

# 子どもの権利実現における開発途上国と先進国の協働の可能性

～子どもにやさしい社会づくりに焦点をあてて～

甲斐田万智子 南雲勇多

## はじめに

### 研究課題の背景と問題意識

日本国内における子どもの権利保障に関する研究は、子どもの権利条約総合研究所に所属する研究者を中心に行われている。それによって日本国内の事例研究は蓄積されているが、地域開発やコミュニティづくりという視点、および、開発途上国と比較においての研究はまだ限られている。また、開発途上国における子どもの権利実現、特に、子どもの参加の権利実現を様々な角度から意義づけ、日本の地域開発に活かす可能性については十分な研究がなされているとはいえない。

### 研究目的

本研究は、「『子どもの権利』の実現のために、開発途上国と先進国、とりわけ日本における先進的な取り組みから知見および課題を共有し、その協働の可能性を探ること」であり、「研究課題の検討のため、開発途上国における子どもの権利実現のための事例に関するデータの収集と検討を通して、開発途上国の子どもの権利実現へ向けた実践から、先進国、とりわけ日本への示唆を明らかにすること」にある。

研究対象地域は、NGOの事業によって、子どもたちの参加の権利行使が進み、合わせてコミュニティづくりも進んでいるが、その実践がグッド・プラクティスとして日本において参考にできるものも含まれている。本研究はそれらについて分析することにより、開発途上国のNGOと協働しながら日本社会の地域やNPOが子どもの権利保障を進める可能性について探る。

本研究における独創的な点と考えられるものは次の通りである。

1点目は、子どもの権利に基づいた地域開発に着目していることである。1990年代から国連ユニセフなどに提唱されてきた子どもの権利アプローチ（ライツ・ベース・アプローチ Rights based approach）についての研究はまだ限られている。

2点目は、カンボジアを含む開発途上国の地域開発における子ども参加の実践を日本の安全・安心なコミュニティづくり・居場所づくりにつなげる視点があることである。特に、近年浮き彫りにされている日本国内の子どもの貧困をはじめ、日本の子どもの権利侵害の問題解決へ向け、子ども自身が参加し、権利保障を実現し地域をよりよくするために、開発途上国の実践成果から、汎用性のある示唆を得て活かす可能性を探るという点である。

3点目は、2015年に国連で採択され2030年までに達成することを目標とした持続可能な開発目標（SDGs）において、権利アプローチの可能性を実践的に示しうる研究となる点である。特にSDGsでは、目標達成へ向けた子ども・若者の参加の重視されている点、および、問題解決や社会基盤の向上の対象を開発途上国と先進国の両地域が設定されている点に親和性がある。

## 研究調査と視点

本研究課題と研究目的について明らかにするために、研究期間内で、先進国および開発途上国の子どもの参加の権利保障について事例を集めます。

開発途上国における実践事例として、インドネシア、カンボジア、フィリピン、ネパールを取り上げる。カンボジアなどの発展途上国におけるフィールド調査を通じて、政府、地方政府、NGO が権利、特に子どもの参加の権利をどのように実現しているのか、そして、子ども自身が自分たちにとって安全な社会づくりに参加していくことができるかを検証する。

国内の事例に関しては、子どもの権利条約総合研究所が研究誌<sup>1</sup>や研究会で報告してきた事例を中心に集めるとともに、市民活動のネットワークとして形成される子どもの権利条約フォーラムも調査対象とした。

「子どもの権利」を主軸のテーマとする本研究とそれに伴う調査にあたって、「子どもの権利」の概念は「国連子どもの権利に関する条約 (United Nations Convention on the Rights of the Child)」<sup>2</sup> (以下、子どもの権利条約、及び、条約と表記) が提示するものとし、「子ども」観および「子どもの権利」観もそれに基づくものとする。

## 第1章 子どもの権利実現と国際的動向

### 1-1 子どもの権利条約と子どもの権利実現

本論の主題である子どもの権利の実現にむけた協働を考えるにあたり、本稿ではその「子どもの権利」の定義・捉え方を「国連子どもの権利条約」に依拠することとする。

国連子どもの権利条約は、20世紀におきた戦争をはじめ、貧困や暴力など、世界で起こった数々の惨劇を鑑みたとき、その被害をもっとも受けやすい立場におかれてきた子どもの権利を保障し、子ども自身がもつ可能性を尊重する重要性が国際的に確認されたことから、作成された。1989年、国連総会にて満場一致で成立した同条約はその後、締約国・地域の数を伸ばし、2018年10月現在196カ国地域となっている<sup>3</sup>。日本はその中でも、1994年4月22日に158番目で遅い批准国となった。このことは日本政府、また、日本社会の子どもの権利に対する重要性の認識や期待度の低さを表している。

国連子どもの権利条約は、前文と54条の条文からなり、国連憲章で宣言された平和、尊厳、寛容、自由、平等などの精神によって、国際社会が子どもとその生活環境を保障するために協力していくことを掲げられている。条約で規定された権利は、①生存の権利、②発達する権利、③保護される権利、④参加する権利の大きく4つの領域に分けられる。条約のもっとも重要な意義の一つに、子ども観の転換を示したことがある。従来の見方として、子どもはまもられるべき弱い存在であり、子どもの権利の分野でも保護の対象として捉えられてきた。その場合、子どもの権利をまもる存在はおとなであり、こどもは権利保障の客体として受動的な立場に留まってしまう。しかし、条約の4つの柱の1つに「参加の権利」が定められたとおり、子どもを、権利を持ち、行使する主体とし

て捉えている。尊重すべき一人の人間としての子ども観を提示したのである。第2条に示された「差別の禁止」によりあらゆる子どもが、そして、第3条にうたわれる「子どもの最善の利益」を最大限に考慮し子どもの権利を実現していく主体として尊重していくことが重要となった。

しかし、一人の人間として尊重することと、社会的責任などのおとなと同様・同質の責任や義務を求めるることは異なる。条約が提示する子ども観は、人格をもつ一人の人間として尊重し、権利行使の主体として捉えるだけでなく、「子ども」としての存在、つまり身体的また社会的な「弱さ」をかねる存在として、また、発達過程にあるため、健康、遊び、学びなどの人間の発達にとって重要な要素をより必要とする存在として位置づけてもいる。

たとえば、滋賀県の人権施策推進課が発行した『もっと知りたい！子どもの権利条約』では条約が提示する子ども観の特徴について次のように説明している。

条約の提示する子ども観の特徴は、「子どもを発達する存在としてとらえていることです。子どもは、まだ心も体も発達し成長する過程にありますから、大人の社会のなかでは弱い存在であり、特別に保護されることが必要です。同時に、子どもは、その発達をさまざまな面で親や大人に支援され、援助されなければなりません。

子どもの権利の「実現」という際、多様な分野かつ、重層的で多面的な言及がなされる。条約に示される法整備や社会制度の整備から個々人の生活の中で、いかに条約の精神にあるような子どもの権利観に呼応するかたちで子どもと向き合っているか、子ども自身が自分の存在を捉えているか、また社会規範や文化としてそのようなまなざしが醸成されているかなど、あらゆる場面に焦点を当てる必要がある。

また、条約について「知っている」いうレベルから、それを「考えている」、「話して（話し合つて）いる」、また、それをもとに「行動している」、さらには、「他者に共有している、伝えている」というように、条約についての認知と行動の段階にも様々なレベルがある。「知っている」ということについても、知識として知っているというレベルから、習慣として身に付いている、というレベルまで認知的な理解か身体知として習得しているかなど様々な見方・議論が存在しそる。

