

## 民主化と多文化共生 アフリカにおけるシチズンシップ教育への示唆

山田 肖子  
(政策研究大学院大学)

### 1. はじめに

1989年のベルリンの壁崩壊や、1991年のソ連邦の解体をきっかけに、中・東欧諸国は民主化の道を歩みだした。それにより、それまで社会主義の傘の中に隠れていた様々な民族や文化集団の存在が政治、社会活動の場でクローズアップされることになった。これらの国々は、民主化という大きな政治体制の転換の中で、国民としてのアイデンティティを再構築すると同時に、そこに内包される様々な文化集団の集団的権利をどのように保障するかという課題を負うこととなった。旧ソ連邦に限らず、1990年代は、世界各地で民族の自立やアイデンティティの問題がクローズアップされた時期であった。教育の場は、明示的、暗示的に、そこで学ぶ者にある社会の価値観を伝達し、アイデンティティを形成する役割を果たす。新しい民主体制の中で期待される市民の姿とは何か、いかにして権利を行使し、義務を果たすか、いかに異なる文化的背景の人々と共存するか…。磐石と思われた国民国家が揺らぎ、社会全体の価値観が問われなおした多くの国や地域において、市民意識を形成する場としての教育は新たな注目を集めることとなった。

そもそも「多文化教育」や「シチズンシップ教育」は、1980年代以降に欧米で生まれた概念である。これらの教育は、自由民主主義社会(liberal democracy)において、異なる文化集団が対等の市民意識を持って共存するのに必要な知識、態度、技術を身につけさせるという共通の目的を持っている。1990

年代以降、特に旧ソ連邦の国々で、多文化共生や市民性の前提として自由民主主義を自明視してきたこれらの欧米の多文化教育、シチズンシップ教育を、「民主化」プロセスにある国や地域に適用しようという多くの研究や実践がなされてきた<sup>(1)</sup>。しかし、旧ソ連圏の経済的、政治的破綻を阻止するという外交上の重要性から中・東欧やバルト諸国のシチズンシップ教育には援助や研究が集中したのに対し、国境内の民族が多様で民主化の途上にあるという意味では、中・東欧と同じかそれ以上に複雑な状況にあるアフリカや中南米の国々については、あまり研究が進んでいない<sup>(2)</sup>。特にアフリカでは、学校教育の普及度が他地域に比べて低く、国際的に合意された「2015年までに初等教育を完全普及する」という目標(「万人のための教育: Education for All (EFA)」の目標の一つ)の達成が危ぶまれる国が多い。そのため、国際社会の注目は、教育機会の拡大に向けられ、主要科目(数学、理科、国語など)の知識伝達以外の部分で、教育がどのような役割を果たしているかの研究はあまり多くない。しかし、アフリカは多部族社会であり、一つの国に多くの言語や文化があるのが普通である。従って、教育という場で、いかにエスニシティの壁を越え、市民としてのアイデンティティを構築するかは、常に議論されてきたことである。多くのアフリカの国は、軍事独裁などを経て、現在、民主化プロセスの只中にある。「民主化」は、世界銀行/IMFの貧困削減基金の支援を受けるための条件になっていることもあり、援助依存の高いアフリカ諸国では、たと

え形式的であっても、選挙に基づく「民主主義体制」を整えなければならないという外圧も受けている。こうした否応のない「民主化」への流れの中で、シチズンシップはどのように形成され、教育はそれにどのような役割を果たしているのであろうか。

アフリカにおけるシチズンシップ教育についての数少ない報告例は、殆ど南アフリカ共和国のもので、それ以外の国については、散漫な記述しか見られないのが現状である。そこで、本論では、アフリカのシチズンシップ教育研究の足がかりとして、まず、欧米で発展した多文化教育、シチズンシップ教育の理念を概観する。その上で、文献や筆者の現地聞き取り調査で実態がある程度把握できた南アフリカ共和国とエチオピアの事例を紹介する。欧米のシチズンシップ教育の理論は、これらのアフリカの国々の状況にも当てはまるのだろうか。アフリカの「民主化」とシチズンシップ教育はどのように関連しているのだろうか。本論ではこうした問題を考察していくこととする。

## 2. 政治理論としての多文化主義

多文化教育、シチズンシップ教育は、多文化主義(multiculturalism)を実現するための方策として論じられることが多い。したがって、多文化主義とは、政治思想の中でどのように理論付けられているかをまず理解しておく必要があるだろう。

多文化主義という概念は、1970年代後半から80年代に、カナダ、アメリカやオーストラリアを中心に論じられるようになった。こうした議論が起こる背景には、移民の増大や企業の多国籍化によって国民国家の枠組みが曖昧になってきたこと、また、80年代にカナダのケベック州がフランス系住民の集団的権利を優先する法律を次々と制定するなど、国家の中で自治権を求めるサブグループの存在が目立つようになったという事情

がある。欧米の多文化主義の政治思想家は、自国の政治環境の変化に合った新しい理論的枠組みを構築しようとしている者が多い。カナダのケベックの事例から理論展開をしているキムリッカやテイラーは、共にカナダの研究者であり(Kymlicka 1995; Taylor 1994)、また、ドイツ人のハーバマスは、ドイツへのトルコなどからの移民労働者の定住化を思考の基点としている(Habermas 1994)。

