

## 革命前エジプトにおける県委員会による教育行政と地方分権

田 中 哲 也

**要旨** 1909年の国家基本法改正法により県委員会が行うことになった地方での教育行政は、財源が担保されているという意味においてエジプトの教育の歴史において唯一実効性を伴った地方分権的の制度であった。しかし、それは民族主義の高揚の中で、民間において反英的民族主義的色彩をおびた寄付に基づく慈善的な教育普及運動の高揚という当時の政治的状況と、ゴースト総領事時代の融和的植民地政策という一時的な環境の下で成立したものであった。政府は県委員に地方分権的な教育行政の権限を与え、これを回路として高揚した運動のエネルギーを最終的に自らの教育政策へと回収し、民衆教育の地方への普及に役立てることに成功した。

しかしながら分権制度を成立させた一時的な環境が失われるとともに、県委員会の自立性は教育省によって浸食されていった。1919年以降、国民皆学が実現されるべき目標とされる時代に入ると、そのような想定の下に設計されたものではない県委員会制度は対応することはできなくなり、自立した教育行政の主体としての役割を終えることになった。

**キーワード** エジプト 教育行政 地方分権 植民地行政 民衆初等教育

### はじめに

これまで中東イスラーム社会における近代化の問題について、エジプトを事例として西洋式の近代教育制度の導入と普及がどのように行われ、そしてそれがどのような社会変容をもたらしてきたかという視点から研究を行ってきた。その中で本稿が目的とするのは、短命ではあったがエジプト教育の歴史において唯一実効性を伴った地方分権制度であった革命前の県委員会による教育活動と、そしてそれが辿ったその後の展開に関して、これまでの先行研究では十分には説明されていない諸点について明らかにす

ることである。

教育行政も含め、エジプトにおける行政はその非常に強い中央集権的性格によって知られている。本稿の扱う時代においても教育行政における中央集権性は（1930年代当時の）共産主義体制のソビエトよりも、ファシズム体制のイタリアよりも強く、教育大臣の権限は近代教育制度の導入において範とされたフランスの大臣のそれよりも強大であったとされる。教務、人事、財政等全ての面において地方の教育行政機関や学校が地方の事情や現場での状況に対応して自主的な判断を下すことは許されず、あらゆる権

限は教育省へ、そして大臣へと集中していた。こうして「校長は教育省からの指示なく生徒の非行を処罰することはできない」「教育省の検閲を通さねば、歌を歌うことも劇を演じることもできない」「校舎の窓の修理にも教育大臣への申請が必要である」等、学校現場の運営の細部にまで教育省や大臣からの許可を必要とした<sup>1)</sup>。この教育行政における強い中央集権性は革命後のナセルのアラブ社会主義体制下では更に強化され、その後のサダト、ムバーラクの門戸開放時代になってもそのまま続いている。こうした中央集権的なエジプトの教育の歴史における唯一の例外が本稿で扱う県委員会である。

1909年、大多数の住民が住む地方において、県委員会に財源を担保した上で自立的な教育活動を行う権限を与えるという国家基本法改正法が制定され、翌年から施行された。エジプト全土における公教育の全てを教育省が直接管轄するという、19世紀初頭の西洋式教育制度導入以来の政策の大転換である。そしてそれは現在にいたるまで教育の領域で実質的な地方分権が実現した唯一の事例である。この県委員会の設立はエジプト近代教育史において教育行政における地方分権への重要な一歩として大きな評価を与えられている。しかしながら、この時期こうした地方分権的教育行政制度がなぜ採用されたかという理由やその時代的背景について必ずしも十分な説明がなされているようには思われない。また、その実態がどのようなものであったか、そしてその後どのような展開を辿ったかということについてもいくつかの研究が断片的な事実を示しているにとどまり、その全体像は明らかにされていない<sup>2)</sup>。本稿はそうした課題に答えようとするものである。また、著者は最近の論文において民衆初等 (awwalī) 教育制度の

展開を扱ってきたが、県委員会の教育活動への参入によりこの領域の教育普及は新たな段階に入ったとされている<sup>3)</sup>。そのこともここでこの問題を取り上げておく理由のひとつである。

本稿の構成であるが、最初に1909年、新たに生まれ変わった県委員会とその教育における権限について説明する。次いで先行研究では十分には指摘されていないと思われる新たな制度が出現した理由について二つのことを指摘する。最後に、その後の展開について、県委員会から教育行政における自由がどのように失われていったか、その自由と権限を保証する財政面の自立性がどのようにして失われていったかを明らかにする。

## 1 県委員会

当時のエジプトはカイロ、アレキサンドリアという大都市、スエズ運河地帯や重要な港湾都市、及び砂漠地帯である辺境地域を10の「特別行政区 (muhāfazah)」として政府が直轄統治し、残りの地域が下エジプト6、上エジプト8の「県 (mudiriyyah)」に分けられ、内務大臣により任命された県知事 (mudīr) がこれを治めた。14県に分けられた地域とは、大都市や交通交易の結節点である都市、及び遊牧民以外はほとんど住む者もない不毛の地以外の地域、つまりは人々の大多数がまだ農民であったエジプトにおいて人口の90% (1917年国勢調査) が暮らしていた農村地域である。

県には、占領直後の1883年に施行された「国家基本法 (al-Qānūn al-nizāmī)」に基づき「県委員会 (al-Majlis al-mudiriyyah)」が設置されていた。この県委員会は灌漑計画や農業道路建設等の県内の重要事項についての県知事の諮問機関であった。年に1度だけ開催されるだけ

の県委員会には最終決定権はなく、県行政に対して実質的な影響力をもたなかった。その重要性はむしろ、当時下院議会的役割をもった「立法議会 (Majlis shūrā al-qawānīn)」の議員が互選によりその委員たちの中から選出されることにあった。

