

## 第1章

# 児童労働と子どもの権利ベース・アプローチ

甲斐田 万智子



子どもの権利を伝え児童労働をなくす活動をする農村の子どもたち  
(カンボジア・スバイリエン州，2011年1月，甲斐田万智子撮影)

## はじめに

1990年代、内戦が終わり、平和が訪れたカンボジアに世界中から観光客が続々と訪れるようになった。1993年には11万8183人だった観光客数が、2004年には105万5202人、2007年には201万5128人と約20倍に増加した<sup>(1)</sup>。2004年までは最多であった日本人観光客数は、2005年から韓国に抜かれ、現在はベトナムからの観光客数が最多である。観光省の発表によると、2012年第1四半期（1～3月）だけで観光客数は99万人（対前年同期比で27.8%の大幅増）に達している。なかでも、ベトナム、韓国、中国からの観光客数が急増しており、それぞれ、36.8%増、40.7%増、32.9%増となっている。中国からの観光客数は、2011年に24万人に達し、日本は16万1804人となっている。こうした観光客のなかには子ども買春、子どもポルノのために子どもをねらって訪れる旅行者が含まれる。2009年7月、少年7人の裸の写真を撮影したとして、日本人男性（32歳）に禁固6年の判決が下った。また、2010年10月にも、13歳の少女に現金を支払い、性的搾取をした罪で日本人男性（41歳）に禁固7年と罰金40万リエルの判決が出ている。

また、近年は、中国や韓国とともに日本からも民間企業が急速にカンボジアに進出するようになってきた。一方で、農村の貧困状況は依然として深刻であり、多くの子どもたちが働かざるを得ず、半分以上の子どもたちが経済活動に従事している。そして、法の執行力が弱いこの国では、そうした子どもたちが危険で過酷な労働につかされるのみならず、最悪な形態の児童労働と定義される性的目的の人身取引の被害に遭うことも少なくない。これまでは子どもの性的搾取の個人の加害者としてであったが、今日、年齢詐称をする子どもを雇用する企業としても日本が関与する可能性は高まってきているといえるだろう。また、カンボジアで生産された靴や衣料品が日本にも輸入されるようになっているため、消費者としての責任も問われている。

児童労働や子どもの人身取引を効果的に減らすためには、貧困家庭の子どものみを対象にして児童労働を減らそうとする従来の方法に加えて子ど

ものの権利ベース・アプローチが有効なのではないかと考える。

本章では、第1節で、子どもの権利ベース・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防止活動や子ども保護のシステムづくりなど子どもの権利ベース・アプローチの事例を紹介する。なかでも、出稼ぎ労働の人口が多く、子どもが人身取引の被害に遭うリスクの高いスバイリエン州とプレイベン州において NGO の実践事例に焦点を当てる。第3節では、児童労働を効果的かつ持続的に削減するために必要な手法として「権利保有者」である子どもたち、および、「責務履行者」である周囲の大人たちの能力強化について紹介する。

なお、本章で問題にする子どもの人身取引には、労働搾取のための子どもの人身取引と最悪の形態として ILO 条約で定義されている性的搾取のための人身取引の両方を含む。

## 第1節 子どもの権利ベース・アプローチとは

### 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「児童の権利に関する条約」（通称、子どもの権利条約）が制定され、子どもに影響を及ぼすすべての決定過程へ意見を表明する権利などさまざまな参加の権利が子どもに保障されて以降、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<sup>(2)</sup>。そして、1990年代の終わり頃から、国連や開発 NGO の間で、権利ベース・アプローチ<sup>(3)</sup>の重要性の認識が高まるにつれ<sup>(4)</sup>、子どものために活動する世界各地の組織の間でも、子どもの権利ベース・アプローチ<sup>(5)</sup>を採用する組織が増えてきた。

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、すべ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。その後国連児童基金（UNICEF、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、人権を広く重視する動き(主流化)を進め、権利ベース・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版している<sup>(6)</sup>。また、国際NGOのセーブ・ザ・チルドレン・インターナショナル<sup>(7)</sup>やケア・インターナショナルも各国でのアプローチに取り組んでいる<sup>(8)</sup>。2011年、シェムリアップで第2回CSO<sup>(9)</sup>開発効果の世界大会が開かれたが、そこで承認された国際枠組みの原則として、権利ベース・アプローチが盛り込まれている<sup>(10)</sup>。

権利ベース・アプローチは、実践者や研究者によって焦点の当て方や定義が異なるが、以下に示す国連の定義はその最大公約数といえる。「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」<sup>(11)</sup>。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」<sup>(12)</sup>にまとめられている。

権利ベース・アプローチと、従来のニーズ・ベース・アプローチとの相違点は、第1に当事者(本章では子ども)が直面している問題を権利侵害と認識すること、第2に、ニーズ・ベース・アプローチの介入の主体者が政府、国連機関、NGOに限られ、対象者も当事者(本章では子ども)に限られていたのに対し、権利ベース・アプローチでは、子どもの周囲にいるすべての人々(ステークホルダー〔stakeholder、利害関係者〕と呼ぶ)のなかから、子どもの権利侵害を是正し、権利を回復・実現する責務のある人々を責務履行者として特定し、それらの人々の能力強化を実施する点である。つまり、介入の主体が外部者ではなく、地元の住民などより草の根レベルの人々であり、かれらは同時に能力強化の対象者ともなる。この結果、ニーズ・ベース・アプローチでは介入する援助機関などが撤退後、活動の持続が困難であったのに対し、権利ベース・アプローチはその地域で持続されていく可能性が高くなる。第3に、権利ベース・アプローチは、能力強化をすると同時にシステム(本章の場合は地域における子ども保護システム)を構築することを重視するため、さらに持続可能性が高まる。第4に、ニーズ・ベース・アプローチと違い、権利ベース・アプローチでは、当事者の主張

する力・説明責任を問う力を強化し、参加を重んじるため、当事者が問題解決に引き続き取り組むようになり持続性が高まる。

本章では、児童労働問題の解決における「権利保有者」(rights-holders)と「責務履行者」(duty-bearers)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当てたい。

子どもの権利ベース・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大人といえる。

したがって、子どもの権利ベース・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さまざまなステークホルダーである大人に対して説明責任を問う力をつけられるように、大人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のみならず、権利侵害から自らを守るために、参加を通して自尊感情や自信を高め、さまざまなスキルを身につけていくこと、被害に遭った子どもが自分のなか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。

権利ベース・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子どもの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、人身取引の被害に遭い、「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」(発達権利)が侵害されていることにつながっている。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、とくに、娘は親のために働かねばならないと考える。しかし、権利ベー

ス・アプローチによって、貧困家庭の娘たち一人ひとり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等をこのアプローチはめざしている。

## 2. 児童労働と子どもの権利ベース・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」も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（子どもの権利条約第12条）、集会・結社の自由（同第15条）も侵害されている。

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児童労働の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、さまざまな子どもの権利侵害を同時にみていく包括的（holistic）な子どもの権利ベース・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ベース・アプローチ

