

教育計画論序説（その1）

山内乾史*

I. はじめに

本稿の目的は、第二次世界大戦後、ことに1950年代後半以降、国家的・国際的に繰り返して立案され実施されてきた教育計画を、その目的、方法論、イデオロギー性、成果・問題点・評価、そして計画の受益者など様々な側面から論じることにある。もちろん、これまでも教育計画について論じられた論稿は多くあり、秀逸なものも少なくない。しかし、それらの多くが教育計画のある限定的な側面—例えば、教育開発との関係においてとか、教育経済学の視点からとか、技術的なレベルからとか—について論じられたものであると考える。それらの論稿は各々の目的を果たしてはいようが、しかし全体として教育計画の本質が何であり、それが終極的には何を指すものかが見えにくくなっているように思われる。また、さらに教育計画に包摂すべきもののうち、いくつかの重要なものが漏れている。拙稿は不十分ながらも教育計画の本質に迫る足がかりを探索するところに目的がある。

先進国であれ、発展途上国であれ、公教育システムは、いまや、家庭や地域社会がかつて果たしてきた役割をも包摂する勢いで、巨大化し続けている。教育≠学校教育であるにもかかわらず、教育が限りなく公教育システムに包摂されていくのが近代社会の一つの特徴である。

また、各学校段階への進学率も急激に上昇してきた。だが、巨大化した公教育システムは一体誰が支えるのであろうか。義務教育はもちろん、それ以上の教育段階でも法的・制

* 神戸大学大学教育研究センター助教授

度的に公共性を持つ。したがって、構造調整による民営化や受益者負担の原則が強調される今日においてさえ、公的資金が少なからず投資されている。公教育システムが小さいものであった時代と比べて、現代は公教育に莫大な資金が投資されるため、限られた資金・人材等の教育資源の効率的・計画的な配分が求められるようになる。

さらに、発展途上国では、計画的な職業人材の養成（官僚、医師、教員他）が公教育システムに求められる。どのような人材をどの程度養成すればいいのか。実社会の要請を計測し、それに見合うように教育資源を効率的に配分するには、全体的な視野に立った計画が必要である。また、識字問題、多言語問題、多文化問題など、様々な社会問題を解決する手段として公教育システムへの期待は大きく、ここに社会計画の一環を公教育システムが担う余地がある。

しかし、巨大な財政発動と、多人数の教員養成を必要とする以上、公教育システムがいかに国家・社会にとって重要な分野であれ、無制限な投入は不可能であり、社会の他の諸システムとの調整を余儀なくされる。また、公教育システム内部も肥大化に伴い、内部調整を必要とするようになる。ここに教育計画が登場する必然性がある。

もとより、教育計画といえば、様々なレベルがある。小は教師の授業計画・教室運営を指し、中は校長・地方教育当局の学校・学区運営を指し、大は国家的・国際的なレベルでの教育資源の動員・配分計画を指す。当然の

ことながら、本稿が論じようとするのは、最後の国家的・国際的レベルでの教育資源の動員・配分についてである。今述べた、第一、第二の教育計画は英語においては、educational programingと表現され、われわれがここで論じることを意図する第三の教育計画はeducational planningと表現される（単なるplanではなくplanning、つまり、正確には計画「化」であることに留意）。もちろん、これら各水準の教育計画は独立ではあり得ず、それどころか相互の深い依存関係の上に成り立つものではあるが、しかし論を立てる上で区別しておく必要はあろう。第三の教育計画が第一、第二の教育計画と峻別される点は、相当な量のヒト・モノ・カネといった資源を動員する点にある。むろん、第一、第二の教育計画もこれらの資源を動員しないわけではなからうが、しかし、その規模において大きな段差がある。だからこそ、麻生誠（1984）が指摘するように第三の教育計画は「公権力の支持を必要とする」わけである。もちろん、積極的な支持があれば消極的な支持もある。

しかし、麻生の指摘だけではいかにも不十分であり、教育計画は、公権力の支持を必要とするだけではない。さらに以下の諸点を考慮せねばならない。国家的・国際的プロジェクトを遂行するに足る、相当な量のヒト・モノ・カネを動員し得る能力を持つのは国家、国際機関に限定される。それゆえに、公権力の支持を必要とすると同時に、公権力の統制をも受けることとなる。第三の教育計画にお

ける計画の本質の重要な側面の一つは、統制ということである。すなわち、他の諸領域の計画との相互調整を求められ、しかも、一貫した政策パッケージの一つとして教育計画が発想され、同時に規制されるということである。ここに第一、第二の教育計画との大きな性格上の差異がある。

さて、今日ここにおいて教育計画について議論する必然性について、簡略に述べておこう。周知の通り、国家的・国際的レベルにおいて、世界銀行、UNESCO、UNICEF、UNDP、あるいは各国政府、各種NGOなどそれぞれ行ってきた教育援助・教育協力の試みについては、比較教育学の分野を中心に少なからぬ研究の蓄積がある。また、教育社会学においては、教育計画の方法論について教育経済学を中心に検討された研究がかなりの量に及んでいる。さらに国家的・国際的情勢の変動がカリキュラム改革に及ぼす影響について、教育工学や教育方法論の領域でかなりの研究が行われてきた。しかし、残念なことにはこれらの諸領域の研究が些か分断された状況で存在し、相互の連関が薄いことである。例えば、比較教育学の分野で蓄積されてきた研究は発展途上国に重点が置かれているのに対し、教育社会学の分野で蓄積されてきた研究は先進諸国に重点が置かれている。こういった相互の連絡が薄いまま展開されてきた教育計画に関する議論を包括的に論じ、その性格を検討することが本稿の課題である。そこには国際情勢との連関も含まれる一方、テクニカルな議論も含まれることになる。

しかし、もっとも述べたいことを端的に述べるならば、教育計画において重視される「科学性・合理性」なるもの、そしてその計画が実施される際、受益者は誰なのかということ、この二点である。今回は、一連の論稿の最初として、歴史的経緯に踏み込んでいきたい。

