

〔論 文〕

児童労働問題への

コミュニティ・オーガナイズング介入の分析

フィリピンの零細手作業採石業での試み

小田川 華 子

(文学研究科社会福祉学専攻博士課程後期)

〔目次〕

- 1 はじめに
- 2 フィリピンにおける児童労働問題
 - 2 1 児童労働とは
 - 2 2 児童労働の実態
 - 2 2 1 産業
 - 2 2 2 労働搾取
 - 2 2 3 疾患
 - 2 2 4 学校教育
 - 2 2 5 社会適応
- 3 事例コミュニティにおける実態
 - 3 1 コミュニティの物理的状況
 - 3 2 コミュニティの人口動態および児童労働者数

- 児童労働問題へのコミュニティ・オーガナイズング介入の分析
 - 3 3 コミュニティにおける児童労働の実態
 - 3 3 1 採石場
 - 3 3 2 手作業零細採石業の形態
 - 3 3 3 石の売上価格および労賃
 - 3 3 4 子どもが帰属する家族の生活状況
 - 3 3 5 働く子どもの個人的状況
- 4 コミュニティにおける児童労働実態分析
- 5 コミュニティ・オーガナイズング（CO）の理論的仮説
 - 5 1 問題中心（Issue-based）型COおよび能力向上（Capability Building）
 - 5 2 介入機関
- 6 COの介入
 - 6 1 CO介入のレベルおよびプロセス
 - 6 2 コアグループの組織化と住民参加型調査
 - 6 3 親の意識化を通しての組織化
 - 6 4 子どもの組織化
 - 6 5 連合組織作り
 - 6 6 バランガイへの働きかけ
 - 6 7 教育および経済的貧困への対応
- 7 検証
 - 7 1 CO介入は児童労働の減少に貢献したのか？
 - 7 2 CO介入は住民の政治的力の向上に貢献したのか？
 - 7 3 CO介入は住民の経済的力の向上に貢献したのか？
- 8 結論

1 はじめに

この研究の目的は、児童労働問題に対するコミュニティ・オーガナイズング（CO）介入の効果とその限界を探ることである。具体的には、採石業を営む家族が居住するコミュニティでの児童労働に対する非営利組織（NGO）コミュニティ・オーガナイザーズ・マルティバシティ（Community Organizers Multiversity）のコミュニティ・オーガナイザーによる介入を分析し、それが当該地域における児童労働の減少にどのように貢献し、また限界を持っていたかの評価を行う。そのうえで、児童労働問題解決に向けた方策を探りたい。

ただし、この研究で取り上げる採石場における児童労働は、フィリピンにおける児童労働を代表するものではないことをはじめに断っておきたい。というのは、児童労働問題は貧困の表れであり、それを維持している社会文化構造や資本主義を背景とした階層性の問題と密接に関わるため、その出現は多様で根が深く、児童労働の典型的な形というものを掴むことは困難だからである。

それにもかかわらず、本稿が採石場における児童労働を取り上げる理由は二つある。第一に、採石場における児童労働は、国際労働者機構（ILO）が、働く子どもへの害が非常に大きく、すぐに解決が必要なものとして指摘する、四職種のうちのひとつだからである。¹⁾

第二に、本事例の問題解決アプローチが従来の物資支給、施設保護による問題解決とは異なる、COによるものだからである。児童労働廃絶に向けた試みは、所得向上を支援するもの、教育支援や給食といったサービス提供、施設保護など様々ある。そのなかで、COによるアプローチは、住民や関連機関の組織化を通して子どもやその家族、地域社会の政治経済的力を高めることにより、問題解決を図ろうとする比較的新しい手法である。CO介入による児童労働問題

解決の試みはまだ歴史が浅いため、関連の調査研究は少ない。したがって、CO介入の評価を行うこの研究が、今後のより効果的な児童労働問題解決に貢献することを期待する。

そこで、本稿はまず、フィリピンにおける児童労働問題の特質を捉えたのち(第二章)、CO介入が対象とする問題を論述、分析する(第三、四章)。そのうえで、CO介入のプロセスを追った後、理論的仮説に基づいて検証、評価を行う(第五、八章)。

2 フィリピンにおける児童労働問題

2-1 児童労働とは

はじめに、この研究が対象とする児童労働の定義についてみてみよう。

フィリピン労働研究所(フィリピン労働雇用省)によると、児童労働とは、子ども自身やその他の人(家族など)のために生活費を稼ぐことを目的に、ほぼ常勤に近い頻度で、様々な状況下にある労働に子どもが参加することをいう⁽³⁾としている。この定義は、労働に伴う子ども心身への悪影響、教育を受ける機会喪失などといった、子ども福祉や権利に反する労働への子ども参加に限定せず、広義に、子どもの恒常的な経済活動への参加を指している。

一方、子どもの権利に関して、フィリピンでは一九八七年憲法と子どもおよび青年福祉法(P.D. No. 603、一九七四年制定)に定義されている。そこには、全ての子どもは搾取、不適切な影響を与えるもの、有害なもの、その他、子どもの身体的、精神的、感情的、道徳的発達に悪影響を与える状況や環境から守られる権利を有する、と謳われている。したがって、こういった子どもの権利を侵害するような子どもの経済活動は、特に有害な児童労働といえよう。

また、有害な仕事への子どもへの雇用に関して、フィリピン労働法は、一五歳以下の子どもは、有害でない仕事であつ

ても、従事させられてはならないとしている。しかし、一五歳以下でも、親や保護者の直接監督のもとであれば、軽作業（第一三九条）や通学に支障のない仕事に従事することができる。有害な仕事に関しては、一八歳以下の雇用が禁止されている。したがって、一五〜一八歳の子どもは、有害でない仕事に従事することが法的には許されている（第一三九条）ことになる。

これらの法律に基づいて、社会福祉および開発省（DSWD）は福祉サービスの対象としての「働く子ども」、つまり児童労働の犠牲者を「親や保護者の直接監督のもとでなく、また他の雇用者からも目の届かない、公的および民間の仕事場で、雇用状態にあるか、働くことを許され、あるいはその労働により苦しんでいる一五歳以下の児童」と定義している。しかし、「親や保護者の監督のもとで経済活動に従事している一五〜一七歳の児童も、その仕事が有害または搾取である場合は児童労働の犠牲者になりうる。」と付け加えている⁽³⁾。この定義における児童労働は、子どもの福祉と権利に反する労働や搾取的な労働への子どもへの参加を指しており、労働研究所のものよりも狭義である。

本稿では、問題解決としてのCO介入が対象としていた、有害な仕事に従事する子どもを研究対象とするため、狭義の定義に従うことにする。つまり、本稿における児童労働とは、一七歳以下の有害な仕事に従事する子どもである。

2 2 児童労働の実態

次に、フィリピン全体の児童労働の状況についてみてみたい。フィリピン統計局（NSO）⁽⁴⁾によると一九九四年八月から一九九五年七月までの一年間に三六〇万人の五歳から一七歳の子どもが働いていた。この数は当該年齢人口の一七%に相当する。しかしその数値は労働雇用省の女性及び青年労働者局が一九八五年に推計した五〇〇〜七〇〇万人、ユニセフが一九八七年に出した五〇〇万人という数よりはるかに少ない。ここ一〇年間の傾向として児童労働が減る有効な対策がなされたわけではなく、NSOの数値が見逃している児童労働の現場が多数存在することを認めなければなら

表1 各産業で一年間*に働いていた5~17歳の子どもの数

産業	全体	%	男子	%	女子	%
児童労働数	3,577,363		2,329,556		1,247,807	
農業	2,057,698	57.5	1,497,022	64.3	560,676	44.9
漁業	230,604	6.4	206,759	8.9	23,845	1.9
林業	32,894	0.9	23,762	1.0	9,132	0.7
炭鉱業	5,941	0.2	4,015	0.2	1,926	0.2
採石業	9,685	0.3	9,685	0.4	-	-
小売業	526,267	14.7	225,752	9.7	300,515	24.1
卸売業	18,646	0.5	9,406	0.4	9,240	0.7
交通	58,482	1.6	58,482	2.5	-	-
通信	2,678	0.1	2,678	0.1	-	-
建設業	64,968	1.8	62,775	2.7	2,193	0.2
公益事業	2,056	0.1	1,695	0.1	361	0.0
保健サービス	1,269	0.0	-	-	1,269	0.1
教育サービス	2,606	0.1	856	0.0	1,750	0.1
銀行・金融業	316	0.0	316	0.0	-	-
食品加工業	62,972	1.8	44,518	1.9	18,454	1.5
非食品加工業	152,383	4.3	71,423	3.1	80,960	6.5
飲食店	52,742	1.5	18,507	0.8	34,235	2.7
個人サービス業	267,767	7.5	73,057	3.1	194,710	15.6
その他の産業	27,390	0.8	18,849	0.8	8,542	0.7

*1994年8月から1995年7月までの一年間

出所：1995 National Survey on Working Children, Income and Employment Statistics Division, Household Statistics Department, National Statistics Office, Republic of the Philippines.

