

カラチ・プラン再考

—アジアにおける初等義務教育普遍化への夢と現実—

Rethinking the Karachi Plan: its promises and frustrations

斉藤 泰雄*

SAITO Yasuo

Abstract

In 1960, the General Conference of UNESCO at its Eleventh Session endorsed the Karachi Plan. It was a plan that the representatives of 17 Asian Member States of UNESCO assembled in Karachi, Pakistan proposed to the Governments of these countries and to UNESCO for attaining by 1980 of the objective of free and compulsory education of at least seven years' duration. The Karachi meeting declared that the Plan was the essential minimum for developing the economy of this region, for raising the general standard of living of the people living in this area, and for establishing an efficient democratic social order. It estimated the personnel and material requirements for implementing the goals and calculated the total amount of financial expenditures. The new argument of "educational planning" was fascinating to the people of this region and raised their hopes for the Plan. In 1962, the Meeting of Ministers of Education of Asian Member States participating in the Karachi Plan was held in Tokyo. The meeting promoted the Karachi Plan. However, it soon became clear that it could not escape from certain obvious limitations, especially when it covered as long a period as twenty years and had to be prepared without detailed statistic data. The Ministers of Education also agreed that educational planning must be extended to cover all level of education, not only primary education but also secondary, higher, and adult education and such a comprehensive educational program needs to be completed by being part of the overall national development plan of each country. Amid such more comprehensive education planning, the Karachi Plan targeting sole on primary education gradually had lost priority and its identity.

はじめに

カラチ・プラン。開発途上国の教育に関心を持つ者、あるいはそうでなくとも一定年齢以上の教育関係者なら一度は耳にしたことのある名称であろう。それは1960年代初頭に作成されたアジア地域における初等教育の長期発展計画であった。それはかつて「戦後のアジア教育における最も重要なドキュメントのひとつ」(Duke, 1966, p.73)と呼ばれたものであった。しかし、今日ではそれは歴史の中にほとんど忘れ去られた存在であり、かすかなノスタルジーとともに思い起こされるだけである。1990年のジョムティエン会議に始まる世界的なEducation for All運動が、その目標期限である2015年にむけて最終局面をむかえ、あらためて初等教育の完全普及の成否が議論されている

* 国際研究・協力部

今日、半世紀前にさかのぼる EFA 運動の原点、あるいは先駆けとも言える事業を思い起こし、その歴史的意味について再検討することは意義があると考えられる。本論は、カラチ・プランとは何であったのか、プランの全体像を再現してみるとともに、その意義及びその限界について再検討することを目的とする。当研究所図書室には、当時の関係資料がかなり残されている。さらに近年のユネスコ本部のアーカイブの充実により、1950、60年代の各種ドキュメント資料が電子化され、閲覧可能になってきており、この種の歴史的研究を行う上での資料的制約はかなり解消されてきている。

I. カラチ・プランとは何か

「カラチ・プラン」は、正式には、1959年12月28日～1960年1月9日に、パキスタンのカラチ市で開催された「初等・義務教育に関するアジア地域ユネスコ加盟国代表者会議」(Regional Meeting of Representatives of Asian Member States on Primary and Compulsory Education)で採択されたアジア地域での初等義務教育普及のための長期計画をさす。参加国は、アフガニスタン、ビルマ、カンボジア、セイロン、中国(中華民国)、インド、インドネシア、イラン、日本、韓国、ラオス、マラヤ、ネパール、パキスタン、フィリピン、タイ、ベトナムの17カ国。各国の教育省の初等教育局長・次長クラスの中堅幹部が出席。日本からは、京都大学教育学部の相良惟一教授(ユネスコ国内委員会委員)が参加している。

ユネスコが主催する地域別の初等義務教育会議と初等教育拡充計画の立案には先例があった。それは、1956年4月23日～5月5日に、ユネスコ主催で、ペルーのリマ市で開催された「ラテンアメリカ地域における無償・義務教育会議」であり、そこで採択された初等義務教育普及のための長期計画であった。ラテンアメリカ向けの計画では、1957-1966年の10年間で、この地域全体で、少なくとも6年間の無償制義務教育の普遍化を目指していた。カラチ会議は、これと類似の性格のものとなされ、その第二弾でありアジア版であった。厳密に言えば、カラチ会議で採択されたプランは、会議の直後にフィリピンのマニラで開催されたアジア地域ユネスコ国内委員会会議(1960年1月)において、人口推計値や経費積算方法等に関して微修正が行われた後、ユネスコ本部事務局の承認を得た修正プランが、やがて“The Karachi Plan”の名で呼ばれることになる。

しばしば、カラチ・プランに関しては、アフリカ地域の「アジスアベバ・プラン」、ラテンアメリカ地域の「サンティアゴ・プラン」と並べて、ユネスコの地域別三大プランと称されることがある。厳密に言えば、これは正しい認識とは言えないので、この際は是正しておく必要がある。カラチ・プランは、あくまで初等教育に限定した長期拡充計画であり、その意味で、上記のラテンアメリカ向け初等教育拡充計画と同格のものである。ちなみに、ラテンアメリカの計画が、開催都市の名前をとって「リマ・プラン」と呼ばれることはなかった。これに対して、その後1961～62年に相次いで開催された地域別の政府閣僚(文部大臣)会議、すなわち、アジスアベバ会議(61年5月)、サンティアゴ会議(62年3月)、東京会議(62年4月)は、いずれも、初等教育のみならず中等・高等教育段階、さらに成人教育(識字教育)をも含めた包括的教育発展計画を論議したものであり、カラチ・プランとは、性格、対象、レベルを異にするものであった。

また、同じ初等教育普及計画でも、カラチ・プランには、ラテンアメリカ向けの計画とは異なる点があった。まず計画の期間であり、ラテンアメリカの計画が1957-66年の10年間で計画であったのに対して、カラチ・プランは1960-1980年まで2倍の20年間で計画された。また、初等教育の年限として、前者が少なくとも6年間としていたのに対して、後者では少な

