

平成 28年 3月 31日

## 平成27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	・海外共同 ( ) ・共同研究 ( ) ・個人研究 (○)	
研究代表者 (所属・職・氏名)	国際学部 准教授 西村史子	
研究課題名	アジア新興諸国における教育バウチャー制の受容に関する比較研究: インドの教育バウチャー制導入による「教育の自由」と「教育を受ける権利」 の行方	
研究分担者氏名	所属・職	役割分担
研究期間	平成27年4月1日 ~ 平成28年3月31日	
海外共同研究を実施することになった経緯 (海外共同のみ)		
研究発表(印刷中も含む)雑誌および図書  次年度に発表予定。		

## 研究実績の概要（１）

本研究は、アメリカ合衆国において M. フリードマンが提案し、複数の地域で実現した教育バウチャー制が、21 世紀に入りアジア諸国で教育機会の不平等是正政策のモデルとして導入されているのに着目し、その受容過程を分析し、実態と成果を整理するものである。本来、教育バウチャー制とは、劣悪な公立学校教育しか選べない状況にある低所得層の子ども達に、政府が他公立／私立学校の授業料を負担して学校選択の自由を拡大し、より良い教育機会を提供する政策である。アメリカでも連邦・州憲法等の政教分離原則により、採用を躊躇する地域は多く、代替政策として家庭の教育費負担に対する税控除、チャータースクールなど様々な亜種が派生している。

平成 25 年度の研究に継続して、本年度は、インドに焦点を当てて調査を進めた。同国では、経済の急成長とともに貧富の格差が拡大、国際化に対応し英語の授業を重視の、高額な授業料を要求する私立学校の人気上昇して、物的・人的環境の劣る公立学校が忌避される傾向が続いている。そして、子女が公立学校に残留せざるを得ず、不十分な学力達成のまま卒業し進学も就職もままならない状態に置かれる貧困家庭の不満の高まりに対し、2009 年には「無償義務教育に関する子どもの権利法」(RTE 法) が成立し、翌年度から施行された。同法では、就学義務を徹底し、政府補助の私立学校に授業料無償化が、非政府補助の私立学校には定員 25%分の授業料無償枠が命じられた。これは、特に低位カースト等の社会的弱者層 (weaker sections) の子女に教育機会を広げるもので、社会的分断の進行に歯止めをかけ、改めて社会統合を強制する意図がうかがえる。一方で、同法を巡っては、ムスリム系学校関係者から、憲法に保障された少数部族が伝統文化を維持するための学校運営や教育実践が制限される、25%枠の義務化によりムスリム系生徒が入学できない等の不利益を被り、「教育を受ける権利」が侵害されるとして訴訟が起こされている。いわゆる教育バウチャー制あるいはクォータ制による権利の保障／侵害を、司法府が憲法解釈を通じてどのように判断し、それを受けて立法府・行政府が政策をどのように調整しているのか。政策の実施状況を追い、教育機会の平等を達成するツールとしてのバウチャー制が、インド社会で直面している課題を明らかにするべく、今年度は国内外のデータベース及び図書館、国内外の書籍販売サイトを活用し、徹底して関連資料を収集し整理を行った。

平成 28 年 3 月 16-23 日にはインド・デリーに出張し、インド国会図書館 (Parliament Library) にて、関連法令、関連諸報告・レポート、RTE 法を含むインドの教育制度に関する書籍の閲覧と複写作業、国立教育計画行政大学 (NUEPA: National University of Educational Planning and Administration) での同様の作業と研究者との面談、UNESCO デリー事務所及び Center for Civil Society デリー支部での教育領域担当者への RTE 法への評価を巡って面談調査を実施した。また、滞在中の 21 日にはインド国内の教育関連諸団体から構成される RTE フォーラムが、デリー市内の Constitution Club で開催した、「第 6 回 RTE 法施行に関する実績評価会議」(6<sup>th</sup> Stocktaking Convention on Implementation of RTE Act, 2009) に参加し、シンポジストの研究者、NPO 団体代表、学校現場の教員等の RTE 法による制度改革の進展／停滞状況、教育現場への普及状況についての報告、評価や改善案等の意見交換を聴講した。

