

途上国における教育開発と子どもの権利

国連児童基金
勝間 靖*

はじめに

次の世代を担う子どもたちが抱えている問題をいかに解決していくか。公共政策において、最も脆弱な立場にある子どもが優先されなければならない。このような発想から、1990年には、71カ国の国王、大統領、首相が参加して「子どものための世界サミット」が国連本部で開催された。そして、1990年代に最優先すべき政治課題として子どもを位置づけた『宣言』と『行動計画』が策定された。いわば「福祉社会」を目指した『行動計画』であるが、その実施のためにどのように資源を確保していくのか。1995年の「社会開発のための世界サミット」では、政府予算の20%、政府開発援助の20%を基礎社会サービスに配分するよう、「20 / 20 イニシアティブ」が提唱された（勝間 2004）。しかし、1990年から2000年までの10年間をみても、途上国における教育開発について、十分な活動が効果的に行われてきたとは言いがたい。このため

* ホンジュラスでのボランティア活動、カリフォルニア大学サンディエゴ校留学を経て、国際基督教大学で教養学士、大阪大学で法学士と法学修士を取得。海外コンサルティング企業協会研究員としてアジアおよびラテンアメリカで開発調査を行った後、ウィスコンシン大学マディソン校でPh.D.（開発学）を取得。ユニセフのメキシコ事務所において、子どもの保護プロジェクトを担当した後、社会政策プログラムとチアパス州を担当。タリバン支配下のアフガニスタンでモニタリング評価オフィサーとして勤務した後、2001年12月より現職。最近の共著書として、『私たちの平和をつくる～環境・開発・人権・ジェンダー（グローバル時代の平和学4）』（法律文化社、2004年）、『紛争～傷つけあう悲劇をのりこえて（21世紀の平和を考えるシリーズ1）』（ポプラ社、2003年）がある。

2000年以降、後述する「ミレニアム開発目標」を中心としたパートナーシップを強化しようという動きがある。このような新しい潮流を、人権アプローチの視点から考察したい。その際、『子どもの権利条約』に注目しながら、教育への権利を実現するうえでの、権利主体である子どもと、権利の実現について履行義務を負う主体である政府などとの関係を議論する。

1. 「万人のための教育」の再活性化

『子どもの権利条約』の28条は、教育への権利を子どもに保障するように求めている。教育は、子どもの技能、学習能力、人間としての尊厳、自尊心、自信を伸ばすことにより、社会発展の持続可能性につながるエンパワーメントをもたらす。1990年は基礎教育について世界の関心が集まった年であった。つまり、3月には「万人のための教育世界会議」がタイのジョムティエンで、9月には上述の「子どものための世界サミット」がニューヨークで開催された。2000年までの10年間で、すべての人が基礎教育を受けられるようにし、学齢期の子どもの少なくとも80%が初等教育を修了できるようにするという国際目標が設定された。しかし、1990年から2000年までの10年間における進展は十分ではなかった。初等教育の就学率または出席率をみても、世界全体として1990年に80%だったのが、99年になっても82%までしか到達しなかった。また、若干の進展があったものの、人口増加のため、小学校へ行っていない学齢期の子どもの数は1億2000万人のままで改善されていない。

したがって、2000年に相次いで開催された国際会議では、新たな目標設定が行われることになった。4月にはダカールで「世界教育フォーラム」が開催され、『ダカール行動枠組』が採択された。9月にはニューヨークで『国連ミレニアム宣言』が採択され、『ミレニアム開発目標』が設定された。そこでは、貧困、普遍的初等教育、ジェンダー平等、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康、HIV/エイズおよびマラリアの制圧、環境、開発のためのパートナーシップなど8つの目標が設定された。

2002年3月には、メキシコのモンテレーで国連の開発資金国際会議が開催され、各国首脳は貧困国および富裕国が共に貧困と戦う用意があることを宣言した。それは「モンテレー合意」と呼ばれるようになった。世界銀行をみると、「ミレニアム開発目標」と『ダカール行動枠組』の共通目標である「2015年までにすべての子どもへ無償初等教育の普及」を実現することを目的として、「世銀ファスト・トラック・イニシアティブ」を発足させ、一定の基準を満たす国へ支援を集中させようとしている。ただし、ここでは詳しく触れないが、このイニシアティブの進展については、特にNGOから批判も出ている(ActionAid 2003)。

