

復興支援における教育支援のあり方



平成18年12月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
05-19

復興支援における教育支援のあり方

内海 成治

大阪大学大学院教授

共同研究者

高橋 真央

お茶の水大学講師 女子教育推進センター

津吹 直子

大阪大学大学院博士後期課程

平成18年12月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 17 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail：iictas@jica.go.jp

目 次

略語表

要約	i
はじめに〈内海成治〉	1
第1章 緊急復興支援における教育支援の調査研究〈内海成治〉	4
1-1 はじめに—2005年2月パリにて—	4
1-2 緊急復興支援における教育支援の調査研究	4
1-3 緊急復興教育支援の時間軸	6
1-4 難民支援と紛争国支援—2006年3月ナイロビにて	7
1-4-1 難民支援と復興教育支援の関係	7
1-4-2 南スーダンのケース	8
第2章 国連機関などの緊急・復興支援における教育支援政策およびオペレーション 〈内海成治、津吹直子、浅野円香〉	9
2-1 UNESCO	9
2-1-1 UNESCOの取り組み	10
2-1-2 オペレーション	11
2-1-3 UNESCOの支援における課題	12
2-2 UNHCR	13
2-2-1 教育支援の基本政策・方針	13
2-2-2 UNHCRの取り組み	14
2-2-3 オペレーション	15
2-2-4 Education Forum-INSPIRE	16
2-2-5 難民の中等教育、高等教育支援	17
2-3 UNDP	17
2-3-1 UNDPの取り組み	18
2-3-2 オペレーション	19
2-4 世界銀行	21
2-4-1 世界銀行の紛争への取り組み	21
2-4-2 教育分野の取り組み	22
2-4-3 中等教育と高等教育	23
2-5 UNICEF	24
2-5-1 UNICEFの時間軸に沿った対応	24

2-5-2	オペレーションシステム	25
2-6	USAID	26
2-6-1	脆弱国家の定義と方略	26
2-6-2	教育協力政策の概観	27
2-6-3	オペレーション	29
第3章	INEE・ミニマム・スタンダードについて〈内海成治〉	33
3-1	ミニマム・スタンダードの経緯	34
3-2	緊急教育支援の意味	34
3-3	ミニマム・スタンダードの開発	35
3-4	ミニマム・スタンダードの内容	36
3-5	ミニマム・スタンダードはいつ使用するのか	37
3-6	ミニマム・スタンダードの課題	38
3-7	INEEとミニマム・スタンダードの現状	39
3-7-1	MSEEハンドブック	39
3-7-2	研修プログラムの実施	39
3-7-3	教員研修キットの開発	39
3-7-4	INEE Secretariat について	40
第4章	紛争後の国における緊急・復興期教育支援の現状〈内海成治、押山和範〉	41
4-1	ルワンダの教育の状況と支援	41
4-1-1	ルワンダの教育の現状と特徴	42
4-1-2	ルワンダの教育の課題	43
4-1-3	ルワンダ教育支援の課題	44
4-2	シエラレオネの教育と教育支援	44
4-2-1	Kambia 県の教育の状況	44
4-2-2	Kambia 県の教育行政	47
4-2-3	国際教育支援の状況	49
第5章	JICAの復興支援における教育支援のあり方〈内海成治〉	51
5-1	紛争後の国の教育の特徴	51
5-2	復興教育支援の特徴	52
5-3	復興教育支援の動向	53
5-4	復興教育支援における教育支援のあり方—時間軸—	54
5-5	復興支援における教育支援のあり方—セクター別—	54
5-6	復興支援における教育支援のあり方—留意点—	55
5-7	JICAの復興教育支援へのインプリケーション	55

第6章 おわりに〈内海成治〉	57
6-1 難民化効果への気づき	57
6-2 難民支援の特異性	57
参考文献	59
補論 緊急復興支援における NGO の役割〈桑名恵〉	60
1. 緊急復興支援の動向と NGO の活動	60
1-1 援助額の増加	60
1-2 紛争の変化：非国家アクター（non-state actors）である NGO の優位性	60
1-3 人道援助活動の広がり：個人やコミュニティをベースにした NGO の強み	61
1-4 援助チャンネルの変化：NGO のチャンネルの増加	61
2. NGO による緊急復興支援における特徴的な役割	63
2-1 コミュニティでの物資、サービスの提供／遠隔地における支援	63
2-2 コミュニティの活性化	63
2-3 コミュニティと政府、国際社会の仲介	63
3. 教育支援における NGO の役割	64
3-1 コミュニティでの教育サービスの提供	64
3-2 コミュニティアプローチとコミュニティの活性化	65
3-3 地域社会と政府、国際社会の仲介	65
4. おわりに	66
参考・引用文献	66
付属資料1：現地調査面談者リスト	71
付属資料2：国際機関調査概要	75
付属資料3：ネパール現地調査	87
付属資料4：ケニア現地調査	107
著者略歴	122

略 語 表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
CARE	Care International	ケア・インターナショナル
CRC	Convention on the Rights of the Child	子どもの権利に関する条約
DFID	Department for International Development	英国国際開発庁
EFA	Education for All	万人のための教育
GBV	Gender - based Violence	ジェンダーに基づく暴力
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IASC	Inter - Agency Standing Committee	機関間常設委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
IDPs	Internally Displaced Persons	国内避難民
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際赤十字・赤新月社連盟
INEE	The Inter-Agency Network for Education in Emergencies	緊急時における教育支援の諸機関ネットワーク
IRC	International Rescue Committee	国際救済委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JRS	Jesuit Refugee Service	イエズス会難民サービス
KEMRI	Kenya Medical Research Institute	ケニア中央医学研究所
LWF	The Lutheran World Federation	ルーテル世界連盟
MDGs	Millennium Development Goals	国連ミレニアム開発目標
MSEE	Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction	緊急および長期にわたる危機と初期復興過程における教育のためのミニマム・スタンダード（最低限の基準）
NGO	Non-Governmental Organization	非政府団体
NRC	Norwegian Refugee Council	ノルウェー難民評議会
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
RET	The Foundation for the Refugee Education Trust	難民教育財団
RPF	Rwanda Patriotic Front	ルワンダ愛国戦線
SCF	Save the Children Foundation	セイブ・ザ・チルドレン財団
SPLM	Sudan People's Liberation Movement	スーダン人民解放運動
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	国連ルワンダ支援団
UNCT	UN country team	国連国別チーム
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational Scientific, and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNESCO IIEP	The UNESCO International Institute for Educational Planning	ユネスコ国際教育計画研究所
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WGMSEE	Working Group on MSEE	ミニマム・スタンダード作業グループ
WVI	World Vision International	ワールドビジョン・インターナショナル

要 約

1. 研究の目的と内容

復興支援における教育支援の重要性は国際的にも我が国においても強く認識され始めている。また、復興支援における教育支援は、極めて今日的でダイナミックな課題でもある。なぜならば、1990年の万人のための教育（Education for All：EFA）、2000年の国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成を考える際に、ポストコンフリクト下での教育の復興と普及は不可欠の取り組みであると共に、新たな挑戦だからである。紛争や災害によって大きな被害を受ける社会的弱者への復興支援は人道支援の側面が強く、また緊急性が必要となるために、これまでの政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）とは異なる側面があり、ミッションやオペレーションの変化が要求されている領域だからである。

本研究の目的は、紛争、戦乱および自然災害などからの復興過程にある国における教育の現状と課題を検討し、さらに、国際機関、ドナー、国際NGO（Non-Governmental Organization：非政府組織）の緊急復興教育協力に関する政策、事例研究を分析することにより、我が国の緊急・復興支援における教育協力のあり方と方法についてのインプリケーションを得ることである。

そのために、緊急・紛争、復興等の概念整理、復興支援における教育の課題やニーズの分析、緊急・復興教育支援におけるドナー、国連機関、NGOの考え方や政策とオペレーションシステム、緊急教育支援におけるミニマム・スタンダードの分析などを行い、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）の復興支援における教育支援のあり方を検討した。

調査研究の実施方法としては、国連機関、世界銀行などへのインタビュー調査を行うと同時に、復興過程にある国でのこれまでのフィールドワークや本研究によって行った調査を分析した。本研究に関連するフィールド調査は、ルワンダ、東ティモール、アフガニスタン、ネパール、シエラレオネ、ケニアなどで行った。また国連機関としては国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commission for Refugees：UNHCR）、国連教育科学文化機関（United Nations Educational Scientific, and Cultural Organization：UNESCO）、国連児童基金（United Nations Children's Fund：UNICEF）、国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）、および世界銀行と米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）を訪問しインタビューを実施した。

2. 復興過程における教育と教育支援の特徴

紛争によってもたらされるのは破壊である。多くの人々の命が奪われ、建物が破壊される。人々の生活が失われるばかりでなく、価値観や心が失われるのである。これが広い範囲にわたって起こるのが紛争である。ポストコンフリクトにおける教育の特徴は次のようになる。

- 教育施設、リソース（教科書や教員）の不足
- 帰還難民の急増と生徒の急増

- 教育行政機関のキャパシティの低下および脆弱な財政基盤
- カリキュラム改訂の必要性
- 教育言語の変化
- 周辺国からの大きな影響

こうした状況の中で行われる教育支援は、復興過程をどこが主導するかによって支援の性格がかなり違ってくる。現地政府主導型の場合には暫定政権のオーナーシップを尊重した支援が行われることになる（アフガニスタン、ルワンダ）。国連統治機構が設置され選挙による新政権の誕生あるいはその後もしばらくの間は機構が主導権をとる場合には、国連機関主導型の支援になる（東ティモール、カンボジア）。さらにシエラレオネのように国際機関・NGO および援助機関が支援のイニシアティブをとる場合もある。

現地政府が主導権をとる場合には、新政権は国際機関やドナーに対して政府を通じた支援を強く要求する。国連統治機構や国際機関、NGO が支援を主導する場合には、直接、支援実施機関を通して資金と支援がディスバースされる。つまり、新政権とNGO との連携は国連と比べるとうまくいかないのである。その場合には二国間支援や国際機関を通しての政府への支援が主流となる。どのような統治形態になるかで、緊急人道支援期以後の復興支援のオペレーションはかなり異なった形態をとることになる。そして、NGO との連携がどうあれ、復興支援においては教育政策とコミュニティへの支援の両面の支援が重要になるため、その両面をどのようにバランスするかが課題となる。

3. 復興過程における教育支援の動向

復興過程における教育支援についての国連機関などのインタビューを通じて、支援の枠組みに関する国際的なルールの確立と、国連機関内におけるクラスター制を進める動向が明らかとなった。また実施に関しては The Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE) による「緊急教育支援ミニマム・スタンダード」が提唱され、広く認められつつある。

国連機関・国際機関などの動向を一言でまとめると次のようになる。

- UNESCO 国際教育計画研究所（International Institute for Educational Planning : IIEP）：緊急復興教育支援に係る人材養成コースの開発（カリキュラムとテキストの開発）
- INEE : ミニマム・スタンダードの開発およびワークショップの開催
- UNHCR : 教育支援への一層の傾斜—復興から開発までのパースペクティブ
- UNICEF : 学校支援の複合的効果の追求
- 世界銀行および USAID : 緊急復興支援での中等・高等教育分野の重視

こうした動向を通してうかがえるのは、第一に基礎教育支援からの拡大である。EFA を目標にすることは変わらないが、そのために基礎教育のみならず、中等高等教育を含めた広いパースペクティブで教育支援をとらえている。2つ目は教育支援を総合的な支援の要としていることである。教育支援は緊急・復興・開発のそれぞれのステージをつなげる時間軸上のキー・イシューであるとしていると同時に、様々なセクターを統合するイシューであるとしている。3つ目は難民

教育支援の難しさである。難民への教育支援は一定の効果をあげているが、それゆえにポスト難民支援における教育支援とのバランスが模索されている。難民への教育支援と新政権への教育支援とはトレードオフの関係にある。難民教育支援が手厚ければ難民は教育の遅れている故国には帰還しない。逆に難民への教育支援がなくては帰国しても仕事につけないのである。UNHCR や難民支援に関わる NGO にとっての大きな課題である。

4. 復興支援における教育支援のあり方

教育支援のあり方を、時間軸、教育分野のセクター別、留意点に分けて検討した。時間軸に沿っては、次の点が考えられる。

- 紛争前：国内不和、社会的不和（平和教育）
- 武力紛争：内戦、外からの侵攻（緊急人道支援）
- 紛争終了移行期：和平プロセスの開始（緊急支援、ニーズアセスメント）
- ポストコンフリクト：移行政権の成立（緊急支援—教育計画策定および法整備）
- 復興早期：憲法の成立（復興支援—組織強化）
- 復興後期：復興支援から開発支援へ

教育支援の領域のセクター別には次の点が考えられる。

- 基礎教育：施設、教員、教科書、アドボカシーの一貫した取り組み
- 識字教育：都市部の取り組みの必要性
- 中等および技術教育：帰還難民、除隊兵士
- 高等教育：資格の整備および認定
- 障害児教育
- 施設および教員養成
- 女子教育：女子教員の養成

紛争解決直後には国際的な関心が高まり、新たな国づくりに向けての多量の資金が投入されるが、復興支援が軌道に乗り始めると、国際的な関心は急速に低下するために、資金が本当に必要なときに資金が枯渇することになる。復興期は緊急支援機関が引き上げるときであり、資金面と共にオペレーションが非常に困難になる。緊急から復興へのギャップは主に人道緊急支援の延長という形で埋まりつつあるが、復興期（選挙の実施後）から開発段階に関しては大きなギャップがある。それゆえに中長期的展望はこうした国際的関心の低下と資金の不足を含んだ形で現実的な展望を持つべきである。以下の点が教育支援における留意点と考えられる。

- 国際的関心と復興過程のギャップ
- 政治復興過程との速度の一致
- 当該国と難民への支援のバランス
- 伝統的社会と国際的思潮との調整

- 「難民化効果」への対応
- キャパシティ・ビルディングの方向性
- 地方分権化の再検討

5. JICA の復興教育支援へのインプリケーション

結論として JICA の復興支援における教育支援のあり方に関するインプリケーションは以下のとおりである。

(1) 政策とオペレーションシステムの確立

日本の復興支援における教育支援を考えるときに、その方針には政策とオペレーションシステムが車の両輪として含まれている必要がある。今回国際機関のインタビューを行って、痛切に感じたことは、オペレーションが徹底的に重要だということである。特に初期のモビリティの強化に努める必要がある。そのためには現在 JICA が進めている広域事務所の活動が重要であり、一層の充実が求められる。

(2) NGO との連携

緊急復興支援においてオペレーションの主体となるのは NGO である。逆に緊急復興期に支援活動を行うために NGO が存在していると考えたほうがよい。日本にそうした NGO が十分に形成されていないということであれば、その育成策が検討される必要があるだろう。

(3) 国際的ルールの尊重

IIEP や INEE の研修は、上記のオペレーションシステムを動かす人材の育成であり、JICA の求める政策の人材育成とはベクトルが異なっている。しかし、政策がオペレーションによって支えられるのは自明のことであるから、こうした国際的なルールづくりや研修に対しては積極的に対応する必要があるだろう。

(4) 教育クラスターとの連携と調整

国連機関内での緊急・復興支援においてはクラスター制が導入されている。これは国連機関内の混乱の予防という側面はあるが、二国間支援や国連機関を通じての支援あるいは連携に大きな影響を与えるであろう。それゆえにこうした制度に関しても前向きに対応することが重要であろう。

(5) 早期のニーズアセスメントへの参加と協力

ポストコンフリクトの早期に行われる教育ニーズアセスメントはその後の支援の枠組みを決定する重要な調査であり、また当該国との対話の第 1 ページである。UNICEF や UNESCO (IIEP) が行うケースが多いが、この調査に JICA スタッフが積極的に参加することが求められる。

(6) 大学などとの連携

紛争後の国においては周辺国との関係が重要であり、また国連機関や国際機関の動向も重要である。そのため、こうした動向を調査研究している大学や研究機関との連携が必要となる。連携のあり方としては調査の委託、共同研究などが考えられるであろう。ある地域における調査研究の蓄積をもとにした委託には代替性がないので、競争的なプロジェクトの委託はなじまない。そのため、中間的な組織（学会など）を通じた連携も考えられるであろう。

はじめに

紛争と災害によって被災した人々への復興支援は 21 世紀の最重要課題である。今世紀に入ってから、アフガニスタンやイラクにおける紛争、スーダンにおける和平締結、スマトラ沖地震と津波、パキスタン地震等々、大規模な紛争や災害は枚挙に暇がない。そして国際的な復興支援が大規模に行われている。そして復興支援においては、人々や子どもの生命を守る緊急人道支援から開始され、復興支援へつなげられる。こうした支援において教育分野が、我が国においても国際的にも、その重要性が強く認識され始めた。

復興支援における教育支援は、極めて今日的でダイナミックな課題である。なぜならば、1990 年の EFA、MDGs の達成を考えると紛争や災害の発生した地域での教育の復興と普及は不可欠の取り組みであると共に、新たな挑戦だからである。紛争や災害によって大きな被害を受ける社会的弱者への支援は人道支援であり、また緊急性が必要となるために、これまでの ODA 開発支援とは異なる取り組みであり、変化が要求されている領域である。

我々は、開発途上国における教育開発に取り組んできたグループであるが、復興支援における教育支援に取り組んだのは 2001 年 9 月以降のアフガニスタン復興支援がきっかけである。内海、桑名は 2001 年 12 月の東京で行われたアフガニスタン支援 NGO 会議に参加し、その後、実際にアフガニスタン復興支援に関わった。内海、津吹は教育省に JICA 専門家として、桑名は教育および保健関係の国際 NGO のスタッフとしてアフガニスタンに滞在した。また、内海と 2 名の大学院生はアフガニスタンから大阪大学への 14 回にわたる復興支援をテーマにしたテレビ遠隔講義を実施した。お茶の水女子大学は 5 女子大コンソシアムを組織してアフガニスタン女性教員研修を 4 年にわたって実施している。

本研究を実施するにあたっての我々の計画は以下のとおりである。(客員研究実施計画書より)

- (1) 調査研究の目的：紛争、戦乱および自然災害などからの緊急・復興過程にある国における教育の現状と課題を検討し、さらに、国際機関、ドナー、国際 NGO の緊急復興教育協力に関する政策、事例研究を分析することにより、我が国の緊急・復興支援における教育協力のあり方と方法についてのインプリケーションを得る。
- (2) 調査研究の内容：①復興過程の国における教育開発の役割、②緊急・紛争、復興などの概念整理、③緊急・復興期における教育の課題やニーズの分析、④ミニマム・スタンダードの考え方および内容の分析、⑤緊急・復興期における政府の役割、コミュニティの役割、⑥緊急・復興教育支援におけるドナー、国連機関、NGO の考え方や施策、⑦ JICA の復興支援における教育支援のあり方へのインプリケーション。
- (3) 調査研究の実施方法：国連機関（UNESCO パリ本部、UNICEF ニューヨーク本部）、NGO（セイブ・ザ・チルドレン（Save the Children Foundation：SCF）、ピースウィンズ・ジャパン（Peace Winds Japan：PWJ）、ワールドビジョン）および INEE などの協議機関をも含めた諸機関の政策ペーパーの分析とインタビューを行うと同時に事例研究を行う。

国際的にも、また日本においても新しい領域に対する調査研究は、文献の分析や理論的な枠組みの整理にはなじまない。具体的に現場で何が行われ、それぞれの機関がどのような方針を持っているかを明らかにすることが必要と思われた。そのために、本調査研究の予算と共にいくつかの資金を利用して現場と国際機関などへの調査を行った。本研究に関連するフィールド調査は以下のとおりである。

- ルワンダ：2004年7月 教育省、キガリ教育大学など
- 東ティモール：2004年8月 国連統治機構、教育省、UNICEF、NGO など
- アフガニスタン：2004年12月 教育省、2005年8月 バーミアン教育局、NGO など
- ネパール：2005年8月 教育省、国際機関、JICA など
- シエラレオネ：2005年12月 国際機関、JICA、教育省など
- ケニア：2005年7月 ガリサ州教育局、Care International (CARE) など、2006年3月 UNHCR、Lutheran World Federation (LWF) など
- UNESCO、IIEP：2005年2月、9月
- UNHCR：2005年9月
- UNICEF、UNDP、USAID：2005年10月

本研究の目的は、復興支援における教育支援のあり方に関していくつかのインプリケーションを得ることにあり、現地でのフィールド調査やインタビュー調査によって得られた知見をもとに、その方向性を提示することにした。詳細な現地報告やインタビュー調査の内容を付属資料として添付した。また、復興支援における重要なアクターである NGO に関しては、海外調査が十分にできなかったもので、桑名による論文を補論として添付した。

本研究は、グループとして研究したものであるが、調査は多くの教員、院生や学生の方との共同作業であり、また調査報告書の作成も手伝っていただいた。以下に名前を記して感謝したい。

澤村信英：広島大学教育開発国際協力研究センター助教授

景平義文：大阪大学人間科学研究科博士後期課程

内海祥治：岩手大学農学研究科博士後期課程

溜 宣子：大阪大学人間科学部国際協力論学生

中川真帆：大阪大学人間科学部国際協力論学生

森榮 希：大阪大学人間科学部国際協力論学生

永易 孝：大阪大学人間科学部国際協力論学生

また、このような研究の機会を与えてくださった JICA 人間開発部の末森部長、萱嶋グループ長、国際協力総合研修所調査研究グループに感謝申し上げる。

研究グループを代表して 内海成治

研究グループ 内海成治（大阪大学人間科学研究科・研究代表）
桑名 恵（大阪大学人間科学研究科博士後期課程）
津吹直子（大阪大学人間科学研究科博士後期課程）
浅野円香（大阪大学人間科学研究科博士前期課程）
高橋真央（お茶の水女子大学開発途上国女子教育協力センター）

第1章 緊急復興支援における教育支援の調査研究

1-1 はじめに— 2005年2月パリにて—

2005年2月22日、23日の2日間、イラク高等教育支援ラウンドテーブルがパリの国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization：UNESCO）本部で開催された。この会議には、イラクの高等教育省、大学関係者17名をはじめとして、国際機関や各国の高等教育および大学関係者が150名以上参加して報告と討議が、UNESCO本部地下X会議場で行われた。紛争後の国への教育支援への関心が非常に高いことが感じられた。

また、同じく2月25日には、「緊急・復興教育支援におけるミニマム・スタンダード」がThe Inter-Agency Network for Education in Emergencies（INEE）から発表され、UNESCOで記者会見があった。これは、紛争後の教育支援に関して、調査・支援方法・評価における留意点を述べた冊子であり、INEEが1年間かけてまとめたものである。こうした基準が必要なほど、紛争後の教育協力は多くの国際機関、ドナー、Non-Governmental Organization（NGO）にとって重要な分野となっている。この記者会見にも多くの関係者が集まり、狭い第7会議場はまさに満員であった。

復興支援における教育協力への関心の高まりは、東ティモール、ルワンダ、アフガニスタン、イラク、スーダン、そしてスマトラ沖地震津波被害、パキスタン地震等々の紛争や自然災害によって教育が傷つき、大きなダメージを受けたこと、また、紛争予防、平和の構築に教育の働きが不可欠なことを表している。また、これまで紛争後、災害後の支援として、家と衣類、水と食糧、保健医療の3つが中心課題とされてきたが、長期化する紛争や難民キャンプにおいて将来を見通すには教育が重要であること、人間の安全保障にとって教育はまさにミニマム・スタンダードであることが広く認識されていることが考えられる。しかしながら日本においては、大学や援助機関において紛争後の教育協力の研究と実践の重要性が十分に広まっているとはいえない。

本章では紛争後の教育支援の研究動向と紛争後の国への教育支援を考える際の論点を整理し、課題を検討したい。

1-2 緊急復興支援における教育支援の調査研究

2000年4月にダカールで行われた世界教育フォーラムで採択された「行動の枠組み（framework for Action）」の中で、万人のための教育を達成するためには、紛争、自然災害、社会的不安定によって影響を受けた教育システムのニーズに基づいた支援が必要であることが明記されている。

これまでに紛争後の国や地域への教育支援を組織的に継続して調査・研究を行っているのはUNESCO国際教育計画研究所（International Institute for Educational Planning：IIEP）である。2002年に「教育計画の基礎（Fundamentals of Educational Planning）」シリーズの一環としてマーガレット・シンクレア『緊急時およびその後の教育計画』¹を出版している。この本は140ペー

¹ Sinclair M. (2002)

ジの小さな本だが、緊急および復興の定義や教育協力の必要性、実施方法についてまとめたものである。

Sinclair (2002) によれば、緊急時 (emergency) とは本来の言葉の意味よりも広義にとらえるべきであり、自然災害の被災民、および難民や紛争からの避難民への全ての支援が緊急支援であるとしている。UNESCO によれば、教育的緊急時 (educational emergency) とは、紛争や災害などの危機的状況によって作られたもので、教育システムは不安定、無秩序、破壊されており、総合的な支援を緊急に必要としている状況である²。

国連児童基金 (United Nations Children's Fund : UNICEF) はもう少し広い意味で緊急という言葉を使用しており、紛争や自然災害のみならず、静かな緊急 (silent emergency) として HIV/AIDS や極度の貧困、ストリート・チルドレンの問題なども含めている³。

国際 NGO の Save the Children Foundation (SCF) の教育部では緊急によって影響を受けた子どもの教育の定義を「紛争や災害の影響を受けた子どもの生活を守り、学習の機会を与え、全人的な発達 (社会的、認知的、身体的) を育成する教育」⁴と定めている。

これまで、IIEP はこの「緊急および復興時の教育 (Education in emergency and reconstruction)」として次の6冊を上梓している⁵。

- ① アナ・オブラ『再びあってはならない—ルワンダにおける教育復興』⁶。
- ② リンドセイ・バード『生き残る学校—1994年から1996年におけるルワンダ難民の子どもの教育』⁷。
- ③ スーザン・ニコライ『独立の学習—1999年以降の東ティモールにおける緊急・移行期の教育』⁸。
- ④ マルク・ソマーズとピーター・バックランド『並行する世界—コソボの教育システムの復興』⁹。
- ⑤ マルク・ソマーズ『緊急・復興期の教育のコーディネーション—挑戦と責任』¹⁰。
- ⑥ マルク・ソマーズ『教育の島—学校、内戦、南部スーダン 1983—2004』¹¹。

はじめの①から④はルワンダ、東ティモール、コソボにおける紛争の経緯と教育の状況と現状を扱っている。⑤は、個別研究ではなく緊急復興時の協力のあり方に関する論議をまとめたものであり、⑥はスーダンのこの20年間の教育を扱った丁寧な調査報告である。

UNESCO 国際教育局からはソービ・タウィルとアレキサンダー・ハーレイ『教育、紛争、社会的結合』¹²が出版されている。これは「紛争予防に教育は何ができるのか、紛争後の社会的連帯の

² UNESCO (1999)

³ Pigozzi (1999)

⁴ Save the Children Alliance Education Group (2001)

⁵ IIEP、2006年3月現在。

⁶ Obura A. (2003)

⁷ Bird L. (2003)

⁸ Nicolai S. (2004)

⁹ Sommers M. and P. Buckland (2004)

¹⁰ Sommers M. (2004)

¹¹ *Ibid.* (2005)

¹² Tawil S. and A. Harley (2004)

形成にどのようなカリキュラムが可能なのか」といった問題を理論と事例からまとめたものである。事例としてはレバノン、モザンビーク、北アイルランド、ルワンダ、スリランカが取り上げられている。研究ではカリキュラムに焦点を当てた論議が中心である。

1-3 緊急復興教育支援の時間軸

緊急復興過程の時間軸に関して、Tawil and Harley (2004) は図表 1-1 のような枠組みを提案している。紛争予防から復興過程までを含むモデルである。そして、時間軸に沿って、それぞれの方略や留意点を述べている。そうしたモデルからみると第3章で述べる INEE のミニマム・スタンダードは、常にコミュニティを重視するがゆえに、大きな時間軸に沿った変化や同時並行的に生起する変化や対応策には即応しにくいだろう。つまり、こうした時間軸による変化と共に、政府レベルやコミュニティレベルなどのレベルによる対応策も必要だと思われる。

また、こうした Tawil and Harley (2004) などのモデルの欠陥は、時間軸に沿って紛争のタイプやそれに伴う教育支援が変わっていくことは表現できるが、時間軸はあくまでも相対的なものであり、また、いくつかのレベルにおける支援には、ずれが生ずることを示すことができない。つまり、多様なレベルでの時間軸を超えて重層的に支援が必要なことを訴えにくくなる、という欠点がある。例えば、緊急教育の段階であっても、復興期のビジョンを作成し、それをベースにした緊急支援でなくてはならないのである。つまり、緊急時であっても、いや緊急時であるからこそ将来を見据えた支援が必要であり、緊急支援の中に復興支援、開発支援が埋め込まれていないとではないのである。

図表 1-1 紛争のタイプと教育のタイプ

紛争の経緯 (タイプ)	紛争がない； 比較的「平和」	国内不和； 社会的不和； 紛争「前」	武力紛争	紛争終結への移行期； 和平プロセス	「ポスト」 コンフリクト
教育的イニシア ティブのタイプ Type of educational initiative	紛争予防の教育 (教育開発) Education for prevention (Development)	緊急教育 Education in emergencies		社会復興の教育 (教育開発) Education for social and civic reconstruction (Development)	

出所： Tawil S. and Alexandra Harley (2004) p. 11

また、こうした大まかな時間軸ではそれぞれの個々のケースをカバーすることはできないであろう。なぜならば、アフガニスタンのように紛争が 20 年以上にわたって継続し、国外の様々な政治勢力が入り込むケースとシエラレオネのように国内の権力闘争の形をとる場合では、状況はかなり異なるからである。

また、どの時点でどのように国際的な緊急教育支援が開始されるのかによっても状況はまったく異なるであろう。さらに、スーダンのように国外および国内の難民への教育支援と現地への教

育支援のバランスも考慮する必要がある。南スーダンで新政権を目指すグループは難民への支援はまったく関心がない。それゆえ、難民と現地への教育支援のバランスはドナーが決定しなくてはならない。ところが、難民の存在、つまり難民キャンプは人道的課題であると同時に極めて政治的な存在である。であるがゆえに難民キャンプへの人道支援から新政権への復興支援への移行は、高度な政治的判断が必要とされる事柄である。

1-4 難民支援と紛争国支援—2006年3月ナイロビにて

紛争によって大量の難民、国内避難民が発生する。難民支援は国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commission for Refugees : UNHCR) のミッションであり、まさに緊急人道支援である。難民への教育支援の重要性も広く認識されるようになった。難民への教育支援は緊急人道支援の一環として行われている。図表1-1に従えばまさに緊急教育に関する支援である。この難民への教育支援は復興支援における教育支援においてどのように位置づけたらよいのであろうか。

1-4-1 難民支援と復興教育支援の関係

難民となることで、教育への関心が強まり、帰還難民を中心に教育へのニーズが非常に高まる。それに対する対応の必要性が、本研究の重要な結論のひとつであるのだが、難民、特に難民キャンプへの支援と、当該国への教育支援をどのように考えたらいいのであろうか。これにはいくつかケースがあると思われる。ひとつはアフガニスタンやシエラレオネのように難民への教育支援と紛争後の国への教育支援を連続したものとして考えられるケースである。例えばパキスタンのアフガン難民に対して教科書を支援していた米国国際開発庁 (United States Agency for International Development : USAID) は新生アフガニスタンに対しても同様に支援を継続した。難民の帰還に伴い難民への支援を継続する形で紛争後の国への支援を行ったのである。この場合には、難民への支援の経験とオペレーションシステムをそのまま活用することができるのである。これに関しては、参考文献であげた内海 (2004) を参照いただきたい。

今ひとつのケースは、難民への教育支援と紛争後の国への教育支援が断絶せざるを得ない場合である。東ティモールの場合が当てはまるであろう。紛争後の教育言語がそれまでのものと異なる場合には、支援の分野や方法も変化せざるを得ない。アフガニスタンに対するイランのケースがそうである。イランにおけるアフガン難民はイランの公立学校に進学するが、その数は極めて限られていた。また、そのカリキュラムはイランのものであり、アフガニスタンに配慮したものではなかった。そのために、イランはアフガニスタンへの教育支援も難民への支援とは切り離して行っている。

第三のケースはスーダンの例である。これは難民への教育支援が紛争後の国への教育支援を困難にする場合である。これは我々にとって想定外の状況であったが、2006年3月の調査で明らかになったことである。この状況について以下に述べることにしたい。

1-4-2 南スーダンのケース

2005年7月にダダブ難民キャンプにおける教育支援、2006年3月にカクマ難民キャンプでの教育支援を調査した。さらに、ナイロビにある南スーダン暫定政府の教育省連絡事務所でインタビューを行った。事務所は日本が支援しているケニア中央医学研究所（Kenya Medical Research Institute：KEMRI）の隣のビレッジの中である。スーダン Secretariat of Education（SOE）は、教育省と同等の権限をもつ機関であり、公的教育が存在しない状況下において“Education Policy of the New Sudan and Implementation Guidelines”¹³ を実行する役割を担っている¹⁴。

紛争終結後の2005年の1月以降は、Juvaにある南スーダン暫定政府の協力のもと、事業を進めてきている。全ての省庁はJuvaに移っており教育省（Ministry of Education, Science, and Technology）もその1つである。南部スーダンには10の地方があるが、教育事務局本部はJuvaに置かれている。「Juvaの事務所のスペースに限りがあるので、現在はナイロビでリエゾンオフィスとして機能している」とMr. Girgis Labil Geediesは述べた。これは2005年に海外の教育専門家がSOEについて述べていた言葉「SOEの事務所は電話、電気、交通手段は限られている。計画性やコーディネーションは彼らにとって新しい概念である。基本的にナイロビには2人の指導者がいて、数人の年配の男性が政府レベルで動いている」を反映していた。教育調査で訪問したナイロビ事務所は、主にJuvaの小学校で使用する教科書の編集・印刷を行っている¹⁵。

Sudan People's Liberation Movement（SPLM）の10ヵ年計画は2010年で終了する。そのため、現在新しい教育政策が検討中である。教員のトレーニングセンターは、ビクトリア西部、ビクトリア湖周辺地域（Lakes Region）、ビクトリア東部の3ヵ所に設けられている。また、マリディ教育研究所（Maridi Institute of Education）では、マリディのカリキュラム開発を行っており、遠隔教育や教員の研修も実施している。

南スーダン暫定政府の難民キャンプでの教育は、南スーダンへの教育支援の一部ではなく、まったく別のものなのである。さらにこうしたキャンプへの教育支援は、南スーダン政府にとって役に立たないとみなしている。これには政治的な背景が大きく関わっていると思われる。また、カクマ難民キャンプで行われている教員養成についても、研修を受けた教員のスーダンへの帰還が問題になっている。つまり、キャンプで教員養成を行った結果、彼らはケニアあるいは第三国で働くことを選び、スーダンに帰還することはほとんどないのである。つまり、難民への教育支援が紛争後の国への支援にならず、かえって問題を深刻にしているのである。

¹³ Sudan People's Liberation Movement（2002）

¹⁴ SOEの組織概要、スーダン内戦と教育システムに関しては付属資料4を参照。

¹⁵ 教科書は2年ごとに更新されている。特に最近はエイズをカリキュラムに組み込むようになった。教科書は、4人に1冊配布される。

第2章 国連機関などの緊急・復興支援における教育支援政策 およびオペレーション

今回の調査では国連機関などの本部で緊急復興教育支援に関わる担当者にインタビューを行った。各機関のこの分野の政策を聞くと同時に、オペレーションの体制に関しても質問した。なぜならば、緊急復興支援においては政策と同時にそれを実施するための体制、そして具体的なオペレーションシステムが重要だからである。本章では、UNESCO、UNHCR、国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）、世界銀行、UNICEF、USAID を取り上げる¹⁶。

2-1 UNESCO

UNESCO は、第二次世界大戦の終結から間もない1945年11月、ユネスコ憲章（英国ロンドンで採択）に基づき、諸国民の教育、科学、文化における協力と交流を通じて国際平和と人類の福祉を促進する国際機関として設立され、1946年12月に国際連合と連携関係を有する国連専門機関となった¹⁷。ユネスコ憲章前文の一節、「戦争は人の心の中で生まれるものであるから、人の心のなかに平和のとりでを築かなければならない」¹⁸は、UNESCO の精神を謳うものとして広く知られている。

UNESCO は平和の希求を活動の中心に据えており、教育をはじめ、科学、文化、コミュニケーションなどの分野で平和の実現に取り組んでいる。近年では「世界の子どものための平和の文化・非暴力の国際10年（2001～2010年）」の啓発・振興活動の中心的存在となっている¹⁹。特に教育分野では、平和教育などを通して協調と寛容の精神を育み、相互理解や社会統合の促進を目指している。そうした平和の文化を築く諸活動とともに、UNESCO は国際社会の教育目標である「万人ための教育」（Education for All : EFA）の主導機関として、紛争などによる影響を受ける人々への教育支援を重要課題と位置づけている。世界の未就学児童1億400万人の約半数が紛争の影響を受ける国・地域に暮らしており²⁰、紛争によって教育機会を奪われている人々への

¹⁶ UNDP は教育分野での支援活動を直接行なうものではないが、紛争等の危機予防と緊急・復興支援において国連システム内で重要な役割を担うことから本章で取り扱うこととする。UNESCO Institute of International Educational Planning (IIEP ; 国際教育計画研究所) や The Foundation for the Refugee Education Trust (RET ; 難民教育財団) などの活動調査は付属資料2を参照いただきたい。NGO に関しては、補論「緊急復興教育支援における NGO の役割」で述べる。各機関・団体での面談者は巻末の一覧を参照願う。

¹⁷ 外務省（2005）資料編 第3章3節2-[4]、および、文部科学省（2005）第5章1節1。

¹⁸ 原文は“since war begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defense of peace must be constructed”, Preamble to the Constitution of the UNESCO.

