

# 1960年代のネパールにおける 国民教育制度整備構想の再検討（1）

—ARNEC 報告書における教育行政計画および教育法規案を対象にして—

中村 裕

---

## Reconsideration of the National Education System Development Concept in Nepal in the 1960s (1)

— By Focusing on educational administration planning of ARNEC —

NAKAMURA, Yutaka

---

### 要旨

本研究は、1960年代のネパールにおける国民教育制度整備構想について、「国家教育審議会」(ARNEC)の教育行政計画および教育法規案、さらに当時の公文書等を、地方教育行政制度の整備に留意しつつ読み解き、再検討することを目的とする。

ARNECは、必ずしも体系的な教育行政計画を示していない。しかし、教育行政における基本方針からは、政府による財政援助の強調、監査と視学を通じた中央による地方教育の管理など、その既存制度の継承および中央集権的傾向が看取できる。

教育法規案においてこの傾向はより顕著である。すなわち、教育法規案に規定される地方教育行政制度とは、教育省内の公教育局長—県教育局長—郡視学官—学校運営委員会・校長に至るピラミッド組織である。下部機関の自律性は強くなく、また、一般行政の教育行政への優越も明示される。

### キーワード

ネパール、教育制度、教育史、教育開発、教育行政

### Abstract

The purpose of this paper is to reconsider national education system development conception in Nepal in the 1960s by analyzing educational administration plan of ARNEC, drafts of education act, document of MoE, and so forth.

ARNEC did not provide a systematic educational administration plan. However, from the basic policy in education administration, the inheritance of the existing system and the centralized tendency can be seen, such as the emphasis on financial assistance by the government and the central management of local education through audits and inspections.

This tendency is more pronounced in drafts of educational act. The local education administration system stipulated in it was a pyramid organization from the Director of Public Instruction to the school management committee and headmaster. The autonomy of the subordinate institutions was not strong, and the superiority of the general administration to the educational administration was also clearly shown.

### Key words

Nepal, Education System, Education History, Educational Development, Education Administration.

### はじめに

本研究は、1971年の『『国民教育制度』計画』(National Education System: Plan for 1971-1976. NESP)の背景解明の一端として、1960年代のネパール王国(Kingdom of Nepal. ネパール)\*<sup>1</sup>における国民教育制度整備構想について、「国家教育審議会」(All-Round National Education Committee. ARNEC)の教育行政計画および教育法規案、さらに当時の公文書等を、

地方教育行政制度の整備に留意しつつ読み解き、再検討することを目的とする。

南アジアに位置する小国ネパールは、小国ながら文化的、民族的、言語的な多様性を有することから\*<sup>2</sup>様々な研究領域において研究者の注目を集めてきた。しかし、中村(2020)などでしばしば言及したように、教育学の領域において、同国の特異な教育開発過程を直接解明する試みはこれまで多くなされて

いない。ただし、同国が社会的経済的に後発開発途上国(LDC: Least Developed Country)かつ内陸開発途上国(LLDC: Landlocked Developing Countries)に分類され、開発途上国における「教育問題」を典型的に内包する事実のみをもっても、同国における教育問題なり教育開発なりの追究が講学上有意義であることは明白である。こうした追究の蓄積は、日常的な教育経営の次元から、公教育制度の有り様に至るまで、すなわち、教育(学)そのものへの再考を促す契機たり得る。

本研究が、1960年代初期のネパールに注目する理由は、同国の教育開発史上の空隙を埋めるためである。本文で示すようにネパールにおける国家水準の教育開発は、1951年の王政復古以後に幾つかの重要計画を伴い進められてきた。こうした教育計画の特徴や帰結を追究し、ネパールの教育開発の軌跡を明らかにすることは、今日の同国における教育事象へ接近する上で本来必要である。しかし、1951年以後から1970年代のそれについては、年代や事象により濃淡がありつつ、総体としてはこれまで注目を集めていない(中村, 2013, p.77)。特に1960年代は、その前後の年代には存する里程標的計画<sup>\*iii</sup>に乏しいと見なされるのか、近年までほぼ閑却されてきた。ただし、1960年代には、1950年代の国民教育制度創設計画の帰結と、1970年代における当該制度刷新の礎という二つの意味がある。すなわち、1960年代の教育開発および政策の特徴と到達点の解明は、前後の年代における教育開発の追究と相補関係にある。

さて、本研究は1960年代におけるネパールの教育開発を「国民教育制度の整備過程」と捉え<sup>\*iv</sup>特にARNEC報告書(1961)における教育行政計画および当時の教育法規案における教育行政規定に注目する。それは、第一に、国民教育制度が王政復古以後のネパールにおける国家および教育開発の足跡追究における鍵概念および鍵事績であるからである(中村, 2020, p.2)。第二に、ARNEC報告書が1950年代の教育開発を総括しつつより同国に適した教育制度の整備を構想する重要文書であるからである。第三に、これまでの研究成果を体系化し1960年代の国民教育制度の整備を総合的に追究するためである。すなわち、ARNECを中心とする1960年代の教育計画について、幾つかの教育段階・領域のそれは、これまで中村(2020)などで追究してきた。しかし、こうした教育段階・領域計画を実施する仕組み、すなわち教育行政制度について多くは明らかにし得ていない<sup>\*v</sup>。今後は断片的な成果の総合化が求められるが、こうした試みにおいて、教育制度を支える法規定を参照することは当然有用である。

先行研究について、2000年代に至り欧米においてネパールの教育制度や政策の軌跡を直接間接に追う試みが漸増している。しかし、それでも本研究が対象とする1960年代を直接追跡する営みそのものが多くない<sup>\*vi</sup>。特に、当該年代の教育行政については、Upraity(1962)、Wood(1965)、Aryal(1970)、Shrestha(1971)

