

# ミャンマーの初等教育カリキュラム改訂プロジェクトの 実現可能性と課題

—政策策定者と教員に対するインタビュー調査を通して—

西 崎 萌

## 1. 問題の所在

ミャンマーは1988年から23年続いた軍事政権によって、教育や保健を含む国民生活の改善がなおざりにされていた（工藤，2012）。その結果、初等教育の純就学率は減少し、小学校の中退率は増加した。2009年度に実施された Multiple Indicator Cluster Survey (UNICEF, 2011) によると、就学率に影響を与えるのはジェンダーギャップではなく、児童の居住地（都市部/農村部）や親の経済状況の違い<sup>(1)</sup>であることがわかった。同調査では、学年別の退学率をみると1年生と最終学年の5年生で退学する児童の割合が高いということも示された。小学校入学直後に学校適応できない児童や、最終学年までに小学校で学ぶべき教育内容まで到達できない児童が多いということが推測できる。退学率を上昇させる原因として、親の経済的余裕がないことや季節労働等による影響、学校までのアクセスに加えて、教育内容の質の低さや教員の能力不足が学習に対する子どもの興味・関心を阻害していることも指摘されている（JICA, 2014; 久保田, 2011）。

日本は、ミャンマーがASEANに加盟した1997年から、ミャンマー教育省が進める児童中心型教育の導入を中心に基礎教育改革の支援を継続して行ってきた。3回の大きなプロジェクトと1回の調査が実施され、その内容は、児童中心主義を実践するための新たな教科の導入（総合学習等）や、教員用指導書の開発、教員

研修等、ミャンマーに伝統的に根付く権威主義的暗記主義から脱却し、基礎教育の質的向上に資するものであった（JICA, 2014）。言い換えれば、教員主導の暗記を中心とする指導から子どもたちを学びの主体とする児童中心主義の指導へと指導法の転換を目的としたプロジェクトが実施されていたといえる。そして、これまでのプロジェクトの延長上に位置付くものとして、2014年から新たに「ミャンマー国初等教育カリキュラム改訂プロジェクト」（以下、カリキュラム改訂プロジェクト）が開始された。このカリキュラム改訂プロジェクトは、小学校で扱う全9教科6学年の教科書・教員用指導書の全面改訂と全科目に関わる教科書作成の基本方針を示したカリキュラム・フレームワークの策定を目的としている。

2014年以前のプロジェクトと比較してみると、その中心にある「権威主義的暗記主義から児童中心主義への指導法の転換」という目的は一貫している。しかし、今回のカリキュラム改訂プロジェクトはアプローチの方法が異なっている。すなわち、これまでは教員に対して指導書を提供し、指導法の改善を目的とした研修を実施することを通じて初等教育の質の向上を図っていたのが、児童が使用する教科書の改善へと、より直接的なアプローチを採るようになったといえる。

このように変わったのは、これまでのプロジェクトの成果として生み出された質の高い教育

が、開発援助の担い手やミャンマーの教育省関係者が想定したとおりに学校現場で実践されていないからではないだろうか。つまり、これまでのプロジェクトでは、まだ児童中心主義が学校に根付いていないと推測できるだろう。では、児童中心主義が学校に根付くためにはどのような課題があるのだろうか。政策策定者と政策実施者である教員の間にはギャップが存在すると想定できるのではないか。ギャップがあると仮定した場合、どのようなギャップが解消ないし歩み寄ることができれば、カリキュラム策定側の意図が現場で実践されるようになるのであろうか。本稿では、ミャンマーの小学校が教員主導の暗記中心主義から児童中心主義へと転換することの実現可能性と課題について検討する。なお、ミャンマーで伝統的に用いられてきた権威主義的暗記主義をなぜ他の指導法に変える必要があるのか、それがなぜ児童中心主義かという点については議論の対象外とする。

