

明治前期教育法にみる国民皆学の理念

板橋政裕

緒言

1872年（明治5年）の学制成立を嚆矢とする、わが国の学校教育制度は、周知のとおり福沢諭吉による啓蒙書『学問のすゝめ』を理念的根拠としたものである。その理念とは被仰出書に「一般の人民（男、女、老、幼、貧、富、貴、賤、士、農、工、商、及、婦、女子）必ず邑に不学の戸なく家に不学の人なからしめん事を期す」¹と明記されているとおり、旧来の身分制度に囚われない、普通教育の普及・徹底、すなわち国民皆学を標榜したものであった。

わが国の教育制度上、国民皆学を現実のものとするには、小学校への就学は必然である。学制施行以後、小学校教育は、学校打ちこわし騒動や農民騒擾等に象徴される民衆の反発や教育に関わる財政・人員の欠乏といった諸問題に直面しつつも、法的整備やそれに伴う就学規定の強化、就学意識の変容等により、次第に制度として根付くに至った。結果として、明治末期には、九割を超えるという飛躍的向上を遂げたのである。よって、学制制定以降、施政者が企望していた理念は、統計上この時点でほぼ達成したと捉えて差しつかえないであろう。

本論にて対象とするのは、学校教育制度の導入期であり、就学率の伸びが著しく低迷していた、学制制定時から1886年（明治23年）の小学校令制定時までとする。現代においては受容、定着がなされた学校教育制度という概念が皆無である民衆に対して、小学校教育への就学を促すために、施政者はどのような法的措置を講じていたのか、小学校教育の法的位置づけを確認しつつ、その沿革に順じて考察することにしたい。

一 学制制定

学制頒布以前、小学校設立に関しては二通りの見解がなされていた。一つは1848年（明治2年）「諸府県施政順序」における「小学校ヲ設ル事」に示されているような、民衆のための小学校であり、もう一方は翌年定められた「大学規則並中小学校規則」において大学・中学へ通ずる予備教育機関としての小学校であった²。結果、学制頒布時には双方の役割を担うもの、換言すれば全ての民衆を対象とするものが小学校であると定義されたのである。

文部省（現・文部科学省）は学制施行の際、その実施計画として述べられた「後来ノ目的ヲ期シ当今着手ノ順序ヲ立ル如左」として、第一に「厚クカヲ小学校ニ可用事」を掲げている。上述したように、国民皆学の理念を実現するには制度的階梯からしても、小学校への就学は必要不可欠である。そのため施政者は「則世ノ文明ヲ期シ人ノ才芸ヲ待ツ之ヲ小学ノ教ノ能ク広普完整スルニ求ルニアルノミ故ニカヲ小学ニ用ユルコト当今着手第一ノ務トス」として、小学校への就学を最も緊要なものとして、実施当初から位置づけていた³。

また、就学を促すために督学局の設立や督学・学区取締りの設置がなされている。「一般人民系士民庶工農及婦女ノ学ニ就クモノハ之ヲ学区取締ニ届クヘシ若シ子弟六歳以上ニ至リテ学ニ就カシメサルモノアラハ委シク其由ヲ学区取締ニ届シムヘシ私塾家塾ニ入り及ヒ且ムヲ習サル者アリテ師ヲ其家ニ招キ稽古セシムルモ皆就学ト云フヘシ」⁴（学制第十二章）とあるように、学齢児童を就学させていない場合、学区取締りへの届出が必要とされたのである。

学制において、小学校教育は次のように定められた。「小学ハ教育ノ初級ニシテ人民一般必ス学ハスンハアルヘカラサルモノトス之ヲ区分スレハ左ノ数種ニ別ツヘシ然トモ均ク之ヲ小学ト称ス即チ尋常小学女兒小学村落小学貧人小学小学私塾幼稚小学ナリ」⁵（学制 第二十一章）

学制施行当初から普通教育普及の根幹を成すものとされていた小学校には、尋常小学校（上下二等）・女兒小学・村落小学・夜学校・貧人小学・小学私塾・幼稚小学という種別が設けられた。なかでも地域的、生活的諸事情から就学困難が予想される児童を対象とした、村落小学・貧人小学の設置は、学制で掲げられた理念の実現に必須であると予期されたのだろう。

村落小学・貧人小学には対象者の就学が容易になるよう、教則の軽減、事実上の授業料免除といった独自の措置が講じられていた。「貧人小学ハ貧人子弟ノ自活シ難キモノヲ入学セシメン為ニ設ク其費用ハ富者ノ寄進金ヲ以テ是專ラ仁恵ノ心ヨリ組立ルモノナリ仍テ仁恵学校トモ称スヘシ」⁶（学制 第二十四章）「村落小学ハ僻遠ノ村落農民ノミアリテ教化素ヨリ開ケサルノ地ニ於テ其教則ヲ少シク省略シテ教クルモノナリ」⁷（学制 第二十五章）しかしながら、実際に設置されたのは大部分が尋常小学校であり、教育令の制定によりこれらの学校は法令上消滅することとなる⁸。

