

「子どもの権利」と新たな国際秩序の模索

——子ども時代に暴力や搾取にあった人びとの行為主体性——

勝間 靖

はじめに

本稿は、途上国で「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」に焦点を絞る。これらの人びとは、国際政治において最も「周縁」に位置すると考えられる。その第一の理由は、自明のことだが、国際政治が国家を主たる行為主体とした体系だからである。そして、この国際政治システムは、大国を中心として形成されている。大国の多くは経済的に豊かな先進国であり、途上国との比較では相対的に人権も保障されている。その結果、人権は国内問題として捉えられる傾向があるため、内政不干渉という原則から、途上国で「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」の人権問題は、国際政治における主要な関心事となりにくい。

その反面、とくに一九四八年の『世界人権宣言』以降、人権を国際的に保障しようとする動きは強まっている。国際連合(国連)を

中心とした国際機構において、人権の国際的保障へ向けた規範や制度が形成されてきた。そして、二〇〇六年の国連総会決議によって総会の下部機関としてジュネーブに設置された人権理事会では、各国の人権状況について普遍的で定期的なレビューも行うことになった。こうした国際人権の規範や制度については、国際機構の加盟国である国家だけでなく、NGOといった非国家的な行為主体が大きな影響力を持つようになってきている。

それにも関わらず、こうした人権の国際的保障への取組みにおいても、「子ども」や「女性」といった家族のなかで弱い立場に置かれた人びとは、これまで「周縁」に置かれてきた。なぜなら、家族という私的な生活領域に「自律性」を認め、そのなかにある権力関係については干渉しないという発想があったからであろう。しかし、子どもへの虐待や配偶者への暴力といった問題は先進国でも顕著化しており、家族のなかの「弱者」の人権について国際的に保障する

ようになってきた。例えば、『児童の権利に関する条約(子どもの権利条約)』が八九年に国連総会で採択されており、児童の権利委員会が政府報告書を審査するほか、国連児童基金(ユニセフ)がこの「子どもの権利」の実現へ向けて活動している。

こうした動きは、子どもを保護の客体とする「保護主義」から、子どもを権利の主体として捉える「解放主義」への転換だとも言える(太田 二〇〇六)。つまり、家族内においては父母が自分の子どもを保護するものと想定されたが、子どもへの虐待が「しつけ」という名の下に正当化されるなど、「保護主義」の限界が指摘されてきた。同時に、虐待を受けた子どもは、自分の置かれてきた状況を問題として認識するようになる。「解放主義」という新しい視角は、子どもに自らを守るための権利を与え、子どもを保護の客体から権利の主体へと捉え直すことに繋がった。こうした法政策の転換の結果、『子どもの権利条約』によって、子どもは国際法上の権利主体として位置づけられることになったのである。つまり、国家が履行義務を果たさない場合には、国際政治における行為主体として、子どもが自分の権利を行使し、国際的な規範の発展やその国内的実施に貢献する可能性が創り出されたとも言える。

社会や家族のなかで弱い立場に置かれた「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」を、国際政治における行為主体として捉えることは可能だろうか、というのが本稿の問題提起である。より具体的に言えば、第一の問いは、途上国において貧困に苦しみ、子ども時代に暴力や搾取にあった人びとは、当事者として「子どもの権利」

に関する国際的規範の発展に貢献できるのだろうか、ということである。そして第二は、特定の政府が「子どもの権利」の国内の実施について真摯に取り組まない場合、当事者は、国際NGOや外国政府といった国外の行為主体と連携して、当該政府に対して影響力を行使できるか、という問いである。

以下では、「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」のなかでも、近年、『子どもの権利条約』との関連において国際的な規範の発展が顕著である、商業的な性的搾取に遭った子どもの権利について議論する。

まず、第一の問いに答えるために、当事者が国際的規範へ貢献した事例を取り上げる。そして、「周縁」に置かれた当事者が、国際政治の舞台で規範を発展させることができることを示す。第二の問いについては、カンボジアの事例を取り上げる。政府が商業的な性的搾取に遭った子どもを積極的に保護しないと、いかに子どもの権利の実現を求めることができるか。従来発想では、『子どもの権利条約』を署名・批准しているカンボジア政府に対して、その国内の実施に真摯に取り組むよう、国際社会が国連などの国際機構を通して働きかけるということであろう。しかし、実際には、当事者が中心となったNGOが、欧州議会やアメリカ合衆国政府と連携しながら、カンボジア政府へ影響力を行使したことに注目したい。

ここで、本稿で使われる用語について、簡単に整理しておく。まず、「当事者」の定義である。「ニーズを主張する人々」(アレキサンダー 二〇〇七)に加えて、「代わりにニーズを主張する人たち」

(中西・上野 二〇〇三)といった定義も見られる。そうした定義を参照しながら、ここでの当事者の定義として、まず、「侵害された子どもの権利の実現を主張する人びと」を採用する。この第一の定義では、「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」や、その集合体が、侵害された権利の実現を主張するということになる。しかし、子どもの発達段階によって、あるいは子どもが困難な状況に置かれているとき、自ら権利を行使することが難しい場合もある。そこで、『子どもの権利条約』の第三条にある「子どもの最善の利益(The best interest of the child)」の原則に鑑みて、当事者の第二の定義として「権利を侵害された子どもの最善の利益のために主張する保護者や組織」を採用しておきたい。子どもが権利を行使しようとする際に、通常は、父母や法定保護者などが、子どもの発達しつつある能力に合わせて指導することになる。しかし、例えば、父母が子どもを虐待する場合、NGOといった第三者が「子どもの最善の利益」の原則に基づいて主張することも想定できる。

