

IIEP アルケスナンセミナーにおける 教育計画論の展開

東亜大学 岡 本 徹

Abstract

The Development of Educational Planning Theory at the IIEP Arc-et-Senans Seminar

Toru OKAMOTO, University of East Asia

Educational planning is passing through a period of doubt. Some of the assumptions on which earlier models and approaches in educational planning were predicated have turned out to be over-simplistic, or altogether not appropriate for the complex nature of the development process in many developed and especially underdeveloped societies.

Recognizing these problems from its own research and training experience, International Institute for Educational Planning (IIEP) decided to bring together a number of distinguished researchers, policy-makers and planners from all parts of the world for a week of reflection and discussion. The seminar met from 19 to 24 June 1977 at Arc-et-Senans in France. The seminar was expected to review critically the assumptions upon which educational planning had been based, to identify the major challenges it faces today, and to begin mapping out the possible future tasks in planning the development and reform of education.

This paper tries to introduce what was discussed at this seminar and to consider the significance of this seminar.

1. はじめに

教育計画は今や暗々たる懐疑の世界のまっただ中にある。従来の教育計画のモデルやアプローチは単純すぎて限界があり、多くの先進国や開発途上国の複雑な発展過程、あるいは政策優先順の変化に伴う新しい計画課題の解決などには、充分に対応できなかったのである。その結果、多くの国が、特に計画遂行段階での失敗を経験してきた。しかし、計画担当者や政策決定者達は、このような計画への不信を抱きながらも、今日も教育の将来をみきわめることを要求されているのであり、その不信感がさらに彼らの仕事を難しくしているといえよう。

このような現状認識下で、ユネスコ IIEP(International Institute for Educational Planning、国際教育計画研究所)^(注1)は、世界各国より著名な研究者、政策担当者、計画担当者を集めて、1977年6月19日より24日までの1週間、フランスのアルケスナン(Arc-et-Senans)でセミナーを開催したのである。セミナーは、過程(政策、計画、遂行)部会、教育計画と社会変化部会、計画担当者・大衆・政策担当者部会の3部会で討議が進められ全体会議で幕を閉じている。セミナーの主な目的は、①教育計画が基礎としてきた諸仮説の検討、②今日、直面している課題の明確化、③今後の計画における可能な事業の考察であった。^(注3)

本稿では、かかるセミナーでの教育計画論の主要な展開について紹介し、その意義について考察した

い。なお、IIEPは主として開発途上国の教育計画援助に力点を置いているので、ここで紹介する計画論は、一応、開発途上国についてのものとして考えてもさしつかえないと思われる。

II. セミナーにおける教育計画論の展開

(1) 従来の教育計画論の欠点

セミナーでは、これまで教育計画が多くの失敗を経験してきたにもかかわらず、その原因についての考察は不十分であるとして、次のように従来の教育計画の欠点を指摘している。^(注4)

- ①教育計画があたかも万能であるがごとく過度に評価されすぎていたこと
- ②教育計画のモデル、方法論、技術が、教育的、社会的、経済的及び政治的にかかなり異なった状況へあまりにも無条件に導入されたこと
- ③発展過程とそこででの教育の役割の複雑さ故に、単純な計画モデルでは教育システムの発展に伴う数多くの要因を十分に調整できなかったこと
- ④計画が、その社会の文化的、社会的システムの諸条件を十分に考慮することなく、専門技術者に統制と改造をまかせるテクノクラシー的活動として認識され実施されてきたこと
- ⑤計画が、特定の行動様式の可能性についての事前査定を怠り、計画遂行に携わる教育経営及び行政部門とあまりにも距離を置いていたこと

これらの欠点を総じて言えば、計画の効果や量的技術を過大評価する反面、教育発展の質的、歴史的、政治的要素を過少評価し、さらには、教育と社会変化との複雑な関係を単純に考えすぎる傾向をもっていったということである。

(2) 教育計画とは何か

以上のような欠点を踏まえて、セミナーは教育計画とは何なのかという概念を再認識する必要性をとり、次のようなとらえ方を強調している。^(注5)