¹⁹ 平和の文化は平和に資する人々の態度や価値観の転換と定着を目指すもので、ユネスコ第28回総会（1995年）で提唱された。その後、1998年に国連総会が2000年を「平和の文化のための国際年」と定めた（決議53/25）。2001年11月5日、国連総会は「世界の子どものための平和の文化と非暴力のための10年」が平和の文化を追求する世界的な動きをさらに推進するものであると表明し（決議56/5）、各国に平和の文化を広めていく活動の展開を要請し、また UNESCO に対して同国際10年の主導機関として平和の文化促進の活動を一層活発化させるよう要請した。

²⁰ UNESCO website

[http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=28705&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html]
(Accessed March 20, 2006)

支援は EFA 達成に向けた喫緊の課題となっている。

2-1-1 UNESCO の取り組み²¹

UNESCO は紛争などの影響を受ける国・地域への教育支援の重点事項として、①緊急・危機的状況や移行期における教育の促進、②中長期的な教育開発を視野に入れる教育システムの復旧・復興、③国際的支援における規範やスタンダードの設定と普及、④予防的な取り組みの強化、⑤教育の権利に基づくアプローチの推進、を挙げている²²。

UNESCO は緊急・危機的状況や移行期の教育の促進において、公教育およびノンフォーマル教育の分野で、基礎教育から高等教育、教員養成に至るあらゆる教育レベルでの取り組みを重視している。紛争後の教育の復興、開発へと繋がっていく長い時間軸において、良質な教育機会の確保とともに、ジェンダー、障害者や社会的弱者、地域や民族間などで格差のない公平な教育システムの基盤形成を主眼に置くものである。また平和構築の観点からも、紛争で教育機会を奪われた成人や失業状態にある青年への識字教育や職業訓練、元児童兵や除隊兵の社会復帰に対する教育支援も行っている。

UNESCO の教育を通した予防的な取り組みは、人権教育や平和教育などによる社会統合の促進のほか、HIV/AIDS の正しい知識の普及や予防教育、紛争後の二次的な惨害から児童や人々を保護するための地雷教育や安全教育、大量の難民発生や人々の移動で引き起こされる環境問題に対する環境教育など多岐に渡る。こうした取り組みの代表的な例として、PEER (Programme for Education for Emergencies and Reconstruction) が挙げられる²³。PEER は UNICEF や UNHCR などの諸機関および地元教育関係者とのフィールドでの緊密な連携をベースとし、紛争の影響を受けるそれぞれの国・地域に内在する固有の問題や教育課題に照準を当てている。暴力に依存しない平和的な問題解決の方法、地雷や環境保全などをテーマに実践的な教材や学習キットを共同開発し、学校や難民キャンプ内の教育施設に配布するとともに、教授法に関する教員用指導本を作成して教員トレーニングを実施するなど、学習効果を高めるために包括的なアプローチを導入している点が特筆される²⁴。現場レベルで諸機関・関係者間の連携を進め、地域社会の具体的なニーズに呼応するプログラムとなっている。

UNESCO が最もイニシアティブを発揮しうるのは中長期的な教育開発の分野である²⁵。教育専門機関としての UNESCO の知見が必要とされる領域の一つである。教育の復興においては、EFA 目標に照らした国家教育計画の策定や具体的な教育政策の立案に対する政策提言や技術的支

²¹ 2005年初頭、UNESCO は EFA 推進の新しい戦略を打ち出している。紛争後の国・地域への直接的な支援策ではないが、EFA 達成に向けて紛争の影響を受ける人々の教育支援との関連性も高い。詳細は付属資料 2 を参照。

²² UNESCO (2003a) pp. 11-22.

²³ PEER は 1993 年にソマリアで開始され、その後、中央アフリカや大湖地域を中心に展開されている。旧ユーゴスラビア、カンボジアなどでも同様の教育プログラムが実施されている。

²⁴ UNESCO website [http://www.unesco.org/cpp/uk/news/peer.htm] (Accessed October 27, 2005)、および、GINIE website [http://www.ginie.org/genie-crisis-links/peer/] (Accessed October 27, 2005)

²⁵ 2005 年 10 月の UNESCO 本部でのインタビュー調査では、教育が一国の文化や社会、政治的な側面とも密接に関わることから、非常にデリケートな分野であることを常に意識しておく必要性も強調された。

援を行なっている²⁶。紛争後の国・地域では人材の喪失・流出も激しく、教育を含むすべてのセクターで政府の行政能力が著しく損なわれている。紛争で政府が無機能となり実質的に破綻している場合も少なくない。そのため、国連機関やドナーによる支援がカウンターパートのキャパシティ不足により難航するケースも非常に多い。教育官庁のキャパシティ・ビルディングや係る人材育成は急務であり、UNESCOは国際教育計画研究所（UNESCO Institute of International Educational Planning：IIEP）との連携のもと、人材育成の教材開発や研修コースの実施などに取り組んでいる²⁷。

2-1-2 オペレーション

2005年6月に現在の副事務局長（Assistant Director General：ADG）が着任後、教育部門の組織改革が進行中である。組織の体制、意思決定プロセス、オペレーションなどの全般的な見直しがなされている。本部に集中している権限機能を部分的に地域事務所（Regional Bureau）や広域事務所（Cluster Office）に移管し、円滑な組織運営・活動が可能となるように検討が進められている²⁸。この組織改革を通じて、フィールドにある事務所への権限委譲が進み、現場レベルでの活動の迅速性と機動性が高まることが期待されている。

UNESCOのオペレーションの機動性には資金不足も大きく影響している。支援効果が把握しやすく、短期間で成果がみえる支援プログラムに国際社会の資金援助は集中する。頻発する紛争、自然災害への緊急的な支援が次々と求められる中、ある程度緊急段階を脱した国・地域への国際社会の関心は薄れていく。そもそもUNESCOはUNICEF、世界銀行、アジア開発銀行（Asian Development Bank：ADB）のようなFunding Agencyではないが、UNESCOが本分野でより機動的に貢献していくために、緊急支援から中長期的な教育開発支援への繋ぎ目ない移行が重要であることを加盟国や国際社会に訴え、資金援助を拡大するメディア戦略の必要性を指摘する声もある。

現行のオペレーションでは、現地のNational Office、あるいは近隣国にあるCluster Officeがニーズアセスメント²⁹を実施して本部に報告する。本部では、教育部門の6部局に対して、必要な専門家の派遣や提供しうる専門技術について照会する。IIEP、IBE（International Bureau of Education）、UIS（Institute for Statistics）などのUNESCO教育関係機関にも同様の照会がなされる。リソース（人材・予算の確保）との兼ね合いにおいて、具体的な支援の内容や規模が検討される流れとなっている。

²⁶ UNESCOは、緊急時や危機的状況におけるEFA目標への戦略的計画に関するガイドラインとして、*Guidelines for Education in Situations of Emergency and Crises*（2003）を作成している。

²⁷ UNESCO IIEPは、紛争の影響を受ける国・地域の教育官庁関係者などを対象に、教育運営や教育復興計画に関する夏季集中コースや長期研修コースを実施している。詳細は付属資料2を参照。

²⁸ 2005年10月のUNESCO訪問時のインタビュー調査では、2005年度中に改革の骨子が示される見通しが述べられた。

²⁹ インタビュー調査では、信頼性の高い統計や情報の入手が困難な状況下で、如何にして質の高いアセスメントを実施するかという点も課題の一つとして言及された。

2-1-3 UNESCOの支援における課題

教育分野の緊急支援では、UNICEFによるBack to School Campaignや世界食糧計画（World Food Programme：WFP）によるFood for Educationなど、即効性を有し、目に見えて大きな成果をあげる支援が展開されている。他方、スピードとインパクトが求められる緊急支援の段階において、その後の中長期的な教育開発への展開が十分に考慮されていない場合がある。そうした緊急支援と復興・開発支援におけるギャップは、教育分野に限らずすべてのセクターにいえることだが、国連システム内の調整やフィールドにおけるドナー間の支援コーディネーションが十分に なされていないことが要因の一つに挙げられる。紛争後の教育支援では、ミッションや活動方針など異なる様々な機関や団体が混在して活動している。そうしたなか、教育専門機関であるUNESCOが緊急時から積極的にフィールドでの支援に参画し、諸機関や関係者間の協議を進め、教育セクター全体の支援調整を担うことが理想的であろうが、この点についてUNESCOはこれまで効果的なイニシアティブを発揮してきたとはいえ、組織としての課題となっている³⁰。

UNESCO本部の教育部門では、従前はDivision of Education Policies and Strategies（ED/EPS）が紛争後の国・地域への教育支援を総括していたが、現在は6部局でそれぞれ分野別の対応がなされている³¹。部局間の情報共有や調整を図るオフィシャルなフレームワークは整備されておらず、支援の対象となる国・地域によって部局間で連携している場合とそうでない場合とがある。本部内の支援体制の整備とともに、フィールドにおけるオペレーションもUNESCOの紛争後の国・地域への教育支援の課題となっている。現在進められている構造改革によって、UNESCOの教育専門機関としての知見が現場レベルへより効果的に投入できる体制が築かれることが期待される。

UNESCOによる支援のグッドプラクティスとしてアンゴラが挙げられる。アンゴラにはUNESCO事務所はなく、隣国ナミビアのWindhoek事務所が所管する。同事務所所長の積極的なイニシアティブのもと、現地での支援コーディネーションが行われ、アンゴラ政府、他の国際機関やドナーとの協議が大きく前進した。現在、イタリア政府の信託基金によるノンフォーマル教育と障害児教育の分野でプロジェクトが進行中である。紛争後の国・地域への教育支援では、政情・治安などの不安定要因により、国連機関やドナー側が投入できるリソースも限られている。現場に配置される人材の行動力やイニシアティブが支援プログラムの形成に大きく影響する。逆に、いくら優れた人材がいても、物事の動くタイミングや外的環境が整わず、具体的な支援につながらない場合もあるため、支援の実効性（Visibility of Assistance）は常に大きな課題である。

³⁰ 紛争後の教育支援では多様なアクターが混在し活動するなか、UNESCOが貢献しうる領域として緊急的対応から開発におけるギャップの是正が挙げられている（UNESCO 2003a p. 27）。

³¹ UNESCO本部の教育部門は、Executive Office（ED/EO）のほか、次の6部局で構成される：Division of International Coordination and Monitoring for EFA（ED/EFA）；Division of Basic Education（ED/BAS）；Division of Secondary, Technical and Vocational Education（ED/STV）；Division of Higher Education（ED/HED）；Division of Education Policies and Strategies（ED/EPS）；Division of the Promotion of Quality Education（ED/PEQ）。この内、ED/EFA、ED/EPS、ED/PEQの3部局は横断的テーマを共有する。

2-2 UNHCR

UNHCRは1950年の国連総会決議（428V）によって設立され、1951年1月より活動を開始している。人道的な立場から、その権限にある範囲の難民や人々に対して国際的な保護を付与し、緊急時には法的・物的両面での保護と支援を与え、その後の自立援助も行っている³²。難民の自発的な帰還あるいは新しい国の社会への同化（受入国における定住、第三国における定住）を促進することで難民問題の恒久的解決を図るとともに、難民の発生を未然に防ぐ予防措置に留意した活動、国際社会における難民保護のための条約締結の促進³³にも取り組んでいる。

現在、UNHCRの支援対象は、難民（Refugee）に加えて、庇護希望者（Asylum seekers）、国内避難民（Internal Displaced Persons：IDPs）、帰還民、無国籍者などが含まれる。世界の難民数は1990年代前半をピークに近年は緩やかな減少傾向にある³⁴。一方、冷戦後、国家間の戦争にかわって、局地的な内紛の様相を呈した紛争が頻発するようになり、国内避難民は増加の一途にある。現在、世界の国内避難民数は約2,500万人と推定される³⁵。国内避難民は難民に次いで2番目に大きなUNHCRの支援対象である³⁶。2005年6月に就任した第10代難民高等弁務官は国内避難民の支援を優先分野の一つとして打ち出している。

2-2-1 教育支援の基本政策・方針

UNHCRは教育を受けることは人間の基本的な権利であるとして、国際的な法的枠組みや条約（世界人権宣言、児童の権利に関する条約、難民の地位に関する条約など）、国連ミレニアム開発目標（MDGs）やEFAなどの教育に関する国際イニシアティブ、ならびにUNHCR執行委員会年次会合（EXCOM）の勧告に基づいて難民の教育支援を行っている。水・食糧・医療サービス・住居などに加えて、教育も人道的支援の重要な柱として位置づけている。教育の心理的・社会的サポートとしての側面とともに、緊急支援と復興・開発の段階をつなぐ教育の役割を重視しており、帰還後の開発ニーズ、難民の自立（Self-reliance）など難民問題の恒久的解決の観点からも教育支援に取り組んでいる。支援の対象は男子や女子・女性、及び、青年が中心である。すべての難民への基礎教育の普及を最優先課題と位置づけているが、規模は限定されるものの中等教育や

³² UNHCR Japan website [http://www.unhcr.or.jp/ref_unhcr/unhcr/unhcr.html] (Acceded November 11, 2005)

³³ *Ibid.* 難民の法的地位について一般的基準で規定する現時点で最も包括的なものが、1951年の難民の地位に関する条約及び1967年の同条約議定書で、2004年7月現在、145ヵ国がいずれか一方、あるいは両方に加入している。

³⁴ 2004年の世界の難民数は約920万人、前年比4%の減少となっている（UNHCR 2005）。主にパキスタンやイランのアフガン難民約65万人が帰還したことによるが、現在も約200万人以上のアフガン難民が国外にいるとされる。

³⁵ スーダン、アンゴラ、コロンビア、リベリア、スリランカ、ボスニア・ヘルツェゴビナなどで国内避難民が大量に発生している（UNHCR 2005）。

³⁶ 2005年10月のUNHCR本部でのインタビュー調査時の提供資料によれば、2004年1月現在、UNHCRの支援対象者数は計1,710万人。内訳は、難民970万人（57%）、IDPs 440万人（26%）、帰還民110万人（6%）、庇護希望者985,500人（6%）、その他912,200人（5%）となっている。

職業訓練の支援も展開している。他の支援プログラムと同様に、教育プログラムにおいてもコミュニティ開発のアプローチを導入している。

2-2-2 UNHCR の取り組み

UNHCR の教育統計によれば、2002 年の時点で庇護国 22 ヶ国の難民キャンプ 66 ヶ所での就学児童数（5～17 歳）は計 60 万人、そのうち 44 %が女子児童であるが、女子の中途退学率は 30～40 %と高い³⁷。教員数は 10,800 人で、女性教員の割合は 36 %と低く、女性教員の不足は女子の中途退学率が高い要因となっている³⁸。なお、これら庇護国 22 ヶ国の難民キャンプ 66 ヶ所での統計は、世界中の難民総数のわずか 22.7 %に過ぎない。

UNHCR は 1995 年に Education Field Guidelines を策定し、その後、2003 年には改訂版をリリースしている。現場レベルでの教育支援のガイドラインとして、UNHCR 職員、UNHCR の Implementing Partners をはじめ、フィールドで活動する様々な機関・団体、支援関係者によって活用されている³⁹。

UNHCR は一定の危機的状況が過ぎた後、児童らが最低でも基礎教育を受けることができるように、難民キャンプ内にコミュニティ主体の学校などを設置し、教員を集めて、学校関係者や父兄たちによる自主的な運営を支援する。なお、UNHCR が支援に着手する前に、元教師や教員ボランティアなどが自発的に児童らを集めて教育活動を行っていることも多い。難民キャンプ内に学校施設などを設けて教育を提供することで、児童ら学習者とその家族に幾分の Normalcy（平常性）がもたらされ、難民キャンプ生活による心理的・社会的ストレスの緩和につながる。難民キャンプの学校は、学習の場に限定されず、コミュニティ活動、レクリエーションや就学年齢に満たない子どもたちの遊びの場などを提供しているケースが多い。

UNHCR の活動は、難民キャンプ内の学校施設の設置から、必要な資機材の提供、教材の配布、教員対象の研修（現職教員の研修、ボランティアで教員となった人々へのトレーニング）など多岐にわたる。また女子・女性たちへの教育支援では、ジェンダーに配慮した安心かつ安全な教育環境の整備、女子の教育機会と就学の継続に力を入れている⁴⁰。母国で教育機会を得られなかった女性を対象に、識字教育（読み書き、計算など）や職業訓練（刺繍、カーペットづくり、基本的な起業スキルなど）も実施している。

難民が帰還後に自立した生活を送るためには、ライフスキルの習得・向上は不可欠であること

³⁷ 2005 年 10 月の UNHCR 本部でのインタビュー調査における提供資料による。

³⁸ UNHCR は難民キャンプ内の教員全体の半数を女性教員が占めるように提言している（UNHCR 2004b p. 6.）。

³⁹ UNHCR は、緊急事態におけるフィールドでの人道支援全般に関する手引書として、*Handbook for Emergencies, 2nd ed.* (1999) を策定している。日本語版「緊急対応ハンドブック」は UNHCR Japan website [http://www.unhcr.or.jp/info/handbook.html] で入手可能。教育の記述は Education Field Guidelines が断然詳しい。

⁴⁰ 支援例として、ケニアのソマリ難民の女子を対象とする基礎教育プロジェクト“Together for Girls”が挙げられる。女子が就学できない社会・文化的な要因調査に基づいてプロジェクトが形成されている。女子の就学を促進するために、女性教員の養成と雇用、ジェンダーに配慮した学校施設の整備、収入向上プログラムや職業訓練等を実施している。また父兄やコミュニティと学校の繋がりを強化し、女子が就学しやすい環境づくりを進めている。NIKE の全面的な資金協力で、国際 NGO の Care International が Implementing Partner となっている。

から、UNHCR はすべての教育支援プログラムにライフスキルの要素を盛り込んでいる。具体的には、人権教育、平和的な問題解決方法、HIV/AIDS の正しい予防・ケアの知識、健康と栄養、環境保護などが挙げられる。GBV (Gender-based Violence) の抑止も重要な教育コンポーネントである。また、難民の自立促進のために、10代の男子や青年への職業訓練も重点分野となっている。

庇護国によっては、キャンプ近郊の学校への難民の就学を容認しているケースが稀にあるが、難民の出身国と庇護国の言語・学校制度・教育カリキュラムなどが異なるために、近郊の学校への就学が困難な場合が多い。言語・教育制度などの問題がなくても、庇護国において国家が初等中等教育の無償提供を保証している場合に、難民の就学受け入れは財政的な理由から拒否される場合も多い。こうした状況に対して、UNHCR が庇護国に対して難民の教育費を支援するケースもある。その一方で、国際支援が集中する難民キャンプ内と庇護国の地元コミュニティの間の教育格差への配慮も重要である。UNHCR と協議をしながら、二国間援助機関や国際 NGO などが庇護国の地元コミュニティへの教育支援を行うケースもある。

2-2-3 オペレーション⁴¹

難民発生の警告が発動された後、直ちに UNHCR 緊急評価チームが現地入りし、難民の移動状況や規模などを調査・分析し、警告から 72 時間以内に緊急支援計画をまとめる。同チームの評価を受けて、キャンプなどの受け入れ準備が開始されると共に、適宜、教育分野を含む全セクターの専門スタッフが本部から現地に派遣され、関係諸機関との調整や具体的な支援活動を開始する。状況に応じて、専門スタッフのほか外部コンサルタントが登用される。

現在、UNHCR 本部教育ユニット (Community Development, Education, Gender Equality and Children Section, Division of Operational Support) には専門スタッフが 3 名配置されている。ちなみに、水・食糧・医療など他のセクターも専門スタッフ数はほぼ同じ程度である。

コミュニティが主体となる教育プログラムが展開されるためにも、現場ではローカル NGO の参画が望ましいが、それが難しい場合には UNHCR International Partners に登録されている国際 NGO と連携を図る。

UNHCR は必要に応じて、庇護国の政府・教育官庁、難民キャンプが立地する地域行政機関や教育局、キャンプ内の教育関係者との間で協議調整を行う。特に難民キャンプ内での教育活動の始動時には、教育言語や教育カリキュラムなどをめぐる協議が重要となる。また、難民の帰還や社会への再統合では、難民がキャンプ内あるいは庇護国で受けた教育の認定などをめぐり、教育関連事項について難民の出身国などと協議調整を行うこともある。

⁴¹ UNHCR 本部はフィールドでの活動を最優先に機動性を重視した体制を整えている。本部の構成は付属資料 2 を参照。

2-2-4 Education Forum-INSPIRE

難民の教育支援について、UNHCRは従前からUNICEF、UNESCO、WFPなどとフィールドで支援協定を結ぶなど、様々な連携を図ってきた。また、NGOとのパートナーシップを重視し、協働で教育支援を展開してきた。2003年の時点で、UNHCRのImplementing Partnersは200団体(国連機関、ドナー、二国間援助機関、NGOなど)、そのうち163団体を国際およびローカルNGOが占める。

しかし、難民の教育ニーズは非常に膨大なため、より大きな枠組みで国連機関、ドナー、NGO、難民の出身国・庇護国政府、民間セクターが協力し、知見や経験・人材・資金などあらゆるリソースを共有しながら戦略的に取り組んでいく必要がある。このため、2003年12月に難民教育支援のステークホルダーが集まりEducation Forumを形成し、2004年1月にINSPIREプロジェクトを立ち上げた。

INSPIRE (Innovative Strategic Partnership In Refugee Education)は、すべての難民児童への教育機会の拡大、ならびに、教育の質の向上とジェンダー格差の是正を目標とし、パイロット事業を通じて実効性の高い支援方法と関係機関による協働体制の確立を目指している (Education Forum発足時のメンバーは、AfriCare、CARE、The Cape Town Refugee Centre (CTRC)、INEE、International Rescue Committee (IRC ; 国際救援委員会)、Jesuit Refugee Service (JRS)、Lutheran World Federation (LWF)、Norwegian Refugee Council (NRC)、The Foundation for the Refugee Education Trust (RET ; 難民教育財団)、World Vision International (WVI)、ドイツ技術協力公社 (GTZ)、UNHCR)。

Education Forumにはシンクタンク機能を担うGlobal Reference Group⁴²が設置されており、Education Forumで提起されるグローバルな課題について調査・提言を行っている。INSPIREパイロット事業の実施にあたり、Regional Education Forumを西アフリカ(拠点:ウガンダ)とアジア(拠点:パキスタン)に形成し、それぞれスーダンとアフガニスタンの難民・帰還民・国内避難民への教育支援について、域内すべての関係機関による協議・調整を始めている⁴³。さらに現在、選択的にいくつかの国でCountry Reference Groupの形成が進められており、国レベルでローカルな課題について関係機関による協議・調整を促していく構想である⁴⁴。これによって、地域レベルそして国レベルでのリソース・マッピングがなされることになる。

パイロット事業で編み出された協働モデルやグッドプラクティスは、将来的に他の地域に紹介・普及していく計画となっている。また、地域レベルや国レベルの取り組みを含め、パイロット事業の全プロセスにおける成果や発案アイデアを“Strategy Paper on Partnership Development in Refugee Education”に編成する計画である⁴⁵。

⁴² 2004年1月のGlobal Reference Group設置時、メンバーはIRC、JRS、LWF、NRC、RET、UNHCRで構成。同年3月にUNICEF、INEEが加わった。

⁴³ UNHCR (2004a)

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

2-2-5 難民の中等教育、高等教育支援

UNHCR は難民の基礎教育を最優先課題とし、支援の中心に据えている。実際のところ、Post-Primary Education、中等教育、高等教育については、資金的にも手が回らないのが実状である。このため、難民の Post-Primary Education については、難民教育財団（The Foundation for the Refugee Education : RET）と連携して取り組んでいる⁴⁶。

難民の高等教育支援については、ドイツ政府の拠出金による DAFI Scholarship Programme (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) が UNHCR で唯一の支援プログラムである。DAFI は難民のための大学レベルの奨学金制度である。元々、ドイツ政府が独自に実施していたが、1992 年からドイツ政府と UNHCR の取り決めにより UNHCR に資金拠出されている。毎年、世界の約 50 ヶ国で 1,000 名前後の難民に高等教育の機会を提供している（学費・生活費を支給）。年間予算は 200 万米ドル。UNHCR 本部に DAFI 専属のドイツ人スタッフが配置されている。

2-3 UNDP

紛争は長年の開発努力によって達成された成果を著しく損ない、よりよい国づくりと変革へのプロセスは後退を余儀なくされる⁴⁷。UNDP は『人間開発報告書 2005』において紛争が国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成への障害であると指摘している。同報告書によれば、2015 年までの MDGs 達成の軌道から外れてしまうと予測されるグループのなかで、武力紛争を経験した国が占める割合は非常に高い⁴⁸。人間中心の開発という理念に基づく人間開発指数（Human Development Index : HDI）⁴⁹において「人間開発低位国」に分類される 32 ヶ国のうち、22 ヶ国が 1990 年代以降のいずれかの時点で紛争を経験している⁵⁰。さらに、一旦、武力紛争から抜け出した国の半数が 5 年以内に再び紛争状態に逆戻りしている⁵¹。紛争は UNDP が活動方針に掲げる持続可能な人間開発（sustainable human development）を阻害する要因となっている。紛争と開発の相関性への認識の高まりを背景に、UNDP は国連システムのグローバルな開発ネットワークとして、紛争の発生と影響の軽減ならびに危機的状況下から紛争後の復興・開発への取り組みを

⁴⁶ RET の活動内容については付属資料 2 ならびに同財団ウェブサイト (<http://www.r-e-t.com/>) を参照。

⁴⁷ UNDP (2005c)

⁴⁸ UNDP (2005a) pp. 151 - 153.

⁴⁹ UNDP は 1990 年に『人間開発報告書』を創刊し、人間中心の開発という考え方を発表した。開発の目的は、単に所得の向上を図ることではなく、人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させることであるとし、社会の豊かさや進歩を測るのに、経済指標だけでなく、これまで数字には現れなかった側面—教育、保健衛生、長寿、コミュニティへの参加などを考慮に入れる「人間開発」を提唱した（UNDP 1990）。この人間開発の度合いを測る新たな物差しとして発表されたのが人間開発指数（HDI）である。包括的な経済社会指標として、各国の開発の度合いを、長寿、知識、人間らしい生活水準の 3 分野について独自の数式で測る（UNDP 1990 ; 2005a）。

⁵⁰ UNDP (2005a) pp. 154 - 155. 22 ヶ国とは、アンゴラ、ブルンジ、中央アフリカ共和国、チャド、コンゴ民主共和国、コートジボワール、ジブチ、エリトリア、エチオピア、ギニア、ギニア・ビサウ、ハイチ、レソト、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニジェール、ナイジェリア、ルワンダ、セネガル、シエラレオネ、イエメン。

⁵¹ *Ibid.* p. 175.

強化している⁵²。人間の安全保障⁵³の観点からも重要な活動領域となっている。

2-3-1 UNDP の取り組み

UNDP は 1966 年に国連システム全体の開発活動を調整し、技術協力活動を推進する中核的資金供与機関として創設され、従来から国レベルでは UNDP 常駐代表が国連常駐調整官 (Resident Coordinator) を兼務して諸機関の調整を行ってきた。冷戦後、緊急人道援助から復興・開発支援へと包括的な平和構築活動が展開されるなか、現地での緊急人道支援を調整する必要性が高まり、1991 年に国連総会で常駐調整官が人道援助調整官 (Humanitarian Coordinator) を兼任することが決議され (A/RES/46/182)、次いで 1993 年には通常は UNDP 常駐代表が国連常駐調整官を兼務することが改めて確認された (A/RES/48/209)。また、アナン国連事務総長の主導下で国連改革が本格化するなかで、UNDP 総裁は国連開発グループ (United Nations Development Group : UNDG) の議長ならびに「人道問題と平和及び安全保障のための執行委員会」(Executive Committees for Humanitarian Affairs and Peace and Security) の一員となっている⁵⁴。このように段階的な変遷を経て、緊急段階から復興・開発へと繋がる時間軸において国連システム内の全体的な調整機能を担う UNDP の役割は強化されてきた。2005 年現在、UNDP は世界 134 の国と地域に常駐事務所を置いている。

1997 年の国連総会において、UNDP は自然災害および人為的災害に対処する権限を付与された (RES/52/L. 72/Rev. 1)。UNDP にとってこれらの分野は比較的新しい領域であるが、危機予防と復興 (Crisis Prevention and Recovery) は組織の 5 つの重点領域のひとつとなっている⁵⁵。2001 年 11 月には、危機予防復興支援局 (Bureau of Crisis Prevention and Recovery : BCPR) が設置された。この部局の重点課題は、自然災害対策、司法・治安部門の改革、小型武器の削減と武装・動員解除⁵⁶、復旧支援、地雷対策、紛争予防と平和構築である。UNDP は平時の開発活動での予防的な取り組みを強化し、また紛争や災害などが発生した際にはこれらの領域において、緊急支援と長期的な開発を橋渡しする拠点となり、国連の平和と安全保障および開発目標の連関を強化し、危機や紛争後の事態に対処するための政府のキャパシティを高める役割を担っている。

BCPR に設置されている Strategic Planning Unit は、WFP や UNHCR など、他の人道支援機関が取り組んでいる活動をコーディネートし、支援内容の重複を避け、相乗作用を確保することを目

⁵² UNDP (2005c)

⁵³ 人間の安全保障の概念は UNDP の『人間開発報告書 1994 年』で初めて公に提唱され、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を目指すものと位置づけられている (UNDP 1994)。冷戦後の紛争は局地的な内戦の様相を呈しており、伝統的な国家の安全保障の枠組みのみでは対応が難しく、人間一人ひとりの視点に立って、人間の安全保障からの取り組みの必要性が高まっている。

⁵⁴ 佐藤 (2001) p. 23.

⁵⁵ UNDP は、民主的ガバナンス、貧困削減、危機予防と復興、エネルギーと環境、HIV/AIDS の 5 つを重点活動分野とし、各分野では人権の保護、特にジェンダー平等の実現と女性のエンパワーメントについて啓蒙・啓発活動を行い、また開発に資する情報通信技術 (ICTD) の普及を進めている。

⁵⁶ 文書等での活動領域の整理では「小型武器の削減と武装・動員解除」と表記されるが、実際の活動では武装解除 (Disarmament)・動員解除 (Demobilization) された元兵士らの社会復帰 (Reintegration) に至る DDR 支援を行う。

的としている⁵⁷。また、国連常駐調整官を委員長におく、UN Disaster Management Team の事務局としても機能している。

2005年10月のパキスタン地震において The Crisis Prevention and Recovery Unit (CPR Unit) がイスラマバード在外事務所に設置された。これは UNDP 本部における BCPR の構築と同時期に行われた。この CPR Unit は高い柔軟性を持っており、災害や紛争期において、即座にファシリテーターの役割を引き受け、すべての国連機関の対応をコーディネートすることで、タイミングにあった救援を行い、援助の重複を避けている。また、災害や緊急状態をモニタリングし、最新の情報を提供すると同時に、様々なステークホルダーによって提供される援助情報を共有することを目指している。状況が落ち着いた時期には、災害の長期的な対応に焦点を移し、特に備え (preparedness)、被害・影響の軽減 (mitigation)、復旧 (rehabilitation) の領域で活動する。つまり、緊急支援と長期的な開発を橋渡しする役目を果たしている⁵⁸。

紛争後の地域における UNDP の中心的なテーマは、「平和と復興のために計画を立案し、法整備を行い、ガバナンスの改善、政府による外部資源マネジメントを向上し、選挙制度を確立する」⁵⁹ ことである。紛争後に UNDP が扱う幅広いプログラムとプロジェクトは、一般的に政府レベル、自治体レベル、そして市民レベルにおけるキャパシティ・ビルディングと紛争の再発防止という目標に集中してきた。長く引き延ばされた紛争の結果、様々な要因がキャパシティの低下をもたらし、紛争後の地域ではキャパシティ・ビルディングが不可欠となっている⁶⁰。

UNDP は紛争を連続的な進行として捉えており、紛争前 (pre-conflict)、武力紛争 (armed conflict)、紛争後 (post-conflict) に分け、それぞれの段階では異なる支援が必要であると考えている。紛争が発生する前の通常の状態 (normal) では開発援助、紛争予防支援が行なわれ、武力紛争に際しては、緊急支援そして紛争後には復旧と復興支援が中心となる。

2-3-2 オペレーション

UNDP はそれぞれの段階での適切な支援に向けてのオペレーションシステムを形成しており、状況によって弾力的に運用することを旨としている。UNDP のオペレーションは、技術支援を行う Thematic bureau と業務遂行機関である地域の在外事務所から成立している。前述のとおり、現在、UN country team (UNCT) の常駐調整官は UNDP からの代表である。

緊急から早期復興過程において UNDP は「クラスター制」(cluster system) によるコーディネーションを実施している。クラスターとは同じ目的を共有する援助機関が形成する集団的ネットワークのことを指す。この新しい制度はパキスタン地震の支援において機能しているとのことである。人道支援に関するクラスターはすでに構築されているが、初期の復興段階におけるクラスター (early recovery cluster) は 2005年11月の時点で検討されている段階にあった。このコンセ

⁵⁷ 2005年10月の UNDP 訪問時には、同ユニットの Programme Specialist 道券氏にインタビューを実施した。

⁵⁸ UNDP Pakistan website [http://www.un.org.pk/undp/cpr/cpr-overview.html] (Accessed November 27 2005)

⁵⁹ DP/1997/CRP. 10, Executive Board of the UNDP, 1-14 March 1997.

⁶⁰ UNDP (2004)

プトはジュネーブの国連人道問題調整部（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA）で考案されており、地域レベルで実行に移される必要性が高まっている。コーディネーション組織は国連、国際赤十字連盟（International Federation of Red Cross : FRC）、そして Inter-Agency Standing Committee（IASC）である。

UNDP の業務遂行上の具体的なオペレーションとしては、国連システムを利用する Agency Execution、UNDP 本来の活動である政府とのパートナーシップを意味する National Execution（NEX）、国際およびローカル NGO との連携を意味する NGO Execution、さらに UNDP が当該国で独自に活動する Direct Execution（DEX）がある。緊急・復興支援ではこの Direct Execution と National Execution を組み合わせてオペレーションする場合が多い。

(1) Agency Execution : UNESCO、ILO、UNOPS 等

UNDP は他の国連機関にプロジェクトのアウトソーシング（外部委託）を行うのが一般的な方法である。ケースごとに判断が必要ではあるが、UNDP の在外事務所が人的資源やキャパシティ不足である際には、ほかの有能なパートナー機関に外部委託するほうが効率的である。

(2) National Execution（NEX）

NEX は、UNDP のプロジェクト業務遂行の中では標準的な手順である。UNDP のマンデートは、政府とパートナーを組み、行政のキャパシティを高めることであることから、例外的な場合を除けば national execution というアプローチをとる。

(3) NGO Execution

UNDP は国際 NGO およびローカル NGO をコーディネートしている。国際 NGO は柔軟な対応を最大限に行うのに適しており、セクターに関する高度の専門知識や地元地域に関する知識、業務のスピード、また政治的混乱のマネジメント能力を高めることができる。その一方で、NGO によるサービスの提供では、団体間での業務の質と信頼性における差異や、長期的なキャパシティの不足が課題となる場合もある。

UNDP と日本の外務省による共同評価（Joint Evaluation）によると、国際機関の間で利害関係や計画に関する衝突があり、そのために業務が遅れ、実施に掛かるコストが上昇した。また、UNDP はドナーから課されている条件があるために、国際 NGO を実施機関として指名する場合もある⁶¹。ローカル NGO はプロフェッショナルで献身的なスタッフを保持している場合があり、その際には最も効果的な業務遂行が期待できる。これは、ローカルなスタッフは対象地域の一員であり、外部の者よりもより深い知識を持っているからである。

(4) Direct Execution（DEX）

紛争後の分野では、Direct execution は柔軟な対応策として重要な方法として考えられている。

⁶¹ UNDP（2004）pp. 39–40.

この手段においても、政府とのパートナーシップを最大に引き出すことを目的としている。実践には、Direct execution と National execution が組み合わせられることが多い。例えば、レバノン、マケドニア、ルワンダ、モザンビークの緊急支援ではこの手法が採用された⁶²。Direct Execution と National Execution を組み合わせてオペレーションする場合、UNDP が保持する地方分権化と地方自治に関する専門的知識は、他の国連機関との相互に有益で柔軟なジョイント・プロジェクトを実施する上での鍵となる。

2-4 世界銀行

世界銀行が紛争に焦点を当てる目的は、紛争が貧困を引き起こし、また貧困が紛争の原因でもあり、紛争のリスクは中所得国よりも低所得国のほうが大きいからである。紛争は開発によって引き起こされることもあり、また開発によって防ぐことのできる問題でもある。つまり、紛争は開発と直接的な因果関係がある問題である⁶³。

顧客 (client) の立場から最近の世界銀行の取り組みをレビューした Colletta and Tesfamichael (2003) は、世界銀行が紛争後に貢献しうる領域として、①マクロ経済の安定と成長、②ガバナンスと行政改革およびキャパシティ・ビルディング、③コミュニティが参画する紛争分析および効果的な協調・調整・実施、という3つの領域を提示している。

2-4-1 世界銀行の紛争への取り組み

国際復興開発銀行として創設された世界銀行は、主として、安定した社会情勢にある国に対して復興支援を行う機関として活動してきた。冷戦後、1990年以降に紛争が頻発するようになり、国際社会では人道支援が活発となり拡大した。世界銀行はこの転換期に紛争後の復興支援に対してもアプローチをとるようになった。社会開発局に置かれていた Post-Conflict Unit は Conflict Prevention and Reconstruction Unit (CPRU) に名称が変更され、紛争の影響を受けた国に対してモニタリングを行うようになり、2005年には紛争分析枠組みである Conflict Analysis Framework (CAF) が開発された。

CAF は、世界銀行が紛争の諸要因に配慮しつつ、各国の貧困削減戦略と開発プログラムを支援するために開発されたものである⁶⁴。世界銀行が紛争の「予防」に焦点を当てるようになったことは、社会的・政治的な手段をもって暴力に対処しうる政府の戦略を考案することを強調してい

⁶² UNDP (2004) pp. 39 – 40.

