

平成 30 年 4 月 27 日

平成 29 年度 総合文化研究所研究助成報告書

研究の種類 ※該当する () に ○を付ける	・共同研究 () ・個人研究 (□)	
研究代表者 (所属・職・氏名)	国際学部・教授・西村史子	
研究課題名	インドの公教育制度にみる包摂・離脱・排除のメカニズムに関する研究	
研究分担者氏名	所属・職	役割分担
研究期間	平成 29 年 4 月 1 日 ～ 平成 30 年 3 月 31 日	

研究実績の概要（1）

インド共和国の「無償義務教育への子どもの権利法」(“Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009” 以下、RTE 法と略称) が公布されて10年が経とうとしている。義務教育の実施にあたり、ノンフォーマルエデュケーションの形態に大きく依存してきたインドは、同法により徹底した就学義務制へと政策を転換した。同法が対象とする6-14歳の子どもの8年間の就学の保障はどのように進められているのか。平成29年度に共立女子大学・短期大学総合文化研究所から助成を受けた本研究では、同法に基づく義務教育改革の動向を引き続き注視し、同国の義務教育制度の整備状況を整理検討した。具体的には、①同法の施行により学校教育に包摂された層、②包摂困難な層／排除された層、③制度を拒否する層の整理を行い、その原因・要因について連邦政府の施策、各州の施策、学校現場の対応状況を分析した。

例年3月下旬に実施される RTE Forum 企画の第8回 National Stocktaking Convention (正式には Right to Education Forum の名称で知られる全国の教育諸機関・組織団体のネットワークが、事務局を置くニューデリーで、毎年 RTE 法の進捗状況について検討、議論する会議を開催) 参加する予定であったが、その日程が4月以降に延期となり、また面談を予定していた研究者の所属する国立教育行政大学(NUEPA)では、学校運営管理のワークショッププログラム(Course on School Leadership and Management)を実施の期間(2018年3月19-24日)に重なって、調査出張時は関係者への聞き取り調査は困難であった。そのため、主として日本国内で入手可能な文献資料と、3月下旬のデリー出張の際に閲覧した資料や購入の文献資料(インド国内限定で出版及び流通のもの)に基づき研究を遂行した。

以下、本研究から導出された知見の概要を報告する。これらについては、より詳細を整理し、平成30年度に共立女子大学総合文化研究所紀要他に論文として掲載する予定である。

1. 就学義務の状況

インド人材開発省(Ministry of Human Resource Development)の統計によると、義務教育を担う初等教育学校(elementary schools)に在籍する児童数は、2011年度1億9970万人、2012年度1億9890万人、2013年度1億9770万人に減じている。特殊合計出生率が2004年3.04人から2015年2.35人に漸次低下しているため、少子化の影響はある。就学者及び不就学者数は同省の統計調査、連邦レベルの国勢調査、また国際機関による調査結果の間で大きく異なる。ただし、2011年の国勢調査では8400万人の児童が通学していないと報告されていたが、2014年に UNICEF は5-13歳の児童のうち1750万人が不就学であると発表し、同年9月実施の SRI-IMRB 調査でも6-13歳の606万4千人が不就学と推計されていて、RTE 法による就学効果は一定程度認められる。

各種調査での数値の不一致は、2009年に開始されたアダール(Aadhar 生体認証を伴う国民番号制度。アドハーとも)を根拠とすることが原因の一つではないかとの指摘がある。つまり、政府による十全な福祉・教育サービス等を届けるために導入されたアダールだが、届け出は任意のはずが実際には次第に義務化され、それ無しには様々な公共サービスを受けられない事態が生じている。そのため、全国の公立学校では無償給食(National Programme of Mid Day Meals in Schools)を提供しているが、その機会を得られず、就学しなくなる。あるいは、実際には給食を提供されていても、アダールを根拠とする正式な統計データには加えられていないのではないかと推測されている。

研究実績の概要（2）

2. 就学義務制への包摂の試みとその障害

RTE 法は、私立学校に社会的弱者層（被差別指定カースト、被差別指定部族）及び低所得者層を対象に 25%入学者枠（quota クォータ制）を設け、授業料他の教育関連費用を無償にすることを求めている。多くの先行研究が、保護者の無認可私立学校の選好を指摘している。無償ではあるが魅力の乏しい公立学校を忌避し、かといって正規の私立学校には授業料が高額で通学できず、実際には安価な無認可私立学校に通い、公式には不就学者である児童が増加しているという。そのため、RTE 法は一方で公立学校の立て直し、つまり教育の質向上の一環として教員の有資格化と厳格な就労を義務付け、校務以外の雑務を禁じ、地域社会の不当な労働要求を退ける規定を設けている。また、学校の校具・教具から男女別トイレや上水道等の条件設備の充実も求めている。そのため、教員の学校運営を管理監督する学校運営理事会(School Management Committee)の設置についても規定がある。これらの私立学校への無償就学が実現し、公立学校が質の高い教育を提供できる環境が整えば、正規の学校への就学が促され、無認可学校への就学は減じるはずである。しかしながら、実際には RTE 法に従った取組みは進んでいない。2015 年現在、人材開発省によれば同法を遵守する学校は増えてはいるが、十全の評価を受けるのは全体の 9.01 %にすぎない。

