

研究ノート Research Note

インドにおける「無償義務教育に関する子どもの権利法 (RTE 2009)」と社会的弱者層の教育機会

牛尾直行*

要旨：インドでは2010年4月よりRTE法が施行された。本稿は同法がどのような歴史的・社会的経緯と内容を持った法律なのかを、社会的弱者層の教育機会に着目しながら考察した。第一に、独立前から2000年前後までのインドにおける無償義務教育をめぐる動向について整理し、インド憲法第45条(旧)の無償義務教育規定や、コモン・スクール・システムのアイディアが実現されてこなかったことを述べた。第二に、1993年ユニクリシュナン事件最高裁判決で私立学校の運営の自律性を認める一方で、基礎教育の権利を14才までのすべての子どもに認める判断が示されたことを明らかにした。第三に、2002年第93次憲法改正(第21条A教育への権利規定の追加)の際にも非補助私立学校の運営の自律性について議論がなされたことを説明した。第四に、2009年RTE法の成立が遅れた要因として法施行に伴う財政負担の問題とともに、社会的弱者層の教育機会保障が問題となったためであることを述べた。第五に、RTE法の逐条解説を行い、前述の社会的弱者層の教育機会がRTE法においても焦点となっていることを明らかにした。

I. はじめに

インドは今世紀に入って、公教育制度の中でもその基盤をなす基礎教育に関する法制度を大きく変化させている。それは2002年第86次憲法改正や2009年「無償義務教育に関する子どもの権利法」(The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009, 以下、RTE法)の成立・施行といった法制度上の変化として目立つとともに、そのもう少し前からの、インド社会がグローバリゼーションの波に飲み込まれ変貌を余儀なくされる中で、教育制度が対応せざるを得ない現実的な事情によっても動かされている。セン(A. Sen)が「市場メカニズムが大きな成功をおさめることができるのは、市場によって提供される機会をすべての人が合理的に分ち合う条件が整備されている場合のみです。それを可能にするには、基礎教育の確立、最低限の医療施設の整備(中略)などが実現されなくてはなりません」(セン, 2002, p.22)と指摘するように、基礎教育とそれに続く公教育制度は国・社会の継続・発展のために非常に重要な役割を担っており、その国・社会に暮らす人々、とりわけ社会的弱者層¹⁾にとって、教育を受ける機会・権利がどのように保障(補償)されているかは重要な意味を持つ。

一般に、教育を受ける機会、特に基礎教育を受ける機会は、人間の成長と発達のために不可欠の権利であ

ると広く認識されている。例えば世界人権宣言(1948.12.10国連総会採択)の第26条は、「すべて人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等および基礎的な段階においては、無償でなければならない。初等教育は、義務的でなければならない」と定めている。また2000年ダカール行動枠組みにおいても、ユネスコ・ユニセフ・世界銀行などが1990年ジョムティエン会議の‘Education For All’の理念を引き継ぎ、「すべての子どもの無償で質の高い義務教育」などを目標として掲げている。

しかし、インドでは主に1990年代から基礎教育の普遍化(Universalization of Elementary Education, UEE)を合い言葉に学校教育のみならずノンフォーマル教育においても多様な学習機会を保障するよう政策的な試みが続けられてきたが、基礎教育段階の修了年代における就学率は未だ低く、階層間の格差も大きい²⁾。

ここで初等教育(primary education)と基礎教育(elementary education)と義務教育(compulsory education)の概念整理をしておきたい。初等教育とは中等教育・高等教育の前提となる最初の段階の教育を指すのに対し、基礎教育とはしばしば前期中等教育までも含む、人間が社会の中で生きていく基礎力・基盤を培う過程の教育を指す。そのような意味では、あまねくその機会が保障されなければならないのは初等教育ではな

* 順天堂大学スポーツ健康科学部

く、基礎教育である。そしてそれらを公・社会の義務として、国や地方公共団体が責任を負って（同時に大きく関与しながら）、親の子に教育を受けさせる機会を保障・補完していく形が義務教育である。本論では独立前の動向整理では主として初等教育という用語を用い、90年代以降は場合によって基礎教育と義務教育の語を使い分ける。

本稿では、インドにおける RTE 法と社会的弱者層の教育機会を主題として、インドにおける教育を受ける権利の諸相を論じていきたい。社会的弱者層に着目して論じるのは、それが2002年第86次憲法改正までの経緯や2009年 RTE 法の成立と内容において常に議論されてきた焦点であるからである。例えば後述するように、1993年ウニクリシュナン事件（Unnikrishnan case）での特別授業料問題や、2006年第93次憲法改正における非補助私立学校の自律性問題で常に取り上げられてきたのは、社会的弱者層の教育機会保障（補償）問題であった。さらに、RTE 法について論じている本論でしばしば中等・高等教育の議論を検討しているのは、一国における義務教育政策が中等・高等教育と相補関係にあることを、90年代以降の教育の私事化の例を挙げながら説明したいからである。そのことによって、RTE 法を単なる無償義務教育の法律と平板にとらえるのではなく、インド社会のダイナミズムを反映した結果であることを説明したい。最後にそれらの考察を踏まえて、2010年4月より施行された RTE 法の逐条解釈を試みる。

大きな論の流れを最初に概略的に示せば、1990年頃から上記ウニクリシュナン事件判決の最高裁判決に見られるように、裁判所は私立学校の経営的自律性を正当化し社会的弱者層の教育機会を制限する方向の判断を出す一方、政府は第86次憲法改正で無償義務教育を国民の基本権として位置づけ、社会的弱者層にも質の高い私立学校教育を受ける可能性をもたらす RTE 法を定めて社会的弱者層の教育機会を実現していこうとしている。本稿は RTE 法がどのような歴史的・社会的経緯と内容を持った法律なのかを考察する試みである。

II. インドにおける教育を受ける機会概説

1. 独立以前のインドにおける教育を受ける機会

まず初めに、1947年独立以前のインドにおける教育を受ける機会について簡単に整理をしておく。古くは、1870年に宗主国のイギリスにおいて義務教育法制ができた際に、インドでも初等教育を求める声があったり、1882-3年教育諮問委員会の審議の過程で

