

## 就学義務制度の歴史的変容：アクター間の法的関係 に注目して

雪丸, 武彦  
九州大学大学院博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/15581>

---

出版情報：飛梅論集. 9, pp.131-147, 2009-03-31. Graduate School of Human-Environment Studies,  
Kyushu University  
バージョン：  
権利関係：

# 就学義務制度の歴史的変容

—アクター間の法的関係に注目して—

雪 丸 武 彦\*

## はじめに

本稿の目的は、就学義務制度を対象として、それをめぐる戦前、戦後のアクターの権限の配分に注目し、制度の変化を明らかにするものである。

本稿における問いは、戦前、戦後の区分において就学義務制度は何が変化し、また変化しなかったのか、ということである。ここで言う制度とは、アクターの行動を公的に制約し、規定する法制の枠組みのことを指す<sup>1)</sup>。

就学義務制度は、保護者に義務を課すことにより子どもの就学をもたらしとする制度である。この就学義務制度の基本的な仕組みは長らく変わっておらず、保護者の「義務」が法令上に明記された1886（明治19）年から約100年以上同じ仕組みを保ち続けている<sup>2)</sup>。

さて、この制度は戦前、戦後の境目において根本的に意味転換がなされたと言われる。本稿ではこの主張を戦前戦後断絶論と表現する。戦前戦後断絶論では教育法制における原理的な転換が強く主張される<sup>3)</sup>。これは戦前の教育法制における「国家から与えられた国民の教育を受ける義務」が、戦後日本国憲法において「国家の条件整備義務を基盤とした国民の教育を受ける権利」と変化したことを根拠とする。しかし、法制の性質の変化はそうだとしても、それが具体的にどのように政策、制度として表現されたのであろうか。この点は後述するようにこれまで問われていなかったように思われる。「義務」から「権利」への転換は、その主張で強調されるほどにラディカルにアクター間の法的関係の変化をもたらししたのであろうか。また、変化と同時に変わらなかったことは何なのか。この変化、無変化を明らかにすることは「義務」から「権利」への転換の内実を明らかにすることになる。戦前戦後断絶論を通念として理解する教育学においては、「権利」への転換を前提として、戦後就学義務制度においては子ども、保護者と学校の間契約関係が成立しているとの主張がなされている<sup>4)</sup>。しかし、戦後就学法制の基本的な枠組みを検討する限り両者の合意が成立する余地はなく、またそのような合意の成立に対する反証事例が存在し、法理論としては十分ではないことが明らかにされている<sup>5)</sup>。本稿を通じて、「権利」への転換の内実を問うことで、改めて通説とされた就学の法理の修正を迫るものとなるだろう。

以下、先行研究の検討を行う。教育学において就学の「義務」から「権利」への転換という見

\*九州大学大学院博士後期課程

方、すなわち戦前戦後断絶論は通念として理解されている。例えば兼子は「戦前明治憲法下の義務教育は、教育権力を持つ国家が子女臣民の教育を受ける義務を履行せしめるために親に就学義務を課した、文字どおり国家による義務づけ教育であり、子女臣民が義務として受ける教育であった」が、「日本国憲法は、教育の文化的自由性をふまえつつ国民の「教育を受ける権利」を生存権的人権としてまず規定し（26条1項）、その子どもの教育をうける「権利」を国家の積極的条件整備によって保障するために、「無償」原理を宣言するとともに、親の就学義務を予定したのにほかならない<sup>6)</sup>とする。また、平原は戦前の義務教育は「国家が、国家のための教育を国民に強制する教育であり、(中略)とりわけ保護者の就学義務の履行が強調され」とし、一方戦後の義務教育については「全く対照的」であり、「子どもの教育を受ける権利を保障するための義務を果たすための教育、そのために国家が最大の責務を負う教育としてとらえられるにいたった」と指摘する<sup>7)</sup>。しかし、これらの主張は、日本国憲法・教育基本法での原理的転換の確認にとどまり、望ましいとされる戦後の教育法制との細かな対比において行われているわけではない。「義務」と「権利」の転換は就学の性質を中心になされたのであるから、当然に就学義務制度の「権利」という側面やそれにより派生する「権限」の変容、つまり具体的に関係アクターが何を行使できるようになったのか、ということの研究する余地があったものと考えが、この点はこれまでに触れられていない。

これに関連して、教育法学は「1950年代中頃から(中略)教育紛争や教育裁判が展開されるなかで、教育学・法学の両分野において、旧来の憲法学説・教育行政法論を批判し、教育を国民の権利としてとらえ直し教育法規範を教育の論理に立って解釈していく必要性が自覚されていった<sup>8)</sup>」ことを契機に創成された出自をもつことから、それ自身の教育制度に対する認識枠組みとしていわゆる1956年以降の「逆コース」が強固に組み込まれており、戦後から1956年までの間は課題として設定されにくい傾向をもつ。その間を対象にすることには法制史を埋めるという意味があり、そしてそれにより戦前戦後断絶論を問い、就学の法理を見直す契機となるという意味がある。

また、教育行政学においては、長らく「逆コース」以後の中央教育行政の集権性が強く主張され、地方自治を阻害していることが主張されてきたが、近年ではこのような見解に対して、地方の自律性の主張がなされるようになってきている<sup>9)</sup>。この状況に対し、就学に関する行政や制度はこれまで検討対象とされておらず、上記のような通説の見解に対しても、またそれに対する批判の見解に対しても、議論できるほどの知見が蓄積されているとは言い難い。日本教育行政学会はかつて「学校選択」をテーマとするシンポジウムを組んだが、その際も事実として制度がどのように変化してきたか、どのように運用されてきたのかという制度認識のない議論となっていた<sup>10)</sup>。就学義務制度に関連して近年では、就学指定の弾力的運用によりもたらされている学校選択制の導入に伴い、その導入経過や保護者の学校選択における選好の傾向が明らかにされてきている<sup>11)</sup>。しかし、これらの政策研究の一方で、法制上市町村自治体に学校選択制が導入可能になる過程で、批判されながらも議論が十分になされていなかった点、すなわち従来の就学に関する行政や制度は「機械的、硬直的」(臨時教育審議会第3次答申、1987年)であったのか、それが妥当な見解であったのかという就学義務制度の事実に関わる部分の検討はなされていない。就学に関する行政や制度は未開拓の分

