

博士論文

インドの開発と教育に関する実証的研究

—教育と経済の「二重性」—

Substantial Study about Indian Development and Education

-“Dual Structure” of Education and Economy-

横浜国立大学大学院

国際開発研究科

渡辺 雄一

Yuichi WAKANABE

横浜国立大学附属図書館



11792791

2003

寄贈者：渡辺雄一

11792791  
インドの開発と教育に関する実証的  
研究 ー教育と経済の「二重性」ー

377.51  
WA

i

博士論文

インドの開発と教育に関する実証的研究  
—教育と経済の「二重性」—

Substantial Study about Indian Development and Education  
-“Dual Structure” of Education and Economy-

横浜国立大学附属図書館



11792791

横浜国立大学大学院  
国際開発研究科

渡辺 雄一

Yuichi WATANABE

2006



インド全図

出所) Census of India のHP *Map of India*

(<http://www.censusindia.net/results/2001maps/index.html>) より

## 目 次

図表一覧	vi
序章 インド経済の現況と教育問題	1
第1節 問題の所在：インド経済と教育問題	1
第2節 論文の目的と焦点	2
2-1 論文の目的	2
2-2 論文の焦点	4
第3節 「多様性」の歴史的背景と現代インド経済の概観	4
3-1 歴史的背景	4
3-2 現代インド経済の概観	5
第4節 論文の構成	7
第1章 「開発と教育」に関する理論的考察	10
第1節 教育の経済理論	10
第2節 発展途上国の教育	16
2-1 発展途上国の教育の特徴	16
2-2 教育と所得の関係	17
2-3 インドの初等教育を考える一視点	18
第2章 インドの教育問題の現状と課題	20
第1節 インドの教育	20
1-1 教育指標	20
1-2 インドの識字率の現状	20
第2節 学校生活で生じる諸問題	23
2-1 通学距離	24
2-2 学校施設	24
2-3 学校校舎の利用	27
2-4 学校施設のメンテナンスの問題	27
2-5 生徒・教員比率	28
2-6 教員が唯一人の学校	29
2-7 効果的な授業	30
2-8 教育活動のパターン	31
2-9 教育活動の特徴	32
2-10 小括	33

第3節 学校経営の問題	33
3-1 初等教育普及に関する州政府の見解	34
3-2 初等教育普及プロジェクト—「黒板作戦」の例	34
3-3 初等教育普及のためのインセンティブ案	36
3-4 教育に対する監査組織	37
3-5 学校生徒名簿に関する問題	38
3-6 授業出席簿に関する問題	40
3-7 地域間の対比	41
3-8 小括	42
第4節 貧困層の教育享受をめぐる諸問題—指定カースト、指定部族	43
4-1 指定カースト・指定部族の基礎的理解	43
4-2 教育における指定カースト・指定部族	44
4-3 低い出席率と高い退学率	45
4-4 カースト・部族格差の要因	46
4-5 カースト差別と初等教育・児童労働	48
4-6 小括	49
第5節 初等教育の現場 — 男女格差すなわち性別（ジェンダー）に対する偏見	50
5-1 インド初等教育におけるジェンダー格差	50
5-2 女子の低識字率	50
5-3 女子の低い入学率、出席率と高いドロップアウト率	51
5-4 教育効果の小さな格差	52
5-5 ジェンダー格差の主要因としての非入学	53
5-6 小括	54
第3章 インドの教育制度の歴史的発展過程	59
第1節 独立から1970年代まで	59
1-1 英国植民地期の教育思想	59
1-2 1950年代の重化学工業化促進期—ガンジー主義からの転換	60
1-3 教育委員会1964-66—1960年代の教育改革	61
1-4 1970年代—インディラ・ガンジーの強権政治とガンジー主義の復権	63
第2節 変革—経済自由化と都市部の教育競争	65
2-1 1990年代の経済自由化	65
2-2 インドの基本的教育制度	67
2-3 小括	69

第4章 教育制度改革への国内的財政アプローチ	73
第1節 インドの教育と地方自治制度	73
1-1 インド連邦制の特徴	73
1-2 連邦政府について	74
1-3 州政府について	75
1-4 中央と州の管轄事項について	76
1-5 インドの権力集中メカニズム	76
1-6 基礎自治体（都市部）について	78
1-7 基礎自治体（農村部のパンチャーヤト）について	79
1-8 小括	80
第2節 インドの地方財政の特徴	81
2-1 インドの中央政府財政の特徴	81
2-2 インドは「大きな政府」か？	85
2-3 インドの州政府財政の特徴	86
2-4 インド中央・州政府財政の直接税・間接税比率	88
2-5 中央政府から州政府への財政移転	88
第3節 インドの各州財政比較	90
3-1 地方財政比較	91
3-2 小括	92
第4節 インドの教育財政	94
4-1 州財政と教育	94
4-2 インドの各州の教育財政比較	96
4-3 インド各州の学校別教育支出配分比較	102
4-4 小括	105
第5章 教育制度改革への国際的財政アプローチ：人間開発への重点シフトの展望	109
第1節 日本のODAにおける教育支援の「欠如」	109
第2節 ODA予算の減少	110
2-1 予算総額の減少	110
2-2 タイプ別の検討	111
第3節 欧米諸国、国際機関による支援	115
第4節 日本の対インドODA再考：人間開発への重点シフト	117
第5節 教育ODAの質的改善課題	119
終章 結論	121
参考文献一覧	126

## 図表一覧

図 2	人的投資と所得	13
図 3	インドの基本的な教育制度	69
図 4-1	中央からの財政移転割合	92
図 4-2	第 7 次計画における中央と州の分野別支出比	95
表 1-1	インドの国民生産の成長率	1
表 2-1	インドの識字率 (1951 年—2001 年)	21
表 2-2	南アジア各国及び中国の識字率比較	21
表 2-3	2001 年インド州別識字率	22
表 2-4	PROBE 5 州の初等学校施設の現状	24
表 2-5	PROBE の農村の 6-10 才の子どもたちが、全員小学校に通学した場合、一教室 当たり、一教員当たりの生徒数	25
表 2-6	PROBE 調査対象となった農村の学校施設の実態	27
表 2-7	子どもと教員の比率	29
表 2-8	学校での教員の活動—PROBE 調査員の学校到着時における教員の行動パター ン	32
表 2-9	PROBE 調査員の学校到着時における校長の行動	33
表 2-10	「黒板作戦」の今後の課題	35
表 2-11	インド全体と主要 15 州の指定カーストと指定部族	44
表 2-12	インド主要 15 州の識字率とジェンダー格差の割合	51
表 4-1	2003—04 年度インド中央政府税収構成	82
表 4-2	主要国の中央政府支出中に占める補助金の割合	83
表 4-3	2003—04 年度インド中央政府経常収入	84
表 4-4	1995 年、2003 年中央政府歳入・歳出の対 GDP 比	85
表 4-5	2003—04 年度州政府の経常収支構成	87
表 4-6	1990 年代からの州歳入の推移	88
表 4-7	中央・州政府の直接税・間接税	88
表 4-8	財政委員会による州配分比率の変化	89
表 4-9	インド 14 州の一人当たり州内総生産と財政支出の関係	91
表 4-10	1980—81 年度、1993—94 年度、2003—04 年度の州政府支出の内訳	96
表 4-11	1988—89 年度及び 2003—04 年度インド主要州政府総支出と社会サービス・教 育文化関連支出	99
表 4-12	2003—04 年度一人当たり教育関連費と識字率の関係	100
表 4-13	インド 14 州の州内総生産に占める教育関連費の割合	101



表4-14	1991年—92年度、2001—02年度の主要14州の一人当たりの州内総生産	102
表4-15	1990—91年度インド各州の教育直接支出における学校別配分	103
表4-16	インド各州の学校レベル別支出配分による分類	104
表4-17	5州(3グループ)の特徴	106
表5-1	日本の対インド経済協力実績	111
表5-2	日本の対インドODAプロジェクト(無償資金協力)	112
表5-3	日本の対インドODAプロジェクト(有償資金協力)	113
表5-4	2003年度草の根・人間の安全保障無償資金協力案件	115
表5-5	諸外国の対インド経済協力実績	116
表5-6	国際機関の対インド経済協力実績	117

# 序章 インド経済の現況と教育問題

## 第1節 問題の所在：インド経済と教育問題

1991年6月、総選挙で善戦した国民会議派のナラシムハ・ラオ(P.V. Narasimha Rao)を指導者とする新政権の下、マンモハン・シン蔵相が中心となって、インドは、これまでの国家指令型混合経済から市場機能に重きを置いた経済体制へと、本格的な方向転換を果たすことになった。この経済改革以降、90年代を通してインドのGNPは5%から8%の成長を続け、一人当たりの国民純生産は、91年度のマイナス成長から一転して、5%前後の成長を達成し続けている(表1-1)。90年代後半に入ると、グローバル化と情報革命の波が強くなり、IT技術者養成に国を挙げて取り組むようになった。インド人のIT技術者は、英語力が高く、数学をはじめとして高い高等教育水準を誇る。先進国の技術者と比較して安い賃金で雇用できるため、欧米メーカーから引く手あまたの状況である(榊原 2001)。他方で、カースト制度<sup>1</sup>という旧来からの身分制度が未だ残るインド社会で、IT産業の振興を目的とする規制緩和や経済自由化が、他の分野にもおよんだ場合(実際に自由化・規制緩和は多様な政策分野に広がりつつある)、貧富の格差や農村部と都市部との地域間格差にどのように影響を及ぼすかが、重要な論点として浮上している。

表1-1 インドの国民生産の成長率

(1999-2000 まで 1993-94 年価格、2000-01 年から 1999-2000 年価格) (単位：%)

	GNP (国民総生産)	NNP (国民純生産)	一人当たり国民純生産
1992-93	5.1	5.0	3.1
1993-94	5.9	5.8	3.4
1994-95	7.2	7.1	4.9
1995-96	7.5	7.3	5.2
1996-97	8.2	8.2	6.1
1997-98	4.9	4.6	2.6
1998-99	6.4	6.5	4.4
1999-2000	6.2	6.3	4.4
2000-01	4.0	4.0	2.1
2001-02	5.9	6.2	4.2
2002-03	3.9	3.9	2.2

出所) Government of India のHP *Union Budget and Economic Survey*

(<http://indiabudget.nic.in/es2005-06/chapt2006/tab12.pdf>)

本論文でインドの初等教育と財政問題を取り上げる理由は、この論点に深く結びついている。今のインド社会では、一方で、高等教育機関の高いレベルにより、政府が IT 技術者養成に力を入れており、都市部富裕層の教育熱は加熱するばかりである。デリー（首都）をはじめとする大都市圏には、小学校レベルから巨額の教育費をつぎ込んで子どもを私立学校に入学させて、将来の大学や大学院への進学に備えてエリート教育を施そうとする裕福な家庭が多い。都市部の知識エリート層の一部では、インド社会に伝わるカーストの伝統が形骸化しつつあるとも言われている。他方で、インドの農村部に目を転じてみると、そこにはいまだ文字を読めない多くの若者が生活し、学校に通えずに児童労働<sup>2</sup>に従事する子どもたちも存在する。カーストの影響や、女性に対する差別的な考えも、いまだ根強く残存している。

インド社会は、途上国の中では Gini 係数はそれほど高くなく、この数値のみを見ると「平等に貧しい社会」だと見られがちであるが、国民の 4 人に 1 人が「貧困線」以下の暮らしをしており、10 億を超える莫大な人口を対象とした統計データ収集に伴う困難などを考慮に入れると、実態は、数値以上に貧富の格差が大きい社会とみるべきである<sup>3</sup>。1990 年代に入って実施された規制緩和、経済自由化および IT 革命は、その貧富の格差と地域格差をより拡大させた。ごく一部の富裕層のみが自由化政策の恩恵に預かるような仕組みができ上がり、将来的に階層構造が固定化していくことを危惧する研究も発表されている<sup>4</sup>。10 億もの莫大な人口を抱えるインドがそのような偏った社会で不公平感を高まらせたまま発展を遂げていくことに、持続性が認められるであろうか。インド世界は「多様性の中の統一」<sup>5</sup>という言葉で語られる。マハトマ・ガンジーも、その命を懸けて異教徒間の融和を説いた。民族、宗教、言語などの多様性の中でインドが望ましい発展経路を見つけるためにも、中央政府による国内経済格差、地域格差、教育格差の是正と、州政府による州内諸格差の是正といった課題への取り組みが、今何よりも重要である。

## 第 2 節 論文の目的と焦点

### 2-1 論文の目的

本論文では、人間開発を重視する立場にたって、インドの教育を社会的、歴史的、財政的に分析することから、考察を始めている。このような観点からインドの教育に関して包括的に論じた既存研究は、数少ない。Dreze と Sen が 1995 年に記した著書 *INDIA: Economic Development and Social Opportunity* (1995) は、同様の立場からインドの経済開発と社会的機会を論じている。その内容は多岐にわたっているが、一章分を基礎教育に充て、インドの初等教育の現場の抱える諸問題や識字率と財政の州間格差などの問題に関して詳細に分析している。本論文では、Dreze と Sen の既存研究をふまえつつ、1990 年代後半から 2004 年前後までの状況を分析するという作業を付け加えて、発展させることを目的としている。この基礎作業をふまえて、日本の対インド ODA 政策を批判的に分析し、今後のイン

ド経済社会の行方と我が国が成すべき開発援助の改善課題を展望する。

多くのセクターで多様な格差が存在するインド社会が、グローバル化とIT革命の波に投げ出されたときに、どのような問題が生じてくるのか<sup>6</sup>。この課題について、(1)インド政府の政策課題と、(2)外国援助とくに日本の対インドODA(政府開発援助)の課題の両面から、論じた。結論的に述べれば、インド政府の政策については、州政府への一般補助金の一部を、教育目的へと特定化するなどして、地方政府が教育政策に予算を配分するようなインセンティブを財政構造に組み入れる工夫が求められている。地方分権の時代とはいえ、途上国の社会政策分野では、依然として国(中央政府)が果たすべき責任がある。日本の対インドODAについては、人間開発分野への大胆な重点移動が必要である。

第1の課題(インド政府の政策)について。人間開発分野の援助効果は、援助事業の適切さだけではなく、受け入れ国(本論文ではインド)側のガバナンスと政治的意志にも依存する。ガバナンスは腐敗や汚職の有無や程度に左右される。政治的意志とは、ここではインド政府がどの程度人間開発に注力しようとしているのかという意欲を指している。一般に途上国は、先進国や他の途上国との競争で産業発展を急ぐあまり、人間開発への予算配分を軽視する傾向にあると考えてよいだろう。インドにもこのことがあてはまり、中央政府だけでなく、地方政府に教育制度を充実させようとする意志が乏しい(本論文中の第4章表4-10、表4-11に表れている)。そのため、中央政府から州政府へ交付される一般補助金は、州政府によって十分に教育分野に割り当てられない。州政府の教育予算が限定され、州内の遅れた地域と基礎自治体への支援が限定されてしまい、州内格差が是正されず放置されるか、あるいは拡大するといった問題が生じている。中央政府は、州政府向けの一般補助金の一部を教育目的に特定化する必要がある。それによって、州政府による教育政策や州内格差是正努力を刺激すべきなのである。

第2の課題、すなわちODAについては、近年産業インフラ建設から貧困対策へと重点が移ってきているが、対インドODAについては依然としてインフラ事業が多い。産業基盤整備を進めても、整備された施設を有効に利用できる人材を育成しないと、設備の有効性・生産性は低迷しよう。人材育成や教育の充実の重要性は、対インドODAに限ったことではないが、とりわけ識字率が低いインドによく当てはまる。筆者は、対インドODAについて、産業基盤整備支援から初等教育支援へと重点を大胆に移す必要があるとの考え方にたっている。さらに、重要な点は、人間開発への予算配分を増大させるだけでなく、人間開発分野の援助事業の「質の改善」も検討されねばならない。本論文では、第2章でのミクロな(学校現場の)視点からの教育ニーズの把握をふまえて、教育ODAの改革課題について論じる。

なお従来より有償支援がよいのか無償支援がよいのかの問題がある。有償支援は途上国の対外債務を増やすことになり、望ましくないとの見解があるが、他方で無償支援は途上国の援助依存体質を深め、自立への努力を減じる(自立への負のインセンティブである)との批判もある。いずれの考え方にも一理あるが、対インドODAを考える際に重要なこ

とは、有償か無償かの問題よりも、事業が産業インフラ整備中心となっていることが果たして適切か、という点である。

ところで、なぜ対インドの教育ODAが量的にきわめて限定されているのか。それにはそれなりの根拠があり得る。一つの要因は、援助効果の測定が難しいことであろう。援助プロジェクト評価は、むしろ教育に限らず容易ではないが、教育の場合、子ども一人一人の得意・不得意科目の違い、個性、発達テンポの違いといった個体差が大きいので、効果の判定が難しい。また子どもの成長を見守りつつ評価せねばならないので、4～5年のタイムラグが生じる。近年、日本のODAの効率性については、納税者の監視の眼が厳しくなっており、効果判定のあいまいな事業への予算配分は、難しくなっている。しかし、評価の困難性という課題を克服して、人間開発重視へと、対インドODAの舵を大きく切るべきであろう。そのためには、教育支援効果の評価方法を発展させねばならない。本論文はその方法の確立にむけての、基礎的研究ともいえる。教育支援効果を測定するには、ベース・ライン（支援前の状況、BL）を確認しておく必要がある。BLからどの程度状況が改善されたか、支援の前と後の「距離」が援助効果だといえよう。教育の現状を正確に反映した政府統計は限定されており、BLを知ること自体が1つの研究課題である。

## 2-2 論文の焦点

本論文の焦点は3つある。第1に、対インド教育ODAの課題を現状に即して解明するための基礎的作業として、インドの教育市場の実態を分析することである。第2に、インド政府の教育政策を批判的に考察する。特に、州政府が教育予算を拡充するようなインセンティブを、いかに財政に組み入れるかについての検討を行う。第3に、実態に即して、日本のODAを批判的に検証し、改善課題を検討することである。インド政府の教育政策と、日本や他国のODAは、いわばクルマの両輪といえよう。ODAが永遠に必要なだとは思われないが（長期的には途上国の脱ODAが展望されるべきである）、当面はインド政府の国内政策の1つの輪だけでは、インドのような貧困国の教育制度の充実は進まないであろう。

## 第3節 「多様性」の歴史的背景と現代インド経済の概観

### 3-1 歴史的背景

本論文では、「格差」を、Gini係数で測定できる所得面に限定せず、歴史的経緯のなかでつくられてきた社会格差（教育機会の格差、地域間格差など）を包含する概念として扱う。重要な点は、こうした格差の拡大は1990年代の新自由主義に基づいた経済自由化政策に還元できないということで、経済政策から独立した歴史的背景・要因にも注意を払う必要があるという点である。新自由主義は、歴史的に形成された格差構造を増幅する役割を果たしたと、理解することができる。インドは1947年に独立した後、56年11月にはそれまでの藩王国による地方支配を終焉させて、数多くの言語に合わせて州を再編した（州制度自体は当時すでに存在し、藩と州が重複していた）。そのため州によって言語、宗教、民族・

部族構成などが多様である。同様に州によって経済力や財政力が異なり、富裕州と貧困州との格差は中央政府からの財政移転によっても十分解消されていないのが現実である。現在、財政基盤の脆弱な州が州独自の徴税権、財政権限の拡大をさらに求める動きがあるが、それが州への権限移譲に慎重な中央政府との政策的相違によって、深刻な摩擦を引き起こしている州もある。

このような多様性による影響がインド社会の中で最も明白に現れているのが、およそ60%という低い識字率である。国連開発計画（UNDP）が毎年発行するHDI（人間開発指標）について、インドの数值は低く、世界177ヶ国中127位である。この数值は先進国だけでなく、他の発展途上国と比較しても見劣りするものであり、その指標を指して「世界の貧困者の半数と世界の非識字者の半数がインドに住んでいる」（賀来 1998）と言う指摘さえある。2003年10月より、インドはBRICs（ゴールドマン・サックス社の造語）の一因の「成長株」として世界の注目を浴びているが、ブラジルが63位、ロシアが62位、中国が85位であるのに比べて、インドのHDIは極端に低い数字となっている。この事実は、インドの社会における、経済成長の明るい面と人間開発が遅れているという負の側面のコントラストの強さを表しているともいえる。

### 3-2 現代インド経済の概観

インドは328万平方キロメートルの国土を有し、28の州と6つの連邦直轄領から成る共和国である。その地理的位置は、北にはヒマラヤ、カラコルム山脈が連なり、南端のインド洋に突き出たコモリン岬まで3214キロメートル、また東のパキスタン国境から西のバングラデシュ、ミャンマー国境までは2933キロメートルにも及ぶ。この面積はロシアを除いたヨーロッパ地域の約3分の2に当たる。その国土は北からヒマラヤ山脈、ヒンドゥスターン平原、デカン高原（インド半島）と大きく三つに区分できる。また1995年の世界銀行の調査で人口は9億3000万にも及び、2001年には10億人に達している。

その広大な国土面積、膨大な人口の二点において、インドはアジアで中国に次ぐ大国である。「社会主義市場経済」の名の下、経済発展を続ける中国に続いて、インドは21世紀のアジアで大きな鍵を握る国と言われている<sup>7</sup>。

1947年の独立以降、インドは社会主義的な思想に基づく発展途上国型福祉国家を目指し、混合経済体制で経済社会の発展を目指してきた（この時代のインド経済の変遷に関しては第2章を参照）。70年代の終わりには、インドは長期に渡る経済停滞と閉鎖的な国内市場中心の開発システムにより、世界市場から大きく取り残されることになった。

一方、この時期、遠く東アジアでは輸出志向型工業化を選択した台湾、韓国、香港、シンガポールの東アジアNIES諸国が飛躍的な経済発展を遂げていた。1980年代に入るとその発展はインドにも大きく影響を与え、これまでの閉鎖的な輸入代替工業化政策から脱却し、規制緩和を基調とした経済自由化への政策転換が様々な方面から叫ばれるようになった。しかし80年代はまだ規制緩和、外資導入は段階的であった<sup>8</sup>。

1980年代末からインドの政権はめまぐるしく変わり、内政と経済が不安定な中、90年8月、湾岸危機が勃発した。中東への出稼ぎ労働者が多いインドはその影響を大きく受け、彼らからの送金、輸入原油価格の上昇、輸出の減少などによりほぼ29億ドルの損失を被ったと言われている。その結果、91年1月には、外貨準備金はわずか二週間の輸入決済分に相当する140億ルピー（約7億ドル）にまで落ち込んだ。インド政府は91年1月19日、IMFから333.4億ルピー（約18億ドル）の緊急融資を受けなんとかこの危機を乗り切ることが出来たが、経済再建の見通しが立たない内に5月21日、ラジブ・ガンジー首相が暗殺されたのである。インドの対外債務残高は3月時点で700億ドル、ブラジル、メキシコに次ぐ世界第三位の債務国となっていた。首相暗殺による不安定化によりIMFの追加融資も困難となり、インドは独立以来最悪の政治経済的危機を迎えた。

1991年6月、総選挙で善戦した国民会議派のナラシムハ・ラオ(P.V. Narasimha Rao)政権の下、マンモハン・シン蔵相が中心となって、これまでの国家指令型混合経済から構造改革、経済自由化を目指す政策へと本格的な方向転換を果たすことになった。表1-1を見ても分かるように、この経済改革以降、90年代を通してインドのGNPは5%からおよそ8%の経済成長を続け、一人当たりの国民純生産も1991年度のマイナス成長から以降一転し、5%前後の成長を続けている。90年代後半に入るとインド人民党(BJP)政権の下、国産化・輸入代替工業化政策からの離脱と経済自由化・民営化を推し進めた。またIT技術者養成に国家を挙げて取り組んでいる。物価上昇率も平均して5%内に抑えられ、2000年以降には経常収支の黒字化も達成された。

21世紀の現在、インド人技術者は英語力が高く数学をはじめ高い高等教育レベルを誇り、一方で先進国の技術者と比較して安い賃金で雇用できるため、欧米メーカーからも引く手あまたの状況である。

しかしカースト制度など旧来からの身分制度も未だ残るインド社会で、IT産業に代表される規制緩和、経済自由化が貧富の格差、農村部と都市部との地域間格差にどのように影響を及ぼすか。注目しなくてはならない問題は数多い。

2004年になって90年代からのインドの方向性に変化が現れた。04年4月から5月にかけて実施されたインド第14回下院議員総選挙の結果、90年代の経済自由化路線を推し進めてきたインド人民党(BJP)が敗北し、国民会議派が第一党に返り咲いたのである。またインド共産党など左派勢力も軒並み拡大した。会議派は14の連立政党と共に統一進歩連盟(United Progressive Alliance)を結成し、マンモハン・シン首相が就任した。UPA政権は、これまでの経済自由化、民営化がもたらした貧富の格差、地域間格差拡大にの是正に乗り出し、農村・貧困・雇用対策への取り組みを優先的に取り上げる方針を明確に示した。

新政権がこれらの課題にどう取り組むか、その結果インドはどこへ向かっていくのか。今後の評価を待たねばならない。

#### 第4節 論文の構成

第1章において、インドの教育を考察する上でその前提となる「開発と教育」に関する代表的な経済学理論をサーベイし、考察を加える。また発展途上国の教育に見られる特徴を挙げ、インドの初等教育を考察する上で一つの視点を提供したい。

次に第2章において、主に1996年に教育指標の劣っている5州を対象に実施されたPROBE調査を元に、インドの教育が抱える問題を分析する。前半部分では、学校生活、学校経営に関わる諸問題を具体的に検証する。後半部分では、インド特有の社会構造との関わりの中で教育がどう影響されているか、指定カースト・指定部族、ジェンダーの問題を分析する。インド社会においてこれらの多様性はいまだ影響は大きく、特に貧窮した農村部に暮らす人々の意識や生活への影響は計り知れない。教育現場で多くの問題を抱える初等学校は、多くがこのような貧しい農村に存在する学校なのである。

第3章では、インドの教育制度の発展過程を歴史的に考察し、そこに各時代に存在するインドの「二重性」を指摘したい。ガンジーに大きな影響を受けた英国植民地期の教育思想から1950年代のガンジー主義からの転換、60年代の教育改革を経て、70年代におけるインディラ・ガンジーの強権政治とガンジー主義の復権までを、その時代の変遷と特徴を踏まえて分析する。さらに90年代以降の経済自由化政策における都市部の現状を紹介する。

第4章では、教育制度改革への国内的財政アプローチを分析する。まず中央政府、州政府、そして都市、農村の基礎自治体など、インドの自治の仕組みを確認する。政府の役割の一つである教育について考察するとき、まず前提としてどのレベルの政府が中心となって教育に取り組むべきかを確認しなくてはならない。次にインドの中央政府、州政府の財政にみられる特徴を検証する。近年、各州の自治的権限の拡大を求める要求が大きくなっている。中央政府、州政府の財源にみる特徴、そして中央・州政府間の財政再配分制度、各州間の財政格差などの特徴をまとめる。また欧米先進国、他の途上国との比較において、インドの財政にどのような特徴があるかを明らかにする。さらに第4章第4節では、識字率の向上や初等教育に対する財政支出の面からインド各州の多様性、格差の大きさを検証する。インドの財政制度を考える場合、従来の研究ではインド社会の抱える多様性を十分に考慮しているものは少なく、また従来のインドの地方財政研究においてもその前提となるインド社会の実状の把握において十分な認識に基づいてなされたものは極めて少ない。(但し、根本・金子・仁科・青木(1994)のように、インドの実態に則した極めて詳細な研究もある。)そのような問題意識の上にインドの識字率の現状と社会サービス、教育サービスへの比重にどのような特徴がみられるかを検証する。

第5章では、前章までの分析を元に、教育制度改革への国際的財政アプローチとして、日本のODA政策を分析する。現在のインドの教育の実状に対して日本の対インドODAの現実から乖離した側面に焦点を当て、今後の対インドODAの向かうべき指針を提言したい。

最後に、終章で結論と今後の研究課題を述べる。

---

<sup>1</sup> カースト=インド人社会、とくにヒンドゥー社会において、相互に様々な制限規制をもち、特殊な身



分的階層関係をもつ集団、あるいはその社会関係をいう。カーストの内容と機能、社会的影響は歴史的に変化があるが、概していうならば、その特徴は通婚範囲や飲食・祭儀をともにする限界が規制され、伝統的に一定の職業を世襲的にもち続け、社会的交際関係にも一定の限界を保つ家族集団構成であり、現実には姓や種族・地域・職業などによって区別されてきた。その主なものとして、1) 大工、鍛冶屋、床屋などの職能集団、2) 分業の発展によって新たに形成された職能集団(例・裁縫師カーストから分離した染物屋カースト)、3) 階層分化から生まれた<階級的>(例・カースト農民層から上昇した領主的階層)、4) 改宗などによって発生した宗派的カースト(例・イスラム教徒の諸カースト、シク教徒)、5) 被差別によって発生した不可触民、などに分けられる。

カースト体制を存続させる大きな要因となってきた点として、カースト成立の一要因とされる職業が分業と世襲の維持によって成されてきたことが重要であろう。農業カースト、商人カーストなどと大別されるように、カーストと伝統的職業の理念が深い相互規制関係で考えられてきた。今日では、慣習面では強固にその機能をもち続けているとしても、近代的諸関係とくに資本制経済が導入された結果、その影響は特に都市部を中心にカーストの規制は急速に崩れつつある。しかし農村部ではなおその影響は根強く残っており、不可触民に対する差別問題も多く、インド人社会近代化を抑制する最も大きな問題となっているといえよう(小谷「カースト」『経済学辞典』大月書店、荒「カースト」『経済学辞典』岩波書店)。

<sup>2</sup>ケヴィン・ベイルズ(2002)は、「債務奴隷」という言葉を用いてインドの児童労働の過酷な現状を描いている。

<sup>3</sup>ジニ係数とは、所得格差を表す係数であり、格差が小さいほど0に近い値になり、格差が大きいほど1に近い値になる。インドのジニ係数は、UNDPの『人間開発報告』の最新版(発行は9月頃のため、本論文執筆時点での最新版は2005年版である)によれば、0.325(1999年)であり、その数値はブラジルの0.593(2001年)や中国の0.447(2001年)よりも低い(UNDP 2005)。その意味では、インドは所得格差が小さく、人々は「平等に」貧しいとも言える。ただし、国際機関に報告されたGINI係数だけをみて、不平等の度合いを判定することには、慎重であるべきだろう。たとえば日本のジニ係数は、海外に発表している数字としては、0.249(1993年)であるので(同上書)、これをみる限り日本は非常に平等な社会である。しかし日本国内には長い論争があり、論者によって計算値が異なっている。厚生労働省は、0.25ではなく、その倍もある0.5以上の数値を採用しており、これを支持する学者として橋木俊詔がいる。谷沢弘毅の整理によれば(1999, 47)、少なくとも6つの研究者ないし研究グループが、6つの異なったGINI係数の推計を発表してきた。たとえば、溝口敏行・寺崎康博の研究では、1990年のGINI係数が0.372となっている。このような状況に鑑みると、インドについても国連へ報告された0.325が現実を適切に反映した数値か否かについては、疑問の余地がある。この点についてのインド国内での論争の有無を確認する作業を含めた詳細な検討は、今後の課題としたい。

<sup>4</sup>近藤則夫(2000)は、1980年代後半から90年代中盤にかけて、構造調整と経済自由化の影響から年平均3-4%の成長があったにも関わらず、所得分配の不平等性を考慮に入れると、相対的に少数の中・高所得者、近代組織部門で経済成長の成果を容易に享受できる層のみが裕福になった、と指摘している。

<sup>5</sup>アメリカ合衆国の紙幣の中にも、ラテン語で“E Pluribus Unum”(英語でOne out of Many「多様性の中の統一」)の標語が見られる。アメリカ合衆国の場合、移民国家としての民族の多様性や連邦国家とし

---

ての州の多様性の下で国家としての統一を表す言葉であるが、インドの場合、民族や州の多様性のみならず言語やカーストの多様性も含んでいる。ムガル帝国や更には古代インド文明から存在するインドの多様性は、建国 240 年ほどの歴史の浅いアメリカ合衆国のそれとは異なるものである。

<sup>6</sup> Reddy, Neelaveni, Moorthy (2002) は、インド各州の将来の開発イニシアチブは教育開発に焦点を絞るべきであり、特に社会開発が劣っている州では基礎教育に大きな役割を果たすべきであると主張している。

<sup>7</sup> インドの GDP は 2003 年統計で 6006 億 3700 万ドルであり、一人当たり GDP は 565 ドルである。2003 年の財・サービスの輸入高は 923 億ドル、輸出高は 810 億ドルである (World Bank 2005)。

<sup>8</sup> 1982 年 10 月、日本の鈴木自動車工業がマルチ・ウドヨグ社との合弁契約を結び、長い間外資参入を拒絶してきたインド自動車業界にいち早く新風を吹き込んでいる。

# 第1章 「開発と教育」に関する理論的考察

開発と教育との関係性を考える際に、その前提として「教育をどうとらえるか」という視点が重要である。この視点の違いによって、社会のあり方が大きく変わってしまうからである。すなわち、「教育と開発」というテーマへの接近方法として、大別して次の二つの視角が存在する。

第一に、国民経済の発展の一翼を担う主要因としての側面に着目するという視角である。一国の国民をその国家が経済発展する上で必要なある種の「資本」（人的資本）と考え、教育に投資することで国民の知識、能力、技術開発力を養い、それを通して経済発展へと導くという、「人的資本」の見地に立った考えである。近年では「内生的成長論」や「成長会計論」において再び「開発と教育」のテーマが注目されるようになっている。

第二に、社会の中での福祉・人間教育としての側面から論じる視角である。近代民主主義社会における教育に課せられた規範的な役割ないし目標は、国民統合の達成、平等概念の普及、人格的・肉体的発達の保障の三機能である。これら3つの目標が、相互に調和的な関係を保ちつつ作用しあって達成されたときに、経済と市民社会は、理想的な発展経路を歩んでいると考えることができる。

このように、教育制度にはいわば二重の機能が求められるわけであるが、この点は国家の本質の二重性の問題とも関係している。次節では、前者の視角を重視する諸学説を「人的資本論」、後者を重視する立場を「人間発達論」と総称して、整理した。

## 第1節 教育の経済理論

古くは18世紀のアダム・スミス、19世紀ではF. リスト、19世紀から20世紀にかけてはアルフレッド・マーシャルが、教育あるいは健康が生産性に大きな影響を及ぼすと述べている。なお欧州の啓蒙時代の思想家として教育論と不可分なのがJ. J. ルソーで、その代表作の1つに『エミール』があるが、この歴史的名著の検討は以下では行わない<sup>9</sup>。

A. スミスは、『国富論』(The Wealth of Nations)の中で、教育効果に言及している。そのうちの一つをみておこう。第1編第2章の「分業を生む原理について」において、「さまざまな人の生まれつきの才能の違いは、実際には、われわれが意識しているよりもはるかに小さいのであり、成人したときに、さまざまな職業の人たちを隔てるようにみえる大きな資質の相違も、分業の原因であるよりは、むしろ結果である場合が多い(Smith 1776, 28)。」と述べている(以下、引用もとのページ数は原典(グラスゴー版)より。但し、翻訳は岩波書店版による)。さらに、「たとえば、学者と普通の路上の運び屋とのあいだのように、もっとも似ていない性格のあいだの相違も、生まれつきによるよりはむしろ習性、風習、教育によるように思われる。」と述べており、最後に「人間のあいだでは、もっとも

似たところのない資質こそたがいに有用なのであって、彼らのそれぞれの才能のさまざまな生産物が、取引し、交易し、交換するという一般的性向によって、いわば共同財産になり、そこからだれもが他人の才能の生産物のうち自分の必要とするどの部分でも、買うことができるのである (Smith 1776, 28-29)。」と記している。

すなわち、スミスは人間が本来持っている資質の相違には教育が大きく作用しており、その相異なる資質は個人の分業や経済活動を有効に作用するための重要な必要条件であるとしている。

さらにスミスは第5編第1章で、上のような教育の重要性に鑑み、公共が国民の教育について配慮すべきか否か、あるいはいくらかの配慮が必要だとするなら教育のどの部門にどの程度配慮すべきかを記している。「一般民衆の教育はおそらく、文明化した商業社会では、ある程度の身分や財産のある人びとの教育よりも、公共の配慮を必要とするだろう (Smith 1776, 784)」と記した上で、「どの文明社会でも、一般民衆は、いくらかの身分や財産のある人びとほどには教育を受けていないけれども、それにもかかわらず、読み、書き、計算という、教育のもっとも基本的な部分は、生涯のきわめてはやい時期に身につけることができるから、最低の職業をやがて仕込まれるはずの人びとでさえ、そうした職業につくまえに、それらのものを取得する時間はある。公共はきわめてわずかな経費で、国民のほとんどすべてにたいして、教育のそれらもっとも基本的な部分を取得する必要を助長し、奨励し、さらには義務づけることさえ、できるのである。」と記し、身分や財産に恵まれた人びとだけでなく、一般民衆に対して公教育を普及させそれを義務づけることの重要性を説いている (Smith 1776, 785)。

R. マルサスは 1798 年に出版した『(初版) 人口の原論』(いわゆる『人口論』)において、人口成長と経済との関連に言及して、下層諸階級の状態の決定的改善を主張している。彼は著作の中で「おおきな知性のはたらきが、人間にたいして、この(両性間の)情念(=感覚的快樂)の支配を減少させるかたむきがあることをわたくしはみとめたいとおもうから、そうみとめるとして、人口にはっきりと影響するにたりるほどの何らかの差が生じるようになるには、そのまえに人類の大多数が現在のもっともかがやかしい人物以上に、いちじるしく進歩しなければならないことはあきらかである。」と主張した (Malthus 1798, 217)。つまり、彼は等比級数的に増大する人口と等差数列的に増大する生活資料との乖離を考察し、生活水準を引き上げ、貧困を解消する手段として、下層労働者の進歩、つまり教育を普及させることを挙げている(同上書 pp. 277-278)。教育を通じて労働者に時間をかけて技能を習得させることで、労働者の結婚や世帯形成を遅らせることを狙いとしたのである。

しかし、彼らは教育投資の問題を経済成長論のモデルとして経済学の内部に取り込んだわけではなかった。経済成長の原動力として教育と開発の関係に着目したのはシュルツ (Theodore W. Schultz) であり、その手法を広く拡大させたのはベッカー (Gary S. Becker) である。

### <人的資本論>

シュルツは伝統的経済学において生産の三要素とされる、土地（自然資源）、労働、資本を投入因数とする生産関数だけでは、経済成長を十分に説明できないとして、その他の要因を模索した。彼は知識や技能を修得するために教育へ投資し、生産能力向上、経済成長へ結び付ける「人的資本への投資」に着目したのである<sup>10</sup>。

シュルツは各個人間の稼得所得の差について、その相違は「教育と健康の相違」であると考へた。つまり、人的資本（教育と健康）への投資額の相違が、各個人の労働生産性の相違となり、所得の相違に結びつくのである。それまでの経済学では単純な肉体労働のみを労働の形態として想定していたのに対し、彼は「労働の質」に着目した。自らに投資することで自らの選択の幅を広げることが可能になり、逆に人的資本の成長がない者は肉体労働の貧困だけが残り、満足のいく生活を営めるものは財産所得のある者だけになる。

人的「資本」という概念を用いる以上、「資本」としての側面に関して若干の考察を加えなくてはならない。一般の物的資本の場合、まず投資をし、その後そこからの利益を回収することになる。人的資本の場合、高校・大学に進学して勉強をしたり、専門学校・技術学校で職業技術を学んだり、職場で訓練や研修を受けることなどが投資と考えられる。高校・大学ならば入学金・授業料を支払わなくてはならないし、専門学校・技術学校も同様である。職場での訓練や研修にも、個人や企業からの費用が支払われる。また高校・大学・各種学校に通学する間は働けないので、その間にも働いていれば支払われたであろう給料も投資したと考えられる。

人的投資も投資という経済行為である以上、その収益の回収が実現されねばならない。それは、投資しない場合に比して高い水準の給与・報酬の受取りや、資格・技能等への特別手当という形態をとる。