ない。しかも、三六〇万人の働く子どものうち女子は三五%にすぎない。つまり、屋内での家事に従事している女子労働者が不可視的であるため、その多くが統計の中に含まれていない可能性がある。

児童労働についての研究はこれまで、実態調査やケーススタディの形で、まれに参加型アクションリサーチやプロセス記録といった形でなされてきたが、先行研究が指摘する児童労働の隠蔽性、季節性、多重性、職種変動性、移住性、とくに不可視性という問題から、確かな実態をつかむのは難しいのが現実である。

しかしながら、現時点では、一九九五年度のNSOによる調査が、フィリピン全国レベルの児童労働に関する量的データを示す唯一のものである。そのため、児童労働の実態を概観するにあたり、非常

に参考になる資料である。そこで、NSOの調査が示すデータを交えながら、フィリピンにおける児童労働の実態を、(1)子どもが従事する産業、(2)労働搾取、(3)児童労働の弊害として表れる疾患、(4)教育の機会への影響、(5)社会適応にわけて見てみることにする。

2 2 1 産業

表1は子どもたちが従事している産業を示している。男子と女子では従事する産業の傾向が大きく異なるものの、男女とも最も多く(六割)の子どもが農業に就いている。次に小売業が(一五%)続く。

また、本稿が取り上げる採石業には全国で九、六八五人の子どもが従事しており、これはフィリピン全体の児童労働者数の〇・三%にあたる。

働く子どもの八〇九割がインフォーマルセクターに働いているという報告があるように、⁽⁵⁾児童労働のある産業は、公的市場に参入している産業ではない、インフォーマルセクターの場合が多い。そういった職種を生業とする世帯は、最低賃金率のような法的規制の届かない不安定な位置にとどめられていることを意味するだけでなく、子どもの労働が正当に評価されず、大人の手伝いとしてのみ扱われる労働搾取の問題と深く関連する。

2 2 2 労働搾取

子どもたちの労働への報酬は、支払われる場合とない場合がある。彼らの労働の対価は大人に支払われる場合もあれば、食べ物や教育、シエルターや衣服といった形で支払われることもある。子どもたちが自身の労働に対する報酬の形態を決めることができることはほとんどなく、彼らの労働力再生産に必要な費用よりも安い報酬しか支払われないという搾取的条件下にあることが多い。それは、子どもの労働が大人のそれに相当しない、あるいは、子どもは大人の労働の手伝いをしているに過ぎないとみなされ、労働に値する賃金が支払われないのである。さらに、子どもは従順であるために搾取され易いのである。働く子どもたちはまず労働者として搾取される上に、子どもであることから一層搾取さ

れている。⁽⁶⁾

フィリピン大学教授のデル・ロサリオはさらに、ジェンダーによる搾取も指摘する。⁽⁷⁾たとえば、女子の場合、年下の兄弟の世話や自宅の家事に従事するために、学校に行くことができない上に、無報酬である。また、少女売春や児童ポルノなどもジェンダーによる搾取とされる。こういった児童労働の搾取はよく指摘されるが、その測定に困難さを残している。⁽⁸⁾

2 2 3 疾患

NSOの調査によると、働く子どもの一割が肉体的重労働に携わっている。また、四人に一人は身体の痛みや皮膚病といった疾患を負っている。子どもたちの働く現場は往々にして危険な労働環境にあるため、子どもたちは職業病、身体障害を受ける危険性と常に隣り合わせの状態にある。働く子どもの親の観察によると、労働の影響により、短気で感情的な性格になる（一六・四％）、あるいは、病気がちになる（一四・六％）こともあるという。

2 2 4 学校教育

前項で見たように、身体的にも精神的にも多大なストレスを与えるこういった児童労働は、子どもの教育を受ける権利に大きく影響を及ぼしている。学校教育は子どもたちが将来、彼らの両親よりも安定的かつ高収入の仕事を得るため、さらに、技術と知識を持った労働者の育成という国の長期的な課題としても必要である。ところが、子どもたちが学校の授業時間帯に働かなければならない場合や長時間働かなければならない場合、必然的に彼らは学校を休まざるを得ない。とくに女兒の場合は、母親の労働市場への参加の有無が彼女らの通学可能性を大きく左右する。母親が働いている間、家事を任されるのは通常女兒だからである。また、両親の教育レベルと収入レベルが子どもたちの就学率に影響しているとする研究もある。⁽⁹⁾

NSOの同調査によると、三人に一人の働く子どもが学校に行っていない（表2）。通学できたとしても、四割は仕

表 2 通学せずに働いている 5～17 歳の子どもの数

	全 体	男 子	女 子
児童労働者数	3,577,363	2,329,556	1,247,807
不登校労働児童数	1,262,998	906,766	356,233
%	35.3	38.9	28.5

出所：1995 National Survey on Working Children, Income and Employment Statistics Division, Household Statistics Department, National Statistics Office, Republic of the Philippines.

事のために低学年のうちから授業についていけなくなり、四割以上の子どもが小学校を卒業できない。貧困世帯の子どもが高校⁽¹⁰⁾を卒業するまで学校教育を継続することは非常に難しい。

しかし、学校教育には否定的側面もある。それは学校教育そのものが児童労働の原因になるからである。⁽¹¹⁾つまり、通学に必要な費用を稼ぐために子どもたちは働かなければならないのである。また、学校における、働く子どもに対する差別や暴力が、子どもたちを学校から遠ざけることもある。さらに、学校教育の質が低い場合、子どもは学校よりも仕事の方により意義を見出すこともある。

2 2 5 社会適応

一方、子どもが参加する労働が抑圧的、疎外的でなく教育的、創造的な社会的プロセスである場合には、子どもの労働経験は彼や彼女自身の「社会適応」として機能する。労働を通して子どもたちも家計に貢献し、同時に社会で生き延びるための術を身につけるのである。また、労働を通しての「社会適応」は子どもの批判能力と潜在的能力を高め、自分自身や自己の置かれた環境についてのより深い理解を可能にする⁽¹²⁾ともいわれている。こういった児童労働の肯定的側面が、子どもを働かせるという親の意思決定を支持し、また、子ども自身の働く意欲を肯定するのである。

3 事例コミュニティにおける実態

3 1 コミュニティの物理的状況

次に、以上で述べた児童労働の実態を踏まえ、本稿が取り上げる採石場を擁するコミュニティにおける児童労働の形態および実態を具体的にみてみることにする。事例に関する以下のデータは、当該コミュニティにおける地域観察、およびオーガナイザーや地域住民へのインタビューから得た。地域観察は二〇〇年一〜一二月、オーガナイザーや地域住民へのインタビューは二〇〇一年一月に行った。

このコミュニティは、メトロマニラ（首都圏）の中心部からジブニ⁽¹⁵⁾で約一時間半、メトロマニラの北東に位置するリサール州、ロドリゲス市（モントルバン町から改称）、バランガイ・サンラファエルにある。なだらかな山系と清流のワワ川に接し、諸所に湧き水を湛えた自然に恵まれた土地である。パラワガン山の入り口にあるジブニターミナルから川の上流にあるワワダムまで、川に沿ってシティオ・エセ、シティオ・タバック、シティオ・イイエ⁽¹⁶⁾の三つのコミュニティが並んでいる。NGOのオーガナイザーは三つすべてのコミュニティ（約七〇〇世帯）に介入している。問題の採石場はシティオ・エセのみにある。そのため同シティオの居住家族のほとんどが採石場から生活の糧を得ており、児童労働も他の二つのシティオよりも多い。したがって、この事例研究ではシティオ・エセのみを取り上げることにする。⁽¹⁵⁾

シティオ・エセの集落は、ジブニターミナルとワワダムを結ぶ街道を挟んで、採石場と隣接して立地している。家屋の作りはほとんどがセメントブロック作りだが、木やニパ椰子の葉を編んだものを組み合わせただけのものなど差がある。また、集落とは少し離れた街道沿いにはベニヤ板やニパ椰子の葉、布を組み合わせた小屋が数軒点在している。

床面積およそ五㎡のある小屋には家族九人が住んでいた。家の向かい側の山の一角がその家族が所有する採石場である。

シテリオ・エセのインフラ整備の状況は比較的良好で、水はコミュニティ内に数ヶ所ある共同井戸を利用しており、世帯によってはそこからホースで水道を引いている。電気は整備されている。コミュニティ内には教会があり、住民により管理されている。小学校は川上のワワにあり、ジブニーで通学が可能である。しかし、地域内に診療所はなく、病院へはジブニーを乗り換え、約半時間かかる他市に行かなければならない。