## 2. 研究の目的

本研究では、ミャンマーで実施されている「初等教育カリキュラム改訂プロジェクト」に従事するカリキュラム策定者側の認識や意図と、実際に政策を実践する側の公立小学校教員の認識や受け止め方を明らかにし、その相違点を分析することを目的とする。さらに、改訂されたカリキュラムがミャンマーの学校に定着するにはどのようなことを考慮する必要があるのかを検討したい。

上記の目的を達成するために、以下の課題を設定する。

**【研究課題1】**カリキュラム改訂プロジェクトの実施過程で生じると想定されるギャップを、途上国援助と政策実施過程研究の視点から明らかにする。

**【研究課題2】**ミャンマーにおける教育制度・政策の変遷を時系列に沿って明らかにする。特に初等教育や教員の指導方法に着目する。

**【研究課題3】**ミャンマーにおけるこれまでのカリキュラム改訂を詳らかにし、2014年から開始したカリキュラム改訂プロジェクトの概要と

特徴を明らかにする。

**【研究課題4】**カリキュラム改訂プロジェクトに関わる人たちが、カリキュラム改訂の意図やカリキュラム改訂で教員が直面すると考えられる課題をどのように認識しているのか、さらにカリキュラム改訂にどのような期待を抱いているのかを明らかにする。

**【研究課題5】**現役の小学校教員がカリキュラムの役割をどのように認識し、カリキュラム改訂をどのように受け止めているのか、期待や不安を明らかにする。

**【研究課題6】**研究課題1～6をもとに、カリキュラム策定側と小学校教員の認識の違いの分析を通して、カリキュラム改訂プロジェクトの課題を提示する。

## 3. 研究の方法

研究課題1～3については、文献研究を用いた。研究課題4、5については、研究課題1～3をもとに作成した仮説をもとに、初等教育カリキュラム改訂プロジェクトスタッフ（ミャンマー人スタッフ8名、日本人専門家1名）と公立小学校教員（11名）へのインタビュー調査を実施した。研究課題6については、研究課題4、研究課題5の調査結果を基に、分析、仮説の検証を実施することにより明らかにした。

## 4. 論文構成

序章 問題の所在と研究の目的・方法

第1節 問題の所在

第2節 本研究の目的と課題

第3節 研究の方法

第4節 本研究の位置付けと研究の意義

第5節 本論文における留意事項

第1章 カリキュラム改訂プロジェクト実施の際に生じると想定されるギャップ

第1節 開発援助における援助国と被援助国の関係性

第2節 政策実施過程における政策策定側と実施者の関係性

第2章 ミャンマーにおける教育の概観

第1節 ミャンマーの基礎情報

第2節 ミャンマーにおける教育の変遷—初等教育を中心に—

第3節 ミャンマーの基礎教育の概況

第3章 ミャンマーにおけるカリキュラムとその実践

第1節 ミャンマーにおけるカリキュラム

第2節 児童中心主義の導入と現状

第3節 初等教育カリキュラム改訂プロジェクト

第4節 第2章・第3章のまとめと仮説の提示

第4章 カリキュラム改訂プロジェクト関係者への意識調査

第1節 調査の目的と課題

第2節 方法

第3節 結果

第4節 本節のまとめ

第5章 小学校教員への意識調査

第1節 調査の目的と課題

第2節 方法

第3節 結果

第4節 本節のまとめ

第6章 政策策定者と公立小学校教員の認識の相違点

第1節 カリキュラムという言葉に対する認識の相違点

第2節 児童中心主義に対する認識の相違点

第3節 カリキュラムに対する期待

第4節 小学校教員が感じる課題と新カリキュラム

第5節 政策策定者の意識の変容

終章 本研究のまとめと今後の課題

第1節 本研究の結論

第2節 今後の研究課題

第3節 おわりに

## 5. 論文概要

### 序章 問題の所在と研究の目的・方法

序章では、研究の目的と課題および方法（前述）や研究の位置付けとその意義を明確にした。具体的には、政策研究の研究志向性を整理した上で、本論文を、政策のための情報提供を志向

した政策実施過程であると位置付けた。さらに、ミャンマーの教育分野における先行研究を概観し、民政移管後の初等教育を対象にした教員や彼らの教育実践に関連する研究の必要性を確認した。

