

Title	ミャンマーにおける高等教育改革と大学への組織上のインプリケーション
Sub Title	Higher education reforms and its organizational implications on universities in Myanmar
Author	Win, Tin
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2015
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.58, No.2 (2015. 6) ,p.213- 218
JaLC DOI	
Abstract	ミャンマーにおける教育システムの明らかな非効率性, ならびにそれに起因する低い教育水準是正のため, ミャンマー政府は2014年, 国家教育法(NFL)の立法化に向けた教育システムの変革への必要な段階を迎えた。NFLは, 高等教育改革を引き上げるための発射台となりつつある。この論文では, ミャンマーにおける高等教育改革の一般像を描くとともに, 大学への組織上のインプリケーションを明らかにする。組織上のインプリケーションは, 主として大学ガバナンス, 高等教育システムにおける構造変化, 古い構造と新しい文化とコントロールのための内的メカニズムの間の衝突に関わるものである。当論文ではまた, 進行しつつある大学の可能な諸次元, ならびに大学が採ろうとしている可能な行動の方向性についても, 探ってみる。最後に, 当論文は, 念入りに計画された組織的配置が欠落した改革は, 近い将来においてより低い教育水準への道, もしくは, 改革軌道からの脱線への道筋へと繋がることを示す。
Notes	渡部直樹教授退任記念号#論文
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20150600-0213">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20150600-0213</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## ミャンマーにおける高等教育改革と大学への 組織上のインプリケーション

テイン・ウイン

### <要 約>

ミャンマーにおける教育システムの明らかな非効率性、ならびにそれに起因する低い教育水準是正のため、ミャンマー政府は2014年、国家教育法(NFL)の立法化に向けた教育システムの変革への必要な段階を迎えた。NFLは、高等教育改革を引き上げるための発射台となりつつある。この論文では、ミャンマーにおける高等教育改革の一般像を描くとともに、大学への組織上のインプリケーションを明らかにする。組織上のインプリケーションは、主として大学ガバナンス、高等教育システムにおける構造変化、古い構造と新しい文化とコントロールのための内的メカニズムの間の衝突に関わるものである。当論文ではまた、進行しつつある大学の可能な諸次元、ならびに大学が採ろうとしている可能な行動の方向性についても、探ってみる。最後に、当論文は、念入りに計画された組織的配置が欠落した改革は、近い将来においてより低い教育水準への道、もしくは、改革軌道からの脱線への道筋へと繋がることを示す。

### <キーワード>

改革, 組織的インプリケーション, 組織的配置

### 序文

ミャンマーは、社会主義と軍部支配という名の下での国際社会からの隔絶をほとんど50年の長きにわたって経験した。2010年の国際社会への再復帰への努力は、軍部支配からシビリアン政府への円滑な移行を伴うことになった。

文人統治の最初の2年間に、一連の改革が始められたが、その中では政治改革に主たる焦点があてられた。改革の焦点は、第2の改革と呼ばれる経済と社会のセクターに移っている。経済及び社会の改革の中で重要な関心の1つとして、高等教育がある。高等教育改革は2013年の中頃に始まったにも拘らず、それが実際にキックアウトされたのは、国家教育法(NEL)の誕生以降のほんの近年になってからであった。NELは、その種の法律の中ではミャンマーでは最初のもの

であったが、高等教育改革の発射台となりつつある。

この論文では、高等教育システムの変化、国立大学に対するその組織上のインプリケーション、つまり、大学のガバナンス、旧い構造・新しい文化間の起こりうる内部的な衝突、大学に関わる起こりうる諸局面、といったことを描くことに努めたい。

### 高等教育システムと現在の大学の組織

既存システムにおける高等教育は、教育省（MOE）の直接の責任によって、また行政監督によって行われている。教育に関わる政策作成担当者もしくは、教育行政構造での最上階層に位置しているのは、教育省大臣が議長を務める国家教育委員会（NEC）であり、またその委員会のメンバーは、大学を運営している他の省庁の副大臣からなっている。NECは、図1で示されているように2つの審議会、中央大学審議会、大学アカデミック・ボード審議会によってサポート<sup>1)</sup>されている。

大学は、それぞれの部局を通じてそれらの監督官庁により、強く統制されている。統制の目標は、主として教育システム、そして大学組織の設計に向けられている。そのことの主たる理由は、歴史的には社会主義ならびに軍部支配の時代に辿ることができる。それぞれの政府の主たる前提は、大学は共産主義者の誕生地であり、政治的な不安定の出発点でもあるというものであった。大学への強い統制は、基本的に、いつの時代でも政府の政治的安定にとって重要であった。

