

**紛争、脆弱国、難民：
教育支援のために NGO が果たすべき役割**

2017 年 3 月

公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

平成 28 年度外務省 NGO 研究会(脆弱国に対する教育支援と NGO の役割)

目次

はじめに.....	1
概要.....	2
平成 28 年度 NGO 研究会 活動内容.....	4
第 1 章 紛争のコンテキストおよび難民に対する教育支援の国際的議論の潮流.....	5
1. 緊急人道支援における教育の意義.....	5
2. 現在の制約と課題.....	7
3. 教育の質、制度、カリキュラム.....	11
第 2 章 レバノン国における難民教育支援の現状.....	14
1. レバノンの教育制度の特徴.....	14
2. シリア危機による難民流入への対応.....	15
3. NGO による教育支援活動.....	20
4. 今後の展望.....	22
第 3 章 質の高い教育支援に向けて.....	23
資料 1:シンポジウム概要.....	26
資料 2:現地調査概要.....	35

はじめに

外務省民間援助連携室では、平成 11 年度より様々な NGO 活動の環境整備に対する支援事業を実施しており、そのひとつに「NGO 研究会」があります。本研究会事業は、NGO 団体自らが NGO 全体に共通する課題やテーマについて、約 1 年の間、調査やワークショップ、シンポジウムを実施しながら、NGO の活動のさらなる発展のために必要とされる提言を行うことを目的にしています。

平成 28 年度 NGO 研究会では、テーマのひとつとして、「脆弱国に対する教育支援と NGO の役割～中東地域を中心とする社会的弱者に対する質の高い教育の提供及び NGO と他のアクターとの連携」が選定され、(公社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが受託しました。

近年、中東地域をはじめ、世界各地で紛争が多発し、また長期化するなかで、多数の国内避難民および国外への難民が発生しています。2016 年 9 月に開かれた「難民及び移民に関する国連サミット」では、危機に巻き込まれた子どもたちに数か月内に教育を受ける権利を保障することが宣言文書のなかに盛り込まれました。また、これら人道危機における支援を実施するにあたり、従来の食料、水、保健衛生といったセクターにとどまらず、一人ひとりの人間が尊厳のある生活ができるように教育を人道支援の枠組みの中にも含めることが次第に定着してきています。しかし、教育は他の支援セクターに比べると、その実施は難しく、教育を取り巻く環境をしっかりと把握しないと着手できるものではありません。

(公社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが作成した本報告書では、近年の緊急支援、脆弱国における教育支援の動向や議論を紹介するとともに、シリアからの難民を多数擁するレバノンにおける難民教育支援の事例を紹介しています。また、このテーマについて、日本としてどのような形で質の高い支援を実現していくべきか、という考察も行われています。今後、この分野で支援を考えている NGO の関係者の方々、すでに支援に従事しているの方々などに本報告書をご一読いただき、今後の皆様の活動に役立てていただければ幸いです。

外務省国際協力局
民間援助連携室
室長 関 泉

概要

2000年に国際社会がミレニアム開発目標（MDGs）を採択してからこれまでの間、国際開発においては、乳幼児死亡率の低下や初等教育就学率の上昇など、一定の成果がおさめられた。一方で、地球上では、現在も多数の子どもたちが紛争や自然災害のために、自分の家から追われ、生存する権利、学ぶ権利をおびやかされた状態に置かれている。近年の紛争による多数の難民の発生は、それに巻き込まれた国の数や人数からして、第二次世界大戦以来最大規模のものである、とされている。

世界には現在、このように移動を余儀なくされた人が約7千万人近くおり、このうち、約2千万人は「難民」とされている¹。その半数が子どもである。特に中東地域においては、2011年に始まったシリア危機により、多数のシリアからの難民がトルコ、レバノン、ヨルダンといった周辺国へ避難している。また、2015年に悪化したイエメンの内戦によって、多数のイエメン人が隣国ジブチへ避難したほか、国内避難民としての生活を強いられている。

このような状況のなか、移動を余儀なくされた人々にも尊厳のある生活を確保し、彼らの権利を保証すべき、という認識が次第に広まってきている。小学校に在籍すべき年齢にある難民の子どものうち、実際に就学しているのは約半数に過ぎず、また、中学校レベルにおいては4人に1人しか就学できていないのが現状である²。教育を受ける機会を紛争のために奪われた青少年も膨大な数にのぼる。

教育は、平和のもとになり、また国家建設のプロセスに不可欠なものとされる。従来、緊急人道支援において、食料、水、シェルターといったセクターに比して、教育は十分に注目を浴びることがない分野であった。尊厳のある生活のためには教育支援が必須であることは論を待たないが、緊急人道支援の活動において、教育セクターに十分な予算を充当されることはほとんどない。

このような背景のなか、外務省国際協力局民間援助連携室は、平成28年度NGO研究会において、「脆弱国に対する教育支援とNGOの役割～中東地域を中心とする社会的弱者に対する質の高い教育の提供及びNGOと他のアクターとの連携」というテーマを設定し、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが委託団体として選定された。このテーマについて、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、2016年から2017年にかけて、セミナーおよびシンポジウムの開催、レバノンにおける難民教育支援についての現地調査などを通し、脆弱国及びその周辺国、紛争の影響を受けた国、そのなかで特に社会的弱者とされる難民に

¹ UNHCR
(<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>)

² UNHCR (2016) *Missing out: Refugee Education in Crisis*.

対して質の高い教育を支援するために、現状をレビューし、提言を策定するための活動を行ってきた。

本報告書は、現在の脆弱国およびその周辺国に対する教育支援の国際的議論および同研究会の活動の一環として実施されたセミナー等での議論をレビューしてとりまとめ、かつ、レバノンにおける主にシリアからの避難民の子どもに対する教育支援の事例を紹介するものである。そのうえで、NGOを中心とする市民社会組織がこれらの複雑なコンテキストで教育支援に取り組んでいくために検討すべきことを提言している。

平成 28 年度 NGO 研究会 活動内容

外務省平成 28 年度 NGO 研究会「脆弱国に対する教育支援と NGO の役割～中東地域を中心とする社会的弱者に対する質の高い教育の提供及び NGO と他のアクターとの連携」において実施された活動は下表のとおり。

コンポーネント	日時	タイトル	内容・講師等	場所
セミナー	2016 年 11 月 30 日	第 1 回セミナー「紛争後社会の教育：社会的信頼と学習動機について」	小松太郎氏（上智大学総合人間科学部教授）	上智大学四谷キャンパス（東京都千代田区）
	2016 年 12 月 20 日	第 2 回セミナー「紛争と教育支援－最近の国際的な政策議論および動向」	荒川奈緒子氏（JICA 研究所リサーチオフィサー）	（公社）セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン会議室（東京都千代田区）
シンポジウム	2017 年 1 月 25 日	「緊急下における教育と難民のための教育 今なすべきこととは？」	大平健二氏（ユニセフ・イエメン事務所）、景平義文氏（認定 NPO 法人難民を助ける会）、村松 良介氏（（特活）ワールド・ビジョン・ジャパン）、ジョゼフ・ニャン・オリリー（セーブ・ザ・チルドレン UK）	（特活）ワールド・ビジョン・ジャパン会議室（東京都中野区）
ケース・スタディ（レバノン現地調査）	2017 年 2 月 23 日～ 3 月 3 日	レバノンにおける難民教育支援	セーブ・ザ・チルドレン・インターナショナルのレバノン事務所関係者	レバノン国ベイルート市およびその近郊

*シンポジウムの内容は本報告書の資料 1 を、現地調査の概要は資料 2 を参照。

第1章 紛争のコンテキストおよび難民に対する教育支援の国際的議論の潮流³

1. 緊急人道支援における教育の意義

21世紀に入り、中東地域を含め世界各地で紛争が勃発し、これらの紛争が長期化しているなかで、それに巻き込まれた子どもや若者が十分な教育を受けられない状態に置かれていることは容易に想像がつくことである。就学率、初等教育修了率など基本的な教育指標が著しく低い国と紛争が発生している、あるいは、非常に不安定な状態に置かれている国が一致することが多いことは頻りに指摘される⁴。また、実際に紛争が起きているなか、食料や水が不足し、かつ、空爆や戦闘の危険に晒されている子どもや若者たちに、いかにして教育サービスを保障するのかというのは、その国の政府、また支援をする援助機関や NGO にとっても非常に頭の痛い問題である。

さらに、紛争当事国ではなく、避難民を多数抱える周辺国（ホスト国）においても、難民の子どもや若者が多数流入するなかで、教育セクターにおいて意味ある対応をすることが迫られている。既存の学校施設だけでは生徒を収容しきれない、教員が不足する、教材が足りない、さらにより複雑な問題として、言語やカリキュラムに違いがあり、社会・文化的習慣の違いなどから生徒間の摩擦が生じるなど、多様な問題が実際に発生している。これらの課題に対応していくためには、資金の確保だけではなく、政治的コミットメントが必要である。

緊急人道支援が必要な状態で、教育への関心が高まっている背景のひとつとして、世界各地で起きている紛争や危機が長期化しているという事実がある。ユネスコの報告書では、世界では10年以上継続する紛争が増加傾向にあり、これは一人の子どもが学校に在籍する年数にも匹敵する⁵。

このようななか、近年、緊急人道支援において、教育も支援活動のなかに含まれるケースが増えてきた。食料や水といったベーシック・ニーズを満たしているだけでは、紛争に巻き込まれた人々の尊厳を担保するには不十分である、という認識は広く共有されるようになってきている。

これには、大きく3つの背景があると考えられる。

ひとつは、ミレニアム開発目標(MDGs)およびその後継として、2015年9月に国連総会で採択が合意された持続可能な開発目標(SDGs)の議論がある。MDGsの2番目のゴールであった

³ 本章は、NGO研究会で実施された2回のセミナーと1回のシンポジウムで発表された内容および議論内容をもとに、文献調査の内容も加えて書かれている。

⁴ UNESCO (2015) Humanitarian Aid for Education: Why It Matters and Why More is Needed. Education for All Global Monitoring Report Policy Paper No. 21.

⁵ UNESCO (2011) Education for All Global Monitoring Report 2011: The Hidden Crisis- Armed Conflict and Education.

