

チャイルド・ライツ・プログラミング

権利に基づくアプローチを
プログラミングにどうかすか



Second Edition

チャイルド・ライツ・プログラミング

権利に基づくアプローチをプログラミングにどうかすか

2009年3月 発行

Child Rights Programming
How to Apply Rights-Based Approaches to Programming
A Handbook for International Save the Children Alliance Members
© Copyright Save the Children Sweden
Regional Programme for Latin America and the Caribbean

原著の著作権は、Save the Children Sweden Regional Programme for Latin America and the Caribbeanに属します。ボランティアのみなさんのご協力のもと、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが翻訳を行いました。

■著者

CRP開発グループ長

Eva Geidenmark／Save the Children Sweden

CRP開発グループ・メンバー

Mikkel Balslev／Save the Children Denmark

Bill Bell／Save the Children United Kingdom

Guy Cave／Save the Children United Kingdom

Sylvia van Dijk／Save the Children Mexico

Eva Geidenmark／Save the Children Sweden

Anne Ma Grosland／Save the Children Norway

Jay Wisecarver／Save the Children Sweden

※所属は、原著が初版された2005年時点のものです。

■翻訳

社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

■翻訳協力

秋山恵理

住田正臣

原田武長

松浦悦子

■編集

森透事務所

表紙写真：JICA 提供

はじめに

開発援助において、NGO など日本の市民社会による国際協力活動がさかんに行われています。とくに、教育、医療など子どもの生活改善に関わる分野の重要性は日増しに強くなっています。国内でも、行政のみならず、NPO や地域の団体など市民による子ども支援の活動が活発化してきています。ところが現場では、日々の支援活動に追われ、なかなか理論立てて実践できないという声をよく耳にします。

一方、世界の子ども支援の現場に目を向けると、権利に基づくアプローチ (Rights-based Approaches) が採り入れられ、UNICEF などの国連機関や、多くの国際 NGO が現場での実践を重ねています。権利に基づくアプローチが、子ども支援や開発支援の現場で一つの潮流を生み出しつつあると感じています。

セーブ・ザ・チルドレンは、「子どもの権利条約」にある考え方を世に最初に示した団体として世界的に知られています。この 90 年にわたる経験を踏まえて、権利に基づくアプローチを子ども支援の文脈で実践に活かすことができるよう、チャイルド・ライツ・プログラミングを開発しました。本ガイドブックは、その解説書であり、子ども支援や開発援助の関係者のために書かれています。

保育、教育、福祉などさまざまな分野で、権利に基づくアプローチの重要性が語られるようになった今、子どもと関わるすべての人々が、権利に基づくアプローチに則った活動を実践することが求められています。折しも本年は、「子どもの権利条約」が国連で採択されて 20 年という節目の年にあたります。この実践ガイドブックが、権利に基づくアプローチに関する理解促進、実践と応用のための参考として、子ども支援に携わる皆さんに役に立てていただければ幸いです。

2009 年 3 月

社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
理事・事務局長
渋谷 弘延

——目 次——

用語解説 3

略語一覧 4

序章 5

第1章 人権の枠組み 8

1.1 人権とは 8

1.2 国際的な人権の枠組み 8

1.3 人権の原則 10

1.4 国際人道法とその原則 11

1.5 国連子どもの権利条約 ～子どもの人権 11

1.6 結論 15

第2章 権利に基づくアプローチとチャイルド・ライツ・プログラミング 17

2.1 援助と開発における権利に基づくアプローチとは何か 17

2.2 なぜ権利に基づくアプローチを採用するのか 18

2.3 チャイルド・ライツ・プログラミング(CRP)とは何か 19

2.4 結論 21

第3章 原理・原則を実施へ 22

3.1 状況設定: 人権の原則と子ども 22

3.2 国連子どもの権利条約の4つの一般原則およびその子どもに対する実用的意義 23

3.3 アカウンタビリティ; 義務、責務、子どもの権利 28

3.4 結論 31

第4章 チャイルド・ライツ・プログラミングとプログラム・サイクル 32

4.1 プログラム・サイクル 32

4.2 CRP の新しさ、既存アプローチとの違い 33

4.3 子どもの権利に基づく状況分析 34

4.4 子どもの権利に基づくモニタリング、評価、および効果測定 35

4.5 パートナーとの協働 36

4.6 結論 39

第5章 子どもの権利を推進する組織マネジメントのあり方 41

5.1 子どもの権利を推進する団体になるために 41

5.2 権利基盤型の原則の組織内への実践・応用 43

5.3 緊張とジレンマ 45

5.4 結論 46

第6章 結論 48

用語解説

チャイルド・ライツ・プログラミング（子どもの権利に基づくプログラミング／Child Rights Programming）とは、子どもへの援助と開発支援における分析、計画、実施、モニタリング評価などの枠組みである。子どもの権利、子どもへの開発支援、緊急支援と開発援助における一連の概念と経験を一つの枠組みへと統合したものである。第一義的には、子どもの人権の原則と基準に基づくものであり、また、子ども支援の業績に準拠する（例：子どもの身体的、感情的、認知的、そして社会的発達、子ども期に関する研究、乳児期における教育、発達心理学など）。

人権（Human Rights）とは、すべての人が等しく人間であることに由来して所有する権利である。すべての人は権利を持つことにより、個人の行いと自由と尊厳ある生活を送るための社会契約について道徳的な主張ができるようになる。人権は、普遍的、不可侵、そして不可分である。国際的な人権制度は、人びとが尊厳ある生活を送るために必要なものと自由を享受することが保障されるための、私たちの最大限のコミットメントを体現したものである。

人権宣言（Human Rights Declaration）は、合意された原則と基準を明示している。これらの文書はそれ自体が法的拘束力を持つわけではない。しかし、宣言の中には、とくに世界人権宣言のように、規定そのものがすべての国家に対して拘束力を持つと考えられているものもある。

人道法（ジュネーヴ諸条約／Humanitarian Law）は、武力紛争における国家と戦闘員の行為を規定している。ハイジャックや核兵器の取り扱い、領空、捕虜の引き渡しなど、武力紛争における秩序について国家間の義務を確定している。

民間セクター（Private Sector）とは、財政的な利益のためにモノやサービスを提供する組織や個人をさす。これには公式に承認された組織も含まれる。しかし、さまざまな非公式の組織が存在し、場合によっては規制を無視し、弱者から搾取することによって生き延びている違法な団体もある。

批准（Ratification）とは、国際的な合意（条約、規約）について、記述された特定の規範を遵守することへの同意を表明したもの。批准によって、当該政府、もしくは国会がその条約に拘束されることになる。

留保（Reservation）とは、条約（規約）について、国家がある特定の、もしくは複数の条項に同意、または承諾しないことを示したもの。留保の適用は、条約の精神に反するものとは考えられていないが、条約の履行状況を監視する条約機構は、取り下げるよう要求している。

署名（Signing）とは、当該政府、もしくは国会が条約（規約）の内容を決議することである。承諾の際に法的拘束力を伴うものではないが、文書に明記された条約の原則や規範を国家が支持することへの同意を表明したもの。署名は、批准、すなわち国家間の合意が形成されるまでの第一段階である。署名された内容が法的拘束力を持つには、当該政府や国会によって批准されなければならない。

特別報告者 (Special Rapporteur) とは、国連事務総長によって任命された個人で、特定の国の人権に関する課題や状況について報告することが求められる。

国家 (States Parties) が国際的な合意をした、ということは、国家が国際的な条約や規約の条項に法的に拘束されていることを意味する。政府は国家の代表である。国家が国際条約を批准すれば、それに準ずる政府はすべてこの条約に従わなければならない。もし、政府が先に批准した条約に従わなかった場合、国際社会による制裁が課される可能性がある。

条約機構 (Treaty Bodies) とは、主要な国際条約について、それが国家により遵守されていることを監視するために、公式に設置された委員会をさす。条約機構は、国連の主要な 6 つの人権条約について、国家が条項を実施しようとする意志を監視するために設置されている。

国連子どもの権利条約 (UN CRC United Nations Conventions on the Rights of the Child) は、すべての子どもたちの権利を、一つの国際人権条約の枠組みで実現するために、権利とその基準、また、それを監視するメカニズムを明示している。国連子どもの権利条約の全文については、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンのウェブサイトから入手が可能であるので、本書の参考にされたい。

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンのウェブサイト <http://www.savechildren.or.jp/>

■略語一覧

CRC	UN Convention on the Rights of the Child 国連子どもの権利条約
Committee	UN Committee on the Rights of the Child 国連子どもの権利委員会
CRP	Child Rights Programming チャイルド・ライツ・プログラミング (子どもの権利に基づくプログラミング)
CRSA	Child rights based situation analysis 子どもの権利に基づく状況分析
ICCPR	UN International Convention on Civil and Political Rights 市民的及び政治的権利に関する国際規約 (自由権規約)
ICESCR	UN International Convention on Economic, Social and Civil Rights 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (社会権規約)
MDGs	Millennium Development Goals ミレニアム開発目標
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper 貧困削減戦略ペーパー
RBA	Rights Based Approaches 権利に基づくアプローチ
SC	Save the Children セーブ・ザ・チルドレン
UN	United Nations 国際連合
UDHR	United Nations Universal Declaration of Human Rights 世界人権宣言

序章

このハンドブックは、チャイルド・ライツ・プログラミング(子どもの権利に基づくプログラミング／Child Rights Programming 以下、CRP と略記)の導入を目的として作成されている。CRP は、子ども、家族、そして子ども支援に関わる人たちや、コミュニティとの活動において、人権の原則と基準を取り入れたセーブ・ザ・チルドレンが進めるアプローチである。

援助、開発、人権

紛争や災害のような緊急事態、あるいは貧困が主要な課題となっているような状況においても、セーブ・ザ・チルドレンの活動は変わらない。それは、子どもたちやそのコミュニティの、生活の質と未来への可能性を最大化するための支援である。何十年にもおよぶ援助と開発に携わる活動から、この目的の達成を容易にする要因と阻害する要因について、知見が蓄積されている。近年では、持続可能性、権力構造、参加、セクター横断アプローチ、差別の禁止などの課題に関するグッド・プラクティスがある。

開発援助における権利に基づくアプローチは、人権の原則と基準を取り入れた一つの枠組みへと統合され、「グッド・プラクティス」を形成している。権利に基づくアプローチは、開発支援に携わる実務家の考え方と、人権に携わる実務家の考え方の双方を最善の形で統合したものである。

実際、どちらも「援助と開発」について同様の見方をしている。人権の原則と基準は、子どもを含む人びとが生存し、尊厳と人権を実現するために必要なものについて、明確なビジョンを示している。これには、暴力や差別からの保護、意思決定に参加する機会、十分な生活や基礎保健と教育へのアクセスなどが含まれる。

開発支援に携わる多くの実務家は、人権の実務家が持つ、人びとを中心に置くビジョンを認識することができるため、目的を共有することができる。2つのアプローチを統合させることは、双方のアプローチの長所を併せ、ビジョンに付加価値をつけ、国際人権法の枠組みにおける法的拘束力と基準を合わせもつことを可能にする。

セーブ・ザ・チルドレンのビジョン

セーブ・ザ・チルドレンは、

- 子ども一人ひとりを尊重し、大切に作る世界
- 子どもの声を聴き、そこから学ぶ世界
- すべての子どもが生きる希望とあらゆる機会を持てる世界の実現を目指します。

セーブ・ザ・チルドレンのミッション

セーブ・ザ・チルドレンは、すべての子どもが子どもらしく生きることができる子どもの権利を実現するために、世界中の子どもたちとともに、迅速かつ継続的な生活の改善を目指し、活動します。

セーブ・ザ・チルドレンとチャイルド・ライツ・プログラミング (CRP)

セーブ・ザ・チルドレンのビジョン、ミッション、その歴史は、1989 年に採択された国連子どもの権利条約をプログラムの指針、拠り所に据えることを明言している。この条約を活動に落とし込むため、セーブ・ザ・チルドレンは、1990 年代後半に CRP の概念を開発しはじめた。

1999 年までに、セーブ・ザ・チルドレン世界連盟は、CRP が、セーブ・ザ・チルドレンを構成する組織のすべてのプログラミングの基本となることに合意した。以後、子どもの権利の実現に向けた共通の原則とアプローチの実践が続いている¹。

＜ハンドブックの目的＞

このハンドブックの目的は以下のとおりであり、セーブ・ザ・チルドレンで活動するすべてのスタッフの拠り所となるものである。

- CRP の基本概念と活用法を紹介する。
- 子どもに対する緊急・開発支援の実施における、他の実践例とは異なる CRP の特徴に焦点を当てる。
- セーブ・ザ・チルドレンのスタッフなど、子ども支援に携わるスタッフが CRP の活動のすべての要素を完全に理解し、応用できるようにする。
- 読者が、CRP やその活用法について、他チームのメンバーやパートナー団体に説明できるようにする。
- CRP を活動に取り入れるにあたり、参考となる情報やツールを紹介する。

＜ハンドブックの対象者＞

このハンドブックは、第一に、セーブ・ザ・チルドレンで緊急・開発援助プログラムに携わるスタッフのために用意されたものである。とくに指導的立場にあるスタッフ向けに書かれている。

以下のような読者を想定している。

- 国連子どもの権利条約についての基本的な理解を有している。
- プログラミング (状況分析や優先順位づけ、実施やモニタリング評価を含むプログラム・サイクル) についての理解がある。
- 開発援助におけるグッド・プラクティスについて基礎的な理解がある。

さらに、権利に基づくアプローチや(または)子どもの権利を推進する目的で活動するパートナー団体、ドナー、他の組織メンバーにも使っていただけるよう作成されている。

¹以下を参照。G. Lansdown, “Benchmarking Progress in Adopting & Implementing Child Rights Programming”; Save the Children Alliance, 2005.

