

1990年代前半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴

— 『第7次5ヵ年計画』(1992～1997年)の分析を中心に—

平山雄大

はじめに

本稿は、ブータン王国(Kingdom of Bhutan, 以下ブータン)における1990年代前半の教育政策の諸特徴を、同国の当時の国家開発計画である第7次5ヵ年計画を分析材料とし、主に1980年代後半に策定された教育政策との比較を通して明らかにすることをその目的としている。

ブータンのフォーマル教育は大別すると僧院教育と近代学校教育に二分される。憲法第3条第1節⁽¹⁾において仏教を「精神的遺産」と位置づけている同国において、長らく僧院は唯一の教育機関として機能していた。僧院教育は僧侶養成を目的に現在もロダ(lobdra)やシェダ(shedra)といった区分を有する僧院学校において行われており、公立の僧院学校では7,240人の男子、私立の僧院学校では5,149人の男子が学んでいるとの報告がなされている⁽²⁾。一方、近代学校教育は1910年代に少数精鋭のエリート教育として導入され、一般に開かれた近代学校が設立されはじめたのは1950年前後、その制度が確立されたのは1960年代以降のことである。1990年3月にタイのジョムティエンで開催された万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All)以降はブータンも「万人のための教育」を目指す政策を積極的に推し進め、2014年には初等・中等段階に17万2,393人が就学している⁽³⁾。本稿で取り扱うのは后者であり、特に断りのない場合、「教育」は近代学校教育、「学校」は近代学校を指すこととする。

ヒマラヤの麓に位置する面積3万8,394km²、人口67万2,425人⁽⁴⁾の多民族国家ブータンは、「国民総幸福」(Gross National Happiness, 以下GNH)の最大化を国家開発目標に掲げる国として近年広く注目を集める存在となっている。教育分野においても近年GNH教育(Educating for GNH)が学校現場に導入され、その理念や実践に興味・関心を示す研究者は増えている。ブータンの教育を取り扱った研究成果物は1990年代半ばより徐々に提出されはじめ、Bray⁽⁵⁾、Ueda⁽⁶⁾、Jagar Dorji⁽⁷⁾、Singye Namgyel⁽⁸⁾、杉本⁽⁹⁾等による論文や報告書が代表的なものとして挙げられるが、これらの先行研究において個々の教育政策を精査し、それらが時代の流れとともにどのような展開をたどったのかを明らかにした論考は限られている。上記先行研究の中では、Uedaが5ヵ年計画の記述から教育政策の変遷を概観し、特に「教育のブータン化」(Bhutanisation)政策を検討しているが、研究の性質上、ひとつひとつの5ヵ年計画の教育に関する章を詳察することはしていない。

一方で、宮本は第9次5ヵ年計画の教育に関する章を読み解き、5つの重点領域を挙げその背景を

考察している⁽¹⁰⁾。また、筆者は第2次、第3次、第5次、第6次5ヵ年計画それぞれの教育に関する章を分析し、各種統計資料、国民議会議事録・決議録、新聞クエンセル (Kuensel)⁽¹¹⁾の記事等も参照しながら、各計画が策定された1960年代後半、1970年代前半、1980年代前半、1980年代後半の教育政策の特徴及び教育事情を明らかにしようと試みてきた⁽¹²⁾。

筆者の一連の研究は、近代化を推進するうえで伝統的価値観・文化の保護を重視する国家開発政策を打ち出した先駆的な例としてブータンに着目している。一連の研究を通し、1960年代後半や1970年代前半の教育政策では、教育の普及によるブータンの伝統を色濃く反映させた文化遺産喪失の危機がすでに指摘され、導入当初は基本的にヒンディー語、1964年以降は英語が教授言語とされていた教育制度の中で、国語であるゾンカ語の教員養成やゾンカ語で書かれた本の執筆・既存の本のゾンカ語への翻訳が目指されていたことが明らかにされた。また、1980年代前半には、近代化と伝統的価値観・文化の保護を背反させずに教育開発を遂行しようとする政府の意欲が初めて明文化され、その後の教育政策の方向性が宣されたことが確認された。さらに、1980年代後半の教育政策は「愛国心」(patriotism)、「国王」(King)、「ブータン市民」(Bhutanese citizens)、「単一性」(oneness)等をキーワードにナショナリズムを強く想起させる内容となり、インド式の教育からの脱却も目指して教育のブータン化⁽¹³⁾が積極的に推進されたことが明白になった。

本稿はこれらの研究の流れを汲み、1990年代前半のブータンの教育政策の諸特徴を示すことによって、ブータンの約60年に渡る一般に開かれた教育の受容過程とその構造を解明するための一助とすることを志向するものである。

1. 第7次5ヵ年計画に至る経緯

5ヵ年計画はブータンの国家開発の根幹をなすものであり、インドの計画委員会 (Planning Commission) の全面的指導のもとで第1次5ヵ年計画が開始されたのは1961年のことであった。ブータンの計画委員会が機能しその策定に関わり出したのは第3次5ヵ年計画以降のことで、第5次5ヵ年計画では経済的自立の達成や地方分権化の推進が謳われ、ブータンとしての国家開発の方向性が明示されるに至った。1980年代前半の教育政策には、それ以前より目指されてきた教育の量的拡大や質的向上に関する取り組みに加え、経済的自立の達成や地方分権化の推進といった同計画を特徴づける新たな開発目標から派生した取り組みが散見される⁽¹⁴⁾。また、同計画の末尾に記された2000年までの開発の展望にも、教育開発に伝統的価値観・文化の保護を組み込もうとする姿勢が窺える⁽¹⁵⁾。

