

明治期における小学校長の法的地位の変遷に関する 一考察

元兼, 正浩

<https://doi.org/10.15017/802>

出版情報：教育経営教育行政学研究紀要. 1, pp. 37-50, 1994-03-31. 九州大学教育学部教育経営教育行政学研究室
バージョン：
権利関係：



明治期における小学校長の法的地位の変遷に関する一考察

元 兼 正 浩

I. 本研究の今日的意義

校長の職務規定は学校教育法第28条において包括的に示され（「校長は校務を掌り所属職員を監督する」）、これにより憲法・教育基本法下の校長の職務が法文上に明記されたわけだが、文言上は戦前のそれとさほど変わるところがなく、「校務」の範囲や「監督」のなかみなど、その解釈をめぐっては未だ論争的課題であって、統一的な見解をみていない⁽¹⁾。

すなわち、校長職の法的地位について明確な合意形成を得られないまま今日に至っているという問題状況が法解釈のレベルではなおも認められ、かような地位の曖昧さゆえに現実の行政施策においても校長職に対する見方・位置づけはこれまで著しく変容してきている（たとえば勤務評定の実施、管理職手当の支給など、昭和30年代の校長政策動向が象徴的である⁽²⁾）。

このように動態的に位置づけられてきた校長の職制について、その法的地位を吟味し、確定していく作業はきわめて困難をとまなうものであるが、一方でこれは喫緊の検討課題ともなっている。臨時教育審議会の第二次答申において校長に一層のリーダーシップを発揮することが期待され、その具体化として、最近では校長の（管理）権限の強化を求める動き（たとえば、自民党「教育行政制度・教員の資質向上に関するプロジェクトチーム」⁽³⁾等）がみられるからである⁽⁴⁾。

戦後に限ってみても、このように校長職に対する見方・位置づけはきわめて多様で、とても一筋縄ではいかないわけだが、戦後の校長職を

論ずる際にはそもそも法制定時たる戦後の改革期において、いかなる校長像がその理想としてえがかれていたのか、改革当初の理念をさぐる必要がある。さらに、この改革期の理念は一般に戦前の教育のあり方に対する反省を出発点の一つとしていることをふまえれば、戦後の校長職を検討するにあたって、その対比として、「戦前の校長とはそもそもいかなる職であったか」という問い直しは不可欠といえよう。

昨今、巷では「大物校長」不在論の裏返しからか、戦前の校長を高く評価する風潮にあるが、これは戦前の校長の職務権限、法的地位などが十分に吟味、検討されていないことに起因する過大評価ではないだろうか。また、ひとくちに「戦前」といっても、その時代・時期によって状況はすこぶる異なり、これも厳密に区分けしていく必要がある⁽⁵⁾。

一般に、戦前の校長の職務内容・法的地位が確立されたと指摘されるのは明治後期（とくに明治30年代）以降のことであるが、そこでは「教育勅語」体制下の学校教育の担い手として天皇制官僚機構の末端に位置づけられていた当時の教師達を管理・監督することが校長の主たる役割・職務とされ、その点についてはかなり強い権限（人事権・指揮命令権）が与えられていたようである。これをもって当時の校長が有していた権限や地位を高く評価する向きもあるが、あくまでこれは対教師、対生徒との関係に限定される権限であり、校長自身もまたさらなる管理のもとに置かれていたのである⁽⁶⁾。

また、人事異動等によって訓導に降格される校長の例もしばしばみられるなど、戦前の校長

職が専門的な職として確立されていなかった側面も法的地位の問題（人事制度）から多々うかがえる。したがって、戦前の校長の法的性格・校長像を捉えるためには職務内容（役割）のみならず、法的地位を広く人事制度全般（資格、任用・解職・その他進退、身分・地位、俸給・諸給与・旅費など待遇）にまで拡げて吟味する必要がある⁽⁷⁾。

そこで本稿では、法的地位を(1)身分・待遇、(2)任用・資格、(3)職務・服務の問題として構造的に把握し、校長職の成立する明治前期から戦前の校長職の法的地位が確立されたといわれる明治後期（明治末）までを主要教育法令により三期に分け⁽⁸⁾、公立小学校長の法的地位の変遷（確立）過程を考察することにしたい。

II. 校長職の成立と背景 （明治初年～明治23年）

本章は、「前史」として学制発布から第一次小学校令期までのいわゆる「明治前期」（明治23年頃まで）に焦点をあて、校長職が成立する経緯と同時期における各地の状況を主に府県規則を素材にしながら検討する。

（1）身分・待遇

一校あたりの教員の数がおよそ二人程度であった明治初期においては「校長」という概念は存在しなかった。教員を統率する「首座（主座）教員」がのちに自然発生したが、学校の維持・管理は学校世話役や学校取締、監事などいわゆる「学校役員」⁽⁹⁾が担当していたため、首座は現在でいう「校長」の機能・役割を担う必要がなかった。

明治10年頃になって、就学人口の増加による学校規模の拡大や教授方式の変化による教場管理の必要性から、学校内部管理が非常に複雑化したため、これを（首座）教員が担当する慣行が各地で成立し⁽¹⁰⁾、かような教員に対し地域によっては「校長」の呼称を与えるようになった⁽¹¹⁾。ここに校長職の成立をみることができる⁽¹²⁾。

明治14（1881）年6月に「府縣立町村立學校

職員並ニ准官等」（太政官達第52號）⁽¹³⁾において初めて公立学校の「校長」職が法規上に定められたが、この校長職の法制化は上述した慣行の法制化ではなく、自由民権運動の高まりのなかで教員に対する管理統制の強化策の一環として規定されたものである⁽¹⁴⁾。

この太政官達において小学校の「長」は「准官等十一等以下十三等以上」（小学校一等訓導から三等訓導に相当）として位置づけられたが、身分の配当の基準など、等級制の具体的な適用方法については地方に委ねられていた⁽¹⁵⁾。

そこで各府県の規則制定状況を見ると⁽¹⁶⁾、大半が同年「町村立小学校職員名称准官等俸額規定」の類を制定し、小学校長を「准官等十一等以下十三等以上」（福岡県は「十一等」のみ）に位置付け、月俸も上限35円から下限8円ほどの幅として設定している。なかには等級に応じてそれぞれ俸額幅を設定している県（福井県、長野県など）もあり、等級は「学力」（卒業証、教授免許状）により決定されるケース（青森県）、勤務校の等位により決定されるケース（山形県）などがあつた。

