



すべての子どもを対象に

子どもたちのための支援は、普遍性と差別禁止の原則にのっとるものでなければならない

開発に対する人権を基盤とするアプローチでは、例外なくすべての子どもに手を差し伸べるために、あらゆる努力を惜しまないことが求められる。あらゆる人権条約の基盤である普遍性の原則と、これに関連する原則であり、子どもの権利条約2条で表明されている（人種、皮膚の色、ジェンダー、言語、意見、出身、障害、出生その他の特質を理由とする）差別の禁止の原則が、子どもの支援・保護・ケアのためのあらゆる行動に適用されなければならない。

私たちはどうすれば、もっとも権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもたちに手を差し伸べ、彼らに必要な不可欠なサービスを提供するとともに、危害や搾取、虐待、放任から保護することができるのだろうか。どうすれば、私たちはこのような子どもたちのことを十分に理解し、その権利を保障することができるのだろうか。

「お定まり」のアプローチでは、排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べることがはけっしてできない

まっさきに言うておかななくてはならないのは、「お定まり」のアプローチではこのような子どもたちに手を差し伸べることがはけっしてできないということである。住民一般を対象とした決まりきった開発イニシアティブでは、できるかぎり多くの子どもたちを対象にしようとしても、排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べられないおそれがある。したがって、彼らの苦しみと、彼らが周縁に追いやられる背景にある諸要因を理解したうえでこのような子どもたちに焦点を当てた取り組みを行うことが、子どもの権利・発達・福祉に関する国家戦略と、ミレニウム・アジェンダの諸目標を達成するための国家戦略における要素として不可欠である。種々の指標を年齢、性別、世帯所得、地理的範囲その他の要素別に細分化することにより、差別と不平等を評価することが可能になる。したがって、もっとも不利な立場に置かれた子どもたちに手を差し伸べる政策・プログラムを立案するためには、この指標の細分化が必要不可欠となる。

要約

何が問題か：子どもたちと約束を交わした以上、私たちは子どもたちに手を差し伸べるためにあらゆる努力を傾けなければならない。しかし、どうすれば光のあたる闇のなかで暮らす子どもたちに手を差し伸べることができるのだろうか。子どもたちを危害・虐待・暴力から守り、社会への参加を促すことによって、子どもたちが必要不可欠なサービスの対象となり、姿の見える存在となるようにするために、私たちは何をすればよいだろうか。浮かび上がってくるのは、次の3つの結論である。

- ・ 排除され、見えない存在となっている子どもたちの苦しみと、彼らが周縁に追いやられる背景にある諸要因を理解したうえで、このような子どもたちに焦点を当てた取り組みを行うことが、子どもの権利・発達に関する国家戦略の要素として不可欠である。
- ・ 排除の根本的原因、そして子どもたちの存在を見えないものにしていく諸要因に直接取り組みなければならない。不利な立場に置かれた家族や子どもたちを対象とした取り組みは、たとえ十分な資金が提供され、対象が明確なものであっても、貧困、武力紛争、脆弱な統治、留まるところを知らないHIV/エイズの蔓延、不平等、差別を助長する全体的諸条件への対応がなざりにされれば、失敗するおそれがある。
- ・ 社会のあらゆる主体が、強力な保護的環境の創出をはじめ、子どもたちへの責任を果たす決意を改めて示さなければならない。

何をなすべきか：排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べる第一義的責任は各国政府にある。政府は次の主要4分野でいっそうの努力を行わなければならない。

- ・ 調査研究：効果的なプログラム立案のためには綿密な調査研究が欠かせないが、現時点ではこのような子どもたちに関する信頼性の高いデータが不足している。
- ・ 立法：国内法は、子どもに対する国際的な約束に沿うものでなければならない。差別を固定化するような法律は改正または廃止しなければならない。
- ・ 予算割当ておよび能力育成：排除され、見えない存在となっている子どもたちに関する法律および調査研究を、子どもに焦点を当てた予算、および制度の構築によって補完しなければならない。
- ・ プログラム：排除された子どもたちによる必要不可欠なサービスの利用を阻む障壁を取り除くために、多くの国・コミュニティで早急なサービス改革が必要とされる。サービスをパッケージの形で提供したり、遠隔地または窮乏した場所に住む子どもたちを対象としたサテライト・サービスや移動型サービスを提供することにより、サービスの利用促進につながる可能性がある。

他の主体にもまた、果たすべき役割がある。ドナーや国際機関は、援助、貿易および債務救済に関する大胆かつ十分に検討された政策を通じて、さまざまな主体がその能力を十分に発揮できるような環境を構築しなければならない。市民社会は子どもたちに対する責任を自覚し、解決の一翼を担わなければならない。民間部門は、子どもがけっして搾取されることがないように、倫理的な企業慣行を採用しなければならない。メディアは、正確な情報を提供し、また子どもたちに害を及ぼす態度・偏見・慣行に挑むことにより、能力育成のための推進力となりうる。最後に、子どもたち自身も、自分自身および他の子どもたちの保護の面で積極的な役割を果たすことができるのである。



© UNICEF/H004-0485/Louise Gubb

第2に、排除の根本的原因と、子どもたちの存在を見えないものにしてきている主要な要因に対応しなければならない。極度の貧困を根絶すること、HIV/エイズと闘うこと、紛争の解決を促進すること、紛争下にある子どもたちに特別な援助と保護を提供すること、脆弱な国家の子どもたちへの援助を維持すること、そして民族・ジェンダー・障害を理由とする差別に対処することは、子どもたちが排除され、見えない存在となることを助長する背景条件の解消に大いに役立つだろう。

最後に求められるのは、義務を負っているすべての主体が、いかなる子どもも排除されることのないよう、またすべての子どもが保護され姿の見える存在となるよう、決意を新たにすることである。国民の扶養と保護に対して法律上の責任を負っているのが政府である以上、第一義的な義務が各国政府にあることは間違いない。しかし国際社会のあらゆる部門と各国国民すべてにも、それぞれに果たすべき役割がある。ドナーと国際機関は、もっとも厳しい困窮・排除の状態にある国やコミュニティ、集団を対象に含めることを目指した公平な援助・開発・債務救済・貿易政策をとることにより、さまざまな主体がその能力を十分に発揮できるような環境をつくりださなければならない。市民社会は、その豊かな多様性はそのままに、子どもたちに対する責任を自覚して解決の一翼を担わなければならない。民間部門は、責任ある企業慣行を採用し、また子どもたちに害を及ぼしたりその搾取につながる行動をとることのないよう注意を払うことにより、人間開発のパート

ナーとならなければならない。メディアは、子どもたちが排除され、見えない存在となるなかで経験している現実について正確な情報を提供するとともに、子どもたちに害を及ぼす行動や態度、偏見、慣行を検証してこれらに挑むことにより、人々の能力育成を手助けしなければならない。最後に、子どもたち自身も、自分自身のそして他の子どもたちの保護と能力育成において積極的な役割を果たせるようになるべきである。

調査研究

効果的なプログラム立案のためには、綿密な調査研究が不可欠である

能力、脆弱性およびニーズの評価は、排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べることを目的とした対応策を策定するうえで第一に取りかかるべきことである。しかし、排除され、見えない存在となっている子どもたちに関する信頼の置けるデータは十分に揃っていないことが通例であり、それはデータ収集が実務的に相当困難なためであることが多い。これにより、当然、証拠にもとづいた支援策を策定することも厄介な作業となる。

このような子どもたちが置かれている困難な状況とその根本的主原因について詳細な状況分析を行うことは、統計的情報の不足を補う重要な作業となる。個人の直接的経験にもとづいた研究は、とりわけ貴重な価値を有する。そこから得られた

子どもたちのためのミレニアム・アジェンダ達成状況をモニターする統計的手段

現場におけるプログラムや政策の実効性を期待通りに確保するためには、効果や進展状況を測定することがきわめて重要である。世帯調査は、公式の全国データを補完することにより、個々の女性・子どもについてその国の代表的な状況を映し出す情報を提供し、社会階層を超えたモニタリングを可能にしてくれる。そのため、国際機関、研究者、各国政府は、人口保健調査 30分から1時間で回答できる質問票を通じて情報を収集するもののような世帯調査を活用することが多い。世帯調査の手法のひとつである複数指標クラスター調査(MICS)はもともと、1990年の「子どものための世界サミット」で合意された目標に向けた進展を測定するために開発されたものである。第1回の複数指標クラスター調査は1995年前後に60カ国を超える国々で実施され、その5年後に第2回調査が実施されている。

第3回の調査は、2005年に50カ国を超える国々で実施された。第3回調査ではミレニアム開発目標の48指標のうち約20指標に関する情報を収集しており、ミレニアム開発目標のモニタリングのための単一のデータベースとしては最大のものである。これに加えて、今回の第3回調査では「子どもにふさわしい世界」やその他の主要な国際的コミットメント(国連HIV/エイズ特別総会、マラリアに関するアブジャ目標等)に関するモニタリング手段も提供してくれている。

質問票

世帯調査は、その国のニーズに応じて容易にカスタマイズすることが可能

な質問票をもとに実施される。たとえば複数指標クラスター調査は、世帯質問票、15~49歳の女性を対象とする質問票、および5歳未満の子どもを対象とする質問票(母親またはその他の養育者が記入する)から構成される。調査には、子どもが排除され、あるいは見えない存在となる原因およびその意味合いに直接関連する質問と指標が数多く含まれている(出生登録、親を失った子どもおよび権利を侵害されやすい立場に置かれた子ども、子どもの障害、婚姻年齢、また健康、教育、住居、水と衛生、HIV/エイズ、乳幼児の発達に関わる質問など)。1回の調査にかかる時間は、任意に付け加えることのできる質問群を含めるか否かにもよるが、1時間程度である。各世帯の回答は、計画・プログラム・政策の立案に携わる者にとってきわめて重要な情報を提供してくれる。

調査結果

国別報告書、標準書式にもとづく一連の表、ミクロレベルのデータセットをはじめとする調査結果は、いずれも完成後、照合作業が終われば広く利用できるようになる。ほとんどの国の調査結果は2006年初頭までに完成することが期待されており、ミレニアム開発目標の達成に向けた進展をモニターするために開発された統計データベース「デブインフォ」(DevInfo)を通じて利用できるようになる予定である。デブインフォは表、チャート、マップの形でデータを提示し、どこに格差が存在するかを明らかにするとともに、排除の要因や、これ以外の方法では目に留まらなかったおそれがある人々の存在を浮かび上がらせる。子どもたち

の状況を評価する地元公的機関や市民社会組織の能力を向上させるため、データへのアクセスは地方レベルで可能となっているし、地域別または世界全体のデータベースを構築して国家間の比較を行うこともできる。

データの傾向を地理的にマッピングする方法は、地域ごとの格差を視覚化するうえでこのうえなく役に立つ手段である。たとえば、首都で出生登録された子どもの人数を首都が置かれている州全体の数字と比較して違いを明らかにするマップを作成することもできるし、就学している女子の人数をいくつかの州と比較して、さらなる努力が必要な地域をはっきりと示すこともできる。データ収集、分析およびマッピング技術を組み合わせることにより、研究者は、もっとも効率的かつ効果的なプログラムを実施するうえで、またもっともニーズが大きい人々を確実に特定するうえでプログラム立案者が必要とする根拠を提供できるようになるのである。

p.93の注参照。

教訓 他国・地域の経験から学べることも多い。地元で獲得された正確な知見(子どもたちの存在を見えにくくする、保護に対する侵害、あるいは排除の根本的原因に関する知見を含む)と組み合わせることにより、もっとも効果的な対応策を生み出すことが可能になる。また、もっとも大きなニーズを抱える子どもたちに確実に手が差し伸べられるようにするとともに、子どもたちの状況の変化に応じて修正を加えていくためには、モニタリングと評価が必要となる。

