

展望 国際教育協力

援助機関における教育協力 ユニセフの場合

澤 良世（ユニセフ駐日事務所）

はじめに

ユニセフの教育関連事業について述べるためには、まず、ユニセフ設立の目的について説明する必要があると考える。ユニセフは保健分野の緊急援助を行う機関として誕生したため、少なくとも最初の 15 年間は、教育分野での活動がユニセフの仕事とはみなされていなかったからである。

ユニセフは、United Nations Relief and Rehabilitation Administration（連合国復興救済機関）の資金と活動を引き継いで、1946 年、第一回国連総会で United Nations International Children's Emergency Fund（国際連合国際児童緊急基金）として創設された。ユニセフ創設の目的について、総会決議は次のように記している。

1. For the benefit of children and adolescents of countries which were victims of aggression and in order to assist in their rehabilitation ; (侵略の犠牲になった国々の子どもと青少年のために、そして、それらの国々の復興を助けるため)
2. For the benefit of children and adolescents of countries at present receiving assistance from the United Nations Relief and Rehabilitation Administration ; (現在、連合国復興救済機関からの援助を受けている国々の子どもと青少年のため)
3. For child health purposes generally, giving high priority to the children of countries victims of aggression ; (子ども一般的な健康のために、とくに侵略の犠牲になった国々を優先して)

すなわち、創設当時のユニセフの活動の対象となったのは、戦争の犠牲になった国々、とくに連合国復興救済機関の援助を受けていた戦勝国の子どもたちであり、ユニセフの役割は子どもたちの健康を守ることに限定されていた。創設された時点では、ユニセフが教育協力に携わることは想定されていなかった。緊急援助を行う暫定的な機関としてのユニセフでは、栄養不良をなくすための食糧援助や、病気を治療するための医薬品の提供などが優先され、より長期的な取り組みを必要とする教育分野の活動が除外されたのである。恒久的な機関としてのユニセフの誕生・1950 年代に入り、ヨーロッパの戦後が終わると、ユニセフの活動の見直しが検討され、存続の必要性が議論された。そして、1953 年に、「戦争の犠牲になっている」子どものための緊急救援活動を行う暫定的な機関から「貧困の犠牲になっている」開発途上国の子どものための援助を担当する国連の恒久的な機関へと役割を変えて存続することが決まり、その名称が United・Nations・Children's・Fund（国際連合児童基金）と変わった。「第二次世界大戦の犠牲になった子ども」から「貧困の犠牲になっている開発途上国の子ども」へ この活動対象の変化がユニセフにとっての最初の転換点となったのであった。しかし、この時点でも、活動は保健の分野に限定され

ていた。

ユニセフの意思決定機関である執行理事会で初等教育分野の援助の必要性がはじめて議論されたのは 1958 年 9 月であった。執行理事会のメンバーの中には、ユニセフの活動を広げて教育の分野でも援助をするべきだという意見が強かったが、限られた資金は従来ユニセフが担当した分野で集中的に使ったほうが効果的であるという立場を取るメンバーもあった。最終的には、ユニセフ事務局長がユネスコと協議して、次の執行理事会までに提言をまとめることになった。

翌 1959 年 3 月の執行理事会は、事務局長の提言に基づいて、1959 年と 1960 年に、それぞれ 25 万米ドルと 50 万米ドルを上限とした教育事業のための予算を認めたが、活動は以下の決定が示す通り、ユニセフがすでに取り組んでいる分野での初等教育の教員訓練を試験的に支援することに限定した。

[the Executive Board] Considers that the activity of UNICEF in the realm of primary education should be confined at this stage to improving the standard of training of primary school teachers of both sexes in order to strengthen UNICEF's work in connexion with its traditional fields of interest, such as health, nutrition, hygiene, home economics, etc., . . . (現段階では、初等教育の分野でのユニセフの役割は、保健、栄養、公衆衛生、家政など、ユニセフがすでに取り組んでいる分野での事業活動を強化するために、初等教育を担当する男女の教員の訓練の質を高めることを中心とした活動に限定し、...)

