

## インドの初等教育における無認可学校の役割と機能

—貧困層ビジネスとしての私立学校に着目して—

小原 優貴

### はじめに

インドは、独立以降、初等教育の普及に向けて、さまざまな政策を打ち立ててきた。しかし、財政難や行政組織内の管理体制の不徹底により実態がともなわず、インドの初等教育は、低い就学率、低い識字率、高いドロップアウト率がその特徴とされてきた。1990年に開催されたタイのジョムティエン会議では、「万人のための教育 (Education for All, EFA)」に向けた決議がなされ、その後、さまざまな取り組みの結果、インドの就学率やドロップアウト率は改善され、教育が確実に人々の生活の中に定着してきているように見えた<sup>1</sup>。しかし、数多くの研究者たちが指摘するように、初等教育普及の主な担い手であるはずの公立学校では、今日もなお教員の欠員や欠勤が問題とされており、初等教育の実態は、数値でみるイメージとは大きくかけ離れている。

こうした公立学校の機能不全が指摘される中、近年、インドでは、私立学校が急増している。これらの私立学校は、おもに政府から補助を受けない無補助私立学校 (unaided- private-school) と呼ばれるものであった。無補助私立学校には、政府の認可を受けた認可学校 (recognized school) と政府の認可を受けていないいわゆる無認可学校 (unrecognized school) という2つのタイプがある。本稿で着目するのは後者の無認可学校であり、これらは、公立学校にかわる貧困層のための学校として増加傾向にある。無認可学校は、政府の管轄外にあったため、これまで、その実態が把握されてこなかった。しかし、その規模の拡大とともに、教育省や研究者によって実態把握に向けた調査が行われ<sup>2</sup>、その多くが貧困層<sup>3</sup>を対象としていること、教員資格をもたない教員が多くそれゆえ質の低い教育が行われていることが報告された<sup>4</sup>。

政府は、これらの学校が、政府が認可する学校の条件を満たしていないことを問題として、条件を満たすか、閉校するか措置をとるべきという姿勢を徹底してきた<sup>5</sup>。これに対し、Tooley (2005) をはじめとする無認可学校の支持者は、無認可学校は、貧困層の教育ニーズに適したものであり、十分な検討をしないまま、閉鎖されるべきではないと主張している。このように、無認可学校に対しては、さまざまな見解があるが、本稿では、これらの無認可学校が、インドの初等教育においてどのような役割と機能を果たしているのか明らかにすることを目的とする。本稿では、まずはじめに、無認可学校が発展してきた背景を理解するため、公立学校の実態について述べる。次いで、無認可学校の現状について概観し、なぜ無認可学校が、無認可という形態をとるのか、あるいはとらざるを得ないのかについて明らかにする。次いで、無認可学校が支持される要因が何であるのか、そして、無認可学校に子どもを通わす親が、無認可学校をいかに利用しようとしているのか述べる。最後に、こうした無認可学校の現状をふまえ、EFAという大きな流れの中で、政府が無認可学校とどのように関わっていくべきか検討する。

無認可学校の問題は、政府の学校に対する「認可」のあり方を問う問題である。この問題は、政府が教育の質をいかに捉えているかという問題と密接に関わり、ひいては、認可学校である公立学校と私立認可学校における教育の質保証にもかかわる問題である。そのため、政府の学校に対する「認可」のあり方に着目しつつ、無認可学校の役割と機能を検討する本研究は、インドの教育システム全体の質保証のあり方を見直す上でも示唆を与えるものと思われる。さらに、貧困層を対象とした無認可学校の実態は、他の途上国においても確認されており、途上国の教育制度について理解を深める上でも、南アジアの大国であるインドにおける無認可学校について考察することは意義があると考えられる。

## 1. インドの教育制度と公立学校の実態

インドの教育は、就学前教育、初等・中等教育（第1学年～第12学年）、高等教育によって構成されている。そのうち第1学年～第8学年（あるいは第7学年）までの初等教育段階が、義務教育となっている。インドには、州政府や地方自治体からの補助金を財源とする公立学校のほか、財源の95%近くが州政府から調達される被補助私立学校（aided-private school）と、政府の支援を受けない無補助私立学校とがある。さらに、無補助私立学校の中には、政府の認可を受けた認可学校と政府の認可を受けていない無認可学校がある。このほかにも、NGOなどが運営するノンフォーマル学校が存在する。

公立学校がいかに機能不全に陥っているのかについて論じた最も代表的な研究として、DrezeらをはじめとするProbe Teamによる調査成果をまとめたProbe Reportがある<sup>6</sup>。Probe Reportには、公立学校では、電気が通っていないところもあれば、校舎、教室、机や椅子、飲み水などの最低限のインフラすら整備されていないところもあることが指摘されている<sup>7</sup>。実際、筆者がこれまで訪問した農村や遠隔地の公立学校では、教員不足のため、学年や年齢、学習到達レベルがばらばらの生徒が、ひとつの教室に溢れている光景を目にすることがあった<sup>8</sup>。公立学校では、欠員を補うため、パラ・ティーチャー（para-teacher）と呼ばれる非常勤教員を低い給料で雇い、それでも人材が不足する場合には、無資格教員の雇用によってなんとか対応している状態である。しかし、たとえ、教員が確保できていたとしても、教員が定期的に教室にあらわれない、授業時間中に教室の外ではほかの教員と雑談をするといった教員の勤務態度の問題もある。TooleyとDixonによる研究では、公立学校の調査訪問時に、教育活動が行われていなかったことが指摘されている<sup>9</sup>。彼らは、教職という仕事にやりがいやモチベーションを感じているというよりも、むしろ、教職を安定した収入と昇進が見込める安全な職と見なし、その地位に安住しているようにもみえる。このような教員の態度は、一部の無責任な教員たちに限った話ではなく、まさに、公立学校の教員の「生き様（a way of life）」になっているとProbe Teamは指摘する<sup>10</sup>。そして、公立学校の最も大きな弱点は、インフラや設備が整備されていない状況にあることではなく、教員の欠勤や怠惰な勤務態度にこそあると述べ、こうした状態を批判している<sup>11</sup>。しかし、政府の財政は逼迫しており、政府が現職教員の再教育のための費用を捻出することは難しい状況にあるため、公立学校の質は低下し、近年では、公立学校離れが進んでいる。そして、今日、こうした公立学校にかわって、NGOが運営するノンフォーマル学校や無認可学校などが、公立学校に通っていた子どもたちの新たな選択肢として定着しはじめている<sup>12</sup>。