くとも7年間とより長く設定していることである。当時、アジア諸国では、義務教育の法制化が進展しつつあったが、この場合でも、多くの国での義務教育年限の規定は、4～6年であり、それも完成に近づくにはほど遠い状況にあったことを考えれば、カラチ・プランで提起された最低限7年間の初等義務教育という目標値は、今日から見ても、きわめて野心的なものであった。

II. 幅広い初等教育目的の設定

カラチ会議の報告書は、初等義務教育の年限の設定に関して、次のような理由付けを行っている。これにふれる前に、カラチ・プランに見られるきわめて顕著な特色として、初等教育の目的を従来の3R's、すなわち識字能力と基礎的算数能力の形成のレベルを超えて、以下のようにより幅広くとらえるよう提起していることに注目すべきである。

- (a) 学習の基本的ツールに十分に熟達させること。
- (b) 児童の身体的、知的、社会的、情緒的、美的、道徳的および精神的欲求に応ずることにより、児童の人格の調和的発達をもたらすこと。
- (c) 児童に、良い市民となる準備をさせ、その心の中に、祖国、その伝統およびその文化に対する愛情を育み、さらに、その心の中に奉仕と忠誠の念を生み出すこと。
- (d) 国際理解と幅広い同胞愛の精神を養うこと。
- (e) 科学的態度を教えこむこと。
- (f) 労働の尊厳の意識を教えこむこと。
- (g) 勤労経験を含めて、価値のある実践的活動と経験を通して、児童に人生に対する準備をさせること。(UNESCO, 1960, p.10)

会議参加者は、このような幅広く規定された初等教育が「この地域の経済を発展させ、この地域の住民の全体的生活水準を向上させ、効率的で民主的な社会秩序を確立するための最低不可欠のものである」(ibid. p.5)という点で認識を一致させていた。すなわち、「より幅広い初等教育の目的の観点に立てば、初等学校コースと義務教育年限とを延長することが必要となってくる。この主題をめぐって先に開催されたボンベイ会議(1952年)と、ニューデリー・セミナー(1958年)の見解に歩調をあわせて、義務教育の最低年限は7年未満であってはならないと勧告する。しかしながら、この勧告は、二段階にわけて実施してもよいだろう。すなわち、第一段階では、永続的な機能的識字能力を確保するという観点から、少なくとも5年間の義務就学を達成することにつとめ、第二段階では、漸次、義務教育を7年あるいはそれ以上に延長するようにつとめるのである」(ibid. p.10)とする。戦略的には、機能的な識字能力を形成するためにまずは5年間の初等教育を提供し、その後、より幅広い社会文化的、経済的な観点から初等教育の機能や役割を幅広くとらえ、さらに少なくとも2年の初等教育を継続すべきという構想である。

あらためてカラチ・プランにおける初等教育の目的を読み返してみると、そこには、この30年後、1990年の「万人のための教育世界会議」において、「基礎的な学習ニーズ」(basic learning needs)という基本的理念が提示され、それを満たすための教育を基礎教育と呼んだことが思い出される。そこでは、基礎的な学習のニーズは、「人間が生存し、自らの能力を十分に伸ばし、尊厳をもって生活し、働き、開発に全面的に参加し、生活の質を高め、知識に基づいて判断し、学習を続けるの

に必要な不可欠の学習手段（識字、音声による表現、算数、問題解決能力など）及び基礎的な学習内容（知識、技能、価値観、態度など）の双方からなる」（World Declaration on Education for All, 1990, Article 1）と規定されていた。ここでも、基礎的学習ニーズは、きわめて幅広くとらえられているが、上記のようなカラチ・プランでの初等教育観は、幅広さという点では、ジョムティエン会議での基礎的学習ニーズの概念に優るとも劣らないものであったと言えよう。また、通常の初等教育の年限をこえる少なくとも 7 年間の初等教育というオープン・エンドの形での初等教育の年限の設定は、その言葉こそ使用されていないが、ジョムティエン会議以降の弾力的な「基礎教育」の定義（各国が「基礎」とみなす、初等教育より高いレベルの教育を含む）と相通じるものがあると感じられる。

Ⅲ. カラチ・プランの全体像

1. 人的要素の推計

カラチ・プランでは、20 年後の初等義務教育の完全普及をめざし、1965 年、1970 年、1975 年、1980 年の 5 年区切りで、教育されるべき就学者数、これらの児童の教育に必要とされる教職員数、校舎や施設整備の規模、必要とされる経費を算出し、段階的にそれらの目標値を達成するための実施計画を提示した。特に当面の 1960-65 年の計画をやや詳しく算定した。

計画では、まず何よりも、初等義務教育の対象となる児童数の増加を推計することからはじめられた。当時はまだ正確な人口統計が存在していない国も多かったために、学齢該当年齢層の子どもの数の統計に依拠する就学率という概念はまだ使われていない。代わりに、カラチ・プランでは、全人口に占める就学者数の比率という指標が用いられた。それは、次のような理由付けと手続きによって算出された。すなわち、いくつかの国で、初等教育該当年齢層（5 歳～14 歳の 10 年）の人数が、全人口数の 24%に相当するという事例から、計算上、初等教育就学年限を 8 年間として仮定すると、 $(24\% \div 10 \text{ 年} \times 8 \text{ 年})$ という計算で就学を想定される子どもの数は、全人口の 19.2%ということになる。これに、年齢層外児童の在籍予測を加味して、全人口の 20%に相当する数の子どもを学校に在籍させることが「この地域にとって合理的かつ現実的な目標になる」とする (UNESCO, 1960, p.33)。すなわち、総人口が 500 万人の国なら、その 20%の 100 万人を就学させるに必要とされる座席を学校に用意すれば、ほぼ初等教育の完全普及を実現できるはずであるという推計である。

表 1 は、1950 年、1960 年におけるアジア各国での初等教育在籍者の数値であり、また、この方式で計算した 1960 年段階における全人口比に占める在学者数の比率を示したものである。

