

第 5 章

ミャンマー軍事政権の教育政策

増田 知子

要約：

基礎教育分野においては、人々の教育のニーズの高さと国際社会の圧力に対応する形で、1990 年以降カリキュラムや教員養成制度の改革が行われてきたが、一方で社会の底辺層においては、依然として不就学や中退の問題がみられる。高等教育においては、地方での大学の展開、遠隔教育の拡充政策は、高等教育のアクセスの増加とともに、民主化運動の担い手であった学生の分散化、非政治化に有効に働く一方で、教育の質を下げることに繋がった。政権の目指しているものは、社会の安定を支える多数を占める一般庶民のために最低限の教育を提供することと結論づけられる。一方で公教育からはじき出された社会の底辺層のための僧院学校や、より高い質の教育を求める層のための私立学校などの代替教育機関が生まれつつあり、今後政権がどのような方法で公教育の信頼性を上げていくのか、政権の信用を確保することにつながっていくであろう。

キーワード：

ミャンマー 教育政策

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。特に多文化、多民族社会においては、それを共通な制度、法律、言語、道徳などによって、国家単位に統一するためのツールとして教育が活用される。ミャンマーにおいては、国の安定、つまり政権の維持のツールとして、教育はどのような役割を果たしてきたのであろうか。ここでは基礎教育と高等教育のやや異なる様相に着目し、近年の教育政策を分析することによって、政権が捉える教育の目的の整理を試みる。さらに公教育以外の教育の担い手の出現という事象から、社会が公教育をどのように捉え、反応しているかにも触れ、今後の教育の行方を探してみたい。

1．教育の今日

1・1 基礎教育

ミャンマーの教育システムは、小学校、中学校、高校からなる基礎教育課程と、大学、カレッジ、専門教育機関からなる高等教育課程に分けられる。基礎教育課程は、イギリス植民地時代から長らく、幼児学級 1 年と小学校 4 年、中学校 4 年、高校 2 年という 10 年編成であったが、2000 年に入ってから 1 年間の幼児学級も含めて、11 年間が基礎教育として位置づけられることになった。

図 1 は、小学校の総就学率¹の変化を示したものである。1970 年時点で既に総就学率は 80%を、1985 年には 100%を超えている。

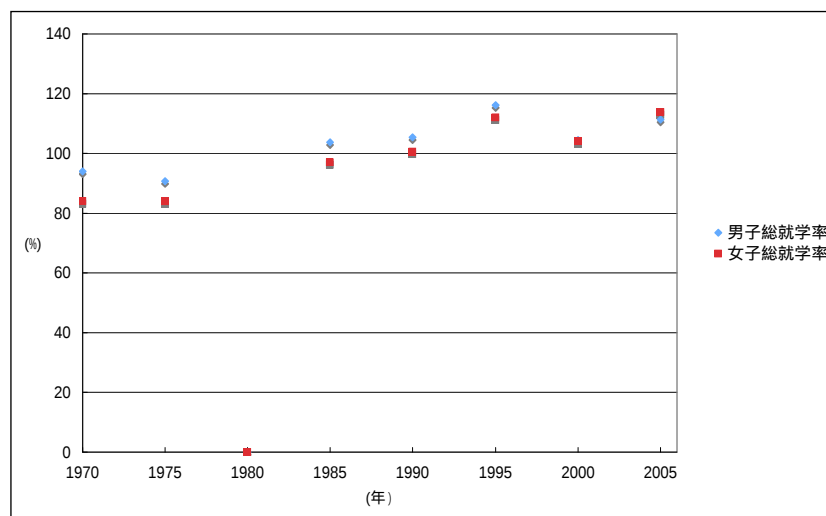


図 1：小学校総就学率の推移

出所: UNESCO

UNESCO (2008)²によると、小学校の純就学率は 2005 年時点で 99.0%に達しており、全国的に小学校へのアクセスは満たされていることになる。一方で同年の中学校の純就学率は 43.0%に留まっており、中学校へのアクセスはいまだ限定的であると言える。また、一旦入学した子どもが途中で退学していく割合は非常に高く、小学校卒業まで残る割合(残存率)は 1995 年では 40%、2004 年で 69.9%であり、この数値からは、就学率のデータからは読み取れない効率の悪さと質の低さがみてとれる。

ミャンマーの公教育においては、統一カリキュラムが使用されており、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 年間の中でどのように配分するか、また 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、

¹ 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。学校在籍者数に年齢の幅があれば、総就学率は大きく 100%を超えることになる。純就学率とは、在籍者数のうちの学齢人口を学齢人口総数で割ったもの。

² UNESCO Institute for Statistics 2008

中央で決められている³。科目の中では、ミャンマー語を中心とした基礎科目が重視されており、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時間がミャンマー語の時間となっている⁴。

授業のやり方は伝統的に、教師の質問に対して生徒が一斉に答え、教師がその正解に対して「ホピー（よくできました）」と答えるという形である。この場合の問答は、「前の時間に磁石について勉強しましたか」「勉強しました」「ホピー」、「磁石は鉄をひきつけますか」「ひきつけます」「ホピー」、「磁石は紙をひきつけますか」「磁石は紙をひきつけません」「ホピー」という形の質問と応答で、常に質問の中に答えが用意されている。教師がこのような質問を投げ掛けるのはまだ良い方で、教師が一方的にしゃべり続けるか、教師の言葉を鸚鵡返しに繰り返すか、教科書の暗唱を続ける、といった授業も多い。つまり、ミャンマーの学校では、このように教科書が教える知識の断片を教師が一方的に伝達し、子どもがそれを暗記するという形式で授業が進められるため、子どもは受け身的にしか授業に参加できず、自由に考える機会が与えられない。

