

新生ミャンマーにおける高等教育改革の課題と可能性： ポリティクス、自治権と国際化

上別府 隆男

1. はじめに

ミャンマーは、日本の2倍近くの国土面積に5140万人（2014年国勢調査）の人口を抱え、東南アジア最後のフロンティアと呼ばれる。同国は、1948年にイギリスからビルマとして独立を果たし、1962年のクーデター後のビルマ式社会主義政権、1988年以降の軍事政権を経て、1989年にミャンマーに国名が変更され、2010年の総選挙後の2011年3月に23年ぶりに「民政」に移管されて今日に至っている。「民政」の初代大統領にはテインセイン氏が就任した。同政権は対外開放政策に舵を切り、民主化・市場経済化プロセスの中で、2015年実施予定の大統領選挙・総選挙も視野に入れ、諸改革を急速に進めている。ただ、国内に様々な対立軸（与党・野党、中央・地方、ビルマ族・少数民族、保守・革新、国内・海外帰国組など）が存在し、例えば、憲法改正、政治犯釈放、報道と集会の自由への制限緩和、民族紛争の再燃、イスラム教徒と仏教徒の衝突など問題が山積しているため、改革の実現には時間を要している。

2011年における「民政」への移管については、現政権の実態は「軍による新しい形の支配」との指摘がある（根本、2014）。実際、テインセイン大統領は旧軍政のNo. 4の元大将であり、下院議長は旧No. 3、副大統領2人のうち1人も軍出身である。閣僚33人中27人が退役軍人であり、上下両院議席の25%は軍人に割り当てられ¹、選挙選出は両院とも75%のみに留まる。2010年11月の総選挙には野党NLD（国民民主連盟）は参加せず、当選者の6割強は軍あるいは軍に近い人物である。

改革においては教育セクターも例外ではなく、基礎教育、職業技術教育、高等教育分野において、連邦議会、大統領府、教育省などの様々なステークホルダーが国際開発パートナー（ドナー）を巻き込みながら急ピッチで改革を進めてきており、法律や政策策定に同時並行で動いている。1988年の学生の反政府・民主化運動後、軍関係大学以外の一般大学は、学生が政治運動をしないよう、政府により閉鎖されたり再開されたり、その他言論などに多くの制限が課されてきたため、ミャンマーの高等教育の歴史はポリティクスと切っても切り離せない関係である。

本稿では、このような文脈を踏まえ、先行研究調査及び現地調査に基づき、ミャン

¹ 憲法改正には議員の75%以上の発議及び賛成が必要であるが、軍人枠から賛同者が1人でも出ない限りこれは不可能である。次に、仮に可決された場合でも、その後行われる国民投票では、投票者ではなく「有権者」の過半数以上による賛成という新たな非常に高い壁が待っている。

マーの高等教育改革の課題と可能性を検討する。まず、ミャンマーの高等教育を概観した後、2011年以降の高等教育改革の動きとその中における関係ステークホルダー間のポリティクス²、現在最大の争点である自治権の範囲を巡るせめぎ合い、国際化の位置づけを考察し、最後に今後の展望を述べる。

2. 高等教育概観：歴史・行政・制度

ミャンマーにおける近代的高等教育の起源は、官立カルカッタ大学（1857年設立）の附属校として1878年にできたラングーン・カレッジである³。同カレッジは1904年に政府カレッジ、1920年に大学カレッジに名称変更し、同年、大学カレッジは米国バプティスト系のジャドソン・カレッジ（Judson College）（1875年設立）と統合され、ラングーン大学が設立された（1989年ヤンゴン大学に名称変更）。5年後の1925年にはミャンマー第二の都市マンダレーにマンダレー・カレッジ（現マンダレー大学）が設立されている。

ミャンマーの教育セクターでは、基礎教育・職業技術教育を教育省、労働省などが管轄しているが、高等教育分野の管轄は歴史的な経緯から複雑である。ミャンマーの高等教育機関はすべて国立で計168校あり、民主化運動のあった1988年の20校から急増している。全168校のうち、教育省が68校、科学技術省が61校、保健省が15校、その他国防省など9省が専門的な高等教育機関24校を管轄するという12省管轄体制を取っている。この複雑な体制は、1990年代に多くの省の管轄下の大学設置を多数認可したり、1996年に元々教育省の管轄であった高等教育機関を分野ごとに他の関連官庁の管轄に移した結果である（例えば、ヤンゴン工科大学は教育省から、新設された科学技術省に移管された）。特に2000年の高等教育機関全面再開から拡充化とともに分散化が進められ、ミャンマー全7州・7管区に文理大学、教育大学、技術大学、コンピューター大学が配置されている。地理的にはヤンゴン35校、マンダレー37校、その他96校という分布である。なお、高等教育の二大管轄省である教育省と科技省には、それぞれ下ミャンマーと上ミャンマー担当の2つの高等教育局がある。高等教育機関は管轄省の意向に従って運営するという意味で強力な中央集権型であると同時に、各省が異なる運営を行うことから分断型でもある（Asian Development Bank, 2013）⁴。

