

第5章

公立校における義務教育

——基礎教育普遍化と私立校台頭のはざままで——

辻田 祐子



はじめに

本章の目的は、公立校における義務教育の現状と課題を、データと先行文献から整理することである。とくに、公共教育サービスの概要については公立校と私立校との比較を視座に据え、教育の質については公立校の抱える問題点について注目している。結論を先んずれば、近年就学率が上昇するなかで公立校は低経済社会階層の教育における重要な役割を担っている。しかし同時に上位経済社会階層を中心に公立校離れの傾向が顕著になっており、それはおもに私立校に比べて学習環境に恵まれず、平均的な学習熟度が相対的に低い状況にあるためである、というのが本章から浮かび上がるインドの公立校の姿である。

インドの義務教育は、2009年無償義務教育に関する子どもの権利法(The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009: 以下、RTE法)により6-14歳が対象とされる。しかし、この年齢層が必ずしもインド全域で義務教育に該当するわけではない。1976年以降、憲法上、教育に関する事項は中央政府と州政府の共同管轄事項と規定される。しかし、州政府に一定の裁量⁽¹⁾が与えられている上に、長く各州政府(植民

地時代は藩王国やプロヴィンス)が教育の普及を担ってきたという歴史的な経緯から、各州独自の教育制度が発展してきた。RTE法が制定された現在でもこうした州ごとのちがいが残されている。たとえば、1968年の国家教育政策での提言以降、修業年限は10+2+3年(章末参考資料1参照)に統一された。しかしながら、初等教育と中等教育の一部に該当する10年間の初等、後期初等、中等教育の区別は州によりちがいがみられる(同参考資料2参照)。就学年齢(同参考資料3参照)は5歳の州もある。そのほかにも、学年暦、教授言語、英語教育、試験を含めたさまざまな規定が州政府により定められている。すなわち、インドにおいて義務教育とは日本のように必ずしも標準化されておらず、世代や地域によって多様なのである。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では政府の義務教育普遍化への取組みについて概説する。第2節では公立校の概要を私立校と比較しながらデータと先行研究から示す。第3節で義務教育の直面する大きな課題である教育の質に関連する先行研究とデータを整理する。最後に本章をまとめる。本章では紙幅の制約のため国全体の概要を描くことを重点におくが、州、地域、経済・社会階層などによって義務教育を取り巻く政治、経済、社会の状況が異なることをあらかじめお断りしておきたい。

第1節 独立後の基礎教育普遍化への取組み

1947年にインドがイギリスから分離独立したとき、英語で高等教育を受けたエリート層と現地語教育を受けた各地域の有力カースト層を除くと、大多数は読み書きのできない状態にあり、すでに国民の間に大きな教育格差が存在した(押川 2013)。独立後もその負の遺産を長く負うことになる。独立インドの国家建設の理念である「社会主義型社会」のもとでは経済成長と社会的公正の両立が掲げられた。そうしたなか、経済政策では過剰な規制が敷かれたのに対し、社会政策での政府の役割は消極的なものしか過ぎず、基礎教育の普及は遅れた。一方で公企業を中心とする重工業化が進められた産業政策の下では自然科学系の高等教育の人材育成に重点がお

かれたため、高等教育分野には力が注がれた。これは、上位カーストを中心とするエリート層の間で独立以前から高まっていた高等教育への需要に応えることでもあった (Kumar 1998)。

独立後最初の憲法である 1950 年憲法では、その施行から 10 年以内に無償の義務教育を 6～14 歳の子どもに提供することが定められている。ただし、それは国家政策の指導原則に位置づけられ、努力目標でしかなかった。教育普及を担った州政府の多くでは義務教育法が制定されたが、その施行のためにはさらなる細則や命令の制定が必要であり、基礎教育を義務化することも可能であるという程度にとどまったのである。

独立後初めての国家教育政策 (1968 年) では、経済状態やカースト、宗教などの社会的な垣根を越えて近隣のすべての子どもたちが同じ公立校で学ぶコモン・スクール制度の導入が勧告され、不平等な社会を是正するための教育機会の平等が謳われた。続く 1986 年の国家教育政策でもあらためてジェンダー、カースト、宗教、地域、障害などによる教育格差の是正が強調されている。

しかしながら、教育普及には大きな国内格差が残された。とりわけ人口の多い北インド・ヒンディー語圏での基礎教育の普及の遅れは深刻であった。そのおもな理由としては、州政府の低い政治的コミットメント、低予算、中央からの財政移転上の制約、一般市民の教育に対する関心の低さと監視の欠如、などが指摘される。

その後 1980 年代後半以降、とくに 1990 年代から中央政府を中心とする基礎教育普及への本格的な取組みが加速化する。具体的にはおもに次のようなふたつの動きがみられた。

第一に、国際的な基礎教育普遍化への取組みに対応した動きである。1990 年に採択されたユネスコの「万人のための教育」(Education for All: EFA) や 2000 年に採択された国連の「ミレニアム開発目標」といった国際的な基礎教育普遍化への取組みのなかで、インドでも 1993/94 年度から県初等教育プログラム (District Primary Education Programme: DPEP)、その後 2000/01 年度から教育普遍化キャンペーン (Sarva Shiksha Abhyaan: SSA) などのプログラムが実施された⁽²⁾。これらのプログラム

を実施するための財源の確保も積極的に行なわれている。たとえば、1990年代に入ってインドは初めて初等教育への大規模な援助を受け入れ、さらに2004/05年度より中央政府により教育普及を目的とする税（Education Cess）の徴収がおこなわれてきた⁽³⁾。

こうしたプログラムのもとでは、学校の新設、設備の改善、教員の訓練などの教育サービスの供給側への支援とともに、教育サービスの需要側への就学支援として、奨学金の支給、制服の補助、教科書の無料化など授業料以外の費用負担が行われた。また、就学率の向上や栄養水準の改善をおもな目的として無料の給食制度も導入されている。現在この制度は、公立校と政府から補助金を受ける私立校の初等教育と後期初等教育課程で学ぶ全生徒を対象とし、世界最大の給食制度とも称される⁽⁴⁾。さらにDPEPやSSAでは公立校の説明責任や透明性を高めるため、保護者や地域住民が地元公立校の運営に携わる村落教育委員会などの組織化が進められた⁽⁵⁾。これは1992年の憲法改正においてパンチャーヤトと呼ばれる地方自治機関に初等・中等教育を含む教育の実施権限と責任が与えられた分権化の流れにも沿う動きである。

第二に、教育に関する人権や法律面での変化である。1980年代から90年代にかけての教育を権利としてとらえる国際的な潮流のなかで、インドでも教育を国民の権利とするよう求める市民運動が活発化した。1992年、「子どもの基本的人権を保障する児童の権利に関する条約」（子どもの権利条約）が批准され、さらに翌1993年には教育を国民の基本的権利とする画期的な最高裁判決が下される。それを受けて2002年に6歳から14歳までの子どもの教育を基本的権利とする憲法改正がおこなわれた。これが2009年にRTE法として立法化され、連邦レベルで初めて国民の基礎教育の権利を保障されたのである（2010年4月から施行）。

RTE法ではおもに以下の内容が規定される。(1)6－14歳の子どもは無償の義務教育を受ける権利をもつ。国家はその権利を保障する第一義務を負う。(2)私立校は行政当局から施設や教員給与などの学校運営基準を満たした上で得られる認可を取得する。その入学定員の少なくとも25%が無償教育枠として「弱者層」⁽⁶⁾に割り当てる。(3)教育の質の向上や維持の

ため、すべての学校は教員、設備、授業などに関する一定基準を満たさなければならない、などである。

以上のような基礎教育普及への取組み強化はある程度就学率にも反映されている。6 - 14歳の就学率は55.4%（1986/87年）から90.1%（2014年）まで上昇した⁽⁷⁾。これはとくに、女子、農村部、低カースト層、低所得層、後進地域など伝統的に教育を受けてこなかった階層や地域での就学が普及したことによるものである。しかしながら、現在でも地域、ジェンダー、経済社会階層間の就学率の格差は完全になくなったわけではない。こうした点をふまえた上で、次節では公共教育サービスの概要を以下に示す。

第2節 公共教育サービスの概要

1. 公立校と私立校の分類

インドの学校を運営主体別に分類すると、大きく公立校と私立校に分類される⁽⁸⁾。公立校は、中央政府、州政府、地方自治体、教育関連以外の省庁、公企業の管轄下にある学校などが含まれる。義務教育段階でもすべての公立校が同じような施設をもち、同じ水準の質の授業を提供しているわけではない。公立校には一定の序列がある⁽⁹⁾。

私立校は政府から補助金を受ける学校（aided school）と受けない学校（unaided school）に区別される。前者は民間団体により経営されるが、教員給与を中心とする維持費が政府から支払われる。教員には公立校教員と同じ水準の給与が支払われるが、政府の監視下におかれ、運営面で多くの制約がある。後者は経営も資金も完全に民間によるものである。

政府から補助金を受けない学校はさらに政府からの認可取得の有無で区別されることがある。本来すべての私立校は教員給与、敷地面積、施設など各州政府が定める規定を満たした上で州政府の認可を受けることになっている。しかし、これらの基準を満たすことができないのが無認可校である。

近年、私立校のなかでも注目されてきたのが低額私立学校（Low-fee Private Schools：LFP 学校）である⁽¹⁰⁾。LFP 学校の多くは認可の基準を満たすことができないために無認可校が多い。しかしながら公立校の質に満足できない層の需要を満たす形で増加したとされる⁽¹¹⁾。教員が学校に来ない、あるいは授業が行われていないなど、地域の公立校が教育機関として適切に機能していない場合、少なくとも教員が教室に来て授業が実施され、生徒の規律の取れている LFP 学校（を含む私立校）は親にとって授業料を払ってでも通わせたい相対的な価値のある学校である。また、これらの学校のなかには実態はともかくとして英語での教育を謳う学校が少なくない。通常、公立校では現地語で授業が行われるのに対し⁽¹²⁾、将来の雇用機会拡大などに期待を込めた英語での教育も LFP 学校での教育を保護者にとって魅力あるものに行っている（小原 2014）⁽¹³⁾。

