

# 就学義務違反処罰行政の形成と 沖縄牝牛窃盗事件裁判

竹 中 暉 雄

## はじめに

本稿は、通常は日常性の中に埋没してその姿をとらえることが困難な、したがってその本質についても特に意識されることがない近代公教育制度というものについて、学校現場においてたまたま発生した事件や事故、およびその裁判を手掛かりとして考察を加えようとする試みの一つである<sup>1)</sup>。

現行の「学校教育法」には、9年間の義務教育を受けさせず、義務履行の督促を受けてもなお履行しない保護者は、「これを一千円以下の罰金に処する」(91条)との罰則が設けられている(「罰金等臨時措置法」で現在は8000円以下に換算)。この種の罰則はほとんどの国にあるが、「ただ罰則を適用する必要はどここの国にもないようである」<sup>2)</sup>と考えられてきた。しかしその後1976(昭和51)年に日本で、実際にこの罰則が適用されて、子どもを就学させない母親が8000円の罰金刑に処せられた事例が生まれた(岐阜家庭裁判所, 2月12日判決)<sup>3)</sup>。また現行教育法規では、小・中学校教育を学校以外の家庭その他において代替させる道は開かれてはいない。

以上の二点について、戦前においてはどうだったのであろうか。実は戦前の教育法令自体の中には、このような罰則はついに設けられなかったし、さらに学校以外の「家庭又ハ其ノ他」での就学も一定の条件の下で認められていて、それが認められなくなったのは、ようやくにして1941(昭和16)年の「国民学校令」からであった。しかし戦前においては、就学義務違反に対する制裁は何もなかったということではない。だからこそ1904(明治37)年に沖縄で、就学義務不履行に端を発する牝牛窃盗事件が発生し、被告の農民が

有罪判決をうけるという裁判が行なわれたのである。制裁は実は、教育法令以外のところに設定されていたのであった（なお以下本稿では、引用文に句読点がない場合は筆者が補った）。

注

- 1) 他に竹中「徳島遊動円木裁判にみる戦前公立学校の性格」『桃山学院大学人間科学』第3号（1992年3月）参照。
- 2) 高木太郎『義務教育制度の研究』（風間書房，昭和45年）273頁。
- 3) 鈴木勲編著『逐条学校教育法』（学陽書房，昭和55年）665～666頁。

1

江戸時代においても幕府や諸藩は士族に対して就学を強制していたが、その身分や嫡子か否かによって就学期間などに差があった。藩によっては罰則を設け、保護者に対して「差扣<sup>さしひかえ</sup>」や「謹慎」の処分にしたり（亀岡藩）、「格席ヲ下シ或ハ家禄ヲ減スル」ところや（郡山藩）、幕末の高鍋藩明倫堂のように、不就学の本人（嫡子）に対して家督相続をいっさい認めないという藩もあった<sup>り</sup>。

しかしこれらのごく限られた人間に対しての就学強制であり、明治以降の就学強制とは自ずから事情が異なった。

まず最初に、就学義務違反に対しては、処罰主義ではなく説得主義がとられていた明治初期の状況から検証していくことにする。

日本最初の公教育制度の規定、つまり1872（明治5）年の「学制」は、「小学ニ従事セシメサルモノハ其父兄ノ落度」であると述べているけれども（序文）、罰則は特になかった。また私塾・家塾、家庭教師による教育も「皆就学」とみなされた（12章但書）。

ところが、そのころのヨーロッパ諸国の教育法規には罰則があるのがすでに一般的であり、アメリカ各州においても次第に罰則主義が採用されつつあっ

た。公教育制度の構築にあたって欧米に範を求めた日本政府は、このことについての情報を十分に持っていたのであろうか。

明治初年に刊行された欧米教育法規紹介書のうち内田正雄訳『和蘭学制』（明治2年）は、未だ義務制を採用していない1857年法令の翻訳で、したがって当然、不就学罰則はない。イギリス、フランス、プロイセンなどの学校制度の略述をしている小幡甚三郎訳『西洋学校軌範』（明治3年）には、特に不就学罰則に関する記述はなく、また佐澤太郎訳『佛国学制』（明治6年）もかなり古い法令の翻訳で、やはり罰則は出てこない。ところが、「学制」起草に当たった「有力な参考資料」<sup>2)</sup>となったと指摘される、文部省御雇教師でプロイセン人のホフマンの建議は、「若シ一人ニテモ右ノ年齢ニシテ学ニ入ラサルノ小児アル時ハ、嚴ニ其父母タル者ヲ罰スヘシ」<sup>3)</sup>と提案していたのである。

プロイセンではすでに「地方学事通則」(General-Landschule-Reglement, 1763)が、「その子を熱心に通学させなかった」父母への「16グロッシェンの罰金」を定めていたし(10条)<sup>4)</sup>、「一般ラント法」(Allgemeine Landrecht, 1794)も、子どもを就学させない「怠慢な父母」に「強制手段と懲罰」を加える権限を学校監督者に与えていた(Ⅱ部12章48条)<sup>5)</sup>。さらにまた「小学校令」(Schulordnung für Elementarschulen, 1845)においても、不就学1日につき「4ペニヒの罰金」、繰り返されても効果がない場合には1日「5ジルバークロッシェン」、警察による罰金の徴収、徴収不能の場合の「禁錮刑」などが決められていて(Ⅰ章4条)<sup>6)</sup>、ホフマンにとってはそれは当たり前のことであった。

文部省は「浅見浮薄」、欧米に「眩迷」し、「普人ホフマンノ建議丸呑ニ致シ」<sup>7)</sup>との酷評もあったけれども、少なくともこの嚴罰主義は丸呑みにはしなかったのである。

「学制」の起草・頒布と平行して、より大規模な欧米教育制度の調査が進められていた。1871(明治4)年から1873(明治6)年にわたって岩倉遣欧使節団に随行した文部大丞田中不二麿は、帰国後その報告書である『理事功程』

をまとめたが、そこには欧米の罰則主義に関するより多くの情報が掲載されていた。

アメリカについて『理事功程』は、「人民ノ意ニ従テ政ヲナス」国なので、教育法規を定めるに際しても「厳ヲ以テ迫ランヨリハ寧ロ寛ニシテ各自ヲ奮起セシムルニ如カス」との原則をとり、ヨーロッパ諸国のように就学督促の「厳法」を用いていない、にもかかわらずいかに「下賤」の民でも、「筆読算」がよくできないものは「甚タ稀」であると書いている。ただしマサチューセッツ州のみは、7歳から16歳までの子どもを就学させない父母からは20ドルを越えない「罰金」を徴収しているが、これは1863年以来の法による（巻一、2葉）（臨川書店による昭和49年復刻版を使用）<sup>8)</sup>。

ここでの評価のみをみれば、「厳法」主義のヨーロッパではなく、自由なアメリカの制度が高く評価されているように見える。けれどもアメリカについての記述の終わりのほうになれば、アメリカの教育はニュー・イングランドおよびその近傍が「第一」で、とりわけ「善美ニシテ最モ注意スヘキモノ」はマサチューセッツ州の「方法」なので「読ム者更ニ考索センヲ要ス」との評価がでており（巻二、39葉）、例外であるはずの強制就学策をとるマサチューセッツの方が注目されているのである。

田中らがアメリカを訪問した1871年までに義務就学制度を採用していたのは、実はマサチューセッツ州だけではなかった。コロンビア地区（1864年）、バーモント州（1867年）もそうである。そこで『理事功程』は、ワシントンDCの「無理押ノ入学」制度（罰金）も紹介していた（巻二、21葉）。

「歐羅巴各国学校出席ヲ促ス厳法ノ原由」という項は、フランス、プロイセン、オーストリア、スウェーデン、デンマーク、イタリア、ポルトガル、スペインなどにおける、「罰金」「禁錮」「五年間民権ヲ奪フ」などの制度をまとめたものであるが、実際にどれほど適用されていたかどうかは分からない。「民権ヲ奪フ」のポルトガルに関して、「学校ノ設完備セサルカ故ニ法モ亦行ハレサルモノ多シ」との但書きがつけられていた（巻三、17～19葉）。

イギリスの1870年「初等教育令」、フランスの1873年教育法案における罰

金条項の紹介もあるが（巻三、32～34葉、巻七、1～2葉）、どこよりも詳しいのは、「強迫法ノ如キハ独乙国中ニ於ケル初等学校ノ規則中最モ至良ナル者ト云ヘシ」（巻八、35葉）と高く評価されたドイツの制度であった。

プロイセンのシュレジエン州における「巡査」を使つての督励、欠席日数に応じての「罰金」、罰金を支払わない場合の「禁錮」、ベルリンにおける就学督責の手続き、「罰金」を出さない場合の「入牢」などについて述べられているが、ここで注目すべきなのは、ベルリンでの実際の罰金処分の統計である。罰則が単なる威しではなかったことが分かるからである。

それによれば、1847年の場合「罰金ヲ出セシ者ノ数」は540人、1850年には302人に減少している。しかし1850年以降は罰金例が大きく増加し、その理由は「製造所」と「貧民」の増加によるという（巻八、40～41葉）。ドイツの産業革命は19世紀中葉から本格的に展開されていったのである。

ザクセンでも製造所が多い地方では児童労働があるが、「強迫法ヲ奉セシムル」などによって「困難」はベルリンに比べれば少ない。そのザクセンでは「在校期限」を8年とし、生徒が理由なく欠席した場合はその日数を8年の中に算入せずに欠席日数を補わさせ、決して「退校」を許さない。『理事功程』は、このやり方は「罰金取立」に比べれば「更ニ勝レリ」と評価している。その理由は、貧民が子どもを働かせるやむを得ない情勢であるので「此貧民ヨリ罰金ヲ出サシムルハ苛酷ト云ヘシ」にあった（巻八、41～42葉）。

その他、罰金刑や「囚獄ノ刑」を定めた条項を含む「孝国小学校ノ定則」（1867年12月17日）、やはり罰金と禁錮の規定を持つ「孝国憲法」（1868年11月12日）というものの紹介がなされている（巻十、19～20葉、50葉）。ただし年月日まで明示されてはいるものの、それら法規の存在は確認できない。とりわけプロイセン憲法というのは1850年公布のそれ以外には存在しないので、何かの間違いであろう。

それはともかく、このように『理事功程』は、不就学罰金制に若干の疑問を示しながらも、アメリカ・マサチューセッツ州やヨーロッパ諸国、とりわけドイツの就学強制制度に対して強い関心を抱いていたことは確認できよう。

田中不二麿はその後、1876（明治9）年開催の米国建国百周年記念博覧会に参加し、やはり帰国後報告書を書いているが、そこには強促就学法についての相対立する評価がみられる。つまり一方に、ニューヨーク州、マサチューセッツ州などで強促就学法を設けたけれども、「就学ノ生徒幾百人ヲ増セシヤ」「未タ此法ノ目的ヲ達シタルヲ見ス」といったウイスクンシン州学監督の論評があり、他方には、1874年に20ドルの罰金を伴う強促就学法を制定したニュージャージー州では、そのゆえに「不学ノ児童甚タ寡ナシ」との記述があった<sup>9)</sup>。

その他に文部省刊行の諸雑誌もまた、欧米の就学強制論の翻訳紹介に努めていった。

1876（明治9）年4月29日、1869（明治2）年に日本最初の公立小学校制度（64校）を発足させた京都府の榎村正直権知事が、「強促就学法之儀伺」を文部省に提出している。それによれば、6歳以上14歳以下の学齢児童が1年に3カ月以上の教育を受けない場合には、「一人ニ付拾錢ヨリ少ナカラス五拾圓ヨリ多カラサル罰金ヲ出サシム」ことになっており（2条）、また「学齢ニシテ授業時間ニ市街ヲ徘徊スル児童ハ、巡查其住所姓名ヲ聴糾シ警保課ヲ経テ学務課ニ通知スベシ」（3条）と、就学督励に警察権を利用することも考えられていた。

さらに罰則条項は、「改良学校」への収容（6条）、「家産ニ応シ」での罰金（7条）、年4回学区取締による罰金徴収（8条）、罰金の奨学資金としての利用（9条）と続いた<sup>10)</sup>。

この京都府の「強促就学法」は、その前文によれば、「御省雑誌明治八年第十號米国教育寮報告書抄譯」に掲載されていた「諸州強促就学法」に刺激を受けて立案されたものであるという。この「御省雑誌」とは、1875（明治8）年6月4日発行『文部省雑誌』第10号のことである。

佐藤英夫の研究によると、この時期（明治7年～16年）の文部省刊行雑誌（『文部省雑誌』『教育雑誌』『文部省教育雑誌』）の総記事の60%以上を海外教育事情・論説の翻訳紹介が占めているが（全425件）、国別にみるとアメリカ

カが一番多く39% (166件), ついでドイツの22% (94件) となっている。そして国の「選択」は必ずしも「恣意的」ではなく, アメリカの場合, 教育の全領域についてとりあげてはいるが, とりわけ「公教育, とくに初等教育の設立維持関係, 州の教育行政機能などに焦点が合わされていた」<sup>14)</sup>。そうした種類の記事のひとつに, 京都府が影響を受けた「報告書」があったのである。

『文部省雑誌』に掲載された「米国教育寮報告書」は, 要するに①「罪惡(の)平治」, それによる「失費(の)省減」, および②「開化」の選挙民を確保することによる「共和政治(の)固守」という二つの理由から, 強制的な教育制度を設けることの妥当性を説くもので, その記事の中に, 京都府の「強促就学法(伺)」の罰金制度のヒントとなったものが含まれていた。「マサチューセツト州強促就学」の項の「八歳以上十四歳ニ至ルノ児童ヲシテ毎年上校スルコト十二週間ニ至ラシメサルハ, 其父母ニ課スルニ罰金ヲ以テシ之ヲ以テ教育ヲ保護スベシ」と, 「ミシガン州強促就学法」(1871)の「齡八歳以上十四歳以下ノ児童ハ父母保傳等之ヲシテ一歳中十二週間以上必公学校ニ入ラシメンコトヲ要ス, 若此條例ヲ犯セハ五弗以上二十弗以下ノ罰金ヲ以テス」という記述である。

「懶惰生」を収容する「改良学校」に関する記述は, 「コン子クチカット州強促就学法」の項にあり, その同じ項の中には, 就学督励に警察を関与させる制度のことも, 「ニュー, ロンドン府ニ於テハ巡查(ポリス)ヲシテ巡視シ学官ノ命令ヲ以テ講学時限ノ間市街ニ徘徊スル児童ヲ管理セシム」という形で存在していた<sup>15)</sup>。

けれども京都府の「就学法(案)」のうち, 罰金の集金方法(8条), 罰金を積み立て奨学資金に利用すること(9条)は, 京都府が参考としたという「米国教育寮報告書抄訳」のどこにも出てこない。これらはこの「抄訳」とはまた別の情報源から, 京都府が独自に学んだものと考えられる。

『文部省雑誌』のその前後の号に範囲を拡大すると, 京都府の興味をひいたであろうような情報はさらに豊かになる。例えば, 明治8年5月9日の「児

童就学セサル可カラサルノ論」(米国普通教育論抄訳)にも、1850年にマサチューセッツ州で「議定」された「強促就学法」では、各都市は「罰金ノ條例」を設けるべきこと、ただし「一犯二十弗ヨリ多カル可ラズ」とされていることが紹介され<sup>13)</sup>、明治9年2月2日にも、ニューヨーク市が1876年1月1日から次の規則を設けることが富田副領事の外務省への「月報」として載せられている。

「父母タル者十四歳以下ノ子女ヲ一年中十四週間学校ニ出サ、ル時ハ壹弗ノ罰金ヲ拂ハシムベシ、其後引続キ十三週間ヲ怠ル時ハ一週毎ニ五弗ノ罰金ヲ課スベシ」<sup>14)</sup>

