

概要

Education for All

隠された危機 —武力紛争と教育—



隠された危機 —武力紛争と教育—

概要

このレポートは国際社会に代わってユネスコが委託して制作された独立した出版物である。本レポートはEFAグローバルモニタリングレポートチームメンバーを含む他の多くの人々や機関、団体、政府による協調的な努力の産物である。

このレポートで用いた名称と記載方法は、いかなる国や領土、都市、地域あるいはこれらの当局の法的地位ならびに国境や境界線の範囲についてのユネスコの見解を示すものではない。

EFAグローバルモニタリングレポートチームが本レポートに記載されている事実の選択および提示方法、表明された意見について責任を負うが、これらは必ずしもユネスコの見解ではない。本レポートに記載された見解および意見に関する最終的な責任は、EFAグローバルモニタリングレポートチームのディレクターが負う。

EFAグローバルモニタリングレポートチーム

ディレクター: Kevin Watkins

調査: Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Elise Legault, Anaïs Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

広報・アウトリーチ: Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Sophie Schlondorff, Céline Steer

業務・制作: Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Boua Liebnitz, Judith Randrianatoavina, Martina Simeti, Suhad Varin

本レポートに関するお問い合わせ先:

The Director
EFA Global Monitoring Report team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e-mail: efareport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 10 36
Fax: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

過去のEFAグローバルモニタリングレポート

- 2010. Reaching the marginalized
- 2009. Overcoming inequality: why governance matters
- 2008. Education for All by 2015 – Will we make it?
- 2007. Strong foundations – Early childhood care and education
- 2006. Literacy for life
- 2005. Education for All – The quality imperative
- 2003/4. Gender and Education for All – The leap to equality
- 2002. Education for All – Is the world on track?

Published in 2011 by the United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Graphic design by Sylvaine Baeyens
Layout: Sylvaine Baeyens
Printed by UNESCO
First published 2011

© UNESCO 2011
Printed in Paris
Ref: ED-2011/WS/1

表紙写真: © Xanthopoulos Daimon/Gamma

ウガンダ北部、政府軍と神の抵抗軍 (Lord's Resistance Army) との戦いに巻き込まれた子どもたちが、目撃したことを絵で「証言」している。

序文

国連は世界を戦争の惨禍から解放するために創設され、人びとが「恐怖からの自由」のもとに生きられる未来を約束しました。国連教育科学文化機関(ユネスコ)はそうした未来の構築を支援するために創設されました。ユネスコ憲章は、長年にわたって武力紛争を煽ってきた「相互の風習と生活を知らないこと」という問題と教育を通して闘うよう、鋭い言葉で私たちに命じています。

今年の「EFA グローバルモニタリングレポート」は、国連創設のもとになった歴史や理念、価値観を折よく思い起こさせてくれる内容です。これらの価値観は1948年の世界人権宣言に記されており、2000年に国際社会が採択した「万人のための教育(Education for All: EFA)」ゴールにも反映されています。残念なことに、私たちはまだ世界人権宣言の起草者たちが描いた世界からも、教育分野における共通目標からも大きくかけ離れたところにいます。さらに、武力紛争がもたらした大きな課題にも国際社会全体として対応できていません。

本「EFA グローバルモニタリングレポート」で明らかにされているとおり、紛争は世界で最も弱い立場にある何百万人もの人びとの暮らしを破壊し続けています。戦争はまた教育機会を奪ってしまいますが、その損害がいかに大きいかは十分に認識されていません。しかし、事実は私たちに語りかけています。学校へ行っていない子どもたちの40%以上が、紛争影響国に住んでいます。これらの国々ではジェンダー格差が世界で最も大きく、識字率は世界で最低レベルにあります。教育分野でこれまで「隠された危機」だった問題に目を向けることで、本レポートが次に述べる4つの重点分野における各国および国際社会の取り組みの強化に役立つことを期待しています。

まず、紛争影響国において、教育危機の中心にある重大な人権侵害を本気で阻止しなければなりません。一夜にして平和な社会を築くことはできません。しかし、本レポートに記された子どもたちへの攻撃、女子や女性に対する大規模で組織的なレイプ、学校施設の破壊は絶対に許されるものではありません。国連安全保障会議の一連の決議にもかかわらず、性的なテロ行為とも呼べる行為が依然として戦争の武器——女子や女性に筆舌に尽くせぬほどの苦しみや恐怖、不安を負わせ、彼女らの教育にも言葉に絶する打撃を与えている武器——であり続けています。私は国連各機関の仲間と協力し、紛争に巻き込まれた子どもたちの人権保護の強化に全力で取り組んでいます。

第二に、人道支援体制の見直しが必要です。緊急事態に陥った国々のコミュニティを訪ねると、教育を維持するための住民の並はずれた努力に心打たれることがよくあります。残念なことに、ドナーはその住民の努力に応えられるだけの援助を行っていないのが現状です。現在、教育分野には人道支援全体のわずか2%しか配分されておらず、人道支援体制自体も資金不足となっています。EFA パートナiershipに関わる私たち一人一人が、教育を人道支援の取り組みの中心に据えることを主張しなければなりません。

第三に、平和実現を果たす機会を今よりもずっと効果的に生かす必要があります。潘基文国連事務総長は、現在、武力紛争の日々から抜け出すために多難な道のりを歩んでいる国々を支援するのに必要な仕組みがないと指摘しています。その結果、おびただしい人的・経済的損失が起これ、平和構築と再建の機会が失われています。今回の「EFA グローバルモニタリングレポート」は、プールファンドのさらなる活用を支持しています。この分野での協力強化により、ドナーと紛争影響国の両者が多くを得ることと確信しています。

最後に、平和実現の原動力としての教育の可能性を、最大限に引き出す必要があります。ユネスコ憲章は、次の力強い一文で始まります。「戦争は人の心の中で生まれるものであるから、人の心の中に平和のとりでを築かなければならない。」寛容や相互尊重、対話へのコミットメントに基づいた社会の姿勢ほど、確実な砦はありません。世界中のすべての教室で毎日、こうした姿勢を積極的に育てていく必要があります。偏見や排外主義、他者に対する蔑視を伝えるために学校を利用することは、単に不適切な教育となるだけでなく、暴力にもつながります。私は、ユネスコが異文化間の対話やカリキュラム開発、教師教育、教科書改訂などの分野における現在の取り組みを活用し、紛争影響国の教育制度再建により積極的な役割を果たせるよう、全面的に協力します。

国連創設から65年以上が経ち、武力紛争がもたらす課題は変化しました。しかし国連の基盤をなす理念や価値観、制度の妥当性は変わりません。これらの理念や価値観を活かして、教育分野における隠された危機に立ち向かい、すべての子どもと親が「恐怖からの自由」のもとに生きられる世界を作っていきましょう。



イリーナ・ボコバ
ユネスコ事務局長

EFAグローバルモニタリングレポート2011

要点

2015年のEFAゴールの達成に向けて、世界が順調に進んでいるとは言い難い。多くの分野で進展があったものの、「EFAグローバルモニタリングレポート2011」全体から読み取れるメッセージは、ほとんどの目標が達成には程遠い結果に終わるであろうというものである。武力紛争の影響を受けた国々はとくに困難な課題に直面している。各国政府は目標を達成可能なものとするため、これまでよりずっと大きな緊迫感と決意、共通の目的を示す必要がある。

2015年の目標達成に向けた進展

過去10年間で、世界最貧国の一部ではEFAゴールに対し、大きな進展が見られた。

- 幼児期の健康は改善している。たとえば、5歳未満の乳幼児死亡者数は1990年の1,250万人から2008年の880万人にまで減少している。
 - 1999年から2008年にかけて、小学校に入学した子どもの数は5,200万人増加した。学校へ行っていない子どもたち（不就学児童）の数は南・西アジアで半減した。サハラ以南アフリカでは初等教育学齢人口が大幅に増加したにもかかわらず、就学率が3分の1上昇した。
 - 初等教育就学におけるジェンダー格差は10年前に格差が最も大きかった地域で大幅に改善された。
- こうした明るい進展にもかかわらず、2000年に設定されたEFAゴールとこれまでのわずかな進捗のあいだにはまだ大きな隔りがある。
- 飢餓が達成に向けての進展を阻害している。開発途上国では5歳未満の子どもたちの3分の1に当たる1億9,500万人が栄養失調状態にある。このことは子どもたちの認知面における発達と長期的な教育の見直しに取り返しのつかない打撃を与えている。
 - 不就学児童数の減少ペースがあまりにも遅い。2008年には、6,700万人の子どもが学校へ通っていないかった。すべての子どもの就学に向けた前進のスピードは落ちている。現在の傾向が続けば、2015年には学校へ通っていない子どもの数が現在より増加することもあり得る。
- 多くの子どもが初等教育を完全に終えずに中途退学している。サハラ以南アフリカだけで毎年1,000万人の子どもが小学校を中途退学している。
 - 世界の成人の約17%に当たる7億9,600万人が基本的な識字能力を持ち合わせていない。そのうち、およそ3分の2が女性である。
 - ジェンダー格差は引き続き教育発展の障害となっている。世界における初等教育段階のジェンダー格差が2008年に解消されていけば、小学校に在学する女子児童数は360万人増えていたと考えられる。
 - 格差の拡大が教育の機会を制限している。パキスタンでは学校へ行っていない7歳から16歳までの子どもは最富裕層の家庭ではわずか5%なのに対し、最貧困家庭では半数近くにのぼっている。
 - ジェンダー格差による不利益により人命が犠牲になっている。もしすべての女性が中等教育を受けることができれば、サハラ以南アフリカの5歳未満の乳幼児180万人の命が救われることになる。
 - 中等教育を受けた女性がHIVの母子感染を予防する方法について知っている割合は、中等教育を受けていない女性よりもずっと高い。2009年のHIVに関連する疾患による死亡者はおおよそ26万人で、母子感染もその一因となっている。マラウイでは、薬によって感染リスクを減らせることを知っていた女性の割合は、教育を受けていない女性では27%であったのに対し、中等教育もしくはそれ以上の教育を受けた母親では60%であった。
 - 教育の質は多くの国で依然として低い。期待されるレベルを大きく下回る読み書き・計算能力しか身につけられないまま、数多くの子どもたちが小学校を後にしている。
 - 初等教育の完全普及を達成するには2015年までにさらに190万人の教員を採用しなければならない。その半数は、サハラ以南アフリカが必要とされる教員である。

EFA達成のための資金調達

世界的な金融危機が国家予算を圧迫し、世界の最貧国の多くで教育計画に対する予算配分への取り組みが後退することとなった。援助予算もまた圧迫されている。2015年の期限まで5年を切った今、各国政府およびドナーは「万人のための教育」達成のための資金ギャップを埋めるため、一層の努力をする必要がある。

- 1999年以降、低所得国においては国民所得に対する教育支出の割合は2.9%から3.8%に上昇した。しかし一部の国や地域では依然として教育が軽視されている。教育への資金投入が最も少なかったのは中央アジアと南・西アジアである。
- 教育へのリソース配分の増加やコミットメントを強化すれば、低所得国はEFAに対する支出を年間約120億ドルから190億ドルに増やすことができるだろう。これは国民総生産（Gross National Product: GNP）の約0.7%に相当する。
- 金融危機は教育予算に大きな打撃を与えた。2009年、本レポートで調査した低所得国18カ国のうち7カ国が教育支出を削減している。これらの国では370万人の子どもが学校に行っていない。
- 全体としては、基礎教育に対する援助は2002年と比べて2倍の47億ドルに達し、EFAの進展を加速する政策を支えている。しかし、現在の援助レベルは低所得国での外部資金ギャップを埋めるために年間必要とされる160億ドルを大きく下回っている。
- ドナーは援助を増額するとして2005年のコミットメントを実行できていない。経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）は、世界全体での年間の不足額を200億ドルと推計している。
- 現在の援助の傾向には不安がある。2007年以来、基礎教育に対する開発援助は停滞している。2008年のサハラ以南アフリカにおける基礎教育に対する援助額は、初等教育の学齢人口一人当たり約6%減少している。
- いくつかの主要なドナーは中・高等教育に対する援助予算の割合を増やし続けている。すべてのドナーが教育援助の少なくとも半分を基礎教育に充当すれば、基礎教育分野における資金は年間17億ドルの増加となる。

新しい革新的な資金調達手法がEFA達成のための資金不足解消の手立てとなるだろう。本レポートでは下記のような内容を含む提案を行っている。

- 保健分野における同様のモデルをもとにした教育の

ための国際金融ファシリティ（International Finance Facility for Education: IFFE）により、ドナーは厳しい経済環境の中でも新たな資金を調達することができる。債券発行により、2011年から2015年にかけて30億から40億ドルの教育資金を集めることができる。

- ヨーロッパで携帯電話の利用毎に0.5%の課税を行えば、年間8億9,400万ドルを集めることが可能である。

隠された危機：武力紛争と教育

武力紛争の影響を受けた国々は、EFAゴールの達成が最も遅れているグループに含まれている。しかし、こうした紛争影響国が抱える教育問題はほとんど報告されていない。紛争影響国の教育における隠された危機は、国際的な対応を必要とする世界的な課題である。武力紛争は経済成長や貧困削減、国連ミレニアム開発目標の達成を阻むだけでなく、格差や絶望、不満を増大させ、国々を暴力の連鎖に陥れている。

武力紛争が教育に与える影響

- 2008年までの10年間で35カ国が武力紛争を経験しており、そのうち30カ国が低所得・低中所得国であった。低所得国で武力紛争が続いた期間は平均12年であった。
- 紛争の影響下にある貧困国では、初等教育を受ける学齢に達した児童のうち2,800万人が学校に行っていない。これは世界全体の42%を占める。
- 紛争の影響下にある貧困国の子どもたちが5歳の誕生日を迎える前に死亡する確率は、他の貧困国の2倍にのぼる。
- 青年識字率は、紛争の影響を受けていない貧困国では93%であるのに対し、紛争の影響を受けた貧困国では79%に留まっている。
- 武力紛争の当事者である国家組織・非国家組織が民間人や民間のインフラを標的にすることが増えている。これが国際法違反であることは明らかであるが、戦闘員の間では学校も学校に通う児童も正当な標的であると広くみなされている。
- これまでに4,300万人以上が主に武力闘争によって強制退去させられたと報告されているが、実際の数はこれをはるかに上回るものと考えられる。難民や国内避難民は教育を受けることを妨げる大きな障壁に直面している。2008年、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）キャンプ内の初等教育学齢の難民の子どものうち、小学校に通っていたのはわずか69%であった。

紛争影響国における教育支出

- 武力紛争により、教育に充てられるべき公的資金が軍事費に流れている。現在、開発途上国21カ国が小学校よりも武器に多くの資金を費やしている。こうした国々が軍事費を10%削減すれば、950万人の子どもたちが新たに学校に通えるようになる。
- 軍事費はまた援助をも圧迫している。ドナーが行っている軍事支出のわずか6日分で、EFAゴール達成のための外部資金ギャップ160億ドルを解消することができる。
- 人道支援の援助額のうち、教育に向けられているのはわずか2%である。しかも、人道支援要請額において教育分野が占める割合は他のどの分野よりも低い。教育分野に対する援助要請のうち、実際に資金を獲得できたのはわずか38%で、これは全分野の平均の約半分である。

変化のための行動計画

本レポートでは4つのシステム上の失敗に対処することを目的とした、変化のための行動計画を定めている。

■ 保護の失敗

国連システムを通じた取り組みとして、各国政府は教育をおびやかす人権侵害を監視・報告し、こうした人権侵害を阻止するための国家計画を支援し、著しい人権侵害を繰り返した者に対象を絞った制裁措置を課すためのシステムを強化すべきである。「レイプと性暴力に関する国際調査委員会」を創設し、国際刑事裁判所が事案の訴追評価に直接関与すべきである。ユネスコは教育システムに対する攻撃に関する監視・報告に主導的な役割を担うべきである。

■ 提供の失敗

今すぐ人道支援に関するこれまでの考え方を改め、紛争による緊急事態において教育が果たすべき重要な役割を認識する必要がある。教育分野の資金不足解消のため、人道支援プールファンドに対する資金拠出を約7億3,000万ドルから20億ドルに増やすべきである。紛争の影響を受けたコミュニティの教育ニーズを評価する現在のシステムを改善すべきである。難民の教育へのアクセスを改善するため、難民に関するガバナンスの改革も必要である。また、各国政府は国内避難民に対しても、教育を受ける権利を強化すべきである。

■ 復興の失敗

ドナーは人道支援と長期的な支援のあいだの形式的な区別をなくす必要がある。アフガニスタンでの成功例のように、国単位のプールファンドを通じて提供される開発援助を増やすのが望ましい。ドナーは改革後のEFAファスト・トラック・イニシアティブ (Fast Track Initiative: FTI) に対する取り組みと平

主要なメッセージ

「若年人口の突出」と教育分野での数々の失敗が、紛争のリスクを象徴している。 紛争影響国の教育制度は多くの場合、貧困と失業から抜け出すために必要なスキルを若者に提供できていない。紛争影響国の多くでは、25歳未満の人口が60%以上を占める。暴力的な紛争の一因となることが多い経済的絶望を克服するために、質の高い教育を提供することが不可欠である。

誤った教育は暴力的な紛争を煽る可能性がある。 教育は平和実現の原動力となる可能性を秘めているが、戦争につながる社会的分裂や不寛容、偏見を助長するために学校が利用されていることがあまりにも多い。国民のあいだの相互信頼を構築しないかぎり、どの国も平和と繁栄の中に暮らす希望をもつことはできない。そのためには、教室を、信頼を築くための出発点とするべきである。

各国政府と国際社会は人権を守ることができていない。 武力紛争の当事者である国家組織・非国家組織が児童や教員、民間人、学校を標的にしているにもかかわらず、処罰はほとんどされていない。これはレイプやその他の性暴力に関わる場合に顕著である。EFAのステークホルダーたちは人権擁護者としての役割をより強力に果たすべきである。

主要ドナー国の国家安全保障計画により、援助効果が薄まっている。 紛争影響国に対するドナーの開発援助は国家戦略上優先度の高い国、とくにアフガニスタン、イラク、パキスタンに大きく偏っている。教育に対する援助が反政府勢力の制圧作戦の支援に利用されているため、地域社会や児童、援助活動従事者の安全が脅かされている。ドナーは援助と軍事を切り離さなければならない。

現在の人道支援体制は紛争に巻き込まれた子どもたちのニーズに応えきれていない。 紛争中も教育を維持するため、地域社会は強い決意を示しさまざまな工夫を行っている。しかしドナー側にはこのような姿勢はみられない。人道支援コミュニティは紛争の影響を受けた地域の人びとの志に応えられるよう行動しなければならない。

現在の国際援助体制には平和構築と再建の機会を活かすための仕組みが備わっていない。 紛争からの復興を目指す多くの国において、教育制度再建のためのリソースが不足している。こうした国々は現在、金額も限られ、しかも予測不可能な人道支援投入に依存している。質の高いインクルーシブな教育制度を構築するためには、予測可能で持続的な資金援助が必要である。

行して、保健分野と同規模のプールファンドを運営するため、より効果的な多国間協定を結ぶべきである。またFTIに対する年間の資金援助額を年間60億ドルに増額し、紛争影響国に対する支援を促進するため、より柔軟なルールを導入すべきである。

■ 平和構築の失敗

平和を育む教育の可能性を高めるために、各国政府およびドナーはインクルーシブな教育制度の構築を優先し、人びとが抱えてきた長年の不満に対して与え得る長期的影響を考慮したうえで、言語、カリキュラム、分権化に関する政策を策定する必要がある。学校は何よりもまず、最も重要なスキル—寛容、相互尊重、そして他者と平和に共存する能力—を授ける場所とみなされるべきである。国連平和構築資金を通じて5億ドルから10億ドルが教育分野に提供されることが望ましい。また、ユネスコと国連児童基金 (ユニセフ) は教育への取り組みを平和構築のためのより広範な戦略に統合するために、中心的な役割を果たすべきである。

