

## 第2章

### フィリピンの障害児の置かれた状況と行政やNGOによる支援

——新型コロナ期間中及びその後に注目して——

森 壮也

#### 要約：

発展途上国における子供の権利保障は国際的な中核課題となりつつあり、障害児についても UNICEF から国際比較可能な障害児の実態について調査したデータベースが発表された。しかし残念ながらフィリピンはこのデータベースには加わっておらず、代わりに同国では新型コロナウイルス感染症(COVID-19)蔓延期間に同国の UNICEF 支部と政府機関により障害児を持つ家庭に対する緊急電話調査が実施されている。フィリピンでは、法律や大きな枠組みは整っていてもその現場での実施に問題があるというのが障害児についても明らかになっている。またその認識は NGO 間でも共有されてきており、今後さらなる問題解決へのアプローチが求められている。またネットワークや AI の発展に伴い、子どもの虐待で、国境を超えたネットワーク上の性的虐待である「オンライン性的搾取・暴力」(OSEA)が近年新しく出てきた課題となっている。その被害者に障害児が含まれるようになってきているという新たな状況も明らかになっている。

**キーワード：**フィリピン、障害児、UNICEF、法の実施、児童虐待

#### はじめに

発展途上国における子どもの権利保障は、単なる社会福祉政策の領域を超え、貧困削減、人的資本形成、社会的包摂、制度構築といった国家発展戦略の中核的課題として、国連児童基金(UNICEF)をはじめとした国際機関によって国際的に位置づけられている。とりわけ、障害のある子ども、暴力被害を受ける子ども、人身取引や搾取のリスクにさらされる子どもといった集団は、「多重の脆弱性(multiple vulnerabilities)」を構造的に抱え、制度・社会・経済の各次元において複合的排除の対象となっている。このような構造的排除の解明と政策的対応は、国際開発研究および途上国研究における中心的研究課題である。

一方で、各国でそうした枠組みが十分に共有されて取り組みがなされているかは検証の必要のある課題である。本論ではこれをフィリピンに焦点を当てて検証していくこととする。このため、まず本報告では、UNICEFによる国際的な障害児に関する調査報告書を取り上げ、国際的な共通認識として途上国の障害児についてはどういった問題があるのかを整理する。次にこのUNICEFによる報告書にデータが提供されていなかったフィリピンにおける障害児の実情と問題点について、フィリピンのUNICEF支部が作成した新型コロナ期の緊急調査結果を紹介することで、世界調査を補うと共に、新型コロナが障害児についてもたらした問題を改めて整理する。

その上でフィリピンにおいて障害児に関わる政策がどのように実施されているのかという制度的枠組みの分析を行い、制度的には比較的整っていると思われるフィリピンでなぜ前記のような問題が依然としてあるのかを考察する。

次にフィリピンの子どもの問題全般について、フィリピンに基盤を置きながらアジア地域全体で活動する国際非政府組織(NGO)の報告によりながら整理し、複数の同様のNGOに対する現地でのインタビュー調査に基づいて、障害を持つ子どもについての現状と問題点を子ども一般と比較しながら論じる。

最後にまとめとして全体を振り返り、フィリピンを中心に障害を持つ子どもの問題の概観、また現在、新たな問題となりつつある問題も紹介し、今後の研究の方向性を示す。

## 1. UNICEFによる報告

UNICEF(2021)は、障害のある子どもの健康、栄養、家庭環境、教育、暴力・搾取、WASH(安全な飲み水、公衆衛生、衛生環境)、社会参加に関する世界的な格差をまとめた報告書である。同報告書では、世界の障害を持つ子どもを約2億4千万人(すべての子どもの10人に1人)であるとし、彼らの抱える困難では精神社会的困難(不安、抑うつ、行動コントロール)が最も多いとしている。また健康と栄養面では、基本予防接種率は障害児で低く、複数の困難を持つ場合44%と特に低く、急性呼吸器感染症(Acute Respiratory Infection: ARI)や下痢、発熱の罹患率が高いという。さらに栄養不良(低体重・発育阻害・消耗症)を抱えている障害児は非障害児より顕著に高いという結果が明らかとなっている。家庭環境については、早期刺激(読み聞かせ、遊び)を受ける頻度が低く、本・玩具の不足が目立つほか、不十分な監護(放置)は障害児33%で高い。

次に教育面では、就学前教育の参加率が非障害児 27%に対し障害児 19%であるほか、小学校～高校の不就学率が全段階で高く、特に重複障害で深刻で、基礎読解力(17%)、基礎計算力(10%)が低いという問題を抱えているという報告がされている。次に暴力・搾取については、心理的攻撃・体罰の経験率が高く、重度の体罰は 37%で、児童労働率も障害児 14%とやや高い。