### 1. 子どもを守るシステムづくり

カンボジアの社会経済調査によると、カンボジアの5歳から14歳までの子どものうち、2000～2009年に児童労働に従事している割合は45%<sup>(13)</sup>、7歳から14歳までの子どものうち2001年に経済活動に従事している割合は52%であった<sup>(14)</sup>。

カンボジアでは、労働法（Labor Law, 1997年3月13日公布, 2007年7月20日改正）において児童労働が禁じられている。賃金労働に15歳未満の子どもの雇用することが禁じられており、危険な労働や過酷な労働には18歳未満の子どもの雇用することが禁じられている。軽い仕事にのみ12歳から15歳までの子どもを雇用することができる。また、夜の勤務にも子どもに従事させることが禁じられている。そして、雇用者は、子どもを雇用するときは、生年月日を記した登録書を管理していなければならない。

しかし、現状では、多くの子どもが危険で過酷な労働に従事しており、また、18歳未満の子どもの工場で働くために偽りの生年月日を記した書類をコミュニン（集合村、行政の最小単位）事務所で作成しているケースは非常に多い。

カンボジア政府は、2006年に「最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約」（ILO 第182号）を批准した。また、2002年には子どもの売買、子ども売買春および子どもポルノグラフィーに関する子どもの権利条約の選択議定書を批准している。

また、2004年、2008年にはそれぞれ「最悪の形態の児童労働」撤廃のための国家行動計画（NPA）を採択した<sup>(15)</sup>。政府はこの計画において児童労働削減のためにすべてのステークホルダーに積極的な関与を見込んだ分野横断的な包括的なアプローチをとっている。具体的には、啓発活動のためのリサーチ、法執行の強化、アドボカシー、教育、需要と供給の問題の解決、危険な労働からの救出と社会への統合、15歳から17歳の働いている子ども



の作業上の危険からの保護など8分野にわたっている。関係諸機関は、カンボジアにおける「最悪の形態の児童労働」が存在する分野として16の分野を特定し<sup>(16)</sup>、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31万3264人いると推計した（UCW Programme [2009]）。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、子どもの人身取引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、ブローカーがさまざまな手段を用いて子どもや女性を人身取引し、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、8万～10万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<sup>(17)</sup>。カンボジア政府は、国家開発戦略計画（2009～2013年）において、人身取引廃絶に取り組むマルチ・ステークホルダーの制度的システムの構築に取り組むことを言明しているが、プレイベン州などでは、かなり以前から州レベル・郡レベルの人身取引防止のための行政組織やワーキンググループがつけられている。

内務省は、2010年、コミュニンと村を安全にするよう通達「安全な村・安全なコミュニン」を出している。これは、①ギャンプルにNO、②ドメスティック・バイオレンス（DV）にNO、③盗みや非行にNO、④人身取引・性的搾取にNO、⑤ドラッグにNO、をスローガンとする政策である。こうした政府の政策を進める行政組織と協働しながら、さまざまなNGOが児童労働や人身取引の防止活動にあたっている。

カンボジアにおいて児童労働対策には政府以外にもさまざま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<sup>(18)</sup>。またユニセフは、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コミュニン評議会にはたらきかけてきた。さらには、子どもを保護するために「子ども保護ネットワーク」（Child Protection Network: CPN）を1999年から各地で形成するほか<sup>(19)</sup>、コミュニン評議会に対しては「女性と子どものためのコミュニン委員会」（Commune Committee for Women and Children: CCWC）の設置を進め、子ど



ものの権利、子どもに優しいガバナンス（教育、保健、子どもの保護）、親や子どもを含めたステークホルダーの役割についてトレーニングを行い、子どもの権利侵害を防ぎ、被害児童を守るシステムをつくる指導を行ってきた。この委員会の構成メンバーは、保健師、学校の校長、コミュニン評議員、警官、村長などである。これに加えユニセフは、これらのトレーニングで使用する教材も作成してきた（『子どもの権利を現実とするため [Making Child Rights A Reality] のブックレット』『子ども保護に関するコミュニン評議会と CCWC の能力強化マニュアル』など）。さらにユニセフは、村レベルから州レベルまで被害児童を保護するシステムを構築する事業を実施してきた。村レベルでは、定期的にピアエデュケーション（後述）を行い、地域のボランティア、村長、子どものグループメンバーが特別な保護を必要とする子ども（児童労働や性的虐待の被害に遭った子ども）がいないかモニターする。そういう子どもがいる場合は CCWC に報告し、介入の必要性の高い子どもの場合は CCWC がコミュニンレベルで解決するが、コミュニンレベルで対処できない場合は郡に委託する。そして、郡レベルでは対処できないような深刻なケースに対しては、州レベル（Provincial Child Protection Committee）で対処し、場合によっては警察や裁判所に委託するというシステムである。このシステムにおいて、責務履行者の役割・責任を明確化し、行政事務所間の協力やサービスへのアクセス向上もはたらきかけてきた。

また、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 に対し、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 が児童労働に取り組み、ネットワークを形成している。ネットワークには、次の4つがある。ひとつ目は、とく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）、2つ目は人身取引禁止法改正などをはたらきかけたり、チャイルド・セックス・ツーリズム反対運動を展開する ECPAT Cambodia（End Child Prostitution, Pornography and Trafficking of Children for Sexual

Purposes), 3つ目は2006年に設立された Civil Society Network Against Child labour in Cambodia, 4つ目が NGO-CRC (NGO Committee on the Rights of the Child) である<sup>(20)</sup>。

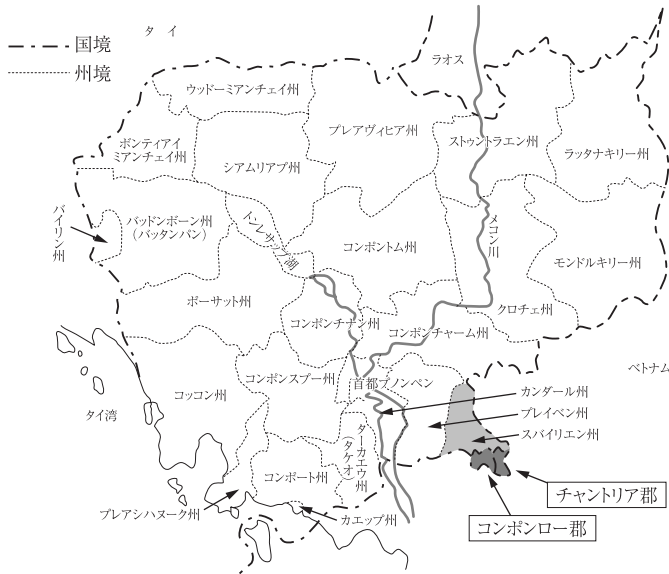
地方行政に関しては2006年に、コミューン評議会の組織として前述の CCWC が、ユニセフの支援のもと内務省によって設置された。警官、保健師などが参加し、ドメスティック・バイオレンス (DV)<sup>(21)</sup>、児童労働などについての啓発活動のみならず、子どもの権利侵害の防止と権利侵害の被害に遭った子どもの保護が、この委員会の役割である (MOI et al. [2009])。2006 年、ユニセフは、CCWC 対象の子どもの権利ベース・アプローチのトレーニングマニュアルを作成し、トレーニングも実施してきた。

