

## 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

勝 間 靖

(国連児童基金駐日事務所プログラムコーディネーター)

### 1. はじめに

「子どもの権利条約」が1989年11月に国連総会で採択され、翌年の1990年9月に発効した。その28条においては、子どもの教育への権利が認められた。更に、28条は「均等の機会」に基づいて教育への権利を実現するよう求め、2条にある「非差別(non-discrimination)」の一般的な原則を強調している。「機会の均等」と言う場合、女子、村落部の子ども、少数グループ、障害を持つ子どもなどへの配慮が考えられるが、特にジェンダーの観点から女子教育の問題が注目されるようになった。この「非差別」の視点は、開発における人権の主流化を推進してきた(勝間, 1999)。

現在、国際社会は、1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標、特にOECDの開発援助委員会のいわゆる「DAC新開発戦略」(OECD, 1996; 国際協力事業団, 1998)と2000年9月の国連ミレニアム宣言とを収斂させるものとして、「ミレニアム開発目標」を位置づけ、その達成へ向けた協力を一層強化しようとしている。その目標の中には、ジェンダー平等の推進と女性の地位向上へ向けた、教育における男女格差の解消も含まれている。

こうした世界的な潮流の中で、今日、日本はいかなる形で「ミレニアム開発目標」へ貢献できるか、そしてそのために政府開発援助をどのように改革していくべきかが問われている(戸田, 2002)。最近では、「万人のための教育」へ向けて日本全体として行ってきた協力の実績をまとめる動きもある(外務

省・文部科学省, 2003)。また、これまで「ハード」中心だった教育協力を脱却し、「ソフト」の中に「ハード」という観点から新たな協力のあり方を模索すべきだという提案も出ている(横関, 2002)。更に、今後より一層、包括的な形で教育協力に取り組むことへ向けて、国内における体制を整備するための提言も行われている(国際教育協力懇談会, 2002)。

本稿では、ジェンダー平等へ向けた女子教育に焦点を当てる。まず、1990年頃からの女子教育への関心の高まりを振り返った上で、その後10年間の教育における男女格差解消の遅れと、その認識に基づいて2000年に新たに設定された目標を概観する。そして、「ミレニアム開発目標」という新しい枠組みの中で、国連児童基金(ユニセフ)がいかなる教育開発戦略をとろうとしているかを考察したい。今後の日本の教育協力を考える上で、示唆に富むことも多いと考える。

### 2. 1990年以降における女子教育への関心の高まり

1990年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「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(女子を含む)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目標が設定された。「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、1995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上で、「子どもの権利条約」28条の完全な実施を求めた（United Nations, 1995）。

2000年までの10年間における進展は、必ずしも順調ではなかった。1990年に世界全体として80%であった初等教育の就学率または出席率は、1999年には82%までしか向上しなかったと報告されている。また、若干の進展があったものの、人口増加もあり、小学校へ行っていない学齢期の子ども絶対数は1億2000万人のまま改善されていないと推定される。更に、男女の格差についても、世界全体として6%から3%へと半分になったものの、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。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%の男女格差があり、これらの地域における女子教育の遅れが特に懸念

されている（UNICEF, 2001）。こういった問題の深刻さへの危機感から、1999年には、NGOや教員組合による「教育のためのグローバル・キャンペーン」が設立され、活発な啓蒙活動が展開されている。

以上のような問題意識から、2000年以降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た。4月には、セネガルのダカールで世界教育フォーラムが開催され、「ダカール行動枠組み」が採択された（UNESCO, 2000）。ダカール会議は、ジョムティエン会議での「万人のための教育世界宣言」の理念を再確認するとともに、これを実現するための関心と努力の再結集を国際社会へ呼びかけた（村田, 2001；斎藤, 2001）。9月には、ニューヨークで国連総会およびミレニアム・サミットが開催され、国連ミレニアム宣言が採択された。1990年代の国際開発目標と国連ミレニアム宣言から「ミレニアム開発目標」が生まれ、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、妊産婦死亡率、HIV/エイズおよびマラリア、環境、開発のためのパートナーシップなどの八つの目標が設定された（UNDP, 2003）。「ダカール行動枠組み」と「ミレニアム開発目標」は、2015年までという全体的な時間的枠組みを設定したところに共通点がある。教育に関連した部分について比較すると、次の表1のとおりとなる。