続いて衛生面だが、改善された水源・トイレ・手洗い場へのアクセスが障害児で低く、月経のある障害児は活動制限が多いという。最後に貧困・社会参加については、多次元貧困率が高く、差別経験・幸福度の低下が顕著で、将来への期待も低いという報告がなされている。総じて、障害児は「最も取り残されている子ども」であり、包括的支援が不可欠で、彼らには家族支援、インクルーシブ教育、衛生改善、暴力防止、社会保障拡充が重要であるというのが、同報告書の結論である。同報告書は各国政府が取るべき対策として、何よりも社会保障政策の重要性を掲げている。それには、(1)障害のある子どもとその家族は、医療費が高額になる傾向があるため、社会保障給付や健康保険制度からの支援が必要であり、各国政府は、これらのプログラムを拡大し、普遍的な社会保障の最低水準を確保する必要があるとしている。(2)に医療や専門サービス、補助器具や交通手段が必要なため、医療費が高額になる傾向があり、多くの場合、家族の負担が大きく、十分な社会保障を提供できていない国が多いという問題を指摘している。次の(3)として、健康保険と社会保障給付金の両方へのアクセスを与えることは非常に重要で、金銭、特に無条件の現金給付の形での社会保障の給付は、家族の介護の負担を軽減し、追加の支援サービスへのアクセスを提供し、障害のある子どもの自立を強化できるため、各国政府は、このようなプログラムに追加の資金を提供し、普遍的な社会保障の最低水準を確保すべきだという。最後の(4)として、健康、栄養、幼児期の発達、メンタルヘルスと心理社会的サポート、児童保護、水、衛生、社会保護を含むすべてのサービスは、適切に統合される必要があり、介入の適用範囲を拡大すると同時に、特定の障害のある子どものニーズを満たすためにカスタマイズされた戦略を取り入れるという2つのアプローチが必要で、子どもと関わるすべての専門家(医療従事者、教師、ソーシャルワーカー、警察、裁判官、弁護士等)は、子どもの障害の全容を理解し、関連する偏見や差別的態度と闘うためのトレーニングも必要だとしている。こうした政策提言が各国に対する調査を経て、国際的な枠組みの中で提案されたことは途上国の障害児のための一般政策を考える上での一定のガイドラインとなると思われる。

## 2. フィリピンにおける新型コロナウイルス感染症拡大期の障害児

しかし、実は前節の UNICEF の調査対象国には東南アジア諸国連合 (ASEAN) の一国であるフィリピンは残念ながら入っていない。なぜこのようなことが起きたのか、障害者統計も遅々とした形ではあるが整備が始められており、UNICEF の支部もあるフィリピンからデータが出なかったのかは今もって謎である。一方で、フィリピンでは新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) 感染拡大期に障害児を対象とした一連の全国規模調査および制度分析研究が UNICEF も関わる形で行われた。この分析は、そうした構造的脆弱性の実態を多面的に明らかにしている。

第1に、障害児の養育に関する全国調査 (CRCWD 調査および関連全国調査) は、障害児世帯が障害児のいない世帯と同等の生活水準を達成するために一般世帯よりも 40～80% 多い家計支出を必要とし、医療・教育・移動・補装具・特別食といった基礎的生活領域において恒常的な「追加費用 (extra costs)」負担を強いられていることを実証的に示した。また、障害登録制度および障害者 ID カード制度の不完全性により、最も支援を必要とする世帯ほど制度的支援から排除される逆進的分配構造が形成されていることが確認されている (UNICEF ほか 2021 : 144)

第2に、障害のある子どもの現状に関する包括的質的調査は、障害児支援政策が制度的に断片化され、障害定義の不統一、データ基盤の脆弱性、省庁間連携の欠如、地方分権下における地域格差によって、包括的支援体制が構築されていない構造的問題を明らかにした。特に、保健・教育・社会保障・防災といった分野横断的連携の欠如が、障害児の排除構造を制度的に固定化していることが示されている (UNICEF 2018)。

第3に、COVID-19 感染拡大期の障害児調査により、緊急事態が既存の制度的排除構造を増幅させるメカニズムが可視化された。教育、医療、リハビリ、発達支援、情報アクセスといった基礎サービスの停止は、障害児とその家族に複合的影響を及ぼし、経済的困窮、精神的負荷、虐待リスクの上昇を同時進行的に引き起こしている。これらの結果は、危機時における社会保護制度の「障害包摂性 (disability-inclusiveness)」の不足・欠如という構造的問題を示している (UNICEF ほか 2021 : 25-29)。

第4に、子どもに対する暴力に関する全国基礎調査 (NBS-VAC) は、フィリピン社会において暴力が例外的現象ではなく「構造的日常性 (structural normality)」として存在していることを明らかにした。子どもの約 80% が生涯のいずれかの段階で何らかの暴力を経験し、身体的・心理的・性的暴力、いじめ、サイバー暴力が複合的に重なる

「ポリビクティム化(poly-victimization)」が常態化している。また、体罰や暴言が文化的に正当化される社会規範が、暴力の再生産構造を支えていることも示されている(Council for the Welfare of Children ほか 2016: 9-11)。

第5に、警察・地域社会・NGOによる予防介入のケーススタディは、予防的アプローチの一定の有効性を示す一方で、人的資源不足、制度化の未成熟、文化的障壁、技術的能力不足といった構造的制約により、持続的かつ体系的な予防体制が未確立であることを明らかにしている(ECPAT International 2014: 17)。

第6に、障害と人身取引の交差領域を分析した国際比較研究は、障害が人身取引・性的搾取・労働搾取の重大なリスク要因であると同時に、人身取引が新たな障害を生み出すという「悪循環構造(vicious cycle)」を明確にした。貧困、社会的孤立、教育排除、アクセシビリティ欠如、制度的支援不足が複合し、障害児・障害者が搾取構造に組み込まれやすい構造が形成されている(ASEAN-ACT 2024: 75)。

第7に、子どもの権利のための公共財政管理(PFM)に関する制度分析は、子ども政策が予算編成・執行・監査の主流構造に十分組み込まれておらず、「子どもの権利主流化(child rights mainstreaming)」が制度的に弱いことを明らかにした。形式的制度設計としては透明性・参加・説明責任が整備されているものの、実際の資源配分構造においては子ども関連施策が周縁化されやすい傾向が存在する(Child Rights Coalition Asia 2020: 55)。