欧米の多文化主義理論は、細部では見解の対立があるが、自由民主主義(liberal democracy)体制と、それを支える価値観を枠組みとしているという点で共通している。多文化主義の議論は、民主主義体制の基本原則である、個人の信念、宗教、表現の自由を最大限に認めつつ、いかにして文化集団としての移民やエスニック・マイノリティの集団的権利を保障するかという議論であった。最もオーソドックスな自由民主主義思想では、完全に同じ権利を全ての個人に与え、後は個人の主体的意思決定にゆだねることで平等が達せられると考える(procedural liberalism)。むしろ、この考え方では、集団の権利を保障することは、国の分断化を招くし(Rockefeller 1994, p.89, p.95)、特定のグループのメンバーであるという集団的アイデンティティを「権利」として外的に押し付けることで、そこに属する個人を縛り付けることになる(Okin 1999)と、集団的権利の弊害を指摘する。これに対して、個人のアイデンティティというものは、文化的背景から全く独立して形成されることはなく、環境や周囲の人間との関係性の中で政治への参加の態度を身につけるのであるから、文化集団の権利をある程度認めなければ、民主主義体制下での平等は確保できないという立場もある(Gutmann 2004, p.76; Habermas 1994, p.113, p.126; Kymlicka 1995, pp.76-106; Taylor 1994, pp.32-34)。総じて、個人的権利と集団的権利のどちらかを認めたらどちらかが減退するというゼロサムの発想は近年で

は少なくなっており、機械的に権利を一律に与えても結果として平等が確保されるわけでもないことから、ある程度の集団的権利を認めて、不利益を蒙りがちなマイノリティや移民への配慮をしようという考え方が主流になっている。

では、集団的権利を主張する文化集団とは、どのような性格のものなのだろうか？キムリッカ(Kymlicka 1995, pp.10-33)は、移民や難民のように、個人や家族といった少数人数で移り住んできて、基本的にはその国家の支配的な文化に適応しようとしている文化集団(1)と、国家が形成される以前から存在し、国家の中のある地域に長く集住している文化集団(2)とは、要求する権利の種類が違うと述べている。前者は、既存のシステムの中で、平等な生存権を確保したいと願っており、経済的補助や特定の民族的、宗教的活動が阻害されないための法的に措置がなされれば、国家から分裂する意思はない。しかし、後者は、そもそも国家が作られる時点から真の意味で統合されていない。つまり、単一の国民で構成される国家(Nation-State)ではなく、多民族国家(Multination-State)だったというわけである。そういう場合には、この文化集団には支配的価値に適応しようという意思は希薄で、むしろ分離独立の志向性がある。これが本当に独立を目指して蜂起すれば、東チモールや中央アジア、アフリカ各地の内戦のような事態になるが、それを国家の制度内で収めようとすれば、ゆるい連邦制での自治権の付与ということになる。カナダのケベック州は後者の例であるし、また、アフリカでは稀有の連邦制に移行して分権化を進めているエチオピアも、この部類に属すると思われる。なお、一つの国家の中に、この移民型のマイノリティと先住マイノリティが共存することはしばしば見られる。例えば、先住民族を押しやりながら、移民が入り続けていたオーストリアや南北アメリカ大陸には両者が共存している。

次に、多文化共生といったときの「文化集団」とはエスニック・グループに限るのか、という問題がある。すなわち、抑圧されていて特別の保護が必要なグループは他にも沢山あるという意見である。例えば、性別や人種(肌の色)、宗教によって形成されるグループは集団的権利の恩恵を受けられないのだろうか。アメリカの黒人は、何世代にもわたって抑圧され続けており、1960年代の公民権運動などは、まさにその抑圧に対する集団としての抵抗であり、また、大学の学生や公的機関の職員の採用にあたって黒人やアジア系アメリカ人に一定の割り当てがされたアファーマティブ・アクションなどは、この恒常化した不平等への緊急避難的救助策である。黒人が集団として抑圧された事実は否定できない反面、黒人のアイデンティティは肌の色及び経済的な貧困によって外的に規定されている側面も強く、文化的にどれだけ統合されているかは分からないというのは、黒人哲学者ウェストも述べているところである(West 1993)。教育が高かったり、裕福な黒人が、スラムの黒人と同一視されることを好まず、むしろ距離を置いて、白人社会に同化しようとする様子は、肌の色によって与えられてしまったグループ・アイデンティティへの抵抗とも取れる。欧米の研究書に、人種に対する集団的権利の議論がなされていないのは、外見による集団認識を公然と論じることの難しさによると思われる。

このように、グループとして社会的に認知されることは、それに属する個人に対して抑圧的に働くことがある。ましてや、慣習や習俗を維持する集団的権利を法的に保障することは、ある意味で、集団内を治外法権化し、内部での不平等を覆い隠してしまう。例えば、フェミニストは、文化集団の中の女性の抑圧について強い懸念を示している。オキン(Okin 1999, p.127)によれば、グループの権利を外に対して主張するのは、大概男性で、その時点で女性の声は表に現われていないと

