

カンボジアの地方行政における 子どもの権利保障をはかる仕組みの概要とその課題

大阪大谷大学 人間社会学部 人間社会学科 教授 岡島克樹
文京学院大学 外国語学部 教授 甲斐田万智子

1. はじめに

よく知られているように、カンボジアは、長い内戦を経て、1990年代、パリ和平協定の締結と国連による暫定統治を経験した国である。当時、PKOの青のベレー帽や帰還難民、地雷等に象徴されたこの国は、その後、年平均7.6%（1994-2015年）の経済成長を遂げ、2015年にはGNIが1,070米ドルに達し、低中所得国の仲間入りを果たすまでになった。

好調なのは経済成長率だけではない。2007年47.8%であった貧困率も順調に改善し、2014年には13.5%となった〔World Bank 2018〕。また、2007-2014年における上位60%層1人あたりの消費は4.7%の伸びであったのに対し、所得下位40%層は年平均7.8%の伸びであり〔World Bank 2017:37〕、その意味で、カンボジアの経済成長は量だけではなく、質も一定の高さをもったものだと言えることができる。また、社会開発指標も、たとえば、1990年から2015年のあいだ、妊産婦死亡率が1020人から161人（出生児10万人あたり）に減少し、2013年の初等教育修了率も96.3%に達する等〔前掲書：38〕、一定の改善を見せている。カンボジアは、開発協力の成功事例を提供するポスト紛争国の優等生と言えるかもしれない。

一方で、カンボジアはなお数多くの開発課題を抱えている。そのうちの1つが子どもに関する諸課題であり、とりわけ地方部におけるそれは、貧困による中途退学、(移動を含む)児童労働、おとなによる子どもへの体罰等、早急の解決が求められている課題が山積している。また、子どもは、2015年9月に国連総会で採択された「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals。以下、SDGsと表記する)でも、障がい者や先住民、難民・国内避難民らとともに特記される「脆弱な」〔United Nations, 2015: para.23〕立場におかれた者であり、特別な注目に値する人口集団である。

それでは、2010年代後半現在のカンボジアの子どもたちは、どのような状況にあるのだろうか。これに対して、政府やその開発パートナー（国連機関や二国間援助機関、NGO等）はどのような対策を検討・実施してきたのだろうか。本稿では、まず、カンボジアの子どもが置かれている現況を概観したあと、これに対する政府や関係諸機関による政策の概要を整理する。

また、現在、進められているカンボジアの地方行政強化政策と子どもの権利の保障とはどのように関係するのであろうか。本稿では、この変化する地方行政と子どもについて焦点を当て、カンボジアにおける地方分権の動向をふりかえったうえで、本稿のテーマである子どもと関係する「女性と子どものためのコミューン委員会」(Commune Committee

for Women and Children。以下、CCWC と表記する) の機能や人員・予算、それらの課題について、既存の文献にもとづいて整理する。そして、さいごに、今後に取り組むべき研究課題を記す。

2. カンボジアの子どもの現況

本章では、2010 年代後半の現在、カンボジアの子どもたちはどのような状況に置かれているのか、入手出来た最新の文献をもとに、その概況を確認する。

まず、カンボジア政府と UNICEF では、最新の政府統計 (2014 年の Cambodian Socio-Economic Survey (CSES) と Cambodia Demographic and Health Survey (CDHS)) にもとづき、子どもの状況を概観する文献を作成・発表している [Kaparti, 2017]。これは、2015 年の SDGs の策定をうけ、今後の進捗をより容易にモニタリングできるよう、カンボジアの子どもの貧困状況に関するベースラインを整備するという位置づけで作られたものであるが、これによれば、カンボジアの子どもがおかれた状況について、大別して、以下の 2 つに分けて説明することができる。

第一に、経済的貧困についてである。カンボジアの子どもの金銭的貧困は、男女間では大きな格差が認められないものの、地域間では平野部に比べて高原・山間部において、家族構成別では家族の構成メンバーが多いほど子どもの金銭的貧困が起りやすいことが確認されている。つまり、カンボジアの子どもたちにおける金銭的貧困は、地理的に地方に、家族構成としては子どもの数が多い家庭に多く偏在している。

