

## わが国の地方視学制度の成立過程

平 田 宗 史

（1977年9月5日 受理）

### はじめに

第二次世界大戦前の地方視学機関は、わが国の初等教育を完全に掌中にしていて、裏を返すと、第二次世界大戦前の初等教育は、地方視学機関の完全なる統制下にあったのである。

したがって、大戦後、教職員組合をはじめとして、各界の人々によって、大戦前の地方視学制度は、批判され、否定されたのであった。批判の中心点は、「視学は督学査察の職権を有し、特に人事権を有し、教員の生殺与奪の権力をほしきままにしていた」<sup>(1)</sup>ことであった。この外、種々の点が批判されたけれども、前述の点が、批判の中心点であった。

しかし、大戦前のわが国の地方視学制度と言っても、歴史があり、変遷がある。批判の中心点となった強力な人事関与権をもつ、わが国独自の地方視学制度が成立するのは、明治32年6月の地方視学制度の改正によってである。

本稿は、明治5年に学制が公布され、近代学校制度が発足する時から、明治32年6月の地方視学制度の改正によって戦前の意味でのわが国の地方視学制度が成立するに至るまでの過程を究明するものである。

### （一）明治期の地方教育行政機関の概観

#### （1）学制期の地方教育行政機関

明治5年8月3日、学制が公布され、わが国の近代学校制度は発足する。その学制の特色の一つは、全国を8大学区、1大学区を32の中学区、1中学区を210の小学区に分け、それぞれの区に、大学、中学、小学校を設置するという学区制をとったことである。学制のもう一つの特色は、それぞれの学区に一般行政機関から独立した地方教育行政機関を設置しようとしたことである。

その一つとして、各大学区に督学局を設置し、そこに督学と附属官員を配置し、彼等をして、「本省ノ意向ヲ奉シ地方官ト協議シ大区中ノ諸学校ヲ督シ及教則ノ得失生徒ノ進否等ヲ検査シ論議改正スルコトアルヘシ」<sup>(2)</sup>と定められ、彼等は、大学区内の学事を指導監

督し、本省に報告することを職務としたのである。しかし、学制に規定された督学局は、第一大学区の本部である東京に、明治5年10月13日、設置されただけであり、経済的理由などで、他の大学区には設置されなかった。その代りに、学制の規定と異なって、合併督学局が、明治6年7月3日、文部省内に置かれた。しかし、それは、将来、各大学区の本部へ督学局を設置することを前提とするものであった。ところが、それは、明治7年4月12日、完全に一局に合併され、文部省の外局となり、中央教育行政機関となったのである。そうすると、督学局への命令系統は、文部省から文部卿となり、督学局は、公立学校ばかりでなく、官立学校をも監督しなければならなくなった。その後、規定の改廃はあるけれども、明治10年1月12日、経済的な理由などで廃止されるまで、中央教育行政機関としての役割を果たした。

このように、督学局が、学制の規定通りに設置されなかったもので、学制実施にあたって重要性を増したのは、地方官とその補助機関である学務吏員であった。学制の規定においては、地方官は、その下に学務担当の吏員1～2名を置き、学事を担当させるという程度のものであった。

府県の学事は庶務課中の学務係で取り扱われていたのであるが、督学局が学制の規定通りに実施されないこともあって、地方官とその補助機関の地方教育行政における重要性が増し、明治8年4月8日、学務だけを取り扱う独立の学務課が地方庁に設置され、その学務担当吏員も、明治10年には、1府県あたり10.5人となり、学制の規定をかなり上まわるものとなった<sup>(3)</sup>。

この外、学制の規定によると、最末端の地方教育行政機関として、1人で20あるいは30の小学区の一切の学務を担当する、一般行政官から独立した、専任を原則とする学区取締が、1中学区に10名から12～3名、設置されることとなっていた。しかし、学区取締は、一般行政官である区長、戸長の兼務が70%以上もあり、その数も、学制の規定より、かなり下まわるものであったのである<sup>(4)</sup>。そこで、地方では、学区取締の外に、その補助機関を自主的に設置するところが多く

あった。それは、名称、設置時期、設置方法、職務など、地方によって異なっていた。

## (2) 地方教育行政機関の体制化

学制期においても、地方教育行政における地方官の権限が強大であり、学区取締も、一般行政官である区長、戸長の兼務が多かったように、地方教育行政と一般行政との結びつきは密接であり、明治11年7月の三新法公布以降、それは、一層、強化された。教育令・改正教育令期になると、学区取締が廃止され、地方官、郡区長、戸長の地方教育行政での権限が、より一層、強化され、地方教育行政は、一般行政へ、完全に従属することとなった。そして、地方教育行政での一般行政官の権限が強化されればされる程、その補助機関の組織化が進み、地方教育行政におけるその重要性は増したのである。次に、その補助機関の組織化の過程を考察してみよう。

前述のように、地方庁には、明治8年4月、独立の学務課が設置されるようになったが、それは、同年11月、第五課と改称され、さらに、11年7月には、学務課と再び改称されたのである。そして、明治19年7月の『地方官官制』の公布により、これまでの地方官庁機構は一変し、第二次世界大戦前の地方官官制の基礎が確立されたのである。これにより、府知事県令の名称が廃止され、府県ともに知事という名称になり、地方官庁機構は、一般内務行政を分掌する第一部と第二部、収税部、警察本部と大きく分けられ、それぞれの部に課が設置されることになり、学務に関する事項は、第二部に属することとなった。明治23年10月になると、『地方官官制』は改正され、第一部と第二部は、合わせて内務部となり、警察本部が警察部と改められ、収税部が直税署と間税署となり、知事官房と監獄署が新たに設けられたのである。そして、内務部は四課に分けられ、学務は、農工商務、兵事、社寺及戸口民籍ともに第三課に属したのであった。明治26年10月にも『地方官官制』の改正があったけれども、学務は他の事務と一緒に、内務部の第三課で取り扱われた。明治30年5月には、この第三課に、地方視学が、文部省費で、道庁府県に2～3名ずつ、全国で100名設置されるようになり、さらに、明治32年6月の『地方官官制』の改正により、その第三課は、教育学芸のみを担当するようになり、その課長には、新しく設置された道庁府県視学官が兼務するようになり、その下に道庁府県視学が設置されたのである。明治38年4月には、『地方官官制』の改正が再びあり、道庁府県視学官が廃止され、内務部は、第一～三部に分けられ、警察部は第

