

バングラデシュの就学前教育における政府 - NGOの協働構想

— 実践計画と国家基準に着目して —

門松 愛

はじめに

幼児期（生後1歳頃から就学まで）は生涯における学習の基盤を作る大切な時期である。2000年のダカール世界教育会議の行動枠組みにおいて、乳幼児のケアと教育（Early Childhood Care and Education）が、「最も恵まれない子ども達に特に配慮をおこなった総合的な保育・教育の拡大及び改善を図ること」として目標に定められたことをうけ、近年、先進国のみならず途上国でも乳幼児のケアと教育に関する政策が展開され始めている。

本稿が対象とするバングラデシュも例外ではなく、2000年以降、特に5－6歳児に対する就学前教育が急速に整備されてきた。バングラデシュで就学前教育を提供する機関は、政府機関である初等大衆教育省（Ministry of Primary and Mass Education）、NGO、私立機関¹の主に三者である。2014年時点では5－6歳児向けの就学前教育が無償教育とされており、就学前教育就学率は、40.4%（2013年）²となっている。提供状況を施設・学校数から整理すると、初等大衆教育省管轄下では、初等学校の一教室として就学前教育を提供する教室が設けられており、2013年時点で就学前教育の教室を持つ政府立初等学校は35,521校である³。NGOと私立機関は登録しているものと登録していないものがあるため絶対数は定かではないが、参考として、NGOの幼児教育・就学前教育施設数は23,616校（2013年）に上ると言われ⁴、私立機関に関しては、20,000校（2009年）に上ると言われている⁵。

このように、政府、NGO、私立機関が拮抗して就学前教育を提供するなかで、政府は実践レベルにおける国としての基準を定め始めている。2011年にはナショナルカリキュラムや共通の教授教材が制定され、2012年に策定された就学前教育拡大計画（Pre Primary Education Expansion Plan）では、政府もNGOも含む多様な提供機関が共通して目指すべき基準（以下、提供基準）が設定された。ナショナルカリキュラム、共通の教授教材、提供基準が揃うことで国が定めた就学前教育に関する基準の全体像が明らかになるため、本稿ではこれら3つを国家基準と総称する。

統一的な国家基準が制定されている一方で、バングラデシュの就学前教育では、政府がNGOとの協働を前提としている点が大きな特徴である。バングラデシュは、NGO大国と呼ばれるほどにNGOの影響力が強い国であり、就学前教育が1つの要素として含まれる乳幼児の発達（Early Childhood Development、以下ECD）⁶の分野でも、Bangladesh ECD Network（以下、BEN）という政府とNGOがともに所属し、協働するフォーラムがある。BENはECD分野の協働を促

進することを目的に設立され、ECD 分野で活動している NGO の情報を HP 上に掲載するなど、情報共有において重要な役割を果たしている⁷。このような政府と NGO との協働の基本的な枠組みは、2011 年に政府-NGO 協働実践計画 (Implementation Plan of GO-NGO Collaboration Guideline for Universal Pre-Primary Education (PPE) in Bangladesh) で定められ、国家基準の 1 つである上述の就学前教育拡大計画 (2012 年) でも、NGO との協働のもとで就学前教育を拡大していくことが定められており、政策レベルから実践レベルまでの協働が構想されている。

しかし、一口に NGO といっても規模や活動内容は様々であり、ナショナルカリキュラムに関しても NGO が従うことは義務ではなく、NGO は独自のカリキュラムを使用し続けることもできるなど、政府と NGO の協働の形態は多様であることが推測される。具体的に協働の形態を想定すると、直接的に交流・協力するのみではなく、活動を展開する際に相互の意向や動向を踏まえることで間接的に協働することも想定される。この多様性を考慮に入れるため、本稿では、協働を、単独では達成することのできない目標を共有し、各機関が自身の役割と責任を果たし、目標達成に向けて相互に補い合いながら協力し活動することとして定義する。では、NGO と協働を進めていくうえで、政府-NGO 協働実践計画や国家基準において政府は「NGO と協働すること」をどのように考慮しており、どのような協働段階があり得るのだろうか。

先行研究では、Rabbani, G. (2009) が就学前教育実践枠組み (Operational Framework for Pre-Primary Education) ⁸策定における NGO の貢献について述べているが、その他の全体的な政策の流れを踏まえて NGO との協働の段階を示すには至っていない。また、Haque, M.N.ら (2013) が他諸国の政策とバングラデシュの政策を比較しているが、単純な政策比較に留まり、NGO との協働形態については記載がなく、政府が抱く NGO との協働構想について政府の定めた政策文書や国家基準をもとにして明らかにした論文は見当たらない。

以上より、本稿では、バングラデシュの就学前教育における政策文書・国家基準を詳細に検討することで、政府の NGO との協働構想を明らかにすることを目的とする。これを明らかにすることは、未だ ECD が普及途上である他の途上国に対して、ECD の普及拡大の一形態を示す点で意義があると考ええる。

