

# ブータンの「国民総幸福量(GNH)」政策と教育(1)

## —公教育理論との親和性からの検討—

角 谷 昌 則

(広島国際大学心理科学部教職教室)

**【要旨】** ブータン王国が推進する「国民総幸福量 (Gross National Happiness: GNH)」政策は、とかく経済開発を至上としがちな従来型の開発コンセプトとは違って、国民1人ひとりの幸福や安寧をしっかりと見据えた上で開発を行う、といった点が多く、多くの賛同を得て、諸外国からも多くの注目を集めている。ブータンでは教育の分野もこのGNHの思考を働かせながら整備が進められているが、その内実は、国民の幸福の増大という目標が国家目標として取組まれる状況から、国家による教育関与が著しく増大し、その結果国家の関与に対して極めて慎重な現代公教育理論とは相容れない様相を呈してきている。国家による国民の幸福観の形成、そしてその公教育化というのは、結局は国家の都合の良い方向へ流れてしまうのではないだろうか。

### 1. はじめに

本稿の目的は、現在ブータン王国にて国家政策として進展中の「国民総幸福量 (Gross National Happiness: GNH)」に基づく教育政策を取り上げ、それを現代教育学の公教育理念および原理を用いて検討することにある。

中心となる議論は、ブータンが取組むGNH政策の下での教育は、現代国家が公教育制度を展開する際に援用する公教育の諸原理の幾つかと抵触するのみならず、実態においては現代公教育のもつ制度原理や理念と乖離してゆくのではないか、という点を明らかにすることにある。

なお、表題にもあるように、紙数の都合から本稿は「(1)」としてGNH概念とGNH政策下の教育概念について検討を行い、この後の「(2)」においてブータンの教育政策、特に価値教育に関して扱うこととする。

社会の経済発展よりも国民の「幸福」に軸足を置こうとするGNHへの関心は、日本でも近年特に高くなりつつあり、それに伴って少しずつだが出版物やインターネット情報も目に付くようになった。ただ、全体的な傾向として、そうした書物ではGNH政策を慎重に検討すること無く、「幸せの国ブータン」といった形で無批判に好意的な紹介をする場合が少なくない。そうした論者にとっては、国家が人々に歩み寄り、人々の幸福を国是として取組むブータンの姿は画期的に見えるかもしれない。しかし、ブータン政府がGNHについて国家主導で法制度上の整備を急速に進めている現状を考慮するならば、これまでの人類の歴史において、そこに国家と個人・社会との緊張関係が数

多くあったことを想起するべきではないだろうか。必要なのは、かつて国家主導で近代化あるいは教育整備を行い、そこからさまざまな問題や困難を経験した国や社会の経験を踏まえた上での、より慎重で客観的な議論ではないかと思われる。

議論に入る前にブータン王国およびGNHについて簡潔に紹介する。ブータン王国は、インドと中国に挟まれた位置にある南アジアの国家である。47,000平方キロメートルの国土に約70万人が住む。その内訳はチベット系が約8割、ネパール系が約2割で、マジョリティであるチベット系が主として信仰するブータン仏教（チベット仏教のドゥク・カギユ派に由来）を国教としている。公用語はゾンカ語と英語で、首都はティンプー（Thimphu）に置かれている。

20世紀初頭、253年間にわたる内乱状態に終止符を打ったのが、1907年に初代の国王として即位した東部トンサ郡の豪族ウゲン・ワンチュク（Ugen Wangchuck）であった。以来今日までワンチュク王家による王朝が続いている。第4代国王ジグミ・シンゲ・ワンチュク（Jigme Singye Wangchuck）の時代に立憲君主制への移行が始まり、2005年には総選挙が実施された。第4代国王が2006年12月に譲位した後、ジグミ・ケサル・ナムゲル・ワンチュク（Jigme Khesar Namgyel Wangchuck）が第5代国王に即位し、この第5代国王の下で2008年7月18日に初の成文憲法典が公布され、立憲君主制への移行が完了した。

主要産業はGDPの約35%を占める農業だが、国土がヒマラヤの斜面にあることから豊富な水力による発電を行い、その電力をインドに輸出して外貨を得ている。この収益で国家予算の大部分をまかなっており、国民の医療費や教育費などは無料に近い。

GNH概念については、1972年に即位した第4代国王が提唱したとされる<sup>1</sup>。これまで、従来の物質的な繁栄や経済成長を主要目的とした開発概念に代わって、国民の幸福を中心に社会および経済の発展を進めてゆこうという開発概念として展開されてきた。これはブータンの歴史を遡った際に、仏教との関係においてその源流が見られる古いコンセプトではあるが、GNHは新憲法にも盛り込まれることとなった<sup>2</sup>。その第9条（国家政策原理：Principles of State Policy）の第2項において、国家は国民総幸福量の希求を可能にする条件整備に尽力する旨が明文規定された<sup>3</sup>。また、政府組織においても、2008年1月に「GNH委員会」（The GNH Commission）が政府部内に設置された。この委員会が頂点に立って、GNHに関する事柄のみならず、国家の開発計画を戦略的に立てることが期待されている。

このようにブータン王国は国民の幸福の増進を最大限に図ることを国是とするものであり、こうした社会開発概念は、経済主導の発展のあり方に疑問を感じ始めたブータン以外の人々からも注目を浴びるようになってきている。以下において、国家が国家政策として人々の幸福を追求することについて、公教育上の論点を明らかにするため、現代公教育の原理・原則を参照してゆく。

## 2. 現代公教育のルール

現代国家においては、公教育制度を営む際に守られるべきルールが存在しているのが通常である。国によってルールの差異はあるが、その主要ポイントは共通するものが多い。日本においても、第2次大戦後に欧米の現代的な公教育制度を規範に学制改革が行われ、それが今日まで受け継がれて

