

第1章 フィリピンにおける子どもの権利の法的枠組みと現状 ——障害児に特に注目して——

森 壮也

要約：

フィリピンの子どもの権利を守る法制度は、国連の子どもの権利条約（CRC）などに沿った形で整備されており、虐待、搾取、差別から保護されているだけでなく、児童婚の禁止や児童労働の禁止も盛り込まれ、見かけ上は整っているように見える。制度的にも複数の省庁が管掌しており、それら省庁を横断する委員会も設けられている。それにも係わらず、実際の児童保護関連法違反の摘発は数多いと NGO などから指摘されている。

また障害児教育については、学校教育の制度が未だ不十分という問題があり、非障害児の識字率が高いのに、障害児・者については、非常に低い。こうした状況は彼らの権利の保護という意味でも彼らが脆弱な位置に置かれていることを意味し、より詳しい実態の解明が望まれる。

キーワード：フィリピン、子どもの権利、CRC、社会的脆弱性、社会的抑止力

はじめに

フィリピンは、東南アジアに位置する島国で、約 1 億 903 万人の人口を擁する（PSA 2021）。同国における 18 歳未満の子どもの人口はこのうち 3,900 万人（UNICEF 2024）と総人口の約 20.4%であり、途上国の多くと同様、高い比率で存在する。しかし、この国での子どもの権利は、表面的には国際条約や国内法に基づいて保護されているにも係わらず、実際の現状は複雑で、多くの子どもたちが様々な権利侵害に直面している。本稿では、フィリピンにおける子どもの権利について法的枠組みと現状についてまず述べ

る。その後、障害児について得られる統計等と彼らに関する法律について述べ、最後に現状をまとめる。

1. 国際条約と国内法

フィリピンは 1990 年に国連子どもの権利条約（CRC）を批准し、子どもの権利を保護するための法的基盤を確立した。CRC は、子どもたちが享受すべき基本的な権利を規定しており、フィリピン政府はこれを国内法に反映させるべく努力するという。

フィリピンの国内法で子どもの権利に関わる主要な法律のひとつは、子どもの権利スペシアルプロテクション法（RA.7610）で、子どもの虐待、搾取、差別から保護するための包括的な法律である。同法は、身体的および精神的虐待、性的搾取、強制労働などから子どもを守ることを目的としたものである。詳しくは後述する。

2 番目は、いわゆる家族法典（Family Code）である。家族法典は、子どもの家庭内での権利を保護するための法律である。この法律には、親の監護権、養育費、子どもの福祉に関する規定が含まれている。

3 番目は、児童労働禁止法（RA.9231）で、児童労働の禁止および規制に関する法律であり、18 歳未満の子どもたちが危険な労働環境で働くことを防止するための規定が含まれている。これについても後述する。

2. 現状と課題

フィリピンにおける子どもの権利の実現は、法律の制定と施行だけでは不十分というのが実情である。なぜそうなのか、以下、現状と主要な課題を挙げる。

(1) 教育へのアクセス

フィリピンでは、すべての子どもに対して無償の初等教育が提供されているが、貧困や地理的要因により、現実として多くの子どもたちが学校に通うことが困難な状況にある。特に農村部や紛争地域では、教育の機会が限られている。

(2) 児童労働

児童労働は依然として大きな問題である。多くの子どもが家庭の収入を支えるために働かざるを得ない状況にある。これにより、教育を受ける機会が制限され、将来の可能性が閉ざされることがある。

(3) 栄養と健康

栄養不良と衛生状態の悪さは、フィリピンの子どもたちにとって深刻な問題である。特に貧困層の子どもたちは、栄養不良や病気にかかりやすく、成長と発達に影響を及ぼしている。