3 2 コミュニティの人口動態および児童労働者数

シテリオ・エセに人々が住み始めたのは一九八〇年代初頭である。ワワ川の上流で農耕により生計を立てていた家族が、シテリオ・エセ付近で手作業による採石業から収入を得られることや、街に近く、交通の便がよいことなどに目をつけて開拓したことに始まる。八〇年代の採石業の需要拡大から、イロコス、ピコール、アクラン州などから先住家族の親類や知人などが移住して来たために世帯数が急増した。採石業が最盛期であった一九九七年には、人口は一七〇世帯、九二〇人（うち五六〇人が子ども）であった。

一九九七年に実施された住民参加型児童労働人数調査によると、五歳から一七歳までの一五〇人の子ども（過半数が男児）が採石場で働いていた。そのうち八七人（七、一五歳）は学校に行かず、フルタイム（一日五時間以上）で働いていた。そのため、シテリオ・エセの子どもの二〇％は小学校を中途退学していた。

3 3 コミュニティにおける児童労働の実態

3 3 1 採石場

シテイオ・エセがあるモンタルバン山系は良質の鉱物を含むことで知られており、同シテイオ付近は特にセメント材になる良質の石が採取できる。

一九八〇年代の後半から周辺で大小の企業が機械を使つた採石を開始した。一九九〇年代後半には海外からODAを得て積極的に進められたメトロマニラ内のインフラ開発による需要から、一九九七年にはモンタルバン市内に一一、バランガイ・サンラファエルには特に大資本を有する四企業が参入していた。これら大規模機械採石業の参入により、零細手作業採石業は打撃を受け、二〇〇一年初めにはシテイオ・エセで採石業により生計を立てる世帯は、一時、二〇家族にまで減少した。

また、シテイオ・エセの零細採石業は法的な問題も抱えていた。採石業を営むには当局に登録し、許可を得る必要があるが、これらの世帯が所有する採石場は許可を得ていない。一九九〇年代初頭、人々は住民組織を結成し、一九九四年に採石場を合法的なものにするため、環境自然資源省に許可を求める申請をしたが、却下された。この不法性のため、彼らの生業およびその土地所有権は不安定なままで、賃金や収入にも不利益を来している。つまり、彼らには社会的保障の抛り所となるものが何もないのである。

3 3 2 零細手作業採石業の形態

シテイオ・エセに居住する家族のほとんどは、それぞれの小規模採石場を所有しており、家族を単位とする自営業を営んでいる。石は出来高払いで取引されるため、人々は家族総出で働く必要がある。そのため、NGOの介入以前は、子どもたちも両親を手伝って朝から晩まで、あるいは一日のうち数時間、大人と同じ作業に加わっていた。

子どもたちが携わっていた採石作業は、具体的には次のような工程であった。(1)まず、山肌に先のがった鉄の杭

(約八〇cm)を自家製の金槌(約二kg)で打ち付けることにより岩を崩す。(2)それらを低地にシャベルで下す。(3)それを再び自家製の小型金槌(二〇〜二五cm、一kg弱)と石を押さえる同様の道具でもって、ある一定の大きさに砕いていく。(4)砕いたあと振るいにかけて、さらに大きさを仕分けしていく。(5)それがある程度の量になると業者のトラック(高さ約一・五m)にシャベルで積み込む、というのが一連の作業である。

工程のすべてが、高度な技術のいる作業ではなく、子どもでもできるものである。だが、岩を切り崩す作業は転落の危険性があるうえ、低地での砕石作業は、(1)落石に当たる、(2)手元を誤って自分の指先を叩いてしまつ、(3)破片が目に入ることもある、といった危険を伴う苛酷な労働環境である。また、ほとんどの工程は、子どもには重過ぎる道具を用いての重労働である。つまり、子どもたちは、雇い主である父親の下で、危険かつ長時間の重労働に従事していたのである。

3 3 3 石の売上価格および労賃

上質の石は手押し車一杯あたり一〇ペソ、^(注)一立方メートルあたり二四〇ペソで売られる。また、子どもたちは友人と共に(たまたまに大人も)隣人が所有する採石場で働くことがある。その場合、その採石場の持ち主から一立方メートルあたり二一〇ペソが支払われる。子どもたちは、トラックへの石の載積作業のみに雇われることもあり、その場合の労賃は一トラックあたり三〇ペソである。子どもであることが理由の賃金搾取は報告されなかった。

しかし、石は周辺の機械採石業者のものよりも格段に安い価格で中間業者に売られ、中間業者はその倍近くの値段でセメント材販売業者に売っている。ここに違法かつ小規模な採石業者に対する搾取の構造が見える。

業者との売買取引は毎日あるいは数日に一度など不定期だが、月平均売上は三、〇〇〇〜四、〇〇〇ペソ、繁忙期で七、〇〇〇ペソになる。日収にすると約一〇〇ペソとなり、最低賃金法に定められている当該地方の最低賃金一八〇ペソ(一人当たり)のおよそ六割にしかない。^(注)なお、一ヶ月の生活に必要な最低生活費を示す貧困線は隣接するメ

トロマニフで二ミ、〇〇〇〜一五、〇〇〇ペソである。

3 3 4 子どもが帰属する家族の生活状況

一 家族の子どもの数は平均五人である。ほとんどの家庭は採石業を収入源としているが、そのみに依存している家族はほとんどなく、家族員の中の誰かが地域外に働きに出ている。男性の場合は建設作業、若い女性はセールスなどが多い。いずれも未熟練労働であり、不安定かつ不法な労働形態であるため、そこから得る収入は採石業からの収入を補完するに過ぎない。

そこで、こういった副収入のある家族の労働形態を見てみよう。後述するNGOの働きかけにより設立した生活協同組合(COOP)の代表者の家族がその一例である。その住民組織のリーダーをしている母親は、マニラのいくつかの家庭の洗濯婦として雇われている。彼女は週五日働きに出て一日二〇〇ペソの収入を得ている。その他に、COOPで経営するサリサリストア(小規模雑貨屋)の店番も当番でしているが、そこからの収入はない。一方、父親と子どもたちは採石場で月曜から土曜日まで働く。だが、子どもはフルタイム労働ではない。

次に、採石業のみに依存するある家族の労働形態を見てみることにしよう。父親は月曜から土曜あるいは日曜まで採石をしている。住民組織のリーダーの一人である母親は月曜から金曜まで終日採石場で働き、土曜日は午前中に洗濯をして午後からまた採石をする。彼女はまた、週のうち何回かCOOPの店番に交代ではいる。子どもたちは、平日は両親と共に働くが、週末は働かない。

また、採石業のみを収入源とするある父親(三〇代)は仕事と生活について次のように語っている。⁽¹⁶⁾「今日は朝の六時から働いている。日が照りだす一〇時には一旦止めて家に帰り、午後からまた戻ってきて続ける。ここの仕事は本当に大変だ。(この言葉を何度も繰り返した。)雨が降り出すと帰らないと仕方がない。雨が三日続けば、三日間働けないので食べ物もない。」

家族のこういつた貧しい経済状況が子どもを学校から退かせ、労働（両親の手伝い）へと駆り立てるのであった。NGOのオーガナイザーによると、親やコミュニティ全体の傾向として、両親を手伝って働く子どもは良い子という価値観が浸透していたという。両親の教育レベルが世帯の貧困や児童労働についての考え方に影響するという指摘があるが、シテイオ・エセにおける働く子どもの両親の教育レベルは、ほとんどが小学校レベルであった。

3 3 5 働く子どもの個人的状況

子どもたちが働く自発的、主観的な理由は、兄弟や仲のいい友人が働くので、一緒になって作業をするということが挙げられる。労働が日常的な遊びの一環になっているともいえ、これは児童労働が不可視的と指摘される所以の一つでもある。また、子どもたちは、その日のおやつを買ったために仲良しグループで作業し、業者に売ることもある。いわば手っ取り早いアルバイトである。

しかし、子どもたちが働く理由のもっとも大きなものは、やはり経済的貧困である。食べるために働くのである。また、パートタイムで働く子どもたちの多くは、通学に必要なもの（服、靴、交通費、文房具など）を買いたいたために働いているという。

そのため、子どもたちは健康を害しても働く。転落による傷、打ち身、骨折、血豆、全身の痛みや粉塵による咳は子どもたちの多くが経験する疾患である。

また、学校教育に関して、一九九七年に行った住民参加型調査によると、多くの子どもが小学一年生を修了する前に脱落していた。高校に進学できる子どももたまにいるが、卒業するまでに脱落してしまうのが、NGOが介入する前の実態であった。

