

# 独立後のインドにおける女子・女性教育の開発

—五カ年計画における取組の変遷からの分析—

河井由佳

## 一、はじめに

一九四七年の独立以降、インド中央政府は教育における重要な取組の一つとして、女子・女性教育を推進してきた。国家の開発計画である五カ年計画の「教育」の章においても、ほとんどの年次に女子や女性についての言及が見られる。これらは、学校教育から成人教育、フォーマルなものからノンフォーマルなものまで多岐にわたっているが、第八次五カ年計画（一九九二～一九九七年）以降は、「万人のための教育 (Education for All 以下EFA)」世界会議の影響を受け、とくに、成人女性の識字率と初等教育段階における女子の就学率の向上が最優先事項とされてきた。xvii(2)二〇〇〇年からは、全国的な初等教育普及計画であるサルヴァ・シクシャ・アビヤーン (Sarva Shiksha Abhiyan 以下SSA) が開始され、それまで一部の地域やNGOの活動として進められてきた様々な女子教育推進計画についても、中央政府のもとで包括的に進められることとなった。

このような努力により、一九六一年には一五・五%であった女性の識字率が二〇一一年には六二・三%となり、第一～八学年までの初等教育段階における女子の粗就学率は一九五一年の一七・七%から二〇一一年には二〇三・七%になるなど、インド女性の教育状況は飛躍的に向上してきた。<sup>1)</sup>しかし、二〇〇二年改正の憲法や、二〇一〇年施行の「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 以下RTE法)」で保障されている「一四歳までの全ての子どもへの無償義務教育」の完全普及には未だ至っておらず、初等教育段階における女子の出席率の低さや中途退学者の多さなども問題となっている。また、男性識字率の八〇・五% (二〇一一年) と比較しても女性の識字率は一八・二%も低く、男女間の格差も明らかである。そのため現行の第一二次五カ年計画 (二〇一二～二〇一七年) においても、女子・女性教育は未だ優先的に改善すべき事項となっているのである。

インドでは高等教育以外の教育行政の権限は州政府にあり、女子・女性教育の状況も各州で大きく異なる。また、地方分権化や民間活動の奨励により、様々な主体が教育行政や計画運営に関与している。このように教育の状況が州

や地方によって異なるために、女子・女性教育の研究では特定の州の状況について分析したものが多い。近年の日本国内の研究でも、特徴のある州をとりあげて、女性の社会参加やエンパワーメントにおける女子・女性教育の重要性について指摘したものやEFAの進捗状況として一九九〇年以降の識字率・就学率の向上などを分析し原因や課題について述べたものなどがある。インド国内の研究においては、五カ年計画における記述をとりあげて、インドの女子・女性教育の状況として説明しているものがいくつかあるが、多くは識字率や就学率などの状況や各次計画に記載されている取組を網羅しているのみである。

そこで本稿では、第一次五カ年計画から第一二次五カ年計画までの女子・女性教育の変遷について、とくに取組の主体や中央政府の役割の変化に着目して分析することで、独立後から現在に至るまでのインドにおける女子・女性教育推進の取組がどのように形成され、現在どのように進められているのかを明らかにする。

本稿の構成は次のとおりである。まずは、五カ年計画書の「教育」の章における「女子」「女性」を表す用語の使用頻度から、中央政府の女子・女性教育に対する関心の高さを推察し、その変遷を概観する。次に、取組の主体の変化に着目して各次計画書の記載内容を詳細に検討し、特質によって時期区分を行うことで、インドにおける女子・女性教育の変遷をさらに明らかにすることを試みる。

## 二、五カ年計画における女子・女性教育の取組

### (1) 中央政府の関心の推移

五カ年計画書の「教育」の章における女子や女性を表す用語の使用頻度は、中央政府の女子教育に対する問題意識や関心、取組の積極性を表していると考え、その使用頻度を数えることで、中央政府の女性教育に対する関心の高さを推察し、その変化についての考察を行った。

図1は、各次の五カ年計画書における文章中の「girl」「girls」「woman」「women」「female」の使用頻度を初等、中等、高等、成人教育の教育段階ごとに分けて数量化したものである。

全体的な頻出回数、第一次と第三次が多く、第四次、第五次に減少したあと、第六次以降は徐々に増え、第九次には大きく増加し、第一二次に減少している。第一～三次は教育の普及に対する民衆の要求や無償義務教育普及への努力目標が憲法に明示されたことなども反映して、中央政府の女子教育推進に向けての積極的な関与が行われた時期である。その後、印パ戦争（一九六五～一九七一年）や大規模な干ばつ（一九六五～一九六六年）により第四次、第五次とも財政的に困難な状況が続いた。第八次から第九次にかけては、一九九〇年のEFA世界会議や一九九二年の「子どもの権利条約」への調印により、初等教育の完全普及が教育政策の中で最重要課題となり、男女間の格差是正のために女子教育への政府の関心が高まり、女子や女性に関する用語の使用が増えていると考えられる。

教育段階別に見てみると、全体的には初等教育での使用が多いことから、女子教育は初等教育に重点を置いて行われてきたと考えられるが、各次計画において、その割合に変化がある。第一次、第九次、第一次、第一二次で、初等教育以外の記述が多くなっ