①社会的背景の関数としての計画

どのような社会にも遍く通用する教育計画モデルなど存在するはずがない。セミナーでは、いくつかの社会特性をあげ、これらの特性の程度によりその社会における教育計画のあり方が決まってくると考えた。その特性とは、㊶中央集権か地方集権かなどという社会の構造的統合度、㊷急激な工業化か、あるいは地方の開発かなどの重点政策目標の種類、㊸計画担当者の政府に対する自律性の程度、㊹社会が各種のコンフリクトの表明を認める程度、㊺説得や妥協などの平和的手段でコンフリクトを解決させる社会の能力の程度、㊻大衆の参加形態や可能性の程度である。また、これとあわせて図1のような教

| | | 社会の変革志向度 | | |
|-----------|-----|----------|-----|-----|
| | | 低 | 中 | 高 |
| 計画担当者の志向型 | 維持型 | 1.1 | 2.1 | 3.1 |
| | 改良型 | 1.2 | 2.2 | 3.2 |
| | 改革型 | 1.3 | 2.3 | 3.3 |

図1 教育計画と社会変化の関係

育計画と社会の関係を表わす理論的枠組を提示して、^(注6)それぞれの枠内での教育計画のあり方についての一層の理論的深化を期待している。

すなわち、理念型では、すべての社会が(1.1)(2.2)(3.3)の対角線上に動く傾向にあるが、現実には、そのような一致はなかなか存在せず、社会の変革志向が計画担当者のそれを上まわる(2.1)(3.1)(3.2)や、逆に計画担当者の変革志向が社会のそれを上まわる(1.2)(1.3)(2.3)の枠内に各社会が存在するのである。

なお、縦軸の計画担当者的変革志向型は、次のように説明されている。

- ㊦維持型——教育計画の伝統的概念に規定され、技術合理的な手法で現状を維持しようとする。そこには大衆の参加など無関係である。
- ㊧改良型——政府内にとどまり、政策や変革の為の支配的イデオロギーに影響力をもちつことを要求しながらゆるやかな変革を促す。
- ㊨改革型——政府機構の中よりむしろ外から社会活動家などとして構造的変革を企てる。

② プロセスとしての計画

従来は計画といえば、結果として生じる計画そのものの内容を考える傾向があったが、セミナーでは、計画プロセスそのものに議論が集中した。計画プロセスは、情報の上への流れ、代替的行動様式の選択、^(注7)決定の下への流れの3段階に分けられている。

情報に関してはシステムの遂行力、費用と成果の関係、計画遂行時の問題等に関するシステム内部からの情報と、特に計画の成果に直接影響を受けるであろう人々の意見から得るシステム外部からの情報があるが、特に開発途上国では、外国語が公用語であったり、情報メディアさらには行政的学問的用語の未発達から、システム外部からの情報収集が難しいことが指摘されている。

代替行動様式の選択プロセスは、計画プロセスの中核とされ、これを支える形態の両極に権威的計画と協同的計画を位置づけている。権威的計画とは、すべての情報が特定の計画部に集中し、そこで決定が準備され、そこから決定がシステム全体へ流される形態であり、計画に一貫性はあるが大衆の参加は極端に制限される。協同的計画とは、行政および社会システムの各レベル間の協同のもとに計画が形成されていくものであり、計画にあまり一貫性はないが、システム下位部を巻き込む為、計画遂行の可能性を増大させる形態だとされている。そして、セミナーは、共同的計画が従来の権威的計画にとってかわるべき効果的計画のあり方だとして重要視しているのである。

決定の下への流れに関する問題では、従来詳細なプログラム計画の欠如や下位システムの人々の遂行能力の欠如などがあげられるが、セミナーは、下位システムの人々に遂行能力がないのではなく権力が与えられていないからであると結論づけている。

(3) これからの教育計画の課題

① 参加を通しての大衆の教育要求の把握

セミナーは、いかなる計画も国民大衆の教育への期待や認識の上に組み立てられるものとし、その要求を認識する為の最善の方法としてさらには、システム各所で生じる種々のコンフリクト解消の方法として“参加”を強調し、その計画プロセスへの定着化を奨励している。^(注8)

参加は、その生活を遠く隔たった無責任な官僚組織によって規定されている多くの物言わぬ大衆を解放する機能と同時に、大衆に彼らの社会のダイナミズムを理解させその社会固有の問題の自覚を促す動