## 2. 私立学校としての無認可学校の概要－誰がどのような目的でいかに運営しているのか

一般に、先進国では、私立学校は、エリートやミドル・クラスを対象とした学校であると考えられている。しかし、このような学校は、インドでは、認可を受けた無補助私立学校に相当し、インドの私立学校の一部を占めるに過ぎない。インドの私立学校の中には、政府の認可を得ずに運営されるいわゆる無認可学校が、少なからず存在する。無認可学校の生徒がインドの全就学者数に占める比率は、前期初等教育段階では約4.8%、後期初等教育段階では2.6%とされている<sup>13</sup>。これらの無認可学校は、1990年代以降、インド各地で確認されるようになり、5年ごとに倍増している<sup>14</sup>。しかし、こうした無認可学校は、インド政府の管轄外とされてきた。そのため、今日、インド政府の提示する粗就学率や純就学率などの教育に関する基礎データなどは、認可学校から収集されたデータにもとづき作成されたもので、そこには、無認可学校の実態が反映されていない<sup>15</sup>。インド政府や研究者は、EFAを推進する過程において、こうした無認可学校の実態把握を行う必要性を感じ、無認可学校の実態調査を行った。ここでは、まず、こうした調査の結果、無認可学校がどのようなものであることが明らかとなったのか、概観することにした。

無認可学校の形態は、認可されていないということを通項としてひとくくりされた学校であり、その実態は、きわめて多様なものとなっている。無認可学校の多くは、初等教育を行っているが、後期中等教育まで実施しているものもある。無認可学校の中には、エリートを対象とするものもあり、インドの中等教育修了証明書に相当する政府認定の全国共通試験<sup>16</sup>の試験結果のかわりに、国際バカロレアなど海外の高等教育機関への入学が認められる修了証書を発行し、インド政府の教育方針に影響されずに、独自の教育手法で学校運営を行うものもある。しかし、たいていの無認可学校は、貧困層を対象としている。これらの無認可学校の生徒の父親は、市場の商人や、雇われ運搬人、リキシャ運転手などといった日雇い労働者として働いており、母親は専業主婦として家庭を支えるケースが多い。父親と母親とでは、父親の方が、最終学歴が高いが、まったく教育を受けたことがないという者もいる<sup>17</sup>。Srivastavaは、公立学校と無認可学校に子どもを通学させる親の決定的違いは、後者は、前者よりもわずかに経済的状況がよく、それゆえ、公立学校よりも少しでもいい学校に子どもを送ろうとする意欲を持つ層である点にあると述べる。公立学校の状態を知っている親たちは、少しでもよい教育を子どもに受けさせるため、近隣地域の無認可学校に子どもを送っている。そうした事実を反映し、無認可学校は、とくに公立学校が教員の欠席などによって機能不全状態に陥っている地域－都市部スラムや農村部などの低所得者層が住む地域－に展開していることが確認されている<sup>18</sup>。このように、無認可学校は、公立学校の限界を補完する形で発展しているといえる。

無認可学校は、慈善団体や教会、モスク、アーシュラムなどの宗教組織、あるいは、個人企業家などによって設置されている<sup>19</sup>。近年、インドで急増しているのは、個人企業家によって設置された無認可学校である。そこで、ここでは、個人企業家たちが、どのような展望をもって無認可学校を運営しているかについてみてみることにしたい<sup>20</sup>。ある個人企業家は、次のように述べている。「われわれの無認可学校では、授業料をかなり低く設定しているが、われわれの学校からわれわれ自身を含むすべての人たちが利益を得るべきであると感じている。教員は仕事をすることで、子どもはよい教育サービスを受けることで、そして親たちは低い授業料で教育サービスを受けることでわれわれの学校から利益を得ている。こうした努力の結果として、われわれ自身

も利益を得るべきであると考え<sup>21)</sup>「もし教育を政府だけに任せていたら、無認可学校のような学校は存在していなかっただろう。利益を求めれば、いい成果につながる。そうでなければ、われわれはビジネスなんてはじめていない<sup>22)</sup>」。すなわち、彼ら個人企業家たちが教育市場に参入するにいたった動機として、学校が収益をあげ、自らがそれにより利益を得ることがひとつの重要な要素であったことが分かる。しかし、個人企業家が無認可学校を設置する動機はこれだけではない。多くの無認可学校は、経済的に困難な状況にある子どもに対し、特別に授業料免除制度を設けているという<sup>23)</sup>。中には、生徒の4分の1が、授業料の一部あるいは全額免除を受けている無認可学校もある<sup>24)</sup>。こうした授業料免除制度は、新規顧客の開拓戦略としても有効なものとなっている。無認可学校の経営者は、自らの活動を営利活動と捉えると同時に、社会貢献活動とも捉えていることがわかる。