はじめに

各国政府により2000年にセネガルのダカールで採択された、EFAに向けた行動枠組みにより、2015年までに達成すべき主要6ゴールと、多くの具体的なターゲットが定められた。この枠組みは「我々の集団的コミットメントの達成にむけて」という副題を掲げていた。しかしその10年後、「EFAグローバルモニタリングレポート2011」が包括的メッセージとして示すのは、世界各国の政府がこの集団的コミットメントを達成できていないという事実である。

厳しい現実はあるものの、一方で大きな成果も上がっている。学校へ行っていない子どもたちの数は減少し、ジェンダー格差も縮小し、より多くの子どもたちが初等教育から中等教育、さらにその先へと進んでいる。世界最貧国の中でも著しい向上を遂げた例があり、低所得であっても短期間のうちに進歩を成し遂げる可能性があることを示している。しかしながら、ダカールで宣言された目標と実際の成果の間には未だ大きなギャップがあり、今後それが一層広がっていくと懸念される兆候も見られる。近年の傾向が続けば、2015年には不就学児童が現在よりも増加する可能性もある。この状況を変えるために協調して取り組まなければ、ダカールで世界中の子どもたちに対して取り決められた約束が、完全に破られてしまうであろう。

ダカールで定めた目標が達成できない場合、その影響は広範囲におよぶ。国連ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)が、貧困削減、栄養、子どもの生存や妊産婦保健などのより幅広い分野で達成されるためには、教育分野での進展を加速させることが不可欠である。さらに、国内および国家間における教育の機会の深刻な格差を縮小させることができないければ、経済成長を妨げ、グローバリゼーションの中で生じる格差を強化してしまうことになる。教育は、他のいかなる分野よりも緊急に対応しなければならない。にもかかわらず、教育は国際開発の重点課題としては取り上げられず、また、今日では、主要8カ国首脳会議(G8)や20カ国・地域財務大臣・中央銀行総裁会議(G20)の議題にもほとんど挙がらないのが現状だ。

「グローバルモニタリングレポート2011」は2部構成となっている。第1部では世界の教育の現状について概略を示し、成功例および失敗例、そしてEFAの進捗を加速しうるさまざまな政策的介入を紹介する。第2部では、EFAゴールの達成に対しきわめて大きな障壁となっている、世界の最貧国における武力紛争に焦点を当てる。本レポートはこの障壁をさらに厚くしている政策的失敗と、解決に向けた戦略を提示する。さらには、紛争防止と平和な社会の構築を目指す上で教育制度の役割を強化するための行動計画を掲げる。

第1部

EFAゴールに向けた進捗状況のモニタリング

6つのEFAゴール

乳幼児のケアおよび教育 (ECCE) : 飢餓と闘い健康を促進する

教育の機会は、子どもたちが学校に入学するよりもずっと前に形成される。乳幼児期に発達する言語的、認知的、社会的な能力こそが、生涯にわたる学習の基盤となる。病気や栄養失調、そして刺激の欠如はこうした基盤を弱体化させ、子どもの可能性を狭めてしまう。乳幼児期の飢えがもたらす取り返しの付かないダメージが、人類の可能性を世界的規模で蝕み続けている。

より幅広い子どもの健康の状態は、子どもの死亡数から推測することができる。1990年には1,250万人の子どもたちが5歳未満で命を落としていたが、2008年にはその数は880万人にまで減少しており、死亡率は低下している。しかし、乳幼児死亡率が高い68の国々のうち、1990年時点の乳幼児死亡率を2015年までに3分の2に減らすことを定めたMDGsを達成できそうなのは、わずか19カ国である。栄養失調は300万人以上の子どもたち、および10万人以上の母親たちの直接の死因となっている。

各国政府は依然として、乳幼児期の栄養失調が教育にもたらす影響を軽視している。世界の5歳未満児の3分の1にあたるおよそ1億9,500万人の子どもたちが開発途上国に暮らしており、栄養状態の貧弱さを示す成長阻害や低身長に苦しんでいる。子どもたちの多くは、認知面での発達にとってきわめて重要な生後数年のあいだに慢性的な栄養失調を経験している。これが子どもたちを直接苦しめるだけでなく、教育システムに対する大きな負担となる。栄養失調の子どもは、身体的にも精神的にも自らの潜在能力を発揮できないことが多い。栄養失調の子どもの就学率は低く、仮に就学しても学習到達度は良好とはいえない。経済成長は栄養失調の万能薬とはならない。1990年代半ばから、インドにおける平均所得は2倍以上の伸びを見せているが、栄養失調の割合は数パーセントしか改善されていない。インド国内の子どもたちの半数近くが慢性的な栄養失調に苦しんでおり、低体重児の割合はサハラ以南アフリカの平均のほぼ2倍である。

母子保健は現在、ひととき重要な国際開発課題として位置づけられている。2009年のG8サミットおよび2010年MDGサミットの双方で提唱された、栄養、子どもの生存、妊産婦保健に関する世界的なイニシアティブは歓迎すべきものである。しかしながら、昨今のアプローチには教育の触媒的な役割に対する認識が欠けている。とくに母親への教育が、保健分野の目標達成に大きな役割を果たす可能性があることについての認識が欠けている。

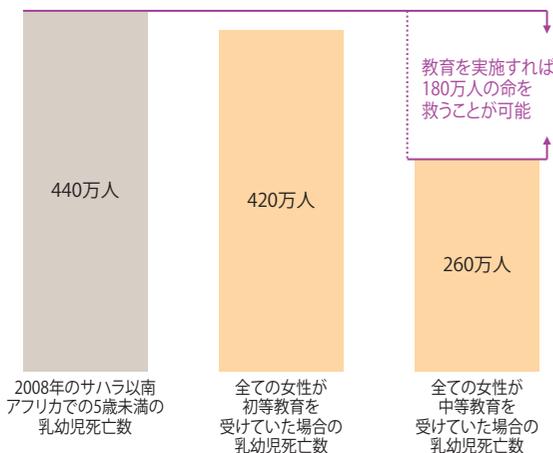
教育における男女平等は人権であり、その他の分野における前進を促す手段でもある。教育により、女性は栄養や病気についての情報を処理し、人生において選択ができるようになり人生を自らの手で管理することができるようになる。その結果、母子保健の状況が改善される。

世帯調査から、母親への教育が子どもの生存の可能性を高める上できわめて重大な要因となっていることは明らかである。サハラ以南アフリカで、もしもすべての女性が中等教育相当を修了すれば、180万人以上の子どもが死を免れることができる（現在の水準から41%も乳幼児死亡率を低下させることができる）(図1)。ケニアでは、初等教育

サハラ以南アフリカでは、教育への投資で180万人もの命を救うことができる

図1: 180万人もの命を救う教育への投資

サハラ以南アフリカにおいて母親に対する教育の程度の違いに応じた、5歳未満の乳幼児死亡数推計(2003~2008年)



出典: 『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 図1.7

を修了していない母親の子どもは、母親が中等教育もしくはそれ以上の学歴の子どもに比べ、5歳未満で死亡する確率が2倍も高い。

「EFAグローバルモニタリングレポート2011」では、母親への教育が保健の分野にもたらす効果について、特筆すべき新たな証拠を提示している。世帯調査データによると、多くの国で教育水準の高い母親は、HIVが母乳育児で感染する可能性があることや、母子感染のリスクが妊娠中の服薬により軽減されることを知っている。マラウイでは、中等教育またはそれ以上の教育を受けた母親の60%が、薬が感染のリスクを軽減することを知っていた。一方、教育

を受けたことがない母親の中では27%しかそのことを知らなかった。

このデータは、母親への教育が子どもの生命を脅かす健康上のリスクに対する非常に効果的な対抗策となることを示している。2007年の国連エイズ合同計画（Joint United Nations Programme on HIV/AIDS: UNAIDS）の推計によると、15歳未満の子どもたち37万人が新たにHIVに感染したという。その大多数が、妊娠期間や出産時、もしくは授乳時に、HIV陽性者である母親から感染している。本レポートで示している数々の証拠は、こうした感染のほとんどが教育により予防可能であったことを示唆している（図2）。

母親への教育が子どもの生命を脅かす健康上のリスクに対する非常に効果的な対抗策となる

図2：母親への教育が命を救う

母親から胎児へのHIVの感染を減らし、 37万人の子どもの命を 救うことができる 画期的な方法がある。

それは母親への教育である。

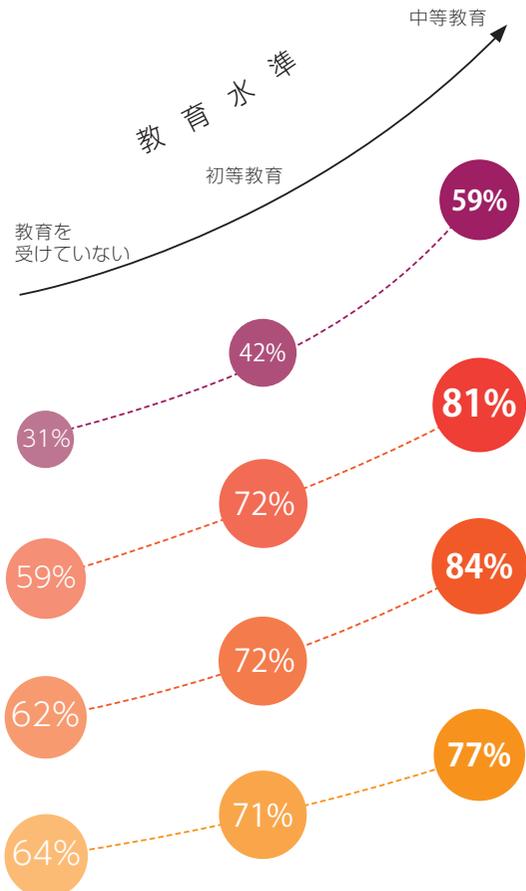
HIV/AIDSについて、
以下の知識を持っている
母親の割合は…

妊娠中に抗レトロウイルス治療を受けることで、
母子感染を防ぐことができる

コンドームの使用により減らすことができる

超自然的な方法で感染することはない

母乳による授乳で感染することがある



幼児プログラムは、子どもたちの就学に向けた準備を整え、家庭の貧困による影響を緩和し、教育面での不利な状況が親から子どもへと連鎖することを防ぎ、経済成長への展望をより確実にするものである。しかし、多くの開発途上国では、資金不足や計画の未整備、格差などの問題が幼児に関する政策の遂行を阻んでいる。

最も不利な立場にある家庭で育った子どもたちは、こういった幼児教育プログラムの最大の受益者となりうる。しかし、こうした子どもたちが最も幼児教育を受けられていないのが現状である。コートジボワールでは、最富裕層の家庭の子どもの4分の1が就学前教育を受けているが、最貧困層の家庭の子どもたちはほとんどその機会を得ることができない。モザンビークなどの国々は、公正を目指した取り組みを強化することで、最も不利な立場に置かれたグループの子どもたちに就学前教育を受けさせることが可能になると証明している (Box 1)。

Box 1: 不利な状況に置かれた子どもたちを対象としたモザンビークの就学前プログラム

モザンビークの就学前プログラム「Escolinhas」は、社会的に弱い立場に置かれた、貧困層あるいはHIVに感染している3歳から5歳までの子どもを対象として実施されている。同プログラムでは、1クラス当たり2名の教員を含む地域ボランティアが、ゲームや絵画、音楽を用いた認知刺激活動に重点を置き、基礎的な計算能力や読解力を育んでいる。また、プログラムには保護者に対する健康および栄養指導とそのためのサポートも含まれている。質が高く、コストも低く抑えられるこのサービスは、他の国々での採用も有望視されるところだ。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』Box 1.3



インドのナインパーラ
難民キャンプの子どもたちは
不安定な環境で生活している

© Timothy Allen/AXIOM/HOA-QUI

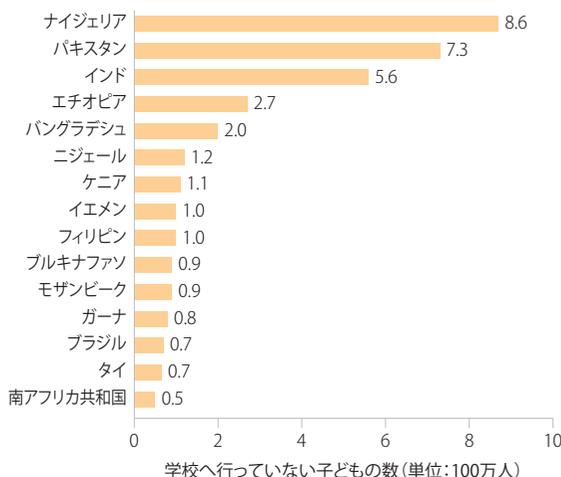
ている (図3)。いくつかの国々では学校に行っていない児童の数が劇的に減少した。エチオピアでは、1999年から2008年にかけて、学校へ行っていない子どもの数が約400万人も減少し、2015年までのUPE達成が現実的な可能性となりつつある。低い就学率からスタートしたその他の国々も、一部では2015年までのUPE達成にまだ程遠いとはいえ、非常に大きな進歩を遂げた。たとえばニジェールでは、10年も経たないうちに純就学率が2倍になっている。

こうした成果については希望が感じられるものの、UPEは2015年までには実現しないものと思われる。本レポート作成にあたっては、学校へ行っていない子どもの60%が住む128カ国における就学状況の向上について傾向分析を行

2008年時点で、
学校へ行っていない
子どもたちは
6,700万人であっ
た

図3: 世界中の学校へ行っていない子どもたちのうち半数が15カ国に集中

初等教育学齢児童のうち学校へ行っていない子どもの数 (2008年)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図1.11

初等教育の完全普及

(Universal Primary Education: UPE) : 目標は未達成

過去10年間で、小学校への就学状況は著しく改善した。10年前、2015年までに初等教育の完全普及には程遠い状況にあった多くの国々でも、現在ではUPEの達成が現実味を帯びている。しかしながら、前進の速度は一定ではなく、むしろ遅くなっているといえるかもしれない。現状のままでは、世界はダカール行動枠組みで設定された目標を達成することはできないであろう。

ダカール行動枠組みが採択された当時、学校へ行っていない子どもたちの数は1億600万人にのぼっていた。2008年までに、この数字は6,700万人にまで減少した。インドの飛躍的な進歩に続き、南・西アジアでは不就学児童の数が半減した。サハラ以南アフリカでは、学齢人口が大幅に増加したが、就学率もほぼ3分の1上昇した。学校に行っていない子どもの約43%がサハラ以南アフリカに、27%が南・西アジアにおり、そのおよそ半数がわずかに15カ国に集中し

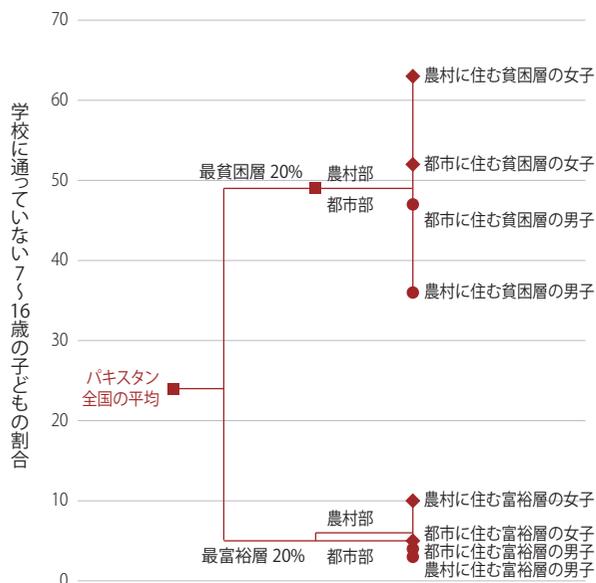
った。特筆すべきは、過去10年間の不就業児童数の推移において、後半5年間の減少率が前半5年間の半分に留まったという事実である。この傾向を世界全体で見ると、このままでは、学校へ行っていない子どもたちの数は2015年には7,200万人となり、その数は2008年よりも多くなってしまふ。

教育において、格差は依然として進歩を妨げる障壁である(図4)。パキスタンでは、2007年当時、最貧困家庭の7歳から16歳の子どもの約半数が学校に通っていなかったが、最富裕層の家庭における子どもの不就業率はわずか5%であった。フィリピンやトルコなど、初等教育の完全普及達成が間近な国々でも、非常に疎外された境遇にある人びとへの対応は遅れているために、実現に向けた最後の一步が踏み出せずにいる。後に述べるように、ジェンダー格差の問題も依然深く根付いている。近年、「EFAグローバルモニタリングレポート」では、公平性を重んじた目標設定の重要性を訴えている。それにより、各国政府は国全体としての目標達成のみならず、経済階層や居住地、民族、ジェンダーなどによる不利な状況がもたらす格差を半減するなどといった目標にも取り組むことができるだろう。

子どもたちが学校に行くようになることは、初等教育の完全普及を達成するための条件の一つに過ぎない。多くの子どもたちは通学を始めても、初等教育の全課程を修了する前に中途退学してしまう。サハラ以南アフリカでは、毎年約1,000万人の子どもたちが小学校を中退している。この事実は、彼らの才能をまったく無駄にしていることを示すもので、教育制度における効率性の低さの原因ともなっている。貧困と質の低い教育のため、子どもたちは進級に必

図4：学校教育を受ける機会には国内でも大きな格差がある(パキスタンの事例)

パキスタンで学校に通っていない7～16歳の子どもの割合(2007年)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図1.13

要な学習レベルに到達することができない。この二つの要因が高い中退率につながっている。

中途退学を減らすための戦略は、各国固有のニーズをふまえて作られなければならない。エチオピアやマラウイ、フィリピンといった国々では、1年生の中退者数が最も多い。一方、ウガンダなど他の国々では、1年生と6年生の両学年で中退が問題となっている。学費の撤廃などで就学者数が急激に増加すると、教室が過密状態となり、教育の質の低下へとつながる可能性がある。マラウイやウガンダでは、就学者数が急増する中で、低学年での進級率を改善すべく奮闘が続いてきた。タンザニアは、度重なる改革を経て教育への投資を増やし、経験が豊富で質の高い教員を低学年に配置することで良好な結果を出している。子どもたちの入学時の年齢も重要である。就学年齢を過ぎてから入学した子どもは、中退率が高い。コロンビアの農村における学校プログラムでは、教育の質と妥当性を高めるというアプローチにより、中退率を減少させることができた。

本レポートでは、出席率に応じた現金給付による中退者の減少、脆弱な状況にある家庭が干ばつや失業、病気といった経済的打撃を乗り越えるためのセーフティネットの確立といったいくつかの成功したアプローチの例を紹介する。そのうちの 하나가エチオピアの生産的セーフティネット・プログラム(Productive Safety Net Programme)である。これは多くの親が子どもたちに長期的な教育を受けさせることができるよう、貧困家庭に対して現金や食料の給付を行うものである。

青年や成人の学習： 急速に変化する世界で求められるスキル

「すべての青年の学習ニーズ」に向けて取り組むというダカール枠組みのコミットメントは、意欲的ではあったが具体性に乏しいものだった。定量化された目標がないため、その進捗を測定するのは難しい。