残念ながら、教育計画の歴史は失敗の歴史というに等しく、成功例は多くない。しかし、われわれが過去の教育計画に学ぶ点は、なお多いと考える。それは失敗に学んで次に生かしていくということに他ならない。教育計画においていくら失敗が繰り返されたからといって、無計画に貴重な資源を使っていいということにはならない。よりいい計画の策定を求めて、過去の計画をつぶさに検討する今日の必要性はあるのだ。

II. 教育計画の背景

－準公共財としての教育－

教育計画なるものが第二次世界大戦以降に登場して、国際的な教育援助・教育協力、国家的な教育政策に大きな影響をふった理由を挙げるには、時代背景との関係を抜きにして語れない。ここでは教育計画が登場してくる時代背景を述べておきたい。

われわれ日本人の感覚ではなかなか理解しにくい面があるが、そもそも教育は、西欧諸国、少なくとも英仏両国においては長きにわたり私事とされてきた。したがって国家や公の介入すべき事柄ではなかったのだ。上流階級の子弟は初等レベルの教育は家庭教師をつけて学ぶのであり、言い換えれば、教育はそ

の消費的価値しか認められていなかったのである。概して、西欧の学校は「神の御恵に近づくため」に発生してきたのである。つまり、信徒の形成が目的であったのだ。家庭教師をつけて学ぶ余裕のない子どもが学校なるところで、読み書きや計算など基礎スキルを学習するのであった。それらの学校は教会に附設されたり、工場内で労働しながら学ばせたり、上流階級が慈善事業の一環として近所の子どもを集めて教えたりしていた。デーム・スクールはその代表的なものである。

こういった教育を私事とする伝統は西欧・北米に連綿と流れる教育学上の学説に反映される。ルソー、ペスタロッチ、エレン・ケイ、パーカースト、ペーターゼン、ニール、シュタイナー、モンテソーリ、デューイなど、児童中心主義、経験主義、開発主義、消極教育を訴える教育学説はその一例である。

もちろん、これら学校が公教育システムに組み込まれてからは単なる私事ではなかった。1833年にフランスではギゾー法＝初等教育法が発効し、コミュンの基礎初等学校設置の義務化、国庫補助の制度化が図られ、国家と教会が共同で責任を持って教育にあたること定められ、公教育システムがスタートした。1870年にはイギリスでフォスター法＝初等教育法が発効し、上述の学校が初等教育として編成され、ヴォランティアズムからの脱却を目指し、5歳から13歳までの就学義務、公費による初等学校の設立、維持、特定宗派のための宗教教育はしないこと、などが規定される。同様にドイツでは連邦統一直後の1872年

に一般学校諸規定、学校監督法が成立し、初等教育制度の確立と、カリキュラムの明確化、学校監督権の教会から国家への移管が決定された。アメリカ合衆国では、ホレース・マンがマサチューセッツ州で義務教育法を1852年に制定している。南北戦争以後、19世紀中には南部を除くほとんどすべての州で義務教育が立法化された。南部も20世紀に入ってから次々と立法化し、1918年のミシシッピ州での制定により、全米で義務教育が立法化されたのである。公教育システムは国民国家の発生と密接に関連を持つのであり、単なる私事ではなくなるのである。ハーグリーヴス(1997)によれば、国民国家の政治的境界(つまり、国境)と文化的境界を維持し、一致させていく装置の一つが公教育システムなのであるということになる。つまり、公教育システムは政治的境界内の成員(つまり、国民)に対して、国家的・社会的要請に基づき、文化的一体化(そして、政治的境界外との差異化)を図り、文化的再生産を可能にする装置のひとつなのである。子どもに対して大きな影響力を持つ、教育力を持つものとして、家庭、学校、メディアの三つをハーグリーヴスはあげる。そしてこれらのうち、学校とメディアをかなりの程度、長期間にわたって国家が支配してきたとみる。この意味で、もはや草の根的に神の御恵に近づくために登場してきた学校は、公教育システムに編成されたことによって、単なる私事ではなく、国家的・社会的要請を担うものとなったわけである。しかし国家・社会の発展に直接的・積極的に

貢献する社会機能を担うものとの認知を、学校が完全に勝ち得ていたわけでもなかった。つまり、教育を受けた人間がどれほど経済的に国家・社会に貢献するのか、を議論するリアリティを欠いていたのである。伝統的な階級制度の壁が大きく、労働者階級を中心に学校教育への関心が低かったのである。

周知の通り、日本の場合には、事情が異なる。つまり、学校は「国家・社会の発展のため」に編成されたのであり、もともと教育が私事であるとの認識が薄いのである。富国強兵なるスローガンの下に、国家の経済的発展（＝富国）と軍事的発展（＝強兵）を目指し、人材の体系的育成が図られたのである。そのために教育機会を広く開き、教育の場での競争を通じて高いパフォーマンスを示した者により高い社会的地位を配分するという仕組みが、きわめて意図的に導入されたのである。

しかし、西欧諸国も第二次世界大戦後に高度経済成長を経験し、労働者階級の生活水準も向上し、教育への認識も大きく変化してきた。伝統的な中等教育の分岐システムを総合制化したりするのは、この時代のことである。ただし、学校教育が公共性を持つという認識が強まる、より直接的な契機はスプートニク・ショックである。1957年にソヴィエト連邦が世界初の人工衛星スプートニクを打ち上げたとき、折から激化していた冷戦体制のもとで西欧諸国に属する諸国家、特にアメリカ合衆国は大きな衝撃を受けた。その直後にアメリカ合衆国はヴァンガード・ロケットの打ち上げに失敗し、一層大きな衝撃となる。人工衛

星の打ち上げは当時は、軍事上の優位劣位と直接結びつくものであり、大陸間弾道ミサイルの誘導など国防上の目的に直接関わるものであった。それ故、いわゆる、この「ミサイル・ギャップ」の原因の追究がアメリカ合衆国を中心に盛んになされた。そしてその原因として当時の西欧諸国における教育が問題にされたのである。当時の西欧・北米諸国の教育は、ジョン・デューイに代表される経験主義カリキュラム、コア・カリキュラムに席卷されていた。いわゆる、児童中心主義である。これは系統だって学問・教科を教えていく学問・教科中心主義とは対照的に、児童の興味・関心に応じた、日常生活に密着したカリキュラムに基づく教育であり、GHQの指導の下、日本にも導入された。

