

帝国憲法下の教育について

——「教育は臣民の三大義務」説をめぐって——

On Education under The Constitution of The Empire of Japan

花井 信

Makoto HANAI

（平成三年十月十一日受理）

はじめに 時期とテーマの限定

天皇制と教育について考察した代表的著作の一つである武田清子氏の論文は、天皇制教育の重要な一步を一八七九年の教学大旨に求め、そこから記述を開始しているが、もちろんそれは今日共通している見方であり、何の異論も提示する必要はない。事実、小学校教科書記述における天皇の位置づけが、一八八〇年の小学校教則綱領制定以後変容し、天皇の治政の功績を説き、かつ仁慈心にみちた天皇像が教科書に溢れていく。「明治一四年の政変」以後、文化政策における欧化派が衰微していくことも、一様に指摘されている。

にもかかわらず本稿が、帝国憲法成立以降を扱うのは、その前に森の諸政策が厳然として屹立しているからである。森の政策は、「国体主義者」という防衛的性格規定にもかかわらず、天皇制とは明らかな一線を画している。伊藤博文の、天皇制を「機軸」とする政治体制の構築に呼応するかのごとく、天皇制を「準的」とする教育シンボルの提示が、森の名前でなされたとしても、森の諸発言を通覧すれば、森自身は注意深

く、天皇あるいは「忠君」といった、教育目標の提示を避けている。少なくとも多言はしていない。

推察するに、森は能吏として自己の職責に自覚的であり、国家体制の方向目標にはタッチせず、行政施策の国家的合理性に意をはらっていたと思われる。そうした合理主義者・森の個人的思惟が濃密に反映した、小学校令をはじめとする諸施策を、「天皇制教育」の範疇に入れ切ってしまう自信はない。

むしろ帝国憲法制定と教育がいやおうなしにかかわることを通じて、その天皇制へのまつらひと軋轢が生じてくると本稿では限定したい。

1 「臣民の三大義務」説

「天皇制教育」とか「教育勅語体制」とかの用語が、いつ誰によってどのような意味概念を含んで使われ始めたのかは、詳らかにしえないが、異議申し立てを底流に潜めつつ、今日学界において、市民権を得ているといつてよい。それらとならんでいま一つ、「臣民の三大義務」説も広く流布し、学問的著作のみならず、教育を通じて国民的常識化¹¹教

養化さえしている。ということ、前二者以上にこの用語についての学問的な吟味が必要であり、教育史学の国民的教養化の責任を考えかつはたす上で、避けて通れない課題であるといえる。天皇制下の教育、すなわち十五年戦争前の教育のありかたを、キーワードとして定式化する場合の学問的手続きの一つとして、ここでは「臣民の三大義務」を取りあげ、その作業を通じて、天皇制と教育について考えてみたい。

教育を「臣民の三大義務」と見る、その問題性はどこにあるのかといえは、ひとつ。帝国憲法に臣民の義務として明記されているのは、納税と兵役の二つであるにもかかわらず、その点での誤解が学問的著作のなかにもみられる。

ふたつ。正しくは、保護者の教育を受けさせる義務であるにもかかわらず（もつと正確には就学させる義務）、こどもの義務であるかのごとく記しているものがある。この誤解は今日においてもなお継受され、国民の意識レベルで払拭されているとは言い難い³⁾。その意味で教育史学の同時代史的責任は大きい。

ここまでは、簡単である。問題はその先にある。

2 勅令主義の理解

問題の一つに、この説の背後には勅令主義と結びつける思考がみられる点である。勅令主義とは、勅語と並んで、教育が天皇制にまつらふ、そのありようを示す日本近代教育史の重要タームである。周知のように勅令主義は一八九〇年小学校令を契機に成立し、法律でいくか勅令をとるか政府部内の論争があったことは知られている。その議論にコミットした教育史概説書を含む諸説の多くは、議会の関与を否定するために勅令方式をとったという説明の仕方であり、しかも特徴的に、その証憑をば当事者の一人であるところの江木千之の証言に求めていることで共

通している。

それはそれで、教育政策の絶対主義的処方⁴⁾が明示され、天皇制下の教育の性格を説明するのに、有効的な論理であるといえることができ、間違っていない。ただ惜しむらくは重要な論証の欠落があり、そのことによつて天皇制下の教育の構造的ありようを把握するのに、一面的な照射しかできないという、われわれの教育史像形成に貧弱さをもたらした。

それでは別の論証とは何か。牧野伸顕文書の一つ、「小学校令二関スル意見」⁵⁾で開陳されている議論である。実にそこでは、政略上の理由で議会の「協賛」⁶⁾を容喙を拒絶するという論点に先んじて、法理上の論点⁷⁾が粗上にはせられている。この点に勅令主義が天皇制下の教育のありかたの、制度的もしくは体制的な議論の焦点となる根本があると、考え

すなわち注目したいのは、そこにおける論点に帝国憲法の解釈をめぐる議論があつたという点、もつと焦点化させれば、帝国憲法第九条をめぐる議論があつたという点である。憲法体制が成立した時点での、教育の制度的存在をどう法制的に整合させるかの、治者側の念慮がそこで苦心惨情としてはたらいっているのである。憲法体制に教育を適合させなければならぬ環が、そこにあると思う。

その議論にみられる論点を、わたくしなりに整理すると、ひとつは、国民の権利・義務を定めるのに行政命令という法形式はなじむのかどうか、ふたつには、九条の天皇の独立命令大権からただちに教育勅令主義が導き出されるのかどうか、である。

