

近代日本の教育法令の体系と構造

米田俊彦

はじめに

初代文部大臣森有礼（在任 1885～89 年）は、太政官や文部省などから出されていた教育関係の諸法令の多くを無視して、新たに小学校令等のいわゆる諸学校令やその関連法令を制定した（その結果教育令等それまでに制定されていた法令が事実上失効状態となった）。この森文政から第二次世界大戦後の教育改革によって教育基本法等の現行法令が制定されるまでの約 60 年間に次々と教育法令が制定、改廃され、教育制度が拡充、整備されていった。この近代日本の旧教育制度の基盤となった教育法令の全体像とその内部構造の特質を明らかにすることが、本論文の課題である。なお、ここでは「教育法令」の語を、国が制定した教育に関する法令（法律、勅令、省令）という意味で使用するものとする。

日本の教育法制史に関する研究は、これまでほとんど正面から取り組まれてこなかったと思われる。教育制度史、教育政策史において個々の法令が検討対象になることはあるが、各時期あるいは各時期を通じた教育法制の全体について、その体系や構造の特質を検討したものは、管見の限り見当たらない。例えば、小笠原正『日本教育法制史序説』（敬文社、1991 年）がある。「本書は、日本の教育法の制度的側面である教育法制を史的にとらえようとするものである」と「はしがき」で言明されているが、社会教育・生涯学習に大きく傾斜しつつ、主要な法令の内容を紹介するにとどまり、全体として教育制度史になってしまっている。また、伊藤敏行『日本教育立法史研究序説』（福村出版、1993 年）もあり、勅令主義をテーマとする 4 つの論文が収録されているが、伊藤氏の死後に関係者によって編纂、刊行されたためか、勅令主義という観点からの教育法制史へのまとまった論及がない。教育法に関する専門学会としての日本教育法学会があるが、この学会はもっぱら現代の教育法に関心を集中させており、必要に応じて戦後史に論及されることはあっても、戦前の旧学制における法制史が検討の対象になることはほとんどない。

筆者は、『近代日本教育関係法令体系』（以下『法令体系』と略記）を編纂し、2009 年に刊行した（港の人刊）。法令資料集ではあるものの、教育史研究の便宜や広がりつつある射程を考慮して収録対象を「教育関係法令」とし、教育法令に加えて教育に関係の深い隣接領域の法令も収録した。したがって本書自体が教育法令の体系や構造を示すわけではないが、その編纂作業を通じて教育法令の体系や構造にかかわる特質について多くのことを考えさせられた。本論文は、法令資料集編纂の副産物的な成果である。

以下、いくつかの論点を提示しながら、近代日本の教育法令の体系や構造にかかわる特質を浮かび上がらせていくことにしたい。

1 学校制度に関する通則法令の欠如

近代日本の教育法令全体を分類整理したものとしては、教育史編纂会編『明治以降教育制度発達史』（教育資料調査会，1938年，以下『発達史』と略記）と近代日本教育制度史料編纂会編『近代日本教育制度史料』（講談社，1956～59年，以下『制度史料』と略記）がある。

『発達史』は、実質的には、元文部次官で後に枢密顧問官・文部大臣となる松浦鎮次郎による編纂で、1932年頃までの教育法令を分類して全12巻に収録したものである。内閣制度発足以後の内地向けの法令は第3巻から第9巻までに収められている。この『発達史』は、法令を網羅的に収録し、多くは全文が掲載されているが、初等教育、中等教育といった制度の区分ではなく時期の区分が優先して設定され、各時期において制度等による区分（款・項）が立てられて、その時期の教育制度の全体像が提示されている。各時期の教育制度の全体像を示しつつ、時期を経るごとに教育制度が「発達」していったさまを示した歴史書である。時期の区分は、教育令、学校令、日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦で区切られる6つである。

『制度史料』は『発達史』の続編として1932年から1952年までの教育制度に関する資料を収録した全35巻の資料集である。1945年8月の前と後で大きく2つに区分され、戦前・戦後それぞれにおいて制度等による区分が立てられている。

表1は、『発達史』の最後の時期（第一次世界大戦～1932年を扱った第七章，第六～八巻に収録）と『制度史料』の戦前の内地向けの法令が多く収録されている編（第一～第十三編，第一～八巻に収録）の目次構成とを対比したものである。

『発達史』は、全体が学校制度上の区分だけで分類されていない。学校制度の区分に続けて、「学制改革問題」「教育と宗教との分離」といった、特定の制度に収まらない、あるいはその時期に表れた状況を表すテーマによる分類が立てられている。例えば、「教育上並に就職上の機会均等」という区分は、日露戦争以降の時期に立てられている（日清戦争～日露戦争の時期には「教育上の機会均等」という区分が立てられていた）。第一次世界大戦後の時期のこの区分に収録されているのは外地の学校の卒業者・在学者が内地の学校に入学・転学することを可能にする諸法令、「高等試験令第七条及第八条ニ関スル件」（高等試験の予備試験の受験資格と免除要件を定めた文部省令）、「実業学校卒業程度検定規程」などである。性格の異なる法令が便宜的に同じ項目に収められている。

