

地方「視学」機構編成論

——教育における管理組織・機能の構造と地方自治体制——

神 田 修

I 序 章

- 1 時期区分と方法課題
- 2 考察の視座—視学制度と考察の視点の関連性—
- 3 本稿の構成

II 「視学」前史とその機構化—「原型」の素描—

- 1 小学督業の設定と職務
- 2 小学督業設置の条件
- 3 小学督業設置の動向
- 4 地方教育行政（組織）と小学督業（職務）

※ 補論—地方「視学」機構化の経過

III 地方「視学」機構の編成をめぐる問題

—機構成立時までを中心として—

- 1 地方機構における「視学」機構の位置と性格

- 2 郡視学制度と地方自治（郡）体制

- 3 地方「視学」機構の成立

IV 地方「視学」機構の態様の変化

—その役割期待と現実—

- 1 「視学」機構の体様の変化

- 2 「視学」機構と地方自治体制

V 終 章

I 序 章

周知のごとく、明治維新から20年間、「学制」および「教育令」の時期を経て、教育体制構築の第二期ともいふべき明治前半期に我国における戦前の教育制度はその基礎を築いたといわれる。これまで明らかにされてきたことは、教育勅語の渙発やそれと前後して公布される一連の学校令・諸規則の領域における諸問題、さらに20年代初頭の地方自治制によって、かかる教育ないし教育諸制度が、その地方公共団体的基礎がかためられるなかで、近代日本の公教育体制が確立した、ということである。この時期までの問題の把握は、巨視的にいって、かかる方法と内容においてなされていると思われる。しかし、この時期の前後ないしこの時期以後に関してのこれまでの成果は、主に教育ないし学校など教育制度に関してのものが多く、それらが方法的、対象的に分極化して扱われるばかりでなく、公教育構造との関連も必ずしも分明でないまま取扱われてきたのではないか。また公教

育構造といっても、20年代はじめを地方公共団体的基礎が成立したとし、構造自体の内部に立ち入ったものはみられない。たしかに明治中期に確立された体制は、その後の制度上の修正にもかかわらず、戦前の我が国公教育体制の基本原理を変革するものでないことは明らかなことであった。このことは否定すべくもなかったが、こうして、公教育制度を解明しようとする場合、一般的に方法的視点が明らかでないし、研究の対象領域としてもほとんど行なわれていないと思われる。

ことに公教育の管理組織・機構を中核にすえた検討はなされていないし、ましてや地方教育行政に関する研究は、その管理組織を除外し、地方自治研究の成果をいわば無媒介的に適用して行なわれる。しかも、地方における現実の教育（行政）の動向との関連では全く行なわれていない。行なわれたにしても、中央的教育動向に対する便益的動向として個々にとり出される場合が多く、地方教育行政にスポットをあてたものはみられないようである。

かかる研究動向はそれ自体我が国公教育体制のあり方を反映しているものとも思われるが、本稿は、かかる動向を反省し、明治20年代前後から大正初年にわたる教育

(行政)「近代化」の動向に、地方教育行政に関しその実働的中核であったとみられる視学(官)制度を位置づけ、公教育の管理体制と地方教育(行政)をめぐる問題状況を明らかにしたい。この制度が、地方公共団体のなかに物的機関として構築され、総体としての地方機構のみならず、その設定を要因づけるモメントとなる関連動向と、どのように結節し、いかなる地位内容を占めるか。さらに明治末から大正初めにかけていかにその態様をかえるかの過程を明らかにし、戦前の地方教育行政(機構)創出のパターンを試論的に提起したい。

1. 時期区分と方法課題

教育に関する諸制度を含めて、地方制度がその機構の体系化をなし遂げるのには、維新から20年の準備期間の後、さらにその後の20年間余を必要とした。これは法制的にみて明らかなことである。例えば、明治20年代に地方行政官制¹⁾はその体系化を一応なし遂げているが、視学(官)制度は、時期的にやや遅れ、明治30年代地方官制のいわば再編構築の時期に制度設定が行なわれるに至る。このことは、教育行政の機構自体、特殊な設定であることを含意するものであるが、地方機構の体系化にはともあれ或程度の時間が必要であった。

そこで、これらの関係を明らかにし、視学機構化の位置を見定めるため、まず地方における官庁機構と制度との関連で、「視学機構化」の時点を見ると、次の三つに区分される。

(1) 明治20年代——「郡視学」制度の設定の時期——

〈郡視学は、周知のごとく、1890年(明治23年)の小学校令で規定、設定されることになった。この時点は、同時にそれを規制する地方自治制の制度上の確立ならびに「地方官制」機構の整備(明治23年と1893年(明治26年))の時期〉

(2) 明治30年代——「視学官」・「(地方)視学」及び「郡視学」の機構化の時期——

〈これらは、1899年(明治32年)の「地方官官制」中にはじめて規定、設置されることになる。この時期は、同時に(1)期における地方自治体制と官制(同年の府県制・郡制の改正など)の再編成期〉

(3) 明治末～大正初期——「視学官」の廃止と「理事官＝視学官」の設置の時期——

〈「視学官」が1905年(明治38年)に廃止され、1913年(大正2年)に「理事官＝視学官」が設置される。この時期は、市町村制の全面改正、いわゆる地方自治に対する諸機能政策の積極化の時期。〉

以上三つの時点にかかわる視学機構(能)のあり方から、それを象徴する特長として、それぞれ次の三つの仮説的表象が得られる。即ち、20年代初めの郡視学制度の設定をめぐる「官僚化」、30年代当初の視学(官)制設置による「専門(制)化」、そして明治末・大正初年の視学官の廃止から設置にかかわるいわば「形骸化」※である。

※「官僚化」、「専門(制)化」、「形骸化」とは、各々が同一線上に並ぶ概念ではなく、とくに「形骸化」という概念は、前二者との関係概念とされているものでないことはいまでもない。本稿を通じて、考察の作業上、以下のごとく仮説的にこられる意味を限定して使用することにする。

即ち、マックスウェーバーによれば、官僚制的な仕組の主な特長は、「職務」として配分される「明確な分業」による専門化、「ヒエラルヒーの原理」、「規則の体系」による「運用」、さらに「形式主義的な非情性」による「職務」の執行等にあるとされるが²⁾、このような官僚制的な仕組のうち、官僚制的組織とその組織を構成する要員＝官吏、つまりその主体の二点に注目する。そしてこのような官僚制的仕組の総体を「官僚制化」として概念化し、かかる官僚制を構成する官吏によって行われる支配様式を「官僚化」として設定する。さらにこの仕組を構成する「職業的官吏」＝「専門家」の充員の程度を「専門制化」とし、それによって行われる支配を「専門化」としてとらえる³⁾。

ただ、このような官僚制の仕組についての概念化は、いわゆる理念型のそれであって、現実には相互に重なっているし、それを分けて考えることには困難が多いであろう。とくに我が国の場合、戦前の実際からいえば、「官僚(制)化」といっても、そもそも以上のごとき定義そのものに問題があり、むしろ官僚制化とは「国家化」＝「天皇制国家の官府にどのように仕組まれ、系統化されるか」という観点に問題は焦点化され、「官僚化」とはかかる組織による上からの支配の強さをあらわすことばとしての方がより適切であろう。しかも、身分的な系列による上下関係の問題等もあり⁴⁾、現実には単純化し得ないし、また、教育諸制度をつらぬく構造と機能に関してはより複雑な面がある。したがって、以下では、こうした問題構造をも明らかにする意味で、とくに「官僚(制)化」については上記の点に注目し、如上の四つの「概念化」の尺度を作業仮説的に設定しているわけである。

なお、「形骸化」とは、仮説的に以上四つの構造と機能ないしそのいずれかがスムーズに「設定」・「運用」できなくなる状況を一般的にいうこととする。本文の三つの時期の表象は、各時期の目立った特長からごく概括的にとらえていっているものである。

本稿は、以上のごとき機構の構築を中心とする時期的区分とその内容を作業仮説的に設定し、かかる機構的表象が視学職設定をめぐる諸条件のいかなる現実動向によ

って得られるものであり、その間にどのような事情があるかをめぐって考察を加える。即ち、結論的というならば、総体としての地方機構における視学制度のあり方を、その機構としての生成ないし編成とその機能としての態様を明らかにすることである。その場合、対象が視学制度である限り注目しなくてはならないことは、教育（行政）とのいわば接点の問題として、とくに学校教育に対する監督ないし指導作用の体系（職務）つまり学校教育そのものからは一応切り離されたものとしてのそれ（職務）やその作用力（教育力）を考察することを通して行われなければならない。言いかえれば、視学職による指導体系の性格をみることによって、各時期の教育行政の作用（力）を検討し、間接的ながら視学制度にかかわる教育行政の性格を吟味し得るものとなる。そこで、地方「視学」機構の編成を単なる制度の設定とその動向に限定するのではなく、かかる体系との結節の構造として把握すべきである。したがって、教育（行政）機構として、物的機構体系のうちに構築される視学制度（官僚制、専門制等）ならびにその機能様式（官僚制、専門制—教育指導作用力との関連）の検討をするわけであるが、総体としての地方自治体制—地方機構の内実との関連の中で明らかにするという方法を用いる。以下その理由に関し概説する。

2. 考察の視座—視学制度と考察の視点の関連性

ところで、我が国の視学制度は、第Ⅱ章以下の行論で明らかにされる如く、設置された機構は、「学事の視察と事務（庶務）を（に）掌（従事）する」という本務規定をもっていた。かかる本務規定それ自体は、近代国家の査察機構の態様を一般的に規定するものたるにすぎないといえよう。しかしそれにも拘らず、この規定は、我が国視学制度を語るには意外な重みをもっている事実が注目される。すなわち、このような規定は、視学機構をして、常に一般地方行政事務機構の場に系列化して設置せしめる一方、「視察」に従事する査察的職分の故に、つねに他方、学校（教育）ないし地方公共団体（とくに町村）に対する関連上に設定せしめることを物語る。

かかる関連規制下の設定は、まず、一面では視学機関をして地方教育行政機関たらしめる契機をもたせ、他方に教育に関する専門的指導ないし監督者たらしめることをあらわす。同時に事実からいって視学機構の編成を論じることが、地方教育行政機構のそれをも論ずることになる点として注目される。さらに第二に、このような二面的契機関連に位置づけられるというのは、単にその職

務規定からそうであるべきだということではなく、またその機構や機能の設定の条件が二面的であったというばかりではない。これらの関連は、我が国視学機構の生成を要因づける重要なモメントともなる関係であることがさらに注目される。このことは、例えば郡視学制度は、当初、府県→郡機構を通ずる法制的には国家の教育官僚として位置づけられながらも、自らの職制の設置そのものが町村を基礎として築かれた「郡」制なる地方公共団体によって制約設定されるものであったことにあらわれている。かく現実の職制化自体にかぎっても、上記の二つの結節点にその存立が基礎づけられていたからである。

以上の関連規制の状況は、具体的な動向とともに考察すべき内容であり、静態的、形式的に考察すべきものではないであろうし、かかる規制が重要なべきモメントとして、機構や機能の編成や生成にどのようなかわりをもつかは、基本的には我が国の政治的・社会的条件によるものであろう。けれどもこのような状況は、我が国視学制度※に顕著な特長を付与するものになる点として注目される。

※ここで、因みに欧米における制度とも関連して、視学制度の一般的特色をごく概括的にみるならば、次のごとくであろう。そもそも、視学制度は第一に、近代公教育の成立に関して国家の、いわば統制的契機から教育に対する監督権の組織化として留保されてきたところで成立しているものである。第二は、各国の国内的諸条件によって、その具体的な組織化の態様は様々であること。しかし、それにも拘らず、一般的に欧米における視学制度は、いわゆる教育における内の事項に対する専門的指導・監督者（「内容視学」と呼ぶ。以下同じ）として、国家や教育関係に対して慎重に組織化されてきたという点である。

第一の点については、いうまでもなく、例えばイギリスの視学制度の成立に典型的にみられるように、19世紀前半、ベンタミズムの思想的背景のなかで、教育の自由と国家の教育への干渉との、いわば「中間項」⁵⁾として制度化された。すなわち、教育に関する「補助金交付と交換に査察権」が要求されたのであったし⁶⁾、それによって、教育に対する統制は「国家的公教育制度」への「監督」(Supervision) ないし「査察」(Inspection) の機関として、国家的系統規模で組織化されてきたのであった⁷⁾。したがって、それは、近代市民国家の教育法が「教育の自由およびそれに対する監督行政」を中心原理として成立しているもの⁸⁾であるかぎり、近代国家における「自由」と「監督」といういわば二律背反的關係の結節点において組織化されるという問題をすでに抱合しているものであることは注目されるのである。このように視学制度に具象化される教育における国家干渉の問題は、国家と教育に関する基本的な問題としてさらに論じられるべきであ

るが、本稿ではそれは直接の課題ではない。ここでは国家と教育との関連の中で、視学制度が具体化されるものであることを注意したい。

さて、このようにして、教育行政自体が、教育に対する国家の現実的関心を反映し、それに対する統制をともなっており、あられてくるし、かかる関心が、単に教育に対する統制のみならず「保護・指導・奨励となって・特別の活動や機構を必要」⁹⁾としたところで、正に教育における査察機関の設立が必然化されてきたといえよう。そして、この「活動や機構が制度そのものの中で働く教授活動や学校とは異った形態をおび」、¹⁰⁾しかも国家の現実的関心や社会的条件を反映して、国により様々な形態をとらしめたといえよう。

そこで、第二の点について、例えばイギリスの場合のように国家の教育干渉を契機とするものでありながら、教育に関する専門的指導助言、わけても「説得」と「協調」の非強制的な査察態度で、教育の専門家として現場に示唆、助言を与える業務が重視され、その慣行を樹立してきたのであった¹¹⁾。このように、イギリスの場合、中央教育行政機構の確立の過程から出発した視学制度であったが、我が国がその模範としたといわれるドイツの場合についても、1872年の学校監督法以降、「凡ての公立及び私立の学校に対する監督は国の権限である。それ故監督を委任される官庁及び官吏の凡てはこれを国家の命令によって行い、視学の任命及び担当区域決定に関しては邦がこれを行う」とされたのであった。しかし、この規定は、法制的には学校監督に対する、いわば無制限的な支配権をもつもののようにみえるが、実際にはその監督の態様は、「学問的指導、授業実況の視察、指導監督、教員の監督、学校秩序の維持、試験方法の規正、新教科目の採用」¹²⁾等々が主なものであり、多分に内容視学的傾向をもっていたものと思われる。この時以前に存在していたといわれる教育に対する僧侶の査察官(Inspector)制も廃止され、この査察官の名で呼ばれる官吏から、相談相手ないし助言者(Councilor or adviser)、つまり視学官(Schulrat)の名で呼ばれるものに転換¹³⁾したといわれる。文部省視学官、州視学官(Oberschulrat)のほか、我が国の県・郡視学(官)に相当するとみられる県視学官(Regierungsschulrat)、郡視学(Kreisschulrat)が設置されるが、組織的には県庁内「学務部」制下に直属し、いわゆる待遇地位についても他の参事官等と同等のものとして設定される。そして、機構的には一般事務機構のうちに系列化されて設置されながらも、例えば郡視学は主として小学校教授等に関する内容視学であり、郡長などは小学校経費等主に外的事項を監督する¹⁴⁾といった分業と機能の分化が行われるにいたっていたようである。視学制度においても我が国の典型とされたドイツで、このようにその一般的なあり方は、国家権力的行政制度という法制的評価にも拘らず、教育行政における現実の機能分化の態様として注目される。

またフランスにおける視学制度は周知のごとくフランス革命以降、教育専門家の支配する教育行政制度が構築されてき

たが、その一環として、学区制ならびに大学区総長、視学官、初等教育視学官等々整然たる組織化が行われてきたし、それらは県知事、市町村長の系列による学校の施設設置など外部的事務の執行とは機能的に区別されてきた¹⁵⁾といわれる。そして、例えば、郡視学の場合は、「県内の初等教育機関の施設・教員生徒の衛生・通学状況等」についても視察にあたりとされるが、一方むしろ、かかる教職出身者の集権制の弊害をさけるために、県教育評議会によって任命¹⁶⁾されるといった慎重な組織化がはかられてきたのである。

アメリカについては、もはやいまでもなく、教育委員会を中核とする民衆素人支配の原則のもとで、専門的指導性が期待された教育長(Superintendency)や視学職(Supervisor)は¹⁷⁾、とくに20世紀以降の社会的諸条件の変化と「国家的政策」を背景にして、全面的に制度化されてきた¹⁸⁾。かかる背景のなかで、アメリカにおいては漸進的に組織化されてきたわけであるが、かつて19世紀中期、南北戦争ごろまでは、「視学」は、例えば牧師、学校管理理事者、行政委員などいわゆる素人による「統制のための査察」として行われてきたという。20世紀に入って、州、郡官吏、地方教育長、さらに校長による専門的な視学に転換していった¹⁹⁾。かくて、今世紀初頭以降、校長や専攻科目別視学による仕事は、教室における授業観察や教授改善へといわば技術的なものに倣小化されていくのであった。しかし、その場合にしても、査察や評価(evaluation)の観点で廃止されているわけではなく²⁰⁾、このことは例えば教師の評定の問題とも関連²¹⁾し、多くの問題を含んでいる。ともあれ、このようにアメリカにおける視学職設定のいきさつは、現象的には他の国とちがった面があると思われるが、「視学」の呼称を、アメリカでは「監督命令的査察」の語感があるという inspector よりむしろ「指導助言的」なそれ、つまり supervisor の方をより多く用いる²²⁾という伝統に注目したい。

以上、欧米における視学制度の走り書きの素描によっても、大凡明らかなように、まず第二の点についていえば、その態様はさまざまでありながらも、一般的にいえることは、一般行政制度との機能分化が比較的保たれていること。なによりも、教育行政統制にならないためのチェック機関がその前提として配慮されているところでの組織化といえよう。その他いわゆる待遇や地位というがごとき個々の点についても、その組織化には我が国とくらべたときに顕著なちがいがあろうし、かかる条件のなかで概して内容視学たる位置づけを付与されているとみられる。(ここでは、その教育内容がどのようなものであるかについては問わない)しかしながら、第一の点に関しては、我が国の場合はもとより、欧米の場合についても、いわゆる宗教との闘争から教育の世俗化の過程のなかで、教育に対する国家干渉の一かんとして機構化されてきた視学制度は、それ自体、いわば「教育の自由の統制」という正に形容矛盾の論理のなかで法制化され位置づけられてきている。したがって、この点から教育における「機能的分化」や「協調」、「指導助言」といった、管理組織的、経営

的問題は、国家の監督行政の性格の問題とも関連して、立ち入った研究が必要であろうが、ここでは我が国の場合にも注意しなければならない視点であることをのべるにとどめる。

なお、我が国の場合、地方「視学」が、一般事務機構の構成者として枠づけられる性格がつよいのは、中央政府に属する視学制度との連繋もなかった点にも求められよう。また、中央視学制度が文部省のいわば付属機関として、明治5年以来、いくたの消長変遷を経て設置はされてきたが、全体として時々の財政整理の名目による官吏削減の第一の対象とされるといったあり様であり、また人員も少なく、時期によって多少のちがいはあるが、我が国教育行政に決定的影響を与えることはないと思われる。そのこと自体を検討することも大切であるが、ここではとくに地方「視学」をとりあげることにする。

ところで他方、このように視学機構は、＜国家の統制と教育の自由＞或いは＜国家の機関と自治体の機関＞というような二律背反的關係のなかに設定されること自体、その機構の命運を決定する重要なポイントをなしていると考えられる。したがって、この關係のあり方を決定づけるものは、基本的には政治的・社会的条件によるものであるが、かかる関連のなかからその実際的な存在様式がみちびき出され、視学の機構やその機能に特色を付与するものになるのだ、と考えられる。

すでに周知のごとく1890年（明治23年）の小学校令ほか一連の關係法令は、地方教育行政制度の一般行政のそれへの統合化をあらわす。いわば地方諸制度の統一的實現装置の中に教育行政制度もくみこまれるに至ったことは一般的に認められているとおりである。しかも、かかる地方諸制度なるもの自体、人民ときり離された社会的力（階層）を国家制度としての地方制度に組み入れていくことにおいて「近代化」したものであった。してみれば、官僚的な機構整備を前提としてはじめて地方自治団体として認められるのであったから、いわば政治的意志形成の「制限性」として統治機構の近代化がはかられたことは明らかであった。²³⁾ 教育の場合は、例えば教育会への統制的契機やその官治的性格によっても明らかなごとく、それは教育行政に対する対立的機能を果すどころか、かえって国家化によってその存立が許容されるようなものであった。地方機構が、国家の基礎を鞏固にするということの内実は、単に地方制度ばかりでなく、教育におけるイデオロギーやかかる状況をこそまず政策的対応の課題として着目されるところで、「鞏固化」がはかられたのである。このような意味で教育における国家化は基本的にはもちろん一貫した路線をたどることになるし、視学制度はかかる文脈のなかでのもっとも具体的な

機構表現となるべきものであった。

なお、地方制度なるものが、地方団体をその構成分子とし、これに一定の政治的法的地位を規定することによって生ずる本質的には「国家の統治組織」²⁴⁾にしかすぎないものであってみれば、その重要な内容をなす地方自治や地方行政なる概念の意味するものも、そのかぎりです容される形態であるといえよう。（ただ地方自治の場合、例えば、地方における内在的条件のようなものも併せて考えなければならないので現実にはしかく簡単にいえるものでないことはもちろんである。）だとすれば、一般行政制度と教育行政制度がその統合化をなし得たことにおいて、問題の本質があるのではないであろう。しかし、天皇制「憲法政治」のいわば絶対の前提として、「国家秩序の中核自体を同時に精神的機軸」²⁵⁾とするような方向において国体化されるところでは、正に現実に教育機構が、それとしての独自の機構たり得る度合が僅小であったといえるであろう。それにも拘らず、問題は、いわば教育に関する「制度における精神、制度をつくる精神」が「制度の具体的な作用のし方と」どのように結びつくか、という「日本国家の認識論的構造」²⁶⁾の下にいかにかそれを画くかということであろう。とくに、視学制度なるものが、一般的には近代国家の教育関与の一かんとして打出されてきたし、現代の国家でも留保されている行政的監督（機関）であってみれば、その教育における機構として、以上のごとき認識の下に、画かるべき現実の効果をみることによって、今日につながる問題として考察されうるものとなる。

一方、絶対主義的国家建設の課題は、当然、かかる機構構築整備という一般的な方向を歩ませるのであるが、しかしそれは同時に資本主義の発展の内容に呼応するものとしてでなければならない。したがって地方機構も、単に国家体制の一環としてのみ、それ自身として機構化されるのではなく、いわば社会的条件や関連動向ともつねにたえざる接触を通じて、その接点において、あるべき制度として構想され設定されたことも否定できないのである。こうして、機構構築と資本主義の発展の内容に呼応する、いわば契機関連の「二重化」の過程において、国家的統制の一元化過程として、教育機構も構想されるものとなる。とくに教育の場合は、さらに、その過程で、強力な教育支配のイデオロギーないし指導性の役割担当者として、その意味で特殊な機構たり得たと考えられる。かくて、教育の場合は、統制とイデオロギー過程の「二重化」過程を機構にいわば先行して、併せてもつことにより、前者の二重化との重層的過程のなかでの機構構成となる。

かかる意味から、視学制度は、教育に関する官僚機構

として、国家機構の系列から逸脱することのできない名目をもつものであったが、同時に総体としての地方機構（地方官庁機構、地方自治(体)）とその社会的条件との関係設定である側面をもつ。さらに、教育における専門的指導・監督者という側面から、視察機構は、国家の、視学に対する方策のみならず、教育に対する施策や方針（教育政策・行政）、地方諸制度（学校など教育制度を含む）に対するダイナミカルな関係規則にもっとも具体的に設定されるものであった。

3. 本稿の構成

本稿は、以上のごとき時期区分と視角から地方レベルにおける関連契機を抽出し、視学機構（機関、担当者、機能）の編(生)成変遷の経過を闡説し、戦前地方教育行政機構の創出をめぐる問題を提起するためになされる。

第一に、視学機構の前駆とみられる「小学督業」設置をめぐる諸動向から、機構化の「原型」ともいえる状況を描出する。補論では、郡視学制度の設定以降、地方「視学」機構成立までの経過をその法制に即して明らかにしておく。（第Ⅱ章）

第二に、視学機構がその編成をめぐる道程で、関連契機とどのように結節していくかを考察する。とくに明治30年代の編成時点を中心として、成立が同時に関連契機と内在的にいかに結びつき、そこにどのような問題点が出されているかを示したい。（第Ⅲ章）

第三に、かくて成立した視学機構が、帝国主義期にかかわる明治末から大正初期にかけて、いかなる態様の変化をもたらすか。とくに自治体構造との関連で、機能の変容をどのようにあらわすか。機構と機能の二重の過程における問題点を提示したい。（第Ⅳ章）

ただ「関連契機」といっても、編成の経過をごく概括的にみるし、全面的に同一の調子で抽出することはできない。したがって、厳密な歴史的叙述によるものでもないし、地方「視学」機構といっても、府県や郡によってその具体的なあり方はもちろん異なり、特定の地方に接近した精緻な考察によるものではない。これらの点はこんごの課題として残されるが、現実動向の全国的な傾向性において考察するものである。小論は、既存の研究物や当時発刊された官庁報告類、雑誌類によっており、資料的にも問題があると思われるし、とくに地方問題を明らかにするには当然限界や問題があることを付記する。また、小論は、すでに2年近く前に書かれたものに部分的に手を入れたものであり、その後多くの面で、修正をしなければならないことも感ずる。このことも併せて付記したい。

- 1) 「官制」(Government organization, Regierungseinrichtung) とは、「行政機関の設置、組織、所掌事務、権限、定員などに関する定め」をいう。明治憲法では、天皇が「行政各部ノ官制ヲ定メ」(憲10) するものとしていたこと(官制大権)は周知のとおり。(「政治学辞典」: 昭29 平凡社, 183 ページ) なお、後述のごとく、郡視学は当初小学校令によっており、この「官制」によるものでなかったから、法制的には問題があると思われるが、本稿ではそれらのことに関しては、とくに問題としない。
- 2) 例えば、P. M. ブラウ: 『現代社会の官僚制』, 阿利莫二訳, 21~23ページ, 1958年, 岩波書店
- 3) これらの概念化については、マックスウェーバー: 『官僚制』, 阿閉・脇訳, 昭29, 創文社 (Max Weber: Wirtschaft and Gesellschaft, 1921), 青山秀夫: 『マックスウェーバーの社会理論』, 140ページ, 昭33, 岩波書店などを参照した。
- 4) 河中二講: 『現代の官僚制—公務員の管理体制—』, 5~6 ページ, 昭37, 中央大学出版部, 鶴飼信成: 『公務員法』, 『法律学全集7』所収, 10ページ, 昭33, 有斐閣参照
- 5) 三好信浩: 「英国における視学制度の成立とその意義」, 『教育学研究』, 第28巻第4号, 昭36,
- 6) Smith, W. O. L.; Education, An Introductory Survey, p. 173, 1957
- 7) Montmorency, J. E. de; State Intervention in English Education, p. 237, 1920
- 8) 金子仁: 「教育法」, 『法律学全集16』所収, 19ページ, 昭38, 有斐閣
- 9) 五十嵐頭: 「教育行政」, 『新教育事典』所収, 118 ページ, 昭24, 平凡社
- 11) Smith, W. O. L.; ibid. p. 174~5, 三好前掲論文
- 12) 文部省編: 『我が国及び各国における視学制度』, 6 ページ, 昭24
- 13) Kandel, I. L., Comparative Education, p. 290, 1933
- 14) 服部教一: 「欧米の視学制度」; 教育時論, 大 2. 3. 15
- 15) 例えば, 金子前掲書, 25ページ
- 16) 文部省前掲編書: 6 ページ
- 17) 宗像誠也: 『教育行政学序説』, 31 ページ, 175 ページ, 昭29, 有斐閣
- 18) 例えば五十嵐頭: 「アメリカの教育委員会」, 教育, 昭23, 6, 世界評論社, なお, 豊沢登: 『アメリカにおける教育委員会の研究』, 昭23, 理想社参照
- 19) Knezevich, S. J.; Administration of Public Education, p. 287, p. 293, 1962
- 20) ibid, p. 288
- 21) 拙稿: 「教師の評定」, 『現代学校経営辞典』所収, 昭36, 明治図書参照
- 22) 武田一郎: 『指導主事の職能』, 35ページ, 昭27, 学芸図

