**＜ふつう＞は現場でつくられる**

**-アフリカでの児童養護の経験をもとに-**

大久保智夫[[1]](#footnote-1)

**はじめに**

本稿では、筆者も一部参加させてもらったREAD（Research on Economy and Disability; 総合社会科学としての 社会・経済における障害の研究）及びREASE (Research on Economy and Social Exclusion; 社会的障害の経済理論・実証研究)プロジェクトを貫く考え方である「**社会は＜ふつうの人々＞を基準にして作られており、その基準から外れるものに対しては生きづらいものである**」、「その＜ふつう＞の基準は社会全体の歪みも映し出し、やがては＜ふつうの人々＞の生活をも脅かす」に着想を得て、筆者の途上国での2年間の経験をまとめたものである。私は東京大学で経済学を学んだのち、2010年から2年間にわたりJICA派遣の青年海外協力隊員としてアフリカ南部に位置するモザンビーク共和国政府が運営する児童福祉施設で2年間勤務した。開発途上国にて児童養護の現場に直接携わったことは私にとって途上国支援のあり方を根本から考え直させるような経験であったことはもちろん、その経験をより大きな文脈から捉えるときにREADを通じて学んだ社会への考え方や、ゲーム理論的な考え方のベースである「インセンティブに基づく人間行動の分析」、「それぞれのアクターの相互依存関係」、その「内生的生産物としての制度」の分析が大いに役立った。REASEは、日本における障害者や震災被災者、児童福祉施設に居住する児童を通じて日本社会の制度を分析する試みであると理解している。この分析の重要性は日本にとどまらず、どのような社会にも「ふつう」の生き方が規定され、そこからこぼれ落ちた人々は生きづらさを味わう人がいる以上、例えばモザンビークといった開発途上国においても有効でありうる。特に、平均的な国民さえ生活にさまざまな困難が伴う開発途上国において、ハンディキャップを背負う人々の生活水準は極めて低いことは議論の余地がなく、そうした人口への社会福祉的なサポートも未発達・不十分であることを考えると、**開発途上国における社会福祉向上のための政策と研究は極めて重要である**といえよう。拙稿が世界有数の援助国でもある日本の研究者の分析の対象を広げるきっかけとなれば幸いである。最後に本論では説明しきれなかったより詳細な事実について、付録による説明をつけた。

**＜ふつうの子ども＞は世界共通？**

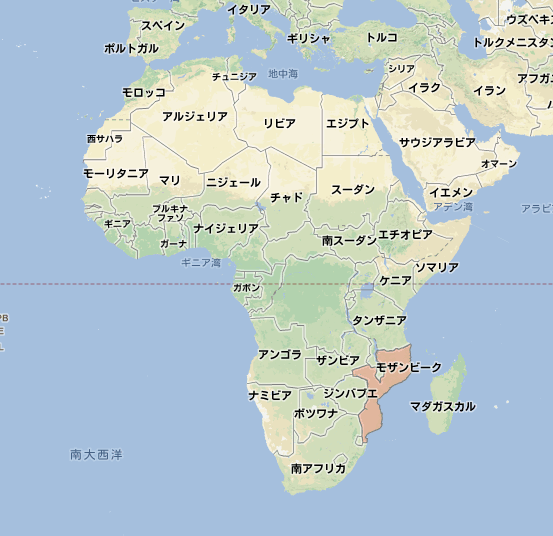


図1　モザンビーク共和国の位置（グーグルマップより筆者作成）

青年海外協力隊になることが決まり、３ヶ月間の語学研修が終わるといよいよ現地の配属先に派遣された。大学で開発経済を専攻し、モザンビークや児童保護に関する基礎的な知識は持っているつもりであったが、派遣当初はしばらく施設の様子や人々の言動を観察することに決めた。（語学能力も低かったためすぐに出来ることはなく、観察して学ぶしかできなかった、というほうが正しかったかもしれない。）この観察期間は半年近く続いたが、この期間は彼らの内面や社会を知るうえで貴重な時間であった。学んだことのなかでも、後に最も大事になったものは現地社会が「子ども」をどう捉えているかを知ったことである。

先進国や援助関係者のなかでは、児童は脆弱な存在でありながらも、一方で将来への投資として有望であるため、必然的に援助の対象として語られてきた。それゆえ彼らが意識する**＜ふつうの子ども＞は両親とともに育ち、健康で、学校にいくことができる児童のことであり、そこからこぼれた孤児やエイズ感染児、学校に行けない児童などがに支援対象と考えられた**。こうした児童のために、国連児童基金をはじめとする国際機関や非政府組織（NGO）がモザンビークの女性社会福祉省を援助し、私の配属先のような児童福祉施設が政府により運営され、そこに日本からボランティアが派遣される。しかし、現地で生活する住民や支援に直接関わる政府職員の言動を見ていると、**現地社会では＜ふつうの子ども＞に対する理解が異なっている**ことに気づく。