＜ハンドブックの構成＞

このハンドブックは6章から構成されている。第1章、2章は人権とCRPの主要素についての導入部となっている。3章以降は、以下のようなCRPの特徴について記載されている。

- 原則に基づくCRPの実践
- CRPのプログラム・サイクルへの応用
- 子どもの権利を軸とした組織運営

第5章では、CRPのアプローチを適用する際に生じる議論やジレンマについて検討する。

各章は前章を踏まえて書かれている。よって、例えば人権や子どもの権利条約から始めて、よりCRPの実践的な側面の情報を得ることができる。このハンドブックは、戦略的な意思決定から、プロジェクトの実行および国レベルでの政策提言にいたるまで、すべてのプログラム・サイクルに役立つであろう。ある読者にとっては特定の部分が魅力的に感じられるかもしれないが、ハンドブックを全体的に理解することが望ましい。すべてのプログラムにおいて、CRPを本当の意味で効果的に実践することができるようになるからである。

各章の最後には、理解の定着、プログラムにおいて情報をどのように活用できるかを検討するため、クエスチョン・ボックスを用意している。さらに、各章の終わりに参考となる情報を掲載している。

第1章 人権の枠組み

本章では、人権の枠組みに関する主要な特徴について紹介する。開発における権利に基づくアプローチでは、すべての人権の実現を開発の最終的な目的としている。また、人権の原則を適用することにより、永続的な変化を達成するための良い実践を積み上げていくことが可能になるとみなしている。したがって、人権の基準と原則、そしてそれらの実施報告のメカニズムについての実践的な理解が重要である。権利に基づくアプローチを子どもとの活動に適用するにあたり、セーブ・ザ・チルドレンは、国連子どもの権利条約をその基軸とする。しかし、子どもの権利条約は子どもの人権を擁護する唯一の条約ではなく、国際的な人権と人道的法律の枠組みにおける、より広い文脈の中で理解される必要がある。

1.1 人権とは

権利の中核となる概念は、権利を持つ人（しばしば「権利保有者」といわれる）と、その権利の実現のための義務や責任を負う人物や機関（しばしば「義務履行者」といわれる）との間の合意、または『社会契約』によって成立している。元来、このような義務概念を確立した道徳的、法的な規範は、何千年もの間、地域社会に存在しており、社会的行動を指し示す文書などに成文化されていることがある。

人権は、個人として、そして社会の構成員としての両面から、すべての人の個人としての尊厳と価値を尊重することにもとづいている。人権とは、年齢、性別、人種、宗教、国籍、またはその他のいかなる要因に関わらず、すべての人に付与された相当の生活を保障するものである。

権利が尊重され、保護され、満たされていることを保障する責任は、第一義的には、国にあり、中央政府にある。しかし、国際的な組織から家族、コミュニティのなかの個人にいたるまで、社会のさまざまな層の関係者と密接な関係を持っている。

国際的な人権システムは、すべての文化圏、宗教圏、倫理的な習慣に見出される価値観を包含している。それらは、すべての政府と社会で目指すべき行為の基準を示している。このように、普遍的な総意に基づく基準は、グローバルに適用できる法的枠組みや共通の目的を作ることによって、従来からの援助と開発の論理や実践に新しい側面をもたらすことができる。

1.2 国際的な人権の枠組み

権利に基づくアプローチを採用するにあたり、私たちは、人権を普遍的な法的担保としてみなしている。それは、国連により確立され、グローバルな基準となっている。現在の人権制度の枠組み形成は、第二次世界大戦直後にさかのぼる。それは、大戦中の20世紀前半に起きた集団虐殺や人びと

の苦しみによって動機づけられたものである。当初より国連は、人権、正義、平和と開発は相互に関連していることに言及している。それゆえ、自由と人類の尊厳に拘る行為や不履行(すなわち法令違反)から個人や集団を保護することを目的とした、一連の人権条約が成立するにいたった。

＜主な人権宣言と条約＞

1948 年 Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

世界人権宣言

1965 年 Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (CERD)

あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約(人種差別撤廃条約)

1966 年 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)

1966 年 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)²

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)

1979 年 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)

女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(女子差別撤廃条約)

1984 年 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)

拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約(拷問等禁止条約)

1986 年 Declaration on the Right to Development

発展の権利に関する宣言

1989 年 Convention on the Rights of the Child (UN CRC)

児童の権利に関する条約(子どもの権利条約)

2000 年 Millennium Declaration

ミレニアム宣言

2003 年 Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families

全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約

2006 年 Convention on the Rights of Persons with Disabilities

障害者の権利に関する条約(障害者権利条約)

地域的な人権条約、国家の法律や憲法も存在する³。権利に基づくアプローチの適用にあたっては、その全てが重要であろう。しかし、私たちのグローバルな基準は、上述にある国際的な人権の枠組みである。

²世界人権宣言、自由権規約(および2つの選択議定書)と社会権規約は、併せて、人権に関する世界的な基軸文章と称される。

³例えば、European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms や African Charter on the Rights and Welfare of the Child、および American Convention on Human Rights などがある。

1.3 人権の原則

人権に関する原則は複数存在し、これらは国際的な人権の枠組み全体に適用されている。

人権は普遍的である。

人権は、世界のどこにしようとも、どのような状況にあらうとも、万人が平等に持っているものである。これが、普遍性の原則であり、無差別、平等、そしてインクルージョンといった言葉でも言い表される。

人権は不可分であり、相互依存である。

人権は、人が経験するすべての範囲に及ぶものである。人権は、市民的、政治的、社会的、経済的、そして文化的な権利すべてを含んでおり、これらは相互依存的である。すなわち、ある権利を否定することは、その他の権利を弱めることになる。だからといって資源の配分に関する決定を行う際、優先順位付けをしてはならないということではない。

人権は、不可侵の権利である。

人権は、奪われたり、放棄されたりするものではない。

アカウンタビリティという概念。人権という概念の中心は、権利保有者(権利を有するもの)と、義務履行者(権利の実現のための義務を有するもの)との関係を構築し、維持していくことにある。国(そして他の義務履行者)には、すべての人びとの人権が、平等に尊重され、保護され、実現されることを保障する第一義的な責任がある。国が人権条約等を批准すれば、その国は、子どもを含むすべての市民と、国際社会に対して人権実現に向けたアカウンタビリティを有することとなる。権利保有者には、法的あるいは道徳的に国内法規が求めるものとして、他者の権利を尊重し、侵害しないという責任が生じる。国は権利の尊重、保護、実現に関しての義務を負っている。

- 尊重——国は、直接的にも間接的にも、権利の享受を干渉してはならない。
- 保護——国は、第三者が権利の享受を妨げることを防止するための手段を講じなければならない。
- 実現(促進)——国は、権利の完全な実現を促進するために適切な、立法上、行政上、予算上、司法上の手段を講じなければならない。
- 実現(擁護)——国は、権利の実現のために、直接的に、支援やサービスを提供しなければならない。

参加は、基本的な人権である。

人びとは、ふだんの生活から政策決定まで、生存のあらゆる段階において、自身に関係するすべての事柄に影響を与えられる、参加の権利を持っている。つまり、すべての人が、参加し、貢献し、開発の成果を享受する権利を生来的に所有している。

1.4 国際人道法とその原則

権利に基づくアプローチに関連するもう一つの国際基準と原則は国際人道法である。国際人権法と同様、人類の安全、健康、そして尊厳を保障する。国際人道法は、とくに武力衝突の際の国家や戦闘員の行動に関連する事項を扱っている。

国際人道法はジュネーヴ諸条約(1949 年)とその追加議定書(1977 年)から成る。これは人道性、公平性、中立性の原則に基づくものである。赤十字国際委員会が、その適用を組織的に監視している。この条約と追加議定書は、教育、軍隊への編入、家族との再統合、並びに安全な地域の提供など子どもへの特別な保護を提唱している。また、医療支援、食料、衣料など 15 歳未満の子どもが無償で受けられるべきものを定めている⁴。

1.5 国連子どもの権利条約 ～子どもの人権

国連子どもの権利条約(1989 年)は、最も「完成」された人権条約である。条約は、市民的、政治的、経済的、社会的、そして文化的な子どもの権利を示しており、国際人道法と関連する領域もある。国連子どもの権利条約は、子どもが権利の保有者であり、その権利には、子どものすべての側面が含まれると、改めて強調している。この条約は 18 歳未満のすべての人に適用される。

2005 年 1 月現在、国連子どもの権利条約は、194 か国中 192 か国が締約しており⁵、これらの国で法的拘束力を持つ。

国連子どもの権利条約の歴史

国連子どもの権利条約のルーツは、国際連盟が子どもの権利宣言を採択した 1924 年にまで遡ることができる。その権利宣言の草稿者はセーブ・ザ・チルドレンの創設者エグランタイン・ジェブであった。1948 年に世界人権宣言は「子ども期と母親であることの特殊性」について認識し、1959 年には国連が子どもの人権宣言を採択した。他の人権に関する条約も当然ながら子ども⁶に言及しているし、子どもに関する条項が盛り込まれている。しかし、子どもには、個別の条約が必要であるということや、国際法のもとで、子どもの法的位置づけを明確に定義する必要性が認識されるにいたった。そこで、10 年間にわたる起草作業を経て、1989 年 11 月 20 日、子どもの権利条約は国連で採択された。

国連子どもの権利条約 - 主要な権利と一般原則

国連子どもの権利条約は 54 の条項から成り、条約の批准とモニタリングのプロセスについて述べられている条項がいくつかある。その他の条項は国連子どもの権利委員会によって次のように類別されている。

⁴災害支援におけるアカウンタビリティの最低限の標準を概説する文書も存在する。その一例は、“The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief”や、“The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response (Sphere Handbook)”などである。

⁵ アメリカ合衆国とソマリアだけがこの条約を批准していない。ただし、両国とも署名はしている。国連子どもの権利条約は、全ての人権条約の中でもっとも広く受け入れられているものである。

⁶例えば、自由権規約の第 24 条（出生登録など）や社会権規約の第 13 条（教育について言及している）などがある。

- 運用・実施に関する一般規定(第 4, 41, 42, 44 の 6 条)⁷
- 子どもの定義(第 1 条)
- 一般原則(第 2, 3, 6, 12 条)
- 市民権と自由(第 7, 8, 13～17, 37 条)
- 家庭環境とその代替ケア(第 5, 9～11, 18～21, 25, 27, 39 条)
- 基礎的な保健と福祉(第 6, 18, 23～24, 26～27 条)
- 教育、余暇、文化的な活動(28, 29, 31 条)
- 特別な保護の手段と手続き(第 22, 23, 30, 32～40 条)

このように国連子どもの権利条約は非常に広範囲の権利を対象としている。国連子どもの権利委員会は、締約国による条約の履行状況を監督するために設置されている。委員会は、子どもに関わるありとあらゆる状況下で、国連子どもの権利条約の各条項を実施するに当たって考慮されるべき一般的原则として下記の 4 つの権利をあげている。

差別の禁止(第 2 条)

『締約国は、その管轄内にある子ども一人一人に対して、子どもまたは親もしくは法定保護者の人種、皮膚の色、性別、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、民族的もしくは社会的出身、財産、障害の有無、出生またはその他の地位 にかかわらず、いかなる種類の差別もなしに、この条約に掲げる権利を尊重しかつ確保する。』

この原則は、すべての権利が例外なくすべての子どもに適用されるということである。締約国は、子どもがあらゆる差別から保護される手段を確保し、子どもの権利が推進されるための積極的な行動を取る義務を負う。

子どもの最善の利益(第 3 条)

『子どもにかかわるすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一義的に考慮される。』

『最善の利益』の原則は、子どもに影響を与える資源の投入や配分を含むすべての意思決定を対象とする。子どもの『最善の利益』とは子どもに影響する意思決定において、単に子どもを考慮することではない。考慮されるべき優先事項の一つであり、大人の利益にも関連する重要な検討事項である。意志決定者は子どもの『最善の利益』が何かを判断する際、子どもの考えを考慮することが重要である。

生命への権利、生存・発達の権利の確保(第 6 条)

『1. 締約国は、すべての子どもが生命への固有の権利を有することを認める。

⁷ これらの条項は、国によって遂行されるべき行動について言及している（例えば、資源を利用可能にすること、メカニズムの構築、啓発活動、モニタリングなど）。詳細は、以下のリンクにある当該一般意見を参照のこと。 <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/doc/comment.htm>

2. 締約国は、子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する。』

この条項は、子どもの生存権の原則を確立している。さらに、子どもが平和で寛容な社会で役割を担えるような能力を発達することができるよう、投入、提供されるべきものへの権利も確認している。

聴かれる権利(第 12 条)

『締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。』

子どもは、自身に影響を与えるすべての決定事項について意見が聴かれる権利を有する。また、第 12 条は、政府に対して、子どもの意見を聴き、考慮することを義務づけている。この条項は、子どもが持つ「参加する権利」という、より広範な権利の一部であり、参加する権利は、この第 12 条を含め、第 13 条(表現の自由)、第 14 条(思想、良心、宗教の自由)、第 15 条(結社の自由)、第 16 条(プライバシー権)、第 17 条(適正な情報へのアクセス権)とあわせて定義される。国連子どもの権利条約では、子どもは自身の発達と社会の発展との双方に関連した社会の一員として認識されている。

国連子どもの権利条約の選択議定書と一般的意見

国連子どもの権利条約の採択以後、条約は、更新とその課題に対処するため、選択議定書によって補完されている⁸。以下の 2 つの選択議定書は 2000 年に採択された。

●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

(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)

●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

(子どもの売買、子ども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)

国連子どもの権利委員会とはまた、国連子どもの権利条約の解釈と実施への指針となる『一般的意見』を公表している⁹ ¹⁰。

国連子どもの権利条約と文化的価値

国連子どもの権利条約は、しばしば西洋文化の規範と価値観に基づくものであるとの批判を受ける。私たちが活動する地域の社会的、文化的な背景を理解すること、その地域で子ども期がどのような意味を持つかをみること、そして、文化と関連づけて国連子どもの権利条約が解釈、適用されるようにすることは確かに重要である。国連子どもの権利条約の序文では、このことを、『子どもの保護および調和のとれた発達のためにそれぞれの人民の伝統および文化的価値の重要性を正当に考慮

⁸ これらの文面と、批准を行った国のリストは、子どもの権利委員会のウェブサイトにて参照できる。
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

⁹ このほかにも、子どもの権利に関する条約や決議が存在する。例えば、国際労働機関憲章や国連安全保障理事会の決議がこれに該当する。

¹⁰ 2005 年の 1 月までに、五つの一般的意見が公表されている。教育の目的、独立した国内人権機関の役割、HIV/AIDS と子どもの権利、思春期の健康、子どもの権利条約の実施に関する一般的措置である。以下のウェブサイトで入手可能。<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/doc/comment.htm>

し…』という形で記述している。しかしながら、文化と伝統は、子どもの権利を侵すこと理由にはならない。文化と伝統の名のもとに、子どもへの人権侵害が正当化されようとした場合、子どもの『最善の利益』の原則を適用することによって、子どもたちを有害な慣習から保護しなくてはならない。