明治19（1886）年の「小學校令」（勅令第14號）においても「小學校教員ノ俸給旅費ハ府知事縣令ノ定ムル所ニ依ル」（第9條）として俸給額の決定は各府県に委ねられ、尋常科と高等科の間に格差を持ち込む「校種別」給与体制を採用する県が増加している（千葉県、長崎県、東京府など）。

（2）任用・資格

では一体、1.いかなる人物を（任用資格）、2.いかなる方法によって（任用手続）、当時、校長に採用していたのであろうか。さきの太政官達など国レベルの法令には校長の資格・任用基準はいっさい示されていない。そこで、府県レベルの状況について規則等を通じて直截的にみていきたい。

千葉県で明治17年1月11日に制定された「町村立学校長任免規則」（県乙第五号達）は校長任用全般にわたって具体的な規定を示している（以下、傍線－引用者）⁽¹⁷⁾。

- 第一条 町村立学校長ハ学務委員ノ申請ニ由リ
県令ヲヲ任免ス
- 第二条 町村立学校長任用ノ申請ハ…(中略)…
履歴書ヲ添ヘ…(中略)…郡長ヲ經由
スヘシ但…(後略)…
- 第三条 町村立学校長俸給ノ有無及其額ハ町村
ノ適宜タルヘシ
- 第四条 町村立学校長ハ年齢十八年以上ノ男子
ニシテ教育ノ大意ニ通シ校務ヲ統理ス
ルノ才幹アルモノヲ以テ之ニ充ツヘシ
- 第五条 町村立学校長ハ其学校ノ訓導若クハ其
学区内町村ノ戸長学務委員又ハ町村立
学校ノ学校長等ヲシテ兼務セシムルヲ
得ヘシ但…(後略)…
- 第六条～第八条(省略)

まず、第一条及び第二条は校長任用の手続き(方法)を示している。すなわち、学務委員が申請者、県令が任命権者、そして郡長が副申者である。これは明治13(1880)年の「改正教育令」(太政官布告第59号)第48条(教員の任用規定)の援用であり、他の多くの府県でも校長を訓導・准訓導と並記して上記のような手続きを定めている(その後、明治18(1885)年の「再改正教育令」(太政官布告第23号)第29条により教員任用の際の申請者が学務委員から戸長に改められたが、多くの府県では戸長ではなく郡長がこれを行うものとして定めている⁽¹⁸⁾)。

次に、第四条は校長の任用資格規定である。任用資格は府県によって多様であるが、①年齢、②能力、③免許状のおよそ3点に集約できる。ここでいう②能力とは「普通学」「普通教育」「教育」の大体に通じ、「校務」「事務」を統理(幹理)する「才幹」ある者という類の規定のことであり、③免許状とは官立公立師範学校卒業証書もしくは教員免許状の受領者といった規定のことである。その他に、品行や教職経験、学力などが問われる場合もある。

ただ、全国的な傾向として、②の条件しか示されてないケースが多く、第五条で規定されているように「教職者」以外(たとえば戸長、学務委員等)からの任用・兼職もかなり意図され

ていたように見受けられる。実際、当時、戸長や学務委員が校長職を兼任していた例は枚挙に暇がない⁽¹⁹⁾。

(3) 職務・服務

さきの任用・資格と同様、校長の職務・服務についても国レベルの法令では何ら定められていない。したがってここでも府県規則を中心に検討をすすめたい。各府県規則にみられる校長の職務規定を整理したものが表1である。

明治10年代と明治20年代のちがいが一目瞭然であろう。明治20年から明治21年に制定された府県規則のほとんどが明治19(1886)年12月28日にさだめられた「公立学校職員ノ名稱及待遇」(閣令第35号)にもとづく「小学校職員職制」(若干の名称のちがいはある)だからである。

閣令によって学校長と訓導の名称が法的に確定され、その身分は判任待遇とされたわけであるが、職務内容は規定されなかった。そこで各府県は「小学校職員職制」を制定するにあたり、明治19年10月に定められた「尋常師範学校官制」(勅令第65号)の規定を参考にしたものと思われる。

「尋常師範学校官制」では、その第二條に「學校長ハ府縣知事ノ命ヲ承ケ校務ヲ整理シ教頭以下ノ職員ヲ統督ス但…(後略)…」、第三條に「教頭ハ…(中略)…教室ノ秩序ヲ保持スルコトヲ掌ル」とあり(傍線＝引用者)、大半の府県では、①校務ヲ整理シ(従来は「校内ノ事務」「校内諸般ノ教育事務」ヲ「幹理」「總理」シと区々であった)②訓導授業生ヲ監督シ、③(教頭が設置されていないといった事情もあり)教室ノ秩序ヲ保持スルコトヲ掌ル職として校長の職務内容を規定しているのである。

明治10年代における校長の職務内容(表1)については紙幅の関係もあり、明治後期のそれとの比較において第Ⅲ・Ⅳ章で検討したい。

Ⅲ. 校長職制度の整備

(明治23年～明治33年)

