

ミレニアム開発目標へ向けた女子教育開発における 国際連合の役割

勝 間 靖[†]

The Role of the United Nations in Promoting Girls' Education towards the Millennium Development Goals

Yasushi Katsuma

As the international community accelerates its efforts to promote girls' education, based on its commitment to the Millennium Development Goals (MDGs) to be achieved by 2015, the global partnership for development becomes the key to harmonize the activities carried out by various actors, such as international organizations, bilateral donor agencies, NGOs and other stakeholders. This paper reviews the role of the United Nations in strengthening partnerships with prominent global actors promoting girls' education in developing countries. More specifically, the United Nations Girls' Education Initiative (UNGEI), a global policy framework launched in 2000, will be examined, with special reference to the United Nations Children's Fund (UNICEF) serving as its Secretariat. After the relationship between the MDGs and UNICEF's mid-term strategic plan is analyzed, this paper concludes that UNGEI is a strategically important framework for UNICEF not only to promote girls' education but also to contribute to other MDGs, such as the goals related to child health.

はじめに

現在、国際社会は、2000年9月に国連総会およびミレニアム・サミットで採択された『国連ミレニアム宣言』に基づき、「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」を2015年までに達成すべく国際開発協力を進めている。具体的には、「極度の貧困と飢餓の軽減」「初等教育の完全普及」「ジェンダー平等と女性の地位向上」「乳幼児死亡の削減」「妊産婦の健康の改善」「HIV/エイズ、マラリアなどの疾病の蔓延防止」「環境の持続可能性の確保」「開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」が開発目標として含まれている。

本稿では、ジェンダー平等へ向けた女子教育を取り上げる。まず、1990年頃からの女子教育への関心の高まりを振り返る。そして、教育における男女格差を解消する取組みの遅れを確認したのち、その認識に基づいて2000年に新たに設定された「ダカール行動枠組み」といった目標を概観する。そして、MDGsという国際社会において共有された国際開発政策へ貢献しようとするなかで、国連児童基金（ユニセフ）がいかなる教育開発戦略をとっているかを考察したい。その際、女子教育を進めていくための国際的なパートナーシップの枠組みである、国連女子教育イニシアティブ (United Nations Girls' Edu-

[†] 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授 Professor, Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University

cation Initiative: UNGEI) に注目する。今後の教育開発国際協力の展開を考えるうえで、示唆に富むことも多いと思われる。

1. 女子教育への関心の高まり

第二次世界大戦後の国際社会において、初等教育を普及することへの関心が国際的に高まってきた。また、『世界人権宣言』に代表されるように、教育への権利という国際的な規範が発展してきた。その後、その国際規範を実現するために、国際開発の潮流のなかで、教育開発が進められてきた。以上のような背景から、とくに女子教育への関心が高まってきたことを振り返りたい。

初等教育の完全普及について、最初の国際的なコミットメントは、1948年の『世界人権宣言』にみることができる。それは、その後、多くの国際会議において再確認されてきた。なかでも、世界のほとんどすべての国々が締約国となっている『子どもの権利条約』は、子どもの教育を受ける権利を国際法上の人権として確立したという点で重要である。

『子どもの権利条約』は、1989年11月に国連総会において採択され、翌年の1990年9月に発効した。その28条では、子どもの教育への権利が認められた。さらに、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)」という一般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、障害をもつ子どもなどへの配慮が考えられる。こうした「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 2008a)。1998年には、「教育への権利に関する国連特別報告者」が人権委員会によって設置され、カタリナ・トマチェフスキー氏が初代特別報告者となった (Tomasevski 2003)。その後、2004年から現在に至るまで、ベルノール・ムニョス・ビリャロボス氏が特別報告者を務めている。

国連教育科学文化機関 (ユネスコ) は、1960年から1966年に至るまで、教育に関する地域国際会議を開催し、1980年までに初等教育を完全普及させるための国際的な合意を形成するうえで主導的な役割を果たした。その後、1990年3月には、ユネスコのほか、世界銀行やユニセフなどの共催により、「万人のための教育世界会議」がタイのジョムティエンにおいて開催され、教育開発のための国際的なパートナーシップが強化された。また、同年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。

その結果、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は、慣習的な態度、児童労働、早婚、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。こうした背景から、「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のである (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た。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の絶対数は1億2000万人のままで改善されていないと推定された。さらに、男女の格差についても、世界全体として6%から3%へと半分に減ったものの、三つの地域においては大きな差が依然として残っていた。サブサハラ・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とくに懸念された (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、その後も、活発な啓発活動が展開されてきている。

2. ミレニアム開発目標と「ダカール行動枠組み」

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。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。

そうして、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MDGsが生まれたと言うこともできる。「ダカール行動枠組み」とMDGs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MDGsの比較

「ダカール行動枠組み」	MDGs
1. 包括的な早期幼児ケアと教育の拡大し改善する。	—
2. 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。	目標2: 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。
3. 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。	—
4. 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。	—
5. 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。	目標3: 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。
6. 教育の質のあらゆる側面を改善する。	—