### 第1章 カリキュラム改訂プロジェクト実施の際に生じると想定されるギャップ

第1章では、先行研究の検討を通して、カリキュラム改訂プロジェクトの実施過程で生じると想定されるギャップ、具体的には、1) 途上国への教育開発援助において、援助をする側と援助をされる側はどのような関係性であるのか、2) 一般的に政策実施過程において、政策策定側と末端の実施者にどのような関係性が生まれるのか、という点について明らかにした。

国と国との力関係という点で教育と開発援助を見ると、「植民地支配—被支配」「援助国—被援助国」という構図があることが確認できた。「援助する側—援助される側」という構図は、援助の担い手が先進国政府から国際機関やNGO/NPO等へと変化した場合も変わらない。そして、国際的に合意された枠組み（例：EFA, MDGs）という形で、途上国政府の政策策定に大きな影響を与えることも明らかになった。この指摘はミャンマーも同様に当てはまることが確認された。さらに、「援助国—被援助国」という図式と同じ図式が、政策立案者と末端の実施担当者との間にも存在するということが確認できた。

### 第2章 ミャンマーにおける教育の概観

第2章では、ミャンマーの基礎的な情報を包括的に確認したのち、ミャンマーの教育の変遷とそれぞれの時代の特徴について初等教育に焦点を当てて概観した。ミャンマーの教育の起源は仏教寺院に附属する僧院学校まで遡る。僧院学校では仏教經典の暗唱を通じた読み書きの習得が中心であったことから、ミャンマーでは伝統的に「暗記」が学習の中心に位置付けられていた。教員が知識の伝達者であり、読み上げ式の教科書を使用して、教員の発声に続いて児童が復唱するというスタイルの指導法は、現在で

もほとんどの教員が続けている。つまり、権威主義的暗記主義はミャンマーに古くから根付く指導方法であるといえるだろう。併せて、教員もまた、教育省等の国の機関から決められたことを決められたように教えなければならなかったということが明らかになった。

さらに、ミャンマーの教育の現状を整理した。ミャンマーの基礎教育、とりわけ初等教育に焦点を当てて現状を整理した。現在、初等教育が唯一「無償義務教育」となっており、政府は名実ともに「無償義務教育」制度となるよう政策面でも財政面でもコミットしていると言えるだろう。義務教育の完全就学を達成するためには、小学校1年生への就学を確実にするとともに、各学年での退学率を減少させると同時に留年を防ぎ、正規の年限で学校を卒業させることが必要である。教育の質の向上には、素材（教科書や副教材）とそれを扱う人（教員）のどちらの改善も重要になる。そのために、カリキュラム改訂プロジェクトが果たす役割は大きいといえるだろう。

### 第3章 ミャンマーにおけるカリキュラムとその実践

第3章では、ミャンマーにおけるカリキュラムの定義を確認し、これまでミャンマーで実施されてきたカリキュラム改訂の特徴を整理した。その上で、本研究の対象であるミャンマー国初等教育カリキュラム改訂プロジェクトの概要をまとめ、これまでのカリキュラム改訂と異なる点やその特徴を把握した。

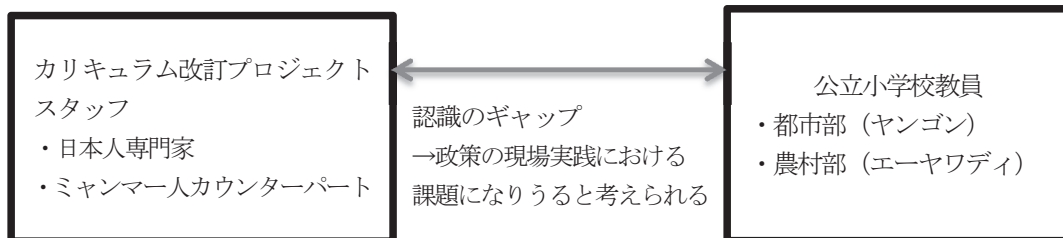
ミャンマーにはカリキュラムという言葉に対して複数の定義が存在する。教育法規上は、「カ

