

戦前日本の教育行政における命令主義について

——教育規定および教育行政組織規定の命令主義——

平 原 春 好

I 序 論

- 1 「帝国憲法」下における法律による行政
 - 〔1〕 「帝国憲法」の二元的性格
 - 〔2〕 日本型形式的法治主義
 - 〔3〕 教育行政における二つの命令主義——小論の分析の対象——
- 2 「帝国憲法」下における法律と命令
 - 〔1〕 帝国議会開設前の法律と命令
 - 〔2〕 帝国議会開設後の法律と命令

II 教育行政組織規定の命令主義——官治的・官僚的教育行政の実現——

 - 1 教育行政組織の概念
 - 〔1〕 教育行政組織の定義
 - 〔2〕 その構成単位に関する概念
 - 2 教育行政組織規定の命令主義
 - 〔1〕 天皇の大権命令による教育行政組織の決定とその意味
 - 〔2〕 ドイツ流「法規」概念
 - 〔3〕 官僚的・官治的行政組織

〔補論〕 国の教育行政機関

III 教育規定の命令主義

——天皇制官僚による教育内容支配の保障——

I 序 論

1 「帝国憲法」下における法律による行政

- 〔1〕 「帝国憲法」の二元的性格
- 明治22年2月11日に発布された「大日本帝国憲法」(以下「帝国憲法」と略称)は、民定憲法ではなく、天

1 概 観

- 〔1〕 命令主義の状況
 - 〔2〕 命令主義にたいする批判の意見
 - 〔3〕 命令主義と法律主義との対置について
 - 〔4〕 命令主義と慣行の成立の時期
- ### 2 教育規定の命令主義採用の理由
- 〔1〕 二つの場面
 - 〔2〕 「帝国憲法」の起草・審議過程における命令主義採用の理由
 - 〔3〕 「小学校令」改正案の審議過程における命令主義採用の理由

IV 「教育勅語」と命令主義

——天皇制教学の法制的支柱——

- 1 「教育勅語」の性質とその「奉体」方
 - 〔1〕 問題関心
 - 〔2〕 「国民教育」の最高基準としての「教育勅語」
 - 〔3〕 学校における「奉体」の状況
- 2 「教育勅語」を支えた命令主義
 - 〔1〕 「教育勅語」の法制上の性格
 - 〔2〕 「社会上之君主の著作公告」としての「教育勅語」の意味
 - 〔3〕 「教育勅語」を支えた命令主義

皇から「臣民」に「下賜」された欽定憲法であった。

それは、伊藤博文の方針通り、「日本の国体及び歴史に基づいて起草」され、天皇の統治権は、祖先の神々からうけついだものとされた。「皇室に関する綱領」は憲法から分離され、また国家組織の重要部分を完全に規定することなく、「日本の政治に関する大綱目のみに止め」られた⁽¹⁾。

ここにその性格が示されているように、「帝国憲法」

は、立憲君主制の形式を一応とりながら、内容においては天皇制を擁護する、二元的な性格をもつものであった。

たとえば、「帝国憲法」は、近代国家の政治組織原理としてもっとも重要な権力の分立の原則を、近代的憲法制度としてわが国にはじめてとり入れたものであったが、そこにおける権力の分立は、厳密な意味での権力の分立ではなかった。すなわち、「帝国憲法」においては、国家作用は立法、司法、行政の三権に区分されてはいたが、立法権は天皇が帝国議会の協賛をもってこれを行ない(5条)、行政権は天皇自らまたは天皇の委任により行政各部がこれを行ない(10条)、また司法権は天皇の名において裁判所が行なう(57条)こととされていた。これは、統治権は天皇が総攬するところであり(4条)、立法権も、行政権も、司法権も、その天皇の統治権の一部であったことを意味するものであって、かかる原則のもとでは、右の三権を実際に行使する機関は、いずれも天皇の統治権の行使を翼賛する機関なのであって、それぞれの独立的機能が保障されていたわけではなかったのである。

〔2〕 日本型形式的法治主義

このような「帝国憲法」のもとにおいては、一応法治主義³⁾(これを行政権にしばっていえば、法律による行政)が採用されていたといわれるが、しかし本来的な意義における法治主義ではなかった。一般に「帝国憲法」下における法治主義は、『法律による行政』を核心とした形式的法治主義⁴⁾であったといわれ、またとくに「日本型形式的法治主義」⁵⁾であるといわれるのは、それが本来的な意義における法治主義とはかけ離れたものであったことの表現である。

「帝国憲法」下の法治主義が、日本型の形式的な法治主義であったといわれる第一の理由は、「法律」が、国会主権のもとに、人権保障を第一義としているものではなく、むしろ法律の成立要件をその形式的手続だけに求めていたこと、そして行政が法律を根拠として行なわれる場合、これも形式的手続だけを重視していたことであり、第二の理由は、行政の拠るべき基準としての法律のなかに、帝国議会を通じて制定公布された法律以外に、天皇または行政府によって発せられる命令(法規命令)も含まれていたことである。

第一の理由について若干敷衍すれば、「帝国憲法」のもとでは、法律によって規定する、いわゆる立法事項の範囲が狭く、逆に命令によって規定し得る、いわゆる命

令事項の範囲が広く、しかも命令で法規を定めること(法規命令)が大幅に許されていた。緊急勅令(8条)、独立命令(9条)、その他大権命令がそれである(後述参照)。また「帝国憲法」で、臣民の権利自由を法律の留保事項としたことは、強大なる行政権の恣意的な行使にたいする制限の意味をもたなかったわけではないが、法律の内容が人権の尊重を保障するものでなければならぬというようなことは考慮外とされていたので、必ずしもそれは、臣民にたいする権利自由の保障を意味するものではなく、むしろ法律によれば「帝国憲法」に定める臣民の権利自由すらも侵害し得る根拠となった。「治安警察法」や「治安維持法」などは、その好例である。

第二の点は、とりわけ日本的なものであった。戦前、美濃部達吉博士は、

「本来の意義に於いての法治主義(中略)は、我が憲法上完全には採用せられて居らぬのであるが、法律か又は少くとも命令なり条約なりの規定に依るのでなければ、人民の権利を侵し人民に義務を命ずることを許さないことの意味に於いて、我が憲法の下に於いても、法治主義の原則が認められて居るのである。」⁶⁾

と述べ、「帝国憲法」下において法治主義が不完全ながらも存在することを認めたが、天皇=行政府が広く定め得る法規命令も行政の基準とされていたことは、「形式的法治主義さえ骨抜きにされていたといえるかも知れない。しかし、この場合でも、それらの命令や勅令が議会の協賛をもって制定された憲法第八条や第九条の中に根拠をもっていたというかぎりにおいて最も形式的な意味では法治主義が貫かれていたといえるであろう。」⁷⁾

〔3〕 教育行政における二つの命令主義

——小論の分析の対象——

かかる法的状況のなかで、法治主義の適用の重要な例外の一つは、行政組織の規定であった。これは、行政組織を定める法規がすべて命令によったということであるが、その根拠は「帝国憲法」にあった。かかる状態は教育行政においても例外ではなく、教育行政組織はすべて命令で規定されていた。(これについてはⅡで論ずる)

教育行政における法治主義の適用のもう一つの重要な例外は、教育制度の基本的事項の規定であった。これは、教育制度の基本的事項を法律で定めず命令で定めることであり、換言すれば、教育規定の命令主義または教育法規の勅令主義であった。(これについてはⅢ、Ⅳで論ずる。)

注

- (1) 明治19年5月、伊藤博文が、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎に示した憲法起草の七原則による。ここに引用したのは、その第一～第三原則。
石井良助『明治文化史 第二巻』（昭和29年、洋々社）304—305ページ。
- (2) 二元的性格については、ほとんどの論者によって肯定されている。例、石井良助、同前。長谷川正安「憲法学史（中）」、『講座日本近代法発達史 第七巻』（1959年、勁草書房）。石田雄「明治憲法体制から新憲法体制へ」、『思想』384号（1956年6月）。井上清『日本の歴史 中』（1956年、岩波新書）。
- (3) 「法治主義」に類似するものに「法の支配」がある。前者がドイツ法の原則であるのに対し、後者は近代英米法の原則であり、それぞれの意味するところには、質的な差異がある。発生のには両者は「同じカテゴリーに属するものであり乍ら、他方両国の歴史的基盤の相違を背景として（両者互いに）異なる特質を有する」のである。
その違いを一言にしていえば、前者が「法律に拠って国家作用が行われるという形式面・手続面を第一義的に考慮し従って国民の権利を形式的・手続的に保障しているにとどま」っているのに対し、後者は「人権の保障が第一義的に考慮され、法の内容も人権を侵害し得ないものであることが要請せられている」。而して後者は国会主権原理に服するものである。
高田敏「『法律による行政』と形式的法治国」、『渡辺宗太郎博士還暦記念 公法学の諸問題』（昭和31年、有斐閣）19ページ以下。
- (4) 同上、66—67ページ。
- (5) 渡辺洋三「法治主義と行政権——『法律による行政』とは何か——（上）」、『思想』414号（1958年12月）。
- (6) 美濃部達吉『行政法総則』、『新法学全集 第4巻』（昭和15年、日本評論社）52ページ。
- (7) 渡辺洋三、前掲論文、20ページ。

2 「帝国憲法」下における法律と命令

〔1〕 帝国議会開設前の法律と命令

二つの命令主義を検討するに先立って、「帝国憲法」のもとでは、法律と命令とはどのようなものであったかについて整理しておく必要がある。命令主義を検討する場合の一つの基礎的前提だからである。

「帝国憲法」のもとにおける法律と命令との区分ないし特徴は、一言でいえば、前述の如く、立法事項の範囲が狭く逆に命令事項の範囲が広いこと、法律の内容が人権の尊重を保障するものとは必ずしも考えられなかったことだといえることができるが、この点に関して若干詳しく検討してみたい。

「帝国憲法」下における法律と命令の意味をよりよく把握するために、その前段階ともいえるべき、帝国議会開設前の法律と命令から検討する。

日本において、法律という名称が使用されるようになったのは、明治18年12月の官制大改革で太政制度が廃止され、あらたに内閣制度が設けられたことともなっており、法令の形式、制定手続、公布等をはじめ体系的に整備した「公文式」（明治19・2・24勅1）以後のことである。

「公文式」では、それまで太政官布告・布達・達・告示、諸省達・告示とした発せられてきた法令の形式（明治14・12・3太政官達101）を改め、来るべき「帝国憲法」の施行（帝国議会の開設以後）に照応させるために、これを法律、勅令、閣令、および省令の四種とした。

しかしこの段階では、法律は勅令以下の命令と区別されたものではなく、とくに法律と勅令とは、制定手続や効力において区別はなかった。すなわち、(イ)「公文式」は、第1条以下で法律と勅令の制定手続などを規定する際、「法律勅令ハ云々」と、法律と勅令との間に区別を認めなかった。のみならず(ロ)これによって「始めて法律勅令の名称を正したりしも、何をか法律とし何をか勅令とするに至ては、亦未だ一定限界あるに非」ず、「憲法発布の前に当ては、法律と勅令とは其の名称を殊にして其の事実を同くする者たるに過ぎ」⁽¹⁾ なかったのである。

要するに、明治19年から23年までは、法律も勅令も、その制定手続・効力においては同一であり、しかも立法事項と命令事項との区分の基準も明確ではなく、「法律と命令との区別を明にせむとするは、必ず立法議会開設の時期に於て其の始を履むことを得」⁽²⁾ るものであったのである。

〔2〕 帝国議会開設後の法律と命令

法律なるものを、公選の議会の意思決定を経ることを要するものだとすれば、その意味における法律は、帝国議会が開設されてはじめて出現したとしなければならない。もちろん、それとても真の法律とはいえないが、帝国議会開設後の法律と命令の間には、一応の区分がなされていたといえることができる。

「帝国憲法」によれば、第一に、制定手続で法律と命令とは区別されていた。「凡テ法律ハ帝国議会ノ協賛ヲ經ルヲ要ス」(37条)とされた。第二に、効力に関しても明確な規定がなされ、「命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得ス(9条但書)」とされた。

しかし、当時における法律と命令とは、それぞれが規定する事項の範囲、および性質において、今日とは著しく異なったものであった。

(1) まず命令について

「帝国憲法」のもとでは、命令によって規定し得る範囲、すなわち命令事項の範囲が広く、しかも命令で法規を定めること(法規命令)が大幅に許されていた。

命令を発布主体別にみれば、皇室令、勅令、軍令、閣令、省令、庁令、府県令等があるが、命令によって規定される事項の範囲および効力から命令を分類すると、緊急勅令、執行命令、独立命令、委任命令、および大権命令の五種となる。このうち、執行命令と委任命令は、ひろく法律の執行に関するものであって、とくに法治主義の原則に違背し、行政権の優越をもたらすものではないが、他の命令は、「帝国憲法」のもつ天皇制擁護の性格、または非立憲的な性格を具体的にさし示すものであったといえる。

(イ) 緊急勅令 これは、天皇大権の強大さを示す一つの例であった。根拠は「帝国憲法」第八条である。

第八条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セザルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

(ロ) 執行命令 法律を執行するために発せられる命令であり、根拠は第九条である。

第九条 天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ(中略)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

ただし、この執行命令は、第六条にいう執行命令(「天皇ハ法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ス」とは異なるものとされる。違いの一は、命令を発しうる者にあり、第六条の場合が天皇であるのにたいして、第九条では天皇も行政機関もいずれも発し得るとされる。違いの二は、命令の内容で、前者が法律の執行を命ずる処分命令であるのにたいして、後者は法律の執行に必要な細則を定める行政命令の一種である、という点である。

(ハ) 委任命令 法律の委任にもとづき、とくに法律によって指定された事項を規定する命令であり、その根拠は個別的に法律に示される。

(ニ) 独立命令 これも「帝国憲法」に独特のもので、公共の安寧秩序の保持、臣民の幸福増進のために発せられる命令である。根拠は第九条であ

る。

第九条 天皇ハ(中略)公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及国民ノ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

この命令は、教育に関する規定にとって重要なものであるから、更に説明を加えれば、独立命令は「憲法上の立法事項に非ざる事項に関し、未だ法律の規定なき場合に限り之を発し得るものであるが、執行命令と異なり、全く法律より独立して権利義務の関係を規定し得るのであって、臣民は一般に其の拘束を受け、之に依りて新に権利を享受し、又は新に義務を負担するものである。斯くの如く独立命令は法律と相並びて法規を定め得るのであるから、臣民の生活上に頗る重要性を有するものである」⁽³⁾(傍点は平原)。すなわち、独立命令は、法律を変更し得るものではないが、法律の規定しない範囲においては法律とならぶ、法規命令であった。

この命令が「帝国憲法」に規定されたゆえんは、起草者の説明によれば、①命令の範囲を施行命令に限るのは、フランス、ベルギー、プロイセンなど欧州憲法の通説であるが、これは「君主ノ大権ヲ狭局ノ範囲ノ内ニ制限スルノ謬見ヨリ来ル者」である。②施行命令のほかに警察命令(「専ラ安寧秩序ヲ維持スルヲ以テノ目的トスル者」)を加えるところもあるが、「此ノ説モ亦行政ノ区域ヲ限局スル」ものである。③「人民漸ク開ケ政治益進ムニ及テ始テ経済及教育ノ方法ニ倚リ愛撫勸導シテ人民ノ生活及智識ヲ発達シ共ノ幸福ヲ増進スルノ必要ヲ発見スルニ至レリ故ニ政府及行政命令ノ目的ハ独警察ヲ以テ安寧ヲ維持スルニ止マラズシテ更ニ一転シ教育上其知識ヲ発達スルコトヲ務メザルベカラズ」⁽⁴⁾というものであった。

以上の諸点は、起草者が、天皇＝行政府の大権を狭く局限しない方向で命令の範囲を考え、しかもその命令は、単に消極的な治安維持にとどまらず、そこには積極的な福祉増進も含まれなければならないと考えたことを明らかにするものであるが、教育が、はじめから警察とならんで、独立命令の規定の対象に入れられていたことは、国家秩序の維持・発展上教育が不可欠と考えられていたことを示すものであり注目に価する。

しかし、立憲主義のたてまえからいえば、教育を独立命令の規定の対象に入れたことは正当ではなく、美濃部のいう如く、「本来ノ性質ヨリ謂ヘバ、就学強制、学校負担、私立学校ノ監督ノ如キハ、憲法上法律

ヲ以テ定ムルヲ当然ト為スベク、其ノ他一般学制ノ如キモ人民ニ負担ヲ命ズルモノニ非ズト雖モ、事國民各個人ノ人格ノ完成ニ関シ、國民生活ニ最モ重大ナル關係アルモノナルヲ以テ、法律ヲ以テ定ムルヲ穩当ト為スベシ」とすべきであり、「正当ノ理由アルモノト認め難メ難」⁽⁶⁾といわざるを得ない。

