

[研究ノート]

インドにおける教育の現状と改革
——1986年の「教育に関する国家政策」を中心に——

渋谷英章

- <目次> 1 国民統合と経済発展のための教育
2 教育の現状と改革動向
 (1)初等教育
 (2)中等教育
 (3)高等教育
むすび

1 国民統合と経済発展のための教育

インドは7億を越える人口をかかえ、25の州と7つの直轄地からなる連邦国家である。そして、膨大な人口、広大な国土という国家の規模もさることながら、インドの特徴はひとつの国家でありながらさまざまな顔を持っているという点であろう。インドは、ヒンドゥー教徒が人口の8割以上と多数を占めるが、憲法上は世俗国家であり、イスラム教徒が約1割、そのほかにキリスト教、シーク教、仏教、ジャイナ教、ゾロアスター教などの各教徒がいる。また、国勢調査によれば1652もの「母語」が数えられ、100万人以上が話す言語で33種類、5000人以上で281種類に達する。連邦の公用語はヒンディー語とされているが、憲法において特に発展・普及させるべき言語として15の言語が挙げられており、そのうち12の言語が州レベルで公用語とされている。そして実際には英語も公用語としての役割を果たしている。さらに、人々の生活状態もさまざまである。人工衛星や原子力の利用が促進され、近年の自動車やテレビ、ビデオ、コンピュータの普及にはめざましいものがある。しかしその一方で、人口の40%から50%が貧困ライン以下の状態にあり、人口の20%にあたる最下層の所得が国民所得全体の7%にすぎないのに対し、最上層部のわずか10%で国民所得の33.6%を占めている。またカーストに象徴される社会的諸制度も生活水準の格差に大きな影響を与えている。このような格差は、科学技術では先端的レベルに達しているにもかかわらず、インドの円滑な経済発展を妨げる要因となっていると考えられている。

このような状況のもとでインドでは、さまざまな宗教・言語の人々がひとつの国民としてのアイデンティティを持ち内部対立を回避すること、さらに経済発展を促進し国民の生活レベルを向上させることが重要な課題とされてきている。1960年に直面した深刻な経済危機のなかで、この国民統合と経済発展という国家発展の課題を解決するために教育改革が必要不可欠であると認識され、「教育委員会(1964-66)」が任命された。この委員会の報告では、10+2+3制による学校制度の統一を基礎とし、国民統合のためには、カースト、宗教、社

会的地位の違いにかかわらず地域の学校に通学する共通学校制度、特定の宗派に依拠しない価値教育の推進、共通語としてのヒンディー語の発展と中等学校での「三言語方式」の徹底などの計画が示された。また、教育機会の拡大策として、すべての段階でのパートタイム教育・通信教育の導入、義務無償教育の実現、質的向上策としては、能力に基づく選抜制度、大学教育の量的拡張の制限と研究水準の向上、さらに科学技術の振興策として、中等教育レベルでの職業・技術教育機関の拡充、農業大学・工業大学の充実、仕事体験学習の推進などが提案された。国家発展における教育の重要性はその後の教育政策においても常に指摘されており、またこの委員会の提案は現在に至るまでインドの教育計画の基本的指針となっている⁽¹⁾。ところで、「教育委員会」の提案から20年を経て、ラジブ・ガンディー政権は1986年に、新しい教育政策である「教育に関する国家政策(1986)」(以下「国家教育政策」)を発表した。すでに10+2+3制の統一学校制度がほとんどの州で実現され、あるいは住居から1キロメートル以内に初等学校が設置されている国民の割合が90%以上となるなど「教育委員会」の提案が一定程度実現されてきていること、その一方で教育の量的拡大、質的向上、教育財政的基盤などさまざまな領域で問題が生じてきていること、さらに20年の間にインド社会は大きく変化してきていることなどが、教育の現状と社会の変化に対応した新たな教育計画の策定を必要としたのである⁽²⁾。ここでは、86年の「国家教育政策」で提案されたプログラムの実施状況を中心に、インドの教育の現状を紹介することとする。