この時期になぜ県委員会に自由な教育行政を行う権限が与えられたかを理解するために、当時の政治的状况を簡単に整理しておく。イギリスの占領下に入って20年、20世紀に入ると独立をめざす民族主義が高揚してくる。その時、大きな舞台となったのが教育という領域である。イギリス当局 (エジプト政府) の教育政策は教育の拡大を妨げ、エジプトの隷属状態を永続化しようとするものだと民族主義者たちの攻撃的とされる。イギリス当局への批判が高まるとともに、民間において自発的な寄付や寄進による学校設立運動が活発となった。その運動は2つのベクトルを持った。ひとつは、政府の官吏といった単なる実務家ではなく国家の指導者となる人間を育成するためのより上級の教育機関創設へと向い、これは1908年の寄付金による私立エジプト大学の開設として結実する。いまひとつのベクトルは農民や庶民の子どもたちへの教育の普及を目指した民衆教育普及運動へと向かった。県委員会による教育行政への参入に至るまでの主要な出来事は次のようなものである。

- 1905年～ : 教育拡大運動高揚
- 1906年 6月 : デンシャーウィー事件
- 1906年10月 : 大学設立委員会活動開始
- 1906年10月 : ザグルールを教育大臣に任命
- 1907年 5月 : 英総領事、ゴーストへ交代
- 1908年 3月 : 国家基本法改正案提出 : 否決

1908年12月 : 私立エジプト大学開設

1909年 9月 : 国家基本法改正法制定

県委員会への教育も含めた実際的権限付与の要求は、1907年5月、占領後四半世紀にわたりエジプトを実質的に統治したクローマーに代わり新たなイギリス総領事となったゴーストに対してなされた、穏健な民族主義たちによる地方自治への要求に始まる。県委員会にどのような権限を与えるかをめぐり、彼らが議員の多数を占める立法議会と政府との約2年間にわたる交渉が行われたが、この交渉での主題は次のように要約できる<sup>4)</sup>。

- (1) イギリス占領当局は不必要な知識人を増加させないという従来の教育政策に沿って、県委員会の教育活動を民衆教育の分野に限定しようとした。
- (2) 大地主層を中心とした立法議会議員たちは、農民に教育を与えることによる社会構造の変化を危惧し、民衆教育よりもエリート教育を重視した。
- (3) 立法議会は教育省 (イギリス当局) から干渉されない、教育行政における県委員会の自由な権限を求めた。

こうした経緯の末に政府と立法議会の間で成立した合意が、1909年9月、法令22号「国家基本法改正法」として制定された。この改正法により、県委員会の構成や位置づけは変えられ、以前より遥かに大きな権限を与えられることになった。改正法により県委員会の委員は県内の各「郡 (markaz)」から2名とされ、郡ごとに郡内の各村1名の選挙人による投票で選ばれた。郡の数により委員の数は6～20名であったが、

これに県知事が委員長として加わり、また、必要に応じて教育などの専門的知識を有する者を4名まで委員として参加させることもできた。委員の任期は6年間であるが、委員会の継続性を確保するために3年ごとに各郡2名の委員の内の1名が改選された。県委員会の性格を決定づけたのは、識字能力等の条件にとともに候補者に課せられた、選挙区とする郡での5年以上の選挙人登録、そして年々E.50以上(高等教育資格を有する者はE.25以上)の土地等の不動産税の納付という条件である(第12条)。地元に住む高額納税者という条件により委員になれるのは地方の有力な大地主層に限られることになった。

旧基本法においては単なる諮問機関でしかなかった県委員会は改正法により、知事や大臣から出された条例や省令等を県内へ適用するか否かを決定する権限、そして新村や市場の設置、鉄道敷設の認可など大きくかつ多様な権限を与えられた。しかしなによりも改正法の中心は県委員会に教育行政を行う権限を与えたこと、あるいはそれを義務としたことにある。改正法は県委員会の権限を定める規程の最初で、教育を含む公共の福利のために5%を上限として土地税を課税することができること、そしてその大部分は教育のために使用することと定める(第2条1項)。そして行われる教育は「民衆教育(これには農業や手工業等の職業教育も含まれる)」を中心とし、それに教育支出の「70%」を使用しなければならないとする(第9条7項)。しかし、その条件を充たしておれば、県委員会は民衆教育分野以外の「全ての」分野において教育を行うことができ、教育プログラム、学校の開設・改廃、人事、財政の全ての面において県内における教育行政を自由に行う権限が与えられ

た<sup>5)</sup>。

この新たな県委員会制度における地方自治的性格はエジプトにおいては確かに画期的なものであった。とりわけ自主財源に基づいて教育省から独立して独自の教育行政を行うことができたという点においてエジプトの教育史における唯一の制度である。しかし、教育省からの自由は確保されたが、内務大臣が任命する県知事が委員長であったことに見られるように内務省からの自由はなかった。このことは内務省が教育省と合意すれば教育省からの自由も制限されるということであり、後述のようにその後それが現実になった。その時専門的知識を有する者を委員として加えることができるという条項により、教育省の委員が県委員会に参加し、教育をめぐる決定の主導権を握った。

## 2 1910年までの民衆教育近代化政策

県委員会が地方における教育、特に民衆教育の普及を担うとされた理由を理解するには、教育省が行っていた民衆教育行政が当時おかれていた状況を知る必要がある。教育省が全く放置してきた民衆教育の近代化に取組み始めたのは1889年である。他稿で述べたように、その近代化はコーラン暗唱を中心とした伝統的なクッターブのイスラーム教育に「読み書き算数(3R's)教育」を取り入れるというものであった。そのために二つの方法がとられた。ひとつは同年に始められた、教育省が運営していた学校を近代的なプログラムに基づいて改編し、加えて教育省自ら新たな学校を開設していくという直接的な方法である。そしていまひとつは1898年に始められた新しいプログラムに基づく教育を行うことを条件に助成金を交付することにより民間のクッターブ教育の近代化を促すと

いう間接的な方法であった<sup>6)</sup>。教育省は近代的な民衆学校を開設してゆき、教育省が直接運営する学校の数は当初の55校（生徒2,923人）から1909年には144校（同13,365人）へと増加していった。また、教育省の基準を充たし、助成金を与えられた学校は同期間に110校（同3,950人）から3,054校（同183,820人）へと大幅に増加した。