いる。そこで日本の公教育制度の原理・原則を参考にしながら、現代公教育制度のルールを押さえておく。

## 2.1 教育の私事性と公共性

まず確認しておく必要のあることは、教育とは本来的に「私事」であるという認識である。歴史的に見ても、教育とは親が子に施す私教育がまずあったとされる。家庭教育がその典型である。親がわが子の教育をするというのは人間の本性であり、これを権利義務関係に引き直せば、自然権としての親の教育の権利及び義務がまず認められるべき、という理解がある<sup>4</sup>。他には、個の発達という面に着目して、教育とは本来 1 人ひとりの「発達への助成的介入」であるという見解も出されている<sup>5</sup>。これらの意見から、教育はそもそも国家関与などにはなじまない、とされる。

しかし、教育を私的領域に留めておいたのでは、高度化・複雑化する社会に対応するために必要な教育を親などの私人だけで施すことになってしまい、これは極めて困難と云える。さらに、教育自体にも社会的な効果や利益が見込まれる。例えば、今日先進国と呼ばれる国々の公教育制度は 19 世紀後半に成立したものが多く、その背景には、教育を通して自国民の統合および資質の向上を図り、もって国家としての生産力・軍事力などを高めることによって、諸外国との競争に勝って自国の発展を遂げる、といった社会的な理由があった<sup>6</sup>。こうした事由があって、国家が教育制度を整備し、教育の経営に乗り出すようになった。

こうした経緯によって、公教育の「公」の意味、そして教育の公共性については、国家による教育の支配・統制・管理などといった要素が絡んでくることとなる。ただし、この「公」の意味や公共性の範囲については、論者や状況によって一義的に定まてはいない。広義には国民の教育を受ける権利を保障することを目的として制度化された教育、狭義では私教育に対する概念、という捉え方がある<sup>7</sup>。あるいは、河野（2008）のように、まず公や公共性の概念を援用し、それが教育概念と結びついたものという考え方もできよう<sup>8</sup>。すなわち、公や公共性の概念について、① 国家関与（国が行う活動に関連するという意味）、② 共通性（すべての人々に関係するという意味）、③ 公開性（誰に対しても開かれているという意味）の 3 つの意味概念を取り上げ、それらの少なくとも 1 つが教育と関連する場合、といった見方も可能である<sup>9</sup>。

以上の公教育観で重要な点は、まず私事性ありき、という点である。教育は本来私事的なもの、という前提が先にあって、その後に社会的な理由付けが加わって、国家や公権力の介入が認められるようになった、という理解の段階性を押さえておく必要がある。公教育自体の理念化・概念化は、さらにその後の作業となっている。この点を踏まえて、次に公教育制度の原理・原則についての確認を行う。

## 2.2 公教育の根本原則と 3 つの原理

今日、公教育の原理といった場合、そこに挙げられるのは、義務制、無償性、中立性の 3 つであることが多い。それに加え、この 3 つの前提原則として、「教育を受ける権利」と教育の「機会均等」も挙げられよう。まずこの前提となる 2 つの原則から見る。

日本を例にとると、日本では憲法 26 条をもって教育を受ける権利の保障が行われている。これについて興味深い点は、この 26 条が同第 11 条（基本的人権の保障）、同第 23 条（幸福追求の権利の尊重）、および同第 25 条（生存権の保障）と密接に結びついている、という点である<sup>10</sup>。ここでは、教育を受ける権利が、幸福の追求および健康で文化的な最低限度の生活を営む権利と関連付けられて、国が国民に対して保障すべき権利の一環となっていることに注意する必要がある。そして、その教育を受ける権利が全ての国民に平等に保障されるために、教育の機会均等も保障されている。日本では、憲法 26 条および教育基本法の第 4 条にてこの権利保障がなされている。

こうした前提を踏まえて、義務性、無償性、中立性の 3 原則が立てられている。まず義務性は、先の教育を受ける権利を受けて、主として親（保護者）が子を就学させる義務と、地方公共団体等の公的機関による学校設置義務の 2 つの仕組みから成り立っている<sup>11</sup>。これらの義務によって、義務教育制度という具体的な制度が成立している。ここで重要なのは、子どもの側に国家や社会のために教育を受ける義務がある、という意味合いは含まれないことである。第 2 次大戦後の教育改革前の日本も含めて、かつて絶対主義国家の多くは善良で有能な国民になることが国家に対する義務であった。この原理の背景には、そうした教育体制への反省が活かされている点を押えておく必要がある。

2 つ目の無償性の原理とは、公教育を受ける者やその保護者が、公教育を受けるに要する費用を直接的には全く負担しない、という原理である<sup>12</sup>。通常はそれを公費（租税）で負担することになる<sup>13</sup>。これも歴史的に見た場合、家庭の財力等の経済的理由によって教育機会の不平等が発生し、義務教育の普及が大きく妨げられたことへの反省が背景にあると指摘される<sup>14</sup>。教育を受ける権利や教育の機会均等の保障のためには、こうした経済的状況の格差が教育機会の獲得に及ぼす影響を最低限に抑える必要があり、そのための手段としてこの無償性の原理が必要となる<sup>15</sup>。

最後に、中立性の原理がある。これは、教育に関する国民個人々の利益を等しく実現するために、特定の立場、主義、イデオロギー等に立脚した教育内容・方法は公教育から排除する、という原理である<sup>16</sup>。別の言い方をすれば、公教育における国家関与について、政治や宗教等の面で中立となることを求める原理、とすることもできる<sup>17</sup>。そして政治的中立、宗教的中立に加えて、教育行政の中立も求められる<sup>18</sup>。この原理は、公教育への国家関与が、個人に対する価値観の注入に終始した歴史への反省を踏まえた原理、と解されており、この点は重要である<sup>19</sup>。