ただし、子どもの権利条約が提示する子どもの権利観、および子どもの参加の権利の提示を基に考えると、子どもの権利の実現の主体の中心は「子ども」であり、子どもの意見表明・子ども参加がなされて、換言すれば、おとなは子どもの意見や感情、想いなどに耳を傾けながら、パートナーシップをもとに進めていくことなされて、はじめて子どもの権利が実現することができる。

## 1-2 子どもの参加の権利の実現

子どもの参加の権利は、条約が子ども観を転換し、権利行使の主体であると捉え直した際の1つの象徴的な権利の総称的な提示である。また、子どもの権利を実現していく際にその当事者である

子ども自身がその実現の担い手であること、その子ども参加を経ないで子どもの権利の実現はなし得ないことも示している。

子どもの参加の権利の代表的な権利として、以下の子どもの意見表明権がある。

#### 第 12 条 (意見表明権)

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當な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。

この子どもの意見表明権に代表される子どもの参加の権利の意義は、他の条文に記載されている各権利を子ども自身が行使し、実現していくことである。たとえば、差別や暴力から守られる権利を子ども自身が行使していくために、その子どもの差別や暴力によっておかれていたりいる状況、その子どもの感情や想いもふくめた“意見”をおとなから受けとめてもらえること、おとなが耳を傾けていくことによってはじめて本質的にその保護の権利の保障が可能になるといえる。つまり、子どもの参加の権利保障は、子どもの参加それ自体の保障のみならず、子どもの権利条約の各条文に記された権利を子どもが行使していくその機会やプロセスをおとなが保障していくことであると言える。

しかしながら、子どもの参加の権利保障の実践を評価することは非常に難しい。「○○をしたらそれが子どもの参加の権利保障が為されていると言える」「△△の状態にあれば子ども参加が保障されていると言える」ということは難しく、評価や指標化がしにくい。たとえば、子どもの参加の分野で「参加のはしご」論などでインパクトを与えたロジャー・ハート[2000]は「子どもの社会参加に普遍的なモデルはない」と記した。

また、教育協力 NGO ネットワーク (JNNE) は『子どもの参加を促すガイド』[2009]の中で、多くの実践者の実践知などを集めてその作成に至った動機を次のように説明している。

今日、多くの団体がその理念に、子どもの権利、子ども参加を掲げており、「子どもたちが学校づくりに参加している」「子どもの意見をイベントに反映させている」「子どもたちが地域の問題に取り組んでいる」などの子どもの参加の実践をおこなっているだろう。しかし、現実にはその理念で掲げる参加との間にギャップもあるだろう。本ガイドにより、その理念と現実の差を縮めたい。[教育協力 NGO ネットワーク、2009]

この記述が示すように、子ども参加の重要性が認知されているにも関わらず、「理念で掲げる参加との間にギャップ」があることを多くの現場関係者が認識している。

このように、実践では困難な子どもの参加の権利実現ではあるが、子どもにやさしいまちづくり、および、子どもに対する暴力撤廃運動において、どのように子どもが参加していくことができるかについて、実践者と研究者のネットワーキングが必要になってくる。

### 1-3 子どもにやさしいまちづくりと子どもに対する暴力<sup>4</sup>

#### 1-3-1 子どもにやさしいまちづくりと子どもの権利

子どもにやさしい"まち"とは、1996 年の第 2 回国連人間居住会議で「子どもにやさしいまち事業」が提唱され、国際レベルでユニセフが推進している事業である。現在、23 カ国で約 900 の自治体が子どもにやさしいまちとして認証されている<sup>5</sup>。その認証の基準は、ユニセフが提唱した以下の「子どもにやさしいまちの 9 つの基本的な構造」である。

①子どもの参画：子どもの意見を聞きながら、意思決定過程に加わるように積極的参加を促すこと。②子どもにやさしい法的枠組み：子どもの権利を遵守するように法制度的な枠組みと手続きを保障すること。③都市全体に子どもの権利を保障する施策：子どもの権利条例に基づき、子どもにやさしいまちの詳細な総合計画と行動計画を定めて実施すること。④子どもの権利部門または調整機構：子どもたちの将来を見据えて、地方自治体の中に優先すべきことを保障する永続的仕組みを構築すること。⑤子どもへの影響評価：子どもに関わる法律や施策、そして事業について実施前、実施中そして実施後に子どもへの影響を評価する制度化された手続きが保障されること。⑥子どもに関する予算：子どものために適当な資源と予算が使われているかが調査されることを保障すること。⑦子どもの報告書の定期的発行：子どもたちと子どもの権利についての実情について十分なモニタリングとデータ収集が保障されること。⑧子どもの権利の広報：大人や子どもの間に子どもの権利について気づくことを保障すること。⑨子どものための独自の活動：子どものオングラズマン、子どものコミッショナーなど、子どもの権利を促進するために活動している NGO や独立した人権団体の支援をすること。

言い換えると、子どもにやさしいまちづくりに取り組んでいる自治体は、子どもの権利を満たすために積極的にこれらの仕組みをつくろうとしているまちだといえる。そしてそれらの仕組みが整備されれば、子どもの参加が促進され、子ども一人一人が下記の事を行えるようになる。すなわち、子どもがまちの決定に影響を与えることができる/子どもたちが望む"まち"の在り方に関して意見を言うことができる/家族に、コミュニティ、社会生活に関わる/教育や保健などの基礎的サービスを受けられる/安全な水や衛生施設を使うことができる/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/民族、宗教的理由、あるいは収入の多い少ない、性別、そして障害のあるなしに関わらず、その町の平等な一員としていかなるサービスも受け

ることができる等。

インドネシアでは、国レベルで子どもにやさしいまちづくりが進められており、急速な勢いで子どもにやさしいまちと認定された自治体が増加している。子どもにやさしいまちづくりを推進している女性のエンパワメント・子どもの保護省は、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[ロザリン、2017]

一方、日本には、子どもにやさしいまちの認証制度はまだないが、川崎市をはじめてとして子どもの権利条例の制定をしている自治体や、札幌市のように子ども議会を実施し子どもに意見表明の機会を提供している自治体などが、子どもにやさしいまちづくりに取り組んでいるといえる。『子どもにやさしいまちづくり第2集』には、子ども条例、子ども参加、子どもの居場所、子どもの虐待防止、多文化の子どもなどの視点から日本の35自治体の実践が報告されている。

### 1-3-2 子どもに対する暴力と子どもの権利実現

子どもにやさしいまちづくりの運動とともに、近年、子どもの権利保障において重要な国際的な動きが、子どもに対する暴力撤廃運動である。1989年に採択された「子どもの権利条約」の第19条でも、子どもが暴力から保護される権利を定めているが、この運動の大きな推進力となったのは、2006年国連総会に提出された「子どもに対する暴力」調査報告書である。これは、2003年、パウロ・セルジオ・ピニエイロ教授が子どもを含めてさまざまな人々ともにおこなった調査をまとめたものである。報告書は、子どもに対する暴力がすべての国で起きていること、それらの場所は①家庭、②学校、③地域、④施設、⑤職場に分類できることを報告し、それらのいずれも決して容認されるべきではないとした。特に、文化的あるいは伝統的な慣行という名目の子どもの健康や福祉を損ねる暴力が、多くの場合、家庭において、家族によって行われていることを指摘した[甲斐田、2016]。そして児童婚のような伝統的慣習も「子どもに対する暴力」として明言された。

さらに2014年11月、国連子どもの権利委員会は「一般的意見(General Comment)<sup>6</sup>」第18号「有害慣行」を女性差別撤廃委員会と合同で採択し、FGM/Cおよび児童婚を「有害慣行」であると明言した<sup>7</sup>。