教育省管轄の大学の人事権（採用、昇進、異動など）は教育省高等教育局が持ち、数年ごとに公務員である教員の全国規模の異動が行われる。都市と地方の間のローテ

² 一般的に、政治、政治活動、政治力学、政治的な駆け引きなどを指すが、本稿ではこれらを指して「ポリティクス」を使用する。

³ ちなみに、隣国のバングラデシュのダッカ大学も、同じ1878年にカルカッタ大学附属ダッカ・カレッジとして始まっている。

⁴ 及び2014年5月及び12月の現地でのインタビュー。

ーションが基本であり、日本の県単位の公立校教員人事に似ている。科技省についてもほぼ同様である。都市は3～4年、地方は1～2年という期間が慣例であり、単身赴任が多い。教員はキャンパスに住むか学外から通勤かを選べるが、学外が人気である。非常勤講師を希望する者は高等教育局に申請して配置を待つ⁵。

上記の大学分散化は学生に高等教育へのアクセスを提供したという側面もあるが、別の意味もある。前述のように、1988年の学生の反政府・民主化運動後、政府は、学生が政治運動をしないよう、一般大学の閉鎖と再開を繰り返してきた経緯があり、また言論などに多くの制限を課してきた。その一方で、通常のキャンパス通学が不要な遠隔教育大学（University of Distance Education）が1992年に設置され、学習機会を求める入学者の増加が続いた。2000年に高等教育機関は全面再開されたが、歴史的に政治運動の発火点だったヤンゴン大学とマンダレー大学をはじめとするエリート大学の学部生は、学生の非政治化目的で、都市部から遠く離れた所に設けられたキャンパスにバスで通学するか、寮は意図的に作られなかったため、キャンパスの近くのアパートに住むかを選ばざるを得なくなった。都市部のヤンゴン大学やマンダレー大学は大学院のみの大学になったため、どうしても、都市部で学びたい学部生は、学部が残されたヤンゴン外国語大学やヤンゴン経済大学、あるいは分散目的のために設置されたダゴン大学⁶、東ヤンゴン大学、西ヤンゴン大学などに進学した。このように、学生は長距離の移動という不便を強いられることになったため、学生の政治化を防ぐという政府の目論見は功を奏したものの、学生生活は非効率になり、教員も長距離の移動を強いられたことから運営コストが高くなり、結果として教育の質は低下することとなった（増田、2010）⁷。

ミャンマー高等教育全体の監督・調整に関しては、全レベルの教育システムの国内調整を行う国家教育委員会（National Education Committee: NEC）の下に大学中央審議会（Universities' Central Council: UCC）と大学学術審議会（Council of University Academic Bodies: CUAB）が置かれ、UCCとCUABが管轄12省を束ねている。UCCは高等教育政策策定、12省管轄の大学間調整を担い、具体的には、大学・カレッジ・研究所の新設、学位や修了証書授与の決定、入学定員設定、研究プロジェクトの決定、教員資格設定などを、CUABは、大学での教授システムや大学入学試験の方針決定、教員資格設定、研究の調整、大学改善策提案などを行う。（Asian Development Bank, 2013 ; JICA・パデコ・アイシーネット、2013 ; 増田、2010）。

高等教育機関の種別は管轄省で異なるが、教育省の場合、修士課程以上を持つ大学

⁵ 2014年12月の現地でのインタビュー。

⁶ ヤンゴンの郊外に位置するこの大学は非常に広大なキャンパスを持ち、約20,000人の全日制学生と28,000人の遠隔教育学生（週末）、教員1,000人、職員600人を抱え、全国最大規模である。

⁷ 及び2014年5月の現地でのインタビュー。

(University)⁸、学士課程までの単科カレッジ (Degree College)、学士課程の最初の2年までのカレッジ、基礎教育教員養成のための教育カレッジ (Education College) などに分かれている。学位の標準的なものは、学士4年、修士2年、博士4年以上であるが、教育大学 (Institute of Education) は学士5年である。2000年の高等教育機関全面再開後、長年の高等教育機関閉鎖を考慮して短期間で学位を取れるよう1年短縮していた各学位の修了年限を、2012年に元に戻す措置を取った。学年暦は、1学期 (6月1日～9月30日)、休み (10月1日～11月30日)、2学期 (12月1日～3月31日)、休み (4月1日～5月31日) である。多くの大学で10～11月は遠隔教育大学の学生のスクーリングに使用されるため休みとなり、4～5月の休みは夏休みに当たる⁹。

ミャンマーの基礎教育 (初等・中等教育) は小中高 5+4+2 制であり、11年間の教育を受ける¹⁰。義務教育制度は正式にはないが、初等教育は事実上義務教育である¹¹。高校生は、高校最後の学年度末に行われ、高校卒業試験を兼ねる全国一斉大学入学試験 (セーダン試験) を受け、そこで取得した全教科の合計得点に従って進学希望の分野を申請する。そして、申請者の得点の高い順に難易度に従い大学学部・専攻に振り分けられ、定員分だけ入学が許可されるという仕組みである (ナンミャケーカイン、2013)¹²。しかし、近年のセーダン試験の合格率は3割程度であり¹³、残り7割程度は高校を卒業できず、従って大学にも進学できないようである¹⁴。