筆者は2001年より、このような教授法の改善のために日本政府が支援しているプロジェクトに関わってきた。プロジェクトでは、暗記型の授業から、子どもが主体的に考え、答えを見つける授業に転換するための教師用の教材づくりや研修を行ってきたが、その対象地で出会った、シャン州ラショーの小学校教師の言葉を紹介したい。教員養成大学出身の若い女性教師に、これまでと違う教え方をしてみてもどうかと尋ねたところ、次のような答えが返ってきたのである。「これまでは教師が一方的に説明をする授業だったので、問題は何もなかった。教え方を変えて、一人一人の子どもに発言させるようになって初めて、低学年の子どもがミャンマー語をよく理解できないこと、そのために授業を理解していないことに気づいた」と。3分の1の子どもが小学校から脱落してしまうという結果もむべなるかなである。

1・2 高等教育

現在の高等教育の枠組みは1964年の大学教育法、1973年の改正法に基づいている。以前はヤンゴン大学とマンダレー大学のみであった高等教育は、改正以降は文系・理系を有するヤンゴン大学とマンダレー大学(Arts and Science Universities)、元々これらの大学の学部が改組されてできた専門教育機関(Professional Institutes)、学位取得が可能な単科大学(Degree College)、短期大学(College)と多様な機関を有するようになった。学士課程は3年(法律の場合は4年)、修士課程は2年、博士課程は少なくとも4年必要と

³日本ではカリキュラムとは内容選定基準としての学習指導要領と、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。教科書は教材の一部と捉える日本の教育とは大きく異なる。

⁴ 途上国では、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社会に多くの時間を充てることになっている。歴史、公民などが重視されている所以であろう。

されている。その他、3ヶ月から9ヶ月の短期コースも提供されている。高等教育の数は年々増加しており、2009年時点では、その数は158に達したと報告されている⁵。高等教育機関の多くは教育省管轄であるが、他の多くの省庁も高等教育機関を有している。内訳については2000年のデータのみ入手可能であったため、2000年現在の各省庁が管轄する高等教育機関の数を表1に示す。

表1：高等教育機関数

省庁	大学	単科大学	短期大学	合計
教育省	23	8	27	58
科学技術省	5	14	0	19
保健省	12	0	0	12
国防省	4	0	1	5
協同組合省	0	1	3	4
文化省	2	0	0	2
国境地域開発・少数民族問題省	0	2	0	2
農業灌漑省	1	0	0	1
森林省	1	0	0	1
畜産・漁業省	1	0	0	1
宗教省	1	0	0	1
公務員選抜研修院	1	0	0	1
計	51	25	33	107

出所：教育省 2000年

図2は、高等教育の就学者数を示したものであるが、20年間で3倍に増加している。

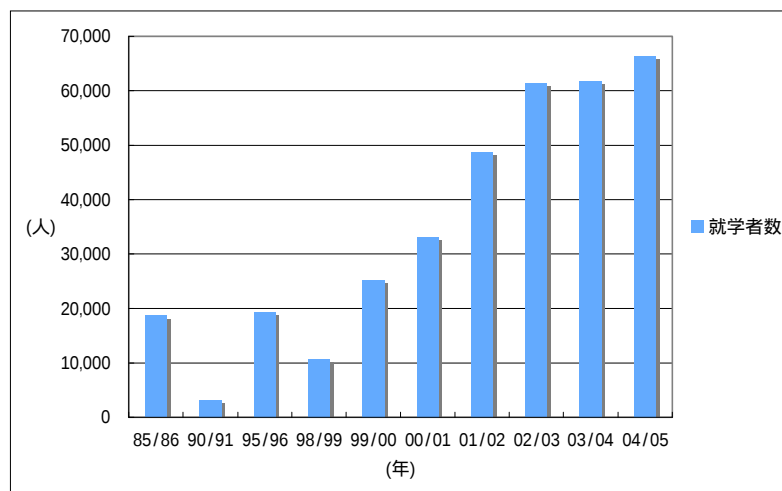


図2：高等教育機関の就学者数

出所：Central Statistical Organization, Statistical Yearbook 2005

⁵ Saw Pyone Naing (2009)

高等教育機関を管理するのは、国内に2つある高等教育局（それぞれ下ビルマ、上ビルマ担当）である。さらに、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）が設置されている。これらの機関の設置は、1988年に行われた大学教育法の再改正に基づくものであり、教育省、高等教育機関を所管している省庁、そして国家平和発展評議会（State Peace and Development Council:SPDC）から任命されたメンバーによって構成されている。

2．1988年以降の教育政策

2でみてきた教育の現状はどのようにして形作られてきたのであろうか。ここでは1988年以降の軍事政権が教育をどのように捉え、何を主要な課題として捉えてきたのかを、明示された政策やプログラム、事象から考察してみたい。

2・1 教育予算と管理の枠組み

図3、4、5は、一人当たりGDPに占める児童・生徒一人当たりの政府の教育支出を、初等教育、中等教育、高等教育別に示したものである（点線内がミャンマーのデータ）。一部の年度のデータしか入手できないものの、近隣アジア諸国と比較すると、教育支出の割合は明らかに低い。特に初等・中等教育については、最低レベルに留まっている。このことは、教育施設の不備、無資格の教員の配置、低い教員給与による教員の質の低下、教員養成・訓練制度の不備など、様々な教育制度の課題の根本的な要因となっている。教育セクターへの支出額から判断する限り、ミャンマー政府にとって教育は優先課題ではないと判断できよう。