1950 年代におけるこの地域での初等教育就学児童数は、1950 年の 3,870 万人から、1960 年には 6,618 万人へと大きく増加していた。1952 年、ユネスコは、すでにインドのボンベイにおいて「南アジアおよび太平洋地域の無償義務教育に関する地域会議」を開催し、独立間もないこの地域での初等教育の普及をはかる努力を推進してきた。カラチ会議でも、その冒頭において「過去 10 年間における南アジアおよび東アジアにおける初等教育の大いなる前進は、近年の世界の教育史における最も重要な出来事の一つである」(UNESCO, 1960, p.4)として、その成果を自賛する姿勢を示していた。後に述べる、カラチ・プランを彩る、ある種の理想主義と楽天主義は、こうした 1950 年代における初等教育の普及実績と自信を背景にしたものとも言えるかもしれない。この方式の計算によれば、1960 年現在のアジア各国の平均的な数値は、全人口比で 8.55%であった。仮に、おおざっぱに現在の就学率に換算するなら、平均でほぼ 43%というレベルであろう。国による格差は大きく、比較的普及が進んでいたカンボジア、セイロン、韓国、マラヤ、タイといった国がある一方で、ア

フガニスタン、ネパール、パキスタン等では、いまだにきわめて低い水準にとどまっていた。

表1 アジアにおける初等学校在籍者の増加状況 (1950-1960年)

国名	1950-51年在籍者 実数(千人)	1960-61年推定 就学者数(千人)	1960年における全 人口に対する比率
アフガニスタン	91.4	157.5	1.3
ビルマ	387.4	2,045.0	9.3
カンボジア	134.5	759.0	15.2
セイロン	1,105.5	1,638.0	16.4
インド	18,293.9	32,750.0	7.9
インドネシア	4,977.3	7,970.0	8.8
イラン	684.8	1,578.0	7.3
韓国	2,669.5	3,879.0	16.1
ラオス	34.1	129.4	8.1
マラヤ	597.7	1,291.0	18.4
ネパール	4.0	251.0	2.8
パキスタン	3,212.3	4,754.0	5.2
フィリピン	3,442.7	3,893.0	14.6
タイ	2,668.9	3,603.0	15.2
ベトナム	399.1	1,480.0	10.5
計	38,702.9	66,178.7	平均値 8.55%

<出典> UNESCO, The needs of Asia in primary education 1961 p.11 から作成

カラチ・プランでは、初等教育在籍者数を、1960年現在の全人口に占める就学者数の比率の実績8.55%から20年間をかけて20%相当にまで増加させることを目指しているが、これを一気に20%にまで引き上げることは困難なので、これを1965年11%、70年14%、75年17%、1980年20%へと段階的に引き上げるとしている。これからは5年ごとに3%の上積みで伸び率を達成しようとするものである。ちなみに、1950年代10年間での増加は、5.96%から8.55%へと2.6%の増加であったので、これからは、拡張のスピードを従来の実績の二倍に加速することを意味している。

表2は、このように算出した1980年までの児童数の推計および彼らを教育するために必要とされる教員数を予測したものである。児童数は、1960年の6,618万人を起点に、65年に9,539万人、70年に1億3,577万人、75年に1億8,299万人、そして計画の最終年の1980年には2億3,700万人になると想定されている。教員数は、1950年代の児童教員比が、この地域全体の平均で教員一人当たりほぼ37~38人であったことを考慮して、計画では1:35として必要人員数を算出している。この計算によれば、必要とされる教員数は、1960年の184万人から、1980年には677万人にまで増加すると予測された。また、退職・死亡・転職などで年間全教員数の5%が損耗することを見込んで、補充を含めて新規需要教員数を算出している。

教育に関連する人員の増加に関しては、こうした児童数、教員数の他に、教員養成機関の生徒数と教官数、指導主事を含む教員行政機関の職員数(児童5,000人毎に一人の教育行政職員を配置することを想定)が計算された。

表2 児童数及び必要とされる教員数の推計 (1960-80年) (単位百万人)

対全人口比率	1960年 (8.55%)	1965年 (11%)	1970年 (14%)	1975年 (17%)	1980年 (20%)
児童総数	66.18	95.39	135.77	182.99	237.00
増加児童数	29.21		40.38	47.22	54.01
必要教員総数	1.838	2.725	3.879	5.228	6.771
新規需要教員 数(増加と退職 者補充)	増加 補充 合計	0.887 0.541 1.428	1.154 0.788 1.942	1.349 1.097 2.446	1.543 1.452 2.995

<出典> UNESCO, The needs of Asia in primary education 1961 pp.11-15 から作成
 教員/児童比率を1960年には1:36、1961年以降は1:35と措定して算出する。
 退職者・死亡者・辞職教員の比率を年間5%と推定する。

2. 必要経費の算出

カラチ・プランが注目されたのは、このような人的要件の将来予測を立てたのみならず、これを
 実現するために必要とされる財政的経費の算出を試みたことである。経費は、教育機関の運営に必
 要とされる経常経費 (recurring expenditure)と非経常経費 (non-recurring expenditure)=物的投資経費
 とに分けて算出された。

経常経費は、(1) 児童一人当たりの経常経費、(2) 教育行政職員の経常経費、(3) 教員養成機関の
 経常経費 の三要素からなる。①児童一人あたりの経常経費には、教員に支払う給与と手当、校舎
 や設備の維持管理費、学校運営費、教科書・教材の無償支給費、給食費、保健管理費等が含まれ
 る。この経費は1960年現在、地域の平均で児童一人当たり8米ドルの水準であるが、これを65年
 10ドルに、1970年12ドル、1975年16ドル、1980年20ドルへと漸進的に引き上げることを想定
 する。②教育行政職員の経常経費に児童一人当たりの経常経費の5%を充てる。③ 教員一人を養成
 するためにかかる年間平均額は現在100ドル程度であり、これを65年125ドル、70年150ドル、
 75年175ドル、80年200ドルにまで引き上げるとしている。

非経常経費=物的投入経費には、(1) 初等学校の校舎建設費、(2) 施設設備 (机・椅子・教具)、(3)
 教科書と教員用指導書、(4) 教員養成機関の建設・設備、(5) 教員住宅建設費 が含まれる。①1960
 年現在の校舎の50%は老朽化により建て替えが必要とされる。これに加えて、増加児童数1億7,100
 万人分の校舎増築が必要になる。児童一人当たりの床面積を15平方フィートとして、学校建設費
 を児童一人当たり30米ドルとする。②初等学校の施設設備費は、児童一人当たり約10米ドル。③
 教員養成機関には、教室、図書館、実験室、寄宿舎、教員用住宅が必要になる。一校当たり20万
 米ドルが必要となる。④農村部や女子教員向けを中心に、総教員数の50%相当に教員住宅を提供す
 る必要があり、一戸当たりの単価は500米ドル。