2015年に採択された持続可能な開発目標(SDGs)の16.2に2030年までに「子どもに対する虐待、搾取、取引及びあらゆる形態の暴力及び拷問を撤廃する」という目標が掲げられた。その目標を達成するために、2016年には、「子どもに対する暴力撤廃のためのグローバル・パートナーシップ」(The Global Partnership to End Violence Against Children: GPeVAC)がユニセフや国際NGOが中心となって創立された。これは、国単位でコミットメント表明や取り組みを進めるプラットフォームで、日本政府は2018年2月にパスファインダー国<sup>8</sup>として加盟することを表明している。

ピニエイロの調査で子どもの声を聴き取ったように、子どもに対する暴力の行動計画をつくる際

にも子どもの声を聞いていくことが求められているが、子どもの声を聴くためのどのように声を聴いていくべきかについては、子どもとのコンサルテーションの最低基準<sup>9</sup>に沿った実践などを開発途上国、先進国の実践者の間で検討することが有益だろう。

## 第2章 子どもの権利実現の取組み事例 ～海外と日本

### 2-1 ネパールの子どもの権利実現の取り組み

#### 2-1-1 ネパールの子どもの権利状況

ネパールは、一人あたりの GDP が 853US ドル[ネパール財務省、2017]の低所得国である上に、2015 年の大地震に見舞われ、その後、復興庁の設置の遅れなど混乱状態が続き、被災地における復興のペースは非常に遅いものとなっている。地震後、親や家を失った子どもたちは、インドの性産業や観光客を狙ってビジネスを行っている孤児院に売られていくリスクが非常に高く、被害に遭った子どもたちも数多くいた[甲斐田、2015]。

しかし一方では、憲法には子どもの権利に関する 10 の規定があり、また、子どもにやさしいまちづくり・村づくりが以前から制度として整備されている。また、最近では、子どもに対する暴力撤廃の動きに連動し、2018 年 10 月には、「子ども法 2018」が制定され、誰からも体罰等を受けない子どもの権利および心身への罰等は処罰の対象になることが明示され、体罰が全面的に禁止された。

#### 2-1-2 ネパールの子どもにやさしい地方行政の仕組み<sup>10</sup>

ネパールでは、2012 年に、地方行政・コミュニティ開発プログラム (Local Governance and Community Development Program: LGCDP) の欠かせない一部として「子どもにやさしい地方行政 (CFLG) 2012」が導入された。「子どもにやさしい地方行政 (CFLG)」とは、地方レベルで設けられている法令や機構を通じ、体系的かつ参加型のプロセスによって子どもの権利の概念を実現し、また地方政府の行動の主流にそれを位置づけていく過程を意味する (Child Friendly Local Governance - Operational Guidelines, 2008)。「子どもにやさしい地方行政 (CFLG) 運用ガイドライン」(2012 年) にしたがい、2015 年 6 月 15 日、ナワルパラーシ郡のスナワール市がネパールで初めて「子どもにやさしいまち」と宣言された。

子どもにやさしい地方行政の以前の実施主体は、村落開発委員会 (Village Development Committee)、市町委員会と地元の組織であった。以前は、75 の県に 3000 の村、市町委員会があったが、2016 年に連邦制になり行政が再編されることによって、756 の村と市の行政単位が担当することになった。この結果、以前は 1 つの委員会が約 1000 世帯を担当すればよかったが、現在では、1 つの委員会が 5000 世帯を担当しなくてはならなくなつた。

また、以前は、CFLG 計画を実施するための体制として、村や市町のみならず、国、県、郡、およびコミュニティの各レベルに「子どもにやさしい行政委員会」(CFLMC) が設けられていた。

さまざまなレベルにおける CFLG の主な機能は、多岐にわたるが、地方政府における CFLG 推進のために必要な予算を配分すること、子どもクラブおよび子どもグループに協力すること、利用可能なあらゆるサービスを子どもにやさしいものにしていくことなどが含まれる (The Ministry of Federal Affairs & Local Development (MoFALD))。

ネパールのすべての村・地方政府は、総予算の 10%を直接子どもの利益となる形で支出しなければならない。地方政府に義務づけられる予算配分率は、子どもにやさしい自治体と宣言されれば 15%となる。

### 2-1-3 子どもにやさしい地方行政と子ども参加

ネパールで、子どもの参加の権利が認識されるようになった背景として、国内各地の約 2 万 2 千の子どもクラブの存在が大きい。子どもクラブの子どもの活動を通じて、ネパールの政府、CSO および社会全体も徐々に子ども参加の問題を認識するようになっていった。

子ども参加は、計画策定、予算編成、実施、検討および評価の観点から、CFLG の主要な構成要素のひとつに位置づけられており、子どもたちは計画策定、予算編成および実施のプロセスに積極的に参加している。

そして、子どもクラブで活動してきた若者の多くが、現在、子どもにやさしい地方行政全国フォーラムにリーダーとして参加し、この運動を牽引している。

ネパールで、過去は 26 年にわたり、中央児童福祉協議会 (Central Child Welfare Board 以下 CCWB と表記) が子どもの権利保障の活動をおこなってきており、子どもにやさしい地方行政の推進においても、大きな役割をはたしている。

2017 年 9 月 6 日、CCWB の代表で、その運動の中心的存在である Tarak Dhital 氏にインタビューを行った。以下にその発言をまとめると。

2011 年に CFLG のガイドラインができるまでは、2006 年に CCWB がつくった子どもにやさしい村づくりのガイドラインが使われていた。子どもが虐待や搾取などの危機に直面したときに子どもを保護するメカニズムをどのようにつくればいいかというのだ。子どもの健康、教育、参加、保護など多岐にわたって 100 の指標もつくっていた。

当初は、子どもの権利は子どもを甘やかすと考える人もいたが、「子どもの権利と責任」というブックレットを発行し (5 万部発行)、今では多くの人々が子どもの声を聴かなければならないと理解するようになった。

全国に 2 万ある子どもクラブ (メンバー 40 万人) が大きな役割を果たしている。CFLG の文書でも子どもクラブの役割を認めているが、郡の児童福祉委員会 (DCWB) が子ども参加を進めてきた。

また、学校をドロップアウトした子どもが学校に戻って来やすくなるために「子どもにやさしい学校づくり」を進めたり、育児をしていない親にはたらきかけたり、児童婚、児童労働、人身売買、児童虐待、体罰の問題にもかかわってきた。

ネパールには、子どもの権利侵害を認識しない文化の問題があり、司法と警察の意識化が重要である。たとえば、子どもに対するレイプの事件が起きたとき、被害者の親が加害者から脅迫されていることが、チャイルドラインによって発覚し、CCWB が介入せざるをえなかった。

2017 年に 20 年ぶりに選挙があり、新しく選出されて人たちは、目に見える結果を残したいと考えているため、子どもの権利実現は後回しになりがちである。

#### 2-1-4 ネパールと日本の協働事例

シャプラニールという日本の NGO は、ネパールの CWIN という NGO と協働し、キルティプール市において子どもにやさしいまちづくりに取り組んでいる。具体的には、市に子ども保護委員会を設置し、児童労働など子どもの権利侵害がないか監視している。CWIN は、子どもホットライン活動を運営しているが、働いている子どもに関する電話による通報があると、子どもへのカウンセリング、法的援助、シェルターを提供している。2017 年 9 月 6 日にキルティプール市長の Mr. Ramesh Maharjan にインタビューを行った内容を以下にまとめる。

