

第一章 近代教育制度の創始と整備

概説

一 近代教育制度の創始

文部省の創設 明治四年七月の廢藩置県は、幕藩体制を一掃して統一国家体制を創出した、明治維新における最大の政治改革の一つであったが、そのわずか四日後の七月十八日に文部省は設置された。

従来の大学に代わって設置された文部省の職務は、全国の教育事務を「総判」し大中小学校を「管」すること、つまり学校を所管するだけでなく、全国の教育行政事務を総轄することと規定された。設置と同時に最初の文部大輔（後の文部事務次官に相当）に江藤新平が任命され、七月二十八日に就任した初代の文部卿（後の文部大臣に相当）の大木喬任と協力して省内の職制や職掌の大綱等を定め新進有為の洋学を学んだ人材を集めて、文部省の基礎を固めた。

大学の廢止と文部省の設置に伴い、従前の大学南校・大学東校は単に「南校」「東校」と改称された。また、府県の設置・改廢が一段落した四年十一月、太政官は改めて府県の学校が今後すべて文部省の管轄に属することを達した。同年十二月文部省は従前の東京府の六小学校を「共立」小学校に改編することを達したが、ここでは、「開化日

ニ隆ク、文明月ニ盛ニ、人々其業ニ安シ其家ヲ保ツ所以ノ者、各其才能技芸ヲ生長スルニ由ル、是学校ノ設アル所以ニシテ、人々学ハサルヲ得サル者ナリ」と、後の「学制序文」の思想に連なる啓発的な学校観が表出されていた。

文部省は直ちに全国規模の学校制度構想の立案に着手した。欧米学校制度に関する法規や文献の翻訳・調査に従事する一方、四年十二月箕作麟祥、内田正雄などの著名な洋学者を主体として、これに国漢学者の木村正辞、長茨^{ひか}（三洲）を加えた一二人の「学制取調掛」を任命して、学校制度法令の起草に当たらせた。その構成からしても、ここに立案される学校制度計画が欧米のそれをモデルとしていることは明らかであった。立案・起草は急速に進められ、翌明治五年八月我が国最初の全国規模の近代教育法令である「学制」として公布されるに至った。

学制の公布 我が国の近代教育は、明治五年八月公布の「学制」により開始された。しかし欧米において形成されてきた近代教育を、歴史的文化的な伝統と風土を異にする東アジアの一角に定着させようとする前人未到の試みが一応の成功を見るまでには、当然のことながら、模索と試行の苦難の道をたどらなければならなかった。

「学制」案の大綱は五年一月上旬に、その大綱に基づく条文案は三月に、それぞれ太政官へ上申された。「学制取調掛」の発令から約三か月で「学制」の原案が成立したことになる。ところが、太政官において、財政支出の増大を恐れる大蔵省の批判や、右大臣岩倉具視を特命全權大使とする遣外使節団の派遣中には重大な内政改革を行わないとする政府部内での取決めに反するという異論などが提出されて、確定は遅れた。学区補助のための国庫からの府県委託金額未定のまま、ようやく六月下旬に太政官の認可を得、七月付けで印刷され、五年八月二日（一八七二年九月四日）「学制」の趣旨を分かりやすく説明した太政官布告第二百十四号（当時「学制序文」と通称された）が発せら

れ、続いて翌三日（九月五日）文部省布達第十三号及び第十四号をもって「学制」が公布された。

この「学制序文」は、従来の封建制下の教育の在り方を強く批判して、個人主義、実学主義などの教育を標榜し、基礎的な学校教育をすべての人々に付与しようとする制度構想とそれへの民衆の自発的参加を促していることにおいて、優れて近代的な教育宣言であつたと見ることが出来る。

人々の立身・治産・しやう昌業に役立つ教育を組織するところが学校であり、そこでの教育の内容は「日用常行言語書算」をはじめおよそ「人の営むところの事」すべてにわたるものであるとし、「自今以後一般の人民華土族卒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」と述べている。さらに、「身を立るの基」であるこの教育に対し、民衆の自発的参加と教育費の受益者負担を原則とする方針とを示した。

「学制」本文においては、全国を八大学区に分け各大学区に大学校一校を、一大学区を三二中学区に分け各中学区に中学校一校を、更に一中学区を二一〇小学区に分けて各小学区に小学校一校を、それぞれ置くとした。全国に大学校八、中学校二五六、小学校五万三、七六〇を設置しようという壮大な計画であつた。もつとも、この八大学区は、翌六年四月七大学区に改正されて実施された。

学区は学校の設置単位であるとともに地方教育行政組織でもあつた。大学区には各本部ごとに督学局を置きその督学が文部省の意向を体して地方官と協議の上区内の教育行政を担当し、各中学区には地方官の任命する「学区取締」を置き、各取締は分担した小学区内の就学督励や学校の設立・維持などの監督・指導に当たることとした。

学校制度は、学区制に基づき大学校・中学校・小学校の三種から成るとされたが、それらが基本的に身分・階層の

別なくすべての国民に開放された単一の体系を採ったことは、当時米国を除けば国際的にもほとんど例を見ない画期的な特徴であった。小学校は各四年制の下等小学と上等小学とから成る尋常小学を本体とし、中学校は各三年制の下等中学と上中学を本体とし、大学校は理学・文学・法学・医学の四科を置くことされた。このほかに、小学校教員を養成する師範学校を規定し、また進級試験制度、海外留学生、学校財政などについても規定している。

五年八月公布のこの「学制」は言わば初編に相当するものであって、翌六年三月から四月にかけて、海外留学生規則などを規定し直した「学制二編」、貸費生規則や学士称号などを規定した「学制追加」、及び専門学校を規定した「学制二編追加」などが逐次公布され、全文は二一三章（条）を数えた。

学制の施行 「学制」は、明治六年から全国的に施行された。施行に当たつての力点は、国民全般を対象とする初等教育の普及と、欧米の技術的文化的水準へ急速に追い付くための高等教育の設立とに置かれていた。

国としての初めての教育制度施行となった「学制」の場合、法制と現実とのギャップが著しかったのは当然であった。大学区は七つ設けられたが、独自の教育行政機能を果たし得ずに形骸化し、府県が地方教育行政の最高単位となった。小学校は府県当局と学区取締の督励によって、施行二年後の八年には全国に、二万四、〇〇〇校以上が設立されたが、それは「学制」の規定の半数にも満たないものであった。封建制下とほとんど変わらない当時の経済社会の状況にあつて公教育制度を組織するには困難が多く、強力な督励にもかかわらず、八年度の児童の就学状態は、名目で男女平均三五%、出席状況を勘案した実質では二六%程度に過ぎなかった。師範学校は、初等教育を整備する上で特に重要であると考えられたので、文部省は「学制」公布前の五年五月東京に官立師範学校を創設し、米国人ス

コットを教師に招いて欧米での公教育教授法の伝習や教科書の翻訳編集などに着手し、次いで各大学区本部所在府県にも同様な官立師範学校を設立した。各府県でも師範講習所、養成校などをまず設立し、それらを充実させて府県立の師範学校へと改編していった。

中等教育や高等教育については、「学制」施行とともに文部省は従来の東校を第一大学区医学校と改称したが、南校は第一大学区第一番中学とし「外国教師ニテ教授スル中学」に位置付けようとした。しかし翌六年四月専門教育を重んじて同校は開成学校に改編され（七年五月以降は東京開成学校）、ほぼ併行して公布された「学制二編追加」に規定されている専門学校としての充実を目指すこととなった。文部省は官費による海外留学生の派遣を進める一方、八年から千葉県市川に「真ノ大学校」の設立を計画し、併行して十年東京医学校と東京開成学校を合併して東京大学とした。地方でも中学校や医学校の設立を見たが、私塾や私学と同様に、各地方の自主性にゆだねられた。注目すべきことは、五年文部省が東京に女学校を設置したのを皮切りに、少数ながら史上初めて女学校が設けられたことである。そのほか、新しい技術や制度の導入を目指して、開拓使の札幌農学校、工部省の工部大学校、司法省の法学校など、それぞれの業務を担当する省庁にも専門教育機関が設立された。

教育令による試行錯誤 最初の試みである「学制」は実施経験に基づいて早晩に改正されねばならなかった。明治六年に文部省の顧問として招聘された米国人ダビッド・モルレーと文部省の実質的責任者であった田中不二麻呂とが中心となって、十年ごろから「学制」の改正作業を開始し、翌十一年五月「日本教育令案」として太政官に上申した。これは参議伊藤博文により「教育令」案に修正され、元老院の審議を経て、十二年九月太政官布告として公布さ

れた。

この教育令は、法制を現実に適合させ教育制度の定着を企図したもので、当面の課題である小学校制度についてその条文の多くを費やしていた。米国に倣って地方分権化により小学校制度の地域への定着を目指した文部省原案は、伊藤博文の修正により一層行政的規制が緩和されて公布されるに至った。地方制度の改革に対応して学区制を廃し一般行政単位に即して教育行政を行うこととしたが、町村の教育行政実務を担当する「学務委員」は住民の公選により任命されるとした。また、児童の小学校への就学の期間や条件を緩和し、公立小学校の教育課程の編成権を学務委員にゆだね、さらに私立学校の設置を勧奨するなど、従来の政策を大きく転換したので、当時この教育令は「自由教育令」と評されることがあった。

「自由教育令」が施行されるや、各地で児童の就学率が低下し公立小学校を廃止して寺子屋風の私学に改編するなど、初等教育の後退現象が見られた。

教育令公布前に政府上層部内で教育近代化政策をめぐる論争が発生していた。明治天皇の侍講元田永孚を中心とする保守派は、急激な近代化が社会秩序の混乱をもたらしているとして、教育の欧米化を批判し、伝統的な儒教道徳の教育を復活強化するよう提唱した。これに対して伊藤博文を中心とする政府の主流派は、初等教育での秩序意識の育成は認めつつも、高等教育を軸として欧米文化の摂取を内容とする近代化方策を基本的に堅持すべきだとした。十二年八月ごろ天皇の御意向として政府上層部に内示された元田起草の「教学聖旨」、同年九月上奏された伊藤の反駁^{はく}意見書「教育議」及び元田の上奏したそれへの反論「教育議附議」などが、この論争を代表している。

