

スーダン共和国の頭脳流出における 高等教育政策改革の一考察 —首都ハルツームの若者へのインタビューから—

黒川 智恵美

(広島大学大学院 / 前在スーダン日本国大使館専門調査員)

はじめに

本稿は、1956年の独立以降、高等教育政策に着目してきた一方で国内の発展に影響をおよぼす頭脳流出が止まらないスーダンの現状を、首都ハルツームの若者の声を基に分析した質的研究である。本調査より、国外移住を希望する若者は「意識的往還型」、「選択的残留型」、「希望的流出型・計画組」、「希望的流出型・未計画組」の4つに分類されることが明らかになった。これらを踏まえ、本稿は頭脳流出対策の観点から高等教育政策に必要なとされる要素を考察することを目的とする。

スーダンにおいて高等教育は最高学府であり、社会的発展への期待と社会改革を実現するための最重要機関である (Sudan National Council for Strategic Planning 2007, p. 135) として、世界の開発援助潮流が基礎教育にスポットを当てていた中、早い段階から高等教育に着目してきた。1970年代後半には、国際的にみても早くからアフーマティブ・アクションを高等教育制度に取り入れ (Tenret 2016)、1978～79年から1988～89年の国家予算においては、初等および中等教育の約4倍の費用を高等教育にあてる (Medani 1994) など高等教育改革に重点をおいてきた。世界銀行の統計によれば、2015年の各教育レベルへのアクセスは、初等教育粗就学率が73.6%、中等教育粗就学率が45.8%、高等教育粗就学率

が17%⁽¹⁾と、サブサハラアフリカ全体 (初等教育が97%、中等教育が43.8%、高等教育が9.1%) と比較すると、初等教育の粗就学率は低いが、中等、高等教育は高い⁽²⁾。高等教育の大衆化における発展過程をエリート (~15%)、マス (15%～50%)、ユニバーサル (50%～) の三段階に区分したマーチン・トロウの定義 (トロウ 1976) によれば、スーダンの高等教育はエリート段階からマス段階に突入しており、高等教育の大衆化が進みつつある段階であると言える。今後も伸び代のある初等、中等教育の粗就学率の増加と共に、高等教育の就学率上昇が予想される。

その一方で、高等教育のマス化と同時に、頭脳流出が進んでいる。頭脳流出の問題点は、高等教育人材が帰還しなければ、彼らの知識やノウハウが自国に還元されないことである。スーダンの人材開発・労働省 (Ministry of Human Resources Development and Labor) 大臣は、2012年だけで医療従事者などの高度人材を含む9万1千人が労働のため国外へ移動し、1,002名の大学関係者がポスト数の不足や低賃金のため、国外に移住し、スーダンの高等教育に直接的な影響を与えるだろうとの懸念を国会で言及した (Sudan Tribune 2013)。2005年においては、スーダン人医師の60%が国外にいるとの統計もある (Gesmalla & Badr 2018)。なお、120～170万人のスーダン人が労働や強制的な移住のため国外に

いると言われており、そのうち過半数の88～133万8,000人が労働を目的とした移住者であり、国内の長引く経済不安やガバナンスの問題が主な移動理由である (IOM 2011)。

このようにスーダンは、高等教育政策に力をいれ、高等教育の大衆化が進みつつあるが、国内情勢を引き金に発生している頭脳流出の問題は解決していない。これに対し、IOM (2011) は、移住に対する包括的な国家戦略がないことを指摘しているし、包括的なスーダンの開発戦略として制定された「25ヵ年国家戦略2007～2031年 (The Twenty-Five Year National Strategy (2007-2031))」も頭脳流出における脅威や対策に触れていない。これらを踏まえ、本稿では2018年3月から5月にかけて首都ハルツームにて、ハルツームの政府系および私立大学の学生および卒業生26名に対し、進路形成に関する半構造化インタビューを行った。その調査結果を基に、頭脳流出対策を検討した上で、政府が目指す国家の課題解決のための人材育成に必要な高等教育政策に必要な要素を考察する。

1. スーダン高等教育史と頭脳流出の変遷

スーダンの高等教育史は、イギリス・エジプト統治期である1902年にエリート集団を輩出するために設立されたゴードン・メモリアル・カレッジ (現ハルツーム大学) が始まりと言えらるだろう。そして1990年の高等教育改革により全国各地に高等教育機関が増設され、スーダンの高等教育改革は拡大期を迎える。本章ではまず、スーダンの高等教育史を①草創期 (1902～1956年)、②萌芽期 (1956年の独立後～1990年)、③拡大期 (1990年～現在) と区切り、高等教育政策と頭脳流出について見ていく。

1.1. 草創期 (1902年～1956年)

1899年、イギリスはエジプトとスーダンの共同統治を開始し、1902年、現在のハルツーム大学の前身となるゴードン・メモリアル・カレッジが北部のエリートを養成するために設立された (Bishai 2008)。当時は高等教育機関ではなく、初等・中等教育機関として機能していたゴードン・メモリアル・カレッジは、1936年、法学部の設立と共に、スーダン初の高等教育機関となった。1945年には、これまで銘々に設立されてきた学部がロンドン大学によって一つの管理下におかれ、1951年、ハルツーム大学カレッジ (Khartoum University College) と改名した。またこの頃、成績優秀者にはロンドン大学の学士号 (bachelor degree) が、その他の修了生はハルツーム大学カレッジの卒業資格 (diploma) が付与されていた (Ministry of Higher Education & Scientific Research 2016)。このように、スーダんに居ながらイギリスの名門大学の学位が取れる環境にあった中、エリート層の子息たちのヨーロッパ留学の機会も向上した (Fábos 2014)。例えば、1966～67年、1986～89年に首相を務めたサーディク・マハディ氏はオックスフォード大学、スーダンのイスラーム化のため教育者および政治家として活躍し、司法長官や副首相、外相、国会議長を歴任した故トゥラービー氏はロンドン大学およびソルボンヌ大学で教育を受けた (富田 2002)。このように、スーダンの高等教育の開始と共に、一部のエリート層はヨーロッパで教育を受けた後、帰国して国の発展に関与していた。