このカリキュラムは児童の学習への動機づけ、特に内発的な動機づけ（テストや賞罰といった外発的な動機づけではなく）には大いに効果を発揮する。だが、教育内容に関しては、構造化されていない、羅列的な知識の集積に過ぎないという問題点があった。しかも、学問の発達の結果としての新しい知識ではなく、生活のために基礎的で必要と考えられている科学性に乏しい知識の集積に過ぎなかった。したがって、体系的に知識を身につけていくことが求められる科目、あるいは必要であるにもかかわらず児童が学習しながらない科目が、きっちりと修得されないままになりがちという問題点ははらんでいた。この問題が顕著に現れるのが、とりわけ積み上げ式の系統だった学習を必要とするとされる理数系

の科目であった。この理数系教育の遅れが、優秀な科学技術者の育成に遅れをとることになり、産業技術開発、軍事技術開発、宇宙開発に遅れをとることにつながったとの認識が急速に西欧諸国に広まった。この流れを受けて1958年アメリカ合衆国では国家防衛教育法が成立する。同法は、以後「教育の現代化」として知られる、数学、科学、外国語に力点を置いたカリキュラム改革の流れを方向付けることになる。このカリキュラム改革の内容は次稿以降で述べるとして、連邦政府が国防上の理由で教育内容に介入してきたということは画期的な変化である。また、国際的なレベルでの国家の教育への本格的な介入もスタートするのである。

これとはほぼ同じ時期に教育経済学という学問分野が大きなブームを巻き起こす。従来、国家の経済水準は、労働力の量と資本投下量によって決定されるという仮説に基づいて先進諸国・国際機関が新興国・独立国への資本投下を続けてきたがその結果が思わしくなかった。その原因の究明が盛んに行われ、国家の経済水準を決定する要因は、上記二要因に加えて、労働力の質と技術革新があげられ、しかもこれらの規定力がかなり大きいという結果になったのである。労働力の質の向上・改善は、学校教育によって可能になるのであり、技術革新は、主として高等教育を通じたハイタレント育成によって可能になる。ここに教育が国家の経済と結びついた形で、公的な使命を帯びた要因としてクローズアップされることになる。こういった教育に対する見方は、

われわれ日本人からすれば、さほど意外なものではないが、「教育の再発見」と呼ばれたのである。当時の代表的な論者としては、T. W. シュルツ、G. S. ベッカー、M. ブラウグ、E. F. デニソンらがあげられる。ちなみに、シュルツとベッカーはノーベル経済学賞を受賞している。もっとも代表的な論者の一人シュルツは、デニソン（1962）を引用しながら次のように述べる。

ーアメリカについていえば、1929年から1957年までの経済成長分のうちほぼ5分の1が、労働力の持つ教育装備の急速な増加によって説明できる。労働人口の平均就学年数は1930年の8.41年から1957年には10.96年に増加している。これは年平均1%の増加である。しかし、年間通学日数もまた急速に増加している。そこで、1940年の年間通学日数152日を基準として補正した就学年数を使えば、1930年には6.01年だったものが、1957年には10.45年に増加したことになる。これは年平均増加倍率2%強に当たる。・・・＜中略＞・・・デニソンの計算方法で重要なのは、所得格差の五分の三は、修学年数の差によるという想定である。そして残りの五分の二は、他の特性の結果だとされている。この方式によれば、1929年から1957年のアメリカの経済成長のうち、約21%が教育の寄与分だということになる。・・・＜中略＞・・・デニソンは1929年から1957年の経済成長のうち、18%強は知識の増大の結果だといっている。かれは知識以外の経済成長の源泉をすべて取り出してその

寄与分を計算し、残った部分をすべて知識の増大の結果と見なしたのである。（訳書、79頁～82頁）

ちなみに、このデニソンによる研究は、国際比較へと進展し、後の教育経済学的研究の一つのモデルとなる。日本の文部省の試算では、GNP成長に教育水準が寄与する割合は、アメリカ合衆国33%、ソビエト連邦30%、日本25%となっている。シュルツ自身が計算したところでは、アメリカ合衆国の1929年から1957年までのGNPの伸びのうち、教育水準の向上は16.5%ないし20%を説明するということである。こういった研究によって、教育は単なる個人的な消費ではなく、国家の経済成長に結びつく投資であるとの認識がもたらされた。しかも、物的資本への投資と比べても経済成長への寄与率が高く、その重要性は年々高まっているとの指摘が相次いでなされた。すなわち、教育は準公共財であり、教育を受けた当該の個人だけが力を受けるのではなく、周囲の人々、他の国民に波及効果を及ぼすと考えられたのである。この波及効果・外部性は今日でも、受益者負担論への反論の根拠としてしばしば引き合いに出される。

教育経済学にもいくつかの流れがあり、1960年代以降、経済理論として精緻化されていくことになる。また教育経済学の基本的考え方、手法を巡って多くの議論が存在するが、それについては後述する。ここで、重要なことは、教育が単なる消費ではなく、社会的に公共性を持った生産的な投資対象であるとの

認識が生まれたということである。この認識が国防と経済の二つの領域で、すなわち日本が近代社会をスタートさせたときに目標とした富国強兵と同じ二つの領域で高まり、教育が国家建設、国家発展のインフラと認識されるようになったのである。

ところで、先述のように、教育は準公共財であるとしばしば捉えられている。公共財とは、各個人が共同で消費するのであり、ひとたび供給されると、いかなる経済単位も、つまり料金を払わない人でさえも排除できない「非排除性」、ある人の消費により、他者の消費が減少しない、つまり競合しない「非競争性」の二つの要件を備える。これらの観点からすれば、教育は純粋の公共財ではない。義務教育は公共財にかなり近いが、高等教育などは私的財に近い側面をかなり持ち合わせる。義務教育でない場合には、全員が就学するわけではなく、しかも自由に就学できるかどうかを選択できるわけでもない。つまり、入学定員があり消費量が限定されるし、入学金・授業料の徴収により、経済的に恵まれない層が排除されている。ここに教育が（混合）準公共財と呼ばれる根拠がある。また、準社会財（外部効果が社会の構成員に及ぶ）、準価値財（定期健康診断のように本来的に消費することが望ましい、公によって提供される財）の側面も持ち得る。教育が準公共財であるとすれば、教育サービスを誰のために生産すべきか、どのように配分すべきかが、重要な課題となってくる。この教育サービスの生産・分配・消費の実証的研究こそが教育経済学・