表3は、以上のような単位コストを積み上げて算出したカラチ・プランを実行するために必要と
 される経費の総額であった。

表3 カラチ・プランの経費総額推計(1960～1980年) (単位百万米ドル)

	1960～65年	1965～70年	1970～75年	1975～80年	1960～80年
経常経費					
初等教育費	3,371.3	5,923.8	10,404.7	17,858.7	37,558.5
行政・指導	169.0	296.0	520.0	893.0	1,878.0
教員養成	504.0	853.9	1,317.4	1,807.5	4,482.8
小計	4,044.3	7,073.7	12,242.1	20,559.2	43,919.3
非経常経費					
校舎建設	1,124.0	1,459.0	1,664.0	1,868.0	6,115.0
施設設備	374.6	486.3	554.7	622.6	2,038.2
教員住宅	452.0	518.5	567.5	616.0	2,154.0
教員養成施設	805.0	396.5	382.5	406.5	1,990.5
小計	2,755.6	2,860.6	3,168.7	5,513.1	12,297.7
経費総額	6,799.9	9,934.0	15,410.8	24,072.3	56,217.0

<出典> UNESCO, The needs of Asia in primary education 1961 pp.24-25 から作成

3. 外部からの財政援助への期待と必要

本プランに要する総経費を、20年間で562億1,700万米ドルと算出する。これは、1980年の段階で、初等教育経費がこの地域の人口一人当たり平均で年間4.3米ドルになることになるが、1960年現在、すでにセイロンでは国民一人当たり年間約5ドルを義務教育に費やしている事実を指摘し、これは「かなり控え目で現実的なアプローチ」(UNESCO, 1961, pp.28-29)である主張している。しかしながら、現実には、この巨額の経費をアジア地域の各国が自前で調達することはきわめて困難であることをプランは率直に表明し、外部からの財政支援の必要性を強調する。

「現在の状況の下では、本プラン実施のために必要とされる大きさの内部財源が、近い将来この地域において見いだされることはないであろう。・・・こうした事情の下では、内部財源だけの動員によって必要資金を生み出そうとする可能性は、完全に締め出される。もし初等教育の前進が過去(1950年代)においてそうであったようにもっぱら国内資金に委ねられるとするなら、未来は、確実に、きわめて暗澹たるものであり、この地域のすべての子どもに無償初等義務教育を提供することは、いつとも知れない未来まで先送りされねばならないだろう」(UNESCO, 1960, pp.5-6)。「内部資金のみに依存するとするなら、目標到達には20年どころか50年はかかる」(ibid. p.35)とまで言う。それゆえに、「この緊急問題にたいする唯一の実現可能な解決法は、外部からの財政援助がどの程度利用可能かにかかっている。現在必要とされているものは、地域の加盟国各国に対する大規模な外部財政援助プログラムである」(ibid. p.6)と、外部、すなわち、欧米等の先進国政府や国際機関による大規模な財政支援に大きな期待を表明していた。

IV. カラチ・プランの特色

半世紀後の今日の視点から、あらためてカラチ・プランの全体像を見直してみると、そこには以下のようないくつかの特色を指摘できるように思われる。

(1) 理想主義と楽天主義

それは、1960年という時代背景もあろうが、なによりも理想主義と楽天主義の横溢が感じられるものである。これまでも、1948年に国連で採択された「世界人権宣言」第26条の「教育を受ける権利」条項を根拠に、無償制初等義務教育の普遍化を推進すべきという主張は見られたが、カラチ会議では、その直前の1959年11月20日に国連で採択されたばかりの「子どもの権利宣言」に裏打ちされた、子どもの教育を受ける権利がなおいっそう強く主張された。また、カラチ・プランでは、初等教育の目的を3R'sのレベルを超え、より幅広く設定するとともに、当時の義務教育の一般的な年限である4~6年をしのぐ、最低7年(予算推計上は8年を想定)の初等教育の提供を提起する。このような幅広い初等教育目的の設定と長期間の初等教育年限設定という理念は、アジア地域においては、すでに1952年のボンベイ会議から議論されていたことであり、必ずしもカラチ会議を発端とするものではなかった(新井, 1971, 24-37頁)が、その理念を、現実的な目標として樹立し、ヒト・モノ・カネを動員してその実現をめざすというカラチ・プラン構想の段階においても維持し、貫き通した理想主義的な態度は注目されても良いではないか。また、初等教育拡張のスピードを1950年代の実績の二倍に早めることを打ち出し、それを実現可能とみなし、また、次の述べる外部からの財政的支援に大きな期待を寄せるなど楽天的な姿勢が随所にみられる。

(2) 外部援助への依存

野心的な計画立案をする一方で、これを各国の内部資金のみで実現することは不可能であると早々と宣言し、外部からの財政援助に過剰ともいえる期待を寄せている。ちなみに先行するラテンアメリカのプランでは、ユネスコの予算措置を受けるMajor Projectの一つに認定され、教員養成・研修の部分に関してユネスコの直接的財政支援を受けており、また、同プランが、米州機構(OAS)の教育大臣会議などにより追認され、米国からの財政支援を期待できたのに対して、本プランでは既存の二国間援助プログラムやNGOによる支援を別にすれば、具体的な外部援助見通しは立っていない。「残念なことに、今日、主要な資源である米国の二国間援助も持続しうるかどうか心もとない」(Duke, 1966, p.75)と言われていた。おそらくユネスコの財源不足が理由であろうがカラチ・プランのMajor Projectへの指定は実現されなかった。ちなみに、1990年のジョムティエン会議以降、開発途上国の初等教育分野への資金調達を主導することになる世界銀行(World Bank)は、当時は教育分野への融資自体がきわめて少なく、数少ないプロジェクトは、初等教育分野ではなく中等教育分野に集中されていた(Jones, 1992, p.60)。アジア開発銀行の設立は1966年まで待たなければならなかった。また、アジアで唯一、カラチ・プランの目標をすでに実現していた日本には、このための予算措置は必要とされなかったし、戦後の経済復興をとげつつあった日本に資金的な援助を期待する声も聞かれた。当時の日本は、第二次世界大戦中に被害を与えたアジア諸国に対する戦後賠償、経済技術協力協定等無償援助(準賠償)を行っており、また、1958年にはインドに対して最初の円借款供与を行ない経済協力事業にも着手しつつあったが(外務省, 2004, 31-33頁)、ODAによる本格的な財政・技術的支援に乗り出すまでの余力はまだ期待できなかった。