十三年九月政府は教育令の改正に着手し、十二月それを公布した。この改正はほぼ全文にわたるもので、学務委員を府県官による任命制とし、小学校への就学の督励を強め、小学校教育課程（教則）や学校の設置・廃止などについて文部省及び府県当局の権限を強化するなど、一転して公教育制度に対する国の要求基準を明確化した。併行して文部省は、教員の言動に対する規制、教科書の取調べと認可制の実施、教則における儒教的徳育の重視などの方策を採用した。

この改正教育令（第二次教育令）が施行上の諸細則の制定を待つて実施された十四、五年以降、就学率は幾分上昇に転じ、教育課程の段階に即した教科書が成立し、また師範学校や中学校などの整備が進むとともに、実業学校や「高等女学校」など新しいタイプの学校が出現するなど、公教育の新展開が見られた。この改正は、言わば「学制」以来の地方の教育実態を一新させるほどの規模を持つものとなった。

ところが、西南戦争の戦費処理に端を発した経済不況により、緒についたばかりの公教育は、停滞から後退を余儀なくされることとなった。財政危機に直面した公教育の最低水準を維持するために、教育令は再度改正された。十八年八月公布の再改正教育令（第三次教育令）は、教育費の節減に重点を置いて、簡易な初等教育機関として「小学校場」を設け、また学務委員制度を廃して戸長（後の町村長）に教育事務を担当させ、一般行政機関と教育行政機関との一体化を図った。

二 近代教育制度の確立と整備

初代文相森有礼の教育政策 明治十八年十二月近い将来の立憲体制の発足に備えて政府の機能を強化するために、

太政官制に代えて内閣制度が発足し、その最初の内閣において内閣総理大臣伊藤博文のもと文部大臣に森有礼が起用された。森は幕末に渡欧して以来、政府部内きつての欧米通の外交官として活躍する一方、福沢論吉らと明六社を創設するなど当時の最も著名な開明主義者の一人であり、元来教育に深い関心を持っていた。

十七年以来文部省御用掛の任にあつた森は、文相に就任するや再改正されたばかりの教育令を廃止し、十九年学校種別にそれぞれの学校令を制定して、今後の国家及び社会の発展動向に柔軟に対応し得る教育制度の構築を期した。帝国大学令、師範学校令、小学校令、中学校令、及び諸学校通則など五種の学校令を公布した。それらにおいては、東京大学を軸とし他の官省設立の専門教育機関を統合した帝国大学を設置し（帝国大学令）、それへの入学者を育成する高等中学校を全国に五校設け、各府県一校の公立尋常中学校と（中学校令）、各郡一、二校の高等小学校と各町村の尋常小学校とを配して（小学校令）、国民教育の基盤の上に各段階の学校制度を体系付けたことと、教員養成制度については、高等師範学校（全国に一校、官立）、尋常師範学校（府県に各一校、府県立）の二段階から成る独自の師範学校制度を設立したことが、注目に値する。また、森文相は開明主義の立場から従前の儒教的德育中心主義を批判し、体育による集団性と知育による合理性とを基盤とした社会的倫理性の形成を重視した。海外生活の経験から当時の我が国の国際的位置を向上させるために、教育による愛国心の育成を特に重視し、その手段として学校における軍隊式教育や軍事訓練を積極的に奨励した。このほか、男女平等的な観点から女子教育を重んじ、効率性を高める学校管理（学校経済主義）や教育費の受益者負担方式を広く採用するなど、異色の方策を展開した。

森文相の死後、二十三年十月には新しい小学校令が、二十七年には高等学校令が公布され、また三十年代には、中等学校についても新しい諸学校令が公布され、さらに高等教育の部門も整備されて近代学校制度の完成を見ることになった。このように近代学校制度の完成までには、なお幾つかの改革がなされなければならなかったが、十九年における諸学校令によつて成立した制度を大観すると、この時定められた学校制度は、その後数十年にわたつて整備拡充された我が国学校制度の基礎を確立したものである。

立憲制と教育勅語 大日本帝国憲法の公布により、我が国は非欧米世界における最初の立憲制国家を形成することになった。公教育を含む国政の全般が憲法の規定に従つて運営されることになったのだが、この憲法では直接教育に関する条文は設けられず、天皇の大権事項中の「臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ」発する「必要ナル命令」の中に教育が含まれているとされた。これにより、憲法上の立法事項以外の教育に関する基本事項は勅令により規定されるといふ、教育法規の勅令主義方式が成立することとなった。

立憲制成立への対応措置として、政府は德育方針の確定化を軸として「学制」以来の公教育理念を一定化し、国家体制の安定的な発展を期すこととした。議会の開設を前にして、時の総理大臣山県有朋は、軍内部の思想統一に貢献した「軍人勅諭」（明治十五年）に倣つて教育の根本を勅諭で定めることが必要であると考えた。二十三年二月地方長官会議が政府に提出した「德育涵養ノ義ニ付建議」を契機として、德育の基礎となる箴言の起草が始められた。文相芳川顕正は帝国大学教授中村正直にその起草を依頼したが、その案文を閲読した法制局長官井上毅は、枢密顧問官元田永孚と協力しつつ、自ら「徳教ニ関スル勅諭」の起草に当たつた。井上案を骨子とした「教育ニ関スル勅語」

は、国務大臣の副署を付さない勅語の形式で、二十三年十月三十日宮中において芳川文相に下賜された。文相は翌三十一日その奉承方を訓示し、二十四年二月ごろまでにその謄本を全国の学校に交付した。各学校では奉読式を挙行し、以後国家の祝祭日などにおいて、前後して公立学校に下賜され始めた「御真影」（天皇・皇后両陛下の公式肖像写真）への拝礼とこの教育勅語の奉読とを主内容とする、厳粛な学校儀式を挙げることにした。

教育勅語は、本文三一五字の短文であるが、これが発布されると、国民道徳及び国民教育の基本とされ、やがて国家の精神的支柱として重大な役割を果たすこととなった。

日清戦争前後の教育 森文相の末期に立憲制や地方自治制の成立を前提とした諸学校令の改正が計画され、明治二十三年前半には文部省内で小学校令・中学校令・師範学校令・専門学校令・大学令の五学校令案が準備された。しかし教育勅語の発布に代表されるような新たな政策動向の下でこの構想は根本的に再検討されることとなり、地方制度の確立に伴って改編が不可欠とされた小学校制度について当面まず改正し、他の学校制度は明治二十年代を通じて逐次再編成する方策が採られた。

小学校令は二十三年十月に公布されたが、これは森文相期の小学校令を廃止して新たに制定し直したものであり、地方自治制と教育との法制的関係を明確にするとともに、小学校制度の全般的な整備を図ったものである。教育は本来国の事務であり、自治体は国からの委任により小学校の維持や管理に当たるとされた。翌二十四年中に施行上の諸細則が数多く整えられ、この第二次小学校令は二十五年四月を期して実施されたが、これにより小学校は制度的に一新されることになった。次いで二十四年に中学校令が部分改正され、府県立中学校の一府県一校の制限が廃されたほ

か、高等女学校が中学校の一種として制度的に確認された。二十五年に師範学校に関する諸規則が一括改正されてその教員養成学校としての独自性が確定化された。

これらの改革の進行過程において、二十六年三月文相に就任した井上毅は特色ある改革を実施した。当時は、経済不況がほぼ収まって「企業勃興」を迎えた時期であった。産業革命の前哨しやうをなすこの動向に沿って井上は、実用に即する人材を育成する観点から、教育制度全体の改革を図った。実業補習学校・徒弟学校・簡易農学校などの実業学校を制度化するとともに、その発展を財政的に支えるための実業教育費国庫補助法を成立させた。さらに、中学校教育において実科中学校の制度を設け、高等教育においても専門教育を普及するために、従来の高等中学校を専門教育を本体とする高等学校に改編した。一方、帝国大学令を大幅に改正し、その専門研究と教育との効率化のために、専門分野を明確化させた講座制を採用し、当時既に慣行化しつつあった教授会の権限を公認して大学の自治を法制化した。我が国における資本主義社会体制の成立を間近にしてのこの改革は、近代教育制度の基盤形成にとつての先触れの役割を果たしたと見る事ができる。

学校制度の整備 明治二十年代末から三十年代にかけて産業革命の急速な進行に伴い、「学制」以来教育関係者が創設に努力してきた近代教育は、ようやく社会的にも受容され定着を見るに至った。

二十九年に小学校教育費への国庫補助金が十五年振りに復活したが、日清戦争で得た賠償金の約3%を教育基金としその利子を普通教育費に充てることとした後、三十三年には市町村立小学校教育費国庫補助法が公布され、義務教育費に対する国庫補助制度が整えられていった。

小学校令は、三十三年に全面改正され、四年制で単一な内容から成り無償制を原則とする義務教育制度がここに確立するに至った。この第三次小学校令は、以後法制として昭和十六年の国民学校令まで約四十年間存続することとなるが、それは戦前における初等教育制度の基本がこの時に確立されたことを意味している。このような法制の確立と併行して、就学率も明治三十五年に男女平均で初めて九〇%を上回り、国民皆学の実態が生み出された。