国連子どもの権利条約の具体的実施

国連子どもの権利条約を批准した国は、この条約によって法的な拘束を受ける。そして、利用可能な資源を最大限活用し、子どもの権利条約を実施するために必要となる立法上、予算上、行政上、その他の手段を講じる確約をしたことになる。独自の解釈、または、特定の条項について適用しないという判断から、子どもの権利条約の特定の条項について、留保、または、宣言を出している国がある。留保や宣言は、国連子どもの権利条約の精神に反するものであるとは考えられていないが、委員会では、これを取り下げるよう強く要請している¹¹。

国は、国連子どもの権利条約における、主要な法律上の（または第一義的な）義務履行者である。国は、立法と政策の枠組み策定、また、子どもの権利の実現のための資源を提供する責任を負う。国連子どもの権利条約は、両親と家族、そしてコミュニティを、子どもたちの第一義的な支援の提供者、保護者、そして指導者であると認識している。これらの人びとには子どもたちに対する責任があり、この責任は国の法律のもとに法的、道徳的な義務を伴う場合がある。国際社会は必要に応じて国際協力、援助を通じ、国を支援する義務を負う。

子どもの人権に関するモニタリングと報告

国連子どもの権利条約のモニタリングと報告のメカニズムは、国家がすすんでアカウンタビリティを果たすための主要な手段であり、CRP の中心的要素である。国連子どもの権利条約を監視する組織は国連子どもの権利委員会である¹²。この組織は、国連子どもの権利条約の規定によって設置され、条約の締約国によって選出された 18 名の専門家からなる独立した組織である。

各国は委員会に対し、批准後 2 年以内、以後 5 年ごとに報告を提出しなければならない。締約国政府が報告書を提出するが、国際機関や NGO、子どもに関する組織も補足的な情報を提供するために、報告書を提出することができる。そうした市民社会の役割は報告書を提出すること以上に、国のコミットメントを継続して監視することにある。子どもの権利委員会は締約国との間で、『建設的な対話』を持ち、国が取るべき施策も含む『総括所見』を採択する。子どもの権利委員会は、その所見の実施を義務づける権限はないが、透明性を確保した報告プロセスを実施することにより、国が公的にも国際的にもアカウンタビリティを果たせるようにしている。委員会は締約国に対し、報告書に盛り込む内容を詳細に示した報告ガイドラインを普及している¹³。

¹¹ 留保と宣言（および反対意見）は、以下のウェブサイトで入手可能。

<http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/declare-crc.htm>

¹² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm> を参照のこと。

¹³ 国連特別報告者も、国の子どもの権利の履行状況や特定の課題について、任命にもとづき報告を行う。以下のウェブサイト参照のこと。 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

2002 年に開かれた「国連子ども特別総会」は、締約国の子どもたちに対する重要な約束である『子どもにふさわしい世界』という文書を採択した。この国際的な誓約は国家行動計画を通じてフォローアップされている¹⁴。

1.6 結論

国連子どもの権利条約の採択以降、子どもの人権は次第に国内および国際法の枠組みに反映されてきている。次章で見ていくが、CRP は子どもたちに真の変化をもたらすことができるよう、国連子どもの権利条約を実践的に応用していくものである。

クエスチョン・ボックス

1. あなたの国では、どの人権条約が批准されていますか？ 批准した条約の中に留保や宣言がありますか？ 留保がある場合、その理由は何ですか？ 批准されていない人権条約はありますか？ その理由は？
2. あなたの国の政府の子どもの権利委員会への最新報告書や補足報告書、委員会からの総括所見について調べてみましょう。
 - どのように政府は報告書を作成したのでしょうか？その過程で、さまざまな関係者に意見を求めましたか？またそれは子どもの権利の実現に関して、データに基づく具体的な情報を提供していましたか？
 - あなたの国の政府は国連子どもの権利条約の四原則の実施に関してどのように報告していましたか？
 - 政府の報告書と補足報告書との違いを通して見つけられる主要な課題とは何でしょうか？
 - 最終所見における委員会の主な勧告は何でしたか？
 - 国連子どもの権利条約の実施に関して、あなたが政府に対して尋ねたいさらなる疑問は何でしょうか？
3. あなたの国の政府は委員会の勧告を反映するための行動計画をつくり、それを継続的に実践していますか？

¹⁴詳細は、<http://www.unicef.org/specialsession/>を参照のこと。

参考

“Human Rights – A Compilation of International Instruments Volumes 1 & 2”, United Nations (2002)

“Training Kit on the UN Convention on the Rights of the Child”, Save the Children

(revised in 2002).これは、ファクト・シートとエクササイズがついた国連子どもの権利条約の包括的な研修キットとなっている。

“Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child”, UNICEF (2002)

“A Tool for Change? Reporting to the UN Committee on the Rights of the Child”, Save the Children UK (2003)

“A World Fit for Children”, UNICEF (2002)

ウェブサイト

<http://www.bbc.co.uk/worldservice/people/features/ihavearightto/index.shtml> – BBC World Service “I have a right to...” – a clear guide to human and children’s rights

<http://www.hrea.org/> - Human Rights Education Associates – Learning & Resource Centre on human and children’s rights

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm> – the website of the UN Committee on the Rights of the Child

<http://www.ohchr.org> – Office of the High Commissioner for Human Rights

www.crin.org – Child Rights Information Network

www.unicef.org – UNICEF

www.therightsapproach.org – CRIN Website dedicated to sharing knowledge on rights-based approaches to development

www.icrc.org – the website of the International Committee of the Red Cross

www.sphereproject.org – the website of the SPHERE project, including the humanitarian charter and minimum standards in disaster response

第2章 権利に基づくアプローチとチャイルド・ライツ・プログラミング

チャイルド・ライツ・プログラミング (CRP)は広い意味での援助と開発における「権利に基づく」アプローチの中で、とくに子どもに焦点を当てたものである。これらのアプローチではすべて、前章で述べた人権の原則を遵守し、基準を適用せねばならない。そこで CRP の詳細に入る前に、広い意味での権利に基づくアプローチ (CPR もその一部である) についての理解を深めたい。

2.1 援助と開発における権利に基づくアプローチとは何か

主要な政治的イデオロギー同様、ここ数十年で開発事業に関するアプローチは大きく変化してきている。初期の国際開発援助は、経済力を高めることと個人の財産を増やすことが個の生活の改善につながるという前提に基づいていた。近年ではより『人間中心』で、人びとをエンパワメントするような参加型のアプローチが登場している。いずれのアプローチも、最も貧しい国々の最も弱い立場にある人びとにとくに焦点を当て、人びとの生存と生活の質の向上を最終的に目指すものである。それを実現する方法については多種多様な解釈がある。

近年、権利の実現を要求する援助と開発のあり方へと移行してきている。これは、豊かな先進国から貧しい途上国への外的援助の浸透以外に必要なものがあるという認識を反映している。過去 20 年にわたり、条約への締結を通じて各国の政府が人権の実現を開発のゴールとして受容してきている。人権の実現は、国連ミレニアム宣言で採択されたとおり、ある一国のみの課題ではなく、今やグローバルな課題となっている¹⁵。

この新しい開発のあり方において、権利に基づくアプローチでは、権力を持つ人びとや組織が力の弱い人びとに対する責任を負っているという点が非常に重要である。権利に基づくプログラムでは、権利を保有する人びと(とくに貧しく、権力もなく、差別を受けている人びと)が権利を行使できるよう支援する。そして、権利侵害の根底にある原因を究明し、現在とともに未来に向けた持続可能な変化を個人の生活にもたらす政策および施策へ変化させることによって効果を高め、その持続性を維持することができるようになる。

権利に基づくアプローチは今や、各援助機関や組織による『開発』の重要な手立てとなっているのである。多くの国連機関、ドナー、NGO などが人権の実現に向け、最も効果が高い援助と開発の政策を検討している。例えば 2003 年、UNDP を含む援助と開発に関わった主要な国連機関は、権利に基づくアプローチについて共通理解を示している¹⁶。

¹⁵ 宣言の詳細については、<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> を、ミレニアム開発目標の詳細については、www.developmentgoals.org を参照のこと。

¹⁶ The UN Common Understanding (2003) は、国連の権利に基づくアプローチに対するコミットメントを概論している。www.undp.org を参照のこと。

2.2 なぜ権利に基づくアプローチを採用するのか

セーブ・ザ・チルドレンを含む援助機関は、2つの理由から権利に基づくアプローチを採用している。まず、人権という概念にあらわされた人類の生存と発達にかかわる価値と信念に賛同しているからである。つまり、道徳的に正しいアプローチであると確信しているのである。次に、他の援助と開発に対するアプローチよりも、権利に基づくアプローチは実質的な利益をもたらすと確信しているからである。もたらされる利益には以下のものが挙げられる。

- **国際的な合意と正当性:** ゴールと基準は普遍的な賛同を得ており、各国政府、ドナー、市民社会によって共有されている国際的な法の枠組みのもとに設定されている。よって、援助機関は正当性と権限を持つことができる。
- **人権実現のための明確で長期的な共通ゴール:** ゴールは進捗状況を測る基準とともに、援助と開発支援に関わるすべての人びとに共有される。
- **アカウンタビリティ:** 政府、ドナー、民間セクター、コミュニティ、個人がそれぞれ責任を負う。アカウンタビリティを果たすためのさまざまな方法が開発、検証されている。
- **エンパワメント:** 社会的な公平を実現し、差別のない社会をつくり、貧困に立ち向かうには、不利な立場に置かれたり、差別を受けたりしている人びとの積極的な参加が不可欠である。
- **公平性:** 正義、平等、自由、そして貧困と搾取の根底にある権力構造に立ち向かう意思を持つことに焦点を置く。なお、最も排除された人々に対するコミットメントが必要である。
- **より大きなインパクトと有効性:** アカウンタビリティ、エンパワメント、アクティビズムを強調しているため、不公正、貧困、搾取に対する戦いでは、権利に基づくアプローチが最も有効であるとみなされている。
- **統合的なアプローチ:** 権利に基づくアプローチは、広く「よい開発の実践」とみなされているものを全体論的なアプローチとして統合したものである。

援助と開発事業で権利に基づくアプローチを採用することは、開発に対する希望と組織やその職員の機能のあり方に現実的な影響を与える。多くの場合、権利に基づくアプローチと、その他のアプローチは、劇的に異なるわけではない。しかし、新たな特徴があったり、これまでとは異なる取り組みが行われていたりする。

権利に基づくアプローチはパッケージ化されており、その体系的で包括的な応用があってこそ有効に機能する。

既存の他のアプローチと権利に基づくアプローチとの相違点は、NGO のような開発援助に携わる者と裨益者との関係性を比較すると理解しやすい。

既存のアプローチ	権利に基づくアプローチ
行動は、任意または選択ができる。	行動は、義務的で責任を伴う。
人びとには応えるべきニーズがあり、ニーズには優先順位をつけられる。	人びとには法的に確立された権利があり、それは満たされるべきである。
貧しい人びとは慈善事業の対象として支援に値する。	貧しい人びとには、権利の主体として支援を受ける権利がある。
支援から排除される人びとがいる場合がある（つまり、対象になっている人びとは 100%でない）。	すべての人びとが潜在能力を発揮するために等しく権利を有し、その実現のための支援を受けられる（つまり、100%の人が対象になる）。
開発事業によって影響を受ける人びとは、受動的な受益者である。よって、プログラムや事業の有効性を高めるために、参加を呼びかけられることがある。	開発事業によって影響を受ける人びとは、権利を持つ能動的な参加者である。
文化によっては認識されないニーズもある。	権利は普遍的、不可侵で、弱められたり、奪われたりしてはならない。
権力構造を変えることは非常に困難なので、その中で実用的に働けばよい。	人権実現の妨げとなる権力構造は、効果的に変化させなくてはならない。
開発はもっとも知識のある専門技術者によって、支配・管理される。	開発に携わる者は、権利保有者が意思決定の過程で権利を行使できるようにエンパワメントする。
ニーズには階層があり、あるニーズが常に他のものより上位に位置する。	現実的にはどんな場合でも優先順位をつける必要があるかもしれないが、あらゆる権利は不可分で相互依存적である。

2.3 チャイルド・ライツ・プログラミング(CRP)とは何か

すでに述べたように、CRP は権利に基づくアプローチの中でも、とくに子どもに焦点を当てたものである¹⁷。CRP では、権利に基づくアプローチを、とくに 18 歳未満の子どもたちの権利実現の事業に適用している。このようなアプローチを用いる理由は、子ども（同様に人間である）には子ども期特有のニーズがあり、周囲の影響を受けやすいからである。子どもは大人と共通する点もあるが、異なる点もある。このため、子どもの人権に対する特別な国際条約が存在するのであり、子どもたちを対象にした援助機関は特殊な状況下にいる子どもに適用する権利に基づくアプローチを必要としている。

CRP の鍵となる要素は、第 1 章で述べられた、基本的な人権に関する原則と同様に国連子どもの権利条約の基本原則を適用している。

¹⁷ 以下も参照のこと。G. Lansdown's, Discussion Paper, "What's the difference? Implications of a child-focus in rights-based programming", Save the Children UK, 2005.

