



貧困下で暮らす子どもたち

貧困はさまざまな形をとって現れ、いくつもの側面を持つ。貧困は、生存・発達・豊かな生活のために必要な力を子どもたちから奪うことにより、子ども時代のあらゆる側面を脅かすものである。貧困は、社会的・経済的格差やジェンダーによる格差を固定化または拡大してしまい、子どもたちが平等な機会を享受できなくするとともに、家族・コミュニティの保護的な環境を損ない、子どもたちを搾取、虐待、暴力、差別および偏見を受けやすい立場に置く。貧困は、家族・コミュニティが子どもをケアする能力さえも押さえ込んでしまう。貧困はまた、HIV／エイズや武力紛争の影響を増幅するという形でも脅威を及ぼす。

子ども時代の貧困はおとな時代の貧困の根本的原因となる。貧しい環境で育った子どもは貧しいおとなになることが多く、自分の子どもも貧困の中で育てることになる。この世代間の循環を断ち切るためには、子どもたちの貧困を削減することから始めることが**絶対**に必要である。

貧困は子どもたちから必要不可欠な財・サービスと機会の両方を奪う

子どもの貧困を削減するということは、生存および正常な成長・発達のために必要な財・サービスに対する子どもの権利を充足させるということである。また、不利な立場に置かれた子どもたちが社会に参加する機会を向上させるということでもある。この2つはおたがいに補完し合う事柄であり、両者が合わさってこそ、子どもの貧困に人権問題として対処できるのである。まず生存・健康・教育に関わる子どもたちの権利を保障することなくして、また、安全な水へのアクセスや十分な栄養といった必要不可欠な財・サービスを提供することなくして、平等な機会について語ることはできない。しかし、これらの権利がたとえ保障されたとしても、平等な機会の恩恵を受けられなければ子どもたちは依然として相対的に権利を剥奪された状態にあるし、保護的な環境が整えられ

要約

何が問題か： 貧困下で暮らしている子どもたちは多くの権利を奪われる状況に直面する。生存、健康・栄養、教育、参加、危害・搾取・差別からの保護などである。10億人以上の子どもたちが、生存・成長・発達のために必要不可欠な財またはサービスを少なくともひとつは奪われており、数百万人の子どもたちが、栄養、水、衛生設備、基本的な保健サービスへのアクセス、十分な居住環境、教育および情報を深刻なまでに剥奪されている。ジェンダーによる差別は、深刻な剥奪が目に見える形で表れたものであり、なおかつその根本的要因のひとつでもある。絶対的剥奪が少ない国々でさえ、家族の所得・財産の面で相対的剥奪があることは、子どもたちに平等な機会が与えられていないことを意味している。

安全・尊厳に対する権利を否定されている子どもたちも貧困状態に置かれている。毎年数千万人の子どもたちが搾取・暴力・虐待の被害者となり、子ども時代を奪われ、持って生まれた可能性を全面的に発揮することができずにいるのである。

何をなすべきか： 貧困には多くの側面があり、したがってその削減のためには統合的かつ多角的アプローチが必要である。これには次のような行動が含まれる。

- **子どもの貧困を定義し、そのひどさを測定すること。** 子どもの貧困は家族の所得という観点だけでは理解できないことを受け入れなければならない。貧困への対応は、子どもが貧困をどのように経験しているかという観点にもとづくべきである。
- **貧困削減戦略において子ども時代を保護するための行動が優先されるようにすること。** 貧困削減戦略においては、子どもの権利の充足と、子どもとその家族の権利剥奪・保護に関わる主要な問題への対応に強い焦点が当てられるべきである。
- **基本的な社会サービス・教育サービスを拡大し、すべての子どもがアクセスできるようにすること。** より多くの子どもたちが基本的な保健ケアおよび教育を利用できるようになった国々では、たとえ経済危機・財政危機の最中であっても社会サービスへの支出を進んで増加させている。
- **目標を設定し、関係する人々を動員すること。** すべての関係者が開発目標の達成に寄与しなければならない。世界は、子どもたちが経験している貧困の多くの側面を解決しようとするミレニアム開発目標と「子どもにふさわしい世界」の達成に遅れをとっている。
- **家族の役割を促進すること。** 家族は子どもを保護する最前線である。家族から離れば離れるほど、子どもたちはますます危険に晒されやすくなる。
- **ジェンダーによる差別を解消すること。** 女性の経済的な不安定さに対応できるような労働市場と財政政策を追求することも、子どもの貧困を緩和するうえで役立つ。
- **コミュニティによる解決とコミュニティの参加を奨励すること。** 貧困削減に成功している開発途上国は、コミュニティの参加をますます奨励するようになっていく。子どもたちも、どうしたら貧困を削減することができるかという議論に貢献するよう奨励されるべきである。

ていなければ子どもたちは搾取の危険に晒されることになる。

貧困削減の面で前進した国々の教訓を見れば、包括的アプローチが必要であることがわかる。それを構成するのは次の5つの主要なステップである。

- 貧困の問題を概念的にとらえること。
- 概念上の定義にしたがって貧困の数量化を図ること。
- 行動の必要性と範囲を明らかにすること。
- 明確な目標に向けて関係者を動員すること。
- 貧困およびその根本的要因をなくすための努力が途絶えないよう意識を持ち続け、パートナーシップを構築すること⁽¹⁾。

子どもの視点から貧困を理解する

効果的な貧困削減戦略を立案するためには、子どもが貧困をどのように経験しているかを理解することが必要不可欠である。本章では、国際条約や先進的研究に示唆を受けながら、上記の5項目の枠組みにしたがって記述を進める。まず、子どもの視点から見て何を貧困と考えるべきかという点について、世界的にあてはまる概念を導入する。次に、この概念を念頭に置きつつ、国際的な比較が可能な新たなデータを検討し、子どもたちが経験する貧困を測定する。わかっていることには相当の隔たりがあるものの——国際社会はこれに緊急に対応しなければならない——、いまある証拠からも多くの教訓が得られ、全体としては行動を起こすことができる膨大な領域があることは明らかである。子どもたちから子ども時代を奪う貧困をうまく削減してきた国々の積極的経験を振り返りながら、本章の最後に、国際社会は子どもの貧困のもっとも憂慮すべき側面を解消するために必要な知識をすでに有しているという結論を提示する。ミレニアム開発目標と「子どもにふさわしい世界」に示された明確な具体的目標に沿って、関係者——ドナー、各国政府、コミュニティ、国際機関——は国家開発戦略や貧困削減戦略ペーパー（PRSP）を組み立て、それを政府予算や外部からの支援に反映させることができるのである。必要なのは、政治的優先順位をさらに高めることにはかならない。子どもたちが貧困をどのようにに

験しているかという点について意識を高め、あらゆる関係者がそれに応じた行動をとるのだ。

子どもの貧困を定義する

貧困は単なる物質的剥奪ではない

国連は、貧困を、「十分な生活水準ならびにその他の市民的、文化的、経済的、政治的および社会的権利を享受するために必要な資源、能力、選択肢、安全および権限を持続的にまたは慢性的に奪われていることが特徴である人間の状況」としてとらえている⁽²⁾。貧困は基本的な財およびサービスの剥奪であると同時に、人々の選択肢を広げ、可能性を完全に発揮できるようにしてくれる人権のその他の重要な要素——休息・余暇、暴力・紛争からの保護など——の欠乏も含むのである。子どもたちは精神的・身体的・情緒的・霊的発達を損なう環境として貧困を経験しているので、世帯所得の低さや消費水準の低さといった伝統的な概念を超えて子どもの貧困の定義を拡大することがとりわけ重要となる。

子どもたちが経験する貧困にはおとなとは異なる側面がある

子どもの貧困が貧困一般から区別して論じられることはまれであり、その特別な側面もほとんど認識されていない。ユニセフは以前から、貧困によってもっとも大きな打撃を受けるのは子どもたちだと主張してきた。人生の最善のスタートを——とくに最初の数年間に——一切ことがすべての個人の身体的・知的・情緒的発達にとって決定的に重要である以上、乳幼児期における貧困は結果として生涯にわたる困難にもつながりうる。貧困層に占める子どもたちの割合は人口比に照らしても不相应に多い。開発途上国は子どもの人口が多い傾向にあり、所得が少ない家庭には豊かな家庭よりも多くの子どもがいるのが一般的である。しかし子どもの貧困を扱った調査研究はとても十分とは言えない状況にあり、定義・測定をめぐる多くの問題はいまだに解決されていない。

貧困は子どもたちから権利を奪う

貧困下で暮らしている子どもたちは権利の多くを奪われている。生存、健康・栄養、教育、参加、危害・搾取・差別からの保護などである。

生存：貧困は、生存という子どもの権利を危機に晒すことによって、子ども時代をもっともはっきりした形で脅かしている。乳児の生命を救い、母子の健康を守るための闘いは一貫して国際開発関連機関の関心事の中心であり、ユニセフにとっても依然として最重要課題のひとつである。後発開発途上国で生まれた子どもの6人に1人は5歳前に死亡している。これに対し、豊かな国々では167人に1人である^(a)。平均すれば、開発途上国の人口のうちでも、もっとも貧しい20%に属する子どもは、同じ国でもっとも豊かな20%に属する子どもよりも、5歳前に死亡する確率が少なくとも2倍は高い^(b)。もっとも貧しい（そして通常は農村部の）地域には保健施設がほとんどあるいはまったく存在せず、治療のための搬送手段もほとんどないのである。

健康・栄養：貧困のために、数百万人の子どもたちが安価な医薬品やワクチンで容易に予防・治療できる病気に晒され、子ども時代が脅かされている。ありふれたワクチンを接種されなかったために死亡する5歳未満児はいまなお毎年200万人にのぼり^(c)、開発途上国における5歳未満児の死亡は、10件のうちの約7件がいくつかの限られた要因（急性呼吸器感染症、下痢、はしかまたはマラリア）によるものである。このうち半数近くに栄養不良が関わっている^(d)。微量栄養素の欠乏も関係しており、たとえばビタミンA欠乏症の子どもは死亡の確率が25%高い^(e)。生

命そのものは脅かされなくとも、乳幼児期の栄養不良は発育阻害または障害を引き起こしかねず、脳の発達や子どもの学習能力も阻害して、人生の可能性を開花させるのに極めて重要なスキルを獲得する力が損なわれてしまう。清潔な水および適切な衛生設備が利用できないことも、病気の蔓延、栄養不良の悪化、健康の喪失につながる。

教育：初等教育就学年齢に相当する子どものうち1億2,100万人以上が学校に通っていない。このような子どもたちが貧困によって教育に対する権利を奪われているのは、家族が学校にかかる費用を負担できないためであったり、国家資源の乏しさゆえに学校設備を十分に整備できないためであったり、食卓に食べ物を並べるために子どもたちが働かなければならなかったためであったりする。学校に行っていない子どもの過半数を占めているのは、経済的困窮時に真っ先に学校に通えなくなることが多い女子である。うまく就学できたとしても、ジェンダーによる偏見が根強く残っていたり、家事分担のためにしばしば休まなければならない、学業が男子ほど進まない場合がある^(f)。

保護：貧困は、子どもたちの生活を脅かすと同時に、子どもがその他の危険に晒される可能性も高め、有害な児童労働や子どもの人身売買などの暴力的・搾取的状況を促進する。子どもを売って奴隷や性的搾取の犠牲にする犯罪者は、快適な郊外でターゲットを探したりはしない。最貧層が住む粗末な小屋が並ぶ町や、もっとも恵まれない立場に置かれた農村部を当たるのである。このような地域では、じわじわと締めつけてくる貧困により、子どもたちが

