

標 題	ネパール農村部でのNGOによる教育事業における 「権利に基づくアプローチ」の変容と受容
名 前	田中真理子

(研究の目的と方法)

ネパールの農村地域において、日本のNGO セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(以下 SCJ)は、1992年から子どもや女性のための識字教室、学校建設などの教育事業を行った。しかし、1998年に地域で行われた調査の結果、5-11歳の子どもの52%が一度も学校に通っていないことが分かり、スタッフに大きな衝撃を与えた。2000年、元SCJスタッフにより設立された現地NGO アスマンに全事業が委譲され、2001-2004年の中長期事業計画書が作成された。その過程で、SCJとアスマンのスタッフは、「すべての子どもが学校教育」を受けることを目的とし政府との連携事業で実施・成功した事例として、インド Andhra Pradesh 州での MV Foundation の事業視察を行い、自分たちの方向性は正しく、また自分たちにも実施できるという確信を得た。折りしもセーブ・ザ・チルドレン世界連盟は、世界的な事業方針として「権利に基づくアプローチ」を推進しており、SCJネパール事務所も、その概念が活用できると考えた。このようにして、2001年-2004年の教育事業は、「権利に基づくアプローチ」を採用した「すべての子どもが小学校に入学し修了すること」を目的とした事業の実施が決定された。

しかし、SCJとアスマンが公立小学校と連携して「すべての子どもを小学校に入学・修了させる」事業を開始したことをネパールの教育関係者に話すと、「理想的だが、それは実現しないだろう」と言われた。また、「権利に基づくアプローチ」を導入するというと、「政府の義務履行能力が不足する国で、市民の権利意識を高めても政府がそれに対応できないのだから、現実的ではない。そもそも教育を受けていない人口が多く、その人たちに権利など理解できない」という声も開発関係者からよく聞いた。さらには、「権利に基づくアプローチ」は、「権利を実現するための政策・法律改正やその実施を、抗議デモやキャンペーンによって求めること」であり、「権利保有者と義務履行者の間に対立をもたらすもの」と考える人が多いことも観察された。

筆者は、SCJとアスマンの教育事業に2000年から2003年まで関わった。2004年までに、地域の子どもの就学率は改善されたが、依然として女子や不可触民の子どもたちの中途退学率が高いという問題が残った。しかし、教師の勤務状況は改善され、保護者も進んで子どもたちを学校に送り、地域の青年たちが積極的に子どもを学校に送る活動に参加するという、「地域ぐるみで子どもを学校に送ろう」という行動の変化が報告された。そして、少なくともそこからの経験では、「権利保有者(子ども)」と「義務履行者(保護者・教師等)」の間、および義務履行者同士に対立は生まれず、保護者や教師が自らの責務を自覚しそれらを果たすだけでも、多くの子どもが学校に通うようになることは明らかであった。「権利に基づくアプローチ」はネパールに馴染まないという人々も多いが、少なくともSCJ・アスマンの事業地では、それは子どもの教育に関する権利を大きく前進させ、その過程で住民間の緊張も生まれなかった。それは、何故だろうか。

当研究の目的は、ネパール農村部において「権利に基づくアプローチ」を導入するための有効な示唆を得ることである。そのために、SCJ とアスマンによる教育事業を事例としてとりあげ、「権利に基づくアプローチ」導入のプロセスと、導入後に見られた地域における変化に注目し、子どもの教育の権利を推進しえた要因を、地域の「権利保有者」、「義務履行者」、そして一般住民相互の関係と、アスマンの介入とから明らかにする。

当研究は、「権利に基づくアプローチ」導入のプロセスにおいて、どのような人々のインターアクションがあり、それがどのように権利の実現に関与したかを過程記述型で示すものである。「権利に基づくアプローチ」の変容と受容の過程を再現するために、事例紹介やインタビューでの記述の再録に重点を置いた。第1章から第3章第1節までは、文献を中心にした研究による。第3章第2節から第4章までは、文献研究および地域住民およびアスマン・スタッフに対する semi-structured なインタビューによる。

(論文の構成)