CRPを構成する3つの単語(Child/ Rights/ Programming)からCRPを有効に考えることができる。

- Child (子ども)——18 歳未満の少年少女、人権の観点から特別な配慮がふさわしい幼児期、(世界人権宣言第 26 条 b)能力が発達する段階、大人と比べると周囲の影響を受けやすい期間。
- Rights(権利) ——子どもに適用される国際的な人権と定義され、基本的には国連子どもの権利条約に記されているが、他の人権条約の中にも存在する。
- Programming (プログラミング) ——目標や目的の実現に向けた、分析・計画・実行・モニタリングからなる一連の活動のマネジメント。これには、よい開発支援の実践も含まれる。

これら 3 つの言葉を組み合わせることによって、CRP を総合的、かつ実務的に捉えることが可能となる。

「チャイルド・ライツ・プログラミングは、すべての子どもが権利を享受し、子どもの権利が受け入れられ、尊重される社会に生きられるよう、子どもの地位を改善する包括的なゴールを持ったプログラムの計画、実行、そしてモニタリングのために子どもの権利の原則を用いることを意味する。」

チャイルド・ライツ・プログラミングは、子どもの権利、子どもの発達、系統だった枠組みの中で実施される緊急と開発支援に関連する幅広い考え、概念、そして経験の一つに合わせている。第一義的には子どもの人権の原則と基準にもとづいているが、援助と開発事業の中で得られた教訓やこれまでの多くの分野での実践にもよって立つものである。

CRP の鍵となる要素

このハンドブックの後半では、チャイルド・ライツ・プログラミングの詳細を見ていく。ここでは基本的人権の原則と概念、そして国連子どもの権利条約の原則と概念を軸に、CRP の鍵となる要素を概観する。

1. **子どもが主役:**子ども、子どもの権利、そして子どもの社会における役割に明確な焦点を当てる。
2. **子どもに対するホリスティックな視野:**戦略的な選択と優先事項の設定をする一方で、子どものあらゆる面を考慮に入れる。
3. **アカウンタビリティ:**国家(つまり地方政府と中央政府)から民間部門、メディア、子どもを養護するプロフェッショナル、子どもと直接コンタクトのある個人などのあらゆる範囲の義務履行者が、子どもの権利を推進、保護、実現するため、アカウンタビリティを果たすことを重視する。
4. **義務履行者へのサポート:**技術的な支援、財政支援、その他の形でのパートナーシップを通じ、義務履行者がその義務を果たせるような支援の方法を考える。
5. **政策提言:**義務履行者が確実に責任を果たせるようプログラミングのツールとして、政策提言、公教育、啓発活動を重視する。
6. **参加:**子どもの発達段階に応じた、プログラミング(またそれ以上のもの)に対する子どもの効果的な参加を促進する。
7. **無差別性:**社会から疎外された子どものインクルージョン、そして、性別、階級、人種、障がいや能力などを背景とする差別に立ち向かうことへのコミットメント。
8. **子どもの最善の利益:**すべてのプログラミングの選択において、(子どもとともに)子どもへのインパクトを熟考する。
9. **生存と発達:**即時的に生存を確保するとともに、子どもたちが持つすべての能力が発達するようコミットメントすることに重点を置く。

10. **コミュニティの一部としての子ども**: 家庭、コミュニティ、社会の中における子どもの立場と、子どもの権利を守り、子どもの発達を導く親や保護者の役割を理解する。
11. **根本的原因と幅広い課題**: 早急な対処を要する侵害行為と根本原因の両面に焦点を当てる。
12. **パートナーシップ**: 子どもの権利の推進、保護、実現のための協力体制と連携を作り上げる。
13. **情報と知識**: 子どもたち自身、そしてコミュニティ、政府を含む義務履行者が、子どもの権利を理解することと、情報へのアクセスを促すこと。

2.4 結論

国連子どもの権利条約の4つの基本原則を理解することが、CRPのアプローチを応用する始めの一歩となる。例えば、CRPの枠組みの中で行われた事業はすべて、子どもの最善の利益と子どもの生存・発達の確保についての分析に基づく。同様に、子どもに関する意思決定において子どもの意見を常に考慮し、社会から疎外された子どもたちを見過ごすことがないように努めなければならない。

これらの原則の持つ意味については次章以降でより詳細に検討する。

クエスチョン・ボックス

1. あなたが実施するプログラムで活用している主なアプローチについて説明してください。
2. それはCRPのアプローチとどれくらい適合するものですか？
3. CRPとあなたが活用しているアプローチの主な違いは何だと考えますか？
4. 権利に基づくアプローチを応用する際、大人と子どもを区別することがどうして必要なのでしょう？

参考

Harris-Curtis, Emma (2003), The Implications of Adopting Rights-Based Approaches for Northern NGOs: A Preliminary Exploration. INTRAC

Jochnick C and Garzon P (2002), Rights based approaches to development, CARE and Oxfam-America

Jonsson, Urban (2003), Human Rights Approaches to Development Programming. UNICEF

Theis, J (2004), Promoting rights-based approaches – Experiences and ideas from Asia and the Pacific, Save the Children Sweden

Uvin, P (2004), Human rights and development, Kumarian Press

The UN Common Understanding on the Human Rights Based Approach to Development Cooperation (The Stamford Agreement) - see www.undp.org

第3章 原理・原則を実施へ

本章では、国連子どもの権利条約の四原則を取り上げ、より深く考察してプログラミングと関連する実務的な意義を探る。実務面に焦点を当て、プログラムに子どもの権利を適用していく。

さらに、子ども、子どもの権利、そしてその権利を実現する義務を有するものとの関係を明示する。まず、子どもの権利を実現する上で国、コミュニティ、家族、そして子ども自身が担うさまざまな役割を明らかにする。セーブ・ザ・チルドレンのような組織は、社会のすべてのレベルにおいて、子どもの権利を推進する役割を担うものとして位置づけられる。

3.1 状況設定：人権の原則と子ども

すでに第2章で述べた通り、子どもは人権に関する国際条約すべての対象である。人権に関する原則が全般的にどのように子どもに適用されるかを検証する。

普遍性

子どもの権利の普遍性は原則の一つである。この意味するところは、すべての子どもは性別、人種、能力差、社会的および経済的条件、政治的または宗教的信条にかかわらず、危機的状態、武力紛争、または自然災害等の如何なる状況の下でも自らの権利すべてを保証される、というものである。

文化的なアイデンティティは、とくに子どもに与えられる権利である。しかしながら、これは、子どもに有害な慣行に異議を唱えることができないという意味ではない。これは、国連子どもの権利条約の一般原則である、差別を受けない権利および子どもの最善の利益と関連している。

不可分性

権利の不可分性とは、子どもとともに活動するときはホリスティックなアプローチをとる必要がある、という意味である。ここで求められるのは、何よりもまず子どもを人間として全体論的にとらえるということである。子どもの存在を、働く子ども、障がいを持つ子ども、難民の子ども、などというように個別の課題や状況によって断片的にとらえてはいけない。このことはまた、一つの分野で肯定的な変化(例えば、就学できる道を作り出すこと)を達成するためには、他分野での取り組み(例えば、収入創出または保健医療の改善)が必要な場合もあるということを認識することでもある。

不可侵性

人権とは、侵されたり、あきらめることを強制させられたりするものではない。不可侵性は、子どもの権利すべてについて言えることであり、子どもは生まれてから死ぬまで権利保有者である、という意味を内包する。国連子どもの権利条約に述べられている権利は、誕生時から18歳までの子どもに言及している。実務的に例示すれば、「逸脱している」、「困難な状況をつくりだしている」、「問題があ

る」と見られている子どもの集団(例えば、子ども兵士または法に抵触する子ども)からも子どもの権利が奪われてはならない、ということを意味している。

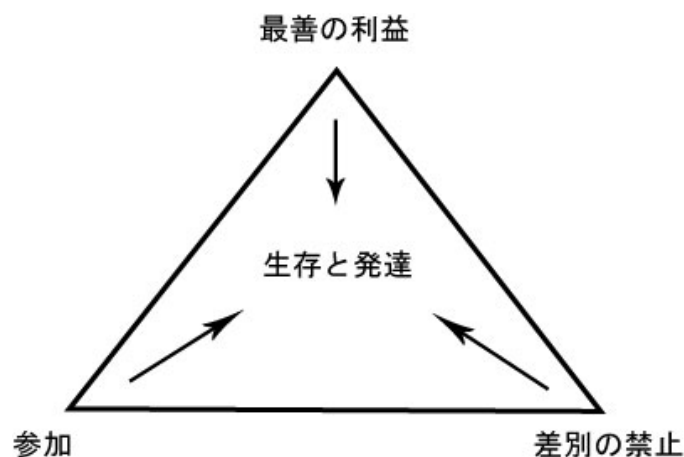
アカウンタビリティ

子どもおよび青年は権利保有者であり、自らの権利を保障される法的権利を有することから、これらの権利を擁護する立場の人びとを特定し、この人びとにアカウンタビリティおよび対策を要求することもまた不可欠である。主要な(または第一義的な)法的義務履行者となるのは政府であり、権利を万全に保障するのは確かに政府の責務である。しかし、社会の中の他の成人構成員(個人および集団)もまた責任を負っている。これは、こういった個人そして集団には、自ら保護する青年の権利を確実に保障するために積極的に担うべき役割がある、ということを意味する。

この概念が明示するところは、子どもの権利を守る社会とは、参加型でかつ透明性、対話、アカウンタビリティを確保するメカニズムが備わっている、ということである。よって、私たちはあらゆるレベルで活動を行わなければならない。

3.2 国連子どもの権利条約の4つの一般原則およびその子どもに対する実用的意義

第1章で述べた通り、国連子どもの権利委員会は、国連子どもの権利条約の施行とCRPの基礎を形成するものとして四原則を特定している。これらは三角図表で表わすことができ、それぞれの原則が他の原則を補強し、支持していることを示している。



以下、四原則を順次取り上げ、プログラミングにおける実用的意義を検討する。

差別の禁止

差別の禁止は、人権条約すべてに規定されている原則である。国連子どもの権利条約は、3つの領域における差別をなくすことを目的としている。その領域とは、(1)子ども個人に対する差別、(2)障がいを持つ子どもなど、特定の子ども集団に対する差別、そして、(3)すべての子どもたちに対する差別(すなわち、子どもが大人よりもひどく扱われることを防ぐこと。例えば、社会が子どもに対して加

えることを許容する暴力の限度など)。すべての子どもに同等の権利と機会を提供する義務は、第 2 条の差別の禁止の条項において明記されている。CRP は、最も社会から疎外されている子ども、そしてこの子どもを包括して支援することを重視している。この意味するところは、以下の通りである。

- 女子と男子は同等の権利を持つべきである。
- 難民の子どもたちおよび先住民族もしくは少数民族の子どもたちは他のすべての子どもたちと同等の権利を享受するべきである。
- 障がいを持つ子どもたちは、そうでない子どもたちと同等の水準の生活を送る可能性を与えられるべきである。
- 遠隔の農村地帯に住む子どもたちは、大都会に住む子どもたちよりも与えられる機会が少ない、ということがあってはならない¹⁸。

これらの実現のためには、政府、市民社会組織(セーブ・ザ・チルドレンを含めて)、および民間セクターが自らの業務そしてプログラミングのあり方に極めて慎重な注意を払い、差別を行わないよう万全を期さなければならない。例を挙げれば、差別を受けていたり、「社会の目や手が届きにくいところにいる」する集団の子どもたちがプログラムにアクセスできるように、特別に配慮しなければならない。

差別の禁止の問題は、プログラム・サイクル全体にわたって以下のように断固として取り組まなければならない。

- 特定の社会集団の中で誰が差別されているのか、また、それはなぜなのかを熟考すること(例えば、状況分析の文脈の中で捉えるなど(詳しくは、第 4 章参照)¹⁹)。
- 状況分析またはニーズ・アセスメントに使用する情報およびデータを読み解き、差別に苦しむ子どもの状況を的確に把握するよう努めること。
- 特定のプログラムにおいてどの集団の子どもたちが除外され、または、どの集団が参加しているか、そしてそれはなぜなのか特定すること(例えば、定期的なモニタリングおよび報告のプロセスにおいて)。
- 差別に立ち向かうための既存の国家戦略またはイニシアティブについて知り、また、それらを強化、改善できる方法を検討すること。
- 複合的な差別があることを知ること(例えば、障がいを持つ女の子、または、遠隔地に住む先住民の子どもたちなど)。
- 差別に立ち向かうための法が施行され、周知されるよう万全を期すこと。
- モニタリング・システムまたはメカニズムを機能させること(例えば、予算の追跡、オンブズマン、NGO によるモニタリングなどを整備し、差別を受けている子どもたちの現状を調査し、積極的に行動できるよう促すこと)。
- メディアと協力し、侮辱を受けた子どもたちの集団に対する固定観念を排除できるようにすること。

¹⁸ ここでは数例しか挙げていないが、国連子どもの権利委員会は、差別を受けざるをえない可能性のある 50 の子どもたちのグループを特定している。

¹⁹ 以下参照。“Diversity Primer”, Save the Children UK, 2005, “Gender Guidelines for CRP”, Save the Children, 2003, March et. al., (1999), “Concepts and frameworks for Gender analysis and planning: A toolkit”, Oxfam GB.

- 肯定的な成果を出したロール・モデルから学び、あらゆる方法で寛容な態度を形成し、差別に対して声をあげられるようにすること。
- 差別に立ち向かう教育政策および実践を、開発、実行すること(例えば、カリキュラム改訂、インクルーシブ教育の実践など)。
- 被差別集団の子どもたちや青年たちが声を上げ、意思決定者と交渉することを可能にすること(例えば、子ども会議の開催、メディアの活用など)。

CRP では、社会から疎外された子どもたち、そして、その子どもたちのインクルージョンを重視している。それには、プログラムや政策において、ジェンダーや障がい、民族性や HIV の状態、アイデンティティなどの側面、つまり、個別の課題に焦点をあてることが適当な場合もあるかもしれない。しかし、ある子どものアイデンティティはそのたった一つの側面だけで定義されるものではなく、子どもたちが自らのアイデンティティの複数の要素を理由として複合的な差別に苦しむことがある、という事実を看過してはならない。

無差別性の原則は、私たちすべてにとっての課題である。私たちはみな、自らの育ち、社会性の産物であり、時として、ある特定のグループに対する不平等を容認してしまうことがある。よって、私たちは自分自身と関わなければならない。私たち自身の組織の慣行、そして、過去からの盲目的な信仰や慣習に基づく自らの意見と関わなければならない(第 5 章参照)。

子どもの最善の利益

「子どもの最善の利益」を基準とするプログラミングを行えるか否かは、卓越した状況分析と十分な情報をもとにした判断にかかっている。この原則は子どもの存在のすべての面にかかわるものであり、子どもとその発達についての全体論的なアプローチを強調するものである。過去において、大人たちは、「最善の利益である」と思っていたのに実は害をもたらす行動を子どもに対して取ってきたこともしばしばあり、また、子どもにとっての最善の利益についての思い込みが数多く存在した。さらに、それらは明示されるというよりも、意思決定の過程で不透明に存在していた。この経験から省みるに、子どもの最善の利益を決定する際には、子どもの権利実現に根差したものでなくてはならず、子ども自身が持つ考えや視点を真摯に考慮しなければならない。

この原則は、子どもに影響を及ぼす決定がなされる場合、常にその決定によるインパクトを調査しなければならない、ということである。最終決定では、他者の利益(例えば、両親、コミュニティ、または国などの利益)が、影響を与えるとしても、子どもの最善の利益は、優先的に考慮されるべきものである。さらに、他の三つの原則も組み合わせて検討すべきであるという意味も持ち合わせている。