開発と子ども

ユニセフにとっての第二の転換点は、1960 年に始まった「開発の 10 年」であった。1960 年を境に開発という、より大きな枠組みの中で子どもに関する問題が考えられるようになった。しかし、この段階ではまだ、子どもは国の発展のための human capital (人的資本)、あるいは most precious resources (もっとも貴重な資源) としか見られていなかった。1960 ~ 1961 年には、子どものニーズに関する調査が行われ、その結果、国の開発という観点から全人としての子ども (whole child) の身体的、知的ニーズを総合的に考えて、感染症対策、栄養、教育、衛生などの分野の事業で相乗効果を上げることの必要性が強調されるようになった。また、同時に「国別アプローチ」(country approach) が導入され、教育分野での協力が本格的に始まった。この時点での変化について、ユニセフでは、「compartmentalization of children's needs から whole child への意識変革」と呼んでいる。

1960 年代はじめにスタートしたユニセフの教育分野の活動では、「人材開発」(building human capital) のための物資の提供、教員の訓練、科学教育、職業訓練が中心であった。このころになると、教育分野でのユニセフの活動に関する執行理事会の考えも次のように変化した。

That assistance to projects benefiting children need not be restricted to UNICEF's past fields of activity, but that the Executive Director should be permitted flexibility in proposing new types of aid... (子どものためになるプロジェクトへの支援ではユニセフの過去の活動分野の制約を受けることなく、事務局長は新しい種類の援助を提案する裁量が認められなければならない...)

執行理事会のこの決定で明確に示された通り、教育分野のユニセフ支援の柔軟性が確保されたことから、各国の援助要請が急増し、1960年代はじめにはユニセフの事業支出の約10%であった教育分野の支出が1967年には14.5%に、そして、1972年には27%まで増加した(1997年には14%)。

1960年代のユニセフの教育支援は、次の5つに大別することができる。

- 1) 教員の訓練、教員養成を担当する指導者、教育行政担当者などの養成。
- 2) 教科書用の紙、印刷機、地図などの教材や備品の提供。
- 3) カリキュラム作り。
- 4) 社会人になるための準備の教育。生きるうえで役に立つ技能の習得。
- 5) 科学教育。

1968年にはユニセフの教育支援に関するユネスコとユニセフの合同評価が行われ、それに基づいたガイドラインが示された。このガイドラインでは教科の学習よりも社会人になるための準備が重視され、学校外教育の活性化を図り、実用的な学習を促進できるように学校教育のカリキュラムに柔軟性をもたせることの必要性が指摘された。また、教員訓練では、教員養成担当者の訓練を強化し、訓練を受ける教員の数を増やすことよりも、訓練の質を高めることを優先するべきであると提言している。

もっとも恵まれない人々のための基礎教育

1970年代に入ると、ユニセフの教育分野での取り組みの重点は「人材開発」から「社会的公正」(social equity)や「貧困撲滅」(poverty alleviation)へと移り、「もっとも恵まれない人々のための基礎教育」(basic education for the least privileged)という基本理念が採用され、それ以前にも保健教育等の分野で活用された「学校外教育」(non-formal education)の価値が認められるようになった。ただし、この段階では、あくまでも、従来の教育制度を補うかたちで non-formal education を実践することの意義が考えられたにすぎなかった。

「もっとも恵まれない人々のための基礎教育」という基本理念に基づいた活動の1例として、ベトナム戦争後の学校建設が挙げられる。この事業では日本製のプレハブの建物をユニセフが提供し、現地から政府の担当者を日本に招いて建設工法を指導した。1977年には、1棟に8つ教室がある建物134棟が提供された。15年後にハノイを訪ねたところ、この建物は健在で、プレハブ校舎で3部授業が行われていた。この例のように、現地で入手できない材料をユニセフが提供し、地元の人々の力でそれを建設するという方法は、学

校建設のほかにも給水事業など多くの分野で、いまでも受け継がれている。

子ども健康革命

1980年代はじめのユニセフの優先課題は基礎保健 (primary health care) であった。ユニセフのグラント事務局長 (当時) は 1982 年に、簡単で低コストの手段を用いて子どもの死亡を今世紀中に半減するための「子ども健康革命」を提唱した。この革命の手段として、発育観察 (growth monitoring)、経口補水療法 (oral rehydration therapy)、母乳育児 (breastfeeding)、予防接種 (immunization)、食糧の確保 (food security)、家族計画 (family planning)、女性の教育 (female education) を活用することの重要性が指摘され、この 7 つの手段の頭文字から「GOBIFF」が革命のスローガンになった。「子ども健康革命」で女性の教育が優先課題として注目されたのは、女の子を教育することによって結婚年齢を引き下げ、子どもの数を減らし、子どもの死を減らすという効果が重視されたからであった。