以上のような項目が、現代国家において公教育のルールとして設定されている場合が多い。そしてこうしたルールには、各原理の理由付けに触れた際に参照したように、国家が公教育を通じて国民を支配・統制・管理していた歴史に対する反省という視点が活かされているのである。では、そうした緊張関係にある国家と個人との間で、公教育を通じての幸福の増大というものが、公教育政策によって実現できるのであろうか。次節にてブータンの取組を見る。

### 3. GNH コンセプトの展開

ブータン政府は国民の「幸福」の実現を政策として取組んでいる。そうした政策化のため、まず「幸福とは何か」をはっきりさせる必要から、「幸福の定義付け」を求める動きがあった。この過程

において、幸福を形成する諸要素、あるいは幸福と看做されるための要件・条件等といった、幸福の細部にわたって検討が加えられている。そこで本節では、ブータン政府が考える幸福の中身、およびそれと教育との関わりを見る。

### 3.1 GNH の段階的説明

本稿の最初の節で、ブータン憲法において GNH の文言が直接出てくる第 9 条に触れた。この第 9 条は最高法規である憲法典に記された条文であることから、まずはこの第 9 条が拠り所となつて、GNH 政策は展開されるということになる。

そうした一方で、この憲法発布以前から、ブータン政府の政策文書等では、「4 つの柱」(the four pillars) という表現をもって、GNH の具体的内容を説明することが多かった。その GNH の 4 つの柱とは、a) 公正で公平な社会・経済開発の推進 (equitable and equal socio-economic development)、b) 文化的・精神的遺産の保存と推進 (preservation and promotion of cultural and spiritual heritage)、c) 自然環境の保全 (conservation of environment)、d) 複雑に織り交ざり合いつながりながらも相互に補完しつつ安定した良い統治 (good governance which are interwoven, complementary, and consistent)、とされている<sup>20</sup>。憲法との関係、およびその中身を比較した場合、この「4 つの柱」は第 9 条の内容をより具体的に表しているものと位置づけられ、いわば第 9 条よりも GNH の内容を 1 歩細かく示していると云えよう。

さらにブータン政府は、国民の幸福度を計測するための詳細な指数 (GNH index) 作りに着手した。この作業は、政府系研究機関であるブータン研究センター (The Centre for Bhutan Studies) が 2005 年に開始し、出来上がった指数は、2008 年 11 月に举行された第 5 代国王の戴冠式に合わせて国王によって承認され、同月 24 日にジグメ・ティンレイ (Lyonchhen Jigmi Y. Thinley) 首相によって施行に付された。

この指数では、幸福の中身についてさらに細かく記されている。それは図 1 に表されているように複層的な構成を見せる。まず上位に「dimensions」と呼ばれるカテゴリーが 9 つ立てられる。すなわち、①健やかな心 (Psychological Well-being)、②時間の使い方 (Time Use)、③地域の活力 (Community Vitality)、④文化的多様性と弾力性 (Cultural Diversity and Resilience)、⑤健康 (Health)、⑥教育 (Education)、⑦環境の多様性と弾力性 (Environmental Diversity and Resilience)、⑧生活水準 (Living Standard)、⑨統治 (Governance) の 9 つの分野が dimensions として選定されている<sup>21</sup>。ブータン研究センターの説明によると、これら 9 つの dimensions はブータンにおける幸福で安寧な生き方に寄与するものであり、規範的であることを念頭に、重要度に軽重の差無く選別されたものであって、幸福とはこの 9 つの dimensions において高い達成度を遂げたものとされる<sup>22</sup>。

さらに上記 9 つの dimensions は、それぞれ固有の「indicators」と呼ばれる下位の指標群を従えている。この結果、完成された GNH index では、全部で 34 の indicators が列挙されるに至った。それぞれの dimension において選ばれた indicators は、相互にはそれ程の相関関係は無いが、時代の変化に関らず有益な資料・情報を与えてくれる指標として位置づけられている<sup>23</sup>。

図1: GNH INDEX の構成

① Psychological Well-being	② Time Use
<ul style="list-style-type: none"> <li>General psychological distress indicators</li> <li>Emotional balance indicators</li> <li>Spirituality indicators</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sleeping hours indicators</li> <li>Total working hours indicators</li> </ul>
③ Community Vitality	④ Cultural Diversity and Resilience
<ul style="list-style-type: none"> <li>Family vitality indicator</li> <li>Safety indicator</li> <li>Reciprocity indicator</li> <li>Trust indicator</li> <li>Social support indicator</li> <li>Socialization indicator</li> <li>Kinship density indicator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dialect use indicator</li> <li>Traditional sports indicator</li> <li>Community festival indicator</li> <li>Artisan skill indicator</li> <li>Value transmission indicator</li> <li>Basic precept indicator</li> </ul>
⑤ Health	⑥ Education
<ul style="list-style-type: none"> <li>Health status indicator</li> <li>Health knowledge indicator</li> <li>Barrier to health indicator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Education attainment indicator</li> <li>Dzongkha language indicator</li> <li>Folk and historical literacy indicator</li> </ul>
⑦ Environmental Diversity and Resilience	⑧ Living Standard
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ecological degradation indicator</li> <li>Ecological knowledge indicator</li> <li>Afforestation indicator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Income indicator</li> <li>Housing indicator</li> <li>Food security indicator</li> <li>Hardship indicator</li> </ul>
⑨ Governance	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Government performance indicator</li> <li>Freedom indicator</li> <li>Institutional trust indicator</li> </ul>	

