

エジプト・アラブ共和国
ハイリスク家庭と子どもへの
支援ネットワーク（ヘルプライン事業）
強化プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成23年1月
(2011年)

独立行政法人国際協力機構
人間開発部

序 文

エジプト・アラブ共和国は、近年安定した経済成長を維持している一方、貧富の格差の拡大、都市への人口集中、貧困に起因する家庭崩壊といった社会問題が深刻化し、こういった社会問題に起因してストリートチルドレンの数が急増していると報告されています。正確な統計情報は入手が難しいものの、国連児童基金（UNICEF）の推定では最大で100万人と見積もられています。

エジプト・アラブ共和国政府は、ストリートチルドレン支援を目的とする国家戦略を策定するとともに、公的保護施設を運営し、また、母子の権利に責任をもつ政府機関である国家母子評議会（NCCM）が、国内外のNGOを取りまとめる形で支援を試みてきましたが、深刻化するストリートチルドレン問題に対する効果的な支援の実現には至っていませんでした。

このような状況の下、エジプト・アラブ共和国政府よりわが国に対し、ストリートチルドレン支援分野に係る技術協力の要請がありました。

これを受けて、独立行政法人国際協力機構（JICA）では、協力内容を明確化し、妥当な協力アプローチを特定するため、プロジェクト形成調査及び2度にわたる詳細計画策定調査を実施しました。プロジェクト形成調査は2008年9月～2009年2月に実施され、別途、報告書が取りまとめられています。

本報告書は、2010年3月から2010年11月にかけて、2度にわたって実施された詳細計画策定調査の調査団による、調査結果及び先方政府との協議結果を取りまとめたものです。

ここに本調査にご協力頂いた内外関係者の方々に深い感謝の意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成23年1月

独立行政法人国際協力機構
人間開発部長 萱島 信子

目 次

序 文
目 次
地 図
写 真
略語一覧
要 約

第1章 第1次詳細計画策定調査の概要.....	1
1-1 要請背景.....	1
1-2 要請内容.....	1
1-3 C/P 機関となる国家母子評議会（NCCM）の概略.....	3
1-4 第1次調査の目的.....	3
1-5 第1次調査 調査団員.....	4
1-6 第1次調査 調査日程.....	4
1-7 第1次調査 主要面談者.....	4
第2章 第1次調査結果の概要.....	7
2-1 要請内容の妥当性の確認.....	7
2-2 協力内容の具体化.....	9
2-3 協力計画の策定：プロジェクトの骨子案.....	10
2-4 今後の検討事項.....	16
第3章 第2次詳細計画策定調査の概要.....	18
3-1 第2次調査団派遣の経緯と目的.....	18
3-2 第2次調査 調査団員.....	20
3-3 第2次調査 調査日程.....	20
3-4 第2次調査 主要面談者.....	21
3-5 NCCM 側の人事異動.....	24
第4章 エジプトにおけるストリートチルドレン.....	25
4-1 ストリートチルドレンの状況.....	25
4-1-1 ストリートチルドレンの定義.....	25
4-1-2 ストリートチルドレンの統計.....	26
4-1-3 ストリートチルドレンの傾向.....	26
4-1-4 ストリートチルドレンの路上での生活とリスク.....	27
4-1-5 ストリートチルドレン現象の原因.....	28
4-2 ストリートチルドレンへの政策的対応.....	30

4-2-1	法律・政策的枠組み	30
4-2-2	責任省庁の役割・支援体制	32
4-3	既存の支援の状況	33
4-3-1	ストリートチルドレンに対する直接的支援のタイプと段階	33
4-3-2	ストリートチルドレンに対する間接的支援	36
4-3-3	既存の支援	36
第5章	子ども保護委員会	39
5-1	子ども保護委員会（CPC）の概要	39
5-2	ストリートチルドレン支援におけるCPCの役割	42
5-3	関係省庁の役割	44
5-4	CPCの設置状況	44
5-5	CPCの活動状況	45
5-6	CPC設置・運営に係る既存の支援	47
5-7	CPCが抱える課題	49
第6章	第2次調査 調査結果総括と協力アプローチの見直し	51
6-1	第2次調査 調査結果総括	51
6-2	協力アプローチの再検討	51
6-3	NCCMへの報告と協議	52
第7章	協力の具体的内容と事前評価	53
7-1	協力の具体的内容	53
7-2	事前評価	54
付属資料		
1.	第2次調査 調査日程詳細	59
2.	NCCMによるストリートチルドレン課題に係るプレゼンテーション資料	62
3.	Strategy for Protection, Rehabilitation and Reintegration of Street Children in Egypt （ストリートチルドレン支援のための国家戦略）	72
4.	エジプト国 改正子ども法（英訳、UNICEFより入手）	103
5.	第2次調査 調査ポイントに対する調査結果表	156
6.	家族人口省大臣及びNCCM次官に提出した第2次調査完了報告書	160
7.	NCCM次官との第2次調査最終協議 議事録	163

図表目次

図-1	問題系図	11
図-2	目的系図	12
図-3	ヘルプラインを活用した子どもへの支援ネットワーク強化プロジェクト （Child Friendly な地域づくり）	13

図-4	子どもを路上生活に追いやる要因	29
図-5	FACEによる包括的な保護支援活動	35
図-6	各レベルのCPCの構成とその関係	41
表-1	プロジェクト骨子案	14

BOX 目次

Box-1	ストリートチルドレンのライフサイクルと必要な介入	30
Box-2	ミニヤ県のストリートチルドレン	30
Box-3	改正子ども法第96条が掲げる「リスクを抱える児童」を定義する14カテゴリー	42
Box-4	実施機関である地区レベルCPCに法律上義務づけられている具体的措置	43
Box-5	児童保護分野ドナー調整会合 エジプト児童保護ネットワーク (ECPN) の概要	48



* Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/Cairo_Governorate) 上にある白地図を基に作成。

** ギザ県は、カイロ県（オレンジ色で表示）の左に隣接する県。面積が小さいため、上記地図では、カイロ県から川を挟んで点のように表示されている。



チャイルドヘルプライン室の様子

ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童及びその家族のための無料電話相談システムで、国家母子評議会（NCCM）内に設置されている。24 時間体制で、8 名の相談員及び 30 名のボランティア相談員が、3 交代制で運営に当たっている。



入所施設の様子

現地 NGO、イマム・アリの入所施設の様子。主に、保護者に見捨てられた児童を預かり、2010 年 4 月現在、61 名の子どもが暮らしている。



通所施設の様子

現地 NGO、カリタス・ギザの通所施設で、ライフスキル（芸術・工作）を習得する子どもたちの様子。絵画は、自分の経験や気持ちを言葉でうまく表現できない子どもたちの表現手段として役立っている。また、絵画から子どもたちが抱える心の傷や問題が読み取れることも多いため、子どもたちの心理ケアにも貢献している。



アレキサンドリア県地区レベル CPC 会合の様子

西地区の地区レベル子ども保護委員会（CPC）会合の様子。中央にいる地区長が議長を務め、各参加メンバーが当該月に扱った要保護児童ケースの件数を報告する。UNICEF の事業対象 CPC であり、議長席に向かって左端の男性は UNICEF コーディネーターで、実質的な進行役を担っている。



アレキサンドリア県コミュニティ委員会会合の様子

西地区 CPC のメンバーである現地 NGO、Sidi Ali Al-Sammak で実施されたコミュニティ委員会会合の様子。コミュニティ委員会は、UNICEF 事業地において、地区レベル CPC の下に試験的に設置・運営されている委員会である。定期的に行われている会合では、委員会メンバーの大部分を占めるソーシャルワーカーが、個別の要保護児童ケースの検討と経験共有を行っている。



ミナヤ県合同会合の様子

ミンヤ地区の地区レベル CPC とその下に設置されている 5 つのコミュニティ委員会との合同会合の様子。コミュニティ委員会は、UNICEF の支援で設置されており、学校長や医師、心理学者、ソーシャルワーカーから成り、メンバーは有志で無償で活動している。会合では、コミュニティ委員会が、それぞれで対応している要保護児童ケースの進捗を報告し、それに対し、地区レベル CPC から助言やコメントがなされた。



協力隊事業によるストリートチルドレン支援（1）

現地 NGO、カリタス・ギザに配属され、リスクを抱える子どもたちに手工芸を教える青年海外協力隊員。子どもたちと常に接しているため、家庭内暴力といった、子どもたちが NGO スタッフにもなかなか話せない問題を打ち明けられることも多い。



協力隊事業によるストリートチルドレン支援（2）

エジプトに派遣されている青年海外協力隊員たちが企画・実行したストリートチルドレンのための運動会の様子。子どもたちが直に参加できる、こういった直接的な支援もとても重要である。

略 語 一 覧

C/P	Counterpart	カウンターパート
CPC	Committee for Childhood Protection	子ども保護委員会
ECPN	Egyptian Child Protection Network	エジプト児童保護ネットワーク（ドナー・コーディネーションの仕組み）
MdM	Medecins du Monde	メドゥサン・デュ・モンド
MoSS	Ministry of Social Solidarity	エジプト国社会連帯省
NCCM	National Council for Childhood and Motherhood	国家母子評議会
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operations	活動計画表
SCUK	Save the Children UK	セーブ・ザ・チルドレン英国
TS	Technical Secretariat	技術事務局員
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	国連薬物犯罪事務所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁

要約（第1次及び第2次詳細計画策定調査を踏まえ）

格差拡大、都市化、家庭崩壊といった社会問題に起因するストリートチルドレンの急増に対応すべく、エジプト・アラブ共和国（以下、「エジプト」と記す）はわが国に同課題に関する協力要請を行った。JICAは、協力内容を明確化し、妥当な協力アプローチを特定するため、プロジェクト形成調査及び2度にわたる詳細計画策定調査を実施した。調査を進める途中でエジプト側体制が大きく変容してきたという事情を踏まえ、2度目の詳細計画策定調査の結果、ストリートチルドレン支援に関し日本とエジプト間の政策ダイアログを推進するための本邦研修が、まずは必要かつ妥当性が高いと判断されるに至った。

本稿は、第1次詳細計画策定調査（2010年3月～4月に実施）と第2次詳細計画策定調査（2010年9月～11月に実施）の調査背景、調査結果、それを踏まえて双方で合意された協力アプローチをまとめたものである。

1. 第2次調査の結果、エジプトのストリートチルドレンをとりまく状況に係り、以下の点が明らかになった。
 - (1) 子どもが路上に追いやられる主因には、「貧困」とともに「家庭的要因」があり、子どもが路上生活に移行する直接的原因の多くは、家庭内暴力である。
 - (2) 貧困や家庭内暴力、家庭崩壊といったリスクを抱える家庭の子どもであれば、だれでも路上生活に陥る危険性がある。
 - (3) ストリートチルドレンに対する支援では、既に路上で生活する子どもたちに対する保護的支援に加え、ハイリスク家庭の子どもたちが路上生活に陥ることを予防するための支援も重要である。特に、予防的支援のなかで、子どもたちが路上生活を始める直接の要因になっていると考えられる、家庭内の暴力をなくす支援（暴力に頼らない養育指導など）が必要である。
2. ストリートチルドレン支援に有効な方策と見なされ、JICAとの協力を通し活性化が望まれている子ども保護委員会（CPC）に関して、以下の点が明らかになった。
 - (1) 2008年に改正された「子ども法」により新しく導入された子ども保護委員会（Committee for Childhood Protection：CPC）は、既に路上生活をしている子どもから家庭内暴力といった路上生活に陥る危険性のあるリスクを抱える児童までを、その介入・支援の対象としているため、ストリートチルドレンの保護的支援及び予防的支援双方に大きく貢献し得る仕組みとなっている。
 - (2) CPCは、県レベルと地区レベルに設置されているが、地区レベルCPCには、在宅支援を優先し、定期訪問による監督や社会的介入によって、家庭におけるリスクを除去することが義務づけられている。そのため、子どもたちが路上生活に陥ることを防ぐことに、特に大きく貢献し得る可能性をもっている。
 - (3) 一方、CPCは2009年から本格的に設置・運営が始まった新しい仕組みであり、ほとんどの県・地区では試行錯誤しながら、その設置・運営が進められている段階にある。
 - (4) また、CPCは、その目的・期待に見合った仕組みとして機能するうえで、障害となり得る監督・調整機能、予算、人事等運営上の課題を抱えている。課題のひとつとして、CPC

に対する国家母子評議会（National Council for Childhood and Motherhood：NCCM）の役割・権限が明文化されていないことがある。NCCM がカウンターパート（Counterpart：C/P）機関となるも、実際の実施機関としては CPC が重要な役割を果たすものと考えられるため、「技術協力プロジェクト」型協力となった場合、その実施に影響を与える可能性が高い。

- (5) エジプト当局は、課題への対応を進めているが、実施体制や財政にかかわる課題は、その対応にある程度の時間と政策的インプットを要するものと考えられる。

3. エジプト側の JICA との協力に係る実施体制整備については、以下の点が明らかになった。

- (1) NCCM は、ストリートチルドレン支援のための国家戦略の策定、多機関連携の児童保護の仕組みである子ども保護委員会（CPC）設置・運営を義務づけることとなったエジプト国子ども法の改正を主導した機関であり、JICA との協力の C/P 機関としての妥当性が高い。
- (2) しかし、エジプトは、ストリートチルドレン支援に関し、国家戦略実行に必要なアクションプランの策定にまだ着手できておらず、同課題に有効な方策となり得る CPC の活動に関しても実施体制等にさまざまな課題を抱えているなど、いまだストリートチルドレン課題に対する戦略・政策の具体化の過程にあるといえる。
- (3) また、現時点では、NCCM 側の昨今の人事異動と多忙さ、並びに適切とはいえない C/P 人材の任命や CPC に対する役割・権限が明文化されていないことなどから、「技術協力プロジェクト」型協力の実施に見合った取り組み姿勢と協働体制の整備を、NCCM から確保することが難しい。

4. 上記 CPC の現況とエジプト側の実施体制整備の現状を踏まえ、以下のとおり、現時点では、当初想定されていた「技術協力プロジェクト」よりも本邦研修の方が、必要かつ妥当な協力アプローチであることが双方で確認され、合意された。

- (1) 特に実施体制の観点から、「技術協力プロジェクト」型協力の実施は時期尚早であり、現状で必要かつ妥当とされる協力は、戦略・政策の具体化の過程を後押しするものと考えられる。
- (2) 具体的には、わが国の児童保護政策やその制度・仕組みに関する情報や経験の共有を中心とした政策ダイアログの実施が有効と考えられ、当面その具体的なアプローチとして効果が高いのは、エジプト国関係者がわが国の経験を直に見聞できる本邦研修であると考えられる。
- (3) わが国においても、「家庭内での子どもに対する暴力」というエジプト国ストリートチルドレン現象の直接的原因に共通する現象が問題となっており、その防止・対応のための支援体制整備が急ピッチで進められている。その具体的な仕組みの1つとして、CPC に類似の多機関連携による仕組み「要保護児童対策地域協議会」がある。共通の課題に直面し類似の仕組みを一步先に導入している国として、わが国の経験を共有することの妥当性は高く、本邦研修の実施は、エジプトの政策立案や決定に関与する実施者に課題解決のための有益なヒントを示し、その先の協力も見据えた両国の政策ダイアログの推進に資するものとなると期待できる。

第1章 第1次詳細計画策定調査の概要

1-1 要請背景

エジプト・アラブ共和国（以下、「エジプト」と記す）は近年安定した経済成長を維持している一方¹、依然として人口の20%近くが1日2ドル以下の生活を強いられている状況であり²、貧富の格差も拡大している。また、年間約2%という人口増加状況のなか³、首都カイロを中心とする大都市部に人口が集中しており⁴、急速な都市化に伴う都市貧困層の拡大は大きな社会問題となっている。この社会問題のひとつとして、近年首都カイロを中心とした大都市圏ではストリートチルドレンの数が急増していると報告されており、正確な統計情報はないものの、国連児童基金（United Nations Children's Fund : UNICEF）の推定では最大で100万人と見積もられている⁵。