いう。他方、フェミニストが抑圧からの開放をあまりに強く主張することは、逆に女性以外の全ての文化集団に敵対し、共存を拒んでいるようなものだとも言われる(Kymlicka 1999, p.33)。そもそも、集団的権利を認めるということは、他人の基本的人権を侵害しない範囲においては、自分と異質なものを許容する、という社会の構成員の合意があって成り立つことである。したがって、一方的に一つの立場を主張することは、他人の領域を侵すことになる。では、どこまでが「他人の人権を侵害しない」範囲で、しかも「個人の人権を確保するために不可欠な」集団的権利なのか、というのは、一般化して論じるのが難しい問題である。結局、政治思想家からは、個別の事例について精査し、内部抑圧的なグループには集団的権利を与えないという対処方法が挙げられているにとどまる(Banks 2004, p.7; Kymlicka 1999)。解釈が分かれる事例として、フランスの公立学校に通うムスリム移民の少女が制服にないスカーフ(チャドル)を身につけることを、信教の自由として認めるか、公立学校の規則に反するとして禁止するか、というものがある。判例では、他人に働きかける宗教活動ではなく、私的な領域であるから、認容(tolerance)の範囲内であるとしている。グットマンによれば、これはムスリム移民に集団的権利を与えたというのではなく、あくまで個人の人権として認められたものであり、チャドルがムスリム社会で女性抑圧を象徴的に表しているから許容すべきでないというフェミニストの主張は無関係だとする(Gutmann 2004, pp.82-90)。しかし、政教分離の原則に厳格なフランスにおいて、この事例はしばしば引き合いに出され、論議的になっている。

ここで概観した1980年代以降に欧米で生まれた多文化主義の理論は、自由民主主義制度下での平等の確保のための理論である。この枠組みの中では、民主主義なしに多文化主義は論じられないことになる。自由民主主義

はそもそも欧米で生まれた政治思想及び体制であり、欧米社会ではそれを議論の前提とすることに歴史的連関性がある。しかし、これを、歴史的に自由民主主義を採用してこなかった社会に当てはめようとしたとき、大前提である「民主化」が進まなければ、多文化共生も、それ以外の改革も行えないということになる。異文化への寛容さは、私的な人間関係でも表出する個人の態度の問題であるが、異文化を法的に認知し、保障することで民主社会での万人の平等を確保しようとしたところが、欧米の政治理論としての多文化主義の特徴であり、また、その非西欧社会への適応可能性に若干の留保が求められるところでもあろう<sup>(3)</sup>。いわゆる複数政党の候補者の選挙による間接民主制が根付いていなければ多文化主義は語れないのか、市民性と自由民主主義は密接不可分なのか。アフリカの政治指導者が主張する「アフリカン・デモクラシー」が、欧米の自由民主主義の概念とは馴染まないという指摘もあり(Bourne et al. 1997, p.2; Moodley & Adam 2004, p.171; Parker 2004, p.446)、アフリカにおける多文化教育、シチズンシップ教育を考える際に注意が必要である。

もう一つ、自由民主主義を思考の枠組みとする多文化主義の限界がある。それは、多文化社会が国境内に留まっているとは限らないということである。多文化社会における市民性には二つの方向性がある。一つは、国境を越えたグローバル社会におけるトランスナショナルな市民性であり、もう一つは、国民国家の枠内での市民性である。グローバル社会の市民として上手く機能するためには、経済、外交などの共通言語である英語が操れ、国際的に認知された高等教育機関の学位を持ち、同じような属性を身につけた人々が形成するトランスナショナルな業界に属することになる。そこは、エスニシティや宗教的な意味の「文化」よりも、個人の学歴や技能といった属性がものをいう、ネオリベラルな市場原

理に支配された世界である。他方、国家の中での市民性は、国家のマジョリティが形成する社会的価値観に基本的に融和しつつ、部分的にサブグループの集団的権利を保障するという形で成り立っている。集団的権利がより自立的な自治権になるか、より融和的な経済的保障やアフーマティブ・アクションになるかは別として、国家の中の市民性は、制度としての民主主義に制限され、それを超越することはない。多文化社会での市民性が二極分化し、新たな階級社会を作っているという指摘もある。すなわち、例えば、同じ国や地域からの移民でも、経済力や学問的能力の高い者は、前者のトランスナショナルな市民性を志向するのに対し、労働者や難民は、文化集団としての結束が強いと同時に、経済的には前者とは大きな格差がある場合が多い(Castles 2004, p.28; Ong 2004)。

### 3 .多文化社会におけるシチズンシップ教育

多文化社会において、教育に求められている役割とは何であろうか？バンクスは、教育課程によって、個人が自分の文化的背景をよく理解し、自分の文化を守ることが、依り大きな社会においてどのような結果を生むかを学び、社会でどのように行動すべきかを考えることが重要だと述べている(Banks 2004, p.13)。また、自分のことを理解するだけでなく、異文化を理解し、様々な文化的背景を持つ人々と上手くやっていく能力を身につけることや(Bourne et al. 1997, p.10-11; Kymlicka 2004, p.xvi)、国民としての政治的権利を知り、国民意識を持つこと(Castles 2004, p. 29-31)なども必要だという。ここで挙げられている目的は、通常の科目で言えば、現代社会、歴史、地理、公民、道徳などの中で扱われる内容である。

一般に、シチズンシップ教育には、(1)立憲民主主義の基礎知識、(2)立憲民主主義で認め

られた権利義務を行使する技術、(3)民主国家や市民社会でやっていくのに必要な価値観や態度を身につけさせるという目的がある(Bourne et al. 1997, p.16; Gomez 2003, pp.9-11)。(1)は、法律の基本的内容、政府の機能(行政、立法、司法)、個人の基本的人権、主権在民、間接民主制の機能、市民社会の役割などについての知識の伝達である。また、マイノリティの権利と多数派支配の原則、個人の権利と公共の福祉のバランスといった、多文化共生にかかる基本原則もここで学ぶこととなる。シチズンシップ教育の知識伝達は、規格化しやすく、教科の中に明確に位置づけている国も多い。ただし、大抵の場合、入試科目には入っていないので、親があまり教えて欲しがらないという指摘もある。他方、入試科目にしてしまうと、シチズンシップ教育の知識の側面ばかりが強調され、権利義務を行使する技術や態度(2)や(3)が軽視されるという考え方もある(Bourne et al. 1997, p.7-9)。

