

## カナダの先住民族中等後教育政策における先住民族大学

鹿児島純心女子大学 広瀬 健一郎

本稿の目的は、「先住民族大学」の制度的枠組みと実態を、カナダ連邦政府の施策との関わりから明らかにすることにある。現在、連邦政府が先住民族大学を直接の助成対象としている施策は、2013年度に設置された「中等後教育パートナーシップ事業」である。これ以前には、1989年から2013年まで「インディアン学コース支援事業」が設置されていた。本稿は、インディアン学コース支援事業から中等後教育パートナーシップ事業への移行過程を跡付けることをとおして、先住民族大学にとって中等後教育パートナーシップ事業がどのような制度的特質を有するのかを考察した。その結果、1) インディアン学コース支援事業には、中等後教育における先住民族自治の仕組みが存在したこと、2) 中等後教育パートナーシップ事業は、連邦政府の「経済行動計画」の一環として策定されたこと、3) 中等後教育パートナーシップ事業は、先住民族大学の支援を目的とするものではないこと、4) インディアン学コース支援事業から中等後教育パートナーシップ事業への移行の過程で、先住民族の教育自治に対する破壊が進行したことを明らかにした。以上を総じて、連邦政府の中等後教育制度は、先住民族大学の存立基盤を揺るがすものであるとの結論を得た。

キーワード：先住民族大学・インディアン学コース支援事業・中等後教育パートナーシップ事業

### はじめに

カナダには、先住民族が設置・運営する中等後教育機関がある。ブリティッシュコロンビア州（以下、BC州）内だけでも、2015年現在で、41校存在する（IAHLA 2016, 17-18）。教育内容は、大学進学準備教育や種々の職業訓練、専門職養成、学士課程や修士課程等、中等後教育機関によって様々である。こうした機関の多くが「カレッジ」や「インスティテュート」を名乗っていること、学士号等の学位を授与するところもあることから、本稿では、「先住民族大学」と総称する。

本稿の目的は、このような「先住民族大学」が存立する制度的枠組みと実態を、カナダ連邦政府の施策との関わりから明らかにすることにある。先住民族大学に関する政策は、連邦、州ないし準州の両政府が各々策定しているが、本稿では、まずは連邦政府の先住民族中等後教育政策において、先住民族大学がどのように位置づけられているのかを明らかにしようと考えた。州政府の先住民族大学に関わる施策については、稿を改めて検討する。

現在、連邦政府が先住民族大学を直接の助成対象としている施策は、2013年度に設置された「中等後教育パートナーシップ事業（Post-Secondary Partnership Program）」である（INAC 2016）。これ以前には、1989年から2013年まで「インディアン学コース支援事業（Indian Studies Support Program）」が設置されていた（INAC 2005, i, AANDC

2014,14)。いずれも先住民学生を対象とし、先住民コミュニティのニーズにあった中等後教育プログラムに人件費等の補助を行うものであるが、助成対象やプログラムの選定方法、選定基準等が異なっている。本稿は、インディアン学コース支援事業から中等後教育パートナーシップ事業への移行過程を跡付けることをとおして、先住民大学にとって中等後教育パートナーシップ事業がどのような制度的特質を有するのかを考察することを課題とする。なお、筆者が調べた限りでは、中等後教育パートナーシップの特質を先住民大学とのかかわりから考察した研究論文は発表されていない。

## 1. インディアン学コース支援事業下の先住民大学

### (1) インディアン学コース支援事業の目的

2003年のインディアン北方省 (Indian and Northern Affairs Canada) の『中等後教育プログラムガイド全国版』によれば、インディアン学コース支援事業の目的は以下のとおりである。

インディアン学コース支援事業の目的は、ファーストネーション〔いわゆるインディアンのこと——筆者訳註〕およびイヌイットの学生を対象とする大学・カレッジレベルのプログラムの開発、提供を支援するとともに、ファーストネーションおよびイヌイットの教育の調査、開発を支援することである。ファーストネーションおよびイヌイットの文化や教育上のニーズに応える中等後教育の利用を拡大すること、そのことによって、中等後教育を受けるファーストネーションおよびイヌイットの学生数の増加が期待されている。このことは、翻って、ファーストネーション及びイヌイット学生の教育結果の改善や先住民と非先住民の間にある教育的達成の格差の縮小を助長することとなる。(INAC 2003, 4)

インディアン学コース支援事業は、中等後教育のカリキュラムを先住民の文化等に適したものにすることによって、中等後教育への進学を促し、先住民と非先住民の教育格差を解消することを目的としていた。この目的を達成するために、「大学・カレッジレベルのプログラム」だけでなく、「大学・カレッジ入学準備プログラム」の助成も含んでいた。くわえて、これらのプログラムを開発するためのプロジェクトも、助成対象とした (ISSP Committee 2003, 4)。

助成の対象機関は、「インディアンの教育団体、インディアンの中等後教育機関、その他のカナダの中等後教育機関」であるが、助成を受ける「インディアンの中等後教育機関」=先住民大学とカナダの中等後教育機関は、「州ないし準州政府が公認する学位、資格、修了証を授与する」機関でなければならなかった (INAC, *op. cit.*, 5)。ただし、助成を受けようとする中等後教育機関が、「州ないし準州政府が公認する学位、資格、修了証を授与する」機関と連携協定を締結しているか、こうした機関と合意のもとでプログラムを実施している場合には、助成の対象とした。先住民大学が、仮に州ないし準州公認の学位や資格を授与することができなくとも、公費で運営される大学やカレッジ (公費支援中等後教育機関) と以下のような協定を締結することで、助成対象となった (ISSP Committee, *op. cit.*, 6)。