Tooley らは、多額の補助金を投入して公立校での無償教育を提供するよりも、LFP 学校の増加によって学校間の競争が高まり、質の高い教育の普遍化を効率的かつ安価に達成できると唱える（Tooley and Dixon 2007; Tooley, Dixon and Gomathi 2007）。他方、LFP 校については経営基盤が脆弱であり、いつ閉鎖になるかわからないと地域住民からみられている一面がある。また、LFP 学校の宣伝効果もあり、「私立校では公立校よりも良質な教育が提供される」という見解が LFP 学校にも該当するのかどうかを確かめることなく低経済社会階層の間にまで浸透している。このような LFP 学校で提供される教育の質や、これらの学校に通学することのできる経済社会階層の観点からアクセスの公正性については疑問も投げかけられている。それらの点については、以下で検討する。

2. 学校種別の就学状況

まず公立校と私立校の学校数の推移について確認しておこう。全インド教育調査（第6次までは All India Educational Survey, 第7次より All India School Education Survey と呼ばれる）によると、初等教育、後期初等教育のいずれの教育段階でも公立校、私立校ともに増加している（表 5-1）。近

表5-1 学校数の推移

ラウンド	年	初等教育			後期初等教育			合計
		公立校	被補助私立校	無補助私立校	公立校	被補助私立校	無補助私立校	
3	1973	425,412 (93.35)	22,844 (5.01)	7,473 (1.64)	70,346 (77.58)	16,096 (17.75)	4,239 (4.67)	90,681 (100.00)
4	1978	446,096 (93.99)	20,982 (4.42)	7,558 (1.59)	88,164 (78.43)	18,997 (16.90)	5,243 (4.66)	112,404 (100.00)
5	1986	492,189 (93.09)	22,949 (4.43)	13,592 (2.57)	104,433 (75.12)	22,658 (16.30)	11,925 (8.58)	139,016 (100.00)
6	1993	525,412 (92.10)	21,557 (3.78)	23,486 (4.12)	129,352 (79.45)	15,520 (9.53)	17,933 (11.02)	162,805 (100.00)
7	2002	577,788 (88.75)	23,609 (3.63)	49,667 (7.63)	178,004 (72.56)	18,088 (7.37)	49,230 (20.07)	245,322 (100.00)
8	2009	664,999 (87.54)	26,484 (3.49)	68,203 (8.98)	279,412 (76.36)	22,742 (6.22)	63,748 (17.42)	365,902 (100.00)

(出所) National Council of Educational Research and Training *All India Educational Survey/All India School Education Survey* 各年版より筆者作成。

(注) カッコ内はシェア (%) を示す。第3次ラウンド以前は学校種別の学校数のデータを得ることができない。

年インド全体では25歳以下人口が半数強（2011年センサス）を占め、教育の普遍化にはこうした若年層、とくに就学年齢人口の増加に対して学校の新設が不可欠だったと考えられる⁽¹⁴⁾。また公立校のみで基礎教育の普遍化を達成するのは困難であり、州によっては私立学校の認可基準が緩められた（De et al. 2011）。私立校増加の背景には、前述のとおり教育サービスの需要側だけでなくこうした教育サービスの供給側の事情もあったのである。民間部門による教育サービスの拡大は、経営母体、授業料、教授言語など多くの面での多様化やエリート校からLFP学校までの階層化、序列化を伴っている。

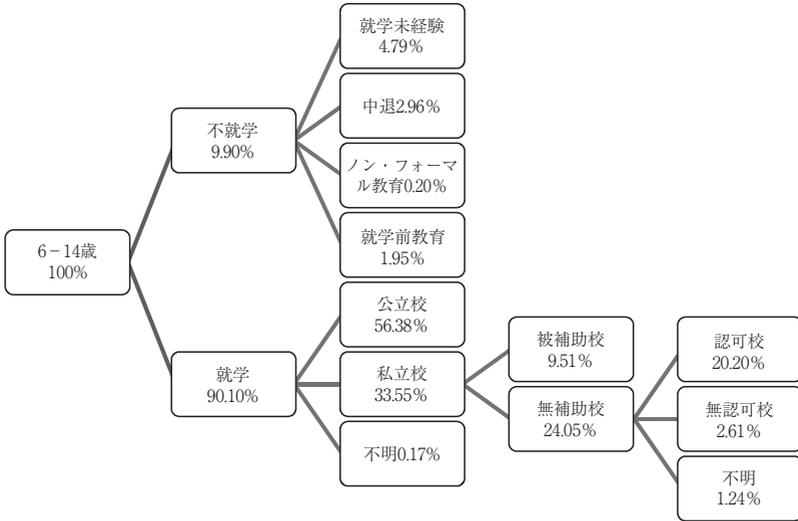
公立校数のシェアは低下傾向にあるとはいえ、執筆時点でデータの利用が可能な最新年の調査である2009年では初等教育で87.5%、後期初等教育で76.4%を占める。ただし、私立校数は少報告であると考えられる。本来、すべての私立校は行政による認可を必要とし、RTE法でもあらためて認可の取得が義務付けられた。しかし、実態としてはいまだに多くの無認可校が存在するとみられるからである⁽¹⁵⁾。

つぎに、公立校と私立校の生徒のシェアを確認しておこう。図5-1は全国標本調査（National Sample Survey）（2014年）から6-14歳の就学状況を推計したものである⁽¹⁶⁾。就学者（就学率90.1%）のうち、公立校には62.3%（6-14歳人口の56.4%）が就学している。ただし、就学者に占める公立校のシェアは76.0%（1986/87年）から62.3%（2014年）まで低下した（図5-2）。他方、私立校には就学者の37.2%、6-14歳人口の33.6%が通学している。そのうち9割近くが認可校（被補助校+無補助認可校）に通学している。

私立校就学者の増加は、おもに政府から補助金を受けない私立校の生徒増によるものである。1986/87年調査では私立校の分類がおこなわれていないが、就学者に占める補助金を受けない私立校の生徒の割合は11.0%（1995/96年）から26.9%（2014年）に上昇した（図5-2）。

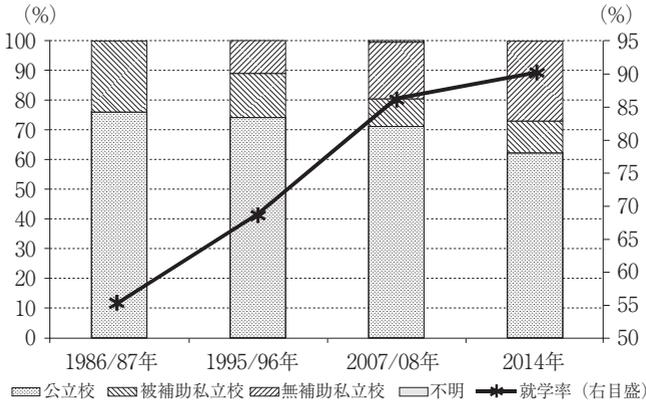
学校種別の生徒のシェアをさらに詳しくみてみよう。主要州のなかでは西ベンガル州、アッサム州、オディシャ州、ビハール州で公立校通学者の比率が高い（図5-3）。このうちアッサム州を除く3州は有料の塾に通う農

図5-1 6-14歳の就学状況（2014年）



(出所) National Sample Survey 71st round schedule 25.2 (2014) unit: level. より筆者推計。
 (注) 就学者の在籍する教育水準の内訳（合計 100%）は、初等教育（56.38%）、後期初等教育（26.38%）、中等教育（15.19%）、その他（2.05%）である。

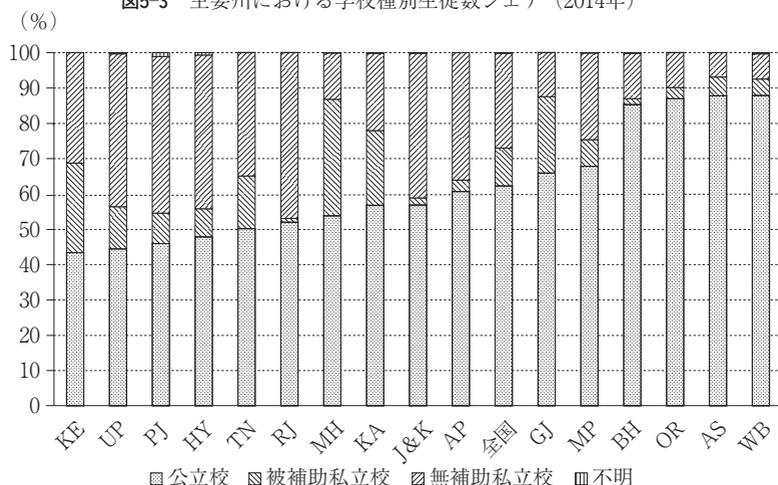
図5-2 就学率と就学者の学校種別シェア



(出所) National Sample Survey Data (unit level) 42th round schedule 25.2; 52nd round schedule 25.2; 64th round schedule 25.2; 71st round schedule 25.2 より筆者推計。

(注) 1986-87年調査では補助金の有無による私立校の区別はされていない。

図5-3 主要州における学校種別生徒数シェア（2014年）



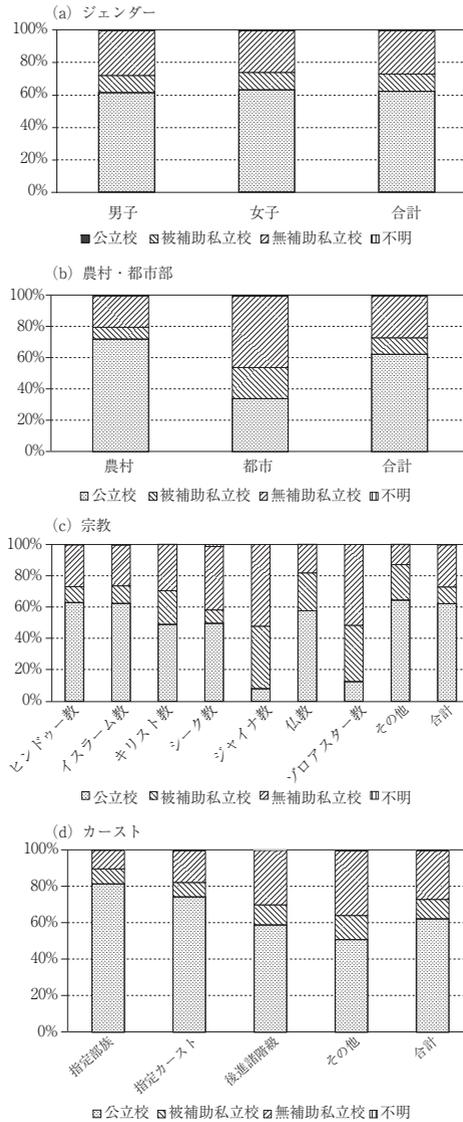
（出所） 図5-1に同じ。

（注） KE=ケララ州, UP=ウッタル・プラデーシュ州, PJ=パンジャブ州, HY=ハリヤーナー州, TN=タミル・ナードゥ州, RJ=ラージャスタン州, MH=マハーラーシュトラ州, KA=カルナータカ州, JK=ジャンムー・カシュミール州, AP=アーンドラ・プラデーシュ州, GJ=グジャラート州, MP=マディヤ・プラデーシュ州, BH=ビハール州, OR=オディシャ州, AS=アッサム州, WB=西ベンガル州。