2 教育の現状と改革動向

(1) 初等教育

憲法第45条では、6歳から14歳までの無償義務教育の提供が規定されているが、憲法制定から40年近く経過した現在でも、この目標は達成されていない。統計上は6歳から11歳までの前期初等段階(第1学年から第5学年)の就学率は93%、11歳から14歳の後期初等段階(第6学年から第8学年)では52%(1985-86

年度)に達し、前期段階ではほとんどの児童が通学可能な範囲に学校が設置されているとされる。⁽³⁾しかし、実際は中途退学者や働かなければならないために就学できない児童が多く、設備が十分ではなく教員が確保できない学校も少なくない。このため、「子ども中心のアプローチ」、「オペレーション・ブラックボード」、「ノンフォーマル教育センター」などのプログラムを通じて、一定の水準を保った初等教育をすべての児童に提供することが目標とされている。

従来の学校は規則や規律を重んじ、子どもにとって楽しいものではなかった。学習内容には子どもの興味関心は反映されず、教師が児童に教え込むという性格が強かった。したがって、子どもたちは退屈な時間をおとなしく過ごさなければならず、法律上は禁止されている体罰も実際は頻繁に行われていた。このような学校の雰囲気は学校に適應できない児童をつくりだしていた。また、学年ごとに進級試験が実施され留年する者の割合が高く、これらの留年者が中途退学してしまう場合が多かった。とくに農村部では農繁期には親の手伝いをするため学校を欠席する児童が多く、再び通学するようになっても学校の授業の進捗についていけないため、退学する者もかなりの数に上っていた。このように学校教育の特性である統一性、画一性や教師を中心とする学習活動が、留年者や中途退学者を生みだし、憲法の定める無償義務教育の提供の実現を困難なものにしていた。これに対し「子ども中心のアプローチ」では、楽しく、創意工夫に満ち、満足感を得る学習活動によって学校の雰囲気を変えることにより、子どもが学校へ定着し、「登校拒否」を減少させることが考えられている。また、3 R's と環境教育に限定した最低限の学習目標を設定してその達成に努めることにより、第8学年までの進級試験を廃止し自動進級制をとることが計画されている。さらに、親が学校に通った経験がなく、その子どもがはじめて学校で教育をうける世代である場合には、子ども自身のペースで学習することが認められ、補習授業を実施するなどの措置がとられる。なお、このような改革に際しては、教員が新しい教授方法を身につけ、子どもを尊重するように意識を転換するため、教員研修の重要性が指摘されている。このようなカリキュラム、教育方法の改善に加えて、子どもの生活実態や地域の実情に応じて休業日を定め、あるいは年間220日以上という基準にしたがいつつ授業日数を決定できる

権限を各ディストリクト教育委員会に委譲するという措置もとられている。このように「子ども中心のアプローチ」は、ひとたび就学した児童が初等教育を修了することなく学校から離れてしまわないように、学校教育を児童の状況に⁽⁴⁾応じて柔軟化することを目的としている。

一方、児童の居住する村落に学校が設置されてはいても、施設・設備が貧弱であったり「教員が1人の学校」(single teacher school)であるために教師の都合が悪い場合には開校されなかったり、教員が男子のときは女子の児童が通学することを拒絶する傾向がみられるなど、学校は子どもたちにとって魅力のあるものではなかった。そのため必要最低限の施設、設備、教材・教具、教員をすべての初等学校に供給しようとするのが「オペレーション・ブラックボード」である。その基準としては、適当な大きさでどんな天候にも耐える教室が2つ以上、2人以上の教員(うち1人は女性)、教授要目、教師用指導書、黒板、掲示板、地図、掛け図、玩具、運動用具、理科・算数キット、書籍、楽器、机・椅子などが定められている。なお、校舎の建設にあたっては農業省の主催する農村開発プロジェクトの予算からその経費が支出されることが原則とされている。そして、単に設備等を供給するだけでなく、これらの設備や教材の利用法⁽⁵⁾に関する教員研修も実施されている。

