

## 第13章 権利アプローチによる子ども支援とコミュニケーション<sup>1</sup>

甲斐田万智子

### はじめに

1989年に子どもの権利条約が制定されてほぼ30年がたつが、開発途上国の子どもへの支援アプローチは、この条約によって大きく変わってきた。条約で子どもの参加の権利が保障され、子どもが権利の主体であることが明示されたため、子どもの意見を聴きながら国際開発を進めることが求められるようになったからである。

そして1990年代になり、国際開発において、権利を保有する者（rights holders：以下「権利保有者」と表記）として子どもたち自身がそれ主張できる力を育成すること（empower；empowerment：以下「エンパワー」、「エンパワメント」と表記）、また、その権利を実現する義務を負うおとな（duty bearer：以下「責務履行者<sup>2</sup>」と表記）の能力強化を行うことを基にした権利アプローチ<sup>3</sup>（rights-based approach）の必要性が指摘されるようになった。またそれは、急速なスピードで変化して行く社会において、自分で主体的に考え、行動する市民を育成することにもつながる。

このような子どものエンパワメントと関係するおとの能力強化においては、それぞれのコミュニケーション能力を高めることが不可欠である。おとなは子どもの意見表明の機会をどのように保障していくべきなのか、またそのことによって子どもの権利をどのように実現できるのか。本章では、まずこれに関する理論的な進展について概説する。その後、

具体的に、グローバルな動き、各国内での全国レベルの動き、地域レベルの動きについて説明し、特にカンボジア社会における文化にも注目しながら検証する。

### 第1節 途上国における子ども支援の変遷～子どもの権利条約と権利アプローチ

#### 1) 子どもの権利条約の採択とその前後

開発途上国への本格的な開発支援は、1960年から始まる国連開発の10年のころから始まった。市民社会においては、開発支援の多くが当初は貧困を社会構造の問題と考えないチャリティ志向で、開発の第1世代と言われた。第二世代には社会正義、第三世代ではエンパワメントなどの概念ベースが強くなり、1990年代から人権を重視するアプローチに変わってきた<sup>4</sup>。

子どもへの支援に関しても、初期の開発援助においては、主としてサービス提供によつて貧困層の子どもの生存・発育・保護を促進するというニーズ・ベース・アプローチ（needs-based approach）が中心であった<sup>5</sup>。たとえば、国連の専門機関であるユニセフ（国連児童基金）は、子どもの生存のために、保健衛生の分野でワクチンを供給したり、井戸やトイレを設置したり、物資とそれに伴う技術支援を提供することが主要な活動であった。これは、1945年に設立された国際連合で謳われた子どもの権利宣言で、子どもは日々成長できるように十分なサービスの提供を特に重視したことが背景にあった。この時期は、子どもたちのコミュニケーション力が問われることはなかった。

しかし、1989年に国連で採択された子どもの権利条約は、子どもに対する見方を大き

く変える契機となった。子どもの権利条約に規定されている権利は、「生存の権利」、「発達の権利」、「保護される権利」、「参加する権利」の4つの領域に分けられる。この条約で、「参加する権利」の保障などを通じて、初めて子どもが権利の主体であることが明示されたのである。そのため、国際開発の現場でも、子どもを開発や援助の受益者としてのみ考えるのではなく、開発の主体、すなわち子どもが自ら自身の直面する課題を明らかにし、その課題の解決に向けて行動を起こす変革のアクター、新しい社会の担い手としてとらえられるようになったのである。この結果、子ども自身が事業立案、実施、モニタリングに参加し、地域における調査や啓発活動、事業評価にも関わる事例が出てきた。

さらに、児童労働や性的搾取などの様々な国際会議に参加し、国際労働機関で最悪の児童労働条約が採択されるときなど、国際レベルの政策にも影響を及ぼすようになった。

## 2) 権利アプローチの推進

1990年代からは、国際開発において権利アプローチが推進されるようになったが国連開発計画(UNDP)から毎年出される人間開発報告書は、2000年に「人権と人間開発」という報告書を出版し、人権と開発はコインの表裏をなすものであり、開発に人権は欠かせないものだと主張した。

権利アプローチでは、あるグループがその権利の実現にあたって問題に直面した際、それを権利の侵害であるととらえる。そして、その問題を解決するために当事者自身が権利を主張できるよう、開発従事者が当事者のエンパワメントを支援する。また、こうした権利を保障すべき責任を負っている義務履行者<sup>6</sup>の意識化・能力強化を行う<sup>7</sup>。さらに社会的には、こうした権利の保障義務が、関係の国際条約の調印や批准、憲法や個々の法律の制定を通して定められており、義務履行者に対して説明責任(accountability)を問えるものであることを人々に広く啓発し、こうした権利を守ろうとする社会規範づくりも目指している。

これに伴い、子ども支援に携わる援助機関においても、子どもの権利に基づいて開発事業を進める権利アプローチへの変化がみられるようになった。これは、国連機関としては主にユニセフが、NGOとしてはセーブ・ザ・チルドレンなどが進めてきたアプローチである<sup>8</sup>。

具体的には、子どもが置かれている貧困、暴力による被害などの状態を子どもの権利侵害としてとらえ、権利保有者である子どもが権利の実現を主張できるように、また権利保障に責任を負っている義務履行者がその主張に応えられるように、それぞれの能力を強化するというアプローチである。そのためには、第一に子ども自身の声を聞くことと、子どもがエンパワーされ、権利を主張できる自信と力をつけられるようになることに重きを置く。また、「子どもの最善の利益」(the best interests of the child)、「差別の禁止」などの子どもの権利条約の原則にそって、子どもの権利を実現する法律を整備し、それらを実際に執行する能力を高め、子どもの権利を優先する規範(norm)を社会一般に広めながら、開発を進めることを志向する。これは、子どもが人間として十全に育つことを、「経済的・社会的な必要性(ニーズ)を満たす」という観点からだけでなく、「人間誰もが持つ当然の権利(ライツ)を満たす」という観点から見るという点において、それまでのアプローチとは違う。