(4) 大権命令 これも「帝国憲法」に特有のものであるが、大権命令とは、憲法上の大権事項を規定するために発せられる上述以外の命令である。

大権命令は、それとして「帝国憲法」に明文化された根拠をもつものではないが、「帝国憲法」に掲げられた天皇の大権が実際に行使されるためには当然認められているものであった。

ここで大権とは「天皇が其の自由意思を以て之を処理し得べき」権能であり、憲法で「其の処理につきて帝国議会の干預を拒み天皇が自由に之を処理し得べきことを保障した事項を憲法上の大権事項」⁽⁶⁾というのであるが、「憲法上の大権事項」としては次の如きものがあつた。

すなわち、法律を裁可し、その公布、執行を命ずる大権(6条)、帝国議会を召集し、その開会、閉会、停会および衆議院の解散を命ずる大権(7条)、法律に代るべき緊急勅令を発する大権(8条)、法律の執行命令、独立命令を発し、または発せしめる大権(9条)、行政各部の官制を定め、文武官の俸給を定め、その任免を行なう大権(10条)、陸海軍を統帥する大権(11条)、陸海軍の編制を定める大権、常備兵額を定める大権(12条)、宣戦講和の大権、条約締結の大権(13条)、戒厳を宣告する大権(14条)、栄典授与の大権(15条)、恩赦の大権(16条)、戦時または国家事変の際の非常大権(31条)、貴族院の組織を定める大権(34条)、臨時議会召集および議国会期延長の大権(43条)、緊急財政処分大権(70条)、憲法改正発議の大権(73条)、および皇室典範の改正および皇室会を発する大権(74条)等がそれである。

この大権命令は、独立命令と似ているが、独立命令と違う点は、法律によって変更または廃止されないことである。法律と対立し「互に相侵すべからざる關係」⁽⁷⁾にあるもの、それが大権命令であつた。これはもちろん法規命令であり、天皇(ひいては行政府)の力を強からしめる重大な要因であつた。

(2) つぎに法律について

「帝国憲法」のもとでは、上述の如く命令事項が広く、法律によって規定し得る範囲が狭く限定され、し

かも立法権は天皇にあり、議会は法律案の審議に協賛するのみであり、議会そのものも国民の代表的機関とはいえない点で、今日の法律とは全く異なるものであつた。

「帝国憲法」が法律をもって定めるべきだとした事項は、次の如くきわめて限られたものであつた。すなわち、行政各部の官制、「文武官の俸給・任免の特例(10条)、戒厳の要件・効力(14条)、日本臣民の要件(18条)、官職公務に就く資格(19条)、兵役義務(21条)、納税義務(21条)、居住移転の自由の制限(22条)、逮捕監禁審問処罰を受ける事由(23条)、住所侵入・捜索の事由(25条)、信書の秘密の制限(26条)、所有権の制限(27条)、言論著作印行集会結社の自由の制限(29条)、衆議院議員選擧の規定(35条)、裁判所構成(57条)、裁判官資格・懲戒条規(58条)、特別裁判所の管轄(60条)、行政裁判所(61条)、課税・税率変更(62条)、会計検査院の組織・職権(72条)などであつた。

ここには、皇室にかかわる事項、行政各部の官制、文武官の俸給・任免、陸海軍の編成・常備兵額など、国家の基本的な組織規定はほとんど含まれず、いずれも立法事項外のもつとされた。

だが「帝国憲法」下の法律は、国会主権の原則が認められている議会でつくられたものではなく、また法律で規定し得る範囲が狭いだけでなく、その他の性質においても今日とは異質であつた。

たとえば、当時の議会は、天皇の任命による議員が中心で、身分制議会の色彩が濃く、また選挙によって選ぶ場合にしても厳しい制限選挙が行なわれていたので、全人口の1%強の有権者が選んだごく少数の地主・ブルジョア勢力が参加したものにすぎず⁽⁸⁾、したがって法律は、そのような議員または議員の属する階層の利益の表現であり、「若し彼等が作る所の法律にして、幸いに社会多数の利益幸福を保持すべき善良の物之れ有りとせば、是れ唯だ社会多数の利益が自己及び其代表せる階級の利益と衝突せざる間」⁽⁹⁾だけのことであつた。

また法律は、国民の権利・自由を真に保障するものではなく、ときには権利・自由の侵害の根拠たり得たこともあつた。これは、法律が真に個人の権利・自由を保障することを第一義としなければならないという通念が一般化していないことによるものであつて、「治安警察法」「治安維持法」などはその好例であつた(もちろん議会の階級性も関連する)。

注

- (1) 伊藤博文著・宮沢俊義校注『憲法義解』（昭和15年，岩波文庫）124—125ページ。
- (2) 同上，125ページ。
- (3) 佐藤丑次郎『憲法』〔新法学全集 第二卷〕（昭和15年，日本評論社）76ページ。
- (4) 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』（昭和37年，有斐閣）609—610ページ。
- (5) 美濃部達吉『行政法撮要 下巻』（大正13年，有斐閣）501ページ。
- (6) 佐藤丑次郎，前掲書，79ページ。
- (7) 同上
- (8) これについては，平原春好「明治期における教育行政の機構と思想」，『東京大学教育学部紀要 第6巻』（昭和39年3月）56—57ページでふれた。
- (9) 「危険なる法律」，『平民新聞』明治37年10月30日付。

Ⅱ 教育行政組織規定の命令主義 ——官治的・官僚的教育行政の実現——

1 教育行政組織の概念

〔1〕 教育行政組織の定義

まず，小論でいう教育行政組織とは何か，についてまず明らかにしておこう。

教育行政組織とは，行政権が，教育行政に関する機能を遂行する装置ないしくみである。而して，組織は，機能を発揮させる条件であり，また機能は，組織を通じてのみその価値を発揮する。

ここには，教育行政を管理するために設置された専門の行政機関（狭義の教育行政機関）のほかにも，教育行政を専門に管理するためのものではないが，実際に教育行政を管理している行政機関（広義の教育行政機関）も含まれる。

なお，行政組織法研究における行政組織の範囲には，以下に述べるように広狭二義あるとされている。すなわち，行政主体の組織のうち，機関組織に限定したものが狭義の行政組織であり，機関組織のみに限定せず，それを構成する人的要素（公務員）と物的要素（公物）をも含めたものが広義の行政組織である⁽¹⁾。小論で考察の対象とする行政組織は，この分け方でいえば広義のそれである。

また，教育行政組織の類語に，教育行政機構または教育行政機関がある。これまでの教育行政・教育制度(史)研究で，この点について必ずしも意識的に区別して使用

されてきたとはいえないが，小論では，行政法学の分野における行政組織，行政機構，行政機関の区分を借りて，次の如く考えることにする。

教育行政機構は，教育行政組織と同義に使用されてよいであろう。一般に，行政機構は，行政組織と同義に考えられ，強いていえば「行政組織を一つの機械又は機構のように考えるところから行政機構をいう用語が用いられる⁽²⁾」といわれる。筆者は以前，教育行政機構の用語を使ったことがある⁽³⁾が，それは教育行政組織と同義のものとして使用した。

教育行政機関は，これを教育行政組織と同義のものとして解することは妥当ではない。一般に，行政機関は，行政組織を構成する一つの単位概念であり，たとえば「行政組織を構成し，それぞれの所掌事務を有し，それぞれの権限に基づいて行政権の行使にたずさわる機関⁽⁴⁾」が行政機関だとされる。小論でも，教育行政機関は，教育行政組織の構成単位概念として使用される。

〔2〕 その構成単位に関する概念

つぎに，教育行政組織が法的に定められる場合，その構成単位として用いられる基礎的概念を検討する。これは，一般行政組織のそれがそのまま妥当する。

従来わが国の行政法で，行政組織の単位の中心に置かれていたのは，行政官庁 *Verwaltungsbehörde* という概念であった。

国の行政官庁とは，「国のために，行政に関する一定の所掌事務についてみずから国の意見を決定し，外部にたいし意思表示する権限を有する行政機関」⁽⁵⁾であり，独任制のもの（各省大臣，庁の長官）と合議制のもの（内閣，各種行政委員会）とがある。

行政官庁のほかにも，以下の如き行政機関があるが，いずれもみずから国の意見を決定し，外部にたいして表示する権限をもつものではない。

(イ) 補助機関 「自ら国家意思を決定表示する権限を有することなく，行政官庁の一部を構成し，これを補助することを任務とする行政機関」⁽⁶⁾。（各省次官，局長，課長，事務官など）。

(ロ) 諮問機関 「行政官庁の諮問に応じ，又は，自ら進んでこれに意見を陳述することを任務とする行政機関」⁽⁷⁾。通常の場合，諮問に応じて活動を開始し，諮問がなければ，その機能は働かないが，とくに能動的に意見の建議，勧告が認められることもある。（通常審議会，協議会，または調査会などといわれている）。

- (ハ) 参与機関 「行政官庁の意見決定の一つの要件として議決をなし、その意見決定に参加することを任務とする行政機関」⁽⁸⁾。(通常審議会と呼ばれるものが多い。)
- (ニ) 執行機関 「行政官庁の命を受け、実力をもって執行することを任務とする行政機関」⁽⁹⁾。(警察官、収税官吏など。)
- (ホ) 企業機関または営造物機関 「国の企業の経営又は営造物の管理を任務とする行政機関」⁽¹⁰⁾。(郵政省、造幣局、印刷局または国立大学、国立病院。)
- (ケ) 監査機関 行政機関の行う行政を検査し、その正否を監督することを任務とする行政機関⁽¹¹⁾。(会計検査院など。)

以上の如く、行政官庁を中心として構成される行政組織概念はドイツ的なものであり、アメリカ的な行政組織論における行政組織の構成単位の基礎的概念とは全く違う。

アメリカ的な行政組織の構成単位における基礎的概念は、職 Position の概念であり、そのような単位のなかで主要なものが部省 Department である。部省の概念は、それを構成する多くの職ないし単位の複合体としての、いわば全体としての行政機関であって、ドイツ的な概念が行政官庁をもって行政機関を代表させるのと対象的である。

ドイツの概念においては、たとえば、各省大臣のみが行政官庁であり、各省の所掌事務はそのまま各省大臣の所掌事務であり、その所掌事務の遂行はすべて各省大臣の行為とされる。これにたいして、アメリカ的概念における各省大臣は、その省という単位の内部構成としての長と解され、長の権限と省の所掌事務とは区別される⁽¹²⁾。

「帝国憲法」下の行政組織したがって教育行政組織の構成単位概念は、いうまでもなくドイツ的なものであった。

注

- (1) 佐藤功『行政組織法』[法律学全集 7] (昭和33年, 有斐閣) 3ページ。
- (2) 佐藤達夫編『法令用語辞典』(昭和25年初版, 同41年第4次全訂新版, 学陽書房) 121ページ。
- (3) 前掲『東京大学教育学部紀要 第6巻』所収の拙稿ほか。
- (4) 佐藤達夫編, 前掲書, 121ページ。
- (5) 田中二郎『行政法 中巻』(昭和30年, 有斐閣) 38ページ。
- なお、戦前の教育行政論で、このような意味に「行政官庁」が解されたのは、われわれのみた限りでは、明治39年の禰苗代『日本教育行政法述義』以後のことである。それ以前は、行政官庁=文部省という解釈であった。これについては、本紀要所収の別稿(平原・神田共同執筆)を参照のこと。

- (6), (7), (8), (9), (10), (11) いずれも田中二郎, 同上書 38—39ページ。
- (12) たとえば, 佐藤功, 前掲書, 45—47ページ。

2 教育行政組織規定の命令主義

〔1〕 天皇の大権命令による教育行政組織の決定とその意味

「帝国憲法」において、教育行政組織は、行政組織の一部として、行政組織の決定原則が適用された。

「帝国憲法」では、「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」(10条)の大権を保有するものとされ、したがって行政組織に関しては、官庁の組織・職権などは天皇のいわゆる官制大権によって定められ、官吏の地位に相当する給与は俸給を定める大権によって定められ、官吏の任免はいわゆる任官大権によって行なわれたのであった。ただし官吏の任免について、天皇が実際にこれを行なうのは、親任官、勅任官、および奏任官までであり、判任官の任免は勅令により特定の機関に委任され、その機関の専行にまかされていた。

それでは、天皇の官制大権など、行政組織に関する事項を天皇の大権とし、その実施を大権命令によって行なうようにしたのは、如何なる理由によるのであろうか。

これを一言でいえば、立憲君主制がしかれ、君主の権力を憲法によって制限しようようになって、従前の強大な権力を保持しようとしたからだとすることに尽きるが、そこには「帝国憲法」にもとずき帝国議会が開設されると、政党勢力が公事に公然と介入することになるという予測にもとずき、国家の中核的機能だけは確実に天皇、ただしくは天皇制官僚の手に掌握しておきたいという気持ちに憲法的な保障を与えようとする積極的な意味がこめられていたのである。

枢密院で憲法草案の審議が行なわれたときに起草者側が用意した趣旨説明によれば、天皇の官制大権および任官大権の規定は、「至尊ハ建国ノ目的ヲ達スルカ為ニ必要ナル文武ノ官制ヲ設置シ賢ヲ挙ケ能ヲ使ヒ各々其職ニ任スルノ大権ヲ執リ而シテ議會ノ干涉ヲ容レザルナル」という認識、つまり行政組織は、天皇が建国の目的を達成するために必要な、いわば天皇の所有物だという認識を基礎とするものであり、そのように重要なものだからこそ「政党ノ偏袒ヲ以テ官吏ヲ進退スルノ弊ヲ避ケ(比ノ弊現ニ米國ニ行ハル)且以テ行政官吏ノ為ニ其ノ位地ヲ安固ニシ勤勉ト精練トヲ奨励スル」⁽¹⁾のために、天皇の

官制大権および任官大権が定められたのであった。

もちろん、天皇が行政各部の官制を定め文武官を任免するという上述の考え方は、憲法草案の起草にあたってはじめて考え出されたものではなく、むしろ憲法以前に、そのような原則は確立しており、起草・審議の各段階でも当然のこととされていた。

明治21年3月、井上毅がロエスレルにたいして、憲法上立法事項となすべきだと考えられる事項を列挙して、その当否を最終的に問うたことがあったが、行政各部の官制および官吏の任免は、質問書に列挙された立法事項のなかにはなかった。これは行政組織に関する規定を、法律によらず勅令で定めることは、起草者において些かの疑惑もないことを示すものであった。

枢密院における憲法草案審議の過程で、官吏の恩給年金に関する部分は天皇の大権事項からはずされたが、天皇の官制大権、任官大権は、審議過程でも、終始何らの疑惑もさしはさまれることのない不動の大原則であったのである。

〔2〕 ドイツ流「法規」概念

上述のような状況は、法思想的には、ドイツ流「法規 *Rechtssatz*」概念の法認にほかならない。

第一次世界大戦前までのドイツにおける「法規」概念は多義的であるが、少なくとも、人民の「自由と財産」に関する法規範、または人民の「権利と義務」を直接規律する法規範を「法規」と解した点、換言すれば「一般的法規範のうちで議会の権限にとくに留保された特別の法的内容をもつ法規範を法規と解した点ではほぼ共通」⁽²⁾であるといわれる。

かかるドイツ流「法規」概念は、「一般的法規範のうち一部のみを立法権に留保させるという、立憲君主政憲法の特色を端的に示す観念」⁽³⁾であって、「それ以外において領主・王侯は自由であり法律の形式に拘束されないものとされ」⁽⁴⁾た結果、組織的なものの領域は、依然として領主・王侯の官職大権にまかせられていたのである。

この概念は、その生成過程からすれば、「フランス、ベルギーにおけるほど独裁主義を制約することができ」なかったドイツの弱少なる民主勢力が、「わずかに人民の利益にとって関係の最も密接なものと考えられていた事項、即ち『自由と財産』に関する事項だけを君主の手から立法の手へ奪うことに成功したにすぎぬ」⁽⁵⁾ものであり、逆にいえば、君主が、立憲制下においても自己の権力を保持せんがためのものであったといえる。

〔3〕 官僚的・官治的行政組織

かくして、行政組織、したがって教育行政組織が、天皇の大権命令によって定められるという状況は、まず行政が官僚的であることを許容した。ここでいう「官僚的」という語は、一般に「民主的」という語と対置されるもので、その意味は、人民の意見とは無関係に君主その他の政治的権威者によって選ばれた担当者によって行政が行なわれ、担当者は君主その他の政治的権威者にのみ責任を負うことを指すものである⁽⁶⁾が、このような官僚的な傾向は次のような規定において明らかであった。