⁶³ World Bank (2003)

⁶⁴ 開発援助において、貧困、経済格差、機会不平等などの紛争要因となる課題に取り組み、また、紛争後には平和な国づくりと復興、開発を支えることは、紛争の予防や再発防止に効果的に作用しうる。その一方で、現地の社会構造に十分配慮せず実施される開発援助は、間接的に不公平な社会構造を助長し (JICA 2003 p. 4)、紛争を誘発あるいは常態化させてしまう危険性も孕んでいる。このように開発援助が紛争に正・負の両面で影響しうることから、援助機関やドナー国政府は紛争分析手法などの開発に取り組んでおり、支援現場での活用も進んでいる。具体例として、米国国際開発庁の *Conflict Vulnerability Analysis* (2001)、英国国際開発省の *Conflict Analysis* (2001) などがある。

る。紛争分析チームの目的は、より効果的なプログラムをデザインするために、紛争と貧困の関係を追及することである。まず、最初のステップとして、紛争分析の必要性について判断するために、リスク・スクリーニングが行われる。スクリーニングでは、次の9つの指標が用いられる：過去10年における暴力行為もしくは紛争の存否、GNIの低さ、一次産品の輸出に対する高依存度、政治的な不安定性、市民権・政治的権利の制限に関する状況、軍事化、民族優位性、地域優位性、そして若者の就職率である⁶⁵。スクリーニングの結果、本格的な紛争分析が必要であると判断されれば、6つの分野において、紛争と貧困の関係に力点を置いた紛争分析が実施される流れである。6つの分野とは、社会的・民族的関係性、ガバナンスと政治体制、人権と治安、経済構造と実績、環境と天然資源、及び、外的な要因である⁶⁶。

世界銀行は、他機関との合同でニーズアセスメントを行っている。Inter-Agency Standing Committee (IASC)⁶⁷の一員である世界銀行は、近年、早期復興支援により関わりをもつようになり、最近ではイラクにおいてUnited Nations Development Group (UNDG)と共にニーズアセスメントを行っている。基本的に、世界銀行は復興支援機関であり、UNDPやUNICEFなど他の諸機関が特定の委任を受けている人道支援に関わることは世界銀行協定によって禁じられている。そのため、援助が開始される第一日目からはrapid assessment missionsのためのデータ収集を行い、人道支援後の中長期的な開発に向けた準備やセクター分析を進める。こうして早い段階から復興への対応に着手していることで、人道支援から復興へとより迅速に進展するように、鍵となる課題に取り組むことができる。また、世界銀行は当該国の行政システムを通じて長期的な支援を行うので、財政やガバナンスの側面において政策決定、戦略設定、技術的なサポートやキャパシティ・ビルディングに対して協力することができる。

2-4-2 教育分野の取り組み

1994年から2002年において、世界銀行による紛争の影響を受けた21ヵ国での教育関連プロジェクト（完了あるいは進行中）の総支出額は約10億USドルで、その内訳は、教育の質的向上が42%、教育へのアクセスの改善が41%、教育管理（制度開発、能力強化など）が14%となっている⁶⁸。教育の質的向上（分野小計：約4億400万ドル）では、主として、教科書・教材関連（約2億3,100万ドル）、教員訓練（約7,800万ドル）、カリキュラム（約6,500万ドル）への支援がなされており、教育のアクセス（分野小計：約3億9,400万ドル）では学校・教育施設の建設や修復（約2億3,000万ドル）への支援が突出している⁶⁹。教育管理（分野小計：約1億

⁶⁵ World Bank (2005a) pp. 6-7.

⁶⁶ *Ibid.* p. 7.

⁶⁷ 国連総会決議46/182を受けて、1992年6月にIASCが設立された。人道支援政策を提示し、諸機関による緊急事態と災害への対応を効果的に調整する役割を担っている。IASCは国連と非国連組織の幅広いパートナーから成るフォーラムを形成している。国連人道機関、国際移住機関（IOM：International Organization for Migration）、国際NGOの主要な3つのコンソーシアム、そして赤十字国際委員会（ICRC）や国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）に代表される赤十字団体などで構成される。

⁶⁸ World Bank (2005c) pp. 76-77.

⁶⁹ *Ibid.* p. 77.

3,400 万ドル) については、マネジメント研修などの能力開発による制度強化 (約 7,300 万ドル)、および、教育セクターの改革戦略等における政策や管理システムの開発 (約 6,000 万ドル) にほぼ両分される形となっている⁷⁰。紛争後の国・地域の教育状況はそれぞれに異なっており、必要とされる対応も多様であることから、こうした数字から端的に支援動向を判断するのは得策ではないが、教育へのアクセスの拡大とともに質的向上を重視している点は、中長期的な教育の復興・開発に取り組む世界銀行の特徴であると言えよう。教育システムの復興において制度の再建や強化に力点を置いていることも特筆される。

World Bank (2005) は、紛争後の教育支援における世界銀行の取り組みの方向性を示している。例えば、国レベルでのコーディネーションを円滑にするためにグローバルなレベルでの関与をより活発化すること、広範なマクロの視点から教育分野と他のセクター (HIV/AIDS、地雷、保健衛生など) との横断的な協調を促進すること、青少年への対応や中等教育など、これまで十分に取り上げてこられなかったが社会的・経済的にインパクトのある課題に着手することなどを挙げている。また、紛争の予防により重点を置いていくことも提起している。

前述したように、復興支援機関である世界銀行は人道支援への関与を禁じられているが、国際社会による支援が緊急的な対応に集中している間に、教育分野の中長期的な復興・開発計画の検討や技術支援の準備に取り組んでいる。また、INEE に世界銀行から代表を送ることを通じて、危機的な段階から開発までの連続的な教育の復興に関する世界的ネットワークの促進に寄与することを目指している⁷¹。

2002 年より世界銀行の主導のもと、EFA ファスト・トラック・イニシアティブ (EFA Fast-Track Initiative : EFA-FTI) の取り組みが始まっている。EFA-FTI は、ダカール行動枠組みやミレニアム開発目標に掲げられている 2015 年までの初等教育の完全普及について、対外援助なしには目標達成が困難な国へ、一定期間、国際社会の支援 (財政・技術支援) を集中させるイニシアティブである。EFA 推進に向けて効果的な援助協調や戦略的なリソースの動員などが主流化するなかで、最近では、紛争経験国などの脆弱国家への FTI の適用が検討されている⁷²。

2-4-3 中等教育と高等教育

中等教育は、紛争後の支援において焦点が当てられにくいテーマの一つである。中等教育の問題は、大量の不就学の若者が、経済の不安定化、軍事、高い犯罪率などに影響を及ぼしていると懸念されていることである。根本的な課題は、労働市場の再構築であり、人的資源対策もしくは専門学校・職業訓練学校のキャパシティ・ビルディングに取り組むことが重要である。しかしながら、世界銀行の研究としてはまだ十分な根拠が蓄積されていない。

⁷⁰ World Bank (2005c) p. 76.

⁷¹ 2005 年 11 月現在、INEE の運営委員会 (Steering Group) は、UNESCO、UNHCR、UNICEF、CARE や IRC などの国際 NGO、そして、世界銀行からの代表で構成されている。

⁷² 世界銀行がグローバルなレベルでの取り組みを強化している一例である。EFA-FTI Task Team on Fragile States が中心となり、OECD/DAC Fragile States Service Delivery Working Group や INEE 等とも連携しながら、具体的な方策の検討やフィージビリティ・スタディが進められている。

高等教育に対する取り組みの基本原則は「高等教育と知的経済」(Higher education and knowledge economy)である。アフガニスタンにおいては、中等教育のキャパシティに対して過剰な初等教育の支援が行われ、結果的に教育システムの不均衡が生じた。近年、中等教育に関する研究が行われているが、報告の中では中等教育は労働市場へのフィルターになるとみなされている⁷³。EFAは初等教育の普遍化(universal primary education)を打ち出したが、よりわかりやすく、計測可能な結果が必要である。集められたデータによると、中等教育への予算は紛争直後には減少するが、就学率は急激に増える⁷⁴。一般的に中等教育への支援は限られているため、世界銀行は中等教育にまで領域を広げてリーダーシップを発揮しようとしている。

2-5 UNICEF

UNICEFは、子どもの生存を確保し、人権の擁護と福祉向上を図る使命のもと、緊急支援および子どもを中心とする社会開発を進めている。今日、紛争や災害などの危機はかつてない程に増加しており、子どもに対する大きな脅威となっている。緊急事態におけるUNICEFの役割は、子どもや女性を保護し支援すること、そして彼らの人権を扱う国際基準の厳格な適用を保障することである。

毎年発行される*The State of the World's Children*(世界子供白書)は、武力紛争が児童に及ぼす影響や戦禍に巻き込まれる児童の問題を取り上げている。紛争による身体的・精神的苦痛(孤児、教育機会の奪取、性的搾取、トラウマなど)や児童兵士の問題など、直接的・間接的であれ、子どもは武力紛争の影響を真っ先に受けており、紛争から子どもを保護する必要性を訴えている⁷⁵。

2-5-1 UNICEFの時間軸に沿った対応

UNICEFの緊急教育支援における対応策はCore-Commitment for Children in Emergency(CCC)⁷⁶である。これは危機直後から復興までの期間の優先課題とオペレーションを述べたものである。近年の危機に対するUNICEFの取り組みや経験を基に開発された。時間軸に沿って次のような優先課題が設けられている⁷⁷。

【初期の対応：6～8週目まで】

(1) 生命救助、スピード

はじめの48～72時間以内に行われる最初の緊急アセスメントによって、組織のフィール

⁷³ World Bank (2005b)

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ UNICEF (2005b)

⁷⁶ UNICEF (2005a)

⁷⁷ 2005年10月のUNICEF本部での教育担当官クリーム・ライト氏からのヒアリング内容に基づく。

ドにおける機能的なキャパシティを作用する要因とプログラムのニーズを特定する。これにより、UNICEF の計画に従った対応の基盤が整えられる。最初の 1 週間で、主なデータのギャップを埋めるために、向こう 1 ヶ月の簡単なデータ収集方法が開発される。

- (2) 平常な感覚 (sense of normalcy) : 子どもにとっての日常を取り戻すこと。遊ぶことの大切さや食糧・栄養補給などが含まれる。
- (3) 保護することを保障 : 子どもにとって安全な場所を提供する。
- (4) 心理社会的サポート・ケア : 食事の提供など。こうした援助を行うために、“Box of School Kit” というキットが用意されており、一ヵ所で様々な支援が行えるように整えている。

【移行期】

- (5) モニタリングと評価、子どもに教育へのアクセスを提供すること。

例えば、“Back to School Campaign” のコミットメントとして栄養と健康、水、衛生、子どもの保護、教育、HIV/AIDS が挙げられる。

- (6) 復興 : 親や大人の生活におけるゆとりの時間をつくること。大人が地域を再建するための時間をもてるよう、負担を軽減すること。

【紛争後】

- (7) 「よりよく立て直す (よりよい復興)」 (Building Back Better) : 以前は周辺化、除外されていた子どもたち、例えば、障害児や怪我人などを取り込むこと (inclusion) が重要である。
- (8) 持続可能性 : 衛生やテントなどの物理的な物資の提供による子どもの保護を、レクリエーションや回復プロセスとコーディネートすること。また、現地に既存するシステムを利用し、依存性を高めないようにすること。

UNICEF は緊急的な状況下での「学校」あるいは「学習の場 (learning space)」を多角的に捉えている点が特筆される。学校は、子どもを保護し、子どもの生活に必要なすべてのもの一水、衛生、食糧、教育、心のケアなどを提供する場であり、子どもの心理社会的・身体的福祉 (well-being) を確立する場として捉えられている。

2-5-2 オペレーションシステム

UNICEF のオペレーション・コミットメントとしては大きく 6 つの領域がある。それらは安全、資金調達とコミュニケーション、人的資源、情報通信技術 (ICT)、ロジスティックス、財務・組織運営である。また、オペレーションを成功させるための UNICEF の特質として、準備性、プロアクティブ (先見性のある行動) で迅速な対応、そして現場を知っているという自信構築、が挙げられている⁷⁸。

UNICEF の特徴として、特に支援への準備 (Preparedness) が強調されている。実践段階では準備性のアカウンダビリティと組織のすべてのレベルにおけるサポートが必要である。例えば、

⁷⁸ 2005 年 10 月の UNICEF 本部での教育担当官クリーム・ライト氏からのヒアリング内容に基づく。

在外事務所では、紛争の蓋然性を定期的に検討することや信頼性のある早期の警戒分析 (warning analysis) に基づいて準備を行う。地域事務所は各国の継続的な早期警戒分析をモニタリングし、さらに地域レベルでの早期警戒分析を提供することで在外事務所をバックアップする。本部はそうした早期警戒分析の上で緊急事態として優先させるべき状況を決定する。

UNICEF が国連のコーディネーションの一部であることを保障するために、現地やその他のパートナーとの共同作業が行われる。つまり、国連機関・国の行政機関と連携すること、UN Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator Structure を支援すること、そして重点領域である健康、教育、栄養、子どもの保護、水、衛生に介入するために連携のパートナーをみつけることである。

2-6 USAID

ワシントン本部内での緊急教育支援プロジェクト関係者4名に対するインタビューでは、脆弱国家を「地震や津波などの自然災害を除く紛争後の国」として定義し、具体的にはアフガニスタン、イラク、ネパール、スーダン、アンゴラ、シエラレオネ、リベリアなどを例としてヒアリングを行った。米国の Official Development Assistance (ODA) は冷戦終結後も増加し続けており、現在、その規模は世界最大である。米国の ODA 供与額は、2000年の100億米ドルから2003年には160億米ドルに増加し、2004年には190億米ドルとなる見込みである⁷⁹。そして、2003年においては USAID 予算の5分の1が脆弱国家に対して供与された。

2-6-1 脆弱国家の定義と方略

USAID は、脆弱国家 (fragile states) について、破綻しかけている (failing) 国、破綻している (failed) 国、もしくは回復している国、と幅広いカテゴリーを設定している。ある国が機能不全に陥っているかどうか (failed or not) を判断する際に、その国がどの程度の速さで安定に向けて回復しているのか、ということが重要とされている。従って、脆弱国家方略においては、すでに危機に陥っている国家と、脆弱なものとの区別して扱っている。

脆弱 (vulnerable) という用語は、安全保障やベーシックサービスの提供を、国民の大半に対して適切に保障していない状況、もしくはその意思がない国家のことを指しており、この意味において当該国家の正当性が問題にされている。

危機 (crisis) という用語は、中央政府が国の領土を管理する効力を発揮できず、多くの国民に対して、極めて重要なサービスを提供することを保証していない状態にあることをいう⁸⁰。また、有効性という用語を使用する場合は、政府の社会に対する秩序、公共財、サービスの保証のことを指す。秩序という用語は、社会の重要な階級 (segments) がもっている見解であり、政府が比

⁷⁹ 米商務省経済・企業局、ワシントン DC、2005年1月25日発表

⁸⁰ USAID (2005d)

較的平等な手段で国民全体の利益を反映するように効力を発揮していることを指す。

USAID でのインタビューでは、まず「脆弱国家戦略」のコモン・アジェンダは正当性のあることが強調された。USAID は、脆弱国家の不安定さの原因は非効率的で不当なガバナンスにあるという研究結果を援助政策のベースにしている。研究された分野は保健、教育、水、安全保障の4分野である。

戦略の全体的な目的は、脆弱国家の衰退に歯止めをかけ、リカバリーを進め、開発を進められる段階を目指すことである。戦略の中では、脆弱国家が安定国家や長期的開発を続行できる国家とは異なる点が指摘されている。具体的な内容としては、一つには脆弱国家に対する戦略の上での優先事項および USAID のプログラム計画における初期段階の方向性を明確にしている。また、適切な行政改革に集中し、脆弱国家における USAID のオペレーションのための新ビジネスモデルの枠組みを明らかにしている。

2-6-2 教育協力政策の概観

(1) 全体的な方針 (general policy)

脆弱国家に対するプログラムは、国の脆弱性の結果生じている現象のみならず、脆弱性を誘発している要因に注目しなくてはならない。つまり、効率的で正当な政府を形成する手続きを進めなくてはならない。政府の合法的手続きに関する問題に対して地元の政治的関心が低い場合、独断的で効果的な外交のイニシアティブとドナーのコーディネーションは、脆弱国家政府に対する統一された方針とコーディネーションを要求するために重要である。

USAID はキャパシティ・ビルディングと人々の意志によって政府を正当化していくことを重視している⁸¹。キャパシティ・ビルディングは、行政の透明性とアカウンタビリティを確保するために、国レベルにおいてもコミュニティレベルにおいても必要であり、教育の質を保証するためにも重要である。また、人々の意志とコミットメントも鍵となっている。援助を行う者は、「そもそも（脆弱国家に暮らす）人々は、このような資源を利用することを好むだろうか」と問い続けなくてはならない。例えば、イラクのケースを例に考えると、米国はイラク戦争前に実施していた教育プログラムがあり、紛争後の支援を行う際には、過去のプログラム経験から地域の特徴を考慮しなくてはならない⁸²。

(2) プロジェクト戦略や過去の経験について

脆弱国家政策は比較的新しいものであり、同政策が導入された時点で既に進行中であったプロジェクトに関しては適用されていない。イラク支援を行う段階では戦略が適用されたが、問題点としてはプロジェクトを実施するための政府のキャパシティが十分ではなかったにもかかわらず

⁸¹ 2005年10月のUSAIDでのインタビュー時、イラク、東ティモール、アフリカ諸国の第一線で活動してきた Mr. Norman Rifkin (Senior Educational Policy Advisor) へのヒアリング内容による。

⁸² 2005年10月のUSAIDでのインタビュー時、Mr. John Anderson (Team Leader, Education, Democracy and Governance) によって同見解が示された。

ず、初期の頃から政府に焦点を当てすぎた、ということが挙げられる。そのため、適切なアセスメントを行うシステム（現状に基づいて適切な目標・ターゲットが設定されていること）が必要である。

一方で、イラク支援において上手く機能したセクターは教育であった。紛争後に学校が再開され、紛争前より多くの女子が就学し、教科書や教材が送られ、教師の給与は支払われるようになった。教師の報酬が確保されることで生徒の親の負担が減り、女子を学校に送ることができるようになったため、効果的な対策であったといわれている。このように、現場では問題の根本を解決するための対処方法がとられたため、プロジェクトは成功するに至った。また、USAID が他のドナーや協力団体の利害関係を把握していたことは重要であった。時には国際 NGO が USAID よりも多くの教育協力に対するファンドを確保していることは、現場のスタッフが学んだことであった。

USAID がこれまでのポストコンフリクトの経験の中で最も成功した教育プロジェクトの1つはエルサルバドルであるとされる⁸³。鍵となったラウンド・テーブルディスカッションは、平和創造（peace-making）の過程で有効な手段であった。そのほかにも、マイクロファイナンス（self-sufficient、self-financed project）は経済を成長させ、また、退役軍人のために職業学校が建てられた場合もある⁸⁴。

(3) 重点課題

現在、USAID の初等・中等教育中心に配分されている教育予算のうち 73 % は基礎教育、10 % は職業訓練、17 % は高等教育に割り当てられている。しかし、今後は高等教育や大学教育レベルに焦点を当てていかななくてはならない。経済成長という観点からは、この領域を充実させることが重要であり⁸⁵、現在、USAID は高等教育に関する研究を行っている。しかしながら、実際は財政システムに問題があるため、高等教育に予算配分することが難しくなっている。米国議会による基礎教育の定義は、識字教育を含むが、職業教育や技術教育は含まれない。そのため、USAID は別途の予算枠で教育プログラムを運営しなければならない。全体予算の中で柔軟性を高めることは、変化し続ける優先事項に対応するという意味で重要と考えられている。USAID は、脆弱国家の既存する資源の活用方法を改善し、それらに対する予算配分のより高い柔軟性を目指している。

職業教育もさることながら、高等レベルでの教育を実施するのが効果的であるとする見解もある⁸⁶。短期的および長期的なプログラムの組み合わせによる教育協力が必要であり、単に職業教育を行うだけでは、人々はスキルを効果的に活用することができない。今後はライフスキルの促進が重要な要素の一つとなるであろう。USAID のレポートの中には、短期的なインパクトと長

⁸³ 2005 年 10 月のインタビュー時、Mr. Norman Rifkin（Senior Educational Policy Advisor）によって言及された。

⁸⁴ インタビューでは、退役軍人のための職業学校については綿密な議論が求められることが強調された。

⁸⁵ USAID（2005c）

⁸⁶ 2005 年 10 月のインタビュー時、Mr. Norman Rifkin（Senior Educational Policy Advisor）から同見解が示された。

期的な構造改革を追及すべきだと明記されている⁸⁷。脆弱国家に暮らす人々は、不安定さと不確実さに耐えなくてはならず、短期的な手段をとることによって、緊急のニーズや安心できる環境を促進できる。それと同時に、短期的な支援は、長期的に安定性、改革、組織的なキャパシティを高めるという点を考慮されるべきであると述べられている⁸⁸。

また、ネパールにおける教育協力のミッションの実施段階においては inclusion の概念が適用された⁸⁹。より低いカースト、農村の貧困層、女性や移住労働者などの不利な立場に置かれた特別な集団に注目を寄せることで、プログラムは結果的に識字、健康、心理社会的なサポート、リハビリ、そして NGO による雇用創出に重点を置くこととなった。

2-6-3 オペレーション

基本的には、プロジェクトは各ミッションによって実施されている。現場でプロジェクトを実施する上では、各省庁、コンサルタント、企業などとパートナーシップを組んでいる。このような意味では、USAID は分権化した組織であるといえる。

USAID は、米国政府とドナー・コミュニティと密に仕事をする必要がある⁹⁰。国務省内に Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS) が設置されたことは、紛争後の支援においてコーディネーションが重要であることを示唆している。USAID は脆弱国家に対する改革案を国務省と協力して作成しており、安全保障に関しては国務省と国防省と協力している。さらに米国政府機関内のコーディネーションに加え、他のドナーや国際機関とのパートナーシップとコーディネーションが脆弱国家に対応する際には必要である。

(第2章1～2節：津吹直子、3～4節：浅野円香・津吹直子執筆、5～6節：浅野円香執筆)

参考文献

外務省 ODA 白書 2005 年

国際協力機構課題別指針作成チーム (2003) 課題別指針「平和構築支援」, 国際協力機構。
佐藤安信 (2001) 客員研究員報告書「紛争と開発」, 国際協力事業団国際協力総合研修所。
世界銀行 (2005) 世界銀行年次報告 2005, 世界銀行東京事務所：世界銀行情報センター。
文部科学省国際交流パンフレット 2005 年

⁸⁷ USAID (2005d)

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ 2005 年 10 月の USAID でのインタビュー時、Mr. John Anderson (Team Leader, Education, Democracy and Governance) からのヒアリング内容による。

⁹⁰ 2005 年 10 月の USAID でのインタビュー時、Mr. Lauren Fredman (Donor Affairs Analyst) からのヒアリング内容による。

Colletta and Tesfamichael (2003) *Bank Engagement after Conflict: A Client Perspective*. World Bank: Washington, D.C.

Margaret Sinclair (2003) *Planning Education in and after Emergencies*. UNESCO IIEP: Paris.

Sommers Marc (2004) *Coordinating Education during Emergencies & Reconstruction: Challenges & responsibilities*. UNESCO IIEP: Paris.

UNDP document; DP/1997/CRP. 10, Executive Board of the UNDP, 1 – 14 March 1997, NY.

UNDP document; DP/1997/L. 2/Rev. 1, Executive Board of the UNDP and UNFPA, 10 – 14 March 1997, NY.

UNDP document; DP/2003/32: Second multi-year funding framework, 2004 – 2007, Executive Board of the UNDP and UNFPA, 8 – 12 September 2003, NY.

UNDP CPR Newsletter: Securing development, peace and justice for all. Winter 2005, Volume 1. Issue 1.

UNDP (1990) *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press.

UNDP (1994) *Human Development Report 1994: New dimensions of Human Security..* New York: Oxford University Press.

UNDP (2004) *Institutional Flexibility in Crisis and Post-Conflict Situations: Best Practices from the Field*. UNDP: NY.

UNDP (2005a) *Human Development Report 2005*. New York: Oxford University Press.

UNDP (2005b) *UNDP Annual Report 2005*. UNDP: NY.

UNDP (2005c) *平和構築と国づくり: Peace-Building and Nation-Building*. UNDP 東京事務所.

UNESCO (1996) *UNESCO Medium Term Strategy: 1996 – 2001*. UNESCO: Paris.

UNESCO (2000) *Thematic Studies: Education in Situations of Emergency and Crisis: Challenges for New Century*. International Consultative Forum on Education for All, UNESCO: Paris.

UNESCO (2002) *UNESCO Medium Term Strategy: 2002 – 2007*. UNESCO: Paris.

UNESCO (2003a) *Education in Situations of Emergency, Crisis and Reconstruction: UNESCO Strategy*. UNESCO: Paris.

UNESCO (2003b) *Guidelines for Education in Situations of Emergency and Crisis: EFA Strategic Planning*. UNESCO: Paris.

UNESCO (2004) *Approved Programme and Budget 2004 – 2005: General Conference Thirty-second Session Paris 2003; 32C/5*. UNESCO: Paris.

UNESCO IIEP (2002) *Medium Term Plan: 2002 – 2007; a learning organization*. UNESCO IIEP: Paris.

UNHCR (1999) *Handbook for Emergencies, 2nd ed*. UNHCR: Geneva.

UNHCR (2001) *Learning for a Future: Refugee Education in Developing Countries*. UNHCR: Geneva.

UNHCR (2003) *Education in Emergencies: Field Guidelines*. UNHCR: Geneva.

UNHCR (2004a) *Education Forum Initiative: INovative Strategic Partnerships In Refugee Education*. Education Unit. UNHCR: Geneva.

UNHCR (2004b) *Refugee Education Indicators 2003*. UNHCR: Geneva.

UNHCR (2005) *UNHCR Global Appeal 2005*. UNHCR: Geneva.

UNICEF (2004) *Annual Report 2004*. UNICEF: NY.

UNICEF (2005a) *Core Commitments for Children in Emergencies*. UNICEF: NY.

UNICEF (2005b) *The State of the World's Children 2005*. UNICEF: NY.

USAID (2004) *USAID Assistance to Internally Displaced Persons Policy*. USAID: Washington, D.C.

USAID (2005a) *Conducting A Conflict Assessment: A Framework for Strategy and Program Development*. USAID: Washington, D.C.

USAID (2005b) *Conflict Mitigation and Management Policy*. USAID: Washington, D.C.

USAID (2005c) *Education Strategy: Improving Lives Through Learning*. USAID: Washington, D.C.

USAID (2005d) *Fragile State Strategy*. USAID: Washington, D.C.

USAID (2005e) *Youth & Conflict: A Tool Kit for Prevention*. USAID: Washington, D.C.

World Bank (2002) *Constructing Knowledge Society: New Challenges for Tertiary Education*. World Bank: Washington, D.C.

World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank: Washington, D.C.

World Bank (2005a) *Conflict Analysis Framework: A draft paper*. World Bank: Washington, D.C.
[\[http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214574-1112883508044/20657757/CAFApril2005.pdf\]](http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214574-1112883508044/20657757/CAFApril2005.pdf)
 (Accessed November 25, 2005)

World Bank (2005b) *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. World Bank: Washington, D.C.

World Bank (2005c) *Reshaping the Future: Education and Postconflict Reconstruction*. World Bank: Washington, D.C.

ウェブサイト

GINIE website: UNESCO-PEER [<http://www.ginie.org/genie-crises-links/peer/>]

UNDP website: Crisis Prevention and Recovery. [<http://www.undp.org/bcpr/>]

UNDP Tokyo website. [<http://www.undp.or.jp/aboutundp/thematicareas/>]

UNESCO website: Constitution of the UNESCO.
[\[http://unesco.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf\]](http://unesco.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf)

UNESCO website: Education-Conflict.
[\[http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=28705&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html\]](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=28705&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO website: Education in Emergency, Crisis and Reconstruction.
[\[http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=13433&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html\]](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=13433&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO website: PEER Programme for Africa.
[\[http://www.unesco.org/cpp/uk/news/peer.htm\]](http://www.unesco.org/cpp/uk/news/peer.htm)

UNESCO IIEP website: Education in Emergencies and Reconstruction.

[http://www.unesco.org/iiep/eng/focus/emergency/emergency_1.htm]

UNHCR website: Refugees and Education.

[<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=405027d34>]

UNHCR Japan website [http://www.unhcr.or.jp/ref_unhcr/unhcr/unhcr.html]

UNICEF website: UNICEF in Emergencies. [<http://www.unicef.org/emerg/>]

USAID website: Conflict Management.

[http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/]

World Bank website: The World Bank in Conflict and Development.

[<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCPR/0,,contentMDK:20486307~menuPK:1260728~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:407740,00.html>]

World Bank website: Education For All Fast Track Initiatives-Harmonization working group-Fragile States Task Team [http://www.fasttrackinitiative.org/education/efafti/fragile_states_tt.asp]

第3章 INEE・ミニマム・スタンダードについて

緊急教育支援の諸機関ネットワークである INEE では多くの国、地域での危機にある教育の課題に関する情報を伝えている。INEE のメーリングリストで受信した情報を挙げると以下のようなものがあつた。

- 2005年6月13日付け。イスラマバード、パキスタン政府は北西辺境州にあるアフガニスタン難民の少なくとも95の中等学校、高等学校を財政難のため6月末までに閉鎖することを計画している。こうした学校は年間50万米ドル必要である。パキスタン政府は十分なファンドがなく、閉鎖以外に選択はない。アフガニスタン難民委員会（Commissioneorate for Afghan Refugees）によれば、70の中等学校と25の高等学校に8,000人を超えるアフガニスタン難民の子どもが通学しており、800人以上の教師が働いている。—
- 2005年7月2日付け。パキスタン北西辺境州におけるアフガニスタン難民の学校閉鎖は問題の一部でしかない。同じパキスタンのバルチスタン州での状況はさらに深刻である。セイブ・ザ・チルドレン USA が中心となって運営している32の学校、21の女子ホームスクールには18,000人の子どもが学んでいる。しかし、この数は教育を必要としている子どもの28%に過ぎない。UNHCR を中心とするドナーの資金は十分でなく、合わせて非常に保守的な地域であり女子の教育には反対が多い。—

6月の後半は、このアフガニスタン難民に関わる情報が多く寄せられていた。また、アフガニスタン関係以外でも、次のような情報もある。

- 2005年6月29日付け。リベリアの教育プロジェクトのアドバイザー再募集。2003年の末に14年の内戦が終了したが、子どもや青年層に非識字者が非常に多い。普通教育を行うには年を取りすぎている。そのためリベリア政府は、非識字者のための“Accelerated Learning Programme”（ALP）を開始することにした。3年間のプログラムであるが、そのアドバイザーを募集している。—

INEE の情報は常に更新されているが、6月23日の更新内容には以下のものがあつた。

- アフリカ：アフリカにおける EFA（Education for All）
- 津波：UNICEF の主席がスリランカ東部の再建した学校を訪問
- イラク：教育の向上のために給料を上げる
- ベニントーゴ：暴力を恐れてトーゴに逃れた少女の話
- ネパール：開発目標への挑戦
- アフリカ：様々な被害を受けている子どもに光を当てる“アフリカ子どもの日”

教育をめぐる悲劇は世界の各地に起きており、緊急教育支援が喫緊の課題であることが理解で

きるであろう。本章では緊急教育支援をめぐる動向として、INEEの緊急教育支援に関わるミニマム・スタンダードを検討する。2005年10月に行ったINEE事務局でのインタビューからINEEとミニマム・スタンダードの現状を述べることにしたい。

3-1 ミニマム・スタンダードの経緯

2005年2月25日にUNESCOのパリ本部の地下にある第7会議場でINEEの緊急教育援助のミニマム・スタンダードのプレス・カンファレンスが行われた。たまたまパリに出張していた筆者も出席したが、30人も入れればいっぱいになってしまう狭い会議場は満員で、関心の高さがうかがわれた。

Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction は、直訳すると「緊急および長期にわたる危機と初期復興過程における教育のためのミニマム・スタンダード(最低限の基準)」ということになる。これは100ページ足らずの小冊子であり、CD-ROM版も同時に配布された。プレス・カンファレンスは、はじめにUNESCOパリ本部教育政策方略部長Mr. Asghar Husainの挨拶の後、IIEPのINEEコーディネーターMs. Beverly Roberts、緊急教育専門家Mr. Christopher Talbotなどがそれぞれの立場から説明し、最後に、このミニマム・スタンダードをまとめたMs. Allison Andersonが解説を行った。

緊急時の教育のための最低基準とは、広い意味での国際協力のプロセスの中で活用されるハンドブックであると同時に、あらゆる人々—子ども、青年、成人—が、緊急時においても教育の権利を持っていることを明らかにしたものということができる。その権利とは、自然災害や紛争によって引き起こされる人々の苦痛を軽減するためにあらゆる手段がとられなくてはならないこと、そして、被災した人々や子どもは尊厳を持って生きる権利を意味している。以下、ミニマム・スタンダードの概要を、この冊子の内容に即して紹介したい。

3-2 緊急教育支援の意味

緊急教育支援とは何なのであろうか。これは全ての人間は教育の権利を有していることから要請されるのである。この権利は多くの国際会議の宣言や記録の中に述べられている。すなわち、世界人権宣言(1948)；難民の地位に関する会議(1951)；戦争時における市民の保護に関するジュネーブ会議(IV)；経済的、社会的、文化的権利に関する条約(1989)；EFAダカール行動枠組み(2000)などである。

緊急時および長期的な危機や復興の初期段階における教育活動は、生命を助けることと生命を維持することの両方を含んでいる。それは、様々な被害からの保護であり、また、適切な情報を伝えることによって生命を救うことである。例えば、地雷を避ける教育やHIV/AIDSの予防教育を考えると理解できるであろう。さらに、緊急時における教育とは、つらい経験の痛みを癒す助けであり、適切な技能を身につけ、紛争の解決と平和の構築を支援するものである。

現在、数百万の子ども、青年、成人が中央・地方の教育行政機関や国際人道機関による緊急教

育支援の助けを受けている。緊急教育支援において強調されねばならないのは、次の2つの点である。

- 人間は緊急時においても教育を受ける権利を失ってはならない。そのため教育は人道的配慮の「外」にあることは不可能であるどころか、人道支援の中で優先的に対応すべきであること。
- 危機や緊急事態においても教育に関する質、アクセス、説明義務などの広範囲のニーズが存在しており、広範囲な投入が必要であること。

3-3 ミニマム・スタンダードの開発

ミニマム・スタンダードの開発は、2003年に組織されたワーキンググループ（ミニマム・スタンダード作業グループ：WGMSEE）が行った。この目的は復興の初期段階においてなされるべき教育機会と供給の最低水準を明確にすることであるが、この開発のプロセスは、国家や地域それぞれの段階における協議、すなわち、ワーキンググループによる直接的な協議あるいは同等の立場でのレビューが含まれる。このプロセスには50を超える国の多数の人が関わっている。まず、ワーキンググループは2004年の1月から5月の間に、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ、中東とヨーロッパの4地域で協議会を開催し、51カ国から137人の被災した人々の代表、国際および地域NGO、政府、国連機関などからの参加があった。次に協議会の参加者とINEEメンバーは47の国で110を超える地方、国、地域レベルでの会議を行い情報を収集した。最終的には、NGO、政府、国連関係者、援助機関、学者、さらに被災したコミュニティから教師、学生、教育関係者を含む1,900人が参加したことになる。

ミニマム・スタンダードの開発は、子どもの権利条約（CRC）、EFAダカール行動枠組み、MDGs、スフィア・プロジェクト人間憲章等を実現するための基礎を形成することを意味している。CRC、EFAそしてMDGsは紛争や災害によって被災した子どもも含めて、全ての子どもが質の高い教育を受ける権利について述べている。ミニマム・スタンダードは、この権利を確かなものとするための教育の機会と供給の最低水準を達成するために使用されるツールといえるのである。

スフィア・プロジェクト人間憲章と災害救援のミニマム・スタンダードは、人道NGOと赤十字および赤新月社のグループによって1997年に制定されたものであるが、被災した人々が人道支援によってどのような支援を受ける権利を有しているかを明言している。すなわち、食糧の確保、栄養、家と土地、保健サービスである。その中には教育の提供は含まれていない。

人間憲章は国際人道法、国際人権条約、難民条約、国際赤十字、赤新月社、災害救援国際NGOの運営コードなどの原則と規定に基づいて作成されたものである。憲章はこうした法や条約の核になる原則を述べているが、その原則とは紛争や災害によって被災した人々は保護と支援を受ける権利があるということである。また、被災した人々の尊厳についても明確に述べている。さらに、人間憲章は、国の法的責任、保護と支援の権利を明確に指摘している。しかるべき当局がその責任を果たすことができない、あるいは行わない場合には、人道機関に人道的保護と支