この議論は、まさに帝国憲法出発時における議論であり、また初発の議論であるだけに、以降に展開される帝国憲法下の教育構造を、すくなくとも理念的には対立的図式でもって、われわれは描かなければならぬことを、示唆している。その上で、運動面でも対立する論点であつた

ことに留意しなければならない。

3 帝国憲法第九條と教育

かくして問題は、帝国憲法体制に教育は、どう位置付けなければならぬのかとなる。以下議論を第九條をめぐる位置付けに絞つて考へてみた。

第九條の議論を始めるに当たつて確認すべきは、憲法学の共通の認識は、九條にいう「臣民ノ幸福ヲ増進スル」というものの中に、教育が含まれているということであり、教育の憲法的地位はまずそこに据え置かれる。したがつて問題は、天皇の独立命令権を定めた九條に基づいて、教育をどう法的に処理するのが適切なのか、という点である。先に述べた「小学校令ニ関スル意見」にみられる見解は、法律主義を退けて、天皇の勅令形式にするというものであり、現実の政策手段もそれを取つた。

ところでそういう理解を教育史研究者が示す場合、わたし自身の反省を含めて言えば、相当の手續きを踏まずに、判断を下してはなるまい。それは何かといえば、伊藤の『憲法義解』によつて示された解釈を、そのままストレートに、唯一の判断材料としてはならないということ、これである。九條に規定された天皇の独立命令事項の解釈のうち、確かに教育は含まれているが、しかし含まれていることが、ただには勅令形式に繋らない。

つまり憲法における統治の作用のうち、立法と勅令の区分についての考察を経なければ、教育の憲法的地位は導き出せないのである。『憲法義解』の解説から、ただちに教育をば天皇の統治権に無限定に包摂されるといふ見解に、わたしは予しない。『憲法義解』はただに、「公共ノ安寧秩序ヲ保持」することは警察作用、「臣民ノ幸福ヲ増進スル」

は経済と教育の作用であることを指定したに過ぎない。実に憲法学の共通理解は、九條事項は法律形式でも勅令形式でも、どちらで規定してもよい共同領域事項である。法律か勅令かのどちらの形式を取るかは、畢竟統治権行動の実質たる政策の時宜の裁量なのである。穂積八束が述べるように、九條の「命令」をもつて大権行使と誤解してはなるまい。

實際憲法学の有力な見解として、例えば美濃部達吉は、教育義務については法律で定めるべきことを、主張している。憲法解釈のリベラリズムが成立する余地は、この九條にも残されている。それはとりもなおさず、憲法における教育の位置づけの多層構造の一面である。絶対主義的に解釈するか、自由主義的に解釈するか、その二様のありかたが存在する。少なくとも憲法上、天皇の先験的（アプリアリイ）な大権作用として、教育は存在しないと考えるべきであろう。逆にそうであればこそ憲法的秩序から、すなわち超法規的存在として、教育勅語の支配力が強化されるのである。⁽¹⁴⁾

*付言して、九條に基づく法律と命令との上下関係を考えるに、明瞭に法律の法が上位法である。⁽¹⁵⁾ 一般に勅令が上位となるのは立法権を制限している十條・十一條・十二條・十五條・十六條のよる憲法上の大権事項であり、その他は大権立法対峙説に基づくと、法律先占説に基づくと、法律が上位法なのである。にもかかわらず、教育史学界のなかには、勅令がとりもなおさず法律より上位であるとの見方が存在してきたことは、疑いない。

ところで以上考へてきた中には、一つの論点が含まれている。日本独特といわれる九條の命令は、単なる大権命令ではなく、共通しているのは、行政命令という指摘である。しからば行政命令なるものは、国民の権利義務関係にとこまで立ち入ることができるのか、という論点である。その矛盾の処理の仕方には二通りあ

る。法令共同領域については、大権と立法権とが並行してあり、九条の行政命令は大権の行動に属するものだ、という一方の見解と、他方における九条の命令を二分化して、警察命令は国民の自由を拘束することが許され、保育命令はそれが許されないという見解とである。⁽¹⁷⁾

いま一つそれに関して吟味を要すべきは、勅令主義が導かれる背後には、ドイツ国法学の伝統的觀念のなかに、利益の供与と福祉の助長に関しては、生命や財産の自由を除き、行政命令に委ねるといふ通念が見られることである。帝国憲法条規でいえば第十五条の爵位勲章などの栄典規定、十六条の大赦特赦規定などに表われている。したがって教育が福祉であり、利益の供与である以上、法律形式にこだわらず、命令形式をもって許認するということになる。教育をば天皇の「慈恵」とみなす論は、その限りにおいて、外れた意見ではない。ただし福利と文化を目的とする行政を、保育行政とか助長行政とか呼ぶのは、そうした觀念の表現形式である。「憲法義解」が統治権の総攬を説明するのに、「綏撫」といふ言葉を使ったのも、そうしたドイツ国法学の反映であろうか。

にもかかわらず、美濃部が法律主義を主張したのは、法律を形式的意味（即ち議会の協賛を得る）ではなく実質の意味に解し、すなわち主として権利義務を規定する「法規」とみ、したがって教育義務にかかわる自由の制限を重んじ、国民の自由を制限する義務を課すには、命令ではなく法律にすべきとしたが故であろう。⁽¹⁸⁾以上九条の規定に限って教育の位置の考察をめぐらしてきた。しかし予想される反問はそもそもなぜ、帝国憲法では教育条項が削除されたのかに触れなければ、帝国憲法上の教育の扱いを理解できないということ

であろう。そこで帝国憲法制定時の議論を瞥見すれば、井上毅の憲法試案では教育規定を設けていたが、⁽¹⁹⁾ それに対してロエスレルたちは憲法に所掲することに否定的で、草案のなかでは納税と兵役義務は規定し教育は避けた。立法事項のなかに教育を位置づけなかつたのは、要するに日本の後進性と強大な行政権の確保、それである。