排除され、見えない存在となっている子どもたち

について正確なデータを収集し、同時に質的研究を蓄積していくことが、評価のプロセスの基礎となることは明らかである。体系的調査研究が初期段階にある分野では、定義についての合意を確立することが、比較可能なデータ・情報の収集に向けた第一歩であることが多い。たとえば、2000年にパレルモ議定書(訳注:国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、特に女性および子どもの取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書)が掲げる人身売買の定義について意見の一致が得られたことにより、異

なる状況で活動している研究者や政策立案・立法・プログラム開発担当者が、共通の基盤を持てるようになってきている¹。

国勢調査と世帯調査は、排除のおそれを高める諸要因を特定するうえでこのうえなく有益な手段となりうる

各国政府や国際機関は、国内の格差が子どもたちの生活の質にどのような影響を及ぼしているかをより明確に把握する目的で、国勢調査、あるいは人口保健調査（DHS）や複数指標クラスター調査（MICS）といった全国的な世帯調査の結果を用いている。多変量解析のような統計ツールは、特定の物質的剥奪や、出生の未登録といった保護に対する侵害を助長する重要な要素を明らかに出すうえで役立つものである。こうした手段は、一部の子どもたちが排除され、見えない存在となりやすくなる要因を特定し、支援がもっとも効果的となりうる分野を明確にするために、ますます活用されるようになってきている。このような分析により、たとえば、教育、とくに中等教育を受けるか否かが、女子が18歳前に結婚するかどうか、またその女子が母親になったときに子どもが学校に通うようになるかどうかを左右する重要な要因となっていることが明らかになっている²。

世帯調査はこのうえなく有益な手段ではあるものの、限界もある。もっとも排除され、見えない存在となっている子どもたちや家族の一部（たとえば決まった住居を持たない遊牧民族や世帯の外で暮らしている子ども、国内避難民）が対象から外されているのである。このような限界があるとはいえ、調査を行うことにより、必要不可欠なサービスから子どもがとくに排除されやすくなる主要な要因を浮かび上がらせることができる。調査範囲ができるかぎり広く、できるだけ多くの人々を対象としたものとなるように、調査設計の継続的強化を図るべきである。

世帯調査で得られたデータを、子どもたちの生活状態・条件に関する質的情報とともに活用することにより、とくに排除の現状について、より完全に把握することが可能になる。定量分析によって、いっそう詳細な質的調査が必要な問題や地域が明らかになることが多い。これとの関連では、排除され、または見えない存在となっている少数の子どもたちを対象とした実験的な研究や、コミュニティ主導型の調査・協議を行うことにより、手を差し伸べることがもっともむずかしい子どもたちの窮状に対する理解を大いに促進することができる。

データ収集と質的分析に関してはカバーできない部分が多く残されており、問題の解消に向けた緊急の取り組みが必要である。その主要な例とし

ては、子どもの人身売買、児童労働、紛争下の子どもたちなどが含まれる。

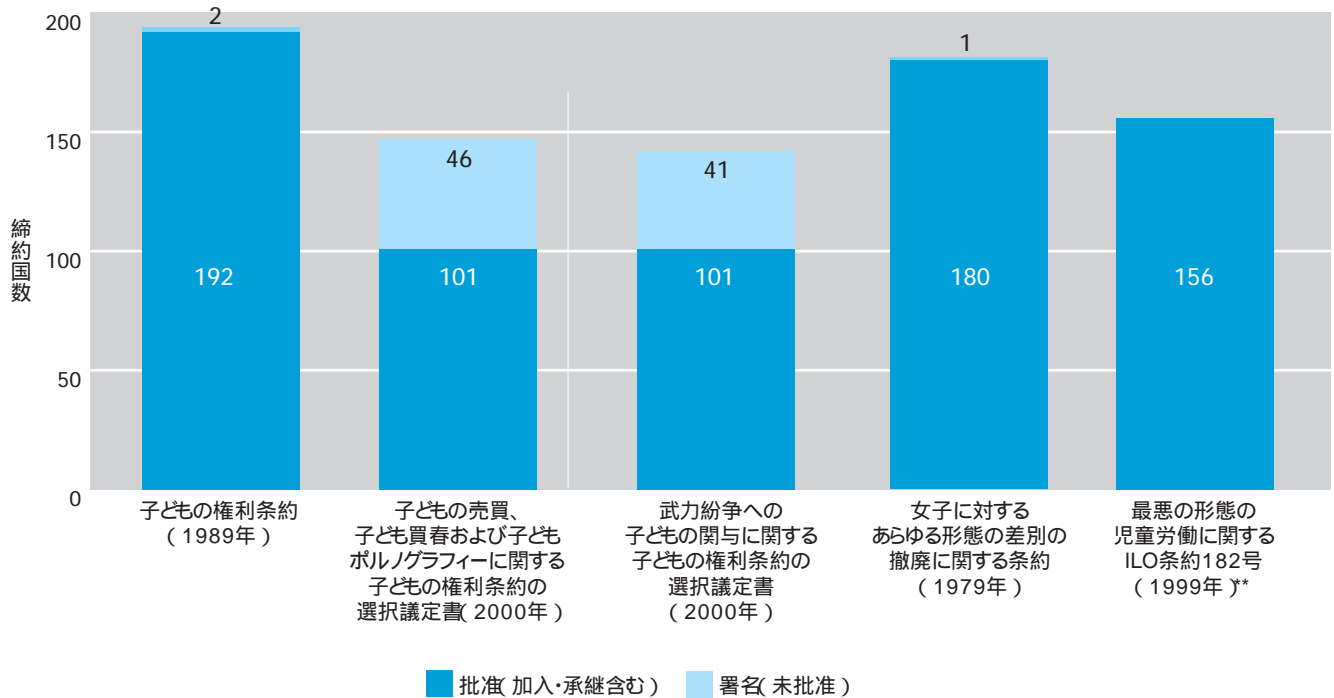
- 子どもの人身売買：子どもの人身売買の分野では、普遍的に適用可能で、かつ信頼のおける単一の調査手法は確立されていない。ただし、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）が策定した人身売買対策には、データ収集・共有のための広範な試みが具体的に盛り込まれている³。
- 児童労働：国際労働機関（ILO）の児童労働撤廃国際計画（IPEC）では、迅速評価を有効に活用して現地の状況を把握してきたが、これらの情報は地域間の比較が容易にできるようなものではない。実務上、情報は複数の情報源から収集されており、プログラムはきわめて小規模なものになる傾向がある⁴。
- 紛争下の子どもたち：1996年に、子どもの兵士や紛争に巻き込まれたその他の子どもたちに関する画期的な国連報告書⁵がグラサ・マシェルによって発表されて以来、この問題に関する国際的関心が大きく高まっている。しかし、子どもの兵士の人数を推定することは依然として難しい。最新の推計数は、武力紛争下の子どもに関する国連特別代表（当時）のオララ・オトゥヌ氏が、子どもと武力紛争に関する国連安全保障会議の会合（2005年2月）の場で行った声明で発表されたもので、現在子どもの兵士として活動している子どもは25万人を超えるものと推定している⁶。

政策立案者は、確固たる量的データが存在しないことを言い訳にはならない

データの収集・分析が重要であることは言うまでもないが、量的データがいまなお存在しない分野においても、人権の原則にもとづいて賢明な行動をとることが緊急に必要である。たとえば、武力紛争に巻き込まれている子どもの人数について最新の推計がないからといって、それを言い訳に、すでに明らかになっている範囲内でこのような子どもたちのニーズに対応するためのプログラム開発、および能力育成の機会を遅らせたり、武力紛争への子どもの関与に関する子どもの権利条約の選択議定書の署名・批准を政府が拒否することはできない。量的調査、およびこのような子どもたちが置かれている状況・環境についてさらに、より詳しい定性的評価を行い、排除され、または見えにくい存在となっている子どもたちについてより多くを学ぶための努力を同時並行的に進めなければならないのである。

法律の制定、プログラムの実施、予算配分の努力がその受益者である子どもたちに効果的に届くようにするためには、執行、モニタリング、評価

図4.1 主要な国際条約の締結状況*



* 2005年9月現在。

** 国際労働機関 (ILO) のデータベースには、批准された条約、批准されていない条約、破棄された条約のリストが掲載されている。

出典：United Nations Treaty Collections Databases and ILOLEX of International Labour Standards.

およびフォローアップも重要となる。もっとも排除され、見えない存在となっている子どもとその家族が質の高い必要不可欠なサービスを受けられるようにするにはどうしたらいいのか、この点に関する知識が欠乏している現状では、経験から得られた教訓を徹底的に評価・記録することが重要となる。また、このような集団に手を差し伸べるための戦略においては、ほとんどの場合、標準以上の特別な努力が必要とされることから、厳密なモニタリングを行い、対象としている集団にサービスが届いていることを確認する必要がある。

立法

国内法は、子どもに対する国際的コミットメントに沿うものでなければならない

子どもの権利条約は、各国政府に、すべての子どもの権利保障に対するコミットメントを要求している。しかし、子どもの権利条約およびその選択議定書、そして子どもや女性の権利を保護しているその他の国際法を批准したからといって、そこに含まれる原則が国内法に掲げられなければほとんど意味がない。子どもの権利条約に定められた基準を満たすために国内法を改正するプロセスは、より多くの子どもたちを姿の見える存在とす

るうえで重要な役割を果たしてきた。

たとえばラテンアメリカでは、子どもの権利条約の批准にともない、支配的な法的原理であった「不正規状況」という考え方が変革されてきている。これは1920年代から30年代にかけて南米大陸全域で制定された法律に定められている原理で、この制度のもと、子どもたちは「反社会的行動」で告発されたり、ただ単に物質的資源を保有していないというだけの理由で犯罪者と見なされ、「本人自身の保護のために」裁判官によって自由を奪われることがあった。この原理が、子どもの権利条約の確固たる基盤である普遍性の原則および差別の禁止の原則と相容れないことは明らかである。子どもに対するこのような法的アプローチをなくすために、法改正が始まった。このような変革はいまなお進行中であり、少年司法や社会的保護にとっても、また子どもたちを姿の見える存在にさせないためにも、重要な意味を持つ可能性を秘めている。

また、2003年にはフィリピンが人身売買禁止法を制定した。これは、国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、特に女性および子どもの取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書を国内法に編入するものである。子

どもの人身売買に対してはより重い制裁が課されているほか、人身売買の被害者の権利に関する規定も盛り込まれており、政府に対して、被害者の回復、リハビリテーションおよび社会復帰のための適切な社会サービスの整備を義務付けている。

排除を固定化・助長する法律は、改正または廃止しなければならない

排除を固定化、あるいは促進するような国内法は少なくない。その一例が、婚姻に関する法定年齢を定めた法律である。子どもの権利条約の精神にしたがい、婚姻の最低年齢を18歳と定める国内法が増えている。18歳というのは、女子差別撤廃委員会や、女性への暴力に関する国連特別報告者がともに提案する基準でもある⁷。それでも、国民国家の過半数 多くの先進工業国を含む がそれよりも低い年齢での婚姻を認めている。とりわけ差別的なのは、女子の婚姻年齢を男子よりも低く定めている国内法である。

男女の子どもの権利を充足するためには、新法が必要な場合もある。たとえば、バングラデシュは2004年末に出生・死亡登録法を制定し、同国の歴史上初めて、出生証明書を年齢の法的証明として認めた。バングラデシュでは出生時に登録される子どもが7%にすぎないため⁸、この法律が所期の効果を達成するためには、法改正とともに、能力育成、社会的動員、そして子どもの登録の資金を用意するための予算配分を進めなければならない。この法律のおかげで、パスポートの発行、婚姻の登録、有権者リストの作成のような、年齢の証明が必要とされるほかの法律の施行も促進されることになる。加えて、この新法によって子どもたちに前向きな成果をもたらされるようにするためには、他の法律 教育、婚姻、労働に関する法律など を見直して整合性を確保する必要もある。