本章では主に第二次小学校令期(明治23年～明治33年)を対象とする。明治23(1890)年10月

表1 小学校長の職務内容一覧

	府県名	長野	神奈川	秋田	東京	新潟	静岡	群馬	大阪	岡山	青森	函館	札幌	愛知	福井	島根	福岡	佐賀	長野
		制定時期	15・3・15	15・3・17	15・4・13	15・12・7	15・12・27	16・1・22	16・2・3	16・2・6	16・2・23	16・3・	16・5・	16・6・	17・6・14	17・8・9	17・8・30	17・11・6	18・12・26
児童・生徒の管理に関すること	生徒の入退学の決定・出欠調査 生徒学業の進否の監督 試験による席次・及第落第の決定 卒業証書の附与に関すること 生徒の勤惰行状の監視 生徒の賞罰の決定 生徒に関する文書の伝達 生徒の健康に留意 欠席児童の就学督励・出席簿検閲	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
教授・授業の管理に関すること	試験問題の検閲・点検 試験の執行・監督 授業一切の監督・教案の検閲 授業受持の分担の指示 授業法の不明点を師範学校に何う 各教場・分校の巡視 学級の編成・時間割の作成 臨時休校・授業時限に関する	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
学校教育・事務の管理	職員会等の開催・法令の保管伝達 校中一切の事務管理・校務の整理 校内の事務の分掌指示 学事関係書類の作成・点検 学校を代表して文書の往復 学校全般に関する意見具申 教則・校則に関する意見具申	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
施設・設備の管理	学校の風紀維持・教室の秩序保持 校内を清潔に保つ・内外の衛生 校舎の保護・管理 備品の購入・保護・管理 備品の帳簿の作成・管理 学校経費の取扱い 授業料の徴収・戸長役場への送付	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
教職員の人事管理	職員の増減・進退・賞与に関する 職員の能否・勤惰の査定・監督 小使の監督・採用・罷免 校内（職務）の細則の作成 教員の諸願伺書の調査・提出	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
訓練・訓育	祝日・大祭日の儀式の執行 教育上必要事件について父兄召集 教育懇話会・運動会等の開催 尊影の奉置に関する事 教育勅語の謄本に関する事																		

表 2 公立小学校における校長設置状況(明治19~24年)

校長数/学校数

		明治19年	明治20年	明治21年	明治22年	明治23年	明治24年
東 京	神 奈 川	..... / 314	100 / 317	114 / 330	125 / 325	137 / 324	139 / 319
		12 / 685	22 / 705	31 / 724	44 / 729	59 / 728	71 / 733
新 潟	崎 玉	42 / 1223	64 / 727	52 / 723	71 / 822	79 / 1150	80 / 1148
		..... / 329	38 / 355	42 / 365	106 / 411	134 / 410	131 / 410
千 葉	茨 城	43 / 947	134 / 751	174 / 773	137 / 722	..... / 756	..... / 736
		..... / 314	65 / 312	72 / 321	89 / 404	101 / 406	147 / 406
群 馬	栃 木	76 / 415	159 / 369	118 / 374	146 / 378	98 / 301	134 / 370
		1 / 479	13 / 270	32 / 269	36 / 272	42 / 297	50 / 339
静 岡	山 梨	22 / 252	50 / 291	60 / 303	56 / 340	68 / 340	66 / 344
		9 / 298	28 / 182	48 / 271	60 / 286	59 / 262	76 / 239
長 野	小 計	136 / 650	127 / 801	136 / 746	104 / 726	123 / 703	137 / 684
		341 / 5906	800 / 5080	879 / 5199	974 / 5415	900 / 5677	1031 / 5728
北 海	道 城	3 / 271	2 / 263	7 / 276	5 / 292	6 / 309	10 / 322
		252 / 612	219 / 403	230 / 378	182 / 313	182 / 307	183 / 304
福 島	岩 手	20 / 969	145 / 511	167 / 509	165 / 514	184 / 462	190 / 463
		11 / 906	33 / 522	40 / 541	37 / 550	33 / 546	34 / 548
青 山	山 形	33 / 554	14 / 467	15 / 456	13 / 450	13 / 449	14 / 443
		46 / 589	50 / 601	47 / 593	51 / 608	55 / 608	57 / 570
秋 田	小 計	27 / 575	12 / 275	14 / 271	65 / 312	72 / 355	66 / 307
		392 / 4476	475 / 3042	520 / 3024	518 / 3039	545 / 3036	554 / 2957
京 大	阪 庫	82 / 708	..... / 402	..... / 422	..... / 398	..... / 393	..... / 391
		16 / 949	5 / 495	59 / 558	68 / 513	60 / 505	71 / 489
兵 奈	良 重	15 / 590	5 / 836	10 / 835	10 / 839	14 / 842	13 / 679
		51 / 423	40 / 444	57 / 440	58 / 436	82 / 385	39 / 541
愛 知	賀 卓	19 / 491	28 / 589	31 / 595	36 / 572	38 / 549	39 / 541
		15 / 1409	109 / 595	149 / 632	154 / 642	159 / 654	176 / 659
滋 岐	福 井	78 / 518	105 / 473	136 / 486	139 / 401	152 / 383	154 / 379
		11 / 940	56 / 946	69 / 1052	67 / 1067	75 / 1060	81 / 1054
石 富	山 山	33 / 665	30 / 570	40 / 585	40 / 587	42 / 589	38 / 574
		41 / 518	70 / 734	61 / 728	74 / 726	107 / 731	84 / 727
和 歌	山 計	26 / 489	32 / 675	38 / 554	45 / 563	42 / 533	50 / 525
		3 / 630	7 / 771	12 / 779	13 / 776	13 / 788	16 / 731
鳥 島	岡 山	339 / 7907	498 / 7509	645 / 7670	703 / 7524	760 / 7463	804 / 7134
		114 / 224	92 / 334	84 / 404	108 / 455	101 / 441	100 / 425
廣 山	徳 香	26 / 557	50 / 672	22 / 640	21 / 660	17 / 645	13 / 645
		5 / 824	10 / 669	18 / 678	16 / 673	4 / 483	2 / 487
愛 媛	高 知	20 / 873	31 / 878	83 / 884	128 / 911	124 / 911	81 / 858
		46 / 855	76 / 877	146 / 889	133 / 880	136 / 882	135 / 900
香 高	小 計	15 / 280	10 / 304	13 / 321	9 / 331	15 / 355	19 / 364
		16 / 1310	51 / 979	22 / 632	39 / 347	38 / 317	34 / 277
長 福	大 佐	4 / 1004	9 / 598	9 / 585	10 / 581	9 / 553	8 / 422
		246 / 5927	329 / 5311	439 / 5381	491 / 5467	478 / 5136	425 / 4920
熊 宮	鹿 児	11 / 461	26 / 454	33 / 458	57 / 463	56 / 464	53 / 434
		49 / 782	67 / 804	109 / 802	142 / 773	157 / 770	159 / 736
大 熊	宮 崎	4 / 635	10 / 575	13 / 583	24 / 581	32 / 580	33 / 574
		47 / 263	48 / 310	66 / 322	68 / 322	72 / 322	79 / 323
鹿 児	島 縄	16 / 761	28 / 759	34 / 732	30 / 708	25 / 683	30 / 683
		6 / 307	5 / 363	6 / 358	3 / 343	6 / 333	6 / 326
沖 小	小 計	77 / 504	88 / 675	96 / 700	75 / 711	91 / 710	92 / 707
		1 / 59	1 / 63	1 / 66	1 / 86	2 / 103	5 / 103
総 計		211 / 3722	273 / 4003	358 / 4021	400 / 3987	441 / 3965	457 / 3886
総 計		1529 / 27988	2375 / 24945	2841 / 25295	3086 / 25431	3124 / 25277	3271 / 24625