書

- 23) これらの点については、石田雄：「天皇制支配体制の確立と「地方自治」」、『近代日本政治構造の研究』所収、99ページ以下、ならびに大島太郎：「地方制度」、『鶴飼信成他編、『日本近代法発達史5』所収、1958、勁草書房参照
- 24) 蠟山政道：『地方行政論』、141ページ、昭12、日本評論社
- なお、これらの点に関し、蠟山政道：『地方自治の本質』、地方行政、昭5、1、1、西川清治：「中央集権と地方自治」、『島、西川編：『現代の地方自治』所収、1960、三一書房など参照
- 25) 26) 丸山真男：『日本の思想』、30ページ、36ページ、1961、岩波書店

II 「視学」前史とその機構化—「原型」の素描

1890年（明治23年）の小学校令中に郡視学条項が規定されたことは周知のとおりであるが、これは、地方における「郡視学」制度機構化の方針を打ち出した最初の階梯となるものであった。しかし、この郡視学は、後述（Ⅲの2）のごとく、地方の実際と小学校令自体の規定の仕方とによって、その具体的な「機構化」は、地方によって異なっただけでなく、総じて順調に進まない条件にかこまれていた。したがって、この時期に打出された郡視学設定の方針は、全国的・画一的な制度の施行をもたらさなかったのである。このことは、その後の「視学」制度の生成ないし成立にとって、重要な問題を提起するものであった。しかしながら、この時期の前後を通じて、すでに、のちの「視学」とみられる機関や、その設定の諸条件があったとみられる。実際、そのような機関が、地方によっては設けられていた。それは「小学督業」や「督業訓導」等の名称で代表される機関である。これらの名称による「機関」（職務）については、すでに1883年（明治16年）から、文部省は、その設置を要請している。また地方によっては、いわゆる学事の巡視や教育の専門的（教授管理上の）指導・監督に充てるべき担当者として、これらの機関が実際に設けられるようになっていたし、その系統的設置の必要も、叫ばれていたのである。

しかし、勅令化（法制化）された郡視学制度すらが、実際にはなかなか設置されなかったような地方の条件であったから、これらの名称による機関が、全国的に設けられるわけがなかった。だから、かかる機関の設置を要請する諸条件のなかで、それが置かれなかった地方で

は、例えば府県学務官吏、郡学務官吏、師範学校教員ないし小学校教員によって、実質的にその職が充当され、代行されるといった実態であったとみられる。これらは、その機能の実際においては、その後の「視学」機関に通ずるものであった。しかし、府県・郡学務官吏は、地方教育行政機関の構成員であり、教員とともに、いうまでもなく、「視学」の直接的前身となる機関ではない。

このように、わが国における視学の前身—とくに郡視学前身とみられる「小学督業」等は、独立した「視学」機構として成立しなかったというばかりでなく、その機関の構成や設置の状況さらにその職務の内容などにおいても、その後の「視学」機構のあり方を象徴するものであった。

本章では、これらの状況を明らかにする作業を果すため、「小学督業」をとりあげる。第一に、「小学督業」の職務内容はいかなるものであったか。第二に、その機構化をめぐる動向（機関と設置、地方教育行政の状況）を中心にして考察する。そして、「小学督業」をめぐる問題状況の考察から、視学機構創出にかかわる「原型」的構造を素描する。（1～4）次いで、その後の視学機構化の経過を概観し、次章以下の考察のための予備的前提としたい。（※補論）

1. 小学督業の設定と職務

小学督業に関しては、すでに1883年（明治16年）の「督業訓導」の設置や教員講習所設置に関する文部省達で、明らかのごとく、まず「教員改良ニ付」必要とされた。その職務は、「主トシテ小学校教員ノ授業ヲ監督スルノ職務ニ有之」とされたのである。しかもこの職の設定は「緊急ノ事」であるから「適宣計画」¹⁾するようにと要請された。

同達でもいわれているように、既に「教員講習所督業訓導等ヲ設置セル」地方もあったようである。その数を明らかにし得る資料を見出さなかったが、例えば、小学督業を置いた地方では、次のごとき状況を報告している。岡山県の1887年（明治20年）の例。

「小学督業…は頗る教育改良に熱心し授業法管理法も大に近来面目を改めたり凡て諸科の授業秩序悉く開発的の真理に拠り以前の注入的授業は殆んど其痕跡を絶ちたり…」²⁾ また、宮城県の場合、1886年（明治19年）。

「現在ノ校長又ハ首座教員ノ如キモ多クハ旧様ヲ墨守

シ改進ノ念ナシ今之ヲ改良スルニハ或ハ之ヲ沙汰シ且ツ巡回督業ヲ置キテ之ヲ監督矯正セシムルヲ要ス…各郡ニ巡回督業ヲ置キタルヲ以テニ管理授業法等ヲ整頓シ生徒ノ進歩觀ルヘキヲ致セシハ是其一証ナリ」³⁾と文部省年報は報告している。さらにこのころ、「小学校教員練習規則」なるものを規定した広島県の場合。

「会頭には小学督業…を充て教育学心理学体操術及び教科圖書の研究其他教育上施設須要の件件を講じ…学校管理上及教授上等に関し或は之が指示説明等を得て…」⁴⁾と報じられている。

これらは、小学督業の活躍ぶりを示す一例にしかすぎないが、かかる報告や報道がこの時期に散見されることから、いわゆる教育における専門的指導ないし監督者として、これを設置した地方では、一般的に重要な役割を果たしていたとみられる。即ち、ペスタロッチ教育学の流れをくむ「開発的教授法」の導入のみならず、教育学、教育内容等の説明、指示、「旧様ヲ墨守シ改進ノ念ナキ」教員に対する「監督矯正」等さらには「教育上施設項要ノ件件」にわたって、小学督業の授業（教授）法ないし（学校）管理法⁵⁾における、実際の、啓蒙的指導・監督者である側面がよみとれる。もちろん、ここで、小学督業の設置とその活動が、当時の学校教育上の諸活動に対して、具体的にいかなる影響を与えたか（与えなかったか）について、その詳細は明らかにし得ない。しかし、上の例から、学校教育に対する教授法や教育内容等を中心とする指導者としての活動ぶりがうかがわれることは否定できない。

次に、地方において規定された小学督業の「職務」はどのようなものであったかをみよう。「教員を指導し刺激し奮起せしめるために、小学督業設置に対して、大いに力を投じたといわれる長野県⁶⁾の「小学督業設置規則」⁷⁾（明17.2.18県布達）についてみれば、次のごとくである。

「各郡ニ於テハ小学校ノ改良ヲ図ルカ為メ全郡若クハ幾部分ニ小学督業ヲ置キ、次の事項、即ち「授業法ノ事」、「学校管理ノ事」、「学校風儀ノ事」、「生徒試業ノ事」、「校舎及諸表簿ノ事」、「書籍機械ノ事」の「大率」六項につき、「監督セシムル」としている。また、例えば実際には施行されなかったが、「規則化」だけが行われた千葉県⁸⁾の「小学督業規程」⁸⁾（明17.12.24）では、

小学督業は「郡内ノ小学校ヲ監督スルコトヲ掌ル」が、「常ニ町村立私立小学校ヲ巡回シ教授ノ利害得失ヲ監視シ教育上諸般ノ改良ヲ図ル」。「職務心得」は、「小学校実地授業ノ方法及学校管理ニ関スル諸件ヲ指示シ改

良進歩ヲ期スヘキ事」、「小学校教員ノ能否勤惰ヲ視察スル事」、「小学校生徒ノ学業及品行ヲ監督スル事」、「小学校生徒試験ニ臨監シ及其試験課題ヲ変更スルヲ得ル事」、「学校衛生ニ注意スル事」、「小学校々舎ノ適否図書器械諸表簿ノ整不整ヲ視察シ整備改良ヲナサシムル事」の六項にわたっている。

以上二つの例は、その表現において幾分ニュアンスのちがいがあがるが、内容的にはほとんど同じであるとみてよいだろう。かかる規定された職務（内容）から注目されることは、次のごとくである。まず、小学督業は、「小学校」の「改良」ないし、「小学校」を「監督」する者として規定されたことである。単に「教員」に対するそれではなく、「小学校」（私立を含む）に対するそれであるとしている。第二は、対象とされた「小学校」を「常ニ」、「巡回」し、「教授ノ利害得失」を「監視」するのみならず、「教育上諸般ノ改良」を「図ル」のである。第三は、かかる「小学校」（教育）に関する具体的な内容は、「授業」・「管理」・「教員」・「風儀」・「試業」・「衛生」・「校舎」・「表簿」・「書籍」・「器械」に及んでいることである。

このように規定された職務（内容）を三つの段階に分析してみると、単に教授や教員に対する限定された職務内容であったのではなく、いわば「小学校全体」に対する「監督官」（監視官）として規定されたのであった。このことから、小学督業の職務は、地方では、教授ばかりでなく、教育上諸般の事項についても、それが職務とされ、具体的には、教育におけるいわゆる内的・外的事項がその対象とされたのであった。ただ、その規定の仕方からみて、「巡回」を本務とし、監督の対象として授業法などいわゆる内的事項の方が、いささか重んじられている傾向がみられる。

以上小学督業に対する文部省の構想・小学督業を置いた地方におけるその職務遂行の様相、さらに地方で規定された職務内容の三つについて、かんたんな考察をした。それをまとめると次のごとくなる。文部省は、小学督業設定に対する要請の意図を、「教員」の「改良」事業の一かんとし、そして小学督業は、主として授業に対する監督者として規定している。しかし地方において、実際に規定された職務内容からいえば、小学校の改良や小学校を監督するのが第一着の前提とされ、単に授業等を監督するのではなかった。むしろ、授業等に対する監督官であることによって、「教員」を改良するというよりは、「小学校教育」を成り立たしめるほとんどすべての領域にわたる監督官であることによって、「小学校」

の改良を意図するような構想をふくんだ規定であった。このことから、具体的には教育における内外の事項に対する職務が規定づけられるが、その場合、規定の仕方からいって、教授等に対する監督＝教育における専門的監督の方が第一義的に重視されているものごとくであった。

かかる規定の内容は、むしろ「視学」担当者としての小学督業自体の職務の未分化＝機構としての非専門化（非専門(制)化）の状況をあらわすものであるが、同時に学校教育をめぐる一少なくとも、小学督業の学校教育に対する監督ないし指導作用の体系（職務）をめぐる諸条件の反映であったと考えられる。このことは、小学督業の、実際の活動の報告＝授業法・管理法・教育上施設須要の件に対する指導や指示ないし監督＝からも、一応明らかといえるだろう。ただし、上記の例からいえるかぎりでは、地方における小学督業の実際の活動は、その指導や監督の「場」によって異なることはあり得るが、当時の地方教育界における「教育作用の近代化」⁹⁾のための教授法（管理法）の指導者であることが主で、その他に対するのは従であるようにみられる。

このように、小学督業の職務は、文部省の規定にいわれたごとく、「授業等」に対するものとされ、地方の実際にもかかる動向がみられた。また、地方の規定も、第一義的には、そのことを重視したものとすることができた。しかるに一方、文部省の意図に反し、地方の規定や実際は、同時に広範な外的事項を包含するようなものであった。そして、上からの「監督者」として、設定されたのであった。これらのことは、当時の地方教育行政機構における管理状況や設置の動向のなかで、どのような意味をもっていたか、また持つようになっていくか。次にそれらのことを検討しよう。

2. 小学督業設置の条件

まず、当時の小学督業をめぐる地方教育管理構造における官僚（制）化の動向をあげなければならない。そこで、小学督業（職）の設置自体、いかなる意味をもち、またもつようになっていったか。

周知のごとく1880年（明治13年）の改正教育令以後、学務委員の任命制度への転換、さらに1885年（明治18年）8月の教育令改正で学務委員制度を廃止し、戸長をもってこれに代えるに至る経過は、一般に「地方教育行政機構再編のジグザグ・コース」¹⁰⁾であり、「集権的支

配体制」の確立と「地方町村における名望家を官僚支配の藩屏として組織」¹¹⁾する道程であるといわれる。このことは、もちろん学務委員制度についてのみにわけることではないが、地方教育行政における官僚化の動向をあらわすものとして注目される。しかし、これらの道程を、地方教育行政機構における機構（官職）系列の構造＝管理構造としてとらえるならば、学務委員に町村の教育事務を帰属せしめていた制度から、さらに一層、府県知事を頂点とする一般行政の系統組織からの関与が強化され、他方、町村学事が戸長等に権限分与されていくという体制化の構造を意味した。

教育令時代を通じて地方教育行政機構は、一方で、文部省（内的事項）、内務省・大蔵省（外的事項）などによる、いわば多頭支配下に置かれ、他方、それぞれからの命令は、地方官というパイプを通して¹²⁾学務委員（廃止後戸長）へと一元化されていった。そして、かかる一元化による機能の過程は、県および郡における行政組織の整備＝官僚（制）的組織化（本章の4）から、監督の強化をもたらし、それによる学務委員（戸長）への監督体制の強化（官僚化）を指向するものであった。¹³⁾しかも、他方、この過程は、行政的底辺においては、区戸長が、学務委員の機能を併合しながら、「公学体制化」の推進主体¹⁴⁾として公的に組みかえられていった経過をあらわす構造であったのである。

ところで、小学督業の前身とみられる、例えば「小学巡回教員」などの名称の職務は、「学制」時代、すでに、学区取締職務のいわば分枝として発生したものであった。就学・学校財産・学校保護・費用の使用など、主要には外的事項を取扱うのが学区取締の職務とされたのであった。しかし、実際には、「学制」に定められていない「出席簿、学区内巡視、学区の影響報告」、「教科書や教具」、「巡校日誌」（学校の状況、生徒の進級、出欠の状況、教員勤怠等記入）の提出、さらには「民衆の啓発」¹⁵⁾など「社会教育的」機能等に関しても、学区取締の取扱うべき職務とされたのであった。地方における実際は、このようなものであったようで、ここから、一般的には、学制に規定のない内的事項についての監督者を学区取締との関係（補助的機関としての）で設定¹⁶⁾したとみられる。巡回教師の設置は、かかる関係のなかに教員などを登用したのに由来する¹⁷⁾といわれている。もっとも、1879年（明治12年）の「教育令」（第18条）では、周知のように、「学校ヲ設置スルノ資力ニ乏シキ地方ニ於テハ教員巡廻ノ方法ヲ設ケテ児童ヲ教授セシムルコトヲ得ヘシ」とされており、この間の事情については、さらに詳細な研究が必要であろう。しかし、かかる

学区取締における職務の分化が事実だとすれば、このことは否定し得なく、教育令時代の年月の経過につれ、町村学事は戸長にゆだねるが、一方上記の官僚（制）化の過程に応じて小学巡回教員などが、郡長の補助的機関として位置づけられる¹⁸⁾ようになったとみられる。学区取締（学務委員）の職務が一方で戸長上級機関である郡長の補助機関とされた¹⁹⁾といわれる所以である。小学督業も、かかる巡回教員の系列化から、その職制化が意図されたと思われる。したがって、「郡長ノ指揮ニヨリ」（前掲長野県小学督業設置規則）その職務を果すべき小学督業そのものが、すでにかかる文脈のなかで設定されたものであった。

かくて、以上「管理構造」と小学督業設定にいたる概略から、それをまとめると次のごとくであろう。経緯の概略は、一方で、学区取締から学務委員制度の骨抜き過程であり、他方戸長など名望家層を町村行政の末端として系列化し、公的側面にくみ入れてゆく。そして教育における内的・外的事項（社会教育的機能をも）を、地方教育行政機構（地方官→郡長）を通して一元的に監督する体制に編成していく。²⁰⁾小学巡回教員→小学督業という職制（教育における制度的不備からいっても、実体的に必要とされたとみられる職制）設定も、かかる「管理構造」における監督体制のなかにルーティン化されていったものとみられる。機構的には、郡長の下に統轄される一方、その職務からみるならば、小学督業の第一義的な職務として想定されるべき教育の内的事項に対する監督者としての構想自体、すでに上期地方教育行政の管理体制の官僚（制）化に即応して、外的事項に対する監督者としても、設定されざるを得ない条件にかこまれていたのである。学区取締の補助機関であり、教育内容指導がより重視されていた巡回教員から、郡長下に統轄された、「監督者」としての行政官僚（制）化された小学督業の設定—それが上記のごとき管理構造の中に位置づけられていくのであった。

3. 小学督業設置の動向

小学督業の職務規定やそれをめぐる地方における条件は、以上のごとくであったが、かかる小学督業の設置は、それ自体、一般的には、進捗しなかった。次に、その設置廃止の動向をみる。

例えば、先にみた千葉県の場合、小学督業設置の計画がたてられた。しかし、「経済上の不況の為に」、「此等の事業も止むを得ず中止する」に至り、計画は「頓

座」²¹⁾した。また、長野県の例でも、1885年（明治18年）、教育令改正による小学簡易科の設置、高等小学校制施行のため、「地方経費の酌料上」²²⁾小学督業費は廃せられたという郡が出てきている。このことは明治15、6年頃から、物価は下落し、金融は逼塞して、民間の困弊を甚しからしめた結果、「全国各地方の教育は一大打撃を蒙り、就学者の数は著しく減じ」²³⁾た、という当時の地方の一般的情况にかかわっていたと思われる。この情況はまた、教育令改正の理由ともなるものであったが、小学督業設定の時点が、正にこの情勢にかかわり、設定の構想が実現し得なく、同時に廃止されていく方向を示していた。そして、1887年（明治20年）、わずか16府県²⁴⁾に置かれているにすぎなかったといわれる。しかも、この府県内の各郡のすべてに置かれていた、というわけではなかったとみられるし、また「県小学督業」²⁵⁾という体様（二名）で設置されていた地方もあったようである。ともあれ、小学督業の設置郡の少なさ＝人員の少なさ・廃止、さらに未だ設置されていない状況の報告がみられる。²⁶⁾

このように小学督業の設置が、一般的に実現する情況とはいえなかったところから、例えば、当時の「教員不足」や「教育不振」さらに「学校設備の不備」にことよせ、それらとの関係で、小学督業設置の必要も叫ばれていた。²⁷⁾そして「当局者ノ町村各学校ヲ巡回シテ、教員其他ヲ指示誘導シ併セテ人民ヲ風化セラルヘキハ勿論、又府県郡区ノ便宜ニ随ヒ、小学督業ヲ設置シ、専ラ町村ノ各小学校ヲ巡回セシメラレノコトヲ要ス」²⁸⁾といった主張が行なわれた。

小学督業は以上のごとく、一般的には具体的に設置される条件下におかれていなかったから、全国的に、各郡にわたって設置されなかった。また、設置されたにしても、その形態はまちまちであった。郡に設置された場合は、千葉県や長野県の例のごとく、その給料や旅費は、「聯合町村費」²⁹⁾によっていたので、基本的には地方町村の財政に依存していた。したがって、その状況が上のべられたような「困弊」にあえばあうほど、全体的には督業の設置は進まなかったといわなければなるまい。だからして、府県によっては「県督業」という形態で、県機構内に設置した、と推定されるが、これしも専門機構として順調に発展しなかったとみられる。このように、小学督業に対する文部省の要請も、地方では、その設置の動向においても、うらぎられるようなものであった。

しかし一方、地方においては、さきの地方教育行政機構の構築の論理（Ⅰの2）からいっても、また教育にお

ける実際からいっても、教育の専門的指導者や監督者を、地方教育行政（機構）に確保しなければならなかった。したがって、督業未設置の地方や廃止されたところでは、師範学校教員や小学校教員が兼務ないしは代員として用いられたし、県属や郡書記など学務官吏（行政官吏）が兼ねて、この職務を掌ったものとみられる。³⁰⁾次にその間の事情をみよう。

4. 地方教育行政（組織）と小学督業（職務）

小学督業の設置に関する上記の事情から、その必然として、県・郡官吏や教員の、それに代わるべき働きが期待される。このことから、地方教育行政組織としての県や郡官庁機構のあり方、その構成員さらに地方教育行政におけるその役割がどのようなものであり、小学督業（職務）とどのように関係するか。

我が国における県・郡官庁機構は、すでに学制の時代から、教育行政にとって、もっとも実質的な存在となっていたといわれる。³¹⁾ 学制における大、中、小各学区の行政組織が「薄弱」であったため、自ずと「一般行政区画である府県」、「大区小区」、「旧来の町村や郡」に依存せざるを得なかったからであった。とくに府県は、それによる指示や監督が、教育行政にとって大きな重みをもってきたし、もっとも「実質的な意味」³²⁾をもった行政組織たるべく規定されてきたのであった。

ところで府県機構については、1875年（明治8年）4月、「県治条例」によって、はじめて「学務課」が設置された。同年8月、一たん「第五課」といわれたが、1878年（明治11年）の「府県官職制」で、再び「学務課」という名称にもどった。以後、「学務課」が府県の教育行政にとって、その中核機構となるが、1885年（明治18年）の「内閣官制」をはじめとする中央機構の整備は、翌年の「地方官々制」とともに、我が国近代行政体制における物的機構の成立にとって、画期的なものとなった。この「地方官々制」は、県・郡官庁機構の所掌事務や権限、定員など、組織の構成を統一的に規定したものととして、地方行政の分野における、その後の組織規制の第一段階であった。官制編制経過の具体的考察は、後述（Ⅲの1）するが、地方官庁機構も、知事（官房）、内務、収税、警察、監獄と、「国家」機構の「職分」に応じて、分化し、整備されたのであった。そして、これは、明治前半期に至る地方機構編成における、「それまでの集大成組織として…以後にみられる地方官職の骨格」³³⁾をなすものとなった。

「学務ニ関スル事項」は、「府県庁ノ事務ヲ分掌セシムル為第一部第二部ヲ置キ部中便宜課ヲ設ケ書記官ヲシテ各一部ノ長タラシム」³⁴⁾（同官制第24条）という規定により、第二部に属せしめられ、書記官部長の下、第二部内に、学務関係課として設置された。そして機構を充当する担当者の「官位」は、勅任、奏任、判任待遇という身分的階統制によって整序づけられたのであった。

したがって、いうまでもなく、教育行政官庁機構は、かかる官庁組織の一かんとして枠づけられたし、事実その中に、学務課、教育課といった名で、設置されていたことは、以前とかわらなかつた。担当者からいえば、郡長のほか判任以下、つまり県属、郡書記等があてられていた。

このようなわけで、学制時代以来、地方教育行政（組織）における地方官庁（いわゆる一般行政組織）は、すでにその中核的存在となっていた。かかる伝統を継承しながら、明治18年前後のこの時期において、すでに考察したごとき地方機構の「管理構造」における官僚（制）化の動向（本章の2）は、他面では、以上のごとき地方官庁そのものの構成と階統制によって、物的に構築され、かためられていたのである。

次に、かかる官庁機構の「確定化」の一方、そこで担当する教育行政の官吏は、具体的にいかなる者によって構成されていたのであるか。まず、府県段階でみた場合、当時の学務課は、課長に府県師範学校長が兼務した地方が多かったとみられる。その他数人の属及び雇員が、その構成員であったと思われる。³⁵⁾ もちろん、「尋常師範学校長ハ…府県ノ学務課長ヲ兼ヌルコトヲ得」（明19.4師範学校令第7条）という規定があったからでもあろうし、当時の師範学校が地方の教育において重要な役割³⁶⁾を果していたことにもよるであろう。また例えば北海道のように理事官ないし参事官が一時的に登用されたところもあるようだが、³⁷⁾ 一般的には教育関係者が課長や課員になった場合が多かったものと推定される。

郡段階でも、小学校教員の郡書記ないし小学督業への登用など行なわれた例からいえば、例えば小学校長、訓導ニ郡書記ないし小学督業という任用ルート³⁸⁾が開かれていたものとみられる。これら郡書記は、学務担任郡書記として、一郡1～2人ぐらいによって構成されていた。もっとも、郡書記の場合も、文部省はすでに1881年（明治14年）、「郡区書記中学位担任ノ者ハ成ルヘク教育ノ大意ニ通スル者ヲ以テ之ニ充テ」るようにと達しているから、教育関係者の郡機構への登用は、文部省の方針でもあった。またそのような要求も、実際的であったのであろう。

以上のごとく、府県師範学校長をはじめとする教育関

係者の地方（教育）行政機構への登用は、積極的に行われていったものと思われる。しかし、このことは、すでに考察したような地方機構の動向の観点からみるならば、地方教育行政における学区取締→学務委員制度の骨抜き、戸長などを行政の末端とする組織系列への組みかえ、それに伴って府県・郡機構を中核とする官庁組織の物的体系の整備化、それによる監督統治上の強化の過程に照応して行なわれるに至っていることを注目したい。むしろ、教育関係者の地方機構への登場は、地方機構の編成からのみ考察されるものではないし、小学督業のごとき、教育における専門的知識の保持者の必要という観点もあり、この間の事情についてはなお検討すべき問題がある。しかし、このことは、以上のごとき全体としての地方機構の整備化と統治の強化にともなう教育関係者の地方官庁機構への登用—正に「教育ノ大意ニ通スル」ところの地方レベルの「教育社会の名望家」³⁹⁾を編入していく過程にほかならなかった。したがって、当時の府県・郡官吏は、物的機構・担当者ともに官庁機構の「官僚（制）化」が一步かためられた段階に位置づけられたものといえよう。そして一方、県・郡官吏が、かかる人的構成であるが故に、彼らは小学督業の職務の代行人として動員されることも可能であった。むしろ、教育関係官庁機構の、上にのべた関係からいえば、小学督業の不備を県・郡官吏が、県・郡官吏の不備を小学督業が補うという不即不離の関係におかれたといった方が妥当するのではあるまいか。ともあれ、ここでは、小学督業職設置の不備を補わざるを得なかったという関係におかれたことを注目したい。また、このような意味では、実は小学督業も、県・郡官吏も同質であり、その間、実際の担当者においていくばくのちがいがなかったし、小学督業に代表される「視学」機構（機能）と県・郡官吏に代表される「事務」機構（機能）とは相互に重畳していたといえよう。実際、例えば福島県のように、当時の学務課は「視学の詰所」⁴⁰⁾の如き感があったといわれる所以であった。

次に地方教育行政との関係を検討しよう。ところで、小学督業は、その当初の構想では、担当者として、高等師範学校卒業生もしくは小学高等科免許状所有者が任用の条件⁴¹⁾とされたことから明らかなように、当時のいわば教育界トップレベルの斬新な人材をして教育指導にあたらせようとしたものとみられる。しかし、現実には意図した計画が坐折したり、設置されなかったりし、主要には財政上小学督業の設置は、一般的なり得なかった。そこで、その代行人として、地方師範学校教員や小学校教員が兼務あるいは専任員として、また県・郡官吏

が用いられたのであった。したがって、機構として独立したいわば純然たる小学督業による教育指導や監督は、むしろ例外的であったといえそうである。このことは、より詳細な検討を経なければ、確定化はでき難いが、かかる傾向は否定できなかつたとみられる。