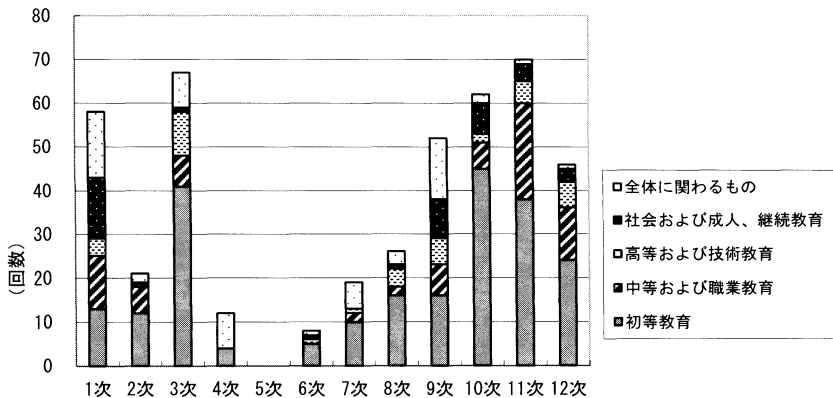


図1 5カ年計画書における女子や女性を表す用語の使用頻度

出所) Planning Commission “First Five Year Plan” から “Twelfth Five Year Plan” までの文書をもとに筆者作成。

ている。各次計画における内容の詳細は後に述べるが、特に独立直後の第一次計画において、成人教育を含めた様々な教育段階について、女子・女性教育を推進しようとしたことが注目される。第二次は全体的に使用頻度が少なくなっているが、第三次では初等教育段階での使用が大きく増えている。その後、第四次は使用頻度が極端に少なくなっており、第五次では内容においては女子教育に関する記述は見られない。<sup>27</sup>第六次も識字率や就学率をあげて問題点や状況を述べるにとどまっている。第七次には、初等・中等教育における女子教育の問題点と改善方法について記述が見られ、第八次はすべての教育段階で女子や女性の用語の使用が見られる。さらに第九次では、用語の使用も初等教育から成人教育に至るまでの各段階にわたっている。しかし、第一〇次では初等教育での頻度が大きく増えている。続く第一次計画でも初等教育での使用頻度は高いが、中等教育における記述が大きく増えている。第一二次に使用頻度は減っているが、教育段階別の割合を見ると第一一次と同じく、中等、高等教育における頻度が高い。以上のことから、女子教育推進への政府の関心は基本的には初等教育段階に置かれつつも、中等・高等教育および成人教育に関しても積極的に取組んだ時期があること、第一一次から現在においては、特に中等教育分野にも重点が置かれていることが特徴としてあげられよう。次に、特徴によって時期区分した上で、計画の詳細について検討していく。

## (2) 第二期：国としての女子・女性教育への取組の始まり

第一次五カ年計画（一九五一～一九五六年）では、教育費全体の五六%が初等教育に配分され、特に六歳から一歳までの女子の就学率を二三・三%から四〇%まで引き上げることが優先事項とされた。インド社会が女性教育に対して無関心であることが指摘され、女性の教育は男性と同じ目的をもつが、問題の解決には特別な方法が必要であるとして、女性教育 (Women's Education) に一節が割り当てられた。ここでは、家庭の管理や育児、看護などのソーシャルサービス、編み物や刺繍等の工芸等の女性が得意な分野において女性の社会貢献が可能であるとしながらも、その他の仕事においても男性と同等の機会を得るべきであるとして女子・女性教育の必要が述べられており、女性が学ぶ

べき教育内容については限定されていない。その他、社会教育を通じての親の啓発、女子学生のための奨学金、民間ボランティアや私学への助成、中・高等教育学校への促進、成人教育の推進など多岐にわたって女性教育推進のための方法が述べられている。とくに中等教育段階においては、生産活動への女性の参加を促すために職業教育の導入が重視されている。また、成人教育においては、早婚の風習などで女性には学校教育の中途退学者が多いことを考慮し、学習の再開を容易にするための配慮が必要であるとして、福祉活動におけるソーシャルワーカーの利用など、既に機能している女性のための包括的なプログラムの活用が推奨されている。

第二次五カ年計画（一九五六一―一九六一年）は、第一次に比べて、女子や女性についての言及が少なくなっており、初等・中等教育の分野に限られている。また、特に女子教育に関する一節は設けられていないが、初等教育段階の女子の就学を促すために、親の啓発、共学が困難な場合における男女の別学あるいは二部制の導入などの方法があげられている。さらに、女性教員の不足が女子教育を促進する上で重大な障害となっていると、その解消が緊急の課題とされた。また、女性の就職の機会を増やすために中等教育段階における女性教育の拡大が重視された。