インド人リーダーから初等教育法が要求されることはあったが、それが一部の地域に限定してでも実現することはなかった。しかし、1893年と1906年にはバローダ藩王国で初等教育法が実施された記録が残っている。「これは民族運動に大きな反応を呼び起こし、ゴーカーレーを中心として義務教育の要求が澎湃として巻き起こった。」（辛島編, 2004, p.345）ゴーカーレー（G. K. Gokhale）は1910年に無償義務初等教育の法制化をボンベイ立法参事会に提出したが、法案は通らなかった。しかし次第に初等教育に関する要求は高まり、例えば1917年ボンベイ初等教育法（The Bombay Primary Education Act）の成立などを端緒として、約10数個の初等教育法・義務教育法が第2次世界対戦終戦までにインド各地で制定されることとなる。（UNICEF, 2010, pp.4-5）

このように、インドにおける義務教育の議論は、最近になってわき起こった議論ではなく、古くから求められてきたものであることと同時に、独立前もある程度、無償の初等教育に関する法が成立することはあった。しかし、それが実質的に民衆の教育機会を大きく拡大するものではなかったことを確認しておきたい。

2. 独立以後の憲法第45条と無償義務教育

独立後のインド憲法では、教育を受ける機会・権利についてどのように記述されたのであろうか。独立時の憲法制定議会の審議の過程では、初等教育を受ける権利を国民の基本権として位置づける方向が一度は示された³⁾。しかしながら、結局は国家政策の主導原則としての第45条に以下のように定められた。

○インド憲法第45条 (Provision for free and compulsory education for children)

The State shall endeavour to provide, within a period of ten years from the commencement of this Constitution, for free and compulsory education for all children until they complete the age of fourteen years.

つまりは、国と州は、憲法施行から10年以内に14歳までのすべての子どもに無償義務教育を提供する努力をすること、という内容であった。ここで明確に公が無償義務教育をすべての子どもに提供すべきであるという考え方を示したことは重要であったといえよう。しかし現実には10年以内に無償義務教育を提供すると定めるこの憲法45条は空文化し、十分に無償義務教育がすべての子どもに保障されたとはいえず、後述する憲法第86次改正（2002年）まで「公が無償

義務教育の機会を提供する努力義務」の規定に止まったと解釈してよいだろう。

さらに独立後のインドの公教育制度・政策に大きな影響を与えた1966年教育委員会（Education Commission）と1968年教育に関する国家政策（National Policy on Education 1968）では、10 + 2 + 3年の教育制度が提案され、それを受けて政府は無償義務教育を求めると同時に、同委員会報告書は公教育制度の中で大きな質の差を伴って成立している公立学校と私立学校を一本化するコモン・スクール・システム（Common School System）を提案した。これは質の高い教育を提供している私立学校と、学費は安いが高くない公立学校を一本化し、教育機会の格差を平準化していこうという考えであった。

しかし結局のところ、独立後も無償義務教育の必要性はしばしば指摘されながらも、1980年頃までの初等教育就学率は、前期初等教育段階（第I-V学年）で全インドで約80%、後期初等教育段階（第VI-VII学年）で約40%程度にとどまっていた⁴⁾。

Ⅲ. 第86次インド憲法改正と基本権としての教育を受ける権利

1. 90年代からの基礎教育普遍化の流れ

1986年の教育に関する国家政策（National Policy on Education 1986）でも前述の10 + 2 + 3年の教育制度構造は継承されたが、国民会議派が作ったその政策方針に対し、1989年に政権の座に就いたジャナタダル（Janata Dal）政権は、NPE 1986を見直すためのラマムルチ委員会（Ramamurti Committee）を組織した。1990年同委員会報告書『Towards an Enlightened and Humane Society-NPE, 1986-A Review』は憲法が独立以降続けてきた、無償義務教育の機会を実質的に保障できてこなかった不履行をたしなめている。「今や『教育への権利』をインド国民の基本権のひとつとして認識する時が来た。より重要なことは憲法への必要な修正が行われ、この権利がすべてのインドの子どもにとって利用可能である状態を作り出すことである。」これは1990年にタイで開催されたジョムティエン会議「万人のための教育世界宣言」の影響もあるが、現実的には1989年に新政権に就いたジャナタダル政権が従来の国民会議派政権とは明確に違うことを示したかった故の記述であると思われる。

しかし、1997年1月に出されたサイキア委員会報告書（Saikia Committee Report）は、基礎教育を基本権と位置づける憲法改正を勧告したことで義務教育の議論が進んだ。「インド憲法は14才までの無償の基

礎教育を基本権と位置づけるよう修正されるべきである。同時に、14才までのすべての子どもへ基礎教育の機会が提供されるよう、親であるすべての市民の基礎的な義務を明示した規定が憲法に加えらるべきである。」そのみならず、同報告書は上級初等教育段階までのすべての児童への無償教育や教科書の無償配布等も勧告している（Nalini Juneja, 2003, pp.32-34）。着目すべきは上記二つの委員会報告書の間に位置するのが次項で詳述する1993年ウニクリシュナン事件であり、二委員会の論調の変化への影響は少なくないと考える。

これらの基礎教育を受ける機会を実質的に保障していこうとする一連の政策動向は、90年代に入って加速し、EFA（Education for All）や基礎教育の普遍化の政策方針、具体的にはDPEP（District Primary Education Programme）といった地域初等教育計画や、識字率向上のためのTLC（Total Literacy Campaigns）といった教育を受ける機会を拡大していく政策へと発展し、2000年代のインドの公教育政策の一大潮流となっていく。例えばサルバ・シクシャ・アビヤン（Sarva Shiksha Abhiyan: SSA）は、すべての子どもたちが学校や教育センター、スクール・キャンプなどで教育を受けることを保障し、2007年までにすべての子どもに初等学校に就学をさせる計画であった。1990年代からのこのようなインド政府・インド社会全体が基礎教育を受ける機会を実質的に保障していこうという政策動向があったことと並行して、もう一つ注目すべきは次節に述べるような最高裁の判決である。