（表1）は国家基本法改正法が成立した1909年度において民衆教育の分野において教育省が直接運営していた、あるいは助成金制度で監督下においていた学校と生徒数を地域別に示したものである。明らかなことは教育省が自ら運営する国立学校は特別行政区に集中し、地方（下・上エジプト、すなわち「県」部）には少ないこと（表には示されていないが上エジプトの2県では1校もなく、また特別行政区の中でも著しい集中があり、カイロには99校あるが、アレキサンドリアにはわずか3校、残りの特別行政区には1校もない）、また、人口比から見ると助成金制度という間接的な方法による民衆教育近代化政策は地方において都市部以上に普及していたことである。

1898年から1909年までの教育省の近代的民衆教育普及政策では、都市（というよりカイロ）では直営校を中心として、その他の地方では助成金制度を中心として行われていたのである。しかし、同じ「近代的」民衆教育普及のための

政策ではあるが、教育省が維持運営監査していた国立学校での教育と助成金を受けていた民間学校でのそれとの間には甚だしい差が存在した。国立学校の新任教師には民衆初等学校教師試験の合格者のみが採用され、その教育内容が基準どおり行われているかが常に教育省の直接的な監督の下におかれていたのに対し、エジプト全土に広く散らばる民間学校に対して助成金基準を履行させるための監督は十分なものではなかった。1904年度に教育省による助成金を受けていた全国の民間学校についての調査結果は次のような結果を示している<sup>7)</sup>。

- ・読み方を習っていない生徒 43.5%
- ・書き方を習っていない生徒 65.3%
- ・算数を習っていない生徒 56.5%

読み書き算数教育という助成金が与えられるための条件は実際には半分以上の学校で守られてはいなかった。インセンティブとしての助成金額の不十分さ、教育省の審査・監督制度の欠陥等、様々な原因が挙げられるが、結局のところその最大の原因は教師の能力の問題であった。教育省が民衆教育の近代化に取り組み始めた時、伝統的なクッターブの教師の中に読み書き算数教育を行うことのできる者はほとんどいなかった。教育省はそうした教育を行うことができるようにするために、民間学校の現役の教師たち

（表1） 1909年教育省クッターブ行政

	運営学校数	生徒数	助成学校数	生徒数	人口（1907年）
特別行政区	102	9,180	177	12,232	1,110,120
下エジプト	19	2,214	1,773	114,171	5,519,194
上エジプト	23	1,971	1,104	57,417	4,658,045
計	144	13,365	3,054	183,820	11,287,359

〔Statistique scolaire de l'Égypte 1912-13 : 114-16改編〕

のための週末学校を開設し、新たに設置された教師資格を取得するよう奨励したが、なかなかその成果は現われなかった<sup>8)</sup>。教育省の運営する国立学校における教師と助成金を受けた民間学校における教師がどれだけ違っていたか、彼らの資格の有無について見てみよう。

(表2) 民衆学校教師資格 1914-15年度

	有資格	無資格
教育省運営学校	91.6%	8.4%
助成民間学校	17.5%	82.5%

(出典：Statistique scolaire 1914-15：15-7)

助成金を受けていた学校で「読み書き算数」教育が行われていなかった(いた)比率、そして行われていたとしてもその教育の内実に疑問を抱かせる有資格者の少なさ、これらは間接的な民衆教育近代化政策である当時の助成金制度の限界を示している。そしてその影響を大きく受けたのは、教育省の運営する学校が少なく、民衆教育の近代化が主に助成金制度によって行われていた地方である。教育普及を求める民族主義的運動が高揚し、それを実現できないイギリスの教育政策への反感が頂点に達しようとしているにもかかわらず、助成金制度という間接的手段による地方における民衆教育政策は行き詰まり、教育省には自らが全土で学校を開設・運営するための財政的能力はない(1901年度で教育省の予算は全体の1%弱)という状況の中で生まれたのが1909年の県委員会制度の改正による、県独自の教育行政制度の導入であった。

### 3 民族主義運動対策

1905年、クローマー・イギリス総領事は、それまでもっぱらエリート育成のための外国語教育を行う学校に限られていた民間での学校開設運

動が、クッターブという民衆教育の領域において広まっており、エジプトにおける民衆教育は新たな段階に入ったと報告している。同年、14県中の11県でクッターブの開設、改善を目的とする協会が出現し、758のクッターブが新設され、187が建設中であり、366が改修され、さらに£E.14,000の資金が未だ使用されずに残されているとしている。彼はこうした民間での慈善的な教育普及運動自体は大いに歓迎すべきこととしながら、同時にこうした民族主義、愛国主義的情熱に根ざす教育普及運動がもつ危険性について次のように指摘する。

- (1) 学校開設等、教育を名目として寄付が事実上強制される危険
- (2) 反政府勢力が反英闘争のために教育普及運動を支配し、利用する危険
- (3) イスラーム教徒以外の子弟への教育が無視される危険
- (4) 将来の維持・運営を考慮することなくクッターブがむやみに設立される危険

教育普及運動には様々な団体や個人が参加していたが、その中でも反英即時独立を唱えるムスタファ・カーミル率いるワタン党やイスラーム慈善協会が活発な活動を行い運動の中で大きな影響力を持ち、教育普及運動は急進的民族主義とイスラーム主義というイギリス占領当局が最も恐れるものの温床となりつつあった。こうした状況をふまえて、クローマーは、今や政府が地域における努力と公的に連携すべき時期にきており、そのために次のような措置をとる必要があると提案する<sup>9)</sup>。

- (1) 教育省内に、エジプトにおける民衆教育

- に関しその全てを監督する委員会（Commission）を設置する。
- (2) 県、行政区に知事や区長を長とする民衆教育普及のための単一の協会を設立する。
  - (3) 県委員会（General Provincial Commission）にこの協会の最終決定権を与える。
  - (4) この協会の下部組織として、郡や村落に郡委員会や村代表団を置く。

クローマーが提案していることは、民族主義的感情や宗教的感情の下に高まる教育普及運動を教育省と内務省（県知事、区長）を通して政府（イギリス当局）の管理下に置き、それを政府の政策の下に取り込むことである。