根強い偏見に挑戦しようとするなら、法改正がきわめて重要となる

世界中から集められた実例により、法律を通じて、不利な立場に置かれた子どもやおとなの状況をいかに改善することができるかという点が明らかになっている。たとえば先進工業国では、身体障害者の権利に関する法律により、近年多くの公共建築物が身体に障害を持つ人々にとって利用しやすくなっており、また学校でも障害を持つ子どもの普通学級への受け入れが進んでいる。差別禁止法は女性や子どもの権利を増進させる。しかし、差別 どのような理由にもとづくものであれ を禁止する法律の制定ははじめての一步にすぎず、最初に必要とされる前提条件にすぎない。精力的なモニタリング、施行、そして差別に苦しむコミュニティのための活発なキャンペーンを通

じ、その条件を強化していくことが必要となるのである。

伝統的慣行も、法律で固定化されていないとしても子どもたちに害を及ぼす可能性があり、立法を通じて国レベルの対応を行うことが必要となる。女性器切除(FGM/C)はそのような慣行のひとつである。女性器切除が根強く残っている国でも、政府が強力に主導して公衆教育キャンペーンを行い、この慣行にともなう健康上のおそろしいリスクを指摘してきた国では、発生件数が減少している。ただしここでも、トップからの法律上の指示のみならず、市民社会が積極的に伝統的慣行の根絶を推し進めるとともに、草の根レベルの支援がともなわなければならない。

たとえばブルキナファソでは、政府が13年にわたって強力に主導してきた結果、ここに至って変革がもたらされつつあるように思われる。ブルキナファソは、この慣行に反対する大規模な公衆教育キャンペーンを1990年代中盤に開始するとともに、1996年には女性器切除を正式に非合法化した。非合法化されるまでは、およそ3人に2人の女子が性器を切除されていた。この法律の規定によれば、女性器切除を行った場合、施術者は誰であれ最高3年の収監刑に処せられるおそれがあり、施術によって被害者が死亡すれば刑期は最高10年まで延長される可能性がある。全国的なホットラインも設置され、違反があった場合、あるいは女性器切除のおそれがある場合には匿名の通報が可能となった。強力なアドボカシーと法律による明確な先導の結果、ユニセフの最新推計によれば、女性器切除の発生率は32%にまで低下している⁹。

国内法改革は必要ではあるものの、排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べるうえで真に効果的なものとなるためには、社会政策、制度改革、予算配分による側面支援が必要となる。法律を変えるだけで法改正のプロセスが完了するわけではなく、施行のための制度、および能力が確立されるよう注意を払う必要がある。義務を負っている者は法律について承知していなければならないし、人々は自分の権利を知るべきであるし、その権利を実施・執行するためのメカニズムを確立しなければならないのである。

資金拠出

法制面での対策と調査研究には、予算配分と制度構築・改革による側面支援が欠かせない

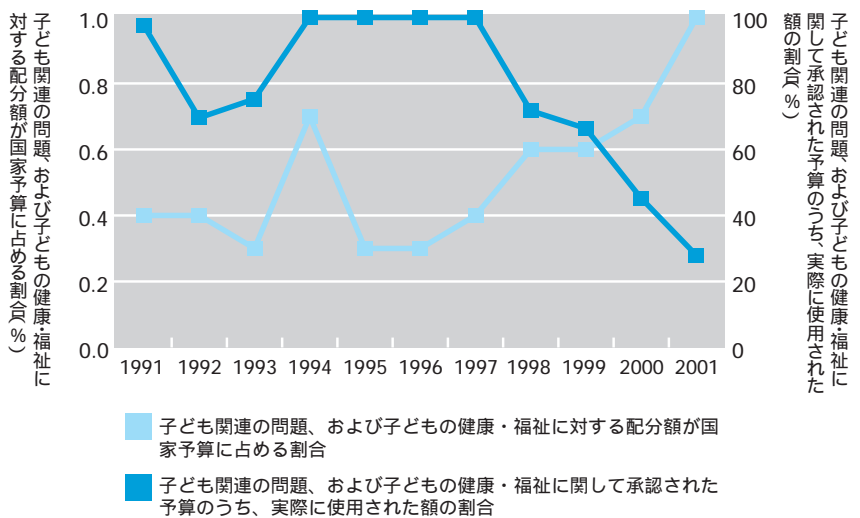
排除され、見えない存在となっている子どもたちに関する法律を強化し、調査研究のあり方を質・規模ともに向上させたとしても、新しい法律や政策を施行・執行するための財源が用意されなかったり、このような子どもたちとの約束を果たすには不十分な場合には、ほとんど意味がない。予算策定プロセスに子どもの権利という視点を組み込んでいる国はいまのところほとんど存在しないし、貧困削減戦略またはこれに類する政策枠組みに関して各国と活動しているドナーがそれを要求することも、ほぼ皆無である。資金拠出に関わるこのような欠陥が生ずる原因としては、利用可能な資源が全般的に制約されていること、資金需要に関する情報や知識が欠如していること、予算策定プロセスで実務的な障壁が存在すること、政治的意志が欠けていることなどが考えられる。たとえばザンビアでは、子どもに割り当てられる国家予算の割合は2001年までの10年間に着実に増加したものの、これらの資金のうち実際に支出された額の割合は減少している(図4.2参照)。これは、子どものためのプログラムを実施する能力が欠如していることを示唆するものである。政治的発言権を有しない子どもたちは、国家予算の策定プロセスに圧力をかける力も限られている。

子どもに焦点を当てた予算に対する関心が世界中で高まっている

もっと希望の持てる話をすれば、子どもに焦点を当てた予算への関心が世界中で高まりつつある。だからといって、ほとんどの場合、政府が提示する主要な財政プログラムとは別個の子ども予算が作成されるというわけではない。むしろ、本流に位置づけられる予算措置を詳細かつ専門的に分析し、それが子どもたちに及ぼす具体的影響を理解したうえで、予算の目的・配分先をいっそう正確かつ効果的に定める方法を提案するものである¹⁰。

子どもに焦点を当てた、対象・目的の明確な予算を作成できるかどうかは、当然、正確な情報を収集・処理できるかどうかにかかっている。これは、1990年から2003年にかけて子ども向けに配分されたペルーの公的社會支出に関する詳細な研究から導き出された、主要な結論のひとつである。研究の結果、子どもたちは予算策定プロセスにおいて実質的に見えない存在となっていることがわかった。子ども向けに配分されたのは公的予算の25%に過ぎず、人口に占める割合を考えれば適当であったはずの45%に達していなかったのである。加えて、配分された資金は、極度の貧

図4.2 保護・発達*に対する子どもの権利のための予算配分(ザンビア、1991-2001年)



* 施設型ホームに措置されている子ども、路上で生活、または働いている子ども、子どものスポーツおよびレクリエーション活動、児童労働への支援策、ならびに子どもの保護者または親を対象とした貧困削減プログラムに関わる複数の予算プログラムから構成された、複合的支出分野を指す。

出典：Institute for Democracy in South Africa and Save the Children Sweden, Children and the budget in Zambia, 2004.

困下で暮らしている人々にも、社会的・地理的にもっとも排除されている人々(山岳地方や密林に住んでいる子どもたち等)にも届いていなかった。リスクの高い状況に置かれた子どもたち、路上で暮らしている子どもたち、危険な条件下で働いている子どもたちも、実質的には政策立案者の目に映っていなかった。そこで研究チームは「子どもたちの存在を可視化する」ための手法を立案し、その出発点としてデータを効果的に収集するだけでなく、その後諸指標を処理することにしたのである。情報技術の活用方法の改良、関連機関で働く職員の研修もこの手法の一部となった¹¹。

子ども参加をとまなう予算策定プロセスへの関心も高まっている。そのもっともよい例のひとつが、ブラジルのパラマンサ市で定められている子ども予算である。同市には、男子18人・女子18人の子どもから構成される、参加型の子ども予算評議会が設けられ、市議会で子どもたちのニーズや優先課題がきちんと考慮されるよう活動している。これらの子どもたちは、地域・地区集会であらかじめ同世代の子どもたちから選出された代表である。評議会は、子どもたちにとっての優先課題に対応するために市の予算の一部(年間約12万5,000米ドル相当)をどのように支出するか決定するほか、子ども評議員は自治体行政の他の側面にも参加する。選出された子どもたちは、

子どもの権利を充足するうえで予算がどの程度効果的かをモニタリングする、南アフリカの取り組み

政府予算のモニタリングは比較的新しい分野だが、これまでの経験を通じ、子どもの権利を実現するために十分な資源が割り当てられているか、あるいはその資源が効果的に活用されているかどうかを検証するうえで有効性がすでに明らかになっている。ひとつの例は南アフリカである。同国では、南アフリカ民主主義研究所（IDASA） 持続可能な民主主義の促進に力を注いでいる独立の公益団体 の子ども予算部（CBU）が、政府予算の研究とその知見の普及に焦点を当てた活動を進めている。

南アフリカの民主主義の初期段階においては、子ども予算部は、政府による子どもの権利条約とアフリカ子どもの権利憲章の批准を注視していた。その後、焦点は政府がこれらの権利を実際にどの程度実現しているかという点に移った。南アフリカで民主主義が導入されて最初の10年経ったが、子ども予算部は、権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもにサービスを提供するプログラムへの資金拠出という点では、同国でも相当の進展があったととらえている。所得審査を通過した子ども（14歳まで）を対象とする子ども扶養補助金、子どもの栄養状態を向上させるための初等学校給食計画、乳幼児・妊産婦に無償で基本的な保健ケアを提供するプログラム、すべての子どもを対象とした、資産調査を条件とする保健ケアの提供、HIV／エイズのために権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもを特定・援助するプログラムなどがその証左である。

子ども予算部はまた、大がかりな取り組みが必要とされる主要な分野も特定し

てきた。権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもたちに重要なサービスを提供している非政府組織が資金不足に陥っていること、子ども扶養補助金の適用対象を拡大して15～18歳の子どもも含めるようにすること、法定サービスの実施に必要な全資金を拠出する政府の義務の明確化、乳幼児の発達に関する規範および基準を策定することなどである。

子ども予算部は2005年度予算の評価も行い、進展があったと考えられる分野、課題が残されている分野を明らかにしている。2005年度予算のうち積極的意味合いを持つ焦点のひとつは、経済成長の強化を目指していることである。子ども予算部は、これによって権利侵害を受けやすい立場に置かれた家族の所得が増加し、子どもたちの支援に結びつくだろうとしている。また、貧困や脆弱性の問題に世帯レベルで対処するための社会インフラ、社会サービスおよび補助金に対する直接投資を増やしているほか、とくに子どもを対象とする社会サービスや補助金への追加投資も認められている。このような改善点にも関わらず、行き届かない部分も多く残っている。2005年度予算において福祉サービスの提供拡大のために配分された追加資金が、排除されている子どもやその家族のニーズに対応するのに十分かどうかは、まったくわからない状態なのである。とくに非政府組織を対象とした新たな資金拠出はまったく行われておらず、不足額を埋め合わせる州予算の負担が高まることになる。子ども扶養補助金の適用対象を14～18歳の子どもに拡大することについても言及されていないし、子どものための法定サービスの資金を、南アフリカ政府が100%

拠出しなければならない義務についても明記されていない。

このような分析は、さらなる行動と財源が緊急に必要とされている分野を、政府および子どもの権利を擁護する人々に対して示すうえで、このうえない効果を発揮する。しかし、効果的な予算分析を行うためには専門的なスキルと知識が必要である。子ども予算部は、政府予算に関する調査研究を実施するとともに、予算分析に関する能力育成にも取り組んでいる。南アフリカの4つの若者団体と提携して、あらゆる社会階級の若者たちが地域・州レベルの予算をモニターする能力を身につけられるように教育と援助を行い、南アフリカの子どもたちが、自分自身の現在の生活と将来の生活をよりよいものにすることができるよう、能力育成を図っているのである。

p.93の注参照。

民主主義的制度のなかで同世代の子どもの代表を務める方法や、利用可能な資源にもとづいて行動の優先順位を決める方法を身につけるほか、複雑で時間がかかることも多い市政の政治的・官僚的プロセスのなかでどのようにプロジェクトを策定していけばいいかを学んでいくのである。ラテンアメリカのほかの都市でも、パラマンサの成功が広く知られるにつれて、その例にならおうとするところが出てきている。参加型の子ども予算策定の実験を進めている都市は世界中にあり、とくにコルドバ（スペイン）、エッセン（ドイツ）、トゥゲガラオ市（フィリピン）を例に挙げることができる¹²。