1.2. 萌芽期 (1956～1990年)

1956年、イギリス・エジプトの共同統治から独立すると、政府は小規模ながらも新たな大学や学部を創設し、高等教育の促進を図った。1969年発足のニメイリ政権は、社会および経済発展のニーズに応えるため

技術および職業教育に力をいれた (Berry 2015, p. 121-122) が、同政権の教育政策により高等教育機関は、学術研究機関から政治組織へ変わったとの指摘もある (Beninyo 1996)。しかし、予算配分から見れば萌芽期において政府が高等教育に焦点をあてていたことがわかる。Elhaj, Mohammad & Elhag (2017) によれば、1956 年、政府は国家予算全体の 15.5% を教育費に設定した。これは 2015 年の世界平均が 13.96% であることからわかるよう、多くの予算を教育費に分配していた。また、Medani (1994) によれば、1978～79 年から 1988～89 年の予算において、初等および中等教育の 4 倍の費用が高等教育にあてられていた。

その一方、高等教育の普及にスーダンの労働市場は耐えきれず、高等教育人材の国外流出に拍車をかけた (Assal 2010)。1970 年ごろから高度人材の国外への移動が顕著となり、1978 年だけで医師および歯科医の 17%、大学教授および講師の 20%、技師の 30% が職を求めて国外に移動した (Wickramasekara 2003)。

1.3. 拡大期 (1990 年～現在)

1989 年、軍事クーデターによりバシール

政権が誕生し、翌 1990 年に制定された高等教育法は、同政権におけるスーダンの高等教育改革の始まりとなった。政府は各州に大学を新設し、その結果学生数が 1989 年の 6,080 人から、わずか 1 年で 13,210 人にまで増加した (Assal 2010)。

そして 2007 年、スーダン政府は長期的開発戦略として「25 カ年国家戦略 2007～2031 年」を発表する。同国家戦略は教育に限らない包括的な国家戦略であり、①主権、②経済戦略、③能力強化・コミュニティ開発、④社会サービスを重点開発課題とし、③能力強化・コミュニティ開発の観点から、国が直面する開発課題を解決するために必要とされる人材を育てることを目標に、高等教育の重要性に言及している (SNCSPP 2007)。さらに、技術教育の向上、労働市場のニーズに応えるための人材育成を中心に高等教育に関する戦略目標が設定されており、特に、技術教育に関しては高等教育就学の 60% 到達を目標としている (ibid., p. 133-136)。同国家戦略では基礎教育に特化した計画の言及はなく、スーダンが国家発展のため、高等教育に優先を置いていることがわかる。

予算分配に関し、この拡大期においても

(表 1) 2005～08 年における各国の教育支出分配率の比較 (%)

	初等教育	後期中等教育	高等教育
スーダン ⁽³⁾ (低中所得国)	37 (49) ⁽⁴⁾	16	30
近隣諸国			
チャド	48	12	23
エチオピア	51	8	20
ケニア	55	12	16
北アフリカの低中所得国			
エジプト	40	—	39
モロッコ	46	19	16
チュニジア	35	22	22

(出所) (World Bank 2012, p.167) を基に筆者作成

政府は高等教育を重視していると言える。2005～08年において、教育予算全体の65%が初等・中等教育、30%が高等教育に分配され、基礎教育への分配率が高くなっているが、他国のデータと比較するとスーダンの基礎教育への分配率は低く、高等教育に多くの予算を分配していることがわかる(表1)。

1990年の高等教育法は高等教育拡大を達成したが、高等教育政策における失政への指摘は多く(Ramadan 2007; Gasim 2010; Tenret 2016)、特にEl-Hassan (1992)は、バシル政権の高等教育に対する改革は取り返しがきかず、経済および発展に深刻な影響を与えていると批判している。1990年代前半よりバシル政権はAl-Saleh Al' Am (英訳: for the sake of public interests) という名の政策の下、全ての教育関係者に同政権への忠誠を誓うことを要請し、多くの大学教授や講師が解雇された(Rothbart & Yousif 2016)。この結果、高度人材はより良い条件の職を求め国外へと出ていき(Gasim 2010)、Bishai (2008)によれば、1992～94年の2年間で100名以上の教授がハルツーム大学を辞職した。その穴を埋めたのは経験不足の講師や卒業生であった。また、大学の施設不足を解消するため、後期中等教育の校舎を大学として利用し、それまで6・3・3制であった教育システムを現在の8・3制に移行した(Gasim 2010)。2000年代に入っても高度人材の国外流出は止まらず、2005年においては、スーダン人医師の60%が国外におり(Gesmalla & Badr 2018)、2012年だけで医療従事者などの高度人材を含む9万1000人が労働のため国外へ移動し、1,002人の大学関係者がポスト数の不足や低賃金を理由に、サウジアラビアを始めとする国外に移住した(Sudan Tribune 2013)。萌芽期から始まった高度人材の頭脳流出は拡大期に入っても止まることはなかった。