本稿の構成は次の通りである。まず 1 節で、政策レベルでの協働構想を理解するため、政府-NGO 協働実践計画をもとに NGO との協働の基本構造を示す。次に実践レベルでの協働構想として、2 節で、就学前教育拡大計画に示された提供基準から教員や財政など条件整備面での協働構想を整理し、3 節で、ナショナルカリキュラムと教授教材から教授面での協働において国家基準が果たし得る機能を明らかにする。そして、4 節では、以上の結果から政府が構想する NGO との協働段階を政策から実践への流れに沿って整理し、国家基準を制定して就学前教育を拡大するにあたって政府が抱く協働構想の全体像を明らかにする。

調査手法として、政府の政策文書、関連する文献資料を中心に、現地調査でのインタビュー資料を用いる。現地調査は就学前教育の状況に地域格差があることを考慮し、就学前教育の就学状況の良い都市部であるダッカ県と就学前教育の就学状況の悪い農村部であるニルファマリ県・ボンチョゴル県⁹にて、2014 年 6 月 9 日から 6 月 26 日におこない、政府と NGO それぞれの就学前教育施設における実践観察¹⁰とともに、中央政府である初等大衆教育省の就学前教育担当者と NGO の関係者に半構造化インタビューを 1 時間弱おこなった。

1. 政府とNGOの協働の枠組み—政府-NGO協働実践計画

本節では政策レベルでの協働構想を理解するため、政府-NGO協働実践計画において政府がNGOとの協働をどのように想定しているかを明らかにする。政府-NGO協働実践計画は、政府とNGOの協働の概要を定めた政府-NGO協働ガイドライン(Guideline on GO-NGO Collaboration for Universal PPE in Bangladesh)(2011年)を実践するための政策であり、NGOとの協働の政策的な基盤となる。以下、最初に、協働における基本的なNGOの位置づけと、協働領域を整理することで全体像を把握する。その後、協働成立前の条件規定と協働成立後の条件規定を見ることで、政府とNGOの協働構想の詳細を検討したい。

全体像として、政府-NGO協働ガイドラインでは、NGOはコミュニティ基盤型の施設を国のデータベースが示す地域差や需要に従って提供することとされている。つまり、政府が就学前教育を提供できない地域で就学前教育を提供することがNGOの役割であり、政府を補完するものとしてNGOは基本的に位置づいている¹¹。そして、政府-NGO協働実践計画では、協働の領域が8つ示され、それらは①政策作成、②就学前教育へのアクセスの改善、③キャパシティビルディング、④カリキュラムと教材開発、⑤コミュニティの動員、⑥監督監査、⑦資源の活用、⑧新領域である。このように、NGOは補完的な位置づけを持ちながら、8つの協働領域で協働するとされる。しかし、次に示すように、協働するためにはいくつかの条件を満たす必要があり、協働成立後も協働継続のための条件を定めた規定が存在する。

まず、協働成立の条件規定として、協働できるNGOの条件を規定している。この条件では、3年以上の経験や人的資源・組織構造・監査システム・財政的能力を持つことが求められており、「must」表現が使われているため、比較的強い規定であると言える¹²。加えて、協働の際に提出する規約(Memorandum of Understanding、以下協働規約)では、NGO自身のプロフィールについて42に上る項目に答え、予算や活動計画の提出が求められる。そして活動計画の一環として、目標もしくは活動内容、成果を立証できる指標、想定される結果を述べる必要がある¹³。また、財政面、教員・スタッフなどの人材面、地理的条件についても答えることとなっている。

次に、協働規約の提出により協働が成立した後の条件規定では、政府と協働したNGOが従う内容として、就学前教育センターを就学前教育実践枠組みに示された方法で運営することなどが明記されており¹⁴、NGOがおこなう内容は、①コミュニティ基盤型のセンターの提供、②教員給与・補助教材・施設費用・監督管理のための資金の獲得・提供、③コミュニティの動員などが挙げられている¹⁵。さらに、政府からの補助金など資金面での支援に関しては、可能であればNGOが利用できるようにするという記述に留まり¹⁶、基本的にはNGOの就学前教育施設の運営は、財政・雇用の双方においてNGO内で完結する。これらの協働成立後の規定は「will」で表現されており、比較的ゆるやかな規定であることが推察される。一方で、規則・規定や基準に従わなかった場合や無認可もしくは非倫理的な活動に参加した場合は、初等教育局(Directorate of Primary Education)¹⁷が証拠に基づいて協働を解消する権利を持つとされる¹⁸。しかし、監督・監査のメカニズムと指標に関しては、NGOも従うものが構築されるだろうと記載されているのみであり¹⁹、政府が定期的に監督・監査をおこなうことが明記されているが、罰則規定はない。

以上のように、協働成立前のNGOの選定において特に強い規定があるが、協働成立後では、

運営面や評価面での規定は弱い。加えて、基本的に政府からNGOへの資金提供はなく、政府の財政面での役割は大きくない。このことから、政府として、前提条件さえ満たしていれば、協働規約を結んだNGOの実践に深く介入する意図はないことが窺える。