エジプト政府は2003年にストリートチルドレン支援を目的とした戦略（National Strategy to Protect, Integrate and Rehabilitate Street Children）を策定するとともに、社会連帯省（Ministry of Social Solidarity : MoSS）が青少年更生宿泊施設の運営等を行ってきたが、政府による取り組みは質・量ともに不足している状況であった。また、スーザン・ムバラク大統領夫人が技術諮問委員長を務める政府機関「国家母子評議会（National Council for Childhood and Motherhood、以下NCCM）」が、国内外のNGOを取りまとめる形で支援を試みてきたが、深刻化するストリートチルドレン問題に対する効果的な支援の実現には至っていなかった。

このような状況下でエジプト政府は、ストリートチルドレン支援分野に係るわが国による協力を要請してきたが、その具体的な協力内容が不明確であったことから、プロジェクト形成調査を実施することとなった。プロジェクト形成調査は、エジプトにおけるストリートチルドレンをとりまく状況、エジプト政府の取り組み、NGOやドナー等の支援状況を把握し、調査結果を基に、ストリートチルドレン問題について中・長期的に対処し得る包括的な支援策を提案することを目的として、2008年9月～2009年2月に実施された⁶。同調査は、本邦NGOであるセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが実施し、最終的に当該分野に係る5つの支援案が提示された。

エジプト政府は、これら支援案のなかから、NCCMが36のローカルNGOと実施している無料電話相談サービス（ヘルプライン事業）の強化を行う案件を選択し、NCCMをカウンターパート（C/P）機関とする協力の要請を改めてわが国に対して行った。

1-2 要請内容

ヘルプライン事業は、ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童⁷やハイリスク家庭⁸からの相談電話に対し、近隣のNGOを紹介し、地区によっては教育省、社会連帯省、保健省等の提供している既存の行政サービスを紹介する事業である。

¹ 1990-2009年の1人当たりのGDP年間平均成長率は2.6%。UNICEFによる（http://www.unicef.org/infobycountry/egypt_statistics.html#79）。

² 2005年。世界銀行による（<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.2DAY>）。

³ 2000-2009年。UNICEFによる（http://www.unicef.org/infobycountry/egypt_statistics.html#78）。

⁴ 2009年の都市人口率は43%。UNICEFによる（http://www.unicef.org/infobycountry/egypt_statistics.html#78）。

⁵ UNICEFによる（http://www.unicef.org/infobycountry/egypt_30616.html）。

⁶ 調査報告書は、「エジプト国ストリート・チルドレン支援プロジェクト形成調査（民間提案型）」のタイトルで発行されている。

⁷ 本稿では、リスクを抱える児童とは、貧困や家庭内暴力、ネグレクト、搾取といった問題に直面し、路上生活をはじめとする保護者の庇護のない生活状況に陥る危険性のある児童を指す。

⁸ 一般的には、貧困や家庭内暴力、稼ぎ手の病気、アルコール中毒など家庭崩壊や家族離散のリスクを抱える家庭のことを指す。本稿も、この一般的解釈を踏襲する。

実際の相談及び支援は、NCCM が提携する 10 程度の NGO によって実施されているが、対応ノウハウの不足、NGO 間の連携や情報共有の不足もあり、十分機能していない旨報告されている。そのため、NCCM 内に、NGO を含む関係者によるヘルプライン強化ユニットを設立し、以下のような活動を行うことによって「ヘルプライン事業」の機能強化を図っていくことが想定されている。

- ① 相談・対応内容の調査分析に基づく支援ガイドラインを作成する。
- ② 電話相談スタッフ及び支援を実施する NGO スタッフの対応能力強化のための研修を行う。
- ③ 相談内容・対処の記録を基にデータベースを作成し、対応のマニュアル化を図る。
- ④ 関係者に対し本邦研修、第三国研修を実施することを通じて、わが国（例：子ども家庭支援センター）や第三国における支援事例を学び、その知見に基づく「ヘルプライン事業」の改善案を検討する。

案件名：地域行政主導によるハイリスク家庭と子どもへのネットワークの充実

関係省庁：NCCM、及びヘルプライン連携省庁

ターゲット：電話相談者（ストリートチルドレン、ハイリスク家庭）、ヘルプラインNGO、地方行政官

プロジェクト概要	指 標
<p>プロジェクト目標</p> <p>相談・支援連絡網の開拓と活性化により、ハイリスク家庭の支援と路上生活児童の保護が迅速に行われる。</p>	<p>ヘルプラインを通じて問題解決・緩和に至った相談案件数の増加、相談者の満足度</p>
<p>成 果</p> <p>1. ヘルプラインによる適切な対処のためのガイドライン及び支援マテリアルが作成される。</p> <p>2. 行政による支援策や受入態勢が構築、周知される。</p> <p>3. ヘルプラインや行政サービスの実施により、ハイリスク家庭や路上生活児童のニーズに合致した支援が提供される。</p> <p>4. ヘルプライン参加NGOと行政との連携・向上メカニズムが構築される。</p>	<p>1. 新たなガイドラインの作成、ヘルプライン内での周知利用度合い、窓口での相談対応の内容</p> <p>2. 公共施設や役所による支援サービスの質と利用件数、行政サービスを含むガイドラインの設定状況</p> <p>3. 電話相談により問題解決された件数、解決の方法、相談者の満足度</p> <p>4. 合同研修や連携会議の定期化、参加メンバーの人数、協議されるアジェンダの質の向上</p>
<p>活 動</p> <p>1-1.ヘルプラインの実態調査</p> <p>1-2.ヘルプラインのガイドライン策定</p> <p>1-3.窓口職員への対応指導研修</p> <p>2-1.日本の子ども支援地域行政を訪日視察・研究</p> <p>2-2.エジプトで利用可能な行政支援リソース開拓と要請</p> <p>2-3.行政サービス情報を含むガイドライン更新とパンフレットなどツール作成</p> <p>3-1.ハイリスク家庭への支援サービスの提供</p>	<p>投 入</p> <p>[日本側]</p> <p>人 材</p> <p>長期専門家 児童福祉専門家 業務調整員</p> <p>短期専門家 訪日研修調整員 児童福祉士、カウンセリング・トレーナー 現地研修ファシリテーター</p> <p>IT専門家（青年海外協力隊員）</p>

<p>3-2.ヘルプライン相談後の対応状況の追跡調査 3-3.対応状況のデータ蓄積と分析 3-4.子どもからの声のフィードバック収集と分析</p> <p>4-1.合同の事例研究の実施、相互活動訪問 4-2.情報共有及び周知のためのリスト、印刷物等作成 4-3.家族再会データベース、情報共有サイト等の構築</p>	<p>アラビア語通訳</p> <p>[エジプト側]</p> <p>人 材 NCCMストリートチルドレン支援担当者 ヘルプラインNGO責任者、窓口担当者 ヘルプライン参加省庁関係者</p> <p>施設・機材 支援ユニット用の活動スペース（NCCM内） 事務机・いす、通信機材、IT機器</p> <p>活動費 訪日視察研修費、訪日旅費滞在費 各種研修会、交流会 ガイドライン作成費、広報費、支援ツール製作費、モニタリング費、交通費</p>
--	---

1-3 C/P 機関となる国家母子評議会（NCCM）の概略⁹

本協力の C/P 機関となる国家母子評議会（NCCM）は、1988 年の大統領令によって設置され、現在は、エジプト家族人口省の下に設置されている 4 つの評議会のうちの 1 つである。NCCM は、エジプトの児童及び母親の保護と発達に係る課題全般に責任をもち、有識者や国連、NGO といった幅広い関係者と調整・協力しながら、政策策定、特定の課題に対応した活動の実施、モニタリングと評価などを担っている。

NCCM がストリートチルドレン支援のための国家戦略の策定及び子ども法の改正を主導したことからも分かる通り、ストリートチルドレンへの対応は NCCM の最優先課題のひとつとして取り組まれている。その他、重点的に取り組まれている課題としては、児童労働課題への対応、女子の暴力・差別からの保護、障害児の権利向上、児童人身取引対策などがある。

組織体制としては、首相を評議会長とし、評議会メンバーは社会連帯省、教育省、保健省といった各関連省庁の大臣が務める。評議会の下には評議会に係る政策決定を担う技術諮問委員会が設置され、スーザン・ムバラク大統領夫人が委員長を務める。評議会の日々の業務は次官が責任を負い、その下に総務、財務及び課題別に部署が設置されている。第 1 次調査時点では、NCCM の次官は、家族人口大臣である Ambassador Moushira Khattab が兼任していた。

1-4 第 1 次調査の目的

本調査は、主に先方政府関係機関との協議や関連施設への視察を通して、協力要請内容の妥当性を確認し、協力内容の具体化を通して協力計画の策定を行うことを目的に、2010 年 3 月 28 日から同年 4 月 9 日にかけて実施された。

⁹ NCCM 正式ホームページ (http://www.nccm-egypt.org/index_eng.html) 及び調査での聞き取り内容を参照に記述。

1-5 第1次調査 調査団員

担当分野	氏名	所属
団長/総括	大竹 茂	JICA エジプト事務所 次長
福祉社会開発	穂坂 光彦	日本福祉大学福祉経営学部 教授
協力企画	中島 啓祐	JICA 人間開発部 社会保障課
評価分析	渡辺 鋼一郎	グローバルリンクマネジメント (株)

1-6 第1次調査 調査日程

日順	月 日	日	団長/総括	評価分析	福祉社会開発	協力企画
1	3月28日	日	日本発/カイロ着			
2	3月29日	月	JICA エジプト事務所打合せ 青年海外協力隊員へのインタビュー			
			NCCM 表敬			
3	3月30日	火	ヘルプライン事業の視察 NGO 視察 NGO 視察 (カリタス) 巡回ユニットの活動視察			
			NCCM との協議、ワークショップ			
4	3月31日	水	ヘルプライン関連省庁からの聞き取り NCCM との協議 (ワークショップ続き) 団内打合せ			
5	4月1日	木	団内打合せ			
			カイロ発			
6	4月2日	金	資料整理			
7	4月3日	土	日本着			
8	4月4日	日	補足調査 (NGO)			
9	4月5日	月	NGO 視察			
10	4月6日	火	補足調査			
11	4月7日	水	補足調査			
12	4月8日	木	JICA エジプト事務所との協議 カイロ発			
			日本着			
13	4月9日	金	日本着			

1-7 第1次調査 主要面談者

【エジプト側関係者】

氏名	ポジション
エジプト中央政府機関	
(1) 家族人口省	
Ambassador Moushira Khattab	Minister/Secretary General (大臣兼 NCCM 次官)

Ambassador. Hussein El-Sadr	Advisor (アドバイザー)
Sara El-Azzazy	Programs Coordinator/Cabinet of the Minister (プログラムズ・コーディネーター/大臣官房)
(2) 国家母子評議会 (NCCM)	
Ms. Somaya El-Alfy	General Director of the General Administration for Development & Gender/Street Children Project Coordinator (開発・ジェンダー総務局長/ストリートチルドレン・プロジェクト・コーディネーター)
Dr. Azza El-Ashmawy	General Director Anti-Trafficking in Children Unit/Adolescent Reproductive Health (児童人身取引対策ユニット/思春期リプロダクティブ・ヘルス局長)
Mrs. Moushira Taher	Advisor (アドバイザー)
Mohamed Nazmi	Deputy Director of Child Help Line (チャイルドヘルプライン室副室長)
(3) 社会連帯省 (MoSS)	
Mrs. Aisha Abdul Rahman	First Under-secretary (第一次官)
Dr. Wafaa El-Mestikawy	First Under-secretary/Head of Central Department for Poverty & Street Children Alleviation (第一次官/貧困削減・ストリートチルドレン対応中央部長)
(4) 保健省	
Dr. Nagwa El-Ashri	Director of School Aged-children Department (就学適齢児局長)
Dr. Sahar Moustafa	Director of Street Children Department (ストリートチルドレン局長)
(5) 内務省	
Colonel. Saed El-Nagar	Director of Street Children/Juvenile Department (ストリートチルドレン/少年局長)
ドナー関係者	
(1) 米国国際開発庁 (United States Agency for International Development : USAID) ‘Combating Violence Against Women and Children’ 事業チーム	
Mrs. Magda Barsoum	Team Leader/NCCM (チームリーダー)
Mr. Ashraf Abdel Monem	Social Service/Reception House Specialist (社会サービス/受入れスペシャリスト)

【日本側関係者】（敬称略）

氏名	ポジション	所属団体
深澤 香	青年海外協力隊員	派遣先：ホープビレッジ （職種：青少年活動）
守屋 美香子	コンサルタント	UNICEF
宮 貴子	専門家（障害者支援分野）	所属先なし（直営）

第2章 第1次調査結果の概要

本調査では、関係者からの聞き取り・関連施設の視察を通し要請内容の妥当性の確認を行ったうえで、エジプト政府関係者とのワークショップを通じて協力内容の具体化を行い、それをプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM) のサマリー部分に該当する「骨子案」にするという形で、協力計画の策定に着手した。妥当性確認・協力内容具体化の過程で当初の要請デザインが大幅に修正され、追加の情報収集を必要とする新たな直接支援対象が加わったこと、また協力計画をより具体的なものとするために、C/P 機関である NCCM の実施体制整備の状況確認等が必要になったことから、第2次調査を実施する必要性が認識され、より詳細な協力計画の策定が第2次調査へと引き継がれることになった。

2-1 要請内容の妥当性の確認

以下、要請内容の妥当性の確認のため、本調査で行った主な面談・視察内容の要旨をまとめて記述する。

日時	面談者もしくは視察先	要 旨
3/29	NCCM 関係者	<ul style="list-style-type: none"> ・ ストリートチルドレン支援に関し、NCCM は、予防－保護－回復－家族再統合といったプロセスにおいて、特に「<u>家族のエンパワメント</u>」を優先事項としている。そのためのエントリーポイントとして、<u>リスクを抱える児童を特定し得る情報が必要であり、その意味でヘルプラインを重要視している。</u>
3/30	NCCM 内チャイルドヘルプライン室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2005年6月に開始され、現在全国を対象に24時間体制の相談受付を行っている。相談電話はほとんどが大人からで、<u>母親からの家庭内暴力や不適切な育児に関する相談が多い。子ども自身からの相談は非常に少ない。</u> ・ 電話相談は、8名のエージェント（契約採用の相談員）及び30名のボランティア相談員が、3交代制で対応している。 ・ 受け付けた相談は内容に応じて、教育省や内務省（警察関係）等関係省庁内に配置されているヘルプライン相談担当職員に照会される。
3/30	NCCM 内障害児ホットライン＋家族相談ホットライン室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 両ホットラインは2009年8月に開始された無料電話相談サービスであり、医師等9名の専門家がシフト制で相談を受けている。 ・ 障害児ホットラインは、障害の程度や既往歴、家族の状況などを聴取し、必要に応じて専門病院に紹介する。1日平均10～15件の相談を受け付けている。 ・ 家族相談ホットラインは、家族の問題、心理ケアのほか、児童人身売買に絡む早期結婚の問題などを扱う。1日平均50件の相談を受ける。