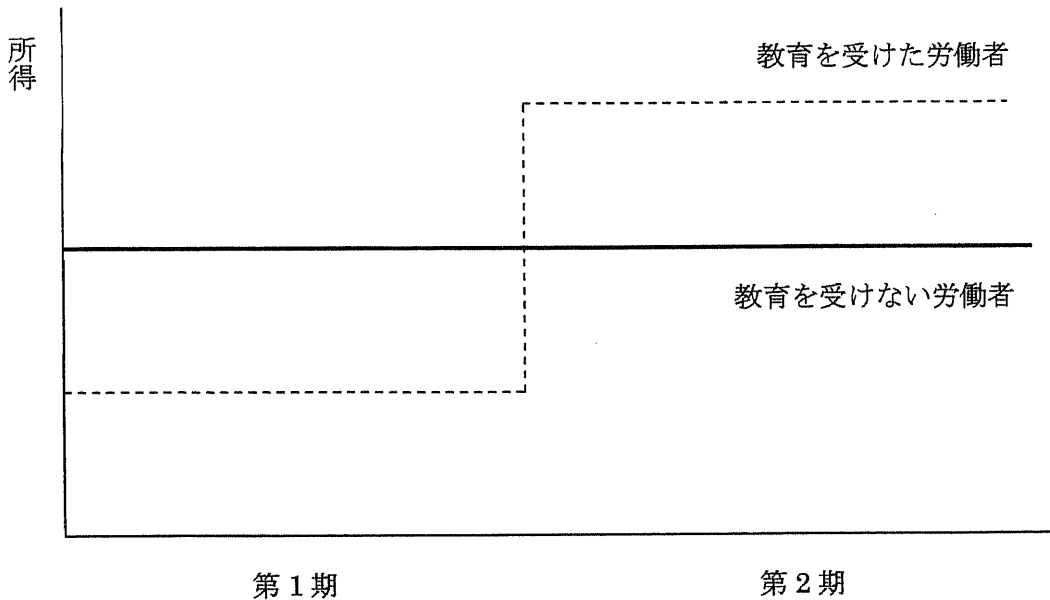
教育を受けた労働者は教育を受けていない労働者と比較して、就学期間中は、その教育費用分だけ所得が低いということになる。しかし時間が経過して就職すると、教育を受けた労働者は教育を受けていない労働者と比較して、給料・特別手当の分だけ所得が高くなる。つまり、両者の関係は教育享受期間と労働期間との間で逆転するのである。この現象は、発展途上国の特に農村の子どもたちが学校に通わずに労働するという事実も説明できる。彼らが学校に通うということは、その時間だけ労働すると得られるはずの所得をあきらめることでもあるのだ。

### <教育の外部経済効果>

教育の経済に与える側面として、前述した人的資本としての面に加えて、その外部経済効果も重要である。

教育を与えることは一個人の知識・能力を高めるだけでなく、個人が得た知識を仕事を通じて周囲に伝播させ、集団、組織、社会全体の知識・能力を向上させることにもつながる。社会全体が同じ知識・能力・技術を共有することが、コミュニケーションやチームワークの向上につながり、最終的に社会全体の生産効率の向上に発展するのである。

図2 人的投資と所得



出所) アジア経済研究所・朽木・野上・山形編

『テキストブック開発経済学』有斐閣、1997年、p.65

原典出所) 小池和男『仕事の経済学』東洋経済新報社、1991年、p.80

#### <シグナリング理論>

人的資本論とならぶ教育の経済学的アプローチとして、Spence(1973)によって提唱された「シグナリング(signaling)理論」がある<sup>11</sup>。人的資本論では教育を個人の能力を向上させる手段として捉えていた。シグナリング理論では、逆に個人の能力は教育を受ける前に既に決定されており、教育を受けることはその個人の能力を「シグナル」として他人に知らしめることであるとみなす。中卒、高卒、大卒という学歴の「縦」のシグナリング機能ももちろん存在するが、我が国の場合、高校の進学率がほぼ100%を示し、大学進学率も上昇しており、このような側面でのシグナリング機能は比較的弱い。むしろ我が国の場合、同じ大卒でもどこの大学を卒業したかという学歴の「横」のシグナリング機能が、その側面を表していると思われる。

人的資本論、シグナリング理論は相反するアプローチを取っているが、教育を個人への投資とみなす点において共通している。しかし教育には一方で福祉としての側面、人間として望ましい生存・発達としての側面も存在する。次節ではその側面に着目して考察を進める。

次に、社会の中での福祉・人間教育としての側面から教育を論じる視角がある。ここでは

教育は、医療、福祉、保育なども含めた人間的生存と発達を保障し、その意味でも教育制度は公共財の一つとして整備することが望ましい。

#### <アマルティア・センの「潜在能力」アプローチ>

1998年のノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン(Amartya Sen)は、人間が生きていく際の質そのものを考慮して人間の福祉と自由を評価する「潜在能力」アプローチを論じている。発展途上国の開発、教育を論じる上で、近年最も注目されていると思われる彼の人間開発論をここで概説する。

彼はまず「平等」という概念に着目した。「人間の平等」とは果たしてどのような意味を示すものなのだろうか。人間というものはそもそも多様なものであり、平等を判断する時の変数(例えば、所得、富、幸福、自由、機会、権利など)も複数存在する。ある変数が平等になると、別の変数が不平等になってしまう。では人間の多様性を前提として、「何が」平等であるべきなのだろうか。そこでセンは、人びとが持つ「潜在能力」の平等こそが重要である、としたのである。ここでいう「潜在能力」とは、人が選択できる様々な「機能」の組み合わせを意味している。また「機能」とは、「十分な栄養を得ている」「避けられる病気にかからない」という最も基本的なものから、「自尊心を持つ」「社会生活に参加する」という非常に複雑かつ洗練されたものまで含まれる。このような個人の福祉を「達成された機能」ではなく、「達成するための自由」で評価しようというのが、センの「潜在能力アプローチ」の考え方である。

個人の福祉を潜在能力で捉えることの妥当性は、次の二つの相互に関連した考え方から生まれている。

一つは、「もし『達成された機能』が人の福祉を構成しているとする、潜在能力(すなわち、ある個人が選択可能な機能のすべての組合せ)は、『福祉を達成するための自由(あるいは機会)』を構成している(セン1999, 60)」という考え方である。すなわち、潜在能力は、ある個人が福祉を達成するための手段(自由)をいくら持っているかを示すものである。しかし、それは手段にすぎないというだけでなく、「自由」というものが本質的に重要であるとみなすこともできる。

もう一つは、「選択することそれ自体が、生きる上で重要な一部分である」という考え方である。重要な選択肢から真の選択を行うという人生はより豊かなものであるとみなされる。ある特定のタイプの潜在能力は、「達成された成果」である福祉に直接結びつく。選択の自由は、人の生活の質や福祉にとって直接重要なものである。

「潜在能力」に含まれる「機能」は、単に実現されたものではなく、潜在的に実現可能なものも含まれる。何をすることが可能かを示しているために、それは人々の自由の程度を示す指標でもある。この「潜在能力」の機能の拡大こそ、発展というものの究極的目標であり、それは同時に自由の拡大を意味している。

発展途上国の開発と教育(人間開発)に関して、センの「潜在能力アプローチ」は21世紀の国際開発協力において新しい基本理念となりつつある。

### <人的資本論批判>

資本主義社会の下では、教育は個人さらには社会全体の生産力の増大、所得の増大を担う側面を持つ。分業化が進んだ資本主義社会においては、教育による能力の向上はさらに生産活動の効率化を生むであろう。しかし、教育には分業化を促進させる機能のみではなく、同時に分業化によって生み出される弊害を克服する機能も存在する。個人はそれまで一人で様々な作業を行っていたのに対し、分業化が進むことで単一作業に専念することになる。更に機械化が進むにつれ、それまでの個人の作業も多くが機械に置き換わり、個人が行う仕事はより単純化される。個人の仕事の単純化が、分業化の進行によって個人の判断力の低下に結びつくことが考えられ、社会の危機、困難から市民社会の崩壊へと結びつく。このような事態を克服するためにも、国家財政からの支出に基づく公教育が極めて重要な役割を担うものと位置づけられる。以上のように、教育には資本主義社会の「生産力としての教育」としての側面と、資本主義社会の中での弊害から引き起こる「発達障害の克服としての教育」としての側面の二面性が存在するのである。

人的資本論の概念に従って教育を通じて労働力に投資するようになると、現代の経済界にはそれを担う人材を独占しようとする欲求がみられるようになる。しかし、彼らの教育費用負担をそうした企業が担うわけではない。その教育費は国家や家計にまかせて、基本的に経済界は若干高い金銭的評価（賃金や報酬）によって人材を確保するにすぎないのである。

他方、労働者の側から分析すると、彼らが新しい、より高度の技能を修得することは、彼ら自身の労働力としての価値を高めることになり、更には高収入にもつながる。それは彼らにとっての更なる上昇志向を生み出す。このようなサイクルは、言い換えれば新しい技能を修得しなければ生存手段の確保すら危うくなることをも意味しており、教育は社会の中での激しい生存競争の焦点として位置づけられることになる。

このように教育は投資であり、将来社会の子どもの安心へと安全への保険であるという認識が深まる中、過熱する教育需要に対して学習塾・予備校をはじめとする教育サービス産業が繁栄する。教育は公教育の範囲にとどまらず、私立学校、学習塾、受験予備校、お稽古事から各種資格取得のための専門学校まで広がる。スポーツ、健康、趣味、生きがいなど、本来、個人の生活をより豊かにするという教育の一側面を蔑ろにし、わが子の将来に備えた投資としての教育、つまり受験や就職のための教育の側面だけが重みを増していく。教育の受益者負担という観念が広まる中で、労働力商品の価値評価という視点から労働能力のより高い評価の追求にのみ関心は集中される。そこでは企業の利潤生産に貢献する能力に評価が限定され、個人の人格的発達やその潜在力を評価することを置き去りにする。人間評価の狭さや一面性、歪みが生じることは避けられない<sup>12</sup>。

家計において教育費の比重は重くなる一方であり、家計は硬直化し、家族としての発達は圧迫される。家計における教育投資の比重が重くなると、当然の帰結として家計における所得格差が教育の享受にも大きく影響してくる。所得が高い家庭に生まれた子どもは幼少



時からより多くの教育を享受する機会に恵まれ、一方で所得が低い家庭に生まれた子どもは生涯にわたって公教育を受ける機会を得るのみとなり、高等教育に進学する機会も損なわれることにつながるであろう。教育の機会均等という理想からは遠くなり、この現状が続くと高所得層と中低所得層の分断化、各階層の世代に渡る硬直化が進むことが懸念される。

## 第2節 発展途上国の教育

### 2-1 発展途上国の教育の特徴

途上国の教育には、先進国のそれとは異なる途上国特有の問題が存在する。

とくに、近代国家として国づくりの途上にあるということを認識しなくてはならない。その側面から教育の果たす機能を挙げると、自ずと先進国とは異なる課題が見えてくるだろう。教育の機能は、一般的に次の三点が考えられる(豊田 1987)。

第一に、基礎教育、つまり読み書き算術によって、国民の基礎的能力を養成する必要性が高い(庶民教育)。

第二に、指導者や中堅幹部を育成する教育体制の機能がある(指導層教育)。

第三に、公民教育、つまり統一国民国家としての国民意識の育成の機能がある(国民教育)。それぞれの側面から、途上国の教育が抱える問題点を挙げると次のようになる。

第一の側面、基礎教育における問題点として、中途退学(ドロップアウト)の多さがある。多くの途上国では初等教育をはじめとする基礎教育のレベルで、中途退学する子どもが後を絶たない。貧困により働き手を欲する途上国の家庭では、子どもも貴重な労働力の一端を担う現実がある。家事労働のみでなく、中には極めて危険で劣悪な環境の中、幼くして違法児童労働へと駆り出される子どもたちも多い。本論文でもインドの事例を挙げたように、学校内における食事支援など様々なインセンティブを通して、途上国の中途退学率を引き下げる政策が行われている。

第二に、教育体制について、初等・中等・高等教育からなる教育体制のピラミッドの問題がある。途上国では、劣悪な初等教育の現場と比較して、高等教育ないし中等教育は充実した教育環境にあることが多い。教育ピラミッドの上層だけがその体制を整えたということは、高等教育に関して都市を中心とする富裕階層の圧力が強かったということである。高等教育は高級官僚を初めとした国家エリート養成機関でもあり、富裕層は自分たちの子どもに高等教育を受けさせることによって出世のパスポートを得させようとする。途上国において、大学を創設することはそれ自体が国の威信に関わるものであり、そこへ就学生を送るのは都市ないし農村の富裕クラスである。このように大学へ進学する師弟は増加の一途を辿ることになる。このような教育体制は、脆弱な初等教育の上に築かれているという現実を忘れてはならない。

第三に、公民教育について、独立以来の為政者の努力にも関わらず、統一国家としての国

民意識は十分成熟していない国も多く見られる。例えばマレーシアでは、マレー人と華人との間に言語、信条、宗教において統一意識を育てる大きな壁がある。アフリカ諸国の状況はさらに困難であり、ナイジェリアのイボ、ヨルバ、フラニなどの部族間には言語、信仰において対立が生じている。

## 2-2 教育と所得の関係

ここで途上国における教育と所得の関係について、留意しなくてはならない問題がある。すなわち、両者間の因果関係に関わる問題であり、それらは大きく分けて二つの仮説があると考えられる。

第1に、所得の低さの原因を教育レベルの低さに求める立場である。低い教育レベルが子どもたちの能力を限定し、そのことで職業選択の幅を狭め、将来的に低い所得に留まらざるを得ない状況にしてしまう。A・センの「潜在能力」アプローチはこちらの立場に立ってインドの貧困を考察している。低レベルの所得を向上させるために教育を充実させ、貧困層の「潜在能力」の向上によって、個人所得の増大、しいては国民所得の増大に、つなげるという考え方である。

第2には、教育レベルの低さの原因をその低い所得に求める立場である（上と逆）。その場合、まず政策によって貧困層の所得を拡大させることが先決である。所得の拡大が第一の目的であり、教育への開発援助・国際協力（ODA含め）に限らず、産業インフラ整備を主体とした支援でも、最終的に経済が成長すればその果実が教育分野の充実にもまわると考えられる。所得の拡大が最優先課題とされ、その結果、人々がより高い教育を望むようになること、想定される。

現在のインド社会において、どちらの因果関係が正しいといえるか。二つの仮説の正否の判断はきわめて難しく、本論文で明確な結論を出すまでには至っていない。但しこの仮説に関しては、次の3点が重要である。第1に、この問題は国民経済レベルだけで論じるのではなく、都市・農村といった地域経済レベルに降りて考察する必要がある。農村では、教育が向上すると、農家の子弟の学歴が上昇する。すると、より高い教育を受けるために、あるいはより高度な内容の職を得るために、子どもは離村して都市へ移動するだろう。すると農村は、高齢化・過疎化して、疲弊する。仮に<教育充実→所得向上>という因果関係が先に成立するとしても、この場合農村の所得については、結果は逆になるのである。

第2に、州によって事情が異なるということである。表4-12と表4-14（いずれも第4章）を比較すると、ケララ州は識字率が高く、またその伸びも高く、州内総生産の伸びも高い。しかし、ハリヤーナ州は所得が高いが、識字率は67.9%と低迷している。ビハール州（最貧州）は、所得も識字率も低い。同州では識字率の上昇率そのものは高いが（1991年から2001年までに38%から47%へと上昇）、所得の増大はそれほど顕著ではない。州ごとの詳細な検討が今後必要である。

第3に、この因果関係を問うことの意義を再検討する必要がある。本稿では、教育の目

的は所得の向上ではなく、人間の「自由」の増大であるというA. センの考え方を尊重している（センのアプローチと百パーセント一致しているというわけではなく、筆者の考え方とセンの方法の間にある若干の「距離感」については、本論文の結論部分 [pp.122-123] を参照されたい）。本稿は、教育現場のニーズの視点から、インドの教育政策や対インド教育ODAを批判しているわけだが、経済成長との関係から（すなわち経済成長に結実していないからという理由で）教育政策を批判しているのではなく、人間開発の視点からの批判である。

### 2-3 インドの初等教育を考える一視点

日本では、「ゆとり」「個性」の重視を謳って義務教育段階の完全週休二日制を実施し、授業時間、カリキュラムを減少させた。このような改革は教育分野だけでなく広く他の分野にも影響を与えることは明らかである。一例として、「ゆとり教育」によって子どもたちの学力低下を引き起こし、将来、フリーターやニートの増加につながるという懸念もある。新自由主義の潮流や長期の不況とも関係して日本人の所得格差を拡大、固定化させ、将来に渡って社会を階級化させるとの懸念も、一部の識者によって表明されている（佐藤2000）。

現在、日本の社会がおかれているこの状況を念頭において、インド社会の抱える現実を目を移そう。1990年代末から2000年代にかけて、インドは情報技術省（IT省）を設け、「21世紀のIT大国」を目指し国家を挙げてIT技術者育成に力を入れている。

約10億人の民が暮らすインドにおいて、初等教育を受けられず文字も読めない子どもたちの数は、将来IT技術を身につける子どもの数をはるかに凌いでいる。インドも、上位階層では幼少時から私立学校に通わせて英語や数学の力を身につけさせエリート教育を施し、厳しい受験競争に晒される。インドの発展を担うといわれるIT技術者も、教育においては幼少期から私立学校でエリート教育を受けてきた者が大部分を占める。カースト制度という身分・階級制度を有するインド社会では、既に上位カーストと下位カーストとの間で大きな格差が存在する。日本の教育改革の例をもとに考察しても、このようなカースト間の教育格差は経済格差をさらに拡大させ固定化させることになるだろう。

国民福祉の向上という視点であれ、人的資本の観点からであれ、ある国民経済の潜在力は一部のエリート層だけで構成されるものではない。インドのような人口大国では、少数エリートの潜在力のみで頼って国民全体の福祉向上を図ることは不可能である。中間層と貧困層も含めた国民全体の能力向上が、この国の経済・社会発展に不可欠である。現状を考慮すると、均等な経済・社会発展のためにも、低カースト層に代表される貧困層の教育を充実させより浸透させることが、21世紀のインドの発展に最重要の課題といえるであろう。

---

<sup>9</sup> 『エミール』は、中世の宗教的教義や近代市民社会勃興期の世俗的な利害にとらわれた人間をいかに解放して、「自然状態」に帰すかという問題意識から書かれた教育論であった。自然と社会との対立にお

ける自然の優位について、ルソー（1712年生、78年没）は、彼の考えを教育論においてつらぬき、それを全面的に展開して、新しい人間形成を説いている。社会と自然についての彼の思想は、『エミール』よりも前に書かれた『人間不平等起源論』（1755年刊行、著者43歳）に遡ることができる。これは、フランスの学術界の懸賞論文コンテスト（課題テーマは「人々の間における不平等の起源は何であるか。それは自然法によって是認されるか」）への応募作として、執筆された論文であった。ルソーは、不平等は「自然に」存在するのではなく、「社会が生み出した」と論じたが、これは当時のフランスの学界が期待した結論と180度異なっていた。結果的に彼は受賞を逃したが、いずれにせよ、人間らしい生き方を既存社会の批判の観点から論じた点は、今日継承されてよいであろう。しかしこれらの著作では、われわれの関心事である、資本蓄積と教育の関連は追及されておらず、この点は、今日ルソーの思想を読み返す際に留意すべき点の1つであろう。

<sup>10</sup> 人的資本論に関して、Pritchett は一般的に相関関係が証明できないと論じている（2001）。教育投資が成長に結びつかない理由として、彼は次の三点を挙げている。第一に、制度が不十分なために教育投資が経済成長に結びつかない点、第二に、教育を受けた人材への需要が少ない時、供給の拡大は教育への限界収益を急速に低下させる点、第三に、途上国の教育サービスの質が悪く、人的資本形成には結びついていない点である。

<sup>11</sup> 人的資本論、シグナリング理論の相違点と共通点に関しては、小塩（2003a）が詳しい。

<sup>12</sup> 宇沢弘文は、その著書（1998）の中で、人的資本論とそれに基づいたゲイリー・ベッカーの教育経済学の考え方を以下のように批判している。

「教育のもっとも大切な機能は、一人一人の子どものもっている、インネイトな能力の蓄を大事に育て、みごとな花に開花させることです。子どもたちのもっている、この蓄はじつに繊細な、こわれやすいものです。しかも、子どものときに適当な判断を与えて、蓄が大きくなるようにしなければなりません。ある程度、子どもが成長しまうと蓄はしぼんでしまつて、どんな刺激を与えても、駄目になってしまうものです。（中略）教育の機能を上のように理解するとき、ヒューマン・キャピタルの概念にもとづくゲイリー・ベッカーの教育経済学の考え方は極めて非人間的、反社会的であると言わざるを得ません。」（宇沢 1998 73-74）

## 第2章 インドの教育問題の現状と課題

### 第1節 インドの教育

#### 1-1 教育指標

ある国の教育水準を示す代表的指標には、基礎教育の普及率、識字率、初等教育機関や高等教育機関への進学率、基礎的な計算能力水準などがある。就学率、ドロップアウトした生徒数の割合なども、その国の教育がおかれている現状を示す指標である。

このうち、最も代表的でありその国の基礎的な教育を示すと考えられる指標が、識字率である。日本の歴史を振り返っても、江戸時代から庶民の間では基礎教育としての「読み・書き・そろばん」が重んじられ、そこで培われた基礎学力が明治以降の工業化を推し進めた。第二次大戦後の高度経済成長も基礎教育を重視する伝統が根底にある。一国の経済発展について、基礎教育の普及が武器となることは間違いなく、発展途上国において基礎教育の普及と識字率の上昇は国民的課題である。

先進国が行う教育と比較して、発展途上国の教育体制は財政面と人材面で著しく貧しく、例えば教育施設（教室や運動場）は極めて劣悪な環境下にある場合が多い。多額な債務を抱える多くの途上国が基礎教育普及のためにどのような財政的手段を用いていくかが、政府の重要な課題である。特に初等教育に関しては、住民にとってより身近な存在である地方政府の果たす役割が大きい。

#### 1-2 インドの識字率の現状

1947年のインド独立以降、最初の全国的な国勢調査が51年に行われている。当時の識字率は18.33%（男子27.16%、女子8.86%）であった（表2-1参照）。以降、10年おきに行われた国勢調査で男子、女子ともに識字率は上昇したものの、最新の2001年調査においても65.38%にとどまっている。つまりインド国民の約三分の一が未だに文字が読めない状況にある。

次にこのインドの識字率は、他の途上国と比較してどのような特徴が見られるのか、表2-2の1997年の世界銀行のデータを用いて考察する。

結論として、南アジア諸国は全体として識字率が低い。インドが52%という数値を示す中、バングラデシュ、パキスタンが同じ38%、ネパールは更に低く27%である。他方インドの隣国スリランカが90%、インド同様多くの人口・言語を抱える中国が81%という高い数値を示している。全ての発展途上国が低い識字率を示しているとは必ずしも言えない。

表 2-1 インドの識字率 (1951 年—2001 年) (単位 : %)

調査年	全体の識字率	男子識字率	女子識字率
1951 年	18.33	27.16	8.86
1961 年	28.31	40.40	15.34
1971 年	34.45	45.95	21.97
1981 年	43.56	56.37	29.75
1991 年	52.21	64.13	39.29
2001 年	65.38	75.85	54.16

出所) *Census of India, 2001*

表 2-2 南アジア各国および中国の識字率比較 (単位 : %)

	インド	バングラ デシュ	パキスタ ン	ネパール	スリラン カ	中国
識字率	52	38	38	27	90	81

出所) *The World Bank World Development Report 1997*

1947 年に独立したインドと 49 年に建国された中国は、どちらも同時期に近代独立国家としてスタートした。また両国ともアジアで 10 億以上もの人口を抱える大陸国家であり、言語も地域によって大きく異なるという共通性を有している。つまり両者は人口、言語などに関して抱える国内の緊張要因は極めて類似している。

中国は建国当初、識字率は全人口のおよそ 1 割に達するに過ぎなかった。建国以降、中国政府は就学率を上昇させ、教育を発展させることに大きな力を注いだ。その結果、教育資本量は大幅に増加し、建国約 50 年が経過した現在は、80%を超える識字率を有している。初等教育の普及が、「社会主義市場経済」の下、飛躍的な経済発展を遂げている現在の中国社会の人的資本形成に、大きく寄与したといえる。

一方でインドの現実はどうか。

独立以前の 1938 年、ガンジーは教育に関する理想として (1) 国家規模の 7 年間の無料義務教育、(2) 中間的な道具であるべき母国語の普及、(3) 児童環境に関する生産的労働、の三つを掲げていた。これらのスキームは、当時の国民会議派も受け入れている (J. C. Aggarwal 1992)。

しかし現実を見てみると、独立から 50 年を過ぎた現在でもインドにおいて無料義務教育はごく一部で普及したに過ぎず、保護者に対して子供の就学を罰則付きで義務づけているわけではない。またインドでは住民登録が整備されていないこともあって、「就学」は保護者の自己申告に頼っているのが現状である。州政府が無料義務教育の実現を怠っていることに対して中央政府も関与せず、政府も各家庭で家計のために児童が不法労働を行うこ

とを暗黙に認めている事例も紹介されている<sup>13</sup> (Weiner 1991)。

表 2-3 2001 年インド州別識字率 (単位：%)

州名	識字率	男性	女性
ケララ	90.9	94.2	87.7
ミゾラム	88.8	90.7	86.7
ゴア	82.0	88.4	75.4
マハラシュトラ	76.9	86.0	67.0
ヒマーチャル・プラディーシュ	76.5	85.3	67.4
タミル・ナドゥ	73.5	82.4	64.4
トリプラ	73.2	81.0	64.9
ウッタランチャル	71.6	83.3	59.6
マニプル	70.5	80.3	60.5
パンジャブ	69.7	75.2	63.4
グジャラート	69.1	79.7	57.8
シッキム	68.8	76.0	60.4
西ベンガル	68.6	77.0	59.6
ハリヤーナ	67.9	78.5	55.7
カルナータカ	66.6	76.1	56.9
ナガランド	66.6	71.2	61.5
マディヤ・プラディーシュ	63.7	76.1	50.3
アッサム	63.3	71.3	54.6
オリッサ	63.1	75.3	50.5
メガラヤ	62.6	65.4	59.6
アンドラ・プラディーシュ	60.5	70.3	50.4
ラジャスターン	60.4	75.7	43.9
ウッタル・プラディーシュ	56.3	68.8	42.2
ジャンム・カシミール	55.5	65.6	43.0
アルナチャル・プラディーシュ	54.3	63.8	43.5
ビハール	47.0	59.7	33.1

出所) Census of India の HP *Census of India*

[http://www.censusindia.net/t\\_00\\_006.html](http://www.censusindia.net/t_00_006.html)

表 2-3 はインドの各州の識字率を、全体、男子、女子についてまとめたものである。インド全体の識字率は 50% を若干上回る程度だが、25 州間の格差は大きい。ケララの

ように全体で90%という高い識字率を示している州もあれば、下位のビハールなどの識字率は5割にも満たない。

男女別の識字率を比較しても、男子に比較して女子の識字率が極めて低い<sup>14</sup>。特に下位のビハールの女子識字率は30%をわずかに超えるのみであり、これらの州においては文字の読める女性は3人に1人に満たないという極めて厳しい現実が存在している、識字率の男女差にみられる問題は、本章の第4節でインドの初等教育政策やその現実を考えていく中で再度触れる予定である。

この各州の識字率データの示す特徴として、識字率1位のケララ、同6位のタミル・ナドゥなどインド最南部の州の識字率が高い傾向が見られる。ゴアのように旧ポルトガルの統治下にあった州も、比較的高い数値を示している。逆にマディヤ・プラデーシュ、ウッタル・プラデーシュ、ラジャスターン、ビハールなどいわゆるガンジス川流域の「ヒンディー・ベルト」と呼ばれる地域を中心とした州が、識字率ランクにおいて下位におかれている。

## 第2節 学校生活で生じる諸問題

発展途上国の教育、特に初等教育に関して先進国のそれと比較すると、教員、事務スタッフなどの人的インフラ、教室を始めとする学校施設、教科書や文具などの学習教材など多くの面で格差があることが窺える。とりわけ農村地域の小規模な学校では、粗末な学校施設とモンスーンや地震、津波などの自然災害の影響が相まって、授業が長期間機能しなくなることも珍しいことではない<sup>15</sup>。先進国とは大きく異なる途上国の教育の現状とその特徴を分析することで、インド独自の教育ニーズと政策課題を明らかにすることが重要である。

本章では、PROBE(Public Report On Basic Education)調査を検討する。PROBE調査とは、1996年9月から12月にかけてビハール、マディヤ・プラデーシュ、ラジャスターン、ウッタル・プラデーシュ、そしてヒマーチャル・プラデーシュの234の任意に選ばれた村内の全学校施設、1,376世帯の家計サンプルを調査したものである。これらの州はヒマーチャル・プラデーシュを除き、インドの初等教育において最も劣悪なパフォーマンスを示している州である。PROBE調査は、従来の政府発行の教育レポートと異なり、農村地域の広範囲なフィールドワークの結果で成り立っている。そのため、農村の初等教育現場の実態に即した形で報告されている(従来の政府統計とPROBE調査を比較すると、前者の限界が明白である)<sup>16</sup>。PROBE調査に「個人的に参加した」と述べているドレーゼによれば、同調査の前にも、政府調査とは異なる類似の調査が実施されてきたようである。ドレーゼは、Duraisamy, Kingdon, Labenne, Jayachandran, Sipahimalaniといった研究者の名前と業績を挙げている。いずれも、1990年代後半に実施されている(Dreze, Jean and Geeta Geandhi Kingdon 1999 1-2)<sup>17</sup>。



## 2-1 通学距離

インドの農村の初等学校の抱える問題として、通学距離の問題が挙げられる。また学校までの距離が遠いと言えない地域でも、道路インフラの未整備のため雨季や冬季において通学が困難になる地域も多い。すなわち自然的地理的距離に加えて、「経済的」距離が大きいといえる。主に遠隔地の村から通う子どもたちの中で、初等学校の欠席という問題が生じやすい現状がある。大半の子どもたちが就学・通学経験をもっていないという村が実際に存在する状況も、決して驚くべきことではない。

PROBE 調査では、対象となった多くの農村住民は初等学校に関する限り、比較的通学しやすい距離に暮らしている。そこでは村民の71%が後期初等教育を受けていない。その理由として、両親が彼らの娘を村外の学校へ通わせたいがらないという事例が見られた。多くの村では、特に女子が5年生以降の後期初等教育を受けずに退学してしまうのである。

## 2-2 学校施設

インドの学校施設は表 2-4 で見られるように、1980 年代半ばから 10 年間に於いて改善している。1986 年の第 5 回全インド教育調査によると、PROBE 調査の対象州の初等学校のうち、その半数以下が利用可能な黒板を設置していなかった。対照的に 1996 年の PROBE 調査では、初等学校の 74% は各教室に機能的な黒板を設けている。同様に、これらの州の中でただ一人の教員しか勤務しない学校の割合は、1986 年の 27% から 1996 年には 12% へと減少しているのである。

表 2-4 PROBE5 州の初等学校施設の現状 (1986-96 年の比較)

	調査年	%
利用可能な黒板がある学校	1986 年	42
	1996 年	74
利用可能な運動場がある学校	1986 年	37
	1996 年	48
粗末な建築やテント、もしくは屋外で授業が行われている学校	1986 年	29
	1996 年	9
唯一人の教員しか勤務していない学校	1986 年	27
	1996 年	12

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p. 39

学校施設は不十分であるといえ、義務教育の必要性に対して、さらに公的基準に対して

も評価を与えられるものである。

最初に公的基準を考慮してみる。1987～1988年に行われた「黒板作戦」(Operation Blackboard) プロジェクトの目標は、全ての初等学校に最低限二つの教室と二人の教員、そして黒板、地図、図書室など教育・学習に不可欠な教材の設置を保証することであった。1996年の PROBE 調査対象校のうち、この水準を満たしているものは皆無であり、極めて深刻な問題となっている。対象となった村の初等学校のうち 58%しか2つの教室を設置していない。12%の学校はわずか一人の教員しか勤務していない。図書室がある学校は 23%、地図や図表がある学校は 41%、教材を利用できる学校は 33%にすぎず、全ての部門で全体の半数以下の数値である。

表 2-5 は初等教育の完全義務化が達成され、6—10 才の子どもたち全員が初等学校に入学したと仮定した場合の、教室当たり、教員当たりの生徒数である。PROBE の 5 州において教室一つ当たりの生徒数は 113 人、教員一人当たりの生徒数は 68 人となると考えられている。教員一人当たり生徒数の公的基準は 40 人であることを考えると、インドの初等教育完全義務化を念頭においた場合、教員、教室、教材の不足など事態は極めて深刻な状況にあることが理解できる。

表 2-5 PROBE の農村の 6 - 10 才の子どもたちが、全員小学校に通学した場合、  
一教室当たり、一教員当たりの生徒数の推計

	一教室当たりの生徒数	一教員当たりの生徒数
ビハール	133	65
マディヤ・プラデーシュ	127	57
ラジャスターン	80	78
ウッタル・プラデーシュ	120	71
PROBE 全体	113	68

注) インド政府が目標とする一教員当たり生徒数は 40 人である

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p. 40

PROBE 調査で対象とした 162 の公立初等学校のうち、主に下記のような傾向が見られる。

- 1 6校が全く校舎を持たず、オープン・スペースで授業を行っている。
- 2 自前の校舎を持たない学校が多数ある。代わりに賃貸した部屋を使用して授業を行っている。しかし他者がそこを使用することが多く、授業が出来なくなることも多い。
- 3 教室を二つ持つ学校は 58%に過ぎない。
- 4 60%の学校で屋根が破損し水漏れが生じている。雨の日には混乱を招くことになり、モンスーンの時期には何週間も授業を妨げる。
- 5 大部分の学校は修理・修復の必要がある。
- 6 調査員の観察や必要な修繕をまとめたデータから判断すると、少なくとも 51 の学校

は改めて新築する必要がある。

上のように学校が荒廃した一つの理由として、多くの学校の杜撰な建築基準がある。比較的新しい校舎でさえ、その床や屋根は穴だらけである。1986年以降に建築された校舎の中で、その46%は屋根の修理を必要としており、58%は床の修理をする必要がある。また73%はその他の主な修理が必要である。これは決して災害や事故が原因などではなく、建築担当者の金銭的問題やメンテナンスの欠陥から生じている。

表2-6はPROBE調査の対象となった学校施設について、各設備における現状の詳細を示したものである。左から、利用可能でかつ機能しているもの、利用可能だが上手く機能していないもの、全く役に立たないものの三つに分け、全体に占める割合をパーセンテージで示した。全ての教室に黒板が設置され、それが利用可能で充分機能している学校は70%を超える。運動場がある学校は48%、飲料水は41%、以下地図・図表、教材、玩具、図書室、楽器の順で割合は減っていく。一番下に示されたトイレの有無に至っては利用可能で機能的なものが完備されている学校は全体の1割にすぎず、84%もの学校は全く役に立たない、備えられていないことが分かる。

このような学校施設の現状は、子どもの環境面だけでなく実際の教育活動にも影響を与える。例えば、飲料水は単に飲み水や洗濯に利用するだけでなく、手を洗う習慣を付けるなど子どもたちに衛生教育をする上でも有効である。多くの子どもたちがいる中でトイレの有無も問題である。特に学校校舎のないオープン・スペースで授業を行っている場合、不便だけでなく学校周辺が極めて非衛生的になる。満足なトイレ設備が無いことは女子生徒の登校にも影響を与え、女性教員も多大な苦痛を味わう。この現状は女性教員が貧窮した農村の学校に赴任を拒む要因にもなり、女子の教育機会減少や識字率低下につながっている。

表 2-6 PROBE 調査対象となった農村の学校施設の実態 (%)

	利用可能であり、かつ機能している学校	利用可能だが、機能していない学校	利用不可能な学校
全教室に黒板がある	74	9	17
運動場がある	48	8	44
飲料水がある	41	5	54
地図や図表がある	41	15	44
教材がある	33	12	55
玩具がある	25	14	61
図書室がある	23	5	72
楽器がある	15	16	69
トイレがある	11	5	84

注) 上記の施設が全くない学校が全体の 6%存在する

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p. 42

### 2-3 学校校舎の利用

PROBE 調査に参加した初等学校のうち、79%は学校授業以外の目的で利用されている。多くは選挙時の投票所、保健プログラムなど、社会的価値のあるものである。これらの活動は子どもたちの教育にも貢献している。

一方で 30%は非教育目的で利用されている。主にパンチャーヤト・ミーティングや私的目的のためである。また調査した 5 つの学校では、校舎はその学校教員の住居として使用されていた。倉庫、警察のキャンプ場、らくだ小屋などとして利用されていたケースもあり、コミュニティの公衆便所として利用されていた報告もあった。しかし全体として、学校校舎の本来と異なる利用方法は、地域住民に共用されてはいない。その要因として、貧窮した農村の中に役に立つ施設が少ないことがあげられる。

### 2-4 学校施設のメンテナンスの問題

現存施設の利用とそのメンテナンスが極めて劣悪なことも問題である。施設が設置された当初は、上手く維持され頻繁に利用されることが期待されていた。しかし実際には、そのための努力はほとんど成されていない。具体的に次のような事例が見られた。

1 教室は物置のようになり、極めて劣悪である。学校周辺は汚れ、不快な環境にある。(ラジャスターンの) 数校のみが比較的きれいな状態を維持していた。

2 教室は与えられるが、多くは未使用のままである。多くの教室がある学校でも、子どもたちはその中の一、二の教室に詰め込まれ、他は使われていないか、倉庫、住居など他の目的で使われている。

校舎利用やメンテナンスの問題は、新設された多くのインフラストラクチャーを無駄にしてきた。良い機材や教育支援をで学校の環境を向上させることは困難になっている。

物品を与えることが、学校の快適かつ魅力的な雰囲気作りに役立っていない。進取的な学校は、校舎を清潔に保つ、壁に色彩豊かなポスターや地図を掛ける、周辺で花を育てるなど、簡単な手段で学校の環境改善を実施しているが、多くの学校はこのような努力を怠っているのが現状である。

## 2-5 生徒・教員比率

インドの農村における現在の教員資源は、初等教育義務化という公の目標と関係がある。PROBE 調査の農村全体の教員資源を考察する。ここで公立学校の「生徒・教員比率」(Pupil-Teacher ratios)という概念を用いよう。公立学校の「生徒・教員比率」(Pupil-Teacher ratios)とは、初等段階で認められた教員に対して入学した子どもたちの割合と定義する。もう一つの有効な概念として、「子ども・教員比率」(Child-Teacher ratios)がある。これは初等教育の公立学校の教員数で分けた6~10才の子どもたちの数と定義したものである。「生徒・教員比率」と「子ども・教員比率」の主な違いは、前者は実際に学校に通学している子どものみを対象とし、後者は通学している子どもたちだけでなく学校を退学した子どもを含んだ数を用いていることである。このように「子ども・教員比率」は教員資源が潜在的な子どもの数と比較してどのくらい存在するか、を示すものといえる。

表2-7で示すように、PROBE調査の対象村において、生徒・教員比率は50、そして子ども・教員比率は68である。すなわち、全ての子どもたちが通学すると教員は平均して一人当たり68人の生徒を指導することになる。もちろん、これらの生徒は学年が異なり、一人の教員が全員を指導するのは事実上不可能であり、教育水準の維持は極めて困難である。

表 2-7 子どもと教員の比率

(A) 公立初等学校教員数	609
(B) 公立初等学校への実際の入学数	30273
(C) 6 - 10 才の子どもの数	41431
実際に入学している子ども・教員比率(B/A) (Pupil-Teacher ratio)	50
子ども全体・教員比率(C/A) (Child-Teacher ratio)	68

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p.44

「生徒・教員比率」「子ども・教員比率」の高い数値を考えると、学校間、村落間で著しい教員数格差を招くことになる。原則的に教員ポストは実際の入学者に基づいて認可されるが、公の規準はその原則通りにはなっていない。教員ポストは一般に立地条件の魅力に乏しい学校では時に空白になっており、村落間の生徒・教員比率格差強めている。PROBE 調査対象の村落でも、生徒・教員比率は 9 から 172 まで広がっている。162 の公立小学校の内、26 の学校が 75 以上の生徒・教員比率を示している。

## 2-6 教員が唯一人の学校

教員不足の問題は、ただ一人の教員しか勤務していない学校の増加につながる。公には存在しないのだが、現実にはこの現状は次第に拡大している。PROBE 調査対象の学校のうち、12%はただ一人の教員しか勤務していない。他の 21%の学校は、調査時期に限り一人の教員しか勤務していなかった。初等学校の 3分の1 (全学校の内、53 校) が調査当日、唯一人の教員しかいなかったのである。これら 53 校のうち、45 校は 50 人以上の生徒が入学予定の学校であり、その半数以上は実際に調査時に 50 人以上の子どもたちが登校していた。

一人の教員が 5 つのクラスを共に教え、時に 100 人以上もの生徒を指導する。果たしてどうやって生徒たちと関わるのだろうか。以下にその具体例を紹介する。

### 1 一度に一つのクラスを授業する

マッディヤ・プラディーシュのソタヴァ村では、22 才の実習教員が 146 人もの入学者全てを指導する。彼には事前研修もなければ、実習中の研修もない。彼の方法は一度にクラスだけを教え、残りは生徒たち自身の自習に任せてしまう。

### 2 複数の学年を授業する

ビハールのチャピヤ・ブジュグ村の教員は一度に二つのクラスの授業を行う。他のクラスの生徒は、離れた教室にいて互いに雑談しているだけである。

### 3 生徒同士で教えあう

ウツタル・プラディーシュのシュダ村の教員は、自身の方法でとても上手く授業を行っていた。彼は子どもたちをグループ分けし、1年生は4年生と、2年生が5年生と共に座ることで年長者が年少者を助けるシステムを作っていた。しかし、現実には多くの知識を持つ子どもはいないので、この方法は教育指導が有効に作用しているとは思われない。