単位制度は2002年に導入されている。教育省の標準的な例として、4年制学士課程の歴史専攻の場合、1学期当たり20単位を8学期で取得し、累計160単位が卒業要件である。授業はモジュール制を採用し、例えば「世界史」では1週当たり講義3時間、チュートリアル2時間で4単位となっている。単位互換に関しては、同じ専攻間であれば、国内大学間の互換が可能であり (例、教育大学と1・2年制教育カレッジ

⁸ 2012年現在8大学が博士号授与権を持つ。

⁹ 2014年5月の現地でのインタビュー。

¹⁰ なお、2012年、アセアン統合や国際標準に合わせるため、基礎教育年限を11年から12年に延長する決定を行った。高校卒業年齢は18歳となり、実施は2016年を予定している。

¹¹ 最新のデータでは、就学率は初等教育では9割を超えているが、中退率が高いため、中等教育では5割前後に下がる。

¹² なお、135ある少数民族の1つであるロヒンギャは、大学進学は可能であるが、ミャンマー国籍を与えられていないため、医学・工学などの専門資格を目指すことはできないという制限を受けている。

¹³ 不合格の場合、更に2回受験が可能である。セーダン不合格者は職業技術教育訓練、言語教育などによりキャリア形成を行う。それ以前の高校中退者、中学校中退者、小学校中退者にもそれぞれで職業技術教育訓練のルートがある。

¹⁴ 2014年5月の現地調査による情報であるが、ユネスコの統計では高等教育就学率は2001年の10%から2011年に14%に上昇したとなっている (UNESCO Institute of Statistics)。この数字の違いは、Asian Development Bank (2013)でも言及されているように、複雑な管轄体制のためデータが必ずしも統一されていないことからくるようであり、数字が教育省のみを反映しているのか全体のものは必ずしも明確ではない。

間)、モジュールの内容で判断し認定単位数を決めている。外国大学との互換制度はなく、単位留学は難しい。認証・評価制度に関しては、まだ外部評価はないが、内部評価は一部の高等教育機関で実施されている。ただ、同国はアセアン統合やアセアン大学ネットワーク（AUN）の動きに注目しており、学生流動性促進のための海外との単位互換制度の整備や学年暦変更などを検討している¹⁵。

以上のほか、ミャンマー高等教育の特徴としては、中央政府の権限が極めて強いため、全国共通のカリキュラム・シラバス・英文教科書を使い¹⁶、授業は原則英語使用、一方的講義中心で学生の参加はほぼなく、出席よりも暗記・試験重視の成績評価などが挙げられ、課題として、教員の資格・能力不足、学生の学びが受動的であること、教員・学生の英語力不足による理解不足などが指摘されている（Asian Development Bank, 2013; British Council, 2013; Institute of International Education, 2013）。これらの特徴は、長年にわたる中央の強いコントロールの影響と伝統や国民性が相互に作用したものと考えられる。受動性については、これまで言論の制限政策の下、学内監視が厳しかったため、学生は慎重に発言せざるを得なかった面もある。暗記主義については、英語力不足にもかかわらず英語教科書を使う政策をこれまでの政府が取ってきたことのしわ寄せという側面もあり、学生だけの問題ではないが、この点、現教育省幹部が大学の丸暗記主義を批判しているのは皮肉でもある¹⁷。

その他のミャンマー高等教育の特徴として、教員・学生両方で女性が多数を占めるという点がある。男女比が、学生は文系で1:4、理系でも2:3、教員では1:3 辺りである。女子学生や女性教員が多い理由としては、(1) 家族が、男子を、就職のため、高校卒業前に意図的に退学させる傾向があること、(2) 女子は中途退学をすると就職が困難になるため、就職のためには上位の学位を求めて高等教育まで継続して学習し、結果として学習に関心を持つこと、(3) 大学の給与が低過ぎて家族を支えられないため、優秀な男子学生は国内外の企業に流れること、などが挙げられている。結果として、大学に男子・男性が少なくなり、男子学生のロールモデルが不足し、それがまた男子学生の減少につながるという悪循環も生んでいる。なお、教員の構成には女性が多数を占めるが、学長は男性が多数を占める¹⁸。

就職に関しては、卒業生の失業、低雇用、移民増などの問題が顕在化しており、学位プログラムと現在の国内労働市場とのミスマッチが指摘されている。卒業生が将来の仕事に必要な能力、知識を身に付けていないため就職難が起きているとされ、その原因として、学生は大学でキャリアをあまり意識せず勉強し専門を決めている、クラ

¹⁵ 2014年5月の現地でのインタビュー。

¹⁶ 教授言語は1962年に英語からビルマ語に、1982年に英語に変更された。

¹⁷ 2014年5月及び12月の現地インタビュー。

¹⁸ 2014年12月の現地インタビュー。

スサイズが大きすぎて教育資源が不足、教育内容が実践的ではない、などが指摘されている。授業言語としての英語に関しても、英語力が不十分な教員と学生が英語を使うのは学習が非効率であり、加えて、就職後はミャンマー語を使うのが一般的であるので、母語で学習するのが理に叶っている、という見解がある¹⁹。

