

課題研究 公教育の質的保障と指導行政

1. わが国における地方視学制度の成立と展開（1）

——郡視学を中心として——

大西 信行

1. 監督・指導行政考察の視点と対象

教育における「監督・指導行政」は、近代公教育の成立と展開の過程において、教育政策主体の学校に対する教育の保障関係として現象しているものであるが、地方教育行政において両者に介在し、主要な役割を担ってきたのは、「視学」あるいは指導主事とよばれるものである。

わが国では戦後、「視学」から指導主事への転換は、単なる名称の変更ではなくて、教育の監督・査察・命令行政（以下、監督行政と省略）から「指導・助言・援助」行政（以下、指導行政）へ、という行政機能の転換に対応して理解されている。これらの両者の性格を比較して、監督行政が強制的・権力的であり、指導行政が示唆的・非権力的であるとするのは通説であり⁽¹⁾前者を否定的に、後者を肯定的に捉える見方は一般化しているといえよう。「旧式の視学行政が改められた根本の理由は、視学が教員に対し、常に命令監督的に査察指導することの弊を改め、教師の人格を尊重し、教師の創意を重んじようとした点にあるのである。だからこそ命令ではなく助言による指導となったのである。」⁽²⁾

もともと、このような監督行政から指導行政へという行政機能の性格の転換は、教育行政に特有なものではなく、戦前から戦後にかけての「行政観」そのものの変化にもなったものである。「今日では、どこの行政分野でも昔日のような命令行政ではなく、より紳士的な行政指導という形態が好んでとられて」⁽³⁾ いるのである。これは、単に行政の「民主化」のみならず、「能率化」の観点の変化なのであって、より基本的には、行政を客体の側から捉え返したところに特徴をもつものである。「こわがられる視学から親しまれる視学へ」⁽⁴⁾ は、まさに監督行政の客体としての学校側からの批判であったし、「指導主事は、教員に助言と指導を与える。但、命令及び監督をしてはならない」（旧教委法46条）は、この批判の成果といえよう。

視学制度に対する検討は、以上のように行政機能の観点からの監督行政に対する批判を中心とするものではあったが、それだけにとどまるのではなく、さまざまな角度からなされた。すなわち、「視学の資格、選任、職分、待遇、研修等」についてである。⁽⁵⁾ これらが検討された中で、最も明確にされたのは、視学の職務から「人事事務」を切り離すことであった。視学が教員から親しまれるためには、何よりもまずこのことが先決要件だったのである。しかし、視学の職務か

ら「人事事務」を切り離すことを除いては、視学制度に対する批判や問題指摘に新たなものがあったわけではない。例えば、「定員が少く其上事務が繁忙に過ぎたため指導に不十分であった」とか、教員から尊敬を受け得る学究的の視学は少なかった」等の批判と、この批判にもとづく視学制度の改善点——定員の増加、待遇の向上、職分の明確化等——は、後述するように、すでに臨時教育会議で指摘されていたことであった。

戦後なされた以上のような視学制度批判は、視学を「地方に於ける最も高い教育指導者として」地方教育行政機構に位置づけるために、その監督・指導・機能自体に重点が置かれたが、この立場からの批判をここで吟味していくためには、そもそも視学制度とは何だったのかが明らかにされなければならない。いいかえれば、公教育の成立と展開の過程において、「視学」がどのような役割を果たしてきたかが分析されなければならないのである。

ところで、「視学」の役割を分析していくさいに、公教育政策の一環としての視学政策が把握されなければならないが、「視学」を指導主事の前身と見ることに限定する立場、その意味で「監督・指導行政」を地方（教育）行政機関と学校との間の関係機能として指定する立場からすれば、次の2点を留意する必要がある。第1に、地方教育行政組織に「視学」がどのような位置を占めていたのか、第2に、学校の組織的編成過程ならびに学校経営の教育行政に対する相対的自律化過程と「視学」との関係、である。以下では、この2点に着目しながら、「視学」の職務の変容過程を追求する。職務は役割の具体的表現だからである。

2. 郡視学の組織化とその展開

わが国の地方視学制度の変遷は、郡視学、地方視学、視学官が地方官官制（1899年、勅令253号）に規定されて官治行政機構に正当な地位を占めた「成立期」、この組織形態が郡制廃止（大正12年、1923年）まで維持された「展開期」、郡制廃止にともない、郡視学が廃止され地方視学へ吸収された「再編期」、という三つの過程をとうして捉えることができる。視学制度の批判・継承にあたって、この変遷過程の全容が明らかにされなければならないが、本稿はそのための第一段階として、より学校に近密な「視学」の役割を、その職務を分析することによって把握しようとすることから、対象を郡視学に置いている。したがって、地方視学制度の変遷の対象範囲も、「展開期」までである。

