

OECD 加盟国における教育計画の  
現代的諸相 (1970年～1980年代)

東亜大学 岡本 徹

ABSTRACT

**Modern Features of Educational Planning  
in OECD Member Countries  
(1970～1980's)**

Toru Okamoto  
University of East Asia

I reported the tendency of educational planning in OECD member countries in 1981. That paper referred to the tendency from 1960 to 1970.

So this paper attempts to clear up theoretical and practical features of educational planning in OECD member countries from 1970 to 1980's.

The content of the paper is as follows.

[1] Introduction

[2] Modern Features of Educational Planning

(1) Conception of Educational Planning—from technocratic model to political model

(2) The Background to Educational Planning

(3) Problems of Educational Planning

① Redeployment of Educational Resource

② Education and the Labour Market

③ The Information Basis for Educational Planning

④ Educational Planning forward Learning Society

[3] Conclusion—New Features of Educational Planning

(1) Examining Process Qualities

(2) Field Testing and Action Research

(3) Dialectic Planning

## [1] はじめに

政策決定へ向けての計画は常に何らかの形で存在したが、科学的な行政機能としての計画の歴史はまだ浅く、1960年代になってめざましく発展したものといえる。

各国の教育計画の概念と実際及び計画プロセスの発達程度は、各国の教育システムの目標、緊急問題からの圧力、全般的社会政治思想、教育行政機構、教育計画担当者の特定の興味などの違いにより異なる様相を示している。

これまでの研究で1960年～1970年代の先進国教育計画の動向<sup>(注1)</sup>、開発途上国教育計画の現代的動向<sup>(注2)</sup>について論じた。そこで本稿では、これら一連の継続研究として1970年～1980年代のOECD加盟国<sup>(注3)</sup>にみられる教育計画の理論と実際上の現代的特色を指摘するとともに、今後の教育計画はどうあるべきかについても若干の考察を試みたい。

## [2] 教育計画の現代的諸相

### (1) 教育計画の概念

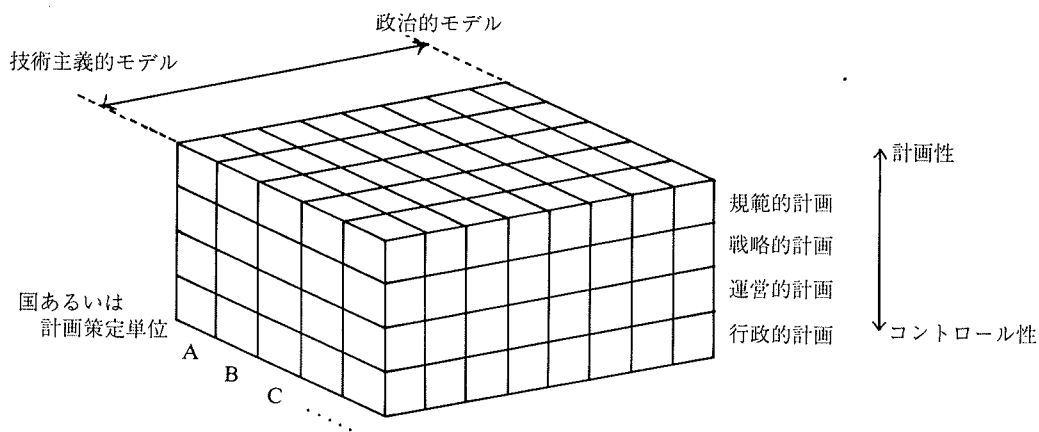
従来は計画といえば、結果として生じる計画そのものの内容を考える傾向があったが、今日では、例えば、プログラミング—遂行—評価という一連のプロセスとして計画を把える考え方が完全に定着した。

また、教育計画には①規範的計画 (normative planning)、②戦略的計画 (strategic planning)、③運営的計画 (operational planning)、④行政的計画 (administrative planning) があるとされる。<sup>(注4)</sup> 規範的計画は「何がなされるべきであるか」という教育システムの哲学や行動基準が対象とされる。ここでは財政的制限は考慮されない。戦略的計画では、「何がいつどのようになされることができるか」という、規範的教育計画目標をうけての可能なプログラムの追求が対象とされる。中期以上の計画期間をもち、それに係る財源も変数として扱われ、教育システムは期間中にそれを修正できる。運営的計画は「何がいつどのようになされるだろうか」という、選択されたプログラムを遂行する為の特別プロジェクトを確定選択することを対象としており、期間は短期及び中期で、財源は固定したものと扱われるので年次予算等にも関連してくる。行政的計画は「何がなされつつあるか」という新しいプロジェクトの遂行とシステムの遂行力の評価を対象としている。規範的計画から行政的計画にいくにつれて計画の重要性は薄れ、コントロールの重要性が増すので、時として計画といえば上位の3つあるいは2つのレベルに限定して論じられることがある。