同じころの『教育雑誌』に掲載されている「就学督促法」(独逸教育書抄)は、「社会ノ安寧ヲ全ウスル政府ノ慈心ニ基ツクモノ」との立場から「就学督促法」の必要性を説いているが、しかし普通教育が普及していけばその必要性が分からない「愚昧ノ徒」は自ずから減少するはずであって、その時になってもなお学校を「強促場」と見なすものは、その子を「犬馬視」し、毎日の「穀肉」を得ることを教える以外に教育を好まない「頑愚固陋ノ田夫」のみであろうと論じている<sup>15)</sup>。

同じく「アボット氏強促教育論抄」は、「強促教育」という言葉がいかに親の権限を侵すかのように誤解を生んでいるが、これは「人ノ子タル者ハ教育ヲ受ヘキ通義ヲ天理ニ享ク」ということを根本に考えるべきで、略奪された物の返還を盗賊に迫るように「父母タル者ヲシテ此通義ヲ敬重セシムルヲ迫ラント欲スル」と主張するアメリカ人の論である。しかし、子どもを教育する方法を選ぶのは「父母ノ特権」であるので、私学や自宅での教育を求める場合は「政府強テ其方向ヲ変セシムルノ権」はないともいう<sup>16)</sup>。

それと関連してこの論者はまた、「厳酷」な「プロシヤノ強促法」のごときは合衆国では決して倣ってはならず、「必ヤ各父母教育法ノ良否ヲ取捨スルノ権ニ一層ノ自由ヲ與フルヲ要スヘシ」と、プロイセンではあたかも公学校への就学しか認められていないかのように書いているが、これは全くの誤解である。



欧米諸国では一般に、「子どもの教育は親の権限」との伝統的観念が根強く、それはドイツでも同じであった。さきほどの「就学督促法」(独逸教育書抄)も、人々が自ら十分にその子どもの教育ができる時は「私学ニ入ルモ公学ニ入ルモ惟其意ニ任スベシ」とわざわざ断っているし、プロイセンの「一般ラント法」(1794年)も、「父母はその子の教授および教育を自宅において行なうことができる」(Ⅱ部12章7条)と謳い、ただ「必要な教育をその子どもに自宅で与えることができないか、あるいはそれを望まない住民はすべて、その子を5歳以降は学校に入れなければならない」(同43条)と定めていたにすぎなかった<sup>17)</sup>。

福澤諭吉『西洋事情初編』(慶応2年)が「歐羅巴にて文学の盛なるは普魯士を以て第一とす」<sup>18)</sup>と評価していたように、アメリカ公教育史においても、プロイセンは必ずしも忌避すべきモデルではなく、倣うべき模範でもあった。当初、強制就学に反対であったホーレス・マン(Horace Mann)も、1843年にはプロイセンを引き合いに出して、それを容認するようになるのである<sup>19)</sup>。1836年にフランスのクーザン(Victor Cousin)が、プロイセンの「就学義務」と「兵役義務」とは「真の文明の二つの基礎、つまり知識と強さを表現している」と評価したのと同じように<sup>20)</sup>、『文部省雑誌』17号(明治8年10月5日)に掲載されている「国家主トシテ幼童ヲ教ヘサルヘカラサルヲ論ス」(米国教育新誌抄)もまた、「罰金」と「入獄」のプロイセン「強促法」の「成績」を次の2点から評価している。

「農児牧童」も「有用才子ノ男子」となって「国家ノ為ニ智能名声ヲ四方ニ顕ハシ」、初めに期待された以上のことが達成されている。またプロイセンが敵軍と戦闘する場合には兵数が同じであっても「士卒ノ学智」が敵に優るので、単に勝利するのみではなく死傷者の数も敵の半分にすぎない。したがって「普国ノ文武制度ハ省費成功ノ範模トナルナリ」<sup>21)</sup>。

その他にも『教育雑誌』は、在米留学生監督目賀田種太郎からの「強促就学法」を含むレポート(監督雑報第十号)(60号, 64号, 明治11年3月9日, 3月12日)、就学義務違反を「罰金」さらに「禁獄」に処す法令(1814)を廃

止して「禁獄」のみにした（1866）デンマークについて紹介する「丁抹国ノ教育」（仏人ドウェレイ氏人民教育論）（114号，明治13年1月20日），ドイツの「強促就学法ノ説」（教育辞林撮録）（119号，120号，明治13年4月12日，4月20日）など，義務就学関係の論文を多数掲載している。

ただし，ドイツの強促就学法に関しては，その実効に疑問を呈する論文の紹介もなされていたことを付言しなければならない。親の看護を受けられない児童の教育は公立学校よりも良家に委託するほうがよいと説くこの論によれば，強促就学法はもとより「紙上ノ定法」であるので，貧富の差がある現実に画一的に適用することはできず，就学させない貧困の親を「二日間禁錮ノ刑」に処したとしても「敢テ以テ憂苦トセズ」，そして「此類ノ児童ハ生涯苦役ヲ受ケテ一身ヲ終ルノミ」という悲惨な結果になるだけであるというのであった<sup>20</sup>。

以上のように見てくると，明治新政府は近代公教育制度の発足に際して欧米の事情を十分に認識し，厳格主義の利害得失を推し量りながら，あえて罰則を教育法規に設けなかったのだといえよう。

ところで，京都府が文部省に「伺」を提出した1876（明治9）年までに，アメリカで就学義務を立法化したのは14の州区に及んでいた。しかし立法化がすんだ諸州においても，就学が順調に進んでいたわけでは決してなかった。立法化は両親の個人的自由への介入であるとの反対意見もあったが，そもそも最先駆のマサチューセッツ州の法（1852）においてすら，「貧困」を理由とした不就学が認められていたのであった<sup>20</sup>。しかも州教育委員会はそれから20年間は全くこの義務制のことに触れなかったし，「民衆の大部分は，そんな法律のあることを知らない」状態が続いたという<sup>20</sup>。

したがって，実は京都府が参考にした「米国教育寮報告書抄訳」においても，良い面ばかりが書いてあったわけではない。それは，義務就学ということがたとえ罰則を設けてもいかに困難であるかについての，理想と現実の狭間からの苦渋に満ちたレポートでもあった。財政的保障という，就学を強制する行政側の問題があったからである。

とくに一番詳しく紹介されていたコネチカット州の場合、すでに1872年に就学強制法が制定されていたが、学校が学校たる体裁を完備しているならば「強促法」を施行しなくても人民を「誘導」することができると、条件整備のほうが先決問題であることが以下のように指摘されていた。

州内の学校の中には、その「体裁」が良くないために父母を督励して児童を就学させることができないもの、一郡中の児童の三分の一も収容しないのに校内が既に「填充」するものがあり、あるいは児童の「統括」ができない者を教師にしていることもある。州庁がもし教育を普及して人民を督促し児童を就学させようとするのなら、必ず「善良」の学校を設け「善良」の教師を雇うべきである。そうでなければ「強促法」を施行することはできない。

ニューハヴン市では、学校が狭くて多くを入れる余地がなく、空気の流通「清爽」でなく、「修繕」もまた適切でないため外気が侵入して非常に生徒の健康を害している。「故ニ仮令其父母ハ教育ヲ欲スルトモ、児童ヲシテ斯ノ如キ處ニアラシムルハ大ニ恐ルベキナリ」<sup>29)</sup>。

京都府は、アメリカにおける就学強制の以上のような状況は無視して、罰金・警察官による就学督励の制度のみを性急に導入しようとしたのであった。当初7月の予定であった「学制」頒布に際して、財政難から「小学委托金」の額について政府内部で合意が得られず、「委托金」の欄は消したまま8月に公布せざるを得なかった経験をもつ文部省は、学務課長辻新次名で京都府に対し、そもそも8年間にわたり1年に3カ月以上の教育を受けること自体「頗ル難事」ではないのか、就学というのも「自宅」で父母などから教育を受ける場合も含めるので、第3条(前出)なども實際上どうするのか、そもそも全学齢児童を受入れるだけの学校の用意はあるのか、「貧者ハ勿論其他謂ハレ有之学資ヲ出ス不能者ヲ教育スルノ道相立居候哉」と反問した(12月7日)。楨村は翌1877(明治10)年4月20日、事情説明の上申をするが、それに対する文部省指令(9月25日)はけっきょく、「伺之趣ハ目下施行難相成儀ト可心得候事」であった<sup>30)</sup>。

そのころ東京で開催された第一大学区教育議会(明治9年1月10日～2月3日)

での「成議案」によると、就学を拒む者がいるときは、まず区戸長・学区取締が説得し、それで失敗すれば学務課吏員、それでも応じない場合は、長次官が巡回の際に「父兄ヲ召集シ懇摯之ヲ説キ誠悃之ヲ論シ頻繁倦マズンハ、無知ノ小民タリトモ必ス学ノ已ムヘカラス子弟ノ教育セザルヘカラサルノ理ヲ感格スルニ至ルベシ」(就学督励議)とあり、粘り強い説得が期待されていた<sup>27)</sup>。しかし広島での第四大学区教育議会(明治10年1月)「成議案」は、同様の場合、地方庁においてその「示諭」に「乖戾」することを「責メ」、「学資ノ幾分ヲ出サシムル等適宜ノ處分ヲナスモノトス」(就学督促第3条)と、罰金制(?)を求めており<sup>28)</sup>、教育現場においてもこの問題をめぐる意見は揺れていたのである。

注

- 1) 海原徹『近世の学校と教育』(思文閣出版, 昭和62年) 18頁, 33頁。
- 2) 井上久雄『学制論考』(風間書房, 昭和38年) 131頁。
- 3) 「忽弗満氏学校建議」, 同上書, 362頁。
- 4) Rönne, Ludwig von; *Das Unterrichts-Wesen des Preußischen Staates*, Band 1, 1885 (Böhlau Verlag, 1990) S.66.
- 5) *Ebenda*, S.320.
- 6) *Ebenda*, S.104.
- 7) 上野図書館旧蔵「学制沿革考」, 井上久雄, 前掲書, 131頁から。
- 8) 8歳から14歳までの子どもの就学義務, 違反した親への20ドル以下の科料を決めたのは, 1852年の法律である。『特命全権大使米欧回覧実記』(明治11年)でも, 1863年以来と記されている。
- 9) 田中不二麿『米国百年期博覧会教育報告』巻一(文部省, 明治10年) 43葉, 48葉。
- 10) 京都府立総合資料館編『京都府百年の資料⑤』(京都府, 昭和47年) 83~84頁。
- 11) 佐藤英夫著『明治前期文部省刊行誌集成』別巻(歴史文献, 昭和56年) 282~283頁。
- 12) 『文部省雑誌』10号(明治8年6月4日) 21頁, 9頁。佐藤英夫編『明治前期文部省

就学義務違反処罰行政の形成と沖縄牝牛窃盗事件裁判

刊行誌集成』全10巻（歴史文献，昭和56年）を使用（以下同じ）。

- 13) 同上誌，9号，21頁。
- 14) 同上誌，1号，3～4頁。
- 15) 文部省『教育雑誌』8号（明治9年6月26日）近藤鎮三訳，1～6頁。
- 16) 文部省『教育雑誌』22号（明治9年12月23日）四屋純三郎訳，16～25頁。
- 17) Rönne, *a.a.O.*, S.285, S.320.  
『理事功程』巻十，5葉参照。
- 18) 『福澤諭吉全集』第1巻（岩波書店，昭和33年）303頁。
- 19) 梅根悟監修『世界教育史大系』28（講談社，昭和52年）199～200頁。
- 20) Victor Cousin Reports on Public Education in Prussia,  
Sol Cohen ed., *Education in the United States, A Documentary History*, vol.2 (Random House) p.928.
- 21) 『文部省雑誌』17号（明治8年10月5日）7頁。
- 22) 「看護ナキ児童教育ノ説」（独逸教育新誌抄）『教育雑誌』75号（明治11年8月15日）  
近藤鎮三訳，12～13頁。
- 23) Massachusetts Compulsory School Law of 1852, Sol Cohen ed., *op. cit.*, p.1116.
- 24) 梅根悟監修『世界教育史大系』17（講談社，昭和50年）211頁。
- 25) 『文部省雑誌』10号（明治8年6月4日）9頁，13～14頁。
- 26) 京都府立総合資料館編，前掲書，83～85頁。
- 27) 文部省『教育雑誌』6号（明治9年6月9日）附録13～14頁。
- 28) 同上誌，36号（明治10年6月15日）附録15頁。

2

この間，1877（明治10）年1月8日には，田中不二麿が二度目のアメリカから帰国し，「強制主義干渉主義で出来て居る立派な教育制度案であった」<sup>1)</sup>と評価された文部省学監D.マレーの「日本教育法」をそのまま採用するので

はなく、自分の考えに基づいて全78条の「日本教育令案」を作る。それが太政官・元老院での審議の結果、全49条の、いわゆる「自由教育令」となったのである。元老院では、学務委員の職務権限として文部省原案にあった「町村人民ヲ勧誘シ児童ヲシテ就学セシメ」との部分「勧誘ノ二字ハ、或ハ干渉ニ過ルノ弊ヲ来スヲ恐ル」との理由で削除されてしまったほどであるので<sup>2)</sup>、当時の柔軟な非強制主義がいかに徹底していたかよく分かる。もつとも井上久雄は、この理由は「削除の名目」で、本当は就学勧誘は戸長の職権とする「戸長職務概要」に抵触したからであろうと推測している<sup>3)</sup>。としても「干渉ニ過ル」ことの弊害が意識されていたことは確かであった。

田中自身は、「不学ノ徒」を無くそうと思えば「就学強制法」を設けるべきで、欧米各国に「不就学ノ子女」がほとんどいないのは、「畢竟該法ノ施設アルヲ以テナリ」との考えを持っていたのであるが、ただその前には「各地ノ民情ヲ酌量シ其機ニ応ジテ審議セザル可ラザルナリ」とも思っていた<sup>4)</sup>。

1879（明治12）年9月29日に公布された「教育令」では、小学校に入らなくても「別に普通教育ヲ受クルノ途アルモノ」は「就学」とみなされ（17条）、罰則規定ももちろんなかった。そして法規と実際との間の乖離も全くなく、その方針は現実の行政指導にも十二分に反映されていたのであった。

「府県当局が公学優先の意図から私学を直接規制することを、当時の文部当局は著しく忌避」し、「寺子屋風の私学へ吸収」される不就学学齢児童を学務委員などが「制止」することも禁じ、また「教員の資格についても私学に対しては一切その規制を除いた」ことが、『文部省日誌』を分析した佐藤秀夫の研究によって明らかにされている<sup>5)</sup>。

本稿のテーマに即して具体的に確認してみる。

「教育令」第15条には、学齢児童を就学させるのは父母後見人の「責任」であり、「事故アリテ就学セシメサルモノハ其事由ヲ学務委員ニ陳述スヘシ」とあったので、これに関して広島県が、「事故ナクシテ就学セシメス如何ニ説論スルモ肯セサル」父母等の「處分」を学務委員が伺い出た時にはどうすればよいかと問い合わせたのに対し（明治12年11月20日）、文部省は「学齢

児童ヲ事故ナクシテ就学セシメサル儀ハ無之筈ニ付精々勸諭可致右ノ外別ニ處分無之儀ト可相心得事」と回答しているのである（12月28日）<sup>9)</sup>。まさしく「自由教育令」と呼ばれるにふさわしかった。

しかし大分県巡視の最中に突然呼び戻された「欧米心酔」「福沢崇拜」と評された文部大輔田中不二麿が、「教学聖旨」策定勢力によって1880（明治13）年3月12日、司法省へと「追放」された<sup>7)</sup>前後から、以上のような私学政策は顕著な変化を見せ始め、一度出した指示を取り消したうえで、「教則完全ナラサル学校」への学齢児童の入学を学務委員が「差止ムルハ勿論ノ儀」（8月30日付福島県への指令）との態度へ、180度の方向転換を遂げていくのであった<sup>8)</sup>。

