# 教育制度研究の対象と課題

神戸大学　平　原　春　好

## 1．教育制度とは

教育制度とはどのようなものをいうのか。これまでどんなものとして考えられてきたのだろうか。このようなごく初歩的なことについて考えることから私の小論をはじめたいと思う。

わが国では一般に、制度を制定法の規定そのもの、または社会的なしくみやきまりの別名として考える傾向が強い。この傾向は辞典で、例えば、制度を「①制定された法規。国のおきて。②社会的に定められている、しくみやきまり。」としているところに典型的に見られる（『広辞苑　第4版』岩波書店、1991年、1421頁）。辞典の第1番目の語義説明というのはもっとも基本的またはポピュラーな意味か、あるいは国民のもっとも一般的な共通理解を示したものとして受けとるのが普通であるが、そのようなところに制度を制定法規そのものまたはそこで定められたおきてだとする語義が掲げられていることは、制度を国の制定法の規定とする理解がゆきわたっていることを意味しており、現代法治国における法、とりわけ制定法の果たす役割の大きさをあらためて実感させられる。

それではこのような説明内容に関連の深い法学の分野での制度の考え方を見てみよう。制度を見出し語に掲げている法学辞事典は少ないが、その中には例えば、「広義では社会が人間の必要を満足させるために必要な活動を組織・指示・実行する社会機構」であり、そこには社会形式、文化内容、人や事物一切を含む。これにたいして「狭義では集団活動にとって特徴的であるような確立された形式・条件」をいい、そこには家庭における結婚の形式、生活様式、相続の形式等や、教会における信仰箇条、礼拝形式等、さらには国家における政治形態、法律、統治形式等が入る、という説明がある（末川博編

『全訂　法学辞典』日本評論社、1971年、　588頁)。ここでは、国家の制定法規やおきてを排除するものではないが、人間の必要を満たす活動に必要な社会機構や形式・条件という点が強調されており、前掲の一般的理解とはかなり違う意味内容になっている。このような理解に立って教育制度の研究に取り組む場合には、制定教育法の規定を分析の対象にするだけでは十分とはいえない。

それでは教育学界における制度理解は、現在どのようになっているであろうか。最近の大きな教育学事典を見ると、教育制度は「ある一定の教育目的を達成するための、広く社会的に公認された組織」だと書かれている。教育目的達成の社会公認の組織が教育制度だとするこの記述には、国家の制定法の規定を制度とする前述のような観念は表面に出ていない。しかしそのような制度観とまったく離れた別種の要素で考えられているというわけではなく、それは広く社会的に公認された組織の中に含まれている。すなわち、広く社会的に公認された組織には、①それぞれの社会で広く有用と認められ、社会的な慣行として定着した「慣行化された制度」と、②社会の発展拡大にともないより組織的・体系的な教育が要求され、国家が法規を制定して教育組織の計画的設置と維持存置を図る「法制化された制度」の二つの組織が含まれているのである。なお、組織の存続が社会的に「公認される」ということは、それが社会的な慣行となって定着することと国家法制の中に組み込まれることを意味していると解される(真野宮雄「教育制度」『現代学校教育大事典　2』ぎょうせい、1993年、　235～　236頁。同旨＝『新教育学大事典　2』第一法規出版、1990年、　300～　301頁)。

教育制度を制定法的制度と社会慣習的制度とからなるものとする見方は以前から見られるところであるから、教育学界ではすでに合意を得ているものだと言ってよいであろう。そこで次に考えたい問題は、この制定法的制度と社会慣習的制度との関係をどう理解するかということである。この問題については、今は亡き二人の先学の所論を手がかりに考えてみることにする。