民衆の生活は貧しく、また当然ながら就学についての意識は形成されていなかった。そのような状況下、授業料の徴収及び就学督責を伴う学制の推進は、不満と苦情を生み出すことになる。現実を勘案したとは言いがたい学制を、民衆は受け入れなかったのである。その結果、施政者は就学への理解を促すべく学制を廃止し、諸々の緩和措置を講じた教育令制定に着手することになる。

二 教育令制定

1879年（明治12年）に施行された教育令における小学校教育の位置づけは、その制定理由「小学ハ人間普通関ク可ラサルノ学科ヲ児童ニ教フル所ナリ」⁹（「教育令制定理由 学校」第十九章）並びに、「小学校ハ普通ノ教育ヲ児童ニ授クル所ニシテ其学科ヲ読書習字算術地理歴史修身等ノ初歩トス土地ノ情況ニ随ヒテ絵画唱歌体操等ヲ加ヘ又物理生理博物等の大意ヲ加フ殊ニ女子ノ為ニハ裁縫等ノ科ヲ設クヘシ」¹⁰（教育令 第三條）とあるように、児童に「普通教育」を授けるものと定義された。

自由教育令とも称される教育令の性質は、先の学制において規定された諸事項に対して全面的な自由化を施したものであり、その制定は当時の大輔田中不二麿を中心になされた。民衆の反発や自由民権運動の隆興という、当時の社会状況を顧慮し、反発要因を解消することにより、就学事情の好転を期するものであった。

よって、就学については「学齡児童ヲ就学セシムルハ父母及後見人ノ責任タルヘシ但事故アリテ就学セシメサルモノハ其事由ヲ学務委員ニ陳述スヘシ」（教育令 第十五條）¹¹「学校ニ入ラスト雖モ別ニ普通教育ヲ受クルノ途アル者ハ就学ト做スヘシ」（教育令 第十七條）¹²と定めるに留まったのである。しかしながら、田中等の目途が実現することはなかった。この法的緩和措置の影響を受けた結果、全国の小学校はたちまち衰退の途をたどることとなった¹³。自由化は民衆の生活状況を考慮すれば、時期尚早であったといえよう。

三 改正教育令制定

教育令により、当時の学校教育制度は破綻の危機に直面していた。文部卿に就任した河野敏鎌は、打開策として就学を強いることに見出した。そのことを受けて、積極的な就学督責を旨とし、強制教育令とも称された改正教育令は、1880年（明治13）の発布に至ったのである。

改正教育令における小学校教育の位置づけは以下の通りである。「小学校ハ普通ノ教育ヲ児童ニ授クル所ニシテ其学科ヲ修身読書習字算術地理歴史等ノ初歩トス土地ノ情況ニ随ヒテ絵画唱歌体操等ヲ加ヘ又物理生理博物等ノ大意ヲ加フ殊ニ女子ノ為ニハ裁縫等ノ科ヲ設クヘシ但已ムヲ得サル場合ニ於テハ修身読書習字算術地理歴史ノ中地理歴史ヲ減スルコトヲ得」¹⁴（改正教育令 第三條）

小学校教育を表す文言は「普通ノ教育」とされており、前年の教育令と同様である。また、教科内容に関しては「已ムヲ得サル場合ニ於テ修身読書習字算術地理歴史ノ中地理歴史ヲ減スルコトヲ得」との記載が新たに加えられるに留まる。

四 教育令再改正

教育令の改正が功を奏し、小学校教育は破綻を免れた。しかし、1880年代中頃（明治15～18年）にかけて起こった未曾有の不況により、民衆、殊に農民の生活は圧迫され、再び就学状況に暗雲が立ち籠めることとなる。経済的困窮は授業料の滞納等、就学を妨げる要因を招くことになり、民衆の関心は小学校教育から次第に乖離していった¹⁵。

事態を重くみた施政者は、状況打開の糸口を小学校教育の無償性に見出し、1885年（明治18年）教育令の再改正に踏み切るに至った。その無償教育の場とは「小学校及小学教場ハ児童ニ普通ノ教育ヲ施ス所トス」（教育令再改正 第三條）¹⁶として新たに設置がなされた小学教場である。