3. フィリピンの児童保護関連法制

では次に、第1節で概要を述べたフィリピンの児童の保護に関連して、こういった法制があるのかをより細かく紹介していくことにする。

(1) 主要管掌省庁

フィリピンの児童保護はほぼ4つの省庁が管掌していると考えられている。まずは、社会福祉開発省（Department of Social Welfare and Development, DSWD）である。同省は社会福祉関連の主要官庁であり、児童保護についても同省が主要官庁であるとされている。次が司法省である。司法省には、大統領令（Executive Order No. 275,1995）に基づく児童特別保護委員会（Committee for the Special Protection of Children, CSPC）が設けられており、ここが後述する R.A. No. 7610 違反を初めとした問題に対処している。この委員会は、様々な省庁を横断する次のメンバーから構成されているが、こうした枠組は国連のこどもの権利条約（UNCRC）に沿ったものである。

- ① 国家人権委員会委員長（Chairperson of the Commission on Human Rights）
- ② 外務相（Secretary of Foreign Affairs）
- ③ 労働雇用相（Secretary of Labor and Employment）
- ④ 観光相（Secretary of Tourism）
- ⑤ 内務・自治相（Secretary of the Interior and Local Government）
- ⑥ 保健相（Secretary of Health）
- ⑦ 教育相（Secretary of Education）
- ⑧ 移民コミッショナー（Commissioner of Immigration）
- ⑨ フィリピン国家捜査局局長（Director of the National Bureau of Investigation）
- ⑩ フィリピン国家警察庁長官（Chief of the Philippine National Police）
- ⑪ 検事総長（Prosecutor General）
- ⑫ 児童保護のために活動・アドボカシーを行っている NGO、民間団体から三団体

(2) 関連法制

① 児童の虐待防止法

“Special Protection of Children Against Abuse, Exploitation and Discrimination Act.”（正式名称：An Act Providing For Stronger Deterrence And Special Protection Against Child Abuse, Exploitation And Discrimination, And For Other Purposes（児童虐待、搾取、差別のより強力な阻止及びそれからの保護、その他の諸目的のための法、RA.7610,1992）。

フィリピンにおける児童保護の最も基本的な法律である。同法で対象となっている子どもは、18 歳未満あるいは自分で完全には自分の世話ができなかったり、身体的また精神的障害や状況ゆえに虐待、ネグレクト、残虐行為、性的虐待、モラルハラスメントから自己を守ることができない人たちとなっている。同法では、児童虐待（習慣的なもの、そうでないものも含めた彼らへの虐待すべて）、児童売春、児童人身売買、個人及び企業によるわいせつ出版物、わいせつなショー、児童労働、なども対象となっている。また先住民族の子ども、武力紛争下の子どもも対象となっており、申し立て手続きの規定、罰則が定められている。

② 女性とその子どもに対する反暴力法

“Anti-Violence Against Women and Their Children Act of 2004.”（正式名称：AN ACT DEFINING VIOLENCE AGAINST WOMEN AND THEIR CHILDREN, PROVIDING FOR PROTECTIVE MEASURES FOR VICTIMS, PRESCRIBING PENALTIES THEREFORE, AND FOR OTHER PURPOSES.（女性とその子どもに対する反暴力を定義し、被害者のための保護手段を提供し、罰則を定め、その諸目的を提供する法、RA.9262,2004）。

フィリピンで児童の人権を国家が保障し、その暴力や脅威から保護することを規定した法律である。同法には、レイプということばが含まれるほか、経済的虐待についても言及しており、家庭内暴力を主対象とする法律である。

③ 児童労働禁止法

“An act providing for stronger deterrence and special protection against child abuse, exploitation and discrimination, providing penalties for its violation, and for other purposes”（児童虐待・搾取・差別をより強く阻止し、特別な保護を与え、同法違反に対し罰を与える、その他の諸目的のための法律、RA. 7610,1992）。フィリピンの児童労働禁止法である。

④ 児童労働禁止法の修正、児童労働の禁止年齢の厳格化

“An Act Prohibiting the Employment of Children Below Fifteen (15) Years of Age in Public and Private Undertaking, amending Section 12, Article VIII of Republic Act No. 7610（公的及び民間の取り組みにおける 15 歳未満の子どもの雇用を禁止し、RA.7610 第八条第 12 項を修正する法律、RA. 7658,1993）。