三十三年改正の際に構想されながらも実施を見送られた事項中に、義務教育年限の六年への延長と、小学校用教科書の文部省編纂による全国統一化とがあった。前者は、社会の近代化に対応して国民の知的技能的水準の向上を図るために必要とされたが、市町村の財政能力への懸念からなかなか実施に踏み切れず、日露戦争後の四十年に至ってようやく実現され、翌年度から逐年実施された。小学校教科書をめぐっては、かねてより府県での採択をめぐる贈収賄や不正問題が指摘されてきていた。その是正のために文部省は、学校単位での自由採択制の採用を考慮したこともあったが、三十五年十二月教科書採択をめぐる贈収賄事件が全国規模で摘発されたのを機として、三十六年小学校令を一部改正し、帝国議会からもしばしば要望されていた教科書の文部省による編纂、いわゆる国定教科書制度を三十七年度以後実施することとした。

中等教育制度は明治三十年代以降に大きな展開を遂げた。既に井上文相期に実業学校制度が形成され、二十八年には高等女学校についての初めての独立法規である高等女学校規程が公布されていたが、三十二年二月男子の高等普通教育を行う中学校令、女子の高等普通教育を行う高等女学校令、及び諸実業学校を包括する実業学校令の三勅令が公布され、これにより第二次大戦終了時までの中等学校制度の基本型が成立した。

高等教育においては、井上文相期に専門教育を軸とする地方大学として考案された高等学校が、予期に反して帝国大学への進学準備教育としての大学予科主体となってしまうので、文部省は三十六年新たに専門学校令を公布し、帝国大学以外の既に成立している専門教育機関を学校制度体系に位置付けた。これにより数多くの官公私立の専門学校が出現したが、帝国大学との制度上の格差をめぐって論議を呼ぶこととなり、高等学校の性格付けとともに、学制改革論の中心的論点とされた。なお、人材需要の高まりにこたえて、三十年京都に帝国大学が増設され、以後四十年仙台に東北帝国大学、四十四年福岡に九州帝国大学がそれぞれ設置された。

教員養成をめぐっては、三十年師範学校令を廃止して新たに師範教育令が公布される一方、従来の高等師範学校、女子高等師範学校（共に東京）に加えて三十五年に広島高等師範学校、四十一年に奈良女子高等師範学校がそれぞれ設置され、また三十五年に臨時教員養成所制度が発足し、急増する中等学校教員需要にこたえることとした。

こうして、初等教育から高等教育まで近代学校制度の構築が、「学制」公布以来約四十年を経たこの期に至って定着を見ることになったのである。

教育諸施策の近代化動向 従来小学校令に法令的根柢を持つに過ぎなかった図書館について、明治三十二年に独立の図書館令が公布され、次いで青年団の振興について文部大臣訓令が発せられ、四十四年省内に通俗教育調査委員会が設置されるなど、学校制度形成の陰で十分展開されなかった社会教育についての政策の進展が見られるようになった。

学制改革論の盛行とあいまって、教育政策の形成に当たり、合議制機関の審議にゆだねることにより社会の広範な

合意を得ることが望ましいと考えられるようになった。既にこれは井上文相期に構想されていたが、二十九年文部大臣の教育政策諮問機関として「高等教育会議」が初めて設置され、三十年代から大正初期にかけての重要な教育制度改革は多くこの会議の審議を経て実施された。この後も、短期間の中断はあるものの、内閣又は文部省に設けられた審議機関に教育政策の立案を諮問することが慣例化された。

第一節 初等教育

初等教育の創設 文部省は近代教育制度創設に当たり、国民全般の資質向上にかかわる初等教育に特に政策上の力を置いた。「学制」原案とともに文部省が太政官に上申した学制の着手順序の第一項には「厚ク力ヲ小学校ニ可成事」が挙げられていた。

「学制」の規定では、小学校は人口六〇〇人を標準とする小学区に各一校設立するとし、それには下等小学（四年）上等小学（四年）から成る尋常小学のほか、女児小学・村落小学・貧人小学・小学私塾・幼稚小学など多様なタイプを用意していたが、実際には標準的な尋常小学が大多数を占めることになった。小学校においても学力水準に応じて児童を配置する「等級制」が採用され、下等・上等両小学科とも各八級に区分された。各級の標準学習期間は六か月で、進級は必ず試験によることとした。

「教則」と呼ばれた教育課程の基準には、明治五年九月文部省制定の小学教則と六年東京師範学校編成の小学教則

とがあつたが、「学制」の条章に準拠しつつも幕末洋学塾の系譜を引き多分にアカデミックな内容から成る前者よりも、スコットの指導により米国公立学校の教育課程を模範として定めた後者の方が、全国諸府県での小学教則のモデルとなつた。

小学校は基本的に地方民衆の民費や寄附金などにより設立維持された。児童数が少ない上に就学率が三〇％程度の当時にあつては、小学校の規模は一枚当たり教員一〜二人、児童四〇〜五〇人程度、校舎の四〇％は寺院、三〇％は民家を転用したものであり、概して寺子屋と大差ない形態であつたが、一部の地域では文部省や府県当局の奨励策にこたえて洋風校舎を新築し、教育への熱意を示した場合もあつた。

小学校の全国一斉実施は、民衆に大きな経済的負担を課した。また、欧米風の新しい教育内容は当時の民衆の生活に即応したものではなかつた。これらへの不満が原因で、徴兵や地租改正など新政府の他の政策への批判と結び付いて、農民一揆の際にしばしば学校が焼き討ちされるという事態を見るようにさへなつた。文部省は、十二年「学制」を改正した「教育令」において、公立小学校の最低修業年限を四年とし、児童の最低就学期限を毎年四か月、合計十六か月に短縮した。教科目は読書・習字・算術・地理・歴史・修身の六科目を原則とし、公立学校の教則は文部卿の認可を得ることとしたが、その編成権は町村の学務委員にあるとし、地方官による一律編成を禁じた。さらに、学区制を廃止して公立小学校は町村が適宜設置するとし、私立小学校を保護・奨励した。総じて、地域の実情に対応した初等教育の建設を志向したのだが、それは同時に緩和された基準にまで教育実態を後退させる結果を生じた。

公教育の後退を憂慮した文部省は、十三年教育令を全面改正し、初等教育の水準向上を期した。小学校の最低修業

年限と児童の最低就学期限をともに三年の課程修了までとし、就学に対する督励を強化した。教科目では、儒教主義的な修身を首位教科とし、教則についての綱領を文部卿が定め、教育課程の基準を国の責任において一定化することとした。翌十四年中に改正教育令施行上の諸細則が制定された。小学校教則綱領では、小学校の課程を初等科（三年）、中等科（三年）、高等科（二年）に区分し、各教科の内容構成が初めて法規上に明確化された。通年授業の原則もこの時に確認された。そのほか、小学校教員心得により教員の言動に関する指針が示されるなど、府県の制定すべき諸規則の準則が制定された。

この第二次教育令体制により、全国の小学校制度は初めて明確な共通の基準に整備されることとなった。これが全面施行された十五年以後、児童の就学率は上昇し始め、初等教育制度の回復が認められた。

しかし「松方財政」の展開による深刻な経済不況に直面して、十七年ごろから初等教育は停滞と後退の局面に陥った。その打開のために文部省は、十八年教育令を再改正して小学校制度の基準を再び緩和し、地域の困難な財政状態に即応することに努めた。小学校のほかにより簡易な「小学教場」を設置し、半日又は夜間の授業も認め、児童の最低就学期限について規定せず、学務委員制度を廃して戸長に町村の学務を兼任させるなどの措置をとった。

森有礼は、十八年十二月内閣制下の最初の文部大臣に就任すると、教育令を廃して学校種別ごとの独立勅令を整備したが、その「小学校令」では、小学校を尋常・高等各四年の二段階とし、尋常小学校への就学を初めて「義務」と規定したが、尋常・高等ともに授業料や寄附金を主な財源として運営することとし、受益者負担により公教育財政の困難を乗り切ろうと図った。尋常小学校に準ずる小学簡易科（三年以内）を置き、これは区町村費により運営され一

般大衆向けの小学校とされた。このほか、教科書の文部大臣による検定制を発足させ、また教員資格の整備を図るなどの方策が採られた。

第二次小学校令下の初等教育

市制・町村制など地方制度の確立に伴い、初等教育制度との調整が不可欠となったので、政府は明治二十三年十月従来の小学校令を廃止し新たな小学校令を公布した（第二次小学校令）。

従来の小学校令が全文一六条であったのに比して第二次小学校令は全九六条で、法制的に著しく整備された。小学簡易科が廃止されて、尋常小学科は三年と四年、高等小学科は二年、三年、四年に区分され、ほかに補習科や専修科を設け、更に実業補習学校や徒弟学校も小学校の種類に加えられ、地域の状況に応じて多様な小学校の設立が可能となった。市町村に学齡児童を就学させるに足る尋常小学校の設置を義務付け、資力の乏しい場合には近隣市町村と学校組合を組織し得るとした。「小学校ハ兒童身体ノ発達ニ留意シテ道德教育及國民教育ノ基礎並其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」と小学校の目的を初めて明文化したが、この規定はその後、国民学校令により小学校令が廃止されるまで存続した。小学校の基本的性格がここに確定されたことを示している。

画期的な法制のゆえにこの小学校令には数多くの施行上の細則が必要とされた。二十四年十一月までに「小学校祝日大祭日儀式規程」「小学校教則大綱」「学級編制等ニ関スル規則」など、小学校制度の全般にわたる諸規則が相次いで制定された。こうして、第二次小学校令は二十五年四月から全面施行され、その結果我が国初等教育の原型が形成されるに至った。

第三次小学校令体制の成立

明治三十三年小学校令の全面改正（第三次小学校令）が公布された。この改正におい

て義務教育制度の完全施行が決定された。尋常小学校は四年制に統一され、その必須教科目は修身・国語（従来の読書・作文・習字を統合）・算術・体操の四科目から成るとした。就学の始期と終期とを四月学年制の採用（二十五年）に合わせて明確化するとともに、義務主体としての学齡児童保護者の要件を定め、さらに公立尋常小学校における授業料の徴収を原則として廃止した。また、小学校の教則は文部大臣が定めるとし、教則の国定化が成立した。なお、この改正に際し施行上の諸細則が「小学校令施行規則」に一括統合された。

