

南アジアにおける就学前の保育と教育（ECCE）プログラムの展開

—政府、NGO、民間によるイニシアチブの検討—

杉本 均 ・ 小原 優貴 ・ 門松 愛

はじめに

就学前の保育と教育（Early Childhood Care and Education、以下 ECCE）¹は子どもの身体的・情緒的・認知的発達にとってきわめて重要な意味を持つ時期のプログラムであるが、多くは義務教育や無償教育の枠外にあり、正規教育体系の外縁とされている。多くの国では国家の統制がゆるく、よく言えば自由で多様な、悪く言えば体系性がなく、質の保証も定かではないプログラムや機関が乱立しており、十分な統制や管理もなく、施設の基準やスタッフの資格要件も整備されていない場合が多い。日本における ECCE が、これまで厚生労働省の管轄する保育所と文部科学省の管轄する幼稚園の二元的行政のもとにあり、異なる養育理念やカリキュラムや収容年齢によって分離されてきたことは周知の事実であるが、それらは日本以外の国々にも多く見られるだけでなく、一般に途上国においてはさらなる多様性と無規制の状態に放置されている場合もある。

1990 年代には、国連子どもの権利条約が結ばれ、子どもの福利への国際的な関与と連携が目指されたが、南アジア諸国もこの条約に加盟もしくは批准している（2008 年現在）。また 1990 年にはそれを受けて「子どものための世界サミット」がニューヨークで開かれ、南アジアの国々も参加している。2000 年のダカール世界教育フォーラムにおける「ダカール行動枠組み」では EFA（Education for All）のための 6 つの目標の第一に「最も恵まれない環境にある子どもたちに特別に配慮した総合的な ECCE の拡大および改善」が掲げられた。

それ以後、今日まで大きな影響力を持つ 2 つの報告がシリーズで発行されている。1 つは経済協力開発機構（OECD）の「幼児教育・保育のための政策原理—力強い人生の始まり 1～3」（Starting Strong I～III）（2001～2012 年）であり、もう 1 つはユネスコ（UNESCO）の「EFA グローバル・モニタリングレポート（EFA Global Monitoring Report）」（2009～2012 年）である。ECCE についての国際的な関心は、普及率を中心とした量の追求から、子どもたちの健康や学びといったアウトカムに影響を与える質の向上に移りつつある。このなかで OECD 報告書は、「幼児教育・保育（ECEC）」の質の目標として、スタッフの専門職化、両親および地域社会の参加、学習アウトカムへの関心、ガバナンスにおけるより統合されたサービスなどをあげている²。これらは ECCE が十分に普及した先進国の視点であるが、インプット（施設、費用、教材・遊具、サービス時間など）の問題が依然深刻な途上国にとっても、当然無視できない目標である。

一方、「EFA グローバル・モニタリングレポート」（2001～2011 各年）³では、2015 年に向

けての EFA の目標への進捗を評価している。EFA は6つの目標のうちの最初に ECCE の普遍化を掲げている。この時期の保育・教育はまだ義務的・中核的プログラムとはみなされないで、経済的・社会的なアクセスの格差が最も放置されやすく、国際的および国内的な参加率の格差が顕著であると指摘されている。とくにサハラ以南のアフリカや南アジアにおいて、子どもの栄養失調や病気に対する対策の遅れは、初等教育の普及の進捗を妨げている、としている。

表1 ECCE に関する世界統計

	5歳未満の乳児死亡率(‰)(2005-10)	就学前教育参加率(%)2008	同左男女比(女/男)2008
東アジア・大洋州	31	48	1.01
中央アジア	52	29	1.02
南および西アジア	82	42	1.00
アラブ諸国	50	19	0.92
サハラ以南アフリカ	149	17	0.99
中南米	28	68	1.00
北米および西ヨーロッパ	6	80	1.00
中部および東ヨーロッパ	19	66	0.98

出所：UNESCO, *EFA Global Monitoring Report*, 2011, p.29.

報告によれば、5歳未満の乳児死亡者数は、南アジアが全世界の3分の1、サハラ以南のアフリカが4分の1を占めている。就学前教育への参加率では南および西アジア諸国は42%で、アラブ諸国の19%、サハラ以南アフリカの17%に比べれば、世界で最も低い地域ではない。1999年からの増加率は96%でほぼ倍増している。しかしインドの3歳から5歳までの就学前教育への参加率は41%に対して、バングラデシュは13%と大きな差がある。5歳未満の乳児の死亡率はバングラデシュで45‰に対して、インドは55‰で、5歳未満で死亡する子どもの数が世界で最も多い国である（2008年時点で183万人）⁴。以上のようにインドとバングラデシュは深刻な乳幼児・児童の問題をかかえる国であるが、就学前教育や乳幼児ケアにおいてその問題の側面と度合いは同じではなく、また政策的なアプローチにもコントラストが見られる。そこで本論はこれら両国をとりあげ、その実態を明らかにするとともに、両国の共通点と相違点からみえてくる ECCE の問題の性格について考察したい。

インドにおける6歳以下の子どもの数は、1億6,000万人にも及ぶ⁵。インドは3歳未満の子どもの約半数が低体重の状態にあり⁶、政府やNGOなどによって無償の保健・栄養・教育サービスを提供する ECCE 施設の拡大・充実が進められている。インドで ECCE に関わる政府機関は人的資源開発省、女性子ども開発省、各州教育局、都市自治体などである。女性子ども開発省が実施する「子どもの統合的発達サービス（Integrated Child Development Services、以下 ICDS）」は世界最大規模の ECCE プログラムと言われる。各省庁が実施する ECCE プログラムの数は130にもものぼる一方⁷、インドでは近年、私立学校に附属する就学前クラスや民

間組織が運営する就学前学校など、保育料がかかる教育施設が急増している。（第1章参照）

バングラデシュの就学前教育の参加率は UNESCO によると 13%（2010 年）と、南アジア地域平均の 48%（2010 年）と比べてきわめて低い一方で、UNICEF の調査（2005～2007 年）によれば 3～4 歳児への組織的な教育プログラムの参加率は、バングラデシュは都市農村間格差においても、所得階層間格差においても途上国 51 カ国中最も格差の少ない国であった⁸。また、5 歳児以下の栄養不足による低体重児の割合は 41.3%（2007 年、World Bank）ときわめて高く、栄養などの保育の面でも ECCE の拡大が必要とされていると言える。バングラデシュでそれらに関わる機関は、政府機関と非政府機関の 2 つに分かれ、政府機関は、初等大衆教育省、女性子ども省、宗教省の主に 3 つであり⁹、非政府機関として NGO や民間組織があげられる。また、バングラデシュの特徴としてさらに、世界でも有数の NGO 大国であり、他の発展途上国よりもはるかに NGO の影響力が大きいという点があげられる¹⁰。またこの分野において「バングラデシュ乳幼児発達ネットワーク(Bangladesh Early Childhood Development Network、以下 BEN)」という政府と NGO とが所属する包括型ネットワークが存在することが特徴である。（第2章参照）

以下、インドとバングラデシュの ECCE について、まず歴史、現状、課題についての個別の分析をおこなったのち、（1）多様な機関の連携と協働、（2）教育と保育の統合あるいは区分、（3）就学前サービスによる教育格差の是正、という観点から共通点と相違点について分析したい。

（杉本均・小原優貴・門松愛）

第1章 インドにおける就学前の保育と教育

1. インドにおける ECCE 政策の歴史的展開

本節ではまずインドの国家計画である 5 ヵ年計画および ECCE に関連する諸政策の分析を通じて、インドにおける ECCE 政策の歴史的展開について考察することにした。インドにおける ECCE は、第 3 次 5 ヵ年計画（1961～66 年）までは、ボランティア組織や民間セクターの領域に位置づけられるものとみなされていた。しかし、1968 年に「教育に関する国会議員委員会¹¹」が就学前教育における政府の積極的関与の必要性を主張し、第 4 次 5 ヵ年計画（1969～1974 年）では ECCE が政府の福祉政策に取り入れられることとなった¹²。続く、第 5 次 5 ヵ年計画（1974～1979 年）では乳幼児に加え妊産婦の健康を保つことの重要性や教育の重要性が確認され、1975 年には、乳幼児に対する保健・栄養・教育プログラムと母親に対する栄養・教育サービスを含む包括的な ECCE プログラムとして、「子どもの統合的発達サービス（ICDS）」がパイロットベースで実施された。

第 6 次 5 ヵ年計画（1980～1985 年）では、ECCE（とりわけ教育を受ける第一世代に対する ECCE）が初等教育の普遍化を実現する上で重要な戦略であることが強調された。そして、1982 年には、初等学校の子どものドロップアウト率を減少させ、残存率を改善する目的で、「幼児教育政策（Early Childhood Education Scheme）」が導入された。また、1983 年には、「初等教育の普遍化プログラムのもと 3～6 歳の年齢グループの子どもに幼児教育をおこなうボランティア組織に対する支援政策¹³（改訂版）」が施行された。本政策は、政府組織や民間組織が運営する初等学校の近くで就学準備教育をおこなう NGO に対して、連邦政府が資金援助をお