子どもの最善の利益は、プログラム・サイクルのすべての部分、そして子どもとの活動に従事するすべての人たちが考慮しなければならない原則である。

- 子どもに影響する意思決定を行う場合は、必ず、子どもたちの意見を求め、聴くようにすること(参加の項を参照のこと。例えば、家族と分離された子どもの意見に耳を傾け、再統合の可能性について共に検討すること)。

- 子どもの養護を行う人、コミュニティのメンバー、専門家等、広範囲にわたる人びとの意見を求め、必ずその意見に耳を傾けること(例えば、家族との分離を伴う、養護施設などに子どもを委ねる場合など)。
- 行動計画またはプログラムがその意図と反して子どもとその権利に否定的なインパクトを与えることがないように調査すること(例えば、子どもへのインパクトに関する調査を実施すること)。
- 国家レベルと地方レベルの政策展開により、実質的な子どもの最善の利益を「最優先事項」とする方法を精査すること(例えば、法案または新規のイニシアティブに対して子どもへのインパクトに関する声明を作成すること、または、公共の支出のどれだけの額が子どものために使われるかを示す「子ども予算」を作成すること)。
- 子ども個人または子どもの集団について行う決定を子どもの発達段階に応じたニーズと能力についての十分な見識にもとづいて行うこと(例えば、子どもがコミュニティの意思決定のしくみに参加することの利点を考慮することなど)。
- ある決定がなされた場合、その決定が子ども、そして、子どもの権利に与えるインパクトが考慮されたかどうか明らかにすること(例えば、インパクト・アセスメントのツールである「5 つの変化(詳しくは第4章参照)」を使用すること)。

参加

国連子どもの権利条約は、子どもの市民権を明記した最初の人権条約である。すべての子どもは、情報を得る権利、自らの意見を表明する機会を持つ権利、それらの意見を自らに影響を与える決定に反映させる権利、そして、集会・結社の権利を持っている。子どもの「参加する権利」とは、特別な行事に、他の子どもを「代表する」少数の選ばれた子どもたちが参加することではなく、すべての子どもが自らの意見を聴かれることを意味する。子どもは、家庭、学校、児童福祉施設、孤児院、メディア、コミュニティなど国内外のあらゆる場で意思決定に参加する権利を持っている。

「参加する権利」は、それ自体が権利であるのと同時に、他の権利を実現するために重要なものでもある。情報を得る権利、表現権、意思決定権、結社の自由は、子どもが権利保有者であることを意味づけている。これらの権利は子どもの生存権、発達する権利、保護を受ける権利、参加する権利を要求し、実現するための手段でもある。子どもの「参加する権利」が否定される状況においては、生存権、健康に生きる権利、教育を受ける権利、または保護を受ける権利といった権利も弱められる。同様に、飢餓に苦しんでいたり、搾取もしくは虐待を受けたりしている場合、子どもが参加する権利を行使するにあたって大きな障害となる。

参加は子どもと大人の力関係を変化させ、権威主義的な構造に対峙し、子どもが家族、そしてコミュニティおよび組織に影響を与えることをサポートする。参加することは子どもと大人の間に新しい関係を築く過程である。そこで要求されるのは相互の尊重と信頼、そして長期的かつ持続的なコミットメントである。子どもは、大人と同様に、長い時間をかけてコミュニケーションと参加のスキルを磨いていく。子どもとともに活動する大人は、子どもの置かれた状況についての理解を徐々に深め、そして、子どもがどれだけ家族や社会に貢献しているかを認識しつつある。

子どもの意見と参加は、プログラム・サイクルのすべての部分において、例えば以下のように、義

務履行者が考慮しなければならない。

- 子どもの参加をファシリテートし、また、子どもの意見を真摯に受け入れる大人たちの能力を発達させること(例えば、プログラムスタッフの on-the-job トレーニング、参加型のツールを用いた研修など)。
- 情報にアクセスし、自らの権利を主張し、また、主要な義務履行者の大人たちとパートナーシップを構築できるよう子どもの能力を開発すること(子どもクラブまたは青年クラブ、あるいは地域の意思決定システムに子どもが参加すること)。
- より広く、子どもの意見表明の権利が受け入れられるような体制を構築し、社会のあらゆるレベルで子どもが積極的に役割を果たすことができるように考慮する(例えば、メディアを通じて)。
- 十分な検証を行うことを前提に、広範なモデル、イニシアティブを奨励、促進すること(例えば、パイロット的なイニシアティブや子どもの参加について得られた知見を普及すること)。
- 子どもが安心して自分の意見を表明できる環境の創出(例えば、子どもにやさしいクラブなど)。
- 子どもが参加する権利を認める政策、ツール、資料、および実施基準の開発(例えば、子どもの参加における実施基準についてのセーブ・ザ・チルドレンの刊行物)。
- 意思決定の過程に子どもの参加を促すこと(例えば、地方自治体、村民委員会、国家行動計画など)。
- 子ども主導のグループや組織を支援し、強化すること(例えば、働く子どもたちの運動など)。
- 子どもが市民社会組織やコミュニティに関する活動に参加することを通じて、自らの希望に沿って政治活動を行えるようエンパワーすること(例えば、子どもクラブ、協会、権利団体など)。
- 私たちの組織のガバナンスに子ども参加をとりいれること(詳細は第 5 章を参照のこと。例えば、国レベルでの諮問委員会、または運営委員会への子ども参加)。
- 子どもが参加する活動が真の意味で子どもの利益に資するものとなり、大人たち(NGO、コミュニティのメンバーなど)の利益が優先されたり、また、これらの活動が形式主義やエリート主義に陥ったりすることのないように万全を期すこと。

参加の原則で必要となるのは、私たちが大人の見方(偏見)を捨て、思いきって子どもと子どもの言葉(言語、非言語であるかを問わず)、そして、子どもの目線で対話を始めることである。これは、子どもの言葉が意思決定に直結するということではなく、子どもの言葉は重要であることを意味する。

生存と成長

子どもの生存と発達の権利は根本的な権利である。国連子どもの権利条約は、子どもは生まれながらにして生きる権利を有しており、また、国は可能な限り最大限に子どもの生存と成長を保障し、子どもが平和かつ寛容な社会に貢献できるよう努める義務を有すると明記している。この文脈において、子どもの発達とは、身体的、精神的、文化的、情緒的、道徳的、社会的など広範囲の内容を含んでいる。その前提は、子どもは自らの中に発達の可能性を秘めているという考え方である。しかし、自らの可能性を実現していくためには、子どもは保護され、思いやりをもって接され、励まされ、(自由な)環境の中で生活を送っていることが必要である。このような環境を作り出し、また可能にしていくことは、第一義的には国が果たすべき責任である。しかし、セーブ・ザ・チルドレンなどの組織は、自らの責任として、国がその責任を果たすよう働きかけている。また、とりわけ国が脆弱であるか、存在すらしていない場合、国が自らの責務を果たせるよう支援したり、介入を通じてこれらの責務の一部

を一時的に担ったりする責任を負っている。保護、支援、そして自由のバランスを見出すことは、権利に基づいて活動する団体(そしてすべての国)の課題である。

子どもの生存と発達、プログラム・サイクルのすべての部分において、例えば以下のように義務履行者が考慮しなければならない。

- 子どもの発達を全体論的にとらえることは、身体面、健康面のみならず、道徳面、精神面の発達も留意する必要があるという認識(例えば、保健プログラムに子どもの保護への対応を組み入れること)。
- 子どもは成長と変化を遂げながらより自立し、成熟していくこと(すなわち、子どもには「発達する能力」が備わっていること)を認識すること。
- 世界は常に変化しており、子どもの発達は子どもが大人になってから向き合わなければならない社会の変化に即したものでなければならないと認識すること。
- 子どもは家族、コミュニティ、そしてより大きな社会の中で発達する個人であると認識し、また、個人としての子どもの最善の利益が考慮されるよう保障すること(例えば、子どもが家族やコミュニティのメンバーとともにプログラミングの計画の段階に参加できるようにすること)。
- 子どもと子ども期の認識を形成し、その後の人生に直接的なインパクトを与える政治的、経済的、社会的なマクロ動向を考察すること(例えば、プログラム策定プロセスの一部として子どもの権利を基盤とした状況分析を行うこと)。
- 子どもの意見に耳を傾け、子どもの見方が大人たちの意思決定、そして子ども自身の発達に関する選択に反映されるようにすること。
- 一部の子どものだけでなく、すべての子どもに機会を与えること(例えば、障がいを持つ子どもの場合、また、インフォーマル／オルタナティブな初等教育イニシアティブなど)。
- 国際的または国で定めた基準をモニタリングすること(例えば、国連子どもの権利条約に関する補完的なモニタリング報告書の作成を支援すること)。

3.3 アカウンタビリティ:義務、責務、子どもの権利

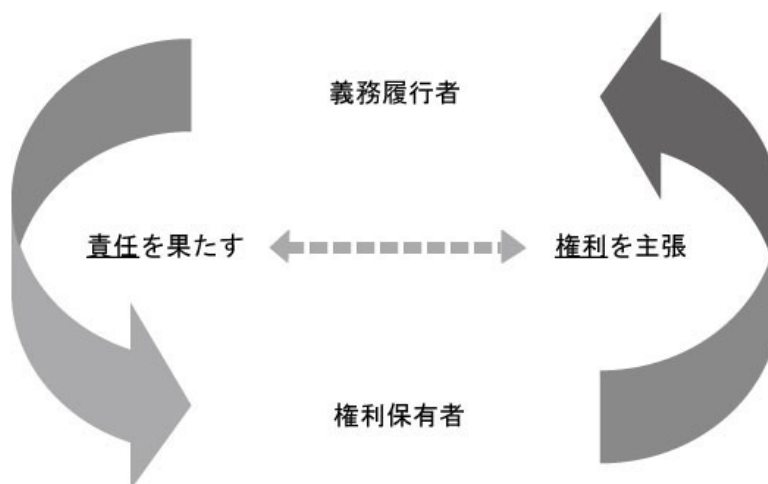
国連子どもの権利条約に署名、批准した国々は、子ども、社会、そして国際社会に対して約束をしたことになる。国連子どもの権利条約の締約国となれば、その国はすべての子どもの(経済的、社会的、文化的、政治的、そして市民の)権利実現のために法制度、政策、および施策を修正または改正し、国連子どもの権利条約を遵守する義務を有することとなる。これらの締約国はまた、利用可能な最大限の財源、資源を活用すること、また、子どもに影響する意思決定において、子どもの利益を最優先することを約定したこととなる。

権利保有者が権利を享受するためには権利と責任の「システム」を機能させなければならない。人びとには権利があることを知るだけでは不十分である。このシステムを機能させるには義務および責任を有する者が自らの義務を果たせること、そして権利を持つ者が自らの権利を主張できるようエンパワーされていることが不可欠である。

CRP の中心的要素は、子どもと、子どもが属するコミュニティに対し、権利について明確かつ効果

的なメッセージを発信することにある。しかし、ただ啓発活動をするだけでは不十分であり、最も弱い立場に置かれ、最も社会から疎外された子どもに真の変化をもたらすような、社会全般の活動と結びつける必要がある。

セーブ・ザ・チルドレンの活動を構成するのは、一方では権利保有者(つまり、子ども)、家族、そしてコミュニティとの関係であり、これらの人たちの権利についての気づきを促し、活動に参加し、義務履行者がアカウンタビリティを果たすように働きかけることである。たとえ小さな子どもが権利を十分に理解できず、また、自分たちの権利を「主張」する立場にはないようであっても、年長の子どもや大人がその子どもたちをエンパワーする役割を担うことができる。子どもは、発達によって、積極的に自ら参加していく能力も身につけていく。もう一方では、義務履行者との関係の中で、義務履行者が自らの義務(資源、能力強化、政策提言—下図を参照)を果たすことを支援、促進することである。この図は義務履行者と権利保有者との関係を表したものである。



国の義務

第1章で述べた通り、締約国は四つの義務を負っている。すなわち、人びとの権利を尊重、保護、促進、実現する義務である。第一の義務履行者として、締約国には、子どもの権利を実現する主要な責任があり、そして、国際社会と国内のすべての人びとに対してアカウンタビリティを負っている。

子どもたちとの約束が非現実的で、顕著な社会変化を伴う場合、政府は困難な状況に直面する。これらの約束を果たすための方法は政府のコントロールが及ぶ範囲を超えており、国際的な政策や経済協定、また、地域での文化的背景や慣行に影響される場合がある。国は、また自らの責任を果たす能力がない場合もある。これには以下の事項との関連性があると考えられる。

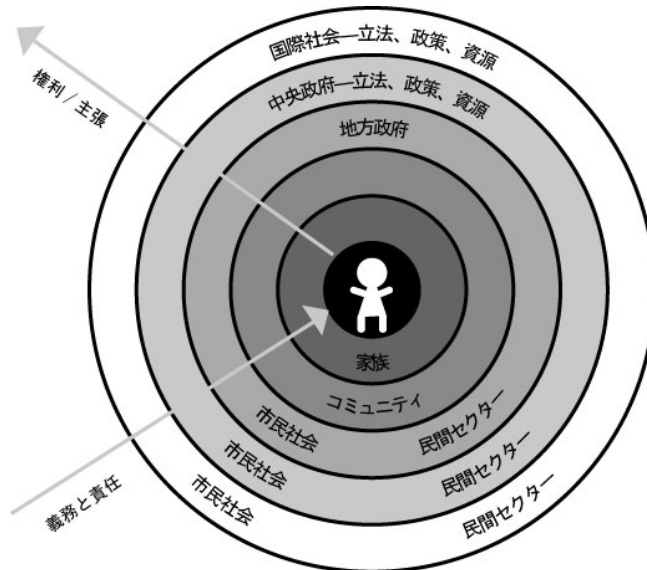
- 資源の不足(税収やその他の収入源による財源、予算の優先順位づけおよび有効活用、また、技術と組織能力などの人材不足)
- 権限の欠如(法的、道徳的、精神的、文化的権威を含む)
- 責任所在のあいまいさ(義務履行者が責任を引き受けることを拒絶する場合や、責任を負う政治的意思を表明しないこと)

子どもの権利よりもほかの権益の方が政治的に優先され、子どものことが第一に考慮されないことがしばしばある。セーブ・ザ・チルドレンや、子どもの権利にもとづいて活動する組織は、政府が取り組む課題の中で子どもが最優先されるようにし、また、国が子どもたちとの約束について確実にアカウンタビリティを果たすように、役割を果たさなければならない。

義務履行者

国は、個人、保護者、関係機関など二次的なステークホルダーと協力して、子どもに対する義務を果たすために必要とされる変化を促すようにしなければならない。国は善意や私利にもとづいて動く場合もあるが、大人が子どもの権利を保障できるよう支援、または要求することもある。例えば、子どもの保護の基準を策定したり、児童労働に関する法律や結婚年齢についての法制度を整備したりする。義務を履行する者が自らの責任を怠った場合、例えば、就労年齢に達しない子どもを雇用したり、施設内で子どもを虐待したりする場合、その義務履行者は責任を追及される。

以下の図は社会のさまざまな階層の関係者が子どもにどのような影響を与えているか、そして、これらの階層(市民社会や民間セクター)において、第一の義務履行者たる国はどのように位置づけられているかを示している。いくつかの関係者層は子どもに対して明確な道徳的、法的責任を果たす役割を負っている(例えば、教師やソーシャルワーカーなど)。他者は義務履行者が効果的に責務を果たすことを支援する。



セーブ・ザ・チルドレンは、国の責任を負うような立場にはないが、義務および責務を有する人びとがそれを果たすことを促し、支援する立場にある。これを行う方法はさまざまであり、例えば、公務員、教師、保健士を対象とした研修を実施すること、中央・地方政府の能力強化、資源の提供、制度構築、政策の実施(サポート)、およびロビー活動などがある。

3.4 結論

次章では、本章で概観したことが意味するところをより詳細にとりあげ、プログラム・サイクルの中でどのような様相を呈するのか検討する。

クエスチョン・ボックス

1. あなたが携わるプログラムで、国連子どもの権利条約の四原則はどのように考慮されていますか？
2. あなたが携わるプログラムにおいて、子どもが能動的なパートナーとして参加することの主な利点は何ですか？
3. あなたの国で子どものための主な義務履行者は誰ですか？その義務履行者をコミュニティ、地域、県、国、国際社会などのレベルで特定することができますか？

参考

Lansdown G (2005), The Evolving Capacities of Children – Implications for the exercise of rights, UNICEF Innocenti/Save the Children Sweden.