排除され、見えない存在となっている子どもたちに手を差し伸べるためには、彼らを支援するためのサービスに対して対象を明確にした、より多額の資金拠出を行うことが必要となる

排除され、見えない存在となっている子どもたちを包摂するためには、主としてこのような子どもたちが直面しているさまざまな障壁のゆえに、子ども1人あたりにかかる費用がより大きくなる可能性が高い。注意深い調査研究とプロジェクト設計を通じて対象範囲をより限定・特定した場合、そのプログラムの費用が一般的なイニシアティブよりも高くなる可能性があるのは当然である。このような子どもたち特有のニーズを満たすために

現行のイニシアティブを拡大するにも高い費用がかかる。しかし、このような子どもたちに対してサービスを提供するための費用単価が高くなることは、必要不可欠なサービスに関する過去の公共支出から彼らが得てきた恩恵が他の子どもたちよりも少ないという理由により、正当化することができる。ナミビア政府はこのことを認め、次のような結論を示している。「社会の周縁に追いやられている子どもたちは、応分の教育予算を受け取る権利がある。彼らはこれまで教育上の権利を否定されてきたのだから、彼らを包摂するための追加的費用を認めなければならない」¹³

排除された子どもたちに手を差し伸べるために必要な資源は、子どもの優先的なニーズおよび権利に対する公的資金の配分の適正化を通じ、同じ金額をより費用対効果の高い方法で振り向けることによって得られる可能性がある。たとえば南アフリカでは、少年法案の施行費用見積もりが行われ、法案がさまざまな政府省庁にどのような影響を及ぼすか、予測が行われた。同法案を施行すれば、裁判に付される子どもの人数が減少するために法定代理人の費用が削減される。そうして節約された資金を、法律に違反した子どもの権利が尊重されるように再配分することができるが、この費用見積もりを通じて明らかになったのである。法案は、修復的司法の要素を持つプログラムに子どもを送致することによって裁判前のこの留を回避する法的機構を拡大するとともに、処罰の選択肢（収監に代わる措置も含む）を増やすことにもなった¹⁴。

予算に関わる取り組みは、差別に関する公衆の意識を高めることにも役立つ。インド・グジャラート州の部族・森林労働者団体である「社会行動・人間行動のためのイニシアティブを進める会」（DISHA）は、州レベルの予算のなかで諸部門、プログラムおよび計画がどのように盛り込まれているかを検討するとともに、最貧層地域における社会支出が他の地域に比べてどの程度の水準にあるかを分析している。この分析によって、最貧層地域がないがしろにされていることが実証され、その知見は地域の言葉で広められるとともに、議員、報道関係者、野党、公益擁護活動家にも提供された。政府に対しては、部族地域における社会経済的状況と支出の分析結果に対応するよう働きかけが行われた。この分析により、その後の予算では予算配分および支出増が図られたのである¹⁵。

能力育成

能力育成は、社会の周縁に追いやられた子ども・家族・コミュニティの地位向上につながる

社会の周縁に取り残された集団は、政治システムの権力から排除されることが多い。したがって、

障壁を取り除き、彼らの政治参加能力を強化することが、このような集団を包摂するための要件となる。ラテンアメリカでは、先住民族が、自分たち自身の利益の主張と権利擁護のために、国政の舞台への関与の度合いをますます強めつつあるところである。先住民族の子どもや若者も、各国で重要な役割を果たしている。たとえばベネズエラでは、2003年8月にアマゾナス州で「第4回全国ネイティブ・アメリカン青年会議」が開催され、17の異なる先住民族集団から62名の若者が参加。文化的アイデンティティに焦点を当てた話し合いを行って各先住民族の生活の重要な側面を特定するとともに、「全国ネイティブ・アメリカン青年ネットワーク」の新しい役員を選出した。

地方レベルで能力育成を進めることは、子どもの権利を増進するための取り組みを成功に導くのに必要不可欠である。コミュニティは、もっとも権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもたちを見つけ出すうえで、また可能な場合にはそのような子どもたちに財とサービスを届けるうえで、重要な役割を果たす。東部・南部アフリカの多くの社会のように、伝統的な相互扶助制度が強力に維持されている社会では、村人自身が外部からほとんど助力を得ることなく、親を失った子どもたちや権利を侵害されやすい立場に置かれたその他の子どもたちに対して手を差し伸べられる可能性がある。たとえばスワジランドでは、保護や情緒面・物質面の支援を提供しているのはボランティアのシステムである。ボランティアは、子どもの搾取や性的虐待の事件に介入し、被害者を安心させ、親族と協議するとともに、ときには虐待を行った者に接触したり警察に通報したりしている¹⁶。

プログラム

プログラム支援は、周縁化と差別の根本的原因に対処する代わりにはならないし、また強力な保護の環境をつくりだす代わりにもならない。とはいえ、排除されるおそれがある子どもや保護に対する侵害に苦しんでいる子どもに手を差し伸べるために、暫定的な対応策として取り組むべき方策は少なからず存在している。これらの方策により、子どもたちの当座のニーズに対応することができるとともに、今後多くの面で子どもたちが排除されることのないよう取り組んでいくうえでの下地が整うはずである。

このような方策の一例としては、社会の周縁に追いやられた家族やコミュニティに対する種々の免除の適用や、補助金の支給が挙げられる。これには彼らが置かれている状況に合わせてサービスの基準を調整することも含まれる。これまでにも、子どもを働かせずに学校に通わせることを奨励するための直接の補助金や給付金が、個別の子どもや家族を対象に支給されてきた。たとえばブラジ



© UNICEF/HO00-0595/ Jose Hernandez-Clare

ルでは、児童労働撤廃国家計画のもと、学校に通う子どもひとりにつき約8米ドルの給付金が、毎月、家族に対して支払われている¹⁷。学校給食プログラムは、手を差し伸べることが困難な子どもたちを教育制度の対象とするためによく用いられる、もうひとつの手法である。

必要不可欠なサービスの利用を妨げる最初の障壁を取り除けば、利用促進を図ることができる

必要不可欠なサービスの利用を阻む、最初の入り口に横たわる障壁を取り除くために、改革が必要となることが多い。障壁となるのは、たとえば、地元で言葉でサービスが提供されていないこと、スタッフの間に偏見があること、サービスを利用するために身分証明書ないし住所証明書を提示しなければならないことなどが挙げられる。たとえばボリビアでは、農村部の先住民コミュニティに暮らす住民のうち85%を超える人々が、土地の相続、子どもの就学登録、選挙への参加などに必要とされる正式な身分証明書を有していない¹⁸。国による抑圧の歴史がある国、または現に抑圧が行われている国では、周縁に追いやられた人々は政府関連機関との接触をためらうことがある。知識や信頼がなかったり、文化的距離が原因で、サービスが存在することやそのサービスから

得られる利益、またそのサービスが無償または負担可能な料金で提供されていることさえ知らないこともある。このような障壁を取り除くことは、周縁に追いやられた子どもや家族に手を差し伸べ、サービスの対象に取り込むための戦略として効果的なものになりうる。このことは、就学のためには子どもの出生証明書を提示しなければならないという要件の撤廃を決めた、2001年のドミニカ共和国政府の決定でも明らかにされているところである¹⁹。サービスとそのサービスからもたらされる恩恵について広く知らしめる社会的動員キャンペーンを実施することにより、どのような選択肢があるのか、正確な情報を広めることができる。

サービスのパッケージ化は利用増加につながる

サービスを利用しやすくするもうひとつの方法は、サービスをパッケージ化し、1カ所で複数のサービスを得られるようにすることである。たとえばスーダン南部では、子どもの予防接種プログラムに合わせて、畜牛への予防接種（牛疫）を実施。乳幼児は牧牛キャンプで暮らすのが一般的であり、また2種類のワクチンの保冷方法も似通っていたことから、この組み合わせはとくにうまくいった²⁰。同様に、給水場を学校内に置くことに

よって学校がコミュニティの中心になるよう努力すれば、女子が水汲みのために移動しなければならぬ距離が短くなるので、女子が学校に通いやすくなる。

サテライト・サービスや移動サービスにより、遠隔地または窮乏した場所にいる子どもたちにサービスを提供することができる

場所によっては、包括的サービスが提供できるようになるまでの当座の措置として、サテライト・サービスが必要になる場合もある。マレーシアのサラワク州は本土から遠く離れており、費用負担が大きすぎるため現段階では常設の保健診療所を設置することができない。サラワク島での保健ケアは、遠隔地サービスとコミュニティを基盤とするサービスを組み合わせて提供されている。道路網が整備されていないため、移動保健チームは川沿いに、または「空飛ぶドクター」サービスとして空路で移動するのが通例である。村には、とくに乳幼児保健に焦点を当てて、応急手当、健康促進、疾病予防、治療ケアおよびコミュニティ開発に関する研修を受けた保健補助員がおり、このサービスを補完している。政府は、認定証の発行、物資や移動面の支援、さらなる研修機会の提供といった形でインセンティブを与えている²¹。

サテライト・サービスや移動サービスは、貧困家庭や遠隔地に住んでいる人々　その多くが現段階では必要不可欠なサービスから排除されている　に手を差し伸べるうえできわめて重要な役割を果たすことが多い。自宅出産が行われたり、子どもが出生登録されなかったり、医者にも連れて行ってもらえず、予防接種も受けられない理由として、サービスを受けられる場所が離れていることはしばしば引き合いに出される要因だからである。遠隔地サービスや戸別訪問キャンペーンは、予防接種のために用いられる戦略として効果的なものであり、他の分野にも応用可能である。たとえばユニセフは、セルビアの保健省および公衆衛生研究所と連携して同国のさまざまな場所に移動チームを派遣し、出生登録されていない子どもを見つけ出して登録するとともに、結核、ジフテリア、破傷風、百日咳、はしか、ポリオといった、子どもの死亡につながりやすい主要な病気の予防接種を実施した²²。

子どもの権利指標：エクアドルとメキシコにおける子どもの権利状況を評価する

エクアドルとメキシコでは、子どもと青少年に焦点を当てた国家的な監視機関があり、子どもの権利が実際に守られるように活動している。いずれの国でも、子どもの権利がすべての面において充足されることを目指す国民的コンセンサスを促進するうえで、市民社会のさまざまな層の参加が必要不可欠な要素として位置づけられてきた。

2001年、エクアドルの「子どもと青少年の権利のための監視機関」が、子どもの権利指標の確立に向けて最初の一步を踏み出すことに成功した。これは、子どもと青少年の人生のあらゆる段階において、生存、健康、十分な栄養および教育に対する権利がどの程度充足されているかを測定するものである。同監視機関は最近、選挙で選ばれた地元機関が、各コミュニティにおける子どもの権利指標の改善をもたらす行動をとるよう懸命に働きかけた。

メキシコでは、産業界、学界、政界、メディア、娯楽産業をはじめとするさまざまな分野で名声を博する市民から構成されたユニセフ・メキシコ顧問委員会が、子どもの権利の問題に関する世論の喚起と社会的動員に主要な役割を果たしている。委員会がとった具体的施策は、子どもの権利指標の構築と公表である。顧問委員会は、ユニセフ・メキシコ事務所と、NGOである「子ども・青少年・家族政策に関する市民監視機関」と連携して、2004年に指標を確立した。

子どもたちが直面する身体的・情緒的・知的発達の課題は年齢によって異なるため、メキシコとエクアドルの指標は子どもの発達段階に細かく配慮したものとなっている。子どもの権利を充足する際の優先課題の変化に対応するため、指標は3段階（乳幼児（0～5歳）学齢児童（6～12歳）および青少年（13～18歳））ごとに算定される。