*しかしそれをもって、この時点で「三大義務」が成立したとの所説は首肯できない。なぜならば、王権と国民の権利、あるいは国権分離論に基づき国権を機関へ分割することの範囲と内容が、したがって、憲法上の君主の権限と行政権の帰趨が確定していない段階だからである。⁽²⁰⁾

4 「三大義務」觀念の成立

ところで美濃部は初期から教育法律主義をとっていたわけではない。慣行としての教育勅令主義に異をはさんでいない時期もあった。⁽²¹⁾それが変遷していくのは、ただ学説論理上の因にとどまらず、教育法律主義を求める運動の力が与かっていたと推察される。

教育法律主義の公然たる運動の早い時期に、一八九九年以後の学制調査会設置の動きを挙げることができる。提唱者の一人久保田譲は、法律でもって教育を規定することを力説し、在野ジャーナリズムもそれを支持する論陣を張った。⁽²²⁾義務（および権利）と、経費の負担を定めるには欧米と同じような法形式、すなわち「教育の根本法は法律で定めなければならぬ」と。これらの論調が政治的動因を持っていたとしても、憲法学説の変化に少なからぬ影響をおよぼしたのであろう。勅令主義対法律主義の対立は、学説内論争ではなく、まさに運動レベルで引き起こされた。都市における非特権ブルジョアジーの立憲的運動（大正デモクラシーの前段階）⁽²³⁾——それらの勢力に担ぎ出されて、教育法律主義は主要なイ

シユールになっていく。

*やがてその対立は、時期が下った両大戦間期に、政府部内の一
大対立へと問題は拡大していく。その画期が一九三六―三七年に
かけての、義務教育年限を八年に延長しようとする義務教育法案
であった。⁽²⁴⁾ ついで、青年学校義務制実施をめぐる一九三八―三九
年にかけての教育審議会を中心とする議論でも、法律が勅令が
再燃される。⁽²⁵⁾

他方「臣民の三大義務」観念も、推察するに同時期の運動を通じて成
立した。その運動は在野ではなく、行政主導の国民の生活運動といふか
たちをとった。それを通じて国民意識に「大義務」観念を打ち込んだ。
その運動とは、地方改良運動であり、天皇制の成立基盤が、村落共同体
を拠点として結構されていく。いわば都市ブルジョアジーが立憲制擁護
の運動に立ち上がるその対立物として、農村を舞台としての、戊申詔書
をテコとした国民生活運動が展開される。⁽²⁶⁾ そして「一村一家」(平田東
助)という家族主義的国家観につながる。

その地方改良運動を通じて、納税義務・兵役義務・教育義務が模範的
村治の指標の内にもつり上げられ、「三大義務」観念が生活改善運動の
一環として、国民に打ち込まれる。⁽²⁷⁾ 学校は社会化され、地域共同体の紐
帯の役割を果たせられる。学校は地域諸組織と結合させられて、社会改
良の重要な拠点となっていく。「三大義務」観念は、天皇制の地域的職
能団体を媒介とした官方的生活運動の所産である。

教育法律主義と勅令主義の対立は、憲法学界と生活運動レベルの都市
と農村の対立という二面に於ける対抗という様相を含んでいた。そのせ
めぎあいと時を同じくして、教育「大義務」観念が形をとっていく。仮
説的にはそう理解しておこう。

むすび

とはいえ「三大義務」説成立の論理的妥当性は別であり、先に美濃部
が保育行政と名付けたように、実に教育は国民福祉の増大、公共の利益
の供与と授与という性格が濃厚であり、それを兵役と納税という賦役的
性質を持ち、命令または強制作用の働くものと、同一の枠内に組み入れ
ることはできない。⁽²⁸⁾

また勅令主義を選択した一九〇〇年時点に立ち戻れば、その議論にお
いて当局者の認識として小学校の設立維持の義務が市町村にあることは
明確であった。⁽²⁹⁾ とすれば、明らかに義務教育の「義務」は、ただ単に保
護者の義務のみならず、実に国家あるいは自治体の義務であることを含
んで成立する概念である。そのことを閑却して、「臣民」の一方的な
「大」義務にまで昇華させてしまうことは、国家による内務行政主導の
生活運動によって作り出された国民意識にそのまま浸った、けだし、無
意図的な官房学的論といえよう。

補注

- (1) 「維新时期より潜在していた皇国思想に基づいた教育思想が、国権論
の強化される政治・社会情勢を背景として、「天皇制教育」として明
らかに台頭しはじめてくるのは、一八七九年頃からである」(武田清
子「天皇制教育」岩波講座『現代教育学』第五卷、一九六二年、六六
ページ)。のち「天皇制思想と教育」明治図書、一九七〇年に収載。
(2) 管見の限りでいえば、「天皇制教育」という用語は教史研の『近代
教育史』の海老原論文が初出であり、岩波講座『現代教育学』第五卷
(一九六二年)に頻出する。また同じ『現代教育学』での官坂広作論

文が、「欽定憲法」教育勅語的支配体制」という用語を用いている。ちなみに、「教育勅語体制」と対になって用いられることのある「教育基本法体制」とは、同じ『現代教育学』の勝田守一論文にあり、また『現代教育学』第三卷（一九六五年）の持田栄一論文が「教育基本法体制」の構造分析を展開している。他方同じ第三卷の兼子仁論文、ならびに宗像誠也『教育と教育政策』（一九六一年）は「教育基本法制」である。