「子ども健康革命」を実現するための大切な道具の一つに Facts for Life (『生存の知識』) という冊子がある。この冊子は、専門家の持つ情報を一般の人が知識として活用できるようにするために作られたものであった。グラント事務局長は、「子ども健康革命」を成功させるためには、「医者のかばんの中にある情報をお母さんの知識にしなければならない」という信念を持ってこの冊子の普及に努めた。情報を知識にするための努力の一環として、社会動員 (social mobilization) の重要性が認識され、1995 年までに 200 以上の言語で約 1000 万部の『生存の知識』が発行されたほか、テレビやラジオ、ポスター、スーパーの紙袋、牛乳のカートン、マッチ箱など、あらゆる媒体を活用したキャンペーンが繰り返された。

グラント事務局長は、教育の分野でも保健分野と同様のキャンペーンを展開したいと考えていたが、「教育革命」のむずかしさも十分に理解していた。「子どもの命を守るためには予防接種が有効な手段となる。一人の子どもに 1 回、または 3 回予防接種をすれば、生涯にわたって子どもをポリオやはしか、ジフテリアなどから守ることができる。しかし、教育の分野での取り組みは、より長期的で困難である」と、グラント事務局長は述べていた。

子どものための世界サミット

1988 年には、「万人のための教育世界会議」(Education for All) の計画が始まり、1990 年 3 月にはタイのジョムティエンで世界会議が開かれた。また、1989 年 11 月には「子どもの権利条約」が国連総会で採択され、翌 1990 年 9 月に発効した。さらに、グラント事務局長の発案で実現した「子どものための世界サミット」が、1990 年 9 月にニューヨークで開催された。「子どもの権利条約」と「子どものための世界サミット」は、ユニセフの活動にとって、とくに重要なターニング・ポイントとなった。

このサミットでは、「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言」と世界宣言を実施するための行動計画が採択された。また、各国政府は、宣言を守り、行動計画を実施するための国別行動計画を作成することを約束した。行動計画には、国連事務総長が、サミットでなされた約束の実行に関する進捗状況を5年ごとに検討することが明記された。

サミット以降のユニセフの最大の関心事は、サミットで採択された数値目標を期限内に達成できるか否かである。教育については、「すべての人が基礎教育を受けられるようにし、学齢期の子ども少なくとも80%が初等教育を終了できるようにする」ことと、「成人の非識字率を少なくとも1990年の半分に下げる（対象となる年齢集団は国ごとに定める）。その際、女性の識字に重点を置く」ことの二つの目標の達成のための支援が最重要課題である。

1996年にまとめられた中間報告（Mid-decade Review）は、基礎教育の分野での成果について、「1990年から1995年の間に初等教育就学率は2ポイント上がったが、サミットの目標を達成するためには、いっそうの努力が必要である。中途退学率は引き続き高く、とくにサハラ以南のアフリカと南アジアでは大幅な改善が求められる。また、ジェンダーによる格差をなくすための努力でも、あまり成果が上がっていない」と指摘している。また、多くの国で目標達成を急ぎすぎたために質が疎かにされたという反省も出ている。

ユニセフの具体的な教育支援は多岐にわたり、1)カリキュラムの改善、2)教員の養成（ワークショップの開催やワークショップに参加するための交通費の支給、通信教育やラジオを使った教育の支援などを含む）、3)正規の学校への支援（鉛筆やノートの支給から教科書用紙の提供や教科書作成のためのコンピューターの支給までを含む）、4)保健や栄養、衛生などの分野での教育などが挙げられる。また、戦争によって心に傷を負った子どもの精神的なリハビリテーションや緊急事態にある地域への教育資材（edukit, school in a box など）の提供、開発のための教育、平和教育、地雷教育なども、ユニセフの教育協力として重要である。さらには、開発途上国での啓発（advocacy）や社会動員（social mobilization）も、広義の教育協力と考えることができるであろう。

設立50年を迎えたユニセフ

設立以来50年間に、いくつかの大きな変化を経験したユニセフにとって、最大の変化は、1996年1月に「ユニセフの使命」(The Mission of UNICEF)が採択されたことではないだろうか。「ユニセフは、『子どもの権利条約』をその規範とすると同時に、子どもの権利を恒久的な倫理原則として確立し、子どもに対する行動の国際的な基準とするために努力する」と明記した「ユニセフの使命」を採択したことによって、ユニセフは子どもの基本的なニーズを充たすための援助をする機関から子どもの権利を守るための支援をする機関へと、その使命を大きく変えたのである。

「世界人権宣言」採択50周年に当たる1998年12月にユニセフは教育をテーマにした『1999年世界子供白書』を発表し、「子どもの権利条約」の基本理念に基づいて「万人の