ところで、このように、たとえ相対的なものであれ、いわば独立機構としての小学督業職が、発展しなかった条件は、次のごとき地方教育行政のあり方とも関係したとみられる。とくに、明治20年代に入ってから、小学督業の代員となるべき（ならざるを得なかつた）はずの県・郡官吏による例えば、小学校内外の設備や就学督促、町村学事に対する監督が、より一層強く打ち出されてくるにしたがい教育の専門的指導自体でき難くなってきたとみられるからである。（Ⅲの2、3）明治10年代における就学率の低下に対する教育施設の拡大化政策や教育施設の拡充のための行政的施策は、この時期においても、教育体制近代化のさけ得がたい課題となっていた。かかる課題が現実のものであればあるほど、代員となるべき官吏は、教育行政の責任者としてそれに対応せざるを得ない。そして、実際かかる行政的施策に対応する報告⁴²⁾が多くみられるようになっていった。

したがって、独立の機構としては少数であったとは思われるが、小学督業（郡・県督業）の具体的な機能（職務）も、他方ではこれらの行政的施策やその事務に照応せざるを得ない関連下に設定されていたといえよう。だから、地方教育行政の情景のなかでは、設定された小学督業における職務の内的・外的事項に対する監督、という二面性は、地方における行政的施策に応じて、いわば臨機応変的に遂行されるという性格において果される。この場合は、まさしく外的事項への監督者としても動員されるという関連契機の構造下におかれたのである。事実、「至大」な「権力」をもっていたという⁴³⁾小学督業のかかる報告⁴⁴⁾もみられるのであった。ただ、小学督業の職務の場合は、その設定の条件や機構上の地位からして、教育内容的視察に傾斜していることは否定はできなかったと推定されるし、小学督業をそのような者とする社会的通念はあったように思われる。しかし県・郡官吏のそれと具体的には部分的に重なっていたことも、すでに明らかであろう。

小学督業と県・郡官吏が以上のごとき実態的構成であるが故に、府県学務課員や郡書記は、同時に地方教育行政機構の中心的存在でもあることによって、第一次的には施設や町村学事を対象とする監督官であるが、そればかりでなく、広く教育上の諸領域に対する監督や指示をしたものといえよう。⁴⁵⁾ このことは、地方機構の整備化

とルーティン化のなかで、おくれた末端町村の学事や学校（教育）に対する巡視・指示・監督・奨励等が、上からの啓蒙的立場から、強化される条件のうちで行なわれたのであるし、また限られた府県（内）にしか設置されなかった小学督業の職務の教育の専門的指導監督者としてのノーマルな発展をも保証するとはいい難い一般的条件となるものであった。

以上、小学督業をめぐる四つの側面—小学督業の職務、地方教育管理構造、設置の動向、地方教育行政—について、その機構化との関連動向を、ごく大まかであるが、考察した。しかし、すでに明らかなごとく、これらの側面との関連動向のみならず、小学督業自体のあり方も地方によって区々であり、さらに立ち入った観察が行なわれなければ、概括でき難いことはいうまでもない。それにも拘らず、この段階において一般的にいえることは、小学督業に対する文部省の構想や設置の要請にもかかわらず、地方においてはそれに応えた内容となり得なかったばかりでなく、計画された設置すら順調に行なわれないような条件のなかで、全体としての小学督業職の発展はあり得ず、実現化の方途や方向は挫かれていたというべき状況であった。したがって、それは、二重の意味で、文部省構想に対する地方での実際の反撃であった。そで地方におけるかかる動向から、一応次のようにいえるのではあるまいか。即ち、小学督業をめぐる行政官僚化と専門化の契機関連の社会的（経済的）、行政的条件の規制ならびにそれらとの関係における地方教育行政組織の設定のされ方の問題である。

まず規制された教育行政事務機構の不備からいっても、実体的に必要とされた巡回教員→小学督業を、構築され、整備されつつあった府県・郡学事事務機構を通じて、一元的な監督体制に組み込んでいった点で、小学督業をめぐる「行政官僚（制）化」の示向性は主要な動向となった。＜官僚（制）化＞ しかもその場合、教育の内の事項に対する啓蒙的指導監督＜専門化＞をも、かかる監督体制の公的強化のうちに組み入れていった。他方、かくして計画された小学督業が、当時の経済的・社会的条件（地方町村との関連）にかかわり、それによってノーマルな設置が期待でき難かったことは、担当職制＜専門制化＞としての物的体系の発展をもうらぎなかった。だから一方、かかるおくれた末端における町村や学校に対する行政的施策（教育政策）は、その第一義的機能＜専門化＞を発展させる保証を薄弱なものとした。かくて、整備され、階統づけられた地方機構＜官僚制化＞を通じて、代員とされた府県・郡学事事務機構と一体もし

くは同時存在として、施策を遂行＜官僚化＞せざるを得ない。この事務機構は、同時に小学督業機構の不備を実質的に果しうる担当者でもあり、このことは、機構、機能において小学督業と一般行政機構と相互に重畳していることを意味し、小学督業（職）の分化発展を保証しないところの機構的条件となるものであった。

かくて、小学督業に関しては、単にその設置未設置或は職務の内容においてばかりでなく、官僚（制）化や専門（制）化の帰趨もまた、国家の教育行政上の諸施策—小学督業に対するものを含めて—（教育政策）や地方社会の諸条件（地方自治体制）との関連規制下に枠ぐみされていたといえる。さらに他方、かかる状況との関連において、小学督業と行政吏員の一体、相即ないしは未分化の形態を含んだ地方教育行政組織の生成ないし構成の特殊的設定にも結節していたといえるのである。この時点でみられるこれらの点は、その後の「視学」制度の発展と地方教育行政（組織）との関連動向の、小学督業をめぐるいわば「原型」的状況として注目したい。

※ 補論—地方「視学」機構化の経過

ここでその後の「視学」機構化の法制的経過を概観しておきたい。ここでは制度の内容と、その特長について二三あげるにとどめる。

(1) 1890年（明治23年）の「郡視学」（小学校令）

- (a) 各郡に一名ずつ。府県知事の任免。判任待遇。給料その他は、「郡の負担とし、郡会の議決により、府県知事の許可」をうける。
- (b) 任用上の特別の規定はなく、「府県知事は郡の申出により特に郡視学を置かざることを得」。但し、その場合は、郡吏員の一名に「郡視学の名義を以て、その職務」を代行させ得る。
- (c) 郡長の指揮命令を受けて郡内の教育事務を監督する。なお「教育事務」とは「専ら小学校教育の範囲に属する事務を謂ふ」（小学校令第51, 66, 67, 68, 92条による）。

これらの規定からすれば、第一に、機構的には郡長を中心とする郡学事機構に枠ぐみされたし、このことは小学督業以来の設定方針を定着化したものと思われる。しかも、小学督業以来此の職を置かざるを得なかった地方の状況から、その実態に照応するかたちで設定された。例えば小学校令に関係したといわれる江木千之は次のようにのべる。⁴⁶⁾

「我邦に於ては、従来亦此の（視学職のこと一執筆者註）必要を感じるの切なりと雖、其費用上に掣肘せらるる所ありて、まだ一定の制を立つるに至らず、但し実際に於ては其の必要に逼らるるが為に督業訓導、巡回訓導の如き、種々の名義を用いて、此の監学の職を置くの地方既に少なからず。故に今回の改正案には遂に一定の制を立てて郡監学と称し、而して地方の資力其の専任の員を置き得るものには之を置かしめ、其の置き得ざる者には強ひて之を責めず、郡吏員をして該職を授せしむる事となしたり。」と。

さらにこの間の事情を当時の法制局参事官 木場 貞長は、後年次のように語っている。

「……郡長が自ら学校ヲ視察スルト云フコトハ至難ナコトデアルカラ郡書記が専ラ其事ニ当ツタ、所が其弊ニ堪ヘズシテ少シハ教育ノコトモ心得アル人が此コトニ当ラナクテハ教育ノコトハ到底分ラヌト云フ事情モ加ハツテ居ツタ管ト思ヒマス、又小学校長ナドノ中カラ優良ナ者が監督ノ位置ニナツテ来レバ自ら向上スルト云フコトニナルカラソレ等ノコトモ含ンデアツタノデハナイカ」⁴⁷⁾

このように、法制化の契機の一つは、当時の地方の実さいに呼応しているが、一方郡行政機構を通じて、小学校にかかわる「国家の教育事務」の末端郡内における監督者として系統化されている。その監督者として教育関係者（管理的立場にある者）があげられているのであった。だから、第二に、機構の設定条件としては小学督業にみられたこと（府県知事任命、郡長の指揮命令等）とほとんど同じであるといえる。だから小学督業以来の動向を国家的規模で法制化（勅令化）し、「国家の教育事務」に対する「監督者」に仕立てたのであった。ところが、他方その給料その他の負担を「郡会の議決」によるとし、その制度存立の一方の責任を郡に負わせたのであった。しかし、これは、1890年（明治23年）の「郡制」公布によって郡団体に移されたものにしかすぎないと解されるが、「郡書記」による職務代行を許していることもあって、小学督業がもっていた問題の構造と実際的には同じところで定着化されたといえよう。

したがって、その職務を「国家の教育事務」の「監督者」に仕立てたことにおいて、郡視学制は、重要な設定であったが、残余のことは小学督業とほとんど同様な設定条件であった。

(2) 1897年（明治30年）の「地方視学」

1897年（明治30年）の「地方視学設置」（同年5月4日勅令140号）、「地方視学の定員を定む」（同年月日文

部省令4号）及び「地方視学職務規程」（同年月日文部省令5号）等によって要約すると次のとおりである。

- (a) 身分的地位からいえば、府県に各々6級俸以上の判任官。定員は道府県を通じ100人。給与上からいえば、文部省所属の官吏とされ、特例⁴⁸⁾をもっており、その点他の府県官吏と異った取扱いがなされる。
- (b) 任用される者は、兼職を禁じられ（明30.6.7文部省訓令6号）一定の資格者（高等師範学校本科卒業業者にして教育関係経歴者、高等小学校本科正教員資格者で5年以上の、尋常師範学校教員資格者で3年以上の、それぞれの教育関係経歴者一教員郡視学など）
- (c) 職務は、「地方長官の指揮を承け小学教育に属する学事の視察を掌る」ことが本務。しかし、「職務規程」の掌る仕事の幅は、教授、管理、設備、法令等々広い範囲に及んでいる。
- (d) 「内務部に属して」、その「俸給額」の費目の流用は地方長官にまかされている。（但し費目流用は明治31年以降）

第一に、この「地方視学」は、「職務規程」をもつ点で画期的なものだったといえる。要約的にのべると、次のごとくである。

(a) 地方視学の要項

1 教育に関する勅語の主旨の実際に行われる情況 2 教授及管理の方法 3 学級編制、教員配置、学科課程及試験の情況 4 設備の整否 5 学事表簿の整否 6 就学及出席の情況 7 生徒の成績及風儀 8 学校衛生の情況 9 学校長教員其他学事関係職員の執務 10 学事に関する会計及経済の情況 11 学事集会の情況 12 学事に於ける市町村一般の感情 13 学事法令施行の情況 14 其他特に必要と認むる件

(b) 当事者に指示し得る事項

1 法令の明文に抵触する事 2 庁議の決したる事項 3 授業法学校管理法に関する事項 4 其他特に地方長官の指命を受けたる事項

(c) 学校及郡市役所町村役場の帳簿を査閲し得。視察時授業時間を変更、休止せしめ得る。視察時、当事者の参席説明を求め得る。生徒学業を試験し得。地方長官への復命。

地方教育の分野ではじめて「学事の視察」を掌る専門視学職ができたことも画期的であったが、以上のごとくその内外にわたる大巾な職務と権限において、専門化といえるかどうか。機能としての専門的役割担当者となり得るかどうか問題として残る。

第二に、しかし、機構的には、「地方長官の指揮下」（いわゆる内務省系官吏下）に枠ぐみされているし、一

方、当初は、その給与において文部省系官吏であり、教育の経歴者であるという位置におかれた。天皇制教育の第一線の監督者として規定されたことも注目される。

(3) 1899年(明治32年)の「視学官」、「視学」、「郡視学」(地方官々制)

1899年(明治32年),ようやくして、地方「視学」機構(教育行政組織)が成立したものとみられる。これら三者は、「地方官官制」の改正により、その中に一緒に規定されることになり、はじめて、カッコつきでのものではあっても、機構とよばれるにふさわしいものとなったといえよう。以下「地方官官制」(明治32年勅令253号)により概説する。

(a) 視学官。その地位一府県知事の補助官として、書記官、参事官と並び、所謂奏任官として任用される。内務部五課の設置⁴⁹⁾に伴い、その第三課(教育学芸に関する事項を掌る)の課長となる。職務一「上官の命を承け学事の視察その他学事に関する事務を掌る」資格条件⁵⁰⁾ 一一定年以上の教育(実務)経験者で充てる。

(b) 視学。定員一文部及内務大臣が定めることになっているが、特別の規定がなく、従前の「地方視学」が呼称をかえてそのまま据え置かれたものとみられる。職務一明30年の「地方視学職務規程」が廃止(明32.6.15勅令258号)され、「上官の指揮を承け学事の視察其他学事に関する庶務に従事す」とされた。

資格条件一郡視学と同じく、3年以上師範学校、官公立中学、高女、実業学校校長又は(助)教諭の職歴者 小学校本科正教員資格者で3年以上の官公立学校長の職歴者 5年以上教育関係職務従事者(視学官及視学特別任用令明32.6.15勅令260号)

(c) 郡視学。身分一従来の郡費支弁、判任待遇の郡吏員から、郡書記と同様判任官とされた。職務一「郡長の命を承け学事の視察其他学事に関する庶務に従事す」そのほか一小学校令中の給料、任免関係事項の廃止、資格条件の経過措置によるその該当者の増加、郡視学条項は、明治33年(1900年)4月1日から施行されること。

かくて「視学官」、「視学」、「郡視学」という戦前における地方教育における担当職制が、成立したといえるが、その関係は<第一表>のごとくである。

第一に、視学担当の一応体系的な設定であるかぎり、たしかに専門的分課化を一步おし進めたものといえる。つまり視学機構を包含した分課化ではあるが、戦前における我が国の地方教育行政官庁機構の「型」の嚆矢ともいべきものであり、その意味で、注目される機構化であった。即ち、機構としての専門的分化<専門制

<第一表> 「地方官官制」における教育担当者の位置(1899年一明32)

項目 職	官位	教育官吏 と同位の 他の官吏	教育 (行政) 官吏の 地位	職務	資格
視学官	奏任	書記官, 参事官, 技師, 典獄	知事補佐官	学事の視察と事務を掌る	教育系
視学	判任	技手, 警部, 属	知事補佐官	学事の視察と庶務に従事す	教育系
郡視学	判任	郡書記	郡長補佐官	学事の視察と庶務に従事す	教育系

化>を一步おし進めたことは、否定できない。しかし、国家の官吏である地方官の下に一元的に系列化された、という点で、機構における官僚制化であることも注目される。

第二に、規定の内容からみるならば、「視学官」は、同時に課長であり、機構的には行政官僚でもある。「視学」の場合は、「職務規程」は廃止され、「郡視学」は職務の規程はない。これを要するに、この三者の「職務」が、「学事の視察と事務(庶務)を(に)掌(従事す)る」ことであってみれば、視学機構と事務(庶務)機構を兼ねていることになる。したがって、視学機構の成立といっても、視学課の専門的分課(化)ではなく、あくまでも、他の教育行政事務機構と一体化されたそれである。小学督業以来の実さい的未分化をうけつぎ、地方教育行政事務機構の一かんとして、視学機構も統合されて編成された特殊地方教育行政組織であり、その生成の帰着点に位置していることも注目される。さらに、いずれも、教育系官吏を登用する歴史を採りながら、職務規程の廃止と未設定にみられるごとく、方向としては、視学による専門化に向っているとはいえないとみられる。

(4) 1905年(明治38年)の「視学官」廃止, 1913年(大正2年)理事官一視学官の設置

1905年(明治38年)には、「視学官」が廃止され、学務関係課長も一般内務事務官を以て任用されることになった。1913年(大正2年)には理事官が視学官として置かれたが、実質的にいって教育関係官吏が任用される条件はなかった。<1926年(大正15年)郡制廃止に伴う郡視学廃止、府県視学増員、1928年(昭和3年)課長ではない専任の「地方視学官」が復活設置されたが、府県によって異なる。>

- 1) 「小学督業」という名称は、明治17年文部省達によって、従前の「督業訓導」を改めたもの。なお「講習所又ハ督業訓導ヲ計画スルノ件」(明16.8.16文部省達16号)で、本文のごとき「要請」がなされている。翌明17.3.4文部省達第4号「督業訓導ノ准官等ニ関スル件」で、「督業訓導」を「小学督業」に名義を変更することと本文のごとき「職務」がのべられている。
- ＜この種の法令・規則・達等については、文部省編：教育調査資料集、『我が国及び各国における視学制度』附録I、昭24、『明治以降教育制度発達史』第2～4巻、「学制八十年史」、昭29、その他一、二の『県教育史』による。以下、とくにことわりなければ同じ。なお、傍点は執筆者、以下ことわりなければ、同じ＞
- 2) 「岡山県上道郡学事通信」：教育時論、明20.1.5
- 3) 文部省第14年報
- 4) 「広島県学事」：教育時論、明20.3.5、「広島県学事年報摘要」：『官報』、明21.5.1、なおその他、同趣旨の報告は、例えば「長野教育会」：教育時論、明19.2.15等。
- 5) 当時の「学校管理法」については、「教授法」との未分化、ヘルバルト派の「管理論」との「混乱」使用など、概念上の問題が指摘されている。(本山政雄：「明治年間における学校管理法」、『名古屋大学教育学部紀要』、第一巻、1955)
- また当時の実際における授業法管理法の内容の問題もあるから、本文のようにいうのは、今日教授法、管理法と分けて使用される以上に問題があるのであろう。本稿は、それらの研究を意図したものではないので、ここでは、小学督業を「学校教育上の指導者」に限定して考えている。(しかし、そうはいつでも、当時の学校教育の実際の反映である面があることは否定できないが、本文でものべたとおり、小学督業の学校教育に対する作用(職務)―指導の体系(職務)の局面に注目して、それをとりあげていることをことわっておきたい。(なお、例えば、宮田丈夫―「管理論としての“discipline”と方法論としての“zucht”の交代」、『教育学研究』第28巻第4号、昭36、参照)
- 6) 多田房之輔：「小学校教員問題二三を論じ併せて名誉職有志家諸君に望む所あり」、福島教育、大3.1.15
- 7) 長野県学務課編纂：『長野県現行学事規則』、29ページ、明19
- 8) 『千葉県教育史』：巻二、668ページ、昭12
- 9) 金子照基：「天皇制教育の体制化過程―森文政期を中心に考察―」、『教育学研究』、第27巻第3号、昭35、
- なお、この時期の教育政策の過程については、土屋忠雄：『明治前期教育政策史の研究』、357ページ以下、昭37、講談社
- 10) 11) 持田栄一：「教育行政機構論」、宗像誠也編：『教育行政論』所収、32ページ、1957、東大出版会
- 12) 千葉正士：『学区制度の研究』、158ページ、1962、勁草書房
- 13) 同上書：193ページ
- 14) 金子前掲論文、金子照基：「学務委員」体制の成立とその意義、『九大教育学部紀要』、第6集、所収、1959、及び金子照基：「日本地方教育行政制度の成立過程―学務委員制度の変質を中心に―」、『教育史研究』、第4号所収、1956、
- 15) 仲新：『明治初期の教育政策と地方への定着』、543ページ、569ページ、596ページ、昭37、講談社
- 16) 例えば、明治11年ごろの広島県における「小学校巡廻教師心得」によると、「区内小学校ヲ巡廻シ教則ノ当否ヲ監別シ授業ノ方法ヲ達正スル事ヲ掌ル但巡廻ノ時日ハ必ス学区取締ノ許語ヲ待ツ可シ」(第一条)とあり、さらに、「教則」、「授業」等について、「注意」し、「監督」するのが、その主な職務とされている。
- その他、教員進退、校舎、設備などについても、学区取締と「商議」する権限を与えられている。(『広島県教育八十年誌』：「資料篇」、13ページ、昭29)
- 17) 千葉前掲書：410ページ
- 18) 例えば、徳島県の例では、明治13年各郡役所に巡回教員を置いた。「巡回教員職務心得」によれば、「公立小学校ノ授業ヲ監視シ伝習スル事」、「公立小学校教員生徒ノ能否勤惰ヲ視察スル事」、「学事会ニ監与スル事」、「巡回回程ヲ作り郡長ニ具申スル事」(『徳島県教育八十年史』：35ページ、昭30)
- 19) 千葉前掲書：193ページ
- 20) 明治18年、文部省の「教育令改正理由」で、学務委員を廃して、町村学事は「専ラ戸長ノ掌務ニ帰」せしめ、「郡区長所轄部内」にその「指揮ヲ承テ学事ヲ幹理セシムル」、郡区を単位区域とする「学事取締」の構想を打出している。しかし、参事院は、費用節減とその必要をみとめずとして、削除した。また、森有礼は、「教育令ニ付意見」で、「学務ニ従事スル所ノ各員ノ職分権力及上下ノ関係ハ専ラ施政上ヲ円滑ニスル目的ヲ以テ定ムベキ」とする立場から、「経済上」と「選挙上ト職務ノ性質トノ適合」上、「学務委員ノ給料ヲ廢シ」名誉職とする一方、「之ヲ郡区ニ置キ」、「其進退ハ郡区長ニ於テ之ヲ処分」し、学務委員の「職務ハ成ルベク之ヲ郡区吏員ニ属シ」、特に必要なものは、「戸長ヲシテ之ヲ掌ラシムル」べきだとしている。学事取締は、この考え方の縁にそったものといえるが、その構想すら打ちくだかれた。学務委員体制から、郡(長)を中核とする体制に集中化し、一方戸長がそこに系列化されていく指向性があったことは否定できない。(大久保利謙編：『明治文化資料叢書』、第八巻、「教育篇」、176ページ、178ページ、173～174ページ、昭36、風間書房、土屋前掲書；353ページ、前掲金子論文参照)
- 21) 前掲「千葉県教育史」：671ページ
- 22) 唐沢貞治郎編：『上伊那郡史』、859ページ、大10
- 23) 『学制五十年史』：124ページ、大11
- 24) 文部省前掲編書：35ページ
- 25) 例えば、栃木県(「視学沿革一斑」：日本之小学教師、明44.8.15)、福島県、但し福島県の場合は、その他一郡に郡督業がおかれていた。(「福島県小学校概況」：教育時論、明20.8.15)

- 26) 例えば、「小学督業県内僅か二名」(「青森県学事一斑」:教育時論, 明19.12.25), 「小学督業の廃止」(「熊本県学事」:教育時論, 明19.12.25), 「県会……小学督業の原案を廃棄」(「福井県通信」:教育時論, 明 20. 1. 15), 「小学督業なし」(「秋田県学事彙報」:教育時論, 明 20. 9. 15), 「督業廃止」(「愛媛県通信」:教育時論, 明 20.7.5), 「督業費廃せらる」(「広島志らせ」:教育時論, 明20.10.15)等。
- 27) 例えば「地方教育ノ実況」(H. K生):教育時論, 明 20. 11. 25
- 28) 木下邦昌:「小学校ノ経済」:教育時論, 明21.3.5
- 29) 前掲『千葉県教育史』:668 ページ, 唐沢前掲編書:859ページ
- 30) 例えば, 県, 郡督業が置かれていなかったという茨城県の場合, 「県内の学校を巡視監督する者無き様なれども其の実決して然らず, 第二部学務課内に視学係なるを置かれ, ……持区の郡村を巡回して学事を監督せらるるを以て, 殊更に費用を出して, 督業を置くより経済上に利にして……」(「茨城県の学事」:教育時論, 明21.9.15), 愛知県では「督業係」を県におき, 島根県では「学務課員の巡回」が報告されている。(文部省第17年報)
- 小学督業が廃止された熊本県では, 「小学校教員講習会に師範学校教諭……出張」(前掲熊本県学事), 高知県では, 「師範学校職員をして時々小学校を巡視せしめ教授上管理上等につき視察せしめらるる事となり……」(「高知県土佐郡概報」:教育時論, 明21.12.5), 秋田県では, 「本県に督業訓導なし然し高等小学校等に授業熟達の教員を置き……必ずしも督業の必要を感ぜざるなり……」(「秋田県学事彙報」:教育時論, 明20.9.15)
- 31) 32) 仲前掲書:59~60ページ
- 33) 大島太郎前掲書, 90ページ
- 34) この種の「官制」については, 自治庁編:『地方公務員制度資料』第一部, 昭28. 給与, 服務等については, 同資料, 第二部による。但し, 上記資料だけで明らかでないところは, 『日本国政事典』I及びII, 昭28, 『県教育史』等によった。以下とくにことわりなければ同じ。
- 35) 例えば, 「山形県師範学校長……同県属判任一等学務課長兼務……学務課員は尚外に……属三人, 傭三人……」(「山形県学事一斑」:教育時論, 明19.12.5), 「学務課長ほか学務課員数名」(「秋田県通信」:教育時論, 明 20.2.25), その他, 師範学校長の県属課長兼務の例—「茨城県通信」:教育時論, 明20.3.5, 「岡山県通信」:教育時論, 明 21.2.5, 「福岡県遠賀郡」, 「地方学事通信」:教育時論, 明21.2.5 等々。
- 36) 例えば, 明治20年ごろ, 「兼務ですから学校へは時々来られた位です」という神奈川県師範学校長=学務課長は, 「師範に命じて管内の教員一郡一名乃至二名を指定して講習会を開き……其結果従来教授法の注入主義が開発主義に改善されました」という。(『神奈川県師範学校創立六十年記念誌』:90ページ, 379ページ, 昭10)
- 37) 『北海道教育史』:全道編; 1. 180ページ, 昭30
- 38) 例えば, 小学督業と郡書記の兼任の例(「広島県学事」:教育時論; 明20.3.5), 小学校教員→郡書記→県属の例(「島根県通信」:教育時論, 明20.10.5)など。
- 39) 「埼玉県秩父郡学事の概況」:教育時論, 明20.3.5
- 40) 多田前掲論文, なお実さい地方の教育雑誌に「学務課員」による教育方法などについての指導のための文章が散見される。(例えば, 「巡視小言」:兵庫県教育雑報, 明20.8.5)
- 41) 前掲『長野県現行学事規則』:29ページ。事実, 京都では, 設置当初, 一時は高師卒業生が多かったという。(前掲「視学沿革一斑」)
- 42) 例えば, 「学事監督及奨励の方法は, 一定の規定なきが故に事務を措弁するの傍常に眼を監督奨励に注ぎ, 部長は定期試験又は開業式に臨み生徒の進歩校務の整否を観察せらる……町村の学事を督励せしむる等の外例規なかりしが……学務担任郡書記を臨時派遣せしめられ, 各小学校管理の状況教員の勤怠等町村学事の実況を視察せしめ」(「千葉県千葉市原西郡教育概況」:教育時論, 明21.2.15)その他, 郡長の教育事業に対する非常な熱意, 知事の戸長などに対する教育上進の演説など, 知事, 郡長, 学務課員, 郡書記などの郡村巡回監督の報告がみられる。(「石見瀬摩郡教育近況」:教育時論, 明20.1.15, 「山形県学事彙報」:教育時論, 明20.12.25, 「茨城県の学事」:教育時論, 明 21.9.15, 「埼玉県教育雑誌」, 明22.11.5等々)
- 43) 前掲「視学沿革一斑」
- 44) 例えば, 福島県では, 小学督業(県)は, 「炎暑も風雨も厭わず熱心に巡回せられ, 至る所訓導戸長を会集し学校維持策や教授の方法等を懇篤に教諭せらるる」(前掲福島県小学校概況)なお, 例えば, さきにその活躍ぶりをあげた広島県では, 小学督業(一部兼任小学督業あり)の「巡視中視察執行したる事項」は次のとおりであったという。「学校風儀の善悪, 教員授業の巧拙, 学校管理の可否, 生徒学業進否, 書籍器械の完否, 諸表簿の整否, 校舎の広狭……の件々より遊戯場の広狭, 教場教具の配列, 体操及運動場の良否, 学令児童の保育, 生徒の取扱, 賞罰の適用, 効験教場の分画分級の方法, 教則及試験法実施上の注意等……」(前掲広島県学事)その他, 「山口県学事年報摘要」:『官報』, 明21.5.4 など。
- 45) 当時, 全国を演説してまわった文相森有礼は, 郡長の教育における実権と責任の大であることを説いたが, その中で, 教員選択, 就学, 経済等について特に留意すべきだとし, さらに郡長は教授法についても注意するよう具体的に説示している。(日下部三之介編:『文部大臣森子爵之教育意見』, 98~102ページ, 111~116ページ, 明21)なお註42)参照
- 46) 江木千之:「本邦小学制度の沿革」, 『教育五十年史』所収, 145ページ, 大11, 『江木千之翁経験談』(上), 93ページ, 昭8
- 47) 磯野昌蔵:「諮問第五号視学制度ニ関スル件」:海後宗臣編, 『臨時教育会議の研究』所収, 691~692 ページ, 1960, 東大出版会