例えば、子どもは両親とともに育つという概念も、モザンビークには当てはまらない。親族や近隣住民とのつながりが強いモザンビークの社会では核家族はまれで、一つの家に世帯主の兄弟や父母、従兄弟や甥・姪、配偶者の家族や親戚も暮らしていることが一般的である。また、家計の逼迫や離婚、学校や就職の事情によって一緒に住む家族が変わることや、子どもを送り出したり引き受けたりすることは頻繁に行われるため家庭のメンバーはよく入れ替われる。一例として施設で保護されたある児童を紹介したい。彼は生後、両親・兄弟とともに育ったものの、両親が離婚したため母親とともに母親方の叔父の家で暮らすことになる。その後学齢期になると学校に近い親族の家のもとに送られて教育を受けるものの、祖母が病気になり、家事手伝いができる児童が必要になったとの事情で学校をやめ、祖母と暮らすようになったそうである。（彼はその後祖母が教育をうけさせてくれず、食事も与えてくれないためその家庭を逃げてきて、施設にたどりついた。）このように、網のようにつながった家族・親族関係は平均寿命やエイズ感染率が高いモザンビークにおいて、孤児に対する一種のセーフティーネットとなっている。両親をエイズで亡くした孤児は、親戚のつながりが深い者や余裕のあるメンバーが自然と引き取ることになっている。つまり、両親の離婚や死別により孤児となる児童は、先進国の基準で支援の対象者と見られても、両親とともに生活することがそもそも稀なモザンビーク社会では「ふつう」であり、特別支援が必要だと感じられる存在とはみなされない。これは一例にすぎないが、外部からある社会を支援するにはこうした現地の価値観における「ふつう」は役立つだろうし、それを知るにはその社会内部に入り込む必要があった。文献や法律から調べようと思ったこともあったが、そうした文書に書かれたことの多くは援助機関の影響を受けており、現地のモザンビーク人の実感や実態と離れていた。そもそも現地語には筆記文字が存在しないため、自発的に記録する習慣がなかったのかもしれない。そうした事情もあったためか、現地の社会や文化に関しては現地人との日々の関わりのから学ぶことが一番多かった。

|  |  |
| --- | --- |
| モザンビーク共和国に関する  基礎的な統計データ | |
| 人口 | 約2,392万人  （2011　世界銀行） |
| 平均寿命 | 52歳  （2011 CIA Databook） |
| 一人あたりGNI | 470ドル  （2011　世界銀行） |
| 成人識字率 | 55%  （2010 UNESCO） |

**モザンビークの＜ふつうの子ども＞**

こうした「観察」を経て浮き彫りになったのは、**モザンビーク社会の中では子どもはまず、何より労働力としての重要な役割がある**ということだ。貧困家庭において家事には多くの労働力が求められる。早朝の家と庭の掃除から始まり、近くの井戸や川への水汲み、農作業、薪集め、買い物、親戚への連絡役、手洗いでの洗濯、薪や伝統的な調理道具を用いた料理、乳児の育児など、使用人を雇えない家庭では子どもの労働力なくしてはそもそも生活が成り立たない。さらに電気のない地域ではこれらすべての作業は日が暮れるまでに行われる必要があるほか、最貧困層の家庭では児童を路上やマーケットにおくり、ビニール袋の販売や荷物運び、物乞い、フルーツの販売などをさせることで生計をたてる場合もある。あるいは先ほどの例にもあったように、自分の親戚の家庭で労働力が不足している場合に自分の子どもをおくることも頻繁に行われる。そして驚くべきことに、児童を労働力として認識することは私の職場であった児童福祉施設でも共通してみられた。施設には掃除、農園の管理、調理、乳児の育児などは担当する

水汲みにおくられた子。頭部が痛くなるので布を巻く。

職員が雇用されているにも関わらず、実際は職員の役割は「その仕事を行う子どもの監視」にとどまり、ほとんど児童が仕事を担っている。児童は施設内で働くだけでなく、政府職員によっては週末に数名の児童を車で自分の農地に連れていき、農作業を手伝わせる者もいれば、家庭内に乳児がいる職員は施設内の児童を自分の家におくり、育児させていたこともあった。労働規約上、そうした行為は違反にあたり、中央政府の高官や海外の援助関係者にこうした事情が見つかると処罰を受けることは知っているようだが、首都から2000km離れた任地でそうした監査を受ける可能性は極めて低く、身近にいる現地職員や同僚にはこうした行為は普通であると思われているため、不当な行為が「通報」される恐れはほとんど持っていなかったようである。日本人からしたら「おかしい」と思ってしまうこうした行動も現地社会での子どもへの認識や、各個人のインセンティブを考えるとこうした状況に陥ることも理解できる。

**＜ふつう＞から外れてしまう子どもたち**

**子どもが働くことがあたりまえである社会では、「労働力となりえない」児童には生きづらい社会であり、そうした児童が社会から排除されて児童福祉施設にたどり着く**。それはつまり身体器官の障害やエイズなど長期疾患の病気をもつ児童、そして発達障害などにより大人の言うことを聞けずに抵抗してしまう児童などである。ある知的障害を持っている兄弟は母親に育てられたものの、母親の死後はどの親戚も引き取りを拒んだために警察に保護された。12歳の男児は血液検査によりエイズに感染していることがわかるとそのまま病院で育児放棄され、退院後誰も迎えに来なかったため乳児院に入院した。こうしたケースに加え、最も多かったのは家庭で頼まれた労働を手伝わない子どもたちだった。バナナをマーケットで売れと言われたのに、それを食べてしまったために親族から体罰をうけ、保護を求めるために孤児を装って警察署に行き着いたことがあった。児童を探し求めて施設にたどりつく保護者は困惑した表情で現れ「この子は言うことを聞かないし、家のために全く働いてくれない。今回も薪集めを頼んだら勝手に家から出ていってしまい、どうしたらいいかわからない。子どもを保護してくれるような当施設で預かってもらうことはできないか」と嘆く。

知的障害と身体障害を抱えた児童

それに応える現地の職員も、働くことが嫌で逃げてきた児童を支援すべきだという考え方をもたない。だから、児童の行動に困惑する保護者に対しても「児童の多くは自分が孤児であったり虐待をうけたと嘘をつく。しかし、誰もが遠くても親戚をもつこの社会で＜ふつう＞に生きていて孤児になるわけがないし、虐待と彼らが言うのは労働をしないことへの正当な罰のことにすぎない。この施設での数日の行動を見ていても、いかにあなたの子の素行が悪いかがわかる。その指導は保護者の責任であり、我々がすべてを担うことはできないので、今回の件でめげることなくしっかり指導して、二度とこのようなことのないようにお願いします。」と、児童の不真面目ぶりを強調して、親に同情する。働かない児童には、味方になってくれる人がいないのである。