(出典: 文部省第十四年報~大日本帝國文部省第十九年報より作成)

7日に改正・制定された「小學校令」(勅令第215號)の第13条によって、校長は「多級ノ學校ニ」置くものとされ、同条を根拠法令とする明治24(1891)年11月17日制定の「學級編制等ニ關スル規則」(文部省令第12號)で「小學校ニ於テ三學級以上ヲ設ルトキハ學校長ヲ置クヘシ」(第11条)と具体的かつ積極的に規定された。

その結果、徐々にではあるが⁽²⁰⁾(表2参照)、全国的に校長職が設置されるようになっており、この時期は職務内容などその法的地位が明確化されていく「整備期」であった。

(1) 身分・待遇

明治23(1890)年10月7日の「小學校令」(勅令第215號)第57条を根拠法令として、明治24(1891)年6月30日に「市町村立小學校長及教員名稱及待遇」(勅令第73號)が定められ、校長は教員とともに判任官待遇とされた(「市町村立小學校長及教員ハ左ノ區別ニ從ヒ判任官ヲ以テ待遇ス」(第2条))。(傍線一引用者)

ところが、同年7月の「判任官俸給令」(勅令第83號)制定により判任官の官等が廃止されたことなどから、同年11月17日に「市町村立小學校長及教員名稱及待遇」(勅令第218號)が全改・制定され、校長は正教員とともに「判任文官ト同一ノ待遇」に改められた(「市町村立小學校長及正教員ハ判任文官ト同一ノ待遇ヲ受ク」(第2条))。(傍線一引用者)

このように判任官待遇から「判任文官ト同一ノ待遇」に改められたのは待遇改善のためで、改正理由をみると次のように説明されている。

「判任待遇者ハ人物俸額ノ如何ニ拘ハラズ總テ判任官ノ下班ニ列スルヲ以テ從來ノ慣例トナシタルカ故ニ教員ノ待遇ハ巡查其他ノ待遇ニ比シ權衡上不都合ノ點少カラス故ニ俸給退隱料及特ニ規定アル事項ヲ除クノ外ハ任免ノ式階級ノ格及席次ノ如キハ勿論其他一切ノ待遇總テ判任文官ト同一タラシメントスルナリ」⁽²¹⁾

一方、俸給面については明治25(1892)年4月29日に「公立學校職員等級配當の件」(勅令第39號)が定められ、「判任文官ト同一ノ待遇ヲ

受クル公立學校職員等級配當表」が示された。市町村立小學校の學校長は、月俸五拾圓以上の判任一等から貳拾圓未滿の判任五等までに格付けされ、その俸給額は官等に対応させて幅広く設定されている。

だが、同時期に各府県で制定された俸給標準額の一覧表には正・准教員の區別しかなされておらず、校長の俸給額はとくに定められてはいない。これは専任校長を置かず、正教員による兼務が常例となったからであろう。兼務する正教員の等級には一定の条件(基準)がないため、校長の俸給額は等級により多様でかなり格差があったものと推察される。

それゆえ、たとえば岡山県では「小學校長ヲ兼務セシムベキ正教員」は尋常小學校で月俸12円以上、高等小學校で月俸16円以上に増俸するよう内務部長から郡市長へ通牒が発せられている⁽²²⁾。この事例から「校種別」給与体制をこの時期も採用していたこと、および身分・地位の向上(待遇改善)に実際の俸給額が追いついていなかった状況などがうかがえる。俸給実態については別稿であらためて問題としたい。

(2) 任用・資格

校長任用の方法については、明治23(1890)年10月7日の「改正小學校令」(勅令第215號)において、「市町村立小學校ノ教員ハ市町村長ニ於テ薦挙スル所ノ三名以下ノ候補者ニ就キ府縣知事之ヲ任スルモノトス…(後略)…」(第59条)(ただし、傍線一引用者、以下同様)とさだめられ、市町村長が薦挙者、府県知事が任命権者とされた。

校長の任用資格については、同条の後段において、「市町村立小學校長ハ府縣知事其學校ノ教員中ニ就キテ之ヲ兼任スルモノ」とされ、翌、明治24(1891)年11月17日の「小學校長及教員ノ任用解職其他進退ニ關スル規則」(文部省令第20號)で「市町村立小學校長ハ本科正教員中ニ就キ兼任スルヲ常例トス」(第2条)と定められた⁽²³⁾。

同規則に関する細則が翌年上半期に各府県で制定されているので通覧すると、まず任用方法・

手続きについてはいずれも市町村長が薦挙書に本人の履歴書（氏名，族籍，生年月日，現住所，学業，職業，卒業証書及免許状ノ写，賞罰訴訟等ニ関スル事項などを詳記したもの）を添付して（俸給額の意見を具し）薦挙するものとされている。校長を置く場合は，市町村長が府県知事に申請するものとして定められているが，任用資格については「正教員中ヨリ適当ノ者」⁽²⁴⁾という文言以外にはほとんど具体的な規定は見当たらない⁽²⁵⁾。

この細則の大半は明治26(1893)年の年末から翌27年の年頭にかけて改正されている。これは明治26(1893)年12月21日に「市町村立小學校教員任用令」（勅令第260號）が制定され，町村立学校の教員を任用する際の薦挙者（推薦者）が管理者であった町村長から郡長に改められたためである。

この改正は教員の地位向上に寄与する側面がある一方で，教育行政の集権化に拍車をかけるという側面を有する⁽²⁶⁾ものでもあったわけだが，「郡長ニ於テ町村立小學校教員ヲ推薦スルトキハ其支給スヘキ給料額ニ付町村長ノ意見ヲ聞キ左式ノ履歴書ヲ添ヘ具申スヘジ…（後略）…」⁽²⁷⁾とかなり多くの府県細則では町村長がなおも任用人事に関する余地を残しており，これは看過できない重要なしくみといえる。