それでは、無認可学校は、どのように収益を得ているのであろうか。無認可学校における財源は、生徒から徴収する授業料がすべてである。ある無認可学校では、学校の財源の4割近くが、教員給与として支払われている。そのほかには、事務員や警備への給与が13%、借地代に14%、新規顧客開拓のための宣伝やマーケティング、会議や行事などに9%が費やされているという。また、授業料免除制度のためにも、7%近くが費やされている。残った収益は、教室の設備や教員の福利厚生などに使われるが、小額ではあるものの、ビジネスとして成立するだけの収益は確保されている。公立学校では財源の9割近くが教員給与に割り当てられるのに対し、無認可学校では、基本的なインフラ整備や生徒確保のための広報費用<sup>25)</sup>などにも経費を投資している。

続いて、無認可学校の教員についてみてみることにしたい。無認可学校における教員の年齢層は比較的若く、平均で20代後半から30代程度である。無認可学校の教員については、一般的に、教員資格保有者が少ないことが指摘されている。しかし、彼らの教育歴は高く、大学や大学院を卒業している者が多い<sup>26)</sup>。ただし、これらの資格の質については、注意が必要である。インドでは学歴インフレが起こっており、質の低い教育を提供する高等教育機関を卒業した高学歴失業者が多く存在している。無認可学校の教員の中には、こうした層が含まれることが十分想定される。教員の中には、より良い勤務条件の就業先を見つければ、すぐにでもそちらにうつろうと考える者もいれば<sup>27)</sup>、1日の4~6時間を無認可学校の教員として過ごし、残りの時間を、通信教育で学び、より高い学歴の取得をめざす者もいる。こうした背景には、無認可学校における教員の給与が低いことがある。彼らの給与は、公立学校の4分の1~5分の1程度である<sup>28)</sup>。しかし、一方で、教員の出勤率は、公立学校よりも高く、教員の教育活動に対するコミットメントは公立学校のそれよりも高いことが報告されている。そして、いくつかの先行研究では、無認可学校の生徒の学業成績は、生徒の社会経済的階層を統制しても、公立学校より優れているという結果が出ている<sup>29)</sup>。この結果は、インドの教員資格が、必ずしも、教員の教室運営能力を証明するものではないこと、公立学校がいかに機能していないかを示しているといえよう<sup>30)</sup>。

### 3. 「交渉」によって可能となる無認可学校の存続

無認可学校がなぜ、無認可学校という形態をとるのか。それに対する最も簡潔な回答は、認可される学校の条件を満たしていないからである。それでは、その条件とは一体何なのであろうか。無認可学校が認可されるための主な条件は、教員給与、教員資格、クラスサイズ、運動場の広さ、

学校設備、試験、シラバスとカリキュラムに関するものなど多岐の項目にわたる<sup>31</sup>。その中でも、とくに重視されるのが、以下の5点である。まず、第1に、学校の設置者は、政府登録された団体・組織である必要がある<sup>32</sup>。第2に、学校は、十分な広さ(914平方メートル)の所有地をもつ必要がある。第3に、学校の大きさに応じて、2万5千~5万ルピー（約6万2500円~12万5000円）を銀行の政府口座に入金することが求められる。これは、学校が万が一破綻した場合に、教員に支払う給与として使用される。第4点目に、政府認定の教員資格保有者を確保することがあげられる。第5に、州の公用語を教授言語として用いることがあげられる。

認可に必要なこれらの条件は、無認可学校にとって不利な条件であるとともに、望ましくない条件である。違法地域である都市スラムなどに拠点を置く無認可学校の場合、所有地を準備することは不可能に近い。無認可学校が、所有地や入金に関する金銭的条件を満たそうとすれば、唯一の収入源<sup>33</sup>である生徒からの授業料に頼らねばならず、そうすれば、無認可学校は確実に顧客を失うことになる。また、政府認定の教員資格は、州の公用語を教授言語とする政府系の学校にあわせた資格となっているため、英語を教授言語とする無認可学校などでは、こうした教育資格を必要としていない。教員資格保有者にとっても、無認可学校の4倍から5倍の給与を得られる公立学校への就職という選択肢をみすみす逃してまで、無認可学校へ就職しようという者は少ない。前述のとおり、実際、無認可学校に勤務する教員の中に、教員資格を有している者は少ない。

しかし、現状としては、無認可学校が、政府からの認可を望むか望まないかにかかわらず、無認可学校は、認可条件を満たす手続きを進めるか、閉鎖するかを選択を迫られている。そのため、いずれを選択するにしても、無認可学校の数は減少していくはずである。にもかかわらず、今日、無認可学校は、急速に増加し続けている。これは一体どういうことなのであろうか。Tooleyは、調査地としたアンドラ・プラデーシュ州<sup>34</sup>においては、年に3回~5回の頻度で、政府による無認可学校の視察が行われていることを確認している<sup>35</sup>。しかし、調査を進めるにつれて、こうした政府による視察は見せかけであり、実際には、賄賂を受け取る相談が行われていることを明らかにした。しかも、無認可学校の認可学校への昇格についても、「相談」の内容によっては、比較的緩やかな条件で認められていることを確認している<sup>36</sup>。実際、こうした悪習は、一部の行政官に限った話ではない。ある行政官は次のように述べる。「すべての行政システムは崩壊している。あらゆる規制は、賄賂や崩壊に無防備であり、柔軟な解釈が可能である<sup>37</sup>」。また、ほかの行政官は、次のようにも述べる。「（政府が）規制を強化するなんて無意味なことだ。学校経営者は、彼らの学校を認可学校として登録するため、われわれに賄賂を贈ってくるし、時として嘘をつくこともある。学校を調査するなんて、ましてや、600~700もある無認可学校をたった3人で、ひとつひとつのケースに当たっていくなんて不可能だ<sup>38</sup>」。すなわち、政府としては、建前としては「規制強化」の姿勢を維持しているが、実際には、無認可学校を容認し、積極的なあり方ではないにしろ、その存続を支えているのである。