そして1880（明治13）年12月28日、「人民未ダ学問ノ利ヲ曉ラズ、劇場祭礼ノ為メニ千金ヲ捐ツルモ、学校ノ為メニ十金ヲ出スヲ悦バズ」という現状で、「幼者ノ権理ヲ保護」できるのは政府しかない<sup>9)</sup>と判断した文部省は、強制の度合いを再度強めた「改正教育令」を制定した。しかし寺子屋風私学への就学を認めないとする文部省の行政指導の転換にもかかわらず、ここにおいても、学齢児童を学校に入れず、また「巡回授業」も受けさせない場合でも、郡区長の「認可」をうければ「別ニ普通教育ヲ授ケ」ることが可能であった。ただしこの場合は、児童の学業が「其町村ノ学校ニ於テ試験」されねばならなかった（17条）。文部省も罰則規定までは考えなかったが、「就学督責ノ規則」を府知事県令が起草して文部卿の認可を受けることとした（15条）。

そこでわずか1ヶ月後の1881（明治14）年1月29日に、「就学督責規則起草心得」が文部省によって示されると、2月26日の岩手県を皮切りに、各府県は早速それぞれの「就学督責規則」を作り文部省へ認可を求めてきている。その条項は、青森県のもの（5月11日伺）など若干の例外はあるものの、ほとんどは文部省の「起草心得」をまねたものである。「起草心得」によれば、学務委員は欠席児童の父母などにその理由を質し、「其謂レナキニ於テハ篤ト将来ヲ戒諭シ」、また「其筋ノ説諭ヲ乞フコトアルヘシ」となっていて（5

条), 多くの府県の「規則」もその言葉遣いまでそっくりである。ただ青森県の場合には「責罰」という言葉が使われている。

この「心得」によって、就学免除の範囲が厳しく限定された。つまり小学科3カ年の課程を終えない学齢児童で「就学スル能ハサルノ事故アリ」と認められるのは概ね、「疾病ニ罹ル者」「親族疾病ニ罹リ他ニ看護ノ人ナキ者」「廃疾ノ者」「一家貧窶ノ者」に限られたのである(8条)。しかも「但此等ノ者ヲ待ツヘキ学校等ノ設備ナキ場合ニ限ル」との但書もつけられていたので、そうした「設備」がある場合には就学免除は認められないということであった。もっとも、当時そのような施設をもっている市町村など皆無だったはずなので、この但書の存在意義はほとんどなかったであろう。

就学免除に関する規定もたいていの府県の場合、「起草心得」とほぼ同様であったが、「心得」にはなかった厳しい条件を付加した規則を作った例に福岡県がある。福岡県が1881(明治14)年6月10日に伺い出て認可された「就学督責規則」では、例えば貧困による就学免除に該当するのは「一家赤貧ニシテ目下生計ニ苦ミ町村輿論之ヲ認メ近隣五家就学児童アル父兄亦之ヲ保証スル者」に限られ、しかもそのうえに「父母或ハ後見人ノ申出書ニハ一家人別ノ職業書ヲ添ヘ保証書ニハ本人赤貧ノ景況平生ノ勤惰ヲモ詳記」しなければならなかったし(第11条第4項)、さらにその場合でも、「父兄常ニ飲酒遊惰ナルカ或ハ一家中ニ於テ遊芸ヲ学フモノアルカ又ハ学齢児童ヲシテ無益ニ日子ヲ費サシムルモノハ如何ナル情状アルモ事故ト認メサルモノトス」となっていた。高知県もまた同年9月21日、「一家貧窶ノ者」に対して「親戚又ハ隣保二人以上ノ保証書」の提出を求めてもよいかどうか伺い、これも認可されている<sup>10)</sup>。

ところで「起草心得」では、不就学児童についての学務委員の具申を適当と認めた郡区長は「府知事県令ノ處分ヲ乞フヘシ」(7条)となっていて、ここで初めて「處分」という語句がでてくる。つまり、太政官布告(教育令)の委任を受けた文部省達(起草心得)の中で「處分」が作られ、わずか1年前に、「勸諭」以外に「處分」などないと指令した行政指導がここで変更さ



れたことになるのである。

処分といってもいったいどのような法規のどの条文を適用するのかよく分からない。そこで1882（明治15）年2月14日に山梨県が、「起草心得」における「処分」について「御省ニ於テ如何ナル法例ニ擬シテ処分ノ御詮議相成候哉」と質問してきたのである。「本年一月已後」刑法が「実施」されるが<sup>10</sup>、しかし不就学児童の父母等を処分すべき適当な条項がない。そこで「便宜ニ依リ」府県で「施行」する「違警罪」を適用して処分すべきなのかとも考えるが、文部省のほうで特別の法規を考えているのかどうか、というわけである。

この質問に対し文部省はすぐには回答しなかった。そうこうしているうちに今度は山口県が5月31日、「学務委員ノ召喚ニ應セサルモノ及ヒ無届ニテ学校ヲ開設セシモノヲ違警罪ニ問ヒ処分シテ然ルヘキヤ」と電報で照会してきた。それに対し文部省は、「違警罪目ニ加ヘ妨ナシ」とやはり電報で回答し（6月7日）、そしてどういふわけか、先に照会のあった山梨県に対しては6月26日になってようやく、「伺ノ趣違警罪目ニ列シ処分可致儀ト可心得事」と答えたのであった<sup>11</sup>。

1880（明治13）年7月17日制定の「刑法」は、ボアソナードの指導下、身分による刑罰の差異を廃止したもので、また罰を「重罪」「軽罪」「違警罪」の三種に区別した。うち「違警罪」とは「拘留」ないし「科料」を「主刑」（付加刑に対する）とするものであった（9条）。ところが、この「刑法」のどの条項を探してみても、就学義務不履行の罪というものはなかった。例えば、「違警罪」のなかでも最も軽微な「五銭以上五十銭以下ノ科料」に相当する罪の中に、「他人ノ田野園圃<sup>えんゆう</sup>ニ於テ菜菓ヲ採食シ又ハ花卉ヲ採折シタル者」「公園ノ規則ヲ犯シタル者」「通路ナキ他人ノ田圃ヲ通行シ又ハ牛馬<sup>ひま</sup>ヲ牽入レタル者」（才429条の最後の16, 17, 18項）というものはあっても、就学義務違反はない。同「刑法」は「法律に正條ナキ者ハ何等ノ所為ト雖モ之ヲ罰スルヲ得ス」と、すでに罪刑法定主義を採用していたので、法令にない罪を罰することはできなかった。

ところが、同「刑法」の最終条つまり第430条には、「前数條ニ記載スルノ外各地方ノ便宜ニヨリ定ムル所ノ違警罪ヲ犯シタル者ハ其罰則ニ從テ處斷ス」との規定があり、前記山梨県の照会が意味するのは、この条項のことであった。こうして1882（明治15）年段階になって、就学義務不履行には各府県で制定する違警罪を適用するという、文部省の行政解釈がとりあえずできあがるのである。

以後「小学校令」時代においても、教育法令自体における罰則規定は設けられないままであった。1886（明治19）年「小学校令」は、私立小学校以外の「別ニ普通教育ヲ施」す途を閉ざしたが、それでも内閣顧問テヒョーの「今ノ時ニ當テハ、姑ク強迫法ヲ行ハズシテ、児童ノ就学スル学校ヲ勉メテ完全ナラシムヘシ」<sup>13)</sup>との意見を容れてか、不就学に対する罰則規定は設けていない。文部省令による「施行規則」の類いは存在しなかったため、そこにおける罰則規定もなかった。

1890（明治23）年「小学校令」は、学齡児童の保護者には「尋常小学校ノ教科ヲ卒ラサル間ハ就学セシムルノ義務アルモノトス」（20条）と規定したが、ただし「若シ家庭又ハ其他ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修メントスルトキハ其市町村長ノ許可ヲ受クヘシ」（22条）と、1885年までの特例規定を再び復活させた。また、罰則規定は依然として欠いたままであったし、「施行規則」はやはり存在しなかった。

上記の「家庭又ハ其他」の「其他」について、「親族朋友」も「含蓄」するのか、私立小学校のみを指すのかどうか石川県が文部省に照会しているが（明治24年2月16日）、これに対する普通学務局長の回答は前者であり、そのうえなお「尋常小学校ノ教科ト同視スルコトヲ得ヘキ教科ヲ修メントスル場合ヲモ包含スル」と22条を一層緩やかに解釈し（明治24年3月27日）<sup>14)</sup>、もって正規の小学校ではない私学への就学は認められないとした1880（明治13）年段階での行政指導を再転換している。

また文部省は、学齡児童が「子守其他ノ事故」のために普通の授業時間に就学できないときには、1891（明治24）年文部省令第12号「学級編制等ニ関

スル規則」第9条（二部授業）によって、一週12時～18時ずつ、5年もしくは6年間、授業をする特別の学級を設けてもよいかとの新潟県の照会（明治32年4月21日）に許可を与え（5月6日）、さらに就業年限3カ年、週18時間の特別学級をも許可した（明治32年5月2日付長野県照会に対し6月24日付回答）<sup>15)</sup>。

さらにまた、「山間僻地」の学齢児童で通学できず、しかし分教場を設ける資力は町村になく、また隣接町村も学校組合を設けるほどの資力がない場合、「相当資格アル教授者ヲ聘シ児童ヲ教育スル」とすれば「小学校令」22条（代用小学校）で認められるかどうか、またその場合に、学事統計上、就学者として、また試験のうえ卒業証書を与えたときは卒業者と見なしてよいかどうかという長野県からの照会（明治32年6月9日）も、「総テ御見込ノ通」と認められた（6月24日）<sup>16)</sup>。

以上要するに1880（明治13）年代以降、不就学に対して、太政官布告（教育令）や勅令（小学校令）のレベルでは、罰則規定を持たない《説得主義》であったにもかかわらず、文部省レベルでは《処分主義》が採用され、しかしその文部省の行政指導も、正規の小学校しか認めない《厳格主義》から、そうではない《緩和主義》へと変化していったことが指摘されよう。

沖縄で牝牛窃盗事件が起こったのは、1900（明治33）年の新「小学校令」の時代である。この「小学校令」は、保護者に対して尋常小学校の4年間、「学齢児童ヲ就学セシムルノ義務」を課したけれども、しかしやはりまた従来どおり、市町村長の認可を得て「家庭又ハ其ノ他ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修メシムルコトヲ得」との欧米と同じ特例規定は存続させたのであった（36条）。

ところで今度の「小学校令」は、全223条という詳細な「小学校令施行規則」（明治33年、省令第14号）をもっていて、そこでは就学督促の手順について以下のように定められていた。

- ①尋常小学校校長が学籍簿・出席簿を作成（89・90条）
- ②入学しない児童がいるときは「其ノ氏名ヲ関係市町村長ニ報告」（91条）
- ③正当の理由なく引き続き7日間欠席した場合は遅滞なく保護者に出席せ

しむべき旨を「通知」し、なお7日間以上出席しない場合は、市町村長に「報告」(92条)

④市町村長が②③の報告をうけた場合は、保護者に対し就学または出席を「督促」。二回以上の督促をしてもなお就学または出席をしない場合は、「監督官庁」に「報告」(93条)

⑤報告を受けた郡長または府県知事は保護者に対し「督促」(94条)

問題は、この「督促」を受けてもなお就学させない保護者がいた場合である。「就学督責規則起草心得」におけるような、「府知事県令ノ處分」というような規定は、「小学校令」はもちろんのこと「施行規則」のレベルでも設けられていなかった。《処分主義》はもはや完全に捨て去られたのであろうか。

実は、欧米と同じように就学義務不履行違反に対する罰則を教育法令の中に設けようとする試みは過去にもあったのである。すでに1890(明治23)年「小学校令」文部省原案では、「刑法」430条(既述)によって罰則を設けることができるとされ、また法制局修正案でも「五錢以上二十錢以下ノ科料ニ処ス」との罰則が考えられていたが<sup>19)</sup>、のちに閣議で削除されていた。

また1900年「小学校令」の文部省原案(1900年1月15日閣議請議文「小学校令改正案」)にも、やはり次のような罰則が準備されていたことが明らかにされている。「正当ノ理由ナク督促ニ応セスシテ」児童を就学させない保護者は「十円以下ノ罰金ニ処ス」<sup>20)</sup>。10年前の金額に比べて桁違いに厳しい内容であった。この罰則のことは新聞でも報道されたが(『琉球新報』明治33年5月1日)、しかしけっきょくは実現しなかったのである。

このように文部省原案は、「学齡児童就学ハ更ニ一層ノ督励ヲ加フルコトヲ要ス、故ニ学齡児童保護者其義務ヲ尽サザル場合ニハ之ヲ罰金ニ処スルノ規定ヲ設ケ」ることとともに、「就学ノ督責ニ関シ警察官吏ヲシテ補助セシムル」こと、しかし他方、就学に関する費用を支弁できない保護者には市町村費で補助する制度の新設についてもものべていた。法制局修正案でもこれらは認められたが、内務省は6月7日、「制裁」に関する第36条と就学費補助に

関する第50条は「目下地方ノ現況ニ照ラシ実行スヘカラサルモノ」との理由で削除を求め、閣議も6月29日、「現今ノ民度ニ適シ難キヲ以テ之ヲ削除」することに決定した<sup>19)</sup>。

罰金刑といった厳しい政策が、政府レベルではついに採用されえなかった理由は何だったのであろうか。

内務省は「小学校令」改定の態度決定に際して、教科書国定化、授業料廃止、保護者への制裁の3項目について、沖縄と北海道を除く各府県知事の意見をまとめている。そのうち制裁を加えることの可否についてみると、反対25、折衷2、賛成17であった。多数派を占めた反対説の理由であるが、京都府の「弊害ヲ生スルハ勿論国家ノ生産力ヲ害スル故注意ヲ望ム」<sup>20)</sup>から推測すれば、それはどうも「保護者の教育費負担を一挙に増加させることにつながる(から)」<sup>21)</sup>といった、親や家庭の事情のことを慮ってのことではなさそうである。「地方ノ現況」とか「現今ノ民度」といった理由の裏に隠された真の意味は、地方長官会議で可決され同1900年4月24日付で内務大臣に提出された建議文の中に明白である。

「今直ニ此改正案ノ如ク就学ヲ督促シテ科料ニ処セントスルトキハ、就学児童ノ数頓ニ増加シ忽チ校地校舍ノ狭隘ヲ告ケ器具機械ノ不足ヲ来スノミナラス、益々教員ノ欠乏ヲ訴ヘ随テ俸給ヲ高カラシメ市町村ノ経済上殆ント堪ヘサルモノアルニ至ルヘク、洵ニ憂慮ニ堪ヘサル次第ニ有之」<sup>22)</sup>

要するに政府は、国民教育の普及を早急に計りたいのはやまやまながら、しかしすべての学齢児童が本当に就学したのでは財政的に破綻してしまう、というジレンマに立たされていたのである。

他方、この時の文部省原案で考えられていた「警察官吏ハ学齢児童ノ就学督促ニ関シ市町村吏員ヲ補助ス」(65条)との欧米流条文は、かつて京都府が求めながら文部省から認められなかったものであるが、これも最後に枢密院で問題となり削除されてしまった。その理由について樺山文部大臣は枢密院で、「獨逸国等ニ於テハ義務違反者ニ制裁トシテ罰金ヲ科スル制度ナルヲ以テ之ヲ參酌シテ」原案には「制裁」をつけ、そのために第65条も設けたが、