野と言っても過言ではない。

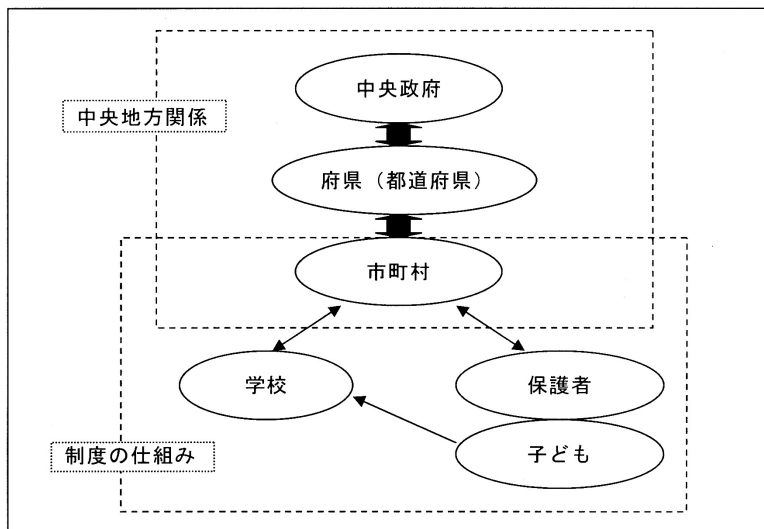
以上の状況を踏まえ、本稿は就学義務制度の戦前戦後の区分による法制比較を行うこととする。このために、就学事務を含む教育事務の権限は誰にあり、どのように担われていたのか、という権限構成の制度に注目する。そして関係アクターの法的関係に着目して就学義務の定められた小学校令から国民学校令までの戦前の就学義務制度を整理するとともに、1947年に制定された学校教育法を中心とする戦後初の就学義務制度の仕組みを検討し、双方を比較することにする。これにより戦前戦後の断絶がもたらした変化及び無変化を明らかにする。

ところで本稿がなぜ就学義務制度をめぐる関係者を「アクター」と呼ぶのか、ということについても触れておきたい。制度研究においてアクター分析は旧制度論アプローチに見られた静態的な制度の記述や説明に代わって登場したものである<sup>12)</sup>。本稿が行う作業は公式の法制の比較検討が主であり、この内容からすればあえて「アクター」という表現を行う必要はないかもしれない。しかし、本稿が目指しているのはこれらの関係者がどの程度パワーを有しており、どのように振る舞う可能性があったのか、そしてその連続面と非連続面を明示することである。これを通じて今後新制度論によるアプローチを行うことを企図している。このことから本稿では「アクター」という表現を使用することが適切であると考えた。

さて、本稿では戦前、戦後の区分に対応しての制度比較を行うが、中央行政、地方行政、学校、保護者、子どもを制度のアクターとする。中央行政と地方行政をアクターとして措定するのは、それらの関係が教育事務の性質をマクロに決定する公的な枠組みとなるからである。就学義務制度は教育事務を誰がどのように行うか、というアクターのパワーを規定する側面を有しているが、パワーの説明を行うにはこの制度を見るだけでは不十分であり、当該事務の性質をマクロに規定する地方自治の制度も参照する必要がある。このため以下では教育事務の性質を決める中央地方政府間関係に焦点を当てる。なお、地方行政アクターについては府県（都道府県）、市町村という2つのレベルに区分する<sup>13)</sup>。

そして、本稿では具体的な就学義務制度の仕組みに注目して関係アクターの権限の構成を明らかにする。つまり、誰が何をできるようになっていたのか、ということである。この構成を明確にするために、本稿では就学義務制度を形作る要素として、就学義務履行の手続き、義務未履行の場合の行政の対応、学校設置権限、学校基準設定権限に注目して制度を分析する。本稿は大きくは次のような図に従って記述することになる（図）。

図 アクター間の法的関係の基本図



## 1. 戦前の就学義務制度におけるアクター間関係

### (1) 戦前の中央地方政府間関係

明治期の初め、わが国においては明確に地方自治を規定する法令がなく、中央地方政府間関係は制度改正が繰り返され不安定な状況にあった。1869（明治2）年に明治政府は幕藩体制の解体のために藩に対し版籍奉還を命じるとともに、職員令によって藩主を「知藩事」に任じて領地を治めさせた。1871（明治4）年には廃藩置県を行い知藩事は罷免され、中央政府により府知事と県令・権令が任命された。同年には戸籍の事務処理のため、国の地方行政区画としての区が全国に設置された。この区の制度は地方実態に合わなかったため7年後に廃止された。1878（明治11）年には、郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則のいわゆる「三新法」が制定された。これにより府県のもとに郡・区（のちに市）、郡のもとに町・村が設置された。1880（明治13）年には区長村会法が制定され、府県の判断によって区長村にも議会を置くことが可能になった。これまでの制度は「試行錯誤をかさねた明治の草創期における暫定的な色彩が強い」<sup>14)</sup>と評価される。

中央地方関係に安定がもたらされたのは、内閣制度が成立して国家行政組織が確立され、中央集権的な体制への整備が進められた1885（明治18）年以降である。1888（明治21）年に市制町村制（法律1号）、1890（明治23）年に府県制（法律第35号）、郡制（法律第36号）が制定され、地方行政組織も整備されていった。市制町村制及び府県制郡制における地方自治の考え方はいわゆる団体自治の考え方に基づくもので、上級機関の強い監督権のもとに置かれた。この制度のもとでは、長は中央政府の機関であり、その事務を委任され、処理を監督された。