「ノンフォーマル教育センター」とは、子どもたちの労働時間と重ならない夕方などにパートタイムの初等教育を提供するものである。1日2時間の授業を行い、11歳までの児童に2年間で第5学年修了と同等の教育を与えることを目標としている。さらに11歳から14歳の後期初等教育に相当する教育を提供するプログラムもある。1978年から本格的に実施されてきていたが、「国家教育政策」では教育機器などを用いる新しい教育技術の導入、インストラクターに対する研修の充実、修了後に通常の学校へ編入する措置の強調など、このパートタイムの初等教育プログラムの質的水準の向上がめざされている。とくに、初等学校の普及が遅れ、労働に従事する児童の多い9つの州に関しては、連邦政府がその経費を全面的に補助している。入学資格や学習期間、学習時間の設定における柔軟性、学習者の生活や要求、地域の状況に応じる教育内容や教授方法という関連性、3 R'sなどの基礎的能力に加えてさまざまな職業教育を実施す

などの多様性、運営組織や財政をパンチャヤットやボランティア組織などに任せる分権化の4点がこのプログラムの基本的性格とされる。⁽⁸⁾

そして、これらのプログラムを地域レベルで円滑に実施するため、教育調査を実施して地域教育計画を策定するとともに、初等教員の養成、教員の現職教育などを行う「ディストリクト教育訓練研究所」がインド全体で400以上のディストリクトのうち200余りに設置されている。⁽⁹⁾

(2) 中等教育

中等教育は、第9学年と第10学年の前期中等段階と第11学年と第12学年の後期中等段階に分けられる。第10学年までは一貫した普通教育が行われるものとされ、学校内でのコース分化はない。ただし、第8学年を修了した者の一部は職業学校などで職業訓練を受けている。中等段階全体での就学率は32.4% (1984-85年度)である。ここでは、科学教育と情報教育の振興など現代の変化に対応した施策も見られるが、農村地域の優秀な生徒を対象とした「ナヴォダヤ・ヴィディヤラヤ」、遠隔地教育システムをとることによって教育機会の拡大を目指す「ナショナル・オープン・スクール」、そして中堅レベルの職業人を養成し、社会の必要に応えるとともに失業者を減少させる「後期中等教育の職業教育化」などが中心的な改革プログラムである。

「ナヴォダヤ・ヴィディヤラヤ」は優秀ではあるが地域的、経済的に教育機会に恵まれない生徒に、質の高い教育を提供することを目的として設立された。第6学年から第12学年までを対象とする寄宿制の学校であり、授業料、制服、教科書・教材費、寄宿料などが無償であり帰郷の旅費も支給される。各ディストリクトに1校設置が目標であるが、現在22の州と7の直轄地に総計261校が開設され、約5万人の生徒が在籍している。都市部からの入学者は4分の1以下、また共学であり3分の1は女子とされ、指定カーストと指定少数部族には人口比に応じた留保が行われている。したがって現在は、指定カースト出身者が19%、少数部族出身者が11%、また女子は27%、貧困ライン以下の所得層出身は40%となっている。これらの生徒は第5学年まで地方語あるいは母語で教育を受けてきているため、使用言語の違いが影響を与えないように選抜試験は

知能テストの性格が強い。そして第6、7学年では生徒の母語あるいは地方語を教授用語とするものの、この間にヒンディー語あるいは英語の集中授業を行い、第8学年以降はヒンディー語または英語が教授用語とされる。また8学年以降では生徒の一部を、出身と異なる言語地域のヴィディヤラヤ（とくにヒンディー語と非ヒンディー語地域の間）に移動させ寄宿させることが実施されている。すなわち、社会経済的条件にかかわらず優秀なものには質の高い教育機会を提供するとともに、これらのエリートに対しては同じ国民でありながら言語の異なる人々と接する機会を設け、相互理解が促進されることが期待されているのである。