要旨	1
序論	
第1節 研究の背景	2
第2節 研究の目的と意義	3
第3節 研究方法と方法上の限界	4
第4節 本論文の構成	4
第1章 「権利に基づくアプローチ」とは何か	
第1節 成立背景	6
第2節 「権利に基づくアプローチ」の定義	7
第3節 「権利に基づくアプローチ」と教育	10
第2章 ネパールの初等教育状況	
第1節 ネパールにおける教育の歴史	12
第2節 初等教育をめぐる教育システムと政策	13
第3節 初等教育の現状	14
第4節 人権の視点から見た教育の課題	16
第3章 ネパールにおける「権利に基づくアプローチ」導入の過程:アスマンの事例より	
第1節 アスマン事業地域の特徴	19
第2節 アスマン事業への「権利に基づくアプローチ」導入の背景	23
第3節 事業の概要	26
第4章 「権利に基づくアプローチ」導入後に見られた変化	
第1節 就学率の変化	39
第2節 観察された行動変容	39
第4章 行動変容に関する考察	54
第5章 結論:ネパールにおける「権利に基づくアプローチ」の導入について	
第1節 まとめ	63
第2節 提言	65
あとがき	67

図表リスト	68
参考文献	69
フィールド調査概要	72

(論文の概要)

従来の経済中心の開発が、必ずしもすべての人々に便益をもたらすものでないことが明らかになり、人権の視点を取り入れる開発が主流となり始めている。人権の視点を取り入れた開発アプローチを「権利に基づくアプローチ」と呼ぶ。これは一般に、「義務履行者」がその責務を自覚してそれを遂行することができるようにしていくこと、また「権利保有者」が自らの権利を自覚しその実現を要求できるようになっていくことを目的とし、直接的な義務履行者でないドナー、メディア、市民などをも巻き込み、包括的に権利の実現を要請するものである。また「権利に基づくアプローチ」では、政府などの義務履行者に対して道徳的・法的責務、説明責任を求め、すべての者が対象者であり、権利保有者に権利を要求する力をつけ、問題の根本的な原因に対応する。一方、それと対比的に「ニーズに基づくアプローチ」では、人々(=権利保有者)はサービス提供者によって選択される慈善の対象者で、サービス提供により不足を供給し、問題の表面的な現象に対応するという違いがある。

ネパールの教育を人権の視点から見た場合、義務教育でない、政府や多くの教員・保護者が義務を履行していない、教育内容に関する決定過程や学校運営に子どもや保護者がほとんど参加していない、教育の目的がより高収入を得られる職に就くという実利的なものである、などの問題が挙げられる。しかもネパールの農村部では、公立教育は「政府の恩恵」であり、自分たちの権利だと考える住民は少ない。従って、子どもの教育の権利が実現されていない場合でも、子どもや保護者がその権利を要求する声をあげることは少ない。

「権利に基づくアプローチ」の実施事例として、筆者が関わった日本のNGOであるSCJとその現地カウンターパートNGOアスマンによる、ネパール農村部での教育事業を取り上げる。事業地はネパール東南部のインドと国境を接し、人口の80%以上がヒンドゥー教徒であり、女性と不可触民の社会参加や教育へのアクセスが少ないという地域である。事業は、ダヌシャ郡とマホタリ郡の31ヶ村79校の学校区に居住する5-14歳の子ども約54,000人を対象に実施された。

事業実施後の変化を、5つのケース・ヒストリー、事業報告書の事例紹介、および地域住民とアスマン・スタッフへのインタビューから検証した。事業実施後、保護者、教師、村役場関係者など子どもの教育に関する義務履行者は、自らの責務を認識し果たすようになった。教師は毎日出勤するようになり、保護者は子どもを学校に送るようになった。権利保有者である子どもとその代弁者である保護者も、教師の出勤状況を監督したり、体罰反対の声を上げたり、学校運営に参加したり、義務履行者が責務を果たすことを要求するようになった。直接の義務履行者でも権利保有者でもないその他の住民も、すべての子どもが学校に通うよう、保護者や子どもを説得したり、学校に抗議する保護者や子どもを励ましたり、教師や学校運営委員会による活動を支援するようになった。事業から直接的に裨益しない「その他住民」による事業への積極的参加というのは、2001年以前は見られなかったことである。

