

E・N・スウィナートン著

『フィリピンの高等教育

——21世紀に向けて——』

E. Nelson Swinerton, *Philippine Higher Education: Toward the Twenty-first Century*, ニューヨーク, Praeger Publishers, 1991年, xi + 192ページ

市川 誠

I

近年フィリピンの高等教育は、高学歴失業、教育水準の低下、頭脳流出、財源不足など多くの問題を抱えている。ウィスコンシン大学の都市・公共問題および政治学専攻の教授である著者は、本書のなかでこれらの問題について、その現状と、大学や政府による取り組みの実態を明らかにしている。著者は、1983年にフルブライト招聘講師として1年間フィリピンに滞在し各地で大学の学長らと意見交換を行なった後、87年1月にフィールド調査を、さらに89年の1月から2月に大学関係者らとのインタビューを行なっており、これらが本書で用いられたデータの中心となっている。さらに著者は、それぞれの問題に対処する方法として、著者自身の考えに基づく提言や、著者とのインタビューのなかで示された大学関係者からの提言、教育文化スポーツ省のもとで行なわれた国立高等教育機関についての研究報告<sup>(註1)</sup>のなかの勧告などを紹介している。ただし本書ではフィリピンに限定されない高等教育一般に関する論文が参照されている割合が高く、このことが本書をフィリピンの教育の研究書というよりも、発展途上国における高等教育についての参考書という趣のものにしている。

序論(第1章)、政治、経済および教育の概観(第2章)に続き、就学機会の拡大(第3章)、教育水準(第4章)、大学での人材育成(第5章)、地域社会への貢献(第6章)、教職員の水準(第7章)、指導者の育成(第8章)、財政と管理(第9章)について論じ

られ、最後に結語(第10章)が置かれている。これらの章はさらに5~12の項目に分けられている。1~3ページ程度のこれらの項目は、どれからでも読み始められるほどに独立したスタイルで記述されている。以下では第3章から各章ごとに、そこで取り上げられた主要な内容を紹介していくことにする。

II

1. 就学機会の拡大

大学就学者の大部分はこれまで中流階級以上の出身者が占めてきており、低所得者層出身者の就学機会の拡大が課題となってきた。ことに1987年憲法が公立ハイスクールの無償化を定め(14章2条(2))、中等教育開発プログラム(SEDP)が1989年に開始されたことに示されるように、アキノ政権下で教育政策の重点が中等教育に置かれてきた結果、ハイスクール卒業者の増加により大学就学希望者が増加することが予想される。これに対して奨学金制度の改革と拡大で対応するべきであると、著者がインタビューした者の多くが考えていた。特に現在の奨学金制度の多くが国立大学の学生のみを対象としていることが、低所得者層出身者に教育水準の高い私立大学への進学を閉ざしている現状に対して、私立大学の学生のための公的な奨学金制度の創設が提言されている。また高等教育段階への進学にあたっては、職業コースが敬遠され、普通コースに過度に集中する傾向がみられ、十分な準備教育を受けずに大学に進学する者が少なくないという。著者はその背景に中等段階での進路指導の欠如があるとする考えに基づき、職業カウンセリングのための部局の設置を提言している。

2. 教育水準

著者はいくつかの分野の現在の教育水準を概観している。先の国立高等教育機関についての研究報告は、大学で農業を専攻した卒業者のなかに、農業や農村開発のための技術と意欲に欠け、失業ないし半失業の状態にある者が少なくないとして、教育水準が低く、改善の見込みのない農業コースの廃止を勧告している。ビジネスは現在、最も人気の高い分野であるが、卒業者の公認会計士資格試験合格率は1980年の34%から