一方で、協働規約を締結しなくても、前年度までに使用申請をおこなえば、NGOの就学前教育施設にもナショナルカリキュラムや教材は無償で配布されることとなっている²⁰。つまり、前提条件を満たしていなくてもナショナルカリキュラムや教材を使用することで、間接的に政府と協働することは可能である。では、わざわざ協働規約を提出するメリットはどこにあるのか。初等大衆教育省の就学前教育担当者へのインタビューでは、協働規約締結により、先述した8つの領域で協働ができるようになり、ドナーに向けて自身の活動の持続性などをアピールする材料となることが指摘された。一方で、活動範囲の狭いローカルな小さいNGOであれば協働規約に関心を持たないことも多いとのことであった。実際、2014年6月時点では、協働規約を提出したNGOは15のNGOに留まり、それらはBRAC、Save the Children、Aga Khan Foundation、Plan Bangladesh、Sisimpurなど大規模なNGOのほか、10のローカルNGOが提出しているのみに留まっている²¹。ただし、大規模なNGOは、2000年前後からECDの分野で既に政府との協働をおこなっており、協働規約はその協働領域を明文化するためのものと捉えることもできる。

以上、政府-NGO協働実践計画の内容を整理した。政策レベルでの協働が構想されており、実践レベルでの協働についてはあまり触れられていないことが確認された。では、実践レベルにおいて、政府はどのような基準を定めており、その基準の内容からどのような協働構想を読み取ることができるだろうか。次節では、就学前教育拡大計画から、政府もNGOも含む提供者全てを対象として定められた提供基準の内容を明らかにする。

2. 提供基準に見られる協働構想—就学前教育拡大計画

まず、就学前教育拡大計画の全体から協働構想の一端を明らかにしたい。就学前教育拡大計画において着目すべき点は、教員養成計画と財政計画が記されていることである。

教員養成計画は、教員を養成する養成者を育成する専門家、いくつかの現場を管理する監督者、そして実際に教授をおこなう教員の3段階に分けられている。まず、専門家、監督者、教員の全ての段階で、PTI (Primary Teacher Training Institute)²²とURC (Upazila Resource Centre)といった政府の教員養成施設に加えて、NGOの教員養成施設も活用することが述べられている。また、養成プログラムの開発や専門家集団の形成にはNGOも含むことが言及され、NGOは専門家を提供する役割を期待されていることが読み取れる。しかし、教員については採用されるのは37,672人とされ、これは政府立初等学校の数と一致することから、政府立初等学校の就学前教育教室の教員が主な養成対象であることがわかる。教員養成にはNGOの教員も参加することができるとされているが、この点について、NGO関係者は、「NGOが政府の教員養成に参加するのは稀であり、NGOの教員はNGOで養成される」と述べた²³。また、教員養成の費用も政府の教員は政府が担い、NGOの教員はNGOが担うという構造であることが確認された。つまり、教員養成に関しては、トップとなる専門家や監督者の養成は政府とNGOが協力しておこなうが、現場で教える教員の養成に関しては、政府とNGOで分けておこなわれる構想であることがわかる。

続いて、財政計画について、表1に示すように、予算の割りあて²⁴が記載されている。表1

から、カリキュラムと教材の配布はおこなわれるものの、教員の給与や消耗品の支給に関しては政府立初等学校数（37,672校）分の予算しか準備されておらず、それ以外の施設の運営費に関しては一切関与していないことがわかる。つまり、政府はNGOの就学前教育施設に対して、財政的な援助はおこなわないことが推察される。

表1. 拡大計画における予算配分（抜粋）

項目	内容	予算
教科書印刷と配布	70,000校に全体的なプログラム期間1度につき30冊の本	2億1,000万タカ
教員ガイド	70,000人の教員	350万タカ
教員の給与	37,672人の教員（最初の年に18,836人の教員と2-5年目に37,672人の教員）	213億6,000万タカ
消耗品用の学校への資金	37,672校	7億4,590万タカ

Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Pre Primary Education Expansion Plan*. 2012, p.136.をもとに筆者作成。

以上を踏まえたうえで、提供基準の内容を詳細に見てみると、9つの領域²⁵、計64項目について、レベル1、2、3まで記載があり、将来的には全ての就学前教育サービスがレベル3になることが目指されている。ただし、提供基準はあくまで参考基準であり、従うことを強制される基準ではなく、資源の限界があるため全ての機関が全ての要素を達成することは不可能であるとされ、各領域の要素ごとに80%程度達成できれば良いとされている²⁶。以下、NGOとの協働を考えた際に特徴的な項目として、教員の項目と教授プロセスの項目の内容を見ていく。

まず、教員について、条件資格として、レベル1ではSSC（Secondary School Certification、中学校終了）、レベル2ではHSC（Higher Secondary Certification、高校終了）、レベル3では教育分野におけるディプロマが定められている。この点について、初等大衆教育省の就学前教育担当者は、「政府の就学前教室とNGOの就学前教室の大きな違いは教員である。政府の教員は訓練され、学位も必要であるなど採用の際に基準があるが、NGOの教員は多くの場合学位を持っていない」と述べた。加えて、現地で訪問した政府立初等学校の就学前教室、NGOの就学前教育施設を比較すると、NGOの就学前教育施設ではSSCしか持たない教員が多く、政府立初等学校の就学前教室では修士号を持つ教員が多く見られたことから、この基準は、NGOの実態を考慮していることが想像できる。また、教員養成に関してもレベル1では、7日間の基礎訓練が定められているのに対し、レベル2では10日間、レベル3では12日間と段階的に分けられている。教員養成に関しては、政府の教員養成プログラムが完成しており、その期間は15日間である。一方で、現地で調査したNGOでは、2日間や12日間というように養成期間に差があった。教員養成に関してもNGOの実態を考慮した基準が示されていることが示唆される。