2. ウニクリシュナン事件判決と教育を受ける権利

ウニクリシュナン事件（Unnikrishnan J.P. vs. State of Andhra Pradesh and others, SC.2178, 1993年）とは、前年のモビニ・ジェイン（Mobini Jain）事件判決で、カルナータカ州の私立医科大学がcapitation fees（特定個人への特別授業料）を徴収することは、憲法の下での市民の教育への権利を明らかに否定するものであるとの判断が出されたことを受け、その判断が完全に施行されるならば、彼らの学校を経営上の理由で閉校せざるを得ないと複数州の私立大学が訴え出た裁判である。本裁判では以下のような三点が論点となった。

(1) インド憲法は国民に教育への権利を基本的権利として認めているか？

(2) インド国民は憲法第19条(1)(g)〔専門的職業に就き、交易もしくは事業を行う自由に関する権利の保護〕または他規定に基づき教育機関を設置・運営する基本的権利を持っているか？

(3) 設置の許可を受けること、大学に加盟することは、学生の入学のやり方を公正に行う (=capitation fee を徴収しない) 義務を教育機関に課すものか?

ユニクリシュナン事件はアーンドラ・プラデーシュ州、カルナータカ州、マハーラーシュトラ州、タミル・ナードゥ州の複数の私立医科大学・工科大学が訴え出したものだが、各州にはすでに capitation fee は違法であるという規定があるにも関わらず、現実には殆どの州で高額な特別授業料を徴収する 50% の特別入学枠を認めていた。つまりは、高額な授業料を支払うことのできる富裕層の出身者は、高額な授業料を支払わなければならない学籍に応募することによって、比較的容易に高倍率の私立医科大学・工科大学に入学できたのである。また、その高い授業料を支払う者が少数ではなく、結果的にそれが私立大学の経営を支えていたという事情があった。

最高裁はユニクリシュナン事件で、原告は self financing/cost-based の私立教育機関を設立することは可能であり、私立学校が成績のみの基準で入学者の合否を決定すべきと国・州は強制することはできない、と判断した。その結果、私立の医科大学や工科大学への入学には、高額なお金を積んで入学をする payment seats と、少し授業料が安い(が無償ではない) free seats の 2 種類の学籍の存在を認めることとなったのである。同時に、入学試験の留保枠に関しても、非補助私立学校は大学の方針に基づき決定することができる(つまり留保枠を設定しなくとも良い)と、その自律性を最高裁は認めたのである。

社会的弱者層でこの capitation fee を支払いながら高等教育を続けられる者は皆無ではないが非常に限られている。1990 年代初頭といえ、1990 年のマンダラ裁定で社会的弱者層の大学入学枠が大幅に拡大した直後のことであり、最高裁によるこの capitation fee の承認は、留保枠によって学籍を限定された高カースト層がその大学入学への権限を拡大する裁定を判決で勝ち得たという形であると解釈できる。

しかしその一方で、以下のように教育への権利についても言及したことは注目されるべきである。「この国の市民は教育への基本的な権利 (fundamental right to education) を有す。その権利は 21 条から発する。しかしながらその権利は無制限の権利ではない。その内容と限界は憲法第 45 条と第 41 条⁵⁾ の観点から定められなければならない。言い換えれば、この国のすべての子ども / 市民は、14 才になるまでは無償教育への権利を有している。その後の教育への権利は、国の経済的な能力や発展の限界を前提としている。」

(Rajeev, 2008, pp.111-114)

つまりは、この最高裁判決は憲法 21 条「生命及び人身の自由の保護」からはプロフェッショナルな学位のための教育(または高等教育)への権利を認めていないが、その一方で、14 才までの基礎教育への権利をすべての子どもに認めたわけである。これは、「14 才までは基礎教育への権利がある」ということを保障することと、「教育への権利は 14 才までに限られる」ということの言明が表裏一体のものであったと説明することもできる。また、この判決を 2010 年代初頭の現在から位置づければ、高等教育の私事化(プライベートイゼーション)を認める一方で、基礎教育への権利はすべての者に認めるという取り引きの意味合いを読み取ることもできると考える。

3. 2002 年インド憲法第 86 次改正とその内容

最初の憲法改正議案は 1997 年 7 月、第 83 次憲法改正議案として下院に提出された⁶⁾。しかし、同議案は第 3 項の内容が「国は非補助私立学校については、無償義務教育の法を定められない」と規定していたため問題となり、すぐに同年 11 月に人的資源省の議会常任委員会が上下両院に修正案を出す⁷⁾。それは 7 月の改正議案の第 3 項の非補助私立学校に関する部分を削除するものであった。つまり、その際に「国は非補助私立学校についても無償義務教育の法を定められる」と方針転換しているのである。この議論の背景に、基礎教育段階においても明らかな公私間格差があること、もし非補助私立学校が無償義務教育の対象とされないのであれば、高い質の基礎教育はやはり富裕層のみが享受できる特権としてとどまってしまうという背景があった。社会的弱者層の教育機会をいかに実質的に保障できるか、またはこれまで実現してこなかったコモン・スクール・システムをいかに実現するかという議論があったのだという⁸⁾。

そして 2001 年、第 83 次憲法改正議案が修正され、憲法議案 2001 (第 93 次改正) となって下院に提出された⁹⁾。その憲法改正議案は満場一致で、2001 年 11 月 27 日に下院、2002 年 5 月 14 日に上院で可決された。憲法 368 条の規定に基づき、同議案は州立法府の承認を待たずに、大統領の承認を得て、第 86 次憲法改正法となった。この改正は、インド憲法が定められて以来初めての本格的な基本権の追加である。

新設された第 21A 条(教育への権利 Right to Education) の条文は、以下の通りである。

The State shall provide free and compulsory education to all children of the age of six to fourteen years in such

manner as the State may, by law, determine.