これらの指標は、生存・健康・教育に関わる子どもと青少年の権利を国がどの程度充足しているかを測定するとともに、社会的・経済的・文化的障壁によって子どもの権利行使が妨げられている分野を明らかにしている。子どもの健康・福祉の諸側面のうち、社会支出や支援策の変化に影響を受けやすい分野で測定を行い、膨大な量の情報をひとつの尺度にまとめて、状況の全体像を包括的に描き出す。さまざまな情報源からデータを集積した後、あらゆる指標を0から10のいずれかの目盛りで換算する

エクアドルとメキシコにおける子どもの権利指標： 乳幼児期における生存・健康・教育の状況を評価するための変数

権利	指標	政策上の優先課題
乳幼児（0～5歳）		
生存の権利	5歳未満児死亡率 妊娠・出産関連の原因による女性の死亡率	すべての人が母子保健ケアを受けられるよう保障する（産前ケアおよび分娩中のケアを含む）
健康的で安全な発達に対する権利	低体重（対年齢）	健康的な居住環境を保障する（人間にふさわしい住居、安全な水および衛生設備を含む）
	栄養不良を原因とする死亡	すべての人が十分な栄養を摂取できるよう保障する（子ども・家族を対象とした栄養教育、および補完的栄養補給プログラムを含む）
知的・情緒的発達に対する権利および教育を受ける権利	就学前教育への不参加 母親の教育 16歳以上の女性の非識字率	すべての人が乳幼児期の教育および知的刺激を受けられるよう保障する（情報サービスおよび親のための支援を含む）

注：この表は、ライフサイクルのうち乳幼児期に関わる「メキシコ子どもの権利指標」、および「エクアドル子どもの権利指標」を組み合わせたものである。

出典：エクアドルとメキシコの子ども権利指標。

（0が各指標の最低値を表し、10はその権利がすべての子どもによって完全に行使されていることを意味する）。検討の対象とされたそれぞれの権利について単純平均を割り出し、それによって得られた数値の平均をもって最終結果とする。

エクアドルとメキシコの指標は、社会にとって、時間の経過とともに進歩を測定・追跡する手段となるものである。それぞれの国のなかで子どもの福祉にどのような格差が存在するかを特定するうえでも役に立つ。メキシコ子どもの権利指標によれば、同国の子どもの権利の充足状況は、全体としては徐々に改善されてきた。1998年に4.68だった指標は、2000年には5.25、2003年には5.71となり、過半数の州でも改善が見られる。しかし州の間に大きな格差があることも指標は明らかにしており、先住民族が人口比に占める割合がもっとも大きい州が、権利の充足水準がもっとも低いということがわかっている。エクアドル

でも同様に、先住民族人口がもっとも多い州で評価点が低かった。子どもの権利が充足されないままとなる確率は、指標をもとに測定すると、貧しいコトパクス州とチンボラソ州において、最高評価を獲得したガラパゴス州の9倍にのぼった。都市部と農村部の間でも相当の格差が観測された。乳幼児期関連の指標についてはエクアドルでも全体として改善が見られ、2002年から2003年にかけて3.4から3.6へと向上している。

これらの指標は公式データを収集してその情報を分析・普及するものであり、家族やコミュニティはこの指標によって、自分の子どもの権利がどの程度充足されているのか、という評価を知ることができる。そこで目標とされているのは、一般大衆が指標の進展をモニターし、これらの権利を普遍的に保障する公共政策を求めて声を上げられるようになることである。

指標評価を向上させるために、政府は、家族とコミュニティ、市民社会組織、メディア、民間部門と連携し、迅速で断固とした行動をとらなければならない。予防可能な子どもの死亡件数を削減し、栄養不良を少なくし、子どもが就学前教育を受けられるようにするための公共政策が継続的に適用されるようにするうえで、これらの主体が努力を結集することが必要不可欠である。このような連携が構築されつつあることを示す心強い兆候は、すでに少なからず存在する。たとえばメキシコのミチョアカン州とサカテカス州では、政府が音頭をとって「子どもたちのための社会的対話」が始まった。これは、子どもの権利を充足するための諸目標（指標の改善を含む）について幅広い合意を形成し、それらの目標を達成するための具体的行動に対する社会のあらゆる層の支持を促進しようとするものである。

エクアドルのカルチ州では、地域援助プログラムによる措置がとられた後、指標が2.8から3.9へと向上した。5歳未満児死亡率が低下するとともに、基礎教育の第1学年における就学率が上昇したのである。地域援助プログラムは打ち切られる予定だったが、それが子どもたちの状況に積極的な影響を及ぼしたこと、および監視機関がタイミングを外さず介入したことにより、政府はこの種のイニシアティブに恒久的に予算を配分することを決定した。

p.93の注参照。



© UNICEF/HQ04-00957 Christine Nesbitt

市民社会

市民社会の参加により、支援の範囲が広まる

「市民社会組織」とは幅広い機関・主体を包含する言葉であり、コミュニティに根ざした組織、非政府組織、シンクタンク、社会運動、宗教団体、女性の権利運動、草の根運動、先住民族運動、ボランティア組織などが含まれるが、これらに限られるものではない²³。国連は、統治・開発に市民社会の参加を得ることの重要性を認識し、それを国連改革プロセスの一環に位置づけてきた。国連事務総長は、2002年に国連総会に提出した報告書のなかでこの重要性を強調するとともに、翌年には専門家委員会を設置し、国連と市民社会、そして民間部門・議会との関係を改善させる方法について現実的な勧告案を求めている。それ以来、市民社会の参加は国連におけるきわめて重要な課題として位置づけられてきた。

国際的な非政府組織（NGO）は、諸問題に対する各国政府および国際社会の注意を喚起することにより、また大規模なプログラムやプロジェクトを実施することにより、きわめて重要な役割を果たしている。たとえばプラン・インターナショナルは、すべての子どもが出生時に登録されるよう各国政府に求める国際キャンペーンを展開してきた。同団体は、40カ国を超える世界中の国々で、地元パートナーと協力しながら子どもの出生登録率を上げるための活動に取り組んでおり、いくつかの国では大きな成功を収めている。たとえばカンボジアでは最近、プラン・インターナショナル

ルが政府および国連ボランティアと連携して「移動登録プロジェクト」を実施し、2カ月間で150万人の登録を完了した。来年度には、全人口の約1,300万人の登録を目指している。インドでは、プラン・インターナショナルの活動により、オリッサ州だけで320万人の子どもを登録することに成功している。

地域の市民社会組織は、排除され、見えない存在となっている子どもたちを援助するために多くの任務を遂行することができる

地元コミュニティの住民から構成される市民社会組織は、もっとも支援の手が届きにくい子どもたちに合わせた開発戦略を組み立てるうえで、コミュニティのなかでもっともよい立場に置かれていることが多い。これらの組織は、状況分析と公的権利擁護、政策立案とサービス拡充、モニタリングと評価、資金集めなどのさまざまな方法で、このような子どもたちの包摂に貢献することができる。市民社会組織は、このような活動に加え、コミュニティにおける意識啓発、社会的タブーへの挑戦、重要な問題に関する開かれた議論の促進、そして最終的には公衆の行動変革において、鍵となる役割を果たす。

職能団体は、市民社会組織が子どもの権利に関わる諸問題を積極的に促進してきた領域のひとつである。ハルトゥーム（スーダン）の女性弁護士 NGOである「ムタウィナート共済会」は、女性と子どもに対する法律サービスを長年にわたって無償で提供してきた。そのほとんどは極度の貧

困下で暮らす国内避難民である。同団体は、刑務所にしばしば子どもとともに収容された女性の窮状に注意が向けられるよう働きかけるとともに、子どもの権利条約の意味あいについて裁判官や警察官を啓発する活動にも取り組んできた²⁴。ネパール農村部で行われている類似の取り組みでは、主として女性から構成されるコミュニティ準法曹委員会が、女性や子どもに対する暴力が生じた場合の通報手段を提供し、その監視に努めている²⁵。

宗教的指導者・組織の参加は、子どもに関わるデリケートな問題に対応するうえできわめて重要である

宗教は、ほとんどの開発途上国の社会的・文化的生活において中心的役割を果たしている。宗教的指導者や信仰に基づいて社会奉仕活動を行う組織は大いに尊敬されており、人々はその言葉に耳を傾ける。彼らは、意識を喚起し、行動に影響を及ぼすうえで非常に強い立場にあるのだ。宗教的指導者・組織は、世界中で、HIV/エイズの蔓延を抑え、貧困と闘い、女性器切除のような有害な伝統的慣行に終止符を打つべく活動している。また、教育に対するすべての子どもの権利など、子どもの権利擁護にも取り組んでいる²⁶。

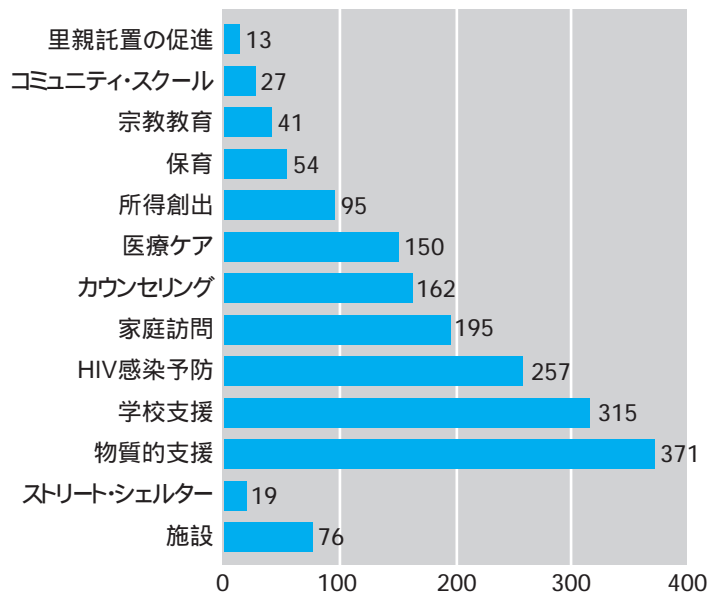
ときとしてデリケートな、あるいはタブー視されているこれらの問題に対する取り組みは、コミュニティの中で声を上げることを通じて進められる。さまざまな地域に設置されている宗教間評議会は、話し合いを進め、行動のための枠組みを創出する場となっている。宗教的指導者が、とくに中央政府やNGOと連携してHIV/エイズの蔓延と闘ってきたところでは、HIVの予防およびエイズがもたらす困難な状況の緩和という点で相当の成功が収められてきた²⁷。

「パストラル・ダ・クリアンサ」(子どもたちの司教)プロジェクトは、この21年間、約24万人という膨大な人数のボランティア・ネットワークに依拠しながら、ブラジルのほかラテンアメリカ・アフリカ諸国14カ国の最貧層コミュニティで、子どもの死亡と飢餓を削減するための活動を続けている。カトリック教会、ユニセフその他の機関に支えられてきたこの取り組みは、子どもの権利のための革新的努力が認められ、2005年1月に第1回スペイン国王人権賞を受賞した²⁸。このようなプロジェクトが運営されているのはこれらの国々だけではない。たとえばタイでは、「サンガメッタ」プロジェクトを通じて3,000人を超える仏教僧・尼僧・修行僧が研修を受け、HIV感染の予防、家族への支援の提供、偏見や差別の防止のための活動をそれぞれのコミュニティで行っている。このような努力は、HIV/エイズと結びついたスティグマへの挑戦という点で顕著な効果を発

揮し、HIV陽性の女性や子どもがそれまで排除されていた集団や学校に復帰したり、HIV/エイズとともに生きる母親のもとに子どもが帰されるといった成果につながっている²⁹。

市民社会組織は、優先されるべき分野やコミュニティの特定と対象の明確化、効果的な実施戦略の立案、国家予算・地方予算における優先順位の設定、およびこれらの戦略の立案・実施への女性と子どもの参加促進にも寄与することができる。市民社会組織は地域レベルでのニーズや制約について直接の情報を有しているため、政策議論に貴重な貢献をもたらすことができるからである。政策立案関係者は、排除されている子どもやその家族の関心事を、草の根組織を通じて知ることが多い。政策立案への市民社会の関与に関わるひとつのモデルを提示しているのが、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」である。同基金は、市民社会組織を含む国レベルのパートナーシップ体制を構築し、優先的ニーズにもとづいて助成申請を行うよう呼びかけている。助成が認められれば、そのパートナーシップ体制を通じてプログラムの実施状況の監督が行われるのである³⁰。

図4.3 信仰に基づいて社会奉仕活動を行う組織が、親を失った子どもおよび権利を侵害されやすい立場に置かれた子どものために進めている主な活動(南部・東部アフリカ諸国*)



* ケニア、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、スワジランドおよびウガンダ。

出典：World Conference of Religions for Peace and United Nations Children's Fund, *Study of the response by faith-based organizations to orphans and vulnerable children*, January 2004.