一方、『制度史料』の場合は、基本的に制度のカテゴリーで区分されているが、法令集として構成されているわけではなく^①、特に「第十一編 思想問題」には『国体の本義』など法令以外の史料が多く含まれている。個々の学校制度に収まらない法令は第九～十一編に集められている。第九編の「学校教育に関する諸規定」は必ずしもすっきりと整理されてはおらず、例えば「一〇 児童生徒学生の入学転学退学卒業等」には、外地の学校の卒業者・在学者が内地の学校に入学・転学することを可能にする諸法令と、内地の中等学校や高等教育機関の入学者選抜に関して頻繁に出された通牒が収録されている。便宜的に同じ項目に集めたように思われる。

『発達史』にしても『制度史料』にしても、学校制度別で立てた区分は比較的すっきりとしていてわかりやすいが、個々の制度に収まらない法令の収録に困難があったと思われる。これは、旧教育制度においては、学校制度全体にかかわる通則法令が不在であったことと関係している。現行制度における学校教育法（および同施行令・施行規則）のような通則法令があればそこに盛り込まれたはずの

表1 『発達史』第七章と『制度史料』第一～十三編

『発達史』第七章	『制度史料』第一～十三編
第一款 概説	第一編 総説
第二款 初等普通教育（小学教育）	一 国際関係
第三款 幼稚園	二 政治・経済・社会
第四款 男子高等普通教育（中学校及高等学校教育）	（一）政治関係
第五款 女子高等普通教育（高等女学校教育）	（二）国体理念昂揚関係
第六款 専門教育	（三）国民精神総動員関係
第一項 概説	（四）国家総動員関係
第二項 法律経済等に関する専門学校	（五）治安維持関係等
第三項 医薬に関する専門学校	三 行政組織等
第四項 理学に関する専門学校	（一）重要国策樹立機関
第五項 語学に関する専門学校	（二）主要行政機関等
第六項 文学に関する専門学校	（三）地方行政
第七項 宗教に関する専門学校	（四）官吏服務心得等
第八項 美術に関する専門学校	第二編 教育行政
第九項 音楽に関する専門学校	一 中央教育行政
第十項 体育に関する専門学校	（一）文部省
第七款 大学教育附学位	（二）評議会審議会委員会等
第八款 師範教育其他教員養成制度	二 地方教育行政
第一項 師範教育	第三編 教育財政
第二項 在外研究員	一 中央教育財政
第九款 実業教育	（一）教育財政事務
第一項 概説	（二）教育費国庫補助
第二項 農業教育	二 地方教育財政
第三項 工業教育	第四編 職員の身分待遇
第四項 商業教育	一 任用、待遇等
第五項 海員教育	二 諸給
第六項 職業教育	三 褒章、懲戒、服務、分限
第七項 実業補習教育	四 厚生施設
第八項 実業教育費国庫補助	第五編 初等教育および特殊教育
第十款 学校教練の振作	一 初等教育
第十一款 青年訓練	二 特殊教育
第十二款 盲啞教育	第六編 中等教育
第十三款 感化教育	一 中等教育一般および中学校
第十四款 学制改革問題及高等教育機関拡張整備計画	二 高等女学校
第十五款 私立学校に対する監督	三 実業学校・各種学校等
第十六款 教育と宗教との分離	四 青年学校
第十七款 外国人教育及在外本邦人教育	第七編 高等教育
第十八款 教科用図書	一 大学
第十九款 学校衛生及体育	二 専門学校
第二十款 官立学校の經理	三 高等学校
第二十一款 学校卒業者に対する特典	第八編 教員養成
第二十二款 教育上並に就職上の機会均等	一 師範学校及青年学校教員養成所（青年師範学校）
第二十三款 社会教育	二 高等師範学校及女子高等師範学校
第二十四款 学芸院（アカデミー）等	三 実業学校教員養成所及臨時教員養成所
第二十五款 学校等職員関係	四 教員の検定、免許、資格、無試験検定等
第一項 学校等職員の資格	第九編 学校教育に関する諸規定
第二項 学校等職員の職制身分待遇等	一 教科用図書及教材
第二十六款 教育行政機関	二 学校体育
第一項 中央教育行政機関	三 学校教練、青年訓練等
第二項 地方教育行政機関	四 儀式、休業日等
	五 生活指導
	六 奨学制度
	七 公立私立学校
	八 学校衛生
	九 学校管轄
	一〇 児童生徒学生の入学転学退学卒業等
	第十編 学校教育の戦時体制
	一 集団勤労作業、学徒動員
	二 在学年限の短縮及在学徴集延期の特例
	三 学校報国隊、学校防空、教育に関する戦時非常措置
	四 学童集団疎開
	第十一編 思想問題
	第十二編 社会教育
	一 芸能関係
	二 図書館、博物館
	三 社会教化
	第十三編 学芸宗教
	一 芸術関係
	二 气象台（氣象官署）、東京天文台
	三 学術研究機関
	四 国宝、重要美術品、史蹟名勝天然紀念物保存
	五 宗教関係