第二に、経済的貧困にとどまらない貧困についてである。「貧困」概念の多義化と人権基盤型アプローチの主流化を背景にして、今日では、UNICEF は「多次元的重複はく奪分析 Multiple Overlapping Deprivation Analysis (以下、MODA と表記する)」と呼ばれる方法を用いて、子どもたちの貧困をとらえようとしている。より具体的には、この MODA では、「貧困」を子どもの権利の「はく奪 deprivation」としてとらえ、その「はく奪」を①栄養、②保健、③幼児教育、④教育、⑤水、⑥衛生、⑦住宅、⑧情報の 8 つに分け、年齢層 (0-4 歳, 5-14 歳, 15-17 歳) ごとに 5-6 つ程度の「はく奪」次元を選びだし、各年齢層の貧困上の特徴をつかもうとする。この MODA の結果によると、カンボジアの子どもは、いずれの年齢層においても、その大半が 2 つ以上のはく奪 (2 つの領域はく奪状態にある者が 23.2%、3 つの意味ではく奪状態にある者が 23.4%、4 つ以上の意味ではく奪状態にある者は 25.3%) を同時に経験する状況にある [前掲書: 8]。

0-4 歳という年齢層では、「保健」「栄養」「幼児教育」「水」「衛生」「住居」の 6 つをもちいて貧困をとらえようとしているが、57%の子どもが複数領域の貧困を経験しており、「地方および北東部」でその傾向が強い。とくに「幼児教育」「栄養」が深刻で、前者については 81.8%が幼児教育を受けておらず、後者については 47.4%が十分な食事を与えられていないといったこと等が挙げられている [前掲書: 9-13]。

5-14 歳という年齢層では、「教育」「水」「衛生」「住居」「情報」という 5 つの「はく奪」

を選び出してこの年齢層の貧困状況をとらえようとしている。44.2%が多次元的に貧困を経験しており、とくに「地方および高原・山間部」で状況が厳しい。この年齢層では、「衛生」については49.7%が改善されたトイレへのアクセスがなく、「住宅」も劣悪で47%の子どもが1寝室を4人以上で共有している。また、「教育」次元も、12-14歳の子どものうち44.6%が6年間の初等教育を修了していないという状況にある。

15-17歳という年齢層では、5-14歳と同様の「はく奪」次元を選び出して貧困状況を検討している。この年齢層も54.6%が複数の次元での貧困を経験しており、平均3.7次元での貧困をかかえている。とくに深刻な次元としては、「教育」「住居」で、前者では実に60%に近い子どもが学校で2・3年の遅れがあり、15歳の子どもの43.2%がまったく学校に通っておらず、10人に4人の子どもが1寝室を4人以上で共有する住宅環境で生活している。

上述のようなUNICEFの分析は子どもをめぐる一般的な貧困状況を明らかにしてくれるが、保護が必要な子どもの状況がどのようになっているのかはわからない。そのため、本稿では、「子どもに対する暴力 violence against children」「性的虐待 sexual abuse」「児童労働 child labor」「移住（または移動） migration」をキーワードにしてさらなる文献の入手を試みた。

「子どもに対する暴力」に関しては、カンボジア政府女性省とUNICEFが2013年に全州をカバーする調査を行っており、これが最新のデータを提供してくれている [Ministry of Women's Affairs et al. 2014]。これによれば、カンボジアの子どもは広く暴力にさらされる環境のなかで育っており [甲斐田 2019a]、半分以上の人が18歳になるまでに少なくとも1回の身体的暴力を経験し、このうち4分の3以上の子どもが複数回の身体的暴力に遭遇している [前掲書, 2014 : 55]。また、(子ども自身に対するものではないが) 家庭内における暴力も頻繁に起こっており、13-17歳の子どものおよそ3人に1人が過去12か月に家庭内での暴力を目撃している [前掲書 : 2014 : 58-59]。

「子どもに対する性的虐待」も深刻である。政府資料によれば、およそ20人に1人の男女が成人するまでに少なくとも1回の性的虐待を経験し、過去1年間に性的虐待を受けた女子(13-17歳)も3%にのぼる [前掲書, 2014 : 47]。そのような女性の約半分、男性の場合は4分の3以上がそのことを誰にも伝えることができなかったと報告している。

「児童労働」に関しては、2010年代前半、カンボジア政府計画省国立統計センターが調査を行っている [National Institute of Statistics and ILO, 2013]。これによると、5-17歳の子どものうち19.1%、約75万人にのぼる者が経済活動に従事し、これらの子どものうち56.9%が児童労働に該当する活動に従事させられていた。こうした児童労働に従事する子どもの半数以上が中途退学を余儀なくされ、あるいは、一度も通学経験がない [前掲書, 2013 : 33 ; Jordanwood, 2016 : 37]。