村部の子どもの比率が全国で最も高い州である (Banerji and Wadhwa 2013)。これらの州では私立校ではなく塾という形での民間部門の役割が大きいことがわかる。

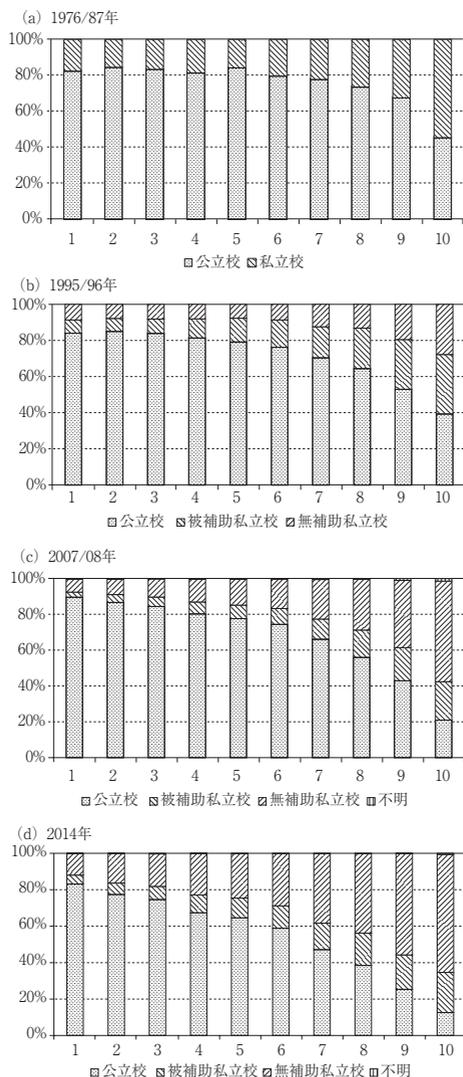
1人当たり所得の高い州のうち、グジャラート州では比較的公立校の生徒のシェアが高いのに対し、パンジャブ州、ハリヤーナー州、マハーラーシュトラ州での公立校のシェアは全国平均を下回っている (図5-3)。また、1人当たり所得の低い州では、ウッタル・プラデーシュ州は公立校のシェアが全国平均より低く、ビハール州では高い。農村部のなかでは公立校が適切に機能しているかどうかは私立校の立地に関係することが指摘される (Muralidharan and Kremer 2009; Pal 2010)。私立校への就学にはさまざまな要因が影響を与えていると考えられるが、州の経済力と平均的な公立校の質の関係は必ずしも大きくない可能性がある。

図5-4 ジェンダー、地域、社会階層別学校種別生徒数シェア（2014年）



(出所) 図5-1に同じ。

図5-5 経済階層別学校種別生徒数シェア



(出所) 図5-2に同じ。

(注) 1人1月当たり消費支出が最低10分位(1)～最高10分位(10)を示す。1986/87年調査では補助金の有無による私立校の区別はされていない。

ジェンダー、農村都市の地域、カースト、宗教も私立校の就学には無視できない要因である。図5-4から、女子より男子、農村部より都市部、下位カースト層より上位カースト層、ヒンドゥー教より一部のマイノリティ（キリスト教、シーク教、ゾロアスター教、ジャイナ教）の私立校通学者が多いことが確認できる。伝統的に就学率の相対的に高い社会階層や地域では、公立校離れの傾向が明らかである。

LFP学校を含めた私立校をめぐる重要な議論のひとつとなってきたのが、どのような経済階層が私立校に通学しているかという点である。図5-5によると、家計の経済力が上がるほど公立校離れが進む傾向がみられ、その傾向は近年ますます顕著になっている。一方で就学の裾野がより低い経済階層まで広がったこともあり、下位経済階層では公立校への就学者の比率が高くなる。LFP学校推進論者が唱えるほど低所得層が私立校に通学している状況にはない。とりわけ最貧困層では（LFP学校を含めて）私立校に通う可能性は相対的にきわめて低いのである。さらにカーストと経済力にはある程度の相関関係がみられるため、上位カースト層では私立校に通わせる経済的な余裕があるだけでなく、子どもを私立校に通学させることは下位カーストと一線を画し、ステータス・シンボルや社会的名声を維持するための重要な手段となっている（Srivastava 2013）。

こうした経済、社会階層間での就学する学校格差を少しでも縮小させるため、RTE法では政府から補助金を受けない私立校に対して入学定員の25%を無償教育枠として「弱者層」に留保することを定めている。しかしながら、留保枠は厳密に実施されているわけではない⁽¹⁷⁾。同様に、入学の際に保護者や生徒の選抜を行ってはならず、授業料以外の費用の徴収を行ってはならない規定も遵守されていないと報告される⁽¹⁸⁾。

第3節 公立校教育の質

インドの基礎教育普遍化が進まないのは、親の教育への無関心、児童労働などの教育サービス需要側（親、子ども、世帯）の問題であると考えら

れていた。しかし、1990年代に教育普及の遅れる北インド農村部公立校を対象に実施された調査では、不十分な設備やいつ行われるかわからない授業など、農村部の公立校がいかにか劣悪な学習環境におかれているかが明らかにされ、不就学には行政や学校など教育サービスを供給する側にも責任があることを示唆して注目を集めた（詳しくはPROBE Team 1999を参照）。全国標本調査でもドロップ・アウトの理由として子どもが勉強に関心をもてないことが最大の理由として挙げられている。勉強への無関心にはさまざまな要因が考えられるが、それは劣悪な学習環境にも起因するとみられる。

そこで本節ではインドの義務教育の直面する喫緊の課題として教育の質を取り挙げる。なかでも(1)基本的施設・設備、(2)教員、(3)学校での学習、(4)学力の4つに絞り、公立校に関するデータと先行研究を整理する。

1. 基本的施設・設備

RTE法では教員数、設備、授業などに関する最低基準が定められている。そのうちいくつかの履行・達成状況（2014/15年度）を表5-2に示した。ただし、本データには全校が網羅されているわけではない。また学校の自己申告に基づいているため過大報告、評価の可能性がある。さらに重要なのは問われているのは量であって質ではない。たとえば、トイレが設置されていたとしても、ドアはついているのか、水はあるのか、掃除されているのか、すなわち生徒が果たしてトイレを使用できる状態なのかどうかは、本データから窺い知ることはできない。実際、NGOによる調査では、RTE法施行後でも公立校の設備や学習環境を取り巻く惨憺たる状況について明らかにされている（写真）⁽¹⁹⁾。

公立校と私立校を比較すると、補助金の有無にかかわらず私立校の方が公立校よりも教員数、設備で恵まれた環境にあることがわかる。公立校の数値をみると、生徒数の多い学校ほど教員数が規定に達していない。同データによると教員1人当たりの生徒数（公私立校の全国平均）は35人である。次項で解説するように先生の欠勤だけでなく、病気、家事、労働、



①生徒全員に机と椅子のある学級（2009年8月筆者撮影）。



②校舎のない学校（2009年8月筆者撮影）。



③校長宅が学校（2009年3月筆者撮影）。

写真5-1 公立校の学習環境（ビハール州農村部）。

表5-2 RTE 法規定の

		公立校 ¹¹⁾			
		学校数 (A)	達成校数 (B)	達成率 (%) (B/A)	
教師	1-5年生	在籍生徒数 60 人まで：教員 2 人	608,125	513,372	84.42
		在籍生徒数 61 ~ 90 人：教員 3 人	158,107	110,719	70.03
		在籍生徒数 91 ~ 120 人：教員 4 人	105,061	62,808	59.78
		在籍生徒数 121 ~ 200 人：教員 5 人	131,023	69,680	53.18
		在籍生徒数 150 人以上：教員 5 人+校長	138,149	21,516	15.57
		在籍生徒数 200 人以上：校長を除く教員 1 人あたりの生徒数 40 人以下	74,140	37,133	50.08
教師	6-8年生	各学級に数学, 社会科, (外) 国語教師	— ¹⁰⁾	—	—
		35 人につき 1 人の教員	—	—	—
		100 人以上在籍校：フルタイムの校長	127,769	65,073	50.93
		100 人以上在籍校：パートタイムの美術, 保健体育, 労働教育担当教員	—	—	—
設備	以下の設備を含まないかなる天候にも耐えうる校舎		—	—	—
		教員 1 人につき 1 教室	1,075,523	614,059	57.09
		オフィス兼校長室兼倉庫 ¹⁾	1,074,939	490,656	45.65
		バリアフリーによるアクセス ²⁾	1,074,227	738,890	68.78
		男女別のトイレ ³⁾	1,037,400	962,163	92.75
		全生徒を対象とした安全で適切な飲料水設備 ⁴⁾	1,075,416	1,029,285	95.71
		給食調理室 (校内で調理する場合) ⁵⁾	1,069,502	1,052,213	98.38
		校庭	1,075,354	580,457	53.98
		境界を壁またはフェンスで囲まれた安全な建物 ⁶⁾	1,075,262	626,552	58.27
	授業日数・時間	1-5年生	年間 200 日	907,396	866,253
		年間 800 時間	907,396	886,337	97.68
6-8年生		年間 220 日	1,074,227	738,890	68.78
		年間 1,000 時間	363,946	340,897	93.67
週あたりの教師の労働時間		授業準備を含めて 45 時間 (初等教育) ⁷⁾	907,356	6.25	(1.20)
		授業準備を含めて 45 時間 (中等教育) ⁸⁾	363,926	6.16	(1.55)
教材		必要に応じて学級ごとに支給	—	—	—
図書室		新聞, 雑誌, 全教科に関する本の所蔵 ⁹⁾	1,075,361	906,437	84.29
道具, スポーツ用具		必要に応じて各学級に支給	—	—	—
学校運営		学校運営委員会の設置	1,075,395	1,017,079	94.58
		学校発展計画の策定	1,070,405	105,759	9.88