「既ニ其制裁ヲ削除シタル以上ハ強テ本條ノミヲ保存スルノ要モ無カルヘシ」と説明している（明治33年8月8日）<sup>20</sup>。文部省の意識としては、ドイツなどに倣って罰金制を採用したことが確認できよう。また枢密院が、「（警察官吏による就学督促は）延テ行政執行法ノ規定ヲ適用スルコトヲ得シムルニ至ルベク、此ノ如キハ我国ノ現状ニ於テ望マシキコトニ非サルヲ以テ之ヲ削除シタリ」<sup>20</sup>との認識をももっていたというのは興味深い。あとで問題となる、就学督促への「行政執行法」の適用を「望マシキコトニ非サル」と指摘していたのは、文部省でも内務省でも法制局でもなく、天皇制権力の牙城とされていた枢密院であったということになるからである。

なおそのドイツ・プロイセンでは、王室法廷の裁決に基づく1895（明治28）年6月11日の文部省令が、不就学（Schulversäumnisse）に対する処罰規定は警察ではなく教育当局の担当事項であり、それまでの警察による規定はすべて無効であることを確認していた。したがって、教育当局による不就学処罰規定が存在するところでは、それが適用されたが（「帝国刑法」の違警罪規定、つまり科料150マルク以下、あるいは禁錮6週間以内を越えることはできなかった）、そうした規定がない地域では、直接「一般ラント法」の規定（Ⅱ部12章48条、前出）によって、罰金か6週間以内の禁錮刑を科すことになっていた<sup>20</sup>。

つまりプロイセンの場合は、不就学に対してはあくまで教育法規（条項）で処罰する方針を採っていたのである。

さて日本の文部省原案が予定していたような、「正当ノ理由」なしに就学義務を果たさない保護者などは、1879（明治12）年当時の文部省自身が認識していたように、ふつうは存在しない。かならず何か理由があったはずである。ただ公けに申請して、許可を受けなかっただけのことであろう。

1900年「小学校令」では、学齡児童で「瘋癲白痴」「不具廢疾」の場合は、就学させる義務の「免除」、 「病弱」「發育不完全」の場合は「猶予」、保護者「貧窮」の場合は「免除」または「猶予」が認められていた（33条）。しかしそのためには保護者のほうからその事由を「市町村長ニ申立」てねばならな

かった（「小学校令施行規則」84条）。けれども、そもそも就学義務自体、明治維新後に国家の側から一方的に負わされたものであった。にもかかわらず自分のほうから「猶予」「免除」の「事由」を公けにさらけだして「認可」してもらうというのは、いかにも屈辱的であった。さきにみた福岡県の場合など、その「赤貧」の状況を隣近所から「保証」してもらう必要があった。さらにまたより重要なことであるが、「認可」してもらったからといって、そのための代替措置はなにもなかったのであるから、「猶予」「免除」を申請することはわざわざ自らの手でわが子から教育を奪うことを意味し、保護者としての人情にも反したのである。しかし就学督励を担当する行政機関である文部省の立場からすれば、命令への違反者は何らかの形で罰する必要があった。

以上のようなプロセスをたどって、就学義務不履行の保護者に対する罰則規定は、けっきょく「小学校令」に設けられることはなくなったのである。では不就学児童の保護者に対して何らかの罰を科す方法が全くなかったかといえば、そうではなかった。すでにみてきたように一方に、各府県で制定できる違警罪の中にこの罪を設けることも可能であった。しかし他方には、1890（明治23）年9月18日に公布され、「命令ノ條項ニ違犯スル者ハ各其ノ命令ニ規定スル所ニ従ヒ二百円以内ノ罰金若ハ一年以下ノ禁錮ニ處ス」と規定する法律84号「命令ノ條項違犯ニ關スル罰則ノ件」があり、さらにそれに基づいて発せられた勅令208号「省令庁令府県令及警察令ニ関スル罰則ノ件」（明治23年9月18日）があった。後者は次の2条から成るものである。

第1条 各省大臣ハ法律ヲ以テ特ニ規定シタル場合ヲ除クノ外、其ノ発スル所ノ省令ニ二十五円以内ノ罰金若ハ二十五日以下ノ禁錮ノ罰則ヲ附スルコトヲ得

第2条 地方長官及警視總監ハ其ノ発スル所ノ命令ニ十円以内ノ罰則若ハ拘留ノ罰則ヲ附スルコトヲ得

したがってこの勅令208号の第2条によって、府県知事が例えば「就学督励規則」などを定め、それに罰則を設けることが可能であった。違警罪という

のは、その性質からしてどうも就学義務不履行にはふさわしくなかった。そこで1899（明治32）年6月6日、奈良県は同県の「学齡児童就学及家庭教育等ニ関スル規則」に勅令208号によって「五錢以上壹円五拾錢以下ノ科料ニ處ス」との罰則を新設してもよいかどうか文部省に問い合わせている。「就学規則ニ於テ制裁ヲ設クルカ如キハ稍<sup>やや</sup>穩當ナラサルカ如シト雖・・・本縣ノ如キハ就学督勵勸説ノ時代ハ既ニ經過シ、今ヤ・・・相當ノ制裁ヲ以テセサレハ其效ナキニ至レル次第」であるというのである<sup>20</sup>。

この照会に対する普通学務局の回答は「御意見ノ通御取計相成差支無之トノ省議ニ有之候」であり、罰則新設は認められたのであった。ただしある新聞記事によれば、この勅令規定によって知事が罰則を設けた例は奈良県のみであったという<sup>21</sup>。けれども、文部省が「小学校令」に罰則を新設しようとして原案を作ったときには、すでにこのような行政指導が行なわれていたということが確認できる。

ところがそれから間もない1900（明治33）年2月には、「行政執行法」（法律84号）という法律が可決成立し、同年6月2日に公布された。すると今度は長野県が1901年2月9日、「学齡児童保護者ヲ行政執行法ニ依リ強制處分方」を照会し、それに対しても文部省は「郡長ニ於テ必要ト認メタルトキハ御見込ノ通」と回答した<sup>22</sup>。つまり文部省は、文部省自身が計画しながら実現しなかった「小学校令」での罰則を、再び行政指導で実質化することにしたのである。このようにして日本では、不就学に対してはあくまでも教育規定（条項）で処罰する方針をすでにとっていたプロイセンとは逆の方向をたどることとなったのであった。

そしてここで成立した行政解釈は、そののち1904（明治37）年11月の大審院判決によって確認されることになった。従来、ほとんど教育史上の議論の対象となることなく、またたとえ紹介される場合にもその内容については全く触れられないままできた<sup>23</sup>この大審院判決こそ、本稿で取り上げている「沖繩牝牛窃盜事件」に対する判決なのである。

この事件は、子どもが一人死亡した「徳島遊動円木事件」ほど注目を集め



たものではなく、したがって残されている資料も極めて限定されている。関係諸機関に所在確認したところ、那覇地検・地裁、長崎地検・地裁、そして福岡高検・高裁にも関係資料は保存されていず（刑事公判記録は確定後は検察庁に引き継がれることになっている）、また当時の沖縄での唯一の地方紙『琉球新報』や教育会雑誌『琉球教育』にも、判決についての報道、判決に関する論評はもちろん、事件そのものについての記事も全く掲載されていない。『法律新聞』250号（明治37年12月20日）の「大審院判決摘要録」には「郡長の児童就学強制権に関する件」が載せられている。しかし「徳島事件」とは違って判例変更を伴うものでもないので、大審院構内法曹会『法曹記事』の「判決例」には取りあげられていない。

というわけで事件の詳細を知ることにはもはや困難ではある。従来の沖縄教育史研究書も触れることはない<sup>30)</sup>。しかしこれは、戦前日本の義務教育制度について考える場合には非常に重要な意味をもつ事件であり判決であると思われるのである。

## 注

- 1) 『江木千之翁経歴談』上巻（昭和8年，芳文閣復刻版，平成4年）37頁。
- 2) 元老院「教育令布告案上奏」『明治文化全集』第18巻，391頁。
- 3) 井上久雄『近代日本教育法の成立』（風間書房，1969年）194頁。
- 4) 竹林熊彦「田中不二麻呂子の点描」『教育』5巻3号（昭和12年3月）111頁，112頁。
- 5) 『文部省日誌』解題，佐藤秀夫『明治前期文部省刊行誌集成』別巻（歴史文献，昭和56年）26頁。
- 6) 『文部省日誌』明治12年第27号。佐藤秀夫編『明治前期文部省刊行誌集成』第2巻（歴史文献，昭和56年）326～328頁。
- 7) この間の事情については，高橋眞司『『教学聖旨』再考』（伊藤彌彦編『日本近代教育史再考』昭和堂，1986年）が興味深い。
- 8) 前掲，佐藤秀夫，別巻，26～28頁。
- 9) 文部省「改正教育令制定理由」（明治13年12月9日），『明治文化全集』第18巻，401

頁, 403頁。

- 10) 以上『文部省日誌』明治14年第17号, 24号, 前掲『明治前期文部省刊行誌集成』第3巻, 190頁, 285頁。
- 11) 1880 (明治13) 年7月17日改定の「刑法」(太政官布告36号) は, 1881年7月8日の太政官布告36号で1882 (明治15) 年1月1日施行と定められた。従ってこの箇所は山梨県の勘違いとしか考えられない。
- 12) 以上『文部省日誌』明治15年第41, 42号。前掲『明治前期文部省刊行誌集成』第5巻, 12頁, 27~28頁。
- 13) 井上久雄, 前掲書, 539頁より。
- 14) 『文部省例規類纂』第1巻(大空社, 昭和62年復刻版) 59頁。
- 15) 同上書, 第3巻, 204~205頁。
- 16) 同上書, 210頁。
- 17) 井上久雄, 前掲書, 860頁, 876頁。
- 18) 国立教育研究所『日本近代教育百年史』第1巻(1973年)227頁。
- 19) 久保義三『天皇制国家の教育政策』(勁草書房, 1979年) 63頁, 41頁, 45頁。
- 20) 同上書, 41頁。
- 21) 国立教育研究所, 前掲書, 第1巻, 227頁。
- 22) 国立教育研究所, 前掲書, 第4巻, 861頁。
- 23) 『枢密院会議議事録』第8巻(東京大学出版会, 昭和59年) 284頁。
- 24) 国立公文書館所蔵枢密院文書「明治三三年三四年審査報告」, 牧柁名編『公教育の史的形成』(梓出版社, 1990年) 所収花井論文, 34頁から。
- 25) W.Rein (hrsg.), *Encyklopädisches Handbuch der Pädagogik*, Bd. VI, 1899, S.553-554.
- 26) 『文部省例規類纂』第3巻(大空社復刻版, 昭和62年) 211~212頁。
- 27) 『琉球新報』明治33年5月1日。
- 28) 前掲『文部省例規類纂』第3巻, 335頁。
- 29) 梅根悟監修『世界教育史大系』28(講談社, 昭和52年) 229頁。  
牧柁名編『公教育制度の史的形成』(梓出版社, 1990年)36頁。

- 30) 真境名安興『沖縄教育史要』（沖縄書籍販売社、1965年）  
琉球政府『沖縄縣史』第4巻（1966年）  
大田昌秀『沖縄の民衆意識』（弘文堂新社、1967年）  
安里彦紀『沖縄の近代教育』（亜紀書房、1973年）  
上沼八郎「沖縄教育史」、梅根悟監修『世界教育史大系』3（講談社、1976年）  
宜野座嗣剛『沖縄近代教育史』（沖縄時事出版、1983年）  
安里彦紀『近代沖縄の教育』（三一書房、1983年）  
浅野誠『沖縄県の教育史』（思文閣出版、1991年）

3

1904（明治37）年の沖縄県で、一人の農民が「刑法」371条による窃盗の罪で告訴された。牝牛を一頭盗んだ疑いである。当時の「刑法」は1880（明治13）年7月17日太政官布告36号（明治41年10月1日廃止）で、その第371条とは「自己ノ所有物ト雖モ典物（抵当物件のこと）トシテ他人ニ交付シ又ハ官署ノ命令ニ因リ他人ノ看守シタル時之ヲ竊取シタル者ハ竊盗ヲ以テ論ス」であるので、この牝牛はもともとは自分のものであったことになる。したがって何か特別の事情が事件の背後にあったはずである。

沖縄県島尻郡の農民Oは、その保護する学齡児童を何らかの理由で就学させなかった。そこで「小学校令」36条に違反ということで、「小学校令施行規則」94条にもとづき郡長からの「督促」を受けた。それでも就学させなかったため、郡長から「行政執行法」および「同法施行令」により「過料」<sup>9</sup>金2円を言い渡された。しかしOはそれを納めなかった。そのために、「滞納処分法」により彼が所有する牝牛を差押さえられたけれども、牝牛は農業に不可欠なので不当であるとして、それを無断でとりもどし、その結果、窃盗罪に問われたというわけであった。

窃盗罪容疑は那覇地方裁判所で有罪となったため、被告Oは長崎控訴院へ控訴したがやはり敗訴し（明治37年10月4日）、ついに大審院へ上告したので

あるが、結局ここでも棄却ということになった（同年11月15日）。上告趣意に基づいて被告側の言い分を聞いてみると以下のようなになる<sup>2)</sup>。

①もともと郡長には就学義務不履行者に過料を言渡す権限などない。権限なき者の言渡しに服従する義務はない。

②たとえ郡長にその権限があるとしても、過料は国県税とは違うので、納めない場合に「滞納処分法」を適用して財産を差押さえたのは不法である。

③たとえ以上の差押さえが適法であるとしても、自宅には砂糖があるにもかかわらず農業に必要な牛を差押さえたのは、「滞納処分法」19条1号に違反する不法の処分である。

「滞納処分法」<sup>3)</sup>第19条（正式には明治22年12月21日法律32号「国税滞納処分法」のこと）

左ニ掲クル物件ハ他ニ処分費税金ヲ償フニ足ルヘキ物件存在スルトキハ滞納者ノ選択ニ依リ差押ヲ為サ、ルモノトス

第一 農業ニ必要ナル器具、種子、肥料及牛馬竝ニ其飼料

第二 職業ニ必要ナル器具及材料

④控訴院採用の証拠には「小使」に告げて牛を連れ帰ったとか、「看守者書記」と「小使」とを「威嚇」し盗み去ったとあり、状況に差はあるが窃盗ではないと推察できる。

大審院は以上の抗弁に対して次のように判断して上告を棄却したので、被告〇の窃盗罪は確定したのであった。

①郡長が就学を督促してもなおこれに応じない場合は、「之ヲ強制スル為メニ圓以下ノ過料ヲ言渡スノ職権アルコト」は、「行政執行法」5条1項2号、「同法施行令」4条の「明文ニ徴シテ明瞭ナリ」。

「行政執行法」第5条

当該行政官庁ハ法令又ハ法令ニ基ツキテ為ス処分ニ依リ命シタル行為又

ハ不行為ヲ強制スル為左ノ処分ヲ為スコトヲ得

一 自ラ義務者ノ為スヘキ行為ヲ為シ又ハ第三者ヲシテ之ヲ為サシメ其ノ費用ヲ義務者ヨリ徴収スルコト

二 強制スヘキ行為ニシテ他人ノ為スコト能ハサルモノナルトキ又ハ不行為ヲ強制スヘキトキハ、命令ノ規定ニ依リ二十五円以下ノ過料ニ処スルコト

前項ノ処分ハ豫メ戒告スルニ非サレハ之ヲ為スコトヲ得ス、但シ急迫ノ事情アル場合ニ於テ第一号ノ処分ヲ為スハ此ノ限ニ在ラス

行政官庁ハ第一項ノ処分ニ依リ行為又ハ不行為ヲ強制スルコト能ハスト認ムルトキ又ハ急迫ノ事情アル場合ニ非サレハ、直接強制ヲ為スコトヲ得ス

「行政執行法施行令」(明治33年6月2日勅令253号) 第4条

行政執行法第五条ノ過料ハ、処分ヲ為ス行政官庁ノ區別ニ従ヒ左ノ金額ヲ超ユルコトヲ得ス

一 各省大臣	二十五円
二 庁府県長官	十 円
三 其ノ他ノ行政官庁	二 円

②過料の徴収が「国税徴収法」によるべきことは「行政執行法」6条1項の規定で「明確」である。

「行政執行法」第6条1項

第三条及第五条ノ費用及第五条ノ過料ハ国税徴収法ノ規定ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得

③原判決が認めていない事実に基づく主張にすぎない。

④原院と証拠の判断を異にし原判決を攻撃するにすぎない。

さて、以上4つの論点のうち①が一番重要なことはいうまでもない。被告

側が、就学義務不履行者に対して「行政執行法」によって過料を科す権限など郡長にはないと主張したのに対し、大審院は「行政執行法」の「明文ニ徴シテ明瞭ナリ」と断定した。しかし果たして本当に「明瞭」であったのであろうか。郡長に就学督促の権限があることは「小学校令施行規則」94条に明らかであり、また郡長が過料を言渡す権限をもつことも、確かに「行政執行法」の明文に明瞭であった。しかし被告側が主張しているのは、就学義務の不履行者に対して過料を科す権限が郡長にあるかどうかである。この点になれば、そういう文言はないのであるから、「明文上明瞭である」とは決していえなかった。