「万人のための教育」という観点から「ダカール行動枠組み」の方がより包括的である。それに対し、複数の分野にまたがる MDGs を見ると、教育分野については、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となっている。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たが、これは既に 1996 年の「DAC 新開発戦略」(OECD 1996)でも提言されていた内容である。もっとも、この目標は、実際には、後述のとおり、2005 年までに達成することはできなかった。

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ともに貧困と闘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。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、MDGs 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「ファスト・トラック・イニシアティブ (Fast Track Initiative: FTI)」を発足させている。

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。

ところで、2008 年は、2015 年までの年限をもった「ダカール行動枠組み」と MDGs が設定された 2000 年からの中間年として位置づけられる。2008 年版の『万人のための教育グローバル・モニタリング報告書』(UNESCO 2007)によると、2005 年までに初等・中等教育における男女格差をなくすことができたのは、データがある国のうち、59 カ国だけであった。初等教育に限ってみると、データがある国の 75% はすでに達成しているか、近いうちに達成できる見込みである。1999 年時点の達成状況から比較すると、新たに 17 カ国が加わったことになる。

逆に、2005 年までに初等・中等教育における男女格差をなくすことができなかったのは、113 カ国であったが、そのうち 2015 年までに達成が見込まれるのは 18 カ国しかない (UNESCO 2007)。また、数量的に測定できる女子教育へのアクセスの問題のほかに、HIV/エイズを含めた保健・栄養の課題、暴力からの子どもの保護といった関連の深い開発課題への「入り口」として女子教育を捉えるときに、ジェンダーの視点からの教育の質を問い直す必要もある。

3. ユニセフの教育開発戦略

ユニセフのミッションは、『子どもの権利条約』の実現である。4 年ごとに中期戦略計画を策定し、優先的に取り組むべき課題を決めている。その優先課題は、国連が国際社会のために貢献しようとするなか、ユニセフが比較優位をもつとされる分野において役割分担を果たすために設定される。子どもの教

育はその一つであるが、その課題に取り組むにあたって、UNGEI というパートナーシップが協力のための重要な枠組みとなっているのである。

「子どもにふさわしい世界」および MDGs という国際社会が取り組むべき目標を受けて、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た。(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。

そして、女子教育を進めるうえでは、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 点に重点を置いた。ユニセフでは、MDGs 達成へ向けて、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てきた。

次の、「中期戦略計画 (2006-2009)」では、『国連ミレニアム宣言』と MDGs との関係より緊密なものとした。つまり、MDGs へ貢献するためのユニセフとしての計画、という色彩を強めた。ここでは五つの優先課題が設定されている。(1) 幼い子どもの生存と発展、(2) 基礎教育とジェンダー平等、(3) HIV/エイズと子ども、(4) 脆弱な子どもの保護、(5) 子どもの権利のための政策アドボカシーとパートナーシップ、となっている (表 2)。この「中期戦略計画 (2006-2009)」という枠組みのなかで、ユニセフはさらに教育開発戦略を策定している (UNICEF 2007)。

教育に関連した MDGs の達成へ向けて、国際的なレベルにおいて、現在、いくつかの重要なパートナーシップが存在していることを再確認したい。まず、第 1 は、当然のことながら、「万人のための教育」世界行動計画であり、ユネスコによって調整されている。これは、「ダカール行動枠組み」の六つの目標 (表 1) を達成するための国別教育計画を準備するために各国へ技術協力を行い、「万人のための教育」へ向けた進捗状況をモニターするためのパートナーシップである。

第 2 のパートナーシップは、前述した、世界銀行が主導する FTI である。教育セクターの計画策定を支援すると同時に、初等教育の完全普及を目指した国別計画における資金ギャップを埋めようとするものである。ユニセフとしては、各国の教育セクター計画の策定プロセスにおいて、教育におけるジェンダー平等に十分に配慮するよう働きかける役割を担っている。

第 3 は、本稿でとくに注目している、UNGEI である。UNGEI はユニセフが事務局を務めるパートナーシップであり、ジェンダー平等のための啓発や技術協力を行うものである。UNGEI は、国際機関だけでなく、二国間援助機関や NGO をメンバーとして、非常に広範なパートナーシップを構築している

表 2 ユニセフ「中期戦略計画 (2006-2009)」と MDGs の比較

ユニセフ「中期戦略計画 (2006-2009)」	MDGs
幼い子どもの生存と発展	目標 1, 4, 7
基礎教育とジェンダー平等	目標 2, 3
HIV/エイズと子ども	目標 6
脆弱な子どもの保護	『国連ミレニアム宣言』IV
子どもの権利のための政策アドボカシーとパートナーシップ	目標 1

ところが注目される。

第4のパートナーシップは、緊急事態における教育のための IASC (Inter-Agency Standing Committee) クラスタである。紛争や自然災害による緊急事態によって影響を受けている子どもたちに教育機会を提供するために調整を行うものである。また、緊急事態下にあった国が復興するために、教育システムを再建する支援を調整する役割も果たしている。

以上の四つの国際的な教育パートナーシップは最も重要なものである。このすべてに参加している国際機関は、ユネスコ、ユニセフ、世界銀行の三機関であり、国際教育開発における中核的な存在となっている。