非政府組織(NGO)による分析では、こうした個別政策の欠如ではなく、以下のような諸問題で共通する6つの問題群があるという指摘がされている。第1が制度設計の非包摂性、第2が社会規範の構造的影響、第3が公共財政配分の逆進性、そして第4が危機時における制度脆弱性、第5がデータ基盤の欠如で、最後の第6が多部門連携の未制度化である。

これら**構造的要因**が、障害児・暴力被害児・貧困世帯・搾取リスク集団の脆弱性を再生産しているという。

しかし、既存研究の多くは、障害、暴力、貧困、人身取引、公共財政、制度設計を個別領域として分析しており、これらを統合的に捉えた構造的脆弱性モデル(structural vulnerability framework)としての理論化は十分に行われていない。特に、

- ・ 追加費用構造
- ・ 社会規範・公共財政配分
- ・ 制度的包摂性・危機対応能力

#### ・搾取リスク構造

といったものを横断的に接続する統合分析枠組みは、国際開発研究における理論的空白領域として残されている。

この研究は、フィリピンを事例として、障害児・暴力被害児・搾取リスク児童を中心とする子どもの脆弱性が、制度・財政・社会規範・政策設計・危機構造の相互作用によっていかに構造化されているのかを理論的・実証的に統合分析することを目的とする。具体的には、①家計レベルの追加費用構造、②制度的排除構造、③社会規範による暴力正当化、④危機時の制度崩壊メカニズム、⑤公共財政配分構造、⑥搾取リスク形成過程という6つの分析軸を統合し、「構造的脆弱性の再生産メカニズム」の解明を目指す。

この研究の学術的意義は、福祉政策研究、障害研究、子ども政策研究、公共財政研究、社会保護研究、人身取引研究を横断的に接続し、脆弱性を個人属性ではなく制度構造の産物として理論化する点にある。また政策的意義としては、包摂的社会保障制度設計、危機対応型社会保護、子ども中心型公共財政管理、予防重視型保護政策、搾取防止政策の統合設計に対する実証的基盤を提供する点にある。

### 3. フィリピンの障害児政策を支える制度

#### (1) 国際条約と国内法<sup>1</sup>

フィリピンは1990年に国連子どもの権利条約(Convention on the Rights of the Child : 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ている。CRCは、子どもたちが享受すべき基本的な権利を規定している。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、子どもの権利特別保護法(RA.7610)で、子どもを虐待、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。

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。

## (2) フィリピンにおける子どもの権利問題の主要管掌省庁

前節で述べたような主要な法制を元にフィリピンでは子どもの保護については、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 RA. 7610 違反を初めとした問題に対処している。この委員会は、さまざま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 CRC 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)

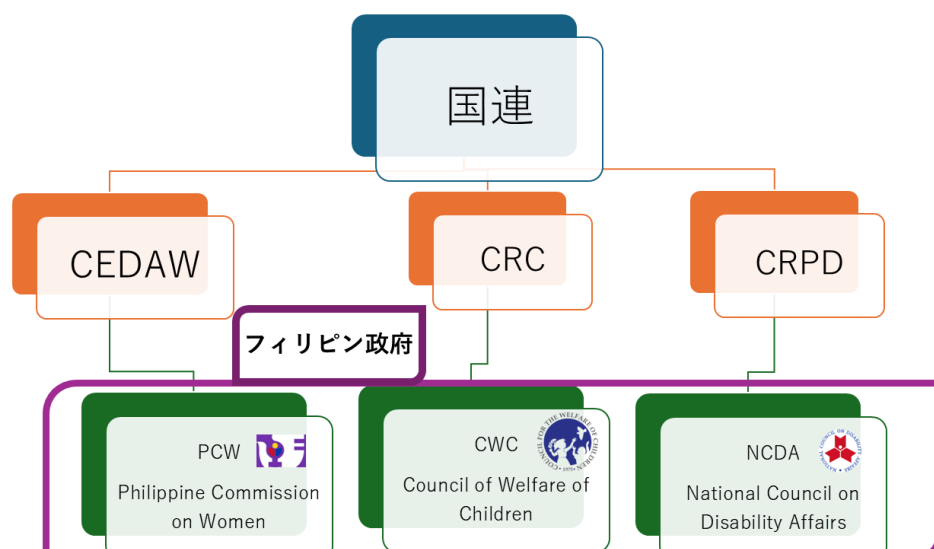
上記した機関に加え、児童保護のために活動・アドボカシーを行っている NGO、民間団体から三団体が参加している。

障害を持つ子どもについては、上記の機関が大きな枠組みとなる中で、その中で特に障害を持つ子どものフォーカルポイントとして、子ども福祉審議会(The Council for the Welfare of Children: CWC)障害児小委員会(SC-CWD)が設置されており、CWCはフィリピンの障害児施策の中心を担う調整機関となっている。この調整機関というのは、各省庁を横断する機関ということで、独立の権限は有していない。一方で、CRCに従う形の政府機関で社会福祉開発省(DSDW)の下にある。「2. フィリピンにおける新型コロナ感染拡大期の障害児」で述べた報告書に関する調査も同機関が中心となって実施したものであり、フィリピン全土から親と子ども合計して合計 39,534 人の回答者を得てまとめたものである。

また CWC が国連の CRC に従う機関であるというのは図 1 を用いてこれを補足説明しよう。フィリピンには、同様の脆弱者に対する国際的な人権条約である障害者権利条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD)と女性差別撤廃条約(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women : CEDAW)について、国内機関として、それぞれ全国障害者問題評議会(National Council on Disability Affairs : NCDA)、フィリピン女性委員会(The Philippines Commission on Women : PCW)が設けられている。図 1 は、これらの国際条約とフィリピン国内の機関との関係を分かりやすく示したものである。CEDAW は 1979 年の第 34 回国連総会で採択され、1981 年に発効、日本は 1985 年に批准している。日本では内閣府男女共同参画局はあるものの、国連との連絡は外務省、審査のための NGO レポートのとりまとめは日弁連や国際女性の地位協会、ヒューマンライツ・ナウのような NGO となっており、国内に女性の権利について責任を持つ機関は存在していない。他方、フィリピンには PCW がある。