続く第6次5ヵ年計画では、1975年に隣国シッキム王国 (Kingdom of Sikkim) がインドに併合されたことを間接的な契機として「ナショナル・アイデンティティの保護・促進」(preservation and promotion of national identity)⁽¹⁶⁾が全体目標のひとつに掲げられ、戦略的に他国との違いを明確化させ自国の独自性を保守することが目指された。当該箇所には、国の豊かな文化遺産を促進するためには、全国の僧院学校や1961年に設立されゾンカ語の文法や伝統芸能を教授していた言語文化学校 (Rigney School) といった教育機関の拡充と並び、学校教育を刷新させる必要がある旨の記載が見られる⁽¹⁷⁾。

結果、「生徒の中に道徳的価値及び愛国心を育み、三宝（仏・法・僧）の規範（Driglam Choesum）を遵守し、国王と国家に奉仕するブータン市民を育成する」、「我々の子供たちに、ブータンの文化・精神の顕著な特色及び言語的・地域的差異を横断する『単一性』に関する正しい理解を育む」⁽¹⁸⁾といった文面に代表されるように、教育内容は特に国民構成の過半数を占めるチベット系住民⁽¹⁹⁾を中心に据えたナショナリズムを前面に出すものとなり⁽²⁰⁾、1988年にはネパール系住民が多く居住する南部地域における国勢調査の実施と新たな市民権法の適用、1989年には民族衣装の着用、ゾンカ語の習得・使用、ディグラム・ナムジャ（Driglam Namzha / Driglam Namzhag）と呼ばれる礼儀作法の順守に関する布告の発令や、南部地域の学校で行われていたネパール語の授業の廃止等が実施された。これら一連の動向を民族同化政策と捉えたネパール系住民は、南部地域各地において反対デモを繰り広げ、不安定な社会状況の中多くのネパール系住民が難民としてネパールに流出した。

1980年代後半の教育政策においては教育の量的拡大よりもその質的改善に重点が置かれ、各学年の教科書の改訂が目指され、とりわけ初等教育低学年においては、学習者中心型の学習・指導方法を取り入れたNAPE（New Approach to Primary Education）プログラムの導入を通じたカリキュラム改革が推進された。NAPEプログラムは、「僧院教育における暗記型の学習・指導がそのまま移植されている」、「カリキュラムが堅苦しく、すべての教育段階において教科を基盤にしている」⁽²¹⁾といった学校教育の問題点を払拭し、より効果的で質の高い教育の提供を目指すものであった⁽²²⁾。

教育制度は1986年に改訂され、PP（pre-primary）という1年制の準備教育を含める7年制の初等教育（PP～第6学年）、2年制の前期中等教育（第7～第8学年）、2年制の後期中等教育（第9～第10学年）という形式に整えられた⁽²³⁾。また、ヤンチェンプー高等学校（Yangchenphu High School）、プナカ高等学校（Punakha High School）等いくつかの高等学校には、その上位に2年制の予科（senior secondary education / junior college）（第11学年～第12学年）が設置された。資料によると、1990年の時点でコミュニティ・スクール（community school）⁽²⁴⁾46校、小学校156校、中学校21校、高等学校10校の合計233校が存在し、全国で6万8,013人が就学していた⁽²⁵⁾。1990年の初等教育総就学率は66.9%とされており⁽²⁶⁾、教育の量的拡大の余地が多分に残されていることが確認される。第7次5ヵ年計画には、学校が少ないこと、男子に比べ女子の就学者が少ないこと、ブータン人教員が少なく外国人教員の比率が高いこと⁽²⁷⁾、留年率及び中退率が高いこと（表1参照）が教育開発の主な課題として記されている⁽²⁸⁾。

表1 各学年の留年率及び中退率（1988-1989年）

（％）

学年	PP	第1学年	第2学年	第3学年	第4学年	第5学年	第6学年	第7学年	第8学年	第9学年	第10学年
留年率	33	28	24	20	21	18	27	8	17	2	1
中退率	3	9	7	7	13	15	29	10	28	5	

出典）Planning Commission, Royal Government of Bhutan (RGoB) (1991) *Seventh Five Year Plan (1992-1997) Vol.1. Main Plan Document*, Thimphu: RGoB, p. 76.

2. 第7次5ヵ年計画の分析

1991年に策定された第7次5ヵ年計画において教育が取り扱われているのは第11章である。以下、同章において目標と戦略が記された箇所（別添資料）⁽²⁹⁾をもとに、特に第6次5ヵ年計画における教育政策との比較を通して1990年代前半における教育政策の特徴を示すこととする。

教育の量的拡大に関しては、第6次5ヵ年計画においては「初等教育の完全普及」達成と非識字者の撲滅が掲げられ、小学校やコミュニティ・スクール⁽³⁰⁾の新設予定数が記されている⁽³¹⁾。一方で第7次5ヵ年計画は、万人のための教育世界会議において設定された到達目標⁽³²⁾の一部に強く影響を受けており、「2000年までに初等教育の完全普及（アクセス）を達成する」、「1997年までに就学率を88%に上げる」として初めて達成期限付きの量的拡大目標が設定された。前述の通り1990年当時のブータンの初等教育総就学率は66.9%と見積もられており現実的な目標数値とは言い難いが、このような達成期限付きの目標の設定は同計画の特徴の一端を形成している。

基礎的な学習ニーズ（basic learning needs）の重要性を謳い、障害を持つ者や不利な立場に置かれた者への配慮を表明している点（「基礎的な学習ニーズ」という用語自体を使用している点）、第6次5ヵ年計画やそれ以前の5ヵ年計画では触れられていなかった女子寄宿寮の建設や女性管理人の雇用といった女子の就学拡大に関連する事項に言明している点等にも、万人のための教育世界会議において設定された到達目標の影響が窺える。また、ノンフォーマル教育を通して実施する識字教育や技術・職業教育の拡充は、前計画に引き続き項目別に取り上げられている。一方で、万人のための教育世界会議において設定された6つの到達目標の一部を形成している幼児教育の拡充やマスメディアの活用等に関しては触れられていない⁽³³⁾。

