

# 第1章： 子どものための国連 の使命を主導する

2009年、「子どもの権利に関する条約（子どもの権利条約）」の採択20周年の記念行事が、世界中で行われた。歴史上、人権条約としては最も多くの国々に批准されたこの画期的な国際条約には、子どもへの約束が明記されており、一世代にわたって実施されてきた様々な政策やプログラムを変革に導いてきた。その成果としてもたらされたのが、子どもの生存、発達、保護、参加の面で見られる前進である。

国連総会での採択以来、「子どもの権利条約」は、子どものための使命を果たすユニセフの指針となってきた。「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女性差別撤廃条約）」はもうひとつの重要な指針である。子どものために活動する唯一の国連の人道開発機関として、ユニセフは150以上の国と地域を支援し一国内、あるいは世界のステークホルダー（関係者）と共に緊密に活動し、この2つの条約に謳われているすべての子どもの権利実現のために、広範囲な支援を展開している。ミレニアム開発目標（MDG）の達成は、この過程の中核となっている。

MDGは人間開発の基礎的要素を成すものである。その目標は、適切な保健ケアと栄養を通して小さな子どもたちの生存と発達を保障し、すべての子どもたちに質の高い教育の提供を保障し、予防とケアによりHIV/エイズの蔓延を防止、人々の衛生的な水と基礎衛生へのアクセスを可能にし、パートナーシップを通して開発を推進し、子どもたちの生活に恩恵をもたらすというものである。

MDG達成に向けて、国際社会がこの10年の進展を振り返るにあたり、2009年末までに、子どもの死亡率の低減、子どもの就学率の向上、衛生的な水の供給拡大などの進歩を見ることができると。農村部での衛生サービスの提供や出産時に命



を落とす女性の数の低減の面では、進展があまり見られなかった。保健への財政投資にはばらつきがあり、国によっては効果を見せていない。また、国や地域の中でも進展に大きな格差が残っている。

ユニセフの人権を中心にしたアプローチは、格差という点につねに光をあてており、すべての子どもたちを対象にした予防接種キャンペーン、子どもの栄養不良面での地域格差をなくすキャンペーン、就学前からの質の高い教育の提供などにその姿勢を見ることができると。子どもの状況についてのデータ収集・分析は、その努力の一環であり、ユニセフはMDGの進展と進展不足を測定する大規模なデータを提供する機関のひとつとなっている。

## 世界的な経済低迷は行動を促す機会

2009年には、紛争や自然災害が世界各地で起きる一方で、食糧不安や経済不況の間接的な影響が広がりを見せ、ユニセフの子どものための使命が改めて強調された。経済不況の影響を一番に受けたのは、ユニセフが支援活動を展開する低・中



所得国の貧しい世帯や子どもたちであった。世界銀行は、1億3,000万人が極貧に追いやられたと推計し、2010年には、経済ショックの影響がなければそこまで追い込まれずに済んだはずの6,400万人がさらに加わると見込んでいる。

経済不況は、公的資金、民間部門の資金を大きく圧迫しており、先進工業国からの国際支援も削減される可能性がある。そのため、多くの開発途上国では、子どもの権利として必須である、保健ケアと教育を含めた人間開発への投資を縮小する可能性がある。食料やそのほかの必需品への家庭の出費も縮小しており、親が、不本意ながら子どもたちに通学をあきらめさせ、仕事に就かせる状況も出てきている。さらに、社会的、経済的格差が、所得、ジェンダー、地域の面で増加し、不平等が広がり、治安が損なわれつつある。経済成長率は2010年には改善すると期待されているが、かつてない不況はさらに続き、貧しい国々での雇用や政府の収益を圧迫し続けると予見されている。

こうした課題は、すでに困難な状況をさらに悪化させている。気候変動は、子どもと開発に脅威を与えており、自然災害の増加によって、世界の食料確保や水の入手が困難になってきている。急激な都市

化のために、世界の人口の半分は都市部に流入しており、基礎サービスを逼迫している。人口統計学的にはかつてないほど若者の人口が増加している。世界銀行によると、2007年の統計では、世界の12～24歳の人口15億人のうち13億人が開発途上国に集中しているという。

