

# 教育政策の形成と帝国議会

## — 明治23年改正小学校令をめぐって —

呉 宏 明

まえがき

戦前日本の教育法令の大部分はたしかに勅令<sup>1)</sup>で出されていた。この事実にもとづいて戦後あらわれた日本教育史研究は、勅令を天皇の絶対的な命令、いかえれば国民の議論を許さぬ神聖不可侵の命令としてとらえ、明治教育ひいては、戦前の教育体制を教育勅語を頂点とする勅令主義体制として特徴づけてきた<sup>2)</sup>だが、現実には勅令はそのように国民に神聖視され、また政府はこのイデオロギー的不可侵性を国民に要求してきたのであろうか。あるいは別の立場からみて、天皇大権に規定された帝国憲法のもとで教育法令を法律にするか、勅令にするかという法形式の問題だけが、はたして戦前の教育全体を規定しつくすことができるであろうか。帝国憲法下においては、勅令は勿論、帝国憲法第九条によって、天皇大権のもとに帝国議会の協賛を得ずに発せられたが、その法的効力は、法律に従属するものであったし、帝国議会では議員たちが、この勅令に表現された政府の教育政策に無関心である筈はなかった。したがって、教育勅令の内容とその実質的機能を解明するには、まず勅令制定にいたる実質的な政策形成過程がどのようなものであったのか、次に少数ながら公布された教育関係法律や教育関係の予算が、どのような影響、もしくは制約を教育勅令に与えてきたのか、少くともこの二つの視点が無視されてはならないと思われる。

ところが、従来の研究は、戦前教育の批判を急ぐあまり、戦前日本の教育を勅令主義に代表される「国家の教育権」に完全に統制されたものとしてとらえ、戦後教育を「国民の権利としての教育」、いかえれば教師や子供の教育権や学習権を基本とする「国民の教育の自由」という問題に則してとらえ、戦前教育と戦後教育を全く異質なものとして対立させてきた<sup>3)</sup>。そのため、勅令はもはや検討無用の絶対悪と規定され、その結果前述の二つの視点を欠落してし

まったのである。このことは現在の教育に根強く残っている戦前教育との連続性を明確にし、その面から戦後教育を批判するための視点を欠落させることになる。

本稿では、以上のような理由により、戦前教育における勅令主義という戦後の日本教育史がもつ通説の当否を検討するため、とりあえず、第一の視点に焦点をあて、明治期の教育において、教育勅令が実際にどのように判定され、どのように機能し、またどのようにうけとられていたかを実証的に考察してみたい。

第一章では、明治23年(1890年)の改正小学校令が勅令として制定公布された過程を追及し、第二章では、第一章をふまえながら、第一節で帝国議会貴衆両院議員の勅令に対する意識を検討し、ここで彼らが教育勅令を具体的にどのようにうけとっていたかを考え、教育勅令が彼らの意識において通説のように絶対神聖視されていたのかどうかを省みる。そして、第二節でこの改正小学校令をめぐり議会在どのような意見と批判を政府に提起し、それがまた、どの程度その後の政府の教育政策に反映されていったのかを検討する。つまりイデオロギー的機能にのみ終始するものであったのかどうかをあきらかにしたいのである。

### 第一章 明治23年小学校令制定をめぐると問題点

周知のように、小学校令の公布に際し、これを勅令ですべきか、あるいは法律とすべきかの大論争が、同年8月19日から12日間にわたり、文部省と枢密院との間でおこなわれた。まもなく開設される帝国議会に教育事項を審議の対象とするかどうか、この論争をよびおこした大きな理由であった。文部省はこれを法律で出すべきだと主張し、一方枢密院は勅令方式を強硬に主張した<sup>4)</sup>

小学校令改正の起草主任、江木千之文部省参事官は、文部省が小学校令を法律でもって制定しようとした根拠を次

1) 勅令は命令の一種で、天皇の親裁に依り形式的には議会の協賛を経なくとも定められる。勅令には、緊急命令、執行命令、委任命令、独立命令の四種がある。緊急命令は議会閉会中に緊急事態がおこった時に出されるが、次の議会において承諾を必要とする。執行命令は法律を執行するために公布され、委任命令は法律がある特定の事項を勅令によって規定することを委任したものである。独立命令は法律とは独立に天皇の大権に依って発せられる命令である。それは帝国憲法第9条に基づく場合とその他の条項に基づくものである。ここで問題になるのは前者の独立命令である。