「ナショナル・オープン・スクール」は「オープン・スクール」として首都デリーを中心に1979年に開設されていたが、1989年からは全国レベルの通信制中等学校となった。当初は全日制中等学校の補完的な存在であり、在籍者も2000人足らずであった。しかし現在は、国家政策の方針と国民の要求に応えるため、オープン・ラーニングによって社会発展と国民の生活と関連する継続的で発展的な教育を提供し、教育の普及、社会的平等と正義、学習社会への進化に貢献することを目的としており、最近はその意義が注目され在籍者は5万人を越えている。第9～10学年相当の中等教育コース、第11～12学年相当の後期中等教育コースのほかに、第5学年を修了したものに中等教育コースへの入学資格を与えるためのブリッジ・コース（前期初等学校と前期中等学校の間の後期初等学校〔第6～8学年〕に相当する橋をかけるという意味）や、一般成人を対象とし修了証を必要としない職業教育・生活向上コースが開設されている。農村住民および都市の貧困者、女子および女性、指定カーストおよび指定部族、失業者およびパートタイム就業者で求職中の者、学校のドロップ・アウトなどの受講希望が優先され、また35歳以下では年長者が優先される。そして、女性、指定カーストおよび指定部族、退役軍人、身体障害者などが特別カテゴリーとされ、例えば中等教育コースの授業料が一般では300ルピーであるのに対し、特別カテゴリーは50ルピーの登録料のみと優遇されている。印刷教材による通信教育が中心であるが、学習者の学力や生活課題に応じた教材が開発され、100以上の協力機関が学習センターとしての機能を果たすことにより全国規模の実施が可

能となっている。⁽¹¹⁾

「職業教育化」も 1970 年代から中等教育の課題とされてきていたが、現在は 1990 年までに後期中等教育の在籍者の 10%、95 年までに 25% を職業教育コースに転換することを目的として、87 年から連邦主催計画として本格化された。地域の職業実態や労働力需要を調査し、その結果にもとづいたカリキュラムおよび教材開発、教員養成、実習の導入、そして就職指導の改善までを行う総合プログラムである。職業コースを持つ後期中等学校は 86 年には 16 の州などで 1706 校であったが、現在では 25 の州などで実施され 7809 校まで増加している。⁽¹²⁾

(3) 高等教育

大学教育は一般に 3 年間であるが、専攻あるいは州によっても異なることがある。現在約 150 の大学および大学に相当する機関があり、大学院を含めた学生数は約 400 万人に達する(学部 347 万人、大学院 38 万人、その他 10 万人)。ただし、インドの大学には、大学自体が学部レベルの教育を行うものと、学部レベルの教育は加盟カレッジで行うもの、そして両者の混合方式の 3 つのタイプがあり、大学自体に在籍する学生は約 66 万人にすぎず、加盟カレッジが約 330 万人の学生を受け入れている。専門分野では人文系が 40% と圧倒的で、経営系が 22%、自然科学系が 20% と続く。女子学生数は約 125 万人であり、大学院レベルでは 33% に達する。⁽¹³⁾ とくに教育水準の維持と教育内容の社会との関連性が重要な課題とされており、環境とコミュニティ発展の必要に関連し、实际的経験や生産性と結びついた教育を提供するため、カリキュラム改革が進められている。また、全国的な基準に沿った教員採用と、新任教員に対するオリエンテーションおよび中堅教員に対する研修が着手されている。⁽¹⁴⁾

最近の動向としてとくに注目されるのは、オープン大学の開設である。大学レベルの通信教育は 1962 年にデリー大学で開始されていたが、⁽¹⁵⁾ 80 年代には従来の通信制教育とは異なる目的、形態のオープン大学が、82 年にアンドラ・プラデシュ・オープン大学、85 年にインディラ・ガンディー国立オープン大学 (IGNOU)、1987 年にコタ・オープン大学と相次いで開校された。オープン大学