教育の質的向上に関しては、振り返ると、第6次5ヵ年計画においては「ナショナル・アイデンティティの保護・促進」という全体目標と密接に関連した教育の質的改善が強調された。結果、同計画における教育政策はネパール系住民への配慮に欠けたナショナリズムに傾斜すると同時に、関連する各種施策も直接的・間接的に影響し合い、南部地域では民族紛争とも言える混乱が発生し、多くの学校が閉鎖され社会が俄かに不安定になった⁽³⁴⁾。おそらくはこうした社会混乱を発生させたことに対する反省や国際的非難からの回避を目指す取り組みの表明として、第7次5ヵ年計画では徹底してナショナリズムに関連する記述が避けられている。「ナショナル・アイデンティティ」という用語に代わるかたちで同計画において新たに登場し、全体を通して強い存在感を見せているのは、「持続可能な開発」（sustainable development）という、1987年に環境と開発に関する世界委員会（World Commission on Environment and Development）が提出した報告書『我ら共有の未来』（*Our Common Future*）によって打ち出された国際的な目標を強く反映させた描写であり、同時に同計画以降は環境保全に関する取り組みに新たな価値が付与されていく。国際的目標を強く受け入れる姿勢に関しては、上述の万人のための教育世界会議において設定された到達目標の影響もその一環と捉えることが可能であり、以降の5ヵ年計画の教育開発目標にもこの流れは継承されていく。このような姿勢の転

換がなされた点も、1990年代前半の近代学校教育政策の特徴のひとつと言えよう。

ブータンにおける教育の質的向上を構成する要素に関しては、かつて第5次5ヵ年計画内において①既存の教員養成校2校を拡充・強化しブータン人教員の数を増やすこと、②校舎や備品といった物理的設備を改善し教育環境を整えること、③適切な教科書や関連したカリキュラムを提供することの3つが提示されたが⁽³⁵⁾、これらは第7次5ヵ年計画においても引き続き大きなトピックであり続けている。教育制度、教科書、修了試験をはじめ、教育に関連する多くの側面をインドから借用してきたという経緯に教員養成制度の脆弱性が加わり、国内では多くのインド人教員が雇用されていた。そのためブータン人教員の養成は常に喫緊の課題とされてきたが、第7次5ヵ年計画では目標を達成するための戦略のひとつとして位置づけられ、取り組みのより一層の強化が目指された。

教科書の全面改訂の実施は、「1997年までに、すべての初等レベルの教育がNAPEのもとで行われるようになる。全教科の教科書及びNAPEのための指導教材の開発が継続される」、「初等教育後（筆者注：前期中等教育及び後期中等教育の各学年）の教科書の作成は第7次5ヵ年計画中の主要タスク」等と第7次5ヵ年計画に引き継がれている。また、中等教育段階において「ブータンの人々の価値観、環境、歴史に合致する」⁽³⁶⁾カリキュラムを開発するうえでの制約となっていたインドの修了試験（Indian Certificate for School Examination：第10学年、Indian School Certificate：第12学年）を廃止し、ブータン独自のものを作成し置き換えることも計画されており、上述のナショナリズムに関連した記述は影を潜めるが、インド式の教育からの脱却という意味合いで、教育のブータン化は1990年代に入って以降も引き続き推進される方向にある。不安定な社会状況のもと閉鎖された南部地域に位置する多くの学校は1990年代に入り徐々に再開しはじめるが、以降国内に残ったネパール系住民への特別な配慮はなされず、ネパール語の授業が再開されることはなかった。

また、第7次5ヵ年計画は、開発のアプローチとして経済的自立、持続可能性、効率性と民営部門の開発、国民の参加と地方分権化、人的資源の開発、均衡のとれた地域開発を掲げると同時に⁽³⁷⁾、以下の通り開発目標を測定するうえでのGDPの限界を初めて指摘している⁽³⁸⁾。

国家レベルでGDPを、世帯レベルで収入を増やすという開発の明白な目標に加え、ブータンの開発は、量で表すのが困難な目標の達成を含んでいる。それらは、国民の精神的・感情的幸福（spiritual and emotional wellbeing）の確保、ブータンの文化遺産及びその豊かで多様な自然資源の保護といったものである。

ブータンの国家開発の独自性を模索していると受け取れる同視点は、後の第9次5ヵ年計画における国家開発目標としてのGNHの最大化（maximization of Gross National Happiness）⁽³⁹⁾の提示に直接的に繋がるものであり、近年学校現場に導入されたGNH教育を理解する端緒としても同計画は注目され得ると考えられたが、幸福の確保は具体的な政策にまでは落とし込まれておらず、教育政策内に関連した言及は一切見当たらない。伝統的価値観・文化の保護を巡る取り組みに関しても、教育政策

内から同計画独自のものを抽出することは難しい。教科書や新たな科目のタイトルとして「初等農業経済」(primary agricultural economics) や「農業の基本スキル」(basic skills in agriculture) が挙げられているが、これは教育を受給した若者たちの農業離れ・農村生活離れを危惧した第6次5ヵ年計画における「農業という職業及び農村生活を受け入れる健全な態度を生徒に移入する」⁽⁴⁰⁾政策の延長と位置づけられよう。冒頭で述べた通り、学校教育の拡充と伝統的価値観・文化の保護の背反性は1960年代後半に既に問題視されており、特に1980年代以降はその克服に向けた意気込みが明文化されたが、この趨勢は1990年代後半以降活発化し、1999年の国内でのテレビ放送開始とインターネット解禁とも連動した価値教育科 (value education: VE) の設置、そして2010年のGNH教育の展開に継承されていくことになる。