第三次五カ年計画（一九六一―一九六六年）では、女子・女性教育のために特別予算が設置された。さらに、一九五九年に出された「女性教育国家委員会報告書（the Report of the National Committee on Women's Education）」の指摘を受け、様々な改善策が挙げられている。初等教育では、女子教育を促進するための特別な方法として、①女性教員のための居住施設の整備、②農村部で働く女性教員のための特別手当、③教師となる成人女性のための集中教育課程、④女性の教員指導者への手当、⑤出席賞や奨学金、⑥共学学校における学校母（school mother）の任用、⑦必要な設備の供給、などの諸対策が提示され、とくに農村部における女性教員の増員についての具体的、積極的な取組がなされた。また、高等教育では、女子大学や女子寮への助成、奨学金制度の整備などが挙げられている。さらに女子教育（Girls' Education）の項目が設けられ、様々な段階での女子教育の拡張について具体的な数値目標が掲げられた。

インドにおける教育行政の権限は、独立前から既に州の大臣のもとにあり、中央政府は全国的な教育政策の形成や指導の権限などはもたなかった。しかし、五カ年計画開始後は、行政権限は引き続き州政府がもちつつ、中央政府が州政府の助成、調整、誘導などの役割を担うこととなった。女子・女性教育においても、第一次から、国としての取組が中央政府のリーダーシップのもとで始まり、第三次で予算化されたことによりさらに中央政府の権限は強まったといえよう。

### (3) 第二期：財政難による教育計画の低迷

第四次五カ年計画（一九六九～一九七四年）の教育に関する章の表題は「Education and Manpower」となっており、教育の節の後に、人的資源として経済発展を支える医療従事者、農業・工業関連職員および技術者の促進に言及した一節が設けられている。女子教育に関しては、第三次計画に続いて「Girls' Education」の項目が設けられている。ここでは、「計画期間中に、州の実情に応じた種々の特別計画を通じて女子の就学者数が大きく増加するであろう」と述べられているが、具体的な計画については、女子のための衛生施設の拡充計画が挙げられているのみである。第四次計画では、中央政府の各州に対する資金配分が、州政府の特定計画や目標と結びつけられないこととなったため、それまで中央政府からの助成を受けやすい計画を優先していた州政府は、計画や目標の設定に独自性をもつこととなった。女子教育の項でも挙げられているように「州の実情に応じた種々の特別計画」が行われることとなったため、中央政府は具体的な計画について言及していないのだと考えられる。

第五次五カ年計画（一九七四～一九七九年）は、これまでの五カ年計画の中で、教育に関する記述が最も少ない。加えて、この計画は、石油ショックによるインフレの影響と国際収支の赤字による計画の挫折や修正、政権交代による計画の中断などにより、十分に遂行されることはなかった。教育に関しても、第四次と同様に具体的な計画の詳細などは言及されてはならず、現状と重点事項について簡単に説明されているのみである。全体として初等教育が重視

されていること、中等教育段階における職業教育の重視、五カ年計画の中では初めて言及されることになったノンフォーマル教育の導入などがあげられているが、女子教育および女性教員に関しての記述は皆無である。

この時期は、自国の紛争や干ばつに加えて国際的な経済状況の悪化の影響を受け、中央政府は経済的に困難な状況に陥り、解決すべき問題をたくさん抱えていた。そのため、十分な教育予算もなく、州政府に具体的に困難な状況定を任せることとなった。第二次、第三次計画において、とくに初等教育の分野で強調されてきた女子教育への中央政府のリーダーシップは、少し勢いを落としたといえる。

#### (4) 第三期：中央政府によるノンフォーマル教育の推進

第六次五カ年計画（一九八〇～一九八五年）では、第四次、第五次に比べて、教育支出の大きな伸びが見られる。第五次と比べて、初等教育費は約二・五倍、中等教育費は約四・七倍、高等教育費については約二・六倍となった。これにより、第四次、第五次計画中に達成できなかった六～一四歳の子ども<sup>9</sup>の完全就学、ノンフォーマル教育の拡張、社会的弱者に対する教育の普及などに積極的に取り組むこととなった。第五次から始められたノンフォーマル教育については、第六次ではすべての教育段階において言及されている。とくに初等教育段階では、指定カーストや指定部族、女子など学校教育システムの周辺にいる子どもたちの学習手段として重視された。また、成人教育についても女性を含む社会的弱者への教育における効果的な手段としてノンフォーマル教育の推進が挙げられている。第六次では、社会的弱者としての女子の教育に関しては、既存の公教育システムの周辺にいる、優先的に教育を促進されるべき集団として、必要に応じてノンフォーマル教育の対象とすべきと捉えられている。またこれらの推進計画は、中央政府のプログラムの他に州政府が各地の状況に合わせて取り組む必要があることも言及されている。

第七次五カ年計画（一九八五～一九九〇年）の重点分野は、①初等教育の全面的な実施、②一五～三五歳の非識字者の撲滅、③各教育段階の職業教育、④全教育段階の教育水準の向上ならびに近代化、⑤質の高い教育を行うための



