

－ シャプラニールのオピニオン誌 －

もうひとつの

南の風

特定非営利活動法人

シャプラニール＝市民による海外協力の会

Vol.21 2019.03

目次

Bangladesh農村における初等教育の現状……………	1
-PAPRI 初等教育支援事業の全世帯調査から-	

シャプラニール 海外活動グループ Bangladesh担当 菅原伸忠

近年の制度変更から見るネパール政府と国際 NGO の関係性……………	14
------------------------------------	----

シャプラニール ネパール事務所長 勝井裕美

「子どもの権利」でつながる東京シューレとペルーの働く子どもたち……………	21
--------------------------------------	----

シャプラニール評議員／特定非営利活動法人東京シューレ 理事・事務局長 中村国生

Bangladesh 農村における初等教育の現状

-PAPRI 初等教育支援事業の全世帯調査から-

シャプラニール 海外活動グループ 菅原伸忠

はじめに

シャプラニールは 2012～2018 年度まで、Bangladesh のノルシンディ県ライブーラ郡パラトリユニオンにて、現地 NGO の PAPRI (パプリ) をカウンターパートとして初等教育支援事業を行ってきた。そして 2018 年秋、同ユニオンにおいて児童の教育状況や世帯ごとの社会的・経済的状況を把握するための全世帯調査を実施した。その結果、Bangladesh のチョール (中洲) に所在するユニオンで暮らす農村住民の社会・経済的状況と、その児童たちの初等教育状況について、ある程度鮮明に把握することができた。そこで、本稿では Bangladesh における教育制度の概要を振り返りつつ、調査で得られた知見を共有することとしたい。

1. Bangladesh の教育制度

まず調査結果を見る前に、前提となる Bangladesh の教育制度について全体像を確認しておく。同国の教育制度は、大きく「普通教育課程」、「技術教育課程 (職業訓練課程)」、「マドラサ教育課程」の 3 つに大別できる。ここでは調査結果に関連のある普通教育課程とマドラサ教育課程について、図表 1 をもとに確認する。

図表 1: Bangladesh の教育制度

年齢	学年	資格		普通教育課程	技術教育課程	マドラサ教育課程	
26+			高等教育	博士 (2～6年)	工学ディプロマ	Kamil (カミル)	
25+		修士					修士
24+							
23+		Fazil (ファジール)					
22+				Alim (アリム)			
21+							
20+			中等教育	後期中等 (2年)	HSC 職業訓練	Dhakil (ダキール)	
19+				中期中等 (2年)			SSC 職業訓練
18+				前期中等 (3年)			
17+	12	←HSC	義務教育	初等 (5年)		Ebtedayee (エブテダイー)	
16+	11						
15+	10	←SSC					
14+	9						
13+	8	←JSC					
12+	7						
11+	6		就学前教室		Maktab (マクタブ)		
10+	5	←PSC					
9+	4						
8+	3						
7+	2						
6+	1						
5+							
4+							
3+							

1-1.普通教育課程の概要

最初に普通教育課程だが、日本が6-3-3制を採用しているのに対し、バングラデシュは5-3-2-2制で、1～5年生が初等教育(Primary Education)、6～8年生が前期中等教育(Junior Secondary Education)、9～10年生が中期中等教育(Secondary Education)、11～12年生が後期中等教育(Higher Secondary Education)である。義務教育は初等の5年間で、これは1990年に制定された義務教育法に明記されている。2010年には「国家教育政策2010(NEP2010)」が策定され、義務教育を5年生から8年生まで引き上げる方針が示された。これは2018年までの実現を目指していたが、2019年1月時点でまだ実現には至っていない。

学校暦は学習段階によって異なり、中期中等教育を終えるまでの10年間は1月～12月が学校暦となっている。しかも1～5年生までは3学期制、6年生以降は2学期制となるため、非常に複雑である。各学年の期末には進級試験が行われ、これに合格しないと、例え義務教育期間中であっても留年しなければならない。5年生、8年生、10年生、12年生の節目には進級試験ではなく修了認定試験が行われる。その認定資格は、順にPSC(Primary School Certificate)、JSC(Junior Secondary Certificate)、SSC(Secondary School Certificate)、HSC(Higher Secondary Certificate)と呼ばれている。

このSSCとHSCの試験成績は履歴書に一生書かねばならず、公務員や大企業の会社員になるにはさらに別途試験があり、その試験の成績で昇進のスピードが決まる。そのため、これらの成績は本人や家族にとっての重大な関心事と言える。バングラデシュ事務所でも現地職員の子どもがSSCやHSCで良い成績をとったときなどは非常に喜び、お祝いとして同僚に甘いお菓子を振る舞う様子がときどき見られる(バ国ではいいことのあった人がお裾分けするのが一般的)。なお、PSCは義務教育期間の延長によって廃止されることが決定しているが、その導入時期は未定である。

1-2.マドラサ教育課程の概要

次に「マドラサ教育課程」だが、マドラサとはイスラム神学校を指し、モスクに併設されることが多い。ひとくちに「マドラサ」と言ってもいくつか種類があり、制度によって大きく「アリア・マドラサ」と「コウミ・マドラサ」に分類される。

アリア・マドラサは宗教教育と近代的な一般教養を同時に教育するものであり、教育省マドラサ教育委員会の管轄下にある。同委員会はマドラサの設立、教員の配属、カリキュラムの作成など運営から教育内容まで監督しており、教員は政府から給与を支給される代わりに、国の定めるカリキュラムを担保する時間割となっている。

学校の段階区分や修業年限は、一般の学校体系に対応しており、1～5年生に該当するのがEbtedayee(エブテダイー)、6～10年生がDhakil(ダキール)、11～12年生がAlim(アリム)、大学に相当するFazil(ファジール)と大学院レベルのKamil(カミル)に分類される。アラビア語やハディー

ス(イスラム教の預言者ムハンマドの言行録)といった科目が存在するため、アリア・マドラサから普通教育課程への移動は可能だが、その逆はできない。

一方コウミ・マドラサだが、こちらは政府の管轄外にある私立の学校である。教育省からの支援を受けない代わりに監督も受けず、村人からの寄付や中東諸国への出稼ぎ者による資金援助など独自の資金で運営している。政府に認められた学位が得られないため、一旦コウミ・マドラサに入学すると、途中で普通教育課程に移ることはできない。12年という長い教育課程のおよそ八割が宗教的内容で、教室内の掲示やカリキュラムもすべてアラビア語で表記されるため、6～7年生になる頃にはアラビア語あるいはウルドゥー語の読み書き能力のエキスパートになる。コウミ・マドラサでは在籍児童数の管理はしていないため、実際の数値は不明だが、在籍数140万人程度とも言われている。

2. 全世帯調査の概要

2-1. 調査の背景

全世帯調査は、事業地であるノルシンディ県ライブーラ郡パトトリユニオンで実施した。このユニオンはメグナ川のチョール(中洲)にあり、人口3万人程度の小さな離島のような環境とえば理解しやすいだろう。生活インフラだけでなく教育環境の整備も十分ではなく、結果として児童の学業状況が本土に所在する児童のそれよりも大きく遅れた状況にあった。そのためシャプラニールは当該地域において、現地NGOのPAPRI(パプリ)を事業パートナーとして、2012年から2018年度まで初等教育への就学率向上や学業継続のための支援活動を行ってきた。

ここで問題となったのは、事業地域の社会・経済状況や児童の学業状況を示す統計データの不在である。バングラデシュでは県レベル以上の統計データは入手可能だが、その内訳として郡レベルやユニオンレベルでは入手が困難である。そのため、事業地に何世帯の家庭があって子どもが何人おり、そのうち何人が学齢児童なのか、といった事業地域の学齢児童全体でみた就学状況はブラックボックスになっている。