いったん施設で保護されることが決まった児童も、施設での働きぶりによってふるいにかけられる。施設内作業を大人の言うとおりこなせる児童は職員からも教育援助などを受けやすい一方で、それができない児童には冷たい対応がなされる。例えば児童を学校に編入させる手続きがあるが、この手続きには面倒な交渉や書類作成が含まれ、児童が施設から逃げてしまえば学校を巻き込んだ面倒な事態になってしまうために、よく施設内の労働を手伝うことができる「良い子」のみが対象となり、その他の子どもは学校にいくことを願ってもサポートを受けられない。施設内でも児童に頼んだことがなされていないと「お前は大人の言うことが聞けない、不出来な子どもだ。お前は虐待をうけたといっていたが、それは違う。自分を育ててくれて、自分のために働いている保護者のことを思いもせず、何も手伝わなかったからこそお前は嫌われて、居場所をなくして逃げてきたんだろ。そんな奴に居場所はない！」と厳しく叱る。つまり**家庭内においても、児童福祉施設においても、児童はよく大人の言うことを聞いて働くかどうかのふるいにかけられ、そこからこぼれ落ちた子には社会的なサポートは一切ない**。最悪の場合、児童は養護施設からも逃亡し、路上で集団で生活していくようになる。そして彼らはその社会からも、社会福祉に携わる職員からも、「自業自得」だと思われて誰からも手を差し伸べられないのである。

路上で生活する子ども

**２つの「ふつう」のズレ**

いままで、働けない子どもが家庭でも施設でも排除される様子を説明したが、残念なことに国際社会や中央政府が出す政策には彼らの存在や彼らへの対策は反映されていない。その一員として児童労働反対などを訴える国際社会のまえで、働くことを当然とする社会の価値観を公に認めたくないことがあるのかもしれない。一方で現場で働く職員は中央政府や援助関係者から保護するように指示される児童が、現地の価値観に照らせば保護対象とはならないと考えているため、結局ふつうから外れた児童は施設でも支援をうけない。このように**支援対象者とその支援方法が施設運営を担う現地職員と政府・援助関係者の中で異なっている**ことは先進国からの援助をうけて社会福祉を行う開発途上国で再考されるべき問題である。

例えば、施設を管轄するモザンビーク政府が2007年にまとめた「The Social Protection Act (社会的保護に関する行動指針)」には、社会福祉の対象者として絶対的貧困の状況下に住む人々、障害者、慢性疾患・変性疾患患者が挙げられている。あるいは、児童保護に関わりの深い女性社会福祉省やユニセフが支援対象者として定めているのはOVC（Orphans and Vulnerable Children）、つまり孤児やエイズに感染した児童、ストリートチルドレンや人身売買や虐待、性的暴力の対象となった児童である。必然的に、彼らへの支援策としては「貧しい子ども」に対する食糧や学校の制服や文房具などの物品支援、学校教育の無償提供、病児に対しては無料の診察や薬の配給が策定される。

一見包括的に見える支援も、**実際に支援に携わる地方の女性社会福祉局や児童福祉施設職員によって適切に運用されなければ現実的な変化は何も起こらない。**ときには海外から送られてくる良質の支援物品は「こんな親の言うことを聞かずに逃げてきた子どもたちには不要」なものであり、地方政府高官や児童福祉施設職員の家庭へと消えていく。あるいは素行がよく、職員が支援の必要性を認めた幸運な一部の児童へと配られる。せっかく無償で与えられる学校教育や病院診察も、児童養護に携わる政府職員が支援の必要性を理解し、それにともなうすべての仕事をやる覚悟がなければ実際に使われることはない。病院への引率や学校入学と授業料免除申請の手続きに関わる面倒な手間を考えれば、そこまでして助けるべき児童たちではないため、ほとんどの児童には活用されない。代わりに、職員が自分の家で育てている児童を児童福祉施設出身の児童と偽って報告し学費や治療費免除を受ける。

誰を信頼出来るかわからず、地理的な条件一つとっても定期的な監督が難しい社会で、これらの汚職や職務不履行をすべて監視することは極めて難しい。一方でこれらの汚職をすべて「モザンビークの政府役人は何も仕事せず、汚職のことばかり考えている」と結論づけるのも早計である。実際には彼らが支援してもよいと思った児童には学校教育支援や病院への付き添い、物資の提供なども行われているからである。素行を変えた児童に対しては政府の支援の枠を超えた個人的な支援が見られることもあった。（施設で一番信頼がおける児童にまでなったストリートチルドレン出身の子どもが「将来自動車の運転免許をとるのが自分の夢なんだ」と話したところ、施設長が「わたしもあなたの夢を叶えてあげたいから、貯金しなくちゃね」と話していたのには驚き、胸が暖かくなった。）さらに、施設の中で労働の大切さを厳しく指導して働くことの大切さを子どもにうえつけさせることは、彼らなりに子どもが現地社会に戻れるように指導しているという面もある。施設が抱える問題はたくさんあるとはいえ、監視が行き届かない環境においても現地職員の価値観に沿った支援策が醸成されていけば、支援が実行される可能性は高まるのだ。