#### 4. なぜ、無認可学校は、貧困層から支持されるのか

無認可学校の教員は、教職資格を持たず、十分な給与を支払われていないことで知られている。にもかかわらず、親たちは、無認可学校の教員は、公立学校の教員よりも優れているという確信を持ち、わが子に少しでもよい教育を受けさせたいという願いで、無認可学校に子どもを送っ

ている。中には、人気のあまり、志願者の3分の2の編入学を断らざるを得なかった無認可学校もある<sup>39</sup>。なぜ、無認可学校はこれほどまでに、貧困層から支持されるのであろうか。親たちにとって、「よい教育」とはどのようなものと認識されているのであろうか。これについては、さまざまな研究者がさまざまな地域で調査を行っているが、共通してあげられるのは、まず第1に、低い授業料である。無認可学校の授業料は、公立学校のように無償ではないが、他の私立学校と比較し、貧困層にとって手の届く範囲で設定されている。第2に、英語教育があげられる。特に、経済の自由化以降、インドではグローバル化が急速に進み、英語はより良い職業に就くために重要な要素と考えられている。そのため、親達は、英語を教える学校に対し、大きな期待をもっている<sup>40</sup>。Tooleyの調査によると、デリーでは、公立学校と無認可学校では、後者の方が、英語を教授言語とする学校の比率が高かったことを明らかにしている<sup>41</sup>。無認可学校が支持される理由の3点目として、1教員に対する生徒の人数が少ないことがあげられる<sup>40</sup>。公立学校では、教育の質を維持する上で教員1人が一度に教える生徒の数は40人が妥当であるとされているが、実際には、50人を超えることが少なくない。これに対し、無認可学校では20人～30人と小規模で、1人の子どもに対して、より多くの注意が払われる<sup>42</sup>。第4に、授業料免除制度があげられる。無認可学校の中には、財政的に決して余裕があるわけではないにも関わらず、子どもの経済状況によって、教育費を無償にする制度を採用している学校もある。こうした制度は、貧困層にとっては、きわめて魅力的な制度としてうつつている。第5に、制度的「抜け穴」がある。通常、認可学校在籍する生徒には、転校時あるいは初等教育修了時の第8学年次（あるいは第7学年次）に、その生徒の学業成績などを示したトランスファー・サーティフィケート(Transfer Certificate, TC)という証明書が発行される。修了者は、この証明書を、転校先の学校や、進学する中等教育機関や職業教育機関などに提示することが義務付けられている。しかし、無認可学校ではこうした証明書の提示なしに編入学が認められる。この点は、無認可学校が貧困層にとってアクセスしやすい条件のひとつとなっている。他方、無認可学校には、初等教育修了証としてTCを発行する権限は与えられておらず、生徒が修了証を受領するためには、認可学校で実施される修了試験を受験する必要がある。しかし、その受験資格は、認可学校在籍者にのみ限定されているため、無認可学校在籍する生徒は、無認可学校在籍しつつも、公立学校に籍を残しておき、試験の時のみ公立学校の生徒として参加するという。ほかにも、「私立学校の受験者」という立場で、無認可学校在籍者が公立学校の試験を受験するケースがある。ただし、こうした受験者になるためには、通常の公立学校の生徒よりも受験料が高くつく<sup>43</sup>。また、修了証明書には、「私立学校の受験者」と記されるため、進学先や就職先では、証明書の価値が認められなかったり、場合によっては、住居の証明書が必要になり、違法地域に居住する無認可学校修了者にとっては、難しい問題となっている。現時点では、無認可学校の生徒が公立学校で修了試験を受験するのを規制する法律は存在せず、看過されている状態にある。このように、無認可学校の生徒は、制度的「抜け穴」を通じて、自らに適した教育機会を模索しているのである。

## 5. 無認可学校における親の参加

続いて、無認可学校に子どもを送る親たちが、無認可学校をいかに利用しているのか考察する。親たちの学校への積極的な参加が見られるのは、おもに、授業料に関する相談である。親たちは

貧困層であるため、期日までに学費を納められず、滞納する者も少なくない。そうした親たちは、納期の延長や、いつまでに支払いが可能なのかといった相談のため、学校に足を運ぶ。ほかにも、授業料の免除について、全額免除が可能なのか、あるいは一部免除が可能なのかといった相談をしに、学校にあらわれる。実際には、相談というよりは交渉といったほうが適切であるかもしれない。授業料以外では、編入する学年について、要望を申し出て来る親もいるという。彼らは、子どもが編入を希望する学年に求められる学力や適性を十分に有していない場合にも、交渉を行い編入させるよう要求するという。こうしたケースに、無認可学校側はどのように対応しているのでしょうか。無認可学校の経営者は、次のように言う。「親がこうした要求をしてきた場合、われわれは難しい判断に迫られる。準備段階にない子どもを編入させても、当然のごとく、子どもは授業についていけない。子どもの将来にとっては非道徳的な対応になる。該当学年の定員数に空きがあれば、われわれは子どもを受け入れるが、そうでない場合、受け入れを断っている<sup>45)</sup>。すなわち、学校側にとっての利益とのバランスで、場合によっては、子どもにとって「非道徳的な対応」をとることもあるというのである。無認可学校の経営者がこうした判断を余儀なくされる要因として、親たちが、学校の状態を、他の複数の学校と比較しながら、選択していることがある<sup>46)</sup>。親たちは、学校が提供するサービスが少しでも自分たちのニーズに適さないと判断し、より良いサービスを提供するほかの無認可学校への入学が、少しの追加投資で可能であれば、そこに子どもを編入させようとする<sup>47)</sup>。無認可学校と親たちのこうした力関係の構図からは、したたかな親たちによって、無認可学校が巧妙に利用されているという実態が見えてくるようである。しかし、教育歴の短い親たちの判断は、場合によっては、子どもが適切な教育を受ける権利を侵害することにもなりかねない。この点については慎重に検討する必要がある。また、無認可学校が、こうした親の要求を、学校の利益とのバランスで判断している点についても、注意が必要である。