教育社会学の主要テーマの一つであり続けているのである。これら両学問分野が、規範的・思弁的な議論（「教育はこうあるべき」といった類の）を倦むことなく繰り返す教育学＝ペダゴジーと異なるのはまさにこの点にある。

もちろん、公共財・準公共財であることが即、全面的な公的支出を必要とするということではない。しかし、公共財・準公共財の生産・配分を民間・市場に委ねると過小投資になることは広く知られている。つまり、必要な教育の供給が十分に行われなくなる可能性があるのである。言い換えれば、資源の最適な動員・配分が行われなくなるのである。ここにその最適な動員・配分をめざして国家・政府が教育に介入し、教育計画を策定する一つの根拠がある。

Ⅲ. アダム・スミスとフィロソフィカル・ラディカルズ

ところで、よく知られるように、教育の公共性に着目した先達としては、経済学者アダム・スミスやフィロソフィカル・ラディカルズと呼ばれた一派、特にベンサムとジョン＝ステュアート・ミルなど功利主義者たちがあげられる。

アダム・スミスはいうまでもなく、古典派経済学の創始者として知られるわけだが、教育に関しても地味な、しかし重要な論稿を残している。国家・政府の関与よりもレッセ・フェールを旨とすることで知られるスミスではあるが、そのスミスでさえ『国富論』第五編「主権者または国家の収入について」の第

一章「主権者または国家の経費について」という箇所において、国家財政から支出すべき経費として、第一節 防衛費、第二節 司法費、第三節 公共事業（橋道路等）をあげ、ついで教育をあげる。スミスは「公共は国民の教育について配慮してはならないのか、と問われるかもしれない。あるいは、もしいくらかの配慮をすべきであるなら、国民のさまざまな階層のなかで、教育のさまざまな部門のどれに配慮すべきであるのか、またどのようなしかたで配慮すべきであるのか。」と問いを投げかけ、次のように述べる。

一般民衆の教育はおそらく、文明化した商業社会では、ある程度の身分や財産のある人びとの教育よりも、公共の配慮を必要とするだろう。ある程度の身分や財産のある人びとが、世間で目立ちたいと思って特定の事業や専門職や商売につくのは、一般に、一八歳か一九歳になってからである。彼らはそれまでのうちに、公共的尊敬を得、あるいはそれに値するものになったりするための、すべての教養を身につけるか、あるいは少なくともものに身につけるだけの用意をしておくための、十分な時間を持っている。彼らの両親や保護者は、一般に、彼らがそのような教養を身につけるようにと切望しているし、たいていならば、その目的のために、必要な費用をよろこんで出す。・・・＜中略＞・・・一般民衆のばあいは、そうではない。彼らには、教育のための時間がほとんどない。彼らの両親は、幼時においてさえ彼らをほとんど扶養で

きない。彼らは、働けるようになるやいなや、生活資料を稼ぐことができるような商売を身につけなければならない。その商売もまた、一般に、単純で様なものであるため、理解力を働かすことにはほとんどならないし、同時に、彼らの労働は継続的できびしいから、何かほかのことに精を出したり、あるいはそうしようとするにしても、暇はほとんどないし、その気になることはさらに少ない。

しかし、どの文明社会でも、一般民衆は、いくらかの身分や財産のある人びとほどには教育を受けていないけれども、それにもかかわらず、読み、書き、計算という、教育のもっとも基本的な部分は、生涯のきわめてはやい時期に身につけることができるから、最低の職業をやがて仕込まれるはずの人びとでさえ、そうした職業につくまえに、それらのものを取得する時間はある。公共はきわめてわずかな経費で、国民のほとんどすべてにたいして、教育のそれらもっとも基本的な部分を取得する必要を助長し、奨励し、さらには義務づけることさえ、できるのである。（訳書第四巻、52頁～54頁）

一般民衆の職業につく前の基礎的スキルの修得をスミスは重視するわけである。それでは、一般民衆に教育を奨励し、義務づける必然性はどこにあるのであろうか。スミスにとっての教育の公共性は次の点に尽きるのである。

—文明社会において、すべての下級階層の人びとの理解力をあのようにしばしば麻痺させ

ているように思われる、はなはだしい無知や愚かさについても、同じことがいえるだろう。人間の知的能力を適切につかえない人は、できれば、臆病者以上にさえ軽蔑されるべきであり、人間本性の性格のいっそう基本的な部分が、不完全でゆがんでいるように思われる。下級階層の人びとの教化から国家は何の利益も得ないとしても、彼らをまったく教化されないままにしておくべきではないということは、やはりその配慮に値するだろう。ところが彼らの教化から国家は、少なからぬ利益を得ているのである。彼らは教化されればされるほど、無知な諸国民の間でしばしばもっともおそろべき無秩序を引き起こす熱狂や迷信の惑わしにかかることが、それだけ少なくなる。そればかりでなく、教化された知的な人びとは、無知で愚鈍な人びとよりも、つねに礼儀があり、秩序正しい。彼らは個人個人が、より尊敬されていると感じていて、合法的な目上の人びとの尊重を受けやすく、したがってまた目上の人びとを尊重する気持もより大きい。彼らは党派や反徒の利害にもとづいた不平を検討しようという気持もより大きいし、そのため、政府の方策にたいして気ままな、あるいは不必要な反対をするように誤導される傾向も少ない。自由な国々にでは、政府の安泰は、国民が政府の行動にたいしてくだす好意的な判断に依存するところがきわめて大きいから、それについて彼らが性急に、あるいは気まぐれに判断する気にならないようにすることは、たしかに最高に重要であるにちがいない。（訳書第四巻、59頁～60頁）

すなわち、スミスにとって教育への公共の投資は、経済的に合理的な行動のである。公共の秩序安寧のうえで、いわば個々人の道徳性の向上において、教育を奨励し、義務づけることが必要なのである。したがって、のちの教育経済学に見られるような、労働力としての資質向上は視野に入っておらず、その啓発的・啓蒙的役割が重視されているのである。