3/30	イマム・アリ (現地 NGO)	<ul style="list-style-type: none"> ・ NCCM のパートナーNGO としてヘルプライン室を運営しており、併せて、主に保護者に見捨てられた児童を預かる入所施設も運営している。<u>入所施設には、現在 61 名の子どもがいるが、うち 5 名はヘルプラインを通じて相談を受けた子どもであった。</u> ・ ヘルプラインの電話相談には、2 名のソーシャルワーカーが当たり、NCCM より給与が補填されている。 ・ NCCM ヘルプライン本部で受け付けられた相談は、相談員によって記録され、その記録内容（相談者連絡先・相談内容）が照会番号と共に、適切なパートナーNGO に伝達される。パートナーNGO は、その情報を基に、相談者に対し適切な支援・介入を行う。
3/30	カリタス・ギザ (現地 NGO)	<ul style="list-style-type: none"> ・ NCCM のパートナーNGO としてヘルプライン室を運営しており、その他、ストリートチルドレン支援のための入所施設、通所施設、巡回ユニットなどを運営している。 ・ ヘルプラインには 5 名のソーシャルワーカーが 2 交代制で配置され、相談に当たっている。2005 年 7 月から当該事業を開始し、累計相談数は 1,538 件である。 ・ 入所施設では、<u>累計 68 名の子どもを支援してきており、その半分程度がヘルプラインの相談を通じて受け入れたケースである。</u> ・ また、<u>同 NGO¹⁰への相談のうち、3 割程度がヘルプラインを通じて寄せられる。</u>
3/30	守屋氏、宮氏	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>ストリートチルドレンの情報リテラシーの低さを考慮し、ヘルプラインを含むストリートチルドレンの支援に関し、子どもたちにとって分かりやすい情報の提供が必要である。</u> ・ 「エジプト公的機関との連携」という JICA の強みを生かしたストリートチルドレン支援として、ストリートチルドレンが気軽に滞在できる<u>児童館的な居場所の設置が提案できる。</u>
4/1	家族人口大臣	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヘルプラインの本来の目的は、<u>貧しく困難を抱える子どもたちが自由に意見を言えることと、それを聞くためのツールを確保すること。</u>ヘルプラインの最大の課題は、<u>相談をしてきた子どもへの介入</u>であり、理想的には相談で寄せられた問題の根本的な原因（<u>家庭環境の問題等</u>）が解消されることにある。 ・ ヘルプラインが本来のニーズに応えるには、①組織的なキャパシティ、②人員の強化、そして③実効性の向上が必要。そのためには、<u>パートナーNGO スタッフや政府関係者への研修、またストリートチルドレンの保護的措置として社会経済的要因への介入（マイクロクレジット支援など）による家族再統合の促進が必要である。</u>予防的措置としては、<u>新しい仕組みである子ども保護委員会（CPC）の活性化が必要である。</u>

¹⁰ カリタスは国際的なネットワークをもち、エジプト国内だけでも複数の活動拠点をもつ。ここでの「同 NGO」とは、カリタスのギザにおける活動拠点であるカリタス・ギザを指している。

		<ul style="list-style-type: none"> ヘルプラインに関し、もう一点重要な課題は、<u>モニタリング評価システムの整備</u>である。同システムを整備し、現在一律となっているパートナーNGO への補助額を、そのサービスの実績や効率性により差別化する必要がある。 <u>ヘルプラインを子ども自身が活用していないことも課題</u>で、子どもにとってヘルプラインが使いやすくなるように、「社会インフラ」の整備が必要である。
--	--	---

【総括】

- NCCM は、ストリートチルドレン支援との関係上、ヘルプラインを「リスクを抱える児童を特定するための情報源」「貧困・困難を抱える子どもたちの意見を聞くためのツール」として重要視しているため、JICA との協力においてヘルプラインに焦点を当てることは、NCCM のニーズに合致する。
- しかし、ヘルプライン本部からパートナーNGO への照会の仕組み、関係省庁との照会連携、パートナーNGO による相談への対応は比較的うまく機能しているとの印象を受け、要請内容にある「実際の相談・支援は... 対応ノウハウの不足、NGO 間の連携、情報共有不足もあり十分機能していない」という当時の状況からは、進展・変化が認められた。
- 家族人口大臣との面談で、ストリートチルドレンの予防的措置に子ども保護委員会（CPC）の活性化が必要、という新たな課題も出てきたことから、エジプト政府関係者との意見交換を通し、今一度、課題の整理が必要である。

2-2 協力内容の具体化

エジプト政府関係者と、ストリートチルドレン支援に係る課題を今一度整理し、必要な方策を議論し、協力内容の具体化を図るために、ワークショップの実施を通じて、問題系図と目的系図の作成を行った（図-1 及び図-2 を参照）。問題系図と目的系図のポイントは、以下のとおりである。

【問題系図のポイント】

- 問題系図の最上位に位置づけられた問題は、「ストリートチルドレンが適切なケアを受けることができない」ことである。その直接的原因としては、①不適切な育児、②地域で子どもをケアする仕組みの欠如、③ストリートチルドレンがサービスを提供する施設に行かない、ことが挙げられた。
- 3 番目の直接的原因は、更に細かく分析され、その原因として、①サービスの質の低さ、②アクセスの不便さ、③親が施設通所を認めない、④情報周知が不十分である、⑤子どもたち自身が通所を望まない、⑥周辺住民からの偏見・迫害により通所が困難、なことが挙げられた。

【目的系図のポイント】

- 目的系図では、問題系図で明らかになった「問題」とその「原因」を「目的」と「手段」に置き換え、最上位目的「ストリートチルドレンが適切なケアを受ける」の具体的達成手

段として、5つのアプローチ案が立てられた。アプローチ4及び5は、他の3つのアプローチを補完するために加えられた。

アプローチ1：保護的措置としてのストリートチルドレンに対する直接支援

アプローチ2：ヘルプラインの強化

アプローチ3：予防的措置としての地域における拠点づくりと啓発

アプローチ4：ストリートチルドレンの予防、保護、再統合支援プラン作成のためのベースライン調査

アプローチ5：ストリートチルドレンの自立支援のための職業訓練の強化

2-3 協力計画の策定：プロジェクトの骨子案

調査団は、目的系図で立てられた5つのアプローチ案を具体的な協力内容となるよう図-3のように整理し、その内容をPDMのサマリー部分に該当する「骨子案」にするという作業を行った。

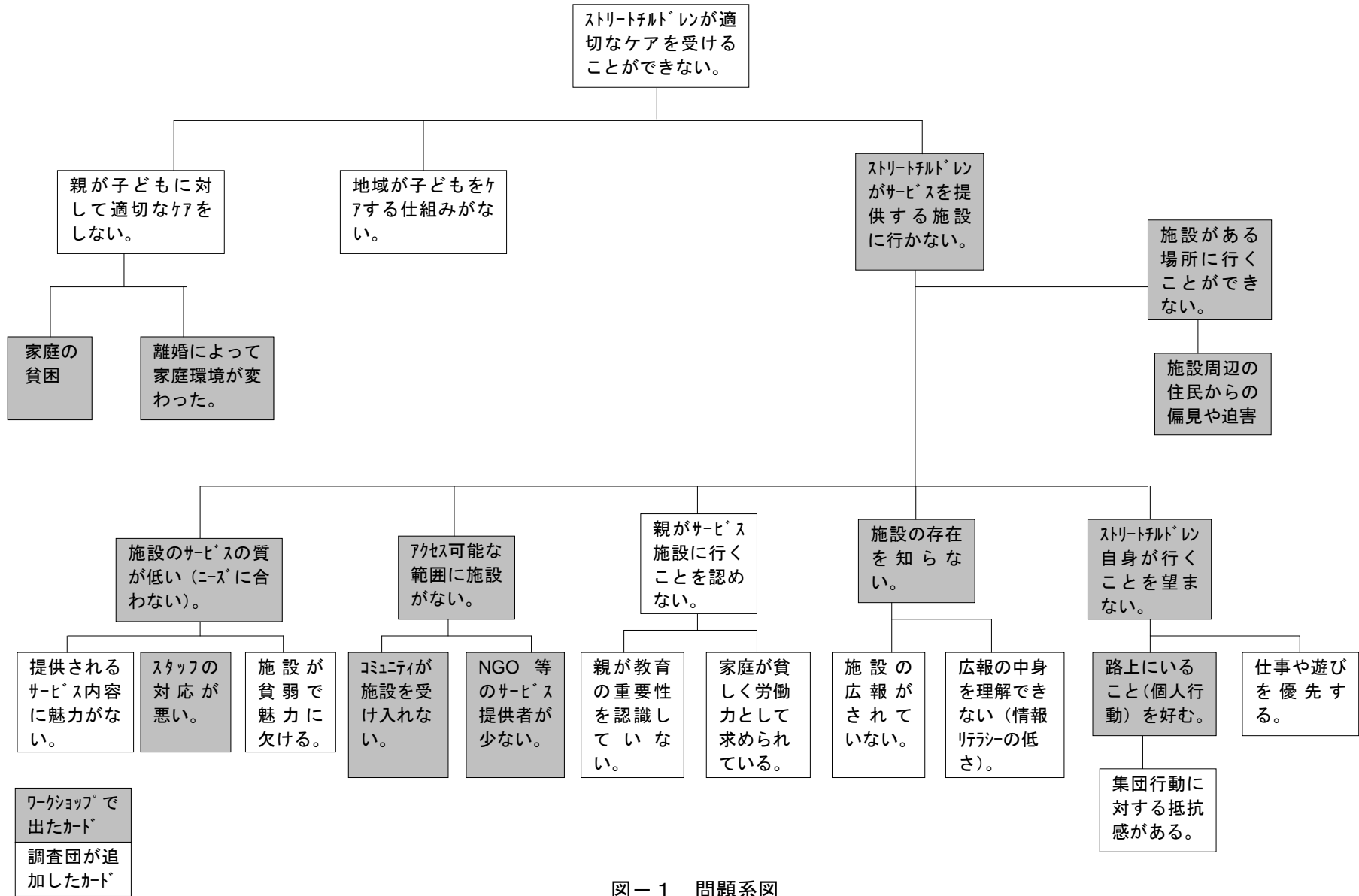


図-1 問題系図

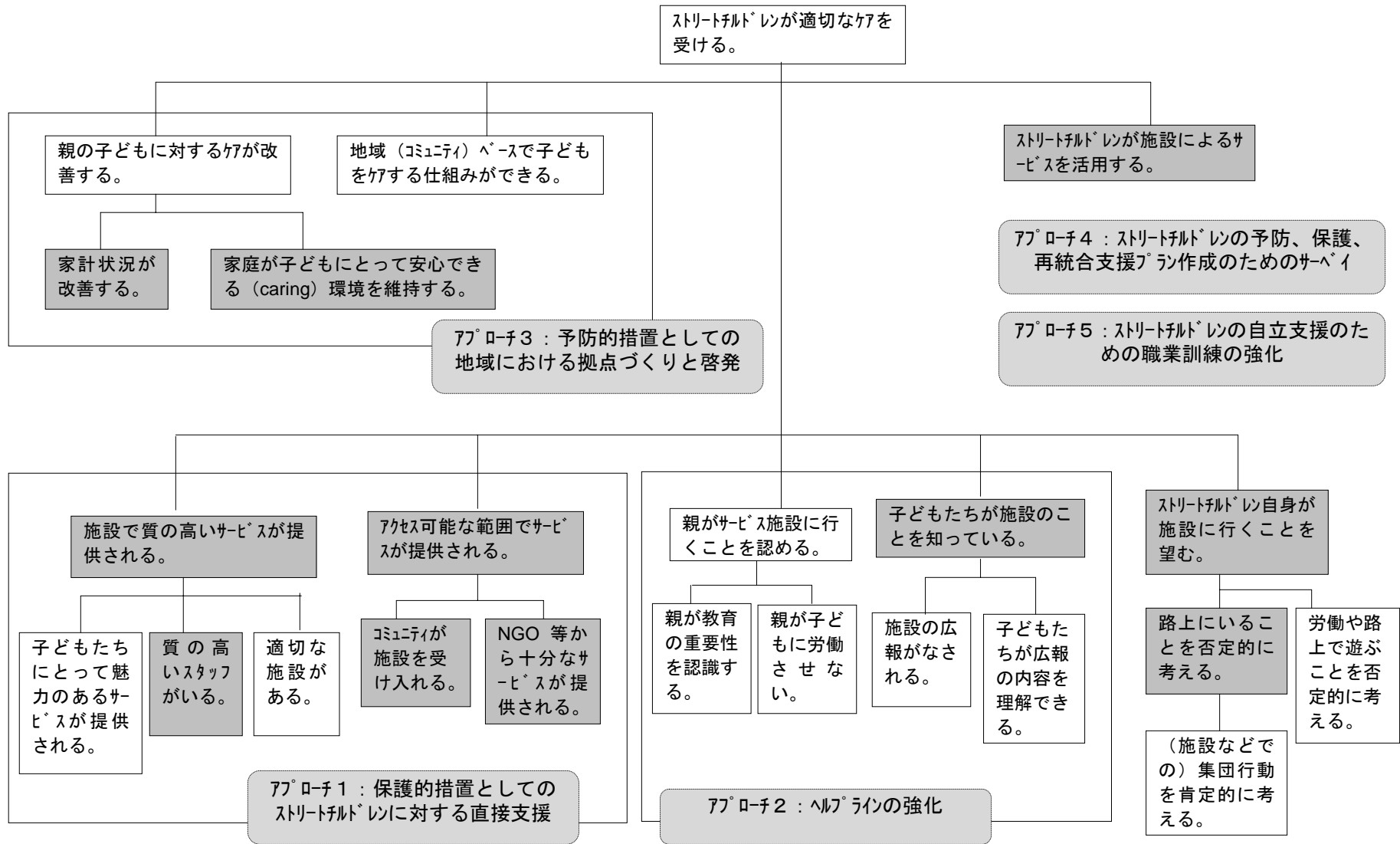


図-2 目的系図

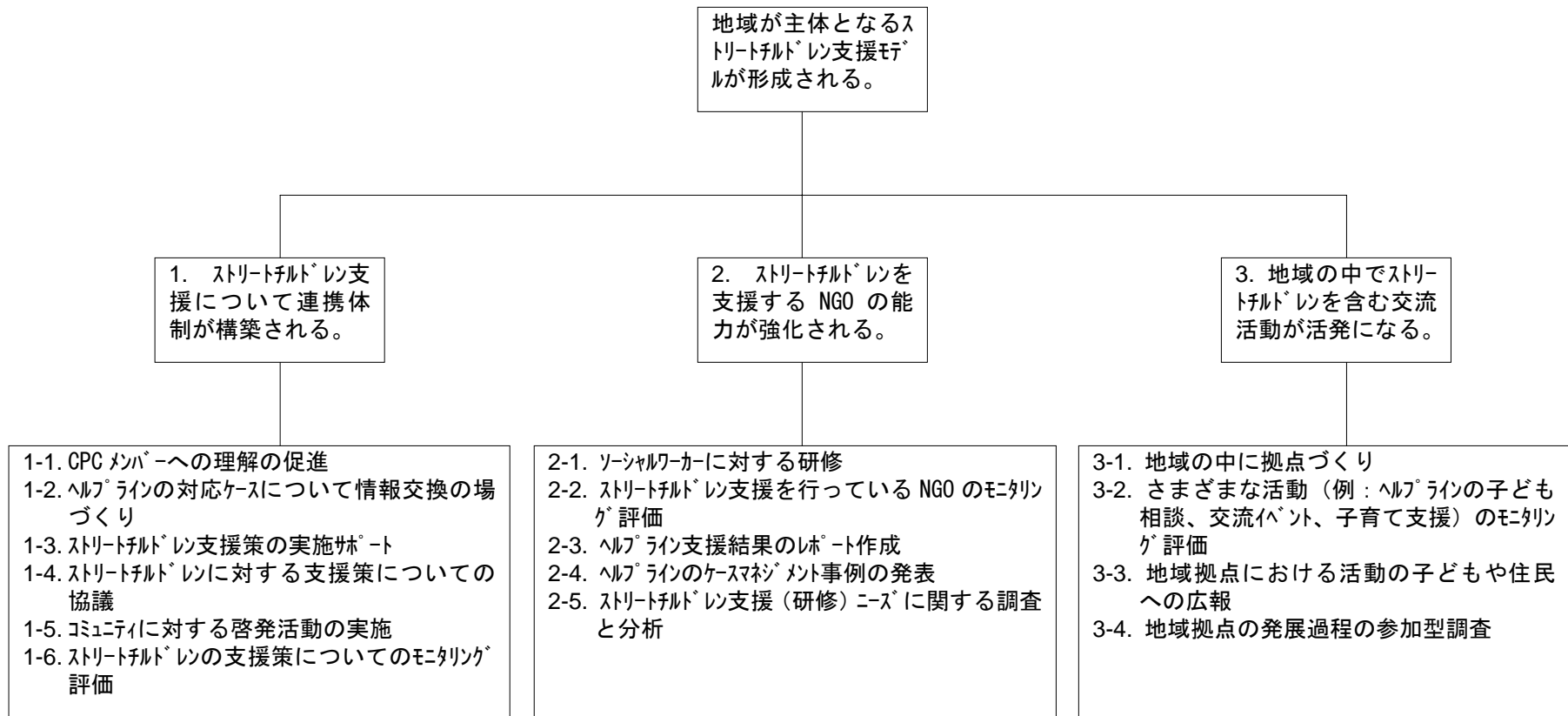


図-3 ヘルプラインを活用した子どもへの支援ネットワーク強化プロジェクト (Child Friendly な地域づくり)