文頭で述べたように、暴力や搾取によって「子どもの権利」の侵害に遭った当事者が単に犠牲者として終わらず、新しい問題意識と主体性を獲得して、現状に挑戦し社会を変革する人びととして登場することは、決して珍しい現象ではなくなってきた。なかでも事態の告発や現状変革についてリーダーシップを執ることのできる者を、従来にはなかった形での国際政治における行為主体として位置づけられるのではないか、あるいはそのように捉えなければ現代国際政治における新たな主体を認識し損なうのではないかとさえ考

えている。それは、このようなリーダーの多くが、当事者の視点に立ったNGOを設立するなどして、「子どもの権利」という規範に基づいて影響力を行使するための組織化を進める現象が観察されているからである。従って、「子どもの権利」を侵害された当事者と、「子どもの最善の利益」を代表したNGOを、新たな国際秩序を形成する担い手として積極的に評価することが、国際政治の理論的な再構築にとって非常に重要な課題だと思われる。

さて、この新たな主体の形成にとって重要な役割を果たしているNGOであるが、この用語は、非政府組織(Non-Governmental Organization)の略称として一般的に用いられるようになってきた。しかし、その活動内容から判断すると、非政府というだけでなく、民間非営利組織または民間公益団体ともいふべきものである。『国際政治』の特集号として『非国家的行為体と国際関係』(五九号、一九七八年)や『国際的行為主体の再検討』(一一九号、一九九八年)が刊行されるなど、日本国際政治学会においても国際政治や国際関係における比較的新しい行為主体としてNGOが論じられてきた。国際的なレベルにおいて顕著な影響力を持つNGOについては、国際NGO(International NGO)と呼ばれることもある。また、「子ども」という概念自体も改めて検討し直さなくてはならないが、国際的な規範を参照すると、『子どもの権利条約』一条が一八歳未満と定義しており、これをそのまま採用する。この条約は、アメリカ合衆国とソマリアを除いた世界のすべての国が締約国となっており、国際人権条約のなかでも最も普遍性の高いものであ

る。その三四条と三五条は、子どもの性的搾取と人身売買を禁止している。のちに述べるように、この「子どもの権利」という国際的規範は、その後の選択議定書や法的拘束力を持たない宣言などによって、さらに発展してきた。

国際社会における伝統的な行為主体である国家が圧倒的に支持している「子どもの権利」を例にとっても、さまざまな規範が形成され、国際人権保障の実践的な場面で力を発揮してきている。しかし、それが途上国における「子どもの権利」をどこまで実現できているかを考えると、人権が十分に保障された世界を築くまでの道りはまだまだ遠いと言える。その一つの理由は、国際法の分野ではよく指摘される点だが、条約が国際法上の拘束力を持つとしても、その国内における具体的な実施は非常に限られているからである。すなわち、国際社会は、義務を履行しない国に対して、国際機構を通して監視することはできても、強制執行するメカニズムを持たない。そのため、生命の安全を確保するといった緊急性を伴う人道や人権の分野においては、致命的な限界性を示している。

ただし、こうした限界性を踏まえながらも、それぞれの主権国家の下にある国内社会で「子どもの権利」の実施を促進させるために、国際社会のさまざまな行為主体が働きかけ、国際政治を構成する大国を含めた諸国家や、それらの集まる国際組織が重要な役割を果たす場合も少なくない。もちろん、国際政治において国家が最も重要な行為主体であることに変わりはない。しかし同時に、国家のみを中心とした従来からの国際秩序形成の限界が繰り返し指摘され

ているのも事実である。つまり、国際社会における行為主体の多様化が進むなか、NGOを含めた非国家的な行為主体による国際秩序の模索に注目が集まりつつあり、大国を含む諸国家もNGOなどが動かす国際世論の動向には以前よりもはるかに敏感に対応するようになってきている。とはいえ、国際政治に関するこれまでの研究では、新たな国際秩序を模索する過程のなかで、国際政治の最も「周縁」に位置づけられる社会的に弱い立場にある人びとの役割が十分に検討されてきたとは言えない。このような背景から、「子ども時代に暴力や搾取にあつた人びと」に焦点を絞り、「子どもの権利」という国際的規範の発展とその国内の実施を進めるにあたって、当事者が如何なる役割を果たしえるかを論じることは、国際政治の議論において重要な意義があると考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第一節では、子どもの商業的な性的搾取のグローバル化の現状を分析した上で、「子どもの最善の利益」を代表した国際NGOの、国際政治における行為主体性を論じる。NGOが国際的な影響力を行使しようとするとき、大きく分けて二つの活動領域があると考えられる（勝間 一九九八）。一つは、国際会議などにおける国際的規範の発展の過程に対して影響力を行使しようとするものである。二つ目の領域は、特定の国を対象とした活動である。国際的な連携を模索しながら、特定の国に対する影響力を行使していこうとするものである。

第二節では、第一の領域を取り上げ、国際NGOと国連との連携をみる。次に、第三節では、カンボジアの事例から、政府が「子ど

もの権利」の国内的实施について真摯に取り組まない場合、当事者は、国際NGOや外国政府といった国外の行為主体と連携して、当該政府に対して影響力を行使することができることを示す。最後に、第四節では、こういった動きが、東南アジアにおける新たな国際秩序の模索に繋がっていることを論じたい。

一 子どもの商業的な性的搾取のグローバル化

『世界人権宣言』以降、国連を中心とした国際機構において、人権の国際的保障へ向けた規範や制度が形成されてきた。そこでは、国家だけでなく、NGOといった非国家的行為主体も影響力を持つようになってきている。しかし、これまで、国際政治の「周縁」に置かれた「子ども時代に暴力や搾取にあった人びと」の役割はあまり注目されてこなかった。本節では、商業的な性的搾取に遭った子どもという当事者が、「子どもの権利」に関する国際的な規範の発展に貢献してきたことを論じる。

