

第7章

ミャンマー軍政の教育政策

増田知子

はじめに

国家がその安定と発展を期すには、国民の統合が重要な条件となる。とくに多文化、多民族社会においては、共通な制度、法律、言語、道徳などによって、国民統合を図ることが重要となり、国家意識の醸成や国としてのビジョンを実現するためのツールとして、教育が活用される。東南アジア諸国は、もともと多民族国家で、多様な言語や宗教、文化を有するうえに、西欧の植民地支配によって社会が分断された歴史を有する。このため、この地域の多くの国においては、国民統合が独立時の大きな課題であり、それを推進するために教育が重視されてきた。東南アジア8カ国（タイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール、ベトナム、ミャンマー、スリランカ、フィリピン）の国民統合と教育政策を分析した研究では、すべての国民を対象とする国民教育制度の確立、カリキュラムの統一、教授用語の規制、国家原理の強調、私立学校に対する規制、そして宗教に対する寛容の6点が、これらの国で用いられた国民統合のための共通の教育政策であると指摘されている（村田 [2001 : 279]）。

基本的には支配的民族の文化や伝統を基調としつつ、開発独裁型の社

会経済開発が取り入れられたこれらの国々では、一定の経済発展に加え工業化や都市化、国民の生活水準の向上、国民意識の醸成が実現しつつある。これにともない、経済・社会格差への関心や人権意識の高まり、市民社会の台頭、グローバリゼーションなどを背景に、それまでの主要民族への同化政策を中心とした国民統合のための教育から、多様な文化を容認し、ゆるやかな統合を求めようとする教育へ向かおうとしている（村田 [2001：300]）⁽¹⁾。なかでも高等教育については、民営化、グローバル化、分権化の動きが世界的に進んでいる。

ミャンマーにおいては、1948年の独立以降、前記に挙げた6つの政策が強弱の差はあれ実施されており、1988年以降の軍事政権においても、基本的にはその政策が踏襲されてきたようにみえる。しかしその結果、「危機的状況」といわれる教育の劣化（たとえば Lall [2008：128]）がもたらされることになった。この点においてミャンマー軍政下の教育政策はほかの東南アジア諸国の政策とはどのように異なっていたのであろうか。そして政権は教育の意義をどのように認識し、その結果どう運営してきたのであろうか。さらに、新政権下で教育のありようや役割は今後どのように変化し得るのであろうか。

本章ではこれらの問いへの答えを考えるにあたって、第1節でこれまでの教育政策の変遷を概観したうえで、第2節、第3節で軍事政権の教育政策を基礎教育⁽²⁾と高等教育のやや異なる様相に着目して分析する。第2節では基礎教育において管理型の教育を強める一方で国際的な枠組みのなかで教育改革を進めてきたミャンマーの取り組みを紹介し、その成果をみることによって、政策の意図を考察する。第3節では、高等教育における教育の非政治化という教育政策の目的を中心に整理を試みる。第4節では、基礎教育と高等教育の両方において公教育が「危機的」状況に陥るなかで、市民の力による僧院学校や民間組織による私立学校といった、公教育以外の教育の担い手が出現した事象を分析し、それに対する軍事政権の対応を整理することによって、今後の教育の行方を探ってみたい。

第1節 1988年以前の教育政策

ミャンマーにおいては近代以前から、仏教を基盤とした社会のなかで、仏教に仕える僧が教育と文化の担い手であった。仏教の価値制度にもとづく宗教教育、倫理教育の枠内ではあるものの、仏教寺院を教育の場として、経典の読解に必要なパーリ語や地域語の教育がなされていた。仏教寺院に付属する僧院学校は、イギリス植民地時代以前に、すでに2万校近く存在したといわれている。しかし、この時代、仏教原理や高度な読み書きの学習は男子の支配者層や仏教僧に限られており、その意味では教育機会は制限されていた。

1886年から始まったイギリス植民地下においては、僧院学校とは分離した教育制度の構築と英語の事務能力を有する人材の育成が教育政策の中心として掲げられた。公教育の世俗化が進められるとともに、公用語である英語の能力を有する人材の確保および選別を目的として、教授用語によって区別される複線型の教育制度が構築された。初等教育では、母語で教育を行う学校と英語で教育を行う学校の2種類が設けられた。大多数を占める前者の学校では、ビルマ語をはじめ、カレン語、カチン語、シャン語など9言語が授業言語に指定された。一方で、英語で教育を行う英語学校では、植民地政府関係者の子弟に対して、イギリス本国と同様の教育が施された（牧野〔2001〕：134）。

中等教育においても同様に、学校は教授用語によって区別され、母語で教育を行う学校、母語と英語の両方で教育を行う学校、そして英語のみを使う学校の3種類が存在した。多数派の住民は母語のみで教育を行う学校に通い、それより高額授業料を課す母語と英語併用学校には、上流階級の子弟のみが就学できた。母語のみで初等・中等教育を受けた者は、英語で授業を行う大学への進学の道が事実上閉ざされ、英語を活用できる者のみが大学へ進学、そして公職に就くことができるという仕組みが作られたのであった。

高等教育機関については、それまでインドのカルカッタ大学の付属校として運営されていたヤンゴン大学が1904年に単科大学に格上げされ、

さらに1920年にはバプティスト系の単科大学と統合して総合大学として独立した。続いて植民地政府によって設立された高等教育機関は、ヤンゴン大学下に置かれた。1925年にはマングレー大学が、1930年には教員養成大学と医学部が、1938年には農業大学がヤンゴン大学の附属機関として設立された。この時期の高等教育は、実利的な雇用の可能性とリンクしたものであり、専門教育というよりも、官僚の育成が目的とされた。とくに都市部のエリート層にとっては、この新たな実利的教育によってもたらされる機会の意味は大きく、その結果としてそれまでの伝統的な僧院学校での教育の価値は相対的に低くなっていった。

1948年にミャンマーは連邦制をとる多民族国家として独立を果たす。宗主国からの独立は果たしたものの、この時期解放独立を求める少数民族集団や共産党による武装蜂起の動きがあり、政情は不安定であった。このため、複数の民族集団を国民意識の醸成によって結びつけ、単一の国民として統合することが当時の政権の緊急かつ重要な課題であった。このような多民族社会が抱える問題を解決するために、ほかの東南アジアの新興独立国と同様にミャンマーでも用いられたのが国民教育である。ミャンマーではまず、植民地時代に軽視された一般大衆への教育を、初等教育への段階的な無償化および義務化を通して、さらには、識字運動を通して立て直すことがめざされた。実際、他国に先駆けて識字率の大幅な改善を実現したのがミャンマーであった。1964年に国際連合教育科学文化機関(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO)によって世界中で識字プログラムが開始された際には、ミャンマー政府も全国レベルで識字キャンペーンを実施し、高等教育機関の学生の参加などによって識字運動を推進した。

一方で政府は、教育を中央政府の責任と管理のもとで運営していくことを明確にし、カリキュラムや教員養成制度の統一を図った。複線型の学校制度は単線型の学校制度に改められ、教授用語はビルマ語に統一された。少数民族の多い自治州では、母語の使用も認められたが、ビルマ語への移行手段として初等教育の低学年でのみ用いられるものとされた。このように、独立後のミャンマーにおいては、教育という共通の制度を通して、国

家意識を醸成するという明確な意図がみられた。この時期の教育政策は、ビルマ化を進めるものであったが、少数民族を含む国全体の底上げにも力を入れ、民族語による教育も一部認めたという点で、またミッション系などの私立学校が存在を容認していたという点で、それ以降の時代と比べて一定の多様性を認めるものであった。

この国民統合をめざす教育は、1962年にクーデターで成立したビルマ式社会主義を提唱したネーウィン政権によって、さらに強化されていく。その背景には武装勢力による反政府活動が続いているなかで、政権が権力を掌握し続けるために、より権威主義的で画一的な社会がめざされたことが挙げられよう。それは、主要民族であるビルマ族への同化政策の強化という形で現れた。それまで民族語の使用が認められていた地域においても、母語教育は認められず、ビルマ語のみによる教育が義務づけられることとなった。ネーウィン政権下、政府は自治州小学校の教員養成のために、ザガイン管区に「民族発展アカデミー」という少数民族対象の教員養成学校を設立し、連邦精神の普及と徹底に努めた⁽³⁾。同政権がとった閉鎖的な外交政策を受け、すべての学校の国有化が進められ、国による教育の管理体制が強化された。独立直後から積極的に教育サービスの一端を担ってきたキリスト系教会による私立学校は、外国人宣教師の国外退去や学校の閉鎖、もしくは公立学校への衣替えを迫られることになった。

高等教育に関しては、独立後も長らく植民地時代の教育内容が踏襲され、研究の場というより官僚の育成の場としての役割が大きかったが、1964年に大学教育法が成立、施行され、教育・研究の場としての拡充が図られることになった。ヤンゴン大学とマングレー大学に設置されていた学部制度は廃止され、専門教育を扱う多くの学科が格上げされてそれぞれが学位の授与が可能な高等教育機関となった。