わが国の視学行政は、学制（1872年）に始まると見ることができるが、地方視学行政をも内包するものとして構想された督学局が、実際には第一大学区を除いては実現せず、明治7年（1874年）に文部省の外一局へと機能縮小する。督学局が後の「中央視学」の形成へと推移するこの学制期に、地方視学行政が存在しなかったという、そうではなく、多くの地方では、学校の設立・保護・就学督励等を担当・監督する学区取締のほか、教育内容・方法等を担当・普及する巡回訓導を設置し、地方視学制度は自主的に形成されていく。

この巡回訓導による視学行政は、地方の実状と必要に応じて自主的に形成されたものであるか

ら、その具体的な設置方法は、地方ごとに異なる。しかしいずれも、有資格教員の大幅欠如と教員養成が未だ不十分であった当時、小学校教育の普及をはかるためには、まず小学校教員に対する現場教育が必要であり、小学授業法・教則を伝習・普及する指導者ば不可欠であった。巡回訓導はこうした必要から生まれたものであり、受持区内⁽⁷⁾の「教員へ授業ノ方法ヲ伝習シ各学校ノ教則ヲ正シ授業ノ得失生徒ノ進否ヲ監視スル」ことが、その最も重要な職務内容であった。⁽⁸⁾したがって、巡回訓導の任用にあたっては、小学授業法・教則に精通していることが求められ「学力優ナル者」であることが、その任用条件であった。「各部師範学校卒業生或ハ本県卒業学力稍優ナル者」を資格要件とした地方もあった。また、巡回訓導は、いわば教員の教員として、待遇・給与面において、県下の教師の中で最高のものであった。

教員養成の補完的・代替的機能をも担い、小学授業法・教則の実践的普及者としての巡回訓導は、教育行政が郡区町村編成法（明治11年、1878年）によって、より郡を中心とした一般行政区に吸収されるようになったこと、巡回訓導の給料、旅費等の財源となっていた府県への小学扶助金が廃止された（明治13年）ことなどから、明治15年（1882年）までに、多くの府県で廃止される。しかし、各地方においては、巡回訓導の再設置を必要としていたし、また、文部省内でも再設置の必要性が認識されていた。「講習所又ハ督業訓導ノ設置ヲ計画スルノ件」（明治16年、1883年、文部省達16号）は、このような地方視学行政に対する中央・地方の共通認識を背景にして布達された。これは、督業訓導（翌年、小学督業に名称変更）の設置を府県に奨励したにすぎなかったが、地方視学行政を全国的に組織化しようとした最初の視学政策として、注目されなければならない。

督業訓導の設置目的は「小学校教員ヲ益々改良スル」ことにあり、その職務は「主トシテ小学校教員ノ授業等ヲ監督スル」ことにあったが、詳細な職務規程は、各地方に任された。この職務規程と巡回訓導の職務を比較してみると、一例として、「学校管理ノ事」や「校舎及諸表簿ノ事」などが新たな監督事項として加わっている。このことは、督業訓導・小学督業が巡回訓導の後を受けつつも、小学授業法・教則を普及する重要性が相対的に低下し、その役割変化の徴候を示している、といえよう。学制から教育令（明治12年、1879年）への転換で生じた学校衰退に対し、改正教育令（同13年）以降、初等教育に対する国家関与が強化されるが、それは同時に、学校編制の統一化過程でもあった。文部省は明治14年（1881年）以後改正教育令の施行規則ともいうべき多くの規則を制定したが、なかでも学校編制の基準である「小学校教則綱領」（文部省達12号）を実施に移すことが、視学行政の一つの課題でもあった。学校管理や諸表簿が小学督業の視察・監督事項に加わってくることは、このような事情を反映しているのであり、さらにこの傾向は初期の郡視学の職務において、いっそう明確になる。

郡視学は、法的に非強制的であった小学督業の設置に対し、勅令によって統一的な規定のもとに視学制度の組織化がはかられたものであり、明治23年（1890年）の小学校令をもって始まる⁽⁹⁾。そこで規定された郡視学の職務は、「郡長ノ指揮命令ヲ受ケテ郡内ノ教育事務ヲ監督スル」（同67条）ることにより、ここで、「教育事務トハ専ラ小学校教育ノ範囲ニ屬スル事務」（同92条）をさした。もともとこれだけの規定では、郡視学が職務として取り扱う教育事務の具体