(1) 国境を超えた子どもの性的搾取

グローバル化が進むなか、現代の奴隷制(ベイルズ 二〇〇二)とも呼ぶべき現象が引き起こされている。子どもの商業的な性的搾取もその一つの形態だと言える。その具体的な内容として、買春、ポルノ、性的搾取などを目的とした人身売買が含まれる。子どもを対象とした性的搾取の大半は依然として国内問題であるが、その一方、買春ツアーに象徴される国際的な搾取形態も増える傾向にある。グローバル化の潮流のなかで性産業の特徴も変わりつつあり、

それに伴って、国境を超えた子どもの商業的な性的搾取が進んでいる(勝間 二〇〇〇)。このような現状において、国際政治における対応が強く求められるようになってきた。

第一に、「サービス」については、買春する側だけでなく、性的サービスを提供する側も国境を超えて活動するようになった。先進国から途上国への買春ツアーについては、近年に対策が進んできたものの、加害者側の計画もますます巧妙になっており、相変わらず深刻な問題である。また、逆に、途上国の貧しい女性や子どもが半強制的に先進国へ連れて行かれるという事例も増えている(Barnitz 1998)。これが、後述する人身売買の顕著化をもたらした大きな要因となっている。

第二に、「モノ」については、技術進歩と規制欠如により、子どもポルノが急速に広がっている。初期の段階では、規制の緩い途上国で生産されたビデオが先進国の個人宅へ配送されるという国際問題が摘発された(勝間 一九九九)。それと同時に、ビデオ機器やデジタル・カメラの普及により、加害者が自ら子どもポルノを撮影する例が増えてきた。その後、インターネットの普及によって、物理的な距離に制約されることなく、匿名性に隠れて、子どものポルノ画像の国際的な取引が拡大し続けている。

性産業における「サービス」と「モノ」がグローバル化する背景に、子どもの性の「需要」と「供給」をめぐる国際的な取引が求められている現状がある。まず、子どもを性的対象とする顧客が先進国を中心として増えるという「需要」側の傾向がある。そして、搾

取されやすい脆弱な立場にある子どもが、途上国で増加するという「供給」側の事情がある (Muntarhorn 1996)。グローバル化の潮流のなかで、この新しい「需要」と「供給」との間の国境を超えた取引の斡旋を通して、子どもの性の商品化が急速に進んできた。そこには、国際的な犯罪組織の広範なネットワークが介在している。

(2) アジアにおける子どもの人身売買

『国際組織犯罪防止条約の人身取引議定書』(二〇〇〇年)は、人身売買 (trafficking in persons) を以下のように定義している。「搾取を目的として、脅迫、暴力その他の強要、誘拐、詐欺、偽装、権力濫用、脆弱な立場の悪用、他人を支配できる人物の合意を得るための金銭や便宜の授受といった手段を用いることによって、人を募集、移送・移動したり、かくまったり、受け取ること。搾取には、少なくとも、買春による搾取やその他の形態の性的搾取、強制的な労働や奉仕、奴隷または奴隷と同様の行為、隷属、または臓器の摘出が含まれる。」

子どもの人身売買の多くは国内問題である。しかし、グローバル化のなかで、国境を超える人身売買も増加している (勝間 二〇〇四)。正確な情報はないが、アメリカ国務省の推定によると、一年当たり二〇万人以上の女性や子どもが東南アジアから連れ出されている。これは、世界における女性と子どもの人身売買の三分の一に当たると見られている (U.S. 2005)。

アジアでは、カンボジアやインドネシアなどが「輸出」国、タイが通過国、日本などが「輸入」国として位置づけられることが多い。

例えば、「輸出」国の都市部であるブノンペン、ジャカルタ、マニラなどにおいては、稼ぎのいい仕事を求める子どもたちが村落部から集められ、人身売買の対象となる場合が多い。カンボジアから「輸出」された子どもは、タイ、マレーシア、台湾、欧州、シンガポール、香港、日本、ベトナム、南アフリカへ人身売買されると報告されている。とくに、メコン河流域にある国にとっては、比較的に経済が成長したタイが、売買された子どもの「輸入」国として位置づけられている。しかし、場合によっては、タイに「輸入」されたあと、日本へ「輸出」されるというように、売買された子どもがタイを通過することもある。

人身売買の目的は、性的搾取だけでなく、児童労働も上位を占める。カンボジアの場合、性的搾取のほか、児童労働や物乞いを目的として、子どもが「輸出」の対象となっている。その他、ラオスやタイにおいては麻薬の密輸が、ベトナムでは養子が、主たる目的としてあげられている (Asia ACTs against Child Trafficking 2002)。

この地球規模の課題に対して、各国における対策だけでなく、国際的な取組みが必要とされている。また同時に、「子どもの権利」を侵害された当事者のなかには、子どもの商業的搾取に反対する運動に参加する者も多い。つまり、保護される客体ではなく、権利を行使する主体として、自らの体験に基づきながら、新たな国際秩序の模索に参加していくのである。その場合、当事者が国際的に活動するにあたり、「子どもの最善の利益」を代表するNGOの役割が重要となってくる。この当事者とNGOとの関係について、少なくとも

二つの形態がみられる。一つは、非当事者を中心とした既存のNGOに当事者が参加する形態である。この場合、そのNGOは、性的搾取に遭った当事者を支援する組織として分類される。これに対して、もう一つの形態は、性的搾取に遭った当事者が、自らNGOを創設し、当事者を中心とした行為主体を通して活動を展開するものである。のちに取り上げるアフエシツプ(AFFESSIP: *Agri Pour Les Femmes En Situation Precaire (Acting for At-Risk Women)*)はこの形態をとる。

(3) 国際的な影響力行使の二つの領域

子どもの権利を侵害された当事者とNGOが国際的な影響力を行使しようとするとき、前述のとおり、大きく分けて二つの活動領域がある。一つは、国際会議などにおける国際的規範の形成の過程に対して影響力を行使しようとするものである。本稿で取り上げるECPATは、子ども買春、子どもポルノ、性的搾取を目的とした子どもの人身売買をなくす(End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes)運動を国際的に展開しているNGOである。