一方で、教授プロセスでは、教授教材について、「ナショナルカリキュラムが示す全ての教授教材（コア教材）がある」ことがレベル1から3の全てで求められている。また、コア教材の1つである教員ガイドを参照にすることをレベル1で定めている項目が18項目中5項目あり、そのうち地域教材の使用については、レベル1から3までの全てで、「カリキュラムと教員ガイ

ドに従い教授プロセスで地域教材を使用する」とある。このように、教授プロセスでは、ナショナルカリキュラムに基づいて教授内容の統一性を志向していることが読み取れる。

以上、就学前教育拡大計画における政府の NGO との協働構想を整理した。そこで見られる協働構想として、専門家を擁する NGO の活用を想定し、ナショナルカリキュラムによる教授内容の統一性を求めながら、教員に関する基準と介入を緩やかにしていることがわかる。教授内容の統一性をナショナルカリキュラムによって統一しようとしながら、NGO の教員養成には介入しないという姿勢は、カリキュラムと現場との間に乖離を生み出すものであり、現場レベルにおける基準がどのように定められているのかが問題となってくる。では、教授内容の統一性としてナショナルカリキュラムや共通の教授教材は何を規定しているのか。次節では、ナショナルカリキュラムと教授教材の内容を検討することで、教授レベルにおいて NGO との協働がどのように考慮されているかを明示する。

3. 教授基準に見られる協働構想—ナショナルカリキュラムと教授教材

本節では、ナショナルカリキュラムと現場に無償配布される教授教材（コア教材）の内容を整理し、これらが政府と NGO との協働に果たし得る機能を分析する。NGO との協働の観点からみると、ナショナルカリキュラムの特徴として次の2点が挙げられる。1つ目は、学習内容について詳細な規定があること、2つ目は、学習内容のみならず幼児期の教育に関する専門的な内容について記載があることである。以下、それぞれについて、ナショナルカリキュラムの記載、教授教材の記載の順で詳細をみていく。

1つ目の学習内容について、まず、ナショナルカリキュラムでは8つの学習領域が設定されている。8つの学習領域は、①身体的発達、②社会性と情動、③言語とコミュニケーション、④算数、⑤創造性と芸術性、⑥環境、⑦科学技術、⑧健康と安全であり、それぞれにつき小項目が設けられている。小項目数の合計は155項目にのぼり、使用すべき教材、教員ガイドの参照点についても記載された詳細なものとなっている。加えて、それぞれの小項目は「～ができる」の形式で到達目標が明示されており、詳細な規定を持つカリキュラムであることがわかる。

表2. 教員ガイドに示されている週間時間割表

	日課								
	朝会	エクササイズ	創造活動	言語	創造活動	指示遊び	算数・科学・安全性	自由遊び	終会
分	10	5	20	25	20	20	25	20	5
土曜	○	○	詩・ダンス	聞く、読む、書く	造形	○	算数	○	○
…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
木曜	○	○	読み聞かせ	〃	劇	○	科学・安全	○	○

初等教育局、教員ガイド (শিক্ষক সহায়িকা প্রাক-প্রাথমিক শিক্ষা) より。金曜は休日であり、日曜から水曜については省略。筆者作成。

続いて、教授教材について、現場に配布されるのは、教員ガイド、ワークブック、物語本 10

冊、フリップチャート、アルファベットチャート2つ、フラッシュカード70枚である。教授の中心となる教員ガイドとワークブックの内容を整理すると、まず、ワークブックにおいて文字の認識や算数に加えて、歯磨きの絵や動物の絵といった様々な絵が載せられるなど、ナショナルカリキュラムにある8つの学習領域全てを網羅できる形になっている。さらに教員ガイドには週間時間割表(表2)も記載され、年間の学習計画も示されている。つまり、教授教材においても、詳細な指定があることが確認される。このように、学習内容について、ナショナルカリキュラムにおける詳細な規定と教員ガイドにおける細かな指定によって、現場の実践がある程度固定化されていることがわかる²⁷。

2つ目の専門的な内容の記載について、まずナショナルカリキュラムでは、子どもの発達と学習の特徴(6章)、教授プロセスの基本的な側面(9章)、家庭から学校教育への移行(13章)の計3つの章に記載がある。例えば、6章では、ピアジェやスキナーといった心理学者の理論、9章では、教授プロセスにおける教師・子ども・家族・コミュニティの役割、13章では、家庭から学校教育へ子どもが円滑に移行していくために両親や学校がおこなうべき準備等について触れられている。しかし、その内容は、具体的な実践内容というよりは、「両親や家族が教員に子どもに関するたくさんの情報を与えることで、教員は子どもに関する全体像を得ることができ、子どもの学習プロセスで最善の指導をする手助けとなる」(9章)「移行への準備として単に子どもに準備させるだけではなく、両親、家庭、学校とコミュニティも子どもを受け入れるための適切な準備をしなければならない」(13章)など、理論的観点からの推奨が中心である。