などを参照した簡潔な記述に留まる傾向にある。本論文も、ARNEC報告書や教育法規案を主たる資料としつつ、これらの文献を補助的に用いる。なお、中村(2012)では、王政復古後の教育行政整備過程を追っている。本研究は1950年代までを対象とする同論文の成果を継承しつつその深化を図る試みである。

ARNEC報告書などを読み解く際の補助的な視点は、地方教育行政制度の整備とする。本文で見る通り、第一に、王政復古から1970年代の教育行政制度は急速に変化したこと、第二に、地方における教育の運営は、王政復古以前からネパールの教育開発における主要な課題であったことがその理由である。第一点について、この時期のネパールにおける行政制度そのものが不安定であり、全体的な改組の過程を追うことは容易ではないし意味にも乏しい。第二点について、上記の中村(2012)も、NNEPCの地方教育委員会制度計画に注目している。近似する視点で異なる時代の史資料を読み解くことで、先行研究の成果をより適切に継承できよう。

以下では、まず、王政復古以前の教育行政制度について概観する。次に、NNEPC報告書(後述)などを参照して1950年代半ばの教育行政計画の特徴と帰結について示す。この二つの作業に際しては、先行研究の内容を参照しつつ諸文献を用いて新たな情報を加える。そして、1961年のARNEC報告書における教育行政計画および教育法規案を地方教育行政制度の整備に留意しつつ読み解く。さらに、当時の諸文献における断片的な記述から1960年代の教育行政制度の変遷を追う。以上をもって、1960年代初期ネパールにおける国民教育制度整備構想の体系化の一助をなす。

なお、本文における組織名等については原文・原語を離れて翻訳している場合がある<sup>\*vii</sup>。

## I ラナ時代から1950年代半ばの教育行政制度

### 1 ラナ時代における教育行政の状況

現在のネパールの版図は、シャハ(Shah)王朝の祖らにより18世紀後半までに形成された。しかし、程なく宰相ラナ(Rana)家が権力を掌握し、国王を形式的に戴きつつ国を統治するに至る。この間接的な専制政治体制は、1951年の王政復古まで百余年続いた。ラナの為政者の多くは民衆への教育普及に消極的あるいは抑制的であり、王政復古時における初等学校在籍率は0.9%と推算されている(MoE, 1971, p.3)。

すなわち、ラナ時代を通じて学校教育とは一部の者が享受し得る特権であり、国家を覆う教育行政制度は存在しなかった。ただし、学校の監督運営については学校種に応じた二系統の所管部局、すなわち、第一に公教育局(Department of Public Instruction)、第二にサンスクリット教育局(Department of Sanskrit Education)が設けられていた。前者は、ラナの子弟の教育を司る教育局(Department of Education)として発足

したが、私立の英学学校増加に伴いそれらを管理統制すべく改組された。後者は、サンスクリット教育施設のほか、わずかに設置された民衆向けの初等学校を緩やかに監督したとされる。

こうした学校の監督運営は、必ずしも法的な裏付けなく行われていたが、ラナ時代の末期により学校運営の基準が明文化される。通称「教育令1996」(Decree of Education)の布告である。これは、ビクram歴1996（西暦1939-1940）年に発されたネパール最初の教育布告であり、教育行政については、学校段階やカリキュラムなど学校の全国的な基準、視学官 (inspector) による学校の監督、学校運営の方針を決定する学校委員会の設置を定めている<sup>\*viii</sup>。同布告は、ほかにも民衆による学校設置の承認や、助成金などを通じた政府による学校支援を明文化するなどネパール教育史上における画期的文書と見なせるが、実際の効力には乏しかったとされる (Aryal, 1970, p.30)。ただし、1941年には、公教育局所管の諸学校を監督すべく視学官長職が新設されている<sup>\*ix</sup>。また、1947年にベイシック・エデュケーション (Basic Education) の監督部が公教育局内に新設されるなど<sup>\*x</sup>、ラナ体制末期の学校増加に対して公教育局の規模と機能は拡大した (Shrestha, 1971, pp.24-25)。

2 NNEPCの教育行政計画<sup>\*xi</sup>

1951年の王政復古により国制が改められ、教育省(Ministry of Education)も新設された。公教育局とサンスクリット教育局は教育省の管下へ移行し、前者はSLC（中等教育修了資格）試験、カレッジ、初等中等学校の監督運営を、後者はサンスクリット学校のそれを担当する部局と形式的に位置付けられた (図1)。

しかし、この新しい制度は、ラナ体制崩壊後の学校教育の急速かつ無秩序な拡大を抑制できなかった。そのため、1954年には国民教育制度創設のための総合計画策定を目的とする特別委員会NNEPC (Nepal National Education Planning Commission) が設置される。同委員会の報告書“Education in Nepal”は、1950年代における教育開発の基盤文書となった。

NNEPCの報告書のうち、教育行政計画は第14章「教育行政および監督」に収められている。その基本方針は、①学校は学習者のため、行政は学習環境を最善にするために存すること、②学校が、児童生徒、保護者、教員、学校運営委員会、地域住民など係わるすべての者の協同事業であること、③学校運営責任を共有化しそれを周知すること、④学校経営を地方分権化すること、⑤地方教育行政の指針として中央基準を策定すること、⑥教員の報償・懲罰評価ではなく、職務改善支援のために視学をおこなうことを挙げた (Pandey et al., 1956, pp.189-191)。

中央教育行政制度について、NNEPCの構想は概ね以下の通りである。まず、教育相は、国家教育評議会 (National Board of Education) を主宰し、教育政策の立案、教育法案や予算案の策定などを行う。公教育局長／サンスクリット教育局長は教育省次官に統合され、次官下には初等教育、中等教育、教員養成、教育行財政を管轄する副次官が置かれる。高等教育は、他の教育段階・領域からは独立し、内閣直下の高等教育特別委員会 (Special Board on Higher Education) によって運営される (Pandey et al., 1956, pp.191-192)。