Muscroft S (2000), Children’s Rights: Equal Rights, Save the Children

Save the Children (2000), The International Save the Children Gender Equity Policy

Save the Children (2003), Gender guidelines for Child Rights Programming

Child Rights Programming Handbook³⁹

Save the Children (2005), Practice Standards in Child Participation

Save the Children (2004) So you want to consult with children? A toolkit of good practice

Save the Children South & Central Asia (2003), Demystifying Non-Discrimination and Gender for Effective CRP

Save the Children Sweden (2000), Children’s Rights: Turning principles into Practice

Save the Children UK (2000), Children and Participation, research, monitoring and evaluation with children

Save the Children UK, Participation – Spice it up! Practical tools for engaging children & young people in planning and consultations

Save the Children UK (2005), Diversity Primer

ウェブサイト

www.idasa.org.za - Information on the South African children’s and women’s budgets

第4章 チャイルド・ライツ・プログラミングとプログラム・サイクル

CRP の アプローチは、枠組みを提供するものであり、その枠組みをプログラム・サイクル全体に応用した場合に、子どもたちの生活に顕著な改善をもたらすべきものである。CPR の アプローチでは、これまでの「標準的な」やり方から移行し、新しいアプローチへ焦点を当てるなど、変化が必要となる。これまでの章で説明したとおり、CRP の概念の実践は子どもたちの生存や発達に関する過去の事業から得られた知見や経験の蓄積にもとづいて構築されている。

本章ではすべてのプログラム・サイクルの段階、およびあらゆる状況下（地域または国内紛争、自然災害、長期的な開発支援など）に CRP の概念を応用した場合に、何が新しくなり、何が変わるのかを見ていく。最善の開発支援の事例をベースに、チームがプログラムの計画、実施、モニタリング、および評価時に考慮すべき主要な論点を概観する。続いてアプローチを採用するにあたり、とくに注力する必要があるCRPのプログラム・サイクルの 2つのフェーズ、状況分析とモニタリング・評価についてみる。最後に、CRP の中核となるさまざまなパートナーシップのありかたについて概説する。

近年、CRP をプログラムに内包する目的で、数々のツールが開発されてきている。

4.1 プログラム・サイクル

プログラム・サイクルの各フェーズは、CRP の原則に基づく。権利に基づく状況分析から、評価および最初の状況分析の再評価まで、すべての過程を CRP の「レンズ」を通して検討する。各フェーズはその前後のフェーズに影響を与える。CRP の原則と同様、これらは相互に関連している。

CRP のアプローチを採用するにあたって、何が「新しく異なる」のかを概観するには、優れた開発事例としてすでに受け入れられているモデルを確認するとよい。プログラム・サイクル全体への応用に適した開発事例には以下のようなものがある。

- リスク、権力構造、ステークホルダー、根本原因、ジェンダーなどの項目を内包する初期のニーズ分析および状況分析
- 持続可能な対処と外部からの働きかけ
- コミュニティに根ざした外部からの働きかけ
- 能力強化とパートナーシップ
- コミュニティ関係者との協議
- ジェンダーへの配慮、分析、対処
- モニタリング、評価、調査を通じた学習

4.2 CRP の新しさ、既存アプローチとの違い

プログラムに CRP の概念を取り入れるには、第 2 章で説明した CRP の要素の応用が必要である。実務では特定分野の重視、子どもたちへのフォーカスなど活動方法を決めるアプローチの変化、また、他者との関係性の変化を伴うこととなる。

プログラムを決定し、子どもたちに真の変化をもたらすためには CRP のアプローチ（および、そのすべての要素の組み合わせ）を体系的に活用することが重要である。

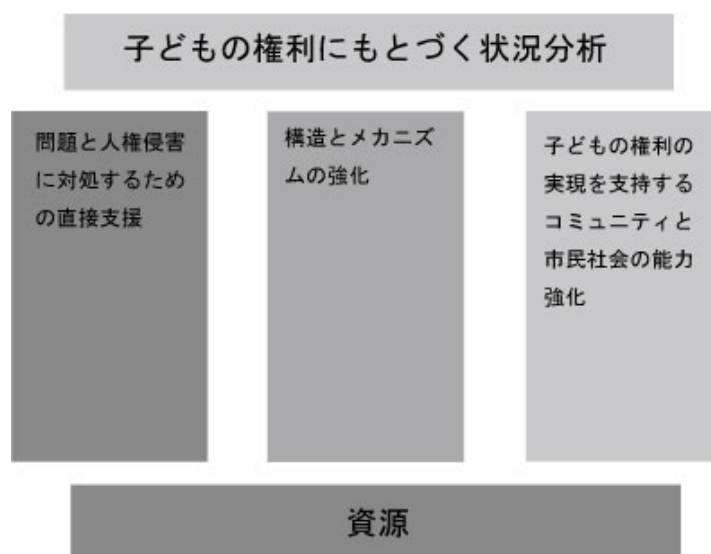
「優れた開発事例」に加えて、CRP のアプローチでは以下のことが重要となる。

- プログラムは、国連子どもの権利条約の枠組みに合わせることで、正当性と判断の軸を持ち、条約履行監視のメカニズムと連動することができる。
- 国連子どもの権利条約の四原則は、プログラム全体を貫くフィルタとして機能し、差別の禁止、子どもの参加、子どもの生存と発達、子どもの最善の利益に、体系的に焦点をあてて行われる。
- プログラムは義務履行者とともに実践される。特定された義務履行者を支援し、アカウンタビリティを果たすように働きかける。
- 子どもへのインパクトを拡大するために、根拠にもとづいた政策提言活動（良い実践例の活用、政策の転換、資源の配分など）を行う。
- 社会のあらゆる層どうしの連携を確保し、社会のあらゆる層でプログラムが進行される。
- プログラムの計画過程は、参加型（内部で、また、子どもや若者を含むさまざまなステークホルダーとの協力のもと行われる）で、分析にもとづき、人びとをエンパワーするものである。
- プログラムは子どもとその人権に対する測定可能なインパクトを追究する。
- プログラムは、緊急で差し迫った権利侵害に対処する一方で、長期的な視点に立ち、社会の潮流、機会、並びに潜在的能力分析を必要とする。
- プログラムミングにおいては、さまざまなパートナー（国家、市民社会、コミュニティ、民間セクターなど）や、さまざまな形のパートナーシップの構築（公式な連携、提携、ネットワークなど）を考慮する必要がある。
- プログラムにおける子ども観は、子どもを尊厳と発達する能力を持つ主体として認識している。子どもが社会に向けて声をあげ、意見が聴かれるようにエンパワーされなければならないし、そのことがプログラムに不可欠な事項としてみなされる。

セーブ・ザ・チルドレンは、メンバーやパートナーによるさまざまな実践的検証を通じて、CRP の視点に基づくプログラムの戦略的なモデルを開発した。これはプログラムの全体像を構成し、プログラムの各要素、結合部分、また主要部分の関連性を検討し、CRP の系統立った応用を促進する。本モデルの鍵は、CRP の考えに則ったすべてのプログラム実施において、以下(図)を目標とする活動を組み合わせて実行する必要があるという考え方である。

- 食糧支援、家族と分離した子どもの再統合、性的搾取など課題や人権侵害への対処
- 政策の転換、制度構築など構造やメカニズムの強化
- 子どもの権利連合、青年クラブの参加など子どもの権利を推進するコミュニティや市民社会の能力強化

CRP に関するこの考え方は三本柱モデルと呼ばれる²⁰。



プログラムにおける活動の組み合わせは、内外の状況に応じて変化する。プロジェクトの中には、これらの柱のうちの1つか2つのみを重視するものもある。しかし、すべてのプログラムはこれら三本柱すべてに該当する活動を組み合わせ、プログラム・サイクルを通じて展開していくことが望ましい。

CRP の概念をもとに戦略的な判断をくだす際には、子どもの権利に基づく良い状況分析と組織内部の長所と短所の理解がなされていることが前提となる。この「三本柱」は使用可能なすべての資源を活用し、緊急対応や持続可能な支援の要素を合わせ、最大限のインパクトを生み出すためのプログラムを決定し評価する際、数あるツールの一つとして役立つ。

4.3 子どもの権利に基づく状況分析

ここでは子どもの権利に基づく状況分析を行う場合の新しく異なる要素を見ていく。繰り返しとなるが、プロセスと内容の双方に関連するアプローチの体系的な特徴を理解することが重要である。

子どもの権利に基づく状況分析(Child Rights Situation Analysis:以下、CRSA と略記)では、『適切な(right)』質問をすることが、子どもたちが分析の中心となるためにも重要となる。分析の深さ、資源の投入(人員、時間、資金)、最終調整など、CRSA のアプローチ方法はプログラムによって異なるが、プロセス(子ども、および広範なステークホルダーの参加)と分析結果に含まれる分野に関しては共通している。

CRSA には、「優れた開発事例(ツール)」に加えて、以下の要素が含まれる。

- 差別の禁止、子どもの参加、子どもの生存と発達、および子どもの最善の利益に関する具体的な情報と分析に基づくなど、分析全体に国連子どもの権利条約の四原則を適用すること(例:CRP のツールのセクター分析への応用など)
- 子どもに対する権利侵害、子どもへの怠慢な扱い、およびこれらの根本原因への注目

²⁰三本柱モデルの詳細については、以下を参照のこと。“An Introduction to Child Rights Programming: Concept and Application”, Save the Children UK, 2001

- 義務履行者（アイデンティティ、能力、政治的意図を含む）への注目
- アカウントビリティ、義務、および義務履行を妨げる要因への注目
- 国連子どもの権利条約が提供する法的枠組みへの注目（例：国連子どもの権利条約に関するモニタリングと報告システム）
- 性別、年齢、地域などを基準に分類されたデータ
- 子どもの視点が分析の過程で反映、包含されること。インタビュー、フォーカスグループ、調査チームへの子ども参加など
- 大人の子どもに対する見方が分析の過程で反映、包含されること
- 立法、政策、および実施環境の分析
- 社会の傾向への注目（例：「Scenario Planning」ツール²¹の活用）
- 多様なステークホルダーの意見が分析に内包されること。分析の過程にも意見が反映され、結果にもフィードバックすることができるようなプロセス

4.4 子どもの権利に基づくモニタリング、評価、および効果測定

モニタリング、評価、および効果測定とは、ドキュメンテーションと学習過程を意味する。それにより NGO などの組織が実施する事業の改善につながるとともに、プログラムが子どもたちに肯定的で持続的なインパクトをもたらしているか一貫した現状確認が可能となる。さらに、モニタリング・評価は子どもたちとそのコミュニティ、支援者、ドナーに対して市民社会組織のアカウントビリティを保証するメカニズムでもある。

つまり、CRP の概念に基づくモニタリング、評価、並びに効果測定を行うことにより、開発援助機関は比較、学習、共有、アカウントビリティを果たすことができる。

私たちのいう**モニタリング**とは、逐次、プロジェクトまたはプログラムの進捗状況に関する情報を系統立てて継続的に収集し分析することである。

私たちのいう**評価**とは、プロジェクトまたはプログラム進行中のある一時点におけるアセスメントのことである。

私たちのいう**効果測定**とは、ある特定の行動や一連の行動によって人びとの生活にもたらされた持続的な利益または著しい変化を、肯定的か否定的か、また意図したかどうかに関わりなく体系的に分析することである。

モニタリング、評価、および効果測定をまとめて実践することにより、優れた開発事例に加えて、CRP のアプローチを反映する次のような要素を強調することができる²²。

- デザイン、分析、そして学習とドキュメンテーションを共有する過程に、子ども、コミュニティ、その他の関係者が参加すること。これにより、得られる情報の質が上がるとともに、子どもをエンパワメントすることになる。

²¹ Neil MacDonald “Success is Extinction: Scenario Planning in INGOs(2005)” を参照のこと。

²² Save the Children UK は、Global Impact Monitoring (GIM) と呼ばれる影響評価ツールを開発している。GIM は変化を測定するためのフレームワークとして Five Dimensions of Change を使用する。また、CRP 運用の一助として、計画段階で GIM を活用することもできる。