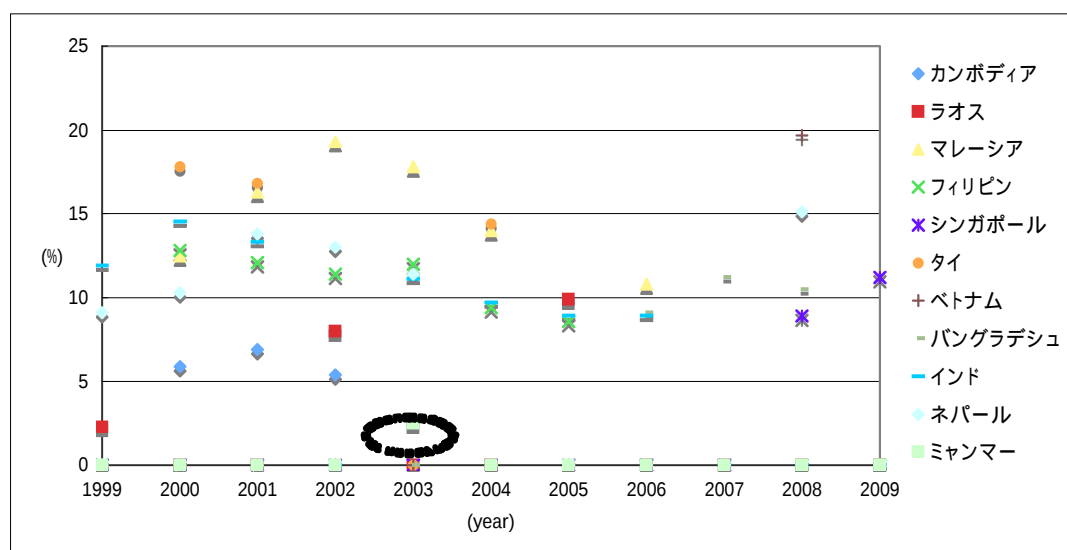


図 3：一人あたり GDP に占める児童一人あたり教育支出の割合（初等教育）
出所：UNESCO Institute of Statistics

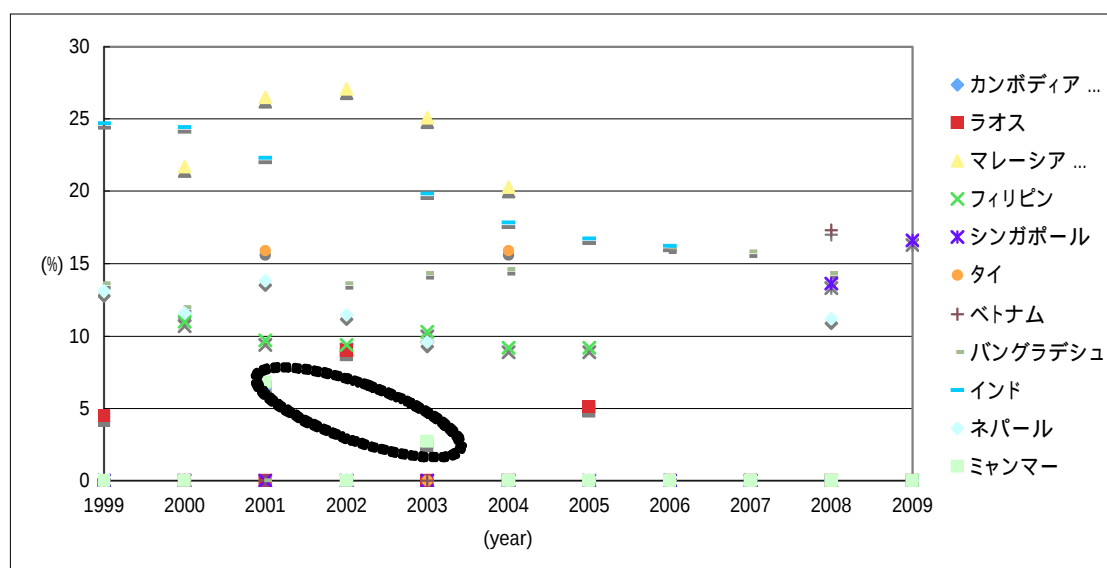


図 4：一人あたり GDP に占める生徒一人あたり教育支出の割合（中等教育）
出所：図 3 に同じ

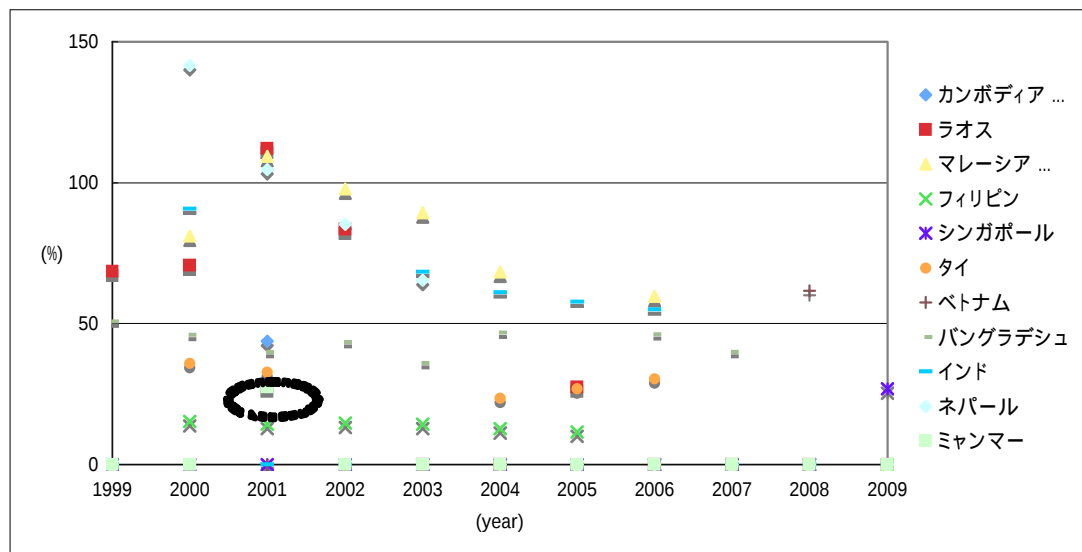


図5：一人あたり GDP に占める学生一人あたり教育支出の割合（高等教育）
出所：図3に同じ

1988 年以降の教育政策で、特に教育を管理する仕組みに関する特記事項としては、1991 年に Myanmar Naing-Ngan Education Committee が設置されたことが挙げられる。この委員会は基礎教育から高等教育まで含む教育に関する最高レベルの意思決定機関として設置され、SPDC の第一書記が議長を務めることになっている。この機関は政治的、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いる。このような機関の設置からは、教育を国の管理下に置くという政府の意図がみてとれる。

2・2 基礎教育における教育政策

基礎教育分野においては、特に 1990 年代後半以降、様々な改革が進められてきた。まず、1998 年、1999 年、2000 年の各年に全国の教育関係者を集めた大規模なセミナー (Education Promotion Programmes) が、ヤンゴンとマンダレーで開催された。ここでの議論を受けて、具体的なものから抽象的なものまで、計 25 の教育改革プログラムが計画された。これらのプログラムは初等教育を中心に、そのアクセス（就学率）の向上と質の向上を目指したものであった。その中の主要な改革の一は、1998 年から実施された初等教育カリキュラムの大幅改定であった。1990 年代に除外されていた理科が小学校のカリキュラムに復活するとともに、日本の小学校低学年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 (ライフスキル)」、「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、子どもの全方向的な発達を促進することを目指している。また小学校高学年において、これまで個別の

科目として扱われていた地理、歴史、公民は、一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、新カリキュラムの導入と並行して、授業の中で様々な教材を活用し、子どもの活動を取り入れ、教師の説明だけでなく、子どもが主体的に学ぶ授業への転換が明確に打ち出されたことである。国民に無批判と服従を求めるといふ、権威に中心を置く体制下において、授業の中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があるが、現時点ではその対立は必ずしも明確に自覚されてはいない⁶。

もう一つの大きな改革は、教員の質の向上を目指して、教員養成制度の見直しと、教員養成カレッジの改編が行われたことである。1971年から1998年までは、教師を育てる教員養成制度が存在せず、代わりに他の大学で学士号を取得した者がタウンシップの推薦を受けて教師になり、数年教師経験を積んだ後に教員養成カレッジで1年間研修を受けて正式な教員免許を得るといふ、現職教員研修のみが存在していた。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%に留まっていた⁷。