リキュラムは教科である」（基礎教育法）と「カリキュラムは教育目標を達成するためにデザインされた、ラーニングアウトカムやコンテンツ、指導方法、評価を含む、フォーマルおよびノンフォーマル教育のすべての分野における体系的なプログラムである」（国家教育法）の2つの定義がある。ミャンマーでプロジェクトを展開していた援助機関では、カリキュラムを「基準」（UNICEF）や、「学校生活の総体」（UNESCO）と捉えていた（小島, 2014）。

次に、これまでミャンマーで実施されてきたカリキュラム改訂の特徴を整理した。JICAと一緒にミャンマー政府が実施した1998年のカリキュラム改訂が、権威主義的暗記主義からの転換点であるといえよう。ここで初めて児童中心主義が導入されたが、その実態はコンセプトの理解よりも指導法の普及に注力したものであった。そして、最新のプロジェクトとして本研究の対象であるカリキュラム改訂プロジェクトの概要をまとめ、これまでのカリキュラム改訂と異なる点やその特徴を把握した。

最後に、2章・3章のまとめとして、仮説を提示した（図1）。教育の根幹をなすカリキュラムが全面改訂された時、ミャンマーの初等教育の質が向上するかどうかはひとえに現場で実践にあたる教員にかかっていると言っても過言ではない。幼少期から権威主義的暗記主義に親しみ馴染んできた教員が、それとは真逆の児童中心型教育を実践するのは並大抵のことではないのではないだろうか。一方で、カリキュラム策定者は、現場の公立小学校教員が直面する課題や現実を想像しきれているのだろうか。

図1 仮説イメージ



## 第4章 カリキュラム改訂プロジェクト関係者への意識調査

第4章では、「初等教育カリキュラム改訂プロジェクト」に従事するカリキュラム策定者側の新カリキュラム導入に関する認識を検討した。インタビュー調査と授業の参与観察は、2015年8月(11日間)カリキュラム改訂プロジェクト事務所内で実施した。

仮説では、「カリキュラム改訂に携わるスタッフ(政策策定者)」対「現場の教員(政策実施者)」という構造を想定していた。しかし、カリキュラム改訂プロジェクトスタッフへのインタビュー調査を通じて、カリキュラム改訂プロジェクトスタッフの中にも大きく2つのグループがあることがわかった。

1つ目のグループ(図2-A)は日本人スタッフ・専門家、今回のプロジェクトより前からカリキュラム改訂に関わっていたミャンマー人スタッフである。彼らは、児童中心主義の指導法を既に熟知し、小学校への導入を好ましいと考えていた。

もう1つのグループ(図2-B)は、今回からプロジェクトに参画したスタッフである。彼らは、カリキュラム改訂プロジェクトのスタッフになる前は小学校教員や教員養成大学講師であった。教員主導の暗記中心の指導で良いと考えていたり、児童中心主義に対して懐疑的であったりしていた。それが、プロジェクトスタッフとして働き続けるうちに、意識の変化が起こり、モチベーションが上がり、使命感を持ってプロジェクトに関わるように変わった。

## 第5章 小学校教員への意識調査

第5章では、公立小学校教員のカリキュラムに対する認識や受け止め方を検討した。インタビュー調査は2015年5月(2日間)実施し、都市部(ヤンゴン管区)と農村部(エーヤワディ管区)の違いを検討するため、それぞれの地域から1校ずつ小学校を選んだ。

インタビューを実施した小学校教員のほとんどが、児童中心主義の研修を受けたことがあり、小学校の先生にとって児童中心主義という言葉

はすでに共通理解のものとなっているようである。しかし、児童中心主義を実際の授業で使用しているかと尋ねると、「無理」「できない」「難しい」という反応が返ってきた。その理由として、物理的制約(1クラスあたりの児童の多さ、教室の大きさ、予算がないこと)、中央集権的な管理がなされていること(決められた期限までに終わらせなければならない)、そして子どもたちも児童中心主義に慣れていないから、巻き込みにくいという3点が挙げられた。