すなわち、内閣を組織する国务大臣は、天皇の信任によりその他位につき、天皇を輔弼し天皇にたいしてのみ責任を負う(55条)ものであり、国民の意見や議会の信任の有無は法律的には全く無関係のものであった。これは一般官吏についても同様で、明治20年以來の「凡ソ官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」(「官吏服務紀律」明治20・7・30勅39, 1条, 傍点は平原)という規定が、「帝国憲法」下でも存続することを許されたのであった。

しかし、行政組織、教育行政組織は、単に官僚的であったばかりでなく、命令主義によって官治的であることも許された。ここでいう「官治的」とは、「自治的」にたいする語であって、国が、国自らの機関をして国の行政を行なわしめることをたてまえとする意味である⁽⁷⁾。換言すれば、国の下に独立の団体を設け、国の一般的・包括的な授権にもとずき、その独立の団体をして、その団体の機関を通じて、一定の行政を自己の事務として行なわしめることをたてまえとする自治行政とは全く異なるものである。

この「官治的」行政ないし行政組織は、「中央集権的」行政ないし行政組織と全くの同義ではないことはもちろんである。「中央集権」とは、できるだけ多くの権力を中央に(地方ではなく)集中することをいうのであって、いわば中央と地方の関係であるが、国家的に行政の統一的な遂行を強く要請される場合、中央集権的行政の具体的実施手段として広く行なわれるものが、「官治的」行政・行政組織である。

さて、国が国自らの機関をして国の行政を行なわしめる「官治的」傾向が行政組織にみられたことは、地方に国の行政機関を設置し、中央・地方を通じての一元的な支配ルートを確立した「地方官官制」(明治19・7・12勅54, 明治23年, 26年に全面的な改正)および「北海道庁官制」(明治19・12・18勅83, 改正は同上)が、憲法的に承認

されたことによる。

これら「官制」は、地方（道府県郡）に国の行政機関を設置することを定めたものであり、換言すれば地方に国の支配のルートを設定したものであった。これにより、たとえば、府県知事は「内務大臣ノ指揮監督ニ属シ各省ノ主務ニ就テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ法律命令ヲ執行シ部門ノ行政及警察ヲ総理ス」（「地方官官制」

）るものとされ、国の中央行政官庁の指揮監督下におかれることが明らかにされた。

二つの「官制」は、「市制及町村制」（明治21・4・17法1）、「府県制」（明治23・5・17法35）および「郡制」（同前、法36）など地方「自治」制の確立を経た後、明治23、26年に全面的な改正を施され、徐々にかたちを整えつつあった官僚統治のすじ道を、全国的規模で法制上定着させるに至った。

この結果、地方の行政組織は、第一に、「官庁機構の構成員に対する機能、権限、或いは、管轄が明確に分配され、行政事務が分化した形で各々の役割担当者をもつようになった点、及び、定員基準が設定され組織に客観性が備えられるようになった点」で従来とは違い、第二に、「官庁機構内部の統治階級統制の整備強化」が行なわれたことも新しい傾向であり、そこには「地方官庁機構内等級秩序の確立と共に、被治者の服従心理の中に官僚の権威、ひいては国家の権威を確立しようとする意図」が明示されていた⁸⁾。

このような状況のもとで、地方行政機関の長には二つの法的性格が付与された。一つは国家行政官庁としての地方行政機関であり、他は地方「自治」体の理事者としての地方行政機関である。後者が「市制及町村制」、「府県制」、および「郡制」という法律に根拠をもつものであることはいうまでもない。

このように、行政組織は、官僚的・官治的性格をもつに至ったのであるが、教育行政組織が、官僚的・官治的行政組織として確定したのは、教育行政が国の事務であって、地方国有の事務ではないという原則が法制的に明らかにされたことによってであった。（教育行政が国の行政の一部であり、教育事務が国の行政事務であって地方の事務ではないと考えられていたことについては、本紀要所収の別稿（平原、神田「戦前日本における教育行政論の検討」Ⅲの3の部分）でふれておいたので、詳細はここでは重ねてふれない。

〔補論〕 国の教育行政機関

このような原則のもとに設置された国の教育行政機関

にはどのようなものがあったか。その概要を略記しておこう。

中央機関としては次のものがあった。

(イ) 中央官庁

教育行政の中央最高行政官庁は文部大臣である。「各省大臣ハ其主任ノ事務及今後法律勅令ニ依リ主任ニ属スル事務ニ付其責ニ任ス」（「各省官制」明治19・2・26勅2の「通則」2条）るものであったが、文部大臣の主任事務は「教育学問ニ関スル事務ヲ管理ス」（同前の「文部省」1条）ることであった。主任事務の範囲が改正されたのは大正2年であり、これにより「教育、学芸及宗教ニ関スル事務ヲ管理ス」（「文部省官制」改正、大正2・6・16勅173）ることになった。

なお、教育行政の専任官庁としての文部大臣のほか、事実上教育行政に関係する官庁としては、内閣総理大臣、内務大臣などがある。とくに内務大臣は、地方における特定の教育事務を文部大臣とともに管理する責任者でもあった（「地方学事通則」明治23・10・3法89、12条）。

これら各大臣が「天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」（「帝国憲法」55条1項）るものであることは既に述べた如くである。

(ロ) 補助機関

文部大臣の補助機関としては、次官、局長、参事官、書記官、試補、属（以上は、明治23年の「各省官制通則」15条によるもの）のほか、視学官、技師、技師試補、技手（以上は、明治23年の「文部省官制」9～12条によるもの）が置かれていた。

これらの変遷（明治年代のみ）は、第1表、第2表に掲げる如くである。

第1表 「各省官制通則」に定められた大臣以外の職名の推移（明治19年から45年まで）

改正年 (明治)	19年	23年	26年	31年	33年	36年
勅令 番号	2	50	122	257	161	208
職 名	次官 秘書官 書記官 局長 参事官 局次長 試補 属	次官 局長 参事官 秘書官 書記官 試補 属	次官 局長 参事官 秘書官 書記官 属	次官 参与官 局長 参事官 秘書官 書記官 属	総務長官 官房長 局長 参事官 秘書官 書記官 属	次長 局長 参事官 秘書官 書記官 属

〔備考〕 1. 明治23年には、「局次長」は任意設置。

第2表 「文部省官制」に定められた大臣以外の職および職員数の推移（明治19年から45年まで）

職名	改正年(明治)		勅令番号																
	19	23	24	25	26	29	30	31	31	32	32	33	35	36	37	33	41	43	44
	2	101	93	56	144	49	342	85	279	141	106	208	95	227	149	92	67	60	144
専任参事官	7人	4	2	2	5	5	4	4	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3
秘書官	2																		
専任書記官	7	4	3	3	2	2	5	5	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2
試験補師		4	3	3															
技師試験補師		1	1	1															
専任技師		2	1	1	2	2	4	4	2	4	4	4	4	3	3	3	3	2	2
専任技手		4				4	10	10	5	10	10	10	8	8	8	8	8	4	3
属		130	100	103	80	76	105	107	60	60	65	65	52	49	53	55	55	55	55
視学官	5	5	5	5	5	5	7	7	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
専任図書審査官							5	5	3	3	3	3	3	2	2	2	11	11	11
同上補							10	10											
学校衛生主事							1	1	1	1	1	1	1						
同上補							2	2											
専任編修															4	5	5	4	3

〔備考〕 1. 参事官・書記官かそれぞれ専任参事官・専任書記官になったのは明治23年以後、また技師・技手かそれぞれ専任技師・専任技手になったのは明治30年以後である。
 2. 一部の職については、その職務の内容が変更された場合がある。

(ハ) 諮問（調査審議）機関

明治29年以前の中央教育行政組織においては、独任制の原則が貫徹していたので、教育行政に関する諮問機関は設置されなかったが、明治29年以後は、合議制原則が導入され、文部大臣の諮問（調査審議）機関が登場した。

その経緯は、第3表の如くであるが、諮問機関の設置は、教育行政事務の多様化・複雑化による専門化の要請にもとづくものであり、相対立する利害の調整機能をもつ。これは、それまでの官僚専断の行政を改める点で重要な意義をもつが、実際上は、それまでの状況に根本的な変化を与えるものとはいえなかった。

第3表 文部大臣の諮問（調査審議）機関一覧（明治29年から45年まで）

名称	設置年月日	所属・目的
学校衛生顧問 (会議)	(明治年月日) 29・5・8 (勅 185)	文部大臣ノ諮詢ニ応シテ 学校衛生ニ関スル事項ヲ 審議ス
高等教育会議	29・12・18 (勅 390)	文部大臣ノ監督ヲ受ケ教育ニ 関スル事項ニ就キ文部大臣ノ 諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス

※ 測地学委員会	31・4・27 (勅 390)	文部大臣ノ監督ニシテ 万国測地学協会ニ関スル事務ヲ 掌理シ及測地学ニ関スル事項ヲ 攻究ス 測地学ニ関シテ主任各省大臣ノ 諮詢ニ応シテ意見ヲ開申スヘク又 主任各省大臣ニ建議スルフトラ得
※ 教員検定委員会	31・4・27 (勅 84)	文部大臣ノ監督ニシテ 教員検定ニ関スル事務ヲ管掌ス
※ 理学文書目録委員会	33・12・28 (勅 413)	文部大臣ノ監督ニシテ 万国理学文書目録委員会ニ関スル 事務ヲ管掌ス
国語調査委員会	35・3・25 (勅 49)	文部大臣ノ監督ニシテ 国語ニ関スル事項ヲ調査ス
臨時仮名遣調査委員会	41・5・25 (勅 136)	文部大臣ノ監督ニシテ 国語及学音ノ仮名遣ニ関スル 事項ヲ調査ス
教科用図書調査委員会	41・9・5 (勅 208)	文部大臣ノ監督ニシテ 小学校ノ修身、歴史及国語ノ 教科用図書ヲ調査審議シ並文部 大臣ノ諮詢ニ応シ其ノ他ノ教科用 図書ニ関スル事項ヲ調査ス

文芸委員会	44・5・17 (勅 208)	文部大臣ノ監督ニ属シ文芸ニ関スル事項ヲ調査審議ス
通俗教育調査委員会	44・5・17 (勅 165)	文部大臣ノ監督ニ属シ通俗教育ニ関スル事項ヲ調査審議ス

〔備考〕

1. 上掲の諮問機関は、次の二種になる。(イ)文部大臣の諮問に応じて活動を開始するもの——学校衛生顧問(会議)、高等教育会議、測地学委員会、および教科用図書委員会、(ロ)諮問を待つか否かは条文で不明であるが、特定事項について調査審議を行なうもの——測地学委員会(再掲)、国語調査委員会、臨時仮名遣委員会、文芸委員会、および通俗委員会。
なお、※印を付した測地学委員会(一部)、教員検定委員会、および理学文書目録委員会は、特定の事務を管掌する補助機関的なものであり、その他の諮問機関と性質は異なるが、一応ここに掲げておいた。
2. 学校衛生顧問(会議)においては、法令上諮問機関とされているのは「学校衛生顧問」であって、その「会議」ではない。したがって、この場合は、他とはちがって合議制機関ではない。ただし、「学校衛生顧問ノ会議」は認められている。

また地方機関としては次のものがあつた。

(イ) 地方官庁

教育行政の地方官庁としては、府県知事、北海道庁長官、および部長があつて、それぞれ文部大臣の指揮監督を受けて教育事務を執行した。

府県知事、北海道長官、郡長は、「府県制」「郡制」などの施行後は、地方官庁であるという面と地方団体の理事者という面とをもつたが、郡長は、大正10年の「郡制」の廃止(12年4月より施行)により、地方団体の理事機関としての地位を失なつたが、大正15年の「地方官官制」の改正により、国の行政機関としての郡長も廃止された(15年7月より施行)。

(ロ) 補助機関

府県知事の補助機関としては、書記官、書記等(明治19年「地方官官制」1条)があり、北海道庁長官の補助機関としては、理事官、属等(明治19年「北海道庁官制」1条)があり、郡長の補助機関としては、書記(前者の39条、後者の2条)があつたが、教育に関する事項においては、とくに地方視学(明治30・5~32・6、のちに視学となる)、または視学官(道府県段階、明治32・6~38・4、大正2・6以後)・視学(道府県段階、明治32・6以後)、郡視学(郡段階、ただし明治32年府県所属となる。明治23・10~大正15・6)などが補助機関として重要な役割を果たした。

なお、国の教育行政機関に大きな影響を与えたものに、元老、重臣、枢密院、内閣などがある。これらはいずれも、「帝国憲法」上に全く規定をもたないものである。ただし、枢密院、内閣については、その構成員の規定は「帝国憲法」になされていた。これについても略述しておこう。

(イ) 元老・重臣

元老・重臣は、教育行政に直接に影響を与えることは少なかったが、日本の基本的な方向、重要政策を定めるうえに大きな影響力をもっていたことにおいて、教育行政にも影響を与えた。

元老は、「帝国憲法」下において、後任首相の実質的選定をはじめ、天皇をたすけて重要政務の諮詢にこたえる最高の国家機関であつて、御前会議や閣議に出席し、あるいは元老会議を開き、あるいはまた個別的に、内外の重要政務に参与した。

首相が後継内閣の首班を奏請する慣例が改められ、元老の手にその奏請権が移つたのは明治25年以來でありこれにより元老の力は政界を圧するようになった。元老の力が弱まったのは山県有朋の死(大正11年)以後であり、西園寺公望の死(昭和15年)をもって元老制度は幕を閉じた。

元老となつた者には、伊藤博文、山県有朋、松方正義、井上馨、西郷従道、大山巖(以上明治中期)、桂太郎、西園寺公望(以上明治末期から大正初期)がいる⁹⁾。

重臣は、通常、内大臣、枢密院議長、および前首相など天皇制官僚の最高部からなつていた。これは、5・15事件以後、首相の選任について元老西園寺公望からそれらの人々に意見を求められ、また後には大臣の主宰する会議で選任にあつたところから、重臣と称されたのであるが、重臣が政治的に進出したのは、軍部の抬頭と政党内閣の崩壊により政治機構が多元化し、ために元老をたすけて諸勢力と統合し、天皇に媒介する勢力が必要となつたからであつた¹⁰⁾。

(ロ) 枢密院

枢密院は、憲法草案および付属諸法典を審議するために、伊藤博文の独創によって、明治21年に設置され、それらの審議をもつて、その任務を終るべきものであつたが、「帝国憲法」施行後は、憲法および憲法付属法律の解釈、予算その他会計上の疑義に関する争議、重要な勅令等を審議する(「枢密院官制」6条)権威ある機関として存続を許された。

かかる枢密院は、イギリスの枢密院 Privy council とは非常に違うものであり、第一に、日本のそれは内

閣の外に立ち、内閣と対立する点で、第二に、日本のそれは単に法律上の重要国務に関して天皇の諮詢に応える任務をもつだけでなく、無責任の地位にありながら責任者たる内閣を制肘してその方針を変更したり実行を遅らせたりした点で、まさに特異であった⁽¹⁾。

「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」案は、必ず枢密院に諮詢され、そこで多くの変更が行なわれた⁽²⁾が、「枢密院官制」上にこれが明示されたのは昭和13年であった⁽³⁾。

枢密院の構成が藩閥的であり、とくにブルジョアの顧問官はほとんどみられなかったことについてはすでに『東京大学教育学部紀要第6巻』所収の拙稿でふれた如くである。

(v) 内閣

内閣は「各大臣ヲ以テ組織」（「内閣官制」1条）される。内閣はそれ自体として天皇を輔弼するものではないが、内閣は、各省大臣の「輔弼のための協議体」であり、「各行政部門の最高責任者たる各大臣の行政上の方針統一のための協議機関」⁽⁴⁾であった。

協議は閣議によって行なわれ、閣議は全員一致を旨とし、秘密会議を原則として世論の攻撃を避けた。

「閣議ヲ経ヘシ」とされた事項には、法律案、予算決算案、外国条約・重要な国国際条件、官制・規則法律施行の勅令その他であったが、「主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣総理大臣ニ提立シ閣議ヲ求ムルコトヲ得」（6条）とされていたので、閣議事項は前記事項に限られなかった。

教育に関する法律・勅令案などがすべてここで審議されたことはいうまでもない。

店) 63—65ページ。

(12) 変更の例はいろいろあるが、『枢密院議事録』が非公開のため、詳細は不明である。われわれがうかがい知ることのできるのは、学制改革案などその当時大いに注目されたものの変化を通してであり、あるいは関係者の談話によってである。

(13) 教育制度の基本的事項に関する法規命令は常に枢密院で審議され、ときには政府案が大きく修正されたこともあった。しかし、この旨を「官制」に明文化されたのはずっと後のことであった。