86年の27%に低下しており、90年には教育文化スポーツ長官が特に卒業生の合格率が低い大学でのコースの廃止を求めた。教員養成の分野では、公立ハイスクールの無償化にともない、新たに多数の教員が必要となっているが、教員の水準向上のため、教員養成コース入学者に求められる全国大学入学試験(NCEE。総ての大学進学希望者が受験する)の偏差値換算成績が先頃50以上から65以上に上げられた。また先の研究報告は、特に数学教育と科学教育専攻の学生数の増加を求めるとともに、優れた指導者を中心とした教科ごとの教員研修センターの設置を勧告している。これらのセンターは大学附属の実験学校よりも既存の公立学校を利用する方が、現場の公立学校との連携のために望ましいと、研究報告は記している。また研究報告は、工学の分野で実験設備や教材が不足し、教職員が適切な訓練を受けていないと記している。しかし工学はコンピューターをはじめ、機械、電気通信、化学工学を中心に今後も人気を維持するものと予想されている。また研究報告は、ビジネスなどすでに多くの私立大学にコースのある分野では、重複を避けるために国立大学でのコースの廃止を勧告している。

大学院課程のある大学はマニラ首都圏に集中しているが、大学院生の多くは働きながら大学院に在籍しており、生活費や授業料の問題から就学中断する者が少なくない。1972年から77年の間に大学院を標準年限で修了した者は国立で7.46%、私立で1%にすぎなかったという。またほとんどの大学は、設備や研究費が不十分なことに加えて研究を行なう教職員が欠けており、研究機関としては機能していない。例外的に研究環境がある程度整った大学として著者が挙げたのは、国立のフィリピン大学(University of the Philippines)と、私立のアテネオ・デ・マニラ(Ateneo de Manila University)、デ・ラ・サル(De La Salle University)、シリマン(Silliman University)、ザビエル(Xavier University、IIアテネオ・デ・カガヤン[Ateneo de Cagayan University])およびサン・カルロス(San Carlos University)であった。

### 3. 人材育成

フィリピン人の多くが大学に進学する目的は経済的な地位の向上にあり、このことは有利な就職の機会が

あれば、彼らが進んで学業を放棄することに顕著に示される。それにもかかわらず、近い将来フィリピンの大学が直面する主要な問題は卒業生の失業・半失業であるといわれる。伝統的に各大学が独自に教育計画を立ててきたフィリピンでは、全国の大学を統合して人材育成を進めることができず、大学の卒業生と人材需要の間に深刻な不一致が生じているからである。1988/89年度の工学コース卒業生1万8000人のうちで工学系の職に就いた者は7000人にすぎなかった。著者はこの不一致を解消するため、奨学金を人材需要のある分野に重点的に支給することや、ハイスクールと大学に多様な分野の短期集中コースを設けることを提言している。短期コースの方が成人教育に適しており、地域社会の人材不足に柔軟かつ迅速に対応できることと、人材需要のほとんどが高度な技術を求めるものでないため短期間の訓練で十分なことがその理由とされている。

また著者は頭脳流出に関して、ナショナリズムの涵養が教育目標として標榜されているにもかかわらず多くのフィリピン人のなかに外国礼讃の傾向があり、このことと、高度な専門技術を生かすことのできるポストが不足していることが相まって、流出が顕著となっていると記している。これらの流出者から本国の親族などへの送金はフィリピンの外貨獲得の一手段となっており、また外国での就労が高学歴失業者を雇用する受け皿となっているため、政府は頭脳流出を容認しており、この傾向は今後も続くものとみられる。

### 4. 地域社会への貢献

この章では価値教育(value education)や国語の普及についても初等・中等教育も含めて取り上げられているが、ここでは特に高等教育に焦点をあてて詳述されている。大学の地域社会への貢献の具体例だけを紹介することにする。著者は大学長からのインタビューをもとに、各地の大学で行なわれている活動を列挙している。パコロド市のセント・ラ・サル大学(University of St. La Salle)は東ネグロス州の15カ年経済開発計画に参加し、貧困や農地改革の実態調査や、農業研修所の運営を行なっている。ヌエバ・エシハ州の国立中央ソン大学(Central Luzon State University)は、農業組合員や青少年に対して水牛、水耕法、灌漑