これに対して、二つ目の領域は、特定の国を対象とした活動である。国際的な連携を模索しながら、特定の国に対して影響力を行使するものである。右記の場合、当事者であるソマリー・マムと、当事者によって創設されたNGOであるアフエシツプは、他のNGO、国際機構、いわゆる先進国政府との連携を強化しながら、主にカンボジア国内における影響力を高めていった。

第二節では、まず、第一の領域を取り上げ、国際NGOと国連との連携を論じる。そして、「子どもの最善の利益」を代表する国際NGOの国際政治における行為主体性を確認しておきたい。

二 国際NGOと国連との連携

ECPATは、子どもの商業的な性的搾取をなくすために行動する個人や組織のネットワークであり、国連の経済社会理事会において特殊諮問資格を持つNGOである。国際ECPAT(ECPAT International)の事務局はバンコクに置かれている。そして、六七カ国において、ECPATカンボジア支部を含めて、七三のローカル・ネットワークECPATが活動している。

国際社会におけるECPATの影響力の拡大は急速に進んだ。一九九〇年にタイのチェンマイにおいて「第三世界観光に関するエキムニカル連合」会議が開催されると、翌年にはECPATが設立された。当初、アジアにおける買春ツアー問題の深刻さから生まれた超国境的な運動であった(勝間 一九九九)。その後、このアジアにおける運動を、他地域における同様の運動と連携させながら、世界規模の運動へと拡大していき、各国にECPATの支部が設立されるようになった。そして、バンコクの事務所は、国際ECPATとして知られるようになった。そうしたなか、九四年、国際ECPATは、子どもの性的搾取に反対する世界会議を開催することを各国政府や国際機構に呼びかけ始め、国際政治における行為主体性を顕著に示した。

(1) 国際ECPATとユニセフ

国際機構のなかでも、子どもの保護を活動の柱の一つとするユニセフは、従来から子どもの商業的な性的搾取の問題に関心を払ってきた。しかし、設立されて僅か三年の、いわば新興NGOである国際ECPATからの呼びかけに、すぐに明確な態度を示せなかった。NGOと国連機関が対等の立場で世界会議を共催するという発想も非常に新しく、各国政府がそのような会議へ公式代表を送るかも不明だった。

躊躇するユニセフが組織として意思決定するにあたって、国際ECPATの活動のよき理解者である二人の個人の影響力は無視できなかったと言える。一人は、国連人権委員会の初代「子どもの売買、買春、ポルノに関する特別報告者」に任命されたウイティット・ムンタポーン教授である。タイのチュラロンコン大学のムンタポーン教授は、ECPAT設立と同年の九一年から九四年まで特別報告者を務めたが、子どもの商業的な性的搾取に関連してユニセフに対してアドバイスする立場にあつた。もう一人は、スウェーデンのシルビア王妃である。子どもの権利に強い関心を持ち、子どもの商業的な性的搾取の問題については、国際会議などで強い懸念を繰り返し表明してきた。そうしたなか、国際ECPATが呼びかける世界会議について、スウェーデンが主催国として名乗りを上げ、スウェーデン王室が後援することになったのである。

こうした展開のなか、ユニセフにとって、この世界会議に積極的に関与しないことによるリスクは高まっていった。つまり、ECP

ATなどのNGO、国連人権委員会とその特別報告者、スウェーデン政府、スウェーデン王室によるパートナーシップが形成されていく過程において、『子どもの権利条約』の実現を使命として掲げるユニセフが取り残される訳にはいかなかった。結局、国際ECPATの呼びかけに応じ、ユニセフは「子どもの商業的な性的搾取に反対する世界会議」を共催することになった。

(2) 子どもの商業的な性的搾取に反対する世界会議

九六年八月、「世界会議」は、ストックホルムで開催された。国際ECPATが呼びかけてから僅か二年後のことであつた。国際ECPAT、ユニセフ、そして五〇以上の国際NGOから構成される『子どもの権利条約』NGOグループの三者によって共催された。

「世界会議」に先立っては、六回の地域協議が開催された。そこで、採択されるべき『宣言』と『行動計画』の草案が練られたのだが、その起草委員会の議長を務めたのがムンタポーン教授であつた。そして、「世界会議」が始まると、開会式と閉会式において、シルビア王妃の姿が見られた。

「世界会議」には、当初の心配をよそに、一三〇カ国から千三百人以上の参加者が集まった。その内訳は、政府代表が一二二カ国から七一人、国連などの国際機構の代表が一〇五人、NGO代表が四七一人、そして若者が四七人であつた。当事者を含めた若者の参加は、ECPATが強く主張したことであり、性的搾取の現実を会議に反映させるうえで不可欠とされた。政府代表や国際機構代表と、NGO代表や若者代表が対等な参加者として意見を交換したこ

とは、非常に画期的であった。そして、成果として、『宣言』と『行動計画』が全会一致で採択された。このことは、国際ECPATが国際政治における行為主体性を十分に発揮した結果として評価できる。

このような関心の高まりを背景として、二〇〇〇年、『子どもの売買、子ども買春、子どもポルノに関する子どもの権利条約の選択議定書』が国連総会で採択されている。そして、ストックホルムでの『世界会議』のフォローアップとして、五年後の二〇〇一年一月、「第二回子どもの商業的性的搾取に反対する世界会議」が横浜で開催された。日本が開催国となり、日本の外務省、国際ECPAT、ユニセフ、『子どもの権利条約』NGOグループの四者によって共催されたことは、国際ECPATの国際政治上の行為主体としての影響力が急速に高まったことを示している。

そして、基調講演では、政府代表、国際機構代表、NGO代表に加えて、三人の若者代表が発言したことは特筆に値する。また、この横浜世界会議には、百人近くの子どもや若者が参加し、当事者の子どもが発言する場面もあった。『横浜グローバル・コミットメント二〇〇一』が採択されたほか、閉会式では『子どもと若者の最終アピール』も出され、当事者を含めた子どもの行為主体性が際立った会議であった。これらの成果は、二〇〇二年五月の「国連子ども特別総会」へ寄与することとなった。