- 子どもや若者の生活および子どもの権利に関する変化を測定する。つまり、どの権利がより実現されているか、侵害されなくなったのはどの権利かを調べる。
- 子どもたちや若者の権利に影響を与える政策、法律、社会構造、行動の変化を測定する。つまり、義務履行者は子どもたちや若者の権利の実現、保護、および尊重に対してよりアカウンタビリティを果たすようになったかをみる。改善された政策が実施されているか、義務履行者は子どもの最善の利益を考慮する姿勢を取るようになったかどうかを検証する。
- 子どもや若者の公平性および無差別性の変化を測定する。つまり、政策やプログラムの転換、また、社会から疎外された子どもたちがサービスを受けられるようになったか、コミュニティに参加できるようになったか、差別は減っているか、などを検討する。
- 子どもたちや若者の参加や積極的な市民権の行使の変化を測定する。つまり、子どもたちや若者が自分たちの権利を主張しているか、また主張できるように支援されているかどうかを見る。また、子どもの権利の実現に向けて行動する子どもグループなどの団体のように、子どもが参加できるようなスペースや機会が存在するかどうかを検討する。
- 子どもの権利を推進する市民社会やコミュニティの能力の変化を測定する。つまり、ネットワークや連携、連帯は、参加者の活動に価値を付与できるか、また、子どもたちや若者の生活の変化に対してより大きな影響力をもたらすかどうかを検証する。

その他のモニタリング・評価システムと同様、子どもの権利に基づく評価システムは、子どもの権利に基づく必要なベースライン情報、適切な指標、目的、および子どもたちをはじめとするさまざまなステークホルダーの参加に頼っている。

子どもや若者、そして大人がモニタリング・評価に参加するということは、事実についての意見を求めることだけではなく、評価方法、評価対象、結果が意味することを理解するプロセスである。子どもや大人は、評価のデザイン、質問やトピックの選択、データ収集、分析、調査結果の応用まで、評価プロセスすべてに参加することが可能である。評価は報告書を作成して終わるわけではない。ステークホルダーと評価結果を共有することは学習プロセスには不可欠であり、共有することによって、教訓を身につけ、プログラムを向上させることができる。この結果、組織の透明度が高まり、子どもたちやその他のステークホルダーに対してアカウンタビリティを果たすことができる。

4.5 パートナーとの協働

CRP では、パートナーシップ構築のための広く開かれたアプローチ²³（最初のステークホルダー分析とマッピングにより把握できる）をとること、および子どもの権利に影響を与える可能性のある関係者の力学を理解することが必要である。他者との協働へのコミットメントは、以下に根ざしている。

- 国連子どもの権利条約に組み込まれている子どもの権利や価値を推進する。
- 外部からの働きかけを継続し、地域の主体性を醸成することで、子どものために長期的な変化をもたらす。
- 義務履行者がアカウンタビリティを果たし、権利保有者がその権利を主張できるように働きかける。

²³ ここでいう「パートナー」とは、共通の目標に向かって、公式または準公式に協力して活動する組織をさす。通常、公式なパートナーシップを結ぶ際には、提携の形態に関する合意を文書により取りつける。非公式なパートナーシップには財政的な要素が伴わないが、特定の作業分野について、対象と目的を共有する。例えば、連立や連盟、ネットワークのような形での協働を指す。

- 子どもの権利を推進する政府、市民社会、専門家、およびコミュニティの能力を強化する。

CRP のアプローチをプログラムに組み込むにあたり、多様なパートナーとの協働が前提となる。権利に基づいて活動する組織が、関係性を構築し、発展させる方法は、プログラムの達成という意味だけではなく、実行されている活動に一貫性を持たせる意味においても重要である。CRP の概念には、他者との協働により、子どもの権利を推進し実現できる社会を作ること含まれることを想定すると、パートナーシップ構築および維持のためのプロセスは極めて重要である。

子どもの権利に基づくアプローチを採用してパートナーシップを構築するにあたり、以下のような原則がある。

- 子どもたちに対するビジョンとコミットメントの共有
- 明確に定義された、達成可能な共通の目的を持ち、一定の協力期間が完了したときに、その達成度を測定できること
- 相互学習と共通認識
- 文化による異なった見方を互いに尊重すること
- 互いにエンパワメントし合うこと
- 互いにアカウンタビリティを持つこと
- 透明性と信頼を持つこと
- 公平性
- 差別の禁止、虐待や搾取からの保護、子どもの最善の利益に対して共通の価値観、施策、実行力を持つこと

非公式な合意、公式な連携協定などパートナーシップの形態は、パートナーとこれらの原則をどこまで共有するかによる。場合によってはパートナーシップを構築するプロセスが、このような原則をより強化することにつながることを期待できる。パートナーシップがより公式なものになるにしたがって、関係性の中にこれらの原則が内包されていることが不可欠となる。

実際、他者との協働により CRP を運用する際にはさまざまな役割や責任を持つ組織や個人とともに活動する。

国家とその代表者

第一義的な義務履行者である国とその代表者たちは、常に CRP に基づく活動における潜在的パートナーとみなされる。あらゆるレベル(地域、県、国、および国際レベルにおいて)で政府と協働する際には、子どもの権利に基づく分析の結果に応じて、以下のように数々のアプローチをバランスをとって実施しなければならない。

- 政府機関へ資源を提供し、良質な公共サービスへのアクセスを可能にする(例えば、保健センターへの医薬品の提供)。
- 公務員の能力向上のための研修(例えば、教員研修)。
- 国のシステムを強化するための制度構築(例えば、地方自治体のインフラ構築支援)。

- 子どものための法律、政策の枠組みを改善するために、政府要人と提携した政策転換や再編成を行うこと(例えば、貧困削減戦略ペーパーに関連する子ども法の策定)。
- 特定の課題について、国家の法律、政策、慣行の変化を求めるロビー活動(例えば、孤児や社会的に弱い立場に置かれた子どもたちの支援を優先するような HIV/エイズに関する国家行動計画)。

国と積極的にパートナーシップを構築することは非常に困難な場合がある。とくに組織が公平性と独立性を強く維持しようとする場合、また、政府がその義務を果たす意思を限定しているような場合である。

市民社会組織

市民社会組織には以下が含まれる。

- コミュニティに根ざした組織。通常、コミュニティのメンバーを代表し、地域レベルで活動する。
- NGO。通常、他者の利益のため、地域、地方、国、および国際レベルで活動する。
- 労働組合、職業別、専門家集団など個別の課題に取り組む組織。

セーブ・ザ・チルドレンは、自らを市民社会組織の一つと位置づけ、そのビジョンに派生するさまざまな価値や要素を他の市民社会組織と共有する。市民社会の主要な役割は政府や他の義務履行者にアカウンタビリティを果たすよう求める、事実上の監視機関となることにある。しかし、市民社会にはすべての NGO が含まれ、その多くは子どもの最善の利益を考慮して活動しているわけではなく、その他の利益の促進や課題を解決するために活動している。

CRP では、市民社会の環境をよく理解しておくこと、および適切なパートナーを戦略的に選択することが必要である。さらに、セーブ・ザ・チルドレンのような組織は市民社会と積極的に協働し、その十分な発展を支援することによって、子どもの権利を他の課題と同様に推進していくという目的を果たすことも必要である。そうして、市民社会と協働するにあたり、例えば、市民社会での子どものための意見形成、特定の領域のプログラムの実践における連携、特定の課題に対処するための能力強化など、さまざまな目標を定めることができる。市民社会が脆弱な国では、これはセーブ・ザ・チルドレンの活動の主要な挑戦となる可能性がある。

パートナーとしての市民社会との協働は、以下の原則に基づいて行う。

- 子どもたちに対するビジョンとコミットメントを共有する。
- 差別の禁止、虐待や差別からの保護、子どもの最善の利益に対して共通の価値観、政策、実行力を持つこと。

国連子どもの権利条約は、市民社会組織に対して、政府報告書に対する補完的な報告書(パレル・レポート、オルタナティブ・レポート、シャドー・レポートとしても知られる)を作成できる機会、また、国連子どもの権利委員会²⁴ から直接参照される機会を提供している。これは、市民社会団体にとつ

²⁴国連子どもの権利委員会に提出される政府報告書とオルタナティブレポートの詳細については、<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>、および、www.crin.org を参照のこと。

て、子どもの権利の問題について団結し、子どもの権利条約の実施を監視し、子どもや子どもの権利のために国内で啓発や運動を行う好機となる。

民間セクター

民間セクターは、物品やサービスの提供者、雇用主、権利の侵害者、または権利の擁護者として、子どもたちにさまざまな影響を及ぼし、また、重要な役割を果たす。民間セクターは、その権力、影響力、発信力により、子どもの権利に基づく組織にとって、困難な時期でも必然的にパートナーとなる。国内でも、国際的にも、このパートナーシップを強化できる法的および政策的枠組みの整備が始まっている。

近年、セーブ・ザ・チルドレンはさまざまな民間セクターとの協働に成功し、経験を蓄積している。その活動の多くは、国の政策や国際機関の動きに連動している。これには労働基準、企業の社会的責任、児童労働における特定分野のモニタリング活動などが含まれる²⁵。

市民社会、国、民間セクターと協働するにあたり、各セクターには違いがあるということは明確である。だからこそ、多様なアクターの相互関係を考慮し、継続的に子どもの権利の推進と改善にとりくむ戦略的なパートナーシップを構築することが重要である。

4.6 結論

本章では、プログラム・サイクルへ CRP のアプローチを組み込む場合の実務的意義を概観した。次章では CRP のアプローチを採用するにあたり、組織的な体制が整っているかどうか、内部的な意義の考察を行う。

²⁵ Save the Children, “Globalisation and Children’s Rights; what role for the private sector”, 2002 を参照のこと。

クエスチョン・ボックス

1. あなたが担当するプログラムの戦略や計画を、国連子どもの権利条約の四原則のフィルタを通してみてください。何か新たな発見がありましたか？
2. 子どもの権利に基づく観点から、あなたの国の子どもたちの状況を理解するためには、どのような変化/追加情報が必要ですか？
3. あなたが担当している活動では、さまざまな戦略のバランスがとれていますか。とれていない場合、変更は必要ですか。また、どのような変更が必要ですか。あなたの組織にとって、活動方法の変更は何を示唆しますか。
4. あなたの組織の特定プロジェクト/活動を一つ挙げてください。それはどのように評価されますか。あなたは、何に焦点を当てますか。それはなぜですか。その結果をどのように活用しますか。
5. あなたが実施するプログラムのパートナーは誰ですか。パートナー（国、市民社会、民間セクターなど）の違いによって アプローチの仕方を変えていますか。

参考

Child Rights Programming. Training Guide for Latin America (2004), to be found on [www.scslat.org](http://www.scslat.org/publications) (publications)

Estrela M & Gaventa J, Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation. A literature review, IDS Working Paper 70 - see www.ids.ac.uk for the Institute of Development Studies on participation and accountability

Save the Children (2002), Globalisation and Children's Rights; what role for the private sector

Save the Children (2003), Closing the Circle: From measuring policy change to assessing policies in practice

Save the Children & South Africa Business Coalition on HIV/AIDS (2002), Childhood challenges: South Africa's Children, HIV/AIDS and the corporate sector

Save the Children Denmark (2002), A Tool Kit on Child Rights Programming

Save the Children Sweden/Save the Children Denmark (May 2003), Regional Capacity Building: Workshop on Child Rights Programming Tools, Dhaka

Save the Children UK (2001), An Introduction to Child Rights Programming: Concept and Application

Save the Children UK (2004), Global Impact Monitoring Guidelines

Save the Children UK East & Central Africa (2004), Child Rights Programming. A Resource for Planning

Theis J (2004), Promoting rights-based approaches: experiences and ideas from Asia and the Pacific, Save the Children Sweden

第5章 子どもの権利を推進する組織マネジメントのあり方

外部に与えるインパクトと組織の成果は、ミッションを反映したものとなる。また、内部での実践は、その価値観と原則を反映すべきものでもある。権利の推進を目指す団体にとって、これらは相互に関連しており、不可分である。よっていずれか一方のみを選ぶことはできない。

プログラムにおいて子どもの権利に基づくアプローチをとることは、外部での活動のあり方に影響を与える。同様に、権利に基づく組織になることは、組織の運営のあり方やスタッフの働き方など内部的にも影響を与える。この考えに従えば、権利に基づくアプローチの実践、価値基準は、組織のガバナンスや概要、戦略、施策や手順上の結果や条件と首尾一貫するものである。

組織がこれまで以上に精査されると、活動の影響について根拠を示したり、資源の活用に関するより高いアカウンタビリティを果たしたりしなければならなくなる。組織はさらに、自らが推進する権利に基づく価値観や基準と矛盾のないような実践を内部でモデル化する必要がある。すべての行為において、組織は人びとに尊厳をもって接し、また、公平で公正な姿勢を実践する必要がある。私たちがとるアプローチ、価値観や原則は、実践と一貫性を持たなければならない。

このように、CRP を実践する際には、それを体系的に組織マネジメントにも適応する必要性があり、それは、「良いマネジメントのあり方」と一般的にいわれるような手法を超えるものである²⁶。子どもの権利を推進する組織になるためには、外部でのプログラミングのあり方と並行し、内部でも、既存の実践と新しいアプローチとを結合させなければならない。

本章では、この意義をより深く考察し、組織に属する人、構造、メカニズム、そして、子どもとの関連性についてみていく。

5.1 子どもの権利を推進する団体になるために

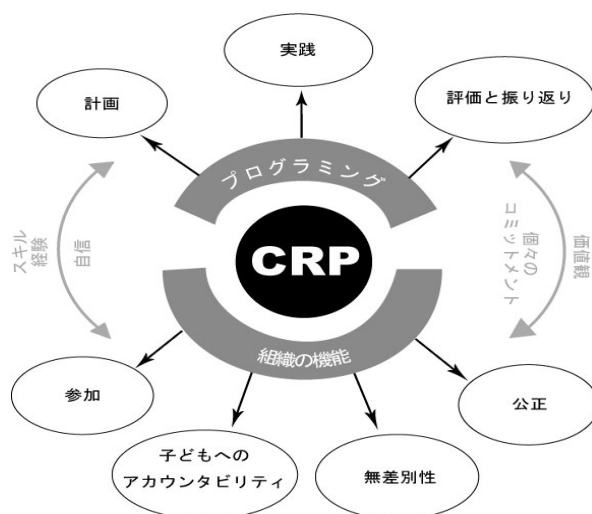
権利の視点に立ち組織を発展させるために、さまざまな組織が異なる方法で、また異なるスタート地点から活動を行っている。それらは、組織の歴史や最近の組織文化、また組織が追求している課題やアプローチ、戦略により大きく左右される。グローバルな権利の変化を自らの組織の目的と位置づけて活動をはじめ組織もあれば、すべてのプログラムが権利の実現を達成できるように活動している組織もある。また、より試験的に、パイロットベースで権利に基づくアプローチをいくつかの分野でとり入れる組織もある。多くの組織で、権利に基づくアプローチについて異なる解釈が共存しており、スタッフの姿勢やプログラムの実践、そして組織文化に次第に現れてきている²⁷。組織の変化の

²⁶以下を参照のこと。“People in Aid, Code of Good Practice in the Management and Support of Aid Personnel”, 2003, www.peopleinaid.org .