地方教育行政制度について、教育の日常的な運営機関として郡教育委員会 (District Education Board) および地方教育委

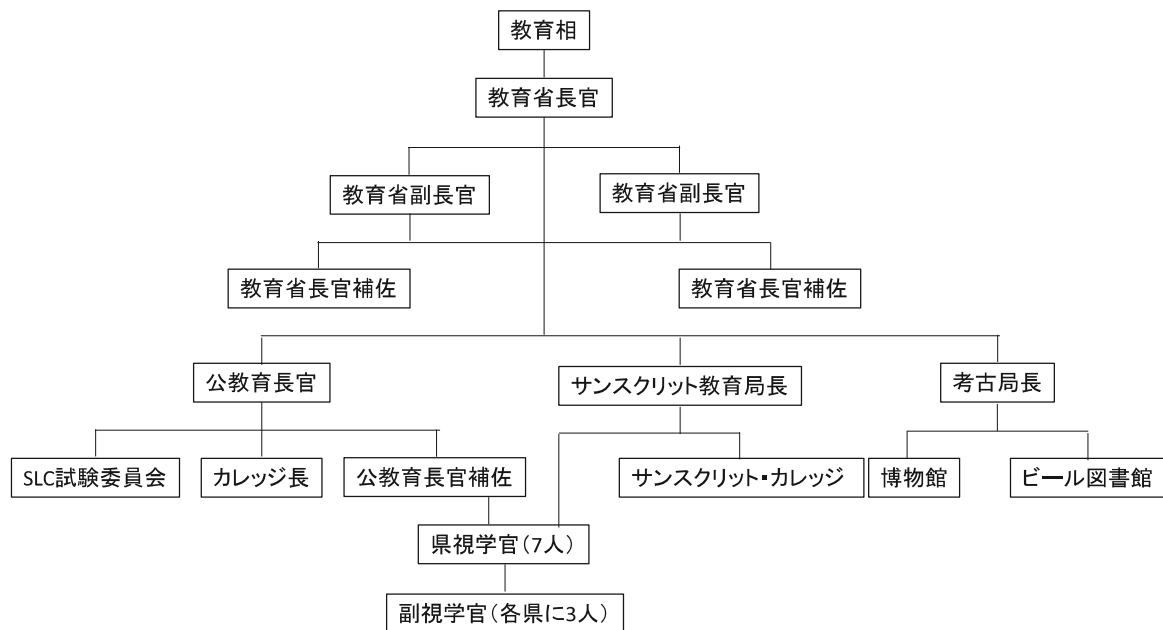


図1 王政復古期における教育省の組織（1954年）

出典：Pandeyほか（1956）Figure 3をもとに中村が作成

員会 (Local Education Board) が構想された。郡教育委員会は、地方行政の基礎単位である32郡すべてに置かれる郡教育の運営機関であり、中央の基準に基づく教育計画および教育予算の策定などを担う。地方教育委員会は、各町ないし数村落に置かれる町・村落教育の運営機関であり、教育長の任命、学校区の制定、学校の設置と廃合、地方の教育の指揮監督、学校運営予算の決定と徴収などの機能を有する。特に、地域の教育の専門的助言者である教育長には、校長その他の教員の選定、給与の調整、地方教育の指導指揮など地方教育における大きな権限が与えられている。

このように、「教育令1996」などに規定される従来の公教育局－視学官－各学校(委員会)という仕組みに対して、地方行政の基礎単位である郡や町・村落ごとの教育を管理運営する教育委員会の創設を提言した点に、NNEPCの教育行政計画の要点がある。このような地方当局が当地の教育に責任を負うという図式そのものは、1960年代のネパール教育政策に受容されたが、中央による地方の管理統制は強められる傾向にあった。

## II 1960年代初めにおける教育行政の状況とARNEC報告書における教育行政計画

### 1 1950年代の教育行政計画の成果

1950年代半ば以降、ネパールの国家開発は第1次5か年計画(1956-1961)の下で進められた。教育は同計画中で重点領域とはされなかったものの、独立した教育5か年計画下での開発が企図された。同計画は基本的にNNEPC報告書の内容を踏襲しつつコストを試算する内容になっている。同計画の下で、学校数・在学者数・成人識字クラス数の増加など数量的には大きな成果が上げられ、また、教員養成の中核機関「教育カレッジ」(College of Education) や、総合大学「トリブヴァン大学」(Tribhuvan University) の創設などネパール教育史上の重要事も達成された。ただし、教育行政については基本方針こそNNEPCのそれを継承しているものの、教育委員会を中核とする地方教育行政制度についてはまったく言及されなかった。すなわち、この時期の教育行政領域においては、中央組織の整備とともに、地方においては既存の視学制度の充実拡大が目標とされたと推察される(中村, 2012, pp.219-220)<sup>\*iii</sup>。

これは、当時のネパールの教育開発における二重状況を一因とする。すなわち、1950年代後半においては、NNEPCが提言した重点段階・領域の開発を担う「協同教育開発プロジェクト」と<sup>\*iii</sup>、従来の教育制度を管理運営する公教育局がそれぞれ独立して活動するという複雑な状況にあった。さらに、公教育局は、形式としては母体であるはずの教育省とも必ずしも調和的に活動していなかったようである(Wood & Knall, 1962, p.79; Wood, 1965, pp.13-14)。公教育局は、常に一族が長官を務めるなどラナ体制下における重要機関であったが、1950年代におい