(3) 地域一体・共同歩調

アジア、ラテンアメリカ、アフリカ、アラブ圏という大きな地域圏を単位とした会議の開催、共通のプラン設計という構想の下に推進されたため、同じ地域内での各国間での格差の存在は捨象され、あえて地域一体主義を重視し、「統一的行動」(concerted action)により、共通目標の達成を目指す

すことが追求されている。スタートの1960年の段階で、すでに目標値の70～80%の達成に到達していたセイロン、韓国、マラヤという地域的教育先進国がある一方で、きわめて低い水準にあったアフガニスタン、パキスタン、ラオス、ネパール等にも、5年毎に同じ数値目標を達成することを求めている。あえて各国の目標値にハンディをつけなかったことは上記の理想主義とも関連すると思われる。

ちなみに、後述するが1965年の第二回アジア地域文部大臣会議に提出された包括的な教育開発の構想案とされた「アジア教育開発モデル」(An Asian Model of educational development)においては、域内各国の教育及び経済の発展の程度には、かなりの相違があるという事実を認め、7年間の普遍的義務教育の達成という目標を、(A)1980年までには達成できそうもない国(アフガニスタン、ラオス、ネパール)、(B)ほぼ1980年に達成できそうな国(ビルマ、カンボジア、インド、インドネシア、イラン、モンゴル、パキスタン、ベトナム共和国)、(C)1980年以前に達成できそうな国(セイロン、中華民国、韓国、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ)、の三グループに分類し、事実上、地域全体での同一歩調による目標の達成を棚上げしていた(UNESCO, 1966, p.39)。

(4) 仮想現実的なプラン設計

先行するラテンアメリカの計画が、初等教育6年、全人口比17%を10年間で達成することを目指し、すでに児童一人当たり最低15米ドルの支出を確保していたとされるのと比較して、カラチ・プランの場合、期間が20年という長期で設定されたこともあり、構想が全体としてバーチャル(仮想現実的)であったという印象が強い。計画も、五年ごとの目標値を、十分な根拠を提示することなく措定し、教員/児童比、各種の単位コストをかなり恣意的に設定して、机上計算を積み上げればこうなりますというレベルである。人口統計を含めて詳細な統計資料を欠き、また、カラチ・プランの作成過程においてコンピュータが活用されたか否かは不明であるが、プランニングの技術的水準もいまだ原初的であった中での限界は明らかであり、今日的に言えば、プランやロードマップというよりは、イニシアティブ(構想提起)あるいはシミュレーションと呼んだ方が良いと思われる。

(5) プランの技術的限界と挑戦的意義の認識

カラチ・プランの作成者たちは、この種の計画論の技術的な限界を十分に認識していた。それにもかかわらず、このような事業に取り組む意義を次のように述べている。

「このような諸条件が大きく異なる広大な地域を対象とした計画にはどうしても限界がある。特に、それが20年間という長期をカバーするものであり、完全かつ詳細な統計データなしに準備されなければならなかったからである。しかしながら、こうした限界にもかかわらず、このプランには、次のようないくつかの明確な利点がある。

- ① それは達成すべき目標を示し、行程表を提案し、必要とされる人的・物的・財政的資源を示すものとなる。
- ② それは、この分野において地域の各国が直面しなければならない問題の規模大きさを明確に示すものである。
- ③ それは、本地域の各国政府が、国家プランを作成するための参考文献として役立ち、また、それは、本プランを実行に移すために国内資源及び外部資源がどのように組み合わせられねばならないかを示唆することによって、他の地域の政府および国際協力機関を支援するものとなる」(UNESCO, 1960, p.31)

計画の技術的な限界はあるものの、アジア地域全体として直面する課題の全体像を具体的数量的目標として提示し、その規模の大きさをあらためて実感させ、さらに、各国政府及び国際社会に対してそれに取り組むための覚悟と意欲を喚起することこそ重要であるという挑戦的姿勢こそ、カラチ・プランの最大の意義であったと言えるかもしれない。

V. わが国のカラチ・プランへの対応

カラチ会議、次いで地域ユネスコ国内委員会会議で審議・決定されたプランは、1960年にパリで開催されたユネスコ第11回総会において承認され、1961-62年度に開始されることとなった。日本は当時すでにアジアで唯一、九年間の義務教育を完成させており、カラチ・プランの直接的対象国ではなかった。ユネスコやアジア各国は、わが国に対してカラチ・プランの遂行への協力と支援を要請した。ユネスコの事業を高く評価し、その活動に積極的に対応していた当時の政府、文部省は、この要請にも真剣に対応する姿勢をみせた。文部省は、ただちに三つ行動を開始した。第一に、カラチ・プランの発足を日本の教育関係者に周知すること、第二には、東南アジア、中近東地域各国の教育事情を調査する調査団の派遣であり、そして第三には、予定されていた第一回の「アジア地域ユネスコ加盟国文部大臣会議」を東京に招致することであった(斉藤、2011, 6-7頁)。