パトトリユニオンで言えば、事業地域内にある公立小学校12校に入学したことのある児童であれば、記録があるためかろうじてその動向を把握できる。しかし地域全体の学齢児童のうち何割が公立小学校に入学し、何割がコウミ・マドラサに入学したのか、という概況すら不明な状況であった。そのため、事業成果を測る上でも、今後の事業設計に活かすという点でも、全体像を把握しておいた方がよいとの考えから、事業地域における全世帯調査実施に至った次第である。

2-2. 調査日程、手法、体制

実際に調査を行った期間は、2018年10月～12月の約3カ月間である。調査手法は質問票に基づくインタビュー調査で、各世帯の社会・経済的状況(家族の年齢と人数、世帯収入額、主な収入

源、世帯支出額、教育支出額、等)と子どもの教育状況(今現在学校に入学しているか、どの種類の学校に入学しているか、留年・落第経験はあるか、その時期はいつか、理由は何か、等)について調査員がヒアリングを行った。

調査チームはシャプラニールと PAPRI の混成メンバー計 14 名である。役割分担は以下の通り。

- 全体統括: シャプラニールバングラデシュ事務所長
- 質問項目の設計、調査状況のモニタリング、データ検証、文書化: シャプラニール現地担当者(リーダー)、PAPRI コーディネーター(サブリーダー)、PAPRI プロジェクトマネージャー
- 各世帯へのインタビュー実施、データ収集、とりまとめ、データ入力: PAPRI スタッフ 2 名、インタビュアー 6 名(臨時)、入力担当 2 名(臨時)

3.全世帯調査の結果

全世帯調査の結果、いくつか興味深い事象を確認することができた。以下、世帯の社会・経済的状況と、児童の教育状況に分けて報告する。なお、全世帯調査の集計データがまとまったのは 2019 年 1 月中旬のことで、本稿を執筆しているのは 2 月上旬である。執筆時点で集計データの検証が十分でないことから、今後の検証が進む中で以下の数値に誤差が生じる可能性があるが、ご容赦願いたい。

3-1.各世帯の社会・経済的状況

パトリユニオンの人口は 32,911 人、世帯数は 6,033 世帯であった。このうち 6,027 世帯(99.9%)がイスラム教徒、6 世帯(0.1%)がヒンドゥー教徒であった。各世帯における収入源は、図表 2 の通り出稼ぎによる送金の割合が非常に大きい。

図表 2: 世帯の主な収入源

収入源	農業	日雇い (農業)	日雇い (非農業)	サービス	小商い	運転手 (エンジンなし)	運転手 (エンジンあり)	家事	出稼ぎ 送金	その他	合計
世帯数	1,455	54	538	342	967	10	60	101	2,350	156	6,033
割合	24.12%	0.90%	8.92%	5.67%	16.03%	0.17%	0.99%	1.67%	38.95%	2.59%	100.00%

世帯の経済状況についても質問してみたところ、図表 3 の通り全体の半数以上となる 3,251 世帯が昨年よりも「良くなっている」と回答。「変化なし」は 40%であった。

図表 3:世帯の経済状況

	良くなった	悪くなった	変化なし	回答なし	合計
世帯数	3,251	348	2,433	1	6,033
割合	53.89%	5.77%	40.33%	0.02%	100.00%

1カ月の教育費支出と世帯収入についても質問を行った。一般的に発展途上国での社会調査では、客観性を担保するという意味において、定期収入のない農村住民世帯の収入や支出実態を把握することは非常に難易度が高い。今回の調査では農村住民に世帯の収支額を直接訊ねているため、十分な客観性を担保できているとは考えづらいが、少なくとも地域住民の主観として次のような風景が見えているとご理解頂きたい。

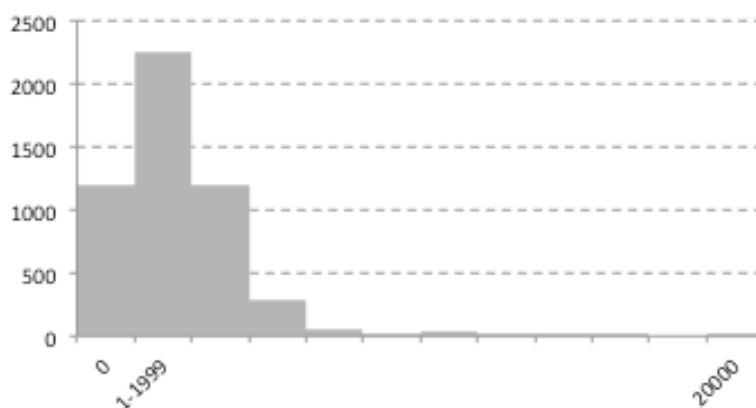
まず教育費支出に関してだが「1カ月の収入からどの程度教育に対して支出しているかを確認する」という意味では、就学年齢を過ぎた子どもは母数から除外するのが望ましい。そこで、現在就学年齢の児童と、その予備軍として0～15歳の児童がいる世帯数を確認したところ、6,033世帯中、5,050世帯であった。

これらの世帯における1カ月の世帯収入と教育費支出について平均値を確認したところ、世帯収入が24,519タカ、教育費が1,463タカであった。ただし、これだけではどこがボリュームゾーンになっているか分からないため、それぞれの度数分布を確認したのが以下の図表である。

図表4の通り教育費に関しては最も多いのが、月2,000タカ未満の世帯で全体の44.7%、次いで多いのが月4,000タカ未満で23.7%。15才未満の児童がいるが教育費支出のない世帯は1,191世帯で、全体のおよそ4分の1に当たる23.6%であった。

図表 4:1ヶ月の教育費

階級名	度数	割合
0	1,191	23.58%
1-1999	2,255	44.65%
2000-3999	1,195	23.66%
4000-5999	281	5.56%
6000-7999	49	0.97%
8000-9999	19	0.38%
10000-11999	30	0.59%
12000-13999	8	0.16%
14000-15999	12	0.24%
16000-17999	1	0.02%
18000-19999	0	0.00%
20000	9	0.18%
合計	5,050	100.00%



では世帯収入はどのようになっているだろうか。度数分布を確認したところ、図表 5 の通り 4 万タカ未満が 86.32%を占めている。

図表 5:1 カ月の世帯収入

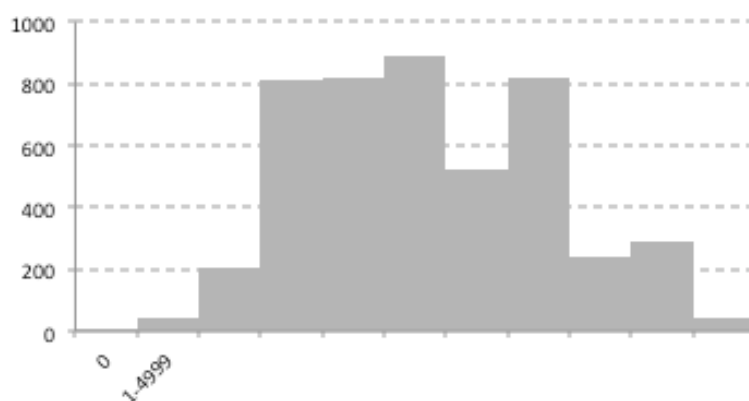
階級名	度数	割合
0	3	0.06%
1-19999	1,884	37.31%
20000-39999	2,472	48.95%
40000-59999	496	9.82%
60000-79999	137	2.71%
80000-99999	37	0.73%
100000-119999	17	0.34%
120000	4	0.08%
合計	5,050	100.00%

ただし、この階級値では月数千タカ程度の収入しかない世帯が多いのか、月 1 万タカ以上の世帯が多いのか判然としない。そのため階級値を細分化し、全体の 93%を占める月 5 万タカ未満の世帯で表を修正したものが図表 6-1 と 6-2 である。

これを見ると、1 万タカ以上、3 万 5 千タカ未満で全体の 76.6%を占めており、1 万タカ未満で生活する世帯は 252 世帯、全体の 5%であることが分かる。

図表 6:1カ月の世帯収入(5 万タカ未満)

