

第1章

公平性のある開発

2010年は、とりわけ最も脆弱な存在である子どもたちをはじめとして、人間の脆弱さが際立った年であった。引き続き世界的な経済不安を背景に、同年は年明け早々にハイチで未曾有の大地震が発生し、首都をはじめ国内各地が壊滅状態に陥った。7月終盤からは、パキスタンで発生した洪水によって2,000万人近い人々が被災し、200万棟近くに及ぶ住宅が倒壊または損壊した。年末には世界各国で様に食料価格が高騰し、また北アフリカと中東では、社会不安へと向かう動向の始まりが見えた。

同年はまた、一部の経済新興国が経済危機からの急速な回復を遂げたことで、一つの可能性が示された年でもあった。2010年9月に国連がミレニアム開発目標(MDGs)サミットを開催した際、国際コミュニティは、その達成期限までちょうど5年という時期にあったにもかかわらず、この目標達成に向けた前進をはっきりと謳うことができ

た。最も貧困な国々においても、努力への熱意によって成果がもたらされ得るということが示されている。

この年次報告でも説明されているように、MDGsの達成に向けた2010年におけるユニセフの支援は、150を超える国と地域に対するもので、危機下にある地域を含めた子どもたちの健康状態の改善、質の高い教育へのアクセスの拡大、そして子どもの権利の保護に向けて、これまでの目覚ましい進歩をさらに後押しし続けている。

しかし、MDGサミットに向けた準備の中、ユニセフは「どうすれば子どもたちのためにもっと多くのことができるか」という根源的な問いも提示した。サミットでは、一国の中でも世界全体としても、目標の達成に向けた進捗状況にはばらつきがあることが確認された。十分な教育を受けていない人々や遠隔地で生活している人々といった

最も貧しいグループは、放置されているのである。したがって、それらのグループの支援に協調的に取り組まなければ、ほとんどの地域において開発目標の多くは未達成に終わることになるであろう。新たな調査によって、現在では貧困層の4分の3が中所得の開発途上国に住んでいることが明らかになり、それによって、たとえ力強い経済成長のさなかにあっても、社会には大きな格差があるという現実を痛感させられることとなった。根深い社会的経済的な不公正は、MDGs達成への前進から一部の子どもたちが取り残されるリスクを高める要因であり、経済成長だけではそれを一掃するのに十分ではない。

目標達成に向けた追い込みとなる



人里離れたジャコ・メルリン村での授業初日に、教師がテントの中で算数の授業を行っているところ（ハイチ）

© UNICEF/NYHQ2010-0205/Noorani

最後の5年間に、不公平さを是正する活動の重点化を明確な根拠に基づいて説明するために、ユニセフは厳密な調査を実施した。これは、保健関連のサービスと支援の対象を最も困難な状況に置かれた人々に絞ることが、原則的にも実践面においても正しい行動であるのか否かを、実証的に見極めようとするものであった。

程なく確証が得られ、そこへの投資に対する見返りも明確になった。それは、低所得で死亡率の高い国々の最も不利な立場に置かれている子どもたちの支援に費やされる資金が100万ドル増えるごとに、そのように対象を絞らない開発戦略と比べて、5歳未満児の死亡が更に60%以上も回避され得るというものであった。子どもの死亡のほとんどは最も貧しいコミュニティで発生しているため、保健と栄養の支援策へのアクセスにおける格差をなくせば、MDGsの達成に向けてさらに大きく前進することができる。また、長期的なメリットももたらされる。子ども時代の最も貧しい状況を解消することにより、確実により多くの子どもたちが、心身とも充実したおとなになっていくのである。