子どもの権利を侵害された当事者と「子どもの最善の利益」を代表するNGOが国際的な影響力を行使しようとするとき、二つの活

動領域がある訳だが、その第一の領域は、国際会議などにおける国際的規範の形成の過程に対する影響力の行使であった。「子どもの最善の利益」を代表する国際ECPATは、国連と連携しながら、国際政治における行為主体として、子どもの商業的性的搾取に関する国際的な規範の形成に対して大きな影響力を与えたと評価できるであろう。

三 行為主体としての当事者ソマリー・マム

第三節では、子どもの権利を侵害された当事者と「子どもの最善の利益」を代表するNGOが国際的な影響力を行使しようとするときの二つ目の領域である、特定の国を対象とした活動について議論する。そして、カンボジアの事例から、政府が「子どもの権利」の国内の実施について真摯に取り組まない場合、当事者は、「子どもの最善の利益」を代表する国際NGOや外国政府といった国外の行為主体と連携して、当該政府に対して影響力を行使できることを示そうとする。具体的には、当事者であるソマリー・マムと、当事者によって創設されたNGOであるアフエシップが、その他のNGO、国際機構、先進国政府との連携を強化しながら、主にカンボジア国内における影響力を高めていった過程に注目する。

もっとも、第二の活動領域は第一の活動領域に繋がっている。従って、「子どもの権利」を侵害された当事者を国際政治における行為主体として分析するうえで、いくつかのレベルを想定することは有益であろう。まず、性的搾取に遭った当事者と、その当事者を

中心としたローカルNGOである。次に、複数のローカルNGOによつて構成されるローカル・ネットワークNGOがある。そして、各国にあるローカルNGOやローカル・ネットワークNGOを、地域ごと、さらには世界規模で調整しようとする国際NGOが存在する場合もある。このような国際NGOは、国連などの国際機構とも連携しながら、政策提言を行うことを通して、国際会議での議論や国際的な規範の進展において影響力を行使しようとする。

カンボジアの例においても、子どもの商業的な性的搾取や人身売買の問題に取り組んでいるローカルNGOは、アフエシップ以外に幾つもある（甲斐田 二〇〇六）。アフエシップを含めて二六のローカルNGOが、ローカル・ネットワークNGOであるECPATカンボジア支部を構成している。そして、ECPATカンボジア支部の意思決定には、五人から成る執行委員会が重要な役割を果たすが、その議長がアフエシップ創設者であるソマリ・マムである。つまり、ソマリ・マムは、自らが創設したアフエシップの代表であると同時に、カンボジアにおいて共通の問題に取り組む二六のローカルNGOの連携を促進しながら、ECPATの国際レベルでの運動に協働するECPATカンボジア支部の中心的な人物でもある。そして、さらに国際ECPATを通して、子どもの商業的な性的搾取や人身売買に反対する国際的な運動に参加している。

(1) 当事者ソマリ・マムの闘い

アフエシップの創設者であるソマリ・マムは、一九七一年頃に北カンボジアで少数民族として生まれた女性だが、父母の消息を知

らない。一〇歳の頃、見知らぬ老人に引き取られたが、一二歳のときには買春を強いられ、一四〜一五歳の頃に一二歳年上の兵士と結婚させられた。しかし、プノンペンにある買春宿へ売られたのち、八年近くの間、性的サービスの提供を強いられた（マム 二〇〇六）。

その後、フランス人と結婚して暫くフランスで生活したあと、夫とともにカンボジアに帰国し、九六年に、困窮した状況に置かれた女性のために行動するNGO、アフエシップを創設し、性的搾取に遭った少女たちを救出する活動を始めた。その活動は、カンボジア国内だけでなく、国際的にも注目を集めるようになり、九八年、ソマリ・マムは、スペインでアストゥリアス皇太子賞を受けた。同じ年の受賞者には、アフリカで人権問題に取り組むグラサ・マシエルのほか、グアテマラの出身で先住民族の権利を推進するリゴベルタ・メンチュヤ、元欧州議会議員で現イタリア政府の欧州政策相兼外国貿易相であるエンマ・ポニーノも含まれていた（マム 二〇〇六）。また、二〇〇六年のトリノ・オリンピックの開会式では、世界の各地域から八人の女性が代表として選ばれたが、女優のソフィア・ローレンなどに続き、ソマリ・マムがアジア地域を代表してオリンピック旗を持って入場したことは記憶に新しい。このように、子ども時代に性的搾取に遭った当事者であるソマリ・マムは、世界の各地で人権問題に取り組むリーダーと親交を深めながら、子どもの商業的な性的搾取に反対するグローバルな運動のなかで影響力を持つようになった。

(2) カンボジアにおける性産業とアフエシップ

カンボジアにおける性産業の歴史的な発展については十分な資料がないが、七五―七九年のポルポト時代に買春は禁止されていた。その後、九一年のパリ平和協定以前の社会主義政権の時代には、買春が存在していたものの、性産業従事者は逮捕され、再教育されていた。しかし、九〇年代の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の時代になってから、カンボジアの性産業は急成長したと指摘されている。とくに、子どもを性的搾取の対象とする小児性愛者（pedophile）の国際的なグループがカンボジアに入ってくるようになった（甲斐田 二〇〇六）。