NCCM との意見交換、修正を経て、最終的に合意されたプロジェクト骨子案は以下のとおりである。

【骨子案のポイント】

現在、さまざまな関係者がそれぞれに実施しているストリートチルドレンとハイリスク家族に対する支援について、ディストリクト（県の下に位置する行政単位：以下、「地区」と記す）レベルで新たに設置された CPC を中心にして、コミュニティベースでの連携した活動が展開できるようなモデルづくりを行う。

表－１ プロジェクト骨子案

名 称	ヘルプラインを活用した子どもへの支援ネットワーク強化プロジェクト（Child Friendly な地域づくり）
協力期間	3 年間を想定
実施機関	NCCM（家族人口省管轄）
上位目標	ストリートチルドレンを中心に子どもと家族への支援を地域が主体となって行うモデルが〇〇カ所の地区において導入される。
プロジェクト目標	地域が主体となるストリートチルドレン・子ども・家族支援モデルがパイロット地域において形成される。
成 果	<ol style="list-style-type: none"> 1. パイロット地域において、ストリートチルドレンを支援するための連携体制が強化される。 2. パイロット地域において、ストリートチルドレンを支援している NGO の能力が強化される。 3. パイロット地域の中でストリートチルドレンを含む地域住民の交流や相互支援活動が活発になる。
活 動	<p>プロジェクト開始時に実施するベースライン調査</p> <p>0 パイロット地域におけるストリートチルドレン及びハイリスク家族の状況について調査を行うとともに、同地域で実施されている各ドナーの活動を含むストリートチルドレン支援活動について確認する。</p> <p>成果 1 に対する活動</p> <p>1-1 パイロット地域の子ども保護委員会（CPC）メンバーのストリートチルドレンに対する理解促進のための講習を実施する。</p> <p>1-2 CPC が中心となるヘルプラインの対応ケースに対する関係者（NGO、内務省・教育省・社会連帯省の地域局スタッフ、他ドナー等）の情報交換の場を設置する。</p> <p>1-3 情報交換の場で得られた知見を基に、CPC 及び関係者で地域におけるストリートチルドレン支援策を協議し、活動計画を策定する。</p> <p>1-4 1-3 で策定された計画に基づき、ストリートチルドレン支援策を実施する。</p> <p>1-5 地域住民対象のストリートチルドレンについての啓発活動を実施する。</p>

	<p>1-6 1-4、1-5の活動について地域の関係者が参画する形でモニタリング・評価を実施する。</p> <p>1-7 パイロット地域で実施される活動について、他地域の関係者が参加してモニタリングを行う。</p> <p>成果2に対する活動</p> <p>2-1 ヘルプラインを受託しているNGOが実施している支援活動内容について評価を行い、必要な改善事項を明確にする。</p> <p>2-2 2-1の結果に基づき、ソーシャルワーカーに対する研修を計画・実施する(他分野における、より開発的な、多機能的な、またコミュニティ基盤型の介入の経験を導入する)。</p> <p>2-3 2-1及び2-2の結果に基づき、NGOの運営体制等に対する助言・指導を行う。</p> <p>2-4 NGOが実施している支援活動の結果レポートについて、記載内容を確認し、必要に応じて改善の提案を行う。</p> <p>2-5 NGOのソーシャルワーカーが1-2で設置された情報交換の場において、ヘルプラインのケースマネジメント事例の発表を行う。</p> <p>2-6 研修を受講したソーシャルワーカーの支援活動内容について、モニタリング・評価を行い、その内容を研修内容にフィードバックする。</p> <p>成果3に対する活動</p> <p>3-1 パイロット地域の中に設置された拠点において、地域住民の交流活動を実施するための組織づくりを支援する。</p> <p>3-2 パイロット地域で行われるさまざまな活動¹¹の計画策定についての助言・指導を行う(各活動は、ストリートチルドレン限定ではなく、できるかぎり多目的・多機能的に、かつ地域住民が企画段階から参加する性格のものにする)。</p> <p>3-3 パイロット地域で行われるさまざまな活動を子どもや地域住民に対して広報する活動計画の策定・実施について助言・指導を行う。</p> <p>3-4 パイロット地域で行われるさまざまな活動について、他地域の関係者が参加するモニタリング・評価を企画し、実施する。</p> <p>3-5 パイロット地域で実施したさまざまな活動について、他地域への参考情報とするために実績を取りまとめる。</p>
対象地域	<p>パイロット地域として2カ所の地区を選ぶ。選考するための条件としては、以下のように想定。</p> <p>1. 地区長のプロジェクトに対するコミットメントがあること</p>

¹¹ 活動例としては、次のようなものが想定される：ヘルプラインを通じた子ども相談、子どもたち自身によるヘルプライン使用促進活動、面接相談、スポーツ・レクリエーション等の交流イベント、子ども巡回(日本のいくつかの地区で行われている、子どもによるホームレス夜回り活動のイメージ。ストリートチルドレンと一般の子ども・住民がチームとなって、モバイルユニットに参加する)、フレンドリー・スクール、美術音楽活動、通所施設での子ども討論(による子ども相互の問題発見)、家庭復帰支援、職業訓練(地域の企業家もしくはビジネス・アソシエーションが参加)、子育て支援、住民と行政による「子ども基金」設置。

	2. 地区レベル CPC が設立されていること 3. 地域の中にヘルプラインの拠点があること（サービス提供 NGO が存在すること） 4. チャイルドヘルプライン・コールセンターからの照会事例が月に〇〇件以上あること 5. 地域の中に地域住民の交流活動が実施できる拠点があること 6. 地区の人口規模が**人程度であること	
裨益者	(直接裨益者) : CPC、NGO、地域住民 (間接裨益者) : ストリートチルドレン、ヘルプライン連携省庁の地方局	
投入	【日本側】 専門家派遣 研修員受入れ 機材供与	【エジプト側】 カウンターパート配置（常勤） プロジェクト事務所提供

上記、NCCM と合意されたプロジェクト骨子案は、主に以下の理由から、当初の要請デザインを大幅に修正するものとなっている。

- 当初の要請はマニュアル作成など、ヘルプライン機能の強化に特化したものとなっていたが、調査の結果、ヘルプライン自体は比較的良好に整備され、順調に機能していることが分かった。この背景には、プロジェクト形成調査終了時から時間が経っているため、ヘルプラインを巡る状況が変わってきているとの事情がある。
- ただし、家族人口大臣から指摘されたように、ヘルプラインは「モニタリング評価システムがないことにより、パートナーNGO によるサービスの効率性が正確に把握できていない」との課題があるため、成果 2 は同課題への対応をめざすものとなっている。
- NCCM との協議から、2008 年に改正された子ども法で県及び地区レベルに設置が義務づけられている子ども保護委員会（CPC）の活性化が新たな課題であることが明らかになった。CPC は、関係当局の横のつながりを制度化することで、ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童及びその家族を適切に支援することを目的としている。
- 問題分析の結果、親による適切な育児の欠如や施設周辺の住民からの偏見、地域が子どもをケアする仕組みがないなど、さまざまな要因によって複合的に問題が構成されているという認識が共有され、その結果として、地域が主体となりストリートチルドレンを支援する仕組みが妥当なアプローチであり得るものとして検討された。

2-4 今後の検討事項

本章冒頭で触れたように、主に①当初の要請デザインが大幅に修正された形で骨子案が合意され、新たに加わった直接支援対象（特に、CPC）に係る追加の情報収集が必要なこと、②協力計画をより具体的なものとするために NCCM の実施体制整備の状況確認等が必要となり、第 2 次調査を実施する必要性が確認された。協力計画策定完了に向けて、第 2 次調査でのフォローが必要であるとして、調査団がまとめた今後の主な検討事項は、以下のとおりである。

1. 事業名称：より協力内容が分かりやすいものに変更する。

2. 協力期間：「小規模案件」という枠内で投入内容を想定し、協力期間につき検討する。
3. 実施体制：新たに加わった直接支援対象である子ども保護委員会（CPC）などにつき、情報収集・分析を行う。
4. PDM 案作成：前提条件、外部条件、指標（子どもへの裨益を客観的に示せるもの）の設定が必要。
5. パイロット対象地域：先方と合意した選定条件に従い、2カ所の候補地を選定する。
6. 協力アプローチ：プロジェクトの性格上、詳細投入計画を立てにくいことから、プロジェクト運営に柔軟性をもたせ得る協力アプローチを検討する必要がある。

これら要検討事項も含め、今後確認が必要な情報につき更に整理を行ったうえで、第2次調査を行うこととなった。

第3章 第2次詳細計画策定調査の概要

3-1 第2次調査団派遣の経緯と目的

第2次詳細計画策定調査は、第1次調査でまとめられた要検討事項（事業名称、協力期間、PDM案作成、協力対象地域選定、協力アプローチ）に対応し、新たに加わった直接支援対象に係る追加情報収集を行うとともに、プロジェクト始動に向け協力計画を策定することを目的に、2010年9月19日から同年11月11日にかけて実施された。協力計画策定の作業としては、第1次調査時に作成されたプロジェクト骨子案を見直し、C/P機関であるNCCMの実施体制を再度確認したうえで、プロジェクト対象候補地の選定、PDM案及び活動計画表（Plan of Operations：PO）案の作成、ミニッツへの署名を行うことを想定していた。

調査団は、調査方針を策定するため、調査準備として、第2次調査で必要な協議・検討事項を精査し、以下の調査ポイントを取りまとめたうえで調査に当たった。

(1) 第2次調査で必要な協議・検討事項

第1次調査時に特定された主な要検討事項に加え、先方との更なる協議及び追加情報収集が必要とされる項目は以下のとおり。

- プロジェクト骨子案中のあいまいな表現の具体化
- 上位目標ープロジェクト目標ー成果の整合性確保
- CPCの現況（設置・運営状況、課題など）確認
- CPCの組織化・能力強化における他ドナー（特に、UNICEF、USAID）の既存事業に係る追加情報収集

(2) 第2次調査のポイント

1) NCCM側の期待とニーズの確認

NCCM側は同案件を「ストリートチルドレン支援」と位置づけて要請してきているが、ストリートチルドレン支援といっても予防、保護、社会復帰・家族再統合などと段階が分かれており、NCCM側がどの段階の支援を期待しているのか明確でない。また、現在の骨子案は、保護的措置の改善を強く意識したものとなっているが、成果1の直接支援対象として挙げられているCPCは、どちらかといえば予防的措置への貢献が期待される仕組みである。NCCM側の期待及びニーズが、ストリートチルドレン支援のどの段階に、また保護的措置の改善・予防的措置の改善のどちらに優先度を置いているのか、確認が必要である。

2) NCCM内の取り組み姿勢と協働体制の整備

現在の骨子案で想定されているように、日本人専門家が長期で入り、モデル形成・普及をめざした案件を実施していくためには、これを可能にするエジプト側関係機関の取り組み姿勢と協働体制が、C/P機関であるNCCM内に整備される必要がある。具体的には、①決定権のある専任のC/P人材が配置されること、②C/P機関内に専門家の執務スペースが確保されること、③モデル試行のためのフィールドが確保されること、④案件を実施するための独自予算があること、⑤C/P機関が他ドナーによる同様の支援について

ての情報を一括把握・共有するフォーカルポイントとして機能すること、である。こういった取り組み姿勢と協働体制の整備に、NCCM がコミットしているのか、また物理的に可能なのか、確認・協議が必要である。

3) 成果で想定されている直接支援対象の課題・ニーズの確認

現在の骨子案では直接支援対象として、成果 1 では CPC が、成果 2 ではヘルプライン NGO が、成果 3 では地域コミュニティ・住民がそれぞれ想定されている。CPC の課題として、本業を他に有するメンバーが、当該活動に対して価値・メリットを感じることができておらず、持続的運営の支障になりかねないというリスクが報告されている。一方、ヘルプライン NGO の能力は既に十分であるとして、更なる能力強化の必要性を疑問視する情報も入っており、対象候補地での直接支援対象からの聞き取りを通じた課題・ニーズの再確認が必要となっている。

4) 協力アプローチと日本側からの投入の具体的な検討

現在、同案件の協力アプローチとして技術協力プロジェクトが想定されているが、案件の性質からよりふさわしいと判断されれば、個別専門家や本邦研修といった他のアプローチの適用も検討すべきである。調査では、NCCM 側の期待・ニーズ、直接支援対象の課題・ニーズに沿った形で骨子案を見直し、それにふさわしい協力アプローチを再検討する予定である。事前の情報収集から、NCCM 側は JICA の協力ツール¹²や日本のリソースを十分把握していないとのことなので、NCCM との協議では、JICA の協力ツールや日本の児童保護分野でのリソースを紹介する。

5) プロジェクト対象候補地の選定

他ドナーの既存類似案件とのすみ分けや NCCM 側の期待・ニーズを念頭に、プロジェクト対象候補地を選定する必要がある。第 1 次調査時には、ストリートチルドレンが多く集まる大都市から 1 地域、ストリートチルドレンが出身地とする地域から 1 地域、合計 2 地域選択するといった案が出ていたが、これも NCCM の期待・ニーズが保護的措置の改善にあるのか、予防的措置の改善にあるのかで判断が異なってくる。例えば、予防的措置の改善の方が優先度が高い場合には、ストリートチルドレンが出身とする地域のみを選択することが妥当だと考えられる。

6) 他ドナーによる既存類似案件に係る追加情報収集

第 1 次調査時に合意された骨子案に、CPC の組織化・能力強化が成果の 1 つとして加えられたが、CPC の組織化・能力強化は、UNICEF がアレキサンドリア県で、USAID が複数県で実施中である。特に、UNICEF の事業については CPC とコミュニティをつなぐ包括的なモデル形成・試行を行っていると報告されており、わが国として更にどのような貢献ができるのか、新たにモデルを提示することが適切であるのか、追加情報収集に

¹² JICA が提示できる協力ツールとして、専門家（長期・短期）、研修（本邦・第三国）、機材供与、会議（国際・域内・国内）などを想定していた。

基づく検討・見極めが必要となっている。

7) 既存の JICA 事業との連携の検討

ストリートチルドレン支援分野は、エジプトにおける青年海外協力隊事業の重点分野であり、2010年9月現在5名の協力隊員が派遣されていることから、協力隊事業との連携が前向きに検討できると考えられる。調査時に、企画調査員（ボランティア）及び協力隊員と会合をもち、彼らの取り組みや彼らの視点からみた同分野の課題を聞き取り、協力隊事業との連携の形を具体的に模索することが、効果的であると考えられる。また、類似分野の新規案件が検討されており、こういった類似案件等を包含したプログラムをとらえたいうえで、本案件も検討し実施する視点をもつことが効果的ではないかと考える。

3-2 第2次調査 調査団員

担当分野	氏名	所属
団長/総括	大竹 茂	JICA エジプト事務所 次長
事業化支援	柳 竜也	JICA エジプト事務所 所員
協力企画	Hussein, Nour	JICA エジプト事務所 ナショナルスタッフ
社会福祉行政	中村 信太郎	JICA 課題アドバイザー（社会保障分野）
児童保護/協力企画	上田 雅子	JICA 人間開発部社会保障課 ジュニア専門員