階級名	度数	割合
0	3	0.06%
1-4999	46	0.91%
5000-9999	203	4.02%
10000-14999	812	16.08%
15000-19999	823	16.30%
20000-24999	891	17.64%
25000-29999	521	10.32%
30000-34999	822	16.28%
35000-39999	238	4.71%
40000-44999	289	5.72%
45000-49999	41	0.81%
合計	4,648	92.85%



以上の結果から、どのような印象を持たれただろうか。筆者は、本土の経済発展から取り残された状況であるはずのチモールでは、月の世帯収入は度数分布がより左側(収入の低い方)に偏ると想

像していた。そのため、世帯収入の平均値、中央値、最頻値が全て 20,000 タカとなる結果はやや意外で、「思ったよりも多い」という印象を抱いた。教育費についても、中央値と 0 タカに次ぐ 2 番目の最頻値がいずれも 1,000 タカで、やはり意外に多いという印象である。

3-2. 児童たちの教育状況

3-2-1. 児童数と児童の入学先

前述の通り、6,033 世帯中 0～15 才の児童がいるのは 5,050 世帯で、その児童数は全部で 13,414 名である。2018 年時点のスナップショットとして、年齢ごとの内訳は図表 7 の通りである。

図表 7: 2018 年時点の年齢、性別ごとの児童数

年齢	女子	男子	合計
1歳未満	258	257	515
1才	339	356	695
2才	476	422	898
3才	458	479	937
4才	492	515	1,007
5才	482	492	974
6才	520	500	1,020
7才	466	544	1,010
8才	508	514	1,022
9才	440	435	875
10才	528	593	1,121
11才	418	371	789
12才	500	467	967
13才	346	366	712
14才	293	289	582
15才	134	156	290
合計	6,658	6,756	13,414

これら児童たちは、毎年どういった種類の学校に入学しているのだろうか。初等教育を担う学校の代表はもちろん公立小学校 (Government Primary School, GPS) だが、バングラデシュでは 1990 年の義務初等教育法成立以降の一連の教育施策の結果、Community School、Experimental School、Non-Registered Non-Government Primary School、Registered Non-Government Primary School など、25 種類もの選択肢が提供されるに至っている (Bangladesh Annual Primary School Census 2017 より)。インタビュー結果から逆算した結果、パトトリユニオンでは、新 1 年生は毎年図表 8 のように小学校に入学している。

表中の“KG”はKindergartenを指す。一般的には「幼稚園」と訳されるが、バングラデシュでは3～6才の就学児童に加え、国家のカリキュラムに沿った5年生までの授業も行う学校である。表中で公立校はGPSのみで、それ以外は全て私立である。また、コウミ・マドラサは先に見た通り国家カリキュラムをカバーしておらず、卒業しても政府の小学校修了資格は得られない。

図表 8: 小学校ごとの新入生数の時系列変化

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
GPS	433	504	639	640	641	531	512	349	173
KG School	27	33	31	24	22	15	0	0	0
NGO School	1	0	1	0	0	0	0	0	0
エプタデー・マドラサ	2	3	0	5	5	4	1	3	0
その他	1	0	0	8	13	3	2	0	0
コウミ・マドラサ	265	242	238	232	214	135	82	49	20
合計	729	782	909	909	895	688	597	401	193
コウミの占める割合	36.4%	30.9%	26.2%	25.5%	23.9%	19.6%	13.7%	12.2%	10.4%

注目すべきは、コウミ・マドラサへの新入生の推移である。インタビュー結果によると、2010年から一貫して新入学生は増えており、特に近年の増加具合が顕著になっており、公立学校への新入生数が、2015年以降減少しているのとは対照的である。

この理由として、マドラサはモスクに併設されることが多く、子弟をマドラサに通わせることで自らの宗教的義務を果たしたと考える親が多いことや、一般教育よりも学費がかなり安く、普通の学校では利用できない住宅施設が安価で提供される、といったことが推測される。前述の通り、コウミ・マドラサは国家の資金を拒絶し、その代わりに彼らの活動を実行するために一般からの寄付による財源を持っている。一般資金、貧困層向け資金、書籍を購入するための資金、インフラ建設のための資金など、いくつかの資金を集めており、標準的なコウミ・マドラサで、平均1年間で250万タカ(1タカ=1.4円換算で350万円)を使うとも言われている(Dhaka Tribune、2018年1月16日“Why are madrasas mushrooming?”より)。

新入生だけでなく、小学校1～5年生の就学状況はどうであろうか。2018年時点のスナップショットとして、小学1～5年生の児童の就学先を見てみると、図表9に示す通り全体の4分の1以上の児童がコウミ・マドラサに通っており、かなりの割合を占めている。なお、1～5年生の合計児童数が、本来5,048名となるべきところ5,077名となっている。データ検証が不十分なため、傾向としてご確認頂きたい。

図表 9:1～5 年生児童の就学先

	1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	合計	割合
GPS	727	663	678	594	566	3228	63.6%
KG	93	104	75	42	38	352	6.9%
NGO	2	0	1	1	0	4	0.1%
Ebtedayi Madrasa	7	9	12	14	7	49	1.0%
Others	0	0	0	18	25	43	0.8%
Qawmi Madrasa	354	300	289	234	224	1401	27.6%
合計	1183	1076	1055	903	860	5077	100.0%

3-2-2.児童の就学状況

バングラデシュの政府統計に倣い、コウミ・マドラサへの入学者数を除外した就学率を見ると、図表 10 の通り男女合計の粗就学率は 72.0%、純就学率では 54.4%となっており、2017 年の初等教育センサスと比較してもかなり低い(センサスでは、粗就学率が 111.7%、純就学率が 97.9%)。

図表 10: 初等教育への粗就学率と純就学率

6～10才の児童総数			小学1～5年生への入学者総数 (入学時の年齢は不問)			粗就学率		
女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計
2,462	2,586	5,048	1,840	1,793	3,633	74.7%	69.3%	72.0%

小学1～5年生への入学者総数 (入学時の年齢が6～10才)			純就学率		
女子	男子	合計	女子	男子	合計
1,421	1,326	2,747	57.7%	51.3%	54.4%

それでは、6 才以上でありながら、一度も小学校に入学したことのない児童に視点を移してデータを確認してみよう。ここでの「就学」にはコウミ・マドラサへの入学経験も含まれている。0～15 才の児童で、これまで一度も学校に入学したことのない児童の人数は 13,414 人中 5,578 人であった。ただし、6 歳未満の児童 4,800 人については初等教育の就学年齢に至っていないため、これを除外する。結果、6～15 歳で就学経験のない児童数は 778 名(児童全体の 5.8%)であった。

これら 778 人の児童の保護者に対して就学させない理由を質問したところ、図表 11 の通り、児童が就学しない理由の 92.8%は保護者の考え方に起因するもので、非常に大きな影響を及ぼしていた。特に興味深いのは、決して「お金がないから就学させられない」と答えていない点である。

一般的に、子どもが就学できない状況の理由として真っ先に思い浮かぶのは「経済的貧困」ではないだろうか。確かに、日本における子どもの貧困の議論では、親がいわゆる「ワーキングプア」の状況から抜け出せないなど、経済的収入が子どもの就学、ひいては認知能力としての学業成績にも影響するとされている。

しかし、パタリユニオンにおいては、前述した通り多くの世帯における収入が必ずしも最貧困といったレベルにはない状況である。これを踏まえると、「経済的貧困が子どもの未就学につながっている」という図式は成り立っていないのではないかと推測できる。

図表 11: 就学年齢の児童を学校に行かせない理由

理由	男女合計	
障害があるため	41	
病気のため	1	
子どもが常に遊びたがるため	4	
子どもが働くことを望んだため	4	
子どもが海外へ行ったため	0	
子どもを働かせるから	1	保護者に起因(92.8%)
お金がないから	40	
教育が重要だと思わないから	110	
就学には相応しくないから	571	
他の場所に移住したから	2	
学校が入学を認めてくれないから	4	
合計	778	