この改正に当たり当初準備されながらも実現を見なかつたものに、義務教育年限延長と教科書の国定化とがあつた。義務教育年限は、漢字学習の負担に加えて欧米諸国との対比もあり、四年間では到底不十分と考えられていたが、校地・校舎の増設がもたらす市町村財政への圧迫を考慮して第三次小学校令では、尋常小学校に二年制の高等小学科を併置することを奨励して、将来の年限延長に備えることとした。市町村財政の状況と義務教育費国庫補助の進展とを配慮しつつ、四十年に至つて尋常小学科の修業年限を二年延長する小学校令中改正により、義務教育六年制が翌四十一年度から逐年実施された。初等教育の基本課程を六年構成とすることは、このとき以来今日まで一貫して保持されることになる。

小学校の教科書については、十九年以降文部大臣による検定制が採用されており、その検定教科書の採択は府県單位に行われ、また、いったん採択された教科書は四年間変更し得なかつた。このために、教科書の採択をめぐる出版社と府県関係者との間での不正事例の横行が伝えられていた。文部省は、三十一年教科書採択を府県單位から各学校單位へと改めることにより、不正事例の発生を防止しようと計画したが実現を見なかつた。他方、帝国議会は二十九

年以來不正防止のほか教材の統合化や質的向上の見地からしばしば小学校教科書の「国費編纂」を政府に建議していた。文部省は、既に第三次小学校令案の起草段階において教科書の国定化について府県知事の意見を徴したものの、諸般の事情から従来の検定制を踏襲したという経緯があった。三十四年文部省は採択をめぐる不正行為に対して罰則を規定し、また省内に修身教科書調査委員会を発足させた。

三十五年十二月教科書採択をめぐる不正事件が一斉に摘発された。その結果、罰則規定により将来ほとんどすべての教科書が使用不能となる事態が予測され、文部省は翌年小学校令を改正して「小学校ノ教科用図書ハ文部省ニ於テ著作權ヲ有スルモノ」と規定し、三十七年度から施行した。ここに国定教科書制度が実現することとなった。なお、当初は修身・日本歴史・地理・国語読本・国語書き方手本・算術・図画の各教科書が国定とされたが、四十三年に理科教科書も追加された。国定教科書の翻刻発行については、業者間の協議により一社独占の可能性が生じたために、四十二年三社に分担させることとした。国定制の結果、教科書の価格は従来民間発行書に比して大幅に低廉化し、保護者の負担が軽減されることとなった。

三十年代に、児童の就学状況は急速に進展し、義務教育の実態が成立するに至った。三十五年に男女平均の就学率が初めて九〇%を超え、四十二年には九八%台に達した。この実態は、女子就学の急速な上昇によってもたらされたのである。こうして明治維新以来の「国民皆学」実現の悲願は、ここに一応の達成を見たのであった。

幼稚園の成立と展開 「学制」では小学校の一種として、「幼稚小学」を規定したが、実現を見なかった。日本最初の幼稚園は、明治八年に京都府の小学校に開設された「幼稚遊嬉場」とされるが、それはわずか一年半存続したに

過ぎなかつた。本格的な幼稚園の最初は、文部省が九年十一月東京女子師範学校に附設した幼稚園である。満三歳以上六歳までの幼児にフレール主義に基づく幼児教育を実施したこの附属幼稚園は、その後の幼稚園のモデルになった。

文部省は十七年学齡未滿兒童の小学校入学を禁止し、それら兒童の幼稚園への就園を勧めたが、義務教育である小学校の設立に追われて公立幼稚園の設置は遅々として進まなかつた。しかし、三十年代の終わりごろから私立幼稚園の發達が著しくなり、四十二年には園数で国公立を超えるに至つた。幼稚園数の増加に対応してその制度化を求める声が高まり、文部省は三十二年六月幼稚園に関する最初の独立法令として「幼稚園保育及設備規程」を公布し、幼稚園の法的基準を明確にした。

第二節 中等教育

中等教育の創設 明治三年の「大学規則」「中小学規則」以来、我が国の教育制度は大・中・小の三段階構成をもつて構想されてきた。「学制」もその例外ではない。しかしこの「中」の内容を確定するまでには長い年月と幾多の試行錯誤の過程を経なければならなかつた。

「学制」では、「中学」について「小学ヲ經タル生徒ニ普通ノ学科ヲ教ル所」と規定したが、他方、中学の設置單位である中学区の規模を小学区二一〇を合わせた人口約一三万人程度と定めており、ごく限定された学校として構想

していたと言える。下等・上等の二段階から成る中学のほかに、工業学校・商業学校・農業学校や中学私塾なども中学の種類に加えており、中学に多義的な性格を与えていた。五年文部省は、普通の中学のための「中学教則略」と併行して大学や専門学校への進学者のために「外国教師ニテ教授スル中学教則」を制定した。

しかし、「学制」から「教育令」にかけての時期における文部省の施策の重点は初等教育と高等教育とに置かれており、中等教育については地域民衆の自主性にゆだねる方策が採られた。中学校設置についての基準がなかったために、教員の資質や教育内容においても不完全なものが多かった。

第二次教育令以降、「高等ナル普通学科ヲ授クル所」と規定された中学校の標準化が志向された。文部省は十四年七月「中学校教則大綱」を公布して中学校の制度上の性格と教育内容を明確化し、特に、中学校を「中人以上ノ業務ニ就クカ為メ又ハ高等ノ学校ニ入ルカ為メニ必須ノ学科ヲ授クルモノ」と、併行する二つの目的を持つ学校と規定した。この併行目的の規定はその後の我が国中等教育の性格に大きな影響を及ぼすことになった。次いで十七年「中学校通則」が公布され、中学校の教員配置や施設設備の基準が定められた。これらの準則の制定と併行して、従来の不完全な公私立中学校の整理方策が推進され、また十三年文部省は中学校のモデルとして大阪中学校を開設した。

この整理方策を徹底させたのが、森文相の中学校政策である。十九年の中学校令において、中学校を尋常（五年）・高等（二年）の二段階に区分し、府県立尋常中学校を府県一校に限定し、区町村費による設立を禁じた。尋常中学校の教育課程は著しく整備され、選択科目ではあったが第二外国語（独語又は仏語）と農業とを置き、兵式体操（軍事教練）を含む体操を必須科目に加えた。少数の府県立尋常中学校を整備することにより、将来の中等教育制度

の範型たらしめようと図ったのである。

女子中等教育の開始

女子の中等教育程度の学校は、文部省が米国人女教師を招いて明治五年二月東京に開設した「女学校」（東京女学校）を嚆矢とする。もともと、女子にとっては学校教育自体がこのときから事実上開始されたため、当初は初等教育と中等教育との区分はさほど意識されていなかった。

「学制」は女子の就学を保障し、小学校には少数とは言え女子が就学しており、十年代にはこれらの生徒の一部が中等教育へ進学し始めた。その場合、近くに女学校がなければ、中学校へ入学していた。十四年中学校教則大綱を公布した際、文部省は「中学校」は男子の学校であり、女子の教則については後日別に公布する旨を各府県に通知した。十五年東京女子師範学校附属高等女学校の設立に当たり女子中等教育を担う「高等女学校」の学科課程を示した。それは中学校に比して英語・数学・理科などの内容を簡略化し、修身・国語・裁縫・家事などを多く加えて成立しており、その後の高等女学校教育の原型を形作るようになった。この高等女学校を範型として、京都、栃木などいくつかの地域において公立女学校が設立された。

当時の女子中等教育において、キリスト教主義学校も重要な役割を果たした。横浜・東京・長崎などの都市部に主に設立され、外国人女教師による外国語教育を通じて、女性の啓発に大きな貢献をなした。

中等学校の基本型の成立

初等教育の制度的整備に連動して、明治二十年代後半から中等教育の制度形成が急速に進められた。二十四年中学校令の一部改正により、府県立中学校の一府県一校の制限が撤廃され郡市町村も中学校を設置し得ることになった。二十七年井上毅文相は尋常中学校の学科課程を改正して、第二外国語を廃し国語漢文を重

視するとともに「実科」を置き得ることとし、さらに「実科」中心の実科中学校を設置し得るとした。実用化することにより中等教育を普及させようとするこの改革は、わずか一、二校の実科中学校が設けられたに過ぎず、不首尾に終わった。

三十二年二月新たに中学校令（第二次中学校令）、高等女学校令、実業学校令が公布され、この後永く存続することになる我が国中等学校制度の基本構成が示された。

既に十年代後半から制度化が開始され二十年代後半の井上文相の施策の下実態を形成し始めた実業学校は、この実業学校令により中等教育レベルの独自の学校制度として確立されたが、これによって従来の中学校目的規定における「実業ニ就カント欲シ又ハ高等ノ学校ニ入ラント欲スルモノニ須要ナル教育」の前半部分が実業学校に担われることにより、中学校は単に「男子ニ須要ナル高等普通教育ヲ為ス」と規定されることになった。

高等中学校が既に高等学校と改編・改称されていたから、尋常中学校はこの中学校令を機に単に「中学校」と称されることになり、入学資格は従来どおり年齢十二歳以上・高等小学校二年修了（小学校入学後六学年経過）で、修業年限は五年とされた。三十四年に中学校令施行規則が制定され、教員資格に関する規定を除く中学校制度についての諸規則が包括され、翌三十五年中学校教授要目が制定され、諸科目目の教授内容の基準が示された。