こなうというものであった。この政策は、インドの後進州¹⁴9州のうち、ICDSやNGOなどによって類似形態の活動が展開されていない地域に導入された¹⁵。

第10次5ヵ年計画（2002～2007年）では、すべての子どもの生存や保護、発達を保障するため、保育所を設置する必要性が改めて主張された¹⁶。そして、2006年には「働く母親や病気の母親を持つ子どものための保育所を運営するボランティア組織に対する支援政策（1975年）」と「国家保育所基金（National Crèche Fund）（1994年）」政策を統合した「働く母親のためのラディブ・ガンディー国家保育所政策（Rajiv Gandhi National Crèche Scheme for Working Mothers）」が導入された。続く第11次5ヵ年計画（2007～2012年）では、ECCEの重要性がさらに強調され、2010年に施行された「無償義務教育に関する子どもの権利法（2009年）」では、ECCEの無償提供に関する文言が連邦法としてはじめて提示された¹⁷。インドではこの条文の具現化にあたって、子どもの権利保障問題に取り組むNGOの活躍が確認されている。

以上のように、インドのECCEの政策的位置づけは、乳幼児の保護を目的とする福祉政策から教育政策へ、そして人権保護政策へと変遷を遂げながら進展してきた。インドのECCEの特徴は、こうした政府の政策を支える実行部隊として、NGOが積極的な役割を果たしてきた点にある。またもう1つの特徴として、乳幼児の死亡率や栄養失調などの問題が、母親である成人女性の教育問題や初等教育の普遍化とも密接に関わる問題とみなされ、早い段階から包括的なアプローチにもとづくECCEプログラムが取り組まれてきたことがあげられる。

2. インドにおけるECCEの提供主体とプログラムの形態

ECCEへの需要の多様化に応えるため、インドではさまざまな主体によってECCEプログラムが提供されている。以下では、政府、NGO、民間の教育機関が提供するECCEプログラムについて概観する。表2は、これらのECCEプログラムの内容を整理したものである。

ECCEに関する政策とプログラムの実施において最も中心的役割を担っているのは、女性子ども開発省である。インドの各省庁が0～6歳の乳幼児を対象に実施するECCE関連のプロジェクトの数は130にもものぼるとされるが、そのなかでも、女性子ども開発省が実施するICDSは最も歴史があり、インドの0～6歳の乳幼児の4割に相当する約6,500万人を対象とする世界最大規模のECCEプログラムとなっている。ICDSは、農村地域やインドの少数民族、スラムや低開発地域の子どもの社会的弱者層を対象に、健康診断や予防接種を実施したり、栄養サプリメントを支給したりしている。また、会話、読み聞かせ、歌、数の数え方、図画、色あわせ、ゲームなどの遊びを中心としたノンフォーマル就学前教育も提供している。ICDSはすべて無償で提供されている。

ICDSが提供されるアンガンワディ（ヒンディー語で「中庭の施設」を意味する）と称するECCEセンターには、訓練を受けたアンガンワディ・ワーカーが1名と補助員が1名配置されている。アンガンワディのほとんどは政府によって運営されているが、NGOが運営するものも一部ある。

ICDSは、広範囲に及ぶ活動が評価される一方、飲み水やトイレなどの設備が十分整備されていない、支給されるはずの食糧が届かない等の提供者側の問題に加え、支給される栄養サプリメントを適切に摂取しないという受給者側の問題も確認されている¹⁸。また2週間というア

ンガンワディ・ワーカーの訓練期間は短く、サービスの質に影響を及ぼしていることが指摘されている。各地域に展開するアングンワディは、コミュニティの間でその必要性が認識されることで機能を果たすが、連邦政府主導によるプロジェクトであるため、なかなか地域に根付かないことも課題の1つとして取り上げられている¹⁹。以上のように、アングンワディの問題点も指摘されるなか、最高裁判所はインドにおける ICDS の意義を認め、すべての居住地にアングンワディを設置するよう命じている²⁰。

表2 インドにおける ECCE の提供主体とプログラムの概要

政策・プログラム名称	ICDS	ラディブ・ガンディー国家 保育所政策	ECCE プログラム	正規学校附属型 就学前クラス			単独型就学前 プログラム
提供主体	女性子ども 開発省、一部 NGO	NGO	NGO	州教育局・ 都市自治体	被補助 私立学校	無補助 私立学校	民間組織
資金源	女性子ども開 発省、人的資 源開発省、世 界銀行など	女性子ども 開発省	補助金、 寄付金等	おもに州教育 局・都市自治体	おもに州教育 局・都市自治体	保育料	
活動内容	保健・栄養・就学前教育			就学前教育			
年齢	*6 ヶ月～6 歳	***0～6 歳	***0～6 歳	****5～6 歳	N/A	****2～6 歳	****1.5～6 歳
対象	貧困層	貧困層	貧困層	貧困層～ 中間層	貧困層～ 中間層	全階層	全階層
1 日あたりの活動時間	3 時間	8 時間	3 時間 or 8 時間	約 3.5 時間	約 3.5 時間	約 3.5 時間	約 3.5 時間
施設数	*101 万 912	*2 万 2,038	*n.a.	** 5 万 6,575	** 1 万 219	** 4 万 8,578	**9,790
対象人数	*3,500 万 (6 ヶ月～3 歳)、 3,000 万 (3～ 6 歳)、1,450 万 (母親)	*約 77 万	*約 300～ 2,000 万	**232 万 8,128	**84 万 9,127	**394 万 286	**62 万 4,385

出所：*GoI (2008) p. 11、p.16、**National Council of Educational Research and Training, NCERT (2007) p.

102、p.113、***Das (2003)、pp.12-13、をもとに筆者作成。****各地域・各学校によってばらつきがある。

また女性子ども開発省は、社会の自発的な活動を促進するため、ラディブ・ガンディー国家保育所政策（以下、国家保育所政策）のもと、働く母親や病気の母親を持つ子どものために保育所を運営する NGO に対して資金援助をおこなっている。国家保育所政策の実践においては、インド独立以来、社会福祉事業に携わってきた伝統的 NGO が中心的役割を担っている。これ

らの NGO は、乳幼児をケアすることが困難な状況にある母親の負担を軽減するとともに、子どもが適切な保育と教育を受けられるよう、健康診断、予防接種、栄養サプリメントの支給をおこなうほか、ノンフォーマル就学前教育を提供している。

女性子ども開発省が直接支援しない NGO が提供する ECCE プログラムについては、その実態が正確に把握されていないが、政府は約 300 万～2,000 万人の乳幼児がこれらのプログラムに参加していると推計している。NGO はそれぞれの活動場所となる ECCE センター等において、健康診断やノンフォーマル就学前教育などを提供しているのが一般的である。このように、インドでは、ECCE の進展において NGO が重要な役割を果たしてきた。

以上で見てきた政府や NGO の ECCE プログラムは、どちらかというと乳幼児の健康管理や栄養補給を重視したプログラムとなっている。これに対して、幼児に対する教育に力点を置いているのが、既存の初中等学校に附設する「附属型就学前クラス」と、就学前教育に特化し、就学前施設として単独で運営される「単独型就学前施設」である。第 7 次全インド学校教育調査 (All India School Education Survey) によると、「附属型就学前クラス」を持つ正規の学校は約 11 万 5,000 校存在し、そこには約 712 万人の子どもが在籍している。これに対して、「単独型就学前施設」は 9,790 校存在し、約 62 万の子どもが在籍している²¹。

「附属型就学前クラス」は、各州の教育局や都市自治体、地区委員会などが運営する政府系組織に附属するものと、民間組織が運営する私立学校に附属するものがある。さらに私立学校に附属する就学前クラスのなかには、政府からの助成を受ける被補助私立学校に附属するものと、政府からの助成を受けない無補助私立学校に附属するものがある²²。

以上のように、政府は ECCE に関する政策枠組みを形成するとともに、ICDS を通じて社会的弱者層の子どもに対する ECCE プログラムを提供してきた。そして、NGO は特別な配慮を必要とする子どもを対象に ECCE プログラムを提供し、政府を補完する役割を担ってきた。政府や NGO が保育に重点を置く ECCE プログラムを提供してきたのに対して、正規の学校に附属する就学前クラスや民間組織が運営する単独型就学前プログラムは、就学準備教育に重点を置く ECCE プログラムを提供してきた。このように、多様なアクターの関与が認められるなか、インドでは、ECCE プログラムの拡大や質の向上に向けてこれらのアクターが協働する動きが見られる。次節では近年 ECCE において見られる多様なアクター間の協働の実態について検討する²³。

3. ECCE プログラムにおける協働

本節では、大規模な ECCE プログラムを展開・支援してきた国際機関や政府、NGO、またインドの経済成長を背景に急成長する民間の就学前学校グループに着目し、これらがどのようなアクターと協働関係を結び、ECCE の発展を実現しようとしているのかを検討する。これらのプログラムは、インドの貧困層とアッパー・クラスやミドル・クラスを取り巻く ECCE の傾向や課題を提示する重要な事例となっている。

(1) 国際機関と政府と NGO

女性子ども開発省やいくつかの NGO が実施する ICDS は、1991～1997 年の間、世界銀行

が支援してきた ECD²⁴プロジェクトとしては最高額の3億米ドルという資金援助を受けて展開されてきた²⁵。しかし、その内容は健康管理や栄養補給を重視したものであったため、教育的要素が十分ではなかった。こうしたなか、ムンバイ都市自治体は、UNICEF と市民と連携して、「就学前教育の普遍化」を目標として1994年にNGO、Pratham を設立し、寺院や教師の自宅の一部にパールワディ（ヒンディー語で「ゆりかご」を意味する）とよばれる就学前施設で、3～5歳の社会的弱者層の子どもを対象に、教育の質を重視したノンフォーマル就学前教育の提供に努めてきた。Pratham の最終目標は初等教育の普遍化にあり、ノンフォーマル就学前教育の内容は、都市自治体などが運営する初等学校に進学するための準備教育に匹敵するとなっている。