- ・単位認定：先住民大学の単位が、資格や学位の取得に必要な単位として、他の同レベルの中等後教育機関の単位として互換可能であること。
- ・連携協定：公費支援中等後教育機関と連携しながらプログラムを運用。
- ・仲介協定：当該先住民大学が公費支援中等後教育機関に授業料等を支払って、公費支援中等後教育機関の教育プログラムを学生に提供。

先住民大学のうち州政府の認可を受けている大学は極めて少ない。BC州の場合、ニコラバレー工科大学 (Nicola Valley Institute of Technology) 1校にすぎない。しかしながら、認可を受けた大学の提携機関になることによって、たとえば、ビルの一室で中等後教育の講座を開講することが可能になる。連携協定ないし仲介協定による中等後教育プログラムの設置は、提携先の大学からすれば、いわばサテライトキャンパスを先住民コミュニティに置くことでもある。BC州では、たとえば2006年から2008年にかけて提出された申請書は92本であるが、このうち連携協定を締結したものは64本、仲介協定を締結したものは28本であり (Kavanagh 2007, 32)、先住民自治体は既存の大学やカレッジの協力を得ながら、中等後教育を展開していた。なお、「連携協定」という仕組みについては、公的中等後教育機関の影響を受けることになることから、先住民側から不満の声も存在することには留意が必要である (MacIvor 2012, 142)。

## (2) プログラムの選定方法

プログラムの選定にあたっては、インディアン北方省地方事務所が「先住民の指導者らとの協議のもとで、プログラムの運営や行政手続きを行う地方委員会を設立すること」を「インディアン学コース支援事業の一般条件および約定 (ISSP General Terms and Conditions)」(1989年)の中で定めた (INAC 2005, 9)。しかしながら、2005年の時点で、インディアン学コース支援事業委員会が存在するのは、BC州だけである (*ibid*, 10)。ケベック州では、2007年に先住民自治体の州組織であるファーストネーション教育会議 (First Nations Education Council) がインディアン学コース支援事業委員会を設置して、プログラムの公募や選定を開始した (FNEC 2012, 4)。すなわち、BCおよびケベック州以外では、プログラムの選定は、インディアン北方省の地方事務所が行っていたのである。

L・ヒル (Luann Hill) によれば、オンタリオ州では、既に1997年には、プログラムの選定に先住民との協議をしなくなったという (Hill 2005, 5)。すなわち、「先住民の指導者らとの協議のもと」で「地方委員会を設立する」という仕組みは、インディアン学コース支援事業設置後10年足らずで、既に機能しなくなっている州が表れていた。BC州とケベック州以外では、「地方委員会」をつくらうとする動きは見られず、インディアン省の内部監査においても、このような「地方委員会」の設置の可否が検討された形跡はない。

BC州では、同州の先住民自治体の代表者で構成するファーストネーション教育運営委員会 (First Nations Education Steering Committee) が、1997年度よりインディアン学コース支援事業委員会と共同でインディアン学コース支援事業をすすめる取り決めをし、プログラムの選定にかかわることとなった (FNESC 1998, 9)。2011年のインディアン学コース支援事業委員会の委員名簿を見ると、先住民自治体または先住民大学の代表者8名で構成されている (ISSP Committee 2011, 9)。ここにはインディアン北方省の職員は含まれていない。したがって、インディアン学コース支援事業が廃止されるまでに、インディア

ン学コース支援事業委員会は先住民族が自治運営を行う委員会になっていた。インディアン学コース支援事業委員会は、助成対象機関を先住民族自治体ないし先住民族の教育団体、先住民族大学とし、一般の中等後教育機関を排除した (*ibid.*, 5)。BC州のインディアン学コース支援事業委員会は、先住民族の中等後教育を先住民族自身の手で展開するための仕組みを構築しようとしたのであった。

### (3) プログラムの内容

表1は、2005年度から2007年度のインディアン学コース支援事業申請書を、分野別に分類したものである。

表1 インディアン学支援事業申請書の内容 (2005年度—2007年度)

大学・カレッジ進学準備	45	ソーシャル・サービス	4
先住民族言語・先住民族言語教員養成	17	ビジネス・経済開発	3
先住民族保育・幼児教育	14	観光	3
一般教養	6	ファーストネーション指導者養成	2
天然資源・土地利用	5	その他	8
医療	5	ニーズ調査	4
ファーストネーション自治体行政	5	プログラム開発	8

(凡例) 数字は申請件数を示す

(出典) Kavanagh (2007), 31.

まず目をひくのは、「大学・カレッジ進学準備」プログラムの開設希望の多さである。先住民族コミュニティの多くは、まずもって高等教育機関に進学するための学歴ないし学力の保障を求めている。これに続いて、先住民族言語・先住民族言語教員養成にかかわるプログラム、先住民族保育幼児教育に関するプログラムがやや多く、以下、コミュニティの土地管理や医療、福祉、行政に関するプログラムが続く。先住民族コミュニティは、大学進学等といった個人の学歴向上へのニーズにこたえようとするとともに、地域社会の教育や文化、福利厚生を支える人材、すなわち、先住民族自治の担い手を育成しようとしていたのである。この意味で、先住民族大学はまさに、先住民族自治の要となる教育機関であると言える。