そのため、例えば、児童労働の廃絶に取り組む場合、関係の子どもの家庭に経済的な支援をするだけでなく、責務履行者の能力分析を行い<sup>9</sup>、児童労働を禁止する法律を整備し、それを執行するために労働監督官の能力を高めたり、義務教育を徹底化させたりする。また、児童労働を容認しない社会規範を強化するために、児童労働が違法であることを政府がメディアを使って広報することなども重視する。

### 3) 子どもの意見表明

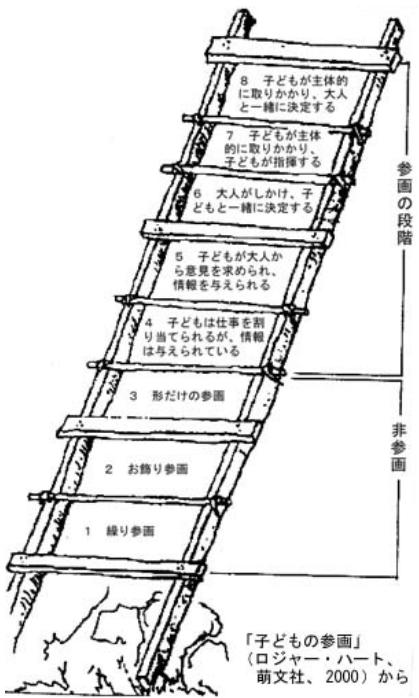
子どもの権利アプローチにおいて重要なことの一つは、おとなが子どもの意見表明権を保障することである。このことを、子どもの権利条約第12条は次のように規定している。

1. 締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。
2. この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。」〔国際教育法研究会訳〕

子どもの権利条約に含まれる上記二項により、子どもは、自分の影響を与えるすべての事柄において、意見を表明するだけでなく、おとなによってきちんと聴かれる権利が保障されていることがわかる。子どもの参加にはさまざまなレベルがあるが、本当に意味のある子ども参加の基準は、子ども自身が主体的に計画の段階から参加していることである。そして、それを保障するための社会的合意やシステムの形成が求められている。

子どもたちが民主的な意思決定に参加できるようにするために、ランズダウン (Lansdown 2001) は、「民主的意見決定における子ども参加の促進」というガイドラインをユニセフ・イノチェンティ研究所から発行している。それによると、おとなが子どもに耳を傾けないケースが多いことや、親に対する尊敬の念がなくなってしまうという理由で子どもが意見表明することに異議を申し立てるおとながいることがわかる。子どもの意見表明権を実現し、子どもたちが意味のある参加ができるようにするためには、おとな側が、そのための心構えや知識、スキルを養い、行動を変えていく必要がある。

途上国の子どもを支援している日本の国際協力のNGOから構成されている『「南」の子ども支援NGOネットワーク』は、これらの資料や現場経験をもとに、2003年『国際協力NGOのための「子ども参加実践ガイドライン」』を国際協力NGOセンター(JANIC)から発行し、子どもの意見を聴くために組織として準備すべき心構えや体制を解説している。



子どもの参画からスキャンし直す。ロジャー・ハート著 木下勇・南博文・田中治彦訳  
『子どもの参画』萌文社、2000 より。

## 第2節 子どもの意見表明の機会の保障

### 1) 子どもの声を聴く国際社会の取り組み

子どもの参加する権利が子どもの権利条約で保障されてから、子どもが関係する主要な国際会議で、子どもが代表として参加し意見を述べることが多くなった。以下は、その例である。

#### ① 子どもの性的搾取に反対する世界会議

世界における子どもの性的搾取反対運動においては、子どもが積極的に参加し意見を述べている。その背景には、子どもの性的搾取反対の活動その最初期から続いている主要な国際NGOであるECPATが、子どもの参加を重視していることが考えられる。

1996年、ストックホルムにおける第1回子どもの性的搾取反対する世界会議が開かれ、ECPATも参加したが、このとき、子ども若者も初めて国際会議に政府代表とともに正式に参加した。

2001年の横浜における第2回世界会議には99人の子ども若者が参加し、それぞれの会議のセッションでおとなたちに混じって子どもたちが報告し意見を述べた。また、最後の共同声明は後に国連の正式文書となった。これらは、子どもが意見を述べる力が十分にあること、そして子どもの意見が非常に的を射ており、「当事者」としておとなにはない視点を提供できることを示し、その意味で画期的な会議となった。

さらに、2008年12月ブラジルのリオデジアネイロで開かれた第3回世界会議が開かれ

たには 200 人の子どもと若者が参加し、全体会、分科会のほぼすべてのパネル・ディスカッションにおいて、国連の専門家とともに子ども代表がパネリストとして参加した。子どもたちからは「子どもポルノに関する法律の制定状況において、各国に差があるのは容認できない」、「幼い子どもが路上で性的搾取に遭い続けている」、「家庭内で子どもが性的虐待を受けたときに、おとなではなく子どもが家を出でいかなくてはいけないのはおかしい」などの意見が出された。会議の最終日には、子ども、若者からの提言書も発表された<sup>10</sup>。