虐待を受ける可能性が高まる。

参加：保健ケア、教育、安全へのアクセスを保障されていない子どもは、家族やコミュニティの決定に貢献する力も身につけることができない。国内の、あるいは国際的な開発プロジェクトでは、子どもが、自分自身の未来を切り開く主体的な参加者ではなく、慈善を施してもらう受け身の存在として位置づけられることが多いし、子どもに利益をもたらすための戦略に子どもたちの声が反映されることもあまりない。しかし、貧困は子どもたちに沈黙を強いるのと同時に、それを削減することは子どもたちに力を与えることにもつながりうるのである。たとえばホンジュラスやベトナムといった国々では、セーブ・ザ・チルドレンが後援した協議を通じ、大人たちが策定する貧困削減戦略ペーパー等の政策に対して子ども・若者が貴重な貢献をすることができた^(g)。

貧困下の子どもの作業定義

貧困削減戦略の質を高める一步として、『世界子供白書2005』は次のような「貧困下の子ども」の作業定義を提案する。

「貧困下の子どもは、生存し、発達しかつ豊かに生きていくために必要な物質的、精神的および情緒的資源の剥奪を経験し、それによって、権利を享受し、持って生まれた可能性を全面的に発揮し、または社会の完全かつ対等な構成員として参加することができなくなっている」

この定義が示唆するのは、子どもたちがその手で、頭で、心で経験している貧困は相互に関連しているということである。物質的貧困—たとえば栄養のある食事をとらずに1日を始めたり、危険な労働に従事することを余儀なくされたりすること—は、身体的成長だけではなく、認知能力も妨げる。他方、子どもに対する刺激や情緒的支援がほとんど与えられない環境で暮らせば、たとえ物質的に豊かな世帯で成長しても、その積極的効果の多くが奪われてしまいかねない。貧困は、子どもたちを差別して社会に参加させなかったり、その可能性を抑制することにより、子どもたちを苦しめるのみならず、そのディスエンパワメント（無力化）ももたらす。

貧困は子どもたちから権利を奪う

貧困によって子どもたちがどのようにその可能性を全面的に開花できなくなっているのか、またコミュニティの対等な構成員として参加することを妨げられているかを探ることは、貧困削減の鍵となる一步である。貧困下で暮らしている子どもたちは、生存、健康・栄養、教育、参加、危害・搾取・差別からの保護などの権利の多くを奪われている（17ページのパネル「貧困は子どもたちから権利を奪う」を参照）。このような権利の剥奪は、短期的には苦しみを引き起こし、長期的には成長を妨げるものである。こうした剥奪は3つの根本的要因、すなわち世帯所得の低さ、物理的な社会基盤の貧弱さ、および諸制度の弱さと関連する傾向にある。物理的な社会基盤が貧弱なのは、公的投資が低い水準でしか行われていないためであることが多い。

子どもの貧困を測定する

多面性を持つ貧困—死亡率、有病率、飢餓、非識字、住む場所や力がないことなど—をひとつの尺度にまとめることはむずかしい。貧困を測る測定基準としてもっとも幅広く用いられているもののひとつは、世界銀行が1990年に導入し、購買力平価として表される、1人あたり所得1日1ドルという基準である⁽³⁾。これは、飢餓に関する測定基準とともに、貧困削減についての進展を測定するものとしてミレニアム開発目標で採用された2つの具体的目標のうちのひとつとなっている⁽⁴⁾。

国連開発計画(UNDP)の人間開発指数と、そこから派生した貧困測定基準である人間貧困指数は、人間の豊かさを所得によって測定しようとする基準に対抗するものである。両者はそれぞれ、人間の能力と人間の権利剥奪に焦点を当てている⁽⁵⁾。ミレニアム開発目標のうち生存、健康、教育およびジェンダー関連の目標を達成すれば、人間貧困指数で測定される貧困は相当に削減されることになろう。人間開発指数と、1人あたり国内総生産（1人あたりGDP）のような所得による貧困測定基準を比較することにより、1人あたり所得が同じ水準にある国々の間でも人間開発の水準は大きく異なる場合があることがわかってきた⁽⁶⁾。このことは、たとえ急速な経済成長を生み出すことができなくとも、非識字や健康面での問題に対応する余地が低所得諸国に残されていることを示唆するものである。

とはいえ、世界銀行が採用する所得による測定基準も、国連開発計画の複合指数も、幅広い意味での貧困を測定するうえで重要ではあるものの、子どもの貧困を評価するためにとくに立案されたものではない。また、いずれも多くの長所を有しているものの、貧困を経験している子どもの数を示すものでもなければ、子どもの権利の剥奪に直接焦点を当てていないわけではない。

子どもにとっての剥奪の操作的定義

理論上考慮すべきことと利用可能なデータの有無とを鑑み、ブリストル大学とロンドン・スクール・オブ・エコノミクスが実施した研究では、子どもにとっての深刻な剥奪を定義する具体的方法として次の基準が用いられた。

栄養： 身長・体重が、年齢にふさわしい身長・体重についての国際参照人口の中央値よりも3標準偏差を超えて低い子ども。

飲料水： 飲み水として地表水しか利用できない子ども、または最寄りの水源が15分以上離れた場所にある世帯に暮らしている子ども。

衛生設備： 住居の近くでいかなる種類の排泄設備も利用できない子ども。

健康： いかなる疾病についても予防接種を受けたことがない子ども、または最近下痢になったがいかなる診察・治療も受けなかった乳幼児。

住居： 1部屋あたりの住人が6人以上または床がむき出しの住居に住んでいる子ども。

教育： 一度も学校に通ったことがない7～18歳の子ども。

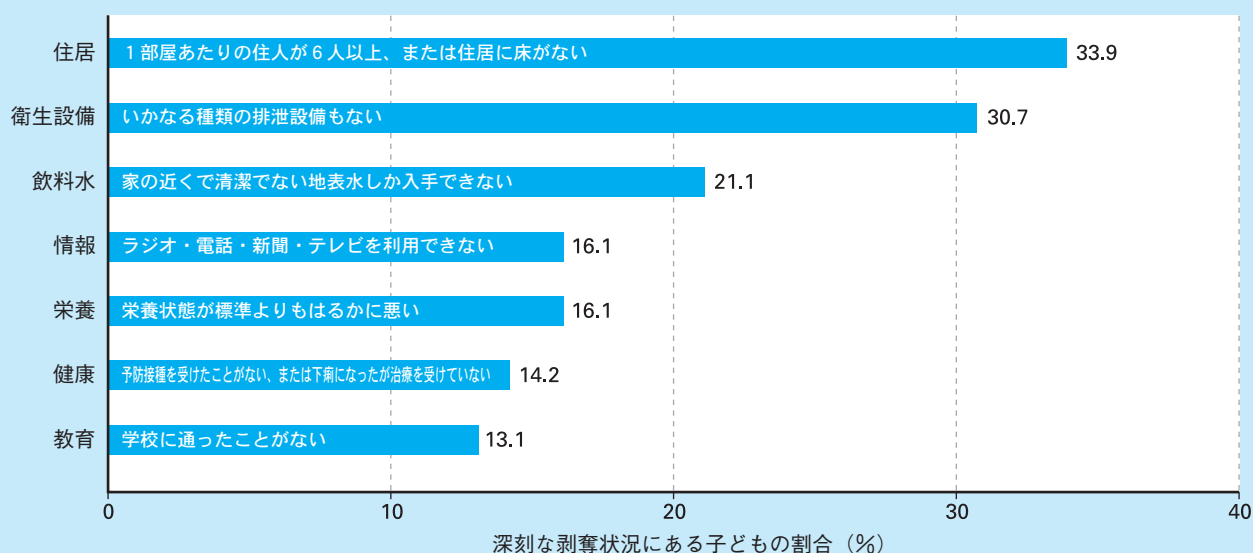
情報： 自宅でラジオ・テレビ・電話・新聞のいずれも利用できない3～18歳の子ども。

このうち、単純な二者択一で答えることができるのは教育・情報の剥奪のみであり、残りは程度問題となる。た

とえば何らかの食べ物や水には事実上すべての子どもがアクセスできているため、研究にあたっては、程度の異なる剥奪状態が連続している中のある一点で恣意的な線を引くことにより、剥奪の程度が「絶対的」と見なされ、このような条件は受け入れることができないとほとんどの人が考えるであろう基準点を定めなければならなかった。実際、上記ほど深刻ではない剥奪でさえ子どもの生存を阻害し、子どもの人権を傷つけると結論づけるのが妥当である。

100ページの注参照。

図2.1 開発途上国の子どもの深刻な剥奪状況（剥奪の種類別）



年齢層：教育：7～18歳、情報：4歳以上、栄養：5歳未満。

出典：Gordon, David, et al., *Child poverty in the developing world*, The Policy Press, Bristol, UK, October 2003.

注：同研究で利用されたデータを、人口保健調査（DHS）および複数指標クラスター調査（MICS）を活用して更新した。



© UNICEF/HQ02-0298/Giacomo Pirazzi

深刻な剥奪としての子どもの貧困

剥奪の概念は、子どもを取り巻く環境に焦点を当て、子どもが生活・成長する環境の属性として貧困を位置づけようとするものである。1990年代中盤から後半にかけて実施された世帯統計調査により、子どもたちが必要不可欠な財・サービスをどれほど剥奪されているか、その国家間比較が可能となった⁽⁷⁾。この調査のきっかけは、1995年の世界社会開発サミットに出席した117カ国が、貧困を人権問題としてとらえて取り組んでいくという決意を示したことである。

ユニセフの委託によりブリストル大学とロンドン・スクール・オブ・エコノミクスが最近実施した実証的研究は、7つの分野における深刻な剥奪により、開発途上国の子どもたちがどのような影響を受けているかという点について検討した。その7つの分野とは、十分な栄養、安全な飲料水、一定水準の衛生設備、健康、住居、教育および情報である⁽⁸⁾。同研究は「深刻な剥奪」について、この種の調査で通常採用されているものよりも厳格な解釈を用いている（19ページのパネル「子どもにとっての剥奪の操作的定義」参照）。たとえば同研究では、教育の機会を深刻に剥奪されている子どもとは学校にまったく通ったことがない子どもを意味しており、より幅広く用いられている「初等教育を修了していない状態」という概念は採用されていない。このようにきわめて限定的な定義に依拠したのは、子どもの権利を阻害していることがだれの目にも明らかな水準にある剥奪を測定するためである。

10億人の子どもたちがひとつまたは複数の極端な剥奪に苦しんでいる

本研究は、10億人を超える子どもたち——開発途上国の子どもの半数以上——が少なくともひとつの形態の深刻な剥奪に苦しんでいるという結論に達した。2人に1人の子どもが人生における最低限の機会さえ奪われているというのは憂慮すべき事実である。さらに、同様の基準を用いることにより、2つ以上の形態の深刻な剥奪に苦しんでいる子どもはおよそ7億人にのぼることも明らかになった。

