

インドのRTE法と教員養成政策

—高学歴化は教員の質向上を実現するのか—

西村 史子

はじめに

子どもの無償義務教育に関する権利法（Right of Children to Free and Compulsory Education Act: RTE法）が公布、施行されて10年が経過しようとしている。同法に基づく教育政策は、憲法が6-14歳の子どもに対し保障するインドの義務教育が就学による初等教育（elementary education 第1-8学年 小学校に相当）であることをあらためて示し、徹底した就学義務化を図るもので、私立学校を含み公的に認可され適切な教育を行う学校に子どもたちを無償で就学させようとしている試みである。同時に、保護者が選択する無認可の学校を整理、一掃しようという意図もある。保護者は、近隣の公立学校は物的環境整備が劣悪で、勤務する教員が怠惰で意識が低いこと、教育の質が劣悪である、急速なグローバル化に必要な英語教育などを行わないといった理由から、無償にもかかわらず不信感からこれを避け、授業料を支払ってまで子ども達を無認可の学校で学ばせる傾向にあることが、先行研究で指摘されてきた¹。つまり、私立学校は富裕層対象の認可学校を頂点にして、一番下に低額の授業料を徴収する無認可学校が位置づき、さらにその下に貧困層や従来の被差別カーストを受け入れる無償公立学校がある、といった認識がインド社会に広がっていることが窺える。そして、無知と情報不足から無認可学校に授業料をつぎ込んだ挙句に、結局は上級学校への進学手続きが認められず、義務教育修了資格も得られないまま、子ども達が低学歴、低学力、低い社会達成に止め置かれ、貧困から抜け出せない事態に陥るケースも報告されている。

RTE法は、こういった貧困層を救済し、教育制度の適正化を図るもので、正規の学校教育に子ども達を包摂する強制的な制度を設け、あらためて多様な社会を学校の中で実現しようとしている²。そのためには、まずは公立学校が環境を改善し教育水準を高めなければならない。その条件整備の一つに、教員の質の向上が指摘できる。RTE法は7章38条で構成され、教員に直接関わる規定は第23-28条の6条にわたる。教員には、連邦政府承認の最低資格が求められ、現職の無資格教員には同法施行後5年以内に取得が義務付けられた。服务内容に規則的かつ時間厳守の勤務態度、所定の教育課程の遵守、生徒に応じた適切な教育実践、保護者との定期的な会合等が列挙され、選挙・災害・国勢調査などの公務以外の兼職や家庭教師などの私的教育活動の禁止が規定されている（参考資料参照）。国家レベルの養成制度や資格制度を新たに導入して、教員の一定以上の指導力を保障し向上を図る、教員の職務を明確化し負担を軽減すると同時に、サービスの厳正を求めている点に特徴がある。本報告では、以上のRTE法の規定に基づく教員養成改革について、特に教員資格の学歴要件の引上げや国家試験の導入に着目して、その政策動向を分析し、教員の質向上に関わり生じて