3-2-3. 児童の落第と留年状況

13,414 人の児童のうち 6 才以上は 8,388 人。このうち 10.6%にあたる 886 名が留年(Repetition)を、5.0%にあたる 416 人が落第(Drop-out)を経験している。留年と落第の理由を確認すると、まず留年については 93.7%が成績に問題があることが理由となっている(図表 12)。一方落第の方は、63.7%が成績不審、14.9%が両親の教育に対する意識の低さが理由となっている(図表 13)。いずれにしても成績が伸びない、授業についていけないといった児童に対するケアが不十分な様子が伺える。

図表 12: 留年 (Repetition) の原因

	女子	男子	合計	割合
病気のため	2	0	2	
中毒(麻薬/アルコール等)のため	1	0	1	
子どもが常に遊びたがるため	2	0	2	
成績が良くないため	389	400	789	89.1%
兄弟姉妹の世話をするため	1	0	1	
教育が重要だと思わないから	3	1	4	
他の場所に移住したから	3	2	5	
地域内の争いごとのため	0	2	2	
進級試験を受けることができなかった	3	1	4	
進級試験を受けたが不合格だった	24	17	41	4.6%
その他	18	17	35	
合計	446	440	886	

図表 13: 落第 (Drop-out) の原因

	女子	男子	合計	割合
障害があるため	0	1	1	
子どもが常に遊びたがるため	2	20	22	
子どもが働くことを望んだため	0	4	4	
子どもが海外へ行ったため	0	1	1	
成績が良くないため	60	198	258	62.0%
子どもを働かせるため	0	6	6	
お金がないから	23	15	38	9.1%
教育が重要だと思わないから	12	50	62	14.9%
他の場所に移住したから	1	3	4	
学校が自宅から遠すぎるから	0	1	1	
地域内の争いごとのため	1	9	10	2.4%
同級生からいじめられるから	0	1	1	
進級試験を受けることができなかった	1	0	1	
進級試験を受けたが不合格だった	2	5	7	1.7%
合計	102	314	416	

4.まとめ

ここまでの記述の中での、主な気づきは以下の6点に集約される。

- ① 調査対象地において「海外からの出稼ぎ送金」を主な収入源とする世帯が約39%を占めており、家計を支える大きな柱となっている。また、各世帯の「感覚的な」月当たり収入金額は1万タカ以上、3万5千タカ未満で全体の76.6%を占める。

- ② 6,033世帯中、0～15歳の児童がいる5,050世帯において全く教育費支出を行っていないのは23.6%。教育費支出がある世帯の「感覚的な」月当たり教育費用は、中央値が1,000タカ。
- ③ 2010年以降、コウミ・マドラサへの新入生は一貫して増加。特に近年の増加具合が顕著。2018年の地域全体の新1年生に占めるコウミ・マドラサへの入学者数は36.4%。公立学校への新入生が2015年以降減少しているのとは対照的。
- ④ コウミ・マドラサへの入学者数を除外した男女合計の粗就学率は72.0%、純就学率では54.4%で、2017年の初等教育センサスと比較してもかなり低い(センサスでは、粗就学率が111.7%、純就学率が97.9%)。
- ⑤ 就学年齢に達した児童を学校に行かせない理由のうち、保護者に起因するものが92.8%。このうち経済的な理由に起因するものはわずか5.3%。残り87.5%は保護者のマインドセットに起因。前述の①②を考え合わせると、「家庭が貧しいから児童が就学できない」という認識は、正しく現実を捉えていない可能性がある。
- ⑥ コウミ・マドラサも含め、留年(Repetition)の主な原因は成績不振(89%)、落第(Drop-out)の原因は成績不振(69%)と両親の教育への意識の低さ(15%)。成績が伸びない、授業についていけないといった児童に対して、学校と家庭、それぞれの現場においてケアが不十分な様子が伺える。

執筆時点ではまだデータの検証が不十分で、今後確認を必要とする部分が残っていた。また、本調査で得られたデータは、2018年秋時点のスナップショット(クロスセクションデータ)であり、時系列データではない。そのため、学年別の進級率・留年率・退学率に基づいて、ある年の新1年生が一定期間でどのように進級・留年・退学するかを時系列的に把握するコーホート分析^{*1}まで行うことができず、その他の分析においてもやや不正確な部分の残る数値で報告することになったことは残念である。しかし、それでもバングラデシュのある農村における社会・経済状況と、児童の教育状況にかかる現状を、(客観性の問題はありつつも)一定の鮮明さでもってお伝えすることはできたのではないかと考えている。本調査の内容が、皆さんがバングラデシュ農村における初等教育の現状を理解される上で少しでもお役に立てば幸いである。

【注】

1: 同じ時期に生まれた人の生活様式や、行動、意識などからくる動向を分析・調査をすること。文中の手法は「コーホート再構築法」と呼ばれ、バングラデシュの小中学校で言えば、ある年に入学した1年生のうち、5年生まで進級できる子どもの割合(コーホート残存率)を算出することによって、教育の効率性を測ることができる。

なお、本事業では 2015 年～2019 年までの公立小学校 12 校における各学年における進級率、留年率、落第率(Drop-Out)の詳細な時系列データを収集している。今回の全世帯調査と、これらの時系列データを組み合わせることにより、公立小学校を対象としたコーホート分析(即ち教育の効率性分析)は実施可能だと考えられる。

近年の制度変更から見るネパール政府と国際 NGO の関係性

シヤプラニール ネパール事務所長 勝井裕美

ネパールで活動するローカル NGO・国際 NGO

世界最貧国に位置付けられているネパール。この国で設立され活動している現地の NGO (以下、ローカル NGO) は、ネパールにおいて NGO を管轄する行政組織である Social Welfare Council (以下、SWC) に登録されている団体だけでも 39,000 以上あります。^{*1}、一方、シヤプラニールのように海外から支援に入っている国際 NGO は SWC に 254 団体^{*2}が登録されています。なお、ネパールで活動する国際 NGO のネットワーク組織である Association of International NGOs in Nepal (以下、ain) に加盟する国際 NGO は 136 団体となっています (2019 年 3 月現在)。ただし、ネパール国外の本部から短期間の出張ベースで職員がネパールに滞在する場合など、SWC や ain に登録せずに活動する団体を含めると、さらに多くの国際 NGO が活動しています。

ain に加盟する国際 NGO が 2012 年に 101 団体だったのが約 1.4 倍に伸びていますが、2015 年のネパール大地震の緊急救援から継続して活動している日本の NGO も増加し、その数は 2 桁に上ります。同様にローカル NGO も急速に増えています。

このようにネパールにおける開発の担い手の 1 つとして、ローカル NGO・国際 NGO はネパール社会のいたるところで活躍しています。

では、NGO はネパール政府からどのように見られているのでしょうか。開発の担い手ないし市民社会の代表として歓迎され、期待されているのでしょうか。2015 年に新しく発布された憲法のもと連邦共和制を押し進めるネパールで、NGO と政府の目指すものは同じなのでしょうか。本稿では、NGO、特に最近の国際 NGO に対する法的、制度的対応を見ていくことで、それらについて考えてみたいと思います。

NGO の監督者、SWC

ネパールで活動するローカル NGO・国際 NGO は、1992 年制定の Social Welfare Act に基づき SWC の管轄下にあります。ローカル NGO は郡^{*3}と SWC の 2 つに登録することが義務付けられています。国際 NGO は SWC と合意書を交わして活動許可を得る必要があります。

国際 NGO が活動する場合の条件、特徴を見ていきましょう。国際 NGO はネパールで活動する際には General Agreement (一般協定書、以下 GA) を SWC と締結します。GA には、国際 NGO の活動条件、SWC が国際 NGO に対して行うことなどが述べられています。重要な活動条件をいくつか紹介します。