さらに、第7次5ヵ年計画における教育政策の特徴のひとつを形成しているのは、その徹底した効率性の模索である。特に初等教育の量的拡大の活路を、その建設及び運営をコミュニティの自主性に依拠するコミュニティ・スクールに見出し教育予算のコスト削減を図っている。この政策は遠隔地への教育普及及びコミュニティの成員である生徒の両親の教育に対する意識の強化に有効であり、さらには第5次5ヵ年計画以降推進されている地方分権化や第4代国王ジグメ・シンゲ・ワンチュク (Jigme Singye Wangchuck, 在位1972～2006年) が在位中一貫して主張していた、経済的自立の達成及び政府と国民の協働を具現化するものと受け取れる⁽⁴¹⁾。また、第7次5ヵ年計画は教育サービス提供の効率向上の手段として私立学校の建設を奨励しているが、この視点は第6次及びそれ以前の5ヵ年計画にはないものであり、以降の私立学校の増大のきっかけとなった。1990年に46校の存在が確認されるコミュニティ・スクールは1995年には102校へと倍増しており⁽⁴²⁾、私立学校は1994年に7校が設立されているのが確認される⁽⁴³⁾。

第6次5ヵ年計画内ではまったく言明がなされていないパストラル・ケアやキャリア・カウンセリングといった学校教育における新たな視点を教員研修に取り入れようとしている点、インクルーシブ教育の可能性を示唆している点も興味深い。第7次5ヵ年計画第11章内の教育の現状が記された箇所には、「特に初等教育高学年で学校を去った生徒は、農村生活に戻る準備もできておらず、職業訓練を続ける能力にも乏しく、正規雇用の職も見つけられない」⁽⁴⁴⁾との状況が報告されており、教育の量的拡大に伴い中途退学者の進路の問題も表出してきた。同計画において職業訓練校の規模の拡大及び増設が計画されているのも、国家開発を担う人材育成と並び中途退学者の受入口としての期待が含まれていると推察される。

おわりに

以上、第7次5ヵ年計画の分析を主要手段として、1990年代前半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴を明らかにした。その結果、教育の量的拡大に関する達成期限付きの目標の設定やコミュニティ・スクール及び私立学校を軸にした徹底的な教育の効率性の模索といった新たな動きが見られ、教育の質的向上に関しては、NAPEプログラムの推進、教科書の改訂、ブータン人教員の養

成、インドの修了試験に依拠した教育制度の変革等を通じた教育のブータン化が1990年代以降も積極的に推進される方向にあることが確認された。また、第6次5ヵ年計画において教育のブータン化の一部を形成していた「ナショナル・アイデンティティの保護・促進」という目標と密接に関連したナショナリズムに関する描写は表面的には影を潜め、代わって、国際的目標を強く受け入れる姿勢が表出していることが確認された。さらに、「国民の精神的・感情的幸福の確保」を開発目標のひとつに掲げつつも、第7次5ヵ年計画内では具体的な教育政策にそれを反映させるには至っていないことも判明した。

筆者が注目する伝統的価値観・文化の保護を巡る取り組みが、以降の教育政策の中にどのように反映されていくのか。特に教育のブータン化の動向や1990年代後半の価値教育科導入過程について明らかにすることを、今後の課題としたい。

謝辞

本研究を遂行するにあたり、富士ゼロックス株式会社小林節太郎記念基金より2013年度小林フェローシッププログラム助成を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

- 注(1) Royal Government of Bhutan (RGoB) (2008) *The Constitution of the Kingdom of Bhutan*, Thimphu: RGoB, p. 9.
- (2) 公立の僧院学校の就学者数は2011年、私立の僧院学校の就学者数は2004年の報告による。Policy and Planning Division, Ministry of Education (MoE) (2014) *Annual Education Statistics, 2014*, Thimphu: MoE, p. xii.
- (3) *Ibid.*
- (4) 2005年の国勢調査による。Office of the Census Commissioner, RGoB (2006) *Result of Population and Housing Census of Bhutan 2005*, Thimphu: RGoB, p. 17.
- (5) Bray, Mark (1994) *The Costs and Financing of Primary Schooling in Bhutan*, Thimphu: UNICEF, etc.
- (6) Ueda, Akiko (2003) *Culture and Modernization: From the Perspectives of Young People in Bhutan*, Thimphu: Centre for Bhutan Studies, etc.
- (7) Jagar Dorji (2005) *Quality of Education in Bhutan: The Story of Growth and Change in the Bhutanese Education System*, Thimphu: KMT Publisher, etc.
- (8) Singye Namgyel (2011) *Quality of Education in Bhutan: Historical and Theoretical Understanding Matters*, Thimphu: DSB Publication, etc.
- (9) 杉本均 (2000) 「ブータン王国における公教育と青年の意識—伝統と近代—」(京都大学ヒマラヤ研究会『ヒマラヤ学誌』第7号) 11-31頁等。
- (10) 宮本万里 (2006) 「ブータンの近代教育制度の開発にみる教育計画の変遷—教育の国産化に向けて—」(杉本均・山内乾史編『現代アジアの教育計画(上)』学文社) 第6章, 162-181頁。
- (11) 1967年6月に刊行が開始された新聞。2006年にブータン・タイムズ (Bhutan Times) が刊行されるまで、約40年に渡りブータン国内唯一の新聞として機能していた。
- (12) 平山雄大 (2013a) 「1960年代後半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴—『第2次5ヵ年計画』(1966～1971年)の分析を中心に—」(早稲田大学大学院教育学研究科『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』第21号-1) 79-91頁, 同 (2014a) 「1970年代前半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴—『第