表1：「ダカール行動枠組み」と「ミレニアム開発目標」の比較

「ダカール行動枠組み」	「ミレニアム開発目標」
包括的な早期幼児ケアと教育の拡大を改善する。	---
2015年までに、すべての子どもたち、とくに女子および困難な状況にある子どもたち、民族的マイノリティ、が良質な無償の義務初等教育へアクセスでき、修了できるよう保障する。	2015年までに、男子および女子とも、あらゆる場所の子どもが小学校全過程を修了できるよう保障する。
若者と成人の学習ニーズが、適切な学習およびライフスキル（生活技能）のプログラムへの均等なアクセスを通して満たされるよう保障する。	---
2015年までに、とくに女性について、成人識字の水準を50%改善する。	---
2005年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までに教育におけるジェンダー平等を実現する。とくに、良質な基礎教育についての女子の完全かつ平等なアクセスと学業成績の確保に焦点を当てる。	初等・中等教育における男女格差をできるだけ2005年までに解消する。2015年までにすべての教育レベルにおいて解消する。
教育の質のあらゆる側面を改善する。	---

「ダカール行動枠組み」の方が「万人のための教育」という観点からより包括的であるのに対し、複数の分野にまたがる「ミレニアム開発目標」は、教育分野について初等教育の修了と学校教育における男女格差の解消に焦点を絞っているのが特徴である。男女格差の解消へ向けて、両者とも初等・中等教育については2005年を年限として設定している点が緊急性を喚起するが、これは既に1996年の「DAC 新開発戦略」でも提言されていたものである。

2002年3月には、メキシコのモンテレーで開催された国連の開発資金国際会議において、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、それは「モンテレー合意」と呼ばれるようになった。「ミレニアム開発目標」の達成へ向けて日本がリーダーシップを発揮することが求められている(スターン、2002年)。世界銀行を見ると、4月の開発委員会会合において「万人のための教育」行動計画が発表され、「ミレニアム開発目標」と「ダカール行動枠組み」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」を実現するため、一定の基準を満たす国へ支援を集中させることを目的とした「世銀ファスト・トラック・イニシアティブ」を発足させている。6月には、貧困削減戦略ペーパーが完成していることを前提とした上で、教育分野の国家計画が存在する国(18カ国)と未就学児童が多くて統計・能力強化が必要な国(5カ国)の合計23カ国を対象国として発表した。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)。

他方、2002年5月のニューヨークでは、1990年「子どものための世界サミット」以降の進展を振り返りながら、国連子ども特別総会が開催された。そして、成果文書として「子どもにふさわしい世界」が採択された(United Nations, 2002)。その教育分野の

目標は、「ダカール行動枠組み」とほぼ同じであるが、一箇所だけ違う部分がある。「子どもにふさわしい世界」では、2010年までの目標として、未就学の初等教育学齢期の子どもを50%減らし、小学校の純就学率または良質の代替的な初等教育プログラムへの参加率を少なくとも90%に高めることが挙げられている。これは、2015年までの目標へ向けて、その通過点となる2010年の中間目標を設定したとすることができる。

### 3. 女子教育に重点をおくアプローチ

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、サハラ以南アフリカ、南アジア、中東および北アフリカの三地域を中心として、教育における男女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。

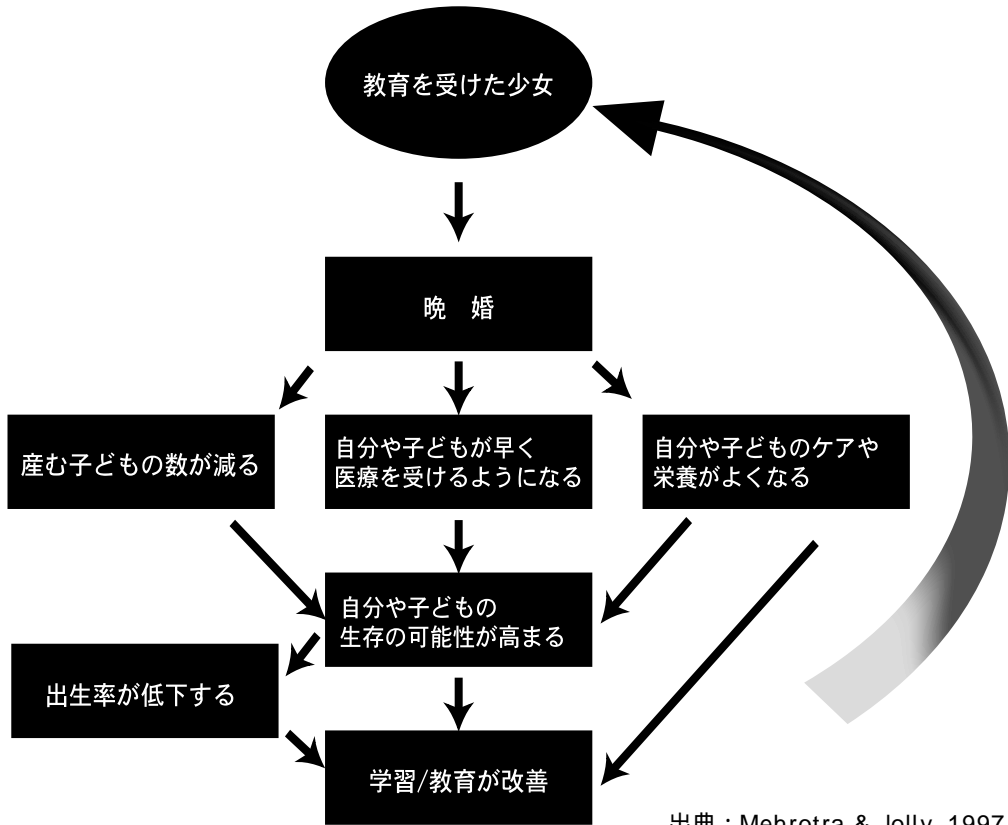
第2に、教育における差別、特に男女格差をなくすことが「万人のための教育」を達成する上での前提条件であると考えられるようになってきた。女子が学校へ行けない構造的な問題に本格的に取り組むことなしには、ジェンダー平等の進展は難しいことが指摘されている。こういった認識は、「子どもの権利条約」や「女性差別撤廃条約」に基づいた「開発への人権アプローチ」とも合致する(UNICEF, 1998; Black, 1999; 澤, 1999; 黒田, 2001)。