備考：『発達史』第七章は「大正九年即ち世界大戦直後より昭和七年末に至るまで」（第七～九卷所収）、『制度史料』第一～十三編は第一～八卷所収。

規定類が、個別の法令として多数出されたため、それらを収録するのにさまざまな区分の設定が必要となったのである。

ちなみに、筆者による『法令体系』の場合を表2に示す。現行の教育法令の全体像と比較するため、解説教育六法編修委員会編『解説教育六法』（三省堂、2011年）を対比させた。

やはり各学校制度の区分に収まらない法令が多数あり、それを「第七章 その他の法令」に収録することとなった。この章には、章として立てるほどの量の法令が出されていない領域のもの（「障害児学校」「幼稚園」）や教育以外の領域の関連する法令を集めたもの（「就業年齢等の制限」「感化・矯正教育」）も含まれているが、多くが複数の学校制度にまたがって関連する内容の法令である。現行法令の場合は、学校教育法や同施行令・施行規則に各学校制度の規定に加えて通則規定が多く盛り込まれているため、全体がコンパクトに整理されている。学校制度に関する通則法令の欠如のため、旧学制の教育法令の分類整理が困難になっていることが指摘できる。

ところで、文部省がその所管する事務に関して制定した法令がすべて教育法令と言えるわけではない。このことにかかわって2点、簡単に触れておきたい。

1点目は、1913年の宗教局の内務省からの移管にかかわることである。宗教局は、宗教に加えて、古社寺保存に関する事務を所管した。絵画、彫刻等の芸術作品の多くが古い社寺に保存されていたためである。1928年には宗教局の事務に「史蹟名勝天然紀念物保存ニ関スル事項」が加わり、29年には「古社寺保存」が「国宝保存」に変更され、戦後の文化庁の事務に継承される文化財保護全般へと業務の範囲が拡大されていった。この宗教や文化財保護に関する法令は教育法令とはみなしにくいと考えている。

2点目は、文部省自身による学術技芸に関する事業にかかわることである。文部省は高等教育機関を通じて学術技芸の保護奨励を担っていたが、一方で自ら直接に学術技芸に関する事業を担っていた。その事業としては、気象観測、測地、緯度観測等の事業、国民精神文化研究所や資源科学研究所等の研究機関の設置運営、帝国学士院、帝国美術院、学術研究会議、日本語学振興委員会等の組織の設置運営、震災予防調査会、文芸委員会、科学振興調査会等の委員会の設置運営といったものが挙げられる。広範で多様な内容を含んでおり、これらに関する法令をすべて教育法令とみなすことには疑問が残る。教育法令とみなせるものとみなしにくいものが混在しているように思われる。

なお、『発達史』の場合、日清戦争以後の各時期に「教育と宗教との分離」という款が立てられているが、収録されている法令は1899年の文部省訓令第12号のみである。また、各時期に「学芸院（アカデミー）等」という款が設けられており、ここに古社寺保存関係の法令と文部省自身による学術技芸にかかわる事業に関する法令が収録されている。といっても収録されているのは基本的に機関や組織の設置にかかわる勅令であり、気象台関係について出されていた省令レベルの規則類は収録されていない。

一方、『制度史料』の場合、第十三編が「学芸宗教」で、「一 芸術関係」「二 気象台（気象官署）、東京天文台」「三 学術研究機関」「四 国宝、重要美術品、史蹟名勝天然紀念物保存」「五 宗教関係」の5項から成っている。ここには『発達史』では省略されていた宗教関係の法令や気象台（気象官署）関係の省令も網羅的に収録されている。

『法令体系』の場合、宗教局が所管した事務に関する法令は基本的に収録していないが、文部省による学術技芸にかかわる事業に関する法令のうち、その機関や組織の設置に関するものは収録している。『解説教育六法』の場合は、社会教育・生涯学習編の第2章を「学術・科学技術・文化」として、