3. 2011年以降の高等教育改革とポリティクス

2011年以降進められている高等教育改革は、全体的オーバーホールを一気に進めようとするあまり盛り沢山であり、高等教育ガバナンスの大幅な見直し、高等教育機関への自治権（学術面、管理面、財政面）²⁰付与と権限移譲、高等教育機関運営体制の効率化のための管轄省の統合（12省→8省）と高等教育機関の整理統合（168校→141校）、授業料増などが挙げられる。改革のステークホルダーとしての連邦議会（与党・野党）、大統領府、高等教育関連省（教育省・科技省など）、ドナーが、全国教育法（National Education Law）、高等教育法、私学高等教育法制定や高等教育政策策定を同時並行で進めている。なかでも、NLDのバックアップを受けている Thein Lwin氏が率いる National Network for Education Reform (NNEF) は動きが活発であり、教育省の法案と並行して諸教育法案を提案し、2つの案が連邦議会で審議されてきている。しかし、2015年5年ぶりに実施予定の選挙を見据え、各政党は政治的駆け引きを行い、世論を味方につけようとしているため、それぞれの情報や動きがうまく連携しておらず混乱が起きている。

立法を担う連邦議会では、野党 NLD が高等教育改革に深く関与し、NLD のアウンサンスーチー氏が第一委員会（高等教育法草案）と第二委員会（ヤンゴン大学復活：自治権付与）の委員長を務めて作業を進めてきている。第三の委員会は全国教育法草案の担当である。高等教育に関連する諸法案については特に大学自治権の範囲に関して長期にわたる意見の対立があり、膠着状態が続いた。連邦議会での膠着状態に業を煮やした大統領府は 2013 年 10 月、別個に全教育セクターをカバーする教育振興実施委員会（EPIC:

Education Promotion Implementation Committee）を設置し、18 のワーキンググループの下、連邦議会の作業と重複する形で作業を進め、改革の主導権争いが続いた²¹。政府与党としては、連邦議会は野党もいるため一方的には動けないのに対し、大統領は自ら持つフリーハンドを活用しようとした。EPIC はパブリックコメントやメディアなどを通じて社会からのフィードバックを求める手段を多用したため、選挙を意識

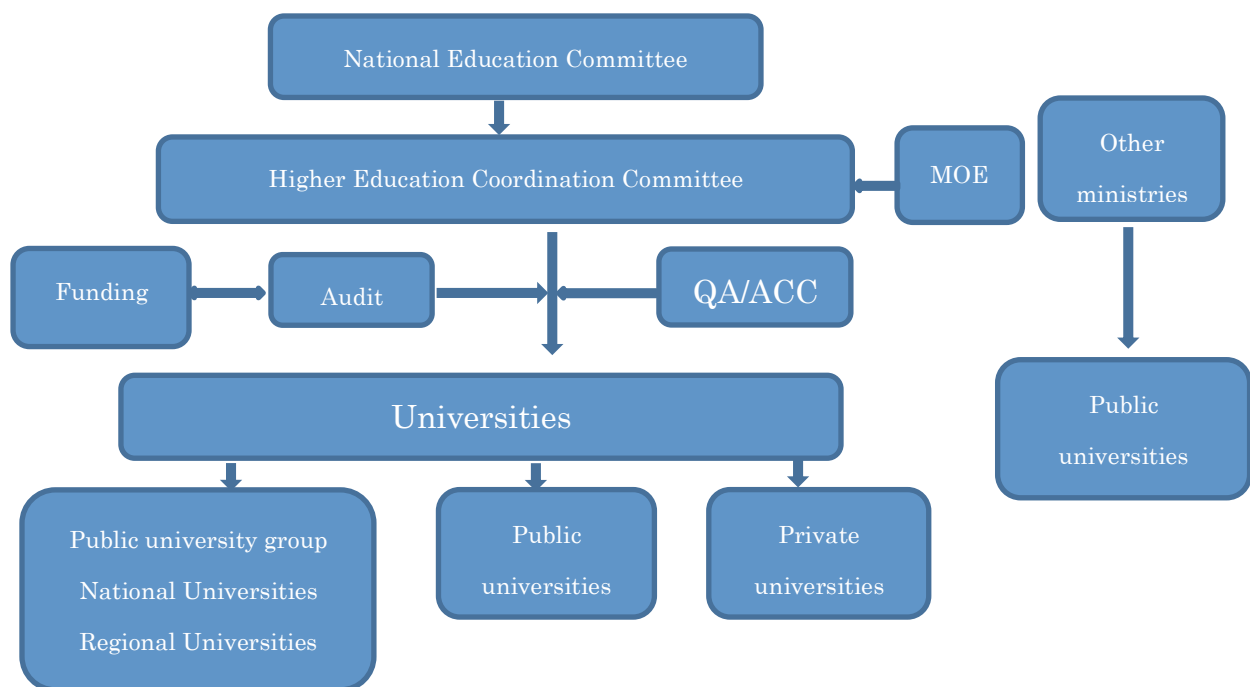
¹⁹ 2014 年 12 月の現地インタビュー。

²⁰ 1962 年後は大学の自治権は剥奪されてきた（根本、2014）。

²¹ 2014 年 5 月の現地でのインタビュー。

し世論を味方に付けようとする世論迎合的傾向があるとの指摘もされている²²。

全国教育法案の規定する高等教育ガバナンスの形は、教育省案に基づいており、以下の枠組みを中心に検討がなされてきている。管轄省は多いが、全国教育法の下位法である高等教育法案の説明は 12 省庁の中で教育省が主導し、全 168 大学に対して行っている。