キルティプールは、2011 年には 65,000 人の人口だったが、現在は、80,000 人になり、そのうち 4 割が子どもである。児童労働ゼロの市をめざし、現在は、食堂やレンガ工場で働いている子どもが 30~50 人いるのみになった。

2017 年に新しく選挙で当選した市議会議員 54 名に CFLG のオリエンテーションを行っている。この活動のおかげで、市内を流れるバグマティ川沿いの屑拾いや、カーペット工場の児童労働が減ってきている。子ども保護委員会が児童労働だけでなく、児童婚などを監視し、子どもの権利の実現をはかっている。

10 の区において、子どもクラブは 10 あり、関係者にはたらきかける Social Mobilizers は現在、19 人いる。今後は、子ども保護委員会を強化し、子どもクラブを 50 に増やしたいと希望している。日本からの資金は決して大きくない額であるが、大きな成果を収めていることがわかる。

#### 2-2 フィリピンの子どもの権利保障の事例

ここではフィリピン共和国における事例調査について記述する。フィリピンは人口約 1 億人のうち子どもが 40 パーセントも占めている国である。そのため、子どもを取り巻く社会問題の解決、また、子どもが主体的にその社会・地域づくりへの参加を行うことが、子どもにとっても、また、フィリピン社会にとっても重要になる。フィリピンには、子どもを取り巻く問題が数多く存在しているが、そのことを認識した人々によって、子どもの権利を基盤とした多くの制度づくりや地域実

践が先進的に行われている。子どもの権利条約には1990年に批准している。

2017年3月の調査において、フィリピンのミンダナオ島で活動を行う6つの加盟団体からなる「子どもの権利と保護のためのミンダナオ・アクショングループ」(The Mindanao Action Group for Children's Rights and Protection : MAGCRP)と、その加盟団体のうちバンタイ・バータ163(Bantay Bata 163-Davao)とタンバヤン・センター(Tambayan Center)との2団体(いずれもダバオ市)を訪問、関係者への聞き取りを行い、政府による子どもの権利実現と子ども参加の実践の仕組み、および、MAGCRPの主要な取り組みについての情報収集を行った。

フィリピンでは、1990年代に子どもが直面する問題が深刻化したことから、市民社会、国や地方政府が、問題解決のために社会に変化を起こすべく、子どもの声を聴くことを重視する方向に転換した。これは、例えば、独立の父といわれるホセ・リサールの精神の影響や、もともと子ども・若者や女性が社会参加をし、変革に携わってきたというフィリピンの歴史的・文化的背景が影響している。このシフトにより、子どもの権利実現と子ども参加を推進する仕組みづくりとその充実化が進められている。

たとえば、政策として子ども参加が重視されており、子どもに関わる課題についての子どもと話し合いの場を設けることが国の政策として保障されている。実践例として、子ども会議のような場が、コミュニティレベル→自治体レベル→国レベルで、重層的に設置されており、それらの各層で子どもによる意見交換やアドボカシー活動が行われるとともに、子どもの代表が子どもたちによって選出され、一段階上の層の子ども会議への参加へつなげていくシステムになっている。子どもたちから出された提案などが議員によって議論され、対応されることとなり、実際に、政策として具体化された例もある。ただし、現地の子どもの権利実践者によると、会議というよりも子どもたちが行いたい活動が行われる場合もあり、子どもたちから出された提案が議員によって毎回、一つずつ丁寧に議論されるというわけではない。

MAGCRPは「子どもの権利に関するすべての問題に対応していく」[ケーシング、2017:148]活動を行っている。活動の中の様々なプロジェクト、プログラムの計画、運営などのプロセスに子どもが参加し、意見表明を行い、おとなとともに活動をする。子どもたちは、地域の「村」の問題解決のために地域をまわり、解決行動のプロセスへ参加することもあれば、地域の「議会」のような話し合いの場に対し、意見表明をすることを支える。

中でも、「子どもの権利の促進・保護を目的としたプログラムを強化し、アドボカシー活動をさらに進めていくため」に、子どもの権利モニタリングに取り組んでいる。「ニーズが満たされているかどうか、また成果がどのように達成されているかどうかの評価に関する指標を子どもたち自身が作成するなかで、子ども参加が尊重される」[前掲]ことになる。

マニラに本部をおく子どもの権利連合アジア(Child Rights Coalition Asia: 以下 CRC Asia)にも加盟しており、CRC Asiaを通して、ASEAN地域の子どもの権利関係の活動団体と連携を取りながら子どもの権利実現を進めている。その一つが、子どもグループの「ASEAN子ども会議」への参加で、他国の子どもと情報・意見交換をし、ASEANにおける子どもの課題に対し認識を深め

自分たちの地域での活動へ活かしている。

上記のように、子ども参加の活動の先進的な要素を持つつも、例えば、国やミンダナオ島での経済発展に伴う格差の拡大と生みだされ深刻化していく貧困により、また、銃やドラッグなどの流通により、子どもの居場所が町中の市民活動ではなく、ギャングのような子どもの生命や安全・安心の危機につながりかねない場所を居場所としてしまう、といったような社会背景による課題はまだ多い。

## 2-3 日本の子どもの権利保障の事例

### 2-3-1 「子ども条例」を制定した自治体 白山市

日本国内における子どもの権利実現に取り組む一つの動きとして、各自治体における「子ども条例」の制定が挙げられる。子ども条例について、荒牧重人・半田勝久・喜多明人[2012:1]は次のように説明している。

1. 子どもの権利条約を子ども支援やまちづくりに活かすことを主要目的の一つとし、
2. 従来進められてきた子育て支援や青少年育成の子ども施策のなかにある子どもの権利の視点を盛り込むとともに、
3. 子ども施策やまちづくりを総合的かつ継続的に推進していくための法的根拠となる条例

そして、「このような特徴と性格をもつ子どもの条例は、日本の 1,700 を超える自治体のなかではまだ少数」であるが、「現在も着実に増加中」である[前掲]。

子ども条例の取り組みは、条約の具体的な実現のために制定されるものであることから、「子どもにやさしいまち」と重なり合う。換言すれば、子ども条例の制定そのものが子どもの権利を普及・実現していくプロセスであると言える。

ここでは、石川県白山市の「白山市子どもの権利に関する条例」をみていく。同条例は 2007 年 4 月 1 日から施行され、「白山市で育つ子どもの健やかな成長を願い、子どもの権利や子どもの権利の保障のあり方、施策の進め方について定め、すべての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めること」を目的に前文と 19 条からなる。

同条例は、「子どもの権利を『子どもが自己を表現し、自分らしく生きていくための権利』と位置づけ、『安心して生きる』『守られる』『よりよく育つ』『参加する』の 4 つに分類している。」[東雅宏、2013:225]。第 9 条では、「子どもは、自ら社会に参加することができます。そのために、主として次のことが保障されます。(1)自分の意見や考えを表明し、尊重されること。(2)仲間を作り、自由に集うこと。(3)子どもとしての意見を生かされる機会があること。(4)助言、代弁などの支援を受けられること。」とし、「参加する権利」を明示している。

白山市はこの条例に基づき、「白山市子どもの権利行動計画」を4年ごとに作成している。

また、「白山市子ども憲章」(2008年)、「白山市子どもの権利啓発ビデオ」(2009年)、小学生の年齢向け、中学生の年齢向けそれぞれに「白山市子どもの権利に関する条例リーフレット」を子どもとともに作成し、子どもの権利と条例の普及・啓発に取り組んでいる。さらに、「白山市子ども会議」を毎年開催し、白山市に対し子どもがアドボカシーを行うことが可能な仕組みを保障している。