ための教育」を実現するための、次の5つの要素からなる「教育革命」を提唱した。

要素1：生活のための学習 21世紀の世界で生きていくための学習で、識字や算数の基礎教育と並んで生活の基礎として役立つ、より高度で複雑な生活技能を子どもに習得させて、子どもが生活環境の変化に適応できるようにする。教員は事実を押し付ける権威者ではなく助言者や案内役になり、生徒の学びたいという気持ちを生涯にわたって持続させ、それを定着させることを目指す。教員と生徒が新しい関係を築いて、教室での経験が生活の準備になるようにすることが大切である。

要素2：アクセス、質、柔軟性 多くの国の従来の学校制度は柔軟性に欠けていて、ジェンダーや民族、貧困のために学校に行くことが非常に困難な子どもたちを放置する結果になっているが、世界ではそれらの子どもに教育の権利を保障するためにさまざまな方法が試みられている。例えば、1人の教員が年齢の違う子どもを教える複式学級は、地方の小さな学校で役立っている。コロンビアの農村のエスクエラ・ヌエバ（新しい学校）は、教員のための詳しい指針や授業計画とコミュニティの参加によって、過疎の農村地域で質の高い教育の機会を提供することに成功している。また、辺鄙な山岳地帯の子どもを教育するための方法として、「移動授業」がある。教員が「学校」を背中に背負って子どもたちのところに行って授業をするのである。カンボジアでは学校群制度を導入して多くの村の教員が資源や教材、アイデアを分かち合い、教授法を学び合っている。

・多くの国で授業がいまなお旧宗主国の言葉で行われていることが学習の障害になっているので、母語による教育が必要である。また、武力紛争などの緊急時にも学校を開き続けることが、混乱のなかで子どもに規則正しい生活や平常心を取り戻させるうえで役立つ。

要素3：ジェンダーへの配慮と女子教育 女子はしばしば質の高い教育を受ける権利を奪われているうえに、授業や教科書には、女子を軽んじる表現が多く、そのことが少女の学習意欲や自尊心を損なっている。子どもの教育の権利を守るためにも、学校や教育システムはジェンダーに配慮しなければならない。女性の可能性を広げるための活動を続ける「アフリカ女性教育者フォーラム（FAWE）」のガチュキア事務局長は、「女子や女性はアフリカがまさに必要としている変化をもたらすための知的資源です。女の子は教育を受けるだけでなく、アフリカの開発のために身につけた教育や技能を生かして自ら判断し、また、その開発に寄与する機会を与えられなければなりません」と述べている。

要素4：主なパートナーとしての国 国は教育革命の重要な担い手として、政治的意思をもたなければならないが、社会のさまざまな部門とのパートナーシップのもとで行動して「万人のための教育」を実現する必要がある。「万人のための教育」という目標の達成のためには、各国の政府や世界的な機関、民間企業、報道機関、地域の学校、村落などをすべて動員することが求められている。

要素5：幼児のケア 就学前の子どもの精神的、社会的、情緒的な発達が学校や、のちに成人の世界で成功する能力に大きな影響を与えることが認められつつある。子どものためのよりよいケアや刺激は、子どもだけでなく、国の経済にもより大きな恩恵をもたらす。

幼児期の優れた体験（健康，教育，栄養，刺激，成長，発達）が，のちの中途退学や留年による公的資金の「むだ」を減らし，病気にかかりにくくし，より生産的な市民を育成する。

むすび

「教育は自由で充実した暮らしの基礎である。教育はすべての子どもの権利であり，すべての政府の義務である」「教育革命を世界に広げることが，私たちが子どものためにできる平和で豊かな未来に対する最善の投資である」と，「白書」は指摘している。この考えこそが，「子どもの権利条約」の理念に基づいた教育観であり，ユニセフの教育協力の基本姿勢であると考えている。

参考資料

1. General Assembly Resolution 57(I), E/ICEF/670/Rev.3, 22 August 1984.
2. General Assembly Resolution 802 (), E/ICEF/670/Rev. 3, August 22 1984.
3. The Children and Nations: The Story of UNICEF, Maggie Black, UNICEF, 1986.
4. UNICEF in Education, A Historical Perspective, UNICEF History Series, Monograph IX, H. M. Phillips, UNICEF, 1987.
5. UNICEF Mission Statement, UNICEF Executive Board Decision 1996/1, E/ICEF/1996/12(Part I), 26 March 1996.
6. “Operational Activities for Development: Progress at Mid-Decade on Implementation of General Assembly resolution 45/217 on the World Summit for Children, Report of the Secretary-General”, United Nations General Assembly A/51/256, 26 January 1996.
7. 『1991 年世界子供白書』，ユニセフ，1990 年。
8. 『1999 年世界子供白書』，ユニセフ，1998 年。