

第4章

子どもの保護における公平性

子どもは誰でも、確かな権利を持っている。その中には、名前や国籍を持つ権利、あらゆる形態の暴力や虐待から守られる権利などが含まれる。また、どの子どもにも家庭の中で育てられる機会が与えられなければならない。たとえ家族と一緒にいるには当局からの支援が必要とされる場合であっても、である。すべての子どもたちが同じ権利を有しているとはいえ、必ずしも皆同等に守られているわけではない。貧しいから、障害があるから、HIVに感染しているから、移民だから、女性だから——子どもたちはこうしたさまざまな理由により、不当な行為や暴力を受けやすい状況に置かれている場合がある。

すべての子どもたちの権利を保障することは、8つのMDGsの着実で持続的な前進のために必要であり、子どもたちの保護はそのような前進の一部として認識されてきた。行きつくところ、子どもたちの保護を明確に念頭にお

いて作られた法体系と社会制度が整えられるべきである。政策、法律、制度の枠組みは、すべての子どもたちに基本的保障を提供するが、最も脆弱な子どもたちには格別な配慮をすることで保護の公平性を確保し、そして違反行為には適切に対処し、それを防止すべきである。社会規範や社会的価値観は、そこに子どもの権利の保護と有害な行為の追放に向けた幅広い合意があるならば、こうした枠組みを広く有意義な形で後押しする。

ユニセフは、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）やセーブ・ザ・チルドレンといった、ユニセフのパートナーからも現在支持されている、子どもと子どもの保護を総合的に捉える支援のあり方（systems-oriented approach）に従い、子どもの保護プログラム全体にわたる上記の目標すべてに重点を置いている。子どもの保護における公平性を目指すには、子どもの人身売買や児童労働といった単独

の問題のみに焦点を当てるだけではない幅広い視点が必要となる。それには、さまざまな関係者を関与させるような、根本的原因への体系的できめの細かい対応と、そのためのキャパシティも必要となる。遠隔地の村落、都市、またはコミュニティで生活している子どもたち、家族、コミュニティ・メンバー、政府および国家当局はすべて、子どもたちの権利がいつ侵害されているのか、どうすれば適切に対処できるのか、それらの侵害に対して公平な対処がなされているかどうかを、知る必要がある。

2010年に、ユニセフは131カ国において子どもの保護システムの強化を支援した。ユニセフは、30カ国で緊急時における国際的組織や国内組織による子どもの保護活動の調整を、



耳の不自由な子どもたちのための教育と職業訓練を提供している団体、「アトファルナ協会」の少年と少女（パレスチナ自治区）

© UNICEF/NYHQ2008-0179/Davey

また6カ国においてジェンダー・ベースの暴力に対する活動の調整を単独または共同で主導した。

子どもの保護を支える国内制度

世界的な経済危機は、人間の発展のための、最低限の保障を与える社会的保護制度の必要性を強く示した。ユニセフは、そうした制度が、子どもの権利と保護に明確に焦点を当てることを提唱している。子どもたちは経済的低迷に対して最も危機に陥りやすく、自力でそれを乗り越える基礎がほとんどできていないからである。

国内法や政策に子どもの保護を盛り込むことによって、世界各地で、子どもの権利をよりいっそう確実に保障する扉が開かれてきた。法は、権利がどのようにして守られるべきであるかを明確に定義できる。マラウイでそうした基盤を確立するために、ユニセフはパートナーらとともに5年の歳月をかけて議員への働きかけを行い、その結果同国議会は、2010年、子どものケア・保護および正義に関する法案を成立させた。この法律の内容は多岐にわたるが、この法律によって、初めて出生登録制度を確立している。これは、子どもたちの生涯に影響を及ぼすことになる極めて重要な歩みである。出生時に正式に登録することは、教育や保健ケアに関連する権利をはじめ、そのほかの数々の権利につながるからである。

政策に関するユニセフの継続的なアドボカシー（政策提言）により、クロアチアでは、3歳未満児については入所型のケアよりも里親家庭等での養育を優先させる、新たな規定ができた。ユニセフはハイチで、国際的ガイドラインを策定し、2010年の痛ましい震災によって子どもたちと離ればなれになってしまった家族を突き止めるのに十分な時間を取った。インドでは、現在30の州および連邦直轄領が、包括的な国の子どもの保護プログラムの展開に向けた合意書に署名している。