2) 平原春好『日本教育行政研究序説』、佐藤秀夫「改定小学校令と教育立法勅令主義」(『概説近代教育史』土屋忠雄他編)を参照されたし。

3) 兼子仁『国民の教育権』48—49ページ。

4) 明治23年小学校令改正過程に関しては、井上久雄『近代日本教育法の成立』を見よ。638—699ページ。

の四つの立場から説明している。

「(一)之を法律として定め置く時は、爾後之を改廃するには帝国議会両院の議を経ざるべからず。此の如く鄭重なる順序に依ることと為し置けば、容易に之を動かして朝令暮政の憂を免るを得ること。

(二)学校令中の条項には他の法律に対し、変例を設くるを要するものあるを以て、法律に依らざるを得ざること。

(三)教員等の権義を確保する為にも、法律に依るを適当なりとすること。

(四)欧米の法治国に於ても、皆「スクール・ロウ」「シュール・ゲゼツ」などの形式に依るの例なれば、此等にも参酌決定するを適當とすること<sup>5)</sup>。

第一の理由は、小学校令を法律で制定することによって帝国議会両院の議決を不可欠とし、政府の独断で教育方針が容易に変更されることを制限しようとする要求にもとづいている。

第二の理由は、具体的には、明治21年(1888年)4月25日制定された市町村制が法律であり、それによれば、たとえ勅令をもってしても、市町村をいくつかの学区に分割することや学校組合を作らせることなどは、市町村の合意なしにはできないと規定されていることを指している。

第三の理由は、本来、改正小学校令には、小学校教員の「権義」に関連する教員の退職料、および扶助料などの規程のように予算措置を伴い、法律で定めねばならない条項が少なくなく、また勅令ではいわゆる国民の権利義務は守られがたいという考えによるものである。ちなみに憲法草定にあずかった伊東巳代治も「今仮りに普通一般ノ見所ニ依リ之ヲ概論スレハ、凡ソ臣民公私ノ権利義務ノ尺度タリ標準タルヘキ制規ニ至リテハ国家目的ニ於テ最モ重ズヘキ所ナレハ、必ス法律トシテ之ヲ規定スヘシ、其ノ他ノ制規ニ至リテハ命令トシテ規定スルモ必スシモ不可アラント謂フヘシ<sup>7)</sup>」と、国民の権利義務に関しては普通法律をもって規定されるものという考え方をあきらかにしている。

第四の理由は、一般に欧米の学校教育法はいずれも法律、「スクール・ロウ」、「シュール・ゲゼツ」として制定されているから、欧米先進国に範を求めべきだということであった。

これに対し、枢密院の意見は、「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レナシトセス。故ニ、之ニ関スル規則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<sup>8)</sup>」したがって、小学校令は勅令をもって制定すべしというものであった。

この改正小学校令制定にあたって、その実効的側面からこれを法律にするか、勅令にするかという問題をめぐって提起された文部省内、あるいは法制局内、もしくは内閣顧問の意見書の一つといわれている「小学令ニ関スル意見<sup>9)</sup>」には、第一の理由として政略上、教育立法すなわち学校令を法律にすることは、教育政策の柔軟な運営のうえで、必ずしも得策ではないと、次のようにのべられていた。

「政略上ヨリ言ヘハ今日ニ於テ之ヲ法律トスルノ甚タ不可ナルコト一目瞭然ナリ其ノ故ハ凡ソ今日ノ行政事務ニシテ其方針ヲ定ムルノ難キ教育事務ノ如キハアラス、然ルヲ今日早計ニモ之ヲ法律ト為スニ於テハ他日改正ノ要ヲ見ルニ当テ議會ノ協賛ヲ經ンコトヲ要シ議會ノ協賛ヲ肯セルニ会ハハ又奈何トモスヘキ無ケレハナリ<sup>10)</sup>」

「小学令ニ関スル意見」が小学校令を勅令を以て制定すべきとする第二の理由は、小学校教育の教科目に関する問題である。ここでも明治20年代初期における教育制度の過渡性を重視して、固定的でなく流動的な教育政策を現実的なものであるとし、あえて法律によって一定の教科目を規定すべきでないとしている。このころちょうど、小学校教育においてドイツ流かイギリス流かという論議があり、いずれが良いか断定でき難い状況にあるということも大きく関係していた<sup>11)</sup>

このように、「小学令ニ関スル意見」は、当時の現実状況を考慮して教育政策の柔軟性と教育効果の関係という立場から、強く法律反対を論じたものであった。事実、明治期教育の現状を見ると、勅令は実際的な教育効果をたかめて行くうえで、必ずしも不都合ではなかったといわねばならない。当時まだ日本の教育が制度面で完備されず、とくに経済体制、社会体制が日清、日露戦争後、急速に近代化し、膨張していく過程においては、制定手続きが困難な法律主義による教育政策は固定化しがちで、かえって弊害が