ても半ば独立した地位を保っていた。これは王政復古前後の教育制度の連続性を看取し得る好例である。

### 2 ARNEC報告書における教育行政計画

第一次5か年計画中の1960年、国王が突如「王室クーデター」を起こし親政を開始する。国王はバンチャーヤトを基礎単位とする統治システムなど国制の刷新を図るとともに<sup>\*iv</sup>、それを支える教育制度を構築整備するべく、1961年にARNECを任命した。なお、同年には国家の行政区分が7県34郡から14県75郡に変更されている。

同委員会の報告書は、後世NNEPCのそれに比べてあまり認知されていないものの、間接的部分的に経済計画へ採用された。その主な特徴は、①複線型学校体系から単線型のそれへの移行、②5年制初等学校の整備、③3年制前期中等学校の新設、④3年間の後期中等学校の新設、⑤成人識字プログラムを重視した社会教育の実施、⑥初等中等学校教員の即時養成、⑦教具・教材の開発および出版機関の設置、⑧初等中等教育におけるネパール語の教授用語化、⑨高等教育施設在籍者による地方サービス活動の導入、⑩サンスクリット教育の奨励などである(中村, 2014, p.71)。これらの多くは、ARNECが、国王親政体制に沿う国民教育制度構築に貢献すべく任命されたにもかかわらず、基本的にNNEPC報告書の内容を踏襲している。他方で、③、④、⑩は、明らかにNNEPCの国民教育制度構想とは異なり、マジョリティにとっての「ネパールの伝統」を色濃く反映した構想で、NESPにも影響を与えたと考えられる。では、ARNECは教育行政についていかに計画したか。

ARNEC報告書における他の教育段階・領域計画は、現状とその問題認識の後に開発計画が示される傾向にある。しかし、本報告書第九章「教育行政」では、現状とその問題はほぼ示されず、教育行政の基本方針などが21項目にわたって列挙されている。これらの項目群には、いわゆる「教育行政」と強く関わらないものもあるが、当時のネパールの教育状況を知る上で重要な内容である。以下では、およそ全項目を網羅する。

すなわち、ARNEC報告書における教育行政の基本方針とは、①教育関連法令の整備、②教育財政の一本化、③学校配置の地域間不均衡の解消、④学校財政の書式の全国統一、⑤公教育局への予算配分と県教育局(Zonal Education Office)への財政援助、⑥学校への寄付金の奨励、⑦給食の提供とスポーツの奨励、⑧学校における救急箱の確保と年二回の健康診断実施、⑨奨学金の適正な授与、⑩官報や政府刊行物の学校への無料送付、⑪政府による学校への財政支援制度の整備、⑫初等教育の無償と政府による財政援助、⑬包括的な教育計画を行うための教育行政の実施、⑭視学部局数の増加と職員増員、⑮上位部局から下位部局への事務委任制度の整備、⑯公教育局への監査部門設置および各県への監査人と視学の配置、⑰教員の地位と給与体

系の明確化、⑱県教育局屋舎の整備、⑲視学部局屋舎の整備、⑳学校の段階と名称、修了資格の統一<sup>\*xv</sup>、㉑中等学校およびカレッジにおける授業料の徴収、公立／私立学校の授業料の統一である。

以上を俯瞰するに、当時のネパールにおける教育制度の未整備、特に多方面における不統一性は明らかである。狭義の教育行政に限定すると、政府による財政援助の強調、監査と視学を通じた地方教育の管理に注目できる。また、地方行政の基礎単位である郡ではなく、県を単位とする地方教育行政を示唆する点もARNECの基本方針の特徴である。県における教育担当部局の組織や機能について詳細はほぼ明示されていない。

### Ⅲ 教育法規の整備と1960年代の教育行政制度

#### 1 教育法草案および初等中等教育法における教育行政制度の規定

ラナ体制の崩壊により「教育令1996」が無実化した後、1954年には、県視学官の新設、視学官増員のほか、学校運営委員会および郡教育委員会の設置を規定する「教育法」(Education Law)が成立した。郡教育委員会の定めからはNNEPCの影響を看取できるが、同法は事実上施行されず、当該委員会などは広く設置されなかった(Joshi, 2003, p.183)<sup>\*xvi</sup>。ARNECが教育制度や教育政策を支える法規の整備を急務としたのはこうした状況故であり、ARNEC報告書には新しい教育法(Education Act)草案(以下、教育法とする)と初等中等教育法(Primary and Secondary Education Code)が付録されている。

教育法は、全7条から構成される。すなわち、簡略表題や法律の施行日など(第1条)、本法律上の用語の定義(第2条)、教育省の承認なき開校の無効(第3条)、本法律に基づく①高等教育、②初等中等教育、③幼児教育、④図書館、⑤社会教育に関する規制、規則、命令等の制定と施行(第4条)、第4条に基づく命令の効力(第5条)、本法律に反する活動の禁止と罰則など(第6条)、本法律以前の教育関連法規の廃止(第7条)である。このうち、第2条においては、教育省がネパール政府の教育省次官の下にあるすべての行政機関であると(9)、公教育局長が公教育局の長であると(10)従来の仕組みが改めて定義されている。

初等中等教育法は、教育法第4条の規定に基づき作成された。本法は全36条にわたり初等教育および中等教育の管理運営等について規定するが、その内容は膨大である<sup>\*xvii</sup>。そのため、本法の詳細な読解は別の機会に譲り、ここでは主に地方教育行政制度規定の概要を示すに留めたい。

本法は、第10条において教育省の下で公教育局長がネパール全土の幼児教育、初等教育、中等教育、社会教育などを管理運営等すると明示する。そして、各県には県教育局長(Divisional Education Officer)が、各郡には視学官(Education Supervisor)