第2節 矛盾する基礎教育政策

1. 管理教育の強化と国際的な潮流への対応

1988年、民主化運動を力で抑え込んだ国軍による政権が誕生した。20年を超えるこの軍事政権は、教育分野において興味深い、そして政権にとっては合理的な幾つかの政策を展開してきた。基礎教育においては、それまでの国民統合のための教育が軍事政権においても継承され、さらに強化された。たとえば、カリキュラムについては、引き続き全国一律のものが使用されており、各地域が自由裁量で内容を決定する余地のある科目は存在しない。教えるべき内容を1年間のなかでどのように配分するか、さらには、1週間の時間割でどのように配分するか、といった詳細についても、中央の教育省で決められている⁽⁴⁾。唯一の教授言語としてのビルマ語の位置づけは変わらず、少数民族の言語の学習、それによる教授は基本的に認められなくなった。科目のなかでは、ビルマ語の学習が重視されており、小学校の1～3年までは週40時限（各時限は30分）のうち11時間が、4～5年生においては週40時限（各時限は35分）のうち8時間がビルマ語の時間となっている。統一カリキュラムの使用は、教員養成機関である教育短大においても同様であり、全国に20ある教育短大で、統一教科書と統一時間割で授業が進められている。

一般的に初等教育では、国語と算数に多くの時間が割かれることが多いが、ミャンマーの場合は国語に次いで歴史、公民、道徳を含む「社会科」に多くの時間が充てられている。社会科においては、「愛国の精神」と「国家主義精神」として、「品行方正かつ従順」といった「市民」に要求される資質の育成が重視され、その市民は個人としてではなく、集合的に国民として扱われる（小島〔2008：172〕）。さらに、歴史の記述においては、主要民族であるビルマ族の正当性を示す内容で統一されている。1999年には、社会科の授業に加えて、国への忠誠心や遵法精神、道徳心などを説く、連邦精神（Union Spirit）という科目も新たに追加された。これは5年生以上のカリキュラムに含まれ、愛国精神を涵養することがめざされている。

教育への政治の関与を象徴するのが、1991年に設置されたミャンマー連邦教育委員会 (Myanmar Naing-Ngan Education Committee) である。この委員会は政治的、社会的、文化的に適切な教育を全国で実施するために、国家レベルでの教育活動の調整と、新規プログラムの策定を行うことを目的としており、基礎教育から高等教育までを含む教育に関する意思決定機関である。国の最高意思決定機関である国家法秩序回復評議会 (State Law and order Restoration Council : SLORC) (1997年以降は国家平和発展評議会 (The State Peace and Development Council : SPDC) に改組) の第一書記が議長を務めることになっている。これによって、教育の方向性だけでなく、それを実現する取り組みについても、すべてこの委員会に諮ることが必要となった。またこの委員会の指示によって、年次の途中でも計画外の活動が行われるようになった。

このように、政権が教育への管理を強め、より画一的な教育を強めていく政策と並行して、基礎教育においては、1990年代後半からさまざまな改革も進められてきた。1998年から初等教育を中心にそのアクセスの向上と質の向上をめざした教育促進プログラムが開始され、さらにこれを引き継いで2001年には、特別教育4カ年計画が実施された。そのなかの主要な改革のひとつは、1998年に始まった初等教育カリキュラムの大幅改定である。それまで小学校のカリキュラムに含まれていなかった理科が復活するとともに、日本の「生活科」にあたる総合学習 (General Study) と呼ばれる科目が創設された。この総合学習には、「自然」、「生活技能 (Life Skill)」、「道徳」などが含まれており、新たに追加された音楽、美術、体育などの情操教育とともに、子どもの全方位的な発達を促進することがめざされた。また小学校高学年において、それまで個別の科目として扱われていた地理、歴史、公民は、ひとつの社会という科目に再編された。ここで特筆すべきことは、新カリキュラムの考え方の柱として、「児童中心」主義の教育への方向転換が明確に打ち出されたことである。「児童中心」主義とは子どもの個性、発達段階、置かれた環境などを適切に考慮し、子どもの自発的な学びを促すという近年の国際的潮流をなす考え方である。この「児童中心」主義教育は、ミャンマーにおいては授業のなか

でさまざまな教材を活用し子どもの活動を取り入れるといった、活動レベルの改善に重点を置く形で導入された⁽⁵⁾。

もうひとつの主要な改革は、教員の質の向上をめざした、教員養成制度の見直しと、教育短大の改編である。1971年から1998年までは、教師として教壇に立つ前に本来通るべき教員養成の制度が存在せず、教師になってから受講する現職教員研修の制度のみが存在していた。原則としては、大学で学士号を取得した者がタウンシップ⁽⁶⁾の推薦を受けて教師になり、数年の教師経験を経て教員研修センターで1年間研修を受けて正式な教員免許を得るという教員資格制度であったが、実際は学士号保有者の数が不十分であったため、高校卒業資格のみの者も多く教師として採用されてきた。その結果として、2000年の時点で現職教員研修を受講し、正式な教員免許を有する教員は小学校では61.9%、中学校では47.8%にとどまっていた（IDCJ [2002:7-10]）。この教員養成制度の導入にともない、教員研修センター（Teacher Training Centers）と教員研修学校（Teacher training Schools）の両方が、教育短大に格上げされ、ここで1年ないしは2年の教員養成課程と、通信による現職教員研修が提供されることになった。このためのカリキュラム整備、教科書策定は非常に短期間で進められ、改革が始まった1998年の末には、新制度での第一期の学生を迎えている。さらに、無資格の教員に資格を与えるための通信コースの実施は、全国の教育短大において急ピッチで進められ、2000年の時点でおおよそ4万7000人いた無資格の小学校教員の有資格化を2010年度には達成できる見込みとなった⁽⁷⁾。さらに、この二つの教育改革、1998年のカリキュラム改訂や児童中心主義にもとづく教育改革と教育短大の強化を行うにあたって、外国からの支援を求めた⁽⁸⁾ことも、特筆すべきことである。

教育促進プログラムの実施と並行して、この時期に教育分野で30年（2001～2030年）長期計画が策定され、基礎教育については、次の10のプログラムの実施が示された（MOE [2004:18]）。

（1）国の近代化と発展に寄与する教育制度の構築

（2）すべての国民のための基礎教育

- (3) 基礎教育の質の向上
- (4) 基礎教育段階における職業教育の導入
- (5) e-education に向けた教育・コミュニケーション技術へのアクセスの改善
- (6) バランスのとれた国民の育成
- (7) 教育行政の能力強化
- (8) 地域社会との協働による基礎教育活動の実施
- (9) ノンフォーマル教育活動の改善
- (10) 教育研究の改善

基礎教育におけるこのような改革の背景には、国際社会によるプレッシャーが大きく関係しているとみられる。基礎教育においては、高等教育と比較して国際的な枠組み、イニシアティブが多く、そのなかで動くことを各国が余儀なくされるという状況がある。たとえば、ミャンマーは子どもの権利条約 (Convention of the Rights of the Child) への批准に加え、子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言 (1991 年) にも署名しており、それにもとづき、子どもに関する法律が 1993 年に策定されている。この法律では、教育は貧困対策や、持続可能で公正な発展のための重要なツールであるとの認識にもとづき、すべての子どもが公立学校による初等無償教育を受ける機会を有すること、そのために、教育省は退学率を減少させ、何らかの理由で公立学校に通えない子どものために識字教育を提供するなどの活動を行うことを定めている。さらに基礎教育の普及は、一国の問題ではなく、途上国と先進国がともに取り組むべき課題であるとの国際的認識があることも特徴的である。2015 年までに世界中のすべての人たちが基礎教育を受けることをめざす、「万人のための教育 (Education for All : EFA)」という世界的な取り組みが 1990 年以降進められており、各国はこの EFA 達成のための行動計画を策定し、その計画の進捗レビューを定期的に行うことが求められている。ミャンマーでは、1993 年に EFA の国家行動計画が策定されており、5 カ年計画や 30 カ年長期計画にその内容を盛り込んでいくことが求められているのである。こ

これらの基礎教育に独特な動きに加えて、さらに1997年のミャンマーのASEAN加盟も、これらの国際社会を意識した改革に影響を与えたとみられる。

歴史的にみてミャンマーの人々の教育に関する関心やニーズは高い。仏教徒が多数を占めるこの国では、学校教育制度が整備される以前より、各地で僧院の設置とそのなかでの教育の提供が行われてきた。ここで提供される教育は、読み書き算盤などの基礎的な学習であり、このような基礎的な学習の必要性に関する人々の意識は、長い時間をかけて培われてきたと考えられる。基礎教育に対する人々の関心が高いなか、学校教育という管理された形で、政権の意図に沿った形の教育を提供することは、政権の威信を確立することにつながる。さらに前述の国際的な潮流に乗じて、基礎教育の開発という義務を軍政が果たしているという姿勢を国内外にアピールすることで、政権の信頼性を高めようとする方針は、政権維持という観点から合理的であったといえる。