シチズンシップ教育で特に重視され、かつ、実現が教師の能力や教育環境に大きく左右されると言われるのが、この(2)と(3)である。(2)は多分にインターパーソナルな関係を潤滑に行う技術であり、また(2)を行うためには多文化が共生する民主社会はどうあるべきかという価値観や態度(3)が身につけていることが基礎となる。これらは、講義で知識として伝えられるものではなく、体験から学ばなければいけないとされている。古くは、進歩主義教育学者のジョン・デューイ(Dewey 1966)が20世紀初頭に提唱した体験に基づく民主主義教育であるが、その理念は、今日のシチズンシップ教育、多文化教育の議論でも主流を占めていると言っていいだろう(Eisgruber 2002, p.70-86; Harber 2002, p.274; Macedo 2002, p.8; Parker 2004, pp.452-454)。生徒会や学級会などといった生徒の自治組織はしばしば民主主義の模擬体験とみなされる(Parker 2004, p.454)

が、学校環境そのものが「民主的」かどうか、教師が生徒とのインターアクションの中で「民主的」であるかが、生徒の社会化(socialization)プロセスに重要な意味を持つとされる。例えば、知識としていかに民主主義の概念を教えたとしても、教師の教え方が権威主義的であったり、生徒の自由な発想を押し込めるようなものであれば、真に民主主義を体現する人間は育たないということになる。

ハーバーは、アフリカの国々における学校環境を比較しているが、体罰を行う権威主義(ボツワナ)や、多様性への不寛容(ジンバブエ)といったシチズンシップ教育の理想と現実の乖離が多く見られると報告している。また、アフリカでは、軍事政権や独裁によって、ごく最近まで言論統制されていた国々もあり、それらの国では、異なる価値観を自由に表明しあうことへの恐怖心が払拭されていない場合が多い。また、ルワンダの1994年のツチ族大量虐殺などは、学校という場が少数のエリートと大衆を切り離し、憎しみを植えつけることで、多文化共生よりむしろ排除に力を貸したとも言われる。(Harber 2002, pp.273-274)

カリキュラム外の学校活動や教師と生徒の関係性を通じた態度形成や対人関係のスキルの習得のほか、既存の科目を教える中で、知識の一方的伝達ではなく、価値多様性を理解し、評価することを学ばせることも奨励されている。代表的なのは歴史教育である。すなわち、歴史というのは、記録する人間や環境によって解釈が異なるということを、生徒に体得させるという方法である。例えば、パレスチナとイスラエル、日本と韓国の世論が同じ歴史上の事件に違った解釈を与えている場合に、ひとつの歴史解釈を確定的事実として伝えずに、複数の「歴史」を知り、理解したうえで、自分はどのように解釈するかを一人一人の生徒に考えさせるのである(Gutmann 2004, p.81)。筆者は、9・11事件

からアフガニスタン、イラク攻撃に向かう時期のアメリカにいたが、その頃の高等学校では、テレビのニュース番組の報道とは違う見解について生徒に考えさせたり、今のアメリカの状況と1950年代のマッカーシズムを対比させる、などの多文化教育を実践している教師グループがいたり、学会でも多文化教育が新たな局面に入ったことを感じる時期であった。歴史以外でも、異なるエスニック・グループや、異なる国の憲法の特性を比較するなど、比較によって自らを相対化するとともに、多様性の理解と寛容さを身につけさせようとする教育手法は多く紹介されている(Banks 2003)。なお、教科書の記述や挿絵、教師の態度などから暗黙のうちにマイノリティや女子に関する否定的な固定概念が伝達されてしまう(「隠れたカリキュラム」)可能性もしばしば指摘されることである。

ここまで見てきたのは、既存の学校の中で、教授法やカリキュラムの向上によって、異文化に寛容で民主主義の理念を実践できる市民を養成するという立場からのシチズンシップ教育観であった。しかし、多様な文化的受容に対応するためには学校内を変えるだけでは不十分なため、学校そのものを選ぶ権利を制度として保障させようとする立場もある。一つは、文化集団が自分たちの子供をどう教育するか決め、それに従って独自の学校を持つという考え方、もう一つは学校で教える内容の最低限の基準を決め、それ以外の部分は学校ごとの裁量で決められるようにし、親は異なる教育を行う学校の中から選ぶ権利を持つという考え方である。

前者は、特定の文化集団に集団的権利を与える方法であるが、上の世代が、子供の教育内容を決めてしまうため、子供が多様な文化や価値観に触れて自ら選ぶ機会を奪うことになるという批判もある。その文化集団が、子供の教育内容を管理することで、集団としての将来の存続も担保しようとするものであるが、これは、内部抑圧になりかねず、また、

文化は変化する可能性があるもので、今のまま存続させようという行為に対して集団的権利は保障すべきでないという立場が主流である(Gutmann 2004, p.86)。