**お互いが学ぶべきこと**

このような経験を通じて、誰を支援すべきか、そしてどのような支援を与えるべきかについて、現場で支援にあたる人と中央での政策担当者が意識を共有する大切さを実感した。政策決定の際には、なぜ政府は国際社会は孤児や病児を保護対象に設定するのか、保護対象の選出基準は現地の価値観にも即したものか、現地社会で保護対象と思われる対象は誰か、2つの価値観のギャップを縮めるにはどんな施策がとれるのか、現場の州政府や施設職員は監視が行き届かない際にどのような対応をとりうるかなど、考え方の背景や現場との違いまでを考慮し、対話することが求められる。こうした対話が実現されるには、権力を持つ側が現場に近づく努力が必要である。基本的には援助関係者や中央政府の役人、政治家は地方の行政組織、施設職員よりもはるかに権力をもっており、権力をもつ側が自らの組織の信念を押さえつければ現場職員はその場では素直に従い、美しい報告書が後に提出され、施設に訪問した時には援助に携わる人が見たいものを見せてくれるだろう。ただし、それは本当にその社会において支援が必要な層を見逃しかねないばかりか、見えない所での不満や不履行を生む可能性が高い。一方で地域の価値観だけを元に支援を組み立てては、彼らの社会が排除してきた児童（ここでは「働かない子どもたち」）は社会福祉の対象からも排除されてしまいかれない。ここには地元社会の中で醸成されなかった人権や将来への投資といった概念も反映した支援が必要になる。つまりどちらかのアクターが単独で最良の支援策を定めることはできず、お互いの価値観や行動規範を率直に交換しそのズレを一致させるまで対話することが理想的だ。したがって、現場でどのように運営されるかまでを考えれば、どのような地域や国にも通用するユニバーサルな解決策は考えにくく、それぞれの地域の価値観にもとづいて、それぞれの環境で最も有効な政策が試行錯誤の中で決められていくのではないかと思う。

観察期間が終わった私は、入所時に大人の命令に従えないために「ふつうでない子」というレッテルを貼られ、支援の対象から排除されてしまう状況を変えるために、子どもの行動は指導次第で変えることができることを示していこうと考えた。実際、入所時には多くの子どもは自分がどのような行動をとっても否定され、叱責されるために行動変化をあきらめたり、そもそもどのように行動すればいいのかわからずにいた。発達障害や行動変化に関する書籍などを参考に、まずは子ども自身に自分が変われる可能性があることと、そのために何をすればいいかを教えるために小さな課題をあたえ、それをやりきる大切さを教えていった。何かひとつできるようになるたびに周りの職員に逐次報告し、次第に職員と児童との接触を増やしていった。職員自身は児童が変わるプロセスに携わり、児童もモザンビーク社会で受け入れられることを実感するためである。一方で、知的障害や発達障害、過去のトラウマなどにより、行動変化が難しい児童がいることも職員に説明した。ただし彼らにとって新しい概念を自分ひとりの努力で普及させることはとても難しく、より広範で組織的な努力が必要であることを実感させられた。行動変化を支える取り組みも直線的に上手くいったわけではなく、行動変容が起こるまで私自身も苦労することもしばしばで、職員と子ども、お互いに変化が見られないときには希望を失いそうな時もあった。素行が変わり始めていた児童が指導をわずらわしく思ったために施設から脱走し、路上生活に戻ってしまうこともあった。しかし、先ほど示したストリートチルドレンと施設長の関係のように、児童に変化が見られた時には、期待したとおり職員自体にも変化が現れた。任期の決められたボランティアである私がいなくなっても、その児童らはモザンビーク社会で適応できる能力を身につけ、職員も児童支援に対する認識や方法を変えていくだろうと思えた時があった。特に職員に教育を行わなくても、自分の付き合い方が自然と真似されていると感じられた時にはとても嬉しかった。

実は一時期、大学で学んだ通り教育こそ貧困から脱出するための最良の手段だと信じて学習指導を行ったこともあったが、その際にはこうした職員の変化や興味は見られなかった。おそらく当時、職員達は私の「善意」を止める気もなかっただろうが、一方で学力を高めたとしてもそれが就職率が低く、学校での成績は不平等かつ不透明な仕組みで決められ、そもそも保護者を手伝わなければ学校にさえ行かせてもらえない現地社会で学力向上がどれほど意味があるのか疑問に思い、わざわざ自分たちの仕事を増やしたいとは思わなかったのだろう。彼らの冷たい姿勢に気づいた私は外国から来た「お客さん」に上手く立ち振る舞う術を知っていた彼らから本音を聞き出す必要があると感じ、まずはこちらから何の価値観も押し付けず、「あなたが素直に思っていることを言っても、私はそれを受け入れる」ことを言動で示していくことからやりなおした。そこで初めて、彼らの内心に潜む「ふつうの子ども」の考え方を知ることができたのである。出発点となっている認識を重ねるなかで、彼らの心に響き、現地社会でセーフティーネットとして機能する支援に転換し、逆に彼らに欠けている考え方を補強したいと行動するようになった。

学習指導中。写真も内容も援助関係者には魅力的に映るかもしれないが同僚は冷めていた

**最後に**

本稿ではモザンビークの児童福祉施設で2年間勤務した経験を通じて、ふつうの生き方が社会によって異なるものであり、だからこそ現地の価値観や生き方に合わせた支援の構築の必要性を論じたつもりである。将来的にはより深い調査と研究によって異なる社会には異なる理想と問題背景があり、「グローバルに通用する一つの処方箋」は存在しないことを解明したいと思っている。私は青年海外協力隊の任期を終えたあと、私はハーバード大学ケネディスクールに留学しているが、ここでも同じ価値観の転換の方向性を感じている。最も印象に残っている講義の一つに、Lant Pritchett教授の授業があり、彼が教えてくれた内容はモザンビークでうけた私の実感に合致するものであった。教授は途上国において一人あたりGDPが増加し、健康や教育に関する指標が上昇していても、政府などの制度（Institution）はほとんど進化しておらず、形だけの政府や支援プログラムが横行していることを指摘した。例えば、郵便局の数は増えても、実際に正しい住所に配達される郵便物数は増えていないし、病院や医者の数は増えても、正しく診断されるケースはほとんど増えていないと。そうした状況に対して彼が提案する解決法の一つに「Let the local find the problem(現地の人に、そもそもの問題を見つけさせよ。)」という指針がある。地域ごとにその社会の作られ方は多様であり、「ふつう」の基準も相対的なものである。だとすれば「ふつう」から外れてしまう人々を対象とする支援も、その社会の構成員や人々の内心にある意識の理解からはじまるべきではないか。そんなことを思わされた2年間であった。

