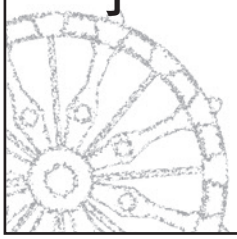
義務教育の普及が遅れる頭脳立国

辻田祐子



インドの教育には、インド式数学から学校に通わないストリート・チルドレンまで、両極端なイメージがある。こうした教育を受けられる一部のエリート層とそれ以外の大衆の教育格差は、イギリス植民地時代から存在した。一九世紀から高かったエリート層の高等教育への需要は、一九四七年の独立によってさらに高まったと指摘される。独立から少なくとも一九八〇年代末まで、高等教育機関数、生徒数の各年平均伸び率は、初等教育のそれら数値を大きく上回っていた。

高等教育が重視された背景には、独立後、重化学工業をはじめとする基幹産業を公企業が担う産業政策がとられたこともある。原子力開発、宇宙開発、国防にも力が注がれたため、それらを支える人材、とりわけ理工系の人材の養成が急務となった。人的資源開発省のデータによると、二〇〇五／〇六年度には約一四三二万人が高等教育機関に在籍しており、うち理工系が約四四七万人（三一・二％）であった。インドが競争力を持つＩＴ産業や製薬産業で豊富な人材を抱えるのは高等教育重視の教育政策の成果とも読み取れるのである。

一方で、こうした政策は基礎教育の普及を遅らせることになった。全国標本調査（二〇〇七／〇八年度）によると、一五歳以上の人口のうち大卒以上の人口はわずか六・二％である。対照的に、人口の三四％は読み書きができない。ほかの途上国、たとえば成長著しいＢＲＩＣｓ諸国（ロシア一〇〇％、中国九三％、ブラジル九〇％）と比べて、インドの成人識字率（六六％）がいかに低いか明らかである（UNESCO *EFA Global Monitoring Report* 2010）。

●義務教育普及への取り組み

一九五〇年憲法では、六歳から一四歳までの無償の義務教育に関する条項（第四五条）が含まれたが、国家政策の指導原則という理念にとどまった。子供が教育を受けなくても罰則はなく、実質的に日本でイメージするような「義務教育」ではなかったのである。

独立後初めての国家教育政策（一九六八年）では教育機会の均等が強調された。つぎの国家政策（一九八六年制定、九二年改訂）でも教育機会の均等が改めて打ち出され、その具体的手段として女性、指定カースト、指定部族、その他の教育後進層や地域に配慮することが謳われた。この政策では、初等教育の普遍化を目指すことも記された。さらに、一九九〇年にジョムティエンで基礎教育の普及を国家の責務とする「万人のための教育」が採択されるなどの国際的な影響を受けて、インドは一九九〇年代に入って初等教育分野に初めて大規模な援助を受け入れ、本格的に初等教育に取り組み始めたのである。

二〇〇〇年には、中央政府主導で二〇一〇年までに初等教育の普及を目指すプログラム（Sarva Shiksha Abhiyan：ＳＳＡ）が開始された。さらに二〇〇二年、六歳から一四歳の子供に教育を権利として保証する憲法改正が行われた。この条項は、子供の無償義務教育権利法（以下、教育権利法）として二〇〇九年に立法化された（二〇一〇年四月から施行）。独立以来、初めて中央政府レベルで教育を子供の権利として保証する同法は、義務教育の提供における政府の役割、教師や基礎的な施設など学校の質の向上、親の学校運営に対する責任、経済社会的弱者層に無料の教育機会を与える私立校の責務などについて定められた画期的な法律である。今後、義務教育の普及と教育の質の改善が、これまで以上の速度で進むことが期待されている。

●初等教育格差の現状

インドでは、都市農村間、男女間、経済社会階層間の教育格差が存在することが広く認識されてきた。しかし近年、農村部と女子の就学率が上昇し、都市農村間と男女間の格差は縮小しつつある（表1）。だが、就学率の低い州ほど男女間、都市農村間の差が残る傾向がみられる。

SSAでは女性、指定カースト、指定部族を特別なターゲット・グループとして、公立小学校での奨学金供与、給食、制服、教科書の無料支給などが実施されてきた。だが、上位カースト、後進諸階級と比べて、指定カースト、指定部族、ムスリムの未就学の比率が高い状況が続いている（図1）。未就学者のうち就学経験の全くない場合の主な理由は、親の教育への関心の低さである。