また、親と子どもに関わる石川、富山、福井の北陸3県で活動する子どもの権利を基盤とする団体が中心となり、北陸三県の持ち回りで「親と子のリレーションシップほくりく」という大会を毎年開催しているが、白山市の自治体は、この連携ネットワークとも関わりながら子どもの権利実現へ向けた取り組みを進めている。2017年には「～子どもが輝くまちづくりをめざして～」で同大会を白山市で開催し、子どもの意見表明の機会とともに、地域や学校における子どもの権利の重要性を市民とともに考える機会を提供している。

### 2-3-2 子どもの権利条約フォーラム

日本国内における子どもの権利実現に取り組む実践事例として、「子どもの権利条約フォーラム」の開催が挙げられる。このフォーラムは、子どもの権利条約の普及・啓発、そのためのネットワークづくり、子どもとおとのパートナーシップの推進、実践の共有やそれら実践を支えるための仕組みづくりについての検討の場づくりなどを目的として年に1回、子どもの権利条約が採択された11月20日前後に開催されている。

本研究の調査期間では、2016年に『子どもの権利条約フォーラム 2016 in 関西』(大阪)、2017年に『子どもの権利条約フォーラム 2017 in 信州』(長野)、2018年に『子どもの権利条約フォーラム 2018 in とちぎ』が開催された。

当フォーラムは、国内における子どもの権利条約の普及を目的とし、その地域のNPOなどが中心となり、時にはその地域の自治体・行政と連携しながら、“持ち回り”方式で各地域で実行委員会を形成し、開催してきた。

実行委員会は、特定の団体が中心となり企画・運営を行う場合もあれば、複数の団体・個人がネットワーク型で実行委員会を担う場合もある。重要なこととして、子どもが企画段階から参加し、子どもが意見を表明する場を創ってきたことが挙げられる。実行委員会に子どもメンバーが入っている場合、また、子ども実行委員会を結成している場合など、その形式はその都度の状況に応じて異なる。

上記フォーラムへ実行委員会のメンバーとしての参加活動を通して、子どもの権利実現としての「子どもの権利条約フォーラム」の意義を次のようにまとめることができる。

- ・ 子ども参加を実践している各団体(NPOなど)がフォーラム実行委員会や、分科会担当として集うことにより、実践を共有できるのみならず、そこに参加する子ども同士が意見・情報交換をすることができる。

- ・ 各団体すでに活動に参加している子どもも、また、フォーラム開催を機に実行委員会としてはじめて参加した子どもなど、経験や背景は様々であっても、フォーラム当日へ向けたその準備過程において子どもが参加の権利を実現している。どのフォーラムでも、子どもたちとそこに関わるおとなたちが子ども参加の実践の意義への認識を深めている。
- ・ フォーラムでは、子どもや子どもに関わる様々な課題について子どもの参加の権利を実現するなかで取り組む団体がネットワーキングすることにより、互いの経験から学び合える。
- ・ 実行委員会および当日のプログラムに参加した子どもが意見表明の機会をもち、おとなが耳を傾けることにより、子どもが抱える課題が、地域および全国のネットワークで社会化される。
- ・ 開催地域を毎年変えながら実行委員会が組まれていくため、その地域で子ども参加とそれを支える土壌（団体同士、行政との連携、条約そのものへの認識の深化、地域の子どもへの信頼の深化など）が形成される。この点は、開催地における「子どもにやさしいまち」の形成へつながる可能性を有しており、既にその形成プロセスの一部となっている地域もある。

### 第3章 カンボジアの子どもの権利保障

#### 3-1 カンボジアの子どもの権利実現状況と縮小する市民社会スペース

カンボジアは、2000 年代以降、高い経済成長率を維持してきたにもかかわらず、多くの子どもたちが深刻な権利侵害に遭っている。ユニセフ[2017]によると、5 歳未満児死亡率は、1000 人中 31 人で、タイ（12 人）の 3 倍近くであり、1 歳未満の乳児死亡率は 1000 人中 26 人で、タイ（11 人）の 2 倍以上である。中等教育の就学率は男女ともに 50% にも満たず、タイの 79% よりかなり低くなっている。

児童労働の割合も 18 歳未満で結婚する児童婚の割合も 19% で、いずれも約 5 人に 1 人の割合となっている。児童労働の中でも、家事使用人として働く少女たちは特に権利侵害を妻に対する暴力を正当化する割合も女性の場合、50% となっており、暴力が容認される価値観が根強く残っている。

内戦後、セーブ・ザ・チルドレンなど多くの国際 NGO が子どもの権利実現のための開発事業を行ってきた結果、子どもの権利ベースのプログラムが実施され、子どもが地域開発に参加してきた。

カンボジア政府は、子どもに対する暴力撤廃の国際的な動向を受けて、2017 年 12 月に「子どもに対する暴力の防止および対応のための行動計画 2017－2021 年(Action Plan to Prevent and Respond to Violence against Children 2017-2021)」[2017]を発表した。それによると、カンボジアの子どもの 2 人に 1 人が家庭で身体的暴力を受けており、4 人に 1 人が家庭で精神的暴力を受けている。また、児童婚（18 歳未満で結婚）の割合は 19% で、その多くが強制結婚である。さらに親による人身売買の存在も報告されている。また、学校では、17% の中学生高校生が暴力を体験しており、特に男子のその割合は 43% にも上る。4 人に 1 人がいじめを体験している。

施設内の暴力に関しては、孤児院における外国人による性的搾取や、刑務所におけるおとなから

の身体的・性的暴力が報告されている。地域における子どもに対する暴力に関しては、子どものときに性交体験がある 18 歳から 24 歳の若者で男性は 11 人に 1 人、女性は 4 人に 1 人が望まない体験だったと回答している。また、19% の子どもが児童労働に従事しており職場で様々な暴力を受けている。

このような状況に対し、カンボジア政府は、セオリー・オブ・チェンジ(変革理論 theory of change)に基づき、1) 調整と協力、2) 包括的な子ども保護政策による暴力防止、3) マルチセクターによる子ども保護、4) 法と政策の立案、5) モニタリングの 5 つの戦略を立てている。これらの戦略に基づき、子どもにやさしい、サバイバー中心の、包括的な介入をおこない、これまでの基礎的な法律の整備という段階から、国と地方の両方のレベルで法律を理解し実施し強化し政策を立てていくことを計画している。

しかし、一方で、長年続く人民党政権が野党や労働組合など、政権批判をする勢力に対して弾圧を加えるようになり、また、2015 年 8 月には、NGO や市民活動を規制する法律「NGO 法 (Law on Association and NGO LANGO)」が制定されたため、表現の自由、報道の自由、集会結社の自由が脅かされ、市民社会のスペースが縮小されてきている。具体的には、NGO のスタッフや立ち退きに反対する市民活動家が逮捕され投獄されている。

カンボジアでは、現在 5,000 の NGO・団体が外務国際協力省に登録されており、そのうちネットワーク団体の CCC (Cooperation Committee for Cambodia) のダイレクトリーには 228 の NGO が掲載されている[重田、2018]。CCC の事務局長である Soeung Saroeun 氏に 2017 年 8 月と 2018 年 8 月に筆者(甲斐田)が面会した際、このようなときだからこそ、NGO は能力強化をすべきと発言していた。一般の人々が発言する自由を奪われる状況において、子どもたちの意見表明、集会結社の自由がどれだけ保障されるかが問われている。