### (4) 補助金の制約

2003年度の『中等後教育プログラムガイド全国版』によれば、インディアン学コース支援事業の総額は、中等後教育予算全体の12%に設定されていた (INAC 2003, 8)。このことは、中等後教育予算の増減によって、助成金が左右されることを意味する。表2は、2004年度以後インディアン学コース支援事業が廃止されるまでの決算額の推移を示したものである。

実際のインディアン学コース支援事業の支出状況を見ると、中等後教育予算の最大12%という枠組みは生かされておらず、6.6～6.7%の支出に留まっていた。2005年度より中等



表2 インディアン学コース支援事業予算の推移 (2005 - 2013年) 単位 (100万ドル)

事項 \ 年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
インディアン学コース支援事業 (a)	19.9	20.1	21.0	20.9	21.0	21.0	21.0	—	14.2
中等後教育費総額 (b)	300	303	309	310	313	316	332	331	341
(a)/(b) × 100	6.6%	6.6%	6.7%	6.7%	6.7%	6.6%	6.3%	—	4.2%

(凡例) —は、数値を得ることができなかったことを意味する。

(出典) AANDC (2012), AANDC (2013a), AANDC (2013b), 47, AANDC (2014a), 44.

後教育予算自体が微増しているが、インディアン学コース支援事業への支出割合はほぼ一定であった。2011年度より中等後教育予算はやや大きく増額されているが、2013年度のインディアン学コース支援事業予算額は2005年度を下回り、大幅に減額されている。2014年度の中等後教育パートナーシップ事業予算も同様の水準（中等後教育費総額3億3200万ドルに対し中等後教育パートナーシップ事業費は1470万ドル）であるから（INAC 2015a, 35, INAC 2015b）、中等後教育カリキュラムへの財政支援は縮小傾向にあるといわねばならない。インディアン学コース支援事業の助成対象には一般の大学やカレッジも含まれることを考慮すれば、先住民民族大学への予算は、もとより限定的であった。先住民民族大学にとってインディアン学コース支援事業は、依存できるものではなかった。

2004年度から2013年度までの10年間にインディアン学コース支援事業を受けていた先住民民族大学ないし先住民自治体は54を数えるが（表3）、このうち12校は6年以上にわたって概ね継続的に補助を受けていた。だが、これらの12校すべてがインディアン学コース支援事業に依存していたわけではない。BC州の先住民民族大学の組織である先住民民族成人教育高等教育協会（Indigenous Adult Education and Higher Learning Association）の『データコレクションプロジェクト報告書』によれば、調査対象となった先住民民族大学のうち6%（16校中1校:2013年度）～29%（21校中6校:2009年度）が、インディアン学コース支援事業を主な財源であると回答している（IAHLA 2014, 27）。このうち、主要な財源であると回答した大学がどの大学であるかは不明だが、仮に先の12校に含まれているとしても、多くの大学は主要な財源とみなしてはいない。インディアン学コース支援事業はプログラムを運営する財源ではあっても、それのみで先住民民族大学を運営しているわけではない。

一方、北方サスワップ民族議会（Northern Shuswap Tribal Council）が運営するカリブー・チルコチン週末大学（Cariboo Chilcotin Weekend University）は、2012年度のインディアン学コース支援事業を受けられなかったことで、創立14年目にして閉校に追い込まれた。同校は14年間継続してインディアン学コース支援事業を受けており、トンプソンリバー大学（Thompson River University）等との合意のもとに、学士課程や成人学習コースを設置していた（Williams Lake Tribune 2011）。インディアン学コース支援事業がなければ、中等後教育プログラムを立ち上げることにすら困難な先住民民族大学が存在していたのである。

表3 BC州におけるインディアン学コース支援事業助成状況 (2004—2014)

先住民族大学・団体	年度										
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	
1 Canim Lake Band			○			○					
2 Cariboo Chilcotin Weekend University	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎				
3 Carrier Sekani Family Service			◎		△						
4 Cheminus First Nation Education		◎△	◎	◎	◎◎	◎◎	◎◎	◎◎	◎◎	◎◎	
5 Cheslatta Carrier Nation								◎	◎		
6 Cowichan Tribes Cultural and Education	◎			○	○	○		◎◎	◎	○	
7 En'owkin Centre	◎		△	◎	◎	◎◎	◎	◎◎	◎◎	◎◎	
8 First Nations Training and Development Centre	◎	◎	◎	◎		◎		◎			
9 George Manuel Institute	○	◎◎									
10 Gitga'at First Nation						◎				◎	
11 Gitksan Wetsweten Education Society	◎◎	◎◎	◎◎	◎	◎◎	◎		◎	◎◎	◎	
12 Gitwangak Education Society					◎		○				
13 Gwa'sala-Nakwaxda'xw Nation		△									
14 Halfway River First Nation			△								
15 Heiltsuk College	◎◎	○△		◎◎	○	◎◎					
16 Ittattoo Learning Centre			○		○	◎◎		○			
17 Kamloops Indian Band					◎						
18 Kitasoo First Nation		◎									
19 Kutunaz Nation							◎				
20 Kwakiutl Band					◎	◎◎	◎◎	◎	◎	◎	
21 Lake Babine Nation		◎					◎				
22 Lax Kw'aiaams Band			○	○	○	◎◎					
23 Lelawageia School			◎								
24 Lillooet Tribal Council (2010 Statimc Education Centre)			△		○	◎◎	◎	◎		◎	
25 Lip'Alhayo College	○	○△	○		○						
26 Lower Nicola Aboriginal Adult Basic Eductaion	○										
27 Mount Currie Indian Band (2010-Ts'zil Learning Centre)				◎	○		◎		◎		
28 Muskoti Leaning Centre	◎										