「普遍的初等教育の達成」に向けて、各国政府は、すべての子どもが就学するよう広範な取り組みを行った⁶。ところが、MDGsを推進するなかで、全世界的には就学する子どもが増加傾向にあった一方で、就学していない子どもが紛争国に集中する、という傾向があらわれ始めたのである。ユネスコによると、データが入手可能な2014年の時点で、就学していない子ども（初等・中等教育就学年齢の子ども）の数は、世界全体で、約1億2千万人であったが、そのうちの3割近く、実に約3千4百万が紛争の影響を受けている国にいたのである⁷。これに就学前教育を受けるべき年齢（3-6歳）の子どもの人数を加えると、さらにこの人数は膨らむ。

また、ユネスコの教育統計データ⁸によると、紛争の影響を受けていない国では、平均して75%の子どもが初等教育を修了しているのに対し、紛争の影響下にある国ではこの修了率が平均して60%にも達していない。中等教育になると状況はさらに深刻であり、紛争の影響がない国では修了率が55%であるのに対し、紛争のある国ではわずか37%であった。さらに、紛争の影響を受けている国の中においても、経済的に富裕な層と貧困層の間では、初等教育就学率の差が、紛争のない国においての富裕層と貧困層の間の格差よりも大きい、ということも判明している⁹。

MDGsの後継であるSDGsでは、MDGsにはなかった点として、世界のすべての子どもが2030年までに質の高い就学前教育を受けることも謳われている。このようななか、紛争の影響下に置かれている国の教育支援を放置しておいては、SDGsの達成は不可能である、という認識が生まれたものと考えられる。

ふたつ目の背景として、上記の背景と関連するが、緊急人道支援における教育の重要性の認識を高めるために、あらゆる関係者が尽力した成果があると言えよう。

2015年7月に開催されたオスロ教育サミットでは、欧州連合（EU）が今後、人道支援予算の4%を教育に割り当てることを約束した。また、2016年5月にイスタンブールで開催された世界人道サミット（WHS）では、緊急危機に巻き込まれた子どもや若者たちに教育の機会を保障することを目指す「教育は待てない基金(Education Cannot Wait Fund)」が創設されている。さらに、同年9月の国連総会では、オバマ大統領（当時）が世界規模の難民危機のための会合を開き、そこでは、各国のリーダーが、難民の教育への機会を拡大することを通して、難民自らが自立性を高められるように支援をすべき、と合意している。

緊急人道支援における教育の位置づけが変化している3つ目の背景として、21世紀の人類

⁶ 教育については、MDGsに加えて、1990年から、ユネスコや世界銀行がリードした「万人のための教育(Education for All)」という国際イニシアティブも並行して実施されていた。

⁷ 同上。

⁸ Global Monitoring Report チームによる低中所得国の家計調査のデータ。詳細は上記の UNESCO (2015)。

⁹ 同上。

最大の人道危機とされるシリア危機がある。

シリアは、危機が始まる以前は、中所得国として、基礎教育就学率が90%以上に達しており、ジェンダー格差もおさえられ、教育指標は、比較的高い水準に達していた。シリアでは、6歳から義務教育が始まり、小学校6年間、中学校3年間が義務教育とされる。高校3年間は義務教育ではないが、無償である。国民の教育への関心は高く、周辺国へ避難した家族の間では、子どもの教育機会の確保は優先度が高く、ホスト国の公立学校にそのまま入学、編入できなかったため、難民たちが自ら教室を開くなどして、子どもの教育を継続、維持させようという努力が各地で行われた。現在、このような自前教室の開設は、トルコやレバノンでは政府の規制から難しくなっている。しかし、難民数の多さと、シリア危機が長期化するなかで、子どもたちが教育を受ける権利を否定されるべきではない、という意識は、シリア人の間、援助関係者の中で非常に高いのである。

紛争で破壊された学校は、戦闘が止めば再建できるかもしれないが、就学すべき年齢で教育を受けられなかった子どもたちの発育と成長は、将来になってたとえ教育を受ける機会が訪れたとしても、取り返しがつかないものなのである¹⁰。

なお、本研究会で実施した第2回セミナーでは、JICA研究所の研究プロジェクト『紛争と教育：「失われた世代 (lost generation)」の教育機会の回復／獲得に係る研究』(2015年～2017年)の一環で実施された事例研究(東ティモール)の成果が発表されたが、紛争の影響を受けた社会で、多くの若者が強い内的動機(自尊心の獲得等)に基づいて学んでいることが報告された。教育は収入獲得や生計向上のためだけでなく、人間の尊厳に不可欠なものである。この点からも、紛争に影響を受けた社会の教育支援を積極的に行っていく意義があると考えられる。

2. 現在の制約と課題

英国海外開発研究所(ODI)が、2016年5月の世界人道サミットに向けて準備したEducation Cannot Wait: Proposing a fund for education in emergenciesという報告書の中で、緊急状況下で教育セクターが抱える制約と課題として、以下の5点を掲げている。いずれも国際レベルと国家レベルの双方で検討されるべき課題である。

- 1) 人道支援全体における教育の**優先度の低さ**、および緊急対応計画によって異なる優先度合い
- 2) 調整、計画立案、予算における**人道アクターと開発アクターの分断**、関係者間の調整不足

¹⁰ 開発のコンテキストにおいて、教育と国家レベルの経済発展および個人の生涯所得の関連性はよく引用される。紛争コンテキストにおいては、教育の機会を奪われている子どもや若者は、将来の経済的損失に加え、兵士や労働力として搾取されるリスク、早婚や人身取引の犠牲者になってしまうリスクが高まる。

- 3) 危機状況における教育ニーズへ対応する絶対的な**資金不足**
- 4) 国際レベルおよび国家レベルにおいて、教育の機会を保障し、かつ復興・回復へ導いていくために必要な**キャパシティの不足**
- 5) 意思決定を促すためのタイムリーな**教育関連データの入手不可能性**¹¹

1)の優先度については、大規模な緊急事態や自然災害が世界各地で頻発していることから、世界的に緊急人道支援の予算が絶対的に不足していることが大きな要因として挙げられる。また、2010年代に入ってから緊急支援において、クラスター調整を中心として、様々なレベルにおける援助調整は強化されつつあるものの、それでもなお資金の充足率にはセクター間で大きなばらつきがある。例えば、2010年のハイチ地震対応において、教育分野では必要額が110%充足したのに対し、2004年以降毎年緊急アピールを出しているチャドでは、同年の同セクターの必要額は、9%しか満たされなかったのである¹²。

また、2000年から2014年までの期間、世界全体で出された緊急アピールは、合計342件あったが、このうち教育セクターに動員された資金の約半分は、わずか15件(全体の4%)の緊急対応に向けられたものであった。資金が集まりやすいのは、メディアで大きく取り上げられたインド洋津波(2005年)、パキスタン洪水(2010年)、ハイチ地震(2010年)であったという¹³。長期化している危機に対しては、スーダンを例外として、資金が集まらない傾向が強い。このような国には脆弱国が多く、格差が拡大することが懸念されている。

また、緊急支援における教育の位置づけは比較的新しいこともあり、2)にあるように、緊急事態が発生した時に任命される調整官が、教育セクターのニーズを十分に認識していない、という指摘もある。さらに、大半のケースにおいて、危機発生前から緊急対応計画が作成されていることは稀であり、しかもそのような状況のなかで、教育については誰が責任を担うべきか、曖昧にされていることが多いのである。援助予算についても、多くのドナーが開発資金と緊急支援資金を別個のものとして扱っている。

国際協力において、特に予算の面で、緊急人道支援と開発援助が分断されていること、また、近年の紛争が長期化する傾向からしてこのような分断が妥当性を持たないことは近年頻繁に指摘されるようになってきている¹⁴。一方で、特に脆弱国においては、緊急状態と平常状態との間を往復し、いつなん時どちらの状態になるのか予測が難しい中で、その国のレジ

¹¹ Overseas Development Institute (2016) Education Cannot Wait: Proposing a fund for education in emergencies

(<https://www.odi.org/publications/10405-education-cannot-wait-fund-education-emergencies>). P. 13.

¹² OCHA(2015) 資料。西アフリカのチャドは、ナイジェリア、中央アフリカ、スーダンなどいずれも内戦を抱える国と国境を接し、40万人に近い難民が避難している。

¹³ UNESCO (2015)

¹⁴ OECD (2012) International support to post-conflict transition: DAC guidance on transition financing – key messages. Paris.
(<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/internationalupportto-post-conflicttransition.htm>).

リエンスを高め、より柔軟に対応できる支援の仕組みづくりが求められるようになってきている。

実際に、国連では、緊急人道支援の予算の複数年化について具体的な動きが起きており、例えば 2013 年にはソマリアが複数年の緊急支援要請計画を出し、続いて翌年の 2014 年には 13 か国が同様に複数年計画を策定した。また、世界食糧計画 (FAO) は、カナダ、ノルウェー、英国政府から複数年計画に基づき資金供与を受けるコミットメントを取り付けている。現在、OECD-DAC 加盟国のうち、16 か国が国連機関等のパートナーに対して複数年の緊急支援を行っている¹⁵。

3)の資金不足については、緊急支援において、他セクターに比べて教育は必要額に対する充足率が低いことが指摘できる。国連人道問題調整事務所 (OCHA)の報告書によると、2014 年に世界で実施された 21 件の緊急支援対応において、必要額として算出されたアピール額のうち、教育が占めた割合は 2.9%であった。このうち、この教育の必要額に対して確保された資金は 36%であった (図 1 参照)。必要額が提示されたにも関わらず、教育セクターにまったく資金が充当されなかったケースも 4 件 (ブルキナファソ、カメルーン、ガンビア、ナイジェリアにおける緊急対応) あったという。緊急支援全体の必要額の充足率は平均 60%であったので、教育については、全体の要求の割合も充足の割合も低いと言える。もっとも必要額が大きかったのは食料で、必要額の充足率は 66%であった¹⁶。このようななか、いくつかの紛争国では、人道支援対応計画 (Humanitarian Response Plan) で指定された教育のニーズが緊急支援予算から十分に配分されないため、開発予算を充当していることもあるという¹⁷。

4)のキャパシティの課題については、教育省の行政官が緊急対応に関する能力を強化するためには、緊急事象が発生してからでは遅く、恒常的な取り組みが必要になる。そのためには、単年度ではなく、複数年による資金の確保が必要になる。緊急支援では、場合によっては、当面の危機をしのぐための支援で終わってしまうこともあり、教育についても、教育省に対して持続的な支援や変化をもたらす形の支援ではなく、教育省と十分に調整をせずに行われた形で支援活動が進められてしまうこともある。このような支援では、次の緊急事態に備えての教訓が蓄積され、制度的な変革をもたらすことは期待できない。

さらに、伝統的な緊急人道支援セクターである保健衛生やシェルターと教育は本質的に異なるものであり、教育セクターを支援する以上、支援に従事する者は、緊急ではなく平常状態での教育制度や仕組みについての知識が必要になるが、必ずしも、緊急時の教育支援関係者がその知識を有していないことも課題である。

¹⁵ Scott, R (2015) Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future. Paris: OECD and DAC.