IOM (2011)は移住に対する包括的な国家戦略がないことを指摘しており、25ヵ年国家戦略2007～2031年も頭脳流出における脅威や対策について触れていない。また、スーダンの貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)は、訓練を受けた教師らが湾岸諸国に流出している事実に懸念を示し、教師らの流出を防ぐために緊急のインセンティブが必要であると述べているが、巻末のポリシー・マトリックスにこの問題に対する計画はない(Government of Sudan 2012)。

以上のように、スーダンでは予算分配などの教育政策や国家戦略において高等教育に重点が置かれてきた一方、高等教育修了者が国内に留まることなく頭脳流出として国外に出てしまう傾向があり、対策の必要性が叫ばれているが、その成果は確認できていない。このままでは国内の高等教育人材の空洞化が進み、国内産業の発展にネガティブな影響を与え、医師や教授の国外流出により、医療や科学技術の発展も滞ることが確実である。

2. スーダンの「the situation」

「25ヵ年国家戦略2007～2031年」は、国が直面する開発課題を解決するために必要とされる人材を育てることを目標としているが、スーダンが直面する開発課題とは具体的に何だろうか。

まず、社会サービスの整備、人材育成、教育の質向上に向けた改革が非常に重要な時期にあることである。スーダンと現在の南スーダン間で勃発した南北スーダン内戦(1955年～1972年、1983年～2005年)は2005年の南北包括和平合意への署名によって終結したが、ダルフル地域において多くの犠牲者と国内避難民を発生させた政府と武装勢力間の争いであるダルフル紛争(2003年頃～)は、未だ完全な和平合意が

結ばれていない。とは言うものの、ダルフルは事実上の停戦状態にあり、紛争と開発の観点からみれば、現在スーダンは復興期、むしろダルフルや南部2州(南コルドファン州および青ナイル州)といった紛争被害地域を除けば、開発期にあり、教育を始めとする社会サービスの整備、人材育成、教育の質向上に向けた改革が非常に重要な時期にあるのである。こうした教育を含む社会サービスの発展が重要視される中で、政府への信用度の問題がある。Transparency International (2018) の報告書によれば、スーダンの腐敗認識指数は180か国中172位と腐敗国トップ10にランク付けられている。Ismail (2011) も、汚職がスーダンの公共セクターを特徴付ける事象となっていることを指摘し、既にスーダン社会に蔓延した汚職行為を解決することは難しいと述べている。また後述するように、公務員採用なども、こうした汚職、腐敗にからめとられており、高等教育人材が活躍するための政治・経済環境が整備されていない状況にある。

次に、国内経済の不安定さとビジネス環境の整備不足も肝要な開発課題である。スーダンの深刻な経済不況は2011年の南北スーダン分裂を機に始まり、主な外貨収入源であった石油収入の約70%を失った。2017年10月、約20年に及んだアメリカの経済制裁が解除され、国外投資の増加や、国内産業の活発化といった国内経済発展に期待が寄せられたが、その期待されたシナリオとは反対に、スーダンの通貨安およびインフレが進んだ。期待していた国外投資も思うように伸びず、スーダンが巨額の対外債務を抱えていること、アメリカのテロ支援国家に指定されていることは、官民両セクターにおける国際社会からの支援を困難にさせている。

無論、その他様々な要因も複雑に絡み合っ

ており、インフォーマントらも前述の社会サービスの欠如や、政府の汚職、経済情勢を暗示し現在のスーダン社会を「the situation」と一言で表していた。まさに、これら「the situation」を向上させるためには、国内産業の活性化を進め経済を発展させるだけでは事足りず、政府の介入や外交問題の解決など官民の連携が必要不可欠であり、これらを担う人材が求められているのである。

以上のようにイギリス統治下で開始されたスーダンの高等教育は、1956年の独立から高い予算分配や教育政策を受けて拡大してきたが、教育情勢を取り巻く政治や経済情勢の不安は尽きない状況が続いている。また、医師や教授などの高度人材や大学卒業者が国外に流出している状況は、国内の労働市場における高等教育人材の不足を招き、国内産業の停滞につながる。社会に出ようとしているまた社会に出て間もない若者たちは、国外移住と残留の間で将来をどのように描こうとしているのだろうか。以下では、ハルツームで実施した若者へのインタビュー調査結果を基に、政府がどのような要素を高等教育政策に取り込めば、頭脳流出を防ぎ、政府が目指す国家の課題解決のための人材育成につながるかを考察する。

3. 研究方法

本研究の調査は、2018年3月から5月のうち6日間、首都ハルツームで行い、ハルツームの政府系および私立大学学生および大学卒業後8年以内の若者26名に進路形成に関する半構造化インタビュー調査を実施した。インタビュー形式は、1対1で行うこともあれば、2名～5名程度のグループで行うこともあった。

高等教育省のホームページ上にある高等教育機関名リストを数えると、政府系大学が36校、私立大学が19校、私立カレッジが52校、技術系専門大学が18校、

研究機関が9施設の計134校 (Ministry of Higher Education and Scientific Research 2017) であり、そのうち78校⁽⁵⁾がハルツーム州にあることから、高等教育機関の過半数が首都ハルツームに集中している。ハルツームに集中しているのは大学数だけでなく、生徒数も同様である。2008-09年の入学生徒数において、政府系大学に入学した学生のうち、およそ7割がハルツームの大学に進学している (Sudan Central Bureau of Statistics 2010, p. 322-323)。首都ハルツームはスーダンの高等教育の中心地である。

インフォーマントはインタビュー当時の男性現役大学生が9名、女性現役大学生が10名、男性卒業生が3名、女性卒業生が4名の計26名である。彼らの入学校および出身大学はハルツームにある大学である⁽⁶⁾。私立カレッジや技術系専門大学の関係者からのインタビューは本調査では行っていない。インフォーマントの学部数は11学部におよんだ。