援を実施させる義務があるということである。ミニマム・スタンダードは、これまでの緊急支援、人道支援に明確に位置づけられてこなかった教育支援に関する提言という側面もある。

3-4 ミニマム・スタンダードの内容

すでに多くの緊急援助マニュアルやツールキットが国際機関や NGO によって作成されている。こうしたマニュアルは緊急時や復興初期の活動における学習や心理的活動の様々な側面を取り扱っており、教育援助に関わる活動家に実践的なガイドとなっている。今回のミニマム・スタンダードは緊急教育支援の実施上の方略やプログラムの詳細を示すことを意図していない。そうではなくて、緊急教育支援を行う機関や団体が、当該政府やコミュニティと一緒に、人道的な活動を実施し継続する際に必要なミニマム・スタンダード、つまり、主要な指標とガイダンスを組み合わせたものである。ミニマム・スタンダードは以下の5つのカテゴリーから構成されている。

- (1) 全てのカテゴリーに関わる一般的ミニマム・スタンダード：ミニマム・スタンダードを使用するにあたって、常にコミュニティの参加が重要であり、ローカル・リソースの活用をどのように行うかを示したものである。緊急教育支援が当初の調査に基づき、適切な支援と継続的なモニタリングと評価を行う際の留意点について述べたものである。
- (2) 教育機会と学習環境：学習機会へのアクセスを向上させるためのパートナーシップと分野横断的連携を扱っている。例えば、医療、水、衛生、食糧援助・栄養、家づくりなどとの連携であり、それによって教育のみではない安全保障（身体的、認知的、心理的）をより強固なものとすることを目指す。
- (3) 教授と学習：効果的な教授と学習を行うための大切な要素、すなわち、1) カリキュラム、2) 研修、3) 教授、4) 評価を扱っている。
- (4) 教師と教育職員：教育分野の人的リソースの管理と運営を扱っている。そこには教師や職員の採用と選考、仕事の状況やその監督と指導が含まれる。
- (5) 教育政策と調整：政策立案や立法化、計画作成と実施およびコーディネーションが含まれる。

それぞれのカテゴリーにはミニマム・スタンダード、主要指標、ガイダンスの3つが含まれる。例えば、第1カテゴリーの一般的ミニマム・スタンダードは「参加」と「分析」であり、さらに「参加」は「1. 参加」「2. リソース」に分けられ、「分析」は「1. 最初の調査」「2. 対応方略」「3. モニタリング」「4. 評価」の4つのスタンダードに分けられる。そしてそれぞれに主要指標とガイダンスが述べられている。「参加」に関しては以下のようにになっている。

「参加」スタンダード1：参加「被災したコミュニティのメンバーは教育プログラムの調査、計画、実施、モニタリング、評価に積極的に参加する」

主要指標

- 被災したコミュニティは、選ばれた代表者を通して、教育プログラムの効果的な実施を

確実なものとするために教育活動の優先順位や計画作成に関わる。

- 子どもと青年は教育活動の開発と実施に関わる。
- コミュニティ教育委員会は教育活動と予算の監査のための公開ミーティングを開催する。
- 教育活動を運営するために、子どもと青年を含むコミュニティメンバーに対する研修や能力強化の機会がある。

これに関連して8項目の詳細なガイダンスが続いている。例えば、最初の代表者の指標に関して5項目が当てられており、細かな字で2ページにわたっている。ここではガイダンスは省略して、スタンダードと主要指標を紹介していきたい。

「参加」スタンダード2：リソース「地域のコミュニティのリソースは教育プログラムやその他の学習機会の実施にあたって、選ばれ、訓練され、用いられる」

主要指標

- コミュニティ、教育者、学習者はコミュニティの中から教育リソースとして選ばれる。
- コミュニティのリソースは教育プログラムにおけるアクセス、保護、質を強化するために訓練される。
- 利害関係者はコミュニティの機能強化を理解し、支持し、そして、教育プログラムは地域の技能や能力を最大限に使うように計画される。

ミニマム・スタンダードは被災した人々が尊厳を持って生活する権利があるという原則を基礎としている。このスタンダードは、人道支援における教育機会と教育の供給の最低水準を明確に述べたものである。これは必然的に質的なものであり、どのような環境においても普遍的に適用可能である。それぞれのスタンダードの主要指標（key indicators）は、このスタンダードが達成されているかいないかを示すものである。これらは量的質的にかかわらず、プログラムのプロセスあるいは方法と同時にインパクトを計るための道具としての機能を持っている。主要指標なしには、ミニマム・スタンダードは単に構想を表明するものにすぎず、実践を推し進めることもできないであろう。それに続くガイダンス（guidance notes）では、様々な状況でスタンダードを適用する際に考慮すべき個々のポイント、つまり、優先的な課題や実施上の困難への対処、ジレンマ、留意点、用語の意味や解説などが述べられている。ガイダンスはある主要指標と関係しており、主要指標はそれぞれのガイダンスを参照しながら検討されることを前提としている。

また、全体としてスタンダードは内的につながっている。つまり、あるカテゴリーのスタンダードは別のカテゴリーのスタンダードと関連しているのである。その意味は状況や課題によってそれぞれのスタンダード、主要指標、ガイダンスを、結びつけて検討することが期待されている。

3-5 ミニマム・スタンダードはいつ使用するのか

ミニマム・スタンダードは緊急時に使用するためにデザインされているが、同時に緊急時への

準備や人道的広報活動においても使うことができる。自然災害や武力紛争も含めた幅広い状況にも対応できる。このミニマム・スタンダードにおいては「緊急時 (emergency)」という言葉は「自然災害 (natural disasters)」と「複合的な緊急時 (complex emergencies)」という2つの領域を含む包括的な用語として使用している。

自然災害とはハリケーン・台風、地震、早魃・洪水その他の災害を含む。つまり、地震のように何の前触れもなく発生し大きな被害を与える災害と、早魃のようにゆっくりと発生するが、甚大な被害を与えるものである。

複合的な緊急時とは「人間が作り出す (man-made)」ものを指し、紛争や内戦によって引き起こされた状況である。この状況はさらに自然災害によって倍化される場合がある。紛争や内戦下では、生命、生活、そして個の尊厳が危機に陥るのである。

ミニマム・スタンダードに含まれる情報は規定 (prescriptive) ではない。これは、様々なレベル (家族やコミュニティ、地方自治体、中央政府の役人、支援団体、実施者など) の関係者によって開発されたものであり、世界中の緊急時や復興初期の支援において経験され、進化してきたものをまとめたものである。それゆえに、ミニマム・スタンダードは中央政府、地方自治体、国際機関、NGO などが緊急状況において、どのように教育プログラムを形成し確立すべきかのガイドラインとして用意されたものであり、子どもが必要としている教育ニーズに合致した支援をすばやくできるようにデザインされている。

3-6 ミニマム・スタンダードの課題

ミニマム・スタンダードは緊急時の初期の対応から復興期まで幅広く応用可能である。しかしながら、スタンダードや指標はどのような状況でも普遍的に応用できるものではなく、また誰もが使用するのではない。いくつかのスタンダードや主要指標を特定するためには何週間、何ヵ月あるいは何年もかかるかもしれない。ある場合にはミニマム・スタンダードや主要指標は外からの支援なしに達成されるかもしれない。あるいは、スタンダードを達成するためにいくつかの機関が共同しなくてはならないかもしれない。こうしたスタンダードや主要指標を使用する際には、関係するアクターが実施の時間枠と結果の達成に向けて合意することが重要である。

ミニマム・スタンダードはある意味で普遍性を念頭において理念的な教育プログラムの立案、実施、評価を表している。しかしながら個別のプログラムは個別の条件の中で実施されるものである。いくらこのスタンダードが国際的な枠組み、参加型の手法で形成されようとも個別の実践にそのまま当てはまるものではない。その意味では一種の精神的な基盤を示していると考えべきである。もし、ミニマム・スタンダードにあるからといって、そのとおりに実施するようなことがあれば、失敗することは目に見えている。緊急教育協力の現場はファストフードの店内とは違うのである。

しかしながら、こうした緊急教育支援に対する幅広い真剣な取り組みを前にして、10年ほど前の JICA でのある教育援助に関する会合のことが思い出された。その教育支援に関する委員会で緊急教育支援の必要性を述べた際に、緊急援助には食糧、水、医療、家などが必要で緊急教育

支援など必要ないとの意見が多く、緊急教育支援に関する文言は最終報告からはずされたのである。このミニマム・スタンダードの明確で力強い緊急教育支援の必要性に関する宣言には時代の変化を感じざるを得ない。

3-7 INEE とミニマム・スタンダードの現状

2005年10月17日にパリのUNESCO本部内にあるINEE事務局を訪ね、コーディネーターのMs. Mary Mendenhallにインタビューを行った。彼女は6ヵ月だけの契約でコーディネーターを引き受けている米国の大学院生である。

3-7-1 MSEE ハンドブック

MSEEハンドブックは、原文（英語）に加えて、日本語を含む7言語での翻訳が完成しており、INEEのホームページ上で公開されている⁹¹。

INEEはMSEEハンドブックの広報と普及の拡大に力を入れている。また、活用現場からのコメント・評価等のフィードバックを集めており、それらを反映して同ハンドブックを改訂することを検討中である。

3-7-2 研修プログラムの実施

INEEはMSEEハンドブックを用いた様々な研修プログラムを計画している。ハンドブックの効果的な活用を促進していく方針である。

現在、ハンドブックの活用方法を教授する研修トレーナーの育成プログラムを準備中。2006年からアフリカ、アジア、南米、ヨーロッパ、北米、中東、北アフリカの各地域でRegional Training of Trainers (TOT)を開始する予定で、受講対象者は、各国政府関係者、教育支援や緊急人道支援に従事する国際機関やNGO関係者、教育専門家などである。

3-7-3 教員研修キットの開発

INEEは緊急事態の発生や紛争後の国・地域の教育復興における教員の役割を重視している。

教員資格制度が未整備の場合も多く、教員の資質も多様である。教員不足のために緊急的なトレーニングを実施し、新たな教員の創出を図らなくてはならない場合が多い。また、教員には、緊急事態や紛争によって精神的な圧迫・ストレスを受けている児童への対応、生命や人権を尊重

⁹¹ 2006年12月現在アラビア語、バハサインドネシア語、フランス語、日本語、ポルトガル語、スペイン語、ウルドゥ語版が完成しており、ベンガル語、タイ語版の作成が進行中。
日本語版：http://www.ineesite.org/minimum_standards/INEE_MSEE_Japanese.pdf

する心の育成などの専門的スキルが求められる。学校再建に向けてコミュニティとの協働が必要とされる場合もある。

INEE はネットワーク関係者の協力を得て、国際機関や NGO などが開発した様々な教員訓練の教材・テキストから厳選したものを収録した CD-ROM を作成した。緊急・紛争後の国・地域の教員養成機関や学校関係者、その他、フィールドで教育支援に従事する人々に配布している。

3-7-4 INEE Secretariat について

INEE Secretariat は立ち上げの 2000 年から UNESCO 本部内に置かれているが、現在、移転が検討されている。Secretariat には、場所の提供ならびに運営に係る強いコミットメントが必要とされる。現時点で UNICEF、Save the Children Foundation、Norwegian Refugee Council などが関心を示している。NY、あるいは、人道支援機関が多く集まるジュネーブへの移転可能性が高いとのことである。

第4章 紛争後の国における緊急・復興期教育支援の現状

ポストコンフリクトにおける復興過程は、それぞれの国によって大きく異なっている。しかし、政府、国連、NGO も含めた国際援助機関の三者間の関係をみると、3つくらいに分類することは可能である。

1 番目は政府主導型で、これにはルワンダやアフガニスタン、イラクなどが含まれるであろう。政府主導型といってもルワンダのように新政権の安定性が高く、国連やドナーが支援に回るケース、アフガニスタンのように国連やドナーが発言力を持ちつつも新政権のオーナーシップを尊重するタイプに分けることができるであろう。

2 番目は国連主導型でかつてのカンボジアや東ティモールがその例である。東ティモールでは独立後も国連統治機構が任期を延長しつつ支援を行っている。こうした国では国連機関が国際 NGO、ローカル NGO を問わず実施機関とするために、NGO の活動が活発である。

3 番目は NGO 主導型としたが、シエラレオネがその例である。政府、教育省、国連機関はそれぞれに活動しているが、実際の活動は NGO が行っている状況である。シエラレオネは気候が熱帯湿潤であり、医療水準も不十分である。それゆえに国連機関、援助機関を問わず支援活動は NGO によって行われている。政府は NGO とのゆるい連携のもとで活動している。またシエラレオネでは住民組織というべき地域の NGO 活動も活発である。

こうした区分けは便宜上のものであるが、難民や国内避難民、帰還難民を多数抱えているがゆえに、多くの支援が集中する中で、復興支援のあり方は極めて政治的にならざるを得ない。それぞれの国の教育システムの歴史や文化により、教育復興へのベクトルは様々な方向をとる。さらに各機関のオペレーション上の違いも反映され、極めて複雑である。

本章では、政府主導の例としてルワンダを、NGO 主導の例としてシエラレオネの例を報告したい。

4-1 ルワンダの教育の状況と支援

ルワンダへの教育支援は始まっているが、まだまとまった報告は少ない。そこで、2004 年 7 月に短期間の調査を行ったところであり、もとより正確さは期待できないが、概要を記しておくことは必要と思う。

ルワンダの国土は、日本の 10 分の 1 以下で、26,338 km² (四国の約 1.4 倍) である。人口は 810 万人 (2001 年国連推計) である。首都のキガリの人口は約 30 万人、全体の人口に比べて首都の人口が非常に少ない。これはルワンダが農業国で、国土全体に人口が散らばっていることを示している。住民はフツが 84 %、ツチが 15 %で、そのほかピグミーといわれていたトワが 1 %となっている。

公用語はヴァナクラーのキャナルルワンダ語と旧宗主国ベルギーのフランス語、それに英語の 3 言語である。宗教はカトリック 45 %と伝統的宗教 45 %、それからプロテスタントとして英国国教会がある。1 人当たりの GNP は 241 米ドル (2001 年) という最貧国である。

ルワンダの紛争の歴史は非常に複雑で、隣国のブルンジ、コンゴ、ウガンダなどの大湖地方全体の様々な不安定要因の中で揺れ動いている。

この地域には17世紀にツチ族によるルワンダ王国が建設された。それが1889年にドイツの保護領になって、次いで第1次世界大戦後にはベルギーの信託統治領になり、1962年にベルギーから独立した。しかし、この独立の過程で、大虐殺に至り、また現在まで引きずっている様々な問題の要因が形成された。つまりベルギーの統治下ではツチを中心にした植民地政府が形成されていたが、独立に際して多数民族のフツによる統治が推進された。植民地時代にはツチ＝支配民族、フツ＝被支配民族という構図によって統治されていたが、独立にあたって国際的な世論もあり多数派に支配の正統性が認識されたからである。

独立後、1973年のハビヤリマナ大統領のクーデターをはじめ、何度か小さな規模の虐殺やクーデターが起きた。1990年にはツチの勢力でルワンダを本拠地にしていたルワンダ愛国戦線（Rwanda Patriotic Front：RPF）が北部に侵攻し、国内の民族対立が激化した。しかし、1994年初頭までは、ハビヤリマナ大統領による多数派のフツを中心にした政権であった。1994年4月ハビヤリマナ大統領とブルンジの大統領が航空機事故でキガリ空港への着陸直前に撃墜され暗殺された。それをきっかけにしてフツによるツチの「ルワンダ大虐殺」が発生し、一口に80万人とも100万人ともいわれている虐殺が、組織的に行われた。

1994年4月に始まった虐殺に対して、一度は縮小された国連ルワンダ支援団（United Nations Assistance Mission for Rwanda：UNAMIR）は、5月に国連安保理決議918号によって5,500人への増強が決定された。しかし、米軍がソマリアの教訓によって動かないために多国籍軍の派遣は見合わされ、ルワンダへの武器禁輸措置が取られるにとどまった。その間に、北部のルワンダ国境に展開していたRPFが、7月には全土を制圧して、新政権を樹立し、ツチのビジムング大統領とカガメ副大統領が政権についた。2000年にはビジムング大統領が辞任し、軍の司令官でありRPF総裁であるカガメ副大統領が大統領に就任した。2003年8月に、3人の候補による大統領選挙が実施され、カガメ大統領が圧倒的多数で再選した。この選挙は政府による選挙妨害があり、国際的には非常に問題のある選挙といわれている。1994年の虐殺後、RPFあるいはカガメ大統領による独裁色の強い政権でありながら、国際的な社会の目を非常に気にした、かじ取りのうまい政権運営が行われている。

4-1-1 ルワンダの教育の現状と特徴

ルワンダの教育システムは6・3・3・4制で、日本と同じシステムである。2001年の小学校の総就学率は107.3%、大虐殺の前は72.5%で、94年以後大きく就学率は下がったが、その後の就学率の回復はある意味では順調である。生徒数は143万人で、800万人の国としてはこのぐらいの数であろう⁹²。

中等教育（第7～12学年）への総就学率は12.3%（2001年）で、1992年の21%と比べると

⁹² 世界銀行（2004）

大きく落ち込んでいる。107.3 を母数にしてこの 12.3 というのを割ると、11 になる。この小学校への就学率と中等学校への進学比率が 11 というのは非常に小さい。個の数字が 15 を切る国は、世界でも少なく、タンザニア、ルワンダ、モザンビークくらいである。アフリカの平均は 25 であり、途上国の平均は 40 程度である。EFA においても、小学校から中等学校にどうつなぐかは大きな課題であり、いわゆるポスト・プライマリー問題として取り組まれている。ルワンダの大虐殺後、小学校は現在までにそれ以前の状況を越えて開発が進んでいるが、中等教育はこの 10 年間では回復していないのである。

高等教育は中等教育以上に回復していない。ベルギー統治下では、フランス領の植民地同様に、高等教育がエリート層のための教育機関と位置づけられ、大衆化していない。現在の進学率は 1.9 % である。大学の数は、虐殺前は 12、現在は 10 で、そのうち 4 つが私立、6 つが国立である。

ルワンダの教育の特徴の 1 つは小学校の運営形態である。2001 年現在、小学校は 2,100 校程度であるが、そのうち国立（いわゆるパブリックスクール）が 27 %、私立が 1.5 %、71 % が「リブル・シプシディー（Libre subsidie）」と呼ばれる学校である。リブル・シプシディーとは、建物は国が建てて、運営・経営は他の団体に委託して、いわば民営化している学校である。そのうちの 3 分の 2 はカトリック系の団体が運営し、残りの 3 分の 1 はプロテスタント系が運営を担っている。このプロテスタント系は英国国教会が多い。このリブル・シプシディーの文字どおりの意味は「資金が不要な」あるいは「援助不要の」という意味であるが、他のアフリカ諸国でも珍しい設立形態であると思う。

教員数は 25,000 人程度で、女性はそのうち 54 % となっている。問題は教師の教育水準である。ルワンダでは小学校教員養成は高等学校卒業が正規の資格であるが、小学校教員の学歴は 25 % が中等学校卒、70 数 % が高等学校卒で、その中でも有資格者は 52 % という状況である。

4-1-2 ルワンダの教育の課題

教育分野の課題としては、教会が多くを学校の運営していることと、教員の質との間に関係があるのではないかと考えられる。南部の旧首都のブタレで見学した小学校はリブル・シプシディーでプロテスタント系の運営であり、教室は破損が進んでいる上に、教員の数が少なく、多くのクラスは自習をしている状況であった。小学校だけではなく、中等学校の教員の質も非常に低い。多くの教師が難民として国外に出て帰ってこないことも原因である。

高等学校教育進学のためには、高等学校卒業後 1 年間の予備語学教育が必要である。これは現在仮の措置として行われているとのことであったが、高等教育段階が英語とフランス語の学校に分かれてしまっているためである。ブタレにあるルワンダ国立大学はフランス語、キガリにあるキガリ教育大学やキガリ工科大学は英語を中心とした教員が多く、教授言語もそれぞれに異なっているからである。それゆえ、フランス語の学校で、高等学校 3 年生を修了した者は、大学に入るために、1 年間の英語の予備教育が必要となる。逆に英語の学校で育った者はフランス語を学習する。

現政権がウガンダという英語を公用語としている国に基盤を置いていたために、現政権の支持

者には英語で教育を受けた者が多い。またケニアやタンザニアで難民であった人々も教育は英語で受けている。一方、フツの人々はコンゴ民主共和国やブルンジに難民となっていた人が多いためにフランス語が優勢である。このように教育言語の問題、あるいは現地語であるキニアルワンダ語をどういう形で確立するのも大きな課題である。また、大きな民族対立後の民族の融和ということでは平和教育も大きな課題である。そして、高等教育機関の教員のほとんどが近隣国で教育を受けていることから、この地域全体としての教育協力が非常に重要になっている。

4-1-3 ルワンダ教育支援の課題

教育支援の課題としては、ともかく人材育成が急務である。緊急的な支援のほかに、長期的な視野でのプログラム支援が必要である。現在、英国国際開発省（Department for International Development：DFID）が、教員の質を緊急に上げるために遠隔教育による教育プロジェクトを実施しているが、今後の教育養成および研修システム、長期的な視野に立った教員の質の向上などが課題である。また、小学校の質に関しては、コミュニティに対する直接的な支援を促進していく必要がある。

前節までに触れてきたように、ルワンダの教育を考える際にルワンダだけを考えるのではなく、近隣のコンゴ民主共和国、ウガンダ、ケニア、タンザニアのような国々を全体として考える視点、いわゆる大湖地方に対する支援を考慮してルワンダへの支援を考えていく必要がある。

国を相手に実施するのが二国間援助の基本的な枠組みであるが、それだけではなく、国を超えた地域に対する協力、人々のレベル、コミュニティへの協力という3つのレベルを常に視野に入れながら、プログラムを考えていく必要があるのではないかと思われる。

4-2 シエラレオネの教育と教育支援

今回の調査では、ギニアとの国境に近いシエラレオネ北部の Kambia 県を訪れた。奥地に入ると道路事情も悪く大変不便なところではあるが、緑も多く気候や肥沃な土地に恵まれた地域という印象であった。他の紛争経験国と比べても、表面的には目立った紛争の傷跡を色濃く残すような建築物も見当たらず、人々の表情も明るい。紛争直後の多くの国では、地雷のために立ち入り禁止となっている場所が多く人々の生活に暗い影を落としているが、ここでは地雷の存在は皆無であり、このことは今後の復興に向けての明るい材料のひとつであろう。

4-2-1 Kambia 県の教育の状況

7つのチーフダムのうち2つのチーフダム（Magbema、Tonko Limba）を訪問し、それぞれ中等学校を1校、小学校を3校を視察した。ここでの情報収集に基づき、この地域の教育事情の概略を次にまとめる。

図表 4 - 1 Kambia 県で訪問した中等学校・小学校一覧

学校名	政府認定	創立年	生徒数	女生徒比率 (%)	教師 (有資格者)	女性教師数
(Megbema)						
Ahmadiyya Secondary School (JSS & SSS)	有	1971	830 JSS + SSS	20 ~ 25	27 (17)	0
Ahmadiyya Primary School	有	1937	1503	34	14 (8)	5
Roman Catholic Primary School	有	1954	594	45	7 (3)	1
Gbomtraite Community Primary School (UHNCR assisted in 2001)	無	1996	180	56	4 (0)	0
(Tonko Limba)						
Wesleyan Centennial Secondary School (JSS)	有	1991	198	29	7 (4)	0
Wesleyan Primary School	有		445	46	8 (5?)	4
Roman Catholic Community School	無	2005	180 (2学年のみ)	48	2 (0)	1
Omar Muctar Community School (UNHCR assisted in 1995)	無	1994	87	46	3 (0)	0

出所：著者らのインタビューによる。

(1) 小学校

政府認定校の場合は比較的学校の規模は大きく、今回訪問した小学校には生徒数が 1,500 人にも達する規模のものもあった。しかしほとんどは 1,000 人未満のものが一般的である。基本的に小学校の数は生徒数に比べ、かなり不足している状況であり、これを補うために次々と新規の学校が建設されているようである。これらの小学校は大抵は地域住民が中心となって設立されるコミュニティスクールであることが多い。

コミュニティスクールは、一部は UNHCR などのドナーの資金を活用して校舎を建設することもあるが、基本的には住民が労働力や時には多少の資金を提供することにより校舎を建設する。教師の役割はその村から選ばれた数人が担うことになる。その場合でもほとんど例外なく教員資格を持っておらず、また政府からの支援もないので何年経っても教師としての研修を受ける機会もないことになる。基本的には教師も農業を営んでいることが多いので、必要に応じて生徒やその家族が必要な労働力を提供する。生徒の親には、授業を可能にしかつ学校の維持管理をするための最低限の費用負担を求めるが、教師には現金ではなくて農作物などの品物で報酬が支払われることが多い。また、政府認定校でも給与支払いの対象とならない教師に対しては、同様にコミュニティが何らかの形で報酬を支払う仕組みとなっている。これらの学校は政府からの認定がな

く、政府からの財政的、技術的支援もない。隣接国に難民として避難していた住民が元の村に帰還し、その結果子どもの数も急激に増加しているが、多くの学校が紛争により破壊されたままであり全般的に学校が不足している。コミュニティスクールは、低学年の幼い子どもが数キロも離れた小学校に通うことは危険かつ困難であることから、地元住民の強い要望により設立される。小学校はその種類や規模によらず、どの学校も例外なく教室、机、椅子の不足に悩まされている。1クラスの人数が100人を超えることも珍しくない。ひとつの教室を2つの学年で同時使用したり、2人掛けのベンチを3人で使用したりして不足に対応している。また、学校は9月に開始され、翌年7月に終了する3学期制をとっている。小学校課程の修了証は6年生の3学期末の7月に実施される National Primary School Examination (NPSE) の合格者に渡される。

就学率の男女格差を見ると、低学年ではその格差は顕著ではない。むしろ一部のコミュニティスクールでは女子生徒のほうが多い学校さえある。しかしながら、その格差は学年が上がるほど顕著になる。6年生ではクラスの女子生徒比率は元の30%程度に落ち込んでしまう例が多い。その理由として真っ先に挙げられたのは、早期婚姻であった。そのほかに家事や、両親の教育軽視など様々な理由が挙げられたが、いずれも貧困と深い関連性のあるものが大半である。また、当然ながら一般的に女子生徒の就学率の低さは、学校と自宅の距離の長さにも深く関連する傾向が見られる。

(2) 教師

教師に関してはその絶対数が少なく、教師1人当たりの生徒数は40人から多いところでは100人を超える場合もある。ある学校では1年生のクラスが275人という数字もある。実際には全員が学校に出てくるわけでないにしても、その数は尋常ではない。教員資格のある教員の割合は、政府認定校においてもかろうじて半数を上回る程度で、教員の質の問題は大きい。コミュニティスクールでは教員資格のある教師はまずいない。中等学校修了者である場合がほとんどである。政府認定校の教師に対する研修の機会は何もないようだが、機会は少なく現実的にはほとんど期待できない。加えて、教員給与の遅配も数ヶ月に及んでいるのが一般的である。また、女性の教員は不足している。

(3) コミュニティ

一般的に小学校はコミュニティとの結びつきが強く、学校の運営はコミュニティの主だったメンバー、生徒の親の代表、校長などを含めた7名の学校運営委員会 (School Management Committee) でなされることが教育法で定められている。コミュニティとの関わりは、政府認定校よりも規模の小さな Non-formal Primary School や Community Primary School となるに従いさらに強くなっているようだ。最後に訪問した Omar Muctar Community School では数時間前からコミュニティのリーダーを筆頭に、地域住民が数十人大挙して学校に来ており、我々の来訪を待ちわびていた。

ひとつ興味深く思ったのは、カトリック系の小学校が通常の小学校に隣接して設立されているケースが少なくないことである。宗教的には国民の6割がイスラム教で1割がキリスト教、残り

がアニミズムとのことだが、カトリック系の学校が設立されるとかなりの生徒がそちらに流れる傾向にあるようである。宗教的嗜好に加えて、物理的にクラスが飽和状態になっていることも原因としてあるようだ。互いに隣接していても特に不都合はなく、うまく共存共栄しているという説明であった。

(4) 中等学校

中等学校になるとその数は一段と少なくなり、基本的には全て政府認定校である。今回訪問した2つの中等学校はいずれも周辺にいくつかの小学校があり、ちょっとした文教地区を形成しているようであった。学校の抱える問題としては、基本的には小学校のそれと共通している場合が多く、校舎の老朽化、教室の不足、机椅子の不足、教師の不足、教員室の欠如、教材の不足、衛生的なトイレの不足、飲料水の不足などが挙げられていた。クラスの規模は Junior Secondary School (JSS) の1年生では100人近いが、学年が上がるに従って減少し、3年生では1年生の5割を下回る人数になっている。学校の説明では入学者数が毎年増加しているということなので、ドロップアウトとの関連性は明らかではないが、ドロップアウトも少なくないはずで、その一番の原因は経済的な問題とされる。

中等学校の就学率の男女格差に関しては、Ahmadiyya Secondary School では男女比が4：1から5：1程度（ジュニアとシニアの6学年平均）で、Wesleyan Centennial Secondary School（ジュニアのみ）では7：3である。小学校に比べて一段と格差が広がっていることがわかる。また通学は基本的に徒歩で、中には片道5～6マイルを毎日2時間近く（往復3～4時間）かけて通学している生徒も何人かいるとのことである。このようなことも女性の就学率の低さに拍車をかけているものと思われる。

中等学校教師の絶対数、教員資格の問題は小学校の場合と同様である。政府から給料をもらっていない教師に対しては、生徒の家庭から徴収した授業料の中から支払われる。女性の教師に関しては訪問した2つの学校ともに皆無であった。

授業料は年間約20米ドル程度である。学期は3学期制で9月開始の7月終了となっている。JSSの3年生は7月に Basic Education Certificate Examination (BECE) を受けることになる。Senior Secondary Schoolの終了試験は West Africa Senior Secondary Certificate Examination と呼ばれ、ガーナ、ナイジェリア、ガンビア、シエラレオネ、リベリアの5ヵ国に対して同じ内容の試験制度が存在する。

4-2-2 Kambia 県の教育行政

上記の施設以外に、Ministry of Education Science and Technology (MEST) 傘下の Kambia District Education Office をはじめ、NGO や他の復興支援に関わる事業を行っている事務所を訪問し、それぞれの業務やプログラムについて調査を行った。主な内容は次のとおりである。

(1) Kambia District Education Office

中央省庁の地方分権化が進みつつある中で、Kambia 県での MEST の受け手となるべき当該事務所には 2 名の Senior Inspector に加えて 8 名の Supervisor がいる。8 名のうち 7 名は英語、1 名はアラビア語担当。Kambia 県はイスラム教の影響の強い地域であるが、識字率は国内で最も低い地域でもある。1996 年には 2 万 6,000 人であった子どもの数は 2005 年には 6 万 1,000 人に増加しており、どの村にも小学校が必要な状況になっている。県内の政府認定小学校は現在 170 校程度である。このほかに 49 校の Non-formal 小学校⁹³と 50 校近くの Community Primary School が存在する。小学校における就学生徒の男女の比率は、おおよそ 6 : 4 で男子生徒が多い。Kambia 県の教師数（政府から給与を支給されている教師）は 600 名から 650 名程度で、そのうち 7 割が男性である。学校の生徒数は大きいところでは 800 名を超える。政府認定校では算数、英語、社会、理科の主要科目の教科書が各生徒に配布される。問題点として、教員の質（教員資格を持たない中等学校卒の先生が多く存在）が低く、それを改善するための教員研修の必要性、地方の学校の視察・監督に必要な予算の不足、事務所施設の不備（当該事務所も地域の施設に間借りしている状況）を強調していた。

(2) National Commission for Social Action (NaCSA) in Kambia

National Commission for Reconstruction, Resettlement and Rehabilitation (NCRRR) の業務を引き継ぐために 2001 年に国会の承認を経て設立された社会開発基金が NaCSA である。コミュニティ主導事業、公共事業、マイクロファイナンス事業の 3 つの分野で基金提供により事業を支援する。資金の調達元はアフリカ開発銀行、英国国際開発庁、フランス政府、シエラレオネ政府、イスラム開発銀行、国連開発計画、世界銀行である。プログラムの実施者は各コミュニティの関連組織となっている。事業を支援する組織としては NGO、民間請負企業などがある。NaCSA は各県に事務所を持ち、コーディネーターと地域開発担当者を配置している。事務所はチーフダムやコミュニティと連携しつつ、各コミュニティに女性を含むプロジェクト監理委員会を設立している。その委員会を核にして新規事業を推進する過程で、事業の形成、承認、実施管理などを受け持つ。Kambia 県の場合は現在のところ開発経済計画省の出先機関が存在しないため、その役割を補完する必要もあるとの認識であった。事務所のスタッフは 2 名で、2004 年にはプロジェクトの数は 15、2005 年には 18 のプロジェクトを実施している。

(3) Norwegian Refugee Council (NRC) in Freetown

NRC はシエラレオネの内戦が終了した 2002 年 1 月にさかのぼること 3 年、1999 年に現地に入り活動を開始した。活動の分野は教育、住居、キャンプ運営、食糧配給の分野である。現在の状況では NRC がシエラレオネにおいて今後とも緊急人道支援を行う必要性はないと判断し、2005 年 12 月末をもって撤退することになっている。教育分野で実施してきたプロジェクトは次のと

⁹³ Community Primary School として開始されたが、UNICEF の支援を受けて Non-formal Primary School に昇格した学校。

おりである。

The Complementary Rapid Education for Primary Schools programme (CREPS)

The Community Education Investment Programme (CEIP)

The Youth Pack scheme (YP)

Rapid Response Education Programme (RREP)

CREPS：修業年齢を超えている子ども（8～14歳）に対して、6年間の基礎教育を3年間に短縮したプログラムを提供。資金は主にノルウェー政府（NORAD および外務省）からで、一部 UNICEF の資金も活用。Kambia、Kono、Kailahun の3県で既存の小学校を活用して、267人の教師が8,516人の生徒に対して指導。2005年のNPSE試験には3,752人が臨み、98%が合格。

CEIP：除隊子ども兵士および親を亡くした子どものための、コミュニティ再定住支援教育プロジェクト。UNICEFと協力して実施。

YP：アカデミックと技能訓練の半々の1年間のパイロットプログラムで2003年4月から2年間実施。対象者は正規の基礎教育を受けることができなかった14歳から22歳までの若者400名。Kambia県の4つの場所で実施。現地のNGOであるAction Aid Sierra Leoneが技能研修の部分を担当。評価報告書では、プログラムの有効性は認められ、今後も他の国で推進すべきとしているが、対費用効果あるいはコミュニティの参加促進などの点で改善すべき点があると指摘されている。

RREP：修業年齢を超えた子どもたちに対して、戦争のトラウマを癒すことなどを含む、正規の学年に戻るための6ヵ月間の短期プログラム。4県で実施し、2002年に終了。

4-2-3 教育支援の状況

(1) GTZ in Freetown

GTZは1999年からシエラレオネで活動しており、活動の中核となっているのは技能訓練である。対象者は帰還難民、国内避難民、除隊兵士。最初はフリータウンから始まり、ナショナルNGOと国内の人的資源を活用しながらこれまで200のコミュニティでCommunity Empowerment Project (CEP)と称する自助支援の活動を実施してきている。第1フェーズは1999年から2003年、それ以降が第2フェーズと位置づけている。最盛期の2001年から2002年にかけては年間1,500万米ドル程度⁹⁴の予算を執行しており、人的には800名（うち300名はナショナルNGO）を超える人材を抱えていたが、現在は500名程度となっている。GTZとしては、これまでの緊急支援的アプローチから開発的アプローチへと移行しつつある。ドイツ人スタッフ3人のほか、3人の契約専門家を有している。

(2) UNHCR in Freetown

2001年から2004年にかけては、周辺国に避難していた難民の帰還を支援した。帰還民の数は

⁹⁴ ドイツ政府の予算以外にUNHCR、UNDP、世界銀行、英国、フランス、シエラレオネ政府などの予算を含む金額。

約 27 万人を数える。主な帰還先は Kailahun、Kambia、Kono、Pujehun の 4 県となっている。UNHCR は Kambia 県における再定住支援活動は 2004 年末に終了し同地域から撤退した⁹⁵。2005 年末には全ての地域での再定住支援活動を終了し、その後は東の国境沿いにあるリベリア難民のキャンプの維持と彼らがりベリアに帰還するための体制構築に専念する。Kambia 県においては再定住支援活動として、小学校の建設、井戸掘り、技能訓練センターの開設、ヘルスポストの開設など、小規模なプロジェクトを 1,000 件ほど実施し難民の帰還とその再定住に貢献した。しかし、今回の調査で訪問した UNHCR 支援のコミュニティスクールやたまたま立ち寄ってみた UNHCR 支援の技能訓練センターを見る限り、それらのプロジェクトへのフォローアップはそれぞれのコミュニティに任されており、他のドナーとの連携はほとんど行われていない様子であった。

(第 4 章 2 節：押山和範執筆)

⁹⁵ JICA は UNHCR が撤退するのと入れ違いに Kambia 県に事務所を設置し、教育などの分野でプロジェクトを開始している。

第5章 JICAの復興支援における教育支援のあり方

本研究を通して、緊急復興支援における教育協力の現状をマクロ、ミクロのレベルから明らかにすると同時に、我が国の復興支援における教育協力のあり方（政策および実施体制）を検討し、今後のこの分野のJICAの政策に関するインプリケーションを検討したい。