改正に先だってなされた、文部省稟告第九條「各町村ハ府知事県令ノ指示ニ従ヒ独立或ハ聯合シテ其学齡児童ヲ教育スルニ足ヘキ箇若クハ数箇ノ小学校又ハ小学教場ヲ設置スヘシ」とあり、設置理由として「小学校ノ目的ハ結局一般児童ヲシテ国家ノ良民タルノ地ヲ做サシムルニ在ルヲ以テ之カ設置モ亦務テ全国ニ普及センコトヲ期セサルヘカラス是レ本條ニ於テ各町村ニ負ハシムルニ云云ノ責ヲ以テスル所以ナレトモ寒村僻邑等資力ノ乏シキモノニ在テハ往往未タ其責ヲ了スルコト能ハサルモノアリ（中略）土地ノ隔絶スルモノ等ニ至テハ此制モ亦行ハレサル所アリ故ニ自今小学ノ教育ヲ一層普及セシメント欲スレハ

其一般ニ必施スヘキ尋常ノ小学科ハ務テ簡約ヲ主トシ（中略）小学教場ノ称ヲ講シテ体裁ノ具ハラサルモノヲ待タンコトヲ要ス」¹⁷と記されている。（下線は本文のまま）

また、府県に対する省達において、その性質を以下のように示した。「小学教場ハ小学校ヨリ簡易ナル教則ヲ以テ普通科ヲ教授スル所ニシテ左ノ情况アル場合ニ之ヲ設置スヘキ儀ト心得ヘシ此旨相達候事 一 半日又ハ夜間ニ非サレハ就学スルコト能ハサル児童多数ナリト認ムル場合 一 授業料ヲ納ムルコト能ハサル児童多数ナリト認ムル場合 一 小学校ヲ設置スルニ資力不足ナリト認ムル場合」¹⁸

先に挙げた文部省稟告第九條に「唯国民日用ノ心得ヲ訓諭スルニ止メサルヘカラス而シテ其校舍必シモ別ニ設ケス社寺ノ廡下若クハ民家ノ一隅等ヲ以テ充用シ従来ノ家塾様ノ体裁ニテモ妨ケナイモノトシ」¹⁹とあるように、小学教場の認定設備は旧来の寺子屋を思わせるものである。このような小学教場の設置は、相次いで災害にみまわれた農村における困窮等、民力凋衰といった事情を勘案した上での止むを得ない措置であり²⁰、就学の促進を目的とするというよりは、むしろ小学校教育の衰退をくい止めようとする苦肉の策であったといえる。

生活上の理由により就学が困難な児童の就学を促すため、小学教場においては授業料負担を免れることとなる。それゆえに授業料徴収を免れた小学教場は法規上、小学校として認められていなかった。裏を返せば、小学校と認められなかったからこそ、授業料の免除が可能となったといえるであろう。このことが貧民学校としての特異な性格を一層明白にすることとなる²¹。

五 小学校令制定

1886年（明治19年）に制定された小学校令において、小学校は尋常、高等に区分されることとなる。ここでは小学校種における教科内容についてはふれられているが、そこで行われる教育の位置づけはなされていない²²。

これまで見てきたように、普通教育の普及、すなわち国民皆学の理念を実現するためには、生活上困窮しており授業料を支払うことが困難な家庭の児童を就学させる必要があった。そして、この事態を打開するべく、小学校令においては小学簡易科の設置が認定されたのである²³。

小学簡易科は教育令再改正時に設置された、小学教場を制度上引き継ぐものである。そのため、無償性は原則であり、本来は父母後見人等が支払うはずの授業料は、区町村費から負担するものとした。「土地ノ情况ニ依リテハ小学簡易科ヲ設ケテ尋常小学科ニ代用スルコトヲ得但其経費ハ区町村費ヲ以テ之ヲ支弁スヘシ」²⁴（小学校令 第十五條）

しかしながら、尋常小学校と小学簡易科の併置は、授業料の無償性を起因として、簡易科への差別感や疎外感といったものをも生じさせた。そして、このような民衆感情が簡易科普及を妨げる要因となったのである²⁵。結果、小学簡易科は1890年（明治23年）の小学校令改正時には、消滅することとなった。

以後、小学校教育普及には授業料の無償性、或は補助することの必要性について引き続き関心が払われた²⁶。すなわち、義務教育費の国庫負担へと施政者の関心は移行していくの

である。

結言

本論で扱った時期は、まさに急激な社会構造の再編成過程であった。小学校教育を普及させ、近代的国家樹立のため国民皆学を実現しようとした施政者側と、就学を迫られる民衆間における意識の相違は非常に深刻なものであり、両者間において常時軋轢をはらんでいた。学制をはじめとする法令の諸規則や施政者の意図は、確かに民衆の現実的生活に即したものではなかった。むしろ国民の大多数が農業を生業としていた当時、学齢児童は貴重な労働力であり、就学督促は脅威とも捉えられていたことは明白であろう。体系化された制度の導入及び実施は、受容する土壌が形成されていなかったため、人心の乖離を招いたのである。