ほとんどの先進国では中等教育がほぼ完全に普及している。さらに、北米および西欧諸国では7割程度と、国民の大半が高等教育まで進学する。一方、サハラ以南アフリカでは、中等学校レベルの粗就学率は34%にとどまっており、高等教育への進学率はわずか6%である。しかし、同地域は出発点こそ非常に低いが、追い上げを始めている。就学率は1999年以降、エチオピアおよびウガンダで2倍以上、モザンビークでは4倍以上に上昇した。開発途上国で初等教育の就学率が上昇しているなか、中等教育の需要が高まりつつある。技術・職業訓練校への就学も増えているが、地域間の比較はデータの制約により難しい。学校へ行っていない未成年者の数は減少しつつあるが、2008年時点でその数は依然として世界で7,400万人にもぼっている。

中等教育における国内格差の状況は、国際的な格差と相似している。出席率や修了率は、経済階層、地域、民族、

サハラ以南アフリカでは、毎年約1,000万人の子どもたちが小学校を中退している

そしてジェンダーといった、不利を生み出す要因と強い関連がある。カンボジアでは、経済階層上位20%の富裕家庭に暮らす23~27歳の住民のうち28%が中等教育を修了しているが、下位20%の貧困家庭では、その割合はわずか0.2%である。初等教育を修了できなかった青年に再びチャンスを与える教育プログラム（セカンド・チャンス・プログラム）を実施すれば、彼らは将来の選択の幅を広げるのに必要なスキルと訓練とを得ることができる。成功例の一つとして、ラテンアメリカの青少年プログラムが挙げられる。これは低所得世帯を対象とした技術訓練とライフスキル教育を組み合わせたものであり、雇用の機会や収入を得る機会を大幅に向上したと評価されている。

多くの先進国では、中等教育や高等教育の就学率は高いものの、格差や疎外に関する諸問題にも直面している。OECD諸国の生徒のほぼ5人に1人は高等学校を卒業できない。早期中退のリスク要因には、貧困、両親の学歴の低さ、移民であることなどが挙げられる。

青年失業率が世界的な金融危機によって一層悪化するなか、OECD諸国の中にはスキル・ディベロップメントをより重視する国も出てきた。英国は2008年に制定した教育技能法で、18歳未満の者に対し全日制・定時制および徒弟制度・企業内の訓練などの選択肢を与え、教育・職業訓練に参加することを義務付けた。また、スキルの低い若年層に対し、再び教育と訓練を実施することを狙いとした「セカンド・チャンス」の提供についてもより強力に進められている。英国におけるプログラムの成果はさまざまであるが、目覚ましい結果を出しているものもある。また、米国のコミュニティ・カレッジやEU諸国の「セカンド・チャンス・スクール」は、社会的に弱い立場に置かれた層への教育において大きな実績を挙げている。

成人識字： 政治的コミットメントの欠如が前進を妨げている

識字はより良い生活、健康向上および機会拡大への道を開くものだ。ダカール行動枠組みには、2015年までに成人識字率を50パーセント改善させるという具体的な目標が掲げられている。しかし教育政策において識字が長らく軽視されてきたことを受け、目標達成には程遠い結果となるだろう。

2008年時点で、世界の成人人口の約17%に当たる7億9,600万人弱は、基本的な識字能力を持っておらず、そのうちの3分の2は女性であると推定されている。そのほとんどが南・西アジアおよびサハラ以南アフリカに住んでいるが、アラブ諸国も高い非識字率を示している。

成人非識字人口の72%が、わずか10カ国に集中してい

る(図5)。これらの国々における取り組みの成果はさまざまである。ブラジルは2000年から2007年にかけて成人非識字人口を280万人減少させることに成功し、中国も全国民への識字の普及に向けて順調な歩みを維持している。インドにおける識字率は上昇してはいるものの、そのペースはさほど速くはなく、過去10年間の前半で成人非識字者は110万人増加している。ナイジェリアおよびパキスタンでは、改善が遅れている。

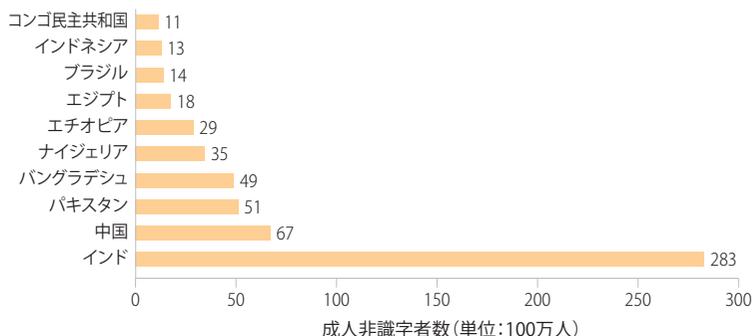
識字に関する達成の動向を分析すると、2000年にダカールで表明された目標とその後の実際の達成度のあいだには大きな差があることがわかる。中国やケニアなど、非識字人口の多い国々の中には目標達成に向けて順調に前進している国もあるが、世界の非識字人口の中で非常に多くの割合を占めるその他の人口大国では、現在の傾向から判断すると目標達成からは程遠い結果となるだろう。バングラデシュやインドは2015年に向けた目標の半分も達成できず、アンゴラ、チャドおよびコンゴ民主共和国の達成率はさらに低くなると見られている。

識字率の向上が遅々として進まない要因の一つとして、政治的なコミットメントの欠如が広く指摘されているが、まさにその通りである。世界全体で見れば、過去10年で実質的な進展はほとんどなかった。識字はMDGsにおいて重要視されず、国連識字の10年(2003~12)も、この問題に関する認識の飛躍的な向上や、行動の活性化にはつながらなかった。主要な国際会議の場で意見交換や数々の対話が促進されたが、行動に直結する、確かな政策は確立されなかった。識字問題を国際舞台で取りあげるにはリーダーシップが必要であるが、それを欠いているのが現状である。

識字問題に取り組む必要性を政治的指導者が認識すれば、短期間のうちに前進を遂げることも可能である。1990年代後半以降、ラテンアメリカ・カリブ海地域において、いくつかの国が成人識字を重視し始めた。青年と成人に対する識字および基礎教育に関するイベロアメリカ計画(The Ibero-American Plan for Literacy and Basic Education

図5：成人非識字者の過半数が10カ国に集中している

成人非識字者数(2005~2008年)



出典：『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 図1.29

2008年時点で、
基本的な識字能力
を持っていない成人は、
7億9,600万人弱である
これは世界の成人人口の約17%に
相当する

for Youth and Adults: PIA) では、2015年までに成人非識字を撲滅するという意欲的な目標が設定されている。同計画は、ボリビア、キューバ、ニカラグアなどの多民族国家で革新的プログラムを実施し、成人非識字者3,400万人を対象に3年間の基礎教育を行うことを目指している。また、初等教育を修了していない、機能的非識字を抱えた若年層110万人も支援の対象としている。

識字問題で飛躍的な進捗を達成するには、各国政府がさまざまなパートナーシップを通じて、計画、財政、実施について大きな責任を引き受ける必要がある。これが実施されれば、急速な前進が可能となる。エジプトでは1990年代半ばに識字・成人教育局を設立してから状況が改善した。これは識字教育の講師の雇用・訓練、効果的な受益者特定およびジェンダー平等への取り組みを含む総合的戦略によって得られる成果を明確に示す例である。

ジェンダー格差とジェンダー平等： 複雑に絡み合う不利の克服

教育におけるジェンダー平等は、人権であり、機会均等の基盤であり、また経済成長、雇用創出、生産性の源である。大きなジェンダー格差を許している国々は、女子や女性の人間としての潜在能力を弱め、その創造力の発揮を阻み、未来の可能性を狭めるという高い代償を払っていることになる。ジェンダー格差の解消に関しては状況が改善しているとはいえ、貧困国の多くは、教育計画においてその方針や優先事項を根本的に見直さない限り目標を達成することはできないだろう。

初等教育レベルにおけるジェンダー格差の解消は順調に進んでいる。アラブ諸国、南・西アジア、およびサハラ以南アフリカといった、10年前にはジェンダー格差が最も大きかった地域ではいずれも改善がみられた。しかし、今後の目標達成が容易というわけではない。ジェンダー平等指数 (Gender Parity Index: GPI)、すなわち、初等教育における男子就学者に対する女子就学者の割合をみると、52カ国で0.95以下であり、26カ国で0.90以下である。男子100人に対してアフガニスタンでは66人の女子が就学し、ソマリアでは55人だった。2008年に初等教育レベルのジェンダー平等が達成されていたならば、あと360万人の女子が就学できていたはずである。

中等教育レベルでのジェンダー平等に向けた改善傾向は、国によりさまざまだ。南・西アジアでは女子就学者数の大幅な増加と格差解消への大きな前進が同時に達成された。しかし、サハラ以南アフリカでは、元々少数だった女子の中等教育就学者が目覚ましく増加したものの、男女格差はまったく改善されていない。2008年、データが入手できたサハラ以南アフリカの24カ国と南アジアの3カ国では、中等教育就学におけるGPIは最高で0.90、10カ国で0.70以下

だった。チャドで中等教育に就学する女子は男子の半数であり、パキスタンでは男子4人に対して女子の就学はわずかに3人とどまっていた。アラブ諸国における中等教育レベルのジェンダー平等の進捗状況は、初等教育レベルに比べ遅れている。中等教育における格差解消は、多くの国で依然として限定的である。しかし、今後、効果的な政策をともなったさらに強固な政治的コミットメントがあれば、良好な結果を出すことができるだろう。

ジェンダー格差を教育段階の最初の時点にまでさかのぼって検討することは、政策を考える上でのヒントとなりうる。格差は多くの国で、小学校への入学時から始まる。初等教育レベルでジェンダー平等を達成していない国の4分の3において、男子の入学者数が女子の入学者数を上回っている。マリにおける小学校1年への粗入学率は男子が102%であるのに対し、女子は89%である。このような不均衡が小学校における女子の中退率を抑えることによって解消されない限り、初等教育でのジェンダーの偏りは持続し、そのまま中等教育に引き継がれる。

子どもたちの小学校入学後の進級の状況は、国により異なる。ブルキナファソでは、小学校に入学した子どもは、男子も女子もおおよそ7割が最終学年まで進級するが、エチオピアでは最終学年まで進級する割合は女子のほうがやや高い。そのため、こうした国々での政策は、入学時にジェンダー格差を生んでいる障壁を取り除くことに焦点を当てなくてはならない。対照的に、ギニアでは女子の残存率が男子に比べて非常に低い。このようにジェンダー格差が中途退学にある場合、政府は、現金給付や学校給食制度といった制度を通じて、保護者が子どもに就学を継続させるためのインセンティブを作り出す必要がある。

中等教育におけるジェンダー格差の多くは初等教育レベルにその原因を求めることができる。大多数の国では、初等教育を修了した女子が中等教育へと進学する可能性については、男子と比べて差がない。ただし、中等学校入学後の中途退学率は通常、女子のほうが高い。バングラデシュでは、初等教育から中等教育へ進学率は女子のほうがやや高いが、中等教育を修了する割合は男子の23%に対し、女子は15%にとどまっている。

経済階層、地域、言語やその他のさまざまな要因から生じた不利益が、ジェンダー格差を拡大している。富裕層の家庭においては、女子と男子の就学率に大きな違いはないが、貧困層、農村部、少数民族の家庭の女子の就学率はその他のグループに比べてかなり低い傾向がある。パキスタンでは、17歳から22歳の女性の平均就学期間は5年間であるが、農村部の貧困層の女子就学年数はたった1年である。一方、裕福で都市部に暮らす女性は平均9年間、学校に通っている。

2008年に初等教育レベルのジェンダー平等が達成されていたならば、あと360万人の女子が就学できていたはずだった

女性はこれまで同様、賃金や雇用機会において非常に不利な立場に置かれており、教育によって獲得できる利益を得られずにいる。だが一方で教育は、労働市場における不利な立場を克服する役割を果たす可能性がある。女子教育に対する経済的インセンティブの提供、女子にとって通いやすい学校環境の整備、技術・職業訓練プログラムへのアクセスの改善、ならびにノンフォーマル教育の提供といった諸政策により、女性のスキル・ディベロップメントを妨げるジェンダー障壁は克服できる。バングラデシュでは、バングラデシュ農村向上委員会 (Bangladesh Rural Advancement Committee: BRAC) の青年雇用生活センターが若い女性のスキル・ディベロップメントと自信の向上に取り組んでいる (Box 2)。

Box 2 : BRACによる女子・女性に対する支援

2009年には、2万1,000カ所を超えるBRACの青年雇用生活センターが、若い女性43万人に対する支援を行った。集まった女性たちは交流活動や識字能力の維持を図り、健康、子どもの結婚、家庭における女子の役割などをテーマとした議論に参加した。同センターは、収入につながるスキルの訓練や、会員が小規模ビジネスを設立するための貯蓄・小規模融資制度なども提供しており、女性の社会的地位を向上させ、収入につながる活動に従事する女性を増やすことに成功している。この成功を受け、アフガニスタン、スーダン、ウガンダ、タンザニアといった国々でも同センターのようなモデルが採用されつつある。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』Box 1.13

教育の質： 格差が前進を阻む

教育制度の成否は、若者に対し、安定した生活の構築と社会、経済、政治活動への参加に必要なスキルを与えるという、最も重要な目的を果たしているかどうかによって測られる。多くの国がこうした責任を果たしておらず、あまりにも多くの児童生徒がごく基礎的な読み書きや計算能力さえ身に付けずに学校を後にしている。

国際学力調査によると、学習到達度に国際的にも、また国内レベルで著しい格差があることがわかっている。2006年の国際読解力調査 (Progress in Reading Literacy Study: PIRLS) は、4つの基準値に基づき、40カ国の小学4年生の読解力を調査している。フランス、米国などの先進国ではほとんどの児童が基準値の中位から上位の成績を収めたが、中所得国であるモロッコと南アフリカの児童の7割以上が最低基準値以下だった。

多くの開発途上国では、学習到達度の絶対水準が非常に低い (図6)。2007年の「教育の質調査のための南東部ア

リカ諸国連合 (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality: SACMEQ)」の調査では、低所得国における深刻な学習到達度の不足が浮き彫りになった。マラウイとザンビアでは、6年生の3分の1以上が読解力に問題を抱えていた。また、2009年に行われた調査によると、インド農村地域の小学4年生で小学2年生向けの文章を読める児童は38%にすぎなかった。さらに、8年間の教育を受けていてもこうした文章を読むことができなかった者が18%にもなった。

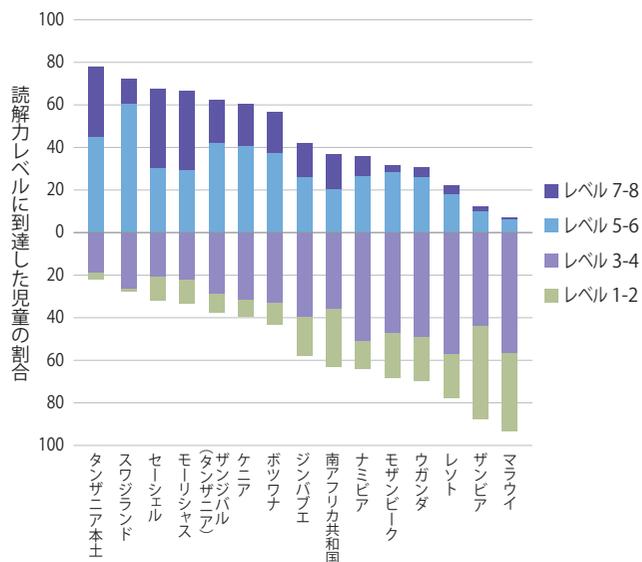
多くの国で学校への入学者が急増したが、これは教育の質の低下につながったのだろうか。この問題はいまだ議論的である。新たに入学した児童の多くが、非常に貧しく、栄養状態も悪く、両親の識字率が低いという家庭環境にある。こうした子どもの属性はいずれも、低学力と関連があるとされる。就学率の向上と学力レベルはいわゆるトレードオフの関係にあるという仮説を立てることも可能である。しかし実際には、はっきりとした結論が出ているわけではない。SACMEQの調査データによると、多くの国において両者のあいだにそうしたトレードオフの関連は見られなかった。ケニアやザンビアでは2000年から2007年にかけて就学児童が大幅に増加したが、それがテストの結果に与えた影響は統計的に有意ではない。タンザニアでは小学校への入学者がほぼ倍増したが、学業成績の平均水準も向上している。

学習到達度は、親の経済力や学歴、言語、民族、地域といった要因と関連している。たとえばバングラデシュでは、

マラウイとザンビアでは、6年生の3分の1以上が読解力に問題を抱えていた

図6：サハラ以南アフリカにおける読解力到達度には大きなばらつきがある

教育の質調査のための南東部アフリカ諸国連合 (SACMEQ) の調査による各読解力レベルに到達した児童 (6年生) の割合 (2007年)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図1.37

小学5年生になる児童の8割以上が小学校の卒業試験に合格しているが、ポリシャル管区の児童がほぼ全員合格している一方で、シレット管区の児童の合格者数は半数を下回った。このようにバングラデシュでは、通学地域の違いが国の卒業試験に合格できるかどうかを大きく左右している。またケニアでは、最富裕層の小学3年生の4分の3が小学2年レベルのスワヒリ語を読むことができたが、最貧困層の児童では半数しか読めなかった。

最貧国の政府にとっては、国の教育システムにおいて学習到達度の平均水準を引き上げることが緊急の課題である。しかし、生徒間の格差は正を目的とせず、全体的な向上を達成しようとしても、成功する可能性は低いだろう。

社会的に不利な状況にある子どもが多く入学してくる学校は、学習達成度の水準も低いことが多い。だが、学校自体もまた格差を生み出している。多くの国において、学校の質は、児童が属する社会経済的グループによって大きく異なっている。この差を小さくすることが、平均学習到達度の向上と、学力格差は正の第一歩である。学校の質には国内および国家間で大きな違いがあり、普遍的な教訓を導き出すことは難しい。しかし、以下のように幅広い国々で大きな効果をもたらすと見られる重要な要素を特定することは可能である。

■ 教員の重要性

適性のある人々を教職に就かせ、そして定着させ、必要なスキルと支援を与える必要がある。教員配置制度により教員を公平に配置することもまた、より公正な学習成果を達成する鍵となる。もう一つの喫緊の課題は教員の雇用だ。初等教育の完全普及を達成するには、2015年までに新たに190万人の教員を雇用しなくてはならない。その過半数がサハラ以南のアフリカ諸国で必要とされる人数である。

■ 実質的な授業時間の確保の重要性

教員の欠勤や授業時間中の怠慢は、実質的な授業時間を大幅に減少させ、学習格差を広げる。インドの2州で実施された調査によると、常勤の公立校の教員の多くが、少なくとも週に1日は欠勤しているという。教員の雇用条件を向上させ、学校のカバレッジとアカウントビリティを強化することで学習到達度を向上させ、格差を縮小することができる。

■ 低学年の重要性

児童が高学年に進級するにつれ学級規模が小さくなり、その結果高学年の児童ほどより集中して授業を受けられるというケースが多い。バングラデシュでは、政府系・非政府系を問わず、初等教育最終学年の平均学級規模は、小学1年の約半分（1クラスあたり30人）である。教育資源の学年間の配分をより平等にし、すべての児童が読み書

きや計算能力といった基礎的スキルを身に付けることに焦点を当てることが重要である。

■ 学習環境の重要性

教室の設備が乏しかったり、教科書や筆記用具を持たない生徒がいたりすると、効果的な学習が困難になる。マラウイの小学校の1クラスあたりの平均児童数は、教員1人あたり36人から120人にも及ぶ。ケニアでは、算数の教科書を持っている児童の割合は、北東部州においては8%であるがナイロビでは44%と開きがある。