## 2. スバイリエン州における子どもの人身取引・児童労働防止事業

認定 NPO 法人国際子ども権利センター (C-Rights, シーライツ)<sup>(22)</sup>は、2004 年からカンボジアの NGO である HCC (Healthcare Center for Children)<sup>(23)</sup>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取引・児童労働防止プロジェクトを実施してきた。2004年、2005年の2年間は、プノンベンからホーチミンに至る国道の間に位置するプレイベン州で実施したのち、2006 年からは、やはりカンボジア南部でベトナムと国境を接しているスバイリエン州のチャントリア郡とコンボンロー郡で実施した (図1, 2 参照)。

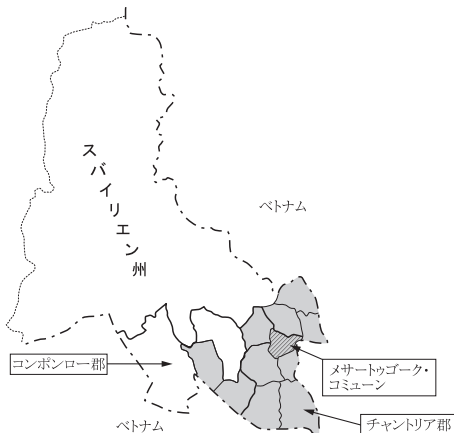
スバイリエン州は人口約55万人で7つの郡と80のコミューン (集合村) がある。人口の83%が農村地域で暮らし、農業が主要産業であるが米の生産高が低く、1年のうち数カ月は食糧としての米が不足する世帯も多い。人口の半数が義務教育を終えておらず、中学校に進学しないか、中途退学をしている。プノンベンまで165キロメートル、ホーチミン港まで約80キロメートルの国境のバベット市には、2006年に海外投資に有利な経済特別区がつくられ、カジノや工場が立ち並んでいるが、多くの農村家庭は、高い失業率、低収入、土地なし、借金 (食糧、医療費、稲作の肥料、農薬) の問題に直面している。その結果、大人、子どもを問わずベトナムへの出稼ぎが多く、大人は日雇い農業労働者として、子ども、とくに低学年の子どもは物乞い、

図1 スバイリエン州のチャントリア郡とコンポンロー郡



(出所) 本図は、アジア経済研究所のアジア動向データベースの地図 ([http://d-arch.ide.go.jp/browse/html/BASE/link/202\\_1.gif](http://d-arch.ide.go.jp/browse/html/BASE/link/202_1.gif)) に加筆修正したものである。

図2 シーライツが人身取引・児童労働防止事業を実施した11コミュニティ



(出所) “Map 22 Administrative Areas in Svay Rieng Province by District and Commune” ([http://www.stat.go.jp/info/meetings/cambodia/pdf/20com\\_mnp.pdf](http://www.stat.go.jp/info/meetings/cambodia/pdf/20com_mnp.pdf)) を基に筆者作成。

(注) スバイリエン州全図。影付きの11のコミューンで、シーライツが事業を実施した。

宝くじ売り、落穂拾いとして働かされている。

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行かれる場合や、子どもたちだけで行く場合もある。その期間は数カ月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。

最近、カンボジア政府は正式にベトナムへの出稼ぎを認めるようになったが、手続きが煩雑であり、非正規のルートでスバイリエン州から出稼ぎに行く人は依然多い。かれらは、国境越えと仕事を手配するブローカーに100ドルの手料金を支払っている。2007～2009年には916人の子どもが不法入国者としてベトナムからスバイリエン州に2国間ルートで送還された。かれらをスバイリエン州の社会福祉事務所がインタビューしているが、そのうち295人（253人が女子）の子どもが、ベトナムで物乞いをさせる目的で人身取引されたことが判明しており、いずれもチャントリア郡とコンボンロー郡出身の子どもである。IOM カンボジアによると、このうち92%が再び大人によってベトナムに連れて行かれ、人身取引の被害に遭うか、または、物乞いをするために自らベトナムに行っているが、その頻度は4回にわたる子どももいる（IOM Cambodia [2010]）。

ベトナム当局からの送還者には女性が多く、2005年は74%が女性である。チャントリア郡とコンボンロー郡の人口は約9万人であるが、そのうち7195人がベトナムへ出稼ぎに出ている<sup>(24)</sup>。

2005年、ベトナムからスバイリエン州への1201人の送還者のうち、837人（70%）がこの2つの郡出身の子どもだった。そのうち93人が人身取引の被害者で、その大多数が10～16歳であった。5～8歳の年齢層の子どもの人数はそれほど多くはなかったが、通常の人口割合よりも高い割合の数であった（Phiev [2005]）。なかには2歳の子どものもとおり、障害をもった子どもが親から人身取引ブローカーに貸し出されるケースも報告されている（Phiev [2005]）。

しかし、2009年以前と比べれば、2010年以降、カンボジアからベトナムに物乞いに行く子どもはかなり減少している。2009年にベトナムから送還された子どもの人数が603人だったのに対して、2010年は359人に減少している。

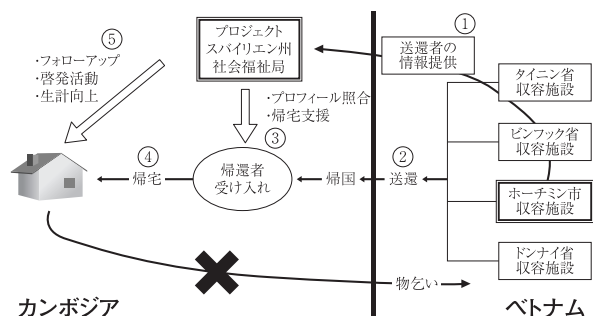
その要因としては、第1に、多くのNGOがスバイリエン州で啓発活動を行い、意識が変わってきていること、第2に、2008年の人身取引禁止法（The Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551 2008年1月30日制定）により、ベトナムへ子どもを携行し、物乞いとして働かせることが違法となり<sup>(25)</sup>、カンボジア・ベトナム双方の警察による取り締まりが強化され逮捕者が出るようになったこと、第3にバベットの経済特別区で働く若者が増え、家族を養えるようになったことが挙げられる。2点目に関しては、たとえば、2010年ベトナムから送還された3名が人身取引の容疑で逮捕されたり、子どもをベトナムに連れて行こうとした者が3回にわたり、逮捕されている<sup>(26)</sup>。スバイリエン州からベトナムへの物乞いの子どもには2つのタイプがあり、第1にベトナムをベースに長期間滞在して物乞いをする子どもたちであり、第2に、夏休みや旧正月などの間、短期的にベトナムに物乞いとして出かける子どもたちである<sup>(27)</sup>。

しかし、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、カンボジアの子どもたちを対象にした収容センター（Social Aid Center）に3カ月から6カ月も収容されるため、村に戻った子どもは学校に復学することが大変困難になり、通学を諦め、多くが学校を退学してしまう。