教育制度の基本的事項が付議されるべき旨明文化されたのは、昭和13年12月21日勅令774号「枢密院官制中改正ノ件」においてであった。それによってはじめて「枢密院官制」第六条（審議事項）に「八、教育ニ関スル重要ノ勅令」が加えられた。そこにいわれる「教育ニ関スル重要ノ勅令」とは、概ね「一 各学校令（師範教育令ヲ含ム）及幼稚園令、二 朝鮮其ノ他ノ外地ノ教育ノ基礎ニ関スル勅令 三 学位ニ関スル勅令」を指すとされた（「枢密院諮詢事項ノ範囲ニ関スル件」勅定）。昭和20年8月に至り、上の大部分の事項は枢密院に諮詢する必要がないという特例が設けられた（「枢密院諮詢事項特例ニ関スル件」勅定）。

このように、教育制度の基本的事項が枢密院に付議されるべき旨明文化されたのは遅いが、「秘密ノ内規」（美濃部達吉の表現）としては、明治33年以来存在した。いわゆる「枢密院諮詢事項ニ関スル御沙汰書」（明治33年4月9日）がそれで、そこで「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」は、官吏に関する勅令とともに「自今同院ノ審議ニ付セシム」ことが明らかにされた。これは山県有朋（内閣総理大臣）が藩閥官僚の勢力を維持強化するために明治天皇に上奏して発してもらったものであるとされている。

(14) 内閣官房編『内閣制度七十年史』（昭和30年、大蔵省印刷局）29—31ページ。

III 教育規定の命令主義

——天皇制官僚による教育内容支配の保障——

1 概観

〔1〕命令主義の状況

戦前日本の教育にすることがらの規定のしかたが命令主義（ないしは勅令主義）の原則にもとづき、したがって教育行政も命令主義のもとで行なわれていたことは、多くの論者がつとに指摘してきたように、戦前日本の教育制度の一つの基本的な特徴であった。

ここで教育にすることがらの規定が命令主義の原則にもとづいて行なわれるということは、教育規定の命令主義または、教育法規の勅令主義といわれているものであって、具体的には、教育制度に関する基本的事項のほとんどを、法律の形式で定めず、勅令以下の命令（法規命令）で定めるやり方のことである。すなわち、教育に

注

(1) 稲田正次、前掲書、611ページ。

(2) 芦部信喜「現代における立法」、『岩波講座現代法 第三巻』（1965年、岩波書店）24ページ。

(3) 同上、24—25ページ。

(4) 佐藤功、前掲書、8ページ。

(5) 宮沢俊義「立法・行政両機能の間の権限分配の原理（三・完）」、『国家学会雑誌』45巻12号（1932年）、前掲芦部論文より重引。

(6) たとえば、田中二郎、前掲書、89ページ。

(7) たとえば、同上、8ページ。

(8) 大島美津子「地方制度」、『講座日本近代法発達史 8』（1959年、頸草書房）5～9ページ。

(9) 元老の直接的根拠はない。「詔勅」が根拠とされる。元老については『政治学辞典』（昭和29年、平凡社）が参考になった。

(10) 重臣についても、とくに参考になったのは、同上書。

(11) 参照、美濃部達吉『現代憲政評論』（昭和5年、岩波書

関する重要事項は、帝国議会の審議を経ることなく、天皇または国の統治機関によって勅令などの命令として定められ、しかもそれが実質的に法規であったのである。だからして、文部省の多数の法令原案は、閣議を通った後、天覧、陛下採択の手續を経て、天皇の最高諮問機関たる枢密院⁽¹⁾に付議され、そこを通過してはじめて天皇勅裁の形式で勅令として公布されたのである。

この教育規定の命令主義の原則は、今日からみれば勿論のこと、当時においても他の行政分野と比較して特殊なものであった。次に掲げる一文は、教育規定の命令主義の問題をとりあげる場合にきまって多くの論者によって引用される美濃部達吉博士の見解であるが、そこでは、命令主義の原則がとりわけ教育の領域において顕著であり、国法上の一大変例であることが述べられている。

「他ノ總テノ事項ニ付テハ稍重要ナル法規ハ總テ法律ヲ以テ定メラルルニ至レルニ反シテ、独リ教育法規ニ付テノミ今日ニ至ル迄尚總テ命令ヲ以テ定メラルルヲ例トセルハ、多年ノ慣習ナリト雖モ、正当ノ理由アルモノト認メ難ク、我国法上一ノ大ナル変例ナリ」⁽²⁾

ちなみに、明治19年に「公文式」(明治19・2・24 勅1)が制定され、はじめて法律の形式が定められたときから以後、教育制度に関する事項のうち法律で定められたものを拾ってみると、その数は極めて少なく、また基本的な事項がほとんど含まれていないことが分る。

法律で定められた事項は、公立学校教員の退隠料および遺族扶助料に関するもの、学校および図書館の会計に関するもの、小学校教育費等の国庫補助に関するもの、および既に法律として制定されているものに特例を設けるもの(例、「地方学事通則」)くらいであって、学校組織や教育内容の基準その他教育制度に関する基本的事項は、すべて勅令以下の命令で定められていたのである。

参考までに、一応教育に関する事項を個別的に定めた法律のうち明治期のもののみを次に掲げてみよう(改正法は省略)。

- (1) 官立学校及図書館会計法(明治23年)
- (2) 地方学事通則(同)
- (3) 市町村立小学校教員退隠料及遺族扶助料法(同)
- (4) 府県立師範学校長俸給並公立学校職員退隠料及遺族扶助料法(同)
- (5) 高等中学校医学部薬学科卒業 者無試験薬剤士開業ノ件(明治25年)
- (6) 実業教育費国庫補助法(明治27年)
- (7) 公立学校職員退隠料等ニ関スル件(明治29年)
- (8) 市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法(同)

- (9) 教育基金特別会計法(明治32年)
- (10) 小学校教育費国庫補助法(同)
- (11) 市町村立小学校教育費国庫補助法(明治33年)
- (12) 台湾ニ於テ地方税支弁ノ俸給ヲ受クル文官判任以上ノ学校職員ノ退隠料及遺族扶助料ニ関スル件(同)
- (13) 市町村立小学校教育費国庫補助法及教育基金令ニ依ル沖縄県ノ配賦金及配当金ノ仕払残額ヲ翌年度ニ繰越使用ニ関スル件(明治38年)
- (14) 在外指定学校職員退隠料及遺族扶助料法(同)
- (15) 帝国大学特別会計法(明治40年)
- (16) 明治39年度一般会計所属ノ経費ヲ各帝国大学特別会計ニ繰越ス場合ニ於ケル剰余金繰入ニ関スル件(同)
- (17) 学校及図書館特別会計法(同)
- (18) 韓国ニ在勤スル居留民国立在外指定学校職員ノ退隠料及遺族扶助料ニ関スル件(同)
- (19) 学校及図書館資金所属土地売却代金ヲ一般会計ニ繰入ル件(明治41年)
- (20) 樺太庁立小学校教員退隠料及遺族扶助料ニ関スル件(同)
- (21) 学校及図書館資金ノ一部所管換等ニ関スル件(明治45年)

以上は、明治期の法律であるが、日本が敗戦を迎えるまで、このような立法原則には特別の変更はなかった。

〔2〕 命令主義にたいする批判の意見

この教育規定の命令主義は、戦前においてどのように受けとられていたか。

戦後の今日では、命令主義は法律主義との対立概念として認識され、否定されているが、戦前においては必ずしも明瞭ではなかった。たとえば、教育行政法の原理を説いている筈の戦前の教育行政法教科書では、教育規定の命令主義を否定する見解はなく、それを問題視する意識は稀薄であった。

ただ教育行政の現状を批判する在野教育界の運動のなかでは、命令主義にたいする批判の見解がみられ、法律主義の実現を願う彼等にとって命令主義は否定すべき反対物として自覚されていた。

教育規定の法律主義の主張(命令主義の否定の見解)が明確なかたちで表現されはじめたのは、明治23年頃からと推測される。「小学校令」改正案の審議過程には、そのような主張がみられる。これには、「帝国憲法」発布にともなう立憲思想の高りが大きな原因となっているように思われる。

しかし、在野教育界の運動でそれがとくに強調されたのは、明治32年以後、とりわけ「学制調査会」設置意見においてであった⁽³⁾。

学制調査会は、文部省の外にたつて、諸般の国情を考

慮した学制の大綱を作成するための機関として提唱されたものであったが、提唱者たちは、その学制大綱をおさめた教育法典を法律で定めることを主張したのである。

「従来は文部省の法令と云うものは大抵は勅令でも、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わせるか如きものも皆勅令である。併し是等のことは何れの国に於ても皆法律を以て規定して居るようである。亜米利加諸州の如きは憲法に其大綱を規定して居る、……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こと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兩議院の協議を経て国論と云うものを一定したい。」⁽⁴⁾

これは、提唱者の一人である久保田讓が貴族院で行なった学制調査会の設置を求める演説の一節であるが、命令主義を改めて法律主義を採用せよという主張が明瞭にみられる。

このような主張は、帝国議会の外でも強かった。議会でそのような論議を誘発するために、あるいは議会で論議に呼応して、「教育の根本法は宜しく法律を以て制定し勅令変改の弊を矯めざる可らず」⁽⁵⁾と、教育ジャーナリズムは強調した。

命令主義を否定し法律主義の採用を主張するこれらの見解の論拠は、上掲の引用文によれば、教育の基本的な事項が国民の権利・義務や物的負担に直接かかわるものであるからという点にあり、また諸外国でそのようになっているからということであったが、総じていえば、命令主義を排し法律主義を主張することには次の如き含意があった。

第一は、大きくいって、教育を行政庁の専断から守ろうとする意図である。たとえば、

「従来学制に関する法規は悉く勅令若しくは省令等の命令を以てし来りたる因習を打破し其根本法規は之を管に行政庁の専断に委せず立法府の協賛を経たる法律を以て制定する必要を痛切に感得……」⁽⁶⁾

との一文はそれである。

第二は、教育方針を若干の行政官吏が容易に変更することを避け、これに世論を反映させよとする主張である。たとえば、

「斯かる根本法（学制研究会⁽⁷⁾の学制改革法案——平原注）は、必ず之を法律として、以て容易に動かすべからざる者たらしむべし」⁽⁸⁾

とする主張は、教育の基本的事項について、学制研究会などの広く衆知を集めた団体の意見を反映して法律を定めよとするものである。

第三は、立憲政治のもとで、命令主義は「時節遅れの

説」だとする考え方である。たとえば、

「全体欧米諸国では、教育に関する大体の事を、憲法中に規定して居るものもあるし、然らざるものも、学校令の如きは、法律で規定して居るのであるが、吾が国の憲法には、教育の事は神聖を要するものである。この故に教育に関する規則は、如何なるものでも、法律にしないで、勅令にして公布する方がよいと云って、其れから以来、教育に関するものは一切勅令で規定することに定まったということである。一面から考えると、実に面白い説ではあるが、立憲政治の世に於いて、殊に法律の方が勅令よりは重いものとされてある。今日の我が国に於ては、時節遅れの説といわねばならぬ。実に大中小の諸学校令中には、国民の権利義務に関する、重要事項も存すること故、此等大切な事項丈けでも、法律で規定する方が至当であろうか。」⁽⁹⁾

というように、「国民の権利義務」に関することを法律で定めないことの「時節遅れ」が批判されている。

このような命令主義の批判＝法律主義の採用の主張は、行政権力または官僚勢力による専断を排除し、議会の力を高めようとする意図をもつものであり、その意味から官僚勢力に対抗する地主・ブルジョア勢力の支持を得た。

〔3〕 命令主義と法律主義との対置について

命令主義の意義性格を考える場合、これを法律主義との対比において行なうことはもつとも有効な方法の一つである。しかし、そのことの歴史的な検討を行なおうとする場合には、若干留意すべき点がある。それを一言にしていえば、今日の立場から問題を検討するだけでは十分でなく、当時の時点に身を置いて考えることが必要だということである。

これまで先学によって、命令主義の特徴が法律主義との対置においていろいろ明らかにされてきた。それを要約して掲げれば次の三点になる⁽¹⁰⁾。

(i) 命令主義の原則は、教育を完全に天皇制官僚の支配下に置くものであった。すなわち、教育制度の基本的事項の法令化は、文部省→内閣→枢密院→天皇という天皇制官僚の系列で行なわれ、議会ひいては国民にはかられなかった。

(ii) その結果、教育にたいする国民の関心は著しく稀薄になった。すなわち、教育方針などの決定に際して議会の関与を排し、全く国民の手とどかないところで教育の基本的事項が定められたため、国民は教育にたいして受動的になった。

(ハ) 命令主義の原則を採用した大義名分は、それ自身矛盾したものであった。すなわち、教育は一国の発展にとって重要なものであるから、政争の影響からこれをまもり中立化するということが命令主義採用の口実であったにもかかわらず、命令主義を採用することによって、教育内容の政治的・宗教的性格がかえって強化された。

これらの諸点は、いずれも命令主義の意義または性格を一応正しく表現しているものといえる。命令主義と法律主義との関係を、官僚と議会との関係で捉えていることは、ことがらの性質を正しく把握するものといえる。しかしながら、議会＝国民という認識は、戦後のものである。戦前においては、官僚（＝行政政府）か議会かということは、官僚か国民かということではない。したがって上のような分析の立場は、戦前を戦後の立場からみることであり、戦前を戦前において明らかにすることではないといえる。

すなわち、そこにおける命令主義の対比概念としての法律主義は、国民を主権者とし、国会を国権の最高機関にして唯一の立法機関とする議会制民主政のもとにおけるそれである。換言すれば、その法律主義は、法律の起源や目標などいけば法律の性質は問題とされず法律という形式だけが問題とされる法治主義よりむしろ、国民主権、国会侵越を前提とする法の支配に照応するものとして理解されているようであり、また議会にしても、限られたごく少数の者によって構成される議会ではなく、一応国民（成人）によって選ばれた者によって構成される議会が想定されているようである。

法律主義をかかえるものと解することは、戦前と戦後を比較することに有効ではあっても、そして戦後に照らして戦前を断罪することに有効ではあっても、戦前の問題状況そのものを戦前において明らかにするには不十分である。戦前における命令主義と法律主義との関係は、官僚か国民かではなく、権力の構成要素内部の問題として、つまり官僚と地主・ブルジョアとの関係として捉えることがより科学性をもつのである¹⁴。

〔4〕 命令主義の慣行の成立の時期

なおここで、教育規定の命令主義の慣行が成立した時期について一考しておきたい。

今日では、明治23年の「小学校令」改正時における勅令形式の採用の確認をもって、教育規定の命令主義の慣行が成立したとする説が一般的である。

たしかに、法規の形式の一つとして法律なるものが定

められて以来、教育制度の基本法規を法律で定めるか勅令で定めるかについて、大がかりな白熱した論議が最終的にかわされ、勅令形式を採用することが確認されたのが明治23年の「小学校令」改正時であり、その後教育制度の基本的事項がすべて勅令で定められたことからすれば、ここに命令主義の慣行の成立期を求めるのは、誤りではないであろう。

しかし、上記の通説は、次の点で再検討を必要とするように思われる。その理由は、命令主義が法規の発布形式の問題であると同時に、行政官僚の専断という実質の問題でもある、ということにかかわる。すなわち、命令主義の実現は、教育制度の基本的事項が、法律によらず勅令で定められたということ（形式の面）に求められることは多言を要しないところであるが、それだけがすべてなのではなく、同時に、命令が準備される過程で、行政官僚が、その他の人々の意見を求めず、あるいは教育現場のいわば専門家の意見を徴してこれに拘束されることなく、独自に命令の内容を決定すること（実質の面）をも意味するものである。命令主義の成立は、このようなものとして理解されねばならない。

この立場にたつと、明治23年をもってただちに教育のすべての分野で命令主義の慣行が成立したとはいえない。

学校教育制度のうち、小学校や中学校など、いわゆる普通教育を行なう教育機関については従来の通説でよいであろう。その後国民の意見が求められることは勿論なく、また専門家の意見も基本的な事項については全く徴されず、瑣末な技術的な教育事項のあるものがろうじて諮問された¹⁵程度であったことからすれば、上記教育機関については、形式的にも実質的にも、明治23年に命令主義の慣行が成立したといつてよい。

しかし、これにたいして、学問の教授および政究を目的とする帝国大学については、明治23年に成立を求めることには無理がある。

寺崎昌男氏によれば¹⁶、明治19年3月（帝国大学設置）から26年8月（その改変）までの間、帝国大学年次予算（経常・臨時）と席国大学関係諸法令（帝国大学令、学位令同細則、官制、定員、その他文部省令、文部大臣訓令、文部省告示）のほとんどすべてが、あらかじめ事前に帝国大学評議会（文部大臣および帝国大学総長の諮問機関）の議題とされ、とくに「帝国大学令」や「学位令」等の改正は、例外なく発布前に付議されたという。しかも見逃してならないことは、学位授与に関する事項以外の、帝国大学年次予算や帝国大学関係法令などの審議は、評議会の権