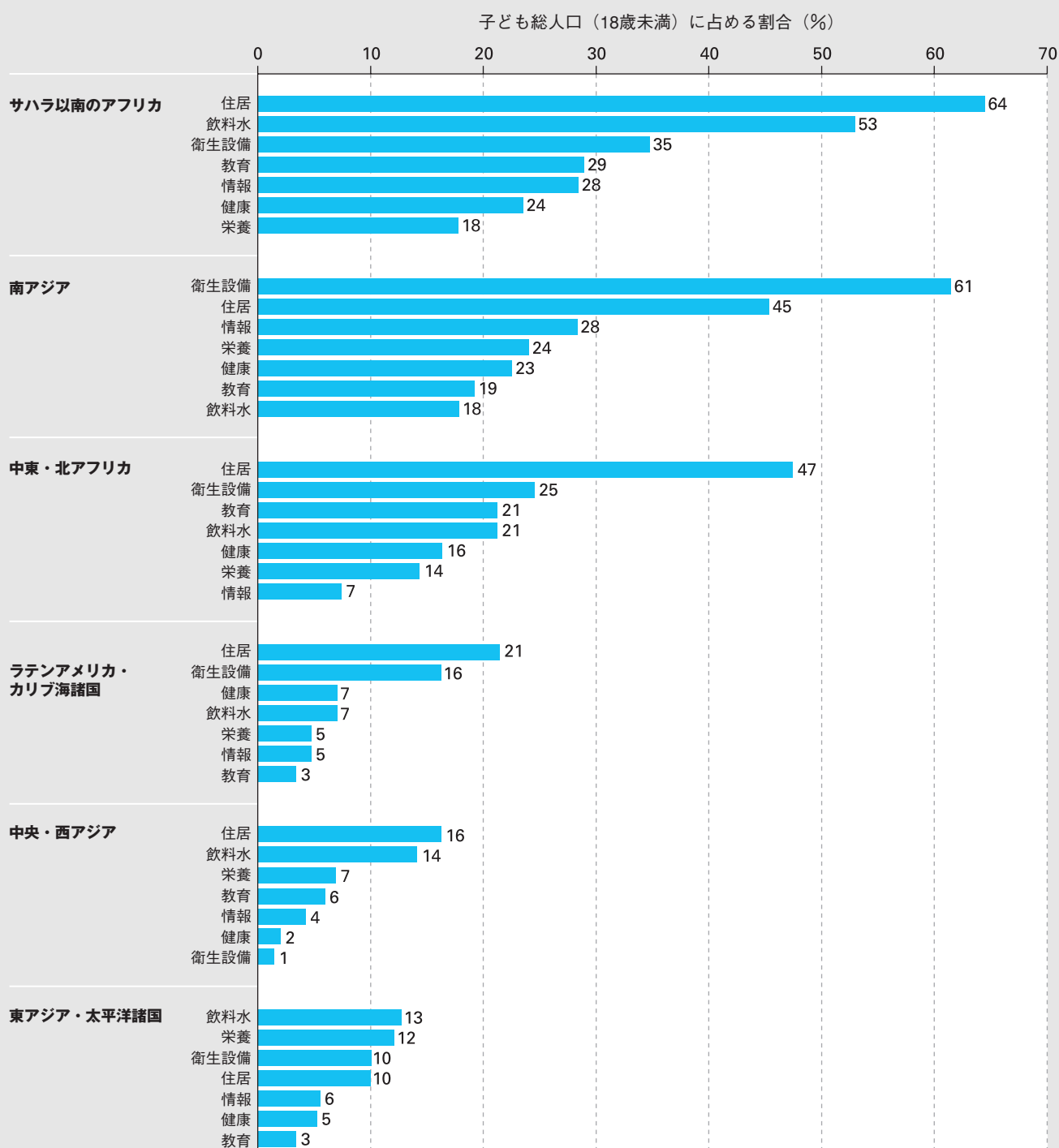
栄養の剥奪：開発途上国の5歳未満児の16%超が深刻な栄養不良である。9,000万人にのぼるこれらの子どものほぼ半数が南アジアに住んでいる。このような子どもの多くは貧血・虚弱であり、病気にかかりやすく、ほとんどは出生時にすでに低体重だった。学校に行ったとしても学習上の問題を抱える子どももいるだろう。このような子どもたちは、生涯を通じて最貧困層に留まり続ける可能性が高い。

飲料水の剥奪：およそ4億人の子ども——平均すれば開発途上国の子どもの5人に1人——が、安全な水にまったくアクセスできない。状況がとくに深刻なのはサハラ以南のアフリカである。エチオピア、ルワンダ、ウガンダといった国々では、子どもの5人に4人が不衛生な地表水を利用するか、安全な水源まで15分以上歩く必要がある。飲料水の深刻な剥奪に直面する割合は、農村部（27%）のほうが都市部（7%）よりも相当高い。安全な水を手に入れないことは疾病の主要な原因だが、子どもの学校への出席率や勉学にも影響を及ぼす。水を探して遠くまで歩かなければならない子ども（主に女子）は、実質的に学校に通えなくなることが多い。

衛生設備の剥奪：開発途上国の子どもの3人に1人——5億人を超える子どもたち——はいかなる種類の衛生設備にもまったくアクセスできていない。ここでも、問題がとくに顕著に表れているのは農村部である。衛生設備を利用することができなければ子どもが病気になるおそれは劇的に高まり、子どもの生存の可能性を脅かすとともに、学校教育から最大限の恩恵を受けることができなくなるのである。たとえば学齢期の子ども数百万人が腸内に寄生虫を抱えており、そのために学習能力をむしろ奪われていることがわかっている。

健康の剥奪：約2億7,000万人の子ども、すな

図2.2 開発途上国の子どもの深刻な剥奪状況* (地域別)



*剥奪の定義については図2.1（19ページ）参照。

年齢層：教育：7～18歳、情報：4歳以上、栄養：5歳未満。

出典：Gordon, David, et al., *Child poverty in the developing world*, The Policy Press, Bristol, UK, October 2003.

注：同研究で利用されたデータを、人口保健調査（DHS）および複数指標クラスター調査（MICS）を活用して更新した。

わち開発途上国の子どもの14%強は保健サービスにまったくアクセスできていない。南アジアとサハラ以南のアフリカでは4人に1人の子どもが6種類の主要な予防接種をひとつも受けていないか、下痢になっても治療を受けることができない状態にある。

住居の剥奪：開発途上国の6億4,000万人を超える子どもたちが住居の深刻な剥奪を経験している。もっとも深刻な剥奪を経験しているのは、明らかにサハラ以南のアフリカの子どもたちである。しかし、適切な住居を利用できない状態は南アジアおよび中東・北アフリカでも広がっている。中東・北アフリカでは、農村部の子どもが住居を剥奪される割合は都市部の子どもよりも4倍以上高い。

教育の剥奪：1億4,000万人を超える開発途上国の子ども—7~18歳の年齢層の13%—が、学校に一度も行ったことがない。サハラ以南のアフリカの女子について言えばその割合は32%であり、男子も27%が就学の機会を逸している。他方、中東・北アフリカの農村部の子どもについて言えばその割合は33%となる。ジェンダーによる格差がもっとも大きいのも中東・北アフリカ地域であり、女子の34%および男子の12%が一度も学校に行っていない。南アジアでもこの割合が女子25%・男子14%であり、世界中で女子が不利な立場に置かれている状況の主な要因となっている。世界全体で見ると、女子の16%および男子の10%がまったく学校に行っていない。

情報の剥奪：開発途上国の3億人を超える子どもがテレビ、ラジオ、電話または新聞にまったくアクセスできず、情報を剥奪されている。情報にアクセスすることができなければ、子どもたちは、権利や機会について知ることができるしくみや社会に効果的に参加する能力を含む、広い意味での教育を奪われるのである。

ある面での剥奪は他の剥奪を悪化させることが多い

同研究では、不利益が重なり合い、おたがいに強化し合っていることも確認された。衛生設備がなければ子どもが利用する水は汚染される。栄養が貧弱であれば子どもは病気にかかりやすく、下痢をしやすくなるし、治療を受けられなければ今度はさらに体重が減ったり病気への抵抗力が衰えたりする。十分な食べ物を得ていなかったり、し

ばしば病気になったり、あるいは安全な水、しかるべき住居、十分な衛生設備にアクセスできない子どもは、学校でもより多くの問題に直面する可能性が高い。住居面で深刻な剥奪状況にあり、貧しい地域の、人が多すぎる家で暮らしている子どもは、たとえ近くに学校があったとしても教育内容を吸収できない場合があるだろう。

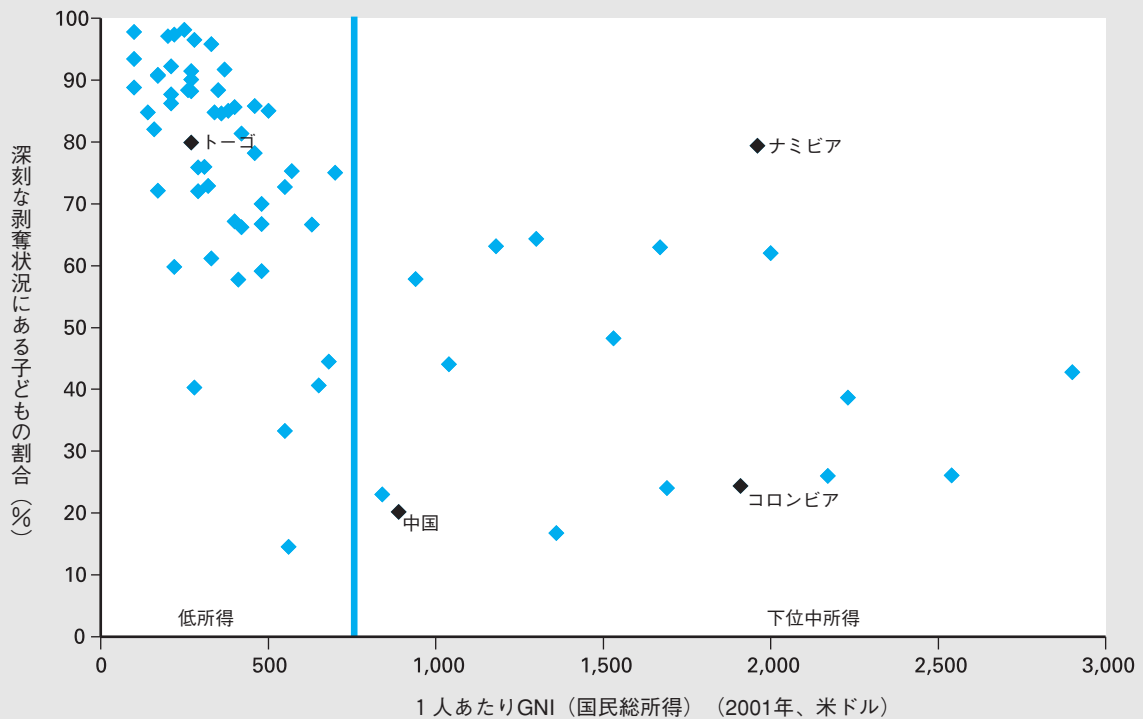
農村部の子どもはこのような極端な形態の剥奪にいつそう晒されやすい

開発途上国の農村部に住んでいる子どもは、平均して、必要不可欠な財・サービスを深刻に剥奪される可能性が都市部の子どもよりも2倍高い。また、栄養を深刻に剥奪される可能性もほぼ2倍であり、学校にまったく通わない可能性は3倍である。もちろん、都市部の子どもたちがみんな同じ生活条件を享受しているわけではない。たとえば無断居住者地区で暮らしている子どもは農村部の子どもよりもはるかに劣悪な状況に直面している場合がある⁹⁾。

子どもの深刻な剥奪は低所得国だけの問題ではない

ブリストル大学とロンドン・スクール・オブ・エコノミクスの研究は、開発途上国の子どもたちが経験している、必要不可欠な財・サービスの剥奪に焦点を当てている。憂慮すべき知見のひとつは、極端な貧困下にある子どもの多くは国民所得水準がかなり高い国に住んでいるということである。次のページの図2.3で、低所得国と中所得国の両方における深刻な剥奪の水準を総合して示した。国民所得がひとつの要因であることは明らかで、平均すれば低所得国のほうが中所得国よりも剥奪率が高い傾向にある。しかし、中所得国の子どもも相当数が依然として深刻な剥奪に晒されているのである。たとえば、中国とコロンビアでは剥奪の水準はほぼ同じだが、国民1人あたりGNI（国民総所得）は後者のほうがはるかに高い。逆に、コロンビアとナミビアでは国民1人あたり所得はほぼ同じ水準なのに、剥奪の水準は顕著に異なる。ナミビアにおける剥奪の水準は、はるかに貧しい国であるトーゴとおおむね同じなのである。

図2.3 開発途上国の子どもの深刻な剥奪状況（国の所得分類別*）



低所得：745ドル以下（2001年、国民総所得）

下位中所得：746～2,975ドル（2001年、国民総所得）

*一部の国々

出典：Gordon, David, et al., *Child poverty in the developing world*, The Policy Press, Bristol, UK, October 2003.