子ども参加を奨励すれば、子どもの能力育成にも役立つ

子どもは、私たちの慈善や保護を受動的に受け取るだけの存在ではなく、権利を有する主体的な市民であって、コミュニティや社会に参加することができなければならない。しかし子どもたちには政治的発言権がなく、政治的代表も存在しないため、公共政策に関する議論からたやすく取り残されてしまう。政策立案に携わる者は、すべての子どもの意見、とくに排除され、見えない存在となっている子どもたちの意見に耳を傾け、その意見を考慮に入れるようにしなければならない。私たちが周縁に追いやられた子どもたちの包摂に完全に成功したことを示すのは、彼らの参加であり、彼らの存在が新たに見えるようになることである。子ども参加は、関連する子どもたちの能力の発達に応じて展開・支援を進める必要がある。

「子どものためのグローバル・ムーブメント」は、子どもの権利の増進と子ども参加の促進の両方を目的としており、両者を切り離せないものとしてとらえている。国連子ども特別総会（2002年）に向けて始まったこの運動には、国際機関から地域の子どものグループに至るさまざまな組織が参加している。2005年には、グローバル・ムーブメントの代表者らが主要8カ国首脳会議の直前に報告書を発表し、世界でもっとも大きな力を有する国々の指導者らに、子どもの貧困に終止符を打つという約束を思い出さう求めた。彼らが強調したのは、この目標は現実的かつ達成可能なものであり、経済的観点からも必要不可欠な、道徳的な義務だということである。

また2005年には、グローバル・ムーブメントの一環として、アフリカの13カ国の家庭内労働から靴磨きに至るさまざまな仕事をしている子どもたち数千人が、子どもの権利の追求における世界の進展について子どもたち自身が実施した国際調査の第1次結果を発表した。報告書では、教育や子ども参加に関わる一部の分野では若干の進展が見られたものの、貧困が依然として蔓延していると述べられている。さらに、政府が自らの約束について説明責任を果たすよう、世界中の子どもたちがともに行動することも勧告している³¹。

若者による市民社会組織も、若者フォーラムや若者議会を通じて政策論議に貢献する機会を強めている。たとえば「エチオピア・ユース・フォーラム」では7回にわたって会合を開催し、ストリート・チルドレン、貧困削減と若者、HIV/エイズ、直近では女子教育など、さまざまな問題を取り上げてきた。2004年には、子ども自身による子ども調査に参加し、学校に通っていない子どもがどこにいるかを調べ、その就学を求めて声を上げている。

子ども自身による子ども調査はいくつかの国で実施され、子どもたちが、地域レベルでの開発プロセスにおいて、またとくに排除され、見えない存在となっている子どもたちを見つけ出すうえで、有効な主体になりうることを明らかにしてきた。たとえばインドのプロジェクトでは、子どもたちに、村または近所の地図を描き、学校に通っていない子どもがいる家に印をつけて男女の人数も書いてもらった³²。この地図によって、地元の計画立案者は重要な情報を手に入れることができるとともに、地域が不利な立場に置かれている現状や教育の大切さについて、コミュニティの意識も高まる結果となった。また、子どもたちがプロセスのまさに中心に位置づけられたことにより、エンパワーメントの感覚と教育の双方が増進されたのである。

メディア

メディアには、子どもたちとの約束に関する意識を喚起し、進展を監視するうえで、他には代えられない重要な役割がある

職業としてメディアに従事する人々 ジャーナリスト、ライター、放送関係者、番組制作者等は社会の目であり、耳であり、声であって、子どもたちがどのように映し出され、描き出されるかを決定するうえで大きな影響力を有している。ニュースで、またメディアが重視する諸問題のひとつとして正面から子どもの権利を取り上げたり、これらの権利侵害に対して一般大衆や世論形成に影響力を有する人々の注意を喚起することもできるし、自らの活動を通じて政府の説明責任を問うことも可能である。公衆のための監視役として、メディアは、子どもの権利の尊重、および権利侵害の処罰をたしかなものとするうえで、他には代えられない役割を担っている。メディアは、子どもたちとの約束を果たすうえで、政府がどの程度前進しているか、独立した立場から公の監視を行うことができるのである。職業としてメディアに従事する人々は、その活動を通じ、世論を形成したり行動に影響を及ぼすことも可能である。人々の生活の質を向上させるような変革を実行するよう、政府、市民社会組織、個人に働きかけることもできる。

子どもの問題に関する報道は、配慮と理解を持って行わなければならない

排除され、見えない存在となっている子どもたちは、ストリート・チルドレンから子どもの兵士に至るまで、迫力のあるニュースの素材になることが多い。メディアには、このような子どもたちの包摂を求める社会的な動きを醸成するうえで、大きな可能性がある。しかし、職業としてメディアに従事するすべての人々が、本来持つべき尊重



の念と理解を持ってこのような子どもたちの姿を伝えるよう配慮しているわけではない。メディアは、たとえば虐待・紛争・犯罪・貧困の無力な被害者、犯罪の加害者、あるいは魅力的で無垢な存在というステレオタイプな子ども像をつくりあげることにより、ときとして子どもの搾取を助長してしまうことがある。このような一面的な描き方は、センセーショナリズムとあいまって、権利侵害をこうむっている子どもの搾取にもつながりかねないのである。たとえば、子どもの素性が特定されるような詳細を明らかにしたり、子どもの能力や力を探究しなかつたりすることがその一例である。子どもの権利条約や、ユニセフ「子どもに関する倫理的報道の原則」³³といった枠組みを貫く指針を活用し、子どもの権利の促進と尊重を図らなければならない。あらゆる場合に、子どもの最善の利益が第一義的な関心事となるべきである。

子ども・若者に関する報道の質的向上に対して全体的なアプローチがとられている好例としては、ブラジルの「子どもの権利ニュース・エージェンシー」(ANDI)がある³⁴。子どもの権利ニュース・エージェンシーのジャーナリストはメディアを監視し、どの社が子どもたちをもっとも否定的に描き出しているかを示す番付を発表しているのである。報道各社が番付の順位を上げようと努力するため、この番付によって報道のトーンが徐々に変わってきた。子どもの権利ニュース・エージェンシーは、監視活動以外にもニュース・ガイドラ

インの提示やジャーナリスト研修を行うほか、子どものための社会的プロジェクトへの注目を高めている。また、「子どもに優しいジャーナリスト」という賞は、受賞すれば子どもたちにアクセスしやすくなるため、報道にあたっての配慮を促すインセンティブになってきた。このモデルは現在、ラテンアメリカの他の8カ国でも採用されつつある³⁵。

メディアが描く子どもたちの姿を改善するとともに、自分自身の視点から話ができるよう子どもたちの能力育成を図る方法のひとつは、子どもたちが番組制作者や出演者として直接参加するよう奨励することである。アルバニアでは、ある施設の環境を10代の若者が報道したことがきっかけで、その施設の運営改革が行われた³⁶。このことは、メディアを賢明に活用すれば、それ自体、子どもが自分自身を守るための強力な手段として機能しうることを実証するものである。

メディアにおける子どものイメージの問題については、建設的、かつ支えにつながるような議論が必要とされる。メディア組織は、子どもの生活のあらゆる側面について責任ある報道ができる、専門記者を任命すべきである。職業としてメディアに従事する人々とメディア組織は、どのようにすれば子どもとその権利について責任ある報道をすることができるか、その方法について自己研鑽を進めなければならない。

ユニセフ 子どもに関する倫理的報道の原則と指針

子どもや若者について報道する行為は、特別な課題がともなう。場合によっては、子どもたちについて報道することにより、本人または他の子どもたちが、報復されたり偏見に晒されてしまうおそれがあるからである。

ユニセフは、ジャーナリストのために、子どもに影響を及ぼす問題について報道をする場合の諸原則を策定してきた。これらの原則は指針として提示されており、メディアが、子どもの権利条約にもとづく子どもの権利を尊重しながら、年齢にふさわしい配慮のある方法で子どもたちに関する報道を行うのに役立つものであると、ユニセフは信じている。これらの指針の目的は、倫理にのっとり報道を行う報道関係者の善意、すなわち子どもの権利を損なうことなく公益に奉仕するという彼らの意志を支援することにある。

原則

1. すべての子どもの尊厳と権利が、あらゆる状況において尊重されなければならない。
2. 子どもにインタビューし、また子どもについて報道する際には、1人ひとりの子どもが有している、プライバシーと秘密を守られる権利、意見を聞かれる権利、自己に影響を与える決定に参加する権利、および、現実の被害や報復またはその可能性から保護される権利に、特別な注意が払われなければならない。
3. 1人ひとりの子どもの最善の利益は、子どもに関わる問題についてのアドボカシーおよび子どもの権利の促進を含む他のすべての考慮事項に優先して保護されなければならない。
4. 子どもの最善の利益を決定するときは、意見を考慮される子どもの権利が、その年齢および成熟度にしたがって正当に重んじられなければならない。
5. 報道の政治的、社会的および文化的影響について、子どもの状況にもっとも近く、その状況を評価するのにもっともよい立場にある人々と協議を行わなければならない。
6. 子ども、きょうだいまたは友人を危険に晒すおそれのある記事または映像は、たとえ身元が変更され、曖昧にされ、または明らかにされていない場合であって

も、公表してはならない。

子どもにインタビューする際の指針

1. いかなる子どもにも害を及ぼしてはならない。一方的な価値判断をとまなう質問、態度またはコメントは、文化的価値観を配慮しないもの、子どもを危険もしくは屈辱にさらすもの、またはトラウマの原因となった出来事から生ずる苦痛および悲しみを再活性化するものとともに、避けなければならない。
2. インタビューする子どもを選ぶにあたり、性別、人種、年齢、宗教、地位、教育的背景または身体的能力を理由とする差別をしてはならない。
3. 演出をしてはならない。子ども自身が経験していない話をしたり行動をとるよう、子どもに求めてはならない。
4. 話している相手が報道関係者であることを、子どもまたは保護者が承知しているようにしなければならない。インタビューの目的と、それがどのように使用されるのかという点について説明しなければならない。
5. インタビュー、ビデオ撮影、および可能な場合にドキュメンタリー写真の撮影を行う場合には、子ども自身、およびその保護者の許可を常に得なければならない。この許可は、可能かつ適切な場合には、書面で得るべきである。許可は、子どもと保護者がいかなる意味でも強制を受けていないことが保障できる状況下で、かつ、自分が登場する記事が地域的・国際的に報道される可能性があることを確実に理解している状況下で得なければならない。これが可能になるのは、通常、許可が子ども自身の言語で得られ、かつ子どもが信頼するおとなと協議したうえで決定が行われる場合に限られる。
6. 子どもに対するインタビューの場所、および方法に注意を払わなければならない。インタビューする者と撮影を行う者の人数は抑えるべきである。子どもが安心し、外部からの圧力（インタビューを行う者からの圧力を含む）を感じることなく話ができるよう努めなければならない。映画、ビデオおよびラジオ・インタビューの際には、背景映像または背景音の選択が子ども自身ならびにその生活と話に与える印象について考慮する必要がある。子どもの家、コミュニティまたは