限として明文化されているものではなく、慣行であったということである。否、これを指摘するだけでは十分ではない。評議会の議決＝答申が文部大臣を拘束したということはより重要な点である。評議会は文部大臣の諮問機関であって、議決機関ではないから、その答申が文部大臣を法的に拘束するものでないことは当然である。にもかかわらず事実上拘束力をもったとすれば、命令主義の慣行の成立の時期を考えるうえで一考すべき点である。

評議会の関与の程度をみてみよう。評議会の関与の程度は決して弱くはなかった。たとえば、東京大学所蔵の『評議会記録』⁴⁾によれば、明治19年12月16日の項には「学位令草案ニ関シ評議官意見可申出旨文部省総務局長ヨリ照会ニ付議案ト為シ之ヲ會議ニ付ス 議決答案左ノ如シ(下略)」とあり、また明治21年4月30日の項には「天文台事務(内務省、海軍省所管)ヲ文部省ニ移シ帝国大学ノ管理トスルコト、理科学教授ヲソノ長トナシ、星学教室ニ兼用スルノ内議ニ付本会ノ意見ヲ問フ 可決」とある。これは、勅令または省令の文部省原案を作成するにあたって、帝国大学評議会が事実上参与したことを意味する。

それのみではない。帝国大学側の意見を参考にして作成された文部省令案を再度審議したり、文部大臣提出の勅令改正案そのものを審議した形跡もみられる。「たとえば明治20年6月7日の項の『文部省令学位令細則草案審議 三条四条ヲ之ニ条トス 大学起草原案ハ廃案 文部省起草原案第五条第六条削除(以下略)』というように、大学側が省令原案を提出したのちさらに文部省原案を審議したとみなされるもの、あるいは明治25和4月26日の項の『帝国大学評議官半数交互推選ノ件ニ関スル勅令案 可決』というごとく大臣提出の改正案を議決したとみられるものなど、法令そのものの立法過程にまで参与していたことが明らかである」⁵⁾といわれている。

評議会の答申の文部大臣にたいする拘束力はどうか。拘束力の程度も決して弱くはなかった、と思われる。もっとも、『評議会記録』は、審議の様子や答申の案文などを正確にすべて収録したものではないから、すべての場合に答申の拘束力が強かったという確証はないが、それを推定し得る若干の例は存在する。

たとえば、先に掲げた明治25年4月26日の項の記事、および同年6月29日の項の「評議官半数交互推薦ハ任期ヲ二年トナス」の記述を、同年9月9日勅令第75号をもって行なわれた「帝国大学令」改正の正文と比較するとき、評議会の答申がほとんどそのまま文部大臣によって

とり入れられたことを推定することができる。

また、これも前に掲げた明治21年4月30日の項の天文台事務の件は、同年6月4日「東京都下麻布区飯倉町ニ東京天文台ヲ置キ帝国大学ニ属セシム」(文部省告示2)ることとされ、同年12月6日「天象観測及曆書調製ハ自今文部大臣ヲシテ之ヲ管理セシム」(勅81)ることとなった。これも、評議会の答申がそのまま文部大臣によってとり入れられたことを示すものである。

以上のことは、少なくとも帝国大学関係事項については、行政官吏による独断的決定がなされていなかったことを示すものであり、命令主義が実質的に成立していなかったことを意味する。たとえ、帝国大学と文部省との関係には、その他の学校と文部省との関係とは違い、「一体化」の傾向が残っているととしても、帝国大学と文部省との間の上述のような関係は、命令主義の成立を実質的に未だしとする一つの傍証たりうるであろう。

なお、このような大学関係諸法令の発布前審議の慣行が廃止されたのは、明治26年井上毅によって帝国大学管理法制の改革(「帝国大学令」改正、明治26年8月11日、勅82)が行なわれてからのちであり、以後教育規定の命令主義の慣行は、すべての学校制度の領域で完成したといえる。

注

- (1) 枢密院については、Ⅱの末尾の〔補論〕を参照のこと。
- (2) 美濃部達吉『行政法提要 下巻』(大正13年、有斐閣)501ページ。
- (3) 「学制調査会」に関しては、『東京大学教育学部紀要 第6巻』(1964年3月)所収の拙稿でふれたので、詳細はこれを参照。
- (4) 安部磯雄編『帝国議会教育議事総覧 第2巻』(昭和7年厚生閣)119ページ。
- (5) 坂部行三郎「学制調査会問題」、『教育時論』565号(明治33年12月25日)。
- (6) 伊沢修二「学制に関する談話」、『伊沢修二選集』(昭和33年、信濃教育会)202ページ。
- (7) 「学制研究会」とは、伊沢修二によって提唱され、小学校教育費国庫補助問題をはじめとしてひろく教育行政に関する問題を研究する団体として、教育家、政治家、実業家を集めて明治17年に6月に結成されたものである。はじめは「学政研究会」と称したが、1年後に改称した。これについては、『教育学研究』第30巻第1号(昭和38年3月)所収の拙稿を参照。
- (8) 社説「学制改革法案(学制研究会案に就て)」、『教育時論』604号(明治34年8月5日)。
- (9) 社説「学制問題」, 同前誌537号(明治34年8月5日)。
- (10) ここで参照した所論のうち主なものを発表年月順に掲げれば次の如くである。

相良惟一『教育行政法』(昭和24年、誠文堂新光社)および同氏のその後の著作。宗像誠也『教育行政学序説』(昭和

29年、有斐閣。開国百年記念文化事業会『明治文化史 第3巻』(昭和30年、洋々社)。原竜之助・吉富重夫『改訂教育行政』(昭和30年、有信堂)。中島太郎「日本の教育制度」、『共立講座世界の教育 第3巻』(昭和33年、共立出版)および同氏のその後の著作。土屋忠雄「絶対主義の教育政策」、長田新監修『教育政策学』(昭和33年、お茶の水書房)。伊藤敏行「明治23年『小学校令』の成立過程に関する一考察」、『教育史研究』7号(昭和34年4月)。持田栄一『教育管理』(昭和36年、国土社)。鈴木英一「中央教育行政の諸問題」、有倉遼吉編『教育と法律』(昭和36年、新評論)。兼子仁『教育法』[法律学全集 16](昭和38年、有斐閣)。

これらのなかで、筆者がとくに関心をもったのは、歴史的な研究として命令主義を扱っているものであることはいうまでもない。

(1) この点については、戦前の権力の構成、議会の実態や日本型形式的法治主義などを想起すれば理解がいくであろう。前掲『東京大学教育学部紀要 第6巻』所収拙稿、高田徹『「法律による行政」と形式的法治国』、『公法学の諸問題』(昭和31年、有斐閣)、渡辺洋三「法治主義と行政権(上)」、『思想』414号(1958年12月)などを参照。

(2) 文部省は、教育会や各種学校長会にたいして、諮問をしていないわけではない。したがってその限りでは、教育関係者の意見を立案・施行の面に全く反映させていないということではできない。しかし、実際に諮問されて事項をみれば、たとえば「作法をして実際に適切ならしむる方策」とか「小学校に於ける児童の坐席を定むるに教育上最適なる方法如何」というようなものであった。

時には、「中学校教科用図書検定を廃するの可否」など、現行制度にたいする意見を聴取されることもあったが、それはきわめて稀であり、そのような場合も「一、検定を廃せざることを。但し検定外のものとも、学校長の選考に依り採用することを得」という答申(明治35年全国中学校長会への上記諮問の答申)のような、いわば文部省の意に反するものは、全く無視された。

なお、高等教育会議(明治29年以後)の設置は官僚専断にたいする一つの抑制措置の実現であったが、これは命令主義の慣行の成立を覆えすものではない。

(3) 寺崎昌男「日本の大学における自治的慣行の形成」、『教育学研究』32巻2・3合併号(昭和40年9月)、以下は同論文に多くの示唆を得た。

(4) 東京大学の『評議会記録』に関しては、寺崎昌男氏のご助力を得た。

(5) 寺崎昌男、前掲論文、54ページ。

2 教育規定の命令主義採用の理由

[1] 二つの場面

ところで、教育制度の基本的事項のほとんどを法律の規定の対象からはずして、法規命令にこれをゆだねたのは、如何なる理由によるものであろうか。「其の何故に然るかの理由を付度するに、教育制度の問題が激烈なる党争の対象となり、内閣又は政党勢力の変遷に依って左右さる、弊害を恐れたるに因るのであらう」⁽¹⁾ という論

者もあるが、はたしてそうであらうか。

これを明らかにするためには、一つには、「帝国憲法」の起草・審議過程に、二つには、明治23年の「小学校令」改正の審議過程に立ち入らなければならない。何故なら、教育規定の命令主義の採甲は、前者においての関係者の同意を得、後者において再確認されたものだと考えられるからである。

なお、このほかに重要なこととして、「公文式」の施行後はじめて制定された教育法規=諸「学校令」が何故法律ではなく勅令というかたちで発布されたかという問題の検討がある。しかしこの点については、直接これを明らかにする資料に接し得ないので、やむを得ず考察の対象から外さざるを得なかった。

[2] 「帝国憲法」の起草・審議過程における勅令主義採用の理由

「帝国憲法」は「プロイセン憲法」(1850年1月31日公布)を範として起草されたものであったが、実際にはかなりの加除が施された。小論の主題にかかわってこれをみれば、「プロイセン憲法」が、第20条から第25条まで学問・教授の自由など教育制度の基本的な事項を掲げるとともに、第26条で「全教育制度は、特別の法律によってこれを定める」⁽²⁾と、教育規定の法律主義を明示していたのにたいして、「帝国憲法」では、法律主義の条項を含めて、先に掲げた全教育条項が削られた。

「帝国憲法」から教育条項がすべて欠落した経緯については、既にその大要が紹介されている⁽³⁾ので詳述を避けるが、そこではシュタイン Lorenz von Stein, グナイスト Rudolf von Gneist, ロエスレル Karl Friedlich Hermann Roesler, モッセ Albert Mosse などの示唆が起草者たちに直接間接に影響を与えたと考えてよい⁽⁴⁾。彼等の示唆を一言で要約すれば、それは、階級対立の生起、階級問題の発生という事態を予測して、日本の天皇を中心とする支配階級の地位を堅固にするために、その権限を強化し、「プロイセン憲法」に返われている教育諸条項の保障規定をも削除することを勧告したものであった。

小論での考察は、とくに、教育規定の法律主義の条項が削除されたことに限定される。伊藤博文がヨーロッパで最初に教えを受けたグナイスト(ベルリン大学教授)は、「プロイセン憲法」第26条について「憲法=掲=及ハズ不用ナリ」⁽⁵⁾と教示したが、この点については、「帝国憲法」の条項に直接的な影響を与えたロエスレルもモッセも同じ意見であった⁽⁶⁾。

それでは、法律主義の条項が何故不用なのか。この点については、ロエスレルの二度にわたる答議に比較的明瞭に述べられているので、これを見てみたい。それらはいずれも、法律と命令との区別に関する井上毅の質問にたいする答議であるが、第1回目の答議では、「日本ハ目下英国ノ制度ヲ採用スルヨリモ、寧ロ帝国ノ制度ニ依リ（中略）尚一層立法権ヲ減縮スルヲ可トス」る、換言すれば「従来日本ハ専政君主制ナリシニ今ヤ一変シテ他国ノ革命ニ依テ生シタル全ク異種ノ制度ニ移ラントスルハ其ノ当ヲ得タルモノニアラズ況シテ人民ノ政事上教化ハ未タ全国ニ普及セタルヲ以テ全クノ行政事件ノ制度ヲ国会ニ委スルコト能ハサレハナリ」という考え方から、「プロイセン憲法」に規定されている条文のうち多くの条文の削除が示唆されたが、「教育規則（第二十六条）もその一つに入れられていた⁽⁷⁾（モッセも同様）。これによれば、教育規定の法律主義は、転換期にある日本で行政権の自由な活動を保障する必要上否定されたということが出来るが、教育規定の法律主義を否定する理由をとくに示したものではなかった。

法律と命令との区別にたいする第二回のロエスレルの答議（明治21年4月7日付）は、教育規定の法律主義を否定する理由をさらに詳しく示している。

そこではまず、「法律トナスヘキ事件ヲ一定不変ノモノト為シテ豫メ憲法ニ明記スルノ考案ハ余ニ於テ甚ダ不可トスル所ナリ」と、憲法に立法事項を列挙することに不賛成の意を表明した。その一つの理由は、憲法に立法事項を列挙している国は、連邦と州または邦との関係を明らかにする必要があって連邦議会の立法事項を明示したのであって、日本の如き連邦制をとらず単一の国会をもつところは、あらかじめ立法事項を規定する必要はない、ということにあった。もう一つの理由は、法律と命令との分界は代議政体の進歩発達に応じて変化せざるを得ないものであるから、あらかじめ範囲を固定することは不可能だ、ということにあった。このような二つの理由にもとずき、日本では、ただ行政権の範囲のみを定め、立法権の範囲は慣例に任すべきだとするのであるが、ロエスレルは、この主張をよりよく説明するための一つの例として、教育制度の問題にふれ、そこで「教育制度ハ寧ロ悉ク行政令ニ依リ之ヲ定ムルヲ良シトス」るゆえんを、次のように述べている。

「今一例ヲ挙テ之ヲ云フニ普国憲法ハ別法ヲ以テ全教育制度ヲ定ムヘシト明言シタリ然ルニ其全教育制度トハ何等ノモノヲ理會スヘキヤノ疑問タリ普国ニ於テ未タ嘗テ如斯法律ヲ發布セスシテ教育ニ関スル事件ハ終始行政令ヲ以テ之ヲ定

メタリ是レ元來憲法ノ明文ニ違反セル処置ナリトス 他ノ諸国ニ於テハ教育ニ関スル二・三ノ事件例之ハ小学校ノ組織、一定学校ノ費用徴収、中学校規則ノ如キ事件ニ関シテ法律ヲ發布シタレトモ此外ニ行政令ヲ以テ定メタル事件拳テ数フヘカラス今茲ニ政府カ議院ニ教育令案ヲ提出シタリト 假定センニ議院ハ政事上又は宗教上ノ因由ヨリシテ議案外ノ事件ヲ其議案中ニ添加セント欲スルトキハ其法律ニ属スヘキ事件ト否ラサルモノヲ如何ニ裁定スヘキヤ願フニスル場合ニ臨メハ憲法ノ条項ハ徒ラニ政府トノ間ニ紛議ヲ醸スノ具タルノミ 其他学校費、教員俸給、私立学校等ノ事モ法律ニ依テ其条規ヲ定ムヘキヤ否ヤノ疑問起ルヘシ予ヲ以テ之ヲ見ルニ 目下日本ニ於テ教育ノ制度ハ寧ロ悉ク行政令ニ依リ之ヲ定ムルヲ良シトス」⁽⁸⁾（伊藤巳代治文書）

と。ここでロエスレルが、日本では教育制度に関する事項を命令で定めるべきだと主張する根拠には二つある。その一つは、(イ)「プロイセン憲法」第26条の規定にもかかわらず、実際には法律主義はプロイセンでも行なわれていないこと、(ロ)その他の国でも、法律で定められている教育事項は少なく、行政府の命令で定められている場合が多いこと、を強調し、日本で命令主義を採用するのがよいとしている。もう一つの根拠は、(ハ)法律案を議会で審議する過程で、政治的または宗教的理由から修正意見が出され、政府と議会との間に対立抗争が生まれがちであること、(ニ)何を法律で定めるべきかという点には常に疑問が提されるであろうこと、すなわち議会を通すことによって、政府の思うような施策が実施できず、また政府と議会との間に紛争が起るであろうという予測のもとに、日本に命令主義の採用をすすめたのであった。

以上のロエスレルその他の憲法顧問の意見にたいし、日本人憲法起草者・枢密院での審議関係者たちはどのような意見をもっていたかについては必ずしも明らかではないが、一般に行政権の範囲を広く立法権の範囲を狭く定めた憲法が起草され、発布されているところから考えると、彼等が前述の顧問の意見に反対ではなかったことは明白である。

〔3〕「小学校令」改正等の審議過程における勅令主義採用の理由

「帝国憲法」の起草・審議の段階で、上述の如く教育規定の命令主義の原則が承認されたが、これが慣行化するには、少なくとももう一度徹底した討議を経なければならなかった。それは、明治23年の「小学校令」の全面改正時においてであった。

命令主義をひろく確認させる因となった改正「小学校

令」は、文部省原案では、国会開設を日近かに控えて法律主義が当然視され、あるいは法律主義の世論が強かったこともあってか、法律として公布すべく考えられていた。この文部省原案が法制局の審議には付されても、法律という形式をとることにたいして何ら変更はなされず、「小学校法案」として閣議決定をみたのである⁽⁹⁾。