- 1) ローカル NGO を通じた活動を行うこと。国際 NGO の直接支援の禁止
- 2) 年間 20 万 USD 以上の支援事業の実施
- 3) 管理費(人件費、家賃等)は事業予算の 20%以下
- 4) SWC による事業の中間評価と終了時評価の実施
- 5) SWC への年 2 回の報告書の提出と報告会の実施

1)は昔からある条件です。ローカル NGO と一緒に活動することは、ネパールの市民社会育成に寄与できると考えますし、地元のことやネパールの社会課題とその対策を熟知した団体とパートナーを組むことは事業の質を高めることに役立つと考えられています。ただ、数多くあるローカル NGO の中には、休眠状態だったり国際 NGO からの資金を目当てに設立されて十分な理念を持たなかったりといった組織も多くあり、一緒に活動したいと思える団体に出会う難しさもあります。

2)の事業規模の下限額はここ 10 年ほどの間に段階的に引き上げられました。ネパール政府の、ある程度の資金規模の活動をしてほしいとの要望が表れているのですが、この条件を満たすことができずにネパールでの活動を撤退または駐在員の常駐を止めた国際 NGO もあります。

一方、SWC が国際 NGO に行う主なこととして、以下のように定められています。

- 1) 外国人駐在員 1 名分の Non Tourist Visa 取得のための推薦
- 2) ローカル NGO リストの提供

2)については、残念ながら、実際にそのリストを得ようとしたところ、作成途中と言われてしまった団体もあり、サービスとして有効かどうかは疑問です。1)について、もし 2 名以上の駐在員を置きたい場合は 2 人目以降のビザを得るために、この後に書く Project Agreement (事業合意書、以下 PA) で別途、Non Tourist Visa 取得の推薦を SWC から得る必要があります。

この GA は数年ごとに更新する必要があり、直近ではシャプラニールは 2019 年 3 月 11 日に更新手続きを終えました。この GA を締結することで国際 NGO は支援事業を実施してよいとの承認をネパール政府から得たこととなります。そして、この GA とは別に、事業開始前には支援事業毎に PA を SWC と締結する必要があります。

PA 締結前には、SWC だけでなく関係する省庁が集まっての検討会が開かれるなど、事業の内容が吟味され、時に活動内容の変更が求められます。近年では、事業内容が意識啓発や研修実施などのソフト面の支援活動が中心では認められない傾向にあり、学校建設や灌漑の設置などのイ

インフラ支援や生計向上につながる資金や物資支援といった目に見えるハード面の活動予算が60%以上求められるようになっていきます。

2018年に中国のNGOネットワーク組織がSWCとGAの合意に至った時に、SWCが「これまでの国際NGOが権利ベースで活動してきたのに対し、中国のNGOは経済発展に資する活動をすると言っていることは喜ばしいことだ」とコメントを述べました。これも目に見える支援、経済発展につながる支援の要求の一端を示しています。

市民社会への脅威、Integrity Policy の出現

新憲法の下、2017年に行われた連邦下院選挙でネパール共産党マオイスト・センターとネパール共産党統一マルクス・レーニン主義派の連立政権が発足し^{※4}、議会の過半数を占めた後、国家の品位に関する政策(筆者訳、以下、ポリシー。英語では、National Integrity and Ethics Policy 2074)の案^{※5}が発表されました。2018年4月にはポリシー案がainにも送付され、NGO間だけでなくメディアでも内容について議論されるようになりました。

この政策はNGOだけではなく、政府機関を除くネパールのすべての組織(組合、学校等を含む)に対してネパールという国家の品位を維持するために各組織が取るべき対応を定めたものだという説明でしたが、NGOの管理強化を狙ったものではないかとの推測がメディアなどに流れました。シャプラニールではすべての文案を入手することはできず、ainや新聞で入手した情報を基に把握した内容からのみですが、国際NGOに大きな影響を与える主な内容は以下の通りです。

1)財務省に毎年、事業計画と予算を提出して承認を得なければならない。承認を得るまで支出をしてはいけない。(ローカルNGOは海外・国際NGOから援助を受ける前に財務省から承認を得なくてはならない。)

2)ネパールの政策、法律に働きかける活動は禁止

3)政府に対して組織的な働きかけをしてはならない

4)ネパールに対する不適切な主張、憎しみ、悪意を自国に伝えたり、広報したりしてはいけない

5)ネパール政府の許可なしに国外へ報告書を送ってはいけない

6)外国人職員がネパールで働ける期間は3年まで

1)については、NGOの資金管理、使い道(活動内容)の管理を政府が強化したいとの意図が見えます。もちろん、効果的な事業実施や適切な会計管理は必要ですが、各国際NGOはすでに毎年会計監査を受け会計監査報告書をSWCに提出していますし、既存のSWCとのPAに加えて財

務省からも事業の承認を得、報告する作業が加わることは行政手続きを煩雑にして活動開始の遅延を引き起こすだけで非効率だと言えます。

2)、3)、4)、5)については、政策提言活動の禁止、また思想・発言・表現の自由、集会の自由の侵害につながる恐れがあり、重大な問題と言えるでしょう。NGOは社会課題解決のために社会的・経済的に苦しんでいる人々を直接支援するだけでなく、それらを生み出す、あるいは助長、許容する社会的慣習や制度、法律の変更を求めることで根本的な課題の解決を目指そうとすることがあります。この条項により、そういった働きかけができなくなってしまう。

また、4)はその内容が不明確であり、政府の解釈次第では国際NGOの活動を取り締まることができる危険を感じます。

5)については、実際、国際NGOは本部事務所や資金ドナーへ定期的にメール等で報告書を提出することで活動の進捗、成果を報告して支援者への説明責任を果たしており、それができなければ資金調達ができず、実現は難しいと言えます。

これらNGOの活動を著しく制限する内容について、ローカルNGO、国際NGOが質問状を送付するなどの行動を取ったのみならず、在ネパールの各国大使館や国連機関も関心を寄せ行動を起こしています。2018年7月には国際連合人権高等弁務官事務所からネパールの国連大使に、このポリシーが思想・発言・表現の自由、集会の自由といった人権の侵害につながる懸念を表すレターが発出されました。

結果、ネパール政府は多くの関係者から意見を聞いて修正案を作成すると述べたのち、施行させる動きを見せていません。

ネパール人にできることはネパール人に

依然としてポリシーに対し懐疑的な見方がされているにも関わらず、その内容が形を変え、国際NGOに関連する政策に顔を出しています。例えば、外国人駐在員に付与する労働許可です。2018年の労働法の改正を受け、外国人駐在員の労働許可は原則最長3年まで、特別な理由があればプラス2年の合計5年との制限がされました。これは、ポリシーに記載されていた内容に重なります。

また、多くの外国人駐在員はその国際NGOのネパール事務所長ですが、新しい労働法ではその職の募集をネパールで行って見つからなかった時のみ外国人駐在員を認めるという内容になっています。先に書いた「特別な理由があればプラス2年」というのも、ネパール人ではその職能がある人がいない場合のみというかなり強い限定がされています。

国内の就業機会を増やすため、できるだけネパール人が職を得られるようにとの流れを感じます。ainの定例会議に集まる各団体の代表の顔ぶれを見ると確かにネパール人が増えてきています。

能力があれば必ずしも外国人駐在員である必要はないのかもしれませんが、毎年数十万人が海外に出稼ぎに行き、また有能な人材が海外に流出している状況を見ると適当な職をネパール人にと
いう考えは理解できます。

NGOを監督するのは誰か

最近になって、社会的組織に関する法例(筆者訳、英語では Social Organization Act, 2019)と
いう法令案が検討され始めました。この法令はネパールの市民社会組織全般の管理方法に関す
るもので、発効された場合は現在国際 NGO が従っている社会福祉に関する法令(筆者訳、英語で
は Social Welfare Act 1992)は無効になります。