後者は、集団的権利ではなく、個々の親に対して「子供を教育する権利」の延長としての学校選択権を認めようとするものである。親が余分に学費を払って私立の学校に子供を通わせることは、親の私的な自由であるが、学校選択権は、公的補助金でより広い選択肢を保障しようとするものである。アメリカ、スウェーデン、イギリスなどで導入されているパウチャー制度がこれにあたる。親は、政府から支給されるパウチャー(引換券)を使って、自分が子供を通わせたい学校のサービスを受けることができるというものである。この制度を推進する立場からは、学校教育に市場原理を導入することで教育の質も向上すると説明されるが、市場原理は多様性への寛容とは相容れないことが多い。学業成績の向上に力を入れ、効率性が優先される結果、学校間で教育内容や方法の差異は逆に少なくなりがちである。また、親は自らの社会経済的背景や子供の教育への期待に応じて学校を選ぶため、どうしても似たような収入、エスニシティ、人種、宗教の生徒が同じ学校に集まることになる。そのため、教育内容の基準を最低限に抑えているにもかかわらず、多様性は排除され、学校内が均質化していくという問題が指摘されている(Gutmann 2004, p.88; Macedo 2002, p.9)。

教育全般に言えることだが、特に多文化教育、シチズンシップ教育といった、人間の価値観形成に関わる教育議論で問題にされるのは、何を教えるかという判断を誰がするのか、ということである。文化集団が、異文化への配慮なく、独自の文化を保全するために教育内容を定めることは、子供への文化の押し付けと言われる。親に選ぶ権利を与えても、親と子供は別の個人であり、親が選んだものを与えることが、子供の自由な選択を奪

う可能性があるのは他の場合と同じである。さらに、自由民主主義的な価値観も、沢山ある「文化」の一つであることに変わりはなく、自由民主主義的価値のみを伝達する教育も、押し付けであることには変わらない。結局、制度的枠組みが民主主義であれ何であれ、子供を多様な文化、価値観に触れさせるということが焦点であって、そういう教育をすることと、政治体制が何であるかということは、欧米の多文化主義政治思想家が思うほど強く結びついていないのかもしれない。

欧米のシチズンシップ教育のモデルを他地域に適用しようという試みは、先述の中・東欧を中心に数多く行われている。上述のシチズンシップの3つの目的のうち、(1)の制度や法的権利・義務についての知識は民主主義を制度として担保するために必要な知識伝達であるが、(2)及び(3)の多文化社会における人間関係形成の技術と価値観は、政治体制にかかわらず多文化社会では必要なものである。他方、(1)の部分は欧米のシチズンシップ教育のモデルを移転しやすいが、(2)、(3)は教師の能力や社会環境に影響されるため、手付かずである場合が多い。アフリカに関する限り、シチズンシップ教育が、学校現場での教授法や教師の態度に何らかの変化を及ぼす段階には至っているケースはほとんどない。つまり、シチズンシップ教育のためのカリキュラムや教科書を開発したとしても、(2)、(3)に至っていないという状態である。変化があるとすれば、教育の実態そのものより、むしろ、そういうカリキュラム改革をするというイニシアチブがもたらす政治的影響が大きいと思われる。

次節では、ここまで概観した多文化主義政治理論やシチズンシップ教育の諸相に関する認識に基づき、アフリカの2つの国(南アフリカとエチオピア)を事例に、シチズンシップ教育導入が民主化途上にあるアフリカの国々に何をもたらしたのかを考察する。

#### 4. アフリカの事例

##### (1) 南アフリカ共和国

南アフリカにおいて、長年にわたる人種隔離政策(アパルトヘイト)が廃止されたのが1991年である。その後、1994年に全人種参加による総選挙が行われ、アフリカ民族会議(ANC)の黒人指導者ネルソン・マンデラが大統領に選出され、民主化プロセスがスタートした。現在のムベキ大統領はANCの首長で、マンデラ氏の後継者である。1994年の最初の民主選挙以来、学校ベースの、あるいは成人向けシチズンシップ教育が積極的に行われてきた。学校教育においては、「民主主義教育」<sup>(4)</sup>が独立の教科として存在していたが、1997年より施行されている現在の教育カリキュラム(カリキュラム2005)では、教える内容が多すぎるという理由で排除されてしまった。現在は、人権やシチズンシップに関する教育は、様々な教科の中に、教師の判断で適宜取り入れるということになっている。南アフリカは、アフリカ諸国の中では、先進的な教育手法をいち早く採用することで知られるが、カリキュラム2005は、細分化された科目の中での知識詰め込みではなく、総合的に生徒の思考力、問題解決力を養うというOutcome-based educationという方針を取り入れている。これは、教師にかなりの発想の転換と先を見通した指導力を要求するものである。教師が、指導要領どおりに教科の知識を伝達できる状態を維持することだけでも様々な課題があるが、Outcome-based educationは、指導要領自体の融通性が高く、現場の教員が指導内容・方針を決めることになっている。しかし、教師のキャパシティからして、実際にシチズンシップ教育らしき内容がどれだけ授業に取り入れられているかは疑問が残る。モードレイとアダムは、南アフリカのシチズンシップ教育の議論で、実践の支援・強化などは議題にも上ってこないと述べている(Moodley &

Adam 2004, p.172)。政府の公式文書などではシチズンシップ教育が謳われていても、それが実施されるために必要な教師の訓練や教材などが無いというのはアフリカ諸国に共通する問題である(ボーン等は、ボツワナ、ジンバブエについて同様の指摘をしている(Bourne et al. 1997, p.8) )。