この「小学校法」案が天皇から枢密院に諮問され、そこで審議されるに至って、教育法規を法律で定めることにたいして強い異議が唱えられ、結局は勅令として公布されたのであった。この枢密院における審議は、命令主義の採用をあらためて確認したのものとして重要である。

枢密院では、法律主義をとるか命令主義をとるかめぐって、「連続十二日間午前午後」に渉り、議論を開はしたるも、終に一致を見るに至らなかった⁽¹⁰⁾といわれている。

枢密院での論議がどのように行なわれたかについては、これを『議事録』に即してつまびらになしえないが、江木千之によれば、法律主義の採用を主張する理由は次の四点である。

- (イ) 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。此の如く尊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改を免るを得ること。
- (ロ) 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。
- (ハ) 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。
- (ニ) 欧米の法治国に於ても、皆「スクール、ロウ」、「シュール、ゲゼツ」等の形式に依るの例なれば、此等にも參照決定するを適當とすること⁽¹¹⁾。

これらは、近代法治国の外観を整えることに鋭意努力していた当時の開明派官僚の見解であるといつてよいであろうが、これにたいして、枢密院で展開された反対意見はどのような論拠によっていたであろうか。まず、これを概括すれば、「教育ノ如キハ、一旦其方針ヲ誤ルトキハ国家ニ動揺ヲ及ホス等ノ恐ナシトセス。故ニ、之ニ関スル規則ハ、勅令ヲ以テ定ムルコトトシ、議会ヲシテ容喙セシムルノ途ヲ開カサルヲ可トスル」⁽¹²⁾ということに尽きるようである。

ここで、教育は国家にとってもっとも重要なものの一つであるから、議会の容喙を排すべきだという考え方は、教育の重要性を説く点で至当な主張ではあるが、その真の効果は、権力の構成員に着目していえば、地主・ブルジョアの参与を排し、天皇制官僚の手に教育施策の

決定権を留保することを意味した。

枢密院での論議そのものではないが、当時の内閣関係者が記したと思われる「小学令ニ関スル意見」（牧野文書）に、「小学校令」を法律とせず勅令で発布せよとの主張があるから、これによって、法律主義にたいする反対論について若干補足しておこう。

この「意見」では、教育規定の命令主義の採用が「帝国憲法」に違背するものではなく、むしろ教育の主義・方法の一定しない現在では、これを容易に変更できるように命令で発布すべきだという主張が展開されているのであるが、その大要は以下の如くである。

論者は、法律主義を排する理由を、「法理」上と「政略」上とに分けて、論を展開する。

- (1) 「法理上本案ヲ法律トスルノ理由微弱ナル事」について。
 - (イ) 「小学校令ハ臣民ヲシテ子弟就学ノ義務ヲ負ハシムル故ニ法律ニ依ラサルヲ得ス」とする意見にたいしては、「凡ソ臣民ヲシテ新ニ義務ヲ負担セシムルニ必ラス法律ニ依ラサルヲ得ストスルノ論ハ主権国民ノ主義ヲ取レル諸邦ノ原則トスル所ナルモ本邦ニ在テハ憲法ニ於テ更ニ他ノ原則ヲ取レリ」と「帝国憲法」第九条の独立命令の存在を強調し、「命令ヲ以テ新ニ義務ヲ負ハシムルハ裏面ニ於テモ表面ニ於テモ法理ノ禁セサル所」であると結論する。
 - (ロ) 「小学令ハ市町村ヲシテ尋常小学校設立維持ノ義務ヲ負ハシムル故ニ法律ニ依ラサルヲ得ス」との論にたいしては、「府県郡市町村ヲシテ新ニ義務ヲ負ハシムルハ法律ノミナラス命令ニモ依ルヲ得ヘキコト府県郡市町村制中国ノ行政ニ関スル各条ニ於テ殊サラ法律勅令ト重ネテ言ヘルニテ明白ナリ」を憲法の根拠を強調し、法律にする必要がないと結論する。
 - (ハ) 「小学校令ハ教員ノ資格及権利義務ヲ規定ス故ニ法律トセサルヲ得ス」との見解にたいしては、憲法で法律をもって規定すべしとされていないとの理由でこれを否定する。
 - (ニ) 「小学校令ハ市町村制第六十一条ニ依リ学務ノ為ニ常置委員ヲ置クコト、シタ」が、これは「勅令ノ命スル事件ニ関シテモ之ヲ設クヘキノ余地ヲ存セサルカ故ニ法律トセサルヲ得ス」とする説にたいしては、61条はそうだが他の条項（例；「市制」32条）によって「勅令トスルコト何ノ妨アルコトナシ」と結論する。
 - (イ) 「小学校令ハ国庫ノ負担ト為ルヘキ事件ヲ包含ス故ニ法律トセサルヲ得ス」という意見にたいしては、「国庫ノ負担ト為ルヘキ事件ニ関シテハ法律ニ依ルヲ要スルコト確認ナリ」といえども、「正シク法律ヲ以テ規定センコトヲ要スルモノハ唯タ恩給基金ノ一事アルノミ然レトモ僅ニ此ノ一事アルカ為ニ全体ノ小学校令ヲ挙ケテ法律ト為スハ其ノ理由ニ乏シキ言ヲ竣タス」と、上記の意見を斥けている。

ここでは、「帝国憲法」に教育規定の法律主義が規定されていないこと、および独立命令の規定があること、の二点が重要な証拠となっていることが明らかである。

(2) 「政略上本案ヲ法律トスルノ不可ナル事」について。

論者が政略上これを不可とするのは、「凡ソ今日ノ行政事務ニシテ其ノ方針ヲ定ムルノ難キ教育事務ノ如キハアラス」という認識にもとづくものであるが、そのような認識をもてばこそ「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経ノコトヲ要シ議會ノ協賛ヲ背セサルニ会ハ、又奈何トモスヘキ無ケレハナリ」という心配は、一層教育事務の場合に強いのであった。

すなわち、「小学教育ノ国民ノ性質ニ関スル所大」であり、「一国ノ治道ニ関係ア」るものであるから、「教則ノ大意(綱)ヲ定ムルノ権ヲ文部大臣ニ属セシメ以テ他日ノ為ニ施策ノ自由ヲ計」ることはもちろん、地方教育行政に従事する自治団体の機関を国の行政機関とすることも必要だが、ここではただちに法律とすることは、上記のような改革を難しくするものであるから「不可」だという。

要は、「軽々ニ確定ス可カラサルノ問題ハ本案ニ於テ尚多々」あるにもかかわらず、「今日ニ於テ強ク之ヲ一定シテ此ニ一冊ノ教育法典ヲ製出セントスルハ惟フニ策ノ得タルモノニ非ス」ということであり、「夫レ今日ハ新ニ帝国議會ヲ開設セントスルノ時ニシテ國務大臣ハ天皇ニ對シ責任ヲ有スト雖其ノ実ハ一日議會ノ協賛ヲ経タルヒノニ就テハ議會ニ對シテモ責ニ任セサル可カラス而シテ今日ニ臨ンテ十分ノ必要モ無キニ此ノ責任ノ範圍ヲ大ニスルハ豈ニ得策ト謂フ可ケンヤ」ということにならわれているように、責任逃れの口実でもあった⁹²。

このように、法律主義を排するのは、「帝国憲法」の条項を形式的、一面的に解したゆえであり、また教育の主義・方法の一定しない現状にたいする対策を講ずるためのものにほかならないと論じられているが、その実は、「政略上」からの叙述にもあらわれていたように、法律主義を採用すれば議會の干渉により法律改正が官僚の自由にならないことがありうること、つまり官僚勢力と議會との対立が十分予想されており、それにたいする対策という意味をもっていたのである。

論者は、上掲の意見に続けて、教育に関する決定が官僚の専断に陥る危険性の生ずるのを避けるために「教育会」(補注)の設置を提言しているが、この構想は、決定の際に合議で行なうことの必要性を説いたものである反面、教育施策の決定権は依然として官僚が留保する決意のあらわれでもあったのである。

以上述べてきたところを総合すれば、教育規定の命令主義は、君権保全のための立法権の制限、ひいては「帝国憲法」の非立憲的側面を基調にしながら、国家主義的

立場からする教育の重要性の認識、人間形成における教育作用の重要性の認識にもとづき、官僚が教育に関する決定権をその手に掌握したものだ、ということが出来る。

(補注) 「教育会について」

前掲「意見」は、「法理」上、「政略」上「小学令」案を「法律トスルヲ不可トシ勅令トスルヲ可トスル事」を述べた後、次のような提案を行なう。

「然リト雖亦一方ヨリ之ヲ見レハ小学教育ノ事務ヲ挙ケ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ス今日ノ実況ヨリシテ之ヲ察スレハ本案ヲ法律トセントスルノ意モ亦此ノ情勢ノ影響ナキニ非サルモノ、如シ然リト雖一時ノ情勢ノ為ニ国家法制ノ大綱ヲ紊ルハ固ヨリ戒ム可キノ極トス故ニ終ニ臨テ教育事務ヲ合議体ニ非サル行政官ニ全委スルヨリ起ル弊害ヲ防クノ策ヲ講セサル可カラス而シテ此ノ策ハ合議体ノ決議ヲ以テ非合議行政官ヲ羈束スルノ外アラサルコト言フ埃タス、即チ今日ノ教育会ヲ以テ公法上ノ団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毎ニ必ス其ノ意見ヲ聞クノ義務アラシムル是レナリ」と。

この構想の基礎には、教育を「専門事業」とし、そこに専門家の合議が必要だとする考えがあった。

「教育ハ衛生事務ノ如クノ専門事業ナレハ通常行政官ニ於テ専決処分セス広ク之ヲ令聞アル教育家學術家ノ合議ニ付スルトキハ一方ニ於テ文部行政ノ通弊ヲ洗除シ他ノ一方ニ於テ世ノ信用ヲ深クシテ舉行ノ易キヲ見ルヘシ而シテ少ナリトモ本案ハ之ヲ大日本教育会に諮詢セラレンコトヲ切望セサルヲ得サルナリ」と。

かかる合議制機関の意見が文部大臣をどの程度拘束しうるかという点については、かなり強力なものとして構想されていたことが上掲の叙述から分かる。

すなわち、「教育会は公法上ノ団体であり合議体ノ決議ヲ以テ非合議行政官ヲ羈束スル」ことを可能にするものとされ、しかも、その合議制機関にたいしては「文部大臣ヲシテ学制上重大ノ事件ヲ決定セントスル毎ニ必ス其ノ意見ヲ聞クノ義務アラシム」とされていた点においてである⁹⁴。

注

(1) 下村寿一『教育行政撮要〔改訂版〕』(昭和12年、岩波書店)6ページ。

(2) 訳文は、高木八尺他編『人権宣言集』(昭和32年、岩波文庫)193ページによった。

なお同書によれば、この第26条は、1906年7月10日の法律で次の如く改正された。「学校制度および教育制度は、法律によって定められなければならない。別段の法律による定めがなされるまでは、学校制度および教育制度については、現行法による」と。

(3) 沖原豊「明治憲法の制定と教育」、『教育学研究』31巻2

号(昭和35年6月)。海老原治善『現代日本教育政策史』(1965年,三一書房)。

- (4) この個別的・総合的な評価は、稲田正次『明治憲法成立史』(上巻=昭和35年,下巻=37年,有斐閣)に詳しい。
- (5) 「西哲夢物語」,『明治文化全集 第1巻』(昭和30年,日本評論社)475ページ。
- (6) ロエスレルとモッセの意見は、伊藤博文編『秘書類纂憲法資料』(全3巻,昭和9年)に収録されている。
- (7) 同上(下巻),117—118ページ。
- (8) 稲田正次,前掲書,380—381ページ。
- (9) この間の事情については、既に伊藤敏行,前掲論文,で紹介されている。
- (10) 江木千之翁経歴談刊行会編『江木千之翁経歴談 上巻』(昭和8年,同会)121ページ。
- (11) 同上,120ページ。
- (12) 同上,121ページ。
- (13) 明治文化資料叢書刊行会編『明治文化資料叢書 第八巻』(昭和36年,風間書店)189—203ページ。
- (14) 同上,199—200ページ。

Ⅳ 「教育勅語」と命令主義

——天皇制教学の法制的支柱——

1 「教育勅語」の性質とその「奉体」方

〔1〕問題関心

これまで、教育規定の命令主義が採用された理由を検討しながら、それが天皇制官僚勢力の優位を確保するためのものであったことについて論述してきたが、ここでは、命令主義の機能ないし役割といった面から、命令主義の性質を明らかにしてみたい。

筆者の関心は、命令主義と「教育ニ関スル勅語」(以下「教育勅語」と略称)との関係である。「教育勅語」は敗戦を迎えるまで教育の最高基準とされ、とくに学校教育の場で絶対の権威をもっていた。しかし、これが絶対の権威をもち、国民に遵守を義務づけるのは、「教育勅語」それ自身に法的強制力があつたためではなく、一般にはそれが天皇の詔であるからであつた。とくにこれが学校教育の最高基準とされたのは、勅令または省令の力によるものであつた。

これは、学校教育の場における「教育勅語」の法的な最高基準性の形成にとって、命令主義が大きな力を貸し与えていることを意味する。換言すれば命令主義は、このように「帝国憲法」下に法的強制力をもち得ない「教育勅語」に法的強制力を与えたという点で、きわめて特異な、重要な役割をはたしたのである。

命令主義の性質をこの視角から検討することは、従来余りなされてこなかった⁽¹⁾が、この点の検討は命令主義の性質を知るうえで重要なばかりでなく、「帝国憲法」下における教育行政の性質を知るうえでもきわめて重要な問題である。

〔2〕「国民教育」の最高基準としての「教育勅語」

戦前においては、「我が国の教育理念は一言を以て之を蓋へば教育に関する勅語の聖旨にある」⁽²⁾とされ、「其の国家作用として行なうの教育たると私人の事業として行なうの教育たるとを問はず、又学校教育たると社会教育たると家庭教育たるとを問はず、又教育の行政たると教育の実際たるとを問はず我国に於ける教育に関する一切の作用が、悉く此勅語の御趣旨を貫徹するを目的として」⁽³⁾行なわなければならない、とされていた。

いうまでもなく、この「教育勅語」は、形式面ではもちろん、実質的にも天皇の教育にたいする意見であつた⁽⁴⁾。その内容については詳しくふれる必要はなからうが、『父母ニ孝ニ』以下において儒教的道徳を列挙しつつ、『常ニ国憲ヲ重シ国法ニ導ヒ』において立憲化を行ない、『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』に至って軍国主義的な至上命令⁽⁵⁾でしめくくつたことに示されるように、「軍国主義的国家主義が封建的儒教主義と『近代的』立憲主義とを統合してできた思想的産物であるといえる」⁽⁶⁾。

かかる「教育勅語」が、「国民教育」の最高基準とされ、天皇制教学の中核的理念とされたのは、政府の強力なる督励、命令によってであつた。

「教育勅語」が宮中で総理大臣・文部大臣に下付された翌日、その『官報』告示によせて、文部大臣は「教育勅語」の謄本を国・公・私立学校へ頒布する旨を告げ、教育者に「聖旨」を奉体せよ、と次の如き訓示を北海道庁、府県、直轄学校宛に行なつた。

「謹テ惟フニ我カ

天皇陛下深ク臣民ノ教育ニ軫念シタマヒ茲ニ恭ク

勅語ヲ下シタマフ頭正職ヲ文部省ニ奉シ躬重任ヲ荷ヒ日夕省思シテ嚮フ所ヲ懲ランコトヲ恐ル今

勅語ヲ奉承シテ感奮措ク能ハス謹テ

勅語ノ謄本ヲ作り普ク之ヲ全国ノ学校ニ頒ツ凡ソ教育ノ職ニ在ル者須ク常ニ

聖意ヲ奉体シテ研磨薫陶ノ務ヲ怠ラサルヘク殊ニ学校ノ式日及其他便宜時日ヲ定メ生徒ヲ会集シテ

勅語ヲ奉体シ且意ヲ加ヘテ諄々誨吉シ生徒ヲシテ夙夜ニ佩服スル所アラシムヘシ」(明治23年10月31日文部省訓令8号)

このあと、勅語謄本は迅速に下付され、その下付を受けた地方官および学校は、その「奉読式」を挙行し、「聖旨」の貫徹につとめることを要求された。のみならず、「奉語式」は、三大節・勅語発布記念日・卒業式日・学校創立記念日、さらには毎月一回定例日を定めて行なわれるよう指導され、「教育勅語」は「御真影」とともに祝祭日の儀式に不可欠のものとされたのである⁽⁶⁾。

また、二百数十種類⁽⁷⁾の勅語衍義書が出されたなかで、官製衍義書ともいふべき井上哲次郎の『勅語衍義』（明治24年、敬業社・哲眼社）は、「教育勅語」にたいする国民の関心と支持とを求めた。