教育研究において、スーダンに住む若者に直接インタビューした調査は、医学部生への進路形成に関する調査を実施した Mutwali, Omer & Abdalhalim (2015) やアフーマティブ・アクション政策の実際を調査した Tenret (2016) などのわずかな事例を除き他にない。さらに、スーダン人の国外移住に関する研究では、Khawaja et al. (2008) などがオーストラリア在住のスーダン人難民へのインタビュー調査を実施し、在外スーダン人に焦点を当てている。このように、スーダン在住の若者の声を反映し、国内から国外移住に着目した本研究は、スーダンの現状を分析するための希少な研究である。

4. 調査結果

まず、高等教育進学の実動機および卒業後

の進路希望の質問から大学進学と卒業後の進路形成の関係性、卒業後の懸念事項を明らかにする。そして卒業後の進路に関し最も回答の多かった国外への移住に関し、若者の傾向を分類した上で本研究目的の考察を行う。

4.1. 大学進学と卒業後の進路形成の関係性

一般的に、高等教育へ進学するためには政府系および私立を問わず、毎年3月下旬から4月上旬に開催される全国一律の共通試験 (Sudan school certificate examination) を受験する。共通試験の点数発表後、複数の希望大学の学部を高等教育省に提出する。試験の点数が高ければより難易度の高い大学の学部合格しやすくなる。その後、入学校の通知を受けるという過程をたどる。

大学および学部選択に関する質問の回答から、大学選択時に既に将来を見据えていた者もない者もおおよそ半数ずつであり、ハルツームの若者たちが必ずしも将来の目標を定めて計画的に大学および学部選択を行っているとは言えないことが明らかとなった。実際、2008-09年の統計では、中等教育卒業者の高等教育への入学率は87%と高い数値を示しており (World Bank 2012)、多くの高校生が大学に進学していることがわかる。また、「(今の社会において) 高卒では不十分になってしまった。昔 (親の世代) は高卒が多かった。」(私立R大学情報学部1年、女性)⁽⁷⁾、「理由なくただ学位をとるだけに大学に来る人もいる。」(政府系S大学工学部1年、男性) といった発言からも、高等教育のマス化が進んでいることを学生たちは把握しつつも、卒業後、ハルツームないし国外の学歴要請社会でより良い暮らしを手に入れるため、大学入学を選択したといえるだろう。

4.2. 卒業後の懸念

実際に入学してみて、「期待と違った。」(私立R大学情報学部1年、女性)、(政府系S大学工学部1年、男性)、(私立A大学経営学部4+1 (honor⁽⁸⁾)年生、女性)、「成績優秀でも仕事がない。」(私立R大学情報学部1年、女性)、「スーダンでは就活より婚活の方が簡単。」(政府系S大学大学院国際関係学修士2年、女性、政府系S大学通信科学PR学科卒)との回答があり、入学前の学びへの願望や将来設計と入学後の実際のミスマッチが明らかとなった。スーダンでは国民の義務ではないが、公共セクターで働く場合は「ナショナル・サービス」というインターンシップ制度を終了した証明書の提示が必要とされることから、大学卒業後にナショナル・サービスを受ける学生が多い。UNDP (2013) によれば、ナショナル・サービスは、1992年に制度化され、18歳から33歳のスーダン国民に、軍事、社会福祉活動のための教育ないし文化的方法を用いた若者の訓練を目標としている。しかし、本調査より、ナショナル・サービスの終了証明書の提示を求める民間企業の存在、国外留学のための奨学金制度申し込みのための提出の必要性、といった公務員になるためだけでなく、他の場面でも終了証明書の提示が必要なことが判明した。本調査から明確であったことは、ナショナル・サービスの評判は総じて肯定的ではなく、大学から勤務先の斡旋はなく、生徒自身が自力で探す必要があり、縁故者が優先されるのが現実である。例えば、ナショナル・サービスの実習期間は通常1年間であるが、縁故採用者であったインフォーマントの1人は1年間で2度オフィスに通勤したのみでナショナル・サービス終了証明書を受領したため、勤務した企業の名前も覚えていないと述べていた。また経験者も未経験者も本制度は「時間の無駄」だと筆者に語った。インターンシップ制度と言えば聞こえはい

いが、将来の目標達成のためにナショナル・サービスが必要な学生にとって、実習先を斡旋してくれる人がいなければ、非常に壁の高い制度である。

その他の卒業後の懸念として本調査では若者の強い国外への移住希望が確認された。「スーダンにいても何も無いから、外に出たい。」(私立U大学経済社会学部経済学科1年、男性)、(政府系K大学地理環境学部3年、女性)、「この国にはコネ社会の問題がある。この問題が私たちの望みを無くす (hopeless)。」(私立R大学情報学部1年、女性)、(私立O大学教養学部英文学科4年、男性)。これらの希望は若者だけでなく、彼らの親も望んでおり、インフォーマント(政府系K大学地理科学学科3年、女性)の父親は国外での就職を彼女に勧めていると述べていた。前述した汚職が蔓延する社会構造の存在や経済の低迷は学生や彼らの親たちにスーダン社会に対する無益感を植え付け、国外への進学や就職という進路に希望を与えている。しかし、彼らはスーダン社会において、頭脳流出組と一つにまとめられるグループなのだろうか。