県委員会に教育における地方分権的権限を与える改正法が議論され制定されたのは、クローマーを継いだゴースト総領事の時代である。彼の手法は各省庁に顧問等の肩書きで配置したイギリス人官僚を通して政府を、そしてそれを通してエジプト全土を掌握するという前任者の統治政策とは異なった。彼が統治した時代は、イギリス本国における自由党への政権交代とボア戦争の経験から帝国主義政策が転換された時期に当たる。穏健な民族主義者の要求に応じてエジプト人による自治を拡大する方向で融和的な政策がとられた。県委員会への自立的な教育行政の権限付与もこの占領政策の変化の中で考えられなければならない。デンチャーウィー事件による反英感情を鎮めるために前任者が任命した結果ではあるが、穏健な民族主義運動の指導者であるサアド・ザグルールが当時教育大臣の地位にあったことは象徴以上の意味をもつ。県委員会への地方分権的権限の付与は「公務にもっと参画したいという一部のひとびとの間にある願望に答える最も健全な方法は地方の自治

を発展させることであり、それは疑いなく（エジプト人たちが）より責任ある役割を果たすことができるようになるための最善の準備であり教育である」<sup>10)</sup>という、クローマーとはほとんど逆の発想に基づいて採用された。

ゴーストの意図はともかくとして、県委員会へ教育行政の権限を与えることは結果として政府にとり次のような利点を持つものであった。イギリス当局と共存可能な穏健な民族主義の担い手である大地主層たちによる県委員会に権限を与え、それを通して教育普及運動における主導権を彼らの手に委ね、運動が急進的な民族主義運動や反英運動へ向かわないようにする。愛国主義や宗教感情に基づく民間の慈善行為である寄付金や不動産の寄進を県委員会の教育活動のための目的税として公の領域に取り込み、教育普及のために必要な政府の財政的負担を軽減する。1909年の国家基本法改正法はこうした政府の側の利点と、階層的利益のためにエリート教育の拡大を求める大地主層（立法議会）との間で成立した妥協の産物であり、県委員会の自立性はそのために政府が支払った代償である。

このように県委員会は民間の慈善的教育普及活動のエネルギーを吸い上げるための行政機関という役割をもった。県委員会は寄付の受け入れ機関、教育一般あるいは指定された特定の教育目的のためにそれを執行する機関として位置づけられている（国家基本法改正法第9条6項）。県委員会が教育活動を始めた1910年度において各県委員会合計で£ E .8,882、1912年度では£ E .39,431の寄付金を集めている<sup>12)</sup>。寄付金の受入れ以外においても、県委員会はさまざまな形で民間の教育普及活動と結びついた活動を行った。例えば、寄付金で開設した女子学校（6校）を維持し続けることが困難になった地

元の慈善団体が、県委員会にその運営を委ねたミンヤ県の事例は民間の慈善団体の教育活動の危うさについてのクローマーの危惧が単なる杞憂ではなく、そうした活動を調整する、あるいはそれらと連携する公的組織としての県委員会の役割は意味のあるものであったことを示している<sup>13)</sup>。他方、県内の有力者たちが慈善団体を設立して寄付をつのり、工業学校、次いで附属農業学校を設置し、最後にこれらを県委員会に寄付（移管）したブヘイラ県の事例は、寄付活動自体に県委員会が深く関与しており、教育普及を名目として官が主導して民間の慈善事業のエネルギーを取り込んでいったケースである<sup>14)</sup>。いずれにしても慈善団体の設立や寄付を主導するのは地方の有力者たちである大地主たちであり、そして県委員会の委員はこうした県内の有力者たちの中から選ばれていたのであるから、両者の活動が密接な繋がりを有したのは当然の結果である。

問題点を指摘するものはあるものの、この県委員会という地方分権制度自体を否定的なものとみなす先行研究はない。いくつかの研究は、エジプト国民の教育への覚醒とイギリス当局の教育政策への反感の広がりがイギリス当局をして県委員会へ教育行政における権限を与えざるをえなくしたとし、その意味でそれは民族主義運動による勝利であったと捉えている<sup>15)</sup>。歴史の大きな流れとしてはそうした主張は異論のないものであろう。ここでは先行研究では触れられていない点について、すなわち、この時代の教育をめぐる民族主義的運動におけるいまひとつの大きなテーマであった大学設立運動の展開との類似性を指摘しておきたい。

大学設立運動は、ムスタファ・カーミルを指導者とする急進的民族主義グループが最初に行動

を起こし、実際に設立のための寄付運動を開始しようとしたその時、大地主層を支持基盤とする穏健的グループが急進派を排除した大学設立委員会を組織して運動の主導権を奪った。更にこの運動の主導権は宮廷に移った後に大学が設立され、そして最終的には財源不足から政府に取り込まれる（というよりは依存する）に至るという展開を辿った<sup>16)</sup>。教育普及運動も同様な経過を辿ったように思われる。占領継続と両立しえない急進的民族主義や宗教的運動が大きな勢力として登場してきた時、その時点では既存の体制の維持という点でイギリス当局（政府）と一致する穏健な民族主義者たちに主導権を与え、それを通して最終的には政府の中に取り込んでいくというパターンである。そのパターンに当てはめると、県委員会とは、大学設立運動の中で急進派を排除して組織された大学設立委員会に対応するものである。因みに大学設立運動の主導権を奪った時の穏健派の指導者は、県委員会をめぐる議論が行われそれが改正法として実現した時期の教育大臣、サアド・ザグルールであった。

#### 4 教育活動における自立性の喪失

先に述べたように、1909年の国家基本法改正法は民衆教育を中心とし、それに教育支出の70%以上を使用するという条件を充たす限り、県委員会に学校の新設、改変、接収、助成金交付等から学校規則やカリキュラムの作成にいたるまで県内の教育行政における広汎な自由を与えていた。そのため1910年に始まる各県における教育活動は、各県委員会が設置した教育委員会 (Lajnah al-ta'lim) の教育方針に従い、様々なものとなった。エリート教育である高等初等教育の拡大を指向する県、さらに上級の中等学