四部となり、港務部が新設され、学務に関する事務は、第二部に属することとなった。明治40年7月には、『地方官官制』が、再び改正され、地方官庁組織は、知事官房、内務部、警察部、港務部となり、教育学芸に関する事項は、内務部に属することとなった。

これまで、地方官庁機構の変遷を考察し、その中で学務課の位置を考察してきたが、つぎに、郡庁機構の変遷をみてみよう。明治11年7月公布の三新法の一つである『府県官職制』の中で、郡長にも、教育行政権が付与されるようになり、次第に、その補助機関の組織化が進み、明治14年1月には、『学務担任ノ者事務要項』が布達され、郡長の補助機関である学務担任書記の制度化が行なわれたのである。これにより、郡の学務担任書記は、教育の外的事項ばかりでなく、内的事項にまで及ぶ、学区取締以上の広範囲の権限が与えられた。これは、教育の内的事項をも、一般行政系列下に置き、その監督を強めようとした表われと思われる。明治23年5月の郡制の改正により、郡は、これまでの行政区画的性格ばかりでなく、自治体的性格をも、あわせ持つようになった。その郡制の改正に呼応して改正された同年10月公布の小学校令に基づき、新郡制を施行したところは、郡費で各郡に一名、郡視学を設置することとなり、彼をして、郡長の指揮の下に、「郡内ノ教育事務ヲ監督」させることとなった。しかし、種々の理由で、新郡制の施行が遅れたなどで、郡視学の設置が遅れた。郡視学が各府県に設置されるようになったのは、明治32年6月の『地方官官制』の改正によってであった。この改正により、明治33年4月1日から、一名の郡視学が、地方費で、各郡に必置されるようになったのである。そして、大正15年7月、郡制が、完全に廃止されるまで、郡視学は、郡の学務全般の指導監督と庶務を担当したのであった。

このように、郡の段階においても、教育行政は一般行政に従属することとなったが、町村の段階においても、それは、徐々に進んだのである。明治12年9月の教育令で、町村の学事を幹理するために設置された学務委員は、町村の戸長に完全に従属していた訳ではなかった。ところが、明治13年12月の改正教育令では、学務委員の一般行政への従属は強まり、そして、明治14年11月の内務省達で、学務委員は戸長へ一層従属するようになり<sup>5)</sup>、さらに、明治18年8月の教育令再改正で、学務委員が廃止されるようになり、町村の教育は戸長の手に帰するようになった。明治23年10月の小学校令で、学務委員が再び設置されたが、それは、市町村に属する「国ノ教育事務ニ就キ」、市町村長を補

助する程度であった。この学務委員制度は、第二次世界大戦後の学制改革まで存続する。

## (一) 巡回訓導と小学督業

### (1) 巡回訓導の実態

わが国の初等教育は、前述の諸機関などの努力によって、次第に普及して行った。しかし、そこにおいて忘れてならないのは、教育内容・方法の指導監督機関の努力である。それは、明治23年の小学校令で郡視学制度が施行される以前にも、各地で自主的に設置されていたのであった。それは、教育内容・方法の指導監督を中心とする職務を有していたということは共通していたけれども、その名称、設置時期及び期間、設置任用資格、給与などは、地方によって差異があった。方法、特に、明治6年から16年において、それは、まちまちであった。したがって、担当の小学校を巡回して教育内容・方法の指導監督をするという共通の職務を有しているという意味において、そして、同時に、巡回訓導という名称を使用している府県が一番多いという意味において、さらに、明治12年の教育令で設置された巡回教員、明治16年の布達で文部省が設置を地方に勧めた督業訓導(明治17年3月、小学督業と改称)と区別する意味において、明治6年から16年までに地方で自主的に設置された教育内容・方法の指導監督機関の総称として、巡回訓導の名称を使用し、論を進める。

巡回訓導が地方で自主的に設置されたのは、明治初期の小学校教員の大部分は文字を少し読める程度の無資格者であり、しかも、小学校教員養成と言っても、2～3ヶ月の講習会程度であったため、教育内容・方法、すなわち、小学教則並びに小学授業法を指導監督させる必要からである。

設置状況をみるに、学制公布の翌明治6年には、5県、明治9年から11年には、20道府県にわたって設置されている。ところが、明治12年から14年にかけて、それを廃止するところが続出し、明治14年から15年になると、巡回訓導の設置は、わずか、数県となる<sup>(6)</sup>。激減した理由は、次の二つが考えられる。一つは、明治13年度から、巡回訓導の給料、旅費などの財源となっていた小学扶助金の地方への交付が廃止された上に、全国的な経済的不況により、地方が財政的に困ったことである。二つは、明治14年1月、文部省が、郡区学務担任書記に、「教育ノ大意に通スル者」を任命し、詳細な職務規定を定め、教育の外的事項ばかりでなく、内的事項をも指導監督させるように地方

へ指令したことにより<sup>(7)</sup>、地方では、巡回訓導を廃止して、その職務を郡区の学務担任書記に委ねたことである。以上のような理由で、巡回訓導を設置するところは激減するけれども、地方にしても、文部省にしても、その設置の必要を強く感じていたのである。