こういつた状況にあつてこそ、子どもたちは法律のもとに保護される権利を有するが、シテイオ・エセの子どもたちは、公的な保護サービスを一切受けていない。ただ、一九九七年以前にシテイオ・エセは、社会福祉および開発省（D

SWD)が設置している児童労働通報システムの一環と見られる、DSWDによる査察を受けたことがある。しかし、住民らにとってそれは、子どもの保護救済というよりは、むしろ脅迫感を抱くものに過ぎなかった。

4 コミュニティにおける児童労働実態分析

以上に述べた児童労働の実態から、その問題を分析してみよう。図1はシティオ・エセにおける児童労働の出現を、その供給、需要関係に当てはめてみたものである。

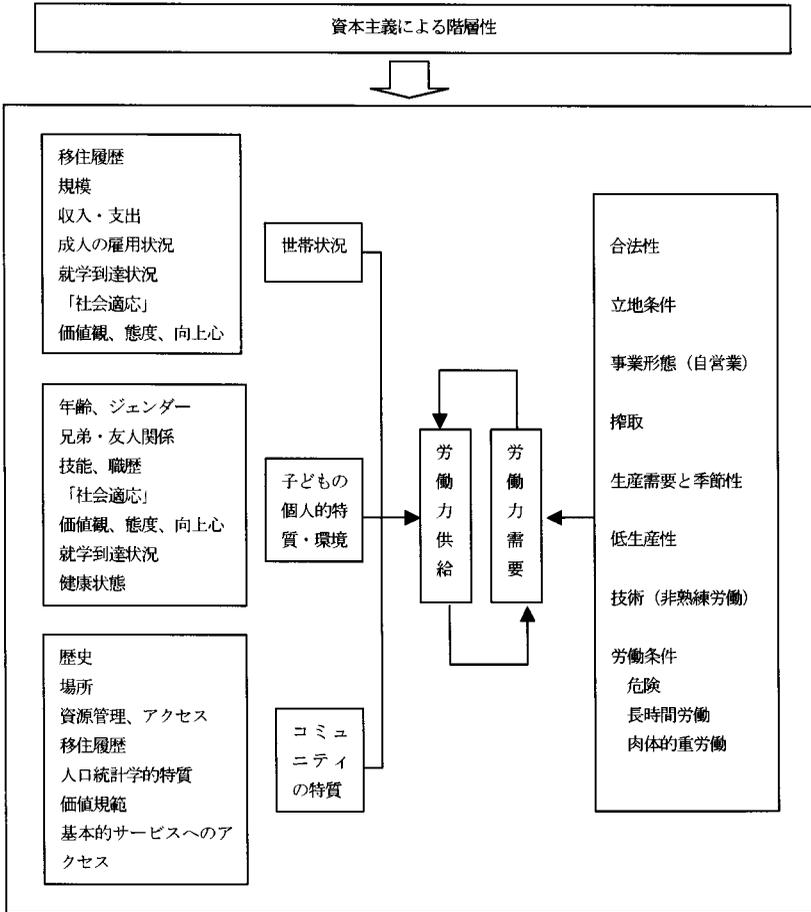
まず、児童労働を供給する要因は、(1)子どもが所属する世帯の状況、(2)働く子どもの個人的環境、(3)コミュニティの特質、住民の階層性、の三点から捉えることができる。

第一の世帯の状況とは、世帯の貧困状況を要因付けていた、主な収入源、つまり零細採石業と、それによる低収入が最も基本的な要素である。これらの世帯は地方からの移民であり、採石業とその他の不安定な職業につき、また、大きな家族員数を抱えるという、ひとつの階層性を示していた。そこには、「子どもが働くことは良いことである」という価値観があった。なぜなら、子どもの労働は家族を支え、また、社会で生きるための「社会適応力」を身につけることにもなるからである。子どもの発達という観点において、人々は、教育の機会と社会適応力という選択肢のうち、「社会適応」をとっていたのである。しかし、それは、危険な仕事場での重労働と長時間労働という、子どもの保護を犠牲にしての選択であった。

第二の子どもの個人的環境とは、年齢や技能といった職業適性や、労働に対する子どもの価値観や態度に影響を与える世帯状況、友人関係や兄弟関係がそれである。また子どもの労働は、彼らの健康状態や就学状況にも影響を及ぼしていた。

図1 シティオ・エセにおける児童労働の供給、需給要素

児童労働問題へのコミュニティ・オーガナイズング介入の分析



そして第三の、コミュニティの特質は、地理的環境や自然資源のほか、居住する住民の階層性的特徴を集合的にあらわしたものであった。つまり、住民の移住履歴や経済活動、地域資源、価値規範、サービスへのアクセスなどがそれである。

一方で、児童労働の需要は、子どもが従事する産業あるいは職場の特質や状況により規定されていた。世帯が従事している零細手作業採石業の特質とは、非熟練労働で、季節性が有り、生産力の面でも周辺企業より脆弱

であるということである。つまり、零細手作業採石業は、唯一の資本である労働力を投入することよつてのみ収益をあげることができ、そして、その労働は熟練を要しない単純な作業である。そこで、人々は世帯が持つ労働力資源を最大限に活用するために、子どもの労働力を投入することにより、収益を上げようとしていたのである。また、彼らの採石業は、法的基盤がなく、さらには中間業者に搾取されており、資本主義社会において非常に不安定な位置にあったといえよう。このような環境にある産業での重労働と長時間労働は、子どもに、教育を受ける機会の剝奪、怪我や疾病といった悪影響を与えていた。

このような児童労働の現出は、資本主義を背景とした経済的、政治的貧困を体现する、働く子どもが所属する世帯の階層性の問題として捉えなければならぬだろう。言い換えれば、子どもを（より安い労働力として）活用する国際的、国内的資本主義経済構造が、コミュニティあるいは世帯レベルでの児童労働出現を持続させていることを認識する必要がある。

その一方で、児童労働問題に対処すべき政策やサービスはどう関わっていただろうか。シティオ・エセの人々はD SW Dによる脅迫的査察以外、なんらの社会的サービスも受けていなかった。D SW Dや雇用労働省、調査局などの査察による子どもの救出は、自営業以外の工場、農場などにおける強制的重労働の場合、効果を持つと考えられる。しかし、この事例においては、違法行為を行っている雇用主が、生計中心者である父親であったため、査察による子どもの保護サービスは、子どもの福祉にも発達にも効果を望めない形で受け止められたのであった。そして、その他には、子どもや家族が必要とするサービスにアクセスできるような制度は全くなかった。さらには、彼らの産業が法的基盤をもたない自営業であるために、貧困・雇用対策として定められた最低賃金は適用されるはずはなかった。ここでも、働く子どもとその家族の属する階層が、社会において周辺化されていることがわかる。

そこで、児童労働廃絶のために必要とされる対策は、以上に見たような児童労働出現の因果関係をふまえたものでな

なければならない。つまり、従来の所得向上支援、教育支援や給食といったサービス提供、施設保護などの対処療法的なものに加え、①低所得階層が就く法制度のおよばないインフォーマルな事業の基盤強化や、②社会保障の制度がおよぶフォーマルな産業への就業促進、③周辺化された低所得世帯のニーズに効果的に対応しうるボトムアップによる児童保護制度、サービス作りなどといった政策が求められる。また、実行可能かつ適切なプログラムの概念化や実施には、子どもとの友人関係、家族内関係にみるような心理的要素から、児童労働の肯定的価値観、向上心、貧困、階層性の問題といった様々な要素が考慮されなければならないであろう。

5 コミュニティ・オーガナイズング(CO)の理論的仮説

5-1 問題中心(Issue-based)型COおよび能力向上(Capability Building)

以上で分析した当該コミュニティにおける問題の実態をふまえ、この章では、そこに介入したCOの手法および戦略の理論的仮説を述べることにする。本稿で分析、評価するCO介入は、従来の施策の限界を鑑みての、ボトムアップによる問題解決アプローチである。

シテイオ・エセの児童労働問題で試みられたCOの戦略は、問題中心型(Issue-based)アプローチの流れを汲んだCOを通しての、住民の能力向上(Capability Building)と関連機関の調整であった。

問題中心型COアプローチは、一九七〇年代のはじめに、ソウル・アリンスキーの一派により、マニラのトンド湾岸地域に集住する都市貧困層の居住権獲得への闘いに、初めて導入されたものである。⁽²⁾ このアプローチは、前提として、社会を「持てるもの」と「持たざるもの」の二局面構造で捉えている。貧困は、人々が彼や彼女らの生活に影響を与える資源やサービス、制度に対して、所有、管理、運営する力を持っていないために表れる現象あるいは状態である。し