さらに、教育計画プロセスの型には①技術主義的モデル (technocratic model) と②政治的モデル (political model) がある。<sup>(注5)</sup> 1960年代からしばらく主流を占めたのが技術主義的モデルであり、ここでは政策決定者と計画担当者が明確に区別されていた。例えば、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)」<sup>(注6)</sup> にみる如きである。そこでの計画機能は所与の目標と最大限の一致をもたらす最適の解決法を捜し出し、それによる一貫したコントロールをすることであった。振り返れば、当時は産業界、国民、国家が教育の拡大という一致した目標を有していたが為にこのような技術主義的モデルがそれ

なりに機能していたとも言えよう。しかし今日のように利害集団の共通の目標が失なわれかつ複雑、急速に変化する環境の下では、計画は全く違った顔を持たねばならない。それが教育計画の政治的モデルである。その特徴をあげると、⑦たやすく認知できる政策決定者集団の存在の否定、⑧政策はそれ1つでは他に十分な影響力を持たない多くの圧力団体の介入から生ずる一連の戦略的決定を基礎になされる、⑨特定の政策目的を満たす為の詳細な計画は常に圧力団体の利害が対立するので失敗する、⑩計画担当者の役割は明確にされていない、⑪計画担当者は種々の利害を仲介するので対立する圧力団体の強さと性格を熟知した戦略的な人物でなければならない、等である。そこでは唯一の最適な解決法は追求されず種々の圧力団体を考慮したミニマックス原理 (minimax principle)<sup>(注7)</sup>に基づく解決法が求められ、要求される計画機能はコントロールではなく変化する環境に対応できる組織全体の学習能力を強化することとなる。また多くの階層的レベルは減少し、水平的コミュニケーションが強調され、意思決定はより分権化され重複した責任が課せられるようになる。

以上のことを総合すると図 I のような教育計画モデルが出来上がる。すなわち技術主義的モデルと政治的モデルが教育計画プロセスの可能な型のスペクトルの両極をなし、各国の教育計画あるいは種々の計画策定単位はその策定レベル毎に型を変えて、このスペクトル上のどこかに位置しているといえよう。



〔図 I〕 教育計画モデル

## (2)教育計画の現代的背景

1960年代の OECD 加盟国では、教育計画の目標がマンパワー養成から教育への社会的需要<sup>(注8)</sup> (social demand)、すなわち国民の教育ニーズを満たすことに移行した。その背景には、経済成長や社会的平等への教育の貢献度について非常に楽観的な見方が存在していた。つまり社会的需要の充足は教育の機会均等という国家目的を満たすばかりでなく、労働市場メカニズムに配分機能を与えたままでも自動的に経済からの人材需要を満たすことができると考えられていたのである。これに加えて当時の高度の経済成長が、政府の絶えず増加する教育への社会的需要への支出を可能にし、その結果、すべての OECD 加盟国で教育システムの急激な成長が実現したのである。

しかし、1970年代になると、経済活動は急激に減少し、それに伴う深刻な失業問題と公的財源の実質的減少という2つの連続的危機に経済システムは直面することとなる。また A.H. ハルゼーが「教育の機会の不均衡は、我々の研究がカバーする40年間を通して驚くほど安定していた。この間一貫し

て上流階級が何らかの中等教育を受ける機会は労働者階級に比べて3倍であった。』<sup>(注9)</sup>と示すように、学業達成度は学生の属する社会階層に多大の影響を受ける為に義務教育後教育の社会階層別在学パターンには60年代とさほどの差がみられないばかりか、収入や職業的構造が平等になったという証拠もみられず、社会的需要充足に向けての教育計画は目標であった社会的不平等の解消も導くことができなかつたのである。ここに来て早くも、1960年代教育計画の拠り所であった教育機会の拡大は経済成長と社会的平等の発達に貢献するという仮定には大きな疑問が投げかけられたのである。

この70年代の延長線上に始まった1980年代教育計画の背景は次のようなものである。

⑦低い経済成長と高度のインフレ

⑧高い失業率；とくに若者の間での失業率の高さは著しい。例えば1982年のOECD地域での失業率は8.1%であるが、24歳までの失業率はその2倍の16.5%でありイタリア、スペインでは各々29.8%、36.9%と高い数値を示している。<sup>(注10)</sup>