CRPD については、日本には内閣府に障害者政策委員会はあるものの、CRPD の人権委員会から求められている人権委員会は行政府からも中立した機関でなければならないが、今なお設置されていないという問題がある。これと比べるとフィリピンでは、政府内の各省庁の調整機関として NCDA が権限は弱いものの設置されており、専門政府機関として日本に比べると政府諸機関の調整機能や同条約の国内での実施を促す機能は果たしていると言える。

図 1 国際的枠組みとフィリピン国内機関との関係



(筆者作成)

#### 4. フィリピンの子どもの問題の概観と障害児

次に子供の権利のために活動しているフィリピン国内の NGO のうち、フィリピン国内に限らず、アジア域内、あるいは世界全体で活動している NGO 等に 2025 年 9～10 月に現地で実施したインタビュー調査に基づき、フィリピンの子どもの問題が他の国々とどのように違っているのかという特徴をあぶり出しつつ、そのフィリピンの子どもの権利問題全般が障害児の場合、どうなっているのかという問題について整理してみる。

まず表 1 で子どもの定義がアジア域内で各国で少しずつ違っているという問題を最初に指摘しておく。国によっては、上限年齢だけを定めているケースも多いが、その上限も 14 歳から 18 歳まで幅があるのが分かる。そうした中、フィリピンでは、18 歳未満が基本的な子どもの年齢要件となっているが注目すべきは、年齢といった条件のみではなく、自分のことを自分だけではできず支援が必要な人たちも「子ども」という枠組みに入れていることである。これは例えば、子どもに関する諸法制度がそうした人たち

にも適用され得るという意味では保護範囲が広いとも言えるが、同時に障害者のような事例では、彼らの権利を制限しかねない問題が生じている(森 2025: 18)。

表 1

## フィリピンの子ども (子どもの定義)

国名	定義
ブルネイ	子ども：14歳未満 青年：14-18歳 年少者：7歳には達したが、18歳には達していないもの
カンボジア	青年：15-30歳
インドネシア	18歳未満
ラオス	18歳未満
マレーシア	18歳未満
ミャンマー	16歳未満 青年：18歳未満
フィリピン	18歳未満あるいはそれ以上でも自分の世話を自分では完全にできないか、身体的・精神的障害あるいはそれらの状況により虐待、ネグレクト、残虐行為、搾取、また差別から自分を守れない人たち
シンガポール	14歳未満 青年：16歳未満
タイ	18歳未満
ベトナム	16歳未満

出所：Fig.3 of p.7, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

次は身体的虐待の問題である。表 2 がこれを示している。フィリピンでは、5 人に 1 人の子どもが身体的虐待を受けており、さらにその場所として 6 割が家庭内であるという。国によって被害を受けている子どもの数字がある国とない国とがあるため一概には言えないが、加害者が父親や男性である傾向があるというのも同国における身体的虐待の特徴であると言えよう。

表 2

## フィリピンの子ども（身体的虐待）

国名	カンボジア	インドネシア	ラオス	マレーシア	フィリピン	シンガポール	タイ
実情情報	18-24歳男女の半分以上が18歳前に少なくとも1回の身体的虐待の経験 13-17歳の男女がそれまでの人生で少なくとも1回の身体的虐待経験 18歳以前に身体的虐待の経験がある全回答者の4分の3が複数の虐待経験	2014年で5,066件の児童虐待ケース 児童虐待の加害者の93%が父親で、全ケースの28% 13-15歳の子どもの40%が一年以内に少なくとも1回の身体的暴行を受けたことがある	子どもの6人に1人が子ども時代に身体的暴力経験 子ども時代の身体的暴力の最も多い加害者は両親や保護者、成人の世話人、その他の成人親族で、これに次ぐのが友だち、コミュニティ内の成人、親しいパートナー 子どもの22.5%が自宅で身体的暴力を目にしており、27.8%がコミュニティ内で暴力を目撃	3,428人の自動身体的虐待ケースを社会福祉省が報告、3,678件の児童虐待ケースがマレーシア王国警察によって2011年に報告 児童虐待加害者の44.3%が両親で、母親の方が父親よりも加害者となることが多い	フィリピンの子どもの5人に1人が重篤な身体的虐待を経験。これらのうちの60%が自宅で発生。学校では14.3%がなんらかの身体的虐待を経験。子ども時代に職場にいる子どもの7.1%、デート中の恋愛関係のパートナーという間に2%の子どもが身体的虐待を経験 自宅では男性の方がより多くの身体的虐待を経験	7-16歳のこどもはふたれたり隔離されたりすることを含ま体罰を経験 18歳未満の子どもが終身刑を宣告	19,000人以上の子どもが地方病院で虐待の被害に 19000人の子どもの約70%が性的虐待に。その多くは家庭で起き、その子どもの家族から被害を受けている

出所：Physical Violence: Country Fast Facts, p.9, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

次は体罰の問題である。体罰も身体的虐待であるが身体的虐待には性的暴行も含まれるのに対し、こちらは親権者や教師など社会的に権力関係がある身近な加害者のケースである。フィリピンでは子どもたちの半分が家庭での体罰を経験しており、中には重篤なケースも30.3%あるという無視できない数字がNGOによる調査の結果、報告されている。アジア地域では全般に子どもたちの半数以上がこうした被害にあっているという状況である。