校を設立する県、さらには欧州へ留学生を送ろうとする県、工業・農業・商業の職業教育普及を重視する県、女子教育拡大を行う県、民衆初等師範学校の設立を行う県など、各県は思い思いの方向の教育活動へと向かった。教育省や他県との調整も行われることはなく、それぞれが教育省からの忠告は不当な干渉と見なされた<sup>17)</sup>。県委員会の教育行政における自由裁量は学制にまで及んだ。例えば、ギーザ県は当時の教育省による4年制の民衆初等教育制度では不十分だとして、前期（2年間）では修了後は高等初等学校への入学も見据えた教育を行い、後期（3年間）は卒業後の進路として職業への従事のためにアズハル学院、イスラーム法学院、民衆初等師範学校への入学を想定した教育を行うという独自の5年制の教育プログラムを採用した<sup>18)</sup>。

しかし、こうした地方分権的教育制度をもたらしした融和的な占領政策は、1911年に総領事がゴーストからキッチナーに交代するとともに終わり、再度クローマー的な統制的政策へと転換される。また、1910年にザグルールが教育大臣を辞めると、クローマー時代の教育政策の遂行者であったダンロップ顧問が再度教育省の主導権を掌握する。ゴーストの融和的政策は否定され「地方の発展は中央政府と緊密に連携することによってのみ可能である。上からの県知事への確固たるかつ公平無私の監督こそ必要不可欠なものである」<sup>19)</sup>という地方分権的政策とは逆方向の方針へと転換された。こうした状況の中で、キッチナー総領事の再中央集権化政策に基づいて、県委員会をめぐる議論の中で政府、教育省が立法議会に譲った部分、すなわち、県委員会に与えられた教育行政における自由の回収が始まった。1912年、ともに顧問などの立場で実権を掌握するイギリス人官僚の下にある教育

省と県委員会を管轄する内務省の間で、教育省と県委員会の関係をめぐり次のような合意がなされた。

- (1) 県内の民衆教育(民衆初等教育と農業・工業・商業の初等職業教育)と高等初等教育を県委員会の所管とする。
- (2) 県内の(男女)民衆初等師範学校は県委員会の所管とする。
- (3) 高等初等学校より上級の学校は教育省の所管とする。
- (4) 県委員会が運営する全ての学校の監査を教育省が行う。

翌1913年度から県内の私立民衆学校助成金の約半額が県委員会の分担となり(1914年度からは全額)、民衆師範学校が教育省から県委員会へ、中等学校が県委員会から教育省へと移管されるなど合意された教育分野の分担に基づき、助成金負担や学校の移管が実行され始めた<sup>19)</sup>。

この合意により県委員会は高等初等教育より上級の分野での教育活動を禁じられることになったが、民衆教育とエリート教育である高等初等教育という残された教育分野の中でいずれを重視するかという点においては各県の間でかなりの違いがあった。1913年度における行政経費や教育以外の公共的事業経費等を除いた教育経費の中で民衆教育分野が占める比率を見ると、全県合計では72%であるが、最も比率が高いメヌーフィッヤ県での86%から最も低いミンヤ県の53%までの違いがある。この年度、下エジプトの2県、上エジプトの4県が教育予算の70%以上を民衆教育に支出するという国家基本法改正法の規定を充たしていない<sup>20)</sup>。

教育省の監査を受け入れたことにより教育省

の基準がそのまま全ての県における教育へと適用され、県委員会が独自の教育プログラムを実施することは不可能になった。また、県委員会の側における教育行政能力や教育に関する専門的知識・技能をもつ人材の不在あるいは不足により、県委員会は実際の教育行政においては教育省の官僚や専門家に依存せざるをえないという状況の下で、国家基本法改正法が与えた県委員会教育活動の自立性は次第に失われていった<sup>21)</sup>。

その後、県委員会には教育における独自の政策等は全く見られなくなり、教育省の政策にそのまま追従することになる。1916年、教育省が「上級民衆学校 (al-madrasah al-awwaliyyah al-rāqiyah)」という新たな学校制度を導入すると県委員会もそれに従うことを求められた。県委員会の運営していた高等初等学校のいくつかが新しい学校へと改変されるが、地方の事情を考慮することなく実施されたこの改変は失敗し、再度高等初等学校へと戻された。1925年、教育省が「義務学校 (madāris ilzāmiyyah: makātib ‘āmmah)」制度を導入すると各県もそれに倣うよう求められ、1933年には県委員会が運営する全ての民衆初等学校を義務学校に改変することが命じられた。この時点になると学制や教育プログラム、カリキュラムにおけるそのみならず、県委員会としての意志決定体制自体や学校運営における自立性をも喪失する。義務学校導入にあたってこれを統括するものとして各県に「義務教育委員会 (lajnah al-ta’līm al-ilzāmī)」が設けられた。その委員会には県教育局長、県委員会から選ばれた委員等県からだけでなく、県庁所在地にある教育省の中等学校校長や教育省が任命した監査官等の教育省からの委員が入っており、教育行政において県が独自

に決定しているとは言い難くなっている。また、経費の負担という点において、県委員会は学校用地の提供、学校建設・施設設置費などを負担するとされている一方、教育省はこれまでと同様にカリキュラム内容や衛生環境を監督するのに加えて、教師や職員の給与、教科書や教材の費用を負担することになっている。県委員会は施設等のハード面での負担を求められているが、実際の運営面では教育省が負担するとされ、この点において既に県委員会は県内の教育行政における独立した主体ではなくなっている<sup>22)</sup>。

こうした県委員会の教育行政における自立性の喪失に加えて、県委員会が教育活動を行う領域を政府が本来県委員会に分担させようとしていたものへと制限しようとする動きも継続した。先に述べたように1912年に県委員会の教育活動は民衆教育、高等初等教育、民衆初等師範学校に限定された。1917年に民衆教育普及のために教育省が設置した「民衆教育委員会 (lajnah al-ta’līm al-awwalī)」は、県委員会運営の民衆初等教師師範学校の成果の乏しさや非効率性を指摘した上で、教師陣を適切に配置できることや、今後増大する民衆師範学校の設立・運営が課す県委員会への財政的負担の大きさ等を理由として、民衆初等師範教育を県委員会から教育省へと移管することを提案した。この提案に沿って1912年の合意に基づいて県委員会に移管された民間初等師範学校、県委員会が独自に設立・運営していた民衆初等師範学校合わせて23校が教育省へと移管され、県委員会の活動は民衆、高等の初等教育の分野のみに限られることとなった<sup>23)</sup>。さらに1935年度から女子の高等初等教育、1937年度からは男子の高等初等教育が教育省の担当とされ、県委員会が設立・運営していた高等初等学校は教育省へ移管され、遂に県