5) 江木千之翁経歴談刊行会『江木千之翁経歴談・上巻』120-121ページ。

6) 井上久雄『近代日本教育法の成立』654-655ページ。(原典『公文類聚』)

7) 伊東巳代治編『法律命令論・命令編』(明治23年)2ページ。

8) 『江木千之翁経歴談・上巻』120-121ページ。

9) 大久保利謙編『明治文化資料叢書』第8巻、189-203ページ所収。また、これが法制局もしくは内閣顧問の意見ではないかという推意は、井上久雄『近代日本教育法の成立』749ページ。また文部省の一意見という推定は、大久保氏の同書の解説を参照せよ。

10) 同、194ページ。

11) 同、194-195ページ。

少なくなかったともいえる。

これに対し、制定手続きの簡単な勅令主義は、文部省が説くように政府の独断で教育方針が容易に変更される危惧はまぬがれないにしろ、運営の仕方によっては、かえって教育政策のフレキシビリティをたもち、有効であったとも考えられるのである。

小学校令は明治23年をはじめとし、33年(1900年)、40年(1907年)とたびたび勅令によって改正されたのであるが、こういった試行錯誤をかさねていく過程で、勅令のもつ柔軟性が明治期の教育を実際に形成したといえよう。「小学令ニ関スル意見」は、このように教育効果という点において勅令主義をよしとしたが、しかし、同時に勅令主義が教育政策の官僚独裁をひらく欠点をもっている点には批判的であった。したがって、教育の官僚独裁への移行を防止するため、文部大臣の諮問機関として、教育会を設置することを次のように提案していた。

「小学教育ノ事務ヲ挙テ合議体ニ非サル行政官ノ掌中ニ置キ其ノ人ノ変更スルト共ニ小学校教育ノ方針ニ変更ヲ来タスニ至テハ決シテ弊害ナシト謂フ可カラズ。(中略)即チ今日ノ教育会ヲ以テ公法上ノ国体ト為シ、以テ文部大臣ヲシテ学制上重大ノ事件ヲ決定セントスルニ毎日ニ必ス其ノ意見ヲ聞クノ義務アラシムル、是レナリ<sup>12)</sup>」。ここで提案された教育会は後に教育高等会議として明治29年(1896年)12月18日勅令39号を以て設立される。

この勅令主義・法律主義論争は結局改正小学校令が勅令で公布されることになったのであるが、これは当時の政府部内における教育政策の安定性と能率性をめぐる対立の帰着であって、必ずしも従来の日本教育史がいうように、政府部内の意識においては、「教育勅語」を頂点とする天皇制教育を臣民に徹底させる神聖不可侵な権威ある武器として、勅令がとらえられていたものでないことをしめしているであろう<sup>13)</sup>。

以上、改正小学校令が勅令として制定された経緯をかえりみながら、教育勅令の性格について検討してきたのであるが、次にこの検討をふまえ、帝国議会における貴衆両院議員の勅令に対する意識がどのようなものであったかをあきらかにし、さらに帝国議会における教育意見を考察し、それがどのように政府の教育政策に影響をあたえたかを考えてみたい。

## 第二章 帝国議会と教育政策

### 一、帝国議会議員の勅令に対する意識

まずはじめに学制研究会員である長谷川泰(新潟・弥生倶楽部)の勅令批判の声を聞いてみよう。

「議会在が済むと勅令で以てぼんと出すという斯ういふ政略で、実に驚き入った政略である。若し公議世論を取るとか何とか言ふ際に當って、何とナポレオン第一世的の政略が何でこの教育上に必要でありませうか。是本員が政府に向って質疑したる所以である<sup>14)</sup>」。

これは長谷川が第1議会の貴族院予算案会議において、政府の法律学校廃止方針に反対を唱えたときの議論の一部分である。この場合、勅令は通説の説く天皇の絶対的な勅令としてではなく、議会の意見とは無関係に乱発されるその専制性において痛烈に批判されていることに注意すべきであろう。

次に法律主義の立場から、政府が採用した教育法令・勅令方針に反対していた久保田謙は、第14議会[明治32年(1899年)11月22日-33年(1900年)2月23日]で学制調査会の設置を求める演説のなかで、勅令を批判してこう主張する。

「従来は文部省の教育の法令と言ふものは大概は勅令でありまして大学校令でも小学校令でも学校令の如き教育の根本法と為って地方には経費の負担を増し個人に就学の義務を負はせるが如きものも皆勅令である。併し是等の事は何れの国に於ても皆法律を以て規定して居るやうである。亜米利加諸州の如きは憲法に其大綱を規して居る、(中略)我國の憲法には教育のことはございませぬが、法律を以て教育の根本法を制定するという事は私は甚だ必要であると考えるのである。之を法律として廟議も決して両議院の協議を経て国論と言ふものを一定したい<sup>15)</sup>」。