その結果として、その行政組織は、多くの階層を持ち、監督官庁と部局と大学の間に大きな権力距離を持つ急勾配のピラミッド状況になっている。大学は、階層構造のより高いレベルからの指示と命令で運営されている。名目的に大学は、アカデミックな事柄に対するある程度の自由を持つとされているが、実際には、いまだに多くの規制が存在している。大学は、それゆえ、政府が望むことを実行するために下す命令によって管理される、政府の行政組織の1つとなっている。これによって、大学は、その基本の核となる価値である自由、創造、革新を失ったのである。

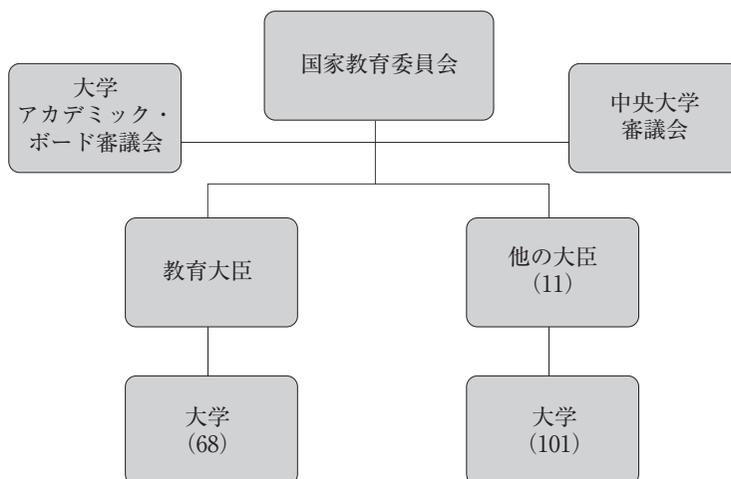
いかなる私立の大学、専門学校も高等教育分野では認められておらず、国立の組織だけが存在するのである。それゆえ高等教育分野は、政府によって独占されており、このことはまたあらゆる意味で質教育にとって極めて重要なもの、つまり競争を欠いているのである。

大学はまた、次の3つに分類される、専門大学（professional university）、（遠隔教育大学を含む）文理大学（arts and science university）、そして単科大学（specialized university）<sup>2)</sup>である。大学への入学は、例えば防衛部門アカデミーのような独自の入学試験システムを持つ単科大学を除いて、すべて統一試験の成績によってのみ決定される。統一試験で高得点を得たものは、医科大学や技術大学、経済大学のような職業専門大学に入学する権利を持つ。その他のものは、高得点を取っ

1) Ministry of Education (2014), "Higher Education Survey", *Comprehensive Education Sector Review*, Vol. II, p. 5.

2) Ministry of Education (2014), "Higher Education Survey", *Comprehensive Education Sector Review*, Vol. II, p. 7.

図1 高等教育の組織構造



ていながらも意図的に当該の大学を選ぶものはいるものの、文理大学に入らなければならない。大学は、Meiktila Universityのように近隣の都市の名にちなんで命名される。専門大学や文理大学の入学システムは、特定の地域出身の学生だけが決められた大学に入ることができるという地域限定のものである。学生には何の選択権もないのである。

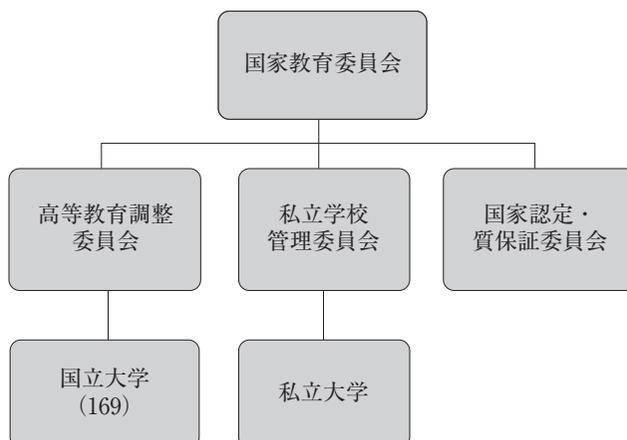
## 高等教育改革

現行の高等教育の明らかな非効率性を目の当たりにして、政府は2014年に高等教育改革を集中的に行うこととなったが、その際、財務的な問題とともにアカデミックな問題、経営上の問題についても大学により多くの自由を与えることとした。