では、何がシチズンシップ教育の議論の焦点になっているかといえ、実際に学校で何を行うかよりも、シチズンシップとは、この国において何を指すのか、誰が市民なのか、という問題設定からくる文化集団間のアイデンティティの衝突である。ANCは、アパルトヘイト後の憲法の基になったと言われる1955年自由憲章で、「人民(people)が統治すべきだ」と述べていた。マンデラ大統領もしばしば、“my people”という表現を使ったと言われるが、それが白人も含めた南アフリカ国籍の人間を指すのか、黒人を指すのか、それともANCの支持者を指すのかは不明確である。すなわち、シチズンシップは、人種間のアイデンティティに関わるとともに、政党の支配争いにも関わる可能性がある議論である。憲法がどれほど愛国心を称揚し、国民統合を図っても、政治と利権が密接に絡む家産制的政治文化の中では、純粋に政治の場面だけの競争的複数政党制というのは成り立ちにくい。南アフリカにおいて、シチズンシップの議論は、政治文化によってゆがめられているというのは、モードレイとアダムも指摘するところである(Moodley & Adam 2004, p.172, p.177)。

では、アパルトヘイト後の南アフリカで、法の下での平等を確保するために、異なる文化集団に集団的権利を保障する必要があるのだろうか。モードレイとアダムは、多くの南アフリカ人は、エスニック・グループごとにまとまって暮らしており、居住圏内は極めて均質だと述べている(Moodley & Adam 2004, p.162)。農村人口の半分は、伝統的な社会の中で、支配的言語とは別の母語を使って生活



している。したがって、文化的には南アフリカ国民として統一したアイデンティティはなく、また、敢えて文化を維持するための法的保障を国家から受けることなどは必要としない。これらの分断されたグループは、経済活動によって交流しており、文化というより経済活動の中で発生する人種間、エスニック・グループ間の格差こそが対立の原因になっている。欧米の政治思想を南アフリカに当てはめる際に、例えば、アパルトヘイト下で抑圧されていた黒人に、白人とは違った集団的権利を与えるという法的措置が、文化保全のために不可欠なのかということも考慮する必要がある。アフリカにおいて、政府と国民は、欧米のような明確な契約関係にあるとは言えないのである。

最後に、シチズンシップ教育、民主主義教育の対象は誰かという問題に触れたい。アパルトヘイト後の憲法は、それまで投票権のなかった黒人に投票権を与えた。そのため、南アフリカでは、新しく投票権を得た黒人成人を対象とした投票の基礎知識に関する啓蒙を優先的に行ってきた。しかし、多くの黒人が参政権を得たことによって、それまで参政権はあったが、少数派に属するインド系や、白人マイノリティなどが、危機感から人種的排他性を示す傾向が見られるという。モードレイとアダムは、民主主義が国家の分断と闘争のもとにならないために、こうしたもともと参政権のあるマイノリティにこそシチズンシップ教育が必要だと述べている(Moodley & Adam 2004, pp.160-161)。手続きとしての民主主義の基礎知識を持っている人に対しても、その制度の中で異文化を許容し、共存する価値観を育てる教育が必要な場合があることを示す例であろう。

## (2) エチオピア連邦民主共和国

エチオピアでは、1991年にEPRDF(エチオピア人民革命民主戦線)がメンギスツ軍事政権を倒し、暫定民主政権を樹立した。その

後、92年に初めての地方選挙を実施した。地方選挙は複数回に分けて行われたが、1995年の正式な政権発足後の最初の全国統一選挙は、2000年に行われている。教育に関しては、1994年に新政府の教育政策が策定され、1997年から公民教育(civic education)<sup>5)</sup>がカリキュラムに導入されている。エチオピアにおいて、シチズンシップ教育は、ここ数年の政治状況の変動と共に大きな動きを見せている。まず、2003年に教育省は、これまでの公民教育と道徳教育を統合したシチズンシップ教育を教科として新設し、カリキュラム改訂のための有識者検討会を設置した。この有識者検討会には、大学教授、教育省官僚などが参加し、教師のためのカリキュラムガイドと教科書を開発した<sup>6)</sup>。

2003年の改革が急進的であるのは、シチズンシップ教育を初等1年から大学まで含む全ての教育課程で必修とし、また、大学入試の必須科目としたことである<sup>7)</sup>。南アフリカの例でも述べたとおり、シチズンシップ教育は、アフリカの「民主化」プロセスにある国では政治的議論の舞台になりやすい。エチオピアは、国土の広さはアフリカ大陸随一で、民族も非常に多様である。そもそも、現与党連合のEPRDFは、エスニック・グループを支持母体とする複数の政党の連合体であり、前政権を倒すに至る政治闘争の段階から、エスニック・グループが政治権力と密接に結びついていて、国家は、それらエスニック・グループが形成する複数のNationの緩い連携の上に乗っている脆い存在である。南部州は多くの少数部族が混在するが、他の州は、州ごとに多数派を占めるエスニック・グループが違う(オロミア州はオロモ族が多数派で、公用語もオロモ語、アムハラ州はアムハラ族が多く、公用語もアムハラ語)。政府は連邦制を採用しており、州が相当の裁量権を持っている。要するに、キムリッカの定義に従えば、エチオピアは多民族国家(Multination-state)であり、カナダのケベックの自治権に