そして、教授教材である教員ガイドでは、発達と学習の特徴や移行に関して簡潔に1段落程度で言及されているのみであり、教授プロセスの基本的な側面について言及はなく、家族の役割等については触れられていない²⁸。つまり、ナショナルカリキュラムで理論は示されているものの、理論を実践まで落とし込めてはいないことがわかる。

では、以上のような特徴を示すことは、NGOとの協働においてどのような意義を持つのか。まず、学習内容の詳細さについてだが、はじめに述べたように、ナショナルカリキュラムとコア教材は無償で配布されることとなっており、政府が管轄する政府立初等学校の就学前教室だけではなく、希望すれば、NGOが提供する就学前教育施設にも提供される。NGOにとってはナショナルカリキュラムの使用は自由選択であり、独自のカリキュラムを使用し続けることもできる。初等大衆教育省の就学前教育担当者は、「基本的に全ての提供者はナショナルカリキュラムに従うべきである」と考えるが、就学前教育は義務教育ではないので、ナショナルカリキュラムに従うことも義務ではない」としながら、「カリキュラムは無償で配られるうえ、政府のものであるから、使用したいと考えるNGOは多いはずである」と述べた。無償で配布されるカリキュラムの学習内容が詳細であることで、NGOとしても自身の実践に活かしやすいことが想定される。つまり、学習内容の詳細さはNGOにとって政府の基準として使用しやすいという点で政府とNGOとの協働を深化させる可能性を持つと同時に、従うNGOと従わないNGOとを区分するものであり、政府とNGOとの協働の段階を分ける作用を持つことがわかる。

次に、専門的な内容についての記載があることは、教員養成のあり方と関係してくる点である。教員養成の際に、幼児期の教育に関する専門知識を豊富に含んだナショナルカリキュラムが存在することは、教員の専門性を高めるためにも有益であるようにみえる。一方で、NGOへ

のインタビューでは、ナショナルカリキュラムの内容が高度すぎるあまり、教員がナショナルカリキュラムの全てを理解するのは困難である可能性があることも指摘された²⁹。また、理論面での言及に留まり、実践に関する言及が殆どないことも専門的な内容に関する教員の理解を困難にするものであろう。一見すると、専門的な内容をナショナルカリキュラムが含むことで教員の質向上にも貢献するように見えるが、実践への繋がりががないため、教員養成で専門的な内容について触れられない限りは、教員の質向上に貢献するのは難しいと考えられる。専門的な内容についての記載があることは、政府が NGO との協働のなかで専門性を持った教員を求めていることを意味しているが、NGO の教員の実態を考慮した内容とはなっていないと言える。

このようにナショナルカリキュラムと教授教材は、教授内容の詳細さにおいて協働する NGO にも使用しやすくなっている点で政府と NGO との協働を深化させる一方で、専門的な内容についての記載では実践に関する記述が薄く、NGO との協働において教員の質の格差を生じさせ得る機能を持つことが明らかとなった。

4. 考察—協働の段階と構想の全様

以上を踏まえて、本節では、政府の NGO との協働構想を政策から実践という流れのなかで段階的に明らかにする。

まず、政策レベルにおいて、政府-NGO 協働実践計画を見る限りでは、政府と NGO が直接的に協議し、質向上のために協働すると捉えることができる。ただし、協働できる NGO の条件が設定されるなど、政策レベルで協働できる NGO は限定されている。また、政策レベルにおける NGO との協働は、NGO の専門的知識と資源の活用を目指しておこなわれるものであり、NGO への資金提供はないなど、NGO の実践に関与しようとする意図は見られない。

続いて、条件整備面をみると、財政的協働は計画されておらず、教員について、NGO の専門的知識の活用として教員を養成するための専門家育成でのみ協働がおこなわれ、実際の教員養成は政府と NGO が各自でおこなう構造となっている。提供基準でも、教員の基準は教授内容の統一性を求めている割には緩く、政策と実践の間での断絶が生じていることが指摘できる。

そして、教授面に関して政府は、詳細な規定と専門的な内容を含むナショナルカリキュラムを作成している。規定の詳細さについては、コア教材も含めて、現場の教員が実践する際の困難がないように指導方法も記されており、この点において NGO がナショナルカリキュラムと教授教材を使用するのも容易であることが想定される。すなわち、実践レベルにおいては詳細な規定を持つナショナルカリキュラムと教授教材を制定することで、間接的にはあるが、NGO との協働が深化すると言える。一方で、専門的な内容の理解において格差が生じる可能性があり、この点でも教員養成のあり方が重要な位置を占めることがわかる。

最後に、補足ではあるが、ナショナルカリキュラムと教授教材を使用せずとも BEN に所属することでの協働はあり得る。2014 年現在では 157 の NGO が BEN に所属している³⁰。本稿では、はじめに簡単に触れた程度ではあったが、BEN に所属することで就学前教育拡大という共通目標のために政府と情報共有をすることとなり、量的な拡大において間接的な協働がおこなわれていると見做すことができるのである。