機づけと機会を与えるという教育的機能をも有している。また、計画担当者にとっては、参加は実際の計画遂行にあたってのコンフリクトを最少限にとどめる効果をもたらし、効果的計画を保障するに不可欠な評価の場においても有力な手段となる。特に、教育計画に国外からの影響が強い開発途上国では、自国に合った計画の立案にむけての有効な役割を果たすものと考えられる。

②情報源の整備

教育計画の最も未発達な部分として情報源と後述する計画遂行力が指摘される。^(注9)

従来の情報システムは、㉗教育の現状、将来発展の相方についての情報の完全さ、正確さの欠如、㉘将来の教育開発予測に不可欠な社会的、経済的、政治的要因に関するデータの欠如、㉙計画担当者への情報の制限、㉚情報が自らの目的に資するよう権力集団によって偏ったものにされていたこと、㉛情報源の歴史的蓄積の欠如など、多くの欠陥をもっていたことが指摘され、これからの情報源の改善方向として、㉜現実的、㉝入手可能で、㉞実証でき、㉟総合的で、㊱単なる記述でなく説明的な情報源を整備するとともに、自国の歴史的に蓄積された情報源の必要性を強調している。

③計画遂行力の強化

どんなにすばらしい計画も、それが実施されなければ何の価値もない。しかし、このことは開発途上国ではしばしばみられることである。その背景には、今だ計画とは立案することであるという古い伝統的概念が横たわっている。この為、セミナーは、遂行を教育計画概念の中に強く位置づけることを説き、教育システムや社会システムのローカルレベルの遂行力を強化することを提言した。すなわち、システム下位部のコミュニティにこそ計画遂行成功の鍵をにぎる情報、資源とりわけ熱意があることを確認したのである。これまで彼らには権力が与えられなかっただけで能力がないのではない。彼らに、具体的には教師、地方行政官、政治家などに、適切な研修を与えながら、参加という形態で計画プロセスに参入させていくことが、計画遂行力強化に必要なことなのである。

④教育計画の独立

多くの開発途上国は西ヨーロッパや北アメリカ先進国の経済的・政治的傘下であり、教育とてもその例外ではない。多くの国が外部の資金供給機関の圧力下で、特定の教育計画型を採用している。そして、まさにこの普遍的計画モデルこそが、各国固有の社会、経済、政治的状况にかみあうことができず開発途上国教育計画が有する多くの弱点の主因となっているのである。開発途上国は今、財政的に致命的な傷を受けることを覚悟して彼らが依存している国際網をぬけだすか、あるいはこの国際的権力構造の中で支配国の利益や望みに従って自国の開発を計画するかというきわどい選択に直面している。セミナーは、教育の量的拡大以外の計画目標を求め、参加プロセスを発達させる方向での各国の状況に適した計画モデルの開発を提言してきたが、このような伝統的な国際モデルは、その真の障害物になりつつけるであろうと警告している。セミナー参加者の一人はこう言っている。「私達にとって、いや少なくとも私の国にとって新しい仕事は、計画の自己発生的プロセスを開発することである。」^(注10)

⑤計画担当者の役割

以上述べた計画概念の変化や今後の課題解決に向けて、計画担当者に期待される能力や立場も以前とは変化している。^(注11)

まず計画担当者の有すべき能力として次のことが指摘されている。

㉗種々の行動様式の諸関係を認識し、その実施に影響を及ぼす可能性のあるすべての要因を予測できる能力

- ③ 変革の促進者であり行為者であって、広い意味での政治家的能力
- ④ 計画作成の触媒として、多様な考え、抱負、要求を一貫した全体にもたらす能力
- ⑤ 教育計画の質的な側面の重要性を認識し、それを保障するプロセスを理解する能力
- ⑥ 彼自身が政治家であり、将来の教育システムに関する彼自身の考え方をもちて政治的意思決定過程に影響を与える能力