ここで貴族院議員久保田は教育勅令を不完全な教育法規とし、およそ神聖不可侵とは正反対の見解をとっていた。この他、機会あるごとに彼は、貴族院内で小学校令のごとき教育の根本法は法律をもって定めるべきことを主張していたが、このような法律主義論は、たんに議会内部だけでなく、民間の教育世論の間にも盛んであった。

たとえば、『教育時論』(「小学校令改正令の行悩」546号、明治33年6月15日)には、明治33年の小学校令再改正に先だって「平生文部当局者の無勢力なるより、毎々

12) 同、199ページ。

13) たとえば、兼子仁『国民の教育権』40ページは、「教育勅語は勅令ではないが、それ以上の存在だったわけで勅令としての各学校令で教育勅語にのっとるべきことが書かれていたから、やはり教育勅語が勅令主義の頂点に位していた。」と教育勅語と勅令を同一視している。

14) 『帝国議会教育議事総覧』第一巻、44ページ。

15) 『大日本帝国議会議誌』第五巻、112ページ。

他者の牽制に逢ふて、其急を要するものも此の如き行悩みに至るは、如何にも不都合の事なれば、学校令の如き学制の大綱に関するものは総て法律を以て制定すべしとの議、漸く勢力あり、文部省有力者間にも、此説を賛成するもの少なからざるにより、或は大学令以下を総括して其学制の大綱に関するものを集めて学校法とも言ふべき特別法を制定し、其細目に亘る者は、勅令省令を以て自由に規定し得る事となるに至るやも知れずと言ふ」と報じていた。

また、『読売新聞』も「予輩の此に一考を求むる所以のものは、彼の就学督責の罰則が頗る国民の権義に関し、経費の増加亦国民の負担に帰するが故に共に一度帝国議会の議に附して、予め国民の協賛を経るの要あり…<sup>16)</sup>」と論じ、明治33年の小学校令改正は法律で公布されるべきだと主張していたのである。

ところで、議会や民間教育団体が、法律主義をよしとする立場から勅令主義を批判し、上述のように久保田はその代表者の観をしめしていたが、彼らが政府に要求する真意は、たんに形式的に法律であればよいとしたわけではなく、むしろ、教育内容の実質的な改革であった。このことは明治34年(1901年)12月20日の学制研究会臨時大会学制改革法案の審議にさいし、久保田がしめした態度によって推測できる。

この大会で学制研究会は中学校及び大学校改正に関する法律案を作成したが、久保田はこれを直接政府が採用し、実施することを求めず「寧ろ(学制研究会の改革案を)文部大臣に提供し、学制調査の参考に供し、同時に文相が貴族院にて言明したる調査会設置の、一日も早く実施せられんことを促すこと、是れ本会の素志宿望を達する方途にあらざるや<sup>17)</sup>」と提案した。

しかし、伊沢修二、嘉納治五郎は政府がこの法律案を採用することを主張したが、結局、この学制研究会臨時大会では久保田の意見が可決されたのである。このことは、彼らが法律主義か勅令主義の何れかに固執し、法律か勅令かの形式を論じていたのではなく、むしろ教育の実質的改革をこそ尊重していたことをしめすものといえるだろう。

このように帝国議会で教育問題をとりあげた議員たちは、決して教育勅令をもって天皇の絶対命令あるいは神聖不可侵なものと考えていなかった。彼らは法律主義を論じて勅令主義を相対化し、さらにすすんで法形式の是非よりも教育内容そのものの改善を意図していたのであった。彼らは以上のように、教育勅令のイデオロギ－的機能に同調する