さいごに、「移住（または移動）」に関しては、そもそもカンボジア人の4人に1人が一年のうち少なくとも3か月間、自宅を離れる移動労働である [Eng et al, 2017 : 399]。これが子どもに与える影響は軽視できるものではなく、約8割の移住労働者が30歳未満

であり、そのうち 2.3%のみが夫婦で移動し、半分が子ども同伴での移動を行う。子ども同伴での移動はもとより、祖父母に預けられた場合も、頻繁に子どもの中途退学や未就学が発生している [Jordanwood, 2016 : 15-16]。

3. カンボジアにおける子どもの権利保障政策

前々章および前章では、急速な経済成長、そしてその影でカンボジアの子どもがどのような状態に置かれているのか、その概要を確認した。それでは、こうした子どもたちが直面する諸課題に対して、政府はどのように対応しようとしているのであろうか。

子どもの権利に関連する政府政策としては、1992年、子どもの権利条約を批准して以降、数多くの法律、たとえば、「人身取引・性的搾取対策法 Law on the Suppression of Human Trafficking and Sexual Exploitation」(2008年)や「人身取引被害者の権利保護のための政策・最低基準 Policy and Minimum Standards for Protection of the Rights of Victims of Human Trafficking」(2009年)、「村・コミュニティ安全政策 Village and Commune Safety Policy」(2010年)、「人身取引対策に関する全国行動計画 National Plan of Action on Counter Trafficking 2014-2018」(2014年)、「少年法 Juvenile Justice Law」(2016年)、「子どもに対する暴力に関するアクションプラン Action Plan on Violence Against Children 2017-2021」等、多数存在する [World Vision, 2017]。また、2018年総選挙前からある政府の5か年計画『国家戦略的開発計画 (NSDP) 2014-2018』、総選挙後ただちに組閣された新内閣の政策『第4次四辺形戦略』[Royal Government of Cambodia, 2018]にも子どもに関する記載がある。

本稿では、そのなかでも新しく、4以降に触れる地方行政体との関係がとくに深い政策文書、すなわち、カンボジア子どものための全国評議会 Cambodia National Council for Children (以下、CNCC と表記する⁽¹⁾) が作成した『子どもの発達のためのナショナルプラン 2016-2018』(CNCC, 2015) の概要を整理しておくこととする。

このナショナルプランは、CNCCが出した、はじめての包括的な計画であり、背景としては、2011年、国連子どもの権利委員会から出された勧告があり、本ナショナルプランはその勧告への対応という位置づけを有する。内容としては、①教育・能力開発の質の向上、②子どもの社会福祉促進、③暴力・ドラッグ・人身取引・危険な労働からの子どもの保護・予防強化、④協力・法執行・法的枠組みと政策の強化、⑤ナショナルメカニズム・能力・機能の強化という5分野を重点分野として設定するとともに、それぞれについて、2016年から2018年の3ヶ年で取り組む事業とその担当部署、達成すべき数値目標やそのモニタリングの方法が書きこまれている。

以下の表は、そのナショナルプランに書き込まれた具体的事業にはどのようなものがあるのかを例示する目的で、とくに地方行政体に関係が深いと思われる事業を抜粋したものである。