3-3 第2次調査 調査日程

概要のみ記載。なお、エジプトの週末に当たる金・土については、活動があった日以外は割愛して表示している。詳細は付属資料1を参照のこと。

日順	月 日		団長/総括	事業化支援	協力企画	社会福祉行政	児童保護/ 協力企画
1	9月17日	金					日本発
2	9月18日	土					カイロ着
3~7	9月19日~ 9月23日	日~ 木	NCCM との協議、在エジプト日本国大使館表敬訪問、追加情報収集（USAID）、内部協議				
9	9月25日	土				カイロ着	
10~ 14	9月26日~ 9月30日	日~ 木	追加情報収集（UNICEF）、ギザ県 CPC コーディネーター面談及び現地 NGO 視察、内部協議				
15	10月1日	金				日本着	
17~ 19	10月3日~ 10月5日	日~ 火	NCCM との協議、カイロ県 CPC コーディネーター面談				
20	10月6日	水	エジプトの休日				
21	10月7日	木	アレキサンドリア県視察準備				
24~ 27	10月10日~ 10月13日	日~ 水	アレキサンドリア県 CPC 及び現地 NGO 視察、追加情報収集（USAID）				

28	10月14日	木	中間報告会（JICA 本部と TV 会議）		
			ヘルワン県 CPC コーディネーター面談		
31～ 34	10月17日～ 10月20日	日～ 水	ECPN 会議出席、現地 NGO 視察、PDM 等草案作成		
35	10月21日	木	ミニヤ県 CPC 及び現地 NGO 視察		
38～ 42	10月24日～ 10月28日	日～ 木	追加情報収集（SCUK）、PDM・ミニッツ文書等草案作成、内部協議（JICA 本部との TV 会議含む）		
45	10月31日	日	追加情報収集（MdM）		
46	11月1日	月	追加情報収集（プラン・エジプト）		
				カイロ着	
47	11月2日	火	第2回対処方針会議（JICA 本部との TV 会議）		
48・ 49	11月3日・ 4日	水・ 木	先方政府提出用調査完了報告書作成、ECPN サブグループ出席、内部協議		
52	11月7日	日	世銀ミッションとの会合		
53	11月8日	月	NCCM への調査完了報告・協議		
54	11月9日	火	現地 NGO 視察（FACE）		
55	11月10日	水	JICA エジプト事務所所長への調査完了報告		
				カイロ発 （日本着翌日）	
56	11月11日	木	MoSS 担当官との面談		
57	11月12日	金			カイロ発
58	11月13日	土			日本着

ECPN : Egyptian Child Protection Network（エジプト児童保護ネットワーク）

SCUK : Save the Children UK（セーブ・ザ・チルドレン英国）

MdM : Medecins du Monde（メドゥサン・デュ・モンド）

3-4 第2次調査 主要面談者

【エジプト側関係者】

氏名	ポジション
エジプト中央政府機関	
(1) 家族人口省	
Ambassador. Hussein El-Sadr	Ministry Advisor（大臣アドバイザー）
(2) 国家母子評議会（NCCM）	
Dr. Lamiaa Mohsen	Secretary General（次官）
Judge Khalil Mustafa Khalil	Supreme Court of Appeal/Legal Counselor（最高裁判事/法律顧問）

Ms. Somaya El-Alfy	General Director of the General Administration for Development & Gender, Poverty Alleviation Program Coordinator, Street Children/Child Labour Programs Coordinator (開発・ジェンダー総務局長、貧困削減プログラム・コーディネーター、ストリートチルドレン/児童労働プログラム・コーディネーター)【当機構との協力における NCCM 側窓口】
(3) 社会連帯省 (MoSS)	
Dr. Wafaa El-Mestikawy	First Under-secretary/Head of Central Department for Poverty & Street Children Alleviation (第一次官/貧困削減・ストリートチルドレン対応中央部長)
エジプト地方行政機関	
(1) カイロ県庁	
Ms. Mary Ayyad Morgos	General CPC Coordinator (県レベル CPC コーディネーター)
(2) ギザ県庁	
General Youssef Ahmed Wessal	Secretary General (副県知事)
Ms. Nahed Kamel Guda	Director of Childhood & Motherhood Unit, General CPC Coordinator (母子課長、CPC コーディネーター)
(3) ヘルワン県庁	
Mr. Mohamed Abdul Zahir	Secretary General (副県知事)
Ms. Amani Onsi	General CPC Coordinator (県レベル CPC コーディネーター)
(4) アレキサンドリア県庁	
Maj-Gel. Muhammad Abdul Rahmman	Chief of West District of Alexandria Governorate (西地区長)
(5) ミニヤ県庁	
Mr. Taher Al Sheref	Representative, Sub-CPC of Minia District of Al Minya Governorate (ミニヤ地区 地区レベル CPC 代表)
ドナー関係者	
(1) USAID 'Combating Violence Against Women and Children' 事業チーム	
Mrs. Magda Barsoum	Team Leader/NCCM (チームリーダー)
Mr. Ashraf Abdel Monem	Social Service/Reception House Specialist (社会サービス/受入れスペシャリスト)
Ms. Amira Abdel Hakim	Child Protection Legal Specialist (児童保護法律スペシャリスト)
(2) UNICEF エジプト事務所	
Ms. Nadra Zaki	Child Protection Specialist (児童保護スペシャリスト)
Dr. Nihad Gohar	Child Protection Officer (児童保護オフィサー)
Ms. Nancy Emil Kamel	Egyptian Child Protection Network Coordinator (エジプト児童保護ネットワーク・コーディネーター)

Mr. Alaa Abdul Khalek	Local Coordinator, Alexandria (現地コーディネーター/アレキサンドリア)
Mr. Hassan Al-Soury	Local Coordinator, Alexandria (現地コーディネーター/アレキサンドリア)
Mr. Ayman	Local Coordinator, Al Minya (現地コーディネーター/ミニヤ)
(3) 世界銀行	
Ms. Junhui Wu	Director, Global Partnership and Trust Fund Operations, CFPTO (グローバルパートナーシップ・信託基金業務局長)
Mr. Mahmoud Gamal El Din	Operations Officer (オペレーション・オフィサー)
国際 NGO	
(1) セーブ・ザ・チルドレン英国 (SCUK)	
Ms. Radwa El Manssy	Senior Child Protection Officer (シニア児童保護オフィサー)
(2) プラン・エジプト	
Dr. Jacinthe Ibrahim Rihan	Child Rights Advisor (児童権利アドバイザー)
(3) メドウサン・デュ・モンド (MdM)	
Ms. Marika Macco	General Coordinator (ジェネラル・コーディネーター)
現地 NGO	
(1) カリタス・エジプト	
Mr. Madgy Mufid Garas	Director (現地代表)
Mr. Ibrahim Wadei	Director of Caritas Haram Centre [ハラム (ギザ) にある通所施設の代表]
(2) Bostan Eltefl	
Mr. Ashraf Abdel Monem	Chief Executive (代表)
(3) Better Life Association	
Ms. Neven Saad Fouad	Project Manager (プロジェクト・マネジャー)
(4) FACE エジプト	
Mr. Hosny Youssif Soliman	Director (現地代表)
Ms. Azza Azmy Anis	Office Manager (オフィス・マネジャー)

【日本側関係者】(敬称略)

氏名	ポジション
(1) 在エジプト日本国大使館	
中村 康明	一等書記官
松田 泰幸	二等書記官
内海 貴啓	草の根・人間の安全保障無償資金協力 プロジェクトコーディネーションアドバイザー
(2) JICA エジプト事務所	
井黒 伸宏	所長

後藤 隆寛	所 員
竹野 伸治	ボランティア調整員
(3) 青年海外協力隊員	
秋山 さやか	派遣先：カリタス・ギザ（職種：青少年活動）
村山 祐紀	同：カリタス・アレキサンドリア（青少年活動）
岩崎 敏実	同：イスラミック社会開発協会（青少年活動）
伊藤 はるか	同：ホープビレッジ（青少年活動）
松原 弥生	同：サンマルコカレッジ特殊教育部（家政）

3-5 NCCM 側の人事異動

本協力 C/P 機関となる国家母子評議会（NCCM）では、第 2 次調査開始の 2 カ月前にトップの人事異動が起こり、第 2 次調査開始時の面談で、新次官として着任したラミア次官は、これまでの JICA と NCCM のやり取りの引き継ぎをほとんど受けていないことが判明した。なお、新次官は JICA に好意的であり、JICA との協力に強い関心をもっているが、就任直後という多忙な時期であるため、約 2 カ月にわたる調査期間中に十分な協議機会をもてなかった。

調査団は、上記事情に加え、以下の 2 点も考慮し、本協力は照準を絞って小規模投入で開始し、実績を積み上げていくことが妥当との結論に達した。

- NCCM にとっては、JICA との技術協力案件の実施は初めてであり、協力受入れにあたっての実施体制が整っていない。
- ストリートチルドレン支援は、JICA の技術協力プロジェクトによる過去の協力実績に限られた分野である。

具体的には、本協力のプロジェクトデザインについて、第 1 次調査で作成された骨子案の成果 1 である「CPC の活性化を通じた、ストリートチルドレン支援に対する連携体制の構築」を中心にまとめ直していくことが妥当との見解に達し、ラミア次官とも合意された。

なお、成果 2 「ストリートチルドレン支援 NGO の能力強化」に関しては、直接支援対象であるヘルプライン NGO の能力は概して十分との事前情報を得ており、能力強化対象というよりは協力実施のパートナーとして位置づけ、協働を通じた能力の向上が妥当との印象を受けている。

また、成果 3 「地域におけるストリートチルドレン支援の拠点づくり」は、協力を開始したのち、コミュニティとの信頼関係ができ、コミュニティの実態をつかんでから可能となるものであり、現時点で協力内容に含めるのは時期尚早と思われる。

以上のことから、第 2 次調査の情報収集・分析の方向性は、エジプトのストリートチルドレン支援及び CPC の状況・課題に照準を当てて行っていくことが合意された。

第4章 エジプトにおけるストリートチルドレン

4-1 ストリートチルドレンの状況

4-1-1 ストリートチルドレンの定義

ストリートチルドレンの定義は、対象国の状況や問題把握の切り口等に左右されるため、世界共通の定義を挙げることは難しい。エジプトの社会学・文化人類学者 Dr. Nashaat Hussein は、その著書“Street Children in Egypt : Group Dynamics and Subcultural Constituents (エジプトのストリートチルドレン：集団力学とサブカルチャーの構成要素)”¹³の中で、ストリートチルドレンの定義づけは、‘Humanitarian approach (人道的視点からのアプローチ)’と‘Legal approach (法的視点からのアプローチ)’に大別されるとしている (pp.1-2)。

人道的アプローチ	子どもを路上生活に追いやる要因は、 <u>個々の子どもの責任によらない</u> 、 <u>貧困</u> といったマクロレベルにあるとするもの。
法的アプローチ	子どもが路上生活を送る要因は、 <u>個々の子どもの性格により</u> (心理的・行動的衝動など)、結果として家族を離れ「非行」に走るというもの。

ストリートチルドレンはエジプトにおいて新しい課題ではなく、1900年代初頭から、路上で寝起きする子どもを「浮浪児 (juvenile vagrants)」として取り締まる法律が存在した (Hussein, 2005)。その後も、ストリートチルドレンは、「浮浪児」や「非行少年・少女 (juvenile delinquents)」として法による取り締まりの対象となってきており、エジプトは従来ストリートチルドレンに対し、Hussein の言う法的アプローチをとってきたといえる。これは、エジプト子ども法におけるストリートチルドレンに関する条項が「第8章 刑法に抵触した子どもへの対応」以下に規定されていること、また、少なくとも最近まで、ストリートチルドレンが社会連帯省の運営する「更正施設」において「更正」の対象となってきたことにも現れている。

しかし、1988年にエジプトの子どもの権利の保護と促進をミッションに掲げる NCCM¹⁴が設置され、その主導の下、2003年にストリートチルドレン支援のための国家戦略が作成されたところから、エジプト政府のストリートチルドレンに対する見方・対応は、人道的アプローチに変わってきているといえる。そのアプローチの変化は、国家戦略が採用しているストリートチルドレンの定義にも見られる。

ストリートチャイルドとは、その家族が、社会経済的要因の結果、その子どもが必要とする身体的、心理的、文化的な基本的ニーズの充足を果たせていない18歳以下の子どもを指す。これは、その子どもをその意思によらず路上に追いやる社会状況のなかで起こり、路上に追いやられた子どもは、一日の大半を家族の養護・庇護の元から離れて過ごす。路上では、その子どもは、生きるためにさまざまな活動を行い、その結果、搾取や社会権利の剥奪、その他のリスクにさらされたり、社会秩序保持のために法的責任の下に置かれる可能性もある。

上記がエジプト政府が採用している定義とみることができるが、実際にはストリートチル

¹³ 2005, The American University in Cairo Press.

¹⁴ NCCM の公式ホームページ : http://www.nccm-egypt.org/e3/e1310/index_eng.html

ドレンを支援する各機関（省庁、ドナー、NGO など）は、異なった‘working definition（活動実施上の定義）’に沿って活動しており¹⁵、エジプトでは現在に至るまで、だれもが納得し共通に受け入れられている定義は存在しないといえる。ただ、どの支援機関も人道的アプローチに沿った定義をしている点は共通しており、社会連帯省のストリートチルドレン対応にも「更正」の対象から「保護」の対象へとシフトがみられる¹⁶。

4-1-2 ストリートチルドレンの統計

上記のとおり、ストリートチルドレンの定義づけが法的アプローチから人道的アプローチに変わってきていること、一方で、人道的アプローチにおいても共通に受け入れられている定義が存在しないことから、エジプトのストリートチルドレンの規模を示す正確な統計は存在しない。

Hussein（2005）は、その著書の中で、「非行に走りやすい児童」として警察に補導された児童の数が 1999 年の 199 人から 5 年後には 1 万 7,228 人に達した、との記録に言及しているが、Hussein が言うように、これはあくまで法的アプローチの下、当局に補導された児童の数しか示していない（pp.6-7）。

一方、NCCM がより人道的な定義の下、2007 年にカイロ県、ギザ県、カリュービーヤ県、アレキサンドリア県の大都市圏 4 県で実施した調査では、4 県におけるストリートチルドレン数を 8,694 人と見積もっているが、これも局地的かつ限定的な状況下での推定にすぎない（調査結果概要については付属資料 2 を参照）。

UNICEF は、そのホームページ上で、同国のストリートチルドレンの数を 20 万人～100 万人と見積もっているが、これも非常に幅が広いものとなっている¹⁷。

いずれにせよ、正確な統計の欠如は共通の課題として関係者間で強く認識されている模様であり、本調査の聞き取りでも NGO 関係者から、ストリートチルドレン現象をより包括的に把握し、適切なベースライン数値に基づく目標設定の下で支援を行うために、全国規模での調査が必要との意見が聞かれた¹⁸。

4-1-3 ストリートチルドレンの傾向

上記のとおり、ストリートチルドレンに関する正確な統計は存在しないが、NCCM による局地的調査も含めた既存の調査及び本調査の聞き取りより、エジプトのストリートチルドレンの傾向として以下の点が挙げられる。

？ 男子のストリートチルドレンが圧倒的に多く、NCCM の調査（2007 年）の男女比は 88%：12%。

¹⁵ 例えば、NCCM は 2007 年及び 2009 年の調査で、調査対象のストリートチルドレンを路上で 1 人もしくは友人と寝起きする子ども、路上で家族と寝起きする子ども、小物を売るなどして大半を路上で過ごすがときどき家族の元へ戻る子ども、路上もしくは職場で労働に従事している子どもの 4 グループとしている。

¹⁶ 社会連帯省第一次官/貧困削減・ストリートチルドレン対応中央部長からの聞き取りで、同氏の部の対象グループの 1 つは、ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童で、彼らの「保護」と「家族再統合」・「社会への再統合」を目的に活動している、と説明があった。

¹⁷ これは UNICEF 本部のプレスリリース上の数値である（http://www.unicef.org/media/media_39599.html）。UNICEF エジプト事務所のホームページでは、‘up to 200,000 street children(<http://www.unicef.org/egypt/overview.html>)’や‘tens of thousands of children live on the streets (<http://www.unicef.org/egypt/protection.html>)’とあいまいな数値が示されている。ちなみに、国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC）は 20 万～100 万人の推定数を引用している（<http://www.unodc.org/newsletter/en/perspectives/0601/page006.html>）。