諸施設の提供、⑥技術教育の近代化であった。これらの目標を達成するための戦略として、①地方分権的な効果的な計画の策定、②組織の改革、③ノンフォーマル教育の推進、④開発諸機関との連携、⑤地域社会の動員ならびに一般市民の参加があげられている。初等教育の完全普及については、単なる就学登録だけではなく、学業の継続ならびに基本的な学習能力の習得を意味するものとして、経済的社会的弱者層に属する女子に特別の重点を置きつつ、フォーマル教育、ノンフォーマル教育の双方を通じて推進することとされた。しかし、依然として女子の就学率は低く、すべての州において、女子教育の推進に特別の配慮が払われるべきであるとされている。第七次計画では、女子の初等教育段階の就学促進のための奨励策として、就学前の準備センターの設置や制服の無料支給などとともに女性教員の増員が挙げられている。さらに中等教育段階までは、女子教育は無償であるべきとしている。また、技術教育に関しても特別な要求に応えるべく女性のためのポリテクニクス教育が行われるべきであるとしている<sup>10)</sup>。

この時期は、ノンフォーマル教育も含めた教育システムの中で地方分権的な計画を推進しつつも、財政的に立て直した中央政府は、各教育段階において具体的な方法を挙げて女子教育を積極的に促進しようとしている。

#### (5) 第四期…地方分権化とEFAを基盤とした初等教育の普及

第八次五カ年計画（一九九二～一九九七年）はEFAの影響を大きく受け、初等教育の普及と成人非識字者の撲滅が教育計画において最優先とされた。初等教育では、ノンフォーマル教育拡充の必要性が述べられ、ノンフォーマル教育センターが増設されることとなった。さらに、一九八〇年代後半から海外NGOや世界銀行などの国際機関の支援が導入され、各地において、ボランティア団体の活動やシクシャ・カルミ<sup>11)</sup>などの海外NGOによる初等教育推進計画が行われることとなった。また、州や県よりも下位の行政組織であるバンチャヤーット・ラージ（村落自治体<sup>12)</sup>）が組織した村落教育委員会（Village Education Committee）の学校経営への参加が奨励された。このような地方の状況にあったプログラムは、とくに初等教育段階における女子教育の推進のために用いられた。さらに、中等教育段階の

女子の就学を増加させるべきこと、子守から女子を解放するために就学前教育センターの設立を行うこと、女子への制服や教科書、文房具の支給の奨励、女性の成人教育を重視するなど、各教育段階において女子教育推進のための具体策が挙げられている。地方分権化が進められる一方で、中央政府による初等教育普及のための最初の全国的な計画である「黒板計画 (Operation Blackboard)」が開始されている。この計画では、中央政府が州政府に対して補助金を出して教育施設を整えるとともに、教員が一人のみの学校に二人目の教員を配置するようにしたものである。この二人目の教員には女子教育推進のためにも女性教員が推奨されている。

第九次五カ年計画 (一九九七～二〇〇二年) では、第八次計画から続く「人間開発」を理念とした教育計画の中で、初等教育は一四歳までの子どものも基本的権利であると明記され、その完全普及が国家目標とされた。この目標達成のためには、地方自治体、市民団体やメディアなどの社会全体の協力が必要とされている。とくにパンチャヤット・ラージは計画の核とされた。一九九二年の憲法改正により、パンチャヤット・ラージの行政権が強化され、高等教育を除く教育については、パンチャヤット・ラージが行政権をもつこととなり、村落教育委員会が地域の実態に即して計画を進めることとなった。パンチャヤット・ラージの議会議席の三分の一が女性に留保され、地方の女性の識字の必要性がさらに高まった。こうして、地方分権化によってフォーマル教育の改善が図られる一方で、ドロップアウトや就労児、女子、移民のためのオルタナティブな教育として、これまでに引き続きノンフォーマル教育が進められ、海外 NGO や民間セクターの活動が奨励された。

第九次計画では、女性や女子に関する用語の数が第八次計画の二倍に増え、初等教育から成人教育まで幅広く言及されており、中央政府の女子・女性教育への関心の高さがうかがえる。このように初等教育から成人教育に至るまで、女子教育が多岐に渡って言及されているのは、第三次以来である。具体的には、初等教育段階での女子用トイレの整備、中等教育段階での進学のための奨学金制度、女子寮の整備、補習教育の提供、大学レベルまでの女子の教育費の無償化<sup>13)</sup>の提案、女性の成人教育の機会の提供などが述べられている。中でもとくに成人教育に関する記述が増え、総

合的な地域開発計画の一環として、他の経済計画や衛生計画などにも草の根レベルでの女性の成人教育の実施が推奨されたこと、大学に成人教育センターが設立され、成人女性の学習のために二二校の大学と一一校のカレッジに女性学センターが設立されたことなどが挙げられている。

この時期は、EFAの影響を受け、女子・女性教育においても、初等教育の普及と識字のための成人教育が重視された。これには、地方分権化による地域の実態に即した草の根レベルでの教育開発が必要とされた。さらに、八〇年代後半には海外NGO等の支援活動が導入され、女性のエンパワメントのための教育活動が他の地域開発計画とともに行われた。こうして、様々な主体によって、初等教育から高等教育や成人教育も含めた、フォーマルとノンフォーマル教育の双方における女子・女性教育のための取組が進められたのである。