5-1 紛争後の国の教育の特徴

紛争によってもたらされるのは破壊である。多くの人々の命が奪われ、建物が破壊される。人々の生活が失われるばかりでなく、価値観や心が失われるのである。これが広い範囲にわたって起こるのが紛争である。筆者の世代（60代）の者は東京や大阪が焼け野原になったことを知っており、そうした中で成長したので、このすさまじい破壊をイメージとしてとらえることができる。2002年にアフガニスタンのカブールを訪れたときには、同じイメージを感じたのである。

こうしたポストコンフリクトにおける教育の特徴を挙げると以下のようになると思われる。

(1) 教育施設、リソース（教科書や教員）の不足

当然のことであるが、戦乱によって学校施設は多くの損傷を受ける。ひとつには学校が兵舎などに使用されるために破壊されたり略奪される場合と管理ができなくなるために壊れるケースである。アフガニスタンや東ティモールでは戦乱のあった地域のほとんどの学校は破壊されていた。また、教員の死や難民化によって教師が不足し、教科書、教材もほとんどない状態から教育がスタートする。

(2) 帰還難民の急増と生徒の急増

こうした状況にもかかわらず、通常ポストコンフリクトの状況では生徒の数は激増するのである。カンボジア、東ティモール、アフガニスタンなどでは、予想を上回る数の生徒が学校に来る。シエラレオネでも帰還難民を中心に教育熱の高まりが起きていた。これを難民化効果あるいはコンフリクト効果ということもできるであろう。

その理由はいくつか考えられるが、ひとつには難民あるいは国内避難民となることで、これまでの家族の生産および生活基盤を喪失したために仕事を得るための方策としての期待が教育に寄せられることが挙げられる。また、難民化することは一種の異文化体験であり、かつ伝統的な社会から近代的な世界への移動と捉えることもできる。そうした体験が近代的な知の体系へ接近を余儀なくさせているということもできる。学校が学びの場を超えて情報センターあるいは支援センターとして機能することが多いために、学校との心理的な距離が縮まったことも考えられる。

こうした理由以上に被災した人々の生活や心情を考えると、教育熱の高揚の背後には、全てを失った人々にとって未来を与える機能を教育が担っているからだと考えられるのである。つまり、難民化効果は人々の新たな未来への思いが形になったものなのである。

また、この難民化効果は初等教育を超えて、中等教育と高等教育への超過需要となる。そのた

めに初等教育にあわせて中等教育と高等教育の整備を早急に進めることが急務となる。

(3) 教育行政機関のキャパシティおよび財政基盤の脆弱さ

ポストコンフリクト下においては、緊急に新政権を誕生させることになる。人材の少ない中で成立する政府の行財政機能は非常に脆弱である。また、限られた人材が給料を含めた待遇面の極端な格差のために国際機関や NGO などに流れることも原因となっている。

さらに、新たに形成された行政機構はかつての政策を継続することを求めて、支援機関と対立するケースもある。これは憲法、教育関連法案をめぐる新たなコンフリクトの種ともなりうる。

(4) カリキュラムの改訂

新政権の誕生に伴い、カリキュラムの改訂と教科書の作成が必要となる。コンフリクト前においてもシラバスやカリキュラム開発を十分に行っていない国が多いために、これは教育支援にとって挑戦である。

(5) 教育言語の変化

ルワンダや東ティモールのように新政権は新たな教育言語を導入する場合がある。国家の言語政策は極めて政治的な課題であり、教育言語は大きな影響を受ける。

(6) 周辺国との関連性

教育言語の変化やカリキュラムの改訂などは、紛争後の政権の性格によるところが大きい。また、紛争当事者や新政権の周辺国からの影響を無視し得ない。それゆえ復興過程における支援は周辺国も含めた地域としてのパースペクティブを視野に入れた取り組みが必要となる。例えば、ルワンダの教育は紛争後の政権が依拠したウガンダや多くの人材が滞在したケニア、タンザニアとの関係および大湖地域と隣国のブルンジ、コンゴ民主共和国の動向が重要である。

5-2 復興教育支援の特徴

第4章の初めの部分で述べたように、復興過程をどこが主導するかで支援の性格がかなり違ってくる。現地政府主導型の場合には暫定政権のオーナーシップを尊重した支援が行われることになる（アフガニスタン、ルワンダ）。国連統治機構が設置され選挙による新政権の誕生あるいはその後もしばらくの間は機構が主導権をとる場合には、国連機関主導型の支援になる（東ティモール、カンボジア）。さらにシエラレオネのように国際機関・NGO および援助機関が支援のイニシアティブをとる場合もある。

現地政府が主導権をとる場合には、新政権は国際機関やドナーに対して政府を通じた支援を強く要求する。一方で国連統治機構や国際機関、NGO が支援を主導する場合には資金は、直接支援実施機関（NGO）を通して資金や支援がディスバースされる。つまり、新たに形成される政権

は NGO との連携がうまくいかないのである。その場合には二国間支援や国際機関を通しての政府への支援が主流となる。

どのような統治形態になるかで、緊急人道支援期以後の復興支援のオペレーションはかなり異なった形態をとることになる。復興支援においては教育政策とコミュニティへの支援の両面が重要になるため、政府とコミュニティとをどのようにバランスするかが課題となるであろう。

5-3 復興教育支援の動向

(1) 国際的なルールの確立

スフィア・プロジェクトや INEE のミニマム・スタンダード、あるいは UNDP のクラスターなど、緊急復興支援の場の混乱を避け、実効性のある支援を目指してのルールづくりが行われている。また、こうしたルールに基づいた研修も各地で行われている。

二国間支援はこうしたルールには縛られることはなく、自分たちのスキームで支援を実施することが可能であるとの意見もあろうが、国際的なルールの存在を無視しては、柔軟なオペレーションは到底期待できないであろう。逆にこうしたルールを先取りして他の機関との積極的な連携を図ることが、実効性のあるオペレーションを可能にする道であると思われる。

(2) INEE と緊急教育支援ミニマム・スタンダード

INEE のようなネットワーク型の組織の有効性は検証されたわけではないが、極めて現代的な組織である。顔の見えない欠点を多量の情報の流れと研修などの集会で補っている。

ミニマム・スタンダードは調査や評価のフォーマットの提唱とフィールドワークのフィードバックを組み込むことで、この分野の形成的なガイドブックを目指していると考えられる。いわば、緊急教育支援の「地球の歩き方」のような存在ではないかと思われる。

(3) 国連機関・国際機関の動向

各機関の動向を一言でまとめると次のようになる。

- UNESCO IIEP：緊急教育支援要員養成コースの開発 — カリキュラムとテキストの開発
- INEE：ミニマム・スタンダードの開発 — ワークショップの開催
- UNHCR：教育支援への一層の傾斜 — 復興から開発までのパースペクティブ
- UNICEF：学校支援の複合的効果の追求
- 世界銀行および USAID：緊急復興支援での中等・高等教育分野の重視

それぞれの機関が緊急復興支援における教育支援を重視している。それぞれの目指すものは異なるが、いくつかの傾向をうかがうことができる。1つ目は、基礎教育支援からの拡大である。EFA を目標にすることは変わらないが、そのために基礎教育のみならず、中等高等教育を含めた広いパースペクティブで教育支援をとらえている。

2つ目は教育支援を総合的な支援の要になる支援と捉えていることである。教育支援は緊急・復興・開発のそれぞれのステージをつなげる時間軸上のキー・イシューとして捉えると同時に、

様々なセクターを統合するイシューとしても捉えているといえるであろう。

3つ目は難民教育支援の難しさである。難民への教育支援は一定の効果をあげているが、それゆえにポスト難民への教育支援とのバランスが模索されている。難民への教育支援と新政権への教育支援とはトレードオフの関係にある。難民教育支援が手厚ければ難民は教育の遅れている故国には帰還しない。逆に難民への教育支援がなくては帰国しても仕事につけないのである。UNHCR や難民支援に関わる NGO にとっての大きな課題である。

5-4 復興支援における教育支援のあり方—時間軸

- 紛争前：国内不和、社会的不和（平和教育）
- 武力紛争：内戦、外からの侵攻（緊急人道支援）
- 紛争終了移行期：和平プロセスの開始（緊急支援、ニーズアセスメント）
- ポストコンフリクト：暫定政権、移行政権の成立（緊急支援、教育計画策定、法整備）
- 復興早期：憲法の成立（復興支援—組織強化）
- 復興後期：選挙の実施以後（復興支援から開発支援へ）

教育支援にとって重要なことは現時点での決定の効果あるいは作用が長い時間にわたって継続するということである。その意味は、短期的な解決はかえって教育開発を困難にする場合があるということである。それゆえに、短期的な政策も常に中長期的視点で検証することが重要である。

例えば、紛争終了直後に行われるニーズアセスメントは教育計画、教育支援策を決定するのに重要であるが、長期的なパースペクティブを欠いたニーズアセスメントは、その後の教育政策および支援策に大きな障害となることもありうる。

5-5 復興支援における教育支援のあり方—セクター別

- 基礎教育：施設、教員、教科書、アドボカシーの一貫した取り組み
- 識字教育：都市部の取り組みの必要性
- 中等および技術教育：帰還難民、除隊兵士
- 高等教育：資格の整備および認定
- 障害児教育：施設および教員養成
- 女子教育：女子教員の養成

各教育セクターでの取り組みに通常の支援と特に大きく異なる点はないようだ。しかし、ポストコンフリクトの場合にはキャパシティ・ビルディングと憲法も含めた法律の形成が欠かせない作業である。またそれは学校の卒業資格や入学資格、免許制度とも連動している。その点は日本との留学生や研究者の交流にとっても重要である。

5-6 復興支援における教育支援のあり方—留意点

紛争解決直後には国際的な関心が高まり、新たな国づくりに向けての多量の資金が投入される。しかし、復興支援が軌道に乗り始めると、国際的な関心は急速に低下する。資金が本当に必要なときに資金が枯渇することになる。復興期は緊急支援機関が引き上げるときであり、資金面と共にオペレーションが非常に困難になる。緊急から復興へのギャップは主に人道緊急支援の延長という形で埋まりつつあるが、復興期（選挙の実施後）から開発段階に関しては大きなギャップがあるように感じられる。それゆえに中長期的展望はこうした国際的関心の低下と資金の不足を含んだ形で現実的な展望を持つべきである。以下の点が教育支援における留意と考えられる。

- 国際的関心と復興過程のギャップ
- 政治復興過程との速度の一致
- 当該国と難民への支援のバランス
- 伝統的社会と国際的思潮との調整
- 「難民化効果」への対応
- キャパシティ・ビルディングの方向性
- 地方分権化の再検討

5-7 JICA の復興教育支援へのインプリケーション

(1) 政策とオペレーションシステムの確立

日本の復興支援における教育支援を考えるときに、その方針には政策とオペレーションシステムが車の両輪として含まれている必要がある。今回国際機関のインタビューを行って、痛切に感じたことは、オペレーションが徹底的に重要だということである。特に初期のモビリティの強化に努める必要がある。そのためには現在 JICA が進めている広域事務所の活動が重要であり、一層の充実が求められる。

(2) NGO との連携

緊急復興支援においてオペレーションの主体となるのは NGO だということである。逆に緊急復興期に支援活動を行うために NGO が存在していると考えたほうがよい。日本にそうした NGO が十分に形成されていないということであれば、その育成策が検討される必要があるだろう。

(3) 国際的ルールの尊重

IIEP や INEE の研修は、上記のオペレーションシステムを動かす人材の育成であり、JICA の求める政策の人材育成とはベクトルが異なっている。しかし、政策がオペレーションによって支えられるのは自明のことであるから、こうした国際的なルールづくりや研修に対しては積極的に対応する必要があるだろう。

(4) 教育クラスターとの連携と調整

国連機関内での緊急・復興支援においてはクラスター制が導入されている。これは国連機関内の混乱の予防という側面はあるが、二国間支援や国連機関を通じての支援あるいは連携に大きな影響を与えるであろう。それゆえにこうした制度に関しても前向きに対応することが重要であろう。

(5) 早期のニーズアセスメントへの参加と協力

ポストコンフリクトの早期に行われる教育ニーズアセスメントはその後の支援の枠組みを決定する重要な調査であり、また当該国との対話の第1ページである。UNICEF や IIEP が行うケースが多いが、この調査に日本からのスタッフが積極的に参加することが求められる。

(6) 大学などとの連携

紛争後の国においては周辺国との関係が重要であり、また国連機関や国際機関の動向も重要である。そのため、こうした動向を調査研究している大学や研究機関との連携が重要である。連携のあり方としては調査の委託、共同研究などが考えられるであろう。ある地域における調査研究の蓄積をもとにした委託には代替性がないので、競争的プロジェクトの委託はなじまない。そのために、中間的な組織（学会など）を通じた連携も考えられるであろう。

第6章 おわりに

今回の客員研究「復興支援における教育支援のあり方」を実施して、いくつかのことを学ぶことができ感謝している。特にその中で、次の2点に触れておきたい。

6-1 難民化効果への気づき

1つ目は「難民化効果」への気づきである。私自身がアフガニスタンに派遣されているときに、都市部はもとより農村部においても教育熱が高まっていることに気がつき、不思議に思っていた。これは国際機関などのアドボカシーの効果ではないかと考えていた。しかし、難民キャンプの教育の状況やシエラレオネの帰還難民の教育熱を考えると、そうした外部からの要因ではなく、難民化あるいはコンフリクトの影響ではないかと思うようになった。

「人間は自分の未来をどう見るかによって現在における生き方が密接に影響されるものである」⁹⁶。難民になるということは、伝統的な社会にあって唯一の生活の糧である土地を失うことである。そこで、新たな自分たちの未来を形成しなくてはならないのである。そこで得ることのできるものは教育による技能であり資格である。また、難民は伝統的な社会から難民キャンプあるいは異国の地の異文化（そして近代的な文化）と接触する。その異文化は教育によって支えられた社会を形成している。その中で、自分たちの未来を形成するものとして教育を考えるのではないだろうか。

こう考えたときに「難民化効果」といわれる現象は、外からの効果ではなく難民、被災した人々が自ら選び取った選択肢であることが理解できるのである。それゆえにこの動きは非常に根源的である。シエラレオネの村で村人がコミュニティスクールを立ち上げている力は、ここから来ているのだと思う。アフガニスタンの農村で多くの子どもが冷たい床に座って学ぶのは、そこに家族の未来があることを感じ取っているからなのである。

難民化効果は、人間の未来に関わるものであるから、初等教育だけにとどまらず、近代社会が与える全ての教育をのみつくす力がある。基礎教育を越えて中等教育、中等技術教育、高等教育へ流れ込んでゆくであろう。これをとどめることは困難であり、この力はEFAを超えた教育開発の推進力になるのではないかと考えている。

6-2 難民支援の特異性

2つ目は難民教育支援の特異性である。10年以上前から自然災害も含めたポストコンフリクト支援における教育支援の必要性を考えてきた。2006年3月のケニア調査で難民キャンプへの教育支援はかなり特殊な支援として考えなくてはならないと気がついたのである。それは、ナイロビにある南スーダン政府（正式に樹立されているわけではないが）の教育連絡官へのインタビュー

⁹⁶ 神谷美恵子（1981）著作集4、p.25

ーのときである。同じ南スーダン人が多いにもかかわらず彼はカクマ難民キャンプでの教育支援にまったく関心を持っていないのである。

彼らにとっては南スーダンに対する教育支援が必要であり、カクマはあくまでもケニアなのである。カクマから南スーダンに帰還する難民が多いとは考えていないようである。なぜならばカクマ難民キャンプの食糧事情のみならず保健や教育の水準は南スーダンの状況よりもかなりよいのである。

先に述べたように、難民キャンプの形成は人道支援であり、国際社会がなさねばならない支援である。しかし難民キャンプへの支援に比較してコンフリクトの起きている国への支援は遅れている。難民キャンプへの支援が手厚くなればなるほど難民は帰国できなくなるのである。

難民支援を行っている NGO ではこの点に関して非常に敏感で、できるだけ早い時点で南スーダン内部での支援を開始するとのことであった（一部では始まっている）。

筆者自身、難民キャンプの教育状況を調査したいと願っていたが、こうした状況を見て、できるだけ早い時点で南スーダン内の Juva や Boh などでの教育状況を調査するべきであると感じた次第である。

短期間ではあったが、本研究によってこれまでの調査を集大成でき、新たな知見を得ることができたことを感謝している次第である。

参考文献

- 内海成治編（2004）『アフガニスタン戦後復興支援—日本人の新しい国際協力』昭和堂
- 内海成治（2005）「紛争後の国への教育協力の課題」『比較教育学研究』31号、日本比較教育学会
- 大阪大学人間科学研究科（2005）『紛争後の国づくりに係る教育計画モデルの形成』拠点システム形成事業シンポジウム報告書
- （2006）『紛争後の国づくりに係る教育計画モデルの形成』拠点システム形成事業シンポジウム報告書
- 神谷美恵子（1981）『神谷美恵子著作集』第4巻、みすず書店
- 国際協力機構（2004）『平和構築に係る情報収集・分析—ルワンダ国』独立行政法人国際協力機構
- INEE（2004）“Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction” INEE
- Sommers Marc（2004）Coordinating Education during Emergencies & Reconstruction - Challenges & Responsibilities, UNESCO IIEP: Paris.
- （2005）Island of Education, Schooling, Civil War and the Southern Sudan（1983–2004）, UNESCO IIEP: Paris.
- Sommers Marc & Peter Buckland（2004）Parallel World-Rebuilding the Education System in Kosovo. UNESCO IIEP: Paris.
- Tawil Sobhi and Alexander Harley（2004）Education, Conflict and Social Cohesion, UNESCO International Bureau of Education: Geneva.
- World Bank（2003）“Education in Rwanda-Rebalancing Resources to Accelerate Post-conflict Development and Poverty-Reduction” World Bank

補論 緊急復興支援における NGO の役割

冷戦後、国際社会による緊急復興支援への関与が増加し、それに伴って NGO の活動が飛躍的に拡大している。近年におけるグローバルな民主主義への動き、冷戦後の「内戦型」の紛争の増加、現地の住民と提携し草の根の活動を展開できる NGO の利点などの要因が考えられよう。さらに、最近の緊急復興支援における NGO による活動では、規模の拡大のみならず、活動の広がり、ドナーとの関係などにおいて様々な変化が見られている。本章では、前半部で緊急復興支援の近年の傾向の中での、NGO の活動への影響および NGO の果たしうる役割を分析する。後半部では教育支援に焦点を当てて、緊急復興支援における NGO の役割を検討したい。

1. 緊急復興支援の動向と NGO の活動

1-1 援助額の増加

冷戦後、人道援助が国際平和と安全保障の観点で主要国の国際関係の課題となり、人道援助が急増している。1990 年から 2000 年の 10 年間で、人道援助 (Humanitarian aid) の総額は、21 億米ドルから 59 億米ドルと倍増し、政府開発援助に占める割合は、5.83 % から 10.5 % と増加している¹。その中でもとりわけ紛争が伴う危機への人道援助の増加が顕著である。開発援助機関においても同様の傾向が見られ、紛争地域への拠出が目立っている。例えば、世界銀行では、2003 年において 13 の紛争地域で 80 のプロジェクトを総額 55 億米ドルに上って展開している。これは 2001 年の人道援助の総額 (約 60 億米ドル) に相当するものである²。援助総額は減少傾向にあるにもかかわらず³、紛争関連への対応には相当の力点が置かれているといえる。

1-2 紛争の変化：非国家アクター (non-state actors) である NGO の優位性

冷戦の終焉以降、紛争の形態に大きな変化が生じた。その多くの紛争は、国家間ではなく、国家の内部で発生または、内戦が国境を越えて拡大したケースである。国家主権の尊重によって支えられてきた冷戦の枠組みが崩壊することで、世界各地での地域紛争が顕在化し、「破綻国家」や「難民の増大」、国際テロなどの問題が国際社会全体の大きな課題となった。冷戦時代の紛争が、国家間紛争が中心であったのに対し、近年の紛争は非国家アクターの関わりが特徴となっている。このような状況の中で、1990 年以降、西欧諸国の思惑を含んだ国際関係とも絡み合い、国際社会による地域紛争への介入や、紛争後の復興や国づくりへの関与が増加している。

しかし、新しい紛争やそのリスクに対して、従来の国家を単位とする内政不干涉などのパラダイムに基づく国際法や諸制度の対応には限界が生じている。国家や国際機関が紛争地に介入する

¹ Randel and German (2002)

² Harmer and Macrae (2002)

³ Randel and German (2002)

にあたって政治的外交的諸制度・機構の対応能力の制約がある中で、NGO が冷静終焉後の紛争問題に積極的に取り組み、次第に大きな役割を果たしつつある⁴。「非政府」である NGO は、人道上的理由から、紛争などによって政府機能が低下している状況下で、内政不干渉の原則に縛られず、「政府」の代替として基本的ニーズを満たす支援や公共サービスを提供しやすい。このような状況で、NGO は、教育支援をはじめ、農業、文化・メディア、産業復興、地域社会開発、調整、教育、食糧支援、ガバナンス、保健医療、人権、インフラ・輸送機関整備、地雷、日用品配給、公益事業、住居、上下水道など、幅広い分野で不可欠なアクターとなり、国家も国際機関も NGO との連携を強化している。

1-3 人道援助活動の広がり：個人やコミュニティをベースにした NGO の強み

国内紛争の増加に伴って、特に 1990 年代以降、紛争を政治または安全保障の観点で解決するだけでなく、紛争の再発を防止するために、社会的、経済的側面から平和の基盤を形成し、持続的な平和構築を目指すという、包括的な国際社会の対応が検討されてきた。1992 年、当時の国連事務総長のブトロス・ガリによる『平和への課題』の中で、「平和構築 (Peace-Building)」が提唱され、紛争要因の緩和にも踏み込み、紛争後の諸問題への着目を高めた⁵。同時に、流動的かつ混沌とした状況が続く多くの紛争において、緊急、復興・再建、開発支援を、画然と整理できる連続した段階ではなく、複合同時的に行う必要性も認識された⁶。

平和構築は、国家のみならず人々の生活を含み、政治問題以外にも、経済、社会のあらゆる方面の問題を扱う必要がある。こうした流れの中、「人間の安全保障」が提唱された。これまでの国家を単位とした安全保障から、個人を単位とする安全保障に発想を転換することによって、個人の安全を脅かす障害から人々を保護し、その能力を強化することを求めたものである（人間の安全保障委員会、2003）。

こうした議論の中、NGO は草の根のグループやコミュニティなどをベースにした支援活動に強みを持ち、人間の安全保障へのアプローチなど、広がりつつある人道援助の重要な担い手となっている。多くの NGO において、紛争要因に焦点を当て、貧困、ガバナンス、経済政策、教育、保健、人権などに関する議論と実践が活発に進み、国づくりや復興支援など長期の社会開発との関わりを重視している。

1-4 援助チャンネルの変化：NGO のチャンネルの増加

人道援助の増加に伴って、援助のチャンネルにおいても変化が生じている。国内紛争など紛争が錯綜し、政府間ベースの援助が困難である中、ドナーの資金支援の政策が、国から国への援助から NGO への支援へと変化した。UNHCR（1997）によると、UNHCR のパートナー NGO は

⁴ 福島（2000）

⁵ 篠田（2003）

⁶ Hammar and Macrae（2002）

1960年代20団体であったものが、1990年までには700団体にまで拡大している。1980年代以降 NGO に対するサブコントラクト（委託）を用いた連携が増加し、NGO を通じて、国家主権尊重の原則を越えて紛争当事者との交渉によって援助が行われ、人道支援が飛躍的に拡大した。ドナー機関においては、紛争中や紛争後の政治や安全上の状況で活動の制約が生じる中、機動性のある NGO により安価なコストでプロジェクト実施を任せる利点がある。また、NGO はドナー機関から活動資金を受けることによって、寄付金などの自己資金のみでは対応できない規模の支援を、自らの専門性を生かしながら幅広く実現することができるようになった。

1980年代は、ドナー国が国連に拠出し、国連が NGO などに委託する形態が主流であった⁷が、1990年代後半以降の特色は、チャンネルが「二国間化（Bilateralization）」していることである⁸。例えば、1996年から1999年の間におけるの多国間（Multilateral）の援助は、1998年から1989年の間と比較すると32%増のみであったが、二国間（Bilateral）の援助は150%増となっている⁹。このような二国間化に伴い、ドナーから直接 NGO に拠出する援助が急増している。例えば DFID では、NGO への拠出総額は減少しているにもかかわらず、NGO を通じた人道援助額は2000年と2001年の間で倍増した¹⁰。

こうした二国間化と NGO のチャンネル増加の背景において、Macrae et al. (2002) は次の要因を挙げている。第一に、国内紛争の対応に軍隊派遣の必要性が高まり、国内的にも国際的にも援助に対する正当性と説明責任が求められている中、NGO は国連に比べてドナーの説明責任の基準に対応する柔軟性を持っていること。また1980年代の先進国における福祉サービスの民営化の波が国際協力分野にも現れていることなどである。

しかし、同時にこれらの二国間化は、NGO の支援活動が抱える様々な問題を内包している。第一に、ドナーの選択が、軍事・安全保障などの外交政策に影響し、援助の中立性が問われる可能性が強まっている¹¹。実際、Porter (2002) が指摘するように、近年の人道支援における拠出は、ドナーが重点とする数カ国の紛争地域に偏っている。第二に、ドナーがそれぞれの思惑で援助を実施し、援助全体の大きな戦略が欠如する傾向にある¹²。それらは、ドナーがプロジェクトを単位として支援する形態（プロジェクト主義）を増加させていることにも現れている。その際 NGO を通じた支援は国連などと比較して全般的に長期の開発政策との関連が弱まるなどの弊害が現れやすい¹³。第三の問題点は、援助実施団体がドナーへの説明責任を優先させることで、援助実施団体の管理上の負担が増加し、援助対象者への配慮が二次的となったり、ニーズに応じた事業変更への柔軟性が失われることである¹⁴。これらの問題は、緊急復興時の社会開発に深刻な影響を及ぼす要因となる可能性がある。

⁷ Duffield (1997)

⁸ Duffield (1997)、Macrae et al. (2002)

⁹ Macrae et al. (2002)

¹⁰ Randel and German (2002)

¹¹ Duffield (1997)

¹² Randel and German (2002)

¹³ Macrae (2001)

¹⁴ Duffield (1997)、Macrae et al. (2002)

2. NGOによる緊急復興支援における特徴的な役割

2-1 コミュニティでの物資、サービスの提供／遠隔地における支援

緊急復興支援において、NGOはコミュニティをベースに、学校再建、水道建設、住居修築、職業訓練、収入向上支援、食糧配布、地雷撤去、道路建設、識字教育、日用品配給、食糧配給など、人々が必要としている物資やサービスを直接供与する支援に関わっている。これは、コーテン（1995）が『ボランティアを21世紀』の中で、第一世代として指摘する「救援・福祉」の役割であり、対象住民に対して直接的に現地に欠けているものに対して支援サービスを行うというものである。特に緊急事態の後、機能が低下している政府サービスの代替を果たす必要性は高い。さらなるNGOの強みとしては、国連、二国間援助機関が治安上の制約を抱えている場合など、支援が行き届きにくい遠隔地への支援を推進しやすいことにある。特に治安が不安定な地域では、現地NGOの機動力は大きい。

2-2 コミュニティの活性化

コーテン（1995）は前項での第一世代を緊急支援におけるNGOの主な役割と位置づけたが、それにとどまらず、コーテン（1995）がNGOの「第二世代」の戦略とした、「直接の実施者としてよりも共同体の力を引き出す」役割も多く担っている。

緊急復興支援実施において、NGOはコミュニティとのつながりを深めながら、事業の調査、計画、事業実施を行う機会が多い。NGOのコミュニティへの接触は、紛争や自然災害など不安定な社会環境で機能が停止または麻痺していたコミュニティの機能を活性化するという影響を与えている。例えば、アフガニスタンにおいて行った、コミュニティ開発支援実施中のNGOのスタッフに対するインタビューによると、支援活動を通して組織した評議会が、再生の過程にあるコミュニティの意思決定機関の組織となり始めることが多かった¹⁵。NGOによるコミュニティの活性化は、コミュニティの自立を促し、民主的な国家再建過程に必要な市民社会の形成や発展の土台となる重要な役割を果たすものと考えられる。

2-3 コミュニティと政府、国際社会の仲介

物資、サービス提供の支援や地域社会との密なつながりをもとに、NGOはコミュニティや現地市民の視点を政府、国際社会に反映させる「仲介者」としての役割も担っている。NGOの緊急復興支援は、コーテン（1995）が持続的可能なシステムの構築として言及する「第三世代」「第四世代」の戦略、「共同体を超えて、地方、全国レベルで特定の政策や制度を変革しようとする」役割をも担っている。社会再建や国づくりの過程である、緊急復興支援において、コミュニ

¹⁵ 桑名（2003）

ティから全国、地球規模レベルに事業をスケール・アップさせ、国家と市民社会との間の仲介の機能が、ますます重要になっている。

例えばアフガニスタンの緊急復興支援においては、政府の政策策定過程への NGO の参加や、地域社会での支援活動を土台にした政府や国際社会に対するアドボカシー活動や提言、調査活動が活発に行われた¹⁶。NGO が政府、国際社会とも接点を持って支援を行うポジションを保つことで、コミュニティの視点を入れた政策づくり、提言、調査に関わる支援などを行い、コミュニティと政府、国際社会を仲介し、制度、政策、支援を取り巻く環境を変革するための触媒の役割を果たしつつある。

3. 教育支援における NGO の役割

NGO に国際支援の資金の多くが流れ、その活動分野が広がる中、教育支援においても、NGO は援助事業の実施を担う主要なアクターの 1 つである。さらに、近年の人道援助において、長期の社会開発との関わりが欠かせない中、教育支援の重要性が高まっている。国際 NGO の NRC や SCF では、食糧、シェルター、医療支援に加え、教育支援を人道支援の主要な優先分野の柱として掲げている¹⁷。

教育支援において、国際 NGO は、外部者として、ジェンダー、マイノリティ、障害を持つ子どもへの教育などに対し、これまでの偏見を排除し、新しい変革をもたらすことのできる重要な存在である。一方、現地 NGO は、財政基盤やリソースは十分でないものの、その土地の言葉を使いながら、現地のニーズをよりよく汲み取り、コミュニティとよりよい関係が築きながら、長期に関わることができる強みがある¹⁸。

このような NGO が教育支援においてどのような役割を果たしているのか、前項で分析した 3 つの役割に照らし合わせて考察したい。

3-1 コミュニティでの教育サービスの提供

国際 NGO、現地 NGO 合わせて数百に及ぶ NGO が、世界各地で、遠隔地および支援の行き届きにくい地域もターゲットにしなが、教育分野の緊急復興支援を実施しているといわれている。コミュニティでのサービス提供において、NGO は学校建設、基礎教育、幼児教育、心理社会教育、保健教育、成人教育などの幅広い教育事業の実施者である¹⁹。さらに、平和教育、少年兵の保護、地雷回避教育、HIV/AIDS への認識向上キャンペーンなど、正規教育には含まれない分野においても緊急復興支援の特殊な事情に対応して活動を行っている。

INEE (2003) によると、特に国際 NGO においては、NRC、IRC、CARE、SCF など、主要な

¹⁶ 桑名 (2003)

¹⁷ UNHCR (2003)、DFID (2004)

¹⁸ INEE (2003)

¹⁹ Sommes (2004)

NGO が、世界各地で緊急復興支援を迅速に展開しながら、複数のセクターに関連づけて教育サービスを提供する能力を持っている。宗教など信条をベースにした NGO、Catholic Relief Services (CRS)、Caritas、the Aga Khan Foundation、Islamic Relief などの活発な活動も特徴的である。

3-2 コミュニティアプローチとコミュニティの活性化

コミュニティアプローチは、緊急復興時の教育支援において重視されている点である。Marchel (1996) は、人々に癒しを与え、正常な感覚を回復させるため、緊急復興時の全ての過程において学校への支援だけでなく、スポーツ・文化活動を含んだコミュニティでの生活を支援することが必要であると言及している。教育支援においてコミュニティのメンバーの関わりは重要である。例えば、IRC は西ティモールにおいて、絵画、音楽、スポーツなどの教育活動を組織する際に、教育者のみではなく、コミュニティリーダーを含めるなどの工夫を行っている²⁰。

また、学校のマネジメントにおいても、生徒の親、教師に加え、コミュニティの役割は大きい。コミュニティメンバーと PTA や教育委員会などを作ることで、コミュニティの教育への認識を高めることで教育的効果を強め、コミュニティに対してはローカルガバナンスの改善へトレーニングとなるなど、近隣との関係を密にすることを通して、社会変化を促す効果を持つ。国際 NGO の CRS のポリシーには、教育支援に、親や他のステークホルダーを動員することによって、間接的に市民社会、コミュニティを活性化させるという目標が明確に掲げられている²¹。

3-3 地域社会と政府、国際社会の仲介

教育サービスを建て直し、継続させるためには、国家の政策と深く関わる教育分野においては、コミュニティと政府、国際社会を仲介し、国や地球規模での政策に深く入り込む重要性は高い。特に、緊急時の麻痺した政府状況においては、政府と共に協力し、政府機能を強化させる支援も重要である。

教育支援を活動の柱としている NGO では、より効果的な緊急復興支援を達成するため、援助機関間の協力、調査、政策への働きかけが盛んである。SCF は、子どもの権利条約に基づき、教育を権利としてとらえる Rights Based Approach により、緊急復興支援を行う世界各国において、直接の当事者である子どもや親だけでなく、コミュニティ関係者、政府、国際社会に、教育の必要性を訴えている。また、NRC と SCF、UNHCR は共同で、1998 年に、Michel 報告のフォローアップ会議を行い、「教育支援は緊急時に迅速に行われるべきであり、教育専門家による実施、引き継ぎが重要である」ことを国際社会に提言した²²。また、IRC では、1999 年、子どもと武力紛争に関わるユニットが設立され、専門的な調査と政策への関与が、緊急時における 16 の地域

²⁰ UNHCR (2002)

²¹ Carneal and Pozwiak (2003)

²² UNHCR (2002)

で行われている²³。

4. おわりに

緊急時に政府機能が混乱している状況で、物資やサービスを提供する支援以上に、NGOは独自に機動性を生かしながら、コミュニティにより近い位置から、コミュニティと市民社会を活性化させ、政府、国際社会と結びつける役割を果たしていくことが求められている。特に教育支援においては、長期にわたって教育サービスを継続させるために、国際社会および支援国の両レベルでの政策への関わりが重要である。

これらの役割を実現するためには、問題点も多い。人道援助資金の二国間化に伴ってドナー機関に依存する割合が増加し、中立性が損なわれたり、支援団体間の競争が激化したり、ドナー機関の意向に左右され独自の理念を実現するNGOが弱体化したりという、弊害が生じている。特に教育支援では、緊急時における教育の重要性が広く認められていないため、ドナーからの拠出額が少ないという問題もある。

NGOは他アクターと連携して、緊急復興時時の教育支援の重要性を含めて、教育政策とNGO活動に対する深い理解と改革を求めてこれらの課題に取り組んでいかなければならない。

(補論：桑名恵執筆)

参考・引用文献

桑名 恵 (2003) 「NGOの復興・開発支援の現状と課題」『アフガニスタン—再建と復興への挑戦』日本経済評論社

篠田秀朗 (2003) 『平和構築と法の支配』創文社

デビット・コーテン (渡辺龍也訳) (1995) 『NGOとボランティアの21世紀』学陽書房

人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

福島安季子 (2000) 「包括的紛争予防とシビル・ソサイエティの役割」『国際問題』48 (4)

Burde, Dana (2004) Weak State, Strong Community? Promoting Community Participation in Post-Conflict Countries. *Current Issues in Comparative Education*. 6 (2): pp. 1–13.

Carneal, C. and Pozwaik M. (2004) *Creating partnership, educating children: Case Study from CRS*: Baltimore: Catholic Relief Service.

DFID (2003) *Education, Conflict and International Development*: DIFID: London

Duffield, Mark (1997). NGO Relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm. *Third World Quarterly*. 18 (3): pp. 527–542.