巡回訓導の設置方法は、地方又は時期によって異っていた。すなわち、中学区ごとに、設置したり、大区又は郡区ごとに設置したり、地理上の便宜によって設置したり、師範学校に設置したり、さらに、前述の設置方法の中、二つを併用して配置したりしたのであった<sup>(8)</sup>。そして、その巡回訓導には、専任の者が大部分任命されていたけれども、中には、師範学校教員、小学校教員、学区取締などを兼務する者もいたのである。

巡回訓導の職務をみるに、その設置の経緯のところまで述べたように、担当の小学校を巡回したり、又は、担当区の小学校教員を集めて、小学校教則・授業法を指導し、監督することを、主要な共通の職務としていたのは言うまでもない。それに関連して、学制時代に重要視された小学校での試験、特に、定期試験の問題作成から評価に至るまで担当したのであった。その外、担当の小学校を巡視後、その状況を上司(地方官、郡長、師範学校長など)に報告するものも、巡回訓導の職務であった<sup>(9)</sup>。つぎに、巡回訓導の小学校教員の人事へのかかわり方をみると、学制では、小学校教員の任免についての明確な規定はなく、学区取締が小学校教員と雇用の契約を交わし、府知事県令の認可を得るといのが一般的であったけれども、明治13年の教育令で、「町村立学校ノ教員ハ学務委員ノ申請ニ因リ府知事県令之ヲ任免スヘシ」<sup>(10)</sup>と定められ、これらの規定では、巡回訓導は、小学校教員の人事にかかわりを直接もってないことが分るのであろう。しかし、地方によっては、巡回訓導が、学区取締を兼務したり、学区取締と一緒に、小学校教員採用具状書に連署したり、無資格小学校教員の採用学力試験を担当するところもあった<sup>(9)</sup>。

以上のような職務を有していた巡回訓導には、地方で設立された小学校教員養成機関の卒業生の中の優秀な者や官立師範学校の卒業生が任命され、その給与は、地方によって、又は、個人によって異なるけれども、小学校教員中で最高のものであった<sup>(11)</sup>。

### (2) 小学督業の実態

文部省は、小学校教員を改良する為、明治16年8月18日の達第16号で、督業訓導を設置するよう指令したのであった。しかし、督業訓導という名称は、小学校教員の授業などを指導監督するという職柄、不都合で

あるという理由で、明治17年3月7日、小学督業と改称されたのであった。そして、これまで種々様々に呼ばれていた教育の内容、方法の指導監督機関の名称は、小学督業という名称に統一されるようになった<sup>(12)</sup>。

しかし、名称は、全国的に統一されたと言っても、地方では、それを設置する義務はなかったもので、それは、全国各地に設置されたのではない。小学督業の設置状況は、明治17年には、16府県で、総数72名である。翌明治18には、20数府県に設置され、その総数は、91名に増加した。明治19年になると、それらは減少し、明治20年には、総数42名となる。その後、それは、激減する。その理由は、地方の教育費が節減されたためと、明治20年9月、学務局長名で、それまで小学督業設置の財源となっていた区町村費で以って、小学督業を設置しないよう指令されたためである<sup>(13)</sup>。

小学督業を設置する場合、文部省は、小学督業規則を伺い出るよう達しているけれども、文部省自身が、それを定めていなかったもので、小学督業の配置方法、職務規程、任用資格及び方法、給与などは、巡回訓導と同様に、地方によって異なっていた。

小学督業の配置方法は、次の如く、類型化できる。すなわち、郡単位に配置したり、師範学校に配置したり、地方庁に、又は、県内を便宜的に区分し、それぞれに配置したり、さらに、前述の配置方法の中、二つを併用して、小学督業を配置するところもあったのである<sup>(14)</sup>。

小学督業の職務規程は、地方で自主的に設定することになっており、その規定の仕方は、地方によって異なるけれども、その職務内容は、大体、全国的に共通していた。それは、小学教授法を中心とした教育の内の事項の指導監督を主な職務としていたことである。その外、学校の設備、諸表簿の整否、校舎の広狭、運動場の適否、学校衛生の状況などを視察し、指導監督をしなければならず、さらに、視察後、視察内容を記した巡視日程書を報告するもの、小学督業の職務であった。小学督業は、巡回訓導に比べると、教育の外の事項の指導監督にまでタッチしなければならなかったという嫌いがあるが、小学督業と巡回訓導との権限の大きな相異点は、一般的に言って、次の点が挙げられる。一つは、巡回訓導の如く、小学校教員の多くを占めていた無資格教員の採用試験を小学督業に担当させるところがなくなったことである。二つは、小学督業は、巡回訓導の如く、児童の試験問題を作成し、実施し、評価したり、直接、手を下さなくなったことで

ある。ただ、児童の試験に立会い、監督する程度であった。それは、巡回訓導時代と相違して、資格のある小学校教員が増大したからであろう。

小学督業には、官公立師範学校の高等科卒業者や、小学高等科教員免許状所有者の中から、郡区長又は学務課長の具状によって府知事県令から任命されることに一般的になっていざけれども、実際には、官立師範学校、特に、東京師範学校卒業生の中から任命されたものが多かったのである。小学督業の給料は、地方又は個人によって異なるけれども、一般に高く、小学校長以上で、師範学校教諭並みであった<sup>(15)</sup>。