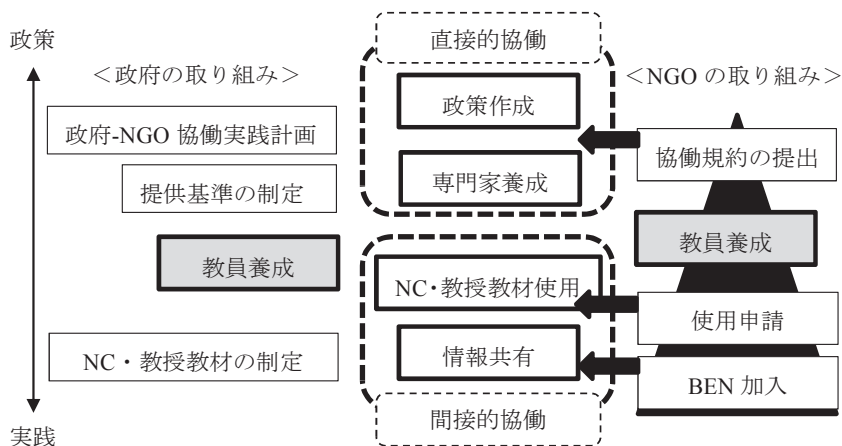


図1. 政府の NGO との協働構想（筆者作成）※NC：ナショナルカリキュラム

以上を図1に整理した。図中右側の太い矢印は協働を実現するための働きかけの方向性を、三角形は NGO の数を概念化したものである。政府の NGO との協働構想には政策から実践まで含まれているが、政策レベルでは対話のある直接的な協働なのに対し、実践レベルでは文書・書類を通じた間接的な協働である点に違いがある。そして、教員養成段階での協働の希薄さが政策レベルと実践レベルとの区切りを生み出していることがわかる。さらに、図1に示す協働の段階で特徴的なのは次の2点である。1点目は、右部分の三角形が示すように、協働が政策側に進むに従い、NGO の数が限定されていくことである。詳説すると、BEN に所属する 157 の NGO のうち、ナショナルカリキュラムの使用が選択性であることから、ナショナルカリキュラムを使用する NGO の数は BEN に所属する NGO の数より少なくなることが推測され、さらに、1節で言及したように協働規約を提出した NGO は 15 団体であり、数が限定されていくのである。そして2点目は、太い矢印が示すように、NGO からの働きかけが協働の段階を進めるために必要であるということである。これら2点から、NGO を有効活用しながらも、その影響力を最小限に抑え、NGO の実践には自ら介入しないという政府の意向が協働の根底にあることが推察される。まとめると、政府の NGO との協働構想では、政策から実践までが段階的に含まれながらも、教員養成を節目として政策と実践の断絶があり、その根底には NGO に自ら介入することはしないという政府の意向があることが指摘できるのである。

おわりに

本稿は、バングラデシュの就学前教育における国家基準を詳細に検討することで、政府の NGO との協働構想を明らかにすることを目的とした。第1節では、政府-NGO 協働実践計画を踏まえて、選定された少数の NGO との政策レベルでの協働構想があることを明示した。第2節では、就学前教育拡大計画とその提供基準から、拡大において教授内容の統一性を志向する一方で、財政援助はなく教員に関する基準は緩やかであるなど、NGO の実践への政府の介入が少ない構想であることを明らかにした。第3節では、ナショナルカリキュラムと教授教材を検

討することで、その詳細さにおいて NGO との協働が深化し得る一方で、専門的な内容の理解において両者の教員の格差を生じさせ得る機能をナショナルカリキュラムと教授教材が持つことを指摘した。さらに詳細に見ていくと、教員養成における協働が明らかに不足していることに加えて、協働の深化は NGO 側からの働きかけに頼る構想となっていることが明らかとなった。結果として、政府の NGO との協働構想には政策から実践までが含まれながらも、実践段階では、教員養成での協働構想は限定的であり、ナショナルカリキュラムと教授教材を制定するのみで直接的に介入しないという構想があることが明らかになった。

バングラデシュの就学前教育は、今後も政府と NGO の協働のもとで拡大されていくと考えられる。ナショナルカリキュラムに従わない NGO も存在するため一概には言えないが、少なくとも、政府との協働を深めたい NGO と今後も協働していくのであれば、教員養成における協働をどのように進めていくかが、今後の就学前教育の拡大を進めていくうえでの重要な鍵となることが指摘できる。本稿では、政策の検討に留まっているため、結論が限定的であることは否定できない。今後は、様々な NGO のナショナルカリキュラムへの対応や教員養成の実態等を調査していくことを課題としたい。

【引用・参考文献】

●ベンガル語

カリキュラム教科書委員会、就学前カリキュラム (প্রাক-প্রাথমিক শিক্ষাক্রম)、2011年。

初等教育局、教員ガイド (শিক্ষক সহায়িকা প্রাক-প্রাথমিক শিক্ষা)。

●日本語・英語

杉本均・小原優貴・門松愛「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—」『京都大学大学院教育学研究科紀要』第59号、2013年、73-97頁。

浜野隆・三輪千明『発展途上国の保育と国際協力』東信堂、2012年。

BEN, *Directory of Early Childhood Development Partners in Bangladesh*, 2014.

CAMPE, *Education Watch 2013 New Vision Old Challenges; The State of Pre-primary Education in Bangladesh*, CAMPE, 2014.

Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Guideline on GO-NGO Collaboration for Universal Pre-Primary Education (PPE) in Bangladesh*. 2011(a).

Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Implementation Plan of GO-NGO Collaboration Guideline for Universal PPE in Bangladesh*. 2011(b).

Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Pre Primary Education Expansion Plan*. 2012.

Haque, M.N. et al. "Universal Pre-Primary Education: A Comparative Study." *American Journal of Educational Research*. Vol.1 (1), 2013, pp.31-36.

Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh.

Operational Framework for Pre-Primary Education. 2008.

Monitoring and Evaluation Division Directorate of Primary Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report 2014*, 2014.

Rabbani, G. "Non-Governmental Actors Are Coming Forward as Policy Actors: Example from Operational Framework for Pre-Primary Education." Rajshahi: Rajshahi University, 2009.

UNICEF. *Bangladesh Monitoring the Situation of Children and Women Multiple Indicator Cluster Survey 2009 Progotir Pathay 2009 Volume I: Technical Report*. Dhaka :UNICEF, 2010.

【註】

¹ 私立機関とは Kindergarten を意味し、NGO とは提供母体・管轄省庁が異なる。Kindergarten は商業省（Ministry of Commerce）に管轄され、Trade License を取得することで設立できる学校であり、NGO の就学前教育施設は、NGO 局（NGO Affairs Bureau）に登録された団体が提供している施設である。バングラデシュにおいて Kindergarten とは、Play group から始まり初等教育までを提供する学校の総称であり、初等学校に分類される（Monitoring and Evaluation Division Directorate of Primary Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report 2014*, 2014.）。

² CAMPE, *Education Watch 2013 New Vision Old Challenges; The State of Pre-primary Education in Bangladesh*, CAMPE, 2014.

³ 初等教育局資料より（D/Jewel 2013/Total Date Jarm 2013.xls）。なお、バングラデシュでは、14 の初等学校類型があるが、政策の中心は政府立初等学校であるため、本稿では割愛した。

⁴ Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Pre Primary Education Expansion Plan*. 2012, p.13. なお、幼児教育・就学前教育施設としたのは、この数値のなかには、5－6 歳児を対象とする就学前教育だけでなく、5 歳以下の子どもを対象とするケアと教育の取り組みも含まれているからである。

⁵ Md. Murshid Aktar, Benness Child Reaserch Net, 2013 年 4 月。

（http://www.childresearch.net/projects/ecec/2013_07.html 最終アクセス 2014 年 8 月 27 日）

⁶ ECCE と ECD では、教育のみならず養護も含む用語であることは共通しているが、ECD の方がより包括的な意味を含むとされる。就学前教育は、対象年齢としては ECCE や ECD と重なる部分はあるが、「教育」のみを指す用語である。詳細は、浜野・三輪（2012）を参照のこと。

⁷ 詳細は、杉本・小原・門松（2013）参照のこと。

⁸ 就学前教育実践枠組み（Operational Framework for Pre-Primary Education）は、2008 年に制定され、様々な機関が就学前教育を実践するうえでの枠組みを示した。詳細は、杉本・小原・門松（2013）参照のこと。

⁹ UNICEF. *Bangladesh Monitoring the Situation of Children and Women Multiple Indicator Cluster Survey 2009 Progotir Pathay 2009 Volume I: Technical Report*. Dhaka :UNICEF, 2010.。なお、バングラデシュの行政区画は 7 管区 (division) に大きく区分され、その下に全国で 64 の県 (district) に分かれ、さらに 508 の upazila、4,460 の union に区分される。ロンプール管区ニルファマリ県・ポンチョゴル県は、首都ダッカから飛行機 1 時間に加え、車で約 2 時間の僻地である。

¹⁰ 現地調査として、政府立初等学校 2 校（ダッカ県）で就学前教室の実践観察をおこない、加えて、ダッカ県 3 校・ニルファマリ県・ポンチョゴル県で 3 校の計 6 校で教員へのインタビューをおこなった。ダッカ県の 3 校には実践観察をおこなった 2 校を含む。NGO については、Phulki・RIB の 2 つの NGO を対象とし、Phulki の 1 施設で実践観察と教員・スタッフへのインタビュー、RIB の 7 施設で実践観察と教員・スタッフへのインタビューをおこなった。Phulki は主にダッカ県でデイケアセンターを提供する NGO であり、RIB は主にニルファマリ県・ポンチョゴル県で就学前教育を提供する NGO である。