この大審院判決以前の教育行政法関係書を検討してみると、「我日本ハ萬世一系ノ天皇ヲ奉戴スルヲ国是トス、從テ天皇皇后兩陛下ノ御真影ヲ下シ給ヒ尊重ニ奉置セシメラル。是実ニ我国家的教育ノ神髓ナリトス」と考える小林歌吉（徳島県視学）でさえも、就学強制については以下のような否定的見解をのべている。

不出席に対する制裁の規定がなければならぬとの論があるが、しかし今日の状況ではむしろ「督責ノ励行」のほうが急務である。仮に制裁を設けたとしても違警罪（現在の軽犯罪）以上を科すことはできず、とすれば一度罰せられても入学させない場合は再度罰する必要がある、「其結果学齡年限内ハ保護者ヲ罰シ続クル奇観ヲ呈スルコトアラン」。現在の法令が「励行サレ円満ニ適用セラレンニハ、又何ヲカ憂ヘンヤ」<sup>4</sup>。

木場貞長（文部省官吏）『教育行政』（金港堂、明治35年）の「就学義務」の章でも、制裁についての記述は何もない。

過料というのは行政法上の執行罰にあたり、刑罰ではなかった。したがって一定の不法行為があったとしても必ずしもこれを科す必要はなく、その要不要の判断は行政官庁の権限内にあった。その代わり強制の目的を達するまでは、何度でも反復することが可能であった。また過料を納めない場合でも刑罰ではないので拘留処分に代えることはできなかったが、すでにみたように「国税徴収法」によって差押さえ徴収ができた。

ところが1904（明治37）年の大審院判例以後になると、それに従ったまでであろうが、就学義務不履行への「行政執行法」の適用を当然視する見方が一般化してきた。例えば、「行政執行法により強行制罰及直接強制の手段を用ふるを得べし、故に現行の就学義務規定の制裁なきを憾むが如きは此法理を解せざるものといふべし」とか<sup>5)</sup>、あるいは「教育行政法上処分ヲ強行センガ為、行政上ノ強制手段ヲ執り得ル二三ノ場合」の一つに「不就学」を入れるというようにである<sup>6)</sup>。ただしこの二つの見解にはその表現上からも明らかかなように、かなりのニュアンスの相違がある。つまり前者の禰苗代（法学士・小学校長）の意見のほうが一層厳しいのである。なぜなら前者は、「行政執行法」においても一定の制限が設けられている「直接強制」（5条3項）、したがって後者の大山幸太郎が「人ノ自由ヲ無視スル作用」なので「濫リニ用フベキ手段ニアラズ」<sup>7)</sup>とする「直接強制」をも無造作に容認しているからであった。また下村寿一（文部省官吏）は、1900（明治33）年「小学校令」と同年制定の「行政執行法」の規定とが「相俟つて強制教育主義が確立されるに至つた」と解説している<sup>8)</sup>。

教育行政の概念の中に「法律の制定」まで含めているがゆえに、「当時文部省にあった者として、実態上如何に広汎にして強大な権限をふるっていたかを如実に物語る好例」<sup>9)</sup>と評されている書に『教育行政』（昭和9年）がある。これは二人の文部書記官の手によるものであり、まさしくそうした評価を裏づけるがごとく、「正規の手續をせずして其の児童を就学せしめざる向には行政執行法に依り強制処分をするも差支なしといふ行政実例もある」<sup>10)</sup>として、1901（明治34）年「某県伺」に対する普通学務局の回答（既出）をあげている。この記述は、そのころになつてもなお大審院判例があることなど全く意識していなかつた行政至上主義を端なくも露呈したものといえよう。

けれども、就学義務不履行者に「行政執行法」を適用することに対して、迷い、ないしは疑問を抱く論者もいたことを指摘しておかねばならない。

多くの教育行政法関係書の著者と同じく国家の立場に立ち、基本的にドイツ行政法上の特別権力関係論に依拠しつつ「国家の絶対的超越的性格を認め、

国民の権利を全面的に否定した」<sup>11)</sup>とも評価される松浦鎮次郎（文部省官吏）の『教育行政法』（明治45年）ではあるが、しかし就学不履行者への「行政執行法」の適用については、大審院判決ほど明瞭であるとは考えていなかった。

「行政執行法」を適用する場合、最終的には直接強制ということになるけれども、その前段階として5条1項の1号を適用して「代執行」をするか、2号を適用して強制罰つまり過料を科すかが考えられる。松浦の見解では、就学不履行に対しては1号の代執行を適用すべきであった。というのは、就学義務というのは2号に規定される「他人ノ為スコト能ハサル」義務や「不行為」の義務ではないからであった。しかし彼はここで一定の迷いを感じる。児童を学校に連れてくることは確かに他人が行なうこともできるが、単に一回のみではなく継続して連れてくることは困難なので、「他人ノ為スコト能ハサルトキ」に該当すると言えないこともない。そこで「此ノ點ハ一ノ疑問」であるとすると同時に、彼はまた、そもそも「行政執行法ノ規定ハ果シテ就学義務ノ如キ場合ニ適用セラルヘキ趣旨ヲ有スルモノナルヤニ関シテモ少シク考究ノ餘地アルカ如シ」と、根本的な疑問をも提出するのであった<sup>12)</sup>。

松浦のこの疑問を、「教育の助長的性格から」<sup>13)</sup>と説明する論もあるが、しかし松浦は公教育を命令＝服従の関係ないし公権力の発動ととらえる典型的な特別権力関係論者であるので、この説明には疑問が残る。

「行政執行法」（法律84号、明治33年6月2日公布）を就学義務違反に適用することに論者によっては躊躇がみられるのは、「治安警察法」が可決成立したのと同じ第14回帝国議会でほとんど議論もなく通ったこの法律が、そもそもその第1条を見れば明白なように、公安上の緊急切迫事態を前提にしての権力発動法であったからである。

「行政執行法」第1条

当該行政官庁ハ泥酔者、瘋癲者自殺ヲ企ツル者其ノ他救護ヲ要スト認ムル者ニ対シ必要ナル検束ヲ加ヘ、戎器、兇器其ノ他危険ノ虞アル物件ノ



仮領置ヲ為スコトヲ得 暴行、鬭争其ノ他公安ヲ害スルノ虞アル者ニ対シ之ヲ予防スル為必要ナルトキ亦同シ（第2項省略）

松浦とは逆に、「帝国憲法」の制約下において地方自治的要素や教育の自由を可能な限り広く解釈しようとしていた織田萬（京都帝大教授）のこのテーマに関する見解も、一見すれば過料説である。彼もまた松浦と同様に、児童を就学させる義務は「作為義務」に属し、また必ずしも他人が代わってなすことが不可能な義務でもないので、「若シ行政執行法ニ依リテ強制ストセハ代執行ヲ為スヘキモノナルニ似」ているが、しかし一定期間継続してこれをなすことは到底他人にできることではないので、けっきょく執行罰（過料）を科すしかないという。

けれども織田が過料説を積極的に支持していたのかといえは決してそうではない。彼の過料説は、「仮令就学義務ニ関シ行政執行法ヲ適用スルコトヲ得トスルモ」といった仮定の上での論であり、就学義務履行に対する「特別ノ強制方法ナキコトハ既ニ述ヘタルカ如シ」というのが、織田の本来の考えであった<sup>14)</sup>。

なお美濃部達吉（東京帝大教授）もまた、「就学義務ノ違反ニ対シテハ罰則ノ定ナシ」という説であり、その根拠としては「小学校令」と「同施行規則」のみを挙げて、「行政執行法」については言及しない<sup>15)</sup>。

というわけで、就学義務不履行者に対する「行政執行法」の適用は、1901（明治34）年の文部省普通学務局の回答によって「行政解釈として成立」し、1904（明治37）年11月の「大審院判決によって確定されたとみられる」<sup>16)</sup>のではあるが、確定したのはあくまで司法上のことであって、法学的に確定したのでは決してなかった。このことは、市町村立小学校は市町村の営造物であると判断した大審院判決（1916年）以後も、国家の営造物であるとする学説がなお有力であったことと同様である<sup>17)</sup>。

就学義務不履行への「行政執行法」の適用にはこのような問題が含まれていたものであり、沖縄での「牝牛窃盗事件」は、以上のような時代背景のもと

で発生したのである。しかしこの事件、およびそれに対する判決が秘めていた本当の意味の全貌は、当時の沖縄が置かれていた歴史状況を踏まえない限り、まだ見えてはこない。

注

- 1) 現在では、刑罰の一種である「科料」と行政処分の一で刑罰ではない「過料」とは使い分けられているが、当時は法規の条文や判決文においてさえ区別されていない場合があった。例えば本件大審院判決でも、両者は混用されている。
- 2) 上告趣意書自体は入手不可能なので、判決文に引用されている上告趣意に基づく。判決文出典は、『大審院教育関係判例総集成①』（エムティ出版、1991年）340頁～342頁。
- 3) この法律は、「国税徴収法」（明治30年3月29日法律21号）の施行（同年7月1日）とともに廃止されているので、被告・上告側が「滞納処分法」を引合いに出しているのはおかしい。ただしほとんど同一の条文が「国税徴収法」19条に引き継がれている。
- 4) 小林歌吉『教育行政法』（金港堂、明治33年）27頁，227～228頁。
- 5) 禱苗代『日本教育行政法述義』（清水書店、明治39年）295頁。
- 6) 大山幸太郎『日本教育行政法論』（目黒書店、大正元年）171頁。
- 7) 同上書，176頁。
- 8) 下村寿一『教育行政撮要』（岩波書店、昭和8年）66頁。  
その他、武部欽一（文部省官吏）『日本教育行政法論』（日本学術普及会、大正5年）232～233頁，山崎犀二『日本教育行政法』（目黒書店、昭和12年）118～119頁など参照。
- 9) 平原春好『日本教育行政研究序説』（東京大学出版会、1970年）6頁。
- 10) 高田休広・小笠原豊光『教育行政』（常磐書房、昭和9年）21頁。
- 11) 平原春好，前掲書，55頁。
- 12) 松浦鎮次郎『教育行政法』（東京出版社、明治45年）523～524頁。
- 13) 前掲，梅根悟監修『世界教育史大系』第28巻，228頁。

- 14) 織田萬『教育行政及行政法』（富山房，大正5年）181～182頁。
- 15) 美濃部達吉『行政法撮要』（有斐閣，改訂第三版，昭和7年）497頁。
- 16) 牧柁名編『公教育制度の史的形成』（梓出版社，1990年）所収花井論文，36頁。なお同頁で「一九〇七年」の大審院判決とあるのは誤植。
- 17) 竹中「徳島遊動円木裁判にみる戦前公立学校の性格」『桃山学院大学人間科学』第3号（1992年3月）参照。

4

明治新政府は1871（明治4）年，本土における廃藩置県に際して琉球をひとまず鹿児島県の管轄下に置き，翌年には琉球国王（尚泰）を琉球藩王と改称し，かつ華族にとりたてることによって琉球を直接支配することとした。琉球は1609（慶長14）年，3000人余りの兵を派遣しての，いわゆる「島津の琉球入り」によって薩摩藩の支配を受けるようになったけれども，なお依然として清国との間で冊封<sup>さくほう</sup>関係を継続していた。この関係は1872年以降も続けられたので政府は1875（明治8）年には朝貢禁止を命じ，ついに1879（明治12）年3月11日，警察官160名，歩兵大隊400名を動員して廃藩置県（沖縄県）を断行し，琉球藩庁の抵抗を封殺したのであった。けれども清国のほうは当然，琉球の領有を主張しつづけ容易に手放すはずがなく，明治政府の「琉球処分」はなお最終的な決着をみたわけではなかった。

では琉球の人々の意識はどうであったか。薩摩の侵略を受ける以前の琉球の立場は，首里城正殿前に掛けてあったといわれる銅鐘（1458年鑄造，沖縄県立博物館所蔵）の銘文に象徴されている。

琉球国者南海勝地而

鍾三韓之秀以大明為

輔車以日域為唇齒在

此二中間湧出之蓬萊嶋也（以下省略）

（琉球国は南海の景勝地にして，朝鮮の秀を集め，明国とは相互に助け合

い、日本国とも密接な関係を維持し、この両国の中間にあって湧出した蓬莱の島である)

しかし薩摩藩による琉球差別と搾取支配の苛酷さは有名であり、そのことに対する反感と、中国文化への尊敬の念とが相俟って、琉球人、とりわけ支配層・知識層の意識はほとんど清国のほうを向いていたのである。沖縄置県後の1882(明治15)年5月29日、上杉茂憲県令は沖縄県下の「疲困ノ状」を詳しく訴える二度目の上申書を政府に提出し、大改革の必要性を説いた。この上申書は政府の容れるところとはならず、結果的には彼の免職を早める一因となったが、その上申書も教育目標に関しては、「校舎ノ美麗」や「高尚ノ学科」を望むのではなく、「書信ノ往復日用ノ筆算」と「皇国ノ国体」の概要を知らしめ、もって「忠君愛親ノ大義」を理解させ、言語を内地と統一し「日清両属等ノ思想ヲ腦裏ニ止メサラン事ヲ期ス」と述べている<sup>2)</sup>。そしてまさしくここに、意識面での「琉球処分」つまり皇民化教育政策が強行される理由があった。

しかし中央政府による「新教育」が徐々に行なわれるようになっていっても、なお一般的に学校とは役人養成所、学問とは士族の独占物とする意識が強く、「現ニ入校ノ生徒ハ悉ク在来ノ奉公人ト称スル者即チ士族ノミニ過キス」、また平民自身も「奉公人等ト同席スルモ憚リ、入学ノ気色ナシ」という状況であった(久米島、明治15年8月17日)<sup>2)</sup>。けれどもそうした封建的な意識の残存もさることながらより問題であったのは、「平民ハ農業ニ従事セサルヲ得ス是ヲ以テ入校スル者少シ」(宮古島、明治15年8月20日)<sup>3)</sup>という現実のほうであったであろう。そしてたとえ教育に関心が持たれた場合でもやはり、例えば「小学の本は従来『金杖至条』とされた『孝悌忠信主義』と少し隔たりがあるとの理由で小学校を軽蔑し入学しなかった例もある」とか<sup>4)</sup>、「『ハト、ハナ』の教科書は、どの家庭でも見くびって、内々、漢籍などを教えた」と伝えられているように<sup>5)</sup>、なお儒教主義教育は権威を保ち続けたのである。