③の RA.7610 では 18 歳未満の児童労働を禁止していたが、15 歳未満の場合には第八条第 12 項において条件付きで認めていたものを厳しくする修正が行われた。

⑤ RA.11036（精神保健法）の施行規則

“An Act Establishing a National Mental Health Policy for the Purpose of Enhancing the Delivery of Integrated Mental Health Services, Promoting and Protecting the Rights of Persons Utilizing Psychosocial Health Services, Appropriating Funds Therefore and Other Purposes”（統合された精神保健サービスの 実施を強化し、障害者の権利を促進・保護し、心理社会的な保健サービスを活用し、そのため、その他の関係する諸目的のための資金を割り当てるという目的のための全国的精神保健政策を確立する法律、 RA.11036, 2018）。

これは精神保健法の施行規則であるが、精神保健医療の対象に児童虐待の被害者が含まれている。

⑥児童婚の禁止と違犯罰則法

“AN ACT PROHIBITING THE PRACTICE OF CHILD MARRIAGE AND IMPOSING PENALTIES FOR VIOLATIONS THEREOF”（児童婚の実施を禁止し、違犯について罰則を課す法律、RA.115961, 2021）。

これは、児童婚を禁止する法律の中で、18 歳未満の子どもが結婚の片方ないし双方となるのを禁止している。

⑦強姦禁止法

“AN ACT PROVIDING FOR STRONGER PROTECTION AGAINST RAPE AND SEXUAL EXPLOITATION AND ABUSE, INCREASING THE AGE FOR DETERMINING THE COMMISSION OF STATUTORY RAPE, AMENDING FOR THE PURPOSE ACT NO. 3815, AS AMENDED, OTHERWISE KNOWN AS “THE REVISED PENAL CODE,” REPUBLIC ACT NO. 8353, ALSO KNOWN AS “THE ANTI-RAPE LAW OF 1997, REPUBLIC ACT NO. 7610, AS AMENDED. OTHERWISE KNOWN AS THE “SPECIAL PROTECTION OF CHILDREN AGAINST ABUSE, EXPLOITATION AND DISCRIMINATION ACT”（強姦および性的搾取・虐待に対する保護を強化し、法定強姦の成立年齢を引き上げ、「改正刑法」、「1997 年強姦防止法」としても知られる共和国法第 8353 号、および改正共和国法第 7610 号を改正する法律、RA.116481, 2022）。

その名前の通り、強姦や性的搾取・虐待を禁止する法律で児童についてもこれが適用される。

⑧少年司法制度設置法

“AN ACT ESTABLISHING A COMPREHENSIVE JUVENILE JUSTICE AND WELFARE SYSTEM, CREATING THE JUVENILE JUSTICE AND WELFARE COUNCIL UNDER THE DEPARTMENT OF JUSTICE, APPROPRIATING FUNDS THEREFOR AND FOR OTHER PURPOSES”（包括的な少年司法・福祉制度を確立し、司法省の下に少年司法・福祉協議会を設置し、そのための資金を充当し、その他の目的を達成するための法律、RA.9344, 2006）。

これは少年司法を規定する法律であり、児童保護の制度や財政について定めたものである。

⑨児童ポルノ禁止法

“AN ACT DEFINING THE CRIME OF CHILD PORNOGRAPHY, PRESCRIBING PENALTIES THEREFOR AND FOR OTHER PURPOSES”（児童ポルノの犯罪を定義し、その罰則を規定し、その他の目的を定める法律、RA.9775, 2009）。