## おわりに

本稿では、公立学校の教育の質の低下とともに急速に展開しはじめた無認可学校に着目し、インドの初等教育におけるその役割と機能について検討してきた。本稿では、まずはじめに、無認可学校が発展してきた背景を理解するため、公立学校の実態について述べた。ここでは、公立学校の教員の欠勤や怠惰な勤務態度が、公立学校の質を低下させてきたことを説明した。そして、こうした公立学校の質の低下が、無認可学校をはじめとする私立学校の増加をもたらしたことを述べた。次いで、第2節では、無認可学校の現状について概観し、近年急速に増加しているインドの無認可学校の多くは、個人企業家が営利目的で設置し、貧困層を対象として教育活動を展開していることを述べた。一方で、無認可学校は、授業料免除制度などを導入しており、慈善活動的側面も持ち合わせていることを述べた。続いて、第3節では、無認可学校が、なぜ無認可という形態をとるのか、あるいはとらざるを得ないのかについて、インド政府が示す認可学校の条件と無認可学校の実態との比較から明らかにした。その結果、政府が提示する条件は、無認可学校にとって不利な条件であるとともに、無認可学校に通う貧困層出身の子どもや親にとっても望ましくない条件であるため、無認可学校は政府の条件を満たすことができないことがわかった。また、学校が望む望まないに関わらず、無認可学校は、認可学校として昇格するか、あるいは閉鎖

するかを選択をすることで減少するはずが、むしろ、増加傾向にあることを述べた。そして、その理由として、無認可学校を取り締まる立場にあるはずのインド政府が、無認可学校との「交渉」により賄賂を受け取り、視察が形骸化していることを指摘した。次いで、第4節では、こうした無認可学校が、貧困層に支持される要因が何であるのか、そして、第5節では、無認可学校に子どもを通わず親が、無認可学校をいかに利用しようとしているのか検討した。ここでは、子どもや親たちが、無認可学校の「制度の穴」を利用して、修了証の発行や、編入希望する学年の選択などにおいて、自らにとって、最も都合のよい仕組みを形成していることを述べた。このことは、無認可学校が、認可学校と比べ、きわめて自由度が高い学校であるということを示していると同時に、親の教育権を尊重した学校であると捉えることもできる。しかし、教育歴の短い親たちの判断は、場合によっては、子どもが適切な教育を受ける権利を侵害することにもなりかねない。また、無認可学校が、こうした親の要求を、学校の利益とのバランスで判断している点についても、注意が必要であることを述べた。

以上のように、無認可学校は、負の側面を有してはいるものの、公立学校しか選択肢をもたなかった貧困層に新たな選択肢を提供している点で、きわめて重要な役割を果たしているといえる。無認可学校は、地域社会の需要に応じて発展してきた学校であり、既存の教育制度に抜け落ちている領域を形成している。EFAを実現する上で無視できない存在でもあり、その存続意義は慎重に検討されるべきである。その意味では、インド政府の「認可条件にあわない学校は閉校する」という方針にあるように、一方的に無認可学校を否定するのではなく、無認可学校の実態を、敷地面積・設備、授業料・教員給与、カリキュラム・教授言語、進学・編入制度などの諸側面において正確に把握した上で、無認可学校への対応策を検討すべきであると考えられる。ここで最も重要なのは、政府が収集した情報をもとに、無認可学校における教育の質をどう評価するのかという点である。なぜなら、無認可学校の教育の質をどう捉えるかによって、認可の是非、あるいは認可のあり方が変わってくるからである。インド政府は、以上の議論を踏まえた上で、無認可学校を認可学校として昇格させるのか、あるいは、無認可学校に対する新たな基準を設け、無認可学校を認可学校とは異なる新たな学校形態として認めるのか、閉鎖すべきなのか判断する必要があると考えられる。また、いずれの方策を採るにしても、その方策が徹底されるよう、行政組織内の管理体制の徹底に力を入れるべきことは言うまでもない。さらに、本稿でも見てきたように、賄賂により認可学校として昇格した学校があることを鑑みると、認可の問題は、無認可学校に限定された問題ではなく、認可学校である公立学校と私立認可学校を含めた教育システム全体の質にかかわる問題であることがわかる。このことから、無認可学校に対する認可の問題は、認可学校の現状や認可学校とのかかわりの中で捉えていく必要がある。

本論文では、インド各地で確認されている無認可学校の全体としての傾向を把握するため、特定の州に限定せずに、無認可学校に関する分析を行った。しかし、インドは連邦制をとっており、教育行政は州政府に主たる裁量権があるため、無認可学校の正確な状況を把握するためには、州を特定し、州の特徴を理解した上での現状分析が必要である。この点において、本論文は不十分な分析結果となっており、今後の課題として認識している。また、本論文では、初等教育段階の無認可学校を研究対象としたため、無認可学校に対する受益者としての見解や評価については、子どもではなく、親たちの視点で論じられたものを分析対象とした。今後の調査では、無認可学

校を卒業した生徒が、その後どのような進路を形成し、生徒自身が、卒業後、無認可学校をどのように評価しているのかを明らかにし、インドの初等教育における無認可学校の役割と機能について、さらに追及していきたい。

## 参考文献

### <邦語文献>

赤井ひさ子(2007)「独立後のインドの初等教育及び初等教員養成」東海大学福岡短期大学『東海大学福岡短期大学紀要』Vol.9。

小原優貴(2007)「産業化インドにおける教育制度と教育選抜」京都大学大学院教育学研究科『京都大学大学院教育学研究科紀要』Vol. 53, pp.13-31。

### <英語文献>

De, Anuradha & Dreze, Jean (1999) Public Report on Basic Education in India, Oxford University Press.

