

# 明治期における教育行政の機構と思想

## ——諮問機関としての高等教育会議とその改革運動——

平 原 春 好

はしがき

### I 教育行政原理の転換と高等教育会議の設置

#### 1 教育行政機構における諮問機関の成立

- (1) 日清戦争前後における経済・政治・行政の変化
- (2) 諮問機関の成立とその性格
- (3) 諮問機関としての高等教育会議

#### 2 高等教育会議設置要求の意義

- (1) 要求の主体
- (2) 要求の目的
- (3) 実現の形式
- (4) 学制改革論

注

### II 高等教育会議の活動と批判

#### 1 「高等教育会議規則」の批判と改正

- (1) 高等教育会議規則批判の概況
- (2) 「高等教育会議規則」改正の概況
- (3) 第1回目の改正
- (4) 第2・3回目の改正
- (5) 改正の効果

#### 2 高等教育会議の審議状況とその特質

- (1) 高等教育会議における審議の概況
- (2) 明治後期における学校制度上の問題点
- (3) 菊池大麓の学制改革案
- (4) 小松原英太郎の学制改革案

注

## は し が き

はじめに、小論において追求すべき課題を簡潔に提示しておこう。一言にしていえば、明治期における中央教育行政機構の特質を明確にすることである。小論では、文部省の組織的変遷や作用などを直接に検討することを通してこの課題を明らかにするいき方をとらず、文部大

### III 天皇直隸機関の構想

#### 1 「教育本部」論

- (1) 「教育本部」の提唱
- (2) 「教育本部」論の内容
- (3) 「教育本部」論批判と反批判

#### 2 「教育総監部」論

- (1) 「教育総監部」の提唱
- (2) 「教育総監部」論の内容
- (3) 「教育総監部」論の反響

注

### IV 学制調査会の構想

#### 1 学制調査会設置意見

- (1) 学制調査会の提唱
  - (2) 「立法的」機関としての学制調査会案
- #### 2 学制調査会設置意見における法律主義
- (1) 教育立法の法律主義の主張
  - (2) 批判の対象としての教育立法の命令主義
  - (3) 当時における教育立法の法律主義の意味

#### 3 学制調査会提唱の背景

- (1) 学制改革運動の概況
- (2) 学制改革論の性格

注

むすび

臣の諮問機関として設置された高等教育会議を考察の対象とすることによってこの課題に接近するいき方をとった。これは、高等教育会議の設置が、従来の教育行政機構を組み立てている原理を近代的なものに転換させた（独任制から合議制へ）こと、およびその結果、教育行政機構では文部省と諮問機関との関係が重要なものとなったことに着目し、この点を明らかにすることによって

こそ、当時の教育行政機構の眞の性格を総合的に把握できると考えたからにはほかならない。

小論で追求すべき課題は、さらにいくつかの小さな課題に分けられる。その第1は、教育行政機構に関する原理の転換に対する権力側の態度、およびその認識を明らかにすることである。これはまず、高等教育会議そのものをいろいろな面から追求することを必要とする。それには、高等教育会議の組織・権限、設置前の問題、設置後の歩みなどについての考察が含まれる。そしてさらに、高等教育会議が諮問機関であることから、諮問機関の一般的性質、または当時設置されていた他の諮問機関の実態などと比較考察することによって、高等教育会議の一般性と特殊性、ひいては教育行政機構のそれを浮き彫りにする作業も含まれる。

第2の小さな課題は、上述の教育行政原理の転換が、当時在野勢力によってどのように意識され、どのような行動が生み出されたかを検討することによって、在野勢力の教育行政に対する認識を明らかにすることである。そのためには、まず、彼等の提唱意見、批判意見など、権力に対する具体的な行動について考察しなければならないが、問題を一層明らかにするためには、彼等の階級的地位、思想的特質、または権力との関係などに留意する必要がある。

第3は、以上の小課題を明らかにする過程で直面した問題のうち、これまでの研究で明らかにされていない重要なものについて、考察を加えることである。小論でとりあげた問題の一つは、教育行政の原則的な問題で、教育立法の法律主義・命令主義についてであり、他の問題は、教育行政の方策にかかわる問題で、中等教育・高等教育の拡充についてである。これらの問題を、従来の研究における視点と異なった視点から再把握を試み、それらの性格または意味を明らかにするよう努力した。

## I 教育行政原理の転換と高等教育会議の設置

### 1 教育行政機構における諮問機関の成立

#### (1) 日清戦争前後における経済・政治・行政の変化

日清戦争（明治27—28年）は、激しい排外主義・対外硬・対清硬の国内世論に支えられて、天皇制政府の官僚・軍部の主導権のもとに遂行された明治維新以来はじめての外戦であり、戦争目的や政府・軍部の戦争指導に対して非難や反対が全く見られなかったという特徴をも

つものであった。この戦争は、先進資本主義国に対して不平等条約を背負い、彼等の東洋進出に脅えつつあった後進国日本が、近隣弱小民族を抑圧し、国権拡張をはかり、国家の富強を達成するというみちすじのなかにおける重要な事件であった。

この戦争の勝利は、朝鮮を清国からきり離し、遼東半島・台湾などの領土を割譲させ、多額の償金と通商特権を日本にもたらした。その結果、軽工業に加えて重工業が発達し、海外貿易が振興されるなど、官営軍事工業と巨大政商資本をはじめとして日本の資本主義は前に増して、一層飛躍的な発展をみせるに至った。

この資本主義の発展は、必然的に農業をもその手にとられ、農業人口を縮小させ、農産物の商品化をうながし、商業的農業を発展させ、半封建的な寄生地主制を拡大した。

このような変化は、裏をかえせば戦争の準備・遂行・戦後経営のために、過大な負担が民衆に背負われ、労働者は苛酷な労働条件に縛られ、小農民は没落を余儀なくされたことでもあった。かかる状態のもとで、労働者や農民の間には階級的自覚がたかまりここに新しい階級関係が発生した。

資本主義の発達と新しい階級関係の発生は支配権力としての天皇制に変化をおよぼした。すなわち、ブルジョアジーと地主階級の経済的な力の増大は、彼等の政治的進出をうながし、内閣の構成を左右するほどに成長した。彼等の存在を無視してはもはや政治をおこない難い状態にたち至ったことを自覚した政府は、自己の主導性を確保しながらも、ブルジョアジー・地主階級との間に妥協・同盟をおこない、高揚しつつある労働者勢力を抑圧しつつ政局を展開していった。かくて天皇制絶対主義は、1900（明治33）年頃から、いぜんとして絶対主義権力としての独自性をもったまま、地主・ブルジョアジー的天皇制へと変質してゆく<sup>2)</sup>。

以上のような状況のもとで、各方面に大きな変化が見られたが、本稿では、その追求すべき主題との関係から、行政上における変化に注目したい。すなわち、政府は、資本主義の発達に対応して増大した国内行政を、十全かつ迅速に処理する課題を負っていた。しかし政府は、軍備拡張、植民地経営、製鉄所、鉄道および電信電話などの拡充に巨額の経費を必要としたので、教育・産業・土木・保健衛生など上記以外の国内行政の拡充、整備の必要は認めながらも、それをおこなうのに必要な経費を支出する能力がなかった<sup>3)</sup>。ここから、教育・産業・土木・保健衛生などの事務について、地方への委任の傾向が強まった。

教育については、1890（明治23）年、市町村に学令児童を就学させる小学校を市町村費をもって設置する義務を課し（「地方学事通則」「小学校令」改正）、翌年一定の設備、教則を定めて天皇制教育の基準を示した（「小学校設備準則」「小学校教則大綱」）。また、中学校についても府県に最低1校は設置することを定めた（「中学校令」改正）。1897（明治30）年には、市町村小学校教員の俸給について一定の基準が定められ（明治29年12月29日付勅令第2号、公布は明治30年1月4日、施行は4月1日より）、ために市町村教員費は6割方増加した。しかし、国の補助金は少額であった（「市町村立小学校教育費国庫補助法」明治33年）。このような少ない出費で自己の意図を達成し統制を保持するという中央政府の原則は、ほかに師範学校・実業学校・高等女学校などを府県の負担で設置させ（「師範学校令」明治30年、「実業学校令」「高等女学校令」明治32年）ることを通じて、また義務教育年限を4年と定め授業料を原則として徴収しないことを通じて、地方団体を一層窮乏させた。これは、中央政府が地方団体の犠牲のうゑに戦後産業資本の成長に伴って要請された国民教育・実業教育の振興を行なったことを意味するものである。

戦後経営の重要課題であった河川・砂防などの土木行政に関しても、このような傾向は同じであった。河川管理・工事施行に関する権限は主として府県知事に留保されるが、主務大臣の指示監督権は強大で市町村にはほとんど自主性がない。しかし経費は主として府県負担とされ、国は一定の場合にかぎってこれを補助するにすぎない（「河川法」明治29年）。また砂防工事の施行・維持は府県の義務とされ、経費も原則として府県負担であったが、ここにも主務大臣の強大な指揮命令権が設定されていた（「砂防法」明治30年）。1899（明治32）年に、府県の災害土木費に国庫補助が与えられることになったが、補助工事に対する中央の監督は一層厳しくなった。

戦後の経済力増強と労働力の維持培養の観点から拡充が望まれた保健衛生行政については、上記の場合ほど統制は直接ではないが、地方特に市町村に対する委任事務は多かった。伝染病予防に関する事務および施設の担当者は市町村とされ、もっぱら知事の指示にしたがっておこなうべきものとされた。経費はほとんど市町村負担で、国（府県の $\frac{1}{6}$ を補助）や府県（市町村の支出の $\frac{1}{6}$ 以上 $\frac{1}{2}$ 以下を補助）は少額を負担するだけであった（「伝染病予防法」明治30年）。汚物掃除や下水道に関しても、経費は市負担、処理築造は上から法律で強制的に市に義務づけられるという方式がとられた（「汚物掃除法」「下水道法」明治33年）。

産業行政についても、中央政府は、これらと同じ方式をとり、地方団体に大きな荷物を背負わせた（「害虫駆除予防法」「獣疫予防法」明治29年、「蚕種検査法」明治30年、「蚕病予防法」明治38年など）。

このような地方への委任事務の増加は、地方自治の擁護または育成の観点からなされたものではなく、前述の如き中央政府の矛盾（国内行政拡充・整備の必要とそれを実現するための財政の欠乏）に起因するものであったことはいうまでもない<sup>4)</sup>。

## (2) 諮問機関の成立とその性格

地方に対する委任事務の増加は、一つの矛盾的表现であったが、国内行政の拡大に対処するための方法であった。しかし国内行政の拡大に対処する新方法はこれのみに止まらず、他の面にもあらわれた。それは、行政上の諮問機関の設置または改正により問題を深める方式である。

日清戦争前後においては、諮問機関の設置また改正が続々とおこなわれ、日本の「近代化」と国家富強をおしすすめるために活用された。まず、その設置または改正の状況を制度的にみると、次の如くである（第1表）。

第1表 日清戦争前後における諮問機関の設置または改正状況

諮問機関(所属)	設置 または 改正
中央衛生会 (内務大臣)	<設置> 明治19年11月6日(勅令第69号) <改正> 明治25年8月2日(勅令第154号), 明治28年4月28日(勅令第57号)
鉄道会議 (通信大臣)	<設置> 明治25年6月20日(勅令第51号) <改正> 明治27年8月23日(勅令第153号)
土木会 (内務大臣)	<設置> 明治25年6月20日(勅令第52号) <改正> 明治27年7月3日(勅令第87号), 明治27年8月23日(勅令第154号)
水産調査会 (農商務大臣)	<設置> 明治28年3月27日(勅令第25号)
農商工高等会議 (農商務大臣)	<設置> 明治29年4月28日(勅令第152号) <改正> 明治30年6月1日(勅令第188号)

高等教育会議 (文部大臣)	<設置> 明治29年12月17日(勅令第390号) <改正> 明治30年12月28日(勅令第459号)
------------------	--

〔備考〕本表は、『官報』により作製した。なお、地方における諮問機関(たとえば、地方衛生会、北海道衛生会)は省略した。

これら諮問機関のうちで、中央衛生会だけは設置期日が早い。これは、日本経済における原始的蓄積の段階から産業資本主義への進展の過程で、日本を先進文明国に比肩する近代国家たらしめ、産業における生産性をたかめ、あるいは軍事力の強大化をはかる国家権力の要求が、まず保健衛生への注目を生んだ結果であった。中央衛生会の前身は、1879(明治12)年の中央衛生会にまでさかのぼることができる。それは、当時大流行を来したコレラ病に対する臨時対策として同年7月に内務省に設置されたものであるが、その後ただちに恒久的機関とされ(明治12年12月27日太政官達「中央衛生会職制及事務章程」)、太政官達が廃止されるまで存続した。内閣制の確立とともに、中央衛生会は改組され、「内務大臣ノ監督ニ属シ各省大臣ノ諮問ニ応ジ公衆衛生獣畜衛生ニ関シテ意見ヲ述ヘ及施行方法ヲ審議ス」(明治19年勅令第69号第1条)<sup>9)</sup>の機関となったのである。この後中央衛生会は、単にコレラ(明治15年、17~9年、23年および28年などに大流行)や赤痢を中心とする伝染病の防疫のための機関としてではなしに、産業(工業・農業など)の生産を確保し増大させるためにも、また軍事力の増強を実現するためにも、有用の機関となった<sup>9)</sup>。

1892(明治25)年6月20日に設置された鉄道会議と土木会は、産業の発展、貿易の振興、軍事輸送力の確保など、産業的・軍事的観点からする国家権力の要求にもとずいて設置されたものである。鉄道会議は、その規則が公布された時には鉄道に関する事務が内務大臣の所轄とされていた(鉄道庁)ので、「内務大臣ノ監督ニ属シ其ノ諮問ニ応シ」て次の事項を審議するものとされた。審議事項は、

- (イ) 鉄道敷設法第15条ニ掲クル事項
- (ロ) 新設鉄道ノ線路及設計工費予算
- (ハ) 私設鉄道買取ノ方法順序
- (ニ) 汽車発着ノ度数及運賃定率ニ関スル事項
- (ホ) 技術上ノ規程ニ関スルモノヲ除ク外鉄道運輸規則及鉄道警察規則ニ関スル事項
- (ヘ) 其他内務大臣ノ諮問スル事項

であった(明治25年勅令第51号第1条)<sup>7)</sup>。参考までに「鉄道敷設法」(明治25年6月28日法律第4号)の関係事項を示すならばそれは次の如くである。

第10条 政府ハ第1期ニ敷設スヘキ鉄道線路ヲ実測シ  
毎線路ノ工費予算ヲ定メ帝国議會ノ協賛ヲ求ムヘシ

第15条 政府ハ鉄道會議ニ諮詢シテ左ノ事項ヲ施行ス

1 鉄道工事着手ノ順序

1 第10条ノ決定ニ基キ鉄道工事ノ都合ニ依リ其ノ都度募集スヘキ公債金額<sup>8)</sup>

しかしその後まもなく(7月21日)鉄道庁は、内務大臣の所轄から通信大臣のそれに移されたので、鉄道会議は通信大臣の諮問機関となり、第1回鉄道会議(12月13日開会)には通信大臣黒田清隆が出席し、冒頭に挨拶をおこなっている<sup>9)</sup>。1894(明治27)年の改正では、「鉄道會議ハ通信大臣ノ監督ニ属シ鉄道敷設法第15条ニ掲クル事項ヲ審議シ及鉄道ニ関スル事項ニ就キ通信大臣ノ諮問ニ応シ意見ヲ開申スルモノ」(勅令第153号第1条)<sup>10)</sup>と改められたが、鉄道の新設・買取・公債金額などの計画・立案・審議のうえで大きな役割を果たしたことは以前と変わっていない。

土木会は、「内務大臣ノ監督ニ属シ治水修路築港ニ関スル重要事項ニ付内務大臣ノ諮問ニ応シ意見ヲ開申ス」(明治25年勅令第52号第1条)<sup>11)</sup>の機関として設置されたものであるが、これも、産業・軍事力・貿易の振興・発展にとって重要な治水修路築港を審議する機関として、鉄道会議同様、権力の大きな期待をになって登場し、実際に大きな役割を果たした<sup>12)</sup>。

水産調査会の設置も、水産行政の拡大に照応するものであった。1887(明治20)年前後までは、水産行政は、欧米からの缶詰工業・魚類のふ化事業の移入、水産製造の機械化、魚類資源の増殖(濫獲禁止)などを主要な問題としていたが、御木本による人工真珠養殖の成功、ブリ漁におけるブリ大敷網の使用、缶詰業の発展など、水産業界がようやく活況を呈してくるのにしたがって、水産行政も拡充されなければならなかった<sup>13)</sup>。この状況のなかで、まず「農商務大臣ノ管理ニ属シ」て、

- (イ) 水産動植物ノ調査
- (ロ) 漁具漁船及漁法ノ調査
- (ハ) 漁場ノ調査
- (ニ) 水産物ノ繁殖及漁法ノ調査
- (ホ) 製塩ノ調査及試験
- (ヘ) 水産物販路ノ調査
- (ト) 漁業經濟及統計ノ調査
- (ヲ) 水産ニ関スル慣行ノ調査(第1条)

など水産に関する広汎な調査または実験を掌る水産調査

所が設置された（明治26年4月11日勅令第21号「水産調査所官制」<sup>14)</sup>。これは水産の調査・研究・教育をいちじるしく発展させたものとして大きな評価があたえられている<sup>15)</sup>が、水産調査所が上記事務（調査または実験）を実際におこなうところであったのに対し、1895（明治28）年に設置された水産調査会は、実務をおこなうものではなく、それら実務の方針策定に関与するものであった。水産調査会は、「農商務大臣ノ監督ニ属シ水産ノ調査試験其ノ他水産ニ関スル重要ノ事項ニ付農商務大臣ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス」（明治28年勅令第25号第1条）<sup>16)</sup>の機関であった。日本の漁業資源の開発など水産の振興は、単に国民生活にかかわるだけでなく、貿易や軍事的観点からも必要とされており、その具体的な対策を如何にするかが当時国の大きな関心事であったことからすれば、水産調査会への国の期待もまた決して小さいものではなかった。

農商工高等会議は、産業の発達そのものに直接かかわる問題を取り扱う機関であった。「農商務大臣ノ監督ニ属」する同会議は、最初「海外貿易ニ関スル事項ニ付農商務大臣ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス」（明治29年勅令第152号第1条、傍点は引用者）<sup>17)</sup>の機関であったが、後に、「農商工業ニ関スル事項ニ付農商務大臣ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス」（明治30年勅令第188号第1条、傍点は引用者）<sup>18)</sup>と改められ、扱う対象がひろげられた。この結果同会議は、産業に関する問題（工業が中心であるが）を全般的に審議することとなった。次に掲げる諮問案を一見すればその傾向は一層顕著であり、それが貿易政策に関するものに止まらず、工業・労働行政から移民に関するものまで多様な分野を包括し、日本の資本主義発達にかかわる重要な問題が扱われていることを知ることができる（第2表）。

第2表 農商工高等会議諮問案一覧

回	期 間	諮 問 案
1	(明治年月日) 29. 10. 19 ~26	①清国長江航路調査員派遣ノ件 ②海外金融機関ノ件 ③税関監督保税倉庫設置ノ件 ④重要輸出品販路拡張ノ件 ⑤海外通信ノ件 ⑥海外保険ノ件 ⑦職工ノ取締及保護ニ関スル件
	30. 3. 1	①金貨本位ノ実行上内地農商工業ニ及ホス影響 ②金貨本位ノ実行上外国貿易ニ及

2	~ 6	ホス影響 ③以上ノ影響ヲ有益無益ナラシムル為メニ執ルヘキ方策 ④製茶輸出奨励 ⑤製糸輸出奨励
3	31. 10. 20 ~11. 4	①外資輸入ノ要否及其方法如何 ②本邦貨幣制度ノ变革ニ因リ対外国貿易上ニ及ホシタル利害ノ件 ③農商工業ニ関シ新条約実施準備ノ件 ④工場法設定ノ件 ⑤中央工業試験所設置ノ件 ⑥地方工業試験所費国庫補助法制定ノ件 ⑦土地整理法制定ノ件 ⑧第5回内国勸業博覧会ノ件 ⑨清国新開市場日本居留地ノ利用ヲ全フスルニ付必要ナル施設如何 ⑩農商務統計ノ件 ⑪海外移民ニ対スル方針如何 ⑫漁業法制定ノ件

〔備考〕本表は、小汀利得編『明治文化資料叢書第1巻 産業編』昭和36年、風間書房の解題および速記録にもとずき作成したものである。

これらの諮問機関はすべて国内行政の拡大に対処するために、政府の主導性において設置されたものであるが、高等教育会議は若干事情を異にしていた。当局は、従来あった諮問的会議（高等中学校長会議、師範学校長会議など）でこと足りるとして高等教育会議の設置に乗り気でなかったが、これを設置にまでもちこんだのは、在野教育家および政治家・実業家の力であった。したがって、「文部大臣ノ監督ヲ受ケ教育ニ関スル事項ニ付キ文部大臣ノ諮詢ニ応シ意見ヲ開申ス」（明治29年勅令第390号第1条）<sup>19)</sup>の高等教育会議には、はじめは諮問案も少なく、当局によって軽視されていた。このほか、組織、権限、会議の公開制などの問題についても既述の諸諮問機関よりは狭い、秘密的なものであった。しかし、教育家などの提唱意図が、教育を安定させ、軍勢力増強に、あるいは世界雄飛に、教育を十分役立つものにしようという点にあったこと、および当局は提唱意図に反対でなかったことは、高等教育会議には、設置の主導性がどちらにあるかということとは別に、他省に設置されていた諮問機関と同質の面があることを意味するものである<sup>20)</sup>。

以上、諮問機関の設置または改正の状況について検討してきたが、そこに見られる傾向を概括すれば次の如きことが言えるであろう。第1に諮問機関の設置または改正は、土台の変化、またはそれにかかわる国内的・国際的状況の変化に対応して、政治権力が行政を拡充する場合に、その内容を体系的に深め発展させるためになされることが多い、ということである。第2は、諮問機関の設置または改正は、政治権力の要求（または必要性の自覚）に起因し、同時に権力の要求の強弱に関係する、ということである。

さて、このような諮問機関は、合議制原理に立脚している。一般に行政機構は、経費を節減し能率を高め責任をもって仕事を処理するのに適しているという点で、本来は独任制原理に支配されているが、仕事の質を高め多数の人々に国家活動へ参加する途を開くために、合議制原理が導入されるのである。この点で合議制原理は、近代的にして一応民主的といえる。しかし、合議制原理は、それが導入されるとき社会体制の如何によって、特に民主的であるとはいえない場合がある<sup>21)</sup>。この期の諮問機関がまさにそれである。

すなわち諮問機関は、行政事項が拡大し、一つの主要担当官庁内のみで十分に処理しきれなくなるのに応じて設置されるものであるが、その場合、組織的には、当該官庁官吏のほかには関連官庁の官吏と軍部関係者の参加が目立ち、それ以外の人々特に民間人が入ることは一、二の例外を除いて少数である。これを具体的にみてみよう。

中央衛生会、鉄道会議、土木会、高等教育会議は、委員または議員の総数と、最低限そこに加えられるべき委員または議員の範囲とが、規則で定められている。これを総括したものが第3表である。

第3表 規則で定められた委員または議員の範囲

諮問機関の 名 称	委員また は議員の 総 数	左に必ず加えるべき 委員または議員
中央衛生会 <明治28年>	20人 以内	①宮内省待医局長 ②内務省警保局長 ③ 同 衛生局長 ④ 同 高等官2人 ⑤陸軍省医務局長 ⑥海軍衛生会議議長 ⑦帝国大学医科大学長 以上8人
		①通信省高等官3人

鉄 道 会 議 <明治27年>	20人 以内	②陸軍省及参謀本部高等官 2人 ③内務省高等官1人 ④大蔵省高等官1人 ⑤海軍省高等官1人 ⑥農商務省高等官1人 以上9人
土 木 会 <明治27年>	20人	①内務省高等官3人 ②陸軍省及参謀本部高等官 2人 ③通信省高等官2人 ④海軍省高等官1人 ⑤農商務省高等官1人 ⑥工科大学教授1人 以上10人
高等教育会議 <明治29年>	22人 以内	①帝国大学総長及各分科大 学長 ②文部省各局長 ③高等師範学校長及女子高 等師範学校長 ④高等商業学校長及東京工 業学校長及東京美術学校 長 ⑤高等学校長1人 以上15人

〔備考〕本表は『官報』により作成した。

これによれば、各諮問機関の委員または議員として必ず加えなければならないと規則で定められたものは、すべて官吏または軍人であり、その数は、委員または議員総数の約半数（高等教育会議の場合は例外）であった。そしてほとんどの場合、委員または議員の任命は定員総数を若干下まわるから事実上はこれら官吏・軍人の一団が、会議の主導権を握ることになる。なお上掲の職権委員または議員以外の者には、少数の実務家・専門家、および地主階級・特権ブルジョアジーに属する者が任命されている。

以上述べたところを総合すれば、結局、諮問機関が、支配権力を構成している者<sup>22)</sup>によって組織されている合議制機関であることが明瞭になり、権力外から人々を招いて国家活動に参加させ仕事の質を高めるという趣旨が十分に実現されていないことを知るのである。この結果、この期の諮問機関を、特に民主的なものではなく、したがって本来的な意味で合議制原理に立脚したものとはいえず、支配体制を補強する機能を果たしたものだ、

ということができよう。

中央衛生会など4機関は、職権委員または議員の範囲がきめられていたのに対して、水産調査会と農商工高等会議はそれらに関する規定がなく、委員または議員の総数が定められているに過ぎなかった。「水産調査会規則」によれば、同会は、「会長1人委員20人以内ヲ以テ之ヲ組織ス」(第4条)<sup>23)</sup>のものであり、また「農商工高等会議」によれば、同会議は「議長副議長各1人及議員20人以内ヲ以テ之ヲ組織ス」(第4条)<sup>24)</sup>のものとされた。この二つの諮問機関に限って、他とは違った規定のしかたをした理由は何か、ということについては、これら2機関で扱うことがら、他の場合よりも実務により密接に関係し、実務家・専門家の意見を十分に聞かなければ処理できないものであるところから(単に政策的な検討だけではなく)職権委員または議員を指定しなかったとも考えられ、あるいは、この2機関については行政担当者以外の意見を特に十分聞き、または行政担当者以外の者の主体的な活動を期待するといった配慮が働いていたとも考えられるが、その真相については不明である。

さて、職権議員の範囲が規則で定められなかったことの当然の結果として、官吏または軍人の参加は少ない。これに対して実務家・専門家いわゆる民間人などの数が多くなっている。前掲4機関とのきわだった対照を示すために、農商工高等会議の場合を見てみよう。

農商工高等会議員は、当時の雑誌『太陽』によって、「方今官間の粹を抜き、学者、実業家を網羅したるもの、当時我国に於て経済機関の運用に關し最高等の智識を集めんとするらば、蓋し此等の士を除きて他にあらざるべからず」と評された<sup>25)</sup>と伝えられているが、その構成を見れば次の如くである。議員のうち官吏は5人であり、その内訳は、農商務省2人(同省農務局長、商工局長)、外務、大蔵、逓信省各1人(外務省通商局長、大蔵書記官、逓信次官)であった。これに対して、民間人は15人で、その内訳は、東京府9人、大阪府3人、京都、兵庫、神奈川各1人であった<sup>26)</sup>。また民間人を経歴から見れば、銀行頭取、商業会議所会頭、三井・三菱・住友関係者、貿易業者、炭鉱・石油会社所有者などであった<sup>27)</sup>。これは、いわゆる特権ブルジョアジー、大ブルジョアジーといわれるものの代表であり、資本主義の発達にともなって実力を貯えてきた種類の人々である。官吏ではないこれらの人々が会議議員の多数を占めたことは、前掲4機関と比較して、まさに特異であった。非官吏の議員が多かったということにおいて、他より民主的であった、といえよう。

事実、農商工会議では、民間人の意見が自由に主張さ

れ、決議にもこれがかかなり強く反映している。民間人は個別資本の立場から、政府の方策に対して意見・要求を出し、政府との間に鋭い対立をみせたこともあった(工場法の場合はその好例)。他の諮問機関は、当局の方策を敷衍するに止った場合がしばしばであったが、この会議は、自己の立場を明確にし、その立場に立って自己の権利を主張するが多かった<sup>28)</sup>。この点で同会議は、他の諮問機関とはいささか違った意味あいを持っていたのである。

しかし、大局的な見地からこれを見た場合、その相異は本質的なものではないと思う。政府と対立し政府の方策を変更せしめたこれら民間人も、政府の庇護を受けて成長してきた者であり、結局は支配権力の内部に吸収されつつあった(天皇制絶対主義から地主ブルジョア天皇制へ)ことから考えると、彼等と政府側との対立は本質的な対立でなく、いわば内部的な対立であった。したがって、これは、他の機関の如く、単純な意味における権力の保塁とはいえないまでも、やはり権力の施策の内容を拡充・深化させる機能を客観的に果たした点において、共通の性格をもつのである。

だが他面において、このような諮問機関の性格に注目すると同時に、諮問機関の設置は、各行政分野で、従来のように独任制機構のみで諸方策を専決できないような状況が現出し、その状況が当局にも認識されている(教育は例外)ことを示すということ、および、合議制諮問機関の設置は、行政機構原理上、行政義務遂行上、および堅固な官僚独裁体制を幾分か修正した点で、画期的なものであった、ということを強調しておかなければならない。また実際、このような合議制機関が設置されたことは、当時の世情に大きな影響を与えた。もちろん多くの場合、これら諮問機関の設置または審議の動向は、それに関係を有する者のごく一部の間においてのみ関心事であったと思われる。しかしその一部の人間の間では、これは官僚独断専行に対する修正の気運として大いに歓迎され、そしてその人々を介して徐々に多くの人々に藩閥官僚専制の気風が伝えられていった。この意味においても、合議制諮問機関の設置は、画期的な意味をもっていた、ということが出来る。

### (3) 諮問機関としての高等教育会議

日清戦争前後における諮問機関の成立状況とその性格については以上の如く概括されるが、そのなかで私は、高等教育会議に、その成立状況や規則のうえからみて、他の諮問機関と若干異ったところがあることを指摘しておいた。これは、高等教育会議の特殊な性格をあらわす

ものであると同時に、教育行政が他の行政と異っていることを示すものとして重要な点であると考えられるので、以下これを整理しておこう。

これまで述べたところと若干重複するが、1896（明治29）年12月17日、勅令第390号をもって公布された「高等教育会議規則」は、次の如きものであった（第4表）。

第4表 「高等教育会議規則」（明治29年勅令第390号）の概要

		内 容
所 属 的	目 的	高等教育会議ハ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（第1条）
権 限		高等教育会議ハ教育ニ関スル事項ニ付其ノ意見ヲ文部大臣ニ具申スルコトヲ得（第2条）
組 成 者	構 成	①議長（文部大臣ノ奏請ニ依リ議員中ニ就キ之ヲ勅命ス）一議事ヲ整理シ會議ノ決議ヲ文部大臣ニ具申ス ②議員（職務上当然議員タル者ヲ除ク外文部大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ス） ③書記（1人）一議長ノ指揮ヲ承ケ議事ノ筆記及会務ニ従事セシム（第3、5、6、13条）
	議 員	①帝国大学総長及各分科大学長 ②文部省各局長 ③高等師範学校長及高等女子師範学校長 ④高等商業学校長東京工業学校長及東京美術学校長 ⑤高等学校長1人 ⑥学識アル者又ハ教育事業ニ関歴アル者7人以内（第3条）
会 議 の 開 催	非 公 開	高等教育会議ハ秘密会トス 高等教育会議ハ職務ヲ以テ臨席スル者ノ外傍聴ヲ許サス（第8条）
会 議 の 催 進	開 催	高等教育会議ノ日時ハ文部大臣ニ於テ必要ニ応シ隨時之ヲ定ム（第9条）