¹⁶ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)(2015)

¹⁷ UNESCO (2015)

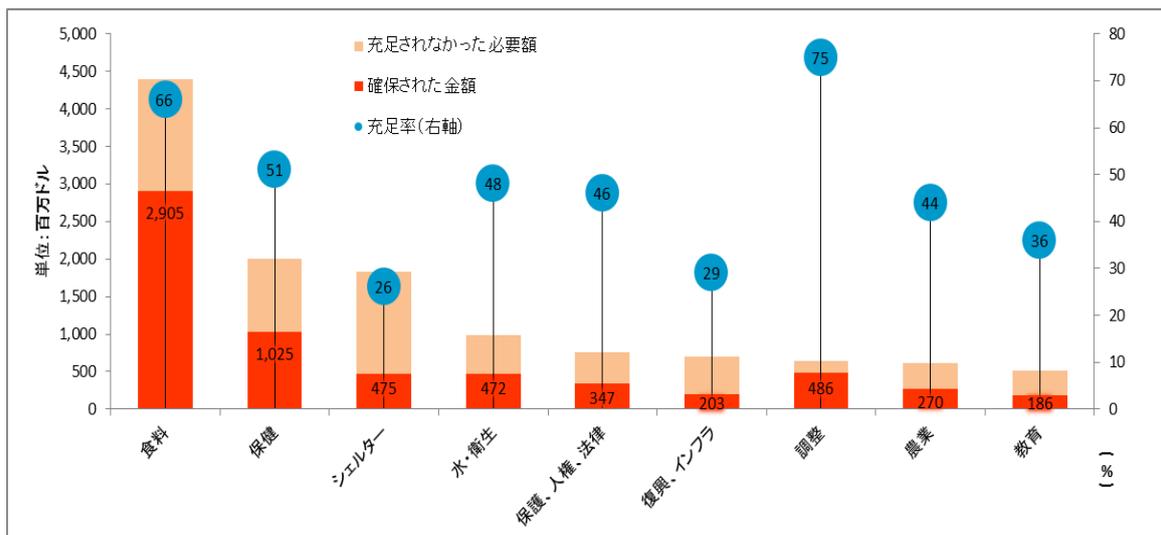


図1：緊急支援におけるセクター別要求額の充足率
(2014年のOCHAデータをもとに作成、ユネスコ(2015)から引用)

5番目のデータの課題も深刻である。難民キャンプなど一定の地理的空間内に居住している世帯数や子どもの人数を数えるのは比較的实施可能であるが、実際には、多くの難民がいわゆる都市難民として市街地で生活している。世界の難民教育に関するデータの大半は、難民キャンプもしくは類似の施設で収集されたものであるが、現在、世界の難民のうち、キャンプに居住するのはわずかその半数である¹⁸。

また、難民がキャンプではなく、ホスト・コミュニティに居住している場合、正式な文書を保持していないことから、特定の地域に居住していることを隠すケースもあるし、また転々と居住地を変えている場合、実情を把握するのは困難を極める。人口移動や教育を受けている状況に関する正確なデータがなければ、より適切な政策を立案することも難しくなる。総じて、緊急対応計画で提示される、教育支援を必要とする子ども、若者の人数は、正確に算出されておらず、大半の場合は少なめに見積もられている、という指摘もある¹⁹。

次章で取り上げるレバノンでは、2012年から急増したシリア人難民の教育ニーズを正確に把握するため、2015年に教育省、UNHCRなどの国連機関等が協力して、県別の未就学の子ども的人数、通学できない理由の調査を実施している。この調査から、就学できていない子どもの割合は県ごとに大きな格差があることが判明している²⁰。

¹⁸ UNHCR (2015) World at War: UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014. Geneva, Switzerland, United Nations High Commissioner for Refugees

¹⁹ UNESCO (2015)

²⁰ Inter-Agency Coordination Lebanon (2016) "I dream of going to school" Out of School Children in Lebanon (<http://data2.unhcr.org/fr/documents/download/43194>)

3. 教育の質、制度、カリキュラム

教育が緊急支援において、食料、水、シェルターといった他のセクターと絶対的に異なる点がある。それは、被災者あるいは難民に対して、物資を届ける、シェルターを供給する、といった物理的な形での支援を行う、という性質のものではない、ということである。緊急状況における教育支援は、教室のためのスペースを確保し、教員を雇用して給与を支払い、教科書を印刷して配布すれば完了、というほど単純なものではない。教育は、一国の歴史、文化、政治にも強く関連している社会的要素の高いものであり、この特色が、緊急状況下で事業を立案し、効果的な実施を実現することを必然的に難しくする。

教育は、たとえ緊急状況下ではなくとも、質が高いものを実現するためには、並みならぬ政府の努力を要するものであり、かつ、政策を導入してから効果があらわれるまで時間がかかるし、その効果の測定についても科学的に証明できる性質のものではない。社会学者の刈谷剛彦は下記のように書いている。

「教育問題の難しさは、たとえ現在の政策に誤りがあったとしても、それが判明するには相当の時間を要し、しかもわかったときには遅すぎる、そういう『時間差問題』を抱えていることにある。雇用政策や経済政策とは異なり、制度を変えること自体にも時間がかかる。政策の有効性を評価する方法も十分には開発されておらず、数値目標も立てにくい。それでいて教育は、経済にも、政治にも、文化や科学技術にも、もちろん社会にも関係する重要な領域であり、それだけに、[一国の]針路を考える上で鍵となる分野である。」²¹

これは、平常時の教育でも緊急下の教育でも共通項として取り組むべき課題である。

今まで、NGO が中心になって行ってきた緊急支援の重要性について意識を高めるためのアドボカシー活動は、主に緊急援助資金の中での教育セクターへの配当を拡充することを訴えるものであった。緊急人道支援で教育に予算が充当されたとしても、これらが二国間援助で来る場合は、用途が限定される（イヤーマーク）ことが多く、その多くは教室の設置、教科書や教材の調達に消化される。また、突出している費目は学校給食である²²。

これらの物理的な支援は無論非常に重要である一方、教育の質を改善していくためのプログラムは、まだ予算も数も少ないと言える。例えば、教員は教育の質を左右する、非常に重要な役割を果たすのにも関わらず、緊急支援資金から教員給与の支出が認められるケースは少なく、必要な場合は、用途が指定されていない資金に依存せざるを得ないが、一方、用途が指定されない資金は恒常的に不足している。

さらに、難民が出身国の教育制度、カリキュラムに沿った教育を受け続けるか、それとも、受入国の制度やカリキュラムに沿った教育を受けるべきか、と言う問題も非常に重要である。例えば、難民受入国の公立学校に入学、編入した場合、その国の卒業資格を出身国に戻った時に同等の資格として認めてもらえるかどうかは、多くの子どもや若者にとって将

²¹ 刈谷剛彦（2008年）「学力と階層」（朝日文庫）p.18.

²² UNESCO (2015)

来を左右する深刻な問題なのである。そのため、たとえ受入国の公立学校への編入が認められたとしても、多くの難民の子どもや親は、その資格が将来自国に戻った時に有効かどうか不確定なまま教育を受けざるを得ない。

出身国の教育を継続するか、それとも、受入国の教育を受容するかについては、国や緊急のケースによって様々なパターンが見られる（図2参照）。

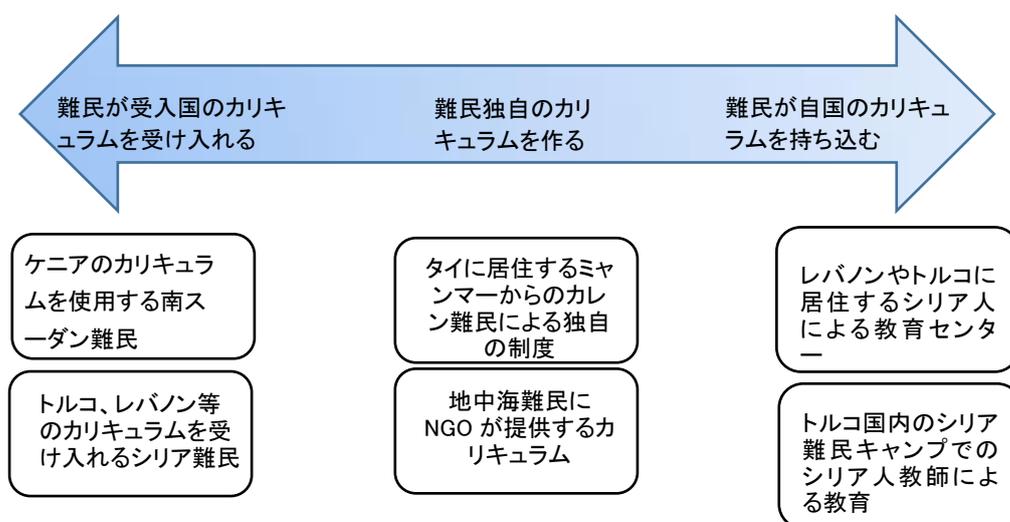


図2：教育制度、カリキュラムを受容するパターンと例

第1のパターンは、難民が受入国の制度に沿った教育を受けるものである。例えば、過去数十年にわたって、周辺国からの多数の難民を受け入れてきたケニアには、北部国境地帯に複数の難民キャンプが存在するが、通常そこに居住する難民は、ケニアの公教育に沿った教育を受けることになっている²³。また、次章で報告するようにシリアからヨルダンやレバノンに逃れてきた子どもが受入国の公教育を受けるケースが増加している。

第2のパターンは、難民独自の制度やカリキュラムを持つケースである。現在も約10万人が居住するタイ西部のミャンマー（カレン族）難民キャンプの子どもたちは、カレン教育局（KED）²⁴が開発したどちらの国の公教育にも属さないカレン民族独自のカリキュラムにもとづく教育を受けている。教科書の印刷や教員給与は国際機関やNGOの支援を受けているが、これは、カレン族がもともとミャンマー連邦からの独立を目指す戦闘からタイに逃れてきたという経緯が背景にある。KEDは独自の教員養成学校も持つなど独立した制度を持つが、将来、ミャンマー中央政府の制度にどのように統合されていくのか見通しは立って

²³ 最近の例では、南スーダン難民は自国で初等教育から英語で受けているので、ケニアに来て比較的容易にケニアの教育に移行していると報告されている。なお、ケニアの公教育では英語とスワヒリ語が使用される。

²⁴ カレン民族同盟（KNU）の教育局。

いない。

また、2015 年以降、地中海をわたってヨーロッパを目指す難民が急増し、その受入国ではその対応をめぐる様々な問題や政治的議論が噴出したが、その通過地点であるギリシャでは、多数の NGO が様々な民族の子どものために教育カリキュラムを作り上げた例もある。

第 3 のパターンは、難民が出身国のカリキュラムを受入国へ持ち込むケースである。シリア危機が始まった後、トルコやレバノンに逃れたシリア人の中には、主にシリアの教員資格を持つ者が中心になって学習センターを開いている。これは、子どもたちの教育を中断させないようにすることを目的にしたものであるが、卒業資格などは付与されない。

さらに、パキスタンに居住するアフガニスタン難民のように、パキスタンの公立学校に通う子ども、難民用ノンフォーマル教育を受ける子ども、宗教学校に通う子どもに分かれ、ひとくくりにはできないパターンもある。

このような複数のパターンがあるなか、第 2 章で述べるレバノンの事例とも関連し、シリア危機をめぐる周辺国の難民の子どもへの教育のあり方について、近年の動きは注目に値する。シリア危機を逃れてきた難民を多数受け入れているトルコ、レバノン、ヨルダン政府に対しては、危機の初期段階より国際社会から、シリア人の子どもを公立学校に受け入れるようにと言うプレッシャーが存在していた。