的な内容は不明確であり、地方で定められた職務規程と郡行政組織との関係から分析されなければならない。

地方で規程された郡視学の職務領域は広範囲に拡大されたが、学校に対する直接の視察監督事項そのものは、小学督業のそれと大差ない。すなわち、学校の設備・管理、教員の勤惰、授業の状況、学業の進否、諸表簿の整理状況などであった。ただ小学督業の設置に見られた役割変化の徴候は、いっそう郡視学の活動に反映されたものと思われる。というのは、明治10年代徐々に進行していた学校編制の組織化が、この小学校令で法制的に整備され、これによって校長の学校管理者としての役割機能が増大するからである。この小学校令は施行上多数の細則を必要としたが、例えば、小学校令12条と小学校教則大綱（明治24年省令11号）20条によって、「教科課程管理のしくみが文部大臣による小学校教則綱領→府県知事による小学校教則→小学校長による教授細目」というように縦の系列化が行なわれたこと¹⁰⁾に見られるように、校長の学校管理者としての職務が次第に明確になってくる。このことは、一方で、校長と教員との間に監督・指導関係（例えば「教案」作成をめぐって）を形成することを意味しているが、同時に他方では、これにもなって、郡視学の教員に対する監督は、実質的に二次的なものになってくる。

ところで、郡視学の職務規程に表われた最も大きな変化は、学校監督に加えて、学務委員の服務、町村長・区長等の教育事務の執行状況、教育上諸集会の清状等が、その領域に組み入れられたことであった。そして、このことによって、郡視学は郡行政組織に複雑かつ微妙な地位におかれる。すなわち、郡視学の設置は、町村長あるいは学務委員等といった町村内有力者で構成される郡会の議決によっていたが、一方、郡視学は教育事務の監督者として、これらの町村内有力者を監督せざるを得ないという関係におかれたのである¹¹⁾。さらに、郡視学の地位に関して重要なことは、郡行政組織内での待遇である。郡視学はすでに見てきたように、表向きは、郡の小学校教育事務に関する包括的監督者ではあったが、その身分は、官等等級で最下位の「判任待遇」に格付けられていたにすぎない。もともと、こうした郡視学の待遇の低さは、地方官官制（明治32年、1899年）によって、一時的に改ためられはした（「判任官」となった）ものの、日露戦争後の地方財政の窮乏のもとで、郡視学の給料については「教年来増額したるの跡なきところ甚だ多い」のが実状であった¹²⁾。巡回訓導、小学督業の時とは異なり、郡視学の社会的地位・待遇は、相対的に低下したといえる。

ところで、地方官官制（明治32年）によって、「郡長ノ命ヲ承ケ学事ノ視察其他学事ニ関スル庶務ニ従事ス」（同、48条）とされた郡視学の職務領域には、「教育に関する監督者としての立場と、単なる行政機関としての立場との二つの面があった」と指摘されている。明治30年代以降の郡視学の職務規定に、「教育ニ関スル勅語ノ旨趣ノ實際ニ行ハルル状況ヲ視察」することが加えられたが、これが端的に示しているように、郡視学は一方において、国家教育の推進役として教育勅語の趣旨を学校に徹底させることが期待された。検定教科書から国定教科書への方向を辿っていたこの時期において、郡視学の役割として、学校の視察・監督の強化が期待されたのである。しかし他方において、日清戦争後の初等教育就学率の急増、日露戦争後の教育委任事務の増加、義務教育6年制の成立（明治40年、1907年）などによって、地方教育行政事務

が膨大になり、郡視学は「学事ニ関スル庶務ニ従事ス」るがゆえに、これに駆り出されざるを得なかったのである。

3. 臨時教育会議における地方視学再編構想

戦前における視学制度の基本的な枠組は、明治32年（1899年）に確立したけれども、そこで展開される視学行政は、以上、概略してきたように、様々な問題を内包していた。そうした問題に対する視学政策も施されはしたが、いずれも断片的手直しにとどまり、問題は複雑かつ深刻な様相を呈してくる。こうした状況を打開しようとしたのが、臨時教育会議であった。

もとより臨時教育会議は、第一次世界大戦後の情勢に応じて学制改革の答申を行うために、内閣直属の教育諮問機関として発足したものである。「視学制度ハ如何ニ之ヲ改善スヘキカ」（諮問第5号）は、教育制度全般が検討された中での一部を構成したにすぎないが、しかし、視学制度に関して、これほど総合的かつ多角的に検討された機会は戦前に無かったのであり、歴史的制約があるとはいえ、その答申は、視学制度のあり方を示したものとして注目されなければならない。答申は以下の通りである。(14)