このように子どもたちが出稼ぎに出され、人身取引の被害に遭い、通学できなくなることを防止するためシーライツは、「地域をベースとした子どもの人身取引防止ネットワーク」（Community-Based Prevention Network：CBPN）と、「学校を拠点とする人身取引防止ネットワーク」（School-Based Prevention Network：SBPN）を対象地域の各地域と各学校で形成し、かれ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、コミューン評議会のメンバー、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（15～35名）からなり、SBPNは小学校・中学校それぞれの生徒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、人身取引の手口、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（図3）。

児童労働に関するトレーニングにおいては、参加者は地域で子どもがかかる「軽い仕事」と「重労働」について分類し、容認し得る「子どもの

図3 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



(出所) 筒井博司 (元シーライツ・カンボジア事務所長) 作成。

仕事」と禁止すべき「児童労働」の違いについて学ぶ。地域における具体的な仕事や労働を「子どもの仕事」と「児童労働」に区別していくなかで、児童労働を認識す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きた。

筆者が2011年9月に面談したスパイリエン州のチャントリア郡メサートゥゴーク・コミュニティのCBPNメンバーによると、近年は、親が学校をやめさせて、子どもを工場で働かせるケースが増えてきており、その原因の多くが農業のインプット（農業、化学肥料）のために銀行からの借金を返済しなければならないからだという。また、工場（縫製や靴、自転車など）の月給は残業代も含めると100～150ドルもの高額なので、中学校・高校の年齢層の子どもを働かせる強い誘因となっている。こうしたケースに対して、子どもの権利について研修を受けた教員は、子どもの権利を学んだおかげで、理論（理屈）がわかり、教育を受ける権利について説明することで親を説得できるようになったと話している。たとえば、子どもを建設作業などの重労働に従事させず、軽い仕事だけをさせることが重要だと啓発しているという。また、子どもの権利を知ることによって、子どもたち自身が啓発活動に参加するようになることも、子どもの権利を教えることの効果だと話している。

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、出稼ぎから戻った後でも、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。とくに最近では、新しくできた工場での雇用機会をチャンスととらえる親に命じられ、学校をやめて働き出す中学生が多いという。この結果スバイリエン州では、働くために学校をやめた生徒が増え、1学年が4クラスから2クラスに減った中学校もある。

筆者が2011年1月および9月に面談したチャントリア郡およびコンボンロー郡のSBPNメンバー<sup>(28)</sup>のなかには、「子どもの権利を知って友達を助けたいと思った」と話す子どももいた。そういう子どもたちが数カ月かけて、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たケースもあった。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」と説得しているという。建設工事などで、強制的に重労働をさせられているのは禁止されるべき児童労働であると説明できるようになったので、毎日何時間も建設現場で働いていた15歳の同級生に、「あなたの年齢ではこんなに働くべきではない」と話してやめさせた、というSBPNメンバーもいた。また、継続的な啓発活動の成果として、生徒が出稼ぎに行く前に、友人を通じてSBPNメンバーに情報が入るほど強いネットワークが形成されたことが挙げられている。

しかし、そうしたはたらきかけは簡単ではなく、説得してもそれに応じず、工場に働きに出てしまう子どもがいるうえ、子どもを物乞いに出す親に説得しにいったところ、門前払いを受けるといったようなことを、多くのSBPNメンバーが体験している。SBPNメンバーたちは、子どもを働きに出す親から、「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でしょ」といわれたとのことである。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を追加して実施している。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、大人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。そういう状況のなかで子どもが主張する力のみを身につければ、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、シーライツと HCC は、親の生計向上の力をつけるため、リスクの高い子どものいる家庭に対して牛銀行<sup>(29)</sup>・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、児童労働を予防している。

### 3. プレイベン州における子どもの人身取引防止事業

プレイベン州も、1990年代後半から貧困のため多くの人口がタイなどに  
出稼ぎに行き、人身取引の拠点となっている。毎年、地元の長（コミュニ  
ン長や村長）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  
が数千人おり、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、台湾などに売られている。

プレイベン州においては CLA（Children Life Association）というロー  
カル NGO が人身取引防止のための活動を行っているが、子どもの権利  
ベース・アプローチにより、権利保有者である子どもを主体とし、能力  
強化を行い、子ども保護システムを地域で構築している好事例である。  
CLA は、1999 年以來、プレイベン州メサン郡で子どもの人身取引を  
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収入向上の活動が続けている<sup>(30)</sup>。CLA は、子  
どもたちが地域の一員として活躍

することをめざしており、そのために子どもの能力強化を行っている。具体的には、子どもたちに子どもの権利を明確に理解させ、「子どもから子どもへ」啓発活動が行われるような仕組みをつくっている。その詳細は、まずボランティア活動のできる子どもたちをひとつの村から2人選定し、謝礼として30ドル分の学用品や服を支給する。この子どもたちは子どもピアエデュケーター（Child Peer Educator、以下「子どもピア」と呼ぶ。ピア [peer] とは英語で「仲間」や「対等者」を意味する）と呼ばれ、子どもの権利について学び、子ども保護の観点から状況を把握できるようにトレーニングを受ける。そして周囲の子どもたちに、毎日何が起きているかをモニターする。地域における人身取引、児童労働、暴力などの情報収集をしてそれを分析し、子どもピアで組織される月例会で報告することが求められる。また子どもピアには、グループ形成の能力も強化される。その結果、現在メサン郡では、子どもピアが120人育っている。さらに子どもピアが中心となり、12～17歳を対象とし、50人から200人の規模の「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 CLA スタッフや村長などに通報することになっている。CLA 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、各コミューンの子どもクラブの代表が集まる YCC（Youth Coordination Committee）が結成された（15～17歳が中心）。YCC のメンバーは現在17名で、子どもたちの投票によって選ばれる。その YCC メンバーで小グループをつくり、それぞれのグループが、情報収集、啓発用教材の開発、啓発活動、学校に行っていない子どもの学校への入学勧奨といった活動を分担している。そして YCC は、コミューン評議会の CCWC と1カ月に1回ミーティングをもっている。

かれ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するという仕組みになっている。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なく、絵、ドラマ、ストーリー、ゲーム、粘土などを使うアート<sup>(31)</sup>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。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子どもピアの子どもたちが、子どもクラブの場で多くのアイデアを出すようになり、それを YCC を通じて、大人たちへと伝えるようになってきている。特筆すべきことは、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うことである。この事実は、CLA の活動が、地域で長期的な効果を生んでいることの証左といえる。

CLA は、母親グループと父親グループを組織し、親たちのエンパワメントも図っている。これらのグループは1カ月に1回ミーティングを開き、アイデアを交換したり、CLA から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、自助グループとしての貯蓄組合をつくり、この貯蓄組合には、現在2000家庭が加入している。

さらに子どもたちも19の村において貯蓄組合を結成しているが、それによる貯蓄は、そこから大人が融資を受けるまでに拡大している。CLA の活動の一環として、子どもたちは、生ゴミ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、児童労働に対して明確に反対する一方で、子どもの生計能力を高め、「子どもの仕事」を奨励しているのである。