市町村は法人格や自治立法権が認められていたが、府県知事や内務大臣の強力な監督権を受けていた<sup>15)</sup>。市長については、市議会の互選の候補者が天皇の裁可を経て内務大臣が任命するというプ

プロセスを経ることになっていた。町村長は町村会が選挙して知事の認可を受けることとなっていた。市会、町村会は議決機関であったが、その権限は市町村の事務にとどまり、その他の事務は国から委任されたり、将来勅令によって委任される事項にのみ議決対象となった。そして、市町村行政についてみると、市町村長は中央政府や府県知事からのいわゆる機関委任事務を受けることとなっていた（市制74条、町村制69条）。

府県には法人格も条例制定権も与えられず、基本的に中央政府の地方行政機関としての位置づけが与えられていた<sup>16)</sup>。知事は地方官官制によって内務大臣に直属する官選の官吏であり地方長官として郡市町村を監督した。郡は市の区域を除く地域に設置され、町村を監督する府県の出先機関であった。府県制はこの後1899（明治32）年に改正され、法令上府県が法人として認められたり、1929（昭和4）年の改正により団体自治の拡充がなされ、条例制定権や規則制定権が与えられるなど、徐々に自治体としての性格を強めていったが、戦前期を通じて地方官官制を通じた強いコントロールを受けた。

なお、中央地方関係を規定する制度が形作られる間に、わが国における初の憲法である大日本帝国憲法（1889（明治22）年）も制定された。この大日本帝国憲法では地方自治の規定がなく、あくまで地方自治は法律レベルの事項とされた。付言すると、同法においては教育事項も置かれなかった。これは憲法制定にあたった伊藤博文の指摘により、意図的になされたことがわかっている。すなわち、その理由は、「例へば学問ト教育トハ自由ナリト云フコト、普国ノ憲法ニモ明文アリシ。此条ノ如キ憲法ニ倣ヒタルモノナレ共實際無益ノモノナリ。若シ右ノ如ク教育ノ自由ト云フコトヲ明載スルトキハ、必ズ是ヨリ百端ノ議論ヲ生ジテ為メニ行政ノ権力ハ甚減殺セラルベシ」<sup>17)</sup>ということであり、教育が議論の俎上に置かれることを拒否し行政権力の効力を保つ意図があった。教育事項は帝国議会の「協賛」を得るというプロセスを経なければならない法律として制定されることは少なく、教育に関する法規の多くは勅令によって定められた<sup>18)</sup>。

さて、地方教育行政組織について見ると、府県レベルでは地方長官が地方教育行政機関として管下の教育行政を管掌していた。そして、内務省による人事は地方長官のみならず府県の地方行政組織である学務部の長、また課長まで及んでおり、内務省官吏によって教育行政が掌握されていた。府県レベルの所掌事務は、①高等教育機関の設置を除く公私立学校の監督、②公私立学校の設置・廃止の認可、③公立学校職員の進退及び給与に関する事項、④勅令及び省令の実施に関する施行細則の制定、⑤管内市町村長の行う教育行政事務の監督、⑥都道府県立学校の設置・管理であった<sup>19)</sup>。市町村レベルにおいては、市町村長が文部大臣及び地方長官の指揮監督を受けて、所定の教育行政事務を処理することになっていた。市町村レベルの所掌事務は、①学齢児童の就学・出席の監督、②学務委員の設置（学務委員は明治23年公布された学事通則によって設置されたもので、市町村の学務委員は地域住民のうちから市町村長の推薦した者について市町村会が決定する。この学務委員は、教育事務に関して市町村長を補助する諮問機関で、市町村立小学校の教員を、その委員のうちに加えることになっていた。学務委員を市町村長の諮問機関とする考え方は、戦後、この制度が廃止されるまで続いた。）、③児童教育事務の委託・受託、④初等・中等教育機

関（市にあっては高等教育機関）幼稚園及び図書館の設置・管理であった<sup>20)</sup>。「市町村長が學齡児童の家庭其の他に於て尋常小学校の教科を修むることを認可し、是等の児童の教育を監督し、又は學齡児童の就學を督促又は猶予する如きは、（中略）國家がその教育事務の一部を市町村の執行機関たる市町村長に委任したものに外ならないのであつて、國家が自己の機関をして之を執行せしむるものと同視すべきである」<sup>21)</sup>と指摘されるように、①や③、④は国による委任事務とされた。

## (2) 戦前就学義務制度の構成

戦前の教育法制といえは1982（明治5）年の「学制」が知られているが、就学義務制度についていえば具体的な仕組みができあがっていたわけではない。学制では「小学校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」（第21章）とし、不就学は「其父兄の越度」と定められているだけである<sup>22)</sup>。

戦前の法令上、初めて就学義務の規定が見られるのは1886（明治19）年に制定された小学校令（勅令14号）においてである。保護者の義務について「児童六年ヨリ十四年ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トシ父母後見人等ハ其学齡児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」（3条）、「父母後見人等ハ其学齡児童ノ尋常小学校ヲ卒ラサル間ハ就学セシムヘシ」（4条）とされ、尋常小学校を卒業するまでの義務教育3～4年の就学義務が規定された。府知事県令は、小学校の設置区域、位置の設定権限（2条）、文部大臣の認可を経て就学に関する規則を定める権限（4条）が与えられていた。