さらに，この「任用令」において銓衡委員会制度が新設された点も注目される。同令第2条によれば，銓衡委員は「府縣知事ノ指命スル所」の「府縣高等官及判任官各一人（たとえば千葉県の場合，參事官と屬）」「尋常師範學校長其ノ教員二人」で構成されることになっており，同制度の創設によって専門的な立場から任用事務の集権化に対して一定の歯止めをかけることが期待されるからである⁽²⁸⁾。だが，この制度も明治30(1897)年9月21日の「市町村立小學校教員任用ノ件」（勅令第316號）制定により廃止され，教員・校長の任用は郡長の上申によって直接行われることとなった。

（3）職務・服務

校長の職務・服務については，明治24(1891)

年11月17日に制定された「小學校長及教員職務及服務規則」（文部省令第21號）により法規上はじめて明らかにされた。すなわち第1条で「小學校長及教員ハ教育ニ關スル 勅語ノ旨趣ヲ奉體シ法律命令ノ指定ニ從ヒ其職務ニ服スヘシ」と総括的な服務義務が示され，第2条では「學校長ハ校務ヲ整理シ所屬教員ヲ監督スヘシ」と包括的な職務規定が示された。

ここでは校長の職務内容として「校務整理権」と「所屬教員の監督権」の二点しか挙げていないが，規則制定理由のなかでは「市町村立小學校長ハ内ハ校務ヲ整理シ教員ヲ監督シ外ハ其學校事業ノ擧否ヨリ施キテ其町村教育ノ得失ニ至ルマテ其責ニ歸スヘキモノ多シ…（後略）…」⁽²⁹⁾ときわめて広く解している点が注目される（傍線一引用者）。

また，この規則の第8条をうけて，各府県においては明治25年頃より「小學校長教員職務服務細則」を制定している。内容的にはいずれも大同小異であり，以下のような傾向が全体を通じてみられるのでここで整理しておきたい。

まず第一の傾向として，これは明治20年代はじめからの傾向であるが，生徒の管理に関する規定がほとんどみられなくなっている点である（表1を比較参照されたい）。この傾向は実は明治30年代にまで引き継がれ，たとえば明治25年段階ではまだ複数の生徒管理事項を規定していた静岡県でも明治33年の細則では生徒管理に関する事項をすべて削除している⁽³⁰⁾。

第二に，祝日大祭日ノ儀式，教育勅語謄本・御（眞）影等に関する職務が新たにみられるようになったことである。

第三に，職務内容が整理されて規定事項数が減少したのに対し，服務規定（出勤時間，出勤簿捺印，職務専念，兼職禁止，欠席等の諸届の規定）が新たに加わったことである。

第一の傾向については，学校内部における職制の確立・職務分化の流れが影響しているのではないかと，すなわち「兒童ノ教育ヲ擔任シ並之ニ屬スル事務ヲ掌ル」のは教員の職務であり，校長としての職務は専ら「校務」（狹義）整理と所屬教員の監督にあると認識されたからでは

ないかと推察される。この問題は校務の概念を考えるうえで有効な素材となろうが、詳細な検討は別の機会にゆずりたい。

中央レベルの法規に「校務」の用語が初めて登場した同時期、校務分担・校務処理の方法が定められ、校長の固有事務が明確化したことに第三の傾向は由来するとみられる。

また、教授細目の制定が校長の職務とされたことと併せ、第二・第三の傾向についてはいずれも学校現場（教育内容、生徒、校長・教師）に対する管理・統制強化の動向が読み取れる。

IV. 校長職制度の確立 (明治33年～明治末年)

本章では、校長職が必置となった第三次小学校令以降を校長職制度の「確立期」として明治末年まで概観したい。校長職制度の成立・整備・確立という一連の制度発達史を可能なかぎりクロノジカルに叙述するため、(1)身分・待遇を本節の最後に取り上げることをここでお断わりしておく。

(2) 任用・資格

明治33(1900)年8月20日に改正された「第三次小学校令」(勅令第344號)は、その第43条において「市町村立小學校長ハ其ノ學校ノ本科正教員ヲシテ之ヲ兼ネシムヘシ」と校長の任用資格を定めている(傍線-引用者)。

従来は文部省令で定めていた条項(前章参照)を勅令で定め直し、さらに文言上も「兼任スルヲ常例トス」から「兼ネシムヘシ」という表現に改めたことは、任用資格としての「正教員兼務制」をいっそう徹底するものであった。

「其ノ學校ノ」の文言が挿入された点にも同様の意図がうかがえる。明治20年代は尋常小学校の校長と高等小学校の校長(もしくは正教員を兼任する者が多く(たとえば明治26年の長野県では23名⁽³¹⁾),その多忙さから学級を担当しない校長が多かったようで(それゆえ、長野県では最低授業時数などを規定した「学校長授業及巡視心得」を明治31年に制定している⁽³²⁾),

このような状況を是正し、校長の職務と正教員としての本来の職務(「兒童ノ教育ヲ擔任シ並之ニ屬スル事務ヲ掌ル」)を両立させるためにすなわち「教員兼務制」を徹底させる⁽³³⁾ために「其ノ學校ノ」教員に限定したものとみられるからである⁽³⁴⁾。

「六學級以上ノ小學校ニ於テハ學校長ノ擔任スル教授ヲ補助スル為正教員一人若ハ准教員一人ヲ置クコトヲ得」と定めた「小學校令施行規則」(明治33年文部省令第14號)第36条の規定も同様に「教員兼務制」の支援策として捉えることが可能ではないだろうか⁽³⁵⁾。

任用の方法については、明治30年の勅令(前章参照)を踏襲し、「市立小學校長及教員ノ任用ハ市長ノ申請ニ依リ町村立小學校長及教員ノ任用ハ郡長ノ申請ニ依リ府縣知事之ヲ行フ…(後略)…」(第44條)と郡市長を申請者に府県知事を任命権者に設定している。つまり「国の機関」だけが任用に関与できる集権的なしくみであった。府県の「細則」も同様に義務額を超過しない限りは俸給に関してさえ郡市長が具申するものと定めている(石川県など)。