2. 目標と現実のギャップ

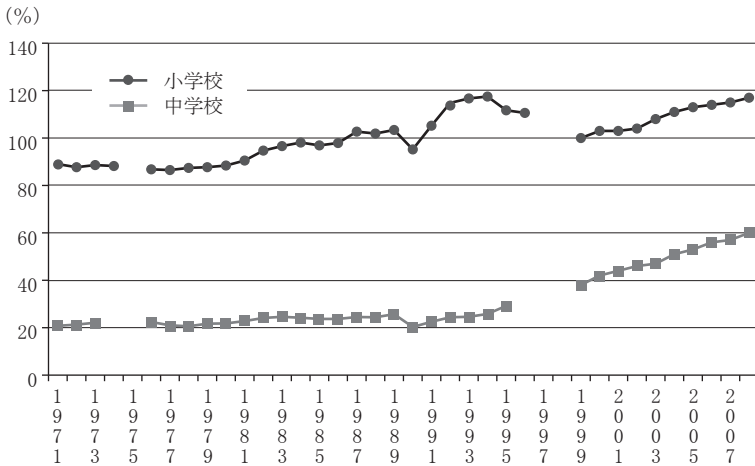
では、これらの政策によって教育の改善は本当に図られたのだろうか。そして計画はどのように実践されてきたのだろうか。幾つかの例を挙げて政策と現実のギャップをみてみたい。

まずビルマ化を推進するために言語を徹底するのであれば、ビルマ語を母語としない子どもたちを念頭に置いたビルマ語教授法や教材の開発が進められて然るべきである。しかし現実には、教員養成ではこのような内容はまったく取り扱われておらず、あたかもすべての子どもが最初からビルマ語を操ることを前提にした教員の育成が行われている。現場においても教員の配置やカリキュラムの面で配慮されておらず、国境付近の学校に配置された教員は、自らの努力で現地語を学び、現地語とビルマ語を両方操れる地域住民の助けを借りて授業を行っている。筆者が2007年にシャン州ラショーでインタビューした若い女性教師は、「教科書の内容を教師が一方的に説明する授業をやっていた時には、何も問題を感じなかったが、

子どもに質問し、子どもの理解度を考えるようになって、低学年の子どもがミャンマー語をよく理解していないことに気づいた。」と屈託なく答えてくれた。最近教育短大を卒業した教師でさえ、言語に関してこの程度の認識しかもっていない。ビルマ語を唯一の教授言語とする政策をとりながら、少数民族に対するビルマ語教育の徹底はなされていないのが現状である。

EFA（万人への教育）の達成については、軍政も対外的にはコミットメントを示し、就学率も伸びを示している（図1）が、実態としては、さまざまな理由から公教育から弾き出されている子どもたちがまだ多く存在する⁽⁹⁾。たとえば教科書代や制服代の負担ができない、さらには学校が徴収する入学金や寄付金の負担ができないといった子どもがそもそも入学を断られるケースや、いったんは入学したものの続けられずに中退してしまうケースが発生している。国全体では、同じ時期に初等教育の1年に入学

図1 小学校と中学校の総就学率の推移



(注) 総就学率とは、学校在籍者数を学齢人口総数で割ったもの。学齢に達しない子どもの入学や留年などによって年齢のいった生徒がいると、総就学率は100%を超えることもあり得る。

(出所) UNESCO より作成。

した子どもが5年間の初等教育を5年間で修了する割合（残存率）は、2004年で69.9%、2007年で73.9%となっており、3割近くの子どもの中退や留年している状況にある（UNESCO）。さらに、中国・インド系の住民で長らくミャンマーに居住していながら国籍を取得していない子どもや、何らかの事情で出生証明書を取得していない子どもたちは、入学を断られるほか、入学しても基礎教育卒業試験を受験することができず、よって次の段階の学校に進学できない、といった理由で進級や進学をあきらめざるを得ないという問題も指摘されている（Kanbawza Win [2010]）⁽¹⁰⁾。実際、2000年時点では、5歳未満の子どもの実に60.6%しか出生届を出していないとのデータもある。こうした層は貧困層、農村部、教育年数の少ない保護者にとくに多いと報告されている（UNICEF [2004: 43]）。

政権は無償教育を謳っているものの、現実には無償ではなく、小学校においても入学金や補助教師の手当などが保護者から徴収されている。2003年に筆者が3タウンシップ（ジョービンガウ、チャーミャータージ、ダラ）の84校で実施した調査によると、政府から学校に支出される経常経費は非常に限られており、学校の運営費が基本的には児童の保護者によって負担されている現状が明らかとなった。2002/03年度に政府から何らかの予算手当がなされた学校は、調査対象84校中30校にとどまった⁽¹¹⁾。学校レベルの運営予算が配賦されないことで、その負担を保護者が負うことになり、それが貧困層の子どもの公教育へのアクセスを奪うことになっている。

カリキュラムにおける児童中心主義の採択は、教科書の暗記と試験による選抜という長年学校教育を支配してきたしきたりに挑戦するものであるが、カリキュラムだけでなく教員の質の向上を通して教授方法が改善されなければ授業の質はよくならない。その意味で大きな課題であった、教員養成・研修の強化については、大幅な制度改革を行うことによって、教員養成訓練を経た教師を学校に配置し無資格の教員を削減する、といった当初の目的は量的には達成されつつある。しかし有資格となった教師が本当に必要な技術、知識、考え方を身に付けたかどうかについては疑問が残る。そもそも無資格の教員のなかには学士号をもたない教師が多い。資格

賦与のために教育短大で実施された研修も、夏期休暇を利用した数カ月の研修であり、100人を超える参加者ですし詰め教室で講義形式の授業が行われるのである。参加者が十分な知識や技術が得られるとは想像し難い。教員養成制度が新たにできた事は大きな改善ではあるが、教育短大の詰め込み式、暗記型の画一的な授業をみるに、その養成内容は未だ十分とはいえない。さらに、教員養成と現職教員研修の両面において重要な役割を果たす教育短大の教官の質も高等教育機関としては非常に低く、2000年度には74%と、過半数の教官が学士号以下の学歴保持者となっている。

学校施設については、大都市以外の状況はほぼ似たような状況である。間仕切りなしの教室で、図書室はおろかトイレがない学校もある。教材も、教科書で示されている磁石や温度計など基本的な教材でさえも揃っていない学校が多い。小学校の場合は、村の人口規模や学校の位置よりも、1村1校のルールにもとづいて学校が設置されていることが多いため、村の規模が小さいところでは小規模校となり、したがって教師も複数の学年を受け持つ、複式学級の実施を余儀なくされている。一方で都市部近郊では人口増加に教師の配置が追いつかず、学校を午前の部と午後の部とわけて2部制として実施するなどの措置がとられることもある。前述の3タウンシップでの調査結果によると、1教室当りの児童数の平均は、調査したタウンシップでそれぞれ18人、47人、81人と大きく異なった（国際開発センター [2003: 37]）。

前記の例にみたような政策と現実のギャップの根本的な要因には、不十分な教育計画（とくに学校や教師の適正配置）、さらに根本的には教育への過少投資が挙げられる。ミャンマーでは教育への公的支出は長期間にわたって、低レベルに抑えられてきた。各年のデータは揃っていないものの、ASEAN諸国のGDPに占める教育への公的支出（表1、表2）と比較すると、ミャンマーの教育への公的支出は明らかに低い。

軍事政権は、基礎教育においては、教育内容や教育言語、教育行政の管理を強化してきた一方で、国際的な枠組みのなかで基礎教育を改善する姿勢を対外的に打ち出してきた。しかしどちらの政策においても、その実施への政権の強いコミットメントは感じられない。ビルマ化を重視する一

方で、ビルマ語を母語としない子どもへの教授法・教材開発は不備であり、また基礎教育の拡充は推進しつつも公的支出は低いままである。このように、外形は整える一方で、施策、実施状況の実態は政策目的達成にはほど遠い状況がいわば放置されている。穿った見方をすれば、教育予算を抑制することによって教育の質を抑え、政権に異を唱えない国民を育成することが、政策の真の目的と恐察することのできるものである。

表1 GDP に占める教育への公的支出

(%)

年 国	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
タイ	4.99	5.41	5.02	...	...	4.24	4.23	4.33	3.83	4.70	...
フィリピン	...	3.49	3.24	3.17	3.21	2.70	2.53	2.63	2.69	...	...
インドネシア	...	...	2.46	2.65	3.22	2.75	2.87	3.60	3.53	...	...
マレーシア	5.69	5.97	7.48	7.66	7.50	5.92	7.48	4.66	4.55	...	...
シンガポール	...	...	3.07	...	...	...	...	...	...	2.64	3.01
ブルネイ	4.93	3.71	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ベトナム	...	...	...	...	...	...	...	...	...	5.34	...
ラオス	0.98	1.50	1.99	2.71	...	2.28	2.43	2.90	3.03	2.27	...
カンボジア	0.97	1.67	1.72	1.71	...	1.72	...	...	1.60	...	...
ミャンマー	0.62	0.57	1.26	...	...	...	...	...	...	...	...