子どもの保護に関する基準が整備されると、対応する機関とサービス内容は、それらを実施できるよう態勢を整えなければならない。ギニアビサウのトランジット・センターでは、子どもたちをコミュニティや家庭に復帰させるために、ユニセフがパートナー NGO と協力して、子どもの保護と家族との安全な再会についての最低基準を制定・維持している。5カ所に設置されている国境警備所は、子どもの人身売買の阻止に向けて監視を強化する態勢を整えている。ボツワナにはその多くがHIVとエイズが原因で孤児となった11万8,000人の子どもたちがいるが、ユニセフ

は、政府による国内孤児保護プログラムの強化を支援している。「スマート・カード」の導入により、孤児は好きなときに好きな食べ物を購入することができるようになっていくが、これにより、子どもたちが手押し車で食べ物を集めていたという、過去の習慣が生む偏見が薄れている。現在ソーシャルワーカーらは、食べ物の提供よりも心理社会的支援に集中することに多くの時間を割いている。スマート・カード・システムの成功を確認したユニセフの報告を受けて、現在システムの拡大が進められている。

2010年の出生登録サービスの拡大で大きな成果の一つとして、保健員と子どもの保護員との緊密な協働に支えられて、ガーナとナイジェリアにおいて出生登録が公衆衛生キャンペーンと共に行なわれたことが挙げられる。ガーナの対象コミュニティでは、登録率が100%に達した。ナイジェリアでは、30の州で約31万8,000人の5歳未満児が登録された。

2010年に、ユニセフは131カ国において子どもの保護制度の強化を支援した

質の高い子どもの保護機関の設置やその保護サービスの提供は、十分な訓練を受けた人材に寄るため、マレーシアは2010年に、ユニセフの支援を利用してソーシャルワーカーの資格認定の国家基準を導入した。ザンビアでは、各地域の子どものケアと保護委員会の325人のメンバーが、現地訓練を通じて心理社会的カウンセリングと必要最低限のケアに関する新たな知識を得ることができた。入所型ケア施設の改革に向けたセルビアの基本計画の下では、専門的な訓練により、スタッフがケアの質を改善するためのスキルを向上させ、家庭を基盤とした新しいケアを従来以上に支援することが明確になっている。

どの国においても、子どもが司法制度とかがかわる際に調整がとられることは、子どもの保護の基本的要素である。子どもが法律違反で訴えられたり、犯罪の被害者または目撃者の立場になった場合でも、子どもの権利によってそれから生じる影響を律しなければならない。ユニセフの支援を受けて、現在グルジアは、未成年犯罪者に対して特別更生保護委員会と投獄に代わる刑罰を用意している。イエメンは、10の行政区域に2つの家庭裁判所と子どもの保護ネットワークを設置している。ラオスでは、警察学校と司法研修センターが、それぞれのカリキュラムに子どもに優しい対策を盛り込んでいる。子どもが関与する事件の約90%を解決している「村調停所」は現在、司法制度と

かわる子どもたちを保護する指針の適用を進めている。

社会規範や社会的価値観が、どのように子どもたちを保護するのか、またどの子どもを保護するかという問題に影響する

紛争から脱却しつつある国々は、戦闘員や被害者として現在の紛争に巻き込まれている多くの子どもたちに公正な対応をしていくために、平和的プロセスを利用することができる。2009年にユニセフは、毛沢東主義派の武装組織からの未成年者解放に向けた行動計画がまとまるよう仲介するため、国連がネパールで行っている取り組みに参加した。そして2010年初頭に未成年者の兵役からの解放が開始され、現在ユニセフは、約3,000人の未成年の戦闘員を社会復帰させるための取り組みに力を入れている。

前向きな社会変革の促進

陰に陽に、社会規範や社会的価値観が、どのように子どもたちを保護するのか、またどの子どもを保護するかという問題に影響する。こうした規範や価値観は深く浸透していて、時として頑なに守られるため、その中の有害なものを変えるためには、その合意の形成に向けて時間をかけてかわり説得するという慎重なプロセスが必要とされる。ユニセフの場合は、公開討論、一般向けキャンペーン、情報公開などの手段を用いている。こうした試みにおいては、総体的な社会変革プログラムが最も先進的な方法であり、それによって有害な規範を捨て前向きな活動を受け入れていくということが、数々の証拠からわかっている。

ユニセフの支援を受けて、アルメニア政府は2010年に、「統合型社会サービス」の改革に着手した。この取り組みは、保健、教育、子どもの保護の各分野の協働を通じて、社会サービスの断片化と対応能力の格差に対処しようというものである。労働省、教育省、領土管理省の連携の下で行われたイニシアティブでは、特に障害のある子どもを中心とした、入所型ケアにおける子どもたちの保護に重点が置かれた。この最初の取り組みを受けて、「入所型ケア施設をモニタリングする市民グループ」が組織され、ユニセフがその能力開発に向けた支援を提供した。