などに関する研修を行なっている。ダバオ市の東南フィリピン大学 (University of Southeastern Philippines) は1989年に、5500人の農民や青少年、政府職員、さらに「反乱軍投降者」を対象に農耕、家禽、コミュニケーションなどについての研修を行なった。同大学はまた民間の木材伐採会社と提携して公立学校の教員100人のために科学教育、進路指導、教育行政などの研修プログラムを実施している。交通費を含めた研修のための費用は会社が負担している。さらに同大学はミンダナオ島の総ての職業訓練学校の教職員を対象とした技術教育センターを設置している。タクロバン市の国立レイテ大学 (Leyte State College) は、小学校退学者や就学年数の短かった成人などに識字教育や価値教育を行なっている。また1990年の夏季には教員養成コース卒業者を組織して成人を対象とした識字教育を実施した。著者は地域社会の要請に直接的に答えていくことがフィリピンの大学にとって重要な使命であると記し、必要に応じて学位取得コースではなくノン・フォーマルなプログラムを拡大すべきであるという考えを示している。

#### 5. 教職員の水準

フィリピンの大学の教職員には、大学院教育を受けていない者が少なくない。博士号取得者は全体の4%であり、そのほとんどがフィリピン大学に集中している。国立大学に限っても、1987年の時点での修士号および博士号取得者は、それぞれ56%、10%にすぎなかった。これはフィリピンの大学が、より良い待遇を約束する企業や外国の大学に優秀な人材を奪われてきたためである。1人の教職員が担当する授業時間は国立大学で1週間に15～20時間、私立大学では20～30時間にのぼるにもかかわらず、給料は高くないため、大学の教職員は魅力的なポストとはなっていないのである。このためフィリピンの大学では教職員に占める非常勤の割合も高くなっている。

フィリピンでは中等教育が4年間しかないため、大学院教育を受けていない教職員の学歴は、実質的には他の国の短大卒業程度ということになる。これらの教職員が大学院教育を受ける機会は、私立大学の場合、きわめて限られている。フィリピン大学では毎年全教職員の10%にこの機会が与えられている。他の国立大

学でもこうした機会が与えられるが、この場合、ほとんどの教職員は国内の大学院で学んでいる。これは費用の問題に加え、留学した場合、その教職員が帰国しないことがあるためであるという。

著者は、優秀な教職員の人数が限られ、設備を改善する費用のないフィリピンの大学が優れた研究と教育を行なうための方策として、学際的で問題解決型の研究・教育を提言している。少数の優秀な研究者を中心に多様な専門領域の教職員を組織して、農村開発など地域社会やフィリピンに固有の課題に取り組むことで、より総合的な研究上の視点を得ることが可能となり、学生に柔軟性や応用力を身につけさせることが期待できるからである。その例として著者は、フィリピン大学ピサヤ校で進められている教育課程の改革のなかに、インターン制の導入や地域社会での事例研究が取り入れられたことを挙げている。

#### 6. 指導者の育成

著者は大学の学長や学部長、理事、評議員など大学の運営に携わる者が教育界のリーダーシップをとるべきであり、それに必要な指導力向上のための研修を行なう機関を創設すべきであると考えており、この機関を「リーダーシップ・アカデミー」と呼んでいる。構想ではアカデミーは5～7人の常勤専門スタッフで構成され、年間約400人の学長らに対して研修を行なうという。アカデミーは毎月、異なる地域を訪れ、地元の大学からの参加者に対して事例研究を含むセミナーやロール・プレイ、優れた教育実践者との交流などの研修を5日間にわたり行なう。研修終了後は、参加者がアカデミーに各自の職務について月間報告を行なう一方、アカデミーのスタッフも参加者を訪れて助言を行ない、3カ月後に再度2日間程度のセミナーによりフォロー・アップを行なう。フィリピンではすでに初等段階から高等段階までの教育指導者を対象とした短期集中セミナーなどが行なわれてきたが、著者はより長期的な視点から教育界の要請に対応するためにはアカデミーの常設が必要であると記している。