〔備考〕本表は、『官報』明治29年12月18日より作製した。

上に掲げた「高等教育会議規則」の内容は、既に述べた他省の諮問機関と比較すると、次の諸点で著しい違いをみせている。

①は議員についてである。第4表によれば、議員は

文部省官吏および文部省直轄学校の校長が大部分で、その数は全議員の3分の2以上を占めており、議員構成からすればきわめて官僚的な会議であった。しかもその範囲は、高等教育機関の長に限られ、初等・中等教育関係者は含まれていなかった。文部省の説明によれば、高等教育会議は「教育事務ノ実行ニ先チ広く謀リ深く考エ其謀議ヲ周匝ニシ以テ教育行政ノ事ヲ慎重ニセンカ為」<sup>29)</sup>に設置された、いわば高等の教育会議（または教育の高等会議）であったが、このような議員構成からすれば、高等教育会議は高等の教育会議でなく高等教育の会議であり、「広く謀り深く考エ其謀議ヲ周匝ニシ」するためには不十分であったといわざるをえない。

高等教育会議で全議員の3分の2以上が官吏によって占められていた（他の場合は2分の1程度）ことについては、いろいろの見方が成り立つであろう。たとえば、他の諮問機関では官吏や軍人以外に、現場の実務家や専門家が委員または議員として任命されることが多いが（例：中央衛生会の「医師薬学家」）、教育の分野では現場の実務家にあたるものが文部省直轄学校の官吏であるから、官吏の割合が多いのは当然であって、高等教育会議が特に官僚的であるとか、あるいはそこに特別な意味が認められるというようなことは考えられない、とする見方もあるかも知れない。しかし私は、その立場をとらない。現場の実務家は、単に文部省直轄学校—官立学校（ほとんどが高等教育機関）に限られるものではなく、公立・私立の初等・中学教育機関で教育に従事している者も当然これに含まれなければならない。またその数も、前者に比較して後者が特に少ないというわけでもない。にもかかわらず、議員をあえて前者のみに限ったことは、官学偏重、高等教育機関関係者の重視・尊重という絶対主義官僚の思惟様式の反映とみることができ、また官吏以外の者に行政への関与を許さないという官僚の専断的な姿勢が強くあらわれているとみられる点で、他の諮問機関の場合とは若干異なっていると考えられる。

なお、「学識アル者又ハ教育事業ニ関歴アル者」として、加藤弘之、辻新次、末場貞長、長谷川泰、島田三郎、杉浦重剛の6人が任命された<sup>30)</sup>。彼等は、その経歴からみれば官吏（文部省または他省の）が多く、また出身層からみれば旧武士、地主階級に属する人々であった。これは、農商工高等会議議員の多くがブルジョアジーで、しかも官吏歴をもたない者が少なくなかったことと較べると対照的であるが、これは農商工高等会議が特異であったのであり、一般的には高等教育会議のこれら議員の傾向は、他と特別に相違しているものではない。また、これらの議員の任命が、規則に定められた施行期



日を2ヵ月余も経過してようやくおこなわれたということに対して、当時激しい批判が在野団体から提出された<sup>31)</sup>が、この点についても、高等教育会議の場合に限って任命が遅れたのではなく、当時の一般的な傾向であった。

第2には会議における権限についてである。他の諮問機関には、例外なく「建議」する権限が与えられたのに対し、高等教育会議にはこれがなく、「具申」権にとどまっていた。今日では、「建議」は諮問機関等がその属する行政機関または他の関係機関に対し将来の行為について自発的に意見を開陳すること<sup>32)</sup>であり、また「具申」は国民が公の機関に、または下級機関が上級機関にしかるべき事由のある時に意見または願望を申し出ること<sup>33)</sup>とされ、両者の間には若干の違いを認めることができるが、当時これらがどのように解釈されていたかについては明らかではない。しかし、在野団体が「具申」を否として「建議」を強く要望したのは、彼等がその規定を高等教育会議の権限の狭小さを示すものとして受取った結果であった<sup>34)</sup>、というところから考えると、やはり「具申」は「建議」よりは弱いものであり、「建議」でなく「具申」と規定されたことは会議の主体性にかかわる問題であった、と考えてよいのではないと思われる。

また「具申」または「建議」をおこなう対象についても違いがある。他省の諮問機関は、それが所属している大臣に対してだけではなく、「建議」しようとする事項の「主任各省大臣」に対して「建議」することができる。これに対して高等教育会議は、「文部大臣」に対して「具申」を許されるだけであった。ここにも一つの違いが<sup>35)</sup>あらわれていた。

第3は、会議の運営に関すること、具体的に言えば会議の公開・非公開ということである。高等教育会議は「秘密会」とする旨規則で定められていたが、他の諮問機関の場合には全くこの規定がなかった。もっとも他の諮問機関は全く公開され、いつも傍聴が可能であったかといえそうではなく、特に秘密を要する場合には傍聴を禁止されたこともある<sup>36)</sup>。しかしこれは、それぞれの諮問機関の「議事規則」（それぞれの機関が議定して大臣の許可を受けるもの）の定めによるものであった。したがって、同じ傍聴禁止でも、高等教育会議とそれ以外と最初、重大な差異がある。すなわち高等教育会議では、じめから会議の傍聴は原則として禁止されているのに対して、他の機関では原則として傍聴は許可されており、特別の場合に議員または委員によって傍聴禁止がきめられる、という違いがある。これはきわめて重要な点で、官僚的な高等教育会議を閉鎖的ならしめ、教育政策の決

定過程を秘密にすることによって、当局は合議制機関設置の意義をますます小さいものにしてしているのである。

以上「高等教育会議規則」により組織権限などを検討した結果、「高等教育会議は他の諮問機関よりも一層官僚的、閉鎖的、受動的な弱小機関であることが明らかになった。これはあたかも、教育に命令主義（いわゆる勅令主義）をもちこんだ当局の態度、換言すれば教育立法・行政に官僚優位の原則を確立し地主・ブルジョア勢力などの介入を極力防ごうとする態度にきわめて似た、官僚による専断的な態勢が作り上げられていることを意味する。」また「特権的階層が非特権的階層による脅威から身を守ろうとするときには、その層（非特権的階層）による独任制支配ができないように」<sup>37)</sup>（括弧内は引用者）特権的階層が合議制原を採用して自己の体制を補強するといわれるが、高等教育会議は特にこの傾向を強くもつものであったといえる。

高等教育会議のこのような性格は、その成立過程でも明らかにされる。文部省がはじめて高等教育会議の調査立案にとりかかったのは、1891（明治24）年4月に在野教育家が教育会議設置の建議をおこなってからのことで、まず文部大臣河野敏謙のもとで、久保田譲を中心として、フランスの公教育高等審議会 *Conseil Supérieur de l'Instruction Publique* を参考とした「教育高等会議規程案」（いわゆる「河野案」）がつくられ、続いて文部大臣井上毅の時に、木場貞長を主任として「高等教育会議及地方教育会規則案」（いわゆる「井上案」）が起草された。これらはともに、「高等教育会議規則」（明治29年勅令第390号）にくらべると、組織・権限は強大であったが、在野側が議決機能的な会議<sup>37)</sup>の設置を要求しているのに対して、政府案はあくまでも諮問機関として会議を考えていた。次の文部大臣西園寺公望は、これに反して、高等教育会議の設置を強硬に拒否し、在野側が諮問機関としての高等教育会議の設置を要望しても、従来の制度（高等学校長会議や師範学校長会議を開いてこれに諮問する）で十分であるとして要望に応じなかった。西園寺があくまで設置を拒否した理由は、かつて在野側が主張した議決機能的な会議の実現に対する危惧であると思われる。西園寺が、第9回帝国議会で、諮問機関としての教育会議の設置を要望する「教育高等会議及地方教育会議を設くる建議案」に対して、

「政府に於ては此の如き会議を設け教育行政を束縛するは国務大臣の職責を空ふする（害ふ）ものと認むるを以て此建議に同意する能はざる事を表言せざるを得ず」<sup>38)</sup>

という態度に終始したことはその一つのあらわれであった。それでは、何故当局が、その幻影に脅えるほど議決機関的な高等教育会議の実現に反対したかといえば、第1に、そのような会議が実現した暁には「責任大臣の外に、多頭大臣を并へ戴く」ことになり「教育事業は、政界に孤立」してしまうからであり、第2に、より基本的には、「國務大臣たる者は、天皇陛下を輔弼し奉るべき重責を有する者れば、国家の大局上より打算して、利害得失を考査し、自ら取捨裁判するの實力を」もたなければならぬのに、このような「教育界の希望を代表するの外、責務なき高等教育会議の意見に依らざれば、教育の方針を定め、施策の策画を為す能はずといふが如きは、國務大臣に望むべき所にあらざるなり」と考えるからであった<sup>39)</sup>。ここには、強力な高等教育会議の設置を許すことは、天皇制絶体主義国家機構の原則を崩すものであるから、これを拒否しようとする考え方が明瞭にあらわれており、また行政に在野勢力（教育家・政治家・実業）が介入することを防ごうとする防禦的な態度がはっきりと看取される。

このような当局の態度が改められ高等教育会議が設置されたのは、第2次松方内閣（いわゆる松隈内閣）のもとにおいてであった。これは、同内閣がはじめて財閥・大ブルジョアの要求を反映して組閣されたという事情、および「民論を容る傾向」が徐々に生れつつあったこと、などに影響された結果であろうとされる。しかし設置された高等教育会議は、規則に明らかなように、西園寺の表明した態度を否定したうえで構想されたものではなかった。ただ西園寺の場合と今回とが違う点といえ、前者が単なる諮問機関なら設置する必要がないという態度をとっていたのに対して、後者はそのようなものでも設置するとしたことである。が、後者における「規則」の規定が誠意に乏しいものであつたことから考えると、当時諮問機関を要請する状況（例：教育行政拡充の必要）が既にあつたにもかかわらず積極的にこれに対処しなかつた点で、両者は同じであつた。その結果現実では、当局が在野提唱者の要求を逆用して、自己の保塁となす試みをもたらすものに過ぎなかつたのである<sup>40)</sup>。

その後高等教育会議は、数回の規則改正を経て、他の諮問機関なみになったが、實質は旧態依然であつた。

なお、ここで付言しておくならば、かくして設置された高等教育会議は、学制調査に関する諮問機関の端緒ともいふべきものであり（第5表参照）、後世の文部省関係者によって、教育上大きな発展をもたらしたものとして評価されている<sup>40)</sup>。

第5表 戦前における学制調査に関する諮問機関一覧

名 称	設置および廃止 (勅令番号)	所属および目的
高等 教育会議	明治29.12.28 (勅390)~大正 2.6.13(勅 177)	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
教育調査会	大正2.6.13 (勅176)~6. 9.21(勅152)	文部大臣ノ監督ニ属シ 教育ニ関スル重要事項 ヲ調査審議ス
臨時 教育会議	大正6.9.21 (勅152)~8. 5.23(勅237)	内閣総理大臣ノ監督ニ 属シ教育ニ関スル重要 事項ヲ調査審議ス
臨時 教育委員会	大正8.5.23 (勅152)~10. 7.9(勅309)	文部大臣ノ監督ニ属シ 其ノ諮詢ニ応シテ教育 ニ関スル重要ノ事項ヲ 調査審議シ意見ヲ開申 ス
教育評議会	大正10.7.9 (勅309)~13. 4.18(勅90)	文部大臣ノ監督ニ属シ 其ノ諮詢ニ応シテ教育 ニ関スル重要ノ事項ヲ 調査審議シテ意見ヲ開 申ス
臨時教育 行政調査会	大正10.7.23 (勅338)~11. 9.18(勅408)	内閣総理大臣ノ監督ニ 属シ普通教育ニ関スル 施設及教育費其ノ他ノ 教育行政ニ関スル事項 ヲ調査審議ス
文政審議会	大正13.4.15 (勅85)~昭和 10.12.29(勅 322)	内閣総理大臣ノ監督ニ 属シ其ノ諮詢ニ応シテ 国民精神ノ作興教育ノ 方針其ノ他文政ニ関ス ル重要ノ事項ヲ調査審 議ス
教学刷新 評議会	昭和10.11.18 (勅307)~12. 6.23(勅265)	文部大臣ノ監督ニ属シ 其ノ諮詢ニ応シテ教学 ノ刷新振興ニ関スル重 要ナル事項ヲ調査審議 ス
文教審議会	昭和12.5.26 (勅221)~12. 12.10(勅711)	内閣総理大臣ノ監督ニ 属シ其ノ諮詢ニ応シテ 国体觀念ノ作底及国民 精神ノ作興ニ関スル重 要事項ヲ調査審議ス

教育審議会	昭和12. 12. 10 (勅711)~17. 5. 9(勅489)	内閣総理大臣ノ監督ニ 属シ其ノ諮詢ニ応シテ 教育ノ刷新振興ニ関ス ル重要事項ヲ調査審議 ス
-------	--	---

〔備考〕1. 諮問機関は主要なるものとどめた。

2. 「会の所属および目的」欄は「規則」または「官制」の第1条である。

3. 本表は、教育史編纂会『明治以降教育制度発達史』および近代日本教育制度史料編纂会『近代日本教育制度史料』（第1巻）を参照して作製した。

## 2 高等教育会議設置要求の意義

### (1) 要求の主体

高等教育会議の足跡するに先立って、ここでしばらく、高等教育会議設置の源ともいえる在野勢力による提唱運動について考えてみたい<sup>42)</sup>。

まず、設置要求主体であるが、組織的な設置要求は在野教育家から出された。1890—91（明治23—4）年頃である。運動がより組織的に強力に推進されるようになったのは、1894（明治27）年6月に学政研究会（1年後に学制研究会と改称、提唱者は伊沢修二、初代の会長は近衛篤磨公）が結成されてから後のことである。この間にあって、高等教育会議なるものを世間に紹介し、また自ら率先して運動に献身した教育雑誌の役割も大きかった。初期における『国家教育』（国家教育社、社長は伊沢修二）、後期における『教育時論』（開発社、社長は西村正三郎、村尾愷太郎、湯本武比古など）がそれである。

設置要求の運動をその主体から眺めたとき、私は教育運動に学政研究会の如き組織が登場したことに大きな意義を認めるものである。その第1の理由は、学政研究会が、教育は政治に特立すべきものだとする箝口訓令（明治26年勅令第11号）を直接の契機として結成されたこと、換言すれば、箝口訓令の趣旨にもかかわらず、現実における教育と政治の癒着を見抜き、教育に対する官僚専制を批判するものであったことにある。第2の理由は、教育関係者以外に、政治家・実業家が会員として加わったこと、換言すれば、教育運動のうえで、教育家と地主・ブルジョア（新興）勢力とが結合し、官僚専制を批判する態勢がつくられたことである。上二つの理由は、教育運動が、学政研究会の結成にともなって、質的に転換したことを示すものである。

主体がこのように、教育家だけの段階から地主・ブルジョア勢力を包含した広汎なものに転ずるにつれて、官僚専制を打倒する基盤が教育運動のなかにつくられていったのであるが、他面、そこに存在した限界ともいべきものについても着目しなければならない。その第1は、この連合勢力は、官僚専制体制を根底的に批判するものでなく、換言すれば藩閥官僚の教育独占を徹底的に批判するものではなく、自らを権力の一部に繰り入れようとする意図にもとずいて官僚専制を批判するものであった、ということである。すなわち彼等は、体制そのものを否定するものではなく、いわば権力内部の構成に部分的変更を迫ったに過ぎなかった。したがって彼等は、権力の要求と本質的に敵対することはなく、かえって権力の設定した方向に向って積極的に協力することさえあったのである（戦争協力はそのもっとも著しい例、次の「要求の目的」を参照のこと）。限界の第2は、運動が、教育家の主導権のもとにおこなわれていたということに関連する。運動を指導した教育家は、現場で実際に教鞭をとっている教師ではなく、主に旧文部官僚で現在野にくだっている教育家であった。たとえば、伊沢修二や湯本武比古はそれである。教師が積極的に運動に参加しなかった理由は、三宅雪嶺によれば、「教育家の一は温良を旨とするが為め、一は公共的観念を欠くが為め、一は上官を憚るが為め、又一は箝口訓令に束縛せらるるが為め、切要を感じずと誰も、進みて運動すること極めて稀れにして、時に身を挺して運動する者は文部の管轄を離れたる教育家」<sup>43)</sup>（傍点は原文のまま）であった。したがって教育家は、教師の要求を代弁して運動している面が強かった。この点については、当時の事情からすれば別に問題とすべきところもないが、私が特に注意をうながしたいのは、これら教育家の多くが、国家主義的教育の提唱者または支持者であった、ということである。先に例示した伊沢や湯本にしても『国家教育』や『教育時論』にしても、立脚するイデオロギーや主張の強弱に違いはあっても、国家主義的教育を主張し、支持するものであった。この事実、彼等の指導と要求が、近代的な権利意識を前提とした機構改革を意味し、あるいはそれに支えられているものではない、ということ論理的・事実にもたらす。私はここに、教育家・政治家・実業家の努力にもかかわらず、狭小なる高等教育会議が設置された一つに遠因を見出すのである。

### (2) 要求の目的

高等教育会議の設置を要求する目的は、まず第1に、教育の安定をはかるためであった。これは、文部大臣

(ひいては教育行政)が軽視され、また教育の方針や内容などに朝令暮改的な現象が多く、教育の発達を期待し難いような状況に対する批判としての意味ももっていた。提唱者の主張を要約すれば次の如くである。「百年之計在樹人」といわれる如く、教育は重要な業であり、当局者は基本方針を一定して教育の実施に尽力しなければならないにもかかわらず、明治初年以来文部大臣(または文部卿、以下同じ)の更迭は他省の大臣に比較して最も激しく、在任期間は短い。特に問題なのは、文部大臣の更迭にともなって教育の基本方針が変り、教育内容などが変更されることである。たとえば、「教育令」における強迫主義と自由主義の問題をはじめとして、学科課程、学級編制、教員任免など種々の令達規則の改廃は数多く、「教育の施設は常に同一の方嚮に従て進歩すること能はず、一動一静、頓挫再三、殆ど試験的の状態に陥りつつあり、事業の発達遂に期望すべからざるような状態にたちいつているが、このような状態を改めなければ国家の発展は期し難いので、教育を安定させるために高等教育会議の設置を要求する、と。

第2の目的は、教育の方針や内容に教育社会の世論を反映させるためであった。提唱者によれば、上述の如き朝令暮改的な改廃は論外としても、それ以外の場合でも、「長官が二三親昵せる省員を顧問として、新方按を工夫発明し、固より広く教育家の意見を詢はず、新しく教育界の実状を躬めず、却て外国の典例成規を参照して直に新法令を編制」<sup>46)</sup>することがほとんどである。これは、真に教育の発展を約束するものではない。むしろ、教育には「素人」の官僚が掌握している教育に関する決定権を、「黒人」(くろうと)である教育界の者に割譲することによってこそ、教育は進歩発達し、また文部大臣の更迭にかかわらず教育の安定を求めることもできる、と。これは、教育行政に教育社会の世論が反映されず、まったく官僚の独断専行にまかされている当時の状況に対する批判であった。

この二つの目的は、理論上、實際上、きわめて正当なものとして、一般に強い支持を受けた。教育行政の軽視と不安定、および教育行政の官僚専断の是正は、天皇制絶対主義下における教育のあり方ひいては権力の構造を変更する可能性さえもつものであった。

しかし、教育の安定の希求が、日本の海外膨脹、帝国主義的侵略につながるものであった、ということは、高等教育会議の提唱に一つの限界を附するものであり、また当局の高等教育会議に対する態度を真に批判できないゆえんでもあった。すなわち、提唱者は、帝国議会で、日清戦争に日本が勝ったのは軍事力の差であるが、その

差は「教育の行届いているのと教育の行届かぬのとの此原因に拠る所が少くない」、また「是から益々此世界各国と対等の勢を以て世界に雄飛すると云う勢にならうと云ふのにはまあ人間を拵へると云事ふが固より第一の大切なことである、さう云ふ訳であるからどうぞ」<sup>46)</sup> 高等教育会議の設置を求める建議に賛成して欲しい、と述べているが、これは、教育の安定、教育の充実が国家富強、海外侵略の方向のなかに位置づくものであること、したがってこの要求は、体制批判ではなくむしろ体制の補強としての面をもつものであることを示している。

また、教育社会の世論の反映ということについても、若干考えるべき問題がある。まず、そこで反映を意図されていた教育社会の世論は、現場に働らいている教師の要求というよりは、現場を離れた教育家がつくり出した世論という傾向が強いことである。また、教育社会の世論は、教育社会だけのもの、換言すればそれ以外の人々の要求を反映しない排他的、独善的なものである場合が多かったことである。これらは世論といわれているものが狭い範囲のものであり、人民との連帯が切断されていることを示している。

これについて、もう一つ考えておかなければならないことは、教育社会の世論の反映を希求して高等教育会議を設置しようとする動きの背景に、教育芸業(プロフェッション)論、教師芸業者論に立脚して教育の「黒人」=専門家支配を唱え<sup>47)</sup>、あるいは教権独立を達成しようという考え方があった<sup>48)</sup>ことである。教育の専門家支配の主張は、官・公吏に抑圧され、あるいは政争に影響を受けている現状、教育行政が軽視されている現状を是正しようとする、いわば抵抗の論理である。また教権独立の主張も、そのような現状を行政機構の改造によって改革しようとするものである。したがってこれらは、その限りにおいて重要な主張であったが、他面において、教育の官僚支配の裏返しにすぎぬ傾向があり、また議会主義原則を否定し天皇直隸機関を求める傾向があった。これも、教育社会の世論の反映、ひいては教育行政の拡大強化を求める意見の限界の一つであった。(なおこれについては、次項を参照。)

### (3) 実現の形式

教育の安定と教育社会の世論の反映とを実現させ、教育を発展・充実させるために提唱された高等教育会議は、行政機関改廃の動き<sup>49)</sup>のなかで、諸外国の先例<sup>50)</sup>を参考として、合議制機関の形式において構想された。前に述べたように、合議制原理は、それ自身民主的な機構を保障するものではなかったが、行政原理の転換として

重要な意義をもつものであった。

提唱者は、合議制機関を単なる文部大臣の諮問機関にとどまらず、重要な事項は必ずそこに諮問し答申は諮問した者を拘束するような強力な、いわば議決機関的な性格をもつものとして構想した。「教育会議は、全国学政の主脳となりて、其方針を左右するの大権力を有し、」「勅令省令として発布する程のものは、必ず教育会議の賛同を得ざるべからざる事」とし、「内閣の一員として、時々変更する所の文部大臣は、世論を代表するに於て、永久不変なる教育会議が定めたる、教育の大方針に従いて、動」くようにしなければならない、という『教育時論』の主張<sup>51)</sup>はその好例である。

このような強力な合議制機関の構想は、井上文相の「井上案」が発表された前後にもっとも強く主張された。これは井上が純粹の諮問機関として高等教育会を考えていたことに対する批判として意味をもっていた。

この議決機関的な構想が衰退をみせた時期が、学政研究会の活動の時期と一致していることは、この構想の性格を明らかにするうえで注目すべきことのように思われる。上述の状態は、その構想が、主として教育家だけの間のものであり、政治家・実業家の間に普及・支持されなかったことを意味するものである。これは構想の背後に教権独立思想があった<sup>52)</sup>ことと無関係ではないと思われる。ここでいう教権独立の思想とは、一言でいうならば、現行の行政組織を改変し、教育行政の系統を一般行政組織から分離させることによって教育に対する政党または官僚の介入を防ごうとする思想である。具体的には、現行の文部省を廃止して特別の教育行政機関を独立させる考え方がそれであるが、現行の文部省を純粹な行政管理機関とし、別に方針を策定し内容を定める機関を設置しようという考え方などもこれに連なる。その思想的系譜に着目すれば、一方は宮中顧問官などの儒教思想に立脚するもの<sup>53)</sup>から、他方は近代ブルジョア思想に基礎を置くもの<sup>54)</sup>まで多様であったが、明治20年代のものは、どちらかといえば前者の系統に属するものが多く、後者の系統に属するものは見られなかった。これはおそらく、教権独立の主張そのものの論理構造に起因するものと考えられる。すなわち、教権独立の主張は、行政権の改変によって教育に対する政党または官僚の影響を防ぐという目的を遂行しようとするものであり、ブルジョア的発展の産物である議会制度とは排他的なものであった。この行政権の改変は、明治憲法体制下においてもまたそれ以前においても、行政機構上ははじめから実現を予期し難いものであることは勿論であるが、行政権の改変＝議会制度の無力化は、近代ブルジョア思想の系列に立

つ者の活動とは矛盾するところがあった。ここに、教権独立の主張が、儒教思想または国家主義思想に立脚する者によっておこなわれた原因があるのではなかろうかと考えられるが、それはともかくとして、議決機関的な高等教育会議の構想が政治家や実業家に受け入れられなかったのは、おそらく、教権独立思想にみられる上述の如き特色が、議決機関の構想にもみられたためであろうと思われる。

#### (4) 学制改革論

これまで見て来た如く、高等教育会議設置を要求する主観的な目的およびその実現の形式は、それぞれ当時の状況を痛烈に批判するところから生れており、その意味で大きな意義をもっていると考えられるが、要求主体の性格・思想的限界から、これらの改革案が体制の枠内のものにとどまり、むしろ権力の施策を積極的に推進する構えすら見られることもあり、ここに設置要求の限界があった。しかし、これに反して提唱者たちが、高等教育会議の設置によって、審議・調査を期待していたもの、すなわち前制改革問題に関しては、彼等は進歩的な見解をもち、それをおすすめしようとしていた。主観的には、日本の国威発揚国力充実のために学校制度の改革を構想したものであったが、客観的には、ブルジョアジーの要求を先取りしたかたちのものであった。ここに高等教育会議設置運動を有意義なものにした原因があり、また多くの者にそれが支持され大きな期待をもって迎えられた原因があったのである。学制に対する批判改革意見は、はじめて教育会議の設置建議がおこなわれたのと相前後して公にされている。大阪で開かれた国家教育社の第1回大会における伊沢修二の演説「国家教育ノ形態」がそれである。この伊沢の学制意見は、その後展開される学制改革論の端緒ともいべきものであり、また問題点を集約的に提示しているものであるから、以下、これについて若干検討してみよう。

伊沢はそこで、わが国の学校制度の積弊として、学校系統が統一を欠くこと、諸学科の配分が下適当なこと、および高等教育の標準が高すぎることを挙げ、これを是正するものとして彼の改革案を披歴した。それによれば、学校系統が不統一で学校間の連絡が十分でない現状を改革するために、生徒の将来の進路にあわせた複線型の学校体系を提唱し、かつそれぞれの体系内における学校間の連絡を円滑にするようにした。学科については、各体系別に必要最小限の科目を重視してこれに力を注ぐいき方を取り、さらに修業正限が長い現制度を短縮して卒業期を早め、有用の士を一日も早く世に送り出すよう

特に高等教育に関する部分に改革の必要を説き、配慮を示した<sup>55)</sup>。

ここに見られる伊沢の改革意見は、主観的には、国力の充実をはかり国家を発展させ、国威を海外に発揚するための学校制度改革の提案であり、換言すれば彼の主唱する国家主義的教育のあらわれであった。だが、客観的にみれば、それは、資本主義の発達にともなう生産技術の高度化、そのために必要とされる教育水準の向上、ブルジョアジーの進出、特に中産階級の拡大によって生ずる進学者の増大など、学校制度における新しい問題を解決しなければならないという課題にとりくむものであった。特に彼が論点の一つとしてとりあげた高等教育改革の問題は、官吏養成機関としての帝国大学の独占を最後のよりどころとして自己の地位・権威を保持しようとする絶対主義官僚勢力に対するブルジョアジーの側からの挑戦を、いわば先取りしたかたちのものであった。

高等教育会議の設置要求、または改革要求の運動とともに、学制に関する調査・改革を求める運動は高まっていったが、運動の立場は、伊沢の改革意見にみられるそれと共通のものであった。

- 1) 中塚明「日清戦争」『岩波講座 日本歴史 17 [近代4]』1962年。
- 2) 井上清・鈴木正四『日本近代史上巻』、1955年、合同出版社、p. 198。
- 3) たとえば、戦後政府は、積極的な行政を強調しながらも、「況んや各府県市町村において築港、給水等土木事業頻々として起り、共要する所の資金も亦巨額に昇らんとするに於てをや。従来巨大の事業に付ては、多少中央政府より保護せし所あるも、戦後の財政は、如此余地を存せず」（伊藤博文編『秘書類纂財政資料中巻』p. 69）といているのはその一例である。藤田武夫編『講座地方自治体 第1巻』（地方自治の歴史）1961年、三一書房、pp. 45—46。
- 4) この項については、藤田編、上掲書、pp. 46—49。を参照した。
- 5) 『官報』明治19年11月7日。
- 6) 中央衛生会の変遷や当時の状況などについては、厚生省医務局編『医制80年史』1955年、を参照した。
- 7) 『官報』明治25年6月21日。
- 8) 同上。
- 9) 「第一回鉄道会議の開会」『日本』明治25年12月14日付。
- 10) 『官報』明治27年8月24日。
- 11) 『官報』明治25年6月21日。
- 12) 鉄道や土木などに関する発達の様相は、たとえば開国百年記念文化事業会編纂『明治文化史 11 社会経済編』昭和30年、洋々社を参照のこと。
- 13) 上掲『明治文化史 11』を参照。

14) 『官報』明治26年4月12日。なお「水産調査所官制」は、明治28年3月27日（勅令第24号『官報』30日付）に一部改正がおこなわれている。

15) 前掲『明治文化史 11』p. 517。

16) 『官報』明治28年3月30日。

17) 『官報』明治29年4月29日。

18) 『官報』明治30年6月12日。

19) 『官報』明治29年12月18日。

20) これについては、平原春好「明治期教育行政機構における諮問機関の性格——高等教育会議の成立過程の分析——」『教育学研究』第30巻第1号（昭和38年3月）を参照。

21) 鶴飼信成『行政機構における委員会制』（法学理論篇 52）昭和25年、日本評論社、pp. 5—6。Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. 1922, S. 162。

22) 本文の冒頭でも触れておいたが、井上清・鈴木正四『日本近代史上巻』によれば、1890（明治23）年に成立したといわれる天皇制絶対主義権力の支柱は、官僚と軍部であった。これに対して、資本主義の発達にともなって実力を身につけてきた地主・ブルジョア階級が政治的にも大きな発言力を得るようになると、官僚と軍部は主導権をもちながらも、地主・ブルジョア階級が権力内部に吸収され、地主・ブルジョア天皇制に移行していく。本稿における明治時代の権力についての把握はこの立場にしたがい、両者の間の相異点に注目しながらも、基本的には両者の対立は決定的なものではない、とする立場をとっている。