²³ UNHCR (2002)

- Harmer, A. and J. Macrae et al. (2004). *Beyond Continuum: The changing role of aid policy in protracted crisis*: HPG Report 18.: Overseas Development Institute: London
- Interagency Network for Education Emergencies (INEE) (2003). *Good Practice Guides for emergency education: Training and Capacity Building*.
[<http://www.ineesite.org/training/default.asp>]
- Macrae, Joanna et al. (2002). *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action*: HPG Report 12.: Overseas Development Institute: London
- Randel, J. and T. German (2002). Trends in the Financing Humanitarian Assistance. Macrae, Joanna(eds). *The New Humanitarianisms*. HPG Report 11. London: Overseas Development Institute.
- Save the Children UK. Education in Emergencies Policy Paper.
- Sommers, Marc. (2004). *Coordinating Education during Emergencies and Reconstruction Challenges and Responses*: UNESCO: Paris
- UNHCR (1995) Learning for a future: Refugee education in developing countries. Geneva: UNHCR.
- (1997) Review of UNHCR Implementing Arrangements and Implementing Partner Selection Procedure. Geneva: UNHCR Inspection and Evaluation Service

付属資料

付属資料 1：現地調査面談者リスト

1. パリ・ジュネーブ現地調査			
調査期間：2005年10月16日（日）～10月24日（月）			
調査者：内海成治、津吹直子			
面談者	役職	部署	機関
Mr. Svein Osttveit	Chief Programme Coordinator	Co-ordination Team: Programme Executive Office, Education Sector	UNESCO HQ
馬矢原 真美	Assistant Programme Specialist	Co-ordination Team: Programme Executive Office, Education Sector	UNESCO HQ
青柳 茂	Chief	Literacy and Non-Formal Education Section, Division of Basic Education, Education Sector	UNESCO HQ
松吉 由希子	Associate Expert	Literacy and Non-Formal Education Section, Division of Basic Education, Education Sector	UNESCO HQ
Mr. Colin Kaise		Office of the Director-General, Correspondence Unit	UNESCO HQ
Ms. Mary Mendenhall	INEE Network Coordinator	INEE Secretariat	UNESCO HQ
Mr. Christopher Talbot	Programme Specialist	Education in Emergencies and Reconstruction	UNESCO IIEP
Ms. Eli Wærum Rognerud	Assistant Programme Specialist		UNESCO IIEP
Mr. Rui de Silva			UNESCO IIEP
Ms. Zenep Gündüz	Managing Director		RET
Ms. Mariana L. Anselme	Educational Programme Development Manager		RET
Ms. Nemia Temporal	Senior Education Officer	Community Development, Education, Gender Equality and Children Section, Division of Operational Support	UNHCR HQ
Ms. Natalie Meynet	Education Assistant	Community Development, Education, Gender Equality and Children Section, Division of Operational Support	UNHCR HQ

押山 和範	Senior Development Advisor	Reintegration and Local Settlement Section	UNHCR HQ
2. ワシントン・ニューヨーク現地調査 調査期間：2005年10月24（月）～11月1日（月） 調査者：内海成治、浅野円香			
面談者	役職	部署	機関
Mr. Peter Buckland	Senior Education Specialist	Middle East and North Africa Region	World Bank
Ms. Uemura			World Bank
Mr. Norman Rifkin	Senior Education Policy Advisor	Bureau for Economic Growth, Agriculture and Trade, Office of Education	USAID
Ms. Lauren Fredman	Donor Affairs Analyst		USAID
Mr. John L. Anderson	Team Leader,	Education, Democracy, and Governance	USAID
Ms. Myra Y. Emata-Stokes	Program Officer		USAID
Mr. Cream Wright	Chief	Education Section, Programme Division	UNICEF
Ms. Pilar Aguilar	Programme Officer	Education Section, Programme Division	UNICEF
Ms. Saskia Tapio	Assistant Programme Funding Officer	Programme Funding Office	UNICEF
道券 康充	Regional Programme Specialist	Strategic Planning Unit, Bureau for Crisis Prevention and Recovery	UNDP
3. ネパール現地調査 調査期間：2005年7月28（木）～8月5日（金） 調査者：内海成治、Jhalak Kumari Poudel（大阪大学大学院人間科学研究科博士前期課程） 溜 宣子（大阪大学人間科学部）			
面談者	役職	部署	機関
Mr Radha Krishna Mainali	Minister		Ministry of Education and Sports
Mr Chuman Singh Basnyat	Acting Secretary		Ministry of Education and Sports

Mr Ram Sarobar Dubey	Joint Secretary		Ministry of Education and Sports
Mr Janardan Nepal	Director General	Department of Education	Ministry of Education and Sports
Mr Ram Sworup Shinha	Director	Department of Education	Ministry of Education and Sports
Mr Rajaram Shreatha	Deputy Director	Department of Education	Ministry of Education and Sports
Mr Ram Balak Singh	Deputy Director	Department of Education	Ministry of Education and Sports
Mr Arjun Bahadur Bandari	Executive Director	National Centre of Educational Department (NCED)	Ministry of Education and Sports
Prof Hridaya Ratna Bajracharya	Executive Director		Research Centre for Education Innovation and Development (CERID)
Mr Bishwa Nath Karmachrya	Senior Instructor		Educational Training Centre
Mr. Bidhyananda Yadav	M&E/mis Officer (COPE)		Educational Training Centre
Mr. Gopal Sharma	Field Office Manager COPE, Kapil		Educational Training Centre
Mr. Punya Ghimire,	Instructor (Nepali & Physical Education)		Educational Training Centre
Mr. Chandra Prasad Luitel,	Instructor (English)		Educational Training Centre
Mr. Ananta Kumar Poudyal,	Instructor (English)		Educational Training Centre
Mr. Ram Subedi,	Instructor (General Trainer)		Educational Training Centre
Dr. Rajendra Dhoj Joshi	Task Manager	Nepal Office	World Bank
Mr. Tap Raj Pant	National Programme Officer	Nepal Office	UNESCO

Ms. Sumon Tuladhar,	Program Officer	Education & Child Protection Section, Nepal Office	UNICEF
吉浦 伸二	所長	ネパール事務所	JICA
小林 健一	所員	ネパール事務所	JICA
林 光洋	ボランティア調整員	ネパール事務所	JICA
Mr. Ram Bhakta Sigdel	Principal		Gram Sewa Higher Secondary School
Mr. Yadav Thapa	Principal		Mahendra Secondary School, Sanga
Mr. Ramesh Prasad Gautam	Principal		Padmodaya High School

4. ケニア現地調査

調査期間：2005年2月27（月）～3月4日（土）

調査者：内海成治、押山和範、浅野円香、

中川真帆、永易崇、森榮希（以上3名 大阪大学人間科学部）

面談者	役職	部署	機関
Ms. Noel Calhoun	Community Services Officer	ナイロビ事務所	UNHCR
Mr. James Karanja	Community Services Unit	ナイロビ事務所	UNHCR
Mr. Marangu Njogu	Programme / Deputy Director		Windle Trust Kenya
Ms. Jully Odanga	Education Counsellor		Windle Trust Kenya
Mr. Brawell Kasaya	Senior Education Counsellor		Windle Trust Kenya
Mr. Girgis Labil Geedies	Administrator	SOE Nairobi Liaison Office	Secretariat of Education (SOE), Sudan People's Liberation Movement (SPLM), New Sudan
Ms. Gladys Kabura Mwangi	Senior Programme Officer	Kenya Office	CARE International
Ms. Levendah Okwoyo	Programme Officer	Department for World Service, Nairobi Office	Lutheran World Federation (LWF)

付属資料 2 : 国際機関調査概要

1. UNESCO の EFA 推進への取り組み : Literacy Initiative For Empowerment (LIFE)
2. UNESCO IIEP の取り組み
3. 難民教育財団 (The Foundation for the Refugee Education Trust : RET) の取り組み
4. UNHCR 本部の組織概要
5. 日本との連携、日本に対する期待

1. UNESCO の EFA 推進への取り組み : Literacy Initiative For Empowerment (LIFE)

(1) UNESCO の EFA への取り組み

- UNESCO は、第 171 回執行委員会 (2005 年 4 月) において、EFA 目標に向けて一層の前進を図るための 2005 年から 2015 年における戦略目標を発表。具体的な施策として、UNESCO が比較優位を有する 3 分野、「識字」「サブサハラ・アフリカの教員研修」「HIV/AIDS に関する教育」について国際イニシアティブを発揮する方針を打ち出した。
- 識字分野では、UNLD (「国連識字の 10 年 (2003 ~ 2012)」) ならびに EFA 目標 (特に目標 4、3、5) への主要なイニシアティブとなる The Literacy Initiative for Empowerment (LIFE) を展開する。MDG における貧困削減と女性のエンパワメントおよび HIV/AIDS や環境問題への貢献も視野に入れる。
- 2005 年 10 月 5 日、UNESCO 総会において松浦 UNESCO 事務局長から正式に LIFE が発表された。

(2) UNESCO-LIFE の概要

- LIFE は、特に女子・女性とその家族を対象に識字学習の機会拡大を支援するイニシアティブである。識字をライフスキルや費用対効果とプログラム戦略をもつコミュニティ主体の取り組みとを結びつけて、識字に対する総合的なアプローチの促進を図る。
- 文化多様性や文化的アイデンティティとの関係、識字と社会経済開発の関係など、識字の多面性 (The Plurality of Literacy)¹ を重視する。
- LIFE は識字向上のための新たな資金枠組み (ファンド) ではない。知的リソースの提供および識字課題に取り組むアクターによる協働体制の構築・強化 (政府と市民社会・NGO・国連機関・ドナー・民間セクターのパートナーシップ) を通じて、主に 4 分野で活動を推進する計画。

1) Advocacy and Communication

識字に関する国家および国際レベルの取り組みの強化、啓蒙活動、キャンペーン実施、

¹ 詳細は UNESCO (2004)、UNESCO Education Position Paper: The Plurality of Literacy and its Implications for Practices and Programmes を参照。

関係機関のパートナーシップ構築など

2) Policy for Sustainable Literacy

国家開発の枠組みや教育セクター計画に合致する実効性・持続性ある識字政策の策定に対する支援（人材育成や所管機関の強化など）

3) Strong National Capacity

識字プログラムの企画立案・運営に関する国家のキャパシティの強化

4) Innovation

ベストプラクティスの発掘と国内普及、各国・地域間での共有（南南協力の推進）など

(3) UNESCO-LIFE の対象国と実施計画

- LIFE は今後 10 年間（2005 ～ 2015 年）で 3 段階に分けて計 34 ヶ国²を対象に実施される。第 1 グループは 2006 年に開始。アフリカ 4 ヶ国（マリ、ニジェール、ナイジェリア、セネガル）、アラブ 3 ヶ国（エジプト、モロッコ、イエメン）、アジア 2 ヶ国（バングラデシュ、パキスタン）、南米 1 ヶ国（ハイチ）の 10 ヶ国が対象となる予定。第 2 グループは 2008 年、第 3 グループは 2010 年に開始予定。2011 年に評価を実施する予定。2012 ～ 2015 年は先の段階で実施された取り組みを強化する計画。
- 対象国では LIFE 推進にあたり全体調整を行う機関が選ばれる。選出された機関の主導で、第 1 ステップとして、政府関係者と識字支援を展開するアクターが協働して Country Paper を作成（識字の状況、国家施策、国際機関や NGO による識字支援について包括的にまとめる）。Country Paper に基づいて今後の行動計画などが策定される流れ。
- 対象 34 ヶ国にはアフガニスタンやイラクなども含まれるが、紛争後の国・地域という視点が選定の判断材料に盛り込まれたわけではない。識字率 50 % 以下という選定基準に照らして、深刻な識字状況にある複数の紛争後の国々が必然的に対象に選ばれた。
- アフガニスタンでは、国連機関や NGO が共同で識字教材を開発する LAND Afghan などの支援プログラムが実施されている。今後、同国の識字政策や識字支援の状況を踏まえながら、LIFE に向けた調整が行われる予定。
- 2005 年 7 月、UNESCO 本部でパートナーシップ会合を開催。二国間・多国間の援助機関や国際 NGO などを招いて LIFE を紹介した。LIFE の枠組み（即ち、対象国において、国家の識字政策や支援をレビューし、識字状況に照らして描かれる中長期の展望に向けて支援アクターが協調していく趣旨）について理解を深めてもらった。今後、教育分野の地域会合など様々な機会を利用して LIFE の紹介・周知を進めていく予定。

² 対象国は識字率 50 % 以下の国、あるいは、人口 1,000 万人以上で識字率の低い国から選定。
アフガニスタン、バングラデシュ、ベニン、ブラジル、ブルキナ・ファソ、中央アフリカ共和国、チャド、中国、コンゴ民主共和国、ジブチ、エジプト、エリトリア、エチオピア、ガンビア、ギニア、ギニア・ビサウ、ハイチ、インド、インドネシア、イラン、イラク、マダガスカル、マリ、モーリタリア、モロッコ、モザンビーク、ネパール、ニジェール、ナイジェリア、パキスタン、パプアニューギニア、セネガル、シェラレオネ、イエメン

2. UNESCO IIEP の取り組み

(1) 最近の活動：研修教材・研修コースの開発、事例・政策研究³

- 紛争後国家の教育行政能力の欠如や教育省のキャパシティ不足に対して、どのように教育復興を支援していくかという視点から、“Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction”を作成中。
- 活用対象者は、紛争後国家の教育行政官をはじめ、支援にあたる国際機関や NGO スタッフを想定。大別して5分野（教育へのアクセスと統合、学習者と教員、カリキュラムと教科書、教育行政・マネジメント）、全38項目で編成される。緊急事態・紛争の発生から復興に至るまでを時系列に5段階に分けて記載。各項目は、総論・専門的な説明、事例紹介、実行チェック・リスト、参考文献リストなどで構成される。
- 紛争後の教育復興支援に関する研修教材の開発も進めている。研修期間の長短や主題テーマに応じて臨機応変なプログラムを組めるように研修モジュールを準備中。これまでに実施した夏季集中コース（“Post-Conflict Reconstruction in the Education Sector (2003)” および “Educational Reconstruction in Post-conflict Situations：Access and Inclusion (2004)”）のプログラム内容も体系的に整理して盛り込む予定。
- スーダン、パレスチナ、ブルンジを対象に主題となるテーマを設定して事例・政策研究を進めている（例：教員マネジメント、青年の社会への再統合など）。

(2) 最近の活動：紛争後の国・地域での支援活動

- 現在、IIEP はアフガニスタン、リベリア、シェラレオネのフィールドでオペレーショナルな支援活動を行っている。

<アフガニスタン>

- 5ヵ年計画に基づいて高等教育の再建を支援している。
- 教育のジェンダー格差を是正するために、女子教育の振興などに関する政策や教育計画の策定について技術的アドバイスを行っている。
- 近く、UNESCO アフガニスタン事務所に教育専門家1名を派遣し（6ヵ月間）、教育省のキャパシティ・ビルディングを進める予定。

<リベリア>

- リベリアの教育セクターの状況は、アフガニスタンに類似している。
- 教育関係者や有識者の殺害および国外流出により、失われた世代（lost-generation）ができている。教育開発は四半世紀前の時点で止まっており、教育分野のほとんどの問題が山積

³ 紛争後の国・地域の教育復興にかかる UNESCO IIEP の活動全般については、2005年2月の内海一行の調査結果に詳しい。『文部科学省拠点システム構築事業「紛争終結後の国づくりに係る教育計画モデルの開発」報告書』（2005年3月）を参照されたい。

している。

- 教育省のキャパシティ・ビルディングは急務で、教育分野のニーズアセスメント、教育統計、教育計画の策定、教育施策の立案・実施、モニタリングや評価に至る全てにおいて技術的な支援が求められている。
- リベリアには UNESCO Field Office がいないため、モンロビの Cluster Office (Mr. Ahmed Ferej を中心として) がリベリアを管轄。支援ニーズに基づき、現地から UNESCO 本部、IIEP をはじめとする UNESCO Institutes に協力要請が出されている。
- UNESCO IIEP では、リベリアの圧倒的な教員不足と教員の質の問題に対応するため、大別して4つの支援プログラムを実施している。ドナーでは、USAID が積極的に協力している。

1) 教員マネジメント (Teacher Management)

特に紛争が激しかった地域には現職教員や新たに教員候補となる人材がおらず、外部からの補充を要するが、人々は治安情勢や生活不安を理由にそうした地域に行くことを好まないのが現状。このため、教育省や地方教育局と連携して広報や奨励制度 (Incentive 付与) の整備を進め、教員の確保と適正配置に取り組んでいる。地方教育局を対象にクラスター形式の教員マネジメント研修も実施している。

2) 教員登録制度 (Teacher Registration System)

教員資格制度が未整備で教員の質の問題が深刻なことから、教育省に対して教員登録制度の整備に係る技術指導を行っている。教員の質の底上げと滞りがちな教員の給与支給の改善を目指している。

3) Teacher Training (教員研修)

クラスター形式で教員研修を実施中。

4) School Management (学校運営に係る研修)

パイロット事業として2校で学校運営向上プロジェクトを実施中。

<シェラレオネ>

- リベリアと同様に、教員不足と教員の質の問題が深刻。教員の志気向上を目的に、給与支給制度の確立などの支援を行っている。
- ドナーでは、EU が協力を表明している。

(3) 自然災害・紛争後の国・地域への UNESCO の支援方針

- UNESCO 組織としての基本方針や戦略が示されていないことから、現在、UNESCO 本部において分析と検討が始まっている。
- DG (事務局長) のイニシアティブにより、Office of the Director-General (ODG) が主導して、本部の5つのセクター (教育、自然科学、社会・人文科学、文化、コミュニケーション・情報) に対して、セクター別に自然災害・紛争後の国・地域に対するこれまでの取り組みや活動を評価し、支援における指針や可能な支援策を提示するように求めている (例：自然科学分野→自然災害に関する早期警報システムの構築など)。

- 政策レベルならびに現場レベルでの支援の実効性を高めるために、世界中の Cluster Office に対しても同様の照会がなされている。フィールドからのフィードバックも重要な検討要素である。
- また、現場レベルでスピーディーな支援を展開できるように、本部の 5 セクターが協働で Roster Programme を築いて UNESCO 内外の専門家をあらかじめ登録して有事に備える策や人材育成トレーニングの実施なども検討されている。
- IIEP においては、今後打ち出される UNESCO の基本方針や戦略に基づいて、フィールドにある UNESCO 事務所やその他の国際機関（UNICEF、UNHCR、WFP など）に対して教育計画の分野で専門的知見や情報を迅速に提供できる体制を強化していく方向。

(4) その他：国際社会における進展

- 国際社会では、人道的支援における教育の確固たる位置づけを目指す動きが活発化している。

< 2005 年サミットでの政治的コミットメント >

- これまで INEE が中心となり、教育を人道的支援の柱に位置づけて、紛争の影響を受けた児童の教育問題に対して国際社会が一団となって取り組んでいく必要性を国連システム諸機関や各国首脳陣に働きかけてきた。
- 一連の積極的なロビー活動が功を奏し、今夏、世界サミットにおいて国際社会の政治的コミットメントとして確認されるに至った。
- 2005 年 9 月 16 日、国連本部（NY）で開催された世界サミット（国家首脳会合）で採択された成果文書には、パラグラフ 118 として “Protecting children in situations of armed conflict: “We therefore call upon all States concerned to take concrete measures to ensure accountability and compliance by those responsible for grave abuses against children. We also reaffirm our commitment to ensure that children in armed conflicts receive timely and effective humanitarian assistance, including education, for their rehabilitation and reintegration into society.”⁴ が盛り込まれた。
- 同表明を受けて、国際社会の取り組みが加速することに期待が寄せられる。

< 人道的支援におけるセクター別アプローチの検討 >

- 2005 年 8 月、Humanitarian Response Review（HRR）が発表された。
- HRR は、国連機関、NGO、赤十字、赤新月社、その他の主要な人道機関による人道的支援の準備体制と実際の支援キャパシティを分析し、ニーズと支援活動のギャップに関する検証・評価を踏まえ、改善への提言をまとめたものである。
- HRR の一連の作業は、特別に結成された中立的なコンサルティング・チームが ERC⁵ と

⁴ 外務省ホームページ「2005 年世界サミット成果文書（仮訳）」による翻訳は次のとおり。
「…武力紛争における児童に対する、リハビリテーションおよび社会復帰のための、教育を含む時宜にかなった効果的な人道支援が確実に実行されるようにするとのコミットメントを再確認する」

⁵ United Nations Emergency Relief Coordinator の略称。

OCHA⁶の委託を受けて実施。

- HRR は、支援ニーズに合致した時宜に適った人道的支援を展開するためには包括的な情報管理調整メカニズム（Inclusive System-wide Coordination Mechanism）の促進が重要であると指摘。具体的な提言の1つとして、Sectoral Cluster System の構築を挙げる。
- Sectoral Cluster System の主たる目的は、多様な支援アクター（国連機関、NGO、赤十字、赤新月社、その他）をセクター別に束ね、共通の戦略・支援方針そして支援内容の質的基準に基づいて、中長期的なパートナーシップのもとにそれぞれの知見、ノウハウ、リソースの相互補完を進めることにある。これによって、平時の準備体制の強化が図られ、実際の支援活動においてもパフォーマンスの質の確保が可能となる。
- HRR は 2005 年度中にも Sectoral Cluster System の構築に着手するよう提言している。
- HRR は教育も人道的支援の大切な要素としつつも、残念ながら、アクション・プランにおけるセクターの言及では教育を含んでいない（従来から人道的支援の柱とされる食糧、シェルター、人権保護などにとどまっている）。今後、INEE が中心となり教育も含めることを働きかけていく模様。
- なお、先日発生したインド・パキスタン地震への人道的支援では、UNICEF のイニシアティブにより教育セクターの Cluster System が形成され始動している。こうした先行する実例が追い風になるであろう。

3. 難民教育財団（The Foundation for the Refugee Education Trust）の取り組み

(1) 設立の背景・趣旨

- 2000 年 12 月、当時の緒方貞子難民高等弁務官のイニシアティブで UNHCR 設立 50 周年を記念する事業として設立された。
- 国際機関・ドナー・NGO による難民への教育支援は初等教育（Primary Education）に集中している。初等教育の修了後も教育を継続していくことが重要であることから、難民の Post-Primary Education の教育機会の拡大・促進を目的に設立された。
- 支援の対象は 10 代の若者や青年を中心とする。
- UNHCR とは財務経営面で独立した組織（スイスの法人格を有する基金）だが、Sister-Organization として緊密な連携のもとに活動している。

(2) 組織概要

- スイス、ジュネーブ近郊の Versoix に事務局を置く（UNHCR 本部から車で約 15 分）。
- 事務局の職員は 4 名（Management Director、Finance & Administration Manager、Resource Mobilization Manager ほか）。
- 教育専門家は Educational Programme Development Manager が 2 名（1 名は本部、もう

⁶ Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs の略称。

1名は英国に拠点を置く)。

- 理事会、執行委員会、諮問委員会が置かれ、基金の運営について審議、承認がなされている。理事会名誉会長は緒方貞子氏が就任している。
- 2004年10月、ナイロビ（ケニア）に地域事務所を開所し、Regional Representative が駐在。East & Horn of Africa および Great Lake Region での支援プロジェクトを管轄する。その他、現時点では、ペシャワール（パキスタン）とキゴマ（タンザニア）にフィールド・オフィスがある。

(3) 組織の使命

- RET は全ての10代の若者・青年の教育を受ける権利が保障されるために次の3点を組織の使命（Mission Mandate）とする。
 - 1) 難民の Post-Primary Education に対する国際協力の促進
 - 2) 難民の人間としての尊厳、自己の成就と独立の推進
 - 3) 難民の Post-Primary Education について革新的アプローチを編み出すリソースとなり啓蒙活動を実施
- RET は難民の Post-Primary Education について、状況や支援ニーズを把握し、必要とされる支援プロジェクトを形成して、適切なインプリメンテーション・パートナーに関する情報を収集・蓄積して、国際社会の支援を促進していく主導的役割を担うことを目指している。

(4) 事業予算

- 2000年の設立から事業準備、広報、ファンドレイジングを行い、2003年の事業予算は130万米ドル（3プロジェクト）、2005年7月時点で260万米ドル（21プロジェクト）へと拡大。
- 主要な資金協力先は、ベルギー、ノルウェー、スウェーデン、スイス・ジュネーブ州、日本の民間セクター、リヒテンシュタイン、米国、英国、EU、欧州委員会委員、ECHO-FPA（The European Community Humanitarian Aid Department-Framework for Partnership）等。
- UNHCRをはじめ、国連機関、ドナー、援助機関、各国政府が行う難民の教育支援に占める Post-Primary Education の比重が小さいことから、支援の拡大や拠出額の増大を働きかけている。民間セクターへのファンドレイジングも強化している。

(5) RET の支援プロジェクトについて

<プロジェクトの形成プロセス>

- RET の支援プロジェクトが形成されるプロセスは次のとおり。
 - 1) UNHCR、国際赤十字などが発表する難民・国内避難民（Internal Displaced Persons: IDPs）統計をもとに、毎年、支援重点地域を検討。
 - 2) 難民・IDPs キャンプの支援ニーズについてフィールド調査を実施。

- 3) 実際に現場で活動するローカル NGO や国際 NGO (UNHCR Int'l/Local Partners) とプロジェクトの実施可能性について協議。
- 4) プロジェクトの実施体に選定した団体 (インプリメンテーション・パートナー) からプロジェクト・プロポーザル案の提出を受ける。
- 5) 同案をもとに RET 関係者も入りながら現地の行政機関やキャンプ関係者と協議を重ねて、プロジェクト・プロポーザルを完成させる。
- 6) 完成したプロジェクト・プロポーザルについて、RET が資金協力を行う先進国政府、ドナー、民間企業などを発掘する (Fund-Raising)。
- 7) 資金確保がなされたプロジェクトは具体的な実施過程に入る。

<プロジェクトの重点課題>

- プロジェクトの形成および実施においては、次の 4 項目を重点課題とする。
 - 1) Equal Access to Post-Primary Education
障害者も含め、女子や傷つきやすい若者に焦点を当て、Post-Primary Education への平等なアクセスを拡大する。
 - 2) Quality of Post-Primary Education
難民が人間の尊厳と自己の独立を得られるように、Post-Primary Education の質を確保する (例: 教員研修の実施、ライフスキルの教授、教育施設や資材の整備など)。
 - 3) The Refugee to repatriate
難民の帰還促進と社会への再統合を可能にし、自国の復興に貢献できる人材が育成される教育カリキュラムを提供する (例: 母国教育省認定のカリキュラムの活用、母国で需要のある職業スキルの訓練など)。
 - 4) Engagement and participation of the Refugee community
RET やその他の外部からの支援終了後も、難民が教育プログラムを継続できるように (持続性の確保)、難民のコミュニティやローカル NGO のプロジェクト参画を促す。

(6) 具体的な活動内容

- これまでに、アフガン難民を対象にパキスタン北部のペシャワールで、ブルンジ、ルワンダ、コンゴからの難民を対象にタンザニアで、近隣国から難民が流入する南アフリカ都市部 (ヨハネスブルグほか) などでプロジェクトを実施。2005 年 7 月現在の裨益者数はアフリカ、中央アジア、南米の 22 ヶ国で 76,000 人。
- RET の Post-Primary Education プロジェクトは中等教育を中心とするが、資金の状況や支援ニーズに応じて、職業訓練 (Vocational Training)、教員研修 (Pre & In Service Teacher Training/Formal & Non-formal Education)、高等教育への進学準備などの支援も実施する。
- いずれの場合も、難民キャンプ長期化の問題を注視。難民の帰還が促進される内容、ライフスキル (共生社会の精神、HIV/AIDS に関する正しい知識と予防、リプロダクティブ・ヘルス、栄養など) を盛り込んでいる。難民が母国で必要とされるカリキュラムや技能を尊重す

る方針。

- パキスタンのアフガン難民支援プロジェクトで教員研修キットを開発した。他のフィールドでも活用していきたい。
- 現在、ウガンダ、リベリア、チャド、スーダンなどでの支援を検討している。プロジェクト・プロポーザルはすでに完成しており、実施の是非は資金協力が得られるか否かにかかっている。
- その他、フィールドでの支援に加えて、難民、帰還者、IDPs の Post-Primary Education の重要性について国際社会の認識を高めるための啓蒙・ロビー活動を行っている。RET が触媒機関となり国際社会で主導的な役割を担っていく考えである（例：INEE ネットワークでの活動、INSPIRE 事業⁷、シンポジウム開催など⁸）。

4. UNHCR 本部の組織概要

- UNHCR 全職員数は 6,143 名、本部の職員数は約 1,000 名。約 83 %がフィールドに駐在。
- 2005 年 6 月、第 10 代難民高等弁務官として Mr. António Guterres（元ポルトガル首相）が就任。
- Deputy High Commissioner（米国人）が総務・マネジメント部門を総括、Assistant High Commissioner（現在空席）がオペレーション部門を総括している。
- 総務・マネジメント部門の構成は次のとおり。
 - Legal Affairs Section
 - Mediator
 - Division of Financial & Supply Management
 - Division of External Relations
 - Division of Human Resources Management
 - Division of Information System & Telecommunications
- オペレーション部門の構成は次のとおり。
 - Emergency & Security Service
 - Department of Operations（事業本部）
 - Evaluation & Policy Analysis Unit（評価・政策分析ユニット）
 - Division of Operational Support（活動支援局）
 - Regional Bureaux（地域局）
 - Bureau for Africa
 - Bureau for Asia & Pacific
 - Bureau for Europe

⁷ INSPIRE については UNHCR との面談概要を参照。

⁸ 2002 年 9 月 18・19 日、RET 主催で国際シンポジウム“First International Symposium on Post-Primary Education for Refugees and IDPs”をジュネーブで開催。同分野の有識者や活動団体等を招き、主要な課題について議論。

Bureau for the Americas
Bureau for CASWANAME
(Central Asia, South-West Asia, North Africa, The Middle East)
Sudan Special Operation Unit

- 難民の発生や緊急事態に応じて、Special Operation Unit が結成され集中的な支援体制が整えられる。現在はスーダン難民の特別支援ユニットが置かれている。
- Division of Operational Support（活動支援局）には、教育、水、医療などセクター専門スタッフが所属する。
- 本部はフィールドの支援活動を中心に据えて機動性を最重視した体制になっている。現在、オペレーション部門の組織改革が検討されている。

5. 日本との連携、日本に対する期待

国際機関へのインタビューでは、面談者から、緊急復興教育支援における日本との連携や日本への期待などのコメントもあった。

(1) UNESCO IIEP：日本との連携について

- IIEP は日本政府の協力を得て様々な活動を行っている。紛争後の国・地域への教育支援において、外務省や文部科学省、援助機関、大学などと連携の可能性があれば積極的に探っていきたい。
- 例えば、実際の紛争後の国・地域での事例研究や人材養成の研修コース（IIEP あるいは日本での開催）など、実現可能なプログラムがあれば前向きに検討していきたい。

(2) UNHCR：日本との連携について

- 日本は米国に次いで二番目の UNHCR への資金拠出国である。難民の教育への資金援助はドイツ政府の DAFI プログラムに限られていることから、仮に日本が教育分野に特化した資金援助が検討されれば、その貢献度、Visibility とともに非常に大きなインパクトがある。
- 難民キャンプやフィールドで、JICA など日本の援助機関との連携について提案等があれば前向きに検討していきたい。

(3) UNDP：DDR、日本の対応とコミットメント

- 平和構築に関する日本の貢献については、人材開発に対する期待を持たれている。北欧諸国に比べると、日本の声は国際社会で十分に反映されていない。日本は国連機関により従事し、二国間援助のみならず多国間援助にも積極的に関わっていく必要があるだろう。

(4) 世界銀行：日本、JICA に対する期待

- インフラの再構築・復興の継続に期待が寄せられる。

- 日本は政治的な利害関係がないことから、行政改革（教育改革）を促進させる役割を担えるのではないかと。
- 開発に関しては、適切な政策の転換が必要であり、プログラムはより効果的な労働市場に適したものでなくてはならない。単にプログラムをデザインするのではなく、標準を設定することが重要である。

(5) UNICEF：日本、JICA に対する期待

UNICEF の理念はコミュニティや人々のことを第一に考えることである。この理念を達成するために次のような提案が示された。

- UNICEF はクラスター制度を通じた貢献を促進し、緊急支援を行う NGO やパートナーたちの拠点としての役割を担う。他の援助機関によるクラスター制度の尊重が重要であり、日本もこうした制度を尊重し協力すべきだ。素早いアセスメントを行うために、UNICEF の NGO、二国間援助機関などに対する協力体制を理解していることは有益であろう。
- UNICEF は即座に役立つ支援モデルの開発に取り組んでおり、日本もこれを活用できるだろう。
- 日本は多国間援助の増加を通じて国際社会における存在感を増すことができるだろう。

(6) USAID：JICA-USAID 協力に対する期待

- ミッション・レベルでの協力体制がより重要となる。USAID、政府、そして JICA による緊密な三角関係を構築することが期待される。

付属資料 3：ネパール現地調査

調査目的：紛争後の国づくりに向けた教育支援のモデルを形成するために、ネパールにおける教育協力の現状と課題を分析する。今回の調査では同国教育関係者および国際機関など教育復興支援の従事者を対象に情報収集を行う。

1. ネパールの概況
2. ネパールの教育システム
3. 教育の現状
4. 調査背景
5. インタビュー結果
6. まとめ

1. ネパールの概況

ネパール (Kingdom of Nepal；ネパール王国) は長いヒマラヤ山脈の中央部を占めている国で、首都は Kathmandu である。面積は 14.7 km² で、これは日本の面積の 3 分の 1 にあたる。人口は 2003 年～04 年度の国勢調査によると 2,474 万人である⁹。かつて全人口の半分以上が丘陵地に住んでいたが、ジャングルに覆われていたタライ平原部の開発が進むにつれ、山岳や丘陵地からタライ平野への移住が増えた¹⁰。

ネパールは多様な生態系と地域差とを反映して、文化・社会・言語・宗教的背景において多様であり、多くの民族やカーストが居住している。主な民族はリンブー、ライ、タマン、ネワール、グルン、マガル、タカリーなどで、共通語はネパール語であり、ヒンドゥー教を国教とする世界で唯一の国である。主要産業は農業、カーペット、既製服、観光で、特に農業は人口の 9 割以上が何らかの形で携わっている¹¹。

2. ネパールの教育システム

ネパールの教育システムは 3 年間の就学前教育 (Pre-primary)、1～5 年生の 5 年間の初等教育 (Primary)、6～8 年生の 3 年間の前期中等教育 (Lower Secondary)、9～10 年生の 2 年間の中期中等教育 (Secondary)、11～12 年生の 2 年間の後期中等教育 (Higher Secondary) である。一般的な就学年齢はそれぞれ 3～5 歳、6～10 歳、11～13 歳、14～15 歳、16～17 歳である。

各学年の進級は学内の試験成績によって決定されるが、5 年生、8 年生、10 年生の学年末には郡による試験があり、これに合格すると次の教育制度に進級することができる。10 年生の郡試験に合

⁹ 外務省 a

¹⁰ 石井編 (1997)、嶋 (2001)

¹¹ 外務省 b、国際協力事業団 (2003)、石井編 (1997)

格した者は国家レベルでの統一試験である中等教育終了資格（School Leaving Certificate：SLC）試験を受け、合格者は次の教育段階である後期中等教育や高等教育への進学資格を得る。また、このSLC試験はその成績により専攻分野が決定される¹²。

高等教育は1997年から学士課程が3年間となっているが、修士課程や博士課程は学部により修業年数が異なっている。大学にはインターメディアットと呼ばれる2年間の教養課程コースが設定されていたが、1992年の教育法の改編により1993年から後期中等教育と同じカリキュラムで実施されるようになった。そして段階的に後期中等教育に吸収されていく予定であるが、現時点では完全に吸収されていない。したがってSLC試験合格後、後期中学校に進む者と大学の教養課程に進む者が出ている¹³。

3. 教育の現状

専制的なラナ家の支配の終焉に伴い、1951年から政府や民主主義運動を担った活動家あるいはその集団によって学校が次々に開かれた¹⁴。そのためネパールの近代教育開発はそれほど長い歴史を持たず、1952年のネパールの識字率は5.3%であった。現在の識字率と比べると劇的な変化があるように思われるが、2001年の国勢調査によると現在の識字率（6歳以上）は54%であり、男性識字率は65%あるが女性識字率はわずか43%である（Central Bureau of Statistics, Nepal）。2004年におけるネパールの教育指標は図表3-1、3-2に示したとおりである。

資料 図表3-1 就学状況

Level	Enrollment (就学数)				GER (総就学率)			NER (純就学率)		
	Girls	Boys	Total	Girls %	Total	Girls	Boys	Total	Girls	Boys
Primary	1,865,012	2,165,033	4,030,045	46.3	130.7	124.2	137.0	84.2	78.0	90.1
Lower Secondary	653,159	791,838	1,444,997	45.2	80.3	73.9	6.48	43.9	40.2	47.6
Secondary	260,472	327,094	587,566	44.3	50.4	45.2	55.4	32.0	28.8	35.2

出所：MOES May, 2005 より作成

¹² 国際協力事業団（2003a）

¹³ *Ibid.*

¹⁴ 島（2001）

資料 図表 3-2 学校と教員における総数と比率

Level	Institutions				Teacher			
	Total	Public	Private	Private %	Total	Female	Male	Female %
Primary	24,746	21,888	2,858	11.5	101,483	30,542	70,951	30.1 %
Lower Secondary	7,436	5,664	1,772	23.8	25,962	4,238	21,724	16.3 %
Secondary	4,547	3,258	1,289	28.3	20,232	1,732	18,500	8.6 %

出所：MOES May, 2005

4. 調査背景

現在、ネパールは政府保安部隊とマオイスト（立憲君主制の廃止・共和制の確立を目指す共産主義武装組織）間の国内紛争の問題を抱えている。マオイストは1994年の総選挙に際し、選挙に参加する政党としての登録を拒否されて以後、中西部の交通不便な山間部で武装闘争を開始し、警察署などの襲撃や広範な献金の強要などを行ってきた¹⁵。2001年の和平交渉が失敗した後、2003年1月にいったん武装勢力を停止し、政府と3回の対話交渉を行ったが、8月27日、停戦および和平交渉を停止する旨を発表し、武装闘争を再開した。マオイストの活動は、現在、国中のいたるところに拡大している。闘争再開後、ネパール各地における政府保安部隊とマオイストの衝突により、双方に多数の死傷者が生じており、ネパール NGO 推計によると1996年の闘争開始後、2005年1月はじめまでに約1万1,000名が死亡している¹⁶。

また、2005年2月1日、ギャネンドラ国王はデウバ内閣を解散させ、自らを議長とする内閣を発足させた。国王は、3年内の平和実現、民主主義回復を表明した。他方、「緊急事態令」を発出し、表現の自由、平和的集会の自由、予防的拘束を受けない権利等憲法上の自由・諸権利を停止し、政党関係者などを自宅軟禁、逮捕した。4月29日には「緊急事態令」を解除したものの、政党関係者などの自宅軟禁、逮捕、報道機関の検閲などは継続している¹⁷。