(The Centre for Bhutan Studies の HP を元に筆者作成<sup>24)</sup>)

ブータン政府によって GNH 概念は、まず憲法 9 条を頂点に「4 つの柱」へと分化し、それが GNH 指数にある 9 つのカテゴリーへと具体化され、さらにそれぞれのカテゴリーがいろいろな指標を具える、といった形で段階的・階層的に描かれるに至った。国民の幸福は、これらの指標によって計測される実態として把握され、政策の立案、実施、評価に反映されることになったわけである。こうした幸福概念の展開について、ブータン政府の意図や思考を次に見る。

### 3.2 ブータン政府の視座

このGNH indexを作成したブータン研究センターは、なぜこういった指標化・数値化が必要なのかについて、そのGNH専門のウェブ・サイトにおいて説明を付している<sup>25</sup>。その説明では、まず指標（indicator）がなぜ必要か、という一般論的な段階から出発し、次にGNHについて指標を有することの利点、特質等について触れ、その後で幸福（happiness）についての見解が述べられている。そうした説明や見解の中で特徴的な点は、国民の幸福に関する事柄について、政府が政策措置によって実現することに極めて意識的・意欲的であるという点である。

この点については、上記のブータン研究センターによる説明文を、逆から読んでゆくと判別し易い。すなわち、まず「GNH as Goal」というサブタイトルが付されている部分から見てゆくと、政府による次のような幸福観に出会う：

幸福とは主観的に捉えられる公共財である。幸福が公共財であるのは、万人がその価値を認めるからである。よってブータン政府は、幸福がもつばら個人の私的な意思や努力に委ねられるものとは考えない。もし政府の政策の枠組、引いては国民全体の状態が幸福とそぐわなければ、幸福は国民の集会的目標として失敗する。どんな政府でも幸福に関心を払うのなら、個人の幸福への努力が報われるような、幸福実現のために助けとなる諸条件を創り出さねばならない。

この文脈において、集会的幸福の何たるかについて市民たちを教育するため、公共政策が必要となってくる。人々は誤った選択をして幸福から遠ざかることもある。しかし正しい政策の枠組があれば、そういった問題を摘出し繰り返し何度も発生することを少なくすることができる<sup>26</sup>。

ここでは、幸福というものが個人よりも社会の問題として認識されている様子が明確に出されている。幸福を公共財と発想する点から、幸福が政策の対象としての認識を受けると共に、国家による積極的な役割が肯定される。政策による市民の思考、行動、価値観の規制といった印象も覗かせ、ともすれば国民個々人の私的領域にまで政府が踏み込んで、国民総幸福量の増大のための政策を打つことも躊躇しないといった統治観をも滲ませるものがある。

そしてGNHをそうした政策に乗せるために、指標化・数値化が必要と説かれる<sup>27</sup>。この説明には大きく分けて3つの理由付けがなされているように見受けられる。それらは、まず政策に関する一般論として指標へ置くべき信頼、2つ目に政策立案者側からの指標の必要性、さらに指標が国民の側にも益するという理由である。そしてこうした記述の中にも、政府の考える統治観、社会観が看取されて興味深い。例えば、「Indicators determine policies.」や、「Indicators embody values.」といった文言が発せられ、政策担当者にとって指標化がいかに重要であるかが断定的かつ詳細に記述される。それに加えて、社会や政策との関連においては、例えば「Indicators actually drive society in certain directions and even determine the policy agendas of governments.」といった形で、社会変革に関するような点からその重要性が述べられる<sup>28</sup>。

さらに次のような記述も見られる：

GNH 指標は説明責任の道具になる。社会共通の目的が一連のまとまった指標に具現化されていれば、一般の人々でも目標が達成できたかどうかの判断をし易いし、指導者の責任を問うこともできる。もし指標によって具体化された共通のビジョンが無ければ、個人は自身の要求を満たすことしか考えない<sup>29</sup>。

いったん人々が GNH 指標に親しむなら、指標によって人々の態度は消費者および市民としての態度へと変わることができる。この態度を変えるという作用が効果的に生じるのは、問題の原因や、問題の発生を防ぎ解決するという態度や意思決定の在り様に、人々の注意を向けさせるような指標があるときだ。GNH 指標が潜在的に有する、この態度を変えるという作用には価値があるのではないか。例えば、ある GNH 指標で共感から怒りの心まで、ネガティブな感情とポジティブな感情の度合いを測るとしよう。ここから信用する心や奉仕の精神や安心度も推し測ることができる。こうした感情についての知識が得られれば、人々は自分の心の性癖を国民全体の傾向と比べてみて、自分の態度を変えてくるのではないか<sup>30</sup>。

ここに述べられているのは、GNH の指標化が国民にもたらす効果への期待といったもののみならず、むしろそうした効果を積極的に利用して、国民の思考や行為態様などを変革してゆこう、という意図ではないだろうか。国民総幸福量の増大という国家目標に向かって、国民は自身の考え方や価値観について、国家によって用意された一連の指標という道筋に従って、修正することを目論まれている。指標化された GNH 概念とは、そこに官製指標による国民操作といった性質が見え隠れしているのではないか。

このように、GNH 政策を巡るブータン政府の見通しについては、国民に対する政府の積極的な意図や働きかけが汲み取れる。ならば、教育の分野においても、そうした国民改造のような政策が看取されるのではないかと推測される。そこで次に教育政策の展開について検討する。

#### 4. GNH 政策下の教育概念

先の GNH index においては、第 6 番目の指標として教育に関する指標が登場する。そこにはさらに 3 つの指標 (indicators) がある。1 つは教育の達成度に関するもので、後の 2 つはそれぞれ母国語であるゾンカ語と民族・歴史に関するものとなっている。シンガポールが 1970 年代暮れに開始した「Speak Mandarin Campaign」など、国家が国民統制を目的に言語政策・文化政策を実施した事例を考えると、急速に国家制度を整えて「上からの」近代化を進めるブータンの教育事情についても、政治との関連で教育を考える必要性があるのではないかとと思われる。