### 4 全員を一度に授業する

ウツタル・プラディーシュのシュンダープル村では、135人もの子どもたちが、教員によって数列に並ばされて授業を行っていた。ケシャプル村の教員は、子どもたちを勉強に集中させるため書き取り作業を行わせていた。

### 5 自発的な学校退学への選択

残念なことだが、どの学校にも最も共通した状況である。ウツタル・プラディーシュのコドリ村では、子どもたちが教室内で雑談している間、教員は離れたところから眺めるだけであった。一人の教員しか勤務していない53の学校のうち、実に30の学校で、実際に教育活動を続けている様子は見られなかった。

唯一人の教員が、様々な年齢の多くの生徒たちを指導するならば、授業学習の活動は最小限のものになる。子どもたちの学習達成だけでなく、教員のモラルや労働文化までが犠牲になるだろう。これらの問題は、程度の差こそあれ、複数の教員が勤務する学校にも共通して存在している。複数の教員がいる学校でも、70%以上が一人の教員で複数学年を指導しているのが現状である。一人の教員が各々一学年を教えている理想的な学校などはほとんど存在しない。

## 2-7 効果的な授業

教員不足という問題は、短い業務時間によって深刻化している。PROBE 調査対象の村々の平均的な公立学校は、長期休校により一年におよそ12週間休みになるし、さらに土曜、日曜のために残りの40週の内、60日が休みになる。潜在的な教員出勤日数は220日間となるのだが、20日間前後は他の休日や学校を離れるために出勤できず、さらに20日間ほどは雨季の間、学校が閉鎖されてしまう。また12日間前後、国勢調査や選挙などに関連した「非教育業務」に費やされ、およそ9日間は給料の徴収、別の9日間前後は食糧配給や無償教科書支給など教育インセンティブの徴収・分配に費やされる。この試算は少な目に見積もった結果である。この時点で出勤日数は、既に一年につき150日に減少していることになる。

実際の出勤日数150日間の教員の業務について検証する。

150日間の中で、教員は学校で6時間を費やすことになっている。しかし教員の遅刻早退、突然の長期欠席などは、多くの学校で日常化している。学校が昼休みの後、子どもたちを

再招集できない事例も多い。保護者の証言や視察や調査データから判断して、平均的な教員は一日の内、学校で4時間程度しか過ごさない

最後に、教員はその4時間の勤務中、何をしているのか。この問題は、次節で議論する。PROBE 調査員がサンプルとなった学校に到着したとき、ほぼ半数の教員が授業活動に従事していた。更に年間150日、1日につき2時間効果的な授業時間は減少している。50人の子どもたちの間でこの時間を分割した時、一教員が1年間で1日1生徒に向ける注意はおおよそ1分程度に過ぎない。

平均的日常において、学校間で教員資源や業務に関する高い変数を与えた場合、多くの学校は水準を大きく下回っている。教員の出勤形態によって、教育投入量が極端に低くなる。例えば、ラジャスターンのスロティ村では、ある教員は遅く（午後1時）に出勤し、中には週一で出勤するもの、全く出勤しない教員までいる。ビハールのビサリヤ村では、校長が一時期、何週間も姿を見せず、保護者達が月300ルピーの給与で彼に代わって既に退職した元教員を任命していた。これらは極端な事例ではなく、多くの教員が様々な形で長期欠勤を続けている。2人の教員が勤務する学校では、教員が出勤中に交代することもある。PROBE 調査対象校の3分の1は、調査員の訪問時、校長が不在であった。

## 2-8 教育活動のパターン

PROBE 調査の目的の一つは、教室内の「プロセス」に関して調査することである（「プロセス」とは、教育の過程という意味である）。そのため、サンプルとなった学校への訪問は告知されないし、調査員は到着時の活動パターンに関して詳細に記述する。例えば、クラスの子どもたちがどこに座っているか、子どもたちはどういう方法で勉強を続けているか、教員は何をしているか、周囲には他に誰がいるのか、などに関してである。

これらの記述は、教育活動レベルが低い学校に重点を置いて調査したいという意図をより明確に示している。初めて訪問した学校の半分は、調査員が到着したとき、全く教育活動が行われていなかった。

調査員が前節の様な記述をしているのは、次の三つの条件下においてであった。最初に、調査当日に閉鎖されていた学校は考慮していない。第二に、調査員の訪問は学校活動のピークでもある朝遅くに行われた。第三に、「教育活動」という用語はここでは広義で捉えられており、例えば子どもたちに大きな声で本を読ませ、書き取り指導するなど比較的受動的な方法も含んでいる。

これらの条件下での記述と考えるならば、教育現場における状況の深刻さが理解できる。現在、教員が唯一人しか勤務していない学校（調査した初等学校の3分の1）では、教育活動の不足している。この場合、教員は（あくまでも建て前の）教室内の秩序維持、トラブル回避が優先となる。教員が唯一人の学校53校中で、30校は全く教育活動をしていない。



他の23校でさえ、教育活動は最小限に留まっている。

調査員の到着時、複数の教員がいる学校のうち、およそ半数が最低一人教育活動に従事していた。他の教員について、ある者は非教育活動に従事し、ある者は大まかな学校業務に関係し、またある者はただの気晴らし（読書やうわさ話など）をするだけだった。

## 2-9 教育活動の特徴

PROBE調査では、朝の授業方法に関して、1年生担当の教員に質問している(表2-8参照)。彼らの5分の1は、(調査員が朝遅くに調査したにも関わらず)彼らが授業を始めておらず、質問に回答していない。またおよそ半数は、彼らが黒板を使用していたと語っている。調査員の観察報告によれば、書き取り練習(黒板や教科書、参考書を写し取ること)は優れた教育方法であるが、しかし現実に子どもたちのノートは時折チェックされるだけであり、さらにその中には意味のない殴り書きで埋まっていたりするのである。

1年生の子どもたちが制度的に無視される傾向にあることも注意しなくてはならない。そのことで彼らがその後怠けがちになったり、自らの工夫をしなくなったりする。また教員の側も、教えなくても同級生から学ぶことをあてにしたり、上級生と共に一まとめに扱ってしまったりする状況を生み出す。教員が全ての子どもたちを指導できない場合、まずその努力を上級生に集中する傾向がある。

表2-8 学校での教員の活動—PROBE調査員の学校到着時における教員の行動パターン  
(単位：%)

欠勤していた	33
教育活動を行っていた	25
(機械的に教えていただけ)	12
(黒板に記入していた)	5
(教えていた(その他の方法))	5
(書き取り指導をしていた)	3
他の活動をしていた	42
(その他の非教育活動)	21
(他の教員と談話中)	10
(授業監督をしていた)	6
(クラスを気にかけていた)	5

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p.47

表 2-9 PROBE 調査員の学校到着時における校長の行動 (単位：%)

授業中	53
クラスを気にかけていた	21
教室外にいた	11
校長室にいた	7
他の教員と談話中	18
非教育活動	23

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p.47

## 2-10 小括

アジアやアフリカの発展途上国の学校、とくに農村部の学校施設は、極めて貧弱である。インドもその例外ではない。校舎を持たない学校や、仮に校舎があっても破損していて修理、修復の必要がある学校も数多い。インドでは雨季やモンスーンがあり、その時期には教室中が水浸しになってしまい、満足のいく授業が行えないのである。

学校校舎だけでなく、他の様々な施設も極めて不十分である。授業の教材はもちろんだが、教育に重要なのはそれだけではない。例えば水道水は飲料用としてだけでなく、手を洗う習慣を付けさせるという衛生教育を行う上でも重要である。前述の女子の教育においても若干触れたが、トイレの有無も、衛生面だけでなく女子が抵抗なく通学できるようにするため、更には女性教員の赴任にも影響を与えるために、無視できない。

教員一人当たりの生徒数も、目の行き届いた学校教育を行うために重要であろう。インド農村の初等学校では、その状況は極めて深刻であり、その数字は教員の指導可能な人数をはるかに超えている。学校の立地条件によってはただ一人の教員で全学年の全生徒を指導しなくてはならず、その授業の方法にも支障をきたす。具体的な事例を検証すると、もう「授業」とは呼べない状況に陥っている学校も決して少なくない。

## 第3節 学校経営の問題

インドの初等教育は、独立当初から州政府の管轄であったが、1976年に共同リストが出され、現在、州政府と中央政府の共同責任となっている。しかし初等教育に関する公共支出は州政府によって負担され、中央政府は「黒板作戦」(Operation Blackboard)プロジェクトのような補足案に関して焦点を絞って財政負担をしている。これらの案件の権限は州政府にあるか、もしくは将来州政府に移譲される予定となっている。一例を挙げると、本章で紹介する「黒板作戦」プロジェクトの下で任命された教員は、当初は中央政府から給与支払いを受けるが、その後、州の常勤教員の核として子どもたちを教えることになる。

本節では、初等学校の学校経営の問題、政府の教育プロジェクトについて考察する。初等教育を管轄する政府、実際の教育現場における教員の生徒の関係、具体的にどのような方策で学校入学率、出席率の向上をはかるべく努力しているかを検証し、今後のインドの初等教育普及、識字率向上のための指針を描く上で重要な要素は何かを分析する。

### 3-1 初等教育普及に関する州政府の見解

PROBE 調査ではこれまでの調査の補足として、州レベルの教育局長に学校経営に焦点を絞って簡単なアンケートを行っている。その回答は様々な州の初等教育義務化に対するアプローチの違いを明確に示している。一方で、次のような多くの州に共通の問題も存在する。

第一に、財政資金の窮乏が挙げられる。初等教育に関する現行の財政支出の内、90-95%は教員の給与として費やされ、学校校舎のメンテナンス、教育支援、生徒のインセンティブのような項目にはほとんど使われていない<sup>18</sup>。

第二に、学校経営の構造上の諸問題に対する行政の不備である。教育システムに対する行政手腕は、インド独立以来 50 年間の学校、教員、生徒の急増に対応していない。

財政資金が不十分なため、結果として、個々の学校の迅速な機能を保証し、教育サービスに関係する問題解決が不可能になっている。多くの州では、地域教育局の数人の職員が数千の教員の業務記録保持のために奮闘しているのが現状である（ケララのみ、これらの記録保持は学区レベルで分権化されているが）。この業務は、教員に対する給与支払い規準によって更に複雑化している。政策転換は時に恣意的なものであり、政治的影響を受けやすい。学校拡大の中、私立学校の大規模な接收、補償、その他多くの問題が、事態の複雑化に拍車をかけている。多くの教員はその不満を訴訟やアジテーションに頼っているのが現状だ。

PROBE 調査の対象州では、教員任命、昇進、移動などの問題と関係して最高裁で争っているケースが、無数に存在する（例えば、ラジャスターンでは 3000 以上のケースがある）。上級教育局は、裁判と教員組合への対応に多くの時間と労力を費やされている、

第二の問題（個々の学校に対する不十分な行政サポート）に関しては、学校校舎のメンテナンスから教員のモラルと責任の欠如に至るまで、多くの反響が挙げられている。

### 3-2 初等教育普及プロジェクト — 「黒板作戦」の例

「黒板作戦」は、1987 年に全ての初等学校がその施設と資金援助に対して最小限の配分を保証することを目的として実施された。そこでは「新しい初等学校は、全て当初から次の三つの要素が備えられていなければならない」とし、これらを「学校が直面する問題へのアプローチを提供する、三つの相互依存要素」として取り扱った。

- (1) 最低限十分な大きさの全天候型教室二つと、それに伴う男女別トイレ施設
- (2) 最低限二人の教員が勤務し、出来る限り彼らの一人は女性であること

(3) 黒板、地図、図表、小さな図書館、玩具、ゲーム、実験道具などの十分な学習教材

PROBE 調査は、「黒板作戦」がいくつかの肯定的な結果を残していると指摘している。PROBE 調査対象の中で、唯一人の教員しかいない初等学校の割合は減少している。教育支援や教室機材の欠乏は、部分的に改善された。バケツ、ロープ、鐘、マットなどを所有している学校もある。

しかし、「黒板作戦」の成果は、全体として目標を下回るものであった。その評価において、PROBE 調査対象の学校が、上に記したような「黒板作戦」の規準をどれほど満たしてきたのだろうか。

表 2-10 「黒板作戦」の今後の課題 (単位：%)

最低 2 人の教員が勤務する学校	88
教育援助を伴う学校	56
最低 2 つの全天候型教室がある学校	26

出所) PROBE team *Public Report on Basic Education in India*, p. 87

ここで次のような若干緩和した規準を想定してみると、その理由が理解できる。

(1) 最低 2 つの全天候型教室、(2) 最低 2 人の教員、(3) 最低数種類の教育支援。

上のように、当初の規準を緩和して学校ごとにその達成度を分析してみても、PROBE 調査対象の全公立初等学校の内、この規準を達成しているのは 4 分の 1 にすぎない (表 4-18 参照)。

更に、「黒板作戦」の下で行われる臨時教員の任命は (主に唯一人の教員しか勤務していない学校を除いて)、新たな補足というより通常の教員任命を代替しているだけである。「黒板作戦」における教員任命は追加的任命なのだが、ある州では「黒板作戦」の開始以来、通常の教員任命のペースを落とし、給与全体を監督下に置き続けている。実際、教員任命の成長率は 1978 年から 1986 年の間の 10 年でより低下している。唯一人の教員しか勤務していない学校は減少しているが、「黒板作戦」の成功はこのような背景を念頭に入れ考察する必要がある。

更なる問題として、「黒板作戦」の多くの要素が相互依存적であるならば、一要素のみを供給することでプログラム全体のインパクトを減らしていることが挙げられ、そのことがプログラム自体の自滅を招く恐れがある。

次のような例がある。

- ・ 学校は玩具、教育キットを持つが、唯一人の教員しかいないし、唯一壊れかけた教室しかなく、授業も開放されず、しまい込まれたままになっている。

- ・ 学校校舎に鍵がかけられないために、楽器や理科の教材は教員の自宅にある。
- ・ 教員はOBトレーニングを受けたが、学校はOBトレーニング支援を受けていない。

道具の有無に関わらず、それが機能するかしないかに関わらず、完全なOBキットのために政府から署名を強いられ、「黒板作戦」が唯一度限りの助成に過ぎないこと、元々の教材自体が非機能的で代替や修理ができない現状に不満を漏らす学校もあった。

学校経営の構造はこれらの問題へ十分な対応できず、代わりに官僚的なアプローチを採り、学校が引き受け、教育支援が配分される量的ターゲットにのみ集中している。量的な側面のみに着目する限り、「黒板作戦」は良好なプロジェクトとみなすことができる。

重要なことは、現実の問題の有無よりも、むしろ学校の経営構造がその問題を認識していないことだ。次のような政府報告を一瞥すると、即座に理解できる。1996-7年の年報によれば、教育省は上記の(2)と(3)の道具は「対象となった全ての初等学校に行き渡っている(The PROBE team 1999 88)」。1997-8年の報告では、「第八次計画の下でおかれた物理的目標は、注目すべき成功を成し遂げた。次の段階は100以上もの入学者と共に初等学校に第三の教室を供給すること、そして後期初等学校に集中させることである。(The PROBE team p.88)」と記している。現実の状況把握より、むしろ文書の形式に合わせて問題を把握しており、極めて形骸的な報告となっている。

### 3-3 初等教育普及のためのインセンティブ案

学校の子どもたちに対するインセンティブ案は、両親に子どもたちを学校に通わせる動機付けをさせる一アプローチとして考えられた。州政府によって実施された初期のインセンティブ案では教科書と制服の無償配布を行っており、場合によって指定カーストや貧困家庭の子どもたちも対象としている。1995年の半ば、中央政府は国家的な“mid-day meal”(給食)計画を開始し、それは後に、子どもたちに対する月単位の“dry rations”(乾期の食料供給)計画の配給案に変更されている。

PROBE調査を行った州の多くの教員は、これらのインセンティブ案が貧困層の子どもたちに、学校への入学や出席を促進させとても恩恵を与えていると感じており、両親もこの見解を共有している。最も著名な案件は“dry rations”計画であり、この計画により入学者は急激に増大した。月3キログラムの穀物供給がこれほど子どもたちを学校に引きつけるという事実は、貧困層の生活を考察する上で一つの指標となる。

このようなインセンティブ案の潜在的な有効性に疑問はない。重要な問題は、むしろそのような案件が名目的に遂行されていることである。インセンティブ案の多くはその範囲に大きな限界がある。柔軟性が無く、子どもたちや両親から明確な反応がない実施スタイルに対しても、極めて忠実に教育行政が行われている。州政府の教育局は表面化している多くの問題を軽視して、さらに新しい名目的案件を作成する傾向が強い。

計画の適時性の欠如は、教育現場の共通の不満となっている。例えば、奨学金計画が活

用されている 123 の学校の内、わずか半分しか、その年（授業開始後の数カ月）の奨学金志願者に受領されていない。奨学金受領の 1、2 年の遅れは珍しいことではない。タイミングが一定していないだけでなく、その金額も時に支払われるべき金額を大きく下回っていた。不定期かつ恣意的な給付は、特にそれが教科書の場合、深刻な問題となる。正規の時期以外に不十分な量で給付されると、教育に対する有効なインパクトは皆無であり、子どもたちや教員の学習過程の混乱につながる。

PROBE 調査を行った州では、ラジャスターンを除き、教科書は学期中、常時配布されていたが、その量は必要な数と比べて多いときもあれば少ないときもあり、極めて恣意的であった。

場当たりの奨学金分配によって、他にも学校機能が混乱してしまう。例えば父母が時に教員が奨学金や他の供給物資を不正に横領していると疑いだし、教員と父母との間に無用の敵意を育ててしまうことがある。

教員は受け取ったものは何であれ、単純に子どもに分割してしまう傾向がある。（教員は子ども各々に 1 ルピーを与えて済ますとの主張もある。）教科書が簡単に供給されるならば、子どもたちは全教科書一式の代わりに、各々一冊ずつ教科書を受け取るかもしれない。異なる学年で学ぶ兄弟がいる家庭では、一冊の本の共有を期待されている。

杜撰な計画で行われたインセンティブ案は、教員不足や過度の机上事務における問題をさらに悪化させてしまうなど、教員に多くの余計な業務を発生させる。多くの時間とエネルギーが、正確な生徒名簿の準備、不平への対処、食糧分配などに費やされた。月一回の食糧供給の分配には、流用が頻発している。

ウツタル・プラディーシュでは、教員は子どもたちを最も近くにある食糧販売店まで、時に長時間の徒歩で（ある場合には、水浸しの地形を 2 キロも）連れて行かなくてはならない。複数の学校から子どもたちが一緒にやってきて、食糧販売店も対処できなくなる時があり、この状況下では数回の小旅行も必要とされている。ビハールでは、教員は店から食料を集め、彼ら自身で重さを量り分け与えなければならない。このような事例から、教育現場の実情をを十分認識していない教育官僚によって指導義務が割り当てられたことがよく理解できる。

### 3-4 教育に対する監査組織

教育に対する監査組織は、教育行政と学校との重要なつながりである。その機能は原則として、公立学校の中で適切な規準維持を保証することである。

この組織の一面に、アカウントビリティ・メカニズムとしての監査組織の役割がある。実際には監査官は様々な指導が可能である。例えば教員の不平に耳を傾けたり、彼らに教育方法を助言したりできる。改善されたアカウントビリティや監査官のサポートは、教員が教育機能を果たす中で補足的役割を果たしている。

しかし、二つの歪みが生じている。

第一に、初等学校のサポート・メカニズムを考慮に入れたことがなく、教育業務を妨げ、教員のパフォーマンスに影響を与えている。杜撰な学校経営が教育問題を深刻に受け止めず、教育過程を歪めている。

第二の歪みとして、学校経営の構造があげられる。両親のサポートが困難な子どもたちに対して良質の施設を保証していない。基本的施設でさえサポートできない学校経営では、このような施設は期待できない状況である。

教育に関する監査組織は、次のような問題を抱えている。

初めに、PROBE 調査対象校の4分の1が、調査に先行した12カ月間にただの1度も監査されることがなかった。一方で同時期に、調査対象校の24%が3回から6回の訪問を受け、4%は6回以上の訪問を受けている。再監査は明らかな不正に付随して行われている場合もある。不公平な監査頻度の大きな理由として、監査官が監査しやすい学校に集中する傾向があることがあげられる。行政のサポートが必要な学校（遠隔地にある唯一人の教員しか勤務していない学校など）は、その注意を受けることは皆無である。

12カ月間の内、最低一度は監査を受けた学校の中、大多数（82%）は更なる方策を採らなかった。担当監査官は、これらの学校が全く申し分無い完璧な学校であるかのように報告している。監査官の最初の関心は、学校名簿をチェックすることであり、69%の監査官が「教室内での授業を観察した」と伝えているが、その実態は極めて疑わしい。監査官の内、29%が「インフラストラクチャーの必要性」を記し、9%が全く何も存在していなかったと伝えていた。

インセンティブ案に関するその名目的施策が、監査組織の主要業務である。多くの教員は主に教員の出勤の強制や学校道德の観点から、それらの施策を「有効である」と記している。その施策には限界があるが、ある意味で監査組織はアカウントビリティ・メカニズムとして貢献している。この状況下、教員の80%が訪問時に授業を公開していたことは重要視すべきである<sup>19</sup>。両親の警戒や仲間からの圧力などが機能した可能性もあるが、監査組織の存在がこの状況に関係していることは間違いない。

監査組織が貢献していたとしても、監査官が行政の一翼である以上、その役割には限界がある。問題解決を先延ばしさせる官僚的、法的な論争を導く恐れがあり、不平不満に関して行動を示そうとする試みは最低限に留まってしまう。

もう一つの要因は、行政構造と同様、監査組織も肥大化しすぎていることがある<sup>20</sup>。

過重な業務負担に直面して、監査官や彼らの上役は学校名簿の維持など、彼らが最優先とみなしたものに業務を集中する。教育の質という最重要課題はその範囲外に置かれてしまう。監査官一人当たり平均50校という数字は、様々な地域的相違を隠蔽してしまうし、優れた教員は監査官をより教員の少ない地域へ導き出すことになる。

### 3-5 学校生徒名簿に関する問題

学校名簿は重要な文書である。教員は名簿を見て欠席を確認し、必要な対処を考える。

生徒数が大きくなれば昼食後に学校に戻ってくる人数をチェックするし、午後の授業に出席する重要性を伝える。その結果、午後の授業の出席者は午前中と比較して2倍になることもある。

名簿はまた、学校長に学校の機能や生徒の社会的背景など有益な情報を与えている。同様の情報は教育局にとっても大いに役立つ。例えば、様々な学校間の教員ポストや生徒のインセンティブ（奨学金や食糧配給など）の配分は、学校名簿からの入学者データに基づいている。これらのデータから計算された退学率は、様々な村、地域の学校の質を評価するのに役立つ。国家レベルでは、学校の回答から編集された教育統計が調査と将来の計画のために用いられる。

PROBE 調査対象州の学校名簿は、杜撰で不確かなものである。特に入学者数は恒常的に水増しされており、出席者名簿に「出席」と記されている多くの子どもたちは、実際は出席していなかった。学校名簿は子どもの出席を監視するために使われることは稀であり、学校名簿は、学校機能を評価し公式データを編集するための信頼性を有していない。

入学者数や出席者数の水増しを正確に評価するのは困難である。PROBE 調査では次のように指摘している (PROBE Team 91)。

(1) 調査当日、現実に出席していた調査員のカウントに基づく生徒数は、平均して出席者名簿に示された数から 20% 下回る。現実の出席者数と公式の出席者数との食い違いは、更に大きい。その理由として、多くの学校が出席者名簿に全く記入していないことがあげられる。このような学校は調査後の任意の一日を名簿に記す傾向にあり、他校と比較して出席者を大きく水増しした恐れが高い。

(2) 家計データと学校記録を比較すると、公式の入学者数は実際の入学者数より平均して 5% から 20% 上回っていることがわかる。水増しされた 1 クラスの入学者数がその違いの大半を占めている。

#### 入学データ

教員が入学者数を意図的に増加させる手段として、次のようなものがある。

- (1) 低年齢入学者；彼らがまだ実際に登校していないのにも関わらず、学校に入学する標準年齢（6 才）を下回る子どもたちの名前を記載する。
- (2) 名目上の入学者；教員が年当初に各家庭に入学してもらう必要がある場合、しばしば行われる。彼らが通年で学校に通学せず、短期間の通学にすぎないとしても、子どもたちは名目上、両親の同意の下入学する。極端な場合、教員は関係がある年齢層の地域の子どもたち全員の名前を、自動的に学校名簿に記載することもある。
- (3) 重複入学者；上に記した名目上の入学者の内、未認可の私立学校に通学している子どもたちが、同時に地域の公立学校に入学していた。これは、未認可の私立学



校は初等学校修了時に修了証明を発行できないからである。これらの子どもたちは実際、私立学校に通学し、公立学校からの証明書も入手している。

- (4) 捏造された入学者；教員は学校名簿に捏造した名前を記入したり、両親との相談なしに退学した子どもたちの名前を記したりする。必要ならば、教員はその幽霊生徒の授業料を支払うために金銭を負担する場合もある<sup>21</sup>。

上記の事例のうち、低年齢入学が最も多いと感じられる。

結果として、公式入学者データ水増しは、新入生である1年生において特に高くなる。これはだらなる誤解を招いている。1年生に対する5年生の割合を見ることで入手した「退学率」の公式評価は、1年生の数を水増ししているために、家計調査で判明した退学率よりもはるかに高い数値となるからである。

教員が入学者数を誇張するのは、教員自身のインセンティブを得られることとも大きく関係している。

(1) 入学者があるレベルを下回った場合、学校の生徒教員比が公的基準を下回ることにあるため、彼らの異動が行われる可能性がある。

(2) 彼らは入学者や関連の年齢層の中の「一般的入学者」の中で改革を示すよう教育局の直接的圧力の下にある。

(3) 給食プログラムのようなインセンティブが、入学者数の基礎に応じて割り当てられている。

(4) 生徒の両親は、子どもたちが月間の食糧配給のような毎日の出席に頼らないインセンティブを求めている。

(5) 私立学校は「二重入学」、つまり学校側、生徒側の相互に有益な取り決めをして彼らに近づいている。入学者データが国中に出回り、学校経営や計画の手段を決定することにある。

### 3-6 授業出席簿に関する問題

出席簿の問題は不規則な学校運営と強く結びついている。

多くの学校では教員が出席簿を作れない。学校施設が貧困であることにその原因を転嫁しており、この状況が学校の名簿を備えることを難しくしている。共通点として、出席簿が理由もなしに他所に放置されていることがあげられる。校長が不在なら、名簿はしまい込まれてしまう。調査時に文書を示し、子どもたちの在籍数とは無関係な数値を即座に与えるのを拒絶する教員もいるし、調査員の名簿調査に好意的に協力する教員も存在するが、その調査は決まって在籍する生徒の出席数を修正した後に行われる。

多くの学校長は出席データを所持しているし、彼らは出席数の誇張という問題を決して隠そうとはしていない。共通していることは、その調査前の任意の一日の出席名簿を記入し、全ての在籍数を示していることである<sup>22</sup>。約5分の1の学校が、日中の調査員の訪問時までに出席を取っていなかった。出席が取られた場合でさえ、名簿に加えられた数字と

実際に在籍する子どもの数との間に明白な相違がある。出席記録を良心的に提出している学校はごくわずかである。

入学者データに関して、教員には出席数を水増しするための現実的な理由がある。その一例を挙げる。例えば生徒に対する一月の食糧配給の適任規準が前月の80%である時、出席数を修正するには明らかに好都合である。水増しを受けて、全ての子どもがテストに合格するのである<sup>23</sup>。

### 3-7 地域間の対比

PROBE 調査では、調査対象校間の比較はあまり取り上げられていない。主な理由として、サンプルの大きさが巨大であるために地域比較が困難だからだ。しかし量的、質的データから次のような特徴が生じている。

第一に、PROBE 調査対象州は、学校システムによって選ばれたものはない。地域間の比較は二次的な意味で重要であるといえる。

第二に、ビハール州の状況は多くの点で最も危機的である。ビハールはインフラ施設が最悪であり、教員生徒比は極めて低く、生徒インセンティブ案の遂行が最も無計画である。ビハールは州内部にも教員給与の未払い、法や規制の問題による学校授業の崩壊など、多くの問題を抱えている。ビハールはその状況を解決するための試みを示すような兆候がほとんど存在しない。事実、ビハールの教育システムは年々悪化している<sup>24</sup>。

第三に、PROBE 調査対象の4州のうち教育に関して最善を尽くしている州はラジャスターン州である。ラジャスターンは全てが良い訳ではないが、他の州と比較した場合はるかに先んじている。ラジャスターンの識字率は依然低迷しており、女子の場合は著しく低い。これは地域特有の文盲や高い家長制度文化を反映している。

ラジャスターンの学校システムは他の PROBE 調査対象州と比較して、いくつか肯定的な特徴を持っており、将来への希望を示す兆候がある。他の州と比較して、ラジャスターンの初等学校は良質のインフラ施設を持ち、メンテナンスも良好である。生徒のインセンティブ案はラジャスターンで広範囲に渡っており、健全に運営されているおり、多くの学校で無償教科書が配布されている。父母と教員との間の相互関係も、この州では良好に作用している。

これらの見解は、ラジャスターンが一ビハールとは異なり一近年、学校システム改善のため特別な努力を行っていた事実と関係している。PROBE 調査は、その努力は決して徒労に終わらず有効であったとしている。

第四に、ウッタル・プラディーシュ州では、丘陵地域が州内の他地域よりも良い状況にある。この地域における初等教育の急速な改革は多く指摘されている。地域内部で更に良い数値を残している学区は極めて注目すべき状況であり、例えば、ガーヴェル学区は15才から19才の男女で90%以上の識字率を示している。またヒマーチャル・プラディーシュ州の学校改革においても、同様に興味深い事例がある<sup>25</sup>。

これらの比較は、州政府が初等教育に関して「種をまきながら収穫する」政策を採っているということがわかる。地域の初等学校に対する州の無関心という一般的問題があり、学校システムが惨憺たる状況にある州については、州政府に責任があるといえる。ラジャスターンやマッディヤ・プラディーシュのように、地域内に多く関与している州では前向きな変化が現れており、逆にウッタル・プラディーシュやビハールでは、初等教育が低い優先順位に位置づけられている。

### 3-8 小括

州の教育局長に対する調査によれば、州の初等教育義務化の試みは様々である。しかし多くの州に共通の問題として、次の2点が挙げられる。

第一の問題は財政資金の窮乏である。初等教育への財政支出の内、そのほとんどが教員の給与として用いられている<sup>26</sup>。前章でもふれた学校校舎のメンテナンスや教育支援、生徒へのインセンティブなどの用途にはほとんど使われないのである。

第二の問題は、地域教育局の職員の絶対数が不足しており、彼らの業務もまた複雑化していることが挙げられる。学校経営の構造が過度に拡大してしまったことで、行政が学校、教員、生徒の急増に対応できないのである。

インドの政府は、これまでも初等教育普及のために、教育プロジェクトを実施してきた。1987年から実施された「黒板作戦」プロジェクトは、全ての初等学校に施設と援助を最低限保証することを目的としている。これらのプロジェクトは一部肯定的な結果も残しているが、全体としては目標を下回る結果に終わった。多くの学校がプロジェクトの目標を下回ったのである。その原因として、学校経営の構造の問題、官僚化により適切な対応を採れなくなってしまった行政の責任などが考えられる。

子どもたちに教育を受けるインセンティブを与える努力もまた重要である。90年代の半ばには“mid-day meal”計画を実施し、貧困層の子どもたちを学校に引きつけることに成功している。しかし多くのインセンティブ案は名目的に作成されているに過ぎず、その具体的な実施も極めて恣意的な性格が強い。

教育に対する政府の監査組織にも、歪みが存在する。第一に、彼らの初等学校サポート・メカニズムが有効に作用していない。第二に、前述したような学校経営構造の問題がある。監査組織にも、教育プロジェクトの場合と同様、組織の肥大化と業務の複雑化によって、組織の有効性も極めて形骸化しているのが実状である。

学校は教育局に提出する生徒名簿においてもその人数を誇張し、出席簿の出席数も実態とはかけ離れた数値を記している。人数を誇張し、その多くが授業に出席していることを装うことで、更なる教育局からの教員の増員を図ろうと考えている。

現状は州によっても様々である。州ごとの教育に対する政策がそのまま反映していることが分かる。

#### 第4節 貧困層の教育享受をめぐる諸問題－指定カースト、指定部族

##### 4-1 指定カースト・指定部族の基礎的理解

インドでは、属するカースト、少数部族によって、満足に教育を受けることの出来ない子どもたちが多く存在する。そのため、指定カースト、指定部族をめぐる現状の基礎的理解が必要である。

家族、社会の中の様々な人間関係、生活の成り立ち、富と貧困、権力、宗教生活、文化など、インド社会では属するカーストによって形態は大きく変化する。特に「下位」のカーストに属する人々にとって、その意味は大きい。「不可触民（アンタッチャブル）」と呼ばれる最下層の人々はカーストの外に位置づけられ「触れると汚れる存在」「触れてはならぬもの」とされており、いまだ基本的人権さえも保障されていない。法律上は彼らを「指定カースト(Scheduled Caste)」と呼んでいる<sup>27</sup>。1991年センサスにおいて、「指定カースト」の数は1億3822万3千人にのぼり、インド全体の16.48%を占めている。

一方で、インドでは少数部族も数多く存在しており、その数はアフリカに次ぐとも言われる。主な少数部族として、ゴンド(Gond)、サンタル(Santal)、ビール(Bhir)、オラオン(Oraon)、コンド(Khond)等があり。法律上、彼らは「指定部族(Scheduled Tribe)」と呼ばれている。彼らこそがインドの先住民と言われており、ドラヴィダ族やアーリヤ族によって山岳地帯に追いやられたものと考えられている。彼らの多くは林業、農業に従事しているが、その土地の多くは彼ら自身のものではなく、高利貸しなどに所有されている。また彼らの耕作物は安く買いたたかれている。

インド社会では、「指定部族」は、時に「指定カースト」以上に抑圧されていると言われており、憲法では「指定部族」のために一般市民の自由な移動、定住、及び財産の取得の権利を法律上制限されてもいる。しかしその意図は活かされず、社会的、経済的に不遇な立場である彼らによって、「指定部族」地域の連邦からの独立が叫ばれた歴史も存在する。1991年センサスにおいて、「指定部族」の人口は6775万8千人に及び、その数はインド全人口の8.08%を占めている。

表 2-11 インド全体と主要 15 州の指定カーストと指定部族

	指定カースト数	指定カースト人口の割合 (%)	指定部族数	指定部族の人口割合 (%)
アンドラ・プラ ディーシュ	59	16	33	6
アッサム	16	7	14	13
ビハール	23	15	30	8
グジャラート	30	7	29	15
ハリヤーナ	37	20	0	0
カルナータカ	101	16	49	4
ケララ	68	10	35	1
マディヤ・プ ラディーシュ	47	15	46	23
マハラシュトラ	59	11	47	9
オリッサ	93	16	62	22
パンジャブ	37	28	0	0
ラジャスターン	59	17	12	12
タミル・ナドゥ	76	19	36	1
ウッタル・プラ ディーシュ	66	21	5	0
西ベンガル	59	24	38	6
<b>インド全体</b>	<b>1091</b>	<b>16</b>	<b>573</b>	<b>8</b>

注) 指定カースト、指定部族の割合は 1991 年の数値

出所) World Bank *Primary Education in India*, p.128

#### 4-2 教育における指定カースト・指定部族

1991 年のセンサスによると、インドには指定カーストが 1091、指定部族が 573 存在している。州ごとに比較すると「指定カースト」はカルナータカが最も多く (101)、「指定部族」はオリッサが最多 (62) である。「指定カースト」「指定部族」の定義は州によっても異なり、彼らが暮らす州によって、あるカーストが「指定カースト」「指定部族」の両方に指定されている場合もある。

「指定カースト」「指定部族」は、どちらも物理的・社会的に他の共同体とは孤立している場合が多い。そのため「指定カースト」「指定部族」の児童は一般に他地域の児童と比較して初等学校の入学率、就学率は低く、学校の退学率は高い傾向がある。「指定カースト」の識字率は 37%、「指定部族」の識字率は 30% であり (1991 年センサス)、インド全体の

識字率 52%を大きく下回っている。更に 1981 年のセンサスによって 5 才から 9 才の児童の入学率を調査した結果、カーストによって 10~20%の格差、部族によって 15~20%の格差が生じていることが報告されている<sup>28</sup>。また 1994 年の家計調査では、6 才から 14 才の児童の入学率がおよそ 15 年間に渡って 15%のカースト間格差、17%の部族間格差が存在することが明らかになっている<sup>29</sup>。

アッサム、マハラシュトラ、オリッサ、そしてパンジャブの各州では、「指定カースト」の初等学校総入学率が、全体として人口以上に大きく 100%を超えている。後期初等学校において実際に「指定カースト」の子どもで学校に入学した割合は、児童全体に占める入学者のシェアよりも大きいにも関わらず、数値上の双方の入学率の違いは極めて小さい。この相違は「指定カースト」の生徒の高い留年率、「指定カースト」の入学者の過大報告、「指定カースト」の人口の過少評価などの要因が重複しているためと思われる。オリッサやパンジャブなどでは、「指定カースト」によるカースト格差が初等学校の前期と後期との間で急激に減少している。この事実は「指定カースト」児童の入学に有効なインセンティブが与えられていないことを示している。

部族間格差に関する公的な入学者統計にも、多くの要素が混在している。マディヤ・プラデーシュ、オリッサ、ラジャスターン、そしてタミル・ナドゥなどでは、児童の入学割合は全体の人口に占める割合と比較して少なくとも 10%ほど低い。一方でアッサム、カルナータカ、そしてケララなどでは逆に入学者は少なくとも 10%高い割合を占めている。インドのみならず発展途上国における統計で多くみられる例ではあるが、ここでは人口評価に関する過大報告や誤りが高い割合で生じていることは否定できない。

#### 4-3 低い出席率と高い退学率

「指定カースト」「指定部族」の子どもが学校活動に参加する割合は低い数値を示している。つまり「指定カースト」「指定部族」出身の児童の多くは、一般の生徒と比較して学校の授業への出席が低い。

アンドラ・プラデーシュの二つの部族地域に存在する 60 の学校に関する調査によると、入学した部族の子どもの高い不登校が報告されている。1 年生は平均しておよそ 55%の子どもが登校していない。学校間でも様々な相違がある。全体の三分の二以上の生徒がたった 15%の授業に出席するだけという学校もある。また不登校の生徒は、2、3 年生の生徒より 1、4 年生に多い。その理由として、入学したばかりの 1 年生や卒業間近な 4 年生は、学校生活の渦中にある 2、3 年生と比較すると、学校を欠席して家計を助ける役割を果たしやすいことが挙げられる。

インド教育省の統計によると、「指定カースト」出身児童の退学率は、1988-89 年の一般生徒の退学率と比較して大きな差は見られない。平均して 1-5 年生の約 50%であり、その数値は 1980-81 年の約 60%と比較すると減少している。退学率のカースト間格差は、1980-81 年の 1.3%から 1988-89 年の 1.8%に変化しており、わずかながらその差は広がっ

ている。しかしその差は全体の退学率の減少に対して重要視するほどの数値ではない。1-8年生にとって、「指定カースト」出身児童の退学率はおよそ77%から68%へと減少している。一方で一般生徒の数値はおよそ73%から65%へと同様に減少しており、カースト間格差はわずかながら変化していることがわかる。

退学率の部族間格差はより大きい。1年生～5年生の1980-81年、1988-89年の退学率は共におよそ17%、1年生～8年生のそれは13%にのぼっている。マハラシュトラにおいて退学率最大のカーストは農村人口のカテゴリーに属しており、一方で退学率最大の部族は都市人口のカテゴリーに属している。1986-87年では、カースト間格差は農村児童の約17%を示し、これは都市部の男子児童より1%、女子児童より8%少ない数値である。部族間格差は、都市部の男子がおよそ4%、女子が2%であり、その数値は農村部男子より3%低く、農村部女子よりも2%低い。

「指定部族」や「指定カースト」出身児童の間の高い退学率をどう説明できるのだろうか。家計福祉(Household Welfare)が重要な要素である。カーストや部族の地位もまた重要である。家計福祉がコントロールされることに伴い、農村男子、農村女子、都市部の女子の登校継続率は「指定カースト」「指定部族」において低く留まっており、都市部の男子だけがそこに大きな相違がない<sup>30</sup>。

#### 4-4 カースト・部族格差の要因

経済的環境も教育におけるカースト間格差の重要な要因である。

「指定カースト」の家計は比較的低収入であることが多く（それは過去の差別の結果でもあるが）、これらの家庭の子どもたちは他の家庭の子どもたちより単純労働者として雇用されることが多い。1981年の数値によると、一般の児童労働率は24%であるのに、14才の「指定カースト」出身児童の実に70%が初等学校を実質的に退学して働いている。