2. ジェンダーに配慮した「万人のための教育」

1990年の「子どものための世界サミット」では、世界で基礎教育を受けていない1億2000万人の子どものうち3分の2は女子であると推定され、女子教育の重要性が強調された。この問題は、95年に北京で開催された「第4回世界女性会議」でも再確認された。女子教育の遅れの原因として、慣習的な態度、児童労働、早期結婚、資金不足および適切な学校施設の欠如、10代の妊娠、社会および家庭におけるジェンダー不平等などが挙げられた。また、国によっては、女性教師の不足や、早期からの家事の手伝いのため、女子の就学が困難であることが指摘された。「第4回世界女性会議」は、女子教育の進展の遅れを指摘したうえで、「子どもの権利条約」28条の完全な実施を求めた。

さらに1998年には、国連人権委員会が、教育の権利に関する特別報告者を任命した。この国連特別報告者の使命は、世界における教育への権利の状況を調査し、特にジェンダー不平等に注目しながら、この権利を実現することが難しい現状を報告することである。2001年には、国連特別報告者が進捗について、「アラブ諸国では、1995年から2000年にかけて学校へ通える女子が減ってきており、ジェンダー格差がむしろ増大した」(Tomasevski 2003)と報告している。

『ダカール行動枠組』と「ミレニアム開発目標」は、2015年までの期限を

設定したところに共通点があるが、なかでも、ジェンダー格差の解消へ向けて、特に初等・中等教育については2005年を期限としている点は注目に値する。このような女子教育を緊急な課題とする考え方から、同じ2000年に「国連女子教育イニシアティブ」が提唱され、女子教育を拡充するための国連児童基金（ユニセフ）の主導によるパートナーシップ強化が進められている（勝間2003）。

ジェンダー平等、そして女子教育に重点をおく目標が生まれた背景として、いくつかの要因を考えることができる。まず、教育におけるジェンダー格差が依然として縮まらない中で、その格差を2005年までに少なくとも初等・中等教育において解消しなければならないという目標の存在であろう。男女の格差については、世界全体として6%から3%へと半分に減ったものの、3つの地域においては大きな差が依然として残っている（国連児童基金2002）。つまり、サハラ以南のアフリカでは6%、南アジアでは6%、中東および北アフリカでは7%のジェンダー格差があり、これらの地域における女子教育の遅れが懸念されている。

第2に、教育における差別、特にジェンダー格差をなくすことが「万人のための教育」を達成するうえでの前提条件であると考えられるようになってきた。そして、女子が学校へ行けない構造的な問題に本格的に取り組むことなしには、ジェンダー平等の進展は難しいことが指摘されている。

また第3に、女子教育は、男女両方の子どもの教育を進めるうえでの鍵だという指摘もある。たとえば、米国国際開発庁による女子教育支援の評価によると、女子のニーズに焦点を絞った政策またはプログラムは、男子にとっても有益であった（O' Gara & Benoliel, et al. 1999）。実際、女子教育イニシアティブによって、男子の粗就学率も改善したと報告されている。

さらに、女子教育への支援を通して、次の世代の子どもに対して効果を期待する考え方もある。つまり、女子は、教育を受けると結婚が遅れるが、そうすると、①生まれる子どもの数が減るだけでなく、自分自身および子どものため

に、②より早く治療を求め、③より良いケアと栄養を提供するようになる。その結果、自分自身と子どもの生存の確率が高まり、学習および教育が向上すると考えられる (国連児童基金 1998)。

3. 女子教育を重視したユニセフの戦略

女子教育を拡充させるためのユニセフの教育開発戦略は、相互に関連した五つの柱から構成される。第1に、女子純就学率、ジェンダー格差、100万人以上の未就学女子、「世銀ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI)」国、その他のリスクの高い国といった基準によって選択された25カ国へ集中的な支援を行う。これは、既にある「世銀ファスト・トラック・イニシアティブ」の代替を提示しようとするものではなく、むしろ女子教育拡充の観点からそれを補完することを意図している。

第2の柱として、前向き・集約的なアプローチが挙げられる。つまり、教育の機会を拡大して子どもが来るのを待つだけでなく、女子が学校へ行くことを妨げる障壁を積極的に取り除くことを目指している。もちろん、非就学の女子の数を減らすうえで教育へのアクセスを拡大することは当然に重要であるが、それだけでは不十分だという場合が多い。女子の就学または出席を妨げるすべての教育および非教育の障壁を取り除くことが、女子教育の拡充にとって重要だと言える。そして、そういった障壁は、教育セクターの外にある場合が多い。この点で、児童労働などの問題を考慮した柔軟な対応が求められている。