- 48) 「地方視学の経費予算は俸給旅費庁費の各費用を互に流用することを得ず、但、特別の事情あるものは其事由を具して本大臣の指揮を請ふべし」(明30.6.7文部省訓令第6号「地方視学に関する訓令」三)但し、この「項」は翌明31年に廃止され、「地方視学費目流用は自今北海道長官又は府県知事限執行すべし」とされた。(明31.10.14文部省訓令10号「地方視学費目に関する件」)
- 49) なお、内務部分課の設置は、第1課(議員選挙、府県行政及経済、郡市町村の行政及び経済監督等)、第2課(土木、地理、土地収用)、第3課(略)第4課(農、工、商等)、第5課(国庫金の会計、府県経済収支出納)(同上勅令、第17条)である。その他警察部、監獄署の各部署があった。因に、当時の知事の補助官としては「書記官一知事事故アルトキハ、其ノ職務ヲ代理シ、又内務部長トナリテ部下ヲ監督ス」「警部長一警視警察部長トナリ部下ヲ監督ス」、「参事官一知事ノ命令ヲ承ケ、審査ノ立按ヲ司ル」、「視学官一略」、「技師、典獄、警視一警察部ニ属シ又ハ警察署長トナリ、上官ノ命ヲ承ケ、其ノ部署ノ事務ヲ掌理ス」(以上高等官)その他視学、技手、警部、属等。(同上官制及工藤重義：『帝国法制』、125～126ページ、明36)なお、Ⅲの1参照
- 50) ① 文部省視学官の職にあるもの又は在りたる者、② 2年以上官立学校の学校長又は委任教官の職にある者、又はありたる者、③ 3年以上師範学校長、官立中学校長、官立公立高等女学校長又は官立公立実業学校長の職にある者又はありたる者、④ 5年以上道府県視学又は郡視学の職にあるもの又はありたる者、⑤ 5年以上、教育に関する職務に従事し、現に判任官三級俸以上の俸給を受くる者(明治32年6月15日、勅令第260号「視学官及視学特別任用令」第二条)

Ⅲ 地方「視学」機構の編成をめぐる問題 一 機構成立の時点までを中心として一

前章では小学督業に関して、視学制度をめぐる「原型」ともいべき状況、さらに郡視学、(地方)視学、視学官が、いかに機構化されたかについてみた。補論は、「原型」において提起された諸問題のうち、制度面で考察される諸要素の発展の叙述である。本章では、1899年(明治32年)、地方「視学」機構が戦前の体系として、一応成立したとみられる時点までの具体的編成上の問題の検討をする。提起された「原型」の問題構造のどくといかなる側面の発展にかかわり、そしてそこにどのような性格があるかを考察し、編成上の機構の性格を明らかにする。郡視学を規定した小学校令さらに、「視学」機構を統一的に規制した「地方官官制」との関連が注目されるので、第一に、地方機構における「視学」機

構の位置と性格を一あたりみる。第二に、郡視学制度の設定の時点に遡及し、この制度が発展しなかった点に注目し、設置をめぐる諸問題一就中、地方教育行政における管理構造との結節点ともいべき論点をめぐって、明らかにする。第三に、かくて成立したとみられる地方「視学」機構の性格とその時点における意味を考察したい。

1. 地方機構における「視学」機構の位置と性格

(1) 官庁機構と「視学」機構

地方教育行政組織は、すでに明らかなように、1899年(明治32年)の「地方官官制」の改正を機に、視学機構を同時に包含して、一応定着化した。(Ⅱの補論)それは、ともかく官庁機構としては、専門的分課制の一步前進であり、それを構成する教育に関する役割担当者の体系的な登場を内容とするものである。視学機関と行政機関を、一機構的にも、担当者においても一同時存在としたので、視学独自の機関としての分課(化)の成立ではない。しかし、その特殊の体様を認めつつも、戦前における物的体系の原型が出そろったという意味で、一応視学機構の成立の時点として承認しないわけにはいかなからである。

ところで、「地方官官制」による地方官庁機構の編成は、1886年(明治19年)、1890年(明治23年)、さらに1893年(明治26年)の各時期におけるその全面的改正の経過をたどって、戦前におけるその原型を確立した、といわれる。¹⁾これら編成の経過は、次頁の<第二表><第三表>²⁾によって明らかにされる。

教育関係機構を除き、地方官庁機構としてみれば、たしかに明治26年は、その系統化(分課と担当者の設定)の一応の完成期である。分課し複雑化していく行政事務に対応して、機構が整備されていくとともに、役割の担当者をもつという意味で専門制であるといえるのである。そして、この場合、身分階級制をもったハイアラーキー(官僚(制)化)の確立でもあることは注目される。

まず、かかる官庁機構の整序の経過は、教育官庁機構の編成からみると、次のごとき性格が明らかである。結論的にいうならば、1899年(明治32年)の「視学官」が早くも1905年(明治38年)に廃止される一方、教育官庁機構の地方官庁機構における相対的地位の低下(機構の縮小化)をもたらす傾向に象徴される動向である。

例えば神奈川県(埼玉県)の場合で、この間の事情をみよう。官庁機構の分課で、(第二表参照)明治19年

＜第二表＞ 地方官庁機構の推移

	明19・7	明治23・10	明26・10	明32・6	明38・4	明40・7	大2・6
「地方官々制」による	1部 (部長・書記官) 2部 (〃・〃) 収税部(収税長) 警察本部 (警部長)	知事官房 内務部 (部長・書記官) 直税署・間税署 (署長・収税長) 警察部(警部長) 監獄署(典獄)	内務部 収税部 警察部 監獄署	内務部 第一課 第二課 第三課 第四課 第五課 収税部 警察部 監獄署	知事官房 第1部 (部長・事務官) 第2部(〃・〃) 第3部(〃・〃) →〈国家直轄削除〉 第4部(〃・〃) →〈国家直轄・削除〉	知事官房 内務部 警察部	知事官房 内務部 警察部
神奈川県 の官庁機構	1部 会議課 外務課 農商課 庶務課 2部 土木課 兵事課 学務課 監獄課 衛生課 会計課 収税部 警察本部	知事官房 内務部 第一課 第二課 第三課 学務係 衛生係 戸籍係 第四課 収税部 警察部 監獄署	知事官房 内務部 第一課 第二課 第三課 学務掛 農商掛 戸籍掛 第四課 収税部 警察部 監獄署	知事官房 内務部 第一課 第二課 第三課 第四課 第五課 収税部 警察部 監獄署	知事官房 第1部 土木課 会計課 地方課 教育課 第2部 第3部 第4部 港務部	知事官房 内務部 勸業課 教育課 土木課 地方課 会計課 警察部 (高等警察ほか) 港務部	知事官房 内務部 県治課 財務課 勸業課 土木課 警察部 港務部

＜第三表＞ 「地方官官制」の推移〔但し郡視学について、明26以前は小学校令〕

1886年(明19)7月 勅令54号〈公布〉	1890年(明23)10月 勅令225号〈全部改正〉	1893年(明26)10月 勅令162号〈全部改正〉	1899年(明32)6月 勅令253号〈1部改正〉	1905年(明38)4月 勅令140号〈全部改正〉	1907年(明40)7月 勅令266号〈1部改正〉	1913年(大2)6月 勅令151号〈全部改正〉
知事(勅任2等～ 奏任1等) 書記官(奏任2等以下) 収税長(奏任4等以下) 警部長(奏任4等以下)	知事(勅任) 書記官(奏任) 収税長(奏任2等以下) 警部長 参事官(奏任3等以下) 技師(奏任1～6等)	知事(勅任) 書記官(奏任) 収税長(奏任) 警部長(奏任) 参事官(奏任) 技師(奏任)	視学官(奏任)	知事(勅任) 事務官(奏任) 一各府県4人一 警視(奏任) 技師(奏任)	知事(勅任) 事務官(奏任) 東京二人 其他三人 事務官補(奏任) 各県二人	知事(勅任) 内務部長(奏任) 警察部長(奏任) 理事官(奏任)=視学官 警視(奏任)
属(判任) 収税属(判任) 典獄(判任) 副典獄(判任) 書記(判任) 看守長(判任) 看守副長(判任) 警部(判任) 警部補(判任)	属(判任) 収税属(判任) 典獄 (奏任4等以下) 看守長(判任) 警部(判任) 技手(判任) 監獄書記(判任) 監獄医(判任待遇)	属(判任) 収税属(判任) 典獄(奏任) 看守長(判任) 監獄書記(判任)	視学(判任)	属(判任) 視学(判任) 警部(判任) 技手(判任) 通訳(判任)	属(判任) 視学(判任) 警部(判任) 警部補(判任) 技手(判任) 通訳(判任)	属(判任) 視学(判任) 警部(判任) 警部補(判任) 技手(判任) 通訳(判任)
郡長 (奏任4等以下) 郡書記 (判任4等以下)	郡長 (奏任3等以下) 郡書記(判任) 郡視学(判任待遇)	郡長(奏任) 郡書記(判任) 郡視学(判任待遇)	郡視学(判任)	郡長(奏任) 郡書記(判任) 郡視学(判任)	郡長(奏任) 郡書記(判任) 郡視学(判任)	郡長(奏任) 郡書記(判任) 郡視学(判任)

「地方官官制」の設定のさいは「学務課」であった。ところが、明治23年、自治制発布当時には、早くも「学務係」となり、明治32年、ようやく「第三課」（教育学芸に関する課）として分課した。そして、以後明治末まで「教育課」として存続するが、1913年（大正2年）理事官視学官が登場するときには、県治課に併合され「係」となっている。つまり、このことは、自治制発布当時の教育官庁機構の相対的地位の「低下」、明治30年代当初におけるその地位の「上昇」、さらに明治末～大正初年にかけて再び「低下」するということである。かかる状況は、他の官庁機構との関連でさらに綿密な検討を要するものであろうが、次のごとき事実を併せもつ性格は注目される、即ち、明治23年当時の「低下」＝機構縮小は、地方官庁の全体的なそれであるという性格のなかで、行なわれていると思われる。（明治19年における1部2部の計10課が、第一～第四課という呼称の中に統合化されている。但し、監獄課が監獄署に昇格しているのは注目される。）ところが、大正2年における機構縮小は、それまでの教育課だけが縮小化されているということである。（明治40年の五課が四課に縮小されたが、教育課だけが消滅している。このとき高等警察ほか、警察部の機構拡大は行なわれる。なお、明治30年代には収税、監獄がそれぞれ国家直轄の官署になることも注目される。）

このような事実から、視学機構にかかわる地方教育行政機構の編制は、郡視学制設定の時点で「低下」し、明治32年の一連の視学機構編制の時点で「上昇」し、明治末「視学官」廃止から大正初期、理事官＝視学官が設置された時点では、かえって機構の縮小＝「低下」をもたらしているということになる。上記のごとき他の官庁機構との関連からみるならば、単なる量的な拡大や縮小（上昇や低下）ではないと考えられる。そして、明治23年の「低下」と明治末～大正初期にかけてのそれは同じ「低下」でもその質がことなつたものと考えられる。官庁機構の系統化は一般的な方向であるというのに、何故かかる性格をもつた相対的地位の低下をもたらすのか。視学の編成と地方官庁機構の編制とのかかる関係は、主題の側面に関する本研究の各時期における教育機構の象徴的動向であると思われる。（次節以下、IV章）

第二に、担当職制の動向について、すでに1887年（明治20年）、例えば「郡区長試験条規」（明20.12内務省令第5号）や「文官試験試補見習規則」（明20.7勅令第37号）が公布され、前年の「地方官官制」による「組織」構成に対して、それを充たすべき担当者の任用条件の変革の方向が打ち出されたのであった。前者は「郡長」任用の客

観的条件（試験資格）の採用一但し明治23年には、「郡区長任用ノ件」で、一定の官歴者などに試験を免除した一であり、後者は「委任」、「判任」などの「文官」登用に関する一定の資格や条件を定めたものであった。このような任用条件の変革はその後も行われ、1893年（明治26年）の「文官任用令」（明26.10勅令第183号）によってさらにおし進められる。かくて、＜第三表＞によって明らかなように、行政の分野に対応する担当者が、客観的な任用条件の変革とともに、「勅任」、「判任」、「判任待遇」というまことに整然たる「官等等級」によって秩序づけられる。したがって、行政の分化に応ずる機構編成が行なわれる一方、それを充たす担当者の資格任用化の方向と同時に、特権的官僚を頂点とする身分階級制を併せもつところの官僚組織化であったのである。しかも、全体としての官僚組織が、「厳格な道徳的法的規律」³⁾（官吏服務規律一明20.7勅令第39号）の強制によっていたのであるから、対自的にもまた、「対民衆官紀」⁴⁾においても、かかる身分階級をもつた特権的官僚系列の構築に他ならなかった。そこには、官僚の権威、国家の権威を確立しようとした意図のあったことは歴然たる事実であった。したがって、この経過は役人がひどくありがたい当時の精神的風土に対応して、自由民権運動にしたがった地方豪農の子弟を郡長に任用したり、⁵⁾ また末端町村長などを官僚機構の系列に、公的に組み入れていくこと（Ⅱの2、4）と、正にうらはらの関係なのであった。

このような意味で、官庁機構の官僚化（組織化）は、単に物的機構としての分化編制だけが意図されたのではなく、いわば精神的機構の系列として、対自的にも対外的にも、構築されたのであった。地方教育官庁機構は、かかる精神的機構の一かんとして、系列化されたのであった。

（2）（郡）視学設定の条件と「視学」機構成立時の意味

視学機構と地方官庁との関係ならびに機構の一般的性格は以上のごとくであるが、郡視学の場合、1899年（明治32年）以前は、郡制が施行されていない地方では、専任郡視学を設置できなかったから、機構上の性格はそれ「以前」と「以後」とでは、ちがったものであるといえる。次に、この点から、郡視学の特殊な設定と（郡）視学の一般的性格を指摘しておきたい。まず「以前」について、郡視学は他の行政吏員とは異なり、郡団体との関係下におかれたことである。郡視学はいうまでもなく、府県→町村を結ぶ、いわゆる中間団体たる郡機構（議会

と郡長)のなかに設定された。郡視学の機構としての設定自体は、郡議会の議決が第一次的要件とされるし、他方官庁機構のなかでは、地方官→郡長という系列支配下に機構的に編入されている。このように、郡視学は、郡長に代表される郡機構と地方自治機能を代表する郡議会との二面的関連契機下に設定されるものであった。しかも、以上にみたごとき官庁機構の組織のなかでは、官等等級で最下位に格付けられているという関係であった。だから、官庁整序の文脈のなかでは、名誉ある地位を占めているとはいえなかった。また、郡視学を規定した小学校令そのものは、町村制を施行した府県でのみ実施できるし(小学校令第93条)、郡制はかかる町村制が施行された地方において実施されるもの(郡制第89条)であった。したがって、郡視学制の場合は、小学校令中の他の条文による案件とはちがって、町村制→郡制→郡視学制というかたちの、屋上屋をかさねる制度の施行をみなければ、設置できないものであった。この点、一連の地方自治制と関係していたこととして注目される。

次に、「以後」においても、地方「視学」機構全体の関係設定として注目される点がある。それは、我が国における公教育推進の地方公共団体的基礎構造との関連契機においてである。周知のごとく学校令や地方学事通則の法は、一連の地方自治法に依りて制定されたものであったが、その結果は、教育における市町村の「固有事務観」は否定された。即ち、「教育事業」そのものの画策や施行は「国家」の手に留保され、一方いわゆる小学校ほか「教育営造物」の「設置や維持」だけは「市町村」にまかせられるという方式⁹⁾であった。それは、正に、「国の行政と市町村の行政とに全然飄別が附与」¹⁰⁾されたといわれる所以であった。公教育における地方公共団体的基礎(構造)とは、このように、国家と地方自治体との役割が定着化し、その間の関係を単に定式化して指摘することにおいて問題なのではないであろう。してみれば、その基礎構造とは、かかる団体的基礎(後者)と「国家」の「教育事業」の画策施行(前者)とのいわば緊張関係の構造—公教育遂行の二面性の構造のなかで、飄別を附与された行政上の関連を考えることによってもとらえうるであろう。郡視学(「視学」機構)は、正にかかる関連契機の中核に、もっとも具体的に設定された機構であった。何故ならば、郡視学の設定(自体)が一連の自治制や郡団体における二面的関連契機と結節していたからというばかりでなく、郡視学(「視学」機構)は、「国家の教育事務」の「監督者」として、他方、郡内の一具体的には町村内の一「学事」を「視察」という職掌のゆえに、その教育的行政的事実関係におい

て、いかなる機能を果すものたるかが、注目されるからである。

1899年(明治32年)の「地方官官制」による統一的な規制は、郡視学の上にみられた諸関係のうち、機構自体の設定の条件はかわるが、それ以外の条件は、視学機構の全体を通じ、基本的な問題構造の一つとして注目されるのである。しかしながら、一方この時点は、日清戦争後の「激増した委任事務の官治的能率的処理」が地方行政においても要請され、同年の府県制、郡制の改正によって、制度的には、「府県会の権限縮小と知事及び中央官庁の権限の拡大」⁹⁾が図られたときにあたっていた。他方、折からの政党政治化動向への「防壁」としての「文官任用令」(明32.3勅令第61号)の改正⁹⁾の措置は、一定の資格者—官歴者以外の勅任官(地方では知事)への登用の禁止を打出している。かかる一連の制度的措置は、物的体系としてみるならば、さきの官庁機構の編制の延長とみられる。だから、社会的諸条件の変化を一方の局面とする動向のなかで、その社会にそびえ立つ官僚の権威の、一そうの高揚が計られたことにおいて特長的であったのである。したがって、この時期における、地方教育官庁機構の相対的地位の上昇も、かかる条件のなかで、可能であった。制度としての専門的分課制の一步前進を、一般官庁よりおくれで教育の分野で可能にした条件も、機構的には、かかる官僚化によって保証される域を出なかったのである。

以上、この章においては、地方機構における視学機構と官庁機構との関連、視学機構の一般的性格、郡視学の特殊的性格、明治32年の意味を概括した。以下において具体的な編制上の問題を考察してみよう。

2. 郡視学制度と地方自治(郡)体制

(1) 郡視学と郡制—設置の動向

郡視学はすでにのべたように、郡制が実施されなければ、設置できなかったから、郡制施行のいかんが、第一次的には、郡視学の設置を支配した。けれども、さらに内容的にみるならば、第一に郡制が施行されても、必ずしも郡視学は設置されなかった地方があったことであり、第二は、郡制自体の実施が大巾におくれ、結局、1899年(明治32年)にほぼ全国的な設置の実現をみたということである。

今、詳細な統計資料で明らかにし得ないが、その間の動向は<第四表>¹⁰⁾によってみられたい。

＜第四表＞ 郡視学と郡制

年	専任 郡視学	郡吏員 で郡視学 の職務を 行う者	計	郡制施行 府県数	左の府県名
1891年 (明治24年)				11	青森, 秋田, 山形, 石川, 福井, 山梨, 長野, 愛知, 徳島, 高知, 大分
1892年 (明治25年)				0	
1893年 (明治26年)				0	
1894年 (明治27年)				1	宮城
1895年 (明治28年)	92	39	131	0	
1896年 (明治29年)	138	43	181	11	茨城, 群馬, 埼玉, 富山, 静岡, 兵庫, 鳥取, 島根, 山口, 福岡, 熊本
1897年 (明治30年)	286	67	353	13	岩手, 福島, 栃木, 千葉, 新潟, 岐阜, 三重, 奈良, 和歌山, 愛媛, 佐賀, 長崎, 宮崎
1898年 (明治31年)	405	31	436	3	滋賀, 大阪, 鹿児島
1899年 (明治32年)				5	東京, 神奈川, 京都, 広島, 香川
1900年 (明治33年)				1	岡山

郡制施行は、1891年（明治24年）、わずか11県であり、府県数（46府県—沖縄を含む）の $\frac{1}{4}$ 以上、1896年（明治29年）以降に行なわれている。このように、郡制施行自体、大巾におくれているが、郡視学についてみれば、例えば、1897年（明治30年）になっても、郡視学を置いたのは、郡制施行府県36のうち、23県¹¹⁾にすぎず、約 $\frac{1}{2}$ は、郡制を施行したにも拘らず、郡視学を設置していないことになる。しかも、このとき専任郡視学は286名、郡吏員の兼任郡視学は67名を数えている、といったあり様である。ただし、この明治30年までの郡制施行府県数は、同年末までを含み、郡視学設置府県数は同年5月現在であるから、その間に若干の視学設置府県数の増加があるとも思われるが、全体としてのかかる傾向は否定することはできない。

このように、郡視学制度の設定は、郡制の施行、未施行に関係していた。そして、郡制自体、その実体が「自

ラ独力シテ行政区ヲ為スコト能ハス」ごとき「戸口僅少資力薄弱」¹²⁾な当時の町村を基礎内容とするものであるかぎり、その施行もノーマルに行われなかったのであった。その故に、いわゆる町村合併策が計られたのであったが、その実際には様々の問題¹³⁾があり、郡制の施行は進捗しなかったのであったから、郡視学もふえるわけがなかったのである。しかし、一方、施行した郡制下においてさえ、必ずしも郡視学が置かれてはいなかったから、そこにはいかなる事情があったかが問われねばならない。

そこで第二にその間の状況をみよう。明治24年から、郡制を施行した県でみても、郡視学設置の状況は、制度的にも内容的にも、整備されてはいないようである。例えば、山梨県の場合でみると、1893年（明治26年）になってようやく各郡悉く設置することに決定したが、郡書記の兼任ですませるとの方針にきりかえられた。しかも郡書記は各郡何れも「純然たる行政吏員」¹⁴⁾で充当されていたという。また、福井県のある郡では、1895年（明治28年）、それまで設置されていた郡視学を廃止し、給料、旅費の負担が重荷だから郡書記に兼ねさせればよいというし、¹⁵⁾ある郡では、郡視学の給料を減額した¹⁶⁾という。長野県でも、郡視学廃止の動向がみられる。明治26年には、10郡で置いていたが、明治28年には僅かに郡郡を除き、他は皆廃止に決定した、¹⁷⁾という。専任の郡視学を置いたのは3郡だけであった。¹⁸⁾という愛知県報告もみられる。

このように郡制を比較的順調に施行したとみられる県でみても、郡視学の設置の方は、順調に進まなかった。明治28年ごろになれば、むしろそれまで設置していたのを廃止する傾向が出ている。そこで、この間の事情をさらに明らかにするために、長野県の場合に接近して設置廃止の実態について考察してみよう。

例えば1896年（明治29年）1月、長野県内のある郡長（埴科郡）から、長野県知事あての伺一『郡視学費ヲ議會ニ提出不致義ニ付伺』¹⁹⁾で、次のごとくのべている。

「郡ニ郡視学一名ヲ置クベキハ小学校令ノ規定上有之候ニ付明治二十五年以来毎年同令第五十一条ニ依リ郡視学ノ給料旅費等ヲ積算シテ本会ノ協賛ヲ求メ候処本郡ニ於テハ本費負担ニ堪ユルノ実力ナク且ツ先年小学督業ヲ設置シタル時ノ如キ敢テ格別ノ利益アル事ヲ認メザルノミナラズ或ハ却テ町村教育ノ気勢ニ於テ弊害ナキヲ保シ難キ実歴アリトシテ理事者ガ百方其ノ必要ヲ説クモ更ニ傾聴スルノ意ナキモノノ如ク例年全会一致ヲ以テ否決致シ候故小学校令第六十八条ニ依リ其都度状況ヲ具シ特ニ郡視学ヲ置カザル義御許可相成候次第ニ有

之殊ニ前年度ノ該予算ヲ否決スルニ至テ本郡ニ於テハ視学費ノ負担ニ堪ヘザルヲ以テ当分時機ノ到ル迄該予算ハ本会ニ提出不相成様致度予メ希望ヲ属シ候目下ノ状況ニ於テハ本年復之ヲ議會ニ提出スルモ亦全会一致ヲ以テ否決スルハ明カナル事實ニ有之從令之ヲ議會ニ提出シテ百万設置ノ必要ヲ弁説スルモ唯彼我ノ徒勞ニ属シ却テ其感情ヲ害シ反対ノ氣勢ヲ増スニ過ギザル義ト思考候間先ヅ当分時機ノ熟スルヲ俟ツノ外無之モノト認メ時機既ニ熟スルヲ視ルニ至ル迄該予算ヲ郡会ニ提出致候義ハ当分見合せ候様致度此段相伺候也」

ここでは、主に郡財政の状況と小学督業以来の町村教育との関係をめぐり、郡視学費の議案が、常に郡会に於て否決され、かかる事情のため、郡長自らが郡視学の設置に消極的になっている様子が伺われる。これに対して、郡視学費を郡会に提出しないことは、「聞届ケ難シ」と一たんは拒否の回答が出されている。

しかしさらに翌2月「郡視学之義ニ付上申」²⁰⁾（郡長→知事宛）で、「…本年度郡民負担ノ状況ヲ考フル時ハ本費ノ負担ニ難堪候間本郡ニ於テハ別ニ郡視学ヲ置カザル義御聞置相成度全会一致ノ議決ニ依リ別紙理由書相添此段及上申候也」とし、その理由書では「郡視学ハ教育行政上敢テ不必要ノモノニアラズト雖ドモ本郡目下ノ状況ヲ觀察スルニ本費ノ如キ四百六拾四円余ノ負担ニ堪フルノ民力アリト認メ難ク…本年此ニ郡視学費ヲ削除シ暫ク民力充盈ヲ持タントスルハ本郡今日ノ情勢ニ照シ忍バザルベカラザルナリ……」とのべ、再びその窮状を訴へ、郡視学費否決のための措置の承認を求めている。そして、この上申によって、結局、「郡視学ヲ置カザル件明治二十九年度ニ限り聞届ク」と許可指令（知事→郡長あて）されているのである。

ここにあげたのは、長野県における例にしかすぎないが、郡制下における郡視学が、当時の町村を基盤とする財政的窮乏に応じて、いかに成立し難かったかを物語るものであろう。さきに指摘されたとおりの、地方自治制は、市町村に教育の施設の設置維持を義務づけ、その意味で「我が国義務教育安定の基礎」²¹⁾ だといわれるのだが、その地方自治制発布以来、かえって教育費の削減を将来するような地方町村が多かったのが当時の状況²²⁾であった。郡制自体、財政上においても、かかる地方自治団体（町村）を基本的にその基礎²³⁾として構成していたのであるから、郡視学にみられる上のような動向もけだし必然であったといえるだろう。