二十八年高等女学校規程が制定され、入学資格は尋常小学校四年卒業以上、修業年限は六年から三年とした。三十二年二月第二次中学校令と併行して公布された高等女学校令においては、中学校との対比において高等女学校の目的を「女子ニ須要ナル高等普通教育ヲ為ス」と規定したが、高等女学校が当時の女子にとって文字どおりの「高等」教

育機関であったという現実を支えられて、その教育の独自性は中学校に比してはるかに明確となった。中流以上の階層の女性に必要な教養と技能について、すなわち「良妻賢母タラシムル」教育が、その内容であると確認されたのである。高等女学校の入学資格は、先の「規程」を改めて中学校と同様の年齢十二歳以上・高等小学科二年修了としたが、修業年限は四年を原則として土地の事情により一年の伸縮を認めた。中学校よりも一、二年短縮されたのに対応して、その学科課程も漢文・英語・数学・理科などの内容が簡略化され、代わりに作法・国語・裁縫・家事などを重視する内容になっていた。中学校の場合と同じく三十四年高等女学校令施行規則が、三十六年高等女学校教授要目が、それぞれ制定された。

これらの中等教育制度改革の後、日清・日露両戦争を契機とする近代化の展開を反映して中学校、高等女学校ともに、急速に普及していく。高等女学校は特に目覚ましく、大正二年には学校数において中学校を上回った（中学校三一七校、高等女学校三三〇校）。適当な教育機会を与えられてこなかった女子に対して、高等女学校制度は有効に機能したと見ることができるといえる。

明治四十三年高等女学校令を部分改正して、家政科目を中心とした「実科」と「実科」だけから構成される実科高等女学校の設立を定めた。実科の修業年限は、入学資格によって三種に分ち、尋常小学校卒業程度の場合は四年、高等小学科一年修了程度は三年、高等小学科二年修了程度は二年とした。この高等女学校実科及び実科高等女学校は、地域の状況に対応して家政を主とする女子の実務教育の普及を目指したものであった。

第三節 高等教育

初期の高等教育 「学制」は、「大学ハ高尚ノ諸学ヲ教ル専門科ノ学校」と規定し、理学・化学・法学・医学・数理学などの学科を置き、全国各大学区に各一校の設置を予定していた。しかし、小学や中学とは異なり、規定どおりの大学を直ちに設立し得る現実条件はなかった。「学制」実施直後には幕末以来の南校が第一大学区第一番中学、東校が第一大学区医学校となったにとどまった。明治六年四月学制二編追加により、上記の大学のほかに「外国教師ニテ教授スル高尚ナル学校」としての「専門学校」に関する諸規定が制定され、同月その直前に、第一大学区第一番中学が専門学校として開成学校（七年五月以降は東京開成学校）に改組され、東京医学校とともに専門教育を担うこととなった。ところで、八年ごろから文部省はこの「外国語学ヲ以専門科ヲ修学スル」東京開成学校と東京医学校とは別に、将来の小学・中学の発展を見越してその上に位置付けられる、邦語をもって教授される「真ノ」「高等大学校」を、東京郊外の市川国府台に建設する計画に着手したが、この計画は、十三、四年ごろに至って停止されたものと推定される。その後は、既存の東京大学の充実によって、我が国大学制度を形成する方策が採用されることになった。十四年東京大学全体を一元的に管理する「総理」職を置き、翌年東京大学予備門（十年設立、医学部は別に予科を置いていた）の編制を統一するなどの改革が行われ、総合的な大学としての形成の道を歩むこととなった。

当時は文部省所轄の大学や専門学校だけが高等教育を形作っていたのではなく、近代的制度や技術の導入に当たる

他の諸官庁においてもそれぞれの必要に対応して、外国人教師を招いて専門教育機関を設立していた。四年設立の工部省工学寮に起源を持ち十年に改組された工部大学校、五年開拓使仮学校として東京に設立された後札幌に移転した札幌農学校などのほか、司法省の法学校、農商務省の駒場農学校と東京山林学校などがそれであり、十年代後半に入って、政府は財政支出の節減と人材養成制度の効率化との見地から、これらの官省立専門教育機関を文部省へ移管し、その多くは東京大学と合併して帝国大学の母体となった。

他方、維新の改革動向に触発された青年たちの学習意欲の高まりに支えられて、数多くの公私立専門教育機関が設立された。公立の機関は、当初の外国語学校が程なく中学校に改組され、医学校は十年代後半から廃校されるものが多くなり、衰微して行つたが、私立専門教育機関は、東京・京都・大阪などの都市部に数多く誕生した。著名な洋学者の主宰する外国語教育機関としては、福沢諭吉の慶応義塾、中村正直の同人社などがあり、医学校としては、済生学舎や慶応義塾医学所、新しい思想としてのキリスト教主義の学校としては、同志社、東京英和学校（後の青山学院）などがあつた。また東京法学校・専修学校・明治法律学校など私立の法学校が多数設立された。大隈重信が十五年に創設した東京専門学校（後の早稲田大学）もこの系譜に属する。

海外留学生と外国人雇教師　欧米文化の早急な導入を進めるためには、国内での高等教育制度の建設とともに、海外への留学生派遣が不可欠であつた。既に幕末期から公費・私費を合わせてかなりの数の留学生が派遣されていたが、選抜基準が確定しなかつたために十分な成果が得られなかつた。

明治六年十二月文部省は、いったんすべての留学生に帰国を命じた上で、留学生関係規則を整備して慎重な選抜と

管理・監督の強化を図った。その上で、八年七月新たに東京開成学校生徒の中から第一回留学生として一人を米國・フランス・ドイツに派遣した。この時に文部省は、別に最初の「師範学科取調」、教育研究留学生三人を米國へ派遣した。この整備された文部省留学生制度は留学生の質的向上にかなりの成果を取めた。文部省は、当時外国人教師中心であった大学の教職者を徐々に邦人教員主体に移行させる目途をもって、官費留学の計画化を進展させることとし、十五年新たに官費留学生規則を制定した。そこでは、本人の志望にゆだねた従来の留学計画を改め、東京大学卒業者を厳選して文部卿の指定した学科・在留国・年限に従って派遣し、帰国後は留學年限の二倍の期間文部卿の指定した職務に従事しなければならないこととした。十七年に東京大学教員を対象に加え、十八年には文部省直轄の専門学校・師範学校卒業者をも対象とした。二十五年には更に整備され、文部省外国留学生規程として公布された。こうして、後の在外研究員規程（大正七年）に連なる基盤が形成された。

明治初期の高等教育は、外国人教師に依拠するところが多大であった。教授用語も外国語が主に使用されていた。文部省は、発足以来外国人の「御雇教師」の精選に努め、海外の優れた学者や教育者の招聘に努めた。明治九年には七八人を数え、東京開成学校・東京医学校・東京外国語学校など官立の学校において専門学科や外国語の指導に当たった。他の官省においてもその専門業務の習得に必要な多くの「御雇教師」を招致した。これらの教師の中には、明治期の教育・文化の近代化に多大な功績を残した人々が少なくない。モルレー、フルベッキ、スコット、ベルツ、モースをはじめ、工部大学のダイアー、司法省のポアソナード、札幌農学校のクラークなどを挙げることができる。外国人教師は、十年代後半には海外留学生の帰国によって減少するが、二十年代後半からは高等教育機関の拡大

増設に伴って再び増加するようになる。しかし、それは次第に邦人教員の教授活動への補充的な役割を果たすように変つていった。

帝国大学の成立 明治十九年三月帝国大学令が公布され、既に他官省設立の高等教育機関を統合しつつあった東京大学が「帝国大学」に改編された。この帝国大学は、我が国における本格的な近代大学の範型を提示するものとなつた。

帝国大学は、「国家ノ須要ニ応スル學術技芸ヲ教授シ及其蘊奥ヲ攷究スルヲ以テ目的トス」と規定され、その国家的な意義が強調された。帝国大学は、大学院と分科大学とから構成され、大学院は學術研究機関、分科大学は學術技芸の教育機関であり、分科大学は当初法科・医科・工科・文科・理科の五校、二十三年に東京農林学校を改組した農科が加わり六校となった。分科大学の入学資格は高等中学校（二十七年から高等学校と改称）卒業を原則とし、修業年限は医科大学医学科のみ四年、他はすべて三年とした。帝国大学の管理運営は文部大臣の命を受けて総長が統括し、分科大学長・教頭・教授・助教授などを置き、文部大臣の選任する各分科大学教授二名から構成される評議会が総長の下学科課程や学内の諸問題を審議した。

帝国大学令は、二十六年大幅に改正され、各分科大学に教授会を設置するとともに、各分科大学ごとに教授の互選により評議員を選出することとし、評議会の権限事項を限定化した。また、講座制が導入され、勅令により講座の種類と数が決定された。研究と教育の専門領域が明確化されたのである。

帝国大学の法制が整備された後、その増設が必要とされた。三十年第二番目の帝国大学として設置された京都帝国

大学に続いて、四十年仙台に東北帝国大学が設置され、文部省の管轄下に入った札幌農学校が東北帝国大学農科大学に改組された。さらに、京都帝国大学福岡医科大学を母体にして、四十三年福岡に九州帝国大学が設置され、明治後半期には北海道から九州までの各地に四帝国大学が分布するに至った。

高等学校の成立 東京大学の設置に伴い東京英語学校を改編して東京大学予備門が設置され、専門学科への予備教育が行われた。明治十八年同予備門は文部省直轄となり、官立学校全体への予備教育機関としての性格を帯びた。