「教育勅語体制」という用語への予想される異論を一、二挙げれば、「体制」とはsystemではなくregimeであり、政治支配の様態をさす語である。すぐれて政治学の用語であり、安易に教育の局面では使えない意味内容をもっている。また教育勅語は修身の統括であつて、教育全般を総括するものではないという点も指摘されよう。実際、小学校令施行規則では修身だけが教育勅語の「旨趣ニ基キ」としているのであつて（ただし「各教科目ノ教授ハ其ノ目的及方法ヲ誤ルコトナク互ニ相連絡シテ補益センコトヲ有ス」という観点が出されていることは注意されなければならない）、教育全体に拡大されるのは国民学校令施行規則に至つてからである。

(3) たとえば『広辞苑』第三版は、「学齡児童・生徒に就学を義務づける普通教育」と、「義務教育」の項目説明をしている。他にも、「国民の義務として受けなければならない教育」（角川『国語辞典新版』）などあり、正確な説明をしているのは、十数種の辞典を調べた限りで四点にとどまる。とくに小学生向けの学習国語辞典に、誤りが目立つことの意味は重い。

また、「三大義務」を説明している中学校参考書もかなりあるなかで、大日本帝国憲法がそう規定していたとの誤った記述もいくつかみられ、さらには法律によって教育の義務が定められていたという記述

のものさえある。

ただ、例えば一九九〇年度の静岡県高等学校入学者選抜学力検査「社会」の問題に、「日本国憲法では、国民が果たさなければならぬ三つの義務を定めている」として、その三つの義務を問うのがある。

正解の一つには、「教育を受けさせる義務」と書かなければならないのであつて、「教育を受ける義務」と書いたらバツである。この問題が適切であるかどうかは問わないとして、受験勉強をつうじて、正確な知識がためられていることは間違いない。であれば、高校受験参考書に、「臣民の三大義務」が不正確に解説されているのを見ると、安閑としてはいられない。同様に、日本の義務教育制度の成立時期が誤つて書かれているのも、教育史研究者の学問的怠慢という誇りを免れない。

(4) 久木幸男編『日本教育論争史録』第一巻、一九八〇年、第一法規、は正当にこの論争の存在を指摘し、しかし論争そのものは史料上の制約故収録できない旨、断つている。

一説に、一八八六年の小学校令から勅令主義とみる見方があるが、それは妥当ではない。帝国憲法の成立によつて区分すべきだからである。正しくは一八八六年二月の勅令「公文式」によつて法律と勅令の名称が明示され（小学校令は四月）、かつ、しかしその時点ではまだ「何ヲカ法律トシ何ヲカ勅令トスルニ至テハ亦未タ一定ノ限界」がなかったため、「憲法発布ノ前ニ当テハ法律ト勅令トハ、其ノ名称ヲ殊ニシテ其ノ事実ヲ同クスル者タルニ過キス、而シテ其ノ名称ニ依テ以テ効力ノ輕重ヲ区別スヘカラサル」（伊藤博文『帝國憲法皇室典範義解』一九四四年、丸善、一三版、一一八ページ）からである。

(5) 大久保利謙編『明治文化資料叢書』第八卷、風間書房、一九六一年、所収。平原春好『日本教育行政研究序説』（一九七〇年、東大出版会）

は正当に 同史料を用い、後述する「法理上」の論点が紹介されている(二一五ページ)。海老原治善『現代日本教育政策史』(三一書房、一九六五年)は逸早く同史料を分析した労作である。

- (6) 「帝国憲法」第二章ニ於テハ特ニ法律ニ依ルニ非サレハ規定シ難シトスル臣民ノ權利義務ヲ列挙シタリ、是レ裏面ニ於テ其ノ他ノ義務ニ関シテハ命令ヲ以テ規定スルモ法理上不可ナルコト無シトノ義ヲ表スルモノナリ、而シテ表面ニ於テハ又第九条ノ「又ハ」以下ノ数字ヲ以テ臣民ノ幸福ヲ増進スル為必要ナル命令ヲ発スルノ權ヲ行政部ニ属セシメタリ、而シテ小学校教育ハ素ヨリ臣民ノ心意發達ヲ計リ以テ其ノ幸福ヲ増進スルノ目的ニ出ツルモノナルカ故ニ、此ノ事務ノ為ニ命令ヲ以テ新ニ義務ヲ負ハシムルハ裏面ニ於テモ表面ニ於テモ法理ノ禁セサル所トス」(前掲『明治文化史料叢書』第八卷、一九一ページ)。「憲法ハ即チ行政ト法律トノ關係ニ於テ取ル所ヲ異ニシ、第九条ヲ以テ行政全般ノ事業ニ関シ、法律ニ依ラス又法律ノ委任ヲ受ケス、獨立シテ拘束ノ効力アル命令ヲ發スルノ權ヲ行政部ニ属セシメ、府県郡市町村制ニ於テモ亦此ノ權ノ為ニ余地ヲ設ケ、唯タ一方ニ於テ命令ヲ以テ法律ヲ變更スヘカラサルノ制限ヲ立テ、他ノ一方ニ於テ臣民數種ノ權利義務ヲ挙ケテ、命令ニ依リ左右スルコトヲ得サラシメタル而已」(同前書、二〇〇ページ)。ここにみられるのは、憲法条規上の法律事項をば限定列挙ととらえる立場である。しかし傍線部分は注(10)にみられるように、穂積八束によつて批判される見解である。

- (7) 「天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ發シ又ハ發セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ變更スルコトヲ得ス」。