委員会の教育行政は民衆初等教育の分野だけに限られることになった。イギリス占領下で行われた、県委員会にどのような教育分野の活動を認めるかをめぐる交渉の結果獲得された県委員会の教育分野における自由は最終的に失われた。それを民衆教育の分野に限定するというイギリス占領当局の主張は皮肉なことに独立を達成したエジプト政府の手で実現されたのである<sup>24)</sup>。

こうした経緯をへて1930年代になると県委員会は教育活動における自立性を全く失い、地方において教育省の教育政策を代行するだけの存在となった。さらに40年代に入るとその地方における教育省教育行政の代行という役割にも疑問が呈されるようになる。教育省やその委員会から、新たな民衆教育の構築のために教育省と県委員会（内務省）という地方教育行政における権限の二重性を廃し、全ての権限を教育省へ一元化がすべきとの主張がなされるようになる<sup>25)</sup>。

## 5 財政的自立性の喪失

県委員会の財源は県委員会に課税することが認められた（当初）5%までの土地税を中心とし、それに加えて民間からの寄付金、授業料収入や職業学校の生産物の販売費等から成っていた。こうした財源を含めた地方への行政権限の付与が制度として実行されたことは、エジプト近代教育の歴史において他に例はない。財源的基盤のない地方分権制度は形式的なものに留まるという意味において、県委員会の教育活動の自立性には財政的自立が不可欠である。

県別の状況を知ることでできる1913年度の財政状況を示したのが（表3）（表4）である<sup>24)</sup>。実収入の大部分である5%の土地税収入には県により£ E .2,028から£ E .34,606まで大きな違いがある。寄付金等のその他の収入にも£ E .828から£ E .9,799まで幅があるが、各県の経済的な豊かさを示す指標となる土地税の大きさとその相関は見られず、民間における教育普及運動の高まり、あるいは県委員会によるそう

（表3）県委員会別収入 1913年度（£ E .）

	土地税	その他収入	繰越金	計
ブヘイラ県	20,226	9,799	24,147	54,172
ダクフリッヤ県	24,168	3,913	39,427	67,508
シャルキッヤ県	21,301	2,051	47,319	70,671
ガルビッヤ県	34,606	4,425	61,603	100,634
カリュービッヤ県	13,781	5,042	5,627	24,450
メヌーフィッヤ県	27,099	828	44,218	72,145
アスワン県	2,028	1,463	1,677	5,168
アシュート県	19,126	3,878	33,062	56,066
ベニ・スエフ県	12,019	3,399	18,329	33,747
ギルガー県	12,448	4,308	6,678	23,434
ギーザ県	8,959	1,303	10,026	20,288
ファイユーム県	8,193	4,001	6,591	18,785
ケナー県	11,909	2,858	6,038	20,805
ミンヤ県	17,797	1,463	33,725	52,985
計	233,660	48,731	338,467	620,858

[Note on the progress 1913 : 34]

(表4) 県委員会別支出 1913 (£ E.)

	行政経費	民衆教育	その他教育	公共事業	繰越金
ブヘイラ県	3,559	26,162	7,124	4,330	13,004
ダクフリッヤ県	3,311	12,713	7,621	7,364	36,499
シャルキッヤ県	2,549	11,100	7,157	3,639	46,226
ガルビッヤ県	7,211	38,907	8,404	22,762	23,350
カリュュービッヤ県	1,608	11,884	4,484	1,083	5,391
メヌーフィッヤ県	883	12,695	2,000	7,237	49,330
アスワン県	324	2,311	728	35	1,770
アシュート県	1,923	14,809	7,650	2,866	28,818
ベニ・スエフ県	1,386	12,040	4,461	1,329	14,531
ギルガー県	1,559	7,570	5,131	306	8,868
ギーザ県	1,908	7,800	2,559	1,071	6,950
ファイユーム県	1,265	7,334	1,619	1,717	6,850
ケナー県	1,522	9,197	3,989	915	5,182
ミンヤ県	1,938	7,559	6,827	5,437	31,224
計	30,939	182,081	69,754	60,091	277,993

〔出典：Note on the progress 1913 : 34〕

した運動の取り込みにおいて県により大きな違いがあったことを示している。

支出において、教育が実際の支出に占める比率は全県で73%であるが、ガルビッヤ県の62%からアスワン県の89%までかなり大きな違いがあり、単年度の数字ではあるが県により教育への取組みにもかなりの違いがあったことが分かる。さらに、教育への支出の中での民衆教育への支出の比率でも全県では72%であるが、ケナー県の53%からメヌーフィッヤ県の86%まで大きな違いがあり、民衆教育への取組みという点においても県による違いは大きい。この年度、半数の県が教育支出の70%以上を民衆教育へ使用するという国家基本法改正法の規定を充たしていない。

目につくのは収入においては全県で£ E. 282,391という実収入に対してそれよりも多い£ E. 338,467、支出においても実支出£ E. 342,865に対して£ E. 277,993という繰越金の大きさである。収入面では、最大のシャル

キッヤ県の67%を先頭に半数の県において前年度からの繰越金の方が実収入よりも多く、全県合計で繰越金が収入の55%を占めている。繰越金は県委員会が土地税を徴収し寄付金を受入れ始めた1910年度、教育活動を行うための準備が十分に整っていなかったために、収入のほとんどが繰越金として翌年度に回されたことに始まる<sup>26)</sup>。しかし、この1913年度においては実収入よりも多くの額を支出した結果、9県が翌年度に回す繰越金を減らし、全県で£ E. 60,474ほど繰越金が減少している。(表5)から分かるように前年度からの繰越金が絶対額、収入内での比率の両方においてピークとなったのがこの1913年度であり、以後減少していき1920年度には繰り越すことのできる財源はほとんど使い果たされてしまう。