このように、郡視学は、郡制の施行されたところにおいてさえ、設置の基礎が順調に用意されていなかったといえるが、例えば、長野県の他の郡においてみられるよ

うに、郡長を中核とする「理事者」側と、大地主や町村会議員によって構成される郡会との、郡視学設置をめぐるいわば緊張関係も、一つの注目すべき現象であった。この郡では、1892年（明治25年）以降、1895年（明治28年）までは、郡会の勢力分野において、郡視学設置廃止の意見がほとんど半ばし、結局、議長（郡長）の採量によって、ようやく設置が決定されてきた。そして、翌年には、遂に郡視学費が否決されているのであった。²⁴⁾ ここでは上の例にもみられたように、郡視学は小学督業以来の「格別ノ利益」を認められず、かえって「町村教育ノ氣勢」において「弊害」ある存在となっているという認識があったものとみられる。これは、当時の大地主や町村会議員たちによって構成される郡会の認識であるが、郡視学設定をめぐる郡制自治の問題として注目される関係をあらわすものであった。次にこの間の事情を明らかにするため郡視学の職務と地方教育行政、地方教育の管理構造との関係から考察しよう。

(2) 郡視学の職務と地方教育行政

まず、郡視学をめぐる職務内容と地方教育行政との関連を検討する。

ところで郡制を施行しない地方や郡視学を置かない地方では、例えば、小学校訓導の名義で、「郡視学の職務を執るべき吏員」を特設したところ²⁵⁾もあったようであり、県郡官吏を動員して学事の巡視や監督をさせたようである。とくに一連の自治制公布以来「到ル処町村長若クハ教員ニ就キ督励シ以テ教育ニ改良整理ヲ促サシメタリ……」、学務官吏は「郡町村役所学事上ノ庶務ヲ監督シ各小学校ニ臨ミ授業管理ノ法ヲ察シ教員生徒ヲ奨励スル」²⁶⁾ 等々との報告が多くみられるように、（Ⅱの4参照）府県郡学務官吏による町村学事や学校教育への巡視監督は、教育会への働きかけなどと相まって、さかに行われたとみられる。

かくて郡視学を設置した地方ないし設置したことにより、たしかに学校現場の教授や管理法の発達、改良に役立った、といういわゆる専門職制としての機能が発揮されたところもあったようである。²⁷⁾ しかし、このことも府県によって異なり、「事務的視学も出来れば学者的視学も出来た様である」²⁸⁾ といわれるように、その機能は各地方の条件によって必ずしも一様ではなかったと思われる。このように郡視学を設置しないところでは、その代員が確保されたり、府県・郡官吏による視察が行われたりしたことは、小学督業の時代にみられた関係と同じであったとみられる。

さて、郡視学の「職務規程」は、小学校令ほか関係法

令では決められていなかったもので、その具体的な規定は、各地方で府県訓令なり郡長の規定によった。そして、その具体的な機能は、上にのべられたごとく、監督に重きを置くところ、指導に重きを置く地方と、一様ではなかった、²⁹⁾とみられる。1895年(明治28年)にできた熊本県の例で、その職務規程をみると次のごとくである。³⁰⁾

I 郡長の指揮命令をうけ郡内の教育事務を監督す。

- 1 学務委員の服務
- 2 小学校の校数位置町村学校組合及区並児童数
- 3 児童学業の進否、試験
- 4 校舎敷地校具体操場農場等の設備
- 5 学校長及教員の職務及服務
- 6 学令児童の就学及出席
- 7 教科目の加除修業年限補習科専修科
- 8 学校の編制及教員の配置
- 9 教授訓練体育及学校管理
- 10 実業補習学校徒弟学校
- 11 学校に備ふべき諸表簿
- 12 家庭教育幼稚園其他の小学校に類する各種学校私立学校
- 13 教員講習小学校校長教員の集会及教育会
- 14 町村長区長及代理者学務委員の教育事務
- 15 教育費の収入支出授業料減免学校資産管理
- 16 生徒卒業後の状況
- 17 学事に関する法令規則実施状況

II 視察の状況を郡長に報告し意見あるときは具申する。

III 教育事務につき意見あるときは関係者に指示若くは協議し得る。但し重要事項は予め郡長の指揮を受ける。

IV 学務関係者の集会に臨席して意見を述べ得る。

V 郡長は、郡視学の事務取扱に関する手続を定め得る。

「職務規程」は、広範な領域にわたる職務を義務づけしており、小学督業にみられた職務以上に外的事項への監督者として設定されていたといえよう。すでに、この職務規程で、教育における専門的指導者たるの面目を保ち得ないほどの行政事務官的なものたるを免れないものとなっていたのである。したがって、かかる規程であるが故に、その現実機能は、一様であり得なかったし、むしろ郡視学をめぐる地方教育行政の条件によって左右されるときのものであったといえる。

ところで、1894年(明治27年)前後から、日清戦争後

にかけて、地方における「教育事業上」の三大急務は、① 正教員の補充 ② 就学督責 ③ 学校基本財産の蓄積増殖にあるとされたという。³¹⁾これは、府県学務関係官吏によって提出された課題のうちの主要なものであったが、いわば、「教員」・「教育対象の拡大」・「学校」という公教育を成立させる三つの要素の整備こそこの時期における教育体制構築のための緊急の課題であったことを物語るものであろう。しかし、かかる事情から、「視学」の充実も、要請されたのであるが、これら「三大急務」に対応するようなものとして彼らも動員されることがさげ得がたいものとなった。したがって、郡視学も、小学校や町村役場の学事の監督や就学奨励さらには設備に対する監督官として、其の職務を果さざるを得ない状況の下におかれたのであった。この時期においても、郡視学の設置が必ずしもはかどっていなかったから、県・郡官吏のみならず、彼らとともに或は単独に郡視学の巡視も要請されたのであった。³²⁾

したがって、これらのことから、教育における専門的「内的」指導者としての視学機関でなくとも推進できるような地方教育行政上の条件は、郡視学の設置されている地方においてさえ、彼等をして行政官僚的な機能を遂行させるものとなったのである。そして、1895年(明治28年)ごろから、ようやく設置されるようになってきた時点における郡視学の具体的なあり方は、正にかかる教育行政上の条件に逢着していたのであった。

(3) 郡視学と地方教育管理構造—郡視学と郡制自治

郡視学をめぐる問題状況には、以上のごとく、郡制との関連のみならず、郡視学の設置が全体として充員され得なかった財政的状况、さらに郡視学の職務を規制する客観的な教育行政上の条件を指摘した。かかる郡視学機構編成上における諸条件は、単に機構としてのみならず、内容的にも整備したものとならなかった。次に、それを郡制自治との関連で若干検討してまとめよう。

それはさき(Ⅲの2-1)に指摘したごとく、郡視学設置費をめぐる郡会での対応にみられたもう一つの注目すべき点に關している。即ち郡視学費を常に否決するが、否決しようとする郡会勢力の対郡視学感情にみられるあの状況は、例えば次のごときものであったからではあるまいか。郡視学の機構としての設定は、いうまでもなく第一次的には郡会の議決によっている。ところで、かかる郡会を構成する主要なメンバーは、事実上、町村長クラス或は学務委員等といった町村内有力者であった。ところが、一方郡視学の具体的な職務は、「国家の教育事務」の監督として町村や学校—つまりその設置や

維持に責任をもつかかる町村内有力者を「監督」せざるを得ないという関係³³⁾にあったのである。このことは、さらに具体的な検討を加えなければ、その関係の詳細は判明しないが、かかる関連動向が、郡視学設置に対する一つの注目すべき条件となったことは否定はできなかったとみられる。長野県の場合にみられた、郡会における対郡視学の評価にあらわれた事実も、この関係を一応証明するところものではあるまいか。

このような動向は、さき(Ⅲの1の(2))に考察したごとき地方教育の管理構造の二面性の中核に具体的に設定された郡視学機構のもつ現実態であったと思われる。

郡制の施行自体は、ともかく郡視学の設置を義務づけているが故に、その施行が急激ではあるが行われるに至る1897年(明治30年)ともなれば、郡視学の数も全体としてはふえてくる。それにもかかわらず、一方その内容をみるならば、廃止ないし設置でき難いという傾向も常に問題化してきたし、問題化するところのことであった。かくて、日清戦争前後の教育行政上の諸条件は、郡視学の職務に関して、町村学事や学校への監督業務を増加させ、正にかかる環境の変化の時点で、郡制が施行され、したがって郡視学の設定が日程に登るのであった。しかし、このような教育行政上の要請のために、郡視学もその監督者として動員されることになればなるほど、実は、上記関係の故に、郡視学の設置が郡会の日程に登るやいなや、直に引きおろされるという関係をもたらしものとなる。

例えば、宮城県会(郡制施行一明治27年)や岩手県会(郡制施行一明治30年)が、郡視学廃止案をいち早く率先提出しているし、茨城県では、「小学校監督者変更の義」を衆院に上申するものがあつた、³⁴⁾という動きも、けだしかかる文脈のなかで行われるに至ったものとみられる。愛知県における1898年(明治31年)の郡視学の減員のさい、「主として制度一俸給の出所が不相当である」ので、郡視学が「充分の働きをなす能わず」と「一般に認識」³⁵⁾された、というのも、この間の状況を物語るものとみられる。また、新潟県(郡制施行一明治30年)で、「各郡会を開設せしに郡視学設置案に対する大多数の意見は現今必要を認めずて一言の下に各郡一轍に否決した」³⁶⁾といわれるのも、地方教育の管理構造における以上のごとき郡視学機構そのもののあり方によって生ずる当然のなりゆきだったといえよう。

かくして、郡視学の設置の途上における状況は、第一に、郡制の施行そのものに依存していた。第二に、それとの関係を内容的にみるならば、郡制自治体とそれを支える町村自治体における財政的事情によっていた。第三

に地方教育管理構造における以上のごとき関連契機下におかれたことであつた。そして、このような関連のなかで、全体として郡視学の設置が順調な発展を遂げ得なかつた。のみならず教育行政上の諸施策の変化の故に、郡視学職務が内的事項担当者のそれとして、ノーマルに発展することがはばまれるに至つたといふべきである。

以上、本節において、郡視学の編成に関し、主に郡制との関連で、機構としての郡視学とその職務を中心に考察してきた。ここで、いうまでもなく、郡視学(制度)の個々の地方における具体的あり方はことなり、おしなべて一様ではないが、全体的な傾向性として、次のようにいえるのではあるまいか。小学督業に関しみられた契機関連のしくみを敷衍していうならば、まず郡視学は小学督業職がたんに公的統制強化のうちに編入されていったのちがい、この時点の地方機構の動向を反映し、国家の官吏の系列に機構的にくみこまれた<官僚制化>。これは小学督業以来の「編制」の完成を意味した。しかし、同時に、郡団体によって、その設定自体が条件づけられる他の側面をもつし、(地方団体的基礎)このようなものであるかぎり、機構として特殊の設定であつた。(郡視学機構の成立の二面的性格)

さらに他方、機能としても、国家の「教育事務」の末端市町村や小学校学事を査察監督する機構的「体制化」を期待されたという意味で、国家化<官僚化>が予定されたが、反面、自らが設定の条件(地方団体的基礎)とされたものに対する監督者として機能せざるを得なかつた。即ちかかる職掌のゆえに、自らが設定の条件とされたものと、その現実において対しなければならなかつた。郡視学は、正にかかる関連契機のいわば力学的場に設定されたといえよう。したがって、郡視学は、郡制施行という地方制度のおかれた事情の反映として規制されるばかりでなく、公教育の管理構造のあり方とも結びついていたのである。郡視学は、かかる条件(財政的、管理的)のなかで、自らの設置を進展させ得なかつた。このような関係の故に、一方教育体制近代化の要請から、おくれた地方団体に対する「国家」の監督が緊急なものと意識され、さらにとくに日清戦後の拡大した教育事務に対する監督者として、これを転機にして動員される条件がふえればふえるほど、実は自らの設置のノーマルな発展の条件を欠いたし、その専門的機能の発展<専門化>をも実は保証されていかなかつたのである。こうして、小学督業以来、明治20年代はじめに主要には機構(能)的に官僚(制)化された視学制度であつたが、当初の郡視学制度に対する理念(国家の教育事務に対する

監督者一官僚（制）化）をあげむく結果となった。これらは郡視学制度自体の順調な設置を保証しなかった、当の「国家」の教育政策³⁷⁾そのものうちにふくむ矛盾の発現の一面でもあったのである。

3. 地方「視学」機構の成立

(1) 地方「視学」機構成立の現実的条件

1897（年明30年）の地方視学設置から、1899年（明治32年）にかけて、地方教育の分野における視学機構が一応整備される時期の制度の設置をめぐる動向及び成立時の問題点を考察する。

まず、この時期に、どのような現実的、実際の動向のなかで成立するに至ったかをみたい。

地方教育行政上の分野でも、視学機構を含めて、その機構の整備体系化は、すでにみられた（Ⅲの1）ように、その実際の内容のいかんにかかわらず、少なくとも明治20年代当初以降の地方官庁機構全体のいわゆる近代化（構築化）に照応して、要請されていたといえよう。分化した行政分野に対する役割分掌者の設定は、教育の場合も例外ではあり得なく、視学機構もかかる要請のなかで、設置されるにいたったことは否定できないとみられるからである。そして、事実、文部省は、この明治30年ごろから視学機構の設置に対しては、積極的に行政指導するようになってきた。

例えば、郡視学の設置について文部省は、「郡視学ハ成ルベク之ヲ設置セシムルコトニ精々尽力相成可然儀ニ候」とし、また「郡視学任用ニ基ク小学教員休職処分方」に関する照会に対して、かかる処置は「聞ケ難シ」との拒否回答を発している。その他、郡視学と小学校長の兼任は許可していないし、非職郡書記の郡視学任用については、明確に免官を認めたらうえ、その後採用するようにすべきであるとしている。³⁸⁾ このような文部省の指導を受けた府県でも、この意を体し、例えば、郡視学設置は「教育事務監督上行届居實際必要ナルハ勿論ト云へ共是迄各郡ニ於テ之カ費用ヲ否決スルハ……畢竟郡会ニ於テ其必要ヲ感セサルノ致ス所ト存候間懇篤説明シ……之カ百方説明シ議會ヲシテ之カ必要ヲ感セシメル様御尽力相成度……」³⁹⁾（知事→郡長）とし、その設置への努力を期待している。これは、前節のごとき郡会の費用否決に対する回答であるが、郡視学の設置に対する要請としてかなり強力な指導が行われていたことを物語るものであろう。さらに、例えば、郡視学は「小学校」に関する監督者だから、「郡立学校」の教育事務の監督を行

ってはいけない⁴⁰⁾という行政指導もみられる。

このような行政実例で、地方視学の場合についても、かなり強力な要求が中央地方を通じて行われたが、単にその設置だけを要請したのではなく、専門的に担当できる機構（専門制化）としての設置を求めていると思われる。

第二に、このころ一方、「教育社会」における地方教育行政機構をめぐる批判が活発化している。視学についても、例えば、いわゆる教育ジャーナリズムの主張はとみにさかんとなり、その他位、人選、待遇、系統などをめぐって活発な論議を展開している。このジャーナリズムにおける批判の問題については、別に検討を加えなければならないが、ともかくこのころを劃期として、一だんと盛んになったことを指摘しておこう。また、例えば、帝国教育会においても、1895年（明治28年）の大会で、「視学制度の完成」⁴¹⁾を期している。

また官制発布よりさき、「高等教育会議」は、その第三回建議案⁴²⁾として、「地方教育会議」および「地方学務部新設」を主張している。そこでは、教育監督における特殊な知識技術の必要性、さらに年々教育施設監督の繁劇になること、などをあげ、「地方教育会議」とともに地方教育行政機構の新設の必要性を力説している。しかし、官制発布の間ぎわに至って、内務省の「強硬」で「地方教育会議」は立ち消えとなり、学務部新設もとり止めとなり地方内務部の所屬となった⁴³⁾といわれる。これは、視学機構の設定を直接求めたものではないが、教育に関する「事務機構」の独立を要請した点で注意したい。

第三に、このころをさかいにして、地方教育行政の拡大に対応して府県・郡官庁機構の繁忙、その担当職員の少なさなどについての窮状が地方「官庁報告」のなかにもみられるようになってくる。例えば、郡馬県の場合⁴⁴⁾でも、学事関係職員は、県機構で、参事官兼務の第三課長⁴⁵⁾のほか「学務係」属が五人、そのうち二人は「兵事係」兼務といったあり様であった。「学務属ハ其数甚タ少シ故ニ日常事務ニ執掌シ管内小学校巡視ヲ行フノ暇ナク其巡閱ヲ十分ナラシムルコト能ハサリシ」といわれるのも故なしとしなかった。

もっとも、かかる官庁機構における繁忙や人員過小の訴えは、すでに明治20年代はじめからもみられるようになっており、とくに郡視学を設置していなかった県⁴⁶⁾においてその報告が多かつたものと推定される。報告は、郡機構についても、またみられるのであった。⁴⁷⁾

かかる傾向は、この時期にいたつて、いよいよさげられない状況となつたとみられる。だから、このころの地方教育行政上の「三大急務」に次いで、視学機関の充実

が緊要のものとしてあげられていた。(註31)参照)このような要求は、しかし、府県・郡学務官吏によるものであり、そこで求められているものは、必ずしも、教育の内的指導にたずさわるべき視学ではなく、要請された教育行政上の巡視監督者としての視学担当者の設置に対する、いわば機構内在的な要求であったと思われる。ともあれ、かかる状況からその内容のいかに拘らず、教育行政の分野における担当者の増員設置は緊急の課題の一つになっていた。

さらに、かかる「視学」の回数内容を全国的にみた場合、府県によって非常なちがいがあり、例えば、年間の府県高等官による視察校数は、多いところでは183にのぼるのに対し、視察が全く行われていない府県もあった。学務係員の視察回数においても多い地方の83から、少ない地方の1乃至3といった状況⁴⁸⁾であり、地方によるアンバランスは否定のできない実際であった。

第四は、前節における郡視学制度と地方自治体制をめぐる動向があげられよう。

以上四つの側面は、その相互の関連が詳細には明らかではないが、それぞれが教育官庁機構の成立にとって重要な实际的要因となったと考えられる。地方教育の管理組織をめぐる近代化の要請は必然たり得たとすれば、中央政府による専門的担当機構としての設置要求もまた必然であった。(第一の側面)しかし、郡視学設定の当時にみられた文部省の方針の第一は、「教育ノ普及」であり、視学制度の完成のための施策は第二であった。(註37)だから、郡視学の設定に対しては消極的であり、小学校令の制定原案には「郡視学は……文部省の原案には是はなかつたのである」⁴⁹⁾し、その設定は郡制との関連におかれた。しかし一方、郡視学は財政上、管理上郡制自治の反撃をうけ(第四の側面)ていた。そして明治30年代に入りにしたがって、「教育ノ普及」の施策や要求も進展し、したがって教育行政上の条件もかわった。正にこの時に民間の機構設置への要求も高まり(第二の側面)、かかる教育行政上の変化に対応する機構内在的な要求(第三の側面)を何らかのかたちで満たさなければならぬ。もしそうしなければ、「教育ノ普及」すら果せなくなるのは必然であったからである。これらの関係は、それぞれの間の厳密な考証によるものではない。しかし、この時点でともかくも教育機構を成立させねばならない现实的要因は、以上のごとくであったと考えられる。したがって、地方機構における、かかる内在的要因の故に、視学機構と行政機構は正に密着して編制されざるを得なかつたともいえよう。視学機構の成立は、機構生成に対する現実動向の間にみられるかかる論理の一応

の帰結点に位置している。ここでは、この時点のもつ時代背景の意味⁵⁰⁾(Ⅱの1の(2))とともに、これらのことを注目したい。

(2) 「地方視学」の設定

ところで、以上のごとくにして成立したとみられる地方「視学」機構であったが、すでにその成立二年前に設置された「地方視学」機構をめぐって、主としていかなる問題があったかを考察したい。

「地方視学」は、まず「職務規程」をもつ点で画期的なものであったことは、指摘したとおりである。(Ⅱの補論)その設置の理由として、次のごとくのべられていることによっても明らかである。⁵¹⁾

「此百人の視学は、普通の属官とは経済上に於て、固より別にして、其資格は言はば教育技術家の資格、教育事務家の資格でなく、今日不足を感じて居る学術的視察官に充てんとする者にて、要するに今日の郡視学と似たり。」

「今日不足を感じて居る学術的視察官」とされたかぎり設定された職務が広汎に亘るとはいえ、たしかに教育における専門的「視察官」として設置が意図されたものといえよう。

しかしながら、「地方視学」制採用の経過は、府県師範学校経費(当時の教員不足を補充するための)半額国庫負担に関する文部省計画が財政的に坐折していった過程で、その代償として打ち出されてきたものであるといわれる。⁵²⁾「不完全な教員を指導監督する」ために急に計画されたものであった。「正教員が二万人モ不足シテイル」といわれるごとく、施設としての教員不足解消は、さきにも考察したように、この時期における地方教育の現実的要請でもあった。正にかかる物的機構の不足をカバーするものとして視学機構による「指導監督」が目されたといえる。しかし、一府県ごとわずか二人の「地方視学」で、「教員不足」を、どのようにして解消しようというのであろうか。しかも、この視学の設置費すらが、衆院予算委員会では、一たん削除されていたものであった。⁵³⁾

第二に、注目したいことは、かかる設置の経過や意図にもかわらず、その実際は、「学務官吏の事務を取扱しめんと」するのみならず、「地方の庁費を補助するに過ぎざる」⁵⁴⁾機関になり下がるようなものであったといわれる。文部省は、このような実情に関する福岡県からの照会に対して、学務官吏の事務を執ることは「職制上然ルヘカラサル儀ト存候得共本務ノ余暇ヲ以テ」⁵⁵⁾補助

してもよいと回答している。しかし、むしろ補助せざるを得ないような状況下におかれたのではあるまいか。

地方視学の設置に関する以上の動向は、地方視学が中央政府における地方教育施設に対する政策矛盾の中核に設定されたことを反映している。同時に、(1)でみられた関連動向からすれば、自らの「職掌」をもうらぎらざるを得ないような地方機構内の条件下におかれたものといえよう。したがって、その財政的政策矛盾は、一方、教員不足を補うという形で発現し、そこから地方視学のあり方を規定する。他方、地方における施設の不備の故に発現するにいたる教育行政上の条件のために、地方機構における自らの位置を確定化しなければならなかった。ともあれ、このことは「職務規程」をもつ機構として、専門職制の第一歩たる視学機構の到達にとって、まことに不幸であったといわねばなるまい。同時に、これらのことから、二年後に成立したという視学機構なるものが、どのような視学機関になるかを予想させるものがあったといえよう。

(3) 地方「視学」機構成立をめぐる問題

かくて、1899年(明治32年)の統一的な「官制」による機構編成は、上述のごとき(Ⅲの1の(2)、3)内在的論理を含みつつ、一応の帰着点における地方「視学」機構の生成であった。しかし「地方官々制」による規定下に編制されたことによって、様々の問題を残すものとなったことも否定できなかった。

まず規定を内容的に吟味するならば、郡視学給料等に関する従来の郡支弁から府県税支弁への切りかえ措置、地方視学の府県知事所管への転換、さらに視学官(課長)の設定によって、職制上府県機構に一元化される物的体系となった。したがって、郡視学機構の府県機構への収斂—官僚化、権威化であり、視学、視学官を通じて、増大された府県知事の権限の系列下に階級化されたこと一総じて、教育行政機構における集権化の措置であったといえよう。しかし、視学(官)たちは、いわゆる「教育の専門家」であるし、視学官は同時に課長であることによって、専門的担当者の設定の一步前進であることは否定できなかった。機構編制の歴史(Ⅲの1の(1))からいって、相対的地位の上昇化であることも明らかであった。そして、例えば実際に設置された視学官を充当した者は、現職の府県師範学校長(全数の40%)、中学校長(20%)、さらにはかつての学校長経歴者などであったという。このように「教育学の専門家」といわれる人が多く登用され、「法学士」はわずか6名にすぎなかったといわれる。⁵⁶⁾ このことが直ちに視学機能における専門

化を保証するというものではないし、ましてやそこにいう機能がいかなるものであるかの内容の問題を吟味しなければ、専門化の意味は確定化できない。しかし、少なくとも、教育における専門的指導を可能にする条件をもった担当者の設置を得た、という点で、専門化を可能にする方向をとったことは指摘できよう。ここでは、ともあれ、府県機構を中心とする視学機構へ転換したこと、機構としての専門制化を一步すすめたものであったことを注目したい。

ところで、この時期の地方機構における諸条件の変化は、前(Ⅲの1の(2))にもあげたように、いちじるしきものがあつた。日本における産業資本の確立期として、次の点を注目しておこう。

すなわち、社会的諸条件の変化の時代であり、地方政治においてもブルジョア・地主の進出—政治的形態の変化・政党政治活動の発生⁵⁷⁾の時期であった。ところで、かかる動向の発生的一方、産業資本の急激な成長に照応する産業、保健、衛生などにわたる行政や施設の整備拡充が要請されたときであった。したがって、これら一連の変化は教育—例えば小学校国庫補助法—にとってもそれはもちろん緊急の課題となり、地方行政全体にその仕事の拡大をもたらした。また国政委任事務の増大、地方負担の経費の増大の必然化を将来した。そしてこの30年代は、早期的な帝国主義的体制への転換を招き、財政上統治上の矛盾の増大が一方で国家の統治能力の強化を要請し、他方そのしわよせが、さらに地方自治体にもたらされる時期に入る。⁵⁸⁾

このような地方機構における条件の変化として、政党化動向に対応する一連の官僚制整備の文脈のなかで、統治の強化を将来する動向、さらには、地方行政全体にわたる「仕事の拡大」や「経費の増大」の動向を注目したい。

第三に、「官制」成立をめぐる具体的な動向をみよう。第一回地方視学官会議で、時の文相樺山資紀は、次のごとくのべている。⁵⁹⁾

「教育は、単に其法令の完備と学校の増設を以て、満足すべき者にあらず、必ず其実を挙げざるべからず……学令児童就学を調査するに漸く百分の六十六余に過ぎず……去れば宜しく是等の点に注意して学令児童の就学比例増加を勉めざる可からず……視学官は、特立の官府にあらず故に外部に対し自己の名を以て行政の仕事⁶⁰⁾を為すを得ず、即ち、視学官は行政事務に対して特立の権能なきものにして……地方長官に対する……他の補佐機関と一致協力して地方行政の発達を勉めずんばある可からず……前述の如く未だ為すべき多くの事業

あり、故に地方長官を補佐し之が遂行を図らざるべからず、是れ地方視学官を設けられたる所以なり……」

即ち、「法会の完備と学校の増設」ばかりではなく、「学令児童の就学比例増加」のための努力を強調し、他方、地方長官の補佐役としての地位をおかさないうこと、即ち、「行政事務に対して特立の権能なきもの」であることを視学官の設けられたことの原因とし、力説している。このことは、専門官々制としての視学官が、一方で地方官庁機構としての第三課を通じて、この時点における地方機構一拡大した府県知事の権限の下に統合化されることが望まれているということであろう。したがって、「他の補佐機関と一致協力して地方行政の発達を勉め」るようにとあえて強調されるごとき状況下での、視学機構の成立であったといえよう。他方、その掌るべき職務の対象として、まず就学率の上昇があげられ、さらに法令施行や学校増設など、この時点での教育対象や施設の拡大化への努力が要請されている。