しかし「教育勅語」が「国民教育」の最高基準となるものは、法令上に具体的な規定がなされたことによってであった。

例を小学校の場合に求め、勅語が教育法令のなかに地位を確保したことを述べよう。

「小学校令」第12条にもとずいて定められた「小学校教則大綱」（明治24年11月17日文部省令11号）には、次のように具体化されていた。

(i) 「修身ハ教育ニ関スル 勅語ノ旨趣ニ基キ児童ノ良咄ヲ啓塔シテ其徳性ヲ涵養シ人道実践ノ方法ヲ授クルヲ以テ要旨トス

尋常小学校ニ於テハ孝悌、友愛、仁慈、信実、礼敬、義勇、恭儉等実践ノ方法ヲ授ケ殊ニ尊王愛国ノ志気ヲ養フコトヲ努メ又国家ニ対スル責務ノ大要ヲ指示シ兼テ社会ノ制裁廉耻ノ重シヘキコトヲ知ラシメ児童ヲ誘キテ風俗品位ノ純正ニ趨カンコトニ注意スヘシ

高等小学校ニ於テハ前項ノ旨趣ヲ拡メテ陶冶ノ功ヲ堅固ナラシメンコトヲ努ムヘシ

女兒ニ在リテハ殊ニ貞淑ヲ養フコトニ注意スヘシ」（2条）

(ii) 「日本地理及外国地理ハ日本ノ地理及外国地理ノ大要ヲ授ケテ人民ノ生活ニ関スル重要ナル事項ヲ理會セシメ兼テ愛国ノ精神ヲ養フヲ以テ要旨トス」（6条）

(iii) 「日本歴史ハ本邦同体ノ大要ヲ知ラシメテ国民タルノ志操ヲ養フヲ以テ要旨トス

尋常小学校ノ教材ニ日本歴史ヲ加フルトキハ郷土ニ関スル史談ヨリ始メ漸ク建国ノ体制 皇統ノ無窮

歴代天皇ノ盛業、忠良賢哲ノ事蹟、国民ノ武勇、文化ノ由来等ノ概略ヲ授ケテ国初ヨリ現時ニ至ルマテノ事歴ノ大要ヲ知ラシムヘシ

高等小学校ニ於テハ前項ニ準シ之ヲ拡メテ稍詳ニ国初ヨリ現時ニ至ルマテノ事歴ヲ授クヘシ」（7条）

また「小学校令」第16条にもとずいて定められた「小学校長及教員職務及服務規則」（昭和24年11月17日文部省令21号）では、

「第一条 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定ニ従ヒ其職務ニ服スヘシ」

と規定され、「教育勅語」は小学校長・教員の職務および服務の根本基準とされたのであった。

〔3〕 学校における「奉体」の状況

政府の強力な督励と命令とによって、「教育勅語」は徐々に学校教育のなかに根をおろしはじめた。

教育現場では、「教育勅語」を児童生徒に「佩服」させるために、種々の考案がなされた。

「教育勅語」の理解を進めるために、児童生徒に「聖勅の内容を理解せしむると同時に、之が暗誦と暗写とに熟達せしむるのが「適良なる方法」とされ、実行に移された⁽⁸⁾り、あるいはさらに一步を進めて、勅語にもりこまれている精神を児童生徒に注入するために、「修身時間の始めに高等科一学年生以上をして各自の教室に於て起立低頭謹んで一斉に 勅語を奉読せしむ」⁽⁹⁾などの方法が考え出され、実施された。

「教育勅語」のこのような熱烈な「奉体」のされ方は、単に文部大臣がその遵守を命じたということに起因するもののみ考えることはできない。そこには、別の強力な要因があったといわざるを得ない。

一つの要因は、井上哲次郎のキリスト教思想への批判などを通じて、「教育勅語」の教義の正しさが公認されたことであろうが、もっと大きな要因に、その内容の正しさ如何よりはむしろ、それが天皇の発した勅語であるから遵奉しなければならぬという見解の滲透であったといえよう。つまり「教育勅語」は、古今の哲理に合致しているから正しいものであり、したがってこれを遵奉しなければならないとするよりはむしろ、天皇が日本臣民の遵守すべき道徳を勅語として定めたものだからこれに従うのは日本臣民の義務である、とする見解が広く説かれたことにより、「教育勅語」に特別の価値が付与され、遵奉が強制されたということである。

これは政府のもくろみ通りの結果であったが、このような見解は、上杉慎吉、穂積八束らの学者によって支持され、広められた。

「教育勅語はどうしても日本臣民の必ず依遵すべく又依遵すること得る活動の規則たるものであるか、其は簡単なり勅語であるからである、畏くも 天皇は之子孫臣民の俱に遵守すべき所之を古今に通じて謬らず之を中外に施して悖らずとのたまはせられたのである、然る以上は最早や毫末の疑もない、臣民依懐の活動の規則として、絶対的に確定したものである」⁽¹⁰⁾（上杉慎吉）

「教育の基礎は教育に関する勅語に在ることは言うまでもないことでございます（中略）然りながら教育に関する勅語は唯古の聖賢の教義などと同様の性質のもののように思い、其の国法上の効力を感得して居らぬ者も世間にはないでもありませんから、第一に此の勅語は教育の大方針を決定したる所の国家大権の行動に出でて居るものなることを明かにせねばならぬのであります。国を統治し給う大権の行動の一として此の勅語が出て居るのであります、比較することは畏いことではありますが聖人賞人が世の人を導く為に書物を公けにするとか、金言を述べて後世に遺す類のこととは全く其の意義を異にして居る」⁽¹¹⁾、⁽¹²⁾（穂積八束）

ただし、前掲のような実践が、あらゆるところで強力に行なわれたかといえ、それはそうではなく、「教育勅語」の「奉体」を熱心に希求する人々にとっては、むしろ全く遺憾至極の場合が少なからずあった。

井上哲次郎とキリスト教徒との間の宗教的論争を経て「教育勅語」の権威が一応承認された後においても、小学校・中学校・高等女学校・師範学校などの教育機関では、「教育勅語」は「敬遠主義を以て扱はるゝ」ことが多く、これ等の学校の卒業生で「勅語の聖旨の了解は俥置き、誦誦は勿論、謄本に向いて、之を読むことすら出来ざるものある」⁽¹³⁾状態であったといわれていた。

かかる状況は、「教育勅語」は「聖旨」であるから臣民は遵守の義務をもつといういい方で国民にたいする説得がなされても、教育者も、被教育者もこれを十分に、積極的に遵守しなかったことを示す。その理由は、たとえば、教員の資質が低いことの起因する場合もあったであろうし、また教授・指導方法に劣っていたことに因る場合もあったに違いないし、荘重な雰囲気をもりあげる施設・設備の不足に因る場合もあったであろう⁽¹⁴⁾。しかし問題の原因はそれのみにとどまるものではない。小論に関していえば、「我国近来、法理思想漸く発達し、動ともすれば、輒ち曰く、『臣民は法律命令に依りて、主権に服従する義務あるも、法律命令に依らざれば、此の義務なし、教育の勅語何する者ぞ』と」⁽¹⁵⁾という考えもその一因としてあったということである。

これは、「教育勅語」が臣民に強制力をもつ法律命令ではないとの判断から、これを無視しようとする意見である。当時の法制的状況からすれば、重大な誤りを含むものであるが、「教育勅語」の内包する矛盾を鋭くついているものであるともいえる。以下でこの点を考察しよう。

2 「教育勅語」を支えた命令主義

〔1〕 「教育勅語」の法制上の性格

「法理思想」の発達により、「教育勅語」の法的性格が問題とされ、それが「教育勅語」の「奉体」に影響を与えた程度がどのくらいであったかについては、詳しく論証しえない。しかし、臣民が遵守すべき義務のあるものは、「帝国憲法」およびこれと矛盾しない法律、規則命令等だけであって、「教育勅語」はこれに属するものではないから臣民が遵守を強制されるべき筋合のものではないとするような意見が出されたことは、「帝国憲法」によってまがりなりにも立憲主義が採用された結果としては全く例外的なものであったとは思われない⁽¹⁶⁾のみならず、むしろ当然のことであったとさえ考えられる。

これにたいして、「教育勅語」の拘束力を是認し、論証せんとするものには、次の二つの方向がみられた。第一は、「教育勅語」を国法上効力をもつものとして説明しようとする立場であったが、この論証は至難であった。第二は、「教育勅語」の規範性を国法上の効力から説明せず、いわば「帝国憲法」の条理から、または日本の国体のあり方から論証しようとするものであった。

第一の試みから述べよう。豊岡茂夫が『教育時論』誌上にはじめて問題提起したところによれば、まず「教育勅語」は「帝国憲法」の発効以前に発布されており、その意味では「帝国憲法」の条項を根拠として成立しているものではなかったので、たとえ「教育勅語」がそれ以前に国法であったとしても、そのままただちに「帝国憲法」下で効力をもつものではないと説かれた。

「帝国憲法」が発効するのは「議会開会ノ時」（「詔」）、すなわち明治23年11月29日であったのにたいし、「教育勅語」の発布が同年の10月30日であったことからすれば、上述の豊岡の指摘は至極当然なものであった。

このような指摘に続いて豊岡は、「教育勅語」が「帝国憲法」下において、国法として効力をもちうる余地はないかを検討する。

「帝国憲法」第76条第1項では、「法律規則命令又ハ何等ノ名称ヲ用キタルニ拘ラス此ノ憲法ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ総テ尋由ノ効力ヲ有ス」とされていたことに着目し、「教育勅語」が「憲法ニ矛盾セサル」ものか否かを考察する。しかし「教育勅語」はその形式において矛盾していた。

すなわち「帝国憲法」第55条第2項で「凡テ法律勅令其ノ他国務ニ関スル詔勅ハ国務大臣ノ副署ヲ要ス」と定

められている国法の形式からすれば、國務大臣の副署を欠く「教育勅語」は「國務ニ関スル詔勅」ではないと解さざるを得ず、したがって国法上の効力をもち得ないと結論せざるを得なかった。

そこで豊岡は、大臣の副署を欠いたのは政府の「失体」であり、その責任を追及したいとしながら、やむなく論理を転換させ、次の二点で勅語遵守を義務づける。

第一点は、「教育の勅語は、憲法の有効以前に、頒布せられたる者にして、憲法の拘束を受けず、寧ろ、憲法と同等の法力を有す、故に、天皇が親ら之を変更、廃止又は停止せざる以上は、未来永劫、臣民を拘束すべし」（原文は圈点付）という主張であるが、この「教育勅語」が憲法と同等の法力をもつとする論旨は、すでに彼自身の前提とする立憲制下における法律論として自己矛盾を示すものであった。

第二点は、「臣民が主権に服従するは、法律命令に先ちて、業に己に負ふ所の義務」であるが、「主権に服従する」というのは、単に現天皇陛下の命令に服従するに止らず、当然、皇祖皇宗の遺訓をも遵守せざるべからず。したがって「皇祖皇宗の遺訓を實質とせる教育勅語遵奉すべきものとす」という主張であって、これも「帝国憲法」の具体的条項から離れた条理論であった。

このように豊岡茂夫は、自らが提起した「教育勅語」の「法律的検討」（＝解釈学的検討）に失敗し、非「法律的」な条理論でからも勅語の効力を説明するにとどまったのであるが、ここにおいて、逆に「教育勅語」が法令としての性格をもつものでないことが一層明らかになった⁴⁴。

これにたいして、「教育勅語」の規範性を国法上の効力から説明しない、第二の立場がある。前掲の上杉慎吉、穂積八束の説もこれに属するが、いわゆる教育行政法教科書の著者たちもこの立場にたっていた。

(イ) 山田邦彦（文部省視学官ほか）

山田は、前掲豊岡茂夫の一文の非を指摘して、「元来教育勅語其者に法力ありと説明致すは、之を如何なる方面よりするも、將た如何なる理由を以てするも、遂に牽強を免れざることゝ存候」（圈点は原文のまま）と述べた。この主張は、後述する如く「教育勅語」にあえて国法としての要件を与えなかった為政者側の真意を正しく見抜いたかの如くであったが、「抑も教育勅語は、（中略）其の尊嚴の程も明白なることなれば、強いて之に法力を附会致す必要も亦可無之と存候」とその理由を述べていることからすれば、これは十分な論拠をもって主張されたものではなく、現に大きな拘

束力をもつただからこれ以上の説明は必要ないというただそれだけの主張であった⁴⁵。

(ロ) 大山幸太郎（文部省官吏）

大山の主張は、かなり冷静で、当時としてはもっともすぐれたものの一つであるように思われる。

彼は、「教育勅語」を「君主ニヨリテ成文ヲ以テ永久的ニ確立セラレタル」「教育政治ノ一般的方針」であると規定するが、これの法的強制力については、「憲法、法律、勅令等ノ如キ国法トハ大ニ其ノ性質ヲ異ニス」るものであって、国法の如き強制力はないとあらかじめ述べている。

しかし、「教育勅語」が国法の如き強制力をもたないものであることを述べることは、「教育勅語」が全く何ら強制力をもたないということではなく、むしろ「忠良ナル我国ノ臣民ハ之ヲ国法以上ニ尊キ大詔トシテ服膺遵奉センコトヲ希フノ美風ヲ呈セルハ、我カ国体ノ然ラシム所ニシテ、彼ノ法律上ノ権力服従ノ關係ノミヲ以テ君民ノ別ヲ立ツルノ国ト大差アル点ナリス」と天皇制をとる日本の国の特殊性から臣民の遵由の義務を説明する。

それでは「教育勅語」と「帝国憲法」との関係はどう考えられたかといえ、⁴⁶「教育勅語ハ憲法ノ條規ニ依リテ発セラレタルモノニアラザル」ものであるが、「天皇ノ統治作用ハ總テ憲法ノ条項ニ規定セラレト解すべきものではなく、したがって「教育勅語」が「統治権ノ一部タル教育政治ノ大権ニ依リテ発セラレタルモノ」であることは否定しない。

そしてまた、これは「統治権ニ關係ナキ事務ニ関スル勅語ハ御製ノ御歌等トハ、大ニ其ノ性質ヲ異ニスルモノ」であって、「統治者の意思表示タル点ニ於テハ」「教育勅語」も国法も同じだとする。

この点には、論理の矛盾がみられるようであるが、（引用文の冒頭では「国法トハ大ニ其ノ性質ヲ異ニス」と述べていることを紹介した）、それは次のようなことであった。

大山は、「教育勅語」の規範的性質を考えるにあたって、「一般臣民」の場合と「教育政治ノ機関ヲ組織スル者」の場合とを区別して論ずる。そして、「一般臣民ト教育勅語トハ、強制セラルルニ關係ニアラズシテ君臣ノ情義上国民道徳ノ標準トシテ遵奉セラルルニ關係ニ過ギズ」と述べ、「教育勅語」が国法ではないことを明らかにする。

これにたいして「教育政治ノ機関ヲ組織スル者ト教育勅語トノ關係ハ、大ニ之ト趣ヲ異ニス」るものと考

えられる。その理由は、「天皇ハ統治権ノ総攬者ニシテ、其ノ下ニアル政治機関ハ、総テ天皇ノ手足トシテ天皇ノ立テラレタル方法ニ基キテ活動セザルベカラザルコトハ、法理上明ナルノミナラズ、官吏服務紀律第一条（中略）ニヨリテモ明瞭ナリ。然ルニ教育勅語ハ教育政治ニ関シ示サレタル大方針ナリ、シカモ明文ヲ以テ永久的ニ確立セラレタル大方針ナリ、故ニ教育政治ハ常ニ此ノ方針ニ基キテ施行セザルベカラズ、即チ教育ニ関スル国家ノ機関ハ、此ノ方針ニ基キテ、国家又ハ公共団体ニ属スル学校ノ教育ヲ行フベク、私人ニ属スル学校ハ対シテモ、前者ト同様ノ関係ヲ施サシムルカ、若クハサクモ此ノ大方針ニ反セシメザルヲ標準トシテ監督セザルベカラズ」とする。

ここでは、教育行政機関は天皇の手足として、天皇は責任をもって、天皇の定めた方針に忠実に従って働らくべきものだという考え方（戦前の官吏観）にたち、「教育勅語」は天皇の定めた教育の大方針だから教育行政機関はこれに拘束されるとするのである。

そして、これを論証する材料として、先に掲げた文部大臣訓示や文部省令（Ⅲの1の〔2〕を参照）を掲げる。これは、「教育勅語」が法制的に最高基準としての位置を占めたこと、換言すれば国法と同じものだということを示す唯一確実な証拠であった。