カラチ・プラン(総会で承認された最終修正版)は、日本ユネスコ国内委員会の手で翻訳され、『アジアにおける初等義務教育拡充計画』のタイトルで翌61年10月に刊行され、関係者にその全体像が認識されるようになる。教育事情調査団は、1960年11月から翌61年4月にかけて、四班に分かれて東南アジア、中近東に派遣された。各班の派遣先は、東南アジア第一班(カンボジア、マラヤ、インドネシア、タイ)、第二班(ビルマ、インド)、第三班(フィリピン、ベトナム、パキスタン、セイロン)、中近東班(アフガニスタン、イラン、イラク、トルコ、エジプト)であった。各班は、学者、文部省職員(課長、課長補佐クラス)など5~6人で構成され、35~40日間の日程で各班が四か国ほどの調査にあたった。調査団の目的は、(1)それぞれの国の一般事情、教育事情、諸外国との経済協力および教育協力の実情について、(2)その実態に応じて、当該国に対してわが国としてどのような教育協力をすべきか、を調査報告するとされた。開発途上国の教育事情を調査し、さらにわが国の教育協力の可能性をさぐるという趣旨の調査団の派遣は、文部省としてもこれが初めてのことであった。当時、先進諸国に追いつくことを最大の目標にして、もっぱら欧米諸国の教育動向に関心を集中させてきたわが国は、カラチ・プランへの関与により、おそらくはじめてアジア諸国の教育に目を向け、その問題の深刻さを認識したのではないだろうか。

1962年4月に東京で開催された第一回アジア地域ユネスコ加盟国文部大臣会議は、正式名称をMeeting of Ministers of Education of Asian Member States Participating in The Karachi Planと称したように、本プランの実施状況と近い将来像を各国の文教政策の最高責任者レベルで議論し、アジア地域の共通の教育政策アジェンダとしての性格を獲得させようとするものであった。文部大臣会議は、カラチ・プランによる初等教育の普遍化の意義をあらためて次のように確認している。

「カラチ・プランは、完全な民主的な成長のために必要とされる諸条件を作り上げようとする国民の希望を具現化するものである。初等教育は、一国の人材の発見と選抜のための基盤となるものであり、そのようなものとして教育ピラミッドの基底部をなすものである。それはまた民主的権利や責任を十分に行使するために必要とされる読み書き能力と知識を提供するものであり、それは世界人権宣言において一つの基礎的権利として認められてきた。さらに、初等教育は、科学と技術の

理解と応用をより急速に普及させることを可能にすることによって経済成長にも大きな貢献をすることができる」(UNESCO, 1962, p.15, 邦訳 p.27)、「カラチ・プランは、できるかぎり短期間で普遍的な義務初等教育を達成しようとする事への、国民と政府双方の国家的意思を映し出すものである。普遍的初等教育はながらく社会的な前進と民主主義のために必要とされる基盤であると見なされてきた。しかしながら、つい最近になって、政府や教育学者によって、それはまた経済成長にも大きな役割をはたすものであると認識されるようになってきた」(ibid. p.22, 邦訳 39 頁)。

会議では、立ち上げて間もないカラチ・プランに則した各国での 1961-62 年度の進捗状況が報告され、また、当面の 1963-64 年度に向けての事業計画が討議された。同年に作成された文部省の『学制九十年史』においては、すでに次のような記述が見られている。「明治以来のわが国における急速な教育の普及・発展と、社会経済の著しい発達、成長という事実は、これらの諸国(アジア)にとって貴重な参考となるものであり、わが国の歴史的経験と近代的知識・技術を生かしていかにかこれらの諸国の教育の発展に協力していくかは、現在わが国教育界に課された最も大きな課題の一つであるといえよう」(文部省, 1964, 556 頁)。

また、本研究所もカラチ・プランとの関わりが深い。1966 年 4 月、国立教育研究所に当時としてはめずらしい「アジア教育研究室」が設置されたが、それは「カラチ・プランと域内諸国の教育計画の研究、諸国の教育制度・教育事情の研究」を主要な目的とするものであった。室長には、教育計画研究室長であった阿部宗光が併任となり、弘中和彦、新井郁男、天野郁夫が研究員として配属された(国立教育研究所広報 第 17 号 1966 年 12 月)。アジア教育研究室の初期の研究成果は、参考・引用文献に示したものの他に、阿部宗光・天野郁夫『開発段階にあるアジア諸国における初等の WASTAGE(1)日本の経験——近代日本の初等義務教育における WASTAGE の研究』(紀要第 56 集 1967 年)、阿部宗光等『開発段階にあるアジア諸国における初等の WASTAGE(2)アジア各国の初等教育の WASTAGE』(紀要第 62 集 1968 年)などがある。なお、新井論文(1971 年)や阿部論文(1972 年)は、いずれも、カラチ・プラン発足から 10 年が経過した時点のものであり、カラチ・プランの擁護論や推進論にかたよることなく、当時、すでに議論されていたカラチ・プランへの批判や疑問を踏まえながら、あらためてカラチ・プランの歴史的背景や成立過程を客観的に分析したものである。

VI. 包括的教育計画の中での埋没と存在感の喪失

しかしながら、もう一方で、第一回文部大臣会議は、カラチ・プランの進展において、一つの方針転換、分岐点になったということも否定できないように思われる。文相会議では、カラチ・プランの対象とされた初等教育のみならず、中等教育及び高等教育段階、さらには成人教育を含んだ包括的教育計画の立案、さらに、教育計画と社会・経済的発展計画との統合の必要性が合意されたからである(UNESCO, 1962, p.71)。「計画」という時代の新しい思考法と手法が関係者の期待と夢をかき立てた。カラチ・プランできわめて原初的な形で提起された教育計画論は、わずかの期間の間に、自己増殖を遂げてきていたのである。計画論の論理展開からすれば、当然のことながら、初等教育に限定されたカラチ・プランは、総合的教育計画構想の中に組み入れられねばならない。

しかしながら、この教育計画論の肥大化と変貌は、カラチ・プランそのものにとっては必ずしも幸運なこととは言えない側面があった。カラチ・プランでは、その目標は、初等義務教育の完全普及であり、そのターゲットはすべての学齢児童であり、国民に共通の基礎的教育を提供するもので

あり、その意味できわめて明確なものであった。カラチ・プランと呼ばれたものはまさに a working plan すなわち実施計画であり、まさに a time table すなわち行程表であった。最終目標は、明確かつ不変であり、その達成のために努力をすることは政府にとって義務である。計画とは、これをどのような手順で、どのタイミングで実施に移すかという点での選択肢を意味するにすぎない。