このように、視学機構の地方機構内におけるあり方をとくに強調したことは、以上のべたごとき機構編制の文脈のなかで理解され得るものであろう(Ⅲの1)。次に、このように期待された視学機構の実際はどうであったか。この時期に視学官が設けられたことの効果として、例えば、当時の普通学務局長沢柳政太郎は、日清戦争後の「国民一般の教育熱」と「教育専門家」の「働きも加わって就学歩合が最初考えたよりも余程高くなった」⁶⁰⁾としている。さらに、このとき新潟県の視学官(第三課長)に赴任した湯原元一も、「就学歩合の上昇」と「法規の整頓」⁶¹⁾がよく行われたとのべている。これらの事実は、明治30年代初頭における「民衆の就学に対する姿勢が……かなり積極的なものにかわっている」⁶²⁾という指摘もあるから、単に視学機構によるその努力の結果ではないであろう。けれども、要請された就学率上昇など外的条件整備のための機関として、視学機構が動員されたことは事実であった。

地方においては、もちろん「就学率向上」ばかりではないが、事実、例えば当時の視学官が郡視学の集会において、「就学督責」や「学校設備」について、その方法を訓示⁶³⁾していることによって、この間の状況は明らかといえるであろう。また例えば、郡視学会等における諮問案⁶⁴⁾などにも、このような案件が、その中心になっていることによってわかる。このころの地方「視学」の特に留意すべき「三大方針」⁶⁵⁾の「第一は就学出席の奨励」であり、「第二は学校設備充実の奨励」であり、そして「第三は教授訓練指導等の教育内容充実の指導」で

あるといわれたわけであった。

このような事情から、地方においては、「就学率上昇」と「学校設備」などを中心とした教育行政は、成立した視学機構の具体的な職務となるものであったことが判明する。前記(Ⅲの2の(2))においてみられた地方教育行政動向の発展として、これらのことが、当時の地方では緊急の課題となっていたものとみられる。そして、かかる地方教育行政と視学機構をめぐる問題の構造は、例えば、上記郡視学会での答申において、「……而して督責(就学の一執筆者註)の結果は設備(小学校の一執筆者註)の膨脹を及ぼし為めに町村の経済に影響を与える慮ありて止むを得ざれば、半日学校の制を実行し以て及ぶべき限り教育の普及を企図せんとす…」とのべられているように、就学率上昇といういわば至上命令と学校設備をめぐる町村自治体への配慮に象徴される二つの命題は、このころ成立した視学機構にとって正に具体的な職務の中心であったと思われる。

ただ、視学機構のかかる動向は、視学機構であるが故に、例えば、教育研究や指導なども個々には行われており、⁶⁶⁾ とくにこの時点で機構の整備が計られたことによって、さかんになったものとみられる。しかし、以上の考察からして、かかる二つの命題とその問題構造のなかで、いわゆる教育の外的事項の指導や監督が、一般的には視学機構の職務執行の第一義的な位置を占めていたものとみられる。「学事の視察と事務(庶務)を(に)掌る(従事す)」という、地方「視学」の本務規定は、かかる条件のなかで意味をもつものであったのである。

以上本章において考察されたのは、視学機構の編成の過程ならびにその物的体系としての成立であった。それは、小学督業をめぐる提起された問題構造の発展の過程に位置づけられ、その完結ともいべき地位内容を占めるものである。

まず、編成の帰結とみられる1899年(明治32年)の担当機構の成立は、日清戦後の地方行政全体の拡大と委任事務の増大、社会的諸条件の変化に対応する統治能力の強化の時点にさしかかった。正にこの時期に、社会的条件を背景にして、地方機構における内在的条件によって、教育行政の分野では、「視学」機構なる役割担当者をもつに至った。これはたしかに、担当者の機構の設定であり、その意味で戦前の教育行政分野における専門官制のさいしょの定着化<専門制化>と呼ばれるべきものであったが、一方、かかる条件のゆえに視学(専門化)機構は、同時に教育行政機構たるべきものとして設定されたのであった。この官制再編成の時期とは、府県知事を

中核とする権限強化（官僚化）がおし進められたときであり、視学機構も、その一かんとして枠組み官僚制化されるものとなった。しかし、この時点は、主要には専門（制）化の定着化と実現化の方向を示していたときとして注目された。

ところで、教育における行政官であり、教育における指導・監督者として「設計」された郡視学制度は、機構化という点では、専門職制の設置の第一階梯となった。けれども、その編成をめぐるのは、郡制自治との対応構造のなかで、その機構化すら実現しない正に「設計」でしかなかった。これは、我が国における教育をめぐる管理構造とそれに対する政策矛盾の中核に設定されたという内在的契機関連の下におかれたからでもあった。したがって、このことの結果は日清戦後の地方における行政的諸条件の転換を期に、当初予定された「国家の教育事務」に対する監督者としての職掌すら果せないようなものに変容してゆかざるを得なかった。郡視学機構をめぐる問題構造は、「地方視学」にも部分的にうけつがれるが、それは、同時に、この時期における地方機構内の視学機構のあり方を象徴するものであった。かくて、明治32年の時点で、かかる構造に対する一応の帰結として、視学機構の位置を地方官府に吸い上げる型で定着化（官僚（制）化）されたのであった。

したがって、官庁機構における機構化（官僚制化）と専門制化（役割担当者の設定）という一般的編成の方向は、視学機構の場合においては、一方において、国家の官府に一貫して階統化（同時に権威化）されたが、他方、具体的には、地方自治（体制）や一般官庁機構との関連下に置かれ、日清戦後の時期を契機に、いよいよ拡大した地方教育行政的事務ないしその整備化の要請のうちにその位置を占めるという内的関連はさけられない。このことは、また、視学機構にとっては、第一義的に教育における専門的指導（専門化）の機関たるべき条件が用意されていなかったことを示す。

地方「視学」機構は、地方教育行政機関とともに機構としての専門的分課制（専門制化）を一步すすめたが、一方、この時期の地方官につらなる階統化（官僚（制）化）もさけ得がたかった。しかも機能としての専門化も保証されない以上のごとき条件と関連動向の下に立たせられたのであった。

かかる動向は、以後、大正初年ごろまでにかけて、どのように変化するか、次にそれを検討しよう。

1) 大島美津子：「地方制度」、鶴飼信成他編『日本近代法発達史』8所収、5ページ、1959、勁草書房

2) 「地方官々制」により作成した。第二表中、「神奈川県」の場合は、『神奈川県会史』：巻二、866～873ページ、昭28及び『神奈川県会史』：巻三、1011～1013ページ、昭30、官庁機構の推移の項により作成した。

なお、例えば、埼玉県の場合についても、教育関係課、係については、その呼称は若干ことなるが、その推移はほぼ同じである。（埼玉県編：『埼玉県治庁並職官沿革』：昭4）

3) 平野義太郎：『国家権力の構造』、134ページ、1954、理論社

4) 辻清明：『日本官僚制の研究』、191ページ以下、昭27、弘文堂

5) 例えば、林茂編：『現代史』（上）129～130ページ、昭32、毎日新聞社

6) 「市町村制理由書」、大森佳一編：『自治民政資料』、所収^o368ページ、昭15

7) 町田則文：『明治国民教育史』、255ページ、昭3

8) 藤田武夫編：『地方自治の歴史』、51ページ、1961、三一書房

9) 岡義武：『山県有明』、87ページ、昭35、岩波書店 この経過は、例えば田中惣五郎：『日本官僚政治史』、106ページ、昭29、河出書房

10) 文部省第26年報：102ページ 及び東京市政調査会編：『自治五十年史』、第一巻、制度編、351～352ページ、昭15、良書普及会により作成

11) 明治30年5月現在、郡視学を置いていた県は、埼玉、茨城、群馬、静岡、山梨、長野、宮城、青森、山形、秋田、兵庫、愛知、福井、石川、富山、鳥取、島根、山口、徳島、高知、福岡、大分、熊本、の23県となっている。（『教育時論』：明30.5.25）

12) 「郡分合ニ関スル理由書」及び「郡分合法案ニ関シ西郷内務大臣ノ閣議申請」（前掲大森編書：491ページ、493ページ）

13) 郡制については、明治32年に一部改正されるわけであるが、それは、『複選制および大地主議員制』＜即ち、「郡会の構成分子は、郡内の町村会において選挙した議員と大地主が互選した議員との二種類である。」大地主（地価一万円以上を有するもの）は、「町村会において選挙する議員定数のほかに、その定数の1/3の議員を互選するもの」とされた。＞の改正を主要内容としたものであった。

しかし、実は、これらの点や、郡区域、郡長問題など郡制公布後もいくたの問題があり、「実体がないのに、それにさきがけて制度をつくった」といえるような事実であった。そのため、施行、未施行の府県が出ることになったといわれる。（亀卦川浩：『地方制度小史』、91ページ、112ページ、1962、勁草書房、および亀卦川浩：『明治地方自治制度の成立過程』233ページ、昭30、東京市政調査会）

なお、これらの点から、郡制改正については、すでに明治24年の第二議会から、懸案となっていたが、「本議」にかかる機会を失ってきた。郡制についての問題点は、例えば第八回、第九回帝国議会衆議院速記録（『官報』：明28.1.10、明29.3.18）

- 14) 「山梨県通信」：教育時論，明26.4.5
- 15) 「兼任郡視学に就て」：教育時論，明28.2.15
- 16) 「福井県通信」：教育時論，明28.4.25
- 17) 専任郡視学設置郡教
 明25年まで→9郡 明26年まで→10郡
 明27年まで→9郡 明28年まで→数郡
 (川上彦次：「長野県教育一斑」，教育時論，明28.4.5)
- 18) 「愛知県通信」：教育時論，明28.1.15
- 19) 長野県庁文書：『無期公文編冊全』(学務課文書)，「郡視学及学務委員」
 なお、同趣旨のものは、そのほか、同文書によると他の郡一上伊那郡，西筑摩郡にもある。
- 20) 同上長野県庁文書
 なお、同上文書によると他の郡の場合も、理由は大体同じであるが、例えば郡立学校維持や土木関係費など他の行政費への支出が多く、郡視学費を設置するとすると、さらに町村分賦費がふえるから、とうてい見込がないとしている。
- 21) 武藤武雄：「地方自治制と義務教育」，『福岡大学久留米分校教育研究所紀要』第五巻所収，1955
- 22) 例えば、「市町村制実施ノ後ニ至ル，却テ小学校ノ事業ヲ萎縮セシムルモノ，往々ニシテ之レアリ……」(「市町村制実施後ノ小学校」：(田中弥寿)教育時論，明22.8.25) また例えば、「4月1日ヨリ各府県ニ於テハ市制町村制ヲ実施スル運ニ至リ，……然ルニ……妄ニ教育費ヲ減少シテ教育事業ヲ縮退セシメントスル形跡ヲ生ジ……」(「明治22年の教育概要」：教育時論，明22.12.15)
- さらに、「自治制実施以来進歩の誤解か，無暗に諸事に干渉するはよけれども，節約主義の甚しきは遺憾なれ，今其の実況を記せば本年度村役場費節減のため役場吏員は一同辞退し……学校経費の節減せしは多年奉職せし教員も去りて……幼童教育の責任に当るものなきに至らしむ……」(「大分県自治制実施後の影況」：教育時論，明22.12.15)
- その他、「福島県学事年報摘要」：明治23年，『官報』，明24.9.2，「愛媛県同上摘要」：明治23年，『官報』，明24.9.14，「愛知県同上摘要」：明治23年，『官報』，明24.10.5等々多くみられる。なお、この点について、例えば、石戸谷哲夫：『日本教員史研究』，134ページ以下，昭33，講談社
- 23) 「郡制」によれば、郡には、課税権はないが、「郡ノ支出ニ充ツル費用ハ郡有財産ヨリ生スル収入其他雑収入ヲ以テ充ツルモノノ外ハ，郡内各町村ニ分賦ス」る。この「町村分賦ノ額ハ各町村ニ於テ……町村税トシテ徴収」する。(「郡制」第6条) なお、「郡有財産ノアルトコロハ誠ニ少ナイ」(第九回帝国議会における一議員の発言—『官報』，明29.3.17)といわれている。
- 24) 『下水内郡制史』：191～192ページ，大15
- 25) 「郡視学を論ず」(社説)，教育時論，明28.11.15
 なおまた、例えば、京都では、「各郡ニ於テハ，地方税ノ補助ニ依リ任用スル小学校ノ教員ニ其郡内各小学校ノ視察及

教員ノ講習ヲ囑託シ郡視学ニ代フルノ情况ハ前年ニ異ナラサリシカ年一年其効益ノ顕著ナルヲ認ム……」この間の状況は、「地方教育観」：日本之小学教師，明33.8.15にくわしく報告されている。

- なお、「京都府学事年報摘要」：明治28年，『官報』，明30.9.4
- 26) 「島根県学事年報摘要」：明治23年，『官報』，明24.9.11，『宮崎県学事年報摘要』：明治23年，『官報』，明24.9.15。なお、「本県にてはかつて，発布せる諸法令も学務官吏の監督奨励直しきを得て，着々実行整備を告ぐに至り……」(「茨城県学事概況」：教育時論，明27.11.5)等
- 27) 例えば、「宮城県においては郡視学を置きし以来月尚浅きにも拘らず，教育上頓に改良進歩の兆を呈せし……即ち授業法管理法の改良は勿論，校舎の修築，就学の児童も俄に増加し各地到る所校舎狭隘を告げ……」(「宮城県郡視学の評判」：教育時論，明28.8.15)
- 28) 木場貞長：「視学雑感」，日本之小学教師，明44.8.15
- 29) 前掲「郡視学を論ず」
- 30) 文部省前掲編書：44～46ページ
 なお明治30年につくられた千葉県の場合は，勅語の聖旨実行につき，御真影勅語騰本の保管が追加されているが，他はほとんど同じ。(同前書：44～46ページ，『千葉県教育史』：巻三，38ページ) 明治33年につくられた長野県の場合も，千葉県に大体同じ。(明治33.4長野県訓令50号「郡視学学事視察規程」) また，熊本県の場合，明治30年には，この他に「郡視学職務心得」なるものをつくっている。ここでは「町村役場並学校ヲ巡視スル」ための細かい心得点をあげているし，また「教育勅語云々」も，言及している。(「私立熊本県教育雑誌」：明30.6.28) したがって，例えば岩手県の場合(明30.4「郡視学事務規程」：『岩手県令令達全書』，761～762ページ，明32)についてみても，視学の職務のなかに，明治30年ごろから実は天皇制教育実施のための監督者として規定されるに至っているのである。30年前後が，その意味から，視学のあり方が変わっていく時点として注目される。
- 31) 各府県の学事施設について，明28年の各府県「学事報告」を要約したものによると，
- ① 正教員の補充施設せんとするもの又はそれを叫ぶものは——1道3府26県
 - ② 就学督責——2府21県
 - ③ 学校基本財産の蓄積増殖——2府19県
- となっているという。これは，地方が如何なる学事施設を為さんとしているかのうちの「三大急務」であるという。その他実業教育(実業補習学校)の必要施設。「巡視監督の度数を多くすること」即ち，1道10県は，視学機関の不十分なるを挙げている。その他教員講習会の必要など。(「各府県は如何なる学事を施設せんとするか」：教育時論，明29.9.15)
- また，明27年には，例えば，「小学校教員補充」，「就学児童の増加」，「学事監督を厳にすること」，「小学校教育実施の景況視察を周到にする事」，「小学校基本財産の設置」などがあ

げられている。「各府県将来の教育如何」：教育時論，明27.12.15)

もっとも、このような要請は、自治制発布当時からも、もちろん叫ばれていたことであったが、ただ当時は、他面に教授改良上の諸問題などが、かなり報告されている。このころになると教育行政上の教育指導の側面が、全体的にはかなり後退してきたと考えられる。(明治24年、「各府県学事年報摘要」：『官報』参照)

- 32) 「郡視学ハ……其担当郡内ニ於ケル小学校及町村役場ヲ巡視査察シテ以テ普通教育ノ施設ニ係ル事業ヲ監督セシム……」(「石川県学事年報摘要」：明治28年、『官報』，明30.9.30)

その他、例えば、「視學員」を置いた京都での例(前掲「地方教育観」)

なお、「巡視規程」等を設けたりして、県郡官吏が町村巡回、小学校視察などする報告が非常にふえてくる。「埼玉県学事年報摘要」：明治26年、『官報』，明27.12.24、「山口県学事年報摘要」：明治27年、『官報』，明30.9.10、「熊本県学事年報摘要」：明治27年、『官報』，明29.3.14 等々)

- 33) 「被監督者の位置にある町村長学務委員等の多数に加はり居る郡会に於て、俸給、旅費を左右せられ……」(井底痴蛙：「郡視学につきて」，教育時論，明30.1.15)

「郡視学は、一方には常に郡長の為に其頭を押へらるるの不愉快あると共に、郡会の為に其経費を左右せらるる憂あり……」一方、校長、教員などが、「教育の事には素人なる郡会議員」に運動したならば、「之を監督する郡視学が、却って校長教員など監督するものの欲心を買ふに至り……郡会議員などの機嫌を取らざるべからず」、他方郡役所にあつては、郡長と校長教員とのあつれきの間にある。このようなところから「其不必要」も云々されているという。「郡視学を論ず」：教育時論，明28.11.15)

なお、沢柳政太郎は、このことに注目している。(沢柳政太郎：『我が国の教育』，430～431ページ，明43)

- 34) 「郡視学廃止論」：教育時論，明32.1.5
35) 「地方教育通信」：教育時論，明32.1.15
36) 「地方通信，新潟県」：教育時論，明30.4.5
37) 文部省は、小学校令施行当初から、教育に関する「施設」を金のかからないものとし、「教育ノ普及」を第一の目的とした。したがって、この意味から、視学制度については、「施設ノ完成」としては第二の目的とされた。しかし一方「監督ヲ厳正ニスル事」だけは要請していた。(『府県学務官招集記事略』：4～5ページ，明24，『小学校教育施設方案(井上文書)』，大久保前掲編書：203～204ページ)
38) 「郡視学ヲ置カサル場合郡長ニ於テ議案提出方」(明30.8.21三重県照会)に対し、「郡視学ハ成ルベク之ヲ設置……實際万已ムヲ得サル事情アリト認ムルニ於テハ郡長ニ於テ……」当主題の議案提出ができるという。(明30.9.16普通学務局回答)。「郡視学任用ニ基ク小学校教員休職処分方」は群馬県の稟請(明31.6.4)に対する指令(明31.6.22)である。

また、郡視学と小学校長の兼任禁止は、明31.3.18山形県の問合に対する明31.3.20普通学務局回答。非職郡書記の件は、明32.3.20和歌山県問合に対する明32.3.20普通学務局回答である。その他この種の事例が多い。(『文部省例規類纂』：大13)

なお、この間の事情について、文部省の意向をのべているものがある。(町田則文前掲書：337～338ページ)

- 39) 前掲長野県庁文書：明29.1.14 付西筑摩郡長あて内務部長回答
40) 同上文書：明29.1.24付小県郡役所あて内務部長回答
41) 「帝国教育大会の結果」：教育時論，明28.6.15
42) 第三回高等教育会議建議案

「第二、地方教育会議設立ニ関スル建議案、中央教育機関ノ外ニ高等教育会議ヲ要スルカ如ク地方ニモ亦地方教育会議ナカルヘカラス否地方ニ地方教育会議ノ要スルノ切ナル場合ハ却リテ多カラント信ス 是ヲ以テ速カニ地方教育会議ノ設立セラレンコトヲ望ミ……」
「第四、道庁府県ニ学務部ヲ設置スルノ建議案、道庁府県ニ於ケル学務ハ其ノ内務部ノ一又ハ其ノ第三課ノ分掌スル所ナレハ即チ現行制度ナリ然ルニ教育ノ施設監督ハ特種ノ知識技能ヲ要シ之ヲ所謂内務部ノ他ノ事務ト同一視スヘカラス殊ニ諸学校ノ新設増設等年々其ノ多キヲ加ヘ之カ施設監督ハ益々繁劇ヲ加フルノ今日ニ於テハ内務、警察部ノ外別ニ学務部ヲ新設シ道庁府県ニ於ケル教育一切ノ事務ヲ扱ハシムルノ必要切ナリト信ス依リテ此ニ之ヲ建議ス 明治32年4月20日」 (教育時論，明32.5.5)

- 43) 「目下愈々官制発布の間際に至り、内務省の強硬により、地方学務部は設置せられずして内務部の所属となり了れりと噂せらる……」(「地方視学官」：教育時論，明32.5.15)
なお実質的に地方教育会議ともみられる地方教育にかんする府県当局などの諮問機関に関する会議は、各府県においてすでに多くみられた。とくに地方教育の実施については、これら諮問的機関がなければ実質的に遂行できなかった。これら地方教育行政における諮問機関の特徴、機能、その社会的基礎などは、教育会の動向とも関係して重要な研究課題であろう。これらの究明は今後の課題としたい。

- 44) 「群馬県学事年報摘要」：明治28年、『官報』明30.9.20，その他、「埼玉県学事年報摘要」：明治28年、『官報』明30.9.4
45) 従前師範学校長が、学務課長を兼任する場合が多かったが、明治23年の「官制」改正のさい、「尋常師範学校長ハ第三課長ヲ兼ネシムル義ハ然ルヘカラズ」と各知事あて通牒が出されたものとみられる。したがって、この通牒により明治23年以降は、師範学校長の課長兼務は行われなくなったものと考えられる。これが地方教育の中心的機関とみられた師範学校と県機構が分離していく、さいしょのキッカケとなったとみられる。この間の検討は残された課題である。(同通牒は、明23.10.24付内務省総務局長白根専一名で出されている。長野県庁文書：『教育例規類纂』(学務課文書))
46) 例えば、宮崎県、新潟県、佐賀県など(各県学事年報摘要：『官報』明24.9～10)

- 47) 例えば、「郡ノ学務主任ハ郡書記ヲ以テ之ニ充テ外ニ書記及傭一、二人ヲ置キ……孰モ兵事又ハ衛生事務ヲ兼掌セルニ依リ本年ノ如キ……繁劇ヲ極メタリ……」(「石川県学事年報摘要」: 明治28年、『官報』, 明30.9.30)
- 48) 「府県視学の比較」: 教育時論, 明29, 6, 5
- 49) 木場前掲「視学雑感」
- 50) 例えばこの時期は、教育において、絶対主義教育のブルジョア的修正(雪どけ)を、部分的せによ、必然的なものにした、という見解がある。(宮坂広作:「日本の産業革命と教育」、『現代教育学』5所収, 119ページ, 1962年, 岩波書店)
- なお、この時期、明治29年から二年余の間四回の政変、二回の議会解散、文部大臣の更迭7人、文部大臣を称して、いわゆる「伴食大臣」といったという。明治31年からの山県内閣の樺山「素人文相」のもと、沢柳ほか「人材」によって、地方視学陣も強化されるなど、「文部行政は、この時前後にない振奮発展を見ることを得た」という。(相沢熙:『日本教育百年史談』, 210~217ページ, 昭27)
- 51) 「衆院予算委での木場政府委員の答弁」: 教育時論, 明 30. 2. 25
- 52) 海後前掲編書: 721ページ, 木場前掲「視学雑感」
- 53) まず衆院予算委員会第一分科会で、文部省予算として計上された地方視学費6万3千円は削除せられた。その理由は、「文部省の立案が規模狭小にして、とても十分に視学事業を拡張するに足らざるを以て……、文部省が十分規模の大なる立案を提出するに及びて、之を成立せしめんと趣旨」(「地方視学費削除の理由」: 教育時論, 明30.2.15)だとされた。ところが、文部省では、これは是非成立させたいと努力した。何故ならば、「若し此費目を削除するとすれば、文部の新設事業なるものは、他に、帝国図書館設立を措て、殆んど見る能わざる程なればなり。」事実議会では、蜂須賀文部大臣が、委員にしても、その必要は、認めておられるが、視学は「行政官トハ違フ」「職掌」でかつ「人が得がたい」現状から「追々拡張スル」ということで、「ドウカ原案ニ御賛成アラントトヲ」とうったえた。
- ところで、議会での討論は、削除賛成論は、「百般ノモノヲ比較シテ見テ、其不備不完全ナルモノニ対シテ」金を投入しなければならないが、「内地ニ措キマシテハ……小学校ハ稍々完備シテ居ル。其上モ尚ホ十分ニシャウト云フノハ、到底今日ノ財政上許サス所デアル……」(田中鳥雄)それに対し、削除反対説は「正教師ガ二万人モ不足シテイル」今日、完備とは何事ぞ、「計画が大キケレバ、賛成ヲシヨウ」とは、「一口ニ申シマスルト、ろじっくニ合ハナイ」(小室重弘)とのべ削除賛成説の発言の矛盾を痛烈に批難している。
- そして、「地方視学費ヨリ不必要ト見テ吾々ノ減シタモノガ、皆復活ニナツテ居ルトイフ有様デゴザイマスカラ……、独り文部省バカリ削ッテ置クト云フ必要ハゴザイマセンカラシテ、茲ニ賛成ノ意ヲ申述ベマス」(元田肇)と原案復活に助力したという。(「地方視学費復活す」: 教育時論, 明30.2.