本来ならば、子どもと開発の面で培ってきた業績を基盤に、さらなる改善を積み重ねることが出来る時期に、これらの課題は出現してきた。その改善の一例が、MDGに向けた進展である。政策決定者たちは一法律の制定、社会投資、マクロ経済戦略、予算の割り当てのいずれの面においても一維持可能な人間開発の計画を立てる際には、子どもの権利が中心でなければならないことを認識し始めている。新しく利用可能となった技術は、より良いワクチンからスピーディーなデータ収集まで、あらゆる面で違いをもたらしており、社会サービスによりいっそうの価値を提供している。これらの進展は、自己満足ではなく、希望の光を与えてくれるものである。



## 複雑な課題にも力を合わせて対処する

ユニセフにとって、現代社会の課題や機会は、子どものためにさらなる努力を心がけ、これを拡大せよという明快な呼びかけにほかならない。この『ユニセフ年次報告2009』でも分かるように、子どものために結果を出せるよう、ユニセフは、この1年、能力強化に重点を置いてきた。プログラムを明確にし、これを支えるビジネスの手法を合理化してきた。国連総会のガイドラインと「援助効果向上に関するパリ宣言」をもとに、人的・財政的資源を効果的に集め、被支援国が、開発面で、維持可能で広範囲な結果を出せるよう支援している。



開発が抱える今日の複雑な問題に対処するには、人々と組織が一丸となって努力することが必要である。国連システムは、開発のあらゆる局面で豊富な経験を有しており、国連内部の異なった組織の努力を統合し、調整する努力をここ数年行ってきた。この方向性に沿って、ユニセフは国連の中のあらゆる開発機関や人道機関との共同努力を強化し、主導的な役割を果たしてきた。その手始めが、8カ国で展開されている「ひとつの国連」というパイロット・プログラムへの積極的な参加である。国連のコーディネーションが実現した究極的な形であるこのプログラムは、「同じ方法をすべての国にあてはめるアプローチはありえない」という原則を守りながらも、当該国のすべての国連の活動を包括的にカバーするものとなっている(囲み記事を参照)。パイロット・プログラムは、それぞれの国が設定している優

先事項を取り入れるよう考えられている。

2009年、ユニセフのカントリー・プログラムの85%は、国連開発支援枠組みに沿ったものとなっており、これは前年の76%よりも多い。この枠組みは、国内のパートナーと緊密な協議の上、各国で決められるが、国連機関が個々のプログラムを通してどのような開発成果を挙げようとしているのか、その共通の成果を概略的に示したものである。特定の開発問題を扱う国連共同プログラムへの参加を決める現地事務所も増加している。ユニセフの現地事務所は、2009年には231のイニシアティブに参加。これは2008年に報告された、190の国連共同プログラムへの参加数に比べても増加している。

ユニセフは、2009年に、国連開発計画 (UNDP) と国連人口基金 (UNFPA) の2姉妹機関と中期計画のタイムフレームを一致させ、グローバルなレベルでも国連の調整を図った。さらに、すべての開発機関の国連総会への報告時期を揃えるために、期間を2013年まで引き伸ばした。国連カントリー・チームの新事業ガイドラインでは、国内の制度との合致、MDGとリンクさせることの重要性が謳われた。ビジネス手法の簡略化と、調和を図る国連機関間の努力により、共通のITプラットフォームが作られ、スタッフの安全確保が強化され、管理基準の策定や、共通の調達ガイドラインへの合意がなされた。世界的には、ユニセフの物資の80%以上が、ほかの国連機関と共同で調達されている。100カ国以上で、各国連機関の事務所は、何らかのサービス(例えば銀行取引など)を、最低ひとつは共有している。

世界的な景気後退の中で、女性と子どもへの投資を確保するために、ユニセフは、2009年に、2つの多国間パートナー—国際通貨基金 (IMF) と世界銀行—と組むことにした。ユニセフと国際通貨基金 (IMF) は、世界中の子どもに有益な金融・財政政策に関して、より緊密に協力し合えるようチャンネルを築いた。世界銀行との、保健、教育、社会保護の面でのコラボレーションは、ユニセフの専門知識を生かして、経済危機の際に銀行からの資金を拡大するのに役立つはずである。14カ国の子どもたちを支援するため、4億米ドルに上る資金を注ぎ込む銀行プロジェクトが進行中であり、調達サービスについて交渉が行われている。