ことなく、その権力的機能、つまり教育における官僚支配に着目し、それを批判し相対化することによって教育内容の向上を意図していたのであった。

## 二、帝国議会における教育意見

### — 明治23年の改正小学校令をめぐる —

ここでは戦後の日本教育史研究が、戦前の教育体制は勅令主義であったと強調するあまり、帝国議会は教育政策の決定に全く無関係であり、教育勅令には国民の教育要求の一片さえふくまれていなかったと主張する通説の当否を検討するため改正教育令をめぐる問題にしぼり、帝国議会できりあげられた教育意見がどのようなものであったのかを明らかにし、さらにそれらの意見が政府の教育政策の形成に対し実質的にどのような影響をあたえたのかどうかを考察してみたい。そのため、あらかじめやや具体的に戦後の日本教育史の通説を紹介し、その問題点を指摘しておく必要があるだろう。たとえば佐藤秀夫氏「教育法規の勅令主義」の所説はその典型的なものである。「明治23年の小学校令が勅令により制定されたことを契機として、以後わが国教育立法の慣例的方式となった。その背後には、教育政策の決定は国家統治上極めて重大事であり、したがって議会(民意)の『政治的』な干渉・制肘を排して、天皇大権を輔弼する文部大臣の責任において施行されねばならないとする、行政府による教育支配の論理と、教育は『臣民ノ幸福ヲ増進スル』ために主権者たる天皇が発する『命令』(帝国憲法第九条)により運営されるものとする慈恵主義的教育観とが貫徹していたと考えられる。これにより、議会は教育立法に実質的な参与をなしえず、教育政策は元老、重臣の監督の下に文部行政官僚により實際上決定される結果となった<sup>18)</sup>」。

佐藤氏のこの所説はきわめて形式的に教育政策をとらえたものであり、帝国議会の教育意見の事実上の影響はすべて無視されている。しかし、事実は必ずしもそうであると思われぬのである。少くとも議会の協賛を必要とする教育予算が、文部省の教育政策決定に大きな制約を与えていたということだけを考えても、勅令主義の名のもとに議会無視を当然視することは許されない筈である。

また、佐藤氏は、帝国憲法第九条の条文、つまり天皇大権のもとに発する勅令を「慈恵主義的教育観」が貫徹していたものとし、その結果、議会は教育立法に実質的な参与をなしえなかったと断定している。しかし、もし勅令が実際に「臣民ノ幸福ヲ増進スル」ため、天皇の慈恵主義にも

16) 『教育時論』「教育に関する時文一束」所収(『内外雑纂』)542号、明治23年5月5日、17ページ。

17) 「学制研究会臨時大会」『教育時論』(604号、明治35年1月25日)38ページ所収。

18) 佐藤秀夫「教育法規の勅令主義」、仲新代表『日本近代教育史事典』。

とずく絶対的、神聖なものであったならば、議会は当然勅令に対する批判はできなかったであろう。しかし、これもすでにのべたように事実と反する。議会における勅令の取りあつかい方は神聖不可侵でもなければ、呪縛的影響力を持つものでもなかったのである。

文部官僚が予算獲得に際し、教育方針を説明する過程で、議会両院において活発な教育議論が展開されたことも、議員の直接・間接的な教育政策決定への関与として見逃してはならない事実であるといえよう。したがって、明治教育の実態を解明するには、このことを実証すること、つまり教育政策の形成過程を勅令主義という固定観念からはなれ、文部省と議会との教育事項をめぐる議論のなかにおいてとらえなおす作業こそ、いまや不可欠なものであるといえないだろうか。

明治憲法下における教育関係の勅令と法律を対比してみると、教育法令はたしかにその大部分が勅令によって公布されている。<sup>19)</sup>しかし、これはたんに教育事項についてのみ顕著な現象ではなく、一般行政においても勅令は法律をはるかに数量的に圧倒しているのである。このことは次の対比表からも明白であろう。

明治憲法下における勅令と法律の対比表

年代	総 数		教 育 関 係	
	勅 令	法 律	勅 令	法 律
明治 23	290 (3)	101	18	8
24	249	5	26	0
25	118 (2)	9	13	1
26	262 (2)	19	32	1
27	204 (4)	25	8	1
28	167 (7)	32	9	1
29	402	94	32	6
30	460(11)	50	50	2
31	363(10)	32	56	1
32	460 (7)	109	67	7
33	415 (9)	87	43	8
34	227 (2)	39	34	1
35	277 (4)	50	24	1
36	296	12	37	0
37	238 (5)	19	21	1
38	289 (2)	71	27	5
39	323 (6)	57	29	4
40	351 (9)	52	53	11
41	319 (8)	63	35	7
42	350 (3)	45	45	2
43	457 (5)	65	64	4
44	297(15)	75	60	12
45	210(17)	27	44	3

(カッコ内は条約公布数)

一般行政において勅令がもっとも多く公布されているのは官制官吏、軍政、台湾・朝鮮関係、警察事務に関する分野で、すべて独立命令として出されている。しかし、すでに示唆したように、教育に関する事項は議会においてかなり問題とされ、極めて活発に論議されたという事実注目すれば、教育法令がたとえ法律によらず、勅令形式によって規定されたとしても実質的には、そのなかに議会の意向が反映されていることを否定できないのである。