一般的所在を示すことにより、子どもが危険に晒されたり悪影響を受けることのないようにしなければならない。

子どもについて報道する際の指針

1. いかなる子どもに対しても、いっそうの汚名を着せることがあってはならない。否定的な報復（新たな身体的・心理的危害を含む）を受ける危険に子どもを晒したり、子どもが生涯にわたって地域コミュニティから虐待、差別もしくは拒否されることにつながるようなカテゴリー化、または描き方は避けなければならない。
 2. 子どもの話または映像の背景を常に正確に提示しなければならない。
 3. 次のような子どもについては、名前を変更し、かつ身元の設定を防ぐため映像に加工を施す配慮が常に行われなければならない。
 - 性的虐待・搾取の被害者
 - 身体的・性的虐待の加害者
 - HIV陽性の子どもまたはエイズとともに生きる子ども（子ども、親または保護者が十分な情報を得たうえで同意した場合を除く）
 - 罪を犯したとして告発された子ども、または有罪判決を受けた子ども
 4. 次のような子どもについては、危害または報復の（潜在的）危険性がある一定の状況において、名前を変更し、かつ身元の設定を防ぐために映像に加工を施す配慮が行われなければならない。
 - 現役の、または元子どもの兵士
 - 庇護希望者、難民または国内避難民
 5. 場合によって、子どもの身元（名前および（または）認識可能な映像）を明らかにすることが子どもの最善の利益にかなうこともある。ただし、子どもの身元が明らかにされるときは、子どもはいかなる被害からも保護され、かつステイグマの付与または報復が行われる可能性のある期間中、支援を提供されなければならない。
- このような特別な事例に当てはまるいくつかの例としては、次のものがある。
- 子ども自身が、表現の自由に対する権利および意見を聞かれる権利を行使したいと望んで、報道関係者に接触してきたとき

メディアとの連携によりキャンペーンの実効性が高まる

- 子どもが社会活動または社会的動員の継続的プログラムに参加しており、参加者として特定されたいと希望するとき
 - 子どもが心理社会的プログラムに参加しており、自分の名前および身元が健康的な発達の一環であると主張するとき
6. 子どもの発言が正確かどうか、他の子どもまたはおとな（望ましくはその両方）に確認しなければならない。
7. 子どもが危険に晒されているかどうか確認が持てない場合には、その話にどれほどのニュース価値があっても、個別の子どもではなく、子どもたちの一般的状況について報道することを選ばなければならない。

p.93の注参照。

メディアは、個人に直接情報を伝えることにより、具体的問題について一般大衆を啓発するための手段にもなりえる。テレビとラジオは、情報の普及や視聴者の啓発のためにほとんどの社会で活用されている媒体である。教育のためにメディアと連携することにより、このような取り組みの実効性が高まる。国連、国連エイズ合同計画（UNAIDS）およびカイザー家族財団が進めている「グローバル・メディア・エイズ・イニシアティブ」は、HIV／エイズの流行に関するメッセージを長ささまざまな放送番組に組み込むという手法を通じて、HIV／エイズとの闘いにメディア企業の参加を得ようとする試みである³⁷。20名を超える世界中の主要メディア企業の幹部がこのイニシアティブに参加し、HIV／エイズに関する一般大衆の知識と理解を広めることに企業として取り組むことを約束した。

インターネットという資源も、排除され、見えない存在となっている子どもたちの状況に光を当て、彼らの権利を充足するためのパートナーシップと行動を促進する目的で、国内外の機関、NGOそのほかの組織によって活用されつつある。そのひとつの例が、ウェブを基盤とした、メディア従事者向けのリソースセンター、「エイズ・メディアセンター」である。そこには、職業としてメディアに携わる者同士の間での対話促進を目的とした公開制限資料、連絡先情報、背景文書、マルチメディア資料が掲載されている。また、英国放送協会（BBC）ワールド・サービス・トラストが設置した「ベスト・プラクティス・メディア・リソースセンター&データベース」は、HIV／エイズに関するメディア向け資料を提供するとともに、研修も実施している。BBCは、子どもの権利および子どもに関わる問題専門のセクションをウェブサイトに向けて定期的に更新している、数少ない国際的放送企業のひとつでもある。

児童労働と企業の社会的責任：児童労働と闘うためのユニセフ-IKEA(イケア)プロジェクト

インドでは、5～14歳の子どもの14%が児童労働活動に従事していると推定されており、その活動には、大規模な多国籍企業が国外に直接輸出するための、しばしば安価な製品の製造も含まれている。こうした子どもたちのほとんどは、概して監視制度の目が届かないインフォーマル部門で働いており、一個人の家で下請け作業をしていることも多い。

企業にとって、また企業が間接的に雇用している児童労働者にとって、このことにはどのような意味があるのだろうか。1990年代初頭以降、多国籍企業は児童労働に反対する方針を自社の行動規範に盛り込み始めた。住宅家具のデザイン・製造・販売に携わる多国籍企業、イケア(IKEA)グループは、民間部門が、どのようにすれば子どもの権利条約を枠組みとして活用しながら、社会的責任に反しないやり方で開発途上国でのビジネスを展開できるかという一例を示している。

イケアは、サプライ・チェーンのいかなる段階においても子どもが雇用されることのないようにするため、同社と契約するすべての供給業者に適用される行動規範「児

童労働を防止するためのイケア方針」を策定した。この行動規範は、すべての契約業者に対し、子どもの権利条約を尊重するよう求めるものである。これに加えて、行動規範の遵守を確保するため、イケアの社員が定期的に現地訪問を行い、現場で子どもが働いていないことを確認しているほか、少なくとも年に1回、独立の監査役による抜き打ちの査察が行われている。このため、イケアの仕事をとりたいと望む地元の業者は、子どもおよび最低就労年齢に関わる現行の地域法・国内法にもとづいて策定された、同社の行動規範を遵守せざるをえない。

ユニセフとイケアは、インドのウッタルプラデシュ州でこの行動規範を実施するために力を合わせた。ユニセフが2000年に開始した「バルアディカール-イケア・イニシアティブ」フェーズ1では、イケアが現在じゅうたんを調達している200の村が対象とされている。ウッタルプラデシュ州は、インドの働く子どもの15%が存在すると推定されている地域である。これらの子どもたちはもっぱらインフォーマル部門で雇用されており、家族・世帯単位で働いている。ウッタルプラデシュ州のじゅうたん産業はインドのじゅうたん輸出額の約

85%を占めており、高度に分散化されている。そして、じゅうたん織りに従事する労働者の多くは、社会の周縁に追いやられた農村部の世帯が占めているのである。

同プロジェクトは、いまでは500の村を対象とするまでに拡大された。その根本にあるのは、単に子どもを仕事から引き離したり、多国籍企業の供給業者の契約を停止したりするだけでは、児童労働を根絶することはできないという考え方である。それだけでは、子どもたちは違う雇用者のところに行くだけだからだ。そこで、児童労働の根本的な原因に対処することに力が入れられる。たとえば、周縁に追いやられたコミュニティが抱える負債問題、成人の失業、貧困、良質な初等教育を受ける子どもの権利といった問題である。

そのため、イケアとユニセフは、働く子どもとその家族に同時並行的に手を差し伸べる2面的な戦略をとっている。コミュニティの女性、とくに母親に対しては、女性の自助グループを結成するよう求められる。フェーズ1の対象となった村々では、5,600人の女性が参加する430の自助グループが結成され、月におよそ3,700米ド

民間部門

通商機関、商工会議所、産業界のその他の構成員をはじめとする民間部門の組織が子どもたちの包摂という面で果たす役割も重要である。民間部門の組織は、子どものために保護的な環境をつくりだすパートナーとして、また自分たちの行為が子どもたちに害を及ぼしたり子どもの搾取につながることはないように保障するという形で貢献することができる。民間部門組織がこれを実践するもっとも効果的な方法のひとつは、行動規範を制定・遵守し、またスタッフの意識啓発や研修を行うことにより、企業の社会的責任を果たすことである。

企業は、自社の活動によって子どもたちが排除されたり、その存在が見えなくなることはないよう、注意しなければならない

最近になって、多くの企業が、企業の社会的責任をなんらかの形で受け入れるようになってきた。すなわち、企業はあらゆる事業展開および活動において、すべての利害関係者に対して説明責任を負っており、経済的側面だけではなく社会的・環境的側面においても持続可能な開発を目指さなければならないということである。企業が社会的

責任に関する報告書を発行し始めたことで、児童労働の問題に光が当たり、こうした権利侵害の中止を求める消費者の声にもつながっていった。危険な児童労働の根絶や公正な労働慣行の実施のために、また自社の利益を生み出してくれる人々に対する責任を回避するための手段としてアウトソーシングが利用されることのないよう、圧力をかけ続けなければならない。

世界中の子どもの保護という面で注目すべき一歩が、2004年4月に踏み出された。「子ども買春防止のための旅行・観光業界行動倫理規範」が策定されたのである。この行動倫理規範は、エクパット(End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes)と、観光業界の民間部門グループの協力で誕生した³⁸。エクパットは子どもの商業的性的搾取の根絶に取り組んでいる組織の連合体であり、国連経済社会理事会との特殊諮問資格を有している。この行動倫理規範に参加するホテル・旅行業界は、子どもの商業的性的搾取に反対する倫理的な企業方針の確立、子どもの性的搾取が行われている国での職員研修、子どもの性的搾取についての旅行者への情報提供などに取り組むことが求められる³⁹。

ルを貯金するようになった。女性たちはそのおかげで、法外な利子で金を貸そうとする地元の金融業者を利用しないですむ。また家族としても、医薬品、子どもの教育、結婚式のためにお金が必要になったり、自分たちで事業を始めたいと思ったときにも、自己資金があるので、悪徳な金貸しかからお金を借りる必要がない。家族がこうした債務から解放されれば、子どもを働かせる可能性も低くなるのである。

子どもの教育面でのニーズも、就学キャンペーンと代替学習センターという2つの面から対応が行われている。毎年行われている就学キャンペーンのおかげで、学校に通っていない子ども（6～12歳）約7万5,000人が戸別調査を通じて特定され、正規の学校制度に参加できるようになった。

代替学習センターは、排除された子どもたちを対象とした期間限定の戦略で、特に8～13歳の子どものみを対象としている。最終的にはこれらの子どもたちを正規の教育制度に統合することを目的として、フェーズ1の対象となった村々で103カ所の代替学習センターが開設された。プログラムの開始以来、約6,300人の子どもがこ

れらのセンターを利用し、そのうち4,980人が2005年6月までにセンターを卒業して正規の教育制度に移行している。他の300村にも代替学習センターを設置する努力が進められているところである。

2002年半ば、ウツタルプラデシュ州東部のジャウンブル地区の2ブロックですでに「バルアディカール-イケア児童労働イニシアティブ」の支援を行っていたイケアは、同地区の全21ブロックに暮らすすべての乳幼児と妊婦に支援の手を伸べ、保護するという課題に着手した。同地区の予防接種率を2007年までに少なくとも80%にまで高め、外部からの援助がなくなっても持続可能にするのがその目的である。

イケアによる「追加的定期予防接種イニシアティブ」は、ジャウンブル地区の7ブロック（1,126村）に住む該当者全員（乳幼児5万2,558人・妊婦5万6,407人）に予防接種を実施するという成果を上げた。定期予防接種イニシアティブに対する州政府の支援も得て、残りの14ブロックも4年間のプロジェクト・サイクルを通じて順次網羅される予定である。

フィリピンでは、非政府組織である「女性の人身売買に反対するアジア太平洋連合」が、種々の教育ツールを活用し、売買春で有名なコミュニティで女性や子どもが性的に搾取される原因となる男子・男性の性的態度や行動に変革をもたらすべく取り組んでいる。

存在しない子どもたちの生活に光を当てる映画製作者たち

映画製作者は、排除され、姿の見えない子どもたちが直面している困難な状況に一般大衆の注意を惹きつけることができる特殊な立場にある。最近になって、世界でもっともよく知られた映画監督のなかから、声を上げることのできないこのような子どもたちのために立ち上がる必要があると認識する動きが出てきた。彼らがユニセフ、世界食糧計画（WFP）およびイタリア政府と協力して制作したのが、第62回ベネチア国際映画祭で上映された、7本の短編から成るオムニバス映画、『インビジブル・チルドレン』(All the Invisible Children)である。このプロジェクトは、あらゆる場所に住むすべての子どもたちの権利を守るため、国際社会が努力しなければならないという意識を呼び起こそうというものである。