表 3

## フィリピンの子ども（体罰）

国名	インドネシア	ラオス	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム
実情情報	子どもの26%に親や保護者によって家庭で体罰	2011年社会指標調査によれば、2-14歳の子どもの75.7%になんらかの暴力的なしつけを経験、70.8%が心理的暴行を受けたと報告	2002-2012年の間に31件のむち打ち刑が男児児童法と2006年刑事訴訟法に従って宣告・執行	2人に1人の子どもが家庭で体罰 30.3%がより重篤な虐待形態の経験。 4.6%が入院が必要なほどの身体的被害	政府の規制や禁止にもかかわらず、体罰は学校では最も普通に見られる。 タイの第6学年の生徒の30%が身体的虐待を報告	1-14歳の子どもの68.4%が2013-2014年に家計の構成員による暴力的「しつけ」をなんらかの形で経験

出所：Corporal Punishment: Country Fast Facts, p.12, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

次の4番目は精神的・心理的暴力である。実際の身体への加害がなくても言葉による暴力の被害にあっている子どもがフィリピンでは、5人に3人おり、自分以外の保護者がいないことを理由に当の保護者によるに脅迫による暴力が多いことや自宅や学校でそうした被害に遭うという報告が出ている。被害者数は報告があった国の中では割合としては多い数字になっている。

表 4

## フィリピンの子ども (精神的・心理的暴力)

国名	カンボジア	ラオス	フィリピン
実情情報	13-17歳の子どもの10人のうちの3人が両親や保護者の犯した感情的暴力を経験	5人に1人の子どもが両親や保護者成人、介護者その他の成人の親族による感情的暴力を子ども時代に経験 子ども時代の感情的暴力は女性で男性よりも報告が多い	5人に3人の子どもが心理的暴力を経験 心理的暴力のもっとも多い形態は、ことばによる暴力と育児放棄の脅し 殆どの子どもは自宅や学校で心理的暴力を経験 少年少女が心理的暴力を経験する状況はどの状況でも同じくらいであるが、デート中では、男性が女性の二倍多く経験

出所：Mental and Psychological Violence: Country Fast Facts, p.14, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

4番目はいじめの問題である。フィリピンでは、10人中6人の子どもがいじめないし仲間からの暴力を経験したことがあるだけでなく、4割の子どもは自分も加害者になったことがあると調査に回答している。これはインドネシア、ラオス、マレーシアよりは低い、シンガポール、タイ、ベトナムよりは多い。いじめに関してフィリピンは、アジアでも中間的な位置を占めているということだろうか。

表 5

## フィリピンの子ども (いじめ)

国名	インドネシア	ラオス	マレーシア	フィリピン	シンガポール	タイ	ベトナム
実情情報	2023年の国家子ども庁の発表では、1,026人の参加者の87.6%が学校での身体的あるいはことばの面でのいじめの経験があると報告	少女の98%、少年の100%が学校でいじめを見たことと報告。子どもたちは被害者は主に少女またはエスニック・マイノリティ出身の年少者と報告	小学校の生徒の80%がいじめを経験しており、その多くは教室で起きている。	10人の子どものうちの6人がいじめないし、仲間からの暴力(身体的なもの)を経験。子どもの40%がいじめの加害者となったことがあると回答	5人の生徒のうち1人が小学校で、4人の生徒のうち1人が中学校でいじめを受けた経験がある	LGBTの生徒の30.9%が身体的ないじめを受けている。UNESCOとMahindol大学による研究では、29.3%がことばによるいじめを受けたと報告	2008年にホーチミン市の開発研究所によって行われた調査で生徒の16.7%が学業中のいじめを強いられたという

出所：Bullying: Country Fast Facts, p.15, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

次の5番目は性的暴力である。フィリピンでは4人に1人の子どもが性的虐待を経験しているのみならず、強制的性交の被害にも遭っていることが報告されている。この性的暴力は後で述べるオンラインでの性的被害が近年増えていることとも関係していると思われ、アジア他国でも被害件数が急増している。

表 6

## フィリピン (性的暴力)

国名	カンボジア	インドネシア	ラオス	マレーシア	フィリピン	タイ	ベトナム
実情情報	2013年の調査で子どもの64%が性的虐待を受けていると回答。13-17歳の女兒の6%以上、男児の5%以上が少なくとも一回の性的虐待を経験。10人に1人の子どもが不同意性的虐待を経験	子どもに対する暴力ケースの約58%が性的虐待。4万-7万人の子どもたちが性的搾取の被害にあっていると推測される	10人のうち1人の子どもがなんらかの形の性的虐待を経験。望まない性的接触(7.5%)、身体的に強いられたあるいは圧力を受けたセックス(1.9%)、望まないセックスの試みが子ども時代に子どもたちが受けた性的虐待の最も多い形	全性的犯罪の44.5%が16歳未満の子どもに起きている	4人に1人の子どもがなんらかの性的虐待を経験。13-17歳の子どもが強制的精巧を含む性的虐待を経験。13-18歳の若い子どもたちのグループが、家庭、学校、職場、コミュニティ、デート中などどのような環境であれ、性的虐待のリスクが最も高い	11.9%の子どもたちが性的虐待を経験。回答者の5.8%が16歳以前に性的虐待の経験。教育省の子ども家族保護センターによる研究によれば、少なくともひとり学校教員が、週あたり一回の性的虐待。UNESCOとMahindol大学による調査では、調査をした子どもたちの24.4%が自分は性的なハラスメントを受けたと回答	2,394件の回答のあった若者調査によれば、11%が性的虐待を経験。人生での発生率はハノイ都市部とハノイ村落部の生徒の間での2,591人の生徒役の人の間での比較では19.7%だが、

出所：Sexual Violence: Country Fast Facts, p.18, Child Rights Coalition Asia (2016) Violence Against Children in Southeast Asia.