表2 『近代日本教育法令体系』と『解説教育六法』の目次構成の対照

『近代日本教育関係法令体系』	『解説教育六法』
<p>第一章 憲法および教育理念 第一節 大日本帝国憲法 第二節 教育関係の主要な詔勅 第三節 基本理念・方針に関する訓令</p> <p>第二章 教育行政 第一節 内閣 ※各省官制通則等 第二節 文部省（官制等） 第三節 文部省（分課規程等） 第四節 官吏制度 ※高等官官等俸給令等 第五節 委員会 ※審議会・委員会官制等 第六節 府県・郡の教育行政体制 ※府県制・郡制・地方官官制等 第七節 市町村の教育行政体制 ※市制・町村制・地方学事通則等</p> <p>第三章 小学校 第一節 小学校令・国民学校令 第二節 小学校令・国民学校令の関連諸法令</p> <p>第四章 中等教育・青年教育 第一節 中学校 第二節 高等女学校 第三節 実業学校 第四節 中等学校 第五節 青年訓練所 第六節 青年学校</p> <p>第五章 高等教育 第一節 大学 第二節 専門学校・実業専門学校 第三節 高等学校 第四節 文部省直轄諸学校官制 第五節 会計・財政制度 ※大学特別会計法等 第六節 研究機関および学術・芸術団体 ※帝大附置・直轄研究所官制等 第七節 留学 ※在外研究員規程等 第八節 戦時中の在学・修業年限の臨時短縮</p> <p>第六章 教員養成 第一節 師範学校令・師範教育令・教員養成諸学校官制 第二節 師範学校関係の省令等および小学校教員検定 第三節 高等師範学校・女子高等師範学校 第四節 臨時教員養成所 第五節 師範学校・中学校・高等女学校教員の検定制度 ※教員免許令等 第六節 実業学校教員の資格と養成 ※実業学校教員養成規程等 第七節 実業補習学校・青年学校教員の養成と資格 ※実業補習学校教員養成所令等 第八節 高等学校等の教員の資格と養成 第九節 東京音楽学校等における教員養成</p> <p>第七章 その他の法令 第一節 障害児学校 第二節 幼稚園 第三節 私立学校および文部大臣所管の法人 第四節 公立学校職員 ※公立学校職員令等 第五節 学校事務職員 第六節 教科用図書等 第七節 学校衛生 第八節 訓育、生活指導、懲戒等 第九節 社会教育 第十節 兵役・教練 第十一節 就業年齢等の制限 第十二節 感化・矯正教育 第十三節 戦時動員法令 第十四節 外地における日本人教育および外地・内地間の学校制度の連絡 第十五節 その他の法令 ※諸学校通則、民法、治安維持法等</p>	<p>教育基本編 [第1章 教育基本（国内）] 日本国憲法 教育基本法 児童憲章 [第2章 教育基本（国際）] 世界人権宣言 国際人権規約 児童の権利に関する条約</p> <p>学校教育編 [第1章 学校制度] 学校教育法 同施行令 同施行規則 [第2章 初等中等教育] 幼稚園設置基準 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律 小学校設置基準 中学校設置基準 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律 高等学校設置基準 専修学校設置基準 各種学校規程 [第3章 高等教育] 大学設置基準 大学院設置基準 短期大学設置基準 高等専門学校設置基準 国立大学法人法 地方独立行政法人法 放送大学学術法 独立行政法人大学評価・学位授与機構法 学位規則 [第4章 教科用図書] 義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律 教科用図書検定規則 [第5章 学校保健・安全] 学校保健安全法 独立行政法人日本スポーツ振興センター法 学校給食法 学校給食実施基準 食育基本法 [第6章 私立学校] 私立学校法 私立学校振興助成法 日本私立学校振興・共済事業団法</p> <p>社会教育・生涯学習編 [第1章 社会教育・生涯学習] 社会教育法 生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律 図書館法 博物館法 スポーツ振興法 職業能力開発促進法 特定非営利活動促進法 [第2章 学術・科学技術・文化] 日本学術会議法 科学技術基本法 文化財保護法 ユネスコ活動に関する法律 アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律 文化芸術振興基本法</p> <p>教育行財政編 [第1章 教育行政] 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 文部科学省設置法 国家行政組織法 中央教育審議会令 大学設置・学校法人審議会令 教科用図書検定調査審議会令 地方自治法 独立行政法人通則法 [第2章 教育財政] 独立行政法人国立大学財務・経営センター法 地方財政法 義務教育費国庫負担法 市町村立学校職員給与負担法 義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律 地方交付税法 [第3章 教育振興] 学校図書館法 理科教育振興法 産業教育振興法 高等学校の定時制教育及び通信教育振興法 へき地教育振興法 [第4章 就学奨励] 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律 特別支援学校への就学奨励に関する法律 公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律 独立行政法人日本学生支援機構法</p> <p>教育職員編 [第1章 人事・給与・労働関係] 教育公務員特例法 学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法 地方公務員法 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法 労働組合法 労働基準法 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律 [第2章 免許関係] 教育職員免許法 小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律 教員資格認定試験規程</p> <p>福祉編 児童福祉法 未成年者喫煙禁止法 未成年者飲酒禁止法 少年法 生活保護法 障害者基本法 発達障害者支援法 勤労青少年福祉法 次世代育成支援対策推進法 子ども・若者育成支援推進法</p> <p>子どもの権利・自治体立法編 教育関連法編 資料編</p>

備考：『解説教育六法』（三省堂刊）は2011年度版を使用した。収録法令は適宜省略し、主なもののみを記載した。

文部省による学術，科学技術，芸術にかかわる事業に関する法令を収録している。しかし，宗教関係の法令は入っておらず，文化財保護法も抄録である。

教育法令の範囲と内容を厳密に定義することは難しい問題であるが，教育法令の全体像を検討する場合，宗教局所管事務や文部省直営の学術技芸にかかわる法令を単純に教育法令に含めてしまうと，それだけで教育法令の体系性や構造が見えにくくなってしまうため，若干の留意が必要と思われる。