一 中央ノ視学機関トシテハ文部省ニ学事ノ視察監督ヲ専務トスル特別ノ官職ヲ置キ全国ヲ数区ニ分チ視学区域ト為シ各区域ニ付数名ノ学事視察官ヲシテ之ヲ担当セシムルコト

二 地方ニ於テハ

(イ) 道庁府県理事官ヨリスル視学官ヲ廃シ専任ノ学務ヲ置キ特別任用ノ途ヲ開クコト

(ロ) 道庁府県ノ視学ノ定員ヲ増当増加シ府県ノ大小ニ応シ配置ヲ適当ナランメ且ツ其ノ待遇ヲ高ムルコト

(ハ) 郡視学ハ大体现制ノ儘トシ又大ナル島庁ニハ専任ノ島庁視学ヲ置クコト

三 前二項ノ外文部省視学委員ノ制ヲ一層拡充シ且ツ道庁府県ニ於テモ視学委員ヲ置クコトヲ得シムルコト

なお上記の答申には、会議の審議を踏まえて答申に至った経過説明として、各事項ごとに、その「理由」が附せられている。この「理由」は、それまでの視学制度の実状を略記し、そこにおける問題点を抽出し、さらにその改善策を提示するという構成をとっているが、同時に、それは審議に参加した各委員の視学制度に対する意見を集約したものであり、臨時教育会議の視学制度に対する公式見解（それまでの視学制度への批判を含む）と見ることができる。いわば答申は審議過程の結果的表現であり、「理由」はその経過的表現であるが、それらはこうした会議の性質上、ある程度の妥協的表現にならざるを得ず、また審議過程における論点も、そこでは埋没しがちである。したがって、答申とその「理由」を把握するためには、審議過程そのものに立ち入って、各委員の視学認識、それにもとづく論争点が明らかにされ、分析されなければならない。というのは、答申における「郡視学ハ大体现制ノ儘トシ」という郡視学の問題が、後述するように審議過程で最も論争されたからである。

ところで、視学制度の改善に関しては、それが一括審議される以前に、「小学教育ニ関スル件」

(諮問第一号)及び「高等教育ニ関スル件」(諮問第二号)の審議過程で、論議されている。「それらは小学教育なり、高等普通教育なりに関連してなされたものであり、きわめて断片的に取りあげられたものに過ぎなかった」⁽¹⁵⁾けれども、視学制度と学校教育をどう関係づけていたのかを把握する上で、見逃し得ないものがある。審議の性質上、そこで出された意見、見解は、視学制度それ自体ではなく、視学の職務ないしは視学機能に対するものであった。視学の機能が、視察か監督か指導か、という問題は、視学制度の一括審議の過程でも反映されるものであるが、「小学教育」に関する審議過程で、このことが、より具体的に提出されたのは、次の二点であった。

一つは、教師と視学の関係において、「教師ニモ研究ノ自由ヲ与ヘ」る必要があり「視学の本旨」は「之(教師)ヲ助長スルト云フ親切ナ態度ヲ以テ実ハ協同ノ目的ニ精励スルコト」にある、というものである。

他の一つは、地方の教育の独自性と視学を関係させ「中央ノ監督権ヲ以テ、画一ト云フコトデナクトモ、成ルベク統一スルト云フコトガ、重モニ視学ノ働キデアル、併ナガラ又之ノ画一ヲ打破シテ、地方ノ状況ニ依ッテ教育ノ方針ヲ異ナラシムルト云フコトモ、是モ視学ノ働キニ依ッテ出来ル筈デアリマス」として、文部当局の見解をただしている。そして、実はこの二点が継承されずに、視学制度の一括審議は進められたようである。

視学制度の改善にあたっての各委員の共通認識は、答申に見られるように、中央・地方を問わず、待遇の向上と定員の増加にあった。問題は内務行政と地方財政をどの程度考慮するかであり、こうした意味で、従来の「視学」予算を増額する方向で論ずる委員と、逆に、その予算の枠内で視学制度の再編をはかろうとする委員とにわかれ、それは「結局金ノ問題」であった。答申「理由」の最後に、「視学ノ制度ヲ改善シ其ノ機関ヲ完備シ地方ノ教育ヲ監督指導セシムルニ当リテハ……各地方ノ民力並生活ノ実情ニ適切ナル教育ヲ施スルニ於テ遺憾ナカラシムコトヲ望ム」と但書きされた所以である。