まず、伊藤秀夫説では、教育制度とは「教育上のある目的を実現するため

の組織であって、社会的に公認されているもの」であり、目的達成の「確実性」と達成された成果の「安定性」の二つを「制度に内在する価値原理」とする。そのような教育制度には、「法制化されている制度」と「社会的慣行として承認されている制度」があり、前者を「上からつくられた制度」というならば、後者は「下から生まれた制度」ということができ、前者は「制度のもつ安定性」を、後者は「その流動性」を多く内包する。このような二つの制度の関係については、「慣行的制度が成立し、より深く社会に根をおろし、より広く社会の承認をえて、しだいに法制的制度へと発展するのが、常態であろう」けれども、「法制的制度の中には、新しい教育要求から人為的に創設された制度もある」し、また「社会的慣行が法制化される際、変形変質して、異質の制度になることもある」と述べられていた（伊藤秀夫・吉本二郎編著『教育制度論序説』第一法規出版、1965年、3頁。1969年改訂、10頁も同旨）。ここでは、この二つの制度の間には発展過程の常態ともいえるものはあるが、必ずしもそのような発展が常例になっているわけではなく、実際にはさまざまな形成過程と性質をもった二つの制度が併存していることが示されている。

これにたいして、伊藤説の2年後に公表された仲新説では、「教育制度とは、教育に関する機関・作用などが法規に基づくとともに、その社会の伝統や教育観を基礎として成立し、ある程度持続性をもっている教育に関する組織である」が、「このようにして成立した教育制度は、社会的に公認されることによって社会の中に一定の位置を占め、伝統を生じて固有性をもち、独自の社会的機能を果たしつつ持続し発展している」と述べられていた。ここで教育制度が、法規に基づく「とともに」社会の伝統や教育観を基礎として成立するという部分は、制定法的制度と社会慣習的制度との併存を意味するのではなく、両者を一つのものとして統一的に理解すべきだということを強調しているもののように思われる。「教育制度は教育政策が教育法規を通じて具体化されたもの」であるから「教育法規を骨格とした組織」ではあるが、「しかしそれは社会生活とその伝統、その社会の教育観を離れて成立し存続すること

はできない」から「単なる教育法規の体系ではなく、実質的には社会的伝統・歴史的基盤の上に成立しているもの」であり、したがって教育制度の考察にあたっては「社会的伝統や歴史的基盤を重視する必要がある」と述べている部分は、上記のような統一的理解を主張しているように私には思われる（仲新・持田栄一編著『学校制度』教育学叢書 6、第一法規出版、1967 年、3 頁）。

もしも、私のこのような理解に誤りがなければ、仲説は伊藤説と主張を異にするものとなる。私は、法規が社会的伝統を反映しあるいは歴史的基盤に立っているものだという仲説の主張に異論はない。しかしだからといって制度の二元的併存を否定することはできない。また、伊藤説の言う制度発展の常態とは別のかたちで制定法的制度が国家的に構築されることが多かったところに、日本の教育制度の特徴があると言うべきであろう。

## 2．教育法制について

ところで、一般に制度を制定法またはそれによるおきてと考える傾向が強いということにはそれなりのわけがあると私は思う。そのわけは実定法中心主義の体制の中で、制度の大綱が制定法で詳細に定めれれてきたわが国のあゆみに起因するところが大きいということである。このような状態の下では、制度を法制（または法制度）として観念する傾向が必然的に強くなる。次に法制について考えてみたい。

法制という観念を先に引いた同じ法学辞典で確かめてみると、法制は、「法制度に同じ」とあり、法制度の箇所では「法により定立されている社会制度」と述べている（同前、918 頁）。私はこのような法制のとらえ方は妥当であり、したがって、教育法制とは教育法により定立されている社会制度、または教育法の創出した社会制度だと考えているのであるが、教育法制が教育法により定立されている社会制度だという認識に立つと、教育法制の研究は教育法そのもの —— もっと端的に言えば、教育法規の条文そのものから教育法規の目的、性質など —— の研究を前提として、さらにそこから社会制度として形成されているものの研究に及ばなければならないことになる。