第3に、女子教育は、男女両方の子どもの教育を進める上でのカギだという研究がある。例えば、米国国際開発庁の女子教育の評価によると、女子のニーズに焦点を絞った政策またはプログラムであっても、男子にも裨益する。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(O'Gara & Benoliel, et al. 1999)。

更に、次の図1にあるように、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強い (Mehrotra & Jolly, 1997; Bernard, 2002)。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。

図1：女子教育の世代を超える効果



出典：Mehrotra & Jolly, 1997

以上のような女子教育を重視する考え方が、2000年には「国連女子教育イニシアティブ (United Nations Girls' Education Initiative)」が提唱され、ユニセフを中心とした女子教育拡充のためのパートナーシップ強化が進められている。更に、ユニセフの国事務所は、「国連女子教育イニシアティブ」に基づき、フィールドにおける女子教育に関わる活動を調整する役割を担っている。

#### 4. ユニセフの新たな教育開発戦略

「子どもにふさわしい世界」および「ミレニアム開発目標」へ向けて、ユニセフは2005年までの「中期戦略計画 (2002-2005)」を設定した。ここでは、五つの優先課題が設定されている。(1)女子教育、(2)包括的な早期幼児発展、(3)予防接種など、(4)HIV/エイズとの闘い、(5)暴力・虐待・搾取・差

別からの保護である。また、五つの分野を個々に扱うのではなく、相互の連関性が強調された（United Nations, Economic and Social Council, 2001）。そして、女子教育を進める上では、2005年までに就学していない女子の数を少なくとも30%減らすこと、教育の質を改善すること、学習の達成について進展をもたらすこと、の3点に重点を置くとしている。ユニセフでは、中期戦略計画の実現へ向けて、女子教育の拡充を加速化するための新たな戦略を策定しつつある。

この女子教育拡充を加速化するための教育開発戦略は、相互に関連した五つの柱から構成される。まず第1に、女子純就学率、男女格差、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（表2）。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。

表2：女子教育拡充を加速化する対象25カ国

国名 (女子純就学率70%未満)	女子純就学率が 40%未満	FTI国	男女格差が10%以上	100万人以上の未就学女子	リスクの高い国
バングラデシュ*	83%	Yes	-3%	Yes	
ボリビア*	97%	Yes	0%		先住民地域での遅れ
ブルキナファソ	<b>28%</b>	Yes	<b>13%</b>		
コンゴ民主共和国	<b>32%</b>	Yes	1%	Yes	
エチオピア	<b>28%</b>	Yes	6%	Yes	
ギニア	41%	Yes	<b>15%</b>		
インド	64%	Yes	<b>14%</b>	Yes	
ナイジェリア	<b>33%</b>	Yes	5%	Yes	
パキスタン	60%	Yes	<b>24%</b>	Yes	
タンザニア	48%	Yes	-2%	Yes	
イエメン	45%	Yes	<b>31%</b>	Yes	
ザンビア	66%	Yes	1%		旱魃、HIV/エイズ
アフガニスタン	<b>15%</b>		<b>27%</b>	Yes	
ベニン	57%		<b>25%</b>		
ブータン	47%		<b>11%</b>		
中央アフリカ	42%		<b>21%</b>		政情不安、HIV/エイズ
チャド	45%		<b>24%</b>		
ジブチ	<b>26%</b>		9%		
エリトリア	<b>37%</b>		6%		
マラウイ	71%		-5%		HIV/エイズ
マリ	<b>36%</b>		<b>15%</b>		
ネパール	60%		<b>19%</b>		
パプアニューギニア*	80%		8%		女子就学の停滞
スーダン	41%		8%	Yes	
トルコ*	82%		<b>11%</b>		