これにたいして義務教育以外の教育領域においては、それぞれの段階の教育を、だれを対象に、どのような種類のものを、どの程度供給すべきかについて、あらかじめ設定しうる定量的な到達目標が存在しない。とりわけ、一国の経済社会的発展計画の組み入れられた教育開発計画においては、まずなによりも、国の経済的社会的発展のために必要とされるマンパワー人材の需要予測を立て、それにもっとも効率的に対応しうる教育拡充計画を樹立することが求められる。義務教育後の中等教育への進学率をどの程度にすべきか、中等教育においても、普通教育系と職業教育系との比率配分をどのようにするか、その選抜と配分をどのようにするか、高等教育においても、その進学を受け皿を全体としてどの程度用意するか、学部や専攻領域別の配分をどのようにするか、それぞれの段階の教育水準と年限をどの程度に設定するか、また、中等・高等教育段階では、初等教育レベルとくらべて私学セクターの比重も大きくなる傾向があり、その進出をどの程度抑制、あるいは促進するかなどにおいて各国の政府や社会が選択しうる幅はきわめて大きく、教育計画における各教育段階での到達目標値の設定自体が計画論の中心的課題となる。教育計画は、plan そのものよりも、むしろ planning というダイナミックな過程を意味するようになる。

技術的な観点からもマンパワー人材の需要予測は確定が困難であり、前提条件をすこし変えるだけで、需要予測のシナリオは大きく変化するものである。必要とされる費用の算出においても、カラチ・プランの場合のように、児童一人当たりの基準、単位コストを設定し、それに頭数を掛けて積み上げるといった単純なものではなく、提供する教育の種別や段階ごとに綿密な算出過程が求められる。各国が包括的教育計画論、特にこの迷宮のような中等・高等教育の計画論に足を踏み入れた時、素朴で単純な構造のままのカラチ・プランは、「プラン」の名にさえ値しないと見なされるようになることは容易に想像しうることである。プランの実施開始から間もない東京会議においてすら、すでに「最近の人口調査結果によると、この地域の人口増加率は高くなってきており、現在カラチ・プランで提示されている教育されるべき児童人口の予測を時代遅れのものとしつつある」(UNESCO, 1962, pp.43-44) と指摘されるように、プランの根本的前提となる正確な学齢児童数の把握とその将来予測さえ不確定なものであった。

また、教育計画が、マンパワー育成論との結びつきを深め、教育の経済的効果が教育計画の最大の関心になるにつれて、カラチ・プランも、上記のように教育の経済的価値を意識するようになるが、これはいわば後出しの理論付けであり、初等教育の普及を経済的貢献の観点から主張することには限界があった。マンパワー育成と直接的に結びつく主張される中等教育や高等教育と併置された時、初等教育の相対的な優先性は失われざるをえなくなる。

第一回文部大臣会議にも、すでに国連アジア極東経済委員会 (ECAFE) 事務局長が参加し、経済的社会的発展との関係における教育計画樹立の重要性を論じている。アジア極東経済委員会事務局が会議のために提出した報告書には、すでに、次のような警告が発せられていたことが注目されねばならない。

「もし全体的な経済社会的発展になんらの悪い影響を与えることなしに、20年以内にすべての学齢児童への初等教育を普遍化することが可能であるとするなら、アジア各国はこのプログラ

ムの遂行を躊躇すべきではないという点で、総合的計画立案者は教育計画立案者に疑いもなく同意するであろう。しかし、アジア諸国の財源不足およびマンパワー構造の脆弱さの観点からみれば、多くの国が期限内に、カラチ・プランの目標を達成すると想定することは困難である。この点で ECAFE は、教育制度の計画立案においては、適切な段階的展開がきわめて重要であると認識している。・・・カラチ・プランのアプローチは、そうしたプログラムが、教育制度の他の部分に影響をおよぼすことはない想定して、初等教育をできる限り短期間でできる限り広範囲に普及させようとするものかと思われる。しかしながら、初等教育レベルを過大に重視することの結果として、初等教育以後の段階の教育の成長が阻害されるという危険が看過されてはならない。・・・ECAFE は、教育システムの一部のみではなく、システム全体において拡張が効果的に行われるのなら、経済社会的発展にもっとも役立つものとなるはずと感ずる。このために、中等教育、技術教育、高等教育に十分な資源を提供するという観点から、初期の段階においては、初等教育の拡張のペースは、ある程度抑制される必要があるかもしれない」(UNESCO、1962、p.75、邦訳 135-136 頁)。

初等教育普及を無条件に政策の最優先課題とすることへの懸念、初等教育への過度の集中的資本投下に警告を発するものである。文部大臣会議では 1965 年に予定された第二回会議に向けて、各国での総合的な教育発展計画立案の基礎となる「アジア教育開発モデル」の草案を作成することが課題として合意される。文部大臣会議開催の数か月後、1962 年 11 月、わが国の文部省は、教育計画論や人的資源論の思考を大胆に採り入れた異例の教育白書『日本の成長と教育——教育の展開と経済の発達』を公表している。同白書では、進展中のカラチ・プランに関して次のような認識を表明している。「この計画については、その後各国において批判も起り、再検討を行なう必要も生じたために、計画の実施に関する各国の実績と問題点を検討し、各国における社会・経済発達のための総合計画との関連についても検討を進める目的で、昭和 37 年 4 月、東京でアジア地域ユネスコ加盟国の文部大臣会議が開催された」、「アジア諸国が工業化を進め、近代の科学・技術を導入して、産業と文化を発達させるためには、中等教育と高等教育を量的にも質的にも拡充・発展させることが緊急の課題として要求される。また、近代的生産技術と合理的な生活様式を成人に修得させるために成人教育を強化する必要性も強く感じられている。このため、昭和 37 年のアジア文部大臣会議では、カラチ・プランを修正して、中等教育、高等教育および成人教育を包括した総合教育計画へと発展させることに意見の一致を見たのである」、「教育投資の重点は今後も依然として初等教育に向けられよう。しかし、総合教育計画によって、中等、高等教育への投資も同時に推進しなければならないところにアジア各国の財政的な困難さがあるものと見られる」(文部省、1962、164-165 頁)。