これはフィリピンでも児童ポルノが禁止されているがその根拠法である。

⑩人身売買禁止法

“AN ACT TO INSTITUTE POLICIES TO ELIMINATE TRAFFICKING IN PERSONS ESPECIALLY WOMEN AND CHILDREN, ESTABLISHING THE NECESSARY INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION AND SUPPORT OF TRAFFICKED PERSONS, PROVIDING PENALTIES FOR ITS VIOLATIONS, AND FOR OTHER”（人身売買、特に女性と子どもの人身売買をなくすための政策を制定し、人身売買された人の保護と支援のために必要な制度的メカニズムを確立し、その違反に対する罰則を定め、その他、人身売買をなくすための政策を制定する法律、RA.9208,2003）。

これはフィリピンでの人身売買禁止法で対象に児童も含まれている。

以上のように法と制度の両面で、様々な児童保護が規定されているが、問題はそれらがきちんと機能しているかどうかである。これらの法律に違反したことによる摘発などは現地メディアでもニュースになり、日本人も摘発されたことが度々ある。法律が社会の抑止力になっているというよりは、法律はあっても見つからなければやっても良いという社会的成熟度の問題や警察等での汚職による見逃しなども日常茶飯事であるというのがフィリピンの抱える問題であり、現地の児童保護の NGO なども日々頭を悩ませているという。罰則があってもこういう状況があるというフィリピンの問題は、児童保護に限ったことではなく、社会の多くの場で見受けられる。これらの問題は、法制が主として社会の中で自然と発達してきたというよりは、かつての宗主国にあった制度の模倣で始まったものであり、国際社会での基準に合わせて言わば上から降ってきたものとして存在しているという歴史的経緯もその原因のひとつと言えよう。いずれにせよ、社会問題をどのように解決したらいいのか、あるいは犯罪に対する社会的抑止力をどう醸成するのかといった、より大きな問題がそこにはある。

4. 障害児

フィリピンにおける障害児の権利と福祉もまた、多くの課題に直面している。障害児

が適切な教育を受けるためのインクルーシブ教育の推進が進められているが、依然として学校施設のバリアフリー化や特別教育のリソースが不足している。また、医療アクセスの不足も大きな問題であり、特に地方部では専門的な医療ケアを受けることが難しい状況がある。

社会的包摂のために、障害児の家族への支援も重要である。経済的な支援やカウンセリングサービスの提供が必要であり、地域社会での理解と協力も欠かせない。フィリピン政府や非政府組織が協力しあって、障害児が平等に機会を得られる環境を整えるための取り組みが求められている。

(1) 障害児とフィリピン憲法

フィリピンにおいては、森（2015）が述べているように現行憲法である 1987 年憲法で、障害児の教育は国の義務であるとして、

「非定型、ノンフォーマル、及び固有の習得制度並びに特に地域社会の必要に応じた自習による、独立した、かつ学校外の学習計画を奨励すること。」（第 4 節）

「成人市民、身体障害者及び未就学青少年に対して、公民教育、職能、その他技能の訓練を提供すること。」（第 5 節）

と述べられている。さらに障害者の権利法である障害者のマグナカルタ（RA.7277, 1992; RA.9442, 2007）において、

A. 良質の教育へのアクセス（第 12 節）

B. 教育機関による障害者の入学差別を禁じるとともに、障害者のための特別な措置を講じることやそのための支援は国の責務

C. 障害学生への支援（第 13 節）

が定められている。

(2) 障害児教育の歴史

表 1 はフィリピンの障害児教育、つまり特別支援教育の歴史について後述する関連法制と共に年表にしたものである。これを見ると分かるように同国の障害児教育の歴史は、1907 年に開始されているが、これは米西戦争によりそれまでスペインの植民地であったフィリピンが米国の植民地となった年である。つまり、米国の植民地となったことにより、米国の公教育制度が導入され、盲・ろう学校が設立されたことで、この国の特別支援教育が始まったことを意味する。それ以前にも障害児に対する教育は、キリスト教修道院によって私的に行われたことはあったが、継続的でもなく、またそうした教育機会を得られる子どもは上層階級の子弟に限られていた。