23) 『官報』明治28年3月30日。

24) 『官報』明治29年4月29日。

なお、農商工高等会議は、明治30年6月1日勅令第188号による改正で、議員は30人以内に増員されている（『官報』6月12日）。

25) 桑原伸介「農商工高等会議のお歴々」『明治文化資料叢書 第1巻産業編附録』p. 126（6）。

26) 小汀利得「産業編解題」『明治文化資料叢書 第1巻産業編』昭和36年、風間書房、p. 8。

27) 前掲桑原論文のほか、『新撰大人名辞典』を参考にした。

28) 農商工高等会議の審議状況については、前掲『明治文化資料叢書 第1巻』を参照。

29) 『日本帝国文部省第24年報』p. 4。

30) 『官報』明治30年6月11日。

なおこれらの人々の主要な経歴を示せば次の如くである。

加藤弘之（1836—1916）—但馬国に生る。開成学校総理、帝国大学総長、貴族院議員（勅選）宮中顧問官、枢密顧問官、帝国学術院長などを歴任。文・法学博士。男爵。

辻新次（1842—1915）—信州松本に生る。文部大書記官、地方学務局長、普通学務局長、文部次官、大日本教育会会長、貴族院議員（勅選）などを歴任。男爵。

木場貞長（1859—1944）—鹿児島県生れ。森文相秘書官兼文部参事官、文部省参与官、官房長、普通学務局長、文部次

- 官、貴族院議員（勅選）、その他文政審議会委員などを歴任。法学博士。
- 長谷川泰（1842—1912）一越後に生る。明治9年本郷に済生学会をおこし医学者を養成するかたわら内務省に出仕、のち内務省衛生局長をつとめた。一時自由党に属し、衆議院議員（新潟）に当選。
- 島田三郎（1852—1923）一神奈川に生る。横浜毎日新聞主筆、元老院大書記官、文部大書記官を経て、進歩党、憲政本党の重鎮となる。衆議院議員（横浜）。
- 杉浦重剛（1855—1924）一近江国に生る。第2回文部省留学生となった後、東京大学予備門長、兼寄宿掛取締、文部省参事官兼専門学務局長、衆議院議員（滋賀）、東京同文書院院長などを歴任。その間『日本人』を発行、『東京朝日新聞』論説委員をつとめた。日本主義運動に奔走。
- 31) たとえば、「高等教育会議員の任命」『教育時論』No. 438（明治30.9.15）p. 11.
- 32) 佐藤達夫『法令用語辞典』昭和29年、学陽書房、p. 183.
- 33) 同上。p. 191.
- 34) たとえば、「高等教育会議設立」『教育時論』No. 421（明治29.12.25）p. 13.
- 35) たとえば、農商工高等会議については、前掲『明治文化資料叢書第1巻』p. 12.
- 36) 鶴飼信成、前掲書、p. 6.
- 37) ここでいう「議決機関的」な会議というのは、重要な事項については必ず会議に諮問しなければならず、しかも会議の答申は諮問した者を拘束する——というような会議のことである。
- 38) 引用文は、西園寺文相の貴族院宛の答弁書。括弧内は、彼の衆議院宛答弁書中特に貴族院宛のものと違っている箇所。安部磯雄編『帝国議会教育議事総覧第1巻』昭和7年、厚生閣、pp. 184, 189.
- 39) 木場貞長「教育談（中）高等教育会議」『教育時論』No. 473（明治31.6.5）pp. 8—10.
- 40) 以上については、平原春好、前掲論文を参照。
- 41) たとえば、田所美治（元文部次官）は、「教育70年を回顧して」「歌米の列強が数百年間を費して今日に至りたることを、僅々70年にして我が国が此の進境に達したるは」一つには「教育制度改革等に関しては政府は独断専行に出でず会議に諮り其の答申に依り施設せしこと」にある、と述べている。田所美治「教育70年を回顧して」『文部時報』No. 730（昭和16.7.11）
- 42) 本文で概説したことの論証材料またはそれ以外のことについては、平原春好、前掲論文を参照のこと。
- 43) 三宅雪嶺「高等教育会議（上）」『日本』明治29年12月20日。
- 44) 草間彦彦「如何に教育の行政機関を改造すべきか」『教育時論』No. 290（明治26.5.5）p. 12.
- 45) 同上。p. 13.
- 46) 提案理由の一部。安部磯雄編『帝国議会教育議事総覧第1巻』昭和7年、厚生閣、p. 145.
- 47) たとえば、社説「一芸業（プロフェッション）の社会には関門を要す」『教育時論』No. 106（明治21.3.25）pp. 3—5. 社説「普通学校の校長は芸業的人物（プロフェッショナル・メン）を要す」同上、No. 108（明治21.4.15）pp. 3—6. 社説「教育社会ハ教育家ヲ以テ組織スベシ」同上、No. 120（明治21.8.15）pp. 3—5. 「教員は教授の方法につき行政官の命に服するの責任あるか」同上、No. 128（明治21.11.5）pp. 30—31.
- 48) たとえば、「猶我教育ノ真正ナル独立ヲ欲セザルヤ」（投稿）同上、No. 61（明治19.12.25）pp. 7—8. 社説「明治20年の教育事業」同上、No. 62（明治20.1.5）p. 5. 「教育事務の独立せざるを惜む」同上、No. 164（明治22.11.5）p. 26.
- 49) 平原春好、前掲論文、p. 11. 参照。
- 50) 諮問機関の組織・権限については、フランスの公教育高等審議会が、朝野において参考とされたが、このほか、合議制機関の必要性またはその着想は、アメリカ（マサチューセッツ州）の教育委員会制度をはじめとする各国の類似の制度を参考にして主張されるものでもあった。たとえば、佐藤重紀「如何ニ教育ノ行政機関ヲ改造スベキカ」同上、No. 288（明治26.4.15）pp. 19—20. を参照。
- 51) 「文部大臣の所謂高等教育会議」同上、No. 302（明治26.9.5）p. 10.
- 52) 一々その例証を掲げることは省略するが、教育行政が内閣の更迭によって影響を受け不安定であること、および教育に関する基本方針などが少数の吏員の間できめられ教育社会の世論を反映しないこと、などに対する反対は、教育に対する政党・官僚の影響を防ごうとする意図（教権独立）のあらわれである。
- 53) たとえば西村茂樹、海江田信義ほか多くの者によって主張された。これらは、教育が重要であるから大臣の更迭によって影響を受けないように、一般行政から教育行政から教育行政を分離して皇室の直管とすることを主張する。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』No. 7（1959.4）参照。
- 54) たとえば福沢諭吉の「学問之独立」論がこれにあたる。彼は、教育が政党政治の影響を受けないように、文部省を学事管理機関に限定し、あらたに「百般の文事を一手に統轄」する中央局・学事会の設置を提唱する。この主張は、近代的な政教分離観が基礎となっているが、学事会員を帝室の選出にまかせるといふことから分るように、形成されつつあった天皇制絶対主義に全く批判的なものではなかった。『福沢全集第5巻』大正15年、国民図書、pp. 585—586.
- 55) 信濃教育会編『伊沢修二選集』昭和33年、pp. 47—73.



## II 高等教育会議の活動と批判

### 1 「高等教育会議規則」の批判と改正

#### (1) 「高等教育会議規則」批判の概況

在野提唱者の構想は、当初は合議制議決機関としての高等教育会議の設置であったが、堅固な絶対主義専制体制は、合議制議決機関の新設を許さず、結局高等教育会議は、文部大臣の弱小なる諮問機関として設置された。これに対して、在野勢力から激しい批判が提起されたのは当然のことである。本節では、この批判のうち高等教育会議のあり方全般にかかわるもの、すなわち「高等教育会議規則」に対する批判の内容およびそれに対する政府側の対応処置を考えることを通して、当局の態度と批判者の意識の一端を明らかにし、当時の教育行政機構をめぐる思想的状況を考察してみたい。

「高等教育会議規則」に対する批判が特に強く行なわれたのは、1896（明治29）年に同規則が勅令第390号を以て公布された時から、1901（明治34）年にそれが勅令第181号を以て三たび改正された頃までの間であったが、その間における批判意見の論旨または論調は終始一貫したものであつたといえる。これは、批判者（＝提唱者）が、自己の提唱意図と構想とを十分に具体化させるために繰り返し繰り返し当局に訴えたために他ならない。

批判意見の概要は、勅令第390号（明治29）年が公布された直後に起った批判にほぼ尽くされている。批判者たちは、高等教育会議の「設立を慶すると共に、又其の実なきを吊せざるを得ず<sup>1)</sup>」として、多くの面にわたって批判を展開した。

高等教育会議設置運動の一翼を積極的に担った『教育時論』誌は、諸種の意見を勘案して、次に掲げるような「高等教育会議規則」改正案を公にしているの、これを手がかりとして批判意見を考察してみよう。

第6表 「高等教育会議規則」改正案の概要

	内 容
所 属 的	高等教育会議は、文部大臣の監督に属し、文部大臣の諮詢に応じて、教育関する重要事項を審議す。
権 限	高等教育会議は、教育に関する事項に就き、各省大臣に建議することを得。

組	構 成 者 の 任 命 形 式 と 職 責	①議長（議員中より勅任）——議事を整理し、会議の決議を、文部大臣、及び主任各省大臣に具申す。 ②議員（高等官より命ずべき議員は、所属大臣の奏請により、其の他の議員は、文部大臣の奏請により、内閣に於いて之を命ず） ③臨時議員（文部大臣の奏請により、内閣に於いて之を命ず） ④常置委員（議員中より若干人を撰定）——豫め会議に附すべき事項を調査し、且つ会議が規定せし範囲に於いて、文部大臣の諮問に応ずることを得。 ⑤幹事（奏任官、1人）——議長の指揮を受け、庶務を整理す。 ⑥書記（文部属、1人）——議長幹事の指揮を受け、議事の筆記及び庶務に従事せしむ。
	議 員	①法制局長官 ②陸軍及び海軍教育主任将校、各1人 ③内務省県治局長、同警保局長 ④拓殖務省高等官、1人 ⑤学習院長、華族女学校長 ⑥商船学校長 ⑦帝国大学総長及び各分科大学長 ⑧文部省各局長 ⑨文部省視学官、若干人 ⑩高等師範学校長、女子高等師範学校長 ⑪高等商業学校長、東京工業学校長、東京美術学校長、及び音楽学校長（目下にては主事） ⑫高等学校長、1人 ⑬尋常師範学校長、2人 ⑭公立尋常中学校長、2人 ⑮公立高等女学校長、1人 ⑯私立学校長、3人 ⑰東京学士会院会長 ⑱文部省衛生顧問会議長 ⑲地方教育会議々員（目下は無し）、道庁府県より各1人 ⑳学識ある者、又は教育事務に閥歴ある者、若干人
組	開 催 の 催	高等教育会議は、1年2回、必ず之を開き、必要の場合に於ては、又臨時会議を開くことを得。

〔備考〕本表は、『教育時論』No. 429（明治30年3月15日）およびNo. 454（同年11月25日）所載の「高等教育



会議規則」改正案により作製した。

まず、高等教育会議の所属および目的については、勅令第390号（明治29年）と変りはなく、高等教育会議が文部大臣の諮問機関であることを容認している。しかし、改正案は、建議の条項を特設し、自発的な意見の表明を制度的に保障しようとした点、および常置委員の制度を設けて、会議に付すべき事項をあらかじめ委員の手で（行政官庁としての文部省によらず）調査することを可能にせんとした点などにおいて、当局の意図する単なる受動的な諮問機関としてではなく、これを超えてある程度の主体性が認められる機関として、高等教育会議を改正することを要望している。

また、改正案が、秘密会の条項を削り、高等教育会議の開催に関する規定を明記したことは、教育政策の決定過程を文部官僚の独占から解放し、公の批判に委ねることを可能にし、高等教育会議の運営に関して文部官僚の恣意または軽視を防ぐための措置であった。

これらの諸点は、現行の「高等教育会議規則」（勅令第390号）および当局の方策に対する批判として、それぞれ十分意味をもつものではあるが、高等教育会議が諮問機関であること、換言すれば、そこで決定された事項が文部大臣を拘束しないということに批判の主力がおよばない点で、批判意見の実現は不徹底を予期された。

改正案では、さらに、議員の範囲が広がっている。これは勅令第390号（明治29年）に規定されている議員の範囲の狭小さに強い批判者たちが、教育のあらゆる部分の代表者を加えようとした努力のあらわれである。改正案で、公立・私立学校の代表者が議員に加えられていることは、構成面における官僚的なかたよりを是正するためであり、また中等教育機関の代表者が多く加えられたのは、中等教育機関への重視があらわれていると解せられる。しかし、これらの代表者とともに、教育に関係ある他省の官吏が加えられたことは、官僚的構成一般を批判した結果の改正案ではなく、文部官僚のみによる独断専行に異議を唱えたものであることを示す。特に拓殖務省の高等官をいれたことは、日本の海外侵略に関する教育界の無批判・協力（殖民地教育の観点）を示唆するものである。また、陸・海軍教育主任将校の参加を要請したことは、教育が軍隊の存在と無縁でないこと、さらには、軍隊教育をも教育界の手に掌握しようとする教育界の念願の発露と解することができる。

これらの諸点は、改正案が、世論の反映を主張しながら、一般民衆の世論の反映とは排他的な要求に支えられているという一つの限界を示すと同時に、支配権力を構

成する天皇制絶対主義官僚・軍部と敵対的な性格をもつものではないことをも示している。

「高等教育会議規則」批判の内容は、上述のものにほぼ尽くされているが、なおこのほかに、同規則の施行過程で提起された他の問題がある。それは、会議に対する諮問事項の問題である。

当局は自ら勅令（第390号）に違反しているのではないかという在野勢力の批判<sup>2)</sup>をよそに、議員が任命されたのは、「高等教育会議規則」に定められた施行期日（明治30年4月1日）を2カ月余も経過した6月5日であり<sup>3)</sup>、第1回の会議が開催されたのは、なおその1カ月後の7月1日からであった<sup>4)</sup>。このことは、在野勢力および高等教育会議設置に力を尽くした一部議員に、当局に対する大きな不満を醸成したが、これに加えて、第1回の会議に諮問された事項が、「府県立尋常師範学校長及教員ノ俸給並旅費ニ関スル件」と「尋常師範学校生徒定員ニ関スル件」の2件<sup>5)</sup>だけで、提唱者が期待した学制調査に関する事項はもちろん、学校制度に関する重要な問題にかかわる諮問がなされなかったことは、その他の議員にも憤りを与え、本会議は初日から「不穩の風色」がみられた。本会議は、回を重ねるにしたがって「不穩の風色」が強くなり、「文部施設の方針なき事、今回の議案の不完全なる事、等を反駁撃論する者絶々出で来」る有様で、「冷語は冷語を生み、嘲罵は嘲罵を増し、議場の騷擾譬ふる者なき有様にて、若し此会議にして公会ならしめば、如何に新聞紙の材料となりたる可きか」と報道される程であった<sup>6)</sup>。

10月20日にいたり、議員伊沢修二（伊沢は8月27日に議員を仰付けられた）は、文部省官制や師範学校令の改正など、「最も帝国教育の重要な事項」について高等教育会議に諮問がなかったことを憤り、「教育学問に関する法律、勅令、及び重要な政令は、自今本会議に付せられんことを望む」という緊急動議を提出した。これは、当局の態度を不満とする多数の議員に受け入れられて可決され、議長浜尾新を通じて文部大臣蜂須賀茂韶に申し入れられた<sup>7)</sup>。

だが、申し入れは実現しなかった。当時の政府・文部当局は、そのような要求を容れる体制にはなかったのである。後に蜂須賀に代って文部大臣に就任した浜尾新ですらも、自分が蜂須賀に伝えた申し出の趣旨を実行できず、蜂須賀同様高等教育会議を軽視するもの<sup>8)</sup>として、教育ジャーナリズムの非難を浴びた<sup>9)</sup>。

在野批判勢力は、高等教育会議の内部における以上に、当局の態度を不満とした。たとえば、『教育時論』誌は、1897（明治30）年10月のみに限ってみても、「文

部省は其の官制を改正し……（中略）……又所謂箝口訓令第号をも廃止せり。改正廃止其の事に関しては、吾等固より大に賛成する所なりと雖も」「聞く所によれば、文部省は、此等注令の改正に関して、一言の以て高等教育会議に諮詢することなかりしと曰ふ。是れにして果して事実なりとせば、开は実に由々しき一大事にして、高等教育会議の死活にも関するを以て、大に論議せざるべからず」と述べ、会議の設立趣旨や徳義上から考えて、重要事項を会議に諮詢しないのは無上の不徳義といわなければならない、と重要事項の諮詢の義務を当局に課している。さらに同誌は、かかる状態を改革するための一手段として、「高等教育会議規則」に諮問事項を列挙するよう要求する。諮問事項を列挙することによって、当局の教育会議軽視を抑制し、教育会議を批判勢力の構想に近づけようというのである<sup>9)</sup>。

この諮問事項の列挙の要求は、今日のわれわれから見ると、前述の如き重大な限界をもつ組織・権限に関する批判意見とはちがって、当時としては正当な、かなり実効性をもったものであると考えられる。しかし、後述する如く、この要求も政府によって無視された。これは、当時の天皇制絶対主義権力の強固さと、それが高等教育会議にける期待の程度を示すものとして注目を要すると同時に、これを直接の契機として、それまで強くあった在野勢力の高等教育会議改善への希望・努力が急速に減小し、新しい機関を要求する動きがたかまったという点でも見逃すことのできないことがらである。

## (2) 「高等教育会議規則」改正の概況

批判意見には、今日からみて、いろいろ限界はあるにしても、教育行政における文部官僚の独断専行を排除しようとする点で意義があり、またこの点こそが在野勢力を結集できたゆえんでもあった。

このような批判のたかまりは、当局に大きな圧力となり、遂に当局をして数回の譲歩を余儀なくさせる。次に掲げる「高等教育会議規則」改正一覧（第7表）は、その間の推移の概況を物語るものである。

第7表 「高等教育会議規則」改正一覧

回数	公布年月日 (勅令番号)	改正点	文部大臣
1	明治30. 12. 28 (459)	〔一部改正〕 議員の範囲拡大、臨時議員等の新設、秘密会の条項一部削除等。	浜尾
2	明治31. 6. 17 (105)	〔全部改正〕 諮問事項の列挙、建議条項の新設、議員	外山

		の範囲拡大、副議長の設置、会議開催（毎年1回）条項の新設、秘密会の条項削除等。	
3	明治34. 9. 23 (181)	〔一部改正〕 議員の範囲拡大等。	菊池
4	明治37. 11. 4 (226)	〔一部改正〕 会議開催（毎年1回）条項削除。	久保田
5	明治38. 3. 9 (49)	〔一部改正〕 学校新設にともなう互選議員改変。	久保田
6	明治39. 8. 30 (239)	〔一部改正〕 学校新設にともなう互選議員改変。「地方官官制」等の改正にともなう議員の名称変更。	牧野
7	明治42. 9. 22 (222)	〔一部改正〕 学校新設、統合、名称変更にともなう互選議員の改変。農商務省の局の新設にともなう議員の改変。	小松原
8	大正 2. 6. 13 (177)	「高等教育会議規則」廃止。	奥田

〔備考〕 本表は『官報』によりこれを作製した。

これによれば、「高等教育会議規則」は、廃止の勅令を除いて、合計7回改正されているが、このうち第1回から第3回までの改正は、会議の組織・権限を拡充し、会議の運営を当局の恣意からまもろうとする批判意見がほとんどとり入れられた、いわば本質的な改正である。改正の内容がどのようなものであったかについては、項を改めて述べるのでここでは詳しく触れないが、その大要は上掲の改正一覧で知られるように、議員の種類・範囲が拡充され、諮問事項が列挙され、建議の規定が置かれ、会議の秘密主義が改められ、毎年1回定期の本会議を開くことを当局に義務づけるなど、かなり大幅な改正がおこなわれた。この結果、当時他省に設置されていた諮問機関と比較して、ひとり閉鎖的官僚的な色彩を濃厚にもっていた高等教育会議も、規則上はようやく他省の諮問機関に似たものになったのである。

これに対して、第5回から第7回までの改正は、会議の現状を変更するような大きな変更ではなく、学校や行政機関などの新設、統合、または名称変更などにともなう、互選議員の人数を確定または若干増加し、あるいは議員の名称を変更し加除を加える種類のものであった。

久保田議による第4回の改正は、これらと若干異質である。これは、第1回から第3回までの改正がなされた

方向とは正に逆の方向を向いたものであり、高等教育会議の権限縮小に通ずる。毎年1回定期の本会議を開催する旨の規定を削除した理由を、当局者は次の如く述べている。

「昨年の如きは格段の必要なぎに之を開きたり、然るに本年も亦会議に諮詢するの必要ある事項なきを以て、別に開会の必要を認めざるに至り、左れば現行規定は、実際に適応せざる事明なるに依り、今回規則を改正して……」<sup>10)</sup> (傍点は引用者)

しかし、この改正をおこなった文部大臣が、高等教育会議の設置提唱・運動に尽力し、また会議の拡充を主張した久保田譲であり、さらには文部大臣就任当時(明治36年)行政整理の余波を受けて廃止寸前の運命にあった同会議を救った<sup>11)</sup>久保田譲であったことから考えると、この改正は、久保田において首尾一貫していない面があるように思われる。日頃久保田の言動に全面的な賛意を表してきた『教育時論』誌も、久保田のこの改正は意外だったらしく、「吾等同大臣の平素、公議を重んじ、殊に高等教育会議を重要視せられたるに視て、聊か疑なき能はざる所なり」<sup>12)</sup>と述べて、久保田に反省をうながした。

この『教育時論』社説の主張は、久保田のもつ矛盾の一面を正しく指摘したものだといえることができるが、しかしまた、久保田の高等教育会議に対するそれまでの言動をみると、久保田の今回の改正が唐突ではなかったということもいえるのである。すなわち、最初「高等教育会議規則」が公布されたとき、このようなものでは彼等の提唱意図が達せられる筈がないと断乎として議員になることを拒否し<sup>13)</sup>この態度を崩していないこと、彼の「同規則」改正案<sup>14)</sup>の趣旨は必らずしも十分に容れられていないこと、高等教育会議は設置提唱の主たる動機であった学制調査・改革問題を十分とりあげていないこと(後述)、および学制調査・改革のための新機関＝学制調査会設置に力を注いでいること(これについても後述)などを考えあわせるとき、久保田が高等教育会議に大きな不信感をもっており、同会議の限界性を十分に自覚していたことがわかる。久保田の規則改正にあたって、これらが改正の条件として作用したことは否定できないと思われるが、これ以外に、改正の直接の動機となったのは日露戦争であったと考えられる。久保田は、日露戦争勃発後は、他の一切を犠牲にしてまでも教育者に戦争への協力を要請し<sup>15)</sup>、また彼自身の宿願の学制調査の実施すらも一時放棄した<sup>16)</sup>のであるから、高等教育会議を一

時休止することは戦争遂行上きわめて当然のことと彼は考えたのであろう。われわれは、高等教育会議の設立に力を尽くした学制調査改革の熱心な主唱者の一人が、日本の帝国主義的傾斜に積極的に身を委ねる体制内の人間であったことをここに知り、その限界を改めて確認することができる。

### (3) 第1回目の改正

前後7回にわたる「高等教育会議規則」の改正のうち、第1回から第3回におよぶいわば本質的な改正について、以下紹介しておこう。

1897(明治30)年12月28日、文部大臣浜尾新(松隈内閣によっておこなわれた第1回の改正は、まず議員の範囲を拡大した。議員は次の如く改められた。傍線部分が追加または改正された議員である<sup>17)</sup>。

- (イ) 東京帝国大学総長各分科大学長及京都帝国大学総長分科大学長2人
- (ロ) 文部省各局及視学官2人
- (ハ) 高等師範学校長及女子高等師範学校長
- (ニ) 高等商業学校長東京工業学校長東京義術学校長及高等師範学校附属音楽学校主事
- (ホ) 高等学校長及専門学部主事各1人
- (ヘ) 帝国図書館長
- (ト) 尋常師範学校長2人
- (チ) 尋常中学校長2人
- (リ) 高等女学校長1人
- (ス) 高等師範学校附属尋常中学校主事及女子高等師範学校附属高等女学校主事
- (ル) 学識アル者又教育ニ関歴アル者10人以内(以上第3条)

このうち(イ)は、1897(明治30)年6月22日京都帝国大学が創設され、従来の帝国大学が東京帝国大学と改称された結果改められたものであり、また(ロ)は、1883(明治26)年10月以来廃止されていた視学官制度が、1887年10月9日に復活されたのにもなる改正である。これに反して、その他の追加項目(ニ)乃至(ス)は、従前においても存在していた機関で、今回新たに加えられたものである。これらはいずれも、前に触れた批判意見の一部が実現されたものであるが、特に中等教育機関の代表者が多く加えられた点に今回の改正の特徴がある。

なお、(ロ)の文部省視学官の追加に関しても、在野批判意見が要望するところであったが、元来教育界には、視学官を非常に高く評価し、視学官の設置または増員を熱心に主張する雰囲気があった。これは、専門家による教育支配(官僚統制を嫌う)を望む教育界の気持の一つの

あらわれであった。しかし、視学官の実質は、教育界の期待とは逆に、文部省事務官吏に等しく、彼等の職務の中心は学事視察が中心とはいいながら、事実上は文部省の局課の事務を助けること（もう一つの職務）に大部分の時間が費やされた。したがって教育界の視学官重視の傾向は、彼等の主観的意図にもかかわらず、教育の専門家支配を主張することにおいて、教育の官僚的支配を助長するという皮肉の結果がもたらされるのであった。

議員の範囲の拡大のほか改正された点といえば、旧規則（明治29年勅令第390号）に「高等教育会議ノ日時ハ文部大臣ニ於テ必要ニ応ジ随時之ヲ定ム」（第9条）とあったが「高等教育会議ノ開会及開期ハ文部大臣ニ於テ必要ニ応ジ之ヲ定ム」（第9条）と改正されたこと、および、旧規則に「高等教育会議ハ秘密会トス 高等教育会議ハ職務ヲ以テ臨席スル者ノ外傍聴ヲ許サス」（第8条）とあったのが、改正規則ではこのうち第1項を削り第2項だけにされたこと、および臨時議員、幹事、書記が新しく設けられたことなどである。これらは、最後の議員の種類の新規の拡充に関する改正を除けば、いずれも旧規則に新しい変更を加えるものとはいえない。

このような改正の意義については、当時どのように考えられていたであろうか。まず組織については、「姑息」としながらも改正の実を認め、「前規則に比すれば、更に大に当然議員の数を増し、且つ臨時議員の制も設けたることなれば、吾等が望む所の、当然議員、此の内に於いて、融通することを得べければ、暫く組織に就きては、譲歩する」というが、「権能に至りては、曾て改善せられたるを認めず」とする意見が教育界の世論であったと思われる。権能に対する不満というのは、文部大臣が、自己の見解次第で、重要な教育事項を高等教育会議に附議しなくても、規則違反にならないという点の改正がおこなわれなかったことに由来する。否、附議しないばかりか、文部大臣の如何によって、高等教育会議を一回も開かないこともあるかも知れないが、これに対して何等の制約もおかれていないことは誠に不都合だ、とも考えるからである。また、秘密会の条項の改正については、「是れ秘密会と曰ふことと、幾何の徑庭か、其の間に在りとする」「人を愚弄するにも程のあるべきことならずや」と、改正に些かの実質もないことを責めている<sup>19)</sup>。

なお規則改正に対するこのような不満は、教育ジャーナリズムの一隅に、早くも高等教育会議に対する代替機関＝教育本部を要求する意見を生み出させるに至った<sup>19)</sup>。

#### (4) 第2・3回目の改正

浜尾新による改正は、批判を静ませるところがますますその勢いを増大させた。第3次伊藤内閣の文部大臣外山正一は、規則の全面的な改正をおこなうことを決意し、1868（明治31）年6月17日に改正規則を公布した。

この改正は、「小山次官と、熱心其の完成を図り、省の内外なる反対論を排し、漸く其の案を法制局に提出せしに、同局の頑硬なる、一旦其の排拒する所となりしも、伊藤首相の明断、文相の強項、相須ちて遂に今日の改正発布を見るに至れり」<sup>20)</sup>といわれるだけに、浜尾の改正とは違う抜本的なものであった。当局がそれまで高等教育会議に対して示し続けてきた態度とは異なり、批判意見が大幅にとりいれられていた。

主要な改正点<sup>21)</sup>は、第1に諮問事項が列挙されたことである。列挙された事項は次の如くであった。

- (イ) 帝国大学及文部省直轄諸学校図書館ノ設置廃止ニ関スル事項
- (ロ) 文部省直轄諸学校ノ教育ノ目的並ニ其ノ学科課程設備及管理ニ関スル事項
- (ハ) 学令児童ノ就学義務及小学校授業料ニ関スル事項
- (ニ) 学事監督ニ関スル事項
- (ホ) 教科用図書ニ関スル事項
- (ヘ) 文部省直轄諸学校並ニ公立私立学校職員ノ資格ニ関スル事項（第2条）

これによれば、あらゆる種類の、あらゆる段階の学校の設置、廃止、学科課程、設備、管理、就学、授学科（小学校）、学事監督、教科用図書、職員の資格などについて、一応網羅されている。

外山正一は、諮問事項を列挙した理由について、

「単に『教育に関する事項』とあるのみにては、人々見解を異にし、遂に枝葉の事より、大臣と会議との間に、意見の衝突を起すを免れず。且当然諮詢すべき事項諮詢せざるが爲めに、不都合を招くが如きことなきを保せざるを以て、是等の弊害を避くるが爲に、列記法によりたるのみ」<sup>22)</sup>

と説明しているが、これは当局の高等教育会議軽視または無視の風潮を是正せよという批判意見に正面からこたえたものだと考えられる。

しかし、一部に諮問事項の列挙に反対する見解もなかったわけではない。たとえば、伊沢修二は、

高等教育会議規則第2条の規定の生じたるは、先年蜂須賀侯の文相として師範学校令を改正せし時の予の発言、加藤、外山諸氏の賛成にて、教育に関する法律、勅令、其他政令は総て高等教育会議に諮詢すべしと云へる決議をなしたるに対

し、斯くては余り範囲が広ければとて之を狭めて僅に列挙事項に止めんが為に出でたるなり」<sup>23)</sup> (傍点は引用者)

と述べて、諮問事項の列挙は諮問事項の範囲を狭くするための措置だとの見解を明らかにした。伊沢のこのような見解は、理論的に正しい一面も持っているが、それまでの高等教育会議に対する当局の態度を考えたとき、伊沢の見解は問題の正鵠を得ているとはいえない。後に、外山正一が、この点の改正は「我輩の様な伴食大臣なればこそ輿論を容れて権限の拡張を計ったのだ」<sup>24)</sup>と語ったところをみても、改正は高等教育会議の拡充につらなるものと考えるのが妥当である。

主要な改正の第2は、「高等教育会議ハ教育ニ関スル事項ニ就キ各省大臣ニ建議スルコトヲ得」(第3条)という条項が加えられたことである。これによって、高等教育会議は、在野勢力の希望どおり、他省の諮問機関なみに、関係各省大臣に建議できることになった。

改正の第3は、組織に関することである。まず、従来の議員のほかに、新たに次の議員が追加された。

- (イ) 学習院長華族女学校長帝国博物館長
- (ロ) 陸軍及海軍教育主任将校各1人
- (ハ) 商船学校長
- (ニ) 私立学校長2人
- (ホ) 東京学士会会長
- (ヘ) 文部省学校衛生顧問会議議長(第4条)

議員に関する今回の改正(追加)の特徴は、学校の種類・範囲が拡大したこと(文部省管轄外の学校長の追加)と学校以外の機関の代表者が加えられたことであった。

ここで注目を要することの一つは、教育界の要求する私立学校長が議員に加えられたことである。官学偏重の当時あって、このような私学の長を加えたことは、大きな変革であった。これは、日清戦争後、官公立学校に伍して私立学校が成長を早め、量的にも質的にも容易に無視し得ない状況になりつつあることを示すと同時に、官学偏重を鋭く批判する教育界の世論のたかまりをも示すものであった。

また、軍の教育担当者が加えられたことも注目すべき点である。軍人教育と一般教育との分離に反対し軍人教育をも一般教育のなかでおこなおうとする教育界(たとえば陸軍幼年学校の設置反対)からみれば、また日清戦争当時「戦時誓約」<sup>25)</sup>を出して戦争協力を誓ったり、戦後植民地教育に積極的にのりだしていく<sup>26)</sup>教育界からみれば、これもやはり教育界の世論の反映であり、彼等の教育会議拡充意見の一部実現されたものであった。

組織に関するもう一つの改正は、旧規則(明治30年勅

令第459号)で、師範学校長2人、公立尋常中学校長2人、および公立高等女学校長2人は「文部大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ス」(第3条第3項)とされていたのが、「当該各学校ニ於テニ倍ノ数ヲ互選セシメ其中ニ就キ文部大臣奏請シ内閣ニ於テ之ヲ命ス」(第4条第3項但書)と改められ、ここに互選の方式が導入されたことである。これは「従来公立の各学校長たる議員は単に文部大臣の眼識に依り選定して任命することとなり居りしも大臣の独断は或は欠点を免かれざるの場合」があるので互選に改めたのであり、「互選法の採用に本則の最も公平にして且進歩したる点なりと信ず」と、当局がこれを自負する如く、官僚の独断専行を改める一つの措置であった<sup>27)</sup>。6月18日には、文部省令第13号を以て、「高等教育会議員互選規則」が定められ、互選の手続きについて明らかにされた<sup>28)</sup>。この後これら互選議員については、得票数の多い者が議員に任命された。