このように CLA では子どもと大人（とくに親）の両方の能力強化を通じて、子どもの人身取引、児童労働を防止するシステムを構築しているのである。

#### 4. 子どもと大人の連携を強化する取り組み

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（SCN）が子どもの権利ベース・アプローチで子どもを守る事業を行ってきた（SCA と SCN はカンボジアで個別に活動をしてきたが、2011年10月に SCA は撤退し、SCN はセーブ・ザ・チルドレン・カンボジアとして統合された。現在カンボジアの13の州で NGO や政府のさまざまな

機関と連携し事業を行っている)。2011年1月に筆者がこれらの団体を訪問した際、かれ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、大人が気づかない子どもの視点を取り入れるために大人と子どもがともに討議する場をもつことが重要であるということであった。

SCAは、前述したCCWCの能力強化事業を2008年から開始し、現在、4つの郡の8つのコミューンにおける80村で実施している。

具体的には、SCAと協力関係にあるローカルNGOが地域のCCWCと連携して、CCWCが学校の子ども評議会（日本でいう生徒会のようなもの）とミーティングを開き、CCWCが子ども評議会から地域の子どもの状況について報告を受けるという仕組みを構築している。その際、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んで子どもの保護に関与するようにしている。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、子どもの人身取引に対処できるようになることをめざしている。なかでも、州政府の児童労働タスクフォースが、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100人位の子どもが参加するミーティングを開き、そのなかから2人の代表を投票で選ぶシステムをつくっている<sup>(32)</sup>。かれらは、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、問題があればコミューンに通報している。

前述のようにカンボジア政府は、2006年にコミューン評議会内にCCWCを設置することを決定した。これを受けて2010年に内務省は、ユニセフやUNDPの資金援助を得て、子ども保護を含めた社会問題に対処することを目的として、1000ドルを各コミューンに支給した。しかし全国的にCCWCの能力が不十分であり、予算計画やモニタリング・評価、報告の方法をメンバーが知らなかったため、子どもと女性のために予算を使うことができなかった。そこでSCAは内務省と協働して、CCWCが予算を適切に使って子ども保護事業を実施し得る能力を強化するために、8つのコミューンでさまざまなトレーニングを実施した。2010年、セーブ・ザ・チルドレン・

カンボジアは、次のそれぞれの分野において5000ドルを使ってトレーニングを実施した。①リーダーシップ、②ファシリテーション・スキル、③子ども保護、④子ども参加、⑤子どもの権利、⑥分権化枠組みにおける予算化、報告、モニタリングと評価、⑦州と郡レベルにおける女性と子どものための委員会の役割と責任、⑧CCWCの役割と責任。

セーブ・ザ・チルドレンは、将来、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めざしている。そのためにSCAのスタッフを対象地域の各郡に配属したり、SCAのパートナーのローカルNGOと協力し、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ともに考えるために子どもとCCWCがとも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、裁判所の参加を促し、各コミュニティにおいて作成されるコミュニティ投資計画において、子ども保護を地域のすべての人が関与すべき課題として位置づけることをめざした。この結果2011年、8つすべてのコミュニティが分権化枠組みを使って、子ども保護が含まれたコミュニティ投資計画を策定することができた。従来はコミュニティ評議会が道路などのインフラにしか予算を使っていなかったことを考えると、これは画期的なことである。

これらの対象コミュニティのある地域では、ひとりの少女が父の暴力から逃げ出した際、コミュニティ評議会のはたらきかけにより、NGOの仲介なくシェルターに保護することができた。CCWCとコミュニティ長が、学齢期の子どもを働かせているレンガ工場の工場主と交渉し、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。プノンペンの北に位置するコンボンチャーム州のゴム農園で5人の子どもが働いていた際、コミュニティ評議会が親や学校側にはたらきかけ、子どもたちが学校に通えるようにしたという活動実績もある。コミュニティ評議会は、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パッドンボン州で2008～2010年に、コミュニケーション評議会の CCWC を活用し、地域社会で子どもと大人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、プレイベン州の YCC に相当する) のメンバーが毎月ミーティングを開き、子どもたちの周囲で起きている問題について話し合う。子どもは、ドラッグ、DV、レイプ、性的虐待、児童労働、人身取引の問題を提起する。そのなかには、実際に起きた問題と、起こることが懸念される問題の両方が含まれている。そして、子どもたちが分析した結果が、大人にも納得できるものであるかが問われる。その後、そうした問題を解決する計画を立て、3カ月後にフォローアップを行う。地域で起こる問題に関して、子どもが大人と異なる見方を示したり、大人が気づかない問題を子どもが指摘することも多い。

SCN は、このように子どもと大人の連携を促進するだけでなく、子どもが実施している啓発活動に対して、2カ月ごとに新しい人身取引の手口を周知させる方法などを教える技術的支援も行っている。

## 5. 多様なステークホルダーを巻き込む取り組み

これまで農村で子どもの権利ベース・アプローチによる児童労働対策の事例をみてきたが、本節では都市における子どもの権利ベース・アプローチによる児童労働対策をみてみたい。

フレンズ・インターナショナル (FI) は、1994年にカンボジアで設立された NGO で、都市や観光地においてストリートチルドレンを子どもの権利条約に基づいて虐待や搾取から守る活動を続けている<sup>(33)</sup>。プノンペンで始まった FI の活動は、現在、バンコク(タイ)、アチェ(インドネシア)、ピエンチャン(ラオス)などにも広がり、パートナー団体と連携して事業を実施している。

2006年からは、カンボジアを訪問する旅行者にストリートチルドレンが性的搾取されないように、チャイルドセーフと呼ばれる事業を行っている。

この事業を通じてFIはまず、権利保有者であるストリートチルドレン自身に、子どもの権利や性的搾取の危険性などを教え、教育、職業訓練などさまざまなサービスを提供している。

つぎに、ストリートチルドレンに日常接することの多い、バイクタクシーの運転手や、ゲストハウスやレストラン、インターネットカフェの従業員を、子どもの権利を守る責務履行者とみなし、トレーニングを行っている。具体的には、性的搾取を目的として、子どもを連れてかれらのサービスを利用しようとする外国人に対し、乗車拒否、宿泊拒否、入店拒否をすること、そして、子どもが危険な目に遭っているときは通報することを指導している。トレーニングを受けた後に、これらの指導にしたがって子どもを守ることを約束した人は、チャイルドセーフメンバーとして認定される。トレーニングの結果として、これまでに1500人のメンバーが認定されている<sup>(34)</sup>。

またFIは、カンボジアを訪れる外国人旅行者に対して、できるだけチャイルドセーフメンバーのサービスを利用すること、買春を容認するバーなどを利用しないこと、路上で働く子どもから物を買わないこと、物乞いの子どもにお金を渡さないこと、ストリートチルドレンの親がつくった製品を購入することなどを奨励している。子どもたちの親の経済活動を助けることによって、子どもたちが路上で働かなくてもすむようにしているのである。