施設の児童と一緒に

（付録）

**1 モザンビーク共和国に関して**

1.1 国全体の貧困指標、児童に関する貧困指標

1.2 支援への取り組み、これまでの成果

**2 勤務先施設（女性社会福祉省管轄/児童保護センター）に関して**

2.1 施設概要

2.2 児童の抱える問題の背景

2.3 施設が抱える問題（職員、設備、作られるギャップ）

2.4 地域が抱える問題

**1 モザンビーク共和国に関して**

**1.1 モザンビーク共和国の貧困指標及び児童の貧困に関する指標**

モサンビークにおける貧困の状況は主に2つの指標によって評価されてきた。一つ目は、WHOにより必要最低限だと定められたカロリー摂取量を満たせなかった人口の割合であり、2003年の調査によれば58%の児童が貧困状態にあった。2005年における調査でも人口全体の60%が貧困状態にあると報告された。（GoM 2010）。もう一つの評価の方法はいかに必要最低限な権利が剥奪されているかを測るもので、児童の栄養状態、水へのアクセス、衛生状況、健康状態、住居、教育、情報の各項目における状況が考慮される。この指標を用いた評価では、貧困状態にある児童の割合は2003年には59%であったが、2008年には48%に下がったと報告されている。とくに状況の悪い項目として衛生（トイレへのアクセス）と情報（ラジオ、テレビ、新聞へのアクセス）が挙げられ、都市と地方での比較では総じて地方での貧困指標が高い傾向にあった。

本レポートのテーマである児童保護に関しては、以下の問題が特に深刻であるとUNICEFは結論づけている：　性的虐待、人身売買、重労働、暴力、ストリートで生活する児童、障害、エイズ、若年での婚姻、法の未整備、不必要に施設保護を受ける児童。

**1.2 これまでの支援への取り組みとその成果**

政府省庁の中では女性社会福祉省(Ministerio das Mulhers e Accao Social)が社会福祉に関する分野を担当している。GDPの1%程度の予算しか与えられないうえに、中央政府に分配される額はさらに低くなるため、実際に活動するにあたってはプログラムごとにUNICEF（国連児童基金）やAction Aidなどの国際NGOと連携し、プログラム費用を分担しつつ事業をすすめている。

**中央政府、州政府と地方政府**

広大な国土、低い人口密度、南に偏った首都の地理的位置のため、中央省庁が地方での政府組織の活動を日常的に管理するのは大変難しく、地方分権化が進んでいる。各州ごとに大統領に任命された州知事がおり、州知事のもとに各省庁の州の支部が置かれている。そのため、女性社会福祉省のナンプラ州局は首都に機能がある女性社会福祉省と州知事という２つの指示、評価をうけて活動内容を決めている。

政府組織の上下関係はとても厳しく、首都の本省や州知事からの指令があった際には、下部組織は必ず従うことになる。その指令はほとんどの場合、現状のニーズから上がったものではなく、国際社会（援助機関や民間企業など）からの圧力に知事や大臣が応える形で指令を出すことが多い。例えば、2011年には州知事が「ストリートチルドレンが街中にいることで外国人投資家に悪い影響を与えている。州の女性社会福祉局はすぐさま対応し、彼らの数を激減させるべきだ」との指令を出した。その結果、予算や人材はストリートチルドレン関連のものにほとんどが使われることが多くなったものの、実際の地元出身の政府職員は「ストリートチルドレンは不良かつ厄介な存在なので助ける必要もなく、更生も不可能である」と思っているために現実には成功したプロジェクトは生まれず、結局レポートなどで成果が捏造されるのみとなった。筆者の配属先にも、重要な訪問者が来た時には、多くのストリートチルドレンを受け入れていることを強調するようにとの指示が女性社会福祉局から出ていた。

また、大臣や州知事レベルの施設訪問が年に一度ほど毎年計画されるが、訪問日時が一ヶ月前に告示されると、普段は「予算がない」として支援を断っていた州政府局も施設のペンキ塗り、公園づくりなどへの支出を突然はじめ、訪問のための予行練習が行われる。実際の訪問日には児童たちは学校を休まされ、さらには妊娠していた女子児童は「施設内で妊娠した」との印象を与えないために訪問当日は別の施設に移されるなど、徹底した「準備」が行われる。途上国の政府職員はほとんど働かないという評判も多く聞くが、大臣訪問の前には休日返上で働く様子などを見ていると、職務怠慢な人たちであるとひとくくりにして彼らを扱うのではなく、どのようなモチベーションによって働くのかという分析をすることのほうが大事であるように思われる。

**支援の取組み**

国レベルでの政策として、脆弱な世帯に対する現金給付と乳幼児向けのミルク無料配布が行われていた。しかし、プログラムの内容は不十分であり、例えば現金給付の額は一世帯あたり毎月3~5ドルである。2007年には10万人以上の参加があったとされるが、実態は不明である。