疎外された子どもたちは、不利な境遇を抱えたまま教室へとやってくる。こうした不利な状況を克服するには、学校は授業時間を増やしたり追加的なリソースの提供を行う必要がある。政府によるリソース配分は、学習格差を縮小させるのに重要な役割を果たす。インド政府は、教育指数の最も低い地域に対し、中央政府からの生徒一人当たりの予算配分を大幅に増やした。追加予算は教員を増やすための資金源として活用され、学校施設の格差の縮小にも貢献した。補習プログラムもまた、成果につながる（Box 3）。チリの「Programa de las 900 Escuelas」では、学業成績が最下位レベルにある学校に対し、学習改善のための追加的なリソースの提供を行い、教師に対する授業スキルの向上を目的とした週に一度のワークショップや、子どもたちのための校外ワークショップ、教科書・教材の配布などを実施した。同プログラムによって、小学4年生の学習レベルが向上し、学力格差も縮小した。

Box 3：質の高い教育を提供する プラタムのバルサキ・プログラム

プラタムは、貧困児童や弱い立場にある子どもに良質の教育を提供することを支援するインドの大手NGOである。その最初の補習プログラムは、公立小学校に通う成績の低い3、4年生を対象としていた。児童は、2週間の導入研修と更なる現職教員訓練を受けた地元採用の教師から、基礎的な計算や読み書きのスキルを学んだ。同プログラムの評価によれば、児童の読み書き・計算のテスト結果が向上し、学力格差が縮小した。この成功に基づき、同プログラムの改良版が加えられ、「Read Indiaプログラム」として19の州で展開されることとなり、2008/2009年には推計3,300万人の子どもたちがこのプログラムを受けることができた。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』Box 1.14

全国的な学力調査も良質な教育の提供に重要な役割を果たす。たとえば、低学年の読解力調査では、学習に困難を抱えている児童や支援を要する学校や地域を特定できる。学力調査の結果を保護者にも公開することで、地域社会は教師や教育行政の責任を問いやすくなる。そして、教師や教育行政側も、根本的な問題を把握しやすくなる。

初等教育の完全普及を達成するには、2015年までに新たに190万人の教員を雇用しなくてはならない

EFAに対する資金調達： 打開を求めて

資金の増額が教育の成功を保障するわけではない。しかし、慢性的な資金難は確実に失敗へとつながる。ダカール行動枠組みでは、財政面でのコミットメントによって目標の達成を後押しすることの重要性が認識されていた。資金調達実績は国により違いがある。世界の最貧国の多くは教育支出を増やしているが、国家予算における教育の優先度を非常に低いままにしている政府もある。援助額は増加しているものの、ドナーは「EFAの実現に真摯に取り組むいかなる国も資金不足によってその達成が妨げられない」という約束を全体として尊重することができていない。EFAの実現に必要な支援額と実際の約束資金額とのあいだにはすでに大きな開きがあるが、2015年を前にして、世界的金融危機の後遺症がこの開きをさらに広げる危険もある。

国内での教育支出は増えているが 地域間・地域内に著しい格差も

たとえ最貧国であっても、その教育予算の基盤を形成するのはその国の歳入と政府による公共支出であり、国際援助ではない。世界の最貧国の多くは教育への支出を増やしている。低所得国全体では、1999年以降、国民所得に占める教育支出の割合が2.9%から3.8%へ増加した。サハラ以南アフリカ地域の数力国では増加がとくに顕著で、国民所得に占める教育支出の割合は1999年以降、ブルンジで2倍に、タンザニアでは3倍になった。

気がかりな点は、一部の国や地域で依然として教育支出が十分ではないことだ。地域別では、中央アジア、南・西アジアの教育支出が最も少ない。一般的に、Gross Domestic Product (GDP) に占める教育支出の割合は、国民所得の増加に伴い上昇する傾向にあるが、そのパターンに規則性はない。パキスタンの一人当たりの国民所得はベトナムとほぼ同じ水準だが、GDPに占める教育支出の割合は半分である。同様に、フィリピンの教育支出水準はシリアの半分以下となっている。

教育支出の全体的な傾向は、国の経済成長、歳入レベル、教育への予算配分などによって決まる。経済成長が堅調だった1999年から2008年には、開発途上国のほとんどで教育への投資が強化された。経済成長による増収が教育支出の増額にどれだけ振り向けられるかは、政府の公共支出に関する決定に左右される。データが入手できた国の半分以上で、教育支出の実質的な増加率は経済成長率を上回っていた。たとえば、ガーナ、モザンビーク、タンザニアでは、歳入の強化と教育への予算配分の増額により、経済成長を上回るペースで教育支出を増やしている。しかし、その他の国では、教育への配分は経済成長による伸びを下回るものだった。フィリピンでは1999年から2008年にかけて年5



ポルトープランスの青空教室
—紛争により弱体化していた
ハイチの教育システムは
2010年1月の大地震で崩壊した

%の経済成長率を達成したにもかかわらず、教育支出の実質増加率はわずか年0.2%にすぎなかった。結果として、国民所得に占める教育支出の割合は、元々低かったものがさらに低下することになった。政府による資金調達の取り組みは、EFAゴールの達成において非常に大きな影響を持つ。タンザニアでは、教育への資金投入を増やしたことで、学校に行っていない児童の数を1999年以降300万人程度減少させることができた。バングラデシュはこの10年間、教育で大きな成果を挙げてきたが、歳入の水準が低いこと、国家予算の教育への配分が少ないことにより、ゴール達成が遅れている。

開発途上の最貧国においては、資金調達に向けた努力を行い基礎教育に一層の重点を置いて配分することなどについて、改善すべき点は多い。「EFAグローバルモニタリングレポート2010」の推定によると、そうした国々は国内での資金調達により基礎教育への支出をあと70億ドル上乗せする、すなわちGNPの0.7%程度の水準にまで引き上げることが可能である。

国際援助： 約束額に届かず

基礎教育への援助総額は2002年以降ほぼ倍増し、いくつかの重要な成果を挙げるのに貢献している。バングラデシュ、カンボジア、エチオピア、モザンビーク、ルワンダ、セネガル、タンザニアなどで、援助は、政策の支援に重要な役割を果たし、目標達成に向けた前進を加速させている。援助に対しては悲観的な見方もある。そうした見地からは開発援助の価値に疑問が投げかけられるが、実施に現地での実績を見ると、悲観論者の心配よりは援助の効果は上がっている。しかしながら、ドナーの援助額は、ダカールやダカール以降の国際サミットで合意された約束額には遠く

低所得国全体では
1999年以降、国民所得に占める教育支出の割合が
2.9%から3.8%へ
増加した

及ばないのが現状である。

教育援助は当然ながら、援助総額の水準と援助をとりまくより広い環境に左右される。2005年、G8とEUは2010年までに500億ドルの援助をすると約束し、サハラ以南アフリカ地域にその半分以上を配分した。しかし、それでも200億ドルが不足し、そのうちサハラ以南アフリカ地域の不足分が160億ドルを占めると推計されている。

ドナーの援助実績は、国際目標および各種の基準値からみて、さまざまである。G8各国についてみると、イタリア、日本、米国の国民総所得（GNI）に対する援助額はこれまでと同じく、非常に低い水準にとどまっている。イタリアは2009年、その低水準の援助支出をさらに3分の1削減し、最低援助額を対GNI比で0.51%としたEUコミットメントを放棄したかのようだ。厳しい財政状況により、援助の先行きが不透明になっている。しかし、フランス、英国、米国などのドナーは2009年、援助支出を増額している。

最近の教育援助のデータを見る限り、EFAにとっては望ましくない方向に向かっている。基礎教育への支援は5年間にわたり徐々に増えてきた。一方、2008年には47億ドルで停滞している（図7）。EFA資金ギャップが最も大きいサハラ以南アフリカ地域に至っては、援助拠出額が4%減少した。これは初等教育の学齢人口1人当たりの援助額でいうと6%もの減少に相当する。援助額が1年横ばいになったという事実のみでは断定できないが、低所得国でEFAゴールの達成に必要な外部援助が年間160億ドル不足することを考えると、のんびり構えている余裕はない。

この資金ギャップの規模を考えると、教育セクターにおける優先順位の見直しを行うべきであることは明らかだ。すべてのドナーが援助額の半分以上を基礎教育へ配分すれば、年間17億ドルの追加支援額を動員できる。しかし、主要ドナーが、基礎教育と中等以上の教育とのあいだの援助配分を見直すような兆候はほとんど見られない。フランス、

ドイツ、日本など主要なG8のドナー国は、その教育援助の70%以上を基礎教育以降の教育レベルへの支援に配分している。さらに、援助とみなされるものの大半は帰属費用と呼ばれるもので、事実上、ドナー国内の教育機関へのリソース移転でしかない。フランスとドイツでは、教育支援の優に半分以上がこうした帰属費用で占められる。両国の高等教育制度を利用する留学生がどのような恩恵を受けようとも、こうした援助は、貧困国の教育システムにおいて深刻化する資金ギャップの解消にはほとんど貢献しない。

援助の額のみならず、その有効性に対しても懸念は続いている。2007年に国の公共財政管理制度を経由して行われた援助は、全体の半分に満たなかった。ドナーが派遣する調査団のうち相手国及びドナー間で何らかの相互調整が行われたのは5件に1件だけで、実行予定の開発援助のうち、予定の年度内に実際に資金が支出されたのは46%のみだ。このような援助の在り方は、援助効果に関するパリ宣言でドナーが採択した目標の水準に遠く及ばない。こうした状況は教育に直接影響している。たとえば、援助約束額と実際の拠出額とのギャップは、教室の建設や教員の雇用といった分野における効果的な計画策定の妨げとなっている。

金融危機——痛みを伴う予算削減が予想される

世界金融危機がEFAの達成見通しに与える影響は、ドナーや国際金融機関などからほとんど顧みられないままだ。しかし、貧困や脆弱性の高まりに直面し、財政難から開発途上国の国内資金調達の見込みが厳しさを増すなか、これまでに達成された成果を守り、さらに進歩のペースを上げるための基盤を整備するのに、援助は欠かせない。

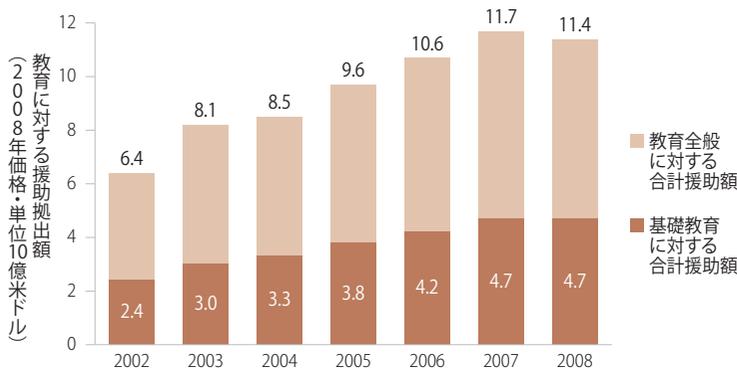
昨年の「EFAグローバルモニタリングレポート2010」では、各国政府と国際金融機関に対し、金融危機に対応するための予算削減が、EFA達成のための資金調達に与える影響について調査するよう呼びかけた。同レポートはまた、こうした予算削減が、ダカールで設定された目標の達成状況にどのような影響をもたらすかについて、リアルタイムの情報が乏しい状況も明らかにした。こうした状況は今も変わっていない。国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）は、援助対象の開発途上国の多くが、優先度の高い基本的な公共サービスに対しては予算の削減を行っていないと指摘している。それ自体は心強いことであるが、IMFは、支出予定の金額が金融危機以前の計画、すなわち、EFA達成のための必要額と整合しているか、については検討を行っていない。各国の、あるいは国際的な報告システムは、予算削減に対する適切な評価の妨げとさえなっている。

金融危機は先進国の銀行システムと規制の失敗によって引き起こされたが、世界で最も貧しい数多くの人々がその後遺症に苦しんでいる。経済の低迷が食料価格の高騰と重なり、金融危機以前と比べると、2009年にはあらたに

基礎教育への支援は5年間にわたり徐々に増えてきた

2008年には47億ドルで停滞している

図7：基礎教育に対する援助拠出額の増加は2008年で止まった
教育に対する援助拠出額（2002～2008年）



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート 2011』図2.8

6,400万人の人々が極度の貧困状態となり、4,100万人の人々が栄養不良に陥った。教育に対する見通しは必然的に苦しいものとなる。家計の逼迫が子どもたちの中途退学につながっていることを示す証拠もすでにある。また、子どもたちに広がる栄養不良も、出席率や学習成果に影響を及ぼすと考えられる。

財政の圧迫は、EFAゴール達成への道にまた別の脅威を与えている。国連機関、世界銀行、IMFがEFAゴールに関する予算削減の影響を調査していないことが懸案事項となった。問題の一部には、体系的な予算モニタリングの不在があげられる。「EFAグローバルモニタリングレポート2011」は、前年のレポートの作成のために実施された調査研究を基に、こうした情報不足の解消を試みている。本レポートは低所得国18カ国と中所得国10カ国を対象にした調査に基づき、2009年の実際の支出額と2010年の支出計画について検討した(図8)。その結果は以下の通りである。

- チャド、ガーナ、ニジェール、セネガルなど低所得国7カ国が2009年に教育費を削減した。これら7カ国には、学校へ行っていない子どもたちが約370万人いる。
- この7カ国の低所得国のうち5カ国では、2010年の支出計画において、教育予算が2008年の水準を下回ったと推定される。
- 低中所得国7カ国で、2009年の支出額は前年並みかあるいは増加している。しかし、6カ国では2010年の教育予算が削減される予定である。
- 2015年を前にして、低所得国で行われた財政調整がEFA

達成のための資金ギャップを拡大する恐れがある。IMFの予測によると、低所得国の公共支出は全体で2015年まで年平均6%増加していくとされている。一方、初等教育の完全普及を達成するためには、年平均12%の公共支出の増加が必要だ。

資金調達に関する5つの提言

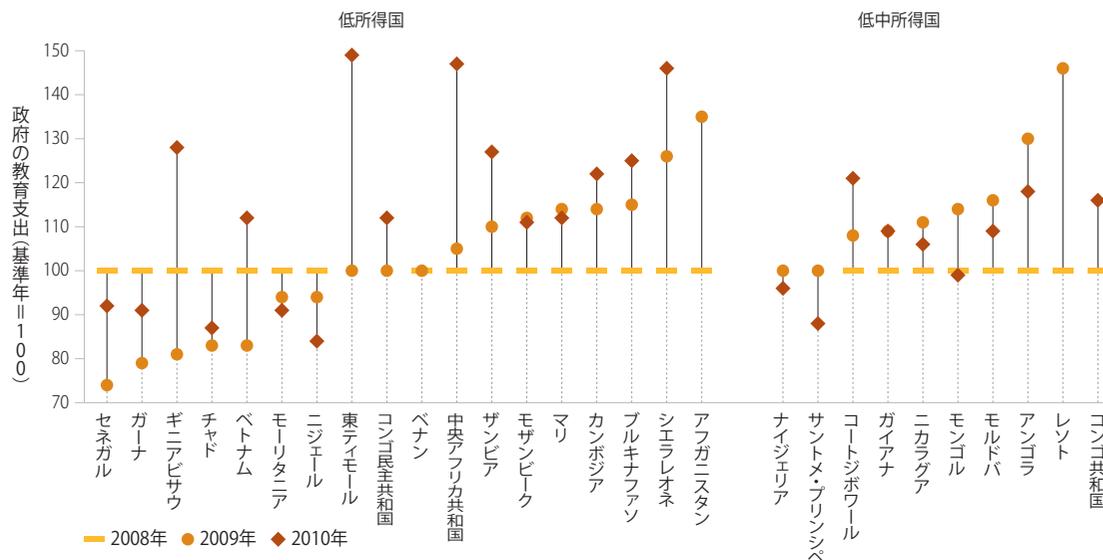
各国政府やドナーの今後5年間の資金調達環境は、過去10年に比べてより厳しいものになると考えられる。2000年に掲げた目標への強い後押しとなるのは、断固たる行動に他ならない。本レポートは、5つのアプローチを提言する。

- **金融危機の影響を踏まえ、必要資金の試算を再度行う。**
EFAゴール達成に向けた計画は、各国の綿密な計画に基づいてなければならない。IMFと世界銀行は、各国政府や国連機関と連携し、EFAおよび国連ミレニアム開発目標の達成に必要な金額に対する現在の支出計画の不足額を計算すべきである。両機関はまた、必要な資金額と財政調整計画の整合性を十分検証すべきだ。
- **2005年に合意した約束を実行する。**
ドナー国政府は、2005年に行った援助に関する約束を実行すべく、直ちに行動を起こすとともに、2015年までの新たな約束を取り決めるべきだ。すべてのドナーは、2011年の前半に、サハラ以南アフリカ地域に対する不足分160億ドルを含め、不足額をどのように補うかを明確に示した、実効性のある計画を提出すべきだ。

教育費を削減した国では、約370万の子どもたちが学校へ行っていない

図8：金融危機が教育支出に与えた影響

低所得国と低中所得国における実質教育支出指数(2008~2010年)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図2.12

教育のための国際金融ファシリティ (IFFE) は、2011年から2015年にかけて30億ドルから40億ドル程度の資金を調達すべきである

■ **基礎教育を最優先課題の一つに据える。**

ドナーは折に触れ、開発途上国に対してその政府支出の優先順位をEFAの約束に沿ったものにするよう、その重要性を強調する。ドナーもまた、それと同じ方針をとらねばならない。すべてのドナーが基礎教育に教育援助額の少なくとも半分を割り当てれば（現在は平均41%）、年間17億ドルの資金を調達することができる。

■ **新たな世界的資金調達イニシアティブ、教育のための国際金融ファシリティ (IFFE) を創設する。**

EFAパートナーシップは、たとえ2005年のコミットメントが遵守され、ドナーが基礎教育の優先度を高めたとしても、そうした努力によってもたらされる援助は依然として、あまりにも少なく、対応のスピードも遅いものであると認識すべきだ。予防接種のための国際金融ファシリティでは、ドナー各国の政府が債券を発行し、その収入を人命を救うための先行支出として使い、その後より長い期間にわたって利息を支払うことで資金の調達を図ってきた。このモデルを教育にも応用するのが、容易かつ有力な方法だろう。子どもたちは予防接種を待つ余裕も、教育を待つ余裕もない。ドナー国の政府は、IFFE債発行とその収入の一部を再編後のFTIを通すことで、2011年から2015年にかけて30億ドルから40億ドル程度の資金を調達すべきである。

■ **革新的な資金調達を行う。**

EFAの推進者は、支持者と幅広く連携し、いわゆる「ロビン・フッド税」など、金融機関に対するグローバルな課税制度の導入を呼びかけるべきである。教育をMDG資金戦略の一部としてとらえ、確実に収入配分計画に含めるようにすることも必要だ。また、資金ギャップの規模を考えると、教育に焦点を当てたその他の革新的な資金調達手段もさらに提案していく必要がある。「EFAグローバルモニタリングレポート2011」は、携帯電話の利用ごとに0.5%課税するという、EU域内での携帯電話税に賛成する。この課税制度が実現すれば、推定で年間8億9,400万ドルの資金調達が可能となる。



カブールの破壊された建物で遊んでいる少女たち
—そこは105の難民家族にとっての家である

第2部

隠された危機 — 武力紛争と教育 —

国連は、何よりもまず、「戦争の惨禍」を終結させるために創設された。この新制度の考案に際して目的とされたのは、世界人権宣言に「人権の無視および軽視」、「人類の良心を踏みにじった野蛮行為」と表現されているものへの回帰を防ぐことであった。それから65年経ったが、戦争の惨禍はまだ続いている。戦争による、最も厳しい試練にさらされているのは最貧国の人々である。そしてそのために多くの子どもたちの教育の機会が途方もない規模で奪われている。