(出所) District Information System for Education 2014-15 より筆者推計。

(注) 1) 校長室の有無。2) 車椅子用スロープの有無。3) 共学校における女子トイレの有無。4) 何らかの飲料
7) 初等教育学年担当教師の 1 日当たりの平均労働時間。8) 後期初等教育学年担当教師の 1 日当たりの平均
11) 中央政府学校を除く。12) 無認可校を除く。13) 合計には中央政府学校, 無認可校, マドラサなどを含む。

達成状況 (2014-15年度)

被補助私立校			無補助私立校 ¹²⁾			合計 ¹³⁾				
学校数 (A)	達成校数 (B)	達成率 (%) (B/A)	学校数 (A)	達成校数 (B)	達成率 (%) (B/A)	学校数 (A)	達成校数 (B)	達成率 (%) (B/A)		
37,735	35,337	93.65	*** ¹⁴⁾	86,539	81,800	94.52	***	750,408	646,680	86.18
6,136	5,072	82.66	***	32,452	29,901	92.14	***	202,723	150,057	74.02
4,203	3,380	80.42	***	28,825	25,428	88.22	***	142,391	94,627	66.46
7,967	6,175	77.51	***	51,378	42,904	83.51	***	197,140	123,587	62.69
15,423	2,638	17.10	***	91,958	14,554	15.83	***	255,599	40,308	15.77
10,738	7,080	65.93	***	63,447	37,279	58.76	***	154,729	85,558	55.30
-	-	-		-	-	-		-	-	-
-	-	-		-	-	-		-	-	-
26,228	17,881	68.18	***	58,282	32,234	55.31	***	217,983	117,813	54.05
-	-	-		-	-	-		-	-	-
-	-	-		-	-	-		-	-	-
66,691	48,378	72.54	***	262,132	158,746	60.56	***	1,445,747	850,215	58.81
66,686	46,127	69.17	***	261,725	214,922	82.12	***	1,444,607	772,856	53.50
66,593	32,353	48.58	***	259,044	97,092	37.48	***	1,439,886	876,884	60.90
61,919	56,021	90.47	***	258,850	252,766	97.65	***	1,398,291	1,301,604	93.09
66,691	64,442	96.63	***	262,002	259,215	98.94	***	1,445,484	1,388,845	96.08
63,751	58,399	91.60	***	~	~	~		1,133,253	1,110,612	98.00
66,687	54,243	81.34	***	261,883	207,629	79.28	***	1,445,251	864,365	59.81
66,682	49,536	74.29	***	261,878	229,581	87.67	***	1,445,125	932,470	64.53
34,744	29,064	83.65	***	227,078	212,075	93.39	***	1,207,403	1,139,963	94.41
34,744	33,716	97.04	***	227,078	219,264	96.56	***	1,207,403	1,173,486	97.19
66,593	32,353	48.58	***	259,044	97,092	37.48	***	1,439,886	876,884	60.90
45,935	44,189	96.20	***	169,650	162,372	95.71	***	598,649	563,573	94.14
34,738	6.52	(1.43)	***	226,809	6.12	(1.34)	***	1,207,035	6.21	(1.27)
45,930	6.31	(1.27)	***	169,588	6.21	(1.30)	***	598,557	6.16	(1.50)
-	-	-		-	-	-		-	-	-
-	-	-		-	-	-		-	-	-
66,687	56,820	85.20	***	261,863	202,236	77.23	***	1,445,232	1,186,360	82.09
-	-	-		-	-	-		-	-	-
-	-	-		-	-	-		-	-	-
66,682	53,813	80.70	***	~ ¹⁰⁾	~	~		1,445,217	107,655	7.45
66,676	41,555	62.32	***	~	~	~		1,445,235	174,775	12.09

水設備の有無。5) 給食実施の有無。6) 何らかの境界壁かフェンスの有無。
 労働時間。9) 図書室の有無。10) -はデータなし、~は対象外を意味する。カッコは標準偏差。
 14) ***は公立校との差がないという帰無仮説を1%水準で棄却。

幼い兄弟の世話、家畜の世話、季節労働移動の親についての移住、さぼりなどのさまざまな理由により生徒の欠席も少なくない。そのため、授業の際の教師1人当たりの生徒数は日によって変動があると考えられる。

公立校では教室、教室以外の部屋（校長室）、校庭、敷地の境界など基本的な設備が整備されていない学校が少なくない。他方で授業時間についてはほとんどの学校でRTE法のガイドラインが遵守されていると申告される。管轄地域の政府、両親・保護者、教員から構成される学校運営委員会は、約95%の公立校で設置されている。同委員会は学校運営の監視、学校発展計画の策定、政府などから提供される資金の使用に対する監視の役割を担っているが、そのうち政府からの補助の基礎となる学校発展計画を策定した公立校は1割にも満たない状況が浮かび上がる。

2. 教員

(1) 教務の実態

公立校教員は地味な職業であり、教えることに高い志をもつ者は多くない（Kumar 1991）。しかし私立校に比べるとはるかに高い給与水準⁽²⁰⁾など、相対的に雇用労働条件にめぐまれた公務員であり、現在でも教育を受けた地元支配階層出身者が多いといわれる⁽²¹⁾。近年、特定の社会集団を人口比率に応じて優先的に公共部門で雇用する措置である留保制度（reservation）や、以下に解説するように非正規教員の採用により、教員の出身社会階層の多様化が一定程度進んでいる。それでも指定カースト、部族出身の教員ともに総人口に占める人口比率を下回る⁽²²⁾。

公立校教員の配置をみると、都市部や地域の支配階層が住む地域の学校には政治的コネをもち、経済力のある教員が配置され、対照的に遠隔地農村には政治的にも経済的にも力のない教員や新規採用教員が送り込まれる傾向がみられる（Vasavi 2015）。たとえばグジャラート州の新任教員は3年間部族地域に配属されるが、従わない場合には5年分の給与を課金される制度がある（Dyer 1996）。教員は配属や異動をめぐって労組活動や有力政治家、行政官との関係構築に時間を費やさなければならない立場におか

れている (Majumdar and Mooij 2011)。

多くの途上国では教員や医療従事者などの教育や保健などの公共サービスを末端で担う人材の職務放棄が公的資源の有効利用や効率的な人的資源開発を妨げていることが指摘されてきた (Chaudhury et al. 2006)。インドの公立校においても教員の欠勤やたとえ出勤していても授業が放棄されている状況が明らかにされている。たとえば、抜き打ち訪問による農村部公立校調査では、25%の教員が欠勤しており、45%の教員しか授業をおこなっていなかった (Kremer et al. 2004)。私立校教員の出勤や授業の実施状況は公立校をやや上回る程度でしかなかったが、同じ村に公立校がある場合には私立校の教員の出勤率が高くなる (ibid.)。これは、私立校は公立校が機能していない村に立地する可能性が高いためと説明される。

このように欠勤や怠業ばかりが目立って、何かにつけて批判的になる公立校教員に対する同情の余地がないわけではない。公立校教員は選挙、政府統計調査、政府開発事業など教務以外の多くの公的業務を末端で担う戦力とみなされ、学校においても毎月行政に報告するための大量の書類やデータの作成に追われる。また、地域の行政官から達成不可能とも思える出席、成績などの目標値が与えられると、データの改ざん、試験の解答を教えるといった不適切な行為を行わざるをえなくなり、生徒や保護者の尊敬や信頼を失うこともあるという (Mooij 2008)。近年、中間階層以上では公立校離れの傾向が強まり、公立校の生徒の多くは保護者が相対的に低水準の教育しか受けていない階層である。生徒の家庭学習への親の支援を期待できないなかで、学校での学習理解を深めるためにはいっそう授業の工夫が求められるようになってきている。しかし、公立校では資源が限られており、しばしば相対的に劣悪な環境で授業を行わなければならない。Kumar (2008) は次のように述べている。

教員を批判する者は50人の子どもたち——通常50人を上回り、多くの場合80人を超えることもある——と1日過ごしてみるとよい。もし発狂しなかったのなら、それは不可能なことに挑戦しなかったからである。教員たちはエネルギーを最小限に抑えながらインドの人的

資源開発の任務を最大限に遂行している。教員たちのおかれた現実のごく平均的な学校に立ってみて、彼らの視点から教職をとらえないかぎり、現状が変わることを望めないのである (Kumar 2008, 41)。

教員のモチベーションは、学校の施設、教員 1 人当たりの生徒数、教務以外の任務、監査官の訪問頻度などにより影響されるだけでなく、同僚との人間関係、とくに校長との関係の重要性が指摘される (Majumdar and Mooij 2011)。校長により学校運営や教員の教務への取組みはよくも悪くも影響を受けるのである (Sarangapani 2003; De et al. 2011)。

(2) 非正規教員

近年、公立校にみられる最も顕著な変化のひとつとして、非正規教員(多くの州には現地語の呼び名がある。英語では contract teacher, para-teacher, temporary teacher, ad hoc teacher, guest teacher などと呼ばれる)の増加が挙げられる。インドでは州政府が教員採用を担っていることから、非正規教員の定義は州によりことなる。たとえば、任期ひとつをとっても、毎年人事評価に基づき契約更新をする州、終身雇用の州、定年などによる欠員が出れば終身雇用に切り替わる州、一定期間の後に正規教員に切り替わる州などさまざまである。各州に共通するのは、正規教員とは異なる雇用・労働条件で働く教員という点である。非正規教員は、正規教員の補助や任期付きの臨時教員としてではなく、原則として正規教員と同様にフルタイムで働き、同じ職責を担う。なかには校長もいる。また、インドでは若年層の方が平均的教育水準が高い傾向を反映し、正規教員よりも若年層である非正規教員の学歴は高いが、教員の資格をもつ者は少ない傾向がみられる (Kingdon and Sipahimalani-Rao 2010)。そして何より最大の特徴は、正規教員との給与格差が大きいことが挙げられる。12 州での調査によると、非正規教員の給与水準は正規教員の 14% (西ベンガル州) から 68% (ジャンムー・カシミール州) まで差がみられたが、平均 36% でしかなかった (ibid)。