注：同研究で利用されたデータを、人口保健調査（DHS）および複数指標クラスター調査（MICS）を活用して更新した。

ジェンダーによる差別は 深刻な剥奪の根本的要因のひとつである

教育・食糧・保健サービスへのアクセスが不十分であることは、女性とその子どもにとって特別な意味を持つ。学校にまったく通ったことがない子どもの数にほとんどの地域で男女の間に大きな格差があることは、女子・女性が差別に直面していることを如実に示す証拠である。ジェンダーによる差別が子どもの貧困を生み出す主要な要因のひとつであることは広く認知されている。資源がどのように獲得・評価・配分されるかは、世帯および社会における男女間の力の関係次第なのである⁽¹⁰⁾（24ページのパネル「子どもの福祉と母親の財産」参照）。

子どもの福祉と母親の財産

ビナ・アガルワル

子ども時代に人間味豊かな能力が十分に発達するかどうかは、いかに剥奪を子どもと無縁のものにできるか、という家族と国家の能力に大きく依存している。財産、とくに土地や住居といった物理的財産にほとんどアクセスできない家族のもとに生まれた子どもは、相当不利な立場に置かれて人生を始めることになる。多くの開発途上国の農村部では、たとえ猫の額ほどのわずかな土地であっても、それを所有することで家族が極端な貧困に陥るおそれかなり小さくなる。都市部では、貧しい地域で住居の質が貧弱であったり、過密という問題が見られる傾向が強い。

最近の研究で示唆されているのは、家族の資産は子どもの福祉に積極的効果を及ぼす一方で、最大の変化をもたらすのは母親の資産だということである。世界各地から得られた証拠により、とくに貧しい世帯の女性は自分の管理下にある収入のほとんどを、世帯のニーズ、とくに子どものニーズを満たすのに必要不可欠な財・サービスに費やすことがわかっている。対照的に、男性は収入の相当部分をアルコールやタバコといった個人的財に費やす傾向にある。さらに印象的な知見は、母親が資産を有しているときのほうが、父親が同じ資産を有しているときよりも子どもの福祉への貢献が相当に大きいということである。たとえばブラジルの都市部で行われた研究では、資産所得が母親のもとに蓄積される場合のほうが、父親のもとに蓄積されるときよりも子どもの生存の可能性が顕著に高まることが明らかになった。娘の健康に及ぼすプラスの影響はとりわけ大きい。インドの農村部に暮らす子どもたちは、母親が所有する資産が多いほど、学校に通ったり医療を受けられる割合

も高くなった。インド南部のケララ州でぎりぎりの生活を送っている農業世帯では、母親が家庭菜園を耕す——その収穫は母親が管理する——ことで子どもの栄養状態にかなり大きなプラスの影響が及んでいた。

支出パターンの違いとは別に、土地をはじめとする資産を有している母親は家庭でいっそう大きな交渉力を持つ。これにより、父親が管理している所得でさえ、その利益が男女間でいっそう公平に配分されることにつながりうるのである。最近の研究では、土地または財産を所有している女性に対する夫婦間暴力の発生件数がかなり低いこともわかっている。これは子どもにとっても積極的な意味を持つことである。ドメスティック・バイオレンス（家庭内暴力）を目撃する子どもは、そうでない子どもよりもより情緒面・行動面で多くの問題を抱える傾向にあるためである。

女性が財産や財産権を持たないことは、HIV／エイズの脅威があるときにも子どもの福祉に影響を及ぼしうる。多くの国、とくにサハラ以南のアフリカ諸国では、夫がHIV／エイズで死亡した女性の子どもが精神的にも経済的にも最貧状態に置かれてきた。相続に関する慣習法で母親は財産を相続できず、土地・住居がない状態に置かれるためである。

女性や子どもの福祉は、私的資産を所有しているかどうかということのみならず、森や清潔な水といったコミュニティの資産にアクセスできるかどうかということにも影響を受ける。たき木・エサ集めや水汲みで母親を助けるのは主に子ども（とくに女子）である。

こうしたものが欠乏していれば負担は高まり、場合によっては母親を助けるために子どもが学校に行かなくなったり、最初から行かなかったりということにもなりうる。コミュニティの資産が欠乏すると子どもの健康も脅かされかねない。安全な飲料水が手に入らないことは病気の主要な原因のひとつであり、子どもの生産性や学校への出席率にも影響を及ぼす。森林破壊でたき木が手に入りにくくなれば、女性は雑草や収穫物の残り部分のような質の悪い燃料で代用しなければならない。たき木そのものも煙に関わる病気と関連している。燃料の質が悪ければ、煙たい台所で仕事をしたり遊んだりする子どもにとっても危険が高まるのである。

多くの地域で、地域森林管理が地方分権化されたことにより、とくに貧困家庭にとってはこの問題が緩和されるよりもむしろ悪化した。たとえば南アジアでは、最近設置された地域森林管理委員会の多くが、幅広い層を包含する民主的な委員会となるはずだったにも関わらず、もっぱら男性によって支配されている。そして男性は通常、森林資源に対する女性・子どものニーズにほとんど注意を払わない。また、多くの委員会は地元の森林を立ち入り禁止にした。これは森の再生には役立つものの、女性や子ども（とくに女子）はたき木・エサ集めにいっそう多くの時間とエネルギーを費やしたり、質の悪い燃料に代えたりすることを余儀なくされ、子どもの労働負担、通学、健康に悪影響が及んでいる。

要約すれば、女性が私的資産（とくに土地・住居）とコミュニティの資産（森林など）の両方にアクセスできる

子どもの貧困と子どもの保護の崩壊

貧困は子どもから 安全、尊厳および保護を奪う

かどうかということが、多くの場合、子ども、とくに女子の生存・健康・教育・身体的安全を決定する主要な要因になっているということである。したがって、女性がこのような資産にアクセスできるようにすることを、開発戦略一般およびとくに貧困削減戦略の主要な目的としなければならない。

アクセスを強化する方法はいくつかある。親の財産および婚姻財産に対する女性の権利を向上させること、政府が財産・土地を移転するときは共同所有権か個人所有権のいずれかを通じて男女双方に平等に行きわたるようにすること、女性グループが土地や住居に共同でアクセスできるようにする計画を促進することなどである。これは一例に過ぎず、女性が土地その他の財産にいつでもアクセスできるようにするために、政府・コミュニティがとることができる革新的方法は他にもいろいろとある。同様に、森林や水といったコミュニティの資源への女性と子どものアクセスを改善するためには、このような資源の管理に女性がいつでも参加できるようにすることが必要である。基本的には、土地・住居・コミュニティの資産に対する母親のアクセスを改善させることは子どもの福祉に直接役立ち、家庭でもコミュニティでもいつでも子どもの支えとなる環境を創り出すうえで役に立つ。

アガルワル博士はデリー大学経済成長研究所の経済学教授であり、賞を受賞して幅広い影響力を及ぼした『自分自身の畑：南アジアにおけるジェンダーと土地権』（*A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*, Cambridge University Press, 1994）の著者でもある。とくに貧困、ジェンダーによる不平等、財産権、環境管理などについての論文も多数執筆。現在、国際フェミニスト経済学会代表および国際経済連盟副代表。

貧困下で暮らす子どもが経験するのは物質的剥奪だけではない。情緒的・精神的貧困も子どもの権利の否定である。しかし子どもの貧困のこのような側面について、またそれが物質的剥奪や家族・コミュニティの資源の欠如とどのように作用しあっているかという点については十分な調査と記録がなされておらず、子どもの保護に関わる国際的に比較可能なデータも依然として乏しいままととなっている。

子どもの権利条約は、すべての子どもが安全と尊厳に満ちた子ども時代を経験できるようにするために必要な**保護的な環境**を整える義務が政府と親にあることを明確にした。同じぐらい明確なのは、世界中で数百万人の子どもたちがこのような保護を否定されていることである。このような子どもたちは、必要不可欠な財・サービスが不足しているために生存・健康・教育に対する権利を脅かされている子どもたちと同じぐらい貧しい状態に置かれている。

毎年数千万人の子どもたちが搾取・暴力・虐待の被害を受けている。このような子どもたちは、家庭や学校から誘拐され、武力紛争のために徴用される。人身売買の対象とされ、売春や劣悪な環境の搾取工場で働くことを強いられる。いわれなく親のケアを奪われ、早婚を強要される。家庭や学校やコミュニティで暴力と虐待の対象とされる。こうした虐待の影響は広範に及び、根強く続く。それは子どもたちから子ども時代を奪い、可能性を十分に開花させることなどほど遠い状況に置くのである。

女性が私的資産とコミュニティの資産に
アクセスできるようにすることを、
貧困削減戦略の
主要な目的としなければならない。

子どもたちは物質的剥奪によって 搾取・虐待に晒される

子どもから保護を奪う虐待は、深く根づいた物質的剥奪と結びついていることが多い。物質的貧困が搾取や虐待をどのように助長するかという点でもっともわかりやすいのが、児童労働である。物質的貧困により、権利侵害を受けやすい立場に置かれた——たとえば武力紛争に巻き込まれた、あるいはHIV／エイズで親を失ったり権利侵害を受けやすい立場に置かれたりした——子どもは経済的ニーズのために危険な労働に従事することを余儀なくされ、しばしば教育や遊び（余暇）を犠牲にしなければならなくなってしまふ。現在、最悪の形態の児童労働に従事していると考えられている子どもの数は1億8,000万人である⁽¹¹⁾。

子どもから保護を奪う虐待は 貧困の世代間連鎖を強化する

物質的剥奪により、子どもたちは人身売買や商業的性的搾取の被害をいっそう受けやすくなる。毎年、推定で120万人の子どもが人身売買の対象にされている⁽¹²⁾、200万人の子ども（そのうち過半数が女子）が数十億ドル規模の商業目的の性産業で性的搾取を受けているのである⁽¹³⁾。

子どもから保護を奪う虐待が貧困によって悪化する一方、虐待が子どもたちを物質的剥奪状態に追いやったり、もともとの貧困をさらに悪化させたりすることもしばしばある。家庭で暴力や虐待を受けて路上に追いやられた子どもは、そこで貧困状態が固定化する可能性が高い。また、子どもたちは差別により就学の機会を妨げられたり、中途退学せざるを得なくなる可能性もある。そして搾取により、子どもたちは学校に行くことができなくなり、貧弱な健康状態を強いられ、さらなる心理的・身体的虐待の対象となり、貧困状態に置かれるのである。