29	Nak'Azdli Band Council	◎	◎		○	◎				◎	
30	Naut'sa mawt Tribal Council			△							
31	Native Education Centre	◎	△		△						
32	Neskolinth Education Centre			◎◎	△				○	○	○
33	N 'Kwala Education			△							
34	Northern Shuswap Tribal Council									◎◎	
35	Nuxalk College				◎						
36	Nuu-Chah-nulth Tribal Council			△							
37	Nicola Valley Institute of Technology	◎	◎	◎	◎						
38	Osoyoo Indian Band	△	△	◎	◎						
39	Quatino Band Council			△							
40	Quuquatsa Language Society										◎
41	Saanich Indian School Board	◎	◎◎	◎	◎				◎	◎	◎
42	Secwepemc Cultural Education Society		○△	○	○	○△	○△			○	◎◎◎
43	Seabird Island Band	◎	◎				△	○	◎◎	○	◎◎
44	Seton Lake Indian Band		△								
45	SKWAY First Nation		○								
46	Squamish Nation Education		△								
47	Stellat'en First Nation					△	△				
48	Tellequimucw Secwepemc Heritage Society	△	△								
49	Tl'azt'en Nation							◎			◎
50	Tsilhqot'in Natinal Government									◎	○
51	Ts'msyen Sm'algyax Authority					◎					
52	Wahmeesh Education Centre						△				
53	Williams Lake Indian Centre						△				
54	Wilp Wilxo'oskwhl Nisga'a Institute	○	◎◎	◎	◎	◎◎	◎◎	◎		◎◎	◎

(凡例) ◎：インディアン学コース ○大学・カレッジ入学準備コース △コース開発プロジェクト  
 6年以上、継続的に助成を受けた先住民民族大学等には、網掛けをした。

(出典) ISSP Committee. *ISSP Final Reports Summary 2004 - 2005* より同 *2012 - 13* および AANDC (2013a) をもとに筆者作成。

## 2. インディアン学コース支援事業の「改正」

### (1) インディアン学コース支援事業の選定基準の変更

カナダ政府は、2009年度より2012年度にかけて、『経済行動計画 (*Economic Action Plan*)』を策定した。『2012年度経済行動計画』においてはじめて先住民族中等後教育が位置付けられ、「先住民族がカナダの経済活動に十全に参加する機会を拡大する」との政策目標が掲げられた (Ministry of Finance 2012, 13)。『2012年度経済行動計画』には、このような目標に対する問題意識が、次のように述べられている。

政府は、平均年齢が最も若く、人口増加が最も急速な人口区分として、先住民族が労働力に対し為しうる貢献を認識している。ファーストネーションの人々に、経済活動に十全に参加するために必要な技能と機会を用意することは、本政府にとっても、またファーストネーションの人々にとっても、優先事項である。(ibid)

ここから、カナダ政府が、先住民族を労働力源ととらえ、先住民族の職能開発と就労機会の提供を先住民族政策の優先課題としていたことが窺える。『2012年度経済行動計画』によれば、2001年以後のカナダ人口の増加率が6%であるのに対し、先住民族の人口増加率は25パーセントであり、毎年、25000人の先住民族青年が15歳となり、2016年以後、この数はさらに増加することが見込まれるとして、「先住民族はカナダの労働力の重要な成長源になるだろう」と予測していた (ibid., 148)。したがって、「経済行動計画」下の先住民族政策は、先住民族と非先住民族の格差の是正そのものが目的というよりは、一般カナダ人の労働力が減少する中で、人口の増加率が著しい先住民族に中等後教育を施すことで、労働力としてカナダ経済を下支えさせることに目的があると見るべきである。

このような方針のもとに、「ファーストネーション教育の改善への投資」、「先住民族指定居住地に住むファーストネーションの人々の労働力へのアクセス支援」、「ファーストネーションの人々による漁業への支援」、「都市部に住むファーストネーションの人々への職業訓練や職能開発」、企業支援等に予算をつけた (ibid., 150)。中等後教育については、このうち先住民族指定居住地における労働力へのアクセス支援策の一環として、中等後教育機関の学生に対する奨学金 (中等後教育学生支援プログラム: Post-Secondary Student Support Program) と大学やカレッジの進学準備機関の学生に対する奨学金 (University and College Entrance Program) が位置付けられている (ibid., 149-151)。

『2012年度経済行動計画』には、先住民族大学への言及はなく、インディアン学コース支援事業への言及もない。しかしながら、2013年度インディアン学コース支援事業プログラムの選定法について、先住民族北方開発省 (Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: 2012年にインディアン北方省より改称) が次のように述べていることは注目に値する。

本省は、最も価値あるものに財源を充てるべく、インディアン学コース支援事業助成金申請書の選定と承認を本省で選定する方式を導入することで、2012年度にインディアン学コース支援事業制度を改定した。この方式は、中等後教育機関から提出された申請書のうち最も優れた申請書に補助金を交付することを保障する。(中略)〔優先的



に採択されるプログラム——筆者註]とは、インディアン学コース支援事業を通じて助成されるコースが、労働市場に焦点を当てたものであること、具体的な成果と目的をもったものであること、需要の高い労働機会へと学生を導くものであること、ファーストネーションおよびイヌイットのコミュニティのニーズに合ったものであることを保障することが含まれたプログラムである。(AANDC 2013b, 48)