初等教育の質の改善も重要な政策課題のひとつである。SSAではすべての集落から一キロ以内に小学校を設置する目標が掲げられ、教育後進州を中心に学校建設が積極的に進められてきた。しかし、トイレなどの基礎的設備の整備や訓練を受けた教員の数が追い付いていない（表2）。教員一人に四〇人の生徒という目標に全国レベルでは達しているが、いくつかの後進州では目標には程遠い状況にある。教育水準が高く、人口増加率の低いケーララ州の小学校と教育水準が低く、人口増加率も高いビハール州では同じ初等教育でもその質が大きく違うことは想像に難くない。学校での学習環境が整わないため、子供が勉強に興味が持てないことがドロップアウトの最大の理由として挙げられている。

教育の質の格差は、公立校と私立校の間でもみられる。そのため、高い経済階層ほど、教育の質の低い公立校を避けて私立校に通学する傾向がみられる。二〇〇七／〇八年度の全国標本調査によると、都市部の五九・一％、農村部の一八・二％が初等教育レベルで私立校に通学している。図2で一人当たりの年間平均教育費を示した。中央、州政府立の公立校と政府から助成を受けない私立校の教育費の差は、初等教育レベルでは都市部で五・八倍、農村部で七・一倍にも達する。もっとも、公立小学校でも授業料以外の本、文房具、補習費用を負担しなければならない。無料で支給されるはずの制服、教科書などが必ずしも貧困層に届いていないことも、教育費を増加させている要因として考えられる。

●教育後進地域の現状と課題

以下では、就学率の低い地域での教育の現状と課題について、首都デリーのスラム地域と、最貧困ビハール州農村部での筆者の調査から考察する。連邦制を取るインドの教育制度は州により多少の違いがある。デリー、ビハール州とも初等教育五年、後期初等三年が義務教育期間に相当する。調査時点での小学校入学年齢はデリーが五歳、ビハール州が六歳であった。

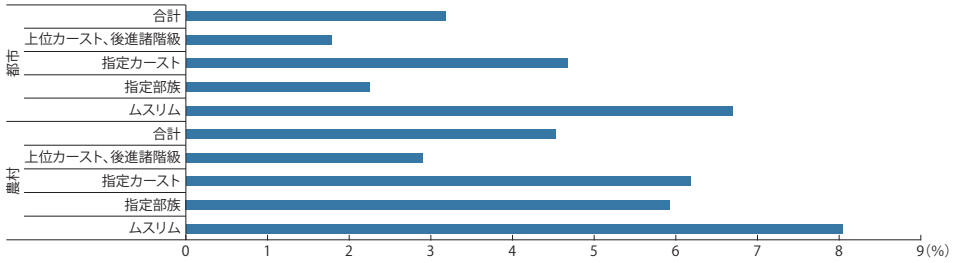
表1　6-14歳の就学率の推移

（単位：%）

6-10歳		1992/93年度	1998/99年度	2005/06年度
男子	都市	86.2	91.7	87.6
	農村	71.4	83.2	83.6
	合計	75.0	85.2	84.6
女子	都市	81.8	89.1	88.3
	農村	55.0	75.1	78.5
	合計	61.3	78.3	81.0
合計	都市	84.1	90.4	87.9
	農村	63.5	79.3	81.1
	合計	68.4	81.9	82.9
11-14歳		1992/93年度	1998/99年度	2005/06年度
男子	都市	84.2	85.1	82.8
	農村	73.4	78.5	78.6
	合計	76.3	80.2	79.9
女子	都市	75.7	82.8	80.8
	農村	47.9	61.6	66.4
	合計	55.3	67.0	70.4
合計	都市	80.1	84.0	81.9
	農村	61.2	70.4	72.6
	合計	66.2	73.9	75.3

（出所）*National Family Health Surveys*, various years.

