

第 1 章

児童労働と子どもの権利に基づくアプローチ

甲斐田 万智子

要約：

本稿では、第 1 節で、子どもの権利に基づくアプローチ(Child Rights Based Approach)について概説し、第 2 節では、カンボジアにおける児童労働・人身売買防止や子ども保護のシステムづくりなど子どもの権利に基づくアプローチの 3 つの事例を紹介し、第 3 節で、児童労働を効果的かつ持続的に削減するために必要な、「権利保有者」である子どもたち、および、「責務履行者」である周囲のおとなたちの能力強化について論じる。

児童労働問題に子どもの権利に基づくアプローチを採用して取組む際、子どもが主張する力をつけるだけでなく、おとなが子どもの権利保障をできるような能力強化をすることが非常に重要である。そして、子どもが児童労働から守られる仕組みを継続させるためには、行政にはたらしかけ、行政がその仕組に対してオーナーシップを持つことが欠かせない。カンボジアでは、国レベルから、州レベル、郡レベル、コミューンレベルにわたって、人身売買や児童労働から子どもを守ろうとする政策および地域社会の仕組みづくりへの取組みがあり、その仕組みづくりにおいて行政の能力強化をする NGO の果たす役割は大きい。

子どもの権利に基づくアプローチを実施するには、各 NGO に十分な人材と資金、そしてスキルが必要である。それらのリソースに欠ける NGO がこのアプローチを十分に実践するには困難も伴うだろうが、すでに成果を挙げているグッドプラクティスの実践から学びつつ、可能なところから始めていくことが重要だろう。

はじめに

本稿では、第 1 節で、子どもの権利に基づくアプローチについて概説し、第 2 節では、カンボジアにおける児童労働・人身売買防止や子ども保護のシステムづくりなど子どもの権利に基づくアプローチの 3 つの事例を紹介し、第 3 節で、児童労働を効果的かつ持続的に削減するために必要な、「権利保有者」である子どもたち、および、「責務履行者」である周囲のおとなたちの能力強化について論じる。

第1節 子どもの権利に基づくアプローチ

1. 権利保有者のエンパワーメントと責務履行者の能力強化

1989 年に国連で子どもの権利条約が制定され、子どもに参加の権利が保障されて以降、世界各地で子ども観の転換とともに、「子ども参加」の実践がなされるようになった¹。そして、90 年代の終わりごろから、国連や開発 NGO の間で、ライツ・ベース・アプローチ²への重要性の認識が高まるにしたがい³、子どもの分野で活動する組織では、子どもの権利に基づくアプローチ⁴を採用するところが増えてきた。

国連開発計画（UNDP）は、2000 年発行の『人間開発報告書』において、人間開発と人権は、相互に強化し合い、全ての人々の福祉と尊厳の確保に、自尊心と他者に対する尊敬の念の醸成に貢献し、人権は貧困に立ち向かう人々に力を与えると論じている。その後ユニセフは、国連における開発援助枠組みの形成において人権の主流化を進め、ライツ・ベース・アプローチの指針となる文献や実践的ハンドブックも数多く出している⁵。また、国際 NGO のセーブ・ザ・チルドレン・インターナショナルやケア・インターナショナルも各国でこのアプローチに取り組んでいる⁶。

ライツ・ベース・アプローチは、実践者や研究者によって焦点のあて方や定義が異なるが、国連の次の定義はその最大公約数と言える。「人権に基づく開発に対するアプローチとは、規範的に国際人権基準に基づき、実践面で人権の促進と保護につながる人間開発の過程のための概念的枠組み」である⁷。詳しい内容は、米国スタンフォードで開催されたワークショップで採択された『人権基盤型アプローチ：共通理解声明』にまとめられている。

本稿では、児童労働問題の解決における「権利保有者 rights-holder」と「責務履行者 duty-bearer」の能力強化の重要性と、継続していくための仕組みづくりに焦点をあてたい。

子どもの権利に基づくアプローチにおいては、「権利保有者」は子どもであり、子どもの権利実現のための「責務履行者」は、親や地域住民、自治体役人、政府、市民社会（NGO・NPO）、国連など国際社会すべてのおとなといえる。

したがって、子どもの権利に基づくアプローチとは、子どもが権利意識をもち、権利を主張する力を身につけ、子どもの権利保障のために責任があるすべての人が「子どもの権利を実現する力」をつけられるように人的・資金的資源を注ぐことといえる。これは、子どもたちが「子どもの権利条約」に照らして様々なステークホルダーであるおとなに対して説明責任を問う力をつけられるようにおとなが支援することともいえる。

この「権利保有者」である子どものエンパワーメントには、子ども自身が権利を知るだけでなく、自らを権利侵害から守るために、参加を通して自尊感情や自信を高め、さ

さまざまなスキルを身につけていくこと、被害にあった子どもが自分の中の力を引き出しながら回復していくことなどが含まれる。

ライツ・ベース・アプローチにおいては、権利の不可分性の原則が重視されるが、カンボジアの子どもの状況においてもこれらの4つの領域の権利が相互に関連しており、一領域の権利侵害は他領域の権利侵害に密接に結びついている。たとえば、カンボジアのような開発途上国では、多くの子どもたちが経済的搾取、性的搾取、人身売買の被害に遭い、「保護される権利」が侵害されている。これは「生きる権利」が政府によって十分実現されていないために、親は子どもを出稼ぎに出し、結果として子どもは経済的に搾取され、「教育を受ける権利（発達の権利）」が侵害されている。貧困家庭の多くの子どもは、家が貧しいので仕方がないと考え、特に、娘は親のために働かねばならないと考える。しかし、ライツ・ベース・アプローチによって、貧困家庭の娘たち一人一人が自分にも教育を受ける権利があることを知り、性的搾取や労働搾取の危険から自分を守るために出稼ぎに行きたくない、と親に主張できるようになることをこのアプローチは目指している。