- 3次5ヵ年計画』（1971～1976年）の分析を中心に―」（同『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』第21号-2）11-23頁，同（2014b）「1980年代後半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴―『第6次5ヵ年計画』（1987～1992年）の分析を中心に―」（同『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』第22号-1）83-94頁。同（2014c）「1980年代前半のブータンにおける近代学校教育政策の特徴―『第5次5ヵ年計画』（1981～1987年）の分析を中心に―」（早稲田大学教育総合研究所『早稲田教育評論』第28巻第1号）199-213頁。
- (13) Uedaは教育のブータン化を，特にインド式の教育からの脱却（教科書をブータンの言葉（ゾンカ語）に翻訳すること，カリキュラムの内容をブータンの状況に合ったものに変えていくこと，一部の教科の教授言語を英語からゾンカ語に変更すること等）という観点より説明している。本稿では，インド式の教育からの脱却という意味合いに加え，1980年代後半のチベット系住民の文化を中心に据えたナショナリズムの勃興によるカリキュラムの変容や，南部地域の学校で行われていたネパール語の授業の廃止等の取り組みも含めた概念として用いることとする。Ueda (2003) *op. cit.*, pp. 124-126.
- (14) 詳細は平山（2014c）前掲論文を参照。
- (15) Planning Commission, RGoB (1981) *Fifth Five Year Plan 1981-1987 Main Document*, Thimphu: RGoB, p. 111.
- (16) 1987年7月に開催された第65回国議会では，ブータンの「ナショナル・アイデンティティ」は主権国家として不可欠のものであり，伝統的価値観・文化への畏敬がその土台にあるとの説明がなされている。また，ほぼ同様の記述は第6次5ヵ年計画の当該箇所にも記されている。

国の幸福（well-being）と安全は，その文化，伝統，価値体系の強さにかかっている。したがって，国家の基盤を提供し安全・主権を保障すると同時に，国家に明確なナショナル・アイデンティティを付与する国の伝統的価値観と慣習に，常に変わらぬ信頼，愛，尊敬が抱かれるよう，あらゆる努力がなされなければならない。

このユニークな国家的特徴は，ブータン人の平和，繁栄，幸福（happiness）のために極めて重要であり，開発のプロセスとともに現れる否定的な態度や価値観によって壊されることが許されてはならない。この国家目標は，個人・社会双方の開発の全領域に繰り返し反映されなければならない。

National Assembly Secretariat, RGoB (1999) *Volume 5: Proceedings and Resolutions of the National Assembly from 63rd to 68th Sessions*, Thimphu: RGoB, pp. 89-90.

- (17) Planning Commission, RGoB (1987) *Sixth Five Year Plan 1987-92*, Thimphu: RGoB, p. 23.
- (18) *Ibid.*, p. 39.
- (19) ブータン人＝ドゥクパ（Drukpa）の民族構成は多岐に渡っているが，本稿では論考上，チベット系住民とネパール系住民の二項対立という面を強調している。
- (20) 詳細は平山（2014b）前掲論文を参照。
- (21) Collister, Peter & Etherton, Michael (1991) *Children Actively Learning: The New Approach to Primary Education in Bhutan*, London: VSO / IT Publications, p. 15.
- (22) NAPEプログラムにおいては，ゾンカ語，英語，算数以外は新設された環境教育科（environmental studies: EVS）に理科，社会等の内容が統合された。その導入の背景や経緯，シラバスに関しては *Ibid.* に詳しい。
- (23) それまでは，LKG（lower kindergarten）及びUKG（upper kindergarten）という2年制の準備教育を含める7年制の初等教育（LKG～第5学年），3年制の前期中等教育（第6～第8学年），2年制の後期中等教育（第9～第10学年）というかたちだった。
- (24) 日本では学校運営協議会制度を取り入れた学校を指すが，ブータンでは，それまで学校が存在していなかった遠隔地に，同地のコミュニティの成員が主導するかたちで設置された公立小学校のことを指している。設置開始の1980年代後半には拡大教室（extended classroom: ECR）という名称が使用されており，後にコミュニティ・プライマリー・スクール（community primary school: CPS）と改称された。2015年6月現在は再度