同時に、これまで長らく政治活動を禁じられてきた学生が、民主化の流れの中で、政治・政党活動を再開し、軍関係者が多数を占める連邦議会や政府与党に対し、政府の全国教育法案には大学への自治権の付与が不十分であり、軍政時代とは変わりがなし、大学に完全な自治権を付与すること、大学の管轄省を置かないこと、独立した学生組合結成の自由、カリキュラム編成の自由、教育予算増加、ステークホルダーとの十分な協議などを求めている。同時に、学生は基礎教育分野についても要求しており、特別支援教育の完全なメインストリーム化などを求めている。

このような学生の運動はあったものの、結局全国教育法は 2014 年 9 月連邦議会で成立し 10 月に施行された。しかし、なおも自治権の程度が不足しているとして政府に反対する学生の動きが続いた (Mizzima News, 2014; Naw Say Phaw Waa, 2014a; 2014b)。2014 年末、学生は学生の要求に対する政府の回答に 2 か月の猶予を与えたが、結局回答がなかったため、期限が切れた 2015 年 1 月中旬にマンダレーからヤンゴンに向け教員や支持者も加わり 1,000 人近くの規模でデモ行進を始めた (The

²² 2014 年 5 月の現地でのインタビュー。

Irrawaddy, 2015a ; 2015c)。これに慌てた大統領が連邦議会に同法の修正を求め、議会側も受け入れ、全国教育法は 2015 年 2 月時点で修正の検討に入っている (The Irrawaddy, 2015b;2015d)。高等教育法は 2015 年 3~4 月頃承認される予定であったが、上位法である全国教育法が修正に入ったことを受け、下位法である基礎教育法とともに、制定が大幅にずれ込むことになった。一方では、大学における学生の政治活動は教育改革に一定の影響を与えているが、一部の学生の要求は急進的過ぎると捉える大学関係者もいる²³。

一方、管轄省統合に関しては、高等教育を管轄する二大省である教育省と科技省間では改革路線や官庁・官僚の開放度に温度差もあることから管轄省再編を巡る綱引きがある。教育省は一定の開放路線を持っているが、科技省は 2014 年学生に対し政治活動禁止令を出し抗議を受けている (Naw Say Phaw Waa, 2014a)。二大省の間で相違点はあるものの、教育省、科技省、農業省、林業省などは統合の方向に向かっているが、第三の管轄省である保健省が抵抗している模様である。その理由としては、医学部には教育省管轄と保健省管轄があるが、保健省は医学部管轄を継続したいためとされている。専門省である防衛省、宗務省、国境省などは統合の対象ではなく、独立性を維持していくことになっている²⁴。

これらの法律制定と並行して、スーチー氏は、学部生のキャンパス生活を禁止する法律の廃止を目指した結果、上記の法律整備の前に一部開放が進み、1988 年以降学部生受入れが禁止され大学院だけの大学になってしまったヤンゴン大学・マンダレー大学 (教育省管轄) は 2013 年 12 月に 25 年ぶりに同じキャンパスに学部生 (それぞれ 837 人、1600 人) を受け入れ、現在は学部生と大学院生を抱える大学に戻った²⁵。なお、科技省管轄のヤンゴン工科大学・マンダレー工科大学は、一足先に 2012 年学部生の受入れを再開している²⁶。

ミャンマーの自治権付与に関する現在の議論は、学術、管理、財政の 3 つの側面において行われており、それぞれを細かく見ていくと、まず学術面において、研究の自由は、まだ過去の影響が色濃く残っている。論文出版は、単なる文献研究は不可であるが、社会貢献性のある実用的・実証研究は可とされている。しかし、これはケースバイケースであり、例えば、一定の社会問題 (工場の聴覚障害、孤児など) を提起するような研究は政府から出版を妨害され得る。外国文献へのアクセスは困難であるが、

²³ 2014 年 5 月及び 12 月の現地でのインタビュー。

²⁴ 2014 年 5 月の現地でのインタビュー。

²⁵ ヤンゴン大学には、現在、20 学科 (文系 12、理系 8) から構成され、1994 年以降博士課程を持つ。学生数は 5,000 人程度である。政治運動などにより度重なる閉鎖、縮小などを経てきたため、トップ大学としては小規模である。教員の 8 割程度を女性が、学生の 7 割近くを女子が占める。教員は 687 人、職員は 538 人の合計 1,225 人。

²⁶ 2014 年 5 月の現地でのインタビュー。

2010年から外国雑誌への投稿は可能となった。研究活動に関しては、教員への研究費は乏しく学会も未発達であるため、学会活動は弱い。例えばヤンゴン・マンダレー両工科大学は国際会議と称して博士の発表会をする程度である。教育内容・方法については、大学の特徴に合致したカリキュラムや教育プログラム設定の自由などが求められている。同時に、アセアン統合を見据えて、学生や教員の交流を可能とするような国際協働が必要としている²⁷。