モンテネグロでは、ユニセフは「わたしたちのできること」と称されるキャンペーンを支援した。このキャンペーンは、子どもたちが施設でのケアから家庭的ケアへと移る

のを妨げていた、障害のある子どもたちに対する否定的な認識を軽減することを目的としたものであった。全国の広告板とテレビに障害のある子どもたちと若者が登場し、障害者の社会参加の重要性を強調して自分たちの経験を雄弁に語った。彼らはスポーツ・イベントに参加し、また地方議会で講演した。その後実施された調査では、わが子は障害のある子どもたちと仲良くして一緒に学校に行くべきであると考える人々の数が増加し、依然として障害のある子どもは特別な施設の中だけにとどまるべきだとの考えを持つ人の数が減少するという結果が示された。

パラグアイでは、家庭内での虐待に関する調査に基づいたメディア・キャンペーンにより、この問題に関する国民的議論に火がつき、それによって虐待の事例報告の増加が促された。ヨルダンでは、校内での暴力に対する認識を喚起するためのキャンペーンにより、教員たちのクラス管理能力が向上した。1年後の調査では、10の行政区域の学校において、体罰や言葉による虐待の程度や再発率が低減したという結果が示された。イラクでは、1,000人を超える教員およびコミュニティ・メンバーと7,500人以上の生徒が、ジェンダーに基づく暴力の防止に関する訓練を受けた。また、同世代の若者に態度を改めさせるという点でより大きな影響力を持ち得る、ピア・エドゥケーター400人に対しても同様の訓練が行われた。

エジプトでは、ユニセフは9つの大規模な公開宣言を支援し、そこでは5,000人を超える男女が、今後はもう女性性器切除／カッピングにかかわらないことを宣言した。エジプトにおいてこの慣行を絶った家族のネットワークは、2010年末までにほぼ2万5,000世帯にまで増加していた。また同時に、女性性器切除を阻止するための医師の役割に関する訓練マニュアルも作成され、保健省が管轄する医師向けの事前研修プログラムに採用された。

コミュニティのリーダーや宗教指導者は、子どもの保護のメッセージを、大きな影響力をもって伝えることができる。2010年にユニセフが発行した『コミットメントから行動へ：子どもに対する暴力を根絶するために宗教コミュニティができること』は、その実践的な手順を概説している。現場での学習は効果が高いと考えられるので、ユニセフは2010年に、ケニアのコミュニティ・リーダーと宗教指導者らのスーダン訪問を支援した。そこでリーダーたちは女性性器切除／カッピング廃止に成功した取り組みについて学んだ。また公開宣言イベントにも参加した。このイベントでは、親、コミュニティ・リーダー、および政府職員が、6つのコミュニティから集まった2,000人の村民に対して、この慣行の廃絶に向けた献身的努力をたた

えた。またすでに切除を免がれていた少女たち約200人も、そのイベントに参加した。

現在ユニセフは、有害な行いや慣習を改めさせるための総体的アプローチの利用を通じた、女性性器切除／カッティングの廃絶促進に関する経験を、児童婚の防止にも生かそうとしている。違法とされながらも多くの場所では依然として児童婚が横行しているインドでは、社会変革のエネルギーが法律の力も拡大している。児童婚の件数が多いインドの2つの州で展開された児童婚防止キャンペーンでは、11万人を超える人々にその影響が及んだ。いくつかの州では、児童婚の習慣を終らせようと女子のクラブが形成されており、また現在5つの州ではすでに行動計画が整

備されている。ユニセフは、児童婚に関する徹底的な調査を支援しており、その調査に基づく情報が州や自治体の行動計画に生かされている。この調査に基づいて、女子から何度も教育の機会を奪い、その健康を危険にさらし、そしてその未来を束縛することが多すぎる慣行を廃するための国家戦略策定に、準備が進められている。

規準の制定

ユニセフは、子どもの保護を国際的な優先課題に位置付け維持してきたが、その成果が現れている。国際的な協議の場では、意欲的な基準を設定するとともに、それを後

社会的周縁化のサイクルの遮断

15歳のマハッセンは、エジプトのアレクサンドリアにあるユースセンターに来るまで、苦難と悲嘆の日々を送っていた。彼女の大家族は、都市の中でも比較的貧しい地区の一つに住んでおり、両親はともに病気を患っていて生活を支えることができない。1番年上のマハッセンは、家族の生活を支えるために学校をやめて働かなければならないという悲劇に直面していた。