が置かれる。前者は、公教育局長の下で県内の中等学校を組織し監督運営する。具体的には、中等学校に関して、定期的な視察<sup>\*xviii</sup>、新設校開設の認可、政府からの助成金の配分、学校の承認取り消しおよび認可撤回、教職員の異動の決定、臨時教員の任命、県内の初等中等学校における問題への最終対処、公教育局の委任事務の実行、県内の教育データの収集と報告などを担う(第9条)。後者は、主に県教育局長の下で、管轄内の小学校、図書館、社会教育施設の監督を行う。具体的には、小学校等に関して、定期的な視察、公教育局長の方針や命令に基づく学校用地の決定、教育施設の承認、教育施設への財政援助の提案、政府の財政援助の配分、同財政援助の停止、政府立施設への給与支払い、臨時教員の任命、教職員の異動の決定、管轄内の教育問題への対応、教育施設の監査の任命、初等学校のクラス増の承認<sup>\*xix</sup>などを担う(第8条)。

さらに、本法では、教育施設の運営機関として学校運営委員会(Managing Committee)を規定する。同委員会は、初等学校、図書館、社会教育施設については5～7人、中等学校については11～13人の委員で構成される。委員として選任される人材は、郡長官(Chief District Officer)、パンチャーヤトの成員、校長、教員の代表者などである<sup>\*xx</sup>。また、同委員会は年に4回以上会合し、学校運営について協議する。ただし本法では協議事項については必ずしも明示されておらず、教員の昇進や懲戒および解任、臨時教員の登用、教員の私的教育活動(有償の個人授業など)の承認、優良な教育環境の保障、運動や競技の振興、図書館および集会所、寄宿舎の整備、教育施設の会計状況の把握、監査用帳簿の準備などが示唆されるのみである(第12条)。ただし、これらの事項の多くについて学校運営委員会に決定権はなく、県教育局長や視学官への提言や報告が同委員会の主たる機能になる。

学校の日常的な運営責任者である校長の職務、責任および権限についても本法は定めている。校長の第一の職務として、生徒やその保護者に、協同活動への関心を高め、国家開発精神、国王への忠誠心、愛国心を喚起させることなどが挙げられている。そのほか、校長は生徒の進級の決定、教員会議の主催、学校運営に関する活動、文書、施設設備についての日常的な点検、教員や生徒の懲戒などについて責任と権限を有する(第16条)。なお、本条には週および一日あたりの授業時間や一時限の長さ、地域に応じた柔軟な授業時間設定(たとえば高温地域における夏季の午後半休)が規定されるなど、当時のネパールにおける学校教育の有り様を知る情報源ともなる。特に、前述の国王への忠誠心や愛国心の喚起、また、学校における政治活動の禁止<sup>\*xxi</sup>などは、国王親政下でのそれや、1960年代における国民教育制度構想の特徴を示す好例である。

以上のように、教育法および初等中等教育法から示唆される教育行政制度とは、教育省内の公教育局長-県教育局長-視学

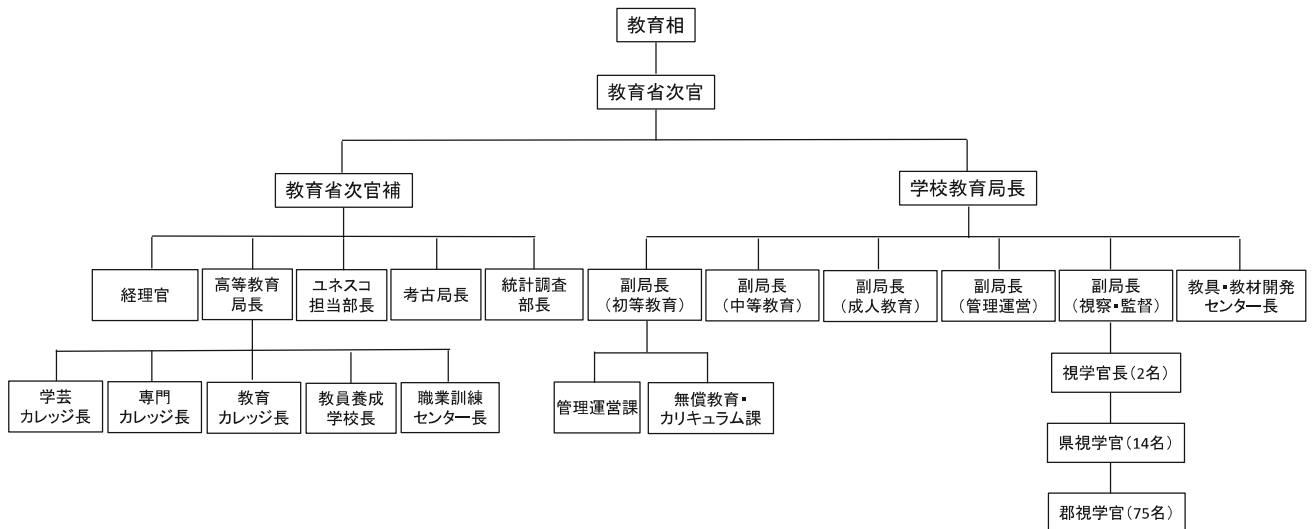


図2 ネパールの教育行政制度（1970年）

出典：Aryal（1970）Figure 5をもとに中村が作成

官－学校運営委員会・校長に至るピラミッド組織である。法に規定される職務に鑑みるに、それぞれの機関には管轄する教育活動について一定の権限があるが、重要事項に関しては上位機関の承認が求められるなどその自律性は強くない。また、学校運営委員会に必ずパンチャーヤトの成員が含まれることから、学校に対する一定の政治的統制が認められる。

### 2 諸文献における1960年代の教育行政制度の整備

冒頭で述べた通り、1960年代のネパールの教育開発についての情報は限られている。たとえば、1960年代のネパールにおける主要な経済開発計画である3か年計画（Three Year Plan）（1962-1965）と、第3次5か年計画（Third Five Year Plan）（1965-1970）において、視学制度の整備などをのぞいて教育行政制度にはほぼ言及されていない。したがって、ここでは当時の諸文献における断片的な記述を通じて<sup>\*xxii</sup>、1960年代における教育行政制度の整備について追及する。