地方行政の学校設置義務が規定されたのは、市制町村制の制定された翌々年にあたる1890（明治23）年に改正された第二次小学校令（勅令215号）においてである。この小学校令では第一次小学校令の全面改正がなされたが就学義務規定は改められなかった。この小学校令から市町村の尋常小学校設置義務が規定された（25条）。また、市町村長の許可を必要とするが、学校に通学しなくとも、家庭学習により就学義務が果たされるとの規定が登場した（22条）。この小学校令においては、小学校設置にあたって校数や位置は、市については府県知事はその意見を聞いて定めることとし、町村については郡長がその意見を聞いて定め府県知事の許可を受けることとした（26条）。また同年には「閣令省令及警察令ニ関スル罰則ノ件」（勅令208号）が定められ、第二条において地方長官に背く者に対して50円以内の罰金もしくは科料または拘留が認められた<sup>23)</sup>。

1900（明治33）年第三次小学校令（勅令344号）では、義務教育について尋常小学校を卒業するまで4年と規定された。学齡を「八箇年」（32条1項）とした点は変わりなかったが、「学齡児童保護者ハ就学ノ始期ヨリ其ノ終期ニ至る迄学齡児童ヲ就学セシムルノ義務ヲ負フ」（同条3項）、就学の始期は「学齡児童ノ学齡ニ達シタル月以後ニ於ケル最初ノ学年ノ始」、就学の終期とは「尋常小学校ノ教科ヲ修了シタルトキ」（同条2項）とされ、一定の教育内容を修了する義務の規定がなされていた。

また、同年には行政執行法が制定され、就学義務不履行による罰則が確立された。入学期日後7日以内に市町村長からの就学の通知を受けた児童が小学校に入学しない場合には市町村長に報告し、

また正当の事由なく7日間連続で欠席した場合には保護者に出席するよう通知し、さらに7日以上出席させないとき当該学校長は市町村長に報告しなければならない。そして市町村長は報告を受けたときには、その児童の保護者に対して、児童の就学又は出席を督促しなければならない、さらに2回以上督促をしても就学又は出席をさせないときは、市町村長はその旨を監督官庁に報告し、監督官庁は保護者に対して就学又は出席を督促しなければならない（33条、34条、小学校令施行規則91~94条）。以上のような督促を受けた場合においても就学義務を履行しない場合、保護者には行政執行法を適用し、過料をもって強制が図られる（5条、行政執行法施行令4条）。

さらに、就学義務の免除や猶予も明確に定められており、「癲癩白痴」「不具癱病」のため、もしくは「保護者貧窮」のため就学させられない場合は、市町村長は監督官庁の認可を受け義務を免除でき、「児童病弱」「發育不完全」のため、もしくは「保護者貧窮」のため就学させる時期にそれができない場合、市町村長は監督官庁に報告し、義務を猶予することができることとされた。

また、1898（明治31）年に民法第四編（親族）が公布されたことに対応して、「学齡児童ニ対シ親権ヲ行フ者又ハ親権ヲ行フ者ナキトキハ其ノ後見人ヲ謂フ」（同条4項）との規定がなされた。

これまで見てきたように、小学校令下の就学義務制度は、府県に就学や学校設置に係る権限を与え、市町村に学校設置の義務を課しながら経費を負担させる形で展開されてきた。保護者に対しては、学齡児童を一定の年数もしくは教育内容を修了するまで就学させる義務を負わせていたが、家庭学習により就学に代替できるなど、弾力的な面も看取されるようになった。就学のための督促や義務不履行の場合の罰則、義務の免除・猶予規定もあった。以上の小学校令下の就学義務制度はどのように結実したのであろうか。最後に国民学校令（勅令第148号）の就学規定を確認する。

1941（昭和16）年に小学校令を改正し定められた国民学校令では、就学期間は「児童ノ満六歳ニ達シタル日ノ翌日以降ニ於ケル最初ノ学年ノ始ヨリ満十四歳ニ達シタル日ノ属スル学年ノ終迄」（8条）と改められ、義務教育8年（国民学校初等科6年、高等科2年を卒業するまで）と規定された<sup>24)</sup>。これにより初めて学齡と就学義務の期間が一致することとなった。学校の設置は市町村の義務であり（24条）、経費の負担もまた市町村（もしくは学校組合）であった（33条）。そして、第二次小学校令以来規定されていた、学校に通学しなくとも家庭学習により就学義務が果たされるとの規定はなくなった。これにより義務教育における義務の履行が就学によつてのみなされるという厳格な就学義務の制度が確立した。

## 2. 戦後の就学義務制度におけるアクター間関係

### (1) 戦後から1947年までの中央地方政府間関係

日本はポツダム宣言受諾により敗戦をむかえ、GHQの指示がなければ何も決まらない国となったが、「日本国憲法施行までは日本政府・統治構造は形式としては大きな変化がなく」、天皇の決裁権や枢密院・貴族院の機能も継続していた<sup>25)</sup>。



一方敗戦直後の地方行政の仕組みもまた戦前制度のまま存続していた。地方自治については日本国憲法施行を前に先取りして行われた第一次地方自治改革（東京都制・府県制・市制町村制の改正、都道府県知事の公選）（1946年9月）がなされたものの、この段階では知事の身分は官吏のままであった。1947年4月17日に公布された地方自治法（法律67号）により知事の身分は公吏（地方公務員）とされ、都道府県は完全自治体化するとともに、市町村・都道府県に対する国の監督制度は廃止された<sup>26)</sup>。5月3日に日本国憲法、地方自治法が施行され、地方自治は保障されるべき対象となった。

地方自治法施行により市制町村制、府県制は廃止され、約60年間続いた地方自治の仕組みは一新することとなった。この法律により都道府県と市町村は「普通地方公共団体」となり、法律上同格となった。また、市制町村制において定められた内務大臣、府県知事による一般的監督権、府県制において定められた内務大臣の都道府県に対する一般的監督権も、法律に基づき行われなければならないものとなった。

もともと、都道府県知事はその権限に属する事務の一部を、その管理に属する行政庁又は市町村長に委任することができるという規定があったり（153条2項）、また、公選の長に対する機関委任事務は地方自治法上に規定され（148条）、戦後も継続されることとなり、2000（平成12）年4月の地方分権一括法施行まで、長は中央政府の機関として機関委任事務の執行者であった。

