



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	インドの初等教育におけるPrivateセクター : Privatizationと教育の不平等
Author(s)	佐々木, 宏
Citation	教育福祉研究, 6, 1-12
Issue Date	2000-03
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/28331">https://hdl.handle.net/2115/28331</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	6_P1-12.pdf



# インドの初等教育における Private セクター — Privatization と教育の不平等 —

佐々木 宏

## 1 はじめに

### — インドの地方都市の朝の風景から —

北インド・ウッタルプラデシュ (UP) 州の地方都市郊外の朝の風景は、インドの子どもたちの「育ち」の多様性をかいま見せてくれる。様々な小学校からやってくる通学用バス、通学用リキシャーによって、あるいは親の自家用車やスクーターに乗せられ街や近郊の学校へ通う子どもたちや自転車や徒歩で地元の学校へ通学する子どもたちがいる一方で、朝から大人に混じって商店で、農場で働く子どもたち、あるいは家庭内の家事をこなす子どもたち（多くは少女たち）がいる。むろん、子どもたちは、極めて屈託のない笑顔でそれぞれの朝を過ごしているのだが、この「育ち」の多様性が既存の社会経済的不平等に規定されつつ、その再生産のプロセスに組み込まれたものであることを想像することはたやすい。

事実、社会学、とりわけ教育社会学の諸研究のなかでは、インドの社会的不平等の再生産に学校教育制度が寄与していることは、既に常識といってもよいほどの事実認識となっている。大枠でいうならば、一切就学しないことも含めて、社会階層ごとに受ける教育がはっきりと分断されており、その分断が階層間の不平等な関係を固定しているということになるが、冒頭であげた「育ち」の多様性は、その構造を如実に反映したものだといえる。だとすれば、多様な「育ち」を一元化するための努力が必要となるが、独立以降の教育政策の経過をみるとその困難さがうかがえる。初等教育段階ですら極めてはっきりした階層的分断が進んでいることは、通学する学校の自由選択が世帯に認められていることに起因するので、これま

で幾度も初等段階における「通学区」規制が提案されてきた。ところが、この提案は教育政策の中に一度たりとも実現されたことはない。

こうした平等化の努力の挫折は、ハイクラスの「既得権」保持の力と全国民の無関心という政治的理由によって説明されることが多いが、本小論ではその理由も認めつつ学校教育の領域内での具体的な現象に絡めて平等化を拒む要因について言及したい。それが、インドの学校教育とりわけ初等教育における Private セクター（公的部門に対する私立部門）の存在である。従来の教育学・社会学研究においては、初等教育における Private セクターは例外的なものとして軽視されてきたきらいがある。また、Private セクターの一部は認可制度外にあるため公的な管理の外にあって、教育基礎統計からも排除されておりその正確な全体像は不明である。「通学区」規制は、こうした状況のなかで提案されてきたのだが、学校の自由選択を前提に存在する私立学校群の規模がそれなりに大きいとすれば、それは、「通学区」の規制が簡単に実現しない重大な理由として考えられるべきであろう。また、そもそも Private セクターを排除したところでおこなわれる教育の不平等と社会的不平等の再生産の連関分析は、実状からかけ離れた分析であるといわざるを得ないのではないだろうか。

上のような問題提起をおこなう理由は、近年、初等段階における Private セクターの無視できない規模と拡大傾向 (Privatization) が指摘されはじめたことと、自身の調査準備のための北インド地方都市郊外の踏査を通じて私立学校群の存在が見えてきたためである。本小論では、近年の若干の先行研究と自身の踏査経験をふまえてのみ議論を進めるので、基本的には問題提起を越える

ものにはならない。しかし、初等教育における Privatization は、教育の不平等を考える上では無視できない現象であり、今後のさらなる研究が必要とされる。そこで、近年の研究成果を紹介すると同時に、Privatization を前提にした場合、考えられうる教育の不平等に関する仮説的な説明枠組みを提示し、今後明らかにすべき項目を示したい。

## 2 初等学校の形態

ここでいう初等教育段階とは、五年制の前期初等段階 (Primary stage) と三年制の後期初等段階 (Upper-primary stage) を合わせた八年制の教育段階をさす。この八年制の教育制度は、インドの学校教育制度全体からみれば、全国民に保障されるべきという理念から無償かつ義務となっている国民的基礎教育制度であり、ちょうど我が国の小・中学校教育制度に該当するものと考えればよい。インドの場合、教育は直接的には州政府の管轄となっているので、州ごとに若干の相違はあるが、本小論で念頭に置いている北インド・UP 州においては、全インドの標準の形態である 5・3 制が採用されている。インドの学校教育制度図は注にあげる<sup>(1)</sup>。その図を一見すると初等段階は Non-Formal Education (NFE) というパートタイムの系統と通常のフルタイムの系統との二系統から組織されているかにみえるが、冒頭で紹介した朝の光景にあらわれているような多くのストリームに分断されている。その原因となっているのは、「通学区」規制の欠如だが、学齢期の子どもを持つ親たちは、通学可能な地域の学校を自由に選んで子どもを通学させている。だとすれば選択の受け皿

(多様な初等学校群)が想像されるが、それは以下に示すような公的な学校の管理制度(認可と補助制度)の緩やかさを契機とする。

図1は、インドの初等学校の運営形態の類型である。インドの初等学校は、政府ないし地方自治体が直接運営する「政府立校」「地方自治体立校」、営利ないし非営利の民間団体や個人が運営し、公との関係では認可と公的補助の有無で分類される「認可私立補助有り校」「認可私立補助無し校」「無認可校」の5種類に分類される。いうまでもなく、前者が公的セクターであり、後者が Private セクターに該当する。

