

バングラデシュにおける無償の就学前教育政策の
構造的特徴と課題

論文要約

門松 愛

乳幼児のケアと教育は、ダカール行動枠組みを契機に貧困削減に貢献する領域として国際的な注目を集めた。そのなかで、教育分野においては就学前教育に関する政策が各国で進められている。しかし、2017年時点で、就学前教育の粗就学率は世界でも50.36%であり、普及状況はまだ十分ではない。そして、普及の格差も初等教育と比較して大きい状況にある。この要因として指摘されていることの1つが受益者の費用負担であり、これに対して政府がとれる対策の1つが無償化である。しかし、世界的に就学前教育を無償としている国は70か国・地域（2017年）に留まる。この理由として、就学前教育の領域は、もともと子育てと関わる私事的な領域であること、これにともない、私立機関の存在感が目立つこと、またカリキュラム類型が多様であり、その質によっては期待される効果が生まれにくいことなどが挙げられる。すなわち、就学前教育の無償化では、公的サービスとして私事的領域への国家の介入をどの程度まで許すのか、限られた費用のなかで公立や私立など、どのような機関を優先して無償化すべきなのか、当該社会の価値観に合わせてどのようなカリキュラムを選択し、質を担保すべきなのかが問題となり、無償化は容易ではない。特に、財政的に困難な状況にある途上国においては、どのように公私の分担をし、就学前教育の普及を進めていくべきなのか、その時、当該社会の状況に合わせて無償であることにどれほどの意義があるのかという問いに答えていく必要がある。

本研究で対象とするバングラデシュは、後発開発途上国でありながら就学前教育を無償とした数少ない国の1つである。さらに、同国は、就学前教育の学校教育制度への導入と無償化を同時におこなっているという特徴をもつ。公私の分担という点でも、伝統的に私立機関やNGOが就学前教育を提供してきていることに加えて、政府とNGOの協働が進んでいる。一方で、当該社会の状況として、これらの私立機関やNGOの状況は非常に多様であり、特に有償である私立機関と無償である公立機関とでは就学前教育の方法が異なっている。財政的に厳しい状況にあると考えられる途上国において、無償の就学前教育政策はどのような特徴をもち、多様な就学前教育があるなかで、無償の就学前教育は人びとや社会にどのように受け止められているのだろうか。そして、普及や平等性という点にいかに関与し得るのだろうか。このような問題関心に基づき、本研究は、バングラデシュにおける無償の就学前教育政策の構造的特徴を明示し、当該社会の文脈のなかで無償であ

ることの意義と限界を明らかにすることを目的とした。そのために、①同国で制度化と無償化を同時におこなうことを可能とした社会的状況と政策内容、②無償の就学前教育が有する質的課題、③就学前教育市場全体における無償の就学前教育の相対的な位置、④人びとの教育選択に無償であることが与える影響という4つの課題を検討し、得られた結果から、無償の就学前教育政策の構造的特徴と、当該社会において無償であることの意義及び限界を考察した。

本論文の構成は、大きくは次の通りである。第1章では理論的枠組みとして、諸外国の無償の就学前教育政策から分析枠組みを提示し、第2章からは、バングラデシュの事例検討をおこなった。第2章及び第3章では制度面として、同国における無償の就学前教育政策の展開と制度的現状を整理した。第4章から第6章では、実態面として、学校現場の認識及び実態や、人びとの価値観との整合性を検討した。そして、終章において、それまでの議論を総括し、無償の就学前教育政策の構造的特徴と意義及び限界を考察した。

第1章では、教育の無償化と就学前教育の無償化に関する国際的な議論や諸外国の政策を検討し、諸外国の無償の就学前教育政策を、①公私を問わず、基準の条件なく無償にするアプローチ、②公私は問わないが、無償（補助金）の条件として基準を設けるアプローチ、③公立のみを無償とするアプローチに大別した。そのうえで、マグナソンら（2018）の示す保育政策のトライアングルに基づき、費用、アクセス、質の3点から就学前教育政策の構造を捉える枠組みを提示した。

第2章では、バングラデシュ政府による無償の就学前教育政策の展開を明らかにし、無償の就学前教育政策の特徴を検討した。2010年の国家教育政策における就学前教育の導入決定の際には、初等学校の1クラスとして導入するからには無償であるといういわば暗黙の了解のうえで無償となっており、初等学校型での普及が明示されていた。そして、無償の就学前教育政策の決定前から、初等学校内に幼児クラスが草の根的に存在しており、初等学校型の就学前教育の普及の土台ができていたこと、政策展開の背景として、NGOやUNICEFとの協働があったことから、無償の就学前教育の制度化をおこなう土台があったことが分かった。