- (8) 教育が帝国憲法第九条の命令大権に基づくことを、『憲法義解』の文章を引きながら逸早く着目した論考に、佐藤秀夫・寺崎昌男「明治

期の教育改革」『教育学研究』三七―三がある。そして神田修・寺崎昌男・平原春好編『史料教育法』学陽書房、一九七三年に、伊藤博文の『憲法義解』の九条部分が収録されることで、学界に広く共有された。その部分を引載すれば、「行政命令ノ目的ハ獨警察ノ消極手段ニ止マラズシテ、更ニ一歩ヲ進メ、經濟上國民ノ生活ヲ富殖シ、教育上其ノ知識ヲ開發スルノ積極手段ヲ取ルコトヲ務メザルベカラザルナリ」(前掲『帝國憲法皇室典範義解』二五ページ)。この部分の英文表記は次のとおり。It thus came to be recognized that the object of the administrative ordinances is not confined to the negative measures of police but that their object ought also to be take the positive measures of promoting the material prosperity of the people by economical means and of cultivating the intellect of the people through education.

COMMENTARIES ON THE CONSTITUTION OF THE EMPIRE OF JAPAN (3 ed. Tokyo, CHUO DAIGAKU, 1931, p. 20) 伊藤曰
代治訳、初版は一八八九年。

以下は、拙稿「日本義務教育制度成立史論」(牧征名編『公教育制度の史的形成』一九九〇年、梓出版社)に基づき、また重ならない程度に文献を補足している。

- (9) 統治権についての美濃部の説明によれば、「国家に特有なる権利でありまして、即ち国内の総ての人民に対して命令強制を為し得るの権利であり……此の国家の権利を称して、統治権といふ。また、「統治権は国家の権利であつて、君主の権利でもなく國民の権利でもない。統治権は国家といふ全団体の共同目的を達するが為めに存する所の権利で、其の団体自身が統治権の主体と認むべき」(美濃部達吉『憲法講話』一九一八年、有斐閣、二二―二三ページ、二六ページ)。他方

で美濃部の説に批判的な位置にあるものとして穂積八束の説がある。穂積によれば、「統治ハ権力ヲ統ヘテ国ヲ治ムルナリ。……統治権ハ国ニ於ケル最高絶大ノ権力ニシテ国土人民ノ保全ノ為ニ存立スル者ノ謂ナリ。ソノ作用ヨリ視テハ之ヲ統治権ト謂ヒ、……学者之ニ答ヘテ統治権ハ国ニ在リト謂フ、何ノ解決ヲモ得ル能ハサルナリ。我カ憲法第一条ハ此ノ問題ニ答ヘテ、大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治スト言明ス、統治権ノ皇位ニ在ルコト之ニ由リテ明白ナリ」(穂積八束『憲法提要』、有斐閣、一九二一年再版、六〇三―六〇六ページ、初版は一九一〇年)。また穂積は、確かに「統治権ハ其ノ本性ニ於テ永久ニシテ無限ナリ」(六〇八ページ)とも言っているが、ただ憲法第四条の条文により、「統治権ヲ行用スルノ形式ハ憲法ノ条規ヲ以テ之ヲ定ムルノ義ニシテ、大権、立法権、司法権ヲ分チ、法律、命令ノ格式ヲ定ムルカ如キ是レナリ」(六二二ページ)ともいう。つまり、統治権の形式は憲法上の制限を受けるのであるから、例えば教育が君主のハ統治権Vに無限定に包摂され、天皇の独立命令大権の内に、無条件であるわけではない。

さらに第三の説として清水澄の説がある。清水によれば、「統治権ハ国家自主ノ生存ノ為メ即チ社会ノ安寧ト幸福トヲ保全スルカ為メニ必要トスル社会一切ノ事物ヲ支配スルコトヲ得ルモノ」(清水澄『国法学第一編憲法篇』一九一五年改定増補版(初版は一九〇四年)、清水書店、二五六ページ)としたうえで、「我カ国ニ於テハ統治権ハ国家ニ帰属スルト同時ニ天皇ニ帰属シ、国家ト天皇トハ此点ニ於テ相同化シニアリテ二ナキモノニシテ、統治権ノ主体ハ国家即チ天皇ナリ」(二六四ページ)。その論拠については、「統治権ハ意思ノ力ニシテ意思ハ人ニ存シ人ヲ離レテ存セサルモノナルカ故ニ、自然ノ意思ヲ有セサル国家ニ統治権即チ意思アルト云フハ、何人カノ自然ノ意思ヲ国家

ノ意思ト看做スニ外ナラス、而シテ何人ノ自然ノ意思ヲ以テ国家ノ意思ト看做スカハ国民ノ確信ノ答フル所ニシテ、我カ国ニ於テハ万世一系ノ天皇ノ意思ヲ以テ国家ノ意思ト為スノ確信深ク国民ノ間ニ在リ」とする(二六六―二六七ページ)。そして清水も統治権作用の形式を大権作用・立法作用・司法作用・行政作用の四種に分類し(二一九ページ)、「大権トハ統治権ノ一面」(二一七四ページ)であるともみている。

(10) 穂積八束によれば、「第九条ノ規定ハ其ノ条ニ指示スル事項ニ付テノミ適用アルモノニシテ、他条項ニ関連シテ大権行使ノ全体ニ付キテ謂ヘルニハ非サルナリ、……此ノ第九条ハ大権事項又ハ立法事項ニ非サルノ、法令共同ノ自由ノ範圍ニ於ケル所謂行政命令ニ付キテノミ謂ヘルナリ……憲法第九条ハ、事既ニ大権事項ノ規定ニ関スルニ非ス、……世人或ハ命令ヲ以テ大権其ノ者ト混同ス、故ニ「命令ヲ発シ又ハ発セシム」ト謂フ法文ヲ讀ミテ「大権ヲ行ヒ又ハ行ハシム」ト解シ、第九条ヲ以テ大権委任ノ事例ト為スノ誤解アリ」(穂積前掲『憲法提要』六七八―六八〇ページ)。ただここにいう「行政命令」の語義には注意が必要。行政権に依る命令を汎称してではなく、また法規命令と區別してある行政命令の意ではなく「第九条ニ依リ大権ヲ以テ行政ノ目的ノ為ニ設定スルノ法規ヲ指ス」(同上七四六ページ)。