拡大教室という名称が使用され、基本的に第3学年までの教育を提供している。

- (25) Planning Commission, RGoB (1991) *Seventh Five Year Plan (1992-1997) Vol. I. Main Plan Document*, Thimphu: RGoB, p. 73, Central Statistical Office, Planning Commission, RGoB (1991) *Statistical Yearbook of Bhutan 1990*, Thimphu: RGoB, pp. 16-17.
- (26) Planning Commission, RGoB (1991) *op. cit.*, p. 72.
- (27) 1990年の外国人教員率は43.0%（小学校教員のうち40%、高等学校教員のうち51%、その他の教育機関の教員のうち34%）であった。*Ibid.*, p. 75.
- (28) *Ibid.*, pp. 75-76.
- (29) 別添資料は、*Ibid.*, pp. 77-82の翻訳である。
- (30) 当時の名称は拡大教室。
- (31) Planning Commission, RGoB (1987) *op. cit.*, p. 38.
- (32) 万人のための教育世界会議では、2000年を期限とした以下の6つの到達目標が設定された。
- ① 家族や地域社会の支援を含め、早期幼児ケア・発達活動を拡張する。とくに貧しい子どもたち、不利な立場に置かれた子どもたち、障害を持つ子どもたちに配慮する。
 - ② 2000年までに初等教育（あるいは各国が「基礎」と考えるレベルまでの教育）へのアクセスと修了を普遍化する。
 - ③ 学習成績を向上させる（教育の質の改善）。たとえば、一定の年齢層の一定の比率の者が必要とされる学習水準に到達するようにする。
 - ④ 2000年までに成人の非識字率を1990年の半分に削減する。特に女子の識字率を拡大する。
 - ⑤ 若者と成人のための基礎教育・その他の基本的な技能の訓練の機会を拡張する。プログラムの効果は人々の行動の変化、保健・雇用・生産力への影響によって評価する。
 - ⑥ マスメディア、新旧のコミュニケーション手段、社会的行動等、あらゆる教育チャンネルを通じて個人や家族がより良い生活や健全かつ持続的な開発に必要とされる知識・技能・価値観を獲得する機会を拡大する。
- UNESCO (1990) *Framework for Action: Meeting Basic Learning Needs, Guidelines for Implementing the World Declaration on Education for All*, p. 3. 日本語訳は齊藤泰雄 (2001)「基礎教育の開発10年間の成果と課題—ジョムティエンからダカールへ—」(江原裕美編『開発と教育—国際協力と子どもたちの未来—』新評論, 第Ⅲ部第4章) 304頁による。
- (33) また、万人のための教育世界会議において採択された『行動のための枠組み』(*Framework for Action: Meeting Basic Learning Needs, Guidelines for Implementing the World Declaration on Education for All*)には、言語、民族起源、政治信念等の違いによる教育へのアクセスの不平等を解消する必要性が謳われているが、第7次5ヵ年計画における教育政策内にそのような言及はない。UNESCO (1990) *op. cit.*, p. 2.
- (34) 「国境に隣接した学校は、より便利な場所に移転される」という第7次5ヵ年計画内の記述は、言及はなされていないが当時の南部地域の社会状況を踏まえたものであると考えられる。
- (35) Planning Commission, RGoB (1981) *op. cit.*, p. 98.
- (36) Planning Commission, RGoB (1987) *op. cit.*, p. 39.
- (37) Planning Commission, RGoB (1991) *op. cit.*, pp. 23-25.
- (38) *Ibid.*, p. 22.
- (39) Planning Commission, RGoB (2002) *Ninth Plan Main Document (2002-2007)*, Thimphu: RGoB, p. 4.
- (40) Planning Commission, RGoB (1987) *op. cit.*, p. 39.
- (41) 第4代国王の主張に関しては、平山雄大 (2013b)「徹底検証 第4代国王の演説・発言」(第6回GNH勉強会(於:早稲田大学)発表資料, 2013年9月21日)に詳しい。
- (42) Planning Commission, RGoB (1996) *Eighth Five Year Plan (1997-2002) Vol.I Main Document*, Thimphu:

RGoB, p. 181.

(43) Central Statistics Organization, Ministry of Planning, RGoB (1996) *Statistical Yearbook of Bhutan 1994*, Thimphu: RGoB, p. 20.

(44) Planning Commission, RGoB (1991) *op. cit.*, p. 75.

※別添資料 第7次5ヵ年計画 「第11章 教育」 目標と戦略

A. 第7次5ヵ年計画における目標

教育セクターの目標は生活の質の向上、人的資源の開発、国家開発への国民の参加の促進、国の文化の保護・強化といった国家目標に同調したものである。

第7次5ヵ年計画における具体的な目標は以下の通りである。

- 公平なアクセスを成し遂げ、2000年までの初等教育の完全普及という目標を達成するために教育の範囲を拡大する。
- 特にNAPEプログラムによって提供される全体的な枠組みの中で、初等教育の質を向上させる。
- 基礎的な学習ニーズ（basic learning needs）を満たすため、障害を持つ者や不利な立場に置かれた者のための教育機会を拡大する。
- ノンフォーマル・プログラムや成人識字プログラムといった教育のオルタナティブな形態を通して識字率を向上させる。
- 工業セクターにおいて予想される開発の観点から、技術・職業教育を強化する。

B. 目標達成のための戦略

目標達成のための戦略は以下の通りである。

- 教育施設の公平な分配を確実なものとするために、学校数（特にコミュニティ・スクール）を増やす。
- 学習・指導プロセスの向上を確実なものとするため、ブータン人教員の専門的能力はもちろんのこと、その数を増やす。
- 国民及び国家経済の必要性和教育の関連性を高め、就学レベルを促進させ、高い中退率及び留年率を防ぐために、ナショナル・カリキュラムの改訂を続ける。
- 教育制度をより費用対効果の高いものとするを見込んで、その提供の効率を向上させる。
- コミュニティ・スクールの建設及び維持におけるコミュニティの参加を促進させる。
- 技術教育の関連性を高めるため、産業セクターとの連絡を改善する。

教育へのアクセスの拡大

2000年までに初等教育の完全普及（アクセス）を達成するために、1997年までに就学率を88%に上げる必要がある。年率6.85%の増加を見せ、1997年の初等教育就学者数は10万280人に達する見込みである。現状の不均衡を少なくするため、特に教育の普及が遅れている地域及び女子に開発の重点が置かれる。

就学者数を増やすためには、既存の学校の機能を強化・拡大し、新たな学校を建設する必要がある。教育局のコスト削減のため、特に学校建設におけるコミュニティの参加の促進に重点が置かれる。コミュニティへの刺激として、またこれらの学校の教育の質を確保するため、教育局はコミュニティ・スクールへ最も能力の高い教員（best teachers）を配置することに決めた。教育局はまた、コミュニティが学校経営委員会（School Management Board）を通して学校建設地を選定し、学校建設及び運営を実施することを奨励する。これによって、コミュニティの成員は子どもたちの教育に対する責任感を強める。