子どもたちは刑事司法制度のもとで 特別なリスクに直面する

子どもたちは貧困のために法律に触れる行為をすることが少なくないが、罪を問われた子どもの権利をきちんと保障しない刑事司法制度は貧困を恒久化させる場合がある。子どもが食べ物を盗んだ罪を問われたり物乞いを理由に拘禁されたりするときは、貧困がその根底にあることが多い。罪

を問われた子どもに対する対応として拘禁という措置がとられるとき、その子どもは早くから家族およびコミュニティから切り離され、社会のなかでうまく活動し、おとなになって貧困から逃れるために必要なライフスキルを学べなくなってしまう。釈放されても汚名を着せられることが多く、コミュニティへの再統合も難しくなってしまうことがある。これは、子どもたちをさらに社会の周縁に追いやり、さらに貧困を深めることにつながる条件である。いずれの場合にも、貧困という遺産はひとつの世代に留まることはなく、その後の数世代にも影響を与える可能性がある。

家族こそが最善の保護を提供できる

家族は子どもを保護する第一の砦である。家族から離れば離れるほど、子どもは権利を侵害されやすくなる。家族から切り離された子どもは、路上で生活・仕事をしているか施設に入れられているかを問わず、社会の周縁に追いやられ、虐待され、おとなになってからの人生を貧困下で生きる確率が高い。路上で暮らす子どもたちは暴力や搾取から保護されないままである。HIVに感染するおそれもいっそう大きくなる。施設でケアされている子どもたちは、保護を奪うもっとも目に見える虐待からは一見保護されているように見えるものの、年齢・性別によっておたがいに隔離され、コミュニティの他の人々からも隔離されている。これにより、きわめて重要な社会的スキルの発達も、コミュニティからの支援や交流も制限されるのである。

貧困との闘いは、子どもたちが搾取・暴力・虐待から解放されたときに初めて勝利の可能性が見えてくる。残念ながら、手っ取り早い解決策はない——子どもたちに、虐待に対する予防接種をすることはできないのである。しかし手立てはある。まずは、すべての子どもが力強い保護を与えてくれる環境で暮らせるようにすることから着手していくことである。

相対的剥奪としての子どもの貧困

たとえ深刻な剥奪・虐待を受けていなくても、子どもは貧困を経験する場合がある

物質的条件がコミュニティの「標準」に近い家庭で成長することは子どもにとって重要である。子どもたちが貧困をどのように経験し、どのように感じているかという点について行われた調査が示唆するところによれば、相対的剥奪——子どもが他の子どもと同じ機会にアクセスできない状況——が若者たちを傷つけることは貧しい国でも豊かな国でも変わりがない。おとなが必ずしも「必要不可欠」なものとはとらえない財・サービスの剥奪について、子どもは異なる見方をする場合がある。他の子どもたちには与えられているライフスタイルや機会が、自分には否定されていると感じるかもしれないのである⁽¹⁴⁾。

相対的剥奪とは、子どもの生存・成長・豊かな生のための機会が不平等であることを意味する

家族所得・財産の面での相対的剥奪は、子どもが生存・成長・発達するために必要不可欠な財およびサービスが絶対的に剥奪される要因のひとつであり、子どもにとって大きな意味を持ちうる。開発途上国43カ国を対象として最近実施された研究によれば、人口のもっとも貧しい20%に属する家庭の子どもは、もっとも豊かな20%に属する家庭の子どもより、5歳になる前に死亡する確率が平均して2倍以上高かった⁽¹⁵⁾。ブラジルでは、1人あたりの世帯所得が最低賃金の半額に満たない家庭の子どもは、5歳の誕生日を迎える前に死亡する確率が3倍、非識字となる確率が21倍、適切な上水設備のない住居で生活する確率が30倍高い⁽¹⁶⁾。家族所得が低いことは、貧困のその他の側面——親の教育が不足していること、農村部やスラムに住んでいることによる環境的要素など——と相互作用し、生存や保健・教育サービスへのアクセスといった子どもの権利を阻害することが少なくないが、研究によれば、こうした他の要因とは関係なく、子どもの健康・教育面での成果を決定づける要素にもなりうるということがわかっている⁽¹⁷⁾。

これとの関連でとりわけ憂慮されるのは、この10年間は多くの開発途上国にとって急速な経済成長期であったにも関わらず、国家間でも、同じ国のなかの世帯間でも、所得の不平等が拡大してきたことである⁽¹⁸⁾。中国とインドでは、人口のか

りの層が近年の急速な経済成長からそれほどの恩恵を得ていない⁽¹⁹⁾。同様に、経済協力開発機構（OECD）加盟国における子どもの貧困についての研究により、1980年代後半以降、相対的貧困下で——ここでは所得が全国中央値の半額に満たない世帯で——暮らす子どもの割合が高まっていることがわかっている（28ページの図2.4「OECD加盟国における子どもの貧困」参照）。

子どもの貧困は、この10年間で一部の豊かな国々でも相対的に増加してきた

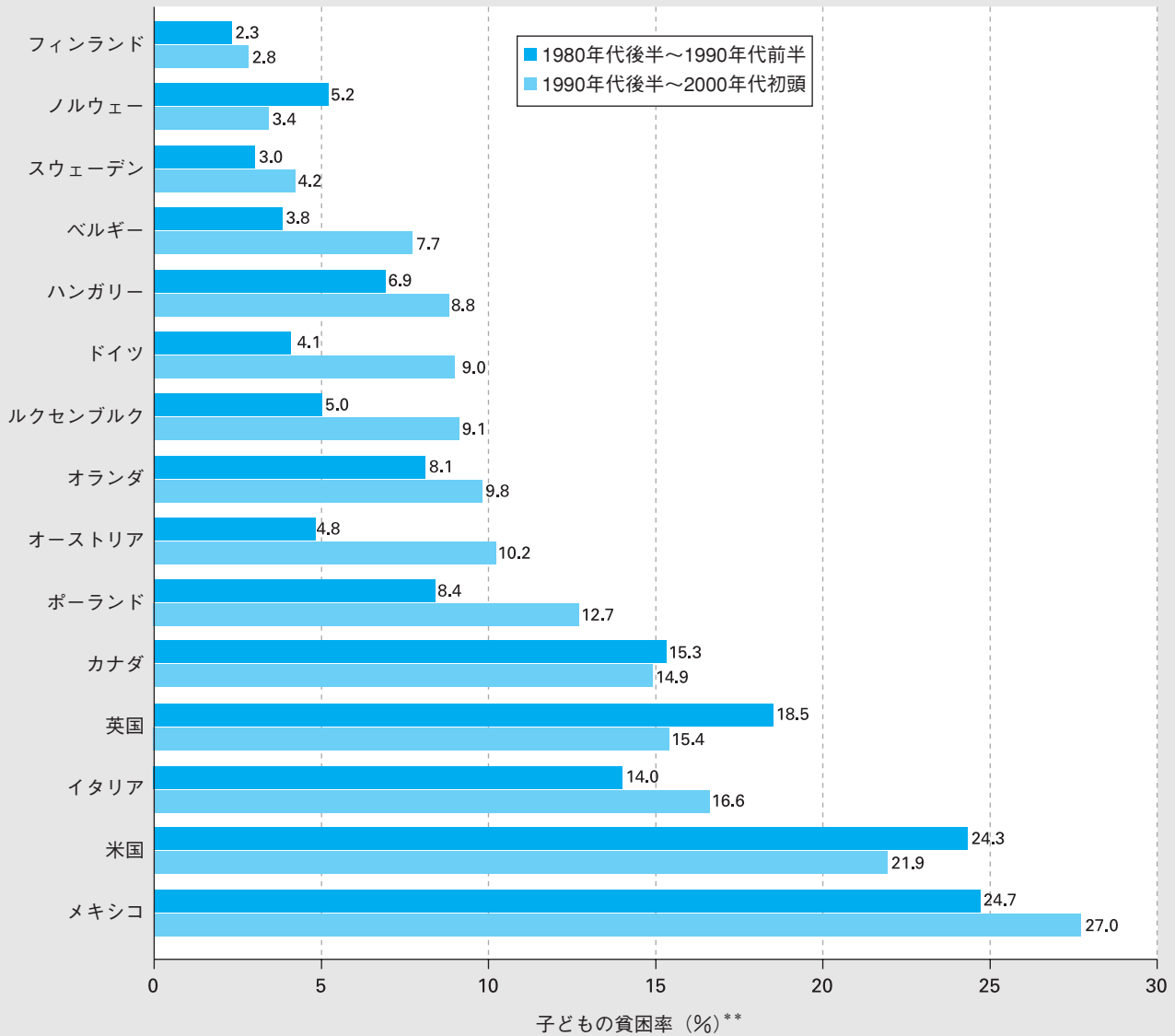
OECD加盟國中、比較可能なデータが入手できる15カ国のうち11カ国で、子どもの貧困率はほぼこの10年の間に顕著な増加を見せてきた。2000年を迎えた時点で子どもの貧困率が5%未満だったのはわずか3カ国（フィンランド、ノルウェー、スウェーデン）のみである。この10年間に低所得世帯で暮らす子どもの割合がわずかながらも減少したのは、4カ国（カナダ、ノルウェー、英国、米国）にすぎない。このうちノルウェーを除く3カ国では、1980年代後半の比較基準値が高かったため、子どもの相対的貧困の水準は依然として相対的に高いままである。

子どもの剥奪に取り組むための戦略

貧困下で暮らす子どもたちについての統計的証拠が示す光景は、寒々としたものである。このような証拠が私たちに突きつける、驚くべき割合で広がる深刻な子どもの剥奪状況は、乳幼児死亡率の削減や健康・栄養・教育・保護の改善における進展を妨げる。このような証拠が示す相対的剥奪率の上昇は、不利な立場に置かれた子どもたちが、平均世帯所得が増加しようとも、あるいは公的サービスが改善されたとしても、ほとんど、あるいはまったくその恩恵にあずかれないことを示している。このような証拠は、保護的な環境が存在しないことがいかに子どもたちを危険にさらし、搾取・虐待・暴力を受けやすい立場に置いているかを明らかにしている。

こうした数字や動向を見ていると、各国あるいは各地方政府、民間セクターおよび国際社会が果たして、ミレニアム開発目標と「子どもにふさわしい世界」の約束を履行しようとしているのかどうか疑問に思えてくる。また、義務を負っているすべての者（上記の関係主体に加えて親やコミュニティを含む）に、子どもの貧困を削減しようと

図2.4 OECD加盟国における子どもの貧困*



*一部の国。

**子どもの貧困率とは、所得が全住民の調整可処分所得の中央値の半額に満たない家庭で暮らしている子どもの割合を指す。

出典：Luxembourg Income Study, 2000.