地域の多国間組織も重要なパートナーである。ア

## ひとつの国連（一貫性を持った支援）

「一貫性を持った支援（Delivering as One）」という枠組みのもと、2007年以来、国連は、8つのパイロット事業実施国で、当該国がMDG、そのほかの国際的に合意した開発目標を達成するには、国連組織がどのように足並みを揃えれば良いのかを模索してきた。今日までの成果は前向きなものである。パイロット事業の実施国自体も、国のリーダーシップとオーナーシップが増加し、政府の側の初期取引コストが削減されたと報告している。また、国連システムが、より一貫性を持ち、効率的で筋道の立った形で働いているとも報告している。オランダ、ノルウェー、スペイン、英国のそれぞれの政府も、2009年から「一貫性を持った支援の拡大版」に参加しており、ドナーたちも勇気付けられていることが分かる。パイロット事業が行われている当該国の政府の主導で、独立した評価が2010年と2011年に行われる予定であるが、国連とメンバー国はその結果を待ち、その教訓に基づき、共同のプログラミングと一貫性をさらに強化する予定である。

2009年、ユニセフは、すべてのパイロット事業に積極的に関わった。アルバニアでは、国際労働機関（ILO）と協働して、若者向けのリソース・センターを設置し、キャリア・ガイダンスとカウンセリング、ほかに雇用に関連してスキル・トレーニングを提供しようとしている。共同ジェンダー・プログラムは、国連女性開発基金（UNIFEM）の主導のもと、「選挙コード（Electoral Code）」の中に女性のクウォータ制（人数割り当て制度）を導入するよう政策提言し、これを実現した。ユニセフは、若者たちを支援し、投票制度の変革について若者たちは初めて自らの意思を投票した。

カボベルデでは、国連のカントリー・チームが、乳児、幼児、妊産婦の死亡率を低減するための国家的なロードマップの作成を支援した。また、不法移民の子どもたちへの支援を調整するための、新しいシステム作りを展開している。

ユニセフ、国連女性開発基金（UNIFEM）、国

連開発計画（UNDP）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国際労働機関（ILO）が関係するモザンビークでの共同プログラムは、100の地区の市民組織の能力育成に力を貸し、女性と子どもの保護に関する法律（例えば家庭内暴力からの保護）のための政策提言ができるようにしている。

ユニセフとユネスコ（UNESCO）は、パキスタンで、国連の教育分野でのテーマ別ワーキング・グループの共同議長を務め、新しいカリキュラムに沿って、4年生、8年生の学習成果のベースライン（基準線）を決めた。ユニセフ、国連女性開発基金（UNIFEM）、国連人口基金（UNFPA）がルワンダで始めた共同支援により、2009年4月に法案として成立した、ジェンダーを中心とした法律の存在を、コミュニティ、子ども、そして若者の間に、知らしめることができた。また、HIV/エイズに関する全国戦略の開発をも支援した。

タンザニアでは、ユニセフ、ユネスコ（UNESCO）、国際労働機関（ILO）、国連世界食糧計画（WFP）、国連工業開発機関（UNIDO）が共に政策提言を行い、早期幼児開発を、2010–2011年の教育面における主要な優先事項とするよう、政府を説得することができた。また、国連諸機関は、支援物資の事前備蓄から、国内の疾病対策に準拠する形での包括的な疾病サーベイランス（調査・監視）制度の強化まで、災害に対する準備強化に協働努力した。

ユニセフとユネスコ（UNESCO）は、ウルグアイに対する支援を合同で行い、教育施設での暴力に対処するため、新しいツールを使って、教師と家族が自らの力で問題を発見し管理できるようにした。ベトナムでは、政府がジェンダーの平等に関するイニシアティブへの注意喚起を行ったあと、国連カントリー・チームが行動計画を作成し、すべてのプログラムにジェンダーの局面を入れ込むようにし、拠出の決定を行うにあたってのジェンダー基準を決めた。

フリカでは、2009年に「対アフリカ連合ユニセフ連絡事務所」と「国連アフリカ経済委員会」が正式に設立された。ユニセフとこれらの機関は、協働して、教育についてモニター・報告するシステムをまとめあげた。また、「子どもの権利と福祉に関するアフリカ憲章」の署名と導入を、各国に対して積極

的に働きかけた。MDGの目標達成年度まで残りわずか5年。パートナーシップがうまく調整できれば、人々はより早く、広範囲に活動できるはずである。権利が実現されない場合に、生涯にわたって大きな影響を受けるであろう子どもたちにとって、これは大きな違いとなるはずである。