タイのバンコクの路上で働く子どもたちも危険な目に遭うリスクは非常に高い<sup>(35)</sup>が、FIはバンコクでも活動している。具体的には、FIのスタッフが、カンボジアの子ども等が物乞いや物売りをしている場所を定期的に訪問し、子どもたちに話しかけ、危険な目に遭っていないか確認し、FIが子どものためにセンターを運営していることや親へ職業訓練をして生計向上の手段を提供していることを紹介している。FIは2007年から、タイの露天商や食堂の店員にも、チャイルドセーフメンバーとなるようにはたらきかけている。こうしたはたらきかけによって、現在、300名がチャイルドセー



フメンバーとして活動しており、8つのホテルが協力企業として認定されている<sup>(36)</sup>。メンバーたちは、カンボジアなどから物乞いなどの出稼ぎにきている子どもたちが危ない目に遭わないように、声をかけたり食事を提供したりしている。

### 第3節 子どもの権利ベース・アプローチの手法

子どもの権利ベース・アプローチを採用するにあたっては、いくつかの鍵となる要素がある。本節では、その要素について紹介する。

#### 1. 子どもの能力強化とエンパワーメント

子どもたちが児童労働など有害なものから自分自身を守り、また児童労働がない社会のつくり手として力を発揮できるようにするためには、子ども自身が自分のもつ権利をはっきり認識し、それを手段として使っていくようにエンパワーする必要がある。そのためにはNGOなど市民社会や教員が、子どもに権利の意味や、権利の主体として条約や法律を道具として使っていくことの意義をしっかりと教える必要がある。

そうした意識と知識を身につけた子どもたちが、次にすべきことは子どもがおかれた状態を子どもの権利という視点から分析することである。

セーブ・ザ・チルドレンは、子どもの権利ベース・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することをCRSA (Child Rights Situation Analysis)<sup>(37)</sup>として提唱している。これは、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、について分析するというものである。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などについて、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などを分析するのである。また、分析のすべてのプロセスに子どもが参加し、オーナーシップをもつことが重要とされている。この分析フレームワークを使うことにより、子どもたちと大人が連携して、事業を立案・実施・評価していくことができる。

こうした分析方法を学んだ子どもたちは、子どもの権利、児童労働、人身取引、危険な出稼ぎなどトレーニングで得た知識を友人や同級生、地域の人々に啓発していくが、次にコミュニケーション力をつけていく必要がある。

その際には、弱い立場におかれている相手に寄り添ってコミュニケーションする力と、理屈ではなく、劇などのアートを通じて心に訴える力が求められる。口で説明しても態度を変えようとしなかった父親が、子どもたちが演じた劇をみることによって、アルコールをやめ子どもの権利を理解するようになったという事例もある。CLA の子どもクラブでは、こうしたアートの手法を身につけるトレーニングを頻繁に受けている。

さらに政府や地方自治体に対してのアドボカシー活動においても、コミュニケーション能力が重要な鍵となる。一例を挙げれば、メコン川流域国の子どもと若者が子どもの人身取引・出稼ぎの問題について政府に対し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<sup>(38)</sup>がある。2010年、メコン大臣級協調イニシアチブ（Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking：COMMIT）<sup>(39)</sup>会合に並行して第3回目の同フォーラムが開催されたが、会合に参加した各国高官を招待し、メコン川流域国の子どもと若者代表が、人身取引と出稼ぎの問題を訴える劇を上演した。この劇をみた高官のなかには、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。従来、子どもと若者による政策提言活動は、政府の実施できていない点を指摘するため対立型となる傾向があった。しかし今回、子どもと若者代表は児童労働と人身取引の問題に対して、自分たちのできることはやっていくことを表明し、政策決定者たちの面子を潰すことなく、政府と連携して取り組みたいという姿勢を巧みに伝え、かれらからの理解

も得られた。こうした経験から、同フォーラム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、子どもたちが政策決定者の責任を問う際に「単に足りない点を責めるのではなく、目的の達成のために協力する姿勢を示すこと (Support not blame)」が重要であると指摘している。

## 2. 大人の能力強化

Jonsson [2003] は、権利ベース・アプローチにおける強化すべき責務履行者の能力として、責任認知力、意思決定力、コミュニケーション力、人材・資金、権限を挙げている。

児童労働を防止する責務履行者の大人にはさまざまなグループがある。ひとつは子どもとともに啓発活動を実施して子どもが守られる地域づくりを行う CBPN, CCWC のメンバーのような地域のリーダーだが、HCC とシーライツはかれらへのトレーニングに力を入れてきた。子どもに対するトレーニングにおいて重要な点が、子どもが権利意識をもつことであるのに対し、大人のトレーニングでもっとも重要なことは、子どもの権利実現について自らの責任を認知することである。HCC とシーライツのトレーニングでは、地域リーダーや学校の校長先生が責任意識をもてることを重視し、参加型のトレーニングにおいてその意識を育む工夫を行ってきた。具体的には、子どもの権利についての知識を十分に得られるように丁寧に説明し、すべての子どもに平等な権利があることを強調し、参加型のディスカッションを通じて、参加者自らが自分たちの役割に気づくようにしている。

その次に重要なことは、子どもが児童労働から保護される権利、教育を受ける権利などを主張した際に、それらに応えられるような対処能力を大人が身につけていくことである。たとえば、違法労働、違法な移住に関する法律の知識、安全な移住に関する知識、児童労働を見分ける力、教育を受けられていない子どもの親を説得する力、親の生計能力を高める方法に関する情報収集力などであり、そのための教材やマニュアルが必要となる。

さらに、子どもの権利を学んだ子どもたちが、児童労働や人身取引、ドメスティック・バイオレンスなどの問題解決に参加したいという意思を表

明した際にはそれを尊重し、どのように子どもたちが参加していけるかについて導く力が必要となる。かれらが子どもの参加の権利について理解し、子ども参加の重要性を知ることが、成功のための鍵となる。そのために NGO は、地域リーダーが子どもとともに計画を立案・実施・評価していくことができるようにしなければならない。その過程において、子どもたちが大人の気づかない視点をもっていることを、地域リーダーは認識できるようになる。その際に、大人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し、別々の話し合いの場を設けることができるようなスキルが必要である。このようなスキルトレーニングを NGO は地域リーダーなど責務履行者に対して行っていくことが重要である。そのうえで、上述の当事者の立場に立ったコミュニケーション力を子どもたちが身につけることができるような指導をする能力が望まれる。

また、地域のリーダーたちが住民など当事者に啓発活動を行うときも、相手の立場に立って共感できるコミュニケーション力を身につける必要がある。たとえば、ベトナムに子どもを物乞いに出したことによって、自分が責められることを心配していたり、罪悪感を感じているような親に対しては、大変な状況であることに対して理解を示し、責める口調ではなく、優しい言葉づかいで話していくことである。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は、学校の教員や校長がいつでも受け入れる用意があることを示す温かい態度で接していくことが重要である。

子どもの権利ベース・アプローチで重要なことは、それぞれの社会が子どもの状況を権利侵害と理解し、子どもの権利を守ろうとする規範をもつようになることである。責務履行者である地域のリーダーたちが強化すべき能力は、児童労働や人身取引が犯罪であり、加害者が処罰されることを住民が認識し社会の規範となるよう広めていく力であり、そのためには地域リーダーらが法律に関する理解を深めることが必要である。地域住民および、当事者である親や子どもたちがリーダーを通じて法律についての理解を深めることで、親自らが違法行為をしないようにするだけでなく、子どもたちも地域の親が違法行為をしないようにはたらきかけることができるようになる。そのような規範が社会に浸透することにより、警官などの