清水澄によれば、「第九条ノ事項ハ命令ヲ以テ規定スルモ將法律ヲ以テ規定スルモ全ク其自由ニ属スルモノナリ、通常之ヲ法律命令ノ共同範圍ト称ス、法令何レニテ規定スルモ妨ケナシ」(清水前掲書一三五九―一三六〇ページ)。

副島義一によれば、「第九条ノ規定ハ唯法律自体ニ執行規定ヲ欠如セル場合ニ天皇ハ之ヲ規定シ得ルコトヲ定メタルノミ……同条ニ警察事務、助長事務ニ関シテハ天皇ハ命令ヲ発シ得ルコトヲ規定セルモ、

是レ唯法律ノ規定ナキ場合ニ之ヲ規定シ得ルコトヲ定メタルニ過キサ
ル」(福島義一『日本帝國憲法要論』一九二二年第五版、巖松堂一〇
六一〇七ページ、初版は一九一六年)。

(11) ところで統治権の「体」と「用」とを区分するのは、『憲法義解』の
論であり、穂積も踏襲している。しかし清水は兩者を区分するのは当
を得ないという説であり(清水前書二九〇ページ)、天皇の統治権専
行の先験性を最もはつきりと打ち出しているところに特徴がある。例
えば、「天皇ノ統治権作用ハ決シテ憲法ニ列記セラレタル事項ノミニ
止マラサルナリ、唯憲法ニ掲ケラレタル作用ハ之ヲ為スニ特定ノ形式
ニ依ルヘキコトヲ宣示セラレタル止マリ、其他ノ作用ハ天皇ニ於テ之
ヲ行フコトヲ禁止スルノ主旨ニアラス、從テ天皇ニ於テ之ヲ行フコト
ヲ得ルノミナラス、如何ナル形式ヲ以テ之ヲ行ハルモ全ク其自由ニ
屬ス」(清水前書一一七六ページ)という部分に明瞭である。この論
に従えば、教育は天皇の大権作用の内に入る。

教育を行政命令のうちを含む論拠の一つには、天皇の大権命令がア
プリオリな前提にあるとする法觀念があり、清水がその典型であり、
かつ『憲法義解』も第一章「天皇」の説明において「憲法ニ殊ニ大権
ヲ掲ケテ之ヲ条章ニ明記スルハ憲法ニ依テ新設ノ義ヲ表スルニ非スシ
テ、固有ノ国体ハ憲法ニ由テ益鞏固ナルコトヲ示スナリ」と述べるこ
とによつて、大権の先験性を表明している。いま一つには侵害高置保護説、
すなわち自由や財産を除けば君主の命令に委ねてもかまわないという
説がある。教育は福祉であり、利益を供与するものであるから、行政
命令にても許されることになる。おそらくは市村光恵あたりが、こん
なところに位置づくか。

(12) 美濃部達吉は、「学制ニ関シテモ從來總テ勅令ヲ以テ定メラルルヲ
例トス、学制令ハ大部分ハ行政命令ノ性質ヲ有シ、当然勅令ヲ以テ定

メ得ベキモノナリト雖モ、唯小学校令ハ児童就学ノ義務ヲ課シ又市町
村ニ学校負担ヲ課シ、私立学校令ハ私法人ニ学校特權ヲ付与スルモノ
ニシテ、共ニ單純ナル行政命令ニ非ス、憲法ノ原則ヨリ言ヘバ法律ヲ
以テノミ定ムルヲ得ベキモノト解スルヲ正當ト為スベシ」(美濃部達
吉『憲法撮要』一九三二年、改定第五版(初版は一九二三年)、有斐
閣、五三三ページ)。ただし美濃部の『行政法撮要』下卷(一九三二
年、有斐閣)は、学制一般に法律適用論を述べている。

(13) 帝國憲法そのものが矛盾した国体論と政体論との二元構造であつた
と指摘しているのが小山常美の力作、『天皇機關説と國民教育』一九
八九年、アカデミア出版会、である。

(14) 上杉慎吉は「教育ニ関スル勅語ハ、日本人ノ倫理的活動ノ基礎綱領
タリ。何カ故ニシテ然ルカ。日ク、勅語ナレハナリ。凡ソ教育勅語ノ
權威ハ本ツク所、唯一ソノ勅語タルニ存スルノミ」と述べている(上
杉慎吉『国体憲法及憲政』一九一六年、有斐閣、八二ページ)。

(15) 二例だけを挙げておこう。清水澄は、「憲法第九条ノ……執行命令
及ヒ獨立命令ナルモノハ、憲法第九条末文ニ依リ法律ヲ以テ之ヲ変更
スルコトヲ得ルモノニシテ其形式的効力ニ於テ法律ニ劣ル」(清水前
書二七七ページ)と述べている。ただし清水はその上下論を九条にだ
けに限定し、一般には及ぼしていない。(同書二七九ページ)。穂積
によれば、「行政命令ノ形式的効力ハ法律ノ下ニ在リ……蓋シ此ノ命
令ハ法律ニ対シ憲法上固有ノ範圍ヲ専有スルニ非ス、大権、立法權共
同ノ範圍ニ於テ法律ノ曠闕ヲ補充スル者トス、故ニ憲法ハ此ノ場合ニ
限り命令ヲ以テ法律ノ下ニ置キ」(穂積前書七五四―七五五ページ)。