いる課題を指摘する。

1. RTE法による教員養成改革

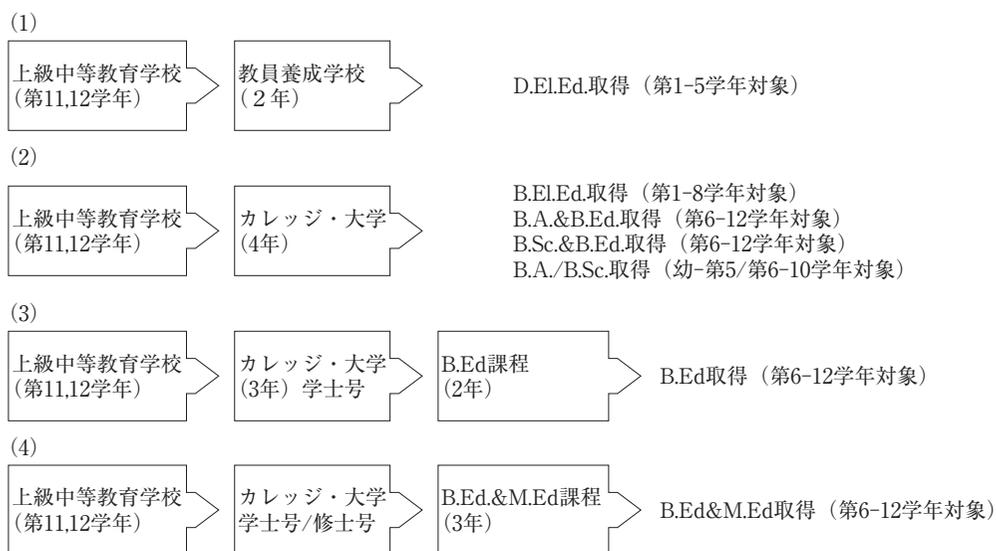
(1) RTE法前史

独立前から連邦レベルでインドの初等教育を担う教員の養成制度は論議され、1943年までに3つの類型が形成されていたという。大学入学許可を得た者 (Matriculate) は2-3年の教員養成課程を受けミドルスクールまでの、大学は卒業しないが別に資格を有する者は2年の養成課程を終えてハイスクールまでの、大学卒業者は1年追加の学部課程教育を経てやはりハイスクールまでの教育に携わることができるようになっていた³。1966年のコタリー委員会 (Kothari Commission, National Education Commission 1964-66) の勧告を経て、1986年の国家教育政策 (NPE: National Policy on Education 1986) の行動計画 (POA: Program of Action) の実施で、ようやく12年間の初等・中等教育を修了した者が初等教員養成課程ないし養成機関への入学を認められ、その修業年限は2年間に統一されることになった。この時、連邦政府により全国に設置されていくのが、DIETである。地区 (district) レベルで、地区教員養成研修所 (District Institutes of Education and Training: DIETs) として置かれた。現在は560ほどあり、教員養成と教員研修を担う他、初等教育普及の様々な活動の推進や支援を行っている。地域の事情に応じ、幼稚園教員の養成課程 (D.E.C.Ed) や教育学士 (B.Ed) の履修課程を運営するDIETもある。他に1200ほどの初等教員養成機関 (Elementary Teacher Education Institutions) がある⁴。

1993年にヤシュパル委員会 (Yashpal Committee, National Advisory Committee 1992-93) は、その報告書 *Learning Without Burden* の中で、カリキュラム編成と教科書の準備は分権的であるべきで、それらの業務に教員の関わりが強まるよう勧告した。また、教員養成のプログラムが不十分で、学校での学習の質を損なっているから、教育学士 (B.Ed) の学位取得課程には、可能ならば幼稚園教育・初等教育・中等教育の専攻を置き、その修業年限は学士課程終了後に1年を追加するか上級中等教育学校 (higher secondary) 卒業後の3, 4年間とするよう求めた。また、履修内容は教育の変化に応じて再編し、履修者が主体的な学び (self-learning) や自立的思考 (independent thinking) を身につけるようにすべき、と強調した⁵。同勧告はRTE法施行後、国家教員養成審議会 (NCTE: National Council of Teacher Education) の2010及び2011年通達、それに修正を加えた2018年の教員資格規定に反映されている (図1)。

ちなみに、インドでは、連邦政府の直轄機関であるNCTEが国家レベルの教員養成の計画と調整を管轄し、多種にわたる教員養成課程の基準ないし標準を定めている。いわゆる、教員養成の教育課程、修業期間、最低限の入学資格や養成担当者の資格等についてである。また、教員養成課程を設置する教育機関の認可も行い、その教育の質保証のための規制や監督の仕組みを整えている。中でも要となるのが、「教員養成のための国家カリキュラム大綱」(NCFTE: National Curriculum Framework for Teacher Education) の作成で、1978年に初めて発表され、その後1986年のNPEの提言を受けて1988年、1998年、2004年、2009年とほぼ10年毎に改訂されている。直近の改訂では、