管理面に関しては、前述のように、教員人事は高等教育局が決定するため、各大学で教員の能力開発活動を行っても、いずれは他大学に転出するため長期的な計画が立てられず、持続性がない。地方は人気がなく、少数民族州には言葉の関係でビルマ族は行きにくい。例外として、ヤンゴン大学では2012年から学長が教員を採用できるようになり、その他一部の大学では任期付の教員の独自採用が始まっている。今後の教員公募の可能性については、教育は全国一律であり、研究は活発ではなく、教育研究で教員間の差が付きにくい状況であるため評価が難しいようである。また、学長選出も、政府任命からの選挙による選出が視野に入っているが、議論はこれからである²⁸。

最後の財政面については、予算は、これまで、政府、教育省、高等教育局、大学と降りてきたが、今後は新たな組織から大学に直接というやり方に変える方向である。財政は政府の支援が不可欠であることには変わりはない。また、これまで月500チャット（50米セント）とほぼ無償であった授業料は、大学教職員の給与を上げる意味でも、受益者負担の原則と大学の自主財源調達の意味でも、上げる方向で検討が始まっている。その他、財源調達には卒業生、産業界からの寄付、各種補助金・グラントなどが挙げられているが、ミャンマーには未だ産業らしいものがなく産学連携や資金提供はあまり期待できない²⁹。

4. 高等教育改革と「国際化」

ミャンマーが属するアセアンは今年（2015年）末に経済統合を予定しており、高等教育分野でも、アセアン人材の育成を目標の1つとして、AUNをはじめとする域内の学生交流の促進枠組みが整えられつつある。アセアン地域の国際交流枠組みへの参加としては、AUNにはヤンゴン大学・ヤンゴン経済大学・マンダレー大学が、JICAによるアセアン工学系高等教育ネットワークプロジェクト（AUN/SEED Net）にはヤンゴン大学・ヤンゴン工科大学が参加している。ミャンマー政府自身も、アセアンに加え他のアジアや欧米の国々と交流を行うことにより自国の高等教育の質向上を目指しており、国際化への対応もまた求められている。教育省の高等教育分野教育開発30

²⁷ 2014年5月及び12月の現地でのインタビュー。

²⁸ 2014年5月及び12月の現地でのインタビュー。

²⁹ 2014年5月及び12月の現地でのインタビュー。

年長期計画（2001/02-2030/31）を見ると、国際化に関係するものとして、英語教育レベルの向上、外国の高等教育機関とのネットワーク強化、外国の大学や教育機関との協力拡大による質保証制度開発が挙げられている。このように、ミャンマー政府は、他の分野同様、教育分野でも国際開発パートナーの協力を求めており、JICAをはじめ、アジア開発銀行、アメリカの Institute of International Education (IIE)、ブリティッシュ・カウンシル、オーストラリア、タイ、韓国 (KOICA) などが高等教育改革への積極的な関与に向けて活動を行っている。

JICA は基礎教育分野ではカリキュラム、教員養成中心であるが、AUN/SEED Net に関連付けて、科技省管轄の 2 工科大学を対象にプロジェクトを行っている。JICA のミャンマーへの援助は 1950 年代の戦後賠償から始まっており、長い歴史がある。政府高官や大学幹部には日本政府の元国費外国人留学生が多く、西側諸国が経済制裁を課している中にも地道に援助を続けた日本が持つ貴重な人的ネットワークである。

教育セクターでは、ユニセフとオーストラリアが教育セクターワーキンググループでドナーグループの共同議長を務め、リーダーシップを発揮している。2012 年 7 月からは新政権の中長期教育政策策定に向け、教育省とドナー（ユニセフ・オーストラリア主導）が共同で包括的教育セクター調査（Comprehensive Education Sector Review）を 2 年計画で行っている。2012 年 10 月に始まった第 1 段階の迅速評価、第 2 段階の詳細分析を経て、遅延の結果、現在最終の第 3 段階（投資計画策定）に入り、2015 年の完成を目途にセクター行動計画の策定を行っている (Asian Development Bank, 2013)。2014 年 12 月の時点では、第 3 段階として 5 案件を選んで積算しており、その一つである大学入試改革では、各大学に権限を与えるための協議を行っている最中である。CESR は 2015 年 5 月に教育省のモニター・評価ユニットに移行予定である³⁰。

ドナーの資金による CESR は教育省主導で政府側の政策・計画策定活動であるが、国内のポリティクスに翻弄されがちであり、政府や連邦議会とは必ずしも歩調が合わない場合が見られる。EPIC は、連邦議会と主導権争いをしてきたが、ドナー主導の CESR ともずれが生じている。EPIC は大統領府主導のミャンマー人による国内諮問会議の性格で、外国人を入れていない。教育省とドナーが行ってきた CESR の進度が遅いので始めたという経緯があり、CESR は EPIC とのずれを埋める努力は行われてきたが、政策形成に必ずしも連動しておらず、多くの資金を使ってきたオーストラリアとユニセフは困惑状態である。EPIC と CESR がうまくリンクしない理由としては、5 年計画を作るのが CESR の目的であったのに対し、EPIC としては各年度の予算を

³⁰ 2014 年 12 月の現地でのインタビュー。

作る必要があり、5年計画完成を待てなかったとされる³¹。

IIEは2012年11月オバマ大統領の歴史的訪問を受けての国際学術パートナーシップ・プログラム、スーチー氏と深いつながりを持つ英国のブリティッシュ・カウンシルは現地での英語教育や英国での教員研修などを行ってきている。Open Society Foundations (OSF)も民主化支援の一環として社会科学分野の研究能力向上研修などに力を入れている³²。