(16) 穂積は、「大権、立法權ハ憲法上ノ上ニ兩立対峙シテ上下優劣ノ等
差ナシ、故ニ命令ト法律トハ本来同等ニシテ輕重アルコトナシ」(穂
積前書六八八ページ)としている。

(17) 前者のものとして穂積八束は、「憲法第九條ハ大權行動ノ範圍ヲ擴張シ、更ニ所謂大權事項ノ外ニ及ホシ、法律ヲ變更セザル限ニ於テハ

一般ニ自由ナル旨ヲ宣言セル者ナリ、……第九條ニ至リテハ汎ク目的ヲ示シテ個々ニ事項ヲ限ラス、概括網羅シテ遺漏ナキヲ期スルナリ、然レトモ目的ヲ示シテ事項ヲ限ラサルトキハ大權ノ行動ハ自由ナルト同時ニ、立法權ノ行動ト交錯シテ衝突スルヲ免レザルノ慮アリ、故ニ命令ヲ以テ法律ヲ變更スヘカラサルノ旨ヲ付言シ、以テ其ノ統一ヲ持スルナリ……行政命令ヲ發スルノ範圍ハ憲法上ノ自由事項ナリ。自由事項トハ大權、立法權、及司法權、ニ專屬セザルノ一切ノ事項ヲ指稱ス、大權及立法權ノ自由行動ノ範圍ナリ。蓋、憲法第九條ノ意ハ之ヲ大權ノ專有ニ委任セントスルニハ非ス、此ノ自由ノ領域ニ於テハ、大權ハ立法權ト併行シテ法則ヲ設定スルノ權アリ」(穂積前書七四八—七五二ページ)と。九條は大權の專有であることを示したのではなく、立法權と並行して法規を定め得る權を明示したものである。

後者のものとして美濃部は、「直接ニ社会公共ノ利益ヲ保護スルノ目的ノ為ニハ或ハ權力ヲ以テ臣民ニ命令シ強制シ、其自由ヲ拘束スルノ必要アルベク、或ハ营造物ヲ設置シ、公共事業ヲ經營シ、公物ヲ管理スルノ作用ヲモ必要ト為スベシ。前者ヲ警察ト謂ヒ後者ヲ保育ト謂フ。然レドモ保育ノ作用ニ関シテ發セラルベキ命令ハ、唯营造物ノ設置管理、其利用ノ条件、公共事業ノ經營ニ付テノ規則等ヲ定ムルニ止マリ、國民ノ權利義務ヲ定ムルモノニ非ズ、即チ全然法規ノ性質ヲ有スルコトナク、唯行政作用ノ定タルニ止マル」と(美濃部『憲法撮要』、一九二四年訂正再版、有斐閣、四三二—四三三ページ)。ただし美濃部のこの警察命令の理解については、市村光恵から十八世紀の警察國家へ復帰させるものとの厳しい批判が浴びせられ(市村『帝國憲法論』一九二三年改定十版、有斐閣、七三九ページ)、また清水からも自由

權の保障が無意義になると批判される(清水前書四八九ページ)。副島も警察の目的ではあつても、憲法上の自由の保障のあるものについては、その独立命令は及ばないとしている(副島前書一〇〇ページ)。ただ副島は「警察上及び國民經濟並に國民教育等に関しては、憲法上特別に立法範圍に屬せしめられて居らぬ事項に就いてのみ、独立的に命令を以て之を規定することを得る」(福島義一『日本帝國憲法論』二五七ページ、一九二六年、改定第五版(初版は一九二四年)、敬文堂)と広く解釈している。

(18) 美濃部はこう書いている。「要スルニ、國家ト國民トノ關係ニ於テ、國家又ハ國民ニ新ナル權利ヲ与ヘ義務ヲ負ハシムルモノハ、其抽象的規律ナルト否トヲ問ハズ常ニ法規ニシテ、既ニ存立セル權利又ハ義務ヲ實現スルニ過ギザルモノハ行政行為ナリ」(美濃部前掲『憲法撮要』一九二四年版、三八九ページ)。

また、「憲法ノ列記スル所ノ外、生命ヲ奪ハレザル自由……教育ノ自由、學問ノ自由……何レモ憲法ノ規定セザル所ナリト雖モ、之ガ為ニ此等ノ自由ニ付テハ、行政權ノ專斷ヲ以テ其自由ヲ制限スルコトヲ得ベク法律ノ定ムル所ニ依ルヲ要セズト為スベカラス」(同上、一八〇ページ)と。同じく美濃部前掲『憲法講話』三六二ページも参照。

別に副島義一も「實質上ノ意義トハ或規定ノ實質カ法規ヲ含有スル場合ニ之ヲ法律ト云フニアリ、法規トハ即チ各人格ノ利益及意思範圍ノ限界即チ主トシテ權利義務ヲ規定セルモノヲ云フ、形式上ノ意義トハ或一定ノ形式ヲ有スル規定ヲ法律ト為スニ在リ、……即チ帝國議會ノ協賛ト天皇ノ裁可トヲ以テ定ムル國家的規定ヲ法律ト云フ」(副島前掲『日本帝國憲法要論』八六ページ)と述べている。同じく副島前掲『日本帝國憲法論』二二六ページ。ただし副島は、憲法上の法律は形式的意味で言われている、としている(同上二二六ページ)。

ただし実質説をとることがただちにリベラルな憲法解釈であると考
えるつもりはない。形式説も議会の協賛という形式によって、君主の
専断を防止する意味が出てくるからである。