主要な改正の第4は、会議の開催についてである。旧規則では「開会及開期」を文部大臣が定める(第9条)と規定されていただけであったが、今回の改正により、これに加えて、「高等教育会議ハ毎年1回之ヲ開ク但シ必要ニ依リ臨時會議ヲ開クコトヲ得」(第10条第1項)の一項が新たに加えられ、ここに1年1回定期的に会議を開く原則が確立した。1年2回の在野勢力の意見こそ実現しなかったが、1年1回の原則が確立されたことは、やはり高等教育会議に対する軽視・無視を防ぎ、これを拡充することを望む意見がとりいれられたものであった。

改正の第5は、秘密会に関する規定が削除されたことである。これによって、会議の公開性の原則が確定し、教育政策決定過定の秘密主義が改められ、決定過程を大衆の批判にさらすという態勢が可能になったわけでの改正は大いに意味がある。しかしこの可能性は、現実のものとはならなかった。高等教育会議の側では、大衆に対する直接の公開は意識されていなかった。

改正規則が公布された後はじめて開かれた第2回高等教育会議の初日(明治31年10月5日)に、議員伊沢修二は、「議事規則」の第5条に、

高等教育会議議事ニハ文部省其他各官庁ニ於ケル学事ニ関係セル吏員及ビ新聞記者ハ傍聴スルコトヲ許ス

但シ文部大臣或ハ高等教育会議ノ議決ニ依リ必要ト認ムル時ハ傍聴ヲ禁スルコトヲ得

の一項を追加することを提議した。「高等教育議規則」は秘密会の規定を全く削除してしまったのであるから、

秘密会の条項の削除を要求した側から、会議の公開に限定を附するような一項を「議事規則」に附加する必要はない筈であった。にもかかわらず特に学事関係吏員と新聞記者だけに限って傍聴を許すとわざわざ規定したのは、会議の公開の主張が、これらの者（直接には新聞記者）のみの傍聴を可能にしたいと考えたことから生じていることを物語るものである。この伊沢提案は、江原素六や穂積八束などによって強硬な反対を受けたが、谷干城、長谷川泰、高田早苗などの支持を得た。賛成、反対の議論はなかなか結着がつかなかったので、文部大臣尾崎行雄は、「議事規則」に伊沢の提議を明文化しないが、その趣旨にそって傍聴を許すこととした<sup>29)</sup>。

その他、副議長を設置（第6条）などなお若干の改正があったが、主なものは上記5点であった。

これらはいずれも、それまでの当局の態度とはちがった、高等教育会議の拡充に貢献するものであった。この結果高等教育会議は、規則上、内務省、農商務省などに設置されている諮問機関と酷似した。

これまで当局に批判的な態度をとってきたものも、今回の改正に対しては余り異論を唱えなかった<sup>30)</sup>。当局に対して終始強硬な態度をとり続けてきた『教育時論』誌ですら「這回の改正規則は、其の大体に於ては、吾等の宿論と一致するもの、吾等は双手を挙げて、之を賛成せざるを得んや」と、規則の改正を歓迎し、さらに「嗚呼吾が帝国教育は、今や堅固なる立脚地を得たり、将来着々其の歩武を進めば、以て完全鞏固なる、発達を為すことを得ん」と、高等教育会議の将来に大きな期待をもった。この原則的な賛意のもとに、同誌は、さらに次の点を改善するよう要望した。第1は、諮問事項の列挙は、「一方に於いては、此等事項は、必ず諮問せられざるを余儀なくせりと雖も、又一方に於いては、此等と同様、或は重要な事項と雖も、文部大臣が諮詢を要せずと認めたる時は、諮詢せられざるの虞」があるので、この点を改善すること。第2は、法制局長官、内務省県治局長、同警保局長、拓殖務省高等官（同省存置の時）などを議員に加えること。第3は、「互選指名法」の適用範囲が未だ狭いことを改善すること、であった<sup>31)</sup>。この要望の第2点は、今回の「高等教育会議規則」改正で一部実現する。

第3回目の改正は、1901（明治34）年9月23日、文部大臣菊池大麓（第1次桂内閣）によっておこなわれた。これは主として議員の拡充である。第2回目の改正のほかに、新たに加えられた議員は次の如くである<sup>32)</sup>。

- (イ) 内務省地方局長
- (ロ) 農商務省農務局長又商工局長

- (ハ) 札幌農学校長東京外国語学校長
- (ニ) 道庁府県視学官2人
- (ホ) 公立実業学校校長3人
- (ヘ) 私立学校校長2人

今回の改正の特徴は、議員に文部省以外の省の官吏が加えられたことである。このうち(イ)は、地方段階の教育は、内務行政とかかわりあいをもつことからして当然のことであるということかでき、(ロ)は(ホ)とともに実業教育の振興にかかわるものであったと思われる。(ハ)は第2回の改正後附属校としての地位から独立した官立学校であり、(ニ)はやはり前回の改正後府県および道庁に「学事の視察其他学事に関する事務」を実際に担当するものとして設置されたものである。また(ヘ)に関しては、前回の規定とあわせると合計4人となったわけである。

議員の拡充は今回でほぼ終りを告げることは先に述べた如くであるが、その他の条項に関しては、久保田による第4回の改正以外は、外山による第2回の改正そのままであった。学制研究会などは、「帝国大学の教育目的、学科程度、管理及職員資格に関する事項、一般諸学校の系統聯絡に間する教育制度、学校経済に関する事項等諮詢事項の拡張、又は互選議員の数を増加すること」など、「高等教育会議規則」改正について文部大臣に建議をおこなっているが、このような点はほとんど採用されなかった<sup>33)</sup>。当局は、これ以上の改正（＝譲歩）は不必要と考えたのであろうが、それにもまして、学制改革問題、特に帝国大学に関するそれには、在野勢力の介入を嫌った。以上の諸改正の経過と内容は、在野勢力の要求の強さと性質を示すものであつたが、同時に、当局の意識構造の一断面を示すものでもあつた。

## (5) 改正の効果

在野勢力の多くに支持された第2回の改正は、実際どのような効果を生んだであろうか。問題点はなかったであろうか。これを、建議および諮問事項列挙の2点について検討してみよう。

建議条項の新設は、高等教育会議議員の活潑な建議案を誘発した。

建議条項が新設される前の第1回高等教育会議においても、1897（明治30）年9月から10月にかけて、

- (イ) 文部大臣は勿論総理大臣以下各大臣の修徳を上請するの議（発議者：杉浦重剛）
- (ロ) 実業教育の国庫補助を増加するの議（発議者：小山健三）
- (ハ) 教育者に勲章を授与するの議（発議者：外山正一）

(ニ) 学制の系統を取り調べ十分之が連絡を付くべき議  
(発議者：伊沢修二)

などについて提議され、そのほとんどは可決され(イは否決)、文部大臣に申し入れられた<sup>34)</sup>。しかし、これらは正式の建議ではなく、単なる申し入れにすぎなかった。

これに対して、建議が正式に認められてから後に開かれた第2回高等教育会議(明治31年10月5日開会)には、建議案の数は急増した。それは次の如くである<sup>35)</sup>。

- (イ) 小学校修身科用図書費編纂に関する建議案(発議者：湯本武比古)
- (ロ) 帝国大学制度改正に関する建議案(同上)
- (ハ) 高等教育会議に継続委員を置くの議(発議者：伊沢修二)
- (ニ) 市町村立小学校教員退隠料及遺族扶助料法中改正の議(発議者：大窪実)
- (ホ) 小学校教科書中に海事思想を誘起すべき事項を加ふることに関する建議案(発議者：世良田亮、平山藤次郎)
- (ヘ) 東京市内私立学校(小学校及各種学校を除く)調査委員を設くるの議(発議者：沢柳政太郎)
- (ト) 市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法中追加に関する建議案(発議者：大窪実)
- (チ) 高等師範学校増設の建議案(発議者：江原素六)
- (リ) 教員検定に教授法を課するの議(発議者：井上哲次郎)
- (ク) 外国語学校独立に関する建議案(同上)
- (ル) 音楽学校独立に関する建議案(発議者：伊沢修二)
- (レ) 各高等学校所在地の尋常中学に於ける独逸語に関する建議案(発議者：緒方正規)
- (ロ) 実業教育局存置拡張の建議案(発議者：木下広次)

これら建議案の標題から明らかなように、それぞれの議員は、各自の立場または主義主張にもとづいて、多くの建議案を提出した。この傾向は第3回以後においても変りがない。それは、当時の教育制度に対する改革意見の発現であった。

建議条項が設けられてから以後15年間において、文部大臣に如何なる建議がなされたかについては、今日明らかではない。『文部省年報』および『教育時論』によつて知り得るものは、明治32年度(第3回会議分のみ)1件(高等学校医学部立独立ニ関スル建議)、同34年度6件(件名は不明)、同35年度3件(同前)、同36年度6件(同前)、同37年度1件(将来設置スベキ高等工業学校ニ電気料ヲ新設スルカ又ハ既設ノ高等工業学校ノ電気料を拡張スルカニ者必ズソノ一ヲ選バレンコトヲ望ムノ件)だけである<sup>36)</sup>。建議が実際の教育行政にどう反映したか

(または無視されたか)についても、このような状態のもとでは不明である。

次に、諮問事項が列挙されたことにかかわる変化を検討しよう。先に述べた如く、諮問事項の列挙は、高等教育会議を充実させるものだとして、在野勢力に歓迎された。しかし他方で一抹の不安も表明されていた(前掲、『教育時論』誌の改善要求を参照)。諮問事項または教育の重要事項について、文部大臣が必要を認めなければ、これを高等教育会議に諮問しないことが起るのではないか、というおそれであった。このおそれは、規則が改正されて10カ月を経ないうちに現実となった。

第2次山県内閣の文部大臣樺山資紀のもとで文部省は、高等教育会議に諮問をおこなうことなく、第6高等学校新設に関する予算案を第14帝国議会に提出し、また音楽学校、外国語学校を独立させるなどの措置を独自におこなった。

列挙された諮問事項については文部大臣は必ず高等教育会議に諮問しなければならないという立場をとる在野批判勢力は、これに対してただちに反論を加え、ここに勅令違反論争がおこなわれるにいたった。

文部省側の主張は、諮問事項の列挙はただちに文部大臣の諮詢義務を定めたものではない、という見解に立脚するものであった。徳島県視学官小林歌吉は、自著『教育行政法』でその立場にたつて次の如く説明している。

まず、「法律上ノ觀察」から、「高等教育会議規則」第2条は、高等教育会議の権限の範囲を定めたものであって、文部大臣が諮問すべき義務とその範囲を規定したのではないから、「大臣ニハ諮詢ノ義務ナシ」と結論する。次に「行政上ノ觀察」をおこない、「施設方法ノミ一定セラルトモ、資財ニシテ自由ナラザル現今ノ有様ニ在リテハ、折角ノ方法議定モ勞シテ功ナキノミナラズ寧ロ害」のある場合が多く、また「予算ヲ請求スルニハ、其会施設ニ種々ノ懸引アルベク、又謀議アルベシ。又実施ノ上ニモ緩急アリテ間髪ヲ容レザル機アルベシ」「高等教育会議ヲシテ、到底実施スベカラザル場合ノ議論迄モ尽サシメントスルハ、是レ機ヲ逸セシムル愚」であり、大臣が「其会議ニ附スルト否トヲ適宜ニ処分セルハ、寧ロ教育事業ニ敏捷ナルモノト云フ」べきであると、当局の処置を擁護する。小林は最後に、「徳義ニ関セル觀察」をおこない、「識者若シ其ノ發布セラレタル法令ニ付キテ、教育上尚不可ナリトスル点アラバ、宜シク直チニ是レガ改正ヲ建議スベキニ、策茲ニ出テズ、弥是ヲ実施シ、其規則ニ遵由シテ処分セルモノアル時ニ至リ、会議事項ヲ議ニ附セザリシトシ、大声疾呼シテ其人ヲ攻ムルハ教育者ノ徳義ニ反スルモノト云ハズシテ何ゾ



ヤ」と、批判者たちを論難する<sup>37)</sup>。

このような立場に対して、『教育時論』の社説は、「大臣の意向次第にて、諮詢せざるも可なりと主張するが如きは、是れ法令の文面限り、解釈限りを主張して、法の精神をも、又其の設けられたる事情をも斟酌することなき、代言人、公事師の論法のみ、徳義の弁へあるべき教育家の敢てすべき言議にあらず<sup>38)</sup>」と主張して、当局の態度を非難した。

この社説の見解は、当時必らずしも独善的な主張ではなかった。以前西園寺文相の手足となって高等教育会議の設置に反対した木場貞長（明治32年3月27日法学博士となった）ですら、「高等教育会議規則」第2条は文部大臣の諮問の義務を定めたものだという解釈をとっていた。すなわち「余は元来極端なる高等教育会議権限縮小論者にして、学校設置の事の如き亦同会議の議に附するを要すべきものに非ずと信ずれども、而も現行の文句は必ず諮詢すべきものになり居れりと認む」とする<sup>39)</sup>。

当局の態度を非とする意見は高等教育会議議員のなかにもあり、加藤弘之、島田三郎、伊沢修二、湯本武比古などは、文部省の措置を勅令違反だとして、激しく樺山文相に迫った。これに対して樺山は、第6高等学校問題は帝国議会の閉会が間近かで諮詢する暇がなかったために高等教育会議に附議しなかったのであり、他の2校独立については、従来他校に附属していたものを独立させることであるから諮詢の必要はないと考えたと答弁したが、なおも度重なる鋭い追求に、答弁は要領を得なくなり、遂に「かかる事の為に互に感情を害するは、甚だ憂ふべきを以て、今後は大に注意すると共に、尚衝突を来さざらん為め内規等を規定するも可なり」といわなければならなかった<sup>40)</sup>。しかし、高等教育会議は、樺山の折角の譲歩をしっかりとつかまえることはできなかった。会議場は概してその論議に「沈黙冷淡」であり、伊沢が内規を起草するための委員会を設置する動機を提出したのに対してこれを否決し<sup>41)</sup>、樺山の「逃遁的挨拶の下に、直に其局を結ぶ」に至るような有様であった<sup>42)</sup>。これは、会議の組織構成において、文部省官吏、帝国大学関係者、その他当局に協調的な議員が多数を占めていることからして当然のことで、「議論の侃々諤々たるを望むは無理」というものであった<sup>43)</sup>。

このように高等教育会議は、他の諮問機関なみに諮問事項が列挙されたが、重要な事項は依然諮問されず（詳しくは次節参照）、重視されなかつたのである。

以上のような状態は、まず、外山正一による改正の精神は未だ当局の基調とはなっていない、官僚の独断専行の傾向は未だ弱まってはいないことを示した。また高等

教育会議も全体としては、官僚のための保皇としての役割を果たしていることを明らかにした。

したがって在野勢力は、もはや「高等教育会議規則」の改正によって同会議の充実をはかることによって要求の達成を期待することはできないことをますます痛感し、新しい強力な機関の設置提唱へ全力を傾けていく。一方は「教育本部」「教育総監部」の提唱となり、他方は「学制調査会」設立運動となっていた。

## 2 高等教育会議の審議状況とその特質

### (1) 高等教育会議における審議の概況

ところで、高等教育会議における審議は、どのようなものであったか。成立過程においてすでに刻印された会議の性格は、審議のうえにどのようにあらわれてきたであろうか。

まず、会議の開催状況と会議に諮問された事項を一括して掲げよう（第8表）。

第8表 高等教育会議諮問事項一覧

回	会 期	諮 問 事 項	文 相
1	(明治年月日) 30. 7. 1 ～不明	①府県立尋常師範学校長及教員ノ俸給並旅費ニ関スル件 ②尋常師範学校生徒定員ニ関スル件	蜂須賀茂韶
2	31. 10. 5 ～10. 13カ	①小学校教科用図書ニ関スル件 ②師範学校、中学校、高等女学校教員免許ノ件 ③実業学校勅令案 ④工業学校、商業学校、農業学校及商船学校規程ニ関スル省令案 ⑤中学校勅令案 ⑥高等女学校勅令案 ⑦中学校及高等女学校編制及設備規則改正要項 ⑧高等女学校ノ学科及其ノ程度ニ関スル省令案 ⑨教育ニ関シ新条約実施準備ノ件	尾崎行雄
		①図書館令 ②幼稚園保育及設備規定 ③幼稚園保姆退隠料及遺族扶助料ノ件 ④小学校設備準則	樺



3	32. 4. 17 ～4. 22カ	⑤教育基金使用規程要項 ⑥中学校生徒入退学及表簿ニ関スル省令案 ⑦公私立学校認定ニ関スル件 ⑧明治29年法律第14号改正法律案 ⑥公私立学校令改正要領	山 資 紀
4 (臨時)	32. 11. 10 ～11. 15	①市町村立小学校採業料規則要領 ②小学校編制要項 ③明治33年ニ於ケル直轄諸学校設置ノ件	樺 山 資 紀
5	33. 12. 15 ～12. 22	①師範学校ニ関スル件 ②中学校ニ関スル件 ③高等女学校ニ関スル件 ④高等学校令ニ関スル件 ⑤専門学校令ニ関スル件 ⑥直轄学校増設ノ件	松 田 正 久
6	34. 11. 25 ～11. 30	①師範学校, 中学校, 高等女学校教科用図書ニ関スル件 ②高等学校入学試験ニ関スル件 ③実業補習学校ニ関スル件 ④水産学校ニ関スル件 ⑤小学校, 実業補習学校及各種学校以外ノ公立学校職員ニ関スル件 ⑥中学校学科課程表ニ関スル件	菊 池 大 麓
7	35. 11. 24 ～12. 2	①小学校ニ関スル件 ②中学校ニ関スル件 ③高等学校ニ関スル件 ④帝国大学予備門学科授業時数ノ件 ⑤専門学校ニ関スル件 ⑥実業学校令改正ニ関スル件 ⑦実業専門学校設置ノ件 ⑧神戸高等商業学校ニ関スル件 ⑨盛岡高等農林学校ニ関スル件 ⑩教科用図書検定ニ関スル件 ⑪東京高等工業学校ニ関スル件 ⑫高等師範学校ノ学科, 学科目及其ノ毎週授業時数ニ関スル件	菊 池 大 麓
8	36. 11. 27 ～12. 1	①高等女学校ニ関スル件 ②実業学校ニ関スル件	久 保 田 議
9	38. 3. 20 ～3. 24	①文法上許容スベキ事項 ②国語仮名遣改訂案 ③字音仮名遣ニ関スル事項	久 保 田

		④長崎高等商業学校ニ関スル事項 ⑤名古屋高等工業学校ニ関スル事項	議
10	39. 12. 17 ～12. 23	①小学校ニ関スル事項 ②高等女学校ニ関スル事項 ③官立医学専門学校ニ関スル事項 ④仮名遣ニ関スル事項 ⑤師範学校, 中学校, 高等女学校, 教員検定ニ関スル事項 ⑥公立私立実業学校教員ニ関スル事項 ⑦農業学校補習科ニ関スル事項 ⑧実業学校専攻科ニ関スル事項 ⑨直轄学校増設ノ件	牧 野 伸 頭
11	43. 4. 25 ～5. 7	①高等女学校ニ関スル事項 ②中学校ニ関スル事項 ③高等中学校ニ関スル事項 ④公立私立専門学校及実業専門学校入学ニ関シ甲種程度ノ実業学校卒業者ヲ中学校卒業者ト同等以上ノ学力ヲ有スルモノト指定スルコトヲ得ルノ件 ⑤高等師範学校女子高等師範学校ノ教科書ニ関スル事項 ⑥図書館ノ設置廃止ニ関スル事項 ⑦公立学校教員試補ニ関スル事項 ⑧公立私立学校認定ニ関スル事項	小 松 原 英 太 郎

〔備考〕本表は、『日本帝国文部省年報』および『教育時論』を参照して作製した。なお『教育時論』によれば、本表に掲げた「諮問事項」のほかに、「追加議案」が若干あったようであるが、これは省略した。

これによれば、高等教育会議は、1896（明治29）年に設置され、1913（大正2）年に廃止されるまでの16年余の間に、臨時会1回を含めて合計11回の会議を重ねた。このうち10回までは、ほぼ1年1回の割合で開かれていたのに対して、それ以後は7年間に1回開かれただけで廃止に至っている。後半ほとんど会議が開かれなかったのは、法制的には、久保田議が「高等教育会議規則」を改正して毎年1回会議を開催する旨の条項を削除した（前掲第4回目の改正）ことに根拠を置くものである。

が、当局はその理由を、会議に諮問すべき事項については問題がないから開会の必要がないのだ<sup>44)</sup>、と説明している。しかし、1907（明治40）年以後には、それまでの高等教育会議に諮問された種類の事項についても変更がおこなわれているのは明らかな事実であるから、当局の説明は必ずしも信すべきものではない。おそらく、その真の理由は、高等教育会議の拡充に対する在野勢力の要望の勢いが極度に弱まってきたのに応じて、当局が会議を無視する態度に出てきたのであろうと思われる。

会議に諮問された事項は、第8表に示される如く、多岐にわたっている。学校別にみれば、小学校、中学校、高等女学校、実業学校、実業補習学校、師範学校、高等学校、専門学校、それに幼稚園と、初等・中等・高等教育機関のほとんどが網羅され、それらの設置、学科目、編制、設備、入学資格、修業年限などの問題が提出されている。このほか、保姆・教員の退隠料、俸給、旅費、資格、免許や、教科書検定、図書館に関する問題も諮問されている。その時その時の教育行政の問題から考えれば、重要な事項でありながら諮問されなかったものも多々あったであろう（その若干については「批判」の項で既に触れた）が、総じて、諮問はかなり忠実におこなわれた、といわなければならぬ。

しかし、ここに二つの例外がある。その1は、帝国大学に関する事項は全く諮問されなかった、ということである。この理由は、おそらく、官僚が帝国大学の独占を最後のよりどころとして威信の維持に力を注いでいたという事情から、官僚たる文部大臣はこの問題を諮問する必要を認めず、またその他の者も官僚への文化的コンプレックスのゆえに改造を認めなかったことにあるのであろう<sup>45)</sup>。第2は、1と関連をもつことがらであるが、学制の全般を見わたしてこれを改正するようないわゆる学制改革案の諮問がきわめて少なかったことである。学制改革の問題は、在野勢力が高等教育会議設置提唱の究極の目的であったところから、学制改革案の諮問が待たれたが、これを全面的にとりあげ諮問した文部大臣はなく、わずかに尾崎行雄、菊池大麓、小松原英太郎が部分的にそれをおこなったにすぎなかった。その理由は、問題が広汎にわたり難しいというところにもあったが、真相は、学制改革問題が帝国大学の在存に関する論議を当然ひき起すことになるので、官僚側の猛烈なる抵抗が予想され、これを押し切るだけの自信と勇気が文部大臣になかったということ、あるいは文部大臣自ら帝国大学の現状に影響をおよぼすような学制改革案の諮問を認めなかったことにある。

なお、高等教育会議における審議は、各諮問案ごとに

委員会が設けられ、そこでおこなう方式がとられていた。通常は、議員のなかから、委員長1人、委員数人を選んで委員会が構成されたが、特に重要な問題または紛糾した問題については、10人またはそれ以上の委員によって委員会が構成された。

それぞれの審議の具体的な状況については、これを十分述べるに足りる適確な資料がなく、また一々詳細に紹介する必要もないので省略するが、以下、この論述にとって重要な問題について若干詳しく述べてみよう。その1は、菊池大麓の学制改革案であり、その2は、小松原英太郎の学制改革案である。前者は、高等学校専門学校など高等教育機関に関するものであり、また後者は、高等中学校の設置という中学教育機関に関する改革であるが、いずれも、初等教育機関から中等高等教育機関の組織とそれへの進学を合理的にし、志望者のできるだけ多くを中等・高等教育機関に収容することを意図するものであった。このような改革案は、結論的にいえば、支配者側の国家的見地からする学制改革であったが、客観的には、新興中産階級のたかまる教育要求（中等・高等教育の機会均等）の解決であった。しかし改革案のほとんどは否決され、あるいは実施のはこびに至らず、二人の文部大臣の意図は達成されず、学校制度上の問題点の解決は後に残されたのであった。

## (2) 明治後期における学校制度上の問題点

学制改革案の検討に移る前に、学制改革案を生んだ背景ともいえるべき当時の学校制度上の問題点について略記しよう。

当時問題とされていた第1の点は、小学校に関することで、義務教育年限の確立・延長、教育内容の合理化などである。また第2の点は、中等・高等教育の拡充で、実業教育の振興、普通教育に関する学校制度の改革などが問題とされていた。このような問題が提起された原因としては種々考えられるが、なかでも日清戦争後における資本主義の飛躍的な発展、技術の進歩にともなって、教育水準の向上、専門教育の強化が必要とされたこと、中産階級の量的拡大、またはブルジョア的権利の確認にともなって、進学志望者が増加したこと、および支配権力も国家的発展の見地から、損失の多い学校制度を改めて能率的、合理的な学校制度を樹立しようとしたこと、などに負うところが多かった。

小学校については、1900（明治33）年の「小学校令」改正（勅令第344号）によって従来3年制尋常小学校が廃止され、義務教育年限は4年とされたほか、市町村立尋常小学校では授業料を徴集することができないこ

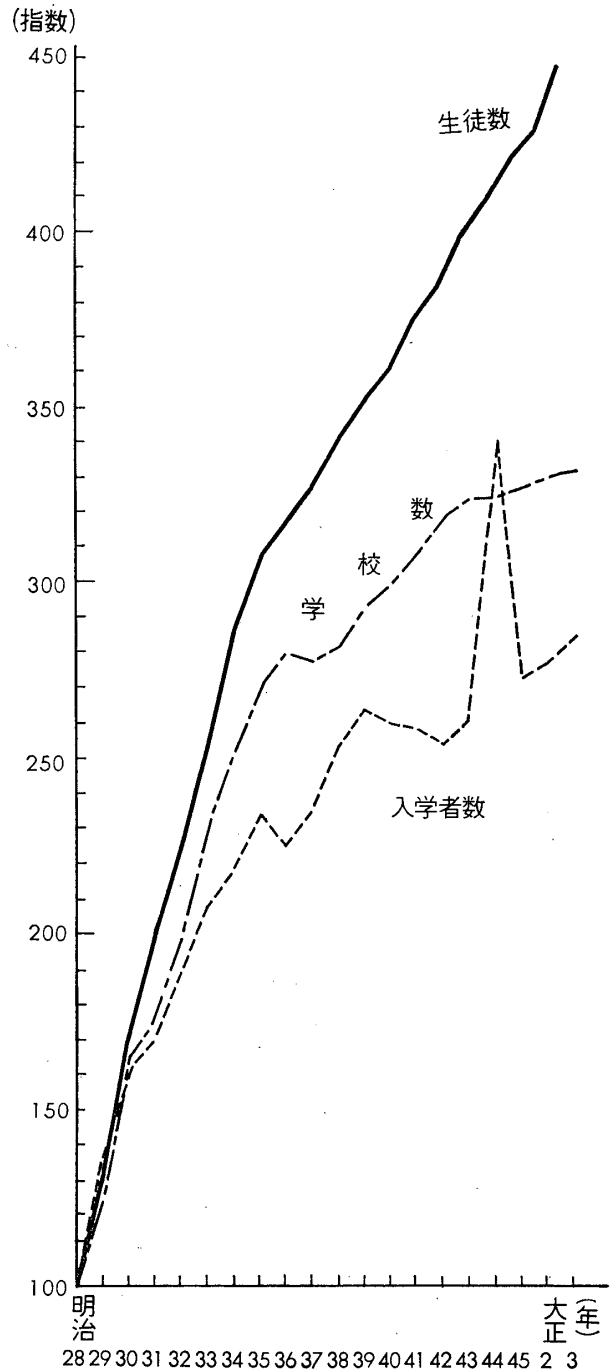
とになり、教育課程も必須科目重視主義になり、また児童の負担を軽減する合理的・実用的改正（毎週授業時数を減らし、漢字数を少なくし、発音仮名遣を採用した）が思いきっておこなわれた。義務教育年限を4年としたことについては、当時多くの異論があり、6年制の採用が強く要請されたが、文部省は、未だ教育の普及が十分ではなく、現在は6年制を実施する時期でないと反論した<sup>46)</sup>。義務教育年限が6年とされたのは、1907（明治40）年であったが、この措置によって、それまで中等学校への接続が義務教育終了後さらに2年間高等小学校で学んではじめて可能であったのが改められ、義務教育の終了後直ちに中等学校へ進学できることになり（小学校と中等学校は直結）、中等・高等教育への参加が比較的容易になった。またこれと同時に、教科目が増加し、旧仮名遣い復活した（「小学校令」改正，勅令第52号）。

中学教育の整備・拡充の基礎は、1899（明治32）年に定められた。「中学校令」の改正（2月7日勅令第28号），「実業学校令」の制定（同日勅令第29号），および「高等女学校令」の制定（2月8日勅令第31号）は、従来実科中学校、高等中学校を包含するものであった尋常中学校の制度を改め、中等教育段階における男子普通教育と実業教育を明確に分離し、女子教育の制度を確立した。

以下、学制改革案を検討するための問題点を確認するという意味から、主として男子普通教育を中心として概観するが、「中学校令」（および「同令施行規則」）によって、「中等以上ノ社会ニ於ケル男子ニ」「須要ナル高等普通教育」（同令第1条，同令施行期則第2条）をおこなうところとされた中学校は、道府県に1校以上設置されることになり（同令第2条），学校の編制や設備の基準も明らかにされた（「中学校編制及設備規則」）。次に掲げる第1図は、日清戦争終結の年（明治28年）を基準にして、その後の中学校の学校数、生徒数、および入学者数の推移を示したものであるが、これによって、当時中学校の拡張がいかに激しかったかを知ることができる。

しかし、入学希望者の増大は、単なる学校増設の措置によって解決することはできなかつたので、学校増設と同時に学級規模が改正された。1899（明治32年）に、1学級あたりの生徒数が35人以下、特別の事情があるときは50人まで可、とされたが（前掲編制及設備規則第2条），1901（明治34）年には、生徒数は50人以下と改められた（「中学校令施行規則」第21条）。これによって、以後数年間は相対的に入学難が解消されたが、総体的には依然として入学の問題は解決されなかつた（第2図を参照）。

第1図 中学校学校数・生徒数・入学者数の推移

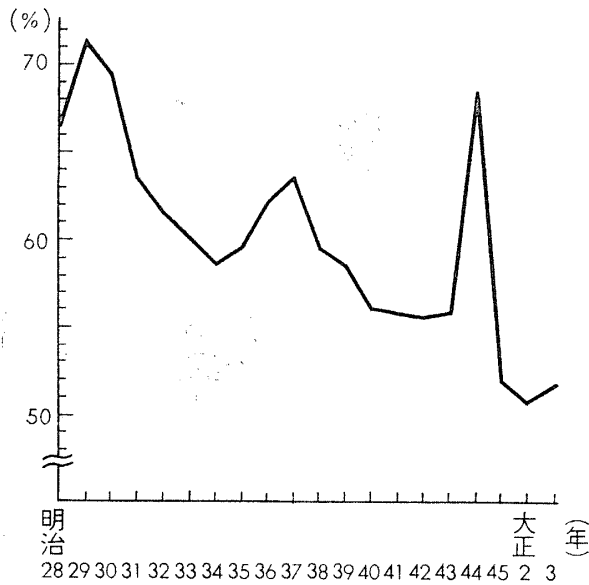


〔備考〕1. 本図は、日清戦争終結の年（明治28年）から、第1次世界大戦勃発の年（大正3年）までの間の推移を扱った。この期間は、高等教育会議の設置から廃止に至る期間にほぼ一致する。