(3) 職務・服務

「第三次小学校令」第46条にもとづき、明治33(1900)年8月21日に制定された「小學校令施行規則」(文部省令第14號)は、その第133条で「學校長及教員ハ教育ニ關スル勅語ノ旨趣ヲ奉體シ法律命令ニ從ヒ誠實ニ其ノ職務ニ服スヘシ」と総括的な服務規定を示し、第134条で「學校長ハ校務ヲ整理シ所屬職員ヲ統督ス」と校長の包括的な職務規定を明示している(傍線-引用者)。

「所屬教員ヲ監督スヘシ」から「所屬職員ヲ統督ス」に文言が改められた点に関しては、「統督」は指揮命令権を含む絶対的な権限で、その対象も「職員」へと拡大されたとして校長の職務権限の強化が図られたととらえる見方⁽³⁶⁾と従前の規定の再確認にすぎないとする見方⁽³⁷⁾がある。

「職員」とあらためられたのは学校医の新設や小使いの設置など学校構成員の範囲が広がっ

たからであり、「統督」は教師の掌る教育内容面への介入権までは包摂していないとする解釈もたしかに可能ではあるが、従来は府県レベルの細則に規定されていた校長の個別的権限細目（卒業証明、教授時間割の作成、教授細目の作成、出席簿・学籍簿の編製など）を同「施行規則」のなかに明示している点なども考慮するとその権限強化が図られた事実是否定できない。

このような「施行規則」のもとで制定された府県レベルの規則、さらには学校レベルの校規においても、校長の職務権限はより具体的に、かつ、より詳細にさだめられる傾向にある⁽³⁸⁾。内容的には、監督権者への諸通知・届出規定や職員の服務監督規定の追加、職員会議規定、さらには校長の規則（細則）制定権の新設などが注目される。

校長の服務に関しては、教員とともに「当該学校所在ノ市町村ニ居住スヘシ但…（中略）… 学校長及教員ハ擅ニ其ノ職務ヲ離レ又ハ職務上居住スヘキ地ヲ離ルコトヲ得ス」（第137條）、「学校長及教員ハ営利ヲ目的トスル会社ノ業務執行社員、取締役、監査役ト爲リ又ハ給料ヲ受ケテ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス」（第138條）とされた（傍線一引用者）。

後者は家族が規定の対象から除外された点が特筆できるがここでは前者に注目したい。従前は府県細則に定められていた居住地指定がその教育的意義から重視され⁽³⁹⁾、法的拘束力を強められるべく、中央レベルの法規において明定されるに至ったのである。これは校長（学校）と地域をむすぶ重要な規定であったと言えよう。

（1）身分・待遇

明治44(1911)年10月30日「市町村立小学校長及教員名稱及待遇中改正」（勅令第273號）により、次の但書が加えられた。「但シ小学校長ニシテ現ニ本務月俸五十圓以上ヲ受ケ二十年以上小學校正教員ノ職ニ在リ功勞著シキ者ハ道府縣各三人ヲ限り特ニ奏任文官ト同一ノ待遇ト爲スコトヲ得」。つまり、市町村立小学校長に対し奏任文官と同一の待遇を受ける途が開かれたのである。

待遇の改善は有資格教員の不足とも関わって一貫した懸案事項であり、明治29年の年功加俸、明治33年の特別加俸と給与面での改善ははかられてきたが、身分面における改善は立ち遅れ、奏任待遇は斯界の念願であった⁽⁴⁰⁾。

だが、本改正には以下のような問題点が指摘された。

第一に「一府縣三名以内」と制限することで形式的には「一種の均一主義」を採用しておりながら、地域の事情による府県間の平均俸給額の高低については実はずっと考慮されていない点である⁽⁴¹⁾。現に、「奏任待遇を受くべき資格を有する小学校長」（勤続20年以上、月俸40圓以上）は、明治44年11月の時点で東京府に55人いたのに対して、徳島県・鳥取県などはわずか2名しかおらず⁽⁴²⁾、石川県にいたっては一人の資格者もいなかった⁽⁴³⁾。

また、反対に多くの有資格者（高給校長）がいる府県にとっては、「三名以内」に制限されていることで紛擾・競争が惹起・激化し、現場に混乱を招くおそれがあった点が第二の問題と指摘された。

第三は、各府県の推薦基準にズレがあり、かかる意味での「均一主義」は実現しえなかった点である。県によっては奏任待遇の有資格者を戦略的に作り出しており⁽⁴⁴⁾、そうした候補者も申請どおり一律に選定されている。

その他に、官公吏との釣合いの問題や任用の手続による官吏の区別（親任官・勅任官・奏任官・判任官）の精神を没却するおそれがあるなどの批判も提起されている⁽⁴⁵⁾。

だが最大の問題はこれが校長のみに開かれた制度・待遇改善策であった点である。奏任待遇への途が開かれたことにより、教育界における小学校長の地位は上昇したのだが、この恩恵に訓導は浴せず、そのため学校内部組織においても校長の地位だけが上昇して、職制の序列が明確化される結果となった⁽⁴⁶⁾。このことが校長の職務・地位に与える影響はきわめて大きかったと言わねばなるまい。