#### 7. 教育文化スポーツ省による監督

現在ある国立大学のほとんどは、既存の国立ハイスクールに高等教育部門を付加する形で設立されたものである。国会議員の多くが地元で大学を設立しようと

するため、特にマルコス政権期の最後の5年間に各地で国立大学が急増したという。先の国立高等教育機関についての研究報告は、国立大学が地域的、政治的な利益のために設立されてきたため、就学機会や予算配分の地域的不均衡と、専門コースの重複が生じていると指摘している。アキノ政権下では新たな国立大学の設立は抑制されていたが、その当時も国立ハイスクールを大学に変える法案が200以上、上程されていたという。

議会が承認した国立大学には広範な自治権が与えられるため、教育文化スポーツ省はこれまで国立大学に対してほとんどガイドラインを示すことがなかった。この点について研究報告は、同省が国家的な視点から高等段階の教育計画を作成し、政府に財政を依存している国立大学に対し、これに沿ったガイドラインを示すべきであると勧告している。大部分の国立大学は小規模で、教育水準も必ずしも高くないが、著者は国立大学の廃校には反対している。将来的にも大学教育の多くの部分は私立に依存しなければならないとみられるが、比較的安い授業料で大学教育を行なう国立大学は低所得者層出身者に就学の機会を与える役割を果たし得るからである。

### III

最後に通読後の感想を記しておきたい。上で紹介したように、本書は高等教育に関して実に多様な問題を取り上げているが、その広範さゆえに、ひとつひとつの問題の検討がやや浅くなってしまったという印象を受けた。特に現状分析とは対照的に歴史的経緯の検討が不十分なように思われた。たとえば第3章では進学希望者の普通コースへの過度の集中を抑制するための方策が提言されているが、その際に、4年間のハイスクールを2年ずつに分割した2-2プラン（1957年から実施）など、過去に同様な意図で実施された方策が成功しなかった原因は分析されていない。第6章では大

学が地域社会に貢献している最近の活動の実例が挙げられているが、1950年代に各地で展開した学校中心の地域社会改善運動であるコミュニティ・スクールの先駆けとなったシリマン大学の活動については言及されていない。またインタビューなど論拠としているデータの扱い方にも疑問を感じた点が少なくなかった。たとえば就学機会の不公平さを示すために「大学卒業者の大部分が中流か上流階級出身者である」（36ページ）と引用している一方で、私立大学が研究環境を整備する財政的余裕がない理由を説明するためには「授業料を払う生徒の大部分が貧しい家庭の出身である」（66ページ）という学長とのインタビューが用いられているのである。大学就学者の出身階層に関する統計資料などは示されていない。本書のこうした部分がフィリピンの高等教育の全体像を不明瞭にしているように感じられた。

発展途上国での高学歴失業や成人教育の推進などは本書でも著作が参照されているクームス(Philip H. Coombs)らによって早くから指摘されていた<sup>(注2)</sup>ことであり、学術研究としての目新しい視点は少ない。しかし本書で取り上げられている問題が、フィリピンでの高等教育の抱える課題であることも確かである。著者がフィリピンで多数の大学関係者や教育行政に携わる者と交流をもっており、副題に「21世紀に向けて」とあることから、本書はこうした人々を第1の読み手とした参考資料として書かれたのではないかと思われた。そうであるならば本書の問題提起や提言の真価は、今後のフィリピンでの高等教育の展開にどれだけ寄与できるかということ問われていくものと考えられる。

(注1) Ministry of Education, Culture and Sports, *Report of the Task Force to Study State Higher Education*, マニラ, 1987年。

(注2) Coombs, Philip H., *The World Educational Crisis: A Systems Analysis*, ニューヨーク, Oxford University Press, 1968年(池田進他訳『現代教育への挑戦』日本生産性本部 1969年)。

(東京大学大学院教育学研究科)