第3の柱は、国および国際レベルにおける政策提言の強化である。さらに、コミュニティにおける啓発も重要である。長老組織や宗教家を含めたコミュニティの支援なくしては、教育の持続的な実施は困難となる。そして第4に、計画、調整、サービス提供のためのパートナーシップの強化が求められている。政府の教育省、国際機関、二国間援助機関、NGOが協力して女子教育の拡充を進めるためには、「国連女子教育イニシアティブ」を国際レベルから国レベルへ持っていき、現場に近いところで実践的な協力関係を深める必要がある。

第5の柱は、複数のセクターにまたがるアプローチである。特に、HIV/エイズ、早期幼児ケアと教育、保健・栄養、子どもの保護など関連の深い開発課題への「入り口」として女子教育を捉え、ライフスキル（生活技能）を高めるための総合的なアプローチを取ることが有効だと考えられている（勝間2005a）。

このように、ユニセフは、「ミレニアム開発目標」へ向けて、「国連女子教育イニシアティブ」の枠組みによりパートナーシップを強化しながら、女子教育を拡充するための教育開発を展開している。そして、重点国として選ばれた25カ国については、追加的な支援を行う方針をとっている。

4. 基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへ

『子どもの権利条約』は、国際的な規範にしたがって「その実施のために適切な立法的、行政的、その他の手段」を取るよう義務づけてきた。つまり『子どもの権利条約』を署名および批准した国において、女子を含むすべての子どもは教育を受ける権利をもつ主体として認められており、その教育への権利を保障することについて、政府は履行義務を負う。つまり、政府が子どもの権利の実現について最終的に義務を負う主体として位置づけられる。さらに、政府だけでなく、コミュニティや世帯も、なんらかの義務を負うと言える。また、この条約は、その実施をモニターするための方法を用意している。たとえば、子どもの権利委員会は、加盟国からの報告書を検討したうえで、国連機関やNGOによって提出された情報を考慮しながら、勧告を行うことになっている。

従来の基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへのパラダイム転換のためには、それを反映するよう用語を変更することが必要であろう。つまり、人権アプローチにおいては、子どもの生存・発達・参加などを権利として捉え、その権利の実現について義務を負う主体を想定している。この人権アプローチの観点から、権利主体と履行義務を負う主体との関係をみてみよう。つま

り、権利が守られていない個人が、その権利が実現されるよう主張すると同時に、その権利を実現しなければならない義務について政府やコミュニティーが履行しようとする、といった一連のプロセスである。たとえば、女子の教育への権利が十分に認められていない場合、その状況のアセスメントと分析が必要とされる。その際、ジェンダー格差の存在を確認する調査や、その原因の分析といった研究が行われる。そして、実現されていない権利について義務の履行を求めるため、政策決定者の関心を集めるなどの政策提言が重要となる。また、教育におけるジェンダー格差という問題の解決へ向けた計画を策定し、さらに、その計画を行動へ移すことも必要である。国際協力のあり方を考えるとき、このように、権利が実現していない状況のアセスメントや原因分析、権利主体の人権についての啓発、問題解決のための計画策定および行動などを支援していくという人権アプローチからの発想が求められている（勝間 2005b）。

他方、履行義務を負う者への支援も重要である。履行義務を負う主体である政府やコミュニティーが権利の要求に対して応えようとしても、それに必要な能力を十分に持っていない場合もある。たとえば、問題解決へ向けた計画を策定できない、あるいは策定されたとしても、それを行動へ移せない、というのがその例である。この場合、そのような履行義務を負う者のキャパシティーを強化することが必要とされる。以上のように、義務が履行できるように政府やコミュニティーへ国際協力を行うという視点から、キャパシティー強化を捉えなおしたい。

基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへの転換により、教育といった従来からの基礎社会サービスの提供は、権利の実現という観点から捉え直される。また、人権を軸とした開発という考え方は、「ミレニアム開発目標」などが提示する国際目標に対して法的な根拠を与える規範として理解することができる。

『子どもの権利条約』の28条は、教育を受ける権利を機会均等の原則にもとづいて達成すべきことを強調しているが、それは、教育へのアクセスにおい

て多くの子どもたちがジェンダーなどにより差別を受けている実態をふまえている。以上のような国際的な潮流のなかで、アフガニスタンにおいても女子教育を重視し、ジェンダー格差の是正へ向けて努力することが求められたのである。