ネパールで継続する紛争は純粋な政治問題であるが、教育セクターを含め他のセクターが非常に影響されている。国内の様々な地域で多くの生徒、教師、親が殺害されたり国内避難民となったりしている。マオイストと政府保安部隊の双方が学校を軍用施設として利用しており、そのためスクールバスや校舎のようなインフラは1日おきに破壊されている。さらに、私立学校は教育ビジネスを行っているという理由からマオイストは私立学校に反対している。ネパールの教育サービスはすでに制限されており、長引く闘争でかなりの打撃を受け、結果として子どもたちは教育を受けることができない状況にある。Amnesty International (July 26, 2005) の報告によると、多くの地域の学校は建物の破壊、教員の不足、マオイストによる軍事的操作や脅迫のため永久に

¹⁵ 国際協力事業団 (2003a)

¹⁶ 外務省 b

¹⁷ *Ibid.*

閉鎖し、その他の地域の学校ではバンダ (banghs)¹⁸ や政治教育 (political education) のようなマオイスト活動への強制参加により年間 100 日以下の授業にとどまっているようである。また、就学しない多くの子どもは誘拐を恐れて家に閉じこもっている。農村地域の人々が国内避難民となることで、都市部の学校は過密状態になっている。

5. インタビュー結果

5-1 教育大臣

面談者： Mr. Radha Krishna MAINALI
Honorable Minister

(1) 教育分野における紛争の影響

教育セクターはどのセクターよりも大いに影響され、マオイストによる武装闘争中、40 人の教師が殺害され、1,000 人の教師が職務を放棄した。マオイストは独自のカリキュラムを開始させ、220 日の授業日数のうち平均して 100 日にとどまっている。SLC センターは非常に影響され、僻地では治安が不安定なので政府は市センターや地区本部で SLC 試験を実施せざるを得なかった。結果として、2004 年より約 10 %少ない生徒が国家水準の SLC に合格した。また、合格者の質も低下し、成績上級者 (First Division) の人数は減少し、逆に不合格者は増加した。生徒、教師、親は心理的・身体的に影響された。教師、生徒、市民は激しい戦闘により殺害され、生徒はマオイストの軍隊に入隊させられたり、あるいはマオイストの活動に参加したりすることもある。私立学校は閉鎖しているため、公立学校では生徒数が莫大な数になっており、今や都市部の学校は生徒と教師の比率が 1 : 60 (以前は 1 : 50) で、Kathmandu 地区の 9 年生、10 年生では生徒数が過密状態になっている。学校の衛生環境は乏しく、生徒に対して十分な食料もない状態である。中産階層の家庭には 15 万人の子どもがおり、その家庭の子どもたちは私立学校に通っている。9,000 ある私立学校はどのセクターよりも (マオイストに) 非常に影響されている。

(2) プログラムとニーズ

政府は国内避難民となった生徒や教師のために新設校の建設を検討している。ネパール教育スポーツ省 (Ministry of Education and Sports : MOES) は 1 万 3,000 人の臨時教員を配置する必要がある。政府はマオイストに直面するために市民社会が統一すべきであると認識した。現在、市民社会が統一したことで、マオイストは失敗を感じ、教育におけるストライキから手を引いている。しかしながら、誰ひとりそのことに対して保証されておらず、市民は騒動がどんな瞬間にも起こるかもしれないと感じている。MOES は国際社会、つまり、NGO、国際 NGO、他の政府関連機関と協調していきたいと考えている。

¹⁸ ストライキのこと。

5-2 教育省次官

面談者： Mr. Chuman Singh BASNYAT
Acting Secretary

(1) 教育分野における紛争の影響

紛争のために、定期的な教育プログラム、生徒、教師、親、罪のない一般市民さえ非常に影響され、脅かされている。現在、MOESは救援やインセンティブを特に孤児や国内避難民の家族に提供している。ほとんど全ての公立学校は運営しているが、中産階級家庭の子どもが通う私立学校は脅かされて閉鎖している。校舎、スクールバスおよびその他の物資は破壊されている。教師は殺害され、また親も殺害されており生徒は孤児になっている。生徒や教師の中には誘拐されたり定期的に脅かされている人もいる。

(2) プログラムとニーズ

教育システムが不利に影響していると閣僚は思っていない。マオイストは我々の教育システムに影響を及ぼしたが、我々は闘争状況に学校プログラムを継続しようとしている。また、我々は数年後に紛争が統制されると考えている。現在の焦点は孤児に対してどのような支援を行うかである。MOESは紛争の効果を最新のものにしようとし、教育局（Department of Education：DOE）は現在、それを最新のものにしている。教育は10年間影響されているが、マネジメントはどうかやり遂げている。MOESはドナー機関、NGO、国際NGOおよび国際機関のような国際社会間における相互理解を期待している。政府はサポート・パッケージを始める準備ができているが、地方レベルからのイニシアティブが必要である。政府はおよそ50人の教師と孤児に奨学金を提供した。我々は学校がZone of Peaceであり、教師は政治に関わるべきではないと考えている。また、我々は学校の経営委員会や市民社会の支援を教育で行おうと考えている。全てのステークホルダーが政府の政策に協力して、マオイスト問題が数年以内に統制されることを我々は期待している。

現在、MOESは市民社会と関連領域間で統一することを奨励しており、それらのコミュニティが私立学校を存続させることを奨励している。パートナーシップは市民社会と国際社会、つまりNGOの間で考えている。政府は様々なプログラムを実行する準備ができているが、それらのプログラムの実行にあたって地方自治体や市民社会のコーディネートなしでは難しいと感じている。政府は臨時教員、孤児や国内避難民の学生に対する奨学金、インセンティブの支援、それらの学生に対する校舎をやむを得ず提要している。遂行と実務の支援が必要である。

5-3 教育省次官補

面談者： Mr. Ram Sarobar DUBEY
Joint Secretary

(1) 教育分野における紛争の影響

学校は紛争のため、やむを得ず閉鎖している。生徒、教師および親は募りゆく恐怖心があり、その恐怖心は心理的に影響している。マオイスト問題は純粋に政治問題であるが、教育プログラムを開始するためにマオイストによる許可が必要である。状況は以前と同様で、紛争の広がりには Kathmandu 盆地を含めるネパール全土で進行しているが、西部が最も影響されている。生徒、教師、親はやむを得ず都市部に移住している。都市部の学校は過密状態になっているため、いくつかの学校は新たな入学者を受け入れることができず、何人かの生徒は勉強することができない。政府はマオイストによる影響を受けている地区で給料、教科書、その他の物資の配布を困難に直面することなく行っている。しかしながら、マオイストの許可は必要である。

(2) プログラムとニーズ

平和構築の試みがなされたが、うまくいかなかった。また、政府は他の組織と共に解決しようとしているが、今までのところプログラムはそれほど成功していない。UNICEF や UNO のようないくつかの組織ではいくつかの地域で教師に訓練を提供している。日本はバスケット・ファンド・プログラムに参加しておらず、自国の資金で支援を行っている。現在、国立教育開発センター (National Centre of Educational Development : NCED) はどれだけの人々が本当に影響されているのかという情報を収集し、紛争に共同で対処するための政策を考案している。国内避難民の生徒のためにいくつかの校舎が竹や泥で建設されている。MOES は生徒と教師に平和を提唱しようとしている。しかしながら、MOES には平和構築のための実質的なものが何ひとつない。Save the Children ノルウェーは教員訓練や生徒のカウンセリングに関する資料、つまり心理的に影響を与えられている生徒に対する振舞い方とそのような生徒に対する丁寧な指導法を提供した。

今までのところは教育再建のためのパッケージプログラムがまったくない。平和教育は必要なので、教員訓練の内容に平和教育を含むべきである。世界銀行、デンマーク国際開発援助 (Danish International Development Assistance : DANIDA)、フィンランド国際開発庁 (Finish International Development Agency : FINIDA)、ノルウェー政府および政府はバスケット・ファンド (プール基金) を行っている。しかし、UNICEF、JICA および ADB はバスケット・ファンドに参加していない。バスケット・ファンドにはよいインパクトがあるので、我々はコモン・バスケット・ファンドに参加することを最も優先する。バスケット・ファンド機関や非バスケット・ファンド機関は共通のプログラムを持つので、MOES はそれらの教育セクターやコーディネーションに関する行動規範を作成すべきであると考えている。

5-4 教育局

面談者： Mr. Janardan NEPAL

Director General

Mr. Ram Sworup SINHA

Director

Mr. Ram Balak SINGH

Deputy Director

Mr. Rajaram SHREATHA

Deputy Director

(1) 教育分野における紛争の影響

2004年以來、紛争の影響を評価している。紛争は約10年前に開始され、それは政治問題である。予定どおりに紛争が解決されなかったため、紛争の影響はあとの2、3年前から完全に目に見え始めた。教師や生徒は住居を離れるように強いられ、地区本部、つまりタライ平野やKathmanduに移動している。我々は何人の生徒がすでにこのようにして移動しているのかという正確な数値を知らない。新聞の情報は事実であるものや誇張しているものがある。単なる移住と紛争による移住を含め、およそ100万人の親と子どもが丘陵地帯からタライ平野に移動したと推定される。どの地域の共同体も多かれ少なかれ影響されていると考えている。スクールバスや校舎のようなインフラや所有物は全焼されたり、破壊されたりしている。実際、生徒は学校にいますが、勉強に集中することができない状況である。

(2) プログラムとニーズ

政府によって開発された包括的な保険があり、それは毎月の奨学金、キャンプタイプの学校などを提供している。DOEは教室の増設に資金を提供しており、JICAはこのプログラムをサポートしている。生徒数が過密している学校に臨時教員を送ることができなければ、我々は臨時学級を提供する。そのような臨時教員は2004年200人であったのに対し、2005年4,500人である。孤児院は国際機関や政府機関によるコーディネートで建設されている。2005年から政府は国内避難民の生徒や孤児に対して奨学金やインセンティブのプログラムを提供することにした。地元委員会の決定に応じて国内避難民の子どもは1年単位に1人の子どもに対し1,700ルピーまで奨学金を得ることができ、また、教材、文房具、教科書も得ることができる。同様に、孤児に対する奨学金は居住に適した教育のため1ヵ月単位に1人の孤児に対し600ルピーまで提供されている。この奨学金はNGOや他の共同体が基盤になった組織が共同で提供している。また、前期中等教育や中等教育レベルにおける孤児の無償教育のために、政府は1年単位に1人の生徒に対し500ルピーを学校に助成金として提供している。DOEは何人の子どもと孤児が奨学金を必要としているかを取り決め、それを認証する。国内避難民の教師に対して心理的影響を最小限にするプログラムを提供する必要がある。子ども、教師、親のように心理的影響を受けた人々に対するカウンセリングをNGOや国際NGOが行っているが、政府はカウンセリングに直接関与していない。

学校の物理的な建設、国内避難民（Internally Displaced Person：IDP）に対する避難所、影響を受けた子どもや教師に対するインセンティブやカウンセリングは特に必要である。すでに開始されているプログラムやサポートの維持は困難である。政府単独では全てができないので、他の組織、NGO、国際NGOおよび国際機関の協力が教育の再建に非常に重要である。

5-5 NCED

面談者： Mr. Arjun Bahadur BHANDARI
Executive Director

NCED は長期ベースに日本の機関と NECD 間のリンケージを設立したいと考えている。NCED では初等教育に焦点が当てられ、初等教育教員に対して訓練が行われている。

(1) 教育分野における紛争の影響・プログラムとニーズ

紛争によって教育は非常に影響を受けた。現在、NCED は紛争のマネジメントに関する訓練を教師に提供するだろう。ESAT (Education Sector Advisor Team、DANIDA's team) は紛争マネジメントを運営するためにコンサルタントを提供するつもりで、技術支援として資金を提供している。DANIDA には 2 種類の支援があり、1 つはバスケット・ファンドを通じての支援で、他方は独自の支援である。NCED が熟練教師に焦点を当てているので教師は紛争マネジメントを運営することができる。DANIDA の専門家はキャパシティ・ビルディングとして教室における暴力に関して教師組合に 2 時間の訓練を提供している。

5-6 Education Development Center, Dhulikhel, Kavre

面談者： Mr. Bishwa Nath KARMACHRYA
Senior Instructor

この訓練センターには 7 人のトレーナーと 1 人のシニアトレーナーがおり、スタッフの合計は 15 人である。訓練は公立学校の教員にのみ実施される。住民所有の初等教育計画 (Community Owned Primary Education Programme : COPE) と呼ばれるプロジェクトが UNDP によって行われ、NCED と訓練センターによって促進されている。このプロジェクトは Okhaldhunga (東部地区) や Kapilbastu (西部タライ地区) の教員訓練に対するパイロットプログラムである。このプログラムの全ての内容はジェンダー、コミュニティ、CAS を除いて他のプログラムと同様である。NCED のマンパワーはこのプログラムで実行した。このセンターでは 10 ヶ月の訓練が実施される。現在、Okhaldhunga 地区と Kapilbaster 地区の 2 つの遠隔地から 30 人の教師が来ている。訓練は主に初等教育科目、児童教育、教育の基礎に関して行っている。センターでは累計 2,000 人の小学校教員、100 人の校長、150 人のトレーナーが訓練を受けている。また、2005 年から中学校や高校の教員に対する訓練も計画している。訓練のミッションは教育の質の向上やキャパシティ・ビルディングの構築である。

(1) 紛争による訓練の影響

交通機関のストライキのために教師は訓練に来ることができない。いくつかの訓練センターは

破壊され、教師は殺されたり脅されたりするかもしれないと恐れている。学校を離れて訓練に来ることは禁じられている。しかしながら、教員訓練はほかのプログラムほど影響を受けていない。マオイストによるストライキがあるので、訓練は予定どおりに終わらなければならない。東部丘陵地に位置する Bhojpur 地区にある教員訓練センターでは三度の爆破によって非常に影響されている。図書館、管理部、コンピューターの全ては破壊された。そこで Bazaar（都市地区）に移転した。トレーナーやスタッフは早朝にオフィスに行き、5時には帰宅しなければならない。ある日、午前8時半に闘争があり、水がまったく供給されなかった。電気、電話は以前に破壊されている。そのような理由から、訓練はそこで行えなくなり Biratnagar（タライ地区の都市）で実施している。教員訓練プログラムのモニタリングをそこで行うことは困難である。

5-7 CERID

面接者： Mr. Hridaya Ratna BAJRACHARYA
Executive Director

現在、教育改革・開発研究センター（Research Centre for Education Innovation and Development : CERID）の活動は変化しているが、キャパシティ・ビルディングの構築は可能な範囲で続行している。研究者は以前と同様で14人であり、6つの地域に焦点を当てている。京都文教大学と Kathmandu のパドマ・カニヤ（Padmakanya）カレッジと姉妹校の提携をしている。

(1) 教育分野における紛争の影響

Dhankuta（東部丘陵地区）や Dadeldhura（極西部丘陵地区）の経験によると、研究者が旧体制派か新体制派か尋ねられたときは大学の研究といわなければならない。また、調査を行う際にはマオイストの許可を得なければならない。そうしなければ、研究者は警告されることになる。政府保安部隊は研究者を疑うこともある。また、政府保安部隊が軍用施設として学校を使用するため、学校はマオイストの攻撃を受け破損していると聞いている。同様に、非常にマオイストの影響を受けている地域で働く教師が疑われる。しかしながら、マオイストはその地域で教師を規制した。このようにして、IDPのため Kathmandu における人口が急激に増加している。紛争による影響のもう1つの例は Dhading 地区でコミュニティスクールを支援していた村落開発委員会（Village Development Committee : VDC）の議長がマオイストによって殺害されたことである。その議長の死後、その学校を運営するための財源や政府の支援がまったくなくなった。この紛争には社会的・経済的的局面があり、同様にイデオロギーの紛争である。紛争の間接的な効果として、およそ30万～50万人の若者が外国に出稼ぎに行っている。マオイストの規則に従いながら影響を受けている地域でも学校は継続しているが、子どもたちはそれぞれ信頼関係に対する疑念を抱いている。このように、子どもたちは怯えながら生きており、自尊心を失っている。

(2) ニーズ

社会の再建と子どもの人間形成を担う役割として教員開発の必要性がある。また、子ども間や異なる民族間で信頼を築くこと、および尊重し合うことは非常に重要である。

5－8 世界銀行 Nepal Office

面談者： Mr. Rajendra Dhoj JOSHI

世界銀行はEFAに関する初等教育の支援と促進・改善・建設・訓練に関する高等教育の支援を行っており、避難民教育に従事していない。EFA 2009はマルチ・ドナープロジェクトであり、コミュニティスクールプロジェクト 2006は世界銀行のプロジェクトである。共同資金協定に従って、ドナーから76%、政府から24%の資金をバスケット・ファンドに入れた。就学率、退学率、識字率などのモニタリングに関する指標がある。世界銀行には独自の教育政策がなく、ただ政府に資金を提供しているだけで、教育に関してどのように資金を提供していくか政府と議論を続けている。

(1) 教育分野における紛争の効果

紛争は10年間続いている。しかし、世界銀行のプログラムは順調に進んでいる。紛争は国中にあるが、活動することは可能だと感じている。紛争によって私立学校は閉鎖しているが、公立学校は開校している。

(2) プログラムとニーズ

学校は中立的に運営すべきであり、透明かつ責任があるべきである。コミュニティ・マネジメントは受け入れられている。

5－9 UNESCO Nepal

面談者： Mr. Tap Raj PANTA

National Program Officer

UNESCOはDEOと共同して活動しており、特に3つの地区(Jumla、Dadeldhura、Humla)で幼年期の教育、ノンフォーマル教育およびCommunity Learning Centre (CLC)に取り組んでいる。政府とNGOがCLCを設立し、その総数は205であり、これは各選挙区に1つとなっている。UNESCOはまた国連世界食糧計画に着手している。

(1) 教育分野における紛争の影響

マオイストによって教師の一部は紛争地域から離れ、その結果、SLCは影響を受けている。学

生は地方から地区本部に移動しており、そのため中心部では1つのクラスに116人もの生徒がいる。教師・親・生徒は国内避難民となっている。学校は開校しているが機能しておらず、中央西部丘陵地では授業日が55%で、休校日が45%となっている。学校閉鎖のために、学習課程を予定どおりに終わることができない。設備が都市部に集結されるので、人々は丘陵地からタライ平野あるいは農村地域から都市部に移住している。Kailali 地区にある Panchodaya 高校では1つのクラスに160人の生徒がいる。Kailali 地区は非常に影響を受けた地域で、そのため人々は農村地域から本部に移動している。Banke 地区には IDP の数が最も多く、次いで Kailali 地区が多い。同様に、Kapilbastu と Kathmandu 地区も IDP の数が多い。INSEC には IDP に関するデータがある。

(2) プログラムとニーズ

最近、DOE は臨時学校を開校しようとしている。現在、CLC は IDP や女性のエンパワメントのためにリハビリを実施しようとしている。IDP に焦点を当てたプログラムは Banke 地区、Kailali 地区、Rupandehi 地区、Kathmandu 地区で開始された。UNESCO は影響を受けている人々に関するデータを集めるために他の政府機関と NGO と共に活動している。Save the Children アメリカは平和教育を行っている。平和教育を行う教師には訓練マニュアルが必要である。UNESCO は平和教育を開始しようとしており、UNESCO バンコク（タイ）から訓練マニュアルを運び、ネパール語に翻訳しようとしている。学校運営委員会がマオイストにどのように対処しているのかを NCED を通じて把握しながら UNESCO は平和教育の実施を考えている。例えば、5日間バンダ（Banda）が実施されると、この期間中、教師は生徒に5日分の課題を与えるといったプログラムである。UNESCO は2005年からこのようなプログラムを実施し、様々な方法で運営している。いくつかの NGO や国際 NGO は教師を支援している。Save the Children アメリカは UNESCO のマニュアルに従って教師に対する訓練や生徒に対する教育を提供する準備ができている。また日本は IDP や INED 会議のために人間の安全保障を開始した。

5-10 UNICEF Nepal

面談者： Ms. Sumon TULADHAR

マルチドナーは1つのテーブルを囲み、プールドナーを形成しているが、JICA と UNICEF はバスケット・ドナーに参加していない。UNICEF は教育的物資、アウトスクールプログラム、Karnali 地区にある80のVDCで教員支援を提供するために NGO と共に活動している。このプログラムのため、それぞれの地区には約10のVDCがある。UNICEF は子どもと女性のための分権活動（Decentralized Action for Children and Women：DACAW）として15地区で活動している。これは UNICEF のプログラムを分散させるためのプログラムである。このプログラムでは15から20の家が1つのクラスターとなる。コミュニティ mobilizer は1つのクラスターの世話をし、リーダーに対してコミュニティのリーダーシップを育成する。コミュニティの掲示板には何人の子どもが学校に通っているか、何人の子どもがビタミン A を摂取しているかを表示する。また、

UNICEF はコミュニティに対して補助金を提供している。2004 年から “Welcome to School” という UNICEF の大規模キャンペーンが実施されている。このキャンペーンによって、15 の DACAW 地区で学校に来る生徒が 50 % 以上増加した。特に女子や恵まれない子どもの増加が著しかった。政府はこのキャンペーンを国内の主流として受け入れた。コミュニティにおけるスクールマッピングを作成し、どの家に子どもがいて、どの家の子どもが学校に通っていないかを明らかにした。コミュニティ・マッピングにより、子どもを学校に通わせるようピア・プレッシャーをかけている。また、UNICEF には戸別訪問のプログラムもある。このプログラムのための資金は郡開発委員会 (District Development Committee : DDC)、VDC、コミュニティ・クラスターに頼っている。UNICEF は地方開発行政との連携がある。Parsa 地区と Kapilbastu 地区で日本のイオングループが UNICEF を通じて 53 の学校建設に資金を提供している。WFP は 15 地区で 2 ～ 5 年生の女子に、5 地区で 2 ～ 8 年生の女子に調理用油を 2 リットル与えた。このことから親は娘を 5 年生に進級させたくないと考えている。15 の DACAW 地区には Community Action Program (CAP) がある。コミュニティの結集のために 5 つのモジュールがある。子どもを学校に通わせたくない親がいれば、学校側は親に手紙を送ったり親に来校してもらったりして親に子どもを学校に通わせるよう嘆願する。2005 年から子どもは登校した初日に一度だけ 500 ルピーを受け取っている。UNICEF は子どもを学校に通わせるためにインセンティブとして教科書、制服、文具を提供している。この活動は NCED、DOE、カリキュラム開発センター (Curriculum Development Center : CDC) を通じてコミュニティ、教師、政府と共同して行いたいと考えている。

(1) 教育分野における紛争の影響

Kathmandu 地区の Bishnumati 地域の調査によると、3 年前にはちょうど 5,000 人であった人口が 500 家屋、2,000 世帯、1 万 6,000 人になっている。Kathmandu 地区の Gitamata 学校に正規の生徒を除く 700 人の生徒が登録しにきた。そのうち 200 人だけが近くに家を借りることで登録することができたが、残りの生徒は登録することができなかった。Panchthar 地区の住民はコミュニティ・マッピングの作成を拒んだ。その理由は、政府は出生証明書なしで学校に登録できないという規則があるが、マオイストは出生証明書の有無に関係なく学校へ行く圧力をかけているからである。1 年生において 30 % の生徒が留年するという問題がある。政府は奨学金を増加したため、未成年で未就学の子どもは学校に通えるようになった。

(2) プログラムとニーズ

教育を受けることは全ての子どもの権利である。UNICEF は奨学金を与えることによって紛争地域の子どもの支援している。UNICEF の戦略により、マオイストは UNICEF のプログラムを妨げることはない。というのは、UNICEF はコミュニティにおける子どもと女性のために働きかけているからである。コミュニティで難なく活動している。UNICEF には “school zone of peace” というキャンペーンがある。UNICEF によって開発された 25 のモジュールがあり、最新のモジュールは地雷モジュール (Mine Module) である。地雷で遊んでいた多くの子どもが亡くなったため、最近このモジュールが開発され、Acham 地区で開始した。テントの代わりに臨時の学校を

建設することは必要である。何人の IDP の子どもが学校に行くようになるかという行動計画を作成すべきである。UNICEF では開発よりむしろ緊急事態における学校の機能のしかたについて考えている。教室と教員は常に不足しており、生徒を増やす余裕がない。したがって、校舎の建設と教員の追加が必要である。

5 - 11 JICA Nepal Office

面接者： 吉村所長、小林所員、林所員

JICA は「紛争（後）」という視点からではなく、安全確保をしながらできることから支援活動を行っている。基本方針は、低カーストや女子児童等の良質な初等教育への就学率と修了率の改善である。基本方針に沿って事業を実施するために、相互に関連した 3 つの課題に同時に取り組み、それぞれのレベルを底上げしていく必要がある。現場レベルと政府レベルの双方にアプローチし、ネパール政府や地域社会の持続的発展に資する協力を行う。また、ネパールの Education for All Program を支援するドナー、NGO などのパートナーとの連携を通じてより大きなインパクトを目指す。

(1) アクセス（教育の機会に恵まれない）

“Welcome to School” キャンペーンにより、生徒数が増加した。そのため、依然として教室不足であるため小学校建設を行っている。また、女子生徒や低カースト生徒に対する奨学金の支給を増加させる。

(2) 質（初等教育の質が低い）

青年海外協力隊（JOCV）によるリソースセンター（RC）強化計画、理数科教師・小学校教師の活動が主である。また、生徒数の増加に伴い教科書生産能力拡充のため印刷・運搬能力の強化を支援している。

(3) 教育行政能力が低い

個別専門家派遣や修士課程への長期研修員派遣を行っている。また、中央と地方とのネットワーク強化支援、現場レベルのキャパシティ・ビルディングの支援なども行っている。

6. まとめ

ネパールで進行中の紛争により、教育セクターは他のセクターより非常に影響されたといわれている。政府、国際 NGO、NGO はいくつかの教育に関する支援プログラムを開始した。現在も紛争は進行しており、いつ紛争が収まるのかという見通しが立たないが、国内避難民の生徒や教師、心理的なトラウマを持つ人々を支援し、学校のインフラを建設していく必要がある。今回の

調査目的は紛争の影響、困難な状況や教育再建のニーズに対する取り組みに関する様々な情報を収集することである。

6-1 教育分野における紛争の影響

インタビュー調査、文献研究、フィールドの経験からネパールで進行中の紛争は、あらゆる生活の局面、定期的な教育プログラム、生徒、教師、親、および罪のない一般市民にさえ影響を与えている。

- ① 教師、生徒、親、民間人など多くの人々が死傷している。多くの場合、政府保安部は学校を軍用施設として使用している。最悪な事態の例として、マオイストが学校の閉鎖を要請するため学校を訪問するとき、そのことを政府保安部隊が把握していれば政府保安部隊はマオイストを追い払うために学校を訪れ、その結果、学校はマオイストと政府保安部隊の戦場になる。生徒、教師、親、通行人でさえ激しい戦闘の犠牲となることが多い。
- ② 教師は脅迫されたり誘拐されたりするため、多くの教師が職務を放棄している。教師は給料の一部を寄付金としてマオイストに定期的に支払うことを強いられている。
- ③ 学校は頻繁に閉鎖される。学校は総授業日の 50%未満しか授業を行っていない。学校が開校している日でも、生徒は学校で何か起こるのではないかとこの恐怖から学校を休むため授業が行われないことがある。多くの学校で授業数は減少しており、そのため授業内容は不十分になり、教育の目標や目的は達成されない。
- ④ 国家レベルでの統一試験である SLC 試験の実施が困難になっており、また SLC 試験の結果は質的にも量的にも低下している。郡による試験でさえ管理することが困難になっている。
- ⑤ 紛争により生徒、教師、親は心理的に影響されており、恐怖が募って心理的トラウマになっている。子どもは怯えながら生きており、信頼や自尊心を失っている。また、日ごとに社会における信頼関係を失っている。
- ⑥ 教師は教えること、生徒は学ぶことのモチベーションが低下している。
- ⑦ 生徒はマオイストの軍隊に入隊させられたり、マオイストの活動に参加させられたりすることがある。
- ⑧ 私立学校は閉鎖するように脅されており、いくつかの私立学校ではすでに閉鎖している。

- ⑨ 親・生徒・教師は住居を離れ、政府機関がある都市部や地方本部など安全と思われる場所に移住している。
- ⑩ 私立学校の閉鎖や国内避難民の発生のため、子どもが都市部の公立学校に通うようになり、その結果、そのような公立学校では生徒数が過密になっている。現在の公立学校の人的物理的資源ではこの状況に対応できず、また教育の質は低下している。
- ⑪ 政府は公立学校における生徒数の過密状態を解決するために、過密化している地域に臨時教員を配置しようとしている。
- ⑫ 教育プログラムを実施するためにマオイストの許可が必要である。マオイストは現在の教科書の政権に関する内容をよく思っていない。
- ⑬ 校舎、スクールバス、他の物理的なインフラは破壊されたり、全焼されたりしている。
- ⑭ マオイストと政府保安部隊の双方は学校を軍用施設として使用している。政府保安部隊は生徒や親をマオイストと疑って殺害することも少なくない。
- ⑮ 教員訓練センターは破損しており、マオイストによるストライキがあると教師は教員訓練プログラムに出席することが困難になる。また、訓練プログラムのモニタリングを行うことも非常に困難である。
- ⑯ マオイストによる影響を受けた地域で調査やフィールドワークを行うことは困難である。
- ⑰ 市民社会はマオイストによる影響を非常に受けている。例えば、マオイストは人々の家に訪れ、暴力によって食料と住居を求め、一夜をそこで過ごし、翌日にはその家を離れる。その後、政府保安部隊がそのことを知れば、その家を訪れ、その家族をマオイストであるという理由で逮捕あるいは殺害する。マオイストであると疑われないためにはマオイストに食料や住居を提供してはならないのである。

6-2 実施プログラム

政府は現在の危機的な状況を解決するためにいくつかのプログラムを開始した。

- ① 2004年からDOEは教育システムにおける紛争の影響を評価し始めた。
- ② 教育システムに反対するマオイストによる活動に立ち向かうため、市民社会は統一しようと

している。

- ③ 政府は他の組織と共に問題解決を図ろうとしている。
- ④ UNICEF や UNO のようにいくつかの組織は教師に平和構築や教室での振舞いなどに関する訓練を提供している。
- ⑤ 政府は避難民の生徒や孤児に対して教室や臨時の学校を建設している。
- ⑥ 政府は過密状態の学校に臨時教員を送り込んでいる。それでも授業を順調に進めるには不十分である。
- ⑦ 孤児院は国際機関や政府機関と共に協力して建設されている。
- ⑧ 学校教育を継続させるために国内避難民の生徒や孤児に対してインセンティブを提供している。
- ⑨ 国際機関を含めた NGO や国際 NGO によって、生徒・教師・親のように心理的に影響されている人々に対してカウンセリングを行っている。しかしながら、政府はそのカウンセリングに直接関与していない。CLC は IDP に対するリハビリを行おうとしている。
- ⑩ 教員訓練や教授法訓練を通じて、UNESCO や Save the Children アメリカが平和教育を実施しようとしている。
- ⑪ 日本は IDP のために人間の安全保障プログラムを実施した。JICA は Dhading 地区の紛争で影響された子どもたちに対してローカル NGO を通じていくつかのプログラムを開始した。

6-3 教育再建のための将来のプラン

政府、NGO、国際 NGO は教育プログラムを機能させ、状況を改善するためにいくつかのプログラムを実施したが、現在の状況に対応するためには不十分である。現在の状況に対応し、教育システムを再建するためには創造性、妥当性、実効性に欠けている。

- ① インセンティブ・プログラム：難民や孤児の生徒に奨学金・インセンティブとして継続的な支援が必要である。
- ② 心理的カウンセリング：心理的な影響を受けた人々に対するカウンセリングを行うため、また

生徒・教師・親が社会における信頼関係を育むためのリハビリセンターをつくるべきである。

- ③ 校舎や教師の追加：地区本部や都市地域、首都の学校は過密状態となり、国内避難民の生徒や閉鎖した私立学校の生徒を受け入れるだけの余裕がない。そのため、授業を順調に進めるために校舎の建設や教師を追加する必要がある。
- ④ コーディネーションと協力：MOESは現在の状況を再建し、改善するために国際社会、NGO、国際NGO、他の関連機関と協力して活動したいと考えている。そしてNGO、国際NGO、他の国際機関を通じて紛争に立ち向かう必要がある。地方行政、市民社会のコーディネーションがなければプログラムを効果的に実行することができない。そのため、マオイストに立ち向かうため、市民社会の間で統一するべきだと政府は認識している。また、紛争中や紛争後における教育システムを改善し、促進するためにバスケット・ファンド機関とそれに参加していない機関の間でその共通のプログラムに対するコーディネーションをすべきである。
- ⑤ パッケージ・プログラムの必要性：教育プログラムの再建と実行はワンセットとしてパッケージ・プログラムを実施する必要がある。このため、教育セクターには行動規範を作成すべきである。

参考・引用文献

石井溥編（1986）『もっと知りたいネパール』弘文堂

石井溥編（1997）『アジア読本 ネパール』河出書房新社

国際協力事業団 国際総合研究所（2003a）『ネパール国別援助研究会報告書』国際協力事業

国際協力事業団（2003b）『ネパール王国「万人のための教育」支援のための小学校建設計画基本設計調査報告書』福渡建築コンサルタンツ

日本ネパール協会編（2000）『ネパールを知るための60章』明石書店

畠博之（2001）『ネパールのカースト／エスニック・グループ間の教育格差とその要因に関する実証的研究』神戸大学大学院博士前期課程論文

His Majesty's Government Ministry of Education & Sports, Monitoring, Evaluation & Supervision Division, Research & Educational Management Information Section (July 2005). Ministry of Education & Sports A Glimpse

His Majesty's Government Ministry of Education & Sports, Nepal National Commission for UNESCO in Collaboration with UNESCO Kathmandu, Nepal (2002). Tenth Plan & Education for All & Concept Paper.

His Majesty's Government Ministry of Education & Sports, Planning Division, Statistics Section, Kesharmahal, Kathmandu, Nepal (2004). Analytical Description of Educational Indicators of Nepal 1997-2001.

His Majesty's Government Ministry of Education & Sports, Planning Division, Statistics Section,
Kesharmahal, Kathmandu, Nepal (May 2005). Nepal In Educational Figures 2005.