公教育に関する政府直属の研究機関である National Council of Educational Research and Trainnig (NCERT) が定義する認可校とは、学校単位でおこなわれる試験を通じて公が認定する前後期初等段階の修了資格を生徒に授与することが可能な私立学校となっている<sup>(2)</sup>。むろん、公的セクターの学校は修了資格の授与は可能である。UP 州の場合、私立校に対する認可は、教育施設のある程度の質と安定性、教育内容、公立校との距離などの条件を満たすことが要求されている<sup>(3)</sup>。また、公的補助は認可校のなかでさらなる一定の条件を満たす学校が申請を経て受けることができる。NCERT の分類では、認可校は「認可私立補助有り校」と「認可私立補助無し校」は二つに分けられているが、筆者が UP 州地方都市郊外で学校経営者にインタビューしたところ、条件に応じて補助のあり方にいくつか段階(学校運営費の全額補助から一部補助まで)があるということが分かった。従って、現段階では詳細は不明であるが、

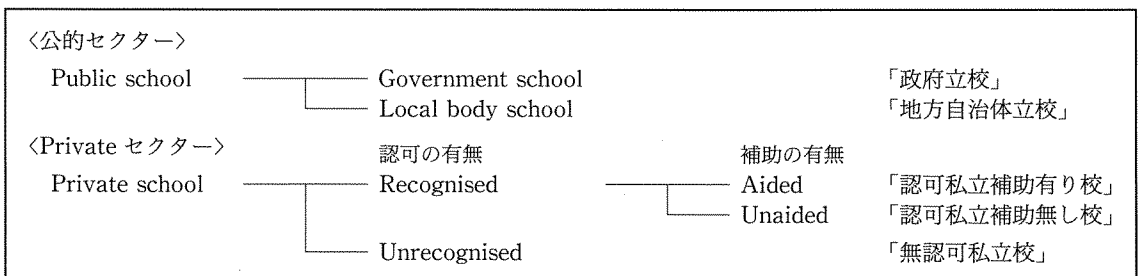


図1 初等学校の形態の類型

少なくとも UP 州の場合、「認可私立補助有り校」はさらにいくつかに分類することができるだろう。むろん、公的補助は同時に学校経営に関する公的な規制も意味するので「認可私立補助有り校」は Semi-government school と称されることもある<sup>(4)</sup>。

前後期初等段階の修了資格は、公的セクターの学校や認可校のみが授与できるので、それができない「無認可校」の初等学校としての存在意味は、建前的にはないといえる。ところが、実際は、無認可校の生徒でも、卒業年次に「政府立校」や「自治体立校」または私立の認可校の責任でおこなわれる試験を受けることによって修了資格を獲得することが可能になっており、「無認可校」も初等学校としての機能を十分にもつ。

ここで重要な点は、インドでは公的な認可を受けないでも学校を運営できるということであろう。これは、営利、非営利いずれの目的を持っているにしても初等教育業界への参入は比較的容易であること、また、認可や補助を受けない経営、つまり公的な管理の全く外で学校経営ができることを意味する。インドでは、経営や教育方針に関する政府の管理を離れて「無認可校」を自由に運営できるように、経営者の意図によって様々な性格の初等学校がインドでは「無認可校」として存在可能になっているのである。例えば、認可の最低条件として UP 州は現地語（ヒンディ）を教授語とすることを義務づけているが、政府による現地語重視の政策にもかかわらず、高等教育や高等教育に接続する労働市場での競争において英語が支配的な言語であり続けているために、初等段階からの英語教育に対する教育要求は強い。従って、あえて認可申請をすることなく初等段階から教授語として英語を使うことを選ぶ営利目的の私立校があることは容易に想像できる。一方で、公教育の質の低さが有名なインドでは、潤沢な資金源を海外に持つ私立初等学校が目的は非営利でありながらも、補助や認可を避け自前で質の高い教育実践を行うという選択をすることも不合理ではない。これらは、いずれも筆者の調査地で見聞きし

た「無認可校」のあり方の例である。

### 3 初等教育における Private セクター

#### (1) Private セクター研究の動向

近年、初等教育における Private セクター研究を進めている G.G. Kingdom によれば、従来の初等教育研究においては、私立校の存在は漠然としたイメージで語られはしても正確な実態把握は全く行われてこなかったという<sup>(5)</sup>。Private セクターに関する近年の研究動向をみると、我が国においては皆無に近いが<sup>(6)</sup>、インド国内ではいずれも主として UP 州を対象にしたもので 1990 年代に入ってから、Kingdom の調査研究、また J. Drèze らの調査研究、がある。

Drèze らや Kingdom による調査研究で注目すべき点は、まず、私立学校の授業料の実態であろう。Drèze らによると UP 州非都市地域における調査対象の「無認可校」10 校の平均授業料は月額 Rs15 であったという<sup>(7)</sup>。この金額は Drèze の指摘に従えば、現地の農業労働者の一日の賃金程度で世帯にとっての負担度は高いわけではない。また Kingdom は、UP 州州都ラクノウ市における認可私立校 10 校の授業料の幅 (Rs 20 から Rs 240) を指摘している<sup>(8)</sup>。従来、私立校は極めて高額な授業料を課す大都市の富裕層対象の者というイメージで把握されることもあったが、比較的安価なものから高額な授業料を課す学校までかなり幅があるというのが実態のようだ。この事実は、もちろん最貧層は除かれるだろうが、富裕層ではない普通の経済状態にある世帯でも、有償私立校就学が可能であることを意味する。

次に、注目すべき指摘は、「無認可校」の認可私立校や公立校とのインフォーマルな相互関係である。建前的には学校としての存在の意味がないはずの「無認可校」が、公立校や認可私立校から修了資格をもらう（具体的には他校での試験を受けるという形式で買う・生徒に買わせる）ことによって初等学校として機能しているということは先ほど指摘済であるが、Drèze はこの関係を、公立校と「無認可校」のギブアンドテイクの関係として報告

している<sup>(9)</sup>。「無認可校」のメリットはいうまでもないが、公立校の側は、修了資格を発行することによって NCERT 等政府機関に報告する自らの学校の在籍登録者数の水増しができるというメリットがあるという。