## ② 国連子ども特別総会

2002 年 5 月、国連子ども特別総会が開かれ、60 カ国以上の首脳、約 180 カ国の政府高官を含む 7000 名以上が参加するなか、世界 150 カ国以上の国々から 400 名を超える子どもたちも参加した。子どもたちは、「わたしたちにふさわしい世界 (A World Fit for Us)」の実現を訴え、世界のリーダーはその世界の実現を約束した。その世界とは、1. 搾取・虐待・暴力のない世界、2. 戦争のない世界、3. HIV エイズから守られる世界、4. 教育や保健サービスを受けられる世界、5. 環境が守られる世界、6. 貧困の悪循環がない世界、そして、7. 子どもたちが積極的に参加できる世界というものだった（国際子ども権利センター 2003）。

この様子はメディアにも多く取り入れられ、政府などの政策決定者だけでなく、一般社会においても、子どもの意見を聴いていくことの重要性を広めることができた。特に、①おとなが子どもの能力と子どもが直面している課題についての理解促進、②子ども参加に対する社会の理解、③子どもの知識とスキルの向上が成果として挙げられる。

## ③ 子どもとのコンサルテーション～子どもの意見を聴聞する際の最低基準

こうした国際会議における子どもの意見表明の成果が評価される一方で、子どもの国際会議への参加が、本当に意味のあるものになっているかという疑問も出されるようになった。例えば、国連子どもの特別総会のアジア地域準備会合への子どもの参加を評価した調査 (Ennew, et al, 2004) によると、以下の問題点が指摘されている。①子どもの選定が透明ではなく、必ずしも関係のトピックに関する子どもの代表として適格ではなかった。②子どもに対して否定的な態度や父権的な態度がとられた。③参加した子どもに対するリスク（虐待、健康への脅威など）から十分に保護することができなかった。④準備やフォローアップが不十分であった。⑤子どもの意見が会議後の意思決定過程に十分反映されることがなかった。

このような反省から、2007年に、子どもの意見を聞き、話し合う（コンサルテーション）際に守るべき最低基準「子どもとコンサルテーションするための最低基準」（*Minimum Standards for Consulting with Children*）が、ユニセフと子ども参加を進めているいくつかのNGOによってつくられた<sup>11</sup>。その目的は、子どもを参加させるときに子どもにおとなと対等な発言権を与え、すべての成果文書に子どもの意見を反映させることである。この基準には、コンサルテーションの事前にすべきこととして 13 項目が、コンサルテーションの際にすべきこととして 8 項目、コンサルテーションの後にすべきこととして 1 項目が挙げられている。そのうちの 1 つは、ファシリテーターは、子ども代表と活動した経験が豊富で自信を持ち、すべての子どもが差別も排除もされない環境をつくる力が

あることを最低基準としている。そして、すべてのファシリテーターが活動を始める前に参加型の技術を身につけるトレーニングを受けることを条件としている。また、コンサルテーションの際には、子ども代表が声明文をつくったり、報告や意見表明をしたりする上で、おとなと平等な機会が与えられるということを最低基準としている。

## 2) 国レベルで子どもの声を聴く取り組み

1990年代の内戦の終了後観光業が復活したカンボジアでは、一般の観光客とともにチャイルド・セックス・ツーリストが入国し、多くの子どもたちが人身売買および性的搾取の被害に遭うようになった。そうしたことから子どもたちを保護するためにどんなことが必要かを話し合うために、NGOが中心になって、子どもの意見を聴くワークショップが全国レベルで2000年に開かれた。そのワークショップには、3つのグループからなる子どもたちが参加していた。1つは、人身売買・性的搾取をなくすために活動する子どもたち、2つめは、人身売買・性的搾取の被害に遭うリスクが高い農村の子どもたち、3つめが、実際に人身売買・性的搾取の被害に遭った子どもたちであった。

このようにカンボジアでは、性的搾取の被害にあった子どもたちも全国レベルの場で発言の機会を与えられている。最初は、性的搾取に遭った子どもたちに話をさせると心の傷が再発するのではないかと懸念されていたが、COSECAMというNGOが性的搾取の被害に遭った少女たちを対象に開催した Girls Speak Out というワークショップでは、当事者の少女たちがお互いの経験を聞くことによりエンパワーされるということが報告され、その後も継続して同様のワークショップが開催されるようになった。

## 3) 地域レベルで子どもの声を聴く取組みに関する国際的議論の動向～子どもにやさしいまちづくり

1996年にユニセフは「子どもにやさしいまち (Child Friendly Cities/Communities CFC)」を提唱したが、世界各地で900の自治体が「子どもにやさしいまちづくり」に参加している<sup>12</sup>。

ユニセフの定義によると、「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利を満たすために積極的に取り組むまちのことであり、子どもたちが望むまちのあり方に関して意見を言うことができるまちとされている。また、具体的には搾取、暴力、虐待から守られる、まちを安全に歩くことができる、友達と会い、遊ぶことができる、汚染されていない環境で暮らす権利など計12の権利が守るべきものとして掲げられている<sup>13</sup>。

ユニセフが進める「子どもにやさしいまちづくり」のプロセスに必要とされるのは、①子ども参加、②必要な法的枠組み、③まち全体の子どもの権利を実現するための戦略、④子どもの権利を担当する部局やその実現のための協力・調整のしくみ、⑤事前・事後の子どもに対する影響の評価、⑥子どもの権利を優先した予算づくり、⑦自治体による定期的な子ども白書の出版、⑧子どもの権利の周知徹底、⑨他者に影響されない独立した子どもアドボカシーの9つである。

インドネシアは、女性のエンパワメント・子どもの保護省が中心となり、国レベルで「子どもにやさしいまちづくり」を推進している。同省は他のすべての省庁と連携し、239の郡や市が子どもにやさしいまちとして認証されている。子どもフォーラムが村レベルから国レベルまで開催され、子どもの意見を聴くシステムがある。子どもは変化の担い手とみなされ、もし子どもが友だちや教師によって暴力をふるわれたら、フォーラムのメンバーが通報する役割がある。また、親に強制結婚させられそうになったら、子どもたち同士が話し合い、地元の委員会に問題提起をすることができる。(ロザリン: 201)。