第3章では、同国における無償の就学前教育政策の財政構造を検討した後、政策展開後の普及状況を統計データから明らかにした。財政構造として、初等大衆教育省の予算規模からみると、第三次初等教育開発計画において就学前教育は、

3 番目の予算規模であった。しかし、就学前教育に関する予算の内容は教員給与がほとんどであり、インフラ整備や質向上のための予算はわずかであることが明らかとなった。続いて、政策導入後の普及状況として、ほぼ全ての公立学校に就学前教室が導入されアクセスの機会は格段に増したが、一定程度増加した 2013 年以降の公立学校での就学前教育就学者数はおおむね横ばいであり、その他の学校種が就学者数の増加に貢献していた。そして、質的側面については、就学前教育の予算のほとんどを教員給与が占めているにも関わらず、教員養成を受けた教員数は十分ではないなど、就学前教育の教室の用意は簡単であった一方で、質的な充足度は不十分である一面が明らかとなった。

第 4 章では、無償の就学前教育を提供している公立の学校現場の実態を明らかにした。国際的に子どもへの効果が高いとされている「遊びを通した学び」「子ども中心」という理念・方法が、バングラデシュ政府の示すナショナルカリキュラムや質基準においてもみられる。そして、学校現場の実践では、床にマットを敷くなどの環境構成や遊び的实践において就学前教育的特徴がみられたが、遊びを通した学びはゲーム的で楽しい方法として捉えられるに留まり、教育方法や教室環境で公立学校間での格差がある状況が確認できた。この背景として、第 3 章でも確認したように教室環境の整備や必要な教材に関する予算措置が十分ではないことがあると考えられる。また、人びとの認識では、公立学校での教室環境や実践方法は、秩序のない状態として受け止められ、有償の私立機関で見られるような初等教育と同様の教授方法の方が秩序があって良いと受け止められるなど、無償の就学前教育の一部の内容は、人びとの価値観とは合致していない状況があることが確認された。

第 5 章では、無償化の対象ではない NGO 及び私立機関の就学前教育の制度的位置づけと実態を検討し、就学前教育市場の全体像を示した。制度的には、NGO は公立学校の就学前教育を補完する立場にあること、私立機関は公立学校とは異なるストリームとして存在していることから、政府としては最低限 1 つのアクセス可能性の保障を目指すに留まっていることが分かる。NGO とは補完関係にあるものの、政府は原則として NGO の実践への介入や金銭的援助をおこなうことはなく、ナショナルカリキュラムを使用する NGO も 20% 以下に留まるなど、その実態は多様である。私立機関に関しても、非登録でも運営できる現状があるなかでカリ

キュラムの独自性がみられ、初等教育的な実践が多いことが指摘できた。そして、NGO、私立機関のいずれに対しても政府による質的統制は機能しておらず、質的な不平等を内包した就学前教育市場となっていた。なかでも、教員の学歴、教員養成制度、教室環境、指導法という点で、無償の公立学校の方が、NGOや私立機関よりも質的に優れている場合があることが指摘できた。

第6章では、人びとの教育選択として、学校選択の理由、通学させていない理由について分析することによって、無償であることが人びとの選択に与える影響を検討した。結果として指摘できたことは次の3点である。まず、人びとの学校選択の理由では、通学距離、教員の良さ、教育的な基盤などが主要な理由となっており、無償であることは最も多い選択理由ではなかった。次に、通学させていない保護者の理由は、幼すぎるため通学に不安がある、認知的に未発達なので学校に行くのは早いといった子どもの発達・能力と学校との不適合が最も多く、次いで、保護者の役割、学校環境への不信であり、通学しないという選択に対して無償であることは通学への促進力をもつ可能性は低いことを指摘した。最後に、公立学校種のみ無償であることで、教育選択において、就学前教育自体ではなく、学校種へのスティグマの影響を受けて有償の私立学校を選択する場合があること、これに関連して、有償であれば質が良いという考えから、私立学校の初等教育的な方法の方が評価されてしまい、就学前教育への人びとの質認識を形成する困難さが生じることを指摘した。