同改正の要点を4つ挙げるとすれば、第一に第21A条（教育への権利）が設けられ、6才から14才のすべての子どもは教育を受ける権利を有することが明記されたこと。第二に、教育を受けることが憲法の第3章 fundamental rights（第12条～第35条）として明記され、国民の基本権と位置付けられたこと。第三に、それに伴い、これまで6才から14才までの無償義務教育について規定していた第45条が「6才未満の子どもへの乳幼児保育及び教育についての規定」に改められたこと。第四に、第51A条（基本義務）に「(k) 親・保護者の6才から14才までの子に対する教育機会を提供する義務」が加えられたこと、である。

IV. RTE 法の制定経緯と内容

前章で検討したように、憲法第21A条が新設され、6才から14才までの無償義務教育の規定が基本権として位置づけられたのは画期であるといえる。しかしなぜ2002年に上記の第86次憲法改正が実現しなから、その施行法であるRTE法が2009年に中央議会を通過するまでに7年以上もの年月を費やしたのか。本章第2節に後述する現実的な財政負担問題も当然にその障害としてあったことは確かだが、本章では最初にその事情を私立学校の自律性問題から考察し、後に2009年に成立したRTE法の内容と見比べていく。

1. 2006年憲法第93次改正（私立学校への留保）

憲法第93次改正は、宗教・人種・カースト・性別又は出生地を理由とする差別の禁止を定める憲法15条の改正である。第104次憲法改正法案が2000年12月20日に下院に提出されたのが最初だが、その本質的な審議が始まったのは2005年12月であった。同法案は2006年1月20日に議会を通過し、憲法第93次改正法となった。権利の保護を定める憲法第19条(1)(g)も15条も、憲法第30条(1)に関係するマイノリティ教育機関を除き、州から補助を受けているかないかに関わりなく私立教育機関を含む教育機関への入学について、SEBC（社会的教育的後進階層）とSC/ST（指定カースト/指定部族）の進歩のための特別な規定（例えば留保席）を州が法で定めることを妨げない、という内容である。

本改正法案の前提として、T. M. A. Pai 事件判決（T. M. A. Pai Case, 2002年）やイナンダール事件判決（Inamdar Case, 2005年）で、政府からの補助金を受けていない非補助私立学校には留保政策は導入されないという判断を最高裁が繰り返し出してきた経緯があ

る。例えば2005年8月のイナンダール事件判決は、非補助私立学校の留保の実施は州政府によって強制されないと同時に、その入学枠の比率が州によって決められるわけでもないと明確に判断した。しかしそれに対して憲法第93次改正は、非補助私立学校にも社会的弱者層の進歩のための特別な規定を設けることができると憲法を改正したのである¹⁰⁾。

改正議案が審議される中で、人的資源相のアルジュン・シン（Arjun Singh）は以下のような4項目から改正議案の目的と理由について説明しており（Rajeev, 2008, p.117）、明らかに社会的弱者層の教育機会保障を重要な論点として議論がなされたことが分かる。

a. SC/ST/SEBCの膨大な学生達には、職業教育を含む高等教育へのより大きなアクセスは大きな関心事である。入学席の留保は憲法15条4項に由来するが、彼らにとって今や政府補助学校の利用可能な学籍は、特に職業教育については、非補助私立学校と比較すると限られてしまっている。

b. 国が社会的不公平から弱者層の教育的・経済的利益を特別なケアで促進し守ることは憲法第46条に基づいている。教育へのアクセスは、SC/ST/SEBCの進歩を保障するために重要である。

c. 憲法第30条1項の下でマイノリティ機関として州によって認められているものは、新しい法の執行を免除される。

d. 憲法第30条1項の下でマイノリティ機関として州によって認められている教育機関に所属しているものを除き、憲法15条を拡大することを提案する。新しい(5)項は、議会に上記の目的にかなった適切な法をつくることを可能とするものである。

この憲法改正の特徴は、第一に前述の通り従来の最高裁判決の「非補助私立学校は独自に学校を運営する権利があり、留保なども政府の方針に関わりなく設定できる（設定しなくともよい）」という判断を覆したこと、第二にこの改正では対象を職業に結びつく学位だけに限定しておらず、小学校を含む基礎教育段階までのすべての教育機関を対象を拡大していること¹¹⁾、第三に明確に「補助を受けているのなら留保を実施しなければならない」と求めたこと、第四にその法の権限からマイノリティ機関を除外したこと、である。なかでも第二点目の基礎教育段階も含めた特別措置の可能性を明示したことが後述する無償義務教育法において非補助私立学校も社会的弱者層に無償の学籍を用意しなければならない議論へとつながっていく。さらに第四点目のマイノリティ教育機関の非補助私立学校には留保などのルールを適用しなくてよいとした点も、

社会的弱者層の教育を受ける機会を保障しなければならないが、彼らの政治的な支持を失いたくないという思惑があったと考えられる。

2006年以降激しい反対運動をインド国内で巻き起こすことになる非補助私立学校への留保などの適用についてのこの議案の審議は、実際には非常に短期間で済まされた。それは、国民会議派とUPA（第2次統一進歩連合）がほぼこの議案の提出の時点で非補助私立学校への留保枠適用について合意ができていたからだとされる。1980年代からの「不可触民の政治化」を堀本は指摘しており（堀本, 1997, pp.95-122）、インド政治では社会的弱者層の支持を集めた政党が選挙で勝つことができる。実際に、就職に直結する工科系や経営系のカレッジは近年爆発的に数を伸ばしているが、その殆どが私立学校であり、クオリティの高い教育をしているのはIITなどの一部の例外を除いてその多くは非補助私立学校である。だからこそ非補助私立学校まで留保の対象とすることで、社会的弱者層の支持を集め、会議派が主導するUPAは票田を獲得しようとしたのだと推測される。

2. RTE 法施行のための財政負担問題

もう一つ2002年に憲法第21条Aが追加されながら2009年までRTE法の成立が遅れたのは、無償義務教育法制を実際に施行するための財政負担問題があったのだと考える。早くは1990年代後半から、二つの委員会によって無償義務教育が実施された場合の政府の財政負担が検討された¹²⁾ことに象徴されるように、中央政府・州政府にとっての財政負担問題が大きくあったことは確かである。