また、自身の踏査地において主として出入りしている非営利の私立学校は二年ほど前に認可をとりそれ以前は「無認可校」としてあった。その学校経営者に認可のメリットを聞いたところ、「無認可校」である限り卒業予定者のために別の学校から修了資格を買う必要（非営利なので学校負担）があったのが、認可をとった後は、その負担がなくなっただけでなく、他の「無認可校」に修了資格を売って収入を得ることが可能になり経営上プラスになったという。修了資格を売る側にまわるといふ経営者の選択は、「無認可校」の認可校とのインフォーマルな相互関係があつて意味を持つものであることはいうまでもない。

## (2) Private セクターの規模

認可制度との関連でインドの教育基礎統計からは、「無認可校」が排除されている<sup>(10)</sup>ので、Private セクターの正確な規模は分からないが、公的な教育基礎統計と最近の Private セクター研究における推定を参照して、分かる限りの状況をみてみたい。

表 2 は、NCERT によって独立後定期的に行われている全インド教育調査の報告書（第五回と第六回）から作成した運営形態別の初等・中等学校数である。インドの私立学校イメージ（デリー、ボンベイのような大都市の極めて少数の富裕層子弟のための例外的なもの）とは異なり、「無認可校」を排除した表 2 からできえ、全インドレベルでの初等教育における私立学校のシェアの大きさ、また UP 州という地方州における繁栄が指摘できる。

ここでは、特に、NCERT が把握する学校のな

表 2 運営類型別初等学校の割合

		全インド					UP 州				
		G	LB	Pvt. A	Pvt. Un	計 (%/実数)	G	LB	Pvt. A	Pvt. Un	計 (%/実数)
〈非都市地域〉											
初等学校	1986年	42.8	53.7	2.5	1.0	100.0/475,823	0.1	96.3	0.7	2.9	100.0/66,346
	1993年	46.5	48.9	2.9	1.7	100.0/507,581	neg.	93.3	1.2	5.5	100.0/74,083
後期初等学校	1986年	45.6	34.1	15.4	4.9	100.0/113,087	0.9	58.6	8.9	31.6	100.0/13,962
	1993年	50.5	36.2	7.5	5.8	100.0/129,246	1.1	62.1	9.1	27.7	100.0/15,139
中等学校	1986年	41.2	10.2	40.1	8.5	100.0/38,862	17.2	0.8	73.8	8.2	100.0/3,670
	1993年	42.8	10.7	35.7	10.8	100.0/59,470	23.9	0.8	62.8	12.5	100.0/4,299
〈都市地域〉											
初等学校	1986年	28.5	34.2	20.6	16.7	100.0/52,907	0.5	62.6	2.5	34.4	100.0/9,218
	1993年	30.0	36.3	11.3	22.4	100.0/62,874	0.4	49.5	3.2	46.9	100.0/12,456
後期初等学校	1986年	30.6	24.6	20.4	24.4	100.0/25,929	3.8	31.4	12.9	51.9	100.0/3,373
	1993年	28.2	23.0	17.2	31.5	100.0/33,559	2.6	31.4	11.2	54.8	100.0/3,975
中等学校	1986年	24.7	7.1	50.0	18.2	100.0/13,698	14.7	3.2	76.7	5.4	100.0/2,188
	1993年	27.7	6.5	41.8	24.0	100.0/29,754	16.6	2.9	68.6	11.9	100.0/2,545
〈全地域〉											
初等学校	1986年	41.4	51.7	4.3	2.6	100.0/528,730	0.1	92.2	0.9	6.8	100.0/75,564
	1993年	44.6	47.5	3.8	4.1	100.0/570,455	0.1	87.0	1.5	11.4	100.0/86,539
後期初等学校	1986年	42.8	32.3	16.3	8.6	100.0/139,016	1.4	53.5	9.6	35.5	100.0/17,335
	1993年	45.9	33.5	9.5	11.1	100.0/162,805	1.4	55.7	9.5	33.4	100.0/19,114
中等学校	1986年	36.9	9.4	42.7	11.0	100.0/52,560	16.2	1.7	74.9	7.2	100.0/5,858
	1993年	37.8	9.3	37.8	15.1	100.0/89,226	21.2	1.5	65.0	12.3	100.0/6,844

注) G : 政府立校、LB : 地方自治体立校、Pvt. A : 認可私立補助有り校、Pvt. Un : 認可私立補助無し校(出所) NCERT (1992) "Fifth All-India Educational Survey Vol.1" table51 and table53.

NCERT (1998a) "Sixth All-India Educational Survey Vol.2." table1S1 and table1S3.

かで公的な管理・規制が緩やかであるという意味で最も私立校らしい性格を持っている「認可私立補助無し校(表中 Pvt. Un)」の数値をみてみたい。1993 年現在、全インドでみると、「認可私立補助無し校」は初等学校数の 4.1%、後期初等学校数の 11.1%を占めている。地域別にみると、都市地域におけるシェアの大きさが指摘できる。1993 年の全インドの数値でみると、初等学校の場合、都市地域では 20%以上という「認可私立補助無し校」の大きな規模がみられるが、一方の非都市地域ではわずか 1.7%にすぎない。これは、都市の人口の大きさであるとか、教育投資に熱心なある程度経済的に余裕のある世帯が多いことなど、営利目的の学校が多い私立校の存立基盤の違いによるものであろうが、上の数字は、大都市に限定された例外的なものという私立学校イメージを払拭するに十分なものであろう。デリー、ボンベイ、マドラス、カルカッタを含まない地方州の一つである UP 州に状況を見るとさらに明らかになる。UP 州の「認可私立補助無し校」のシェアは驚くべきほど大きい。都市地域では、「認可私立補助無し校」は前後期初等学校数のほぼ半分を占め、非都市地域でさえ、後期初等学校数でみるとその 30%

