

ミャンマーの高等教育

—「民政」下の改革—

Higher Education in Myanmar:

Reforms under the “Civilian Rule”

東京女学館大学国際教養学部教授 上別府 隆男

KAMIBEPPU Takao

(Professor, School of International Liberal Arts, Tokyo Jogakkan College)

キーワード：ミャンマー、高等教育改革

1. はじめに

ミャンマーにおいては、2011年3月、23年間にもわたる軍事政権から「民政」に移管され、テインセイン氏（軍政時代 No. 4 の大将）が大統領に就任した。これに伴い新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、諸改革が急速に進められている。

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。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）が存在しているため、改革の実現には時間を要している。

本稿では、先行研究調査及び最近の現地調査に基づき、ミャンマーの高等教育改革の動きを紹介する。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の国際化の位置づけを検討し、最後に今後の展望を述べてみたい。

2. 高等教育概観

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。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。ラングーン・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・カレッジが設立されている。ミャンマーは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、2010年の総選挙後の2011年に「民政」に移管されて今日に至っている。同国は、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、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。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、この二つの組織がミャンマー高等教育全体を監督・調整し、管轄12省を束ねている (JICA・パデコ・アイシーネット、2013; 増田、2010)。

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¹。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²。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)。しかし、近年のセーダン試験の合格率は3割程度であり、残り7割程度は高校を卒業で

¹ 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。

² 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。

きず、従って大学にも進学できないようである³。

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。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してきた。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多くの大学の学部生は、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）⁴。

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（University）⁵、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。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年制教育カレッジ間）、モジュールの内容で判断し認定単

³ 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かは必ずしも明確ではない。

⁴ 及び2014年5月の現地でのインタビュー。

⁵ 2012年現在8大学が博士号授与権を持つ。

位数を決めている。外国大学との互換制度はなく、単位留学は非常に困難としている⁶。

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⁷、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)。

3. 2011年以降の高等教育改革

2011年以降進められている高等教育改革は盛り沢山であり、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、大統領府、高等教育関連省 (教育省・科技省など)、ドナーが、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が、2015年実施予定の選挙を見据えた各政党の政治的駆け引き、世論を味方につける動きなどがあるため、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。一方では、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、一部政治・政党活動を再開し、大学に完全な自治権を付与するよう求めている。

連邦議会では、野党NLD (国民民主連盟) 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 (National Education Law) 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意見の対立があり、しばらく膠着状態であった。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) 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⁸。しかしながら、政府の法案に反発する学生の運動はあったものの、結局全国教育法は2014年9月連邦議会で承認され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ている (Mizzima News, 2014; Naw Say Phaw Waa, 2014a; 2014b)。

管轄省統合に関しては、教育省、科学技術省、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

⁶ 2014年5月の現地でのインタビュー。

⁷ 教授言語は1962年にビルマ語に、1982年に英語に変更された。

⁸ 2014年5月の現地でのインタビュー。

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⁹。

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、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・マンダレー両大学（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。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¹⁰。

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2015年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、アセアン大学ネットワーク（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、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。

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（アジア開発銀行・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、2014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）。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、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

⁹ 2014年5月の現地でのインタビュー。

¹⁰ 2014年5月の現地でのインタビュー。

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¹¹。

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恵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¹²。

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で、速いスピードで進んできている。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適切なスピードなどの検討が必要である。

最後に、蛇足ながら、現地調査では日本の元国費外国人留学生である政府高官や大学幹部に多々会う機会があった。彼らは熱心な親日家であり、国費留学生の直接の担当者でもなかった筆者に対しいろいろと便宜を図るなど大変親切にしてくれた。彼らは「何年も話していないのですが」と前置きして日本語を話し、留学の機会を与えてくれた日本への深い感謝を筆者に幾度となく伝えてくれた。日本から来た一介の研究者が日本代表としての扱いを受けるといふいささか面映い体験であり、筆者の「ビルメロ」（ビルマにメロメロ）化に時間はかからなかった。彼らは、西側諸国が経済制裁を課している中であって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。多くの帰国生が今は責任ある地位に就いており、今後日本の支援・協力の強力なパートナーとなるはずである。

[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

¹¹ 2014年5月の現地でのインタビュー。

¹² 2014年5月の現地でのインタビュー。

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)

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年度科研費研究「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）による研究成果の一部である。