Pratham はNGO としては最大規模のECCE プログラムを提供してきた。しかし、ICDS の普遍化がインドのECCE 政策の明確な目標として掲げられ、インド各地にアングンワディが新設されるようになってからは、パールワディの規模を縮小させ、その教員の一部をアングンワディに配置している²⁶。とは言うものの、Pratham は、パールワディの縮小によって消滅するのではなく、形を変えて、ECCE の進展に寄与している。Pratham は、パールワディの教員の質向上を図るため、教室運営や教材開発に関する独自の教員養成プログラムを開発してきた。こうした教員訓練に関するノウハウを生かし、Pratham は2007年より女性子ども開発省や各州政府と連携して、アングンワディ・ワーカーに対する教員訓練を開始している。またPratham は、独自で開発した教材をアングンワディの子どもに配布し、教材の活用方法に関して保護者にワークショップを開催したり、アングンワディの子どもの学習成果を測るため、言語力や認知力の評価をおこなったりしている²⁷。以上のように、普及の面で政府の役割を補完してきたPratham は、質向上のための支援組織としてその機能を変容させつつある。

Pratham 同様、「移動保育所」は、ECCE を提供するNGO として政府の役割を補完してきた。1969年に設置された移動保育所は、デリー、ムンバイ、プネーなどの都市部を活動拠点として、保護者の雇用場所である建設現場などにパールワディを設置し、これまで約15万人の幼児（3～6歳）を対象にノンフォーマル就学前教育をおこなってきた²⁸。しかし、ICDS の普遍化が強化されるようになって以来、移動保育所は、アングンワディの活性化と機能強化を活動目標に掲げ、アングンワディに地域コミュニティを動員させる取り組みを展開している²⁹。

これらのNGO は、政府のECCE 活動の発展状況にあわせるように、その活動目標を普及から質の向上に転換させ、ECCE の進展を支えている。Pratham や移動保育所の事例は、ECCE 提供主体としてECCE の普及に寄与してきたNGO は、政府によるECCE の普遍化の推進によってその存在意義が消滅するわけではないことを示唆している。

（2）民間の就学前学校グループと教育企業

インドでは近年ECCE に対する関心が急速に高まりつつある。また経済成長を背景に、あらゆる教育段階で私立学校が急速に拡大しているが、ECCE に関しては、教育施設の設置基準が各州教育局などによって明確に規定されておらず、民間組織がより一層参入しやすい領域となっている。これらの理由により、インドでは近年、私立学校に附属する就学前クラスや、民間組織が運営する就学前施設が急増している。なかでも、複数の単独型就学前施設をチェーン

展開する就学前学校グループは、インドの ECCE の普遍化に大きく寄与している。これらの就学前学校グループのなかには、初中等学校の運営に参画し始めたものも見られ、就学前学校グループの実態分析は、インドの ECCE の発展のあり方を捉える上でも参考になると考えられる。

インドで就学前施設をチェーン展開する主な民間の就学前学校グループとしては、Kidzee（2003 年設立、900 校展開）、Euro Kids（1997 年設立、780 校展開）、Apple Kids（2000 年設立、200 校展開）、Shemrock（1989 年設立、100 校展開）、Kangaroo Kids（1997 年設立、80 校展開）、Tree House（2003 年設立、40 校展開）などがあげられる³⁰。これらの多くは都市中間層の子どもを対象としているが、なかには低所得者地域の子どもの対象とするものもある。これらの就学前学校グループのなかでも、Euro Kids は、近年、大手教育企業、Educomp との戦略的パートナーシップを結んでいる。Euro Kids の取り組みは、協働によって実現される ECCE プログラムの実態把握を試みる本研究の趣旨に一致する事例であると言える。そこで、以下では Euro Kids と Educomp の教育分野における活動内容を概観するとともに、両者の協働の実態を明らかにする。

Euro Kids の運営主体である Euro Kids インターナショナルは、デンマークのエグモント・イマジネーションとインドの大手出版会社であるインディアン・エクスプレス・グループの合弁によって設立された西欧諸国の子ども向け書籍を出版する教育企業である。Euro Kids インターナショナルは、その事業を通じてインドの就学前施設が適切な教育設備やカリキュラムが不在のなか運営されている状況を目の当たりにし、国際的水準に匹敵する ECCE プログラムを提供するために Euro Kids を設立した。Euro Kids インターナショナルは、子ども向け書籍の出版事業の経験を生かし、乳幼児の年齢や発達に応じたカリキュラムの開発に取り組み、その成果を Euro Kids での教育実践に活用してきた。

就学前学校グループ間の競争が激化するなか、Euro Kids はインドの大手教育企業、Educomp との提携に踏み切り、グループ学校を 1,000 校に拡大し、ECCE 市場における地位を確固たるものにしていこうと計画している。Educomp は、インドの MBA の最難関校であるインド経営大学（Indian Institute of Management, IIM）の卒業生、シャンタヌ・プラカーシが 1994 年に設立した企業である。Educomp がインドのカリキュラムの内容をモジュール化して開発したデジタル教材は、スマートボードという電子黒板とあわせて用いることにより、学習者の視覚や聴覚にはたらきかけ、学習内容を効率的に伝達する効果をもたらすと評価されている。これらの教材は、教科書の内容の丸暗記というインドの教育現場に見られてきた学習様式に変化をもたらすものとなっている。Educomp は、国内外に展開する約 3 万 2,000 の就学前学校と 2,000 万の学習者や教育者にサービスを提供してきた実績を持ち、インドで最も成長している企業の 1 つとして知られる。

Euro Kids と Educomp は、それぞれが専門的活動を通じて蓄積してきた経験や知識を共有し、子どもの年齢に応じた全人的発達を促す教材開発に取り組んでいる。Euro Kids は初中等学校の運営にも参画しはじめており、Educomp の技術はここでも活用されている。他方、Euro Kids の最大の問題は、質の高い教員を確保することにある。この問題は、Euro Kids のみならず、ECCE に関わるすべての教育機関に共通する課題であると言える。就学前教育に関する正規の教員訓練を受けた教員はインドではきわめて少ない。こうした課題に対応するため、Euro

Kids は独自に教員訓練センターを開設しており、質をとまなう拡大展開の実現を試みている。

4. 課題と展望

本章では、インドの ECCE に関する政策と実践の分析を通じて、政府、NGO、民間のイニシアチブについて検討してきた。インドでは、多様なアクターによって多様な ECCE プログラムが提供されてきた。しかし、乳幼児死亡率や子どもの栄養失調の問題は現在もなお解消されておらず、保育に関しては普及面での問題が依然として大きな課題となっている。また教育に関しては、普及の問題に加えて、私立学校の拡大にともなう教員の質の問題が浮上している。インドでは ECCE 施設の設置基準や教員条件等が明示されてこなかったため、私立の就学前教育施設が提供する教育の質には大きなばらつきが見られる。こうしたなか、女性子ども開発省は 2012 年、ECCE に関する連邦レベルの政策枠組みを策定し、ECCE の質向上に向けた法制度整備³¹の検討をはじめている。こうした取り組みによってインドの乳幼児を取り巻く状況が今後どのように改善されていくことになるのか、注目が集まる。（小原優貴）

第2章 バングラデシュにおける就学前の保育と教育

本章ではバングラデシュの ECCE の歴史、現状、課題について述べる。なお、用語についてであるが、本章では機関名や政策名など固定されているものについては ECCE とほぼ同義である ECD (Early Childhood Development) や ECCD (Early Childhood Care and Development) のままで用いている。

1. バングラデシュにおける ECCE 政策の歴史的展開

バングラデシュの ECCE に関する政策は主に初等大衆教育省と女性子ども省の 2 つの省により出されてきた。これら 2 つの省庁の政策の変遷を辿る上で無視できないのは NGO の存在であり、なかでも先述した「バングラデシュ乳幼児発達ネットワーク (Bangladesh Early Childhood Development Network、以下 BEN)」が設立された後には、この 2 つの省庁の関係に明白な変化が見られる。したがって、以下では、BEN の設立された 2005 年以前と以降で区切り、NGO との協働に着目しながら政策の変遷を見ていく。

(1) 2005 年以前

(a) 初等大衆教育省

初等大衆教育省の ECCE への取り組みは、1971 年の独立当初から政策上で扱われてはいたものの、実施にはいたっておらず、2000 年頃まで未開拓の分野であった。それが本格化したのは 2003 年の国家行動計画 II (National Plan of Action-II、以下行動計画 II) (2003~2015 年) においてであるが、それより以前の 2002 年に、以下の 2 つの NGO に対して政府立初等学校に就学させることを条件に就学前教室を設置運営する許可を与えている。

1 つ目はバングラデシュ農村振興委員会 (Bangladesh Rural Advancement Committee、以下 BRAC) であり、政府立初等学校に付随した就学前教室という「学校基盤型」の形式で、1 年間の就学前教育プログラムをおこなっている。BRAC はバングラデシュで最大の NGO であり、BRAC との協働の注目すべき点として、1 つには就学前教育の内容が学校教育への準備に特化

したものであること、もう1つには、このプログラムがBRAC側から提案されたものであることがあげられる。このBRACと政府の協働が、バングラデシュ政府がECCEへの介入政策を積極的に実施するきっかけとなったとされている³²。