2. いずれも、明治28年を100とし、その後の変化を指数で示した。

3. 本図は『日本帝国文部省第23年報』から『同第43年報』までにより作製した。上記第1・3点については以下第2図から第6図についても同じ。

第2図 中学校入学率の推移



〔備考〕本図は、入学志願者数に対する入学者数の割合を、百分率で示したものである。

しかし、当時における入学難は、入学者数に対する入学志願者数の過多によってひき起される面だけではなく、中学校入学者に要求される学力の水準が高すぎることによる面もあった。学校制度発達の特質からいって、当時の中学校は、高等教育機関の水準に規制され、中学校の入学水準もそれを考慮して定められたので、大衆教育を主とする初等教育終了時の学力と中学校入学に必要なそれとの間に差が生じたのである。この結果、最短コースで、すなわち初等教育6年を終了して直ちに（明治40年の「小学校令」改正前は尋常小学4年、高等小学校2年修了、改正後は尋常小学校6年卒業）中学校へ入学することは難しく、その後何年かは余計な勉強をしなければならなかった。1908（明治41）年に改正「小学校令」が施行されてからは、教育内容が強化された関係もあって、初等教育6年を終って直ちに中学校へ入学する者が漸増したが、しかしその割合は決して大きいものではなかった（第9表）。

第9表 中学校本科入学者—学歴別（公立・私立）

区分	年	明治 40	41	42	43	44	45	大正 2	3
初等教育 6年終了者	実数	5,670	7,121	8,389	11,181	12,180	13,077	13,949	15,212
	%	18.42	22.42	26.94	35.02	37.95	39.39	40.92	43.25
同 8・9年終了者	実数	11,693	11,914	11,329	9,843	10,473	10,161	10,447	10,775
	%	37.97	37.51	26.38	30.82	32.61	30.60	30.65	30.63
同 7年終了者	実数	12,951	11,945	10,770	10,252	9,114	9,552	9,262	8,852
	%	42.06	37.60	34.53	32.11	28.40	28.77	27.17	25.16
その他	実数	477	784	656	656	328	415	432	337
	%	1.55	2.47	2.10	2.05	1.04	1.24	1.26	0.96
合計	実数	30,791	31,764	31,144	31,932	32,095	33,250	34,090	35,176
	%	100	100	100	100	100	100	100	100

〔備考〕1. 「初等教育6年終了者」は、明治40、41年に関しては、高等小学校第2学年修了または卒業生、それ以外は尋常小学校卒業生を指す。以下これに準ず。ただし、「同8・9年終了者」の欄は、明治40、41年においては、高等小学校第4学年終了者または卒業生のみを掲げ、その他については、高等小学校第2学年終了者または卒業生と、同第3学年卒業生とをあわせ含めた。

2. 本表は、『日本帝国文部省第35年報』乃至『同第42年報』によって作製した。

このような中学校の入学難は一つの社会問題となり、早急の解決が叫ばれつづけた。

しかし政府の中等教育振興の施策が比較的積極的におこなわれたのに対して、高等教育に関する施策は消極的で、学校制度は混乱を来した。

1894（明治27）年、時の文部大臣井上毅は、高等中学校が帝国大学予備教育機関になっている状態を憂慮し、

高等専門教育の充実を意図して、新たに高等学校を設置した（「高等学校令」勅令第75号）。これによって、高等学校は専門学科を教授するところとされ（本体は高等専門教育機関）、但書で帝国大学入学のための予備教育機関として予科が置かれることになった（同令第2条）。しかし、この井上による改革も、大学予科に志願者が殺到する現実の前には無力であり、但書で例外的に認められ

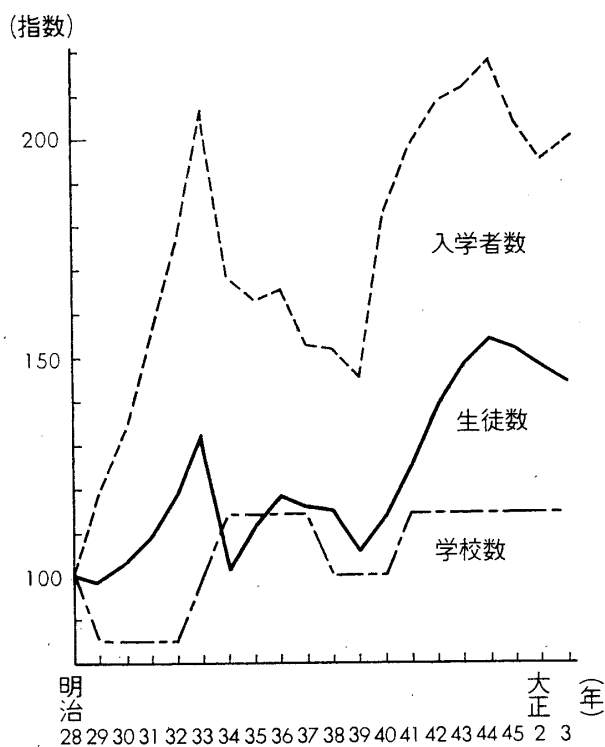
た予科が本体になる有様であった。1901(明治34年)4月に、第1乃至第5高等学校の医学部が、それぞれ医学専門学校として独立するに至って、高等学校は完全に帝国大学予科として発展することになったが、その間において、大学予科は3部制となり、生徒各自の志望によって適切な予科教育が受けられるように改められていた(明治33年8月4日)。

高等学校の性格はこのように変転したが、学校の増設はほとんどおこなわれなかった。これにたいして、中学校の拡充政策は必然的に卒業生を増加させ、高等学校大学予科の入学志願者をも増大させた。当局は、学校規模

を拡大して入学者数生徒数を若干増加させた(第3図)が、入学難は中学校の比ではなく、入学志願者に対する入学者の比率は急速に小さくなり(第4図)、深刻な社会問題を惹起した。

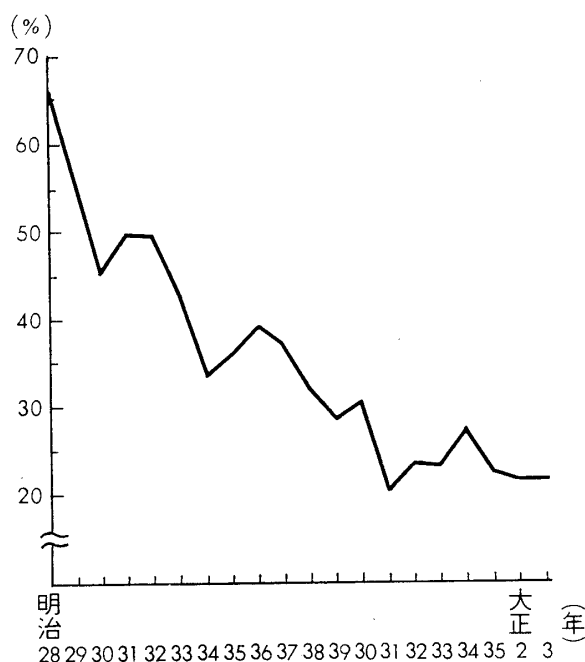
このような事態に直面した当局は、大学予科の激しい入学難を幾分か緩和することを主な狙いとして<sup>47)</sup>、また専門学校入学者が多くなっているところから専門学校を統一的な規程によって取り扱う必要が生じたので、1903(明治36)年3月「専門学校令」(勅令第61号)を公布した(公立・私立学校の統轄については「公立私立専門学校規程」)。この結果、専門学校は高等教育機関として

第3図 高等学校学校数・生徒数・入学者数の推移



〔備考〕本図は、1895(明治28)年を100とした。

第4図 高等学校入学率の推移



〔備考〕本図は、入学志願者数に対する入学者数の割合を百分率で示したものである。

第10表 公立中学校卒業生の進路(実数)

区分	卒業年度							
	明治28	30	32	34	36	38	40	
高等学校進学者	517	733	914	814	794	684	812	
専門学校進学者	133	200	456	1,720	2,833	3,299	3,141	
実業(技芸)学校進学者	168	282	645	2,172	2,731	3,904	3,987	
未詳・未定								
総計	1,170	1,781	2,758	6,556	8,538	11,028	11,781	

備考] 1. 本表は、公立中学校卒業生の進路のうち、「高等学校進学者」「専門学校または実業(技芸)学校進学者」および「未詳・未定」について掲げた。「未詳・未定」とは進路不明の者または未進学(就職)者を意味する。なお「総計」は、上掲三者の合計ではなく、卒業生全体の総計である。

2. 進路調査は、卒業年度の翌年度末現在である。

3. 関係『文部省年報』により作製した。

の地位を明確にされ、中学校卒業生の多くを吸収したが、大学予科の入学難を解決することはできなかった。前頁に掲げた第10表は、公立中学校卒業生の進路のうち、高等学校進学者と専門学校・実業（技芸）学校進学者の割合を示すものであり、これによって前者に対する後者の割合が漸次大きくなっていくことが分る。

しかし、同表は、これと同時に、「未詳・未定」数の増大をも示しているが、これは、依然浪人が推積されていく様を示すものである（第4図をも参照）。「専門学校令」が実際に施行されて後も、大学予科入学者の年令構成は、平均で2～3年の浪人が普通であることを示している（第11表）。

第11表 大学予科入学者の年令構成

区分	年度		明治38	40	42	44	大正2
	年	長	年月				
最	年	長	26. 1	30. 7	33. 6	28. 8	28.10
最	年	少	17. 0	16.10	16. 9	17. 0	16. 9
平		均	19. 9	19.10	20. 0	19. 9	19. 9

〔備考〕本表は、関係『文部省年報』により作製した。

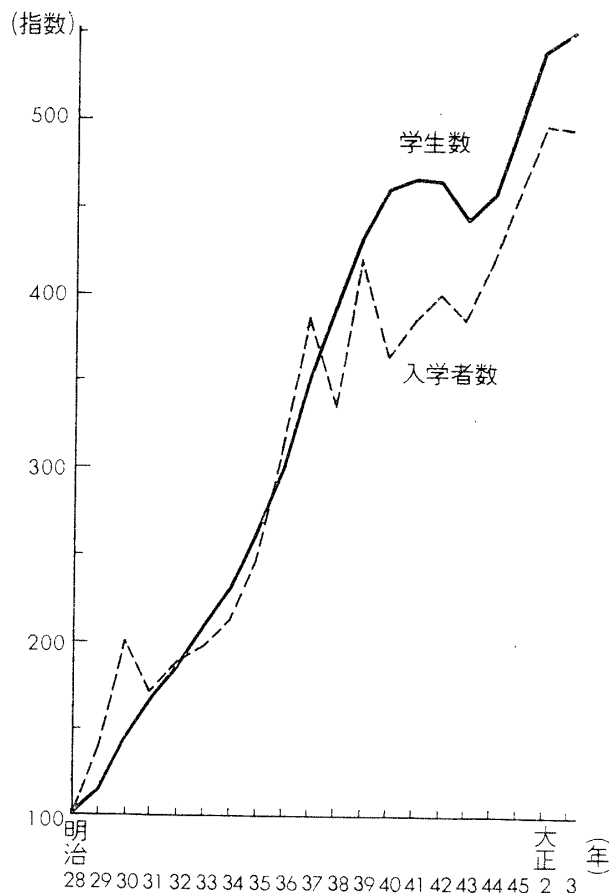
このように、高等学校に関しては、きわめて激しい入学難が続き、しかもその傾向がますます強まっているにもかかわらず、当局が何ら積極的な措置を講じなかったのは何故であろうか。それは、一言でいえば、当局（＝官僚）に積極的な対策を講ずる気持がなかったことに由来する。当局は、中等教育の拡充については、これが国家発展に必要な国民の水準の向上に結びつくものであり、またそのことによって自己の権力内部における地位に直接変更をもたらすような危険性もなかったところから、積極的にこれを推進したのであったが、高等学校の拡充ということになると、若干事情が異なっていた。すなわち、高等学校の拡充は、多数の者を指導者養成のルートにのせることであるが、官僚は、これ以上指導者養成の枠をひろげて、自己の権威を喪失し、衰退しつつある自己の権力内部における指導的な地位を失うことを欲しなかったがゆえに、積極的な処理を講じなかったのである。これは具体的には、ブルジョアジーなど新興勢力の擡頭によって自己の地位を脅かされつつある官僚が、自己の優越性を保持するためとった一つの処置であったのである。これは次で取り扱う菊池の学制改革案の審議過程で明瞭になるが、帝国大学の拡充に対する当局の施策においても明らかである。

帝国大学の変遷については、よく知られているよう

に、明治20年代までは帝国大学は東京にただ1校設置されていただけであった。1897（明治30）年6月に従来の帝国大学が東京帝国大学と改称され、他に京都帝国大学が新設された。その後増設されたのは、日露戦争後で、1907（明治40）年6月に東北帝国大学が、1910（明治43）年12月に九州帝国大学が設置された。

この間に帝国大学の学生数・入学者数は著しい伸びを見せている（第5図）。しかし学生数などは全体的にみれば極めて少数で、たとえば明治後期における毎年の帝国大学入学者（学生）の絶対数は、中学校卒業生数の2分の1弱乃至10分の1程度である。年を追うにつれてこの割合は小さくなっている。したがって入学者数、学生数の著しい伸びは、中等教育を受ける者の増加とくらべると、これを遙かに下まわるものであった。

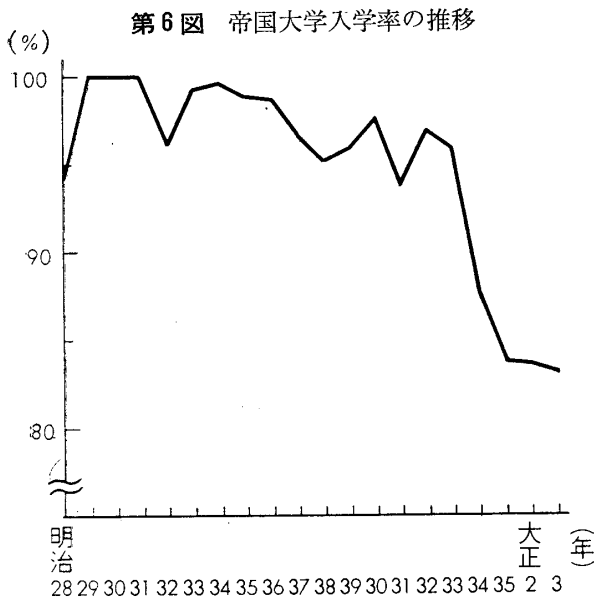
第5図 帝国大学学生数・入学者数の推移



〔備考〕本図は、学部学生・大学院学生のみ限定し、選科生などの生徒は対象外に置いた。

にもかかわらず、帝国大学への入学志願者に対する入学者の割合が低くても83%で、さほど低くならなかった（第6図）のは他の場合と比較して特異である。これは、高等学校を帝国大学の防波堤とし、高等学校の入学

において、入学者をしぼった結果によるものであった。



〔備考〕本図は、入学志願者数に対する入学者数（いずれも学生のみ）の割合を、百分率で示したものである。

このような当局の、中等教育対策と高等教育対策との甚だしい違い、および高等教育の分野はもちろん中等教育の分野の改革措置も不徹底であったことは、当然在野勢力の批判的となり、改革運動が高まったが、これについてはⅣの1で略述するのでここでは触れない。以下は、当局の側で、如何にこれを緩和しようとしたか、そのなかで高等教育会議は如何なる役割を果たしたかについての検討である。

### (3) 菊池大麓の学制改革案

学制研究会会員として、平素学制改革に強い関心をもっていた菊池大麓は、文部大臣となって直ちに学制改革のための調査をおこなうことを言明し<sup>48)</sup>、調査の結果を第7回高等教育会議に諮問した。時に1902（明治35）年11月24日であった。

菊池が第7回高等教育会議に諮問した学制改革案は、具体的には

- 諮問案第3号 高等学校ニ関スル件
- 同 第4号 帝国大学予備門学科授業時数ノ件
- 同 第5号 専門学校ニ関スル件

であった。これを概括すれば

- (イ) 5年制中学校の上に更に修業年限1年の補習科を置く
- (ロ) 大学予備門を新設し、中学校卒業以上の程度をも

って入学資格と定め、その修業年限を2年とする  
(ハ) 専門学校（法、理、文、医、工業、商業、農業、商船など）を新設し、その修業年限を3年とし、中学卒業者もしくは中等程度の学校卒業から一定の条件を定めて入学させる

ものであった<sup>49)</sup>。

この改革案のねらいは、従来高等学校に附置されていた（実体上は高等学校の本体であった）大学予科を切り離して別箇のものとし、そこで大学入学の準備をおこなわせ、高等学校が本来おこなうべきものとされた専門教育を実施する機関として新しく専門学校を設けて、従来の高等学校の制度を廃止することにあつた。これは、前述の如き入学難を緩和しようとするもので<sup>50)</sup>、権力の側からする国家的配慮であり、客観的には、高等教育への進出を要求するブルジョア階級たちの要求を実現させるものであった。

またこの改革案では、従来の大学予科が修業年限3年であったのを改めて、大学予備門はこれを2年とし、そこで1年短縮をはかっている。（ただし、この即時実行は不可能であったので、当分は中学校に補習科を置き、中学校卒業生を収容し、大学予備門への教育をすることにしたのである。）これは、当時在野勢力による学制改革の主張のなかで、学校系統の整備とともに強調されていた年限短縮の実現を試みたものであった。年限短縮というと、安あがりの教育を求めるブルジョア階級の要求だとされるのが一般のようであるが、私はその立場をとらない。私はそれを、権力が国家的立場にたつて損失を防ごうとしたものであるとし、かならずしもブルジョア階級に要求の主体を限定することをしない。

このような改革案を提出した菊池の態度は、歴代文部大臣の無為無策とくらべて、その積極性において大きな意義を認めないわけにはいかない。とくに、専門学校を新設しようとしたことは、専門教育を高等教育の中に位置づける試みとして画期的なものであった。

しかし、これを帝国大学への進学系路について見る限りでは、大学予科を大学予備門として年限を1年短縮しはしたが、それ以外の基本的構造は現行体系とかわってはいない。高等普通教育は中学校に止められ、その後は一定期間の大学予備教育を経て帝国大学へ入学するという学校体系の特質は、現行体系を基本的に変更するものではなかった。この点は、後の小松原英太郎による学制改革案は違っていた。

また、大学の段階でも、菊池案は現行制度を肯定した。大学は必らず帝国大学とし、しかも現在の東京・京都の二帝大のほか増設する意図が見られなかったこと

は、帝国大学に関する改革が全く放棄されていたことを示すものである。この点、菊池の属していた学制研究会が、帝国大学を増設する一方で高等学校および高等実業学校を完備させ漸次大学に改める案を用意して、帝国大学入学難の状況を解決しあわせて実業を卑む日本の弊風を打破しようとしたいき方とは違っていた<sup>51)</sup>。もっとも、後に菊池が回顧して、「失敗の一原因は大学なる名称を与えずして、専門学校にして置きたるが策の宜しきを得ざりしものなり」<sup>52)</sup>と述べているところから推察すれば、菊池においても、専門学校の新設により大学制度を改変しようという意図が全くなかったわけではなかった。しかし、それを専門学校とし大学としなかったことは、当時強く要望されていた私立大学の存在を許さないことであり、結局大学制度改革の実を挙げ得るものではなかった<sup>53)</sup>。

このように、菊池の改革案は、帝国大学進学の不合理的を根本的に改めるものではなかったが、部分的にせよ帝国大学の現状に影響をおよぼすものであったので、高等教育会議の内外で、官僚またはいわゆる帝国大学派の強い抵抗に遭遇した。

高等教育会議内部における菊池案反対の中心的な人物は、加藤弘之、穂積八東などであり、彼等は会議をリードして、大学予備門と中学校補習科の設置に関する諮問案を否決に導いた。その際の理由としては、

(イ) 中学校に1年の補習科を置いたくらいで、大学予科教育を1年短縮したことから生ずる学力低下を解決できない。

(ロ) 大学予備門に補習科修了者を入れると、地方の中学校卒業者はほとんどすべて東京の補習科に入学することになり、青年を部会に集中させる弊害が起る<sup>54)</sup>。

など、主として移行措置としての補習科に関する異論が多かったが、これは結局は、帝国大学の質を下げることになるのを恐れたのであった。

高等教育会議内部における強い反対意見の背後には、帝国大学教授会の反対意見があった。まず、補習科を否認する理由は、

(イ) 大学進学の前備的教育を2分してその1部分を中学校に附属させると、教師が現在よりも多く必要になり結局学力が不十分な教師が多くなる。

(ロ) 中学補習科から大学予備門への進学は無試験と説明されているが、現実に進学者は多いのだから競争試験で淘汰しなければならない。その結果浪人が出る。その意味でこれは空文である。

(ハ) 現在高等学校では、第1学年から分科して予備教

育をしているが、補習科では志望者を分科せず一緒に教育をする。これは必要学科に関する実力を低下させる。

(ニ) 現在高等学校では、第1学年から第2外国語を教えているが、改革案では第1学年にあたるものが補習科であるから、第2外国語の学力は著しく減退する。

などであり、また大学予備門の設置に対する反対理由は、大学予備門は文部省直轄学校になるが、「大学の予備門は大学をして監督せしむるの利便なるに如かず」ということであった<sup>55)</sup>。

このように、大学予備教育の質の低下、ひいては帝国大学の質の低下、権威の低下を恐れる反対意見は、第7回高等教育会議の大勢を占め、第3・4諮問案を否決し、第5諮問案だけを可決した。この第5諮問案が1903(明治36)年3月に公布された「専門学校令」の原案である。

この審議を通して、高等教育会議は、総体として、官僚または帝国大学派の保守的な主張を支持した。帝国大学の死守によって自己の権威を保持しようとした勢力に同確した。ここに至って高等教育会議は、現実の矛盾が明雄になってきているにもかかわらずこれを是正しようとはせず、革新的な方策を支持しない保守的な性格を明らかにし、官僚専制体制を維持するための保皇の役割を果たすものであることを証明した。

#### (4) 小松原英太郎の学制改革案

菊池案の主要部分が否決されたことによって、高等学校制度に関する改革は果されず、入学をめぐる問題は一層大きくなった。このような状態に、改革を迫る在野勢力の運動は日まじに高まったが、世望をになって文部大臣に就任した久保田譲は日露戦争の勃発のために改革を果さず、結局それは小松原英太郎にまでもち越された。

文部大臣小松原英太郎は、1910(明治43)年4月から5月にかけて開かれた第11回高等教育会議に8件の諮問案を提出したが、そのうち

諮問案第2号 中学校ニ関スル事項

同 第3号 高等中学校ニ関スル事項

が学制改革にかかわりをもつものであった。前者は「生徒ヲシテ多少実業ニ関スル知識趣味ヲ養成セシ」め「従来ノ青年ニ勤労ヲ重ンズルノ気風ヲ養成」しようとする趣旨から、中学校の学科目に実科を加えようとするものであった<sup>56)</sup>。これは従来の中学校教育を、産業の発展に即して、拡充するものであった。

だが、中心は後者である。後者は、高等中学校を新設



することによって、従来の高等学校を改革しようとするもので、概要次の如きものであった。

- (イ) 従来の中学校はそのままにし、高等学校のかわりに新しく高等中学校を設置する。
- (ロ) 高等中学校の修業年限を7年とし、これを3年の高等中学科と4年の中学科に分け、中学科には満12才以上の小学校卒業者を入学させ、高等中学科には中学科卒業者もしくは中学校4年修了者を入学させる。高等中学科では文科と理科に分けて高等普通教育を授ける。
- (ハ) 高等中学校は官公立とし、私立を認めない。就中7年制のそれは公立を基本とし、官立は高等中学科(3年)だけの高等中学校とする。
- (ニ) 公立高等中学校を設置する道府県は文部大臣がこれを指定する<sup>57)</sup>。

岡田良平次官の立案になりドイツのギムナジウムに範をとったといわれる<sup>58)</sup>この高等中学校案は、高等中学校を高等普通教育機関として規定した点に特色があった。従来高等普通教育は、中学校において5年間施されることになっていたのが、これによって7年間に延長された。これは目に余る程予備校化している大学予科を廃止することに目的があったが、その底には、社会の発展にともなう高等普通教育期間の拡大の要求が反映している様を見ることができる。また高等中学校が高等普通教育を施すところとされたことにより、同校は中等教育機関の分類に入ることになり(中学校と同じ)、高等学校(大学予科)が高等教育機関として帝国大学に直結していた状態が改められることになった。なお年限短縮は、従来の中学校段階にあたる中学科を4年とすることにより1年短縮されることになった。

この諮問案第2号、第3号は、15人の特別委員<sup>59)</sup>によって審議されたが、特別委員会では意見が分裂し、いずれの意見も多数の賛成を得るに至らなかったため、結局委員会は、議案の決定を延期する旨の決議をおこなわなければならなかった<sup>60)</sup>。

このような事態に直面した小松原は、「本案ニ係ル問題ハ、十年來ノ宿題」で、細目について論議しているといつまでたっても解決がつかないであろうから「小異ヲ捨テテ大体ニ就テ是等ノ問題ヲ決定スル」ことを望んだ<sup>61)</sup>。この結果、会期延長・継続審議・速決論が、3分の2の多数で採択され<sup>62)</sup>、議長から再度15人の特別委員が指名された<sup>63)</sup>。

この特別委員でも、議論が沸騰したが、結局、東京帝国大学工科大学長渡辺渡の案を基礎として原案を修正しこれを本会議に報告することに決定した<sup>64)</sup>。この修正案

は、本会議で大多数の賛成を得て文部大臣に提出されたが、修正の要点は次の5点であった。

- (イ) 高等中学校の設置を私人にも許す。
- (ロ) 高等中学校入学資格を「年令16才以上」(原案)から「17才以上」に引き上げる。「中学校第4学年ヲ修了シタル者」(原案)を「中学ヲ卒業シタル者」とする。
- (ハ) 修業年限は中学科3年、高等中学科4年(原案)を、それぞれ5年、2年半と改める。
- (ニ) 「官立高等中学校ニハ中学科ヲ設置セサルヲ得ス」(原案)の規定から「官立」の2字を削り、一般に高等中学校にも中学科を設置しない場合を認める。
- (ホ) 中学校の学科目中に必修科として実科を加えた(原案)のを改めて随意科とする<sup>65)</sup>。

このうち(イ)および(ニ)は、私人または私立学校にも扱いを平等にしている点で、それまで中等・高等教育機関に関して私立を差別しがちであった態度に変更を迫ったものであり、原案よりも改善されているといえるが、その他は、小松原案の学制改革の意義を全く見失なわせるが如き観があった。4年、3年という原案の独自の修学年限区分が5年・2年半とされ、現行制度(5年・3年)に近似したものになった。

このような小松原案の骨抜きをもたらしたのは、やはり帝大派が中心で、高等普通教育の実施が従来の帝国大学の質的低下を惹起するのではないかという危惧であった。かくして高等教育会議は、またしても、高まっている民間世論—高等教育の機会均等の要求に対して、帝国大学を中心とする学校制度の改革を望まないという方向において、世論の実現をより難しくし、官僚勢力の権威の保持に大きな役割を果たした。

もちろん、こうはいても、菊池案の審議の場合と小松原案のそれとに違いがあることは否定できない。前者では主要部分が否決されたのに対して、後者では修正されたものの可決されるに至ったことは、高等教育会議の学制改革案に対する態度の変化があったといえはいいないこともない。しかし私はこの変化を根本的なものとは見ない。会議に変化をもたらした原因は、一つは諮問案の内容にかかわるものであり、他の一つは政治状況の変化にあると考える。第1の点については、菊池案が補習科などにおいて大学予備教育そのものを直接問題にしていたのに対して、小松原案では表向きには、予備教育とは別の次元で改革案を立案していたこと、また前者が高等教育段階の改革を問題にしていたのに対して、後者は中等教育段階の改革として問題を提示したことによ

て、いわゆる帝大派の受ける危機感に差異があったのであろうということである。また第2の点は、小松原案が提示されたのは菊池原案よりも数年後であり、その間に日本は日露戦争を経験し、本格的な日本帝国主義が確立したことに象徴されるように、独占ブルジョアジーの本格的な成長によって、政治権力内部における官僚の地位・権威が相対的に低下してきたことから、ブルジョア的な要求を含んだ学制改革案が支持される雰囲気が、権力内部に僅かながらも増大したことによるのであろうということである。しかし高等教育会議は、本質において、依然として官僚の側にたつものであった。

- 1) 「高等教育会議設立」『教育時論』 No. 421 (明治29.12.25) p. 13.
  - 2) 「高等教育会議員の任命」同上, No. 438 (明治30.6.15) p. 11.
  - 3) 『官報』明治30年6月11日。
  - 4) 「高等教育会議の波瀾」『教育時論』 No. 442 (明治30.7.25) p. 16.
  - 5) 『日本帝国文部省第25年報』 p. 2.
  - 6) これに対して「文部省派は、一向に勢力なく、木場貞長氏の如きは、此会議の困難なるを早くも見抜いてか郷里へ墓参と出掛けて欠席し、木下広次氏の如きは、事を京都大学に托して甘く逃げたれば、安広氏の瘦せ腕と辻新次君の盲従位にては、逆でも反対の氣勢を挫くに足らざるのみならず、益々之を高めたる……」と述べられている。前掲「高等教育会議の波瀾」。
- なお、高等教育会議の議事録または議事経過を知るに足る当局側の文献また資料に接することができなかつたので、小論ではやむを得ず、教育雑誌のうちでもっとも詳細な報道をしている『教育時論』誌に依ることにした。当局側のものは、おそらく、1923 (大正12) 年の震災により焼失しているのではないかと考えられるが、今後尚努力して小論の不備をおぎなうことにしたい。
- 7) 社説「教育界の近事 (教育家奮励すべきの秋)」『教育時論』 No. 452 (明治30.11.5) pp. 2—3. 社説「高等教育会議を改善すべし」同上, No. 454 (明治30.11.25) p. 1.
  - 8) 上掲「高等教育会議を改善すべし」 pp. 1—2.
  - 9) 社説「文部省の近事 (法令の改正及び廃止)」同上, No. 451 (明治30.10.25) pp. 1—2.
  - 10) 「高等教育会議規則の改正」同上, No. 705 (明治37.11.15) p. 34.
  - 11) 社説「文部省の近事 (高等教育会議及び学政改正に就て)」同上, No. 705 (同上) p. 1.
  - 12) 同上, p. 2.
  - 13) 「高等教育会議員の任命」同上, No. 438 (明治30.6.15) p. 30.
  - 14) 「久保田君の高等教育会議に対する意見」同上, No. 422

(明治30.1.5) pp. 35—36. これは、本文で掲げた『教育時論』の改正案と酷似しており、一部は平原春好「明治期教育行政機構における諮問機関の性格」『教育学研究』第30巻第1号 (昭和38.3) p. 17 で紹介した。