5. タリバン支配下のアフガニスタンにおける女子教育

タリバンの差別的な政策と実践は、ジェンダーによる偏向をもたらしていた。たとえば、アフガン女性に対して適切な支援を行うことは非常に困難であった。アフガニスタン一般における女性の社会参加についての保守性に加え、タリバンの戒律が女性の行動を極端に制約したため、アフガン女性は、支援活動に直接的に参加して、そこから便益を受けることができなかった。特に、タリバンによる女性の就労禁止と女子教育の停止は、人道支援にとって大きな障壁となった。また、タリバンが女性の就労の禁止や女子教育の停止を政策として掲げたため、国際社会はその人権侵害を非難した。特に女子の就学率については、男子のそれよりもかなり低いとみられていた（UN 2001）。

タリバン支配下のアフガニスタンにおいては、差別的な教育政策により、男子と比較して、女子が取り残されていることは明らかであった。小学校レベル（学校教育だけでなく学校外教育も含む）の純出席率は、男子が47%に対して、女子は12%であった。女子教育が禁止されていたので、女子の場合は学校外教育であった。このことは同時に、女子を対象とした自宅における学校外教育を広げる草の根の動きが進展していたことを確認する結果となった。

17歳未満の子どもに、学校へ行かない理由を聞くと、男子の場合、適切な学校がないこと（23%）、学校が遠いこと（17%）が二大理由であった。これに対して、女子の場合、学校が男女別でないこと（33%）が最大の理由であった（Katsuma 2004）。ちなみに、男子にとっては、男女別でないことはほとんど問題とされなかった（3%）。女子にとっての二番目の理由は、適切な学校がないことであったが（28%）、聞き取りによると、飲み水や女子トイレが

整備されていないことが問題となっていることが分かった。

既に述べたとおり、子どもが権利の主体として位置づけられることにより、国際的な開発目標に含まれる基礎社会サービスの提供は、これまでの「子どもの基本ニーズを満たす」という発想から、「子どもの権利を実現する」ためのアプローチとして概念的に転換することになった。このような、基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへの転換を背景として、途上国の現場での実践においても革新が求められるようになった。特に、『子どもの権利条約』の第2条が定める「非差別 (non-discrimination)」という一般原則の観点から、格差の是正を十分に配慮することが求められている。

このような視点から、女子に対して差別的な政策をとるタリバン政権に対する働きかけがまず重要であったことは言うまでもない。『子どもの権利条約』を遵守するよう求めるとともに、非差別の原則から女子にも教育機会を提供するよう交渉が続けられた。子どもの健康を守る活動については理解が得られたが、女子教育についての交渉は壁にぶつかった。タリバン政権は、女子が家の外に出ることは危険であるとか、女子にとって適切な教育カリキュラムがないといった理由から、女子教育を認めようとはしなかったからである。

6. コミュニティーのレベルにおけるキャパシティー強化

最も脆弱な状況に置かれた女子のエンパワーメントと保護を促進する方法が模索されるなかで、自宅における学校外教育が有効な手段として見出された。このようなコミュニティーにおけるホーム・スクールへの支援は、女性のエンパワーメントのプロセスを推進した (Global Movement for Children 2001)。まず第1に、タリバンによって就労を禁じられ、学校教育から排除された女性教師は、自宅で近所の子どもを教えるようになった。女子教育を求める子どもとその両親、そしてさらにコミュニティーは、タリバンの女子教育禁止にもかかわらず、あきらめなかった。それは、タリバンによる女性の就労禁止によって解雇された女性教師たちに可能性を見つけたからである。つまり、コミュニ

ティーは、女性教師が自宅で近所の女子に教育することを求めたのである。

第2に、タリバンが運営する学校で勉強することが許されなかった女子は、ホーム・スクールという代替的な学校へ行けるようになり、技能、学習能力、人間としての尊厳、自尊心、自信を伸ばしていくことが出来た (Rugh & Kalmthout 2000)。ホーム・スクールの支援を通して、元女性教師のネットワークが築かれ、短期の研修なども行なわれるようになった。1999年には、支援を受けたコミュニティー主体の学校外教育の施設が少なくとも532あったと報告されている (UNESCO 2001)。