## 5. NGO の認識するフィリピンの障害児の課題——障害 NGO と子どもの権利 NGO への聞き取りから——

以上がフィリピンの子どもの権利が諸暴力によって侵害されている状況の概観であるが、次に 2025 年 9 月～10 月にかけて、フィリピンのマニラ首都圏にある障害 NGO 及び子どもの権利 NGO に対するインタビューの結果に基づき、子ども一般と比較した障害児についての状況を整理してみる。

まず子どもの権利擁護活動を主たる活動とする一般の NGO の認識では、世界には 930 万人の障害児がいるが、彼らは非障害児の 3-4 倍、暴力の被害者になりやすいという。さらに男女の比較をすると、男性障害児の 51% (非障害児では 61%) が小学校を終えているが、女性障害児では 42% (同 53% 障害児の 26.7% が人生で 2 種類以上の暴力を経験。20% 以上が身体的暴力、約 14% が性的暴力を経験している) という数字が出ている (Jones et al. 2012: 1)。これらは世界規模の調査数字であるが、ASEAN 域内ではフィリピンを含む全加盟国が CRPD を批准しており、フィリピンにおける 2020 年の国勢調査の結果では、5 歳以上の障害を持つ人の数約 847 万人 (全人口の 8.7%) のうち、5 人に 1 人が 15 歳未満の子ども (18 歳未満での集計は出ていない) という数字が出ている。

子どもの諸権利連合 (Child Rights Coalition<sup>2</sup>) という子どもの権利のために活動する NGO の国際的なネットワークの観察によれば、フィリピンでは、子どもの権利を保護する法律は沢山存在するものの、その執行や実施の力が弱いというのが同国の抱える問題であるという。子どもの外出禁止令のような保護のための手段は子どもの権利の享受を制限しており、住むところのない脆弱な子どもに不当な影響を与えている。汚職や財政上の不正行為によって子どもたちのためのサービスが弱体化させられている上、近年の予算一般の増加の中にあっても予算の不正使用は依然として続いていることを受けて、そうした予算使用の説明責任を求める声は高まっている。「汚職は子どもを殺す」というスローガンも存在するほどである。地域レベルでの財政面のアドボカシーは最初に行うべきことであるが、地域首長が変わると不当なまでの変更を余儀なくされることもある。責任ある地域リーダーがいれば、サービスは著しく改善されるのである。こうした中、障害児はより大変な問題や暴力リスクに直面している。同 NGO は、CRC によって諸課題の中で前面化されてきた性的搾取やリプロダクティブ保健・権利 (SRHR)、そして環境の権利によって子どもたちが搾取されている問題を明らかにしようと活動している。

ここで近年問題となっているフィリピンのオンライン性的搾取・暴力 (Online Sexual Exploitation and Abuse: OSEA) について述べておく。OSEA の加害者は、組織化されたシンジケートというよりも被害者である子どもたちの既知の親、近所の人、親戚である。被害を受けた子どもたちの居住地は、ルソン島、ヴィサヤ諸島、ミンダナオ島と広域にわたっている。原因として考えられるのは、デジタル・リテラシーの低さや性的搾取

を利用して、子どもや若者と信頼関係を築き、手なずける行為(Grooming)が通用してしまっているためであるが、その背景には子どもたちが海外の人にもオープンで、そうした人物であっても信頼しがちだということがあると言われている。親の中には、そうした危険性を顧みず、海外の富裕だと思われている外国人とオンラインでつながることを促しているようなケースもあるという。経済的苦悩、パンデミックに関係した失業、オンラインでのお金のやりとりが容易に行えることなどが OSEA の機会を増やしてしまっている。親の長い労働時間やデジタル機器に子守をさせるようなことによる親子関係の希薄化が子育てをないがしろにさせ、加害者がその隙間を埋めるようなグルーミングが起きているという。

対策としては、金融機関や法執行機関(警察)との協力を拡大することで子どもを保護することであるし、コミュニティからの報告も尋常ではない富が得られたことに気づくことにつながっている。

子どもの権利委員会(CRCA)の「子どもの性的搾取に対して立ち上がろう。」というスローガンがピア・ツー・ピア(関係当事者同士)で活動する同意や搾取についてのトレーニングや親の意識向上講座を担当するファシリテーターにはよく知られている。ただ両親の関与は今も難しいが、それは SRHR に対する保守的な態度や、子どもが虐待を認識し、報告する力が限られているせいでもある。被害の責任が「被害者自身にもある」あるいは「全て被害者が悪い」と責め立てる(Victim-blaming)語り手がいることが、虐待の報告を妨げている面もある。CRCA は、そうした誤ったメッセージングにも抗して、助けを求める行動を促している。経済的なモチベーションだけでは事態は動かない。むしろ、社会的な利益・つながりが(国によらず)重要な役割を果たしていることが分かっている。

性的虐待は(寄宿制学校に限らず)学校やコミュニティの内部のほか、親密な子ども同士の間でも継続してみられる。教育の場では、虐待をしつけとして良いことであるといったような考え方をはじめ、身体部位によっては構わないといったようなものや、被害者が着衣状態なら性的虐待ではないとするような加害者の行為を正当化するような、むしろ被害者を非難するような状況があるが、被害者を救済するためには、被害を訴える明確な手順を明らかにすることに加えて、これらについて優先的に取り組まれるべきである。