1965 年にバンコクで開催された第二回の文相会議においては、すでに会議名は、正式には「ユネスコ・アジア加盟諸国の文部大臣及び経済企画担当大臣会議」(Conference of Ministers of Education and Ministers Responsible for Economic Planning of Member States in Asia) と改称され、ECAFE との共同開催となるにいたった。ここでは、上記の「アジア・モデル」についての検討がなされるが、それに関して、関係者の間で明確な合意形成がなされるまでには至らなかったという印象がある。

また、包括的教育計画志向の時代もそれほど長く続くことはなかった。多元化し複雑さを増した教育計画立案それ自体の技術的限界が認識されるようになり、またなにより、経験の中で、各国における実際の教育発展のダイナミズムは、教育計画立案者のもくろみを容易に乗り越え、教育発展

の計画的統制は、実際にはきわめて困難であることが認識されるようになってきたからである。中等・高等教育の急膨張、中堅技術者育成をめざすとした中等職業技術学校の不人気、初等義務教育普及の停滞などの計画論の予測と期待を裏切るような現象の出現を前にして、教育計画にかけた期待と熱意はしばんでいった。カラチ・プランの発足から10年あまりが過ぎた1971年にシンガポールで開催された第三回文部大臣会議では、従来の教育計画化推進事業に関する議論は後退し、これとは性格を異にする「開発のためのアジア教育革新プログラム」(Asian Programme of Educational Innovation for Development, APEID)、すなわち、量的拡張というよりは、教育の内容・方法の革新による教育の質向上をめざすAPEID事業を中心にしてアジア・太平洋地域の教育協力を推進する体制がスタートすることになった(国立教育政策研究所、2007)。

むすび

ラテンアメリカにおける先例があったとはいえ、アジア地域全体を視野にいれた長期的初等教育普及計画であるカラチ・プランが提起された時、それがアジアの教育関係者に与えたインパクトの大きさは今日から見ても容易に想像されることである。教育計画の技術論としては初歩的な段階であり、はたして「プラン」の名に値するものであったかさえ議論の余地がある。しかし、こうした限界にもかかわらず、その理想主義、楽天主義に支えられたスケールの大きな構想の提起は、計画化という時代の新しい思考法と手法ともあいまって関係者の期待と夢をかき立てるものであったであろう。

しかし、まもなく、カラチ・プランに触発されて教育計画論が自己増殖を遂げ、教育計画の総合化、社会経済的発展と教育計画との統合が主張されるようになると、カラチ・プランは独自の存在感を失ってゆくという皮肉な運命をたどることになる。形式的にはカラチ・プランは、包括的教育発展計画の中に発展的解消したと言えなくもない。しかし、現実的に生じたことは、カラチ・プランは、包括的教育計画の中に飲み込まれて埋没し、独自性と相対的優先性の失ってゆくことになったのである。カラチ・プランの廃止が正式に宣言されることはなかった。しかしながら、60年代後半には、すでにカラチ・プランが関係者の間で語られることはほとんどなくなっていた。おそらく、カラチ・プランへの関心が頂点に達したのは東京会議の前後であり、カラチ・プランの輝きは瞬時の短いものであった。

[参考・引用文献]

- Duke B. C. (1966), "The Karachi Plan: Master Design for Compulsory Education in Asia" *International Review of Education* Vol.12 No.1 pp.73-79
- Jones P. W. (1992), *World Bank Financing of Education* Routledge
- Ministry of Education (1964), *Education in Asia* Ministry of Education of Japan
- UNESCO (1956), *Report on the Regional Conference on Free and Compulsory Education in Latin America* (Lima, Peru)
- UNESCO (1960), *Report on the Regional Meeting of Representatives of Asian Member States on Primary and Compulsory Education* (Karachi, Pakistan)
- UNESCO (1961), *The needs of Asia in primary education: A Plan for the provision of compulsory primary education in the region* (UNESCO educational studies and documents No. 41) (ユネスコ国内委員会委員会訳 (昭和36年)『アジアにおける初等義務教育拡充計画』)
- UNESCO (1962), *Final Report of Meeting of Ministers of Education of Asian Member States Participating in The Karachi Plan* (To-

- kyo, Japan) (ユネスコ国内委員会委員会誌 (昭和 38 年) 『アジア文部大臣会議報告書』)
- UNESCO (1965), Final Report of Conference of Ministers of Education and Ministers Responsible for Economic Planning of Member States in Asia (Bangkok, Thailand))
- UNESCO (1966), An Asian Model of educational development: Perspectives for 1965-80
- UNESCO-Bangkok (1969), Progress of Education in the Asian Area: a Statistical Review
- UNESCO (1971), Final Report of Third Regional Conference of Ministers of Education and Ministers Responsible for Economic Planning of Member States in Asia (Singapore)
- 阿部宗光 (1972) 『教育発展に関する地域協力計画としてのカラチ・プラン作成に関する考察』 国立教育研究所紀要 第 81 集
- 新井郁男 (1971) 『カラチ・プランの成立理念と構造』 国立教育研究所紀要 第 76 集
- 伊藤良二、阿部宗光 (1965) 『アジア各国の教育事情』 帝国地方行政学会
- 梅根悟 監修 (1976) 『東南アジア教育史』 (世界教育史大系 6) 講談社
- 外務省 (2004 年) 『ODA 白書～日本の ODA50 年の成果と歩み～』 国立印刷局
- 国立教育政策研究所 (2007) 『アジア・太平洋地域の教育協力——国立教育政策研究所の四十年の歩み』
- 斉藤泰雄 (2011) 『わが国の国際教育協力の理念及び政策の歴史的系譜に関する研究』 (科研費 研究成果報告書)
- 津田元一郎 (1965) 『アジアにおける教育の基本問題』 民主教育協会
- 文部省 (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
- 文部省 (1964) 『学制九十年史』 大蔵省印刷局
- ラジャ・ロイ シン (1988) 『アジア・太平洋地域の教育 回顧と展望』 国立教育研究所アジア地域教育協力室

(受理日：平成 25 年 3 月 20 日)