## (三) 地方視学機関の設置

### (1) 郡視学の設置

森の策定した明治19年4月公布の小学校令は、明治21年4月の『市町村制』公布に呼応して、改定されることとなった。その文部省原案が、明治23年3月、閣議に提出されたが、その中には、市町村、郡、府県の学務委員設置についてしか定めてなかった。ところが、同年6月の法制局修正案では、郡、府県の学務委員については削除され、新たに、郡監学が加えられているのである。その後、郡監学から郡視学などの文字の微修正はあったけれども、その内容は、明治23年10月6日公布の小学校令に受け継がれたのである<sup>(17)</sup>。小学校令の郡視学制度に関する規定をまとめると、郡は、自己の財政負担(郡費)によって、府県知事の任命による郡視学を一名設置するようにし、止むを得ない場合には、府県税で賄われる郡吏員をして、郡長の指揮命令を受けて郡内の教育事務を監督するという郡視学の職務を代行させることが出来ると言うのである。文部省原案では、郡視学の規定がなかったのに、法制局修正案で登場し、明治23年の小学校令で規定されるようになった理由を、当時の文部省参事官であった江木千之と法制局参事官であった木場貞長は、それぞれ、次のように述べている<sup>(18)</sup>。江木は、必要性から地方で自主的に設置されていた巡回訓導、小学督業を制度化したものと言う。これに対し、木場は、彼の言によって郡視学が設置されるようになり、これまで小学校のことは郡書記が郡長の名の下に処理していたけれども、不便のことが多いので、教育思想のある専任の郡長補佐役である郡視学を設けるようになったと言うのである。ところが、2人の言で注意すべきことは、江木が、地方で自主的に設置されていた巡回訓導、小学督業を法制化したものとして郡視学を扱っているのに対し、木場は、小学校教育全般の事務を担当

していた郡の学務担当書記よりやや教育を理解したものとしか郡視学を把えていないことである。このように、江木と木場とは、把え方の相違があるが、郡視学制度の実態をみる限りでは、郡視学制度は、明治14年1月の文部省の達で性格づけられた郡学務担任書記の系譜を引くものとみるべきであろう<sup>(19)</sup>。

明治23年10月公布の小学校令は、地方視学制度史上、次のような意義を有している。

① 地方視学機関の設置が、法制上、はじめて規定されたこと。

② 地方視学機関の設置単位が、郡単位に統一されたこと。

③ 郡視学が、郡長の補助機関として判任待遇という官僚機構の最末端に位置することによって、後に、地方視学機関が、一般行政機関の補助機関として位置づけられる先駆をひらいたこと<sup>(20)</sup>。

以上のような意義を有する郡視学規定も、実施にあたって、いろいろと問題があり<sup>(22)</sup>、郡視学制度の施行は、遅々として進まなかった。設置状況をみるに、明治24年に、2県、明治25年、6県、明治26年、3県、明治27年、1県のみで、明治28年、1県もなく、明治29年から30年にかけて、郡視学を設置する府県が急激に増大し、明治33年4月1日に、やっと、全国的に設置されるようになったのである。しかも、明治33年以前には、府県で郡視学を設置することになっても、全ての郡に設置されるのではなく、また、全ての郡に専任の郡視学が設置されたのでもなかった。

郡視学の職務については、小学校令の第67条で、「郡視学ハ郡長ノ指揮命令ヲ受ケテ郡内ノ教育事務ヲ監督ス」<sup>(21)</sup>としか決めてないのである。そこで、「郡視学規程の区々たること、郡視学規程の個々別々なること、今日より甚しきにあらざるべし、府県より訓令を以て其大要を示せる所あり、郡長が之を規定せるあり、従ひて郡視学は単に監督に任ずるのみの所あり、監督よりは指導の方に重きを置ける地方あり、甚しきは俗務を負担せざるべからざる所もあり」<sup>(23)</sup>で、地方によって、郡視学の職務規程の仕方が異なっていた。確かに、明治20年代において、各地で制定された郡視学職務規程の仕方は、地方によって異なっていた。しかし、その規程からみると、職務の重点の置き方は地方によって異なるかもしれないけれども、郡視学は、郡の学務全般を指導監督しなければならなかったのは共通していた<sup>(24)</sup>。明治30年5月、『地方視学職務規程』が公布されると、郡視学職務規程は、それに則って制定されるようになり、全国的に統一される

ようになる<sup>(24)</sup>。そして、郡視学の職務は、教育勅語と御真影に関することの指導監督を第一とするようになる。しかし、当時の郡視学が力を入れた点は、就学督励、学校設備の充実、教員候補者の物色であったと言われている<sup>(24)</sup>。以上の三つは、相互に関連するものであるけれども、明治30年頃は、全国的にみると、2万人余りの小学校教員不足であったと言われる。そこで、小学校教員を集めることが、当時の郡視学にとって重要な仕事であったのである。小学校教員の任用の仕方をみるに、明治23年の小学校令では、「市町村立小学校ノ教員ハ市町村長ニ於テ推薦スル所ノ三名以下ノ候補者ニ就キ府県知事之ヲ任スルモノトス」<sup>(25)</sup>と定められ、この規定でみる限りでは、郡視学は、小学校教員任用に立入れる余地はないのであった。しかし、明治26年10月の『地方官官制』の改正により、郡長の権限が強化されたと言われているけれども、それに呼応してか、明治26年12月の『市町村立小学校教員任用令』では、「市町村立小学校教員ハ市長又ハ郡長ノ推薦ニ由リ小学校教員銓衡委員ノ銓衡ヲ經テ府県知事之ヲ任ス」<sup>(26)</sup>と改正され、郡長が、町村立小学校教員任用の内申権を得、その補助機関である郡視学は、その仕事を實質上担当しなければならなくなったのである。それと同時に、その補助機関である郡視学は、「教員校長任免黜陟の権、一に郡視学に存する」<sup>(23)</sup>と言われているように、町村立小学校校長及び教員の人事に対して絶大な発言権をもつようになった。又、「此貧乏なる我郡に此多額の俸給と此多額の旅費を給しながら、一向に教育進歩の実が挙がらず、執鞭者怠慢を戒しめ、文部の制定したる学校簿冊を点検し、教員候補の遣り繰り位をするは、郡教育担任の郡書記をして兼任せしめて充分なり」<sup>(27)</sup>という資料は、当時の郡視学の実態とその批判の資料であると同時に、教員候補者の遣り繰りが、郡視学の重要な職務となったことを示している。さらに、明治30年9月の『市町村立小学校教員任用ノ件』では、「市町村立小学校教員ハ郡長又ハ市長ノ推薦ニ由リ地方長官之ヲ任命ス」<sup>(28)</sup>と改正され、小学校教員銓衡委員の銓衡がなくなったので、町村立小学校教員任用の郡長の内申権が強大となった。そして、郡長の補助機関である郡視学の町村立小学校教員任用への発言権が、一段と強くなったのは言うまでもない。それは、巡回訓導、小学督業などにはないものであった。