現在の仕組みと異なる点として、国際 NGO はネパールの中央政府機関に登録し、ライセンスの
取得が求められています。

しかし、この法令内ではどの政府機関に登録するのか明確になっていません。SWC は昨年か
ら上層部の汚職疑惑が発覚し 2019 年 2 月には 5 名が解雇されました。その疑惑をきっかけに SWC
へ調査委員会が入り、ずさんな会計管理、業務の非効率性などが指摘されました。すでに政府は
SWC に国内外の NGO の管理は任せておけないと考えている模様です。そして、外国からの援助
資金全体を管理したい財務省、SWC を管轄する機関としてのこれまでの実績と国内外の NGO は
自分たちが管理すべき福祉分野にあるという考えの女性・子ども・高齢者省、また内務省が現在、
NGO を監督する権利を主張し合っています。

内容について、ポリシー案に比べると国際 NGO の活動内容を制限、管理しようとする強い姿勢は
抑えられていますが、市民社会組織の自主性、人権に基づく活動が制限される懸念は残ります。
例えば、政府機関は国際 NGO の登録前に各国際 NGO を適切な状態にする権利があると書かれ
ていますが、その「適切な」とはどういう状態なのか具体的に書かれていません。また、社会調和を
乱す活動の禁止が書かれていますが、これも政府機関の裁量によって既存の社会構造、法制度
を改善しようという政策提言活動や人権の尊重を求める活動が制限される危険性があります。

連邦制と NGO

事業の実施前には事業合意書を得るという内容は現行のルールと変わりはありませんが、その合
意する相手が現在は SWC という中央政府機関だったのに対して、ネパール中央政府または州政
府または市町村と書かれています。この「また」の明確な基準は書かれておらず、実際には全てと
合意せよと言われる可能性もぬぐい切れません。ただ、連邦共和制が施行されて以来、州、市町
村という地方行政の存在感が高まっていることを感じます。

また、財務省が提案している国際開発援助の運用政策(筆者訳、英語では International
Development Cooperation Mobilization Policy)^{※6}では、NGO は地方行政のリーダーシップとともに

事業計画を立て、地方行政と協力して実施すべしとあります。地方行政の年間計画、予算に NGO の活動も組み込まなくてはならないという意見も聞かれます。

中央政府の職員や SWC よりも、地方選挙で選ばれた政治家がいる地方行政の方が地域住民のために NGO 支援を取り付けることに好意的で、かつ具体的な支援の必要性も分かっているため、事業の合意がしやすいと言う NGO 関係者もいます。

地方行政とのコーディネーション重視の姿勢を強く感じ、私もそうすることで事業の効果が高まったり、波及効果が得られたり、持続性が高まったりするのではないかと期待します。ただ、政策、法案では「十分協働すべき」と書かれているものの具体的な方法(具体的にどの行政府の部署といつ、どのように協働するのかなど)が示されていません。

ネパールでは連邦共和制の下、地方選挙が行われ、中央政府の他に7つの州政府、736の市町村レベル地方行政府が生まれました。しかし、器はできたものの、中央、州、市町村3層のそれぞれの役割分担が明確になっていない部分も多く、今でも論争が起きることがあります。今は連邦共和制がネパールのなかで熟し生きた制度となるまでの試行錯誤の期間と捉えるしかないのでしょうか。シャプラニールも国際 NGO として現状を注視し、特に活動地域の行政府との関係構築、情報収集が欠かせない時期がしばらく続くと思われまます。

Prosperous Nepal, Happy Nepali

「Prosperous Nepal, Happy Nepali(ネパールの繁栄、幸せなネパール人)」とは、高い経済成長を目指す現政権が掲げるスローガンです。経済発展することで最貧国を抜け出し、国民みんなが幸せになると謳っています。そのために国際援助も活用されるべきで、NGO も援助関係者の一部としてネパール政府の方針に沿って活動すべき、そのために NGO の管理も必要というのがネパール政府の考え方です。

もちろん、ネパールに限らず、その地域の必要性に合った支援を行い援助の重複を避けるために行政等と協力することは重要です。しかし、NGO は人道主義、人権に基づき、市民の発意によって動くものであり、政府の駒ではありません。時にそれは政府の動きを是正しようとするものでもあります。市民社会の声、特に弱い立場にある人々の声を届ける役割を NGO は担っています。

ポリシーが施行される可能性は、今は低いと思います。しかし、そこに書かれていた内容が様々な政策、法令に表れている状況を見るにつけ、今後も NGO を委縮させるような動きには ain などのネットワーク組織で声を上げていくことの重要性を感じます。そして、真の協働とは一方が一方をコントロールするのではなく、お互いの特徴を認め合いながら進んでいくことだということを NGO、GO (Governmental Organization、政府機関)両者が分かりあい、ともに社会課題の解決のために取り組んでいくことが、本当の Prosperous Nepal, Happy Nepali につながると信じています。

【注】

- 1: SWC のウェブサイト(<http://www.swc.org.np/list-of-ngos/>)より。NGO Federation of Nepal の加盟団体数(<http://www.ngofederation.org/>)は 2019 年 3 月で 6,000 以上。
- 2: SWC の 2016/2017 年度データ。
- 3: 全 77 郡。日本の都道府県に似た行政単位だが、連邦制導入後、郡レベルの行政組織、業務が下位組織の市町村または上位組織の州政府に移管されつつある。
- 4: 選挙前から 2 つの党の併合が発表され、実際に 2018 年 5 月に統合してネパール共産党となった。
- 5: ネパール語では、ラストリヤ・サダチャール・ニティ。ラストリヤは国の、国家のと言う意味。サダチャールは善行、立派な行いという意味。ニティは政策と言う意味。英語では National Integrity and Ethics Policy 2074 と訳されている。2074 年はネパールの暦で、西暦 2017 年 4 月中旬からの 1 年に相当する。
- 6: 新規政策ではなく、2019 年に更新しようとしている。国際 NGO だけでなく二国間、多国間援助を含む外国からの援助全般に求める要件が書かれている。

「子どもの権利」でつながる東京シューレとペルーの働く子どもたち

シャプラニール評議員 / 特定非営利活動法人東京シューレ 理事・事務局長 中村国生

はじめに

特定非営利活動法人東京シューレは、日本の不登校の子どもたちへ向けた学校外の居場所・学びの場づくりを34年にわたって続けてきました。いわゆるフリースクールと呼ばれています。

日本では、学校へ行くのは当たり前、不登校は問題行動、心の病、自由のはき違えなど、長年、否定的な眼差しで捉えられてきました。差別や偏見も根強い社会の意識や、学校しか選択肢のない教育制度を変えていこうと、子どもとともに親・市民の手で進めてきた運動です。実は文部科学省が「不登校はどの子にも起こり得る」との認識を示してから28年もの年月が経つのですが、近年になって、ようやく子どもや家庭の問題という見方から、学校や社会・制度の問題であり、学校以外の選択肢もありだな、という認識が広がってきたように思います。

私たちの活動は、重要な根拠として、「不登校」とともに「子どもの権利」があります。人は基本的人権として学習権を持っています。日本の憲法や教育基本法では、「教育を受ける権利」と言われていますが、子どもの学習権を保障する義務を一義的には保護者に「9年間の普通教育を受けさせる義務」として課しています。子どもの最善の利益の立場に立って、学校もよくするべきだし、そもそも学校以外にも多様なかたちでの普通教育があつていい、あるべきだと思っています。学校オンリーだから“不登校”が問題となり、学校を休めないことで長期休み明けの子どもの自殺が突出するのです。

2016年12月、私たちの政治への働きかけが実を結び「教育機会確保法」が成立しました。フリースクールや家庭での学習も認め、不登校を国や自治体が教育機会確保の観点に立って支援するよう定められました。まだ財政支援や経済支援もなく、学校に籍は置かねばならないので課題はありますが、ようやく一歩、道が拓かれたと思っています。