過去の差別の伝統は、カースト間格差を理解する一助にもなる。また「指定カースト」への明らかな差別は初等学校において起こる。マッディヤ・ブラディーシュの学校では、「指定カースト」児童は教室内の一角、もしくは教室外にバラバラに座らされて授業が行われていたことが観察されている。

教育面での「指定カースト」差別に関する調査の多くは、後期初等学校以上のレベルで確認されてきた。そこでは明らかな差別が授業をより悪化させている。多くの教員は「指定カースト」出身ではないため、教員の多くは「指定カースト」出身の児童が抱える文化的問題を意識していない。しかし、彼らの立場を改善させ「指定カースト」の地位を向上させようという独立以来の国家的努力により、その問題は減少傾向にある。

次に教育における部族間格差を説明する中で、問題と思える事項について考察を加える。特に重要と思われる三つの要素；家族と学校間の文化的非継続性、言語教育、学校の質、について概観する。

<文化的非継続性>

「指定部族」は小さく、貧しく、孤立した学校のない小村で暮らしている。部族によっては、他の共同体との関わりを制限し、地域の学校への受け入れを制限する伝統的慣習がある。そこでは多くの子どもは学校に通う部族最初の世代となる。彼ら以前に学校に通った経験のあるものが他に存在しない。そのため彼らの家族は、子どもの学校での学習に親しみを感じたり学習をサポートしたりすることは少ない。その結果、部族家庭出身の児童は学習準備をせずに登校してくることも多い。マッディヤ・プラディーシュのある学校では、1年生の児童は教科書に親しんではいない。また彼らは数字を5までしか数えられず、絵を描いたり文字を書いたりすることも出来ない。

学校で児童に求められている行動は、部族の家庭には好意的に思われていない例もある。算数の問題解答にしても、部族で行われている伝統的な方法は、学校で教えられる算数とは異なることもある。部族に伝わる伝統的な算数術は10進法に基づいてはいない場合があるからである。

家族と学校間の非継続性は、部族共同体が自ら認めた利点を意識していないということも意味している。部族共同体で調査した父母の内、子どもが入学した学校を実際に動かしているインセンティブを知っている者は60%に満たなかった。

#### <言語教育>

言語教育は、部族の人々をフォーマルな教育へ反応させるための唯一かつ最重要の要素である。現在行われている政策は多くの柔軟性を認めている。

多くの部族民の父母は、子どもにより広範囲で話されている言語（ヒンディー語やベンガル語など）での教育を望んでいる。しかし、政府は地域言語で教育を与えようとしている。多くの州では教員の大多数が授業で地域言語を使い、児童の大部分が家庭で地域言語を話す。教員の60%は、部族出身児童が地域言語で書かれた教科書を理解していると信じていた。

初学年では、教員の地域共同体との親密度が児童の理解にも影響を及ぼしている。ケララ、マハラシュトラ、オリッサ、そしてタミル・ナドゥでの調査によると、地域共同体に属し地域言語を教え話す教員は25%に満たなかった。アッサムのみ、全ての教員が実質的に地域共同体メンバーであったことが確認されている。

#### <学校の質>

教育効果において部族格差をどう緩和するかという問題は、また「指定部族」出身児童の集中度によって学校資金の相違が生じていることとも大いに関係している。低識字率を示している8州に関する調査によれば、「指定部族」が非常に集中している学校は学習効果が低い傾向がある。pukka building（正式に建設された学校校舎）は僅かしかない（マッディヤ・プラディーシュ、オリッサ）。学校家具や教材も少ない（ケララ、マハラシュトラ、オリッサ、タミル・ナドゥ）。教育支援も僅かである（アッサム、タミル・ナドゥ）。近代の教職教育を受けた教員もごく僅かと言える（アッサム、マッディヤ・プラディーシュ、マハラシュトラ、オリッサ、タミル・ナドゥ）。



「指定部族」出身児童が集中している学校の方が、集中していない学校と比較して教育関連の支出が15%ほど多いにも関わらず、上に挙げたような不利益は起こっている。これらの支出は生徒父母に対する政府移転から生じていることが考えられる。

他方で貧窮した学校生徒の父母は、施設の不足を補償する努力も行っている。このような状況がなければ、資金能力はこれら財政的に貧窮している学校において依然として厳しい現状にある。

他の学校のクオリティに関する変数は、教育効果におけるカーストや部族間格差にも影響を与える。一方で、ケララではテストや教育の総合的な作用が言語教育に関する教育格差を引き下げ、カルナータカでは生徒の父母との協力関係がその格差を緩和させているという報告もある。

#### 4-5 カースト差別と初等教育・児童労働

「指定カースト」に属する低カースト層の多くの家庭は、貧困などの理由により初等教育を受けることに多くの困難が付きまとう。貧困家庭の子どもにとって通学の学資が多く、一方で家庭内の児童労働の需要もますます大きくなる。また家庭において学習環境を創り出す余裕が無いと、教員との関係を築くことも困難になる。更に、女子は大多数の村落において後期初等学校へ進学せず、結果として教育にアクセスできないことになる。

##### <学校システムにおけるカースト差別について>

学校システムの中では、様々なカースト階級に対して同等の扱いを与えていない。いわゆる「指定カースト」に対する差別は、地域固有のものとして根付いていく傾向がある。以下に、カーストが学校システムに与える影響を記す。

インドの初等教育では多数の進路からなるシステムが発展している。全住民の様々なカースト階級に様々なタイプの通学機会が受け入れられている。その第一の側面として、公立学校と私立学校との間の二重性<sup>31</sup>が上げられる。私立学校は公立と比較してより健全な経営がなされ、より費用もかかり、特権階級向きといえる。ある村ではその多くの高位カーストの児童は私立学校に通い、一方では指定カーストの児童は公立学校へ通っている<sup>32</sup>。

複数ある進路パターンは、「フォーマル」な学校施設と「インフォーマル」な学校施設との二重性の中にもある。様々な低位カーストから構成されている後者は、貧困地域に集中している。これらの施設は貧困地域のフォーマルな学校にも価値あるものとなりうるが、時に正規学校の代替として使われることも多い。

第二に、公立学校システムの内部にさえ、カーストに対して差別化された施設がある。公立学校のインフラストラクチャー（教員数、校舎の質、教育支援の幅など）は、貧困地域（低位カースト）よりも特権的地域（高位カースト）の方がはるかに優れている傾向がある。例えば、マッディヤ・プラディーシュでは、簡素化したプレハブ校舎をもつ学校の割合は、インドールの88%からバスター（部族地域）の2%にまで幅広い。デリーのような大都市でさえ、公立学校の質は近隣の社会構成次第で大きく変化する。

第三に、同じ学校内においてでさえ、社会的背景により児童が時に不平等な扱いを受けている。これは極めて明らかな差別の形態を含んでいるもので、この差別の事実はインドの歴史的問題にも通ずる。具体例として次のような事例が挙げられる。ある学校では、被差別カーストの児童は他の児童から隔離されて座っている。またあるカーストの児童はベンチに座り、別のカーストの児童は床に座っていたりする。周辺の様々なカーストの児童が二つの公立学校に通学しているような村の中では、教室内の不平等な扱いがより陰険な形態となって大きく拡大しているという例が見られる。

#### <教室内で生じる偏見>

教室内の社会的偏見の一例として、被差別カーストの児童に対する上位カーストの教員の蔑んだ態度がある。例えば、教員が児童に対して侮蔑的な言葉を用いて露骨に話す、彼らに劣等感を感じさせる、彼らを卑しい雑用にこき使う、彼らに体罰を与える、など様々な形態を採っている。

上位カースト児童からの嫌がらせも、被差別カースト児童の共通体験である。階級に基づいた差別も同様である。ある学校では、新しい教科書が富裕家族出身の児童から優先的に配布され、貧困家庭の子どもたちは前年からの使い古した教科書を与えられていた例が見られた。社会的偏見や差別はまた保護者と教員との協力的な関係で解決を目指すしかない。

カースト差別の問題だけでなく、教員は高学年の児童にその指導努力を集中させるという問題も存在する。彼らがより潜在能力をもつとみなす児童に対しても、同様にその指導を集中させる傾向がある。彼らが好む児童は、たいてい家庭での学習環境をより与えられている家庭、つまり上位カーストなど裕福な階級の出身なのである。

#### 4-6 小括

本節では、インドの初等教育に存在する具体的問題として、カーストと部族の問題を採り上げた。インドの「指定カースト」は人口全体の約16%、「指定部族」は約8%を占める。彼らは一般生徒と比較して学校への出席率が低い。また出席しても修了前に学校を退学してしまう子どもたちが高い割合で存在する。政府の初等教育政策の努力によって、その割合は年々減少する傾向にあるが、まだ一般生徒との格差は大きい。

カースト格差の要因として、経済的環境が挙げられる。カーストと職業は大きく関係しており、カーストによってその子どもの職業も生まれながらにして決定される。そのため「指定カースト」の家庭は一般の家庭と比較すると低収入であり、それらは代々引き継がれていく。また、教育現場でも「指定カースト」の子どもたちに対するあからさまな差別が行われている報告もある。

部族ギャップの要因としては、家族と学校間の文化的非継続性、言語教育、学校の質の三つが挙げられる。文化的非継続性、言語教育は「指定部族」のもつ独自の文化が影響しており、学校の質はそこに投じられる学校資金の問題である。

カースト、部族両方の問題に共通するのは、経済的に困難な状況によって学校への通学が難しくなる現状である。そのような現状は、本来学校に通うべき子どもたちを児童労働へと駆り出してしまう大きな要因とも言える。

どちらにも社会の内部における差別的な待遇が存在する。学校システムや教室内部における子どもたち同士の関係、更には教員の目にもそのような見方があることが報告されている。

## 第5節 初等教育の現場 — 男女格差すなわち性別（ジェンダー）に対する偏見

### 5-1 インド初等教育におけるジェンダー格差

インドでは、識字率やその他全ての教育指標において性別—ジェンダーによる格差も存在する。男子と比較して女子の学校入学者・学校在籍者が少なく、州によって女子の言語や数学の学力が低い<sup>33</sup>。教育におけるジェンダー格差<sup>34</sup>は、「指定カースト」や「指定部族」の中でより大きく、都市部より農村部の方がより深刻である<sup>35</sup>。

性別に対する偏見は、教室内の社会的差別の一面である。教員は、女子よりも男子に対して注意を向けることが多い。教員の中には性に対するステレオタイプな（男尊女卑的な）見方が確立している。女性一般の能力や彼女たち固有の潜在的な能力に対しても同様である。しかし、興味深い例として次のようなものが挙げられる。教員の女子に対する理解はヒマーチャル・プラディーシュでよりポジティブなものが見られた。ヒマーチャル・プラディーシュは、ジェンダーに関して北インドの他地域と比べて不平等な傾向が少ない地域である。

教室内の性別に対する偏見に関して、もう一つの主要な原因はカリキュラムの男女差別主義的な内容にある。1986年の“National Policy on Education”で性に対する差別の解消を言及しているのだが、学校のカリキュラムはそれに反して社会における女性の役割を保守的な観点で描いている。多くの学校でみられる女性教員の不在という問題は、学校環境の男性優位性を強めている。教室内の性別に対する偏見は、家庭内における男女間の不平等な扱いという問題とも関係している。

### 5-2 女子の低識字率

インドでは、一般に男子よりも女子の識字率の方が著しく低いという特徴が見られる。1991年センサスによれば、7才以上の識字率は52%である。しかしその内訳をみると男子が64%、女子が39%であり、25ポイントものジェンダー格差が存在している。ビハールやラジャスターンでは、その格差は30ポイントを超えている。1981～1991年の10年間で、7才以上の識字率のジェンダー格差は2%減少しているが、文盲者数のジェンダー格差は同時期に6000万から7000万人増加している。

表 2-12 インド主要 15 州の識字率のジェンダー格差の割合 (%比較)

	7才以上 (1991)	10-14才 (1987-88)
アンドラ・プラデーシュ	-22	-24
アッサム	-18	-5
ビハール	-30	-25
グジャラート	-24	-17
ハリヤーナ	-27	-24
カルナータカ	-23	-18
ケララ	-7	0
マディヤ・プラデーシュ	-29	-28
マハラシュトラ	-24	-18
オリッサ	-28	-19
パンジャブ	-14	-7
ラジャスターン	-34	-50
タミル・ナドゥ	-23	-14
ウッタル・プラデーシュ	-29	-29
西ベンガル	-20	-8
インド全体	-25	-21

出所) World Bank *Primary Education in India*, p.120

若年層の高い識字率は、ジェンダー格差が減少した一要因であろう。1991年センサスの識字率データは年齢ごとに分布されていないため、年齢による直接の比較は不可能である。しかし主な15州の10-14才の子どもたちを別々に分析した1987-88年のNational Sample Surveyは、1991年に7才以上の子どもたちの人口が少なかった3州(アンドラ・プラデーシュ、ラジャスターン、ウッタル・プラデーシュ)を除いて、全ての州の識字率でジェンダー格差の存在を示している。10州では、5%以上のジェンダー格差が存在している。識字率のジェンダー格差は、入学者や在学生のジェンダー格差から起こり、そのどちらの数値もこの10年で差は縮まっている(表2-12参照)。

### 5-3 女子の低い入学率、出席率と高いドロップアウト率

初等学校総入学率におけるジェンダー格差は、1980-81年の32%から1993-94年の22%へ減少している。ビハール、オリッサ、ラジャスターン、そしてウッタル・プラデーシュなど、識字率の高いジェンダー格差と低い総入学率を伴う州でその数値は大きくなっている。入学者の格差が狭まっているにも関わらず、ケララを除く全州において、出席者の

中に占められる男子の割合が女子の割合を上まわっている。インド全体では、出席率のジェンダー格差は17%であるが、その数値も州間で広い相違がある。ビハール、ラジャスターン、そしてウッタル・プラディーシュでは、そのギャップは25%以上であり、一方でアッサム、ケララ、パンジャブ、そしてタミル・ナドゥでは7%にも満たない。

同一州内にも都市と農村の共同体との間で相違があり、農村のジェンダー格差は都市のギャップと比較して25%も大きい。インドの就学年齢の子どもたちの41%は依然として学校に通っていない。

生徒出席数の国家平均は、この場合有効な数値とみなすことはできない。その理由として、調査上の学校出席数が、現実の出席数の過小評価に結びついている恐れがあるからである。

女子は男子と比較して教育面で有効な時間が少ない。その結果、女子の学校出席は男子よりも少なくなる。例えばタミル・ナドゥの南部のある地域では、調査が行われた日に2年生の女子の41%、5年生の女子の22%が学校を欠席している。一方で、2年生の男子に関しては30%、5年生の男子に関しては16%が欠席したに過ぎなかった。これらの子どもたちがその後学校を退学したのかどうかは不明だが、その可能性は大いにあると考えられる。

8州の低識字率の研究は、学校の名簿に記されたような出席者のジェンダー格差のみを記している。ハリヤーナ、マハラシュトラ、タミル・ナドゥでは、女子生徒の出席率は男子と比較して一ヶ月につき半分から三分の一と記されている。他の5州では、名簿に記載された中で学校に出席した者のジェンダーの相違は、一ヶ月につき五分の一以下であった。多くの州で、実際の学校出席者の中ではほとんどジェンダーの相違はないという報告もある。一方で北東部の州やパンジャブでは、現実には女子の多くが規則的に学校を欠席している状況にある。

男子と比較しても、女子の方が、全レベルの学校で退学している者が多い<sup>36</sup>。教育省の統計によれば、女子の45%、男子の41%が1年生から5年生までの間に学校を退学している。学校退学率のジェンダー格差は年々減少しているのだが、このわずかな格差のインパクトを重視する必要がある。この結果は、毎年、男性より約100万人も多くの女性が、完全に初等教育を受けない階層に加えられていることを示しているのである。

#### 5-4 教育効果の小さな格差

男女間の学校成績を比較すると、女子は一般に男子のレベルをわずかに下回っているだけである。しかしこの格差でさえ、全ての州、全ての科目で見られるわけではない。1991年の4年生の試験の平均点は、男子47.1%、女子は45.6%である。男子は12州において算数で女子の点数を上回っているが、一方で4州では女子の方が男子を上回っている。15の州で男子は国語知識において女子よりも優れているが、女子が男子を上回っている州はない。

8州の中の低識字率地域における4年生、5年生を任意に算出した1993年の調査では、算数は8州の内7州で、国語は全ての州で、男子の点数が女子を上回っている。しかし半数の州において、教育効果の平均的ジェンダー格差は標準偏差の10%に満たず、全ての州において標準偏差の20%に達していないのである。家計と学校背景の変数を用いた分析ではこのような変化が見られないため、学力における平均的なジェンダー格差はより大きくなっているといえる。

国語の教育効果におけるジェンダー間の格差は小さい。しかしそれは極めて興味深い結果を示している。国際的に見ても、多くの学力調査で国語力のジェンダー間格差は男子よりも女子の方に分があるものだが、インドではその逆の事例が事実となっており、女子が教室での会話や相互作用、そして国語力の発展を妨げていることになる。ある州では女性教員の存在が教育効果のジェンダー格差縮小に関係しているとも言われており、女性教員は男性教員よりも女子生徒により多く語りかけて授業を行っている。国語のジェンダー格差の理由を理解するためには、この分野の更なる詳細な研究が必要である。

#### 5-5 ジェンダー格差の主要因としての非入学

National Sample Survey (1986-87)によれば、女子の非入学の大きな理由は、経済活動（農村部女子の33%、都市部女子の30%）と教育への関心の欠如（農村部女子の32%、都市部女子の33%）である。さらに、両親が（娘よりも）息子を教育することを好むという、両親の態度を重視しなくてはならない。マハラシュトラの農村の調査では、母親の50%は息子が「彼らが欲するだけ」多くの教育を受け入れるべきと語っているが、同様の回答を娘に対しても与えているのはたった32%に過ぎない。

これらの相違は、両親が子どもたちの教育を評価する理由に関係している。両親は息子の教育を彼の稼ぎに対する潜在能力と家庭のステータスのために評価しているのに対し、娘の教育に関しては彼女の結婚を見込みのために評価しているのである。

教育に関する家計への影響は、また子どもの機会費用の問題でもある。この影響は女子により高く現れており、男子より女子の方が15-30%多く労働時間を費やしている。ハリヤーナでは、学校に入学しない娘に対して家族のメンバーから次のような良識を期待される。多い順に、家事に対する女子の責任(75%)、学校授業料の支払い(57%)、制服(54%)、本(53%)などの負担に対する両親の無力への理解などである。学校に入学しない女子の87%が、その主な理由として家事労働を挙げている。

教育へのジェンダー間格差は、家計投資の決定にもその違いを引き起こす。インドでは家族にその教育投資の見返りが残るために、息子達の教育に投資することを好む。一方で、娘の教育投資への見返りは彼女の夫の家族に流れて行くことになる。このような理由で、家族は娘よりも息子を持ちたがる。

ハリヤーナでは、2人の娘を持つ女性の95%が更に子どもを欲しがらるのに対し、2人の息子を持つ女性の15%しか更なる子どもを欲しがらない。女性は、将来家系を引き継いで

安全と金銭的支援を与えて欲しいために、男の子を欲しがるのである。彼女たちは女の子が少しの時間家計を助けることは評価しているが、この行動は学校に通うこととは対立する。母親は娘に宗教的義務、家事労働、感情面でのサポートを望んでいる。彼女たちは娘の教育よりも息子の教育に対してより高く熱望するようになる。

家族が女子を退学させる主な理由は、彼女たちが学校に入学しない理由と極めて類似している。National Sample Survey で、対象となった家族は女子が「教育や更なる勉強に関心が無い」（農村部女子の33%、都市部女子の28%）、または「支払いのために働いている」（同24%、22%）、または「日常の家事」に従事している（同14%、16%）と語っている。ハリヤーナの4地域の家計の例によれば、女子の退学の主な理由は、家計における経済的生産や兄弟の世話（各々42%、35%）を含む家庭内労働（75%）である。女子の教育費用が男子の教育費用よりも低い（インド全体ではあよそ16ルピー以下）のだが、女子の学校退学の理由は学校教育の直接的な費用捻出のためとみなされる。

女子が学校を退学する可能性は、家計の社会的、経済的性格によっても決定される。マハラシュトラの6才-22才のグループに対する分析によると、仮に農村部で暮らす女子が比較的小さな「指定カースト」もしくは「指定部族」家庭出身であったり、家族の長が文盲であったり、家庭の就労者が自営業であったりする場合、彼女たちは学校に出席しようとしな。これらの要素は、農村部の男子にとっても等しく重要な問題である。

学校の質、教育習慣、そして環境がジェンダー格差に寄与している面もある。教育効果におけるジェンダー格差は女性教員の不在、男子校・女子校の不在、家から2キロ以上にある学校所在地、不適切な教育・学習教材、女子用トイレの不足などによって、事態を一層悪化させている。女子を差別し、男子と比較して多くを期待せずに意思疎通を図る教育は、ジェンダー格差の一因となっている。

教育効果のジェンダー格差に関して、学校の影響と家庭背景の影響を切り離すために、調査員は生徒の社会経済的背景、学年の留年、学校出席、そして宿題や学校外での読書に費やす時間などによって測り、家計に対する政策決定への影響を調整してきた。各々の家庭の性格もジェンダーとは別に学習効果に影響を与えるからである。しかしそれを考慮に入れても、学習効果におけるジェンダー格差は残っており、学校や教室の果たす役割に関して一石を投じているといえる。

## 5-6 小括

本章では、インドの初等教育におけるジェンダー格差を検証してきた。インドの識字率、学校入学者・在籍者を男女で比較すると、男子と比べて女子の数値が著しく劣っている。また学校での成績を比較しても、男子より女子の学力が低いことがいえる。科目間でも同様であり、算数のテストだけでなく一般に女子が得意とするといわれる国語のテストにおいても、インドの女子は男子と比較して平均して劣っている。このような男女間格差がなぜ起こるのか。その要因として、女子への教育の軽視、女性教員の不在、女子

への家事労働の重視などが考えられる。また基礎的なインフラが不足している途上国の学校では、女子トイレの不備などが女子の学校への通学を躊躇させる理由にもなる。

インド社会では全体に男尊女卑の傾向が強く、初等教育においてもその傾向が強い。特に旧来の考え方がいまだ残る農村部では、女子は家事を助け、結婚して子どもを産めばよく、教育は必要ないという考えが根強い。そこにはカーストやダウリ（嫁入り持参金制度）を始め旧慣も影響しており、根深い問題である。

インドは一方で女性蔑視の風習が強く残るが、また他方ではインディラ・ガンジー元首相を筆頭に女性を政治のリーダーに選ぶ土壌もある。インドの女性の教育向上には今後粘り強い努力が必要であるが、必ずしも悲観するような現状ではなく、その解決への可能性は大きいように思われる<sup>37</sup>。

---

<sup>13</sup> Weiner (1999) は、このような要因として、子どもの現状に合わない教育システムと、貧困層に子どもの通学義務を怠らせる社会システムの二点を挙げている。また同時に、Weiner はインドが初等教育を義務化すべきでないとする理由として、家計内の児童労働収入の必要性だけでなく、教育システムの欠陥も要因として挙げている教育省官僚の発言を併記している。

<sup>14</sup> 女子の識字率が男子に比較して低いのはインドにおける男尊女卑的な価値観だけでなく、女子の教員の絶対数が少ないことも挙げられる。女子学校の教員は女子でなくてはならないために、ますます女子に対する教育が十分に行われぬ悪循環が起こる。また数少ない女子教員はその多くが都市部の学校に勤務することを望むため、農村部の教育の男女格差がより大きくなっているという報告もある（天城 1963）

<sup>15</sup> ここでいう「授業が機能しない」とは、単に学校で授業が行われぬことのみを意味するわけではなく、自然災害のため教員の出勤や子どもたちの登校が不可能になってしまう場合や、学校そのものが損壊してしまう場合も挙げられる。

<sup>16</sup> インドの初等教育に関するフィールドワークは PROBE 調査以外にも存在し、その多くは州単位で教育現場や学校経営の実態を調査したものである。Sinha と Tyagi の研究（1998）では、ヒマーチャル・プラデーシュの地域教員や学校長の活動の実態を調査している。また Majumdar は論文（1999）において、PROBE 調査と共に 1994 年の NCAER 調査や 1994-95 年の UNCP 調査など複数の調査研究を取り上げ、その結果を比較している。

<sup>17</sup> PROBE 調査は、政府調査と異なるのは当然として、これら類似の調査とも以下の点で異なるようである。ドレーゼの説明を引用しておこう：The PROBE survey, however, offers unique possibilities for scrutinising different influences on schooling decisions, in so far as it contains detailed information not only on the characteristics of about 4,400 children and their households, but also on the schools to which these children have access. In particular, this survey enables us to examine the influence of different types of 'school quality' variables on school participation and educational achievements in rural India. (しかしながら、PROBE 調査は、およそ 4,400 人の子供たちと彼らの家庭の特徴だけでなく、これらの子供たちがアクセスする学校に関する詳細な情報を含む点まで、学校教育決定に対する様々な影響を精細に調べるための独自の可能性を提供している。特に、この調査で、



我々はインド農村の学校参加と教育業績に関して『学校品質』変数の様々なタイプの影響を調べることができる。(日本語訳・筆者)

<sup>18</sup> Dreze と Sen は、次のように述べている。

「1980年代における教育支出成長率(年換算およそ10%)が、独立以来、最大であるが、その時代の支出の増加はほぼ全てが年9%で成長していた教員数増加に(対応して)いる。一方で教員数は決して緩慢に増加していたわけではない。事実、当初、教員数は人口と比較してもゆっくりと増加しており、初等学校に通う子どもたちの数よりもはるかに緩慢であった(Dreze, Sen 1995 122-123)。」

<sup>19</sup> 但し、監査員の抜き打ち訪問が朝遅くに行われることで、教員が学校に遅い時間に到着し早くに帰宅するという問題は捕らえられていない。

<sup>20</sup> The PROBE team(1999)には、ラジャスターンの教育局のコメントとして、次のような言葉が記載されている。

「主な問題は組織の肥大化である。それは行政的強化のため適切な計画を保つことがなく、新設学校の開校によって更に問題は悪化している。現在、検査官一人当たりの学校数は50以上にものぼる。このような脆弱な監査組織、そして増え続ける業務負担によって、教員の中には無秩序な言動や長期欠勤の傾向があり、また行政には感受性が欠如していると思われる点もある。(The PROBE team 1999 p.90)」

<sup>21</sup> これは他の名目上の水増し入学者に対しても行われている。

<sup>22</sup> 調査時、監査官が現れたなら、その教員は「ちょうど出席者数を書き取ったところだ」語って、巧妙に記された前日の出席簿を示すのである。

<sup>23</sup> The PROBE team の調査(1999)では、マッディヤ・プラディーシュの監査官が、彼の担当地域の状況を次のように的確に要約している。

「最初に、6-14才の子どもたちの入学状況に関する調査がある。問題を避けるため、既にこの段階で多くの水増しがある。同様に、以前名簿に記載されてその後削除された子どもはいない。実際の通学・出席の段階でもまた水増しが生じる。出席率が50%を下回るなら、教員の増員に影響するからだ。(The PROBE team 1999 p.93)」

<sup>24</sup> ビハールの劣悪な教育環境に対して、1991年から、教育システムの改良によって初等教育義務化を目指すビハール教育プロジェクト(BEP:Bihar Education Project)が実施された。ユニセフ、インド政府、ビハール州政府が3:2:1で出資した。1996年3月にプロジェクト段階1を、1996-97年から1997-98年にかけてプロジェクト段階2を実施し、コミュニティ参加の拡大や教育プロセスの一新させる教員のモチベーション・トレーニングを行った。

<sup>26</sup> Dreze と Sen は、教育支出のうち教員の給与は90%を超えるとしている(Dreze, Sen 1995, 122)。

<sup>27</sup> ガンジーは、彼らの基本的な人権確保と国民全体の意識向上を図るため、彼らを「ハリジャン(神の子)」と呼んでいた。

<sup>28</sup> ここでいう「部族ギャップ」「カースト・ギャップ」とは、各部族、各カーストにおける数値が平均値からどれだけ乖離しているかを示している。尚、このギャップは(NCERT: National Council of Educational Research and Training)、(NIEPA: National Institute of Educational Planning and

Administration)の統計から世界銀行スタッフが算出したものである。

<sup>29</sup>但し、この児童の入学率に関するカースト・ギャップも、統計上の諸事情に留意して考察しなくてはならない。インド教育省の統計によると、6才から10才の「指定カースト」の児童の初等学校総入学は、全インドや多くの州の入学率と比較して高く、学校は「指定カースト」の入学を過大に報告しているとも指摘している。

<sup>30</sup>「指定部族」児童の参加、「指定カースト」「指定部族」児童双方の継続的な登校をインド全体の水準にまで引き上げようという政策は、一方で福祉的な問題とはかけ離れているとの主張もある(World Bank 1997)。

<sup>31</sup>インドには、10億人という莫大な総人口とその30%を占める貧困者層の存在によって、高級財市場と低級財市場とが併存した「分断された市場」とも言うべき状況が存在する。財市場をはじめ金融市場、労働市場において、近代部門と伝統部門、組織部門(フォーマル・セクター)と未組織部門(インフォーマル・セクター)の併存と呼びうる二重性である。教育施設においてもそれは同様であり、富裕層向けの鉄筋コンクリートで建設された私立学校校舎がある一方で、満足のいく校舎さえない公立学校もある。

<sup>32</sup>Kothari(1999)は公立学校と私立学校とを対比して、政府は初等教育に関して資金を投入すべきだが、必ずしも供給者になる必要はないと述べている。彼は政府発行のヴァウチャー制度導入を提言し、私立学校がそれを現金化することで学校間の競争を維持し、両親の学校選択の自由を保障すべきとしている。

但し、Kothariはその問題点として次の三点をあげている。第一に、ヴァウチャーを通して資金力を得る私立学校に子供を通わせられる者が、より大きな経済力を持つことが手中に収めることが予想されること、第二に、学校教育からの政府の撤退が農村地域の教育を完全に崩壊させること、第三に、貧困に悩む地域でヴァウチャーの誤用・悪用を排除できないこと、である

Kothariの提言は学校運営の効率化のみに重点を置いたもので、都市・農村格差、指定カースト・指定部族間の格差の是正は考慮に入っておらず、むしろその格差が更なる拡大を招くことが懸念される。

一方で、Tilakは、教育はあくまでも公共部門が中心となって実施されるべきであり、図書館などの施設を整備し良質の教育を供給するよう努力するべきであるとしている(1998)。また家計、共同体も政府の代替的役割を果たしながら、教育の無償分配が進むよう公共的努力に努める必要があると論じている。

<sup>33</sup>Schultzは男性より女性の方が私的限界収益や社会的限界収益が高いとし、女性に対する教育をより重視することが、経済発展促進の観点からも望ましいと論じている(2001)。

<sup>34</sup>Balatchandiraneによれば、一般に州内の女性の識字率が高い場合、男女の平均余命も長くなり、幼児と母親の死亡率も低くなる傾向がある。女性教育を怠ることで支払う対価は、男性教育を怠る時に失う対価よりも大きいと述べている(2001)。

<sup>35</sup>Singhは女性教育に関して、男子の教育は個人に帰属するものだが女子の教育は家族に帰属することを留意すべき点として挙げ、そのため女子には家計の外で働くための教育を与えられなくてはならないとしている。(2002)

<sup>36</sup>ShilpiとSanwal(2002)によれば、退学した男の子と女の子の各々の両親にその理由を調査したところ、男の子の親はその退学理由を「個人的問題」に起因すると解答して者が多数を占めている。しか

---

し女の子の親は多くが、その退学理由を「家庭関係の問題」と答えている。

<sup>37</sup> Narayanamoorthy と Kamble (2003) によれば、1961 年と 1991 年間の農村部の識字向上率に調査し、農村部の識字率の向上した割合の方が都市部の識字率の向上した割合よりも高く、さらに農村部女性識字率の向上した割合は全ての州の男性の向上割合よりも高いことを報告している。

## 第3章 インドの教育制度の歴史的発展過程

本章では、インド独立に際しマハトマ・ガンジーがもっていた教育思想に触れ、更に、そのガンジーの教育思想を出発点に、現在のインドの教育政策の基礎が確立したと考えられる1980年代までの議論を概観する。独立50年を経過したインドだが、教育、特に初等教育の諸問題の根幹は、独立当初の状況と決して大きく変化しているものではなく、今後の方策を考える上でも極めて重要な視点を提供している。本章の最後にインドの現在の基本的な教育制度を確認する。言語・カーストなどインド社会の多様性を反映して、インドの教育制度もまた長期に渡って州ごとに極めて複雑な構造を呈していた。

本章で歴史を論じる理由は、4章と5章での政策批判でもちいた「視点」を歴史的に考察しておくことである。その「視点」とは「教育の二重性」で、その「二重性」の歴史的な起源がいつであるかについて、検討した。最終的な結論にはいたっていないが、ガンジー時代ではなく、独立後に「二重性」が顕著になってきたと考えられる。したがって本章は、続く4章と5章との関係では、単に歴史的背景を付け加えた部分であるという役割にとどまるものではない。本章は、4章と5章で分析する現在の教育政策上の問題点を、長い時間枠の中に位置づけようとする試みである。

### 第1節 独立から1970年代まで

#### 1-1 英国植民地期の教育思想

英領時代、植民地支配の目的のために行われたイギリスの初等教育に対して、国民会議派を中心とした民族運動は、インドの民族性を基盤とした義務・無償の初等教育制度実現を要求した。この運動の中心となったのが、マハトマ・ガンジー (Mohandas Karamchand Gandhi) であった。彼は西欧の工業化・都市化及びそれに伴う搾取を暴力であるとし、その暴力を土台として西欧は富を獲得し、暴力による植民地支配がインド社会を非人間化している、と批判した (ガンディー 2001)。彼は当時、インドの教育に関する具体的問題点として次の二つを掲げている。

第一に、教育に際して英語を用いていることを挙げている<sup>38</sup>。英語はインド人が使用する日常的言語ではなく、英語で教育を受けることが英語重視、自国語蔑視につながる。そしてそのような状況は、まさしくインドのイギリスに対する隷属化に他ならない。また外国語である英語で教育を行うことで、他の学科の理解・習得にも大きな影響があるとしている。

第二に、彼はイギリス式の教育制度は植民地支配に象徴される暴力を基盤としており、その暴力によって収奪されているインドがイギリスと同じ教育制度を用いることなど出来ないと考えていたことがある。

このようなガンジーのイギリス教育制度に対する批判<sup>39</sup>は、彼の非暴力思想に基づくも

のであり、インド独立運動にも脈々と引き継がれている。彼はヨーロッパを模倣しないインドの精神的代表者の形成、禁欲的かつ安価で自給自足的な教育制度の建設を構想し、それらはインドの国民教育制度（基礎教育）として結実した。

1937年の全インド国民教育会議において決議された基礎教育の計画として、次の4点が挙げられている。

- 1 7年間の無償・義務教育を実施すること
- 2 母国語を教授語とすること
- 3 手仕事を教育の中心とし、子どもの日常的な環境を教育に結びつけること<sup>40</sup>
- 4 手仕事の収益により教師の俸給を賄うことを期待すること

この計画は、既に1920年代から各州で義務教育法が制定されていながら、現実に財政難や植民地支配による教育荒廃などの理由で実現されていなかったものを、改めて全インドの計画として策定したものとみなすことも出来る。しかしこの計画でも、多言語国家であるインドの母国語を何に制定するのか<sup>41</sup>、また計画に上級階級の声が反映されていないなどの問題を抱えていた。なお手仕事を中心とする教育は、ガンジーの非暴力思想と大きく関連する。彼は、工業化・機械化が暴力であり、まさしく西欧諸国によるインド経済従属化の象徴であると考えた。それに対抗するためにはインドの伝統的産業であるタタリ（糸紡ぎ）を復興させ、この作業を通してこのような伝統的手工業を教育の中心的手段とすることが必要であると考えていた。手工業を通じた教育は、知性の発達、知識及び識字の有用性の向上、村落共同体生活の再建と精神労働と肉体労働の差別撤廃による国民統合、労働教育による労働生産性の向上などをその特質としていた。しかし現実には、手工業の生産物の収益によって教育経費を賄う原理は、現実の経費不足に十分対応出来ないという問題も存在した。

このような自給自足の学校において、自らの労働によって自立した生活を営み、人々に自信と勇気を芽生えさせるという精神的側面を重視していたといえる。

次に1947年8月15日の独立時のインド経済に目を移す。独立以降、インドは社会主義的な思想に基づく発展途上国型福祉国家を目指し、混合経済体制において経済社会の発展を目指してきた。しかし51年の第一次五カ年計画はまだ十分整備された計画とは言えず、既存のプロジェクトを寄せ集めたものに過ぎなかった。また当時は経済計画においてもガンジーの思想の影響は色濃く、欲望の自発的な抑制、自己再生産的な村落共同体の維持、人間と自然との調和といった点に比重が置かれ、その上に義務・無償教育の実現が目指された。このように独立当初のインド社会では、経済と教育の双方においてガンジー主義的アプローチが強かったと言える。

## 1-2 1950年代の重化学工業化促進期—ガンジー主義からの転換

ガンジー主義的アプローチに関して、その後、理論的根拠を欠いているという批判が相次いだ。一方で、ネルー(Jawahar Lal Nehru)<sup>42</sup>を中心とする近代主義者たちが主張する「科学主義」の方が、植民地支配を抜け出し新たな民族国家の建設に絡むイデオロギーとしてふさわしいと評価されはじめた<sup>43</sup>。1956年からの第二次五カ年計画には、そのネルーを中心とした近代主義的エリートが構想する社会的・経済的構造転換を目指した。続く第三次五カ年計画において、ネルー首相が描くインドの開発戦略がはっきりと整えられた。独立当初のインドの開発計画には、マハラノビスの成長モデル<sup>44</sup>がその基礎となったと言われている。この成長モデルは閉鎖体系の下で工業生産を生産財生産部門と消費財生産部門との二部門に分割し、前者への投資配分を大きくすればするほど、長期的には経済成長率が高まるということを示した理論である。このマハラノビスの成長モデルにより、インドは大規模な公共投資に依存した輸入代替的な重工業化を中心とした開発戦略を採ることになった。

教育政策においても、その方向性の変化は生じている。

1951年4月に開始された第一次五カ年計画では、経済計画における人材資源開発、そして民主主義国家の国民育成の手段として教育をとらえていた。教育制度の新しい方向付けと各段階・部門の統合、特に基礎教育、社会教育、改造された中等教育、技術・職業教育などの分野での教育機会の拡大、既存の中等教育および大学教育の強化と高等教育機関の農村地域への適合、農村を中心とした女子教育の拡張、教員養成の強化と教員の待遇改善、教育後進州への援助などが教育計画の課題と位置づけられていた。

しかし、第一次五カ年計画において重視され政策にも採り上げられたガンジーの基礎教育は、第二次五カ年計画(1956-60)においてその方向性が次第に変化した。第二次経済計画では、社会的に民主主義を固持し、身分的平和主義で社会正義の行われる社会を目標に掲げたが、一方で重工業化に向けた官民一体の経済発展を目指すことを明言したのである。その中で科学技術導入のための外資の参入を認めることにもなった。また義務・無償教育に関しては、比較的工業化に対する影響力の少ない基礎教育を中心に据えた教育制度を定めたが、中等・高等教育に関しては社会主義型社会を想定して経済発展を遂げるための教育計画が策定された。この時点で、西欧の工業化は暴力であり、インドの伝統的産業によって経済発展を進めようとしたガンジーの思想と、重工業化を通して経済発展を目指す現実との間に、矛盾が現れてきたといえる。初等教育を中心に知性の発達、知識及び識字の有用性の向上、村落共同体の再建を目標に掲げたガンジーの教育思想は、まさしく国民福祉の向上、全人間教育を目的としていた。その後の重化学工業化による経済発展を目指す段階で、教育は産業育成の手段としての色彩が強まった。そこにこの時代のインドの教育の「二重性」、インド社会の教育に対する「二重の圧力」を確認することが出来る。

### 1-3 教育委員会 1964-66—1960年代の教育改革

1960年代半ばになって、それまで比較的順調であったインドの政治経済に大きな危機が生じ始めた。パキスタンとの国境紛争の再燃と二年間に亘る深刻な旱魃により、それまでの五カ年計画の新たな見通しが立たなくなり、70年代半ばまでのおよそ10年間、インド経済は長期に渡って停滞することになった。この時期の危機は、公共部門主導・重化学工業投資偏重・輸入代替中心であった政策体系（ネルー=マハラノビス開発戦略）が資源不足を引き起こし、それが財政危機を招いたことで生じたと言われている。この破綻は、具体的に工業停滞・食糧不足・外貨不足・インフレという事態に発展していった。

インド政府はこのような事態の解決を世界銀行の借款に依存せざるを得ず、1966年6月にルピーを切り下げ、規制緩和、輸出補助金の削減、輸入関税の引き下げなど一連の自由化措置を採用することになった。しかし印パ関係の悪化の影響によりアメリカとの関係が冷え込み、約束されていた年間15億ドルもの援助が中止になり、その影響から世界銀行の援助も大幅に削減されてしまった。