2010年9月に公開された調査結果報告書『目標達成のための格差の是正 (Narrowing the Gaps to Meet the Goals)』は、世界中の注目を集めている。現在ユニセフでは、最も貧しい子どもたちや困難な状況に置かれた子どもたちの権利を保護し、ニーズを満たすようにターゲットを厳密に絞り込む方向で、ほとんどのプログラムの策定をし直している。地理的条件、低所得、認識の欠如といった要因によって生じる障害を減らすことで、サービスの提供と利用を改善しようとする「公平性に重点を置いた戦略」の策定が進められている。またユニセフは、『子どもたちのための前進：公平性のあるMDGsの達成をめざして (Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity)』も発行した。これは、子どもたちの幸福に対するさまざまな指標を検証して、目標達成に向けて成し遂げられている前進が公平でないことを強調した、前述の調査結果報告書と対になった包括的な報告書である。

国際舞台での活動

公平な開発の促進は、MDGs達成への取り組みや、あらゆる地域の子どもの権利の擁護に向けたユニセフの任務の推進にとどまらず、持続可能な経済的社会的回復にも不可欠なことでもある。またこれは、政府予算の緊縮という切迫した現実にも対応している。それはここ最近対外支

援をする側の国と、公共支出のいっそうの引き締めに直面している低・中所得の開発途上国の双方に、影響を及ぼしている。予算をできるだけ効率的にやりくりするために、資金は国や地域を問わず、最も困窮している子どもたちの支援に充てられるようにしなければならない。

ユニセフは2010年を通して、子どもの権利と公平性の問題を、国際的にも各国内でも優先的な課題の一つに位置付けるべく取り組んできた。11月のG20サミット（20カ国・地域首脳会合）においては、韓国大統領との密接な協調により、G20の開発アプローチに社会的な検討課題を盛り込むことができた。同サミットでは、最も脆弱な人々の問題に取り組むことの重要性が確認され、社会的保護に対するよりふさわしいシステムの提供が約束された。

最も不利な立場に置かれている子どもたちの支援に費やされる資金が100万ドル増えるごとに、5歳未満児の死亡が更に60%以上も回避される可能性がある。

世界銀行との合同協議では、子どもたちに影響を及ぼす格差への取り組みに向けた一歩として、社会的保護プログラムを発展させる方法に焦点が当てられ、公共政策が公平性に及ぼす影響の分析が行われた。ユニセフはカナダ国際開発局（CIDA）と連携して、保健と栄養面での格差の是正を目的とした、新たな国際支援戦略を策定した。またCIDAは、予防接種を受けていない子どもたちが多い12カ国の地域保健計画の策定に際して、最も対処が遅れている地域を優先して資金を活用できるようにもしている。

アジアでは中国政府が、子どもの権利を向上させる方策に関し、地域交流会議を開催した。28カ国から集まった高官レベルの代表者たちが、必須サービスにおける格差の是正を含め、アジア太平洋地域で拡大しつつある社会的経済的な格差を是正する方策について合意した。この会議は、ここ数年にわたりユニセフの支援の下で開かれている一連の閣僚会議を受けて行われたものであった。こうした閣僚会議により、12億に近い子どもたちの住む当地域での政治的コミットメントが活発になっている。また、アジア開発銀行との連携も構築された。

2010年を通してユニセフは、子どもの権利、教育、水と衛生に関する国連総会の決議に不可欠な意見・情報を提供した。国連事務総長の報告と子どもの権利条約の現状に

関する決議はいずれも、幼児期における子どもの権利条約の適用に重点を置き、幼い子どもたちの総合的発達に配慮した統合的な政策とサービスを提唱している。移住に関する決議では、ユニセフの専門知識を活用して、脆弱な若い移住者（特に少女）のニーズへの取り組みについてコミットメントが形成された。ユニセフは、新たな安全保障理事会（以下「安保理」）決議に関する国連の合同アドボカシー活動に参加した。この安保理決議は、より体系的なモニタリングと報告などを含め、紛争下における悲惨な性的暴力の被害に立ち向かうための対策を、広げていくものである。

引き続き他の国連機関とのコラボレーション（協働）の強化を続けている。国連システムのさまざまな専門知識や能力が結び付くことは、子どもの権利の向上に向けた推進力が、強まっていくことにほかならない。