## (6) 第五期：中央政府の包括的役割と初等教育の普及

第一〇次五カ年計画(二〇〇二―二〇〇七年)では、EFAやUEE (Universalization of Elementary Education) という言葉が頻繁に用いられており、世界的な初等教育普及の目標を受け、インドでも初等教育の完全普及を重視していることがうかがえる。そのための有効な手段として地方分権化が進められた。「UEEを確実に促進し教育の質を高めるためには、住民参加が最も確実な方法である。」「パンチャヤット・ラージなどの地方団体に小学校の管理を移すことが奨励される」などとして、地方団体の役割が重視されている<sup>14)</sup>。さらに、「私立部門との連携を深め、私立のイニシアチブの役割を拡大する」、「私立部門との連携によって政府学校の機能を改良する」など、民間部門との連携も奨励された<sup>15)</sup>。また、海外NGOの支援活動についても県初等教育計画(District Primary Education Programme以下DPEP)<sup>16)</sup>、シクシャ・カルミ、マヒラ・サマキヤの三つの女子教育推進計画が挙げられ、計画の具体的内容や効果の詳細について述べられている。

二〇〇二年の憲法改正によって、教育への権利の条項(二二条)が設けられ、六歳から一四歳までのすべての子ど

もは教育を受ける権利を有することが定められた。四五条では、それまで努力義務であった無償義務教育の提供の条項から「努力」の文字がはずされた。こうして、法的裏付けをもつ基本的権利の保障として、初等教育の完全普及が国の責任となった。中央政府は、インドにおける初等教育普及プロジェクトであり、「既存のすべての計画を総合的に包括する」SSAを二〇〇〇年に開始し、初等教育の完全普及をめざして、「問題地域を特定し、各地域で個々に行われていた教育計画をSSAのもとに統合」し、「SSAに着手することで、州と協力して大きな主導権を握る」こととなった。SSAのうち女子教育については、指定カーストや指定部族、就学困難な地域の女子のための初等教育の全寮制の教育機関であるカストルバ・ガンディー・スワンタントラ・ヴィディヤラヤ、女子のための集落レベルでの学校開発計画である国家女子初等教育計画 (the National Programme for the Education of Girls at the Elementary Level 以下NPEGE<sup>18)</sup>) が、挙げられている。また、女子教育を促進するためにはインフラの整備が必要であるとして、女子トイレの設置や中等、高等教育における寮の整備が挙げられた。成人教育では、NGOを中心として、職業訓練と技能開発に関する「大衆教育機関 (Jan Shiksha Sansthan)」や、識字教育のための「教育識字キャンペーン」などが、指定カーストや指定部族とともに社会的弱者である女性を対象として行われた。

第一〇次計画における中央政府の役割は、国家政策を立て、各団体が活動をうまく実行できるようにコーディネートし、国家目標への進捗状況をモニターし続けることであった。海外NGOや民間セクターは、すでに一九八〇年代末から一九九〇年代初頭にかけて活動を始めていたが、これまでの五カ年計画においては名称は挙げられてはいたものの、詳細は取り上げられなかった。しかし、第一〇次では、中央政府が具体的な内容や効果について把握したうえで詳細について述べられている。こうして、各地域で行われていた様々な女子教育計画は、全国的にSSAに包括的に取り込まれ、中央政府の主導のもと州政府と協力して進められることとなった。

第一一次五カ年計画 (二〇〇七〜二〇一二年) においては、第一〇次では初等教育のプロジェクトの最後に並べられていたSSAが最初の項目で挙げられ、初等教育における記述の約三分の二がSSAの内容で占められている。S

S Aのもとで行われた女子教育計画のN P E G E Lでは、教育の遅れている地域 (Educationally Backward Blocks 以下E B B) を設定し、資源の分配、計画立案、開発の介入を図った。同じくS S Aに含まれるカストルバ・ガーンデーイー女学校 (Kasturba Gandhi Balika Vidyalaya 以下K G B V) については、二一八〇校の全寮制学校がE B Bに作られた。また、S S Aでは、「女性教員の存在が、女子の模範となり、明らかに女子の就学と出席に影響を及ぼすことがたびたび報告されている」<sup>24</sup>として、女性教師の雇用を奨励している。海外N G Oの活動については、第九次から続くD P E Pにおいて、地方分権化と住民参加の方法を取り入れたことで早期教育やノンフォーマル教育とならび、女子教育についても成果を上げていることが報告されている。さらに、マヒラ・サマキヤについては、E B Bや都市や郊外のスラムの貧しい女性をエンパワメントするために、さらに拡充される必要があると述べられている。S S Aの一部として位置づけられ、ノンフォーマル教育を包括したものが、「教育保障計画およびオルタナティブな革新的教育 (Education Guarantee Scheme & Alternative and Innovative Education 以下E G S & A I E)」である。これは既に第一〇次に始められていたが、第一一二次計画ではイスラム教徒の女性の識字率が低いことが問題視され、イスラム教徒のための学校であるマドラサやマクタブがA I Eに位置づけられ、私立学校と同様に政府の統制をうけて推進されることとなった。

第一一二次計画は、中等教育の項目に「女子教育 (Girls' Education)」の節が加えられ、中等および職業教育における女子教育の記述が大幅に増えている。中等教育では、これまでの計画と同様に女子寮の整備が重視されるとともに、職業教育の強調と教員養成の再編および情報技術教育の重視に焦点が当てられた。また、中等教育においてもイスラム教徒の女子のための学校の設立が優先的に始められなければならないことが述べられている。