教育を受ける権利を奪われたマハッセンは、街に出て調理用のガス容器を売った。そのままだと、彼女は過酷な貧困の人生へと追いやられてしまったかもしれない。しかし彼女は地区のユースセンターを見つけた。まもなく彼女は読み書きのクラスに入学して、それから新たに職業スキルを学んだ。また彼女はアレクサンドリア・ユース議会にも加わり、グループに参加するスキル

を強化した。現在、彼女はこれまでと同様ガス容器を売ってはいるが、新たに見出した決断の意識と希望によって、いくつもの仕事を巧みにこなす力強さを得た。

「工場に勤めてもっと良い仕事に就けるように、私はコミュニティとかかわり合いながら懸命に勉強しています」と彼女は語る。マハッセンの人生の軌道修正への支援では、ユースセンターのソーシャルワーカーが極めて重要な役割を果たした。ユニセフの支援を受けて、アレクサンドリアでは、マハッセンのような弱い立場にある子どもたちの支援に専念するソーシャルワーカーのネットワークを後押しする、子どもの保護の仕組みの試験運用が行われた。

アレクサンドリアにおける成功があまりに目覚ましいものであったことから、エジプト政府は2008年に、新法の一環として同様のモデルを採用した。「危険にさらされている子どもたちを保護するための仕組み」として知られるが、この仕組みには、29の行政区域と400を超える自治区に、子どもの保護委員会の設置が必要となる。

その後、ユニセフは、各地域のパートナーがこれを利用するスキルを少しずつ向上させるための訓練を支援している。この仕組みの下では、NGOのソーシャルワーカーと子どもの保護委員会のメンバーが責任を持って、危険にさらされている子どもたちを体系的に特定し、それぞれの状況を報告し、そして安全、教育、健康を確保するために必要なサービスにアクセスしていくためにその子どもたちと家族と共に働く。これまでに、アレクサンドリア、アシュート、カイロ、ミニヤ、ソハーグ、およびケーナにある委員会が、危険にさらされている子どもたち2万5,000人以上を特定し、支援してきている。

また支援を受けているアレクサンドリアの子どもたちは、同じ境遇に置かれているほかの子どもたちに支援の手を差し伸べるようになることも多い。マハッセンは、「私はガス容器を売り歩いているため、ほかの子どもたちの生き方を目の当たりにします。私は彼らにも、私と同じことをするように勧めてあげたいのです」と語る。



前向きな育児のための5つの手順

子どもの権利の侵害であるにもかかわらず、今なお世界の多くの地域では、子どもをしつけるための手段として体罰が容認されている。コスタリカで、ユニセフは議員や子どものためのアドボケート（唱道者）たちと協力して、そうした慣行を終わりにする極めて重要な一歩を踏み出した。2008年、体罰や屈辱的な扱いなしでしつけを受ける権利を擁護する法律が可決されたのである。



この法律により、コスタリカは中南米でこうした規定を持った4カ国のうちの1つになった。現在ユニセフは同法の施行への支援に関わり、コスタリカのすべての子どもたちがその保護の恩恵を受けられることを目指している。この新しい法律の下、人々に各自の育児の仕方を改めるよう促して、子どもたちの権利が確実に守られるようにする政策とイニシアティブが求められる。

重要な第一歩は、育児の仕方と人々がそれらについて抱く考えを対応づ

け、視覚化することであった。この情報は、法律の遵守を監視するとともに、人々に有害な習慣を変えてもらうよう的を絞った広報活動でも、役立つ出発点となる。

ユニセフは、子どもたちの権利の促進に尽力している政府、民間部門、および市民社会のパートナーのグループを団結させた。Paniamor Foundation、開発推進企業連合会、および全国子ども青少年協議会からの支援と、Procter & Gambleからの資金援助を受けて、2009年終盤に、育児に関連する知識、態度、習慣に関する調査が実施された。この種の調査は中南米では初めてであり、また世界でも数少ない例の一つである。

この調査により、親や子どもたちをケアしている人々は、子どもたちの権利を守りながら発育を促進する方法についてほとんど知識を有していないということが明らかになった。そうした人々はしばしば、それが一般的で容認されたしつけ方法であるという理由で体罰という手段に訴える。体罰が不適切であることを認識しているにもかかわらず、インタビューを行った人々のうち、ほぼ65%が、時にはそれも必要であると考えている。また体罰という手段の使用は、たとえば子どもはしばしば癩に障ることをするという考えや、あるいは子どもが普段よりも手がかかるからといった、否定的な認識とも関連している。