2010年の歴史的な出来事は、国連総会で「UN Women（ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連組織）」の創設が決定されたことであった。これは、国連の4つの小規模な組織を一つに統合するものである。これは少女を含め、ジェンダー平等の実現に向けたより迅速な前進への大きな希望をもたらすものであるため、ユニセフはこの動きを後押しした。必要とされる水準の資源と能力を備えたことが、国際コミュニティによる大きなコミットメントを際立たせている。UN Womenとの強力な連携は、すべてのプログラムにジェンダー平等の達成を組み込むというユニセフの継続的な取り組みを、促進することになるであろう。

国連の活動全般をより緊密に協調させていくにあたり、2010年にユニセフは、国連開発グループによる共通の優先事項と活動メカニズムに関する見直しに参加し、MDGsの達成、危機への対応、中所得諸国における業務を再確認し直した。新たな情報資源には、国連機関の一貫性に関する参照ガイドの『Delivering Better Results for Children（よりよい成果を子どもたちへ）』や、世界銀行の国別援助戦略の中で謳われる子どもたちの優先事項に対しての、アドボカシー方法に関するガイダンスなどが含まれる。

国連合同プログラムに参加している現地事務所の数は、2009年を通して増加した。ユニセフもまた、国連機関間の国レベルでのコラボレーション（協働）を調整し、国連カントリー・チームを主導する、国連常駐代表システムへの参加を大幅に広げた。国連常駐代表は、組織改革の推進における基本的役割を担っており、各国政府からの強力なサポートとドナーの変らぬ支援とともに、国連改革の促進における最も決定的な要素の一つとなっている。

2010年に、ユニセフはその活動現場において、他の国連機関とのより高次での協力、連携方法の改善、戦略的パートナーシップの構築に留意した。多くの場面で、国連開発援助枠組み、緊急対応、アドボカシー活動の中心となったのは、チームワークであった。合同プログラムの数は2009年からわずかに増加しており、一方で現地事務所の半数以上から、こうした体制を通じて効率性が向上したとの報告があった。

2010年6月に、ユニセフを含む国連開発システムの代

ユニセフは引き続き他の国連機関とのコラボレーション（協働）を強化する

9月に開催されたMDGサミットでは、ユニセフは10のサイドイベントを企画し、世界各国からの政府代表者を公平性とMDGsに関する議論に参加させ、サービスの提供における格差が子どもたちにどのような影響を及ぼすかに関する議論などを行った。サミットの最終合意では、子どもの権利に注意が向けられ、数ある問題の中でも特に子どもの保健、教育、保護について37項目の言及がなされた。これは、1990年に「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言」とその行動計画が採択されて以来、前例のないことであった。

このサミットで国連事務総長は、質の高い基礎的保健ケアへのアクセスを改善するために、全世界で400億ドルの世界規模の資金協力の呼びかけを行った。これが実現すれば、数百万人も女性と子どもたちの命が救われることになるであろう。その一方で、G8の国々が、子どもの死亡率の削減と妊産婦の健康の改善に関するMDGsの達成に向けて、さらに20億ドルを充てることを約束した。すでにユニセフなどの組織は政策を強化して、特に最も必要性の高い地域におけるサービスの提供を向上させるため、その対策を講じる態勢を整えている。

協調的取り組みの支持

子どもたちのための、持続可能で公平な開発に向けて前進するためには、人々が協力してそれに取り組まなければならない。公平性に対する障壁は高いかもしれないが、ほとんどの場合、個々の支援や一部の人々の単独行動ではそれをなくしていくことができない。こうした理由から、国連内でのより緊密な協調努力の一端として、ユニセフは、

表者らは、政府やその他のパートナーのカウンターパートらと共にハノイに集まり、アルバニア、カボヴェルデ、モザンビーク、パキスタン、ルワンダ、タンザニア、ウルグアイ、ベトナムの8カ国で「Delivering as One（一貫性を持った支援）」を探究している国連機関との活動状況の評価を行った。各国ともこの経験から学んでおり、合同プログラム、オペレーション、資金調達に関して良い方向に進みつつある。ハノイ会議では、これらの試験的な試みをした国々は国連の効率性を向上させ、国家開発への貢献においても改善が見られると結論付けられた。その根拠となったのは、これらの試験的プログラムが、より合理化され、適切に管理され、国家の目標に調和したものになっていることであった。