しかし、明治33年4月1日以降、郡視学の強大な人事関与権から生じる郡視学の権力的な態度への小学校教員の批判の資料は、殆んど、見あたらない。「教員

校長任免陟降の権、一に郡視学に存する」<sup>(28)</sup>と言われながら、それが殆んど見あたらないのは、前述したように、非常なる教員不足であった為、郡視学自身が、小学校教員に対して低姿勢をとらなければならなかったことと、次の理由からだと思われる。すなわち、明治23年の小学校令において定められた郡視学は、郡雇であり、地位そのものが安定してなく、郡視学の任免、給料、旅費など、郡会によって左右されていたからである。

「郡の費用に属する府県の郡視学は、一方には常に郡長の為に其の頭を押さえらるるの不愉快あると共に、郡会の為に其経費を左右せらるる憂あり、郡視学たるものは一日も安心して其本職に従事すること能はざるなり。況んや郡視学たるものは、常に怒を管下の校長、教員、学事関係の職員に受け易きものなれば、彼等にして郡会議員に運動し、教育の事には素人なる郡会議員にして、直に其運動に巻き込るるが如きことあらば、郡視学の立場は秋毫も存せざるに至り、之を監督する郡視学が却りて校長教員など監督するものの歡心を買ふ」<sup>(29)</sup>

このように、明治23年の小学校令の郡視学規定では、郡視学は弱い地位にあったため、明治33年4月1日以降と同じ強大な小学校教員の人事関与権を有しながら、小学校教員の郡視学に対する批判は、殆んど見あたらないのである。それどころか、長崎県においては、郡視学排斥運動さえ、小学校長及び教員間に起ったのである<sup>(30)</sup>。

郡視学の任用資格について、小学校令において明記されていない。しかし、地方では、一応、尋常師範学校卒業を郡視学任用の基礎資格としていたとみてよい。だが、これさえ満たしていない者も任命されていたが、明治30年5月4日、地方視学（府県視学）の任用資格が定められると、地方では、それに準じて郡視学を選任するようになった<sup>(31)</sup>。その郡視学の給料額は、地方によって定めるようになっていたが、それは、地方専兼、時代などによってかなり差異があった。金額の中は、12円未満から50円以上にわたっていた<sup>(32)</sup>。

## (2) 地方視学の設置

府県段階においても、地方視学機関を設置して欲しいという要望は、郡視学制度が発足した時から強くあった。要望どころか、現実に、そのようなものを、地方では、自主的に設置しているところもあった。例えば、巡回訓導にしても、小学督業にしても、府県段階に設置したところもあり、さらに、明治26年以降、地方庁の学務課に視学係を設置するところは多くあっ

た<sup>(33)</sup>。そのような時、明治30年5月、府県に地方視学（府県視学）が、文部省費で、各道庁府県に2～3名ずつ、全国で100名設置されることになった。

その地方視学が設置されるようになった時の普通学務局長であった木場貞長は、その経緯を語っている<sup>(34)</sup>。木場によると、文部省は、初め、マンネリ化していた小学校教員不足を補充する目的で師範学校経費の半額を国庫負担にする計画を立てていたが、財政の都合で、それを実現できなかったため、専門の視学を置いて不完全な教員を指導監督させれば、多少でも効果があると信じたから地方視学を設置するようになったと言う。しかし、文部省の地方視学制度案は、中途半端な案であるという理由で、初め議会の承認を得ることが出来なかったけれども、やっとのことで、それは復活し、承認されたのであった。そして、明治30年5月1日、勅令第140号の『北海道庁府県ニ地方視学ヲ置キ』が裁可され、又、地方視学の定員、職務規程、給与などが、勅令省令などで定められ、道庁府県段階にも、地方視学機関が設置されることとなった。

明治30年5月の地方視学の設置は、地方視学制度史上、次のような意義を有した。

- ① 道庁府県段階に、地方視学機関が、法制上、初めて設置されるようになったこと。
- ② 地方視学の任用資格、職務内容、給与などが明確に定められ、それらが郡視学制度の整備に寄与したこと。

地方視学の任用資格は、勅令第140号の中に規定されている。この任用資格の規定に基づいて、地方視学が任命されることとなったが、待遇、地位ともに余りよくないので、その人選に困るであろうという予想があった。明治30年中に、100名のうち87名、明治31年に、95名の者が任命されている<sup>(35)</sup>ことから察すると、府県は、余り、その人選に困ったようには見えないのである。しかし、地方視学の任用の過程で、勅令第140号の任用資格が拡大解釈されているの<sup>(36)</sup>、「百人余の視学中、五十人位は之を師範学校の主事若しくは主事位の人より抜き、他の五十余人は、県視学の資格として、規定せる人々より取る積りなり<sup>(37)</sup>」という文部省の予定より下廻った基準で人選を行なっているのだからみると、地方は、かなり、地方視学の人選に困ったものと思われる。

地方視学の職務は、明治30年5月1日の勅令第140号の第2条に、「地方視学ハ地方長官ノ指揮ヲ承ケ小学教育ニ属スル学事ノ視察ヲ掌ル」<sup>(38)</sup>と定められていたが、その4日後に、『地方視学職務規程』が布達