2. 児童労働と子どもの権利に基づくアプローチ

児童労働に従事している子どもは、「経済的搾取から保護される権利が侵害されている」状態であるが、同時にそれは「教育を受ける権利」「休み、遊ぶ権利」など「(健全に)発達する権利」が侵害されていることであり、多くの場合は、「十分な保健・医療サービスを受ける権利」「栄養のある食事を得る権利」を侵害され、「生きる権利」も侵害されている。また、児童労働に従事している子どもには、意見を尊重されておらず、組織化したり集会を開いたりする機会に恵まれていないため、「意見表明権」「集会・結社の自由」が侵害されている。

さらに、親からの暴力、雇用主からの暴力は児童労働と密接にかかわっている。親から暴力を受けて強制的に働かされたり、少しでも多くのお金を稼ごうとする子どもは数知れない。そして、職場では雇用主からはさらなる暴力（身体的・精神的・性的）を受けている。

教育を受ける権利の侵害は、児童労働の結果でもあるが、非常に多くの場合、学校数、教員数が少ないこと、教育の質が悪いことが原因となっていることが広く知られている。

さらに、親の失業や不安定な収入も児童労働の主要な原因であるが、これは責務履行者である親の能力強化によって、定期的な収入を得られるようにすることが、児童労働問題の解決につながる。

よって、児童労働を撤廃していくためには、様々な子どもの権利侵害を同時にみていくホリスティック（包括的）な子どもの権利に基づくアプローチが有効なのではないかと考えられる。

第2節 カンボジアにおける子どもの権利に基づくアプローチ

1. カンボジアにおける児童労働と行政による子どもを守るシステムづくり

ユニセフ・カンボジアによると、カンボジアの児童労働の割合は45%である⁸。カンボジア政府は2004年に、2004年から2010年にわたる最悪の形態の児童労働撤廃のための国家行動計画（NPA）案をまとめ、2008年に採択した。このプロセスにおいて、関係諸機関は16種の最悪の形態の児童労働のうち危険な児童労働を特定し⁹、2004年にはこれらの危険な児童労働に従事している子ども（10-17歳）は313,264人いると推計した¹⁰。カンボジアでは、こうした危険な児童労働に加えて、子ども買春、子どもポルノ、子どもの人身売買という最悪の形態の児童労働が深刻な問題となっている。1990年代、ブローカーが様々な手段を用いて子どもや女性を人身売買し、性産業で働かされる子どもの数は急増した。2001年の計画省の報告書は、80,000～100,000人の性産業従事者のうち30～35%は18歳未満であると推定している¹¹。

カンボジアにおいて児童労働には様々な機関がかかわっている。国連機関としては、ILO/IPECが危険な児童労働から子どもたちを解放するために直接介入する事業を実施してきた¹²。ユニセフは、児童労働に巻き込まれるリスクの高い子どもが学校に通えるような対策をとるだけでなく、学校に通えない子どもを特定したり、そうした子どもをフォローアップすることができるようにコミュニケーション評議会にはたらきかけてきた（後述）。そして、国際移住機関（IOM）は、子どもの人身取引の防止、人身取引の被害に遭った子どもたちの送還、回復、社会への統合にかかわっている。

多くの国際NGOもカンボジアの児童労働問題に取り組んでおり、セーブ・ザ・チルドレン・インターナショナルは、児童労働問題にかかわるローカルNGOに技術協力と資金協力の両方を行っている。そして、多くのローカルNGOが児童労働に取組み、ネットワークを形成している。1つは、特に子どもの性的搾取問題に取り組むCOSECAM（NGO Coalition to Address Sexual Exploitation of Children in Cambodia。24のNGOが加入）、2つめは 人身売買禁止法改正などを働きかけたり、チャイルド・セックス・ツーリズム反対運動をするECPAT Cambodia（End Child Prostitution, Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposesという国際NGOのカンボジア。29のNGOが加入）、そして3つ目は NGO-CRC（NGO Committee on the Rights of the Child。55のNGOが加盟）である。

地方行政に関しては、2006年にコミュニン（集合村：行政の最小単位）評議会の中に「女性と子どものための委員会（Commune Committee for Women and Children: CCWC）」がユニセフの支援のもと内務省によって設置された。警官、保健師などが参加し、ドメスティック・バイオレンス¹³、児童労働などについて啓発活動を行うだけでなく、子どもの権利侵害の防止と権利侵害の被害にあった子どもの保護が、この委員会の役割で