地方教育行政について見ると、先述した1947年の地方自治法の公布の段階では教育委員会など教育行政のための特別の機関の設置は認められず、教育に関する事務は都道府県知事、市町村長の権限に属することになった。このように戦前教育行政の特徴である一般行政との不分離<sup>27)</sup>は戦後もしばらく続いた。この仕組みは1947年12月26日に公布された「内務省及び内務省の機構に関する勅令等を廃止する法律」（法律238号）により、教育行政を含め地方行政に強い影響を持ち続けた内務省が1947年12月31日に廃止されるまで続いた<sup>28)</sup>。

## (2) 1947年学校教育法における就学義務制度の構成

戦後、1946年11月3日に日本国憲法が制定され、大日本帝国憲法に記されることのなかった教育の条項が明記されることとなった。すなわち、26条1項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」とされ、2項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」と規定された。この条文をめぐっては、昭和21年7月1日から8月21日の間に行われた第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会において加藤シズエ委員と田中耕太郎文部大臣の間で次のようなやりとりがあった<sup>29)</sup>。

加藤 二四条及び二五条ニ付キマシテ、児童保護ノ観点ニ付テ御伺ヒシタイト存ジマス、二四条ニハ「すべて国民は、その保護する児童に初等教育を受けさせる義務を負う。」ト云フコトデゴザイマス、此ノ場合ニ「保護する児童」ト云フコトガ書イテゴザイマスケレドモ保護スル人ノナイ児童、戦災孤児ト云フヤウナモノノ初等教育ハドウ云フ風ニナルノデゴザイマスカ

(中略)

田中 (前略) 第二四条第二項ノ精神カラ申シマスト、責任者ノアル児童デアレ、保護者ヲ持ツテ居ナイ児童デアレ、兎ニ角国民ハ一律ニ初等教育ヲ受ケナケレバナラナイト云フ実質ヲ規定シテ居ルト存ジマスカラサウ云フ場合デモ何カノ方法ニ於テ、ソレ等ノ児童ガ初等教育ヲ受クベキモノデアルト云フコトハ確カダト存ズル次第デアリマス (後略)

憲法での議論の段階では新しい学制の制定はなされておらず、国民は「初等教育」を何かの方法において受けなければならないということが指摘されているのみである。このことは1947年に制定された教育基本法（法律第25号）（3月31日公布・施行）でも同様である。同法では「国民は、その保護する子女に九年の普通教育を受けさせる義務を負う。国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料は、これを徴収しない」（第4条）とし、保護者の教育義務が明記されるとともに、授業料の無償が示された。この条文については、昭和22年3月13日から20日にかけて行われた第92回帝国議会衆議院教育基本法案委員会において永井勝次郎委員と辻田力政府委員との間で次のようなやりとりがあった。

永井 (前略) 第四条であります、ここに「国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う。」とこう書いてあるのでありますが、この「国民」というのは、私は「国家」の間違いではないかと思う。国家はその保護する子女に九年の義務教育を受けしめる義務がある。「義務」ということで結ぶならば「国家」としなければならぬし、上の方を「国民」といたしますならば、下の方は「九年の普通教育を受ける権利がある」と、こうしなければならないのではないか。こう思うのであります。(中略)

辻田 お答えをします。第一の点でございますが、これは御指摘の通り新憲法二十六条を受けて、憲法の内容を裏づけてそれぞれの国民の立場から書いたわけでありましたが、国民の立場から権利があると同時に、また九年の普通教育を受ける義務教育を負うというふうにしたのであります。(後略)

このやりとりからは、国民の教育を受ける権利を実質化するために国民が義務教育を負わなければならないとする辻田の考えが見られる。これは憲法において見られた議論と同様である。

さて、国民の教育を受ける権利はどのような「方法」により実質化されるのであろうか。以下では1947年に制定された学校教育法（法律第26号）（3月29日）、学校教育法施行規則（文部省令第11号）（5月23日）を検討する<sup>30)</sup>。その前に、学校教育法がどのように作られたかについて当時の文部官僚である安嶋氏が回想しているので挙げておきたい<sup>31)</sup>。

学校教育法は、条文の数からいっても内容からいっても、大法案といってよいと思うが、その起草には以上に掲げた人々の力が結集されている。法文の起草ということに限っていえば、

稲田次長、剣木次長が中心となり、内藤事務官が全体を総括し、関係課長がそれぞれの所管部分を分担した。私自身は、総則、雑則、就学義務や設置義務に関する規定の起草を分担し、また内藤氏を補佐しながら、全体の事務長のような役割を担当した。

新憲法の草案などから、勅令は作れなくなることが分かっていたから、学校教育法は当然、法律の形をとるという方針で出発しました。ただ、法案起草に当たっては、各学校令はかなり下敷きにされていますね。例えば、小学校の設置義務の規定とか、就学義務の規定などは、国民学校令の規定とほとんど同じです。それぞれの学校令を参考にしたところはたくさんあるんです。

以上のように、当時の法案を起草した安嶋氏によれば、学校教育法は国民学校令をかなり参照しているということが指摘されている。それでは学校教育法及び学校教育法施行規則の内容について見ていこう。

学校教育法では就学の方法やそのための条件整備のあり方が規定された。学校教育法は、法案提案時の文部大臣である高橋誠一郎が以下のように提案理由を説明しており、戦前からの脱却を強く意識して作成されたものであることがわかる。