¹⁸ SCUK シニア児童保護オフィサーからの聞き取りによる。

- 男子は 13 歳以上 18 歳以下の思春期・青年期の子どもが多く、平均年齢は 13 歳。女子の場合は、9 歳～14 歳の少女期・思春期が約 50%（NCCM, 2007）と、男子より平均年齢が下がると思われる。
- 地方の農村部よりも都市部のスラム地域を出身とする子どもの方が圧倒的に多い（都市部出身：農村部出身＝8 割：2 割）¹⁹。
- 孤児は少なく、ほとんどのストリートチルドレンに親や保護者がいるが、大多数が家庭不和や家庭崩壊などの問題を抱えるハイリスク家庭の出身である²⁰。離婚や死別によるひとり親家庭出身の子どもも少なくない²¹。
- さらに、低所得者家庭出身の子どもが大多数を占める²²。
- 地域的には、カイロ県といった大都市圏に多く集まる。上エジプトから到着するバスのターミナルがあるヘルワン県（カイロ県に隣接）には、上エジプト（貧しい農村地帯が広がる）出身の子どもたちが多く集まる²³。
- 子どもたちは気候や街の景気によって都市間を移動し、観光客が多く集まる夏場のアレキサンドリアではストリートチルドレンの数が顕著に増加する²⁴。
- 教育に関しては、男子の過半数近くが就学経験者（中途退学）であった。一方、女子は 36%が未就学者であった（ともに、NCCM による 2007 年の調査結果）。
- 障害をもつ子どもも少なくなく、NCCM による 2009 年のカイロ県における調査では全体の 6.2%に達し、その 4 分の 1 が下肢に障害をもっていた。

4-1-4 ストリートチルドレンの路上での生活とリスク²⁵

子どもたちは、信頼できる大人による庇護のない路上で、空腹を癒やし生きるために、物乞いや車拭き、廃品回収、残飯あさりなどさまざまなことを行い、スリや窃盗など犯罪行為に手を染めてしまうこともある。子どもたちは、そういった路上生活のなかで、以下に挙げるようなさまざまなリスクに直面している。

- 子ども同士の争いや大人からの暴力・暴言など、日常的な身体的・心理的暴力
- レイプといった性暴力
- 労働に対する対価を支払われない、物乞いを強要されるなど、日常的な搾取
- 暴力にさらされた路上で寝起きすることへの恐怖、生活及び将来への不安・絶望感
- 空腹を癒やすため、生活への絶望感を忘れるための薬物乱用
- 不衛生な環境で生活し、不衛生な食べ物を口にしていることによるさまざまな病気
- 薬物中毒や交通事故による死亡

子どもたちは、路上での暴力から身を守るため、個人で行動することはまれで、通常グループに属して行動するようであるが、グループにいるから安全ということではなく、グループ内

¹⁹ Hussein(2005), p.9

²⁰ Id. at pp.9-10

²¹ Id. at p.10、及び現地での聞き取りによる。

²² Id. at p.9

²³ 現地 NGO Bostan Eltefl 代表からの聞き取りによる。

²⁴ Hussein の調査結果による (p.31)。アレキサンドリア県でストリートチルドレン支援を行う協力隊員もこの傾向を認識していた。

²⁵ Hussein (2005) の調査結果及び現地 NGO カリタス・ギザ、現地 NGO Bostan Eltefl からの聞き取りを中心にまとめた。

での暴力、性暴力も男女関係なく頻繁に起こっているようである²⁶。

4-1-5 ストリートチルドレン現象の原因

子どもたちを路上生活に追いやる原因は、家庭の貧困といった1つの原因のみではなく、スラム地域における恒常的な失業や不安定な家計収入といった経済的要因、所得保障や医療保障など社会サービスの不備といった社会的要因、そしてしばしばそういった経済・社会的要因の結果起こる家庭不和・家庭崩壊といった家庭的要因が大きく作用していることが、エジプト国家戦略のなかでも指摘されている。家庭的要因、特に行き過ぎた体罰や暴言を含む家庭内暴力が子どもたちが路上に出る直接的なきっかけとなっていることは広く指摘されており²⁷、Hussein (2005) の調査でも実に90%の調査対象者が、親や保護者、雇用主などによる「身体的・精神的暴力」を、路上生活を始めた直接的原因として挙げている (P.10)。

路上にいるすべての子どもたちが同じような経過をたどって路上生活を余儀なくされているわけではないが、国家戦略や Hussein による調査を基に、子どもを路上生活に追いやる要因を図式化してみた (図-4 参照)。

²⁶ Hussein (2005) の調査結果による。同調査によると、同じグループの年長の子どもが年下の子どもをレイプするなど、レイプは、子どもたちが日常的にさらされているリスクだといえる。

²⁷ プロジェクト形成調査報告においても、「体罰や虐待が路上生活の動機」と子どもたちが強く主張していることが述べられている。また、SCUK もその事業資料“Protecting children living on the streets in Egypt”の中で、大半の子どもたちが、家庭内暴力やネグレクトを逃れて路上生活を送っている点を指摘している。

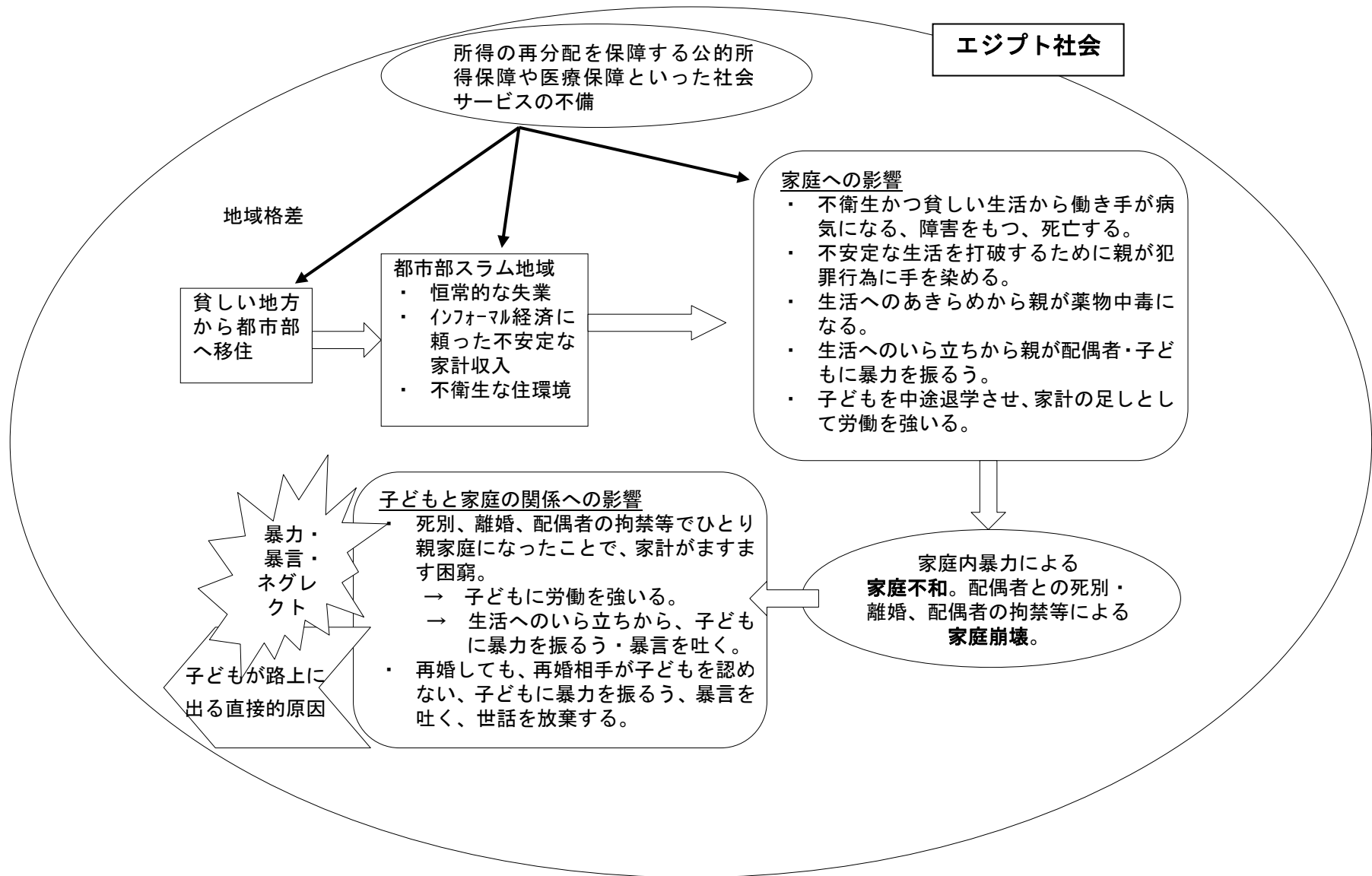


図-4 子どもを路上生活に追いやる要因

図-4で見られるように、ストリートチルドレンは、「ストリートチルドレン」という特異な子どもたちのグループではなく、貧困、家庭内暴力、家庭崩壊といったリスクを抱える家庭の子どもであれば、だれでも路上生活に陥る危険性を抱えているといえる。また、児童労働とストリートチルドレン問題は密接に関係しており、以下、カリタス・ギザで聞き取った少年の話にあるように、親に労働を強いられ行き場をなくした結果、路上に逃げ場を求める子どももいる。

僕は父さんと2人暮らしで、学校を辞めて働くように父さんに言われたんだ。結局、学校は辞めざるを得なかったんだけど、父さんに仕事を強要されるのが嫌で家を逃げ出して、路上生活を始めたんだ(10代前半)。

Box-1 ストリートチルドレンのライフサイクルと必要な介入

Hussein (2005) はその著書の中で、ストリートチルドレンがたどる路上でのライフサイクルを、以下の3つのステージに分けて説明している (pp.12-23)。

第1ステージ：家族との最初の別離を経験し、路上生活を始めたばかりの初期。

第2ステージ：路上での役割やアイデンティティが定まらず、路上と家族との間を行ったり来たりする移行期。

第3ステージ：家族との関係をほとんど断ち切り、路上での役割・アイデンティティが定まり、路上で独立して生きていけるスキルを習得した時期。

1年以上続くといわれる第2ステージで、家族の元に戻るたびに暴力や拒絶、無関心な態度を受け続けると、家族への心理的愛着が薄れ、路上で過ごす時間が長くなり、第3ステージに移行する可能性が高くなる。Hussein の調査は、家族と路上の間で揺れているこの時期の介入が特に重要で、家族に対し家庭内暴力をなくす支援も含めた介入が必要なことを示している。

Box-2 ミニヤ県のストリートチルドレン

ストリートチルドレンの大半は、地方出身であっても、最終的には都市部に行き着くことが多いが、ミニヤ県で活動する現地 NGO、Better Life Association によると、大都市圏から離れた貧しい農村地域として知られる同県でも、路上で寝起きする子どもたちがいるという。その子どもたちは、ほとんど同県出身で、日中働いており、帰る家もあるが、家での暴力を避けるために路上で寝起きしているという。この話からも、家庭での子どもに対する暴力が、子どもたちを路上に追いやる大きな要因となっていることが分かる。

4-2 ストリートチルドレンへの政策的対応

4-2-1 法律・政策的枠組み

エジプト政府は、ストリートチルドレン現象の深刻化を重く受けとめ、近年、国家戦略の策定や子ども法の改正など、法律・政策的枠組みの整備に乗り出している。

(1) ストリートチルドレン支援のための国家戦略 (付属資料3)

1) 概要

正式名称を「Strategy for Protection, Rehabilitation and Reintegration of Street Children in

Egypt (エジプトにおけるストリートチルドレンの保護、リハビリテーション、再統合のための戦略)」とする同戦略は、2003年にNCCMが主導で作成し、その名称が示すとおり、ストリートチルドレンを「保護」の対象とし包括的支援の必要性を示したものである。特に重要な点は、ストリートチルドレンは「その意思によらず路上に追いやられている」として人道的アプローチを明確にし、その主因に「貧困」と並べ「家庭的要因（家族からの分離）」を挙げている点である。また、戦略本文の中で、同課題は国家責任であると述べ、その後で、ストリートチルドレン支援における関係省庁それぞれの役割を提案し、同課題は一省庁の責任でなくオールエジプトで取り組むべき課題と示した点も大変重要であるといえる。

同戦略は、「子どもの権利」に立脚したものであることが明記されており、大目標とそれを達成するための5つの戦略目標から成る²⁸。

2) 大目標

子どもたちを保護し、子どもたちを路上に追いやる状況に目を向け、子どもたちのリハビリテーションのための支援を行い、子どもたちが基本的人権及び意思決定の権利を行使できるよう、適切な（家族もしくは社会への）統合の方策をもって子どもたちをエンパワーすることにより、ストリートチルドレン現象を撲滅すること。それをもって、将来、社会発展に積極的に参加していく生産的な市民となることを保障する、平等かつ適切な成長機会を提供していくことをめざす。

3) 5つの戦略目標²⁹

- ストリートチルドレンに対する社会の偏見を取り除き、彼らが社会の犠牲者であり権利保持者であるとの理解を広めること。
- ストリートチルドレンの問題とその特性について包括的なデータベース（データ収集・分析含む）を立ち上げること。
- ストリートチルドレン問題を扱う適切で専門性を備えた人材を十分に確保すること。
- ストリートチルドレンの保護と社会復帰のための活動を資金的に支えるために国内のリソースを調達・供与すること³⁰。
- ストリートチルドレンを路上に追いやる要因をなくし、子どもたちの基本的人権を満たし、社会復帰のためのキャパシティ・ビルディングを行うこと。

これらの目標を活動として具体化していくために、①活動、②対象者、③期待される成果、④時間枠、⑤関係機関の責任、⑥資金源を明示した、アクションプランの策定が必要であることが記されている。また、関係省庁間の連携を確保するために、NGO代表や専門家、民間代表も含めた調整委員会の設置が必須であることも述べられている。

²⁸ 5つの戦略目標は、Strategic Objective と Operational Objective に分けられ、後者は前者をより具体的に示した、達成手段に近いものになっている。

²⁹ 『エジプト国ストリート・チルドレン支援プロジェクト形成調査報告書』（JICA, 2009）中の邦訳を参照にした。

³⁰ 同戦略では、持続的な資金調達の観点から、国内のビジネスマンなどに焦点を当てて、国内のリソースから戦略の活動に必要な資金を調達していく重要性を述べている。

4) 課 題

第2次調査でNCCM担当者に聞き取ったところによると、国家戦略はその実行に必要なアクション・プランができておらず、現在に至るまでその策定に適切な人材を探しているところであるという。また、他関係者によると、アクション・プランができていないため国家戦略は事実上停止状態であるという。本調査では確認できなかったが、アクション・プランがなく国家戦略が動いていない状況から、調整委員会もまだ設置されていないものと考えられ、同課題に対する関係省庁間の連携・調整もフォーマルな形では行われていないものと考えられる。

(2) エジプト国 改正子ども法（付属資料4）

本章の冒頭で述べたように、路上で寝起きする子どもを取り締まる法律はエジプトでは1900年代初頭から存在したが、現行の子ども法が策定されたのは1996年である。しかし、同法のなかでもストリートチルドレンは‘children vulnerable to delinquency（非行に走りやすい子どもたち）’とされ、「自らの責任によらない事情から、路上に追いやられた、保護を必要とする子どもたち」との見方は示されていないようである。

2008年、同法が大きく改正され、「第8章 刑法に抵触した子どもへの対応」以下にあるストリートチルドレンに関する条項も「子どもの保護」を強調するものに変更された。同章における特に大きな変更は、ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童及びその家族を支援する「子ども保護委員会（CPC）」の設置が地方行政レベルに義務づけられたことである。CPCについては次章に詳述する。

4-2-2 責任省庁の役割・支援体制

先述した国家戦略のなかで、ストリートチルドレンへの支援に係る各関係省庁の役割が提案されている³¹。以下は、第1次調査及び本調査の聞き取りに基づく、主要関係省庁の実際の役割・活動である。