この時期のインドの深刻な不況は、教育政策にも影響を及ぼした。

第二次五カ年計画における重化学工業化を念頭に置いた教育政策の影響から、中等・高等教育は初等教育を上回る勢いで普及したが、一方で不況から就職できない大学生は1957年から66年までのおよそ10年間で約3倍に増加していた。この原因として、中高等教育が著しく普及したにも関わらず、卒業生の間には植民地時代と変わらない少数のエリート意識が強く、職業に選り好みをしたことがある。特に職場で要求される能力と卒業生の能力との間にギャップが存在していた技術系大学卒業生の就職難は深刻であった。一方、初等教育に目を転じると、6-11歳の前期初等教育課程の就学率は65年に77%まで上昇した。しかし11-14歳までの後期初等教育課程では31%に過ぎなかった。更に前期課程の5年間を修了できず中途退学する子どもも約半数にまで上っており、憲法に規定された義務・無償教育実現の期限を過ぎても義務教育段階の完全就学実現にはほど遠い現状であった。

以上のようなインドの教育制度と経済発展の現状が適合していないという問題から、教育委員会 1964-66 が設立された。この委員会は大学補助金委員会議長の D. S. コタリ (D. S. Kothari) を委員長とし、インド人の委員 10 人とイギリス、フランス、アメリカ合衆国、ソ連、日本から 1 名ずつの委員によって構成され、全ての州と直轄地を約 100 日かけて視察し、約 9000 人の教育関係者と面接した。そして 2 年後の 66 年、「教育に関する国家政策」として政府決議が採択され、これまで管轄する州によって様々であった教育制度がほぼ統一されるに至ったのである。

同教育委員会 1964-66 の特徴は、第 1 に調査対象を特定分野や特定の教育段階のみに限定せず、教育制度全体を再検討した点にある。第 2 に、教育と国家発展が密接に相互関連している点がある。第 3 に、委員会を構成するメンバーにも表れているように、その国際性を考慮した点にある。インドの国家教育改革を審議するために、欧米、ソ連、日本など、先進国から委員を招聘し、そこから教育発展、経済発展を学ぼうとしているのである。

教育委員会 1964-66 の勧告<sup>45</sup>によって、その2年後には「教育に関する国家政策」が政府決議された。ここで1960年代半ば以降のインドの教育計画が示されている。そこでは民族教育運動とガンジーの基礎教育を独立前の国民教育の成果と規定し、ネルーが推進した科学技術教育・研究を中心とした発展こそが独立後の教育政策の方針であると示された。政府はこの勧告を、教育機会の拡大、教育水準の向上、国民統合の推進、科学技術の発展、道徳的・社会的価値の変化など、社会主義型社会の実現に向けた教育改革であると位置づけている。この勧告において50年代半ばからみられていた教育政策の方向転換が政府決議にも明白に記されたといえる。

教育委員会 1964-66 の報告に基づいた教育再編計画において、現在にインドの教育政策の基礎となる理念が確立された面があるが、その一方でこの再編においてもインドの教育の現実において「二重性」が存在していることが指摘できる。

一つにはネルーの第二次五カ年計画以来顕著になった、産業開発促進としての教育政策である。インド社会が政治経済的な危機に直面し就職難が深刻になったという背景のために、産業開発促進、経済発展のための有能な人材育成という教育の一側面がこれまで以上に重要視されてきた。同時にガンジーが独立時から提唱してきた基礎教育を「独立前の国民教育の成果」とみなし、独立以降の教育政策と相異なることを明確に示している。それは言い換えれば、ガンジーの示した教育政策からの決別をも意味していると考えられる。

他方で、教育に対するもう一つの面が指摘されている。教育機会の拡大策としての無償義務教育の早期実現、マイノリティーに対する教育機会の提供、一定地域の児童がカースト・宗教・社会的地位の違いに関わらず同一学校に通学する共通学校制度の採用、共通語としてのヒンディー語の発展などが、この教育再編計画で掲げられた。ここには国民福祉の向上という視点からの教育の側面に重点がおかれている。ガンジーの教育思想とは異なる現代的な意味での教育政策であるが、しかしこのような教育機会均等を目指すねらいもインド社会が抱える現実とは乖離しており、1960年代当時のみならず21世紀を迎えた今日でも完全な達成を果たしていない。教育委員会 1964-66 における教育再編計画においても、その中に独立当初とは異なる意味でのインドの教育の「二重性」が存在している。

#### 1-4 1970年代—インディラ・ガンジーの強権政治とガンジー主義の復権

1964年5月にインドの初代首相ネルーが死去した。66年1月にそのネルーの娘インディラ・ガンジー (Indira Gandhi)<sup>46</sup>が首相に就任した。インドの政治経済危機は依然として深刻で、69年には国民会議派が分裂、71年にはインディラ・ガンジーは国家治安維持法を公布し、強権政治を開始した。インド社会の中では、この強権政治に対する反政府運動も活発化した。反政府運動の指導者ジャヤプラカシュ・ナラヤン (Jayaprakash Narayan) は、インドが少数エリートによって政治的実権を握られていること、教育に多額の経費がかかり全国民に教育を提供することができないこと、大学は国民の要求に結びつかず時間と金銭の無駄遣いになっていること、などに抗議し、大学生・大学卒業生を農村に派遣し



奉仕活動を組織すること、職業と学歴の関係を断ち切ることなどを提案した。彼の主張には、ネルー以降顧みられることが少なかったガンジー主義に基づく教育思想が垣間みられた。(事実、彼は徹底したガンジー主義者だった。)

インドでは反米・反世銀ムードが高まりを見せ、インディラ・ガンジー政権下で1969年から73年にかけて「自由化」路線を大きく転換させ、「社会主義」路線強化に向かって新たな戦略を歩み始めた。農業では、第四次五カ年計画から「緑の革命」政策を実施し、外国からの自立のために高収量品種を導入して食糧自給を目指した。また金融面では69年主要商業銀行14行を国有化した。銀行国有化により、公共部門への資金供給ルートを確保し、また「緑の革命」政策のための農業金融強化をはかることが可能となった。また独占・制限的取引慣行法を制定、外国為替規制法を改正し、財閥と外資の規制を強化した。さらに国内の民衆に対しては「貧困追放(ガリビ・ハタオ)」を合い言葉にして、貧困層に大きなアピールを行った。

1970年代に入っても、インド経済には、依然として停滞から抜け出す兆しが見られなかった。モンスーンなど自然災害の影響、第一次石油ショックなどにより独立後最悪の20%にも及ぶインフレを招き、国内に反政府運動が展開させることになった。75年、インディラ・ガンジーは非常事態宣言を発令、強権体制を強化することでこの事態を打開しようとしたが、77年の総選挙で彼女が率いる国民会議派は大敗し、ジャナタ党によるインド史上初めて非国民会議派政権が誕生した。ジャナタ党は60年代の反政府運動の中心であったジャヤプラカシュ・ナラヤンが野党4党を合同させて結成されたものである。インディラ・ガンジー政権時代、規制緩和の姿勢が示されたことから、ジャナタ党政権においても規制緩和への期待が高まったが、現実には大規模な規制緩和は行われることなく、閉鎖的な経済運営が継続することになった。結局、70年代の終わりには、インドは長期に渡る経済停滞と閉鎖的な国内市場中心の開発システムにより、世界市場から取り残されることになった。

1960年代のインディラ・ガンジーの強権政治とナラヤンの反政府運動、そして70年代の国民会議派の大敗、ジャナタ党への政権交代は、教育政策にも大きく影響を与えている。

1977年に独立後、初めて非会議派として政権を握ったジャナタ党は、その政策において教育改革を掲げた。教育計画の重点を成人教育と初等教育の普及におき、大衆教育に優先的に取り組んでいくこととしたのである。この政策は、従来、会議派政権が行ってきた高等教育重点化とか根本的に異なるものであり、独立当初の基礎教育政策の理念を受け継いでガンジー主義の復権を目指したとも解釈できる。78年4月に発表された第6次5カ年計画、79年の教育政策におけるジャナタ党の姿勢は次に示したようなものであった。初等教育段階に総教育費の半分を割り当て、社会的弱者の就学重点、退学率を考慮し就学率ではなく出席率で教育普及状況を把握、施設の設置・配置の適切性、6-7歳児の完全就学、多時点入学の導入、パートタイム教育の実施、男女間不平等の是正、地域間不均衡の解消、実践的な教育研究、行政上・組織上の援助の強化、両親・教師及び大衆の教育運動の組織

化、労働体験学習である「社会的に有用な生産労働」の導入、などが考えられた。また成人教育に関しては、総教育費の10%の経費が割り当てられた。また15-35才の文盲者を350時間のクラスに参加させ、5年間で約1億人を識字化するという「全国成人教育プログラム」が計画された。

ジャナタ党政権の教育政策では、大衆教育に関して教育機会の拡大を目標とし、中・高等教育においても量的拡大より質的向上を重視した。インディラ・ガンジー政権時代の非常事態宣言で強まったインド政治の中央集権的色彩に対し、新政権は教育行政の地方分権も重視した。

1960年代半ばから70年代にかけてのインド政治経済の問題と教育の「二重性」は、またそれまでと大きく異なる性格を有している。

一つには、教育政策に関しては従来の路線を継承しながら、政治的には非常事態宣言を公布して強権政治を行ったインディラ・ガンジーの政策である。彼女は「貧困追放」をキャッチフレーズに貧困層に対してもアピールするが、具体的な効果は現れず、独裁的な側面が極めて強い体制であった。

その反発として、ナラヤンが中心となった反政府運動、そしてジャナタ党への政権交代の動きがある。ナラヤンは会議派政権がインドの上流階級の代表であると批判した。また会議派政権が国民統合、社会的平等を建て前に大衆教育の普及を掲げながら、科学技術を優先した社会主義型社会では初等教育や成人教育は教育投資の効果が薄いと見做し、実質的に中・高等教育を重視してきたことに対しても批判があった。教育に関してネルー以来の政策を継承したインディラ・ガンジーに対して、ナラヤンはジャナタ党が会議派政権独立時のガンジー主義を復権させ、大衆教育を重視する路線を採ったのである。

この時代のインド社会は極めて不安定であり、政治経済的危機に直面した中でのインディラ・ガンジーの強権政治に対する不満・反発が、ガンジー主義に基づく大衆教育を再評価させた。1960年代半ばまでインドの教育の「二重性」は会議派内の教育政策におけるものであったが、60年代後半から70年代にかけて会議派と野党（ジャナタ党）との政策論争の争点にも発展した。この時代になって、インド教育の「二重性」の問題はそのままインド政治における重要な争点にも発展したのである。

## 第2節 変革—経済自由化と都市部の教育競争

### 2-1 1990年代の経済自由化

1980年代に入ると、遠く東アジアでは輸出志向型工業化を選択した台湾、韓国、香港、シンガポールの東アジア NIES 諸国が飛躍的な経済発展を遂げていた。その発展はインドにも大きく影響を与え、これまでの閉鎖的な輸入代替工業化政策から脱却し、規制緩和を基調とした経済自由化への政策転換が様々な方面から叫ばれるようになった。しかし80年代はまだ規制緩和、外資導入は段階的であった。82年10月、日本の鈴木自動車工業がマル

チ・ウドヨグ社との合併契約を結び、長い間外資参入を閉ざされていたインド自動車業界にいち早く新風を吹き込んでいることは、特記すべきことであろう。

1980年代末からインドの政権は頻繁に変わり、内政と経済が不安定な中、90年8月、湾岸危機が勃発した。中東への出稼ぎ労働者が多いインドは影響を大きく受け、彼らからの送金の減少、輸入原油価格の上昇および輸出の減少などによりほぼ29億ドルの損失を被ったと言われている。その結果、91年1月には、外貨準備はわずか二週間の輸入決済分に相当する140億ルピー（約7億ドル）にまで落ち込んだ。インド政府は91年1月19日、IMFから333.4億ルピー（約18億ドル）の緊急融資を受けなんとかこの危機を乗り切ることが出来たが、経済再建の見通しが立たない内に同年5月21日、ラジブ・ガンジー首相が暗殺されたのである。インドの対外債務残高は同年3月時点で700億ドル、ブラジル、メキシコに次ぐ世界第三位の債務国となっていた。首相暗殺による不安定化によりIMFの追加融資も困難となり、インドは独立以来最大の政治経済的危機を迎えた。

1991年6月、総選挙で善戦した国民会議派のナラシムハ・ラオ(P.V. Narasimha Rao)<sup>47</sup>政権の下、マンモハン・シン蔵相が中心となって、これまでの国家指令型混合経済から経済自由化を目指す政策へと本格的な方向転換を果たすことになった。この経済改革以降、90年代を通してインドのGNPは5%からおよそ8%の経済成長を続け、一人当たりの国民純生産も91年度のマイナス成長から以降一転し、5%前後の成長を続けている。90年代後半に入ると、IT技術者養成に国家を挙げて取り組んでいる。インド人技術者は英語力が高く数学をはじめ高い高等教育レベルを誇り、一方で先進国の技術者と比較して安い賃金で雇用できるため、欧米メーカーからも引く手あまたの状況である。80年代はインドの経済においても、大きな変革の始まりであった。この時代、先進国の間では新自由主義と呼ばれる大きな潮流が生じた。インド経済がその渦中に本格的に加わるのは91年の経済政策転換を待たなければならないが、すでに80年代に経済の自由化が謳われるようになった頃から、インドの教育における競争も激化していった。

1980年代のインドの教育競争の激化の一因として、新たな都市部中産階級の出現とその拡大がある。従来の中間層は伝統的にインド社会に大きな影響力を持ち、インド的価値観の担い手として高度な教育体系に柔軟に対応できる能力を持っている層であった。独立以来、国家の統治・経済機構の拡大、教育の底辺の拡大はそのような従来からの中間層の独占を崩し、その中に膨大な新中産階級が新規参入してきたのである。新中産階級にとって高度な教育は社会的成功における最低条件であり、その際、英語を自由自在に操れる言語能力は必須である。この状況はインドだけでなく全世界的に共通する競争的、上昇志向社会に他ならない。このような新中産階級にとって、教育投資を拡大し効率化を図ることは、その社会的地位を向上させる重要な条件なのである。さらにインド特有の持参金(ダウリ)制度<sup>48</sup>が、その現状に拍車をかけている。娘をもつ親にとって持参金の額を引き下げるためには、娘に高度の教育を身につけさせ、より高収入の職業に就かせることが重要である。また息子をもつ親にとっても、息子が高学歴をもつことで結婚時に贈られる持参金(ダウ

り)を引き上げることが出来るのである。インドの結婚に残る習慣が、子どもの教育競争を加熱させ、教育投資を軒並み引き上げる要因となっている。

1991年に前述のラオ政権下の経済政策転換が行われた。それまで「眠れる巨象」と揶揄されてきたインド経済が、外資の積極導入、規制緩和により飛躍的に成長を続けている。またインドは従来から高いレベルにある高等教育における数学教育、英語教育にさらに力を入れることで、国家レベルでIT技術者の養成に力を入れている。先進国のIT技術者と比較して高い能力を持つ<sup>49</sup>うえ、彼らと比較して極めて安い賃金で雇用できるインド人技術者は欧米コンピューター・メーカーも積極的に採用しており、インド人技術者が開発したソフトも数多いと言われている<sup>50</sup>。

現在のインドには、IT技術者となることで高額所得者となる者も多い<sup>51</sup>。彼らはインド社会に古くから残る旧習の束縛から逃れ、より自由に個人的目標を追求できる外国生活を志向するようになるのである。英語を幼い頃から修得してきた彼らにとって、言語問題は全く生じない。彼らの親たちもインドに残る社会システムの弊害を熟知しているため、決してそれを阻もうとはしないし、経済的に余裕のある親は子どもたちを積極的に海外留学させようとする。

伝統的インド社会では、家族的結合が極めて強かった。しかし新たな中産階級にとってその伝統は崩壊しつつある。教育競争の激化が各家庭の教育投資の増大につながり、さらには伝統的家庭の崩壊にまで帰結している現状がここに確認できる。

その一方で、インドには初等教育さえ満足に享受することができない層も数多く存在するという現実も忘れてはならない。次に指定カースト、指定部族の中で教育をめぐる生じている多くの実例を検証する。インド都市部の新中産階級の教育競争の加熱と、農村部における指定カースト・指定部族を中心とした教育をめぐる厳しい現実、この極めて対照的な両者がまさしく現代のインド社会・教育において文字どおり「二重性」を生じさせており、インド社会の変容の一面を如実に表している。インドの10億にも上る膨大な人口を考慮に入ると、その両者の隔たりは将来の深刻な経済格差、社会不安を生み出す土壌ともなりうるであろう<sup>52</sup>。1990年代以降、経済自由化に伴う経済成長を遂げるインド社会で、満足に教育を受けられない層の厳しい現実に対してどのような政策的対処が必要であろうか。それは21世紀のインドが抱える国家的課題であり、その解決なくして望ましい経済成長とは言えない。このような課題を克服して初めてインドが真のアジアの大国と自他ともに認められるのである。

## 2-2 インドの基本的教育制度

インドの教育制度は複雑であり、学校教育は基本的に州の所管になっている<sup>53</sup>こともあって、各州によって細かな相違がある。しかし1976年の修正憲法により、教育は連邦と州の共同管轄事項となった<sup>54</sup>。その後、州間で異なる学校体系を前期初等学校(5年)、後期初等学校(3年)、前期中等学校(2年)、後期中等学校(2年)、高等教育(3年)に統

一する政策が進められている。但し、それまでの各州の制度により、10年の初等・前期中等教育課程では5-3-2制を採る州、4-3-3制を採る州がある。

基本的に前期初等学校の入学年齢は5才と定められており、全ての公立学校で授業料は無償としている。義務教育は全国で統一されており、初等教育の8年間となっている。しかし条件整備が進まず実施が困難な地域も多い。また中退率も高く、現在も該当年齢の子どもの就学率100%を達成するには至っていない。前期中等教育の2年もしくは3年間で一般教育を完成させ、後期中等教育で大学進学コースと職業教育コースに分けられることになる。1986年に発表された総合的な教育政策大綱である全国教育改革政策(NPE: National Policy On Education)、及び1992年のNPEの修正行動計画もこの体系に基づいている。

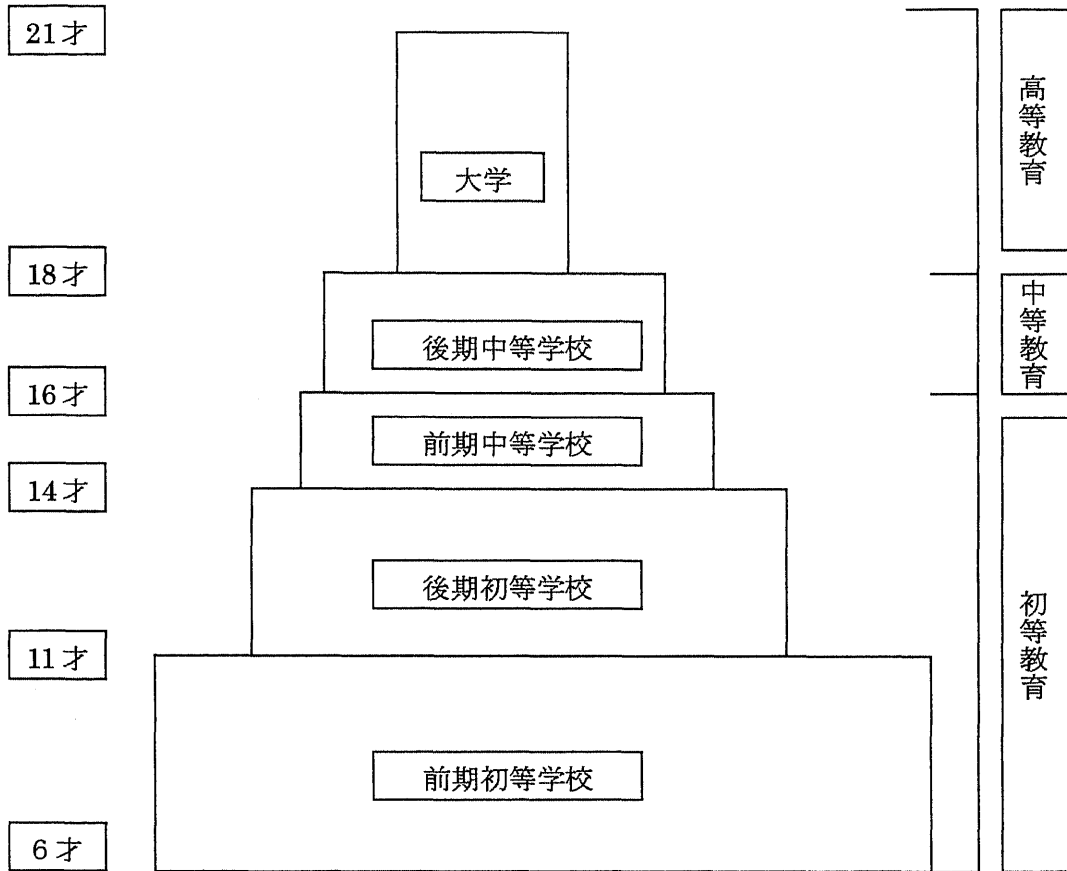
初等教育に関して、教育課程は原則として州の教育局が責任を負っている、しかし国立教育研究・教員養成所は「全国共通カリキュラム」を開発し、各州の参考に供している。この「全国共通カリキュラム」によれば、初等教育課程では普通教育を中心とし、母語、算数、理科・社会科を統合した環境、表現(芸術)、保健衛生及び作業経験を主たる教科と定めている。

インドは英語、ヒンディー語、ベンガル語、タミル語などの連邦レベルの公用語が17存在し、更に各州でもその他の地域言語が公用語に定められている多言語国家である。どの言葉で教育をするかは問題であるが、教授用語については各州が定めており、非常に多様な言語が学校で使用されている。また初等教育だけでなく中等教育においても、言語教育では英語や各民族の母語など、様々な言語が教えられている。

インドの学年歴に関しては、地域によって様々であるが4月～3月、もしくは1月～12月と定めている州が多い。年間授業日数は約200日<sup>55</sup>であり、一部の私立学校を除き、週6日制で授業が行われている。

また、インドでは伝統的に生徒の進級評価方法について学期末や学年末などの試験が重視されてきた。現在、初等学校では原則的に留年制は採っておらず、自動的に進級できる仕組みになっている。しかし現実には中途退学する子どもや児童労働などに従事する子どもも多く、該当年齢以上になっても在籍し続ける子どもも少なくない。上級初等学校の修了時に、所定の成績を収めた者に学校から修了証書が授与される。

図3 インドの基本的な教育制度<sup>56</sup>



注) 前期初等学校、後期初等学校の8年間は、国が定める義務教育となっている  
 出所) 馬越徹編 (1989、232) 図12-1に若干加筆し修正

2-3 小括

インドの教育政策の歴史は、イギリス統治時代の国民会議派による民族運動に遡ることが出来る。インド独立の父、マハトマ・ガンジーはその中心となって、インドの民族性に基づき、自給自足、精神的充足を重視した義務・無償の初等教育制度を要求した。そこでガンジーが唱えた国民教育制度—基礎教育が、独立以降の初等教育政策の原点と言われている。

1937年の全インド国民教育会議において、7年間の無償義務教育の実施、母国語での教育、手仕事と結びついた教育、自給自足の生活などが基礎教育の計画として掲げられた。しかし、ガンジーの有名な「非暴力主義」思想とも大きく結びつくこの計画は、他言語国家インドにおいて母国語を定めることの不明確さ、現実の教育経費不足などにより、思うよ

うな成果が上がらなかった。

独立以降、インド憲法において無償義務教育、児童労働の禁止が明記された。しかし、インドは次第に社会主義型の重工業を重視した経済発展を目指すようになり、当初の教育政策も形骸化してしまうのである。

1960年代に入って、教育制度と経済発展との乖離から教育委員会 1964-1966 が設立された。先進国の専門家も含めて構成された委員会によって教育全体を検証し、それ以降、現在に至るまでの教育制度の基本を成す報告が行われた。

1970年代には、それまでの教育政策の批判から、反政府運動家ナラヤンや新たに非会議派として政権を握ったジャナタ党などにより、ガンジー主義の復権とも言えるべき教育改革が行われている。

1980年代は、都市部の中産階級が出現し拡大した時期である。彼らのような新中産階級にとって高度な教育は社会的成功への最低条件であり、とりわけ英語能力は必須である。さらに90年代、インドはIT社会になり、高度な数学教育、英語教育を受けたインド人技術者から多くの高額所得者が生まれた。80年代の新中産階級がさらに発展した形で、彼らはインド社会に残る旧習の束縛から逃れ、より個人的目標を追求して外国に生活の場を求めることも多い。経済的余裕のある家庭では子どもを積極的に海外留学させるようになった。しかし一方で貧困問題を抱える農村部では、初等教育を享受できない子どもたちは未だ数多く、指定カースト・指定部族などの教育には厳しい現実が残存する。

これまでのインド教育の歴史を振り返ると、そこに様々な形態で「二重性」が存在することが明らかになった。時代によって特徴は異なるが、その「二重性」は現在のインド社会、教育にも存在する。高度な教育とそれに伴い上昇する所得により、都市の富裕層がより恵まれた生活環境へとステップアップする一方で、農村部の住民はインドに残る旧習に束縛され、いまだに貧困の中で満足な教育も受けられない。現在のインド社会に残るこの「二重性」を将来どのように克服していくか、21世紀のインドが抱える課題であるといえる。

---

<sup>38</sup> ガンジーは著書の中で英語教育に関して、次のように記している。

「あなたは理解しなければならないのですが、英語教育を受け入れて、私たちは国民を奴隷にしたのです。偽善、憎悪、暴虐などが増しました。英語教育を受けた人は、ためらわずに人々を騙し、困らせました。いま、もし人々のためになにかできるとしたら、私たちがしている借金の一部を返済することです。自分の国で公正、正義を獲得するために英語を使わなければならないとは、暴政ではないでしょうか！法廷弁護士になってから、私は自分のことばが話せません！ほかの人が通訳をしなければならないとは！これは欺瞞ではなくてなんでしょうか！これが隷属の極みでないとしたらなんでしょうか！それを私はイギリス人のせいにしましょうか、それとも私自身の？インドを奴隷にしたのは、私たち英語を知っている人たちです。国民の呪いはイギリス人ではなく、私たちに掛かるでしょう」（ガンディー 2001,127-128）。

<sup>39</sup> 一方で、ガンジーの近代文明批判に端を発する教育思想が、現在まで続くインドの低い識字率の要因になっていると批判する声も数多い。

40 ガンジーは貧困層の技術教育に限定せず、全ての社会階級のためのシステムとして「基礎教育」を提唱したのだが、このような手工業と教育を結びつけるガンジーの視点は、初等教育の普及と児童労働の問題が併存するインドの子どもの現状を考察する上でも重要な視点を提供してくれる。Weiner(1991)は、このようなガンジーの思想を背景に、「インドの初等学校の教育環境はあまりに劣悪だ。得るものの乏しい学校に通うより、教育の一形態として（「奉公」として）の労働に携わる方が子どもにとっても有益だ」と語るアーメダバードの社会活動家の発言を紹介している。

41 インドはヒンディー語を連邦公用語とし、ベンガル語、タミル語、テルグ語など英語を含めて憲法では17の言語を公認している。地域語も含めると、1500を超える母語があるといわれている。

42 Jawahar Lal Nehru (1889-1964) インド初代首相 首相在任期間 1947年8月15日～1964年5月27日

43 ネルーは著書の中で、次のようにガンジーの自給自足主義を批判している。

「わたしは、ガンジージが永久に低い生活水準を目標としつづけるとは思えない。というのは、それは不可能な目標であるからである。今日のような膨大な人口ではいくつかの国では生活してゆくことさえできないだろう。彼らは欠乏と飢餓へのこの逆行には我慢がならないだろう。もっともインドのように、私たちの現在の生活水準が非常に低い農業国では、村落工業の開発で大衆に少しばかりの改善をもたらすことは可能である、とわたしは思っている。

しかし私たちは、どの国も結びつきあっているように、世界の他の部分と結びつきあっている。だから、わたしからみると、私たちを切り離して宙に浮かせることは不可能なようである。したがって私たちは、世界という立場に立って考えなくてはならない。この立場によると、狭い自給自足主義は問題外である。わたし個人としては、それはあらゆる観点からみて望ましくないと考える。

私たちが、唯一の可能な解決に導かれてくるのは避けられないことである。すなわち、公けの福祉のための生産の統制と富の分配を持つ社会主義秩序をまず国境の内に、それから、ひいては世界全体に樹立するということである。これをどういうふうを実現するかは別の問題である。しかし、現存の秩序によって利得を得ている一部の人々が変更に対抗だからといって、一民族あるいは人類の幸福が押さえられてはならないということは明らかである」（ネルー 1979,514-515）。

44 資本財産業（K部門）、消費財・サービス産業としての工場生産（C1部門）、小規模家内工業生産（C2部門）、サービス（C3部門）の四部門成長モデルであり、基本的にハロッド=ドーマー・モデルを拡張したものである。雇用と国民所得についての最大限の成長率を確保するという観点から、特に資本財産業に対する投資配分を重視している。

45 教育委員会 1964-66 の勧告は、次のような文章から始まる。「インドの運命は、我々の教室内で形成されている。我々が信じるように、これはレトリックなどではない。科学技術の世界では、人々の繁栄や福祉、安全のレベルを決定することこそが教育である（Aggarwal 1992）。」

46 Indira Gandhi (1917-1984) インド第5代・第8代首相 首相在任期間 1966年1月24日～1977年3月24日 1980年1月14日～1984年10月31日

47 P.V. Narasimha Rao (1921-) インド第12代首相 首相在任期間 1991年6月21日～1996年5月16日



48 インドには花嫁持参金ともいふべき「ダウリ」という制度が存在する。「ダウリ」は金銭だけでなく、宝石類、家電製品をも含み、その額は婚家の社会的、経済的地位、花婿の教育、職業によっても異なる。金額は上流階級では10万ルピー、中流階級で2-3万ルピー、下層階級でも1万ルピーといわれる。花嫁の父親は家庭の中の金目の物一切を質に入れ、高利貸しに借りてまで補うという。このような制度の存在が、結婚で利益を得るのは男子だけという価値観を据え付けられると思われる。

49 インドのIT産業とその技術能力が脚光を浴びたのは、1998年以降、コンピューターの西暦2000年問題、いわゆる「Y2K」への対応にインド企業、インド人技術者が大きく貢献したことが大きい。「Y2K」問題へのインドの大きな尽力が、外国企業の信頼を集め、その後のIT産業の飛躍に結びついているといえる。

50 インド人IT技術者の需要が高まる要因として、彼らの優秀な能力、賃金格差に加え、インドと欧米諸国との時差も挙げられる。インドとアメリカのシリコンバレーとの間の時差は、ちょうど昼夜逆転する関係にある。そのためアメリカの本社への発注のためにデータ通信を用いてインドに送り、翌日朝に仕上げることで、24時間をフルに活用することが可能となったのである。(榊原 2001, 64-65)

51 インドにおける就業者の平均年収は18,000ルピー(約50,400円)であるのに対し、IT技術者の初任給は月収で約20,000ルピー(約56,000円)、年収にすると約240,000ルピー(約672,000円)にのぼる。またインド最難関の理工系大学といわれるインド工科大学(IIT)の卒業生の初任給(月収)は、平均で65,000ルピー(約182,000円)といわれている。(1ルピー=約2.8円で換算)(榊原 2001, 77-78)

52 Majumdar は、将来予想される知識労働者とサービス労働者との二層分離に関して、次のように言及している(1999)。彼は、一般に教育が社会における経済的不平等を減少させると信じられているが、現実には教育システムは知的かつ経済的不平等を減少させるのとは逆行するように組織されている、と指摘し、経済学者はこの現実に信頼おける解答を生み出していない、と批判している。

53 特別市に分類される大都市では、初等教育から後期中等教育に至る12年間は地方自治体(市)が管轄する。

54 教育に関する連邦政府と州政府の関係では、連邦政府は、国家的重要機関とされる図書館、博物館、大学、科学技術教育機関および国立の職業教育機関、科学研究機関などの諸機関を管轄し、高等教育機関・科学技術教育研究機関の水準の調整と決定を行うとされている。また共同事項として経済社会計画、職業・技術的労働力の養成があげられる。州政府は、連邦事項および共同事項以外の、大学を含む教育全般を管轄するとされている。

55 平成14年度より日本の公立学校では完全週休二日制になり、授業日数は約180日となっている。

56 インドの学校制度は基本的に10+2+3制に統一されつつあるが、州によって相違がある。

# 第4章 教育制度改革への国内的財政アプローチ

## 第1節 インドの教育と地方自治制度

本章では、連邦の成り立ち、州、下級地方自治体の性格を確認して、それらを背景としてインドの中央・地方財政の特徴を検討する。さらに後半では、各州の識字率、教育サービス支出との関連に焦点を当て、各州の教育の財政的特徴を検証することで、教育政策に対する財政的特徴を言及する。

インドは宗教、言語、カーストなど、社会を垂直的、平面的に分断する多くの要素を持ち、その多様性を全て包括する形で一つの連邦国家として成立してきた。インドのフェデラリズムはそのような背景の上に成り立っている。教育も州政府が中心に管轄する部門ではあるが、識字率向上など国家的課題に対処するためには中央政府の強力な指導力も不可欠であろう。しかし、教育に対する政策を念頭において財政を検証すると、現状に対して決して十分とはいえない状況にある。90年代以降、インド経済が急速に発展し、教育の重要性が増しているにも関わらず、財政総支出中に占める教育関連支出の割合は減少の一途を辿っている（表4-10、表4-11参照）。本章で、教育制度改革に向けた財政の現状を分析することは、第2章で示した教育が抱える具体的な課題の解決に向けて重要である。

### 1-1 インド連邦制の特徴

インドは三権分立、議会制民主主義、連邦政体という、三つの柱から成る統治体制を取っている。

インドの統治機構における特徴は、憲法で連邦制を採用して各州の自治権を認めている一方で、実態は極めて中央集権的色彩が強いことである。

1935年、イギリス統治下において定められた「インド統治法」で、連邦制の採用、中央における両頭政治（総督と立法参事会の二系統）、州における全面的な責任自治の導入が定められた。州レベルの自治の経験と実績は大きく、宗教や言語の多様性を維持していく上でインド統治に大きな貢献を果たした。一方で47年の独立に際し、ヒンドゥーとムスリムとの対立が激化し、英領インドからインドとパキスタンの分離独立を招く結果となった。

このような独立時の歴史的背景として、当時のインド中央政府には次の二つの課題があった。第一に、印パの分離独立からインド政府の中に国家保全への不安が強まり、連邦制を採用する一方で、統一国家を建設・維持するために中央政府は統一を維持する力として強力な権限を持つことが必要であった。第二に、藩王国のインドへの統合<sup>57</sup>、すなわち藩王国をインド自治領に吸収し、州として再編し市民権を統一する必要があった。州の多様な地域性を認めながら、一方で統一国家の建設と国民の創出に取り組まなくてはならず、そのためインドは連邦制を国家の統治体制として定めながら、実質的に中央集権的な形態を

強化していった。このような現実を踏まえ、近藤（2000）はインドの連邦制の実態に関して「疑似連邦制」という用語を用いて論じている。

## 1-2 連邦政府について

インド憲法は1949年11月26日に採択、1950年1月26日に施行され、世界で最も長大な憲法といわれる。このインド憲法を元に、連邦政府の統治形態と行政権の内容を確認する。

インドの統治形態は連邦制である。中央の統治機構において、憲法上大統領の権限は絶大である。連邦政府の行政権は大統領に属し、大統領または大統領に従属する官吏を通じて行使される。大統領はインド国防軍の最高指揮権を有し、非常時に際して州の立法、行政権に対してこれを接収する権限を持っている。大統領は、連邦議会の被選出議員、州立法議会の被選出議員からなる選挙人団から、比例代表制による単記委譲方式、秘密投票で選挙される。大統領の任期は5年で、再任も認められている。

インドで連邦の行政権を実際に握っているのは、首相を長とする大臣会議である。三権分立の原則に立ち、大臣会議は下院に対する連帯責任を負い、議会の信任がある間は政権を担当する。首相は大統領により任命され、その他の大臣は首相の助言に基づき大統領によって任命される。大臣会議（Council of Ministers）は閣内相、閣外相、副大臣の全員で構成される。閣内相は内閣を構成し、政府の最高政策の決定に参画する。閣外相は内閣の構成員ではない。しかし自己の担当する省に関する事項が問題となったときは出席する。大臣は原則として上下いずれかの議員であること必要であるが、議席を得ていない場合は、大臣就任後6カ月以内に選挙によって議席を確保しなくてはならない。

議会は二院制をとっており、両院と大統領でインド議会を構成している（第79条）。ヒンディー語で下院はローク・サバ（Lok Sabha）、上院はラージャ・サバ（Rajya Sabha）と呼ばれる。大統領は両院の議員でもなく、また両院の立法審議に参加するわけでもない。しかし、大統領は議会において、両院に召集、停会、解散、両院で可決した場合の法案認証など、重要な機能を果たす議会の構成部分となる。

ローク・サバ（下院）の定員は545名で、満18才以上の成人男女を有権者とする直接選挙によって選出される。1選挙区1議席の小選挙区制であり、任期は5年である。被選挙権は25才以上である。またローク・サバの全議席中78議席は指定カースト（Scheduled Caste、以下SCとする）、38議席を指定部族（Scheduled Tribe、以下STとする）に留保することになっている<sup>58</sup>。大統領はアングロ・インディアン社会の政治的意見が反映されていないと判断したとき、彼らのために2名を指名することが出来る。またローク・サバには解散がある。

ラージャ・サバ（上院）は定員250名であり、議席の割り当ては州および連邦直轄領の人口比に即して決定される。ラージャ・サバは解散が無く、任期6年、2年ごとに議員の3分の1ずつが改選される。被選挙権は30才以上である。州ごとに各政党の州議会議員の

議席数に応じた比例代表制に基づき、州立法議会の議員が選挙する。連邦領域の場合は、州立法議会に相当するものが存在しないので、議会が法律により規定する方法で選挙する。これはラージャ・サバが州の代表から構成されるという性格を保証するためである。ラージャ・サバは定員 250 名の内、大統領により任命された文学、科学、芸術および社会事業等に関する学識経験者 12 名を含む。これは「才能、経験の代表」というアイルランド共和国の上院の方式に影響を受けたものといわれている。議席の割り当ては、州および連邦領域の人口を基準にし、最初の人口 500 万人まで 100 万人につき 1 名、500 万人を越す場合 100 万人以上 200 万人までにつき一議席を加えることになっている。

両院の性格を考察すると、ローク・サバは直接選挙制を採用していることで、国民一人一人の政治的意志を国政に反映させる議会といえる。一方でラージャ・サバは州立法議員による間接選挙制によって選ばれること、州議会議員の議席によって比例代表制を採用していることなどの理由から、国民個人よりも州それぞれの事情を国政に生かす議会であると位置づけることが出来る<sup>59</sup>。

ちなみに日本の衆議院は定員 500 人、参議院は定員 247 人である。インドのローク・サバ、ラージャ・サバの定員と比較しても遜色ないが、日本とインドの人口（日本：約 1 億 2000 万、インド：約 10 億）や国土面積（インド：3288 千平方km、日本：378 千平方km）の違いを考慮に入ると、インドの国会が日本と比較して非常に少ない議員定数で運営されていることが理解できる。

### 1-3 州政府について

インドには現在、28 の州と 6 つの連邦直轄地が存在する<sup>60</sup>。そのうち 15 余りの州はほぼ地域言語の使用領域の境界に沿って編成されている。連邦直轄地は首都デリー、アラビア海に浮かぶラカディブ諸島、ミャンマー沖のアンダマン諸島、ニコバル諸島などである。

州行政は中央行政とほぼ相似形をなしている。中央レベルにおける大統領に相当するポストが、知事 (governor) である。州の行政権は知事に属し、知事により直接または知事に従属する行政官僚組織を通じて行使される。知事は大統領が任命し、大統領の意に反しない限りその職を保持する。そのため州知事の政策は中央の意向に沿わなければならない側面が大きく、州としての独自政策が弱まる傾向がある（この問題は別の節で改めて論じる）。知事の任期は 5 年であり、知事を補佐し助言するために、州首相を長とする州大臣会議がおかれる。しかし州知事と比較して、実際上の行政権限は州大臣会議が持っている。州首相は知事が任命し、州大臣は州首相の助言に基づいて知事が任命する。州大臣会議は州立法議会に対して連帯責任を負う。

州議会の多くは一院制であるが、ビハール、ジャンム・カシミール、タミル・ナドゥ、マハラシュトラ、カルナータカ、ウッタル・プラデーシュの 6 州は二院制を採っている。一院制の場合、州議会は立法議会 (Legislative Assembly)、二院制の場合は州議会の一方