ここから、インディアン学コース支援事業が、労働力育成事業の一環に位置付けられていることは明瞭である。先住民族北方開発省は、2013年度の『インディアン学コース支援事業ガイド全国版』において、「高い職業需要」に応えるプログラムを優先すると述べた(AANDC 2013c, 2)。先住民族北方開発省は、インディアン学コース支援事業の申請書の採択を本省で行うことで、本省の考える「優先課題」に応えるプログラムへの助成を確実なものにしようとしたのである。

## (2) 本省採択方式の導入

先住民族北方開発省は、インディアン学コース支援事業申請書の本省採択方式の導入により、2013年3月18日付でBC州のインディアン学コース支援事業委員会に対し、同委員会の廃止を通告し(AANDC 2013d,1)、3月28日にはケベック州のファーストネーション教育会議に対し、採択の作業は本省で行うことを通告した<sup>1</sup>。4月11日、ファーストネーション教育運営委員会と先住民族高等教育成人教育協会(以下、ファーストネーション教育運営委員会等と略記)は、先住民族北方開発省に対し、インディアン学コース支援事業の採択は「透明性があるとともに、厳格に」行ってきたと主張し、これまでに個々の先住民族コミュニティのニーズにあった事業を採択してきたこと、3000名以上もの中等後教育機関学生が生まれ、卒業率も59%と成果が見られることを主張した。そして、従来どおり、インディアン学コース支援事業委員会の存続を訴えた。

インディアン学コース支援事業委員会は、先述のように、助成対象を先住民族自治体等と先住民族大学に限定していた。一方、『インディアン学コース支援事業ガイド全国版』の選定対象には、もとより一般の大学やカレッジも含まれている。しかも、選定基準には、助成を受けようとするプログラムに対する「先住民族の支持」を証明するだけでよく、必ずしも、先住民族大学と単位互換協定や連携協定等の協定を締結する必要はない(AANDC 2013c, 2)。ファーストネーション教育運営委員会等は、一般の大学やカレッジがインディアン学コース支援事業に参入することで、先住民族大学の受給する予算が圧迫されることになるとの懸念を表明した。また、BC州の先住民族が長年月にわたって一般の大学やカレッジと構築してきたパートナーシップが、将来、破壊されてしまうことになるとの懸念を表明した。

本省採択方式については、先住民族自治体の全国組織であるファーストネーション議会も、「これまで、先住民族北方開発省の地方事務所が、多年度にわたる計画をたてることができるよう、先住民族大学に対する補助金が毎年出るようになってきた。インディアン学コース支援事業の行政担当の変更は、その影響を最も受ける各地の先住民族との協議を欠いていることから、先住民族大学の安定性を脅かすものである。」と懸念を表明した(AFN 2013, 4)。この懸念は、インディアン学コース支援事業委員会が組織されていない州におい

ても、その地の先住民族のニーズ、とくに先住民族大学の実情に応じた配慮が、各地方事務所においてなされてきたことを示唆している。ファーストネーション議会は、本省採択方式となることによって、このような地方の実情にあった配慮がなされなくなるのではないかと懸念したのであった。

### 3. 中等後教育パートナーシップ事業の設置

#### (1) 助成対象

2013年、先住民族北方開発省はインディアン学コース支援事業を廃止し、新たに中等後教育パートナーシップ事業を導入した(AANDC 2014, 44-45)。同時にインディアン学コース支援事業では対象としていた大学・カレッジ進学支援プログラムを補助対象から外した。選定方法は、本省採択方式が継承されたが、助成対象は改変された。中等後教育パートナーシップ事業では、助成対象を中等後教育機関に限定し、ケベック州を除いて、先住民族自治体や先住民族団体を助成対象から外した。申請資格のある大学の基準はインディアン学コース支援事業と同じではあるが、助成対象の冒頭においたのは州政府ないし準州政府公認の中等後教育機関であり、次にこのような中等後教育機関と提携した中等後教育機関をおいた。ここには、インディアン学コース支援事業の受給対象として掲げられた「ファーストネーションの中等後教育機関」という文言はない。

表4 インディアン学コース支援事業／中等後教育パートナーシップ事業採択校数の推移

年度	州	BC	AB	SAS	MAN	ON	QC	AT	YK	NWT	NV	計
		2013	先住民	17	5	1	2	8	7	5	0	0
	一般	0	0	0	2	3	0	0	1	0	0	6
2014	先住民	1	4	1	1	8	1	0	0	0	1	17
	一般	8	1	0	3	3	4	1	0	0	1	20)
2015	先住民	1	4	1	1	9	1	1	0	0	0	18
	一般	1	0	0	3	3	2	1	1	0	1	11

(凡例) 上段は先住民族大学、下段は公的認可を受けている一般の中等後教育機関の数。

BC: プリティッシュコロンビア州 AB: アルバータ州 SAS: サスカチュワン州 MAN: マニトバ州 ON: オンタリオ州 QC: ケベック州 AT: 大西洋諸州 YK: ユーコン準州 NWT: ノースウェスト準州, NV: ヌナブト準州

(出典) AANDC (2013a), INAC (2015b, 2015c) .