(1) NCCM

- アクション・プラン策定を含む国家戦略実施のための調整・連携、そのモニタリング
- 改正子ども法施行のための技術支援とモニタリング
- ヘルプラインの実施・総括
- ストリートチルドレンを含む児童保護 이슈に係る調査や独自事業の実施
- ストリートチルドレンを含むエジプト児童保護分野への支援に係るドナー窓口

(2) 社会連帯省

- ストリートチルドレン支援 NGO も含めた NGO の登録・活動許可
- ストリートチルドレンのためのシェルターを全国 27 カ所で運営。シェルターの対象者には、「法に抵触した」として警察に補導されてくる子どもも含む
- ストリートチルドレンを支援する現地 NGO への資金供与・技術支援（ケースマネジメ

³¹ 国家戦略中に提案されている各関係省庁の役割については、その和文要約が、『エジプト国ストリート・チルドレン支援プロジェクト形成調査報告書』（JICA, 2009）に添付資料1として添付されている。

ントなどの技術研修の実施)

- 家族再統合・社会復帰支援事業など、独自事業の実施

(3) 教育省

- ストリートチルドレンを含む学校中退者・未就学者へのノンフォーマル教育「フレンドリースクール」実施に関し、実施希望団体（多くが現地 NGO）の審査と認可、実施希望団体への研修を実施
- フレンドリースクールから普通学校への編入試験の実施・監督

(4) 保健省

- 大都市圏の警察署近くに位置する 35 のヘルスセンターにおいて、警察に保護された子どもに対し保健医療サービスを提供
- ヘルプラインから保健医療対応が必要なケースが照会されてきた場合、必要に応じて各県ヘルスセンターから医療措置を提供
- NGO と連携し、ストリートチルドレンに対する予防接種を実施

(5) 内務省

- 改正子ども法に基づき、「リスクを抱える児童」とされる子どもの保護と社会連帯省のシェルターなどへの照会、法に抵触した子どもの補導を実施
- ヘルプラインからのデータを基に危険地域を特定し、リスクを抱える児童の性的・商業的搾取や虐待からの保護を実施

国家戦略に係る課題でも触れたことであるが、関係省庁間の連携・調整のための調整委員会が設置及び運用されていない可能性が高いため、ストリートチルドレンへの支援に関し、全関係省庁をつなぐフォーマルな調整はいまだ実施されていないと考えられる。しかし、個別省庁間での連携・調整は行われているようで、社会連帯省担当者によると、同課題に関し NCCM と社会連帯省の間で合同委員会を設置し、定期的に連携・調整を行っているとのことであった。

「要保護児童への支援」という点で、社会連帯省と NCCM が扱うイシューはしばしば重複することがある。社会連帯省担当者によると、NCCM は政策策定機関であり社会連帯省は実施機関であるため活動が重複することはないとのことであったが、本調査では、その所掌に関する線引きがあまりきちんとできていないとの印象を受けた³²。また、同じイシューを扱いながらも、従来「更正」というアプローチをとってきた社会連帯省と、「子どもの権利」の視点からストリートチルドレンの「保護」を謳う NCCM とのアプローチには、いまだ大きな隔たりがあると感じられた。

4-3 既存の支援の状況

4-3-1 ストリートチルドレンに対する直接的支援のタイプと段階

ストリートチルドレンに対する直接的支援は、既に家族の元を離れ路上等で生活している子

³² 本調査中に、「障害児」のイシューにつきどちらが管轄するか議論になり、ニュースになったことがあった。

どもたちを対象とした保護的支援と、将来的に路上生活に陥りかねないハイリスクを抱える児童を対象とした予防的支援の2つに大別することができる。

(1) 保護的支援

保護的支援は、エジプトにおいて NGO を中心に活発な活動が行われており、支援の段階は、大まかに次の3段階に分けられる³³。

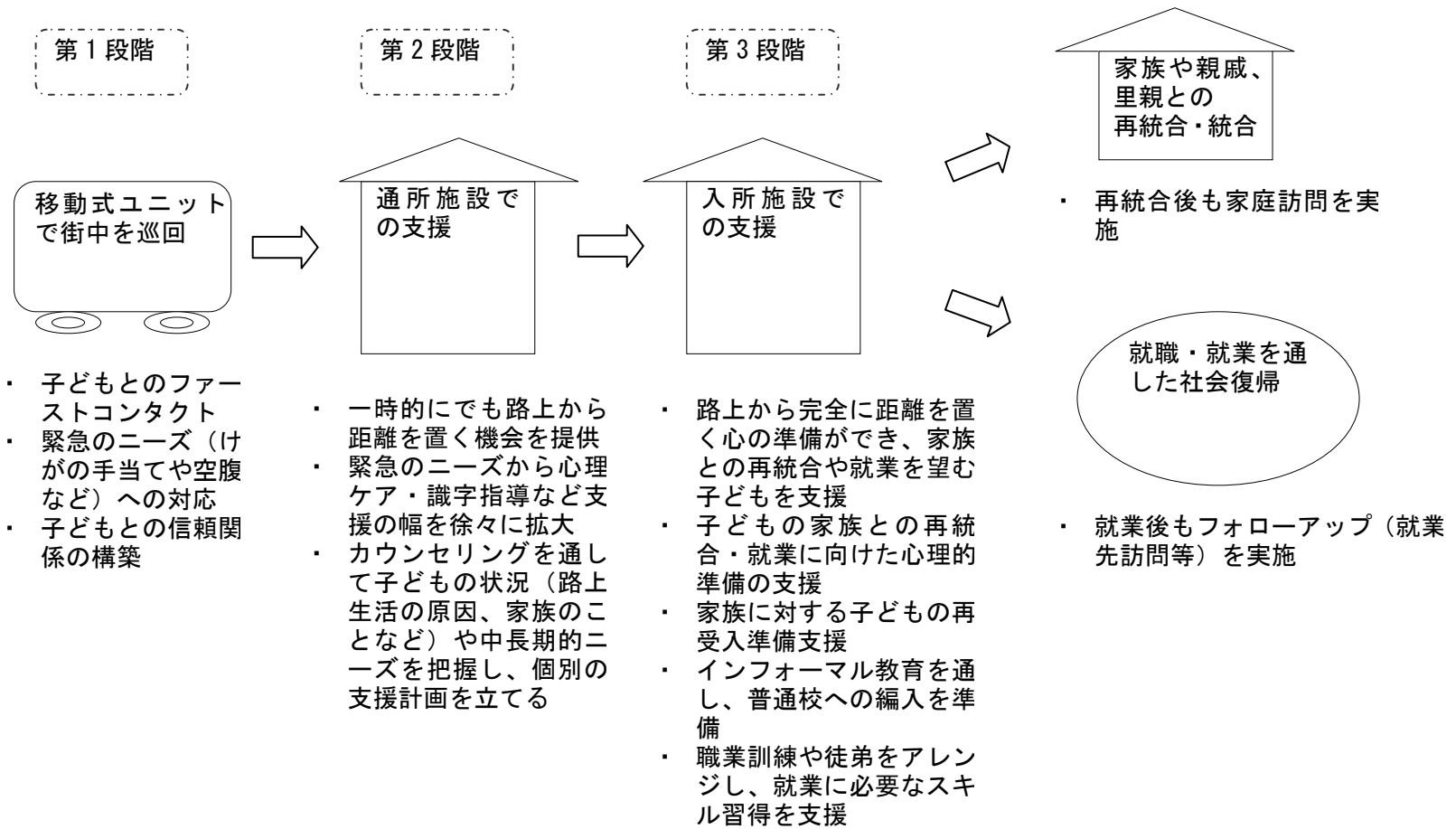
第1段階：ストリートチルドレンとのファーストコンタクト、緊急のニーズに応え信頼関係を構築する段階

第2段階：一時的にでも路上から距離を置く機会を提供し、カウンセリング等を通して子どもの状況や中長期的支援ニーズを探り、個別の支援計画を立てる時期

第3段階：路上から完全に距離を置く心の準備ができ、家族との統合や就業による社会復帰を望む子どもに対しその準備支援を行う時期

本調査で視察した NGO 「FACE」は、カイロ県に隣接するカリュービーヤ県において、この段階に沿った包括的な保護的支援を展開している。図-5は、FACEによる保護的支援の活動を図式化したものである。なお、ストリートチルドレンに対して保護的支援を行うすべての団体がすべての段階を網羅した活動をしているわけではなく、実際には第1段階や第2段階のみの活動を行っているところが多い。また、すべての子どもがこのような段階を経るわけではなく、実際には第2段階でまた路上に戻ってしまう子どもも少なくないという。

³³ 『エジプト国ストリート・チルドレン支援プロジェクト形成調査報告書』（JICA, 2009）の中での分析も参照に記述。



図ー5 FACEによる包括的な保護支援活動

(2) 予防的支援

貧困や家庭内暴力、家庭崩壊といったリスクを抱えるハイリスク家庭のどの子どもにも路上生活に陥る危険性があることを考えると、ハイリスク家庭の子ども及びその家族への予防的支援は非常に重要である。特に、ストリートチルドレンのほとんどが「家庭内暴力」が家を飛び出し路上生活を始めた直接的要因であるとしていることを考慮すると、予防的支援において、家族に対し家庭内暴力をなくす支援（暴力に頼らない養育指導など）は欠かせないといえる。

予防的支援の具体的活動としては、家庭内暴力をなくすための家族に対する支援に加え、リスクを抱える児童に対する相談支援や兄弟姉妹に対する啓発³⁴、家庭の貧困緩和のための所得保障、その他家族が抱える社会・経済的リスクを軽減するサポートなどが挙げられる。

予防的支援の重要性にもかかわらず、本調査の視察や聞き取りから、エジプトにおける現状としては、こういった子どもや家族に対する直接的な予防的支援が手薄との印象を受けた。

4-3-2 ストリートチルドレンに関する間接的支援

ストリートチルドレンやその家族を直接対象とする直接的支援がある一方、そういった直接的支援を後押しする間接的支援という方法も存在する。例えば、保護的支援に関しては、直接的支援を担う NGO 職員やソーシャルワーカーに対する技術支援や人材育成がそれに該当する。また、ストリートチルドレンに対する偏見をなくし、子どもたちの社会復帰を促進するためのコミュニティ啓発活動などもある。予防的支援に関しても同様に、人材育成に加え、子どもが路上に追いやられる原因やリスクを抱える児童・その家族に対する近隣住民のサポートの重要性などを周知する、コミュニティへの啓発活動などがある。

4-3-3 既存の支援

エジプトにおけるストリートチルドレンに対する既存の支援としては、(1) 政府機関や NGO による支援、(2) ヘルプラインによる予防的・保護的支援、(3) 子ども保護委員会による予防的・保護的支援が挙げられる。

(1) 政府機関や NGO による支援

本調査で視察もしくは聞き取りを行った政府機関及び NGO による支援を以下にまとめた。カリタス・ギザのように予防的支援を行っているところもあるが、ほとんどが保護的支援に注力しているとの印象を受けた。

³⁴ カリタス・ギザ代表によると、路上生活を送る子どもの兄弟姉妹（特に弟・妹）は、影響されて自らも路上生活に陥るリスクが高いという。

団体名	活動場所	支援タイプ	活動内容
政府機関			
社会連帯省	全国 27 カ所	保護的支援（直接的・間接的）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入所施設の運営 ・ 家族再統合支援 ・ 職業訓練を通じた社会復帰 ・ 直接支援を行う人材の育成
NGO			
カリタス・ギザ	ギザ県	保護的支援（直接的・間接的） 予防的支援（直接的）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移動式ユニットの運営 ・ 通所施設の運営 ・ 入所施設との連携・照会 ・ フレンドリースクールの運営 ・ 職業訓練の実施 ・ 家族再統合支援 ・ リスクを抱える児童の受入れと家族への支援(マイクロクレジットの実施) ・ ヘルプラインユニットの運営 ・ ストリートチルドレンに対する偏見撲滅をめざした地域コミュニティに対する啓発・交流
Bostan Eltefl（「子どもたちのための果樹園」）	ヘルワン県	保護的支援（直接的・間接的）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移動式ユニットの運営 ・ 直接支援を行う人材の能力向上
メドゥサン・デュ・モンド (MdM)	カイロ県	保護的支援（間接的）	<ul style="list-style-type: none"> ・ ストリートチルドレンに対して医療支援を行う人材の育成
FACE	カリュービーヤ県	保護的支援（直接的・間接的）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移動式ユニットの運営 ・ 通所施設の運営 ・ 入所施設の運営 ・ フレンドリースクールの運営 ・ 家族再統合支援 ・ 職業訓練の実施や徒弟のアレンジ ・ 就業による社会復帰支援 ・ ストリートチルドレン問題に係る周辺住民・地域コミュニティへの啓発

(2) ヘルプラインによる予防的・保護的支援

NCCM が統括するヘルプラインは、プロジェクト形成調査時及び本調査実施時に得た情

報からも、ストリートチルドレンに関する予防的支援・保護的支援双方にとって有効なツールであることが確認されている。

ヘルプラインはストリートチルドレンのための無料電話相談システムであるが、受け付けた相談の内訳を見ると、ストリートチルドレンに関する相談 100 件といった保護的支援を必要とするものもあれば、家庭（家庭不和）に関する相談 100 件や財政（家計収入）に関する相談 300 件といった、ハイリスク家庭への予防的支援を必要とするものも多いことが分かる³⁵。

ヘルプラインの本部は NCCM 本部内にあり、ヘルプラインユニットをもつ 36 の NGO 及び関係省庁と連携し、受け付けた相談への適切な対応（介入支援）を行っている。家計収入に関する相談に対しては、収入増加のための融資や経済的支援を行うなど、リスクを抱える児童が路上に追いやられる状況を未然に防ぐことを通して、リスク軽減にも貢献していると考えられる。

(3) 子ども保護委員会による予防的・保護的支援

子ども保護委員会（CPC）は 2008 年に導入されたばかりの新しい児童保護の仕組みであるが、ストリートチルドレンを含むリスクを抱える児童及びその家族への支援を迅速かつ適切に行うことを目的とする多機関連携の仕組みであるため、その運営が軌道に乗れば、ストリートチルドレンに関する予防的支援及び保護的支援双方に大きく貢献する可能性がある。CPC については次章で詳述する。

³⁵ 『エジプト国ストリート・チルドレン支援プロジェクト形成調査報告書』（JICA,2009）を参照した。

第5章 子ども保護委員会

5-1 子ども保護委員会（CPC）の概要

子ども保護委員会（Committee for Childhood Protection：CPC）は、2008年のエジプト国子ども法改正で導入された新しい児童保護の仕組みで、同法97条によりエジプト国全29県及び全ディストリクト（県の下にある行政単位：以下、「地区」と記す）で、その設置・運営が義務づけられている³⁶。CPCは、地方行政レベルの多機関連携を通し、ストリートチルドレンを中心とした要保護児童³⁷及びその家族が抱える課題に迅速かつ効果的に対応しようという仕組みであり、県レベルCPC（General Committee for Childhood Protection）及び地区レベルCPC（Sub-committee for Childhood Protection）の役割と構成は、改正子ども法において以下のとおり定められている。

(1) 県レベルCPC（政策策定・監督機関）

役 割	当該県における児童保護政策の策定と施行監督
構成メンバー （任命制）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内務（警察）担当局長、社会連帯担当局長、教育担当局長、保健担当局長は必須メンバー。 ・ 通常、児童保護関連の市民社会代表（通常、現地 NGO 代表）もメンバーに含まれる。 ・ 必要に応じて、法律や心理の専門職もメンバーとして招へいされる。
委員長	県知事
運営人員	県知事の任命により、フルタイムもしくはパートタイムのCPCコーディネーターが設置される。コーディネーターの主な役割は、定例会議の企画・実行、地区レベルCPCとの調整、地区レベルCPCからの月次報告のチェック、他関係機関との調整・連携である。
定例会議	四半期に1度
報告責任 ³⁸	県知事を意思決定者とする。中央政府レベルへの報告は現時点では義務づけられていない。
対象人口規模	15万人（南シナイ県）～710万人（カイロ県） ³⁹ と県によって大きな幅がある。