図1. NCTEによる初等教育担当教員の学歴要件



*B.Ed.取得者は、条件付き（任用後に6ヶ月の研修受講）で第1-5学年可。

出典：NCTE Notification, Aug.2009, Aug.2010, July2011, Nov.2014, June2018より作成。

NCTEとNCERTが協働して編集している。

NCTEは、1973年にその前身が設置され、以前は教員養成の事項に関する中央政府及び州政府の諮問機関で、その事務局（Secretariat）は、NCERTの教員養成局内にあった。その調査研究等の学術的な業績は高い評価を受けていたが、関連諸機関の調整機能を果たしてこなかったとの批判がある。例えば、教員養成の水準維持を保証できず、低水準の教員養成機関の増加を防止できなかったという点などである。そのため、1986年のNPEでは、教員養成の抜本的改革に向け、NCTEの法的位置付けと条件整備が検討され、その結果、1993年にNCTE法が成立、1995年8月17日付けで現在の機関が誕生した。本部事務局はニューデリーに、4つの地方委員会がバンガロール、ボーバル、プバネシュワー、ジャイプールに置かれ、担当区域の養成機関の設置認可等の業務を担っている。同時期に、NCERTの下部組織として各州の教員養成審議会（SCERT: State Council of Educational Research and Training）が設置され、幼稚園や初等教育の教員養成機関への指導助言を行なっている⁶。

(2) RTE法以降の資格整備

NCFTEは2009年の告示、及び数次の改訂を経て、第1-8学年（elementary）を担当する教員の学歴要件や教職課程について次を定めている。①D.El.Ed（Diploma in Elementary Education 2年制）、②B.El.Ed（Bachelor of Elementary Education 4年制）、③B.Ed（Bachelor of Education 2年制 学士号・修士号取得者対象 第6-12学年担当）、④B.A.B.Ed./B.Sc.B.Ed（Bachelor of Arts や Bachelor of Science にB.Ed.を併せたダブルディグリー取得 4年制 第6-12学年担当）、⑤B.

Ed.M.Ed (B.EdとM.Edのダブルデグリー取得 3年制 学士号・修士号取得者対象)、加えて2018年には大学他学部・学科等との授業や施設・設備を共有して養成を行う⑥2つの4年制教職課程(4 Years Integrated Teacher Education Program 幼稚園-5学年あるいは第6-10学年担当 文系(B.A.取得)か理系(B.Sc.取得)の専攻で、希望は入学時に申し出)の設置を認めている。既卒の上級中等教育学校や学士課程の成績は50(45)%以上となっている⁷。

こうして、第6-8学年を担当する教員には、大学学部卒業及び教育学関連の学士号取得がほぼ必須であるが、第1-5学年の教員も、大学教育の中で他学部生と同じキャンパスで養成されることが企図されている。さらに、国公立の初等教育の学校(第1-8学年)に就職するには、後期中等教育中央審議会(CBSE: Central Board of Secondary Education)あるいは州政府が実施する教員適性試験(TET: Teacher Eligibility Test)の受験と合格が必要となる。その上で、各州実施の採用試験・手続きがあって、任用される。②の学歴でも第1-5学年担当として採用されるが、任用後2年以内にNCTE承認の6カ月研修(Bridge Course in Elementary Education)の受講義務がある。

では、現職教員についてはどうか? 最初の2010年には、第1-5学年担当教員には、上記①②に加えてやはりTET合格が必須とされた。第6-8学年には、①+B.A.あるいはB.Sc.、②、③のB.Ed(1年制)のいずれかを充足し、やはりTET合格が必須とされた。しかしながら、各方面からの懇請による3次の改訂で学歴要件は緩和され、現在は、結局、初等教育教員の最低資格は2年制の教員養成学校以上を卒業・修了した者であればよく、あるいは②、③のB.Ed(1年制)、④のいずれかを充足となった。また、現職教員でB.Ed保有者は、TET受験が免除され、NCTEが承認する6ヶ月の特別研修(special program on elementary education)を受講すれば済むことになった⁸。

2. RTE法に基づく教員養成の実態

以上のように、2010年以降に教員の実質的な高学歴化政策が開始されたと言ってよい。義務教育に携わる教員には、徹底した学歴要件と適性試験に合格する力が求められることになった。各地で教員養成課程の新設や増設が進み、D.El.Ed.を取得できる教員養成学校(stand alone 教育系の高等教育機関に分類)は、2010年度に4923校確認されたが2017年度は3691校へと減じる一方、B.El.Ed.やB.Ed.を得られるカレッジは増え、2012年度に1699/18983校だったのが2017年度には2893/25366校となっている(カレッジ数は調査回答数)⁹。