図1　6-13歳社会階層別未就学の状況（2009年）



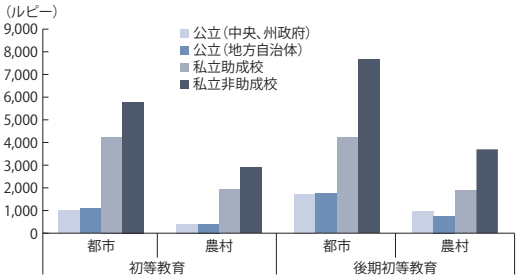
（出所）EdCIL (India) Ltd and Social and Rural Research Institute (2010) *All India Survey of Out-of-School Children of Age 6-13 Years and Age 5.* SSA website (http://ssa.nic.in/page_portletlinks?foldername=research-studies).

表2　初等教育レベルの学校の学習環境（2009-10年）

	全国	ケーララ州	ビハール州	デリー
識字率（2001年センサス、%）	65.38	90.92	47.53	81.82
6-11歳人口1,000人当たり初等教育学校数	10	4	6	3
11-14歳人口1,000人当たり後期初等教育学校数	7	4	3	2
1教室当たり生徒数	32	24	88	36
1教員当たり生徒数（初等レベル）	33	24	57	29
1教員当たり生徒数（後期初等レベル）	31	26	61	25
1教員当たり生徒数60人以上の学校（%）	12.11	0.69	45.26	3.00
専門訓練を受けた正規教員の比率（%）*	81.01	97.20	49.50	100.00
基礎的施設のある学校（%）				
電気**	27.70	85.00	2.07	98.02
飲料水	91.51	98.52	89.44	100.00
トイレ	54.14	61.45	44.38	27.13
女子トイレ	50.99	67.14	31.96	75.97
給食調理施設（公立校のみ）**	47.78	78.59	11.07	2.47
給食実施公立校*	87.45	96.43	72.29	95.72

（注）*は初等教育機関だけでなく全教育機関、**は前期初等教育（多くの州で1-5年生）に該当する学級のみを持つ教育機関が対象。
（出所）National University of Educatinal Planning and Administration (2011) *Elementary Education in India Progress Towards UEE DISE 2009-10.*

図2　1学生当たり平均年間教育支出（2007/08年）



（注）私立助成校は教員の給料などの助成を政府から受けるため、政府の強い指導下に置かれている。
（出所）National Sample Survey Office (2010) *Education in India: 2007/08 Participation and Expenditure.*

●デリー・スラム地域の移動労働者の子供たち

インドでは人口の約七割が農村に住んでいる（二〇〇一年センサス）。しかし、近年、農村から都市部、とくに大都市部への労働移動が増える傾向にある。人口増にともない都市貧困層も増加しており、デリーの貧困者線以下の人口は、一六〇万人（一九九三／九四年度）から二三〇万人（二〇〇四／〇五年度）に増加した。また近年、デリーを含む多くの州で都市部の就学率は停滞、微減している。（表1）

二〇〇七／〇八年度の家計調査（五〇スラム、四一七世帯）による七一八人（五～一四歳）の就学率は、七二・〇%であった。これは、同年の全国標本調査におけるデリーの就学率（六～一〇歳で九三%、一一～一三歳で九二%）を大きく下回る。スラム調査では、性別、カースト間の就学格差はみられなかったが、ムスリムの就学率はヒンドゥー教徒などその他の宗教よりも低かった。

デリーでは初等教育レベルで学ぶ子供のうち三五・二%が私立校に通学する。しかし、スラムではわずか七・二%である。とくに六年生以上にはほとんどいない。私立校の授業料を長期間負担できる家計は少ないためである。スラムの子供が就学していない最大の理由も、過去の就学経験の有無にかかわらず教育費の負担であった。公立校の授業料は無料であり、制服、教科書、給食なども原則全員に無料で供給されることになっている。こうした制度から漏れた子供たちもいるが、受益者のドロップアウトの確率が低いことも判明した。これが男子より女子のドロップアウトが低い要因のひとつとして考えられる。

都市部の特徴として、移動労働者の子供が多いことが挙げられる。これまでの研究では長期間におよぶ里帰りや学校と家庭の言語の違いが就学にマイナスの影響を及ぼすと指摘されてきた。しかし、過去一年間に親の故郷に里帰りした子供は二二・四%で、現在就学中の子供の里帰り日数は就学していない子供よりも長い傾向がみられた。また、北部地域出身者の子供が多いため、家庭でも学校での教育言語であるヒンディー語を使用している子供が九割以上を占める。他方、入学に当たって提出が義務付けられる出生証明書（ただし、二〇〇九年教育権利法では入学時の出生証明書の提出が不要となった）を持つ子供が三四・一%と少なく、代替書類を取得するのに時間がかかること、また就学前教育、予防接種などの入学までの準備が整っている子供が少ないことが明らかになった。そのため就学している子供のうち、六五%は入学の遅れなどから学齢を上回っていた。