表3-1. 子どもの発達のためのナショナルプランにおける地方行政関連事業

分野	事業	担当省庁
1	公立・コミュニティ立の就学前教育施設、家庭ベースの教育プログラムのカリキュラムを改訂するとともに、就学前教育の就学に関する広い情報提供を促す。(1.1.1.)	MOEYS
	コミュニティが設立する就学前教育施設の教員を増加させる。教員研修の枠組みを拡大するための指針を準備する。また、栄養、子どものケア、子どもの保護、保健施設の使用にかかる保護者向け指針を準備する。(1.1.4.)	MOEYS
	就学前教育のための成果ベースのモニタリング・評価システムを準備・導入する。(1.1.5.)	MOEYS
	政策の効果的実施のために地方レベルの就学前教育局の機能を見直す。(1.1.7.)	MOEYS MOI
	就学前教育施設のガバナンス原則を準備するとともに、公立・コミュニティ立の就学前教育施設、家庭ベースの教育プログラムの運営のための指針を作成する。(1.1.8.)	MOEYS
2	警察・司法・地方行政による介入をつうじて、子どもに対する、すべての可能性ある脅威の予防・保護を強化する。(2.1.3.)	MOI MOT MOSVY
	子どもの発達・福祉促進のための保護者向けコミュニティフォーラムの開催を継続する(2.1.7)	MOEYS MOSVY
	子どもの無料による出生登録を継続する(2.2.5.)	MOI
	とくに地方における、安全な水・衛生問題をコミュニケーション・サンカット開発計画に含めることを検討する。(2.3.2.)	MRD
	すべてのレベルの学校において安全な水と衛生施設の利用を促進する。(2.3.3.)	MOEYS
3	児童労働の負の影響を強調し、教育の価値を理解する、保護者向けプログラムを開発する。(3.1.5.)	MOSVY
	全国・地方レベルの双方における、子どもに対する暴力に関するモニタリング・評価枠組みを準備する。(3.2.2.)	CNCC
	子どもの保護を強化するために、コミュニティ・ソーシャルワークの実践および仏教的価値の促進をつうじて、家族の安定・友好的な家族の価値を促進する。(3.2.3.)	MOEYS MOWA MOI
	体罰を撲滅し、必要な場合は規律を守る別の方法を用いるために適切な手段を講じる。そのために、校長・教師に向けた通達を発出する。(3.2.8.)	MOSVY MOEYS
	早婚の負の影響についてコミュニティを教育するコミュニティメカニズムを構築する(3.3.6.)	MOSVY
	子どもの不自発的移住と人身取引を継続的にコントロールする。子どもの人身取引、ほかの形態の子どもの搾取のないモデル・コミュニケーションを構築する。(3.3.7.)	MOSVY MOI
4	子どもの権利とコミュニティの責務に関するコミュニティ啓発活動をおこなう。(3.4.1.)	MOSVY MOI
	子どもの問題や子どもの権利促進について、学校や保健センター、コミュニティの責任者を啓発し、「子どもにやさしくある」という役割・権限を強化する。また、子どもの問題について多様な関係者を啓発するためのモジュールを開発する。(3.4.2.)	MOSVY
	州・郡・コミュニケーション評議会といった地方行政体や警察を啓発し、確実に、あらゆる形態の子どもの搾取を予防・保護し、サービスを提供するようにする。(3.4.3.)	MOI
	「子どもの参加に関する主要原則 Principal Guideline on the Participation of Children」の実施を促す(3.4.8.)	CNCC

5	レビューをおこない、確実に、コミュニケーション・サンカットのガバナンスシステムに子どもの問題を取り込むようにする。(4.2.6.)	MOI
6	すべてのセクターにおける子どもの権利の促進を主導・調整・奨励するために、CNCCの地方メカニズムを強化・支援する。(5.1.1.)	MOI CNCC
	全国・地方レベル双方における CNCC の構成・役割・責任・機能をレビューする。(5.2.1.)	CNCC
	全国・地方レベル双方における CNCC 職員の、事業運営やリーダーシップ、ファシリテーション、分析、報告書作成に関する能力を強化する。(5.2.2.)	CNCC
	国の法律や国際条約・議定書を理解し、子どもの権利を促進するために、全国・地方レベル双方における CNCC 職員の能力を強化する。(5.2.3.)	CNCC

(注) MOEYS は教育・青少年・スポーツ省、MOI は内務省、MOT は観光省、MOSVY は社会問題・退役軍人・青少年更生省、MRD は農村開発省、MOWA は女性省を指す。

4. カンボジアにおける地方行政制度の再編

以上のようなカンボジアの子どもの状況とその改善に向けた対策が地方行政と具体的にどのようにかわるのかを考える前に、そもそも、和平以降におけるカンボジアの地方行政制度とはどのようなものか、カンボジアの地方行政制度の変遷を解説した拙稿 [岡島, 2005 および岡島, 2016] を参照しながら、その全体像を記しておく。

まず、カンボジアの地方行政は、図4-1にあるように、3層構造であり、基本的に、州の下に郡、郡の下にコミューンが置かれている（なお、州庁の所在地や首都プノンペンでは、コミューンは「サンカット」という呼称が用いられている。また、コミューンの下にはさらに「村」があるが、これは憲法にも記述がなく、一般に、行政上の正式な位置づけを有しないとされている）。