され、地方視学の職務が、詳細に、具体的に定められた。この規定によると、地方視学の職務は学事の視察だけであつたけれども、その視察は、小学校教育に関することばかりでなく、管下の学事全般にわたっていた。しかし、その視察は、1月の中10日足らずであつたため、文部省は、規程には定めてないけれども、地方庁に在庁の時、地方庁の学務官吏の補助をも認めている<sup>(40)</sup>。

このような職務に従事していた地方視学には、文部省は、1人平均40円を授けることとしていたが、実際には、35円から40円授けられた。それは、郡視学、特に、小学校長と比べてみても、余り高いものではなかった。

#### (四) 地方視学制度の成立

##### (1) 地方視学官の設置

郡視学、地方視学（府県視学）が設置され、地方視学制度は、次第に整備されてきたのであるが、文部省としては、その上に、地方視学官（府県視学官）を設置することが、多年の宿題であつたと言われている。文部省の府県視学官制度案と思われる文書が、明治26年3月から30年5月まで文部次官であつた牧野伸頭の文書の中にある。それは、『府県ニ学事専務官ヲ置クノ義』<sup>(41)</sup>という文書である。その内容は、現行の地方官々制では、学務は、内務部第三課で、衛生兵事仕事戸籍に関する事務と一緒に扱われ、その課長には、学務に精通していない者がなるのが現状であるので、國家教育に関する知事の責任を分たしむるためにも、地方庁に学事専務官を置いて欲しいと言うのである。これが、府県視学官制度の文部省原案と推察されるのが、樺山文部大臣時代の文部次官であつた奥田義人の伝記によると<sup>(42)</sup>、府県視学官制度実現の第一歩は、明治31年6月、文部大臣となつた尾崎行雄が、明治32年度の予算中に、府県視学官制度に関する予算を提出した時から始まり、そして、それが、犬養毅文部大臣に受け継がれ、さらに、明治31年11月、文部大臣となつた樺山資紀に引き継がれるようになったと言う。樺山文部大臣の府県視学官制度に関する考えは、「当初教育家の説を容れ、地方官制以外に、独立した視学官を、地方庁に設くること」<sup>(43)</sup>であつたと言われ、牧野伸頭文書の中にある前掲の資料の考え方と異なる。しかし、明治31年12月16日、衆議院予算委員会で府県視学官費が審議された折には、その実態が、はっきりしないままに通過したのであつた<sup>(44)</sup>。それに対し、明治32年2月13日の貴族院の審議では、府県視学官を

各府県一人設置し、彼に、学務ばかりでなく他の事務をも担当する第三課長を兼ねさせることで通過したのであつた。そして、明治32年4月19日、『北海道庁官制改正ノ件』、5月25日、『地方官官制ノ件』が閣議に提出され、明治32年6月14日、『北海道庁官制中改正』、『地方官官制中改正』が公布されたのであつた<sup>(46)</sup>。

これにより、教育学芸の事項のみを担当する第三課長を兼ねる府県視学官が、地方庁に一名設置されることになった。すなわち、郡視学、府県視学の外に、地方視学機関として、府県視学官が、地方庁に、一名設置され、第2次世界大戦前の地方視学機関が、全部出揃うようになった。

そのような意味でも、明治32年6月の地方視学制度の改正は、地方視学制度史上、重要であつたが、次のような意味でも重要であつた。それは、同年6月14日、「視学官及視学ハ特ニ教育上経歴アル者ニ就キ選任スルノ必要有之」<sup>(47)</sup>との理由で、『視学官及視学任用令』<sup>(47)</sup>が定められ、府県視学官には、教育家出身からも任用されることになったことである。初代の府県視学官の前歴をみるに、師範学校長17名、中学校長9名であり、かなり有名な教育家が府県視学官に任命されたのであつた<sup>(48)</sup>。このように優秀な人材が、府県視学官となつたのは、内務部の一課長（筆者註：判任官の者がなる）にしか過ぎない府県視学官が奏任官であり、俸給表からみても、知事、書記官につぐ地位にあつたからである<sup>(49)</sup>。

府県視学官の職務は、「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」<sup>(46)</sup>とある如く、学事の視察と事務の両方を担当することになっていた。その学事というのは、管下の学事全般にわたつたの言うまでもないが、当時、特に力を入れた点は、「視学官として第一に着手したるは就学督励、学校設備、教員補充策の三なり」<sup>(50)</sup>とある如く、その三つであつた。これら三つは、当時、学事関係者すべてが力を入れていた点であつたので、府県視学官だけの力によるのではないけれども、就学率をはじめ、府県の学事は、著しく向上したのであつた。そのこともあって、府県視学官制度は、教育家の間では好評であつた。しかし、明治34年9月、行政財政整理という名目で、府県視学官廃止問題が起つたのであつた<sup>(51)</sup>。その理由の一つは、府県視学官設置以来の地方財政を圧迫するほどの学事の著しい向上を彼の独走によるものとのみなしたること、二つは、一課長にしか過ぎない府県視学官が高等官である奏任官であり、他の官吏の妬を得