しかし、小学校教員たちは単に教科書の最初から教科書に書かれたことだけをそのまま順番に授業を行っているのではないということも分かった。すでに現行の教科書と指導書だけでは児童に学習を促すことが難しいと感じ、「子どもたちにとって学校が楽しいものになるように」「子どもたちが少しでも理解しやすい授業になるように」という思いをもって、それぞれの制約条件の中でできる工夫を行っていた。特に、都市部の小学校教員の方がその傾向は強かった。

## 第6章 政策策定者と公立小学校教員の認識の相違点

第6章では、第1節で政策策定側であるカリキュラム改訂プロジェクトスタッフと政策実践側である公立小学校教員の認識の相違点を明らかにした。

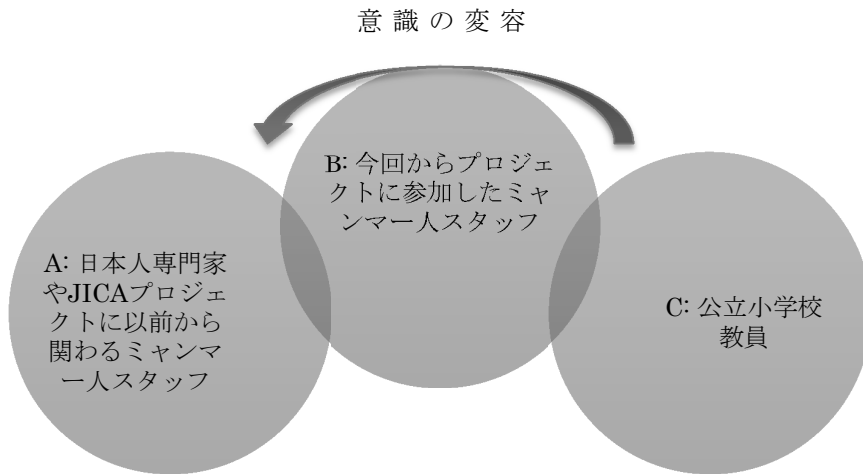
### (1) カリキュラムという言葉に対する認識

ミャンマーで根付いている「カリキュラム＝教科」という考え方は、農村部の小学校教員やベテランの教員に残っているという示唆を得た。図2-Bに属する教員養成大学の講師として長く勤務経験のある人もこれに該当した。指導計画・指導方法であるという考え方は、図2-Aに属するスタッフや、都市部の小学校教員が該当した。日本の学習指導要領のような公的な枠組みや教育計画として体系化されたプログラムと考えているのは、図2-Aのなかでも日本人専門家だけであった。

### (2) 児童中心主義に対する認識

政策策定側(図2-A, B)スタッフは主に授業の方法論や教員の役割の変換について語った。

図2 政策策定者と政策実施者の関係性



児童が楽しんで学べるようにという想いは全員が共通していたものの、さらに踏み込んで「子どもたちが学習活動を通じてどう感じるか」「子どもたちが無理なく理解できるように段階を考慮しているか」といった視点を持ち合わせていたのは日本人専門家だけであった。その分、児童中心主義を用いた授業における指導の方法論が多く語られた。

一方、教員(図2-C)は研修によって、少なくとも児童中心主義という言葉と子どもたちが様々な活動を通して学ぶという理解は持ち合わせていた。しかし、児童中心主義を方法論として理解しているため、研修で学んだ方法を研修で学んだ通りにできるかという観点で、学校現場で実践するのは難しいと語っていた。

### (3) カリキュラムに対する期待

政策策定側は新カリキュラムの導入によって児童が楽しく学ぶ・学校生活を送ることができると期待している。政策実施側も「子どもたちが学校で楽しく過ごし、楽しく学習してほしい」と願っており、新カリキュラムが現場の先生の思いに近づくと考えられる。