従来の制度と根本的に異なる点は、各種の学校系統を単一化して、六・三・三・四の小学校、中学校、高等学校、大学としたほか、従来の教育における極端なる国家主義の色彩を払拭して、真理の探究と人格の完成を目標とし、心身の発達に段階に応じて、適切なる教育を施すことを目的とし、従来の教育行政における中央集権を打破して、画一的形式主義の弊を改め、地方の実情に即して、個性の発展を期するために、地方分権の方向を明確にし、高等学校、中学校、小学校、幼稚園及びこれに準ずる盲学校、聾学校などは、都道府県の監督に委ね、教科書、教科内容など重要な事項については、当分の間文部大臣が所掌するが、この権限をいつでも下級機関に委任することにしてある。文部大臣は直接には大学のことのみを掌り、大学にはまた能う限りの自治を保障せられている。(第九十二回帝国議会衆議院本会議・学校教育法案の提案理由説明)

ところでここに指摘されているように、当初の学校教育法は106条において、多くの条項において定めをなす権限を有する「監督庁」について「当分の間、これを文部大臣とする。但し、文部大臣は、その権限を他の監督庁に委任することができる。」と読替規定を設けていた。このような読替規定を設けたのは、文部大臣の監督権そのものを規定することが占領軍に認められず、やむをえず読替規定にしたからである<sup>32)</sup>。そして、同条の但し書きは、教育委員会制度が実現した場合に、これらの権限を都道府県または市町村に委譲するが、それまでは文部大臣にするという暫定的規定であったことを示すものである<sup>33)</sup>。このように当初の学校教育法は「急場しのぎ」の法律だったと

言える。以下では就学義務制度の構成について見ていく。

まず、就学を行うためには学校が必要になるが、その設置義務は市町村にあり、「市町村は、その議会の議決を経て、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない」（29条）とされた。「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する」（5条）ことが定められ、戦後においても設置者負担主義の原則が継続された。また、市町村には学校組合（市町村、町村）を設ける権限（30条）、他の市町村、学校組合（市町村、町村）に教育事務を委託する権限（31条）を与え、そして都道府県監督庁<sup>34</sup>に対しては「公立又は私立の小学校は、都道府県監督庁の所管に属する」（34条）とされ、その監督権限を与えるとともに、負担に堪えない町村に都道府県監督庁が議会の議決を経て必要な補助を与える義務（32条）、「町村、市町村学校組合又は町村学校組合に、その一部に関し、小学校設置の義務を免除することができる」権限を与えた（第33条）。

その他、学校設置の基準に関する多くの権限（学校設置者が学校を設置する際の設備、編制等の基準設定権限（第3条）、授業料その他の費用に関する事項の設定権限（第6条）、校長及び教員の免許状その他資格に関する事項の設定権限（第8条））は監督庁たる文部大臣にあるものとされた。

以上のように学校の設置に係る基準設定権限は監督庁たる文部大臣、小・中学校を所管し市町村に必要な補助を行う義務、学校設置の義務を免除する権限をもつのは都道府県監督庁、学校を設置し経費を負担するのは市町村という構成になっていた。

それでは保護者というアクターの就学の義務の構成はどのようになっているだろうか。学校教育法上で就学義務は、戦前と同様に学齢児童生徒の保護者（子女に対して親権を行う者、親権を行う者のないときは後見人又は後見人の職務を行う者）が国立、公立、私立の義務教育諸学校に就学させる義務のこととされた。保護者は「子女の満六歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初から満一二歳に達した日の属する学年の終りまで、これを小学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校に就学させる義務」（学校教育法22条1項）、「子女が小学校の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初から、満一五歳に達した日の属する学年の終りまで、これを中学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校に就学させる義務」（学校教育法39条1項）を負うこととされた<sup>35</sup>。

この義務を履行しない場合には保護者は督促を受ける。督促に関する規定は、学校教育法22条2項「義務履行の督促その他義務に関し必要な事項は監督庁がこれを定める」（中学校は準用規定）ことを受け、学校教育法施行規則「第二章 小学校」「第三節 就学」において定められる。

就学に係る事務として、市町村長には学齢簿を編制する義務（学校教育法施行規則30条）、就学予定者の入学期日を通知する義務（32条1項）、小学校が二校以上ある場合に、入学する学校を指定する義務（32条2項）、そして関係校長に児童の氏名及び入学期日を通知する義務（33条）が課せられている。

校長には、学齢簿を編製する義務（36条）、在学児童の出席簿を作成し出席状況を明らかにする義務（37条）が課せられ、入学期日後7日以内に通知を受けた児童が小学校に入学しない場合には市町村長に報告し、また正当の事由なく7日間連続で欠席した場合には保護者に出席するよう通知

し、さらに7日以上出席させないときは市町村長に報告しなければならない（38、39条）。市町村長は報告を受けたときには、その児童の保護者に対して、児童の就学又は出席を督促しなければならず（40条1項）、さらに2回以上督促をしても就学又は出席をさせないときは、市町村長はその旨を地方長官に報告し、地方長官は保護者に対して就学又は出席を督促しなければならない（40条2項、3項）。

以上のような督促を受けた場合においても就学義務を履行しない場合、保護者には行政罰が加えられることになっており、「千円以下の罰金に処する」（学校教育法91条）こととされた<sup>36)</sup>。

このような督促の厳格さの一方で、学校教育法施行規則32条2項には但し書きとして、「児童の保護者は、正当な理由のある場合には、その児童を入学させようとする小学校を選んで、これを市町村長に申し立てることができる」ことが規定されていた。

### 3. 戦前・戦後の就学義務制度比較

戦前の中央地方政府間関係は、中央－府県関係についてはほぼ成り立ち得なかった。これは官選知事の仕組みによく表現されているように、府県は中央政府による人事ルートの一つであり、事務委任の機関でしかなかった。つまり中央－府県関係は上級機関と下級機関の間に結ばれる行政関係であった。一方、市制町村制においては市町村に自治立法権を認めており、その点で一定の独立的な権限が与えられていた。とはいえ市長の決定プロセスにおける最終的な決定権は中央政府が有しており、また町村長についても官選による府県知事の認可によるもので、いずれにせよ中央に強い権限が与えられていたと言えよう。また、中央の事務の委任という関係が規定され、監督庁の強い監督下にあった。