ある¹⁴。2006 年、ユニセフは、CCWC 対象の子どもの権利に基づくアプローチのトレーニングマニュアルを作成し、トレーニングも実施してきた。

また、プレイベン州などには、州レベル・郡レベルの人身売買防止のための行政組織やワーキンググループ (Provincial Trafficking Coordination Unit: PTCU、District Working Groups: DWG) がつくられている。さらに内務省は現在、「安全な村・安全なコミュニティ」を目指す政策を打ち出している。これは、1) ギャンブルにNO、2) DVにNO、3) 盗みや非行にNO、4) 人身売買・性的搾取にNO、5) ドラッグにNO、をスローガンにしている。NGOはこうした政府の政策を進める行政組織と協働しながら児童労働や人身売買の防止活動にあたっている。

2. スバイリエン州における子どもの人身売買・児童労働防止事業

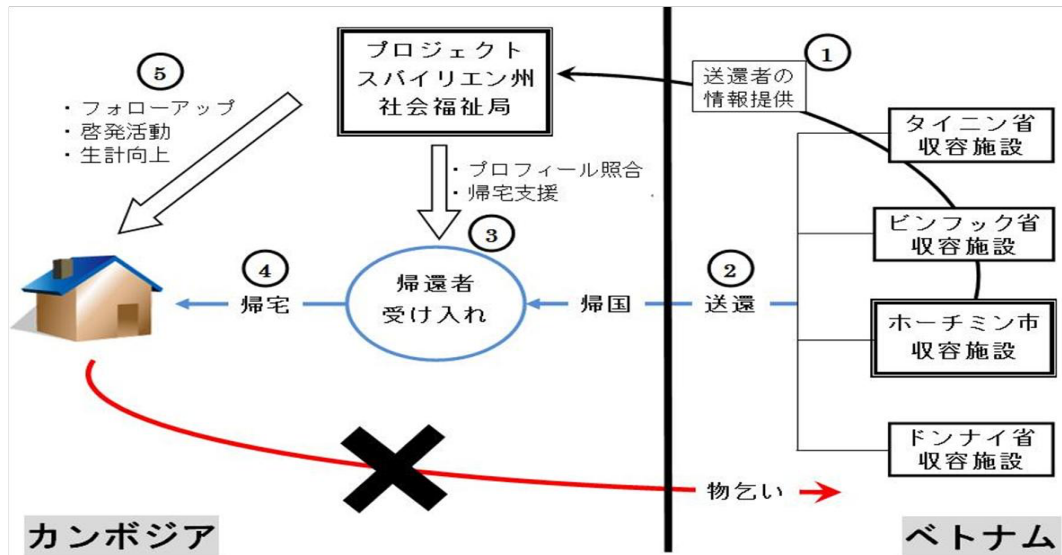
国際子ども権利センターは、2004 年からカンボジアの NGO・HCC (Healthcare Center for Children) とのパートナーシップのもと、農村において子どもの人身売買・児童労働防止プロジェクトを実施している。2004 年から 2005 年の 2 年間はプレイベン州で、2006 年からは 2010 年はスバイリエン州で実施してきた。具体的には、地域をベースとした子どもの人身売買防止ネットワーク (Community Based Prevention Network 以下 CBPN) と、学校を拠点とする人身売買防止ネットワーク (School-Based Prevention Network 以下 SBPN) を対象地域の各地域と各学校で形成し、彼らの自覚と能力強化を図るトレーニングを実施している。CBPN は村長、コミュニティ評議会のメンバー、村役場の人、学校長、女性省や教育省、社会省の郡事務所の職員など地域のキーパーソン (15 名から 35 名) からなり、SBPN は小学校中学校の生徒 10 名と教員 2 名からなる。トレーニング内容は、子どもの権利条約、人身売買の手口、法律、児童労働、ジェンダーなどで、トレーニング後に学校や地域で友人や家族、近所の人への啓発活動を促す。

トレーニングで児童労働がテーマの際は、参加者は地域で子どもがかかわる『軽い仕事』と『重労働』について分類し、容認しうる『子どもの仕事』と禁止すべき『児童労働』の違いについて学ぶ。『子どもの仕事』と『児童労働』について、地域における具体的な仕事や労働を挙げていくなかで、児童労働を見分けることができるようになるのである。そして、地域の児童労働をなくす責任を負っている人とその役割について明確にしていくプロセスにおいて自覚を促している。

スバイリエン州は、カンボジアでも最も貧しい州の 1 つであり、貧困家庭の子どもたち (小学校の低学年も多い) がベトナムに物乞い、宝くじ売り、落穂ひろいなどの出稼ぎに出される。子どもたちは、親と出稼ぎに出る場合もあるが、ブローカーに連れていかれる場合や、子どもたちだけで行く場合もある。その期間は数週間にわたることも多く、その間、教育を受ける機会を奪われるだけでなく、暴力を受けたり、性的搾取の被害に遭うリスクが高い。また、ベトナム当局に違法入国ということで逮捕・保護される

場合は、収容センターに3ヶ月から6ヶ月も収容されるため、村に戻った子どもは学校に行くことを諦めてしまう。

図1 カンボジアからベトナムに物乞いに来て保護される子どもの送還プロセス



注：筒井博司（国際子ども権利センターカンボジア事務所長）作成。

SBPN のメンバーは、子どもの権利についてのトレーニングによって、学校に通い続けたいときはそう主張してもいいことを学ぶ。そして、自分だけでなく、ほかの子どもたちの権利（児童労働から保護される権利と教育を受ける権利）も守ろうとする。具体的には、学校をやめて働きに出ようとしている子どもや、学校に来なくなった子どもたちに対しても学校に戻るようはたらきかけたり、子どもをベトナムに物乞いに出す親をそうしないよう説得したりしている。