一方、フィロソフィカル・ラディカルズは、いってみれば功利主義者の一派であり、ベンサムとJ. S. ミルに代表される。

長尾十三二(1991)によれば、ベンサムは「クレストマティア」(1816)において、中産ないしそれ以上の階層のための新学校の構想を示し、「卑俗な意味での実利をめざしたのではなく、個々の生徒に形式的一般的な能力を獲得させ、その上で適性に応じた進路を選択させることを期待していた」のであり、つまり「可能性に富んだ多様な進路を持ち、教育における競争と選別に堪えて、みずからにもっとも有利な社会的条件を確保すべく意気込んでいた中産市民階層の学校教育に対する要求を端的に代弁した」のである。また、長尾によれば同様に、「貧民教育計画は、救貧法との関連で述べられている」のであり、結局のところ、フィロソフィカル・ラディカルズ一派に共通するのだが、「個人の自由競争原理の貫徹に期待をかけるのがベンサムの基本的立場であり、ただその前提として万人の学習の機会を平等化する—必要とあれば国家権力の統制のもとで強制教育として—ような制度的保障が求められていた」のである。

国家は教育内容には干渉すべきではないが、教育機会の均等化を保障すべきという議論をたてたのである。

J. S. ミルはベンサムと共通する趣旨の教育論を、ベンサム以上に展開した。彼は、1859年刊行の代表作『自由論』において、次のように述べる。少々長くなるが、重要なので引用する。

—たとえば、教育の場合を考えてみよう。国家が、その市民として生まれたあらゆる人間の教育を、ある一定の標準まで要求し強制すべきであるということは、ほとんど自明の公理ではなかろうか。それにもかかわらず、おそれることなくこの真理を認め肯定する人がいるだろうか。この世に一人の人間存在をよび入れたのちは、彼を他の人々や彼自身に対する人生上の役割をよく遂行しうるようなものにするための教育をその存在に授けることは、両親の（あるいは今日の法律と慣用語のいうところによれば父親の）もっとも神聖な義務の一つだということは、たしかに、ほとんどだれも否定しはしないであろう。

だが、一方で、このことが父親の義務であると全員一致で宣言されているにもかかわらず、この国では、父親に強制してその義務を遂行させるということを耳にすることに、ほとんどだれも、がまんできないであろう。子供への教育を確保するためになんらかの努力や犠牲を要求されるかわりに、それが無料で提供されているにもかかわらず、それを受け入れるか否かは父の選択にまかされているの

である！身体のために食物を与えるだけでなく、精神のために教育と訓練を与えることができるというかなりの見込みがないのに子供を生むのは、不幸な子供と社会との両方に対する道徳的犯罪であること、また、もし両親がこの義務を遂行しないならば、国家ができるだけ両親の負担においてそれが遂行されるよう監視していなければならないことも、いまだに認められていないのである。・・・
＜中略＞・・・政府は、教育を得る場所と方法は両親の好むところにまかせ、みずからは貧困階級の子供たちの教育費の支払いを援助し、教育費を出してくれる人がほかにいない子供たちに、その全額を支払うことだけに満足していてもいいのである。

国家教育に対して正当な理由にもとづいて主張される反対論が適用されるのは、国家が教育を励行することに対してではなくて、国家がその教育の指導を一身に引き受けることに対してである。これはまったく異なったことである。・・・＜中略＞・・・一般的な国家教育は、人々をお互いそっくりに形づくるための、ただの道具にすぎない。そして、人々を投げ入れる鋳型は、政府における支配的な勢力の、たとえそれが君主、僧侶階級、貴族階級であると、現存の世代の多数派であると否とを問わず、その勢力の気に入るものなのであるから、それは、有効で成功すればするほど精神に対する専制にもなってゆくのである。・・・＜中略＞・・・社会全体の進歩がおくれている、政府がその仕事に乗りださなければ自力ではなんら適当な教育制度を打ち

だす能力も意欲もないようなときにかぎって、そのときにのみ、たしかに政府は、（国民に教育を与えぬことと、国家が教育を行うこととの）二大害悪のうち、その害の少ないほうのものとして学校や大学の仕事をあえて引き受けてよいのである。（訳書、336頁～337頁）

このように述べて、人間の幸福のため、人生上の役割をよりよく遂行するためには、諸能力の調和的発達が重要とし、そのためには「ある一定の標準」すなわち、一定の知的レベルまで教育を受けている必要がある、とする。したがって、子供に必要な教育を授けることは両親の義務であり、国家はこの目的遂行のために制度的保障をする義務があるというわけである。ただし、上述のように、教育内容への国家の干渉は認めないとの立場をミルがとっていることには留意が必要である。ミルの主張はベンサム同様に貧困の除去であった。その手段として、上述の引用文の前後に書かれているが、男女両性への教育、宗教に支配されない教育を国家が提供する義務を負うと考えるのである。

以上、スミスやフィロソフィカル・ラディカルズの主張を簡単に見てきたが、ここには個人の精神面、道德面、あるいは社会の秩序安寧といった側面に教育が及ぼす影響が評価されており、したがって教育への公的投資は決して消費的な意味合いしかないのではなく、経済合理的な投資であるとの主張が読みとれる。そしてその負担主体、援助主体は国家を

おいてなく、国家の介入が説かれるわけである。しかし、一方で、ここでいわれる国家の介入には、国家の需要に応じた労働力の育成という視点はあまりみられない（全くみられないわけではないが）ことにも留意が必要である。古典派経済学、功利主義者、自由主義者が「国家が教育に介入すべし」という議論を展開していたという事実は、市場とか自由とか競争を重視する彼らの主張から判断すれば、一見矛盾するものにわれわれの目には映る。だが、まさに彼ら自身が主張するその自由主義体制、民主主義体制の価値を一般民衆に理解させ、それを維持させるために、啓発的・啓蒙的役割を学校が担うと解されていたのである。いわば、精神的側面で必要なインフラと認識されていたのであり、特に一般民衆への教育が重視されることとなったのである。