⑨徹底した緊縮財政と教育に関する政策順位の低下

⑩社会や個人の教育に対する価値や態度の多様化

⑪学齢人口の減少や退職人口の増加にみられる大規模な人口的变化

⑫新しい人口グループ（労働者、主婦、退職者等）からの様々な教育要求の増加

### (3)教育計画の現代的課題

このような背景の中で、OECD加盟国教育計画の主要な課題の主なものを取りあげてみる。

#### ①教育財源の配分調整

1970年代になってほとんどの加盟国で出生率が低下し入学者数に影響を及ぼしている。西ドイツでは1970年から1980年の間に初等教育在籍者が32%減、オランダでは1975年から1979年の間に24%減という具合である。<sup>(注11)</sup>このことは今後の教育システムの縮少を意味する。教育行政サイドでは、この機会に教師一人あたりの生徒比率の改善等の質的改革をめざそうとするであろうが、目下の景気停滞、緊縮財政の折には、教育予算はゼロ成長かマイナス成長であり、教育計画担当者はその中で教育財源の配分調整に苦慮することになるであろう。1978年度から1983年度に教育予算を9%以上もカットしたイギリスの報告書も「少なくとも1980年代中には新しい財源の増加は起こりえない。つまり財政的予測としては、現状維持あるいはなめらかな減少傾向の予算の中での財源配分調整とより効果的な使い方を目指すべきである。」<sup>(注12)</sup>と述べている。

ただここで注意しなければならないのは、実際に収縮している教育システムが再び拡大に転じた時に、それらの増加を満たすに十分な柔軟なものにしておくことである。イギリスの出生率は1977年を最低に1978年から漸増しているように、最近のOECD諸国の社会政策では、この人口傾向を逆転させ出生率を増加させようとしている為、<sup>(注13)</sup>今後再び入学者数が増える可能性があるからである。特に養成に時間を要する教員養成計画等には細心の注意が払われなければならない。

#### ②教育と労働市場の関係

この問題は国家教育計画の永遠の課題といえる。今日のOECD諸国で深刻なのは若年層の失業問題であり、その数値は前述したとおりである。さらに労働市場のもう1つの変化は、パートタイムを中心とした女性の進出である。OECDの最近の報告書では「過去30年間で労働市場への女性の参加は、世界中で目ざましい進展を見せている。OECD諸国において経済的に活躍している男性の数は

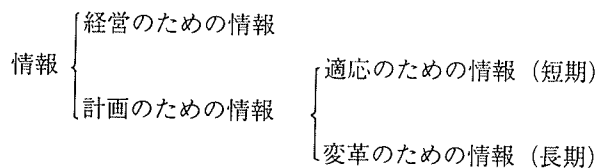
過去30年間で25%増えたのに対して、女性の増加率は74%である。(中略) 1980年には OECD 諸国の全労働人口35.100万人中女性は13.600万人になっている。」<sup>(注14)</sup>と報告している。これらに加えての経済の不景気や特定分野での急激な技術革新などは労働市場の構造に量質の両面から影響を与え、教育と労働市場の関係を増々不確定で複雑なものにしている。

そのような中で、これまでマンパワー予測の伝統的方法<sup>(注15)</sup>は一般に否定されてきたのであるが、近年、徐々にためらいを持ちながらではあるが、マンパワー計画への復帰<sup>(注16)</sup>がいくつかの報告書に表われているのは注目すべきことである。例えば、フランスの報告書は「唯一の国家財産は国民の質と訓練度にある。すなわち国家の将来は教育システムの効率性、新しい世界への適応性及び変化する社会と経済への挿入力にかかわってくる。」<sup>(注17)</sup>と述べ、西ドイツの報告書は「特にかなる資格が最も広い雇用範囲と労働生活の高度の柔軟性を保障するかという調査等に重点を置いて労働需要に関する予測を改善すべきだ」<sup>(注18)</sup>とし、さらにオーストラリアの報告書も「もし、マンパワー的発想が教育計画の大部分で行われるとしたら、労働市場に関する改善された情報が必要であろう」<sup>(注19)</sup>と述べている。ここでは、以前のマンパワー計画が教育と職業を非常に固定的関係で把えていたのに対し、より柔軟な関係で把えようとしていることがわかる。

すなわち教育と労働市場の関係分析における教育計画の課題は、まず第1に能力のある学生に彼らの教育決定を助長する為の労働市場からの情報を増加させ管理すること、第2には、すべての教育レベルでの変化する雇用ニードに対応するカリキュラムの改革があげられるが、そこでは変化する職業機能に照らして個々人の適応能力を増加させる為に、可能なかぎり幅広い基礎をもったカリキュラムの要求が強調される。<sup>(注20)</sup>具体的には、一定範囲の職種に共通する技能を確定しようとする試み、職業教育を少数の一般的カテゴリーにまとめる試み、技能に融通性を持たせるには何が必要かを探る試み等が指摘できる。<sup>(注21)</sup>