改革は、高等教育システムの再設計と国立大学の再構築を含んだものであった。防衛、宗教、公務員に関わる省庁の下にある大学のような、それぞれの性格に応じて特別の注意が払われている諸大学を例外として、大学はそれぞれの省庁の行政とは効果的に切り離される。大学に代わって統一政府に予算要求を提出するプロセスだけが、教育省に残された唯一の仕事となる。大学からの予算見積もりに応ずるため、また大学間の調整と協調のために、高等教育調整委員会がNECのもとに設置されることとなる(図2)。

大学が資本と経常収入という形で政府から実質的には資金を得ているという財政的問題を除いて、大学はその運営に対して完全な統制力を得るのである(半自立的大学)。大学への入学システムも、各大学に特化したシステムへと変わることになる。すなわち大学は、それ自身の設置するシステムで自身の入学試験を行う権利を得る。そして、政府統制大学から自立した大学への移行については、5年間で実現するように、教育省に対して命令が下されている。

図2 高等教育の組織構造（改革後）



### 大学組織に対する組織的インプリケーション

改革は、大学の組織に大きなインパクトを与えることになろう。主として構造、システム、手順やプロセス、そして文化に。この論文では、大学のガバナンス構造、改革と構造との間の軋轢、大学組織の可能な範囲といったものが議論される。

#### (1) 大学のガバナンス構造

既存の大学のガバナンス構造はきわめて明確かつ直接的である。大学は、ハイアラーキーのより高いレベルの役所によって統制された全体的統治体の一部分にすぎない。それは上からの命令で運営されており、政府機関からの監査官から監督されている、といったものである。それゆえ、大学の長である学長（Rector）は、組織全体のマネジメントというよりもむしろ彼に割り当てられたオペレーションに対してのみ責任を持つ。

改革後には、政府は大学運営への統制を縮小し、それをより自立的なものにするであろう。このガバナンス構造の不在は、次に挙げる外部要因とあいまって、大学組織における緊急かつ強力な内部のガバナンス構造を不可避免的に必要とさせることになろう。外部要因は以下の通りである。

- (a) CEO 市場が存在しない、もしくは機能していないため、市場への参加者についての情報が殆ど得られない状況にある、非効率で不適切な外部労働市場
- (b) 信頼できる評価システム、ならびに信任システムの不在

上述の外部労働市場、評価・信任システムとともに、経営者（学長）が、組織目標を達成するためにより効果的・効率的に職務を実行するように規律づけるガバナンス構造として、とても重要なメカニズムである。利用できるただ1つの外部的要素は、公認の外部監査（外部の監査企業）であるが、それは、いかなる意味でも外部メカニズムの中で極度に脆弱であり、より以上に内部

メカニズム——大学審議組織、意思決定組織、独立した内部監査——に依存するようになっている。

内部メカニズムは、学長が自らの個人的消費よりも大学のために正しいことを行わせるために、大学にとってとても重要なものになりつつある。そこにおける根本的な視点は、以下の通りである。つまり、内部メカニズムの強さは学長が大学のために正しいことをするよう規律づけるに十分なだけの強さであり、効果的・効率的な運営を妨げるほどの強さであってはいけない、というものである。それは、統制と運営の間のプロセスのバランスをどうとるのかの問題なのである。

大学審議会は、学長の影響がバランス・プロセスのために大きく低められるが、排除はされないように、注意深く組織されなくてはならない。内部監査機関は、学長の影響から完全に分離されなくてはならないし、また、学長が自らの影響を行使できる部門の下に設立されるよりは、大学審議会に対して直接責任を取るべきである。このように、内部監査は、内部の経営メカニズムから独立するのである。意思決定も、バランス・プロセスを考慮して学長と審議会の間で十分に審議され、配置されなくてはならない。審議会組織、内部監査ならびに意思決定組織を含む内部統制メカニズム全体が、大学の生存、さらに成功にとって基本的に必要なのである。

## (2) 古い構造と新しい文化の衝突

自由、ならびに自由化 (freedom and liberalization) という新しい文化は、命令-服従文化によって支えられている部局や地位間に大きな権力のギャップがある古い階層構造と衝突することになる。その問題は、大変単純であるが、解決は困難なように見える。なぜならば、すべてのスタッフが<sup>3)</sup>いまだ政府の被雇用者であり、彼らは、学長が権力を行使する際にも、事実上多くの制限を規定する公務員規則 (civil servants regulations) というもので管理されるからである。