SSAは全国プログラムのため


デリーのスラム街に隣接する小学校（正面の建物、筆者撮影）

各州政府に政策実施上の裁量の余地はほとんど与えられていない。しかし、移動労働者などの都市特有の問題に柔軟に対応できる制度的枠組も必要なのではないか。

●ビハール州農村部の子供たち

ビハール州は「病気州」とも呼ばれる最も後進的な州である。一人当たり純州内生産は、全国平均の三分の一程度である。州の教育水準も低く、男女間、カースト・宗教間の格差も大きい。たとえば、二〇〇一年センサスでは男性識字率五九・七%に対し、女性三三・一%、ムスリム女性三二・五%、指定カースト女性一五・六%である。

一九七六年、州政府はすべての私立初等教育機関を接収した。これが州の財政負担を重くしたこともあり、その後の州政府の教育イニシアティブはほとんどみられなかった。しかし、二〇〇〇年代に入ってSSAの下で初等教育の普及が急速に進んでいる。二〇〇二／〇三年度から七年間で一万六五五九校の公立小学校が開校した。奨学金、制服、教科書が性別、学年、カーストに応じて支給され、公立校では二〇〇五年に給食制度がはじまった。しかし、急激な学校の増加に、基礎的な施設の整備が追い付いていない（表2）。二〇〇八／〇九年度に農村の公立小学校八〇校を対象に行った調査では、二〇〇六年以降に開校した一三校のうち、六校に校舎がなかった。建物のある学校でも教室の数が少ないため、廊下や校庭での授業が行われている。近年、村落の自治機関である農村パンチャーヤットで村の公立校の教員を採用する制度が導入されたが、急増する生徒数に訓練を受けた教員の採用が追いついていない。教員一人当たりの生徒数は、全国的にみてもビハール州で突出して多い（表2）。一人の先生が複数の学年に教える複式学級が恒常化している。また、教員の欠勤率も前述の公立校八〇校の調査では一七・三%であった。出勤している教師でも、惰性的勤務や学校内外の公務などから必ずしも教室で授業を行っているわけではない。ほとんどすべての公立校に保護者などから構成される学校運営組織が存在したが、学校や教員を十分に監視できるほど活発な活動を行っているのは少数派である。教育に熱心な層は子供を私立校に通学させているので、村の公立校への関心が薄い。

給食は約七割を越える公立校で実施されている（表2）。二〇〇九／一〇年度の農村部公立小学校四二校の調査では、過去一五日のうち平均一〇・三日間給食が提供されていた。毎日実施できない最大の理由は、政府から別々に支給される資金と米が揃わないからである。また、規定の栄養基準を満たす献立をほぼ毎回提供できたと回答した学校は約半数だった。給食の目的のひとつである子供の栄養状態の改善にはほとんど影響を与えていない可能性がある。

教育の質の改善が伴わないと、学校への子供の興味を引き付けておくのは難しい。農村公立校での生徒の出席率は前述の八〇校の調査では平均六三・一%であった。近年、学習の習熟度に関係なく期末試験を受ければ自動的に八年生まで進級できる制度が導入された。学外の補習校に通っている子供などを頂点として公立校での学力差は激しく、高学年でも自分の名前の書けない子供も珍しくない。州政府は教育の質や学力の格差を認識しており、二〇〇六年、公立校に関する委員会を設置した。しかし、翌年州政府に提出された教育の質や教員の訓練に関する勧告は、過大な財政負担などを理由に採択されなかった。

今後、ビハール州のような後進州でも就学率は上昇するだろう。ただし、教育には本人や次世代の生活水準の向上の役割も期待されている。貧困州の子供たちへの教育普及による格差の是正は、経済社会階層と通学する学校の質の関係が強まる現状からは単に就学を促すだけでは難しい。それはむしろ、公立校の質の改善への取り組みにかかっているといっても過言ではない。



給食の様子（筆者撮影）

（つじた　ゆうこ／アジア経済研究所　南アジア研究グループ）