その後、人数の増員や「均一主義」の改善はみられるものの、これが校長に限定した特典で

ある点は改められず、職制の序列・格差を寧ろ拡大するかの施策がとられ続けることとなった。

註

- (1) 行政解釈が校務の範囲を広義に解釈するのに対し、これを限定的に解する説もある。有力な教育法学説では教師の教育活動を含まない「全校的学校業務」を指すとする(兼子仁『新版教育法』有斐閣, 1978年, 460~462頁)。
- (2) たとえば、持田栄一・大島三男・宮田丈夫編著『教育管理学』誠信書房, 1961年は52~85頁において「地教法」成立(昭和31年)以降の「権力の校長対策」の展開の過程を跡づけている。また、勤務評定の実施による校長の位置づけの転換については拙稿「教職員の勤務評定制度と校長の地位」『教育行政学研究』第8号, 1993年を参照されたい。
- (3) 1993年3月19日(金)朝日新聞(朝刊)
- (4) その他に校則違反者の処分などをめぐって校長の裁量権の範囲, 程度が最近とみに問題となっている(高野桂一編著『学校経営のための法社会学』ぎょうせい, 1993年, 173頁)。
- (5) 学校経営論史の先行研究(たとえば中留武昭「学校経営論の系譜」(神田修・河野重男・高野桂一編『必携学校経営』エイデル研究所, 1986年, 所収))の知見に従い, 本稿は「明治期」を明治23年頃で前期・後期に二分し, 後期はさらに明治33年の小学校令改正で二期に分けることにした。
- (6) 長谷川誠「近代公教育体制における校長の職務と地位—戦前戦後の日本における校長をめぐる問題状況」『東京大学教育学部紀要』第19巻, 1979年, 202頁
- (7) 牧昌見氏は職務を含めこれらを「人事制度」として一括している(牧昌見「教職員人事制度の史的展開」国立教育研究所編『日本近代教育百年史1 教育政策1』文唱堂, 1974年)。
- (8) 「教育基本法」を柱に時期区分する際の問題点(時間的なズレ)について(倉沢剛『小学校の歴史IV—府県小学校の成立過程 後編—』ジャパン・ライブラリー・ビューロー社, 1971年, 序章, 参照)は承知しているが, 本稿では便宜的にこの区分に従った。
- (9) 「学校役員」に関する先行研究としては仲新『明治初期の教育政策と地方への定着』講談社, 1962年が代表的である。その他に, 仲新・上沼八郎・内田紘ほか「東海地方における近代学校の発達(第1報告)—岐阜県を中心として—」『名古屋大学教育学部紀要』第6巻, 1960年, 26~31頁には学校役員の具体的な事務章程等が紹介されている。
- (10) 国立教育研究所編集『日本近代教育百年史3 学校教育1』文唱堂, 1974年, 1079~1082頁, 「小学校の管理」(佐藤秀夫氏の執筆担当部分)など参照。
- (11) 『文部省年報』, および各『府県教育史』においては, 静岡(明治9年), 岐阜(明治10年), 長野(明治12年), 群馬(明治13年)に「校長」の名称がみられる。その他に「教長」「教頭」「学頭」などとも呼ばれていたが, いずれも「校長」職の前身(校長相当職)であると言えよう。ただ, なかには「校長」の名称こそ付されているものの, 学区正副戸長が兼務するなど「今日的な教員の長としての意味合いはなく, 学務委員につながっていくもの」(谷雅泰「明治初年における地方制度と小学校運営—岡山県西北条郡山北村の事例から—」『東京大学教育行政学研究室紀要』第10号, 1990年, 73頁)である場合も多かった。また中村勝男編著『資料が語る明治の小学校教育 学制から教育令まで』217~240頁には, 明治12年当時の校長の職務遂行状況をうかがい知る上で貴重な史料(大谷為吉「御用日記帳」)が掲載されている。
- (12) 実際に校長が多く設置されたのは明治18年頃からのことである。これは教育令再改

- 正による学務委員の廃止にともない、学校の内部事務を担当する職の必要性からであった（金子照基『明治前期教育行政史研究』風間書房、1967年、337～338頁。前掲、倉沢(8)、572～573頁）。
- (13) 以下、法令についてはすべて『明治以降教育制度發達史』全14巻、もしくは『法令全書』からの引用である。
- (14) 倉沢剛氏はその他に職制を明確化することにより教育の効果をあげるという教育政策的な意図があったことを指摘している（倉沢剛「校長が誕生したころ」『学校経営』1975年1月、62頁）が、太政官達では校長の職務内容は規定されておらず、府県に対する「期待」の程度も不明で、この点についてはさらに検討が必要であろう。
- (15) 『文部省日誌』明治14年（第26號）では、滋賀県令の伺いに対し、文部省は「訓導ノ等級ヲ班スルニ其師範學科卒業証書及教員免許状ノ等差ヲ論シテ区域ヲ定ムルハ其縣ノ便宜タルヘキ儀ト可心得事」と指令している。
- (16) 以下、本稿で検討する府県規則は、全国35の府県教育史（九州大学教育学部図書館、東京大学教育学部図書館、大阪市立図書館、他、所蔵）からの引用である。
- (17) 『千葉県教育百年史第3巻史料編（明治）』1971年、956～957頁。
- (18) 「小學教員ノ進退ヲ戸長ニ委スルト郡長ニ任ズルトノ得失」『教育時論』第67號、明治20年2月25日、および『秋田県教育史第1巻資料編1』1981年、474頁。
- (19) 大森久治『明治の小学校—学制から小学校令までの地方教育—』泰流社、1973年、170、264頁。仲新ほか「東海地方における近代学校の發達（第2報告）—愛知県を中心として—」『名古屋大學教育学部紀要』第8巻、1961年では、戸長による兼任制は校長職の重要性に対する認識の低さと評価している（66頁）が、財政的な要因も大きかったように思われる（戸長が兼務する場合、俸給はとくに支払われていな
- い）。また、訓導による兼任も多かったが、その場合、三等訓導以上に任用資格が限定されるケースが多く、例えば大阪では、四等訓導以下の場合は「校長心得」を兼務するものとされていた（明治15年「町村立学校職員任免手続」第3条但書）。
- (20) 明治26(1893)年には約4800人（小学校総数の約20%）にまで増えている（高野桂一『学校経営の科学（第1巻）基礎理論』明治図書、1980年、195頁）。
- (21) 文部省内教育史編纂會編修『明治以降教育制度發達史第三巻』龍吟社、1938年、961～962頁
- (22) 『岡山縣教育史下巻』1961年（1981年復刻）、142～143頁。
- (23) ここに校長職を「身分職ではなく充当職」とする「正教員兼務制」の原則が誕生したわけだが、5学級以上の学校には専任校長を置くよう命じた千葉県の例（千葉縣教育會『千葉縣教育史卷三』1938年、685頁）など、この時期、同原則はまだ徹底されてはいなかった。
- (24) したがって「高等小学校ヲ併置セル小学校ノ学校長ハ高等小学校正教員ノ資格ヲ有スル者ニ限」られ、尋常小学校が高等小学校を併置する際、尋常小学校教員資格しかもたない校長は訓導に降格されることになった（『山形県教育史資料第二巻』1975年、208頁、333頁）。
- (25) 福岡県の「細則」（明治25年3月23日県達第十号）で「第二条 市町村立尋常小学校長ハ訓導在職滿二年以上高等小学校長ハ尋常小学校長在職滿二年若クハ高等小学校訓導在職滿四年以上ニ達セサレハ之ヲ任用セス」と具体的に定めている（『福岡県教育百年史第2巻史料編（Ⅱ）』1978年、229頁）がこれはきわめて稀な例である。
- (26) 神田修「教育行政における指揮命令と指導助言」『季刊教育法』第12号、1974年夏、167頁。
- (27) 千葉縣教育會『千葉縣教育史卷三』1938年、249頁。