を立法議会、他方を立法参事会 (Legislative Council) と呼ぶ。ヒンディー語では、立法議会をヴィダーン・サバ (Vidhan Saba)、立法参事会をヴィダーン・パリシャド (Vidhan Parishad) と称する。州議会は中央議会の国会の構成に倣っており、ローク・サバに相当するものが立法議会、ラージャ・サバに相当するものが立法参事会である。定数は立法議会が州人口に応じ60名以上500名以下、立法参事会は40名以上で構成され、州立法議会の議員総数の3分の1を超えてはならないと定められている。

州知事は州議会の多数派によって選ばれる。しかし州知事もしくは連邦政府の見解により、州の統治に運営不能の事態が発生したとき、憲法上の非常事態として大統領は州の統治機構を停止し、州政府および州立法に帰属する全ての権限を大統領および国会に移管する権限がある (この条項に関しては、1-5で改めて実態を論じたい)。

#### 1-4 中央と州の管轄事項について

中央と州の専管事項は憲法第246条第7付則で定められている。

中央に属する主なものは、国防、原子力エネルギー、武器・弾薬、中央情報機関、外交、外交領事通商代表、国際連合、条約、開戦・講和、公民権、犯罪人引き渡し、州際取引、鉄道、航海、航空、郵便・通信、造幣、外債、インド準備銀行、外国貿易、会社の設立・規制、銀行券、為替手形、保険業、株式取引、特許、産業監督、鉱山・鉱物、鉱油資源の規制・開発、人口調査、連邦公務、選挙、国会特権、最高及び高等裁判所・連邦公務員の組織構成などである。

州に属する権限は、公共秩序、警察、司法行政、教育、農業、水資源、土地、森林、漁業、州内の取引、地方選挙、地方議員特権、州公務、などがある。

中央・州の両方で共同管理するものとして、刑事法、刑事訴訟法、婚姻・離婚、農地以外の財産の譲渡、契約、破産、支払不能、民事訴訟、経済社会計画、労働計画、社会保障、労働福祉、物価統制、工場、電力などがある。それ以外の残余主権は中央に帰属することになっている。

インドでは中央主導で進められる5カ年計画があるが、その計画がインド連邦主義の中央集権的性格を強めているという一面に留意しておかなくてはならない。統一的、包括的な5カ年計画において、本来、州の管轄事項に含まれる農業、灌漑、土地改革、村落共同体開発、社会福祉などが全て中央管轄におかれている。これは明らかに州管轄事項に対する中央の介入であるといえる。

#### 1-5 インドの権力集中メカニズム

インドは各州の多様性尊重のため連邦制を採用しているが、それは国家の亀裂を招く大きな要素にもなりうる。事実、1947年の独立の際、ヒンドゥーとムスリムとの宗教上の対立からパキスタンとの分離独立を余儀なくされた。独立以降もカシミール<sup>61</sup>やパンジャブ<sup>62</sup>などで帰属問題が生じているし、タミル・ナドゥやアッサムでも地域主義運動が台頭した。

また旧藩王勢力をはじめとして、地方政府、諸組織による中央政府への政治的抵抗がある。西ベンガルやケララでは、州議会において共産党をはじめ中央政府と対抗する左翼政党の力が強い<sup>63</sup>。

構造上は権力非集中が制度化されているが、前述のようにインド憲法 356 条では、州知事もしくは連邦政府の見解により、州の統治に運営不能の事態が発生したとき、憲法上の非常事態として大統領は州の統治機構を停止し、州政府および州立法に帰属する全ての権限を大統領および国会に移管する権限が認められている。権力非集中を原則としながら、状況により連邦への権力集中を認める一面もある。このような事例は必ずしもインドが特別なわけではない。米国をはじめ多くの連邦制国家が、非常時に連邦権が州権に優越することを認めている。

多くの連邦制国家では、この場合の「非常時」を戦争、災害、恐慌など国家の危機的状況としており、そのような場合に限り、連邦権を州権に優越することができるように定めている。インドもその条項においては例外ではない。

しかしこの場合の「非常時」の解釈において、インド独自の特徴が見られる。インドでは他の連邦制国家と比較して、この「非常事態」条項の恣意性と濫用が顕著なのである。その要因として次の三点が挙げられる。第一に「非常時」の判断に客観性がないこと、第二に大統領の名で実施されるが実際は連邦首相の判断によって行われること、第三に国家政府としての連邦政府としてよりも、州政府との関係を重視した連邦政府に重点が置かれ、非常事態宣言によって連邦政府が州政府を支配する手段として用いられていること、などである。

以下に、インド連邦政府の主な非常事態宣言とその特徴を記す。1950 年代にケララ州で成立した初の共産党政権解体を初めとして、60 年代には 8 州で非会議派政権を瓦解に追い込んだ。70 年代から 80 年代にかけて、インディラ・ガンジー首相個人への権力集中のために幾度も利用されている。

- ・ 1957 年、ケララ州でインド初の共産党政権が成立した。インド国民会議派（以下、会議派とする）の州組織が共産党州政府を妨害するため、暴動を誘発した。59 年、連邦政府は州政府の統治能力喪失を理由に、非常事態を宣言し共産党政府を解体させた。
- ・ 1967 年、第四回総選挙において、会議派は連邦レベルでかろうじて政権を維持したが、州レベルでは 8 州で野党に転落した。西ベンガル州やケララ州で統一戦線政府（左派共産党が参加する反会議派政権）、タミル・ナドゥ州ではドラヴィダ進歩同盟による非会議派政府、ウッタル・プラデーシュ州ではインド革命党を中心とした連立政権が成立した。会議派連邦政府は反会議派州政府に対し非常事態規定を適用し、州政権を瓦解させた。
- ・ インディラ・ガンジー首相は 1975 年、F・A・アーメッド大統領の国内治安に対する脅威を理由に非常事態宣言を発令した。この非常事態宣言は実質的にインディラ・ガンジーの個人的事情と無関係ではなく、政治的延命を狙ったものであった。71 年の総

選挙での選挙違反行為を対立候補に訴えられ、75年になって高裁有罪判決を受けた。当選は無効とされ、ローク・サバ（下院）議席の剥奪、六年間の公職被選挙権の剥奪、20日間の執行猶予を判決した。インディラ・ガンジーの強権政治への反感から、77年、第六回総選挙では北インドのヒンディー語圏6州で会議派が後退、敗北した。47年以来、政権を維持してきた会議派は野党に転落、ジャナタ党が政権に就いた。ジャナタ党政権は州の会議派政権を解体させるため、非常事態宣言を行った。

- ・ 1980年、総選挙で政権に復帰したインディラ・ガンジーは再度権力集中を行い、ウッタル・プラディーシュ、オリッサ、ビハール、ラジャスターン、マッディヤ・プラディーシュ、グジャラート、タミル・ナドゥ、パンジャブ、マハラシュトラの9州の州政府を解任し、州議会解散を図った。これによりインド全州が大統領統治を経験した。

連邦制を採用して州独自の自治を尊重しながら、一方で、連邦政府の極めて強権的な州政権解体、大統領の直接統治がたびたび行われる理由として、インドにおける州政府の影響力の大きさがある。国政レベルでは長期政権であった会議派政権が下野した後も、ジャナタ党や現政権のインド人民党（BJP）など非会議派政権が成立し、選挙を通じた権力非集中ダイナミズムが作用している。州政府や州政党は多様性を持つインド社会において地域の特色をより具現化する主体であり、地域アイデンティティを担う存在である。印パの分離独立を経験したようにインド社会には様々な亀裂が存在している。連邦政府はそのような社会の亀裂が分離独立運動を引き起こす以前の段階で、何らかの政策的手段により押さえ込むことが最重要な課題とみなしている。しかし、このような連邦政府の主導性は、教育をはじめとする人間開発の分野では全く発揮されていないのである。

#### 1-6 基礎自治体（都市部）について

基礎自治体とは、大きく都市団体と農村団体に分けられる。これらは日本でいう市町村に当たる。基礎自治体は直接には中央連邦政府とは交渉権を持たず、中央連邦政府は地方自治体に対して政府助言勧告や準則の作成などを行うのみに限られている（但し、連邦直轄地は除く）。基礎自治体は1992年のパンチャーヤト法制定によって、それまで州政府が直接統治していた状態から、独自の自治権が認められるようになった。同法制定により基礎自治体の憲法上の地位は保証されたが、それでも州議会を通すことが必要な状況は存在し、地方自治の機構、実態は州によって大きく異なる。

都市の地方自治体は5種類ある。特別市（Municipal Corporation=都市法人）、一般市（Municipality）、準一般市委員会（Notified Area Committee）、町委員会（Town Area Committee）、そして兵営地区自治体（Cantonment Board）である。兵営地区自治体は軍の宿舎に限られる特殊な自治体である。

特別市は州都などの大都市のみに置かれ、その決定は州政府の裁量に任されている。特別市に指定されると、自治権、課税権が大幅に認められ、活動、公務員制度、財政等の面で有利になる。公選の議会、常任委員会、構成員選出の首長（市長）、州政府が任命する市管

理官 (Municipal Commissioner) が組織の主要構成員である。市長は儀礼面を受けもち、執行権は市管理官が握っていることが多い。連邦における大統領と首相、州における知事と州大臣会議の関係と同様、長と実際に行政を執行する者とが分離している。市議会は委員会を起し、通常この委員会を通じて活動する。

事務上の権限としては水道、衛生、住宅、都市開発、初等教育などがある。また警察権は州に属している。

一般市はおおむね人口1万から2万5千人当たりが目安となる都市を示す。特別市と比較すると、一般市は自治権が小さく、細部に渡り州政府の監督、指導を受ける。組織は州によって様々な形態があるが、公選の議会、執行部または財政委員会、議長、執行機関の首長などが置かれている。

準一般市委員会は一般市に成長しつつある地区の行政主体、町委員会は農村での小都市に置かれるものである。

#### 1-7 基礎自治体 (農村部のパンチャーヤト) について

マハトマ・ガンジーは独立当初、インドの経済開発に農村の果たす役割を極めて重視していた。インドにおいて村落共同体は、基本的社会構造の柱を成すものとして、合同家族、カースト制度などととも論じられてきたものである。

農村地帯の自治制度は村々により多様な仕組みが存在するが、総称してパンチャーヤト (Panchayati Raj) 制度と呼ばれる。

パンチャーヤトとは、村の行政、経済、社会、司法、警察などの機能などを行うための村人の組織を指すものとして、インドでは一般に理解されている。邦語文献では「五人による行政」または「五長老会議」などと訳されている。ムガル帝国時代から、五人の村人が村落共同体の世話をするように任命される慣習があり、そのための会議がパンチャーヤトという用語の起源になったと考えられる。しかし、現在のパンチャーヤト会議は必ずしも五人ではなく、機能的な意味を主としていると考えられる。

パンチャーヤト制度はインドの伝統社会に根付いているが、イギリスの植民地支配の近代化行政のもとで一時的にその機能を失っていた。今世紀に入ってパンチャーヤト制度に新たな価値を見いだしたのはマハトマ・ガンジー (Mohandas Karamchand Gandhi) である。彼はインド独立に向けて村落の民主的自立を最重要課題の一つとし、各村に一つのパンチャーヤトを設け、独立運動の拠点と考えたのである。

独立当初は上層カーストの支配を固めるだけという理由から、農村の自治確立に反対する声も多かった。しかし、憲法第40条において「国家は村落パンチャーヤトを組織し、自治単位としての機能を果たすのに必要な権限を与える措置を採るものとする」と表現し、独立インドの政治的課題として位置づけることになった。自然村としてのパンチャーヤトを維持しつつ、行政村として新たに再編成していったのである。

農村の地方自治は州の管轄事項に属する。そのため各州によって制度的差異が見られる。



中央政府は政府文書などで各州のパンチャーヤトにおいて共通する点をまとめているが、実態は州、地域などにより様々である。

近代的自治体としての機能は独立当初から認められていたパンチャーヤト<sup>64</sup>だが、その自治権が1992年に憲法上で認められるようになった。同年の第73次（農村部）、第74次（都市部）憲法修正(The Constitution (Seventy-Fourth Amendment) Act 1992 on Municipalities)によって、パンチャーヤトは中央、州と並んで憲法上の地位を与えられた。同修正はパンチャーヤト制度の確立を州政府に義務づけ、内容的にもパンチャーヤト制度の運営を詳細に規定した。選挙はこれまで伝統的に全成人村民の大会（グラム・サバ）で行われることが多かったが、選挙委員会が管理する選挙で選ぶように改正された

パンチャーヤトの構成にも規定を設け、最低3分の1を女性に留保し、また指定カースト・部族にも留保枠を設けた。任期は5年で、任期満了前に解散された場合には6カ月以内に選挙を義務づけている。但し、パンチャーヤト自治が州の管轄事項に属しているため、同修正では骨格を規定しているに過ぎない。詳細については州政府に最大限のイニシアチブを与えている。5年ごとに財政委員会を設置し、パンチャーヤトへの財政移転の具体的配分を決定することになっている。

#### 1-8 小括

本節では、インドの財政制度を考察する前段階の作業として、中央・州・地方の行政組織を概観してきた。インドの各級政府機構に関して、その特徴を整理する。

第一の特徴として挙げられるのは、憲法上で連邦制を採用しながら、実態は極めて中央集権的色彩が強い形態を有していることである。古くから旧藩王勢力の影響を抱え、多くの言語、宗教、カーストなど多様性を内包したインドは、ヒンドゥーとムスリムとの宗教上の対立から、独立時にパキスタンとの分離独立という事態を招いてしまった。独立後も、カシミール紛争を初め国内の様々な地域でインドからの分離独立運動が頻発してきた。独立から50年の間、インドがその多様性を保ったままで一国家として機能してきた大きな要因は、州政府への分権化と中央政府への集権化が並行していたそのインド独特の統治機構が挙げられるだろう。

第二に、パンチャーヤトにみられる下級自治体の存在がある。パンチャーヤトはムガル帝国時代から存在した伝統的村落組織であり、イギリス統治時代には一時、その力を失いながらも、インド独立後に至るまで村の問題・紛争解決などに多くの役割を果たしてきた。政府は長い間に渡ってその機能の重要性を認めながら、しかし自治体として憲法で認められた組織ではなかった。

1990年代に入って、パンチャーヤトの地域に果たす重要性が認識され始め、92年インド憲法第73次、第74次修正により、憲法でようやく正式に基礎自治体として認められた。一方でパンチャーヤトにはその財政能力の向上や、人材育成などまだ多くの問題が山積しているが、このような農村共同体が地域づくりに果たす役割は、貧困にあえぐ多くの発展

途上国において極めて重要な存在になるだろう。初等教育、医療、保健衛生などの分野においては、物質的尺度ではなく人対人の関係においてその豊かさが享受される性質があり、単に経済的支援を拡大させるだけでは達成されないのである。今後のインドの発展のためには、教育、医療、保健衛生などベーシック・ヒューマン・ニーズの充実が最重要課題であり、そのためにはパンチャーヤトの果たす役割は大きいといえる。

## 第2節 インドの地方財政とその集権的側面

地方自治を有効に機能させるためには、制度とともに重要なのはその財源である。本節では、前節で検証したインドの地方自治を踏まえ、中央政府、州政府の財政状態について分析を加える。

### 2-1 インドの中央政府財政の特徴

表 4-1 に 2003-04 年度のインド中央政府の税収構成を示した

2003-04 年度のインド中央政府の総税収は 2 兆 5,435 億ルピーであり、その内、6577 億ルピー (25.9%) が連邦税分与として州政府へ移転される。総税収中の約 4 分の 3 が中央政府の財源となり、約 4 分の 1 が州政府の財源となる。

中央政府の純税収の内訳について分析する。純税収には法人税からサービス税まで 13 税目があるのだが、大きな割合を占めるのが連邦消費税 (35.7%)、次が法人税 (25.0%)、関税 (19.1%)、個人所得税 (16.3%) である。

中央政府の財源の特徴は、間接税を中心とするため逆進性が高いことである。

次の表 4-2 で、中央政府支出中に占める補助金の割合を比較してみる。この表は欧米先進国、インドを始めとするアジア、アフリカの途上国を取り上げてまとめたものである。

1995 年のインドの中央政府支出中に占める補助金の割合は 33%、2003 年の同様の数値は 29% である。表 4-1 で示した連邦税分与の占める割合 (25.9%) より約 4% 高くなっており、増加分が中央政府から州政府への貸し付け分である。1995 年のデータでエチオピア、ケニア、スリランカ、パキスタン、インドというアフリカ、南アジアの 5 つの途上国を比較してみると、この中でインドは 33% を補助金が占めておりその割合は最も高い。2003 年になるとパキスタンの割合が大きく伸びている (1995 年: 2% から 2003 年: 43%) が、インドは 29% とおおよそ 3 割、スリランカはおおよそ 2 割を保っている。一方で中進国ともいえるブラジルは 1995 年の数値で 66% を補助金が占めているし、イギリス、フランス、アメリカ合衆国など欧米先進国は軒並み 5 割から 6 割を超え、ドイツはその 8 割を補助金が占めている。このように発展途上国の政府間財政移転は、先進国と比較するとその割合は低い。しかし途上国の中でインド、ブラジルのような連邦制を採る大陸国家は、先進国ほどではないが、財政移転の占める割合が比較的高いことが分かる。補助金を通じて連邦の分裂瓦解をくい止め、一体性を維持しようとしているのである。

次に税外収入も含めた中央政府の経常収入 (表 4-3) を確認する

經常収入 3 兆 3910 億ルピーのうち、税収は 1 兆 8858.2 億ルピーであり經常収入の 55.6% を占めている。一方で、利子収入、配当利潤など税外収入は 1 兆 5051.8 億ルピーであり、經常収入のうち 44.4% を占めている。つまり税収と税外収入の比は 5 6 対 4 4 である。經常収入中、5 割を超える税収内訳は、所得税（個人所得税、法人税、利子税、支出税）、財産資本取引税（遺産税、富裕税、贈与税）、物品サービス税（関税<sup>65</sup>、連邦消費税<sup>66</sup>、その他）、連邦直轄税の 4 つに分類できる。經常収入全体に占める割合は所得税 30.9%、物品サービス税 43.8% である。

この数値から、物品サービス税は中央政府税収の多くを占めており、經常収入中でも 4 割を超えていることが分かる。所得税は、經常収入の 3 割を占めており、遺産税、富裕税、贈与税などの財産資本取引税は極めて少ない。この数値からインドの中央政府經常収入では、直接税よりも間接税に対する比重が高いといえる。

表 4-1 2003-04 年度 インド中央政府税収構成（単位：1000 万ルピー）

総税収	254,348.24
法人税	63,562.03
個人所得税	41,379.29
ホテル受領税	0.07
利子税	-46.27
その他	50.46
資産税	-0.38
富裕税	135.83
贈与税	0.72
関税	48,629.22
連邦消費税	90,774.31
卸売税	77.02
サービス税	7,890.71
その他	1,236.80
連邦直轄税	658.43
連邦税分与	65,766.40
中央政府税収	188,581.84

出所) Government of India の HP (<http://indiabudget.nic.in/>)

*Union Budget and Economic Survey*

表 4-2 主要国の中央政府支出中に占める補助金の割合（単位：％）

	1995 年	2003 年
インド	33	29
エチオピア	18	
ケニア		4
パキスタン	2	43
スリランカ	24	22
ブラジル	66	
イギリス	53	54
フランス	58	60
アメリカ合衆国		62
ドイツ	80	81

出所) World Bank の HP (<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/home.htm>)

*World Development Indicators 2005*

表 4-3 2003-04 年度インド中央政府経常収入 (単位：1000 万ルピー)

	2003-2004 年度
経常収入総額	339100. 13
総税収	254348. 24
所得税	104945. 58
財産資本取引税	136. 17
物品サービス税	148608. 06
連邦直轄税	658. 43
連邦税分与	65766. 40
中央政府税収	188581. 84
税外収入	150518. 29
財政サービス	1448. 26
利子収入	67782. 94
その他の税外収入	
一般サービス	10476. 30
社会コミュニティサービス	425. 48
経済サービス	67581. 28
外国国際組織の現金贈与	2159. 19

出所) Government of India の HP (<http://indiabudget.nic.in/>)

*Union Budget and Economic Survey*

2-2 インドは「大きな政府」か

表 3-5 にインド、中国、ブラジル、欧米諸国の中央政府歳入歳出の対 GDP 比を示した。

表 4-4 1995 年、2003 年の中央政府歳入・歳出の対 GDP 比 (単位：%)

	歳入 (%)		歳出 (%)	
	1995 年	2003 年	1995 年	2003 年
インド	12.3	11.6	14.5	16.1
アメリカ合衆国	n. a.	17.4	n. a.	21.0
イギリス	37.3	36.0	37.2	39.7
フランス	44.0	43.9	47.1	48.1
ドイツ	30.7	30.2	33.3	32.8
中華人民共和国	5.7	8.9	n. a.	n. a.
ブラジル	23.5	n. a.	23.9	n. a.

出所) World Bank の HP (<http://devdata.worldbank.org/wdi2005/home.htm>)

*World Development Indicators 2005*

初めに中央政府の歳入 (税収・非税収) に関して他国と比較する。インドの歳入は、1995 年は GDP 比 12.3%、2003 年は同 11.6% を占めている。歳出は、1995 年は GDP 比 14.5%、2003 年は同 16.1% である。アメリカは歳入 17.4%、歳出 21.0% (2003 年) であり、イギリス、フランス、ドイツは税収に関しては 30% から 40% に及んでいる。中国は歳入のみのデータだが、1995 年の対 GDP 比 5.7%、2003 年は同 8.9% になっている。ブラジルはどちらも 1995 年の数値で、歳入 23.5%、歳出 23.9% の割合である。インドと諸外国とを比較してみると、欧米先進国だけでなくブラジルのような中進国と比較しても中央政府歳入規模は決して大きくない。

インドは独立から 1980 年代末にかけて、高率の関税を設定し、国营企業を中心とした公共部門を重視し「社会主義型混合経済」体制を採用、輸入代替工業化政策によって経済開発を進めてきた。80 年代末から 90 年代初めの経済停滞もこの「大きな政府」の非効率性が大きな要因の一つとされている。この指摘に誤りはないが、こうして各国中央政府の税収をその GDP との比較において考察すると、インドの予算規模は決して小さくなく、財政面に限ると欧米先進国以上に「小さな政府」であることが理解できる。さらに興味深いことに、「小さな政府」を目指しているにも関わらず、95~03 年の間に歳入、歳出の対 GDP 比は増加している。このような事実を考慮に入れても、インドは依然として「小さな政府」といえる。

むしろ政府が「大きい」か「小さい」かは、財政予算の規模だけで比較できない (国营・公営企業部門も考慮に入れる必要がある)。同様に、筆者は、政府部門の官僚主義や汚職な

どに起因する非効率を否定するものではない。しかし、「社会主義型混合経済」体制を長期に渡って採用してきたインドの中央政府予算が、対GDP比において主要先進国よりも極めて低い割合であることは、我々に途上国の経済開発を考察する上で大きな示唆を与えている。インドでは80年代の経済停滞から飛躍するため、1991年から「新経済政策」（経済改革）が行われている。この政策は世界銀行の構造調整プログラムとの緊密な連携の下、実施されている。その柱の一つは、公共部門の縮小である。しかしインドの公共部門改革において、上記のような中央財政予算比較の観点がどれほど生かされているか。また世界銀行の構造調整プログラムが、インドの財政の現状をどれほど把握した上で実行されているか。これらの点は、世界銀行を中心とした途上国開発援助政策が画一的であることの問題点を示している。

### 2-3 インドの州政府財政の特徴

次にインドの州政府財政について、全体の特徴を確認する。

表4-5の2003-04年度の州政府経常収支をみると、総経常収入は331兆7159.4億ルピーである。この内、税収は226億9090.7億ルピー（68.4%）、税外収入は104兆8068.7億ルピー（31.6%）である。

税収は、州が独自で徴税する州税と、中央が徴収した税から州に交付される連邦税分与とに分けられる。州税は（1）所得税（農業所得税、専門職等の税）、（2）資産・資本取引税（印紙・登録税、地租、都市不動産税）、（3）物品サービス税（売上税、州消費税、自動車税、乗客・貨物税、電気税、娯楽税、その他）の3つに大きく分けられる。連邦税分与は中央政府税収においても触れたように所得税、連邦消費税という国税の一部から構成されている一般補助金である。連邦税分与は62兆9859.4億ルピーであり、経常収入の内、19.0%を占めている。

税外収入として、中央補助金と州税外収入に分けられる。中央補助金は特定補助金であり、日本で通常考えられる国庫支出金と同様である。

各々の税の占める割合について検証する。

税収331兆7159.4億ルピーのうち州税は163兆9231.3億ルピーを占め、経常収支全体に対しても49.4%になる。

州税を更に詳細に分析する。所得税は3兆6844.8億ルピー、資産・資本取引税は17兆3567.3億ルピー、物品・サービス税は142兆6819.2億ルピーとなっている。州税はその87%が物品・サービス税で成り立っている。資産・資本取引税は州税中10.1%であり、所得税は2.2%を占めるに過ぎない。物品・サービス税のうち、その多くを占めるのが売上税であり、売上税のみで州税全体の半分を超えている。

つまり中央政府の財政と同様、州政府財政においても直接税より間接税の占める比重が高いことが分かる。

表 4-5 2003-04 年度 州政府の経常収支構成 (単位: 1000 万ルピー)

総経常収入	33,171,594
<b>税込</b>	22,690,907
<b>A 州税</b>	16,392,313
1 所得税	368,448
(農業所得税)	10,982
(専門職等の税)	377,466
2 資産・資本取引税	1,735,673
(印紙・登録税)	225,419
(地租)	1,501,431
(都市不動産税)	8,823
3 物品・サービス税	14,268,192
(売上税)	9,844,906
(州消費税)	2,157,439
(自動車税)	947,473
(乗客・貨物税)	471,279
(電気税)	595,320
(娯楽税)	92,131
(その他の税)	157,644
<b>B 連邦税分与</b>	6,298,594
<b>税外収入</b>	10,480,687
州税外収入	4,138,529
中央補助金	6,342,158

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

*Handbook of Statistics on State Government Finances*



表 4-6 1990 年代からの州歳入の推移 (単位: 10 万ルピー)

	1990-91	2000-01	2001-02	2002-03
総歳入	6,646,678	23,795,293	25,567,517	29,400,870
税収	4,458,630	11,798,100	18,031,193	20,250,265
(所得税)	63,375	197,056	305,795	337,183
(資本取引税)	274,158	1,118,686	1,298,432	1,551,423
(財・サービス税)	1,696,950	10,482,358	11,205,439	12,625,508
<連邦税分与>	1,424,147	5,073,366	5,221,527	5,736,151
非税収	2,188,048	6,923,827	7,536,324	9,150,604
<中央からの補助金>	1,264,329	3,778,377	4,308,234	5,554,966
<州の独自非税収>	923,719	3,145,450	3,228,090	3,595,638

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

*Handbook of Statistics on State Government Finances* より筆者作成

#### 2-4 インド中央・州政府財政の直接税・間接税比率

中央・州政府財政における直間比率をまとめておこう (表 4-7)。

2000-01 年度において、直接税は 8050.9 億ルピー、間接税は 2 兆 2512.2 億ルピーである。

直接税は 26.3%、間接税は 73.7% であり、間接税の比重が高い。

表 4-7 中央・州政府の直接税・間接税 (単位: 1000 万ルピー)

	直接税	間接税	総計
1980-81	3,592	16,171	19,763
1985-86	6,965	35,986	42,951
1990-91	14,267	73,297	87,564
1995-96	41,603	133,248	174,851
2000-01	80,509	225,122	305,631

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

*Handbook of Statistics on Indian Economy* より筆者作成

#### 2-5 中央政府から州政府への財政移転

中央政府から州政府への財政移転について、所得税や連邦消費税に関してはインド憲法に則って 5 年ごとに任命される財政委員会 (Finance Commission) が、各財政年度における純収入の配分を決定する。その際の分与率や配分方式も、財政委員会によって政府に勧告される。このような財政移転の決定過程は、インドの地方財政制度の重要な特徴の一つであろう。1989 年の第 9 次財政委員会では、個人所得税の分与率は 85%、連邦消費税の分与率

は45%と決められた。州間の配分比率に関して、従来、第8次委員会まで過去の実支出・実収入額をベースとして決定していた<sup>67</sup>のを変更し、第9次委員会では州財政の効率化を図るため、中央政府が標準支出・標準収入を設定し州政府をそれに誘導させる政策を採った<sup>68</sup>（表4-8）。

前述の州政府の経常収支構成の表（表4-5）で、州政府財政に占める中央政府からの財政移転分を確認しておこう。

2003-04年度の州の総経常収入中、31.6%を占める税外収入に着目すると、中央補助金（特定補助金）がその内19.1%、州税外収入は12.5%分を占めている。

統計中、州税の連邦税分与（19.0%）と税外収入中の中央補助金（19.1%）が、中央政府からの財政移転分である。双方を合算した38.1%、つまり州経常収入のうちほぼ4割が中央政府財政からの移転分である。

表4-8 財政委員会による州配分比率の変化

		第8次勧告	第9次勧告
高所得州	分与税配分	14.2%	13.8%
	補助金配分	13.1%	11.8%
中所得州	分与税配分	30.8%	29.2%
	補助金配分	30.0%	26.8%
低所得州	分与税配分	35.3%	44.4%
	補助金配分	42.9%	45.8%

出所) 根本・金子・仁科・青木「インド地方財政」『開発援助研究』1994/1-2

一般に途上国の財政では、中央から地方政府への財政移転は極めて少ない。州政府の経常収入において中央政府からの移転分が4割を占める点が、インド地方財政の特徴の一つといえる。他の途上国と比較するとこの割合は大きい部類に入る。しかし「3割自治」と呼ばれるように、長年、地方財政の多くを中央からの財政移転が占めていた日本の地方財政の実態と比較すると、インドはまだ先進国の規模には達していない。このことは次の理由が考えられる。

インドでは、独立時から中央政府と地方政府との確執が存在する。イギリス植民地時代、インドは連邦制のもと、州の自治権強化が法制化されていた。しかし、独立時、ヒンディーとムスリムとの宗教対立からインドとパキスタンの分離独立を招いてしまった。多様性を全て包括する形で連邦制を維持しようとしていたインドは、この事態に国家存亡に対して大きな懸念が生じた。そのため大陸国家として連邦制を維持しながら、一方で州の自治権に制約を加え中央集権的な傾向が強まっていったのである。州政府の連邦からの独立を阻止するために、立法・行政だけでなく財政的にも中央政府に一定の統率力が無くてはならないことがその理由である。

上記のインド中央政府の財政移転分は、あくまでも連邦インドを構成する25州の平均的数値である。個別の州財政に関してより詳細に分析すると、州間の様々な財政的格差が明白に現れてくる。

### 第3節 インドの各州財政比較

#### 3-1 地方財政比較

インドの地方財政における特徴として、州内総生産と州財政支出の規模との間に正の相関関係が確認でき、その州間格差は中央政府からの財政移転の後も解消されていない。

インドには「特別カテゴリー州」と呼ばれる州がある。インド東部のバングラデシュ、ミャンマー、およびブータンとの国境付近に存在する小規模の州と、旧ポルトガル領であり一都市のみで州として成り立つゴアである。「特別カテゴリー州」は国境周辺の州への戦略的意味も含め財政的に他の州とは大きく異なる特徴がある。しかし、ここでは面積、人口などインドの平均的州に関して考察するという観点から14州を選択し、「特別カテゴリー州」は分析対象から除外する。同様に連邦直轄領7地域についても考察対象から除く。

インド14州の一人当たり州内総生産(State Domestic Product、以下SDPとする)の順位と、一人当たり財政支出との関係を表4-9から比較すると、若干の例外を除き、明確に正の相関関係が認められる。ハリヤーナ、パンジャブなど一人当たりSDPが上位になればなるほど、一人当たり財政支出も高くなっている。逆にウッタル・プラデーシュ、ビハールなど一人当たりSDPが低い州は、財政支出においても低位に甘んじている。またタミル・ナドゥ、ケララなど共産党政権による社会開発などで特徴的なインド南部の州は、一人当たりSDPの順位と比較して財政支出順位が高くなっていることが分かる。

この表から、14州において一人当たり財政支出順位1位であるハリヤーナと最下位のビハールとの格差は、3.45倍にも広がっている。中央政府の連邦税分与や補助金など財政移転が実施されても、格差は解消されていない<sup>69</sup>。

また図3の中央からの財政移転割合に関するグラフで各州を比較すると(この図は1990年代の数値を元としているが)、一人当たりSDP順位が上位の州(ハリヤーナやマハラシュトラなど)は連邦税分与、贈与(中央補助金)、中央政府からの借入金など中央政府からの財政移転の占める割合が小さく、言い換えれば州の自主財源が大きいということが現れている。逆にビハールやオリッサなどSDP順位が下位の州は中央からの財政移転割合が半分以上を占め、州の自主財源の割合は小さい。

表 4-9 インド 14 州の一人当たり州内総生産と財政支出の関係 (2001-02 データ)

(単位：ルピー)

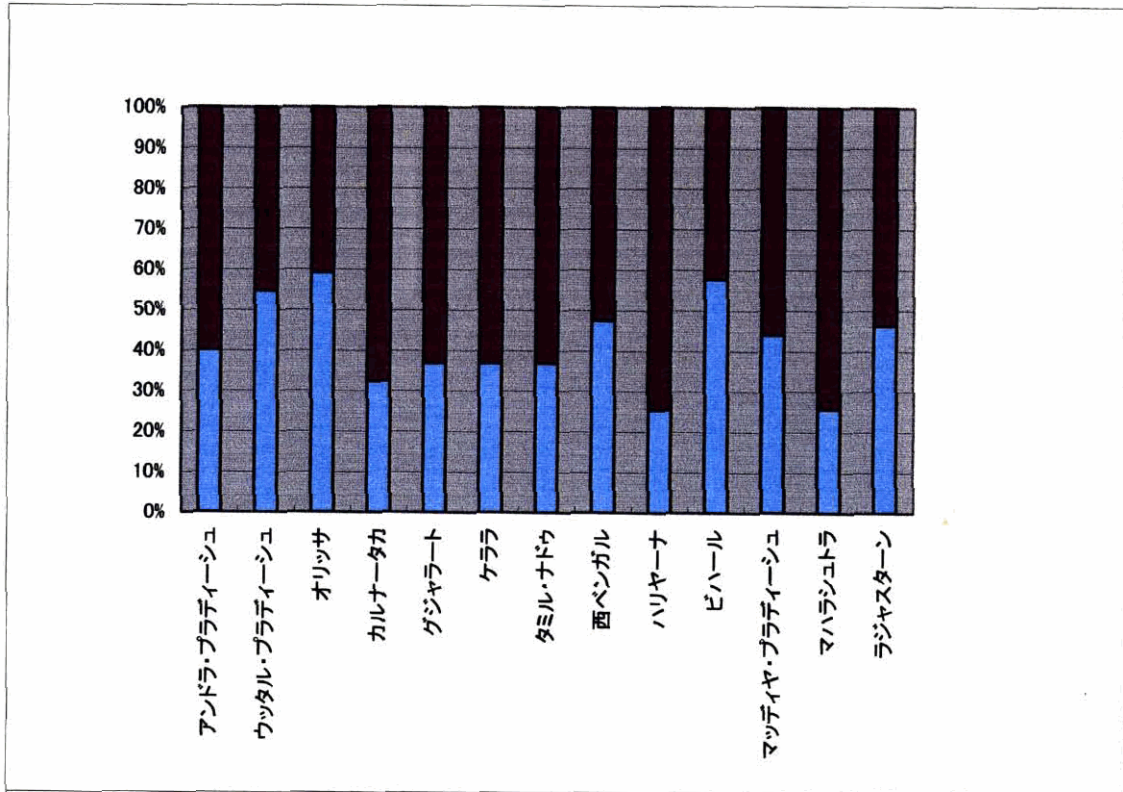
	一人当たり州内総生産 (14 州中の順位)	一人当たり財政支出
パンジャブ	25,625 (1 位)	5,232.7
グジャラート	19,607 (6 位)	4,489.9
ハリヤーナ	24,851 (2 位)	4,105.9
マハラシュトラ	24,052 (3 位)	3,956.7
ケララ	19,803 (5 位)	3,662.9
カルナータカ	17,518 (9 位)	3,528.2
タミル・ナドゥ	20,315 (4 位)	3,470.7
アンドラ・プラディーシュ	17,932 (7 位)	3,265.2
西ベンガル	17,875 (8 位)	2,916.3
ラジャスターン	13,738 (10 位)	2,824.1
オリッサ	10,021 (12 位)	2,690.9
マッディヤ・プラディーシュ	12,125 (11 位)	2,379.5
ウッタル・プラディーシュ	9,753 (13 位)	1,913.8
ビハール	5,445 (14 位)	1,515.5

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

*Handbook of Statistics on Indian Economy, Handbook of Statistics on State Government Finances, Census of India* の HP (<http://www.censusindia.net/results/provincial.html>)

*Provisional Population Totals : India* より筆者作成

図4-1 中央からの財政移転割合



出所) 根本・金子・仁科・青木編「インド地方財政 (前編)」

『開発援助研究』1994 Vol. 1 No. 2 より筆者作成

原典出所) *RBI Bulletin, March 1993*

### 3-2 小括

本章ではインドの中央政府、州政府の財政に見られる特徴を分析してきた。その中で、次の4点を本章の小括としてまとめる。

第1に、インドの中央政府税収はおよそ35%が連邦消費税、25%が法人税、20%が関税による税収で占められている。中央政府が徴収した中から、所得税と連邦消費税の一部が連邦税分与として各州政府に移転され、その割合は中央政府税収のおよそ25%を占める。また中央政府の財源として経常収入は、税収56%、税外収入44%で構成されている。また経常収入のうち、物品サービス税は4割を超えて占められている。

第2に、州財政は税収入と税外収入に分けられる。州の税収はさらに大きく分けて、州の独自財源である州税と中央政府から交付される一般補助金の連邦税分与とに分けられる。また、税外収入として中央政府からの特定補助金である中央補助金、州税外収入がある。税収と税外収入は68対32の比である。また中央政府からの財政移転分である連邦税分与、中央補助金は、州財政全体のほぼ4割を占めている。この数値は、他の途上国と比較すると大きいものだが、先進国の数字と比較すると小さい。

第3に、インド税収における直間比率は26対74であり、大幅に間接税の比率が高い。これは徴税制度が発達していない発展途上国にほぼ共通した現象である。財政制度が格差をより高めている典型的な事例ともいえる。

一般に開発途上国において、財政の所得再分配機能は全く存在していないか、もしくはその機能が著しく低い傾向がある。途上国において地方分権化を進める世界銀行は、この点をより強く認識した上で財政改革を指導する責任がある。

第4に、インドの各州の財政比較により、一人当たり州内総生産と一人当たり財政支出が比例関係にある。つまり一人当たりの州内総生産（SDP）が高くなればなるほど、一人当たりの財政支出も高くなっていることがわかる。逆に一人当たり州内総生産が低くなればなるほど一人当たりの財政支出も低くなる。一方、州財政において中央からの財政移転が占める割合は、一人当たりの州内総生産が高くなればなるほどそれに反比例して低くなる。逆に一人当たり州内総生産が低くなればなるほど、中央からの財政移転分が大きくなる傾向にある。

今後のインド地方自治・地方財政の課題について、次の二点を挙げることができる。

IT産業を軸に経済成長を図るインドでは、今後、所得格差が益々広がることが懸念される。所得格差是正のためには財政の所得再分配機能の充実が不可欠であり、そのためには地方財政調整制度の充実が第一に重要である。既に述べたように、インドには財政委員会による地方財政調整制度が存在するが、地方財政の州間格差は解消されていない。地方財政の地域間格差はそのまま教育、医療など市民の日常生活にも格差を引き起こす。地方財政調整制度は初等教育や保健医療の充実など、国家レベルの最重要課題であるベーシック・ヒューマン・ニーズに対応した諸政策に影響を及ぼすであろう。またこのような地域間格差は、元来多様性を併せ持つ国民国家インドを維持していく上で障害にもなりかねない。

地方財政調整制度は、中央政府からの財政移転が各州の財政に大きく影響を及ぼすことから、中央政府の集権性を高めることになる。各州の多様性を尊重するというインドの特色とは相反する傾向にも思えるが、教育や医療など国民の基礎的ニーズに対応することを目的としており、財政面で中央政府がリーダーシップを取ることが重要である。もちろん行政面で州政府や市民と密接な関係にある基礎自治体の役割が欠かせないことは言うまでもない。

第二の重要点として、行政能力の向上が挙げられる。

一般に発展途上国の政府は、先進国政府と比較して行政能力が劣っている。特に地方政府においてその傾向は大きい。要因として、諸制度の未整備、困窮する財政、日常化する政府官僚の汚職・腐敗などが考えられる。市民生活に関する政府の情報公開なども先進国並みに推進していかなくてはならない。世界銀行は、途上国の分権化に関して地方への権限移譲に重点が置かれ、地方政府の行政能力向上への関心は乏しい。権限移譲と並行して政府の行政能力向上に取り組まなければ、地方政府は増大する業務負担に対応できず混乱を