(出所) UNESCO [various years].

表2 国民一人当たり GDP に占める小学生一人当たり公的支出

(%)

年 国	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
タイ	...	17.82	16.82	...	...	14.42	...	...	...	20.51
フィリピン	...	12.84	12.10	11.37	11.99	9.40	8.65	...	8.98	...
インドネシア	15.67	...
マレーシア	...	12.48	16.31	19.25	17.76	13.96	...	10.75	11.60	...
シンガポール	8.45
ブルネイ
ベトナム	19.70
ラオス	2.27	...	...	8.03	...	...	10.01	...	...	...
カンボジア	...	5.93	6.85	5.35	...	...	...	...	...	...
ミャンマー	2.57	...	...	...	...	...

(出所) 表1に同じ。

第3節 教育の非政治化をめざした高等教育政策

高等教育においても1988年に行われた大学教育法の再改正にもとづいて、その管理体制がさらに強化されるようになった。高等教育全体の政策決定、他省庁も含めた大学間の調整を行う機関として、大学中央審議会(The University Central Council)が、そして学業に関する規則や調整を行う機関として、大学学術審議会(The Council of University Academic Bodies)が設置され、高等教育に関する主要な政策決定は、この二つの審議会が担うこととなった。これらの機関は、教育省、高等教育機関を所管している省庁、そしてSLORC(のちのSPDC)から任命されたメンバーによって構成されており、教育省より上位の政策決定機構となっている。これらの機関の設置およびメンバー構成からは、教育を国の管理下に置くという軍政の強い意図がみてとれる。

ただし、高等教育の管理強化は、これまでみてきた基礎教育のそれとはやや異なる様相を呈している。1988年の民主化運動の中心が学生であったことから、高等教育が国民統合に脅威を与えるものという認識のもと、高等教育機関を政治的な動きから切り離す「非政治化」が、1988年以降の高等教育政策の最重要課題になっていったとみられる。このことは、次に示す6つの施策にみることができる。

第一に、高等教育機関の長期間にわたる閉鎖である⁽¹²⁾。1988年の学生による民主化運動以降、すべての大学はほぼ10年にわたって閉鎖と開校を繰り返した。表3にみられるように、1990年代は大学が正常に運営されていたと言い難い状況であった。1996年からの長期閉鎖の後、医学、情報科学、工学分野は1999年1月以降順次再開されたが、高等教育機関が完全に再開されたのは、2000年7月であった。学生がデモを起こすたびに大学が閉鎖されるため、学生は反政府運動を続ければ続けるほど自分たちが受ける教育の質を低下させるという悪循環に陥ることになった。1996年から1999年までの閉鎖期間中に滞留していた高校卒業生の数は、およそ40万人と推定されている。さらに長期間大学が閉鎖されたことによって、通常の課程修了の規則では卒業できない学生が大量に溢れること

表3 1988～2000年における大学の閉鎖期間（ヤンゴン大学および地方大学）

閉鎖時期	閉鎖期間
1988年6月～1991年5月	3年
1991年12月～1992年6月	7カ月
1992年11月～1993年3月	5カ月
1993年7月～1993年9月	3カ月
1994年1月～1994年8月	8カ月
1994年12月～1995年5月	6カ月
1995年9月～1995年11月	3カ月
1996年5月～1996年9月	5カ月
1996年12月～2000年7月	4年7カ月

（出所）The Irrawaddy Magazine（2003年1月1日）より作成。

になったため、卒業に必要な時間数を短縮し、4年の課程を1年から1年半で修了とする措置がとられた。大学閉鎖およびそれにともなうこのような措置は、大学における教育や研究の質に影響を与えたのみならず、社会の高等教育機関の質に対する信用度を大きく損なうことになった。

第二に、大学内における学生の管理強化が挙げられる。学生の動きに対する監視の目が厳しくなり、学生による集会は容易に認められず、大学を囲む鉄格子が設置されるなど、学生運動を未然に防ぐ対策が講じられるようになった。併せて、大学教官も学生の行動管理の責務を負わされることになる。教官が直接学生の動向について当局に報告する義務を負い、持物検査、服装検査などの業務が課せられた。筆者が2009年にインタビューした元大学教官の言葉を借りれば、「大学の優先事項はもはや学業を究めることではなく、学生を管理することとなってしまった」のである。

第三に、高等教育機関の移転が進められた。2000年に大学が再開されるようになってからは、多くの大学を郊外に移転する措置がとられた。対植民地政府のストライキに始まり伝統的に反政府運動の温床とされてきたヤンゴン大学はもとより、修士課程以上の学生のみを都市部に残し、学部課程はすべて都市部から離れたキャンパスに移動した。地方に移転した

キャンパスの多くでは寮がなく、学生は長時間通学に費やすことを余儀なくされるか、大学近辺に住むための財政的な負担を強いられることになった。このことは、学生の政治的な活動に従事する時間的、金銭的余裕を奪い、政策の意図する大学の非政治化に有効に働いたとみられる。

高等教育機関の移転だけでなく、高等教育機関の分散化も図られた。これが第四の施策である。1988年当時20校しかなかった高等教育機関は、2009年にはおよそ8倍の156校に増え、カバーする地域も、都市部から地方部へと広がった（Mya Aye [2008: 12]）。現在ではすべての州と管区に総合大学、教育短大、工科大学、コンピュータ大学が存在し、ほぼ同程度の設備を備えているため、医科大学、農業大学などの専門大学を除いては、学生は通常最も費用のかからない、居住地域に最も近い高等教育機関を選択するようになった。その結果、学生の国内の移動頻度は極端に少なくなり、学生の都市部への集中を抑制することにつながった。一方で高等教育機関の急速な拡大によって、大学教官の不足が生じ、教官が遠く離れた複数の大学を掛け持ちして出張講義を行うことで対応せざるを得なくなっている。地方部の大学だけではなくヤンゴンやマンダレーの大学でも教官の不足の問題が顕在化している。このような状況は高等教育全体の質の低下に拍車をかけている。

第五の施策として、遠隔教育機関の拡充がある。ミャンマーでは1970年代から郵便、カセットテープ、ラジオなどを通じた通信教育が実施されてきたが、1988年以降、遠隔教育機関の整備が加速した。1992年には遠隔教育大学（The University of Distance Education: UDE）が設立され、ヤンゴンとマンダレーがそれぞれ上ビルマと下ビルマ地域のハブとなり、計32のキャンパスによって全国をカバーする体制が整った。教育内容についても、医学部と工学部以外は遠隔教育で対応できる体制になっている。大学が閉鎖されている間に遠隔教育大学に移籍、入学する学生も増え、在籍者数は1987/88年度の3万8050人から、2001/02年度の56万781人に急増した（Han Tin [2004: 9]）が、それ以降、在籍者数は毎年ほぼ20万人前後と低迷している（MOE [2005, 2007]）。

これらの遠隔教育のプログラムでは、次のようなプロセスで授業が進

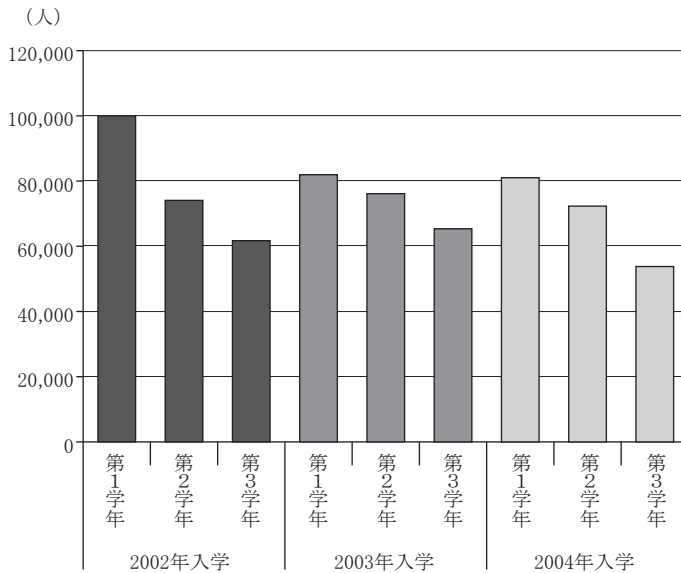
められる。学年の最初に教科書が配布され、学生はそれぞれのコースで 16 の課題をこなす。課題は授業の進捗に応じて、郵便で学生に送付され、学生はその課題を終えた後、郵便で送り返す。また、教科書と課題のほかに、毎日 2 時間のラジオ講義と週に 15 分のテレビ授業が 6 コマ放送されることになっている。各年度の後半には、2 週間程度の集中講義があり、学生はそれに参加するとともに、年度末試験を受けることになる。