北京で開かれた「アジア太平洋地域における子どもの権利のための協力に関する閣僚級会議」の開会式の参加者たち（中国）。
© UNICEF China/2010/Cheng

ユニセフの支出総計 財政区分別（2010年）

（単位：百万米ドル）

支出の分類	2010			2009	
	通常予算	その他の予算		合計	
		一般拠出	緊急拠出		
プログラム支援費	796	1,654	905	3,355	2,943
事業管理費	174	-	-	174	201
プログラム協力費総計	970	1,654	905	3,529	3,144
管理・運営	102	-	-	102	120
総支出（損金、前期調整分を除く）	1,072	1,654	905	3,631	3,264
損金と約束された拠出額で受領できなかった分の引き当て分*	2	-	1	3	15
財政支援**	19	-	-	19	19
総支出	1,093	1,654	906	3,653	3,298

通常予算—用途に関する制限がなく、ユニセフが実施する様々なプログラムに用いられる。幅広い用途が可能な通常予算は、ユニセフの開発途上国での支援活動を支えている。

その他の予算—特定のプロジェクトを指定したプログラムに使われ、その用途については様々な制限が課されている。その他の予算は、さらに「一般拠出」と、自然災害などの緊急事態に対応する「緊急拠出」に分けられる。

* 損金とは、主に、期限が切れた拠出約束額のうち拠出なされなかったものである。

** ユニセフの通常予算に拠出した政府の国民に代わってユニセフが支払った所得税に相当する財政支援振り替え。

効果的な支出

2010年には、不安定な世界経済と公共予算の緊縮による資金不足によって、子どもたちを危険にさらす事態が数多く生じた。2009年に始まったはしかの再流行（初回接種と追加接種の両定期予防接種が足りなかったため予期されていた危険）が依然として収束せず、概算で2,400万ドルの資金が不足した。ポリオと、妊産婦および新生児の破傷風の根絶は間近と思われるが、現在、必要なポリオ撲滅運動の実施に対して約8億1,000万ドル、そして破傷風ワクチンに対して約1億1,000万ドルの資金が不足している。HIVとエイズに対する資金の停滞は、新たな感染数が抗レトロウイルス薬を必要とする人々の数を上回っている折、そうした感染症への対応を継続することの難しさを浮き彫りにしている。

効率的で効果的な活動を維持しつつ、公平性を重点的に進めるためには、見通しの立つ主要な財源が必要とされる。2010年には収入全体は増加したにもかかわらず、総資金に占める主要な通常予算の割合は3年連続で低下し