- 15) たとえば、久保田譲は、文部省訓令第3号 (明治37年) において、「此ノ時ニ当リテ国民挙テ忠勇ノ精神ヲ励マシ満腔ノ熱誠ヲ捧ゲテ陸海軍ノ後援ヲナスハ固ヨリ当然ノコトニ属ス」「教育ニ従事スルモノハ此間ニ処シテ能ク平素ノ沈着ナル態度ヲ変ズルコトナク熱心誠意益々其ノ職務ニ尽サンコトヲ努メザル可ラズ」「之ヲ要スルニ陸海ノ軍人が死ヲ決シテ戦ヒ艱苦欠乏ヲ忍ビテ国家ニ報ユルノ精神ヲ移シテ以テ教育ニ従事スル者及ビ教育ヲ受クル者ノ精神ト為サンコトハ本大臣ノ切ニ望ム所ナリ」と述べている。
- 16) 久保田は、1904 (明治37) 年1月、学制改革に関する「臨時取調掛」を設けて学制調査をおこない、その結果を公表する時期に近づいたが、日露戦争の勃発によって、現在は「官民挙て一意専心軍国の事に従い他事を顧みるに暇あらざるの時機」であるから、「学政全般の大改正は、暫く時局の進展推移を觀たる後決行するの必要を感じずるに至った」として、学制調査の続行を一時中止し、学制改革の着手を延期した。「学政改正の時機」『教育時論』 No. 705 (明治37.11.15) p. 34. なお、日露戦争を理由として学制の調査・改革を一時中止・延期せしめた久保田の措置は、理由がないと、新聞・雑誌等で批判を受けた。たとえば、前掲「文部省の近事 (高等教育会議及び学政改正に就て)」 pp. 2—3.
- 17) 『官報』明治30年12月30日。
- 18) 社説「教育本部設置の期迫れり」『教育時論』 No. 459 (明治31.1.15) p. 2.
- 19) 同上, p. 3.
- 20) 社説「高等教育会議規則の改善」同上, No. 475 (明治31.6.25) p. 2.
- 21) 『官報』明治31年6月18日による。
- 22) 「高等教育会議規則改正の理由」『教育時論』 No. 475 (明治31.6.15) p. 26.
- 23) 24) 「勅令違犯問題に関する諸氏の断片」同上, No. 50<sup>3</sup> (明治32.4.5) p. 20.
- 25) 1894 (明治27) 年8月、国家教育社は、次の如き「国家教育社員戦時誓約書」を公にして、「国家教育社員戦時誓約之趣意」とともに各方面に発送しその決意のほどを明らかにした。今般清国ニ対シ宣戦ノ詔勅ヲ下サレタルニ就キテ本社員ハ誓テ左ノ各条ヲ恪守ス 第一 専心一意義勇奉公ノ 聖旨ヲ貫徹スル事……第二 法令ノ命ズル場合ノ外如何ナル事変ニ際会スルモ教育事業ヲ廢セザル事 第三 教育費ハ力メテ減縮セシメザル事 第四 自己ノ労力ヲ尽スハ勿論猶日用ノ費ヲ節シテ応分ノ貯金ヲ為シ從軍者又ハ戦死者ノ子弟ノ教育費ヲ補助スル事 第五 前項ノ旨意ヲ拔メ広く博愛者ノ義金ヲ募集スル事。『国家教育』 (壬辰社) No. 28 (明治27.8.23) pp. 15—18. なおこの文面にみられるように、教育界は、戦時における教育軽視または教育費削減には反対する

が、戦争の遂行には全面的に協力した。

- 26) 教育雑誌には、日清戦争を契機として、朝鮮、台湾、清国の教育の改良に関する論説が盛んにみられる。それらの国々の遅れを教育を通じて救済しようとの意図にもとづくものである。日本の侵略行為に対する反省はみられない。
- 27) 前掲「高等教育会議規則改正の理由」p. 27.
- 28) 『法令全書』(明治31年省令篇) pp. 78—79. なおこの「互選規則」は、明治42年9月25日(省令第23号)に改正されている。
- 29) 「高等教育会議開会せらる(共一)」『教育時論』No. 486(明治31. 10. 15) p. 20.
- 30) 『読売新聞』『日本』『万朝報』などの新聞は、いずれもこの改正を喜ばしいものとしていた。
- 31) 前掲「高等教育会議規則の改善」pp. 2—3.
- 32) 『官報』明治34年9月25日。
- 33) 「高等教育会議規則改正」『教育時論』No. 593(明治34. 10. 5) p. 39.
- 34) 「高等教育会議における強議案」同上, No. 449(明治30. 10. 5) pp. 24—25. 「高等教育会議建議案の成行」同上, No. 450(明治30. 10. 15) pp. 16—17. 「伊沢氏の建議案」同上, No. 452(明治30. 11. 5) p. 4.
- 35) 「議員提出の建議案」同上, No. 488(明治31. 11. 5) pp. 27—30.
- 36) 『日本帝国文部省第29年報』p. 4. 『同第30年報』p. 4. 『同第31年報』p. 5. 『同第32年報』p. 5. 『教育時』No. 506, p. 26
- なお、『教育時論』No. 600(明治34. 12. 15) pp. 47—48には、第6回高等教育会議に対する議員提出の建議案が5件紹介されている。参考までにこれを掲げるならば、次の如くである。・中等教育以下の公立学校に於ける実業的教科目の教授に使用する文字及言語は成るべく俗語俗字を用いる方針を取るの件(発議者: 山田邦彦, 滝沢菊太郎, 可決)・商船学校に航海練習船三艘を設備し適当の教官を乗組ましめ各商船学校席上学科修了の生徒を分乗練習せしむる手段を取るの件(発議者: 同前, 可決)・過日配賦ありたる高等教育会議決録147頁に記載しある各高等学校所在地の尋常中学校に於ける独逸語に関する建議案に就き本会の決議を以て文部大臣に建議せん事を建議する件(発議者: 緒方正規, 可決)・月俸50円以上を受くる公立小学校長にして成績佳良なる者は特に奏任待遇に進めらるる道を開かんことを希望するの件(発議者: 加藤弘之, 可決)・文部省に於て各種の小学校教科用図書に速に編纂されん事を文部大臣に建議する件(発議者: 山田邦彦, 滝沢菊太郎, 岡五郎, 可決)。発議者の山田邦彦は宮城県視学官, 滝沢菊太郎は東京府師範学校長, 緒方正規は文部省学校衛生顧問会議議長, 加藤弘之は東京学士会院長および「学識アル者又ハ教育事業ニ関歴アル者」, 岡五郎は東京府視学官として、それぞれ議員に任命された者である。

また、『日本帝国文部省第38年報』p. 4. によれば、1910

(明治43)年に開かれた第11回高等教育会議に、公立中等学校長を委任官とする旨の建議案が提出されたが、否決された。

なお、本文中に掲げた建議件数の一部分は、文部省教育調査部『学制に関する諸調査会の審議経過』(昭和12年刊) p. 10. にも収録されている。

- 37) 小林歌吉『教育行政法 全』金港堂, 明治33年, pp. 113—116.
- 38) また同社説は、「高等教育会議と、文部省との関係をして、帝国議会で、政府との関の如くならしめんことは、固より企図すべきものにあらず、また高等教育会議をして「文部省の立法府たらしめよとは、敢て主張せざりしなり」、しかし「文部省はは、高等教育会議を設立したる精神上より、即ち徳義上よりは、必ず一応之を高等教育会議に諮詢せざるべからず」とも主張している。社説「高等教育会議と文部省(勅令違犯問題)」『教育時論』No. 502(明治32. 3. 25) pp. 1—2.
- 39) 木場貞長は、「高等教育会議規則」第2条に「諮詢ニ応シテ」とあるのは、文部大臣が任意に諮詢をおこなうことができるの意ではなく、「同会議に自ら遅んで審議する権利なきと、決議に拘束力なきとを示すに過ぎずと解する方穏当なるべし」と述べている。前掲「勅令違犯問題に関する諸氏の断片」p. 21.
- 40), 41) 「第3回高等教育会議」同上, No. 505(明治32. 4. 25) pp. 19—20.
- 42), 43) 「御用会議たること勿れ(高等教育会議に望む)」同上, No. 505. p. 35.
- 44) 一例をあげれば、1907(明治40)年の会議が開かれなくなった事情を、『教育時論』は次の如く報じている。「本年の高等教育会議は本月中旬より開るべしとの風説ありしが、又沢柳次官の談なりと伝へらるる所によれば『仮令高等学校の増設が予算に於て通過したりとするも、其敷地の如きは是を高等教育会議に諮詢すべき筋合のものにあらず、又彼の高等中学問題の如きも、文部省に於て調査はなし居れど、未だ之を同会に諮るの運に至らず、其他に於ては別に問題なきを以て、本年は高等教育会議開会の要はなかるべし』と」(同誌, No. 816, 明治40. 12. 15)。
- 45) 官僚への文化的コンプレックスについては、堀尾輝久「教育と平等をめぐる問題(上)」『思想』No. 466(1963. 4)を参照(同上, p. 57)。
- 46) たとえば、湯本武比古と沢柳政太郎の論争はその一例。湯本が『太陽』誌上で「教育令」改正に意見を述べたのに対し、沢柳が帝国教育会で湯本(その他に対する反論もある)に反論し(『教育時論』No. 561. または『沢柳全集』第6巻所収)、湯本による再批判を呼んだ(『教育時論』No. 561所収)。
- 47) 菊池大麓「大学及高等学校に関する余の提案」『東洋学芸雑誌』大正3年9月号(なおこれは文部省教育調査部『学制改革諸案』昭和12年刊に再録されている)、および田所美治

- 編『菊池前文相演述九十九集』明治36年，大日本図書，などの当該部分を参照。
- 48) 菊池大麓は，第6回高等教育会議（明治34年11月25日—30日）の閉会にあたって，次回は学制改革の提案をするから十分研究しておいてほしいと結び，また第16回帝国議会（同年12月10日—翌年3月9日）でも，行政・財政の調査とともに学制調査をおこなう旨約束した。同上。
- 49) 前掲，田所編書，pp.126—127。諮問案の正文は，今日，教育史編纂会『明治以降教育制度発達史第4巻』昭和13年，竜吟社，（以下『発達史』と略記）pp.642—650 によって知ることができる。
- 50) 「其主旨は大学にのみ入らんと志望する者を幾分か専門学校の方へ向けんと企てなり」。前掲『学制改革諸案』p.9。
- 51) それは学制研究会の「中学校及大学校改正法案」（明治35年1月20日臨時大会において採択）本則8条，附則2条，長文の理由書つき，に結実している。その詳細については，大久保利謙編『明治文化資料叢書第8巻教育篇』昭和36年，風間書房，に翻刻収録されている「学制改革に関する研究顛末」（同書 pp.315—326）を参照のこと。
- 52) 前掲，『学制改革諸案』p.9。
- 53) たとえば，「私立大学の撲滅」『教育時論』No.635（明治35.12.5）pp.45—46。はこの問題について論じている。
- 54) 前掲『発達史第4巻』pp.650—651。
- 55) 「巻学制改革に対する大学の意見」『教育時論』No.634（明治35.11.25）p.34。
- 56) 『発達史第5巻』昭和14年，p.1167。
- 57) この正文は，同上 pp.1156 ff. に掲載されている。
- 58) 松浦鎮次郎『岡田良平先生小伝』昭和10年，p.112。
- 59) 15人の特別委員は次の如くである。
- 山川健次郎（副議長）床次竹二郎（内務省地方局長）松井直吉（東京帝国大学農科大学長）久原躬弦（京都帝国大学理工科大学長）嘉納治五郎（東京高等師範学校長）新渡戸稲造（第1高等学校長）菅之芳（岡山医学専門学校長）川田正徴（東京府立第1中学校長）小林有也（長野県立松本中学校長）高田早苗（私立早稲田大学学長）江原素六（私立麻布中学校長）穂積陳重（帝国学士院・部長）辻新次，沢柳政太郎，伊沢修二。上掲のうち肩書きのない委員は，「学識アル者又教育事業ニ関歴アル者」として議員に任命された者。委員氏名については，前掲『発達史第5巻』p.1172。
- 60) 同上，pp.1172 によれば，次の如き意見があった。（イ）中学校5年の上に高等中学科を設けよ（ロ）高等中学科のみの高等中学校の設置を府県にも許せ（ハ）中学校第5学年の実業科を必修科とするのを改めて随意科とし，第4・5学年にわたって課せよ（ニ）中学科5年（尋小第4学年修了者入学）高等中学科3年とせよ（ホ）私立高等中学校の設置も許せ（ヘ）本案は大学入学者の学力低下のおそれがあり，また各地方に多数の公立高等中学校が設置されると卒業者が大学の門に溢れ遊民を生ずるおそれがあるという説。

- 61) 同上，pp.1172—1177。
- 62) 『教育時論』No.903（明治43.5.15）p.28。
- 63) 特別委員は次の15人であった。
- 前回に引続き委員に指名された者は，床次竹二郎，松井直吉，久原躬弦，新渡戸稲造，小林有也，辻新次の6人。今回新たに加えられた者は，小泉又一（文部省視学官）青山胤通（東京帝国大学医科大学長）渡辺渡（同工科大学長）坪井九馬三（同文科大学長）手島精一（東京高等工業学校長）湯原元一（東京音楽学校長）波多野貞之助（東京高師附属中学校主事）浜野虎吉（東京府事務官）井原百介（大阪府立農学校長の9人。委員氏名については，『発達史第5巻』p.1177。
- 64) 前掲『教育時論』p.29。同上，pp.1177—1178。上掲『教育時論』によれば，「渡辺案」は，（イ）中学校または高等中学校中学科の修業年限を5年とすること，（ロ）高等中学校の年限を2年半とし，学期始めを4月にすること，を提案していた。当時帝国大学および高等学校の学年開始期は9月であったから，高等中学校を4月から3月までをもって1学年とすることによって，最終学年の4月以後9月までの半年をもさらに利用するとの趣旨であった。
- 65) 前掲『発達史第5巻』pp.1177—1178。

### III 天皇直隷機関の構想

#### 1 「教育本部」論

##### (1) 「教育本部」の提唱

これまで，高等教育会議にかかわる諸問題について考察をすすめてきた結果，近代的な教育行政原理への転換の意義が十分実現されず，結局高等教育会議が官僚勢力の保塁として機能したことが明らかになった。ここで，若干考察の対象を変えて，在野勢力の高等教育会議批判運動の発展を分析することによって，彼等の行動・思想の特質をもう一度考え，あわせてそこに含まれている教育行政の原則的な問題，たとえば教育立法の法律主義・命令主義について考察を深めたい。

在野勢力は，高等教育会議の運営の様子によって，あるいは「高等教育会議規則」の改正にもかかわらず依然当局によってひき起される勅令違反的行為（たとえばⅡ—1—(5)を参照）を通じて，当局に高等教育会議を重視する意思のないことを知ると，今後「同会議規則」の改正運動だけにたよっては到底彼等の要望（会議の重視，学制調査・改革の実施など）を実現することができないと考え，他の形態で要望を実現しようと試みた。その試みの一つは，「教育本部」の唱導となってあらわれた。

「教育本部」論は、1897（明治30）年末から1898（同31）年にかけて起ったが、その口火を切ったのは『教育時論』誌であった。同誌は1897年11月、社説において、

「実に今の高等教育会議が、初期と違い、碌々物の用に達たざるより、世間慷慨の士は謂へらく、教育の方針施設をして、政海の波濤によりて、動揺せられざらしめんには、陸軍界に参謀本部あるが如く、此にも亦教育本部を置くに若かず、若しくは学校と文部省との関係を、裁判所と司法省との関係の如くするに若かず。」<sup>1)</sup>

と「教育本部」の設置を提唱し、「斯かる輿論の、漸く其の力を加えつつある」<sup>2)</sup> ことを力説して、高等教育会議に対する当局の態度に反省をうながしている。

しかし、この段階での「教育本部」の提唱は、それほど強硬なものではなかった。すなわち、同社説が、前掲引用部分に続いて、

「吾等は切に思ふ、若し高等教育会議をして、充分なる組織権能のものたらしむる時は、敢て所謂参謀本部も要せざるべく、又学校と文部省との関係を、強ち裁判所と司法省との関係の如くするを要せざるべしと。」<sup>3)</sup>

と述べていることから明らかなように、提唱者は、「教育本部」の設置をただちに強行しようとするものではなく、高等教育会議の組織や権限の充実をあくまで第1とし、これを文部当局に確約させるために「教育本部」論に言及したのであった。

しかし『教育時論』は、その1カ月後に早くもそのような論調を改め、社説「明治30年を送る」において、高等教育会議の組織や権限の充実を望むこととは別に、「教育本部」という新しい機関の設置を要求した。

同社説はいう。これまで文部大臣は「教育上、些の経験閱歴もなく、且つ内閣に対して、僅かの勢力もなき、伴食大臣」であるのが常であり、われわれはこれに対して強く批判を受けて強く批判してきた。その批判を受けて「政府は大に顧みる所ありしと見えて、之が大臣には、大学総長たりし浜尾君を挙げ、且つ文部省には、一切政府の都合を以て、各種の異分子を加へざれば、教育事業の挙がるべき為め、同省の組織は、全く浜尾大臣に一任した」といわれる。これを受けて「浜尾文部は、教育界の此の不平に顧みる所ありて、大に此の会議を改善せんと、計画」しているといわれている。「高等教育会議は、帝国教育自立固守の、大に係る所」であるから、浜尾の改善は歓迎するが、「其の改良如何んに係はら

ず、到底勅令として、其の発布せらるるに於いては、畏れ多き事なれども、尚ほ安固ならずと信ず。されば必ずや、議会の協賛を経、法律として、発布せられざるべからず、然らざれば、将来の文部大臣の意見によりて、又如何様にも変更せられざるべきの虞を、免れ」ることができないからである。とにかく、これらのことは「浜尾君の覚悟如何にある事なれども、藩閥内閣に向いて、其の充分ならんことを期するは、又過望の嫌なき能」ざることであるから、高等教育会議の充実のほかに、「教育本部」という「帝国教育の、自立固守を保つべき、一新機関の、設置せられんことを望む」のである、と<sup>4)</sup>。

これによれば、藩閥内閣の専制的な行政の下では、高等教育会議の提唱者たちがその設立に託した願望は現実のものとはなり得ないという判断にもとづいて、論調の転換が行われたのであり、その点でこれは正鵠を得たものであった。また高等教育会議の改善についても、同会議が勅令で規定されている限り、藩閥官僚の一存で改変が自由な状態が続くから、より広い世論の反映が期待される議会の協賛を経て法律として定めることが必要だという考え方も、それと同旨のものであった。

この社説が出された数日後「高等教育会議規則」は改正された（明治30年勅令第459号）<sup>5)</sup>。だがこれは「前規則と、五十歩百歩」で「改正甲斐なきもの」であり、「教育社会、政治社会の意を迎へんと」した「姑息なる改正」であると酷評した『教育時論』は、

「高等教育会議規則の、斯かる姑息なる改正は、適々以て教育本部設置の、急を感ぜしめたり。吾等は斯かる高等教育会議は、愈々帝国教育の、自立固守の保障たるべきものにあらずと断念し、進みて教育本部の設置を、一日も早く見んことを望むものなり。」<sup>6)</sup>

と「教育本部」の設置の急を説いている。

同誌社説の最初の問題提起に続いて、ただちに同誌社長湯本武比古の「教育本部」論があらわれ<sup>7)</sup>、また『毎日新聞』においても坂部行三郎が「教育本部を興す可し」と訴えた<sup>8)</sup>。これら諸説は、高等教育会議の現状を不満として、教育の安定と発展をもたらしむるために新たに「教育本部」を設置しようとする目的において一致していたのみならず、「教育本部」の組織・権限などにおいても全く一致していた。

## (2) 「教育本部」論の内容

「教育本部」論は、このように高等教育会議の改善にかかわって提起されたものであり、しかも高等教育会議

の場合と同じく、「教育の方針をして鞏固ならしめ、学政上寸毫の欠失なからしむの必要」<sup>9)</sup>から唱導されたが、それはどのような組織形態において構想されていたのであろうか。

「教育本部」が、「文部の行政以外に立ちて、独立の地位と、独立の意思を持して、当局者を啓発軸導するの一機関」<sup>10)</sup>として構想されたのは、初期における高等教育会議提唱の場合と同様であった。提唱者は、高等教育会議がようやく設置された現在でも「尚ほ尚ほ変動常なき、文部省に制せられるの嫌いを免れ」ないのは「其の文部大臣の監督の下に、属するを以て」である<sup>11)</sup>として、この弊害を是正するために文部大臣に隷属しない独立の機関という性格を明瞭に打ち出したのである。

提唱者の構想は次の如くであった。

「教育本部をして教育に関する一切の計画命令条規を按割せしめ文部省は単に教育行政を管理する処とし其長官には学徳兼備全国の輿望を繋げる人士を挙げて之に任じ真正なる教育家を其配下に属せしむべき也而して高等教育会議を教育本部に属する諮詢部たらしめ其効力を逞ふせしむ」<sup>12)</sup>

これによれば、「教育本部」は「一切の計画命令条規を按割」するところとされ、文部省は「教育本部」で定められたものを忠実に実施し管理する純粋な行政機関とされた。これは、事実上立法権をも具備しているような強力な行政権（三権分立でないゆえん）をつき崩す提案であり、そこには官僚の独断的な支配をあらためて教育専門家による支配を樹立しようとする意図が見られた。

このような文部大臣に隷属しない独立の機関としての「教育本部」の構想は、これ以上詳細にされていないが、提唱にあたり参考にされたのは、前掲『教育時論』社説の「陸軍界に参謀本部あるが如く」という一節、あるいは坂部の「陸軍省の外に参謀本部あるが如く」<sup>13)</sup>という一節に明らかなように、陸軍の参謀本部であった。

陸軍における参謀本部の設置（明治11年）は、従来のフランス的一元主義からドイツ的二元主義（軍政機関と軍令機関の分離）へ転換し、統帥権の独立を実現した重要な改革であった。この結果参謀総長は、単に陸軍卿から独立したのみならず、太政大臣に対しても独立の地位を与えられ、統帥事項に関する限り天皇の帷幄の機務に参画することは参謀総長の権限に移された。この原則は、「大日本帝国憲法」でも支持され、天皇制絶対主義のもとにおける内閣制の一つの例外となった<sup>14)</sup>。高等教育会議に失望した「教育本部」の提唱者たちがひきつけられたのは、参謀本部制度におけるこのような統帥権独

立の制度であった。

『教育時論』社説が、「学校と文部省との関係を、裁判所と司法省との関係の如くする」と述べたのも、裁判所が司法省に対して、職務上の独立をもっているという状況に着目したからにはほかならない。

この「教育本部」論は、独立的な機関の構想において、絶対主義藩閥官僚による教育行政の独占を是正することを目的とした点で進歩的ということができようが、それが、前述した保守的な教権独立論と同じく議会による教育支配に背を向け、「教育本部」を「平常教育に診念し給ふ」「陸下の直轄とし国家百年の大基礎たる教育の方針針路をして政海の波動によりて動揺せざらしめんことを欲して已ま」なかつた<sup>15)</sup>ところに明白な限界があり、改革を真に改革ならしめることができなかつたと同時に、ブルジョアジーなどの支持を得られるなかつた根拠であった。

### (3) 「教育本部」論批判と反批判

このようなところから、「教育本部」論に対する批判は多く、また強かつた。提唱者の一人坂部行三郎の整理によれば、批判論は次の4点に概括される。

第1は、教育の方針に変動が多いのを防ぐためには、「政変に伴ふの進退をして、只大臣と勅任参事官に止まらしむれば可なり」という意見である。これに対して坂部は、これまでの文部省の実績からみて、そのような処置で防げるわけがないと反論する<sup>16)</sup>。

第2は、文部省の外に教育本部を置くとすると、「一切の政務、悉く別に本部を置かざるべからざるに至」という意見である。これに対しても坂部は反批判を加え、次のようにいっている。すなわち、「聞け余輩が独り教育のみ、特に其主部を鞏ふせんことを望むは、国家の教育が、百年必成の大業にして、……その施設経営たる永遠易へざるの基礎方針より打算し来りて、苛且姑息の変動を容さざるものなるが為めなりとす」。「一旦教育本部の組織にして成るあらんか、文武の大権は、陸下の親しく握らせ給ふといふ聖旨にも適ひ、根滅するに足るべき者あるを以てなり」と、教育の長期的性格と重要性を強調し、天皇の聖旨にかなうゆえんだと説明する<sup>17)</sup>。

第3は、帝国教育の機関には、既に文部省や高等教育会議があるから、更に教育本部を設置する必要はなく、既設の諸機関を改良拡張し、適任者をあてればよいではないかという意見である。これに対する反論は次の如くであった。すなわち、この機関を設置しようとするのは、機関そのものの設置が目的なのではなく、そこで行われるべき事業が目的なのであるから、この目的にかなり

ものであればどのようなものでもよいわけである。だが、現在の高等教育会議は、組織が拡大され議決の重みも加わったといっても、われわれがはじめに描いた高等教育会議像とは遥かにかけはなれた権能の弱いものであるから、これ以上高等教育会議に望むわけにはいかない。また文部省にしても、従来の実績から考えて、われわれの希望するような機能を果し得る機関にはなり得ないであろうし、また連帯責任を負う内閣制の下で文部省だけ独立して、政海から孤立することは許されない。ここに教育本部の設置を提唱する理由があるのだ、と<sup>18)</sup>。

第4は、高等教育会議は外国にも例があるから設立したのであるが、教育本部の如きものは外国にも未だ例がないから設置すべきではないとする論である。これに対しては、かかる論は笑止にたえないもので、われわれの主張は、わが国教育にとって必要である、と軽くこれをしりぞけている<sup>19)</sup>。

しかし、坂部がどのように強く反論を加えようとも、「教育本部」論の内包する限界は明らかであった。すなわち、機構原理上からいえば、陸海軍の場合は、「大日本帝国憲法」(第11条)によって、天皇の統帥権が認められていたので、天皇に直属する参謀本部の設置も可能であったが、教育の場合には、いくら教育が軍事と同程度に重要だからといっても、軍隊の場合のアナロジーで事を立案することは、帝国憲法下では根拠のないことであり、「教育本部」論は帝国憲法の認める枠の外で構想されたという点で、きわめて説得力の弱い、実現性に乏しい提案であったといわざるを得ない。そしてまた内容的には、先に述べた保守的な教権独立論と同じく、ブルジョアな発展の産物としての議会制度の拡充とは異質の方向を向いた、教育行政の官僚支配を裏返したにすぎぬ改革案であった。いわば、天皇の支配権を前提として、官僚支配を弱め教育家支配を確立しようとする、天皇制下における教育行政機構への教育家の参加要求の表明の域を出るものではなかった。

この「教育本部」論は、1年足らずで新聞雑誌上から姿を消した。この理由について『教育時論』誌は、「教育本部」論に対して「時運は未だ此に到らずして、先ず学制調査会を設置せんとの興論となった」<sup>20)</sup>(傍点は引用者)とその間の事情を説明しているが、これは真相ではない。それが消滅するに至ったのは、前記の設置不可論が不十分ながらも示しているように、やはり真因は「教育本部」論のもつ非現実性、保守性にあった。はじめにみた在野勢力の限界が、ここにあらわれたのであった。

## 2 「教育総監部」論

### (1) 「教育総監部」の提唱

「教育本部」論が姿を消した後、天皇直隷機関の設置が再び唱導されたのは、1905(明治38)年の暮であった。唱導者は伊沢修二、その場所は学制研究会総会の終了後開かれた教育時事に関する談話会の席上であった。

伊沢は、学制改革の問題を論じながら、「学制改革の根本義は教育の行政機関と監督機関とを区別するにあり」として、大様次の如く述べたといわれる。

「現今の文部省は大臣より各局長に至るまで、行政監督の二権を一手に掌握しをることなれば、先年及昨年の如き収賄問題も起り、或は大臣新任せられて自己の政見を行はんとするも、下僚の頑固なる抵抗に逢ふて退讓の已む無きに至る、加之大学より以下他の諸学校亦其の監督の下にあるが故に、大学騒動の如きことも発見せらるるなり、故に之が行政監督の二権を分つこと陸軍の如くすべし、即ち文部省をば単に教育行政を司る所とし、別に高等なる——得べくんば、天皇に直隷する監督機関を設くべし、如此なれば前述の如き痛弊は除去せられるを得んか」<sup>21)</sup>

ここにその一端が明らかにされた伊沢の「教育総監部」論は、教科書事件などの収賄問題その他文部省の無力さを露呈するような問題(実は単に文部省の無力さだけで片付けられない問題なのであるが)が頻発している状況を憂え、日本の教育の発展のために中央教育行政機構を改造しようと意図した提案であった。

そこでは、「教育本部」論にみられたように、陸軍の制度を参考にして、文部省の権限を弱めて純粹の行政機関とし、教育方針の決定および監督をおこなう「教育総監部」は、天皇に直隷させねという構想が明らかにされていた。

伊沢が参考にした陸軍の制度が何であったか、「教育本部」論の場合と同じく「参謀本部」の制度であったかどうか、については不明である。しかし、1898(明治31)年1月以来陸軍に「教育総監部」が設置されている(勅令第7号)ことを考えると、伊沢の参考にしたのはこれであったのではないかと思われる。

陸軍における「教育総監部」は、その名の示す如く軍事教育統轄機関であるが、それが設置されたことは軍事教育重視の気風の反映であった。「教育総監部」は、はじめ完全なる独立機関ではなかったが、1900(明治33)年4月以降は、教育上の権限がすべて統一され、陸軍大

臣の管轄から離れて、天皇に直隷する陸軍最高の教育統轄機関となり、陸軍士官学校をはじめとして軍事教育機関を独立に管轄した（勅令第157号）<sup>22)</sup>。「教育本部」の参考とされた「参謀本部」が軍令機関であったのに対して、これは教育統轄機関であるという点は違いますが、いずれもそれぞれ天皇に直隷する機関である点では変りはなかった。

## (2) 「教育総監部」論の内容

「教育の行政機関と監督機関とを区別」し、「文部省をば単に教育行政を司る所とし、別に高等する——得べくんば、天皇に直隷する監督機関を設」けるという伊沢は、具体的にはどのような構想を描いていたのであろうか。

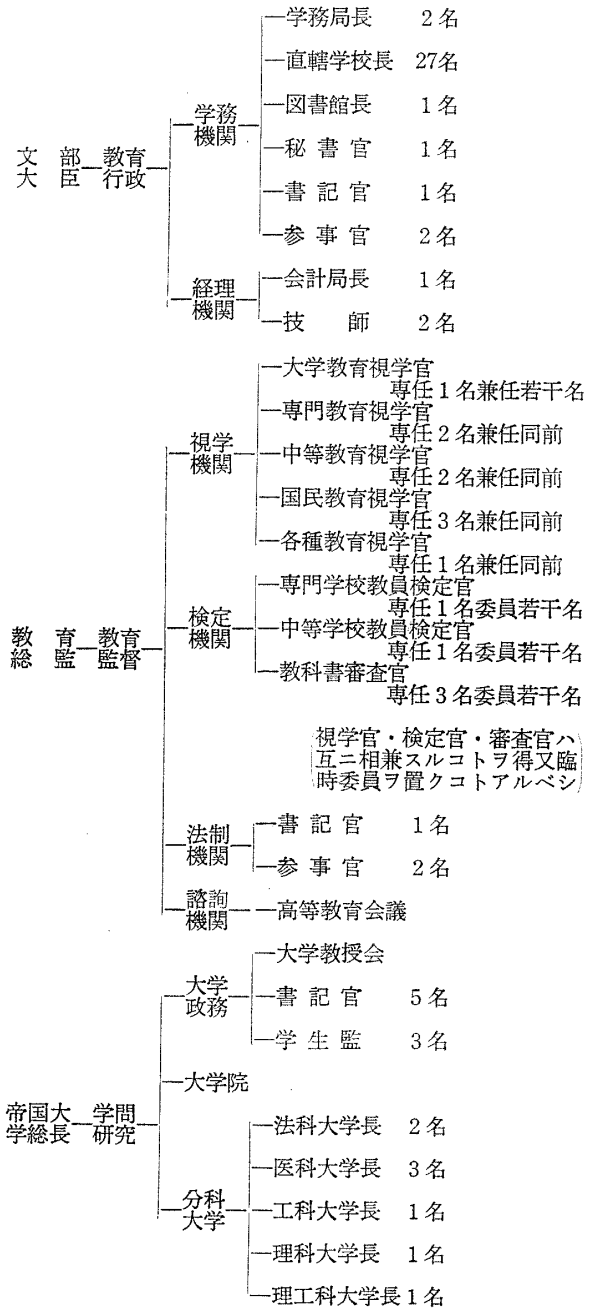
「教育本部」論の場合とは異なって、伊沢は、かなり詳細な案をもっていた。彼の「教育機関改革理由書」<sup>23)</sup>にそれが示されている。

『同理由書』によれば、「文部大臣ハ専ラ教育行政ニ教育総監ハ主トシテ教育監督ニ 大学総長ハ純然タル学問研究ニ」従事するものとされ、換言すれば文部省と教育総監部と大学とはそれぞれ相対的に独立の機関として構想され、その原則にもとずいて現存機関の組織や権限に若干の改革が加えられている。