表 1

フィリピンの特別支援教育史（特別支援教育関連法制については太字）	
1907	フィリピンで最初の公教育による特別支援教育、マニラに設立された盲・ろう学校で開始
1927	フィリピンで最初の肢体不自由児・知的障害児のための特別支援学校設立
1953	フィリピンで最初の脳性マヒ児のための特別支援学校設立
1956	知的障害、聴覚障害、視覚障害児担当教師のための正式な訓練がBaguio Vacation Normal Schoolで実施。
1962	フィリピンで最初の行動障害・慢性病児のための特別支援学校設立
1968	Republic Act 5250（10年間のトレーニング・プログラムを教員に課す）の制定と地域校での障害児就学への道開ける
1974	児童・青年福祉法（小学校・高等学校の無償化）
1982	教育法（小学校教育の再構成）
1990	教育省令No.126（親の学習支援システムの全国的実施）
1992	障害者のマグナ・カルタ（教育機関で学び、保健・福祉・雇用で良質のサービスを受ける権利）
1992-1998	フィリピン子供のための行動計画（小学校・中等学校教育への無償アクセス）
1993	大統領から教育・文化・スポーツ相に障害児の地域校での就学拡大・SPEDセンター増強・特別支援教育担当教師へのインセンティブ強化の指示 教育省令No.14（地域特殊教育評議会組織権限を持つ地域ディレクター制度化）
1997	特別支援教育についての政策・ガイドライン・ハンドブック（教師や教育機関のための運営ガイドライン） 教育省令No.1（地域SPED委員会・特殊教育担当地域監督官指名） 教育省令No.26（全学校でのSPEDプログラム制度化）
1998	教育省令No.5（教師・校長の給与から特別支援教育担当教師・校長の給与を再分類）
2003-2012	フィリピンアジア太平洋障害者の十年のための行動計画（障害児のための教育・福祉提供のための全政府の努力を統一）
出所）Inciong(2005), を元に筆者作成	

(3) 障害児教育関連法

表 2 は、障害児教育に関連した法制について特に聴覚障害児関連のものについて 1960 年代から 2010 年代までのものを中心に成立年ごとにまとめたものである。これを見ることで見えてくるのは、障害児教育ではそのための予算の確保がまず立法化され、その次に教育のガイドラインなどが整備されてきたということである。この資金の確保というのは、国家体制にとっては重要な問題であり、海外の NGO（CBM など）からの資金導入など国家財政が必ずしも豊かではないフィリピンにとって常に懸念される課題であったことを意味する。また一方で、聴覚障害児については手話による指導が 1997 年の「障害児教育ガイドライン」改訂の際に義務づけられたことから、確保した資金の使い道として障害児教育担当教員のトレーニングが不十分ながらも行われたことを意味する。これは日本の事例と比べると大変に興味深い。なぜなら、日本では、手話が聴覚障害児教育のための手段としては、1930 年代以降禁止され、口話教育と呼ばれる、聴覚障害児に対する発声と読唇が公教育の方針とされたことにより、聴覚障害児が自分たちにとって最もバリアの低い手話で自由に話す権利が国家によって奪われていたからである。フィリピンでは逆に手話は公的に奨励されていたものの、不十分な資金のために教員が手話を半ば独習しないとならない状況が日本同様に続いたため、そのことが後に