4.3. 国外移住志望度と知識の国への還流度

卒業後、国外に行きたいと述べたインフォーマントの発言に着目し、彼らを「意識的往還型」、「選択的残留型」、「希望的流出型」に分類した。さらに希望的流出型は、インタビュー時点で、留学や国外での就職を計画している「計画組」と具体的な計画はないが国外に行きたいという「未計画組」に分けられた。彼らの回答は表2の通りである。次に縦軸を知識の国への還流度、横軸を国外移住の志望度を示した見取り図に、上記の4グループをあてはめると図1のようになった。本調査では見られなかった意識系もこの枠組みに存在することが予想されるため、「国内貢献型」、「国外貢献型」、「傍観者の国内居住型」、「国外羨望的国内居住

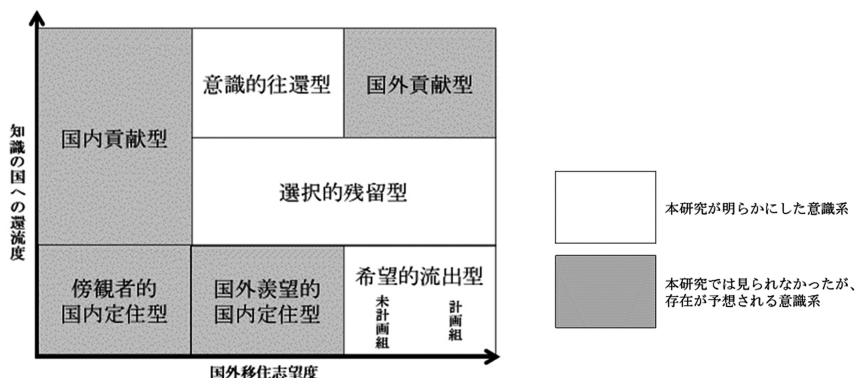
型」と分類し、図1に示した。インタビュー中、「国内貢献型」および「傍観者的国内居住型」にあてはまる国外に出たくないと答えたインフォーマントは1人もおらず、進

路形成の話題になっても国外への移動に言及しなかったインフォーマントが4名いた。

表2のとおり、インフォーマントの多くが希望的流出型に分類され、その中でも未

(表2) 各グループの国外移住に関する回答一覧

分類	学生の意見
意識的往還型	<ul style="list-style-type: none"> 海外で働いていずれかスーダンに戻ってきたい。(私立O大学教養学部英文学科4年、男性) 外国で修士課程を修了し、スーダンに戻ってきたい。(政府系K大学建築学部2年、女性) 日本の大学院で国際関係学を学んで、スーダンと日本の架け橋になりたい。(政府系K大学教養学部中国語学科3年、男性) アメリカで、先進国の経験を積みたい。また、家族はスーダンにいる。スーダンのsituationが良くなれば、もちろん戻ってきたいが、今はその時ではないと思う。(アメリカ州立大学大学院修士課程2年、男性、政府系K大学工学部卒) ロシアで修士を取った後、スーダンに帰国して雇用創出に関することをしたい。(病院勤務、男性、政府系K大学教養学部ロシア語学科卒)
選択的残留型	<ul style="list-style-type: none"> 海外に出て機会を広げたいけど、スーダンもオプションの一つ。エンジニアの分野では、スーダンも成長しつつある。(私立U大学工学部電気工学科3年、女性) 生まれ育ったスーダンに残るか、海外に行きたい。スーダンの市場は弱い。(私立U大学経営学部2年、女性) 海外に出るチャンスがあれば出たい、なければスーダンで起業する。(無職、女性、私立R大学薬学部卒) スーダンから出たい気持ちもあるが、整骨療法も学びたいので、その場合はスーダンに残る。スーダンの整骨療法は外国でも認知されている。(政府系N大学医学部5年、男性B)
希望的流出型	<p>計画組</p> <ul style="list-style-type: none"> カナダ、ロンドンに親戚がいるので卒業後どちらかの国で働きたい。(私立U大学経済社会学部経済学科2年、女性A) スーダンの医療状況は良くないので、外国に行きたい。そのため現在ドイツ語を学び始めた。ドイツ、アメリカ、イギリスに行きたいと考えている。(政府系N大学医学部4年、男性B) 奨学金制度が通れば海外の大学の修士課程に進みたい。(私立A大学経営学部4+1(honor)年生、女性) 海外の大学院で航空学を学びたい。(私立U大学経済社会学部経済学科1年、男性) 若者がスーダンから出ていく現象は悲しい。自分は神経科学を学びたいが、スーダン及びアラブ圏でも不可能なので、海外に出たい。(政府系N大学医学部5年、男性A) <p>未計画組</p> <ul style="list-style-type: none"> 海外に行きたい。(私立U大学経済社会学部経済学科2年、女性B) (私立U大学工学部2年、男性) (私立R大学情報学部1年、女性) (政府系S大学工学部1年、男性) (政府系K大学地理環境学部3年、女性) (政府系K大学理学部化学科5年、女性A) (政府系K大学理学部化学科5年、女性B) スーダンは雇用機会が少ない。(私立U大学経済社会学部経済学科2年、女性A) (私立U大学経済社会学部経済学科2年、女性B) (私立U大学工学部電気工学科3年、女性) (私立U大学経済社会学部経済学科1年、男性) (政府系K大学地理環境学部3年、女性) スーダンでいう良い仕事とは海外に行くこと。(私立R大学情報学部1年、女性) 海外で働きたい。(政府系S大学大学院国際関係学修士2年、女性、政府系S大学通信科学PR学科卒)



(図1) 国外移住志望度と知識の国への還流度の見取り図 (調査結果を基に筆者作成)