メンバーの中には、「子どもの権利を知って友達を助けたいと思った」と話す子どももいる。そういう子どもたちが、数ヶ月かけて物乞いに子どもを行かせる親に何度も説得した結果、親が子どもをベトナムに出すのをやめて学校に通わせるようになっていく。また、学校をやめそうな子どもに対しては、今働くことで、お金は一時的に入ってくるかもしれないけど、今学校を続けると一生役立つ知恵がつく、と説得している。

しかし、そうしたはたらきかけは簡単ではなく、多くの子どもメンバーが説得しても友達が工場に働きに出てしまったり、物乞いに子どもを出す親から門前払いを受ける体験をしている。2011 年 1 月実施の調査でも SBPN メンバーたちは親から「まだ子どものくせに何がわかるの?」「お前たちには関係ない」「自分の子どもをどこに連れていこ

うが勝手にしょ」と言われたと口々に話していた。こうした SBPN メンバーに対しては、より効果が上がる方法を検討し、コミュニケーションスキルを高めるトレーニングが必要とされている。また、そうした親をより効果的に説得して出稼ぎを防ぐためのおとなのネットワークメンバーとのより密接な連携を図ることも検討課題である。

さらに、最貧困家庭の場合、子どもが自分にも権利があると知り、それを主張できるようになった場合であっても、家庭に 1 日 0.5 ドル以下の収入しかなく、食糧を買うお金にも困っている場合、親たちは子どもの権利を実現したくてもそれができない。そういう状況の中で子どもの主張する力だけをつければ、親を苦しめ、子どもを困難な立場に立たせてしまう。そこで、日本の NGO の国際子ども権利センター（C-Rights シーライツ）¹⁵と HCC は、親の生計向上の力をつけるためにリスクの高い子どものいる家庭に対して牛銀行、野菜栽培、貯蓄組合の支援を行ってきた。子どもが生きる権利を保障するために、まず、その権利を保障する立場にある親の力を高めることにより、児童労働防止を進めていく。

3. プレイベン州における子どもの人身売買防止事業

プレイベン州も、カンボジアの中で最も貧しい州の 1 つであり、人身売買の拠点となっている。1 日 0.45 ドル以下で暮らす貧困ライン¹⁶以下の割合が全国では 35%であるのに対し、この州の貧困ライン以下の割合は、約半分となっており、毎年、地元の当局（村長やコミュン長）に通知しないまま職を求めて出稼ぎにいく子どもや若い女性が数千人いる。この結果、子どもや女性たちが国内だけでなく、タイ、ベトナム、マレーシア、などに売られている。

CLA (Children Life Association)は、1999 年以来、プレイベン州メサン郡で子どもの人身売買を防止し、子どもの権利を守るために 1) 子ども参加、2) 教育、3) 保健、4) 持続的な農業、5) 収入向上の活動を続けている¹⁷。CLA は、子どもたちが地域の一員として活躍できるようにエンパワーされることを目指しており、そのために子どもの能力強化をおこなっている。具体的には、子どもの権利を明確に知らせ、子どもたちが「子どもから子どもへ」啓発活動に参加できるような仕組みをつくっている。具体的には、ボランティア活動のできる子どもたちを 1 つの村から二人選定し、謝礼として 30 ドル分の学用品や服を支給している。ピアエデュケーター（以下、ピア。ピア[peer]とは英語で「仲間」や「対等者」を意味する）は、子どもの権利、子ども保護の観点からアセスメントできるようになるためにトレーニングを受け、毎日、何が起きているかモニターする。人身売買、児童労働、暴力などデータ収集をして分析し、月例会で報告するのである。また、グループ形成の能力も強化される。その結果、現在、子どものピアエデュケーターが 120 人育っている。さらにピアの子どもたちを中心に 12～17 歳の 50 人から 200 人からなる子どもクラブも形成されている。子どもクラブは地域でウォッチ

ドッグの役割を果たし、不審者がきたら通報するなどモニターする。スタッフが月例会に参加し、各村で子どもクラブを形成するためのトレーニングを行っている。

そして 2002 年には、各コミュニンの子どものクラブの代表が集まる YCC (Youth Coordination Committee)が結成された (15~17 才が中心)。現在 17 名でメンバーは子どもたちが投票で選ぶ。そのメンバーで小グループをつくり、情報収集、啓発用教材 (Information, Education Communication: IEC)の開発、啓発活動、子どもを学校へ行くようにはたらきかけるグループなどに分かれて活動している。そして YCC は、コミュニン評議会の CCWC と 1 ヶ月に 1 回ミーティングをもっている。

彼らの能力強化においては、CLA スタッフが YCC をトレーニングし、YCC が子どもピアをトレーニングしている。トレーニングで、YCC や子どもクラブのメンバーは児童労働の知識だけではなく、絵、ドラマ、ストーリー、ゲーム、粘土などを使うアート¹⁸を使って啓発活動を行う方法やリーダーシップを学んでいる。