いう決意がどのぐらいあるのかということも疑われる。さらに憂慮すべきなのは、子どもの貧困についてどう行動すべきかという経験と知識はすでに眼前にあるという事実である。

グローバル化と経済成長を子どものために 設立する

子どもの剥奪を削減するために経済成長を 一定の方向に導かなければならない

貧困を相当にかつ持続的に削減してきた国々は、マクロ経済的安定または経済成長ばかりを優先するのではなく、むしろ経済問題と社会問題に同時並行的に対応することで成功を収めてきた。すでにわかっていることとして、たとえ急速な経済成長が見られても、社会開発の面で積極的な成果が得られるまでには時間がかかることがある。それを示す重要な例は5歳未満児死亡率である。中国とインドでは、1990年以降、堂々たる経済成長を示しているにも関わらず5歳未満児死亡率の年間平均削減率は急速に低下した⁽²⁰⁾。子どもが基本的な社会サービスにより良くアクセスできるようになった国々は、さらに多くの支出を行おうとしている。たとえばコスタリカ、マレーシア、モーリシャスなどは、この数十年間、一貫してそうしてきた⁽²¹⁾。ミレニアム開発目標を達成するために経済成長が必要なのは明らかだが、最近の世界銀行の研究によれば、サハラ以南のアフリカに位置する2つの国は、経済成長の速度よりもむしろ公正な所得配分が実現されたことにより、2015年までに最高の貧困削減率を達成できる見込みである⁽²²⁾。

子どもへの投資は経済的見返りをもたらし、 人間開発にもつながる

最近の証拠が示すところによれば、教育を含む人的資本への投資は、十分な教育を受けた精力的な労働力から利益を得たいと考えている投資家からの海外資本を開発途上国に魅きつける⁽²³⁾。同様に、経済回復や海外直接投資は、1990年代に計画経済から市場経済への移行を遂げたいいくつかの国々の優れた教育制度と十分な訓練を受けた労働力とに関連していた⁽²⁴⁾。

危機の時代にあっても子どもの権利を保護する国々は、より高い水準の人間開発から利益を得ることになる。世界銀行の報告書によれば、キューバ—1人あたり所得は中間水準であるにも関わらず高水準の人間開発を誇る国—は、1990年代に保健・教育支出をおおむね維持しながら防衛支出を急激に削減していた⁽²⁵⁾。

債務救済と防衛支出削減は 資源の解放につながる

後発開発途上国の重債務を抑え込もうとして国際金融機関が最近進めている取り組み—主として「重債務貧困国イニシアチブ」およびこれ以上の重債務を防止するための努力—は歓迎すべきものであり、必要なものでもある。多くの開発途上国は、教育や保健よりも債務返済のほうにすでにより多くの支出を行っている。国内総生産の1割以上を債務返済に費やしている国もあり、現在38カ国が、極端に貧しく、かつ巨額の債務を抱えているために上記イニシアチブの対象となっている。

一方、世界が現在1年間に費やしている防衛支出はほぼ1兆ドルである。これは、2015年までにミレニアム開発目標を達成するために必要と見積もられている年間費用400~700億米ドルよりもはるかに多い。世界の最貧国の多くは、保健・教育よりも軍事的装備・兵員のほうにはるかに多くの予算を出し続けている。その支出のわずかでも保健や教育に振り向けることができれば、社会投資のために数百万ドルを用意できるはずである。ボリビア、ボツワナ、ガーナ、ケニア、マレーシアといった国々でここ数年の間にどのような経済的・社会的成果が出るのか、興味深く見守ってきたい。これらの国々では、軍事支出よりも教育に向けられる支出のほうが対国民総所得比ではるかに大きいからである。

開発のための地域の解決策および参加型計画を促進する

ミレニアム開発目標とモンテレー・コンセンサスが国際的課題の流れを推し進めるなかで、世界はいまや広義のグッド・ガバナンスに対する固い決意を表明するに至った。透明性の高い公共予算、広範な協議および参加型の計画プロセスを通じて人間開発を促進するという決意である。これはすなわち、世界は貧しい国々と豊かな国々の2つに分かれており、それぞれが異なった目的や責任を有しているという考え方を拒絶することにほかならない。すなわち、計画を実施する者はその計画を自分たち自身のものにし、他国の経験から教訓を学び、自分たち自身の経験も共有しなければならないということである。

貧困削減戦略ペーパーは後発開発途上国における貧困削減の主たる焦点となりつつある

1999年以降、低所得国の政府は貧困削減戦略ペーパー（PRSP）を作成するよう求められている。国際金融機関から援助や融資を受ける資格があると認められるためには貧困削減戦略ペーパーで鍵となる一連の基準が満たされていなければならない。これは「重債務貧困国イニシアチブ」にもとづく債務減額を利用するための手段となってきた。貧困削減戦略ペーパーは貧困削減を国家的・国際的政策の突出した目標のひとつに位置づけ、ミレニアム開発目標の達成のためにますます活用されるようになりつつある。

子ども時代を充足させ保護するために、貧困削減戦略ペーパーを活用する

貧困削減戦略ペーパーが発展しつつあること—そしてそれをいっそう効果的かつ公平な参加型のものにするためにはどうすればいいかという点について議論が活発になりつつあること—は、重要な機会があることを示している。貧困削減戦略ペーパーが、経済的なもしくは部門別の狭い視点から、財政上の課題、予算の透明性および説明責任と並んで個人の自由、民主主義および社会参加も重視する人権アプローチに全面的に移行することはめったにない。同様に、これまでの経験が示すところによれば、子ども・若者・女性にとっての関心事はそれほど大きく扱われず、マクロ経済的目標よりも重視されない傾向にある⁽²⁶⁾。貧困削減戦略ペーパーが子どもの権利を充足するこ

とに強く焦点を当てるとすれば、子どもとその家族にとって鍵となる諸問題、子どもの貧困の原因となるその国特有の要素、子どものための機会を拡大する方法などを取り扱うことになる。

ユニセフは、各国政府およびパートナーと協力して、予防接種、無償教育、子どもの権利を保護するための立法的取り組みといった子どもにとっての優先課題が貧困削減戦略ペーパーに組み込まれるよう努力してきた。しかし、公的制度や脆弱な市民社会組織が十分に機能せず、そこで汚職も行われることをはじめとするガバナンス関連の問題により、健康・教育に対する権利を含む子どもの権利実現が可能となる環境づくりが妨げられる場合もある。したがって、開発途上国で義務を負っている者の能力を向上させるためには、公的資源やガバナンス、質の高い基本的な生活便益が十分ではないといった制約にも対応する必要があるのである。

国レベルおよびコミュニティ・レベルにおける統合的・包括的プログラム

貧困がもたらす子ども時代への脅威は多くの面にわたる。従って、その対応も同様にさまざまな要素を包含するものでなければならない。手始めに、乳幼児期に対する統合的アプローチをとり、すべての子どもが生存し、より豊かな生活を送ることができるようになる可能性を大幅に改善する必要がある。

家族・若者を支援するために総計でどのぐらいの公的支出が費やされているかは、OECD加盟国における子どもの相対的貧困の発生率と密接な相関関係にある（35ページの図2.5「OECD加盟国における社会支出と子どもの貧困」参照）。政府の資金による諸制度が十分に発達していれば、社会的排除の発生率を低く抑え、それに関連して生じる子ども・若者にとってのリスクも予防することができる。同じように複雑な福祉制度を整えることは、貧しい国々にとってはコストがかかり過ぎて不可能だと考えられる場合もある。しかし、中所得諸国にももっとできることがあることは明らかであり、国際支援、中央政府による取り組みおよび地方レベルでの革新的な解決策によって、開発途上国の政府が負担しているコストの一部を取り除くことができるはずである。

メキシコで1997年に開始された「オポルチュニダデス」（機会）・プログラムは、世帯構成

員が学校およびヘルスクリニックに通っていることが証明されるという条件で現金を提供している。これにより、重要かつ一貫した成果が生み出されてきた。同プログラムはこの5年間で対象家庭を2倍に伸ばし、現在500万世帯という目標達成に向けて着実に進みつつある。このプログラムの対象とされている農村地域ではヘルスクリニックへの通院率が57%向上し、5歳未満児有病率は相当に削減された。学校への出席率・修了率も飛躍的に上昇している（32ページのパネル「オポルチュニダース：ある貧困削減プログラムの成功」参照）。

マダガスカルでは、包括的な子どもの生存プログラムが5歳未満児死亡率の削減に役立っている。同国の5歳未満児の3分の1は中度または重度の低体重である。しかし問題の根本的原因は食べ物がないことではなく、食べ物の与え方に問題があることや、マラリア、下痢その他の頻繁に起こる病気などにある。同プログラムで行われている活動は、すべての子どもにワクチンを接種すること、すべての母親・新生児が殺虫剤処理済の蚊帳で保護されるようにすること、経口補水塩（ORS）を無償で提供することなどである。母親に対しては母乳育児が奨励される。乳児の病気が減り、栄養状態もよくなるからである。また、より栄養価の高い食べ物の与え方、子どもに不足しがちなビタミンAを与えることなども教えられる。学校ではトイレと安全な飲料水が用意され、保健員は子ども時代の病気の治療・予防管理について研修を受けるのだ。

統合的アプローチは市場経済を採用している中所得・高所得諸国でもうまくいくことが証明されてきた。このような国々では、教育面での不利益、高い頻度でおこる疾病、肥満、10代の妊娠・出産、高い青年失業率、薬物濫用、犯罪という形で貧困が姿を現すことが多い。

ジェンダーの視点により、貧困削減計画の有効性を向上させることができる

公的関与にあたってジェンダーの視点を持つことは豊かな国でも貧しい国でも同じように重要である。OECD加盟国のうち、世帯所得で測定した子どもの貧困率がもっとも低い国々では、子どものいる家庭に対して寛大な支援を行っていると同時に、女性の労働市場参加率も高い。女性（ひとり親の女性も含む）の就労率が高いことは、多くのOECD加盟国で、1990年代を通じて子どもの貧

困を削減することに貢献してきた⁽²⁷⁾。

米国のようにきわめて柔軟な労働市場や、北欧諸国に見られるようなジェンダーにもとづく差別から女性を保護するための有効な法的保護は、他の国々の女性にとっては縁のないものかもしれない。それでも、女性の経済的不安定に対応でき、根深く残る不平等を緩和するような労働市場と財政政策を追求することは、貧困を緩和するうえで役立ちうる。たとえば前述したオポルチュニダース・プログラムの成功は、ほぼすべてのケースで女性に現金が支給されたことによるところが大きい。これで家庭内の女性の立場が強化され、食べ物その他の必需品を買うためにお金が用いられる可能性が高まったのである。

子どものための保護的な環境を強化する

子どものための保護的な環境を強化する法律や地域的なイニシアチブを整備することは、経済的發展と子どもの権利の充足という両方の成果をもたらすだろう。児童労働撲滅国際計画が最近実施した研究を見ると、20年間の期間にわたってみた場合、児童労働を根絶することの経済的利益は、そのためのコストをはるかに上回るという説得力ある証拠を提示してくれている⁽²⁸⁾。このモデルでは、債務労働や売買春といった犯罪的搾取のような最悪の形態の児童労働を根絶するために緊急の行動をとることが構想されている。学齢の子どもがいる貧困家庭に手当を支給する所得移転プログラムは、子どもの居場所を仕事場から学校へと移す際のコストを負担するのに役に立つだろう。

ブラジルの「ボルサ・エスコラ」（スクール・バッグ）イニシアチブでは、7～14歳の子ども全員を就学させることに同意し、90%の出席率を維持した貧困家庭に最低月額給与を支給している⁽²⁹⁾。ブラジルの1990年子ども・青少年法は、子どもの権利に関する国内法としてはもっとも進んだもののひとつである。同国では、子どもの保護を進めるために、保護的な環境を作り出す方法をとったことにより、児童労働の発生件数を劇的に減らすことに成功した——働く子ども（5～15歳）の人数が、1995年から2002年の間に約220万人少なくなったのである⁽³⁰⁾。