非正規教員は 1980 年代から一部の州で採用が始まり、1990 年代に急増した。第 7 回全インド教育調査 (2002 年) では全教員のうち初等教育段階

の5.4%、後期初等教育段階の6.6%が非正規教員であり⁽²³⁾、第8回同調査(2009年)では初等教育段階の22.9%、後期初等教育段階の14.2%まで上昇している⁽²⁴⁾。これは2002年に非正規教員の採用に中央政府の補助金を用いることが可能になったためである。

非正規教員の採用は、私立校よりも高い給与を得ながら欠勤や授業放棄などの蔓延する正規教員の教務の改善のみならず、州財政の悪化のなかで初等教育の普遍化をめざす各州政府がとった苦肉の策でもある。応募条件のうち学歴を正規教員より低く設定し、正規教員ほどの訓練を行わず、また、給与を低水準にとどめることで、短期間で安価に非正規教員を多数採用することが可能である。これにより教員の増加、とくに遠隔地や貧困地域などの不人気のポストへの教員の配置、教員一人学校の解消、教師1人当たりの生徒数減につながると期待された。また、生徒の言語、社会経済背景、文化を理解できる地元出身者が採用されるため、生徒や保護者への説明責任の向上につながり、近隣からの通勤となるため欠勤率の低下も期待された。州政府、地域のエリート、正規教員、非政府組織、私立校などの利害関係者もそれぞれの立場における理由から非正規教員の採用に満足しているという⁽²⁵⁾。

では、非正規教員の増加により公立校に何らかの変化がみられたのだろうか。アーンドラ・プラデーシュ州農村部の公立校では、非正規教員は正規教員よりも欠勤率が低く、さらに非正規教員が配置された小学校の生徒の成績はそうでない学校の生徒の成績を上回ったという(Muralidharan and Sundararaman 2013)。他方、全国での調査では公立校の正規教員と非正規教員の欠勤に有意な差はないと報告される(Kremer et al. 2004)。また、後進州(ビハール州、マディヤ・プラデーシュ州、ラージャスターン州、ウツタル・プラデーシュ州)農村部公立校で1996年と2006年に実施された調査によると、2006年までに非正規教員が大幅に増加したものの教員の出勤率は改善されなかった(De et al. 2011)。ウツタル・プラデーシュ州では非正規教員は正規教員よりも欠勤率が低く、ビハール州では両者に差はないという研究もある(Kingdon and Sipahimalani-Rao 2010)。これは、ウツタル・プラデーシュ州の非正規教員は毎年契約更新が必要なためできるか

ぎり欠勤を避けるのに対し、ビハール州の非正規教員は終身雇用のため欠勤しても雇用を保障されているという制度のちがいと説明される。

非正規教員のモチベーションとなっているのは将来の正規雇用化の可能性である。しかし、現状では多くの場合雇用が保証されていない先行き不安定な職業であり、教員としての適切なキャリア形成が行なわれないため、長期的な労働のインセンティブに欠ける (Gauri and Robinson 2010)。また、政治家や村の権力者の意向を反映した不透明、不正な採用の存在や、教員資格をもたず、適切な訓練の欠如した教員には遠隔地の低経済社会階層を教えるという期待に応えられないとも評価されている (De et al. 2011 p. 29)。すなわち、少なくとも現時点では非正規教員の雇用により公立校の効率性や質が改善したとは実証されていない。そうしたなか、正規教員との賃金格差、雇用契約期間、正規雇用化、フリンジ・ベネフィットをめぐる非正規教員による訴訟が近年増加している (Gauri and Robinson 2010)。

3. 学校での学習

インドでは教科書の学習が重視される。教員には授業内容を選択する余地がほとんど与えられず、ほかの教材が(あったとしても)教科書ほど使用されず、試験は教科書に基づいて作成されるからである。全国レベルで学習指導要領やカリキュラムの策定、教科書の作成を担うのは全国教育研究訓練機構 (National Council of Educational Research and Training: NCERT) である。NCERT の教科書はおもに中央政府学校や一部の私立学校などごく少数の生徒にしか使用されていない。しかし、それが各州でのカリキュラム開発や教科書作成の基準となるため、間接的には全国の生徒の学習内容に大きな影響力をもつ⁽²⁶⁾。西ベンガル州や北東諸州を除く各州は教科書の執筆から配布までを担い、民間出版社の教科書はほとんど使用されない (World Bank 1997)。すなわちインドでは日本よりも画一的な教科書が使用される傾向にあるといえる。

1990年代から教科書の暗記よりも学習習熟度が少なくとも政策の上では重視されるようになった。現在、学校教育課程の指針となっている「国

家カリキュラムの枠組み」(2005年)(National Curriculum Framework 2005)では学習者を中心にした活動型学習(child-centred and active-based learning)が推奨される。

では、実際に公立校ではどのような授業が行われているのだろうか。先行研究では教師のことばを復唱し、同じ授業内容を何度も繰り返し、教科書の内容をノートに書き写すなど、教科書を丸暗記する授業が中心であることが指摘される(Alexander 2000; Clarke 2003; Sarangapani 2003; De et al. 2011; Majumdar and Mooij 2011)。授業内容を理解し、自分自身の言葉におき換え、独創的な発想を促すよりも、教科書や教材を一言一句正確に暗記することが重視されるのである。こうした授業はトップエリート校やLFP学校など私立校においても観察されるという(Smith, Hardman and Tooley 2005; Education Initiatives 2009)。

いまだにこうした教授法がとられる理由はおもにふたつ指摘される。第一に、公立校では相対的に劣悪な設備しかないうえに1学級当たりの人数が多く、複式学級での授業も多いため、革新的な授業を行えない状況にあるからである⁽²⁷⁾。第二に、伝統的に教師は年長者としても知識の源泉としても尊敬すべき対象とされてきたためである。教師は生徒に対して権威的に振舞う。生徒は受動的で異議を唱えることがないだけでなく、質問すらしない⁽²⁸⁾。このような教師と生徒の関係は、子どもを中心に据えた新しい教授法や補助教材の使用が教員訓練で紹介されたとしても、実際の学校現場で実施されることを難しくしている。

公立校では概して生徒数が多いため、無秩序に床(あればベンチ)に座らせる学級が多い(高学年になるほど男女分かれて座る傾向が強い)。しかし成績優秀で授業に積極的に参加する生徒は前列に座らせる学級や上位カーストや富裕層の子弟を前列に座らせる学級もある(Sarangapani 2003; Majumdar and Mooij 2011; Ramachandran and Naorem 2013)。落ちこぼれの生徒を対象とした特別な支援や補習が行われることはほとんどない(Majumdar and Mooij 2011)。

前項でも概説したように公立校では教員と生徒の出身経済社会階層のちがいがみられる。教員の間では公立校は指定カーストや指定部族を中心と

する低社会階層のためのものであり、親が教育を受けていないこうした階層を教育するのはほとんど不可能だと考えられている (Majmudar and Mooij 2011)。また、これらの子どもたちは成績がよくても学業成績が振るわないという偏見をもたれているという (Ramachandran and Naorem 2013)。教員と生徒の階層のちがいは PTA 活動 (が行われている場合) において親が教員に対して異議を申し立てることを難しくし、それが学校の説明責任にマイナスの影響を与えていると考えられる。

4. 学力

教育の成果を示すのは学力だけではない。学校教育課程の指針となる「国家カリキュラムの枠組み」(2005年)では学ぶことの喜びや創造力を鍛えることが強調される。公立校教員の間では、学校教育において穏健な人柄の形成、よい市民の育成、清潔感、規律、時間厳守、善悪の判断などを身につけることが重要だと考えられている (Alexander 2000; Sarangapani 2003)。それでもなおインドでは学力重視の傾向が強いと指摘される。

インドの学力の特徴としては、成績優秀な少数の子どもを除くと平均的な学力水準が低いことが挙げられる (Das and Zojonc 2010)。それはさまざまな学力テストにも反映されている。たとえば、全国農村部で2年生レベルの教科書が読める3年生は23.6%、5年生でも48.0%に過ぎず、5年生で引き算のできる生徒は50.5%、割り算のできる生徒は26.1%であった (Pratham 2015)。大都市のエリート校でも基礎知識の習得が不十分であると評価される (Drèze and Sen 2013, 121)。また、国内では教育水準の高いタミル・ナードゥ州とヒマーチャル・プラデーシュ州が参加した国際学力テスト (PISA) の結果も芳しいものではなかった (Walker 2011)。就学率の上昇するなかでのこうした低学力に対する懸念は増大している。

途上国では私立校の生徒の学力は公立校の生徒よりも高い傾向がみられる (Day Ashray et al. 2014)。インドでも、私立校就学者は経済的にも社会的にも恵まれた家庭の子どもである傾向が高く、エリート校を中心に学校が学習能力のより高い生徒を選択できるというセレクション・バイアスの

問題を考慮しても、公立校就学者よりも成績優秀であると報告される（たとえば、Kingdon 1996; Goyal 2009; Muralidharan and Kremer 2009; Chudgar and Quin 2012）。対照的にアーンドラ・プラデーシュ州農村部で実施されたランダム化比較実験では、抽選により奨学金を得て私立校に通学した生徒と抽選に参加しなかったか、もしくは落選して公立校に通学した生徒の成績を比較すると、必ずしも私立校生が公立校生より優れているわけではなかった（Muralidharan and Sundararaman, 2015）。また、すべての私立校教育が公立校教育よりも高い学習成果を生み出すわけではない。私立校のなかでも無補助校は公立校より試験の1得点当たりのコストが有意に低いのにに対し、被補助校は公立校と大きな差がないという（Kingdon 1996）。さらに、LFP 学校の生徒の得点は公立校の生徒を有意に上回るものではなかった（Chudgar and Quin 2012）。すなわち、費用対効果を売りにするLFP 学校推進論は必ずしも実証的な裏づけがない可能性がある。