### 3-2 子どもの権利連合カンボジア(CRC Cambodia)の取り組み<sup>11</sup>

#### 3-2-1 子どもの権利連合カンボジア (CRC Cambodia) の活動内容

子どもの権利連合カンボジア (Child Right Coalition Cambodia、以下 CRC Cambodia と表記)<sup>12</sup> は、1994 年に設立された NGO のネットワーク団体で、設立当時は 9 つの NGO から始まったが、2018 年 8 月現在 53 の子どもの権利関連の NGO で構成されている。役割はアドボカシー、啓発、モニタリング(オンラインデータベースが存在する)、会員団体間の協力、非会員団体とのネットワーキングである。アドボカシーのなかには、国連子どもの権利委員会に提出するオルタナティブレポートの作成も大事な業務の 1 つである<sup>13</sup>。2004 年には、カンボジア政府の児童の商業的的搾取に関する第一次行動計画を見直すワークショップを開催した。そこで子どもたち自身がポスター作成や提言書づくりにより、子ども買春・ポルノは犯罪であることを示した。主に CRC Asia、セーブ・ザ・チルドレン、プラン・インターナショナル、ユニセフから資金を得ている。

課題ごとに加盟 NGO が以下のワーキンググループをつくり、課題解決に向けた話し合いをして

いる。「特別な保護の手段 (Special Protection Measure) (17NGOs)」, 「教育、余暇、文化的活動 (Education and Leisure and Cultural Activity) (19 NGOs)」, 「基本的な健康と福祉 (Basic Health and Welfare) (9 NGOs)」があり、ほかにも、「家族環境と代替的ケア」、「市民的権利と自由」などがある。これらのワーキンググループは少なくとも年 4 回会議をしており、必要があれば、2 か月に 1 度開催されている全体会議において報告を行っている。

CRC Cambodia は戦略計画(2015~2019)も策定しており、それには次の 5 本の柱がある。

- ① データベースの整備と子どもの権利モニタリングシステムの強化：オルタナティブレポートの根拠とする
- ② アドボカシーの強化：上述の 5 つのワーキンググループのテーマに沿ったアドボカシー。
- ③ 子ども・ユース主導のネットワークの強化：各 NGO が個別に行っている子どもの組織化・ネットワークをつなげる。国際子どもの日に、子どもの声明文の発表や国会議員との面会。
- ④ 子ども参加型アクションリサーチの実施：オルタナティブレポートを作成し、国連子どもの権利委員会に提出。
- ⑤ NGO 間の連携強化（ほかの NGO の連合体や会員団体相互間の連携強化）

この戦略のもと、CRC Cambodia は、各ワーキンググループと協力し、2017 年に定期的レビューのための報告書を提出し、提言を行った。提言の中には、女性と子どものためのコミュニケーション委員会 (Commune Committee for Women and Children 以下 CCWC と表記) に対して児童労働のモニタリング能力を強化すべきたというものが含まれる (CRC Cambodia 2018)。

CRC Cambodia は、8 つの州で NGO のネットワークをつくり協調活動を行っている。NGO が個別に政府と協力するのではなく、子ども関連の問題について大きな声を届けるためである。子どもの個別のケースに取り組むだけでなく、こうしたアドボカシー活動が CRC Cambodia の主要な活動となっているが、そのための情報収集にも力を入れている。

### 3-2-2 草の根レベルの子どもの参加の権利の推進

#### 子どもクラブ

CRC Cambodia は、独自の事業においても各 NGO の事業においても子どもの参加の権利を推進している。その一つが各地で NGO が推進する子どもクラブの活動である。子どもクラブの会員の役割内容を記した文書を NGO と協働して普及したり、これにかかる職員のトレーニング (ToT) も行っている。ほかの NGO では子どもクラブの内規を作成しており、どう子ども代表を選ぶのか、ルールなども作っている<sup>14</sup>。

子どもクラブの作り方も NGO によって異なり、NGO によっては持続可能性の観点から、CCWC の下におくべきとの考え方もある。これについては、NGO が独立性を保ち、行政の活動に対して、子どもを含む市民が権利保有者としてどのようにチェックしていくかという課題があり、今後、追求すべき研究テーマであろう。CRC Cambodia では、そのチェックすべき役割を権利保有者であ

る子どもが、CAN としてチェックしているのは意義深く、PenH 氏は、子どもの権利問題に関しては、子ども自身の役割が大きく、CAN の子どもたちが繋がることが重要だと述べている。

CRC カンボジアは、子どもに対して個々の役割を与えることで子どもたち自身が責任を感じ、子どもたちが自分たちで改善ができる環境だと思えるようになることをめざしてきた。2014 年 8 月にインタビューに答えた当時の事務局長 Meas Samnan 氏は次のように述べている。

私がこのプロジェクトを促進したのは、より多くの人に子どもの力を知ってほしいからです。私自身の経験では、子どもにおとの会議に参加してもらうことで、おとなが子どもから学ぶことが多いことが一番のメリットとして挙げられます。また、子どもたちがどのような問題に直面しているのか、どのようなことで悩んでいるのかを知っているのは子どもたち自身であるため、子どもたちにおとの会議に頻繁に参加してもらい、子どもに耳を傾けることが必要なことだと感じています。

#### CAN ～子どもによるアドボカシー活動

子どもアドボケートネットワーク (Child Advocate Network CAN) の活動は、2003 年に 5 つの子どもクラブのイニシアチブによってつくられた。目的は、すべてのレベルで効果的に子どもの権利条約を普及し、また、子ども参加を推進し、子どもの権利を実現するというものである。2005 年からはプラン・カンボジアから資金を受けプロジェクト地域 11 の村で実施するようになった(現在は 13 の州で実施) 各村から 3 名 (合計 33 名) がリーダーとして (代表、副代表、書記として) 選出されている<sup>15</sup> (12 歳から 18 歳)。CRC Cambodia は、選ばれた子どもたちがアドボカシーを行えるようリーダーシップトレーニングを行っている。トレーニングを受けた子どもたちは、自ら会合を開き、自分たちの問題を話し合えるように場所が提供される。村での出来事を話し合い行い、問題を分析する。そして、それらの問題に対して子どもたちが、コミューン評議会などに提案や提言を行う。こうした問題分析のほかにも CAN は、子どもたちによるカウンセリングや、学習困難児童に対する学習支援も行っている。そして、草の根レベルにおける子どもの権利実現におけるモニタリングでは大切な役割を果たしている。

この CAN の活動をサポートしているのが高校生や大学生 (15 歳から 22 歳) で構成される「子どもサポートチーム (Children Support Team 以下 CST) である。CST の役割としては、1) 各村で出た問題点を CAN と一緒に分析、2) 分析に対して提案や提言を同時に行う、3) 子どもたちまたは周囲のおとなでは解決できない問題があるときは、地方自治体または CRC カンボジアに働きかけるようにする、というものである。

CRC カンボジアが進めている「子どもとともに進める地域開発」というアプローチでは、地域が抱えている問題の把握からプロジェクトの計画立案、実施、事後評価まで、すべてのプロセスに地域住民だけでなく、子どもたちが主体的に関わる仕組づくりを行っている。CAN と CST は、子どもたちに地域の問題に取り組む活動の場と意思決定への参加の機会を提供している。また、CAN は、

地域のお祭りなどの機会を利用してながら、歌や踊り、寸劇を通して地域が抱える課題について、啓発活動を行ってきた。農村地方で、このような娛樂性の高い伝達手段は、子どもだけでなく、おとなにも受け入れられ、効果的にメッセージを伝えてきた。こうした活動の結果、1) 早すぎる結婚の減少、2) 子どもたちの就学率の増加、3) 男子による女子へのからかいの減少、4) ドラッグ使用の減少、という成果が上がっている。