公立学校の在籍者数の減少は、家庭の無認可私立学校選好に加えて、RTE 法に基づく制度の未整備に負うところが大きい。公立学校離れが著しく在籍者数が減じ、2015 年 5 月 31 日までとした教員の有資格化は多くの州で達成されずに資格の不十分な教員は離職を余儀なくされ、公立学校の統廃合が人口の希薄な山間部で顕著になっている。そうして生じた通学距離の延伸が児童の不就学を増やしている。教員の有資格化の期限は、2019 年 3 月 31 日に延期とされた。

では、私立学校のクォータ制は成果を挙げているのか。全国的な充足率は徐々に伸び、2014 年度には 32%に達している。とはいうものの、ほぼ 100%を充足する首都ニューデリー地区、それに次ぐマディヤプラデーシュ州やラジャスタン州を除けば、他州は完全に 5 割を切る。州政府からの無償化分に充当するための補助金が支給されず、各地で私立学校の不満と不安が高まり、政府を相手取った訴訟も起きている。

州によっては、既存の公立及び私立学校を改革する煩雑さを避け、発展途上国に学校教育を提供する事業を展開している国際的企業 Bridge International Academies と契約を結び、PPP(Public Private Partnership)方式を採用して、州内に RTE 法に合う学校教育を整備しようとしている。これには、アンドラプラデーシュ州が挙げられ、ラジャスタン、オデッサ、カルナタカ州なども大規模な民間事業者を活用した施策を進めつつある。

教育現場での全国的な RTE 法施行の遅れ、ないし規定の不履行は、インドにおける政権の交代とそれに伴う連邦政府の教育政策における重点課題の変化も背景にある。同法は国民議会派政権下においてマンモハン・シン前首相が主導し成立した。その後、2014 年にインド人民党が総選挙で勝利を収め、ナレンドラ・モディが首相に就任すると、人材開発省への義務教育関連予算配分の総額が減じている。義務教育を含む初等中等教育の予算は、総額が減じているわけではないが、全体として比率が縮小している。人材開発省の 2014 年度までの予算配分は、学校教育局：高等教育局＝65:35であったのが、2015 年度以降は 60:40 に、2018 年度は 55:45 になっている。また、連邦予算全体の中で、RTE 予算への配分は、2014 年度 3.07%から 2017 年度 2.26%に、国民総生産に占める割合も 0.44%から 0.29%へと減じている。他に注目すべきは、イスラム教教育機関(Madrassa)を含む少数民族等対象の教育補助予算の大幅な減額である。加えて、同様の年度で各州

の初等中等教育予算もまた縮小している傾向が見られる。例えば CBGA(Center for Budget and Governance Accountability 政策及び公的予算の透明性、公正性を調査する非営利法人のシンクタンク)の調査では、10州のうち予算割合の増が2州、減少が5州に見られるなど、州政府の RTE 法施行に向けた努力は後退している様子が報告されている。

3. RTE 法施行過程で生じた義務教育からの排除

RTE 法の施行過程で、資格不十分の教師が排除され、各地で教師不足が生じている。そのため、特に過疎地僻地の就学者数が僅少な学校は統廃合され、児童は遠距離通学を余儀なくされる事態が多く見受けられる。負担が大きかつ危険性の高い遠距離通学を忌避して、女子の就学が減じている。また、大規模な学校への通学は、多様な階層の集団生活での軋轢を経験することにもなって、低位カーストの児童や女子児童は暴力やいじめの対象とされやすく、学区内での死者数の異常な数値の推移から、生命の危険を危惧する指摘もある。

また、RTE 法に基づく全国標準のカリキュラムの編成と普及、学力テストの実施とその合格による進級・進学といったシステムの構築は、憲法思想・信教の自由の保障から認められてきたイスラム教教育の Madrasas やヴェーダ教育の Vedic Pathshala といった学校おける独自の教育に再検討を促すものにもなっている。2017, 2018 年にかけて人材開発省及び中央教育諮問委員会(Central Advisory Board of Education)は、これらの学校に就学する児童もまた、現状では不就学(out of school)と見なす政府見解を示し、標準カリキュラムの遵守や各州教育担当部局との連携を勧告している。こういった伝統的かつ保守的な宗教教育学校の児童は、義務教育から排除されると公式に認定されたのである。

4. RTE 法による就学義務からの離脱

インドにおいて、学校教育制度の未整備から、従来ノンフォーマルエデュケーションは就学義務を補完する義務教育の形態として公認されてきた。よって、在宅教育のホームスクーリングでは、国立オープンエデュケーション機関(National Open Education Institution)のオープン基礎教育プログラム(Open Basic Education Program)の相当する学年の通信教育を活用し、子ども達はその修了試験(進級試験を兼ねる)を受験し、学力証明や大学への進学を果たしてきた。しかしながら、RTE 法の成立を受けて、施行直後に同機関は 2013 年に基礎教育プログラム(6-14 歳対象)の廃止を公表した。全国各地から多くの制度継続を求める請願を受けて、2017 年 3 月、2020 年 3 月へと廃止スケジュールは繰り返し延期されているが、先行きは不透明である。2018 年現在、インドでは少なくとも 15000 人の子ども達がホームスクーリングを受けていることが報告されている。ホームスクーリングにより才能を伸ばし、アメリカ合衆国の MIT や、インドの IIT 等の高等教育機関に進学した学生が報道されて、RTE 法の免除規定ないし家庭の選択を認める施策への期待が高まっている。

研究発表(印刷中も含む)雑誌および図書

平成 29 年度中には無い。