2. なおこの経過は、安部磯雄編:『帝国議会教育議事総覧』: 第一巻, 「視学制度の件」, 326~329ページ, 昭12)
- 54) 「地方視学の弊害」: 教育時論, 明30.11.15
- なおまた、「内務部に於て一属官を増員したるの実」(「地方視学の前途」: 教育時論, 明30.5.15)今までの「学務官吏」と何ら異るところがない。(「視学養成所を設くべし」: 教育時論, 明30.10.5)
- 55) 「地方視学他ノ学務取扱方」: 明30.7.6福岡県照会に対する明30.8.7普通学務局回答(前掲『文部省例規類纂』75ページ, 文部大臣官房文書課編:『教育法規類抄』, 689ページ, 明31)
- 56) 「嗚呼視学官の廃止」: 日本之小学教師, 明 38.5.15, なお任命された者の顔ぶれは、日本之小学教師: 明32.7.15 に掲載。
- 57) 地方における政党政治化動向は、動向という限りでは、民党史以来起きているが、例えば、神奈川県の場合「明治32年府県制が実施されて県会議員の選挙となるや、今まで20年間培養して来た政党が、物を云い出し、地方自治体は政友会と憲政会として分れて対立するに至った……」(朝日新聞社編:『県政物語』17~18 ページ, 昭3)といわれ、千葉県の場合でも、「明治32年前後は、とかく政党を中心として事件の多い年であった。……」(同書32 ページ)といわれる。この間のくわしい状況は、升味準之輔:「日本政党史における地方政治の諸問題」, 国家学会雑誌, 79巻9・10号, 昭37.8, 及び76巻1・2号昭37.9など参照。
- なおこの時期「ブルジョアジーと地主の政治的進出、かれら相互の対立と、かれらと官僚専制政府との局部的利害の対立と妥協のうちに、ぜんたいとしては三者の同盟がすすんだ。」(井上清, 鈴木正四:『日本近代史』上巻, 196ページ, 1961, 合同出版社)
- 58) いわゆる「複選制」をとる府県、郡の選挙制度は、「中央の競争を市町村に集中せしめて、政府を当惑させ、また大府県に府県制未施行のものが多く……その上……日清戦争後産業資本の発展に応ずる諸特別法令が、相ついで公布され委任事務が、激増したので、急ぎ府県の行政機構を改正し整備する必要に迫られ。」……改正の主眼は、「複選制と大地主互選制を廃止して、中央政治と地方自治とくに市町村自治を分離し、政党政治の地方への滲透を防止するとともに、大地主以外にブルジョアジーをも郡の政治に参加せしむるにあった。」一方「吏員に対する統率権の強化、原案執行範囲の拡張……など知事の権限が強化された。……」(藤田前掲書, 50~52ページ。くわしくは同書, 制度については、前掲『自治五十年史』, 402~409ページ)
- 59) 「地方視学官会議での樺山文相の演説」: 教育時論, 明 32. 7. 25
- 60) 沢柳政太郎:「33年小学校令の改正, 樺山文相時代」, 前掲『教育五十年史』所収, 203ページ
- 61) 湯原元一:「視学所感」, 日本之小学教師, 明44.8.15, 海後前掲編書: 722~723ページ

2) 安川寿之輔：「義務教育における就学の史的考察—明治期兵庫県下小学校を中心として—」、『教育学研究』第29巻第3号所収，昭37.9

63) 例えば，郡視学会に於ける視学官の訓示。

1. 学令児童通知の問題

1. 生徒体格検査の問題

「就学督責方法—就学督責と学校設備とは共に町村長の常に困難を感ずる所なり今回学務委員にも十分尽力せしむる様郡市長に訓示せられたるに就ては，自今一層就学を督責せらるる様計画相成度，其一方法として不就学者の父兄を便宜各役場若しくは学校に召集し郡書記郡視学等に於て直接懇諭する事」

1. 小学校での試験の事（『地方教育通信』：群馬県，教育時論，明32.11.25）

64) 例えば，「愛知県郡視学諮問会」：日本之小学教師，明33.8.15

65) 『福岡県教育史』：505～506ページ，昭32

なお，同書に当時の県視学が実際に視察事項としたものがあげられている。それは38項に及ぶ広範な職務にわたっていたことを示すが，因にそれを領域別にまとめてみると，設備関係6項，就学関係4項，教員関係14項，教授関係12項，その他2項となり，圧倒的に外的事項についての視察に傾斜していることがわかる。（同上書：507～509ページによる。）

66) 例えば，神奈川県の場合，「郡視学は，いずれも県下優秀の校長を抜擢したもので……理想も大きく，活動も鋭敏であった。まず郡内学事の統制をはかって，行政上，教育上の實際にのぞむことになった。行政上の会議は県庁において行い，専ら事務上の問題，教員の補充と就学歩合の向上の問題を検討し，教育上の会議は師範学校で行い，主として教育の内容問題および教授法の問題などについて討議研究し，その統一を附属小学校がとって，常に附属の主事と郡視学が協同研究し時には郡視学仲間で行って研究授業を行って批判し合うという……」（『川崎教育史』：上巻，203ページ，昭33，前掲『神奈川県師範学校創立六十年記念誌』：5ページ）といわれている。これについては，しかし，具体的に学校にどのような影響を及ぼしたか，など検討すべき問題が残されている。これは今後の課題である。しかし視学官については，「視学官を置いて……各地著しく就学児童の数を増し，学校の設備を完全ならしめ，其他学校内部の改善即ち，教授管理上の面目を一新せしなど……其功績の顯著なること争ふべからざる也。けだし視学官は教育専門家，教育の理屈と実地とに明るき人多くして……」（『視学官の問題』：教育界，明34.11.3）といわれ，専門官制といっても事實は，課長という職におり，具体的教育指導はでき難いという事情がある。しかしまた，「郡視学設置以来今日に至るまでの功績は……一概に評定し難しと雖も，通じて云へば高等小学校を増設したること，教育を盛んにしたること亦然り一般に学校教師をして研究の興味を惹起したること，村長有志者をして学事に留意せしめ

よう導きたることの四項目なりとす。」（『地方教育通信』：鳥取県，教育時論，明32.2.25）という報告もある。

なお，県視学についても，例えば県下の教員の研究心を奮発させることに努力したという例がある。（前掲『福岡県教育史』：505ページ）

IV 地方「視学」機構の態様の変化—— その役割期待と現実——

明治30年代当初に成立した地方「視学」機構は，今や府県機構における，地方教育行政機関の中核となり得るものであったが，同時に，あくまでも視学機関であることによって，種々の問題を内包するものとなった。本章では，かくて編成された地方「視学」機構が，明治30年代から明治末年，さらに大正初年にかけて，どのようにその在り方を変えたか。即ち，地方教育行政機構の相対的地位の低下（Ⅲの1）と「視学官廃止」から「理事官視学官設置」に至る動向を中心に，地方「視学」機構の態様の变化を素描する。第二に，視学機構の一般的性格（Ⅲの1の(2)）にかかわり，一方でいかなる役割を期待され，全体としての地方自治（体制）やイデオロギーと，現実にとどろきにきり結ぶ機構たり得るかを若干考察し，教育における地方「視学」機構のあり方を吟味したい。

1. 「視学」機構の体様の变化

(1) 1905年（明治38年）視学官廃止

視学官の廃止は，結論的にいって，視学官は，「教育費の膨脹」をもたらした，「地方行政の統一を破るもの」という内務省筋からの「危惧の念」，さらに政友会など政党による「地方財政を荒して困る」という「苦情」¹⁾によっているといわれる。このことは，設定された当時の視学官が地方行政に占める「地位」と，その「職務」がどのようなものであったかによっていたとみられる。

ところで，すでに，早くも1901年（明治34年），視学官制施行後わずか2年と経たぬうちに，地方官庁機構における視学官のあり方をめぐって様々の問題が発生していた。

例えば，視学官排斥問題²⁾に象徴されるごとき彼らの地位の不安定さであった。これは，少なくとも地方機構内における彼等の存在が確固たるものでないことを示す

証拠であった。事実、任命されてわずか旬日で転任して行くが如き事例—在任期間の短い事例もその一つの証左であろう。³⁾ また、官庁機構において、他の行政課長が判任官であったが、同じく内務部の一課たる第三課長（学務関係課長—視学官）の彼らが、高等官であったことは、その地位をめぐって微妙な問題をもっていたと思われる。すでに考察されたような官庁機構の整備化（権威化）の文脈の中で、具体的には、正に「感情並に執務上差支も少からず」⁴⁾といわれる所以であったからである。

次は、かかる事情に関連し、当時の視学官の地方教育行政における施設行政の積極的展開というその仕事の中みと視学官費所管がえをめぐってである。教育における施設設備充足の要請は、諸学校の設置のみならず改正小学校令（1900年（明治33年））の発布以来、地方においてさし迫った課題であったし、この与えられた施策のための努力は、前章でも考察したように「着々事実の上に形はれ」⁵⁾た。かかる地方教育発展のための施策は、その必然として「教育費の膨脹」をもたらす。ところが、この状況から、「地方行政の統一秩序を紛乱する」という名のもとに、その施策の中核者たる視学官の廃止説が問題化するのであった。1901年（明治34年）当時、広島県知事であった江木千之ら「学政に多少の見識ある地方官」が、文部省が視学官や地方師範学校長ないし、中学校長などに対し、地方学政について諮問することのあるのを怒り、かかる諮問のための「会」の中止を叫び、さらには「視学官を廃止せよ」という者があったといわれる。⁶⁾ 事実、この年の6月地方長官会議の席上で地方官吏が「経費」や「法規の改廢」など「地方行政ノ枢軸ニ関スルモノハ一切之ヲ問題ト為スヘカラサル事」にさせるといふ決議をしたとみられる。実際、県立学校長などに対しても、内務部長名で通知している事実があるからこのことは明らかであろう。⁷⁾

このような点から、地方機構における視学官は具体的には必ずしも安定した地位を確保し得なかった。そして内閣でも視学官廃止が一たん決定したほどであり、⁸⁾ かくて同1901年（明治34年）から、視学官にかかわる所管は地方庁に移され、予算は内務省の管轄⁹⁾ するところとなった。従来は、その経費が文部省の所管であったし、その意味で文部省系統の職制であったのが、経費を通してここに全く一元的に地方長官の下に統轄されることになった。この経過はまた、「伴食大臣」をようするといわれた当時の文部省行政が、内務省行政に編入されていく地方での具体的なあり方を示している。けれども、1897年（明30年）の「地方視学」経費が当初の文部省所管から、翌年早くも府県知事に所管換えされ、なお

かつその費目の流用を許していった過程（Ⅱの補論）と同じように、当時の府県知事の権限の増大化に対応する過程でもあることは否定できない。実さい、この時も、地方官費と一本化すれば、予算の流用ができるから、というのが経費所管がえの一つの理由¹⁰⁾であったといわれる。

以上のごとき経過から、1905年（明治38年）「地方官々制」全部改正を期に、視学官は廃止される。まず機構的には、内務部の事務官部長の下に統轄される「教育（学務）課」にいわば転落したといえる。しかし視学官という名称は廃止されたが、その経過措置として、現に視学官の「職に在る者は、本令（地方官々制—執筆者註）施行の際に限り」（「道庁府県事務官特別任用の件」明38.4.19勅令第145号）部長になり得るとされ、その意味では担当官制上は視学官の横すべりが実現したものであった。そして廃止の当初はこの特別任用令に因て採用せられたる視学官出の事務官が過半数なりしを以て……猶ほ視学官の実は存せり」といわれる如くであったが、翌年（明治39年）には視学官出の事務官はわずか「11人」に激減したという。¹¹⁾

この経過は、いわゆる「教育の専門家」といわれる人々の地方庁機構への登場を閉ざす方向をたどった。専門職制として自らの「設置」と自らの「職務」が、いわば中央政府からの要請として与えられながら、拡大した地方教育行政に忠実に従うことによって、その故に自らの物的機構に墓穴を掘る（＝廃止）という状況こそは、視学機構のおかれた位置を端的にあらわしており、基本的には、地方機構に対するこの時期の中央政府における政策の矛盾でもあった。それは、ブルジョア地主政党たる政友会の「安価な教育費」の主張と地方長官の視学不用説とのいわば合致点に支えられて成立したものであった。

(2) 1913年（大正2年）理事官視学官設置

理事官視学官の設置は、機構的には(1)においてのべたことの延長であり、定着化であったことが注目される。名称が「視学官」とはなったが、実質的には地方事務官の登場が確定化したのである。法制的に云っても「教育の専門家」が任用される余地はなかったとみられる¹²⁾し、事実として、「教育に経験のあるもの一人も任用せられたることなし」正に「視学官」か「肆学官」¹³⁾ かとなげかれるところのものであった。

ところで、すでに30年代を迎えたころから、いわゆる新進の官僚があいついで府県官庁機構に登場し、¹⁴⁾ このころになると府県機構に広く配置されるようになった。

即ち、「山のやうな書類に怪しげな[●]盲判を捺して居た」という若い教育課長などが転任盛んであり「浮草嫁業何としても致し方なし」という。一方強大なる知事の威勢の下にあって、府県庁の「無能老朽」の官吏からは、地方の「実情」などわからないとからかわれる、という。¹⁵⁾この「専制的」ともいえる「威勢」の知事、「盲判」を捺す「浮草」官僚、「無能老朽」の属の三者によって構成される府県機構の具体的なあり方は、当時の県機構を象徴する動向を示すものであった。

少なくとも、強大化しつつある知事権限の下で、教育行政に対する責任機関たる機能の遂行（専門化）にとつて、形骸化したものたるをあらわしているというの他はない。そこにみられる近代的な側面と前近代的な側面が同時存在であることから、形骸化しているというばかりでなく、何よりも教育に対する責任機構として、かつてみられた教育行政に対する「積極的展開」という情熱すら失せた官庁機構であったことを注目したいのである。

(3) 視学と郡視学

次に、県視学と郡視学をめぐる状況をみよう。地方財政の状況は、日露戦争後、その貧窮化をたどった。これに伴い、地方費節減政策も進行していたが、府県視学、郡視学の廃止や「地方視学併合説」が活発に論じられるようになった。即ち府県視学と郡視学の併合によって、地方費を節減しようという意見が抬頭し始めるのであった。¹⁶⁾これは一方において、視学制度を府県庁に統合化（官僚（制）化）し、郡視学を廃止するという意向を孕んでいたものと解される。実さい、廃止に対する理由にいわれるように、「地方財政の関係より其待遇甚だ菲薄にして到底人材を得るに至難」であったし、事実郡視学の給料にいたっては、「数年来増額したるの跡なきところ甚だ多」いのが現状であった。さらに小学校教員より低い郡視学が多数にのぼり、「郡視学の地位は益々低下して小学校教育の監督者としての実」さえ上げ得なかったといわれ、「郡役所内に在りても決して幅のきくべき職務にあらずして、その権能郡書記に及ばざること遠し……」¹⁷⁾とがい嘆された。府県視学にしても、同じであり、したがって「判任官の視学では中学以上の学校に行くと奏仕待遇が二三人位宛は居るから監督は思はしく行かぬ」¹⁸⁾ので、「全く小学校の視察のみを行って」いる。郡視学も「小学校から下手に見られるという傾向になっている。」

このような問題は、すでに郡視学設定の当初からもみられたことではあったし、今にしてはじめてのことではなかった。しかし、当時は、郡視学の設置を順調に条件

づけなかったような状況のなかで、個々の場合に起っていたていどの問題でしかなかった。今や、かかる傾向は、全国的な問題として顕在化した。一方、地方機構におけるこのような視学の地位は、小学校長や教員、さらに町村当局者などとの間に様々のトラブルを惹起するようになった。¹⁹⁾また、「府県郡視学は近来視察の暇がないようです。庶務多様で普通属吏と同様に教育の内容改良の指導を思う間もないでせう」²⁰⁾と一現場教師からも評言されるごとき状況のもとに置かれたのであった。

以上の素描で明瞭なことは、まず、県機構と県・郡視学の態様の変化である。「視学官廃止」にみられる動向は、30年代はじめに成立した地方「視学」機構に内在する条件の発展から、必然的たり得たとみられる。この時期における政策（地方費節減）との合致点で、必然となる関係において。そして、視学官の廃止は、地方教育官庁機構をして、さらに府県知事の下に、強力に一元化（官僚（制）化）させ、担当者（専門制化）における教育の専門化の方向をはばむ指向性を示すものとなった。理事官視学官の設置は、さらにその方向に拍車をかけたし、かかる指向性のなかで実現された視学官は、名称は同じでもすでにそのあり方をかえていた。

そして一方、教育官庁機構はかえって縮小化されたのであった。また、県・郡視学機構は、物的機構としての存立が危ぶまれるほどの不安定さの中で、自らの機能をも発揮でき難い状況下におかれ、教育における行政機関としての視学（専門化）機構にとつて、全体として形骸化の方向を示しているといわざるを得なかった。機構は縮小化し、その他位が「低下」した——物的機構の不完全さ——、そしてその職務の量が増大することの必然として、視学をめぐる様々のトラブルを惹起させる機構たらしめたといえよう。

次に、このようにその態様をかえた視学機構は、いかなる現実の動向に条件づけられていたかかを検討しよう。

2. 視学機構と地方自治体制——その役割期待と現実

(1) 視学職務の転換と実際

1905年（明治38年）から、文部省は「視学講習会」を東京で開催した。同年の第二回「郡視学講習会」に於て、時の文相久保田譲は教育勅語の趣旨徹底化などに関

しのべたあと、視学に期待して、次のごとくのべている。²¹⁾

「郡視学の職務に関しては……地方長官より平素訓示の次第あるべきを以て茲に解説する必要を見ず……学事の視察は視学の本務としてもっとも重要な言ふを俟たず。而て視学の従来力を注ぎたるは就学の普及、校舎の設備、表簿の整理等主として外形の整備にありたるもの如し、……今や進みて其内容に入り、教授訓練の改良進歩を図るべき機運に達せり……戦後我国の世界に於ける位置及関係は頗る重大なるものあり、従って国民の責任……教育者の任務益々重きを加ふ……而して今後の教育に於ては、諸般事業の基礎として、一層誠実勤勉忍耐等の精神を函養し、……国民の氣宇を雄大ならしむる事に注意し……」

ここでは、視学本来の職務が「視察」にあることを確認し、従来の視学が、その実際として第一義的に果せなかった「教授訓練」の改良進歩のための機関として、「今や進みて其内容に入って」職務を果すようにと期待している。このように、視学は「視察」を通して、教育内容指導に重点を移すべきこと²²⁾—視学職務の転換を期待している。一方、視学機構のあり方の転換をのべているだけでなく、「諸般事業の基礎」としての教育—「国民の氣宇を雄大」にし、「誠実勤勉忍耐等の精神を函養」するところの教育力のための機関となるべきことを期待しているのである。

1909年（明治42年）には、文相小松原英太郎も、²³⁾従来の視学が、「外形の整備」にのみ力をそそいできたことを指摘し、矢張り「教授訓練の改善」に「主力」をつくすべきであると強調している。ただ、小松原の場合は、さらに視学機構のあり方を具体的に指示している。視学は「単に批評を加ふるのみならず、之（視察の対象—執筆者註）を指導奨励」することに心掛けるべきだとし、「公平自ら持し不偏不党」、「教育行政上最も肝要なる官職にして本省の最も信頼する機関なれば」、「自重務めて勤続し以て国家教育の発展に貢献せんことを望」んでいる。このように明治42年の小松原訓示は、対自的・対外的な視学官紀の肅正を望んでいると同時に、単なる批評でなく、教育力啓発のにない手たるべく期待している。

以上二つの文相訓示にみられる期待は、1904年（明治37年）の第一期国定教科書から、「社会主義や近代的自我への対立物としてあらわれて来た」、「国家主義や軍国主義」さらには「前近代的家族倫理」を強調する第二期国定教科書（1910年—明治43年以降）の設定²⁴⁾の過程に

時を同じくしている。家族国家観や国家主義、軍国主義教育の導入は、それ自体この時期における国家的社会的条件に対応する教育に多分にイデオロギー的性格を与えている。正にその過程とうらはらに、視学のあり方に対する転換期待は、まず、「視察の励行」²⁵⁾を重視するとともに、「教授訓練（訓育）」の改良に対する「教育内容視学」たるべきこと、さらに、その内容たるものは、「諸般事業の基礎」としての教育—さきあげたとき「精神」—特定の教育力啓発のにない手たるべく期待されている。しかも、視学機構は、対自的対外的に、紀律保持の厳正さを失わないことに注意を喚起している。

ところで、第二に、かかる教育内容視学への転換（機構のあり方）とその役割（機能のあり方）期待は、府県段階においては、どのような実際であったであろうか。

例えば、要約してみると、次のごときものがある。²⁶⁾

- 1 教員の選択と訓育—教育勅語の趣旨徹底
- 2 小学校施設と町村との関係—教育施設上町村をして円満なる実績を収めしむる。
- 3 教員進退異動を慎重にすること。
- 4 教員の勤務—勤務に軌掌すること。

即ち、ここでも、「教育勅語の趣旨徹底」という国家教育の推進役としてまず期待されるが、同時に「教員」勤務官紀や進退の厳正さを要求するとともに「町村」をめぐる教育施設などのいわば外的条件に対する配慮に関し訓示している。これは、1911年（明治44年）の一つの例であり、これを以ておしなべて当時の地方の代表例とすることはでき難いとしても、かかる報告が多くみられるようになってきている事態は否定することができない。このように、地方では、少なくとも、「教育」・「教員」・「町村」の三者に代表される事態との視学機構の関係設定は、さげ得がたいものとなっていた。このような設定は、視学機構である限り、必然であり、このころに初めて行われたというものではなかった。しかし、この時点では、まず、とくにかかる教育力啓発のにない手として重視され、期待される。しかも一方、「教員」のみならず、「町村」に対する関係設定もいよいよ濃厚なものとならざるを得なかった状況を示すものであった。例えば、²⁷⁾郡視学会において知事が、まず「教授訓育の内容改善」を強調し、「就学率向上」など外的事項に対し、「市町村当事者」と「学校教員ノ努力」を「諸種ノ方法ニヨリ両者一致奮励以テ一般ノ成績ヲ挙ゲンコト」を訓示要請していることによっても明らかといえるであろう。

中央政府によって期待される内容視学たる職分は、視学本来の姿である視察の励行をとおして、勅語の趣旨の徹底化と教授訓練の改善さらに諸般事業の基礎としての教育、例えば勤勉忍耐の徳を徹底化する役割を期待されることにあった。これは、失われた視学本来の面目をとりもどすべきことと同時に、この時期における特定の教育作用に対するいわば全面的な期待を監督・指導者としての視学機構に課していることを示す。このような期待にそって、地方においても、それを具体化する動向がみられた。実際これらの意を体したとみられる県・郡視学が、例えば地方教育会や父兄懇話会などで、忠実にその職務を果している例²⁸⁾があることから明らかであろう。しかし地方における視学の具体的なあり方はかかる全面的な課題に答える内容視学たるものになり得なかった。学校に対する指導監督のみならず、依然として外的事項—とくに「町村」に対するその監督者としても設定されざるを得ない関係におかれたのである。とくに、日露戦争後、教育に関する拡大した事務量に対し広範な職務が義務づけられたことによって、このことは必然となったのである。列挙はひかえるが、実に多様でぼう大な行政的事務が、視学機構に課されるのであった。今や教育行政的事務の内容は分化し、それを視学機構に課している模様は、例えば郡視学会における「協議事項」²⁹⁾や「郡視学答申書」³⁰⁾などをみれば、まことに明瞭である。

かくして、視学機構は、このような教育力啓発のための指導者(監督者)として、「視察の励行」を課され、全面的に内容視学たるべく期待はされても、一方、いよいよ拡大した行政的事務のみならず、学校や町村学事への行政的事務的關係設定は、教育的監督者とし彼らの肩に重くのしかかるものとなる。

(2) 視学機構と地方自治体制——役割期待の現実構造

以上のように中央政府による内容視学たるべき期待は、地方においては教育的現場をひかえて、むしろ内容視学にとどまり得ない。この期待と現実の偏差における問題構造を、内容視学たる期待とも関連するので、次に、この時期の思想対策運動と地方自治体制との関係のなかで考察しよう。

まず前章でみたように、明治30年代当初には、官制、府県制、郡制など機構・制度上の一連の改正工作が行われた。1911年(明治44年)の市町村制の全面的改正は、地方自治体制の構築再編成の制度的措置であり、30年代後半に始まる一連の政治体制再編政策につらなるものであった。とくに日露戦争後、戦後経営上の諸施策が要請

される動向のなかで、例えば³¹⁾1907年(明治40年)の小学校令改正による義務年限の延長などに代表される諸施策は、地方財政への圧迫をいよいよ大にしたといわれる。そして戦後の拡大した行政事務に対応して、特別法令や委任事務の執行をさらに地方自治団体に義務づける結果となった。このことは、行政上や財政上に新しい諸活動をもたらし、したがって、行政機構や財政機構を整える必要を迫った。しかし、市町村制の改正は、かかる動向に対する市町村長の権限強化に示される官僚化の措置であり、³²⁾中央の統治能力の末端市町村への徹底化のための制度的措置であるといわれる。それは、したがって、新たな統治条件の発生に対応する行政上の監督を通じて、官僚的統治権力を強化拡大するものであった。さきに改訂をみた府県郡制につづいて、それは、このような末端機構まで貫徹する機構編成の制度的処置であったのである。

ところで、第二にこのような地方機構を通ずる官僚的権限の強化は、市町村(長)を中心とする末端における行政監督の強化ないし行政機能の能率化を通じて、官僚的支配の政策実現の意図をあらわすものであった。しかし、かかる政策意図は、単に一枚岩の権力統制としてではなく、他方、市町村底辺からの体制たてなおしの政策意図もあわせもち、現実化を要請されるものであった。とくに、日露戦後の動揺する国内情勢に対する——とくに村落共同体——体制再編成の一かんとして、学校教育のみならず広く「社会的政策」としてもとりあげざるを得ないところのものであった。「学校教育の破産」を「告白」³³⁾したところで成立したといわれる、広くいって「社会教育」政策が、それであった。

本稿は、かかる社会教育政策の研究をその課題とするものではないが、社会教育の「行政的把握」³⁴⁾を通して、青年団運動への対策、地方改良運動、学校自治民育、通俗教育の実施などが行われたのであった。そして、明治42年ごろから、「地方改良的社会教育のおもな道具立てが」、「知事を項点とする地方行政体内」³⁵⁾において、除々にとのえられたとすれば、それらは正しくかかる視学機構のとり扱うべき重要な職掌となるべきものであったと思われる。

しかし、それは、視学機構にとって単に、取扱うべき「社会教育的事務」の増大化となっていた(註29,30)ばかりでなく、正に「教育力啓発」のにない手の一人である限り、その指導者として期待され、或は動員されるべきものであった。これら社会教育的といわれる運動については、その推進母体がちがひ、歴史的な編成の事情もあり、それを一つのものとして取扱うことはできないし、

ここでは、それらについての研究を意図するものではない。それにも拘らず、これらの運動は地方社会の動ように呼応して、末端市町村や学校をめぐる国民の「心団の開拓」³⁶⁾を意図したものであることは否定できない。しかも、すでにみたごときこの時期に編成された地方機構＝「知事を頂点とする地方行政体内」において、「自治体をとおして」³⁷⁾或いは「学校」をとおして、「行政的に把握」されることにおいて成立するものであった。したがってかかる行政的条件と教育的条件のために、今や、知事の下に一元化されている視学機構は同時に行政機構であるために、行政上の事業に動員されるばかりでなく、教育上のにない手としても、当然、動員さるべき機関となった。このような条件のなかで、例えば、「自彊会」や地方青年団、さらには学校を通じて、指導的役割³⁸⁾を果たした場合もあったようである。

第三に、地方自治体におけるかかる状況は、視学機構とどのようにかかわるか。明治44年の市町村制の改正は、町村行政の統合化をねらったが、一方、自治体の現実には、「自治の病根」³⁹⁾が底知れぬほど一般化しつつあるといわれ、「党のあつれき」「部落的対立」「委員の乱設」「繁文縟禮」「私利私欲に走る」など「今日の町村は荒れている」し、「自治体に人を」、「自治経済の整理を」、さらに「名与職の努力」が望まれるという。⁴⁰⁾このような「自治の病根」が現実のものとなったこの時点であるからこそ実は国民の自発的な服従ないし協力を喚起する、体制創出としての心団の開発＝教育運動が展開されるのであった。

ところで「今日の市町村が、内々郡役所若しくは府県の出張所を以て自らをるがごとき態度であり」⁴¹⁾「自治の風袋標札の下に官権時代の正味を盛って居る」⁴²⁾というし、かかる状況のなかで視学は、「最も頸脳を痛め居り候は町村長との関係」であった。町村長と衝突を起し、「遂に其意志を枉ぐるに至ること往々ある」ような事態なのであった。

このような事情は、さらに詳細な検討を必要とするが、それにも拘らず、行政統合化方策（官僚化）の路線に位置づけられている地方「視学」機構——とくに県・郡視学は、機構的には府県知事の下に統合化（官僚（制）化）されているが故に、文部省ないし内務省からのこれらの諸方策（行政事務としても教育的にも）の推進者の一人として柱ぐみされている。一方、行政統合化策は、同時に府県知事の下に町村（長）を強力に統合化（官僚（制）化）することにあつたから、かかる統合化された町村（長）と視学機構は対決しなければならないという構造であった。そして、視学機構は、一般的にいて、

このような町村内での、国民的動揺や地方費節減などのゆえに、それに対応するために展開された諸教育的運動（啓発）や行政的事務のにない手として、町村（長）に対し、自らの設定された職分の故に対決（指導監督）しなければならなかったのである。以上のごとき事態は、正にかかる行政的構造のなかで、発現されるものであった。したがって、このような動向のもとでも、視学機構による教育的期待すらノーマルな形では発揮でき難い状況を示すものであった。

以上、30年代に成立した視学機構は、明治末、早くも帝国主義的段階に突入した国内条件にかかわり行政機構における最も弱い環として、行動的な行政視学たることによつてかえって機構縮小の第一着の対象となった。それにもかかわらず、一方内容視学として強力にその役割を期待されたのであった。