ろう学校で手話が自然言語として生まれ、発展する一方、教員が用いる手話がそれとは異なる手話となってしまったという悲劇に結びつくからである（森 近刊）。

表 2

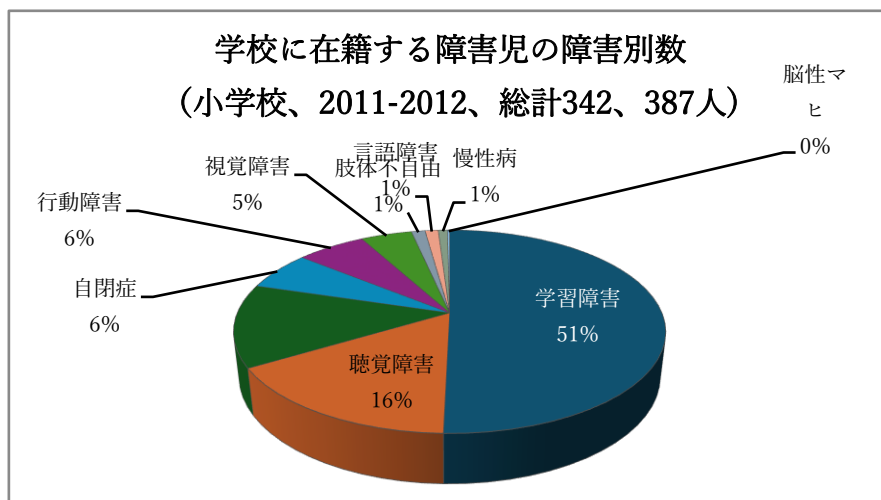
フィリピンの障害児教育法および関連法令	
年	名称
1968	特殊教育基金設立法(RA5447)
1970年代	障害児教育ガイドライン
1987	1987年憲法
	大統領令第189号(公立中学校教員教育賞管轄法)
1992	障害者のマグナカルタ(RA 7277)
1993	教育省令第14号(地域SPED評議会設立)
1997	教育省令第1号(地方SPED部, 特殊教育担当スーパーバイザー職設置)
	教育省令第26号(地域の全学校にSPEDプログラム義務化)
	障害児教育ガイドライン改定
1998	教育省令第5号(SPEDと特殊教育学校の調整)
2000	早期教育(ECCD)法(RA 8980)
	教育省令第11号(特殊教育センター, 政府の管轄下に)
2001	基礎教育ガバナンス法(RA 9155)
2002	教育省覚書第35号(手話指導, CBM資金)
2004	教育省覚書第35号(手話指導, CBM資金)
2005	教育省覚書第49号(手話指導, CBM資金)
2007	障害者のマグナカルタ修正(RA 9442)
2011	教育省勧告第613号(REACHによる手話指導)
2012	教育省勧告第72号(CMDPIによる手話および点字の読み書きについてのワークショップ)
	教育省覚書第15号(LINKによる手話指導)
2013	K-to-12法(RA10533)

(出所：森 2015)。

(4) 障害児教育の実態

図 1 は教育省がまとめた障害児教育の小学校段階での学校在籍数である。しかし、これはフィリピンの障害児のごく一部でしかない。その理由は、同国の障害児教育は、ろう学校と盲学校は存在するものの、それ以外は一般の地域校に併設されている SPED と呼ばれる障害児学級に全体の1%前後と思われる障害児が在籍しているに過ぎない状況にある。これは国立のろう学校と盲学校が各一校ずつマニラ首都圏に存在する他、7,600 を超す島で構成されているという同国には、障害児のための学校が大きな島にしか存在せず、SPED も圧倒的に不足している状況と関連している。ただ図 1 に見られるように学習障害(LD)の子どもが SPED や地域校に多く存在することが近年、指摘されるようになり、そうした子どもたちへの対応も新たな課題として注目を集めるようになってきているという変化が見られる（森 2015）。

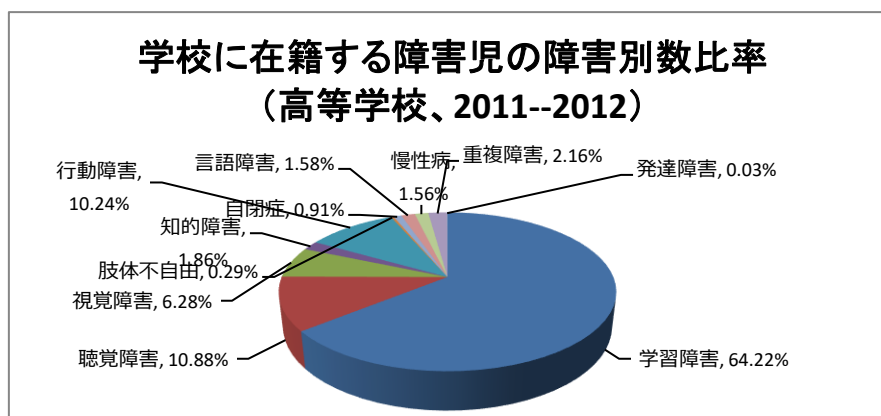
図 1



(出所：森 2015)