計画組が多くいた。彼らが実際に卒業後に移住するか否かは不明だが、スーダン社会への無益感はその他のグループと比較して高い傾向にある。「意識的往還型」と「選択的残留型」は、国外へ移動することも、スーダンで生活することにも肯定的であるが、両者の違いは、国外で積んだ経験を通して将来的にスーダンに貢献したいと答えたのが前者である。前者のグループの5名のうち2名が大学に関して満足感を得ている以下のような発言を行った。

「2008年から2016年まで家族と国外に住んでいたが、ハルツーム大学に入学するため自分だけスーダンに戻ってきた。他国よりもスーダンの教育は勝っている (stronger)。建築についてしか知らないが、大学入学を考えていたドバイの教授に尋ねたところ、ドバイよりもスーダンが良いと言われた。」(政府系K大学建築学部2年、女性)

「ここ (スーダン) では教授方法がしっかりしている。… (中略) …外国 (アメリカ) で教授たちがどうやって教えているか見てきたけど、スーダンも悪くない。我々も同じ基礎を身に着けている。」(アメリカ州立大学大学院修士課程2年、男性、政府系K大学工学部卒)

また、本調査では、学びたい分野の有無が残留か国外移動の決め手となることも以下発言より明らかとなった。

「スーダンから出たい気持ちもあるが、整骨療法も学びたいので、その場合はスーダンに残る。スーダンの整骨療法は外国でも認知されている。」(政府系N大学医学部5年、男性B)

「若者がスーダンから出ていく現象は悲

しい。自分は神経科学を学びたいが、スーダン及びアラブ圏でも不可能なので、海外に出たい。」(政府系N大学医学部5年、男性A)

以上より、政府は多くの費用を高等教育にあてて高等教育に着目してきたが、1970年代から本格化した頭脳流出は現在も続いている。それと同時にハルツームの高等教育のマス化が進む中、本研究は、若者たちが卒業後のスーダン社会の脆弱さやネポティズムの問題から自国に対する無益感を覚え、国外への進学や就職という進路に希望を抱いていることを明らかにした。また、彼らの発言から「意識的往還型」、「選択的残留型」、「希望的流出型・計画組」、「希望的流出型・未計画組」の4つの意識系が分類され、その周辺にある他の意識系を含む、国外移住志望度と知識の国への還流度を表す枠組みが本研究において確立された。次の考察では、図1の枠組みを用いて、どのような要素を高等教育政策に取り入れれば、頭脳流出の否定的な影響を防ぎ、政府が望む貢献型人材の拡大につながるかを検討する。

5. 考察

スーダン政府は比較的早くから国の発展に貢献する人的資本を育成するため、高等教育政策に着目してきたが、政府の手法や計画の欠如が指摘されてきた (El-Hassan 1992; Beninyo 1996; Ramadan 2007; Gasim 2010; Tenret 2016)。また独立以降続く頭脳流出は問題視されてきたものの、歯止めをかける政策の実施はなおざりにされてきた。スーダン国内の教育機会の増加、社会からの学歴需要の高まりがみられる中で、学歴をつけても高等教育の出口を塞ぐネポティズムという壁がある。この障害が、若者のスーダン社会に対する無益感を助長さ

せ、国外移住に希望を抱かせていたことが本研究より明らかとなった。その一方で、意識的往還型のような、一度はスーダンを出たいが、いずれスーダンに戻って国に貢献したいと考えるグループも確認された。以上より、現状のスーダンにおける頭脳流出対策として、一時的な頭脳流出を肯定的に捉え、高等教育人材の国外移住から利益を得るため、意識的往還型の人材を増やすような高等教育政策が必要であると考えられる。

ここで4つのグループを基に、産・官・学のアクターによる頭脳流出対策のための高等教育政策例をまとめる。本研究は学生のリアルな声に焦点をあてた質的研究であり、定量的なデータ収集をしていないこと、また前述したようにスーダンの頭脳流出政策が初期段階にあることから、長期的な高等教育政策への提言を行うのではなく、第一段階と称し、現時点のスーダンの高等教育政策に必要と考えられる要素を提言するに留めたい。まず、産業界の取り組みとして、高等教育機関と連携した就職説明会の実施などがあげられる。インタビューにおいて、希望的流出型・未計画組の国内外の進路に関する情報の不足が見受けられた。既に一部の大学の学部では企業の大学訪問が実施されているようであったが、一般化していないことも明らかとなったので、国内市場を大学生に周知させる機会を設けることは、希望的流出型・未計画組の国内貢献型や選択的残留型への移行を促すだろう。次に政府は、既存のナショナル・サービスの質向上、留学後の帰国に対するインセンティブの付与を検討することが重要だろう。政府が大学と連携し、ナショナル・サービスを希望する学生に政府機関および企業を紹介することで、ネポティズムの問題は解決され、また双方のニーズにあったナショナル・サービスを実施することができる。また、帰国に対するインセンティブの付与は、意識的往還型グループを増やすことに

つながると考えられる。最後に、大学は、スーダンの科学技術分野や産業界と連携した学部の新設や発展を担う必要があると考える。本調査では、学びたい分野の有無が国外移動の決め手となるケースが明らかとなり、潜在的な国内貢献型の若者も国外へ出ていく可能性が示唆された。よって、学部や学科の新設は一考の価値がある。また、前述の「25 年國家戦略 2007～2031 年」では、技術教育の促進に触れていたが、スーダンは金などの鉱山資源の保有量が多く、世界有数のアラビアガムの産地でもある。技術者の育成も重要だが、こうした外貨収入につながる国内産業の研究はスーダン人自らが発展させていくことで、政府の望む人材育成につながるのではないかと。