- (28) 実際、銓衡委員会の設置は情実を排し、任用人事の公正を期するためとされている（『富山県教育史上巻』1971年、704頁）。
- (29) 教育史編纂會編修『明治以降教育制度發達史第三卷』龍吟社、1938年、987頁。
- (30) 明治25年2月25日「小學校長及教員職務及服務細則」（縣令第28號）

第一条 學校長ノ擔任スヘキ職務ノ概目ヲ定ムルコト左ノ如シ

- 一 尊影ノ奉置ニ關スル事 但 尊影ヲ拜戴シタル學校ニ限ル
- 二 教育ニ關スル 勅語ノ謄本ノ奉置ニ關スル事
- 三 教育ニ關スル法律命令ヲ輯録保管スル事
- 四 所屬教員ヲ監督シテ秩序ヲ保持シ且小學校教則大綱及小學校教則ノ趣旨ニ基キ全校兒童教育ノ方針ヲ指揮スル事
- 五 所屬教員ノ勤怠ヲ監査スル事
- 六 校舍内外ノ管理ニ注意スル事
- 七 各學級ノ教科目ノ教授時間割ヲ編製スル事
- 八 所屬教員ノ擔當スヘキ學級ヲ指定スル事
- 九 所屬教員ノ擔任スル兒童教育ノ得失ヲ監査スル事
- 十 全校兒童ノ學業及品行ヲ監査スル事
- 十一 兒童賞罰ノ事
- 十二 兒童學業ノ試験ヲ監査シ及之ニ關スル問題、答案、品評ヲ檢閲スル事
- 十三 兒童出席簿ヲ檢閲スル事
- 十四 學校沿革誌ヲ編製スル事
- 十五 校務日誌ヲ記録スル事
- 十六 學校名ヲ以テ文書等ヲ往復スル事
- 十七 學校ノ印章及管鑰ヲ保管スル事
- 十八 所屬教員ヨリ提出セル諸起案ヲ裁決スル事

十九 必要ナル文書簿冊ヲ整理保存スル事

二十 學校備付ノ器具器械圖書等ヲ保管シ及其整否ヲ監査スル事

二一 前各款ノ外法律命令ノ指定ニ從ヒ其事務ヲ處理スル事

（以上、『静岡県教育史（資料篇）上巻』1973年、410～411頁に所収）上記のうち、九～十三（生徒管理事項）、十八、二一が、明治33年10月20日の細則では削除されている。

- (31) 長野県教育史刊行会編集『長野県教育史（第二卷）総説編二』1981年、733頁、また、併置制の兼務については、三羽光彦『高等小學校制度史研究』法律文化社、1993年、40～44頁
- (32) 『長野県教育史第十一卷史料編五』 338頁。
- (33) 「教員兼務制」の意義については①生徒の状況を詳細に知悉することが可能、②一般の教師に指揮命令する際に有効、③教師の業務を査察するのに有効、④教師の人員削減・負担の緩和など学校経済的、と指摘されている。（たとえば、峰是三郎・生駒恭人『學校管理法』文學社、明治23年、125～127頁、大村芳樹『實踐管理法』金港堂、明治32年、216頁、山高幾之丞『實驗小學校管理術』金港堂、明治27年、162頁）。
- (34) その後、明治末においてもなおその徹底が図られている。明治44年4月25日「小學校長ヲ兼ヌル訓導ノ教授擔任時數ニツキ」（縣通牒學第2067號）「…（前略）…小學校長ヲ兼ネタル訓導ニ在リテハ…（中略）…少ナクトモ毎日教授時數ノ半以上ハ其ノ本務タル訓導ノ任務ヲ執リ兒童ノ教授ヲナスヘキ筈ナルニ…（後略）…」（『静岡県教育史資料篇上巻』1973年、694頁）。
- (35) 伊藤秀夫氏はこれを「校長の職制上の地位を確定した規定」として捉えているが（伊藤「學校經營の歴史」海後宗臣・安藤堯雄・佐々木渡・宮田丈夫編『學校經營の本質と機能』明治図書、1957年、45～46頁）、

- これは校長職の地位と性格のいずれに重点を置いてみるかの違いであり、二つの見方は止揚統合することが可能と思われる。
- (36) 平原春好「小学校教師の身分・待遇と職務権限」『季刊教育法』第4号, 1972年夏, 200~201頁。
- (37) 高野, 前掲書(20), 278頁。
- (38) 例えば, 菰野尋常高等小学校の「校務分掌規程」第一集では「校長ノ担任スヘキ事務」として26項目規定しており(『三重県教育史』1980年, 772~773頁), 亀城尋常小学校でも15項目を規定している(『愛知県教育史』1973年, 541頁)。
- (39) 前掲『千葉県教育百年史第3巻史料編(明治)』1971年, 1008頁。福岡県では昭和11年になってようやく公立小学校長の任地外居住に関する規定(認可基準=片道一時間以内)を定めている(『福岡県教育百年史第3巻資料編大正・昭和(I)』1978年, 572頁)。
- (40) たとえば, 岡田辰次郎「小學校長論」『日本之小學教師』第33號, 明治34年9月, 6~7頁。
- (41) 社説「奏任待遇の小學校長」『日本之小學教師』第158號, 明治45年2月, 3頁。
- (42) 小學教師界「奏任待遇を受くべき資格を有する小學校長」『日本之小學教師』第157號, 明治45年1月, 76~81頁。
- (43) 『石川県教育史第一卷』1974年, 747頁。なお『教育時論』第960號, 明治44年12月15日, 28頁には, 奏任資格を有する者が一人もいない県が11に達していると伝えている。
- (44) 前掲(41)論文, 3~4頁。
- (45) 無名氏「奏任小學校長論」『教育時論』第959號, 明治44年12月5日, 4~5頁。
- (46) 高野桂一「教師の職制—その歴史と課題—」日本教育社会学会編『(特集 教師・学校・社会)教育社会学研究』第13集, 東洋館, 1958年, 21~22頁。