このうち、トルコ政府は、シリア危機の発生当初から 2014 年頃まで、難民キャンプ外のシリア難民への教育に対して非常に消極的であったが、その後、公立学校への受け入れを表明し、積極的な姿勢に転じている。その積極性は、シリア人が運営する学習センター (Temporary Learning Centres) を今後段階的に閉鎖するということにまで至っている。これはつまり、シリア難民に対する教育は全てトルコ政府の直接的な管理下に置く、ということである。

トルコ政府が公立学校でのシリア難民受け入れをさらに加速させていくという方針を明らかにしている以上、今後もシリア難民の就学者数は増加していくことが予想される。就学者数が増加することは、一見、歓迎すべきことではある。しかし、シリア人側がトルコのカリキュラムにのっとったトルコ語での教育を受けることを本当に望んでいるのか、ということについては十分な議論がなされていない。多くのシリア難民はいずれシリアに帰還することを希望しているとされるが、その一方で、トルコの学校の卒業資格がシリアでどのような扱いを受けるのかはまったく不透明である。

第2章 レバノン国における難民教育支援の現状

本章では、ケース・スタディとして、2017年2月末から3月初めにかけて、現地調査を実施したレバノン国におけるシリア難民の教育の現状とNGOによる支援について記述する²⁵。

1. レバノンの教育制度の特徴²⁶

レバノンは、もともとシリアとは歴史的、政治的に密接な関係を持つ国であるが、2011年に勃発したシリア危機の最も大きな影響を受けている国の一つでもある。国土は小さく、人口450万人程度のレバノンに、現在、100万人以上のシリア人が国内の危機を逃れて避難してきている。この人数はトルコに避難している約270万人の次に多い。レバノンは、難民を受け入れるコストを払いながら、シリア危機にあおりを受けて経済は停滞しており、財政的にも苦しい状況に置かれている。過去5年の間に、絶対的貧困にある人口の割合は、10%から15%に増加したとされている²⁷。

レバノンとシリアは、第一次世界大戦とオスマン・トルコの解体の後、ともにフランスの委任統治を受け、1943年にそれぞれ独立した。歴史的背景から、シリアが反欧米政策とアラブ中心主義を掲げたのに対し、レバノンは親欧米政策をとった。また、シリアでは中央集権的な、国家の関与が強い教育制度が実施されたのに対し、レバノンでは、国内政治の枠組みとなった「宗派主義」のため²⁸、教育も各宗教宗派がそれぞれの学校を運営し、宗教教育も認められるという、世界的にみても極めて特殊な形態をとることとなった。フランスやアメリカなどからのキリスト教宣教師によって設立された学校も多数存在し、早くから私立学校が教育の中心的地位を占めていたことも大きな特徴である。すでに1941年の時点で、国内にあった小・中学校、高校、高等教育機関1,978校のうち、86%を私立学校が占めていた。

レバノンでは、ヨーロッパとの関係が強いマロン派キリスト教とシリアとの連携を求めるスンナ派を中心とするイスラム教との間の妥協の結果として生まれた宗派主義制度によって、宗派が主体となる政治が行われ、国家権力の介入が難しくなる社会構造が生み出された。これら政治的方向性が教育にも大きな影響を与えている。三尾（1999年）は、この特

²⁵ 現地調査の概要は資料2を参照。

²⁶ レバノンの教育の歴史とその変遷については、三尾真琴（1999年）「シリアとレバノンにおける学校教育制度の比較—国民教育としての位置づけを中心に—」（比較教育額研究第25号）を参照にした。

²⁷ Watkins, K (2016) No lost generation- holding to the promise of education for all Syrian refugees. ODI, Thierworld, Safe Schools (<http://theirworld.org/resources/detail/no-lost-generation-holding-to-the-promise-of-education-for-all-syrian-refugees>). 絶対的貧困ラインは、1か月あたりの生活費が115ドル以下とされている。シリア難民の約7割は絶対的貧困にあるとされる。

²⁸ レバノンでは、マロン派、ギリシャ正教、アルメニア正教等のキリスト教の11の宗派、スンナ派、シーア派、ドルーズ派、アラウィ派などイスラムの5宗派、これにユダヤ教を合わせ、合計17の宗派が公認されている。これらのうち過半数を占める宗派は存在しない。

色を以下のようにまとめている。

「レバノンの学校教育の特徴は、私立学校が、ある意味では、国家より強い影響力を持つ、『実質的な』教育の自由であり、同時に、国家の関与が弱い不統一な教育内容（カリキュラム・教材・教育方法）にあるといえる。しかし皮肉にも、これらの私立学校の独自性がレバノンの学校教育（とくに高等教育）を活性化させ、識字率は80%を越えるなど中東諸国でもっとも高いレベルをもたらした。」²⁹

レバノンには、1866年に設立されたアメリカン大学のほか、イエズス会系のセント・ジョゼフ大学（1875年設立）など優れた大学が複数あり、中東諸国から多くの学生が学びに来るなど、周辺国と比べても高等教育が早くから発達したことも特徴の一つである。また、キリスト教徒だけでなく、特にスンナ派信徒の多くがヨーロッパとの交易に従事し、近代教育に触れていたため、レバノンへの近代学校への導入に積極的に取り組んでいたとされる³⁰。

1975年から15年間続いた激しい内戦によって多数のレバノン人が海外へ流出した。多くの人命が奪われ、大きな経済的損害も出たが、内戦終結を経ても宗派主義は維持された。内戦によって、宗派単位による分裂は逆に増大した、と言われることも多い。内戦終結後の1994年に国会で承認された教育改革計画では、私立学校の教育を保護する一方で、政府による私立学校と使用される教材などに対する関与の正当性が認められ、また、国家統合に向けて国民国家意識の創出のために歴史と公民の教科書の統一化を図ることがうたわれた。

2. シリア危機による難民流入への対応

21世紀の最大の人道危機と呼ばれるシリア危機であるが、2016年末時点でシリアを逃れ、周辺国へ逃れた人は、約480万人に達している。

シリア危機が始まった2011/12年の時点で、シリア国内において就学していないシリアの子どもは90万人（全体の14%）であったのが、2014/15年時点で280万人（同40%）に急増している³¹。一方、最も多くのシリア難民を受け入れている周辺国のレバノン、トルコ、ヨルダンにおいては、シリア危機が長期化するにつれ、国内のシリア人難民の子どもの就学率は上昇してきていると言える。これら3か国におけるシリア人に対する教育機会の提供のあり方はやや異なる。就学状況および各国政府の対応をまとめたのが次ページの表1である。

²⁹ 三尾（1999年）、177-178頁。

³⁰ 他方、シーア派の居住地では、近代教育の普及は進まなかったという。三尾真琴（2005年）「レバノンにおけるシーア系学校の文化的特質に関する考察」（金城学院大学論集社会科学編第2巻第1号）参照。

³¹ UNICEF（2016）, Syria Crisis Education Fact Sheet Five Years of Crisis and Conflict (<http://www.oosci-mena.org/syria-crisis>)

表 1 : シリア難民の教育に関する 3 か国の政府方針、現状等の概要

	レバノン	トルコ	ヨルダン
国内のシリア人難民人口	1,033,513 人* (2016 年 6 月時点)、うち 18 歳以下人口は、482,608 人** (47%)、キャンプはない。	2,733,044 人* (2016 年 6 月時点)、このうち 90%は都市部に、10%がキャンプに居住。	656,270 人 * (2016 年 9 月時点)、このうち 78%は都市部に、22%がキャンプに居住。18 歳以下人口は 338,206 人 (51%)
シリア難民の子どもの就学率	<ul style="list-style-type: none"> 2016 年 1 月時点で 18 歳以下人口の約 33%が就学している*。 就学前教育:5~7%, 初等教育:51%, 中等教育:4%** 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年末時点で 18 歳以下人口の約 36%が就学している***。 初等教育:69.3%, 中等教育:30.4%, 高等教育:13.2%** 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年末時点で 18 歳以下人口の約 85%が就学している***。
政府の対応、難民の教育事情	<ul style="list-style-type: none"> 2014 年、政府は、全国 1,262 の公立校のうち、238 校を 2 部制とし、92,500 人の難民の子どもの就学が実現** 政府は、Alternative learning program(ALP)を開発。NGO や市民団体が、補習クラスを提供。 今もシリアとの国境地帯には、Temporary Education Centre (TEC)は存在するがレバノン政府は、シリア人の子どもの公立校に就学させる方針。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府はシリア難民を公立校へ受け入れる方針。 シリア人自身による Temporary Education Centre (TEC)も存在するが、政府は公立校への統合を促進。従来 TEC カリキュラムはトルコ教育省が認定していた。 政府機関のほか、NGO や市民団体がトルコ語教育を提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 難民人口が比較的安定しているため、様々な支援団体がフォーマルおよびノンフォーマル教育を提供できる、とされる***。 3 年以上就学していなかった子どもを対象にした教育省のノンフォーマル教育コースを提供。
就学に必要な条件等	<ul style="list-style-type: none"> シリア人の公立校への入学に際し、住所証明等、書類提出を要求しない方針。 一方、学校によっては、公式には求められていないものの、提出を求めているケースも存在すると思われる。 	<ul style="list-style-type: none"> トルコ政府発行の ID カードが必要 一方、カード発行までに時間がかかることや、学校によっては難民受け入れを拒む、書類提出を求めるといった問題がある****。 	<ul style="list-style-type: none"> キャンプ外における就学については、ヨルダン内務省発行の書類が必要とされていたが、2016 年から、政府はこれがない場合でも入学を認めるように公立校に指示。 大半の難民は、ヨルダンでの出生登録を有していないので ID カード取得は困難****。

シリア人教員の位置	<ul style="list-style-type: none"> ◆ レバノン政府は、シリア人教師の雇用を禁止。シリア人教師は、NGO等の教育プロジェクトでボランティアもしくは補助教員としてしか働けない。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ TECにて教鞭をとる場合、ボランティアの扱いであるが、ユニセフやNGOなどの支援機関がインセンティブを支給することもある。 	
教育を受けることにあってシリア人が直面している制約、課題等	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 公立学校では一部の科目が仏語もしくは英語で教えられる。 ◆ 家から学校までの交通手段が不足しており、また、交通費がかかる。 ◆ 学校に通えなかった期間が長かった子どもは授業に追いつくために苦心する。 ◆ 経済的困窮、貧困、児童労働、早婚などの問題がある。 ◆ 学校における体罰、いじめ、差別、ハラスメントの存在。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 言語の壁（トルコの公立学校ではすべての科目がトルコ語で教えられる）。 ◆ 交通費の負担。 ◆ 経済的困窮、貧困、児童労働の問題。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 経済的困窮、貧困のため、就学している子どもでも退学するリスクにさらされている子どもが多い。児童労働や早婚の問題。 ◆ 学校での体罰、また生徒同士のいじめが深刻。 ◆ 学校に十分なスペースがない。

出典：* UNHCR 資料；** Watkins, K. (2016) No lost generation—holding to the promise of education for all Syrian refugees, Their World & Safe Schools；*** UNICEF (2016) Syria Crisis education fact sheet, five years of crisis and conflict；**** Human Rights Watch (2016) Education for Syrian Refugee Children: What donor and host communities should do.