2002年の第86次憲法改正後、2003年に最初の法案（The Free and Compulsory Education for Children Bill, 2003）がNDA政府によって作成され、翌年にはCABE（Central Advisory Board of Education）の小委員会がRTE法案（The Free and Compulsory Education for Children Bill, 2004）を作成した。しかし、当初の2法案は未だRightの文字が付かないものであった。2005年には前年の法案が修正されて再び第1次UPA政府のもと提出されたが（The Right to Education Bill, 2005）、それは政権内部での合意ができていない、社会に対する広聴もしない、対象となる「子ども」の定義も明確でないなどの様々な問題を含んでいた。同法案は、義務的で等質な教育をすべての者に提供するというコモン・スクール・システムの考えを欠いていたばかりでなく、児童労働法との調整もできていない準備不足の法案であった。

RTEを実現するための中央政府の財源問題で法案審議が止まった後、2006年に同政府は中央での法制化を一旦放棄し、The Model Right to Education Bill, 2006を示し、各州がこの法をモデルに独自の法制化を進めるようインセンティブを提案した。そのインセンティブとは、各州ですでに実施されていたSSAの実施コストの75%がRTEの財源として中央から州に支払われるというものであった。当然のことながらSSAの実施評価が低い州はRTEのための財源も不足することになる。これでは無償義務教育を提供する財政的な責任が基本的に州にあるということになり、明らかに2002年第86次憲法改正の意義が弱くなると各州から強い反発を受けることとなったのである。

2008年になってようやく、財政試算に基づく強い世論を受け、2005年CABE法案をもとに人的資源省のワーキング・グループが新しい法案を作成し、中央でのRTE法制化が復活する。2005年CABE法案はすでに州政府と社会から様々な批判を受けて改善されていたので、第2次UPA政府は政権内部で法案成立の合意を取り付け、あまり本格的な審議を経ずに2008年末に上院を通過、小修正の後、翌年2009年8月に下院を通過し、同法は2010年4月より施行されることとなったのである。

3. RTE 法の内容とポイント

RTE法は、中央政府が基礎教育段階の公教育について詳細に基準を設けているという意味で、基礎教育のあり方をインド全体に標準化する初めての法制と説明することもできるだろう。本節では逐条解説の形で、同法の全体像を概略的に示したい。（条文はJain, 2011を参照）

第1条では、ショートタイトルと本法がジャンムー・カシュミール州を除くインド全体に適用されることなどが書かれている。

第2条（定義）では本法で用いている用語の定義をしている。例えば、capitation feeとはその学校によって規定されている授業料とは別の寄付金など、childとは6才から14才までの男女児、不利益を被っている集団に属する子ども（child belonging to disadvantaged group）とは指定カースト・指定部族・SEBCおよび政府が定める文化的・経済的要因などにより不利益を被っているその他の集団に属する子ども、基礎教育（elementary education）とは第I学年から第VIII学年まで、schoolとは基礎教育を提供する特別なカテゴリーに分類される学校も非補助私立学校も含めた公認学校（recognised school）を意味する、などである。

第2章「無償義務教育への権利」の第3条（無償義務教育への子どもの権利）では、以下のように定められている。

第3条(1) Every child of the age of six to fourteen years shall have a right to free and compulsory education in a neighbourhood school till completion of elementary education.

(2) For the purpose of sub-section (1), no child shall be liable to pay any kind of fee or charges or expenses which may prevent him or her from pursuing and completing the elementary education:

つまりは、すべての6才から14才までの子どもがその基礎教育を修了するまで、近隣の学校で無償義務教育を受ける権利があると明記し、それを妨げようがないかなる種の料金も課されないことを定めているのである¹³⁾。また、障害のある子どもにも無償義務の基礎教育を求める権利があることを以下のように明記していることも注目される。

Provided that a child suffering from disability, as defined in Clause (i) of Section 2 of the Persons with Disabilities (Equal Opportunities, Protection and Full Participation) Act, 1996 (1 of 1996), shall have Protection and Full Participation) Act, 1996 (1 of 1996), shall have the right to pursue free and compulsory elementary education in accordance with the provisions of Chapter V of the said Act.

第4条（基礎教育を受けられなかった者の特別規定）では、14才までの子どもで、学校に入学できなかったり入学しても基礎教育を修了できなかった者は、その年齢に応じて入学を認められると規定している。さらに14才以後でも、基礎教育を修了するまでの無償教育の権利があるとしている。

第5条（他の学校へ移る権利）では、基礎教育の修了規定の無い学校から他の学校へ転校する権利を規定している。理由の如何を問わず、州外の学校にでも移ることができ、在籍している学校の校長などはTC（トランスファー・サーティフィケート）を迅速に発行しなければならない。このように、TCの発行を学校側に義務づけたのは意味がある。インドで教育調査などを行っている際に就学が一旦途切れた際に次の学校へなぜ進まなかったのかを尋ねると、TCを前の学校が発行してくれなかったからという声をしばしば聞くからである。

第3章第6条（政府/地方当局の学校設立の義務）では、政府/地方当局が近隣¹⁴⁾に学校が無い場合は本法施行以後3年以内に学校を設置しなければならない

いことを規定している。

第7条（財政等の責任分担）では、中央政府と州政府の本法施行のための財政的な責任を共同で負うことが定められている。本法施行のための資金は、中央政府と州政府が共同責任を負うことを基本としながら、中央政府が州に対して補助金などを州政府と調整して負担し、州政府は本法を実施するための財政を供給する責任を負うというかたちである。実際に本法施行後の議論でこの財政負担割合について調整が行われ、2010年度には中央55%：州45%、2011年度には50%：50%とほぼ半々で負担してきたが、2012年度はより一層RTEを徹底させるために68%：32%と中央がより大きな負担を追う形となっている¹⁵⁾。