ネパール政府は、同国における「子どもにやさしいまちづくり」のために、2008年に「子どもにやさしい地方行政」という政策を始め、法令や機構を通じて体系的かつ参加型の子どもの権利を実現する制度を構築している。この制度により、国、県、郡、市、村の各レベルで「子どもにやさしい行政委員会」が設置されている。また、2012年には「子どもにやさしい地方行政（CFLG）運用ガイドライン」が政府によって策定され、地方レベルの計画策定・予算編成においては、子どもたちの声に耳を傾け、子どもの意味のある参加を保障しようとしている。ネパールには、22,000の「子どもクラブ」があり、およそ8万の子どもクラブメンバーが、さまざまな村落開発委員会（Village Development Committee: VDC）や地方公共団体・郡レベルの CFLG 計画委員会に参加し、計画策定、予算編成および実施に積極的に関与している（プラダーン:2017）。

これらの事例から、国によっては、子どもにやさしいまちづくりを進める中で、子どもの権利アプローチがとられ、制度づくりが進み、子どもたちが自身の権利実現に役割を果たしていることがわかる。

### 第3節 カンボジアで子どもの意見を聴く地域レベルの取り組み<sup>14</sup>

本節では、子どものエンパワメントと義務履行者の能力強化をどのように進め、子どもを児童労働、人身売買、性的搾取、親からの虐待などの「子どもに対する暴力」から守るのか、カンボジアを例にとって説明する。

#### 1) カンボジアの文化と子どもの権利

ユニセフは毎年「世界子供白書」を発表し、各国の子どもたちが置かれた状況を、教育や保健などのテーマごとの指標のデータによって示している。子ども保護というテーマの指標の一つは、女性に対する暴力がその社会でどの程度正当化されているかというものである。すなわち、調査で選択肢として提示された5つの理由のうち、少なくともひとつに該当すれば夫が妻を殴打することも正当化されると考えている15歳から49歳の男性と女性の割合である。その理由とは、妻が「食べ物を焦がした」、「夫に口答えした」、「断りなく外出した」、「子どもを放任した」、「性的な関係を拒んだ」などである。カンボジアでは、こうした理由で暴力が正当化されると考える人々の割合は、女性の方が圧倒的に高くなっている。「世界子供白書2017」（ユニセフ 2017）によれば、これらの理由で妻に対する暴力が正当化されると考える割合が男性では27パーセントであるのに対して、女性では50パーセントに上る。これは、必ずしも男性が女性よりもジェンダー意識が高いと

いうことではなく、暴力の受け手である女性自身の多くが、女性を男性より低くみており、それが回答に反映されているということであろう。

いざれにせよ、そのようなジェンダー規範が社会に存在することにより、子どもたちも、女性・少女への暴力を容認するようになる。

また、カンボジアでは目上の者を敬う文化が強く、子どもが意見を表明する権利を認めることが難しい面もある。こうしたカンボジアの文化と子どもの権利の関係を研究調査してGourleyによってまとめられた報告書が*The Middle Way Bridging the Gap Between Cambodian Culture and Children's Rights (2009)*である。Gourleyは、2008年にカンボジアの3つの地域で1800人（1200人のおとなと600人の子ども）を対象に調査を行なった。調査では、縦の関係、名誉、父権主義、恩義、調和、集団主義に強い文化的価値が置かれているカンボジアにおいて、平等、透明性、男女の平等、エンパワーメント、正義、個人の尊重に価値をおく子どもの権利の理念をどのように推進していくのかを検証した。

結論として、Gourleyは、カンボジアの文化的価値観に対して、子どもの権利条約の価値観はかなり違うことから、たとえば親への尊敬を忘れないというような、両方の価値観に配慮し、その中間の価値観をもって子どもの権利を推進するべきだと提案している。

このようなカンボジアの文脈のなかで、カンボジアの農村地域において、子どもの権利ベースのアプローチをとることによって、子どもたちがどのように参加の権利、意見表明権を実現しているのだろうか。

## 2) 地域における権利保有者である子どものエンパワーメントの事例

こうしたカンボジアの文化のなかにあって、権利アプローチを用い、子どもにやさしい地域社会づくりを目指した取組事例がある。

その1つは、国際NGOのプラン・インターナショナルが実施するフォトボイスと呼ばれる取組みである。これは、子ども自身が自分たちの地域における子どもの権利状況をモニタリングし、早すぎる結婚やジェンダーに基づく暴力、親が出稼ぎに行き家に残された子どもなどの問題などについて、スマートフォンで写真を撮り、コミュニケーション役場に展示する、あるいは、コミュニケーション評議会の月例会議で劇を披露するという形で、子どもが参加して、問題解決を話し合うものである。

もう一つは、筆者がかかわっているNGOの国際子ども権利センター（シーライツ）の事例で、カンボジアのコンポンロー郡タナオコムユーンにおいて、子どもの権利アプローチによって、子どもにやさしい社会づくりの事業を実施している。

タナオコムユーンには9つの村があり、人口は7670人（子ども3252人、おとな4418人）である。多くの住民が稲作に従事しているが、生産性が低いため、収穫したコメで1年分の食糧をまかなえない世帯も多い。

干ばつと洪水に見舞われた時期に、一部の家族がベトナムに物乞いに行ったところ、簡単に稼ぐことができたことから、多くの家族やブローカーが中華正月やクメール正月の時期に子どもたちを連れてベトナムに物乞いに行くようになった。