表4は、州ごとのインディアン学コース支援事業を受けた中等後教育機関の数が、中等後教育パートナーシップ事業導入後どのように変化したかを、先住民族大学と一般大学とに分けて示したものである。BC州が先住民族大学の17校となっているのは、本省採択方式にもかかわらず、インディアン学コース支援事業委員会の推薦したプログラムをほぼ採択されたからである(FNESC 2013)。これによれば、BC、ケベック、大西洋諸州の3州では、影響は甚大であった。大西洋諸州については調査を及ぼせなかったが、BC、ケベックいずれも独自のインディアン学コース支援事業委員会が存在し、先住民族が選定の中心



的役割を果たしている州である。ファーストネーション教育運営委員会が懸念したとおり、先住民族大学が激減するとともに、一般大学の参入が増加した。すなわち、先住民族の教育自治が機能していた地域では、中等後教育パートナーシップ事業の導入によって教育自治機能が破壊されるとともに、先住民族大学の多くが排除されたのであった。

一方、アルバータ、サスカチュワン、マニトバ、オンタリオ、ヌナブト、ユーコンの各州ないし準州では変動がないか、あっても軽微である。もちろん当事者にとっては、1校の増減は重大な問題であるが、数の面では、これらの州の先住民族大学は影響をあまり受けていない。非先住民族大学の参入も、マニトバ州とヌナブト準州で1校の増加があるにとどまっている。しかも、助成対象となっている先住民族大学も、3年間、ほぼ同一の大学であった<sup>2</sup>。このことからすれば、先住民族北方開発省の地方事務所が先住民族に対して行ってきた「配慮」を継承したと思われる。しかし、それでも、僅かとは言え、先住民族大学の減少と一般大学の増加がみられる。中等後教育パートナーシップ事業は、確かに、一般大学の参入を広げるものであった。2013年度の『先住民族北方開発省および極北委員会業績報告書』によれば、ブレトン大学 (Breton University) の「先住民族ビジネス学コース (Aboriginal Business Course)」に、5年間に500万ドルを助成することが報告されており (*ibid.*, 44)、この点でも公認の中等後教育機関を中心に労働力を育成するという方向性が示唆されるのである。

## (2) 事業目的

中等後教育パートナーシップ事業の事業目的も、前年のインディアン学コース支援事業の選定基準を継承して、労働力育成という目的を明確にした。中等後教育パートナーシップ事業の目的は、以下のとおりである。

中等後教育パートナーシップ事業は、カナダの中等後教育機関が、労働市場のニーズに焦点を当て、なおかつ、ファーストネーションおよびイヌイットの教育ニーズに応えるカレッジないし大学レベルのコースを構築または展開することを支援するものである。本プログラムは、パートナーシップの確立と最新の学習機材の使用を構築しようとするものである。本プログラムはまた、学生が労働市場の需要によりよく合致できるように、すなわち、先住民族コミュニティ、民間セクター、NPO 団体その他のパートナーシップを開発することを支援するものである。(INAC 2016)

ここでいう「教育ニーズ」とは、労働力育成を目的とするコースにおいて、エルダーによるカウンセリングを位置付けたりするなどのニーズを指し (INAC 2016)、言語や文化を教育するニーズのことではない。この目的は、「コミュニティのニーズ」に応えるプログラムから、「労働市場の需要」に応えるプログラムへと移行したことを示している。

なお、パートナーシップの構築がうたわれてはいるが、選定基準に先住民族自治体や先住民族大学等とのパートナーシップの構築は位置付けられていない。僅かに、「プロジェクトに対する先住民族の支持を示す証拠」の提示を求めているに過ぎない。ここでいう「先住民族の支持」は、先住民族の言語や文化に配慮したり、エルダーの参画を求めたりする上での「教育ニーズ」に対応するためのものであり、「コミュニティの支持」を意味しない。

したがって、パートナーシッププログラムとは言うものの、先住民族コミュニティとのパートナーシップを必ずしも意味するものではない。

2012年の先住民族北方開発省の『事業評価報告書』では、BC州のサイモンフレーザー大学(Simon Fraser University)とニコラバレー工科大学のパートナーシップ等を例にあげて、「地域社会に根差したプログラムが生起しており、学生および地域社会に肯定的な結果をもたらしていることを示唆する証拠がある」と、先住民族とパートナーシップを構築することの意義を説いていた(AANDC 2012, 31)。また、このような地域に根差したパートナーシッププログラムにおいては、エルダーと呼ばれる地域の「賢者」の知恵が教授・学習の過程やカリキュラム等に位置付けられることが重要であると指摘した。この他、パートナーシッププログラムは、先住民族の世代間の教え合いなし学び合いを復興させるものあり、コミュニティの機能を強化する仕組みが明らかとなっているとも指摘した(*ibid.*, 28)。そして、「ファーストネーション、教育団体、教育機関とのパートナーシップの開発をより一層支援すること」を勧告した(*ibid.*, 32)。しかしながら、選定基準が求めているのは単に「プログラムに対する先住民族の支持」であり、先住民族自治体や先住民族大学とのパートナーシップではない。『事業評価報告書』の勧告は、換骨墮胎させられた形となっている。

2015年5月1日、先住民族北方省(Indigenous and Northern Affairs Canada: 2015年、先住民族北方開発省より改称)は、ファーストネーション教育運営委員会と先住民族成人教育高等教育協会に対し、先住民族成人教育高等教育協会への補助金を廃止するとともに、ファーストネーション教育運営委員会の中後教育支援に係る補助金を大幅に減額すること等を通知した(FNESC 2015)。ファーストネーション教育運営委員会は、「先住民族の中後教育と生涯学習の分野で、BCで、われわれがなしてきた重大な進歩が、根本から崩されてしまうという脅威を与えている」と脅威を表明した(*ibid.*)。先住民族北方省の中後教育政策は、BC州の場合、先住民族大学の存立基盤そのものを破壊しかねないものであった。