第8条（政府の義務）では、政府はすべての子どもに無償義務の基礎教育を提供し、6条に定める近隣学校の就学を保障し、社会的弱者層に属する子どもが差別されて基礎教育を受けることが妨げられないよう保障することなどが定められている。列挙されている政府の義務の中には、第4条に挙げられた特別なトレーニングの設備を供給すること、基礎教育のためのカリキュラムや指導要領を適宜定めることなどが規定されている。(a)では、義務教育という言葉は政府の「すべての6才から14才までの子どもに、無償で、義務的な入学と出席、基礎教育の修了を保障する義務」を意味すると明記している。これは、第一義的に義務が政府にあることを言明しているのである。

第9条（地方当局の義務）では、前条と同様に社会的弱者層に属する子どもについて述べているところまでは同様だが、法的な拘束力を持って14才までの子どもの学籍記録を保管したり入学・出席のモニターを保障すること、学校建物/教師/教材を含むインフラを供給することなどの地方当局の責任を列挙している。第8条も第9条も多くの項目が列挙されているのは、各項が例示的列挙では無く限定的列挙であると考えられ、それぞれの政府・行政が何に責任を負うのかを明記しているのである。

第10条（親/保護者の義務）は親/保護者が子に基礎教育を与える義務を規定している。これはいわゆる親義務規定だが、この規定が政府/地方当局の義務規定の後に置かれていることに、注意が払われるべきである。

第11条（政府による就学前教育の提供）では就学前教育についての政府の関与を定めているが、これは憲法改正後の第45条が6才未満の子どもへの乳幼児保育及び教育について規定されたことに対応する記述である。

第4章「学校と教師の責任」の章は第12条（無償義務教育のための学校の責任）から始まる。この12条第1項で注目されるのは、政府補助学校（aided school）は無償ですべての子どもを受け入れなければならない、さらにケンドリヤ・ビディラヤなどの特別の学校や非補助私立学校にも無償の席を少なくとも全学籍の25%以上設けなければならないとしたことである。これは従来富裕層が独占してきた質の良い特権的な私立学校にも、通常ならばそのような子どもは入学させない者を入学させるべきと定めているわけで、非常に物議を醸すと同時に私立学校の運営の自律性までも揺るがす規定である¹⁶⁾。それだけ、この規定はインドの公教育学校における機会均等と、公立私立学校両者の併存のあり方を問うものであるといえ、本論考で前述した私立学校の自律性問題に関わるRTE法の強烈的義務規定であるといえよう。

第13条以下第17条までは、入学や在籍の困難になる要因を取り除く規定が並んでいる。第13条（入学のためのcapitation feeと選抜手続きの禁止）では、capitation feeを徴収した場合はその10倍の罰金が、選抜手続きを実施した場合は初回2万5千Rs.、次回から5万Rs.が課されることを明記している。第14条（入学のための年齢証明）では基礎教育学校に入学しようとする者は出生証明に基づくが、年齢証明書が無くても入学を否定されないこと、第15条（入学の否定の禁止）では時期的にずれていても入学を認めなければならないこと、第16条では基礎教育を終えるまでの原級留置と除籍の禁止、第17条では体罰と精神的ハラスメントの禁止を規定している。

第18条（認可証明無し为学校設置禁止）では、本法施行以降、公立学校以外のすべての学校は設置認可証明を必要とすること、第19条に定められる基準を満たさない学校には設置認可が下りないこと、認可基準に違反する場合は認可を取り下げ、運営できなくなることが定められている。そして第19条（学校の学力水準と基準）では、別に定める基準を3年以内に満たすことができない場合にも、認可を取り消すことを明記している。さらに第20条（指定の修正権限）では、中央政府は通知によってこれらの基準を修正することができることと規定している。これは、従来まで州内などで緩い基準が一定程度設定されていたことはあったにせよ、中央政府による基準を設定することや、認可の取り消しという厳しい措置を取ることを明言する場合は少なかったことを考えると、各基礎教育学校の基準に中央が厳格な基準を導入し、介入するきっかけにもなる規定である。

さらに、第21条（学校運営委員会）や第22条（学校発展計画）は、非補助私立学校以外の学校は地方教育当局や親・保護者、教師からなる学校運営委員会を設けて、学校の活動をモニタリングしたり、学校発展計画を用意することを規定し、無償義務教育の提供や学校設置認可という条件整備のみならず、学校内部の運営にまで規定を設けていることが注目される。その学校運営委員会は、少なくとも4分の3は親・保護者で構成され、社会的弱者層に属する子どもの親・保護者に適切な代表権が与えられ、さらにその50%は女性でなくてはならないことが規定されている。これは、日本でも2000年4月より始まった学校評議員制度と比較すると、その構成員の比率を定めていること、学校発展計画に関わる補助金の使途へのモニタリングまで機能の一つとして定めていることなどの点から、法どおり実行されれば明らかに強い権限の学校運営参加組織となるだろう。

第23条から第28条までは教師に関する規定が並ぶ。第23条（教職の任命・要件・待遇）、第24条（教師の服務、苦情の補償）、第25条（生徒—教師比率）、第26条（教師の欠員補充）、第27条（教師は人口センサス・災害救援・選挙以外の教育外職務につけてはならない）、第28条（教師の私的授業の従事禁止）の規定の中で注目されるのは、第24条の中で様々な教師の服務が例示され、それが果たされない場合は処罰の対象となると明記していること、第28条で私的に授業を行うことを禁じていることである。後者に関しては、しばしばインドの教師は副業的に個人的な家庭教師などを有料で請け負うことがあり、そのような行為を禁じたものである。また、第25条で生徒—教師比率を別に定めるところによらず、本法の末の附表で第I学年から第V学年までの場合は、生徒数が60人までは2人の教師、生徒数61人から90人までは教師3人というように具体的にその比率を定め、本法施行後6ヶ月以内に保障するよう定めている。

第5章「基礎教育のカリキュラムと修了」には第29条（カリキュラムとその評価）と第30条（試験と修了）の規定がある。第29条では基礎教育のカリキュラムとその評価は、政府が告示によって定めるアカデミック・オーソリティによって定められ、その際には憲法の理念、子どもの全面発達、子ども中心の学習等の視点を重視することが規定されている。