シーライツは、人身取引の一形態である子どものベトナムへの出稼ぎを防止するための事業を、タナオコムユーンで2013年に開始した。2014年には、子どもたちがトレーニングを受けたり、子どもたちで話し合ったりすることのできるコミュニティ・センターを設

立し、その中で子どもが自由に活動できる部屋と図書室をチャイルド・フレンドリー・スペース（CFS）<sup>15</sup>として設置した。そこでは、子どもたちが様々な権利を学び、教育を受ける権利などを主張できるようになり、地域社会の意識が変わることにより、子どもたちがベトナムに物乞いとして出稼ぎに出されること（人身取引）を防止する活動を行った〔甲斐田 2013〕。活動を通じて、NGOによってピアエデュケーター<sup>16</sup>として育成された子どもたちが、エンパワーされることを通じて、社会やおとなに主張することができるようになることが目指されている。それでは、このような権利保有者としての子どものエンパワメントの結果はどのようなものであろうか。とりわけ、責務履行者とのコミュニケーションを行う能力はどのように向上したのであろうか。

①2016年8月のワークショップでの観察、②2016年8月のフォーカスグループディスカッション、③2016年8月、ピアエデュケータとコミュニーン評議会との会合での観察、④2017年8月にワークショップでの観察により、考察したことを以下まとめる。

#### ① 参加の権利を知りおとなに影響を与える子どもたち

表1は、2016年8月にピアエデュケーターとワークショップを行った際の、質疑応答である。

表1

質問	「ピアエデュケーターになって良かったこと、良くなかったことは何か?」「ピアエデュケーターの活動は自分に何をもたらしたか」
答え	<ul style="list-style-type: none"> <li>・以前と比べて、ピアエデュケーターになって勇気や自信を持てるようになった。</li> <li>・以前はほかの人を尊重しようとしたが、するようになった。</li> <li>・以前は子どもの権利を知らず、何も地域で調査することができなかつたが、今では、子どもの権利を知って地域の問題を調査するようになった。</li> <li>・以前は、大人たちは子どもがミーティングに参加できることを知らなかつた。</li> <li>・以前は人前で話す時に不安だったが、参加の権利を学び、話すのに自信を持てるようになった。</li> <li>・ピアエデュケーターになって、参加の権利を知った。本を読むことの大切さがわかつた。</li> <li>・大人が子どもを尊敬するようになった。</li> <li>・子どものミーティングや話し合いに大人も参加するようになった。ミーティングに誘つたら、親が子どもにどうするか聞くようになった。</li> </ul>

このような回答から、ピアエデュケーターになることで子どもたちは参加の権利を知り、それを行使し、話し合いの重要性を認識し、おとなにも影響を与えていていることがわかる。

#### ②子どもが安心して意見を言いえる居場所の重要性～子どものエンパワメントと CFS の重要性

子どもが自由に意見を表明できる環境を整えるためには、子どもたちの居場所づくりも

重要であり、タナオコミューンのチャイルドフレンドリースペース（CFS）はそのために設置された。そこで、CFS に関わっているピアエデュケーターたちに、CFS が子どもたちの意見表明の推進に役に立っているかについて 2016年8月30日に調査した。

実施したピアエデュケーター（25人）に対する質問と回答は表2のとおりである。「(5人で1グループになって模造紙に回答を書いてもらった。)

表2

3年前に CFS ができるからどう変わったか？		
	CFS の事業前	CFS の事業後
グループ A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭内暴力や、子どもを物乞いに行かせる親がいた。</li> <li>・子どもはあまり勉強せず、読み書きが困難だった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭内暴力が減り、子どもはよく勉強している。</li> <li>・たくさんの子どもが本を読み、子どもの権利を学んでいる。</li> <li>・ピアエデュケーターは図書館の本を読んで調査し、学んでいる。</li> </ul>
グループ B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本を読めない。学校から遠く、本を読む機会がなかった。</li> <li>・子どもたち同士が会って何かを話し合う機会がなく、子どもの権利を学べなかつた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ミーティングが定期的に開かれていて集まる。</li> <li>・子どもの権利を学べる。</li> <li>・放課後も本が読めるようになり、本の内容が理解できるようになった。</li> <li>・シーライツのスタッフや友達から意見をたくさん聞き、発表できるようになった。議論したり、より社会を知ることができるようになった（例えばドラッグ売買の危険について学びの場ができた）。</li> <li>・ときどき他人の意見を聞き、行動を見て、自分の行動を変えられる。</li> </ul>
グループ C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・お互いに批判しあったり、自分のミスについて話しあったりする機会がなかった。コミュニティの問題について、大人から情報提供がなかった。自分の間違いを認識できなかつた。</li> <li>・団結心がなかつた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ミーティングでお互いの間違いを指摘しあい、直しあう。</li> <li>・団結して行動できるようになった。今までではミーティングの機会が無く、自分のことしか想えていなかつた。今はチームになって一緒に助け合って行動できる。</li> </ul>
グループ D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家事をして親を助けることがなかつた。</li> <li>・子どもたちは子どもの権</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家事を手伝って親を助けるようになった。</li> <li>・教えることが好きになった。たく</li> </ul>

	<p>利を知らず、遊んでばかりだった。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもたちは助け合うことを知らず、お互い尊敬し合わなかつた。</li> </ul>	<p>さんのアイデアが浮かぶようになつた。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時間のあるときは、ただぶらぶらしていた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いつも本を読んでいる。</li> <li>・放課後に CFS に集まって調査研究できる。ミーティングし、他の人と意見をシェアする。</li> </ul>

これらの回答から、子どもの権利を知ることで自分の権利を主張するだけでなく、家事を手伝うようになり親に対して協力的になつたり、お互いの助け合いが生まれてきているということ明らかになった。