IV. 思弁的・観念的教育計画の潮流 —マンハイムとポパーの議論を手がかりに—

今日いう教育計画のイメージからはほど遠いが、教育計画についての学術的議論を引き起こしたという意味で、二人の対照的な理論家カール・マンハイムとカール・ポパーを挙げておこう。20世紀の教育計画を含む社会計画全般にわたる思想として、麻生のいう「ユートピア的・全体論的計画思想」と「漸次的・工学的計画思想」とがあり、上記の両者はそれぞれの代表格である。

マンハイムの教育計画をめぐる主張は、『変革期における人間と社会』（原著1940年刊

行）、『自由・権力・民主的計画』（原著1951年刊行）第一〇章「基礎作業としての教育」、『教育の社会学』（原著1962年刊行）に凝縮されている。マンハイムは計画を事物間の関係を意図的に統制し、知的に支配することと捉え、『自由・権力・民主的計画』において、次のように高らかに宣言する。

—自由放任主義の終焉と計画化の必然性は、現代の状況の不可避の帰結であり、現代的技术の本質である。われわれはすべて、古代アテネであれば教養ある有閑紳士として生活することを選んだであろうし、一八、九世紀であれば勇敢な開拓者として生きる道をとったであろう。しかしわれわれには、自分の生きる時代や解決を求められる問題に対する選択権は与えられていない。あらゆる種類の統制—経済的、政治的、心理的及び機械的統制—の集中化は、すでに、これらの統制手段を、誰がどんな目的のために使用するか、ということだけが問題となるまでに進んでいる（そして第二次大戦はこの傾向をいちじるしく促進した）。というのは、それらの統制手段はたしかに使用されるだろうからである。

選択はもはや「計画か自由放任主義か」ではなくて、「何のための計画か」とか「どんな種類の計画か」ということである。（訳書、35頁～36頁）

このように述べて、自由と計画を対立項として捉えるのではなく、真の自由は適切な計画、適切な統制の上に可能であるとの見方を

提示し、自由のための計画、民主主義的計画を実現する必要を訴えるのである。そのためには、新しい人間類型の創出を目指す教育計画が必要であることを強調しているのである。つまり、今日われわれが認識している教育計画とは根本的に異なり、人間存在への価値判断を内包する、社会改造のための人間改造を標榜しているわけである。具体的にいえば、教育を通じたパーソナリティと価値観の形成であり、人間改造がなされなければ社会改造は達成できないとマンハイムは考えるのである。マンハイムにおいては教育計画は社会計画のもっとも根幹的なものの一つなのである。ある意味で、歴史を読みとることのできる卓越したエリートの存在と、そのエリートの計画を実現し得る強力な行政機構を前提としていると言える。

マンハイムの議論は、ポパー言うところのユートピア的・全体論的計画思想であり、社会・制度の全面的変革が可能であるとの前提に立つ。麻生（1984）の指摘するように社会の変動期にはこういった統制的な社会計画が優位に立つことがしばしばあり、第二次世界大戦後の占領軍による全面的な教育改革はその例として知られる。また、その際持ち込まれたデューイによる児童中心主義的カリキュラムは、民主主義的人間の育成という人間改造を通じた社会改造を企図したものと考えるならば、まさにマンハイム的な教育計画であるといえる。

一方、第二次世界大戦後、アメリカ合衆国のオルセンによるコミュニティ・スクール運

動、あるいは日本での地域教育運動などもマンハイム的な教育計画の要素をもつ。この運動は、地域の実情を調査し、それをコア・カリキュラムとして編成し、民主的人間の創出を狙ったものである。この教育計画は、地域から中央へというボトムアップ・スタイルの教育計画であり、したがって、マンハイム的な要素を一面では継ぎつつ、他面では非マンハイム的である。周知の通り、日本の山びこ学校などの教育実践はこういった教育計画の流れを汲むものである。

さて、一方、ポパーは『歴史主義の貧困』において、歴史主義を痛烈に批判する。ポパーが述べるとおり、『歴史主義の貧困』という題は、マルクスの『哲学の貧困』のもじりであり、マルクスの『哲学の貧困』はプルードンの『貧困の哲学』へのあてつけである。ポパーの議論は、一般にはマルクス批判と受け取られているが、同書を読めばすぐ分かっており、直接的にマンハイムに向けられたものである。

ポパーはマンハイムのユートピア的・全体論的計画思想に対して、漸次的（＝ピースミル）・工学的計画思想とも言うべきものを提唱して、ことごとくマンハイムに対峙する。ポパーは、全体としての社会を変革する可能性を信じず、制度の変革と人間の変革を一体化しない。またそれを可能にする科学の存在もユートピア的な権力の存在も信じないのである。ポパー自身によれば、マンハイム的な計画思想とポパーの計画思想とは次のように異なる。

ー・・・ユートピア的もしくは全体論的接近法と漸次的接近法との相違の一つは、次のように述べることができるだろう。つまり漸次的技術者は改革の範囲に関して開かれた心をもって問題と取り組むことができるのだが、全体論者にそのことは不可能であり、それは彼があらかじめ、あますところなき改造が可能であり必要である、と決めこんでいるからだ、と。この事実は、非常にはば広い諸帰結を持っている。すなわちその事実からユートピア主義者は、制度によるコントロールに限界があることを述べたある種の社会学的仮説—たとえば、この節の前段でひきあいに出した仮説で、個人的要素つまり「人間的因子」に起因する不確実性を表現したもの—に偏見を持つようになる。そのような仮説を頭ごなし（アプリオリ）に退けることによって、ユートピア的接近法は科学的方法の諸原則を侵犯するのである。他方では人間的因子の不確実性に関連した諸問題は、好むと好まざるとにかかわらずユートピア主義者を、制度的手段によって人間的因子を統御しようとせざるを得ないようにさせ、計画にしたがって社会を変革するというだけでなく、人間の変革をも含めるような方向へ自分のプログラムを拡張せざるを得なくさせる。（訳書、110頁～111頁）

このように、ポパーは歴史主義、マンハイム的な計画思想を鋭く批判する。ポパー的な計画思想は、麻生（1984）の指摘するように、安定した自由主義社会では適用される範囲が