政府は遠隔教育の利点として、国境地域を含め、ミャンマー全土をカバーすることができること、学生が実家や職場を離れずに最少のコストで学ぶ機会を得られること、ほかの教育機関で実施されている質の高い講義を活用できることを挙げている。当初遠隔教育は、教育機関へのアクセスが難しい地域での補完的な教育提供手段という位置づけであったが、軍政下における遠隔教育機関の拡大は、学生を物理的に集めずに実施できる、すなわち学生運動などのリスクの低い教育手段としての意義が認識されていたものと考えられる。

一方で、遠隔教育が質を伴った高等教育機関として機能しているか疑問を抱かせるのが、内部効率の低さである。実際に遠隔教育機関に入学しても修了する学生はその一部である。図 2 は、2002 年から 2004 年に入学した学生数の推移を示したものである。学年が上がるにつれ、学生数が減少しており、入学者が 3 年生まで到達するのは、6 割から 7 割となっている。さらに、この数字には前年度からの留年者も含まれているため、留年せず 3 年目に 3 年生に登録できる学生の割合はさらに低いと想定される。また、表 4 で示すとおり、登録をしても実際にその学年を修了する学生の割合はおよそ 3 割と低い。

低い修了率の背景には、遠隔教育を大々的に実施するためのインフラ整備が不十分であるという問題も指摘できよう。2001 年 7 月からデータ放送が行われるようになり、全国の 455 カ所の e-education 学習センターで、コンピュータアクセス、テレビ会議の設備、教育イントラネット、インターネットアクセスが提供されるようになった。しかしここで設置されているコンピュータの数は、数十万人という遠隔教育の受講者が使うにはおよそ十分ではない。インターネットにアクセスできる人口も 2000 年時

図2 遠隔教育機関の学生数（登録者数）



(注) 前年度からの留年生を含んだデータ。なお、遠隔教育課程は法学部を除いてすべて3年課程である。
(出所) CSO [2007] より作成。

表4 遠隔教育機関の各学年における修了率（2006年）

	登録者数	当該学年修了者数	修了率
第1学年	85,237	29,542	34.66%
第2学年	65,341	26,682	40.84%
第3学年	53,792	30,159	56.07%

(出所) The Irrawaddy Magazine (2003年1月1日) より作成。

点で1000人、2010年のデータでも11万人（2010年の推定人口5340万人の0.2%）にとどまっている⁽¹³⁾。このような情報インフラの未整備が、遠隔教育による効果的な学習の妨げになっているのは明らかである。さ

らに、いくら技術革新があっても、教師やほかの学生とのコミュニケーションがなければ、学生の学ぶ意欲は刺激されない。現在学生に課せられている2週間のスクーリングだけでは、学生の意欲を高め、質の高い学びを保証することは難しいであろう。

最後に、軍関連の高等教育機関の拡充を軍政の第六の施策として挙げておきたい。1988年以降、一般の大学が閉鎖されるなか、軍関係の軍医科大学、軍工科大学は、閉鎖されることはなかった。むしろ、防衛医学アカデミー、防衛工学アカデミー、防衛看護大学など、軍関連の高等教育機関の拡充が進められた。これらの高等教育機関の卒業生は、軍人であると同時に、高度な専門知識を有する専門家でもある。この軍関連の高等教育機関の拡充は、軍政にとって信頼に足る軍人かつ専門家である指導者層を育成しようという動きであると考えられることができる。

以上のような高等教育分野の教育政策を概観すると、あらゆる方面から高等教育機関の非政治化を図り、反政府運動を未然に防ぐという、軍政の強い政治的意思がうかがえる。そしてその目的は十分達成され、それによって、国民統合への阻害要因のひとつを排除することに成功したといえる。しかし、これによって真の国民統合が実現したとはいえない。軍政は地方における大学の設置や遠隔教育の拡充によって、高等教育全体のアクセスを増やし、地方のニーズに応えるという姿勢を示しつつも、その質の低下については関心を払ってこなかった。代わりに、軍の傘下にある高等教育機関によって政権にとって必要で信頼に足る専門家を確保するという手段をとってきたのである。このことは、国民統合を促進するものではなく、むしろ教育を通して社会のなかに階層を作ることには貢献してきたといえるのである。

第4節 公教育を補完する新たな動き

軍政は過去20年間の施策によって、教育のアクセス改善を図ってきたが、現実には、公教育へのアクセスが困難な社会の底辺層の人々に対して

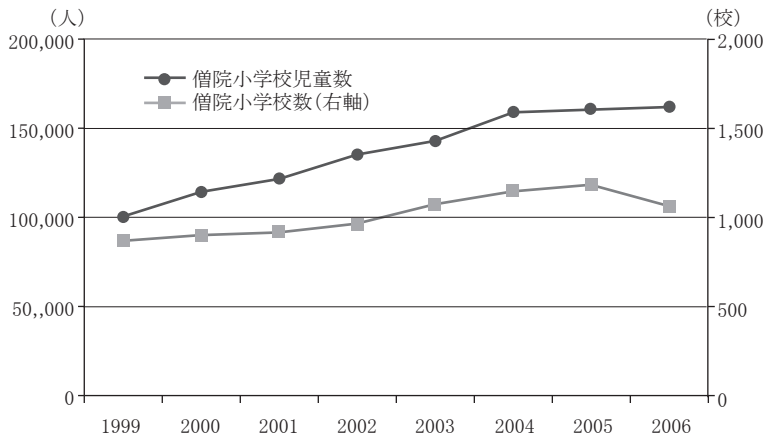
は十分な注意を払ってこなかった。さらに、教育の質に対する軍事政権の取り組みの不備は、既存の公教育に不満や不安をもつ社会の上層部の人々を生み出すことになった。これらの状況に対応して、政府から自立した形の市民社会や民間組織による教育の担い手が存在感を増しつつある。その例としてここでは僧院学校と私学教育を取り上げる。

1. セーフティネットとしての僧院学校

伝統的にミャンマーの教育は僧院で行われてきた読み書き算盤が教育の中心であった。現在の僧院学校は、教育の主流ではないものの、公教育と併存し大きな役割を果たしている。とくに貧困層の子ども、ストリート・チルドレンや孤児を中心に受け入れ、無償の教育機会を提供している。教育に加えて食事や宿舎の提供を行っている僧院もある。僧院学校は、その規模(数十人から数百人の子ども)が異なるほか、その提供する教育内容(仏教の教えを中心に識字教育を追加したものから、公教育のカリキュラムを導入しているところまで)もさまざまである。公教育のカリキュラムを導入して基礎教育を提供している僧院学校は2006/07年度で1313校存在し、およそ19万3000人の児童生徒が学んでいる。小学校課程を提供する僧院学校は、数にして公立小学校の3%にすぎないが、中学校課程を提供する僧院学校は近年急速に増加し、公立中学校の10%を超える。

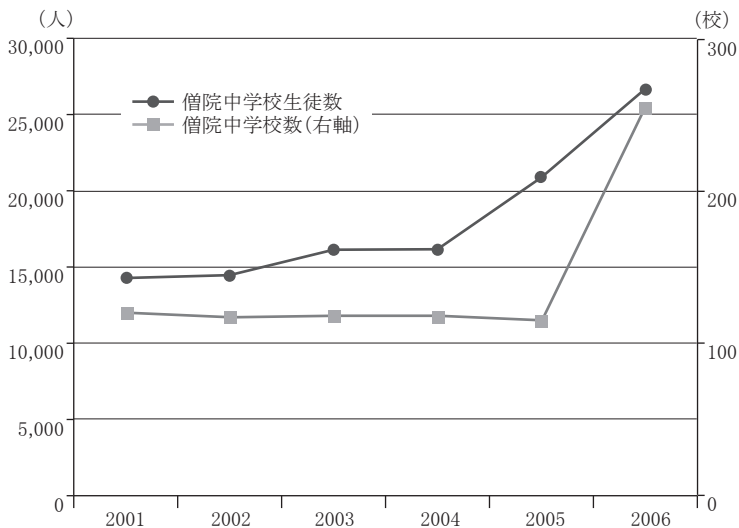
近年、公立学校数の伸びが鈍化している一方で、僧院小学校の数は、継続して増加の傾向にある(図3, 4)。公教育の拡充に伴って、公教育の代替教育の役割は減少していくのが常であるが、ミャンマーの場合は公教育機関の在籍者数は横ばいであるにもかかわらず、僧院学校の在籍者数は増加している。このことは、公立学校が本来提供すべき教育サービスが十分に国民に行き届いていないということを示唆している。さらに、近年の僧院中学校の増加は、僧院小学校の卒業生の増加への対応と考えられるが、公立中学校の数が増えないなかで、僧院中学校への需要が相対的に高まっていることを意味する⁽¹⁴⁾。またこの事は僧院学校が一時しのぎの教育機関ではなく、教育を受けるひとつのチャネルになりつつあることを示している。