教員養成制度の導入に伴い、教員訓練カレッジ (Teacher Training Colleges) と教員訓練学校 (Teacher training Schools) の両方が、教育大学 (Education Colleges) 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、1998年末には、新制度での第1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、全国に20ある教育大学において急ピッチで進められ、2000年の時点でおおよそ47,000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⁸。このような努力の結果、無資格の教員を削減し、教員養成訓練を経た教師を小学校に配置する、といった当初の目的は数としては達成された。しかし実際に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は、その研修の内容から判断すると疑問が残る。教員養成・現職教員研修プログラムには、詰め込みすぎたカリキュラム、教育大学における講義に偏った授業、教育大学の教官の質の低さ、学生の科目の知識の低さなど、未だ問題は山積している。

基礎教育分野においては、カリキュラムと教員養成の分野で以上のような大きな改革が行われた。絶対的な教育予算の不足や準備不足の拙速な実施といった点で、その改革の質を問う声はあるにせよ、制度としては国際標準により近づいた形で整いつつあると言える。特に無資格の教員に資格を与え、教員のキャリアパスの中での位置づけを明確にして

⁶ この点については、教育省の関係者は十分自覚があると思われるが、児童中心主義の授業の必要性については、これまでに優れた教育を受けてきた層ほど、認識しているとみられる。

⁷ Ministry of Education, Education Statistics (March 2000)

⁸ 筆者による教育省へのインタビュー (2009年9月)。

いくことは、ひいては国の安定に有効に働くとも考えられる。基礎教育におけるこのような改革への原動力には、次の2つの背景があると考えられる。

一つは、歴史的にみてミャンマーの人々は、読み書き算盤といった基礎的な教育に関するニーズが高いということである。仏教徒が多数を占めるこの国では、18世紀後半には既に僧院学校が存在したと記録されており、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こ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認識が高い中、それを学校教育という管理された形で提供することは、政権にとっての安定材料となろう。ましてやその中で、ビルマ語、ビルマ族の歴史、ユニオンスピリット⁹を子どもに教え込むことができるのである。社会の大勢に影響を与えない程度に基礎教育を充実させておくことは、理にかなったことといえる。

基礎教育政策におけるもう一つの背景は、高等教育と比較して国際的なプレッシャーが強く、国際的な枠組みの中で動くことを余儀なくされるという点である。例えば、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、それに基づき、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基づき、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。さらに国際的に、基礎教育¹⁰の普及は、一国の問題ではなく、途上国、先進国すべてが取り組むべき課題であるとの認識があることも特徴である。2015年までに世界中の全ての人が初等教育を受けることを目指す、「万人のための教育（EFA: Education for All）」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、30カ年長期計画や5カ年計画との整合性を図ることが求められているのである。現実には、教育は無償ではなく¹¹、計画や政策と現実の間には大きなギャップがあるのだが、このような状況の下でミャンマーも国際的な枠組みの中で義務を果たしていることをアピールすることは、政権の信用性を高めることにつながるという判断は合理的である。