2つ目はセーブザチルドレンUSA³³ (Save the Children USA) である。セーブザチルドレンUSAは、国際的に活躍するNGOであり、政府が認可している非政府立初等学校に付随し、各家庭で就学前教育を実施する「家庭基盤型」の形式と、地域にあるセンターなどで就学前教育をおこなう「地域基盤型」の形式で就学前教育を実施している。

さて、このような協働の後に施行された行動計画Ⅱにおいては、これらの協働の影響が見られる。行動計画Ⅱの目標は「すべての3～5歳の子どもたちがなんらかのECCEプログラムに参加し、健康、栄養、社会的、身体的、認知的発達のプログラムにアクセスし、公教育への準備をすること」であり、就学前教育プログラムが表3に示す通り、3つの方法に分けられている。この表3から行動計画Ⅱにおいて、NGOとの協働の影響が見られ、すべての3つの形態において、NGOとの協働の意向が見られることがわかる。そして、NGOとの関係について「関連するNGOの専門的知識を利用し、ただちにECCEの公約のための協働戦略に焦点を当てる」と述べ、政府からNGOとの協働に向けた積極的な働きかけをしようとする姿勢が見られる。

しかし、ここまでの段階では、就学前教育の担当省がどこであるかははっきりとしていない状態であり、初等大衆教育省が就学前教育に特化した文書を出すことはなかった。さらに、ECCEとして統合的な視点から就学前教育を捉えようとしながらも、結果的には教育面と保育面がどのようにECCEとして統合されていくのかについて明確には記述されていない。これに対して次に、女性子ども省の政策について概観する。

表3：行動計画Ⅱでのプログラム区分

形式	学校基盤型 (School-based ECCE program)	地域基盤型 (Community-based ECCE program)	家庭基盤型 (Home-based program)
対象年齢	主に 5 歳児	3 ～ 5 歳	3 ～ 5 歳
対象家庭	言及なし	最貧困層	最貧困層
対象機関	政府立初等学校、コミュニティの初等学校などの非政府立初等学校、マドラサ、私立学校などすべての初等教育機関	初等学校学区内に位置し、ノンフォーマル教育機関が提供するコミュニティのECCEセンター	各家庭
内容	・ 初等学校は現存する幼児教室を就学前教育のためのクラスとして再編成する ・ 5 歳児への就学前教育	・ 健康・栄養・社会化のサービス ・ 働く母親のためのデイケアセンターの活動の促進 ・ 5 歳児への就学前教育	・ 健康、栄養、社会化のサービス ・ 5 歳児への就学前教育
管轄部局	初等教育局 (Directorate of Primary Education)	ノンフォーマル教育局 (Bureau of Non-Formal Education)	
協働関係	実践はNGOを通しておこなわれる	女性子ども省などの関連する省庁、市民社会やNGO、CBO*、保護者組織と協働する	
政府の役割	ECCEの協働のための組織を作り、初等学校への就学をおこなっているかを監督する。協働関係を促進する。		

出所：初等大衆教育省HP (NPA II components) より筆者作成。*CBO：地域基盤組織 (community based organization)

(b) 女性子ども省

女性子ども省は 2001 年から UNICEF 主導で、Plan Bangladesh³⁴、BRAC、Grameen Shikkha³⁵、Dhaka Ahsania Mission（以下 DAM）³⁶などの NGO と協働して、子ども会館で乳幼児発達プロジェクト（Early Childhood Development Project）をおこなっている。このプロジェクトの内容に関しては、Plan Bangladesh が中心となり、そのほかの NGO を通して、保護者の教育、幼児発達センター（Child Development Center）、就学前教室、ECCD 概念の普及などさまざまなサービスを展開させている。たとえば、幼児発達センターの内容を見ると、主に 3～4 歳の幼児のために踊りや歌などを中心に活動する機関であり、第 2 節で後述する女性子ども省のバングラデシュ子ども会館（Bangladesh Shishu Academy、以下子ども会館）と同じ機能を持っていると言える。

以上のような NGO との協働が始まった後、バングラデシュ子どものための国家行動計画（National Plan of Action For Children Bangladesh、以下子どものための行動計画）（2004～2009 年）が開始された。NGO はこの政策の作成に参加しており、政策実践のパートナーとしてあげられている。

子どものための行動計画では、伝統的なコミュニティや大家族による保育は、女性一人当たりの子どもの数の減少、都市部への出稼ぎの増加や家の外で働く女性の増加など、家族のあり方が変化してきたことにより現実的ではなくなってきたことを指摘し、保育の介入の必要性を述べている。そして、ECD の用語を用い、「包括的な乳幼児のケアと教育をすべての子ども、とくに、最も不利な状況にある子どもたちのために拡大し、改善すること」を目標にしている。

この政策において、就学前教育政策の評価に関して、「政策の成功は乳幼児学習センターへの参加率と、初等学校への移行の観点から測られる」としており、就学前教育を初等教育に結び付けるものとしている点において、初等大衆教育省と同様に捉えていると判断できる。さらに、「地域基盤型の ECD の機会を増加する」ことを目標の最初に掲げ、その戦略として、保護者への育児教育と地域基盤型のデイケアセンターの設立の促進や、初等学校に附属した幼児教室の設置などを謳っている点においても、表 3 に見られるように初等大衆教育省と重複する内容である。その上、初等大衆教育省は実践の協力機関としてあげられていることから、女性子ども省は、乳幼児のケアと教育政策に関して、初等大衆教育省と連携して展開していこうとする立場に立ったと言える。しかしながら、初等大衆教育省をあくまでも協力機関と捉えている点から、自らを政策の主導者としている意向がうかがえ、初等大衆教育省との管轄の区分がなされていないことが示唆される。

以上、2000～2005 年までの 2 つの省庁の政策を整理すると、両省ともに NGO との協働がおこなわれており、NGO の役割が重視されていることが特徴としてあげられる。また、この段階において、女性子ども省と初等大衆教育省の関係は明白ではなく、両省それぞれが異なる NGO と協働し、管轄の棲み分けがおこなわれていない様子がうかがえた。しかし、2005 年に BEN が設立された後、両省の関係には明白な変化が見られた。以下、BEN の活動について整理し、その後の変化を追うこととする。

(2) 2005 年以降

(a) BEN の活動

BEN は 2005 年に UNICEF 主導で NGO が中心となり設立された、「情報と経験を共有するフォーラムであること、組織間の協力を増加させること」を目的とする機関である。そして 2012 年現在、BEN は 200 以上の政府、非政府組織、学術調査機関、国連機関、開発パートナーによって構成されており、その活動目標は「バングラデシュ国内での ECD 活動への参加を政府・非政府組織その他関連する組織に奨励する」ことである。具体的な活動として、BEN のホームページでは次の 3 つの情報が公開されている。1 つ目は、さまざまな就学前教育を提供する機関が使用する教科書のリスト、2 つ目は ECD に関するさまざまな研究レポート、3 つ目は ECD メンバーの NGO や政府機関がどの地域でどのような活動をおこなっているかの分布表である。また、地域でのセミナーもおこない、各地域の BEN メンバーが積極的に意見を出し BEN の意思決定に参加できるような活動をしている。

政府との関係については、2006 年から毎年開かれている会議において進展を辿ることができ。2006 年に女性子ども省が、その後 2007 年に初等大衆教育省が会議に招待されており、2006 年の会議では、ECD 分野で協働することの重要性、2007 年は ECD における政府のコミットメントと役割などについて議論しており、2008 年に BEN から初等大衆教育省に BEN の実行委員会への参入を働きかけている。そして、2012 年現在、女性子ども省、初等大衆教育省ともに実行委員会に所属している。ここから、NGO からの働きかけで、NGO 主導の形で ECCE への取り組みが進められたことが推測できる。

そして、この BEN の設立後、2 つの省庁の関係には明白な変化が見られた。以下、BEN 設立後の政策について、初等大衆教育省の就学前教育実践枠組み（Operational Framework for Pre-Primary Education）（2008 年）と第 3 次初等教育開発プログラム（Third Primary Education Development Programme、以下 PEDPⅢ）（2011～2016 年）、女性子ども省の ECCD 政策枠組み（Comprehensive Early Childhood Care and Development Policy Framework）（2009 年）を順に見ていく。

(b) 初等大衆教育省

BEN の設立後、初等大衆教育省により 2008 年に初めて就学前教育に特化した政策が出された。それが就学前教育実践枠組みであり、政府間の関係について、「ECCE 活動の全範囲では多様な政府機関、非政府機関の参加が必要であるが、就学前教育の面では、現在の政策と実践は初等大衆教育省が責任ある政府当局である」と述べている。つまり、この段階で、ECCE を提供する複数の機関のなかで、初等大衆教育省が ECCE のなかでも就学前教育に特化した責任を持つこととなったことがわかる。

もう 1 つ注目したいのは、この枠組みが、政府機関である初等大衆教育省、女性子ども省、初等教育局、NGO である DAM、BRAC 大学教育発達機関乳幼児発達研究センター（BU-IED Early Childhood Development and Resource Centre）³⁷、また国際機関である UNICEF からのメンバーで構成したワーキンググループによって作られたことである。つまり、この枠組みの制定には女性子ども省も参加しており、このことから 2 つの省庁での調整がおこなわれてい