文書上はともかく、インタビューから見えてくるのは、ミャンマーの実際のモデルは、イギリス（旧宗主国）、オーストラリア（英連邦）、インド（英連邦で隣国）、タイ（アセアンで隣国）が有力ということである。民主化を求めるドナー間でも主導権争いがあり、国内のステークホルダーのどこに付くかという国境をまたぐポリティクスも存在する。同国の高等教育制度は、ヤンゴン大学がオックスフォード大学を元々モデルとして設置されたこともあり、英国の制度が数多く取り入れられている。しかし、長年にわたる高等教育の停止を考慮すれば、国際標準としていきなり欧米をモデルにするのではなく、ミャンマーが属するアセアン地域の交流枠組み、質保証枠組みをミャンマーの到達目標として、文化的に近いタイなどの近隣諸国が支援を行うことが一番理にかなっていると思われる³³。

高等教育の「国際化」については、高等教育改革の手段及び目的として位置付けられている。手段としては、管理運営、教育内容・方法、質保証などの高等教育の諸側面の改善のための国際的支援（教職員の能力開発、学生交流、共同学位連携、海外大学誘致など）、目的としてはアセアンなど国際的な枠組みへの互惠的関与や大学の国際標準化などが挙げられている。しかし、硬直した中央集権的制度や高等教育人材・インフラの不足は国際的活動を阻害する要因になっており、国際的な活動を促進するためには国内の高等教育改革・調和化がまず必要であるというジレンマが存在する。国際交流、国際化を進めるための資源やインフラの欠如・不足については、大学は国際交流や研究を運営する国際室など独立の部署を持たず、また MoU 締結権がなく、国際連携を難しくしてきた。また、外国の研究者はミャンマー訪問・アクセスに多くの壁があった。現在教育省は、この点を改善すべく、各大学の国際協定報告を取りまとめている。ブランチキャンパスの構想については、国内大学と協働または外国大学単独で設置の意向であり、ミャンマー投資法が適用されるため経済省管轄となり、ミャンマー語学習が必須となる予定である。ある学長は国際化の定義として「外国から大学や卒業生が評価され、求められる状況であるとし、ミャンマーの学位は外国からまだ認められていないという認識である。」と述べた。また、「留学生がミャンマーに来

³¹ 2014年12月の現地でのインタビュー。

³² 2014年5月の現地でのインタビュー。

³³ 2014年12月の現地でのインタビュー。

て、ミャンマー学生が留学することが重要である。文化、考古学、政治学、国際関係、哲学などミャンマーの強みを発見すべきである。これができる教員の養成が大事であり、教員がこれらをこなして学生に影響を与えれば、自ずと外国に認められるはずである。」との見解を述べた³⁴。

学生交流については、ミャンマーからは、2010年に6,288人海外留学しており、上位5か国は(1)ロシア1,627人、(2)タイ1,205人、(3)日本1,011人、(4)アメリカ689人、(5)オーストラリア590人である。大学の国際交流の事例として、ヤンゴン大学の国際交流協定の相手先は、韓国5、タイ1、豪1、中国1、シンガポール1、日本1である。既に海外大学100校近くが訪問し、協定締結を進めている³⁵。

5. 今後の展望

以上見てきたように、ミャンマーの高等教育の改革は、民主化・市場経済化・国際化など様々な構造的変化の中、与党と野党のせめぎ合いを核として、非常に速いテンポで進んできている。多くの潜在力・可能性も見られるが、同時に改革を進めるにあたっての課題も山積である。急激な改革は却って政治的対立を招くリスクがあるとの指摘もある中、過去30年の実践と伝統を踏まえた改善策や、国際化を伴いながら高等教育改革を行うに際しての妥当なスピードなどの検討が必要である。政権側とそれに対する野党や反対派学生の間歩み寄りの鍵となるのは信頼の回復、醸成である。いわば、ポリティクスを健全化し、透明性のある協議・決定過程を確保することが必要であり、これがステークホルダーの一定の納得につながると考えられる。

1988年から軍事政権の下トップダウンで動いてきたミャンマーの大学は、2011年の民政移管に伴う急激な教育改革により、大きな転換点に立っている。多くの法律が制定され、教育政策や制度が続々と作られる中、大学には初めて自治権(学術面、管理面、財政面)が付与されようとしている。高等教育法が成立すれば、完全施行まで5年の猶予が与えられる。しかし、自治権の行使には自由と責任が伴い、自由と責任を担うには様々な能力や資源が不可欠であるが、改革状況を見るに、政策・制度作りが先行し、制度の血となり肉となる大学教員の能力開発・向上に十分な焦点が当てられていない。突然自治を与えられても大学側は右往左往するだけであり、旧来の教育を行ってきた大学教員は、適切な訓練なしには新しいシステムに対応できない。IIE、BC、OSFなどは大学教員の能力開発・向上のための活動を行ってきているが、あくまでも欧米がモデルとされており、一気呵成に海外モデルを移植するというアプローチの有効性には限界があると思われる。良くも悪しくもこれまでの大学教育の在り方・特徴を踏まえて改革を徐々に行うことが現実的な選択と考える。