さらに計画担当者の果たすべき役割として次の4点をあげている。

- ⑦ 教育システムのダイナミズムや社会変化との関連に関する増々複雑性をおびる知識をあやつる研究者としての役割
- ⑧ 大衆の要求、情報収集、意思決定過程間のコミュニケーションの要となる伝達者としての役割
- ⑨ 彼自身の社会や教育の将来像や価値観を政策プロセスにとり入れる方法を求め利用する唱導者としての役割
- ⑩ 教育システムの現状や将来像を分析する方法や技術の限界を正しく認知し、それらの方法にふりまわされることなくそれらをあやつるといふ専門技術家としての役割

セミナーは、開発途上国が、自律性をもって上述したような計画担当者の育成、システム下位部の関係者の教育上に成り立つ参加の確立、確かな情報を得る為の調査研究を開発していくことを緊急の課題であるとしている。

Ⅲ. 本セミナーでの教育計画論の意義

はじめに述べたように、本セミナーでの教育計画論は、IIEPの性格からして、開発途上国の教育計画の動向を知る上で大きな意義をもっている。すなわち、開発途上国では1970年代末ごろから、計画を結果としてではなく実施まで含めたプロセスとして捉えはじめ、大衆の参加を通しての民主的計画をめざし、各国の社会背景を大切にそれぞれに国にふさわしい教育計画のあり方を少なくとも理論上は追求しはじめたといえる。^(注12) これらの動向は先進国においては、1970年のOECD(Organization for Economic Cooperation and Development、経済協力開発機構)の教育成長政策会議(Conference on Policies for Educational Growth、通称パリ会議)までにどれも確認できることである。^(注13) すなわち、1960年から1970年までの先進国における教育計画の動向は次のようにまとめられる。

- ① 教育計画の目標が経済成長から生活の質の向上へと変化した。その背景には、人類の進歩及び福祉を反映するものと考えられていた経済成長が次第に人類の進歩や福祉を保障する必要条件ではあっても充分条件ではないとみられるようになり、それ自身が目的である経済成長から生活の質の向上をめざす手段としての経済成長へと考え方が変わったことがある。
- ② 教育計画の焦点が入学者数、卒業者数、教員数、財政、費用などの教育活動周辺変数の量化・予測・分析から、教育の一連の目標の明確化、その目標達成に向けてのシステム遂行力の査定、教育調査、教育のプロセスや革新のプロセスへと移動した。
- ③ 教育計画策定主体の専門的・集権的計画から国民の参加的計画へと変化がみられる。1973年1月には、パリで参加的計画に関する各国代表と専門家の会議が開かれ、多くの参加的計画の事例が紹介されている。^(注14)

④教育計画期間が短期・中期計画（1年～5年）から長期計画（10年～15年）へと長期化している。

このようにみると、開発途上国と先進国の教育計画には論において約10年、実際においてはそれ以上のひらきがあるように思われる。

また、セミナー全体を通じて強く感じられるのは、計画担当者の性向や役割が非常に重要視されていることである。たとえば、「教育計画は、政府の政治力、その他の社会的勢力の政治力及び計画担当者の政治力の交点に位置する。（中略）すなわち、計画担当者に中立で政治に関心のない役割を与えることは教育の発展や改革を計画することの多分に政治的な性格を無視することにつながる^(注15)」としている。これは、1960年代初期のユネスコの定義「計画とは、ある目標を達成するための資源を最高度に利用する効果的な体系を組み立てることである。この目標は……政治家が計画担当者に与えるものであり、計画担当者が作り出すものではない。（傍点筆者）」^(注16)とはかなり異なってきている。このことは、今や教育計画が単なる政策＝技術学から政策そのものへとその意味合いを広げていることを明示している。この点に関しては、先の OECD パリ会議でも同じこれが主張されはじめ、最近の OECD 報告書の中では、教育計画の Technocratic Model から Political Model という表現で強調されている^(注17)。その詳細に関しては、1970年以降の先進国教育計画の動向として別の機会に述べたいと考えている。いずれにせよこのような計画概念が本セミナーにおいても強く論ぜられていることは、そのような計画のとらえ方が計画論においてかなりの市民権を得つつあることの証であろう。