このような社会環境において、当事者ソマリー・マムを中心としたNGOであるアフエシップは、少女や女性の性的搾取の根絶、被害に遭った彼女らの社会復帰や経済的自立、人身売買の加害者の処罰を進めている。アフエシップは、創設された翌年の九七年、プノンペンに保護センターと社会復帰支援センターを設置して、これまで、性的搾取や人身売買に遭った子ども八百人以上を保護し、社会復帰のための識字教育や経済的自立へ向けた職業訓練を行っている。さらに、九八年、カンボジア東部のコンボンチャムに、一六歳未満の少女を対象とした農業訓練センターを設置した。農村出身の子どもがプノンペンなどで性的搾取に遭った場合、アフエシップは、保護したあと、生まれ育った環境に近いところで学校へ通わせながら農業技術を教えている。また、二〇〇一年、シエムリアップに適応促進センターが設置され、カンボジア国内で性的搾取に遭った少

女や女性だけでなく、外国への人身売買によって性的搾取に遭ったカンボジアの少女を迎えることも進められている。このほか、加害者が処罰されるように、これまで二千件以上の訴訟を起こしているが、勝訴したのはそのうちの五％くらいではない（マム 二〇〇六）。

プノンペンで保護される少女が、カンボジア以外の近隣諸国の出身であることも多いため、アフエシップは、ベトナムとラオスにおいても同様のプログラムを始めているが、とくにベトナムでの活動は順調に進んでいると報告されている。また、タイにおいては、カンボジア、ベトナム、ラオスから連れてこられて性的搾取に遭っている少女を自国へ帰還できるようにする支援している。さらに、国際事務所をフランスに設置し、欧州においてカンボジアを中心としたアジアにおける商業的な性的搾取の現状を知らせ、その対策のための政策提言を行っている。このように、アフエシップは、カンボジアでローカルNGOとして創設されたが、近隣諸国に活動を広げるほか、政策提言のために欧州の市民社会と政府へ働きかけるようになった。この欧州での活動は、以下で説明する二〇〇四年の事件の際に、アフエシップが行為主体性を発揮するうえで大きな助けとなった。

(3) チャイファ・ホテル事件と欧州議会決議

二〇〇四年一月、カンボジア警察の人身売買・未成年保護対策部門と、プノンペン市当局は、チャイファ・ホテルで買春の相手とさせられていた百人近くの女性を救出し、七人の容疑者を逮捕し

た。シヨーケースのなかに番号を付けられた少女や女性が並べられ、顧客はガラス越しに番号で選び、買春できるようにしていたのである。救出された女性の半数が一八歳未満と見られたが、八三人がアフエシップによって保護された。

しかし、翌朝、政治的な圧力により、容疑者全員が釈放されてしまう。そして、その数時間後に、この容疑者の一人を含む三〇人の男女がアフエシップの保護センターに押し入り、以前から保護されていた少女も含めた九一人の女性を連れ去った。さらに驚くことに、この摘発を指揮したカンボジア警察の女性幹部が解任されてしまったのである。

この事件とそれへのカンボジア政府内の動きに対して、国際社会は敏感に反応した。最初に非難したのは、カンボジア駐在の欧州連合代表であった。その後、アメリカ合衆国などの国々の大使館と、ユニセフ、国際労働機関、世界銀行といった国際機構は、カンボジア政府へ共同声明を出し、連れ去られた少女たちの安全確保、チャイファ・ホテルでの買春に関する捜査の継続、容疑者が釈放された経緯やアフエシップの保護センター襲撃に関する捜査の開始を求めた。これらの国際的な圧力を受けて、カンボジア政府は、この事件を調査する省庁間連絡委員会を設置した。そして、解任されていたカンボジア警察の女性幹部は、復職できることになったのである。

なかでも、欧州連合の行った行動は際立っていた。翌月の二〇〇五年一月には、欧州議会において、このアフエシップの保護センターへの襲撃について議論が行われた（甲斐田 二二〇五）。そ

して、カンボジアにおける子どもを使った性産業を非難し、脅迫を受けて命を脅かされているソマリー・マムの安全を保障するようカンボジア政府に要求する決議を採択したのである（European Parliament 2005）。

つまり、カンボジア政府が「子どもの権利」の国内的实施に真摯に取り組まなかったとき、当事者ソマリー・マムと「子どもの最善の利益」を代表するアフエシップは、欧州議会と連携して、カンボジア政府の行動に変更を促したのである。その際、フランスに置かれたアフエシップの国際事務所の役割が大きかったことは言うまでもない。さらに、アストゥリアス皇太子賞を一緒に受賞した、前述のエンマ・ボニーノが当時は欧州議会議員となっていたことも重要な要因であったと考えられる。

(4) アメリカ合衆国の『人身売買報告書』

また、アメリカ合衆国も、このチャイファ・ホテル事件に関連して、カンボジア政府を繰り返し批判してきた。国務省が二〇〇一年から毎年発行している『人身売買報告書』において、カンボジアは、二〇〇四年版で「第二階層」に分類され、最低基準を十分には満たしていないが、満たすべく相当な努力をしていると評価された（US, 2004）。しかし、二〇〇五年版は、この保護センター襲撃を引用し、カンボジアは最低基準を十分には満たしていないし、満たすべく相当な努力もしていないとされ、「第三階層」へと転落させられた。

また同じ報告書の別の章において、ソマリー・マムを写真入りで

「現代の奴隷をなくすために行動するヒーロー」の一人として紹介した (U.S. 2005)。このことは、アメリカ国務省のカンボジア政府への強いメッセージとして受けとられた。なぜなら、この「第三階層」にある国について、アメリカ合衆国は、直接的制裁の対象とすると同時に、国際通貨基金や世界銀行による支援を反対する可能性を明記しているからである。実際、カンボジアに対して、二〇〇五年一〇月を期限とした目標を課した (平野・甲斐田 二〇〇六)。

これに慌てたカンボジア政府は、子どもの性的搾取の問題に取り組んでいく姿勢を示し、国連機関やNGOとの協力を約束した。つまり、カンボジア政府が「子どもの権利」の国内的实施について真摯に取り組まなかったとき、ソマリ・マムとアフエシップは、アメリカ国務省と連携して、カンボジア政府の行動に転換を迫ったのである。