前置きが長くなりましたが、私たちのフリースクール運動は、子どもの権利や市民でつくる学習の場・教育機関という共通点で、海外の子ども団体や組織、フリースクールやデモクラティックスクールと呼ばれる教育運動とつながり交流を続けてきています。その中で、20年近く途切れることなく続けてきているペルーの働く子どもたちとの交流をご紹介したいと思います。彼らは一貫して、児童労働の禁止を頭ごなしに掲げる国際社会に異を唱えているのです。

1.ペルーの働く子どもたちとの出会い

出会いは2000年5月にさかのぼります。ある日、大学生となった東京シューレのOBが、自分がかかわっている「永山こども基金」というペルーの子どもたちを支援する市民団体が、「ペルーで活

動する働く子ども組織に所属するメンバーが日本に来日しているから東京シューレを訪問していいか」と連絡してきました。その年の夏に、アジア初の世界フリースクール大会 (IDEC: International Democratic Education Conference) という大きな国際大会を開催するときで、フリースクールに通う子どもたちによる実行委員会がつくられ国際交流に沸き立っていたこともあり、二つ返事で来てもらいました。

やって来たのはパトリアという 16 歳の少女一人と通訳役の東京シューレ OB やその仲間数名。パトリア(愛称パティ)は「ナソップ(MNNATSOP)」という働く子どもの全国組織の代表の一人でした。来日はナソップ創設の支援者である神父さんと二人だったのですが、東京シューレにやって来たのはパティひとりだけ。ですが、さすが全国代表、スペイン語の雄弁さも加わって、ペルーの働く子どもたちの過酷な環境や自らの境遇、社会状況、その中で自分たちの権利を守るための組織をつくって闘っていること、1 万人以上の子どもがつながっていること、そういった運動が中南米の各国で組織され、交流があり、アジアの働く子ども団体ともつながっていることなど、力強く明快に語ってくれました。パティたちは、自らの境遇や置かれた状況に照らして、児童労働の禁止を求めるのではなく、全く逆。働くことによる自己形成や成長、尊厳ある仕事を求めて運動しているというのです。

一方、東京シューレの子どもたちは、日本の学校や教育で体験してきた理不尽さ、子ども中心の東京シューレ活動や開催目前となっている世界フリースクール大会のことなどを語り交流しました。パティにとっては、貧困や子どもが働く環境をいかに改善していけるのか、未来を築くためにしっかりと就学でき、そしていかに学校に通い続けられるか、いかに学校教育を受ける権利を獲得し継続していけるのが重大で、日本の経済成長や学校教育は「成功例」のシンボルという認識だったようです。東京シューレの子どもは貧困という状況でもなく、ある意味整った学校教育を贅沢にも拒否しているわけですから、果たして両者は心を交し合えるのか！？と心配しました。しかし、ともに子どもの権利が社会の中で十分でなく、自ら意見を発し、社会を変えたいと思っているという点で、一気に意気投合してしまったのです。

パティの話に魅了されインパクトを受けた東京シューレでは、秋からペルーのこと、児童労働のこと、ナソップのことを学ぶ勉強会を始めました。後に、有志で訪問しようとなって、私を含め子どもとスタッフ計 7 名が 2001 年 9 月にペルーを 11 日間訪問しました。あの 9・11 から 2 週間半後のことです。リマのナソップの活動拠点や教会と市民でつくった学校、レンガづくりの現場、子ども食堂、子どもの家庭、子どものワークショップ、スタッフの研修大会などを訪れ、子ども同士、スタッフ同士交流してきました。

ここで得たエネルギーを日本でも共有したいと、翌 2002 年には約 1 カ月にわたり 4 人の全国代表の子どもとスタッフを招へいし、子どもの権利条約フォーラム 2002(千葉)への参加・登壇をはじめ数々のイベントや交流会を開催し彼らの話をたくさん聞きました。

以後、今日に至るまで、ペルーの働く子どもたちを支援するチャリティーク&コンサートを永山子ども基金が主催、アムネスティ日本等の団体と東京シューレが共催するかたちで、毎年開催し子どもたちの奨学金を中心に支援を続けています。

2. ナソップの活動について

ナソップはペルー働く子ども・若者全国運動(MNNATSOP: Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú)の頭文字をとった略語で、1996年に結成されています。その前身は1976年に解放の神学者クシアノビッチ神父らがつくったマントック(MANTHOC)にありますが、宗教、民族、地域を超えて子どもと若者が中心となった運動が必要だということでナソップが結成されました。現在では1万4千人の働く子どもたち(NATs)がつながる運動組織になっているようです。ナソップがどのような組織で、どのようなことを目指し運動しているのか、一端を紹介しましょう。

情報は、私たち東京シューレが交流してきた当時や、その後出版された書籍『ある遺言のゆくえ 死刑囚・永山則夫がのこしたもの』(永山子ども基金 著/2006年/東京シューレ出版)、『子どもと共に生きる ペルーの「解放の神学」者が歩んだ道』(アレハンドロ・クシアノビッチ著/2016年/現代企画室)により新旧混在ですが、毎年開催のチャリティコンサート作成資料等で最新情報が報告されます。書籍等も併せてご覧いただくと幸いです。

2-1. ナソップを理解する背景として

ペルーでは2017年の貧困率が21.7%、人口3310万人のうち719万人が貧困層で増加しており、経済協力開発機構(OECD)は「ペルーの中間層のうち40%はいつでも貧困層に転落する脆弱性があり、インフォーマル就労者の80%は貧困層が占めている」と報告、改善を警告しています。

フジモリ政権以後、新自由主義経済政策を採り国際通貨基金(IMF)のもとでのインフラ整備、国営企業の民営化等により貧富の格差が拡大、国際的な投資を得るためには国際ルールにのっとることが重要ということで、2002年に国際労働機関(ILO)が、労働環境整備のため定めたILO条約182号(最悪の形態の児童労働禁止)、138号(14歳以下の児童労働禁止)に批准します。ところが、すでに子どもが働くという日常、社会、経済が現実としてあり、必要となっているにもかかわらず、それが「違法」とされアンダーグラウンド化したことでよりブラック化し、見えない搾取が横行するという構図ができてしまいました。ちょうど東京シューレで訪れた時期はまさしくその時期で、ナソップの子どもたちはその批准に反対していました。自分たちを守るはずであるものが、より悪い環境をもたらしている、警官は自分たちから見逃し料だと言って働いて得たお金をピンハネしていく、と。

2-2.ナソップが目指し取り組んでいること

ナソップの組織は国内8地域に拠点を置き約30の組織がつながっています。2年に1回全国大会を開き、およそ100人が集まって約5日間の合宿が行われ、活動の見直し、困難やトラブルなども含めた活動状況の点検、子どもの権利条約や国内法の勉強会などを行うほか、各地域から選出されたメンバーの中から18人の全国代表を決めます。

私たちが当時日本に招いた4人の全国代表の子どもたちが語ってくれた次の話から、ナソップの活動の概要をつかんでいただけたと思います。

【ニミアさん 18歳】

両親は農業をされていて、10歳からアイスクリームや食べ物を売る仕事をしてきました。13歳からナソップに参加しています。私たちの運動の目的は、子どもの権利を守ること、特に働く子どもの権利擁護です。活動には3つの特長があります。

- ① 働く子ども自身の組織であること
- ② 私たちのためだけでなく全ての子ども、ペルー社会そして全世界へのメッセージであること
- ③ 全国組織であり国際的な働く子どもたちの運動とつながって活動すること

ナソップは、私たち自身が学び、意識化し、ペルーの社会を知ることができる組織です。また、私たち自身が社会を変えていく存在、プロタゴニスタ(主役)であるという意識を、働きながら、活動しながら、互いに深め社会での役割を認識していく運動です。

【カルロスさん 17歳】

今は両親の農業を手伝っています。それまではレンガ工場(最悪の形態の児童労働の一つと言われている)で働いていて、そのときにナソップのキャンプに参加しました。ナソップ運動には、健康、労働、組織化、教育、レクリエーションの5つの柱があります。