伊沢の「改革案」を示そう<sup>24)</sup>。

- 1 従来文部弊根ノ起ル所ハ教育行政事務ト監督事務ト同一機関ニ兼摂セシメ又学者ノ身分ト官吏ノ身分トヲ混同セシムルニ在リ。
- 1 前項ノ弊根ヲ絶タンガ為メ教育権能ヲ三分シテ  
文部大臣ハ専ラ教育行政ニ  
教育総監ハ主トシテ教育監督ニ  
大学総長ハ純然タル学問研究ニ  
任ズルモノトシ各其権域ヲ明ニシテ互ニ相犯スルコト無カラシム。
- 1 右三大機関ノ各主管スル所ハ大要別記系統図ニ示シガ如シ。
- 1 教育総督部新設ニ就テハ幾許ノ費用ヲ要スルコト固ヨリ止ム可カズト雖モ其一部ハ従来ノ文部本省費ヨリ補ヒ尚ホ新設ノ各機関互ニ相兼ネ得ルノ便法ヲ設ケ可成的新設費別途支出ノ少カラシムベシ。
- 1 大学ハ純然タル学問ノ府ト定ムルヲ要スルニ依リ全ク独立ノ機関トシ其ノ教授等ノ身分ハ非官吏ノ制ニ改メ又其ノ学生ハ従来ノ聯絡ニ依ラズ全ク試験ニ依リテ入学ヲ許スモノトスベシ。
- 1 従来文部省内ニ設置セル機関中廢合ヲ行フベキモノ左ノ如シ。

- (1) 文部省ヨリ大学ニ移スベキモノ  
中央气象台, 臨時緯度観測所, 測地委員会, 震災予防調査会
- (2) 文部省ヨリ教育総監部ヘ移スベキモノ  
教員検定, 医術開業試験, 薬剤師試験, 教科書編修検定, 高等教育会議 (但現制ヲ全ク改正スベシ)
- (3) 文部省内ノ機関ニシテ廢止スベキモノ  
博士会, 国語調査委員会, 臨時教員養成所, 但博士会ハ大学ニ国語調査委員会ハ帝国学士院ニ附属セシムルモ可ナリ。



伊沢のこの案は、「教育総監部」を文部省との関連だけでは考えずに、大学をも含めて全般的な視野から現状



の打開を策していること、および、現存機関の統廃合をかなり詳しく具体的に構想していることの2点において、以前の「教育本部」論を一步出たものではあった。しかし、その目的意識においては、「教育本部」論と異質ではなく、体制の枠内における局部的な改革案に過ぎなかった。

### (3) 「教育総監部」論の反響

伊沢の「教育総監部」論は、前述した教育時事に関する談話会で湯本武比右の賛同を得、その詳細については次回の会合で問題にする旨決められた<sup>25)</sup>が、その後これに対する意見はほとんどみられない。わずかに『教育時論』誌が社説「教育総監部」でこれを論評した程度であった。

同誌は「伊沢氏の所謂教育総監部なるものは、吾等が嘗て論唱したる教育本部と、其の旨趣全く同一」<sup>26)</sup>である。「教育総監部といい、又は教育本部という、其の名称の如きは、吾等の敢て拘泥せざる所、吾等は切に教育上、其の行政機関と、其の監督機関との、一日も早く分離せんことを望む」<sup>27)</sup>と、「教育総監部」論を支持している。そして、このような機関を文部省の外に設置しようとするのは、文部当局の独断専行を改めて教育を進展させようと望むためにほかならない、と次の如く結んでいる。少し長文に過ぎるが以下に掲げよう。

「文部大臣を始め、文部の属僚は、悉く政治的技術家を以て自ら居るべく、又他より之を望むべし。然るを往々自ら居るに大学者たり、又は一世教育の教権たるを以てし、他も亦之を以て彼等に許す、是れ現行官制の然らしめたる宿弊なり。此の弊竇を塞ぐにあらざれば、則ち国家百年の長計を誤り、教育其の者の神聖を汚損す、現時教育界に行はるる弊根、実に此り。是を以て吾等は現行官制を変じ、所謂教育本部又は教育総監部を置き、文部省をして、単に教育行政のみを掌るものたらしめんと欲するものなり。或は謂ふ文部以外に斯かる教育機関を特設するもの、欧米諸国にあることなし、故に遽かに其の設置には賛し難しと。模倣を以て能事とする、此の種幼稚なる諸者には、吾等は又貸すべき耳を有せず、斯かる機関を特設すること、果して益ありと認めらば、何を必ずしも他に其の例の有無を以て、設置すべきや否やを決することせん。」<sup>28)</sup>

これによれば、同誌は、文部官僚が「大学者」や「教育の教権」をもって自ら任じ、また他も許しているとこ

ろに教育界の宿弊があると述べ、これを改めて彼等を単なる「技術家」とするよう提案している。ここには、行政権の強大さに対する批判として正当な主張が含まれている。しかし、これを実現するために天皇に直隷する機関を構想し、別に強力なる独立の機関を構想したことは、「教育本部」の場合と同じ限界をもつものであった。

- 1) 社説「高等教育会議を改善すべし」『教育時論』No.454 (明治30.11.25) p.2.
- 2), 3) 同上, p.3.
- 4) 社説「明治30年を送る」同上, No.457 (明治30.12.25) pp.1-2.
- 5) 『官報』明治30年12月30日。
- 6) 社説「教育本部設置の期迫れり」『教育時論』No.459 (明治31.1.15) p.3.
- 7) 湯。居士「学童百話」同上, No.457, pp.7-8.
- 8) 坂部行三郎「教育本部を興す可し」(論説)『毎日新聞』明治30年12月23日、および25日。
- 9), 10) 坂部行三郎「高等教育会議の性質と教育本部の設置(上)」『教育時論』No.479 (明治31.8.5) p.7.
- 11) 湯武居士, 前掲論文, pp.7-8.
- 12), 13) 坂部行三郎, 前掲『毎日新聞』論説。
- 14) これについては、小早川欣吾『明治法制史論 公法之下巻』昭和15年、巖松堂、を参照した。
- 15) 坂部行三郎「高等教育会議の性質と教育本部の設置(下)」『教育時論』No.481 (明治31.8.15) p.9.
- 16), 17) 坂部行三郎, 前掲『教育時論』No.479 所載論文, p.7.
- 18) 坂部行三郎, 前掲『教育時論』No.481 所載論文, pp.7-9.
- 19) 社説「教育本部設置に関して識者の意見を問ふ」同上, No.464 (明治31.3.5) p.1.
- 20) 同上社説, p.2.
- 21) 社説「学制調査会」同上, No.528 (明治32.12.15) pp.1-2.
- 22) 「学制研究会総会」同上, No.747 (明治39.1.15) pp.34-35.
- 23) 小早川欣吾, 前掲書
- 24) 信濃教育会編『伊沢修二選集』(昭和33年)は、この「教育機関改革理由書」を、明治18~9年頃のものとしているが、これは誤りであろう。伊沢の「教育総監部」論は、明治38年12月に発表されたものであって、それ以前には全く見られなかった。が、12月であるかどうかは不明としても、「文部省内ノ機関ニシテ廃止スベキモノ」として挙げている国語調査会は明治35年3月設置、同じく臨時教員養成所は明治38年3月設置のものであるから、少なくともこの理由書は明治38年3月以前に完成されたものということとはできない。

- 24) 同上, pp. 31—33.  
 25) 前掲「学制研究会総会」p. 34.  
 26), 27) 社説「教育総監部」『教育時論』No. 753 (明治39. 3. 15) p. 1.  
 28) 同上, p. 2.

#### IV 学制調査会の構想

##### 1 学制調査会設置意見

###### (1) 学制調査会の提唱

高等教育会議の官僚的な構成と誠意に乏しい運営の状態とによって、同会議の限界を自覚した在野団体は、目的達成のもう一つの途を学制調査会の設置に求めた。

この学制調査会は一言でいえば、高等教育会議の提唱者たちが同会議の設置によって現行学制に関する調査・改革をおこなおうとして果せなかったことを遺憾に思い、それを実現させるために構想したもので、「教育本部」論や「教育総監部」論とは理論的、思想的にも、また提唱の形態においても、若干異なるころがあった。

学制調査会の提唱がはじめて公におこなわれたのは、1899 (明治32) 年11月、教育家・政治家・実業家などから組織されていた学政改革同志会の創立大会の席上においてであった。同会は、「学制改革要綱」(後述)を決定すると同時に学制調査会の設置を決議し、これを建議として政府に提出するよう貴衆両院に働きかけた<sup>1)</sup>。この結果論議の舞台は帝国議会にもひろがった。

学制調査会設置に関する建議案は、はじめて第14回帝国議会に提出された。提出期日は、衆議院では1899年12月11日(提出者は安藤亀太郎ほか5人)、貴族院では12月16日(提出者は辻新次ほか5人)であった<sup>2)</sup>。その建議案とは次の如きものである。

教育は国運の発達を導き人文の進歩を促す要素にして国家が教育の普及拡張を図るべきは固より論を待たず教育制度の刷新を加へ国状に適し文化に応し以て完全なる計画を立てざるべからず然るに我が国政府の現状を視るに教育制度其の宜きを得ず教育機関の整備を闕き未だ今日の時勢に適せざるもの尠からず故に政府は速に学制調査会を設置し之を調査に着手し先づ教育機関の設備を充足し以て刻下の急要に応ずると共に学制改革の実績を挙げむことを切望す<sup>3)</sup>

これによれば、緊急に克服されなければならない問題は、「教育制度の宜きを得ず教育機関の整備を闕き未だ今日の時勢に適せざるもの尠からず」という当時の教育の現状であったが、どの点が如何なる故に当時の時勢に適しないと考えられていたかについては、後に述べるように各人の意見は種々雑多で統一されていなかった(3を参照。)したがって、当時の教育の状況を改変して樹立すべき新しい学校制度の統一的なイメージは建議案提出者側にもなく、建議は学制調査会の設置の要求を出るものではなかった。

学制調査会設置の要求は、概していわゆる教育家の一部地主・ブルジョア勢力によって提起され、支持された。貴族や高級官僚には受け入れられなかった。これは、上掲建議案の帝国議会における審議状況に象徴的にあらわれている。

この建議案は、衆議院では9人からなる特別委員会<sup>4)</sup>に付託され、同委員会で満場一致の可決を得、本会議でも多数の賛成者を得た<sup>5)</sup>のに対して、貴族院では同じく9人からなる特別委員会<sup>6)</sup>に付託されたが、そこで原案の調査会設置の建議は調査の建議と修正され、本会議では修正案が可決された<sup>7)</sup>。貴族院でこのような修正案がつけられた理由は、「行政の大権を有する当局大臣に向つては此方法を設くる如き等は(不適當で)是は当局者に一任した方が穩當であらうという考」<sup>8)</sup>(括弧内は引用者)え方にあり、また「教育事務と云ふものは是は文部大臣が総て全権を有すべきものである」が、「國務大臣と云ふやうなものに表向十分の権力を与へながら其國務大臣の当然すべき仕事を……奪つてさうして別に一局を置いて(これに調査)させやうと云ふやうなことをして來るときにはそれは國務大臣の重い責任を有しながら其責任を尽すことをさせぬと云う訳であるからそれは甚だ不都合な事」<sup>9)</sup>(括弧内は引用者)だということにあったとされるが、ここでは文部大臣の行政的な地位と権限の問題が建議案可決の障害となったことが明らかにされている。

この貴族院修正は、特別委員の1人であった久保田譲が指摘したように<sup>10)</sup>、また議員辻新次が認めたように<sup>11)</sup>、建議の意義を全く失わせるものであった。少なくとも原案が、学制の不備、教育の不振の原因を当局の怠慢、または当局の独断専行にあるとしその打開は当局の手によってはなしとげられないという判断にたつてつけられていたのに対して、修正案が学制調査の早急なる実施を当局に要望するだけに止まっていたのは、原案を大きく後退させるものであった。

上述の如き審議状況は、この学制調査会の設置が、地

主・ブルジョア的勢力（衆議院）には支持されたが、貴族、高級官僚、その他絶対主義勢力（貴族院）には支持されなかったことを示しているが、何故そうであったかについては、次にみる学制調査会案の内容がこれを明らかにする。

なお、学制調査会の検討に移る前に、若干つけ加えておくべきことがある。それは、学制調査会の設置を提唱し、支持する者のなかにも2種類あったということである。その1は、文部当局の独断専行と施策の古さを不満とし、実質的に文部省にかわるような機関として学制調査会を構想していた強硬グループで、主として当局の高等教育会議に対する態度に強い不満をもつ者からなるものである<sup>12)</sup>。これに対してその2は、文部当局に明らかな敵対意識をもたず、一般行政のなかにおける文部行政の地位が低く、文部大臣が伴食大臣とされて実力のある者が任命されない状況のもとで未解決の問題が山積しているのに対して、学制調査会を設置することによってその一半をひきうけ解決してやろうという姿勢をもつ、学制調査会を文部省の後援・補助機関と考えるグループである<sup>13)</sup>。これは、現在の行政機構のなかに議決機関的な機関を新設することを認めず、きわめて受動的な諮問機関の設置を支持するグループで、そこでは以前文部省官吏であった者の指導力が働いていた。なおこの立場は、はじめは少数であったが、学制に関する矛盾が現実には激化し、学制改革の声が強まるにつれて、第14回帝国議会で修正案を作成し、支持したような人々をも徐々に包含していった。これは、1913（大正2）年3月に貴族院に提案され可決を得た「教育調査機関設置の建議」（建議案の提出者は松平康民、山田春三、木場貞長）の趣旨や審議に特徴的に示されている<sup>14)</sup>。

## (2) 「立法的」機関としての学制調査会案

学制調査会の所属・組織・権限などについて比較的明らかに述べているのは、前述第1のグループである。第2のグループは独自の構想を明確にしていない。

第1の立場は現行教育行政に大きな不満をもち改革を願うものだけに、大きな権限をもった機関として学制調査会を構想した。彼等は「純然たる諮詢会議にして、其の機能は、吾等が予期せしものと忤ひ、随ひて其の諮詢する所、教育の大方案に関するもの極めて稀なるのみならず、議員のり之を問へば、曾て知らざる者の為になす」ような高等教育会議とは全く異なった「立法的」な機関を、法典調査会を参考にして構想した<sup>15)</sup>。

法典調査会は「内閣総理大臣ノ監督」に属するもので、1893（明治26）年に設置された当時は、「民法商法

及附属法律ヲ調査審議ス」（「法典調査会規則」勅令第11号、第1号）る「総裁副総裁各1人主査委員20人以内査定委員30人以内ヲ以テ」（同第2条）組織された機関であった<sup>16)</sup>。翌年改正されて「法例、民法、商法及附属法律ノ修正案ヲ起草審議ス」（「法典調査会規則」勅令第30号、第1条）る「総裁副総裁各1人及委員35人ヲ以テ組織」（同第2条）されるものとなった<sup>17)</sup>が、いずれにしても、これは当時設置されていた各省大臣に所属する諮問機関とは、所属・組織・権限などあらゆる面で格段の違いをもつ充実したものであった。

学制調査会の提唱者は、このような法典調査会を参考として、まず所属については、文部大臣に属するものではなく内閣総理大臣に属するものとした<sup>18)</sup>。これは、伴食大臣たる文部大臣から内閣総理大臣へ所属を変えることによって、会の権威を重からしめようとする直接的な狙いととも、会の組織・権限の充実を期したものであった。

権限については、学制調査会は「小学校令、中学校令、大学校令の如き、正系統に属する諸学校令」および「此の他諸学校設備、学校教員及び職員の待遇、資格、思給、加俸、就学督促等」「教育の大骨子」に関することがらを審議するものとされている<sup>19)</sup>。これに関する重要なことは、「学制調査会にて、議定したる事項の主要なるものは、必ず之を法律とすべし」<sup>20)</sup>の一項がつけ加えられていることである。提唱者が、学制調査会を称して「立法的」な機関とするのはこの故であるが、たしかにこれは、学制調査会設置意見が、「教育本部」論や「教育総監部」論、またはそれ以前の教権独立論などと同じく、文部省から広汎な事項についての審議・決定権を奪おうとするものでありながら、教育における議会主義——教育立法の法律主義——を確立しようとしている点でそれらと異質であることを示すものである。後で再びとりあげるが、これは教育立法の命令主義への批判であり、地主・ブルジョア勢力による絶対主義勢力への攻撃を意味した。ここに学制調査会案が地主・ブルジョア勢力に支持され、高級官僚など絶対主義勢力に反対された一つの原因があった。

会の組織については「総裁副総裁を各一名置き、総裁は内閣総理大臣を以て之に任じ、副総裁には文部大臣を以て其の任に当たらしめ、委員には文部次官、内務次官、法制局長（官）を始め、其の他の官人及び在野の識者教育家等を任じ、其の数三十人乃至四十人たるべく、此の委員の外、又別に起草委員数人を置き、起草の任に当たらしめ、其の下に書記数人を置き、記録其の他の事務を掌とらしむべし」としている<sup>21)</sup>。これは、学制調査

会を、高等教育会議とはちがった強大なるものにしようとする提唱者の意図のあらわれであったが、長に必らず政府の代表者を置くというやうなわが国諮問機関の欠陥<sup>22)</sup>は克服されず、地主・ブルジョア勢力からする絶対主義勢力への攻撃も現実には妥協的などころがあったことをも示している。

なお、学制調査会の提唱者は、高等教育会議の廃止を主張しない。諮問機関としての同会議の存続は承認したうえで、両者の関係を次の如く述べる。すなわち高等教育会議は「文部省高等諮詢府」であり「永遠に継続すべき」常設的機関であるのに対して、学制調査会は「調査立案機関」で臨時的なものであり<sup>23)</sup>、また学制調査会は「本邦教育の大骨子となる法令を議定」し、高等教育会議はその「法令の範囲に於いて、文部大臣の諮詢に応じ、教育時事問題を討議」するものである<sup>24)</sup>と、両者の違いが強調されているが、学制調査会の特質は、ここに言い尽されていた<sup>25)</sup>。

## 2 学制調査会設置意見における法律主義

### (1) 教育立法の法律主義の主張

学制調査会設置意見における法律主義の主張は、同意見の性格を明らかにするうえで重要な問題であり、またそれが主張されたこと自体も重要な意義をもつものであるから、これについてなお若干の検討をおこなおう。

法律主義の主張は、1890(明治23)年以來明らかになってきた<sup>26)</sup>が、学制調査会設置意見においては特に強かった。たとえば、久保田譲は、貴族院で、学制調査会の設置を求める演説をおこなった際に、法律主義の採用を次の如く訴えている。

「この際、現在の文部機関の外に於て一の学制調査会を起して諸般の国情を総合しての大調査をなして学制の大綱を挙げたる所の教育法典を擘へたいと思ふのである。こうして其教育法典の成案に依って政府に於て深く廟議を尽されて然る後に帝国議会の協賛を経て之を法律に致したい、従来は文部省の法令と云ふ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はせるが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やうである、亞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云ふことは私は

甚だ必要であると考へるのである、之を法律として廟議も決し両議院の協賛を経て国論と云ふものを一定したい、……」<sup>27)</sup>

これに呼応して、教育ジャーナリズムにも、

「従来我文部省の教育法令は概ね勅令なれども、小学校令其他の学校令等は、地方には経費の負担を増し、個人には就学の義務を負はしむ者、是業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」<sup>28)</sup>(傍点は原文のまま)

というような意見が続々と明らかにされた。

このような法律主義の主張は、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これを法律とせよというかたちで、あるいは諸外国がそれを採用しているからわが国でもといったかたちでおこなわれたが、総合的に考えれば、当時の法律主義の主張には次の如き含意があった。

第1は、教育を行政庁の専断から守ろうとする意味である。たとえば、

「(法律主義の主張は)吾等同志が多年の経験と我國現在の教育状態とに鑑み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實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の必要を痛功に感得せるに由来するものなり」<sup>29)</sup>(孤括内および傍点は引用者)

という一文は、それを明示している。

第2の含意は、法律主義を採用することによって、教育方針を当局が容易に変更できないようにしたいということである。

「斯かる根本法(学制研究会の学制改革法案、後述)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」<sup>30)</sup>(孤括内および傍点は引用者)

というのはそれを示すものである。

第3の含意は、立憲政治のもとでは、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、教育の事などは少しも載せてない。加之大木伯の如きは、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。一面から考へると、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、時説遅れの説といはねばならぬ。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、此等大切な事項丈でも、法律で規定する方が至当であろう。』<sup>31)</sup> (傍点は引用者)

とする意見はそれで、ここでは重要な事項が法律ではなく命令で定められている矛盾が痛烈に指摘されている。このようなどこから明らかなように、教育立法の法律主義採用の主張は、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、その意味から地主・ブルジョア的勢力の支持を得るものであった。

## (2) 批判の対象としての教育立法の命令主義

さて、このような願望を含めて主張された法律主義の採用は、他方で教育立法の命令主義の慣行を打破することを意味するものであったが、教育における命令主義とは、教育に関する事項を、勅令以下の命令で、すなわち帝国議会の審議を経ることなく、枢密院の議を経て天皇勅裁の形式でこれを公布するという原則である<sup>32)</sup>。

この命令主義が教育立法の分野に最初とり入れられたのは、1886(明治19)年の「小学校令」その他の学校令の制定の時であった。内閣制の発足後はじめて制定された諸学校令が勅令として公布された理由は未だ明らかにされていないが、森によって採用されたこの命令主義は、その後1890(明治23)年の「小学校令」改正時における激しい論議を経て慣行化された。

文部省は、国会開設を目近かに控えて法律化の世論が一般的であった関係もあって、「小学校令」を法律として公布する方針をとり、法制局の承認も得てそれは「小学校法」案として閣議決定をみた。しかし、それが枢密院の議に付されるや、法律主義を採用しようとする考え方は同院の激しい反対を受け論議がたたかわされた。当時文部省参事官であり「小学校令」の改正取調委員(文部省で改正案する場合)、説明委員(改正案を閣議に付し

た場合)、内閣委員(改正案を枢密院に付議した場合)として実際に「小学校令」の改正に従事した江木千之によれば、法律主義か命令主義について「連続12日間午前午後には渉り、議論を闘はしたるも、終に一致を見るに至らなかつた」ということである<sup>33)</sup>。

江木によれば、文部省側が法律主義の採用を主張した理由は、次の4点にあった。

- (イ) 之を法律として定の置く時は、爾後之を改廢するには、帝国議會兩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、此等にも参酌決定するを適當とすること<sup>34)</sup>。

これらは、近代法治国家の外観を整えることに鋭意努力していた当時の開明官僚の態度を示すものということができ、その理由のいずれも至当なものであった。

これに対する枢密院における反対意見を概括すれば、

「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、議會ヲシテ容喙セシムルノ途ヲ開カサルヲ可トスル。」<sup>35)</sup>

ということが中心であった。ここには、国家にとつて重要な問題は、法律によらず勅令をもって定めるという倒錯した思惟様式がみられるが、これは結局は、絶対主義勢力が地主・ブルジョア勢力の介入を拒否する意思のあらわれであった。

すなわち、憲法起草のために伊藤博文の独創によって設けられ<sup>36)</sup>憲法草案の審議をもってその任務を終るべきものでありながら、帝国憲法によって存続を認められた枢密院は、著しく藩閥的な構成であり<sup>37)</sup>、藩閥官僚の優位を維持するための防波堤ともいべきものであった。地主・ブルジョア勢力の政治的進出がみられるようになってから後の枢密院は、その無責任の地位において、内閣を掣肘し政治方針を変更せしめることが多かつた<sup>38)</sup>。したがってこのような性格をもつ枢密院の反対意見が

「議會ヲシテ容喙セシムルノ途ヲ開カサルヲ可トスル」と主張するのは、具体的には、藩閥官僚の手に教育の決定権を確保し、藩閥官僚による専制的な体制を維持せんとするきわめて露骨な政治的意図のあらわれであったといわざるを得ない。後に下村寿一が、命令主義の採用された理由を説明して、「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れる弊害を恐れたるに因るのであらう」<sup>39)</sup>と述べていることについても、それは決して教育の政治的中立の維持などを目的として採用されたものでなく、上掲の如き「弊害を恐れたる」主体は絶対主義勢力であり、採用の目的は彼等による専制的な支配を維持することであったと解さなければならない。

以上の考察をもとにすれば、学制調査会の提唱者たちが法律主義の主張において勅令主義の打倒を望んだことは、彼等の意図する藩閥官僚の教育独占の打破を有効におしすすめるための一つの正しい手段であるといえる。法律主義の主張は、藩閥官僚による専制を覆えし、地主・ブルジョア勢力の支配を実現させるとぐちになる客観的な可能性を十分に含むものであったからである。

しかし提唱者たちは、このような法律主義の真意をつきつめて自覚し、その客観的可能性を現実のものにすることができなかった。法律主義か命令主義かの問題をとらえて、「そんな枝葉な問題はいつでも宜しい」<sup>40)</sup>とするような意見さえあって、提唱者は、法律主義の実現に邁進することはできず、法律主義の要求は運動推進の中心的な理念になりえなかった。これは、命令主義、法律主義の原則に含まれている階級的性格が真に自覚されていなかったためであり、また運動自体が一定の階級的立場にたっておこなわれたものでもなかったためである。

### (3) 当時における教育立法の法律主義の意味

ところで、今日われわれは、教育立法における法律主義、命令主義の問題を、国民（国民の選出した代表）が教育の決定権を握るか官僚が教育の決定権を握るかの問題だと考えるのが一般的である。したがって、上述の学制調査会設置意見にあらわれた法律主義も、このような観点から把握されがちである。しかし、当時の法律主義に関するこのような把握は、次の理由によって妥当ではない。

第1の理由は、当時の絶対的な天皇主権と臣民の無権利とを基調とした「欽定憲法」の下においては、近代的な法思想は生育せず、「英米型法の支配は、いともおろか、ドイツ型法治主義の理念でさえ受け入れるだけの歴

史的基盤を欠いていた」<sup>41)</sup>状況下にあったことである。すなわち明治憲法体制では主権者は天皇であった。「凡テ法律ハ帝国議會ノ協賛ヲ経ルヲ要ス」（「大日本帝国憲法」第37条）とされていたが、「帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」のは天皇であり（同第5条）、また「法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ス」なのも天皇であった（同第6条）。三権分立は否定され、「議會は乃ち協翼参贊の任に居る」だけ、換言すれば国会は天皇の諮問の府にすぎなかった<sup>42)</sup>。「法律は王言」<sup>43)</sup>であり、天皇の「裁可に依って始めて法律を成す」<sup>44)</sup>とされていた。このような状態が結果されたのは、資本主義的経済組織が十分に発達する以前に先進資本主義諸国に対抗して自国の地位を確立するために諸制度を急速に整備しなくてはならなかった日本が、近代的な法意識の成熟をまたずに、種々の前近代的な価値体系を残存させながら、外見的な法治主義を上から導入しようとしたことによるものであった<sup>45)</sup>。

教育の法律主義を考えるに当って、当時のそれと今日のそれとを区別して考えなければならない第2の理由は、形式的には天皇の諮問府であるが、法律案を実際に審議する重要な役割をもった当時の帝国議会在が、皇族、貴族、高級官僚、大中小地主・ブルジョアジーなど、国民全体からみればきわめて限られた一部少数者から構成されていたということである。すなわち、当時の貴族院議員は、①皇族、②公・侯爵、③伯・子・男爵の一部（互選）、④「国家ニ勲勞アリ、又ハ学識アル者」（勅選、実際は高級官僚）、⑤「多額ノ直接国税ヲ納ムルモノ」（各府県1人、互選、実際は大地主）で構成されており<sup>46)</sup>、また選挙によって選ばれた衆議院議員は、第12表の如くであった。

このように議員は、国民の極小部分の代表であったが、同時に当時の衆議院選挙では選挙人・被選挙人に、年令・性などによる制限のほか一定額以上の直接国税を納入している者であることが条件とされていた<sup>47)</sup>。このような状態のもとでは、議員はとて国民の代表といえるものではなく、したがって教育立法の法律主義も、国民の手に教育の決定権を掌握することではなかった。

事実、このような議会で制定される法律は、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」だけのことであった<sup>48)</sup>。したがって、このような議会および立法の状況をそのまま容認して、教育の法律主義が唱えられても、それは教育の基本的事項に関する決定権を

第12表 衆議院議員の職業別構成

選挙回数	選挙年月	地主的勢力					ブルジョアの勢力						その他		合計	
		地主	樞業	官吏	軍人	市町村長	小計	工鉱業	会社員	銀行員	弁護士	自由業	小計	無職		その他
1	明治 23.7	120 (144)	11 (12)	60 (60)	—	30	221	10 (10)	6 (7)	7 (7)	22 (24)	23 (23)	68	8 (8)	3 (5)	300 (300)
2	25.2	164 (175)	15 (15)	18 (18)	—	13	210	8 (8)	8 (8)	7 (7)	21 (21)	18 (18)	62	24 (25)	4 (5)	300 (300)
3	27.3	183 (183)	15 (15)	1 (1)	—	—	199	6 (6)	11 (11)	5 (5)	30 (30)	21 (21)	73	23 (23)	5 (5)	300 (300)
4	27.9	185 (185)	15 (15)	7 (7)	—	—	207	7 (7)	11 (11)	5 (5)	24 (24)	19 (19)	66	21 (21)	6 (6)	300 (300)
5	31.3	146 (146)	27 (27)	2 (2)	—	—	175	5 (5)	20 (20)	4 (4)	25 (25)	12 (12)	66	46 (46)	13 (13)	300 (300)
6	31.8	144 (144)	25 (25)	17 (17)	—	—	186	7 (7)	15 (15)	7 (7)	25 (25)	7 (7)	61	49 (49)	4 (4)	300 (300)
7	35.8	120	35	7	3	—	165	16	9	19	51	16	111	56	23	376
8	36.3	126	34	1	4	—	165	15	13	16	55	17	116	72	23	376
9	37.3	132	35	—	1	—	168	12	14	16	57	16	115	73	23	379
10	41.5	104	34	—	1	—	139	12	19	9	64	24	128	89	24	379
11	54.5	80	17	11	—	—	108	11	55	15	63	26	170	77	26	381
12	大正 4.3	86	32	8	—	—	126	14	51	14	54	38	171	73	11	381
13	6.4	85	23	1	—	—	109	17	53	8	56	49	183	73	16	381

〔備考〕1. 本表は、信夫清三郎『大正デモクラシー史1』昭和29年、日本評論新社、p.66 所載の表に若干の加除をおこなったものである。

2. 自第1回選挙至第6回選挙に関する括弧内の数字は、安良城盛昭「地主制の展開」『岩波講座日本歴史16』昭和38年、p.99 所載の表から移したものである。なお、二つの表では分類が若干違うので、前者の分類に後者をあわせて調整した。

3. 「地主的勢力」と「ブルジョアの勢力」の区分はあくまで相対的なものである。

国民の手に掌握しようとする主張とはいえ、またその意図が実現される可能性も全くない。

これに反して、「善良なる法律を得んと欲せば、善良なる議員を要す、多数の利益を保持する法律を得んと欲せば、多数より選出せられて、多数の利益を代表するの議員を要する故に我等は今日の不安と危険とを免かれんが為に、社会多数の安寧利福を保たんが為に、普通選挙実行の急なるを叫ぶ」<sup>49)</sup> という普通選挙請願運動の如き自覚的な立場で、あるいは、この運動と連携して、階級的自覚をもった帝国議会改造の努力の中で、教育の法律主義の主張をおこなうならば、それは特定の少数者の手から教育の基本的事項に関する決定権を取上げてこれを国民の手に確保することができ、官僚専制に対する批判を真に成功させることができたかも知れない。だが、学制調査会設置運動における教育の法律主義の主張はこのようなものではなく、議会の現状をそのまま前提としたものであった。