かくて、地方「視学」機構は、全体として、地方教育に対するその行政的能力を失った。県段階における担当者には教育に対する責任の相対的独自性すら喪失し、教育に対する行政的責任を果たす能力を失いつつあった。一方、県機構における教育関係分野の機構が縮小化し、他方、視学、郡視学は、その物的地位（給料等）は低下し、その行政的機能も円滑に運用できなくなってきたのである。これらは、総体として正に教育行政に責任をもつべき機構として＜形骸化＞というより他はなかった。

ところが、かかる「形骸化」をもたらしこと自体、実は、この期における地方行政のあり方にかかわっていた。末端町村共同体の国民の動揺や地方財政の貧窮に対する教育的運動—学校のみならず、総じて社会的政策として—に裏打ちされた、行政的統合化方策が、推進されざるを得ない地方行政の現実と無関係ではなかったからである。そして一方、この運動は地方行政の拡大に対応する措置であり、拡大された行政的事務を円滑に行うための運動であるとともに、総じて、末端町村の底辺からの国民の「心団の開拓」を意図したものであった。ここに、視学機構は、地方機構における官僚として、特定の教育力啓発の指導者として着眼される必然性があつたし、この文脈のなかで一般的にいて、地方では、単なる天皇制教育や教授の改善に限定でき難い内容視学への転換を期待されたのである。

ところが、他方、形骸化した視学機構を現出せしめる地方行政のおかれた条件自体が、実はかかる教育力を引き出さなければならない条件ともなっていたし、このような矛盾構造のなかに視学機構はその存立を規制されていたことになる。

機構（能）において「形骸化」し、「硬直化」した<非専門（制）化>視学機構が、いよいよ拡大した教育行政事務に対しなければならないと同時に、府県知事の命令的権限の増大化の下に、学校教育に対する教育力発達のない手の指導者としても位置づけられる。他方、地方行政統合化政策のなかで、府県知事の指揮下に、教育的運動（総じて社会政策的教育運動）にも動員され、町村長をはじめとする町村機構の官僚（制）化と町村の内情とに対決しなければならなかった。けれども、その町村とは一般的に、期待された「円満なる関係」⁴³⁾すら設定でき難い状況を出した。全体としていえることは、視学の職能はかわらず、さらに機構が「形骸化」する現実のなかで、その広範にわたる役割期待とそこでの諸関係は、実際に、その機能の充実な発揮（専門化）を期することはできない。これらのことは、視学機構に具象化される、この時期の地方行政の矛盾そのものの反映の構造を意味する。

- 1) 「此視学に対しては、政府部内特に内務省方面から、多少の苦情が提出せられた……視学官を置かれて以来教育費は急に膨脹した。見ようによっては、教育偏重の傾向を生じて来たのである。そこで内務省の一部では、これは地方行政の統一を破るものであるといふ危惧の念を起したのである。……」（湯原元一）「又政友会からも、府県の視学官は地方財政を荒らして困るといふ苦情が出て来た。」という。（海後前掲編書、723～724ページ、なおこの点については、前掲湯原「視学所感」）
- 2) 「地方教育通信」：山梨県，教育時論，明33.12.25，「県視学官」：日本之小学教師，明34.9.12
- 3) 「視学官～氏は……在任僅かに一年なれば格別是ぞという功績もみえざりしかど、亦敢て悪評も無かりき……」（「地方教育通信」：福島県，教育時論，明34.1.15）
また、例えば鳥取県では、「視学官～氏佐賀県に転じて間もなく、師範学校の紛擾あり。～氏この紛擾中に来り、旬日を経て山形県に転職す。……」（「同上」：鳥取県，教育時論，明34.8.5）
- 4) 「学務課は、内務部の一課なるを以て、普通なれば其の課長は判任官地位なるに拘らず、視学官と学務課長兼務のため学務課の課長は高等官にて而も時としては参事官、警部長等より高給の視学官なきにもあらねば、四辺の気受け甚だ宜しからず、感情並に執務上差支も少からず……」（「府県視学官の経費所管換えについて」：教育時論，明34.10.5）
- 5) 「視学官来任以来、[其積極的施設は、着々事実の上に形はれ、既に明治34年に於て県の教育費は増加して……改正小学校令に附随する県の訓令は、続々発布せられ、何れも教育の施設に適切なるものなりと雖も、設備規則は……嚴重なるの感あり……」（「地方教育通信」：兵庫県，教育時論，明34.8.

5)

- 6) 「地方官の気焰」：教育時論：明34.7.15 つづいて「地方官吏等は、地方長官の下にありて、其指揮に従い、専心一意事に従へば、即ち其職責をつくせるものなるに、其長官を差し置き、相会して施政を言議するが如きは、地方行政統一秩序を紛乱するもの……」とのべたといわれる。
- 7) 長野県庁文書：明35.1.15付各県立学校長宛内務部長通牒、『学務課例規集』なお、同文書中に地方長官会議での決議の写しがあるが、次のとおりである。

決議

- 近来地方ニ於テ地方官吏ノ協議ヲ開クコト、漸ク多キヲ加フルト共ニ弊害亦随テ起リ等閑ニ付スヘカラサルヲ以テ之カ取締ニ関シ左記事項ヲ協定シ互ニ其励行ヲ期ス
- 一 集会ハ實際ノ必要ニ応シテ臨時ニ之ヲ開キ不急ノ集会ヲ廢シテ成ルヘク其度数ヲ減スルコト
 - 二 集会ハ取扱例ノ打合ヲ為ス旨趣トシ経費ノ増減事業ノ伸縮又ハ法規ノ改廢等苟モ事地方行政ノ枢軸ニ関スルモノハ一切之ヲ問題ト為スヘカラサルコト
 - 三 主催庁ハ開会二十日前ニ開会ノ目的及ビ問題ヲ添ヘ聯合府県知事ノ同意ヲ得ルヲ要ス若シ其ノ同意半数ニ満たサルトキハ当度ノ開会ヲ廢止スル事
 - 四 前各項ノ規定ニ拠リ難キモノアルトキハ其ノ理由及変更ノ方法ヲ詳具シテ予メ聯合府県知事ノ同意ヲ得ルヲ要ス
 - 五 主催庁ニ於テ集会員ニ対シ饗宴ヲ張リ又ハ特別ノ待遇ヲ為ササル事

右明治三十四年六月内務省内地方長官会議席ニ於テ決議ス
道庁長官府県知事

- 8) このとき内閣でも視学官廃止説が擡頭し明34年9月には、内閣は、之を廃することに一致した。そのとき学制研究会はじめ反対が多く、経費を内務省所管にきり替えることで落着いたという。（「視学制度と学制大改革」：教育時論，明38.6.15）また、行政整理の対象の第一にあげられたという。（「視学官問題」：教育界，明34.11.3）
- 9) 前掲「府県視学官の経費所管換えについて」
- 10) 「視学官俸給旅費と内務省」：教育時論，明34.11.25
- 11) 「視学官出身の第二部長」，日本之小学教師，明39.8.15
なお、同所に明治32年の視学官特別任用令による視学官がすでにこの廃止のまえにも徐々に減っていったことが報告されている。
- 12) 理事官を以て視学官に充てる。そして内務部に属する。（「地方官官制」大2.6.13勅令151号）ということになったが、この「理事官」は、従前の「事務官補」を改めたものである。（大2.6.13勅令231号）、その「事務官補」とは「5年以上地方行政事務に従事し、判任官五級俸以上の職に在りたる者に限り文官高等試験委員の詮衡を経て之を任用することを得」（明40.7.13勅令274号）る者である。
- 13) 「果せるかな名は地方視学官といふも、其実従前の事務官補其の儘の人物にして、曾て教育に経験のあるもの1人も任

- 用せられたることなし。けだし新任視学官諸士中、教育を視察する眼識を具ふるもの幾何もあらざるべし、視学官か肆学官か……」（「地方視学官」：教育時論、大2.8.15）その他、「机上の空論」ばかりで、「国家教育の方針を指示するにとどまり」（「視学官諸氏に望む」：日本之小学教師、大3.1.15）等々教育雑誌でのこの視学官に対する批判は多い。
- 14) 伊藤金次郎：『地方官生活と党人氣質』、57ページ、大11、なお、栗林貞一：『地方官界の変遷』、昭5参照
- 15) 長岡隆一郎：『官僚二十五年』、26～39ページ、昭14、中央公論社、なお、同氏は、明治42年、佐賀県の「教育課長兼農務課長兼社寺兵寺課長」となったという。
- 16) 「地方視学併合説」→「府県郡視学は……従来地方財政の関係より其待遇甚だ菲薄にして到底人材を得るは至難なるを以て、文部当局に於ては旧ろう来内務省とも数度打合せを為し、……郡視学を廃し、府県視学と併合して以て二三人の人員を淘汰し之によりて多少なりとも増給を行ひて優秀なる人材を挙ぐるに努め……府県視学も奏任待遇とは為すの制度に改むる方針」（教育時論：大2.3.5）
- 「地方視学存廢」→「武部参事官談に曰く、地方費節約のため、各府県視学を廃止すべく殊に郡視学を設くるに至りては、二重の制度を設置するものと云ふべく此際此等制度を廃し、以て地方教育費の整理を行ふべしと主張するものあり、……文部当局曰く……寧ろ此際適当に学校廃合の如き整理を行ひ其効果少なりとも之を視学優遇費に充当し……」（教育時論：大元、7.5）
- 17) 「郡視学について」（市町村雑誌：明44.8.15）
- なお郡視学の給料については、適格な図表に今あらわし得ないが、郡視学の給料は、高く40円ぐらい、小学校長などには50～60円もしくはそれ以上の者が1府県内で多数にのぼったという。（武部欽一（文部省参事官）：「視学制度について」、日本之小学教師、明44.8.15）
- 18) 栗屋謙（文部省参事官）：「視学制度の欠点」、日本之小学教師、明44.8.15、前掲 武部欽一：「視学制度について」
- 19) 「監督権の名のもとに不当な干渉」などや現場との様々のトラブルを起すようになってきた、という。（前掲「視学官諸氏に望む」、「学務課の役人」：内外教育評論、明41.6.8、なお、河野通保：『学校事件の教育的法律的实际研究』、昭9、参照
- 20) 「……所によっては稲の害虫駆除とか伝染病の手伝につかわれたものもあるそうです」という。「府県郡視学及帝国教育会府県郡市教育会教育雑誌に対する希望」：日本之小学教師、明43.8.15）
- 21) 「久保田文相の郡視学講習員に対する演説」：教育時論、明38.12.25
- 22) 沢柳政太郎も、教育内容、即ち「小学校の教授管理」などが主となるべきであり、視学講習会の目的もそこにあるとべている。（「沢柳普通学務局長談」：教育時論、明38.4.5）
- 23) 小松原文相：『小松原文相教育論』、217～224ページ、明44、「小松原文相の視学に対する訓示演説を読む」：日本之小学教師、明42.7.15
- 24) 唐沢富太郎：『教科書の歴史』、270ページ、昭31、創文社、なお、石田雄：「明治思想史研究」、1954、未来社参照
- 25) 明治40年、文相牧野伸顯は、「地方官会議」の席上で、視学のみならず、部長、知事も、「視察を励行」すべきだとし、とくに視学に対しては「教育事務を助けしむること多」いは遺憾だから、「学事を見せしむる」ようにすべきだとしている。（「視学視察の励行—牧野文相の地方官会議に於ける演説から—」：日本之小学教師、明40.7.15）
- 26) 「郡視学会での知事訓示」
1. 現下国運の隆昌は、益々堅実なる国民を要するの時に当り、社会の風潮は却て浮薄に流れ、……是れ寔に嘆ずべきことなりとす。……教員の選択を厳にし、且つ特に平素訓育に力を用いて、大義名分の存する処を明にし、教育勅語の聖旨を普及徹底せしむる様努力する所あるべし。
 1. 町村に於ける小学校の校数、並位置、及校舎建築等は、勿論、教育上諸般の施設に対しては、常に深甚なる注意を加へ、特に民度、経済、産業、風俗、人情、交通等町村實際の事情に照し最も適切なる計画を定め、……町村をして教育施設上円満なる実績を収めしむる様、誘掖指導に勉むる所あるべし。
 1. ……教員の任用に対しては、一層其進退を慎重にし、容易に異動せざる様注意を要す
教員勤務の良否……其の職務に専掌せしめんことを期すべし（「地方版」：岡山県、教育時論、明44.3.15）
- 27) 「明治41.7.6、郡視学会での知事訓示」（長野県庁所蔵文書：『学務成規』（上高井郡役所文書））
- 28) 例えば、御真影勅語謄本に関する注意、就学出席督励に関する注意、教授の内容改善に関する注意、家庭との連絡方法、学事視察に関する注意、新学年の準備に関する注意（「教育会研究部での郡視学の談話」：「岩手県学事彙報」、明43.2.25）なおまた、「父兄懇話会」での県郡視学の講演の例（「福島県教育」：大3.5.15）など。
- 29) 例えば、鳥取県の例——
- 1 本年度県主催に係る講習会の学科目及方法
 - 2 県下各学校召集の件、可否、方法
 - 3 普通教育奨励の件、改善の方法、方針、候補者選定
 - 4 地方改良講習会開会の件、方針、方法
 - 5 壮丁教育成績調査の件、方法、利用
 - 6 青年会改善の件
 - 7 教育会組合会開会方法改善の件
 - 8 学校及教員住宅を他の目的に使用する取締の件
 - 9 学令児童保護会費補助の件
 - 10 学校基本財産蓄積奨励の件
 - 11 小学校教員指導督励の件
 - 12 改正小学校令施行細則運用に関する件
 - 13 附属小学校と地方教育社会との連絡の件

- 14 調査報告物整理の件
- 15 昨年召集の校長会答申に対する措置
- 16 教員校下在住督励の件
- 17 実業補習学校作振の件
- 18 郷土誌調査編成督励の件
- 19 農業科教授改善の件
- 20 教員の異動に関しては、一切町村長の容喙を容さず且
秘密を守る件

11教員申請添付書の件

(「郡視学会議」：鳥取県，日本之小学教師，大3.7.15)

- 30) 例えば，長野県庁文書：(学務課文書)『公文編冊』，「郡視学答申書」(明治42～45年)をみると県からの諮問は郡内教育事業，教授訓育上の改善(昭42)小学教育上改善すべき事項，教育事業計画，保護会，(明43)，教員修養，小学校設備，通俗教育，育英事業(明44)教育界の趨向，教材研究，教育事務上の問題(明45)などにわたっている。これに対し各郡視学から児童の訓育教員勤務表，実業補習学校，教育会，就学奨励，諸徳養成，保護会補助，学用品，記念林，社会教育，小学校と市町村の関係，教育思想，基本財産，教員住宅，教育展覧会等々について，実に多様な具体的報告をしている。ここでは，そのことだけを指摘しておきたい。
- 31) 例えば，藤田前掲書：57～74ページ，大島(美)前掲書：第三章参照
- 32) 例えば，亀井川前掲『地方制度小史』：125～144ページ，織田田：「地方自治に対する回顧と希望」，『自治制発布記念論文集』，所収，昭13，40ページ
- 33) 玉城肇：『日本教育発達史』，141ページ，1954，三一書房
- 34) 村田泰彦：「明治教育体制の再編と動揺」，『現代教育学』，5，所収，125ページ，1962，岩波書店
- 35) 倉内史郎：『明治末期社会教育観の研究』，野間教育研究所紀要，第20集，11ページ，107ページ，昭39，講談社
- 36)37) 小川，橋口，大蔵，磯野：「我が国社会教育の成立とその本質に関する考察(一)」，『教育学研究』，第24巻4号所収，昭32
- 38) 「下小川自彊会の沿革」：(滋賀県)，教育時論，大2.2.5，潮恵之輔：「自治発展と民育」，地方行政，明43.10.5
「地方教育実験談」：日本之小学教師，明44.8.15
- 39) 「自治の病根」：市町村雑誌，大2.11.15
- 40) 例えば清浦奎吾：「自治の精神」，地方行政，明44.1.15
- 41) 「視学機関について」：教育時論，大2.1.5
- 42) 「市町村長の人物と教育」：岩手県学事彙報，明43.11.25
- 43) 例えば，「地方改良講習会」(明治42年以後事務官，属，視学など出席)で，「自治制の民を作らなければならぬという抱負と意気」を以て，「円満なる自治体を形成する」ことを期待されている。(内務省地方局編：『第6回地方改良講演集』，22ページ，26～27ページ，なお，これら地方改良運動については，例えば，大島美津子：「明治末期における地方行政の展開—地方改良運動—」，『東洋文化研究所紀要』所

収，103ページ以下，昭34参照，その他石田前掲書，第三章，金原，隅谷，升味：「下部指導者の思想と政治的役割」，『近代日本思想史講座』所収，筑摩書房

V 終 章

以上，明治20年前後から大正初年に及ぶ三つの時期に注目し，地方視学機構(能)の編成に関し，概略的な考察をした。本稿では，各時期における「官僚化」「専門化」，「形骸化」の表象に導かれ，その内実を現実の契機関連との構造的分析を通して考察し，機構の発展とその性格を概観した。のこされた関連契機との関係やそれらが機構編成ないし地方教育行政に対し，いかなる内在的關係を有していたかなどについて，その存在形態を否定しないばかりか，それによる研究，さらには，機構編成・発展の背景としての国家と教育の基本関係にかかる我が国地方教育行政論への研究上の発展などは今後の課題として多くのこされる。

視学機構は，その組織化の当初からみられたごとく，我が国でも「教育」近代化の過程におけるいわば啓蒙担当者として，実態的にも行政的構造上からも必要とされた。とくに我が国の場合，上からの伝導師としての性格を強くもたせられるものなるが故に，中央政府からのその設置の要請は必然であった。しかし，中央政府は，かかる要求をもちつつも，自らは国家的規模の体系的視学制度を設置せず，むしろ地方にその設置を義務づける方向をとった。したがって，その仕事(職務)の組織化としては常に緊急の事態ともいふべきものとして認識される。同時に，しかし，それは各時期における諸動向とかかわり，その設定がノーマルでなかったばかりでなく，成立はしても直ちに形骸化し，ないしはその契機を内包するものであった。機構の設置を結論的にいえば，一般論にかかる成立＝形骸化という<二重化>の過程に位置づけられていたといえよう。

次に各時期に関しまとめ，さらに以上のごとき機構化の内実を結論的に提出する。

まず小学督業は，主要には小学校(教育)を対象とする教育内容の監督・指導者たるにふさわしく構想された。その意味では，<教育内容視学>たる立場で，明治10年代後期の教育近代化—輸入「新教育」の紹介やそれを現実根づかせようとする—のためにそれなりの役割

を果したとみられる。しかし、その努力がカッコつきのものであったとしても、実際に設置された（されない）状況やそれをめぐる諸条件からして、すでに地方教育行政機構の行政官として制約されていたし、その意味で〈行政的視学〉たるべく規定される。その職分の対象である（学校）教育の分野ならびにそれをめぐる社会的条件が合理性を欠くことを背景に、中央政府による内容視学たるべき規定も、現実には教育分野に対する行政的統制＝内容視学的統制による重層的構造の下に機能せざるを得なかった。小学督業の現実のあり方は、地方機構における仕組みの中で、視学職をめぐるその後の「原型」ともいえる構造を提出した。しかるに、一連の地方自治制の創出過程は、小学督業から郡視学設定の時点であり、全体としての地方機構の条件つき体制化のなかで、末端における「国家事務」の監督者一天皇制教育体制推進の統制官として位置づけられた。（官僚（制）化）、ところが、正にこの「地方自治」の内容にかかわり、この制度の設置が進捗せず、小学校教育のみを対象にし得ない〈行政的視学〉たるべく命運づけられる。

第二に、明治30年代の初め、地方「視学」機構は、産業資本確立期のこの時期を背景にして、ようやく一応成立した。そして産業資本の確立期にふさわしく、一面、教育における「雪どけ」の時代を招来するかにみえたが、かえってこの確立期ゆえに、日清戦後の地方教育行政の動向を煩瑣にし、複雑にするという現実を生み出した。他面、地方機構の絶対主義的路線からの再編強化の時点にさしかかる。これらの状況と交錯し、成立した視学機構は、第一義的には小学校や町村学事をその仕事の対象とする〈行政的視学〉たらざるを得なかった。けれども、それは小学督業職以来の問題構造の帰結としての意義をもつが、教育行政機構であるとともに戦前の視学機構の成立（専門（制）化）としてもとらえうるものとなった。

第三に、かくて成立した視学機構は、30年代の教育関係の「雪どけ」現実を反映し、部分的には単なる天皇制教育の推進者ではない内容視学なるにふさわしい活躍もみられたし、その点では教育指導者としての視学機構たる面目も保たれた。しかし、同時に、その機構めぐる社会的条件や内在的条件はきびしく、そこには視学機構廃止を必然化する動向が伏在していた。これらの条件が視学機構の体系をくずすものとなった。折しも早期的帝国主義の確立期に突入した明治末～大正初年にかけての地方行政（機構）の全面的な改編にかかわり、正にその故にかかると呼ぶべき特定の教育力のための〈内容視学〉としても体制的に重視された。しかし、それはかつ

てのそれと質をことにしていた。地方機構における階級制の強調（官僚（制）化）のなかで、機構はむしろ縮小化し、形骸化（非専門（制）化）する方向にあったし、かかる状況のうちで、単に教育近代化のための、或いは天皇制教育のための、指導者や監督者としてではなく、地方における体制的矛盾の噴出を糊塗するが如き内容の、多分にイデオロギー的〈教育内容視学〉たるべく、強力に期待されたからである。けれども、機構形骸化の路線のなかで、小学校教育に対する充分な機能を発揮できなかったばかりでなく、地方機構の官僚（制）化が町村自治体までを統合したこの時点で、かかる行政構造の故に、町村を対象とするその充実な機能もまた発揮し得ない。即ち、このような内容視学たることは、小学校教育のみならず、この時期町村（民）教育に対しても期待されるところの「行政的把握」にうらづけられなければならない地方行政の総体的あり方であったからである。こうして、機構の成立から形骸化の路線をたどる視学機構の戦前における形成は、相対的独自性すら貫徹し得ない機構（能）の苦悩の歴史の一応の結着点に位置づけられるし、このことは同時に機構をとおしてみられた戦前における地方教育行政の性格を示す一つの側面となった。

ところで、地方教育行政における実働的中核であるとした視学機構は、以上のごとく地方教育行政機構として発展してきた。とくに我が国の場合、明治国家建設の課題が、国際的諸条件のもとで緊急なものであったし、その限りで視学機構は同時に上からの強力な査察的機構＝行政機構たるをまぬがれ得なかった。さらに、この国家建設の課題が緊急なものとして意識されればされるほど、それを支える現実の資本主義の社会的条件をつねに欠き、正にその故にそこで構造化される視学機構は形骸化し、他方、その矛盾に対処でき得るものとしての教育或いは国民の教育に一定の水準を期待するものとしての教育一かかかる教育への期待＝視学の必要性が認識された。かくて、一般的に行政は同時に教育行政であり、視学行政に密着する度合をこくし、その意味でも「実働的」たり得た。このように、教育行政そのものが、基本的には近代的国家としての明治国家の生成の課題にかかわるものであった。

しかしながら、地方「視学」機構は、かかる文脈のなかで国家の教育官僚として設定されたが、同時に常時、その社会的条件の、とくに地方諸制度内容とのたえざる関連の下に、それらとの交錯点に成立するものであった。だから、それは現実には複雑多岐な問題構造をその

内奥にひめるものとなるが、国家の教育に関する「活動」や「機構」としての地方「視学」機構における「内容」と「形式」の変革は、かかる関連契機や動向に一面で先行し、他面で後行して、したがってその「内容」を備えずに制度上「形式化」されてきた。だから、それは機構設定と同時に、いなむしろ以前からすでにその「内容」たるべきものを予定されないところで成立＝変革されるという内在的性格のいちじるしい機構となる。成立＝形骸化（ないしその契機の顕在化）の同時二重過程の性格は、こうして次の成立＝変革（質）の過程にうけつがれるという歴史的時差によるいわば輪唱法的過程の性格としてとらえうるものとなるからである。

こうして、国家的機構の構築と資本主義の発展の内実としての社会的諸条件において、教育における天皇制官僚（制）化は、行政＝教育であり、上記のごとき差をもった組織化の二重過程にその位置を占める。他方、機構の成立（専門制化）も強度な上からの統制（官僚化）とその内実に顕著なイデオロギー性を持ち（専門化）、これらの二重過程において専門（制）化していく。かくてこれらの二重過程と歴史的変化の二重過程の重層構成の正にその変容のなかに、地方「視学」機構は具体的に設定され、戦前における原型的な仕組を成立させ創出していったのである。

ところで、このようにして成立した視学機構は、明治末から大正にかけて、その組織の態様は対町村、対学校（教育）においてむしろ硬直状態を惹起しているにも拘らず、強化された管理体制からの包括的支配権だけが押し進められるという傾向をもたらす。しかるに職務の未分化は残存し、いよいよ広範にわたる教育行政的事務に動員される。したがって第一義的に内容視学たり得なかつたばかりでなく、初期にみられた啓蒙性は喪失し、対自的、対外的な自己矛盾のなかで、役割期待の執行を強制される。

こうして、視学機構は、それ自体合理的なものとして自らを貫き得なく、その一元化、近代化になやむ。そればかりでなく、対象自体も合理性をもたないところで、したがって対象の私的領域まで足を踏みこむ。一方、天皇制教育のもっとも正統な権力執行機関としての形式をもちながら機構的には天皇親政との距離はもっとも遠い末端執行者である実態であった。¹⁾ しかも、教育に関する実権の保持者であったから、この時点で視学機構がかかる形式も実態もともに「形式化」して変容したとき、むしろ彼らの相対的な独自性を発揮しようとする。こうして形式と実態の分離から両者ともに名目的なものにな

ったとき、彼らの被虐意識は加虐意識に転化し、形骸化したわずかの実権をふりまわすこととなる。このような文脈のなかで彼らの「尊大さ」が問題となり、教育現場と様々のトラブルを惹起するものとなったし、²⁾ このことは、視学機構のその後の現実のあり方を示す一つの重要な側面となった。

かくして、この後、臨時教育会議での視学制度に対する答申は、客観的には視学制度の以上のごとき問題構造への変革をみざすべきものであったが、それは実現されなかった。大正末期、郡制廃止による郡視学の廃止―府県視学の増員などを経、視学機構にも変化はみられるが、基本的な骨格では、この時期までの仕組はかわっていない。ただとくに注目されるのは、1940年（昭15）「地方視学官」が、別に新たに設置されたことであり、これはファシズム期教学体制の監督官として、「教学刷新振興」のために動員されたことは周知のとおりである。これらを含めて地方「視学」機構は、地方教育行政の中核となった。むしろ、これらは、以上のごとき視学機構の戦前における「原型」ともいべき状況の故に、とくに教師にとっては「恐怖の焦点」³⁾ となったし、特定の権力の理念が彼らの宝刀として与えられれば、その理念の走狗として、正に「実働的」に、積極的に活躍する暴力的視学機構⁴⁾ たり得たことを指摘したい。

- 1) この点については、大島太郎：「官僚制」、『日本歴史、近代4』所収、4ページ、8ページ、1962、岩波書店、を参照。なお、この時期の地方教育行政の性格や仕組などについては、視角をかえて検討すべき問題も多いので別に論じたいと思う。
- 2) 例えば、田山花袋は、その作品「田舎教師」（明年42作）のなかで、「融通の利かない」視学について象徴的に画いている。（角川文庫版、33ページ、10ページ）
- 3) 上原専録、宗像誠也：『日本人の創造』、9ページ、1952、東洋書館
- 4) 例えば、『長野県教育の抵抗の歴史』：107ページ、昭36