右記のように、当事者ソマリ・マムとアフエシップは、国際政治上の行為主体として、国際機構、欧州議会、アメリカ合衆国政府などと連携を深めた結果、カンボジア国内においてカンボジア政府に対する影響力を高めることができた。その後、カンボジア政府は「子どもの権利」を国内的に実施する姿勢を示し、ようやく二〇〇六年版で、相当な努力はしているが引き続き監視すべき「第二階層監視リスト」へ引き上げられている (U.S. 2006)。

四 東南アジアにおける国際秩序の模索とカンボジア

最後に第四節では、前述のような動きが、東南アジアにおける新たな国際秩序の模索に繋がっていることを論じたい。国際ECPATが主導する世界規模の運動のなかで、子どもの権利を侵害された当事者と「子どもの最善の利益」を代表したNGOは、子どもの商業的性的搾取の現実を声に出して国際社会に伝える空間を創り出てきた。とくに、ストックホルム世界会議や横浜世界会議においては、政府代表や国際機構代表に対して、現場の声を直接的に伝えることができたのは画期的であった。そのことが、『宣言』と『行動計画』の全会一致での採択に貢献したと言えるし、その実行へ向けたフォロアップにも繋がったと考えられる。

このように、子どもの権利を侵害された当事者、「子どもの最善の利益」を代表したローカルNGO、そして国際NGOは、子どもの商業的性的搾取を国際的なアジェンダへと押し上げてきた。これは、新たな国際秩序を模索しようとする動きである。そうしたなか、横浜世界会議の前後、とくに二〇〇〇年になってから、前述の『子どもの権利条約の選択議定書』を含め、子どもと女性の売買に焦点を絞った国際的規範の進展がみられてきた。具体的には、『国際組織犯罪防止条約の人身取引議定書』が二〇〇〇年に国連総会で採択された。また、二〇〇二年には、国連人権高等弁務官事務所が「人権と人身売買に関する原則および指針の勧告」を出した。

こうした国際的規範の発展は、アメリカ合衆国の『人身売買報

告書』の政治的な影響力と絡み合いながら、東南アジアの政治的指導者に地域的な対応を迫ることになった。その結果、東南アジア諸国連合（アセアン）閣僚会議では、子どもと女性の人身売買に取り組みことを優先課題として議論するようになった。二〇〇三年には、人身取引に反対するメコン閣僚イニシアティブ（COMMIT : The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking）が、中国、カンボジア、タイ、ラオス、ベトナム、ミャンマーの六カ国の間で始まった。そして、翌年の二〇〇四年一月には、いわゆる大メコン川流域圏（GMS : Greater Mekong Subregion）六カ国の政府高官によつて、人身取引問題に共同で取り組むための枠組みとなる覚書がヤンゴンで署名されたのである（UNICEF 2006）。これは、人身売買に包括的に取り組むための地域協定として、世界で最初のもので評価されている。さらに、翌月一月にビエンチャンで開催されたアセアン首脳会議では、『とくに女性と子どもの人身取引に反対するアセアン宣言』（ASEAN 2004）が採択された。

特筆すべきは、この『アセアン宣言』が採択された翌月に、カンボジアでチャイファ・ホテル事件が発生している点である。カンボジア政府が、実際に自国内における問題にメスを入れ、「子どもの権利」の国内の実施に取り組むことができるかどうかという試金石だった訳である。

おわりに

本稿では、まず第一節において、商業的な性的搾取に遭った子どもという「周縁」に置かれてきた当事者が、国際政治における行為主体として、新たな国際的規範の発展に貢献していく可能性を示した。そして、その現象のグローバル化について状況を分析したのち、当事者と「子どもの最善の利益」を代表したNGOの、国際政治における行為主体性を論じた。

第二節では、NGOの国際政治における行為主体性に関する第一の領域として、国際ECPATを通じた、国際会議などにおける国際的規範の形成過程に対する影響力行使を論じた。実際、国際社会においては、「世界会議」の開催や『議定書』の採択など、重要な進展があった。また、地域レベルでは、『COMMIT覚書』や『アセアン宣言』といった画期的な地域協力の枠組みが形成された。

しかし、カンボジア政府がそれを国内で直ちに積極的に実施しようとした形跡はない。そこで、筆者は、カンボジア政府がチャイファ・ホテル事件の捜査に取り組みざるを得なかった理由を、当事者ソマリ・マムおよびアフエシップと、国際機構・欧州議会・アメリカ合衆国政府との国際的な連携に求めた。つまり、第二の領域である、NGOによる国際的な連携をおした特定の国に対する影響力行使である。そこで、第三節では、カンボジアの事例から、政府が「子どもの権利」の国内の実施について真摯に取り組まない場合、当事者と「子どもの最善の利益」を代表するローカルNGOは、

国際NGOや外国政府といった国外の行為主体と連携して、当該政府に対して影響力を行使できることを論じた。

もちろん、捜査が再開されるにあたって、既得権益を持つカンボジア国内の有力者たちからの反対が当然あったことは容易に推測できる。しかし、それに対して、カンボジア政府は、『議定書』批准、『COMMIT覚書』署名と『アセアン宣言』採択といった近年の国際的な合意を、捜査の再開を正当化するための根拠として用いたと考えられる。その点で、第一の領域における国際的規範の進展は、第二の領域における特定の国への影響力を行使するうえで、有利な国際的な政策環境を提供したと言えよう。

つまり、「子どもの権利」に関する国際的な規範の発展を背景として、それまで「周縁」に置かれてきた当事者ソマリ・マムと「子どもの最善の利益」を代表するアフエシップは、国際ECPATが主導する世界的な運動のなかで、国際政治における行為主体性を強化できた。そして、国際機構、欧州議会、アメリカ合衆国政府との国際的な連携を基盤として、カンボジア政府に対して「子どもの権利」の国内の実施に真摯に取り組むよう、効果的に影響力を行使することができたのである。