上記の四つ以外にも、教育開発パートナーシップは存在しており、ユニセフは選択的に協力している。例えば、多くの国連機関の参加による、教育と HIV/エイズのための機関間タスク・チームがある(勝間 2007)。また、世界銀行、ユニセフ、米国国際開発庁、ユネスコが中心となった、授業料廃止イニシアティブも教育開発パートナーシップの一つである。さらに、特定の地域に焦点を絞った活動であるが、アフリカにおける教育開発のための同盟 (Association for the Development of Education in Africa: ADEA) も重要である。

UNGEI は 2000 年に提唱され、その後、ユニセフが中心となってパートナーシップが構築されていった。この UNGEI を前提としながら、ユニセフは女子教育の拡充を加速化するための戦略を策定したが、それ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、FTI 対象国、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国へ集中的な支援を行う。これは、既にある FTI の代替を提示しようとするものではなく、むしろ女子教育を拡充するという観点から、それを補完することを意図している。

第2の柱として、積極的で (proactive) で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発活動の強化である。さらに、国レベルだけでなく、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、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、UNGEI を国際レベルから国レベルへ持っていく、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。とくに、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、UNGEI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。女子教育を拡充する戦略は、ジェンダーの主流化とも密接に関わっており、女性のエンパワーメントを目指すものとなっている。ジェンダー主流化のための具体的な支援としては、例えば、ジェンダー別のデータの収集がある。とくに社会的に弱い立場に置かれたグループの状況の把握については、複数指標クラスター調査が有効な方法である（勝間 2008b）。また、ジェンダーの視点からの教育予算の分析も重要である。さらに、ジェンダーに配慮したライフスキル教育（勝間 2008c）の普及も、女子のエンパワーメントにつながる効果的な支援策である。

4. UNGEIの意義

ジェンダー平等、そして女子教育に重点をおく UNGEI の重要性はこれまで以上に高まっている。その背景として、いくつかの要因を考えることができる。まず、サブサハラ・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状況がある。2005 年までに初等・中等教育における男女格差をなくすことができなかった国の数は、113 カ国もあった。そのうち 2015 年までに達成が見込まれるのは 18 カ国しかない (UNESCO 2007) という非常に厳しい予測がある。こうしたなか、女子教育を重点的に進めるために、これまで以上に強力なパートナーシップが求められていると言えよう。

第 2 に、教育における差別、とく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。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（勝間 2008a; UNICEF & UNESCO 2007; UNICEF 1998）。

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、男子の総就学率も改善したと報告されている (O'Gara & Benoliel, et al. 1999)。

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。

今後、UNGEI というパートナーシップを国際レベルから国レベルへ持っていく、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。つまり、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、とくに女子の視点に立った活動が求められている。

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。

さらに、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。その際、女子が生活していくうえで必要とされるライフスキル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。

追記

本稿は、平成 18 年度科学研究費補助金（基盤研究 A-18252007）「教育の国際援助・交流・連携の政治経済学的探求—「国際教育政策学」の構築を目指して—（代表者：黒田一雄）」の研究成果の一部である。

参考文献

- ・ 勝間靖 (2008a) 「人権基盤型アプローチの発展における国連機関の役割—脆弱な社会層への政策を求めて」『新たな国際開発の潮流—人権基盤型開発の射程 [アジア・太平洋人権レビュー 2008]』現代人文社。
- ・ 勝間靖 (2008b) 「ミレニアム開発目標へ向けた進展と今後の課題—アフリカにおける感染症対策を中心として」毛利勝彦編著『環境と開発のためのグローバル秩序』東信堂。
- ・ 勝間靖 (2008c) 「EFA におけるライフスキルの意義」小川啓一・西村幹子・北村友人編著『国際教育開発の再検討～途上国の基礎教育普及に向けて』東信堂。
- ・ 勝間靖 (2007) 「教育と健康—HIV/エイズを中心として」『国際開発研究』16 巻 2 号, 2007 年 11 月, pp. 35-45.
- ・ Bernard, A. (2002). *Lessons and implications from girls' education activities: A synthesis from evaluations*. New York: UNICEF Evaluation Office.
- ・ Mehrotra, S. & Jolly, R. (Eds.) (1997). *Development with a human face*. Oxford: Clarendon Press.
- ・ OECD (1996). *Shaping the 21st century: The contribution of development co-operation*. Paris: OECD.
- ・ 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*. Washington, DC: USAID Program and Operations Assessment Report, No. 25.
- ・ Tomasevski, K. (2003). *Education denied: Costs and remedies*. London: Zed Books.
- ・ 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).
- ・ UNESCO (2007). *EFA global monitoring report 2008: Education for All by 2015, Will we make it?* Oxford: Oxford University Press.
- ・ UNICEF (2007). *UNICEF education strategy*. (E/ICEF/2007/10).
- ・ UNICEF (2001). *Progress since the World Summit for Children: A statistical review*. New York: UNICEF.
- ・ UNICEF (1998). *The state of the world's children 1999: Education*. New York: UNICEF.
- ・ UNICEF & UNESCO (2007). *A human rights-based approach to Education for All*. New York: UNICEF.