中央における教育行政の二重状況には先にも簡潔に触れた。これは、教育省とその一部局であるはずの公教育局の権限や責任が、頻繁に変更されつつも、明確に区分および定義されていなかったことを一因とする。さらに、協同教育開発プロジェクトの発足以後は、当該プロジェクト本部が教育省の外局として特定段階・領域における教育開発を主導する一方で、公教育局が視学官を通じて既存の学校教育を中央集権的に指揮監督するという複雑な状況に陥った（Wood & Knall, 1962, p.79; Wood 1965, pp.13-14）。こうした状況に対して、Wood & Knall（1962）は、不明瞭な行政組織がこの時期の教育開発を停滞させ教育政策の安定性をもたらしたと見なし、教育省と公教育局が単一かつ統合された機関として活動することを勧告した（p.79）。

ただし、ネパールとアメリカの協同教育開発プロジェクト下

で開設運営された新しい初等学校は、同プロジェクトが終了した1959年に公教育局管下に移行しており（Shrestha, 1971, p.26）、この提言はすでに一部実現していた。また、やや後年の文献では、かつて唯一の教育行政機関であった公教育局について、現在は教育省内における初等中等教育の監督運営組織であると明示されている（Shrestha, 1964, p.25; MoE, 1967, p.17）。この監督運営にあたり、公教育局には、①初等教育、②中等教育、③成人教育、④監督運営、⑤学校財政、⑥教具・教材の生産と配付、⑦教具・教材の開発、⑧カリキュラムを担当する部局が置かれそれぞれ担当業務に従事した。そのほか、必要なデータの収集、報告書の編纂、学校視察、教育法令の周知なども公教育局の担当業務であった（Shrestha, 1964, p.25）。

既存の視学制度の整備について、Shrestha（1971）は、1960年に国家が14県および75郡に区分された上で、県ごとに中等学校の監督運営に責任を負う県教育局長が置かれ、また、郡ごとにその初等学校の監督運営に責任を負う副視学官が置かれたとする。しかし、副視学官は公教育局ではなく郡開発局に所属していた。そして、1964年には公教育局に所管し郡の初等学校を監督運営する郡視学官が新設され、従来の郡開発局－副視学官という教育行政制度は廃止された<sup>\*xxiii</sup>。中等学校については、従来の県教育局が維持された（p.27）。さらに、1970年には県教育局が廃止され、29の郡視学官は初等学校とともに中等学校の監督運営者に位置付けられた<sup>\*xxiv</sup>。

他方で、教育省の資料では、「地方分権化が進んでいる」32郡において郡長官（Chief District Officer）が郡パンチャーヤトにおいて地方教育行政に責任を負うと示される<sup>\*xxv</sup>。また、郡長官が置かれない場合は、郡パンチャーヤトが同様の役割を担う。公教育局は、これらに対して専門的な助言や必要な場合における指導を直接、ないし、県教育局を通じて間接的に郡パ

ンチャーヤトへ行く。郡長官は、初等学校の会計状況を把握しつつ各種統計情報を収集し、政府の助成金を法に従い初等学校へ配分するほか、不足が生じた場合には郡パンチャーヤトの財源を各学校へ支出する。郡視学官は郡パンチャーヤト下に置かれ、郡長官を通じて公教育局と連携する (MoE, 1967, p.20)。

同資料において、初等学校の運営について、郡長官は強い権限を持つ。それは、初等学校運営委員会の組織およびその委員長任命、郡視学官を除く郡教育局職員の任命、郡視学官の提言および郡パンチャーヤトの承認ないし同意に基づいた、初等学校運営委員会の解散、政府立初等学校の開設、教員の加配におよぶ。また、公益事業委員会 (Public Service Commission) の提言に基づく政府立学校教職員の任命のほか、当該職員の異動、自ら任命した公務員を懲戒することができる。また、郡長官は、非政府立初等学校を設立し、その教員を任命、勝因、解任するほか、法に基づき初等学校を合併および閉鎖する権限も有している。なお、学校運営委員会の長としては、第一に村落ないし市町パンチャーヤトの成員が例示されている (MoE, 1967, pp.20-21)。

このように、MoE (1967) では、少なくとも地方の初等学校について、パンチャーヤト体制下における一般行政の教育行政に対する優越と中央集権化を示す。すなわち、公教育局や郡視学官は郡の教育行政について名目的な地位は与えられているけれども、その事実上の監督運営者は郡長官である<sup>\*xxvi</sup>。こうした仕組みは、Shrestha (1971) で示されるそれとの齟齬があるが、これは単に当時のネパールにおける行政組織の未整備に由来すると推察される。

すなわち、Shrestha (1971) は、アンケート調査の結果、当時の郡教育局の組織について三分類している。第一に、教育省の下部組織に位置付く郡教育局であり、第二に、郡長官下に置かれた郡教育局であり、第三に、郡における教育プログラム実施のために郡教育委員会に併合された郡教育局である (pp.33-34)。こうした行政制度の未整備や不統一が、当時の教育開発をめぐる情報の不明瞭さの要因であろう。なお、同調査によれば、学校運営委員会は、置かれている場合でも無実化していたという (p.34)。

他方、Aryal (1970) が示す教育行政制度は、以上の記述に対して差異がある (図2)。すなわち、学校教育局 (公教育局) の権能について、部局名の変更はあれども、Aryal (1970) と、ARNEC報告書、Shrestha (1964)、MoE (1967) などの記述内容は近似している。しかし、視学官を通じた地方教育行政について、諸文献の情報には大小の差異がある。推測の域は出ないが、Aryal (1970) において郡長官による郡教育の管理運営が批判されていることに鑑みても (註xxvi参照)、本図のように当時の地方教育行政に郡長官がまったく介入しないとは考えにくい。本図は、後の諸文献で大いに引用参照されているけれ