近くを占めている。

学校数に関しては NCERT の情報からしか Private セクターのシェア(「無認可校」を除く)は分からないので、Kingdom は在籍者数に関して教育基礎統計ではなく、認可の有無に関わらず公立・私立校就学を聞いている世帯調査の結果から Private セクターのシェアを推定している。表 3 は、Kingdom があげる NCAER(インド応用経済研究所)による世帯調査の結果からみた 6-14 歳までの在籍者数に関する Private セクターのシェアである。この表は非都市地域のみのものでかつ「認可私立補助無し校」と「無認可校」を Private セクター(Kingdom は「認可私立補助有り校」は政府の管理下のあるものとして Private セクターとしない)とみなしたものであるが、全インドで、約 10%、UP 州は非都市地域の数字であってすら約三割近く Private セクターの学校で就学している現状が指摘できる。ちなみに NCERT の第 5 回全インド教育調査の結果(「無認可校」除く)から同様の推定を行うと、Private セクターの在籍者数シェアは全インドで 2.1%、UP 州で 0.5%と極めて小規模になるが<sup>(10)</sup>、この差こそ「無認可校」を排除したところで情報が集められ、かつ在

表 3 世帯調査に基づいた公私立校在籍分布 (1994-95 年・非都市地域のみ)

州名	G/LB/Pvt. A	Pvt. Un/Un. Pvt.
ハリヤナ	87.1	12.9
ヒマーチャル・プラデシュ	95.2	4.8
パンジャブ	80.4	19.6
ウッタル・プラデシュ	72.8	27.2
ビハール	91.3	8.7
ラジャスタン	96.6	3.4
マディヤ・プラデシュ	96.6	3.4
オリッサ	95.9	4.1
ウェスト・ベンガル	99.0	1.0
グジャラート	98.0	2.0
マハラシュトラ	98.5	1.5
アンドーラ・プラデシュ	89.8	10.2
カルナータカ	90.4	9.6
ケーララ	88.0	12.0
タミル・ナドゥ	93.0	7.0
全インド	90.2	9.8

注) 単位は%。「無認可校: Un. Pvt」就学者も含む  
出所) G. G. Kingdom (1996)

籍に関する水増し報告の集計である NCERT の教育基礎統計の欠陥として考えられるべきであろう。表 3 は、あくまでも非都市地域のシェアなので、都市地域になるとさらなる規模の大きさが推察される。Kingdom は、ラクノウ市における標本調査の結果から、ラクノウ市における在籍者数でみた初等段階の Private セクター (Kingdom の定義による) のシェアを 80.7% と推定している<sup>(12)</sup>。

### (3) Private セクターの拡大傾向

#### —Privatization の進行?—

表 2 における私立学校数にシェアの推移をみると、全インド・UP 州、さらに都市・非都市地域に関わりなく、1986 年から 1993 年までの間に「認可私立補助無し校」の規模の増大が指摘できるが、在籍者数の推移からみると Private セクターの近年の著しい伸びがみえてくる。

表 4 は、在籍者数の推移を NCERT の全インド教育調査第 4 回 (1978 年)、第 5 回 (1986 年)、第 6 回 (1993 年) 報告から整理したものである。この表は 1978 年の在籍者数を 100 としてその後約 15 年間の増加傾向をみるものであるが、公立校全体また「認可私立補助有り校」と比較した際の、「認可私立補助無し校」在籍者の急速な増加傾向が

指摘できるだろう。非都市地域・初等段階の場合、公立校全体の在籍者は 40% 程度増加したことに對し、「認可私立補助無し校」在籍者はこの間 400% 以上増加 (つまり約 5 倍) している。Private セクター在籍者の急増傾向が、公立校在籍者の水増し報告を含み「無認可校」を排除して集約されている表 4 にすらあらわれるということは、全インドレベルでの Private セクターの拡大傾向を示唆するのではないだろうか。

Kingdom は、UP 州都市地域における 1978 年から 1986 年までの同様の傾向を指摘しているが<sup>(13)</sup>、NCERT の情報に基づいた Private セクターの動向からみえるものや Kingdom らの指摘は、自身の UP 州地方都市郊外の踏査経験から判断すると妥当なものであるといわざるを得ない。筆者の調査対象地域は UP 州東部の中核都市の郊外であるが、これまであつた限り、調査の中心としている前述の非営利の「認可補助無し校」と競合する地域の初等学校のなかには公立学校はなくすべて私立学校 (多くは営利目的) であった。しかも、学校経営者に聞いた限り私立学校に就学可能な地域の子どもの人口から考えるとすでに私立学校数は飽和状態にあるにも関わらず、学校は

表 4 運営類型別初等学校の在籍者の推移 (1978 年を 100 とした場合)

		〈非都市地域〉			〈都市地域〉		
		1978 年	1986 年	1993 年	1978 年	1986 年	1993 年
初等段階 (Primary)	G/LB	100 (47,633,585)	126	138	G/LB	100 (10,270,760)	125
	Pvt. A	100 (3,903,235)	125	124	Pvt. A	100 (4,735,795)	114
	Pvt. Un	100 (394,880)	199	511	Pvt. Un	100 (1,663,969)	379
後期初等段階 (Upper-Primary)	G/LB	100 (6,424,096)	181	226	G/LB	100 (3,173,594)	165
	Pvt. A	100 (4,111,685)	126	135	Pvt. A	100 (3,336,413)	150
	Pvt. Un	100 (424,423)	215	328	Pvt. Un	100 (488,266)	485

注) G/LB は公立校すべて。1978 年のかっこ内は在籍者実数。

出所) NCERT (1982) "Fourth All-India Educational Survey" table149.

NCERT (1992) "Fifth All-India Educational Survey Vol.2" table170.

NCERT (1998b) "Sixth All-India Educational Survey Vol.4" table1S135.