2・3 高等教育における教育政策

⁹ 国への忠誠心や遵法精神、道徳心などを説く科目で、1999年からカリキュラムに導入された。

¹⁰ ミャンマーでは、初等教育から後期中等教育の11年を基礎教育を称しているが、一般的な文脈では初等教育から前期中等教育段階を指す。

¹¹ 実際は、教科書代や制服代がかかる他、学校によっては授業料や入学金を徴収している。

高等教育における教育政策は、基礎教育とは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、高等教育機関を政治的な動きから切り離す「非政治化」が、高等教育政策の最重要課題になったことは容易に想像できよう。ここでは、「非政治化」に関連すると思われる主要な施策を取り上げてみたい。

(1) 高等教育機関の閉鎖

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年にわたって閉鎖される。1990年代に入ってしばらくは再開もみられたが、1996年と1998年の学生のストライキにより、さらに3年間閉鎖された。医学、コンピュータサイエンス、エンジニアリング分野では、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（表2）。何か事が起こるごとに大学閉鎖という形で対処することで、学生が運動を続ければ続けるほど自分たちが享受できる教育の質が低下するという悪循環に陥ることになった。

これだけの期間、大学が閉鎖されることによって、通常の課程修了のルールでは卒業できない学生が大量に出ることになったため、卒業に必要な時間数を短縮し、4年の課程であったものを1年から1年半で卒業できるような措置がとられた。高等教育機関の閉鎖は、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下げることにつながった。

表2：1988年から2000年における大学の閉鎖期間

閉校	開校	閉鎖期間/閉鎖になったきっかけ
1988年6月		学生によるヤンゴン大学でのデモ
1991年12月	1991年5月	5ヶ月/学生によるアウン・サン・スー・チー氏のノーベル平和賞支持のストライキ
1992年11月	1992年6月	7ヶ月
1993年7月	1993年3月	7ヶ月
1994年1月	1993年9月	7ヶ月
1994年12月	1994年8月	7ヶ月
1995年9月	1995年5月	8ヶ月
1996年5月	1995年11月	7ヶ月
1996年12月	1996年9月	8ヶ月/ヤンゴン大学、ヤンゴン工科大学で学生デモ
	2000年7月	

出所：Kanbawza Win (2010) “Higher Education to Control the Country” Burma Digest
(原典：Irrawaddy Magazine)

(2) 大学教官による学生への監視

さらに、各大学においては、学生の動きに対する監視の目が厳しくなり、大学教官が学

生の行動管理の責務を負うことになる。学生間の集まりは容易に認められず、大学のまわりに鉄格子が設置されるなどの対策が講じられるようになる。大学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、持ち物検査、服装検査などの業務が大学に課せられた。大学の優先事項はもはや学業を極めることではなく、学生を管理することとなってしまったのである。

(3) 高等教育機関の再配置

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して開校する措置が取られた。伝統的に反政府運動の温床とされてきたヤンゴン大学の文・理学部（University of Yangon, Arts and Science）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することになった。地方に移動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かける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、金銭的余裕を奪うという点で、大学の非政治化に有効に働いた。

(4) 高等教育機関の拡充/分散化

1988年当時20しかなかった高等教育機関は、2009年にはその約8倍に増え、カバーする地域も、都市部から地方部へと広がった。現在ではすべての州と管区に文・理大学、教育大学、技術大学、コンピュータ大学が存在するようになり、医科大学、農業大学など特別な大学を除いては、学生は通常、最もコストのかからない選択肢として、それぞれの住む地域の高等教育機関に通うことになった。このため、学生の移動頻度は極端に少なくなり、学生の分散化につながった。高等教育機関の急速な拡大は、さらに全体的な質の低下に拍車をかけた。急速な拡大に見合った教員の数が確保できないために、教官は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り、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が悪影響を与えている。

(5) 遠隔教育機関の拡充

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はさらに加速した。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。大学が閉鎖されている間に遠隔教育機関に移籍、入学する学生も増え、在籍者

数は 1987/88 年の 38,050 名から、2001/02 年の 560,781 名に急増した¹²。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することになっている。

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。学年の最初には、教科書が配布され、学生はそれぞれのコースで 16 の課題をこなすことが求められる。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。また、教科書と課題の他に、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。

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、他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が、実際には遠隔教育機関に入学しても、修了する学生はごく一部であるというデータがある。図 6 に示すように、学年が上がるにつれ、学生数は大幅に減少している。各学年の合格率は 7 割というデータから計算すると第 4 学年には 3 割は残っている計算になるが、図 6 のデータからは自主的に退学していく学生も多いことを示している。