オポルチュニダース：ある貧困削減プログラムの成功



© UNICEF/H04-0567/Mauricio Ramos

「オポルチュニダース」はこのような女性・家族を直接対象とし、奨学金、基本的な保健ケア、衛生教育、栄養補完手段を提供している。

1997年以降、「オポルチュニダース」(機会)と呼ばれる大規模かつ革新的な政府プログラムが、メキシコの子どもたち数百万人とその家族の生活に変化をもたらしている。

オポルチュニダースは、2003年には420万の家庭にサービスを提供した。これは能力的貧困下(定義は後述)で暮らしている家庭の4世帯に3世帯の割合である。2004年の活動に向けて承認された予算では500万世帯が対象とされる。同プログラムは、短期的にはこうした家庭の健康状態・教育状況の改善を目指すものである。長期的には、所得や就労の見通しを向上させる教育を通じてこうした家庭が貧困を脱することを狙いとしている。社会政策・貧困削減戦略としてのオポルチュニダースの長所は、第三者によって最近実施された評価から知ることが可能である。その評価によれば、プログラムが実施された地域では学校への出席率・修了率、母子の健康、社会経済的条件および世帯所得の面で改善が見られた(次のページの「主な成果」参照)。

同プログラムが焦点を当てているのは「能力的」貧困(*pobreza de capacidades*)下で暮らしている家庭である。基本的な食糧および健康上・教育上のニーズを満たすために必要な所得を得ていない家庭のことで、560万世帯(メキシコの全世帯の25.3%)がこのような状況下にある。同プログラムでは、母親に直接現金を支給して、母親が子どもの通学費用を払ったり、食べ物や学用品を買ったり、家族全員が十分な栄養を受け、保健施設に通えるようにして、これらの特別なニーズに対応している。学校とヘルスクリニックは、子どもたちが学校に通っていること、家族が実際に保健サービスを利用していることを証明するよう求められる。同プログラムでは、一貫したモニタリングを通じて、プログラム自体の効果や成果が継続的に評価されている。

運営費用が低く——プログラム予算全体の6%にも満たない——、なおかつ徹底した評価のしくみが設けられていることによって、オポルチュニダースは非常に効率的な運営で高い評価

を集め、この種の計画としては政権が代わっても廃止されなかった最初のものとなった。オポルチュニダースは、エルネスト・セディージョ前大統領の政権(1994~2000年)下で、「プログレーサ」(進歩)の名称で開始されたものである。ビセンテ・フォックス現大統領のもとでも、オポルチュニダースは政府にとってもっとも重要な社会プログラムとなっている。ここ数年の間に政治情勢の面で大規模な変化があったにもかかわらずプログラムは存続しつづけ、メキシコ議会では同プログラムの予算を毎年増額している。フォックス政権は高校就学用の資金を増額し、都市部・首都圏の家庭も計画の対象にするとともに、プログラムの運営・監督システムを改善してきた。

オポルチュニダースは、「開発・教育・保健のための国家計画(2002~2006年)」で定められているとおり、社会開発省・教育省・保健省が合同で実施するプログラムである。各省庁がその取り組みを調整することにより、効果的にプログラムの効率を向上させ、対象範囲を拡大し、取り組みの重複を回避できることが証明されている。2002年には米州開発銀行とメキシコ政府が資金提供パッケージに調印し、3年の期間で10億米ドルの資金が提供されることになった。このパッケージは2005年に3年の期間で更新され、さらに10億米ドルが提供される予定である。これにより、オポルチュニダースは2008年まで存続できることが確実となる。

同プログラムの重要な特徴は次のとおりである。

- **規模および持続可能性**：1997年に同プログラム(当時は「プログレーサ」)が対象とした家庭は12州1万3,000地区の30万705世帯だった。初めて年間を通じて運営が行われた1998年にはプログラムが拡大され、160万

世帯が対象とされた。その後、毎年規模が拡大されている。2004年には500万世帯（2,500万人）が対象とされる予定であり、すでに25億米ドルを超える予算が配分されている。

- **対象設定：**オポルチュニダースは2003年には7万436地区で運営されたが、その96%は、人口2,500人未満の、社会の周縁に追いやられ孤立した農村地域である。2002年には、人口100万人以下で周縁化の水準が中程度、高度またはきわめて高度な都市もプログラムの対象に含められた。農村部では、家庭の受給資格は世帯調査（社会経済的家計特徴調査）にもとづいて決定される。都市部では、申請のために設置された情報センターで社会経済調査票に記入することにより、貧困家庭の申請が可能となっている。
- **ジェンダーへの配慮：**プログラムの優先課題のひとつは女性の状況を改善することである。これは、情報・知識へのアクセスの向上および意思決定過程への積極的参加を通じて、家庭・社会における女性の立場を強

化することによって進められる。現金手当を受給している世帯の約98%で女性が世帯主となっているが、これは女性の自立性を高め、受給されたお金が家族のために（すなわち食べ物を買ったり学用品購入のために）使われるようにするためである。教育面では、中学（第7～9学年）・高校（第10～12学年）段階の奨学金は女子のほうが男子よりも高い。ジェンダーによる両段階での出席率の格差を少なくするためである。

- **若者：**奨学金の額は学年が高くなるにつれて徐々に高くなる。子どもが年齢を重ねて就労するにつれ、学校からの脱落が多くなる傾向に歯止めをかけるためである。2003/2004年度には、中学校の生徒140万人と高校の生徒53万5,000人が奨学金を受給した。同プログラムには「機会のある若者」(Jóvenes con Oportunidades) という別個の構成要素もあり、第12学年を修了して高等教育への進学、事業の立ち上げ、健康保険への加入または住居購入を希望する若者を対象に貯蓄預金口座を用意している。

- **評価のしくみ：**プログラムの管理運営、成果および効果を定期的に評価することはオポルチュニダースの戦略のひとつであり、教育・健康・栄養に関わる取り組みの評価や貧困水準の評価などが行われている。これに関連する指標は、女性の状況、家庭の支出・消費パターン、家族の健康・栄養状態、子どもの学業成績、若者の就労状況、人口動態の変動、対象（自治体・地区・家庭）ごとの効率性などである。

主な成果

教育

- 小学校3年時点での脱落率が、農村部で女子14.8%、男子22.4%減少した。
- 小学校3年時点での履修未了者が、都市部で女子14.2%、男子9.6%減少した。
- 中学校出席率が農村部で25%上昇した（女子32.2%増、男子17.1%増）。
- 中学校1年時点での出席率が都市部で5%上昇した（女子7%増、男子3%増）。
- 高校1年時点での出席率が農村部で85%上昇した（女子79%増、男子90%増）。
- 高校1年時点での出席率が都市部で10%上昇した（女子11.2%増、男子9.1%増）。

健康・栄養

- ヘルスクリニックへの通院率が農村部で57%上昇した。
- 5歳未満児の栄養健診を目的としたヘルスクリニックへの通院率が農村部で45%上昇した。
- オポルチュニダースの対象とされた自治体では、そうでない自治体よりも妊産婦死亡率が11%低かった。
- 5歳未満児有病率が12%減少した。
- オポルチュニダースの対象とされた自治体では、そうでない自治体よりも乳幼児死亡率が2%低かった。

100ページの注参照。

子どもの参加を得る

子どもたち自身も、子どもの貧困とは何を意味するのか、その理解を助けてくれる。「若者たちの生活」は、英国の開発研究所が実施している国際研究プロジェクトで、子どもの貧困の変化を15年以上記録している。同プロジェクトが目指すのは、エチオピア、インド、ペルーおよびベトナムでの調査を通じ、国際的・国内的政策と子どもたちの日常生活との関連を明らかにすることである。同プロジェクトでは参加が非常に重視されており、たとえば貧困・教育・児童労働の経験に関する子どもたちの作文などの成果がすでに公にされている。

10年以上に及ぶ紛争、民族間の緊張、経済危機で貧困状態に陥ったセルビア・モンテネグロでは、ユニセフが政府および地元の非政府組織(NGO)と協力して子どもの貧困に関する参加型研究を実施しており、そのなかで子どもたちやその親と相談することを重視してきた。調査では世論調査やアンケートといった人間味のない伝統的な手法は避け、ゲームのように設定した議論に子どもたちを参加させている。

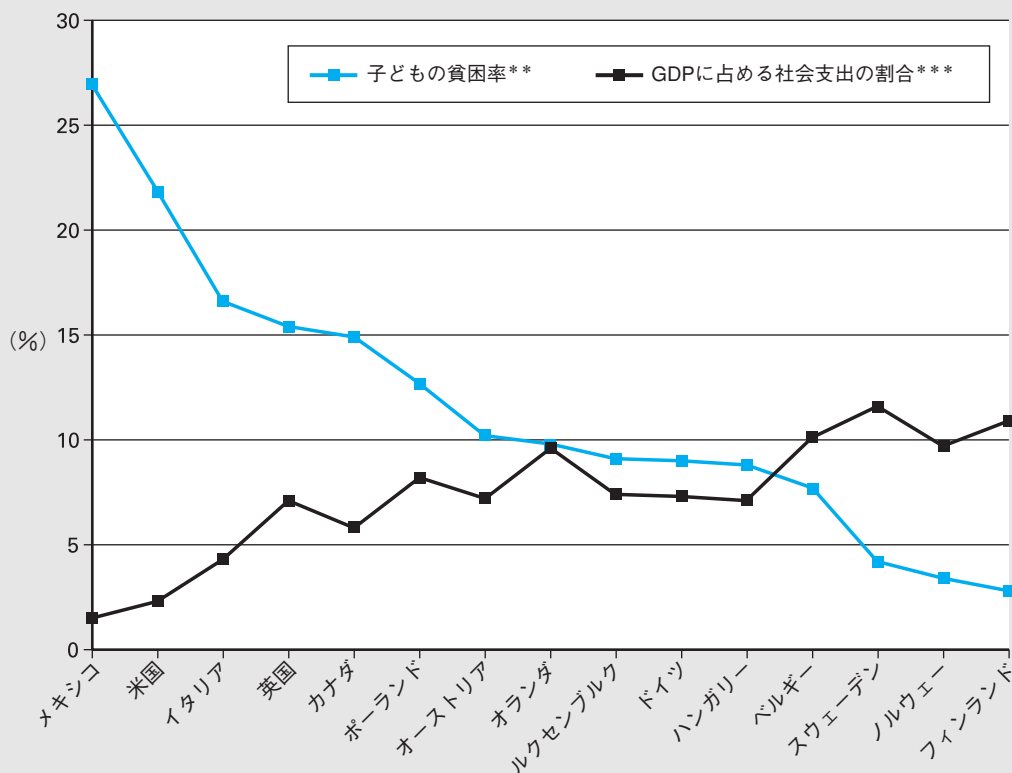
幼い子どもたちは、本、おもちゃ、遊び場といった物質的な物が不足している状態を貧困状態として指摘するが、もう少し大きな子どもたちは、諸制度の運営方法などにも言及する。親は子どもたちよりも所得面の貧困を訴え、それが他のあらゆる問題の根源であると考えている。しかし研究からは、教育から保健、そして遊びから適切な生活水準に至るまで、貧困は子どもの幅広い基本的権利の充足に影響を及ぼしているということが明らかになっている⁽³¹⁾。セルビア・モンテネグロのある子どもが言っていたように、「子どもの意見がようやく耳が傾けられるようになった」のである。

前進の道筋

貧困は、現在の世界で子ども時代をもっとも脅かしている3つの脅威のひとつである。しかし貧困に対応すべき方法は明らかになっており、国際社会にそれを追求する政治的・経済的意思があるかどうかにかかっている。これまで見てきた証拠から浮かび上がってくる重要な教訓は次のとおりである。