増える傾向にあり、生徒獲得をめぐる熾烈な学校間競争が始まっているという。

インド、控えめにいうならば UP 州の都市近郊では、現在、比較的安価な授業料から高額授業料を課すものまで多様な私立初等学校があふれていると考えられる。そして、こうした私立学校の多くは、公的な補助や認可を受けない（受けられない）ことによって政府の管理の外にあるという。加えて、今後のさらなる増加が予想される。この初等教育における Privatization の背景の一つには、1990 年代の経済改革の成功の結果、形成されつつあるという「中間層」<sup>(14)</sup> の存在が考えられるが、本小論では Privatization の要因よりむしろその影響に着目したい。次節では、この Privatization を前提にした場合、「教育の不平等」という論点に関してどのような説明枠組みが可能か論ずる。

#### 4 Privatization と教育の不平等

##### (1) 「教育の不平等」改善のために

冒頭でも触れたように、階層的に分断された学校教育制度が既存の社会経済的不平等の再生産に寄与しているという認識は、インド国内で出版される教育社会学のテキストにもみられるほど常識化しており、その実証的研究も数多い。例えば近年、K. Kapoor と B.C. Mehta は、インド西部ラジャスタン州における膨大な標本をもとに学校教育と階層移動に関する分析をおこない、ミドルクラス以上の層と比較して相対的に質の低い学校教育しか受益できない最底辺層の世代間再生産を実証した<sup>(15)</sup>。

Kapoor らは、その分析結果から階層間の不平等を改革するための政策提言として、初等段階の「通学区」規制を提案する<sup>(16)</sup>。この提案は至って正論だろう。しかし、一部は公的な管理の全く外にある Private セクターの規模の大きさとその拡大傾向を考慮すると実現の可能性には疑問を持たざるを得ない。「通学区」規制の提案は学者のみならず、政策サイド内部からの提言としても 1960 年代からあったにもかかわらず、一度たりとも教育政

策の中に実現されたことがないことも「通学区」規制実現の困難をうかがわせる。1960 年代の提言については、世帯の学校選択の自由に関する権利との対立が政治的論争を生み、実現が阻まれたとされているが<sup>(17)</sup>、そもそも、行政的に地域での「通学区」規制実施が可能かといえば疑問である。それは、「通学区」規制のための子どもの出生管理や公による私立も含む初等学校のコントロールは、一定レベルの行政能力を必要とするが、現段階では政府と各地方自治体にその能力があるとは思えないためである。前節で示した私立校の管理の緩やかさや NCERT の公立校の管理のずさんさはその証左となろう。1990 年代の南アジア地域を対象とした開発経済学のトレンドは「市場主義」であるが、この思想の背景にはインド他この地域の政府の経済統制能力の弱さと弱い政府による介入の非効率性への批判がある<sup>(18)</sup>。これも、インド政府の行政能力の脆弱さを示すものとなろう。

「すべての社会階層に開かれた地域の初等学校を」というスローガンは理屈としては正しい。またインドの教育と不平等の問題の根本的解決の有力な処方箋であることは間違いない。しかし、実践的に考えるならば、それが現段階では不可能であるという認識から出発すること、つまり、平等化のための具体的なアクションを、公的な管理の届きにくい Private セクターを含めた初等教育の実態に即して模索すること、が必要ではないだろうか。これが、本小論の基本的な問題提起である。以下、Private セクターの存在を前提した場合、「教育の不平等」に関してどのような説明枠組みが可能か、平等化のための具体策を射程に入れつつ二点ほど示す。

##### (2) 重層化した就学構造

1990 年代の開発経済学のトレンドが「市場主義」にあることは、先ほど触れたが、事実、インド政府は 1990 年代以降、独立以来の統制的経済政策を捨て大胆な規制緩和に乗りだし一定の経済成長に成功している。経済政策におけるレッセ・フェールの是非は、ここでは論ずることはできないが、社会・教育政策のような本質的に介入と統

制を前提とした政策分野におけるレッセ・フェールが如何なる結果をもたらすかは、明白である。学校教育からの公的統制の撤退は、教育の不平等と社会経済的不平等の連関を強めることになる。

インドの初等教育は、公的な制御が緩やかなためかなり多様な性格を持った学校群を発生させる契機を持っている。そして、あくまでも仮説ではあるが、経済成長を受けて形成されつつあるといわれる「中間層」を中心に学校教育における競争を通じた階層上昇要求が強まっていると思われる。前節でみた Private セクターの意外な大きさとその拡大傾向は、世帯による各々の教育要求と資力に応じた学校選択を受けて、まさに「雨後のたけのこ」<sup>(19)</sup>のように私立学校群が登場してきている状況を示すものではないだろう。

Drèze の報告にある私立初等学校の授業料の幅の大きさは、貧困層を除く一定レベルの階層の私立校選択の可能性を示唆するが、これは、富裕層しか就学できない超高級私立学校から、ある程度の余裕を持った層を対象にした比較的リーズナブルな私立学校までの重層化した私立学校の存在を予想させる。そして、私立学校を選択が可能な世帯以外にあてがわれているのが原則的に無償とされている公立校や Semi-government school と称されるような私立校となるのだが、有償私立学校が、その授業料の額にみあったメリットを就学者に保証していると想定すれば、無償の学校と有償の学校との絶対的・相対的格差が推察される。

ここでの議論は、状況証拠からの推察の枠を越えるものではないが、前節でみた Private セクターの繁栄に関する傍証からは、インドの初等教育は高級私立学校から無償の公立校（正確には一部の私立校も含む）までの序列によって構成され、世帯の資力に応じた選択と選別により、初等教育就学に関する重層化した構造が存在するという仮説を設定することができるだろう。そして、世帯の資力に応じて受ける初等教育が規定されているとすれば、社会経済的不平等の再生産と重層化した就学構造が対応しているということになる。さ

らに、Private セクターが公的な管理の外で発展しつつあるので、「通学区」規制が困難であるということに如実にあらわれているが、教育政策を通じた問題への介入は非常に難しいと思われる。

### (3) 無償初等学校の周縁化・底辺化

インドの公的セクターにおける初等学校の絶対的質の低さは有名である。黒板等の基本的教具の欠如やひどい場合は建物すらないといった公立校の物質的基盤の未整備という問題は、国際機関や研究者がしばしば指摘するところであり、初等教育普及の障害として考えられている。ユニセフは繰り返し、「質の低い教育が子どもを学校から遠ざける」という見解から、初等学校の最低限の物質的基盤の保障を訴えているが<sup>(20)</sup>、重層化した就学構造を前提にするならば、ミニマム保障そのものの難しさとミニマム保障では解決できない深刻な問題が見えてくる。