ると推測できる。さらには、政府機関のみならず、NGOと国際機関が参入しており、これら2つの機関の影響力の大きさがわかる。とくにNGOとの協働については、まず、「我々はBENとそのすべてのメンバーが、実践枠組み草案の作成のために価値ある情報を提供したことに感謝する」と述べており、BENへの謝辞が明記されている。さらに、この枠組みの実践戦略においては、管理・運営から監督まで、NGOの役割が重要視されている。

この枠組みの後に PEDPⅢが出された。この政策において、就学前教育を初等学校に附属した1年間の無償教育として提供する意向を明記している。さらに、就学前教育の展開のためにNGOの活動を奨励する意向が示されており、NGOの役割や政府との協働の形態について深めていく姿勢が述べられている。以上の政策の流れを整理すると、初等大衆教育省が政策を制定しながらも、実質はNGOや国際機関に誘導されており、とくに実践面ではNGOに依存する形で就学前教育が展開されていくと予測できる。

(c) 女性子ども省

以上のような初等大衆教育省の政策に対して、女性子ども省は就学前教育実践枠組みが制定された後の2009年にECCD政策枠組みを作成した。この枠組みにおいては、就学前教育の責任の所在を初等大衆教育省にあるものと明文化し、自身の責任をECCD全体の監督としている。この枠組みは就学前教育実践枠組みと提携するものとして位置づけられており、NGOとの協働について、具体的にECCD政策枠組みの作成に参加したメンバーを見ると、Plan Bangladesh、Grameen Shikkha、セーブザチルドレンUSA、BRACなどBENの中心となっているNGOのほか、UNICEFも参加している。就学前教育実践枠組みと同様に、NGOと国際機関が参入していることが指摘できる。

そして、省庁間の関係に関して具体的に、このECCD政策枠組みの展望、使命、目標では、政府やNGO、その他の利害関係者との関係の促進が強調されており、NGOや地域基盤型組織などとの協働と、9つの省庁との協働の必要をあげている。そのなかで就学前教育を初等大衆教育省の責任とし、女性子ども省の機関である子ども会館の提供する就学前教室なども就学前教育実践枠組みの基準に従うものとしている。そして、女性子ども省の責任として、「女性子ども省は子どもに関わるすべての政策方針を提供し、すべての実践を監視する中心であり、ECCDプログラムにおいて他のすべての省庁との協働を調整する」と述べており、ECCE全体の責任は女性子ども省が取ることに落ち着いたと言える。

以上、政府の政策の変遷について、主に協働という面に絞って概観した。注目すべきは、NGOと国際機関の双方の影響を受けていることである。とくに、NGOが政策作成においても主導的存在であり、初等大衆教育省が実践におけるNGOとの協働を指向していることは看過できない点であると言える。では、以上のような政策のもとで実際にどのようにECCEは提供されているのか。この点について、次節で整理する。

2. ECCEの提供主体とそれぞれの役割

バングラデシュでECCE、とりわけ就学前教育を提供する主体は、既述したように、初等大衆教育省、女性子ども省、宗教省の3つの省庁と、NGO、民間組織といった2つの非政府機関

である。以下、その内容を概観する。なお、それぞれの施設数・児童数については表4を参照されたい。

表4. ECCE の提供主体とそれぞれの役割

提供主体	初等大衆教育省	女性子ども省	宗教省	NGO	民間組織	
施設名	幼児教室	子ども会館	モクトブ	(190 以上)	Kindergarten	
					登録	非登録
運営資金	政府	政府	政府 寄付金	ドナー、コミュニ ティなど	授業料など	
活動形態	学校基盤型	施設基盤型	施設基盤型	学校基盤型 施設基盤型 家庭基盤型	学校基盤型	
活動内容	就学前教育	就学前教育 保育	就学前教育 宗教教育	就学前教育 育児教育 保育	就学前教育	
対象年齢	5～6 歳	3～5 歳	4～6 歳	0～6 歳	0～6 歳	
対象	全階層	貧困層	貧困層	貧困層	中間層～富裕層	
施設数	* 2 万 8,414	***134	** 3 万 2,000	**2 万 8,000	*2,987	2 万*
児童数	N/A	***4,020	***10 万 100	N/A	*22 万 6,187	N/A
役割	公教育の提供	保育と就学前 教育の提供	宗教教育の 提供	貧困層への提供	富裕層への提供	

出所：初等大衆教育省 *Programme Document Main Document, Implementation Guide and Annexes Third Primary Education Development Programme (PEDP3)*. Dhaka: 2011.、子ども会館 HP. 宗教省 *Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) 2010-11 to 2012-13*. Dhaka: 2011.、BRAC HP、Daily Star 記事より筆者作成。*2009 年、**2010 年、***2011 年

1 つ目の初等大衆教育省の主な政策対象は「幼児教室 (baby class)」である。幼児教室は初等学校に通う児童が子守りを兼ねて連れてきた 3～5 歳くらいの弟や妹を預かる場として保護者からの要請により草の根的に初等学校に附属されたもので、1971 年の独立時から存在した。政策面において初等大衆教育省は一貫して就学前教育を初等教育の附属的なものと捉えており、就学準備重視の就学前教育が目指されていると言える。

2 つ目の女性子ども省は、歌、劇、詩、ダンスといった文化的な活動とパフォーマンスを子どもにさせる機関として子ども会館を所有しており、1995 年から子ども会館で地域レベルでの就学前教室の活動を始めている。その内容は基本的な読み書き算数を教えることのみであるが、衣服や給食の支給があるなど、保育的な側面が見られる。また、対象も貧困層に限っており、保育の不足した児童に対する、ECCE の観点からの統合的な就学前教育が目指されていると言える。

3つ目の宗教省は、マドラサ³⁸の幼児コーラン教室であるモクトブ（maktab）を管轄し、宗教教育での就学前教育を担ってきた。モクトブは子どもたちに初歩的な宗教教育を施すためのインフォーマルな施設であり、たいていモスクの一部としてモスク運営委員会がモクトブを組織し、モスクの僧（imams/muazzins）は基礎的な宗教文字（Qaeda）、コーランの暗唱、お祈りの儀式を教えている。宗教省が独自にカリキュラムを作成して、教員の養成もおこなっており、その対象年齢は4～6歳となっている。宗教省は独自のカリキュラムと教員養成方法を持ち、宗教教育を含んだ就学前教育を目指していると言える。

4つ目の NGO は、現在 190 以上の NGO が活動していると言われており、一概には言い切れない部分がある。NGO については後述するように、政府の政策の作成にまで関与する力を持つ NGO がある一方で、10 人前後の児童のみを対象としている小規模な NGO まで存在し、実に多様な様相を示している。

5つ目は民間組織であり、私立学校を含む民間の就学前施設を提供する。私立学校は近年拡大の傾向にあり、就学前教育を提供する私立学校である Kindergarten は1万 8,000～2万校ほど存在すると言われている。私立学校は主に都会の富裕層向けと考えられ、他の提供機関との大きな違いは授業料であり、高額な授業料を徴収するところが多い。2012 年現在、学校として初等大衆教育省に登録しているものとしていないものが存在している³⁹。

以上、それぞれの提供内容をまとめると、表4のようになる。この表4からそれぞれの対象年齢や対象層、提供内容などが異なっており、それぞれが代替不可能な役割を持っていることが示唆される。また、政府機関のみならず非政府機関も普及のうえでの重要なアクターであることも指摘できる。このことと第1節を踏まえると、今後の普及においてNGOの役割がさらに大きくなっていくことは明らかである。では、具体的にNGOはどのような規模でどのような取り組みをおこなっているのか。この点について次節で検討する。

3. NGO の規模・取り組み

NGO の規模・取り組みを把握するには、BEN が非常に有用である。BEN の意義として上述のように、政府と NGO の協働の場であり政策への貢献をしている点があげられるが、忘れてはならないのは、多様で複雑な NGO が 190 以上も所属していることである。つまり、多様な NGO の動きをある程度把握できるのみならず、NGO 同士の協働の場にもなっており、NGO の弱点である規模の拡大や質の維持にも貢献するネットワークであると予測できる。BEN に登録されている 184 の NGO の情報を整理したのが表5である。

表5. BEN に登録されている NGO（184 機関中）

対象年齢	0～3歳：78、3～5歳：143、5～6歳：127
展開地域	1地域のみ：88、2～4地域：60、5～7地域：14、10以上：19
資金源	外部資金型：84、自助資金型：94
提供内容	就学前教育のみ：67、就学前教育＋保育：95、保育のみ：6、その他：16

出所：ホームページより筆者作成。

ここから、対象年齢にばらつきがあり、ほとんどが小規模に展開していて、資金源も多様であることがわかる。さらに、提供内容を見ると、ECCE として求められる保育も就学前教育も含んだサービスを提供している NGO は全体の半分程度に過ぎず、ECCE に関するネットワークであるものの、統合的な ECCE をすべての NGO がおこなっているわけではないことがわかる。

たとえば、バングラデシュ最大の NGO である BRAC は、BRAC Education Programme (BEP) において就学前教育を提供している。現在、全 64 地域に展開し、3つの独自の教材を用いて、教員の養成も自身でおこなっており、その質も高いとされるが、あくまで就学前教育に特化したものである。ECCE の1つの側面である妊産婦の保護や児童の健康においては Improving Maternal, Neonatal and Child Survival (IMNCS) プログラムが 2005 年から始まったばかりで、現在 10 の地域で展開されるに留まっている。つまり、政策の作成にも参加している BRAC のような最大級に活躍する NGO についても、統合的な ECCE プログラムはおこなわれていないのである。また、BRAC の就学前教室は 2007 年度には 2 万 140 校あった施設が 2010 年には 1 万 3,054 校に減少した。この理由は外部資金の損失によるものであり、ドナーを資金源とする BRAC 自身が運営費を負担する制度は、ある程度の不安定性があることは否めない。