『インビジブル・チルドレン』の製作に参加した8人の監督は、世界のさまざまな地域に暮らす子どもたちの生活を描き出した。メディ・シャレフはブルキナファソの、エミール・クストリツァはセルビア・モンテネグロの、スパイク・リーは米国の、カティア・ルンドはブラジルの、ジョーダン・スコットとリドリー・スコットは英国の、ステファノ・ベネルツォはイタリアの、そしてジョン・ウーは中国の状況をそれぞれ取り上げている。いずれのエピソードも、貧困や暴力、武力紛争、周縁化、あるいはHIV/AIDSのために見えない存在となってしまう子どもたちに焦点を当てたものである。

そのうち3本の短編では、ストリート・チルドレンの世界が舞台となっている。ルンドの短編では、サンパウロの路上でダンボールや鉄くずをかき集めて必死に生計を立てる2人のきょうだい主人公である。ベネルツォとクストリツァの作品では、それぞれナポリとセルビアの田舎で、生きのびるために必死に盗みをはたらく子どもたちの姿が描かれている。リーは、ブルックリンに住むHIV陽性のティーンエイジャーが仲間からいじめられ、スティグマを与えられる悲劇的なストーリーを描いた。ジョーダンとリドリーの作品では、ある戦争写真家がおとなになってからの恐ろしい記憶から逃れようと、子ども時代の思い出に逃避する。シャレフのエピソードでは、子ど

もの兵士が慣れた手つきで機関銃を操りながらも、その一方で愛と教育を求める姿が映し出されている。映画の最後を飾るウーの作品では、中国で育つ裕福な家庭の少女と貧しい少女の対照的な生活が取り上げられている。

『インビジブル・チルドレン』に登場する子どもたちは、銀幕の外で沈黙を保つ数百万人の仲間たちの代表である。そこに描かれているのは、数千万人のストリート・チルドレン、紛争に巻き込まれた数十万人の子どもたち、HIV/AIDSとともに生きる200万人以上の15歳未満児、そしてこれらをはじめとする種々の要因によって排除され、姿が見えなくなっている何百万人もの子どもたちの姿である。「子どもたちは世界中で虐待され、忘れ去られているんだ。この映画で子どもたちが直面している困難な状況を知ってもらえれば、と思う」とスパイク・リーは語る。

ハンナ・ポーラックは、忘れられた子どもたちのことをもっと知ってもらいたいというリーの願いを共有する監督のひとりである。オスカー賞にノミネートされた彼女のドキュメンタリー『ザ・チルドレン・オブ・レニングラドスキー (The Children of Leningradsky)』では、推定2万5,000~3万人の子どもが路上生活を送っているモスクワを舞台に、ホームレスの子どもたちの世界が探求されている。これらの子どもたちは、アルコールや薬物依存、身体的・性的虐待、HIV感染、暴力や搾取の被害を受けやすい。ポーラックは、彼らの物語を描き出すことこそ、彼らを支援する効果的な方法のひとつだと信じている。

「こういう子どもたちのために私が個人としてできるのは、せいぜいこれだけです」と彼女は語る。「映画を通じて彼らの問題をさらけ出し、彼らに話をしてもらうことによって、他の人たちも影響を受けて支援の手を伸べてくれればいいと思っています。実際、こういう主題で映画を作ることは、彼らを支援する実際的な方法なのです...。ときどき、こういう子どもたちの生活の一番過酷な部分を撮影できるなんてどうしてそんなことができるのか、と言われることもあります。

けれども、こういう側面こそ彼らの現実そのものなのです。こうした現実を知ることなくして、いまも続いている子どもたちの悲劇を知り、援助の手を差し伸べようという気になれるでしょうか」

モスクワでホームレスの生活を送っている子どもたちに接触するにはさまざまな問題乗り越えなければならなかったが、それでもこの映画の製作はポーラックにとって非常にやりがいのある仕事となり、長く続く友情を育んだという。彼女の取り組みはこれを限りで終わるものではない。彼女は「アクティブ・チャイルド・エイド」という財団を作り、ドキュメンタリーで集まった資金やその他の手段を用いて、路上で暮らしている数百人の子どもたちに援助を続けている。

ポーラックにとって、一番うれしかったことは、映画に登場した子どもたちに、いまとは違う生活が可能なのだということを示すことができたことである。「子どもたちは、自分には別の道もあるんだ、一生路上で過ごす必要はないんだと気づいてくれました。そんな子どもたちの姿を見ることができて、本当にうれしいのです」

前進の道筋

姿の見えない子どもたちを闇から救い出し、すべての人々を包摂する社会を築いていくためには、国際社会のすべての構成員がそれぞれが担っている無数の役割にしたがって、いかなる子どもも忘れ去られることがないように行動を起こすことが必要となる。国際機関、ドナー、各国政府、市民社会、メディア、そして民間部門のあらゆる主体が、子どもの包摂と保護に対して責任を負わなければならない。子どもの権利条約の諸原則と子どもの権利委員会の勧告を、いっそう一貫した形で開発戦略に統合していく必要があるのだ。

各国政府は、自国の法律が子どもの権利促進に

資するものとなるよう図るとともに、次世代の市民、とくにこれまで社会手当や社会サービスから排除されてきた人々の生活の質を確保すべく、十分な資源を配分しなければならない。市民社会組織は、直接の影響を受けている人々の声を発信する場を提供することができる。民間部門は、継続的な取り組みと監視が必要ではあるものの、子どもに関わるより大きな社会的責任を企業が果たすべく、重要な一歩を踏み出した。メディアは、排除され、見えない存在となっている子どもの存在に光を当て、すべての人々に行動の必要性を突きつけるうえで、重要な役割を担っている。家庭、学校、施設の中でも、子どもの意見を尊重する努力を促進しなければならない。

人口動態上の課題

世界人口の38%が18歳未満の子どもたちである。後発開発途上国50カ国では、子どもが人口の半数を占めている。91カ国では、18歳未満人口の割合がいまから2015年 多くのミレニアム開発目標の達成期限までの間に上昇する見込みである。

人口構成の変化は政策上の課題を突きつける。多くの場所では、増え続ける子どもたちのニーズを満たすための資源を用意しなければならない。個人のニーズはライフサイクルの段階に応じて変わってくるが、次世代のために早期の投資を行っておくことは、貧困削減戦略を成功に導くために必要不可欠である。

都市化によってさらなる課題が生ずる。開発途上国全体を通じ、より多くの子どもたちが大都市に集中するようになっているためである。人口増加率が減少する一方で都市人口は増えているため、都市貧困層の子どもたちが必要不可欠なサービスや保護を受けられないという事態が生じないよう、相当の注意が必要となる。同時に、農村部の子どもたちが直面している不平等に向き合い、その不平等を解消することにも注意を払わなければならない。

ミレニアム開発目標達成に向けて実施されている諸戦略や、現世代の子どもたちが成長しておとなになったときの生活を向上させることを目指す未来展望型のイニシアティブにおいては、以上のような人口動態上の傾向を考慮に入れることが必要となる。子どもたちは公民権を有さない大規模な人口集団であり、政府の意志決定において限られた発言権しか有していない。したがって、立法、政策、プログラム、さらにはもっとも重要な資源配分において、子どもたちのニーズを優先することが必須となるのだ。

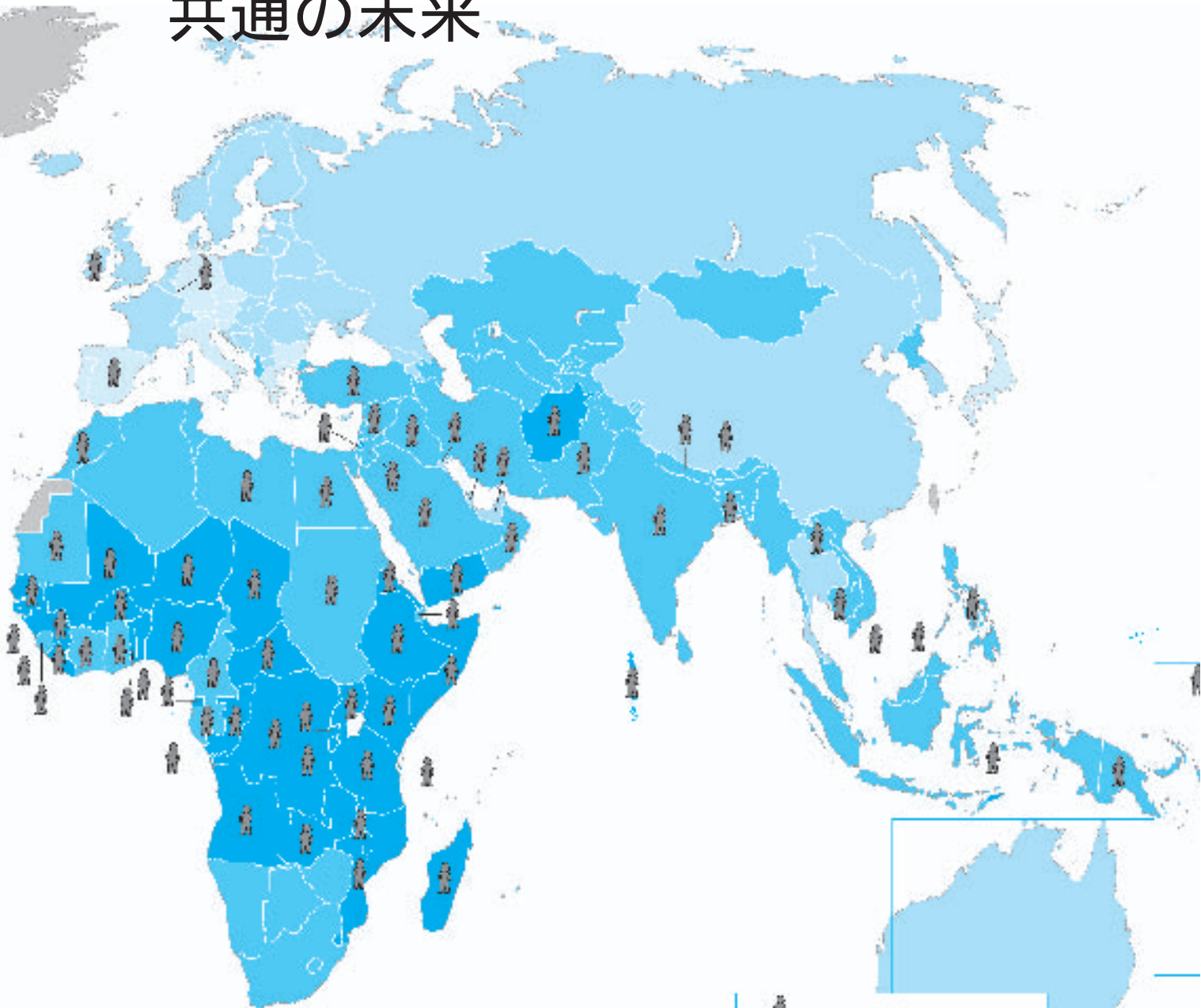


子どもの人口がもっとも多い10カ国における都市人口の割合

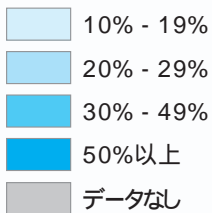
16%	エチオピア
25%	バングラデシュ
28%	インド
34%	パキスタン
40%	中国
47%	インドネシア
48%	ナイジェリア
76%	メキシコ
80%	米国
84%	ブラジル

出典: 統計表6(pp.118-121)で報告されている国連人口局のデータより。

共通の未来



総人口に18歳未満の子どもが占める割合



出典: 統計表⑥ (pp. 118-121) で報告されている国連人口局のデータ 2005年 より。



2015年に子どもの人口が増えていると予測される国々

出典: 国連人口局のデータ 2005年 より。



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。