近い自律性を持った州ばかりが集まった国ということになる。ただし、これらの州には、マイノリティとは言っても、かなりの数の他のエスニック・グループが混在しており、州に自治権を与えることによる内部抑圧は看過できないものがある<sup>(8)</sup>。

教育行政に関しては、カリキュラム開発は連邦政府が行うが、それぞれの州の教育言語に教科書を翻訳してそれぞれの教育環境に適應させるのは州の責任になる<sup>(9)</sup>。政治的に複雑なエチオピア国においては、この教科書の「翻訳」作業が、単なる言語の直訳でなく、意味の解釈に関する議論を生んでいる。また、軍事政権下での権威主義的一党独裁の名残が地方に行くほど濃厚に残っており、シチズンシップについて自由に議論するような土壌にない場合が多い。選挙において、EPRDF以外の候補者を支持することは暗黙のうちに制限されているという事例を、ポーズワン等は2000年の全国選挙を各地で観察した結果として報告している(Pausewang et al. 2002, pp.26-45)。そのため、州レベル以下では、シチズンシップ教育が、政党支持のための教育という色彩を持って政治化しやすい。但し、これは、実際に学校でシチズンシップ教育が全ての学年で確実に教えられているかとは別の問題で、教科書の「翻訳」作業がまだ追いついていない、部数が足りないなどの理由で、学校現場には殆ど影響を及ぼしていないように見受けられる。

このようにシチズンシップ教育が政治的であるということに取って触れることなく、手続き的民主主義(procedural democracy)の知識と、個人としての道德教育を組み合わせようとしたのが連邦政府の提唱するシチズンシップ教育である。全学年共通して扱う主な内容は、民主主義、法治、市民の権利・義務のほかに、平等、愛国、勤勉、自立、儉約、主体的コミュニティ参加などで、多文化社会であるエチオピアを国家として統合しつつ、市民性を育てようという意図が感じられる。

連邦教育省は、この教科書の推進には積極的で、教科内容の伝達や教室環境を民主的にする教授法について、教師のためのワークショップを行っている。年1回で各回90名弱の参加者のワークショップが、地方の教育現場に及ぼす影響はあまり大きくはないかもしれないが、連邦政府は、放っておけば、分散化しかねないエチオピアを国家として統合するための一種のくさびのような役割をシチズンシップ教育に期待していると言えるかもしれない。

## 5. むすび

シチズンシップと国家統合は必ずしも同じ問題ではない。単一国民国家ではなく、国家の中に複数のNationが存在する他民族国家(multination-state)もあるというのは、欧米の政治思想家も指摘している。しかし、アフリカでは、国家が歴史的必然から自然発生したわけではなく、宗主国の便宜から国境線が引かれているため、国家が自明の存在ではない。従って、国家を存続させるためには、意図的な統合を考えざるを得ず、シチズンシップを論じることは、国家統合と同義に近い。また、国家というものが、欧米でイメージするように、強固な権利・義務の関係で国民と結びついているとは言えないのがアフリカの多くの国の状況である。民主主義が実践されるためには、それを支えるシステムと物質的条件が整わなければならないが、多くのアフリカの政治的指導者が、真の意味で、自らが指導する政党に権力を集中させて国家を牽引する発想を完全に切り替え、競争的政党民主主義に移行するためのリーダーシップを発揮する意思があるかは疑問が残るケースが多い。このように、アフリカでは、「民主化」プロセス自体の性格が欧米の政治思想の想定のを超えていると思われる側面が多々あり、そういう状況で、文化集団の集団的権利の保障という枠組みの中でシチズンシップ教

育を考えることには限界があるかもしれない。

知識として、民主主義の手続きを教えることは比較的容易であるが、それが、当該国の制度や政治文化に裏打ちされていない場合には、シチズンシップや民主主義の知識は、文脈から切り離され、実体的意味をあまり持たないものになってしまう。むしろ重要なのは、自分と異なる文化背景を持つ者と、対等の市民として共存するという価値観や態度の教育であろうが、そちらのほうは教師の訓練や教育環境の整備など、実施を担保するための様々な作業が求められ、多くのアフリカの政策立案者の視野には入ってきにくい。アフリカの国々でしばしば見られる、中央の政策形成のレベルでは非常に熱心に議論されても、学校現場での実施が伴わないという状況は、まさに、シチズンシップ教育が政治力学上の意味ほどに実践の価値を認められていないことの現われであろう。

冒頭でも述べたが、アフリカの「民主化」は、世界銀行/IMFの貧困削減基金を受ける条件になっている。また、英国国際開発省(DfID)は、教育が民主化を浸透させ、そのことが貧困削減を導くという論旨を展開している(DfID 2000)し、他にも、民主主義の促進が平和や社会開発に貢献するといった援助機関の論理展開はしばしば見られる(Harber 2002, pp.271-274)。民主的な社会・文化環境がより円滑な社会活動につながり、それがひいては開発を促進する可能性は否定できないが、少なくとも、欧米の間接民主制の手続きだけをコピーして、実態が一党独裁である場合に、それが欧米的発想の「民主化」を意味するのかは、もう一度見直す必要がある。それと同時に、学校で間接民主制についての紋切型の知識を伝達するだけではこうした制度は定着しないのであり、アフリカにおいて有効な「民主主義」が育ち、人々が参加するためにどのような教育を行うべきかを、それぞれの国の状況に応じて柔軟に判断し、実行し