第一〇次、第一一二次では、これまで様々な主体によって進められてきた女子・女性教育のためのフォーマル、ノンフォーマルな取組が、初等教育段階においてはS S Aとして中央政府のもとで包括的に進められることとなった。教育開発の有効な手段として引き続き地方分権化を奨励しつつも、二〇〇二年の憲法改正により初等教育における責任

が増えた中央政府は、各計画のコーディネイトやモニタリングを行うなど、州政府との協力体制のもと、さらに包括的に計画を進めていった。さらに第一次以降は、全国的な普及政策により増加した女子初等教育修了者の継続教育として、中等教育が重視され、女子の進学者を増やすために、中等教育段階における施設設備の充実やイスラム教徒の女子への配慮、職業教育などの課程や教育内容についての改善が検討されていることなどが注目される。

#### (7) 第八期…RTE法を基盤とした初等教育の普及および識字から生涯学習へのパラダイムシフト

二〇一〇年に施行されたRTE法で保障された質の高い教育の全国的な普及をめざして、とくに初等教育における中央政府の責任はさらに増大した。このため、第一二次五カ年計画（二〇一二～二〇一七年）では、これまでのS Aのアプローチを基盤とした計画から、RTE法を基盤とした質の高い初等教育普及のためのガバナンスシステムへの移行が戦略として掲げられた。これまで中央政府は、パンチャヤット・ラージなどの地方自治体による計画の実施と運営管理を奨励し、SSAのもとに包括的に計画を監視する役割を担っていた。しかし、第一二次では、「トツプダウンの行政監督と地域運営によるボトムアップの学校監視の両方によって改革を進めること」<sup>25)</sup>が明示され、「地方の状況を十分に考慮する必要があるため、州や地方自治体に多くの権限を与えることは望ましいが、中央政府が明確な目標や方向性を示し、成果についてモニタリングと評価をすることが重要である」とし、さらに成果を示した州には補助金を出すなど、中央政府は全国的な教育行政における関与を強化したといえよう。

さらに、第一二次では「ガバナンス」を含む「アクセス」「公正」「質」の四つの戦略が設定された。初等教育の普及においては就学率の向上のみではなく、多面的な戦略による出席率の向上とドロップアウトの問題解決がめざされた。これらはとくに後期初等教育段階（一一～一四歳）において、男子より女子の方に顕著にみられる問題であるとされている。教育の質の向上のために学習成果が重視され、施設設備の拡充とともに教員の現職教育の充実や教授学習課程の改良が行われることとなった。女子や女性は、「アクセス」や「公正」に関して、これまでと同様に指定カー

ストや指定部族とともに配慮すべき対象とされ、「アクセス」を可能にするための奨学金制度の整備や女子寮やトイレなどの施設設備の改善が行われることとなった。また、女子の子守の負担を減らし、初等教育への就学をスムーズにするために就学前教育の拡充が重視されている。

教育段階別にみると第一二次では、第一次に引き続き、職業教育を含む中等教育が重視されている。二〇〇九年には、五年間で前期中等教育(第九、一〇学年)の粗就学率を五二%から七五%にまで引き上げることが目標とした「国家中等教育計画 (Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan 以下RMSA)」が開始された。中等教育段階における女子教育の改善については、すでに二〇〇八年に「中等教育への女子のインセンティブ (Incentives to Girls for Secondary Education)」計画が始められているが、これは第一二次計画中には職業教育や特別支援教育とともにRMSAに包括的に取り込まれる予定である。成人教育についても女性に焦点を当てた計画が行われている。二〇〇九年に始められた「識字インド (Sakshar Bharat)」では、二〇一二年までに識字率を八〇%に、男女格差を一〇%以内にするのが目標とされ、一五歳以上の七〇〇万人が対象とされた。このうち六〇〇万人が女性を対象とされている。第一二次においては目標達成が二〇一七年までに延長されている。成人識字に関しては、一九八八年にノンフォーマル教育の推進とともに「国家識字ミッション計画 (National Literacy Mission Programme)」が開始され、八〇〇〇万人の識字者の開発を目標として進められていたが、この計画は第一〇次計画中にすでにうまくいかなかった。このため、第一二次では識字を再定義し、基本的な読み書きの能力の習得から生涯学習としてのパラダイムシフトを行うべきであるとされている。基本的な読み書きの能力を生涯学習の基盤と位置づけ、機能的識字能力、職業教育、体と情緒の発達、芸術・文化・スポーツおよびレクリエーションを含む全タイプの学習ニーズを満たす機会が提供され、公正なアクセスが促されるべきであることが述べられている。そして、系統的な生涯学習を促進するためフォーマル・ノンフォーマル教育を統合することが必要であり、さらに、共通の枠組みを確立して学習成果を確認するためにも包括的な立法が必要であると述べられている。