2 教員養成に関する法令における体系性の欠如

現行制度には一般の学校制度とは別に教員養成に特化した学校制度は設けられていない。しかし，旧教育制度には教員養成制度が一般の学校制度とは別に設定されており，それに関する法令が多数出されていた。学校令によって各学校制度が個別に定められていたため，各学校制度の教員の養成や資格などに関する法令をさらに個別に定めることになった，ということであろう。現行制度では，教員養成は原則として大学において行うこととされ，かつ教育職員免許法に基づいて大学に教職課程を設定すればどの大学でも教員を養成することができるものとされている。教育職員免許法は教育職員編に収録されているので，教員養成という区分を立てる必要がまったくない。

旧教育制度の教員養成に関する法令は，おおむね次のように整理，区分することができる（東京美術学校や東京音楽学校における教員養成に関する法令は省略した）。

- ① 師範学校令（1886年勅令第13号）・師範教育令（1897年勅令第346号・1943年勅令第109号）
- ② 小学校教員免許規則（1886年文部省令第12号）・小学校教員検定等二関スル規則（1891年文部省令第19号）
- ③ 臨時教員養成所規程（1902年文部省令第8号・1944年文部省令第8号）・臨時教員養成所官制（1902年勅令第100号）
- ④ 教員免許令（1900年勅令第134号）
- ⑤ 公立私立実業学校教員資格二関スル規程（1907年文部省令第28号）・実業学校教員検定二関スル規程（1922年文部省令第4号）・工業教員養成規程（1894年文部省令第12号）・実業学校教員養成規程（1899年文部省令第13号・1902年文部省令第九号・1915年文部省令第7号）
- ⑥ 実業補習学校教員養成所令（1920年勅令第521号）・青年学校教員養成所令（1935年勅令第47号）・青年学校教員養成資格規程（1935年文部省令第5号）
- ⑦ 高等学校教員養成規程（1919年文部省令第10号）

師範学校令・師範教育令による師範学校・高等師範学校・女子高等師範学校・青年師範学校が小学校，中等学校，師範学校や青年学校の中核的な教員を養成したことは周知のとおりであるが，師範学校令・師範教育令は，あくまでも師範学校・高等師範学校・女子高等師範学校・青年師範学校の設置に関する基本的事項を定めただけで，教員養成制度の全体のあり方を規定していない。中等学校教員を目的養成していた臨時教員養成所の根拠となった臨時教員養成所規程は師範教育令に依っていない。目的養成であるから卒業者の服務規則が必要となったが，高等師範学校・女子高等師範学校の服務規則とは別に独自の服務規則が制定された。

また、中学校・高等女学校・師範学校教員の検定については、教員免許令を頂点とする法令で制度が構築されたが、小学校の教員検定に関する法令は、1890年代までは独自に出されていた(②)ものの、1900年の小学校令(勅令第344号)に盛り込まれ、1941年の国民学校令(勅令第148号)にも継承され、教員養成に関する法令群とは別枠で制度が設定された。

実業学校や実業補習学校の教員養成に至っては体系性がまったく読み取れない。工業教員養成規程・実業学校教員養成規程によって実業教員養成所や特定の学校の学生生徒に対し、授業料を免除しつつ学資を支給し、代わりに服務義務を課すという形の目的養成が先行した。その後、実業学校令が制定されてから8年も経って「公立私立実業学校教員資格ニ関スル規程」が出され、帝国大学卒業者等に対して実業学校の教員資格を与えることが定められた。さらに、1922年になって「実業学校教員検定ニ関スル規程」が制定され、実業学校の実業学科に関する試験検定・無試験検定が制度化された。全体として、実業学校(実業学科)の教員については、教員の養成と確保が優先されたためか、資格制度や検定制度の整備が遅れ、そこには体系性もない。

実業補習学校・青年学校の教員の場合は、その法的整備が実業学校以上に複雑に展開した。資格は「公立私立実業学校教員資格ニ関スル規程」、養成は実業学校教員養成規程で実業学校と抱き合わせて定められていた。1920年の実業補習学校教員養成所令で独自の養成機関をもつに至ったが、資格制度は1935年の青年学校教員資格規程の制定まで、実業学校と抱き合わせのままであった。ところが、1935年に実業補習学校が青年学校に転換し、39年度に義務制が実施されると、青年学校の教員養成についても制度的位置づけを明確にする必要が高まり、1944年に青年学校教員養成所は師範教育令に依る、しかも官立の青年師範学校に転換した。学校制度とその教員養成制度が個別に対応していたため、学校制度の位置づけが変わるとその教員養成制度の位置づけもまた変わるという、旧教育制度における教員養成制度の特徴を如実に表した事例である。

授業料を無償とし、あるいは学資を支給すれば服務義務を設定することになり、そのための法的規定が必要となる。一般の学校制度から教員養成制度を分離したために、生徒募集についても独自の仕組みが必要となる場合が多々あった。これらのことを定める必要もあって、教員養成に関する各種法令(文部省令)は多くの条項を含むものとなった。