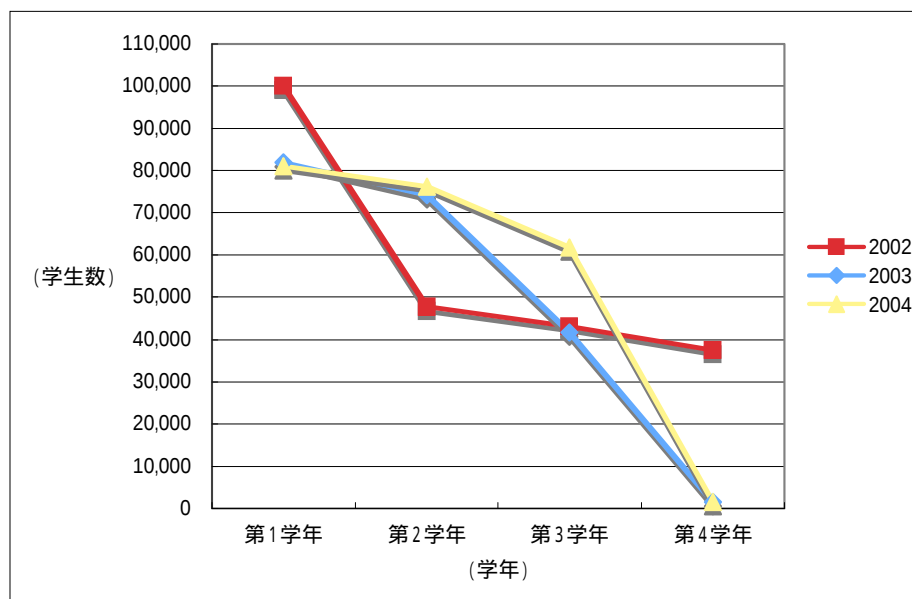


図 6：遠隔教育機関の各学年における学生数

出所：Central Statistical Organization, Statistical Yearbook 2005

¹² Han Tin (2004)

遠隔教育機関は、当初の教育機関へのアクセスが難しい地域での補完的な教育機会の提供という位置づけから、民主化運動以降は学生が集まらない、すなわちリスクの低い教育の提供の形としての認識が高まり、意図的に拡大されてきたが、図6は、現在の遠隔教育が高等教育機関として機能していないことを、物語っている。このような低い残存率の背景には、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が指摘できる。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ヶ所のe-教育学習センター（e-education learning centre）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。また、インターネットにアクセスできる人口は5,000万人の人口のうち2000年時点で1000人、2009年のデータでも108,900人¹³（人口の0.2%）に留まっており、このような情報インフラの未整備が、遠隔教育の効果的な学習の妨げになっているのは明らかである。

もう一つは、いくら技術革新があっても、遠隔教育は伝統的な学びのアプローチに取って代わることはできないという、そもそもの遠隔教育の限界である。なぜなら、教師と学生の間あるいは学生間のインターアクションの場がなければ、質の高い学びを保障することはできないからである。たとえインターアクティブな場があったとしてもグループでの議論、実習やロールプレイなど、通常の学びの形でなければならない活動もある。学生の学ぶ意欲も、教師や学生とのコミュニケーションによって促進されるのである。

(5) 軍関連の高等教育機関の拡充

1988年以降、一般の大学が閉鎖される一方で、軍関係の軍医科大学、軍工科大学は、閉鎖されなかった。さらに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、軍人という意味の専門家であると同時に、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というのは、軍人社会の中に、信頼に足る軍人かつ専門家を育成しようという動きであると捉えることができる。

これらの施策を通して、多くの学生が集まる機会を排除し、学生を分離する政府の目的はある程度達成できていると言える。高等教育機関の増加や、地方への展開によって、高等教育機関へのアクセスは増加したが、反対に質は大きく低下した。1950年代にはアジアの牽引役と称されたミャンマーの高等教育制度は、それに関わる学生も教官も学業に関心を持てない状況を作り出してしまったのである。

¹³ Internet world stats (<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>)

3．公教育のほころび

このような公教育が継続された結果、公教育から受け入れを拒否された社会の底辺層の人々が、一方で既存の公教育に不満や不安を持ち、代替を探そうとする社会の上層部の人々が生まれつつある。市民社会あるいは市場は、これらのニーズに対してどのように反応してきたのであろうか。

3・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。特に貧困層の子ども、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）も異なる他、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）も様々である。公教育のカリキュラムを導入している僧院学校は、2004/2005 年には、1,255 校存在し、177,090 人の児童生徒が学んでいる。中学レベルの僧院学校はまだ数は少なく、中学校全体の 1%であるが、小学校レベルの僧院学校は、小学校全体の 3.2%にあたる。

近年、公立小学校数の伸びが鈍化している一方で、僧院小学校の数は、増加の傾向にある。図 7、図 8 は、僧院小学校数とその児童数、公立小学校数とその児童数の近年の変化をあらわしたものである。一般には、公教育の発展・充実に伴ってノンフォーマル教育（ミャンマーのケースでは主に僧院教育）の役割は減少し、公教育機関の在籍者数が増えていくことが通常であるが、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、僧院学校の在籍者は増加している。このことは、公立学校が本来しなければならない教育サービスが行き届いていないということを示唆する。