本セミナーの議論の中でもう一つ注目すべきことは、教育計画の国際モデルの開発に指導的役割を果たしてきたユネスコ IIEP のセミナーで、自らのものを含めた国際モデルが批判されたことであろう。ユネスコ主導のものでは、1959年にアジア諸国を対象としたカラチプラン、1961年にアフリカ諸国を対象としたアジスアベバプラン、1962年の南米諸国を対象としたサンチャゴプランなどが有名である。しかし、これらのことは今日の開発途上国が程度の差こそあれ、その社会制度、経済制度あるいは政治制度に一応の発展をみつつあることの証左ではなからうか。その意味でも、開発途上国における各国の真の意味での教育計画はこれから始まるといえよう。

【主要文献および注】

- 1) 1963年パリに設置された UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 国際連合教育科学文化機関) の附属機関。教育計画に関する研究調査、情報活動の他に、毎年主として開発途上国の教育計画専門家を招いて研修を実施している。
- 2) セミナー参加者27名は以下のとおり。Raymond S. Adams (IIEP), Gabriel Carron (IIEP), Aimé Damiba (オートボルタ教育省), Ravindra H. Dave (IIEP), Kjell Eide (ノルウェー教育省), Jacques Hallak (IIEP), Klaus Hüfnér (ベルリン教育大学), Torsten Húsen (ストックホルム大学), Nicholas Ivanov (ソ連高等中等教育省), Michael J. Kinunda (タンザニア教育省), Boris Kluchnikov (ユネスコ), Richard Krasno (フォード財団), Pablo Latapi (メキシコプレスペクティブ大学), Henry M. Levin (スタンフォード大学), Kgunying Ambhorn Meesook (タイ教育省), Jon Moris (タンザニアダルエスサラーム大学), J. P. Naik (インド社会科学研究会議), Waldo S. Perfecto (フィリピン), Majid Rahnama (イランユネスコ代表), Setijadi (インドネシア), John Simmons (国際復興開発銀行), Aldo Solari (ラテンアメリカ経済社会計画研究所),

Ta Ngoc Châu (IIEP), Jacques Velloso (ブラジル大学), Vinyu Vichit-Vadakan (国連アジア開発研究所), Hans N. Weiler (IIEP), Douglas M. Windham (シカゴ大学)

- 3) UNESCO IIEP, 1980, Educational Planning and Social Change, Report on an IIEP Seminar, p. 10.
- 4) Ibid., p. 158.
- 5) Ibid., pp. 159-162.
- 6) Ibid., p. 148.
- 7) Ibid., p. 144.
- 8) Ibid., pp. 164-165.
- 9) Ibid., p. 166.
- 10) Ibid., p. 170
- 11) Ibid., pp. 162-163.
- 12) 1960年代末ごろの開発途上国の教育計画の動向をみる糸口としては、1968年8月6日～14日までパリで開かれたユネスコによる国際教育計画会議があるが、これは先進国を含めた95ヶ国、8つの国際機関などが参加しているので同じユネスコ主催といえども、この会議での教育計画論のすべてをして、当時の開発途上国の教育計画の動向とは言いがたい。
この会議で述べられた教育計画の動向は次のとおりである。
 - ① 教育計画の範囲の拡大：義務教育から生涯教育へ
 - ② 教育の国民各階層への拡大
 - ③ 計画の量的側面から質的側面へ
 - ④ 全体的開発計画と教育計画の統合
 - ⑤ 短期計画から長期計画への拡大
- UNESCO, 1970, Educational Planning, A world survey of problems and prospects.
- 13) 拙稿、1981、「OECD加盟国における教育計画の動向」『教育行政学研究』第3号、教育行政学研究会。
- 14) OECD, 1974, Participatory Planning in Education.
- 15) IIEP, op. cit., p. 161.
- 16) UNESCO, 1964, Economic and Social Aspects of Educational Planning.
(木田宏訳、1966、『教育計画』、7頁)
- 17) 清水義弘、天城勲編著、1967、『教育計画』、第一法規、3頁。
- 18) W. M. MacDonald, 1971, Educational Planning in Transition . . . Emerging Concerns and the alternative Futures Perspective. A Study of the Evolution of Educational Planning in OECD Member Programs in the 1960's and Education of a Potentially More Adequate Style of Planning Illumined by the Futures Perspective, Unnersity Microfilms A Xerox Comany, Ann Arbor, Michigan, p. 46.
- 19) OECD, 1983, Educational Planning A Reappraisal.