また障害があることやコミュニケーションのバリアによってリスクは高まる。障害児は暴力にさらされるリスクが高く、彼らにアクセシブルなコミュニケーション・ツールが不足しているためにさらに彼らの脆弱性を複雑なものにしている。

フィリピン南部の都市、ボホール(Bohol)での事例として次のようなことがあった。ホテルとレストランを運営しているろう者のために活動している団体で、マネージャーが聴覚障害のある少女を性的に虐待していた。このケースはのちに表面化し、加害者は

逃亡したため、安全対策にも焦点が当てられることとなった。この事件の教訓として、コミュニケーションの橋渡しと聞こえない人たちが自らの包摂についての状況を改善し、被害を報告できる環境へと改善することが求められた。このため施設の関係者は手話を学ぶことを奨励され、虐待と関係した手話語彙の拡大が大事だという理解が共有された。またデータやその分析の間にもギャップがあることが分かった。地域の政治リーダーによる政治的な利益供与関係 (patronage)、つまりパトロンの的に弱者に現金を配付するような関係によって、診断機器のような本来、あるべきサービス・インフラよりも現金支援の方自らの政治的関係を強化するのに役立つため、正確な事態の特定や状況に合わせた支援が妨げられることがよくある。また公立病院における専門サービスの制約と、体系的な町・市レベルの診断が欠如していることが、実態の把握不足と不十分なサービスにつながっている。適切な支援を提供するためには、障害の程度に応じた評価が必要である。さらに障害者 ID を提示することにより医薬品、交通機関、飲食店、食料品での割引サービスを受けることが出来るが、全ての児童が ID を所持しているわけではないことから、アクセス障壁が存在し、対応が必要であると示唆される。

次に人身取引犯罪形態の変化である。台湾・台南、ミャンマー、カンボジア、ラオス、フィリピン国内などにおいて、中国系犯罪組織が運営する詐欺コールセンターへの若年成人の人身取引が増加しており、被害者は偽りの約束 (英語教師、コンピューター作業) で勧誘され、詐欺業務への強制労働を強いられる。組織のコントロールが強く脱出も容易ではない。こうした問題の解決のためには政治的行動と説明責任が重要であるが、効果的な救出と事態を明るみに出すためには、献身的な立法者による支援が不可欠である。影響力のある宗教指導者が関与した事例も表面化し、虐待や人身取引が政治的な後援ネットワークと結びついていることが明らかになっている。

次はテクノロジーと人口知能 (AI) に関する考察である。子どもたちは AI の利点とリスクの両方を認識している一方、ネットでは表現における偏り (例: アジア系と西洋系の特徴、指導的立場における男性と女性の描写) があることが指摘できる。ネットのプラットフォーム設計や研究 (例: オンラインゲーム) において障害のある子どもたちの代表性が不足しており、改善やアクセシビリティが制限されているという問題がある。包括的でデータに基づいた議論や、障害のある子どもを含む子どもたちの参加が欠如しているということである。

次のトピックは気候変動と災害リスクである。気候関連の緊急事態は、搾取や避難のリスクを高めるが、障害のある子どもを含む子どもたちは、環境政策の議論に意味ある形で参加したいと考えているが、大人主導のグループから真剣に受け止められないことが多く、彼らの参加意欲が削がれている。モンテンルパ市の事例では、障害に焦点を当てた革新的な防災組織が注目を集めた。同市では情報共有を通じて、同様の取り組みの拡大と協働を支援する計画が立てられている。

障害児を含む子どもに関わる決定事項と合意事項について重要なことは、1つには暴力に関する ASEAN 行動計画の見直しに反映される子ども主導の協議を継続・拡大することである。2番目には、政治的動向を注視しつつ、参入ポイントがより強固な地方予算策定プロセスにアドボカシーを集中させることである。3番目には、ピア・ファシリテータープログラムと保護者参画を継続し、被害者非難に対するメッセージ発信を強化する必要がある。4番目には、金融機関や法執行機関との連携を強化し、OSEA を阻止する必要がある。最後に、障害を含む包括的な保護措置、アクセシブルなコミュニケーション(そのための手話語彙の開発を含む)、正確なデータと個別対応サービスのための体系的な診断プログラムを優先する必要がある。

これらの問題の背景にある阻害要因と依存関係の解決のため、根深い汚職と政治的な縁故主義が予算編成を歪め、児童向けサービスが後回しにされている問題への取り組みが必要である。また保守的な文化的規範が SRHR 教育と親子間のコミュニケーションを妨げているという認識が重要である。さらに専門的な診断サービスの不足と障害に関する体系的なデータ収集が欠如しているというコンセンサスも必要である。その他にも AI/プラットフォームのバイアスと包括的研究の不十分さが、子どもの安全で公平なデジタル体験を制限していることや地方政治では指導部の交代による地方政府の優先度の変動性が事態の解決の進展を妨げており、持続的な推進者と地域社会の支持が必要である。

こうした課題とその背景の分析を踏まえた行動すべき項目を上げると、以下の事項が一般 NGO のネットワーク(障害 NGO を一部含む)では議論されていることが明らかとなった。