1898(明治31)年、「各村の頑固爺を勧諭して子弟を小学校より退校せし

め自分の設立せる漢学学校に入学せしめん」とし、「生徒の救助を得て富裕に暮ら(す)」<sup>くにがみまきり</sup>国頭間切(間切とはのちの村)の男に関する記事が新聞に載った。しかし間もなく、彼は「父老の請」に応じて学齢を越えた子どもや、生計上小学校に入学できない者に余暇を利用して四書小学を教授する次第で、「一人に月謝七十銭を徴収するの外に食料等の支給を受くるが如き事」は決してないとの訂正がなされたが<sup>6)</sup>、いずれにしてもこのエピソードは、当時なお漢学が民衆の間で依然として支持されていたことをよく物語っている。

また学校教師には他府県人が多かったので、「学校」に対する沖縄の人々の拒絶反応には、その他府県人に対する「恐怖心」も含まれていた。

地域によっては学校のことが「大和屋」と呼ばれ、「若し己の子弟をして生徒たらしめば他府県に連れ行かれて兵士となり再び帰郷するか如きことなし」<sup>7)</sup>などと恐れられたのである。1898(明治31)年には「徴兵令」が本土に遅れること25年にして施行され、そして例えば<sup>となき</sup>渡名喜島で、小学校の卒業生をすぐに現役兵に編入したために、「学校ハ兵隊ノ予備校タルノ誤認」を生み、「入学ヲ拒ミ退学ヲ出願スルノミナラズ、学校ヲ敵視シ学事非常ニ衰頹ヲ来シ奇態ノ現象ヲ呈」するようになった<sup>8)</sup>。このように、「徴兵令」に対する一般的な拒絶反応が、就学拒否に拍車をかける場合もあったのである。

中央政府の役人が以上のようなことに抱いていた苛立ちは、「旧制度運用の実情と人心の傾向等調査」のために沖縄に派遣された内務書記官一木喜徳郎のレポート(1894年)がよく表現している。

沖縄人ノ頑迷ノ思想ヲ破リテ之ヲ内地ノ文明ニ同化セシムルハ教育ニ依ルノ外ナシ。沖縄子弟ノ教育ニ対シテハ政府ニ於テ一校五拾円ノ割合ヲ以テ補助シ授業料ハ大抵之ヲ徴収セス、以テ其普及ヲ奨励スト雖トモ未タ決シテ満足スヘキ結果ヲ得タリト謂フヘカラス。(中略)

学校ニ在校スル間ハ・・・常ニ大和語ヲ用キ、尋常小学校ヲ卒業スルニ至ル迄ノ間ニハ通俗ノ語ハ兎モ角モ厳格ノ大和語ハ大抵之ヲ解スルニ至ルト云フ。然レトモ一旦退校スルトキハ其共ニ交ハルモノハ皆大和語ヲ解セサル者ナルカ故ニ、僅ニ記憶シタル大和語モ大半之ヲ忘失スルニ至ル。故ニ教育ヲ

以テ沖縄人ヲ同化セントスルノ目的ハ少クトモ一代ヲ経過スルニ非サレハ之ヲ達スルコト能ハサルヘシ<sup>9)</sup>。

このレポートでもそうであるが、中央政府の官僚・教師たちは特に沖縄言葉を問題にした。1895（明治28）年11月に発生した沖縄尋常中学校ストライキ退学事件の発端も、普通語さえ満足に使えないのに英語まで学ぶのは無理なので重荷（英語）を一つ減らしてやろうとのべた校長の訓話であった。1904（明治37）年段階でもなお中央の役人によって、「立派なる家庭に於て立派に普通語を用ゆることの出来る人が沖縄語を以て談話し居ることを見聞するが・・・沖縄なまりは断然と廃止せしめたく思う」<sup>10)</sup>と考えられていた。

沖縄の清国への傾斜を、政治的にも人々の意識の上においても断ち切ったのが、日清戦争（1894～95）での日本の勝利であった。いまに清国の黄色い軍艦が琉球を援けにやってくるとの、沖縄置県以来の「頑固党」の夢も完全に破れ去ってしまったのである。ここに、皇民化政策をとる中央政府の意図と、遅れて「近代化」に出発した沖縄の「他府県に追いつきたい」との意向とが一致することになった。就学率は1893（明治26）年の19.90%から戦後1896年の31.15%へと急上昇し、「各郡でも、校舎の狭隘を告げる学校が多く、新築に着手し、工事を取り急ぐところも少くなかった」<sup>11)</sup>のである。

教育界の世論は露骨に皇民化を支持・扇動するものとなった。1895年創刊の教育会雑誌『琉球教育』は「発刊ノ辞」で次のようにのべている。

「我邦一タビ征清ノ事アリテヨリ、国情頓ニ変動ヲ来シ、嘗テ南洋ニ僻在セル孤島タリシ琉球モ、今日ハ帝国枢要ノ地トナリ・・・実ニ昔日ノ琉球ニ非ルナリ、今後琉球ガ負フベキ任務ノ重大ナルコトハ、特ニ論ズルヲ要セザルベシ」「抑国家社会ノ進運ヲ計ル其ノ業一ニシテ足ラザルベシトイヘドモ、最モ教育事業ヲ以テ緊急切要ナリトス」「学校教育ハ有用ナル社会ノ良民、国民トシテ忠勇ナル人物ヲ養成スルモノニシテ・・・」（明治28年10月25日）

皇民化教育の「成果」の一端は、小学生対象の意識調査結果からも窺うことができた。例えば「最愉快を感じたる（こと）」という問いに対し35名中

最多の5名が「日清戦争のとき我軍大勝利、凱旋せしにつき凱旋大運動会ありしこと」と答え、「正義なりと思惟したる」ことに対しては同じく最多の6名が「廿七年戦役の際多少の軍資を献金せしこと」と答えている。また9小学校349名のうちの89.3%（312名）が「最も尊敬すべき者」に天皇をあげるようになったのであった<sup>12)</sup>。

そのころの教育について『琉球新報』は、「県外の参観人あるときに小学校の先生は必ず尊皇愛国に関する答を求めて参観人に聞かしむ、参観人もその答へを聞いて満足なるが如し」「教育会の機関雑誌たる琉球教育は殆んど全力を尊皇愛国の鼓吹に傾注せり、我沖縄県民は教育会をして左程心配させるまでに尊皇愛国の精神に乏しきか」と皮肉っている。同紙によれば、いま沖縄で重要な教育問題は、「官民共に公德心乏しく官民共に之が養成に冷淡」であることである。例えば「諸君の監督の下にあるべき船頭等が下等社会の渡船者に対する取扱いの乱暴なること、恰も犬猫に対するか如し」で、「那覇区役所に人の権利の貴重なること、人命財産の大切なることを知るものありやを疑ふ」のである。「一般人の公德心を發達せしむるは教育会が最も其任に適し、且つ速かに其効を奏す」はずである。なぜなら総裁に県知事、会長に視学官、副会長に師範学校長を戴く影響力強い組織であるからである<sup>13)</sup>。

このように批判される教育熱のなかで、日清戦争後就学率が上昇してきたのであるが、それでも全国的にみれば、沖縄県のそれはなお低かった。そのため、本県では小学校創定以来未曾有の好景況ではあるが、しかし他府県と比較すれば「尚ほ前途遼遠稍々遜色の感なしとせず」とか、全県下を一瞥すれば「未だ幼稚」、本県の就学率が増加すれば他府県も増加する勘定で、文部省最近の調査によれば、明治33年度の歩合は男68.33、女34.80、「男は北海道の次、女は青森県の次にして相変らず尻よりの一番目に当」たることが、絶えず意識されつづけねばならなかったのである<sup>14)</sup>。

このような《遅れた》沖縄で手柄を立てたいとする教育界および当局者の野心が、無理な就学強制策を生み出していった。すでに1896（明治29）年、私立沖縄教育会（総裁＝県知事）は、「将来の教育」に関する大日本教育会

からのアンケートに対する回答のなかに、「就学の義務を果さざるものは法律の制裁を加ふること」の一項を加えている<sup>15)</sup>。

既述のように、1900（明治33）年「小学校令」でのその制裁規定の実現はできなかつたけれども、須藤視学は「行政執行法」による過料処分が可能であることをほのめかしつつ、「之は同一事件に関しても幾回にても行ひ得るを以て懈怠者は何等の頑迷者と雖もつまり其義務を払はざるを得ざるに至るべし」と警告を与えた<sup>16)</sup>。

どこの小学校でも就学者の多いことを誇る傾向があり、新学期が近づいて「今日も就学の勧諭明日も就学の勧諭では校務の不整理不整頓を生ずるは勿論、現在生徒の教授上にも大いに不都合を生ずる」と批判される校長もでてきた<sup>17)</sup>。1902年の読谷山間切<sup>よみたん</sup>の学事報告は、3小学校合計で就学率99.39、就学免除者は23名、しかも免除はすべて「不具廢疾」で、他郡区のように不就学・就学猶予の児童は一人もいず「国民教育の普及県下に冠絶せり」と誇っていたが、それに対しては「本年の募集には人□無理の督促行れたるやの感あり、即一学年中教科書を持たざるもの過半、石盤でさへ持ざるもの多く、且六年の児童もあれば十四五歳とも見ゆるものも多く教授の困難さこそ□察せらる」との投書が寄せられた<sup>18)</sup>。

その投書はまた、ある「貧困父兄」の次のような言を載せている。「子供のある家へは毎日先生が来られて無理につれて行かれます。其故うちの手伝さすることも出来ず誠に困ったものです。勿論食ふにも困る位とて、本買ふてやることも出来ませぬ」

国頭郡の恩納間切<sup>くにかみ おんな</sup>では、間切中が申し合わせて、学齢児童で欠席があれば「一日五厘の罰金」を科し、毎月月末に欠席日数を調査して村々へ通知し「徴収人」に徴収させ、反面、出席優等生徒には「賞与」を与えることにしたため「欠席者は殆んど皆無」になったという<sup>19)</sup>。

同じころ首里区でも「向学心は逐年発達し来り今や妄りに義務教育を無視したる頑迷の徒」はほとんどいなくなったと区長は報告しているが、その裏には「父兄を召喚して子弟教育の必要及就学義務の如何を懇諭」し、また貧



困や疾病などを理由に猶予・免除の願い出があった場合には、「其の認定を確定ならしむるために実地に就き□資力及事実の如何」を査察させるなど、「従前より一層就学督責方法を励行」したという事情があったことを認めざるをえなかったのである<sup>20)</sup>。

それでも不就学児童はでた。「頑固の巢窟」「成り下がり士族の本家本元」といわれていた<sup>なかがみ みさと</sup>中頭郡美里間切泡瀬の児童が欠席しがちなため、郡役所は1902（明治35）年10月18日、保護者20名余りを呼び出して説得をしなければならなかった。「村頭列席」のもと、郡視学から、すかしつ、おどしつ約一時間ばかり説教をされたが「一切腑に落ちさる模様」であったという<sup>21)</sup>。また<sup>もとぶ</sup>本部間切のある職員によれば、専任の学務委員二人が絶えず欠席生徒の父兄に勧告し、未就学者の勧誘に尽力しているが、「余りその効を見ず」という状況であった<sup>22)</sup>。

不就学児童の保護者の気持ちに以下のようなものが含まれている場合もあった。

先生は一人なりとも生徒を多く督促して学校に出しさへすれば、其れ丈け多く月給が上がる。そこで先生は無理やりに吾々を攻め立て、子供を学校に出さしむるのである。して見ると吾々は子守や其他手伝を取り上げられて難儀をする上に、先生の月給が上がれば其れ丈け多く吾々は公費を割り被ぶせられねばならぬすると、子供を就学さすれば吾々は二ツの損が一時に来るのである<sup>23)</sup>。

こうした教師不信には、それなりの理由があった。沖縄出身の琉球学者・比嘉春潮が1906（明治39）年3月に沖縄県師範学校を卒業して教師になったころには、一応、校長にも沖縄出身者が進出してはいたが、それでもなお実権は外来者つまり<sup>やまとんちゅ</sup>大和人の手に握られ、そして「他府県人同士結託して互いの利益をかばい合（い）、ろくでもない人物に限って沖縄人のあらさがしに熱心で、いばり返る」状況であったからである<sup>24)</sup>。

厳しい就学督励の結果、就学率は向上したが、そのために悩まなくてはならないのは親のみではなかった。例えば那覇小学校と松山小学校では、1902

(明治35)年度になると新入生の増加のため「一年生に限り午前と午後の二部に分ち半日教授の法」をとることになった。「設備完全ならさる」ための「応急の策」であった<sup>20)</sup>。

同年11月、文部視学官隈本繁吉が視察にきたとき『琉球新報』は、「我沖縄県民（は）目前の疾苦を忍び多大の資金を投し以て教育の設備を經營」してはいるが、「本県民力の程度は實際今日の負担に苦し」んでいる、もし当局者の理想通りの設備がなければ満足できる効果が求められないのならともかく、「其効果に於て大差なきものとすれば暫く其理想を抑制して以て民力を休養するを要すべし、我輩が第一に足下の解決を望むものは此点にあり」と求めたが<sup>20)</sup>、この願いは全く役に立たなかった。というのは隈本にはすでにこのとき、教科書大疑獄事件に絡む拘引状が東京地裁予審判事から発せられていたからである。

このような事情があったけれども沖縄県知事は1902（明治35）年8月25日、就学義務不履行者に対する最後の手段である「行政執行法」を適用し、9月3日までに就学させない場合「金三円以内の過料に処すべし」との「戒告書」を那覇区の6人の保護者に発した。5名は期日までに就学したが、1名は期限の翌日の9月4日に死亡してしまった<sup>20)</sup>。

翌1903年になると、「行政執行法」による過料処分が実際に行なわれるようになった。1月22日、島尻郡の4名の保護者が過料2円の処分を受けたのである。それを報じる新聞は、「就学義務を怠りたるものは凡そ此の如く処分せらるゝ者なれば他の人々は注意すべきものなり」と注意を促した<sup>20)</sup>。

この年、その後も同法による処分はなお続く。確認できたものだけでも以下のようなになる。

過料2円（島尻郡）	1名（『琉球新報』1月29日）
過料2円（島尻郡）	1名（同上、2月9日）
戒告書（島尻郡）	1名（同上、2月9日）
過料2円（島尻郡）	1名（同上、7月15日）
過料（中頭郡）	1名（同上、9月11日）

就学義務違反処罰行政の形成と沖縄牝牛窃盗事件裁判

戒告書（島尻郡<sup>たまぐすく</sup>玉城間切） 2名（同上，10月3日）

過料2円（島尻郡） 1名（同上，10月13日）

戒告書（島尻郡<sup>おろく</sup>小禄間切<sup>ぎま</sup>儀間村） 3名（同上）

郡役所への召喚（中頭郡<sup>はえぼる</sup>南風原間切） 3名（同上）

過料・戒告書（島尻郡） 1名

「中等以上の生活」をし、かつて「村民の総代」まで務めたが、3年生の子どもを就学させず、再三の督促にも応じなかったため過料に処せられた。しかし一旦過料処分になれば就学させなくてもよいと思ったのかその後も就学させないため、郡長から再び戒告書を発した。応じない場合は再度過料処分になる。「之を知りてか知らずにか心得違ひなりと当局者は語れり」（同上，11月1日）。

戒告書（島尻郡） 2名（同上，11月13日）

過料（島尻郡） 1名（同上，11月15日）

戒告書（島尻郡） 1名（同上）

戒告書（中頭郡） 11名

12月14日までに出勤させない場合には金□円以内の過料に処すとの戒告書を7日に発した（同上，12月11日）。

当時の2円はある計算では現在の約6500円に相当するが<sup>20</sup>、しかし現金収入の少なかった当時の沖縄農民たちに対してもっていた過料2円の重みは、単に一般的な物価水準からだけでは決して推し量れないであろう。