この3層構造のなかで最下層に位置するコミューンが強化されるようになったのは2000年代はじめからである。具体的には、2002年、1940年代以来行われていなかった地方選挙を実施し、人口としてはおよそ1万5000人～2万人をカバーする約1600のコミューン毎に、住民の直接選挙をつうじて選出された5・11名の評議員が構成する評議会を設置した。そして、そこに内務省からコミューンクラークと呼ばれる事務員を配置し、住民登録や出生・死亡、所得に関する証明書の発行を行う等、住民サービスにあたらせるとともに、地域の経済・社会開発のために「コミューン開発計画」「コミューン投資計画」を一定の住民参加を得て策定させるようにした。また、中央政府からコミューン評議会に対して毎年予算配分（一般に「コミューン・サンカット基金 Commune/Sangkat Fund」と呼

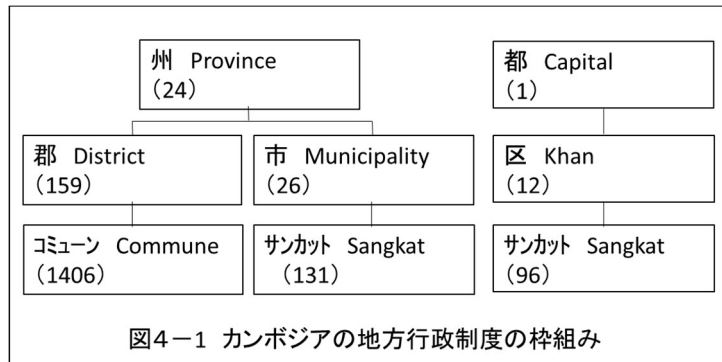


図4-1 カンボジアの地方行政制度の枠組み

【出典】 岡島 [2017a : 19] にある図を筆者が改編した。

【注】 図中にある () のなかの数字は行政体の数である。

ばれる)を行い、上述の計画に記載されている道路や橋梁の補修等の地方インフラ整備事業、コミューンが設立する就学前教育施設等の社会サービスの費用を賄うようにした。

コミューンという地方行政最下層の強化を行ったのが和平以後のカンボジア地方行政再編の第1期であったとすると、2008年以降から現在は第2期に位置づけられ、この時期には州・郡という層での改革が行われている。具体的には、各州・郡に、コミューン評議員によって選挙される評議員(州の場合9・21名、都で21名、郡・区で7・19名、市で7・15名)から構成される評議会を設置し、内務省が任命する州知事・郡知事を(少なくとも形式上は)監督しながら、コミューン同様の5ヶ年開発計画と3ヶ年投資計画を作成・実施するようにした。また、「郡・市開発基金 District/Municipality Development Fund」その他の財政移転ルートを創設し、これら計画の実施に必要な資金を提供できるようにした。さらに、教育や保健等の社会サービスに関連する人事や予算使途にかかる決定権限を中央政府省庁の地方出先機関(たとえば、学校や保健センター)に分散 deconcentration したり、州・郡評議会に移譲 devolution・委任 delegation したりするための法・制度整備も進められている。

5. CCWC とその機能の変遷

和平以降、カンボジア政府とその開発パートナーである国連機関や二国間援助機関は、1990年代には CARERE/SEILA と呼ばれる事業をつうじて分権化の準備をすすめながらも、教育・保健等の社会サービスの提供については中央政府省庁がその地方出先機関をコントロールしながら集権的に行う、そして、そのサービスに量的・質的不足がある場合は NGO が行政機関に代わってそのサービスを提供するということが方針としてきた。しかし、上述したように2002年に初の地方選挙が実施され、5・11名の公選評議員から構成されるコミューン評議会が組織されてからはこのコミューン評議会が社会サービス提供においてより大きな役割を果たすことが期待されるようになった。また、1990年代から2000年代にかけて開発協力のなかで主流化した人権基盤型アプローチでは、権利保有者のエンパワメントにくわえ、責務履行者の能力強化が唱えられ、これまでのような NGO による行政の代替はむしろ責務履行者の能力を低下させるものだとの考え方が一般化し、NGO が果たす役割はサービス提供の代替ではなく、そのサービス提供の仕組みづくりに移行するようになってきた [岡島, 2017b; 甲斐田, 2013; 甲斐田, 2019b; 甲斐田・南雲, 2019]。

こうしたなか、2004年には UNICEF の事業が入っている6州422コミューンのコミューン評議会内に、その後、2007年には全州のコミューン評議会に CCWC が組織され、とくに貧困の被害を不均衡にこうむり、開発から取り残されがちな女性と子どもに関する取組を強化することとなった。より詳細には、CCWC は、コミューン評議会の議長・副議長、女性・子ども担当評議員、コミューンクラークのほか、警察、学校、保健センターの代表、そのコミューンを構成するすべての村の村長から構成される委員会である。政策上、担っている機能としては、①委員会の事業計画・予算案の作成、②コミューン評議会に対する