ども、その学校教育局による地方教育の一元的な監督運営という記述については引き続き検証が必要であると考えられる。

## おわりに

以上、1960年のネパール王国における国民教育制度整備構想を再検討するべく、ARNECの教育行政計画および教育法案、さらに当時の公文書等を、地方教育行政制度の整備に留意しつつ読み解いてきた。

ラナの為政者は、一般に民衆への教育普及を阻害したと評価される傾向にある。ただし、1950年代における公教育局の機能に鑑みて、教育令の布告をはじめとするラナ体制下の教育行政制度の整備について今一度正当に評価するべきと考える。

王政復古後の教育省新設は、ネパール教育史上重要な事である。しかし、少なくとも教育行政に関して、その地方制度は未整備であった。こうしたほぼゼロベースの状況において、NNEPCは、郡および市町・村落を基礎単位とする教育行政制度を構想した。これは、NNEPCの地方分権的な国民教育制度創設の方針に一致しつつ、地理的条件や輸送伝達手段の不足、国家財源の不足など当時のネパールの現実にも対応した構想ではあった。しかし、これは、NNEPCの教育計画においては例外的に実計画へ採納されなかった。

1960年の王室クーデターを経て、パンチャーヤト体制に沿った教育制度整備計画の策定を期待されたARNECは、総体としては中立的な教育開発構想を示す。同委員会の教育行政計画は、開発の基本方針を挙げるのみで、当時の教育に係る諸部門の未整備を知る上で有用ではあるが、開発計画の内容としては他教育領域・段階のそれに比べて乏しい。もっとも、初等中等教育法の内容を踏まえると、政府による財政援助の強調、監査と視学を通じた中央による地方教育の管理など、その既存制度の継承および中央集権的傾向が看取できる。

ARNEC報告書に付録された教育法および初等中等教育法について、本研究では詳細に読み解いていない。ただし、本文で触れた条文から示唆される教育行政制度とは、教育省内の公教育局長-県教育局長-郡視学官-学校運営委員会・校長に至るピラミッド組織である。下部機関の自律性は強くなく、また、一般行政の教育行政への優越も明示される。他方で、校長の職務、責任および権限に「ネパール国民」の形成や、パンチャーヤト体制に沿った学校運営が規定される点は、当時の国民教育制度構想の特徴を端的に示す。

このように、1960年代に関連する法規や政策が立案なり実施なりされつつあった1960年代のネパールの教育行政制度は、その実、公教育局-県教育局-中等学校、郡開発局 (-郡視学官)-初等学校という二重構造から明らかなように、統一的基準のもとで運営されていなかった。すなわち、この時期のネパールにおいて、国家全土を覆い国民へ等しい教育を保障する統一的

な教育制度は未だ整備の途上にあった。

1970年代に至り県教育局が廃止され、郡の教育行政が中央省庁の直下に位置付けられた。さらに、1971年のNESPによって国民教育制度が刷新されるに至って、ネパールの教育行政制度はいかに変容を遂げたのか、その説明は後の機会に譲りたい。また、初等中等教育法の詳細な読解や、1960年代の教育行政制度の実情説明について本研究では十全には達成し得なかった。併せて今後の課題としたい。

## 【謝辞】

本研究は、科研費(17K04595)の助成を受けたものである。

- \* i 現在のネパールの国号は「ネパール連邦民主共和国」(Federal Democratic Republic of Nepal. 2008年5月より)である。本研究は、「王国」時代のネパールについて追究する。
- \* ii 2011年のセンサスによれば、ネパールには123の言語と、125のコースト・エスニック・グループ、10の登録宗教が存在する。
- \* iii ここでは、1950年代のNNEPC報告書や教育5か年計画、1970年代のNESPを想定している。
- \* iv 「国民教育制度」の語義は、当該制度が置かれた文脈等によってかなり幅がある。本研究では、王政復古後のネパールのそれに鑑みて、「国民教育制度」を、「国家が強く関与する、国家的規模の、国民すべてを対象とした、国民の形成を主たる目的とする、意図的、総合的、計画的な教育の組織」と捉える(中村, 2007, pp.37-38を参照した)。
- \* v 「教育行政」について、中村(2012)では、1950年代の教育開発文書における“educational administration”という語の用例を踏まえて、「中央から地方に至る、教育に関する施策を策定し実施する仕組み」と捉えた。本研究でもこの理解を基本的に踏襲する。
- \* vi Aryal (1970)では、当時のネパールの状況について、利用可能な統計情報や各種データが乏しく、また、教育史を追うための適切な文献がないと記されている(pp.9-10)。今日でもこうした状況に変わりはない。
- \* vii 当時のネパールに関する史資料では、同一組織等であっても、同一文獻においてさき様々に表現される場合がある(たとえば、Zonal InspectorとDivisional Inspectorは同じ官職を示す場合がある)。本文では、同じ組織名や官職名を示すと考えられる場合は、もっとも一般的な訳語に統一して記すよう試みた。
- \* viii 学校委員会は、郡長官(Badahakim)、副郡長官、校長、教員、保護者、政府職員などから構成される。同委員会は教員の任免権など強い権限を有する。
- \* ix 当初、他に視学官は配置されず、視学官長は単独で国内すべての対象校、すなわち、ミドルスクール2校、ハイスクール4校、機織学校、農学校、工学校、美術学校を監督したという(Shrestha, 1971, p.24)。
- \* x ベイシック・エデュケーションは、M. K. Gandhi (Gandhi, Mohandas Karamchand. 1869-1948)が主唱した教育理論および実践である。
- \* xi 本節の内容についても、詳細は中村(2012)を参照のこと。
- \* xii 実際に、1959年には県視学官の下へ新たに28人の郡視学官(District Education Inspector)が置かれた。Shrestha (1971)によれば、この28郡は教育行政のために新設されたという(p.26)。
- \* xiii 当該プロジェクトのうち、「アメリカ合衆国援助事業使節団」(United States Operation Mission)とネパール政府のそれがもっとも大きな規模で行われた。
- \* xiv パンチャーヤトは、国家、県、郡、市町・村落に置かれる議会に類する組織である。
- \* xv 初等学校をPathshala、中等学校をBidhyalaya、カレッジをMahabidhyalaya、総合大学をBishwobidhyalayaとし、修了資格をそれぞれPrathama, Madhyama, Shastri, Aacharyaとする。
- \* xvi Shrestha (1971)にも同様の記述が見られる。ただし、本書はこうした変革の発生を1953年とする(p.26)。
- \* xvii たとえば、本法の後半では、授業料徴収方法、授業料の額、授業料の軽減、学校の生徒数、転校証明書、懲戒、教職員の休暇、校務による有給休暇、学生の出席管理、教育施設の年次祝日、図書館、寄宿舎などの原則が具体的かつ詳細に規定されている。たとえば、第17条は、