協議会はこの調査を、新法を施行するために策定され2010年に公表された国内行動計画の基礎として活用した。この計画のかなりの部分は、暴力、体罰、好ましい形のしつけについて、おとなたちの意識を高めてもらうことに費やされている。子どもや青少年に、自分たちの権利と、自分自身を守ることでできる仕組みについて認識させることも強調されている。ユニセフは、この調査を利用して、父親、母親、子どものケアをする人々の前向きな育児能力を推奨するコミュニケーション戦略を描いている。育児方法を変えていくことを目指して、キャンペーンでは、落ち着いた、要求を聞く、対話をする、説明する、合意に達する、という子どもとの関係を促進する5つの手順が中心に据えられている。

「子どものケアと発達全国ネットワーク」は、この調査の結果を、2011年に子どものケアをする人々向けの訓練プログラムに組み込むことにしており、一方で教育省は、未来を担う世代が子どもの権利を十分に尊重する形で育児を行うように、学校のカリキュラムにも組み込む予定である。

押しする政治的意思を結集させるよう各国に推奨している。2010年には、子どもの権利条約に対する選択議定書の採択10周年を記念して、ユニセフは2012年までに、全世界での条約批准に向けたキャンペーンを開始した。そして同年に、新たに7カ国が「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」を批准して、批准国は全部で142カ国になった。もう一方の「武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書」は、新たに8カ国が批准して批准国は全部で139カ国になった。

ユニセフやその他の組織による長年にわたるアドボカシーにより、ついに2010年に、「クラスター爆弾禁止条約」が発効することとなった。この条約は、世界中の子どもの命を無差別に殺傷している兵器に対する厳しい国際基準である。国連人権理事会は、子どもたちに対する性的暴力について初めて定義した国際決議を採択したほか、9月に開催された世界規模のMDGサミットでは、MDGsの達成をおびやかしている児童労働の大きさが確認された。メキシコで開催された「移住と開発に関するグローバル・フォーラム」では、150人を超える各国政府代表者たちが、移住が子どもたちに与える影響について議論した。

ユニセフは、国家間においても各国内においても、子どもの保護の実績と格差に関するデータの収集と、子どもの保護される権利を守る制度のモニタリングを支援している。このような具体的なデータ等は、効果的で矯正的な措置を後押しするものであり、不公平さを是正するために極めて重要となる。そうでなければ特に弱い立場に置かれている子どもたちが見過ごされてしまう可能性が、極めて高いからである。グルジアでは現在、貧困モニタリング（監視）の取り組みにおいて、不利な立場に置かれている人々の公共サービスへのアクセスに重点が置かれており、一方でユニセフは、中部・東部ヨーロッパおよび独立国家共同体全域にわたり、政策立案に反映させられるような子どもの保護に関する17の主要な指標の収集にあたって、各国政府を支援している。

世界規模の活動を活性化させ、その調整を後押しするために、ユニセフは2010年に、各国連機関、NGO、および政府機関を一堂に集めた、「子どもの保護のためのモニタリング・評価レファレンス・グループ」の創設に協力した。まず着手すべきは、家族のケアを受けていない子どもをはじめ、子どもへの暴力に関するデータ収集のガイドラインを制定することであろう。またユニセフは、子どもの保護に関するその国のリスクを特定し、対応能力を評価するための使いやすいガイドである、「マッピングとアセスメン

トのためのツールキット」も導入した。更に、紛争の続く13の国において、国連安全保障理事会によって定められた責任に従い、武力紛争の渦中にある子どもたちを対象にした「重大な暴力に関するモニタリング・報告制度」の導入の取り組みを支援した。

国内の子どもの権利の問題について包括的調査が行なわれるようになり、多数の国において法的・制度的な子どもの保護が前進している。ケニアでは、2010年にユニセフの支援の下で行われた評価活動により、数ある制度的格差の中でも特に子どもの保護の専門家の深刻な不足が指摘された。政府は、この情報に基づいて子どもの保護戦略の策定を進めている。実現可能性調査に基づき、ベトナム政府は国際基準に沿った少年裁判所を設置する予定である。シリアはユニセフの支援に基づき、児童労働に関する初めての調査を行った。そこでは、最悪の形態の児童労働をまず止めさせるための3カ年国家行動計画を起草するための、分析をしている。