たことである。このような理由で、府県視学官廃止問題が生じたのであるが、それは、一応、府県視学費を文部省費から内務省費に所管替えすることで落着いた。しかし、経費所管替えが行なわれたは行なわれたで、議論百出し、さらに、明治35年12月の教科書事件に、多くの府県視学官が連座したこともあって、その廃止問題が再燃したのであった。そして、府県視学官は廃止されるようになり、明治36年11月、閣議に提出された『北海道庁官制改正ノ件』『地方官官制ノ件』の中では、府県視学官の名称は削除され、明治38年4月の『北海道庁官制改正』『地方官官制改正』の公布により、府県視学官は廃止されたのであった<sup>(52)</sup>。しかし、その設置の要望は強く、その結果、大正2年6月、理事官の兼務する府県視学官が設置され、大正13年12月には、地方事務官がそれを兼務するようになり、さらに、大正15年7月には、内務部の一課にすぎなかった学務課が学務部となり、その学務部長である書記官が府県視学官を兼務するようになった。昭和3年3月には、これまで兼任であった府県視学官に代って、専任の府県視学官が設置されるようになった。そのための特別任用令が定められ、教育家出身からも、府県視学官になることが出来るようになった。それが、終戦まで続いたのであった。

## (2) 視学制度の整備

明治32年6月14日公布の『北海道庁官制中改正』と『地方官官制中改正』<sup>(46)</sup>による地方視学制度の改正は、次のような意味でも、地方視学制度史上、重要な意義があった。

① 府県視学制度は、明治30年5月の地方視学設立時から、その任用資格、職務、給与などについて明確に定められ、制度的に整備されていたけれども、この改正によって、文部省費で設置されていた府県視学が内務省費で賄われるようになり、しかも、これまでと異なり、学事視察ばかりでなく、教育関係庶務をも担当し、府県視学は完全に内務行政の傘下に入り、それに従属するようになり、第二次世界大戦前の府県視学制度の確立をみたことである。

② 郡視学は郡費で賄われる判任待遇から地方費で賄われる判任官となり、郡視学の地位身分を確立し、明治33年4月1日から、その設置を義務づけ、地方学事の指導と監督に絶大な権限を与えることによって、郡視学制度は、すこぶる整備されて充実し、明治20年代後半から強まりつつあった小学校長および教員に対する郡視学の人事関与権も、また一段と強化されるようになったことである。

以上のような意義を有する明治32年の地方視学制度の改正において、さらに注目すべきことは、『視学官及視学特別任用令』<sup>(47)</sup>が公布され、府県視学官ばかりでなく、府県視学、郡視学の任用資格が定められたことである。この任用資格によると、府県視学、郡視学ともに同じ任用資格であったが、府県視学の場合は、特例により、前地方視学(府県視学)の者は、そのまま府県視学に任用でき、又、任用されたのであった。ところが、郡視学の場合は、初め、特例がなかった。郡視学も、明治30年5月制定の地方視学任用資格に準じて任用されるようになっていたけれども、現実には、それ以下の者が任用されていたのであり、新しい任用資格どおりの郡視学を任用するのは大変であった。したがって、明治32年12月、郡視学の任用においても、特例が設けられ、緩和されたのであった。しかし、府県視学の場合と異なって、郡視学の場合は、前郡視学が無条件に郡視学に任用されたのではなかった。前郡視学でも、資格審査が行なわれ、任用資格に合格した者だけが、明治33年4月1日附で、再任命されたのであった<sup>(53)</sup>。その任命された者の前歴をみるに、前郡視学、前小学校長が大部分であった。

府県視学、郡視学の俸給は、ともに、八級俸(25円)以上と定められたのであるが、実際には、府県視学は、35~40円、郡視学は、30~35円の者が多かった。それらの給料は、小学校長の給料に比べると、余りよいものではなかった<sup>(54)</sup>。

ところが、「実に県郡視学は小学校教員の興味を中心点であり又出世の最高の標準である」<sup>(55)</sup>と言われているように、府県視学、郡視学は、小学校教員にとり、出世の最高目標であった。それは、小学校校長及び教員の任用は、明治33年8月の小学校令において、「市立小学校長及教員ノ任用ハ市長ノ申請ニ依リ町村立小学校長及教員ノ任用ハ郡長ノ申請ニ依リ府県知事之ヲ行フ」<sup>(56)</sup>と定められ、府県知事の補助機関である府県視学、郡長の補助機関である郡視学は、小学校長及び教員の任用に対して、「生殺与奪の実権」<sup>(57)</sup>をもっていたからである。郡視学は、明治33年4月1日以前にも、小学校長及び教員に対して絶大なる人事関与権をもっていたけれども、郡費雇の判任官待遇であり、その任免権が、被監督者の町村長などからなる郡会議員の掌中にあるなどの不安定な地位にあり、しかも、小学校教員の不足が、かなり深刻であったため、郡視学は、人事関与権を利用しなかったと言うより、利用できなかったのである。ところが、明治33年4月1日以降、郡視学は、地方費で賄われる判任官と



なり、官僚機構の末端に完全に位置づけられ、安定した地位を確保し、絶大な人事関与権をフルに活用できる地位を得たのであった。

府県、郡視学の職務は、小学校長及び教員の人事が全てでない。明治33年4月1日以前の府県・郡視学と異なり、管下の学事視察とその庶務をとらねばならなかった。視察と庶務を掌ることになっていた府県・郡視学が、明治33年以降、特に力を入れた点は、就学督励、学校設備の充実、教員の補充であったと言われている。それは、前述のごとく、府県視学官の場合も同じであった。

ところが、教科書の国定制度がはじまり、教育内容の統制が行なわれるようになると、文部省は、その徹底を期するために、府県視学、郡視学を東京に集めて視学講習会を開き、国定教科書の主旨説明を中心とした講習を行い、指導監督の力点を教育の外的事項から内的事項へ転換するよう指導したのであった<sup>(59)</sup>。さらに、その指導監督の徹底を期するために、郡視学会

議、府県郡視学会議を開いたり、又、府県視学、郡視学が各小学校を巡視し、注意又は指示した事項を記入し、永久に保存する巡視簿<sup>(60)</sup>を各小学校に備えさせるようになった。このようにして、わが国の初等教育は、地方視学機関の監督下に完全に置かれるようになったのである。