そもそも、無償初等学校の絶対的質の低さは、それが構造的に最底辺層専用の学校として位置づけられているためであると考えられる。現在、先進工業国の一部でも、インナーシティのゲットー化とその地域の学校の質の低下が指摘されるが、インドでも、ある程度の経済的余裕と教育要求を持った世帯が有償私立学校を選択し無償学校を離れてゆくことによって、無償初等学校は貧困層のみに開かれた学校となり、質の向上が困難になっていると同様の図式が、Private セクターの繁栄を前提にすると推察される。従って、無償初等学校は、構造的に質の向上が難しい、つまりミニマム保障が困難な状況におかれていると考えられる。

さらに、序列化した有償私立学校群の下に無償の公立校ほか位置づけられているとすれば、物質的基盤の未整備という絶対的な格差に加えて相対的な格差が想像できる。インドの初等学校のドロップアウト問題は無償校におけるミニマム保障の失敗に加えて、有償私立校との相対的な格差（無償校の周縁化・底辺化）から説明されるべきではないだろうか。これは、ミニマム保障を主軸にすえてきたインド政府、国際機関、草の根国際協力

団体の問題への介入のあり方に変革を求めるものになる。

筆者の調査地においてもドロップアウトと未就学問題は深刻で、当たり前のように朝から働く学齢期の子どもたちは多数存在するが、注目すべき点は徒歩で通学可能な場所に無償の初等学校が存在するにも関わらず就学しないということである。そして、ユニセフが訴えるような極端な物質的基盤の欠如が他の有償私立校と比較してあるとは思えない。むしろ、授業料が無料であっても就学に際するその他諸費用や間接費用を嫌って就学しないという考え方もあるが、比較的まともな無償初等学校が嫌われるという現象に関する学校のあり方に注目した説明としては「ミニマムの欠如」は不十分ではないだろうか。考え方としては、有償私立学校を選択できず無償校をあてがわれる貧困層にとって、学校が魅力のないものになっているとしたほうが自然である。つまり、「学校が無いから就学できない」、また、「ひどい学校しかないから就学できない」というミニマム保障で対応すべき問題としてだけでなく、「比較的まともな無料の学校が存在するにもかかわらず就学しない」という別の問題として、ドロップアウトと未就学問題はあるということになる。むしろ、この後者の問題に対しては新しい戦略での対応が必要となるだろう<sup>(21)</sup>。

## 5 むすびにかえて

### (1) フィールドサーベ이의必要性

本小論では、初等教育における Private セクターの意外な規模の大きさとその拡大傾向を、NCERT の教育基礎統計や近年の若干の調査研究報告を利用して指摘し、Privatization を前提にした場合考えられ得る「教育の不平等」に関する仮説を提示した。むしろ前節で示した仮説は、今後論証されるべきであるが、論証にあたっては、NCERT 等公的機関が集めている情報の粗さを考慮すると、自ら現地にて調査をする方法しか残されていない。

本小論中でも時折触れたが、現在、一年半に渡っ

て UP 州東部の地方都市郊外において、調査準備を進めている。最後にむすびにかえて、計画中のフィールドサーベ이의概要を示しておきたい。

### (2) 計画中の調査とその展望

調査地は、UP 州東部の地方都市郊外である。この地域は 100 万都市の郊外に位置し、現在、都市化が進んでおり、人口増を受けて様々な私立初等学校が存在している。地域の子どもは徒歩通学可能な学校へも通っているが、市内(車で 30 分程度)の学校へスクールバスを利用して通学する子どもも多く見受けられる。また、調査地の学校はバスを使って、さらに郊外から子どもを集めてきている。さらに、特筆すべき点は、仏跡地であるという地域性から、宗教団体の運営する学校が多数存在するということであろう。むしろ、そうした宗教系の学校のなかでも営利を目的としてももの多いらしいが、低所得層に向けた無償で同時に教育支援を行っている宗教系初等学校も存在する。後に述べるが、中・長期的展望としては、そうした低所得層向けの教育実践校の一つに焦点をあてて調査を進める予定である。

調査において、まず明らかにされるべきことは、地域の初等教育の実態であろう。前節で提示したように、仮說的にいうならば、無償学校を底辺にした重層化した就学構造に社会経済的不平等が対応していると思われる。この構図を明らかにするための方法としては、学校調査を予定している。調査の基本的な目的は、地域に存在する様々な初等学校の性格を明らかにすることである。その際、聞き取るべき項目は概ね以下のようになろう。

- ① 学校の運営形態
- ② 学校の組織・生徒数
- ③ 公的補助のあり方とその他の資金源
- ④ 生徒に課している就学費とその減免制度
- ⑤ 学校の設備(物質的設備、教員、教授語、通学用バスサービス等の有無)
- ⑥ 上位の教育段階への進学実績(中等学校も併設されている場合は国家試験の成績)

上の項目から、地域の学校のそれぞれの性格(どの程度の階層を対象にした学校であるのか)が、

ある程度明らかになると思われる。本来は、学校調査に加えて、通学する生徒本人の社会経済的背景を明らかにするための世帯調査も必要となるが、さしあたっては、行う予定はない<sup>(22)</sup>。

むろん、ここまでが、まず明らかにされるべき大きな課題であるが、中・長期的な展望のなかでは、次の段階として低所得層向けの無償教育実践校に注目するつもりである。それは、宗教団体が運営している非営利の「認可私立補助無し校（後期初等学校）」である。この学校は、ボランティアな活動を通じて日本国内で集められた資金を利用して地域の低所得層向けの無償教育実践を行っている。この学校に注目する理由は、実際にどれだけ機能しているかは未知数であるが、経営者の独特の考えに従って低所得層出身の子どもに対して能力主義的な教育実践を行っているためである。上位の学校への進学を前提にした高い質の教育を、意欲と能力のある低所得層の子どもに無償で提供するというねらいがはっきりしているので、上位の教育段階への進学実績の高さをほこる一方、選別される子ども、つまり留年者・退学者も多い。