²⁷以下を参照のこと。Save the Children, “A Study to Benchmark Progress in Adopting and Implementing Child Rights Programming”, 2004.

様相は、それが『現場』からのものか、『本部』からのものかによっても異なる。いずれにせよ、外部でのプログラミングのあり方が変われば、相応しい内的変化が要求される。

以下の図は、権利基盤型の価値と CRP、そして組織の変化の相関性について示したものである。



CRP の実践は、図にあるように、組織の機能における変化を伴う。まず、プログラムにおける意思決定、実施、評価、関係者との交渉や関係性の維持についての変化である。次に、組織で働く者の姿勢についての変化である。とくに以下に焦点が当てられる。

- アカウンタビリティ
- 差別の禁止
- 尊厳、尊敬、公正
- 参加とエンパワメント

CRP の視点を取り入れることにより、以下のとおり、組織の子どもたちとの関わりかたにも変化が要求される。

- 子どもの最善の利益、および子どもの保護への熟慮
- 子どもへのアカウンタビリティ
- 組織の意思決定機構への子ども参加

キャパシティー、つまり、子どもの権利を推進する団体としての役割や責任を果たすにふさわしいスキルや資格、自信、そして、CRP の価値やアプローチに対する個々のコミットメントは、組織で働くすべての人²⁸、すべての層に適応される。組織内での子どもの権利に対する共通の理解は、CRP のアプローチの適用を成功させるためには不可欠である。とくに重要なことは、管理や運営を統括する者のコミットメントであり、変化の過程において先頭に立ち重要な役割を果たすことになる。

²⁸ これには、有給職員、理事、コンサルタントやボランティアも含まれる。

5.2 権利基盤型の原則の組織内への実践・応用

権利基盤型の価値や原則を組織内で適用していくためには、最善のマネジメント実践を指向し、試行錯誤することを要する。雇用者にとって、義務履行者として行動し、スタッフの権利を尊重し、擁護し、実現することとは何を意味するか。被雇用者が仕事の中で権利の原則を遵守するためにどのような責任が与えられるか。アカウンタビリティ、参加、エンパワメント、差別の禁止、子どもの最善の利益、生存と発達、個人の尊厳と価値の尊重は、すべてマネジメントのあり方と一貫性を持たなければならない。これらの事例と人権の原則との関連性について以下に考察する。その一つとして、まず組織内での実践について考える。その次に組織の子どもとのかかわりについて検証する。

《組織内部でののはたらき》

差別の禁止

差別の禁止の原則を適用することは、多文化共生のアプローチと組織内での実践とに整合性を持たせることである。それは、採用の基準と手順、他の文化を許容するはたらき、言語と通訳の方針、給与と社会保障の体系、情報と機会へのアクセスに影響を与える。多くの組織で「職業における尊厳」が標榜され、これらの課題が検討され、取り組まれている。

実務では、差別をなくすために以下のような実践が必要となる。

- 多様性を促し不公平と偏見をなくすような職場環境を作り出すこと(例えば、働く両親に適した勤務時間、障がいを持つ人びとへのアクセスなど)。
- 働く人たちの背景や属するコミュニティの多様性を反映したチームづくり(例えば、採用の手順など)。
- 個々人が尊重され、尊厳が守られること。ハラスメントから守られる職場環境づくりを促すこと。(例えば、行動規範の策定など)。
- 法令遵守にとどまらず、組織の実践として差別の禁止を促す取り組みを行う(例えば、差別の禁止を促す出版物など)。
- スタッフが期待されていること、指針や実践、手順を常に意識できるように対話が持たれていること(例えば、スタッフとレビューを行うメカニズム)。
- より多様化する組織では衝突が起きやすいが、それを建設的かつ画期的な方法で調停しながら解決し、マネジメントすること。

尊厳、尊敬、公正

権利に基づく組織では、組織的な公正性に関する基準を高く持つべきであり、組織内での相互作用(行動規範や施策)を通じて基準が実行に移されることが要求される。

組織がとる行動は、安全確保に関する実践から健康と安全の手順、報酬制度まで多岐にわたる。手順によって、スタッフの陳情、透明で協議に基づく意思決定プロセス、決定が開示されるコミュニケーション、問題が起きた際に異議を申し立てるメカニズムが存在することなどが考慮されていなければならない。

組織が適用するプロセス——『組織の公正性』を示すこと——は、組織の外部的な成果や影響とともに、スタッフの道徳、モチベーションを発展させ、維持するために重要である。

アカウントビリティ

組織内部で働く人にとって、自身のパフォーマンスと仕事について、組織に対してアカウントビリティを果たし、組織からもアカウントビリティを果たされることが不可欠である。雇用関係の相互性は組織と被雇用者の双方に主張、尊重すべき権利と果たされるべき義務があることを示唆している。組織のアカウントビリティは組織が示す全体的なコミットメント、決定、姿勢、価値を内包するものである。その一方で、個人のアカウントビリティは各自の役割と責任を果たしていく上での行動とパフォーマンスと関連している。メカニズムには雇用契約、ジョブ・ディスクリプション、事業計画と予算、期待の明確化、権能の定義づけ、レポーティングの体制、監査手続き、フィードバックを含めた全体的な評価など、パフォーマンスをマネジメントする過程、苦情処理と規律励行、コミュニケーションと情報管理の流れ、公開性と透明性などが含まれる。

アカウントビリティの原則で要となるのは、権利保有者(この場合は、組織で働く者を指す)が、十分に自身の権利について知らされており、その権利を行使するためのメカニズムにアクセスできるようにされていることである。

参加とエンパワメント

組織内で効果的な参加を促すには、コミュニケーションと協議のプロセス、意思決定の手続きやガバナンス、メカニズムが伴わなければならない。スタッフのエンパワメントを促すには、他の原則とも関連する一定のメカニズムが組織内で機能していなければならない。加えて、その導入となる手続きも必要である。それは、適切にサポートされること、資源の配分、決定権の付与、成長の機会、配置換え、メンタリングなどである。

スタッフがエンパワーされ、組織の活きた活動に十分参加できていると感じれば、モチベーションや創造性、生産性も向上する。しかし、形式主義に陥るという危険性は常にある。例えば、ある課題について、すでに決定がなされているにも関わらず、協議ばかりしては、組織に対する幻滅やモラルの低下、スタッフの不定着や仕事の質の低下につながる。

《子どもとともに活動する》

子どもの最善の利益

子どもの最善の利益を確保するためには、組織が、まず、子どもの利益や権利に反するような行動をとらないように、さらに、子どもの利益や権利を、意思決定における最優先事項として考慮に入れ、促進していくような方法を実行に移す必要がある。これは、子どもに害を与える可能性を最小限に抑えるために、スタッフやパートナーとの間で、子どもの保護に関する行動規範を厳格に実施すること、子ども、特に社会から最も疎外され、弱い立場に置かれた子どもたちに最大の利益をもたらすイニシアティブや機会を支持するメカニズムを機能させることなどである。加えて、否定的であれ肯定的であれ、インパクト評価のためのメカニズムが必要である。さらに、適切な対応として、改訂された採用手順、スタッフの姿勢に関する行動規範、子どもにやさしい空間の創造、パフォーマンスをマネジメントする過程、インパクト評価、倫理に適った投資などが必要である。

子ども参加と子どもへのアカウントビリティ

CRP のアプローチが実践に取り入れられれば、プログラミングの文脈で、ただ単に子どもの声を

『聞く』ことを超えて、組織のすべての分野に子どもが参加する可能性を検討すること、戦略的な選択を行うこと、モニタリングとレビューの体制整備などを行うようになる。どれだけ子どもが、セーブ・ザ・チルドレンのような組織のマネジメントの体制のなかで積極的に役割を果たすことができるかはまだ分からないが、責任は私たち大人にあり、以下のように、必要な段階を踏んで一連のイニシアティブを学習しなくてはならない。

- 子どもが意思決定の一翼を担う
- 子どもが計画のプロセスの一翼を担う
- 子どもが案出し、実践、レビューとモニタリング評価の一翼を担う
- 組織内で子どもにやさしい空間を作り、施設や設備に子どもがアクセスできるようにする
- 子どもにやさしいコミュニケーション戦略

組織におけるガバナンスの仕組みへの子どもの完全な参加は、子どもへの透明性とアカウンタビリティを高めることにもなるであろう²⁹。しかし、これが唯一のメカニズムではない。子どもの権利を推進する団体は、理事会のメンバーやボランティア、ドナーや国などに対して負う法的な責任の範囲を超えて、子ども、家族、そしてコミュニティに対して、ありとあらゆる方法で、アカウンタビリティを果たす努力をしなければならない。

5.3 緊張とジレンマ

組織がどれだけ真摯に、そして、徹底的に子どもの権利に基づく活動の価値や原則を考慮したとしても、組織内での緊張は避けられずに残る。こうした対立やそのほかの分野でも、バランスをとっていく必要がある。権利にもとづいて活動するうえで、簡単な解決法は存在しない。しかし、課題を認識し、意味のある建設的な対話を行うことは、解決の起点になるであろう。ただ現状では、理想的な見方と現実的かつ実用的な見方とを折衷することになるであろう。

緊張とジレンマに関する具体例は以下のとおりである。

倫理的なファンディング・投資と収入の最大化との対立

- ファンディングの収入源としての境界をどこに引けばよいか。
- ファンドを受ける基準とは。どこまで受容可能か。
- 資金投入ポートフォリオは、子どもたちに完全無害なものでなくてはならないか。

コミュニケーション、イメージ、ブランディング

- ドナーにとって魅力的で、支援を継続していただくために用いるコミュニケーション手法やイメージは、組織の価値や活動、アプローチと首尾一貫したものであるか。
- ブランディングにおける一貫性は、組織の文脈と十分に合致したものであるか。

ガバナンスとステークホルダー(ドナー、支援者、パートナー、子ども)へのアカウンタビリティ

- どのようにしたらステークホルダーの利益が十分にガバナンスやメカニズムに反映させられるか。
- どの程度、また誰に対して、そして、どのような方法で意思決定が適切に委ねられるか。

²⁹以下を参照のこと。“Children as Stakeholders Policy”, Save the Children UK, 2003.

価値を下げずに効果と効率性を高めるーコストと利益

ー手間やコストをかけず、インクルージョンと参加に関する組織文化をどのように実践するか。

ーミッションの達成と価値をどのように両立させるか。字面ではなく、それをどのように実践するか。

5.4 結論

子どもの権利に基づく組織になることは、組織機構にも変化が求められる。これは、明確な価値や原則へのコミットメントに基づく道徳的な要求からの帰結であるばかりでなく、適切な組織の体制、チーム、メカニズムを構築すること、効果的にプログラムを実践することができるという確信による。

クエスチョン・ボックス

1. 人事について差別の禁止を組織としてどのように認識していますか？
2. 疎外されたり、不公正に扱われたりしているように思われる、特定の職員集団を認識していますか。もしそうであれば、それに対して何ができますか？
3. 個人と組織の学びを支援するために、どのようなメカニズムが存在しますか？
4. 個人のパフォーマンスについて、どのような質で、また、どのくらいの頻度で、フィードバックがなされていますか？これは、どうしたら改善されますか？
5. あなたの組織では、コミュニケーションと協議に関して明確で効果的なプロセスがありますか？
6. あなたの組織では、多様なステークホルダーのうち、とくに子どもの利益がガバナンスの体制やメカニズムに取り入れられていますか？
7. あなたの組織で勤務経験を重ねることによって、今後の雇用機会の増加につながりますか？
8. あなたの組織では、子どもの保護を行動規範として明文化していますか？もしそうであるなら、それはどのように実施、モニタリングされていますか？あなたのパートナー団体も実施していますか？
9. ジョブ・ディスクリプション作成と採用手順にあたり、国連子どもの権利条約の四原則のすべての要素を考慮に入れていますか？

参考

Save the Children (2003), Child Protection Policy

Save the Children (2003), Gender Guidelines for CRP

Save the Children (2003), So you want to consult with children?

Save the Children (2004), A Study to Benchmark Progress in Adopting and Implementing Child Rights Programming

ウェブサイト

www.peopleinaid.org

第6章 結論

CRP は『新しい概念』でも『開発の流行』でも、ましてや『開発の思想家による最新の偉大な概念』でもない。CRP は長年の経験と価値の積み重ねを通じて、開発してきたものである。CRP の実践は確かに困難が伴う。私たち自身、他者、そして個々が果たさなければならない役割に対する挑戦である。そして、リスクを覚悟した上で、組織全体で運営方法を転換させることを意味する。しかし最終的に CRP は、人権、良い開発実践への理解、そして、すべての子どもの権利の実現を促すことに対するコミットメントを高めることになる。

さまざまな状況下における CRP の実践経験は、より豊かで、アクセス可能に、そして、多様性を有してきている。開発されたツールや教訓がプログラムと組織の中で磨かれてきている。組織がこの経験を積み上げることによって、CRP の価値の実現、つまり、子どもたちに継続的な生活の改善をもたらすことになる。

CRP は国連子どもの権利条約をセーブ・ザ・チルドレンの実践的なプログラミングに活かしていくための鍵となる。

CRP は、子どもたちが持てる力を最大限に発揮し、生きることができる社会の実現というビジョンに基づくセーブ・ザ・チルドレンの活動の大きなゴールに貢献する。セーブ・ザ・チルドレンが、権利に基づく組織として果たすべき義務の基準(例:活動における子どもとコミュニティの参加)を示すことにもなる。

さらに、援助と開発における既存の良い実践例を反映し、人間の価値と国際法に根ざした枠組みとを統合する。よって、CRP を活用することによって、子どもの生存と生活の改善のための、すべての活動に、効果をもたらし、インパクトを与えることができる。

CRP はプログラミングに活用することで、その真の価値が明白となる。また、本アプローチを活用することで、CRP をさらに発達させること、課題の解決、そして子どもの権利を実現するためのプロセスに貢献することができる。



著者：Save the Children Sweden

翻訳：社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

〒101-0047

東京都千代田区内神田 2-8-4 山田ビル 4 階

TEL:03-6859-6869 FAX:03-6859-0069