武力紛争が教育に与える影響は非常に軽視されている。これは貧困を悪化させ、経済成長を損ない、国家の発展を阻害する隠された危機である。この危機の中心には、「野蛮行為」と呼ばれても仕方のない、広範で組織的な人権侵害がある。国際社会が抱える課題のなかで、これ以上に緊急の対処を要する問題はない。それにもかかわらず、人間としての良心の呵責も、効果的な対処の進展もなく、戦争が教育に及ぼす破壊的な影響はほとんど報告すらされていない。そして国際社会は戦争の犠牲者に背を向けている。

「EFAグローバルモニタリングレポート2011」は、この隠された教育の危機に脚光を当てるものである。レポートは、この危機の規模を示し、原因を探り、変化のための行動計画を設定する。主要なメッセージはひとつ。それは、「旧態依然としたやり方では、EFAやより幅広い国際目標であるMDGsの達成はおぼつかない」ということである（特別寄稿「戦争はもう十分だ」を参照）。

武力紛争と教育の関係は、必ずしも一方的なものではない。教育は平和や和解、紛争予防のための強い力として働く可能性を秘めているが、一方で暴力を煽ることもあまりにも多い。これは国連の創設者たちも理解していたことである。彼らは、第二次世界大戦が、その直接の原因が何であれ、なによりも相互理解の不足によって起こったと考えていた。ユネスコの起源はこうした失敗に対処するための取り組みにある。1945年のユネスコ憲章は、歴史を通じ「相互の風習と生活を知らないこと」が人々を暴力に駆り立てたこと、永続的な平和は教育という基盤の上のみ構築できることを認め、「戦争は人の心の中で生まれるもので

特別寄稿：戦争はもう十分だ

およそ70年前、悲惨な紛争のあとで多くの政治指導者が会合し、「Never again（二度と繰り返さない）」という簡単な2語の誓いを交わしました。多くの命を犠牲にし、多くの可能性を無駄にした対立や戦争、人権侵害への回帰を防ぐため、国際連合が創設されました。しかしそれでも人びとの命の損失と無駄な行為が続いています。わたしたちは今こそこれを終わらせなければなりません。

ユネスコの本レポートは長年待ちわびられていたものです。学校に通う児童を含め、世界で最も弱い立場にある人びとに対するきわめて残忍な行為の詳細をありのままに記し、先進国・貧困国を含むあらゆる国の指導者たちに断固たる行動を求めるものです。

私が世界の指導者に求めるのは、「Enough is enough（戦争はもう十分だ）」というシンプルな声明を発することです。共通の倫理を持つ人類共同体の一員として、私たちは多くの紛争において見られる人権侵害や子どもに対する攻撃、学校の破壊を容認してはなりません。こうした行為を許す不処罰の文化にけりをつけ、子どもたち、そして彼らの教育を受ける権利を守りましょう。わたしは、すべての政治指導者、そしてまた暴力的紛争に関わる国々と武装集団に対し、こうした行為が国際人道法の適用を免れるものではないことを訴えたいと思います。

また、先進国の指導者に対して、前線にいる人びとに、より効果的な支援を提供することを訴えたいと思います。世界各地を訪問中、私は保護者や子どもたちが教育の機会を確保するために行う並はずれた努力や犠牲、決意に、幾度となく謙虚な気持ちにさせられました。村が攻撃されて住民が追われても、即座に学校がどこからともなく現れてくるのです。学校が破壊されても、保護者や子どもたちは教育への扉を開き続けるためにあらゆる手だてをつくすのです。ドナーもこれと同様の決意と責任を示してくれさえすればよいのにと思います。紛争影響国の人々が教育のための援助をほとんど受けていない場合があります。本レポートが示すとおり、開発援助は、あまりにも量が少なくあまりにも対応のスピードが遅い、という問題を抱えています。そのために教育を再建する機会が失われているのです。

デズモンド・ツツ大司教
1984年ノーベル平和賞受賞者

あるから、人の心の中に平和のとりでを築かなければならない」としている。それにもかかわらず、教育が相互の尊重や寛容、批評的思考の促進のためではなく、社会を暴力に押しやる蔑視や不寛容、偏見の助長のために使われることがあまりにも多い。本レポートはこうした問題を解決し、平和実現の力としての教育の可能性を最大限にするための戦略を示している。

紛争影響国では、
初等教育学齢人口
のうち約2,800万
人が学校に行っ
ていない

すべての武力紛争は異なっており、教育に及ぼす影響もまた異なる。しかし、繰り返し現れる共通のテーマがある。本レポートはこの「隠された危機」の核をなす、国際協力のシステム上の失敗を4つ特定している。

■ 保護の失敗

中央政府や国際社会が、武力紛争に巻き込まれた市民を保護するという道義的責任および法律上の義務に従って行動していない。著しい人権侵害の背景には「不処罰の文化」があり、これが教育に対する大きな障壁となっている。子どもや教員、学校に対する攻撃、戦争の武器としての大規模で組織的なレイプやその他の性暴力の行使は、こうした人権侵害の中でも最も苛酷な例である。

■ 提供の失敗

武力紛争の影響下にある親や子どもたちは逆境に直面しながらも、並々ならぬ決意をもって教育機会を維持しようとしている。しかし、国際社会は必ずしもその努力に見合った支援を行っていない。教育は、資金不足で対応の遅い人道支援体制の中でも、依然として最も軽視されている分野である。

■ 早期復旧・復興の失敗

紛争後の政府や国際社会は和平調停により復興・再建戦略を立案する絶好の機会を与えられるが、時期を逸してしまう場合があまりにも多い。問題の一部は、紛争後の国が人道支援と長期的な開発援助とのほごまで放置されていることにある。それが紛争影響国となると、国際援助の構造そのものが崩れてしまっている。

■ 平和構築の失敗

教育は平和構築にきわめて重要な役割を果たすことができる。教育はおそらく他のどの分野よりも、和平合意の存続を左右しうる平和の配当を、早期に、はっきりと目に見える形で提供することができる。さらに、教育制度

がインクルーシブで、相互理解や寛容、尊重を促す姿勢を育てるようなものであれば、暴力的な紛争が起こりにくい社会へと変えることができる。

これらの失敗はみな制度的慣行に深く根差したものである。しかし、どれも本レポートで示される、実践的で費用面でも無理のない解決策によって改善が可能である。21世紀初頭の最も重要な開発課題のひとつであるこの問題に対して、変化をもたらすために不可欠なのは、強力な政治的リーダーシップ、国際協力の強化、そして多国間による取り組みの構築である。

武力紛争はEFAゴールの達成を妨げる大きな障壁である

2000年にダカール行動枠組みを採択したとき、各国政府は紛争を「EFAの達成を妨げる主要な障壁」と認めている。しかし、本レポートに示される証拠からは、各国政府がこの障壁の高さを甘くみており、紛争を撲滅するための戦略に十分な注意を払ってこなかったことがわかる（特別寄稿「安全保障と開発のための教育」を参照）。開発途上の紛争影響国は、EFAゴール達成度でみた順位表の下位に集中している（図9）。

- 紛争影響国の乳幼児死亡率は他の開発途上国の2倍である。それは、栄養失調とそれに関連する健康上のリスクの高さを反映している。
- 紛争影響国では、初等教育学齢人口のうち約2,800万人が学校に行っていない。これらの国々の初等教育学齢人口は世界全体の18%であるが、学校に行っていない子どもの人口は世界全体の42%を占めている。低所得国に限ってみると、初等教育学齢人口のうち紛争影響国の児童が占める割合は4分の1である。しかし、不就学児童については、その半数近くが紛争影響国の児童で占められている。
- 紛争影響国の中等学校就学率は他の開発途上国よりも3分の1近く低く、女子の就学率はさらにずっと低い。
- 青年識字率は他の開発途上国では93%なのに対し、紛争影響国では79%である。

暴力的な紛争によって経済格差やジェンダー格差が拡大するというデータがある。紛争の影響下にある地域は、国内の他の地域と比べて大きく後れていることが多い。フィリピンのムスリム・ミンダナオ自治区では、教育を2年未満しか受けていない若者の割合は同国平均の4倍以上にのぼる。

武力紛争による死亡者のほとんどは、病気や栄養失調が原因で亡くなっており、それは戦闘地帯から離れたところで発生している。世界で最も破壊的な紛争の舞台となったコンゴ民主共和国では、戦争中に犠牲になった540万人の



2009年のイスラエルの攻撃によって学校が破壊され子どもたちはテントの教室で学んでいる——ガザにて

特別寄稿：安全保障と開発のための教育

戦争と言えば、兵士のことを思い浮かべます。しかし暴力と死に直面しているのは兵士だけではありません。痛ましいことに、子どもや学校が前線に立たされていることも多いのです。学校に行っていない子どもの半数が脆弱国家または紛争影響国に住んでいるというのも不思議なことではありません。

紛争は命を脅かすだけでなく、陰湿な存在でもあります。現在の生活を破壊するだけでなく、子どもたちから教育の機会を奪うことで将来の生活を破壊するのです。学校に戻った後も、悲惨な幼児期のトラウマが子どもたちの学ぶ力や世の中に対処する力に影響します。こうした影響は波紋のように広がり、何世代にもわたって続くことがあります。

紛争による荒廃が広がることにより開発は徐々に停滞します。時には、後退してしまうこともあります。紛争下で子どもたちが学校に通えない状態では、他のEFAやMDGsの目標達成もほとんど不可能となってしまいます。一方で、急進主義と暴力があらゆる予想を超えて広がってしまいます。そのため、私たちはこうした子どもたちに教育を与えるための取り組みに力を注がなければなりません。これは紛争を未然に予防するだけでなく、紛争後の国々の再建にもつながるのです。インフラやガバナンスの再建も大切ですが、さらに重要なのは心の再建です。新たに構築された平和をきっかけに、大人であれ子どもであれ、銃身の他にスキルや展望をもたない戦闘員に対して再教育を行っていくことがきわめて重要なのです。

これはとりわけ、非常に多くの子どもの生活が暴力によ

て制約を受けている中東地域に当てはまります。パレスチナでは学齢期にもかかわらず学校に行っていない子どもの数が約11万人にのぼり、10年前と比べて4,000人増えています。常に占領の危機に晒され、紛争におびえながら育つパレスチナの子どもたちにとって、学校へ行くことはただひとつ残された最優先事項なのです。爆弾や封鎖におびやかされる状況にあっても、彼らは学校へ行くことが普通の生活への唯一の希望であるを知っているのです。

イラクでは貧困と治安の悪さから、50万人以上の子どもたちが小学校へ通うことができません。彼らの日常の授業は飢えと喪失の中にあり、卒業後に待っているのは恐怖と憎悪です。地域的・世界的な不安定が国際的な優先事項であるなら、わたしたちは紛争がもたらす貧困、社会的排除、機会欠如といった問題に取り組みなければなりません。

それは過激派を弱体化し、脆弱国家を強くするために紛争地帯に教育を届けるということです。しかし、それ以上に、教育はこれまで平和を知らなかった数多くの子どもたちに希望を届け、成長と繁栄を渴望する国々にその機会を与えるものなのです。

つまり、教育は私たちの唯一の救いであり、最良のチャンスであり、人類全体に安全と発展をもたらすためのカンフル剤となるのです。

ヨルダン王国 ラニア・アル・アブドラ女王

大部分がこれらふたつの死因で亡くなっている。犠牲者の半分近くは5歳未満の子どもたちであった。報道記事の見出しに表れるこれらの数字の背後には病氣と飢餓の問題があり、それが教育にも深刻な影響を与えてきた。

子ども、民間人、学校が前線に置かれている

今日の武力紛争は国家間よりも国内で起こっていることのほうが圧倒的に多く、戦いが長期化していることも多い。今回の「EFAグローバルモニタリングレポート」によれば、1999年から2008年のあいだに35カ国で起こった48件の武力紛争のうち43件が低所得・低中所得の開発途上国で起こっており、暴力の激しさや規模、地理的範囲は異なるものの、いずれの紛争も長期にわたっている。平均して、低所得国では12年間、低中所得国ではさらに長く22年間にわたって紛争が続いている。

無差別な武力行使と意図的に民間人を狙った攻撃が、21世紀初頭の暴力的紛争の特徴である。ほとんどの紛争において、戦闘員であるよりも民間人であることの方がずっと危険は大きい。教育も直接の影響を受けてきた。今日、子どもたちや学校が武力紛争の前線にさらされており、教室や教員、児童がそうした武力紛争の正当な標的とみなされている。その結果、国連の報告にもあるように、「子どもた

ちは学校に行くことを怖がるようになり、教員たちは授業をすることを恐れるようになり、そして保護者たちは学校に子どもを通わせることに不安を抱くようになっている」。アフガニスタンとパキスタンでは、反政府グループが教育施設全般、とくに女子校を繰り返し攻撃している。アフガニスタンのヘルマンド州では安全上の不安から70%を超える学校が閉鎖されている。パレスチナ自治区のガザでは2008年から2009年にかけて、イスラエル軍の攻撃によって350人の子どもが死亡、1,815人が負傷し、280の学校が損害を受けた。タイ深南部3県でも学校や教員が反政府グループの標的となっている。少年を兵士として動員する例は、中央アフリカ共和国、チャド、コンゴ民主共和国、ミャンマー、スーダンを含む24カ国で報告されている。

さまざまな形態の暴力が行われるようになり、教育が受ける影響も広範囲なものとなっている。国連事務総長による報告の中では、アフガニスタン、中央アフリカ共和国、チャド、コンゴ民主共和国、スーダンなどの多くの国々で、レイプやその他の性暴力が戦術として広く用いられているという事実が相次いで報告されている。その犠牲者の多くが若い少女である。直接の被害者は、傷ついた身体、精神的トラウマ、烙印づけ（スティグマ化）によって、教育面で深刻かつ長期的な不利益を受けている。しかし、戦争の道具としてのレイプの使用はこのような問題だけに留まら

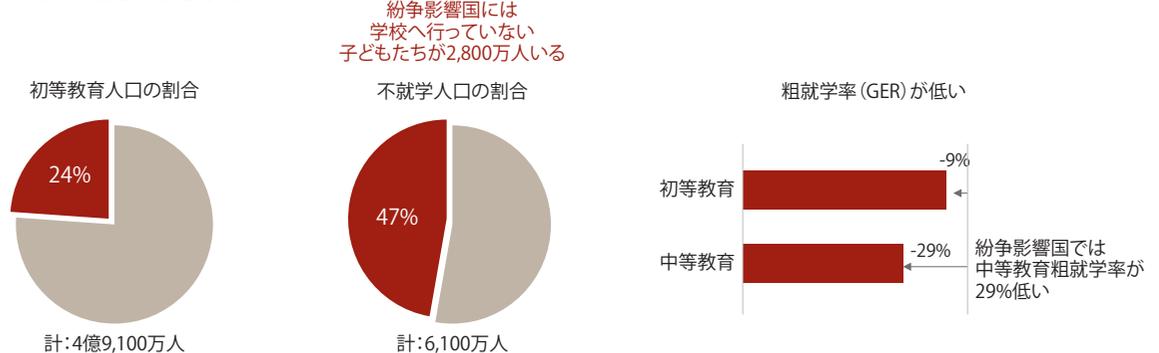
学校が武力紛争の前線にさらされている

教室や教員、児童が武力紛争の標的とみなされている

図9: 紛争影響国は教育面で後れをとっている

低所得国と低中所得国の教育指標(紛争状態別・2008年)

学校に通う子どもの割合は低い



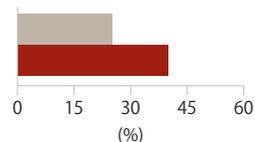
乳幼児死亡率が高い

5歳未満の乳幼児死亡率

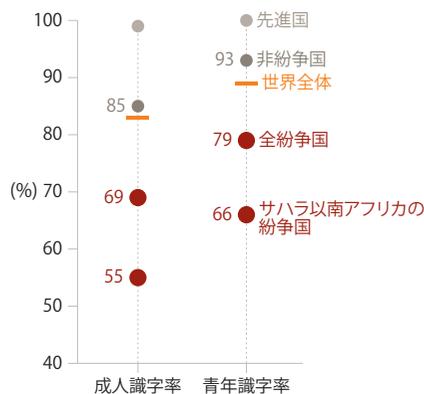


子どもたちが栄養失調になる比率は高い

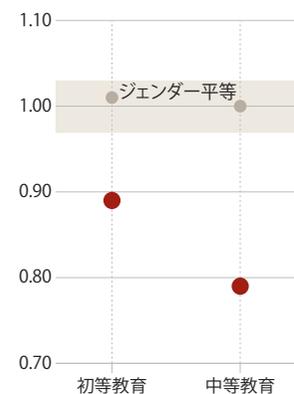
中度・重度の成長阻害率



青年と成人の識字率が低い



女子の就学率が特に低い



■ 紛争の影響下にある低所得国と低中所得国 ■ その他の低所得国と低中所得国

出典:『EFA グローバルモニタリングレポート 2011』図3.1

戦闘で破壊された建物を通り過ぎる少女
—ソマリアのモガディシュでは、
紛争によって大半の子どもたちが
学校に通えていない



ず、さらに広い範囲にわたって重要な影響を及ぼしている。不安や恐怖によって幼い少女たちは学校に行くことができず、さらに家族やコミュニティでの生活の破壊によって、子どもたちは安全な学習環境を奪われているのだ。

教育が受ける被害は、人材の損失や学校施設に対する物的損害だけではない。武力闘争によって経済成長も阻害され、貧困が悪化し、貴重な資源が教育に対する生産的な投資ではなく非生産的な軍事費へと投じられてしまうことになる。本レポートでは世界最貧の開発途上国のうち21カ国が、初等教育予算以上の額、時にははるかに多くの額を軍事予算に向けている状況を明らかにしている。複数の教育指標が世界最低水準にあるチャドでは、初等教育にかかる予算の4倍もの額を武器に費やしており、パキスタンにおいてはその差は7倍である。初等教育予算より軍事予算の多い国々が軍事予算をわずか10%削減するだけで、950万人の子どもたちが学校に通えるようになる。これは、学校に行っていない子どもたちの40%にも相当する数字である(図10)。

また一方で、援助する側のリソースまでもが、軍事費へと回っているという現実がある。2009年、世界の軍事費総額は1兆5,000億円に達した。ドナーがわずか6日分の軍事費を基礎教育への援助に回せば、EFAゴール達成のための外部資金ギャップ160億ドルを解消し、2015年までにすべての子どもたちを学校に通わせることが可能となるのだ(図11)。

中央政府とドナーは武器に対する非生産的な支出から学校や教科書、子どもたちに対する生産的な投資に切り替えることができるかどうか、今すぐ検討すべきである。いかなる国も安全保障上の脅威に対処する必要はある。しかし、教育に対する投資機会を失ってしまうと、貧困や失業、周辺化の問題が深刻化し、ひいてはそれが多くの紛争を引き起こすことになる。

避難民は最も見えにくい存在である

大規模な強制退去は、住民たちを分断させ、特定のグループの生活を破壊しようとする武装グループにとって戦略的な目標となることが多い。国連のデータによると、2009年末時点で、世界で4,300万人が居住地を追われているが、実際の人数はほぼ確実にこれを上回っていると考えられる。最近の推計によれば、難民と国内避難民（Internally Displaced People: IDPs）のほぼ半数が18歳未満である。国境を超える難民の報告数は減少しているが、国内における強制退去は増加している。