脆弱な児童と判断された場合には警察が児童を保護し、女性福祉省を通じて児童保護センターに児童が送られる仕組みになっている。毎年200名近い児童がこのルートを通じて入所する。（後述）

脆弱な家庭に対しては直接として、乳幼児に対する粉ミルクの配給と学童児に対する文房具や制服の支援の制度がある。しかし、「脆弱性」の判断基準が主観によっており、記録も信憑性が低いものであるため、どの程度まで支援範囲が広がっているのかは不明である。

その他の活動としては啓発活動がメインであり、国際的なNGOと協力してパンフレットの作成と配布が行われている。啓発の内容は家庭内暴力や子供の人権、子供の人権110番に関するものであるが、低い識字率、法律の執行体制、人権保護体制などを考慮すると、実効的な効果はほとんどないと思われる。例として、児童の人権違反事例を警察に通告できる子供の人権110番の番号に電話しても誰も応答しないことがほとんどであり、警察に直接報告しても家庭への「指導」以上の効果はないことがほとんどである。

プログラムにかかる予算や経費、成果などが正確に記録されていないために、予算の使用用途やプログラムの成果を知ることは不可能に近い。多くの職員の話から聞く限りでは予算はほとんど出張費用と車のガソリン代に使われ、その出張もほとんどが「カラ出張」であったり、ガソリンも個人のために使われることが多いとのことである。実際に筆者もカラ出張のレポートや出張費用の支払いなどは何度も目の当たりにした。こうした不正事項は州局長や中央政府役人のレベルでも行われているために取締が難しい。外部団体からの抗議に対しても明確な証拠がないとして無視される上に、その後その団体に対しては政府から一切協力がなくなるなどの対応がとられるそうである。一般市民もこうした現状は認識しているものの、政府職員の方が身分が高いために抗議するような運動は行われず、当然のこととして受け止められている印象である。

**2 勤務先施設（女性社会福祉省管轄/児童保護施設）に関して**

**2.1 施設概要**

筆者が配属されていた施設は地方の女性社会福祉局が管轄している児童保護施設である。歴史的資料は残されていないが、1975年の内戦時に戦争遺児の保護のために設置されたと言われている。こうした政府の施設はほぼ全ての州都に1つずつ設置されている。（モザンビークには10の州がある。）保護施設は警察や社会福祉局に保護された児童に衣食住や教育のサポートを与えることを使命にしているが、最大でも50名程度しか児童を収容できないため、一年に200名以上の児童が入所する当施設では児童を家庭に復帰させることも重要な使命である。家庭への復帰の方法に関しては、家族が児童を探して引き取りに来る場合もあるが、そうした家族が現れない場合には児童からの情報を元に地方の村に行き、家族をさがす作業が行われる。そのため、常時25～30名程度の児童が生活している。男児が60－70％を占め、近隣の学校に通う児童は半数程度である。学校に通わない児童は年齢が達していない、知的障害がある、入所した際には入学時期が過ぎており、入学が認められないなどの理由による。また、入学資格があるにもかかわらず、編入支援の手間をかける必要がないと判断された「不良児」には必要手続きがとれらないこともあった。近隣の学校には政府の施設に保護されていることを証明する文書を発行することで学校にかかる諸費用を免除されることになっている。

保護される児童の年齢の目安は3歳以上、18歳未満とされている。しかし、そもそも保護されてくる児童の年齢が不詳な場合が多いためこうした基準は感覚的に運用される。3歳未満の児童に関しては食事やミルクの供与などで特別な支援が必要なためにキリスト教のミッション系の乳児院に保護されている。この施設も面倒を見ることのできる乳児の数以上の児童が連れてこられるため、職員数の不足などの問題を抱える。実際に乳児院を訪問した際には小さい子供同士の喧嘩や訪問者に対する攻撃的な態度をとる児童が多くみられ、シスターも児童が泣いていてもすべての児童に対応出来るだけのスタッフの数がいないことを嘆いていた。

施設には職員室（3部屋）、児童の寮（8部屋）、学習部屋（1部屋）、調理場、畑、養鶏場が存在する。職員は12人存在し、担当は所長、教育担当（1名＋ボランティア）、事務管理担当（1名）、調理師（1名）、掃除夫（3名）、宿泊当直（3名）、警備員（2名）に分かれている。

施設自体は予算を持たず、必要な食料や物資を女性社会福祉局に要請すると、その妥当性が判断された上で施設に届けられる仕組みとなっている。この仕組みの問題点として、物資以外の経費が認められないこと（交通費など）、判断までに時間がかかること（薬の処方をしても1ヶ月以上薬が届かないなど）、支援物資が届けられる過程で汚職により施設にすべての物資が届けられないことなどがあげられる。2011年からは女性社会福祉局の予算により養鶏のプロジェクトが始まり、敷地内で鶏を育て、販売による利益によりさらに養鶏事業を広げるほか、交通費などの小さな出費に利益が利用された。

**2.2 児童の抱える問題の背景**

児童が保護されるに至る経緯は多様である。省の規則によれば孤児、貧困家庭、障害を抱える児童、虐待をうける児童などと対象児童が明確化されているが、実際にこうした基準が厳格に適応されているわけではない。そもそも路上で保護される児童の背景は児童の供述から推定するほかなく、多くの児童が虚偽の供述をすることは政府職員も認識している。路上から保護されたような場合は追い返すことが難しいため事情に関わらず保護される場合が多いが、一方で明らかに身なりからストリートチルドレン（路上生活歴が長い児童）と思われた場合や、以前に保護され逃亡したことが判明した場合には施設内で盗みやレイプなどをはたらく危険性が高いことから政府職員が相手にしない場合も多い。また、貧困のために児童を養えないから預かってほしいという家族の申し出も、ほとんど断られる。そうした児童をすべて預かっていたのでは施設に収容できないとの懸念があるほか、自分の家族は自分で面倒を見るべきだという規範が強くみられる。実際に施設長は「スズメだって、たくさん子供がいる場合には親が自分の食事を子供に与えるものだ。人間がそれをできないわけがない。貧困のために家族を養えないと言っている家族は農作物をつくる努力をしない家庭か、性的にだらしのない女性なのだから、国のお金で保護する必要はない」と発言していた。