しかもこの機関委任という仕組みは戦後も継承された。憲法や地方自治法の制定前は戦前の制度が保たれ、制定後は都道府県と市町村の差はなくなり、自治体の自治は保障される建前がとられたが、それでも上級機関、下級機関であるとの認識は残り、機関委任による事務処理の仕組みは変わらなかった。地方自治の制度はこの点において戦前との連続面があったと言える。

それでは、地方自治の制度と同時期に作られた就学義務制度の仕組みはどうであろうか。この時期の学校教育法は教育委員会への権限委譲を前提に作られ、読替規定が設けられるなど、急場づくりであった。事務の受け皿も明確にならない中、憲法や教育基本法に定められた教育を受ける権利を具体的に規定できたかというそれは疑わしい。安嶋氏の回想によれば、就学義務の規定は戦前の国民学校令をアイデアとしたという。もしそうであれば、権利の実現のために具体的な制度化がなされたとは言い難い。

具体的に戦後の就学義務制度を確認した結果、就学督促の仕組みなど、戦前の仕組みは1947年学校教育法下の就学義務制度とほぼ同様であった。すなわち文部省は監督庁として学校の基準設定権限を有し、都道府県は学校設置の監督者となり、市町村は学校設置の義務を有し経費を負担した。一方で、都道府県の位置づけをみると、市町村への補助義務があるが、その決定の際に議会の議決

を必要とするなど、独立した決定権限を持ち得た。このように戦後就学義務制度における変化は、市町村に対する都道府県による補助という点に現れていると言えるだろう。

また、保護者、子どもに対する具体的な仕組みについては戦前、戦後の間で若干の差異があったことが看取された。1点目に、就学の督促の仕組みについては、市町村長、地方長官が行うという点でほぼ同様であったものの、罰則規定の位置づけの変化が見られた。つまり戦前は就学義務不履行に対して「閣令省令及警察令ニ関スル罰則ノ件」という勅令及び行政執行法の2つの法令をもとに罰則が科されていた。一方戦後就学義務制度では、義務不履行の罰則が学校教育法において定められていた。このような罰則規定については戦前、戦後の差異が見られる。

2点目に、国民学校令で消えることとなったが、戦前の小学校令では家庭での教育を就学と見なしえた。戦後の学校教育法では、保護者は市町村長への申し立てにより学校の選択ができるという弾力性を有していた。就学義務制度における教育の選択性という点では、戦前、戦後の区分というよりも、国民学校令による断絶の意味合いが強かったと言えよう。もっともこれらが戦前、戦後の教育の選択性が現代的な意味での「権利」としての規定が否かは不明である。また、安嶋氏の国民学校令を参照にして戦後就学義務制度の規定を作成したことを考えれば、上記に見られる不連続がなぜ生まれたのか疑問が生ずる。今後改めて検証する必要があるだろう。

## おわりに

本稿では戦前戦後区分による就学義務制度の変化を考察してきた。戦後、地方自治法の制定により、地方自治の保障は法令上担保されたが、機関委任事務という戦前の仕組みが継承されていた。これにより教育事務を地方アクターに対して委任によって行わせる仕組みは残った。また、地方自治法において教育委員会という受け皿のない同時期に制定された1947年の学校教育法下での就学義務制度では、戦前の就学義務制度と類似した権限分配の構成を持っており、差異は限られていたと言えよう。就学義務制度における「義務」から「権利」への変化という点では、都道府県と市町村という行政アクター間での教育経費の補助があったが、具体的な制度レベルでの保護者や子どもというアクターに対する変化はほとんど見られなかった。

以下本稿の課題を3点論ずる。

まず、本文中でも触れたように、保護者の学校の選択の余地ということが戦前、戦後もあったが、これらが同様の意味であったのか、また現代的な意味での「権利」規定と見なしうるのか検証する必要があるだろう。

次に、今回は1947年という段階における法規定の変化を明らかにしたものであり、その後に続く、教育委員会法の制定という一大局面まで射程に入れていない。これは本稿が中央政府の当初の意図やアイデアというものを明確にしたかったためである。今後は、地方自治法改正、教育委員会法という2法の成立前後の比較分析を行うことを課題とする。

最後に、本稿は主に法制の分析によりその変容を明らかにしてきた。しかし今回の試みはあくま

で法として現れてきたものの比較であり、変化の要因を分析するに至っていない。今後はその変容がなぜ起こったのか、またなぜ起こらなかったのか、中央政策形成場面に注目した政策過程分析を行い制度変化の要因を明らかにすることを課題とする。