カンボジアでは、政府の多くの予算がコムニーンレベルまで届くようになり、CCWC が、その予算を子どもの権利実現のために適切に執行する責任を負っている。しかし、委員会は、子どものためのプロジェクトを十分考案できておらず、予算は凍結されてしまうこともある。その原因是、それはコムニーンの能力の欠如であるため、コムニーンの能力を構築する必要がある。

### 3-3 国際子ども権利センター（シーライツ）の取り組み

#### 3-3-1 活動の概要

筆者(両者)が所属している国際子ども権利センター（シーライツ）は、2004 年からカンボジアで児童労働、子どもの人身売買、性的搾取の防止事業を行っている。特に 2009 年からはスヴァイリエン州で、子どもの権利ベース・アプローチによって、権利保有者である子どもをエンパワーし、責務履行者であるおとなに責任の自覚を促し、能力強化を行うというものである[甲斐田、2013]。

2012 年からは、スヴァイリエン州コンポンロー郡タナオコムニーンで子どもにやさしい村をめざし、児童労働防止事業および、子どもの権利促進事業を行ってきた。タナオコムニーンは、11 の村からなり、人口は 7670 人（子ども 3252 人、おとな 4418 人）である。多くの住民が稻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。

1990 年代、この地域が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。

事業開始後、最初に行ったのは、小学生高学年の子どもたちを選出し、ピアエデュケーター<sup>16</sup>を育成したことである。子どもの権利や物乞いなどの出稼ぎの危険性についてトレーニングを行い、その子どもたちがほかの子どもたちにそれらの知識を伝えることができるようにした。

#### 3-3-2 子どもの参加の権利保障とアドボカシー

2014 年には、コムニティ・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>17</sup>として設置した。それまで学校でトレーニングを受けたり、話し合ったりしていたピアエデュケーターたちが、そこでは、トレーニングを受けるだけでなく、教員に気がねなく自由に話し合うことができるようになり、自分たちの権利についての学びを深め、自信を得てエンパワーされた行動を起こすことができるようになった。具体的には、自ら地域の子どもたちに権利や読み書きを教える青空教室の活動を始めたり、地域のおとなに教育の権利を主張するキャンペーン（メッセージを伝えながら村を歩くこと）を実施するように

なっていった。こうした活動を通じ、地域社会が子どもの権利を意識するようになり、子どもたちを出稼ぎに出したり無理やり働かせることをやめ、学校に通わせるようになり、子どもにやさしい社会が形成されるようになってきている。

子どもたちは、学校の同級生や家族や近所の人に子どもの権利を伝えるだけでなく、おとなとともに集会に参加し、子どもが直面する問題について伝え、解決策をとるように訴えている。その一つが CCWC メンバーとの会合である。2016 年 8 月には、ピアエデュケーター（中学生男女）が、自分たちが物乞いや中退の問題についてインタビューをしたりしている活動について報告し、その年 44 人の子どもが中退したということだが、今後子どもたちにどのような活動をしていくのか尋ねている。

2017 年 8 月に行ったワークショップでも、ピアエデュケーターからは、「地域のおとなが子どもの権利に十分に配慮していない。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ので、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。」（中学生女子）という意見や、「子どもの権利が実現されていない原因の多くは親にある。各家族が子どもの権利について理解する必要がある。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。」（中学生男子）と発表があった[甲斐田、近刊予定]。

これらの事例から、子どもたちは、権利を学び、仲間同士で自由に意見を出し合って話し合える場が与えられれば、おとなに対してもきちんと説明責任を問えるような力がつき、子どもの権利が実現される社会づくりに子どもが参加することがわかる。

### 3-3-3 責務履行者との連携

シーライツは、子どもの権利を実現する責務履行者が責任を自覚し行動を起こすことを重視しているが、タナオでは、女性と子どものためのコミューン委員会（Commune Committee for Women and Children 以下 CCWC と表記）のメンバーに、積極的にはたらきかけている。現在、タナオの CCWC には 23 名おり、委員長はコミューン長であるが、実質的には女性のメンバーである副長がリーダー的な役割を果たしている。メンバーには、ほかに、校長、警察、評議員、保健センター、僧侶、村長で構成されている。

2018 年 8 月 11 日にタナオの CCWC のメンバー 23 人に聞き取りと協議を行った。

CCWC は、子どもたちに文房具（NGO からの寄付）を提供したり、貧困家庭への米を配布したりしている。また、ユニセフやいくつかの NGO のカウンターパートとしての機能も果たしている。子どもの権利については各学校で啓発活動をおこなった結果、退学率も低くなっている。

活動資金は、国からコミューンに配布されるコミューン/サンカット基金で、これまで暴力や火災、自然災害の被害者に対しての見舞金として使用してきた。

メンバーの一人である警官は、子どもの間でドラッグ依存を防止する活動に取り組んでおり、住民をあつめ、警察や女性局の職員が月 4 回啓発活動を行っているが、十分な住民の参加が得られていないため、シーライツに協力を求めていた。そこで、シーライツ、ピアエデュケーターの活動の中で

ドラッグについても学校における啓発活動に含めることを検討している。

CCWC メンバーの聞き取りをして明らかになったことは、子どもの権利を実現するためにどのようなプログラムを企画し、どれだけの資金を使用していくかという明確な計画がないということだった。CRC Cambodia とつないでほかの CCWC が行っているグッド・プラクティスを伝える必要があると考えられる。

子どもの権利を実現する役割をはたせる責務履行者として、タナオには農業組合がある。タナオの貧困問題の主要なものとして、農薬や化学肥料を大量に買わされて借金づけになり子どもを物乞いに出すという問題が挙げられる。その貧困の悪循環から抜け出すために農業組合では、農薬や化学肥料に頼らない有機農法への転換に力を入れている。そして、シーライツは、農業組合の中心メンバーに対しては、村のリーダーとして子どもの権利を大切にするようはたらきかけてきた。

以下は、2018年8月、農業組合の幹部6人<sup>18</sup>と会合を持ち、現在の活動を聞き取りした結果である。

子どもに関連する活動として、貧困家庭の子どもに対し文房具を支援し入学を促したり、中学生高校生に奨学金を支給したり、子どもを学校に通わせていない親の家庭訪問を行ったりしている。今後については、これに加え、住民に肥料の作り方を教える際に学校に行くことの重要性を啓発していきたい。

この地域では、子ども自身も含め多くの人が子どもの権利について認識するようになった。子どもへの暴力についても、虐待が起こった場合に警察が家庭への指導を確実に行うようになり、かなり減ってきている。しかし、年齢詐称したIDカードにより、中学生が縫製工場で夏休みに働くことは今でも起きている。

## まとめ ～開発途上国と日本の協働に向けて

第1章で述べたように子ども参加には、真の参加に至るまでのさまざまなレベルが存在する。ネパールでは、真の子ども参加になっているかどうかを的確に判断するためには、承認される権利、オーナーシップ（主体性）に対する権利、アクセスの権利、代表者・代弁者を選ぶ権利、エンパワメントに対する権利という5つの指標が提案されており、また、子どもにやさしいまちづくりにおいても100の指標がつくられている[プラダーン、2017]。日本で、子どもにやさしいまちづくりや子ども参加を進める上で、このように途上国で開発された子どもの権利実現に関する指標について、日本が学ぶことは多い。