かなり大きいといえる。

ここでマンハイムとポパーが議論しているのは、あくまでも思弁的・観念的な計画プログラムである。こういったプログラムに、電子計算機の開発と普及により膨大な情報処理、計量的予測が可能になることによって、近代的・合理的・科学的な香りが添えられるのは、第二次世界大戦後のことである。しかし、菊池（1978）が指摘するとおり、長らくこの二つの計画思想を越える計画思想は登場しておらず、多くの社会計画・教育計画プログラムがこのどちらかの類型に属するのである。その意味で、この二人の議論を整理しておくことは、教育計画の思想性を理解するためにも重要であろう。

V. 小括 —計量的、政策科学的教育計画へ—

先述の通り、第二次世界大戦後から国際的な教育計画の立案が盛んになるが、そこにはいくつかの背景がある。それを箇条書きにして本稿をひとまず閉じたい。

A. 科学への期待と未来の統制：時代の風潮

激動する近現代社会においては、自己ないし自己が所属する社会の進む方向を知り、さらにはそれを統制して、不確実性を排除しようという欲求が高まる。こういった不確実性を排除していく一つの、しかし最も重要な手段として科学への信仰が高まる。第二次世界大戦後の少なくとも欧米諸国や日本では科学への信頼が高まり、科学の進歩が人類の進歩とほぼ等しい意味でとられるという、進

歩史観的、楽観的な時代の雰囲気があった。その意味で、哲学的・思弁的にではなく、科学的・計量的に未来を予測し、統制しようという〇〇計画なるものも受け入れられやすい土壌があった。合理的であること、科学的であることが非常に価値があることとされたのである。

これに電子計算機の普及が拍車をかけるのである。第二次世界大戦中から開発が進められていた電子計算機が、実用化されるのは1946年のことである。電子計算機は次第に性能を上げ、同時に普及していく。この電子計算機の普及が、1960年前後の教育計画に対する要請と重なり、また、同時に科学万能時代の風潮にあって、科学的予測、科学的計画を可能にする道具として重宝される。要は教育計画を受け入れる思想的土壌とツールが折良く用意されたのである。

B. 植民地の独立ラッシュ：国際地図の変化

第二次世界大戦以後1960年代までにイギリス、フランスをはじめとする宗主国からアジア、アフリカの植民地が次々と独立し、国家としてのスタートを切った。その新国家建設に向けて教育は非常に重要な鍵となると考えられ、教育計画の必要性がうたわれた。この動向は当然、宗主国にも大きな影響を与え、資源が不足すれば新たな植民地を獲得して問題を解決していくという従来の帝国主義的手法からの転換を求められるようになる。つまり、自国内の限られた資源を最大限効率的に動員・配分することによって、国家の発展を

図ろうとするようになったということである。そして、かつての自国植民地をはじめ、発展途上諸国への、二国間あるいは国際機関を通じた援助・協力も重要なテーマになってくる。途上国においてはもちろん、先進国においてさえも、教育を市場にゆだねると過小投資になるとの認識が支配的であり、そこには政府（あるいは国際機関）の関与が必要とされた。例えば、次稿で詳述するマンパワー・ポリシーに見られるように、どの分野の人材をどの程度育成するかを国家がマクロな立場から決定し、その実現に向けて教育施設を整備し、教員養成を行ったのである。

C. スプートニク・ショックと教育の現代化：

公教育システムに対する世論の変化

既に述べたように先進国でもスプートニク・ショック以降、それまでの経験主義的なカリキュラムから、教科中心主義的で数学・科学重視の現代化カリキュラムへと大きく傾斜し、学校教育の目的もハイタレント・マンパワーを中心とする労働力の育成へと大きく切り替わっていった。この際、問題になるのは、どの程度のGNPの成長を目指すか、それにはどのような人材がどの職業領域で必要とされるか、そのためには、どのように教育諸資源を動員・配分しなければならないかということであり、それを科学的・合理的に予測する教育計画はまさに時代に適合し、社会の近未来像を描き出してアピールしたのである。

D. 教育システムの肥大化：

学校教育の大衆化

現代社会においては、教育システムは肥大化し続け、社会の諸下位システムとの相互関連も深まってくる。そのため、教育を自己完結的なシステムと捉えることはできず、全体的な計画の中に位置づけて計画化していかなざるを得ない（これは必ずしもマンハイム的な意味ではない）。例えば、タルコット・パーソンズの社会システム論に準じて述べてみよう。経済システムとは雇用、人材育成、国家の経済的発展といった諸点において深く関わり、政治システムとは民主主義的精神の育成、国民の統合といった諸点で深く関わる。文化システムとは情報社会に生きる人間としての識字能力の育成、文化的市民としての教養、社会人としての知識・技術・技能の育成といった諸点で深く関わり、社会システムとは社会における一個人としての権利の自覚といった点で関わる。このように社会の下位システムは、教育システムとの相互関連を深めていくのであり、相互調整が必要になってくる。資源動員・分配に関する計画的な取り組みが各社会分野において、もちろん教育においても、必要とされるのである。

これらの要因を受けて、人材の計画的な育成と、そのための教育諸資源の最適な配分をめざす教育計画が、（従来の思弁的・観念的な教育計画とは異なり）一つの実践的な政策科学的領域として、登場してくるのである。次稿では、政策立案の基礎となる教育計画を

時代順に取り上げていくこととする。トルーマン大統領演説のポイント・フォー、ウッズホール会議、マンパワー・ポリシー、教育投資論、カラチ・プランなどを取り上げる。また、1970年代にシステム・ダイナミクスやP P B S など経営学の手法を教育計画に応用する動向もあったが、これも紙幅の許す限り検討する。