### 三、おわりに

本稿では、取組の主体や中央政府の役割の変化に着目して、五カ年計画におけるインドの女子・女性教育推進の取組の変遷を分析することで、インドの女子・女性教育の特質を明らかにすることを試みた。まず、インドでは独立直後から中央政府が女子教育の推進に積極的に取組んできたことが特質として挙げられる。開発への女性の参加と統合をめざす「開発と女性」の視点において、開発途上国における女子・女性教育の重要性が国際的に認識されてきたのは一九七〇年以降であるとされるが、インドでこのような早い時期から、男性と同等に社会に進出するための教育機会が必要であるとの認識をもって、女子・女性教育推進のための具体的な取組がなされたことは注目すべきことである。

次に、フォーマル、ノンフォーマル教育の双方において、中央政府と州政府、パンチャヤット・ラージや市民団体、国際機関や海外NGO、民間セクターのそれぞれの関与による多様な取組が州や地域の実態に即して行われてきたことである。そしてこの主体は変化し、重層的に関与してきた。一九七〇年代後半に中央政府によって、フォーマル教育の補足のために導入されたノンフォーマル教育は、民間団体のイニシアティブを期待され、その後、各地方でパンチャヤット・ラージと民間セクターや市民団体の協力のもと展開されてきた。一九八〇年代後半に導入された海外NGOの多くは、パンチャヤット・ラージや村落教育委員会における住民参加を重視して、フォーマルとノンフォーマル教育の両方で支援活動を行ってきた。このため、現在の教育行政や学校管理においても様々な主体による重層的な構造がみられるが、これらは、必ずしもうまく機能しているとは限らない。例えば、西ベンガル州のあるKGBV（六〜八学年）は、州政府の依頼により既存の私立学校が敷地内に設立したものであった。<sup>30</sup>土地と建物は民間のものであるが、KGBVを建てることによって国から学校へ助成金が支給されていた。寮母や料理人の給料や朝食と夕食代などの寮の経費は国から、授業料と昼食代は州から支払われていた。第一〜二学年までの私立学校である



が、第一、八学年までの教師は公務員として給料も州から支給されているなど、学校の資金・消費収支は非常に複雑であった。そして、KGBVの生徒が既存の生徒に加わって授業を受けるため、教室の生徒数は一〇〇人を超え、生徒は三人がけの椅子に五人で座る、あるいは机と椅子がないなど、学習には窮屈な姿勢で授業を受けていた。教師によると「教えられる限界を超えている」ということであった。中央政府、州政府、パンチャーヤット・ラージを通じて、計画実施団体への趣旨や枠組の伝達やモニタリング、評価の体制が強化されるべきであろう。

最後に中央政府の役割の変化が挙げられる。もともと高等教育を除く教育行政に関しては州政府に任されていた。しかし、一九九〇年以降、EFA世界会議の影響を受けて、初等教育の完全普及を教育計画における最優先事項としてからは、中央政府がこれまでの取組をSSAのもとに包括し、州と協力して大きな主導権を握ることとなった。二〇〇二年に憲法が改正され、二〇一〇年にRTE法が施行されたことで初等教育の完全普及が法的根拠の下に国の責任となり、現在では、中央政府の役割がさらに大きくなっている。初等教育段階の粗就学率が一〇〇%を超えた現在、就学や進学が困難な女子の多くは、指定カースト、指定部族、マイノリティ、貧困線以下の家族に属するなどの重層的な問題のもとにある。さらに、出席率や進学率には男女の格差があり、学校教育における質や、生涯学習体系における女子・女性教育についても改善の余地がある。

現在の複雑なシステムと多様な価値観の中で、女子・女性のニーズに応えた質の高い教育開発を進めていくために、中央政府がどのようにリーダーシップをとって進めていくのか、今後とも注意深く見ていきたい。

## 注

- (1) インドでは、教育を国家の開発計画である五カ年計画に組み入れて発展を図ってきた。一九五一年に第一次五カ年計画が開始されてから、災害による国内の混乱や政権交代で開始が遅れたり中断されたりすることもあったが、ほぼ五年ごとに計画が出され、現在では第一二次五カ年計画(二〇一七～二〇二一)が行われている。

- (2) ヒンディー語でサルヴァは万人、シクシャは教育、アビヤーンは計画を意味する。SSAは、二〇一〇年までに六歳から一四歳までの初等教育段階の全ての子どもが八年間就学し、かつ修了することをめざすものであった。実際には目標は達成できず、二〇一五年までに延長されて計画が横行されている。
- (3) 識字率は第一〇次五カ年計画および二〇一一年のセンサスのデータを参照、粗就学率は Ministry of Human Resource Development “Educational Statistics at a Grance 2005-06” および “Educational Statistics at a Grance 2010-11” を参照した。男性の識字率に関しては二五・〇%（一九六一年）〜八二・一%（二〇一一年）、一〜八学年までの粗就学率は四六・四%（一九五一年）〜一〇四・九%（二〇一一年）となっている。
- (4) 例えば、穂積智夫「女子の社会参加と開発」斎藤千宏編著『NGOが変える南アジア』コモンズ、一九九八年、二二五〜二五九頁。岡田亜弥「インドにおける女子教育の推進と課題―ウツタル・プラデシ州の事例を中心に―」『発展途上国の女子教育と社会経済開発に関する研究』（平成一一年度〜平成二二年度科学研究費補助金（基盤研究（A）（2）研究成果報告書） 研究代表者：佐藤尚子、二〇〇一年、二四九〜二七三頁など）。
- (5) 例えば、V.B.Korishetti, “Female Education : a Study of Rural India”, Cosmo Publications, 2003, pp.75-79. Mujibul Hasan Siddiqui, “Women Education : a Research Approach” APH Publishing Corporation, 2010, pp.81-85. Radha Dua, “Women Education : Issues & Concerns”, APH Publishing Corporation, 2010, pp.25-49, など。
- (6) 第一次から第三次までの教育費支出は三・八倍、第五次から第七次までの支出は九・三倍に伸びているのに比べて、第三次から第五次までは一・五倍の伸びにとどまっている。
- (7) 第五次計画書は報告書全体の枚数も減っているが、教育の項目も他の年の計画に比べて一〇分の一ほどのページ数となっている。
- (8) Fourth Five Year Plan, 1611.  
<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/4th/4thindex.html> (2014/11/11アクセス)
- (9) インド憲法に基づき、州や地方ごとに指定されたカーストおよび部族の総称。
- (10) 女性の職業訓練校への就学を促すため学校の設立やカリキュラムの整備等が必要とされた。
- (11) ヒンディー語でシクシャは教育、カルミは先生の意味である。一九八七年からラジャスタン州で行われたスウェー