不就学児童保護者への過料という厳しい処分に対する沖縄住民からの批判は、すでに当時から存在していた。1904（明治37）年9月25日から12月27日まで3カ月、21回にわたって『琉球新報』に連載された長大な「小学教員と就学督促」がそれである。これは「父兄の一人」による投稿で、要するに小学教員による就学督促を法規に基づかない「不法行為」「御世話の焼き過ぎ」と非難し、「漫に教員の資格を濫用して越権の振舞をなす」ことには「大不賛成である」と主張するものであり、その論点は以下の点にあった。

就学督促の方法には、罰金制裁を加えたり、就学歩合を使って競争させた

り、小学教員が強制的に督促したりする「姑息法」、督促のあと「科料」という行政処分を課す「消極法」、小学教育の効果を挙げて就学の必要性を感じさせ、幻灯会や談話会を開いて自然に向学心を喚起したり、教員が欠席児童の家を訪問して「親切と至親とに感奮せしめて出席を同情的に奨励」する「積極法」とがあるが、「姑息法」や「消極法」は採るべきではない。

「強制」や「威嚇」の結果で就学するようになって、児童の心には学校や教員に対する「悪感情」が宿り、家庭生活への心配もつきまとして、学習に対しても熱が入らない。またこの方法では就学歩合のみが重視され、「教授とか訓育とか云ふ様な根本的に属するものは往々棚に上げて、其末枝なる外観的のものを競ふと云ふ様な有様が流行する」ことになる。

昔と違って「今日文明の世に至りては人権と云ふのを重んずる」ので、いかに義務教育が「圧政の意味」を含んでいても、「此人権を損せず自由を曲げざる」ことが大切である。

とすれば小学教員は何よりもまずその本務、つまり児童の教育に専心すべきであり、就学督促に関しては「間接的」な「積極法」をこそ採用すべきである。

またこの論者以外に、「今の出席奨励法は本末を顛倒しては居ないか」と疑問を呈する教員もいた。「出席歩合」を高めるために、矢鱈に督促するのが今の状態である。それでも出て来ぬ。こんどは「科金」をしたり役所に「召喚」する。そこでやむなく一日二日は出校するが間もなく欠席する。「之は枝葉の方法である」「先づ児童の欠席する由因を探求して、之に適剤を施し、同時に枝葉に匙を加ふれば、誠に良全の効果を奏するであらふ」。

ところで、この後者の投稿の常連が考えた「児童欠席の因由」の最大のものとは何であったか。それは「父兄の教育思想の低いといふこと」であった。

「父兄」が教育の必要を感じて、「我が子は我が子にあらず、国家の子だ」とか、「我が子の良否は惹て社会国家に関するといふ高い考へ」にまでは及ばなくとも、「セメテ我が子は可愛い」という考えだけなりと持ってもらいたい。我が子の将来を思ったなら、今日は多忙だとか、学校に行かなくとも

よいとかは云へるものではない<sup>30)</sup>。

出席率が低かったのは、はたして「我が子は可愛い」という気持ちがなかったからであろうか。「本縣の人は我が子の可愛さ加減を知らぬものが多い様だ」という表現の中には、他府県からきた「エリート」の差別意識も感じられるが、「児童欠席の因由」の中に「貧しさ」のことが全く含まれていない点からも、この感は一層強められよう。

沖縄県における「不就学の原因が貧困に起因していることはかなり顕著」であった<sup>31)</sup>。ある統計によれば、1901（明治34）年度の沖縄県の不就学児童率は全国平均の12%に対し28%であり、その不就学原因のうち「貧困ノ為メ」が87%（全国平均84%）を占めていたのである<sup>32)</sup>。

#### 注

- 1) 「公文類聚」, 阿波根直誠「沖縄県小学校教育の変遷 I」『琉球大学教育学部紀要』第9集, 47頁から。
- 2) 「上杉県令関係日誌」, 琉球政府『沖縄縣史』第11巻(1965年) 62~63頁。
- 3) 同上, 70頁。
- 4) 阿波根直誠, 前掲論文, 42頁。なお, 沖縄置県(明治12年)前後の教育状況については, 同稿が詳しい。
- 5) 安里彦紀『近代沖縄の教育』(三一書房, 1983年) 142頁。
- 6) 『琉球新報』明治31年8月21日, 9月1日。
- 7) 琉球政府『沖縄縣史』第1巻(1976年) 304~305頁。
- 8) 渡名喜小学校『沿革誌』, 上沼八郎「沖縄教育史」梅根悟監修『世界教育史大系』第3巻(講談社, 昭和51年) 281頁から。
- 9) 琉球政府『沖縄縣史』第14巻(1965年) 508頁。
- 10) 「教育に関する日比書記官の談話」『琉球新報』明治37年5月5日。
- 11) 前掲『沖縄縣史』第4巻(1966年) 348頁。
- 12) 『琉球新報』明治31年12月1日, 12月3日, 12月9日など。
- 13) 『琉球新報』明治34年8月15日, 17日。

- 14) 『琉球新報』 明治34年9月9日, 明治36年1月1日。
- 15) 『沖繩縣史』 第4巻, 349頁。
- 16) 『琉球新報』 明治33年11月7日。
- 17) 『琉球新報』 明治33年12月3日。
- 18) 『琉球新報』 明治35年5月5日, 5月9日。
- 19) 『琉球新報』 明治35年5月21日。
- 20) 『琉球新報』 明治35年6月25日, 7月1日。
- 21) 『琉球新報』 明治35年10月19日。
- 22) 『琉球新報』 明治35年10月25日。
- 23) 父兄の一人「小学校教員と就学監督」『琉球新報』 明治37年12月7日。
- 24) 『比嘉春潮全集』 第4巻 (沖繩タイムス社, 1971年) 所収「年月とともに」 224頁。
- 25) 『琉球新報』 明治36年2月7日。
- 26) 『琉球新報』 明治35年11月27日。
- 27) 『琉球新報』 明治35年9月17日。
- 28) 同上, 明治36年1月25日。
- 29) 1902 (明治35) 年, 東京における白米10kgの標準価格1円19銭 (週刊朝日編『値段史年表』 朝日新聞社, 昭和63年, 161頁), 1992年現在の標準価格米3840円/10kgから推算。
- 30) 岡村紫峰「教育我感」『琉球教育』 101号, 明治37年11月。
- 31) 『沖繩縣史』 第4巻, 371頁。
- 32) 『琉球教育』 88号, 明治36年10月。

5

ところで, 就学義務不履行者に対する「行政執行法」による過料処分というのは, 他の府県においても果たして一般的であったのだろうか。

1901 (明治34) 年1月8日付の長野県「<sup>かみみのち</sup>上水内郡就学督励方案」の「督責」の項には, 「猶予免除ヲ得ズシテ謂ハレナク出席セシメザル保護者」が, 「督

責」をうけてもなお「責務」を果たさない場合、「行政執行法ニヨリ過料ヲ課スルコト」とあり、また同県上高井郡長も同年、就学奨励に関して「行政執行の法を適用す可し」と訓示している。そして翌1902年に上水内郡のある保護者が、実際に上記「方案」に基づいて「行政執行法」による「戒告状」を受けた。就学督責への同法の適用は同県で最初であったとされるが<sup>1)</sup>、その後実際に過料が科されたのか、またそのような事例が他にもあるのかどうかは不明である。

島根県も1903（明治36）年の訓令81号（12月26日）で、学齢児童保護者に「行政執行法」を適用する場合の戒告書や過料決定書の書式および手続きを定めている<sup>2)</sup>。しかし現実に適用の例があったかどうかは、『島根県近代教育史』では分からない。なお、勅令208号（明治23年）によって罰則を設けた奈良県の場合も、実際に適用例があったかどうかは『奈良県教育八十年史』（昭和32年）においても不明である。しかし以上はもちろん、筆者の調査不足のせいであって、現実にはそのような例が存在したかも知れない。

ところで『文部省年報』によると、沖縄県で牝牛窃盗事件に関する訴訟が行なわれた1904（明治37）年度、同県には学齢児童が男女計65,546名存在したが、うち師範学校付属および市町村立小学校への就学者は45,754名であったから（私立学校は存在せず）、不就学児童が19,792名いたことになる。そのうち就学猶予・免除の措置を受けた児童は10,198名だったので、認可を受けない不就学児童が9,594名もいたのである。同様にして同年度の長野県と島根県における無認可不就学児童数を計算すると、それはそれぞれ65,521名、29,911名となる。

これを全国的にみれば、無認可不就学児童はなんと2,147,765名にもなるのである（学齢児童6,518,871名、就学者4,007,781名、不就学者2,511,090名、うち猶予・免除者363,325名）。その保護者全員にいちいち「行政執行法」を適用して、戒告書を発したり過料を科したりすることが果たして可能であっただろうか。沖縄県での過料処分が多分に「みせしめ」的な意味あいをもっていたことが明白となろう。

なお、この年度の沖縄県の就学率84.44%というのは、猶予・免除を就学に含めたとしか考えられない、とんでもない数字であることに注意を要する(含めなければ69.80%にしかない)<sup>3)</sup>。

さて、大きな問題は実はこのあとにある。たとえ他府県でいくつか過料処分の事例があったとしても、沖縄県の場合、他府県と同次元では論じることができなかったということである。なぜなら沖縄県では、そもそも「小学校令」自体が全面的には施行されていなかったからである。

1890年「小学校令」も1900年「小学校令」もそれぞれ、「市制町村制」(1888)を施行した府県(93条)、地(68条)に施行される旨を規定していた。ということは、未だ「市制町村制」が施行されていなかった北海道や沖縄県、また東京府や島根県、長崎県などの島嶼部は、「小学校令」の適用から除外されていたということである。

もっとも1892(明治25)年4月29日には、勅令40号「市制町村制ヲ施行セサル地方ノ小学教育規程」が公布され、それとの関連で文部省は翌30日に北海道庁と沖縄県に対し、「文部省訓令第五号ハ其道廳縣ニ於テモ同様相心得ヘシ」との訓令(第4号)を発している。「訓令第五号」(明治24年11月17日)とは、「小学校令」施行に関し「市町村ニ命シテ公費ヲ以テ小学校ヲ設置セシメ各人ヲ督責シテ児童ヲ就学セシムル所以」を説いたものであり、その中では「貧民ノ児童」を「就学セシムルノ方法大ニ熟慮セサルヘカラス」ともべられていた。

沖縄県と長崎県対馬はさっそく1893(明治26)年度から勅令40号を施行することとなった<sup>4)</sup>。この勅令によれば、「小学校令」中、第4章「小学校ノ設置」(市町村の小学校設置義務など)、第5章「小学校ニ関スル府県郡ノ負担」などを除いた残りの条規を当該地方にも施行し、それでも「小学校令」に拠りがたい場合は、道庁長官府県知事において文部大臣の許可を受けて「特別ノ処分」をすることができた(1条)<sup>5)</sup>。

なお、自治性の希薄な「沖縄県及び島嶼町村制」という特別町村制が沖縄に施行されたのは1908(明治41)年になってからであり、本土と同じ「市制



町村制」が適用されたのは、ようやくにして1920（大正9）年4月になってからである。

沖縄県への特別扱いはこの件だけではなかった。本土では1872（明治5）年から開始され1881（明治14）年にはほぼ終了したといわれる土地整理が、沖縄では1899（明治32）年によりやく始められ1903（明治36）年に完了し、そして地租改正が行なわれた。このことによって沖縄は「封建的地割制度が廃止され、戸主を納税者とする公平な税負担」が実施されることになった<sup>6</sup>。沖縄の「近代化」への実質的な第一歩である。地租額は衆議院議員選挙の選挙権・被選挙権の基準になるはずであったが、しかし沖縄でそれが認められたのは、1912（明治45）年になってからなのであった（しかも当初、宮古と八重山は除外）。

要するに「牝牛窃盗事件」が起こった当時の沖縄県では、「小学校令」はまだ完全な形では施行されていなかったのである。勅令40号（明治25年）によって、学齢児童保護者の就学義務は課せられたけれども、「市町村ハ其ノ区域内ノ学齢児童ヲ就学セシムルニ足ルヘキ尋常小学校ヲ設置スヘシ」（1900年小学校令6条）といった条項は適用除外され、その代わりに区町村は知事の指定する区域・地域に「一小学校若クハ数小学校」を設置するだけでよかった（勅令40号第2条）。

つまり義務教育の成立に不可欠な市町村の小学校設立義務を欠いて保護者の就学義務のみを課した、極めて変則的な義務教育しか未だ存在せず、したがって就学率が低くて当然の沖縄県で、「欠席でもさせると父兄を呼び出し校長室でぶんなぐると云う」<sup>7</sup> 就学強制がなされ、その上さらに以上のように苛酷な処分が数多くなされたということになるのである。しかもその措置を地裁・控訴院、そして大審院までもが支持したことの意味は重い。その苛酷さの裏には一体何があったのだろうか。

1910（明治43）年11月7日、島尻郡の佐敷尋常小学校が全焼し「御真影」と教育勅語も燃えてしまった。そのために校長は、「平素の注意監督不行届・・・職務を怠りたるもの」と、また宿直の教員も「職責を尽さ（ず）職務も怠

りたるもの」として懲戒免職となってしまった（11月25日付）<sup>8)</sup>。しかし一般教員には御真影室内での安置方法・場所など知らされていなかったし、二重に施錠された奉安室から火炎に焼かれ煙に一時は卒倒しながら搬出しようとした宿直教員の努力のことなど全く考慮されることはなかった。村人70名が「熱誠を以て」催した送別会の模様を、『琉球新報』は極めて詳細に報じている。「如何に両氏が当村の為め尽力し如何に村民が信頼せしかを知るべし」と<sup>9)</sup>。

厳しい処分は、本土でそれまでに「御真影」等消失に関する殉職事件が、焼死・切腹を含んで3件発生していたことの影響でもあろう。しかし1922（大正11）年5月6日に神奈川県足柄下郡の片浦小学校で「御真影」が焼失した事件での校長・教員は、月俸10分の1ずつ2カ月間の減俸であり、また同年8月4日に発生した新潟県中蒲原郡鷺の木小学校での同様事件でも、校長＝3カ月間10分の1、教員＝6カ月間5分の1という減俸処分であった<sup>10)</sup>。

沖縄における就学義務違反者に対する処分の苛酷さと、「御真影」事件における処分の苛烈さとは、《遅れた》沖縄に対する皇民化政策、つまり「県治当局者は、本県人民をもって全然、皇化以外新付の民」とし、「国家にたいして謀叛心がある」とみなし、「したがって教育者は、国家的精神の鼓吹に全力を注いだ」<sup>11)</sup>と論じられた皇民化政策の陰で相通じていたのではないだろうか。

#### 注

- 1) 『長野県教育史』第12巻（昭和52年）35頁，37頁，400頁。
- 2) 『島根県近代教育史』第4巻（昭和53年）604～606頁。
- 3) 以上『文部省第32年報』（自明治37年 至明治38年）（明治39年発行）第3編，2頁，64頁，6頁。
- 4) 『文部省第21年報』（明治26年）15頁。
- 5) なお勅令40号は、1890年「小学校令」を前提にして制定されたものであるので、同令が改訂ではなく廃止された1900年以降は「厳格に謂へば最早適用することを得

## 就学義務違反処罰行政の形成と沖縄牝牛窃盗事件裁判

ざるものと解釈すべきであるかも知れない」のであったが（山崎犀二『日本教育行政法』目黒書店，昭和12年，49頁），現実には生き続けた。北海道では1895（明治28）年4月1日から施行され（庁令8号，明治28年3月7日），廃止されたのはようやくにして，1941（昭和16）年4月の「国民学校令」施行によってであった（北海道教育研究所編『北海道教育史』全道編1，昭和36年，189頁）。