## おわりに

これまで、わが国の地方視学制度の成立過程を考察してきたのであるが、戦前の意味でのわが国の地方視学制度が成立するのは、明治32年6月の地方視学制度の改正によってであった。すなわち、完全に一般地方行政機関に従属し、管下の学事全般の視察と事務(庶務)を担当し、小学校長及び教員の実質的な人事権をもち、指導官というより監督官の性格が強いという特徴をもつ、わが国の地方視学制度が、その改正によって、成立するのであった。

## (註)

- (1) 相良惟一著 『教育行政法』 誠文堂新光社 昭和25年7月 44頁
- (2) 文部省 『学制百年史』(資料編) 帝国地方行政学会 昭和47年10月 13頁
- (3) 井上久雄著 『学制論考』 風間書房 昭和38年11月 235頁
- (4) 同上書 226頁
- (5) 井上久雄著 『近代日本教育法の成立』 風間書房 昭和44年3月 263頁
- (6) 拙稿 「巡回訓導について」 日本教育学会編 『教育学研究』 第35巻第2号 昭和43年6月 32～34頁
- (7) 内閣官報局編 『法令全書』 明治14年 803頁
- (8) 前掲論文 「巡回訓導について」 34～35頁
- (9) 同上論文 36～38頁
- (10) 前掲書 『学制百年史』(資料編) 32頁
- (11) 前掲論文 「巡回訓導について」 38～39頁
- (12) 拙稿 「小学督業について」 『広島大学教育学部紀要』 第1部第18号 1969年 1頁
- (13) 同上論文 2～4頁
- (14) 同上論文 4頁
- (15) 同上論文 4～6頁
- (16) 同上論文 8頁
- (17) 拙稿 「郡視学制度の地方への定着過程」 日本教育学会編 『教育学研究』 第40巻 第3号 昭和48年9月 34頁
- (18) 同上論文 34～35頁
- (19) 同上論文 39頁
- (20) 同上論文 35～36頁
- (21) 同上論文 36～37頁
- (22) 前掲書 『学制百年史』(資料編) 95頁

- 223 「郡視学を論ず」（社説）『教育時論』 第381号 明治28年11月15日 7頁
- 224 前掲論文 「郡視学制度の地方への定着過程」 38~40頁
- 225 前掲書 『学制百年史』（資料編） 94頁
- 226 『明治以降教育制度発達史』 第3巻 990頁
- 227 「兼任郡視学に就て」 『教育時論』 第354号 明治28年2月15日 33頁
- 228 『明治以降教育制度発達史』 第4巻 945頁
- 229 前掲雑誌論文 「郡視学を論ず」（社説）6~7頁
- 230 拙稿 「長崎県における郡視学制度の成立過程」 『福岡教育大学紀要』 第24号 第4分冊 昭和49年 37~38頁
- 231 前掲論文 「郡視学制度の地方への定着過程」 37~38頁
- 232 同上論文 40~41頁
- 233 「学事視察規程と学校巡視規程」 『教育時論』 第383号 明治28年12月5日 31頁
- 234 木場貞長 「視学雑感」（論説） 『日本之小学教師』 第12巻 第152号 明治44年8月15日 4頁
- 235 『文部省第二十六年報』 100頁
- 236 「地方視学資格年数計算方」 『文部省例規集纂』 自明治30年至31年 106頁
- 237 「県視学設置に就きて」 『教育時論』 第431号 明治30年4月5日 10頁
- 238 『官報』 第4188号 明治30年5月4日 34頁
- 239 『官報』 第4199号 明治30年5月5日 49頁
- 240 「地方視学他ノ学務取扱方」前掲書 『文部省例規類纂』 105頁
- 241 国立国会図書館蔵 『牧野伸顕文書』
- 242 岡田明治著 『嗚呼奥田博士』 因伯社 大正11年 104~105頁
- 243 「視学制度と学政大改革」（社説） 『教育時論』 第726号 明治38年6月15日 1頁
- 244 「衆議院予算委員会速記録」（明治31年12月16日） 『第十三回帝国議会議院議事速記録』 74~75頁
- 245 「貴族院議事速記録第二十四号」（明治32年2月13日） 『第十三回帝国議会議院議事速記録』 341頁
- 246 国立公文書館蔵 『公文類聚』 第23編 明治32年 巻9 官職門
- 247 同上文書 巻16 官職門
- 248 拙稿 「地方視学官の設置とその意義」 『福岡教育大学紀要』・第23号 第4分冊 昭和48年 29~30頁
- 249 同上論文 28~29頁
- 250 「府県視学官訪問要録」 『日本之小学教師』 第2巻 第16号 明治33年5月15日 51頁
- 251 前掲論文 「地方視学官の設置とその意義」 30~31頁
- 252 前掲文書 『公文類聚』 第29編 明治38年 巻3 官職門
- 253 前掲論文 「長崎県における郡視学制度の成立過程」 38頁
- 254 「速に視学の俸給を高めざるべからず」 『日本之小学教師』 第11巻 第131号 明治42年11月15日 2~3頁
- 255 柳沼蓬水著 『教師の自白』 東京敬水館 大正元年10月 234頁
- 256 前掲書 『学制百年史』（資料編） 103頁
- 257 前掲書『教師の自白』 336頁
- 258 前掲論文 「長崎県における郡視学制度の成立過程」 38~39頁
- 259 『文部省第三十四年報』 上巻 10頁
- 260 例えば、広島県では、「今般本県にては小学校に視察簿なるものを備置かしめ監督其学校を巡視したるときは改良を要すべき事項を記し置くこととせられたり」（「学校視察簿」『芸備教育』） 第49号 明治41年度から、各小学校に視察簿を設置させることとした。筆者は、静岡県、広島県、秋田県の視察簿を手に入れているが、その視察簿をみると、郡視学、府県視学は、小さなことを細かく指導しているのである。