以上は、頭脳流出対策の第一段階の一考察であるが、一時的な頭脳流出を肯定的に捉えるべき理由は、国外に住むスーダン人からの送金が貴重な外貨収入源になっているためである。Wickramasekara (2003) は、移民の帰国が成功した台湾と韓国の経験より、高度人材を自国に残留させるためには早急な経済発展が必要であると述べている。しかし、スーダンにおいて頭脳流出そのものを停止するような政策を行えば、外貨収入は減り、経済に更なる悪影響を及ぼすことが想定される。頭脳流出対策として自国の経済発展が重要であることは言うまでもないが、スーダンの経済情勢を鑑みると短期的な成長は厳しく、政府は長期的な経済戦略計画を粘り強く実施していく必要がある。そのため、経済政策だけでなく、頭脳流出を肯定的に捉え、国外で知識や経験を身に着けた「意識的往還型」の高等教育人材が帰国し、国の開発や成長に貢献しやすい環境を整えることも不可欠である。

以上より、頭脳流出対策の第一段階として高等教育政策に必要とされる要素は、一時的な頭脳流出を肯定的に捉え、一度国外で経験を積んだスーダン人の帰還を促し、

彼らから利益を得るための高等教育政策の実施である。そのためには、本調査で明らかとなった4つのグループの特性を捉えた教育政策を実施し、産官学が連携して、意識的往還型または国内貢献型の人材を増やしていく取り組みが重要であると考えられる。

おわりに

2018年12月、長引く不況に声をあげた国民の抗議活動はスーダン全土に広がり、翌年4月、30年にわたったバシル政権が崩壊した。そして軍民双方が参加する暫定統治機構が設立され、新たな国造りが始まったところである。この状況下、高等教育政策において新政府が若者の頭脳流出を肯定的に捉えつつ、彼らが得た知識をスーダンに還元することに着目したプロジェクトの計画と実施は、スーダンの発展を左右すると言っても過言ではないだろう。

本研究の限界は、地方大学に通う学生の声が反映されなかった点である。ハルツーム州の初等教育退学率が9.3%であるのに対し、紛争被害地の一つである青ナイル州は42.5% (UNICEF 2016) とスーダンの地域格差は大きい。高等教育のマス化が進んでいるのは首都を中心とした都市部のみで、地方や農村においては異なる文脈で若者たちの高等教育機関への進学とその後の進路形成が行われていることも考えられる。よって、本研究結果が必ずしもスーダン全体を表しているものではないことに留意する必要がある。また、サンプル数の増加、留学や国外就職から帰国した者へのインタビューを行うことにより、本研究で検証できなかった「国内貢献型」、「傍観者的国内居住型」、「国外羨望的国内居住型」、「国外貢献型」の意識系のグループの解析へアプローチすることができ、スーダンの頭脳流出対策に関する高等教育政策の考察をより深めることが可能になるだろう。

付記

本稿の見解は著者によるものであり、在スーダン日本国大使館の見解を示すものではない。

注記

- ⁽¹⁾ 本稿では、断りがない限り統計データは全て World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>) を使用した。
- ⁽²⁾ スーダンの初等教育は8年、中等教育が3年である。
- ⁽³⁾ 2005～08年当時、現在の南スーダンもスーダン共和国であったが、本データは北部スーダン(現スーダン)のデータである。
- ⁽⁴⁾ ケニアを除く他国は初等教育が6年であるのに対し、スーダンは8年である。よって、数値は世界銀行が6年分を計算したものであり、括弧内が8年分の数値を示している。
- ⁽⁵⁾ 134校のうち3校の所在が不明である。
- ⁽⁶⁾ インフォーマントの1名に現在アメリカの大学院に通う男性がいるが、彼はハルツームの政府系大学で学士号を取得した。
- ⁽⁷⁾ 本稿では、インフォーマントの発言を「」内に記載した後、左から大学と学部、学年、性別を、卒業生の場合は現職ないし大学院、性別、卒業大学の情報を括弧内に表記する。
- ⁽⁸⁾ スーダンでは、学位4年に加えて1年通学することでオナー (honor) が付与される。

参考文献

- 富田正史 (2002) 『スーダン—もうひとつの「テロ支援国家」』第三書館。
- トロウ・マーチン (1976) 『高学歴社会の大学—エリートからマスへ』天野郁夫、喜多村和之訳、東京大学出版会。
- Assal, M. (2010). Highly-skilled Sudanese migrants: gain or drain? *CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2010/13; Highly-Skilled Migration Series; Socio-*