#### 4.1 ブータン憲法の教育条項

ブータンの新憲法の公式英訳では、「education（教育）」という語が、第9条、第23条、および第31条に出てくる。このうち、学校教育や公教育に関する条文は、「国家政策原理」に関する第9条である<sup>31</sup>。その第9条の該当部分を記すと、以下のようになる。

- ・ 第9条第15項：国は、人格の完全なる発展に向けられた教育を受ける全国民の、知識、価値、および技能の向上と増大を目的とする教育を提供するよう努めるものとする<sup>32</sup>。
- ・ 第9条第16項：国は、学齢期に達した全ての児童に対し、第10学年まで無償の教育を与えるものとする。技術および職業教育への就学機会を広く確保し、高等教育については全ての者に能力に応じて等しく就学機会を確保するものとする<sup>33</sup>。

教育を受ける権利もしくはその所在については、この第9条、あるいはブータン憲法の他の部分においても見るができない。また教育の義務性、中立性に関する定めも無い。その一方で、教育を受ける権利や教育の機会均等を担保する、教育の無償性については明記されている。

教育を受ける権利概念の不在を考察するため、ブータン憲法で国家と国民との政治的な関係について見てみる。まず第1条（ブータン王国）第1項、および第2条（王室）第1項にて、国王は国家元首ではあるが主権はブータン国民にあり、国王は王国および国民の統合の象徴である旨が明文規定されている<sup>34</sup>。そして国の政体は、民主的立憲君主制であることが第1条第2項において明記されている<sup>35</sup>。その他、国民の権利義務関係については、第7条にて国民の基本的権利が、第8条にて基本的義務が列挙されているが、そのどちらにも教育に関する項目は無い。これらの条文を見るなら、ブータンにおいては教育が人権の1つとして捉えられていないこと、よって教育を受ける権利の保障も特に予定されないし、教育の義務性についても特段の注意が無いことが推察される。

そして教育の中立性に関しては、まず政治と教育との関係を扱った条文が存在していない。しかし宗教との関係に関する条文規定は散見されるので参考になる。その多くは第3条（精神的遺産）にあり、例えばその第1項には、仏教とその中の特定の徳目を挙げて、国の精神的遺産として看做す旨の規定がある<sup>36</sup>。但し、第2項において国王はブータン国内のあらゆる宗教の庇護者であること、そして第3項で、政教分離および宗教は政治から超越した存在である旨の明文規定も見られる<sup>37</sup>。また、第7条の基本的権利の中には信教の自由も含まれ、国民は改宗を迫られたりしないといった文言も記されている<sup>38</sup>。これらの条文を見ると、教育の宗教的中立性に関しては曖昧さが残ると思われる。宗教は政治との関わりを否定される非世俗的な存在で、個人も信教の自由を認められてはいるが、憲法の第3条で仏教を国の精神的支柱として定める以上、実質的には仏教の準国教化と解釈できなくも無い。そうした環境下で、教育の宗教的中立性が保てるかどうかは疑問が残る。

以上の条文を通観してみると、教育に関する憲法上の規定は、国民の資質向上に関する国家の意欲が表明されたものであって、国民側の権利保障という観点からは乏しいと云わざるを得ない。前節のGNH政策に窺える政府の思考のように、教育は国家から国民への作用と看做されているのではないか、と思われる。次節にて憲法以外の方向からブータン政府の教育観を探る。

## 4.2 政府の教育観の変化

GNH index の作成に先立つ 2000 年、ブータン政府財務省は教育について、「(政府の教育支出の増大は) 国民の幸福感を向上させようというブータンの国家政策にそったもので、教育は人々をエンパワーし、貧困を克服するための、唯一にして最も重要な手段である」と述べたことがある<sup>39</sup>。これについて解釈できることは、開発途上国が多く採用する「人的資本論」や「教育投資論」に連なる教育観が援用されていることと、教育によって貧困を撲滅しそのことが GNH の増幅につながる、といった図式であろう。ここでは、教育と経済との関連付けに注意する必要がある。

そして、こうした教育政策の遂行があつて、その後に GNH index の作成があつた。その GNH index の教育指標に関しては、次のような理解の仕方・見解が披露されている：

教育は市民の知識、価値観、創造性、技能、市民感覚の形成に寄与するものである。教育のような分野というのは、単にその分野内での実績によって良し悪しが判断されるよう意図されるのではない。むしろ社会集約的な健全さの達成というゴールに向かって、どれだけ効果があつたかを評価するものである。そこで教育分野では、多くの他の要素がある中で、参加や技能といった要素を見てゆくことになる<sup>40</sup>。

ここに読み取れる内容は、先の 2000 年当時のブータン財務省による見解とは少し趣が異なる。教育と経済発展との関連付けを示唆する表現は無く、代わって「知識、価値観、創造性、技能、市民感覚の形成」といった、いわばブータン市民に望まれる資質に教育は対応してゆかねばならない、といった見解が出されている。ここに、ブータン政府は 2000 年当時から教育観を変えてきたことが分る。

この変化を読み解くには、GNH index の教育指標中の 3 つの指標が手掛りになろう。まず 1 つ目の教育の達成度に関しては、教育の世界に到達度評価を入れるという、教育の内容やあり方そのものよりも評価方式に関するものとして読める。よってこの指標からは、それほどの教育観や教育政策観を窺い知ることは難しいが、2 つ目と 3 つ目の指標になると様子は変わってくる。2 つ目と 3 つ目の指標、すなわちゾンカ語と民族・歴史に関する指標であるが、近代化を目指す国家の教育パフォーマンスを計る指標としては、やや奇異ではないか。あるいは、母国語教育の強調や、民族性や歴史についての教育は、GNH を増進させるに効果的という見通しが立っているのであろうか。