Directorate of Education (1997) The Delhi School Education Act, 1973 & Rules 1973, Akalank Publications, Delhi.

Mehta, C, Arun (2005) Elementary Education in Unrecognised Schools in India, A Study of Panjab Based on DISE 2005 Data, NIEPA.

Srivastava, Prachi (2007) "For Philanthropy or Profit? The Management and Operation of Low-fee Private Schools in India" Srivastava, Prachi & Geoffrey, Walford Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives, Symposium Books, pp.153-186.

### <ウェブ文献>

Aggarwal, Yash (2000) Public and Private Partnership in Primary Education in India, A Study of Unrecognised Schools in Haryana, National Institute of Educational Planning and Administration(NIEPA), Delhi.

[http://www.dise.in/downloads/pub\\_pri.pdf](http://www.dise.in/downloads/pub_pri.pdf)

Ashish Wagh(1998) Unauthorised schools play "transfer" game (June 16, 1998)

<http://www.financialexpress.com/old/ie/daily/19980616/16750604.html>

Ashish Wagh(1998) Unrecognised schools may have to pack up (July 6, 1998)

<http://www.indianexpress.com/res/web/pIe/ie/daily/19980706/18750534.html>

Krishnakumar, Asha(2004)"The Decline of Public Education", Fortline, (Vol.21, No.6, July 31-August13) <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2116/stories/20040813007301500.htm>

Kingdon, Gandhi, Geeta (2005) Private and Public Schooling: The Indian Experience, Conference Paper, Mobilizing the Private Sector for Public Education, Kennedy School of Government, Harvard University. <http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/events/MPSPE/PEPG-05-15geeta.pdf>

Manekia, Sahil (2007) Entrepreneurship in Education: The Business of Un-recognized Schools, CCS Working Paper 178, Centre for Civil Society.

<http://www.ccsindia.org/ccsindia/interns2006/Business%20Model%20-%20Sahil%20Manekia.pdf>

Muralidharan, Karthik & Kremer, Michael (2006) Public and Private Schools in Rural India.

[http://scripts.mit.edu/~varun\\_ag/readinggroup/images/d/dc/Public\\_and\\_Private\\_Schools\\_in\\_Rural\\_India.pdf](http://scripts.mit.edu/~varun_ag/readinggroup/images/d/dc/Public_and_Private_Schools_in_Rural_India.pdf)

Tooley, James (2001) The Enterprise of Education, Opportunities and Challenges for India, Liberty Institute, Occasional Paper 6, Barun S. Mitra, Delhi.

[http://www.libertyindia.org/pdfs/tooley\\_education.pdf](http://www.libertyindia.org/pdfs/tooley_education.pdf)

Tooley, James (2004) Could the Globalisation for Education Benefit the Poor? Occasional Paper 3, Liberals Institute of the Friedrich Naumann Foundation, Berlin.  
<http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1044/OP3.pdf>

Tooley, James & Dixon, Pauline (2003) Private Schools for the Poor, A Case Study from India, DFBT, Reading. <https://www.cfbt.com/PDF/91001.pdf>

Tooley, James & Dixon, Pauline (2005)(a) Private Education is Good for the Poor, A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income Countries, Cato Institute, Washington. D.C.  
<http://www.cato.org/pubs/wtpapers/tooley.pdf>

Tooley, James & Dixon, Pauline (2005)(b) Private Schools Serving the Poor, Working Paper: A Study from Delhi, India, Centre for Civil Society.  
<http://www.ccsindia.org/ccsindia/pdf/Private%20Schools%20Serving%20the%20Poor-%20CCS%20Viewpoint%208.pdf>

※ウェブ文献については、上記URLから2008/08/20に取得。

## 註

<sup>1</sup>Krishnakumar, Asha (2004) "The Decline of Public Education", Fortline, (Vol.21, No.6, July 31-August13) <http://www.hinduonnet.com/fline/il2116/stories/20040813007301500.htm>

<sup>2</sup>Mehta, C, Arun (2005) Elementary Education in Unrecognised Schools in India, A Study of Panjab Based on DISE 2005 Data, National Institute of Educational Planning and Administration(NIEPA) p.8.インド政府は、2002年の第7次学校調査より、無認可学校の実態把握の本格化を試みはじめている。

<sup>3</sup>国税庁(Revenue Department)は、経済的弱者 (Economically Weaker Section, EWS) を、家計の所得によって定義している。この定義は、毎年更新され、2008年では、年間所得Rs.10万 (月間Rs.8333) のものが該当するとされている。EWSは教育分野において「貧困層」を表現するひとつの定義として用いられており、学校現場においては、入学時に特別枠を設ける対象となっている。筆者の無認可学校の調査によると、無認可学校生徒の1世帯の収入は、Rs.3000~Rs.5000とする学校もあればRs.10,000とする学校もあり、一様ではないが、無認可学校の生徒の多くが、EWSの範疇に含まれると考えてよいであろう。

<sup>4</sup>Muralidharan, Karthik & Kremer, Michael (2006) Public and Private Schools in Rural p.16.[http://scripts.mit.edu/~varun\\_ag/readinggroup/images/d/dc/Public\\_and\\_Private\\_Schools\\_in\\_Rural\\_India.pdf](http://scripts.mit.edu/~varun_ag/readinggroup/images/d/dc/Public_and_Private_Schools_in_Rural_India.pdf).