また、ネパール政府の役人である Vishnu Datta Gautam 氏は、子どもにやさしい地方行政の構成要素は、1) 政策と計画、2) 予算と配分、3) 子どもに耳を傾けることとは発言している<sup>19</sup>。子どもの声を聴く制度をつくるにあたり、当事者としての子どもが力を発揮できる機会の重要性を深く認識しているおとなとの存在が不可欠である。そのようなおとなは、子ども自身が問題分析、問題解決をできるようにサポートすることができる。

おとなが子どもの参加の権利を理解することと同時に重要なのは、子どもの持つ力を評価できることである。こうした人材を増やすためには研修が非常に重要となってくる。しかし、子どもの持つ力を評価できるだけでなく、子どもの権利を認識し子どもの声を聴くことのできる人材を養成するには時間がかかるため、同時並行的に、子どもの意見を聴くシステムを整えることが求められる。

ネパール、フィリピン、カンボジアにおける子どもの権利保障の事例から、いずれの国においても、子どもが意見を表明し、アドボカシーできる制度が行政とNGOによってつくられていることがわかった。その制度づくりにおいては、日本がそれらの国々から学ぶことは大いにあるだろう。そして、子どものための予算化においては特にネパールの先進事例が参考になる。さらに、ネパールの「子ども保護委員会」やカンボジアの「女性と子どものためのコミュニケーション委員会」の活動は、今後、日本で子どもが保護される権利を実現する取組において大いに参考になる。一方、日本の子ども条例づくりの実践は、開発途上国の自治体やNGOに示唆を与えるだろう。

結論として、子どもの権利保障の指標設定、子どもの意見を聴くための研修と制度づくり、子どもによるアドボカシー制度、子ども予算のあり方、子ども条例づくりなど、子どもの権利保障において、開発途上国と日本のNGOや自治体が実践を共有しあい、協働していくことの意義は大きいといえるだろう。

## 参考文献

- 荒牧重人、半田勝久、喜多明人編(2012)『解説 子ども条例』三省堂。
- 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」『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、pp33~66。
- \_\_\_\_\_ (2015)「高まる人身売買リスクと孤児院ビジネス 大地震後のネパールの現状」『厚生福祉第6193号』、2015年10月20日号、時事通信社。
- \_\_\_\_\_ (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。
- \_\_\_\_\_ (近刊予定)「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」『対人援助のためのコミュニケーション学—実践を通じた学際的アプローチ』文京学院大学叢書4 文京学院大学総合研究所。
- 甲斐田万智子・南雲勇多(2016)「子どもと若者」田中治彦他編著『SDGsと開発教育』学文社。
- ケーシング、コニー(2017)「子どもの権利のモニタリング：子どもの権利と保護のためのミンダナオ・アクショングループ(MAGCRP)の経験」『子どもの権利研究』vol28, pp.147-154。
- 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子・半田勝久編著(2013)『子どもにやさしいまちづくり第2集』日本評論社。
- 教育協力NGOネットワーク(JNNE)(2009)『子どもの参加を促すガイド』教育協力NGOネットワーク。
- 滋賀県企画県民部人権施策推進課(2001)『もっと知りたい！子どもの権利条約(人権学習ブックレット)』滋賀

県。

ハート, ロジャー著、木下勇、田中治彦、南博文監修(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。

プラダーン, ガウリー(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『子どもの権利研究 第28号 子どもの権利が拓く 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。

東雅宏(2013)「白山市 子どもの権利の広報・啓発」喜多明人、荒牧重人他編『子どもにやさしいまちづくり 第2集』日本評論社、pp.225-228。

ロザリン, レニー(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『子どもの権利研究 第28号 子どもの権利が拓く 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。

CRC Cambodia(2018), 'Third Universal Periodic Review(UPR) Submission on the Cambodian Child Rights in the Kingdom of Cambodia(2014-2018) Contribution to the UPR Mechanism 19<sup>th</sup> Session of the Working Group of the UPR'.

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

NGOCRC(2010), *Alternative Report On The Implementation Of The UN Convention On The Rights of The Child In Cambodia*.

\_\_\_\_\_ (2015), 'Strategic Plan 2015-2019.

The Steering Committee on Violence Against Women and Violence Against Children (2017), *Action Plan to Prevent and Respond to Violence against Children 2017-2021*.

#### インターネット資料

札幌市「子どもの活動事例」[http://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri/katsudo\\_kgjokyoichiran20.html](http://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri/katsudo_kgjokyoichiran20.html)(2018年10月26日最終閲覧)

日本ユニセフ協会「子どもにやさしいまち事業」<https://www.unicef.or.jp/cfc/cfc/>(2018年10月26日最終閲覧)

#### 注

<sup>1</sup> 『子どもの権利研究』は現在、29号まで発行されている

<sup>2</sup> 「国連子どもの権利条約」の原題(英語)の日本語訳については、現在、財団法人日本ユニセフ協会抄訳(訳名「子どもの権利に関する条約」)、国際教育法研究会訳(訳名「子どもの権利に関する条約」)、外務省ホームページ(訳名「児童の権利に関する条約」)の3つが主流となっている。本稿では、「児童」と訳すことで、教育学的に児童が初等教育の年齢相当の子どもを指し、子どもの権利条約が子どもを18歳未満と規定して

いることと矛盾するため、「子どもの権利」と表記することとする。

<sup>3</sup> 公益財団法人日本ユニセフ（UNICEF）協会

[https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig\\_list.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_list.html) (2018年10月26日最終閲覧)

<sup>4</sup> ユニセフホームページ「ユニセフの子どもにやさしいまち事業」<https://www.unicef.or.jp/cfc/cfc/> (2018年10月26日最終閲覧)

<sup>5</sup> <https://www.unicef.or.jp/cfc/cfc/> (2018年10月26日最終閲覧)

<sup>6</sup> 条約のさらなる実施を促進し、かつ締約国による報告義務の履行を援助するために作成される文書。

<sup>7</sup> 詳しくは平野裕二さんが開設している「ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト」[平野、2015]参照。

<sup>8</sup> パスファインダー国とは、GPeVACに加盟し、子どもに対する暴力を撤廃するために加速的な行動を取り、今後3~5年の具体的な行動ロードマップを作成することなどにコミットする国を表す。

<sup>9</sup> *Minimum standards for consulting with Children(2007)*

<sup>10</sup> 本節は、プラダーン[2017]、2017年7月日のシンポジウム、がウリ・プラダーン氏へのインタビューに基づいている。

<sup>11</sup> 本節は、2014年8月の元事務局長のMeas Samnang氏への聞き取り調査と2018年のSon PenH氏(2016年から事務局長)への聞き取り調査をもとにしている。

<sup>12</sup> かつて、NGOCRC(NGO Committee on the Rights of the Child)という名前だったが、NGO法制定後に変更した。

<sup>13</sup> 2009年にAlternative Reportをまとめている

<sup>14</sup> CRC Cambodiaは、子どもには参加する責任(obligation)があると考えており、そのためには、子どもの参加の権利のガイドライン(National Guideline)を作成した。

<sup>15</sup> 2014年インタビュー当時CANのグループに所属しているメンバーは33名。

<sup>16</sup> ピアエデュケーターとは、仲間に知識を提供する人のことで、シーライツの事業では、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。

<sup>17</sup> 子どもが安心して自分の意見を言って、自分らしく過ごせるスペース(空間)や居場所

<sup>18</sup> 監査役・学校教員、図書館担当、理事、会計役、図書館担当、理事長、副理事長

<sup>19</sup> ネパール連邦問題・地方開発省 地方公共団体対策課長(当時)。2017年7月に実施された「子どもにやさしいまちシンポジウム」における発言