翌十九年中学校令により、高等中学校が帝国大学への予備教育と高度の実務教育とを行うこととされ、前者は本科が行い、後者は法科・医科・工科などの分科が担当するとし、国費及び設置区域内府県の分担金をもって、全国五地域に各一校設置されることとなった。修業年限は本科二年、分科としての医学部医学科は四年、法学部と医学部附設薬学科は三年とされたが、当時尋常中学校の学力と高等中学校の要求学力との格差が大きかったので、予科三年、予科補充科二年を置き得るとした。上述の東京大学予備門は第一高等中学校に改称され、第二(仙台)・第三(初め大阪、後に京都)・第四(金沢)・第五(熊本)・山口・鹿児島高等中学造士館の各高等中学校が相次いで設置された。第一から第五までの各校に本科・予科・医学部が、第三には別に法学部が置かれた。

二十七年専門教育の充実を期して、帝国大学への予備教育主体だった高等中学校を、「分科」を本体とする「高等学校」へと改革するため、新たに高等学校令を公布した。高等学校は「専門学科ヲ教授スル所」とされ、帝国大学への予備教育のために大学予科を置き得るとされた。修業年限は専門学部四年、大学予科三年とした。第一・第二・第四・第五の各校に医学部と大学予科を、第三高等学校に法学部・医学部・工学部を設置した。

しかし、高等学校を将来の地方大学にしようと思図したこの改革は、所期の効果をあげ得なかった。三十年京都帝國大学の設置に関連して第三高等学校に大学予科が設置され、三十四年には各校の医学部が独立の医学専門学校に改編されるとともに、第三高等学校の法学部・工学部が廃止され、三十九年第五高等学校工学部（三十年設置）が独立の熊本高等工業学校に改組されて、高等学校専門学部はすべて姿を消し、高等学校は大学予科のみをもって構成されることになった。この間、三十三年に第六（岡山）、翌三十四年に第七高等学校造士館、四十一年に第八（名古屋）の各校が増設された。高等学校の帝國大学予備教育機関化は法制と実態との矛盾を露呈させ、学校制度体系の整合性の不備により延長する修業年限の短縮問題とともに、高等学校制度のありようは学制改革論の中心的課題となった。高等学校を大学予科から高等普通教育学校へ転換させることにより学制改革の実現を図ろうとして、四十四年高等中学校令が公布されたが、内閣の交替によりその施行は中止され、次代への課題として見送られたのであった。

専門学校制度の確立 明治の初期以来かなりの数の専門教育機関が設立されていたが、三十年代前半まで文部省はそれらに関する法制を示してこなかった。しかし中等教育及び私立専門教育機関の発達に対応して、専門教育機関の法制的基準を明確にすることとし、三十六年三月専門学校令が公布され、ここに大学ほどに高水準ではないが中等教育後に位置する「高等ノ學術技芸ヲ教授スル学校」としての「専門学校」が制度化された。

専門学校令では「高等ノ學術技芸ヲ教授スル学校」は特別の規定がある場合を除いて、すべて同令によらなければならないとされた。そこで専門学校令の公布とともに実業学校令が改正され、実業学校で「高等ノ教育ヲ為スモノ」は、実業専門学校として専門学校令の規定を適用されることとなった。高等工業学校・高等商業学校・高等農林学校

などがそれである。こうして、専門学校が医学・法学・文学・芸術・宗教・体育などの分野、実業専門学校が工業・農業・商業・水産・商船などの分野をそれぞれ担うことになった。専門学校の修業年限は三年以上で、入学資格は中学校・高等女学校の卒業程度を原則とした。文部省は一年半程度の予科を持つ専門学校に大学部を置き「大学」と称することを認めた。これを機に三十六年以降、慶応義塾・早稲田など有力な私立専門学校が法制上は専門学校でありながら、より高度の教育体制の形成を目指してそれぞれ大学と称するようになった。

専門学校令の下で、専門学校・実業専門学校の増設が相次いだ。三十六年に四七校であったのが、十三年後の大正五年にはほぼ倍増した。その六割を私立校が占めたが、中でも注目されるのは、日本女子大学校・津田英学塾・東京女子医学専門学校などの女子の専門学校が設立され、女性に対し高等教育への道が開かれたことである。

第四節 教員及び教員養成

教員養成の開始 「学制」公布に先立って文部省は、教員養成のモデルとして東京に師範学校を設置した。その際、従来の学校教育に対する厳しい批判の見地から、教具教材のすべてを米国から取り寄せ米国人教師スコットの指導により、米国公教育での教授法を導入するとともに、小学校の教育課程や教科書の編纂にも当たることとした。文部省は各大学区本部に官立師範学校を設置することとし、明治六年大阪と宮城、翌七年愛知・広島・長崎・新潟と計七校を設置した。また女性の「天性」が児童の養育にふさわしいとして七年女子師範学校の設立を決定し翌年東京に

開校した。東京師範学校では、八年中学師範学科を設置して、中学校教員の養成をも開始した。

各府県においても、小学校の開設に伴い新しい教育方法を身に付けた教員を必要とした。当初は、教員に任命された元寺子屋師匠や士族層などに小学教則と授業法を現職講習するにとどまったが、やがて教員の新規養成を開始した。小学講習所・伝習学校・養成学校などと呼ばれたこれらの施設は、八、九年ごろから官立師範学校の卒業生を教員に招いて府県立の師範学校に改組されていった。十年から国庫財政の事情により東京師範学校と東京女子師範学校とを除く他の官立師範学校が廃止され、所在府県の師範学校に移管された。こうして、東京の二つの官立師範学校を中核とした教員養成と教育方法・内容編成の全国ネット・ワークが形成された。

第二次教育令により師範学校の府県必置が定められ、同時にその制度化が進められた。十四年師範学校教則大綱が制定され、師範学校は初等（一年）・中等（二年半）・高等（四年）の三課程から成り、入学資格は十七歳以上で小学中等科卒業以上の学力あるものとされた。十六年には府県立師範学校通則が制定されその職員構成や施設などが定められた。

師範学校の整備 初代文相森有礼は、公教育形成の要は教員の資質にあるとして、師範学校の整備に力を注いだ。

明治十九年師範学校令を公布し、その第一条に「生徒ヲシテ順良信愛威重ノ氣質ヲ備ヘシムルコトニ注目スヘキモノトス」という異例のただし書を付した。この「順良信愛威重」は後の師範教育令により「徳性」と表現され、我が国教員に必要な資質と見なされた。師範学校令では、師範学校を尋常・高等の二段階に分ち、前者は小学校教員の養成に当たり各府県に府県立一校を設立するとし、後者は尋常師範学校の教員養成に当たり全国に一校官立で東京に設

立するとした。両者とも上記の三氣質育成のために全員寄宿舎制の下軍隊式教育や訓練を導入した。

二十五年七月小学校制度の整備や教育勅語の成立に伴って、森文相期の師範学校制度は大幅に改訂され、師範学校令の一部改正をはじめ、その施行上の諸規則が一括改正された。

三十年には師範学校令を廃止して新たに師範教育令が公布され、戦前を通ずる我が国師範学校制度の基盤が確立された。この際、尋常師範学校は単に師範学校と改称され、その生徒募集定員は小学校の補充必要教員数に合わせて決定されることとなった。四十年師範学校に関する諸規則を総合した師範学校規程が制定され、高等小学校卒業者を入学資格とする本科第一部（四年）のほか、中等学校卒業者を入学させる本科第二部（男子一年、女子二年）とを設けた。本科第二部の設置により、師範学校は中等教育以後の課程を含むことになった。四十三年師範学校教授要目が制定され、師範学校における教科内容の基準が詳細に規定された。

高等師範学校は、師範学校教員のほか中等学校教員を養成する学校となり、師範学校のほか中等学校の卒業者も入学し得ることになった。中等学校の拡充に対応して、高等師範学校の増設が必要になり、従来東京にあった高等師範学校、女子高等師範学校に加えて三十五年に広島高等師範学校、四十一年には奈良女子高等師範学校がそれぞれ設置された。また、三十五年には臨時教員養成所官制を公布し、中等学校教員の需要に応じて文部省直轄高等教育機関に臨時教員養成所を附設することとした。なお、実業学校教員の養成についても、二十七年に工業教員養成規程を定め、三十二年にはそれを拡大して実業学校教員養成規程とし、三十五年に新たに実業学校教員養成規程を公布し、実業学校教員志望者への学資補給の範囲を拡大して教員供給の増大を図った。

教員の資格と待遇

「学制」の当初から小学校教員は、一定の資格あるものを原則としていた。師範学校卒業証書がその資格とされたが、明治七年学業試験により小学校訓導の証書を授与する教員資格検定制度を開始した。第二次教育令の下で、十四年小学校教員免許状授与方心得が制定された。また、「品行不正ナルモノハ教員タルコトヲ得ス」とし、この規定に基づいて、小学校教員の在り方について、十四年小学校教員心得が制定されたが、これは戦前を通じて小学校教員の守るべき準則とされた。さらに、品行検定のために同年学校教員品行検定制度が制定された。

十九年諸学校通則により教員はすべて文部大臣又は地方長官の下付する免許状を有することとされた。小学校教員については同年小学校教員免許規則が定められ、二十四年正教員とそれを補助する准教員との資格内容とその検定方法とを詳細に規定した。三十三年には小学校令施行規則において教員の資格制度や職務について一括規定されるようになった。同年の第三次小学校令において、従来授業生・雇教員などと呼ばれていた無資格教員を「代用教員」と規定した。戦前を通じて小学校の授業は多数の代用教員により担われていた面があり、正教員の比率を高めることが教育界の悲願となっていた。

十年代前半まで教員の任用は町村当局と教員との契約に基づいており、待遇について一定の基準は存在していなかった。第二次教育令に基づき町村立学校教員は地方官の任命となり、またその俸給額についても地方官が基準を示すことになった。十四年には公立学校教員は官吏待遇とされた。二十年代には公立学校教員の退職金や遺族扶助料が制度化され、さらに小学校教員の待遇改善のために小学校教育費国庫補助制度が復活・拡充されるようになった。この後大正初年にかけて中等学校教員を含む公立学校教員全体の待遇及び身分を保障する措置がとられていった。