この点に関連するのは、仏教に基づいた世界観や価値観と推察される。先にも参照したブータン研究センターHP の「GNH as Goal」の別の部分によると、行動心理学的な観点からの幸福観、すなわち外部の刺激が個人の happiness を形成するという幸福感は否定されている。代わりに採られているのは、ブータン文化に根ざすとされる幸福感である。その中では、ブータン政府が目指すのは社会の集合的幸福 (collective happiness) の増進であり、それは人々が物事を「相互依存的」(interdependent) に観ることから実現できる、という見通しが与えられている<sup>41</sup>。これがブータン研究センターが言及するようにブータン民族の伝統・文化に根ざしているのならば、そしてブー

タン憲法の規定やブータン政府と仏教との深い関係をも考え合わせると、そこに仏教の影響を否定することはできないのではないか<sup>42</sup>。つまり、この interdependence とは、仏教の根幹をなす思想の一つで、世界の一切は直接にも間接にも何らかのかたちでそれぞれ関わり合って生滅変化しているという、「因縁生起」の世界観を指すと考えられる。GNH の増進は、「因縁」あるいは「因果」の観念といったブータンの歴史・伝統・文化的要素を取り込むことによって、達成されることになる。

この一方で、杉本（2009）が説明するブータンの教育事情から、より世俗的な理由付けも推察されうる。その教育事情は以下のように纏められよう。ブータン政府の官僚や議会議員など社会の指導的位置には、海外留学経験のある者たちが多く、そうした西洋近代的な知識や価値観を身につけた者たちにとっては、ブータンの伝統的な教育形態であった僧院教育などは否定されるべき教育である。そこで彼らは近代的・世俗的学校制度を整えて社会の開発に乗り出したが、その結果、試験偏重、学歴重視、英語での教育による文化破壊や格差の出現など、近代化に伴うさまざまな社会問題が噴出するようになった。こうした事態について杉本は、近代学校制度の普及によって、子どもたちの「幸福感の増大どころか、不幸の拡大に手を貸しているのではないか」と疑われるような状況になった、と指摘する<sup>43</sup>。つまり近代的・世俗的・実用的な公教育制度は、GNH 政策とそぐわないということになる。そこでブータンの伝統的要素を教育に入れて、人心の動揺を抑えようという形になったようである。

以上に述べた事情を反映しての母国語教育や民族・歴史教育であるなら、それは GNH の増進に直接的に結びついているように説明されるものの、その実態は GNH の増進達成に間接的に必要な社会的もしくは政治的安定といった条件の確保を狙った教育政策と推察される。近代化に伴う社会の変化、国際化に伴うさまざまな思想や価値観の流入、そして第 5 代国王を戴いて立憲君主制国家として再出発したブータン社会には、変化に伴う各種の不安定要因がある。それを教育の分野で対応しようとしているように見受けられる。この点については、この稿の「(2)」において、ブータンの教育政策動向を検討することでさらに明らかとなろう。本稿ではこれまでの内容を一先ず検討する。

## 5. 検討

本稿では、まず現代公教育理論を参照し、公教育のルールおよびなぜそうしたルールが作られるに至ったかという点まで参照した。そこには、教育を通じて国家が個人を支配・統制・管理してきた、という各国の重い経験が横たわっているのであり、そうした過去の反省から、教育を受ける権利の権利保障、教育の機会均等の確保が求められることになった点が判明した。さらにそれらを担保する原理として、義務性、無償性、中立性の 3 つが作られ採用されるようになった。これらは、人類が少なからぬ代償を払って今日までに到達し得た結果の 1 つとして、さまざまな国や地域で公教育を形成する際に援用されている。

しかしブータンの場合、こうした公教育のルールをもってその GNH 政策および教育観を考察すると、そこに幾つかの齟齬が指摘できる。まず公教育論議の出発点として、そもそも教育とはどう

いったものか、という教育観についての齟齬である。公教育理論においては、個々人の発達の態様については国家ではなく個々人が決定をするべき、という観点から、個人の発達に大きく関わってくる教育というものについても、個々人が決定し教育を施すべき、という思考がある。つまり教育が本来的にもつと観念される私事性の問題である。この点について、国民にとっての幸福の内容を国家が決定し、それに合わせた教育概念を形成するブータンでは、私事性よりも公共性が優先されていると解される。実際、幸福を公共財と捉え、個々人の幸福感の向上というよりも社会全体の幸福量の増大といった幸福観をブータン政府機関は提示し、その上でGNH政策を論じている。よって公教育の出発点にて、現代公教育の在り方とは既に異なっていると言わざるをえない。

加えて、本文中でも指摘したように、現代公教育制度の根本原則と看做される教育を受ける権利の権利保障、および教育の機会均等、さらにはそれらを担保するのに必要な義務性、無償性、中立性についても、ブータンの教育制度においてそれらが十分に斟酌され配慮されているとは言い難い。憲法の中に、国に対して全ての国民に一定の教育を無償で提供する旨の努力義務は記載があるが、教育に関する人権規定も特に無く、義務性、中立性といった事項に関しても弱い。そうした一方で、教育において強調されるのは、ブータンの言語、歴史、文化といった要素である。こうした要素の導入も、近代化に伴うブータンの社会・政治変動に対して仏教の因果論的な解釈を与え、それを国民が持つことで国民の側の動揺や不満の発生を抑えるためではないか、と推察される。