図3 僧院小学校児童数と僧院学校数



(出所) CSO [2004, 2007] より作成。

図4 僧院中学校生徒数と中学校数



(出所) 図3に同じ。

僧院学校はその規模や運営方法も多様であり、平均像をとらえることは困難であるが、ここで、筆者が2009年に訪問したヤンゴン市内の僧院学校のケースを紹介したい。この学校はヤンゴン市テンガンジョンタウンシップに位置する、尼僧による僧院学校である。道をはさんだ向かいには、英語で授業が行われる有名な私立学校が立地している。小学校1年生から5年生までの男女合わせておよそ100人の児童が学んでおり、そのうち30人は、両親がいないなどの理由から僧院に併設されている寮に住んでいる。僧院学校に通っている児童は、半数以上が貧困家庭の児童で、近隣の公立学校に入学できない児童である。公立学校は無償を謳っているものの、実際には入学金、教科書代、制服代などが必要となるほか、月々の費用も発生するためである。さらにこの僧院学校に通っている児童の4分の1程度は、何らかの事情で出生証明書をもっていないために、公立学校に入学できない子どもでもある。親が手続きをし忘れた、あるいは証明書を無くしてしまったという理由で出生証明書がない子どもは、公立小学校に入学できない。僧院学校では、このような子どもも受け入れ、僧院学校在籍中に関係当局と掛け合って証明書を入手する手伝いもしている。基本的に入学希望者はすべて受け入れることにしており、近隣で就学していない子どもの情報を得た場合には、その自宅に出向き、保護者に働きかけて僧院学校に入学させることもあるという。僧院学校の設立者によると、この学校を運営し始めて数年たつが、入学者は一向に減らず、むしろ増加しているとのことであった。

教師は9人、すべて教員資格をもたないボランティアである。教科書は公立学校と同じものを僧院学校が購入し使用している。ただ、僧院学校にいる子どもの多くは、これまで親の愛情やケアが十分でなかった子どもも多く、精神状態が不安定な場合もあるため、集中力が続かず、学習スピードが遅い子どもも多いという。このため、教師は忍耐強く丁寧に、そして愛情をもって子どもに接することが求められ、個々の子どもに合った指導が必要になるとのことであった。

僧院学校は宗教省の管轄であり、宗教省への登録と定期報告を行っている。教育省への登録はないが、タウンシップ教育事務所とはカリキュラ

ムなどに関するコミュニケーションはとっている。ただ、政府からの財政的、技術的支援はほとんどない。この僧院学校には地元の NGO が協力しており資金援助をすると同時に、50 人ほどの大学生ボランティアが子どもの世話や授業の手伝い、そのほかさまざまな学校活動を支援している。財政面での不足分は地域からの布施で賄われている。

この例にみるように、多くの僧院学校の運営は学校の設立者と地域社会や NGO などの善意で成り立っており、このような市民社会が公的な支援が届かない層に対するセーフティネットの機能を果たしているといえる。僧院学校の増加は、政府による教育サービスが十分でないことを、そして公教育を補完する市民社会がこれまで以上にその存在感を増していることを示している。貧困層や障害をもつ子どもなど社会的弱者といわれる層が公教育から弾き出されている事に対して政権がなんら手を打たないとすれば、僧院学校のこの役割はますます増大していくものと思われる。また、前述の事例にみられるように、僧院学校に来る子どもたちはしばしばより丁寧で個別的な学習支援を必要とする。このため、僧院学校がそれに対応して子ども一人ひとりに目を向ける授業を行うことができれば、公立学校よりも質の高い授業を実践していく可能性もある。最近僧院学校が国際 NGO などの支援を受ける機会も増えており、僧院学校の受け入れ能力が増え、小学校卒業後の中学校や高校へのチャネルが確保されれば、社会のより広い層が僧院学校をあえて選択するようになる可能性も否定できない。

とはいえ、現時点では、僧院学校の質は公立学校と比較して劣っているといわざるを得ない。教員訓練をほとんど受けていない無資格の教員が授業を受け持ち、教材も十分ではない。僧院小学校から中学校への進学においても、公立中学校入学の際の条件や、僧院中学校の少なさなど、さまざまなハードルがある。現時点ではまだ貧困層にも最低限の教育を提供する場、としての位置づけでしかない。そもそも軍政にとっては、この社会の底辺層への教育は眼中になかったわけであり、故に、僧院学校による公立学校の補完は、政権にとって歓迎すべきことであり、これからも市民社会が福祉分野において一定の役割を果たすことは、政権の期待するところ

であろう。2007年の僧侶による大規模デモを受けて、僧院への軍政の締め付けが厳しくなり、僧院学校を提供している僧院への影響も皆無ではないとみられている。しかし、現時点ではさして政権にとって脅威とはみなされていない僧院学校が今後どのように拡大していくのか、それを政権がどうとらえるか、今後の成り行きを注視していく必要がある。

2. 選択肢としての私学教育

ミャンマーでは、1990年代に入ってさまざまな私立の教育機関が出現し、2007年時点では、ヤンゴンだけで216の私立の教育機関が存在している (Lall [2008: 137])。これらの私学教育機関には、公教育での提供が限定されているデイケアや幼稚園などの就学前教育を提供するもの、補習校や塾の形で一部の科目について公立学校の補完的役割を果たすもの、そして完全に公立学校の代替としてすべての科目を提供するものがある。ミャンマーでは、社会主義政権から現在に至るまで、教育省は正式に私立学校を認可していないが、これは公立学校の代替としてすべてのカリキュラムを提供する私立学校についてであり、一部の科目のみを提供する補習校については1964年の法律 (Private Tuition Law) で認められている。

補習校は、多くの場合英語やコンピュータ技能、ビジネスなど単一の科目のみを扱う。生徒は公立小・中学校に通いながら、放課後や週末に補習校に通うという形をとる。教師の自宅や間借りした建物を活用して、小規模に運営されている学校が多い。公立学校で扱われる教科内容の補習を行い、基礎教育卒業試験の準備をするコースのほかに、より高度な科目内容や外国の大学を受験するための準備コースを提供している場合もある。これらの補習授業は最近の動きではなく、1970年代から学校教育の質に不安を感じた家庭で、また教育熱心な家庭でしばしば行われてきた個人やグループを対象にした補習クラスの延長線上にある。都市部の中間層にとっては、補習教育はいまや必要不可欠なものとみなされる傾向があり、これらの塾や補習校は、その市場をとらえたものである。月に20ドルないし30ドルの給料で公立学校に勤務している教師のなかにも、このよう

な補習校や家庭教師で生計を立てている教師は多い。

公立学校の代替としての私立教育機関のなかには、基本的に公立学校のカリキュラムを踏襲している私立学校と、ミャンマーのカリキュラムを考慮せず、むしろ国際標準のカリキュラムを使用しているインターナショナル・スクールの2種類がある。前者の学校では、ミャンマーのカリキュラムをカバーしているが、授業は英語で実施されているところが多い。たとえば、ヤンゴン、タウンジー、ラショーで学校を運営している「国際言語ビジネスセンター (International Language and Business Centre : ILBC)」という私立校では、小学校から高校までの課程を有し、英語で授業が行われている。小学校1年生の授業料が年1000ドル以上と高額であるが、これを負担できる家庭にとっては、魅力的な選択肢となっている。これらの学校の多くは、教育省ではなく商業省の登録機関となっており、学校の名称も、「学校」や「教育」という言葉を使わない名称を冠している。

後者のインターナショナル・スクールは、外国人の子弟または富裕層の子弟を対象にし、ミャンマーの歴史や文学などは公立学校でのようには扱わず、国際標準のカリキュラムを使用し、国外の大学進学にも対応できる科目構成になっている。

前述のとおり、政府は私立学校を認可していないため、この公立校の代替としての私立学校に通っている生徒は、11年修了後の統一試験を受ける資格がなく、したがってミャンマー国内の大学に進学することはできない。つまり、私立学校に子どもを入学させるということはすなわち、国外の大学に留学させるということを意味しているのである。事実、諸外国の高等教育機関で学んでいるミャンマー人留学生の数は、2001年から2007年にかけて、1822人から3312人へと2倍近く増加しており(OECD [2003-2009])、人気の留学先であるシンガポール、マレーシア、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドなどへの海外留学を斡旋する団体も増加している。このように公教育に期待できないと考え、そして私学教育の負担が可能なごく一部の階層にとっては、基礎教育は国内の私立学校に、そして高等教育は国外の教育機関に依存する、という流れができつつある。