招くことになるだろう。

#### 第4節 インドの教育財政

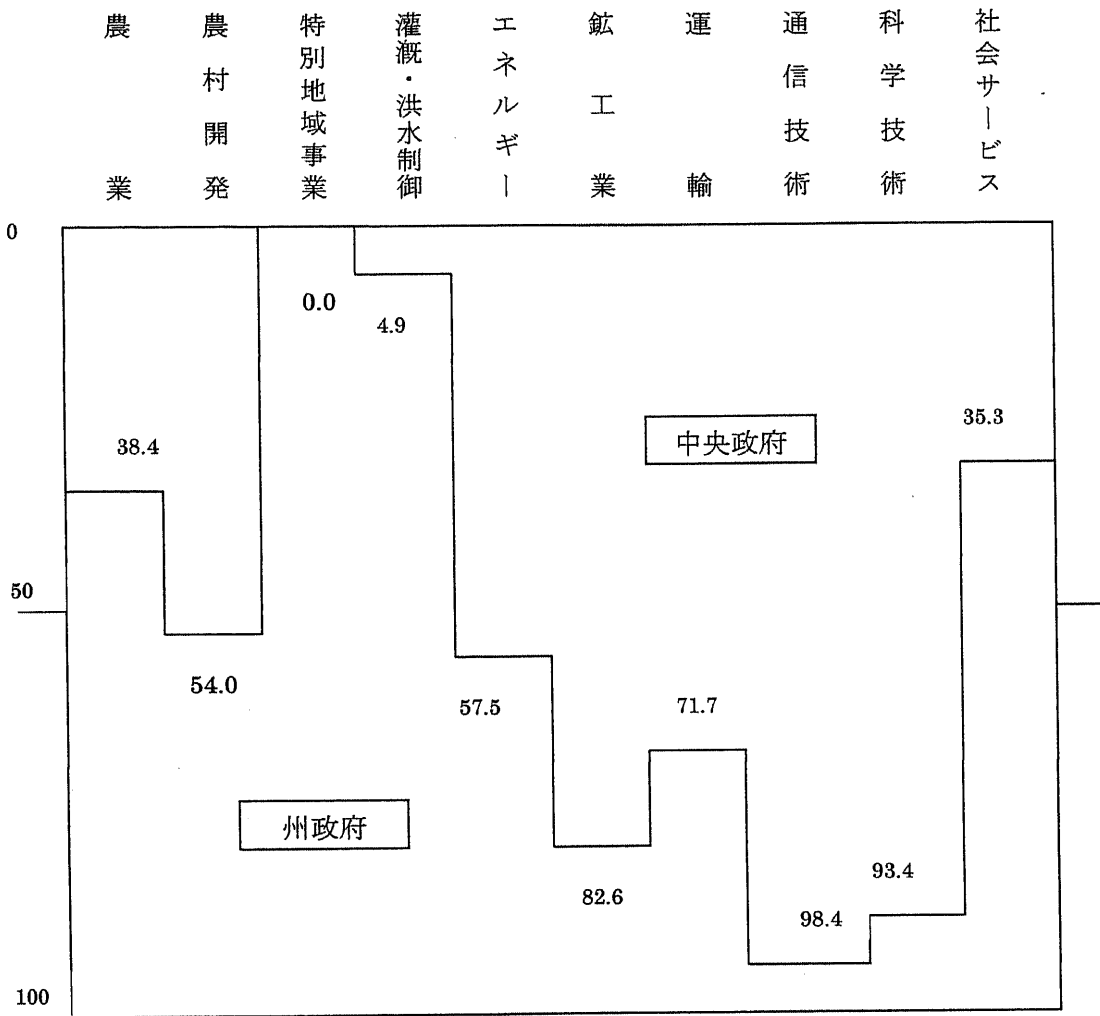
##### 4-1 州財政と教育

インド憲法第246条第7付則にはインドの連邦中央政府管轄事項と州政府管轄事項が定められており、教育部門は州政府の専管事項と決められている。ただし教育全体としては1976年以降、州政府と中央政府との共同管轄事項になった。初等・後期中等教育段階までは概ね州政府が監督権限をもっている。現実問題として州政府が初等教育を監督することは、州そのものが極めて広範であること、学校によって学年編成などが不統一であること、就学児童の把握が不十分なこと、カースト・言語など通学する子どもたちの多様性など、様々な問題を考慮すると極めて困難である。特別市だけでなく、初等教育は一般市、農村部でも下級の自治体における監督、指導が必要である。むしろ、そのためには一般市、農村レベルの自治体を初等教育の充実に十分機能できるよう整備することが必要なことは言うまでもない。

次に、表4-10でインドの州政府全体の支出内訳を確認する。

2003-04年度の州政府支出の統計によると、州政府支出3兆8261.626億ルピーであり、その内社会サービス支出は1兆2663.266億ルピー、更に教育・スポーツ・芸術・文化関連支出は6966.978億ルピーである。州政府支出に占める割合は、前者が33.1%、後者が18.2%である。また80年以降の両部門の占める割合の推移をみると、社会サービス支出は1980年代半ばから90年代にかけて割合が漸減している。さらに、教育・スポーツ・芸術・文化関連支出の占める割合も、1980-81年の21.1%から1993-94年の19.7%、2003-04年の18.2%と同様に漸減している。初等教育を管轄する州政府において、この四半世紀にわたって教育関連支出の占める割合が確実に減少している。インド経済が急速に発展しているにも関わらず、教育関連支出におけるこのような現状は、インドの州政府が教育を軽視している表れである。さらに初等教育はその国の発展の基礎を成すものであり、州政府が初等教育の拡充政策を行うことは重要だが、中央政府もそのために強い指導力を発揮する必要がある。

図4-2 第7次計画における中央と州の分野別支出比



注) 図中の数字は、中央政府による計画支出の比率

出所) 佐藤宏『インド経済の地域分析』古今書院、p113より筆者修正



表 4-10 1980-81 年度、1993-94 年度、2003-04 年度の州政府支出の内訳

(単位：10 万ルピー、%)

	1980-81		1993-94		2003-04	
		%		%		%
総支出	14,807.8	100	10,937,619	100	38,261,626	100
1 開発支出	10,514.7	71.0	7,083,822	64.8	20,154,282	52.7
a 社会サービス	5,957.0	40.2	3,896,061	35.6	12,663,266	33.1
(aの内、教育、スポーツ、芸術文化関連)	3,117.6	21.1	2,159,353	19.7	6,966,978	18.2
b 経済サービス	4,557.7	30.8	3,187,761	29.1	7,491,016	19.6
2 非開発支出	4,088.2	27.6	3,736,671	34.2	17,404,796	45.5
3 その他	204.9	1.4	117,126	1.1	702,054	1.8

出所) RBI Report on Currency and Finance 1994-95 Volume II: Statistical Statements,

Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

Handbook of Statistics on State Government Finances, より抜粋し作成

#### 4-2 インドの各州の教育財政比較

次に表 4-11 の 1988-89 年及び 2003-04 年のインド主要州総支出と社会サービス、教育文化関連支出の占める割合を分析する。

上段が 88-89 年、下段が 03-04 年であるが、各州で数値を比較すると、(横ばいを示したラジャスターンを除き) ほぼ全ての州で総支出中の教育費の割合が減少していることが分かる。この 15 年間で、インドは経済自由化政策や IT 技術者育成を旗印に高度の経済成長を遂げている。経済成長に相反して教育費の割合を減少させていることは、政府が将来の経済発展に備えた人材育成を怠っている側面ともいえる。

総支出中に占める教育・文化関連支出の割合は、各州とも 20%前後で推移している。1988 年の時点において、割合が最も高い州はケララの 28.1%、次にビハールの 26.2%である。最も低い州はマディヤ・プラディーシュの 17.7%である。15 年が経過した 2003-04 年の統計では、ビハールが 24.4%で最高であり、最も低い州はパンジャブの 13.7%である。前節で示したインドの州別識字率のデータと対比してみると、興味深い結果が導かれる。最低の識字率を示したビハールが、総支出中に占める教育関連費の割合において最も高くなっている。教育・文化関連支出割合が最低であるパンジャブは、識字率順位では 4 位である。1988-89 年の時点では、教育費の占める割合が高かったのは識字率が高いケララと低いビハールであり、総支出中に占める教育関連費の割合と各州の識字率との間に特に関連性

はみられなかった。しかし 2003-04 年の時点になると、識字率の最も低いビハールが教育費の占める割合が最も高く、識字率ランク 4 位と比較的上位に位置しているパンジャブで教育費の占める割合が低くなっている。15 年前のデータと比べて、そこに若干の相関関係が見られるようになっている。

次に表 4-12 において、2001 年センサスにおける各州の人口数をもとにした一人当たりの教育関連費を比較する。

この表から、教育関連費と識字率の関係が明確に観察される。教育関連費を各州の人口数で割った一人当たりの教育関連費と識字率との間に相関関係が見られる。一人当たり教育費 1 位のパンジャブは 1991 年の識字率 5 位から 2001 年には 4 位に上昇している。一人当たり教育費が 2 位のケララ、3 位のマハラシュトラは識字率ランクでも上位に位置している。逆に一人当たり教育関連費の下位にある州と識字率ランクで下位にある州を比べてみても、ビハール、ウッタル・プラディーシュなどはこの 10 年間で識字率自体は改善されているが、州ごとのランクではどちらも下位に低迷している。

ここでウッタル・プラディーシュ、ビハールの 2 州の教育費について触れておかななくてはならない。1 位のパンジャブと比較してこの 2 州は一人当たり教育費が半分以下であるが、この一人当たり教育費レベルの低さは学校入学者の統計上の数字と実態との相違から生じている、という報告がある (World Bank 1997a)。つまり、このデータは政府の資料に残っている学校の入学予定者数で計算したもので、入学者数の実態はここで用いられた数値よりもはるかに少なく、そのために現実と比較して一人当たり教育費が極めて小さな値となっている恐れがあると指摘されている。

次にインドの 14 州の州内総生産と教育関連費との関係について検討する。

この表 4-13 はインドの 14 州の教育関連費が州内総生産中に占める割合をまとめたものである。ビハールが 7.19%と際立った数値を示している。次にオリッサ (4.74%)、ラジャスターン (4.39%) と続いている。これらの州は表 4-12 の識字率ランクにおいても下位にある州である。さらに表 4-14 の 2001-02 年の一人当たり州内総生産においてもこの 3 州は低いほうにある。ビハール、オリッサ、ラジャスターンの 3 州は、その低い識字率から近年、経済力に比較して教育関連費を増大させているといえるが、しかし 1991 年センサスとの比較から他の州に並ぶような識字率を達成するレベルには至っていない。また識字率 2 位にランクされたケララは、近年になってパンジャブにその地位を追い抜かれたものの、長い間、社会開発に力を入れ識字率ランクでも 1 位を保っていた。表 4-14 の一人当たり州内総生産においても、全体の中位に位置しており、必ずしも経済的に豊かであるとはいえない。

また識字率最下位のビハールが表 4-13 の州内総生産に占める教育関連費の割合において、第 2 位の割合を示していることも非常に興味深い。もっともビハールは表 4-14 の一人当たり州内総生産のデータでインド全州中著しく劣っている。さらに 1991-92 年の数値と 2001-02 年の数値を比較してその伸び率を比較しても、主要 14 州のうちで最も低い伸び率

を示している。これまでの例から見ても、ビハールは一人当たり州内総生産が低く、州内総生産中に占める教育関連費の割合は著しく高いにも関わらず、一人当たり教育費は極めて少ないということが実証された。この現実が結果としてビハールの最も低い識字率に結びついている。一人当たり州内総生産の伸び率が低いことが、州財政にも影響を与え更なる教育費の支出を困難にさせている。

最後に表 4-13 の州内総生産に占める教育関連費の割合において、2%台の4州、ハリヤーナ(2.78%)、アンドラ・プラデーシュ(2.78%)、マッディヤ・プラデーシュ(2.85%)、パンジャブ(2.95%)について考察する。この4州の内、ハリヤーナとパンジャブは表 4-14 の一人当たり州内総生産ランクでは一際高い値を示している。つまりインドで最も豊かで経済的に恵まれた州である。別の2州、アンドラ・プラデーシュ、マッディヤ、プラデーシュについて、表 4-14 を参照すると、アンドラ・プラデーシュは中位レベルといえるが、マッディヤ・プラデーシュは下位レベルである。州内総生産に占める教育関連費が少ない州は、経済的に豊かな州と貧しい州に二極化しているともいえる。

ここで、ケララ、ビハール、パンジャブ・ハリヤーナ・マハラシュトラの3州という三つのグループが、教育とその経済指標、財政指標との間に大きな特徴が確認できることが明らかになった。次に各州の学校別支出配分について分析し、さらに各州の特徴を捉えることにする。

表 4-11 1988-89 年度及び 2003-04 年度  
 インド主要州政府総支出と社会サービス・教育文化関連支出  
 (上段：88-89 年、下段：03-04 年、単位：10 万ルピー)

	総支出	社会サービ ス	教育・文化 関連	教育費/ 総支出 (%)
アンドラ・ プラディーシュ	424, 572	162, 335	77, 937	18. 4
	3, 142, 701	1, 066, 027	507, 342	16. 1
ビハール	321, 064	131, 627	84, 404	26. 3
	1, 448, 369	516, 227	353, 567	24. 4
グジャラート	336, 240	127, 916	68, 947	20. 5
	2, 406, 224	807, 093	382, 930	15. 9
ハリヤーナ	144, 294	56, 657	26, 621	18. 4
	1, 073, 090	332, 231	181, 536	16. 9
カルナータカ	300, 229	205, 357	63, 937	21. 3
	2, 198, 049	714, 141	398, 754	18. 1
ケララ	206, 100	96, 467	57, 944	28. 1
	1, 536, 465	520, 826	292, 332	19
マッディヤ・ プラディーシュ	361, 762	145, 313	63, 941	17. 7
	1, 647, 906	585, 937	275, 831	16. 7
マハラシュトラ	654, 065	234, 360	128, 265	19. 6
	4, 283, 455	1, 486, 532	858, 874	20. 1
オリッサ	165, 872	64, 621	33, 927	20. 5
	1, 252, 076	403, 947	192, 361	15. 4
パンジャブ	186, 748	88, 297	38, 801	20. 8
	1, 665, 284	382, 014	228, 256	13. 7
ラジャスターン	257, 072	98, 014	54, 422	21. 2
	1, 909, 779	732, 967	404, 784	21. 2
タミル・ナドゥ	376, 304	156, 603	78, 632	20. 9
	2, 659, 937	927, 226	505, 959	19
ウッタル・ プラディーシュ	625, 676	220, 011	127, 070	20. 3
	4, 075, 883	1, 164, 503	652, 407	16
西ベンガル	347, 463	149, 227	85, 037	24. 5
	2, 705, 785	837, 045	477, 025	17. 6

出所) RBI Reserve Bank of India Bulletin 1991, Finance of State Government 1990-91

Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>)

Handbook of Statistics on State Government Finances, より筆者作成

表 4-12 2003-04 年度 一人当たり教育関連費と識字率の関係

	2003-04 年			識字率				
	教育関連 費 (単位: 10 万ルピ ー)	センサスに よる総人口 (人)	一人当た り教育関 連費 (ルピ ー)	1991 年 (%)	91 年の 順位	2001 年 (%)	01 年 の順 位	順位の変 化
パンジャブ	228, 256	24, 289, 296	939. 7	58. 51	5	69. 65	4	上昇
ケララ	292, 232	31, 838, 619	917. 9	89. 81	1	98. 86	1	変化なし
マハラシュトラ	858, 874	97, 752, 247	878. 6	64. 87	2	76. 88	2	変化なし
ハリヤーナ	181, 536	21, 082, 989	861. 1	55. 85	8	67. 91	6	上昇
タミル・ナドゥ	505, 959	62, 110, 839	814. 6	62. 66	3	73. 45	3	変化なし
グジャラート	382, 930	50, 596, 992	756. 8	61. 29	4	64. 14	8	下降
カルナータカ	398, 754	52, 733, 958	756. 2	56. 04	7	66. 64	7	変化なし
ラジャスターン	404, 784	56, 473, 122	716. 8	38. 55	13	60. 41	12	上昇
アンドラ・プラディー シュ	507, 342	75, 727, 541	670. 0	44. 09	11	60. 47	11	変化なし
西ベンガル	474, 025	80, 221, 171	590. 9	57. 7	6	68. 64	5	上昇
オリッサ	192, 361	36, 706, 920	524. 0	49. 09	9	63. 08	10	下降
マッディヤ・プラディ ーシュ	275, 831	60, 385, 118	456. 8	44. 2	10	63. 74	9	上昇
ビハール	353, 567	82, 878, 796	426. 6	38. 48	14	47	14	変化なし
ウッタル・プラディー シュ	652, 407	166, 052, 859	392. 9	41. 6	12	56. 27	13	下降

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>) ,

Handbook of Statistics on State Government Finances,

Census of India の HP (<http://www.censusindia.net/results/provincial.html>)

Provisional Population Totals : India より筆者作成

表 4-13 インド 14 州の州内総生産に占める教育関連費の割合（単位：1000 万ルピー）

	2001-02 年 州内総生産	2001-02 年 教育関連費	割合
ケララ	64,854	2,471.00	3.81
タミル・ナドゥ	126,866	4,292.87	3.38
西ベンガル	141,357	4,543.41	3.21
グジャラート	100,517	3,258.15	3.24
アンドラ・プラディーシ ユ	136,296	3,794.20	2.78
カルナータカ	96,785	3,501.41	3.62
ラジャスターン	78,089	3,430.98	4.39
マハラシュトラ	235,223	9,381.98	3.99
マッディヤ・プラディー シュ	74,087	2,110.04	2.85
ハリヤーナ	53,177	1,476.15	2.78
パンジャブ	62,420	1,832.29	2.94
オリッサ	36,589	1,733.34	4.74
ウッタル・プラディーシ ユ	156,854	6,042.38	3.85
ビハール	42,184	3,033.40	7.19

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>) ,  
*Handbook of Statistics on State Government Finances* より筆者作成

表 4-14 1991-92 年度、2001-02 年度の主要 14 州の一人当たり州内総生産 (単位: ルピー)

	1991-92 年 (A)	2001-02 年 (B)	変化率 ( B / A ×100)
ケララ	4,618	19,803	428.8
タミル・ナドゥ	5,078	20,315	400.1
西ベンガル	5,416	17,875	330.0
グジャラート	6,425	20,695	322.1
アンドラ・プラデーシュ	5,570	17,916	321.7
カルナータカ	5,555	17,518	315.4
ラジャスターン	4,361	13,738	315.0
マハラシュトラ	8,180	24,248	296.4
マディヤ・プラデーシュ	4,077	12,027	295.0
ハリヤーナ	8,690	24,820	285.6
パンジャブ	9,643	25,248	261.8
オリッサ	4,068	10,021	246.3
ウッタル・プラデーシュ	4,012	9,753	243.1
ビハール	2,904	5,445	187.5

出所) Reserve Bank of India の HP (<http://www.rbi.org.in/home.aspx>) ,  
Handbook of Statistics on State Government Finances より筆者作成

#### 4-3 インド各州の学校別教育支出配分比較

表 4-15 はインド各州の教育直接支出が、高等学校 (High Schools)、中学校 (Middle Schools)、小学校 (Primary Schools)、その他 (Pre-Primary Schools、Schools for Vocational、Technical education) にどのように配分されているかを示したものである。

この表をみると、対象の 14 州の間でもその配分構成が大きく異なることがわかる。ここでは 14 州を、その支出配分の中で特に突出している学校レベルに着目し、大きく 5 つに分類した (表 4-16)。その分類は原則的に以下のように行った。

まず便宜上「その他」の項目に該当する割合は考えない。小学校、中学校、高等学校の 3 レベルの配分に対して分析するので、単純化するため平均的配分を 33.3% とみなす。支出配分の大小を判断する目安として全体の 40% を基準と考え、その数値を超えた場合、その学校レベルの支出を重視しているとみなす。

第一に、高等学校支出の割合が高いと分類される州に関して、それらの州を「高等学校重視型」とする。ハリヤーナの 66.7% を筆頭に、ケララ (54.2%)、パンジャブ (48.7%)、

マハラシュトラ (48.2%)、ウッタル・プラディーシュ (42.6%)、そしてタミル・ナドゥ (41.5%) が、高等学校支出配分が 40% を超えており「高等学校重視型」に分類される。

第二に、高等学校と中学校への支出割合が高い州としてグジャラート州が分類される。「高・中支出重視型」とする。(配分比は、高等学校 40.2%、中学校 45.3%である。)

第三に、高等学校と小学校への支出割合が高い州として、西ベンガル州が該当する。「高・小支出重視型」とする。(配分比は、高等学校 45.2%、小学校 41.9%である。)

第四に、小学校の支出割合が高い州としてマッディヤ・プラディーシュ (51.8%)、オリッサ (48.3%) がそこに当てはまる。この二つの州は「小学校重視型」とする。

最後に、小中高の 3 つのレベルに関して全て 40% に満たない州を「均等型」とする。アンドラ・プラディーシュ、ビハール、カルナータカ、ラジャスターンが「均等型」の州に分類される。

表 4-15 1990-91 年度インド各州の教育直接支出における学校別配分 (単位: %)

	高等学校	中学校	小学校	その他
アンドラ・プラディーシュ	39.6	18.5	38.4	1.4
ビハール	28.4	33.4	31.8	0.6
グジャラート	40.2	45.3	10.7	2.8
ハリヤーナ	66.7	12.7	20.4	0.2
カルナータカ	36.9	38.1	18.0	5.4
ケララ	54.2	19.9	19.9	2.2
マッディヤ・プラディーシュ	24.3	20.4	51.8	1.3
マハラシュトラ	48.2	27.1	22.5	1.9
オリッサ	29.9	21.8	48.3	
パンジャブ	48.7	7.1	37.9	0.7
ラジャスターン	39.3	26.9	24.2	1.8
タミル・ナドゥ	41.5	17.9	32.1	2.8
ウッタル・プラディーシュ	42.6	12.0	39.4	2.8
西ベンガル	45.2	8.3	41.9	2.3

出所) *Statistical Abstract India 1997* より筆者作成

各州の分類をまとめ、14 州中の識字率順位を付随させたものが表 4-17 である。この表によって次のようなことが特徴として確認できる。



表 4-16 インド各州の学校レベル別支出配分による分類 (単位：%)

高等学校支出を重視している州 (高等学校重視型)	ハリヤーナ (66.7) (識字率6位：2001年) ケララ (54.2) (1位) パンジャブ (48.7) (4位) マハラシュトラ (48.2) (2位) ウッタル・プラディーシュ (42.6) (13位)
高等学校・中学校支出を重視している州 (高・中重視型)	グジャラート (高 40.2 中 45.3) (8位)
高等学校・小学校支出を重視している州 (高・小重視型)	西ベンガル (高 45.2 小 41.9) (5位)
小学校支出を重視している州 (小学校重視型)	マッディヤ・プラディーシュ (51.8) (9位) オリッサ (48.3) (10位)
比較的均等に支出している州 (均等型)	アンドラ・プラディーシュ (11位) ビハール (14位) カルナータカ (7位) ラジャスターン (12位)

出所) *Statistical Abstract India 1997*より筆者作成

はじめに、高等学校支出を重視している州は比較的識字率の高い州が多いことがいえる。「高等学校重視型」に分類される6州のうち、ウッタル・プラディーシュを除く4州は識字率順位において上位に位置する州である。このような状況が起こる理由について、「高等学校重視型」に分類された州の特徴から2点ほど考えられる。ケララ、タミル・ナドゥは一人当たり州内総生産ランク (表 4-14) においてもインド全体で中位に位置しており、決して経済的に豊かとは言える州ではない。しかしこれらの州はインド共産党など左翼勢力が強く、既に草の根レベルの基礎教育が浸透し高い識字率を達成しているため、次の段階として州政府が高等教育の充実に力を入れるようになったといえる。ハリヤーナ、パンジャブ、マハラシュトラに関して分析すると、この3州は一人当たり州内総生産ランク (表 4-14) における上位3州でありインドの中で経済的に最も豊かな州であることがあげられる。ハリヤーナはデリー近郊に位置し近年、工業団地建設などが盛んであり、パンジャブはパキスタンとの交易によって古くから発展した。更に、マハラシュトラには大財閥タータの本拠地でもあるインド経済の中心都市ムンバイ (ボンベイ) がある。これら3州の識字率は必ずしも高くないが、地域の経済レベルの向上が高等教育の必要性を高め、州の高等教育支出を上昇させている。

次に、「小学校重視型」の州、もしくは「均等型」の州は、識字率順位が中位から下位に位置している。またアンドラ・プラディーシュ、カルナータカを除いて、4州は一人当た

り州内総生産においても下位にある。「小学校重視型」の2州は識字率ランクでも比較的下位にあり、小学校に対する支出の高さは基礎教育の充実を図る目的によるものが大きい。「均等型」の4州のうち3州は識字率ランクでも10位以下にある。特にビハールは一人当たり州内総生産でも最下位であり、その数値も他の州と比較して著しく低い。

#### 4-4 小括

本節では、発展途上国が抱える教育問題を念頭におき、インドの各州について識字率と経済指標、財政指標との関係から、いくつかの特徴を導きだした。

明確な特徴が確認された5州（3グループ）について、表4-17でまとめた。ここで示す順位はインドの代表的な14州の中におけるランクである。また（上）は上位5位以内、（下）は下位5位以内、（中）は6位～9位の間に位置していることを示すものである。

ケララ（グループ（a））はインドの南部に位置し、インド共産党主導のもとで1996年から分権型、民衆参加型開発計画が策定され、大衆組織やNGOなどによる草の根の社会開発が成功したとして紹介されている（ケララ・モデル）<sup>70</sup>。そのため識字率はインド国内で最も高く、9割に近い。総支出中に占める教育費の割合、一人当たり教育費も高い。一人当たり州内総生産は14州中6位であり、経済的には決して豊かとはいえない。（ちなみにケララは中東など諸外国への出稼ぎ労働者が多いことでも有名である。）州内総生産に占める教育費は14州中6位であり中位だが、ケララは前述の社会開発政策のために90年代までこの数値は高かった。教育費の学校別支出配分は「高等学校重視型」を示している。

このような事例から、ケララ州は経済的には中レベルであるが、社会開発が実を結び、インドでも優れた教育州であることがわかる。高い識字率を達成したことで初等教育はほぼ州内全域に普及し終え、現在は次の段階である高等教育の整備に重点が置かれている。諸外国で就労するためには、外国語の能力が必要であり、そのためにも高い教育を受けなくては不可能である。そのようなケララ州の抱える現状が教育の充実につながっているのである。

ビハール（グループ（b））の識字率はインド国内で最低であり、全体で4割に満たない。女子に関しては2割に達するのみである。一人当たり州内総生産も14州中最低であり、経済的にも最も貧しい州といえる。政府総支出に占める教育費は14州中1位であるが、これは教育費が高いというより州の総支出が低いことから生じていると思われる。同様に、州内総生産に占める教育費も1位であるが、このデータも分母である州内総生産が低いことから数値が高くなっている。また教育費の学校別支出配分は「均等型」である。

ビハールは、ヒンディー・ベルト地帯にあるインドで最も貧しい州として知られている。一人当たり州内総生産も他の州と比較して著しく低い。この貧困状況が州の財政に大きな影響を与えており、教育環境の悪化、多くの児童の不法労働をまねいている。「均等型」の学校別支出配分を示していることは、ビハールの初等教育への対応が遅れていることを表すものである。ビハールの初等教育の現状、識字率の向上は、州のみの問題ではなく、連

邦が政策的にリーダーシップをとって対応するべき大きな課題であるといえる。

表 4-17 5州（3グループ）の特徴（順位は14州中のランク）

	識字率	教育費／ 総支出	一人当 り教育費	一人当 り州内総 生産	教育費／ 州内総生 産	支出配分
(a) ケララ	1位（上）	4位（上）	2位（上）	6位（中）	6位（中）	高等学校
(b) ビハール	14位（下）	1位（上）	13位（下）	14位（下）	1位（上）	均等型
(c) パンジャ ブ	5位（上）	14位（下）	1位（上）	1位（上）	11位（下）	高等学校
(c) ハリヤー ナ	6位（中）	8位（中）	4位（上）	2位（上）	13位（下）	高等学校
(c) マハラシ ュトラ	2位（上）	3位（上）	3位（上）	3位（上）	4位（上）	高等学校

出所) 筆者作成

パンジャブ、ハリヤーナ、マハラシュトラの3州（グループ(c)）は若干の相違も見られるが、極めて類似した特徴をもっている。最大の特徴はその経済的豊かさである。一人当たり州内総生産はインド国内の上位3州であり、デリー、ムンバイ（ボンベイ）などの大都市とのアクセスも容易な地域である。識字率に関してはパンジャブ、ハリヤーナのデリー北部の州が上位に位置し、ムンバイのあるマハラシュトラは中位にある。3州とも一人当たり教育費は高いレベルにあるが、その経済的豊かさのためか州内総生産に占める教育費の割合は低い。学校別支出配分は「高等学校重視型」を示している。

(c)グループ3州について分析すると、その経済レベルの豊かさが教育の現状にも影響している。総支出中に占める教育費割合の低さ（マハラシュトラを除く）も、大都市を抱えるための都市問題、経済政策への負担などによるものである。州内総生産に占める教育費の割合も同様である。また3州はデリーやムンバイとの関係が深い大都市圏であり、農村部と比較しても高等教育、大学への進学率が高い。財政的に「高等学校重視型」を示すことも、そのような背景が大いに存在すると考えられる。

<sup>57</sup> 英国統治下のインドでは、英国政府直接統治下の英領インドの諸州と、英国の保護を受けた藩王国が

併存していた

<sup>58</sup> B J P (インド人民党) を初めとするヒンドゥー・ナショナリズム諸団体は、このような留保制度が国民の平等性の喪失とカーストの固定化をそくす者であり、国民の分断化を進めるとして強く批判している (中島 2002)

<sup>59</sup> このような理由から、ローク・サバは"House of People"、ラージャ・サバは"Council of States"とも呼ばれている。

<sup>60</sup> 2000年11月にウッタル・プラディーシュよりウッタランチャルが、ビハールよりジャルカンドが、マディヤ・プラディーシュよりチャッティスガルが新州として分離独立している。

<sup>61</sup> カシミール問題は、英領インドが独立に当たって、イスラム国家パキスタンとヒンドゥーが支配的ではあるが世俗国家と規定されたインドとに分離独立されたことに源泉がある。1947年にパキスタンと分離しインド自治領が成立した際、カシミール藩王は住民の多くがイスラム教徒であるにも関わらず、自らがヒンドゥー教徒であったためカシミールのインド帰属を表明した。パキスタンはこれを認めず、印パ間で戦闘状態になった。1949年、国連による停戦勧告を両国が受諾し、停戦ラインが暫定的な国境となった。1950年代に入り、中国がカシミール帰属問題に加わり、状況はより複雑化した。

<sup>62</sup> パンジャブ問題も、その発端はカシミール問題と同様に印パの分離独立時に遡る。インド・パンジャブはヒンドゥー教徒、シク教徒が多数派であり、パキスタン・パンジャブはイスラム教徒が多数派であった。インドに帰属したパンジャブ地方の主要言語はパンジャビ語ではなくヒンディー語になり、シク教徒によるパンジャビ語州創設要求に対して、1966年ヒンディー語地域が分離しハリヤーナとなった。シク教徒中心であったパンジャブには富裕州であるために貧しいビハールからヒンドゥー教徒が流入し、現在、シク教との比率は減少している。パンジャブでは、このようなヒンドゥー教徒とシク教徒との確執に州と連邦政府との対立も加わり、テロや暴動、要人暗殺などが頻発している。

<sup>63</sup> 一方でB J Pの台頭など、80年代末以降、連邦レベルではヒンドゥー・ナショナリズムが拡大している。インドのヒンドゥー・ナショナリズムについては、中島の近著(2000)が詳しい。

<sup>64</sup> 1960年代から70年代にかけてパンチャーヤトの機能の不活性化が生じた。その要因として州レベルの政治家が自らの権限・権力増大の障壁となると考え、パンチャーヤトの活性化に消極的だったことが挙げられる(近藤 1999)。

<sup>65</sup> 1997-1998年度の予算において、主な関税率は次のようになっている。鉄鋼3%-20%、非鉄金属5%、電力10%、化学30%(最大)、繊維30%、電気10%(但し、コンピューター・ソフトウェア産業は税免除)、通信20-30%、プラスチック30%、保健衛生20%、ホテル・観光業25%、汚染管理5%、時計産業10-30%、手荷物50%、その他(未加工合成石など)10-30%。90年代以降の経済改革において、外資の積極的誘致のため関税率も軒並み引き下げられている。

<sup>66</sup> 連邦消費税はこれまで8%、13%、18%の税率であったが、1997-98年度において税率構造は大幅に簡素化されている。

<sup>67</sup> 第8次財政委員会では、個人所得税について次のような三要素の比重によって、共通の配分公式が適用されるようになった。(1)人口要素25%、(2)人口調整を伴う所得格差(一人当たり所得の逆数×人口)25%、(3)最富裕州の一人当たり所得(人口調整)を基準とした各州の一人当たり所得の偏差50%。

また連邦消費税については、(1)人口要素 50%、(2)州 GDP 水準要素 50%の比重で配分されている(根本・金子・仁科・青木 1994)。

<sup>68</sup> 第9次財政委員会勧告の規範的アプローチについて、金子勝は問題点として次の4点を挙げている。第一に中央・州の規範的アプローチの適用方法が異なっていること、第二に州ごとの支出プライオリティ、支出ニーズが異なる時、標準支出とその指標設定にそれらを反映させにくいこと、第三に農業所得課税の欠如など、現在生じている問題が固定化される傾向を生んでしまっていること、第四に公債の元利償却費が極めて大きくなってしまい、平均アプローチの適用によって利子費節約のイニシアチブが働きにくくなること、などである(根本・金子・仁科・青木 1994)。

<sup>69</sup> このように州間で格差があることは、日本を含めて多くの国で認められる現象であり、珍しいことではない。今後、問題となるのはインドの州内の地域間格差であろう。現時点でこの点についての詳細な統計データは入手できていない。既存のインド研究においても、州内の構造的格差・歪みに言及したものは見当たらない。やや問題関心の近い研究として、押川文子の「インド政治とカースト—『後進諸階級』問題を中心に」に、各州の階級構成の違いの比較がある。各州に「後進諸階級委員会」があり、その報告書から各州内の「後進諸階級」と呼ばれる中間から下位のカースト諸集団の構成の違いを比較している。しかしこれは、地域間格差といった空間的位相レベルの格差ではない。では州内に深刻な地域間格差は存在しないのだろうか。

実際には、インド政府の統計やその他の情報からも、州内格差が深刻であることが窺える。例えば RBI(インド準備銀行)の統計サイトの情報によれば、ウッタル・プラデーシュ州の2005-06年予算計画に、州内の農村地域で2500の小学校、2200の中学校を建設する案がある。チャティスガル州では、人間開発事業に多くの重点を置き、モデル学校の設置、給食制度、貧困ライン以下への奨学金の実施を計画している。このような事例は、各州に生じている地域間格差の存在を裏付けるものであるといえる。

<sup>70</sup> ケララ州の教育プロジェクトに関する詳細は、Kapoor, Sreedharan, Goyal(1994)を参照。

## 第5章 教育制度改革への国際的財政アプリー チ：日本の対インドODAの課題

前章までで、インドにおける教育ニーズの実態に政策的対応が十分に一致していないという問題点を明らかにした。特に第4章では国内的政策の問題点を論じたが、この第5章では政策の国際面に当たる外国のODA（政府開発援助）、特に日本の対インドODAを分析する。結論として、外国による対インドODA（注72にあるように、世界各国に数多くの機関があり、その全体像を把握するのは困難である。またインドでは、中央政府を飛び越え州政府がその窓口となっていることが多いため、余計に全体の把握を難しくしている。）も、教育現場のニーズに十分に適応しておらず、改善課題が多い。むしろ、日本のユニセフ（UNICEF）を中心として草の根小規模援助も展開されており、現場のニーズに即したさまざまな支援事業があることは事実であるが、個別の好例に留まっている。ODAシステム全体の重点移動を検討する必要があるという観点から、以下、日本の対インドODAを考察する。

### 第1節 日本のODAにおける教育支援の「欠如」

途上国は一般に資本不足国であり、教育需要に応えるに十分な財政資源を有していない国が多いが、インドもそうした国の1つである。国際社会による支援の分析は、この国における教育政策・教育財政論を完結させる上で不可欠である。本章では、日本の対インドODAの現状を分析しその問題点を指摘した上で、教育を中心に人間開発分野の援助をどう構築すべきか論じる。

日本のインドに対するODAの基本方針として、インド国民の貧困削減の重視が挙げられる。21世紀に入った現在でも、本論文を通じて述べてきたように、インドは依然として多数の貧困人口を抱え、世界銀行の*World Development Report 2005*の巻末統計表によれば、「国別貧困ライン」以下の人々の数は、総人口の36パーセントを占めている。この膨大な貧困層は社会の安定化の障害となる。インドの貧困削減に寄与して、インド社会の安定を維持することは、日本を含めた先進国にとっても重要だと考えられ始めている。これを「人間の安全保障」論といい、先進国の利益保障の観点から途上国での貧困削減を正当化するアプローチである<sup>71</sup>。また近年の急速な経済成長によって、インドの都市人口も急増している。そのため、水不足や環境悪化などの問題も顕在化しており、環境問題も重点的に支援していく必要があるが、はたして現状の環境ODA事業が適切な内容かどうかの検討も、重要な研究課題となっている。しかし、いずれにせよ、教育ODAはほとんど「欠如」しているといっても過言ではない状況が、認められる。すなわち、対インドODAの重点分野は以下の3領域であるが、教育分野が含まれていない。

#### 1 経済インフラ

インドの経済改革の推進と経済自由化による持続的成長を達成するため、民間資本を活用

できるよう市場経済の条件を整備する必要がある。まず諸外国からの投資環境を整備するために、その基礎となるインフラ整備は欠かせない。

経済活動の基盤となるインフラ整備は発展を遂げるインドにとって現在の大きな課題である。慢性化している電力不足や都市部の交通渋滞などを鑑み、電力・運輸交通を中心とした経済インフラ支援を進める。さらに持続的経済成長のため産業の育成も不可欠である。中小企業育成などを中心とした工業分野の開発の協力も実施する。

## 2 貧困対策

灌漑などの農村開発、農業技術の移転を通じて農村部の貧困削減を進める。大豆等の補強すべき作物生産向上、焼き畑農業の転換、また農産物市場の改善や農産加工業の発達のために農村電化や農道整備など農業支援投資なども挙げられる。感染症対策、人口・エイズ対策や女性の地位向上を目指し、保健・医療の改善を支援する。観光振興は幅広い層への雇用促進効果があることから、インドが誇る豊富な観光資源の活用を進める必要がある。

## 3 環境保全

持続的開発を可能とするため、急速な経済成長や人口増加等による環境への悪影響を最小限にとどめることを主眼とした協力を実施する。農村部では人口圧力による森林資源の減少や土壌劣化を回避する協力の実施が不可欠である。都市部では、人口の急増に伴う環境悪化が進んでおり、上下水道の整備が課題となる。

## 第2節 ODA予算の減少

### 2-1 予算総額の減少

インドへの日本の支援として、2003年度(06年時点で入手可能な最新情報が03年の実績)のODAの実績を分析する。03年度のインドに対する円借款は1250.04億円、無償資金協力は18.41億円、技術協力は10.34億円に上る。2001年度から減少傾向が続いているが(表5-1参照)、減少は1990年頃に始まっている。

対インド事業に限らず、日本のODAは、1990年代以降(特に日本の「バブル経済」の崩壊後)削減が続いている。近年、発展が目覚ましい途上国への援助を、従来通りの予算規模で継続することに対する国民の疑問も強まっている。とりわけ、対中国援助については削減を求める世論が強い。中国がロケット打ち上げに成功し、中国製品の質が先進国並みに向上したという事情がその背景にある。インドについては、今のところこうした削減論はないが、対インドODAも総額でみて急速に削減されてきた。1994年に贈与と政府貸付あわせて8億8600万ドルあった対インド予算が、98年には5億500万ドルまで下がり、2003年には3億2600万円になっている。

激減といつてよい変化であるが、その理由は大きく2つ挙げられよう。第1は日本の財政危機であるが、この点では対インドODAのみが削減されたわけではない。日本のODA総額自体がネットの事業予算(グロスの事業予算から3000億円程度の回収金を控除した値)でみて、約2兆円から約1兆円へと過去十数年間で半減された。第2はインドの核政策

の問題である。同国は1998年5月、二度に亘り地下核実験を実施した。これが日本の「ODA大綱」の原則に抵触し、日本政府は援助を抑制する措置を講じたのである。

このような対インドODA減少の中で、ODAの内容は絞り込まれ、投資先市場としての環境整備（産業インフラ整備）に力点が置かれている。ただし貧困問題への配慮が消滅したわけではなく、「インドは人口の約3割を貧困層が占めており<sup>72</sup>、インドにおける貧困削減はミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）を達成する上でも重要である」との考え方が政府の公式見解である（日本外務省ウェブサイトのインド関係のページより）<sup>73</sup>。たしかに、日本のODAは貧困撲滅への関心を維持している。また投資促進のための環境整備（インフラ整備支援）の重要性も筆者は否定しないが、日本の対インドODAでは、貧困削減や学校教育支援はリップサービス程度の位置づけで、産業インフラ整備と比べて著しく見劣りがする。