初等教育の就学者数の拡大と並行して、各県・男女間の公正かつ公平な後期中等教育の提供に努める。後期中等レベルの女子就学者を増やすために、女性管理人が管理を行う女子寄宿寮が開かれる。また国境に隣接した学校は、より便利な場所に移転される。

教育の質の向上

カリキュラムは、NAPEによって提供される全体的フレームワークによって特に初等レベルにおいてさらなる開発がなされる。1997年までに、すべての初等レベルの教育がNAPEのもとで行われるようになる。全教科の教科書及びNAPEのための指導教材の開発が継続される。特にゾンカ語、初等農業経済（primary agricultural economics）、国民教育（population education）、環境保護と持続可能な資源利用（environmental conservation）

and sustainable resource use)、保健教育 (health education) の教科書に関しては高い優先順位が付される。

後期中等教育のカリキュラムは依然改訂されていない。初等教育後の教科書の作成は第7次5ヵ年計画中の主要タスクであり、英語、歴史、地理、物理、化学、生物、経済、ゾンカ語の科目の教科書が作成される予定である。

ブータン人生徒は現在、インドの修了試験 (Indian Certificate for School Examination: 第10学年, Indian School Certificate: 第12学年) を受けている。それが中等教育の独自のカリキュラムを開始する足枷になっているため、教育局は1995年までにブータンの中等教育修了試験を導入することを計画している。そのためにはブータンの試験委員会の強化が必要となる。ブータン試験委員会 (Bhutan Board of Examination: BBE) に助言を与えることを目的に上級教育者によって構成される試験委員会が作られ、ブータン試験委員会の修了証が正当かつ信用あるものとするため、地域の教育機関との繋がりを進展させる。

後期中等教育 (第8～第10学年) のカリキュラムも開発される。カリキュラム開発には教科書の改訂だけではなく、科目の多様化も含まれている。美術 (arts)、技術 (crafts)、コンピューター・サイエンス、農業の基本スキル (basic skills in agriculture)、大工仕事 (carpentry)、電気・機械 (electrical and mechanical objects)、タイピング (typing) が導入される予定である。新科目としての商売技術 (trade skills) の導入は、中等教育を終えて直接就職する者に対して雇用機会の範囲を広げる。

1988-1989年度には生徒の10% (平均) は中退し、25% (平均) は留年していた。それ以前のものよりも活動中心・生徒中心のカリキュラムである NAPE の実施によって、留年率及び中退率が下がることが期待されている。継続教室評価 (continuous classroom assessment of pupils) の導入も、高い留年・中退率の理由の特定を想定したものである。加えて、高い留年・中退率の原因を解明する研究が着手される。その結果は、矯正する手段の基礎を形成する。

現在、国内には5つのサンスクリット学校 (Sanskrit pathsala) があり、16人の教員の下で合計458人が就学している。それらは南部に位置し、南部のコミュニティの特別なニーズに対応している。

教育局は、伝統的・近代的スポーツ及びゲーム、地域・国家のスポーツ競技会組織の活用を含めた体育教育 (physical education) カリキュラムの開発を計画している。

教育サービス提供における効率の向上

国家経費の点から政府は教育セクターに高い優先順位を付しているが、予算上の制約は支出の抑制を余儀なくさせるであろう。したがって教育局は、国民へ教育を提供するにあたって最も費用対効果の高い方法を実行する。この文脈において、遠隔地の就学者数を増やすために新たな学校や寄宿設備を作るよりもむしろ、コミュニティ・スクールの建設及び維持、通学バスサービス、私立学校の建設、また学校の移転におけるコミュニティの参加が促進される。

初等レベル後に就学する追加の生徒の大部分は、改善かつ (もしくは) 拡大させる必要のある既存の学校に収容される。

起業家は町に小学校を開設することが奨励される。教育局は、この小学校を魅力的なものとするための適切なインセンティブを展開する。

計画部門のモニタリング・評価能力を強化するためのデータ収集はもちろんのこと、教育局及び地区教育官 (District Education Officer) の運営・監督能力が改良される。

ブータン人教員と技術の拡大

初等教育の急速な開発のための主課題のひとつは、訓練されたブータン人教員の不足である。全般的に期待される小学校の教員1人あたり生徒数が36人であるのに対し、1990年の同生徒数は30人であった。しかしながら、この平均値は小学校低学年の生徒数の多さと、小学校高学年の生徒数の少なさという問題を隠している。これは小学校の教室スペースと教員の時間が有効活用されていないことに起因している。教員の時間を有効活用するために、徐々に複式学級教授法が導入される予定である。また、教室スペースを有効活用するためには1教室あたりの生徒数を25人にする必要がある。

生徒数の増加に従い、教員数、特にブータン人教員を増加させる必要が生じている。さらに、NAPE に暗に含

まれた教育目標と価値制度は、ブータン人教育スタッフを必要としている。外国人教員の割合を、小学校教員の40%、高等学校教員の34%、その他の教育機関の教員の34%（1990年）から、第7次5ヵ年計画終了までに小学校教員の34%、中学校・高等学校教員の30%、その他の教育機関の教員の30%に削減することが意図されている。

ブータン人教員を増やすという要求にこたえるため、既存の全教員養成課程は増強される。目減り（wastage）を踏まえた各課程からの教員のアウトプットは表11.4にある通りである。

教育の質の向上は、訓練を受けていないブータン人教員のための集中型教員研修を通してさらに高められる。特定の科目及び教授法に関する国、地域、県レベルでのワークショップと短期コースが編成される。複式学級教授法、学校管理、パストラル・ケア、キャリア・カウンセリングもこれらのプログラムも一部を成す。加えて、遠隔教育（distance education）も導入される。これは、教育機関にて行われる教員研修に出席するための遠距離移動をさせることなく、教育開発に関する情報を教員に伝えることを可能とする。