<引用・参考文献>

- 阿部宗光（1967）「都道府県における教育計画の展開－特に高等学校再編計画－」『国立教育研究所紀要』第57集，1頁～37頁
- 天城勲・清水義弘編（1968）『教育計画（教育学叢書4）』第一法規
- 天野郁夫（1972）「産業社会における教育計画」湯沢雅彦・副田義也・松原治郎・麻生誠編『家族・福祉・教育（社会学セミナー3）』有斐閣，266頁～276頁
- 天野郁夫（1974）「教育計画論」麻生誠編『教育社会学（社会学講座10）』東京大学出版会，205頁～224頁
- 天野郁夫（1971）「教育計画における『社会的要請』の測定について－教育計画の技術的基礎（I）－」『国立教育研究所紀要』第77集，1頁～50頁
- 青井和夫・直井優編（1980）『福祉と計画の社会学』東京大学出版会
- 麻生誠（1982）「学校教育計画論」友田泰正編『教育社会学（現代教育社会学シリーズ2）』有信堂，183頁～198頁
- 麻生誠（1984）「教育計画とは何か」麻生・池田編，後掲書，2頁～24頁
- 麻生誠・池田秀男編（1984）『教育革新と教育計画（教育学研修講座1）』第一法規
- ベンサム，J. & ミル，J. S.（関嘉彦責任編集）（1967）『ベンサム J. S. ミル（世界の名著38）』中央公論社

- Denison, E. F. 1962 *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us. (Supplementary Paper No.13)*, Committee for Economic Development
- 海老原治善（1981）『地域教育計画論－子ども・地域に開かれた学校づくり－』劉草書房
- フェアリー, W. B. & モステラー, F. (村上征勝・馬場康維・中島詞子訳) (1990) 『政策の社会学』翔人社
- Francoise, C. (ed.) 1989 *The Prospects for educational Planning: A workshop Organized by IIEP on the Occasion of its XXVth Anniversary*, Unesco
- 原芳男・矢野眞和（1971～1973）『教育における P P B S の展開(Ⅰ)(Ⅱ)(Ⅲ)』東京工業大学社会学工学科
- ハービソン, F. & マイヤーズ, C. A. (川田寿・桑田宗彦訳) (1964) 『経済成長と人間能力の開発』ダイヤモンド社
- ハーグリーヴス, A. G. (石井伸一訳) (1997) 『現代フランス－移民から見た世界－』明石書店
- 広岡亮蔵（1970）『学校教育計画』明治図書
- 市川昭午・菊池城司・矢野眞和（1982）『教育の経済学』第一法規
- 城戸幡太郎（1970）『日本の教育計画』国土社
- 菊池城司（1967）「教育の計量的モデルと社会学的モデル」『待兼山論叢』創刊号, 大阪大学文学会, 91頁～112頁
- 菊池城司（1971）「教育体系の計量的分析－その可能性と問題点－」『待兼山論叢』第4号, 大阪大学文学部, 105頁～136頁
- 菊池城司（1974）「教育指標と教育モデル」麻生誠編『教育社会学（社会学講座10）』東京大学出版会, 225頁～251頁
- 菊池城司（1975）「教育水準と教育機会」市川昭午編『戦後日本の教育政策－国民にとって教育とは何であったか－（現代教育講座2）』第一法規, 239頁～297頁
- 菊池城司（1976）「教育政策と教育計画」清水義弘監修, 田村栄一郎・潮木守一編『現代社会の教育政策（現代教育社会学講座5）』東京大学出版会, 269頁～300頁
- 菊池城司（1978）「教育計画論－何のための教育計画か－」河野重男・新井郁男編『現代教育の構造と課題』ぎょうせい
- マンハイム, K. (福武直訳) (1962) 『変革期における人間と社会－現代社会構造の研究－』みすず書房
- マンハイム, K. (末吉悌次・池田秀男訳) (1964) 『教育の社会学』黎明書房
- マンハイム, K. (鈴木二郎訳) (1968) 『イデオロギーとユートピア』未来社
- マンハイム, K. (池田秀男訳) (1971) 『自由・権力・民主的計画』未来社
- 文部省調査局（1962）『日本の成長と教育－教育の展開と経済の発達－』帝国地方行政学会
- 森 博（1972）「マンハイムの理論」新明正道監修『現代社会学のエッセンス－社会学理論の歴史と展開－（ペリかん・エッセンス・シリーズ8）』ペリかん社, 251頁～263頁
- 長尾十三二（1991）『西洋教育史（第二版）』東京大学出版会
- ポパー, K. R. (久野収・市井三郎訳) (1961) 『歴史主義の貧困－社会科学の方法と実践－』中央公論社
- 齋藤諦淳（1992）「大学運営・財政について」広島大学大学教育研究センター編『高等教育改革の新段階－大学審議会答申を踏まえて－第20回（1991年度）研究員集会の記録』広島大学大学教育研究センター, 93頁～98頁
- シュルツ, T. W. (清水義弘・金子元久訳) (1981) 『教育の経済価値』日本経済新聞社
- 清水義弘（1978）『教育計画－経済発展と教育政策－（清水義弘著作選集第4巻）』第一法規
- スミス, A. (水田洋監訳・杉山忠平訳) (2000～2001) 『国富論』全4巻, 岩波書店
- Tilak, J. B. G. 1992 *Educational Planning at*

Grassroots, Ashish Publishing House

矢野眞和編（1990）『生涯学習化社会の教育計画』
教育開発研究所

矢野眞和（1992）「教育計画」日本教育社会学会編
『教育社会学研究』第50集，東洋館出版社，126
頁～145頁

矢野眞和（1996）『高等教育の経済分析と政策』玉
川大学出版部

矢野眞和（2001）『教育社会の設計』東京大学出版
会

米川英樹（1983）「日本の雇用構造と学校教育－シ
ステム・ダイナミクス手法によるシミュレーショ
ン分析－」『大阪教育大学紀要（第IV部門）』第
31巻第2・3号，119頁～133頁

米川英樹（1984）「教育の人間化計画」麻生・池田
編，前掲書，108頁～132頁

An Introduction to the Theory of the Educational Planning (I)

YAMANOUCHI Kenshi*

Abstract

The purpose of this paper is to examine the essence of the theory of the educational planning. In this paper, I discussed about the some thought on school education as a public goods referring to Adam Smith, Jeremy Bentham and John Stuart Mill. Besides I argued on the basic thoughts around the social planning including educational planning referring to Karl Mannheim and Karl R. Popper. In conclusion, I examined four points as a backgrounds which related to the emergence of modern style of educational planning.

* Associate Professor, Research Institute for Higher Education, Kobe University.