- Political Module*. Florence: European University Institute.
- Beninyo, B. K. (1996). Evaluation of the Educational Policies of the Sudan, 1972-1992: Impact and Implications on Educational Development in the Southern Sudan. (Unpublished doctoral dissertation). Leeds: The University of Leeds. Lending [http://etheses.whiterose.ac.uk/185/1/uk_bl_ethos_435939.pdf] (accessed on 9 January, 2020).
- Berry, L. V. (Eds.). (2015). Sudan: A country study. Federal Research Division Library of Congress. Lending [http://www.loc.gov/rr/frd/cs/pdf/CS_Sudan.pdf] (accessed on January 9, 2020).
- Bishai, L. (2008). Sudanese Universities as Sites of Social Transformation. *Special Report 203*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Elhaj, E., Mohammad, N. & Elhag, A. (2017). Recent Development of Secondary School Coverage in Khartoum. *International Journal of Trend in Research and Development*, 4(3), p.302-305.
- El-Hassan, Z. (1992). Instability of Higher Education in the Sudan: The Effect of Al-Bashir's Higher Education Policies. Lending [<http://www.sudanupdate.org/REPORTS/education/hi-ed.htm>] (accessed on April 8, 2019).
- Fábos, A. (2014). Between Ghurba and Umma: Mapping Sudanese Muslim Moralities Across National and Islamic Space. Fábos A.H. & Isotalo R. (Eds.) *Managing Muslim Mobilities. Religion and Global Migrations*. New York: Palgrave Macmillan, p.103-128.
- Gasim, G. (2010). Reflecting on Sudan's Higher Education Revolution under Al-Bashir's Regime. *Comparative & International Higher Education*, 2, p.50-53.
- Gesmalla, A. & Badr, E. (2018). Health Worker Migration in Sudan: A National Policy Response. *International Platform on Health Worker Mobility*. September 14th, Geneva, Presentation Slides, Lending [https://www.who.int/hrh/migration/A-MigrationPolicy_Sudan.pdf?ua=1] (accessed on May 5, 2019).
- Government of Sudan (2012). Sudan: Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IOM (2011). Migration in Sudan: A Country Profile 2011. Khartoum: IOM.
- Ismail, O. H. (2011). The Failure of Education in Combating Corruption in Sudan: The Impact on Sustainable Development. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 2(11), p. 43-50.
- Khawaja, N.G., White, K., Schweitzer, R. & Greenslade, J. (2008). Difficulties and coping strategies of Sudanese refugees: A qualitative approach. *Transcultural Psychiatry*, 45(3), p.489-521.
- Medani, M. A. (1994). La crise de l'enseignement au Soudan. *Égypte/Monde arabe*, 1, p.79-97.
- Ministry of Higher Education & Scientific Research. (2016). University of Khartoum. *Sudanese Universities and Research Institutions in Brief*, p.7-8.
- Ministry of Higher Education and Scientific Research. (2017). Institutions. Lending [<http://www.mohe.gov.sd/index.php/en/institute/main/1>] (accessed on November 2, 2018).
- Mutwali, I., Omer, A. & Abdalhalim, S. (2015). Why A Medical Career? What Makes Sudanese Students to Join a Medical College and Pursue a Medical Career? *World Journal of Education*, 5(2), p.19-25.
- Ramadan, E. (2007). Anticipated reforms in Sudanese higher education sector on the light of the Comprehensive peace Agreement. Lending [https://www.researchgate.net/publication/274139026_Anticipated_reforms_in_Sudanese_higher_education_sector_on_the_light_of_the_Comprehensive_peace_Agreement] (accessed on June 9, 2018).
- Rothbart, D. & Yousif, A. (2016). Ideology and Cultural Violence in Darfur. *Conflict Trends Issue*, 3, p.36-41.
- Sudan Central Bureau of Statistics (2010). Statistical Year Book for the Year 2009. Lending [http://cbs.gov.sd/index.php/en/home/version_detail]

- s/8/26] (accessed on May 27, 2019).
- Sudan National Council for Strategic Planning (SNCSP) (2007). The Twenty-Five Year National Strategy (2007 – 2031). Lending [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/sudan_twenty_five_year_national_strategy_2007-2031.pdf] (accessed on April 5, 2019).
- Sudan Tribune. (2013, April 30). Sudan concerned about increasing brain drain. Sudan Tribune. Lending [http://www.sudantribune.com/spip.php?article46423] (accessed on May 5, 2019).
- Tenret, E. (2016). Exclusive Universities: Use and Misuse of Affirmative Action in Sudanese Higher Education. *Comparative Education Review*, 60(2), p.375-402.
- Transparency International (2018). Corruption Perceptions Index 2018. Berlin: Transparency International.
- UNDP (2013). Youth Volunteers Rebuilding Darfur – Scaling up innovative approaches for youth employment and environmental sustainability at the local level. Project document. Lending [https://www.undp.org/content/dam/sudan/docs/project_docs/Prodoc_Youth%20Volunteer%20Rebuilding%20Darfur%20Project.pdf] (accessed on April 5, 2019).
- UNICEF (2016). UNICEF Sudan Education programme. Lending [https://www.unicef.org/sudan/education.html] (accessed on April 8, 2019).
- Wickramasekara, P. (2003). Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation. Geneva: ILO.
- World Bank (2012). The Status of the Education Sector in Sudan. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ (2019). World Bank Open Data. Lending [https://data.worldbank.org/] (accessed on April 5, 2019).

Higher Education Policy Development and Brain Drain in Sudan: A Case Study in Khartoum

Chiemi KUROKAWA

Graduate School of Hiroshima University

This study aims to find elements for developing higher education policy in order to stem a brain drain in Sudan based on the interview with university students and graduates in Khartoum, the capital of Sudan.

Sudan has focused on higher education since its independence in 1956, especially concerning budget allocation. It has been expanding the number of educational institutions and students following the formulation of the Higher Education Act 1990, under the former regime (1989-2019). However, a large number of highly-skilled workers, such as doctors and professors, have been leaving the country aiming to secure a better life owing to the unstable political and economic situation. This brain drain leads to a hollowing out of the highly skilled human resources and to economic stagnation in the country.

I conducted a semi-structured interview in Khartoum from March to May 2018. The interviewees were 26 university students and graduates. I found that almost all interviewees intended to go out of Sudan, and they could be categorized four groups: (1) voluntary returning group, (2) acceptable remaining group, (3) aiming planned emigration group, and (4) aiming unplanned emigration group. The first group intends to come back after they get experience abroad. The second one hopes to go out, but considers that staying in Sudan is another option. The last two types are eager to move out, but the former group has plans for studying or working in foreign countries; the latter one has no specific ideas. Given the country's political and economic situation, this study recommends accepting the temporal brain drain and focusing on the increase of the number of voluntary returning group in collaboration and cooperation with researchers, companies, and policymakers.