デンの支援によるプロジェクトで、教員の欠勤の問題を解決するための計画であり、地域社会の協力を得てシキヤ・カルミと呼ばれる代替教員が授業を担当した。

- (12) 一九九二年の憲法改正で、教育行政におけるパンチャヤーット・ラージの役割が強化され、教育行政においては、高等教育を除くすべての教育の管理の権限をもつこととなった。

- (13) 授業料と基本的な教科書代、寮と図書館の使用料が女子については無償とする計画である。

- (14) Tenth five year plan, 22.67.

<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/10th/10defaultchap.htm> (2014/11/1アクセス)

- (15) Tenth five year plan, 22.69.

- (16) 世界銀行、欧州委員会、イギリスとオランダの国際開発省、ユニセフによる支援を受け、一九九四年に導入された郡初等教育計画は、ノンフォーマル教育も含めた初等教育普及のための包括的な教育改革である。女性の識字率が全国平均より低い県を対象とし、対象地方（州、県）の申請によって、計画の八五％の費用を中央政府、残り一五％は州政府が負担する。

- (17) オランダの支援を受けて一九八九年に五州で始められたマヒラ・サマキヤ（女性・平等）は、農村地域の社会的・経済的に取り残された女性を対象とした、女性の教育とエンパワーメントを促進するために作られたプログラムである。

- (18) Tenth five year plan, 22.46.

- (19) Tenth five year plan, 22.43.

- (20) Tenth five year plan, 22.73.

- (21) マハトマ・ガンディー夫人の名前を冠した女学校。スワンタントラはジェンダーモデル、ヴィディヤラヤは学校を意味する。指定カーストや指定部族や後進カースト、マイノリティおよび貧困線以下の家族に所属する、就学困難な地域の女子のための全寮制の教育機関。二〇〇四年にはKGBV（カストルバ・ガンディー・バリカ・ヴィディヤラヤ）として推進され、二〇一四年現在インド国内で三五六九校が運営されている。

- (22) 初等レベルでの女子教育に対して追加支援を提供するために二〇〇三〜二〇〇四年に開始された。集落レベルでの

- 女子児童に配慮した学校づくりをめざし、文房具（ノートや石版）やワークブック、制服などの費用援助などを行っている。
- (23) 一九八六年から政府とNGOの協力のもとで行われている成人教育。安価な経費で行う製作作業を通じた識字活動であり、技術の習得のみを目的とするのではなく、簡単な識字や学習の継続、生活を豊かにする教育 (Three Enrichment Education) として、経済的自立や識字、学習の継続をめざして行われている。
- (24) Eleventh five year plan. 1.1.17.  
<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/11th/11defaultchap.htm> (2014/11/1アクセス)
- (25) Twelfth five year plan. Box 21.2.  
<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/12th/12defaultchap.htm> (2014/11/1アクセス)
- (26) Ibid. 21.75.
- (27) 二〇一二年には、学校の施設・設備の不備は子どもたちの教育を受ける権利を侵害しているとして、最高裁で国内の州立、私立のすべての学校へのトイレと飲料水設備の設置が命じられた。
- (28) 一四歳から一八歳までの女子の中等教育への進学を促進するための国家計画。中等教育へ進学する女子のための奨学金の貸与やKGBVの生徒の中等教育への進学の保障などが実施されている。中等教育進学時に女子に三〇〇〇ルピーの奨学金を与え、一八歳で第一〇学年の修了試験に合格すれば返還の必要はないとしている。
- (29) 織田由紀子「ジェンダーと開発 (GAD)」から見た教育―江原裕美編『内発的發展と教育―人間主体の社会変革とNGOの地平―』新評論 二〇〇三年、三二九―三五三頁。
- (30) 筆者は二〇一一年一〇月に西ベンガル州ビルブム県の私立学校内にあるKGBVを訪問し、寮や学校の観察と、校長、教員、寮母、生徒から聞き取り調査を行った。