教員養成に関する通則法令が制定されなかったということは、師範教育令の趣旨が全体に貫徹していなかったことを意味する。さまざまな養成ルートや資格取得ルートが存在し、各学校においても、免許状、資格、養成ルートの別により、師範教育令に定められた学校を卒業した教員を頂点とする教員の序列構造が形成されたことが明らかにされているが、序列構造を作ることが意図された結果だったのか、それとも師範学校令から順次必要な法令を作っていた結果、全体が一つの体系をもったものにならなかったのか、という問題にも帰着する論点である。

3 官立学校に限定された多数の法令の存在

(1) 官立中心の学校制度

現行制度では国立学校も公立私立学校も法令に規定された同一のルールにしたがって組織、運営される。しかし旧教育制度においては、官立学校が独自の法令によって設置、運営される事例がしばしば見られた。

表1の『発達史』第七章は26の款から構成され、全部で2,935ページにも及ぶ。ただし款によっ

てページ数が大きく異なる。ページ数の少ない款は、「第十五款 私立学校に対する監督」の2ページ、「第十六款 教育と宗教との分離」の3ページ、「第三款 幼稚園」の10ページなどであるが、逆にページ数の多い款は、「第九款 実業教育」の849ページ、「第廿五款 学校等職員関係」の507ページ、「第八款 師範教育其他教員養成制度」の283ページ、「第四款 男子高等普通教育（中学校及高等学教育）」の227ページなどである。第八款のページ数が多いのは1925年と31年の師範学校教授要目が収録されているため（前者は110ページ、後者は83ページ）、第四款のページ数が多いのは1920年代を通じて順次制定されていた高等学校高等科の各学科目の教授要目と1931年の中学校教授要目（71ページ）が収録されているためであるが、第九款と第廿五款には特にまとまった法令は収録されていない。

また、『制度史料』の第一編から第十三編までは4,187ページある。ページ数が少ない編は「第十二編 社会教育」の56ページ、「第三編 教育財政」の78ページなど、ページ数が多い編は「第七編 高等教育」の1,056ページ、「第六編 中等教育」の882ページで、この2つの編のページ数が群を抜いて多い。第六編には「青年学校教授及訓練要目中職業科ノ追加」（1938年文部省訓令第27号、198ページ）や1943年の高等女学校や中学校の教科教授及修練指導要目（前者は102ページ、後者は69ページ）などが含まれているために全体のページ数が多くなっているが、第七編にはそのようなまとまった資料は収録されていない。

結論から言えば、『発達史』の「第九款 実業教育」「第廿五款 学校等職員関係」や『制度史料』の「第七編 高等教育」のページ数が多かったのは、官立大学の官制（勅令）、官立の高等学校・専門学校等に関する官制や定員令（勅令）、帝国大学の講座の種類を定めた勅令や官立専門学校の教育課程を定めた規程（文部省令）の数が非常に多かったためである。『発達史』の場合、実業専門学校の規程が第九款に、官制、職員定員令が第廿五款に収録されているが、『制度史料』の場合はこれらがまとめて第五編に収録されており、これらの款・編のページ数が多い理由は共通である。いずれも官立学校にかかわる法令である。

官制とは、官吏ないしは官職によって構成される行政機関の組織を定めたものである。文部省はもとより、審議会・委員会のような委嘱された委員によって構成された機関も官制によって設置された。官立学校等の教職員は官吏であったから、学校も行政機関と同様に、官制によってその組織が定められたのである。

官制は、大学の場合は個別に、それ以外の直轄学校については、文部省直轄諸学校官制で一括して規定されていた。大学の官制には職の種類と定員の規定が盛り込まれていたが、文部省直轄諸学校官制には定員の規定がなく、定員に関しては別に文部省直轄諸学校職員定員令が出されていた。帝国大学については、設置にあたり、そのことを定めた勅令が別に出されたが（例えば京都帝国大学は1897年勅令第209号「京都帝国大学ニ関スル件」によって設置され、同じ日に勅令第211号をもって京都帝国大学官制が定められた）、単科大学はその官制の制定によって、高等学校や専門学校などは文部省直轄諸学校官制の改正で、その学校が設置された（例えば1921年勅令第391号で文部省直轄諸学校官制の第一条に静岡高等学校と高知高等学校が加えられて両校が誕生した）。人的組織編制を定めた官制で学校そのものが設置されたり廃止されたりしたのである。

帝国大学には講座が置かれた。この講座の設置も勅令によって定められた。井上毅文部大臣の時に1893年勅令第93号「帝国大学講座ノ件」によって帝国大学の講座の種類と数が定められて以後、帝国大学が新設されるたびに同種の勅令が定められ、各帝国大学において講座が新設、改称、増設され

るたびにその勅令が改正された。

1920年代には高等教育機関が多数新設された。また30年代後半以降は、理工系を中心に大学の学部や専門学校が多数新設され、あるいは講座や学科が増設された。学校、学科、講座が新設、増設されるたびにそのことを定めた官制等の勅令が制定、改正されたのである。