レバノンには、いわゆる「難民キャンプ」は存在しないため、シリア人難民は、国内各地のホスト・コミュニティで生活をしている³²。レバノン政府教育・高等教育省（MEHE）は、2012年、シリア人の子どもが国内の公立学校に入学、編入することを認めた。当初は、シリア人生徒は、レバノン人の子どもと同じ教室で学んでいたが、次第にシリア人の数が増えたため、2013年には二部制を導入し、シリア人の生徒は午後2時から6時まで通学することになった。

また、政府は、2014年に、レバノンのすべての子どもに教育を届ける戦略(Reaching All Children with Education in Lebanon; RACE)を導入しており、シリア人難民の子ども約20万人が通学できるようになることを目標に掲げている³³。UNHCRによると、2016年1月の時点で、レバノン国内で登録していた18歳未満のシリア人の子どもは約472,000人おり、このうち、約158,000人が公教育（1-9学年）に在籍していたという³⁴。

もともとレバノンでは、上述したように、宗派ごとの学校が教育の中心的存在であり、子どもの7割は私立学校に在籍し、公立学校に在籍する生徒は3割程度、と言う状況にあった。一方、シリア危機以前から、公教育においては、留年率やドロップアウト率が高く、課題があった。また、就学前教育にいたっては、政府セクターにはカリキュラムも存在していない、という。さらに、学年別生徒数や進級人数や落第する生徒の人数をモニタリングする教育管理情報システム（EMIS）もレバノンでは導入されておらず、公立学校の生徒数、進級率等基本的なデータが一元管理されていないという³⁵。エリート校の大半は各宗派をバックにする私立学校であるなか、政府にとっては公教育を強化、改善するインセンティブはあまりなかったものと思われる。

2011年、シリア難民が流入し始めた時点では、NGOなどが緊急対応策として、基礎識字や社会心理ケア（PSS）などの活動をアドホック的に実施していた。2012年に政府が一部公立校における二部制導入を決定してから公立学校の生徒数が急増し、翌年には政府は正式に国際社会に対して支援を要請している。また、教育省のなかにプロジェクト管理課（Project Management Unit）を設立し、シリア難民の教育に関わる事業をすべて掌握するようにしている。

現在、国際機関や二国間ドナーは、NGOを通しての難民教育支援を行っているほか、世界銀行や英国政府は、レバノン政府の教育セクターに対する財政支援も実施している。このう

³²レバノンは、1951年に採択された難民の地位に関する条約にも、1967年の「難民の地位に関する議定書」のいずれにも加盟していない。レバノンとシリアの間では、1993年に二国間経済社会協力・調整合意があり、このなかではいずれの国民も相手国における滞在、労働、経済活動の自由が認められている。

³³ UNHCR Lebanon (2016) Back to school.

³⁴ UNHCR Lebanon (2016), 同上。なお、就学率は、県別にみると格差は大きく、ベイルート県では70%をこえるが、ベカー県では35%にとどまる。

³⁵ Watkins (2016), 同上。

ち、世界銀行は、2016年3月、レバノンに対して、教育の質の改善および2016/17年までにレバノン国内のすべての子どもが就学することを目指し、1億ドルの融資を行うことを発表している。この融資は譲許的融資ファシリティ(Concessional Finance Facility)を通してのものであり、通常、中所得国は融資対象とならないことから、「非常に稀なケース」とされている³⁶。

現在、シリア難民のための教育支援の援助調整においては、教育省、国連機関、NGOのすべてが一同に会するメカニズムは存在しない。教育省はUNHCRと調整を行い、UNHCRはNGOと調整を行う形を取っている。この背景には、シリア危機対応が開始した当初は、NGOが構成する教育ワーキング・グループの会合に、教育省も参加していたところ、ノンフォーマル教育の定義と理解をめぐる、教育省とNGOの間にギャップが生まれたため、とされる。NGOは、学習者のニーズに合わせて多様な教育サービスが提供されるべき、と考えるのに対し、政府は、ALP(Accelerated Learning Programme)などのキャッチ・アップ・プログラムを使って、すべての子どもがいずれは公教育に統合されるべき、という考えでいる³⁷。

シリア危機の直後から、教育省は、複数存在するノンフォーマル教育カリキュラムを標準化させる意向を持ち、その結果、ALP(Accelerated Learning Programme)が完成し、2016年に運用が開始された。このプログラムに参加する生徒は、2年以上学校に通えなかった、7～14歳の子どもである。英語、算数、理科、アラビア語とライフスキルの5科目からなるプログラムで、1サイクル3ヵ月で、これを修了してアセスメントを通れば、公立学校への編入が認められることになっている。

一方、難民の就学率は、初等教育レベル、中等教育レベルとサイクルごとに議論されることが多いが、年齢別にみると、年齢が小さいほどレバノンの公立学校に入学、編入できる確率が高く、年齢が上がるにつれて、逆の傾向にあることがユニセフの調査で判明している³⁸。これは、年齢が上がってしまうと、新しい環境で教育を再開するには不利になることを示唆している。小学校もしくは中学校を卒業できなかった若者は、仕事を初めても不安定な雇用条件を受け入れざるを得ないほか、武装勢力などの勧誘に乗ってしまうリスクが高くなる。

レバノン政府は、2012年にはシリア人の公立学校への入学、編入を認め、またそのために、登録料や授業料を徴収しない、登録書類の提出を求めないなど、比較的寛大な措置を取っ

³⁶ http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/03/25/world-bank-group-announces-exceptional-financing-lebanon?utm_content=buffer6e9b5&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

³⁷ 以上は、2017年2月27日のUNHCRレバノン事務所でのヒアリングより。また、Watkins(2016)によると、教育省は、当初、NGOが実施する事業の質とコストに懸念を示した、とされるが、現在は、教育省とNGOの関係は改善している(p. 41)。

³⁸ Watkins, K(2016).

ていると言える³⁹。一方、シリア人の子どもがレバノンで公教育を受けていくにあたっての制約は、様々な議論がなされているが、文献および現地調査での聞き取りから、以下の 4 点に集約できる。

1. 教授言語：シリアでは全科目アラビア語で授業が行われるが、レバノンでは、公立学校でも理数科科目は、英語もしくはフランス語が教授言語として使用されるため、これらの外国語を理解する必要が生じ、困難に直面する。
2. 日々の通学：シリア人が多く居住する地域では公立学校の二部制が導入されたが、家から学校までの距離が 2.5km 以上でない限り学校は交通手段を提供しないため、自宅の近くに公立学校が存在しない場合、生徒の通学に支障をきたしている。ある調査では、通学のための交通費だけで 1 か月 20～40 ドルの負担があると判明している⁴⁰。
3. 就学できなかった期間：1 年以上在学していない期間があった場合、多くの生徒は授業内容をする理解できるようになるのは困難である。
4. 経済的脆弱性：レバノンでの生活で収入機会がきわめて限られた世帯も多い中、特に 14 歳以上の子どもは働かざるを得ないことがあり、ドロップアウトしてしまうリスクが高い。

3. NGO による教育支援活動

現地でのヒアリングを通して、シリア危機が長期化するにつれて、教育に関する問題の所在がある程度明らかになり、かつ、関係機関の間で共通の認識、理解が形成されていることが感じられた。

このような課題が存在するなか、セーブ・ザ・チルドレンは、国内数か所において、シリア人の生徒がレバノンの公立学校に定着するように、“Homework Support” という名の活動名で、午前もしくは午後、レバノンの公立学校に通学する生徒たちに、半日のプログラムを提供している。最大の目的は、言語の壁があるなか、子どもたちが授業の内容についていけない、あるいは、学校になじめない、という理由でドロップ・アウトしてしまうことを未然に防ぐことである。

このプログラムでは、セーブ・ザ・チルドレンが民間の建物を借りて、アウトリーチ活動を通して登録した子どもたちが半日学べる環境を作っている。シリア人の教員をアシスタントとして雇用し、レバノンの公立学校で学ぶ子どもたちが、毎日、レバノンの学校で半日授業を受けた後、あるいは授業を受けに行く前に集まってくる。特に英語やフランス語

³⁹ 一方、レバノンには、約 45 万人のパレスチナ難民が居住し、12 の難民キャンプがある。パレスチナ難民の子どもは、UNRWA が運営する学校に通学している。

⁴⁰ Watkins, K (2016), p. 34.

へ移行するにあたって直面している問題を緩和するために、生徒ひとりひとりが気軽にアシスタントに相談できるように促し、また、アシスタントが、生徒が各科目で理解できない内容がないか、あった場合は理解できるようにサポートすることが主な活動である。

また、レバノン政府の ALP を受けるために十分な学力がない子どもがいることも多いため、他の NGO と連携して、Basic Literacy and Mathematics (BLM, 基礎的識字・算数学習) というカリキュラムを作成し、少しでも多くの子どもが ALP を受けられるようになるべく、その準備の支援を行っている⁴¹。

今般の現地調査では、実際に、半日はレバノンの公立学校に通う子どもたちが残りの半日を過ごすセーブ・ザ・チルドレンの山岳レバノン県の活動地を 2 か所訪問した。

1 か所目の Hawslut 地区では、セーブ・ザ・チルドレンが 2 年前から、現在は使用されていない学校施設を借り受け、就学前教育として 7 クラス、BLM を 3 クラス、Homework Support を 3 クラス開き、合計で 130 名弱の子どもが定期的に通っている。このうち、Homework Support をシリア人アシスタント教員から受ける子どもたちの様子を観察した。毎日、科目ごとの授業を行うわけではなく、子どもを社会心理的にサポートするための活動が組み込まれており、子どもたちの不安を取り除き、自信を取り戻すように、教師が子どもひとりひとりに質問をしたり、励ましの言葉をかけたり、子ども同士で一緒に絵を描き、それを説明させるという授業が行われていた。このセッションを担当していた教員によると、公立学校で、教師から体罰を受けたり、罰としてサッカーをさせてもらえなかったり、といったことを話す生徒もいるという。

2 か所目の Shahim 地区では、セーブ・ザ・チルドレンが私立学校の教室を借り受けて実施している Homework Support の様子を視察した。小学校 5 年生から 7 年生にあたる生徒 12 名と一緒に参加する Homework Support のクラスで子どもたちに質問したところ、大半の子どもはシリアで小学校 1 年まで授業を受けただけで、その後、レバノンへ避難してきた、とのことであった。レバノンに来てから、学校に入学、編入できるまで、1 か月程度であった、という子どももいたものの、大半は 1 年か 2 年待たねばならなかった、と答えた。また何人かの生徒たちは、やはり、公立学校では、アラビア語の授業もあるものの、理科と算数は英語で教えられるため、時々理解できないことがある、と話してくれた。