ただし、2011年に開始された教員適性試験については、その合格率が低く、論議を呼んでいる。CTET(Central Teachers Eligibility Test)は、年2回実施され、7年間有効である。これは、CBSEが所管し、各州に運営事務局があり、全国で行われている。この連邦政府の試験では合格率が10%台で推移し、このため公立学校等での新規採用が凍結し、教職志望者が私立学校に流れる傾向が懸念されている。2016年の第10回CTET試験は、9月18日に全国851カ所の会場及び海外の91都市で実施され、851人の会場責任者、1824人の試験監督、527人のCBSE派遣職員がこれに携わったという。試験の合格率は、paperI(第1-5学年担当教員対象)が13.80%、paperII(第6-8学年担当教員対象)が11.12%であった。paperIの申し込みをした232000人のうち、実際には193000人が

受験した。paperIIでは、申し込みが474000人で、受験者は386000人だった¹⁰。直近の2018年12月実施では、第1-5学年担当教員用が17%、第6-8学年が15%の合格率である¹¹。

州実施の教員適性試験については、例えばマハラシュートラ州が2013年に開始している。2013年2月13日以降に教職に就いた者を対象に、2018年7月15日に州TETを実施。10月1日にオンラインで結果発表。州試験審議会（The Maharashtra State Council of Examination: MSCE）の発表によれば、合格率は6%超だった。州内508カ所の会場で約155660人が受験し、9500人が合格した。同審議会事務局長のダトトレヤ・ジャグタップ（Dattatreya Jagtap）は、開始以来、初めて6%を超え、合格者はテストIでは4300人ほど、テストIIでは5000人を越えたと報告している。過去の試験では、概ねその合格率は2-4%台で推移していた。RTE法の改正により、同州は、該当する教員に1年間の猶予を与え、適性試験の合格確認を2019年3月30日まで延長した。これを過ぎて合格証が得られない場合、教員は失職する。2018年以降は同試験に合格していなければ、新規に採用されない。本来、2013年にTETが開始されて、RTE法を厳格に遵守するなら2017年度内に教員は同試験に合格しなければならなかった。しかしながら、同州は年1回のみの実施でままたまならず、期限を過ぎても、TETの合格に至らない教員がいて、州教育局は配慮を余儀なくされたのである¹²。

3. 教員適性試験低い合格率の影響

RTE法の施行後、インドの初等教育学校（第1-8学年）への就学率（GER: Gross Enrollment Ratio）は急速に向上し、特に、第5-8学年は2010年度の85.5%から2015年度には92.81%となった。これは女子の就学率が、83.1%から97.57%に急上昇して押し上げたものである¹³。当然、同法の規定や関連の設置基準に基づき、教員の増員が必要とされているはずである。

UDISEによると、全インドの公立学校（government school）第1-5学年において、2012年度の教員一人当たりの生徒数（以後、S/T比と表記）は28人だったのが、2013年度に26人、2015年度には25人に改善され、2016年度には71%の学校で30人未満が達成されている。ただし、9%を超える学校で50人超である現状は危惧すべきだろう¹⁴。RTE法の効果は認められるが、各州でのTET実施が遅滞、あるいはその低い合格率が続いていることで、①有資格者の教員を雇用できず、それゆえ②30:1のS/T比を達成するための正規教員を補充するのが困難な状況になっている。また、SCやSTなどのマイノリティ集団に属する子どもの多い学校は、特に教員不足は深刻で、かつS/T比は30:1を超える状況にある¹⁵。実際、2016年3月末の状況で、全国の公立学校全体の518万ポストのうち、約90万8千を充足できずに人員不足が生じている。2015年度にも、RTE法の求める欠員10%以下を達成できなかった訳である。これに対し、インド人材開発省学校教育局（Dept. of School Education & Literacy）は、同年度のD.EdやB.Edの課程修了者が636861人（前者が83791人、後者が528149人）もいたと指摘し、迅速な採用方法を工夫すればこれらの人材を活かして欠員問題を緩和できたのではないかと述べている¹⁶。そして、NUEPAは学歴要件の充足→ETE→採用手続き→任用のプロセスが往々にして長期に渡り、煩雑であるゆえに、逆に学位を持ち優秀な人材が教職を忌避するのではないかと懸念している¹⁷。