大山は、このようにして、国法ではないがそれ以上の規範力をもつ「教育勅語」と、実質的に国法である「教育勅語」との性格を論証することに成功したのであった⁴⁰。

(ハ) 武部欽一（文部省官吏）

武部も「此の勅語は実に日本臣民の依遵すべき道徳を示し教育の大木を明にし給へるもの」であって、「教育なる作用は悉く此勅語の御趣旨を貫徹することを目的として」行なわなければならず、「日本国民なるものは絶対に此聖旨に依遵し之を服膺すべく寸毫も之に悖戻することを得ざるものにして、教育に関する勅語は我日本臣民に対し最高絶対の権威を有する徳則」であるとするが、大山のように対象を分けた細かい分析は行なわない。

ただ彼もまた、「教育に関する勅語は憲法上国法としての効力を有せざるは明なり」とし、国法としての効力を否定したうえで、「勅語が主権者たる天皇の意見」であるから、「其の表示の形式が法令たると其の他の形式たるとを問はず、臣民に命令せらるるものは天祖以来の国家の大精神を顕現せらるるものとして一般臣民が之を確信すると共に、其の御意見に依遵

し服従することを要するものなり」と主張するのは、当時の通説に従ったものであったといえる⁴¹。

以上、「教育勅語」の性格について、諸説を要約してきたが、それによれば、「教育勅語」は「帝国憲法」の規定に合致した「国務ニ関スル詔勅」ではなく、国法としての効力をもつ規範でもない。しかし、法規ではないが、それ故に一層その権威は強い。とりわけ大山説では、一般臣民にとっての「教育勅語」はそのような主権者の意思であり、遵守の義務は君臣の道から発するが、教育行政にたざさわる者は天皇の手足となって働らく義務をもつ者として、とくに忠実に従わなければならぬ、とされる。

このような見解は、「教育勅語」の性格をかなり十分に表現しているものといえる。しかし、今日のわれわれが知り得ているところからいえば、国務大臣の副署の欠如は、あえて「教育勅語」自体に何ら法的拘束力をもたせない意向であったのであるが、当時の論者たちは、この点の把握が必ずしも十分ではなかった。もちろん、当時このようなことは極秘事項とされていたので、十分な把握がなされなかったのも当然であるが。

〔2〕 「社会上之君主の著作公告」としての「教育勅語」の意味

「教育勅語」自体に法的な強制力が与えられなかったのは、実は井上毅の意見が採用された結果であった。

「帝国憲法」の起草過程でも「帝国憲法」下における「教育勅語」の法的性格について苦慮を重ねた。そして、「教育勅語」を「軍人勅諭」と同様、「政事上之命令」として公布しようとした山県有朋（内閣総理大臣）にたいし、井上は「軍人勅諭」のような「政事上之命令」として発布することは立憲主義の今日では適当でない、として反対の意を表明し、これが実際に採用されることとなったのである。

ここに「教育勅語」は、たとえ国教の樹立または徳教の根本基準を定める意図にもとづくものであったとしても、法制上は「政事上之命令」ではなく「社会上之君主の著作公告」とされたのである。

それでは、「教育勅語」を「社会上之君主の著作公告」として発布した理由は何であろうか。これが立憲主義への配慮から生じた措置であることは前述したが、しかし理由はそれのみにとどまらない。そこには、政府の深謀遠慮があった。井上毅の書簡により、これを明らかにしよう。

(イ) 明治23年6月20日付、山県宛井上書簡。

「(前略) 第一此勅語ハ他之普通之政事上之勅語と同様一例なるべからず天生聡明為之君為之師とは支那之旧説なれども今日之立憲政体之主義に従へハ君主ハ臣民之心之自由ニ干渉せず(中略) 今勅語を發して教育之方嚮を示さるゝは政事上之命令と項別して社会上之君主之著作公告として看ざるべからず

陸軍ニ於ける軍事教育之一種の軍令たると同じからず(後略)」²⁰⁾

(ロ) 6月25日付、山県宛井上書簡。

「(前略) 一、政事上之勅令勅語ハ責任大臣之輔弼ニ成レル事憲法上之公明正大なる主義なりと雖、若し社会上之勅語ならハ大臣之責任之件と同からず然るに若し真誠之教旨ニ出ずして他の学理的之議論を代表したる之意味ありて十日所視内閣大臣之意見又ハ何某之勸告ニ出たり即ち入レ智慧なりとの感触あらしめハ誰れか中心ニ悦服佩戴するものあらん哉(後略)」²¹⁾

(ハ) 10月22日付、元田宛井上書簡。

「(前略) 發布方法之事ニ付而者先頃申上候通生之愚見ニテハ内閣之政事ニ混雜せずして一ニ聖主之親衷ヨリ断セラレ内閣大臣之副署なき勅語又ハ御親書之体裁ニして広く公衆へ御下ケに相成候方可然歟

開院式ノ勅語又ハ陸海軍ノ年令ニハ内閣大臣ノ副署ナシ是各國ノ例ナリ

若副署アル一ノ政令となりて發せらるゝ時ハ国会ニ而啄ヲ容るる所之内閣責任政略之一と見做され後日ニ政海之變動と共に紛更ヲ招ク之虞あるべく却而千載不滅之聖勅之結果ヲ薄弱ならしむべき歟御熟思有之度奉冀候(中略)

追啓

此ノ勅語ハ公衆へ直接ニ御下付相成ル形ニいたし度文部大臣之紹介なき方尤体を得候歟蓋此事政事上之關係ニあらずして社会上師君主ハ億兆之師表タル位置ニ依りて發布せらるべきものなり(後略)」²²⁾

ここに掲げた井上の書簡によれば、責任大臣の輔弼を要件とする「政事上之命令」または「政事上之勅令勅語」は、三つの理由で不適當であるとされている。

その一は、立憲主義下においては、「君主ハ臣民之心之自由ニ干渉せず」とされているから、徳育の基準を「政事上之命令」として天皇が發布することは適當でない、ということであり、その二は、「政事上之命令」であると、大臣の「入レ智慧」と思われる場合がなきにしてもあらずであって、「奉体」への意欲が弱められる恐れがある、ということである。そして、その三は、「政事上之命令」であると、「国会ニ而啄ヲ容るる所之内閣責任政略之一と見做され後日ニ政海之變動と共に紛更ヲ招ク之虞」がある、ということであった。

第一の点は、近代市民社会における法律・命令の性質と限界を自覚した結果、「教育勅語」を「政事上之命令」としなかったことを明示しているが、第二、第三の点はこれと異なるものであって、「教育勅語」の權威を永遠に高からしめ、その「奉体」を期待すればこそ、政策的配慮であった。とくに第三の点は、帝国議会の開会を間近に控え、政党勢力の進出が予想されるなかで、如何に「教育勅語」をまもり、その滲透を実現するかが強く意識されていることを示している。

〔3〕 「教育勅語」を支えた命令主義

このように「教育勅語」は、その權威を保持し、「社会上之君主之著作公告」として国法の効力およびその他一切の拘束力をもたないものとされたが、これが教育の実際において、法的な最高基準として強い拘束力をもち得たのは、命令主義によってであった。

「教育勅語」下賜の翌日出された前掲文部大臣訓示は、教育者に「聖意ヲ奉体シテ研磨薰陶ノ務ヲ怠ラ」ず「生徒ヲシテ夙夜ニ佩服スル所アラシムヘシ」と命じたが、この趣旨が「小学教則大綱」で教授内容の基準として具体化され(前掲)、あるいは「小学校長及教員職務及服務規則」で教員の職務・服務の基準とする(これも前掲)に至って、「教育勅語」の基準性が法令上確定したのであった。

これらはいずれも、本来法的効力をもつべきでないと考えられた天皇の考える道徳の根底(または教育の基礎)たる「教育勅語」に、命令によって、臣民教育の最高基準、教育者の服務の根本基準として法的効力を与えたということであり、教育行政における命令主義の慣行がそれを容易にしたことを物語るものであった。この命令主義の活用は、井上の予定の行動であった²³⁾が、これは「帝国憲法」下における法治主義原則を形式化・空洞化するうえに大きな役割を演じた。「帝国憲法」にもりこまれている法治主義がたとえ形式的なものであったにしても、本来法的効力をもたせることが不適當だと考えられたものに、一片の命令で法的効力を賦与したことは、法治主義の原則、のみならず立憲主義そのものをもより日本的なものにするゆえんであった。

命令主義は、このように天皇の「著作公告」を法的基準にまでたかめ、天皇の教学に関する意見を法的に「国民教育」の基準にすることを可能にしたが、「帝国憲法」が規範化した「国体」を自らの中核とし教育の淵源とした「教育勅語」は、これによって、「帝国憲法」体制を支えるイデオロギーとして現実に強力に機能し、

「帝国憲法」・「軍人勅諭」とともに、戦前日本の根本規範とされたのであった⁶⁰⁾。

注

- (1) 兼子仁氏は「各学校令を中心として教育勅令が体系的に制定され、教育勅語がその頂点に君臨していた。教育勅語は(中略)それ自体は法規ではなかったが、(中略)教育勅令・命令中にその趣旨に則るべきことが定められていたことに基づき、結局その内容は法規的効力をも有していた」と述べているが、これは命令主義と「教育勅語」との関連を意図的に明らかにした唯一のものといってもよいのではないと思われる。兼子仁、前掲書、54ページ。
- (2) 吉田熊次『日本教育の理念』(昭和14年、啓文書)108ページ。
- (3) 武部欽一『日本教育行政法論』(大正5年、日本学術普及会)107ページ。
- (4) この「教育勅語」は、成立過程で多くの人々の協力を集めた。起草段階では中林正直、元田永孚、井上毅がそれぞれ異なった役割を果し、これを内閣でまとめる際には芳川頭正、山県有明が重要な役割を演じた。そのほか、勅語案に意見を述べた閣僚、学者も少数にとどまらなかった。
しかし、この事実によって、「教育勅語」がこれらの人々のみによってつくられたと解することは妥当ではないとされている。それは、明治天皇が、「教育勅語」の成立前から、徳育問題にとくに強い関心を示し続けてきた事実を説明しきれないからである。
明治天皇は、徳育への関心と意見を、まず「教学聖旨」(明治12年)で表明し、以後「小学校教則綱領」についての内旨(14年)、「小学校教員心得」の内覧(14年)、「学制規則につき勅諭」(15年)、「幼学要綱」頒賜の勅諭(15年)、「華族女子学校につき「御親諭」(18年)、「聖諭記」(18年)などにおいて、徳育に関する見解を明らかにした。
「教育勅語」の起草も、明治天皇が文部大臣にたいして幼童のための徳育の箴言を編むことを下命したところからはじまったものであり、発布までの過程において、草案の上奏・内覧、内旨が繰り返され、案が練られていったといわれる。
ここに掲げた事例から明らかのように、明治天皇は「教育勅語」作成過程で重要な役割を果している。その発布の手続について、内閣の決定を採らず、自己の決定をおし通したことも考えに入れると、明治天皇はむしろ主体的であったとさえみることが出来る。
このように、「教育勅語」は、現実には多くの侍講や官僚その他の人々の参加によってつくられたが、そこに天皇の関与が強くなされ、しかもかなり主体性をもってなされているところからすると、「教育勅語」を実質的にも天皇の意思と解して差支えないように思われるのである。
海後宗臣『教育勅語成立史の研究』(昭和40年)参照。
- (5) 梅溪昇『明治前期政治史の研究』(昭和38年、未来社)303ページ。
- (6) 佐藤秀夫「わが国小学校における祝日大祭日儀式の形成過程」、『教育学研究』30巻3号(昭和38年9月)に詳しい。
- (7) 国民精神文化研究所編『教育勅語渙発関係資料集 第三巻』(昭和14年)、解説1ページ。
- (8) 福島治三郎「勅語の暗誦と暗写」、『教育時論』814号(明治40年11月25日)。
- (9) 鈴木亀寿「教育勅語の主旨の実際に行われる状況」、『教育公報』210号(明治33年4月15日)。

- (10) 上杉慎吉『国体憲法及憲政』、武部欽一、前掲書、102ページから重引。
- (11) 穂積八束『国民道徳に関する講演』、同前書103ページから重引。
- (12) 穂積八束は、この説を基礎として、あるべき「国民教育」の内容を「教育勅語」の字句によって具体的に説明する。すなわち、彼によれば、「国民教育」は「千古ノ国体ヲ万世ニ伝ヘント欲スル」ためのものであり、その内容は「教育勅語」の徳目に帰する。
穂積八束「国民教育」、『東京日々新聞』明治30年1月1日付。『穂積八束博士論文集』(昭和18年、有斐閣)347—348ページに再録。
穂積八束「国民道徳ノ教育」、『国家国会雑誌』23巻19号(明治42年9月1日)。同前書、843—857ページに再録。
- (13) 「教育勅語に就て」、『教育時論』797号(明治40年6月5日)。同旨、鈴木亀寿、前掲論文。
また、沢柳政太郎(前文部次官)は、「師範学校卒業生が六週間現役兵として入営した、そこでこれに教育勅語を奉写せしめた所が、一人も充分に写し得たものはなかったと、某聯隊長が語ったということである。(中略)苟も師範学校の卒業生として、完全に教育勅語を奉写することが出来ぬと云うは遺憾のことである」と述べている。沢柳「詔勅奉読所感」、『教育時論』885号(明治42年11月15日)。
- (14) その大きな理由については、次の如く考えられていた。
「多くの学校は何れも教育の手不足なるが為め青年未熟なる准教員若くは無資格なる雇教員に該科の教授を一任しあるもの多く又然らざるに於ても其教授法たるや規定の教科書により説明的の方法を以て教授を完了し他祝祭日等に於て時々訓戒をなすも多くは学令年令の異なる多数の児童を一室に集むることなれば到底適当なる感情を喚起する能はず。従て実行上の監督充分ならず、加うるに日常鑛方等の注意も周到ならざるもの多し、此の如くにして何ぞ充分なる奏功を望むべけんや」と。
鈴木亀寿、前掲論文。
- (15) 豊岡茂夫「教育勅語の国法上に於ける効力」、『教育時論』590号(明治34年9月5日)。
- (16) 「教育勅語」の法制上の性格を問題にした文献で筆者の知り得たものは、明治34年9月から10月にかけて『教育時論』誌上に載った三篇と、大正初期の教育行政法教科書二点にすぎないので、これをもってすれば、法的性格を問題にしたものは決して多いとはいえない。しかし、「教育勅語」の法制上の性格などを云々することは「聖旨」にたいする冒瀆であるとする見解(例；後掲文献⑥)が強くなり、あるいは、「教育勅語」の法制上の性格を検討する実益が少なかったことからすれば、単に少ないとのみいい切ってしまうわけにもいくまい。
筆者の参照した文献は次の五点である。
- ① 豊岡茂夫「教育勅語の国法上に於ける効力」、『教育時論』590号(明治34年9月5日)。
- ② 米山喜太郎「教育勅語の国法上に於ける効力を讀む」、同前誌、592号(同年9月25日)。
- ③ 山田邦彦「教育勅語の国法云々に就て」、同前誌、593号(同年10月5日)。
- ④ 大山幸太郎『日本教育行政法論』(大正元年、目黒書店)。
- ⑤ 武部欽一『日本教育行政法論』(大正5年、日本学術普及会)。
- (17) 以上は、豊岡、前掲論文(注16 ①)。
- (18) 以上は、山田、前掲論文(注16 ②)。

(19) 以上は、大山、前掲書（注16㊸）。

(20) 以上は、武部、前掲書（注16㊹）。

なお彼は、勅語と法令との関係をとくに一項設けて叙述し、法令が「規律するは人の行為に止り、其の内部を規律すること能は」ざるものであるのたいし、勅語は「国民の心意を規律するもの」であり、「各其の規律するの分野を異にし互に相侵すことなく、国法と勅語と相併立して遂に相抵触する所な」と述べている。法令と勅語とが「相併立して」「相抵触する所な」と云々の叙述については問題は残るが、勅語と法令との性質についての把握は正しい。

(21) 国民精神文化研究所編『教育勅語渙発関係資料集 第二卷』（昭和14年）440ページ。教学局編『教育に関する勅語渙発五十年記念資料展覧図録』（昭和16年）52—53、119—120ページ。

(22) 国民精神文化研究所、同上、434ページ。教学局編、同上、439—440ページ。

(23) 国民精神文化研究所、同上、439—440ページ。

(24) 元田永孚もこの点には賛成で、「教育勅語」発布の喜びを記した山県有朋宛書翰で次の如く述べている。「彼ノ不磨之憲法之如キモ時世ニ因而者修正ヲ加ヘサルヲ不得モ此ノ大旨ニ於テは於万世而不可復易一字矣」と。教学局編、前掲書、67、125ページ。

(25) たとえば、「教育勅語」の「奉体」方を命ずる前掲文部大臣訓示が芳川顕正（文部大臣）と井上毅との間で作成されたものであることは、それを示す一例である。

海後宗臣、前掲書、365ページ参照。

(26) 梅溪昇、前掲書、304ページ参照。