NGO は、レバノンの公立学校に立ち入ることは許可されていないため、このような形態で子どもの公立学校への定着を確保することが有効な手段であると考えられており、また、保護者からも高い評価を得ているという。なお、レバノンの公立学校では、レバノンの児童とシリア難民の児童が別の時間帯に学んでいる。シリア難民がレバノンの通常学級では言

⁴¹ 最近、教育省は、すべての NGO に対し、使用している教材をすべて提出するようという依頼をしたという。BLM カリキュラムは、セーブ・ザ・チルドレンが、Norwegian Refugee Council (NRC) と International Rescue Committee (IRC) の 2 団体と共同で開発したものである。

語等の障壁があるため、このシフト制は不可避な側面があるが、集団間の心理的な「壁」を作らないように放課後の交流活動などの実施が望まれる。

4. 今後の展望

シリア危機が始まってすでに7年目に入った。現地調査を通して、国際機関、NGOの支援関係者、またシリア人自身との会話から、すでに危機は、初動対応のフェーズは過去のものとなり、現在は、「長期化」状況にあることが実感された。一方で、シリア国内ではまだ戦闘が継続しており、ロシア、トルコ政府が仲介する和平会議についても、2017年3月時点でまだ何らかの結論がでるかどうかわからない。

いまだに学校に通えていない子どもが多数いるものの、その一方で、シリア人難民のレバノンにおける子どもの就学率は、初等教育レベルを中心に、レバノン政府や国際機関の尽力によって上昇してきている。一方、10代の子どもや若者でシリアでの教育を中断してレバノンに来たものの、復学などのめどが立たず、脆弱な立場に置かれている子どもが多いことは懸念すべきであり、また、現在就学していても、大半のシリア人世帯は経済的に困窮した状態に置かれ、通学に要する費用を賄えずにいることも、深刻な問題である。

レバノンは、日常生活ではアラビア語が使用されるため、たとえ、授業言語の一部が英語もしくはフランス語であっても、トルコと比較すると言語の壁はまだ乗り越えられる望みがあると思われる。シリアの紛争後の政治体制がどのようなになるのか、それによって周辺国で教育を受けた子どもの資格がどのように認められるのか、等は左右されることになるが、多くのシリア人にとっては、レバノンで受けた教育が将来、何らかの形で認められるという希望を抱いているものと思われる。

また、レバノン政府にとっては、これまで歴史的な理由から公教育を拡充、強化するというインセンティブがなかったのが、このシリア危機を通して公教育を改革するという必要に迫られているのは特筆に値する。レバノンのケースは、特に国土や人口の規模が小さいという特殊性に加え、宗派主義に基づく政治学があるという独自性から、すぐさま他の国における緊急下の教育のあり方を検討する際に応用できるものではないかもしれない。しかし、たとえ、もとの公教育に問題や課題があったとしても、国際社会との協力によって、比較的短期間で難民のための教育対応策に着手し、公教育そのものを見直した事例として、取り上げるに値する。

第3章 質の高い教育支援に向けて

本章では、1章での議論および2章のレバノンの事例を踏まえ、紛争が頻繁に発生し、かつ長期化する世界の中で、日本が支援国として意味のある役割を果たしていくために何をすべきか、を検討する。この役割について、政府と NGO の役割をそれぞれ考えることとした。

上述したように、教育は一国の針路を左右する重要な領域である。その政策や資金配分のあり方を決定し、かつ、国民に対する説明責任を負うのは、第一義的に当該国政府である。それは紛争当事国でも、周辺国でも同じことである。一方、現在、世界が直面している課題は、大規模な紛争が発生し、周辺国へ多数の子どもや若者が避難している状況で、彼らの教育を受ける権利を保障する義務を負うのは、果たして受入国政府のみなのか、ということである。紛争周辺国では、自国のなかで教育の質の問題や深刻な格差の問題を抱えているような場合も多く、それに加えて、流入する難民の教育へ対応できるだけの資金も確保するのは困難である。ここから、国際社会全体として、難民ホスト国に任せきりにするのではなく、相応の責任を持つことが求められる。

また、人道危機における教育分野の支援は、当事国の教育制度への理解、難民支援の場合は難民出身国の教育制度と受入国の制度両方の理解が必要となり、また、これらは地域や国によって多様かつ広範にわたるため、即効性のある支援をすることが困難であることをよく理解する必要がある。

日本政府は、これまで紛争や災害の影響を受けた子どもや若者への教育を、主にユニセフ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際移住機関（IOM）など国連機関を通して支援してきている。日本政府は、緊急人道支援における教育への拠出を積極的に行っており、緊急状況下における教育支援については、トップドナーの位置にある。この点は国際社会から高く評価されている。

また、近年、日本の NGO で紛争の影響を受けた地域で教育支援活動を展開するケースも増加している。ジャパン・プラットフォームが拠出する資金を使って、これまで日本の NGO は、アフガニスタン、パキスタン、シリア周辺国などでさまざまな教育セクターの支援を行っている。

これらの実績を踏まえて、また、急速に変化する緊急支援のあり方も考慮し、政府機関および日本の NGO がそれぞれ強化すべきことは何かを検討する。

■ 政府機関を含めた援助機関が検討すべきこと

1) 援助調整メカニズムへの関与、参加

現在の緊急人道支援においては、2005年の国連人道支援改革の議論の結果として生まれた、セクター（クラスター）ごとにリード機関を指定しておく、クラスター・アプローチが主流となっている。これは、大規模災害が発生した際に、多数の援助機関や NGO が十分に調整がないまま各自支援を実施した結果、支援が行き届かない被災者がいたこと、逆に支援を重複して受け入れる地域があったことなどの反省を受けてできた仕組みである。

教育については、平常時には、教育ワーキング・グループと呼ばれ、緊急事態が発生した際には緊急クラスターに切り替わるケースも多い。また、そこには通常、教育省がリードの役割を果たすことになっている。

この会議体に参加することによって、援助機関、NGO ともに情報を共有し、効率的かつ効果的な支援活動を行うための目的や方策が共有される。日本も他ドナーとの調整のためにもより効果的なクラスターへの関わりが期待される。ただし、緊急状況になって外部からこのグループに新規介入することは難しいこともあるため、平常時から関係機関、関係者と関係を構築しておくことが重要である。

2) 緊急下における教育支援を立案、実施するための人材育成

上述したように、人道支援における教育セクターは、他のセクターと比べると特殊であり、緊急状況における教育支援という分野において、効果的な支援活動を実施するためには、緊急人道支援および教育支援、双方の専門的知見、経験が必要とされる。これらを備えた人材は日本ではまだ非常に少ないため、大学など高等教育機関と協力して、一定量の人材を育成していくことが求められる。

3) NGO への資金枠の拡大

現在、日本において NGO が申請できる緊急人道支援資金は、ジャパン・プラットフォーム（JPF）の資金がある。JPF による資金支援は、他の二国間ドナーと比較しても、危機の初期対応期に早急に資金が提供され、活動をすぐ開始できることから高く評価されている。また、NGO 側も緊急対応については、キャパシティを高めてきている。NGO のなかには、国によっては上記クラスター調整に参加し、各種人道支援の国際標準に精通し、ドナーや受入国政府と調整、交渉を行い、草の根レベルでの活動を効率的に実施できる人材も育成されてきている。

一方、現在世界で紛争や自然災害の発生頻度が上がり、かつ特に紛争については長期化する傾向があり、人道支援のニーズは急増している。しかしながら、JPF は、その海外プログラム予算の大半を政府資金に依存しており、また、そのうち、通常予算よりも補正予算か

ら充当される割合が高くなっており、NGO にとっては事業実施のために確保できる事業予算の見通しを立てるのが難しい、という課題がある。より質の高い緊急人道支援、また、緊急下における教育のニーズに対応していくためには、NGO がアクセスできる緊急支援資金枠の拡大、民間資金の呼び込みのための働きかけ、を含め、予算を安定して確保していく方策が検討されることが望ましい。

■ 事業を実施する NGO・市民団体が検討すべきこと

1) 緊急人道状況における教育支援に従事する人材の育成

日本の NGO の海外における緊急人道支援の経験、知見はそれなりに蓄積されているが、緊急状況下の教育支援の経験はまだ限定的である。当初は、難民キャンプにおける教室の設置など物理的な支援が中心であったが、最近では、ニーズに応じて、教員のトレーニングなど教育の質に関わる活動も増えてきている。

これについては、教育のバックグラウンドを有する人材が配置されることもあるが、大半は緊急人道支援の延長として取り組まれることが多く、教育についての十分な専門的見地を反映させないまま事業が立案、実施されることもある。NGO は、紛争のコンテキストをきちんと把握するための、情報収集、情報分析の能力を高める必要がある。

2016 年から JPF が Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE) が開発した「緊急下の教育のミニマム・スタンダード」を普及させるため各種人材育成に取り組んでいる。NGO 側も、この INEE ミニマム・スタンダードを理解し、運用できる人材を育成、確保し、プログラムの質の向上に取り組む必要がある。それに加えて、教育セクターの特殊性を認識し、意識的に人員育成に取り組むべきである。

2) プログラムの質の向上

上記の人材育成の点と関連し、現場での緊急下の教育事業の立案、実施、モニタリング・評価の方法については、日本の NGO のキャパシティにはまだ大きなばらつきがあると思われる。上述したように、従来はどちらかというと教室などの学習スペースの提供を中心としていた活動がより、ソフトを中心にした活動に移行するにつれて、現場のニーズをくみ上げ、データを収集し、それを分析し、効果的な活動を立案、実施していくことが求められている。

また、緊急下の教育は、レバノンの事例でみられたように、現場での状況がクラスターを通して、同時進行的に政策に反映されていく側面もあるため、各 NGO は、現場での実施と同時に政策提言もできるキャパシティが必要になる。より現場の実態を把握し、何をすべきかを分析し、政策決定者と交渉していく努力が必要である。

資料 1：シンポジウム概要

「緊急下における教育と難民のための教育：今なすべきこととは？」

<プログラム>

日時：2017年1月25日（水）14:00-16:00

場所：ワールド・ビジョン・ジャパン事務所（東京都中野区）

- (1) 冒頭あいさつ：外務省民間援助連携室 関 泉室長
- (2) 基調講演「緊急状況および難民の教育支援、新しい資金動員枠組み」：セーブ・ザ・チルドレン UK 教育政策・アドボカシー室長 ジョゼフ・ニャン・オライリー（Joseph Nhan-O’Reilly）
- (3) パネル・ディスカッション

【パネリスト】

大平 健二 ユニセフ イエメン事務所教育担当専門官

景平 義文 認定 NPO 法人 難民を助ける会 シリア難民支援統括

村松 良介 特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン 支援事業部緊急人道支援課
プログラム・コーディネーター

【司会】セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン アドボカシー室 大野 容子

【モデレーター】セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 海外事業部 塩畑 真里子

- (4) 閉会あいさつ：UNICEF 東京事務所 木村 泰政代表

1. 冒頭あいさつ

冒頭、外務省国際協力局民間援助連携室関室長より、NGO 研究会の設立の経緯、目的、また、平成 28 年度の同研究会にて、脆弱国に対する教育支援というテーマが選定された背景につき説明があった。また、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが現在まで実施した活動についての紹介と、本シンポジウムの議論を通して、より質の高い支援のあり方を検討していく機会になることへの期待が述べられた。