教育法学の分野では、教育法制を教育法の総体または体系と観念されることが多い。例えば、「教育にかかわりの深い法の総体」を教育法制とよび、現行教育法制の主要な部分を教育法と解するという説（兼子仁・神田修編著『教育法規事典』北樹出版、追補改装版 1993 年、98 頁）はその代表である。このようなとらえ方はこれまでの教育制度研究の中でも見ることができ、例えば、「教育法制とは「教育法」の「体系」であり、固有の原理や社会的機能を有している教育活動（社会的機能としての教育）を国家的（国民的）規模で組織運営していくのに必要な法原理（教育法原理）に支えられた法規および法観念の体系である」とする叙述（真野宮雄編『現代教育制度』第一法規出版、1977 年、78 頁）がそれである。このように教育法制を教育法の総体・体系や、法規・法観念の体系として理解する場合には、教育法の意味や教育法の体系をどうとらえるかが教育法制研究上の鍵になる。教育法制の中に法観念の体系を含めることが、法に関する人びとの観念の仕方や教育界における対応の仕方などを視野に入れて法制を考えることが必要だという意味であるならば、それはこのような教育法制研究を深める一つの手段となろう。

さて、教育法制を教育法により定立されている社会制度と見る場合にも、教育法の体系と見る場合にも、教育法制研究の中核には教育法が位置する。その教育法を「教育制度に特有な法論理の体系」とする通説的定義（兼子仁『教育法［新版］』法律学全集 16 - Ⅰ、有斐閣、1978 年、 7 頁）は、教育法の適用領域を教育の制度化された側面に限定し、しかもそれに特有な法論理に限定している。この立場からする教育法制研究は、特有なものと特有ではないがこれにかかわりのあるものとを識別した上で、教育法制に特有なものを究明することが基本的な課題になる。しかし、その特殊性を浮き彫りにするためには、特有なものとこれにかかわりのあるものとの比較考察が必要になり、したがってかかわりのあるものについての研究も不可欠になる。

また、教育法規の体系を把握するにあたっては、教育法規における固有な法規と関係法規との区別を行いながら、教育法規の形式的分類と実質的分類や、実質的分類における構造的分類と機能的分類、あるいは分類原理の検討

などをともなった体系化に取り組むことが必要である。

## 3．日本の義務教育法制の成立を考える

次に、教育法制の見方を具体的史実にそくして考えてみたい。具体例として、日本の義務教育制度の成立の問題を挙げる。日本の義務教育制度の成立の時期をいつと見るかについては、現在においても必ずしも議論の余地なく諸論一致しているわけでもないようであるから、この機会を利用して一言することもまんざら意味のないことでもないだろうと思うからである。

まず、義務教育制度の成立の時期については諸説があるが、いずれの場合も判断に際しては、国家の制定法の規定をその拠り所としていることで各論一致している。具体的には、1886（明治19）年の小学校令で成立したとする説のほか、1890（明治23）年の小学校令によるとする説、あるいは1900（明治33）年の小学校令とする説があるが、いずれの説も小学校令という勅令にどのようなことが定められたかを見て、義務教育制度の成立または未成立を判断している。この場合は、教育制度のありようを制定教育法規の条文で理解しているということであり、その条文が各地で実際にどのように実施されあるいは実施されなかったかということや、その条文が地方レベルの規則等でそのまま具体化されたのかあるいは修正されたのかということなどは、まったく考慮外とされている。したがって、このような検討にもとづく義務教育制度の姿は、義務教育法制というにしても法の全体系（国と地方の）ではなく、法の実現形態でもなく、条文から国家法制のごく基本的な構成原則をつかみ、これをもって義務教育制度の特徴としているのである。

と言っても、私はこのようなとらえ方が無意味であるとか、一面的なとらえ方に過ぎないと言おうとしているのではない。むしろ、国家制度の大綱は制定法で定められるのが通例であるから、制度の本来的特徴を制定法の条文から抽出し整理することは意味のあることである。ただ、そうして明らかになったことをもって制度の全体を明らかにしたと誤解しないことが肝心であり、また、これが実際に実現された制度または実現されている制度と異なるもの