第30条では基礎教育の修了まではいかなるボード試験に通ることも求められず、基礎教育を修了したすべての子どもが既定の修了証を受けると規定している。これは一定の期間さえ学校に在籍すれば、たとえ

一定の学力が付いていなくとも修了と見なすという危険を孕むが、そのような事態を防ぐためにも第29条の評価の視点で総合的で実際の視点がかリキュラム作成において重視されていると見ることができよう。

第6章「子どもの権利の保護」では、第31条（子どもの教育への権利のモニタリング）、第32条（苦情の補償）、第33条（国家諮問委員会）、第34条（州諮問委員会）と続き、子どもの教育を受ける権利を保障する法的・行政的枠組みが示されている。例えば、第31条では、子どもの権利保護法（Protection of Child Rights Act）に基づく国と州の子どもの権利委員会が、本法の効果的な実施方策について勧告したり、苦情を調査したり必要な対策をとる役割を担うことを規定している。第33条および第34条は、本法を効果的に実施するための国と州の諮問委員会が組織されることを定めている。これらにより、前章までに本法が定めたRTEに関する政府や学校の責務が、子どもの権利委員会および諮問委員会によってモニタリングされることによって担保されるという仕組みが示されているのである。

第7章はその他の規定として、第35条（方針発布の権限）、第36条（起訴のための事前許可）、第37条（信義に基づく行為の保護）、第38条（政府の規則制定権限）が並ぶ。

上記のようにこのRTE法は、インド全体に対して、6才から14才までの子ども（場合によってはそれ以上の年齢の者も）の基礎教育を受ける権利を、無償で保障することを政府に義務づけたという意味で、画期的なものである。同時に、教師の資格や配置、サービスなどの規程を明確化したこと、カリキュラム・学校運営を含むRTEを実現していくための行政的手続きについても規定したこと、またそれらがガバメント・スクールや政府補助学校に限定された話では無く、現在の無認可学校やエリート系の非補助私立学校も含めた規定となっていることが注目されよう。それはまさに1990年代から常に問題とされてきた社会的弱者層の教育機会を非補助私立学校も含めた形で義務教育という形で明確に規定し、中央・州政府の大きな関与のもとに基礎教育の学校制度を組織する施行法となっていることが特徴である。

V. まとめ

本論考で検討してきたインドにおける無償義務教育法と社会的弱者層の教育機会について、重要と思われる点を2点だけ指摘して本論考のまとめと次なる課題の提示としたい。

第一に、「はじめに」で述べたように、本稿では社会的弱者層の教育機会に着目することで、最高裁の判決などが中等・高等教育を中心とした私立学校の経営的自律性を認めて彼らの教育機会を狭める一方、政府は委員会報告や憲法改正で教育への権利RTEを基礎教育に関しては実質的に保障・補償しようという動きを取ってきたことがある程度説明できた。本稿を通して筆者が考えたのは、RTE法はそのせめぎ合いの産物なのではないか、ということである。その真偽を確かめるためにも、第86次憲法改正やRTE法制定過程における審議過程や教育研究者、世論などのさらなる分析が必要である。

第二に、RTE法は単に基礎教育をインドの子どもたちに提供することを決めたということではなく、中央・州政府や各種委員会等が基礎教育を実施する学校制度に大きく関与しながら、独立後60年近く空文化していた無償義務教育をインド社会の中に実現する可能性を持っている。従来は高等教育こそ大学補助金委員会（UGC）が大きく関わり中央の影響力も大きかったが、基礎教育段階については中央は州に法制度・学校の管理・教員・カリキュラムなどについてモデルを示しながらある程度自由にする傾向が強かった。RTE法と翌年2010年4月に定められた同施行規則（The Right of Children to Free and Compulsory Education Rules, 2010）が、実際にどのように作用し、中央・州・地方当局がどのような関係を結ぶのか注視することが必要である。

【注】

- 1) 本論文中で「社会的弱者層」とは、RTE法第2条(d)および(e)におけるdisadvantaged groupとWeaker Sectionの両者を指すこととする。同項によればdisadvantaged groupとは指定カースト(scheduled caste)、指定部族(scheduled tribe)、社会的教育的後進階層(SEBC, Socially and Educationally backward classes)を、Weaker Sectionとは年収が政府の定める最低限額より少ない階層をいう。
- 2) 2002年の全インドを悉皆的に調査したデータから、前期初等教育段階のI-V学年の就学率は全インド平均で93%にまで上昇したが、後期初等教育段階のVI-VIII学年のそれは男子で62%、女子で54%であり、いまだ初等教育学校修了が約4割の子どもの手に渡っていないことが分かる(NCERT, 2005, pp. 132-133) また、最新のIndia Human Development Report 2011 (pp.187-188)では、2007-8年の前期初等教育就学率(グロス)は114.6%、後期初等教育就学率は77.5%である。しかし同時に、ネットの初等教育就学率は96%、ムスリムやOBCに限定すると50%を少し下