次に、小学校教員が感じている課題を新カリキュラムでは解消することができるのかという点を検討した。政策策定側が認識しておらず、かつインタビュー調査で小学校教員が語った課

題としては、①教科書の内容だけでは児童の理解が進みにくいこと、②指導書の活用法がわからないこと、③決められた期間内に教科書の指定された箇所を終わらせるためには児童中心主義を用いると時間が足りないこと、④子どもたちも児童中心主義に慣れていないことこの4点である。このうち、①と②については、カリキュラム改訂プロジェクトで新たに作成されている教科書・指導書によって改善が期待できる。③については、学校行政機関による教員の管理が厳しいことが推察される。④については、児童中心主義を小学校に根付かせるために避けて通れない問題であるといえるだろう。教員同様、児童も暗記中心の授業に慣れてしまっていて、考えることを難しく考えてしまっているのではないだろうか。子どもの授業への巻き込み方は今後の課題になるだろう。

### 終章 本研究のまとめと今後の課題

終章では、まず本研究で得られた3つの知見を要約した。

第一に、「政策策定者-政策実施者」という関係性は「援助国-被援助国」という力の関係性をシミュレートしたものであり、それらの間にはギャップが存在するということが既存の研究で指摘されていた。しかし、インタビュー調査

を通して、政策策定側の内部ではそれまで政策実施側であった小学校教員や教員養成大学講師たちが政策策定側となり、彼らに意識の変容が起こったことが明らかになった。

第二に、第一で明らかになった意識の変容が起きた要因として、日本人専門家をはじめとした外国人専門家や彼らに感化されたミャンマー人スタッフの情熱と深い知識・理解が、政策策定側に後から参画したスタッフに伝播したのではないかということである。このとき、核となる人が嫌々やらされているのではなく、積極的に取り組んでいることと、長期間に渡って伴走者のように一緒に仕事に取り組むことが重要であるということが示唆された。

第三に、権威主義的暗記主義から児童中心主義へと指導法を転換することがカリキュラム改訂プロジェクトの目的であるが、指導書が示す指導法や指導計画のフォーマットが教員を縛る新たな「型」になる危険性が示唆された。研修で小手先の方法論を示すだけでなく、長期的な視点でその根底にある児童中心主義の考え方を教員が理解して授業でできるようになるまで伝え続けることができるように政策策定側スタッフに起こったような変容を現場の教員にも起こせるような仕組み作りが求められるのではないだろうか。

今後の課題として、ミャンマーに児童中心主義が導入される背景を探ること、政策策定側の内部で起こった意識変容の理論化、カリキュラム改訂完了後の再調査の必要性を挙げた。

## 註

(1) 2009年度の初等教育純卒業率（小学校最終学年にいる9歳の児童で卒業する児童の割合）は54.2%である。富裕層の家庭の児童の場合は78.7%である一方で、貧困層の家庭の児童は31.2%しか最終学年まで到達しない（UNICEF, 2011）。

## 主要引用・参考文献

工藤年博（2012）「ミャンマー軍政の23年-なにをめざし、なにを実現したのか-」工藤年博

編『ミャンマー政治の実像-軍政23年の功罪と新政権のゆくえ-』アジア経済研究所, 3-39頁。

久保田賢一（2011）「ミャンマーの教員養成大学図書館と児童中心型教育強化プロジェクト」『図書館フォーラム』第16号, 12-17頁。

国際協力機構・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』国際協力機構.国際協力機構（JICA）（2014）『業務指示書：ミャンマー国初等教育カリキュラム改訂プロジェクト』

[https://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/2014\\_0219\\_140024\\_1\\_01.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/2014_0219_140024_1_01.pdf)（最終アクセス：2017年1月6日）。

Han Tin (2008). “Myanmar education: challenges, prospects and options”. Skidmore, M. and Wilson,

T.(Ed), Dictatorship, Disorder and Decline in Myanmar. Australian National University E Press, pp.113-126.

Ministry of Education (2014). Education for All 2015 National Review.