バングラデシュで最大規模を誇る NGO でさえこのように課題は多く存在しており、多様性を孕む NGO に頼った展開には持続性や質の面での不安が残ると言える。BEN という情報共有と協働促進のネットワークはあるが、実践はそれぞれに任されているという様相が見え、統合的な ECCE をおこなうための枠組みが欠如していることが指摘できる。

4. 課題と展望

ここまでにおいて、提供主体ごとの役割、ECCE に関する政策の歴史と NGO の規模・取り組みを整理してきた。バングラデシュの ECCE の領域において、多様なニーズに応える多様な機関があること、そのなかで主導官庁が定まっていること、多様な NGO が所属する BEN というネットワークがあることは、評価すべき点として挙げられよう。今後の普及の様相としては、NGO 主導の形はしばらく続くと思われ、それぞれの機関がそれぞれの役割を維持したまま普及していくと考えられる。ここから、今後の課題として、量的拡大と質的改善の面から、次の2点があげられる。

第1に、宗教省・民間組織と他機関との協働の促進である。第1節で明示したように、現在は、ECCE を提供する機関がそれぞれに代替不可能な役割を担っており、それぞれが欠かせない存在になっている。なかでも、宗教省と民間組織は比較的財源も安定しており、規模も大きく、今後の普及拡大のために欠かせない存在であると考えられる。現在のように、政策上の主導官庁は初等大衆教育省であるものの実践面は NGO に委任されている状況を考慮すると、今後の量的拡大のためにはとくに、NGO と民間組織や宗教省との関係を築いていくことが必要であると言えよう。

第2に、多様性を保ちながら ECCE としての質を維持していくことである。第2節で示したように、ECCD 政策枠組みという制度的な枠組みは存在するが、実践においては各機関に任さ

れており、統合的な ECCE をおこなうための実践的な枠組みは整備されていない。そして第 3 節で述べたように、実践を任されている NGO の提供内容は ECCE として統合的であるとはいえない。この現状は、はじめに述べたように、低体重児の割合が高いとされるバングラデシュにおいては望ましい状態ではないと指摘できる。しかし就学前教育を提供してきた機関にとって統合的な ECCE をおこなうことは容易ではないだろう。つまり、ECCE としての質を維持する一助として、ECCE の実践的な枠組みが必要となってくると言え、その実践に関して、バングラデシュの特徴である多様性を有効に生かした協働は課題解決のための 1 つの主要な方法であると考えられる。

以上をまとめると、今後、バングラデシュにおける ECCE の普及には、「協働」の視点が欠かせないと言っても過言ではない。そしてこの際に、協働のイニシアチブを国際機関が握るのか NGO が握るのか政府が握るのかによって、協働がどこまで深化できるかは変わってくると言えよう。
(門松愛)

おわりに 比較と考察

インドとバングラデシュの ECCE について、歴史、現状、課題についての個別の分析をおこなったが、両国を比較していくつかの共通点と相違点が見られた。それらは、(1) 多様な機関の連携と協働、(2) 教育と保育の統合あるいは区分、(3) 就学前サービスによる教育格差の是正、とまとめられる。以下、この 3 点について考察をおこなう。

(1) 多様な機関の連携と協働

ECCE の制度上の特徴は、政府の複数の省庁・機関によって実施される多様なプログラムが存在することであり、さらに政府機関以外でも、民間営利機関、宗教機関、NGO、国際機関などによるさまざまなアクターの関与・連携が見られることである。このことは国内のさまざまな乳幼児の多様な需要に応じて、焦点・目標をしばったプログラムを展開できる利点があるが、同時にアクター間の理念や目的、焦点、利害、法的地位、財務的基盤が異なるので、異なるプログラム間を利用者が移動したりする場合や、上級のプログラムとの接続の場面などにおいて、不都合や不整合が生じる可能性もある。

UNESCO の「グローバル・モニタリングレポート」のなかでも ECCE に焦点をあてた 2007 年版によれば、ヨーロッパ諸国の多くでは、公的な部門による ECCE プログラムの提供が中心になっているが、民間による保育活動は、とくに南アフリカ、アラブ諸国、カリブ諸国や東アジアで顕著であるという。また宗教を背景とした奉仕団体の活動は、ヨーロッパや北米、ラテンアメリカ、アラブ諸国の一部でとくに活発である。データのある 154 カ国のうち、民間施設の比率が 3 分の 1 未満の国は約半数、民間比率が 3 分の 2 以上の国が約 3 分の 1 である。サービス提供の中心が公営から民間に移行しつつある国の多くでは、民間のサービス提供者は国が関与をやめたところに介入しており、革新的な事業実施を促進する一方で、アクセスの不平等も引き起こしている。とくに、営利団体の参加に関してはさまざまな議論がある。営利団体の参入を支持する人々は、そのことにより競争が生じると同時に、親の選択肢を増やすと主張している。一方、批判的な人々は、公的な制度の外で運営される民間のサービス提供者は、高額のプロプログラム利用料や入学資格などにより、貧困層の子どもたちを排除しがちだとしている⁴⁰。

インドとバングラデシュにおいても、政府系以外に、NGO や私立学校が運営する多数の民間プログラムが存在しており、その実態はきわめて複雑である。インドでは人的資源開発省、女性子ども開発省など多数の省庁が関わっており、130ものECCEプログラムを実施している。他方、こうした政府主導のECCEプログラムの活動を補うように、政府系機関が、国際機関や市民と連携してNGOを設立し、ECCEプログラムを展開する実態も確認されている。従来インドのNGOは、ECCE提供主体として政府の役割を補完してきたが、近年では政府のECCEプログラムの質向上を促す支援組織としてその役割を転換させつつある傾向も見られる。インドではまた営利の民間組織による就学前学校グループの展開が盛んであり、これらの学校グループのなかには、学習方法の効率化を図る教育企業と協働するものも見られる。以上のことから、インドではECCEの拡大に加え、その質の向上に向けた多様なアクター間の提携・協働が進んでいる状況にあると言える。

バングラデシュでも初等大衆教育省、女性子ども省、宗教省など多数の省庁がECCEのプログラムに関わっている点は同様であるが、政府系では宗教省のプログラムの役割が独特であり、また非政府系ではNGOが大きな力を持っており、190以上のNGOが2万8,000の施設でECCEプログラムを展開している点が特徴である。バングラデシュにおいて特筆すべきは、政府機関、NGO、国際機関、学術調査機関を含めた200以上の組織を調整する包括組織、「バングラデシュ乳幼児発達ネットワーク（BEN）」が結成されていることである。これによって、これまであまり棲み分けが明確ではなかった初等大衆教育省と女性子ども省のプログラムが、それぞれECCEを意識した政策枠組みを策定するようになっており、それぞれの領域に責任を持つ所轄省庁であるという認識を明確にしている。また多くのNGOがBENに登録されており、連携・協働が促進されつつあると言える。

（2） 教育と保育の統合あるいは区分

ECCE サービスには、就学への準備に力点を置くものと、保護者の就労によって保育に欠ける乳幼児のケアに力点を置くタイプが存在しており、国によって管轄省庁が分かれていたり、子どもの年齢によって区別されていたりする。この点について、インドとバングラデシュについて、第1章と第2章の表の活動形態と対象年齢について比較すると、インドでは各州の教育局や都市自治体などが管轄する学校基盤型のプログラムが就学準備型であり、女性子ども開発省やNGOの実施するプログラムが生活基盤型の性格が強い。対象年齢も前者が3～6歳、後者が0～6歳と日本型の二元制度に近い。インドの場合、ICDSが生後6カ月からの乳児3,500万人を受け入れ、女性子ども開発省やNGOも0歳からのプログラムを提供していることから、乳幼児の栄養補給を含めた低年齢児への関心が強く、またその年齢層の生存に関わる問題がそれだけ深刻であることを示している。

バングラデシュの場合、政府機関としては初等大衆教育省、女性子ども省、宗教省などが中心的に関わっているが、初等大衆教育省のプログラムが5～6歳、女性子ども省のプログラムが3～5歳、宗教省系が4～6歳と、政府系プログラムが比較的高年齢の子どもを対象としていることがわかる。これに対してNGOや民間組織によるものが0～6歳と乳児をカバーしている。ただし、先述のとおり、NGOは多様であり、BENに登録している団体に限れば、その多くが就学前教育を提供しており、全体的に高年齢対象のプログラムが多いことがわかる。

（3）就学前サービスによる教育格差の是正

UNESCO の「グローバル・モニタリングレポート」によって繰り返し主張され、目標とされてきたのが初等教育におけるより公平なスタートを実現するための就学前教育の役割であった。ECCE が、初等教育入学後の子どもの認知的・非認知的達成に大きな影響を与えることは2009年のPISA調査の分析からも報告されている。PISA調査にはインドもバングラデシュも参加していないが、1年間の就学前教育への参加は、社会経済的背景の影響を統制しても、平均15歳時点の33点（参加国平均500点に対して）の差を生み出したとされる⁴¹。