### (3) BC州における中後教育パートナーシップ事業への対応策

ファーストネーション教育運営委員会および先住民族成人教育高等教育協会は、2014年3月27日、共同で、BC州内の公認の中後教育機関に、中後教育パートナーシップ事業に申請する際には、先住民族とのパートナーシップ協定を締結することを要請した<sup>3</sup>。対応は様々であった。キャピラノ大学(Capillano University)は、先住民族自治体の要望なしには申請しない旨を回答した。サイモンフレーザー大学は、先住民族との協議をした上で申請中であると回答し、ノーザン・ブリティッシュコロンビア大学(University of Northern British Columbia)は、中後教育パートナーシップ事業を歓迎だと答え、「新しいパートナーシップの構築が楽しみ」だと答えた。

BC州では、インディアン学コース支援事業の助成をうけたプログラムは17であったが、2014年度は8校9プログラム、2015年度には2校2プログラムへと激減した。このような激減は、ファーストネーション教育運営委員会等の主張をうけて、十分なパートナーシップが形成されていない段階にあると判断して、多くの大学が申請を差し控えたとも考えられる。もしそうであるならば、BC州政府公認の中後教育機関は、ファーストネーション



ン教育運営委員会等の意向に、一定の理解を示している可能性がある。

2014年10月、ファーストネーション教育運営委員会と先住民族成人教育高等教育協会は、共同戦略として、以下の3つを掲げた (FNESC 2014b, 2)。

- ・ 地方採択モデルに戻すこと
- ・ BC地区の補助金額を平等なものとする。あるいは、少なくとも、歴史的な補助金額である220万ドルのレベルに戻すこと。
- ・ 今一度、申請資格者を、先住民族および先住民族大学に限定すること。

BC州の先住民族大学は、連邦政府の直接的な先住民族大学支援策が消滅し、先住民族と公認の中等後教育機関のパートナーシップへの配慮が求められなくなった中であつても、公認の中等後教育機関との信頼関係を維持ないし模索しつつ、公認の中等後教育機関とともに、よりよい中等後教育実践の展開にむけて、今も闘っている。

#### まとめ

第1に明らかになったことは、インディアン学コース支援事業には、中等後教育における先住民族自治の仕組みが存在したことである。インディアン学コース支援事業は、支援対象となる中等後教育機関に先住民族大学をあげていた。大学設置基準を満たさない先住民族大学であっても、既存の大学やカレッジと協定を締結することで、インディアン学コース支援事業の受給資格を得ることができた。インディアン学コース支援事業申請書の採択にあたっては、インディアン北方開発省地方事務所に、その地方の先住民族の意見を反映させる「地方委員会」の設置が定められていた。実際には「地方委員会」が機能していないところも多かった。だが、BC州やケベック州の先住民族は、最大限、教育自治を実現しようとしていた。教育プログラムの内容を見ると、まさに先住民族コミュニティを担う人材を育成するものが多かった。インディアン学コース支援事業のもとで、先住民族大学は、独自に財源をもとめつつ、先住民族自治の要の役割を担おうとしていた。

第2に明らかになったのは、中等後教育パートナーシップ事業が、連邦政府の「経済行動計画」の一環として策定されたことである。中等後教育パートナーシップ事業が支援するプログラムには、先住民族のコミュニティのニーズに合うものというよりはむしろ、労働人口の減少を解消しようとする連邦政府のニーズに合うものを求めた。

第3に明らかになったことは、中等後教育パートナーシップ事業は、先住民族大学の支援を目的とするものではないことである。先住民族北方開発省は、助成の対象から先住民族団体を排除するとともに、「先住民族大学」の支援も、文言の上から排除した。さらに、BC州やケベック州では、中等後教育パートナーシップ事業の設置後、先住民族大学への助成は激減した。中等後教育パートナーシップ事業は、BC州やケベック州等では、先住民族大学を排除する装置として機能している。

第4に明らかになったことは、インディアン学コース支援事業が中等後教育パートナーシップ事業へと移行する過程で、先住民族の教育自治に対する破壊が進行したことである。「労働市場の高需要」に応えるプログラムは、大方の先住民族のニーズと異なっていることが先住民族側から主張されていたにもかかわらず、先住民族北方省はこうした主張に耳を

傾けなかった。先住民族との協議なく一方的に施策を決定、実施していた。また、先住民族とのパートナーシップの構築を謳ってはいるが、実際の採択の過程においては、先住民族大学や先住民族コミュニティと協定を結ぶような「パートナーシップ」は求めていなかった。この事業には、先住民族の意思決定への配慮は存在しない。さらに、事業申請書を本省で採択することにしたことは、採択の過程に先住民族が参画する余地を奪った。BC州の先住民族のように自ら採択にあたってきた先住民族に対しては、その地で先住民族が作りあげていた自治体制を直接破壊した。

以上を総じて、カナダの先住民族大学、なかんずくBC州の先住民族大学にとって、連邦政府の中等後教育制度は、その存立基盤を揺るがすものである。先住民族大学は公費支援大学の協力を得ながら、「労働市場の高い需要」の職業に結び付くプログラムを設置して補助金を得るか、独自に財源を確保しなければならない。もとより本事業の予算自体が小さいだけに、先住民族大学の存立基盤を強化するものとは言い難い。

#### 註

- 1 以下、FNESC (2014a) 所収の公文書の写しに依拠した。
- 2 AANDC (2013a)、INAC (2015b)、INAC (2015c) にて確認できる。
- 3 以下は、FNESC (2014a) 所収の公文書の写しに依拠した。