この教育実践が重層化した就学構造のなかで、低所得層の階層上昇にどれだけ意味を持っているのかを明らかにすることは、前節で示した無償学校の周縁化と貧困層の周縁化という問題への実践的な対応を検討することになる。また、より広い視野からみれば、この課題に取り組むことは、実践は多くありながらそのアセスメントが遅れている民間レベルでの我が国の途上国への教育援助の効果と意義を明らかにすることにもなる。

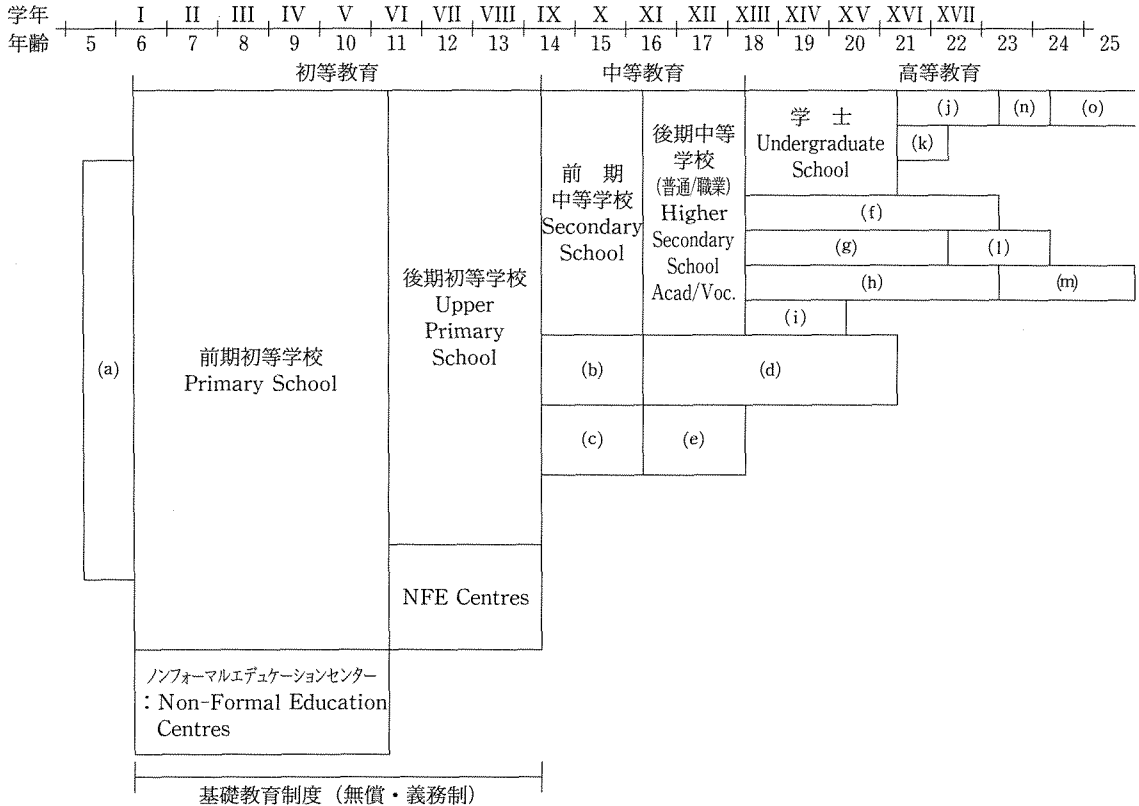
#### 注・文献

- (1) 補函（次頁）参照
- (2) NCERT (1998a) “Sixth All-India Educational Survey Vol.2” pxiii
- (3) Kingdom によれば、校舎の所有、訓練を受けた教員の雇用、政府の基準に基づいた教員への給与、最低基準を満たす教室のスペース、政府基準に基づく就学費用の徴収、政府の定める教授語の使用、公立

校から 5 km 以上離れていること、が UP 州の認可条件であるという。G.G. Kingdom (1996) ‘Private Schooling in India: Size, Nature and Equity-Effects’ note6, p3313. in *Economic and Political Weekly Dec 21 1996*

- (4) Kingdom (1996) p3306
- (5) Kingdom は、現在「独立以後、ある程度 Private セクターは成長してきている」という見解と「Private セクターは大都市の極めて少数のエリート層子弟を対象にした例外的なもの」という見解が、正確な規模の検討がされていない（できない）状態で混在していることを問題として指摘している。Kingdom (1996) p3306
- (6) そもそも、我が国のインド研究における学校教育への関心は低いといわざるを得ないが、小論のテーマ「初等教育における Private セクター」に触れる研究は以下にあげる押川文子のもののみである。押川はニューデリーにおける多様な学校のあり方とその社会階層の不平等との連関について論じているが、検討にあたって初等教育段階でなく中等教育段階を事例にしていること、また四大都市の一つであるニューデリーを対象にしているという点で本小論の先行研究には位置付かない。それは、まず本小論では、基本的に四大都市以外のエリアにおける Private セクターに焦点をあてていること、次に、中等教育段階における競争は原則的にミドルクラス以上の層にのみ開かれているので低所得層（大部分は初等教育段階で脱落する）も含めた全体の階層間の関係を考察するうえでは初等教育段階における Privatization が、最も注目されるべきであるという前提をおいているためである。押川の研究は、押川文子「「学校」と階層形成——デリーを事例に——」古賀正則他編『現代インドの展望』（1998 年）岩波書店 125-148 頁に所収されている。
- (7) J. Drèze and H. Gazdar (1997) ‘Uttar Pradesh: The Burden of Inertia’ p72 in Ed. by J. Dreze and A. Sen (1997) “Indian Development: Selected Regional Perspectives” Oxford Univ. Press, Delhi, pp33-128.
- (8) Kingdom (1996) p3307.