昨年、YCC の代表 3 人は、人身売買や出稼ぎについてメコン流域国 6 カ国の子ども・若者代表で話し合い、政策提言を行う第 3 回メコン・ユース・フォーラム¹⁹に参加した。彼らは農村で効果的である、アートを使ってコミュニケーションし、態度変容を促す方法を学んでいる。こうしたトレーニングの結果、以前は恥ずかしがっていたピアの子どもたちが、多くのアイデアを出すようになり、それを子どもクラブへ伝え、そこから YCC や、おとなへ伝えている。

CLA には、現在 22 歳で、10 年前に「子どもピア」として活動をしていた経験のあるスタッフがいる。CLA は、Mother-to-Mother グループと Father-to-Father グループを組織し、親たちのエンパワーメントもはかっている。これらのグループは 1 ヶ月に 1 回ミーティングを開き、アイデアを交換したり、サービスを得たりしている。

この地域では、2 割の住民が土地なしで、薬を買うときなどに土地を抵当にして借金をし、土地を売らざるを得なくなっている。このため、自助グループ (Self-Help Group: SHG) をつくって貯蓄組合をつくり、現在 2000 家庭が加入している。

子どもたちも 19 の村から参加して貯蓄組合を行っているが、それによる貯蓄は、そこからおとなが融資を受けるまでに拡大している。CLA の活動を通じて子どもたちは、生ごみを集めてコンポストをつくったり、養鶏や田植えの手伝いも行ったりしている。CLA は、児童労働に対してははっきり反対する一方で、子どもの生計能力を高め、「子どもの仕事」を奨励するようにしているのである。

このように CLA では子どもとおとな (特に親) の両方の能力強化を通じて、子どもの人身売買、児童労働防止活動において効果を上げている。

4. 子どもとおとなの連携を強化するセーブ・ザ・チルドレンの取組み

カンボジアではセーブ・ザ・チルドレン・オーストラリア (SCA) とセーブ・ザ・チ

ルドレン・ノルウェーが子どもの権利に基づくアプローチで子どもを守る事業を行っている。筆者がこれらの団体を訪問した際、彼らが繰り返して強調したのは、子どもの保護はすべての人の責任であり、すべての人がかかわるべき問題であること、および、おとなが気づかない子どもの視点を取り入れるためにおとなと子どもが共に討議する場を開くことが重要であるということだ。

SCA は、2008 年から前述したコミューン評議会の「女性と子どものための委員会 (CCWC)」の能力強化事業を開始し、現在、4 つの郡の 8 つのコミューン 80 村で実施している。

具体的にはローカル NGO が CCWC と連携し、CCWC が学校の子ども評議会とミーティングを開くようにし、子ども評議会は地域の子どもの状況を CCWC に報告するような仕組みを構築している。パゴダ委員会、道路委員会など民間セクターの既存のメカニズムも巻き込むようにしている。これらのメンバーを研修し、NGO、郡レベル、州レベル、裁判などでそれぞれのステークホルダーが、子どもの人身売買に対処できるようになることを目指している。中でも、州政府（タスクフォース）が NGO と連携して仕事できるように能力強化を図っている。

子どもの能力強化に関しては、各村で会合（100 人位参加）を開き、二人の代表を投票で選んでいる（14～17 才で、1 コミューンに 4～5 人の代表）。彼らは、子どもが直面する問題を明らかにし、自分たちを守るためにコミューンに通報している。

また、政府は各コミューンに道路建設など 2～3000 ドルの予算を支出しているが、以前は子どもの保護に使われることはなかったこの予算を、今後子ども保護のために予算を使うようにはたらきかける計画がある。2011 年 6 月のパイロットプロジェクトでは、8 つのコミューンで 1000 ドルを子どものために支出し、これらのコミューンで児童労働防止、子どもの保護、モニタリング&評価を研修するという。内務省でも、CCWC に対して啓発や子ども参加にどう予算を使うかを研修しているが、将来は、CCWC が子どもの問題を自ら見出していく力をつけるようになることを目指している。そのために SCA のスタッフを対象地域の各郡に配属し、郡の職員を定期的にコーチングしてサポートし、四半期ごとの計画を立てたり、成果についての話し合いを行っている。そして、成果があった成功点に関しては継続し、障害や問題があれば解決策を共に考え、そのために子どもと CCWC が共に地域の開発を考えるワークショップも開催している。

さらに弁護士、ソーシャルカウンセラー、警官、裁判所も巻き込み、コミューン投資計画（Commune Investment Plan: CIP）で子ども保護をすべての人の関るテーマにすることを目指している。たとえば、対象地域で、一人の少女が父の暴力から逃げ出した際、コミューン評議会のはたらきにより、NGO の仲介なくセンターに保護することができた。CCWC とコミューン長がレンガ工場の工場主に働きかけ、働いている子どもたちが学校に行けるようにしたり、貧しい子どもの家庭にマイクロファイナンスの利用を勧めたりしている例もある。コンボンチャム州のゴム農園で 5 人の子どもが働いていた際、

コミュニン評議会が親や学校側に働きかけ、子どもたちが学校に通えるようにしている。子どもに対しては、出稼ぎに行くのではなく、家の近くで働いたり、健康や教育に害にならないような仕事をして親を助けるようにはたらきかけている。子どもの権利条約だけではなく、カンボジア憲法、その他子どもに関する法律もベースにすることが重要だと SCA の担当者は話している。