また官立専門学校（そのほとんどが実業専門学校）については学校ごとに規程が制定された（官立高等学校の教育課程、編制、設備等については、高等学校大学予科規程（1900年文部省令第13号）、高等学校規程（1919年文部省令第3号）に一括して規定された）。各実業専門学校の規程には通常、修業年限、学科の種類、各学科における学科目の種類と各学科目の学年・学期別の毎週授業時数、研究生や選科生に関する規定が盛り込まれている。規定内容は簡素で単純であるが、学科目の毎週授業時数の規定は詳細である。

どの学校でも同じ種類の学科で同じ学科目を同じ時数教授していれば、あるいは学校において多少の時数の増減が認められていれば、学校別に毎週教授時数を定める必要はない。しかし、例えば1920年の文部省令第2号で定められた横浜高等工業学校規程と同年文部省令第3号で定められた広島高等工業学校規程の応用化学科の学科目の種類は、それぞれ次のように定められていた。

横浜高等工業学校

修身、体操、英語、数学、物理学、無機化学、有機化学、物理化学、鉱物学、製造化学通論、機械学、電気工学、機械製図、化学実習、経済原論、工場経営法、製造化学特論

広島高等工業学校

修身、体操、英語、数学、物理学、機械工学、電気工学、無機化学、有機化学、分析化学、理論化学、応用電気化学、工業化学第一、工業化学第二、工業化学第三、工場建築法、工場経済及簿記、分析実習、機会製図、実験及実習、特別講義

文部省令第2号と第3号はともに1920年1月20日に制定された。ほぼ同時に開設された高等工業学校の同じ応用化学科でも、上記のとおり、開設する授業科目は大きく異なっていた。また、英語はどちらの学校でも開設されていたが、横浜の場合は第一学年五時・第二学年四時・第三学年二時、広島の場合は第一学年六時・第二学年五時・第三学年なし、数学も両方に開設されていたが、横浜の場合は第一学年のみで毎週四時、広島の場合はやはり第一学年のみであるが毎週二時である。普通教育の学科目も配当の学年や時数が違う。

同じ種類の学校でも個々に教育の内容や趣旨が少しずつ異なるため、個別に規程を制定したものと思われるが、実業専門学校は1920年代に増設され、あるいは既存の学校において学科が増置されたから、実業専門学校の法令を収録している款・編のページ数が非常に多くなったのである。

『発達史』や『制度史料』には官立の大学・高等学校・専門学校の官制や専門学校等の規程がほぼ全文、網羅的に収録されているため、当該の款・編の分量が非常に多くなってしまっている（『法令体系』の場合はそのほとんどを省略した）。このことから、旧制度の教育法令が量的なバランスを大きく欠くものとなっていることは明らかである。国が官立の学校に関する規則類を詳細に定め、それを公示して運営することは、それ自体としては問題ではない（むしろ望ましい）としても、国が特定の領域や種類の学校を自ら設置し、学校制度の一般規則とは別に個別の規則を多数設けていたということを意味する。どういう領域、種類の学校制度について国が直接関与するかという社会的政治的

合意の手続きをほとんど経ずに、国家の教育権を直接行使する形で教育法令が定められ、学校制度が構築されたのである（官立学校の大部分が男子のための学校であったという問題がここにかかわってくる）。

（2）同一レベルの法令の形式に混在する性格の異なる法令

法律・勅令・省令（さらには訓令）には、本来、法的効力や重要度に即した序列が設定されている。ところが、勅令主義の採用により、法律で制定されてしかるべき重要法令が勅令で定められていた。例えば学校制度に関して言えば、学校令が法律の形式で出され、そのうえで官立学校の官制や帝国大学の講座の種類が勅令で制定されたならば、その量が多いとしても、全体の構造的なバランスがある程度保たれる。ところが、法律で出すべき法令を勅令で出したうえに、官立の学校に関する官制や帝国大学の講座に関する法令が勅令で出されたため、教育に関する勅令の間に重要度の差が生じてしまった。

1888年制定の枢密院官制で、枢密院は「教育ニ関スル重要勅令」について諮詢を待って意見を上奏することになっていたが、1900年4月9日付で裁可された「枢密院へ御諮詢相成ヘキ事項ニ関スル御沙汰書」に列挙された法令の筆頭に「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」が挙げられ、さらに同年5月12日付で裁可された「枢密院へ御諮詢相成ヘキ事項ニ関スル御沙汰書中解釈方高等官官等ニ関スル勅令」で「教育ノ基礎ニ関スル法令」（本文書では「教育ノ基礎」）が「小学校令」「中学校令」「高等女学校令」「師範教育令」「高等学校令」「大学令」「実業学校令」であることが確認された²⁾。枢密院に諮詢すべき勅令とそれ以外の勅令を明確に分けて同じ勅令に軽重の違いを設けたのである。しかしそれは政府内部での制定手続きの違いであって、出された勅令としては同じ形式の法令でしかなく、枢密院の諮詢を経て定められた高等中学校令が施行もされずに廃止されたという事実を視野に入れば、学校制度の基本を定めた重要な勅令と官立学校の官制等のような、一般性の乏しい勅令との違いは明確ではなかった。