義務履行者、権利保有者、その他住民三者の関係も変化した。保護者と教師の関係は、以前はしばしば対立したが、それが「子どもの教育」という共通目標のために協力的なものに変化した。学校運営委員会は、子どもの教育を支援するようになった者や、学校に通うようになった子どもたちを励ますようになった。その他住

民には、権利を要求する子どもや保護者を支援し、教師や学校運営委員会を説得するという、両者の関係を調整するような動きが見られた。ここでは、地域で教育第一世代といわれる青年層が、学校に通わない子どもやその教育を躊躇する親の気持ちを理解し、教育を受けた義務履行者との交渉能力を有し、教育政策や制度に関する理解力を持つことが寄与したと考えられる。このように、地域全体が「すべての子どもを学校に」という目標のもと結束した。

これらの関係構築には、アスマンが時間をかけて地域住民の間に入り、互いの声を尊重してポジティブに物事を捉える環境を整え、子どもの教育問題に対する地域住民の関心を高め、保護者や学校関係者以外のその他の住民も活動に巻き込み、「すべての子どもの教育」は「地域全体の問題」という意識を作り上げたことが有効であったと考えられる。また、アスマン・スタッフ自身にも、「事業実施者」から「住民活動の支援者」という役割変化の認識が見られ、住民に対する政策や法律の広報、関連団体との関係づくり、メディアの活用、郡レベルでの政策提言など、以前は行われなかったり少なかった活動も、2001年以降は多く実施されるようになった。

このような事業の結果、2004年3月までに事業対象地域で学校に通っている子どもの割合は、15ポイント増加し64%となった。女子や不可触民の子どもたちも、以前よりも多くが学校に通うようになった。このように、地域における子どもの教育の権利の実現が促進された。

更にはこの研究の中で、「子どもは社会の子どもだから、みんなで面倒を見る」や「自分たちの村を良くしたい」という概念が地域にあり、子どもを含む地域住民に互いに助け合う兆しが見えてきたことも分かった。

一方、事業の過程では次のような課題も見られた。すなわち、政策変更、連携をとっていた行政官の転出、政府・地方自治体予算執行の不安定さや遅延など、公立校との連携事業ならではの問題が生じた。また、子どもの編入学数は増加したが、長期欠席や中退する子どもは多く、依然として不可触民の子どもの就学率が他の子どもたちよりも低く中退率が高いなど、「すべての子どもの教育」の権利は実現されていないことが観察された。さらに、教員や教室の不足、教科書配布の遅延、学校運営予算支給の遅延など、中央レベルで教育制度改革を要求する動きがほとんど見られない。

本研究では、アスマンが「権利に基づくアプローチ」の一般的なモデルを比較的忠実に実践し、この過程で義務履行者、権利保有者、その他の地域住民、そしてアスマン自身にも行動変容が起こったことを検証した。しかし実は、それは単に外来モデルの「適用」ではなく、「自分の村を良くしたい」という住民の潜在的な意識を活性化し、子どもを含む地域住民が互いに助け合う環境を作り上げたことが本質的であった。従って、今後少なくともネパールの農村地域において「権利に基づくアプローチ」を推進するには、「権利の侵害」を、個々の問題ではなく「社会全体の問題」と捉えて、地域全体が権利の実現を求めることのできるような支援が有効であろう。

「権利に基づくアプローチ」は、ネパールにおいて他の開発機関によっても採用されている。しかし、筆者が調べた限りでは、草の根レベルへの「権利に基づくアプローチ」導入事業で、地域の人々の間にどのようなインターアクションがあり、権利が実現されていたのかを示す事例報告が見当らなかった。また、権利の実現のために、「義務履行者」と「権利保有者」以外への働きかけの事例報告も見当たらなかった。その意味で、本研究は、ネパール農村部において「権利に基づくアプローチ」を導入する際の一助になるものとする。