引用文献

アレキサンダー、ロニー「グローバルな課題と平和学——「当事者」を中心に」高柳彰夫・アレキサンダー、ロニー編著『私たちの平和をつくる——環境・開発・人権・ジェンダー』法律文

化社、二〇〇七年、九—三六頁。

太田いく子「児童の権利条約」畑博行・水上千之編著『国際人権法概論』第四版』有信堂、二〇〇六年、八四—一〇二頁。

甲斐田万智子「カンボジアにおける子どもの性的搾取と人身売買——グローバル化する暴力と国際社会の役割」日本平和学会編『平和研究』三二二号（グローバル化と社会的「弱者」）、早稲田大学出版部、二〇〇六年、一一二—一三二頁。

甲斐田万智子「国際連帯の大切さ——子どもの人身売買をなくすために闘うアフエシップを支援する意味」国際子ども権利センター編『子夢子明』五〇号、二〇〇五年。

勝間靖「アジアにおける子どもの人身売買——性的搾取のグローバル化との関連において」日本婦人団体連合会編『婦人通信』五五五号、二〇〇四年、八一—一〇頁。

勝間靖「国境を超える子どもたちの商業的性的搾取——ラテンアメリカの視点から」アジア女性交流・研究フォーラム編『アジア女性研究』九号、二〇〇〇年、五五—六〇頁。

勝間靖「メキシコにおける子どもの性的搾取——子どもの権利条約批准後の法、政策、実践」日本平和学会編『平和研究』二四号、早稲田大学出版部、一九九九年、七二—八〇頁。

勝間靖「開発援助を通じたNGOの途上国政府への影響力——ボリビアの金融システム改革を事例として」日本国際政治学会編『国際政治』——九号（国際的行為主体の再検討）、一九九八年、一四二—一五五頁。

中西正司・上野千鶴子『当事者主権』岩波書店、二〇〇三年。

平野将人・甲斐田万智子『カンボジアにおける子ども的人身売買と性的搾取への取り組み——子どもの権利ベースアプローチとエンパワメント』国際子ども権利センター、二〇〇六年。

ペイルズ、ケビン(大和田英子訳)『グローバル経済と現代奴隷制』凱風社、二〇〇二年。(Kevin Bales, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* (University of California Press, 1999).)

マム、ソマリ(高梨ゆうり訳)『幼い娼婦だった私へ』文藝春秋、二〇〇六年。(Somaly Mam, *Le Silence de l'innocence* (Editions Anne Carrière, 2005).)

ASEAN, "ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children" (Vientiane: 29 November 2004).

Asia ACTs against Child Trafficking. *Asia's Children in Peril: A Regional Study on Child Trafficking* (2002).

Barnitz, L.A., *Commercial Sexual Exploitation of Children: Youth Involved in Prostitution, Pornography and Sex Trafficking* (Youth Advocate Program International, 1998).

European Parliament, "Joint Motion for a Resolution on Trafficking of Women and Children in Cambodia," 12 January 2005.

Muntarhorn, Viti, *Sexual Exploitation of Children* (United

Nations Centre for Human Rights, 1996).

UNICEF, "Child Protection Information Sheet: 'Trafficking'" (2006).

U.S., Department of State, *Trafficking in Persons Report* (2006; 2005; 2004).

〔付記〕 本稿の草稿段階において、甲斐田万智子氏(国際子ども権利センター)と長島美紀氏(早稲田大学)、FGM廃絶を支援する女たちの会から情報を頂いた。この場を借りてお礼申し上げる。

(かづま やすし 早稲田大学)

(reconstitution of stakeholders).

Finally, this article examines how this particular transformation of state governance generates marginalized communities within a society: (1) some armed groups are expelled from peace agreements; (2) some commanders and political leaders of armed groups are excluded as a result of SSR; and (3) newly integrated societies hold discords within itself (i.e. gap among ex-combatants, gap between ex-combatants and conventional civilian and gap among ex-combatants with special needs).

“The Rights of the Child” and the Search for a New International Order: Children Affected by Violence and Exploitation as International Actors

KATSUMA Yasushi

The focus of this paper is those who faced violence and exploitation during their childhood in developing countries. They are the most marginalized in international relations. First, in the international system, the states, particularly the powerful ones, are the major actors. Most of them are industrialized countries where human rights are relatively well respected. Therefore, with the principle of non-intervention in internal affairs, human rights violations in developing countries are less likely to be on the international agenda. On the other hand, since the 1948 *Universal Declaration of Human Rights*, the international framework of human rights has been strengthened. In this context, the UN Human Rights Council was established in 2006 to periodically review the human rights status in all countries.

Second, the vulnerable within the family, such as children and women, tend to be marginalized, as the household is usually perceived as private space, not to be intervened by the public. However, as the problems of child abuse and domestic violence become prominent even in industrialized countries, the international rights of the vulnerable groups have been established, including the 1989 *Convention on the Rights of the Child* (CRC). It is a shift from protection to liberation, treating children as rights-holders.

When the state, as duty-bearer, is not willing to implement the CRC domestically, there is now a possibility for the aggrieved party, the child or NGOs representing the best interest of the child, to claim the rights as an international actor.

First, the aggrieved party can help develop international norms at world conferences. Ms. Somaly Mam who faced sexual exploitation in her childhood established an NGO “AFESIP” in Cambodia, forming an alliance with an international NGO “ECPAT” that was instrumental in organizing a series of the World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC), bringing the 2000 *Optional Protocol to the CRC on CSEC* into effect.

Second, the aggrieved party is capable of mobilizing international support to influence the behavior of a specific country. For the Government of Cambodia to become more proactive in implementing the CRC in the country, “AFESIP” mobilized support from the European Parliament and the U.S. Department of State. It shows that the aggrieved party can play a significant role as an actor in search for a new international order, both strengthening human rights norms and influencing a specific country to implement them.