一方、図 2 は小学校を出たあとに子どもたちが入る高等学校段階での同じ障害別の数字である。依然として学習障害が多く、むしろ比率は増えているが、比率はほぼ小学校のものと同じである。

図 2



(出所：森 2015)

ただ障害者全体に対する調査結果を見ると、高等学校に進学できる子どもの数は多くなく、圧倒的多くの障害児が小学校段階で脱落、あるいは小学校しか出ていないという結果が出ており（森編 2010；森・山形 2013）、そのことを考え合わせると学習障害以外の障害児の数は比率で見るイメージよりも実数は大きくなっていると考えられるべき状況にあるものと思われる。

おわりに

以上、フィリピンの児童保護の問題について、障害児への問題を含めて述べてきた。同国の課題がどのようなところにあるのかをまとめると、

(1) 障害児や子どもに限らないが、権利を保護する法律は表面上は比較的整っており、文章も表面的には整理されている。

(2) しかし、その一方で、ストリート・チルドレンの問題は今もなお大きく、現実には学校に行っていない子どもも多く、児童ポルノや児童虐待などの犯罪は現在も枚挙にいとまがない。

(3) 途上国で一般に見られるこうした法制と現実との乖離は、フィリピンに限ったことではないが、法制との間のギャップという意味ではフィリピンの状況は悪い。日本などの国際 NGO でもその報告は多々見られる（ワールド・ヴィジョン等）

(4) すなわちフィリピンの問題は、法制度の整備の問題では必ずしもなく、貧困（貧困層の子ども）なども関連した複合問題と言えよう。また法制度の社会的抑止力が効いていないという問題が根本的にあると言える。

以上、容易な問題ではないことは明らかであるが、少しでも社会科学的な解に近づくため、例えば同じ法制度が効いていない問題の中にも、社会階層と関連した問題もあると考えられ、社会階層別の問題切り分けなどを現地ヒアリングに基づいて行う必要があるだろう。

また、これらの問題はどれも障害児についても現地 NGO などによって指摘されているが、障害児では、教育が非障害児なら 90% を超す識字が達成されているのに、障害児ではこの数字が 1% 未満であるなど、より脆弱な環境に置かれているため、彼らの受けている社会的な被害はより大きい可能性がある。こうした事実についても現地ヒアリングを積み重ねることで、さらに詳しい実態の把握をしていく必要がある。

【参考文献】

森壮也、「フィリピンにおける障害者教育法」小林昌之編『アジアの障害者教育法制—インクルーシブ教育実現の課題』アジ研選書 38、2015 年。

——「フィリピン手話とろう教育の歴史」森壮也編『開発途上国のろう者と手話』、近刊。

森壮也編『途上国障害者の貧困削減 かれらはどう生計を営んでいるのか』、2010、岩波書店。

森壮也・山形辰史『障害と開発の実証分析-社会モデルの観点から』、2013、勁草書房。
PSA, Press Release: 2020 Census of Population and Housing (2020 CPH) Population Counts Declared Official by the President, 2021 (<https://psa.gov.ph/system/files/phcd/2022-12/Press%20Release%20-%202020%20CPH%20Population%20Counts%20Press%20Release.pdf>、2025/02/02 閲覧)。
UNICEF, *The State of the World's Children 2024 – Statistical Compendium*、2024 (<https://data.unicef.org/> 2025/02/02 閲覧)。