たがって、「持たざるもの」の力の獲得、つまり、民主主義の実現に、貧困解決への道を見出す。方法論としては、問題から直接影響を受ける人々に直接働きかけて「意識化」を図り、住民主体の具体的行動により問題解決を図る。言い換えれば、人々が感じるニーズや問題の解決プロセスを通して、組織化を図るのがその手法である。またさらに、「持たざるもの」として周辺化されている人々のアドボカシー、および問題解決のロビー活動強化のため、政府、民間の様々な組織や機関のネットワークキングおよび調整も行う。

この事例の問題中心型COが目指す能力向上 (Capability Building) とは、コミュニティの人々や組織が、状況を正確に理解するための情報を得、分析し、問題の解決方法を民主的に決定し、かつその実行に必要な資源を獲得する政治経済的力を得るための集団的能力を向上させることをいう。問題中心型COは、「行動 反省 行動」の学習サイクルを応用し、また経験的プロセスに拠って立つことにより、問題解決のみならず、人々の社会への参加を促進する能力向上に有効であるとされている。

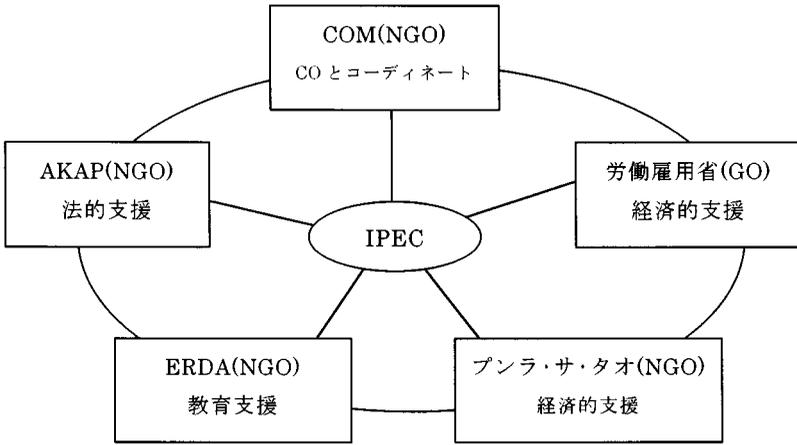
シテイオ・エセにおけるこのCO介入は、住民主体による児童労働問題の解決活動を核として、住民および関連諸機関の組織化を進め、地域住民の政治経済的力を高めようとするものであった。つまり、それは次のような仮説に基づいて実施されたといえる。CO介入は、働く子ども数をなくするだけでなく、家計の改善、住民の自治、問題解決力を強化し、 balan g ai およびさらに上位の行政施策への参加を強化する、というものである。 balan g ai 施策とは具体的に、この場合、ボトムアップによる balan g ai 児童保護協議会 (BCPC) の設立、運営⁽²⁾であった。

5 2 介入機関

この手法を用いて介入を行ったのは、NGOのコミュニティ・オーガナイザーズ・マルチバシティ (Community Organizers Multiversity³ 以下COM) である。

COMがリサール州ロドリゲス市 (モンタルパン) の採石場における児童労働に対するCO介入をはじめたのは一九

図2 IPEC を中心とする多種機関のネットワーク



児童労働問題へのコミュニティ・オーガナイズング介入の分析

九七年六月であった。そのときCOMは、環境系NGOが主導する採石場反対キャンペーンを支持していた。しかし、そこでの社会調査の結果、採石業を生計手段としているため、採石場を望んでいる世帯があることが分かった。それらの世帯が居住するコミュニティでは、多数の子どもが学校に通わず、親と共に採石場で働き、家計を助けなければならぬ貧困状態にあった。そこでCOMは、特に児童労働に焦点を置いたCO介入を開始したのであった。

担当したオーガナイザーはボイ(二九歳男性、プロジェクトコーディネーター兼スーパーバイザー)、パム(二四歳女性、トレーニング中のオーガナイザー)、二〇〇〇年から参加)である。年齢はいずれも二〇〇一年現在。

児童労働問題に介入するにあたり、COMは国際労働機関(ILO)の児童労働廃絶国際プログラム(IPEC)と提携して資金を得た。IPECは、児童労働廃絶に向けてのILOの実施機関であり、児童労働のなかでも、著しい虐待、搾取のみられる形態の児童労働の撲滅を優先している。フィリピンでは一九九四年からプログラムを開始したが、COアプローチによる実施は当事例が初めての試みであった。ただし、IPECによるこのプログラムの終了期限は二〇〇一年

一二月末であった。

図2は、モンタルバンでのCOMによるプロジェクトに関わる機関のネットワークを表したものである。このプロジェクトに参加した機関は、(1)政策、資金、技術職員を提供するIPEC、(2)法律分野としてアテネオ大学人権センターのAKAP、(3)教育支援をするNGOのERDA (Educational and Research and Development Assistance Foundation, Inc.)、(4)世帯経済を支援するNGOブナラ・サ・タオ、(5)労働雇用省(DOLE)、そして(6)オーガナイズングを主とするCOMである。これらの機関をコミュニティレベルでコーディネートする役割を担っていたのがCOMであった。

6 COの介入

6-1 コアグループの組織化と住民参加型調査

この章では、シテリオ・エセにおけるCO介入のプロセスを述べていくことにする。CO介入に関する以下のデータは、オーガナイザーと地域住民へのインタヴュー、および子ども組織のメンバーとその親を対象にした面接アンケート調査から得た。アンケート調査のサンプルは働く子ども組織の会員八〇人のうち五〇人(六二・五%)をランダムサンプリングで抽出し、四九人から回答を得た。親の場合は、子ども五〇人の全ての親四二人を抽出し、三四人から回答を得た。これらの調査は二〇〇一年一月に行った。

COMのオーガナイザーがCO介入を開始した一九九七年六月は、採石業の需要が最盛期で、採石場に非常に多くの子どもの姿が見られた。

CO介入の第一段階はオーガナイザーが住民を一軒ずつ訪問することであった。オーガナイザーは両親に生活状況、子どもの様子などを聞きながら、信頼関係を築くことから活動をはじめ、地域住民組織のリーダーになりうる人物を探

し出した。

当時はまだ、地域内の正確な児童労働数と実態がつかめていなかった。そこで、一九九七年一〇月、これらのリーダーとオーガナイザーが子どもたちと共に住民参加型の児童労働調査を実施した。三日間のトレーニングのあと、二週間にわたり、ワークシヨップ、個別相談活動、プログラム説明会、セミナー、子どもや親、その他の地域住民や既存の各地域組織のリーダーや保健婦⁽²⁸⁾などへのインタヴューを実施した。その結果、働く子どもたちの名簿とそれぞれのプロフィールができた。判明した児童労働者数は前述(第三章、第二節)のとおりである。

この調査結果は調査後に実施したワークシヨップで公開され、子どもたち自身によって承認されたと同時に、自らが置かれている実態の客観的なフィードバックとなった。

6 2 親の意識化を通しての組織化

この調査結果を受けて、COMのオーガナイザーはまず、地域の大人に対して子どもの教育についての権利意識を高める働きかけを行った。それは次の二つの理由からである。第一に、児童労働をなくすには、子どもの権利についての親の理解と価値観の見直し、そしてそれを実際に行動に移すことが不可欠であるため。第二に、児童労働の廃絶活動を継続し、かつ、子どもたちの組織活動を指導し、支えるのは親や地域住民だからである。

意識の高い住民が中心になって地域住民組織「シティオ・エセ近隣住民組織(SMAC)」を設立したのは、一九九八年三月であった。会員数は六〇余名である。SMACは児童労働を生み出す原因である社会経済的問題に取り組み、一九九九年一二月から生活協同組合(COOP)を立ち上げ、サリサリストアの事業を開始した。店の建物はCOMから融資を得て住民自身で建設し、資本金五〇〇ペソからのスタートであった。このCOOP事業に際して、COMが提供したセミナーにより、住民リーダーは基礎的な計算書の書き方、帳簿のつけ方などを学習し、適切な経営手法を身に

つけることができた。

6 3 子どもの組織化

子どもの組織化活動は大人のそれとは異なるアプローチが必要である。大人の組織化は人々が感じるニーズや採石場の問題から関わりを深め、取り組んでいくのに対し、子どもの組織化の場合は、パーティや遠足、自己表現のトレーニングやワークショップ、他のコミュニティへの見学を通して進められた。それは、児童労働の供給要因のうち、子どもの親しい友人や兄弟からの影響も大きいことと、児童心理学に基づくアプローチである。