したがって施設内で生活する児童のほとんどは路上で保護された家族の身元が不明な児童か、特別な理由により家族から引き取られた児童が多い。そのなかでもとりわけ多いのは、以下の背景を抱えた児童である。

1. 迷子

人数は多いものの、多くの児童はごく短期の滞在にとどまるのが迷子である。大人に対する児童の人数が多いこと、親が家業を営んでいるために児童を放置することが多いこと、村や区画などの名前が共有されていないこと、児童が親だけでなく親族によっても育てられることが多く、多くの親族のもとを「たらいまわし」にされるために児童が地理感覚に乏しいことなどが理由として考えられる。また、迷子による児童が長期にわたって家族のもとに戻れない場合も多く、中には1年以上施設に滞在する事例もある。そもそも警察が児童を保護し、児童保護センターにおくられることが認知されていないために家族が児童を捜しにくいこと、消えた児童は「神の力によって消された」などの迷信があること、迷子になるような手のかかる児童がいなくなったことを気にしない家族があることが挙げられる。児童も、施設のほうがベッドや食事が充実しているために家に戻ることを好まず、「迷子になり、自分の住む家がわからない」とうそをつく場合がある。実際に自分の名前を偽って報告していた事例や、家族がいるのにもかかわらず、家族は病気で亡くなって孤児になったと証言するケースがあり、施設の生活水準が家庭の生活水準よりも高いことも問題となっている。

こうした児童のもとの家族を探すためには児童から何度も情報を聞き出し、整合性を確かめながら、ある程度確証が得られたところで証言を元に出身地を訪問し、調査することになる。

② 家庭からの脱走

児童が家族の居場所を知りつつも、自発的に家庭を離れた場合を指す。子供が離れた理由は、児童によれば家庭の中のメンバーに罵倒される、差別される、体罰を受ける、などである。一方で家族側と政府職員も含めた多くのモザンビークの大人は児童が悪いという解釈をする。児童が罵倒され、体罰を受けるのはかれらが家庭内の仕事をせず、盗みを働いたりするためであり、怠け者の児童にこそ原因があるという考え方である。

児童が家庭を去る背景には家族構成の影響も大きい。何度か言及しているように、モザンビークでは親が直接児童の面倒をみる習慣はなく、親戚や近所も含めたより大きな家族が児童の面倒をみるため、核家族で暮らしている家族は極めて稀である。また法律上結婚している家庭も極めて少なく、離婚後母親が児童を育てることも多い（多くの場合男性が複数の女性と関係を持ち、責任を取らずに女性が一人で子供の面倒をみる）。母親が新たな男性と再婚した場合や母親も亡くなり、児童の肉親が共にいなくなった際に家族のメンバーから遺児が受け入れられず、虐待や差別を感じて逃げる児童が割合として最も多い。例として15歳くらいの女の子で、身体・知的ともに障害を抱えており、コミュニケーションが全く取れないうえに、歩くこともできないので排泄も一人でできない児童が警察から保護されたことがあった。この児童は市内の中心部を走る高速道路の真ん中に捨てられていたという。近隣の情報から家族を探し当てると、いままで母親が面倒を見てきたが、母親が亡くなり、親戚が預かったものの、奇声を発し、毎日排泄の世話までするのは負担に感じて放置したという。

1. 病院での育児放棄

幼い児童の中で、病気がちなため病院に連れていくとHIV陽性であることが判明し、入院したまま家族が迎えに来なかった児童が2名、また病気がちなために親戚から侮辱をうけ、家庭から逃げてきた児童が1名いた。エイズの治療自体は無料で提供されているが、貧困家庭にとっては毎月病院に行かなくてはならず、５～６時間待たされるうえ、毎日欠かさず児童に薬を飲ませることは習慣になっていない上にコストがかかることから、児童遺棄に至るケースがあった。ただし、本文でも説明したとおり、病気がちでも家族から面倒をみてもらえる児童と、育児放棄される児童にわかれる。もちろんそれは肉親と住んでいるか、家計に余裕があるかなどにも左右されるが、児童の素行にも影響され、病気を持っておりさらに素行が悪い児童は遺棄される可能性が高くなるものと思われる。施設では教育担当の職員が病児の担当でもあったが、学校行事への参加や省からの命令もある中で毎月の病院への付き添い、そして毎日の薬の摂取のチェックは疎かになることもあった。

1. 障害を抱えた児童

②でも例が出たが、他にも知的・身体障害を抱えている児童が保護されるケースがいくつかあった。知的障害をもつ場合、児童をコントロールすることが難しく、一人で外に歩いていってしまい、そのまま家族も探さないことがあった。児童保護センターに連れてこられることはなかったが、センターの近隣で視覚障害児が木に紐で結びつけられていたこともあった。2009年までセンターにいた児童のなかには先天性色素欠乏症の児童がいた。伝統的な価値観のひとつであるが、いわゆる先天性色素欠乏症の児童の小指を切断し、人肉を摂取することで病気が治るという迷信が言い伝えられており、いまでも差別の対象となっているとされる。