生活に困窮する民衆の就学を促すために、施政者が早期から授業料の無償性に着目していたことは、「貧人学校」「小学教場」「小学簡易科」の設置からも窺い知ることができる。いずれも短期間で消失してしまったため、明確な効果をあげることはなかったが、理念実現への具体的措置として注目に値するものといえよう。本論では個々の詳細をふれるに至らなかったため、今後の研究に期することとしたい。

- 1 教育史編纂会編，教育制度発達史 第一巻，龍吟社，昭和13年，P277引用。
- 2 仲新，明治初期の教育政策と地方への定着，講談社，昭和37年，P236-237参照。
- 3 前掲書，教育制度発達史 第一巻，P342参照。
- 4 同前書，P281引用。
- 5 同前書，P282引用。
- 6 同前書，P283引用。
- 7 同前書，P283引用。
- 8 尾形裕康，学制実施経緯の研究，校倉書房，昭和38年，P145参照。
- 9 教育史編纂会編，教育制度発達史 第二巻，龍吟社，昭和13年，P144引用。
- 10 前掲書，教育制度発達史 第二巻，P162引用。
- 11 同前書，P162，引用。
- 12 同前書，P163，引用。
- 13 倉澤剛，教育令の研究，講談社，昭和50年，P97参照。
- 14 前掲書，教育制度発達史 第二巻，P201引用。
- 15 倉澤剛，前掲書，P742参照。
- 16 前掲書，教育制度発達史 第二巻，P238引用。
- 17 同前書，P243-244引用。
- 18 同前書，P276引用。
- 19 同前書，P244引用。
- 20 倉澤剛，前掲書，P764参照。
- 21 井上久雄，近代日本教育法の成立，風間書房，1969年，P480参照。

- 22 1890年（明治23年）の小学校令改正に際しては、再び「小学校ハ児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及国民教育ノ基礎並其ノ生活ニ必須ナル普通ノ知識技能ヲ授クルヲ以テ本旨トス」（小学校令 第一章小学校ノ本旨及種類 第一條）との定義がなされた。教育令から明記された「普通ノ教育」から、生活を営むうえで必須である「普通ノ技能知識」へと表現上の変化がなされ、「児童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及国民教育ノ基礎」という文言が新たに加えられた。教育史編纂会編，教育制度発達史 第三卷，龍吟社，昭和13年，P56参照。
- 23 小学校教育普及のための簡易科設置の必要性については、初代文部大臣森有礼の論説中にも、見受けられる。『和歌山県尋常師範学校において郡区長常置委員及び学校長に対する演説（明治20年11月15日）』「緊要ナルハ小学簡易科ナリ。尋常小学校高等小学校尋常中学校等イツレモ緊要ナリト雖トモ、之ヲ簡易科ニ比スレハ普通教育学政上之ヲ輕キモノト認メサルヲ得ス。（中略）今、学事統計ヲ觀ルニ、学令児童三百万人ト假定スルトキハ不就学百六七十万人ノ割合ナリ。（中略）故ニ小学簡易科ハ深ク心配シ、其教養ヲ大切ニシテ、以テ他ノ不就学者ヲ就学セシムルコト最モ緊要ナリ。」大久保利兼監修，森有礼全集 第二卷，文泉社，1998年，P450引用。また、同時期の『第三地方部学事巡視中の演説』（明治20年秋）においても、簡易科の必要性について論じている。
- 24 前掲書，教育制度発達史 第三卷，P38引用。
- 25 倉澤剛，前掲書，P516-517参照。
- 26 「小学校令ニ於キマシテモ年齢六年ヨリ十四年ニ至ル学齡ト云フモノハ父母後見人ヲシテ就学セシメルト云フ義務ガアルト云フコトガ明ニ書イテアルノデアリマス，サウシテ此事柄ハ中々容易ナル事柄デハナイノデサウシテ其人員ハドノ位アルカト申シマスレバ七百萬モ学齡児童ノ人口ガアル，サウシテ此中ニハ極テ貧困ナ者ガアル生活ニモ困ツテ居ルト云フ子弟ガ余程多分ニアルノデアル，ソレヲシテ悉ク学校ニ…小学校ニ就カセネバナラヌト云フコトハ中々以テ容易ナコトデハナイ」（貴族院における小学校教育費国庫補助法案の特別審査委員長であった久保田謙による報告）とあるように、教育費の国庫負担に関心が払われるようになる。教育史編纂会編，教育制度発達史 第四卷，龍吟社，昭和14年，P31引用。