子どもの組織化で最も難しいことは、労働を当然のこととして受け入れている子どもたちの「沈黙を破る」ということであった。オーガナイザーは、時には採石場で働く子どもたちと共に汗を流し、話をしながら信頼関係を築き、子どもたちの意識化をすすめていった。合計五回開かれたワークショップでは、次のような働きかけがなされた。(1)自分自身の日常活動を振り返り、かつ自分の理想とする姿を自然にたとえて表現する。(2)家族やコミュニティの置かれている状況を自分たちが見聞きし体験していることから表現し、具体的に理解する。また、自分たちの理想のコミュニティを表現し、両者のギャップとその原因を認識する。(3)共通のニーズを発見し、認識する。(4)行政や民間の各機関が集まるフォーラムで踊りや劇を通してセルフアドボカシー（自分たちが採石場で働いている現状、不安や恐れ、自分や家族のニーズ、対策の要請など）をする。(5)フォーラムを振り返り、自分たちのコミュニティにおける生活問題を改善するための具体的な要望と、その要望を達成させるためになされなければならないことを模造紙に書き出す。

一九九九年には、子どものリーダー数人が、ラジオ地方放送で、自分たちの権利についてや、地方自治体に対して具体的な支援プログラムの実施を求める意見を主張する機会を得た。

このようなプロセスを経て二〇〇〇年一〇月、働く子どもたちの組織「Heart (Empowering Child's Heart) Organiza-

ton、以下ECHO)が結成された。ECHOは大人が運営する他の地域組織とは独立した組織で、会員の勧誘やリーダーの選出、独自の活動やワークショップへの参加などを通して、次第にセルフアドボカシーの力をつけていった。

6 4 連合組織作り

COMのオーガナイザーが介入していた他の二つのシティオでは、一九九七年一〇月にコミュニティの社会経済的問題に対応するための住民組織が結成されていた。シティオ・タバックの「タバック地域社会開発協会(TACDA)」と、シティオ・イイエの「イイエ近隣協会(EENA)」である。COMが介入を開始してから二年後の一九九九年半ば、これら二つの住民組織とシティオ・エセの住民組織SMACは、児童労働問題やその他のコミュニティの問題についてのアドボカシーや陳情活動などを行政機関に対して行う団体交渉力を強化するために、連合組織「目標達成を願うモンタルバン貧民連合組織(PARAWAGAN)」を結成した。その正式な登録手続きは二〇〇〇年二月によりやうく実現した。

ECHOも二〇〇〇年一〇月の設立後PARAWAGANに参加し、四組織は各々の活動評価や計画の評価や問題点を互いに指摘しあうワークショップを通して、それぞれの活動をさらに強化し、また、持続可能なものになっている。

6 5 バランガイへの働きかけ

しかし、こういった組織的なアドボカシー活動にもかかわらず、児童労働廃絶の取り組みは、バランガイ協議会の役員の関心をあまり惹いてこなかった。PARAWAGANがバランガイ役員に接近する機会ができたのは、かねてより懸案になっていたジブニーターミナルの移動問題であった。

バランガイ児童保護協議会(BCPC)の設立に向け、住民側の案をバランガイ協議会に提出し、続いて協議会役員

や小学校教員、PTA、 balanガイ警察、 balanガイ保健婦や balanガイ内の各種住民組織の参加を得て、子どもの権利に関する説明会とワークショップが開かれた。そして一九九九年一〇月に balanガイ・サンラファエルの BCCPC が設立された。

子どもの権利と子どもの福祉および保護について balanガイが責任を負うことが明確にされたことによって、協議会の設立が具現化された。その初めの取り組みとして、 balanガイ・ホールに「子ども窓口」が設けられ、そこで子どもに関するあらゆる相談やプログラムが取り扱われることになった。

二〇〇〇年一〇月に ECHO が設立されてからは、働く子どもの代表者も BCCPC の構成員となった。COM は モンタルバン（ロドリゲス市）内の他の一〇 balanガイに対しても BCCPC の設立を働きかけている。

6 6 教育および経済的貧困への対応

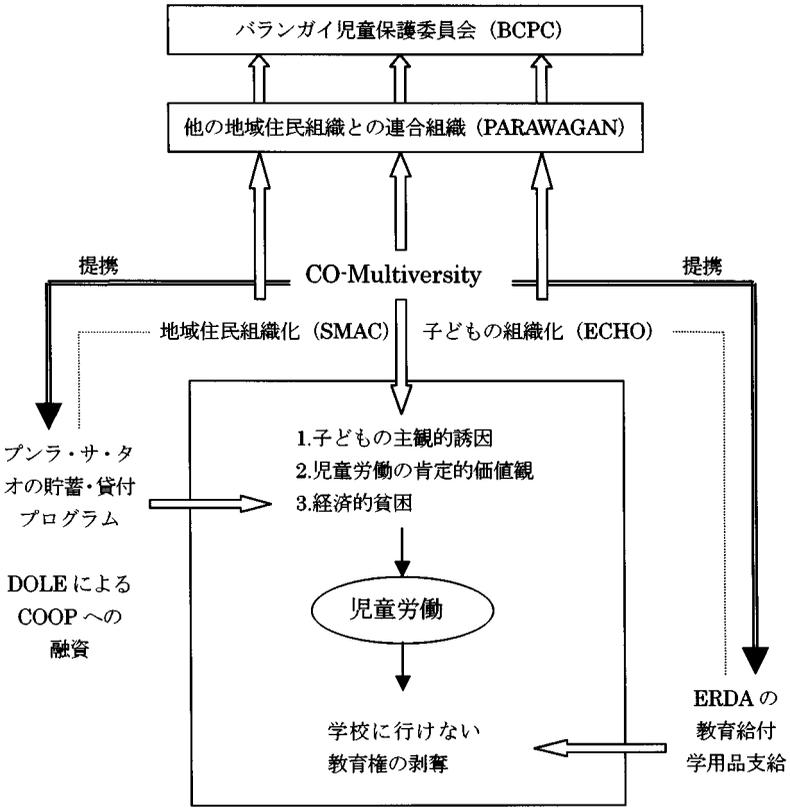
以上、子どもの権利についての意識化と社会経済的プログラムを通じた COM による直接介入の過程を論述してきた。意識化の促進は、児童労働問題を存続させている「働く子どもは両親を手伝うよい子」という子ども自身、家族、さらにはコミュニティの主観的な要素に働きかけるものであった。また、社会経済的プログラムは、更なる意識化の浸透や、市民社会や政府に対するアドボカシーといった、より政治的な側面に強く働きかけるものであった。

COM の CO 介入プロセス

1997年6月	環境問題を通して介入開始 新採石場反対運動
1997年10月	TACDA、EEANA 設立 児童労働問題について PAR 実施
1998年3月	SMAC 設立
1998年	ERDA と提携
1999年半ば	PARAWAGAN 設立
1999年10月	balanガイ・サンラファエル BCCPC 設立
1999年12月	SMAC、COOP（サリサリストア）開始
2000年2月	PARAWAGAN 公式登録
2000年10月	ECHO 設立
2000年11月	ブンラ・サ・タオと提携
2001年12月	PEC と COM 撤退

図3 児童労働問題へのCO介入解説図

児童労働問題へのコミュニティ・オーガナイズング介入の分析



(筆者作成)

しかし、児童労働の根本的な原因は経済的貧困である。したがって、住民の動機付けのためには、通学にかかる費用の問題と低収入への対応も必要であった。特に働く子どもへの教育支援はIPEECが強調するところでもあった。COMはこれらの問題について他のNGOと提携することに対応した。

第一の子どもの通学に伴う困難に関しては、社会的経済的理由により通学が困難な小・高校生の家族やコミュニティに対して学用品の支給や経済的支援などを提供しているERDA財団と一九九八年からパートナーシップを結び、

対処できるようにした。具体的には、子どもの組織 ECHHO のメンバー一五四人（三シテイオ）への教育給付と学用品支給であった。

第二の収入が減るといふ問題に対しては、さらにブンラ・サ・タオ財団による貯蓄・資金貸付プログラムが紹介された。当初、住民の間では貯金をするという発想がなかった。あるいは、苦しい生活のため、ほとんどの住民は貯金することを諦めていたとも言える。しかし、訪問活動や何度かの説明会を経て、貯金の意義が理解され、住民たちは貯金に希望を見出すようになった。二〇〇〇年七月からブンラ・サ・タオ財団による貯金プログラムが始まった。それから三カ月後には貯金の金額に同じ、グループを単位とした資金貸付プログラムも開始された。また、子ども名義の積立貯金は、子どもの教育費の準備となり、子ども自身の将来への希望や自信をつける効果をもっていた。