以上の作業と研究調査から判明したのは、RTE 法による経済支援を伴う教育選択の自由、つまり主目的である私立学校の無償選択は、デリー地区 (首都) 以外の地域では、法施行 5 年後の現在までに、所定の割当ての 10%程度しか充足していないという事実である。問題点として指摘されているのは、次のとおりである。

## 研究実績の概要（2）

第一に、州政府の同法による学校教育改革についての周知が不徹底であること。改革を進める意欲に各州で温度差があり、インドの東部および北東部州では無視されていると言ってよい。2015年までに、デリー地区の私立学校は25%割当て枠を約9割確保したのに対し、例えばアーンドラ・プラーデッシュ州やテランガーナ州は、2014年度になっても施行規則を設けず実施しているわけでもない。ウッタルプラーデッシュ州は60万人分のうちわずか2000人分しか達成していない。インド全体では29%の確保率となっていて、3分の1に達していない。

第二に、各学校現場の改革への反発や無理解がある。政府からの案内や通達を無視する、保護者に対して、応募方法・手続きを説明しない、入学後の子ども達の達成度の低さや高額な諸費用が追加で必要であること等ほめかして、意欲を喪失させる等の嫌がらせを行う。そして、こういった入学手続きの不明瞭さや追加費用への不安、遠距離通学等、保護者の不満に対する政府の苦情処理体制が整っていないとの指摘もある。実際、デリー地区では、2015年8月現在で確保分の約33%は欠員だから、せいぜい15%の割当てを実現しているに過ぎない。

最後に、インド政府のRTE法に関わる予算支出の抑制と予算配分の不明瞭さが、実施の停滞を招いているとの批判を挙げる。1966年にコサリ委員会(Kothari Commission 1964-66)は、1986年までにインド政府の教育支出は国民総生産の6%に達するべきと勧告していたが、50年を経た2013年度でも4.02%に過ぎず、2015年度はこれを下回ると予測されている。RTE法の制定時は、施行に当たって経済的な裏付けは何ら付帯されず、当時のシン首相からSSA(Sarva Shiksha Abhian)の予算を移行する旨が述べられるに留まっていた。従来のSSAでは、インド政府から直接に地方自治体等の教育運営主体に予算配分がなされ、州政府の介在は無かった。2014年度からは国→州→地方自治体、地区に資金の流れ、予算配分のメカニズムが再編されたものの、その手続きは遅滞した。四半期毎の円滑な配分にはならず、後半の半期に集中したのである。そして、その資金支給の手続き再編についても支給の遅れについても、政府からは正式な説明は一切無かったという。どの州政府も、国に指示されていながら、資金配分の事務手続きの情報公開を、2015年1月現在いまだにウェブ上でしていない。

そのため、公立学校では有資格教員の採用や資格取得のための教員研修、新校舎の建設や設備の改良など、意欲的な取組みが躊躇され、前述した私立学校の25%枠の充足率が停滞していることも手伝い、インド政府から各州に配分された教育予算は未使用のまま繰り越される事態となっている。2013年度は全州で消化率81%だったのが、2014年度には74%に低下している。

そうして、公立学校の低い教育の質を憂えてこれを回避し、より裕福で高いカースト出身者が集中する私立学校に子どもを入学させられずに、保護者達は無認可の有料の私立学校を選択し、結局子どもは適切な教育を受けられないまま州政府の修了試験に失敗し、学歴も得ず満足な職も得ず社会的な弱者層に留め置かれる傾向が報告されている。教育フォーラムの調査によれば、RTE法施行後の2010-14年度の公立学校の増加率が1.52%、在籍者数は8.54%減に対して、私立学校の増加率24.28%、その在籍者数は24.42%増となっているのは、バウチャー制・クォータ制の効果よりも、インド市民の公立学校への低い評価とそのニーズに便乗した無認可私立学校の開設が背景にある。

以上の知見を、平成28年7月2、3日の日本教育政策学会第23回大会（於実践女子大学）にて報告発表する予定である。