助言・補助、③女性と子どもの権利に関する法律・政策に関する啓発や保健、教育、子どもの発達・保護等に関する住民動員、④コミュン開発に関する決定過程への女性の参加促進⁽²⁾、⑤州・郡やコミュン評議会、NGO、住民といった関係者間の連携促進、⑥関連情報の収集・分析とその情報のコミュン開発計画・投資プログラムへの反映支援、⑦コミュン評議会の女性・子ども関連事業の実施・モニタリング・評価への参加、⑧地域の女性と子どもの状況モニタリングとコミュン評議会への定期的報告という8つがある [National Committee for the Management of Decentralization and Deconcentration Reform, 2008: 2-3]。なお、コミュン開発に関する決定過程における子どもの参加促進や子どもの発達・保護事業の実施については CCWC の役割として記載されていない。

こうした CCWC が実際どのように機能しているのかについては、なお十分に調査が行われておらず、基本的に、文献は寡少である。わずかに存在する例外としては、UNICEF が試験的につくった CCWC の成果を整理し、CCWC を全国展開するもとなった文献 [UNICEF, 2006] と全国展開しはじめたときにベースラインとすべく CCWC メンバーの知識・態度・実践を調べた、いわゆる KAP 調査の結果をまとめた文献 [UNICEF, 2008] があるが、最近の文献としては、国際 NGO の World Vision が中心になり、カンボジアにおける子どもの保護分野において事業展開する主要機関（ユニセフおよび Plan, Save the Children, ChildFund）が連携して行われた調査結果をまとめたもの [Jordanwood, 2016] がある⁽³⁾。この調査は 32 コミュンの CCWC に対してインタビューやフォーカスグループディスカッションを行い情報収集しているが、この調査の結果によれば、CCWC 自身が自らの取組として挙げたのは、①妊産婦への支援提供、②脆弱な状況におかれた女性・子どもに関する情報収集、③DV 被害者への支援、④脆弱な状況におかれた子どもへの通学継続支援、⑤啓発活動（安全な移住・人身取引予防・児童労働・ジェンダー差別）、⑥栄養衛生情報の提供、⑦ユースグループへの研修、⑧脆弱な状況におかれた女性・子どものその他の課題に対する解決支援、⑨性的虐待の予防・対応という9つであった。

この調査からわかったことは、上述の政策上決められている8機能と比較すると、(1) 調査対象となった CCWC は、政策上、重要な業務であるべきコミュン開発計画・投資プログラムの策定プロセスへの貢献を自らの重要なタスクであるとは考えていない可能性があること、(2) 2008年に上述の政策がつくられた際には CCWC の業務であると考えられていなかったため、正式には CCWC の役割ではないが、2010年代半ばになると CCWC が自らの仕事として考え、実際に何らかのアクションを起こしはじめていることが存在するという点である。

(2) について、より詳細に述べれば、Jordanwood [2016: とくに 37-42] によれば、調査対象となった CCWC のなかには、正式に CCWC の機能ではないが、③DV 被害者への支援、④子どもの通学継続支援、⑨性的虐待の予防・対応に関するサービス提供を行っているところが存在した。③については、DV があった場合、CCWC が介入し、村長とともに家庭訪問を行うなどしている。ただし、犯罪として起訴するよりは仲裁 reconciliation

を選ぶ傾向が強いという課題があるようである。④については、貧困家庭の子ども（⑤にある安全な移住とも関係するが、出稼ぎ家庭が多いなかで、祖父母に預けられた子どものなかにも中退が多く発生するようである）に対して家庭訪問を行うほか、学用品の提供、（詳細は不明であるが）家族への家計支援なども行われているようである。

なお、Jordanwood [2016] は、こうした CCWC による、とくに子どもの権利実現に関連する取組の成果に正負の影響を与える要因についても言及している。以下の表は、上5つが負の影響を、下2つが正の影響を与える要因という形で整理したものである。