セーブ・ザ・チルドレン・ノルウェーもカンボジアのバタンボン州で 2008～10 年に、既存のメカニズムを使って、地域社会で子どもとおとなの連携を強化するプロジェクトを実施した。

具体的には、CCWC と Child Youth Network (CYN)（小学生と中学生から選定）のメンバーが毎月ミーティングを開き、地域の問題を話し合う。子どもは、ドラッグ、DV、レイプ、性的虐待、児童労働、人身売買の問題（起きた問題と起きそうな問題）を提起する。そして、おとなに子どもが分析している結果に合意するかどうかを尋ねる。その後、そうした問題を解決する計画を立て、3 ヶ月後にフォローアップを行う。地域の問題に関して、子どもはおとなと異なる見方を示し、おとなが報告書に書いていない問題を子どもが指摘すること多い。そして、地域の啓発活動に対して、2 ヶ月ごとに新しい人身売買の手口を周知させるなどの技術的支援を行っている。

第3節 児童労働から子どもを保護するシステムづくりのための能力強化

1. 子どもの能力強化とエンパワーメント：権利意識をもち、啓発・アドボカシー・状況分析・おとなと連携する力を育む

子どもたちが社会の担い手として、子どもを有害なものから守ることができるようにするためには、子ども自身が権利をはっきり認識し、道具として使っていけるようにエンパワーされる必要がある。そのためには、市民社会や教員が子どもに権利の意味や、権利の主体として権利条約や法律を道具として使っていくことの意味をしっかりと教えることのできる力をつける必要がある。

子どもたちが権利を知り、児童労働の定義や児童労働が権利侵害であること、そして児童労働を処罰する法律を学んだうえで、それらを啓発できるコミュニケーション力を育てる必要がある。たとえば、ベトナムに子どもを物乞いに出すことによって、自分が責められることを心配しているような親に対しては、責める口調ではなく、優しい言葉づかいで話したり、劇を上演して心を動かすことが大事である。同様に、物乞いに行き、しばらく学校を休んでいた子どもに対しても、学校の生徒や教員がいつでも受け入れる暖かい雰囲気があることを伝える必要がある。

中央政府や地方政府に対してのアドボカシー活動においても同じことが言える。子どもや若者がメコン河流域国の政府に対して子どもの人身売買・出稼ぎの問題について政

策提言する貴重な場となっているメコン・ユース・フォーラムの開催に資金協力をしているセーブ・ザ・チルドレン UK の担当者は、説明責任を問う際に「責めるのではなく、サポートすること(Support not blame)」が重要と指摘している。昨年開催されたメコン・ユース・フォーラムには、メコン川流域国の子ども若者代表が集まり、話し合い、提言書をつくっただけでなく、人身売買問題を訴える劇を上演した。会場にはメコン大臣級協調イニシアチブ (COMMIT: Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking²⁰)の各国高官が参加しており、そのパワフルなメッセージ性に涙を流した大臣もいたという。担当者は、政策決定者たちの面子をつぶすことなく、子どもたちが児童労働などの問題に、連携して取り組みたいという姿勢を巧みに伝えていたと評価していた。

また、子どもの権利に基づくアプローチに欠かせない要素として、事業開始時に子ども自身が子どもの権利の視点から状況分析に参加することが挙げられる。これは、CRSA (Child Rights Situation Analysis)²¹と呼ばれ、ある地域や国、もしくはセクターにおける、1) 子どもの権利状況、2) 責務履行者・その他ステークホルダーの役割、3) 責務履行者とステークホルダーの能力について分析することである。たとえば、1) に関しては、その地域またはセクターにおける子どもの権利侵害状況、その原因、その権利に関する法律・政策・法執行について、2) に関しては、子どもの権利を保護・実現する立場にあるステークホルダー間の力関係、子どもの果たす役割に対するそれぞれの見方等について、3) に関しては、責務履行者が責任を果たすための能力やそれに対する障害等である。この分析過程には8つのステップがあるが、最初から最後まで、子どもが参加し、オーナーシップを持つことが重要とされている。

この分析の結果をまとめて作成したものを使うことにより、子どもたちとおとなが連携して、事業を立案・実施・評価していくことができる。そのためにはまず、子どもたちの能力強化のためのトレーニングを実施できるおとなの能力強化が必要であろう。

2. おとなの能力強化

責務履行者のおとなには様々なグループがある。一つは子どもと共に啓発活動を実施して子どもが守られる地域づくりをおこなう CBPN、CCWC のメンバーのような人びとだが、彼らが子どもの参加の権利を知り、子ども参加の重要性を知ることが最初のカギとなる。そして NGO は、子どもと共に計画を立案・実施・評価していくにしたがって、子どもたちがおとなの気づかない視点を持っていることを、おとなが認識できるように促していくことが求められている。その際に、おとなの同席によって子どもが意見を言いにくくなることに配慮できるような感覚が必要である。このため、子どもとおとなのミーティングを別々に開くなど、豊かな経験をもつファシリテーターやコンサルタントのコーチングやフォローアップが不可欠である。

次に、児童労働や人身売買の加害者を処罰するために、人々の法律に関する理解力や法執行力を高めることが重要である。これを達するためには、法執行に携わる人びとの能力強化はもちろん大切だが、そもそも、権利を定めた条約を批准した国は国内法を整備する義務とその法律を執行する義務がある。子どもたちが、条約に整合する法律に沿って説明を求めることができるよう、おとなを能力強化する必要がある。