以下、この事実を明確にするため、改正小学校令をめぐる、議会における教育意見と公布された教育勅令を照合し、議会で発せられた教育要求がどの程度勅令のなかに反映し、またどの程度政府の教育政策に汲みあげられていたかを検討してみたい。ただし、この章では明治33年の小学校令に至るまでの教育意見に限定しておく。

帝国議会における小学校教育への意見で最も多く登場するのは、就学率の向上、授業料の国庫補助、あるいは教員の待遇改善などである。小学校令に関してみても、議会がしばしば重点的に政府に改善をせまったのはこれらの問題についてであった。

第4回帝国議会〔明治25年(1892年)11月29日-26年(1893年)3月1日〕で、まず改正小学校令をとりあげたのは、長谷川泰(新潟・弥生倶楽部)であった。「教育制度に関する質問」を提出した彼は、改正小学校令を批判してこうのべた。

「政府は改正小学校令を実施したるも小学校令の精神は単に中人以上の児童を教育するに止まるか故に多数なる下等社会の学童は全く就学すること能はさらしめたり。政府は何を以て国家教育的の小学校教育を行はず単に貴族の小学校のみ之行ふか<sup>20)</sup>」。

この質問は改正小学校令の趣旨を十分理解したものとはいえないが、彼がとりあげたのが就学率の問題であったことはいうまでもあるまい。

次にこの議会で鈴木萬治郎(福島・弥生倶楽部)が政府に発した質問も、同じく就学率についてであった。「目下七百有余萬の学令児童中其一半以上の不就学児童あり如何にして之を就学せしむるの目的なりや<sup>21)</sup>」。この就学率の問題は、父兄の授業料負担<sup>22)</sup>と密接な関連をもっており、改正小学校令には父兄の授業料負担の必要性が規定されていたので、改正小学校令が質問の対象とされたのであった。

この授業料問題とならんで明治25・6年頃から、小学校

19) 対比表は『法令全書』の目次と『明治以降教育制度発達史』の索引から作成した。

20) 『帝国議会教育議事総覧』第一巻、66ページ。

21) 『大日本帝国議会誌』第二巻、1071ページ。

22) 授業料負担は明治19年の小学校令から受けつがれたが、その発端はすでに明治18年の教育令再改正にある。

教育費国庫補助に関する問題が積極的に教育者の間に唱えられてきた。25年8月に伊沢修二を中心とした国立教育期成同盟会が結成され、同盟会はその年末、一万人以上の署名をもって同じ第4議会に小学校教育費国庫補助を請願した。このとき、奈良県の宇佐見和二郎外三四三名の請願も同時に提出され、これも衆議院で取りあげられ、また貴族院においても宮城県のア部三右衛門外702名による小学校教育費国庫補助の請願が提出、採択されている。

伊沢等の請願をとりついで鈴木萬次郎は、衆議院で次のように、その提出理由を説明していた。

「明治七年来の実歴に依りましても授業料の多少、就学児童数の増減と言ふものは反比例を致して居りますと言ふのは、授業料が上ります時は就学児童の数が下がつて殊に反対致しまして、国庫や或は地方税の中から補助金を与へました時には就学児童の数は殖えて居ります<sup>23)</sup>」。

要するに就学率と授業料は密接な関係にあり、しかも、この就学率は帝国議会開設当初から、学令児童の半ばにも満たない状況であった。そこで就学率を急速に増加するために、早くから議会だけでなく民間にあつても、小学校教育費国庫補助を要請する声が大きかった。こうして議会における教育意見は、授業料と就学率をめぐり、つまり小学校令の内容に対し、しばしば改変を迫ることになったのである。

そのほか授業料の免除を要求して小学校令の改正を求めた次のような特殊な場合もあつた。すなわち第8議会〔明治27年(1894年)12月24日-28年3月23日〕において、江原素六(静岡・自由党)外4名の提した「外征軍人軍属の保護に属する学令児童の無謝儀教育に関する建議案」がそれである。

明治23年の改正小学校令における授業料免除規定では、無謝儀の該当者の中に「出征軍人の保護に属する児童」は入つておらず、たんに貧困者の子弟とされていたので、江原らは名誉ある出征軍人の子弟を貧困者と同一視できないとし、もつぱら軍人の子供を対象に授業料免除を訴えたのであつた。

この建議案は衆議院において、明治28年3月22日に可決、翌明治29年2月7日、勅令5号を以て「市町村立小学校授業料に関する件」として公布されたが、その結果、日清戦争における戦死者の遺族には小学校授業料が免除されることになったのである。<sup>24)</sup> この「市町村立小学校授業料に関する件」は勅令として公布されたにもかかわらず、