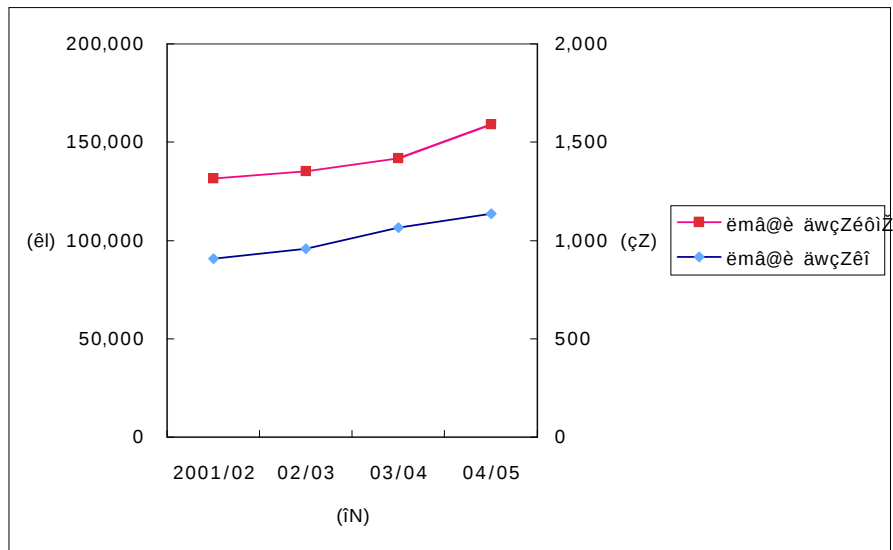


図 7：僧院小学校児童数と僧院学校数の変遷

出所：Central Statistical Organization, Statistical Yearbook 2005

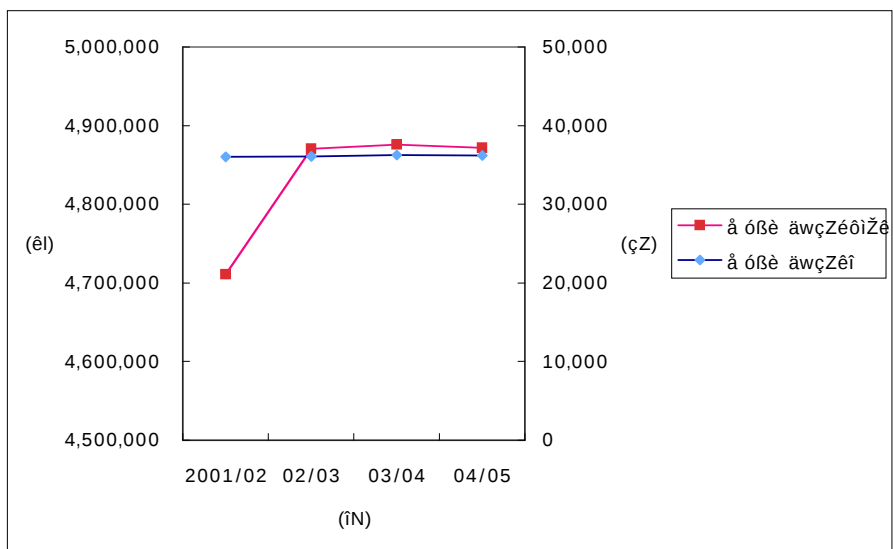


図 8：公立小学校児童数と小学校数の変遷

出所：Central Statistical Organization, Statistical Yearbook 2005

上述の通り、僧院学校は、貧困層など公立学校からもれてしまっている底辺の子どもたちの、教育におけるセーフティネットの機能を果たしている。経済が停滞し、貧富の格差が出れば出るほど、その役割は増大していくと考えられる。また、BOX1 の事例にみられるように、僧院学校に来る子ども達はしばしば丁寧な教育学的、心理学的支援を必要とする。このため、僧院学校がそれに対応して子ども一人一人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。最近では僧院学校が国際 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ていけば、社

会の底辺の層だけではなく、広い層が公立学校ではなく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。

BOX 1: ヤンゴンの僧院学校のケース¹⁴

この僧院学校はヤンゴン市のテンガンジョン地区に位置する、尼僧の僧院学校である。道をはさんだ向かいには、英語で授業が行われる私立学校がたっている。1年生から5年生までのおよそ100名の児童が学んでおり、そのうちの30名は、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。僧院学校に来る子どもは、半数以上が貧困家庭の子どもであり、通常の学校に通えないのだという。公立学校は無償をうたっているものの、実際には入学金、教科書代、制服代などが必要となるためである。4分の1程度の子どものは、出生証明書を持っていないために、公立学校に入学できないのだという。親が手続きをし忘れたり、無くしてしまったり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、僧院学校にいる間に当局とかけあ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いるが、希望者以外にも就学していない子どもの情報を得た場合には、子どものところに出向き、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。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、微増しているという。

教師は9名、すべてボランティアで教員資格はないが、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。また、タウンシップ教育事務所からも、公立学校のシラバスの提供も受けている。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、精神状態が安定していないこともあるという。集中力が続かず、学習スピードが遅い子どもも多いため、教師は忍耐強く丁寧に、そして愛情を持って子どもに接することが求められる。

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連携している。ただ、これらの省庁からの財政的、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名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、その他様々な学校活動を支援している。不足分は地域からのお布施でまかなっている。

3・2 選択肢としての私学教育

ミャンマーは独立直後の1948年から1960年代初頭までは、キリスト教系教会による教育サービスとしての私学教育が積極的に行われていた。その後、社会主義政権下では私学教育は認められなくなり、私立学校は政府の学校への衣替か、あるいは閉鎖を迫られることになった。それ以降、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。しかし現実には、1990年代に入って様々な私立学校が出現し、2007年現在では、ヤンゴンだ

¹⁴ 筆者による聞き取り調査（2009年9月）

けでなく各地で 216 の私立の教育機関が存在している。表向きは、ミャンマーの教育は僧院学校を除いては全て公教育という定義であるため、これらの私立学校の多くは、商業省の登録機関となっている。

私立学校は、デイケアや幼稚園などの就学前教育段階から高等教育段階まで存在しており、公立学校の代替になるもの、公立学校の補完的役割を果たすもの、そして特別な層のみを対象とするインターナショナルスクールの 3 つのカテゴリーに分けられる。

公立学校の代替としての私立学校は、基本的に公立学校で教えることになっているすべての科目がカバーされているが、授業を英語で実施しているところが多い。ヤンゴン、タウンジー、ラショーで学校を運営している International language and Business Centre (ILBC) という学校では、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 年生の授業料だけで年 US\$1,000 ドル以上かかるが、中流以上の家庭では、魅力的なオプションとなっている¹⁵。一方で、政府は私立学校を認可していないため、私立学校を卒業した後は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。