また、ほとんどの家庭に本が一冊もない貧困地域において、図書室で本を読めるようになったことが子どもたちの意見表明を大いに促していることがわかる。「本を読めば読むほど、たくさん話せる」という発言から明らかなように、子どもたちが本から知識を得ることが、意見表明の能力向上と自信につながっているのである。さらに意見を交換することが子どもたちのエンパワーメントにつながり、それがひいては、社会に情報発信したり、行政に意見を言うアドボカシーにつながっていると考えられる。

開発途上国では、10代の子どもたちが家や庭先で話し合おうと思っても、小さな子どもたちが走り回っている環境では騒がしく、また、おとなからは集まって話すことが遊びだと思われているため、真剣な話し合いをすることは難しい。そのような子どもたちにとって、誰にも遠慮せず、自由に村の問題を話し合える居場所があるというのは、非常に大切なことである。

そして、「たとえ貧しくても、その状況を変えることができる」という子どもの言葉に表れているように、これまで差別されてきて発言する勇気がなかった子どもたちが社会を変える勇気を得ていることがわかる。

### ③草の根の子どもによるアドボカシー～コミューン評議会における意見表明～

子どもの権利を知った子どもたちは、自分たちの責任も認識するようになり、自分の権利を主張するだけでなく、地域のゴミ拾いを行ったり、道路修理の手伝いをしたりするようになつた。そして、エンパワーされた子どもたちは、自分たちの村で子どもの権利が実現するために社会や行政に訴えることができるようになるが、地域において貢献活動をしている彼ら彼女らの言ふことは、行政からも真剣にうけ取られるようになる。ここでは、タナオコミューンにおけるそのようなアドボカシー活動の有効性について、上記の例をもとに詳述する。

カンボジアのコムニーンには5名～11名の公選評議員から構成される評議会がおかかれているが、そこには女性と子ども委員会（CCWC）が設置されている。タナオコムニーンのCCWCのメンバーは7人（コムニーン長、コムニーン事務員、警官、コムニーン立保

育所の職員、教師、フォーカルポイント、助役）である。

2016年8月29日、ピアエデュケーターとコミュニーン評議会との会合には、評議員兼コミュニーン長補佐、コミュニーン長兼コミュニーン助役のほか、CCWCからフォーカルポイントの女性が参加した。ピアエデュケーターは9名参加したほか、シーライツスタッフ3名、理事3名、インターン1名が参加した。

ピアエデュケーターたちは、自分たちの活動を以下のように紹介した。

○（中学生男子）

「僕たちは、社会の問題について考えるミーティングを開き、話し合っています。また、貧しい子どものために募金活動をしています。親たちとも会合を持ち、中退する子どものことを話し合っています。学校へ行けるように啓発キャンペーンを行ないました。」

○（中学生女子）

「ピアエデュケーターとして家庭訪問をして、親に子どもの態度の変化や子どもの権利を知っているか、物乞いや中退の問題をどう思うかについてインタビューしています。子どもと親の両方に子どもの権利について教えています。」

その後、ピアエデュケーター やシーライツからの質問に対して、コミュニーン評議会からは以下の回答があった。

「CCWCは、家庭内暴力や移民、人身売買、孤児院、栄養の問題などについて話し合う。深刻な報告を受けたら、警察に連絡をし、また州事務所に相談する。月例会で問題を報告しあうことはとても大事である。」

「この地域の子どもの権利関連の課題は、学校中退や両親の出稼ぎ、子どもを工場で強制的に働かせること。毎年このコミュニーンでは40人ほどの子どもが中退する。今年は44人（24人女子、20人男子）が中退した。工場で働くために、中学生の年齢の子どもが退学することが多い。」

（ピアエデュケーターから質問）「今年44人の子どもが中退したということだが、今後子どもたちに何をしていくのか。」

（コミュニーン評議会からの回答）「啓発活動をする。親はたまに間違えを犯すが、工場で働きたい子どももいるのも事実である。明るい未来のために、勉強を続けられるように、正しい方向へ導けるように努力したい。」

④ 問題解決に向けて地域計画に参加する子どもたち

2017年8月の12日と13日の両日、タナオコミュニーンで、子どもの権利実現状況と課題について、カンボジア子どもの権利保護センター（Cambodia Center for Protection of Children Rights CCPCR）とともに、子どもたちと住民に問題を分析する参加型ワークショップを行った。

ワークショップには、ピアエデュケーターの他、学校の先生、コミュニーン長（日本でいう村長。地域の大人の代表）コミュニーン評議員、農業組合員、子どもの親など、事業に関わるさまざまな立場の人々40人以上が参加した。それぞれの属性のグループに分かれ、グループ・ディスカッションによって3つの質間に答えてもらった。子どもたちは、それでおとなのグループに入ってディスカッションに参加した。

最初に、参加者が感じている問題を体系的かつ視覚的に示すために、「子どもの権利が

実現されていない原因は何か」という質問の答えを付箋に書きだして、模造紙に貼りつけてもらった。その結果、それぞれのグループから「親に十分な知識がないから」、「学校で子どもの権利が十分に教えられていないから」、「子ども自身、子どもの権利を知っていても関心を持たないから」、「地域社会（地域の人々、組織）に子どもの権利が侵害されたときに対応する体制が整っていない」などの原因が挙げられた。そして、親に問題があると記述した付箋が多く集まった。

次に、具体的に子どもがどのような権利を認識しているか、また、それらの権利を実現する責任は誰が負っているかを質問した。

その結果、「親」、「子ども」、「地域社会」、「NGO」、「学校」と大きく5つのグループが責務履行者として挙げられた。

ピアエデュケーター1人（中学生女子）からは、「子どもの権利が十分に実現されていない理由の1つに、地域のおとなが子どもの権利に十分に配慮していないことが挙げられる。例えば、地域には子どもが意見を表明し、話し合いに参加する機会や場所がない。この現状を解決するために、地域社会が子どもの権利に関するNGOと積極的に協力していくことが必要だ。」という意見が出された。