#### 参考文献

- AANDC (Aboriginal Affairs and Northern Development Canada). (2012): *Final Report: Summative Evaluation of the Post-Secondary Education Program*. (Project Number: 1570-7/09058), June 2012.
- AANDC. (2013a): "List of Successful Indian Studies Support Program (ISSP) Proposals for 2013-2014". AANDCのWebsite<[www.aadnc-aandc.gc.ca/](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/)>より2016年3月31日採取。
- AANDC (2013b): *Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Canadian Polar Commission 2012-2013 Departmental Performance Report*, Ottawa, ON.
- AANDC (2013c): *Indian Studies Support Program, Post-Secondary Education Program National Program Guidelines 2013-2014*. Ottawa, ON.
- AANDC. (2013d): VAN-E 4727-19 British Columbia Region to Indian Studies Support Committee "Indian Studies Support Program (ISSP) Committee Allocation Process Changed". <<https://assets.documentcloud.org/documents/709117/1-aandc-to-issp.pdf>> 2016年3月31日採取。
- AANDC. (2014): *Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Canadian Polar Commission 2013- 2014 Departmental Performance Report*. Ottawa, ON.
- AFN (Assembly of First Nations). (2013): AFN Issues Update Current as December 5, 2013.
- FNEC (First Nations Education Council). (2012): *Guidelines: Indian Studies Support Program (ISSP)*. Wendake, Quebec: FNEC.
- FNESC (First Nations Education Steering Committee). (1998): *Annual Report 1997-1998*, West Vancouver, BC: FNESC, 1998.
- FNESC. (2003): *Annual Report 2002-2003*, West Vancouver, BC: FNESC.
- FNESC. (2013): "Indian Studies Support Program Update" October 2013. FNESCの website<[www.fnesc.ca](http://www.fnesc.ca)>より2016年3月31日採取。
- FNESC (2014a ): *Meeting Kit*, Post Secondary Sub-Committee (PSCC) Meeting, September 19, 2004. FNESCの website<[www.fnesc.ca](http://www.fnesc.ca)>より2016年3月31日採取。



- FNESC. (2014b):“Indian Studies Support Program/Post-Secondary Partnerships Program Update”. October 2014.
- FNESC. (2015):“Funding Cuts to BC First Nations Post-Secondary and Early Childhood Development”, *Post-Secondary News*. <[www.fnesc.ca/post-secondary/news/](http://www.fnesc.ca/post-secondary/news/)>2016年3月31日採取。
- Hill, LuAnn. (2005):“First Nations Post-Secondary Education: An Examination of Post-Secondary Student Support and Institutional Development”. in Chiefs of Ontario. *The New Agenda: A Manifesto for First Nations Education in Ontario*. Toronto, ON: Chiefs of Ontario.
- IAHLA (Indigenous Adult and Higher Learning Association). (2012): *Date Collection Project 2011/12—Final Report*, March 2012. West Vancouver, BC: IAHLA.
- IAHLA (2014): *Date Collection Project 2013/14—Final Report*, March 2014. West Vancouver, BC: IAHLA.
- IAHLA.(2016):*Annual Report 2015/2016*. West Vancouver, BC: IAHLA.
- INAC (Indian and Northern Affairs Canada).(2003):*Post-Secondary Education National Program Guideline*, November 2003.
- INAC. (2005): *Evaluation of the Post-Secondary Education Program* prepared by Departmental Audit and Evaluation Branch. Project 01/29 June 2005.
- INAC (Indigenous and Northern Affairs Canada) (2015a): *Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Canadian Polar Commission 2014- 2015 Departmental Performance Report*. Ottawa, ON.
- INAC. (2015b):“Post-Secondary Partnerships Program: Selected Projects 2014-2015”. INACのWebsite<[www.aadnc-aandc.gc.ca/](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/)>より2016年3月31日採取。
- INAC. (2015c):“Post-Secondary Partnerships Program: Selected Projects 2015-2016”. INACのWebsite<[www.aadnc-aandc.gc.ca/](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/)>より2016年3月31日採取。
- INAC (2016):*Post-Secondary Partnership Program-National Program Guideline 2016- 2017*. INACのWebsite<[www.aadnc-aandc.gc.ca/](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/)>より2016年3月31日採取。
- ISSP Committee (Indian Studies Support Committee).(2003):*The Indian Studies Support Program (ISSP) Proposal Guidelines and Handbook for 2004/2005 programs updated* September 2003.
- ISSP Committee. (2011): *Indian Studies Support Program 2012-2013 Call for Proposals and ISSP Proposal Guidelines and Handbook*. West Vancouver, BC: FNESC, 2011.
- Kavanagh, Barbara. (2007): *A Review of ISSP Evaluation Reports From 2000-2007*, Prepared for the ISSP Committee, February 2007.
- MacIvor, Madeleine K. (2012): *Aboriginal Post-Secondary Education Policy Development in British Columbia, 1986-2011*. A thesis submitted for the Degree of Doctor of Education in the Faculty of Graduate Studies, University of British Columbia: Vancouver, BC.
- Ministry of Finance. (2012): *Jobs Growth and Long-term Prosperity: Economic Action Plan 2012*, Ottawa, ON.
- Williams Lake Tribune. (2011):“Program funding discontinued”. *The Williams Lake Tribune*, July 19, 2011.<[www.wltribune.com/news/125782293.html](http://www.wltribune.com/news/125782293.html)>より2016年3月31日採取。

【付記】本稿は、2014-2016年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究C課題番号26381164）による研究成果の一部である。