公立校に関する研究では、授業が生徒の成績に与える影響が指摘される。カルナータカ州、マディヤ・プラデーシュ州、ウッタル・プラデーシュ州の3州農村部公立校では、学校の設備や教員の属性（年齢、コースト、学歴、教職歴など）ではなく、教員の出勤や教務活動などの勤務態度が生徒の試験の得点に影響を与えていた（Pandey, Goyal and Sundararaman 2010）。ラージャスターン州のノン・フォーマル教育機関ではカメラやビデオを使い教員の出勤を記録し、それを報酬に直結させるランダム化比較実験を実施したところ、実験の対象校では生徒の受ける授業時間が約30%増となり、1年後の時点では子どもの成績が上昇した（Duflo et al. 2012）。ウッタル・プラデーシュ州では正規教員よりも非正規教員に教わった子どものほうが成績良好であり、おもに後者の出勤率の高さが成績にポジティブな影響を与えていたが、ビハール州では教員が正規かどうかのちがいによる生徒の成績に有意な差はみられなかった（Kingdon and Sipahimalani-Rao 2010）。前項でも論じたように、州による非正規教員制度のちがいが教員の出勤やモチベーションに影響を与えて生徒の成績に反映されたとしても不思議ではない。

教員の学歴や経験が生徒の成績に影響を与えないのは、教員のモチ

ベーションの欠如やトレーニングでの知識や技術がうまく伝わっていない可能性が指摘される (Dundar et al. 2014)。公立校教員の訓練はおもに県レベルの教育訓練機関 (District Institute for Educational Training) で実施されることになっている。しかし、自主的な訓練を実施していく上での人材が不足し、制度上の制約も大きい。また低いモチベーションの背後には、教員と生徒の間の経済社会階層のちがいが授業の改善を難しくしている可能性 (Banerjee et al. 2007) や、不熱心な教師ほど組合に入り、怠業に対する処分を免れようとするなど教員の活発な労組活動の影響 (Kingdon and Muzammil 2012) も指摘される。

近年、公立校での授業の質を高めるためにしばしば提案される政策のひとつとして、生徒の成績を教員の給与に反映させる制度が挙げられる。教師への高い報酬がモチベーションを上げ、授業の活発化や内容の充実につながり、それが生徒の成績に上昇につながるという公私立校での実証研究がある (Kingdon and Teal 2007; Muralidharan and Sundararaman 2010; 2011a; 2011b)。

他方で、教員の給与と生徒の成績を直結させるだけでは公立校の低学力問題は解決されないとも指摘される (たとえば, Bhatti, De and Roy 2015)。生徒の学力は、教員数の不足による複式学級の運営、教員に課された教務以外の公的任務、教員訓練の質、教科書の内容など、教育制度全体にかかわる複合的な要因によるものであり、末端の教員に報酬や懲罰を与えるだけで解決できるような単純な問題ではないからである。

現実には公立校で生徒の成績と教員の給与を直結させる政策をとるには政治的に大きな困難がつきまとう。しかし、就学率が上昇するなかで平均的な学習習熟度が低い状況を打破するためには、今後ますます制度的な改革が重要となることに間違いはないだろう。

おわりに

本章は、基礎教育普遍化への取組みが強化されるなかでのインドの公立

校における義務教育の現状と課題を整理した。公教育は現在でも学校数の約8割を占め、6－14歳人口の約56%が在籍するなど、義務教育、とりわけ低経済社会階層の教育においては重要な役割を担っている。しかし上位経済社会階層ほど公立校離れが進み、私立校への就学が増加している。この背景には、公立校だけで教育普遍化を達成するのは困難なために、私立校認可基準が緩和されたことなどから学校数が増加する一方で、上位経済社会階層ほど可処分所得の上昇、公立校に対する不信感、英語教育への信仰、私立校のもつ特権的イメージ、将来の雇用機会拡大への期待などの理由により私立校への需要が高まっているためと考えられる。このような私立校の増加は学校の多様化、序列化、階層化を伴い、経済社会階層、ジェンダー、地域間での私立校就学格差も鮮明になりつつある。

本章では、近年あらためてクローズアップされている公教育の質についても議論した。公立校では私立校に比べて設備、教員などの資源が限られている。教員の怠業や欠勤の問題が指摘される一方で、彼らのおかれた厳しい状況についても明らかにした。近年、公立校では非正規教員の増加がみられるが、教育の質の改善、とりわけ学力の上昇には必ずしも結びついていない。学校での授業は依然として教科書の丸暗記が中心であり、平均的な学習習熟度は私立校に比べて公立校では低い状況にある。

本章で明らかになったように、伝統的に教育普及の遅れた地域、階層、女子にも就学の機会が広がったことで就学率は上昇した。将来、教育の普遍化をほぼ達成する日も来るかもしれない。しかし、経済社会階層が学校の選択に与える影響力が高まり、学校階層と経済社会階層との間には一定の関係が見出せる。すなわち、現状では学校教育により経済社会的格差が再生産されているといっても過言ではない。受けられる教育のちがいや学習成果の差は本人の将来だけではなく、次世代にも深刻な影響を与える可能性が高い。公共部門には教育によって経済社会的な不平等の歪みを取り除く、という難題が残されているのである。

【注】

- (1) 各州政府は、(1)教育関連法案の制定、(2)全国プログラムの実施、(3)州独自の教育政策やプログラムの実施、(4)教員の採用、訓練、配置、(5)カリキュラム開発および

- 教科書の開発，出版，配布，(6)私立校の認可，監督，指導，などを行う。
- (2) EFA では人々が生きるのに必要な手段の獲得，知識，技術の習得を含む基礎教育の普遍化が掲げられたのに対し，ミレニアム開発目標では初等教育の普遍化が目標であった。インドの義務教育に該当するのは初等教育 (elementary education) であるが，それは初等教育 (primary education) と後期初等教育 (upper primary education) という2つの教育段階からなる。本章の義務教育については混乱を避けるために初等教育ではなく基礎教育と呼ぶ。
 - (3) 過去の国家教育政策では対 GDP 比 6% 支出が目標値として掲げられているが，2000 年代以降もこの数値が達成されずほぼ 3% 台にとどまっている (世界銀行ホームページ <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?page=5>) しかしながら民間部門を合わせると 6% を達成しているとも評価されており，国家教育政策においても民間部門の貢献に対する期待が示されている。
 - (4) 給食の実態については，「インドー安全な給食の普及に向けて」(http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/201309_tsujita.html) を参照。
 - (5) ただし，州によっては村の教育委員会の存在についてほとんど知られていない (Pandey, Goyal, and Sundararaman 2010)。また，ウツタル・プラデーシュ州で村の教育委員会に関する情報を村人に提供し，また子どもの就学と学習状況を報告するように村人を訓練しても親の公立校運営への参加に変化はなく，教員の出勤率を含む学校のパフォーマンスも改善しなかったという (Banerjee et al. 2010)。
 - (6) 原文 (英語版) では，指定カースト，指定部族，社会・教育における後進階級，そのほか社会，文化，経済，地理，言語，ジェンダー，障害などの要因による不利なグループ (child belonging to disadvantaged section) および保護者の年収を基準とする経済的弱者層 (Child belonging to weaker section) である。いずれも詳細は各州政府により定義される。
 - (7) 1986/87 年調査は学校に登録 (enrollment) しているかどうか，1995/96 年以降の調査は学校に通学 (attendance) しているかが調査項目である。インドでは登録と通学は必ずしも一致しない。
 - (8) 本章では詳しく触れないが，マドラサやマクタブなどのイスラーム教に関連する教育機関のなかには各州政府の認可を受けたもの (DISE 2014/15 年度によると 9875 校) もある。
 - (9) エリート校としては，本来中央政府公務員子弟の教育を目的として設立された中央政府学校 (Kendriya Vidyalaya) や農村部の成績優秀な子どもを集めた中央政府の寄宿舎学校 (Jawahar Navodaya Vidyalaya) などが全国にある。
 - (10) 途上国の低額私立学校の定義は地域により異なる。先行研究の多くでは，最低賃金や所得が考慮されたうえで「低額」授業料が定義されている (Srivastava 2013)。
 - (11) 生徒にとって無認可校の最大の問題は，転校や修了の際の証明書の取得や政府の統一修了試験を受験できないことである。筆者の現地調査では，公立校との二重登録や無認可校が認可校にお金を払った上でその学校の生徒として証明書を得ることができるなどの対策が確認された。しかし，修了証明書がもらえないために高学年になると公立校に転校する生徒も少なくない。
 - (12) 各州の公立校における教授言語については，Government of India (2014) を参照。