への入学は、12年間の学校教育を受けて中等教育修了資格を取得していることが必ずしも要求されない。IGNOU とコタ・オープン大学では、中等教育を修了していなくても、20歳以上であれば「準備コース」に入学して修了すれば学部への入学が許可される。「準備コース」は4か月間であり教養学部の場合には一般数学と社会科学、商学部の場合には一般数学と商学が課される。また、たとえばコタ・オープン大学では学部、大学院のほかに、ディプロマ・コースとして、銀行・保険、観光・ホテル経営、労働法・人事管理、牧畜・酪農、秘書実務など多彩なそして職業にむすびついたコースが開設されている。このように、オープン大学では中等教育修了を入学の絶対条件としないため、広く門戸が開放されており、とくにディプロマ・コースでは技術革新への対応や職能向上などの要求に対応した実用的教育に重点が置かれている。

むすび

「国家教育政策」はその後の政権交代にもかかわらず、教育改革の基本的方針として位置づけられ、現在は具体的なプログラムが遂行される段階にある。「国家教育政策」は、国家発展に貢献する教育制度を構築するために、既存の学校・大学を柔軟化することによる教育機会の拡大、そしてそれと同時に教育の質的水準の維持・向上をも実現することをめざしている。そのために、従来は州の権限とされてきていた教育に関して、連邦政府が積極的に関与し財政的責任を負うとともに、地方レベルの教育行政組織への権限の委譲によって教育の地域化を促進しようとするものである。また、それぞれの国民の教育機会がその社会的身分や経済的条件によって制約されがちであった状態から、ナヴォダヤ・ヴィディヤラヤにみられるように、優秀であれば質の高い教育を受ける可能性が与えられるという能力主義的教育への脱皮をも意図している。本稿では、この「国家教育政策」の概略を紹介するに留まったが、現在推進されつつあるこれらの改革の意義を、独立以来のインドの教育政策の展開のなかで明確に位置づける必要がある。

〔注〕

- (1) インドの独立後の教育政策の展開については、拙稿「インド——『社会主義型社会』の建設と教育——」（馬越徹編『現代アジアの教育——その伝統と革新』東信堂，1989年，pp. 219-242）を参照。
- (2) Department of Education, Ministry of Human Resource Development, Government of India, “National Policy on Education -1986”, 1986, pp. 1-2.
- (3) Ministry of Information & Broadcasting, Government of India, “India 1987”, p. 76.
- (4) Department of Education, Ministry of Human Resource Development, Government of India, “Programme of Action ; National Policy on Education 1986”, 1986, pp. 13-14.
- (5) Department of Education, Ministry of Human Resource Development, Government of India, “The Scheme of ‘Operation Blackboard’ ”, 1987, pp. 24-27.
- (6) 「国家教育政策」以前の「ノンフォーマル教育センター」に関しては拙稿「非学校制度による『義務教育』の保障」（真野宮雄，桑原敏明編著『教育権と教育制度』第一法規，1988年，pp.162-190）を参照。
- (7) “National Policy on Education -1986”, op. cit., pp. 11-12.
- (8) Department of Education, Ministry of Human Resource Development, Government of India, “Scheme of Non-Formal Education”, 1990, p. 16.
- (9) Department of Education, Government of India, “Ministry of Human Resource Development Annual Report part-1 1989-90”, p. 24.
- (10) Navodaya Vidyalaya Samiti, Ministry of Human Resource Development, “Navodaya Vidyalaya Scheme”1987 & ibid. “Annual Report 1989-90”, pp. 33-34.
- (11) National Open School, “National Open School ; offers second chance and continuing education for a better tomorrow” (leaflet) & ibid. “Annual Report 1989-90”, p. 35.
- (12) Ibid. “Annual Report 1989-90” pp. 28-30.
- (13) Association of Indian Universities “Universities Handbook 1989”, 1989, pp. IX-X.
- (14) “Annual Report 1989-90”, op. cit., pp. 53-54.
- (15) 拙稿「インドの大学における成人教育活動」国立教育研究所紀要第105集『諸外国における義務教育後の学校外教育の組織と活動』1983年，pp. 60-62.

- (16) "Universities Handbook 1989", op. cit., p. 528.
- (17) Kota Open University, "A Systems View -1990", pp. 21-22.