支出を実収入では賄えないという状況の中で県委員会の主要な財源である土地税の課税率の引き上げが政府に認められるようになり、1917年のファイユーム県における5%から6%へを

(表5) 県委員会財政 1912—20年度

	収 入					
	土地税	その他	実収入	繰越金	計	
1912年			288,000	327,000	615,000	
1913年			282,000	338,000	620,000	
1914年	242,142	58,791	300,933	279,883	580,816	
1919年	258,338	122,245	380,583	293,279	673,862	
1920年	479,098	115,225	594,323	294,391	888,714	
	支 出					
	行政経費	公共事業	民衆教育	その他教育	計	繰越金
1912年	21,445	48,863	138,854	80,447	289,069	326,000
1913年	31,000	60,000	182,000	69,000	342,000	278,000
1914年	33,233	26,111	165,992	76,732	302,068	278,748
1919年	30,370	44,256	222,368	128,144	425,138	248,724
1920年	56,308	57,263	493,932	225,290	832,793	55,921

(出典：Reports by His Majesty's Agent 1910, 1911, 1912, 1913, 1914-19, 1920)

(注1) 斜体で示したのは著者が計算した数値である。

(注2) 実数、概数が混在し、また計算の合わない部分もあるが資料のまま。

最初として各県は税率を順次引き上げていった<sup>27)</sup>。しかし、ほとんどの県の土地税率が倍の10%で並んだ1920年度においても実収入は£E.60万弱であり£E.80万を越える同年度の支出を賄うことはできていない。県ごとに状況は違っていたが、この時点で県委員会全体としてはすでに自主財源によって県内の教育行政を行うことが不可能となっている。

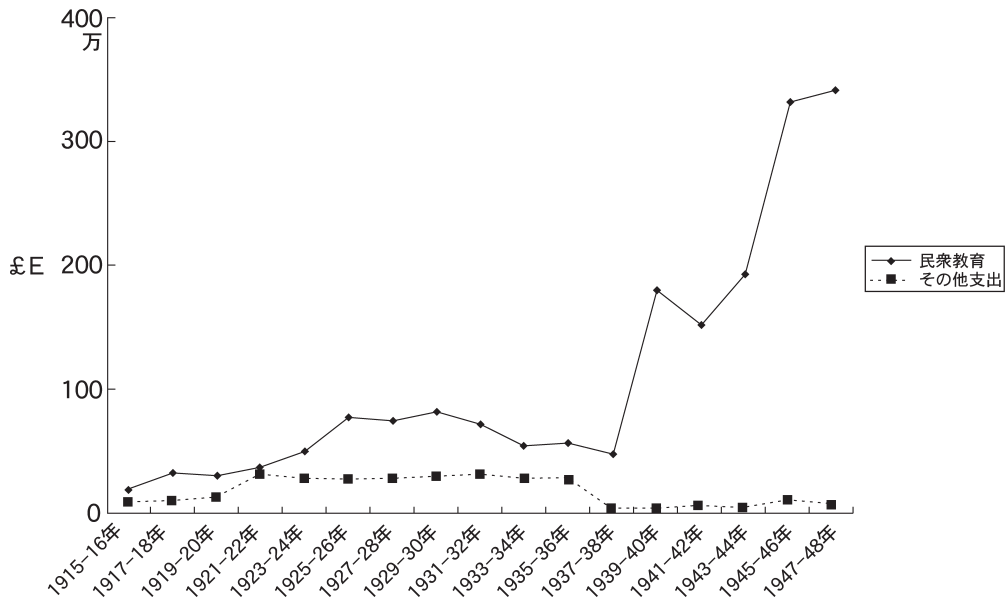
独立とともに制定された1923年憲法において謳われた無料の義務教育を実現するために1925年に義務学校制度が導入された時、県委員会が開設する義務学校の運営費を教育省が負担することになったことは既に述べた。県委員会は管轄している民衆初等学校を義務学校へ改変することや新たな義務学校の開設を求められた。

(図1)は県委員会の財政規模と義務教育制度の整備に必要な経費のギャップを理解し易くするために、『学校統計』に表れる県委員会の支出をおおざっぱにはあるが「民衆教育」への支出とみなされる部分と行政経費や高等初等

教育への支出からなる「その他の支出」に分けその推移を示したものである<sup>29)</sup>。

1937年度以降、民衆教育への支出が激増していることが示されている。これはそれ以後県委員会の教育活動を民衆教育の分野に限るとともに、実際には不足分は全面的に教育省により補填されるが、予算の形式の上では各県内にある義務学校の運営費(のみ)は全て県委員会の負担として計上することになったことにとまなう<sup>30)</sup>。

(図1)で明らかなように、1909年の設計当初の財源規模と、後に与えられた国民皆学制度に必要とされた経費との間にはあまりにも大きなギャップがあった。例えば5%の土地税を中心とした実収入を支出が越えた1913年度において、県委員会は自ら運営する465校の民衆初等学校の約3万人の生徒の教育に£E.18万の支出を必要とした。ところが当時、エジプト全土で5才から10才だけで150万人の子どもがおり、そのおよそ9割は県に住んでいた。これらの数字



(図1) 県委員会の民衆教育支出 1915～47年度

から明らかなように、県内で国民皆学を実現するために必要な経費は県委員会の財政能力を遥かに超えるものであった。そのため県委員会と教育省の間での担当地域の分割は廃止され、教育省が県の行政担当地域も含めた全国に義務学校を開設していくことになった。こうして1935年以降、各県においても教育省が開設・運営を行い、それに必要な経費の内各県委員会の予算で足りない部分は全て教育省が負担することになる。義務教育に関しては、事実上、県委員会の財政は教育省の財政の中に組み込まれてしまい、県委員会は財政的に独立した単位ではなくなる。統計にもそれは反映され、40年代になるとそれまでは運営主体別に明確に区別されていた範疇の中に「教育省と県委員会の運営する義務学校」という範疇が出現することになる<sup>28)</sup>。