議会において活発に論議された問題であり、議会の教育意見が直接勅令に影響をあたえた重要な具体例の一つである。

ところで第二の問題、つまり教員の俸給と待遇改善について、帝国議会ではどのような意見が展開されたのであろうか。この問題が最初に議会で取りあげられたのは、やはり第4議会の貴族院であり、石川県大津豊憲外412名の提出にかかる市町村立小学校教員の俸給を国庫補助とする請願をめぐつてであつた。その大要は次のごとくである。

「小学校教員は実に国民教育の先導者なれども、現時の状況を察すれば、政府之を厚待するにも拘らず町村に於ては之を遇する最薄く日に月に其俸給を低減し遂に其人物の如何を顧みず有為の教員は自ら引きさらざるを得ざるに至るの勢なれば国庫金を以て市町村立小学校教員俸給を補助せられたし<sup>25)</sup>」。

貴族院では、この請願は過半数の賛成者を得て採決された。ところでこの請願は、次にくる第5議会〔明治26年(1893年)11月28日-12月30日〕において政府提出の小学校教員年功加俸国庫補助法案」として具体化した。この法案の内容は、市町村立の尋常小学校教員、高等小学校の正教員および准教員で5年以上同一の学校に勤めた者に本俸の15%を加俸し、さらに5年たつと10%が加えられ、最高は35%の加俸にとどまるというもので、その要求額として、政府は明治27年度は25万円弱、28年度には、26万円を見込み、明治34年(1901年)には64万5千円を予定していた。この法案は文相井上毅によって提出されたものであつたが、その背後には前議会の請願採決が有力に働いていたことを忘れてはならない。しかし、第5議会は、条約改正の問題をめぐる自由党と改進黨の対立が激化し、わずか一月で解散したため、この法案は自然消滅せざるをえなかつた。

その後、「小学校教員年功加俸国庫補助法案」が議題にあげられたのは、ようやく第9議会〔明治28年(1895年)12月28日-29年3月28日〕においてであつたが、このとき貴衆両院の一般的な声は、その規模がはなはだ小さいということであつた。この法案が政府によって提出されたとき、久保田謙は明治23年の改正小学校令と、この法案との関連を質問しているが、これは小学校令改正をもせまるきわめて興味深い質問であつた。

「小学校令の第四三条には市町村立小学校の設置に関する市町村杯の負担の概目がある。それには小学校教員の俸給旅費と言ふものは市町村で負担せねばならぬことになつ

23) 『帝国議会教育議事総覧』第一巻、94ページ。

24) 『明治以降教育制度発達史』第四巻、8ページ。

25) 『帝国議会教育議事総覧』第一巻、90ページ。

ている。そして、第四七条、四八条、四九条で小学教育の経済について町村の力が足らぬときは郡で補助し、さらに郡で往かない時は県で補助すると此処まで書いてある。これが現小学校令の主義方針である。しかし、この法案では町村の力がなかったときは直に国家から補助と与へる方針がとられている。今回小学校令に改正をするのかどうか<sup>26)</sup>。

この質問で結局久保田は、小学校令を改正せよと主張するが、これに対する改正委員文部学務局長木場貞長は、「小学校令は勅令であり、此度の法律が出ると無論法律だけに影響は小学校令が受ける訳である」と勅令に対する法律の優位をみとめたが、この場合は必ずしも勅令を改正する必要はないとし、「原則そのものは矢張現行の小学校令のまままでよい<sup>27)</sup>」と答えていた。

こうした授業料、教員給与などのほか、明治23年小学校令改正で、議会で問題視されたものに郡視学とともに新設された地方視学制度がある。この制度は、概して教育界や地方府県会で不評であり、帝国議会でもその予算を削減せよという意見が強かった。たとえば第10議会の予算会議(明治30年2月27日)でも、地方視学機関の存廃が論議され、視学制度はきびしい批判の対象となっていた。このとき文部省予算として計上された地方視学費6万3千円は、財政上困難であるという理由で削除されているのである。

ところが文部大臣蜂須賀茂韶は、「又今日視学と言ふ職掌に於ては、番に行政官とは違ひまして、教員なり生徒なりの授業の有様、其他学校をして学校たらしむる様に視察をせねばならんと言ふ職掌でありますから唯一の行政官を得るより人は得難いのであります、旁々以て之を十分の組織にし様と言ふことであれば財政とも伴はねばならず、(中略)而して此各府県に視学の機関を置くと云ふ端緒を、本年度より聞くと云ふことはどうか御賛成を下されたいのであります<sup>28)</sup>」と、地方視学制度の重要性を説き、地方視学費の復活を要求したのであった。