この衝突は、経営の効率性を減少させるとともに、学校運営に大きく影響する。たとえ運営がまずくても、特に学長が従業員に対し統制権力を持たない場合には、学長に罪を着せることになら適切で合理的な理由がなくなる。最悪のシナリオとして、彼は悪い結果について責任を取る必要がないため、そのことが、学長による組織の財産の私的消費 (悪用、汚職とも呼ばれる) への強いインセンティブとなる。

## (3) 大学組織の諸次元

改革は、大学が本来辿るべき道筋を作成する。その背後にある理由としては、多くの大学が、経済的・経営的な実現可能性というよりも政治的な理由によって設立されたという経緯があるからである。それらの大学の中でも、少なからぬというよりも、多くの大学が、政府の財政的支援なしでは存続できないのは、まったく確かなことである。たとえ大学が失敗したとしても、地方政府、そして民族的なグループがその解散に反対するために、それを解散するのは非常に困難であろう。大学の解散に反対する主たる理由は、その地域に大学が存在することのプライドもあるが、大学が雇用を創出し、地域の発展を支えることができるからである。いかなる大学の閉鎖も、

3) 政府の行政構造から完全に分離されて自律性を持っている大学の被雇用者 (教職員) を除いて、すべての大学の被雇用者は、その大学が自立的になるまでは、いまだ政府の被雇用者である。

その地域の住民の政治的憤慨の引き金となろう。大学は、いかなる犠牲を払っても少なくとも当面の間は存続しなければならない。

主としてヤンゴンやマンダレイといった特別な大都市に位置する極めて少数の大学は、与えられた時間枠の中で自立的な大学になれるより大きなチャンス<sup>4)</sup>を有する。他の大学、特に遠隔地に位置する大学は、発展し存続する可能性は非常に少なくなる。それらは、独り立ち<sup>4)</sup>はできない。それらは、より大規模で総合的な地域の大学と連携するか、地域の政府もしくは地域政府の連合による大学になるしかなくなる。このため大学は、2つのタイプのいずれか、つまり自立した大学か地域大学になるのである。両者とも、学生のマーケット・シェアを取りに行くために教育の質や資源にはお構いなく、総合大学になろうとする。というものも、それらの大学は既存のシステムの中では決められた学位しか出せないという制約を負っているからである。もし、強力で実行可能な規制が大学に課されなければ、低品質の教育という事態が予見できる未来にも観察できるのである。急速な拡大に対する規制は、ある程度は、金儲け主義の行動を防ぐには必要である。

この論文での主たる視点は、高等教育における規制緩和は、あらかじめ設定された質保証システムとともに統制可能でなくてはならないというものである。新しい高等教育システムは、国家レベルの質保証と許認可のシステムから成り立っているが、これらのシステムは、まだ初期の段階にあり、一人前の運営ができるには時間がかかる。当面の間は、大学の拡大に対する厳しい規制は、低品質の教育、また低い質教育が蔓延することを防ぐためにも必要である。

## 結論

高等教育改革は、大学にこれまで以上の自立性を与えることによって、より高い質教育を得るために2014年に広範な形で始められた。大学の自立性は、それだけでは必ずしもより高い質教育を保証しないが、組織的な要素も、組織の成功、もしくは少なくとも円滑な運営には重要である。最悪のシナリオは、自立が、自分の個人的消費のために大学の財産をわがものにするインセンティブを学長に与えることである。組織上の要素を考慮しなければ、改革はその道筋からそれる可能性が高くなるだろう。それは同時に、大学が大量生産の制度になることを奨励することになるかもしれない。

良きガバナンス構造、注意深い意思決定組織、そして独立した内部監査は、特に大学への外部ガバナンスのメカニズムが極端に脆弱な状況においては、学長の機会主義的行動を低めることが可能なメカニズムをまさに構築できる。強固な組織配置は、それ故、組織目標、質教育には基本的に重要である。組織配置はいかなる改革プログラムでもそれが動き出す前、もしくはその時になされるべきなのである。

[マイクティラ経済大学学長（ミャンマー）]

---

4) 総合大学とは、現行のシステムでは、人文と科学に関係する学位と専門大学だけが授与できる専門学位の両方を授与できる大学を意味する。