① CRCA 事務局：

(ア) OSEA に関する主要研究と子ども向けの気候変動に関する出版物のリンクをパートナーと共有する。

(イ) モンテネルパ市の障害者を含む防災組織に関する情報を関係者に送付。

② フィリピン国内の加盟団体：

同意と搾取に関するピア・トゥ・ピア児童ファシリテーター研修を拡大。対象コミュニティで保護者向け啓発セッションを計画。

③ 地域アドボカシーチーム：

VAC/VAW((子どもへの暴力/女性への暴力)計画見直しに向け、ASEAN 首脳へ統合された子ども提言をまとめ提出する。

④ コミュニケーションチーム：

被害者非難防止メッセージを開発・拡散し、通報と支援要請を促進する。

⑤ 政策チーム：

予算策定段階で地方政府と連携し、子ども向けサービスへの資金確保と障害診断プログラムの確立を図る。

⑥ パートナーシップチーム：

金融機関や法執行機関との連携を強化し、OSEA 関連取引の特定・阻止を図る。

⑦ 障害者インクルージョンチーム：

現地手話における性的虐待用語の開発・普及を調整し、聴覚者コミュニティにおける手話学習を促進する。

## おわりに

以上のインタビューや分析を通じて明らかになったこととして、まずフィリピンの政府機関の枠組についてはおおよそ把握したが、子どもの問題に対するフィリピン政府の枠組である CWC は寄せ集め所帯であるため CRC のチェック機関の役割を十分には果たしていないと思われる。ただし政府機関の CWC 関係者と NGO の認識との間にフィリピンの子どもの置かれている現状についての認識の間にはそう大きなズレはない。問題はこうした枠組を活かして実効ある政策が実現できていないことにあると思われる。

フィリピンの障害当事者団体もかなり子どもの問題には関わっているが、同じ人が複数の団体で似たような活動をしているという印象があり、人材の配置や諸団体間の連携がそれで効率的にできているのかという問題は指摘できる。またなぜ、障害児の問題についてそのように特定の人に集中しているのか、団体が重複するような形で活動してしまっているのか、歴史的な背景や社会的な諸条件があるのではないかと思われる。人の重複が単に障害児の問題に関心を持つ障害当事者が少ないという啓発の不足の問題なのか、それともそれ以外の理由があってそうなっているのかについては、今後の調査で明らかにしたい。

最後に虐待の問題が非障害児、そして障害児の場合にも現在、増加しつつある。そして近年、新たにそれに加えてオンライン虐待の問題が双方で増加している。後者については AI の発展やネット環境など従来なかった背景もあり、新たなアプローチを求められている。これらを含めた虐待関連の数的データは聞き取り調査が中心であるが、これを実態調査であるとして満足してしまって良いのかもっとすべき調査があるのかどうか考える必要がある。障害児関連のデータに関しても、学校の通

学や校内のバリアのデータは一部でようやく出てくるようになったが、政策的訴求力を持つデータには未だ十分とは言えない。

最後に UNICEF が出したような各国間で比較可能な調査データにフィリピンが参加できていなかったことの背景が未だ判明していない。また新型コロナ期についてのみのフィリピンの聞き取り調査報告書は出されているが、各国間で比較可能な数量データは出てきていない。本稿では、政策分析報告が主流であるため、事態のとりあえずの把握という主目的は達成できたかもしれないが、客観的な検証などができていないという問題がある。

以上、今後の課題や必要な分析などについてまとめた。フィリピンの障害児の現状の分析について、今回データが得られなかった教育省等学校データについても最終年度ではなんとかアクセスを試みたい。

#### 【参考文献】

森壮也(2020)「フィリピンにおける障害者の法的能力」小林昌之編『アジアの障害者の法的能力と成年後見制度』生活書院、179-203頁。

——(2025)「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」寺本実編『「アジアの子どもたちの生活環境——基礎理論研究会成果報告書——」』、アジア経済研究所、10-21頁。

ASEAN-Australia Counter Trafficking program (ASEAN-ACT) (2024) *Exploring the intersection between disability and trafficking in persons in Indonesia, the Philippines, and Thailand*, ASEAN-Australia Counter Trafficking program (ASEAN-ACT).

Child Rights Coalition Asia(2020) *Public Budgeting for Children's Rights in the Philippines A Resource Book*, CRC Asia.

Council for the Welfare of Children and UNICEF (2016) *National Baseline Study on Violence against Children: Philippines*, UNICEF.

ECPAT International (2014) *Child Sexual Abuse And Exploitation Prevention Interventions By Law Enforcement CASE STUDY FROM THE PHILIPPINES*, ECPAT International.

Jones, Lisa & Bellis, Mark & Wood, Sara & Hughes, Karen & McCoy, Ellie & Eckley, Lindsay & Bates, Geoff & Mikton, Christopher & Shakespeare, Tom & Officer, Alana. (2012).

Prevalence and risk of violence against children with disabilities: A systematic review and meta-analysis of observational studies. *Lancet*. 380. 899-907.

UNICEF (2018) *STUDY ON THE SITUATION OF CHILDREN WITH DISABILITIES IN THE PHILIPPINES*, UNICEF.

UNICEF in partnership with the Council for the Welfare of Children - Subcommittee on Children with Disabilities (2021) *SITUATION OF CHILDREN WITH DISABILITIES IN THE CONTEXT OF COVID19: Results of a Rapid Online Survey in the Philippines*, UNICEF.

UNICEF (2021) *Seen, Counted, Included - Using data to shed light on the well-being of children with disabilities*, UNICEF.

## 〔注〕

---

<sup>1</sup> 本節は、森 2025 「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——」 寺本実編『「アジアの子どもたちの生活環境——基礎理論研究会成果報告書——』、アジア経済研究所、10-21 頁の一部を元に改編を加えたものである。

<sup>2</sup> 16ヶ国で19団体を横断する子どもの権利全般に関するネットワーク型組織である。現在の活動の中心は子どもに対する虐待、子どもの健康・教育の権利、デジタル面での権利、健康な環境の権利といった分野である。毎年、焦点を当てる分野は一定しているわけではなく、各国の事情やアドボカシーの状況によって変わる。