これまでの政権による私学教育の規制には、次の二つの背景があったと考えられる。ひとつは、各民族が自民族の言語や文化を維持するための私立学校を設立した場合、それはビルマ同化政策を推進する政策に反するものとなり、国民統合への阻害要因となるという考えである。もうひとつは、私学セクターが成長することによって、公教育の質の低さがより浮き彫りにされ、公教育のイメージを損なうのではないかという危惧である。とはいえ、制度上は規制されていても、現実には私立学校は公然と存在しており、軍政の高官も自分の子どもを私立学校に送っているという状況は変わらない。軍政は私学教育を推進しないまでも、私学教育の位置づけを曖昧にしたまま、その動きを見逃しているといえる。

最近になって、2011年度から私立学校の認可を教育省が検討しているとのニュースも伝わっている（The Irrawaddy [2009]）。教育省と幾つかの民間の教育事業者の間で交渉が続けられており、2010年には、私立学校10校がパイロット校として、教育省の認可を受けて私学教育を提供している。すでに私立学校の存在は既成事実化していることを考えると、実質的には政権は私立学校を容認しているといつてよく、今後正式に私立学校が認可される可能性は高いとみられる。これによって、ビジネス界の教育分野への参入も増えていくと予見される。

私立学校が認可され、その卒業生が国内の大学に進学することが可能になったとしても、結局は国内の大学の質が向上しない限りは、学生が国外の高等教育機関に流れていく、という動きはこれからも続くことになろう。すでに既成事実として私立学校が運営されていることは、私立学校の認可について政権が規制を強め、教育内容をコントロールする、というメカニズムがもはや機能しない事を示している。質の高い教育は国内で提供されている教育ではなく、外国で提供される教育である、との国民の認識が強まることは政権の教育政策の合法性、正当性を減ずることにつながる可能性はある。しかし、政権がこの私学教育に対してこれまで曖昧な態度でいられたのも、また認可に向けた動きがみられるのも、この私学教育が依然としてごく一部の、政権を担っている人々を含むエリート層を対象にしているからである。私学教育の認可は、これらの層に対してより高い質

の教育を提供することに貢献するとしても、一般大衆がアクセス可能な教育の質を向上させることにはすぐにはつながらない。今後の民政移管のプロセスを通して、こうした教育の二極化のなかで、教育の提供者、需要者層の構成がどのように推移していくのか、今後のゆくえが注目される。

おわりに — 新政権下の教育のゆくえ —

軍事政権は過去 20 余年にわたり、国民の大勢にかかる基礎教育については、その安定的な供給を優先課題とし、対外的には国際社会で合意された枠組みに沿ってミャンマーが努力している姿勢を示し、政権の合法性、正当性を高める努力をしてきた。しかし現実には、慢性的な教育への過少投資により、教員の質の低下や教育環境の劣化が進んだ。国民統合を進めるためのビルマ語の教育やユニオン・スピリットのような思想教育についても、教員訓練の不足や、現場の実践を徹底する監督者や指導者不足により、教育現場での実施は十分とはいえない。

高等教育においては、教育の非政治化が最も重要な課題としてとらえられ、学生を分散させ都市部から遠ざけることによって、学生を政治活動から引き離すために、数々の施策がとられた。そしてその結果、高等教育の非政治化という目的は達成されたが、それは高等教育の質の大幅な劣化と教育を通じた社会の階層化と引き換えに実現されたものであった。

政権が教育への過少投資を続けることができたのは、国軍の力が圧倒的に強くなり、政権の安定が十分に担保されるようになった過去 20 年の国軍の動きと無関係ではないだろう。教育のアクセスや質の向上を通して徹底した国民統合をせずとも、反政府グループを圧倒する軍事力、さらには少数民族グループとの停戦合意の締結によって、国の安定は保たれるようになったのである。しかし、教育への政府の過少支出を補うために、学校は生徒から授業料や教材費を徴収し、低い給与を補填するために、教員は学校外の実業家や補習校の講師としての収入を求める状況が続いている。このため、実質的に有償になった公教育は、社会の最下層にとっては

アクセスできないものになってしまった。さらに、教育の質の面で公教育では満足できず、より質の高い教育を求める一部の層には、一般庶民とは隔絶した別のチャンネル（軍関連の教育機関、私立学校、あるいは国外の学校）による教育に依存するという状況が生まれている。基礎教育においては公教育にアクセスできない貧困層、公立学校に通う大多数の中間層、質の高い私学教育を求める富裕層の三極化が、高等教育においては、国内の大学に通う（あるいは遠隔教育で学ぶ）多数層と、軍関係の大学や国外の大学で学ぶエリート層の二極化が進みつつある。そしてこれらの階層がある種の均衡を保っているのである。

では、今後新政権のもと、この教育における均衡状態は変化していくのだろうか。端的に言えば、短期間で大きな変化を予見することは難しい。さまざまな問題を抱えつつも現実には公教育制度は国の大多数を占める中間層の国民を対象としており、公教育の綻びに対する市民社会の反応はまだ限定的で、体制に影響を与えるレベルには至っていない。僧院学校は政権の教育政策、福祉政策の弱さを補うものであり、公教育の相対的な価値を下げるほどに一般大衆に受け入れられているわけではない。私立学校も、現時点ではごく一部のエリート層を対象としている。大多数の国民は不満ながらもほかに選択肢がないなかで、よりメリットがあると思われる方向を模索するしかないのが実情である。

この状態が今後どのように変化するかは、次の二つの因子が鍵を握ると思われる。ひとつは、政権の安定そのものである。近隣諸国での教育政策にみられる規制緩和の流れは、ミャンマーについても私立学校の認可の動きなどにみることができる。とはいえ、それは教育による国民意識の醸成や、経済発展のみに依るものではなく、むしろ軍勢力に依って獲得した政権の安定を背景とするものである。したがって、政権の安定を脅かす何らかの事件が起これば、容易に管理体制に戻りうる可能性がある。

二つ目は、教育に対するさらなる市民社会の意識や行動の本格化である。僧院学校や私立学校にみられるように、市民社会を担い手とする教育が存在感を増し始めている。前述のとおり、公教育の綻びに対する市民社会の反応はまだ限定的であるが、たとえば今後これらの学校が、大多数の

中間層を取り込んでいくような現象が生まれれば、現在の公教育の有り様への圧力となる可能性はある。すでにセーフティネット機能を有する僧院学校がより良い教育を提供できれば、公教育の相対的な価値は下がるであろうし、私立学校の台頭により、一般庶民の間でも質の高い教育＝私学教育という認識が強まれば、公教育はその正当性を減ずることになる。市民社会の教育制度改善への要望圧力が強まれば、それに応える形で政策、施策が展開される可能性はある。

今後新政権がどのように政権の安定、社会階層間の均衡をマネジメントしていくのか、そしてそのために教育をどのように活用していくのかが目される。本章で扱うことのできなかった少数民族地域の教育事情と合わせて、ミャンマー新政権の教育政策の分析を次の課題としたい。

【コラム】教育現場の努力

ミャンマーの小学校に入ってみると驚くのが、教室中はおろか学校中に響き渡る子どもたちの声である。教師の言葉を子どもがオウム返しに繰り返す声や、子どもが教科書を一齐に読んでいる声である。どのクラスも同じ授業スタイルであるため、隣のクラスの教科書を読み上げる声に負けないよう、教師も子どもも精一杯声を張り上げることになる。だみ声の教師が多いのも頷ける。

授業は僧院での伝統的な学習スタイルが影響してか、教師が一方的に情報を伝達し、子どもがそれをそのまま暗唱する、という形で進められる。教師が子どもに質問を投げかける場合でも、その質問に対して子どもが一齐に答え、教師がその正解に対して「ホウッピー（よくできました）。」と答えるという形となる。「前の時間に磁石について勉強しましたか」「勉強しました」「ホウッピー」、 「磁石は鉄をひきつけますか」「ひきつけます」「ホウッピー」、 「磁石は紙をひきつけますか」「磁石は紙をひきつけません」「ホウッピー」といっ

た具合である。教師の質問のなかに答えが用意されており、子どもは即座に答えを返す。もちろん多くの場合、子どもたちは磁石に触ったこともない。教科書に記述されていることをそのまま丸ごと覚え込むのである。教師にとって、教育とは子どもに知識を授けるものであり、子どもは教師の言うことを素直に聞くべきものという考え方が根強い。教科書を暗記するのは何も小学生だけではない。教育短大においても試験前になると教科書をぶつぶつ暗唱している学生に多く出くわす。

そのようななかで、2001年からミャンマーの小学校教育の改善のためのプロジェクトが日本政府の支援で始まった。ミャンマー側の当初の要請は、新カリキュラムに沿って開発された教科書を使用するための教師向けの指導書のサンプルを作成して欲しいというものであったが、活動が進むにつれて、サンプルではなくすべての科目をカバーする指導書作成と、その全国普及への支援へと、活動範囲が広がった。