このように見てくると、GNH政策およびGNH政策下の教育の双方とも、ブータン政府の思想と行動に一方的に左右される状況にあるさまが看取される。実際、ブータン憲法は国家と国民との間の権利義務関係を明確にするという面よりも、国家が自らに統治や国家運営の在り方について定めたもの、といった性格の方が強いように見える。そして、国民の幸福の内容を国家が規定して掛かるアプローチ、および教育を通じて社会的・政治的安定を狙っているのではないかと推察される歴史や伝統の宣揚なども合せ考えると、GNHおよびその教育においては、国家主導という状態が極めて強いことが窺い知れる。

GNHの「4つの柱」の4番目に定められた「良い統治」の項目からは、国家運営や国の将来を拓くことのリーダー・シップについてブータン政府自らが抱く、自負心や責任感といったものが印象付けられる。だからといって、国民の幸福や安寧の中身や在り方やその実現についてまで国家が仕切る状態であるとき、それは国家権力について楽観的に過ぎはしないだろうか。ブータンが取り組むGNHに関しては海外からも関心が高いが、国家権力に関するそうした国々の経験を踏まえて、もう少し慎重な議論を持ち寄る必要があるのではないかと思われる。

## 註

- 1 GNHの概念がいつどのように出現したかについては諸説ある。1972年説はWangchuk (2008)の記述による。Wangchuk, Lily (2008) *Facts About Bhutan: The Land of the Thunder Dragon*. Thimphu: Absolute Bhutan Books, p. 157を参照。ブータン政府の文書ではこの1972年説が多く見られる。あるいは、1974年に同じく第4代国王がその戴冠式の際に、「Gross National Happiness is more important than Gross National Product.」と述べたことをもって最初とする説もある。Penjore, Dorji and Phuntsho Rapten (2008) “Political Pursuit of Gross National Happiness.”, a draft for *the International Conference on “Buddhism in the Age of Consumerism”*, 1-3 December 2008, Bangkok: The College of Religious Studies, Mahidol University, pp. 1-2を参照のこと。一方、杉本 (2009) は1976年としている。杉本均 (2009)、「ブータンに学ぶ幸福感と教育—伝統と近代の衝突と共生」、子安増生編、『心が活きる教育に向かって：幸福感を紡ぐ心理学・教育学』、京都：ナカニシヤ出版、pp. 83-84。
- 2 ドルジとブンツォは、「仏教徒による社会契約論」と看做されうるものがブータンで1675年に発表されたとし、その中に「全ての有情の幸せと釈迦の教えは互に依存しあうものである」という文言があること、そして1729年の司法典に「統治の目的は人間および全ての有情の幸福にある」との記述があることを挙げ、GNHが現王室から突然降って湧いたものでないことを述べる。Penjore, Dorji and Phuntsho Rapten (2008), 前掲書, p. 2を参照。
- 3 ブータン政府による第9条1項と2項の公式英語訳は以下のとおり：
1. The State shall endeavour to apply the Principles of State Policy set out in this Article to ensure a good quality of life for the people of Bhutan in a progressive and prosperous country that is committed to peace and amity in the world.
  2. The State shall strive to promote those conditions that will enable the pursuit of Gross National Happiness.
- 4 河野和清編 (2006)、『教育行政学』、京都：ミネルヴァ書房、p. 2。
- 5 田嶋一他 (2007)、『(新版) やさしい教育原理』、東京：有斐閣、pp. 14-21。
- 6 河野 (2006)、前掲書、pp. 3-4。
- 7 山崎英則・片上宗二編 (2003)、『教育用語辞典』、京都：ミネルヴァ書房、p. 174。
- 8 河野和清編 (2008)、『現代教育の制度と行政』、東京：福村出版、p. 24。
- 9 前掲書、p. 24。
- 10 岡本徹・佐々木司編 (2009)、『新しい時代の教育制度と経営』、京都：ミネルヴァ書房、p. 11。
- 11 日本の場合、他に学齢子女使用者の義務、および市町村などの公的機関による就学援助義務も含まれると解される。前掲書、pp. 12-13を参照。
- 12 河野 (2006)、前掲書、p. 6。
- 13 河野 (2008)、前掲書、p. 26。
- 14 前掲書、p. 26。
- 15 岡本・佐々木、前掲書、p. 14。
- 16 河野 (2006)、前掲書、p. 6。
- 17 河野 (2008)、前掲書、p. 26。
- 18 日本の場合、教育行政の中立性については教育基本法第16条第1項にその旨が記されている。岡本・佐々木、前掲書、pp. 15-16を参照。
- 19 河野 (2008)、前掲書、p. 26。
- 20 ブータン政府の情報技術・通信省 (Department of Information Technology & Telecom) が作成するブータンに関するウェブ・サイトを参照のこと：<http://www.bhutan2008.bt/en/node/317>
- 21 The Centre for Bhutan Studies (2008) *GNH INDEX*, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies. <http://www.grossnationalhappiness.com/gnhIndex/introductionGNH.aspx>; Wangchuk, 前掲書, p. 159。
- 22 The Centre for Bhutan Studies, 前掲ウェブ・サイト。
- 23 前掲ウェブ・サイト。
- 24 前掲ウェブ・サイト。
- 25 前掲ウェブ・サイトを参照。
- 26 前掲ウェブ・サイトを参照。原文は次の通り：「Happiness is a subjectively felt public good. Happiness is a public good, as all human beings value it. Hence, the government of Bhutan takes the view that it cannot be left exclusively to private individual devices and strivings. If a governments policy framework, and thus a nations macro-conditions, is adverse to happiness, happiness will fail as a collective goal. Any government concerned with happiness must create conducive conditions for happiness in which individual strivings can succeed. In this context, public policies are needed to educate citizens about collective

happiness. People can make wrong choices that lead them away from happiness. Right policy frameworks can address and reduce such problems from recurring on a large scale.]