大学レベルの教育

シェラブツェ・カレッジはデリー大学（University of Delhi）に付属しており、学生は同大学から学位を授与されている。教育局は、ウゲン・ワンチュク大学（Ugyen Wangchuck University）を設立することを目指し、シェラブツェ・カレッジ、言語文化学校、王立ブータンポリテクニクの改善に対して慎重な行程を続けるつもりである。第7次5ヵ年計画中に、シェラブツェ・カレッジの基礎インフラ及び学術コンピテンスは、独立した教育機関として格上げされることを可能とするために改善される。実験室、機器、校舎を含めた物理的施設・設備が設置される。インフラ整備は高等教育の高い在学者数を確保するだけでなく、第7次5ヵ年計画中にサムチの国立教育大学からカンルンのシェラブツェ・カレッジに移されるB.Ed.及びP.G.C.E.課程を適応させる。同時に、第11学年及び第12学年の課程はジグメ・シェルブリン高等学校（Jigme Sherubling High School）、ドゥゲル高等学校（Drugyel Paro High School）、シェムガン高等学校（Shemgang High School）、プナカ高等学校（Punakha High School）の4つの高等学校に移される。

シムトカの言語文化学校は第12学年までの課程を提供しており、同学校はゾンカ語教員の主要輩出先となっている。第7次5ヵ年計画中に、ゾンカ語研究の学士課程の提供を可能とするため、インフラ整備及びカリキュラム開発が行われる。現在の学校所在地であるシムトカはさらなる拡張に適していないため、同学校（Higher Institute for Rigney and Dzongkha Studies）はどこか別の場所に移転される。このような教育機関の開設は、ブータン国外の課程において学ぶ学生の必要性を減らす。しかしながら、専門性が必要な場合は、さらなる研究のための奨学金が授与され続ける。

技術・職業教育

現行の課程はこの分野の開発及びマンパワーの要求を反映させるために再検討・改訂される。特に、カリキュラム開発におけるユーザー機関の参加に重要性が与えられる。教育機関と通商産業局（Department of Trade and Industry）との親密な関係は、王立ブータンポリテクニクの課程をより産業の必要性と関連するものにする。

王立ブータンポリテクニクにおけるワークショップは適切なツールを用いて再整備される。ポリテクニクの女子在学者数を増やすため、寄宿寮は特に女子のものを優先して建設される。王立技術専門学校においても、同様の理由により女子の寄宿寮が建設される。第7次5ヵ年計画終了までに、カルバンディの職業訓練校（National Trade Training Institute）の在学者キャパシティは現在の60人から100人に増える。産業セクターの予想される発展及び専門的技能を有するマンパワーの要求のため、職業訓練校をもう2校設置する可能性がある。そのうちのひとつは東部に建設される見込みである。

王立経営学校

第7次5ヵ年計画中に、王立経営学校の新たな施設・設備が建設される。これにより学校の機能は向上し、加えて王立経営学校のスタッフの研修も実施される。また、クライアント組織の必要性を判定し王立経営学校における訓練を評価するため、クライアント組織との繋がりを確立させ課程内容も改善する。これにより、トップ・

上級・中間レベルの幹部、監督者、事務所サポート担当者の国内研修の要件を満たすことが可能となる。訓練・研究設備の強化を見込み、図書館学習リソース・資料部門（The Library Learning Resources and Documentation Division）は拡張される。王立経営学校はまた、援助を獲得し訓練経験を共有するために、国外の教育機関との繋がりを確立させる。

成人及びノンフォーマル教育

第7次5ヵ年計画中に、約3,000人に対して成人識字プログラムを実施する。プログラムは読み・書き・計算といった基本的スキルの点から国民の基礎的な教育ニーズ（basic education needs）を満たすものであり、1992年から試行的に開始される。教育局はこのプログラムをブータン女性協会（National Women's Association of Bhutan）、農業省（Ministry of Agriculture）、通信省（Ministry of Communication）と共同で実施する。ノンフォーマル教育プログラムは学校を中退した生徒のために展開する。成人識字プログラムやその他のノンフォーマル教育プログラムの実施には、コミュニティ・スクールが使用されることが予想される。

障害者及び社会的に不利な立場に置かれた者への教育機会

ザンレイ・ミュンセリン盲学校（Zangley Muenselling Blind School）は、視覚障害者に教育を提供する唯一の学校である。障害者に教育を提供する学校は他にはない。教育局は障害者人口の規模や特徴を知るために調査を行う。同調査に基づき、可能な限り普通学校に障害者を結びつけることを目指し、特別プログラムの開発もしくは施設・設備の拡充を行う。また、保健サービス局（Department of Health Services）によって、障害者のためのコミュニティ・リハビリテーション・プログラムも実行される。

表 11.4 第7次5ヵ年計画における教員のアウトプット

(人)

教育機関／課程	1990年		1997年	
	在学者数	アウトプット	在学者数	アウトプット
教員養成センター（パロ）	60	29	300	135
国立教育大学（サムチ）				
PTTC	123	44	160	72
B.Ed.	71	20	90	25
P.G.C.E.	15	10	25	23

表 11.5 シェラブツェ・カレッジ在学者数（1990年）

(人)

クラス	男子	女子	合計
文系（Arts）（第11～第12学年）	95	17	48
理系（Science）（第11～第12学年）	114	14	128
商業（Commerce）（第11～第12学年）	39	15	54
小計（第11～第12学年）	248	46	294
文系（学士課程）	85	14	99
理系（学士課程）	41	4	45
商業（学士課程）	55	4	59
小計（学士課程）	181	22	203
合計	429	68	497