- 6) 前掲，安里彦紀『近代沖縄の教育』125頁。
- 7) 『真和志小八十周年記念誌』，浅野誠『沖縄県の教育史』（思文閣出版，平成3年）198頁から。
- 8) 『沖縄毎日新聞』明治43年11月26日。
- 9) 『琉球新報』明治43年11月9日，11月10日，12月8日。
- 10) 岩本努『「御真影」に殉じた教師たち』（大月書店，1989年）164頁，172頁。
- 11) 大田昌秀『沖縄の民衆意識』（弘文堂新社，昭和42年）342～343頁から。これは『沖縄毎日新聞』明治40年3月25日からの引用ということであるが，同氏の著書自身がのべるところでは，同紙は明治41年12月10日の創刊であるので（214頁），出典あるいは日付に間違いがある。

## 6

大正時代には，郡長による就学・出席の「督促」（小学校令施行規則第94条）に関して，沖縄での事件とは全く違った経過をたどった裁判が行なわれている。

熊本県上益城郡<sup>かみましき</sup>のMの三男が就学していないため，1913（大正2）年9月30日，郡長は「小学校令施行規則」に基づいて就学督促をするためにMに対して，10月6日に郡役所へ出頭するよう通告した。けれども，Mはこれに応じなかった。そこで「故ナク官公署ノ召喚ニ応セサル者」を「二十円未満ノ科料ニ処ス」との「警察犯処罰令」（内務省令16号，明治41年9月29日）の第3条8号が適用された事件である。「警察犯処罰令」がどのような性質のものであるかは，同じ第3条の各号を一瞥すれば瞭然であろう。

「警察犯処罰令」第3条

- 1 許可ナクシテ人ノ死屍又ハ死胎ヲ解剖シ又ハ之レカ保存ヲ為シタル者
- 2 公衆ノ目ニ触ルヘキ場所ニ於テ袒裼<sup>たんせき</sup>、裸裎<sup>らてい</sup>シ又ハ臀部、股部ヲ露ハシ其ノ他醜態ヲ為シタル者
- 3 街路ニ於テ屎尿ヲ為シ又ハ為サシメタル者（以下略）

「拘留」または「科料」に相当する、今日のいわゆる軽犯罪の取り締まり法規である。

ところがこの裁判では一審（熊本区裁）、二審（熊本地裁、大正3年1月15日）ともに無罪となり、被告Mが勝訴したのである。二審判決では、この件の場合の出頭通告は「官公署ノ職権ニ基ク命令的呼出」ではなく、「職権ノ行使ニ付キ関係者ノ呼出ヲ便宜ナリ」と考えて呼び出したのであるから、同令の3条8号には該当しないとされた。就学督促をするなら呼び出すのではなく、こちらから出向いてすべきであるという解釈であろう。

これを不服として検事側が大審院へ上告したのである。しかしこの上告もまた棄却された（大正3年4月6日）。大審院判決によれば、郡長はたしかに就学を督促する職権をもってはいるが、児童保護者にはその督促のための「郡長ノ召喚ニ応シ出頭スル公法上ノ義務」はなく、「召喚ニ応セサル為メ単ニ其召喚不應者ノ失権ヲ来タスニ止マルカ如キ場合、其他特別ノ処罰規定アル場合ノ如キハ、召喚ニ応セサルモ其行為ハ同法条ノ違反トナルコトナシ」というのであった。

ところで、文部省が、府県知事が定める「就学督促規則」などに罰則を設けることができるという行政指導を行なっていたことについては、すでに見てきた。そして今度は、「警察犯処罰令」という内務省令の罰則の適用の問題である。ところが「帝国憲法」23条は「日本臣民ハ法律ニ依ルニ非スシテ逮捕監禁審問處罰ヲ受クルコトナシ」と定めているのに、問題はなかったであろうか。ともに直接には勅令208号（明治23年、既出）の1条と2条の規

定に基づき可能なのであり、そして勅令208号自体は、「命令ノ条項違犯ニ関スル罰則」を認めた法律84号（明治23年、既出）に基づいていた。しかしながら法律84号は、「帝国憲法」が有効となった第1回帝国議会の開会日、つまり1890（明治23）年11月29日以前の法律であり、しかも「帝国憲法」76条は「此ノ憲法ニ矛盾セサル現行ノ法令」のみ「遵由ノ効力ヲ有ス」と規定している。そこでこの点を突いて、府県知事が設けた罰則、および法律84号は憲法違反であり無効であるとして争われた訴訟がある。「人ノ道教団鹿児島県警察犯処罰令違反事件」である。

40年も生きてきた法律を、いまさら「無効」とするわけにはいかない現実的理由もあったであろうが、1931（昭和6）年10月12日の大審院判決は、「（憲法23条は）法律ナケレハ処罰ナシトノ原則ヲ定メタルモノニシテ、法律ニ依リ命令ニ委任スルコトヲ禁スルノ趣旨ヲ包含スルモノニ非サルヲ以テ」、鹿児島県知事が、法律84号の委任により勅令208号に従って罰則を定めることは適法有効であるとした<sup>2)</sup>。

しかし大審院のこの理由づけには問題もあった。というのは、法律84号とは、何かある法律が最初にあって、罰則を含むその施行規則などを命令に「委任」することを認めているのではなく、ある程度の罰則は法律の母体なしに行政機関の専断によって定めることができることを認める法律であったからである。そこで美濃部達吉は、大審院の結論には同意しながらも、法律84号の適法性は普通の「法律の委任」という法理では説明できないと、その理由づけについて批判するのである。

彼によれば、「帝国憲法」9条が天皇に、命令を発する、あるいは発せしめる権能を認めている以上は、ある程度の罰則を法律の外に命令も定めうることを前提にしていると解釈するのが妥当であり、「言ひ換ふれば命令に罰則を附することの権能は法律に依つて始めて與へられたものではなく、憲法に依つて既に與へられて居る」のであり、法律84号はその罰則の程度を限定したものに他ならず、同法の適法性はただこの理由によってのみ説明可能なのであった<sup>3)</sup>。

いずれにしても、熊本県での訴訟の場合、同じく郡長による就学督促に応じなかった事例でありながら、「行政執行法」が適用されて過料処分となり、しかもそれが大審院でも認められた沖縄県の事例とはあまりにも掛け離れた展開となっている。そこに沖縄県での事例の特異さをみることもできるが、同時にまた以下のことも指摘できるであろう。

1900年「小学校令」制定審議過程における制裁措置削除にもかかわらず、またその際の、「行政執行法」適用に危惧の念を示す枢密院の意向をも無視して、文部省が行政解釈として不就学児童の保護者への「行政執行法」適用を公認し、大審院もそれを追認したのではあったけれども、けっきょくはそうした強行手段は現実には負けたということである。法学者の間で意見の一致が見られなかったという現実もあったが、なによりもすでに見てきたように、児童を就学させたくてもできない保護者、また保護者の犠牲となって就学したくてもできない児童が大量に存在したという、貧困の現実には負けたのである。

そこで大正時代には、強制的な就学督励の代わりに、社会政策的対策が採られるようになっていく。例えば、1924（大正13）年、それまでの私立心華小学校を改組して大阪市立豊崎勤労学校が設立されたが、そこでは「学習に要する諸品、被服、食物の一部若しくは全部を給与し、特別の事由ある者には生活費の一部を補給」するとともに、「生徒の作業より生ずる利得又は工賃」を「生徒各自に収得」させるといった工夫を凝らすことによって、就学率の向上が図られるようになっていったのである<sup>4)</sup>。

#### 注

- 1) 『大審院教育関係判例総集成』（エムティ出版、1991年）110～114頁参照。
- 2) 法曹会『大審院刑事判例集』第10巻（昭和6年）450頁。
- 3) 美濃部達吉『評釋公法判例大系』上（有斐閣、昭和8年）53～54頁。
- 4) 小澤伴蔵『勤労学校の教育の実際』（1932年）、牧証名編『公教育の史的形成』（梓出版社、1990年）所収井澤論文、82頁から。

## おわりに

イヴァン・イリッチ (Ivan Illich) はなぜ、現代社会のことを、つまり制度に依存し、そのことによって制度に支配され、そしてまたそのことによって主体性を喪失し墮落しがちな現代人による社会のことを、「学校化された社会」(schooled society) と名づけたのだろうか？ それはまさしく、そうした傾向をもつ人間が学校制度によってこそ造り出されてきたからである。学校のなかで人は、絶えず繰り返し指示・命令を受け、それに従うことを要求されてきた。自分の行為はいつも必ず他人によって評価され、記録され、そして自分の行為はなにか権威のある機関による証明書が付されないと何の価値もないと思わされてきたのである<sup>1)</sup>。「学校化された」社会は、「調教された」(schooled) 社会でもあった。

確かに学校とは、命令と服従の場であった。生徒たちにロボット的な挙動を求める明治初年の授業法研究書を見れば、その感はますます強くなる。

「本ヲ出サシムル、一二三ノ令ヲ以テスベシ、生徒令ヲ聞キテ双手ヲ机上ニ置キ、一ニテ机ノ蓋ヲ開キ、二ニテ本ヲ出シ、三ニテ閉ヂシム、復読ノトキ書ヲ出シ、書取・算術ノトキ石盤ヲ出シ、習字ノトキ、習字ノ具ヲ出サシムル、総テ一二三ノ令ヲ以テスベシ」(筑摩県師範学校編『上下小学授業法細記』学制期)<sup>2)</sup>

「(一) にて机に入る為め横向きとなる (二) にて机に入り正立す (三) にて器具を机案に置き (四) にて師弟互に礼し (五) にて椅子につく」<sup>3)</sup>

### 「第七条 放課ノ指令」

- (一) ノ令ニテ注意セシム
- (二) ノ令ニテ側面ニ向カハシム
- (三) ノ令ニテ机側ニ立タシム
- (四) ノ令ニテ整列セシム
- (五) ノ令ニテ進行セシム」<sup>4)</sup>

教科書もまた生徒たちに命令した。

「まずぐにたてよ、正しくむけよ、左を見るなよ、右をもみるなよ。

かしらを曲げず、むねをばいだし、近寄り過ぎず、ほどよくならべ。

ゆだんをするな、がうれいまもれ、足並そろへ、しづかにあゆめ」<sup>9)</sup>

ところで、教師や教科書、つまり学校、ひいては国家の、生徒たちに対する命令が実質的な効力をもつためには、そのことを支える教育行政法理論が確立される必要があった。伊津野朋弘によれば、明治20年代までは、「国民の教育要求の尊重と教師の教育権限を認める考え方」が一方にあり、当時の教育行政論は「国民的教育要求と国家的教育要求との矛盾的对立と妥協的共存という、二元的性格」をもっていた。例えば「普通教育ノ目的中ニ親タル者ガ其ノ子ヲ教フル者ト、国タル者ガ其ノ民ヲ教フル者ト、ニツノ趣旨アル事ヲ知ラザルベカラズ」とか（能勢栄『学校管理術』明治23年、36頁）、「教育ハ畜ニ国ノ事業ナルノミナラス、寧ロ民ノ業ナリ、民ノ業ナルノミナランヤ実ニ己レノ業ナリ」（斎藤哲郎『日本学制論』明治27年、1～2頁）といったようにである。けれども明治30年代になると、特別権力関係論の教員勤務関係や学校営造物利用関係への援用によって、「国家的要求への一元化」が正当化されていったという。その過程が、豊富な教育行政理論書の分析によって明らかにされている<sup>10)</sup>。

ところでそうした理論書の発行年からすると、この転換の重要なエポックは1900（明治33）年であったといえる。

穂積八束『行政法大意』（明治29年）

矢板寛『教員法規附学制通論』（明治30年）

山田邦彦『普通教育行政論』（明治31年）

有吉忠一『小学教育制度』（明治33年）

清水直義『教育行政的小学校長及教員』（明治33年）

小林歌吉『教育行政法』（明治33年）

豊岡茂夫『小学校之法理観』（明治33年）

松本順吉『教育行政法要義』（明治33年）

豊田五郎『小学校詳解』（明治33年）

矢板寛『教育行政法要論』（明治34年）



和田豊『小学校管理法』（明治34年）

清水・渡辺・服部『学校管理法』（明治36年）

林清止『学校法理論』（明治36年）

山田邦彦『学校教育行政法』（明治38年）

小泉又一『小学校管理法』（明治38年）

草刈融『小学校教員之法律関係』（明治39年）

禱苗代『日本教育行政法述義』（明治39年）

小山令之『小学教師之権利義務』（明治44年）

松浦鎮次郎『教育行政法』（明治45年）

この1900（明治33）年は、市町村の小学校設置義務、親の学齢児童就学履行義務、就学の社会的保障義務の3要件が初めてそろって、4カ年の義務教育制度が確立した新「小学校令」の年と重なる。そして繰り返しになるが、この時同時に、就学督励が厳格化されて、校長・市町村長・郡長・府県知事の責任が明確化されたのである（小学校令施行規則）。

1904（明治37）年、日露戦争のさなかに発生した沖縄牝牛窃盗事件およびその裁判は、本土での義務教育制度を確立したあと、さらに《遅れた》沖縄県をも強引に国家教育制度の中に組み込んでいく既述のようなプロセスをその歴史的背景に持つものであった。それにしても、この当時に国家を相手に大審院まで抵抗した沖縄県農民の《こだわり》は特筆に値する。過料2円の支払いを拒否するために必要となった訴訟費用のことを考えれば、単に貧困のための就学義務不履行というのではなく、むしろ「確信犯」に近かったのではないかと推測されるのである。

#### 注

- 1) I.イリッチ著、東洋・小澤周三訳『脱学校の社会』（東京創元社、昭和52年）参照。
- 2) 仲新監修『学校の歴史』第2巻（第一法規、昭和54年）40頁。
- 3) 福島県教育会『福島県教育史』（1934年）105頁。川合章『近代日本教育方法史』（青木書店、1985年）29頁から。

桃山学院大学人間科学

- 4) 明治9年第一大学区府県教育議会議案「教場指令規則ノ議」, 文部省『教育雑誌』第6号(明治9年6月9日) 附録41頁。
- 5) 文部省編輯局『尋常小学読本』(卷之一) 第六課(明治20年), 『日本教科書大系』第5卷(講談社, 昭和39年) 25頁。
- 6) 伊津野朋弘「明治教育行政官僚制の成立過程」『北海道教育大学紀要』第一部C第20卷第2号(1970年1月)

## The Evolution of Penal Procedures against Parents of School Absentees : A Study of the Okinawa Cow-Stealing Case

Teruo TAKENAKA

In 1904, a farmer was judged guilty of a cow-stealing in Okinawa Prefecture. The cow originally belonged to him, but it was under attachment at that time. This case, which was finally appealed even to the Supreme Court and resulted in the farmers losing, had arisen from the fact that the farmer would not send his son to primary school.

In prewar Japan, in contrast to European countries, never to the end were penal regulations against such parents made in educational legislation itself. However, in the course of time, under the leadership of Ministry of Education, another regulation began to be applied to those parents who would not send their children to school.

This paper, while pursuing the evolution of penal procedures introduced above, tries to clarify the special significance that the judgment on the cow-stealing case had. It was questionable enough to apply a power-wielding public security law such as "Gyōsei Shikkō Hō", which presupposed an emergent situation, to such a case as school absentees. And, furthermore, next four facts, especially ④, are important.

① It was impossible, in fact, to punish all the parents of school absentees all over Japan who were so many in number.

② We can count at least 11 cases of imposing correctional fine in Okinawa in 1903.

③ We can not confirm similar cases in other prefectures.

④ Even if similar cases existed in other prefectures, we can not deal with Okinawa on the same level with other prefectures, because at that time in Okinawa "Primary School Ordinance" itself was not yet completely put in force, and therefore only parents were bound over to send their children to primary school, while municipalities were not under the obligation to prepare schools necessary for children.

After all it is supposed that, behind the Okinawa Cow-Stealing Case, there was a discrimination policy against Okinawa which belonged to Japan after some delay and should get urgently Japanese.