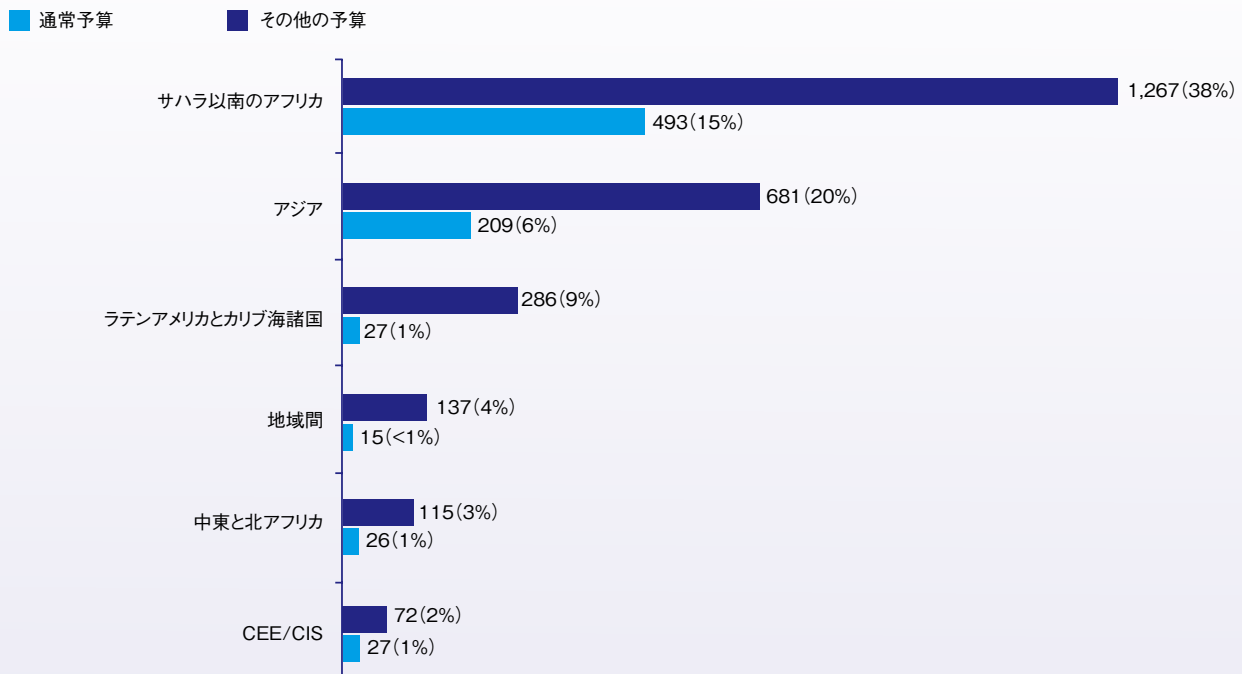
た。もし、2011年もこうした傾向が続くのであれば、ユニセフが子どもたちのための成果を実現することは困難になるであろう。

子どもたちの命を危険にさらすあらゆる状況に対して資金を使うことも大切であるが、利用できる資金の範囲内でより多くの活動を行うことも不可欠なことである。2011年には、政府機関や国際機関、その他の各種組織による、「援助効果に関する第四回閣僚級フォーラム」が韓国の釜山で開催される。ユニセフは、公平性と子どもの権利を向上させる開発戦略へのアドボカシー（政策提言）などを通じ、他の国連機関と緊密に連携してこのフォーラムの準備を進めてきた。またユニセフは、援助効果、そしてさらに広い意味では開発効果についての議論に資するための方法も別途検討している。

すでにユニセフは、活動全体にわたり、一貫して合意に基づく援助効果の原則に焦点を当て続けている。国家主体の原則に従い、当該国のシステムに合った形で、カントリー・プログラムにおける国内の開発優先事項が忠実に守られている。ユニセフはサプライ・チェーン（供給経路）

プログラム支援費の地域別支出割合（2010年）

（単位：百万米ドル）



合計：33億5,500万米ドル

注) 四捨五入しているため、地域別の支出割合を合計しても33億5,500万あるいは100%にならない。
* スーダンとジブチへのプログラム支援は、サハラ以南のアフリカに含まれる。

の問題に関して各国政府を支援し、物資の調達にも各国内の供給業者を利用している。2012年初頭にユニセフの新しい組織資源のマネジメント・システム（VISION）がオンラインで始動すれば、すべてのユニセフ・プログラムが各国の国家開発目標にどのように貢献しているかを、さらに体系的に追跡できることになる。

また、ユニセフはプログラム支出を、子どものための公平性へのコミットメントに基づき、注意深く管理している。2010年、ユニセフは2009年よりもプログラムに対する支出を増やして、管理面での支出を削減した。プログラムに対する支出は14%増加して34億ドル近くに上り、一方で事業管理、運営、およびセキュリティに対する支出は、14%減少して2億7,600万ドルにとどまった。