#### おわりに

県委員会の設立は「地方分権の基盤の上に教育行政をおこうとするエジプト教育史における唯一の実験の試み」ではあったが「エジプトにおける地方分権的な行政への重要な一歩」<sup>31)</sup>ではなかった。県委員会が教育行政に参入した4年目から早くも県委員会の教育行政における自由には教育省による制約がかかり始めた。どのような教育を行うかをめぐる教育行政における裁量の幅は削られ、30年代の末には民衆教育の領域において地方で教育省の政策を代行するだけの機関となる。

この県委員会による教育における地方分権制度の失敗について先行研究では「内務省を通じたイギリス当局による県委員会活動の妨害や制限」「県委員会における教育行政の非効率性や技術の欠如」「教育省の権限への固執」「委員である大地主たちの民衆教育への熱意の欠如」<sup>32)</sup>等様々な原因が指摘されている。しかし、紙面の

都合上ここではこれ以上論じることはできないので、こうした指摘の是非については別の機会に譲ることとしたい。

〔注〕

- 1) Galt,R.,The Effects of Centralization on Education in Modern Egypt. (Cairo,1936) pp.25-6、Bokter, A., School and Society in the Valley of the Nile. (Cairo,1936) p.195、アブー・アル・アスアード M.『エジプト占領下エジプトにおける教育政策 1882—1922(アラビア語)』(カイロ 1983) p.53
- 2) 多数にのぼるのでここでは引用したアラビア語文献のみ紹介しておく。サラーマ、J.『エジプトにおける民族教育におけるイギリス占領の痕跡 1882—1922』(カイロ、1966)、アブー・アル・アスアード 前掲書、アリー、I. S.『イギリス占領時代における国民闘争におけるエジプト教育の役割(アラビア語)』(カイロ、1995)、ハサーニン、M.S.『エジプトにおける教育の歴史と制度』(タンタ、1997)、ヒッジー、A.I.『エジプトにおける教育 過去・現在・未来(アラビア語)』(カイロ、1998)、バドラン、S.『教育と社会近代化』(カイロ、2000)
- 3) エジプト教育省『教育高等委員会への民衆初等教育設立と発展に関する報告書(アラビア語)』(1946)
- 4) Van Vleck, M.R., British educational policy in Egypt relative to British imperialism in Egypt, 1882-1922. (unpublished Ph.D. thesis to The University of Wisconsin, 1990) pp.357-70
- 5) 法令第22号『国家基本法改正法(アラビア語)』(al-waqā'il al-misriyyah 1909年9月18日)
- 6) 田中哲也「エジプトにおける近代的民衆教育の開始」『福岡県立大学紀要』9-1(2000) pp.37-51
- 7) Report by His Majesty's Agent and Consul-General on the Finances,Administration,and Condition of Egypt and the Soudan 1904. p.73
- 8) 田中哲也「エジプトにおける近代的民衆初等学校教師の誕生：フィキーからムアッリムへ」『福岡県立大学紀要』12-2(2004) pp.1-16
- 9) Report 1905. p.87
- 10) Report 1909. p.27
- 11) Lloyd, L., Egypt since Cromer. (London, 1933) p.76
- 12) アブー・アル・アスアード 前掲書 p.98
- 13) Report 1905. p.87。こうした教育普及運動については アリー 前掲書 pp.41-58
- 14) プヘイラ県知事『プヘイラ県委員会における教育状況についての年次報告書 1914-15年度(アラビア語)』(ダマンフル n.d.) pp. 12-7
- 15) 例えばサラーマ 前掲書 p.396、バドラン 前掲書 p.124
- 16) 「エジプト大学設立運動の研究」『福岡県立大学紀要』5-2(1997) pp.35-51、「初期エジプト大学の研究」『福岡県立大学紀要』6-1(1997)pp.11-27
- 17) Report 1910. p.37、39
- 18) アリー 前掲書 pp.82-3
- 19) Report 1912. p.37。
- 20) エジプト教育省, Note on the progress and condition of public instruction in Egypt in 1913. (Cairo,1914) p.34
- 21) アブー・アル・アスアード p.51 教育省の

- 意図は県委員会を財政的に破綻させ、教育省へ財政的に依存させることでコントロールできるようにすることであったという見方から、事態を全く逆に見る研究もある。それによれば、教育省運営の高等初等学校や民衆初等師範学校の県委員会への移管は「財政重荷を課せられた」のであり、県委員会の中等教育からの排除は財政負担の軽減と見なされる。Van Vleck, M.R., British educational policy in Egypt relative to British imperialism in Egypt, 1882-1922. (unpublished Ph. D. thesis to The University of Wisconsin, 1990) pp. 369-70
- 22) 前掲 エジプト教育省『報告書』(1946) p. 9、11
- 23) Ministère de L'instruction publique, Rapport de la commission de l'enseignement élémentaire nommée par arrêté ministériel no 1990, en date du 30 Mai 1917. (1920) エジプト教育省『教育省が運営あるいは監督する教育の状況についての報告書 1917-22年 (アラビア語)』(n.d.) pp.13-4
- 24) 前掲 エジプト教育省『報告書』1946 p.16
- 25) 『教育組織に関する教育省から最高教育会議への報告 (アラビア語)』(教育省、1945) 『教育政策及び民衆教育合同委員会から最高教育会議への報告 (アラビア語)』(教育省、1942)。いずれもカッパーニー、I. M.『教育問題の研究 (アラビア語)』(カイロ、1951) 付録より p.275、p.280。
- 26) Report 1910. pp.36
- 27) 1922年の県による土地税は、10%であったのが8県、11%が2県、8、11、12、13、15%が各1県であった。前掲 エジプト教育省『報告書 1917-22年』p.75
- 28) 前掲 エジプト教育省『報告書』(1946) p.15
- 29) Statistique scolaire de l'Egypte 1921/22、1924/25、1930/31、1936/37、1939/40、1945/46、1948/49 各所より作成
- 30) 既に1935-36年度において教育省から県委員会への補助金は£ E.185万に達していたとされるが、財政報告を見る限りではその金がどのように処理されていたかは不明である。前掲 エジプト教育省『報告書』(1946) p.16
- 31) ヒッジー 前掲書 p.84バドラン前掲書 p.124
- 32) サラーマ 前掲書 p.396、アル・アスアード 前掲書 pp.51-2、バドラン 前掲書 p.85、アリー前掲書 p.77