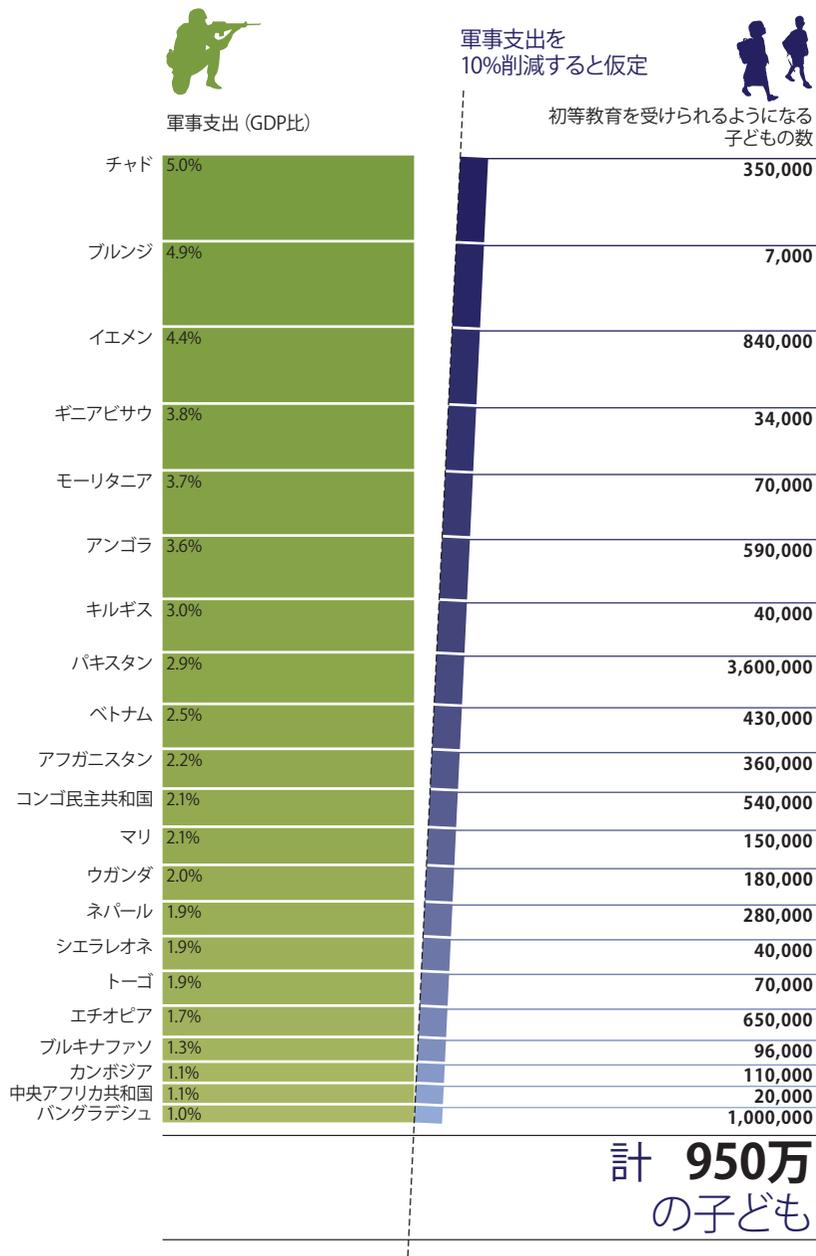
強制退去により、人々は教育面できわめて大きな不利益を受けるリスクにさらされる。国連の調査を見ると、難民キャンプの教育がきわめて憂慮すべき実態にあることがわかる。小学校の就学率は平均69%で、中等学校についてはわずか30%であった。教員一人当たりの生徒数も非常に多く、3分の1近くのキャンプで1:50以上と報告されており、訓練を受けていない教員も多かった。北ケニアのソマリア難民キャンプなどを含め、いくつかのキャンプでは、中等教育の機会が不足しているために、若者が武装グループによる新兵勧誘のリスクにさらされているという懸念を親たちが抱いていた。中央アフリカ共和国、チャド、コンゴ民主共和国などの国々では、避難民の就学率が極端に低い。

難民は、教育を阻害するさまざまな問題に直面している。多くの国で、難民は公教育や基本的な公共サービスの利用を許されていない。マレーシアの法律では、難民は不法移住者と同じ扱いである。タイでは、長年流入を続けるミャンマーからの難民に対し、公教育を受ける権利が与えられていない(Box 4)。より一般的に言えば、難民の雇用制限が貧困を悪化させ、それが今度は教育への期待をくじいている。さらに、難民認定をなかなか受けられないために地下に隠れてしまうことも多い。彼らは都市部に居住し、職に就く権利を持たず、就学も拒否されているため、その子どもたちにとって、教育の機会はほとんどない。また、紛争

図10: 戦争と教育

戦争ゲーム

21の開発途上国が、初等教育よりも軍事により多くの資金を割いている



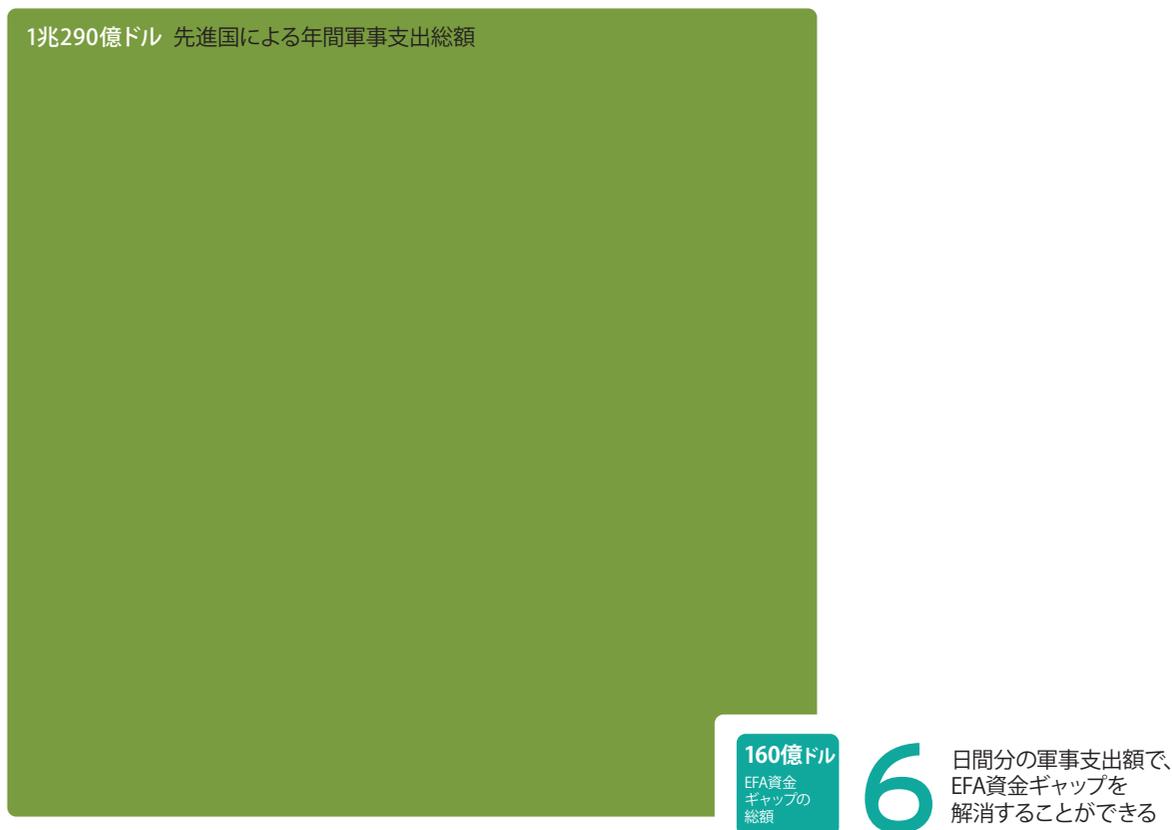
出典：『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 p.151

は、差別的な扱いという負の遺産も残した。東エルサレムの学校に通うパレスチナ人の子どもたちは、治安部隊が行っているという嫌がらせに悩まされるだけでなく、教育費の助成に関しても不利益を被っている。教室不足や教育の質に関する不安からパレスチナ人の子どもの多くが私立の学校に通っており、貧困家庭にとって大きな経済的負担となっている。

図 11：軍事支出がEFA達成を阻む

軍事支出はEFA達成を阻む壁

軍事支出額とEFA資金ギャップの比較



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート2011』p.150

Box 4：保護はされても、教育が問題——タイにおけるカレン族難民

紛争により多数のミャンマー人がバングラデシュ、中国、タイなどの近隣諸国にのがれている。タイ国境近くの9つのキャンプがこうした難民たちの最大の収容先である。大部分がカレン族とカレンニー族からなるが、住民として登録された14万人は、この国にやってくる避難民のごく一部でしかない。長年にわたり、これらのキャンプでは就学前教育、初等教育、中等教育、職業教育、そして成人教育の機会を広げてきた。カレン族の7つのキャンプには70の学校からなるネットワークがあり、3万4,000人の生徒が学んでいる。キャンプ内での教育はタイ当局に認められているが、運営は国際NGOや慈善団体、親たちからの資金によるコミュニティベースの組織が行っている。

カレン族キャンプの教育には並はずれたコミットメントとコミュニティの努力が反映されている。しかし、いくつもの深刻な問題がある。中等レベルの就学率はとりわけ低い。不十分で不安定な資金調達により一部の学校の状況は劣悪で、教員の給与も低い。ある推計によると、2008年の生徒

一人当たりの年間支出は44ドルであった。これはタイの小中学生一人当たりの支出額の3%にも満たない金額である。

こうしたキャンプ内の教育問題のいくつかは、もとをたどればより広範なガバナンスの問題にいきつく。難民の移動の自由は制限されており、キャンプ外での就業も禁じられている。恒久的な学校施設の建築も許されていない（最近の改正で半恒久的な建物は認められるようになった）。教員はキャンプ内で採用されるが、必要な能力が欠けていることも多い。

最近の改革により、部分的ではあるもののこうした懸念への対応が始まった。たとえば、職業訓練資格の認証などがその一例である。UNHCRはキャンプの住民の援助依存を少しでも解消しようと、職業教育と雇用先の拡大を求めている。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』Box 3.4

教育が紛争に与える影響

教育が紛争の主因となることはほとんどない。しかし教育は、国を暴力的な方向へと動かす政治的な力の基盤となることが多い。国内での武力紛争は多くの場合、アイデンティティや信仰、民族性、地域にかかわる不満や不公平感と結びついている。教育は、これらの分野すべてにおいて、平和的な方向へ向かわせることもできるし、逆に、紛争へと仕向けることもできる。本レポートでは教育の不足、教育に対するアクセスの不平等、まちがった教育が武力紛争の起こりやすい社会をつくる構造を明らかにしている。

- **教育の不足と教育の質の低さが失業と貧困につながる。**
質の高い基礎教育を受けられない若者が多くなると、その結果生じる貧困や失業、絶望感が武装組織にとって強力な勧誘要因となることがある。また、「若年人口の突出」により、教育から雇用への橋渡しを早急に行う必要性が増している。多くのOECD諸国では25歳未満の人口が全体の25%未満なのに対し、ギニア、リベリア、ナイジェリア、シエラレオネといった国では25歳未満が60%を超えている。ルワンダで起こった1994年の大量虐殺に加担した者には、教育を受けていない、失業中の地方の青年男子が際立って多かった。
- **教育に対するアクセスの不平等が不満や不公平感を生み出す。**
教育の不平等とより大きな社会的格差とが相まって、紛争のリスクを高めている。コートジボワールでは、北部の劣悪な教育状況に対する怒りが政治運動へと形を変え、2002年から2004年の内戦を引き起こした。2006年の北部・北西部の就学率は南部の半分以下であった。不公平な資源配分によって地元住民の教育が阻害されているという意識が、インドネシアのアチェ州からナイジェリアの産油地ナイジャーデルタ地域まで、さまざまな場所で発生している多くの紛争の背後にある。
- **学校教育が偏見と不寛容の助長のために利用される。**
いくつかの武装紛争では、政治的支配や社会的に疎外された集団の服従、民族の分離を強化するため、教育が積極的に利用された。教育が憎悪や敵対感情を助長するために使われ、ルワンダからスリランカに至るまで、あらゆる紛争において暴力の原因となった。そしてまた多くの国では、学校が、文化的アイデンティティをめぐる広範な紛争の火種となっている。グアテマラでは、その教育制度が文化的支配と現地語抑圧の手段とみなされ、人々の怒りが内戦にまで発展した。またボスニア・ヘルツェゴビナの例が示すとおり (Box 5)、和平調停が分離教育に基づいて行われた場合、学校教育は引き続き、武力紛争を引き起こしやすい社会を形成していくだろう。

紛争影響国への援助

紛争影響国において、開発援助はきわめて重要な役割を果たす。多くの国が戦争と不十分な人間開発の悪循環に陥っているが、開発援助はその悪循環を断ち切り、恒久的な平和への移行を後押しする可能性を持っている。しかし、いくつかの問題により、国際援助の取り組みの効果が弱まっている。

国家の安全保障上優先度の高い少数の国に援助が偏っているため、世界の最貧国の多くは放置される傾向にある。紛争の影響下にある27の途上国に対する開発援助は過去10年間に増加し、2007年から2008年にかけての1年間で360億ドルに達している。しかし、イラクが総額の4分の1以上を受けており、アフガニスタンとイラクが合わせて全体の38%を受け取っている。また、アフガニスタン一国に対する援助額は、コンゴ民主共和国、リベリア、スーダンに対する援助の総額を超えている。

基礎教育に対する援助は、援助全体の配分傾向を反映している (図12)。パキスタン一国に対する援助額は、コンゴ民主共和国とスーダン両国への配分額の約2倍にのぼる。アフガニスタンの基礎教育に対する援助は過去5年間で5倍以上に増額されているが、チャドや中央アフリカ共和国などの国々では増額がないか、あってもそのペースが遅い。また、コートジボワールでは逆に援助が減少している。

援助の不安定さも懸念される。国家財政の管理体制が不十分なため、紛争の影響下にある開発途上国では開発援助の流れが予測可能なものであることが求められる。しかし、

Box 5 : ボスニア・ヘルツェゴビナにおける分裂したガバナンス・分裂した教育

ボスニア・ヘルツェゴビナでは、1995年の Dayton 合意により、徹底した分権化を通じた国家建設の基盤づくりが模索された。結果として教育の権限は分断され、多民族国家としてのアイデンティティの構築はさらに困難なものとなってしまった。現在は、実質13もの教育省が別個に存在し、ほとんどの学校は民族、宗教、言語によって分離されている。こうした分離は教育ガバナンスにとっては心配の種である。連邦政府省庁による強い統治が行われないために国全体の計画制度が発達せず、教育の質の問題やカリキュラム改革に対する取り組みが遅れている。資金配分に関する一元的なシステムがないことも、生徒の学習実績に大きな地域格差が生まれる一因となっている。恒久的な平和と安全は、子どもたちが多民族アイデンティティをもつことができるかどうかにかかっている。しかし、学校や子どもたちを厳格に分離してしまうことにより、子どもたちがそのようなアイデンティティを育むことが困難になってしまふことが最大の問題である。

出典：『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 Box 3.9

まちがった教育が
武力紛争の起こり
やすい社会をつくる

開発援助と外交上の政策目標とのあいだの線引きが曖昧になると、教育は大きな影響を受けることになる。外交や安全保障を含むより広範な政策的枠組みに援助を統合するには最も理由がいくつもある。一方、地元住民の「心」をつかむためのさまざまな戦略の下位に開発目標が位置づけられてきたという懸念もある。そして、こうした問題は教育分野において際立っている。援助物資を届けるにあたって軍隊の存在感が増し、こうした懸念がますます高まっている。アフガニスタンでは2008年の米国による教育援助のうち、およそ3分の2が軍によって運営される施設を通じて届けられた。アフガニスタンとイラクの地方復興チームは民間と軍部の垣根を越えて活動し、治安の悪い地域に援助を届けている。アフリカの角（訳註：ソマリア、ジブチ、およびエリトリアを包括する北東のアフリカ半島とエチオピアの地域）においても類似の手法が用いられている。

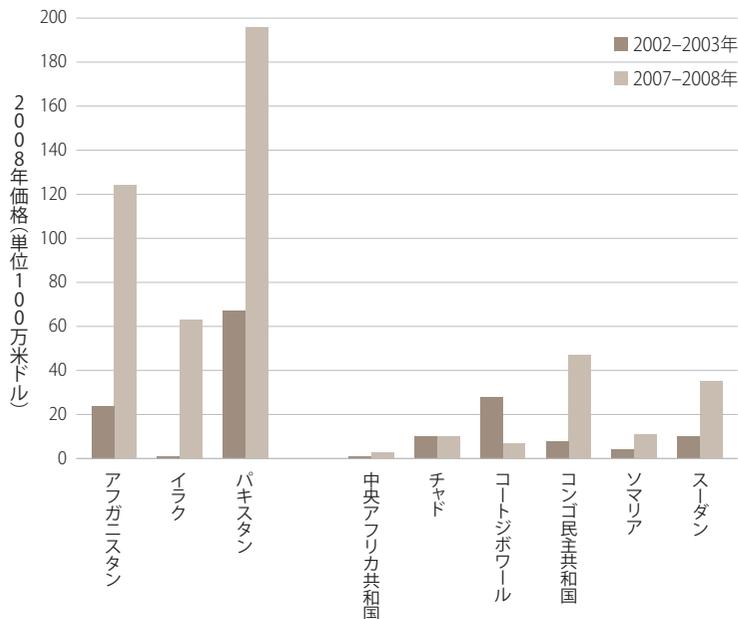
開発援助と外交上の政策目標とのあいだの線引きが曖昧になると、教育は大きな影響を受けることになる。外交や安全保障を含むより広範な政策的枠組みに援助を統合するには最も理由がいくつもある。一方、地元住民の「心」をつかむためのさまざまな戦略の下位に開発目標が位置づけられてきたという懸念もある。そして、こうした問題は教育分野において際立っている。援助物資を届けるにあたって軍隊の存在感が増し、こうした懸念がますます高まっている。アフガニスタンでは2008年の米国による教育援助のうち、およそ3分の2が軍によって運営される施設を通じて届けられた。アフガニスタンとイラクの地方復興チームは民間と軍部の垣根を越えて活動し、治安の悪い地域に援助を届けている。アフリカの角（訳註：ソマリア、ジブチ、およびエリトリアを包括する北東のアフリカ半島とエチオピアの地域）においても類似の手法が用いられている。

紛争影響国に対する援助増額には確固たる根拠がある。それは、そもそもMDGsの実現を進展させるという至上命題に裏づけられている。貧困や不安定によって、紛争影響国の多くは地域的・国際的な平和と安定を脅かす存在になるため、そうした貧困や不安定をなくすということはドナー自身の利益でもある。しかし、現在の援助のあり方は危険も伴っている。援助が暴動を鎮圧するための戦略の一部

紛争影響国に対する援助増額には確固たる根拠がある。それは、そもそもMDGsの実現を進展させるという至上命題に裏づけられている。貧困や不安定によって、紛争影響国の多くは地域的・国際的な平和と安定を脅かす存在になるため、そうした貧困や不安定をなくすということはドナー自身の利益でもある。しかし、現在の援助のあり方は危険も伴っている。援助が暴動を鎮圧するための戦略の一部

図12：基礎教育に対する援助は一部の紛争影響国に対して大きく増額されている

紛争影響国への基礎教育に対する資金援助の総額
(国別・2002～2003年／2007～2008年、各平均)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図3.17

として、あるいは援助国のより広範な国家安全保障計画の一要素として利用されたり、受けとめられたりする場合、地域社会や援助活動従事者がより大きな危険にさらされる可能性がある。気がかりなことに、近年、人道支援活動に従事する人々に対する攻撃が増えているが、これもこうした危険を示すものである。過去3年間で600人以上の援助従事者が殺され、重傷を負い、あるいは誘拐されている。教室建設に軍部が直接的に、あるいは間接的にでも関与すれば、学校に対する攻撃の危険性が高まる。また治安維持と開発を民間の業者に任せることもリスク要因となる。