- ① 健康:病院と協定を結んで診療が必要な子どもを連れていくことができるようにしました。健康保険制度を求めたり、感染症、HIVなどの予防学習にも取り組んでいます。
- ② 労働:市役所と協定を結び安全で搾取されない緑地整備の仕事を請け負いました。私たちは尊厳ある仕事を主張しています。
- ③ 組織化:つながり合って自分たちの権利を守っていくという大きな力になっています。全国的な組織であり、国際的にもつながりも持っています。ILOや国連子どもの権利委員会を通じて主張したり声明を出したりしています。
- ④ 教育:「インファント」という働く子どもたちのための養成機関、「イフェハント」という働く子どもたちをサポートする大人たち(コラボラドーラ・コラボラドールと呼ばれる協力者)を養成する機

関も作っています。働く子どもたちの学校も全国に12校あります(現在ではもっと増えている)。

- ⑤ レクリエーション:キャンプをしたりスポーツをしたり、遊びながら学んでいくというやり方で働きかけていきます。

彼らの主張の中に、しばしば登場する言葉が「プロタゴニスモ」です。ペルーにおいて1960年代後半より始まった一連の政治改革の中で生み出された、民衆組織による「主体的」、「自立的」参加を推進する言葉で、訳すなら「主役主義」という意味のようです。インファント代表のコラボラドーレスであるエステルさんは次のように説明してくれました。

【エステルさん】

プロタゴニスモは、人間としての尊厳の自覚、自己の肯定的な評価とつながっており、権利であると考えています。また、自分がプロタゴニスモになることは、他人のプロタゴニスモを推進します。何より、自分が自分を好きになることがプロタゴニスモの原点です。

ナソップにおいて、子どもの権利とプロタゴニスモは運動の両輪であり、それらを伴った子どもの社会参画が重要と考えているといます。この考え方は、東京シューレの活動や日常と通じるところがたくさんあります。

3.ある遺言がペルーと日本をつないだ

前述で登場したインファント(働く子ども・青少年のための教育機関)は、正式名称を Instituto de Formacion de Adoles-centes y Ninos Trabajadores/as -NAGAYAMA NORIO といい、永山則夫の名が冠せられています。ペルーの子どもたちと日本をつないだ奇跡的・感動的なサイドストーリーにも触れておきたいと思います。

永山則夫は19歳の時に4人の命を奪い、「連続射殺魔」と報じられ、1997年8月1日、48歳の時に死刑を執行された、死刑制度、少年法を考える上においても重要な人物です。彼は貧困の中、親に捨てられ、無学のまま人を信じることもできずに育ち、数奇な偶然が重なったある夜、ガードマンを射殺する事件を東京で起こし、その後逃亡する先々で計4人の命を奪ってしまいました。獄中で文字を覚え猛勉強し、自らの生き立ちや犯してしまった罪を追及しつづけ、『無知の涙』、『木橋』、『捨て子ごっこ』など16もの著作を出し、印税を遺族に送り続けました。

死刑が執行されるその朝まで書かれていたという原稿が遺されましたが、永山は印税を「日本と世界、特にペルーの貧しい子どもたちのために使うこと」と遺言しました。彼の弁護士や支援者たちは、「なぜペルーへ?」、「ペルーのどこへ?」と思いながら、同年2月に朝日新聞に掲載されたペ

ルーの働く子どもたちとマントック取材した記事を見つめます。弁護士、支援者たちは「永山こども基金」を設立し、最後となった『華』をはじめとする小説の印税やチャリティコンサートによる収益約1400万円を数回にわたりナソップに送金しました。そのお金は「ナソップの家」という拠点施設の建設と「インファントー永山則夫」の活動と運営に充てられました。

その永山こども基金に、東京シューレOBがかかわっていたことで、ナソップと東京シューレがつながったのですが、実はそのもっと以前に出会いはありました。永山は獄中結婚した妻に『木橋』を東京シューレへ持って行ってほしいと託し、できて間もない東京シューレに彼女がやって来てくれていたのです。獄中で読んだ新聞記事で東京シューレの活動を知ったと言います。きっと、同じように、自分の境遇と通ずるものを感じ支援したいと思ってくれたのでしょう。「永山則夫」と「子どもの権利」、こうしてペルーの働く子どもたちと日本の不登校の子どもたちが出会ったのです。数奇な運命に導かれたようなエピソードだと思いませんか。

4.多様な学びが選べる社会を目指して

さて、今年は子どもの権利にとって、重要な節目の年です。条約採択から30周年、日本批准から25周年ということで、国内の子どもの権利を守る活動に携わるNPO・NGOは協働して節目となる催しの開催等に向けて、すでに準備を始めています。東京シューレでは、特に不登校に関して子どもの権利を改めて考え直す取り組みを始めています。「不登校の子どもの権利宣言」採択10周年の取組です。

この宣言は、10年前、東京シューレの子どもたちが子どもの権利条約を学ぶ活動の中から生まれ、毎年夏に開催している全国大会で採択したものです。前文が掲げられた後、全13項目からなる宣言文です。きっかけとなったのは、東京シューレの体験活動で日本ユニセフ協会が運営する学習施設「ユニセフハウス」に行ったことでした。展示の係員から、ユニセフが子どもの権利条約に根差して活動していること、海外には貧困、飢餓、戦争、不衛生、学校に通えないなど不幸な環境にある子どもたちがたくさんいること、日本の君たちは恵まれた環境で暮らせていることを自覚し支援する気持ちを持ってほしいこと等々の説明を受けました。それはそれとして理解できたわけですが、自分たちは不登校で辛い思いをして傷つく経験をいっぱい被ってきたし、いったん学校の外へ出ると教育も公的に保障されない中でやって来たわけですから。子どもの権利条約は、自分たちのためのものでもあるはずだ、とのきづきから学習会が始まったのです。

それをまとめ、宣言として、大人に、社会に、仲間に訴えかけました。「一、教育への権利 学校へ行く・行かないを自身で決める権利がある…」、「二、学ぶ権利 学びたいことを自身に合った方法で学ぶ権利がある…」、「学び・育ちのあり方を選ぶ権利 学校、フリースクール、フリースペース、ホームエデュケーションなど、どのように学び・育つかを選ぶ権利がある…」と続きます。私たち大人は、この声に応え責務を果たす必要がある、そう考えて、多様な学びを保障する法律をつくる運動を加速していきました。それが冒頭紹介した「教育機会確保法」となって議員立法で実現しまし

た。この法律も、今国会から3年以内の見直し作業に入っており、私たちは多様な学びを選択できるしくみや公費支援のしくみを盛り込むような改良を目指しています。

ぜひ、読者の皆さまも、今年の子どもの権利をめぐる動き・取組にご注目いただき、伴走していただきたいと願っています。



(写真左)2019年月に来日し、シュレー大学に來訪・交流したタニア・パリオナさん。タニアさんは1985年生まれ、ナソップに参加し、永山子ども基金の奨学金を受けて大学進学。現在は国会議員に当選し働く子どもたちのアドボカシー活動を精力的に行っています。(写真右)2002年に東京シュレーで行ったナソップ全国代表の子どもたちとの交流パーティー。約1カ月にわたって交流しました。

【著者プロフィール】

中村国生 特定非営利活動法人東京シュレー事務局長・理事。不登校やフリースクールの現場で、主に日本の子どもたちの権利・教育について活動を続ける。2016年に「教育機会確保法」が実現するなど政策提案にも力を入れている。2018年度よりシャプラニール評議員。

もうひとつの南の風 Vol.21 - シャプラニールのオピニオン誌 -

発行人・編集長：小松豊明 担当：原圀心

発行：特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会

〒169-8611 東京都新宿区西早稲田 2-3-1 早稲田奉仕園内

TEL:03-3202-7863 E-mail:press@shaplaneer.org Website: <https://www.shaplaneer.org/>

発行日：2019年3月