- ミレニアム開発目標を達成することにより、開発途上国の子どもたちが経験している物質的貧困の削減は相当程度可能になる。ミレニアム開発目標と、子どもたちのためになることをとくに目的として立案される諸政策は、相互に関連しあい、おたがいに強化しあう戦略である。子どもたちが直面している剥奪の多くは、世帯所得にプラスの変化をもたらす、基本的な社会サービスへのアクセスを向上させることによって対応できる。それでもなお、子どもたちが経験している貧困の多くの側面を緩和するための行動を優先すべきことについては、強力な主張をすることが可能である。そのためには、意識の向上、さまざまな側面を持った問題として子どもの貧困に対応しなければならないという考え方、モニタリングおよび教訓の共有体制の改善、さまざまな主体の幅広い連合を構築するための努力が必要となる。
- 貧困から子ども時代を保護することは世界の責任であると同時に各国の責任でもある。子どもの生存・成長・発達・参加の権利を否定する深刻な剥奪は低所得諸国に圧倒的に集中しているが、これらの国々はこのような課題に立ち向かう資源がより乏しい。これに加えて、貧困諸国は、第一次産品の価格変動や気候条件の悪化といった外的な衝撃から身を守る力も弱いのが一般的である。国・地方の政府は、子どもの貧困について行動する決意と能力があることを示さなければならない。国レベルおよび国際社会の主体の両方が多面的な行動を起こすことによって、最大の成果を達成することができるのだ。
- 子どもの剥奪に対する対応策は地域で立案され、地域のものとして位置づけられる必要がある——家族と子どもたちが解決策の一翼を担わなければならない。これまでに見てきた証拠で強調されているのは、「どこでも通用する万能策」にもとづいて対応策を立てるのではなく、それぞれの国を基盤とし、地域の状況とジェンダーに配

図2.5 OECD加盟国における社会支出と子どもの貧困*



*一部の国（1990年代後半～2000年代初頭）。

**子どもの貧困率とは、所得が全住民の調整可処分所得の中央値の半額に満たない家庭で暮らしている子どもの割合を指す。

***社会支出の数値は、家族手当その他の関連の諸手当（就労年齢層を対象とした就労不能関連手当、現役労働市場プログラム、失業手当、住宅手当その他の社会諸手当を含む）がGDPに占める割合に基づいている。ただし、ベルギーと米国の数値には住宅手当が含まれていない。また、メキシコの数値には失業手当が含まれていない。

出典：子どもの貧困率はLuxembourg Income Study, 2000より。GDPに占める社会支出の割合はOECD社会支出データベース(2004年)より。

慮した健全な分析にもとづいて対応策を組み立てることが重要だということである。たとえば、その国の状況や地域の家族の状況が十分に理解されていなければ、子どもに焦点を当てた保健上・教育上の対応策も望んだ成果につながらない場合がある。

- 家庭から国レベル・国際的レベルの取り組みに至るまでのあらゆるレベルで子どものための保護的な環境を強化することが、貧困削減戦略の優先課題とされなければならない。
- 紛争を解決し、HIV／エイズと闘わなければならない。いずれも子どもたちが経験している貧困を助長し、貧困とあいまって子ども時代を損なうものだからである。

子どもの貧困の多面的側面

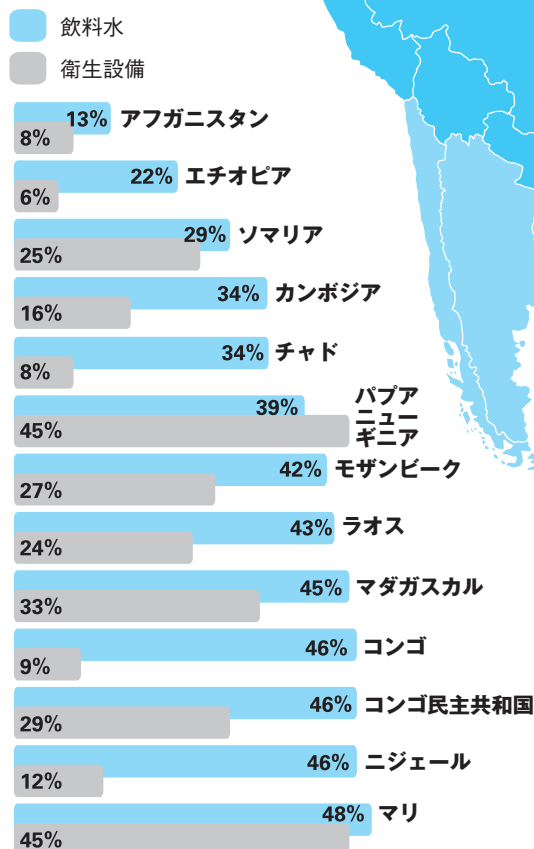
貧困はすべての権利を脅かし、生存・発達・豊かな生活のために必要な能力を子どもたちから奪う。このマップで焦点が当たっている国々に住む子どもたちは、何らかの形で必要不可欠な財・サービスをもっとも深刻に奪われている。すべての子どもの3分の1以上が栄養不良状態にあり、基本的な予防接種を受けられず、あるいは就学・通学していない。改善された飲料水源や適切な衛生設備にアクセスできる人々が人口の半数に満たない国も、13カ国ある。

所得面での貧困を測定する基準は、問題がどこにあるのかを示してくれるよい指標である。剥奪水準の高い国々では、ほとんどの場合、1人あたり所得の水準も低い。しかし、所得面での貧困を測定する基準をもって、子どもたちが実際にどのように貧困を経験しているのかということを十分に伝えることは不可能である。たとえばインドとセネガルでは1人あたり所得の水準はきわめて似通っているが、インドの子どもたちは栄養不良の危機に晒されるおそれ強いのに対して、セネガルの子どもたちは教育を受けられない可能性が高い。ペルーの子どもたちの89%はDPT3ワクチンの接種を受けているが、ドミニカ共和国では65%の子どものみ同じ予防接種を受けていない——しかし、前者の1人あたり所得は後者よりも4%弱だけ高いに過ぎないのである。

貧困は、子ども時代を脅かす脅威の多面的側面を体現している。ある剥奪は他の剥奪の影響を悪化させるし、2つ以上の剥奪が同時に生じたときは、子どもたちへの影響は破滅的なものとなりうるのである。延々と歩いて水汲みに行かなければならない子どもは、学校に通う時間が短くなる。これはとくに女子に影響を与えている問題である。予防接種を受けていない子どもや栄養不良の子どもは、衛生設備が貧弱なために蔓延する病気にはるかにかかりやすい。このような剥奪、そして適切な住居に住めない、社会サービスにアクセスできないといったその他の剥奪は、子どもたちが可能性を全面的に発揮するための能力を押さえこんでしまう。教育・栄養・保健ケアに対する権利をすべての子どもが実現できるまで、子ども時代は危機に晒され続けるのである。

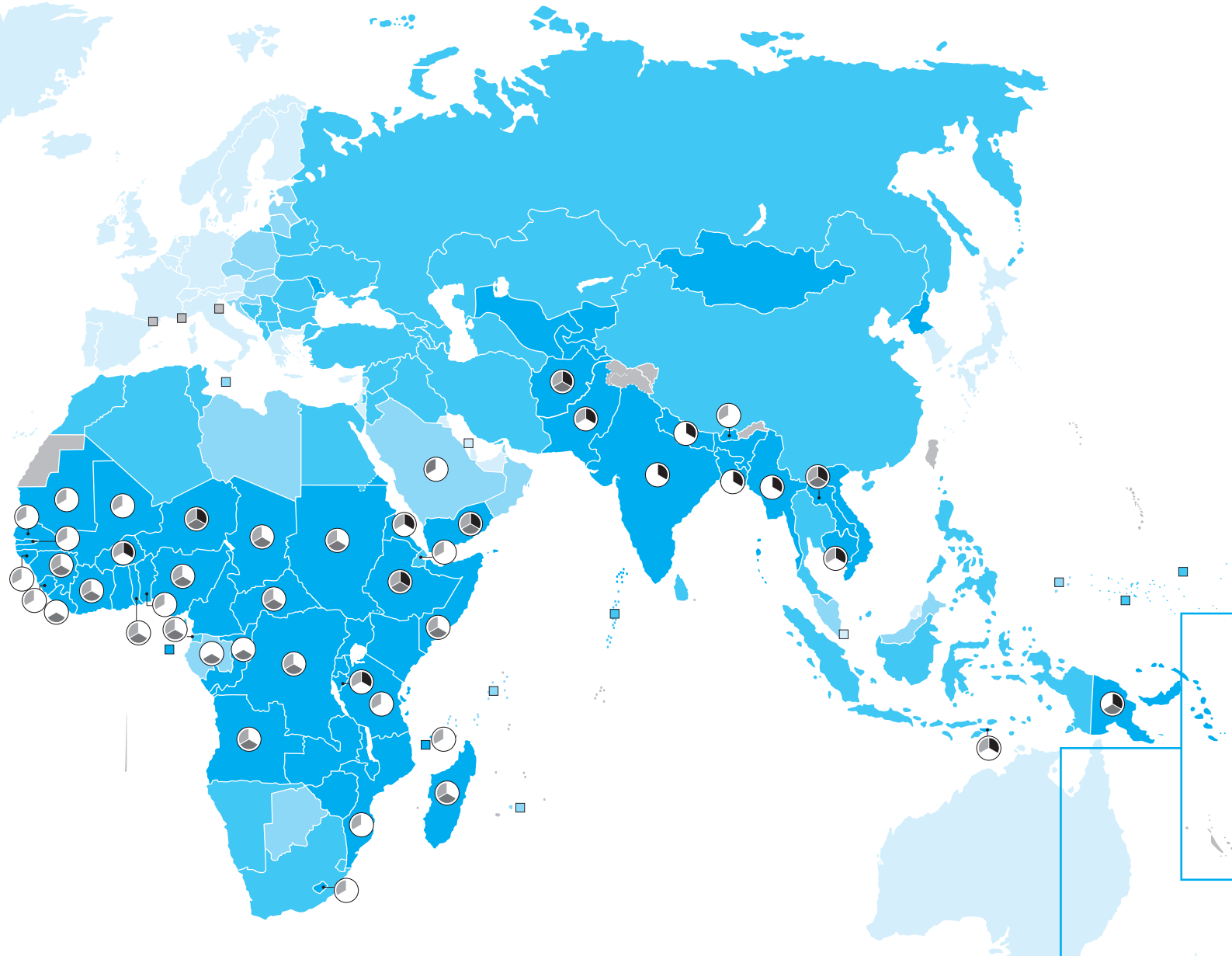


改善された飲料水源と適切な衛生設備にアクセスできる人々が人口の半数に満たない国 (2002年)



図表制作: Myriad Editions Limited © UNICEF, 2004

さら 危機に晒される子どもたち： 貧困



1人あたりGNI (2003年)

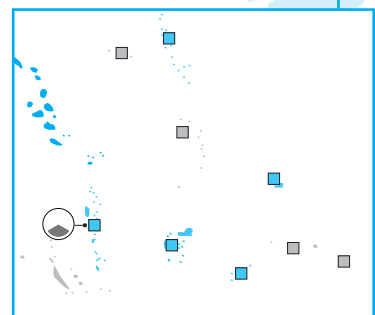
- 低所得：765ドル以下
- 下位中所得：766～3,035ドル
- 上位中所得：3,036～9,385ドル
- 高所得：9,386ドル以上
- データなし

出典：所得別分類については世界銀行

貧困のさまざまな側面



*ここに示した期間中、データが入ってきた直近の年のデータにもとづく。



この地図は、いずれかの国もしくは地域の法的地位またはいずれかの国境の確定に関するユニセフの立場を反映するものではない。

点線は、インドとパキスタンが合意したジャンムー・カシミールのおおよその統治線を表したものである。ジャンムー・カシミールの地位の確定については当事者の合意が得られていない。