英国や米国を含む一部の主要援助国は、アフガニスタンやパキスタンなどに対する援助の大幅な増額を発表しているが、そこで重要なことは援助政策がさまざまな問題に対処する、ということである。これには被援助国の選定基準や国家間の重みづけの正当性、達成すべき開発目標、利用すべき援助提供の仕組みが含まれる。援助提供について絶対に欠かせない条件は、学校建設にあたって軍の直接的な関与を禁止する指針を定めることである。

保護の失敗への対処

1996年、グラサ・マシェルは国連総会に子どもと武力紛争に関するレポートを提出した。このレポートは子どもに対する「無秩序な恐怖と暴力」を非難し、国際社会に対し、子どもに対する「許容しがたい」攻撃を終わらせることを求めた。それから15年後、無秩序な暴力は今も続き、国際社会はいまだに正当性のない攻撃を容認し続けている。

この「マシェル・レポート」の提出後、大きな変化があった。国連は6つの重要な分野における深刻な子どもの人権侵害を発見するために監視報告体制（Monitoring and Reporting Mechanism: MRM）を構築した。紛争影響国におけるレイプやその他の性暴力に対する保護の強化を目的とした、国連安全保障理事会の決議がいくつか採択された。しかし、人権条項や安全保障理事会の決議も、最も必要とされる場所、つまり前線に置かれる子どもたちや民間人の生活において、十分な保護を提供していないといわざるを得ない。国連機関相互の連携の弱さとリソースの不足が問題を生み出している。監視報告体制下でも、学校に対する攻撃の報告は非常に少なく、多くの事件が報告されていない。これらの問題はとくにレイプやその他の性暴力に関して顕著である。国連事務次長・UN Women（ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関）事務局長のミシェル・パチェレは、2010年10月の国連安全保障理事会において「活動には、実施を加速し、説明責任を確保するための明確な方向性や期限を定めた目標が欠けていた」、「累積効果の検証が不十分である」と述べている。



レイプ被害者を含む弱い立場にある子どもたちは施設に集まり学習している
—コンゴ民主共和国のゴマにて

こうした失敗が積み重なって、国連自身の報告制度にも記述されている「不処罰の文化」が強化されることになってしまう。本レポートでは3つの重点分野において改革を要求する。

■ 監視報告体制の強化

監視報告体制は、子どもの人権侵害の規模と範囲について包括的に報告し、繰り返し侵害を行った者については安全保障理事会に告発・通報するものでなければならない。あらゆる国連機関が証拠の収集・検証・報告により緊密に協力すべきである。人権侵害を阻止するための国家行動計画が体系的に実行できていない国々においては、最後の手段として、対象を絞った選択的な制裁措置を適用すべきである。人権侵害があまりにもひどく、戦争犯罪または人道に対する犯罪とみなされてしかるべき場合は、安全保障理事会はより積極的に国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) へ事案を送致すべきである。

■ 教育に関する報告の強化

教育に関する人権侵害の国際的な報告体制の整備は遅れている。児童や学校、教員に対する攻撃を記録する体系的・包括的な報告体制が必要とされている。また、それは、(学校のみならず) 技術・職業訓練機関や大学にも適用範囲を広げるべきである。教育に関する主要な国連機関として、ユネスコは強固な報告体制の強化を牽引するために、必要なリソースと権限を与えられるべきである。

■ 紛争におけるレイプやその他の性暴力に対する断固たる行動

安全保障理事会は、紛争影響国における問題の規模を記録し、責任の所在を明らかにし、安全保障委員会に報告するため、まず、「レイプと性暴力に関する国際調査委員会」を創設すべきである。この委員会の長はUN Women事務局長が務めるべきである。委員会への付託事項には、国連の報告で不処罰の文化が集中していると指摘された国々における詳細な調査を含むものとする。ICCはそれに対して、最初の段階から指導できる立場で関与すべきである。とくにICCは、戦争犯罪や人道に対する犯罪に関する国家当局者の責任を評価しなければならない。それは、その国家当局者が加害者や共犯者であるという観点からだけでなく、一般市民を保護する責任を果たしていないという観点からも判断されなければならない。ここに提案する委員会が安全保障理事会に報告を行い、証拠提出を受けたICCが起訴に関して判断を行う。

■ 人権侵害終結のための国家計画に対する支援

ドナーは法治の強化を目指した国家計画や戦略に対する支援の取り組みに、さらに力を入れるべきである。こうした計画や戦略には、保護、防止、告発に関する、期限を定めた明確な目標を含める必要がある。有望なイニシアティブのひとつが、米国議会で導入された「女性への暴力に関する国際法 (International Violence Against Women Act: IAWA)」である。この法律は国務省に最大20カ国での性暴力を減らすための計画導入の権限を与えるものである。

ユネスコは報告体制の強化を牽引するために、必要なリソースと権限を与えられるべきである

提供の失敗——人道支援体制の改善

人道支援は人命を救い、基本的ニーズを満たし、人間としての尊厳を回復することを目的としている。こうした役割を果たすため、紛争影響地域に住む子どもたちに教育を提供すべきである。人道支援の4分の3は紛争影響国に対して行われているが、人道支援活動に従事する人々の多くが教育を「命を救う」活動とはみなしていないこともあり、こうした支援が教育に向けられることはほとんどない。その結果、困難にもかかわらず教育の機会を維持しようと努力しているコミュニティが、支援をほとんど得られずにいる。避難民もまた教育に関して大きな困難に直面している。

人道支援体制は資金不足かつ予測不可能、また短期主義の予算に支配されている。そして、教育分野はこのような人道支援体制の犠牲となっている。人道支援要請において教育分野の占める割合はわずかで、実際に資金が拠出された要請の中で教育が占める割合はさらに小さくなるという二重の不利益がある。「EFAグローバルモニタリングレポート」の最良推定値によれば、2009年に教育に充てられた人道支援額は1億4,900万ドルで、人道支援全体の約2%である(図13)。教育に対する援助要請のうち、実際に資金が配分されるのは3分の1強に過ぎない。こうしたデータから垣間見える慢性的な資金不足のため、紛争地域の子どもや避難民の子どもは学校に通えないでいる。

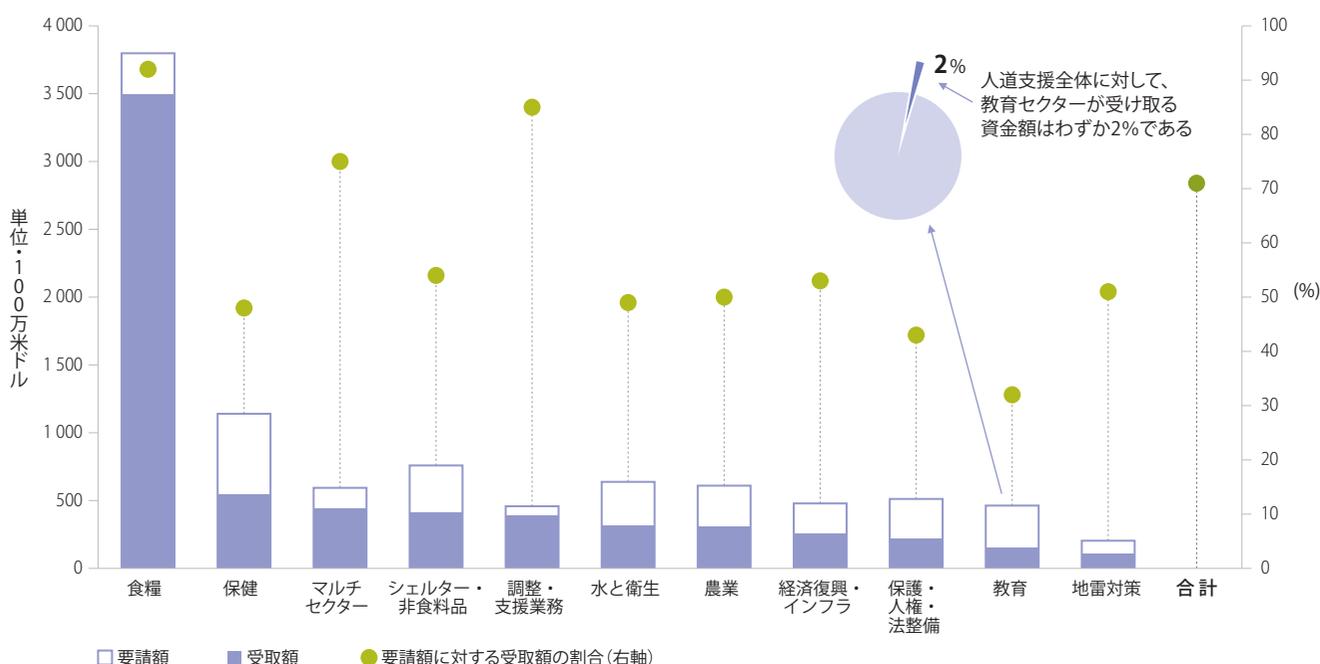
教育に対する資金援助要請の不足は問題の一部でしかない。要請自体が、対象住民側のニーズや要望に関する信頼できる調査結果から、まったくかけ離れているように思われる。チャドには17万人の国内避難民と30万人の難民がいると推定され、強制退去させられた子どもの就学率は40%未満と報告されている。しかし、2010年の教育に関する人道支援要請額はわずか1,200万ドルであった。コンゴ民主共和国における教育に関する人道支援要請総額はわずか2,500万ドルである(2010年半ばまでに資金提供を受けたのはそのうちのわずか15%)。この国は200万人を超える避難民を抱え、複数の紛争影響地域に住む子どもたちのおよそ3分の2が学校に通っていないにもかかわらず、この程度の援助しか受けていないのが現状である。

毎年の予算の変動が、緊急事態における教育資金調達の問題をさらに深刻化させている。これは強制退去が長期にわたる場合においてとくに当てはまる。ケニアでは、UNHCRやその他の機関が、増加するソマリア難民の教育のための複数年計画に着手できずにいる(Box 6)。そしてコンゴ民主共和国では、ドナー側の優先順位の変更や短期的な予算編成により、避難民の子どもたちのための学校が閉鎖の危機にさらされている。

難民と国内避難民の両方にとって、強制退去は教育に対する直接の脅威となる。難民には基礎教育を受ける法的権利が明確に定められている。しかし実際には、こうした権

2009年に教育に充てられた人道支援額は、人道支援全体の約2%である

図13：人道支援における教育の二重の不利：わずかな支援要請とさらにわずかな資金拠出
要請額に対する受取額(セクター別・2009年の国連共同要請、緊急要請合計)



出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』図4.4

利を求めるのは難しいことが多い。いくつかの国では難民は不法移住者として扱われており、国際的な保護を事実上受けられないでいる。難民に対して高い水準の支援を行っている国もあるが、国内の教育制度に大きな負担がかかっている場合が多い。その一例がヨルダンで、イラク難民に国の教育制度の利用を許可している (Box 7)。

難民と比べ、国内避難民に与えられる正式な保護の権利は少ない。彼らの利益を推進する直接の任務を持つ国連機関はない。さらに、彼らは国家計画やドナー戦略においても「見えにくい」存在である。しかし、国内避難民に対して教育の機会を開いておくための実際的な方法もないわけではない。コロンビアでは1997年の国内避難民に関する法律とその後の憲法裁判所による複数の判決により、国内避難民の教育を受ける権利が強化された。2009年、ウガンダのカンバラでアフリカ連合サミットが開催されたが、そこで採択された「アフリカの国内避難民の保護と支援条約 (カンバラ条約)」は、国内避難民の教育に関して強力な法的保護を提供している。これまでのところ、この条約を批准したのはアフリカ2カ国の政府のみだが、これは他の地域でも導入可能なモデルである。

本レポートでは武力紛争に巻き込まれた、あるいは紛争により居住地から追いやられた人々への教育の提供について、改善のための課題を幅広く設定している。主な内容は以下のとおりである。

Box 6：急増する難民への対応 — ケニア・ダダブからの教訓

ケニア北東部にあるダダブ難民キャンプは世界最大級の規模をもつ。ここには過去20年にわたって国を荒廃させてきた紛争から逃れてきた、約25万人のソマリア難民が収容されている。ダダブの人口は4年間で2倍以上に増えた。2005年には3万人に満たない生徒を対象としていた教育システムで、現在は6万人を超える児童を受け入れるべく苦闘している。1教室あたりの児童数の平均は82から113に増え、1,000人未満の子どもしか収容できないいくつかの学校が今では3,000人を超える児童を抱えている。その一方、小学校年齢児童のうち学校に通っている子どもの割合は2005年にはほぼ100%だったが、2010年には50%未満にまで減少している。教育への需要は高まっているが、たび重なる資金不足や将来に関する大きな不透明感が資金調達障害となっている。UNHCRと教育を提供しているNGOの両方が、年単位の資金調達サイクルに基づいて活動している。UNHCRが資金要請に応じきれないため、NGOは他の資金源に頼らざるを得ない。キャンプ内の教育システムの持続的な拡大を可能にするためには、教育計画担当者は、状況の変化に備えた予備費を組み込んだ、複数年にわたるドナーからの援助が必要となる。

出典：『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 Box 4.5

Box 7：ヨルダンにおけるイラク難民の生活再建

15歳のAbdu-Rahmanのケースからは、逆境を跳ね返すイラクの子どもの力と、政府のコミットメントとNGOの画期的な取り組みとが一体になってこそ作り出される機会の重要性とを見出すことができる。イラクでの宗派間闘争による暴力から逃れ、Abdu-Rahmanとその家族は現在ヨルダンで生活を立て直そうとしている。学校へは2年間通えなかったが、彼は現在、教育省とQuestscopeというNGOが運営するノンフォーマル教育センターに通う39人の生徒の一員となっている。センターでは8ヶ月サイクルの授業を3サイクル行い、生徒を2年間で第1学年から10学年まで進級させる。ここで修了証書を得れば、職業訓練校または中等学校に入学することができる。Questscopeの生徒のほとんどが学校を中退したヨルダン人だが、イラク人生徒も約1,000人いる。これらのセンターでは、入学した生徒のおよそ75%が修了するという素晴らしい実績を上げている。

Abdu-Rahmanの家族は貧しいが、UNHCRからのいくばくかの現金補助で通学費を賄っており、さらにヨルダン政府の無償教育政策によって学校の費用は安く抑えられている。Abdu-Rahmanが教育を受け直すのは簡単なことではなかった。彼はまだイラク時代の傷とトラウマとなっている記憶を背負っている。しかし彼はエネルギーと希望、そして学校生活によって得られたという自信にあふれている。

出典：『EFA グローバル モニタリング レポート 2011』 Box 4.9



子どもの視点で描かれた
ウガンダ北部における
政府軍と神の抵抗軍の紛争
マックスウェル・オジュカ作品
“A River Blue”
(芸術強化プロジェクト)からの提供



世界を知る機会
チャド東部の学校

人道支援コミュニティは行動計画における教育の重要性を再考する必要がある

■ 人道支援の考え方の転換

人道支援コミュニティはその行動計画における教育の位置付けを再考する必要がある。EFAパートナーシップに関わるあらゆる機関が、資金要請と資金提供に関して、教育分野への優先度を上げるよう求めていく必要がある。

■ ニーズに合致した資金援助

人道支援には、より広範で柔軟性のある資金調達の手組みが必要である。プールファンドへの資金を増やせば、教育への資金要請に対する援助の不足分を補うために用いることができる。さらに、「忘れられた緊急事態」にある国々や、教育など置き去りにされた部門に対し、予測可能な資金を提供することもできる。本レポートでは、国連中央緊急対応基金 (Central Emergency Response Fund: CERF) や国連人道支援基金 (Common Humanitarian Fund: CHF) など、多国間プールファンドの仕組みを現在の年間7億3,000万ドル規模からおよそ20億ドル規模にまで拡大することを提案している。

■ 信頼性の高いニーズ調査の実施

紛争の影響下にあるコミュニティに対する効果的な教育提供の第一歩は、信頼性の高いニーズ調査である。現在のやり方では、難民と国内避難民に関して調査の信頼性が不十分であり、教育に関する人道支援要請がニーズに合致しているとは言い難い。難民キャンプで実施される調査は、EFAゴール達成のための資金調達やその他の必要条件をめぐる状況を体系的に示すものではなく、キャンプ外で生活する難民のニーズもほとんど顧みられていない。国内避難民に関して行われる調査も、実際のニーズの把握には程遠い。本レポートは、人道支援体制を構

成する諸機関により設立され、援助要請を調整する役割を担う「教育クラスター」が調査を実施することを提案する。その際、データ収集や核となる教育指標の作成、特定の目標達成に必要な資金の試算に関する専門知識を持った専門機関の協力を得ることが望ましい。

■ 強制退去に関するガバナンスと資金調達の強化

難民と国内避難民という形式的な区別が、効果的な対策を取るための障壁となっている。すべての難民と国内避難民をより効果的に保護できるよう、UNHCRの機能を強化する必要がある。紛争影響国における教育支援に関するユニセフの能力と実績、そしてUNHCRの教育分野での限られた能力をかんがみれば、これらの機関は教育支援については役割を分担すべきである。難民受け入れ国は公教育制度へのアクセスを促進するためのルールの導入を検討すべきであり、富裕国はより公平な負担配分に同意すべきである。国内避難民を多く抱える国々はコロンビアの例に倣い、国内避難民の権利を国内法で保障すべきである。地域機関はアフリカ連合のカンパラ条約と同等の取り決めの適用を考慮すべきで、これが少なくとも15カ国以上の国によって、できるだけ早期に批准されることが望ましい。

教育を再建し、平和を享受するために

紛争後の教育の再建は困難な作業である。政府は不安定で先行き不透明な政治情勢、能力不足といった大きな不安要素を抱えて活動しなければならない。慢性的な財源不足と教員不足の中で、崩壊した学校制度の再建はとくに困難を極める。しかし、教育面での成功は、平和への礎を築き、政府の正当性を高める。さらには、より平和な社会への第一歩へと繋がっていく。ドナーの持つ役割は重大で、平和の獲得に繋がる鍵となる。

武力紛争のため、これまで日常生活を奪われてきた人々は、こうした日々を終えた今、明るい未来を渴望している。彼らは早期の成果を待ち望んでおり、政府は迅速に成功を収め、平和への礎を築く必要がある。紛争の影響を受けたさまざまな国々の経験を参考に、このレポートでは早期に結果を出してきた戦略について考察する。具体的には、教育の無償化を実施し、地域による取り組みを支援し、短期の集中学習機会を提供し、「武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament, Demobilization and Reintegration: DDR)」プログラムの中でも技術訓練の側面を強化することが挙げられる。ルワンダでは、DDRプログラムにより元戦闘員が再び教育を受けられるようになり、その多くが職業訓練の機会を得た。

教室の建設により、さらに新たな機会が広がる。南部スーダンでは教室の建設が意欲的に進められた結果、小学校へ通う子どもが増加した。2006年には70万人だったその数が2009年には160万人にも達した。早期に成果を上げるため、まず低コストで半恒久的な施設を提供することに重点が置かれ、近い将来にこれらをより恒久的なものに置き換える計画が立てられてきた。

早急に成功を収め、さらに前進するためには、より強固な国家計画と情報システムを構築する必要がある。エチオピア、モザンビーク、ルワンダ、そしてシエラレオネのような、紛争後から長期的な復興に移行することに成功した国はいずれも、ドナーの協力を得て資金面でのバックアップを受けつつ、明確な目標を定めた包括的教育戦略を策定・実施している。教育情報管理システム (Educational Management Information Systems: EMIS) は重要な要素である。EMISにより、政府は配分したリソースの追跡や、ニーズのある地域の特定、そして教員給与（これは教育予算内で最大の割合を占める項目である）を監督する手段を得ることができる。シエラレオネは、2006年、つまり内戦が終結してから4年後までに同システムの枠組みを整備している。