なお美濃部の憲法論の特徴は、権利義務や自由の憲法上の規定は例
示規定であり、限定列挙ではないという見方にもある。「憲法学上ノ
通説ハ憲法ノ此等ノ列記ヲ以テ憲法上ノ立法事項ト称シ、唯此等ノ事
項ニ関スル規定ノミガ法律ニ依ルコトヲ要シ、其他ノ点ニ付テ国民ノ
自由ヲ制限スルハ法律ニ依ルコトヲ要セズト為スト雖モ、是レ従来ノ
通説ノ最モ大ナル誤謬ノ一ニシテ……」(同上二八一ページ)と。お
もうにこの説は憲法学説の多数説とは言えないようだ。

(19) 井上の一八八二年の試案でもまた一八八七年の乙案でも、教育は人
民の「自由ニ任ス」としていた(稲田正次『明治憲法成立史』下巻、
一九六二年、有斐閣、七三ページによる)。

井上がロエスレルに問うた中に、「法律ヲ以テ定ムベキノ事件ハ憲
法ニ之ヲ明記スベ」きかどうか、プロシア憲法第二十六条の教育条項
に即したものがあつた。その問に対する回答はといえば、「教育ノ事ハ
其区域広大ナル行政事件ニシテ、以前ハ悉ク命令ヲ以テ制定シタリト
雖、今ヤ憲法第二十六条ニ拠レバ法律ヲ以テ之ヲ制定スベキ」状況と
なつた、しかし「日本ハ……尚ホ一層立法権ヲ減縮ルヲ可トス」、な
ぜならば「人民ノ政事上教化ハ未ダ全国ニ普及セザルヲ以テ、全ク行
政事件ノ制定ヲ国会ニ委ヌルコト能ハザレバナリ……政府ハ他ヨリ牽
制ヲ受ケザル自由ノ活動ヲ有セザルベカラザルニ、若シ国会ノ檢束ヲ
受クルニ於テハ、全ク妨碍セラレテ其發達ヲ失フニ至ルベシ」、それ
ゆゑに教育規則は「重要ナル國ノ利益ヲ調理」するために「立法権ニ
委ヌベカラザルモノ」である(伊藤博文『秘書類纂憲法資料』下巻一
一七ページ)。帝国憲法制定と教育については、海老原治善前掲『現

代日本教育政策史』に詳しい。

(20) この点は、神田修『帝國憲法下の教育行政の研究』一九七〇年、福
村出版。

(21) 美濃部の『憲法撮要』の初期は、「唯憲法ノ規定以外ニ於テ慣習上
特ニ勅令ヲ以テ法規ヲ定メ得ベキコトヲ認ムルモノアリ、学制令及曆
時令是ナリ」としていた(一九二四年、訂正再版、四四〇ページ)。

(22) この点は平原春好、前掲書二〇〇—二〇一ページに負う。

(23) 拙稿「帝國主義形成期浮田和民の教育論」『教育学研究』四一—
一九七四年を参照。

(24) 八本木浄『兩大戦間の日本の教育改革の研究』日本図書センター、
一九八二年、二三六—二三八ページ。平生文相は法案準備を着々と進
めたにもかかわらず、内閣総辞職で断念される。

(25) この論点を一つのテーマとして、青年学校の義務制を考察したもの
が、米田俊彦『青年学校教育義務制における諸矛盾とその構造』(久
保義三編著『天皇制と教育』三一書房、一九九一年)である。

(26) その思想状況を考察したものに、尾崎ムゲン「戊申詔書と教育」
『季刊日本思想史』第7号。後に『日本資本主義の教育像』、世界思想
社、一九九一年に収載。

本稿では立憲制擁護を主張する政党政派の政治的性格づけまでは及
んでいない。また地方改良運動についても、都市における田園都市構
想(例えば内務省地方局『田園都市と日本人』講談社、一九八〇年)
にまで考察が届いていない。

(27) 静岡県磐田郡三川村の三川村自治発展方法は、自治奨励の方法とし
て七つの努力目標を設定したが、そのなかに納税義務・兵役義務・教
育義務を挙げている(拙著『近代日本地域教育の展開』梓出版社、一
九八六年、参照)。また香川県大川村小海村は、「兵役・納税・教育の

三大義務に付国民として覚悟一村一致共同美績を表すべく」としていた（『内務省選奨模範町村の事績』万書堂、一九一〇年、この文献については久木幸男氏のご教示による）。

(28) 美濃部によれば、「此の如き法規の性質を有しない一般抽象的法則は通常之を行政規則又は行政命令と申して居ります。……一二の例を申せば例へば帝国大学令、高等中学校令といふやうなものは何れも国民の義務を規定したものでなければ又国民に権利を付与するものでもない。唯国家が斯く斯くの学校を設ける。其の学校は斯う云ふ学科を教へると云ふことを定めたのみで、国民の自由を侵すものではなく、却て国民に利益を供与するものであります」（美濃部前掲『憲法講話』三四六ページ）。

副島義一によれば、「経済上及び教育上の作用の如きも、直截に臣民の幸福を増進するものと謂ひ得る。しかしながら租税を取り又は兵役の義務を課するといふことは、直接に安寧秩序を保持し、臣民の幸福を増進する作用だとは謂へない」（副島前掲『日本帝国憲法論』二五六ページ）。

(29) 「小学校令ハ市町村ヲシテ尋常小学校設立維持ノ義務ヲ負ハシム」（前掲『明治文化資料叢書』一九一ページ）。

（本稿は一九九一年教育史学会第叁回大会コロキウム「天皇制思想の成立と教育」で報告したものに手を入れたものである。）