また、RTE法施行以前に、非常勤を雇用せず正規教員のみで公立学校の運営へと切替えを進めていたマディヤ・プラデーシュ州は、この改革での増員で、教員の給与は減額されている。ビハール州でも同様の改革が進行中であるという¹⁸。教員の高学歴化と能力適性試験を課すことで、教員全体の指導力向上を図ろうとするRTE法の見解は達成されつつあるのかもしれない。しかしながら、受験者の置かれている経済的事情や希望するキャリア形成への配慮を欠くままでは、州の採用手続きやその財政状況及び給与施策によって、最も資質のある教職に相応しい人材を失う危険性のあることも否めないのではないだろうか。

(参考資料)

RTE法第23-28条抜粋

(教員の資格)

第23条 大学等教育機関、中央政府、あるいは告示により定められた最低限の資格を有している者が教員として任命されるものとする。

2 州が適切な教員養成課程を提供できない、あるいは前項に定める最低限の資格を有する教員を十分に供給できない場合、中央政府は、もし必要であると判断するならば、告示により、教員として任命するに必要な最低限の資格要件を緩和するものとする。この期限は、5年を越えないものとし、次のように明記する。

「もし、教員が、本法の施行時に、前項に定める最低限の資格を有しない場合、5年以内に当該最低限の資格を取得するものとする。」

3 教員の勤務に支払われる給与やその諸条件は規定どおりのものとする。

(教員の職務と苦情処理)

第24条 第23条第1項に基づき任命された教員は以下の職務に従事する。すなわち、

- (a) 規則正しく時刻厳守で勤務校を維持する。
 - (b) 第29条第2項に従い、教育課程を運営し完了する。
 - (c) 指定期間内に教育課程を完了する。
 - (d) 各子どもの学習能力を評価し、必要に応じて補習を行う。
 - (e) 保護者と定期的な面談を行い、子どもの出席状況、学習能力、学習の進捗状況、他の関連する情報を伝える。
 - (f) 規定の職務に従事する。
- 2 前項の職務について怠る場合、教員は、適用される服務規則に従い、懲戒処分を受けるものとする。(以下、略)
- 3 教員に苦情が寄せられた場合は、規定の手続きに従い処理するものとする。

(教員一人当たり生徒数)

第25条 本法の施行後6ヶ月以内に、適切な政府と地方当局は、計画に従ったS/T比を各学校で確実に維持するものとする。

2 前項に基づきS/T比を維持するために、学校に配属された教員は、他のいかなる学校や事務局にも勤務させない、あるいは他のいかなる教育以外の目的にも動員しない。ただし、第27条の規定にあるものは例外である。

(教員の補充)

第26条 学校の設立、所有、運営、あるいは実質的な政府や地方当局からの直接・間接的経済支援に関わり、指定された機関は監督下にある学校の教員の欠員については、全体の10%を越えないよう保障する。

(教育以外の目的に教員を従事させることの禁止)

第27条 10年毎の国勢調査、災害救済の業務、地方・国政等の選挙に関わる業務以外の教育以外の目的に教員を動員しないものとする。

(教員の私的謝金の受け取り禁止)

第28条 いかなる教員も私的な謝金や私的な教育活動に関わらないものとする。

出典：“The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009”

https://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/document-reports/RTEAct.pdf

日本語訳については、牛尾直行「インドにおける「無償義務教育に関する子どもの権利法（RTE2009）」と社会的弱者層の教育機会」『広島大学現代インド研究-空間と社会vol.2』広島大学現代インド研究センター 2013年、pp.63-74を参考にした。各条文のタイトル（カッコ内）や項数、S/T比の用語は発表者の加筆である。

表. RTE法に基づく学校教員の配置基準

第1 - 5 学年	第6 - 8 学年
(1) 基本教員数 生徒数 ~ 60人 教員 2人 生徒数 61~ 90人 教員 3人 生徒数 91~ 120人 教員 4人 生徒数121~ 200人 教員 5人	(1) 基本教員数 一教科に担当教員1人を必置。最低限でも、a. 理科及び数学、b. 社会、c. 言語
(2) 加配教員数 生徒数150人超 教員 5人 + 校長 1人 生徒数200人超 S/T比は40 : 1 以下	(2) 加配教員数 35人毎に教員1人以上を配置。 生徒数が100人超の場合、常勤の校長と、非常勤のa. 美術教育、b. 保健体育教育、c. 技術家庭教育担当の講師を必置。