- ¹¹ Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh, *Guideline on GO-NGO Collaboration for Universal Pre-Primary Education (PPE) in Bangladesh*, 2011(a), p.2.
- ¹² バングラデシュの政策文書ではベンガル語版・英語版が存在し得るが、政府-NGO 協働実践計画は、英語版が主に使用されており、政府が承認した正式文書としての位置づけを持つ。
- ¹³ Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Implementation Plan of GO-NGO Collaboration Guideline for Universal PPE in Bangladesh*. 2011(b), p.22, Format-4 Logical framework.
- ¹⁴ *Ibid.*, p.3. なお、就学前教育実践枠組みに従った運営方法とは、センターごとにセンター運営委員会を設置し、そのメンバーを初等学校の校長、NGO からの代表者、学校運営委員会（2名）、保護者（2名）、幼児教育センターの教員の計7名で構成するというものである（Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh. *Operational Framework for Pre-Primary Education*. 2008, p.29.）。
- ¹⁵ 政府が出資する内容は、①開発計画系：トレイナープール、カリキュラム開発、②NGO のコミュニティ動員のための活動、③政府プログラムと協働規約下にある就学前教育センターに限られている（Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh, 2011(a), *op.cit.*, pp.2-5.）。
- ¹⁶ Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh, 2011(b), *op.cit.*, p.5.
- ¹⁷ 初等大衆教育省下にある部局の1つ。
- ¹⁸ Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh, 2011(b), *op.cit.*, p.10.
- ¹⁹ *Ibid.*, p.12.
- ²⁰ 2014年6月12日、初等大衆教育省の就学前教育担当者へのインタビューにて確認。
- ²¹ 2014年6月12日、初等大衆教育省の就学前教育担当者へのインタビューでリストを確認。
なお、この時点では、政府が未だ承認をしておらず、協働規約の締結には至っていないかった。
- ²² 初等大衆教育省管轄下にあり、地方において教員の養成や教員採用試験などを実施する機関（PTI ホームページより <http://www.ptichittagong.gov.bd/> 最終アクセス2014年8月27日）。
- ²³ CAMPE, Deputy Director, Mr.Tapon へのインタビュー。CAMPE は NGO の1つであり、教育の分野における様々な協働を促進するための活動をおこなっている（<http://www.campebd.org/> 最終アクセス2014年8月27日）。
- ²⁴ なお、1タカは1.34円程度である。
（<http://ja.exchange-rates.org/currentRates/P/BDT> 2014年8月27日確認）
- ²⁵ ①物理的環境、②学習環境、③教授プロセス／教育学的スタンダード、④スタッフィング、⑤監督監査、⑥両親とコミュニティの参加、⑦養成と専門家開発、⑧マネジメント、⑨行政の9領域（Directorate of Primary Education Ministry of Primary and Mass Education Government of the People's Republic of Bangladesh, 2012, *op.cit.*, p.18.）。
- ²⁶ *Ibid.*, pp.21-22.
- ²⁷ なお、筆者がおこなった現地調査においては、政府立初等学校の就学前教育教室であってもナショナルカリキュラムに記載されていない英語の教授をおこなったり、独自のチャート表を作ったりして学習理解を促進しようとする取り組みがみられた。
- ²⁸ 教員ガイドでは、住民参加や両親の組織化について触れ、両親とのミーティングについて述べられてはいるが、これは教授プロセスにおける役割制というよりも、カリキュラム形成の原理の1つである「家族の参加」に関する内容である。
- ²⁹ 2014年6月12日、バングラデシュ最大の NGO である BRAC の就学前教育担当者へのインタビュー。
- ³⁰ BEN, *Directory of Early Childhood Development Partners in Bangladesh*, 2014.

（日本学術振興会特別研究員 比較教育政策学講座 博士後期課程1回生）
（受稿2014年9月1日、改稿2014年11月20日、受理2014年12月26日）

バングラデシュの就学前教育における政府 - NGO の協働構想

－実践計画と国家基準に着目して－

門松 愛

本稿の目的は、バングラデシュの就学前教育における国家基準を詳細に検討することで、政府の NGO との協働構想を明らかにすることである。そのため、政府-NGO 協働実践計画、就学前教育拡大計画という 2 つの政策を整理し、国家基準として提供基準、ナショナルカリキュラム、教授教材という 3 つの基準の内容を検討した。結果として、政府の NGO との協働構想には政策から実践までが含まれながらも、実践段階ではナショナルカリキュラムと教授教材を制定するのみで NGO の実践には直接的に介入しないという構想が窺えた。さらに詳細に見ていくと、教員養成における協働が明らかに不足していることに加えて、協働を深化させるには NGO 側から働きかけるしかないような構造となっていることが明らかとなった。つまり、政府の NGO との協働構想には、教員養成を節目として政策と実践の断絶があり、その根底には NGO へ自ら介入することはしないという政府の意向があることがわかった。

GO-NGO Collaboration Conception of Pre-Primary Education in Bangladesh: Focusing on Implementation Plan and National Standards

KADOMATSU Ai

This paper examines governmental organization (GO) intentions regarding collaboration with non-governmental organizations (NGOs) in pre-primary education (PPE) in Bangladesh by studying national standards. Here, national standards include delivery standards in Pre Primary Education Expansion Plan 2012, pre-primary national curriculum, and core materials. First, this paper discusses the fundamental framework of collaboration written in the Implementation Plan of GO-NGO Collaboration Guideline for Universal PPE in Bangladesh 2011. Second, the details of delivery standards are discussed to clarify the intentions of government at the expansion level. Third, the function of national curriculum and core materials to prompt collaboration at the field level is discussed. This study indicated that government has the idea to collaborate with NGOs at both the policy making level and the field level, but at the field level, government does not have the intention to intervene in the practice of NGOs. In addition, there is little collaboration in the teacher training area, and collaboration is not promoted without NGOs approaching the government. These results indicated that government plans for collaboration have gaps between the policy level and field level in terms of teacher training and this is based on government intention not to intervene in NGOs voluntarily.

キーワード：就学前教育、政府と NGO の協働、国家基準

Keywords: Pre-Primary Education, GO-NGO Collaboration, National Standards