<sup>5</sup>2008年2月、デリー高等裁判所において、無認可学校の規制を強化し、条件にあわない学校は閉鎖するという判決を下した。義務教育法 (2002年) 施行に伴う政府文書においても、「憲法施行以降は、無認可学校の設置は認められない」として、無認可学校は、政府の示す規定を遵守し、公設民営型の被補助私立学校 (private aided school) として認可されるよう整備を進めるか、閉校すべきとした。

<sup>6</sup>北インド5州にある242の村の学校調査を行った成果報告書である。

<sup>7</sup>Probe Reportでは、訪問した学校の状態を、次のように報告している。学校の雨漏れ (63%)、運動場がない (52%)、飲み水がない (58%)、トイレがない (89%)、黒板がない (27%)、すべてがそろっている (2%)、何も揃っていない (8%)。

<sup>8</sup>2001年2月のラジャスタン州の公立学校訪問調査より。

<sup>9</sup>訪問調査した学校のうち、無認可私立学校では69%、認可私立学校では72%の割合で教員による教育活動が行われていたのに対して、公立学校におけるそれは38%のみであったという。  
Tooley, James & Dixon, Pauline (2005) Private Schools Serving the Poor, Working Paper: A Study from Delhi, India, Centre for Civil Society, p.14.  
<http://www.ccsindia.org/ccsindia/pdf/Private%20Schools%20Serving%20the%20Poor-%20CCS%20Viewpoint%208.pdf>.

<sup>10</sup>De, Anuradha & Dreze, Jean (1999) Public Report on Basic Education in India, Oxford University Press, p.63.

- <sup>11</sup>Ibid, p.54. Probe Reportは、公立学校の教員が怠惰になる理由として、第1に、公立学校が教員のモラルを日ごとに低下させモチベーションを下げる環境にあること、第2に学校システムにおいてアカウントビリティが極端に欠けていることを指摘している。
- <sup>12</sup>Manekia, Sahil (2007) Entrepreneurship in Education: The Business of Un-recognized Schools, CCS Working Paper 178, Centre for Civil Society, p.9.  
<http://www.ccsindia.org/ccsindia/interns2006/Business%20Model%20-%20Sahil%20Manekia.pdf>.ムンバイにおける公立学校の生徒の減少は、無認可学校への編入が原因であることが指摘されている。過去、数年にわたって、政府が運営する公立学校の第1学年における就学率が低下する傾向がみられ、これは、公立学校からノンフォーマル学校や無認可学校へシフトした結果であるとされる。
- <sup>13</sup>当時の国家サンプルサーベイ機構(National Sample Survey Organization, NSSO)の調査による。Aggarwal, Yash (2000) Public and Private Partnership in Primary Education in India, A Study of Unrecognised Schools in Haryana, National Institute of Educational Planning and Administration(NIEPA), Delhi, p.2.  
[http://www.dise.in/downloads/pub\\_pri.pdf](http://www.dise.in/downloads/pub_pri.pdf).
- <sup>14</sup>インドの大手新聞Frontlineは、社会法律家によると、2004年現在、デリーの首都圏には、1万を超える無認可学校が存在し、そこには、就学前から後期中等教育段階の教育を受ける2歳～18歳の子ども約60万人が通っていると述べる。
- <sup>15</sup>ただし、政府の統計で公立学校あるいはノンフォーマル学校の就学者とされている者の中に、無認可学校にも在籍する者がいたり、不登校者として認識されている子どもの中に、無認可学校の在籍者が多く含まれていたりする。
- <sup>16</sup>Manekia, Sahil (2007) op.cit., p.7. インドの認定試験には、インド学校試験協議会(India Council of School Certificate Examination, ICSE)や中央中等教育委員会(Central Board of Secondary Education, CBSE)などがある。詳しくは、小原優貴 (2007)「産業化インドにおける教育制度と教育選抜」京都大学大学院教育学研究科『京都大学大学院教育学研究科紀要』Vol. 53, pp.13-31を参照。
- <sup>17</sup>ハイデラバードというインドの南部に位置する都市スラムの無認可学校を対象に調査したTooley, James & Dixon, Pauline (2003)の調査結果では、生徒の父親の15%が教育を受けたことがなく、母親については、まったく教育を受けたことがない者が30%で、初等教育段階(第7学年)までしか教育歴のない者を含めると実に63%存在したとされる。Tooley, James & Dixon, Pauline (2003) Private Schools for the Poor, A Case Study from India, DFBT, Reading. <https://www.cfbt.com/PDF/91001.pdf>, p.14
- <sup>18</sup>Aggarwal, Yash (2000) op.cit., p.20.
- <sup>19</sup>Tooley, James (2004) Could the Globalisation for Education Benefit the Poor? Occasional Paper 3, Liberals Institute of the Friedrich Naumann Foundation, Berlin.  
<http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1044/OP3.pdf>, p.9.
- <sup>20</sup>Ibid, p.13. Tooleyは、200の無認可学校を訪問した後、無認可学校は、営利活動と変わらないと論じている。
- <sup>21</sup>Ibid, p.15.
- <sup>22</sup>Ibid, pp.15-16.
- <sup>23</sup>Manekia, Sahil (2007) op.cit., p.15.
- <sup>24</sup>Ibid, p.15.
- <sup>25</sup>設置されて間もない無認可学校では、親は、学校が配布するパンフレットや通りなどでスタッフが掲示するポスター、玄関先まで宣伝に来る無認可学校のスタッフなどから、学校の情報を入手する。ある程度年数がたった無認可学校については、すでにある程度の評判が地域内で広まっており、親たちはそうした情報から、自らの子どもにふさわしい学校を選択している。また、学校の名称を英語で表記したり、「パブリック・スクール」と表示することで、親