本文内でふれたように、このプロジェクトは、暗記型の「教師中心型」授業から、子どもが主体的に考えて答えをみつけることを促す、「児童中心型」授業への転換を支援するものであったが、活動を行ううえで大きなネックとなったのが、パートナーとなった教育短大の教官の能力であった。国際援助機関の支援が非常に限られているなかで、教育短大の教官は長期間にわたって教育研究や他国の情報から隔離されてきており、教育短大の図書室にも1980年代以降の欧米の書籍は皆無という状態であった。このような状況のなか、教官の新たな考え方や知識に対しての渴望は非常に強いものがあったが、一方で、自分の考えを述べることや、物事を批判的に再考してみるという経験が少ないために、新たな考え方や知識を十分吟味して自分たちのものにしていく過程に時間を要した。

プロジェクトが始まって10年、各地域の教育短大を通して、現場の小学校教師への研修も進められている。少しずつではあるが、冒頭に挙げたような授業のスタイルから、グループ活動を取り入れる、

教材を使用する，質問を工夫する，などの変化がみられるようになった。粗末な教育施設のなかで，費用を工面しながら教材を作成し，授業を良くしていこうという現場の教師の努力には頭が下がる。まだ形式的な問いかけや学習内容にそぐわない活動なども散見されるが，とくに若手の教師のなかで変化は生まれている。子どもの好奇心を育み，子どもの意見を尊重し，子どもに考えさせる授業は，少しずつではあるが，将来国に何らかの変化をもたらす力を生むと期待したい。

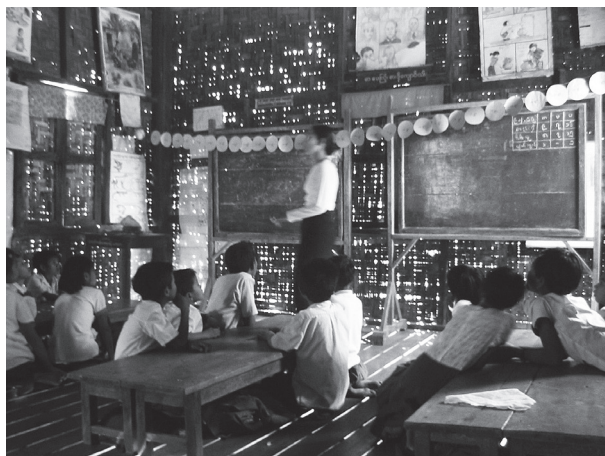


写真1：2007年2月 タウンギーの小学校にて。学校は粗末でも教師の工夫がうかがえる（筆者撮影）。

【注】

- (1) たとえば、インドネシアでは1994年に小・中学校のカリキュラムにおいて、地方政府の自由裁量で内容を決定できる地域科を導入した。授業時間の20%を占めるこの科目においては、地域社会の自然環境や文化、価値観の醸成や、当該地域で必要とされる技術や知識の提供がめざされ、地域語や民族文化に関する活動、手工芸技術に関する授業などが行われている。
- (2) 一般的には、基礎教育とは初等教育から前期中等教育段階を指す言葉であるが、ミャンマーにおいては、初等教育から後期中等教育の11年が基礎教育と定義されている。
- (3) この「民族発展アカデミー」は、1988年の11月には「民族発展大学 (University for the Development of National Races : UDNR)」と名称を変え、遠隔地や国境地域における教師や指導者の育成を進める機関として、現在に引き継がれている。この大学では、少数民族から若者をリクルートし、遠隔地や国境地域においてビルマ語でビルマ式の教育を受けた教師や地域のリーダーになる人材を育成することを目的としている。教育省の管轄下にある教育短大とはほぼ同じカリキュラムを使用しているが、へき地からの学生を入学させるため、入学に必要な教育年数を通例の11年から9年に短縮することも可能とし、また通常より少ない教育年数で教員の資格を取得することも可能としている。広大な敷地に教育施設と寮が完備されており、ほかの教育短大と比較しても、設備・予算の面でかなり恵まれた教育機関である。(筆者による関係者へのインタビュー 2003年)。
- (4) 日本ではカリキュラムとは学習指導要領と、各学校が編成する教育内容の全体計画を指すが、ミャンマーでは1種類の教科書がカリキュラムと同義語になっている。
- (5) 国民に無批判と服従を求め、権威に中心を置く体制下にあって、授業のなかで子どもの自発的な学びを重視し、子どもの自由な発想や考えを促す「児童中心」主義の発想は相対する可能性はないとはいえない。現時点ではその対立は必ずしも明確に自覚されていないが、教育省関係者は、「児童中心」主義の考え方を導入する必要性を十分に認識しているとみられる。
- (6) 「タウンシップ (Township)」は、ミャンマーの行政区画において、州・管区 (State/ Division)、県 (District) の次に小さい区域として位置づけられる。
- (7) 筆者による関係者へのインタビュー (2009年)。
- (8) カリキュラム改訂に関しては、1997年に日本政府によって日本人専門家が派遣された。児童中心主義にもとづく教育の支援(教員用指導書の開発、教員研修支援、教育大学の強化)には2002年から同じく日本政府の支援によるプロジェクトが実施された。
- (9) UNICEFは、EFAモニタリングレポートにおいて、ミャンマーの人口データが信頼性に欠けるために、就学率は計算できないとしている。
- (10) 1982年の国籍法により、ミャンマー国籍を取得するには、原則として1924年から祖先がミャンマーに居住していることを示すことが求められるようになった。

- (11) このうち、経常経費については27校が平均3万6000チャット、教室の建設や修復にかかる経費については8校が平均121万チャットを受け取っている。
- (12) 大学の閉鎖は1988年以降に始まったことではない。1962年にデモをしていた137名の学生が軍隊によって攻撃された際に、大学は一時閉鎖され、それ以降何かおこる度に大学は閉校と開校を繰り返してきた(Kanbawza Win [2010])。
- (13) Internet world stats (<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>) 2011年1月28日時点。
- (14) 僧院小学校から公立中学校への進学は可能であるが、そのためには前述したとおり出生証明などの手続きを終えていること、小学校修了程度の学力を有することを示すために試験を受けることが必要となる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 国際開発センター (IDCJ) [2003] 『ミャンマー国児童中心型教育強化プロジェクト 事前評価調査 (第2次)』 国際協力機構。
- 小島文英 [2008] 「ミャンマーにおける1998年初等教育カリキュラム改訂の社会的分析：新設社会科を中心に」 『国際基督教大学学報 教育研究』 No.50 2008-03 165-175 ページ。
- 牧野勇人 [2001] 「第2章第7節 ミャンマー ビルマ化政策と少数民族政策」 (村田 (編) 『東南アジア諸国の国民統合と教育—多民族社会における葛藤—』 東信堂) 131-142 ページ。
- 村田翼夫 [2001] 「第5章 東南アジア諸国の国民統合と教育」 (村田 (編) 『東南アジア諸国の国民統合と教育—多民族社会における葛藤—』 東信堂) 271-313 ページ。

〈英語文献〉

- Central Statistical Organization (CSO) [various numbers] *Statistical Yearbook (SY)*, Yangon.
- Han Tin [2004] “Seminar on Education in Myanmar” (Presentation materials).
- [2008] “Myanmar Education: Challenges, Prospects and Options” in Skidmore, M. and Wilson, T. eds., *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press, pp.113-126.
- International Development Center of Japan (IDCJ) [2002] *Development Study for the Improvement of Quality and Access of Basic Education in the Union of*

- Myanmar, Final Report*. JICA.
- The Irrawaddy [2009] *Burma Considers Private Education*. November 18, [http :
//www.irrawaddy.org/article.php?art_id=17243&page=2](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=17243&page=2) .
- Kanbawza Win [2010] “Higher Education to Control the County” in *Burma Digest, January 20*.
- Lall, Marie [2008] “Evolving Education in Myanmar: The Interplay of State, Business and the Community” in Skidmore, M. and Wilson, T. eds. , *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press, pp.127-149.
- Lorch, Jasmin [2007] “Myanmar's Civil Society–A Patch for the National Education System? The Emergence of Civil Society in Areas of State Weakness” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Volume 26 : 2007. pp.55-88, Hamburg.
- [2008] “The (Re) -emergence of Civil Society in Areas of State Weakness: The Case of Education in Burma/Myanmar” in Skidmore, M. and Wilson, T. eds., *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press, pp.151-174.
- Mya Aye [2008] “University Governance in Myanmar,” Presented at the 16th SEAMEO RIHED Governing Board Meeting, October.
- MOE (Ministry of Education, Union of Myanmar) [2004] *Development of Education in Myanmar*.
- [2007] “Education for All Mid-Decade Assessment Report” (Final Draft).
- OECD [various years] *Education at a Glance 2003-2009*.
- UNESCO [various years] Institute of Statistics, Key Statistical Tables on Education, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>, (2010年2月アクセス).
- UNICEF [2004] *Multiple Indicator Cluster Surveys, Standard Tables for Myanmar*. Standard Tables as of April 27.