中等学校教員については、十七年に中学校師範学校教員免許規程が制定されて以来、しばしば規程が改正され、三十三年の教員免許令によって初めて小学校同様に、免許状を所持しなければ中等学校教員たり得ないとする原則が確立された。なお、高等教育機関卒業者には、無試験検定により中等学校教員になり得る道が開かれた。

第五節 産業教育

産業教育の開始 「学制」では、中学や専門学校の条章の中で産業技術に関する学校について規定はしていたものの、それは実施されなかった。工部大学校、札幌農学校、商法講習所など近代技術導入を任務とした官省や民間において、産業教育の初歩がまず築かれたのである。

明治七年開成学校内に設置された製作学教場は文部省による産業教育の嚆矢と言えるが、第二次教育令に農学校・商業学校・職工学校の規定が盛り込まれて以来、文部省は産業教育学校の制度化に着手することになった。ところが十四年、農商務省の発足に伴い「農工商ノ諸学校」を農商務・文部のいずれの省の管轄とするかが問題となり、当初いったんは農商務省の管轄に組み入れられたが、「全国ノ教育事務」を管轄する文部省の主張が入れられて、十五年四月農商務省職制が改正され同省は官立農学校と商船学校とだけを所管し、他の農工商諸学校一般は文部省の管轄に属することとされた。この経緯と併行して、十四年八月文部省は東京職工学校（東京工業大学の源流）を最初の独立した文部省直轄の産業教育学校として設置し、十六年農学校通則、十七年商業学校通則をそれぞれ制定した。

実業学校の展開 普通教育の基盤がほぼ整備された日清戦争前後から、文部省の産業教育振興方策は本格的に展開されるようになった。井上毅文相は我が国における近代産業興隆の動向を先見して、明治二十六、七年に実業補習学校規程、徒弟学校規程、簡易農学校規程などを公布し低度実業学校の制度化にまず着手した。次いで二十七年実業教育費国庫補助法を制定したが、これは中等レベルの産業教育を振興する上で大きな貢献をなすこととなった。

三十二年中等教育関係三学校令の一つとして、実業学校令が公布された。これにより実業学校は「工業農業商業等ノ実業ニ従事スル者ニ須要ナル教育ヲ為ス」学校と定義付けられ、従来よるべき規程を持たなかつた工業学校をはじめ、様々な種類の実業学校に関する制度が確立することになった。日露戦争後の産業の急激な発展を背景として、実業学校はこの後飛躍的に増加していった。

実業学校の展開は、産業界へ中級技術者を数多く供給することにより我が国産業技術の向上に寄与し、他方、中等レベルの学校教育の広範な普及に役立つなどの結果をも生み出すのであった。

第六節 社会教育

草創期の社会教育 文部省は創設以来、近代学校制度の建設に重点を置いたために、当初、社会教育の施策としては、わずかに、東京に図書館（書籍館）と博物館とを設立したにとどまった。

明治五年文部省が設立した書籍館は、博覧会事務局や東京府に管轄が移ったこともあったが、十三年文部省の所管

に復帰し東京図書館と改称し、三十年欧米諸国における国立図書館制度に倣つて制定された帝国図書館令により、帝国図書館に改組された。

教育令において初めて書籍館（図書館）を教育施設として学校とともに掲げたが、施策上の重点が学校にあったからその普及ははかばかしくなかった。第二次小学校令は図書館をその規定の中に加え、その制度化への方向を示した。三十二年図書館令が公布され、公立・私立の図書館に関する基本法制が示されたが、これは図書館のみならず、社会教育施設に関する最初の独立法規となつたのである。これによつて、公共図書館は急速に発達し、三十二年から大正五年までの十七年間に約三〇倍に増加した。

博物館は殖産興業を目指す社会教育施設として早くから計画されていた。四年創設直後の文部省に博物局が置かれ、翌五年博覧会を開催するなどの活動を展開したが、いったん博覧会事務局に吸収された後、八年独立して東京博物館と改称、十年上野に移築して教育博物館と称した。同じ八年に博覧会事務局も内務省所管の博物館に改編され、ここに官立の二系統の博物館が存在するようになった。後者の博物館は十四年内務省から新設の農商務省へ、更に十九年宮内省へと移管され、帝国博物館（二十二年）、皇室博物館（三十三年）へと改称された。明治後半には、大阪・京都などの府県にも公立の博物館が設置されるようになった。

通俗教育の振興 明治三十年代まで社会教育施策は図書館・博物館を主体に進められてきたが、日露戦争後の社会の急速な近代化の進展に伴い本格的な社会教育の整備が課題とされた。それは、「通俗教育」の振興と青年団の育成とをめぐつて着手された。

「通俗教育」とは、当時社会教育に対して与えられた法制上の表現であり、既に内閣制度の発足に伴う文部省の機構改革の際、学務局第三課の所掌事務に師範学校・小学校などと並んで「通俗教育ニ係ル事」が初めて掲げられ、以後普通学務局が通俗教育に関する事務を担当した。

四十四年通俗教育調査委員会官制と文芸委員会官制とが公布され、文部省のこの二つの委員会によって通俗教育政策の調査検討と優良な国民文学の奨励とが開始され、ここに文部省の社会教育施策は軌道に乗ることになった。大正二年通俗図書認定規程と幻燈映画及活動写真フィルム認定規程とが制定され、書籍のほか当時登場し始めた映画など新しい情報手段への指導と改善策とが施行された。

青年団の発足 近世から存在していた若者組・若連中などの地域青年組織は明治以後廃止され、青年会・夜学会などの自主的な青年団体が形作られてきた。明治前半期にはそれらは自主性にゆだねられていたが、日露戦争以後政府は社会教育の一環としてその指導・育成に着目するようになった。三十八年まず内務省が府県に対し地方青年団体の向上発達に関して通達し、次いで同年文部省も同様に地方青年団体の指導と奨励について通達した。四十三年文部省は優良青年団を表彰するとともに、内務省と協力して大正四年九月内務・文部両省により青年団体の指導・奨励・発達に関する共同訓令を発した。

翌五年には全国青年団体の連絡機関として、中央報徳会を母体に青年団中央部が東京に設立され、以後青年団組織の飛躍的な普及が見られるようになった。

第七節 教育行財政

創設直後の文部省の組織

創設当初文部省の機構はしばしば変更された。それまで文部省の所掌事務であった出版の許認可事務や衛生行政事務が明治八年六月内務省に移管され、文部省は学務課・会計課・報告課のわずか三課構成になった。その間各大学の教育を指導・監督するために督学局が置かれることになり、六年七月各大学区合併督学局を省内に設置し翌七年四月これを文部省の外局の督学局とした。また、六年六月文部省顧問（初め督学官、後に学監）として米国より招聘したダビッド・モルレーのために督務詰所を設け、後にそれを督学局に合併したが、十年督学局の廃止に伴い学監事務所が特設され、それも十一年十二月モルレーの解任により廃止された。

教育令の下、十三年には官立学務局・地方学務局・編輯局^{しゅう}・報告局・会計局・内記所の五局一所となり、翌年十月官立学務局を専門学務局、地方学務局を普通学務局と改称したが、太政官制末期の十八年学務一局、学務二局に再改称され、さらに内閣制の発足に伴いそれらは学務局に統合された。

文部省は、文明開化の推進に資することを目指して、広報活動に力を尽くした。五年八月地方の学務担当官に文部省の行政意図を伝えるために「文部省日誌」を創刊し、翌六年三月新たな雑誌の出版を計画してその刊行をいったん中止した。しかし十一年四月復刊し、「官報」の発行を目前にした十六年二月その刊行は停止された。他方六年四月初ころから十六年四月初ころまで文部省は、教育関係者一般向けに「文部省雑誌」や「文部省報告」を刊行した。「文部

省雑誌」は九年四月「教育雑誌」、十五年十二月「文部省教育雑誌」へとそれぞれ改称されたが、日本最初の教育雑誌であり、「教育雑誌」と改題されてからは特にその誌面の多くを海外教育情報の紹介に当てていた。また、六年度分から「文部省年報」が刊行された。これは、文部省の年間活動状況と日本全国の教育状況を記録した公式の年次報告書である。第二年報（明治七年度版）から第五十九年報（昭和六年度版）まで、少数部数ながら英文版も刊行され、海外諸国に我が国教育近代化の進展状況を知らせたのであった。

内閣制下の文部省の組織 近い将来の立憲制発足を見越して政府の行政権限の強化を目的に、明治十八年十二月太政官制に代わり内閣制が採用された。内閣の一員としての国務大臣であるとともに、教育文化行政機関としての文部省の長でもある文部大臣が設置され、初代文部大臣には国際通の開明主義者として著名な森有礼が起用された。

内閣制度施行当初の文部省の機構は、大臣官房・総務局・学務局・編輯局・会計局から成っていたが、二十年学務局が再び専門学務局と普通学務局とに分かれた。その後編輯局、総務局、会計局などが行政整理によって廃止され二十四年には大臣官房のほかは、専門学務局と普通学務局との二局だけとなった。三十年に専門学務局を高等学務局と改称し新たに実業学務局と図書局とを設置したが、翌年には旧に復されてしまった。三十三年に実業学務局、四十四年には図書局が、それぞれ復活されたが、大正二年には再度その両局は廃止となり、代わって宗教局が新設されるという目まぐるしいばかりの変動が続いた。

視学制度は内閣制度施行以降の文部省において確立された。明治十年督学局の廃止以来文部省には督学や視学の職が設けられなかったが、十八年からは全国を五地方部に分かち省内の視学部を視学官五人を置き、各地方部の教育視