学籍簿など教育施設が保持すべき記録について実に32項目にわたり子細に示す。

- \* xviii 本法は、視察における19の重要点検項目も詳細に定める(第11条)。
- \* xix 5クラスを上限として、人的物的資源を考慮して適切である場合に限り、初等学校のクラス数を増やすことができる。
- \* xx 本法では、委員の条件(職業、所属、人数など)が詳細に記されている。
- \* xxi 第16条では、校長の権限の一つとして、教育施設の屋舎、寄宿舎等を公に貸与することを定めている。これは、教育を目的とする場合においてのみ可能で、教育施設内での政治活動が認められた場合、政府は犯罪と見なし法的措置を執ると明記された。なお、パンチャーヤト体制下では一切の政党活動が禁止されるなど国民の政治活動は厳しく制限された。
- \* xxii これらの文書は、教育省、国際機関、あるいは、当時のネパールにおける教育開発に直接間接に携わる人物によって記された。
- \* xxiii Shrestha (1964)では、一時的に郡開発局に所属する副視学官と、公教育局所管の郡視学官が併存する状況が示唆されている(p.25)。
- \* xxiv 残り46の郡視学官の地位に変化はなかった。
- \* xxv 郡長官は郡行政の最高位官吏である。パンチャーヤト体制下ではしばしば中央集権的行政の典型として認知される。
- \* xxvi Aryal (1970)では、この方式が「不明瞭で非現実的」と強く批判されている(p.99)。

## 【文献一覧】

- 中村裕(2007)。「ネパール・王政復古期における国民教育制度創設過程の研究」(博士論文)。筑波大学。
- 中村裕(2012)。「王政復古期ネパールの教育計画における国民概念の特徴—NNEPCの教育制度構想における国民像に焦点を当てて—」。聖徳大学『研究紀要 短期大学部』第43号。9-16頁。
- 中村裕(2013)。「王政復古期のネパールにおける教育行政制度整備過程の特徴と帰結—NNEPCの教育行政計画における教育委員会構想に焦点を当てて—」。日本教育制度学会『教育制度学研究』第19号。212-225頁。
- 中村裕(2014)。「1960年代のネパールにおける中等教育計画の特徴と展開—NNEPCおよびARNECの中等教育制度構想とそのカリキュラム案を比較して—」。聖徳大学『研究紀要 短期大学部』第46号。69-76頁。
- 中村裕(2019)。「1960年代後半のネパールにおける国民教育制度整備上の課題—ユネスコ調査団報告書、経済開発計画を手がかりにして—」。聖徳大学『研究紀要 短期大学部』第52号。33-40頁。
- Aryal, Krishna Raj (1970). *Education for the development of Nepal*. Kathmandu: Shanti Prakashan.
- Ministry of Economic Planning (1965). *The third plan (1965-1970)*. Kathmandu: Author.
- Ministry of Education (1961). *Report of the Overall National Education Committee, 2018 B.S.* Kathmandu: Author.
- Ministry of Education (1967). *Development of primary education in Nepal*. Kathmandu: Author.
- Ministry of Education (1971). *National education system: plan for 1971-76*. Kathmandu: Author.
- National Planning Council (1963). *The three year plan 1962-65*. Kathmandu: Author.
- Pandey, Rudra Raj, Bahadur K.C., Kaisher, & Wood, Hugh Bernard (eds.) (1956). *Education in Nepal: report of Nepal National Education Planning Commission*. Kathmandu: The Bureau of Publications, College of Education.
- Rana, Pashupati, Shamsheer J.B. (1967). The role of primary education in the socio-economic reality of Nepal. *Education Quarterly*. 11-3. Kathmandu: Nepal Press. 46-53.
- Shrestha, Kedar Nath (1964). Administration of Education in Nepal: Past and Present Trends. *Education Quarterly*. 8-1. Kathmandu: Education Materials Organization Development Project. 22-28.
- Shrestha, Kedar Nath (1971). A study of district school administration of Nepal. *Education Quarterly*. 15-1/2, no date. 17-59.
- Upraity, Trailokya Nath (1962). *Financing elementary education in Nepal*. doctoral dissertation, University of Oregon at Eugene.
- Wood, Hugh Bernard (1965). *The Development of education in Nepal*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- Wood, Hugh Bernard, & Knall, Bruno (1962). *Educational planning in Nepal and its economic implications*. Kathmandu: UNESCO Mission to Nepal.