この貯蓄・貸付プログラムは専任スタッフの支援のもと、住民により運営が行われるようになっており、IPECC と COM の介入が二〇〇一年一二月に終了した後も実施される予定になっている。

以上の CO 介入アプローチを図に表したものが図 3 である。

7 検 証

次に、CO 介入の理論的仮説に沿って、児童労働の減少、住民の政治的力の強化、住民の経済的力の強化の側面から、以上に述べた CO 介入の成果を検討することにしよう。

7 1 CO 介入は児童労働の減少に貢献したか？

アンケート調査により、四九人の子どもとその親三四人に対して、CO 介入前後の子どもの労働時間を調べたとこ

表3 採石場での仕事をやめた理由

	子 ども		親	
	第1理由(%)	第2理由(%)	第1理由(%)	第2理由(%)
事業不振	6 (23.1)	5 (20.8)	26 (81.3)	4 (15.4)
権利意識	12 (46.2)	7 (29.2)	1 (3.1)	2 (7.7)
採石場は危険	7 (26.9)	8 (33.3)	5 (15.6)	14 (53.8)
その他	1 (3.8)	4 (16.7)	0 (0.0)	6 (23.0)
合計	26 (100.0)	24 (100.0)	32 (100.0)	26 (100.0)

る、McNemar Test (子ども)とt検定(親)により、CO介入の前後では、全体として、労働時間が減ったということがいえた(片側検定、有意度5%)。回答した四九人の働く子どものうち、二二・二%が一九九七年から二〇〇一年の間に働く時間を減らし、五五・一%が働くことをやめたことがわかった。

しかし、働く子どもの数の減少は、CO介入のみが要因ではなかった。子どもが働くのをやめた理由について(表三)、子どもは、第一理由として、権利意識をもつようになったから(四六・二%)、第二理由として、危険だから(三三・三%)をあげた(回答率はそれぞれ五三・一%、四九・〇%)。一方、親は、第一理由として、事業不振(八一・三%)、第二理由として、危険(五三・八%)をあげた(回答率はそれぞれ九四・一%、七六・五%)。

事業主でありかつ家計の事情に詳しい親のほとんどが、事業不振のために児童労働が減少したと答えたことは、児童労働減少の要因としてかなりのリアリティを持っている。つまり、零細手作業採石業が、大手の機械による採石業との競争に負けたのである。その結果、多くの家族は収入源を採石業以外に求めなければならなくなり、子どもたちも採石場での仕事を減少、あるいは停止したのである。このことは、後述する住民の経済的力の強化とも深く関連する。

次に、子どもと親の双方が第二理由としてあげた、採石場が危険である、という理由には、二つのことが考えられる。一つは、二〇年来の採石の結果、山肌が高いところまで削られ、採石作業が一層危険になったこと。もう一つは、子ども

には、そういった危険から守られる権利がある、という子どもの権利についての理解の浸透である。

そして、危険から守られる権利のみならず、重労働、長時間労働から解放される権利、教育を受ける権利といった、子どもの権利についての理解の浸透が、採石場での仕事をやめる子どもたちの動機付けになっていったようである。そしてそれが、CO介入の効果であると考えられる。なぜなら、意識化のプロセスは、COの核となる要素であり、COMのオーガナイザーは一貫して、子どもの権利について、子どもたちや住民に働きかけていたからである。言い換えれば、CO介入が目指す、住民の能力向上（Capability Building）の基礎となる意識化のプロセスが効果を発揮したといえる。

意識化および、価値観の見直しに関しては、児童労働の要因との関連で、さらに次の二つのことがいえる。第一は、児童労働のプッシュ要因になっていた、友人や兄弟から強く影響を受ける、子どもの主観の問題である。オーガナイザーは、子どもたち自身の意思や希望を表出させ、彼らがそれを明確に意識化し、具現化するための活動を支援することにより、彼らの権利意識を芽生えさせたのであった。

第二は、働く子どもたちは「両親を助け、家計に貢献するよい子」という家族やコミュニティの他の住民が持っていた価値観についてである。この価値観は、子どもの「社会適応力」と「教育を受ける権利」、さらには「教育を受けるための児童労働」にも深く関わっていた。オーガナイザーは、住民たちとともに、子どもの権利についての考え方や、児童労働が将来の生活に与える影響について話し合った。加えて、教育支援プログラムを結びつけることで、子どもの「教育を受ける権利」をより尊重する方向へ、住民の価値観の見直しを導いたのであった。

しかし、教育については、少々、問題が残された。それは、長く不登校だった子どもの復学が難しかったことである。こういった子どもたちは、すでに終えた勉強を忘れてしまっており、また、再開する学年レベルが実際の年齢より、もう少し低かったため、恥じらいを感じ、中傷を受けることを恐れたのである。

表4 SMACのミーティングで発言する頻度(親)

	回答者数	%
いつも言う	4	12.1
よく言う	5	15.2
ふつう	9	27.3
時々	8	24.2
全く言わない	7	21.2
合計	34	100.0

7 2 CO介入は住民の政治的力の向上に貢献したか？

政治的力とは、前述したように、周辺化された人々が、彼ら自身の生活に関わる資源、サービス、制度の所有や管理、運営に参加する力のこと、貧困を緩和するために不可欠のものである。ここではそれを、理論的仮説で述べた、(1)住民自治と住民の問題解決力強化、および(2)児童保護政策への参加にわけて、検討することにする。

まず、前者については、COMが組織化を支援した住民組織SMACと子どもの組織ECHOがその力を向上させたといえよう。なぜなら、これらの組織は、児童労働問題を分析し、その解決に必要なプログラムの認知と実施を、オーガナイザーの支援を得ながらも、主体的に行うことができたためである。具体的には、COOPの開始、アドボカシー活動などであった。また、組織の政治的力を知るには、メンバーの参加度を検討する必要があるため、親に対するアンケートでSMACのミーティングに出席した際に意見を言う頻度をたずねた。その結果、話し合いに参加する人とあまりしない人が約半数ずつであることがわかり(表4)、SMACは比較的自治の力を持った組織であると思われる。

また、これらの組織はサービスやプログラムへのアクセス能力も持っていた。つまり、これらの組織が受け皿となつて、他のNGOが提供するサービスの受給およびプログラムへのアクセスが可能となつたのである。さらに、それらのプログラムは組織の自主運営を要請することから、住民の政治的力はより強化されることが期待される。

そして、後者については、隣接する三シティオの住民組織で結成した連合組織PARAWAGANがその力を持っていた。各組織の自治能力を結集し、より強

力なアドボカシーおよびロビー活動を展開することで、 balan g ai に児童保護協議会（BCPC）を設置するに至ったのである。また、そのBCPCに働く子どもの組織ECHOが参加していることは、注目に値する。それにより、問題解決の成果を持続可能なものにする制度枠組みを住民参加により作ることができたといえよう。また、連合組織は、地域の住民との更なる連帯、および市、地方、国レベルの政策への参加の母体になる、という意味で、より広域な社会に働きかける土台となるものである。

7 3 CO介入は経済的力の向上に貢献したか？

一方、世帯の貧困に直結する経済的力の向上に、CO介入はどのように影響したのだろうか。残念ながら、COは児童労働の出現を皆無に抑えられるほど、世帯の経済的力の向上に効果をもたなかったといえる。これについては、以下の二つの観点から述べることにする。

第一点は、第四章で児童労働問題対策として提起した、貧困階層が従事するインフォーマル事業の基盤強化、つまり、貧困世帯の収入源の強化である。大企業との競争に圧されていた零細採石業の合法化や経営形態の再編は、COプロセスで話題になることはあつたが、具体的に対応する余力は、ついには生まれなかつた。その結果、採石業の継続を断念する世帯が多数にのぼり、採石業以外に他の収入源を求めなければならなくなつた。しかも、それらは、彼らが副収入として持っていた建設作業やセールスといった、法制度のおよばないインフォーマルな職業であつた。

また、CO介入プロセスで実施された、住民組織によるCOOP活動と貯金・資金貸付プログラムは、採石業からの収入を補う形で家族の家計を支え、子どもの労働力分を補つたとはいえるが、収入向上に短期間で効果を発揮するプログラムではなかつた。

アンケート結果によると、COOP活動は家計に良い影響を与える（八四・八％）ようであつた。だが、それは、生

表5 4年間の平均収入の変化

	総収入(%)	採石業からの収入(%)
増えた	4(11.8)	0(0.0)
変化なし	18(52.9)	13(38.2)
減った	12(35.3)	21(61.8)
合計	34(100.0)	34(100.0)