もちろん教育界では、制限選挙を不満として、この改正を請願する運動はあった。それは明治30年代の初期に学制研究会その他学制調査会設置運動に参加している人々を包括して行われた。彼等は「次代の国民の為め」に小学校教員に衆議院議員被選挙権を与えよと主張して両議院に活潑な請願運動を展開した<sup>50)</sup>。その場合に障害になるのは被選挙人の納税資格であったので、彼等はこれを問題にした。だが、彼等は納税資格の撤廃は叫ばなかった。彼等はそれにかえて「智識資格」の新設を説き<sup>51)</sup> 小学校教員の被選挙人としての資格を確保しようとした。彼等の運動は教育界の代表者を議会に送りこむことだけを目的とし、これをして選挙権の拡張という民主的な方向を志向するものではなかった。また彼等には、被選挙権が「名誉の権利」<sup>52)</sup> として把握されていたことに示される如く、被選挙権の獲得の請願は、近代的な権利意識にもとづいて行われたものでもなかった。

とにかくいずれにしても、当時における教育の法律主



義の主張は、上記2点で今日の法律主義とは異なった基盤の上に存在している。当時における「法律主義」か「勅令主義」かの選択は、今日における如く国民全体が教育の基本的事項の立案・決定に参加できるか否かという問題ではなく、むしろ天皇の主権の下で官僚、ブルジョアジー、地主等の中で誰が実質的に立案審議決定をする権限を握るかという問題であった。われわれはこの点を見逃してはならないと思う。

### 3 学制調査会提唱の背景

#### (1) 学制改革運動の概況

最後に、学制調査会設置意見の性格をより明確にするために、それが提唱された背景について検討しよう。

学制調査会の構想は、いわゆる学制改革運動のなかから生れてきたものである。在野勢力における学制改革の提唱は、既述の伊沢修二の「国家教育ノ形態」以来盛んになったが、この連動が一層強まったのは1899（明治32）年以降であった。

1899年、学制改革運動の中心的な人物の1人である久保田謙（当時は貴族院勅選議員）は、学制改革に関する意見をはじめ体系的に明らかにした。久保田は、学制研究会の会員として、同会で学制改革論議を行い、学制改革に対する関心をかきたてたが、「学制研究会で論議するのみを以て足れりとせず」<sup>55)</sup> 1899（明治32）年11月4日帝国教育会臨時講談会において、「教育制度改革論」<sup>56)</sup>と題して大演説を行い、また翌年1月31日には第14回帝国議会貴族院において同旨の演説<sup>57)</sup>を長時間にわたって行う有様であった。（この内容については本節(2)を参照）。また、同年4月に帝国教育会内に学制調査部が設置され、常置委員によって調査研究がすすめられ<sup>58)</sup>、あるいは同年11月に帝国教育会会長辻新次と学制研究会会長長岡護美とが中心になって、学制改革の推進を目的とする学制(政)改革同志会が結成される<sup>59)</sup>というように、学制改革問題に対する取り組みが組織的になった。このような状況は、学制改革運動を急激に進展させた。

しかし、かかる学制改革運動は、学制改革同志会に典型的に見られる如く、内在的な欠陥をもつものであった。すなわち、学制改革同志会は、教育家と政治家・実業家を広く糾合して学制改革の実を挙げようとするものであった関係上、学制改革が必要だという点については会員はすべて異論をもたなかったが、いざ具体的な改革という点になると各人各様で、まとまりがつかなかったため、具体的な問題を論議して統一的な見解を出すこと

を避けて通る傾向があり、したがって強力な学制改革の要求を当局につきつけることはできなかった。たとえば、同会の基本的方針を示した「学制改革要綱」は、④小学校より大学までの修業年限の短縮、⑤学科課程の整理終一による学生生徒の負担軽減、⑥中学校の充実、⑦高等学校の廃止と大学校の設置などを謳い<sup>60)</sup>、「当時の朝野に於て最も纏った最初の学制改革案」<sup>61)</sup>とさえいわれるものであったが、この「要綱」の内容については会員間で「一過の討議も致さぬ」<sup>62)</sup>有様であった。その理由は、「唯其の同志を誘導するために調査の必要だけのことで誘導するために」「要綱」が出された<sup>63)</sup>という点にあった。この学制改革同志会に見られるような状態は、多かれ少なかれ在野運動のなかにあり、ために彼等の要求する学制の調査・改革の実施を当局に確約させることは至難であった。

在野団体は、当局が何ら学制改革に手をつけようとしないのを不満として、帝国議会を通じてあるいは新聞雑誌において学制改革の実施を訴え続けた。たとえば、帝国議会では、第15回（明治34年1月貴族院で学政に関する質問<sup>62)</sup>）、第16回（明治35年2月両院で教育制度改革の建議と質問<sup>63)</sup>）、第18回（明治36年5月衆議院で学制調査に関する質問<sup>64)</sup>）、第21回（明治38年2月衆議院で学制問題に関する質問<sup>65)</sup>）、第23回（明治40年3月衆議院で学制および学事に関する質問<sup>66)</sup>）、第26回（明治43年3月衆議院における「帝国学制案」の提出、学制改革の建議<sup>67)</sup>）、第30回（大正2年3月貴族院で教育調査機関設置の建議<sup>68)</sup>）と、学制問題に関する質問や建議が続いている。

この間にあって学制研究会は、1901（明治34）年12月に、学制改革取調委員10名を置いて学制改革案の調査にとりかかり、案の大綱——帝国大学、大学、高等学校、高等女学校、国民学校法案（以下「法案」と略称）——を作成した<sup>69)</sup>。「学制研究会の素志は学制調査会を設けて以て十分に之を調査せしめんとする」ことにあったから、案の大綱を起草することには必ずしも意欲的ではなかったが、「政府嘗て之に意なく而も現制度のままにては到底教育の諸問題は勿論殊に焦眉の急に迫まれる高等教育問題の何時解釈せらるべきやを知る可らざるを以て止むなく」おこなった措置であった<sup>70)</sup>。「法案」はこの後若干の修正を受け「中学校及び大学校改正法案」（「改正法案」と略称）となった<sup>71)</sup>。「改正法案」は、中学校と大学校に範囲を限定したが、「理由」書はこれを、高等教育問題の解決こそ目下最大の急務と説明した<sup>72)</sup>。

この「改正法案」は、究極的には、菊池大麓文相のもとに彼の学制改革案の参考案として提出されたものであ



るが、その作成過程で、会の内外にこれを法律案とし、帝国議会を通じて公布のはこびに至るよう努力すべきだという強い意見があった<sup>73)</sup>。これに対して文部省は、「改正法案」は「何れも勅令以下を以て規定し得べきものにして、該項中には既に文部省が省令を以て、規定し置くものをも含有せり、此の如きものを採りて法律案となすは何の必要がある<sup>74)</sup>」との反対意見を明らかにし、学校制度の改変に議会が介入することを嫌ったが、会の内部でも、「今の政府が公然帝国議会の議物に於て特設機関を設け之を調査すと表明するに至りたれば本法案は之を帝国議会に提出せんよりは寧ろ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調査会設置の一日も早く設置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法にあらずや」とする意見(久保田讓)<sup>75)</sup>が多数の支持を受けたことによって、あくまで法律案として議会に提出せよという主張(伊沢修二)<sup>76)</sup>は葬り去られた。その結果、それは、1902(明治35)年1月21日、辻新次によって菊池大麓のもとへ提出されたのである<sup>77)</sup>。ここには、法律主義の実現を重要なものとは考えず、学制の調査・改革に自らたちが参加すること(教育の決定への参加)を第一義としている当時の在野運動の特色が明瞭に物語られている。

その後学制研究会は、1909(明治42)年に至り、「改正法案」について再度調査研究し、「中学校法案」「大学校法案」「高等学校処分法案」を作成する<sup>78)</sup>が、これも当局の容るところとならず、また会員の1人根本正(政友会)はこれを「帝国学制案」として衆議院に提出した(明治43年3月)が、委員会附託のまま消滅してしまった<sup>79)</sup>。

学制改革運動を素描すれば大略以上の如くであるが、これを内容的に時期区分すれば二つに分けることが可能である。前期は、修学年限の短縮と高等普通教育の充実に重点がおかれたのに対し、後期は、それに加えて、単科大学や公立私立大学の設置という論点が強調された。

かかる学制改革運動が、どのような性格のものであったかについては、学制改革同志会や「改正法案」の法律主義の論議の箇所若干ふれたが、基本的には学制改革論の内容がこれを明示する。次に学制改革論を検討する。

## (2) 学制改革論の性格

学制改革運動において重要な学制改革論または学制改革案は、久保田讓の「教育制度改革論」と学制研究会の~~学制改革案~~であった。前者は、学制改革運動を昂揚させたきっかけをつくったのものであると同時に、その後の運

動のなかに長く残ったいわば運動の基本方針ともいえるものであり、後者は、在野団体の学制改革意見をもっとも総合的に組織的に法案化したものだからである。

久保田讓の「教育制度改革論」<sup>80)</sup>(明治32年)は、教育学問の発達進歩が国運の如何を決定するから、わが国の教育制度が国情に適しているか否かをまず検討しなければならないとし、次の2点で国情に適していないと結論する。第1に、日本人は「愛國ノ精神ニ当ミ勇敢ノ氣象ニ当ミ伶俐ノ性質ヲ有シテ居ル」点では欧米諸国の人々よりすぐれているが、「国民ノ資力」「国民ノ体力」において劣っている。にもかかわらず、学校の不足と学校の連絡の不備のため欧米よりも数年間長く学校にいななければならない。これは「一身上ノ不利ノミナラス国家ノ不利」であり「又実ニ不経済デア」と彼はいう。彼の指摘する第2の点は、教育の目的が確定せず、学科課程が錯雑し統一されず、教育方法も適当でないことから、学生生徒の負担・心労が過度であることである。これらを考えあわせて「一国ノ元氣ヲ形造ル所ノ青年人士ヲシテスノ如キ悲境ニ陥ラシメサウシテ国運ノ隆盛ヲ企図スルト云フコトハ尚ホ木ニ縁ツテ魚ヲ求ムルノ類デアツテ出来難イコト思フ、況ヤ世界ノ競争場裡ニ立チテ我國権國利ヲ拡張シヤウト云フコトハ逆モ思ヒ寄ラスコトデア」と彼は結論する。

それでは久保田の教育制度改革の方針はどのようなものであったか。それは (イ)学校の目的を明確すること (ロ)就学年限を短縮すること (ハ)不必要な学科課程を整理し、つとめて実際的にすることの3点であった。この方針にもとづいて彼は、ドイツの学校制度に範をとり、現行制度(17年または18年)よりも2年間就学期間の短縮された学校制度案を提示する。すなわち現行制度では小学(6年)中学(5年)予科(3年)大学(3年乃至4年)となっているのを、改革案では小学(4年)中学(8年)大学(3年乃至4年)にするのである。

久保田の提案した重要な改革の1は、高等学校(専門学部と大学予科)の廃止であった。もともと歴史的背景を異にして発達しはじめから関連していない帝国大学と小(中)学校とを、「高等学校令」は高等学校に大学予科を設けることによって連絡させようとしたが、本体の専門学部よりも但書で設置を認められた大学予科の方が盛んになり、ために小・中学校の教育がこの犠牲になるような状態が支配的になり、これが学制上最大の問題点になったのを改善しようとするものがこれであった。これは、その後文部大臣菊池大麓によって提案された高等学校制度の全面的改革(Ⅱ2(2)を参照)と形式的には同一であったが、久保田の改革案は、高等学校を高等普教

育機関として中等学校の中に編入しようとした点で、菊池のそれとは異なっていた。

久保田の改革案の注目すべき他の側面は、従来の帝国大学を「学校ノ正系以外ニ置イテ」「他ノ学校トノ聯絡關係杯ニ頓着」しないでいいものとし、新たに「国家ノ必需ニ応ズル人才ヲ供給スルコトヲ以テ目的トシテ应用ノ才ヲ養フコトヲ以テ主眼トシ」「徒ラニ学問ヲ強ユル」ことをしない大学の設置を提唱したことである。この新しい大学は、伊沢修二の学制改革意見（明治24年）以来の、国家有用の人材を早くかつ多数世に送り出そうとする意図のあらわれであるが、そこには学校間の連絡の不備の解決の要求と同時に、興隆期にある日本の資本制社会の客観的要求の反映がみられた。また久保田が新しい大学と区別して帝国大学を特別の地位に置いたことは、帝国大会が実際には官僚養成のための機関であり絶対主義勢力の拠り所であったことからすれば、久保田の改革案が絶対主義的学校体系を不十分なかたちではあるが打破しようとするものであったことを示唆すると同時に、絶対主義勢力に対する「文化的コンプレックス」のゆえに帝国大学の存在を認めたことを示すものでもあった。

久保田の改革案の重要なもう一つの側面は、初等教育段階で、初等普通教育のみで終るものと高等教育へ進むものを区別したことである。

「小学校ノミデ終ル所ノモノ又ハ小学校カラ直チニ入学ノ出来ル位ナ低イ程度ノ実業学校等ニ入ルコトヲ目的トルモノハ、…公立学校ニ入ルコトハ矢張現在ノ制度デ宜カラウト思フ、併ナカラ彼 中産以上ノ子弟デ……高等教育ヲ受けケウト欲スル所ノ児童ハ成ルベク初カラ学問ノ途ヲ違ヘル方が宜イ、即チ6才ニ至レハ中学校ノ予備校ニ這入り又ハ私立学校其他ニ於テ特別ニ初等教育ヲ受けケテ万止ムヲ得ストキハ余儀ナイカラ公立小学校ニ入ツテ普通教育ヲ受ケル……」

初等教育における二重学校体系の提案は、彼のいわゆる国運の進展を保障するためになされたものではあったが、客観的には、日清戦争以後急速に拡充した中産階級の要求に応じた新しい学校体系の整備を意味するものであった。

久保田の改革案は、このように、日本の資本制社会の客観的要求または新興ブルジョアジーの教育要求を反映する革新的な一面をもつ。しかし同時に、絶対主義勢力に対する「文化的コンプレックス」を拭い去ることができず、就学年限の短縮と高等教育へのより多くの人々の参加の実現を上述の如きかたちで求めるにとどまった。

これに対して、学制研究会の改革案（前述の明治34年の「改正法案」および明治42年の「大学校法案」）は、学制改革を、年限短縮、高等学校制度の実現にとどめず、帝国大学の存在にかかわらしめて単科大学の設置、私立大学の設置を正面からとりあげている。すなわち、「大学校を大学及び帝国大学」として大学（単科大学が原則）の設置を要求し、しかも官公私立いずれの大学も同一の特典を受けるものとされていた<sup>81)</sup>。

この改革案には、伊沢修二が指摘する如く、現状を新しく変革するものというよりは、現状を肯定し現状を制度化しようとする面があった。伊沢はいう、単科大学の設立を主張すると「総合大学制の墨守論者」は大学の程度の低下を理由に反対するが、現状はどうか。福岡医科大学は名前だけは京都大学に隷属しているがこのような遠隔の地にあつては事実上単科大学と同じである。札幌農科大学の東北大学との関係もまた然りである。このような状態からすれば総合制の維持を主張し単科大学に反対するのは「姑息の見」であり、また単科大学の設置は私立大学の向上発達の上からも必要であると。また私立大学の設置については、私立専門学校である早稲田・慶応両大学は歴史上、実質上官立大学に劣らないものであるから、単独大学として当然であるという<sup>82)</sup>。

しかしこのような現状肯定も、現状を全く肯定するものではなく、これら改革案の主旨は、「高等普通教育の程度を高めて完全なる中等国民を作り中学と高等中学を密接に連結して教育の効果を期し年限を2箇年短縮して社会に活動するの期を早め且つ大学を増設して学生収容に遺憾なからしめ官立私立の学校を並立して自由に実力上の競争を為さしめ以て国家の文化に実力上の競争を為さしめ以て国家の文化を発展せしめんとする」<sup>83)</sup>（傍点は引用者）ためのものであった。ここにも従来官僚養成のための機関たる帝国大学が唯一の高等教育機関であり、しかも少数の者に限られている現状から生ずる弊害を打破して、少しでも多くの者が高等教育機関に入学し高い程度の教育を受けようとする思想——新興ブルジョアジーの教育要求に代表される——があらわれていた。

なお、このような高等教育の機会均等の要求はブルジョアジーに強くあったが、社会主義者も別の立場でそれを強く要求していた。たとえば幸徳秋水は、「国民の高等教育を拒絶せらること」は「我文明の進歩と国家の当強との為に、痛恨長息に堪へざる一大問題」であり、それが「将来の我國民の発達に影響する所の弊害は、深く寒心すべきに非ずや」と私立学校の発達、官立偏重の除去を叫ぶ。だが、彼のその理由は、学制改革運動の参加者とは違っていた。そこには教育を受ける権利の自覚が

あった。彼は「国家は其共同の利福の爲めに、文明の進歩の爲めに、必ず国民を教育するの責務」があり、「吾人国民は、相当の学力を有し、相当の学資を有する以上は、均しく高等教育を受くるの権利其権利を有する者也」という自覚にたつて、高等教育が一部の者に占有されている現在の状態を「文政当局の無能なるが爲に、実に此重大なる神聖なる権利を剝奪せられたるもの」だとしたのである<sup>84)</sup>。社会主義者の幸徳に見られるこのような近代的な権利意識が学制改革論にみられなかったことは、それがブルジョアジーの教育要求を満たす内容のものでありながら、ブルジョア的な権利意識に支えられるものではなかったことを示している。

また、学制改革案には、「彼ノ陸軍ノ幼年学校……ハ文部省ノ中学校が不完全ナルガ為メニ余儀ナク立テテ居ル」ものであるが、学制改革案の実施によって「健全ナル国民ト豁達剛毅ニシテ学殖アル国土ヲ造」ることができれば、幼年学校を廃止してその経費を他にまわすことができるという考え方があった<sup>85)</sup>。これは、教育に要する経費をできるだけ少なくしようとする意図にもとづくものではあったが、そこには、一般教育の分野で軍事教育をも引き受けることを当然のこととして承認している（のみならず、そうすることによって、教育の重要性を広く世間に認識させ、いわば教育の市民権を主張できると考える）当時の教育界の意識が反映されていた。

- 1) 社説「学政改革同志会」『教育時論』No.526(明治32.11.25) pp.1—2. 社説「学制調査会」同上, No.528(同12.15) pp.1—2. このほか帝国教育会『帝国教育会50年史』昭和8年, pp.110—111. 教育史編纂会『明治以降教育制度発達史第4巻』昭和13年, 竜吟社(以下『発達史』と略記), p.640にも収録・記述されている。
- 2) 安部磯雄『帝国議会教育議事総覧第2巻』昭和7年, 厚生閣, p.90.(衆議院)および p.106(貴族院)。
- 3) 同上, pp.90—91.
- 4) 特別委員は、安藤亀太郎, 高須賀穰, 西原清東, 工藤行幹, 市島謙吉, 大隈英麿, 石原半右衛門, 早川竜介, 島田三郎の9人であった。同上, p.92.
- 5) 同上, pp.92, 106. なお, かかる建議は, 【「之(建議)を採用するや否やは……政府の権内」(樺山文相)のことだとする当局のもとでは実行に移されず, 結局1913(大正2)年まで設置されなかった。
- 6) 特別委員は, 長岡護美, 加藤弘之, 浜尾新, 渡辺洪基, 船越衛, 南岩倉具成, 高木兼寛, 久保田議, 中西光三郎の9人であった。同上, p.109.
- 7) 同上, p.139.
- 8) 同上, p.110.

- 9) 同上, p.135.
  - 10) 同上, pp.111—121.
  - 11) 同上, pp.121—122.
  - 12) これについては, 本文の(2)を参照してほしいが, 帝国議会における審議のなかから拾えば, 久保田議, 安藤亀太郎などの発言に明らかである。
  - 13) 第14回帝国議会では余り多くの人々に見られなかった。一例を示せば, 「文部はどれ丈の力を持って居るかと云ふと, 各省の中に於きましては, 失礼ながら比較上一番力の少い所の役所であ」りながら「一番大切な仕事の衝に御当りになって居ると云ふ, 斯様などんちんかんの次第にな」って居る」が, われわれは調査会を設けることによって「此の文部に向って加勢をしやうと斯様に云ふのである」という市島謙吉の発言がそれである。同上, p.102.
  - 14) 木場貞長は, 提案理由説明のなかで, 「教育調査機関を設ける趣旨は, 文部大臣が専横に流れて過を為しはしないか, 気儘に働きはしないかと云ふことを掣肘し万一の過誤を防ぐと云ふ趣旨ではなく, 当局大臣の力が微にして解決せぬ所の問題が沢山あるに依って, 此解決の責の一部を負はしめる趣旨に外ならぬ」と述べている。このような趣旨の建議案の提出に賛成した者は伯爵正親町実正ほか105人であり, また本会議を多数は, 学制問題の矛盾の激化にともなう貴族院の変化を示す一例である。同上(第3巻) pp.159—167.
  - 15) 社説「新年の教育問題」『教育時論』No.530(明治33.1.5) p.2.
  - 16) 『官報』明治26年3月25日。
  - 17) 『官報』明治27年3月27日。
  - 18) 前掲「新年の教育問題」p.2.
  - 19), 20) 社説「学制調査会」『教育時論』No.528(明治32.12.15) p.2.
- なお, 教育の基本的事項に関する諸法令を必らず学制調査会に附議せよという意見は, 直接には, それらは文部省が立案し高等教育会議に諮問して決定すれば足りるという意見に対する反論であり, 「一法一令と雖も, 内務省, 法制局, 内閣等に於いて踏み捏ねられ, 数月, 否, 数年を経て, 漸く発布するを得るが如き有様なる文部省に, 学制の根本的改革を望むは, 尚ほ黄河の清むを俟つ」ようなもので期待はもてず, 「年々一両回, 日数合して三四週間開議する, 今の高等教育会議」ではなお不可能なことだ, という考えにもとづくものである。前掲「新年の教育問題」p.3.
- 21) 前掲「学制調査会」p.2.
  - 22) 蠟山政道『行政組織論』(現代政治学全集第9巻)昭和5年, 日本評論社, pp.297—298.
  - 23) 社説「高等教育会議」『教育時論』No.549(明治33.7.15) p.2.
  - 24) 前掲「新年の教育問題」p.2.
  - 25) 蠟山政道, 前掲書(p.296)で使用されている分類によれば, 高等教育会議が「行政上の諮問機関」であるのに対し,

- 学制調査会は「政治上の諮問機関」である。前者は、立法の遂行または立法の草案作成に関して各省に常設的に設けられた機関であるのに対し、後者は、憲法上からいえば、議会または枢密院だけがこれに属するが、実質的には、何々調査会、審議会の名のもとに内閣に臨時的に設けられる機関もこれに含まれるとされる。
- 26) 本文で後述するように、1890（明治23）年の「小学校令」改正に関して、文部省のなかにも教育界のなかにも、「小学校令」を法律として公布する考え方またはその願望がみられた。とりあえず伊藤敏行「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』No.7（1959.4）pp.13—15.を参照。
- 27) 安部磯雄編、前掲書（第2巻）p.119.
- 28) 坂部行三郎「学制調査会問題」『教育時論』No.565（明治33.12.25）p.8.
- 29) 伊沢修二「学制に関する談話」前掲『伊沢修二選集』p.202.
- 30) 社説「学制改革法案（学制研究会案に就て）」『教育時論』No.604（明治35.1.25）p.3.
- 31) 社説「学制問題」同上，No.587（明治34.8.5）p.2.
- 32) 「枢密院官制」〔明治23年10月7日勅令第216号〕によれば、教育に関する事項は特に諮詢事項のなかに列挙されておらず、「臨時ニ諮詢セラレタル事項」（第6条第1項第6号）として取り扱われていたが、1900（明治33）年4月9日の「枢密院諮詢事項ニ関スル御沙汰書」は、同官制第6条第1項第6号に含まれるべき事項を具体化し、「教育制度ノ基礎ニ関スル勅令」は「自今同院ノ審議ニ附セシム」旨明らかにした。この結果1900年以後は、教育制度の基礎に関する問題は必ず枢密院の審議を経なければならないものとされた。これは、政党の介入をおそれた山県有朋の画策であった。『官報』明治23年10月8日。深井英五『枢密院重要議事覚書』昭和28年、岩波書店、pp.473—474.
- 33) 江木千之翁経歴談刊会『江木千之翁経歴談上巻』昭和8年、p.121.
- 34) 同上、p.120.
- 35) 同上、p.121. なお勅令主義を支持する当時の意見の一端は「牧野文書」にみることができる。大久保利謙編『明治文化資料叢書第8巻教育編』昭和36年、風間書房、pp.189ff.
- 36) 『伊藤博文伝中巻』pp.587—588.
- 37) 枢密院創設（明治21.4.28）当時は、議長のほか12人の枢密顧問官が置かれたが、5月10日に3人追加され計16人となった。その内訳は、薩4、土4、肥3、長、2公卿1、幕臣1、熊本1という藩閥的構成であった。その後明治28年まで補充されたものは、薩9、長6、土2、幕臣2、公卿2、佐賀1、その他4で、薩長が特に多かった。この顧問官は、大臣、宮内省高官、大審院長などの官歴所有者が選ばれた。資本主義が発達し地主・ブルジョアの政治的進出が著しくなってもこの傾向は依然変わらず、政党人が顧問官に選ばれたのは、昭和7年の元田肇、9年の藤沢幾之輔以後であり、財界からは13年に深井英五が選ばれる程度であった。遠山茂樹・安達淑子『近代日本政治史必携』昭和36年、岩波書店、pp.106—112.
- 38) 美濃部達吉「枢密院論」『現代憲政評論』昭和5年、岩波書店、p.67. 開国百年記念文化事業会『明治文化史2法制篇』昭和29年、洋々社、p.329.
- 39) 下村寿一『教育行政撮要』昭和12年、岩波書店、p.6.
- 40) 安部磯雄編、前掲書（第3巻）、p.25.（鳩山和夫の発言）
- 41) 渡辺洋三「法治主義と行政権(上)」『思想』No.414(1958.12) p.21.
- 42) 伊藤博文著、宮沢俊義校註『憲法義解』（岩波文庫）、昭和15年、p.28.
- 43) 同上、p.29.
- 44) 同上、p.30.
- 45) 長谷川正安・渡辺洋三『国家と法』（青木講座法律1）、昭和32年、青木書店、pp.20—21.
- 46) 「貴族院令」明治22年2月11日勅令第11号（『官報』同日付号外）第1条。
- 47) 「衆議院議員選挙法」明治22年2月11日法律第3号（『官報』同日付号外）によれば、選挙人、被選挙人は15円以上直接国税を納めていることが条件とされた。これは、ブルジョアジーの選挙法改正運動によって、明治33年法律第73号によって改正され、選挙人の納税資格は15円から10円になり、被選挙人のそれは削られた（明治35年8月の第5回総選挙から施行された）。
- 48), 49) 「危険なる法律」『平民新聞』明治37年10月30日。
- 50) 学制研究会の請願運動の決議については『教育時論』No.529（明治32.12.25）p.18. 「小学校教員被選挙権ニ関スル請願」の文案は、同上 No.531（明治33.115）pp.1—2.
- 51) 「選・被選挙権の拡張更に一步を進むべし」同上、No.530（明治33.1.5）pp.61—62. 「選挙権と知識資格」同上、No.533（明治33.2.5）pp.37—38.
- 52) 「小学教員と被選挙権」同上、No.533、p.36.
- 53) 湯本武比古「民間教育運動史」国民教育奨励会編『教育50年史』大正11年、民友社、p.218.
- 54) たとえば、大久保利謙編、前掲書、pp.265—279.
- 55) 安部磯雄編、前掲書（第2巻）、pp.111—121.
- 56) 帝国教育会『帝国教育会50年史』昭和8年、pp.118—119.
- 57) 同上、pp.110—111. または社説「学政改革同志会」『教育時論』No.526（明治32.11.25）pp.1—2. 『発達史第4巻』p.640 など。
- 58) 前掲（注57）資料でいえば、それぞれ、p.111、p.1、p.640に「学制改革要綱」の全文が掲載されている。
- 59) 松浦鎮次郎『岡田良平先生小伝』昭和10年、p.124.
- 60) 長岡護美の発言、安部磯雄編、前掲書（第2巻）、p.110.
- 61) 同上、p.90.
- 62) 同上、pp.184ff.

- 63) 同上, pp. 208ff.  
 64) 同上, pp. 225ff.  
 65) 同上, pp. 242ff.  
 66) 同上, pp. 275ff.  
 97) 同(第3・) pp. 17—25.  
 68) 同上, pp. 159—167.  
 69) 学制研究会『学制改革に関する研究顛末』明治35年に詳しい。なおこれは、大久保利謙編、前掲書に翻刻収録されている。  
 70) 大久保編、同上, pp. 315—316.  
 71) 「法案」は起草されてから、評議員会に2回、臨時通常会に1回提出されて修正を受け、さらに翌明治35年1月の臨時大会にかけられ若干修正を受けて「改正法案」となった。  
 72) 大久保編、前掲書, pp. 316ff.  
 73) 社説「学制改革法案(学制研究会法案に就て)」『教育時論』No. 6. 4(明治35. 1. 25) pp. 3—4.  
 74) 「学制法律案と文部省」同上, No. 637(明治35. 12. 25) p. 32.  
 75) 大久保編、前掲書, p. 317.  
 76) このような伊沢の考え方は、「学制に関する談話」に明瞭にあらわれている。前掲『伊沢修二選集』pp. 201—206.  
 77) 大久保編、前掲書, p. 322.  
 78) 「学制改革意見」『教育時論』No. 888(明治42. 12. 15) p. 34.  
 79) 安部磯雄編、前掲書(第3巻), pp. 17—19.  
 80) 以下、久保田の意見は、大久保利謙編、前掲書, pp. 265—279による。  
 81) 同上, pp. 317—318。および『教育時論』No. 888(明治42. 12. 15) p. 34.  
 82) 伊沢修二「学制に関する談話」(前掲) pp. 202—205.  
 83) 同上, p. 205.  
 84) 幸徳秋水「高等教育の拒絶」『万朝報』明治34年9月6日。  
 85) 大久保利謙編、前掲書, pp. 269, 275—276.

## む す び

以上、明治期の教育行政機構について、文部省と諮問機関＝高等教育会議とのかかわりを中心に検討し、これにたいする批判勢力の意見と運動についても考察をおこなった。それによって明らかになった明治期教育行政機構の特色や問題点の整理、またはそれにたいする私見は、既に各所で述べたので、ここに特にまとめて提示することはしない。そのかわりに、明治期教育行政機構の特質をより一層明確にするために、新たに、大正期の教育行

政機構の著しい相違点を記しておこなう。

第1は、諮問機関にたいする態度の変化である。明治期の高等教育会議が当局から荷厄介なものとして考えられていたのにたいして、大正期に入ると、旧来の高等教育会議のような諮問機関では全く無力であり、新たに別の諮問機関が必要であることが、体制側の認識となり、当局もこれを認めた。これは、教育(行政)の基本的な方針の作成が、外国文献の翻訳かまたは二・三の高級官吏の作文でこと足りた時代を過ぎ官僚のみならず地主・ブルジョアなどの要求を反映させなければならぬこと、そのためには教育界の代表者のみならずひろく代表者を集めた諮問機関が必要であること、がようやく当局側に自覚されたことを意味するものであった。

その結果諮問機関の設置、機能、組織などは大きく変化した。これが第2の相違点である。まず、諮問機関の設置が頻繁におこなわれ、教育の基本的な重要事項(一般的な学制改革など)が諮問され、これが教育行政を方向づけることが多くなった。また、臨時教育会議、臨時教育行政調査会、文政審議会と、内閣総理大臣所属の機関が三つ登場し、答申の拘束力(文部当局にたいする)は強められた。また組織については、明治期のものどちがって職権委員の規定のしかたが改められ、文部省官吏と直轄学校長が委員全体に占める割合は小さくなり、実業家などが加えられた。

大正期の諮問機関の以上のような変化は、ただちに答申の内容をも変えたわけではなかった。絶対主義勢力は変質しながらも優位を保った。そこには、大正期ブルジョアジーの日本的な特質もあづかつて力があつたが、これらの解明については他の機会に譲り、ここでは明治期教育行政機構の特質を明示するにとどめておこう。

〔付記〕本稿は、今から約2年前に執筆したものに、部分的な加除をおこなったものである。意に満たない点も多いが、これについては機会を改めるほかはない。