ホーム・スクールは、学習のための空間としてだけではなく、子どもを脅威から保護するという役割も果たす。不安定な社会で生活する子どもを保護するうえで、教育の果たすべき役割について、これまで以上に注目すべきだという考え方が強くなっている (Nicolai & Triplehorn 2003)。第1に、安全に遊べる場所を確保し、破壊的な行為に代わる行動を促進すると同時に、大人による定期的な監視を行き届かすことによって、女子に対する身体的な保護を向上できる。第2に、ホーム・スクールは、自己表現を行う機会など、同じ年代の子どもと触れ合う場を提供することにより、心理社会的な面で健康を増進させる。子どもたちが一緒に過ごせる機会をつくることによって、社会化を支援し、同年代の子どものネットワークを築くことができる。また、特に女子にとっては、生徒であるということによって、自分のアイデンティティを取り戻すことができ、将来に希望を持つうえでの助けとなる。第3に、ホーム・スクールでの授業は、読み書き、算数、生活技能といった、重要な基礎を女子に身につけさせる。不安定な社会で生活する子どもにとって、基礎的な学力を身につけるといことは、贅沢では決してなく、自分にとって最善の利益のために意思決定するうえで必要不可欠であると言えよう。

非差別の原則に沿って女子教育に取り組むことにより、ジェンダー格差を削減し、平和構築の基礎をつくることが進められた。タリバン政権は、女子の教育への権利を実現するという義務の履行を果たそうとしなかった。それに対し

て、ユニセフは、コミュニティーのレベルでキャパシティー強化を試みる方針をとり、ホーム・スクールを支援することを通して、女子のエンパワーメントと保護を促進しようとした。こうした紛争時における努力の結果、タリバン政権が崩壊した後に「学校へ戻ろう」キャンペーンが立ち上げられたとき、それまでに築かれたホーム・スクールのネットワークを土台として、女子の就学を急速に伸ばすことが出来たのである。

〈参考文献〉

- ActionAid (2003) *Fast Track or Back Track?: The Education Fast Track Initiative – Make or Break for the Monterrey Consensus*. Johannesburg, ActionAid
- Global Movement for Children, Afghanistan Working Group (2001) *Lost Chances: The Changing Situation of Children in Afghanistan—1990-2000*. Islamabad, UNICEF Afghanistan Country Office
- 勝間靖 (2003) 女子教育拡充の加速化——ミレニアム開発目標へ向けたユニセフの教育開発戦略、国際教育協力論集、6 (1)
- 勝間靖 (2004) 子どものエンパワーメントと保護——平和構築の次世代の担い手、高柳彰夫・ロニアアレキサンダー編：私たちの平和をつくる——環境・開発・人権・ジェンダー、法律文化社
- Katsuma, Y. (2004) Education as an approach to human security: A case of Afghanistan, Shinoda, H. & Jeong, H. (Eds). *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building*. Hiroshima, Hiroshima University Institute for Peace Science
- 勝間靖 (2005a) 教育と健康、黒田一雄・横関祐見子編著：国際教育開発論——理論と実践、有斐閣
- 勝間靖 (2005b) 人権アプローチの視点からみた子どものエンパワーメント、佐藤寛編著：援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ、アジア経済研究所
- 国連児童基金 (1998) 1999年世界子供白書——教育、ユニセフ駐日事務所
- 国連児童基金 (2002) 統計で見る子どもの10年——「子どものための世界サミット」からの前進、日本ユニセフ協会

- Nicolai, S. & Triplehorn, C. (2003) The role of education in protecting children in conflict, *HPN Paper*, No.42
- O' Gara, C. & Benoliel, S., et al. (1999) *More, but Not Yet Better: An Evaluation of USAID's Programs and Policies to Improve Girls' Education*. USAID Program and Operations Assessment Report, No.25
- Rugh, A. B. & Kalmthout, E (2000) *Strategy for Afghan Primary Education: Progress from 1998 to 2000*. Islamabad, UNICEF Afghanistan & Save the Children
- Tomasevski, K. (2003) *Education Denied: Costs and Remedies*. London, Zed Books
- UN, Office of the UN Coordinator in Afghanistan (2001) *From Crisis to Rehabilitation: Girls' Education & Woman's Health in Afghanistan*
- UNESCO (2001) *EFA 2000: Afghanistan (Draft final report)*. Islamabad, UNESCO Pakistan

(かつま・やすし)

* 本稿はシンポジウムの話題提供をふまえて報告者自身が書き下ろしたものである。