表 5-1 日本の対インド経済協力実績（暦年、DAC集計ベース）

（単位：百万ドル、支出総額）

	政府貸付等	無償資金協力	技術協力	合計
1999年	596.97	14.57	22.48	634.02
2000年	343.31	3.47	21.38	368.16
2001年	505.52	5.32	18.03	528.87
2002年	474.30	3.18	16.15	493.64
2003年	304.66	2.31	18.82	325.79
累計	7884.04	518.19	341.96	8744.17

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) の HP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/02\\_sw\\_asia/sw\\_asia\\_01/sw\\_asia\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/02_sw_asia/sw_asia_01/sw_asia_01.html))

原典出所) OECD/DAC

## 2-2 タイプ別の検討

総合的にみると、産業インフラ事業が多く、環境保全、貧困削減、教育支援などの社会政策部門の事業は少ない。以下有償事業、無償事業を別々にみておこう。

円借款は、1958年に我が国の円借款をインドに供与して以来、インドに対する経済協力の中心となっている。近年は、電力、運輸分野等を中心とした経済インフラ整備、貧困対策、環境対策を重点分野にしている。2003年度は、交通渋滞の緩和と交通公害減少を通じた都市環境の改善を目指し、デリー市において地下鉄と高架鉄道等を建設する「デリー高速輸送システム建設計画（供与限度額：592.96億円）や、ハリヤーナ州において貧困層を中心とした



地域住民の所得倍増、植林による地域の生活環境改善を図る「ハリヤーナ州森林資源管理・貧困削減計画（供与限度額：62.80 億円）」等に対する円借款を供与している。インドは日本にとって最大の円借款供与対象国の一つである。

無償資金協力は、近年は医療等の基礎生活分野に対する協力のほか、債務救済、草の根文化無償、草の根無償等を実施している。2004 年度は「下痢症研究及びコントロールセンター建設計画」、「ポリオ撲滅計画」、2003 年度は「サー・ジェイ・ジェイ病院及びカマ・アンド・アルプレス母子病院医療機材整備計画」「ポリオ撲滅計画」の一般無償資金協力のほか、草の根文化無償、草の根無償を実施した。

表 5-2 日本の対インド ODA プロジェクト（無償資金協力）

平成 16 年度 (2004 年)	・ 下痢症研究及びコントロールセンター建設計画 (21.34 億円)
	・ ポリオ撲滅計画 (7.98 億円)
平成 15 年度 (2003 年)	・ サー・ジェイ・ジェイ病院及びカマ・アンド・アルプレス母子病院医療機材整備計画 (7.59 億円)
	・ ポリオ撲滅計画 (8.31 億円)
平成 14 年度 (2002 年)	・ ポリオ撲滅計画 (7.5 億円)
平成 13 年度 (2001 年)	・ ポリオ撲滅計画 (9.72 億円)
平成 12 年度 (2000 年)	・ ポリオ撲滅計画 (9.56 億円)

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) の HP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/odaproject/index\\_asia.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/odaproject/index_asia.html)) より

筆者作成

表 5-3 日本の対インド ODA プロジェクト (有償資金協力)

	プロジェクト名 (供与限度額、金利、償還期間/うち据置期間)
平成 15 年度 (2003 年)	ウミアム第 2 水力発電所改修計画 (19.64 億円、1.3%、30/10)
	クルヌール・クダッパ水路近代化計画 (第 2 期) (47.73 億円、1.3%、30/10)
	プルリア揚水発電所建設計画 (第 2 期) (不明、1.3%、30/10)
	デリー高速輸送システム建設計画 (第 5 期) (592.96 億円、1.3%、30/10)
	レンガリ灌漑計画 (第 2 期) (63.42 億円、1.3%、30/10)
	ダウリガンガ水力発電所建設計画 (第 3 期) (138.9 億円、1.3%、30/10)
	ハリヤーナ州森林資源管理・貧困削減計画 (62.8 億円、0.75%、40/10)
	ジャイプール上水道整備計画 (88.81 億円、1.3%、30/10)
平成 14 年度 (2002 年)	シマドリ石炭火力発電所建設計画 (56.84 億円、1.8%、30/10)
	デリー高速輸送システム建設計画 (340.12 億円、1.8%、30/10)
	パンジャブ州植林開発計画 (50.54 億円、0.75%、40/10)
	バクレシャワール火力発電所増設計画 (367.7 億円、1.8%、30/10)
	ラジャスターン州植林・生物多様性保全計画 (90.54 億円、0.75%、40/10)
	ヤムナ川流域諸都市下水道整備計画 (133.3 億円、0.75%、40/10)
	アジャンタ・エローラ遺跡保護観光基盤整備計画 (II) (73.31 億円、(1) 1.8% (2) 0.75%、(1) 30/10 (2) 40/10)
平成 13 年度 (2001 年)	シマドリ石炭火力発電所建設計画 (274.7 億円、1.8%、30/10)
	デリー高速輸送システム建設計画 (286.6 億円、1.8%、30/10)
	シマドリ・ヴァイザック送電線建設計画 (64 億円、1.8%、30/10)
	西ベンガル州送電網整備計画 (31.27 億円、1.8%、30/10)
平成 12 年度 (2000 年)	シマドリ石炭火力発電所建設計画 (121.94 億円、1.8%、30/10)
	デリー高速輸送システム建設計画 (67.32 億円、1.8%、30/10)

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) の HP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/odaproject/index\\_asia.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/odaproject/index_asia.html)) より筆者

作成

表 5-4 に 2003 年度の草の根・人間の安全保障無償資金協力案件をまとめてある。しかしこの中から教育関連事業を抜き出すと、以下の通りになる。第 2 章で検討した教育現場のニーズに照らし合わせて考えると、ほとんど「焼け石に水」の状況だといえよう。

技術協力は、インド自らが近隣諸国へ技術協力を行うことが可能なほど技術的に相当進んでいる分野もあり、これまでの我が国の技術協力の実施は多くない。研修員受け入れを中心として行われており、他に下痢症対策プロジェクト、養蚕普及強化プロジェクトなどを実施している。

開発調査については、環境保全対策として、ガンジス河の汚染対策に協力するため、各種調査を実施している。

表 5-4 2003 年度草の根・人間の安全保障無償資金協力案件

普通教育関係	・貧困農村の子どもたちのための小学校建設及び井戸設置計画
	・アウト・カースト及び移住労働者子弟のための寄宿学校拡充計画
	・メーラット地区における特殊教育学校・リハビリセンター建設計画
	・移住労働者世帯の児童のための総合支援計画
	・アラハバード地区における貧困児童を対象とした学校整備計画
特別なニーズへの対応	・アジメール地区における障害を持つ児童のための学校兼リハビリ施設建設計画
	・困難な境遇にある児童のための養護・教育事業拡充計画
	・女性総合研修センター兼青少年カウンセリング・センター建設計画
	・知的障害者用収容施設建設及び周辺地域の経済開発のための施設拡張計画
	・ダウン症患者自立のための職業訓練所建設計画
その他	・農村白内障患者のための無料眼科手術設備拡充計画
	・貧困層腎臓病患者のための人工透析センター設備拡充計画
	・保健衛生総合リソース・センター建設計画
	・村落女性のための所得向上ビジネスセンター建設計画
	・ストリート・チルドレンのための自動車職業訓練所設備拡充計画
	・ヌアパダ地区における職業訓練施設整備計画
	・地域開発センター建設計画
	・貧困村落民のための飲料水供給システム建設計画
	・ピンパルガオン・ジョーグ・ダム建設計画により影響を受けた住民のための保険衛生サービス提供及び土地開墾計画
	・アルワール地区における飲料水確保計画
	・アラハバード農村部水環境整備計画
	・地域共同体を基礎とした衛生・安全な飲料水の供給、利用及び水質監視計画

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) の HP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/02\\_sw\\_asia/sw\\_asia\\_01/sw\\_asia\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/02_sw_asia/sw_asia_01/sw_asia_01.html))

### 第3節 欧米諸国、国際機関による支援

インドは 2003 年に対外援助受け入れ政策を発表し、今後の援助は国際機関を除き英国、米国、日本等数カ国に限って受け入れるとした<sup>74</sup>。2004 年の政権交代後、これら対象国を G8 にまで広げた。

1998 年から 5 年間の諸外国の対インド経済協力実績を確認し、その傾向を捉えることにする (表 5-5)。この 5 年間を通して、日本はインドに対して最も経済協力を実施している国と

いえる。諸外国全体の75.6%を占めた1999年を除き、この時期、日本の経済協力は全体の60%前後を占めるに至っている。2位にはインドの旧宗主国英国が続いている。3位以下は年毎に変動があるが、2002年はオランダ、スイス、カナダが続いている。

表5-5 諸外国の対インド経済協力実績（暦年、DAC集計ベース）  
（単位：百万ドル、支出総額）

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	うち日本	合計
1998年	日本 505.0	英国 186.6	ドイツ 106.5	デンマーク 37.7	オランダ 27.0	505.0 (55.2%)	915.1
1999年	日本 634.0	英国 131.7	ドイツ 29.6	デンマーク 25.1	スイス 19.4	634.0 (75.6%)	838.2
2000年	日本 368.2	英国 204.2	デンマーク 20.9	スイス 18.3	ドイツ 15.6	368.2 (56.6%)	650.3
2001年	日本 528.9	英国 173.9	オランダ 73.5	ドイツ 57.5	スイス 22.1	528.9 (58.5%)	904.5
2002年	日本 493.6	英国 343.7	オランダ 59.4	スイス 23.6	カナダ 16.0	493.6 (62.9%)	785.3

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) のHP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/02\\_sw\\_asia/sw\\_asia\\_01/sw\\_asia\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/02_sw_asia/sw_asia_01/sw_asia_01.html)) 原典出所) OECD/DAC

表 5-6 国際機関の対インド経済協力実績（暦年、DAC 集計ベース）

（単位：百万ドル、支出総額）

暦年	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位	うち日本	合計
1998 年	IDA 578.5	CEC 50.1	UNICEF 29.9	WFP 12.3	Montreal Protocol 10.7	31.8	713.2
1999 年	IDA 486.1	CEC 77.9	UNICEF 30.5	WFP 21.4	UNDP 16.0	32.6	664.6
2000 年	IDA 655.2	CEC 59.7	UNICEF 31.9	WFP 27.0	UNDP 21.2	51.7	846.5
2001 年	IDA 584.0	CEC 83.8	Montreal Protocol 33.0	UNICEF 30.8	WFP 18.4	73.9	823.8
2002 年	IDA 430.3	CEC 96.9	UNICEF 30.4	ADB 25.5	UNDP 21.2	75.7	679.9

出所) 外務省 ODA (政府開発援助) の HP

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/02\\_sw\\_asia/sw\\_asia\\_01/sw\\_asia\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/02_sw_asia/sw_asia_01/sw_asia_01.html))

原典出所) OECD/DAC

次に国際機関の対インド経済協力実績を検証してみよう。

表 5-6 は 1998 年から 5 年間の対インド経済協力実績を、国際機関ごとに順位付けしたものである。5 年間を通じて IDA (国際開発協会) が最も多額の経済協力を行っており全体の 6 割を占めている。2 位に CEC (Council for Exceptional Children: 特殊児童のための会議) が位置し、3 位以下は年毎に変動している。2002 年の実績では UNICEF (ユニセフ、国連児童基金)、ADB (アジア開発銀行)、UNDP (国連開発計画) が続いている。

#### 第 4 節 日本の対インド ODA 再考：人間開発への重点シフト

日本の ODA は、近年、産業基盤建設から貧困対策へと重点がシフトしつつあるが、対インド ODA に限ると依然として産業インフラ事業が多いことが、以上の検討から明らかとなった。まずこの点を確認し、次により重要である問題、すなわち教育 ODA の質的改善課題について、論じよう。

前節でも分析したように、2000 年以降の有償資金協力プロジェクトは各地の発電所建設、デリー地下鉄建設など産業・都市インフラ整備が多くを占めており、例外はパンジャブ州植林開発計画、ラジャスターン州植林・生物多様性保全計画、そしてアジャンタ・エロー

ラ遺跡保護観光基盤整備計画のみである。一方で、無償資金協力プロジェクトは、複数年にわたりポリオ撲滅計画を実施したり、病院の医療機材整備や下痢症研究に供与したりするなど保健医療部門を中心に行われている。しかし、同じ人間開発分野にある教育部門、特に初等教育に関するプロジェクトは草の根無償資金協力でわずかに行われているだけであり、さらにその多くは学校施設や井戸の建設などいわゆる「箱もの」支援に留まっているのが現状である。

急速な経済成長を遂げるインドでは、確かに産業インフラ整備は最重要課題であることは間違いない。しかし、経済のハードの側面のみを重視しソフトの側面を蔑ろにしては、望ましい発展には結びつかない。産業基盤整備を進めても、整備された設備を有効に活用できる人材を育成しなければ、設備の有効性・生産性は低迷してしまう。10億人にも上るインドの国民は、教育を進め社会を担う人材育成が行われたならば、経済成長において大きな力となりうるだろう。しかし、政府が教育政策を怠り、貧困層を中心にその教育を蔑ろにするのなら、その莫大な人口はインドの大きな負担になりかねない。インドの現在、そして未来を考えると、我が国のODA支援の現状はインドの内実に相応しい援助を行っているとは言えず、教育に対してはわずかな草の根支援のみであり、低い識字率や高い学校退学率などを鑑みると明らかにその量は不十分である。

教育ODAがなぜこのような極めて限定される側面を持っているのか。根拠として、教育に対する援助効果の測定が難しいことがあげられる。ODA援助プロジェクトの評価にはどのような分野であれ難しい側面があるが、教育の場合、子ども一人一人の得意・不得意科目の違い、個性や成長テンポの違いなど個々の違いが大きく、ODA支援の効果が計りにくいのである。また子どもの成長を見守りながら5年、10年という長いスパンで状況を把握しなくてはならず、そこに大きなタイムラグが生じる。一方で、近年、我が国の財政難を鑑みて、ODAの効率性についても納税者の監視の目が厳しくなっており、効果判定のあいまいな事業への予算配分は難しくなっている。教育プロジェクトに対する援助効果測定の困難さは、このような国内事情にも大きく関係している。

しかし、評価の困難性という課題を克服して、我が国の対インドODAは人間開発重視へと大きく転換すべきであり、教育・保健などベーシック・ヒューマン・ニーズの一層の充実を図るべきである。産業インフラの重要性は否定されるべきではない。しかし、インド人自身の人間開発を進めることで、インド人の技術力や労働生産性が向上し、付加価値生産が高まれば、資本蓄積もすすみ、外国のODAや民間資本に過度に依存することのない産業インフラ整備の展望が可能となるであろう。

21世紀のインドの将来を見据えた上で、本質的に意義のある国際的経済支援が不可欠であり、そのためにも日本のODAは、産業インフラ整備を中心としたプロジェクトから人間開発を重視した教育分野へと、大きく方向転換をする時期に差しかかっているといえる。

## 第5節 教育ODAの質的改善課題

表5-4に示した2003年度の、草の根・人間の安全保障分野の無償資金協力案件をみると、小学校校舎、井戸、職業訓練所といった「箱モノ」の整備計画が多い。教育に関するハード面の整備に重点が置かれているのである。しかし、本論文第2章で明らかにしたように、学校教育の現場のニーズは、必ずしもハードな教育インフラの不足だけではなかった。教育に携わる教員、学校職員、その他の専門家といった教育関連人材の質の極度に貧弱となっている地域が、数多く認められた。また、教材や指導方法の未確立といった問題もある。子どもたちの効果的な指導方法の確立など、PROBE調査によって明らかになった「教育ソフト」の充実というニーズには、日本の教育ODAは応えていない。

煎じ詰めれば、教員養成への支援と、指導方法（教育ソフト）の開発への支援が、今後必要なのである。インドに限定しなければ、JICAが技術研修の枠内でいくつか事業を実施している。たとえば平成16年度（2004年度）の技術研修員受け入れ実績でみると、集団研修（国籍を限定しない研修）では、「中等科学教育実技」として、ケニアなどから7人を受け入れている（実施機関：広島大学）。国別研修では、「ガーナ『理数科教師教育セミナー』」（実施機関：同上）、「南アフリカ共和国『理数科教員養成者研修』」（実施機関：同上）、「教育行政」（ガーナ対象、実施機関は同上）、「中等理数科教育実技」（ケニア対象、実施機関は広島大学と広島市内の中・高等学校）、「ニジェール地方教育行政」（実施機関：広島大学および広島教育センター）、「学校運営」（対象はエチオピアで、実施機関は広島大学およびアフリカ地域開発市民の会）、「理数科教育教科」（対象はバングラデシュ、実施機関は広島大学）などがある。総受け入れ研修員数は、50名を超えている（以上、情報はJICAのホームページ内平成16年度技術研修のページ[[http://www.jica.go.jp/branch/cic/pages/kenshu/data/kenshuacceptdata16\\_1.html](http://www.jica.go.jp/branch/cic/pages/kenshu/data/kenshuacceptdata16_1.html)]より）。

このように、JICAにも、ハードだけでなく、教育のソフト面を支援するプログラムが存在している。しかし、近年でみる限りインドには適用されていない。また、受け入れ対象国がアフリカに極端に偏っているという特徴と、実施機関が特定の大学・地域に限定されているという特徴が認められる。この特徴については、何らかの理由があるのかもしれないので、今後の研究課題であるが、いずれにせよ、教育関連人材養成の援助事業の一定のノウハウが、JICAおよび関係機関に蓄積されつつあるとみてよいだろう。それを対インドODAに応用する可能性は、十分に検討されてよいと思われる。

以上のような考え方に対して、次のような批判がありえよう。教育の開発援助については、UNICEFといった専門の国際機関が存在するし、実際インドでも活躍している（経済協力実績については、表5-6参照）。日本のODAは産業インフラに優位性があり、日本は得意でない教育ODAに乗り出すべきではない。それは、国際機関や他国のODA機関にゆだねるべきだという発想である。しかし、この考え方は問題であり、3点を指摘しておきたい。

第1に、インドの貧困層人口は億単位であり、教育ニーズは途方もなく大きい。一国際機関や1つの国のODAで満たすことができるような、小さなニーズではない。現状以上に多



くの支援事業が日本を含めて多くの国や国際機関の手で展開されて、しかるべきである。第2に、ODA そのものとしては、日本はたしかに産業インフラに優位性があり、その観点から、他国のODA 機関とOECD/DAC で意見調整をして、「ODA 分業」をしてきた。しかし、だからといって教育分野で日本が他国と共有できる経験がないかといえば、十分に日本もグッド・プラクティスを有している。日本は教育大国であって、識字率は、江戸期、そして明治以降、世界最高レベルであったし、学校教育の水準が高い（近年のいじめや教室の荒廃の問題はあるとしても）。インドに提供できるノウハウが何かを研究する余地が、十分にある。また実際に上でみた通り、主にアフリカを対象として、すでにソフト面での教育ODA の実績が徐々に積み上がってきている。第3に、教育分野の国際協力事業を通じて、日本自身が得る教訓も多いと期待される。たとえばインド人の算数・数学のレベルは高い。日本の算数、数学教育を反省する材料を、インドから学べる可能性がある。

<sup>71</sup>人間の安全保障のアプローチを全面的に否定する必要はないが、限界を認識しておく必要がある。すなわち、「先進国が社会の安定に成功している」「社会的安定について、先進国は途上国よりも先進的である」という発想が前提になっている点である。そのため、貧困撲滅について、先進国モデルが途上国に押しつけられる可能性がある。実際には先進国社会は必ずしも安定ではなく、様々な不安定要因を抱えている。たとえば日本の社会政策（雇用政策）は、近年のニートやフリーターといった現象をあげるまでもなく、失敗に近い。先進国が「人間の安全保障論」を掲げて途上国に対して教師的態度をとることの妥当性については、再考が必要であろう。

<sup>72</sup>ちなみに「国際貧困ライン」については、World Development Report 2005 の巻末統計表によれば、1日1ドル以下で暮らす人口は34.7パーセントで、一日2ドル以下で暮らす人の数は倍以上の79.9パーセントに達する（いずれも1999-00年の数値）。

<sup>73</sup> ページのURLは以下の通り。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04\\_databook/02\\_sw\\_asia/sw\\_asia\\_01/sw\\_asia\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/04_databook/02_sw_asia/sw_asia_01/sw_asia_01.html)

<sup>74</sup> 欧米先進国のODA機関として、アメリカ=USAID、フランス=CCCE、ドイツ=KfW・GTZ、イギリス=DFID、日本=JICA・JBIC、カナダ=CIDA、スウェーデン=SIDA、デンマーク=DANIDA、ノルウェー=NORAD、オーストラリア=AusAIDなどがある。

また国際機関では、国際開発金融機関として、World Bank（世界銀行グループ）、AsDB（アジア開発銀行）、IDB（米州開発銀行）、AFDB（アフリカ開発銀行）、EBRD（欧州復興開発銀行）など。国連の援助関連専門機関としては、次のようなものがある。UNDP（国連開発計画）、UNIDO（国連工業開発機関）、FAO（国連食糧農業機関）、WHO（世界保健機関）、UNEP（国連環境計画）、IBRD（国際復興開発銀行）、UNICEF（国連児童基金）などがある。

## 終章 結論

### (1) インド経済の急速な発展

1990年代以降のインド経済の発展は著しい速度で発展し続けている。90年代後半以降は平均して年6～7%の経済成長を続けている。これは世界経済全体の中でも矚目すべき成長率であり、2003年には米国投資コンサルティング会社のゴールドマン・サックス社がBRICsに数えたことは、本文で論じた通りである。インドもIT社会へと変わりつつある。欧米のIT企業を誘致し、高度な数学・英語教育を受けた人材を生かしてIT関連技術者の育成にも力を入れており、近年、我が国でも多くのメディアによってその実像の一旦が紹介されている。しかし、マスコミが流すそれらのインド関連記事は、目覚ましい発展を遂げるインド経済の「陽」の部分のみに注目したものであり、その背後に大きく存在するインド社会の「陰」の部分が見過ごされている。

その代表的なインドの「陰」の部分が教育である。

本論文では、注目されるインドの一部の都市、富裕層の陰で、その発展の恩恵を受けることのない農村部、その他の都市、貧困層の置かれた現実に着目して、人間開発の側面からインドの教育の抱える問題点を分析した。そして日本の対インドODAの現状に批判を加え、その問題点と今後のODAが向かうべき指針を明らかにした。

英国植民地時代に練られた、農村共同体における自給自足生活を基礎としながら教育を行うというガンジーの理想は、独立以降の近代化政策によって大きな方向転換を迫られた。高等教育を重視する近代化政策は富裕層の教育投資を加熱させ、80年代の新中産階級の出現、さらには90年代以降のIT関連事業による高所得者層を台頭させたといえる。90年代後半、政権を握ったインド人民党(BJP)の主導の下、経済自由化と民営化の波に乗り、彼らIT関連事業に携わる者が現在のインドの発展を主導している側面は否定できない。

しかし、このような新自由主義の下で行われた経済政策は、10億人にも上るインド国民の経済格差を確実に広げつつある。花形のIT産業従事者は100万人未満なのに対し、農業人口は7億人ともいわれる。都市生活者、富裕層が高度な教育を受けて高額な所得を得る仕事に従事する一方で、農村生活者、貧困層はその劣悪な環境下で満足な初等教育さえ受けられない。インド社会に古くから残るカーストや少数部族、ジェンダーの問題が、その格差を更に拡大、固定化させている。同じ人口超大国である中国にも共通する問題点であるが、カースト問題の存在がインドでの経済格差の問題に独自の陰影を与えている。

2004年4月から5月にかけて実施された第14次下院選挙において、大方の予想を覆し、それまで政権を担っていたインド人民党(BJP)を中心とする国民民主連合(NDA)が敗北し、国民会議派とその協力政党が左派政党を含めて過半数を獲得した。インド人民党は90年代後半から、経済自由化、民営化を推進し、「ヒンドゥー・ナショナリズム」の名の下、IT産業を牽引役とする経済成長を目指してきた。そのインド人民党を、庶民の生活重視という

立場を強調して、政府の農業部門軽視を批判、失業対策などを訴えたソニア・ガンディー率いる国民会議派が破ったのである。

国民会議派は 15 の政党で構成する与党統一進歩同盟 (UPA) を結成し、第 18 代首相としてマンモハン・シン (Manmohan Singh) が就任した。

経済政策における前 BJP 政権との相違点を挙げると、次の三点が挙げられる。

第一に、「分配」政策を強調している点である。前政権は経済成長を中心に据えていたのに対し、UPA 政権は経済成長に加え、農民、貧民に対する「富の分配」も重要視している。経済改革の効果を享受したのは、2 億 5000 万人の「富裕層」であり、その他の農民・庶民は置き去りにされたという総選挙でのメッセージを UPA 政権が受け止めた結果である。

第二に、民営化を批判している点である。UPA 政権は、前政権の民営化政策を単に売却益をあげるだけ、と批判している。左派政党も、戦略的な公営企業や収益を上げている公営企業の民営化に反対している。更に UPA 政権は前政権が設置した民営化省を廃止した。

第三に、外資政策の一部を制限している点である。ムンバイとデリーの国際空港近代化計画について、外資を一部制限する動きが見られた。しかしその他の分野では、会議派は外資導入に積極的である。

インド国民自らが総選挙において、これまでの経済自由化・民営化路線からの変更を求めた。90 年代以降の経済政策に対する農民や貧困層の不満が、今回の選挙で大きな声となって表れたといえる。これまで経済成長の恩恵に与ることがなかった農民や貧困層への対策を重視した会議派が政権の中心を担うことで、本論文で指摘してきた諸問題も次第に変化していくことが考えられる。新政権の政策に対する今後の評価を待ちたい。

## (2) 内容の要約

10 億人のインド国民を均等な発展へと導く政府の役割は何か。連邦政府財政、州財政を分析し、教育関連に着目してその問題点を考察した。80 年台まで続いた混合経済体制下の影響が未だ残るインド財政は、各種補助金の拡大、増大する人件費などにより、連邦政府、州政府共に慢性的な財政赤字に悩んでいる。各州の財政格差是正のため政府間財政移転を行ってもその格差は解消されない。最貧州の一つであるビハールはその特徴を最もよく表しているともいえ、政府間格差の是正だけでなく、州政府のガバナンスも良好とはいえない。教育指標を比較しても、ビハールの識字率はインドで最も低い数値を示している。

政府の財政難は公立学校の運営、教育現場にも直接影響を与える。初等教育への財政支出はそのほとんどが教員への給与に用いられ、学校校舎のメンテナンスや教育支援に使われることは少ない。更に財政難は、教員や地域教育局職員の絶対数不足や個々の業務の複雑化をも引き起こしている。

元来インドは、言語、民族、宗教、カーストなど、国内に幾重もの多様性を包括したまま一つの国民国家を形成してきた。印パの分離独立を初めとして、これまで多くの宗教対立、民族対立によって各地で独立運動も起こってきた。インド内部の多様性は、常に国民国家

としての危機的状況につながる危険性を秘めているのである。近年、インドに起きている、都市部と農村部の間の、あるいは富裕層と貧困層の間の教育格差の拡大は、更なる所得格差拡大につながり、このまま放置したならば国内の新たな危機的要素に発展しかねない。

### (3) 結論

インドが国民国家として均等な発展を達成するためには、農村部と貧困層の教育を充実させることが先決である。それは経済発展に伴う「人的資本」育成という視点より、教育文化的地域格差是正、そして貧困層の人的発達、潜在能力育成という視点としてより重要なものであり、政府が責任を持って実施すべき政策課題であるといえる。

諸外国のインドに対する対外援助の現実を見ると、インドが抱えるニーズとは必ずしも合致していない。日本の対インドODAを検証してもそれは明らかであり、産業基盤となるインフラ整備ばかりに偏り、貧困層を中心に教育の充実を図るべきインドに対して教育に関係した大規模プロジェクトはほとんど行われていない。さらに、表5-4に示した2003年度草の根・人間の安全保障無償資金協力案件においても、小学校や井戸、職業訓練所などその多くはいわゆる「箱もの」施設建設が占めている。教育に関するハード面の整備にばかり重点が置かれ、教育に携わる教員、学校職員、その他の専門家などの人材育成や、効果的な教育活動を行うための子どもたちの指導方法の確立など、PROBE調査によって明らかになった諸問題の解決を図る教育ソフトの充実には至っていない。教育のソフトに対する援助プロジェクトは、教育特有の要因によりその評価が難しい側面があることは否定しない。しかし、教員の育成に力を入れることで教員の量的拡大を果たし、一方で州政府や連邦政府主導により教育指導方法の研修を行うなど、教育の質的充実を図ることで問題を解決することは可能である。今こそその困難を克服して人間開発部門、そして教育関連のソフトの側面を重視したきめ細かな支援へ、大きく重点を移すべき時期が来ているといえる。

1998年にノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センは、人間の「潜在能力」の機能拡大こそが発展の究極的目標であるとした。本論文でインドの教育を分析する際も、センと同様の立場から考察を加えている。センは人間開発と経済開発をいくつかの媒介概念を挟んで理論的に連結しようとした。それ自体は貴重な学問的営みである。問題はインド社会における理想論と現実の乖離にあるのではないだろうか。現実の現代インドは、国内政策も、海外から受け入れているODAについても、「人間開発（先行）⇒経済開発の誘発」という経路を歩んでいるようには、全く見えないのである。すなわち、依然として「経済開発先行」で、人間開発は立ち後れたままである。「現実のレベルで」いかに人間開発を拡充させるかが、問われるべきもっとも重要な問いであるが、その際に重要なことは、現実の複雑な諸要因を複雑なまま受けとめていかに分析するかということである。

センの影響もあって、理論、スローガン、開発戦略文書などのレベルでは、確かに人間開発に最重点を置かれるようになった。国際機関やインド政府発行の文書からのみイメージをつくるとすれば確かに人間開発は進んでいるかに見える。しかし、それはあくまでイメ

ージに限ったものであり、現実のデータは期待を裏切る内容であった。この現実的認識を基礎として、今後の開発政策の研究が展開されるべきであろう。本論文では、「人間開発論ブーム」といい、良い現在の開発政策アプローチの動向がはらむ脆弱性の一端が、明らかにされたと思われる。

#### (4) 今後の研究課題

本論文において、及ばなかった研究課題として、インドの州内格差に関する分析が挙げられる。州内の地域格差の分析は、州の役割を評価する上で重要である。さらに州の役割は、インドのフェデラリズム全体の評価にも関わるものである。

今後の研究課題として、インドにおける NGO の活動に関する分析が挙げられる。

インドは「世界の NGO 大国」と言われるほど国内で多くの NGO 団体が活動しており、その数は正確には不明で、数万団体から 100 万団体を超えると言われていた。従来のインド研究は、歴史、文化、カーストに関する団体（カーストの歪みを是正する活動団体など）は古くから盛んであったと論じている。最近では経済分野のインド研究については、国家と市場という二元論的な枠組みの中で多くの研究が成されている。しかし、これらの枠組みから外れた市民社会の活動に関する研究は、それらの活動がインドで大変盛んにも関わらず、ほとんど存在しない。草の根教育に携わる NGO 団体の活動とその功績を分析し、政府の役割と合わせてインドの教育政策と教育制度を分析する必要があるが、今後の重要な課題である。



## 参考文献一覧

- Aggarwal, J.C. (1992) *Education Policy in India 1992: Retrospect & Prospect* Shipra Publications
- Apple, Michael W. (2002) Global Dangers: Comparing Neo-Liberal Projects and Inequality in Education *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVI No.3, July 2002, pp.313-332
- Arumugam, P. (1999) "Role of State and Local Bodies in Financing Education in Tamil Nadu" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XIII No.4, October 1999, pp.411-429
- Balatchandirane, G (2000) "State and Education: India's Failures and Japanese Lessons" *Journal of the Japanese Association for South Asian Studies* 12, 2000
- Balatchandirane, G (2001) "Impact on Structural Adjustment on Indian Education" 『金沢大学経済学部論集』第21巻第1号 2001.1
- Dreze, Jean and Amartya Sen (1995) *INDIA; Economic Development and Social Opportunity* Clarendon Press
- Dreze, Jean and Geeta Gandhi Kingdon (1999) "School Participation in Rural India" August, 1999  
([http://www.wws.princeton.edu/rpds/downloads/dreze\\_school\\_participation\\_india.pdf#search=より](http://www.wws.princeton.edu/rpds/downloads/dreze_school_participation_india.pdf#search=より) 2006年3月28日アクセス)
- Jayachandran, Usha (2003) "Socio-Economic Determinants of School Attendance in India" *Journal of Educational Planning and Administration* VolumeXVII No.2, April 2003, pp.175-197
- Kapoor, M.M. and others (1994) *Educational Administration in Kerala* Vikas Publishing House
- Kingdon, Geeta Gandhi (1998) "How Much Do Schools Matter to Pupil Achievement in India" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume X II No.1, January 1998, pp.5-25
- Kothari, V.N. (1999) "State versus Market in Financing Education in India" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XIII No.3, July 1999, pp.283-293
- Majumdar, Manabi (1999) "Financing of Basic Education in India: Private Solution to Public Deficiency" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XIII No.3, July 1999, pp.315-329
- Majumdar, Manabi (2003) "Decentralisation Reforms and Public Schools a Human Development Perspective" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVII No.4, October 2003, pp.481-506

- Majumdar, Tapas (1998) "Economics of Indian Education: The Emerging Policies" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XII No.1, January 1998, pp. 57-60
- Malthus, Thomas. R (1798) *An Essay on the Principle of Population* Prometheus Books (永井義雄訳『人口論』中央公論新社 1973)
- Narayanamoorthy, A. and Kamble, B. N. (2003) "Trends and Determinants of Rural Literacy Among Scheduled Caste Population: A State Level Analysis" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVII No.1, January 2003, pp. 35-52
- Pritchett, Lant (2001) "Where Has All the Education Gone?" *The World Bank Economic Review* Vol. 15, No. 3 pp. 367-391
- PROBE Team (1999) *Public Report on Basic Education in India* Oxford University Press
- Rangarajan, C. (1999) "Dimensions of Primary Education" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XIII No. 3, July 1999, pp. 273-281
- Rao, N Bhaskara and Suresh Kulkarni (1999) "Disparities in School Facilities in India: The Case of Scheduled Caste and Scheduled Tribe Children" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XIII No. 2, April 1999, pp. 175-185
- Reddy, K. C. and Enliven, K. and Mouthy, U. N. (2002) "Globalization and Educational Attainment-The Indian Experience" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVI No. 3, July 2002, pp. 351-373
- RBI (1999) *Handbook of Statistics on Indian Economy*
- Schultz, De Paul (2002) "Why Governments Should Invest More to Educates Girls" *World Development* Vol. 30, No. 2 pp. 207-225
- Schultz, Theodore W. (1961) "Investment in Human Capital" *The American Economic Review* Vol. 51, No. 1. (March) pp. 1-17
- Shipley and Seniti Sanwal (2002) "Gender Discrimination: A Hurdle in Primary Education" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVI No. 3, July 2002, pp. 399-409
- Singh, J. P. (2002) "State of Universal Education in India" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVI No. 4, October 2002, pp. 471-482
- Sinha, Anil and R. S. Tyagi (1998) "Planning and Management of School Education: A Case of Himachal Pradesh" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XII No. 1, January 1998, pp. 27-38
- Smith, Adam (1776) *An Inquiry Into The Nature and Causes of the Wealth of Nations* Liberty Fund (水田洋監訳、杉山忠平訳『国富論』岩波書店 2000)
- Spence, Michael (1973) "Job Market Signaling" *Quarterly Journal of Economics* Vol. 87, No. 3, pp. 355-374



- Sridhar, Kala Seetharam and Shailendra Singh (2002) "Demand for Government and Private Schools: Evidence from Rural India" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume XVI No.2, April 2002, pp.257-276
- Tilak, Jandhyala B.G. (1990) *The Political Economy Of Education in India* Comparative Education Center
- Tilak, Jandhyala B.G. (1998) "A Comment on 'Economics of Indian Education: The Emerging Policies' by Tapas Majumdar" *Journal of Educational Planning and Administration* Volume X II No.1, January 1998, pp.61-65
- Tilak, Jandhyala B.G. (2003) "Vocation Education and Training in Asia" *Journal of Educational Planning and Administration* VolumeXVII No.1, January 2003, pp.53-67
- Weiner, Myron (1991) *The Child And The State In India* Princeton University Press
- World Bank (1997a) *Primary Education in India* A World Bank Publication
- World Bank (1997b) *World Development Report 1997* Oxford University Press
- World Bank (2005) *World Development Report 2005* インターネット HP  
(<http://www.worldbank.org/>) アクセス 2005年5月6日

- アジア経済研究所・朽木昭文・野上裕生・山形辰史編 (1997) 『テキストブック開発経済学』有斐閣
- アマルティア・セン (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳) (1999) 『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店 (Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined* Oxford University Press)
- 岩崎美紀子 (1998) 『分権と集権制』ぎょうせい
- 宇沢弘文 (1998) 『日本の教育を考える』岩波書店
- 絵所秀紀 (1994) 『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困』同文館
- 絵所秀紀 (1997) 『開発の政治経済学』日本評論社
- 江原裕美編 (2001) 『開発と教育—国際協力と子どもたちの未来』新評論
- 小塩隆士 (2003a) 『教育の経済分析』日本評論社
- 小塩隆士 (2003b) 『教育を経済学で考える』日本評論社
- 押川文子 (1994) 「インド政治とカースト『後進諸階級』問題を中心に」『講座現代アジア 2 近代化と構造変動』東京大学出版会
- 落合淳隆 (1987) 『インドの政治・社会と法』敬文堂
- 賀来弓月 (1998) 『インド現代史』中央公論新社
- 久保木一政 (2004) 「インド—新政権の経済政策と課題」『NEXI—日本貿易保険』インターネット HP ([http://nexi.go.jp/service/sv\\_m-tokusyu/sv\\_m\\_tokusyu\\_0409-1.html](http://nexi.go.jp/service/sv_m-tokusyu/sv_m_tokusyu_0409-1.html)) アクセス 2005年11月22日
- ケビン・ベイルズ (大和田英子訳) (2002) 『グローバル経済と現代奴隷制』凱風社 (Bales, Kevin (2000) *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* University of

California Press)

古賀正則・内藤雅雄・中村平治編 (1998) 『現代インドの展望』 岩波書店

近藤則夫 (2000) 「インドの中央・州関係の展開—協調的連邦制への可能性」 アジア経済研究所 『アジア経済』 Vol. 41 No. 10-11:66-107

佐藤俊樹 (2000) 『不平等社会日本』 中央公論新社

佐藤宏 (1994) 『インド経済の地域分析』 古今書院

榊原英資 (2001) 『インド IT 革命の驚異』 文芸春秋

重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編 (1998) 『Basic 現代財政学』 有斐閣

S. チャクラヴァルティ (黒沢一晃・脇村孝平訳) (1989) 『開発計画とインド—理論と現実』 世界思想社 (Chakravarty, Sukhamoy (1987) *Development Planning -The Indian Experience-* Oxford University Press)

橘木俊詔 (1998) 『日本の経済格差』 岩波書店

谷沢弘毅 (1999) 『経済統計論争の潮流—経済データをめぐる10大論点』 多賀出版

豊田俊雄 (1987) 『第三世界の教育』 アジア経済研究所

中島岳志 (2002) 『ヒンドゥー・ナショナリズム—印パ緊張の背景』 中央公論新社

ネルー (1979) 「ネルー自叙伝」 蠟山芳郎編 『世界の名著 77 ガンジー・ネルー』 中央公論社

根本博・金子勝・仁科克己・青木伸也編 (1994) 「インドの地方財政」 『開発援助研究』 1994 Vol. 1 No. 2-3

広瀬崇子 (1998) 「インド」 森田朗編 『アジアの地方制度』 251-278 東京大学出版会

穂積智夫 (1998) 「インドの初等教育:その現状と課題」 国際開発学会 『国際開発研究』 Vol. 7 No. 2

M. K. ガーンディー (田中敏雄訳) (2001) 『真の独立への道 (ヒンド・スワラージ)』 岩波書店 (Gandhi, Mohandas Karamchand (1987) *Hind Svaraj Navajivan Prakashan Mandir*)

馬越徹編 (1989) 『現代アジアの教育—その伝統と革新—』 東信堂

山本盤男 (1998) 『インドの構造調整と税制改革』 中央経済社

ルソー (今野一雄訳) (1962) 『エミール』 岩波書店

ルソー (本田喜代治・平岡昇訳) (1933) 『人間不平等起源論』 岩波書店

渡辺雄一 (2003a) 「インド資本主義の発展と教育制度の変容」 『アジア・アフリカ研究』 第1号 Vol. 43 No. 1

渡辺雄一 (2003b) 「インドの地方自治と地方財政—その集権制に着目して—」 『横浜国際社会科学研究所』 第8巻第4号