もう1人のピアエデュケーター（中学生男子）からは、「今回子どもの権利が実現されていない原因として、さまざまな原因を分類した結果、親に関係するものが多く集まつた。1つ1つの家族が子どもの権利について理解する必要性を再確認することができた。また、親同士の間で対立が起きると、それは子ども同士の関係にも大きく影響すると思う。」と発表があった。

ワークショップ2日目は、前日に明らかになった子どもの権利を実現するまでの課題を解決するために、具体的に住民や支援団体には何ができるかを「子ども」、「教員」、「行政」のグループごとに答えてもらった。まず子どもグループからは、「他の村にも子どもクラブを設置し、子どもの権利に関する情報、特に貧しい子や勉強に苦労している子などの情報を集めて活動に生かしたい。また、新しいピアエデュケーターの募集にも繋げたい」、「毎月1回子どもの権利の啓発キャンペーンを行いたい」などの自分自身が主体となるような活動が提案された。教員グループからは「学校内における啓発キャンペーンの実施」、「学校でピアエデュケーターを育成し、子どもの権利に関する話し合いを行うこと」、行政グループからは「児童労働やドラッグ使用をなくすようなキャンペーン」の実行、などが発表された。その後の意見交換の場では、ピアエデュケーターの子どもから、「僕たちが意見を表明する場を地域に設けてほしい」という要求が出され、それに対し、地域の行政職員からは、子ども達が地域の話し合いに参加できるように努めたいという回答があった。

このワークショップでは、ピアエデュケーターとして子どもの権利活動をしてきた子どもたちは、責務履行者である行政役人に対して自分たちには意見を表明する権利があり、自分たちにそれを主張することが認められていることをしっかりと認識していることがわかった。同時に、子どもの権利の啓発活動によって、子どもの意見表明権を認識したおとなも、ピアエデュケーターたちの発言を真摯に受け止めていた。このワークショップから、子どもの権利実現における課題を子どもとおとなが共に明確化することによって、子

どもが安心して意見を述べやすくなること、第二に、参加しているおとなが子どもの意見表明権を十分に認識していることが、何を言っても受け止めてもらえる安心感を子どもが抱くことができているのではないかと考えられる。

これらの事例からわかるることは、子どもの意見表明権の保障にとって重要な点は、第一に CFS のような集まる場所があることの意義が大きいということである。子どもが安心して過ごせる場所があれば、子ども個人が知識を得て、勇気や自信が得られるようになり、話す・聴く・発表するなどのコミュニケーションスキルを得られる。同時に、コミュニティの仲間とともに集合的なパワーが生まれ、ますますエンパワーされる。

第二に、非公式な場としての CFS だけでなく、コムьюーン評議会という公式な場で子どもが発言することにより、結果的に責務履行者の能力向上がなされるということである。第三に、単に権利を学ぶだけでなく、地域活動の実施や図書館（&PC 教室）を併設することにより、社会のために行動したり、勉強を熱心にするという地域のおとなの伝統的価値観も大事にしたことが地域で受け入れられることにつながったといえよう。

#### おわりに

本論で検討してきたように、子どもの権利アプローチをとるにあたり、子どもの意見表明権を実現することが重要になる。同時にそのためには、子どもから意見を聞く際に、おとの側も前もってさまざまな準備をしておく必要がある。その意味でも、「子どもにやさしいまち」（あるいは地域）づくりにおいて、子どもの意見を聞く仕組みや制度を整えることは重要である。

そして、主に以下の 2 つ理由から、地域レベルの子ども支援において、子どもの権利をベースに活動することが効果的であることがわかる。第一に、子どもが自らの権利を知り、仲間との議論などを通じてエンパワーされる過程で侵害されている権利を主張する勇気を得ていき、子ども自身が子どもにやさしい社会を実現していく担い手になることである。そのためには、子どもたちが意見を言いやすい環境（CFS などの「居場所」）を用意することが重要である。第二に、おとの能力が強化され、自分達の責任を認知し、コミュニケーション力につくことができれば、子どもの権利実現に向けて行動できるようになることである。

また、子どもの権利アプローチをとる際に、その国の文化的価値観にも配慮することで、おとなが子どもの権利を承認しやすくなる。カンボジアの例からわかるように、その土地の伝統的価値観と反対の価値観をいきなり持ち込むのではなく、伝統的価値観に近いもので子どもには有害でないことを実践していくことも戦略的に必要である。タナオコムьюンのピアエデュケーターの子どもたちがおとなたちに受け入れられた要因の 1 つは、ピアエデュケーターの子どもたちが家事を手伝ったり、地域のゴミを拾ったり道路修理に参加したり、家庭や地域で自らの伝統的な価値も大切にし、責任も果たそうとしているからだと考えられる。子ども自身が果たせる責任を果たすことに刺激を受け、おとなも子どもの権利の保障という重要な責任を果たしていく自覚が生まれるのかもしれない。

#### 参考文献

ガウリー・プラダーン(2017)「子どもにやさしいまちと子ども参加：ネパールの経験」子

どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利が拓く 第 28 号教育・福祉の連携と学校支援 子ども法の今日的動向』日本評論社

甲斐田万智子（1993）「南の市民と連帯するためのNGO活動」久保田順『市民連帯論としての第三世界』文眞堂

甲斐田万智子（2013）「児童労働と子どもの権利ベース・アプローチ」中村まり・山形辰史編『児童労働撤廃に向けて—今、私たちにできること—』 アジ研選書 33、アジア経済研究所

甲斐田万智子（2016）「少女に対する暴力：『伝統』に挑む権利ベース・アプローチ」甲斐田万智子・佐竹眞明・長津一史・幡谷則子編『小さな民のグローバル学：共生の思想と実践を求めて』、上智大学出版

川村暁雄(2013)「人権と人権基盤型アプローチ」『国際協力のレッスン——地球市民の国際協力論入門』牧田東一（編）、pp112-126. 東京：学陽書房.