一方、数としては最も多いと思われる補習校は、多くの場合英語やコンピュータ技術、ビジネスなど単一の科目のみを教えている学校である。子どもは公立学校に通いながら、放課後や週末に補習校に通う。普通の家や建物を間借りして、小規模に運営されている学校も多い。公立学校で教えられている教科内容の補習の他に、より高度な内容も扱われる。公立学校に勤務している教師の中にも、このような補習校で働いている人は多いと言う。

もう一つのグループはインターナショナル・スクールと呼ばれる、外国人の子弟または富裕層の子弟を対象にしている学校である。ここでは、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れず、国外の大学で必要な科目のみが教えられる。

政府は、これらの私学教育に対する市場の動きも管理しようとして、授業料の制限、教員の給与の制限、科目の制限などの規則を設けている。しかしながら、その規則自体がしばしば変更になり、規則の徹底が十分なされていないために、実際は規則外の科目を教えたり、より高い授業料が徴収されているケースもあるという。私学教育は認めていないものの、政府の高官も自分の子どもを私立学校に送っているという事情もあり、私学教育の位置づけは曖昧なままとなっている。このような中、公教育に十分期待できないと考える社会階層にとっては、基礎教育課程においては公教育の代替として、または補完として私学教育に依存し、高等教育課程においては、完全に国外に出て行くという流れが出来つつある。

¹⁵ Lall (2008)

4．軍事政権による教育政策のゆくえ

過去 20 年間、軍事政権は、教育を国民や国際社会に対するアピールの場として重要視してきた。国民の大勢にかかる基礎教育は、安定的な供給が優先課題とされ、外向けには、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ことをアピールしている。しかし、その実態は慢性的な教育支出不足のために、教員の質の低下、教育環境の劣化が進み、それに対処するために、現実にはその国際社会で合意された枠組みに反して、公教育は有料になっている。そしてそれ故に公教育制度からはじき出された貧困層のための、僧院学校という異なる教育チャネルが拡大してきたのである。

さらに、基礎教育の優先課題として、ビルマ語、ビルマ人を中心とした歴史観の刷り込みといったビルマ化政策の促進が挙げられる。しかし、この点については教育現場でさほど徹底されているとは言い難い。真にビルマ語の普及を図るのであれば、他の言葉を母語とする子どもたちにどのようにビルマ語を教育するか研究し、より習得しやすい形でのビルマ語教育を推進する筈である。しかし実際にはそのような措置は何も取られないまま、現場の実践を徹底するための指導者や監督者といった人員の配置や、予算の配賦はなされていないのである。

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捉えられてきた。政府がとった政策はこの学生の分散、隔離という課題に有効に働き、学生を抑えこむことに成功したが、それとひきかえに、高等教育の質は著しく低下したのである。

これらの経緯から、政権の目指しているものは、社会の安定を支える多数を占める一般庶民のために最低限の教育を提供することと捉えることができよう。そこで対象にできない社会の最下層は切り捨て、人々の慈悲の心に頼る一方で、質の高い教育を求める層には、一般庶民とは隔絶した別のチャネルで質の高い教育を確保する（軍関連の教育機関、私立学校、あるいは国外の学校による）状態を維持している。そうであれば、この現状が続くかどうかは、現在政府が対象としている庶民（中間層）がミャンマー社会全体のどの程度の割合を占めているのかに大きく左右されるのではなからうか。市民社会の成長によって、僧院学校や私立校が増え、中間層にまでその対象を広げていくような現象が生まれれば、現状を変えていく動きにつながる可能性はある。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。また、私立学校の台頭により、一般庶民の間でも良い教育＝外国の教育と位置づけられるようになった場合、公教育はその正当性を失うことになる。

とはいえ、様々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カバーしており、公教育のほころ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。多くの国民は満足しないながらも他に選択肢がない中で、よりメリットがあると思われる方向を模索している。基礎教育については公立学校の信用度はまだ残っていると見られる一方で、高等教育から得られるものについて、人々の不信感は増してき

ている。今後政権がどのような方法で公教育への信頼性を上げていくのかが、政権の信頼性を確保することにつながっていくであろう。

参考文献

牧野 隼人. 2001. 「ミャンマー-ビルマ化政策と少数民族教育-」村田翼夫(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

Han Tin. 2004. Seminar on Education in Myanmar

Han Tin. 2008. “ Myanmar education:; challenges, prospects and options ” in Skidmore, M. and Wilson, T. (ed.), *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press

International Crisis Group. 2003. “ Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics ” in *ICG Asia Report* No. 52, Bangkok/Brussels

International Development Center of Japan. 2002. *Development Study for the Improvement of Quality and Access of Basic Education in the Union of Myanmar, Final Report*. JICA

Kanbawza Win. 2010. “ Higher Education to Control the County ” in *Burma Digest*

Lall, Marie. 2008. “ Evolving Education in Myanmar: the interplay of state, business and the community ” in Skidmore, M. and Wilson, T. (ed.), *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press

Lorch, Jasmin. 2007. “ Myanmar's Civil Society a Patch for the National Education System? The Emergence of Civil Society in Areas of State Weakness ” in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Volume 26:2007, pp.55-88, Hamburg

Lorch, Jasmin. 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. (ed.), *Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar*. Australia National University E Press

Saw Pyone Naing. 2009. *Regional Seminar on Student Mobility in Southeast Asia, Myanmar Experience* (Presentation material)

Central Statistical Organization. 2005. *Statistical Yearbook 2005*

- Ministry of Education, Union of Myanmar. 2001. *Proposal of 30 Year Long Term Plan (Basic Education Sector)*
- Ministry of Education, Union of Myanmar. 2006. *EFA Implementation in Myanmar*
- Ministry of Education, Union of Myanmar. 2007. *Education for All Mid-Decade Assessment Report (Final Draft)*