かどうかという点についてさらに注意をめぐらすことが必要だということである。

次に、日本の義務教育制度の成立の時期について見てみる。この場合には、成立をどのような要件によって判断するかがポイントとなるが、私は教育法制の歴史的考察の上に立ち、その中で見られたもっとも基本的な近代義務教育法制の成立要件を、①保護者が学齢児童・生徒を就学させる義務（就学義務）、②市町村・都道府県が学校を設置する義務（学校設置義務）、③授業料の不徴収の3点に求めるのが妥当であると考えてきた（現代義務教育制度の要件としては、さらに教育の援助・奨励義務を加えるが）。これらの要件に照らして先の諸説を検討すると、私見は以下のようである。

1886年小学校令では、学齢を定め、父母後見人等にその学齢児童に普通教育を受けさせる義務を定め、尋常小学校への就学を求め、疾病・家計困窮・その他やむを得ない事故により就学させることができないと認定するものには就学猶予を許した（3～5条）。この段階は上記の要件からすれば①の段階であり、義務教育制度が成立したと言うことはできない。

1890年小学校令では、上述の就学義務規定に免除が追加され（21条）、さらに各市町村において市町村内の学齢児童を就学させるに足る尋常小学校を設置する旨の規定が新たに登場した（25条）。この尋常小学校設置規定は上記要件の②に相当すると見られる可能性があるが、実は「…尋常小学校を設置する」という規定の仕方からすると、これは市町村に学校の設置を義務づけたものとはいえず、市町村を設置者とすることの確認規定として見るのが妥当であるから、②の要件を満たしたということはできないし、また、③の要件も具備されていない。したがって、この段階でも義務教育制度が成立したと言うことはできない。

1900年小学校令では、学齢児童の保護者とは学齢児童に対して親権を行う者をいい、親権を行う者のないときに後見人が保護者になることを明記し（32条4項）、就学義務の猶予と免除の条項を分け、それぞれの事由を障害別に掲げ（33条）、学齢児童の雇傭により就学を妨げることを禁じ（35条）、市町村

は区域内の学齢児童を就学させるに足る尋常小学校を設置すべしと、市町村の学校設置義務を明記し（６条）、また、市町村立尋常小学校における授業料徴収を禁止する規定も登場した（57条）。これらの規定を上記要件と照らしあわせると、①の規定がより詳細になったことのほかに、新たに②と③の規定が加わったことを確認することができ、したがってこの段階をもって日本の義務教育制度が法制的に成立したと言うことができる。

しかし、市町村の尋常小学校設置義務については、町村に関して義務の免除・猶予規定があり（12・13条）、授業料徴収の禁止規定も、但し書きで補習科を除外し、特別の事情があるときには府県知事の認可を受け市町村立尋常小学校で授業料を徴収することができる（57条）とし、しかもこれらの規定が地方行政において実際に活用されていたということは、②と③の制度化が完全に行われたことを示すものではない。この意味ではこの段階においても義務教育制度は成立したと見ることはできないという考え方もできる。ただ私は、法制的にはそのような例外措置をともないながら、戦前日本の義務教育制度の法制がそこでかたちづくられたという理解に立ち、そこに戦前日本の義務教育制度の本質が露呈されていると考えている。

## ４．終りに－私の教育法制研究の試み

教育法制を教育法により定立されている社会制度とする場合、法そのもののほかに法により社会にもたらされた状況をも考察の対象に入れなければならない。私の『配属将校制度成立史の研究』（財団法人野間教育研究所、1993年）は、私にとってはそのような意味における教育法制研究の一つの意識的な試みでもあった。

私はそこで、どのような理念と立案過程を経て陸軍現役将校学校配属令がまとまったか、同令の目的や規定内容の特徴は何か、学校教練にいかなる教育課程上の変化を及ぼしたか、学校の管理経営上にどのような変化をもたらしたか、配属将校の実態とそれが教育界や社会全体に及ぼした影響はどのようであったかなどを明らかにすることによって、配属将校制度というものを

明らかにすることに努めた。この研究論文の原稿は今から15年以上前に書いたものであるため、内容的に不十分なところがないわけではないが、教育法制の研究にあたって視野に入れるべき要素の中で必要だと考えられる基本的なものは網羅したつもりである。ご意見をいただければ幸いである。