³⁴ 2014年5月及び12月の現地でのインタビュー。

³⁵ 2014年5月の現地でのインタビュー。

これまで大学教育では全国統一のカリキュラム・教科書が用いられ、講義中心、暗記中心で行われてきたため、授業は学生の参加が乏しい一方的な知識の伝達の間であった。近年の海外企業の進出急増による人材需要の拡大に対応すべく、就業力を付ける大学教育が求められていることもあり、新たな高等教育政策では、一転、大学教員に対し、学生に能動的な学び（アクティブ・ラーニング）の間を提供することを求めている。一方、大学側からは、教員と学生の教育に取り組む際の動機付けが弱いため将来のキャリアを意識した大学教育による学習成果と能力育成は焦眉の急である、その際ステークホルダー間の信頼醸成が不可欠である、などの声が挙がっている。したがって、伝統と文化を踏まえた大学教育改革が急務であり、教養教育による市民性涵養とともに専門教育による就業力育成の二本柱が求められている。

参加型で言論の自由を内包するアクティブ・ラーニングは能動的学びを促進し、市民性と就業力の育成に効果的であり、かつ中途退学の減少をもたらすとされる。ミャンマーの文脈や伝統に最適なアプローチを見出し、ミャンマー高等教育の内発的な発展への触媒としての役割を探ることが不可欠である。

以上の問題意識に立つと、ミャンマーの大学生に能動的な学びを提供するための教育アプローチを開発するには、欧州で開発され世界で急速に普及している Tuning アプローチを応用することが有効と考えられる。Tuning は、大学教員の主導の下、在学生・卒業生・雇用者その他のステークホルダーが協働して、各高等教育機関の多様性や自立性を尊重しつつ、学位、専攻分野、科目ごとに学生の学習成果（学生が教育プログラムを通して修得すべき具体的な知識、技能、態度）とコンピテンス（知識、理解、技能、能力が有機的に結合したもので、学生が学習した結果獲得したもの）を可視化していくプロセスである。各学問分野における学習成果が明確にされることにより、高等教育機関は学生に所定の学習到達を保証でき、かつ、就業力という概念の下学生側・雇用側双方ともに学生の知識・能力の理解が容易となる。更に、ステークホルダーを巻き込みながら学習成果やコンピテンスを構築するという本来の目的以上に、教員間と教員・学生間のコミュニケーションが改善し、可視化により保護者や雇用者の理解も改善するという効果もある。ミャンマーにおいては、まず、(1) ステークホルダーの協働作業による学習成果とコンピテンスの可視化を通じた、ミャンマーの文脈に適した能動的・民主的な学びを促す教育スキル・教授法（アクティブ・ラーニング）を開発し、(2) 大学教育に関わるステークホルダー間の相互理解と相互信頼を深化させ、(3) 民主的高等教育ガバナンスの文化（「新たな学びの文化」）という新たな価値の構築に向かうことが必要と考える。

[参考文献]

Asian Development Bank (2013). Myanmar Comprehensive Education Sector Review (CESR) Phase 1: Rapid Assessment-Technical Annex on the Higher Education Subsector.

- British Council (2013). Empowering Higher Education: A Vision for Myanmar's Universities.
- Institute of International Education (2013). Investing in the Future: Rebuilding Higher Education in Myanmar. Report on the IIE Myanmar Initiative.
- JICA・パデコ・アイシーネット (2013) 「ミャンマー国教育セクター情報収集・確認調査ファイナルレポート」
- 増田知子 (2010) 「第5章 ミャンマー軍事政権の教育政策」、工藤年博編『ミャンマー軍事政権の行方』アジア経済研究所
- Mizzima News (2014). Myanmar students to hold emergency meeting over education law (October 10, 2014).
- ナンミャケーカイン (2013) 「日本で学ぶこと・日本で働くこと：「国づくり」としての人材育成」、田村克己・松田正彦編著『ミャンマーを知るための60章』明石書店
- Naw Say Phaw Waa (2014a). 'Enigmatic' bill criticized for centralized higher education control, University World News Global Edition Issue 330 (August 15, 2014)
- Naw Say Phaw Waa (2014b). Education bill becomes law despite autonomy concerns, University World News Global Edition Issue 338 (October 9, 2014)
- 根本敬 (2014) 「物語 ビルマの歴史：王朝時代から現代まで」中公新書
- The Irrawaddy (2015a). Students resume protests against National Education Law (January 20, 2015)
- The Irrawaddy (2015b). Parliament presses President on six-party talks, agrees to revisit Education Law (January 23, 2015)
- The Irrawaddy (2015c). Student protest march continues despite opposition from local leaders (January 28, 2015)
- The Irrawaddy (2015d). Student leaders to meet President, lawmakers (January 28, 2015)
- UNESCO Institute of Statistics. Education: Gross Enrollment Ratio by Level of Education. <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=142&lang=en> (2014.10.24 アクセス)

本稿は、2013-15年度科研費「ASEAN新興国におけるクロスボーダー高等教育の展開と地域統合に関する研究」（課題番号：25381144、研究代表者：上別府隆男）及び2012-14年度科研費「アジア高等教育における透過性のある教育フレームワークの構築に向けた比較研究」（課題番号：25381144、研究代表者：堀田泰司）による研究成果の一部である。