法執行者に対して説明責任を問うことにつながり、違法行為を犯した者の処罰につながるだろう。地域リーダーがそうした社会規範をつくる役割を果たすと同時に、子どもや地域住民が法執行者に説明責任を問えるような能力も強化される必要がある。

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り、地域リーダー、および NGO は、責務履行者である親のそのような能力も強化することが大事である。親の意識が変わっても食べていくことができなければ子どもは出稼ぎに出される。しかし、同時に生計を向上させた親が、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包括的なアプローチをとることが重要である。

最後に、児童労働を防ぐためには、地域で子どもを守るシステムが持続されることが必要であり、そのためには地域組織が運営能力および資金獲得力をつけていくことが必要であることを指摘しておきたい。CCWCやSBPNが地域から児童労働をなくしていくためには啓発活動や生計向上支援などを継続していかなければならない。そのためにはコミュニンなど地域の予算を子どもたちに使っていくという強い意思と資金獲得能力が必要である。今後、NGO は地域の CCWC や SBPN のような委員会やネットワークの事業運営能力および資金調達力を強化していくことが望まれる。

### 3. 成果指標

子どもの権利ベース・アプローチを児童労働撤廃の取り組みに取り入れようとする場合、数値化できないことが多いため、女性のエンパワーメント指標などと同様にその成果を測ることが難しい。とくに児童労働や人身取引は、多くの場合、それらが違法行為であることから、それらを撤廃するための取り組みの成果を数値で示すことは、ほとんど不可能である。しかし、この分野で成果指標を生み出していくことにより、ドナーに成果を示しやすくなり、NGO は支援を得やすくなるだろう。

ここでは、セーブ・ザ・チルドレンが独自に設定している、子どもの権利ベース・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、子どもの権利ベース・アプローチの効果を測る指標として、子どもがほか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 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、セーブ・ザ・チルドレン UK では、そのほかに、以下の項目が指標となり得るとしている<sup>(40)</sup>：「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」「子どもを保護するシステムに加わっているさまざまなステークホルダーが、潜在的な人身取引を察知してとった行動の適切さ」「被害に遭った子どもの地域におけるケース会議<sup>(41)</sup>の回数」「子どもの権利に関する前向きな政策変化の度合い」「人身取引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」「出稼ぎの子どもに対する介入において、出稼ぎの子どもたちの意見が反映された度合い」「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」。

このうち「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」を指標として考える理由としては、担当する弁護士が、事件の対象となった子どもの受けた権利侵害や虐待に関する法律を熟知し、権利侵害の視点から運用すべき点について認識しており、さらに、子どもの権利アプローチがその国の法制度にきちんと反映されていれば、罪が重くなり、賠償金の金額も高くなると推定されるからである。

これらの成果指標に関しては、現在、各 NGO が試行錯誤のなかで採用しているに過ぎず、今後ますます発展させる必要があるが、それぞれの分野で柔軟に想像豊かに設定し、互いに経験交流を深めていくことが重要であろう。

## おわりに

本章では、児童労働問題の解決において、子どもが主張する力をつけるだけでなく、大人が子どもの権利を保障できるように能力強化をするという、子どもの権利ベース・アプローチが非常に重要であることを論じた。大人に対してはたらきかけないかぎり、児童労働対策は子どもと大人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。

カンボジアのように行政に資源や能力が不足している状況のなかで、子どもが児童労働から守られるシステムを継続させるためには、外部者（国際NGOや政府間援助機関）が行政にはたらきかけ、行政がそのシステムに対して当事者意識（オーナーシップ）をもつようにすることが欠かせない。行政が地域開発の計画を子どもとともに作成し、子どもを保護するための予算を計上するようになると、子どもを児童労働から守るシステムは継続される可能性が高まる。カンボジアでは、国レベルから、州レベル、郡レベル、コミュニケーションレベルにわたって、人身取引や児童労働から子どもを守ろうとする政策があり、そのシステムづくりにおいて行政の能力強化を行うNGOの果たす役割は大きい。カンボジアでは、2004年に人身取引担当課が設置されたほか、2008年に新しく人身取引禁止法が、そして、2010年には刑法（Penal Code, 2009年11月30日公布、第一編のみ2009年12月適用、残りは2010年12月適用、NS/RKM/1109/022）が整備された。2004年12月に売春・人身取引ビジネスの被害者が正当な理由もなく釈放され、被害少女や女性たちが連れ去られた事件が発生した当時と比べ、近年、人身取引の被害者が逮捕され、処罰されるケースは格段に増えてきた。しかし、依然として汚職は蔓延し、子どもに対する性的搾取で刑を受けていた人が経済的と思われる理由で恩赦されるなど、子どもの人身取引や児童労働の処罰化が優先されているとは言い難い。こうした状況を変えていくためには、子どもの権利ベース・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び、法律の理解力を深めることで、法の執行力を高めるこ



とが肝要である。

そして、子どもや市民社会が地方政府、中央政府に説明責任を問うアドボカシーを行うときは、成果の上がっていない、あるいは、対策が進んでいないギャップの部分を指摘するのではなく、協力する意思があり、ともに解決しようという姿勢を示すことが重要である。

子どもの権利ベース・アプローチを採用するには、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採用して児童労働問題に取り組むには困難が予想されるが、すでに成果を上げている実践から学びつつ、可能なところから少しずつ始めていくことが望まれる。

#### 〔注〕

- (1) 観光省のサイト, <http://www.tourismcambodia.org> の *Annual Report 2011* より。
- (2) 開発における各国の子ども参加の実践については, Johnson et al. [1998] 参照。
- (3) 権利ベース・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」、英国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。
- (4) その背景には、ニーズ・ベース・アプローチをとってきた国際開発機関が貧困を廃絶するという約束を果たせてこなかったことを反省し、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権利ベース・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。
- (5) 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。
- (6) 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年に権利ベース・アプローチの手引書を発行した。UNICEF [2001] を参照。
- (7) 1919年に英国で設立された非政府組織 (NGO)。子どもの権利条約を理念とし、子どもの権利の保護を目標として約120カ国で活動している。[http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official\\_Site.htm](http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official_Site.htm) を参照。
- (8) Theis [2004], Save the Children International [2005] などを参照。
- (9) Civil Society Organisation (市民社会組織) とは、市民の観点から自発的・公共的な活動を担いながら、社会変革をめざしている団体を総称したもの。共的利益や課題について行動する NPO に限らず、労働組合、宗教団体、弁護士グループ、研究グループ、自治会などの地縁型組織や社会の問題解決に向けた SB (ソーシャルビジネス)