\* 女子純就学率は70%以上であるが、それ以外の理由から選ばれた。

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すべての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上で、教育機会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啓蒙活動の強化である。更に、国レベルだけでなく、コミュニティにおける啓蒙も重要である。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、持続的な教育の実施は困難となる。

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であろう。

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であると考えられている。

以上のように、ユニセフは、「ミレニアム開発目標」へ向けた中期戦略計画を実施する上で、「国連女子教育イニシアティブ」の枠組みを使いながら、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。

## 5. おわりに

今後、よりフィールドの現場レベルに近いところで、その社会の子ども、特に女子の視点に立った活動が求められている。例えば、教育の質を改善し、学習の達成について進展をもたらすことが優先課題であるとしても、その社会の女子にとって「教育の質」とは何かを現場レベルで検証していく必要がある。例えば、教室のなかで行われている学習の質だけでなく、その周辺的生活環境の質も重要である。女子専用の適切なトイレがないために、進学するにつれて女子がドロップアウトする傾向が顕著な社会も多いのである。更に、女子教育を「入り口」として、相互に関連した他の開発課題についても積極的に取り組んでいくべきであろう。そして、女子が生きていく上で必要とされるライフスキル(生活技能)を向上させるようなアプローチが望ましいと思われる。以上のような課題をフィールドで実現していくためには、支援する側の課題もまだまだ沢山あるのではないだろうか。

## 参考文献

- ActionAid (2003). *Fast Track or Back Track? - The Education Fast Track Initiative: Make or Break for the Monterrey Consensus*. ActionAid.
- Bernard, Anne (2002). “Lessons and implications from girls’ education activities: A synthesis from evaluations.” UNICEF Evaluation Office.
- Black, Maggie (1999). “Basic education: “A vision for the 21st century.” Innocenti Global Seminar, 25 October-3 November 1998, Florence, UNICEF Innocenti

- Research Centre.
- Mehrotra, Santosh & Jolly, Richard (Eds.) (1997). *Development with a Human Face*. Clarendon Press.
  - OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. OECD.
  - O’Gara, Chloe & Benoiel, Sharon, 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.
  - United Nations (2002). “A world fit for children.” UN Special Session of the General Assembly on Children (A/S-27/19/Rev.1).
  - United Nations (1995). “Beijing Declaration and Platform for Action.” Fourth World Conference on Women, 4-15 September 1995, Beijing (A/CONF.177/20/Rev.1).
  - United Nations, Economic and Social Council (2001). “Medium-term strategic plan for the period 2002-2005.” UNICEF Executive Board, Second Regular Session 2001 (E/ICEF/2001/13).
  - UNDP (2003). *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals*. Oxford University Press.
  - UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments*. The World Education Forum, 26-28 April 2000, Dakar. UNESCO.
  - UNICEF (2001). “Progress since the World Summit for Children: A statistical review.” UNICEF.
  - UNICEF (1998). *The State of the World’s Children 1999: Education*. UNICEF.
  - 外務省・文部科学省 (2003)「全ての子どもたちに教育を」外務省 .
  - 勝間靖 (1999)「国連開発援助枠組における人権の主流化～『発展の権利』とユニセフの開発実践」日本国際政治学会 1999年度研究大会部会C-IV発表論文、木更津市、1999年5月14 - 16日 .
  - 国際教育協力懇談会 (2002)「国際教育協力懇談会：最終報告」文部科学省大臣官房国際課国際協力政策室 .
  - 国際協力事業団(1998)『DAC新開発戦略：援助研究会報告書(第1巻「総論」および第2巻「分野別検討」)』国際協力事業団国際協力総合研修所 .
  - 黒田一雄(2001)「教育開発戦略の行方」江原裕美編『開発と教育～国際協力と子どもたちの未来』新評論 .
  - 村田敏雄 (2001)「教育開発のオピニオンリーダー～国連機関」江原裕美編『開発と教育～国際協力と子どもたちの未来』新評論 .
  - 斉藤泰雄 (2001)「基礎教育の開発10年間の成果と課題」江原裕美編『開発と教育～国際協力と子どもたちの未来』新評論 .
  - スターン、ニコラス (2002)「貧困との戦い、日本に期待」『日本経済新聞』2002年5月28日 .
  - 戸田隆夫 (2002)「ミレニアム開発目標(MDGs)と日本のODA」『国際開発ジャーナル』2002年11月号 .
  - 澤良世 (1999)「援助機関における教育協力～ユニセフの場合」『国際教育協力論集』第2巻第1号 .
  - 横関祐見子 (2002)「教育協力から生まれる新たな日本の国際協力」『国際開発ジャーナル』2002年12月号 .