表5-1. CWCC の成果を決める要因

要因	説明
責任の分散・不明瞭さ	CCWC はさまざまな省庁（内務省・教育省・保健省）に対して説明責任を有する者から構成される組織であり、かれらにとって CCWC は「追加的あるいはボランティア」[Jordanwood, 2016: 56] な業務と認識され、出席も滞りがちなメンバーすらいる。一方で、子どもの権利の実現に大きく関連するはずの社会福祉省（子どもの保護）や労働省（児童労働）は地方において十分な組織・人員がなく、CCWC に職員を派遣することができていない。そのため、関係者間の連携が機能せず、誰も責任をとらない・とれない状況、あるいは、唯一、女性・子ども担当評議員が仕事にあたるという状況になりがちである。
予算不足	かつては諸経費を負担していた開発パートナーがあったが、現在は、コンピュータやその他の事務用品もなく、会合開催時に必要なスナック代やガソリン代もない、ましては、子どもに対するサービスを提供する際に必要な活動費もないところが多い。
社会福祉サービス提供に関する公的仕組みの欠如	国として社会福祉サービスを提供する仕組みをもっていないなか、多くのサービス提供は CCWC が NGO に照会するという傾向が続いている。しかし、その NGO がないと、CWCC は照会する先もなく、できることが限られている。
CCWC メンバーの能力不足	CCWC を構成するメンバーの多くは子どもの権利や CCWC の役割についての知識は一定程度もっているが、カウンセリング等、社会福祉サービスに関する能力はなく、事例を特定する能力があっても、それに対応するための技術的能力に欠ける。かりに NGO と事業実施面で連携しようとしても報告書作成や領収書取得等の事務処理能力も弱く、ほかの行政機関との連携を強めようとしても（男性優位文化のなかで）リーダーシップを発揮するような能力にも乏しい。
司法の信頼欠如	法執行機関への信頼がなく、起訴が必要な事例でも、CCWC から警察へ、警察から司法機関へと照会されず、（前ページでも書いたように）家庭訪問・仲裁というところで終わってしまい、問題が未解決・再浮上することがある。
子どもクラブ・親クラブの創設	CCWC が子どもの問題についてできることがあると認識している住民がいる一方で、その認知度はかならずしも十分ではないなか、子どもクラブ・親クラブ等が存在し、CCWC と子どもクラブ・親クラブのメンバーとの対面的な関係が構築されている地域では、児童虐待等について開放的な雰囲気生まれ、報告数があがるといった効果が見られる。
ソーシャルワーカーの派遣	地域によっては、NGO が養成・派遣するソーシャルワーカーがいるところがある。そのような地域の CCWC は、そのソーシャルワーカーと連携し、子どもにとって悪影響を与える施設ケア以外の選択肢を住民に付与することができている。

6. 今後の研究課題

以上、カンボジアにおける、子どもの権利状況の概要、変化する地方行政と CCWC の形式的・実質的機能の概要を見てきた。今後、子どもの権利を実現し、子どもの発達や保護に関する取組をより有効性の高い形で実施していくことに貢献する調査研究とはどのようなものであろうか。以下では、とくに前章のさまざまところで参照・引用した Jordanwood [2016] の成果を踏まえつつ、当面、取り組むべき調査研究課題を記す。

第一に、CCWC は子どもの権利を実現していくうえで地方行政のなかで1つの軸になっているにもかかわらず、CCWC に関する政府指針は 2008 年に策定されたものであり、変化する CCWC の実際の取組を踏まえたものとはなっていない。また、前章でも言及したように、今後、社会福祉サービス提供に関する全国的な公的仕組みが構築されていくことが予想されるが、その仕組みのなかで CCWC がどのように位置づけられているのか、不明である。さらに、前章でもみたように、予算もきわめて限定的であるが、今後もそのような状況がつづくのかという論点もあろう。そのため、まずはこの CCWC の機能についての考え方や予算、社会福祉サービス提供にかかる政府方針等について全国レベルのアクターがどのように考えているのか、政府機関や国連機関、大手国際 NGO 等、主要アクターに対する聞き取りを行い、今後の政策動向を確認する必要がある。

第二に、CCWC の知識や能力については、すでにいくつもの研修が行われていること、また、全コミュンで展開されるようになってすでに 10 年が経過し、一定の知見が蓄積されている可能性があること、逆に CCWC のメンバーが変更している場合はその属性(学歴・職歴等)に変化がある可能性があること、そして、上述したように、CCWC メンバーの KAP 調査は CCWC が全国展開された 2008 年に行われて以来、行われていないことから、あらためて CCWC の KAP 調査を行う必要がある。

第三に、上述のように、子どもクラブの存在が CCWC の成果を高める要因となっているという報告がある。しかし、子どもクラブ等の住民組織がどのようなプロセスを経てどのような成果を生んでいるのかは明らかではなく、事例をとりあげて参与観察を行い、より詳細な検討を行う必要がある。また、子どもクラブと一言で言っても、多様な組織の仕方・CCWC やコミュン評議会との関係の仕方が存在するようであり、このような多様性を踏まえたうえでの議論を行う必要がある。