### ③情報源の整備

計画はとりわけ優れた情報を基礎とする活動なので、各国の報告書が共通して、科学的合理的計画策定の基本的条件として情報源の整備を強調するのは驚くことではない。



情報の種類は上記に分類できるが、経営と適応のための情報は迅速に収集され利用されることが必要である。一方、変革のための情報は詳細な教育研究や長期の社会経済分析を必要とするので、ややもすれば収集の過程が長引く恐れもあるが、今日のコンピューターを中心とした情報科学の発達はその点で大いに貢献しているといえよう。

ニュージーランドの報告書は「必要な情報とその効率的流れを通して、教育は政治化されることなく公的論争の的となりえる」<sup>(注22)</sup>と述べ、イギリスの報告書は「決定に適切な情報とは、理解しやすく、当該問題に直接関連し、その他の一連のデータと比較しやすく、かつ十分に今日的であるもの」<sup>(注23)</sup>としている。

各国報告書が必要としている情報をまとめてみると次のようになる。<sup>(注24)</sup>

#### ⑦社会の教育に対する価値観

- ④学生の教育と労働に対する態度
- ⑤カリキュラム開発と政策決定のための教育研究結果
- ⑥労働市場の機能と将来発展
- ⑦教育システムの機能と遂行力
- ⑧経済の予期される発展

#### ④学習社会へ向けての計画

現代教育計画の背景で指摘したように今日新しい人口グループからの様々な教育要求が増大している。その要因には、労働時間の減少と余暇の増大、退職後の時間の長期化、失業によって余儀なく増加した自由時間、また中年期の転職の必要や機会が増加したこと、技術的社会的変化が加速して知識や技能が役立たなくなること、初期教育の水準が上がりこれが教育への興味の継続に結びついていることなどがある。<sup>(注25)</sup>

このような背景に対応するためには、OECD 諸国はリカレント教育体制や生涯教育体制の計画的整備に積極的に取り組まねばならない。1984年11月20日と21日の両日に開かれた OECD 教育委員会閣僚レベル会議での共同声明にも「急激な変化のおかげで、すべての国民がその生涯を通じて多様な学習の機会をいつでも利用できるように教育や訓練を——義務教育以後の教育、高等教育、リカレント教育、正規及び正規でない教育のいずれをも——再編成しなければならなくなっている。その結果として求められているものの1つは、学生の独立独歩の精神を養い、学生が自主的に学習する能力を身に付けられるように手を貸すこと、つまり学生が学校で習得した基礎知識や技術の上に、さらに知識や技術を積み上げていけるように、(学習する方法を学ぶ)力を身に付けさせることである」と述べられている。<sup>(注26)</sup>

ここでとりあげた計画課題は、OECD が指摘したものなのでいきおい経済的側面からのものが多いが、周知のごとく、近年アメリカやイギリスなどで言われる学力の向上、教師の質の向上なども今日の重要な教育計画課題として指摘されるであろう。

また、1980年代と1970年代の計画背景にはほとんど差異がないので、以前に報告した1970年代の OECD 諸国の教育計画の動向<sup>(注1)</sup>は、そのまま現代的特色としても指摘できる。本稿との重複を恐れず紹介するとそれらは次のようなものであった。

⑦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十分条件ではないとみられるようになり、それ自体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である。

⑧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の移動した。

⑨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。

⑩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。

### [3] おわりに——これからの教育計画のあり方——

本稿では、以上のように OECD 加盟国における1970年～1980年代の教育計画の現代的諸相について紹介したが、最後にまとめとして、これからの教育計画がどうあるべきかについても若干の考察を試みたい。<sup>(注27)</sup>

#### ①教育プロセスの質の吟味

伝統的な教育計画は教育システムへのインプットとアウトプットに分析の焦点をあててきた。例えば典型的計画技術である社会的需要アプローチは入学者数に代表される教育システムへのインプットに、人材需要アプローチは教育システムから産業界に送り出すアウトプットに、費用便益アプローチは教育システムへ投資した費用というインプットとその結果生じた生涯稼得総計というアウトプットに、各々分析焦点をあてていたという具合である。<sup>(注28)</sup>