外務省 (a) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html>

外務省 (b) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/kankei.html>

AmnestyInternational (July 2005). Nepal Children caught in the conflict

<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310542005>

BBC Nepali News August 30, 2005

Nepalnews.com Pd August 31, 2005

Nepalnews.com Pd August 30, 2005

Statement of CWIN Nepal on the Follow - up Report of Convention on the Rights of the Child Submitted
by HM Government of Nepal, 1 February 2005, Geneva

面談者リスト

Ministry of Education and Sports

Mr. Radha Krishna Mainali, Minister

Mr. Chuman Singh Basnyat, Acting Secretary

Mr. Ram Sarobar Dubey, Joint Secretary

Department of Education

Mr. Janardan Nepal, Director General

Mr. Ram Sorup Sinha, Director

Mr. Rajaram Shrestha, Deputy Director

Mr. Ram Balak Singh, Deputy Director

NCED

Mr. Arjun Bahadur Bhandari, Executive Director

CERID

Prof. Hridaya Ratna Bajracharya

Research Centre for Educational Innovation and Development, ECD Resource Centre

Ms. Uttara Bajracharya

Educational Training Centre

Mr. Bishwa Nath Karmacharya, Senior Instructor

Mr. Bidhyananda Yadav, M&E/mis Officer (COPE)
Mr. Gopal Sharma, Field Office Manager COPE, Kapil
Mr. Punya Ghimire, Instructor (Nepali & Physical Education)
Mr. Chandra Prasad Luitel, Instructor (English)
Mr. Ananta Kumar Poudyal, Instructor (English)
Mr. Ram Subedi, Instructor (General Trainer)

国際機関

Dr. Rajendra Dhoj Joshi, Task Manager, World Bank
Mr. Tap Raj Pant, National Programme Officer, UNESCO
Ms. Sumon Tuladhar, Program Officer Education & Child Protection Section, UNICEF

JICA ネパール事務所

吉浦伸二氏 所長
小林健一氏 所員
林光洋氏 ボランティア調整員

その他

Mr. Ram Bhakta Sigdel, Principal, Gram Sewa Higher Secondary School
Mr. Yadav Thapa, Principal, Mahendra Secondary School, Sanga
M.A., B. Ed. Mr. Ramesh Prasad Gautam, Principal, Padmodaya High School

文献リスト

Ministry of Education and Sports

Ministry of Education & Sports-A Glimpse
Analytical Description of Educational Indicators of Nepal 1997-2001

Department of Education

School Level Educational Statistics of Nepal

National Centre for Education Development (NCED)

National Centre for Educational Development (NCED) – Prospectus 2005
Teacher Education 2005
Distance Education 2005
Monitoring Report of Teacher Training Programmes 2005
Quality Assurance Scheme - National Centre for Educational Development Research and

Quality Improvement Section Sanothimi, Bhaktapur 2005

CERID

Education and Development 2003 vol. 20
Journal of Childhood Development Volume

UNESCO

Girls in Science and Technology Education:A study on Access, Participation and Performance
of Girls in Nepal
Gender Responsive Non-Formal Education in Nepal:A Case Study – Center for Education for
All (CEFA) Nepal, 2003
Democracy, Gender Equality and Women’s Literacy:Experience from Nepal
Cultural and Religious Diversity:Dialogue and Development
Diversity and Endangerment of Languages in Nepal

付属資料 4 : ケニア現地調査

1. UNHCR ナイロビ事務所 (報告者: 浅野円香)
2. Windle Trust Kenya (報告者: 中川真帆)
3. SPLM、SOE、New Sudan (報告者: 浅野円香)
4. CARE International Kenya (報告者: 森榮 希)
5. LWF/Department for World Service (DWS) ナイロビ支部 (報告者: 永易崇)

1. UNHCR ナイロビ事務所 (報告者: 浅野円香)

日 時: 2006年2月27日(月) 9:00 ~ 11:00

面談者: Ms. Noel Calhoun

Community Services Officer

Mr. James Karanja

Community Services Unit

UNHCR は、難民キャンプの教育水準を改善するために、また帰還する際に必要なスキルを提供するために、教員養成を過半数の難民教師に対する優先的なニーズとして考えている。スーダン南部においては、紛争に多くの若者が動因されたため、学校数は非常に少なく、また研修を受けてきた教師数も低い。スーダン難民は教育に対しての愛着をもっており、スーダンにおける教育プログラムを進めていくためのキャパシティを高めていくことは、難民の帰還を実現することにつながる。UNHCR は、ケニアで教員養成を受けた教師がスーダンで教育サービスを提供できるというインセンティブは、より多くの難民帰還を促し、結果的にケニア政府の負担を減らすことになるとして、現在教員養成プログラムを実施している。

今回の調査では、カクマキャンプの教育状況を調査するために UNHCR ナイロビ、およびカクマ事務所を訪問する予定であった。しかし、カクマ事務所は繁忙期にあり、調査はナイロビのみで行うことになった。インタビューでは、主にカクマキャンプにおける UNHCR の教育援助政策、特に教員養成プロジェクトについてお話をうかがった。Ms. Calhoun は、カクマに関わる UNCHR の全体方針について話し、カクマでの経験がある Mr. Karanja からは現地の状況についてうかがった。

(1) UNHCR の基本方針とリエゾンオフィスの役割

UNHCR のケニアにおける活動目的は主に次の4つである。① 難民のために適切な避難所、治療、安全、そして保護体制が整っていることを保障すること、② 特に都市部において、難民が再定住する機会や自給自足を補助し、自発的な帰還を強調する包括的な戦略を追及すること、③ ケニア政府が新たに難民法を採択・施行し、難民の保護、コーディネーション、そして経営

の責任を果たすことを補助・強化すること、
④ UNHCR の運営方針、基準、過程に準じて、
国のプログラム・マネジメントの全ての側面
において、高い規準を保つこと、である。



2005 年度の参加型アセスメントの結果、2006 年度の UNHCR の活動は、ジェンダー、年齢、そして難民の多様性に関する課題を主流化しようとしている。そのため、UNHCR はケニア政府の難民の保護および、難民事業のマネジメントに関する協力を促進する役割を担っている。これには、新しい難民法 (new refugee act) の推進、トレーニングなど様々な手段によるキャパシティ・ビルディング、政治的亡命要求者に対する政府ベースの受け入れ・登録・滞在資格の決定や身分証明書を発行する体制の設立、そして難民の恣意的な逮捕と監禁の回避などが含まれる¹⁹。

UNHCR ケニア事務所は、スーダン難民や帰国者を支援する地域の中核機関や他の UNHCR 事務所と連携し、コーディネーションプランを作成している。またケニアにおける難民の帰還を進めるために出身国政府と、さらに難民の再定住国における大使館と協議している。ケニア内には、ナイロビ、ダダブ、カクマ、ロキチョキオ事務所が設置されている。今回訪れたナイロビ事務所は、ドナーのコーディネーションを行い、各種ドナー機関や実施機関との連携を図っている。また、都市部の難民プログラムの実施に対する責任を負っている。オペレーションは、28 名の国際スタッフ、101 名のナショナルスタッフ、7 名の JPO、そして 7 名の UNV によって行われている。

UNHCR ケニアが 2006 年の目標としているケニア滞在の難民数は以下のとおりである。

人 口	2006 年 1 月	2006 年 12 月
ソマリア難民	154,300 (人)	149,000 (人)
スーダン難民	69,000	58,900
エチオピア難民	13,300	15,000
その他の難民	6,720	15,200
政治的亡命者	—	3,000
合 計	243,320	241,100

出所： UNHCR Global Appeal 2006, p. 150

¹⁹ UNHCR Global Appeal 2006

カクマ難民キャンプにおける人口分布は以下のとおりである。

スーダン難民	68,735 (人)	78.55 (%)
ソマリア難民	14,533	16.61
エチオピア難民	2,847	3.25
その他の難民	1,390	1.59
合計	87,507	100.00

出所： Teachers Training Programme for Refugees in Kakuma 報告書 (2006)

上表より、カクマキャンプに占めるスーダン難民の割合が高いことがわかる。UNHCR カクマ事務所の 2005 年度予算は 140 万米ドルにおよび、スーダン難民に対して国際的な保護、人道支援、そしてエンパワメント活動を行っている。エンパワメントとは、スーダンにおいて基礎的なインフラとサービス（特に教育）が整うまで、技能習得とコミュニティ・ベース・アプローチのプログラムを実施することを指す。カクマでは、スーダンのリエゾンオフィスと連絡をとり、カクマキャンプの教員養成大学卒業生の、南部スーダンの学校への赴任についても協議している。

カクマ難民キャンプ内には、現在 24 の小学校があり、2 万 1,287 名（男子 1 万 5,660 名、女子 5,627 名）の生徒が就学している。また、430 名の難民教師（男性 399 名、女性 31 名）が雇われており、うち 341 名はスーダン人、27 名はケニア人、残りはその他のほかの国籍をもっている。

(2) スーダン南部の教育事情

スーダン南部の情報収集を行うために、1998 年に設置されたのが、The School Baseline Assessment Survey (SBA) である。この 2002 年の調査によると、3 つの主要地域に 1,096 の学校と 22 万 7,899 名の生徒が確認された。また、2002 年の 11 月から 12 月にかけて行われた SPLM Education Secretariat の Rapid Assessment of Primary Schools では、1,451 の学校と 50 万 8,082 名の生徒を確認している。いずれにせよ、就学年齢に達している子どものごくわずかな者しか就学していないことが明らかである。SBA と Secretariat の両者は、就学している生徒であっても 8 年間の初等教育を終える可能性は低く、生徒の 6 割は 1、2 学年に所属していると示している。生徒の 12 %が高学年に達し、1 %が 8 年生に進学すると言われている。

スーダン南部の教師の教育水準は低く、研修を受けられていない。おおよそ 7 割が初等教育のみ受けており、それでも 8 年間全て修了している者は少ない。教師の 3 割は中等教育を受けており、高等教育を受けている教師は全体の 2 %以下である²⁰。UNHCR の推測では、約 2 万 5,000 名の教師が不足している。

スーダン南部に対する教育開発は、この 10 年はローカルなコミュニティレベルで積極的に進められており、国際社会からの支援は限られていた²¹。Education For All のイニシアティブを目指すためには、紛争解決後のスーダンも 1 つの大きな課題である。

²⁰ SPLM (2003)

²¹ Brophy (2003)

ところで難民の帰還に伴って必要とされる教育政策は、主に地雷教育と教員養成であるとうかがった。そこで筆者らは、特に教員養成プロジェクトについてインタビューを行った。

(3) 教育開発を実施する UNHCR のパートナー

1) UNHCR と行政の連携

ケニア政府は、難民の身体的な安全の確保とセキュリティを保障し、キャンプ地を無料で提供している。地方政府は、追加の警備スタッフをキャンプへ派遣し、UNHCR はコミュニケーション施設、運送、そして警察に対する宿泊所などを提供している。

現場レベルでは、UNHCR は教育省と定期的なコンタクトをとっている。

キャンプでは、ケニアの教育システムが導入されているため、教育省のコンタクトパーソンとして Quality Assurance and Standard 部門ディレクターの Mr. Oyaya と、初等教育部門ディレクターが窓口となっている。ケニア政府は、カリキュラムづくりとアセスメントを監督することに熱心であり、スーダン側と連携を図っている。

一方スーダン側とは、SPLM の Education Secretariat と協力している。ここはナイロビにリエゾンオフィスを構え、各ドナーやケニア側との調整を行っている。この組織の詳細については、後述する。

2) NGO との連携

UNHCR がパートナーとしている主要な NGO は、Windle Trust Kenya (WTK)、LWF、JRS、IRC、Care International、Don Bosco (DBK)、National Council of Churches of Kenya、Handicap International、African Refugee Training and Employment Services などである。特にカクマでの教員養成プロジェクトに関わっているのは、Windle Trust Kenya、LWF、IRC、Don Bosco である。

Windle Trust Kenya は、主に初等・中等教育のオペレーションを担当しており、UNHCR が 2005 年 9 月から実施している教員養成プログラム (Teacher Training Programme) の主要な実施機関である。主なイニシアティブは、①費用対コストの効率性 (Cost effectiveness) と②連続性 (Continuity) である。現在は、7つの幼稚園、24の小学校、そして5つの中学校が設置されている。これら各段階をつなぐ、連続的な教育支援が必要である。

LWF は、初等・中等教育をはじめ、WFP や UNHCR から寄付された食糧供給、各種プログラムのロジスティック、水開発および水セクターのマネジメント、コミュニティサービス、平和教育、ジェンダーなども実施している。

Don Bosco は、職業訓練や、マイクロクレジットサービスを提供している。職業訓練の対象者の 8 割はスーダン人であり、電気、大工仕事、コンピューター、事務職、農業などの専門性が習得されている。

JRS は、奨学金プログラムを実施しており、2003 年度には 17 名をボーディングスクールに、10 名をキャンプ外の特別 (養護) 学校に、28 名をキャンプ外の中等学校に送った。そしてキャンプ内の中等学校に通う 70 名と小学校に通う 15 名を支援してきた。

また、1998 年以降は南アフリカ大学 (University of South Africa : UNISA) と連携して遠隔教育

を実施している。高等教育の予算がない UNHCR は、JRS を頼らざるを得ない状況である。

IRC は、包括的なヘルス・ケア・システムの構築や栄養、衛生、リプロダクティブヘルス、メンタルヘルス、CBR などのサービスを提供している。

(4) カクマキャンプにおける教育の課題

近年、UNHCR の全体予算は減少しているが、教育の項目に関しては削減されることもなく、コミットメントが非常に高い分野である。難民の中でも、スーダン難民の教育に対する関心が高いことも注目されている。参考までに、ダダブのキャンプでは 98 % がソマリア難民であるが、彼らに対する教育予算は削減されている。これは、ソマリア人は遊牧生活をしている事情から特に教育に対する熱意が感じられないことや、コミュニティのリーダーシップが弱いことが原因として考えられる。



このように難民の教育意識が高いといわれる一方で、UNHCR は教師へのインセンティブとして、給料を通常の 10 ~ 15 % 増しで支給している。これは、難民教師はケニア政府が実施する研修を受けており公立の学校に派遣される資格をもっているため、彼らにできる限りスーダン難民と共に帰還してスーダン南部で教鞭をとってもらう必要があるからである。UNHCR はコミュニティ参加を促進するために「10 % スロット」という方針をとっており、教育の各段階において 10 % は地元の教員を雇用するという事になっている。

UNHCR が運営するキャンプ内の大学プログラムは、2005 年 9 月から開始しており、現在 260 人の学生が研修を受けている。しかし、予算の縛りから 2006 年 8 月からの第 2 フェーズを実施するのが困難と見られている。そのため、ケニア教育省やスーダン南部の役人と現在協議中であり、UNHCR のドナーとのさらなる協力が求められている。教員養成プログラムに要する 2006 年度予算は、約 50 万米ドルである。

また、2006 年は、カクマキャンプにある学校を公立学校として登録することが課題となっている。2005 年 1 月には、教育に対する不満からキャンプ内で暴動が起きた。25 の小学校に通う 900 名の児童が、5 つの中学校に入る希望を出した。しかしながら、わずか 600 名しか受け入れが認められず、進学できなかった生徒は、ドロップアウトするか idle youth (「怠惰な若者」) となっている。予算を 20 % 削減をされた UNHCR は中等・高等教育を支援することはできないため、小学校を卒業する生徒に対して教育機会をいかに保障していくのが懸念されている。

2. Windle Trust Kenya (報告者：中川真帆)

日時： 2006 年 3 月 2 日 (木) 8 : 40 ~ 10 : 00

面談者： Mr. Marangu Njogu

Programme / Deputy Director

Mr. Jully Odanga
Education Counsellor
Mr. Bramwell Kasaya



Windle Trust Kenya は東アフリカにおける難民に対する教育支援を行う NGO であり、1977 年にナイロビ大学で教鞭をとり、自らエチオピア難民の教育を援助した Dr. Hugh Pilkington によって設立された。今回この Windle Trust Kenya を訪れたのは、この NGO がカクマ難民キャンプにおいて教員養成学校の設立、運営を UNHCR に委託されているからである。

Windle Trust Kenya は閑静な住宅地にあり、広くて美しい庭を備えた非常に雰囲気の良い事務所であった。また我々がアポイントメントよりも 30 分ほど早く着いたのにもかかわらず快く通していただいた。主に話をしてくださった Mr. Njogu は、低い、よく響く声で丁寧にその活動について説明をしてくれた。

(1) プロジェクトの内容

Windle Trust の主なドナーは、Windle Trust International、World University Service of Canada、World Refugee Day: Fundraising、Swiss Development Agency である。こうした支援団体のもと、以下のようなプロジェクトを実施している。

1) Teacher Training Program for Refugees in Kakuma

このプログラムは、教員としての教育を受けていない代用教員のための就業前訓練であり、UNHCR によって難民の本国送還の一環として教員養成学校の設立が Windle Trust Kenya に委託された。

対 象：カクマ難民キャンプ内の現職代用教員

期 間：2005 年 9 月～2006 年 8 月の第 1 期と、2006 年 9 月～2007 年 8 月の第 2 期が予定されている。

現状と実践内容：カクマ難民キャンプ内における現職代用教員の数は、難民キャンプ内の 23 の primary school において 430 人である。教員資格はケニア政府から認められるものになるが、これをスーダン政府も認めることによって難民が祖国に帰った後に、20 年の内戦によって祖国スーダンに不足している人材—有資格教員となることができる。第 1 期においては当初 300 人の南部スーダン難民が学んでいたが、2005 年 12 月の段階で 261 人まで減少している。またこの学生の中で女性は 10 名である。

研修プログラムは Clash Program というもので、教師は 1 年に一度きりの休暇をとり、新年度から 8 月まで休みなしで教える制度になっている。研修生は集中的な講義を受けることより、2 年でカバーしなくてはならない範囲を 1 年で終える

ことができる。このプログラムを通じて、研修の質を保ち、教員免許を交付することができるというメリットがある。

プログラムはケニア政府や WFP、LWF、IRC、Don Bosco (DBC) の協力によって運営されているが、第 2 期に 250 人規模の生徒をまた迎えるためには UNHCR からの予算以外にも資金が必要となるという現状がある。1 期当たり 3,500 万シリング=約 50 万米ドルかかる。

また、この第 2 期分を終えた後、将来的には現職教員ではなく secondary school の卒業生を対象とした教員養成校を目指している。

2) Sponsorship programme

対 象：難民キャンプから high school、大学、職業訓練校などへ進学する者

実践内容：以下の奨学金プログラムなどを行って難民キャンプから 2004～2005 年には 89 名がこのプログラムを利用し、その中で high school へは 12 名、そして残りは大学や職業訓練校などに通っている。

この活動のファンドを提供しているのは次の団体である。

- Highland Foundation
- Swiss Agency for Development and Cooperation
- Catholic University of East Africa
- IRC, Department of International
- Development and Windle Trust International

3) English language training

この研修を通じて、カクマ難民キャンプとダダブ難民キャンプにおいて英語学習の場を提供している。

対 象：小学校教員・女性・一般

実践内容：2005 年にはカクマ難民キャンプにおいては 126 人の教員、63 人女性をはじめ、479 人の登録者があり、460 人が卒業している。またダダブ難民キャンプにおいては 262 人の教員をはじめ 370 人の登録者があり 259 人が卒業している。

(2) 収集資料

- WINDLE TRUST KENYA
A KENYAN BASED NON-PROFIT EDUCATIONAL ORGANIZATION REFUGEES PROMOTING THE EDUCATIONAL OF REFUGEES IN EASTEAN AFRICA ANNUAL REPORT 2004
- Windle Trust Kenya THE WINDLE CHARITABLE TRUST
Project Title: Teachers Training Programme for Refugees in Kakuma Sub - monitoring Progress
Report Sub Project Symbol: 05/SB/KEN/RP/331 (B)

- ANNUAL ENGLISH CLASSES STATISTICS: KAKUMA PROGRAMME
Period: January to December 2005
- WINDLE TRUST SPONSORED STUDENTS ANG, 2004/05
- URL: Windle Trust International HP <http://www.windle.org.uk/>

3. SPLM、SOE、New Sudan (報告者：浅野円香)

日 時： 2006年3月3日(金) 10:00～11:00

面談者： Mr. Girgis Labil Geedies

Administrator、S.O.E.、Liason Officer



UNHCR 事務所から紹介をいただき、ナイロビ市内から車で20分ほど走った下町の一角にある、SPLMのオフィスにうかがった。2階建ての小さな住宅を事務所に改造した、いかにも簡易的に設置されたような、狭い建物であった。その管理責任者 Mr. Geedies と面談を行った。

(1) スーダン南部の教育行政

スーダン SOE は、スーダン南部の教育省、もしくはそれと同等の権限をもつ機関であり、公的教育が存在しない状況下において“Education Policy of the New Sudan and Implementation Guidelines²²⁾” を実行する役割を担っている。

1993年、SPLMの初期の教育政策が検討された際に、SOE計画が始まった。このSPLMとは、1983年に第2次スーダン内戦がBor and Ayodにおける反乱によって勃発した際、結成された²³⁾。

1994年のSPLM全国会議においては、スーダン南部の教育システム構築の担うものとして承認された。しかしながら、出版物などの不足により教育政策が地元の教育者・関係者・ドナーの間に普及されず、不安定な教育行政が続くこととなった。1998年に教育政策が改定された後も、状況に変化は見られなかった。

ナイロビ事務所は、1998～1999年頃になってその存在を正式に承認された。あるスーダン南部の役人によると、「教育を緊急や人道支援から遠ざけ、開発アプローチへ移行するため」ナイロビに事務所を構えたそうである²⁴⁾。組織としては、長官(Commissioner)がトップに立ち、その下にDirector-Generalが置かれ、さらに6つの部署：企画部(Planning)、ジェンダーと社会変革部(Gender and Social Change)、質的促進と変革部(Quality Promotion and Innovation)、経理部、

²²⁾ SPLM (2002)

²³⁾ 1983年の出来事は、1969年から続いていたヌマイリー政権が同年、イスラム法シャリーアを導入し、体罰的な法律が発効されたことが影響している。こうして、非イスラム教徒が多い南部のSudan People's Liberation Army (SPLA：スーダン人民解放軍)が武力闘争に突入した。

²⁴⁾ Sommers, Islands of Education Southern Sudanese (2005)

(Administration and Finance)、一般教育部 (General Education)、そして高等教育部に分かれている。

SOE は、元反政府組織から派生しているため、教育局の過半数は男性であり、伝えられるところによれば、軍隊の経験者がほとんどである。SOE と仕事をしたことのある国際的な教育官僚は、この組織はトップダウンで権威主義的であると言及している。また、SOE の関係者は教育専門家ではない、といわれている。

(2) スーダン内戦と教育システムのゆくえ

第1次スーダン内戦は、1955年に東エクアトリアルに位置するトリットでスーダン武装勢力 (Sudan Defense Force) が反乱を起こしたことから始まり、17年に及んだ。上に述べたように第2次内戦は1983年に開始、その後20年に及んだ。1989年6月にクーデターで政権を握ったバジル大統領はシャリーアを施行、イスラム国家を目指して南部の SPLA などの抵抗運動に対してはジハード (聖戦) と称して暴力的に鎮圧していった。

2000年以降、政府軍と反政府勢力 (SPLA など) の戦闘が激化し、2001年に入ってから、引き続き小規模の戦闘が多発していた。その後、国際社会の圧力によって、2002年7月にスーダン政府と SPLA の間で議定書が交わされた。議定書は、スーダンの統一を認めつつも住民投票が未決定のままでは、移行政府 (Interim Administration) が設置され、政府の様々な段階において勢力分割 (Power Division) が行われると予測している。これは全国的な政府と共に北部と南部それぞれの自治政府の設立を意味し、スーダン南部の教育政策は南部政府により統括されることになる。

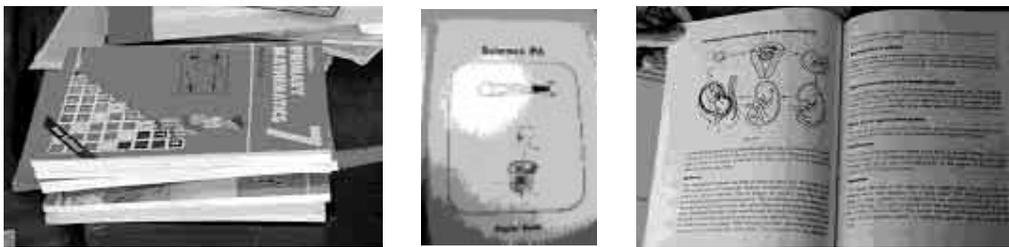
この移行期におけるスーダン南部の教育政策とガイドラインが、主に SPLM Secretariat for Education によって作成されたものである。この政策が考案されるきっかけとなったのは、1999年、西エクアトリアのヤンビオで開かれた経済ガバナンスワークショップである。この結果「開発を通じた平和」が提唱された²⁵。この文書は、New Sudan の社会経済発展の、またその統治下にある市民社会に対するサービス提供のための青写真として打ち出された。教育政策に関しては、レポートは初等教育の提供に重点を置くことを具体的に記しており、現在の18%という小学校の就学率を引き上げ、内戦終結10年後には初等教育の普及 (Universal Primary Education) が達成されることを目指している。それと同時に、SPLM は女子生徒の教育へのアクセスと女性に対する技能トレーニングを増やすことが重要である記述されている。

2003年には、SOE の教育セクターの2004～2007年の計画では女子の就学率を11%から30%まで伸ばすことや、SPLA の軍人の半数に対して識字教育を実施すること、動因解除された若者を含め、不就学の若者に対する職業訓練を行うこと、教員養成機関を設立することなどを目標に掲げた。このような目標を達成するための具体的なプランが必要であり、多くのアクターの協力が求められる。SOE に課されている責任と実際のキャパシティのギャップを考えると、とても困難な状況下にあることが推測できる。

²⁵ SPLM (2001)

(3) 現在の SOE ナイロビ事務所の役割

紛争終結後の 2005 年の 1 月以降は、Juva にある南スーダン暫定政府との協力のもと、事業を進めてきている。全ての省庁は Juva に移っており、文部科学省（Ministry of Education, Science, and Technology）もその 1 つである。南部スーダンには 10 の地方があるが、教育事務局本部は Juva に置かれている。Juva の事務所のスペースに限りがあるので、現在はナイロビでリエゾンオフィスとして機能している、と Mr. Geedies は述べた。これは 2005 年に海外の教育専門家が SOE について述べていた言葉「SOE の事務所は電話、電気、交通手段は限られている。計画性やコーディネーションは彼らにとって新しい概念である。基本的にナイロビには 2 人の指導者がいて、数人の年配の男性が政府レベルで動いている。」を反映していた。教育調査でうかがったナイロビ事務所は、主に Juva の小学校で使用される、教科書の編集・印刷を行っていた²⁶。



事務所がスーダン難民に対する教育支援の拠点として機能しているのか、という質問に対しては、全体計画や予算案に関しては文部科学省が統括しており、地方においては各地方自治体が運営しており、システムは地方分権化しているとのことであった。

(4) 教育活動

SPLM の 10 ヶ年計画は 2010 年で終了する。そのため、現在新しい教育政策が検討中である。教員のトレーニングセンターは、ビクトリア西部、ビクトリア湖周辺地域（Lakes Region）、ビクトリア東部の 3 ヶ所に設けられている。また、マリディ教育研究所（Maridi Institute of Education）では、マリディのカリキュラム開発を行っており、遠隔教育や教員の研修も実施している。

高等教育に関しては、本来は文部科学省の管轄下にあるはずだが、紛争中に南部の大学が全て北部に移されてしまった。失ってしまった専門家をどのように取り戻すのが課題である。北部にいる者はアラビア語を使用するため、英語力の低下が予想される。南部の人々に対しては英語教育を行うことが重要である。SOE では教科書づくりを行っているが、南部において英語は教育言語、教科はアラビア語であるに対して、北部においてはアラビア語は教育言語、教科は英語とされている。

SPLM 教育局の主要なパートナーとしては、USAID、Norwegian Church AID、Sudan Counselor of Churches、ACROSS、UNICEF、UNESCO などである。

²⁶ 教科書は 2 年ごとに更新されている。特に最近ではエイズをカリキュラムに組み込むようになった。教科書は、4 人に 1 冊配布される。

(5) カクマキャンプの問題点

Mr. Geedies は、カクマ難民キャンプで養成されている教員の、スーダンへの帰還が問題になっていると述べた。キャンプで教員養成を行った結果、彼らがケニアに残って働くことを選ばずに、スーダンに帰還する保障はどこにあるのか。スーダン難民に対するコミットメントがある教員を養成しなくてはならない、と懸念していた。また、様々な地域出身である教師の、地域性を尊重しなくてはならないということも述べていた。

4. CARE International Kenya (報告者：森榮 希)

日 時： 2006年3月3日(金) 12:30～13:30

面談者： Ms. Gladys Kabura Mwangi

Senior Programme Officer



2006年3月3日、我々は CARE Kenya 事務所を訪問した。当初のアポイントは午前11時からであったが、その前のアポイントが長引いたのと、交通渋滞のため1時間半の遅刻となった。しかし担当者は快く我々を迎えてくれた。事務所の警備は強固なものであったが、内部は日当たりがよく、心地よい空間になっていた。担当者 Ms. Mwangi は頭に巻いたターバンが印象的な、おしゃれで聡明な感じの女性で、我々の質問に淡々と答えてくれた。

(1) CARE について

CARE は、世界 70 ヶ国以上の途上国や紛争地域に現地事務所を持ち、約 500 人の国際専門スタッフと約 1 万 2,000 人の現地スタッフが活動し、年間 800 億円規模の支援を手がける国際 NGO である。収入向上、教育、自立支援、保健衛生、環境、農林水産業開発などの分野において、支援活動を展開すると共に、紛争や災害が生じた際には、国際ネットワークを生かして、世界各地の被災地で瞬時に緊急支援活動を行っている。

CARE は人々が貧困に打ち勝ち、尊厳と安全の中で暮らせるような、希望と寛容さと社会正義のある世界を追い求めている。また、貧困削減を果たすための世界的な活動の中で、その力とパートナーになることを目指している。

(2) CARE Kenya について

CARE は 1968 年にケニアでの活動を開始した。それ以来、ケニア市民社会とともに貧困削減に取り組んでおり、ケニア国内で最も長期間、大規模に活動している NGO である。

現在の活動は、世帯レベルでの貧困状態改善、緊急援助を目的としている。その活動は 4 セクターに分けられており、それぞれ① HIV/AIDS、②社会参加、③農業の営利化、



④緊急および難民援助、である。

CARE Kenya は多くのコミュニティに対し人道開発援助を行ってきており、パートナー組織や政府と緊密な協力関係を築いている。そのミッションは、最も貧しい個人や家庭に対し、①能力の伸長、②経済機会の提供、③緊急援助、④政策決定への影響、⑤差別撤廃、の手助けをしている。またコア・バリューとして justice、excellence、commitment、respect が挙げられている。このコア・バリューをもとに、CARE Kenya のプロジェクトは実施されている。

(3) Refugee Assistance Program について

CARE Kenya が行っている Refugee Assistance Program (RAP) は、ケニア北東部ガリサ地区のダダブの3つの難民キャンプ (Ifo、Dagahaley、Hagadera) で行われており、14万人の難民を支援対象にしている。この難民キャンプを構成している難民は、大多数がソマリア出身で (97%)、残りがエチオピア (1%)、スーダン (1%)、わずかにウガンダ、エリトリア、コンゴ民主共和国出身の者がいる。CARE Kenya は RAP を通して、①水の供給と公衆衛生、②食糧配給、③教育、④コミュニティ開発の4つのプログラムを実施している。RAPの目的は以下のとおりである。

- 食糧、水、健康、教育などのベーシック・ニーズの供給
- 地域的なプログラムの設定
- 自立のための能力開発
- RAP と CARE Kenya の共同

また RAP は、CARE Kenya と同様のコア・バリュー (justice、excellence、commitment、respect) をもとに実施されている。

(4) RAP における教育支援について

RAP 中での教育支援は、キャンプ内の全ての学齢児童を対象にすることを目的にしている。またこの支援は dugsi school も対象にされている。主な活動は、視察済み世帯と子どもの両親が教育の重要性を認識しているブロックレベルで行われている。

- 対象
就学前児童・小学生・中学生・大人
中でも対象小学生は、2006年2月現在3万2,295人と報告されている。
- 内容
 - ①カリキュラムサポート：教科書や文具、教室や机の供給を行っている。
 - ②特別教育：特に KCSE 対策を行っている。
 - ③中等教育：3つの中学校に70人のティーチングスタッフ（難民およびケニア人）が活動している。
 - ④成人識字教育
 - ⑤女子児童教育
- ティーチャー・トレーニング
ワークショップ、英語教室、職員指導が行われており、教育蔵書が用意されている。

- ドナー（この2組織は主にRAP教育支援のドナーである）
Bureau of Population, Refugees, and Migration (BPRM)
Danish Refugee Council (DRC)
- 連携団体
UNHCR
WFP（特に学校給食の分野における連携）
Technical Assistance Committee (TAC)
Windle Trust Kenya（この2組織は主にティーチャー・トレーニングにおいて連携）
- 課題

我々がインタビューした Ms. Mwangi は、ケアの課題として予算削減を挙げた。

その他の課題として、まず学校給食プログラム上に現れている、いくつかの障害が挙げられる。学校給食プログラムは、着実にこの教育支援の登録学生を増やしているが、水の供給が十分にできておらず、子どもたちの科学的脳刺激に必要なだけの量がない、ということが報告されている。

またカリキュラムサポート上の課題として、就学前児童の教材の供給を、キャンプ内により広めることが挙げられている。

さらに特別教育上の課題として、スワヒリ語教育が挙げられる。スワヒリ語は KCSE を実施しているケニア国家試験評議会 (KNEC) が定める必須教科だが、現在この特別教育に携わる教師は、スワヒリ語指導の基礎知識を持っていないのが現状である。

(5) 参考文献・サイト

- Refugee Assistance Project February 2006 Sitrep
- Some Statistics RAP's Education Sector
- CARE Kenya ホームページ www.care.or.ke
- CARE International ホームページ www.care.org
- CARE Kenya RAP-LAP 2000–2003
- Refugee Assistance Project February 2006 Sitrep
- Some Statistics RAP's Education Sector

5. LWF/Department for World Service (DWS) ナイロビ支部（報告者：永易崇）

日 時： 2006年3月3日（金）14：20～15：20

面談者： Ms Lavendah Okwoyo
program officer

(1) LWF について

LWF は 1947 年にスウェーデンにて設立されたルーテル派キリスト教会の多国籍連盟である。

キリスト教の他の宗派や他の宗教との問題や宗教学、人道支援、人権、コミュニケーションなどの命題および開発に関して、関心のある会派をとりまとめる団体である。2005年現在、世界78ヵ国、140の教派を擁し、6,600万人近くのルーテル派教徒の代表を務めている。

LWF/DWSの本部はスイスのジュネーブにある。24の被援助国の救援物資や復興支援、開発援助を担当し、「人種、性別、信条、国籍、宗教的・政治的信念に関係なく実施される教会の援助」が活動理念である。また、2005年の報告書によると主なドナーはUNHCRであり、全体(548万6,457ドル)予算の約3分の1を占めており、2位以降はLutheran World Relief/BPRM(U.S. Dept. of States)、Dan Church Aid/DANIDAと続く。LWF/DWSはカクマ難民キャンプの運営、食糧管理、水の供給、コミュニティサービス、そして教育といった分野をUNHCRから委託されている団体である。今回は特にカクマでの教育支援と南スーダンでの支援に関してインタビューを行った。

(2) LWF/DWS ナイロビ支部

右の写真がLWF/DWS ナイロビ支部である。我々がここを訪問したのは日中の日差しが強い時間帯だったが、敷地内は緑が豊かで涼しく感じられた。我々は建物の中を進んだところにある、きれいに手入れされた中庭に案内された。インタビューはprogram officerであるMs. Lavendah Okwoyoに行った。オクワヨさんは知的でかつ物腰の柔らかい女性で、中庭のきれいさもあって非常にリラックスした雰囲気の中でインタビューを行うことができた。



(3) 活動内容

LWF/DWSが行うケニア・スーダンプログラムの援助対象はカクマ難民キャンプのほかに、トルカナ、スーダンのYirol、Bor、Toritなどである。プロジェクトの例として女子教育に関する取り組みが挙げられる。2004年のデータではカクマ難民キャンプ内の小学校入学率は男女ともに約50%であったが、学年が上がるにつれて女子の就学率が低下し、女子の中学入学率は10%まで下がっている。



LWF/DWSは女子のみの全寮制の学校設立や制服の導入などで女子生徒の教育へのモチベーションを高めさせ、それまで教育を受けていなかった160人の少女を教育につかせることに成功した。またそれとは別に、学校長にPrevention of Sexual Exploitation and Abuse (PSEA)教育を実施し、その内容を学校のカリキュラムに反映させるよう指導している。

またカクマ難民キャンプには7幼稚園、26小学校、3中学校があり、それぞれおよそ7,000人、2万2,000人、2,300人の生徒が就学している。LWF/DWSはこれらの学校で運営面や施設面で支援を行っている。また、カクマ難民キャンプでは中学校までしか学校がないため、Windle

Trust Kenya や JRS Africa Education などといった他団体の奨学金プログラムでそれ以降の進学を奨励する形をとっている。また教師養成のプロジェクトも実施しており、特に小学校教師の育成に力を入れているが、中学校教員養成は Windle Trust Kenya が力を入れている。このような他団体との連携をとりながら各地で活動をしている。

様々な活動の中で、例えば教室が狭すぎるといった問題点も浮上している。難民キャンプ内での初等教育が徐々に普及し、学校へ行く子どもが増えてきたのに対して教室の数は変わらず、カクマ難民キャンプの小学校ではひとつの教室に子どもが 60 人という状態が起こっている。これはドナーとの連携がうまく機能していないことを示しており、今後の課題として各ドナーや他の NGO との関係をより深めていくことが重要である。

(4) 参考文献・サイト

- LWF/DWS Kenya/Sudan Programme annual report 2005
- LWF/DWS Kenya/Sudan Programme annual report 2004
- LWF/DWS Kenya/Sudan Programme
<http://www.lwfkenyasudan.org/index.htm> accessed in March 13, 2006
- LWF/DWS <http://www.lutheranworld.org/> accessed in March 13, 2006

略 歴

内海 成治（うつみ せいじ）

（大阪大学大学院人間科学研究科国際協力論講座 教授）

1946年東京生まれ60歳。京都大学農学部および教育学部卒業、1972年より財団法人キリスト教視聴覚センターで教育メディアの開発と視聴覚教育理論を研究。1981年より3年間JICA 専門家として、マレーシアにある東南アジア文相機構地域理数教育センターに教育テレビ専門家として派遣。帰国後 JICA 沖縄国際センター視聴覚技術コース主任として2年半、1986年からは JICA 国際協力専門員（教育開発）として国際協力総合研修所に勤務。1996年大阪大学人間科学部教授。2000年から現職。2002年末から1年間アフガニスタン教育省に JICA 専門家（教育協力アドバイザー）として派遣された。

専門は、国際教育協力論。研究テーマは紛争後の国への教育支援、伝統的な社会における教育の普及などである。国際ボランティアや NGO についても調査研究を行っている。著作としては『国際教育協力論』（2001年 世界思想社）、編著『アフガニスタン戦後復興支援—日本人の新しい国際協力』（2004年 昭和堂）、編著「国際協力論を学ぶ人のために」（2005年 世界思想社）など。

共同研究者

高橋 真央（たかはし まお）

（お茶の水女子大学 開発途上国女子教育協力センター 講師）

1999年に聖心女子大学文学部外国語外国文学科を卒業。2002年に大阪大学大学院人間科学研究科博士前期課程を終了。修士論文では、サブサハラアフリカの女子教育に焦点を当て、「伝統的世界における近代的学校教育の意味」というテーマのもとにケニア、マサイの民族がいる小学校フィールドワークを行った。2002年より2005年まで大阪大学大学院人間科学研究科博士後期課程在籍。研究テーマは、開発途上国の女子教育支援に関する研究と日本における国際協力活動をテーマに、JICAの「青年海外協力隊事業」や、政府・市民の連携による国際協力支援、ボランティアについても研究を進めている。2005年4月より現職。

津吹 直子（つぶき なおこ）

（大阪大学大学院人間科学研究科国際協力論講座 博士後期課程）

1994年に青山学院大学法学部を卒業後、日本貿易振興会（当時）に勤務。退会後に渡米、1998年に米国サンフランシスコ大学大学院アジア太平洋研究科にて修士号を取得。1999年より約2年間、日欧産業協力センターにて国際交流事業、人材育成プログラムに従事。2002年より大阪大学大学院人間科学研究科博士課程で教育開発・国際教育協力論を専攻している。研究テーマは、紛争後の教育支援、教育協力における多様なアクターの協働。