ていかなければならないであろう。

## 注

- (1) 研究の例としては、Huntington 1991 ; Barrington 1995 などがある。また、米国国際開発援助庁(USAID)が1990年代に旧ソ連諸国に行った援助により、シチズンシップ教育のカリキュラム開発を行った大学、コンサルタントの報告が多く出ている。例えば、Catlaks & Sarma 1996; Hamot 2003。
- (2) アジアの多文化社会におけるシチズンシップと教育の関係については、日本でも研究が進んでいる。例えば、杉村 2001; 村田 2001。
- (3) 多文化主義について論述している政治思想家からも、自由民主主義は文化中立的ではないという指摘は挙がっている(Habermas 1994, p.134, p.137; Taylor 1994, p.62)
- (4) シチズンシップ教育は、「民主主義教育」、「公民教育」など、違った名前でも呼ばれることも多いが、民主主義の基礎知識と、そこで機能するための態度形成を目指す点では共通しており、本論では、一括してシチズンシップ教育と理解することとする。
- (5) 上記脚注(4)に準じる。
- (6) この節の記述の多くは、2004年8月～9月の筆者の聞き取り調査に依っている。
- (7) 大学のコースとしてはまだ始まっていないが、いずれ教職課程でもシチズンシップの教科教育コースを開始する予定。
- (8) 筆者は、オロミア州内で、アムハラ語の学校がないために、かなりの通学距離を強いられている事例を散見している。
- (9) エチオピアでは1～4学年は州の公用語、5～8学年は国の公用語であるアムハラ語、9～12学年は英語で教授する原則になっており、5～12学年では、連邦政府の教科書をそのまま使う。

参考文献

- 杉村美紀(2000)『マレーシアの教育政策とマイノリティ - 国民統合のなかの華人学校』東京大学出版会.
- 村田翼夫編(2001)『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.
- Banks, J. A. (2003). *Teaching Strategies for Ethnic Studies* (7th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Banks, J. A. (2004). Democratic Citizenship Education in Multicultural Societies. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. 3-15). San Francisco: Jossey-Bass.
- Barrington, L. W. (1995). *An Explanation of the Citizenship Policies of Estonia and Lithuania*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Bourne, R., Gundara, J., Dev, A., Ratsoma, N., Rukanda, M., Smith, A. & Birthistle, U. (1997). *School-based Understanding of Human Rights in Four Countries: A Commonwealth Study* (Education Research Paper 22). London: Department for International Development.
- Castles, S. (2004). Migration, Citizenship, and Education. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. 17-48). San Francisco: Jossey-Bass.
- Catlaks, G. & Sarma, V. (1996). Civic Education for Democracy in Latvia: The Program of the Democracy Advancement Center. *ERIC Digest*.
- Dewey, J. (1966). *Democracy and education: an introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.
- DfID (2000). *Education for All*. London: DfID.
- Eisgruber, C. L. (2002). How do liberal democracies teach values? In S. Macedo & Y. Tamir (Eds.), *Moral and Political Education* (pp. 58-86). New York: New York University Press.
- Gomez, A. S. (2003). *The Role of Education in Promoting Cuba's Integration into the International Society: Lessons in Transition from the Post-Communist States of Central and Eastern Europe*. Miami: Institute for Cuban and Cuban-American Studies, University of Miami.
- Gutmann, A. (2004). Unity and Diversity in Democratic Multicultural Education: Creative and Destructive Tensions. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education* (pp. 71-96). San Francisco: Jossey-Bass.
- Habermas, J. (1994). Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism* (pp. 107-148). Princeton: Princeton University Press.
- Hamot, G. E. (2003). Developing Curriculum for Democracy through International Partnership. *ERIC Digest*.
- Harber, C. (2002). Education, Democracy and Poverty Reduction in Africa. *Comparative Education*, 38(3), 267-276.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1999). Liberal Complacencies. In J. Cohen & M. Howard & M. C. Nussbaum (Eds.), *Is Multiculturalism Bad for Women?* (pp. 27-34). Princeton: Princeton University Press.
- Kymlicka, W. (2004). Foreword. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. xiii-xviii). San Francisco: Jossey-Bass.
- Macedo, S. (2002). Introduction. In S. Macedo & Y. Tamir (Eds.), *Moral and Political Education* (pp. 1-20). New York: New York University Press.
- Moodley, K. A. & Adam, H. (2004). Citizenship Education and Political Literacy in South Africa. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. 159-183). San Francisco: Jossey-Bass.
- Okin, S. M. (1999). Is Multiculturalism Bad for Women? In J. Cohen & M. Howard & M. C. Nussbaum (Eds.), *Is Multiculturalism Bad for Women?* (pp. 8-24).

- Princeton: Princeton University Press.
- Ong, A. (2004). Higher Learning: Educational Availability and Flexible Citizenship in Global Space. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. 49-70). San Francisco: Jossey-Bass.
- Parker, W. C. (2004). Diversity, Globalization, and Democratic Education: Curriculum Possibilities. In J. A. Banks (Ed.), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives* (pp. 433-458). San Francisco: Jossey-Bass.
- Pausewang, S., Tronvoll, K. & Aalen, L. (2002). *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*. Cumbria, UK: Zed Books Ltd.
- Rockefeller, S. C. (1994). Comment. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism* (pp. 87-98). Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, C. (1994). Politics of Recognition. In A. Gutmann (Ed.), *Multiculturalism* (pp. 25-73). Princeton: Princeton University Press.
- West, C. (1993). *Race Matters*. Boston: Beakon Press.