終章では、本稿全体の結果から、4つの研究課題の整理をおこなうことで無償の就学前教育政策の構造的特徴を費用、アクセス、質の観点から明示し、当該社会の文脈からみた無償であることの意義と限界を考察した。①同国で制度化と無償化を同時におこなうことを可能とした社会的状況と政策内容については、土台としての幼児クラス、NGOやUNICEFとの協働、初等学校型で教員給与に重点化した予算編成という点を指摘した。②無償の就学前教育が有する質的課題では、コア教材のうちのワークブックはほとんど全ての公立学校で確認された一方で、環境整備に関する格差や社会的な認識から、遊びを通した学びの実現にはまだ困難があり、教員の自助努力と素質に任された質の向上となっていることを示した。③就学前教育市場全体における無償の就学前教育の相対的な位置では、国際的な潮流に則れば、無償の就学前教育の方が私立機関やNGOよりも質的に優れている場合が

ある一方で、社会的には無償の就学前教育よりも有償の就学前教育の方法が優れているとされたり、有償の私立学校への評価の方が高かったりする質的ねじれの構造があることをまとめた。④人びとの教育選択に無償であることが与える影響という点では、上述の第6章での結果について整理した。そのうえで、無償の就学前教育政策の構造的特徴として、費用面では、初等学校型の普及形態であり、教員に焦点化した費用構造であること、アクセス面では、NGOや私立機関を活用して、最低限1つのアクセス可能性の保障が目指される構造であること、質に関しては、順守義務のない基準があるが自助努力に任せられ、無償の就学前教育の内容と社会認識との間にねじれのある構造となっていることを示した。以上から、同国の無償の就学前教育政策の構造的特徴として、政府の費用負担と就学前教育市場全体への介入を小さく留めた構造となっていることを指摘した。

これらの結果をふまえたうえで、無償の就学前教育政策の意義として、バングラデシュにおいては、無償の就学前教育の導入によって、就学前教育の粗就学率が17.65%（2000年）から40.82%（2018年）まで増加しており、無償の就学前教育には、就学前教育の普及という点で大きな意義があったことを示した。平等性という点でも、社会経済階層に関わらず、「少なくとも1つの就学前教育へのアクセス機会がある」という平等性は向上したと捉えることができる。また、就学前教育は重要であるという認識を人びとがもつという点でも意義があったと言えることを指摘した。さらに、同国の公立学校では、遊び的な実践を取り入れつつあることや環境構成など、幼い子どもに配慮した実践が意識されていることも注目される。先進国の水準と比較すれば質的に不十分な点は多々あるが、途上国における就学前教育普及の事例のなかでも先進的で示唆に富む例として、同国は位置づくと言える。

ただし、さらなる普及やさらなる平等性ということを考えると、無償であることに関連して生じるスティグマや無償であっても乗り越えることのできない育児観という壁があることが限界点として指摘できた。

まず、無償ということに対するスティグマが、無償の公立学校ではなく有償の私立学校に通うという選択や私立学校に通えるようになるまで通学しないという選択に結び付いてしまう場合があることが指摘できる。同国では貧困層でも私立学校に通える社会状況があるなかで、このような無償に対するスティグマは、よ

り不利な状況にある子どもがわざわざお金を払って不利な状況にある就学前教育を受けるといふことや適切な年齢で就学前教育を受けられないといふことを招きかねない。これは、アクセスした結果としての平等性や適齢期での普及といふ点で懸念される点であり、無償であることに関連して生じる限界であるといえるだろう。さらに、このような無償に対するスティグマは、保護者や教員の就学前教育に対する価値観において、就学前教育らしい実践が評価されないといふことにつながっていた。この価値観のもとで有償という理由で選択される私立学校が初等教育的な教育方法を変えていく必要性はなく、幼い子どもに適した教室環境といった最低限の質さえも担保されないままになってしまうことが想定される。この点も、アクセスした結果としての平等性といふ点で懸念されることである。また、さらなる普及といふ点では、無償であっても乗り越えることのできない壁として、初等学校型であることが人びとの育児観と合致せず、通学しないといふ選択がなされる場合があるといふことを指摘した。

以上、バングラデシュの事例からは、無償であることの意義として、普及や平等性の向上といふことが挙げられる一方で、費用負担を抑えた方策として有効であると考えられる初等学校型での無償の就学前教育政策であっても、人びとの選択といふ点からみると、既存のスティグマや就学前教育の質形成の困難さ、育児観との衝突といふ点では限界が生じることが明らかとなった。

<参考文献>

キャサリン・マグナソン&ジェーン・ウォルドフォーゲル「第9章 アメリカ 低所得の子どもに対する質の高い幼児教育と保育の提供」ルドヴィクァ・ガンバロ、キティ・スチュワート、ジェーン・ウォルドフォーゲル編、山野良一・中西さやか監訳『保育政策の国際比較—子どもの貧困・不平等に世界の保育はどう向き合っているか』明石書店、2018年、249-278頁。