- 13) そのほか、公立校より低年齢での入学が可能なことも保護者にとって LFP 学校を魅力的にしている (Majmudar and Mooij 2011)。
- 14) 一方で、すでに少子高齢化を迎えている州もある。たとえば、ケーララ州では公立小学校の統廃合が検討されていた (2015 年 8 月現地調査時点)。
- 15) 最新の政府統計 (DISE) によると、無認可校は 2014 年 9 月末時点で 2 万 3529 校である。おそらく無認可校のすべてが把握されているわけではない。また、2014 年 12 月の筆者によるビハール州での現地調査でも RTE 法施行後に設立された無認可校がいくつか確認された。
- 16) インドの就学に関する数値を得られる家計調査としては、ほかに全国家族保健調査 (National Family Health Survey) がある。執筆時点までに 1992/93 年, 1998 年, 2005/06 年, 2014/15 年に実施されている。学校の報告をもとにした人的資源開発省など行政による就学率は過大報告の可能性が高いため、本章では引用しない。
- 17) たとえば、“Private schools fill just 29% of 2 million seats for kids from poor families” (*Mint*, 15 March 2015) 参照。
- 18) たとえば、“Collecting capitation fee is violation of RTE Act” (*Times of India*, 30 Jan 2015)。
- 19) たとえば、“School fail RTE test as deadline ends” (*Hindu*, 28 April 2013) 。
- 20) 私立校教員の給与については、Tooley et al. 2007, Tooley and Dixon 2007 などを参照。デリー公立校非正規教員へのインタビュー (2015 年 11 月) でも非正規でも公立校で働く重要な理由として、私立校を大きく上回る給与水準が挙げられた。私立校教員が低い報酬でも働くのは、主に高学歴若年層の雇用機会や職業選択肢が限られており失業率が高いためである。多くは塾講師など他の仕事も掛け持ちでおこなっているとされる。しかしながら私立校の経営を支えるこうした給与水準の低さは (とくに LFP 学校において) 教員の離職を招き、質の高い教員の確保を困難にしている (2014 年 12 月ビハール農村部無認可校 10 校へのインタビューによる)。
- 21) 執筆時点での教員試験応募資格は、次の通り。初等教育では後期中等教育修了時の得点 45% 以上、2 年間の初等教育ディプロマを取得し、政府の教員適格審査に合格した者、後期初等教育では大学学位取得者でそのほかの条件を満たした上で政府の教員適格審査に合格した者である (2014 年 8 月 23 日付官報。実際には詳細な規定があるので National Council for Teacher Education の 2010 年 8 月 23 日通達を参照)。体育教員などは別の基準が定められている。
- 22) DISE (2014/15 年度) によると、教員に占める指定カースト男性 14.3% (16.6%), 同女性 10.7% (8.4%), 指定部族男性 10.0% (16.7%), 同女性 6.9% (8.8%) である (括弧内は 2011 年センサスによる総人口に占めるカースト・部族人口比率)。
- 23) 第 7 回調査では Para-teacher と Part-time teacher を非正規教員として算出した。ただし、後者は全教員の 1% にも満たないごくわずかな数である。 (http://www.ncert.nic.in/programmes/education_survey/pdfs/Teachers_and_Their_Qualifications.pdf)
- 24) ただし、第 8 回調査の学校種別の数値が執筆時点で明らかではないので、私立校も含めた数値である (<http://aises.nic.in/surveyoutputs>)。
- 25) ただし、教員労働組合は非正規教員の採用に反対している。詳しくは、辻田

(2015) 参照。

- (26) 教科書の内容は重要なだけに政治介入が行われることもある。たとえば、インド人民党政権下（1998～2004年）でヒンドゥー・ナショナリストの考え方を色濃く反映した歴史教科書が作成され、その後インド国民会議派主導政権が返り咲くと前政権の教科書を改訂した例がよく知られている。
- (27) 一般的に公立校では各クラスに学級委員長が任命され、規律を保持し、自習時間には先生の代理を務めるなどの役割を果たしている（Alexander 2000; Sarangapani 2003）。
- (28) 6州における公立校調査では、棒や鞭を持ち歩き、生徒を厳しく叱責する教師の姿が共通して観察された。ただし、RTE法では体罰が禁止されたため、教師は生徒の規律をとるのが難しくなっていると感じているという（Ramachandran and Naorem 2013）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 押川文字 2013. 「教育の現在——分断を超えることができるか——」 水島司編『変動のゆくえ 激動のインド 第1巻』日本経済評論社 59-93.
- 小原優貴 2014. 『インドの無認可学校研究——公教育を支える「影の制度」——』東信堂.
- 辻田祐子 2015. 「インドの義務教育における公的部門と民間部門」 佐藤創編『インドの公的サービスに関する中間成果報告』調査研究報告書 アジア経済研究所 43-73 (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2014/pdf/C10_ch3.pdf).

<外国語文献>

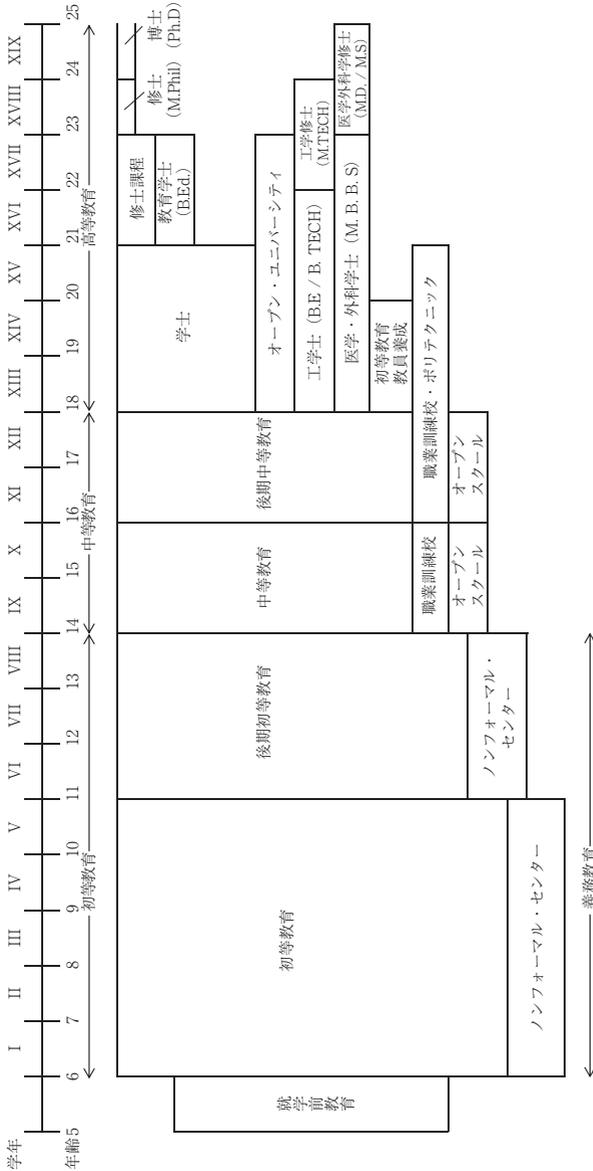
- Alexander, Robin 2000. *Culture and Pedagogy: International Comparisons in Primary Education*. Oxford: Blackwell.
- Banerjee, Abhijit V., Shawn Cole, Esther Duflo and Leigh Linden 2007. “Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India.” *Quarterly Journal of Economics* 122(3) Aug.: 1235-1264.
- Banerjee, Abhijit V., Rukmini Banerji, Esther Duflo, Rachel Glennerster, and Stuti Khemani 2010. “Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India.” *American Economic Journal: Economic Policy* 2(1) Aug.: 1-30.
- Banerji, Rukmini and Wilima Wadhwa 2013. “Early Child in School and Learning Well in India: Investigating the Implications of School Provision and Supplemental Help.” In *India Infrastructure Report 2012: Private Sector in Education*, edited by IDFC Foundation, New Delhi and London: Routledge, 52-63.

- Bhatty, Kiran, Anuradha De and Rathin Roy 2015. "The Public Education System and What the Costs Imply." *Economic and Political Weekly* 50(31) Aug. 1: 10-13.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan, and F. Halsey Rogers 2006. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries." *Journal of Economic Perspective* 20(1): 91-116.
- Chudgar, Amita, and Elizabeth Quin 2012. "Relationship between Private Schooling and Achievement: Results from Rural and Urban India." *Economics of Education Review* 31(4): 376-390.
- Clarke, Prema 2003. "Culture and Classroom Reform: The Case of the District Primary Education Project, India." *Comparative Education* 39(1): 27-44.
- Das, Jishnu, and Tristan Zajonc 2010. "India Shining and Bharat Drowning: Comparing Two Indian States to the Worldwide Distribution in Mathematics Achievement." *Journal of Development Economics* 92(2): 175-187.
- Day Ashray, Laura et al. 2014. *The Role and Impact of Private Schools in Developing Countries: A Rigorous Review of the Evidence*. London: Dept. for International Development.
- De, Anuradha, Reetika Khera, Meera Samson and A.K. Shiva Kumar 2011. *PROBE Revisited: A Report on Elementary Education in India*. Delhi: New Delhi: Oxford University Press.
- Drèze, Jean, and Amartya Kumar Sen 2013. *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*. Princeton: Princeton University Press.
- Duflo, Esther, Rema Hanna and Stephen P. Ryan 2012. "Incentives Work: Getting Teachers to Come to School." *American Economic Review* 102(4): 1241-1278.
- Dundar, Halil, Tara Bêteille, Michelle Riboud and Anil Deolalikar 2014. *Student Learning in South Asia: Opportunities, and Policy Priorities*. Washington D.C.: World Bank.
- Dyer, Caroline 1996. "Primary Teachers and Policy Innovation in India: Some Neglected Issues." *International Journal of Educational Development* 16(1): 27-40.
- Education Initiatives 2009. "Student Learning in the Metros." EI Working Paper Series 2 (<http://www.ei-india.com/wp-content/uploads/EI%20working%20paper%20series%202.pdf>).
- Gauri, Varun and Nick Robinson 2010. *Education, Labor Rights, and Incentives: Contract Teacher Cases in the Indian Courts*. (Policy Research Working Paper 5365) Washington D.C.: World Bank.
- Government of India 2014. *Selected Information on School Education 2011-12*. New Delhi: Ministry of Human Resource Development.
- Goyal, Sangeeta 2009. "Inside the House of Learning: The Relative Performance of Public and Private Schools in Orissa." *Education Economics* 17(3): 315-327.
- Kingdon, Geeta 1996. "The Quality and Efficiency of Private and Public Education: A Case-Study of Urban India." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58(1):

- Kingdon, Geeta, and Francis Teal 2007. "Does Performance Related Pay for Teachers Improve Student Performance? Some Evidence from India." *Economics of Education Review* 26(4): 473-486.
- Kingdon, Geeta, and Mohd. Muzammil 2012. "The School Governance Environment in Uttar Pradesh, India: Implications for Teacher Accountability and Effort." *Journal of Development Studies* 49(2): 251-269.
- Kingdon, Geeta, and Vandana Sipahimalani-Rao 2010. "Para-Teachers in India: Status and Impact." *Economic and Political Weekly* 45(12) Mar.20: 59-67.
- Kremer, Michael, Nazmul Chaudhury, F. Halsey Rogers, Karthik Muralidharan and Jeffrey Hammer 2004. "Teacher Absence in India: A Snapshot." *Journal of the European Economic Association* 3(2-3): 658-667.
- Kumar, Krishna 1991. *Political Agenda of Education: A Study of Colonialist and Nationalist Ideas*. New Delhi: Sage.
- 1998. "Education and Society in Post-Independence India: Looking towards the Future." *Economic and Political Weekly* 33(23) June 6: 1391- 1396.
- 2008. *A Pedagogue's Romance Reflections on Schooling*. New Delhi: Oxford University Press.
- Majumdar, Manabi, and Jose E. Mooij 2011. *Education and Inequality in India: A Classroom View*. Abingdon: Routledge.
- Mooij, Jos 2008. "Primary Education, Teachers' Professionalism and Social Class about Motivation and Demotivation of Government School Teachers in India." *International Journal of Educational Development* 28(5): 508-523.
- Muralidharan, Karthik and Michael Kremer 2009. "Public-Private Schools in Rural India." In *School Choice International: Exploring Public-Private Partnerships*, edited by Rajashri Chakrabarti and Paul E. Peterson. Cambridge, MA: MIT Press, 91-109.
- Muralidharan, Karthik, and Venkatesh Sundararaman 2010. "The Impact of Diagnostic Feedback to Teaches on Learning: Experimental Evidence from India." *Economic Journal* 120(546): F187-F203.
- 2011 a. "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India." *Journal of Political Economy* 119(1): 39-77.
- 2011 b. "Teacher Opinions on Performance Pay: Evidence from India." *Economics of Education Review* 30(3): 394-403.
- 2013. "Contract Teachers: Experimental Evidence from India." *NBER Working Paper* (19440) September.
- 2015. "The Aggregate Effect of School Choice: Evidence from a Two-Stage Experiment in India." *Quarterly Journal of Economics* 130(3): 1011-1066.
- National Institute of Educational Administration and Planning (NIEPA) and Government of India Ministry of Human Resource Development 2000. *Year 2000 Assessment Education for All India*. NIEPA and Government of India.