この点に関して、インドのICDSなどのプロジェクトが低開発地域の子どものなどの社会的弱者を主たる対象にしている点で評価できる。就学前教育のサービスを受けている3～6歳児の比率が、ICDS地域では56%なのに対し、そうでない地域では8%に過ぎないという。しかし一方で質的向上よりも量的拡大に力点が置かれ、教育的要素が十分に機能していない点や、ICDS本来の趣旨とは逆に、社会経済的により豊かな州での実施率が貧困州よりも高いことなどが指摘されている⁴²。さらに近年拡大しつつある営利型の私立就学前教育プログラムの急伸は、中間層の教育投資を促進するとともに、小学校での子どもの成績の二極分化を生み出す危険性も予測される。

バングラデシュについては、先にも述べたように、ECCEへの参加率が都市農村間においても、所得階層間においても途上国中では比較的格差の少ない国である。しかしこれはバングラデシュ全体としての就学前プログラムへの参加率が低いことも一因であり、今後、ECCEのプログラムがさらに拡大した場合、それが農村地域・貧困層の保育に十分な焦点を絞らないと、小学校入学後の格差を拡大する方向に作用する可能性もある。バングラデシュにおける課題は第2章でも指摘されているとおり、BENのような政府機関とNGOを調整する制度的枠組みが生まれたのに、保育と教育にまたがる包括的なケアをおこなうための実践的なアクターが少なく、それぞれの活動が分離している点である。

以上、（1）多様な機関の連携と協働、（2）教育と保育の統合あるいは区分、（3）就学前サービスによる教育格差の是正の3つの観点から、インドとバングラデシュのECCEの取り組みを比較考察してきたが、すべてに共通する課題として、この分野の乳幼児・児童のニーズの極端な多様性への対応と包括的アプローチの是非の検討が必要であろう。それぞれの子どもにはそれぞれの必要やニーズがあり、この地域では、それは生存のためのわずかな栄養補給の場合もあれば、宗教教育の場合もあり、エリート小学校への進学準備としての認知的教育の場合もある。このあまりにもかけ離れたニーズに幼保一元化のような構想はむなしくも感じられる。これらの格差を放置して複線型の教育体系を作ることが問題を解決しないことは明らかであるが、いきなり北欧型の包括的アプローチを注入しても形だけの取り込みに援助は消えるであろう。それぞれの政府によって関連機関の取り組みを正確に把握し、近い分野から連携や協働を強化することは有益であるし、国際機関の介入によるプログラムの重複とミスマッチをコントロールしなくてはならない。そして何よりもその国のECCEとして何をカバーし、何を目指すのかについての政策枠組みが明らかにされなければならない。

（杉本均）

【参考・引用文献】

- 小原優貴「インドにおける幼児教育・保育の現状」Child Research Net『世界の幼児教育レポート』ベネッセ、2012年。
- 日下部達哉『バングラデシュ農村の初等教育制度受容』東信堂、2007年。
- 日下部達哉「バングラデシュ農村のマドラサ」『イスラーム地域研究ジャーナル』第1号、2009年、pp.23-36。
- 浜野隆・三輪千明著『発展途上国の保育と国際協力』東信堂、2012年。
- 宮地敏子『『万人のための教育』を支える階級社会を変える』泉千勢・一見真理子・汐見稔幸『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、2008年、pp. 307-334。
- Bangladesh ECD Network. *Early Childhood Development in Bangladesh: A Policy Paper*. Dhaka: 2006.
- Bangladesh ECD Network. *Progress Report Bangladesh ECD Network 2005-2008*. Dhaka: 2008.
- BRAC printers. *BRAC Annual report 2009*. 2010.
- Das, D. *Case Study of the Status of India's Early Childhood Care and Education Services*, UNESCO, 2003.
- http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/20bd37d284a34d514aef4611b6b88ad8India.pdf
- Government of India (GoI), Ministry of Human Resource Development, Department of School Education & Literacy. *Education for All, Mid-Decade Assessment, Reaching the Unreached*, NUEPA, 2008.
- GoI, Ministry of Law and Justice, Legislative Department. *The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. NIC, 2009.
- GoI, Ministry of Women and Child Development. *Scheme of Assistance to Voluntary Agencies for Early Childhood Education for 3-6 Age Group Children under the Programme of Universalisation of Elementary Education*, 1983.
- <http://wcd.nic.in/schemes/us17.html>
- Gol, Ministry of Women and Child Development. *Early Childhood Education in the Eleventh Five Year Plan (2007-2012)*, 2006. <http://wcd.nic.in/wgearlychild.pdf>
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Primary and Mass Education. *Education for All: National Plan of Action II 2003-2015* (Fourth Draft). Dhaka: 2003.
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Women and Children Affairs. *National Plan of Action for Children Bangladesh 2004-2009*. Dhaka: 2005.
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Primary and Mass Education. *Operational Framework for Pre-Primary Education*. Dhaka: 2008.
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Primary and Mass Education Directorate of Primary Education. *Programme Document Main Document*,

- Implementation Guide and Annexes Third Primary Education Development Programme (PEDP3)*. Dhaka: 2011.
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Women and Children Affairs. *Comprehensive Early Childhood Care and Development (ECCD) Policy Framework Final Draft*. Dhaka: 2009.
- Government of the People's Republic of Bangladesh Ministry of Religious Affairs. *Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) 2010-11 to 2012-13*. Dhaka: 2011.
- Gragnotati, M. et al. *India's Undernourished Children: A Call for Reform and Action*, World Bank, 2006.
- Kaul, V. and Sankara, D. *Education for All, Mid Decade Assessment, Early Childhood Care and Education in India*, National University of Educational Planning and Administration, 2009.
- <http://www.educationforallinindia.com/early-childhood-care-and-education-in-india-1.pdf>
- Nath, S.R. and Sylva, K. "Children's Access to Pre-School Education in Bangladesh." *International Journal of Early Years Education*. Vol.15, 2007, pp. 275-295.
- National Council of Educational Research and Training (NCERT). *Seventh All India School Education Survey, 7th AISES, Pre-primary Education and Alternative Schooling*, NCERT, 2007.
- National Institute of Public Cooperation and Child Development (NIPCCD). *Select Issues Concerning ECCE India*. Paper Commissioned for the EFA Global Monitoring report 2007, *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, 2006.
- <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147474e.pdf>
- NIPCCD. *Three Decades of ICDS, An Appraisal*, Chandu Press, 2006.
- <http://nipccd.nic.in/reports/eicds.pdf>
- NIPCCD. *Research on ICDS: An Overview (1996-2008) Vol.3*, National Institute of Public Cooperation and Child Development, New Delhi, 2009.
- Netscribes. *Preschool Education—India*.
- <http://www.slideshare.net/ResearchOnIndia/market-research-india-preschool-education-market-in-india-2009>.
- OECD. *PISA 2009: Student Performance at Age 15 and ECEC*, 8th Meeting of the OECD Network; Early Childhood Education and Care, Paris, 2010.
- Pratham. *Pratham Direct Programs Annual Report 2007-08*.
- <http://www.pratham.org/file/Direct-Programs-Report2007-08.pdf>
- Sinha, D. and Bhatia, V. *Learning from Models of ECCD Provision in India*, Forum for Creche and Child Care Services, 2009.
- http://www.forces.org.in/publications/documentsforwebsite/Dipa_Sinha_ECCD_in_India.pdf
- The Franchising World Bureau. *EuroKids: The Making of a Successful Franchise Brand*,

2005.

<http://www.franchiseindia.com/magazine/2005/april/EuroKids-The-making-of-a-successful-franchise-brand-10-1-1/>

UNESCO. *EFA Global Monitoring Report: Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, 2007.

UNESCO. *Expanding ECCE in Bangladesh: It Can Be Done*, Dhaka: UNESCO, 2008.

UNESCO. *EFA Global Monitoring Report, Summary*, 2011.

UNESCO. *EFA Global Monitoring Report, The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education*, 2011.

Yuko Nonoyama-Tarumi and Yumiko Ota. *Early Childhood Development in Developing Countries: Pre-primary Education, Parenting, and Health Care*, UNESCO, Paris, 2010.

【参考 URL】

バングラデシュ初等大衆教育省 (<http://www.mopme.gov.bd/>)

バングラデシュ女性子ども省 (<http://www.mowca.gov.bd/>)

バングラデシュ財務省 (<http://www.mof.gov.bd/en/>)

子ども会館 : Bangladesh Shishu Academy (http://shishuacademy.gov.bd/abt_intro.htm)

Bangladesh ECD Network (<http://www.ecd-bangladesh.net>)

BRAC (<http://www.brac.net/>)

Census India (<http://censusindia.gov.in/>)

Daily Star (<http://www.thedailystar.net/newDesign/index.php>)

Dhaka Ahsania Mission (<http://www.ahsaniamission.org.bd/default.asp>)

Educomp (<http://www.educomp.com/>)

EuroKids (<http://www.eurokidsindia.com/>)

Grameen Shikkha (<http://www.grameen.com/grameen/gshikkha/>)

Kidzee (<http://www.kidzee.com>)

Mobilecreches (<http://mobilecreches.org/article/welcome-to-mobile-creches>)

Plan Bangladesh (<http://plan-international.org/where-we-work/asia/bangladesh>)

Pratham (<http://www.pratham.org/>)

Right to Food Campaign (<http://www.righttofoodindia.org/index.html>)

Save the Children USA

(http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official_Site.htm)

UNESCO Institute for Statistics

(<http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx?SPSLanguage=EN>)

World Bank (<http://data.worldbank.org/>)

(URL はすべて最終アクセス 2012/12/2)

¹ Early Childhood Care and Education(ECCE)は2000年のダカール世界教育フォーラムにおける「ダカール行動の枠組み」において使用された言葉であり、本論ではこれを「就学前の保育と教育」と訳している。「乳幼児のケアと教育」もしくは単に「保育」と訳される場合もあるが、子どもの保健、栄養、衛生、そして認知的、社会的、身体的、情緒的発達を含んだ、誕生から小学校入学までの支援、ケア、教育を含む概念である。本論の事例で取り上げたインドでは原則このまま ECCE が用いられるが、バングラデシュ（第2章）では一部に Early Childhood Care and Development=ECCD および Early Childhood Development=ECD が用いられている。浜野・三輪（2012）によれば ECD は狭義の ECCE（保育）より広い概念で、子どもの多面的な発達を強調するものであるが、広義の ECCE とは大きな差はない。そのほか類語としては NGO でよく用いられる ECCD、OECD が用いる ECEC も ECD などがあるが、本論では ECCE、ECD、ECCD、ECEC などの原語略称で用いる。（浜野隆・三輪千明著『発達途上国の保育と国際協力』東信堂、2012年、pp.18-21.）

² OECD. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, 2012, pp.25-29.