27 前掲ウェブ・サイトを参照。

28 前掲ウェブ・サイトを参照。

29 前掲ウェブ・サイトを参照。原文は次の通り：「GNH indicators can become tools of accountability. The sense of common purpose embodied in a coherent set of indicators enables ordinary men and women to more readily judge, hold accountable their leaders, by checking whether these the targets are being fulfilled. Without a common vision concretized through indicators, each individual merely looks to his or her own ends, even though welfare is a shared pursuit. Not only do GNH indicators assist in building vision, they are instrumental to that vision being held in common by all citizens, building a notion of greater interdependence across time and over space.」

30 前掲ウェブ・サイトを参照。原文は次の通り：「Once people are familiar with GNH indicators, they can have a practical effect on consumer and citizens behaviour. The behaviour changing function can emerge in significant ways when there are appropriate indicators that direct attention towards both the causes of problems and the manner in which behaviour and decisions can prevent and solve those problems. This potential behaviour changing function of GNH indicators can be valuable. For example, certain indicators for GNH gauge the prevalence rates of negative and positive emotions, from compassion to anger. The level of trust, volunteerism and safety can also be tracked. Information on their prevalence rates will influence peoples behaviour as they begin to gauge their own traits against the national trends.」

31 第23条および第31条は被選挙人の資格の一環として教育にも言及がある条文。

32 英語の原文は：「The State shall endeavour to provide education for the purpose of improving and increasing knowledge, values and skills of the entire population with education being directed towards the full development of the human personality.」

33 英語の原文：「The State shall provide free education to all children of school going age up to tenth standard and ensure that technical and professional education is made generally available and that higher education is equally accessible to all on the basis of merit.」

34 第1条第1項の英文は、「Bhutan is a Sovereign Kingdom and the Sovereign power belongs to the people of Bhutan.」。第2条第1項は、「His Majesty the Druk Gyalpo is the Head of State and the symbol of unity of the Kingdom and of the people of Bhutan.」。

35 第1条第2項の英文は、「The form of Government shall be that of a Democratic Constitutional Monarchy.」。

36 英文は、「Buddhism is the spiritual heritage of Bhutan, which promotes the principles and values of peace, non-violence, compassion and tolerance.」。

37 第3条第2項の英文は、「The Druk Gyalpo is the protector of all religions in Bhutan.」。第3条第2項は、「It shall be the responsibility of religious institutions and personalities to promote the spiritual heritage of the country while also ensuring that religion remains separate from politics in Bhutan. Religious institutions and personalities shall remain above politics.」。

38 第7条第4項の英文は、「A Bhutanese citizen shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. No person shall be compelled to belong to another faith by means of coercion or inducement.」。

39 Ministry of Finance, Royal Government of Bhutan (2002) *National Budget: Financial Year 2002-2003*.

40 The Centre for Bhutan Studies, 前掲ウェブ・サイトを参照。原文は次の通り：「Education contributes to the knowledge, values, creativity, skills, and civic sensibility of citizens. A domain such as education is not intended merely to measure the success of education in and of itself, but rather to assess the effectiveness of education in working towards the goal of collective well-being. The domain of education looks at a number of factors: participation, skills, among others.」

41 前掲ウェブ・サイトを参照。

42 17世紀以来、ブータンの政治システムは、俗界のリーダーであるドゥック・デシ (*Druk Desi*) と、仏教界のリーダーであるジェー・ケンポ (*Je Khenpo*) が、それぞれ行政部門と宗教部門とを率いての政教二立制の形で維持・運営されてきた。1907年に現王朝が興ってからはジェー・ケンポの影響力は衰えたが、それでも今日まで重要な地位にある。また、ブータンの国会議事堂内には、正面壁に巨大な仏画が架かっている。Wangchhuk, 前掲書, pp. 104-105, 126を参照。

43 杉本、前掲書, p. 93。

---

## 参考文献・ホームページ

- ブータン王国政府、Department of Information Technology & Telecom、  
<http://www.bhutan2008.bt/en/node/317>
- 、The Centre for Bhutan Studies (2008) *GNH INDEX*, Thimphu: The Centre for Bhutan Studies. <http://www.grossnationalhappiness.com/gnhIndex/introductionGNH.aspx>
- 、Ministry of Finance, Royal Government of Bhutan (2002) *National Budget: Financial Year 2002-2003*.
- 河野和清 編 (2006)、『教育行政学』、京都：ミネルヴァ書房。
- 編 (2008)、『現代教育の制度と行政』、東京：福村出版。
- 岡本徹・佐々木司 編 (2009)、『新しい時代の教育制度と経営』、京都：ミネルヴァ書房。
- Penjore, Dorji and Phuntsho Raptan (2008) “Political Pursuit of Gross National Happiness.”, a draft for *the International Conference on “Buddhism in the Age of Consumerism”*, 1-3 December 2008, Bangkok: The College of Religious Studies, Mahidol University.
- 杉本均 (2009)、「ブータンに学ぶ幸福感と教育－伝統と近代の衝突と共生」、子安増生編、『心が活きる教育に向かって：幸福感を紡ぐ心理学・教育学』、京都：ナカニシヤ出版。
- 田嶋一 他 (2007)、『(新版) やさしい教育原理』、東京：有斐閣。
- Wangchhuk, Lily (2008) *Facts About Bhutan: The Land of the Thunder Dragon*. Thimphu: Absolute Bhutan Books.
- 山崎英則・片上宗二 編 (2003)、『教育用語辞典』、京都：ミネルヴァ書房。