回るレベルであることが示されている。

- 3) 1947年には、制憲議会の基本権に関するサブ委員会は、基本権のリストに無償義務教育を最初は位置づけたが、同年4月にコストを理由として制憲議会の諮問委員会に却下され、無償義務教育の規定は国家政策の主導原則 (Directive Principles of State Policy) に格下げされた (UNICEF, 2010, p.6)。
- 4) この数字でさえ、グロス集計 (過年度生を含む全学校登録者数を学齢年齢児童数で除したもの) であるため、実際の就学者比率よりも高く算出されていると思われる (NCERT, 2002, p. 39)。
- 5) 第41条 Right to work, to education and to public assistance in certain cases.; The State shall, within the limits of its economic capacity and development, make effective provision for securing the right to work, to education and to public assistance in cases of unemployment, old age, sickness and disablement, and in other cases of undeserved want.
- 6) 最初の憲法改正議案は、憲法第21条 (生命及び人身の自由の保護) の後ろに次の条文を挿入するというものであった。
21A 条 (1) The state shall provide free and compulsory education to all children of the age of six to fourteen years.
(2) The right to free and compulsory education referred to in clause (1) shall be enforced in such manner as the state may, by law, determine.
(3) The state shall not make any law, for free and compulsory education under clause (2), in relation to the educational institutions not maintained by State or not receiving aid out of State funds.
- 7) 人的資源開発省の常任委員会は以下のような議案の変更を提案。
(1) Retention of Article 45 to cater to the 0-6 age group.
(2) clause (3) of the proposed Article 21-A relating to private institutions may be deleted. (=州は非補助私立学校についても無償義務教育の法を定められる。)
(3) The Centre should prepare one simple legislation with some skeletal framework which may also indicate the Central share in the financial burden. The detail can be formulated by the respect.
- 8) 2011年8月17日、NUEPAのN. Juneja教授への聞き取り調査による。
- 9) 以下のような憲法議案2001 (第93次改正) が議会に提出された。
After Article 21 of Constitution, the following Article shall be inserted namely:
"21-A. The state shall provide free and compulsory education to all children of the age of 6-14 years in such manner as the state

may, by law, determine."

For Article 45 of Constitution, the following shall be Substituted, namely:

"45. The State shall endeavour to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of 6 years."

In Article 51-A of the Constitution, after clause (j), the following clause shall be added, namely: (k) who is a parent or guardian to provide opportunities for education to his child or, as the case may be, ward between the age of six and fourteen years.

- 10) 具体的には、以下のように憲法第15条に、(5)項を追加した。
(1) The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them.
(2) ~ (4) 省略
(5) Nothing in this article or in sub-clause (g) of clause (1) of article 19 shall prevent the State from making any special provision, by law, for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes or Scheduled Tribes in so far as such special provisions relate to their admission to educational institutions including private educational institutions, whether aided or unaided by the State, other than the minority educational institutions referred to in clause (1) of Article 30.
- 11) Rajeevは「この改正が対象とする教育段階は、職業に結びつく教育にだけ限定するのではなく、幼稚園段階から原子物理学にいたるまでのすべての教育機関に拡大した」(Rajeev 2008, pp.118-119)と説明している。
- 12) 例えば Department of Education, Ministry of Human Resource Development (1999) などの複数の報告書によって、インド全体で無償義務教育制度を施行した場合にどのくらいの財政的な負担があるか、それを中央と州がどのように負担するか検討を当時繰り返した経緯がうかがえる。
- 13) これは、日本の義務教育における無償制の原則が国公立義務教育諸学校の授業料無償に限定されていることと大きく異なる (UNICEF, 2010, p. 9)。
- 14) この近隣 (neighbourhood) とは、後に定められる同 Rules において、I ~ V 学年については1キロ以内、VI ~ VIII 学年については3キロ以内と定められた (Rule 第6条 (1) の (a) および (b))
- 15) この財政負担割合は、RTE 法や同 Rules には規定されておらず、RTE 法施行後も調整が続いた。(The Economic Times 2010年7月30日付の記事を参照。http://articles.economictimes.indiatimes.com/2010-07-30/news/27568621_1_rte-finance-

commission-financial-burden)

- 16) 例えば月刊雑誌 *Education World* の 2010 年 10 月号は RTE *Shadow over INDIA's Most Admired School* と題して RTE 法がこれまでの優秀な私立学校を学業的に衰退させ、経営的自律性を損なう可能性があるとして論じている (*Education World*, 2010, Oct, pp.36-37)。

【引用文献】

- アマルティア・セン、大石りら訳 (2002)：『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』 集英社
- 辛島昇編 (2004)：『新版世界各国史 7 南アジア史』 山川出版社
- 堀本武功 (1997)：『インド現代政治史—独立後半世紀の展望』 刀水書房
- Department of Education, Ministry of Human Resource Development (1999): *Expert Group Report on Financial Requirements for Making Elementary Education a Fundamental Right*.
- India Human Development Report 2011 Team (2011): *India Human Development Report 2011*, Institute of Applied

Manpower Research, Planning Commission, Government of India, Oxford Univ.Press, New Delhi.

Jain, A. K. (2011): *Akalank's The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009. The Right of Children to Free and Compulsory Education Rules, 2010*, Akalank Publications, Delhi.

Juneja, N (2003): *Constitutional Amendment to Make Education a Fundamental Right: Issues for a Follow-up Legislation*, NIEPA Occasional Paper 33.

NCERT (2005): *Seventh All India School Education Survey: Provisional Statistics*, Department of Educational Surveys and Data Processing.

Rajeev, D (2008): *RESERVED! How Parliament Debated Reservations 1995-2007*, Rupa & Co, New Delhi

UNICEF (2010): *Frequently Asked Questions; On the Right of Children to Free and Compulsory Education Act (2009)*, United Nations Children's Fund.

(2012 年 1 月 11 日受付)

(2012 年 2 月 26 日受理)

Right to Education Act and Educational Opportunity for Disadvantaged Group and Weaker Section in India

Naoyuki USHIO*

*Faculty of Health and Sports science, Juntendo University

The new free and compulsory education system has begun from April, 2010 in India. This new education system is based on Indian Constitution 86's amendment, 2002.

In this paper, I tried to examine the details of formation and the argument about the act focusing on the educational opportunity for Disadvantaged Group and Weaker Section, and made clear which kind of character the Right to Education(RTE) in India is.

At the beginning, I rearranged the details of Indian Constitution 86's amendment, with reference to the movement which RTE added to articles of fundamental rights.

In addition, I argued the formation process and contents of RTE Act enforced in 2010, focusing on economic and administrative autonomy of private school and educational opportunity for Disadvantaged Group and Weaker Section. I also explained a point-by-point interpretation of the Act.

As a conclusion, I pointed out that educational opportunity for Disadvantaged Group and Weaker Section affected the formation of Indian Constitution 86's amendment and RTE act, and became a focal point in Indian society.