これに対して、田中島雄(静岡・自由党)は、「百般のものを比較して見て、今日は何が不完全である、何が不備である、斯う言ふ所からして其不備不完全なるものに対して、金額を注いで国力を発達して往かなければならん」と言い、「小学校は稍々完備している。(中略)就学の児童が女に対しますると誠にまだ不十分な様でございますが、男子たるもの就学と言ふものは、稍々七八分にも至つて

居る<sup>29)</sup>」と文相の復活論に反対した。

だが、一方小室重弘(愛知・自由党)は、「正教師が二万人も不足している<sup>30)</sup>」今日、小学校教育が完備しているということは間違であるという立場から、文相の地方視学費の復活案に賛成し、田中らの意見に反対した。そして、結局この予算案は復活したのである。

これ以後も文部省の視学制度に関する予算は、しばしば削除の対象となり、ついには明治33年、視学制度は内務省の経費によって運営されることになり、明治23年の改正小学校令中の郡視学に関する規定は勅令262号(明治32年6月4日)をもって廃止されたのであった。このように政府が勅令をもって教育事項を規定しても、帝国議会ではすでに公布された勅令に対し、絶えず意見や批判が発せられ、教育勅令の成立過程だけでなく、その修正にも大きな影響を与えられたのであった。こうした事実は、教育勅令が必ずしも神聖不可侵で批判を超越したものでなかったことを明らかにしてくれるであろう。

#### あとがき

本稿の考察によって、戦前日本の教育における勅令の意味を考える場合、三つの点を検討しなければならないことがあきらかになったであろう。すなわち、第一は、教育法令の大部分が勅令で出されたことの意味である。第二に注目すべきは勅令成立の背後にあって、その成立に重要な役割を果たした議会や教育界、あるいは教育世論の存在の考察である。そして第三には、少数ながら公布された教育関係の法律や教育予算と教育勅令との関連性、つまり法律や予算が現実に教育勅令を制限していたという事実である。

第一については、第一章において小学校令改正の過程を事実即して概観することによって、政府が勅令方針を採用したことの意味が、通説にいう勅令の独裁的もしくは天皇制教育を定着させるイデオロギー的効果よりも、過渡期における教育政策の柔軟性を保証し、教育効果をたかめるために採用された教育の官僚支配にあったことが、不十分であるが理解されたであろう。

第二については、たとえ法律にならなくとも、議会の教育意見がどの程度政府の教育政策に反映し、勅令化されるうに役立ったのかという問題が、大ざっぱではあったけれども第二章の論証で推測されるであろう。しかし、この点については、『大日本帝国議会誌』を手がかりにさらに

26) 同、234 ページ。

27) 同、234 ページ。

28) 同、326 ページ。

29) 同、327 ページ。

30) 同、327 ページ。

事例をあつめ、研究をすすめなければならないことを筆者は自覚している。また、それだけでなく、議会で論ぜられた教育意見がどの程度、またどのようにして中央や地方教育界はじめ経済界、政治界など社会諸分野の教育要求を汲みあげていたのか、逆に教育界その他の諸分野はどのような期待を議会に対していただいていたのかという諸問題も、もっと深く検討しなくてはならない課題として残されている。第三の点についても、一応考察は試みたが今後さらに広い視点に立ち、議会における予算の重点がどこにあったか、その面から予算全体の編成と教育予算との関連をあきらかにし、それがどのように政府の教育政策を限定していたかをも解明しなければならない問題として残されている。

しかし、ともあれ戦後の日本教育史研究の通説がいうように、戦前の教育勅令が、天皇と官僚によって秘密裡に制定された神秘的なもの、あるいは絶対不可侵なものでなかったことだけは、本稿の論述によってあきらかにされた筈である。第二章第一節でも検討したように、議員諸氏は勅令を自由に批判し、そして形式よりも実質的な教育上の効

果を望んでいたことが明らかである。

さらに、これら議員、政府官僚、教育界はじめジャーナリズム、社会諸分野の人々が、実際どのように勅令をとらえていたかをひろく実証していくことによって戦前教育の実態が明らかにされるであろう。戦前の教育法規が勅令主義によって特色づけられ、そして戦後、教育勅語が廃止されると同時に戦後民主主義が開始され、教育法規が法律によって規定されるようになったのは事実である。しかし、このように戦前・戦後の教育を、勅令主義・法律主義という法形式を単純に対抗軸とし、両者を区別することによって、戦前教育の実態が把握されるのであろうか。戦後の教育も明治時代を含む戦前日本の教育体制を受けつぎ、当然種々な面でその影響を受けてきたものである限り、法形式による観念的な分断ではなく、その実質的な展開こそが問われねばならないのはいうまでもあるまい。本稿の意図がこうした問題提起にあったことは、あらためていう必要はない。