そして最後に、生計向上の力である。児童労働を廃絶するためには、貧困家庭が生計や収入を向上させる力を強化することが不可欠である。しかし、生計を向上させた親がそれによって増えた収入を子どもの教育に振り向けるとは限らない。生計向上を図る NGO は、対象となる親に子どもの権利に関する研修も同時に提供し、意識と態度変容を同時に求めるホリスティック（包括的）なアプローチをとることが重要である。

3. 子どもの権利に基づくアプローチの指標

児童労働や人身売買は多くの場合、それらが違法行為であるために、それらを撤廃するための取組の成果を数値で示すことは、ほとんど不可能である。また、子どもの権利に基づくアプローチに関しても、子どものエンパワーメントなどの能力強化の成果について、指標を設定することは困難である。

ここでは、セーブ・ザ・チルドレンが独自に設定している子どもの権利に基づくアプローチの指標を紹介する。まず、セーブ・ザ・チルドレン・オーストラリアは、子どもの権利に基づくアプローチの効果を測る指標として、子どもが他の子どもの権利侵害の状況を報告する回数や報告方法、および、子どもがどのように問題を解決しようとしているかという点を指標にしており、通報用のフォーマットも作成されている。

セーブ・ザ・チルドレン UK (SC-UK) では、児童労働などの被害に遭っている子どもに関する通報や報告を（活動する）ネットワークなどに加入している子ども自身が行った回数を指標としている。また、SC-UK では、その他の、以下の項目が指標となりうるとしている²²。「活動していた子どもたちが大学生などになった後に活動を続けている件数」「様々なステークホルダーからなる子ども保護するシステムが潜在的な人身売買を察知して行動」「被害に遭った子どもに関する地域のケース会議²³の数」「政策における子どもの権利に対する前向きな変化」「人身売買の被害児童が保護されているシェルターでのソーシャルワーカーの数」「メコン流域国の枠組みにおける出稼ぎの子どもたちの意見の反映」「児童労働を用いた罪で処罰された雇用主が被害児童に支払うよう命じられた賠償金の金額」

「児童労働の罪で処罰された雇用主が被害児童に支払うよう命じられた賠償金の金額」に関しては、弁護士がソーシャルワーカーや警察と連携し、当該子どもの受けた権利侵害や虐待に関連する子どもの保護に関する法律を多く見つけることができれば罪が重くなり、賠償金の金額も高くなるという。たとえば、SC-UK がタイにおいてかか

わった事例としては、2007 年にエビ加工場の工場主がビルマからの移住労働者の子どもを搾取していた罪で起訴された事件がある。このときは弁護士が優秀だったため 200 人の移住労働者に対して総額 300 万バーツの賠償金が支払われた。また賠償金額のみならず、刑罰の重さも指標になりうる。偽装パスポートをつくり、子どもを漁船に乗せてタイからソマリア沿岸まで連れて行った人身売買のケースも、雇用主に 16 年の刑の判決が出された成功例の 1 つであるといえよう。

まとめ

児童労働問題に子どもの権利に基づくアプローチで取組む際、子どもが主張する力をつけるだけでなく、おとなが子どもの権利保障をできるような能力強化をすることが非常に重要であることをみてきた。そうしない限り、子どもとおとなの緊張関係を生み出すだけに終わり、エンパワーされた子どもが逆に打撃を受けるリスクを生んでしまう。

子どもが児童労働から守られる仕組みを継続させるためには、行政にはたらしかけ、行政がその仕組に対してオーナーシップを持つことが欠かせない。行政が地域開発の計画を子どもと共に作成し、子どもを保護するための予算も計上するようになると、子どもを児童労働から守る仕組みは継続されるだろう。カンボジアでは、国レベルから、州レベル、郡レベル、コミュニオンレベルにわたって、人身売買や児童労働から子どもを守ろうとする政策があり、その仕組みづくりにおいて行政の能力強化をする NGO の果たす役割は大きい。一方で、汚職が蔓延し、過去 20 年間、人身売買・児童労働の加害者に対する処罰に関しては大きな変化はまだもたらされていない。子どもの権利に基づくアプローチによって、子どもと地域のリーダーが子どもの権利条約とその関連法を学ぶことにより法律の理解力を高め、法の執行力が高まることが児童労働の削減にもつながるだろう。

そして、子どもや市民社会が自治体、地方政府、中央政府に説明責任を問うときは、成果の上がないギャップの部分指摘するのではなく、共に解決しようという姿勢を見せてサポートしていくことが不可欠である。

子どもの権利に基づくアプローチを実施するには、各 NGO に十分な人材と資金、そしてスキルが必要である。それらのリソースに欠ける NGO がこのアプローチを十分に実践するには困難も伴うだろうが、すでに成果を上げているグッドプラクティスの実践から学びつつ、可能なところから少しずつ始めていくことが重要だろう。

¹ 開発における各国の子ども参加の実践については、Victoria Johnson et al., *Stepping Forward: Children and Young People's Participation in the Development Process*, IT Publications, 1988 参照。