平和を獲得した後、教育の再建を図る上で、ドナーの援助は予測可能かつ持続的であることが重要である。この領域での援助の有効性は、人道支援と開発援助のあいだに溝

が生まれたことによって非常に危ぶまれてきた。ドナーは紛争後の国に長期の開発援助を行うことに対して弱腰である。それは、紛争再発の懸念があることと、紛争後の国が厳しい報告要件を満たせないことがその理由である。結果として、紛争が終結した多くの国は、資金面でも限られていて、しかも予測不可能な人道支援に頼るしかなくなってしまっているのである。

リベリアとシエラレオネはそれぞれ対照的な経験をしており、そこから学ぶことがある。リベリアは、内戦終結後、人道支援に大きく依存し続けた。2005～2006年には、人道支援による援助額が全体のほぼ半額に達した。同時期におけるシエラレオネの資金援助率はリベリアのそれより高額だったが、人道支援が占めた割合はわずか9%であった。これは1つの要素に過ぎないとはいえ、より確実な資金源に支えられて教育制度の計画に取り組んだシエラレオネでは、より目覚ましい進展が見られた (Box 8)。

ドナーのリスクに対する認識が、人道支援と開発援助の溝を深める障壁のひとつとなりうる。よって、リスクを分担する必要がある。ドナー間で資金を出し合い、連携した取り組みを行うことで、ドナーは信用リスク管理、初期コスト、調整などの方面で、リスクを分散させ、また、効率を向上させることができる。国単位で設置されるプールファンドは、ドナー連携による潜在的利益を実証している。アフガニスタンでは2002～2010年にかけて、32のドナー

紛争後の復興における行動計画では教育はより重視されるべきである

Box 8：早期からの継続的な援助に支えられたシエラレオネ

シエラレオネで成果を上げてきた取り組みの多くは、紛争終結直後の時期までさかのぼることができる。同国では9年にわたり内戦が終結したばかりで、その平和は脆弱であった。このときドナーは2つの重要な政策レベルのコミットメントをシエラレオネに示した。それは、安全を維持することと、長期間にわたって平和を支援することである。

ドナーは、2002年の内戦終結宣言を待たずに開発援助の増額を開始し、その後も支援を続けた。2001～2002年と2003～2004年には、開発援助の70%増額が約束された。主要ドナーは復興を見据え、長期にわたって援助し続けることを約束した。政府の国家財政管理制度を強化することに加え、主要ドナーのすべてがシエラレオネの第2次貧困削減戦略 (2008～2012年) を、長期にわたる資金提供により支援し続けてきた。この支援には直接的財政支援も含まれ、その額は国の支出の約4分の1に相当した。

復興プロセスの中心に据えられたのは、教育であった。そして焦点が置かれたのは公平性の確保である。これはとくに改革の第2フェーズにおいて顕著であった。財政支援による資金は初等教育の助成に充てられ、学費の廃止と教科書の配布を可能にした。ドナーの支援は、シエラレオネ政府の応分の取り組みによって支えられた。2000～2004年にかけて、シエラレオネ政府の教育予算額は年平均で11%増えている。

出典：『EFAグローバルモニタリングレポート2011』Box 5.5

平和構築における教育の役割を政府やドナーが見落とせば、国の安全は失われ、暴力に支配された将来へとつながる可能性がある

がアフガニスタン復興信託基金（Afghanistan Reconstruction Trust Fund: ARTF）を通じて資金提供を行い、その額は40億ドル近くにまで達した。教育はこの資金メカニズムにおいて重要な位置を占めた。主な実績としては、子どもたち（とくに女子）が学校に通えるようになったこともあるが、国家の計画能力を築いたことも挙げられる。

世界規模でのプールファンドは、紛争影響国でも大いに役立つと考えられる。教育セクターに足りないのは、保健セクターの国際基金に比肩しうる運営ファシリティである。FTIは、2002年の発足以来、30カ国に対して資金援助を行い、その額は8億8,300万ドルである。一方、同年に設立された世界エイズ・結核・マラリア対策基金は100億ドルを資金提供している。現在FTIの改革が進行中で、これには長期にわたって懸念されてきた資金拠出の在り方やガバナンスなどの問題を解決する目的がある。これに関しては、「EFAグローバルモニタリングレポート2010」とFTIが行った主要な外部評価において言及されている。この改革が進行すれば、FTIは紛争影響国からの緊急のニーズに応えることができる多国間の資金調達制度の要となり得るだろう。しかし、そのためには紛争からの復興をはかる国に対する柔軟な対応が必要である。こうした国々の多くは、資金援助を得るにあたっていくつかの問題を抱えているためだ。同時に、資金源の拡大も必要となる。2009年にFTIは2億2,200万ドルを拠出しているが、低所得国が必要としていた外部からの援助額は、推計160億ドルにのぼる。

紛争後の復興における行動計画では、教育はより重視されるべきである。本レポートでは、以下4項目の取り組みを推奨している。

■ **教育の費用を下げ、より多くの人が教育を受けられるようにすることで、迅速に成果を出す。**

学費の廃止は、紛争後の平和の配当における重要な要素だと考えられる。DDRプログラムにおいて技術訓練を強化し、また同プログラムに心理社会的サポートを介させることで、元戦闘員への機会を拡大することができ、彼らが再び武力を行使する可能性を取り除くことができる。また、短期集中教育プログラムがあれば、紛争時に教育の道を失ってしまった人々にもう一度その機会を提供することができる。

■ **復興が長期にわたることを見据えて、その礎を築く。**

国の計画能力の向上、教育情報管理システムの構築、そして教員の給与システムの強化は、技術的な事柄と捉えられることがある。しかし、これらは透明かつ効率的で、説明責任の伴った、インクルーシブな教育制度をつかっていく上で必要不可欠である。

■ **各国レベルのプールファンドに対する支援を強化する。**

これにより、ドナー間の協力から得られるさまざまな利益を広げることができる。援助機関は、既存のファンドに関しては、その規模を拡大できるよう、また、あまり注目されていないチャドやコンゴ民主共和国などの国々において新しいファンドを設立できるよう努力する必要がある。

■ **FTIを、より効果の高い国際プールファンドへと改革する。**

教育セクターには、保健セクターのそれと同等の規模と効率性を備えたプールファンドシステムが必要だ。本レポートは、FTIの2011～2013年の年間資金調達額を約60億ドルまで引き上げることがを推奨する。第2章でも言及しているように、その約3分の1は教育債による調達が可能だろう。紛争を終えたばかりの国への援助を広げるためには、大きな改革が求められる。早急に成果を上げるための短期的な資金提供、復興のための長期的な基金がともに必要である。

教育を平和への原動力に

紛争を終えたばかりの社会ではその平和は脆弱であり、平和を築くには長い道のりが待っている。ここで政府は教育政策を定めることにより、過去の遺物に立ち向かう機会を得、平和な未来へとつながる教育制度を発展させることができる。

出発点は、教育の重要性を認識することである。政府は教育制度の再建に着手する際、紛争を終えた自国の状態について、丹念に調査する必要がある。暴力と不信の遺産が一晩で消えることはない。政府は、グループ間・地域間の対立関係が長く続いたこと、そしてそれが完全には解決していないことを踏まえ、政策がそれぞれの集団にどのように認識されるかを考慮する必要がある。紛争問題に配慮した教育計画では、すべての政策決定が、平和構築に影響するという認識が必要である。これは、紛争を繰り返さないためにも必要なことである。暴力的紛争が起こりやすくなるか、あるいは起こりにくくなるかは、人々が何を教わるか、どのように教わるのか、そして教育制度がどのように組み立てられるかにかかっている。

より広範な平和構築のための行動計画において、教育分野は軽視されてきた。そのため、紛争の防止とより柔軟な社会の発展を実現する機会が失われている。これは脅威であると言ってもよい。平和構築における教育の役割を政府やドナーが見落とせば、国の安全は失われ、暴力に支配された将来へとつながる可能性がある。

国連平和構築委員会、政府間諮問委員会、そしてこれに関連する平和構築基金（Peacebuilding Fund: PBF）の取

コロンビアのマデリンの女子児童
— 政府軍と都市の民兵部隊の争いの中で
被害を受けた学校にて



© Jesus Abad Colorado

り組みにおいて、教育が軽視されてきたことは明らかである。同基金は国連の紛争後の支援の枠組みとして重要な役割を果たした。しかし、PBFの資金面での規模は小さく（2006年以来この基金が受け取った額は3億4,700万ドル）、教育を対象としたプロジェクトに充てられた額は提供資金全体の3%に過ぎない。もう1つの問題は、PBFが長期的な計画プロセスに統合することが難しい単発のプロジェクトを主に支援していることである。

本レポートでは、教育が平和に対して働きかけるためのさまざまな方策を検証している。本レポートでは、この分野には青写真は存在しないということを強調している。しかし、出発点は、教育における政策介入が武力紛争に繋がる不満を高めてしまうかもしれないという点について、政策立案者が慎重に検討することである。その政策が人々にどう思われるかをよく考えて、以下のような分野で予測される結果について検討しなくてはならない。

■ 教授言語

紛争後の政府にとって、言語政策ほど困難を要する問題はない。状況によっては、たとえばタンザニアのように、単一の公用語のみで学校の授業を行うことにより、アイデンティティを共有しやすくなる。しかし、状況が異なれば、これは暴力につながる火種となる。グアテマラで

は言語政策が先住民の反感のもととなったことから、彼らの不満に応えるべく対話を促し、バイリンガル教育と異文化間教育を発展させることを目的とした教育改革委員会が創設された。こうしたグアテマラのケースは、その他の国においても広く妥当性を持ち得るアプローチであったといえる。

■ カリキュラム改革

歴史や宗教といった教科の授業は、場合によっては暴力につながる意識を生じさせてしまうこともある。多民族・多宗教社会では、カリキュラム次第で子どもたちが「他者」との関わりの中で自身をどう見るかが変わってくる。教育改革においてアイデンティティの問題に取り組めば、困難な選択に直面することになるため、多くの時間を要することになる。カンボジアの教育においては、今日になってようやく大虐殺の歴史について取り組んでいるところである。ルワンダでは、その教育により分裂が深まったため、自国の歴史を授業で再び教えることができないでいる。しかし一方で、各地の例に見られるように、教育は、深刻な分裂をも徐々に回復させる力を持っている。教育により、生徒に自らの持つさまざまなアイデンティティについて、そして、彼らを分け隔てる壁ではなく、彼らを結びつける絆について考えさせることができるのだ。たとえば、北アイルランドの聖金曜日協定により、シチズンシップというものがより広く認識されるようになった。生徒たちは自由に多様なアイデンティティを持つことが許され、人々は、信仰している宗教にかかわらず、自分がアイルランド人でありイギリス人でもあると認識することもできるし、アイルランド人であるがイギリス人ではないと認識することもできるようになった。これはまさに、アマルティア・センが言うところの、多様なアイデンティティを持つこと、ただ一つのグループの立場のみに固執しないこと、の格好の例である。

■ 教育ガバナンスの委譲

地方分権や権限の委譲を行えば、それだけで説明責任が強化され、平和構築に結びつくと考えられる向きもあるが、それは誇張された考え方である。権限が高度に委譲された教育制度を持つ国々の中には、中央政府の役割が弱いために、平和構築の取り組みが妨げられるケースが見られる。その特筆すべき例が、ボスニア・ヘルツェゴビナにある。1995年の Dayton 合意の下、約380万の人口を持つこの国には13の教育省と民族別の学校制度が残された。連邦政府は進歩的な教育方針を採択した。しかし、政府の力が弱かったために、子どもたちは歴史、文化、言語などの教科で3つの異なるカリキュラムによる授業を受け続けることとなり、中には偏見を強めるようなやり方で教育が行われるケースもあった。また、学校の中には軍人の名前を冠したものも存在している。あるグループにとってこうした軍人たちは国家の英雄だが、他のグループから見れば敵意の象徴に他ならない。

教育は、分裂をも回復させる力を持っている

教育によって生徒に自己の多様なアイデンティティについて考えさせ、また、分け隔てる壁ではなく結びつける絆について考えさせることができる

教育は、暴力的紛争から立ち直るためにきわめて重要な役割を果たす

■ 学校を暴力のない環境にすること

教育、子ども、そして平和構築にとって間違いなくプラスとなる戦略がひとつある。学校を暴力のない場所にするというものだ。社会における暴力の常態化を防ぐためには、体罰を確実に禁止することが1つのポイントとなる。

あらゆる武力紛争の原因は、根本的な部分にさまざまな敵対意識があったことや、意見の不一致を解決できなかったことにある。このため、紛争後の状況というのは常にさまざまな脅威にさらされている。しかし同時に、平和構築の教育を行うチャンスでもある。本レポートは、以下の事柄を提案する。

■ 教育が紛争後の環境の一部をなすものと認識すべきである。

政府とドナーは、その意図が何であれ、教育政策の改革は紛争の遺産によって形成された政治環境下で行われることを認識する必要がある。政策を展開するときはいつでも紛争後の影響を考慮したりリスク・アセスメントを行う必要がある。

■ 平和構築基金を拡大するべきである。

平和構築委員会は政府の取り組みの支援にもっと積極的になり、教育を平和構築の戦略に組み込むことができるはずだ。PBFを通じて利用可能な年間資金を5~10億ドルまで増額すれば、平和によって得られた好機をより有効に利用することができる。

■ 平和構築への取り組みにおけるユネスコとユニセフの役割を強化すべきである。

ドナーは、紛争の影響に配慮した教育計画の立案に貢献することが可能である。これを行うにあたって第一の原則となるのは「害をもたらさない（do no harm）」ということである。そのため、あらゆる教育政策は、技術的なデータだけでなく、人びとの気持ちや永年の不満も考慮に入れて、それがいったいどのような影響をもたらすかをよく検討しなければならない。持続的に平和を構築していくには、計画と財源だけでは不十分である。それ以外にも、キャパシティ・ビルディング（能力向上）に取り組み、カリキュラム開発から教科書の作成、教師教育といった方面で技術的な支援を提供できる献身的な専門家や機関も必要である。こうした分野でユネスコとユニセフはより中心的な役割を果たすことが必要である。両機関は、国連平和構築委員会においても積極的に活動するべきである。

教育は、暴力的紛争から立ち直るためにきわめて重要な役割を果たす。とりわけ、21世紀の学校では、多文化社会が拡大する中で何が最も重要なスキルであるか—すなわち他者と平和に共生するためにはいかなるスキルが重要か—を教えることが必要である。宗教、民族、言葉、そして人種の多様性に対する認識を教室からなくしてはならない。逆に、多様性を受け入れ、また称えることが必要なのである。一方で、学校と教室というのは、何よりも子どもたちがお互いに交流し、共有し、尊敬し合う場所であらなければならない。いかなる国であっても、永く続く平和を望むのであれば、国民がお互いに信頼し合うことができる道を見つけなければならない。その出発点となるのが、教室なのだ。 ■

グルジア人の村の教室は
2008年8月の戦争で破壊された
— 南オセチアのガルトゥェムにて



EFAグローバルモニタリングレポート2011

概 要

隠された危機 —武力紛争と教育—

2011年3月10日発行

著 者：EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2011

翻訳監修：浜野 隆（お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科）
垂見 裕子（お茶の水女子大学人間発達教育研究センター）

訳 者：株式会社翻訳センターパイオニア

編 集：小林美弥子、興津 妙子、甲田小百合、柳田 幸紀（JICA）
柴尾 智子（ユネスコ・アジア文化センター）
小荒井理恵（教育協力NGOネットワーク）

発 行：独立行政法人国際協力機構（JICA）
〒102-8012 東京都千代田区二番町5-25 二番町センタービル
電話 03（5226）6660から6663（代表） <http://www.jica.go.jp>
財団法人ユネスコ・アジア文化センター（ACCU）
〒162-8484 東京都新宿区袋町6 日本出版会館
電話：03（3269）4435 <http://www.accu.or.jp>
教育協力NGOネットワーク（JNNE）
〒169-0073 東京都新宿区百人町1-17-8-3F
特定非営利活動法人ワールド・ビジョン・ジャパン気付
電話 03（3367）7254 <http://jnne.org/>

印 刷：交文社印刷株式会社

-
- 本書は、ユネスコが2011年3月に発表し、国際協力機構、ユネスコ・アジア文化センターと教育協力NGOネットワークが共同で翻訳、出版したものです。転載はご自由ですが、出典として、「EFAグローバルモニタリングレポート2011、ユネスコ」と明記してください。

隠された危機 —武力紛争と教育—

戦争が勃発すると、国際的な関心もメディアの報道も人的被害を最も直接的に伝える映像にばかり集中します。しかしこうした映像の背後に、隠された危機があります。武力紛争は世界最貧国の多くで、学校インフラだけでなく、幾世代にもわたる子どもたちの希望や熱意を打ち砕いているのです。

「隠された危機：武力紛争と教育」は、武力紛争が教育に与える破壊的な影響について記録し、子どもたちから学校に通う機会を奪う人権侵害が横行する現状について考察しています。本レポートは、紛争影響国のニーズに十分に答えられず、結果として教育の発展を阻んでいる国際援助システムに異議を唱えるものです。本レポートはまた、学校が不寛容や偏見、社会的不公正を広めるために利用されていると警告しています。

本レポートは各国政府に、断固たる決意をもって、児童や学校への攻撃の背後にある不処罰の文化と戦うよう求めています。また本レポートは、国際援助構造を修正するための行動計画を提示するとともに、平和構築における教育の役割を強化するための戦略を明らかにしています。

本書は「EFAグローバルモニタリングレポート2011」(2011 Education For All Global Monitoring Report)の要約です。本レポートの全文、総括的教育統計と指標、および他の言語版は、インターネット上でwww.efareport.unesco.orgから入手することができます。

「爆弾や銃弾への資金を減らし、本や教師、学校への資金を増やそうという、ユネスコの世界各国政府への呼び掛けを支持します。」

オスカル・アリアス・サンチェス
(1987年ノーベル平和賞受賞者)

「すべての国の政治指導者がユネスコのEFAグローバルモニタリングレポートのメッセージに真剣に耳を傾け、偏見や不寛容、蔑視を若者の心に植えつけるために教育を利用してはならないと自らの心に刻んでくれることを願っています。学校は平和構築のための強い力となり得るのです。」

シリム・エバディ
(2003年ノーベル平和賞受賞者)

「ユネスコのEFAグローバルモニタリングレポートの主要メッセージのひとつは、教育が紛争防止や紛争後の国家の再建、平和構築のための原動力になる、ということです。私は心からこのメッセージに賛同します。」

ホセ・ラモス・ホルタ
(1996年ノーベル平和賞受賞者)

「ユネスコのEFAグローバルモニタリングレポートは、性暴力やレイプの被害に関する私たちの理解を高めてくれます。レポートではそれらが教育に対しても深刻な影響を及ぼすと指摘されているが、このような関連性は今まであまりにも長い間見過ごされてきました。」

メアリー・ロビンソン
(1997年～2002年国連人権高等弁務官事務所)

「ユネスコによる本レポートは長年待ちわびられていたものです。学校に通う児童を含む、世界で最も弱い立場にある人びとに対するきわめて残忍な行為の詳細をありのままに記し、先進国・貧困国を含むあらゆる国の指導者たちに断固たる行動を求めるものです。私が世界の指導者に求めるのは、『戦争はもう十分だ』というシンプルな声明を発することです。」

デズモンド・ツツ
(1984年ノーベル平和賞受賞者)



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

UNESCO
Publishing



www.efareport.unesco.org