たちの興味を引こうという戦略をとっている無認可学校が少なくない。

- <sup>26</sup>Tooley, James & Dixon, Pauline (2005)(b)のデリーの都市スラムにおける無認可学校の実態調査では、教員の69%が大学卒業あるいは大学院修了の資格を持っていたことが明らかにされている。教員資格を持つ者は10%、教育学の学位を持つ者は8%となっている。そして、最終学歴が10学年までという教員は全体の5%未満となっている。Tooley, James & Dixon, Pauline (2003), op.cit., p.11.
- <sup>27</sup>Tooley, James (2004) op. cit., p.17.
- <sup>28</sup>Muralidharan, Karthik & Kremer, Michael (2006) op.cit., p.17.
- <sup>29</sup>Tooley, James & Dixon, Pauline (2005) (b) op.cit., pp.24-26. Kingdon, Gandhi, Geeta (2005) op.cit., pp. 12-13. ただし、無認可学校の位置づけは、公立学校よりも優れているがそれ以上ではないことが明らかにされている。すなわち、同じ私立学校でも政府から認可された被補助私立学校や無補助私立学校よりは、インフラ、教育内容（英語教育の実施状況）、学業成績などの面でも劣っていることが指摘されている。なお、初等教育段階では、全国統一試験は実施されておらず、無認可学校の生徒の学業成績をそのほかの学校と比較する政府資料は存在しないため、研究者が独自に作成した試験の結果で比較がなされている。
- <sup>30</sup>無認可学校の生徒が欠席する理由は、教育に対する無関心ではなく、健康上の理由によるという回答がもっとも多いという結果は、従来の貧困層の子どものドロップアウトに関する研究結果とは異なる。このように、公立学校との違いは、欠席理由にもあらわれている。
- <sup>31</sup>Tooley James & Dixon, Pauline (2003) op.cit., p.17. 公立学校の5キロ以内に設置してはならない、授業料を公開すること、適切な図書館を設置すること、州政府が規定した額以上の給与を教員に与えてはならないこと、同様に州政府が規定した額以上の教育費を生徒から徴収してはならないこと、利益の5割を教員給与に配分し、15%を教員の退職金制度などに配分すること、などが決められている。
- <sup>32</sup>Kingdon, Gandhi, Geeta (2005) op.cit., p. 3.
- <sup>33</sup>無認可学校の収入は、約100万ルピー（≒250万円）ほどであり、その9割～9割5分が生徒から徴収した授業料になっている。ただし、無認可学校の中には、寄付金で利益を得ているものもある。
- <sup>34</sup>インド南東部に位置する州である。
- <sup>35</sup>Tooley James & Dixon, Pauline (2003) op.cit., p.17.
- <sup>36</sup>こうして、「相談」により認可学校としての地位を得た学校は、実態としては、無認可学校とかわりがないといえる。
- <sup>37</sup>Ibid, p.17.
- <sup>38</sup>Ibid, p.17.
- <sup>39</sup>Manekia, Sahil (2007) op.cit., p.10.
- <sup>40</sup>Tooley James & Dixon, Pauline (2003) op.cit., p.15.
- <sup>41</sup>Tooley James (2005) (b) op.cit., p.13.
- <sup>42</sup>Tooley James (2004) op.cit., p.17.
- <sup>43</sup>Tooley James & Dixon, Pauline (2003) op.cit., p.10.
- <sup>44</sup>Tooley James (2001) The Enterprise of Education, Opportunities and Challenges for India, Liberty Institute, Occasional Paper 6, Barun S. Mitra, Delhi, p.16. アンドラ・プラデーシュ州では、公立学校ではRs.50であるのに対し、その5倍のRs.250かかるという。
- <sup>45</sup>Srivastava, Prachi (2007) "For Philanthropy or Profit? The Management and Operation of Low-fee Private Schools in India" Srivastava, Prachi & Geoffrey, Walford Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives, Symposium Books, p. 167.
- <sup>46</sup>Tooley James & Dixon, Pauline (2003) op.cit., p.14. 70%の親は2つ～7つの競合学校を視野に入れ、学校選択を行っているという。

小原：インドの初等教育における無認可学校の役割と機能

<sup>47</sup>Tooley James (2004) op.cit., pp.17-18.

<sup>48</sup>無認可学校では、上記のようなケースのほかにも、カリキュラムの編成において、親の教育権の尊重を根拠に、独自の方法を採用している。

(日本学術振興会特別研究員 比較教育政策学講座 博士後期課程2回生)

(受稿2008年9月8日、改稿2008年12月17日、受理2008年12月18日)

## The Role and Function of Unrecognized Schools in Elementary Education in India: A Case Study of for-Profit-Private Schools for the Poor

OHARA Yuki

In India, the education for All (EFA) has been a major goal in the field of education. Although many schemes were introduced to achieve this goal, the reality is not so optimistic because of the malfunctioning of government schools. Presuming this fact, a number of private schools have increased since the 1980's. Among these private schools, so-called "unrecognized schools", known as "the private schools for the poor" were included. Although the government policy denies the existence of unrecognized schools because they fail to meet the requirements suggested by it and their low quality of education would infringe on the children's right to education, some researchers insist that unrecognized schools are benefiting these children from poor background. This paper intends to find out what the unrecognized schools are and how they are run as for-profit private schools. I will first briefly explain the educational system in India and will refer to the government school in order to understand how unrecognized schools evolved. Second, I will explain the situation of these schools and clarify why they chose to remain as "unrecognized" schools, or why they had no choice. I will then examine what factors attract the poor, the customers of these schools. I will also discuss how the students and their parents utilize these schools. And lastly, I will examine what role the government should play in dealing with unrecognized schools in the context of EFA.