⑤ ストリートチルドレン

前述のストリートチルドレン減少政策の一環で、ボランティアが関わったことにより数名のストリートチルドレンが保護された。ストリートチルドレンを保護しても、その後すぐにまた逃走、窃盗などを働いた場合には彼らへの保護意欲がさらに低下することを恐れ、事前に施設に残る強い意志を示し、いくつかの約束を守れた児童の保護から始めた。ストリートチルドレンの中でも市内で働き、家で寝る子供は150名ほど、路上で生活している児童は50名ほどと見積もられる。市内で働く児童は貧困家庭から送られることが多く、パンや水、買い物袋の売り歩き、車の洗浄などが主な収入源である。路上で生活する児童も同じ収入源で暮らすが、同じく路上で生活する大人とともにグループをつくり、公園などの一角で生活する。路上で生活するきっかけは②と同じケースが多く、家族がいるにもかかわらず、その家族に受け入れられないために家族を抜けだした場合が多い。（大きな家族集団で子供の面倒をみるモザンビーク社会において、家族が一人も存在しないことはありえないとまで言われる。）

⑥ 兄弟が多い場合

モザンビークでは、児童の面倒を見ていた大人がなくなると、その親戚がすべての児童を引き取ることが慣習としてあるが、受け入れ先もすでに多くの児童を抱え、さらに残された孤児が数名の兄弟である場合には特別に女性福祉局も児童の保護を認める場合があった。

**2.3 施設が抱える問題（職員、設備、作られるギャップ）**

施設の職員の水準は大きな問題である。公務員を解雇することが極めて難しいため、大きな問題があっても放置されることがほとんどであり、さらには問題があった職員は市街地から離れ、厄介な児童を扱う肉体労働である児童保護センターにまわすという人事も行われるため、士気も能力もない職員が集まる。フォーマルな仕事につくことが難しいモザンビークではそもそも社会福祉省の公務員になったきっかけも家族や親戚の縁故であることがほとんどであり、社会福祉に興味や熱意があるために採用されるわけではない。

職員による遅刻や無断欠席は日常茶飯事であるが、特に酷い例として前所長が施設の児童を妊娠、中絶させたこと、夜勤の職員が知的障害を持つ児童をレイプしたこと、飲酒後に出勤する職員がいること、児童を紐で気に結びつけるなどの体罰の事例も報告されている。これらの事件は所長やボランティアが勤務していない夜や休日に行われることが多く、また実証することが難しいため揉み消されることがほとんどである。こうした事件性のあるものに限らず、日常的に児童に対しての侮辱の例は絶えない。こうした状況は本論で詳述した「支援対象に対する意識のズレ」以前の問題であり、公務員制度や警察、裁判制度などの根本的な見直しが求められる問題だ。

児童に対して保護する意識ではなく、むしろ差別する意識で職員が対応する背景には以下の理由が考えられる。まずは、職員の家庭環境も決して恵まれているとはいえず、毎日働いて自分の子供を育てているのにもかかわらず施設で生活している児童のほうが良い生活をしていることである。施設には政府からや国際的なNGOからの支援があり、自分たちの児童には何も配給されないのに保護される児童だけに寄付がわたることを不満に思っている。そのため寄付者がいない場面ではまずは施設の職員の中で物品をわけ、その後入所児童に配られる方法が取られた。二点目は、すでに議論されたことでもあるが、職員自体が入所児童のつく嘘、窃盗、逃走、仕事への反抗などを見てきており、児童に対してネガティブなイメージしか持っていないことが挙げられる。教育の歴史も浅く、制度も発展途上であるなかで、教育によりこうした素行を変えられるともなかなか信じられていない。最後に上司から叱責されたことを児童の責任に転化するケースである。施設内での掃除や食事が適切に行われていないと担当する職員が所長などから注意をうけることになるが、注意をうけた職員がさらに児童を侮辱する、という連鎖になっている。特に政府職員間の上下関係が強いモザンビークの政府組織では、より下位の職員にこうした行動に出やすい。

職員との言い争いを理由に施設から脱走する児童も多く、年間20名程度にのぼる。施設から夜間や学校の帰りに脱走することは難しくなく、施設職員自体も「お前なんかいなくなってくれたほうが、こっちもうれしいからどうぞ逃げてくれ。どうせ家族がいないなんて嘘で、お前を嫌がって追い出した家族がいるんだろ。児童の面倒を見るのは家族の責任なんだからそこに戻りなさい」と吐き出す。

**2.4 地域が抱える問題**

児童に対する厳しい差別は施設外でも見受けられた。施設の児童であることで教育に関わる費用が免除されることを紹介したが、一部教員の中には特定の児童が政府から補助を受けていることに納得出来ない者もおり、成績を開示しなかったり、ゼロ点にすると脅しをするものもいた。貧しいために学校に行けない児童は多く存在している中で、なぜか特別に支援される児童がいること、そして資金があるはずの政府が教育機関への支払いを行わないことなどに反発しているものと思われる。また、施設には多くの訪問者やイベントがあること、外国人が勤務していることなどは狭い地域社会の中ではすぐ知れ渡り、そうしたことを理由に施設児童がいじめられることもあると児童から聞いた。

**参考文献**

Government of Mozambique　(2010)Report on the Millennium Development Goals, Government of　Mozambique, Maputo

Pritchett, Lant, Woolcock, Michael and Andrews, Matt (2010) Capability traps? The Mechanism of Persistent Implementation Failure, Background paper for the 2011 World Development Report on Development

UNICEF (2011) CHILD POVERTY AND DISPARITY IN MOZAMBIQUE 2010, Maputo, Mozambique

1. ハーバード大学ケネディスクール公共政策修士（国際開発専攻

   Tomoo\_Okubo@hks14.harvard.edu [↑](#footnote-ref-1)