<注>

- (1) CNCC は、1995 年に設立され、その後、2009 年には地方組織も整備された政府内におかれた組織である。名誉議長には首相、議長には社会問題・・退役軍人・青少年更正大臣が就任する。目的は、子どもの権利実現のために、関係者間の調整や事業の実施、全国を取組の評価をおこなうこととなっている。国連子ども権利委員会への政府報告書を作成するのもこの CNCC である。

- (2) この政策文書は、CCWC の役割として、女性の参加促進に言及するが、子どもの参加については言及がない。
- (3) Jordanwood (2016) は、本文中で、CCWC に関する文献として、VBNK が 2016 年に執筆・発表したものに言及しているが、その参照文献リストにこの VBANK の文献のタイトル等、出典を記載しておらず、そのため、本稿執筆時にはこれを入手することができなかった。

< 参照文献 >

- Eng, Netra & Caroline Hughes (2017) "Coming of Age in Peace, Prosperity, and Connectivity: Cambodia's Young Electorate and its Impact on the Ruling Party's Political Strategies". *Critical Asian Studies*, 49:3, 396-410.
- Kaparti, J. et al. (2017) *Child Poverty in Cambodia Summary Report*. Phnom Penh: Ministry of Planning, Social Policy Research Institute, and UNICEF.
- Jordanwood, M. (2016) *Protecting Cambodia's Children? : The Role of Commune Committees for Women and Children and Informal Community-based Child Protection Mechanisms in Cambodia*. Phnom Penh: World Vision Cambodia.
- Ministry of Women's Affairs, UNICEF Cambodia, US Centers for Disease Control and Prevention. (2014) *Findings from Cambodia's Violence Against Children Survey 2013*. Phnom Penh: Ministry of Women's Affairs.
- National Committee for the Management of Decentralization and Deconcentration Reform (2008) *The Functioning of Commune Committee for Women and Children*. Phnom Penh: Royal Government of Cambodia.
- National Institute of Statistic and ILO (2013) *Cambodia Labor Force and Child Labor Survey 2012 (Child Labor Report)* . Phnom Penh: ILO.
- UNICEF (2006) *Seth Koma's Commune Committees for Women and Children, and Commune Focal Point for Women and Children*. Phnom Penh: UNICEF.
- UNICEF and Ministry of Women's Affairs (2008) *Commune Women and Children Focal Point KAP Study*. Phnom Penh: UNICEF and Ministry of Women's Affairs.
- United Nations (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- World Bank (2018) *Cambodia - Overview*. Washington, D.C.: World Bank Group. (2018年9月3日閲覧。
<http://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>)
- . (2017) *Cambodia - Sustaining Strong Growth for the Benefit of All*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Vision (2017) *Policy Brief 2017: Child Protection*. Phnom Penh: World Vision.

- 岡島克樹 (2005) 「カンボジアの地方行政システム—その変遷と現況」『大谷女子大学紀要』39 : 81-105.
- (2017a) 「カンボジアにおける地方行政制度の変遷—2000 年代後半以降の動きとその特徴」『大阪

大谷大学 人間社会学会誌』11 : 18-38.

—— (2017b) 「HIV/エイズ対策に対する権利基盤型アプローチ(RBA)の適用 : グローバルな動向と今後の課題」『大阪大谷大学紀要』51 : 53-65.

甲斐田万智子(2013)「児童労働と子どもの権利ベース・アプローチ」中村まり・山形辰史編『児童労働撤廃に向けて—今、私たちにできること—』アジ研選書33(アジア経済研究所): 33-66.

—— (2019a) 「子どもに対する暴力の撤廃に向けたWHO・アジア諸国の動向」『子どもの権利が拓く—子どもの権利研究第30号』子どもの権利条約総合研究所.

—— (2019b) 「権利アプローチによる子ども支援とコミュニケーション」『対人援助のためのコミュニケーション学—実践を通じた学際的アプローチ—』(文京学院大学叢書第4巻)、文京学院大学総合研究所.

甲斐田万智子・南雲勇多(2019)「子どもの権利実現における開発途上国と先進国の協働の可能性—子どもにやさしい社会づくりに焦点をあてて」『文京学院大学総合研究所紀要第19号』文京学院大学総合研究所.