² ライツ・ベース・アプローチは、団体によって呼び方が異なり、国連は「人権に基づ

く（Human Right-Based）アプローチ」、イギリスの国際開発省や多くの NGO では「権利に基づく（Rights-Based）アプローチ」、研究者によっては「人権基盤型アプローチ」、「権利基盤型アプローチ」と呼ばれている。

³ その背景には、国際開発機関が貧困を廃絶するという約束を果たせなかったため、貧困と搾取の根本原因である「力の濫用」を問題にし、平等を促進することをめざすライツ・ベース・アプローチが不可欠と考えられようになったことが挙げられる。

⁴ Child Rights Based Approach は、子どもの権利基盤型アプローチとも訳されている。子どもの権利プログラミング Child Rights Programming という言い方もある。

⁵ ユニセフは、1998 年には、A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring を発表し、2001 年にライツ・ベース・アプローチの手引書を発行した。UNICEF, *A Rights-Based Approach to Programming for Children*, UNICEF, 2001 を参照。

⁶ Joachim Theis, *Promoting Rights-Based Approaches Experiences and Ideas from Asia and the Pacific*, Save the Children Sweden, 2004、Save the Children International, *Child Rights Programming*, Second Edition, Save the Children Sweden, 2005 などを参照。

⁷ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, OHCHR (www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf).

⁸ http://www.unicef.org/infobycountry/stats_popup9.html を参照。調査時に児童労働に従事していた 5 歳から 14 歳の子どもの割合。A child is considered to be involved in child labour activities under the following classification: (a) children 5 to 11 years of age that during the week preceding the survey did at least one hour of economic activity or at least 28 hours of domestic work, and (b) children 12 to 14 years of age that during the week preceding the survey did at least 14 hours of economic activity or at least 42 hours of economic activity and domestic work combined.: Cambodia Socio-economic Survey (CSES).

⁹ 16の危険な児童労働は以下のとおり (1)荷物運び、(2)家事使用人;(3)屑拾い;(4)漁業;(5)ゴム農園;(6)タバコ農園;(7)その他の農加工農園;(8)レンガづくり;(9)塩田関連産業;(10)手工芸品関連産業;(11)魚介類加工業;(12)砕石、宝石加工;(13)石切り、砂・石採集;(14)鉱業;(15)食堂における労働 (16)物乞い。

¹⁰ UCW, *Towards Eliminating the Worst Forms of Child Labour in Cambodia by 2016: An Assessment of Resource Requirements*, Country Report Series, May 2009.

¹¹ カンボジア国内には数百の買春宿があり、マッサージ店、カラオケ、カフェ、ビューティーサロンでも、子どもや女性が性的搾取されている。

¹² 具体的には、プノンペンにおける家事使用人、シアヌークビルにおける漁業およびレンガづくり、カンボートとケップにおける塩田と漁業、コンボンチャム州におけるゴム農園とレンガづくり、バンテンメンチャイ州における荷物運び、シエムリアップにおけるレンガづくりにおける児童労働である。

¹³ 2005 年に制定されたカンボジアのドメスティック・バイオレンス禁止法では、保護者から子どもへの処罰対象となっている。

¹⁴ MOI/UNICEF/VBNK, *CCWC Capacity Assessment*, 2009.

¹⁵ 1992 年に設立された NGO で、子どもの権利条約に基づいて国際協力、開発教育を実施。2004 年からはカンボジアにおける子どもの人身売買・児童労働防止活動を主に実施している。

¹⁶ 1 人が 1 日 0.45 ドル以下で暮らす人口の割合。出所: Cambodia Socio-Economic Survey (CSES) 2004.

¹⁷ 詳細は以下を参照。Save the Children UK, *Building a Protection System for Children in the Community in Cambodia: An Example of Good Practice in the Cross-border Project Against Trafficking and Exploitation of Migrant and Vulnerable Children in the Mekong Sub-region*, 2006; Save the Children UK, *Empowering Children and Young People in the Community in Cambodia: An Example of Good Practice in the Cross-border Programme*, 2010.

¹⁸ 非識字者が多く娯楽の少ない農村では、アートを使った啓発活動が効果的である。ILO/IPEC も児童労働に焦点をあて、アートを取り入れた啓発マニュアル SCREAM を開発し、このマニュアルは各地で活用されている。<http://www.ilo.org/ipeccampaignandadvocacy/Scream/lang--en/>

¹⁹ 詳細は、www.mekongyouthforum.com を参照。今年は人身売買だけでなく、出稼ぎも主要テーマとなった。第2回人身売買に関するメコン・ユース・フォーラムに関しては、ILO/Save the Children UK/World Vision, *Are You Listening?*, Mekong Youth Forum, 2007 を参照。

²⁰ 2004年に人身売買防止、被害者の保護、送還、社会統合、加害者の処罰などにおいて6カ国政府が協働するという協定を結んだ。

²¹ Save the Children UK, *Getting It Right for Children: A Practitioners' Guide to Child Rights Programming*, International Save the Children Alliance, 2007.

²² 2011年1月28日 Ms. Warangkana Mutumol (Thailand Cross-border Program Advocacy and Capacity Building Officer)に対するインタビュー。

²³ ケース会議とは、権利を侵害されている一人の子どもにかかわる複数のステークホルダー（ソーシャルワーカーなど）が、それぞれの分野からの視点で、その子どもが直面している問題解決の方針について共通認識をもち、情報交換や分析・調整をする会議である。