命令・勅令」をどう解するか(執行命令が独立命令か)の問題でもあった。結局これは憲法の権利義務条項を列举主義と解して、憲法に明記されていない権利を制限したり義務を負はせることを命令で規定できると解するか、第九条の命令大権の規定(とくに後半の独立命令)をどう解するかという憲法上の根本問題に帰着する。またこれは教育法制の側からみれば、教育政策の形成に国民(議会)の関与を認めるか行政の専権によるか、教育政策の基本理念において国民の教育権を認めるか国家主義におくか、国の教育行政権の範囲と限界(反而からいえば地方自治体の教育権や教師の教育権限、国民の教育権などの法的性質)をど

ここにおくかなどの教育法制上の根本的問題にかかわる矛盾がすでに勅語法制の形成の過程で問題となっていたことを示している。¹⁷⁾

明治公教育法制がはらんでいた諸矛盾は、その法制・機構の整備確立の過程において次第に激化し、その解決を迫られた。明治23年の勅語・地方学事通則・小学校令以後の法令諸規則の制定改廃には、これらの法制の矛盾に対する当局なりの緩和や解決の試みがみられたが、その部分的解決はかえって法制全体の根本的矛盾を浮き上がらせる結果となった。この点を就学義務という国と国民との教育権対立の結び目を中心にして検討しよう。

就学義務規定の実定法への定着 就学義務規定は公教育法制の根幹的条項であり、その本質・価値は、教育行政の根本主義、教育目的・学令・修業年限・教育課程、授業料・就学強制（義務猶予・免除）奨励などの諸規定との関連において確定されるが、ここでは主に就学義務規定の法的意味づけに検討を限定する。

学制のはじめから人民の不満や反抗を弾圧しながら就学強制の措置が権力的に実施されたが、その法的根拠は実定法上の明文の規定としては曖昧であった。明治5年の学制第21章「小学校ハ…人民一般必ス学ハスンハアルヘカラサルモノ」、被仰出書「幼童の子弟…小学に従事せしめざるものは其父兄の越度」明治12年教育令第15条（13年改正教育令第14条）「就学セシムルハ父母…ノ責任」などの規定の表現は法的義務というよりは実利的なあるいは倫理的・道徳的な性格のものであり、国家に対する関係よりも親の子に対する関係として立言されているようであった。それは教育は本来私事である、それに国家が干渉するのは、こどもの権利（教育をうける権利をも含めた自然権的権利）が侵されぬよう社会（＝国家）が保護するためであり、従ってあくまで親の子に対する責任を国家が監督（視）するというたてまえにたっていた。そこには幼者の保護という社会政策的立場で教育問題を考えるという当時の開明的専制官僚の一面がみられた。¹⁸⁾

実定法上に「義務」という表現があらわれるのは明治19年小学校令以後のことである。その第3条「…父母…等ハ其学令児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」これが23年の小学校令第20条「…学令児童ヲ保護スヘキ者ハ其学令児童ヲシテ…就学セシムルノ義務アルモノトス」と表現があらためられ、以降この規定のしかたは戦前法制では一貫している。それでこの時点をもつて一応「就学義務」規定の実定法上への定着とみることができるが、その「義務」の性格については当局者の間でも必ずしも明確に統一されてはいなかった。

「小学令ニ関スル意見」の筆者は、小学校令の「就学義務」は臣民の国に対する義務であることを自明のこととして「本邦将来ノ治安ハ国民性質ノ固定ナルニ固リ…国民性質ノ養成ハ直接ニ各個臣民ノ為ニスルモノナルカ将タ国家全体ノ為ニスルモノナルカト言ヘハ是レ直接ニ国家全体ノ為ニ其ノ強勢ヲ計リ間接ニ各一個人ノ為ニスルモノナリト言ハサルヲ得ス」と主張しながら同時に「国家カ教育事務ヲ民業ニ委セスシテ自ヲ之ヲ経営スルノ義務アル所以ノ者ハ国家ハ権利ノ平等ヲ以テ原則トス…国家ハ全国民衆ノ幸安ヲ計ル所以ノ固躰ニシテ、民衆ノ間生レナカラニシテ権利ヲ異ニ