- ス) や CB (コミュニティビジネス) を行う社会的企業も含まれる。
- (10) [http://www.janic.org/mt/img/activity/SiemReap\\_consensus.pdf](http://www.janic.org/mt/img/activity/SiemReap_consensus.pdf) を参照。
  - (11) 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 (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>).
  - (12) UNICEF [2004] の付録 B 「人権に基づくアプローチ, 共通理解声明」 91-93ページを参照。
  - (13) Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS) and Demographic and Health Surveys (DHS) によっている。児童労働の定義は [http://www.unicef.org/infobycountry/stats\\_popup9.html](http://www.unicef.org/infobycountry/stats_popup9.html) を参照。具体的には, Cambodia Socio-economic Survey (CSES) に “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” とされている。
  - (14) [http://www.english.childlabor.org.kh/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=1](http://www.english.childlabor.org.kh/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=1) を参照。
  - (15) 同上。2008年に採択された計画は2008年から2012年までのもの。
  - (16) 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碎石, 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。
  - (17) カンボジア国内には数百の買春宿があり, マッサージ店, カラオケ店, 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。
  - (18) 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, コンポートとカエップにおける塩田と漁業, コンボンチャーム州におけるゴム農園とレンガづくり, ボンティアイミアンチェイ州における荷物運び, シェ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。
  - (19) MOSAVY and UNICEF Cambodia [2004] によっている。
  - (20) 2012年1月現在, COSECAM には23の NGO が, ECPAT Cambodia には25の NGO が, そして NGO-CRC には55の NGO が, それぞれ加盟している。
  - (21) 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暴力も処罰対象となっている。
  - (22) 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取引・児童労働防止活動をおもに実施している。<http://www.c-rights.org> を参照。筆者は1996年にこの団体の職員となり, 現在, 代表理事を務め, カンボジアにおける事業に開始時から従事している。
  - (23) 1998年に設立されたカンボジアの NGO である。子どもの権利条約に基づき, 子どもの人身取引, 児童労働を防止する活動を行っている。被害児童のシェルターも運

営し、社会へ統合する活動も行っている。<http://www.hcc-cambodia.org/index.php>を参照。

- (24) スバイリエン州社会福祉事務所の統計資料より。
- (25) 人身取引禁止法第8条により、未成年者や保護下にある者を、法的権限、法的正当性なく、その保護から引き離すことが違法となった。
- (26) 2010年12月29日に長島千夜氏（当時、国際子ども権利センターの駐在スタッフ）がそれぞれ CCPCR と COSECAM のスバイリエン事務所のスタッフに対して行った聞き取り調査による。
- (27) 2011年9月に筆者が調査中にホーチミンで出会った物乞いの子どもたちは、スバイリエン州チュレ・コミュニティのトゥールオンバル小学校に在籍の5年生14歳女子と4年生13歳男子だった。
- (28) チャントリア郡メサートゥゴーク・コミュニティのチャントリア中学校の SBPN メンバーからの聞き取りによる。ほかにチャントリア郡チュレ・コミュニティのフンセン・チュレ小中学校、プレイコキー・コミュニティのプレイコキー小中学校、コンボンロー郡タナオ・コミュニティのプレイロバ小学校で SBPN メンバーから聞き取りを行った。
- (29) 牛銀行とは、雌牛を農民に貸出し、仔牛が生まれたら返却してもらい、それを次の家庭に貸し出す仕組みである。
- (30) CLA の活動について、詳細は Save the Children UK [2010] を参照。
- (31) 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当て、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/ipec/Campaignandadvocacy/Scream/lang--en/>を参照。
- (32) これら代表者は14～17歳で、1コミュニティに4～5人の割合で選出されている。
- (33) FI は、フランス人のセバスチャン・マーロット氏によってカンボジアの首都プノンペンで設立された NGO だが、その後、ほかの国でも同様の活動を開始し、フレンズ・インターナショナルとして活動するようになった。最初にカンボジアで設立された NGO はミッサムランと呼ばれ、FI のメンバー団体として活動している。
- (34) <http://www.friends-international.org> を参照。
- (35) 筆者が2011年1月に FI の夜の見回り活動に同行した際にも、孫らしき子どもとともに物乞いをしていた女性に声をかけたところ、数日前に路上で働いていた別の孫（8歳くらい）が行方不明になったと話していた。FI のスタッフは女性に「探してみろ」と答えていたが、私には誘拐された可能性もあると話していた。
- (36) <http://www.childsafe-international.org/THAILAND/CSThailand.asp> を参照。
- (37) International Save the Children Alliance [2007] を参照。
- (38) <http://www.mekongyouthforum.com/> を参照。
- (39) 2004年に人身取引防止、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。
- (40) 2011年1月28日に筆者が Ms. Warangkana Mutumol（Thailand Cross-Border Program Advocacy and Capacity Building Officer）に対して行ったインタビューによる。

- (4) ケース会議とは、権利を侵害されているひとり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。

[参考文献]

<日本語文献>

UNICEF [2004] (平野裕二・日本ユニセフ協会広報室訳)『世界子供白書2004』日本ユニセフ協会 (*The State of the World's Children 2004: Girls, Education and Development*, New York: UNICEF, 2003)。

<英語文献>

International Organization for Migration (IOM) Cambodia [2010] *A Situational Assessment of Cambodian Families and Children in Svay Rieng Province Going for Begging in Viet Nam*, Phnom Penh: IOM Cambodia.

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

Johnson, Victoria, Edda Ivan-Smith, Gill Gordon, Pat Pridmore, and Patta Scott [1998] *Stepping Forward: Children and Young People's Participation in the Development Process*, Rugby, United Kingdom: Intermediate Technology Development Group.

Jonsson, Urban [2003] *A Human Rights Approach to Development Programming*, Nairobi: UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Office.

Ministry of Interior (MOI), Kingdom of Cambodia; United Nations Children's Fund (UNICEF); and Vichea-sathanBamreu-bondalNeak Sam rabsamroulKarngea-Akphiwat (Institute Serving Facilitators of Development: VBNK) [2009] *CCWC Capacity Assessment*, Phnom Penh: MOI, UNICEF and VBNK.

Ministry of Social Affairs, Veteran and Youth Rehabilitation (MOSAVY), Kingdom of Cambodia and UNICEF Cambodia [2004] *Child Protection Network: Findings and Recommendations of the External Evaluation*, Phnom Penh: MOSAVY and UNICEF Cambodia.

Phiev, Khay [2005] *Return of Cambodians from Viet Nam*, Svay Rieng, Cambodia: Department of Social Affairs, Veterans, and Youth Rehabilitation (DSVY).

Save the Children International [2005] *Child Rights Programming*, Second Edition, Stockholm: Save the Children Sweden.

Save the Children UK [2006] *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*, Bangkok: Save the Children UK.

—— [2010] *Empowering Children and Young People in the Community in Cambodia:*

- An Example of Good Practice in the Cross-Border Programme*, Bangkok : Save the Children UK.
- Theis, Joachim [2004] *Promoting Rights-Based Approaches : Experiences and Ideas from Asia and the Pacific*, Stockholm : Save the Children Sweden.
- Understanding Children's Work (UCW) Programme [2009] *Towards Eliminating the Worst Forms of Child Labour in Cambodia by 2016 : An Assessment of Resource Requirements*, Country Report Series, Rome : UCW Programme.
- UNICEF [2001] *A Rights-Based Approach to Programming for Children*, New York : UNICEF.