### <注>

- (1) 本稿では法令、施行規則等の法令形式を得ているものを制度と呼ぶ。本稿はこのような法令や公式制度の分析に焦点をあてることから、方法論としてはいわゆる旧制度論的アプローチに属す (B・ガイ・ピーターズ (土屋光芳訳) 『新制度論』 芦書房、2007年、p.18)。
- (2) 佐藤秀夫「初等教育」仲新・持田栄一編著『学校制度』第一法規、1967年、pp.111-125。
- (3) 中村睦男・永井憲一『生存権・教育権』法律文化社、1989年、p.158。
- (4) 例えば、兼子仁『教育法〔新版〕』有斐閣、1978年、pp.405-406; 伊藤進『教育私法論』信山社、2000年、p.97。
- (5) 雪丸武彦「就学義務制度上における契約概念の検討」『日本教育制度学会』第14号、2007年、pp.130-143。
- (6) 兼子、前掲書、p.234。
- (7) 平原春好「戦前日本における就学義務」『日本教育法学会年報』第4号、1975年、p.172。
- (8) 広沢明「教育法学説」日本教育法学会編『教育法学辞典』学陽書房、pp.212-214。
- (9) 青木栄一『教育行政の政府間関係』多賀出版、2004年、pp.328-330。
- (10) 「シンポジウム 学区と学校選択」日本教育行政学会『日本教育行政学会年報』12号、1986年。
- (11) 例えば、橋本洋治「学校選択制度の導入過程に関する調査研究」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第30号、pp.158-170、橋野晶寛「公立学校改革における選択と参加の行動分析」日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』第29号、pp.106-117等。
- (12) 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2008年、pp.37-38。
- (13) なお、1890 (明治23) 年から1921 (大正10) 年にかけて府県と町村の間には約30年間「郡」という中間的な自治体が置かれていた。郡は「本来統治単位として不適格な町村を統治上で後見」し、「町村への監督機関としての役割を果たす」ために設置された (大島太郎『日本地方行政財政史序説』未来社、1968年、p.249)。このため教育事務は同期間において中央-府県-郡-町村の四層構造によって担われていたことになる。戦前期の中央地方政府間関係を描く上で郡の存在は見逃せないが、紙幅の関係上これについての記述は省くこととする。
- (14) 沼田良「政府体系の中の地方自治-団体自治の系」今村都南雄・武藤博己・沼田良・佐藤克廣・前田成東『基礎行政学』北樹出版、2006年、p.168。
- (15) 監督権の内容は、条例・起債の許可、市町村長への懲戒、市町村会の解散、予算の強制等である。
- (16) 当初府県にも法人格を与え、府県会に条例制定権を与える案が閣議決定後元老院に付議され

たが、会議において反対にあった。そして法案審議中に政府側責任者の山縣有朋内務大臣が調査のために渡欧し、その間に府県制反対論者井上毅を長官とする法制局が自治体の要素を骨抜きにした修正案を作成し、元老院及び新設された枢密院に提出し公布するという経緯があった（都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、1982年、pp.52-53）。

- (17) 伊藤博文編纂『憲法資料 中巻』叢文閣、1936年、p.334。
- (18) なお、神田によれば、勅令主義は大日本帝国憲法に法認される前、明治10年代末に事実上確立していたという。神田修「国家教育行政の確立と展開」『日本近代教育百年史 第一巻』国立教育研究所、1973年、p.815参照。
- (19) 中島太郎『教育制度論』福村書店、1960年、p.58。
- (20) 同書、p.59。
- (21) 下村壽一『教育行政撮要』岩波書店、1933年、p.20。
- (22) 学制以降も教育令（1879（明治12）年）や改正教育令（1880（明治13）年）において父母後見人等の就学させる「責任」は負わせていた。
- (23) この規定は1899（明治23）年7月10日付の奈良県の「学齡児童就学及家庭教育ニ関スル規則」についての照会に対する文部省普通学務局の回答によってその適用が認められた。川村兼五郎『法規活用小学校の実際経営と管理法』上巻、1931年、pp.1134-1138。
- (24) 実際には、戦時下の特例により、高等科2年は終戦まで実現されなかった。
- (25) 百瀬孝「事典昭和戦後期の日本 占領と改革」吉川弘文館、1995年、p.127。
- (26) 北山俊哉「日本の地方自治の発展」村松岐夫編著『テキストブック地方自治』東洋経済新報社、2006年、p.23。
- (27) 神田前掲論文、p.1033。
- (28) 内務省廃止の細かな経過については副田義也『内務省の社会史』東京大学出版会、2007年、第7章参照。
- (29) なお草案では同条は第24条であり、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。」（1項）、「すべて国民はその保護する児童に初等教育を受けさせる義務を負ふ。初等教育は、これを無償とする。」（2項）としていた。ここに見られる「初等教育」から「義務教育」（憲法26条2項）への文言の移行の背景については赤塚康雄『新制中学校成立史研究』明治図書、1978年参照。
- (30) なお、就学義務制度はこの後1953年に制定される学校教育法施行令（政令340号）によって法律－施行令－施行規則の3つの法令により形づくられることになる。
- (31) 以下の抜粋についてはそれぞれ安嶋彌『戦後教育立法覚書』第一法規、1986年、p.18、及び「学校教育法」（証言安嶋彌）木田宏監修『証言戦後の文教政策』第一法規、1987年、p.69による。
- (32) 自治大学校資料編集室『六・三制および教育委員会制度の発足と改革・座談会記録』1968年、pp.34-35。
- (33) 『第九十二回帝国議会貴族院教育基本法案特別委員会議事速記録第六号』（1947年3月25日）p.1。



- (34) なお、107条において、都道府県監督庁とは、当分の間、東京都長官、北海道長官又は府県知事とすることが規定されている。
- (35) なお、昭和22年度においては、子女の満十三歳に達した日の属する学年の終わりまでとすることが規定された（96条1項）。また、当分の間昭和23年度以降における39条1項に規定する保護者の義務に関しては、勅令で定めることが規定された（96条2項）。
- (36) なお「子女を使用する者」は、その子女が義務教育を受けることを妨げてはならない義務を負っており（学校教育法16条）、これを妨げた場合は三千円以下の罰金に処せられる（学校教育法90条）。

**A Study on Historical Change of Compulsory Education System**  
**—Focusing on the Legal Association between Actors—**

**Takehiko YUKIMARU**

In the prewar period and during the war, the compulsory education system was said to govern obligation to education for all Japanese. But in the postwar period the compulsory education system was said to govern right to education for all Japanese.

This article is intended to compare two compulsory education systems and clear what was granted to actors in the aspect of right and power to education. To compare two systems, this paper focuses on letter of educational act such as the School Education Act and Ordinance for Enforcement of the School Education Act.

Through this comparison, the following became clear. Overall, the new systems had almost the same features as the old systems. But the prefectural governments had to financially support municipalities for educational expense. And parents with special reason were able to choose schools for their children under the permission of chieftains.