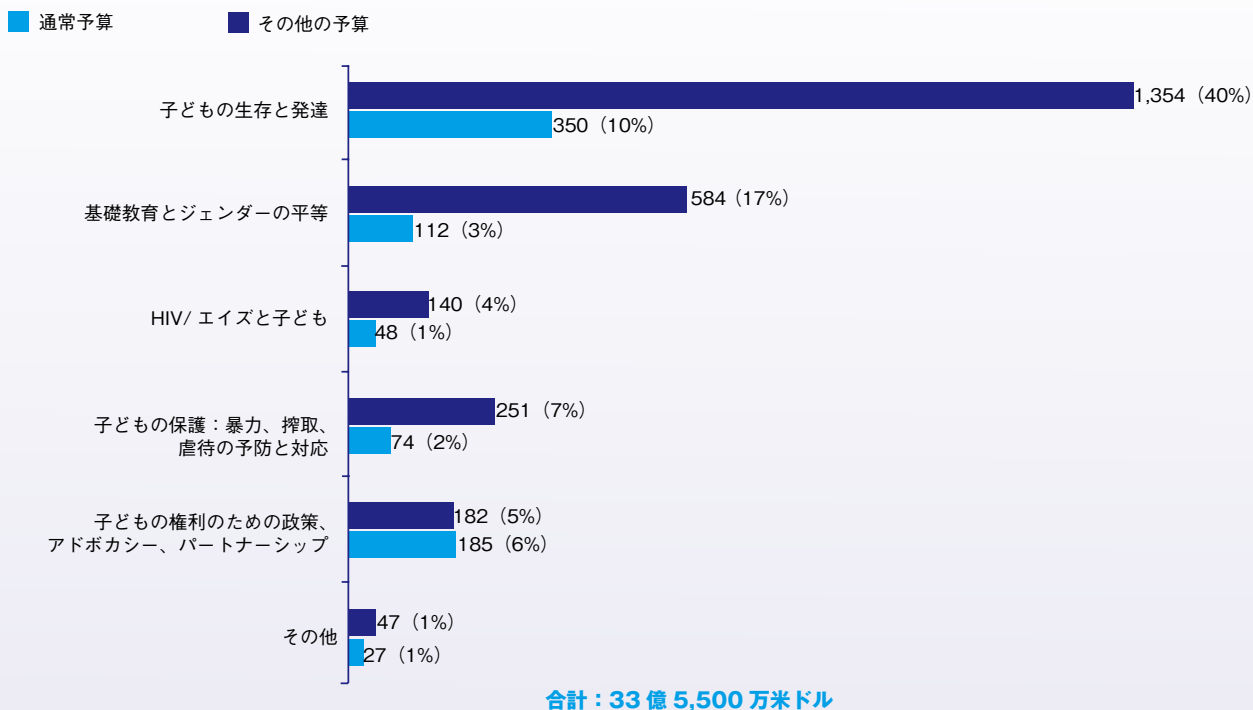
プログラム支援費は、その半分以上がサハラ以南のアフリカに、そして4分の1以上がアジアに向けられた。これら2つの地域は、困難な状況にある世界の子どもの大部分が暮らしている地域である。ユニセフのプログラム資金の半分は、後発開発途上国と定義されている国々に恩恵をもたらし、その60%以上は特に子どもの死亡率が「高

い」、あるいは「極めて高い」国々に向けられた。支出の優先事項という点では、ユニセフのプログラム支出の約半分は幼児の生存と発達の支援に充てられて、生存に欠かせない健康と栄養の分野をカバーしている。

ユニセフの現地事務所のネットワークの中で、2010年に人道支援のニーズが続いている国々（栄養不足に陥っている国や、基本的な保健サービスや教育サービスすら欠如している国）の現地事務所への支出は、各国への支出の56%分に相当した。さらにハイチやパキスタンといった新たな緊急事態に直面している国を含めると、人道支援を必要としている国々に対する支出の割合は69%に上昇した。支出の最も多かった上位4つの現地事務所（コンゴ民主共和国、ハイチ、パキスタン、スーダン）は、いずれも2010年中に新たな、あるいは持続的な人道的危機に陥った国々である。パキスタンに対する支出は2億400万ドル近くに達し、またハイチに対する支出は1億6,800万ドルを超える支出となった。

ユニセフ中期事業計画（MTSP）の重点分野別のプログラムに対する支出割合（2010年）

（単位：百万米ドル）



注）四捨五入しているため、地域別の支出割合を合計しても33億5,500万米ドル、あるいは100%にならない。