- Pal, Sarmistha 2010. “Public Infrastructure, Location of Public Schools and Primary School Attainment in an Emerging Economy.” *Economic of Education Review* 29(5): 783-794.
- Pandey, Priyanka, Sangeet Goyal, and Venkatesh Sundararaman 2010. “Public Participation, Teacher Accountability and School Outcomes in Three States.” *Economic and Political Weekly* 45(24) June 12/18: 75-83.
- Pratham 2015. ASER 2014: Annual Status of Education Report: Main Findings, January 2015 (<http://img.asercentre.org/docs/Publications/ASER%20Reports/ASER%202014/National%20PPTs/aser2014indiaenglish.pdf>).
- Probe Team 1999. *Public Report on Basic Education*. New Delhi: Oxford University Press.
- Ramachandran, Vimala, and Taramani Naorem 2013. “What it means to be a Dalit or Tribal Child in Our Schools: A Synthesis of a Six-State Qualitative Study.” *Economic and Political Weekly* 48(44) Nov. 2: 43-52.
- Sarangapani, Padma M. 2003. *Constructing School Knowledge: An Ethnography of Learning in an Indian Village*. New Delhi: Sage Publications.
- Smith, Fay, Frank Hardman and James Tooley 2005. “Classroom Interaction in Private Schools Serving Low-income Families in Hyderabad, India.” *International Education Journal* 6(5): 607-618.
- Srivastava, Prachi 2013. “Low-fee Private Schooling: Issues and Evidence.” In *Low-fee Private Schooling: Aggravating Equity or Mediating Disadvantage?* edited by Srivastava, P., Oxford: Symposium Books, 7-35.
- Tooley, James, and Pauline Dixon 2007. “Private Schooling for Low-income Families: A Census and Comparative Survey in East Delhi, India.” *International Journal of Educational Development* 27(2) March: 205-219.
- Tooley, James, Pauline Dixon and S.V. Gomathi 2007. “Private Schools and the Millennium Development Goals of Universal Primary Education: A Census and Comparative Survey in Hyderabad, India.” *Oxford Review of Education* 33(5): 539-560.
- Vasavi, A. R. 2015. “Culture and Life of Government Elementary Schools.” *Economic and Political Weekly* 50(33): 36-50.
- Walker, Maurice 2011. “PISA 2009 Plus Results: Performance of 15-Year-Olds in Reading, Mathematics and Science for 10 Additional Participants.” Melbourne: ACER Press.
- World Bank 1997. *Primary Education in India*. (Development in Practice) Washington, D.C.: World Bank.

参考資料1 インドの教育制度



(出所) NIUEPA and Government of India (2000, 7) をその後の制度変更に応じて一部修正。

参考資料2 各州・連邦直轄地の教育制度

- (1) 5+3+2年：アンダマン・ニコバル，アーンドラ・プラデーシュ，アルナーチャル・プラデーシュ，ビハール，チャンディイーガル，チャッティースガル，デリー，ハリヤーナー，ヒマーチャル・プラデーシュ，ジャンムー・カシュミール，ジャールカンド，ダマン・ディーウ，マディヤ・プラデーシュ，マニプル，メガーラヤ，ナガランド，プドゥチェーリ，パンジャーブ，シッキム，タミル・ナードゥ，トリプラ，ウッタル・プラデーシュ，ウッタラーカンド
- (2) 5+2+3年：カルナータカ，オディシヤ
- (3) 4+3+3年生：アッサム，ゴア，グジャラート，ケーララ，マハーラーシュトラ
- (4) 4+4+2年生：ダードラー・ナガル・ハヴェーリー，ラクシャドウィープ，ミゾラム，西ベンガル

参考資料3 各州・連邦直轄地の就学最低年齢

- (1) 5歳：アンダマン・ニコバル，アーンドラ・プラデーシュ，アルナーチャル・プラデーシュ，チャッティースガル，ダードラー・ナガル・ハヴェーリー，ダマン・ディーウ，デリー，グジャラート，ハリヤーナー，ジャールカンド，ケーララ，プドゥチェーリ，ラージャスターン，ウッタル・プラデーシュ，ウッタラーカンド，西ベンガル
- (2) 5歳以上：アッサム，チャンディイーガル，ゴア，ジャンムー・カシュミール，カルナータカ，マディヤ・プラデーシュ，マニプル，オディシヤ，タミル・ナードゥ
- (3) 6歳：マハーラーシュトラ，メガーラヤ，ミゾラム，ナガランド，パンジャーブ，シッキム，ラクシャドウィープ
- (4) 6歳以上：ビハール，トリプラ

(出所) Government of India (2014).

コラム RTE 法下で義務教育は普遍化、無償化されたか

RTE 法では無償の義務教育が保証されている。では、伝統的に就学率の低い地域の義務教育においても普遍化、無償化が実現されたのだろうか。筆者のデリー・スラム調査からその実態の一部をご紹介します。調査は RTE 法導入前の 2007/08 年度と導入後の 2012/13 年度に 417 世帯を対象に実施された。5 - 14 歳に該当するのはそれぞれ 718 人（第 1 回調査）、592 人（第 2 回調査）であった。

興味深いことに、スラム世帯の多くの親たちの間では「RTE 法とは子どもを学校に行かせなければ刑務所送りになるもの」と理解されていた。一般市民、とくに低経済社会階層にとって警察との接触はなるべく避けたいものであり、また刑務所がいかにか劣悪な環境におかれているかはよく知られている。その効果もあっただろうか、就学率は 68.1% から 81.9% に上昇した。ただし、5 歳、6 歳の不就学の状況についてはあまり改善されていなかった。なぜか。保護者からは、入学許可が得られなかったため、学齢を知らないため、申請書類が揃わなかったため、の三つが主な理由として挙げられた。RTE 法では公立校はいかなる入学希望者も拒否できず、とくに書類の不備をその理由にすることはできないと定められる。しかしながら、学校現場では必ずしも法律が遵守されているわけではないことがわかる。

教育費に関しては、完全に無償教育を受けていると回答したのは 1 人だけであった。しかし公立校に通学する子どもたちの平均的な教育費は低下した。その背景には、さまざまな就学促進のためのスキームの受益者が増加していたこともあるだろう。たとえば、RTE 法導入後の第 2 回調査では制服 (97.8%)、教科書 (96.0%) であった。学校側によると、行政当局による立ち寄り検査が強化され、諸スキームの運営が滞りなく行われるようになったためと説明された。対照的に一定の教育を受けた保護者の間では、学校にプレッシャーをかけなければ奨学金、制服、教科書の支給は遅れ、適切な支援（額）も受けることはできないとの不満が聞かれた。

さて、デリーでは次のような経緯から RTE 法施行以前から私立校における弱者層が存在した。独立後のインドで掲げられた「社会主義型社会」の建設という国家建設の理念は、都市部の土地政策においても社会的公正への配慮という形で反映された。たとえば、1960 年代からデリーの私立校には定員の 25% を無償教育枠として「弱者層」に与えるという条件で譲許的価格での土地の購入が認められていたのである。しかしながら土地の市場価格以下での購入だけが実施され、弱者層の入学については無視される

状況が長く続いた。2004年、最高裁は公益訴訟を受けて、形骸化していたこの条件の履行を私立学校に促すようにデリー政府に命じた。これを契機として格安価格での土地購入を行った私立校における20%の「弱者層枠」が実施されることになったのである。さらにRTE法では、すべての私立校に定員の25%を弱者層に無償教育枠として与えることが義務付けられた。それを受けて私立校在籍者は増加したのだろうか。

就学者のうち私立校に在籍する生徒の比率は第1回調査の4.6%から第2回調査では11.3%にまで増加した。それでもデリー全体の水準（全国標本調査から推計すると2007/08年35.1%、2014年28.6%）には遠くおよばない。私立校在籍者の増加は、主に一部の経済力の相対的に高い世帯と私立校に関する情報を持つ高い教育水準を持つ親の世帯に広くみられた。しかしながら第2回調査での私立校在籍者のうち弱者層枠で入学したのは2人（1世帯）だけであった。この枠を利用するには私立校の入学手続きに関する情報が不可欠であり、また教育費負担に耐えられる経済力も必要となる。該当する2人の子どもの父親はデリーの多くのスラムで通称「ベンガーリー・ドクター」と呼ばれる無資格の医者（quack）で、スラムのなかでは親の教育水準および所得水準のともに極めて高い世帯に属する。弱者層枠での入学者では本来無償教育を受ける権利を与えられているが、保護者は高額な教育費を負担していた。

以上のように、RTE法施行から3年後のスラムでは、就学率の上昇や公立校教育の費用負担の低下がみられた。しかし、義務教育は普遍化、無償化されてはいなかった。同時にスラムのなかでもより経済力を持ち、親の教育水準の高い世帯では質のよいと信じられている私立校志向が高まる、という状況が生まれていたのである。