また、個々の専門学校の細々とした内容の、当該学校にしかかわりをもたない規程を文部省令で定めたことも似たような問題を生じさせていた。文部省令と言えば、小学校令施行規則、中学校令施行規則、あるいは大学規程といった、「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」の具体的な運用ルールを定めた重要な規則類の形式である。官立学校の個々の規則と重要勅令の運用ルールを定めた規則とが同じ法令の形式であるため、文部省令の重要性や法的効力の程度にわかりにくさをもたらしている。

法的効力や重要度に応じた法律・勅令・省令の序列のルールと、官立学校ゆえに個別的内容の規則であっても勅令や省令の形式を採用するというルールが重なりあっていたため、同一レベルの法令の形式に性格（適用範囲や重要度）が異なる法令が混在するというわかりにくさをもたらしたのである。

以上のことが重なり合って、旧学制の教育法令は、体系的が弱く、構造が読み取りにくいものになってしまっていると考えられる。

ま と め

上記以外にも例えば、現行の教育基本法に相当する教育法令全体の根本法が欠如していたこと、地方教育行政が一般行政に包摂されたため府県制・郡制・市制・町村制・地方官官制といった地方制度に関する法令を視野に入れなければ地方教育行政の仕組みが理解できないことなど、旧学制の教育法

令の体系や構造にかかわる重要な特質を指摘することができる。

総じて言えば、①学校制度全体に関する通則法令が欠如しているために、個々の学校制度に収まらない多数の法令が存在していて、それらが宙に浮いたような形で展開していたこと、②特に、教員養成に関する法令が一つの大きなまとまりをもって存在していたにもかかわらず、そこに体系性や系統性が欠如していたこと、③また、官立学校に関する官制や規程が極端に多く、量的なバランスを欠き、官立中心の教育制度という性格をもたらすとともに、同じ勅令や省令の中に性格（適用範囲や重要度）の異なるものが混在するという結果をもたらした、といったことを指摘することができ、近代日本の教育法令は、全体として、十分に体系性をもったものとして構造化されていたとはいいたいものであった。

最後に、教育に関する法令が法律主義を採用していた場合、どのような構造になっていたと考えられるか、付言しておきたい。

小学校令を例にとれば、法律主義を採用した場合、小学校令をそのまま法律にして小学校法（法律）と小学校法施行規則（文部省令）の2段階とされた可能性もあるが、市制町村制（法律）・市制町村制施行令（勅令）・市制町村制施行規則（内務省令）のように法律・勅令・文部省令の3段階に書き分けられたのではないかと推測される。その場合、小学校令の内容が法律に書くべき事項と勅令に書くべき事項に分けられたはずである。1900年の小学校令で言えば、少なくとも第六条「市町村ハ其ノ区域内ノ学齡児童ヲ就学セシムルニ足ルヘキ尋常小学校ヲ設置スヘシ」、第三十二条第三項「学齡児童保護者ハ就学ノ始期ヨリ其ノ終期ニ至ル迄学齡児童ヲ就学セシムルノ義務ヲ負フ」、第三十三条「学齡児童瘋癲白痴又ハ不具癱疾ノ為就学スルコト能ハスト認メタルトキハ市町村長ハ監督官庁ノ認可ヲ受ケ学齡児童保護者ノ義務ヲ免除スルコトヲ得」、第五十一条「市町村立小学校ノ設置ニ関スル費用ハ市町村、町村学校組合又ハ其ノ区ノ負担トス其ノ概目左ノ如シ」といった権利義務にかかわる条項は法律に書かれたものと考えられる。また、小学校令施行規則（文部省令）の条項のうち、重要なものが勅令に移されたかもしれない。

教育に関する法令全体が法律・勅令・省令・訓令に整理されれば、全体としてもう少し体系や構造が見えやすいものになったのではないかと思われる。

付 記

本論文は、教育史学会第55回大会（京都大学、2011年10月1日～2日）における発表の内容に加筆したものである。

注

- (1) 『制度史料』は1945年8月で全体が大きく二分されている。しかし旧学制の法令は、1947年以降、順次新学制を構成するものに更新されていった。1945年8月で大きく2つに分けた構成の仕方は、法令資料集として利用する場合に不便である。
- (2) 2点の「御沙汰書」は「公文類聚」第二十四編第五卷所収。前者の文書の表題は「枢密院官制第六条第六ニ依リ同院へ御諮詢相成事項ニ関スル御沙汰書」。この他に枢密院に諮詢すべきとされたのは、内閣官制、各省官制通則、台湾総督府官制、高等官官等、官吏服務紀律、文官懲戒、文官試験、文官任用、文官分限に関する勅令。なお、伊藤敏行『日本教育立法史研究序説』（福村出版、1993年）所収の「帝国議会と教育立法の勅令主義」（初出は日本教育学会教育をめぐる「参加」研究委員会編『教育をめぐる「参加」（協力関係）の研究』第二集、1983年）において、勅令主義との関連でこの文書のことが論じられている。