察と指導とを分担させることとした。二十四年からは視学部には視学官のほか視学委員を置くこととし、二十六年視学規程を定めて視学官・視学委員の職務内容を明確にした。この後視学官の定員は行政整理の影響を受けて変動するが、三十二年視学官及視学特別任用令を公布し文部省をはじめ府県などの視学官・視学委員・視学などの任用上の資格条件を定めた。四十一年には文部省視学官及文部省視学委員職務規程が定められた。大正二年従来の文部省の視学官が督学官と改称され、三年文部省督学官及文部省視学委員視学規程が新たに制定された。

明治後半期からの教育政策立案手続きに、一つの重要な変化が現れてきた。それは、立憲体制の発足と照応して教育政策の形成を省内の協議にゆだねるだけではなく、広く「公議」を組み込みつつ推進しようという動向である。

文部省が教育政策立案を諮問する合議制機関の設立を検討し始めたのは明治二十五年ごろからであり、「教育高等会議」「高等教育会」などの構想が検討された末、二十九年十二月高等教育会議規則が公布され、翌三十年七月第一回会議が開催された。ここに我が国最初の文部大臣の教育施策に関する諮問機関が設置された。当初の議員はほとんどが文部省関係者であったが、その後三回にわたって規則が改正され、議員の範囲が軍人・他省庁関係者・私学関係者・学識経験者などへと拡大され、諮問事項の範囲も広げられた。大正二年六月教育調査会官制が公布され、高等教育会議に代わって、文部大臣の諮問機関として教育調査会が設置された。この教育調査会は、学制改革問題の焦点とされた高等教育制度改革を中心に審議したが、十分な結論が得られず、六年臨時教育会議にとって代わられることになった。

初期の地方教育行政

先述のように「学制」では学区制が採用されたが、この学区は学校の設置単位であるとも

に地域教育行政の区画でもあった。地方教育行政機関としては、大学区には督学局、中学区には学区取締が置かれたが、大学区は府県の連合から成り、中学区は府県区域内で区分されており、学区取締は地域の名望家層が地方官により選抜任命され、小学区は人口六〇〇人を基準としたものの二、三の小学区を連合した連区の方式を採る場合があり、小区又は町村を基礎に小学区の構成されることが多かった。したがって実際には、一般行政機関である府県と町村とが、教育行政の多くを担当していたのである。明治八年府県に学務課が設置され学務専任吏員が増員された。小学区には、戸長を助けて小学校の管理運営に当たる学校役員あるいは学校世話役が住民の間から選出された。

教育令以降は、上述の実態に合わせて教育行政区画としての学区を廃し、教育行政機関と一般行政機関との一元化が進められていった。十一年七月郡区町村編制法、府県会規則、及び地方税規則のいわゆる地方三新法と十三年の区町村会法とに基づく地方制度改革により、府県、郡、区町村の機構が確定され、それに対応して従来の学区取締に代わって、「町村内ノ学校事務ヲ幹理」するために学務委員が置かれた。この学務委員は第一次教育令では「町村人民ノ選挙」によるとしたが、第二次教育令において「町村人民其定員ノ二倍若クハ三倍ヲ薦挙シ府知事県令其中二就テ之ヲ選任」するよう改正された。第三次教育令により学務委員制度は廃止され、町村の学校事務はすべて戸長が掌理することとなった。地方長官の教育行政に関する権限も第二次教育令以降強化された。十九年の小学校令にあつては小学校の設置区域やその位置までも「府知事県令ノ定ムル所ニ依ル」とされた。

地方制度の確立と地方教育行政 立憲制の成立に前後して公布された市制及町村制（明治二十一年）及び府県制、郡制（同二十三年）によって戦前における我が国の地方行政制度の骨格が決定された。これに伴い二十三年第二次小

学校令及び地方学事通則が公布され、地方教育行政の機構並びに地方団体及びその所掌事務などが詳細に規定され、戦前における我が国地方教育行政制度の基本的枠組みが成立した。

この小学校令と地方学事通則により、教育は本来国の事務であり市町村は国からの委任によってその事務を行う責任があるものとされ、教育行政における文部大臣・府県知事・郡長・市町村長などの各権限と責任が具体的に規定された。初等中等教育の場合、教育の目的・教育課程・教科書・教員の服務などの原則的事項については文部大臣が権限を持ち、学校の設置と維持・教員への給与等・学務委員及び郡視学の教育事務などの経費については、地方団体がそれぞれ分担して責任を持つとされた。府県の教育行政は、府県知事が文部大臣の指揮監督を受けて管掌したが、その補助機関は地方官官制等により規定され、当初の十九年には第二部学務課としその課長は尋常師範学校長が兼任し得るとした。その後、二十三年には内務部第三課となつて課長は行政官専務に復したが、三十二年課長には道府県視学官を充てることとなつた。三十八年学務専管の第二部が設置されたが、四十年には再び内務部中の一課に戻るなど、しばしば変転した。郡長は、府県知事の指揮監督を受けてその郡内の教育行政事務について町村長を指揮監督するとし、その補助機関として第二次小学校令により郡視学が置かれた。

郡視学は各郡に一名、府県知事の任命により置かれ「郡長ノ指揮命令ヲウケテ郡内ノ教育事務ヲ監督ス」るものであった。給与その他の報酬は郡から支給され、当初の身分は官吏待遇であったが、三十二年に地方官として位置付けられた。府県には三十年地方視学が初めて設置された。それは全国一〇〇人を定員とし「地方長官ノ指揮ヲ承ケ小学校教育ニ属スル学事ノ視察ヲ掌ル」として任用資格に一定の制限が設けられた。三十二年道府県に新たに視学官と視学

とが置かれた。視学官は「上官ノ命ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル事務ヲ掌ル」とし、また視学官は内務部第三課の課長を兼務することとされた。視学は「上官ノ指揮ヲ承ケ学事ノ視察其ノ他学事ニ関スル庶務ニ従事ス」るものとされた。府県の視学官・視学は、文部省視学官などと同じく、同年公布の視学官及視学特別任用令によりその任用資格が定められた。なお、地方官でありながら視学官・視学の俸給等は当初は内務省予算ではなく文部省予算に計上されていたが、三十五年度以降は内務省予算に移された。三十八年に視学官がいったん廃止されたが、大正二年理事官をもって充てることにより復活された。

市町村長は国からの委任事務として教育事務を担当することになり、第二次小学校令によって教育事務に関する市町村長の補助機関として学務委員が置かれた。学務委員には小学校の男性教員を加えることとされたが、通常は小学校長や地域の名望家を選ばれた。

初期の教育財政 「学制」においては教育費の受益者負担の立場から授業料徴収制を原則とした。大学校で月七円五〇銭、中学校で月五円五〇銭、小学校で月五〇銭という極めて高額な規定を設けたが、学校の普及のためにそれが実行され得るはずはなく、実際には小学校の場合、約半数が授業料を徴収せず、徴収する際にも月一〜三銭程度の少額にとどまっていた。

教育の普及が最大の急務とされていたから、文部省は学区の経費を補助するために、府県を通じて小学委託金（明治十年小学補助金と改称）を支出したが、国庫の乏しい当時それは公学費総額の一〇%内外を占めるに過ぎなかった。教育費の多くは学区内集金を主とする民費に頼らざるを得なかった。この学区内集金の方法には、区内住民に個

別割当てをする一種の教育税的な方式と住民からの寄附金方式とがあり、そこには地域住民の学校に対する意識の差異が反映されていた。当時の国民の経済負担能力にとってこの学費負担は過重にならざるを得なかつたので、地租改正・徴兵令など新政府の政策への反発と絡み合つて、就学拒否あるいは学校閉鎖、学校焼き討ちなどの事態を招来させたことがあつた。

教育令では、町村又は町村連合を学校設置単位とし財政負担能力を高める一方、巡回授業や家庭教育の承認などの経費節減策を考慮した。しかし、国庫支出の削減により小学補助金は明治十四年度で打ち切りとなり、また経済不況が深刻化したので、第三次教育令により小学校のほか簡易な小学教場を認めるなどの措置がとられ、さらに十九年の小学校令では正規の小学校は授業料や寄附金によつて基本的に維持し、区町村費からの支出はその不足分に限られることと定められ、小学簡易科は全額公費負担とされた。この授業料徴収制の徹底により、この時期就学状況は著しく低下することになった。

教育財政の改善 第二次小学校令の実施により小学校経費は市町村の負担とされた。授業料徴収は基本的に維持されたが、それは市町村の手数料収入に位置付けられた。明治二十六年財政力ある市町村に限り授業料徴収を停止することができるようになった。

他方、公学費の多くを占める初等教育費が市町村の負担となつたために、義務教育制度の整備とともに市町村の財政負担が過重化して、義務教育費への国庫補助の復活が求められるようになった。二十九年教育界の念願であつた小学校教育費への国庫補助が、教員の年功加俸を対象に十五年振りに復活した。市町村立小学校教員年功加俸国庫補助

法がそれである。次いで三十二年、議員立法により小学校教育費一般を対象とする小学校教育費国庫補助法が成立したが、その施行に先立ち翌三十三年政府はこの補助法と教員年功加俸国庫補助法とを一体化して新たに市町村立小学校教育費国庫補助法を公布した。

これらと併行して三十三年第三次小学校令により尋常小学校の授業料が原則として廃止され、義務教育における授業料非徴収制が広く実現した。なお、三十二年には日清戦争で獲得した清国からの賠償金の約三%に当たる一、〇〇〇万円をもって教育基金特別会計法が成立し、その利子を毎年普通教育費の補助に充てることとした。しかし日露戦争が始まってこの基金の原資は軍事費に転用され、代わって国庫からその利子相当金額が普通教育費に支出された。このように、義務教育費への国庫補助措置が進められたにもかかわらず、義務教育年限の延長などの制度の拡充に伴って、町村歳出に占める教育費の比率は高まる一方であり、明治末には四〇%を上回るに至り、義務教育費の国庫負担が要望されるようになった。