喜多明人編（1996）『子どもの参加の権利 市民としての子どもと権利条約』（三省堂）

国際子ども権利センター（2003）、『若者から見た UNGASS 国連子ども特別総会報告書』子どもの参画情報センター（2002）、『子ども・若者の参画』（萌文社）

「南」の子ども支援 NGO ネットワーク、2003、『国際協力 NGO のための「子ども参加実践ガイドライン』、JANIC.

[http://www.janic.org/wp-content/uploads/2017/07/childparticipation\\_guideline.pdf](http://www.janic.org/wp-content/uploads/2017/07/childparticipation_guideline.pdf)

ジェリソン・ランズダウン/日本ユニセフ協会（平野裕二）訳.(2001)「民主的意思決定における子ども参加の促進」ユニセフ・イノチエンティ研究所、原書 Gerison Lansdown. *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making.* Unicef Innocenti Center.

ユニセフ『世界子供白書 2017』日本ユニセフ協会。

レニー・ロザリン(2017)「インドネシアにおける子どもにやさしいまち」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利が拓く 第 28 号 教育・福祉の連携と学校支援 子ども法の今日的動向』日本評論社

ロジャー・ハート（木下勇ほか監修）2000『子どもの参画 コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際』（萌文社）

Ennew, J., Hastadewi, Y. and Plateau, D.p.,(2004), Seen and Heard: Participation of children and young people in Southeast, East Asia and Pacific in events and forums leading to and following up on the United Nations General Assembly Special session on Children, May 2002, Bangkok: Save the Children Southeast, East Asia and the Pacific Region.

Gourley, Steve,(2009) *The Middle Way Bridging the Gap Between Cambodian Culture and Children's Rights*, NGO Committee on the Rights of the Child(NGOCRC).

Inter-Agency Working Group on Children's Participation (IAWGCP) （2007）, *Minimum Standards for Consulting with Children.*

Jonsson, Urban. (2003). *Human Rights Approach to Development Programming*. Nairobi: UNICEF ESARO.

The Save the Children Fund (2011), *Children's Right to be Heard*

- 
- <sup>1</sup> 本稿執筆にあたり、岡島克樹大谷大学教授に多くの貴重なご助言をいただいた。深く感謝を申し上げる。
- <sup>2</sup> 法的な、狭義の「義務」だけではなく、社会的な「責任」も含めて、duty ということばが使われているので、「責務履行者」と訳している。
- <sup>3</sup> ライツ・ベース・アプローチ、権利基盤型アプローチ、人権アプローチと日本では訳されているが、本稿では、権利アプローチと記す。
- <sup>4</sup> 甲斐田万智子（1993）「南の市民と連帯するための NGO 活動」久保田順『市民連帯論としての第三世界』文眞堂
- <sup>5</sup> ユニセフ（国連児童基金）は、5歳未満児の死亡率を減らすことを再優先課題としてきたが、1980年代子どもの生存のために、体重測定、経口補水塩、母乳、予防接種という頭文字をとって GOBI という政策を進めた。
- <sup>6</sup> 誰が主たる責務履行者かについては、個別の状況によって変わってくる。それを特定化することもこのアプローチの特徴である。
- <sup>7</sup> 川村暁雄. 2013 . 「人権と人権基盤型アプローチ」『国際協力のレッスン——地球市民の国際協力論入門』牧田東一（編）、112-126 ページ. 東京：学陽書房.
- <sup>8</sup> セーブ・ザ・チルドレンは、子どもの権利プログラミングと呼んでいる。
- <sup>9</sup> なお、UNICEF の東・南アフリカ地域事務所元所長ジョンソン (Jonsson 2003) は、①責任の認識度、②権利・権限、③人材・資金、④意思決定能力、⑤コミュニケーション力という 5 つの視点から責務履行者の能力分析をすることを提案している。
- <sup>10</sup> 国際子ども権利センター『子ども買春・子どもポルノ・子どもの人身売買をなくすために～第3回子どもの性的搾取に反対する世界会議』、2009 年。
- <sup>11</sup> ECPAT, Knowing Children, Plan, Save the Children, World Vision
- <sup>12</sup> 日本ユニセフ協会、「ユニセフ基礎講座第 34 回」  
[http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo\\_43.pdf](http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_43.pdf)。国際子ども権利センター「シーライツ・ニュースレター2012年9月79号」では、インドネシアの国を挙げての子どもにやさしいまちづくりについて紹介している。
- <sup>13</sup> ほかには、教育や保健などの基本サービスを受けられる、安全な水やトイレを使うことができる、植物や動物のための緑地がある、差別されない権利が守られていること。
- <sup>14</sup> 本節執筆にあたり、調査に同行し記録をとってくれた八野井めぐみさん、クメール語を翻訳してくださったチュープ・サラーンさんに感謝を表する。
- <sup>15</sup> 子どもが安心して自分の意見を言えて、自分らしく過ごせるスペース（空間）や居場所
- <sup>16</sup> ピアエデュケーターとは、小学校4年生以上の子どもたちが、子どもの権利や児童労働、人身売買、危ない出稼ぎなどについてのトレーニングを受け、それを同年代の子どもたちに伝え、子どもの権利を守る活動を地域で行う子どもたちのことである。