2. 基調講演

ロンドンに本部を置くセーブ・ザ・チルドレン英国の教育政策・アドボカシー室長であるジョゼフ・ニャン・オライリーが基調講演を行った。その概要は以下の通りである。

冒頭、セーブ・ザ・チルドレンが 2015 年 5 月にイスタンブルで開催された世界人道サミットにおいて放映したビデオの紹介があった。このビデオでは、シリア危機によって、自分の家を追われ、学校に行けなくなってしまった子どもが、自分の将来、人生にとって教育がいかに重要であるか、子ども自身の声で語る内容になっている。

持続可能な開発目標(SDGs)の第4ゴールでは、「すべての人に包括的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯教育の機会を促進する」とされているが、人類がこの崇高なゴールを達成しようとするのであれば、紛争地域にいる人々が取り残されるべきではないのは明らか

である。現在、世界では、約 5,700 万人の子どもが学校に通えずにいる。

この数字をより詳しく見ると、非常に悲観的な気分になる。これほど紛争が頻発しているなか、世界中で学齢期にある子どもと若者の 4 人に 1 人は紛争地域に居住している、というデータである。また、今まで繰り返し言われてきたように、緊急人道支援において教育セクターは全体の 2% しか予算が配当されていない。何らかの形で教育支援を必要とする子どもと若者（3～18 歳の子どもと若者に相当）は、全世界で 7,500 万人にのぼるとされる。緊急下における教育支援が十分に注目されてこなかったことは今までもすでに何度も指摘されてきたことである。

ロンドンに本部がある国際開発研究所 (Overseas Development Institute; ODI) は、上記の世界人道サミットに向けて様々なデータ分析を実施してきた。上記の 7,500 万人の子どもと若者のニーズに応えるためには、実に年間 85 億ドルの資金が必要になる。

ただし、この数字をより詳細にみても、ある程度ニーズがどこにあるのか、同定ができるのである。2015 年時点で、上記の数字、7,500 万人の子どもと若者というのは、何らかの危機に見舞われた世界の 35 か国にいるのである。人数が多いのは、順番にイエメン（約 650 万人）、ナイジェリア（約 580 万人）、北朝鮮（約 500 万人）、シリア（約 480 万人）、ハイチ（約 360 万人）、スーダン（約 340 万人）、カメルーン（約 330 万人）、南スーダン（約 270 万人）、となり、これにアフガニスタン、コンゴ民主共和国、イラクといった国が名前を連ねる。今一度、なぜ緊急状況下でも教育支援が必要なのか、振り返ってみたい。

セーブ・ザ・チルドレンが 2014 年に発行した、報告書がある。これは、”Hear it From the Children” と題するもので、紛争や自然災害に巻き込まれた子どもやその親へのグループ・ディスカッションを通して、彼らにとって何が重要、優先なのか聞き取り、その結果をまとめたものである⁴²。この調査を通して明らかになったのは、子どもたち自身にとっての教育の重要性であり、教育がなければ自分たちの将来が明るいものにはならない、と子ども自身が考えていることである。この報告書にはこれらの具体的な、切実な声が集められている。子どもたち自身が、教育を受け続けたい、と希望しているだけでなく、教育には、危機に見舞われた子どもや若者に平常性を回復させ、復興に向けての基盤になることも明らかである。

では、なぜ、これだけ教育の重要性、優先度が明らかになっているにも関わらず、緊急下における教育支援が拡充しないのだろうか。理由はいくつかある。

まず、緊急人道支援は確立されたセクターであるが、このセクターにおける教育の重要性の認識が出てきたのはつい近年のことである、ということが挙げられる。緊急人道支援ク

⁴² <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/hear-it-children> よりダウンロード可能。

ラスターに教育が加わることが国連総会で決議されたのは 2010 年である。

また、緊急下という性質上、教育が提供されたとしても中断されることが多々あり、支援の継続が困難であるということも挙げられる。そして、そもそもすべての危機における教育ニーズを満たそうと思ったら、まず資源は絶対的に不足している、ということも挙げられよう。

さらに言うと、教育そのものが、たとえ危機状態ではなくとも、その国の歴史、社会、政治に大きく影響を受けるものであり、そのような複雑な人間の営みである教育を、危機の状態、もしくは緊急下の状態で、効率的にかつ効果的に運営するようなキャパシティが国レベルでも国際レベルでも絶対的に不足していることもある。今のシリア周辺国に見られる様々なケースがその例である。

最後に、重要な点は、危機状態であるため、常にアップデートされたデータを入手し、受益者数を割り出し、それを分析して適切な支援策を講じるようなことも技術的な制約があることも否めない。

このような背景から、2015 年の世界人道サミットで、「教育は待てない基金 (Education Cannot Wait)」が設立されたが、その狙いは、緊急下における教育支援に対する政治的コミットメントをより促すこと、また支援国や受入国が共同で計画策定をし、協力する姿勢を確認すること、また緊急下における教育への資金配分のアカウンタビリティを高めることにある。

資金源は、二国間政府、民間セクター、その他斬新的な資金動員も導入していく予定であるが、設立時には、ノルウェー、英国、米国、オランダの各国政府、および欧州連合 (EU)、ドバイ・ケアが資金を拠出している。また、その後、デンマーク、カナダ、フランスの各国政府も追随して拠出をコミットしており、総額で現在まで 1.16 億ドルが集まっている。

また、この基金のガバナンスは、先進国主導ではなく、紛争の影響を受けた国の政府も巻き込む形をとっている。当初の 2 年は、元英国首相のゴードン・ブラウンが議長を務めることとなっており、ハイ・レベル・ステアリング・グループには、タンザニア、レバノン政府のほか、セーブ・ザ・チルドレンやプランといった市民組織も入っている。現在、この基金は、ニューヨークのユニセフ本部がホストする形になっているが、この本部のあり方をどうするかは、今年の早い段階で決定していく見込みである。さらに、すでにコミットされたファンドをもとに、イエメン、チャド、シリアへの資金配分もすでに決まっている。また、エチオピア、レバノンへの拠出も検討されている。このうち、チャドとエチオピアについては難民への教育支援が中心となる。

最後に日本に向けていくつか提言させていただきたい。日本はこれだけの経済大国であり、かつ、その経済的成功の背景に教育があることは広く世界で知られていることである。そ

のため、紛争国、危機に見舞われた国への教育支援に手を差し伸べる意義、象徴性は非常に高いと言える。また、多くの緊急支援が単年度の予算配分となっているところ、紛争の長期化に伴い、複数年にわたる支援計画を考える必要性も高まっていると言えるのではない。さらに自然災害が頻発するアジア地域のリーダーとして、本基金に資金を投じ、地域の声になっていく役割も期待されていると思う。また、これまでも増して、UNHCRなどの国連機関、もしくは NGO への資金拠出を通して、緊急下における教育支援を強化していくことを期待している。

3. パネル・ディスカッション

基調講演に続き、中東の 3 か国で緊急下の教育支援に従事する関係者からのプレゼンテーションが行われた。

【ヨルダンにおける教育支援の現状と課題】 ワールド・ビジョン・ジャパン(WVJ) 村松良介

シリアに接するヨルダンには、登録されているだけで実に 65 万人の難民が居住しており、その 8 割はキャンプではなく、ホスト・コミュニティで生活をしている。これらの難民の大半が経済的に困窮した状態に置かれている。この 65 万人のなかには、学齢期の子どもたちが約 24 万人含まれる。

2016 年に開催されたシリア支援会合では、「ヨルダン・コンパクト」というものが合意され、2017 年中に難民も含めたすべての子どもが教育を受けられるように、すべての学校が安全でインクルーシブな環境を提供することがうたわれた。実際に、ヨルダン政府は、難民受け入れのために二部制を導入する公立学校を増やしたり、書類上の制約を緩和したりする方策を取りつつある。また、どちらかというところ、ノンフォーマル教育、というよりも、いかに公教育制度に難民の子どもを取り込んでいくか、という支援の形を取る支援団体のほうが主流のようである。

しかし、現実には、難民のニーズは多様であり、それが満たされるとは言い難い状況が続いている。二部制の導入により、1 クラスにおける児童数の増加、授業時間の短縮化、十分な授業時間を確保できないことによる学力の低下が懸念される一方、ヨルダン人によるシリア人の差別やいじめのケースも多数報告されている。実際、多くの保護者は、難民生活のためストレスから子どもに十分なサポートを与えられない。また、いじめ、差別、暴力が原因で中退する子どもも多い。

さらに、懸念すべきは、就学に関連して発生する費用が負担できずに退学してしまうケースも非常に多く、それが児童労働や早婚などにつながるなど、子どもの保護の観点からも憂慮すべき事態となっている。

ワールド・ビジョン・ジャパンとしては、このような状況のなか、ホスト・コミュニティにて、子どもが公立学校に継続して通えるように補習授業を支援し、また子どもが安心し

て学べる環境づくりを行っている。読み書きができないという理由で社交性がなくなってしまった子どもに学力を獲得する機会を提供し、個別ケアを行うことを通して、子ども自身の自信の回復につなげたケースも出てきている。

シリア危機はまだ今後どのように終結するのかは不明である。しかし、支援を必要とする子どもが多数いるのは明らかであり、これだけ年月も過ぎた今では、学校という物理的環境を提供するだけでは不十分である。心のケアも含めた、質の支援が望まれるし、また、社会心理的サポートを行える教員の能力強化や保護者やコミュニティも巻き込んだ包括的な支援も非常にニーズが高いと言えよう。

【イエメンの紛争と教育支援】 ユニセフ イエメン事務所 大平健二

本日は日本ではあまり馴染みのないかもしれないイエメンという国で起きている紛争とそれによって教育にどのような影響が出ているのか、話をしたい。

サウジアラビアによる空爆から始まるイエメン危機は勃発から間もなく 2 年が過ぎようとしている。これは、北部に本拠地を置き、2014 年 9 月に、無血で首都サナアを陥落させたホーシー派に対し、イエメン政府が攻撃を要請したことを受けての空爆であった。その後、2016 年春ごろに一時休戦となったが、アルカイダ系の勢力も入り込み、三つ巴の戦闘となつて、今日に至っている。

もともとイエメンは、ノアの方舟、東方の三博士、エデンの園の名前を受け継ぐとされる南の港町アデンなど、聖書にゆかりがある逸話も多い、非常に古い歴史を持つ国である。イエメンの近現代史はあまり明るいものではない。

現在の紛争で、影響を受けている人口の割合は、80%にも達する、とされており、国内 1 万 7 千ある学校のうち、実に 1,400 校が全半壊されてしまっている。教育への打撃は非常に大きい。

現在、170 の学校に国内避難民が滞在しており、授業には使えない。ピーク時には、750 の学校が避難所として使用されていた。また、現在約 200 万人の子どもが学校に通えずにいる、とされるが、これもあくまで推計値である。