この「金ノ問題」は、審議過程で陰に陽に現われたが、最も鋭く現われたのは、郡視学の存廃をめぐるものであった。ここで、郡視学の廃止論と存続論の大要を見ておこう。

郡視学廃止論は、「視学」予算内でその再編をはかろうとした委員から出されたもので、「郡視学ノ威信ハ小学校教員ノ間ニ行ハレテ居リマセヌ」との現状認識にたち、当時しばしば郡視学の給料と校長のそれとが転倒していた状況の中で、「同僚(校長)ヲ監督スルト云フコトハナカナカ郡視学ノカデハムツカシ」く、さらに、給料のわりには仕事の比較的容易なことが「郡役所ナドノ中デハ郡視学ヲ非難スルノ一ノ事由ニナッテ居ル」ことから、郡視学を府県庁に引きあげようとするものであった。つまり「郡視学ヲ廃シテ其経費ヲ以テ県視学ヲ増員」し、待遇を改善して、優良な校長に昇進の道を開けば、「視学ノ威信ガ行ハレ」るだろうというのであった。

これに対し、郡視学存続論は、郡視学を「廃止シタナラバ其結果ハドウナルガ、矢張り学務ノ部書記ヲ置カナケレバナラス」し、「教員ノ勤務ノコトニ対シ、又其事務上ノ関係、法令ニ関スルコト等ニ於キマシテハ矢張り郡長ガ監督スル外ハナイ」ことになり、そのために郡長が「補助機関ヲ要スルコトハ明カデ」あるというのであった。

答申における「郡視学ハ大体现制ノ儘トシ」は、こうした郡視学存続論の妥協的産物に他なら

なかった。つまり郡視学の存続は、「府県視学ノ定員ニシテ相当増加セラレ其ノ待遇モ亦高メラルル」ことを前提としていた。しかしこのことは同時に、それまで不十分なながらも行われてきた郡視学の学校に対する「監督・指導」機能が府県視学に吸収されることを意味し、郡視学存続論者が懸案としていた「学事ニ関スル庶務ニ従事ス」ることからの解放よりも、かえってそこに、郡視学の職務領域を限定する傾向を持っていた。

郡視学制度は、大正12年(1923年)の郡制廃止、同15年の郡役所の廃止ともなって、府県視学制度に吸収・合併される。本稿は、指導行政研究の一環として、指導主事の前身であると思われる地方視学の職務を中心に、その歴史過程における分析を試みてきたが、郡視学の組織化とそのあり様は、府県を単位とした視学制度の展開とも関わって追求されなければならない。こうした残された問題は、次号に期したい。

注

- (1) 高木英明 「指導行政」(天城勲他編『現代教育用語辞典』第一法規 1973年 235-6頁)
- (2) 武田一郎 『指導主事の職能』学芸図書 1952年 31頁
- (3) 市川昭午 『教育行政の理論と構造』教育開発研究所 1975年 156頁
- (4) 武田一郎 前掲書 16頁
- (5) 文部省学校教育局庶務課 「従来の視学制度の反省と改正要点」(武田、前掲書 14-16頁)
- (6) 神田 修 『明治憲法下の教育行政の研究』福村出版 1970年 231頁
- (7) 巡回訓導の配置方法は、(平田宗史 「巡回訓導について」教育学研究 35巻2号、1968年 34-35頁)によれば「教育行政区配置型」、「一般行政区配置型」、「連校配置型」、「師範学校配置型」、「複合配置型」に分類されている。
- (8) このほかに、試験管理・進級決定、補助教員採用試験、巡回記録を県または郡長へ提出すること、などを職務としていた。(同上論文 36-37頁)
- (9) 「しかし、小学校令そのものが実施されたのが町村制を施行した府県に限られた(小学校令93条)うえに、郡制も町村制が施行されなければ実施できなかったなかで、町村制の施行が全国的には大巾におくれたこともあり、また当時の郡財政の貧困さのなかで、郡視学の設置が順調に行われたとはいえ、結局それが全国的に設置をみたのは明治32年であった」。神田 修 「国家教育行政の確立と展開——明治後期——」(国立教育研究所編『日本近代教育百年史1 教育政策1』教育研究振興会 1974年 838頁)
- (10) 同上 860頁
- (11) 神田 修 前掲書 267頁
- (12) 同上 292頁
- (13) 同上 236頁

- (14) 臨時教育会議における視学制度関係のものを引用するにあたっては、すべて（海後宗臣編『臨時教育会議の研究』東京大学出版会 1960年）によっている。同書 665-731頁
- (15) 磯野 昌蔵 「諮問第五号 視学制度ニ関スル件」、同上書 671頁