しかし、そのような分析枠組だけでシステムそのもののプロセスの質が無視されては、有効な計画が期待されるはずがないことは自明である。まして当該プロセスが例外的に長い教育においてはなおさらのことである。これからの教育計画は、例えば、カリキュラムと学校の組織構造の改革（学習指導の個別化、カリキュラムの柔軟性の増大、学科間の学生移行の可能性の増大等）やリカレント教育の導入などの教育プロセスの質の吟味に一層努力しなければならない。その為には、プロセスの質を評価する目安が必要となる。その場合客観的な量的目安も多くあるが、一番重要なのは、実際そのプロセスに含まれている人々（教師、生徒、親）の実体験の中に見いだされる目安であるといえよう。このことは、前述した教育計画の政治的モデルにみられる参加的教育計画の一層の必要性を示唆するものである。

#### ②教育現場での実験とアクションリサーチ

上述の考え方は教育計画のプロセスにも大きな影響を与える。すなわち、計画が最適の解決法を捜すことであること（技術主義的教育計画）ではなく、種々の圧力団体の参加を通しての多くの要求を満足させる多様な要因の認知という（政治的教育計画）ことであるとすれば、教育現場での実験は欠くことのできない計画手段となるであろう。この点で進んでいるのはスカンジナビア諸国だとされている。例えば、スウェーデンの教育計画方式は「絶えざる改革（rolling reform）」<sup>(注29)</sup>と呼ばれ、強いて公式化すれば、基本計画（実験計画を含む）—教育現場での実験・調査・研究—修正計画（実施計画）—法制化—実施となる。

また、調査研究にも、問題解決のための計画、解決策の実施、実施効果の確認、次の行動への決断といった全過程を調査者と被調査者の共同推進で行なうアクションリサーチ（action research）の積極的導入が必要とされる。

#### ③弁証法的計画（dialectic planning）

弁証法的計画とは、システム全体の中に望まれる方向へ向けて漸次的変化を促進する方法として、システム中に不均衡と非一貫性と矛盾を意図的に創造することを言う。<sup>(注30)</sup>

伝統的計画は、計画の存在理由として、いかなる時にもシステムを通してのすべての行為に最大限の一貫性を要求したが、その非現実性を認知した弁証法的計画は、全てのシステムはそれに含まれる種々の行為者の相対的権力に基づいた一定の均衡状態に到達するという仮説から出発している。すなわち、システムの一部にその他の部分と不均衡を生じるような変革を施したとしても、システムは一

つの均衡状態に近づこうとするので、徐々にその他の部分にも変革の機が熟するような状況が創造されるのである。ここで大切なことは、明確なシステム全体の将来像があること、さらには、一部の変革が孤立したりシステム全体にダメージを与えないようなものであることである。

以上のように、社会構造が高度の発展と安定をみたこれからの先進国では、現制度を一新するようなドラスティックな改革は難しく、ある程度の計画期間をおいた中で、科学的研究調査及び現場での実験を利用しながらの民意を十分に反映した慎重な教育計画が必要とされているといえよう。<sup>(注31)</sup>

## [注及び参考、引用文献]

- 1) 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、教育行政学研究會
- 2) 拙稿、1985、「IIEPアルケスナンセミナーにおける教育計画論の展開」『教育行政学研究』第7号、西日本教育行政學會
- 3) 経済協力開発機構 Organization for Economic Cooperation and Development、1976年現在での加盟国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、西ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、アメリカの24ヶ国と準加盟国としてユーゴスラビアがある。
- 4) OECD, 1983, *Educational Planning A Reappraisal*, pp. 37-42.
- 5) *Ibid.*, pp. 14-15.
- 6) UNESCO, 1964, *Economic and Social Aspects of Educational Planning*. (木田宏訳、1966、『教育計画』、7頁)
- 7) 政策決定における選択の原理で、最悪の場合でも損失が最少限度にとどまるような行動をとるべしというもの
- 8) 拙稿、1981、「社会的需要アプローチ—教育計画目標設定の方法論に関する一考察—」『広島大学大学院教育学研究科博士課程論文集、第7巻』
- 9) A.H. Halsey, A.F. Heath and J.M. Ridge, 1980, *Origins and Destinations: Family, Class and Education in Modern Britain*, Clarendon Press, Oxford, p. 205.
- 10) OECD, 1985, *Education in Modern Society* (扇田博元訳、1986、『OECD報告書現代教育への挑戦』第一法規、22頁)
- 11) OECD, 1983, *op. cit.*, p. 29.
- 12) *Ibid.*, p. 30.
- 13) *Ibid.*, p. 29.
- 14) OECD, 1984, *The Employment and Unemployment in OECD Countries*, p. 10.
- 15) 拙稿、1982、「教育計画における目標設定の方法論」『広島大学教育学部紀要、第一部第13号』
- 16) OECD, 1983, *op. cit.*, p. 33.
- 17) *Ibid.*, p. 158.