まだ空爆が継続するなか、ユニセフは、2016 年には約 80 万人の子どもへ文房具の提供を行ったほか、15 万人分の教室家具の提供、約 38 万人の生徒への社会心理サポートなどを実施した。2017 年には、同様の支援を継続していく予定である。

しかし、現実には様々な実施上の制約がある。まさに戦闘状態のなかでの業務であるし、現在は政府が 2 つ存在している状態であり、それぞれからの許可を取り付けなければならない。移動の制限も深刻である。また、教育クラスターも首都サナアと南部のアデンの 2 か所で実施されており、調整も必要になる。また、戦闘状態にあるために、信頼に足る統

計がないこともある。ユニセフができることは限られているので、より日本の NGO にも教育支援に加担してほしいと期待している。

【トルコにおけるシリア難民の教育支援】 難民を助ける会(AAR Japan) 景平義文

2017 年 1 月現在、トルコでは約 280 万人のシリア難民が避難生活を送っている。この難民の受入数は世界最大である。学齢期の子どもは約 87 万人と推計され、そのうち、49 万人が学校に通っており、38 万人が不就学の状態となっている。2015 年には就学者数は 21 万人であった。

トルコでシリア難民が教育を受けるには 2 つの選択肢がある。1 つは Temporary Education Centres (TECs) と呼ばれ、シリアのカリキュラムによって運営される学校に就学すること。もう 1 つがトルコの公立学校に就学することである。トルコ政府はシリア危機の初期においては、公立学校へのシリア難民の受け入れに消極的であったが、2014 年 9 月以降、公立学校への受け入れを開始し、その数は増加している。現在では、トルコ政府は公立学校へのシリア難民受け入れの拡大を明確な方針としている。

TECs は、現在はトルコ教育省の管轄下に入っているが、もともとはシリア人が自分たちで設立した学校であり、トルコ政府がシリア難民に対して教育機会を提供することに消極的であった時期に、シリア難民に対する教育機会を提供してきたのはこの TECs であり、トルコの公立学校への受け入れがなされている現在においても、TECs の就学者数はトルコ公立学校の就学者数の約 3 倍である。

シリア危機の発生当初から 2014 年まで、トルコ政府は難民キャンプ外のシリア難民への教育に対して非常に消極的であったが、その後、公立学校への受け入れを表明し、積極的な姿勢に転じている。その積極性は、TECs を今後段階的に縮小し閉鎖するということにまで至っている。これはつまり、シリア難民に対する教育は全てトルコ政府の直接的な管理下に置く、ということである。

トルコ政府が公立学校でのシリア難民受け入れをさらに加速させていくという方針を明らかにしている以上、今後もシリア難民の就学者数は増加していくことが予想される。就学者数が増加することは、一見、良いことではある。しかし、シリア難民の側がトルコのカリキュラムにのっとったトルコ語での教育を受けることを望んでいるのか、ということについては注意が必要である。多くのシリア難民はシリアに帰還することを望んでいる中で、また、シリアとトルコの歴史的に微妙な政治関係のなかで、シリア国内でトルコの教育を受けた者がどのような扱いを受けるのか、トルコの公教育を受けることが本当にシリア難民の利益になるのか、ということは慎重な議論が必要であると思う。

教育を提供する主体は、国家に限定されるわけではないが、公教育あるいはそれに準じるものは国家によって提供されるものであり、また、公教育ではなくノンフォーマルな教育

であったとしても、教育というのは国家の関心を惹くものであるから、往々にして国家による介入あるいは管理がなされる。TECs もシリア人が自主的に開設した学校であるが、トルコ政府の介入あるいは管理を受け、今後閉鎖されるという方向になっているのである。シリア難民がトルコ領内で避難生活を送っている以上、トルコ政府が教育を提供する主体になることは当然の流れと見ることはできるものの、トルコ政府のみが教育を提供する主体となることが妥当であろうか。難民とは庇護を受けるべき国家を失くした人たちであり、その基本的な性質を考えた時に、難民に対して「誰が」教育を提供するのかという問題は避けて通ることができない本質的な課題であると言える。

一方で、シリア難民に対する教育は量的拡大から語られることがほとんどである。就学者数は何人になった、という数字によってほぼ話が完結してしまう。TECs やトルコの公立学校での教育の質が語られることは少ない。この状況は、EFA 達成のために世界中が初等教育の就学者数を増やすことに躍起になっていた時期を思い出させる。しかし、実際の学校の中では、個々の子どもたちが色々な問題を抱え、中退する、十分に学んでいない、ということが明らかになっている。EFA は量的拡大にフォーカスしすぎ、質の向上を置き去りにしてきたという反省がなされているが、緊急下の教育あるいは難民の教育は、EFA と同じ失敗を繰り返そうとしているように見える。

緊急下の教育、あるいは難民の教育、においては量的拡大が最も大きな課題であることは確かであろうが、その教育を「誰が」提供し、その質をどのように担保していくのか、教育支援の議論はそこにまで踏み込んで行かなければいけないのではないのか？

【質疑応答とディスカッション】

<教育の質、教育制度>

一連のプレゼンテーションを通して浮かび上がってきたことのひとつとして、特にシリア支援に関しては、シリアがもともと中所得国であり、教育レベルも一定に達していたこと、周辺国も中所得国であることから、単なる教育施設の提供といった支援内容ではなく、より質が問われていることである。

また、ヨルダン、レバノン、トルコというシリア難民を多数受け入れている国の間でも教育制度や難民の公教育への受け入れの政策は異なる。景平氏の話にあったように、トルコのように、一見、積極的に難民を公教育に統合しようとしている姿勢は国際社会や援助関係者から肯定的に評価されそうだが、実際には政治的動機に基づいている政策とも解釈でき、手放しで評価できるわけではなかろう。一方、政府は、通常、影の教育制度や特に宗教色の強い学校の存在がイスラムの急進派の一部の温床になることを懸念する傾向があるため、シリア人による TECs を閉鎖した、という解釈も成り立つのかもしれない。また、ヨルダンに関しては、歴史的にシリア難民だけではなくパレスチナ難民、イラク難民等積極的な難民受け入れを実施してきてはいるものの、ヨルダン政府が提供する公教育自体の質

が高いとは言えず、ホスト国の教育の質向上を念頭においた包括的な支援が必要と言えるケースもある。

教育制度については、国境を越えれば異なるのが当然であり、ヨルダンでも問題は散見される。ヨルダンで取得した成績や学位がシリアに帰還した後も有効となるよう保証する制度の存在や、タウジーヒ（大学入学資格試験）の結果がシリアでも有効であること等ポジティブな要素も存在しているが、一方でそもそもそれまでに在籍した学校や教育機関の証明書がないとヨルダンでの公教育に受け入れてもらえない、テストやカリキュラムはヨルダン教育省が定めたものを使用している等、課題は多い。

例えば、すでに難民キャンプができてから30年以上が過ぎているタイのミャンマー国境地帯に居住するカレン族も、独自の教育制度を維持したいという希望から、タイの教育制度も、ミャンマーの教育制度も導入しない、というような特殊な例もあれば、南スーダンからケニア側に難民として入り、ケニアの教育制度に比較的スムーズに難民が同化しているようなケースもあるのである。

その流れで、例えば東南アジア諸国連合は、近年、その域内の教育基準、スタンダードを収斂化させる動きを見せており、国境を越えて、言語が異なっても学習内容をある程度標準化させていく可能性が高まっている。中長期的には、このような地域レベルの試みが、仮に難民が発生する事態になった際には役に立ってくる可能性がある。

<日本と日本政府への期待>

緊急状況下での教育支援、あるいは難民への教育支援について、日本政府への期待はあるか、との問いに対し、パネリストからは、難民化した人々は自分の意思でそうなったのではなく、また行くべき場所も選べずにいるのであるから、そのような人々のニーズに応えるべく、より柔軟な支援を実現していくことの必要性が指摘された。また、緊急、開発と二分するのではなく、より包括的な事象のとらえ方が重要になってきており、例えば南スーダンのように過去10年間、危機が繰り返される状態に置かれている国では、緊急のみの対応では不十分であり、ガバナンスへの強化の重要性もあろう。

また、実際に緊急の状況におかれた場合、そこで教育のニーズが存在するからこそ支援をしているのであるが、その際に、持続性を担保するべきといった指摘が入ると、本当のニーズに沿った支援は非常に困難となることについての理解が必要である、との意見もあがった。

さらに、国際社会からみて、日本に期待されていることは、人々が、自然災害、紛争によって難民になってしまうという悲劇に見舞われた際に、教育を支援することが、子どもの将来、人生に少しでも希望をつなぐ(aspirational)支援であり、教育を少しでも中断させないように国際社会が協力していく重要性が最後に確認された。

総括

本シンポジウムで共有された事例は、中東地域に限定されたものであったが、それでもこの域内での緊急下の教育、難民の教育と一言で言っても、多様で複雑な課題や問題が多数存在することが参加者の間でも共有されたと思われる。

水、食料、シェルターといった、従来の緊急人道支援のセクターで扱う事象と教育のそれは大きく異なる。教育支援を行う際には、受益者がそれまでに受けてきた教育、また、難民でなくなった後に受けるであろう教育のことも考慮して支援をしなければ妥当性を欠いたものになってしまうためである。教育は、水や食料のように、届けて支援完了、という性質のものではない。また、この特殊性が、緊急下の教育支援を拡大していく上での制約になっているとも言えよう。一方、資金が絶対的に不足していることは明らかである。

教育制度、教育政策、難民受け入れ政策、言語、といった国によって大きく異なる要素が多い分、世界共通の緊急下の教育のあり方を見出すのは難しい。しかし、持続可能な開発目標の達成を追求する以上、難民に対する教育支援は、紛争や自然災害の予防、防止と同レベルで取り組まれるべきであろう。

資料 2 : 現地調査概要

1. 調査地

レバノン国ベイルート市およびその周辺

2. 調査参加者

小松 太郎 (上智大学総合人間科学部教育学科教授)

酒井 春佳 (上智大学総合人間科学研究科博士前期課程)

塩畑 真里子 (公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン海外事業部)

3. 調査スケジュール

月日	行程
2017年2月23日	東京発
2月24日	ベイルート着 セーブ・ザ・チルドレン・レバノン事務所にて打ち合わせ
2月25日	セーブ・ザ・チルドレンによる青少年支援活動の視察、参加者へのヒアリング (ベイルート市)
2月26日	書類整理等
2月27日	UNHCR レバノン事務所、教育調整官との会合 セーブ・ザ・チルドレン・レバノン事務所教育アドバイザーとの会合 在レバノン日本大使館表敬
2月28日	山岳レバノン県におけるセーブ・ザ・チルドレン教育支援活動視察 (Hawsrut, Shahim の2か所)
3月1日	セーブ・ザ・チルドレンによる青少年支援活動の視察、参加者へのヒアリング (ベイルート市)
3月2日	セーブ・ザ・チルドレン・レバノン事務所にて打ち合わせ ベイルート発
3月3日	東京着