出典：Gov. of India, “Right to Education Act Norms,”

<http://www.educationportal.mp.gov.in/RTE/Public/Norm.pdf>

(註)

- 1 小野優貴 『インドの無認可学校研究—公教育を支える「影の制度」』 2014年, 東信堂.
- 2 NCTE, “Minimum Qualifications of Teachers,” (Notifications) , pp.3-4.
<http://www.ncte.gov.in/Website/MinimumQualifications.aspx> (2019年5月10日閲覧)
- 3 NCTE, *Policy Perspectives in Teacher Education: Critique and Documentation*, New Delhi: NCTE, p.14.
- 4 Yadav, S.K. .2012. “Pre-service Elementary Teacher Education Curriculum in Different States in India: A Status Study,” *Indian Educational Review* 50 (1) , pp.7-18 , 赤井ひさ子「インドの初等教員養成：質的検討の試み」『国際教育協力論集』第19巻第1号教育開発国際協力センター 2006, pp.89-100.
- 5 Yadav,S.K.,2011. *National Study on Ten Year School Curriculum Implementation*, NCERT, New Delhi, pp.9-10.
- 6 NCERT, 2011. *Leading the Change...: 50 Years of NCERT*, pp.55-59.
http://www.ncert.nic.in/oth_anoun/leading_the_change.pdf (2018年9月3日閲覧)
- 7 NCTE Notification, 2010,2011,2014,2018.
- 8 NCTE Notification, 2010,2018.
<https://ncte.gov.in/Website/MinimumQualifications.aspx> (2018年9月20日閲覧)
- 9 MHRD, *All India Survey on Higher Education*.2011,2013,2018 T4a,T9.
- 10 DNA: Daily News & Analysis Nov.8 2016. “CBSE declares Teacher Eligibility Test results, poor pass percentage,” <https://www.dnaindia.com/academy/report-cbse-declares-teacher-eligibility-test-results-poor-pass-percentage-2271158> (2018年10月8日閲覧)

- ¹¹ The Times of India, Jan.5,2019
<https://timesofindia.indiatimes.com> (2019年5月17日閲覧)
- ¹² The Times of India, Aug.24,25,29, Oct.04,2018
<https://timesofindia.indiatimes.com> (2018年12月10日閲覧)
- ¹³ MHRD, *Education Statistics at a Glance 2011-18* T18, 2018 T40.
- ¹⁴ NUEPA, *School Education in India: U-DISE FLASH STATISTICS 2016-17*, 2018,
NUEPA, *Elementary Education in India: Trends 2005-06 to 2015-16*, 2016.
- ¹⁵ RTE Education Forum, *Status of Implementation of the Right of the Children to Free and Compulsory Education, 2009: Year Five(2014-15)*, 2015, p.52.
- ¹⁶ MHRD, *op.cit.*, 2018, pp.iv-v
- ¹⁷ NUEPA, *Teachers in the Indian Education System: How we manage the teacher work force in India*, New Delhi:
NUEPA, pp.71-83.
- ¹⁸ RTE Education Forum, *op.cit.*, p.51.

(参考文献)

- NCTE, 2009. *National Curriculum Framework for Teacher Education: Towards Preparing Professional and Humane Teacher*, New Delhi: NCTE.
- Jena, Prajnya P., 2015. "Elementary Pre-service Teacher Education Programme in the Context of National Curriculum Framework-2005: A Study in Delhi," *Indian Educational Review* 53 (1) , pp.52-65.
- Witty, G., 2006. "Education Research and Education Policy Making: Is Conflict Inevitable?" *British Educational Research Journal* 32 (2) , pp.159-176.
- 赤井ひさ子「インドの初等教員養成：1960年代までの養成政策への一考察」『アジア教育史研究』第1号 2007年, pp.15-34.
- 押川文字・南出和余編著『「学校化」に向かう南アジア』 2016年, 昭和堂.