³ UNESCO. *EFA Global Monitoring Report, Summary*, 2011, p.5.

⁴ UNESCO. *EFA Global Monitoring Report, The hidden crisis: Armed conflict and education*, 2011, pp.290-291.

⁵ 2011年のセンサスによるとインドにおける0～6歳の子どもの数は1億5,880万人になるという。（http://censusindia.gov.in/2011-prov-results/prov_rep_tables.html）

⁶ Kaul, V. and Sankara, D. *Education for All, Mid Decade Assessment, Early Childhood Care and Education in India*, National University of Educational Planning and Administration, 2009.

⁷ National Institute of Public Cooperation and Child Development (NIPCCD). *Select Issues Concerning ECCE India*. Paper Commissioned for the EFA Global Monitoring report 2007, *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, 2006.

⁸ 浜野隆・三輪千明、2012年、前掲書、pp.29-31 : Yuko Nonoyama-Tarumi and Yumiko Ota, *Early Childhood Development in Developing Countries: Pre-primary Education, Parenting, and Health Care*, UNESCO, Paris, 2010. を引用。

⁹ バングラデシュには教育に関わる省が2つ存在する。教育省（Ministry of Education）と初等大衆教育省（Ministry of Primary and Mass Education）である。初等大衆教育省は2003年に教育省の一部から独立した省となった。中等・高等教育は教育省の管轄とされる。なお、マドラサも教育省内のマドラサ教育局（Madrasa Education Board）が独自にカリキュラムを定めており、教育省の管轄であるが、その範囲はDakhil と Alim 以上を明記しており、これは中等教育以上ということである。（教育省、女性子ども省 HP 参照。）

¹⁰ NGO の存在は政府にとって無視できないものとなっている。たとえば、BRAC は、国家カリキュラム教科書局（National Curriculum & Textbook Board）の定めるナショナルカリキュラムを保証する存在となっている。（日下部達哉『バングラデシュ農村の初等教育制度受容』東信堂、2007年、p.9）

¹¹ インド政府が子どもの教育ニーズの把握や教育課題の解決に向けた支援策を検討するために設置した委員会。議長の名前をとって Ganga Sharan Sinha 委員会とも呼ばれている。

¹² Kaul, V. and Sankara, D., op. cit., p.17.

¹³ Scheme of Assistance to Voluntary Agencies for Early Childhood Education for 3-6 Age Group Children under the Programme of Universalisation of Elementary Education.

¹⁴ 前期初等教育と後期初等教育の就学率と女子の識字率が低い地域。

¹⁵ ただし本政策は ICDS の普遍化を目的として、2001年3月31日をもって終了している。

¹⁶ Kaul, V. and Sankara, D., op. cit., p.17.

¹⁷ GoI, Ministry of Law and Justice, Legislative Department. *The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. NIC, 2009.

¹⁸ NIPCCD. *Three Decades of ICDS, An Appraisal*, Chandu Press, 2006, p. 116, p. 218.

¹⁹ Ibid. p. 223.

²⁰ Ibid. p. 44.

²¹ National Council of Educational Research and Training, NCERT. *Seventh All India School Education Survey, 7th AISES, Pre-primary Education and Alternative Schooling*,

2007, p.103.

²² 政府からの助成金を受ける被補助私立学校は、政府から助成金を受けない無補助私立学校と異なり、教員の採用や授業料の設定などに関して政府からの規制を受ける。両者は同じ私立学校でありながらその性質は大きく異なる。

²³ インドでは省庁間の協働やNGO間の協働も見られる。たとえば初等教育を管轄するインド人的資源開発省は、初等教育段階のドロップアウト率を引き下げするため、女性子ども開発省と連携してアンガンワディと初等学校間のスムーズな接続の実現を試みている。詳しくは、小原優貴「インドにおける幼児教育・保育の現状」Child Research Net『世界の幼児教育レポート』ベネッセ、2012年を参照されたい。また飢餓からの解放する権利を主張するNGO、Right to Food Campaign(<http://www.righttofoodindia.org/index.html>)は、NGOネットワークを形成し、調査や政策提言を通じてICDSの改善促進を図っている。

²⁴ 先行研究にならない、世界銀行の定義を使用。

²⁵ 浜野隆・三輪千明、2012年、前掲書、pp.211-223。

²⁶ Sinha, D. and Bhatia, V. *Learning from Models of ECCD Provision in India*, Forum for Creche and Child Care Services, 2009, p.49.

²⁷ Pratham Direct Programs Annual Report 2007-08, p.52.

²⁸ 詳しくは宮地敏子『万人のための教育』を支える階級社会を変える」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、2008年、pp.307-334を参照されたい。

²⁹ Sinha, D. and Bhatia, V, op. cit., p.58.

³⁰ Netscribes. *Preschool Education—India*, 2009, pp.18-21.

³¹ 小原優貴、2012年、前掲書。

³² NPA II components 6.A, 6.5.

³³ Save the Children USAは国際NGOであるSave the Childrenの1つであり、子ども全般に関わる活動をしている。

³⁴ Plan Bangladeshは国際NGO、Planの1つであり、健康、栄養など子どもの発達全般に関わる活動をおこなっている。

³⁵ Grameen Shikkhaは国内NGOであり、教育に関する活動をおこなっている。ShikkhaはEducationを意味する。

³⁶ Dhaka Ahsania Missionは1958年に設立されたバングラデシュ国内のNGOであり、教育だけでなく生活水準の向上に関わる活動をおこなっている。

³⁷ BRAC大学教育発達機関乳幼児発達研究センターは、BRACが展開する大学の研究機関の1つである。

³⁸ イスラーム教の宗教学校。バングラデシュでは普通教育に接続できるような普通教育を施すマドラサもあり、アリアマドラサと呼ばれている。(日下部達哉「バングラデシュ農村のマドラサ」『イスラーム地域研究ジャーナル』第1号、2009年、pp.25-26.)

³⁹ Daily Starの2011年8月4日の記事によると、2011年私立初等学校登録法により、Kindergartenは初等大衆教育省への登録制となり、登録の際に登録費が必要となった。そして、登録校は国家カリキュラム委員会により承認された教科書の使用、国際的に承認されたシラバスに従う、国家祝祭日に従う等の決まりが定められた。

⁴⁰ UNESCO. *EFA Global Monitoring Report: Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*, 2007, p.36.

⁴¹ OECD. *PISA 2009: Student Performance at Age 15 and ECEC*, 8th Meeting of the OECD Network; Early Childhood Education and Care, Paris, 2010.

⁴² 浜野隆・三輪千明、2012年、前掲書、p.100、NIPCCD. *Research on ICDS: An Overview (1996-2008) Vol.3*, National Institute of Public Cooperation and Child Development, New Delhi, 2009.; Gragnolati, M. et al. *India's Undernourished Children: A Call for Reform and Action*, World Bank: Washington, D.C., 2006.からの引用。

(杉本均 比較教育政策学講座 教授)

(小原優貴 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 日本学術振興会特別研究員 (PD))

(門松愛 比較教育政策学講座 修士課程1年生)

(受稿2012年9月3日、改稿2012年10月31日、受理2012年12月27日)

Progress of Early Childhood Care and Education in South Asia: Examining the Initiatives of Government, NGOs, and the Private Sector

SUGIMOTO Hitoshi, OHARA Yuuki and KADOMATU Ai

Early Childhood Care and Education (ECCE) have a great impact on childhood development. However, the actual condition of ECCE is complicated and has not been studied in many countries. This paper compares the current situation of ECCE in two countries in South Asia, i.e., India and Bangladesh. Both countries have relatively weak government, and therefore NGOs and the private sector have been playing active roles in providing ECCE. Mutual coordination and cooperation among the concerned actors were taking place in both countries to respond to the diverse needs of ECCE programs. ECCE in these two countries differed in several respects. In India, the government leads the initiative in both policies and practices. In Bangladesh, however, the government has not formulated any policies and NGOs have adopted leadership roles in both policies and practices of ECCE. In India, mutual cooperation among the government and NGOs as well as private schools and private enterprises were observed to improve the quality of ECCE programs. In Bangladesh, there is a network comprised of the government and NGOs; Bangladesh Early Childhood Development Network (BEN). As demands for ECCE increase and diversify, this coordination and cooperation will become more important to respond to such needs in a comprehensive manner.