補図



(a)就学前：Pre-Primary、(b)工業学校及びインダストリアル・トレーニング・インスティテュート：Technical School & ITI's、(c)オープンスクール：Open School、(d)インダストリアル・トレーニング・インスティテュート及びポリテクニクス：ITI's & Polytechnics、(e)オープンスクール：Open School、(f)オープンユニバーシティ：Open University、(g)エンジニア学士/テクノロジー学士：B. E/B. Tech、(h)医学学士/外科学士：M. B/B. S.、(i)初等教員養成：Primary Teacher TRG、(j)大学院：P. G. University、(k)教育学学士：B. Ed、(l)テクノロジー修士：M. Tech、(m)医学博士/外科博士：M. D/M. S.、(n)準博士号：M. Phil、(o)博士：Ph. D

注) 州政府によって細かくは異なるが、概ね現在までに 5・3 制は無償義務制の基礎 (初等) 教育制度となっている。出所) 拙稿 (1997) 「インドにおける基礎教育段階の不就学問題と学校教育制度」北海道大学教育学部紀要第 74 号 p 72

(9) Drèze (1997) p73.

(10) 1993 年実施の第六回全インド教育調査で、初めて「無認可校」数が報告されたが、依然として、その一部にすぎない。NCERT (1998b) “Sixth All-India Educational Survey Vol.1” pp89-90, tableV40 and tableV41.

(11) Kingdom (1996) table3B, p3309.

(12) Kingdom (1996) table3A, p3309.

(13) Kingdom は UP 州政府の報告する第 4 回ならびに第 5 回全インド教育調査の結果 (UP 州分) から、UP 州都市地域における 1978 年から 1986 年までの、「認可私立補助なし校」の在籍者数の急速な伸びから、私学在籍者急増傾向を指摘している。King-

dom (1996) table7, p3311.

(14) インドにおけるいわゆる「中間層」が「階層」として自立しているか否かについては、疑問が投げかけられることも多いが、従来の静的な階層社会インドにおいて、経済成長に伴って学校教育における競争を通じて自らの地位向上を図ろうとする新しい世帯の一群が登場し、一定レベルの階層間の関係の流動化が進みはじめていることに異論をはさむ者はいない。教育要求の大きい、つまり資力に応じて教育投資を積極的に行う「中間層」の登場は、一つにカレッジレベルの高等教育機関の数を増加させていると言われるが、緩やかな規制しか無い初等教育段階の私立学校群の拡大を促す要因となること

は想像できるだろう。「中間層」形成と「中間層」の教育要求の大きさに関しては、押川文子「「中間層」可能性はあるか」週間東洋経済・臨時増刊 1997.1.29 (1997年) 28-32頁所収を参照した。

- (15) K. Kapoor and B.C. Mehta (1997) "Education in India: Growth and Equity Aspect" Spellbound Publications, Rohtak, India.
- (16) Kapoor and Mehta (1997) p233-234.
- (17) 「通学区」規制の政策サイドからの提案は、'Neighbourhood school'として独立後の教育政策を総括し様々な提言をした諮問委員会「1964-66年教育委員会」の報告にみられる。その諮問委員会にも参加していた著名な教育学者 J.P. Naik は、その後「通学区」規制がなぜ実現しえなかったかを整理し、本文中で指摘した理由をあげる。インドの教育政策の失敗に関する言説においては、しばしばこの Naik の説明のような政治的コンセンサスのなさが指摘される。近年、本小論でも参照した J. Drèze と A. Sen (1998年ノーベル経済学賞受賞) も基礎教育の普遍化の挫折に関して同様の発言をしているが、こうした説明は否定されるべきではないものの、現段階での実践的な対応や介入を考える上ではあまり建設的ではないというのが本小論の基本的立場である。それは、このような説明はともすれば、政治的コンセンサスが得られない現状のなかで進められている教育制度改革に関する政策的努力や「学校づくり」といった草の根レベルでの努力の価値と意義を軽視することにもつながるためである。インドの教育問題を政治的原因に帰することは明快な説明ではあるとはいえ、政治的コンセンサスを得ることが難しい以上、実践的にいうならばそれは不十分な説明であり、本来はその現状を前提にして「今、何ができるのか」が議論されるべきではないだろうか。Naik による政策提言の総括は、J.P. Naik (1997) "The Education Commission and After (Second edition)" APH Publishing Corp. New Delhi, pp94-

100より。Drèze と Sen によるインドの基礎教育普遍化失敗の原因に関する説明は、J. Drèze and A. Sen (1995) 'Basic Education as a Political Issue' in J. Dreze and A. Sen "India: Economic Development and Social Opportunity" Oxford Univ. Press, New De lhi, pp107-139を参照。

- (18) 原洋之介「現代の開発思想」『岩波講座開発と文化 I・なぜ「開発と文化」なのか』岩波書店 (1997年) 61-82頁に所収。
- (19) Kingdom は、私立学校の増加傾向を'Mushrooming'と表現している。Kingdom (1996) p3307
- (20) ユニセフ駐日事務所『世界子供白書 1999』(1998年) 8-9頁  
 (財)日本ユニセフ協会『教育 1999』(1999年) 19頁
- (21) 新しい戦略とは、貧困層が通う学校と Private セクターの有償初等学校との相対的な格差を埋めること、つまり、貧困層が受益する教育の底上げとなる。また、新戦略の担い手としては、ミニマム保障すらおぼつかないインドにおいては教育政策に期待することは現実的ではない。有効な介入の単位は、軍政下や排他的な政権下にないため他の国と比較して外国に資金源のある団体が活動がしやすいこと、「無認可校」という形態でも学校経営が可能であるという初等教育業界への参入の容易さ、を考慮するならば、さしあたっては民間の団体 (いわゆる NGO) となろう。
- (22) 調査準備のために、これまで約一年半の間三回、調査地を訪問し簡単な予備調査も行ってきたが、言語の問題等 (世帯内では方言を使用する) のため、現在世帯を単位とした聞き取りの困難に直面している。将来的には、世帯を単位とした調査が必要となろうが、現段階では、最も情報収集がしやすい (一応英語可・標準ヒンディで十分) 学校を単位とすることが妥当だと思われる。

(北海道大学教育学研究科博士後期課程)