活必需品を安価で購入できるという支出への影響であり、収入向上にはあまり貢献しなかったようである。また、貯蓄・資金貸付プログラムが収入向上の効果を発揮するまでには、ある程度の時間と、資金運用のトレーニングが必要であった。

その結果、ほとんどの世帯は低収入で、家計は依然として不安定なままである。アンケート調査によると、八割以上の世帯の月収が三、〇〇〇ペソ以下で(二〇〇一年一月)、一九九七年から二〇〇一年の四年間に所得が向上したのは一一・八%にとどまった(表5)。

第二点は、階層性の問題である。前述したように、採石業を断念した世帯は、また他のインフォーマル業に収入源を求めるといように、低所得階層から脱する機会を得られなかった。つまり、子どもが従事する非熟練労働による零細産業は、常に、資本を持つ同業者が機械化を進め、彼らの事業を圧迫し、押しつぶすまでの間しか生き残ることができず、彼らは不安定な仕事を渡り歩くことになるのである。この「持たざるもの」が所属する階層が、十分に子どもを養えるほどの収入が得られる「持てるもの」の階層に移行できるようにするには、低所得世帯が法制度のおよぶフォーマルな産業に就くことが可能になる政策が必要である。これは、児童労働問題対策への提案の一つであった。その政策とは、政府の貧困・雇用対策であり、政府が責任を持って取り組まねばならない課題である。このCO介入によって結成した住民の連合組織は、その政策策定と実施のための運動を展開する基盤となり得るものである。

8 結 論

以上で述べたように、COは、住民の政治的力の強化、つまり、住民の自治力、問題解決力、およびバランスガイ実施に参加する力において成果を生み、当該コミュニティにおける児童労働の減少に貢献した。だが、児童労働の廃絶には限界があつたといわざるを得ない。つまり、児童労働の根本的な原因である階層性に規定された貧困問題を解決するには至らなかつたのである。それは、住民側からの運動の限界でもあつた。なぜなら、貧困問題の根源に関わるこの問題は、国政府による介入が必要な構造的問題であり、国政府がその責任を担っているからである。

一方で、住民の政治経済的力の増大により、低所得世帯の階層の上昇を目指すCOの働きは、望ましい労働政策と貧困対策が政府によってなされた時に、より効果的に発揮されると考えられる。それに向けての政府の努力と住民側の運動なしには、貧困世帯は常に過剰労働力を補填する位置にとどめられ、職業を変え、移住を繰り返すのみで、生活を向上させることはできないだろう。そして、児童労働も再生産されていくだろう。

この問題に対して、COによる住民の能力向上（Capability Building）を通して、今後、より広域な地域での児童労働廃絶運動の連帯を進め、アドボカシーやロビー活動をさらに強化、推進することが望まれる。また、国際機関によるIPECには、児童労働問題に関連する国内の他の政策を包含することも視野に入れた、児童労働廃絶のための具体的かつ実行可能な政策策定、実施の支援を行うことが期待される。

最後になつたが、本稿を執筆するにあたり、同志社大学文学部井岡勉教授にご指導頂いたほか、フィリピン大学第三世界研究所客員研究員石橋誠氏にも多くのご示唆を頂いた。この場を借りて感謝申し上げる。

児童労働問題へのコミュニティ・オーガナイズング介入の分析

- (16) 一ペソ＝約一・五円、安い米1kg一七ペソ、コココーラ小一瓶一〇ペソ(二〇〇一年一〇月)
- (17) 貧困家庭は日々の食費にこと欠くため、少量でもその日に出来た石を売って現金を得、夕食代を確保するといった家族もある。
- (18) 労働雇用省は最低賃金を地方(Region)および産業の種類とその規模により定めている。モンタルバンが属するRegion IV (Extended Metro-Politan Area)では業種が非農業、農業(プランテーション、零細農家)、小売・サービス業(従業員一〇人以下)に分類しており、それぞれの最低賃金は二七ペソ、一九二ペソ、一七二ペソ、一八〇ペソ、一一二ペソである(Per Wage Order Nos. IV-07, Effective October 19, 2000)。LJJでは手作業小規模採石業を零細農家に分類した。
- (19) 二〇〇一年一月二五日(土)午前中、シティオ・エセの砕石場での筆者によるインタヴュー。以前あるいは現在も定期的に働く子どもたちに案内してもらった。低地の砕石場には竹と布で小さな日陰を作って作業する人々の姿が何人か見られた。フィリピンでは六月から一月までが台風の多い雨季で、数日間激しい雨が降り続くことがあり、その間野外での作業が非常に難しいことは想像に難くない。
- (20) Rowena Bogauren, "Case Experiences of Child Labor in the Benguet Vegetable Industry," NSTA-UP, University of the Philippines, Diliman, 1987.
- (21) 子どもへの保護政策に関して、社会福祉および開発省(DSWD)は①児童労働の通報システムや②カウンセリング、③医療・歯科サービス、④家族への社会的サービス、⑤子どもへの施設保護、⑥教育・職業訓練、などといったプログラムを持っていく。(Bureau of Child and Youth Welfare, DSWD.)
- (22) Asian Committee for People Organization (ACPO), "Community organizing in the Philippines", "15 years of CO" ACPO, pp. 77-100. 4645 John J. Carroll, S. J., "Philippine NGOs Confront Urban Poverty", G. Sidney Silliman, Lela Garner Noble (eds.), "Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine State" Ateneo De Manila Univ. Press, pp. 113-137. 12推27。
- (23) 行政の最小単位。
- (24) バランガイ児童保護協議会(BORAC)は、現在全国で推進されている、住民組織とNGO、政府機関の連携による住民参加型の児童保護の取り組みである。サービス提供型の児童保護政策の限界に鑑み、推奨されるようになった。
- (25) Mark Lansky, "PERSPECTIVES Child Labour: How the challenge is being met," International Labour Review, Vol. 136, No. 2,

1997, p. 249.

- (26) バランガイ・ヘルス・ワーカーと呼ばれ、バランガイ・キャブテンに任命されてバランガイ内の住民の健康面の指導を任務する。
- (27) ミリマ・ロサリオ・ピタロ・バレスカス著、河口和也・森正業・大森なほ美・井出理咲子訳『フィリピンの子どもたちはなぜ働くのか…マニラの子どもは社会学』明石書店、一九九一年、六一―一〇二頁。

Bibliography

Rosario Del Rosario and Melida A. Bonga, "Child Labor in the Philippines : A review of Selected Studies and Policy Papers." Office of the Vice Chancellor for Research and Development Univ. of the Philippines, Austian Agency for International Development, and UNICEF, 2000.

Roselle Leah K. Rivera, "Community, Consciousness, and Contradictions : The Case of Child Labor in a Glove Factory." the College of Social Science and Philosophy, Univ. of the Philippines, Diliman : Quezon City, 1989.

Richard Anker, 'The Economics of Child Labour : A Framework for Measurement.' International Labour Review, Vol. 139, No. 3, 2000, pp. 257-280.

Christiaan Grootaert & Ravi Kanbur, 'Child Labor : An Economic Perspective.' International Labour Review, Vol. 134, No. 2, 1995, pp. 187-203.

Jo Boyden, Birgita Ling & William Myers, 'What Works for Working Children.' Stockholm, UNICEF and Radda Barnen/Save the Children Sweden, 1998.

Rosario Del Rosario, "Child Labor in the Garments Industry." NSTA-UP, Univ. of the Philippines, Diliman, 1987.

Rowena Bogniren, "Case Experiences of Child Labor in the Benguet Vegetable Industry." NSTA-UP, University of the Philippines, Diliman, 1987.

Mark Lansky, 'PERSPECTIVES Child Labour : How the challenge is being met.' International Labour Review, Vol. 136, No. 2, 1997, pp. 233-257.

Bureau of Child and Youth Welfare, DSWD, "Special Social Services for Working Children."

児童労働問題へのロム/ロミヤ・オーガナイズング介入の分析

- Ballescas, M. R. P., "Child Labor in the Philippines" Akashi Shoten, 1998.
- Community Organizers Multiversity, "Annual Report 1999."
- Karina Constantino-David, 'Intra-Civil Society Relations : An Overview,' Miriam Cornel Ferrer, ed., "Civil Society Making Civil Society," The Third World Studies Center, 1997, pp. 21-50.
- Oscar D. Francisco, 'Building Civil Society at the Grassroots : The Philippine Community Organizing Experience,' Miriam Cornel Ferrer, ed., "Civil Society Making Civil Society." The Third World Studies Center, 1997, pp. 83-104.
- National Statistic Authority, "1995 National Survey on Working Children." (Internet Homepage)
- Assefa Bequele, Jo Boyden, eds., "Combating Child Labor." ILO, Geneva, 1988.