(2) 地区レベルCPC（実施機関）

役 割	<p>管轄地区の要保護児童ケースすべてのモニタリングと必要な予防的・治療的措置の実施。</p> <p>（法律で定められている具体的措置に関しては、Box-4を参照）</p>
構成メンバー （任命制）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内務（警察）課長、社会連帯課長、教育課長、医療専門職、心理専門職など少なくとも5人、委員長を含めて7人以上で構成されるべきである。

³⁶ USAID 事業チームリーダーのマグダ氏によると、CPC を設置しなければならない地区の数はエジプト全国で 400 以上にのぼるとのことである。

³⁷ 本稿では、「リスクを抱える児童」を「保護を必要とする児童」＝「要保護児童」と同義で使っている。

³⁸ 報告責任については、法律上の定めはないため、本調査で収集した情報を基に記述した。

³⁹ 県ごとの人口は、http://en.wikipedia.org/wiki/Governorates_of_Egypt を参照した。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通常、児童保護関連の市民社会代表（通常、現地 NGO 代表）もメンバーに含まれる。
委員長	通常、地区長が務める。
運営人員	コーディネーターが設置されている地区もある模様であるが、ほとんどの地区では専属の運営人材は配置されていないとみられる。
定例会議	月 1 回
報告責任	県レベル CPC に対する月次報告書の提出
対象人口規模	地区人口の正確な数値は入手できなかったが、県レベル同様、人口密度によって、対象人口に大きな幅があると考えられる。例えば、30 地区に分かれているカイロ県では、平均して 1 地区当たり 26 万人規模を対象としていることになる。

CPC は、UNICEF によるアレキサンドリア県での試験的導入が成功し、その結果、改正子ども法に盛り込まれ全国普及につながったという経緯がある。UNICEF の試行では、地区レベル CPC の下に更にコミュニティ委員会が設置されていたが、法律上設置が義務づけられているのは地区レベル CPC までである。図－6 では、各レベルの CPC の構成とその関係を図式で示した。

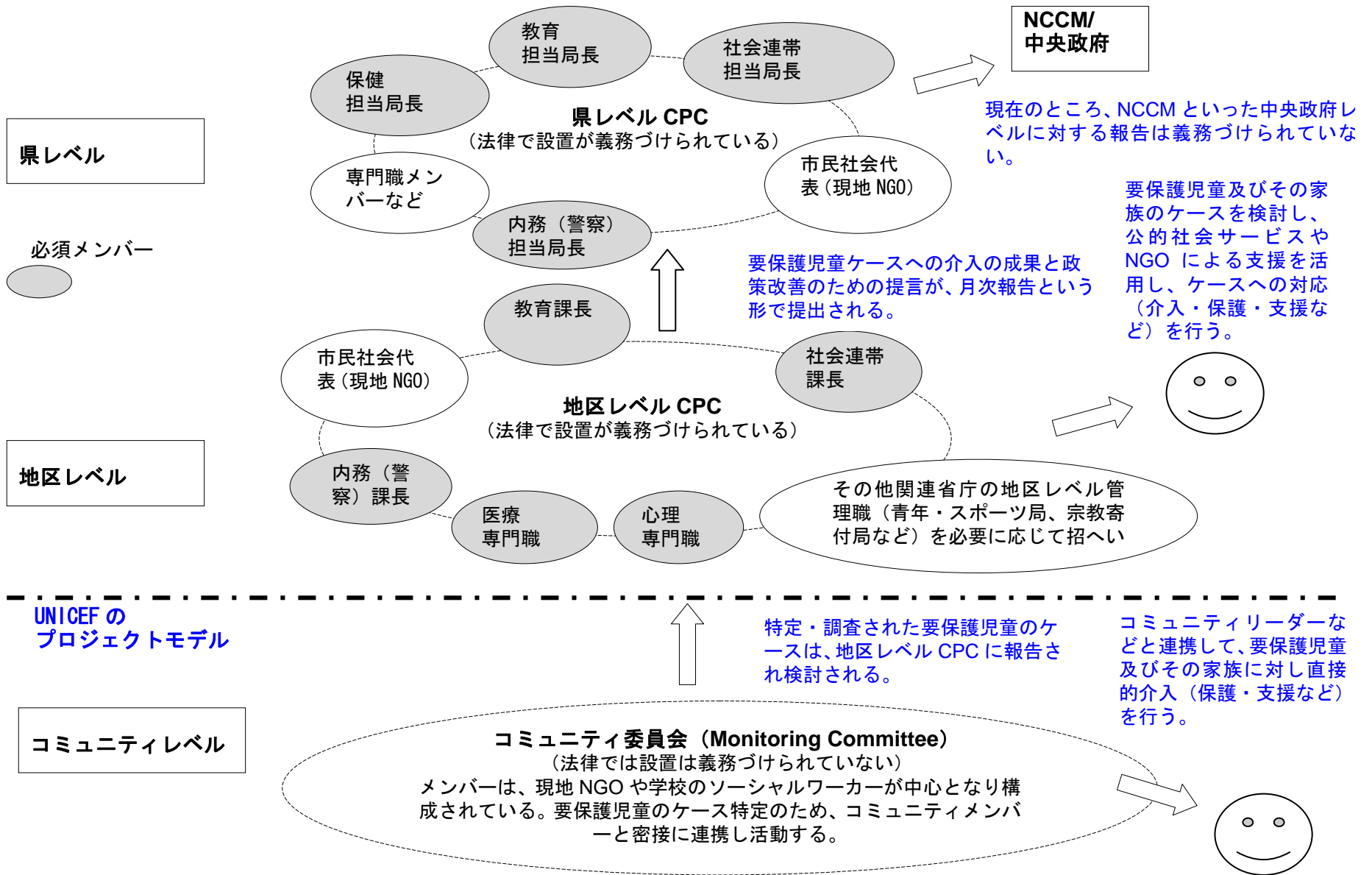


図-6 各レベルの CPC の構成とその関係

5-2 ストリートチルドレン支援における CPC の役割

CPC は、改正子ども法第 96 条に挙げられている「リスクを抱える児童」を定義する 14 カテゴリーのうち、12 カテゴリーに当てはまる児童のケースに対し具体的介入・支援をすることが義務づけられているが、これら 12 カテゴリーの定義を見ると、ほとんどが路上生活を既に強いられている子どもたちや路上生活に陥る危険性のあるハイリスク家庭の子どもたちが直面している課題と関係がある（Box-3 を参照）。また、CPC の支援対象は、要保護児童だけでなくその家族も含む。このことから、CPC はストリートチルドレンの保護的支援及び予防的支援双方を強く意識した仕組みであるといえる。

Box-3 改正子ども法第 96 条が掲げる「リスクを抱える児童」を定義する 14 カテゴリー

児童は健全な成長が脅かされる状況にさらされている場合、または以下のいずれかに当てはまる場合、リスクを抱える児童と見なされるべきである。

1. 児童の安全、倫理、健康あるいは生命が脅かされる状況にある場合。
2. 家庭、学校、保護施設その他の児童養育環境が児童にリスクをもたらす場合、もしくは、児童がネグレクト、虐待、暴力、搾取、浮浪にさらされている場合。
3. 養育や父母、その他児童が訪問の権利をもつ個人への訪問に関し、部分的にでも、児童がその権利を不当に剥奪されている場合。
4. 児童の養育費に責任のある者が児童を遺棄した場合、児童が両親もしくは片親を失った場合、あるいは児童の両親もしくは保護者が養育責任をすべて放棄した場合。
5. 児童が基礎教育の権利を剥奪されている場合、あるいは児童の将来が教育的視点からリスクにさらされている場合。
6. 児童が家庭、学校、保護施設その他の場所において、暴力や公共の倫理に反する行為、ポルノ、児童の商業的搾取、ハラスメント、性的搾取、アルコールや精神に悪影響をもたらす薬物の違法な使用にさらされている場合。
7. 児童が物乞いをしている場合。物乞い行為は、小物やサービスの売買、アクロバットショーなどのパフォーマンス、その他適切な生計の糧とは見なせない行為を含む。
8. 児童がタバコの吸殻やその他のゴミ・廃棄物を集めている場合。
9. 児童が恒常的な住居をもたない場合、路上で寝起きしている場合、あるいはその他住居には適さない場所で寝起きしている場合。
10. 児童が不審者やそれと疑われる者、悪評をもつ者と一緒にいる場合。
11. 児童の素行が悪い場合、父親、後見人、養育者、保護者の権力に反抗する場合、あるいは後見人の死亡、不在、法的に不能な状況において母親の権力に反抗する場合。この場合、父親、後見人、養育者、母親、その他の保護者から申し立てがない限り、調査を含め、どのような方策もとられるべきではない。
12. 児童がその生計に正当な手段をもたない場合、あるいは信頼できる支援者をもたない場合。
13. 児童が認知や選択の能力に関し、身体的、精神的、心理的な疾患をもつ場合、精神障害をもつ場合、あるいはそういった疾患や障害が自身や他人の安全を脅かす場合。
14. 児童が 7 歳以下で重罪・非行を含む軽罪を犯した場合。

児童が、上記 1、2、5～14 の状況に当てはまる場合、同法 99 条第 2 項に示されている適切な予防的・治療的措置がとられるよう、同児童のケースは地区レベル CPC に照会されなければならない。

上記でも述べたが、リスクを抱える児童のケースを実際に扱う実施機関は地区レベル CPC である。改正子ども法には、地区レベル CPC がリスクを抱える児童のケースに対してとるべき具体的措置が示されており、それはケースの受理から調査、リスク除去のための介入、介入の進捗・結果のモニタリングをカバーしている。

これら法律上示されている具体的措置は Box-4 にまとめたが、その内容を見ると、「児童の危険からの保護」が前面に打ち出されているが、それと同時に、できる限り児童を家族の元に置きながらリスクの除去を試みることが強く意識されており、定期訪問による監督やリスク除去のための社会的介入が盛り込まれている。地区 CPC が対象とするリスクを抱える児童に家庭内での暴力、虐待、ネグレクトや養育放棄のリスクを抱える児童が含まれることを考慮すると、ここで示されている具体的措置自体がストリートチルドレン課題に対する予防的措置といえ、CPC の仕組みがストリートチルドレンの予防に大きく貢献する可能性をもっていることを示している。

Box-4 実施機関である地区レベル CPC に法律上義務づけられている具体的措置

改正子ども法第 99 条、第 99 条第 2 項及び第 99 条第 2 項 (a) は、実施機関である地区レベル CPC が、リスクを抱える児童のケースに対してとるべき具体的措置を以下のとおり明記している。

第 99 条

- ・ リスクを抱える児童のケースを受理・調査し、必要に応じて、事実確認のために児童、その親や保護者を呼び出す。
- ・ 各ケースを精査し、リスクの原因を取り除くように努める。原因除去が難しいケースに関しては、適切な法的措置がとられるよう、そのケースと必要な措置を県レベル CPC に報告書の形で提出する。

第 99 条第 2 項

地区レベル CPC は必要に応じて、以下の措置・手続きを行う。

- ・ 在宅支援とし、定められた期限までに両親がリスクの原因を除去するよう、定期訪問によって監督する。
- ・ 在宅支援とし、児童と家族に必要な社会的介入（社会、教育、医療サービスなど）が行われるよう、責任機関と調整する。
- ・ 在宅支援とし、児童に危害を及ぼす人物との接触に対し予防措置をとる。
- ・ 法的手続きにのっとって、リスクが除去されるまで児童を一時的に他の家族や施設などに預けることを裁判所に提言する。
- ・ 児童が親または保護者によるネグレクトの危険にさらされている場合、リスクが除去されるまでの一定期間適切な施設等に預けるための緊急な措置をとるよう、裁判所に対し提言する。
- ・ 必要な場合は、児童の扶養責任がある者が一時的扶養金を支払うよう、家庭裁判所に申し出をすることもできる。

差し迫った危険がある場合は、ヘルプラインもしくは CPC が、関係当局の支援を受け、児童を危険な場所から安全な場所へと保護するための必要かつ緊急な措置・手続きをとる。

第 99 条第 2 項 (a) (県レベル CPC、地区レベル CPC 双方を対象にしたもの)

CPC は、個々のケースに対したった措置と結果を、定期的にモニタリングする。CPC は、可能な限り児童と家庭との分離を避け、分離は一時的かつ最終手段とするよう、必要に応じて、関係当局に対し、措置や方策の見直し、変更、停止を提言する。

5-3 関係省庁の役割

上記のとおり、県レベル CPC の委員長は県知事が、地区レベル CPC の委員長は通常は地区長が務めるため、各県内の CPC に対して直接的な権限をもつのは県知事である。関係者からの聞き取りによると、中央政府レベルで全 CPC を総括し監督する省庁は、今のところ存在しない。

(1) NCCM の役割

NCCM は、CPC の設置・運営を義務づける子ども法の改正を主導したこともあり、CPC の設置・運営に対し、技術指導及びモニタリングを担うことになっているが⁴⁰、現時点では、CPC から NCCM への報告義務はなく、NCCM は CPC に対し法律上・執行上何らの権限ももっていない。NCCM は、地方行政レベルの支部組織がないため、CPC のメンバーとしても参加することができず、各県の CPC の活動状況に関しては、県レベル CPC に配置されている CPC コーディネーターを通じてインフォーマルに聞き取っている。

本調査実施時点で、NCCM が CPC に対し行っていた支援・活動は、USAID との共同事業を通じた CPC メンバーに対する導入研修・フォローアップ研修の実施とドナー間の調整に限られていた。CPC コーディネーターからの情報収集も USAID 事業チームが行っていた。

NCCM は、CPC に対する支援・モニタリング体制を整えるために、以下のような方策を検討・調整中とのことである。

- CPC から NCCM への報告が義務づけられるよう、関係当局と取極めを結ぶ。
- NCCM 内に、地区レベル CPC が扱う要保護児童ケースをフォローアップするための部署を立ち上げる。

(2) 他関係省庁の役割

CPC は多機関連携の委員会であり、その必須メンバーには、社会連帯省、内務省、教育省、保健省の地方行政レベル代表が含まれる。そのためこれらの省庁も CPC の運営に大きく関与しており、具体的な役割は、メンバーによる CPC 活動参加への許可・監督、能力強化研修への参加の許可・監督、また具体的なケースへの対応が必要となった場合の各省庁管轄下の公的サービスの動員、となっている。

社会連帯省担当者によると、CPC の活動はソーシャルワークの知識・スキルを必要とするため、これら省庁間における業務負担は様でなく、ほとんどの業務負担を社会連帯省が担っているとのことであった。

現状をまとめると、CPC の実施体制、特にその総括及び監督に関する部分はいまだ不完全で、特に中央政府レベルで全 CPC を総括・監督する省庁がないこと、また CPC の活動内容ゆえに一部の省庁に過度の負担がかかっているとみられることが、大きな課題である。

5-4 CPC の設置状況

CPC は、2008 年の改正子ども法施行とともに各県への設置・運営が義務化されたものの、予算や人員の確保といった事情から、その設置が開始されたのはほとんどが 2009 年以降である。

CPC の設置状況を記録している中央省庁がないため、全県における設置状況に関して調査中に

⁴⁰ これは、明文化はされていないが、聞き取りのなかで、NCCM 担当者自身も含め、関係者・主要ドナーが主張しており、NCCM の役割として共通に認識されているようである。

把握することは困難であったが、本調査で視察またはコーディネーターとの面談を行ったカイロ県、ギザ県、アレキサンドリア県、ヘルワン県、ミニヤ県においては、県レベル CPC を設置済みであった。地区レベル CPC に関しては、カイロ県を除き、すべての地区で設置を完了している県はなく、設置を進めている状況であった。また、NCCM-USAID 事業の導入研修の対象県（カイロ県、ギザ県、ファイユーム県、10月6日県、ヘルワン県、カリュービーヤ県、スエズ県、ポートサイド県）では、県レベル CPC を設置済みである。以上のことから、エジプト 29 県中少なくとも 10 県においては県レベル CPC を設置済みであると考えられる。

地区レベルの CPC に関しては、NCCM-USAID 事業リーダーによれば全国で少なくとも 400 の設置が必要とのことであり、本調査対象の大都市圏でもいまだ設置中という状況を考慮すると、全国レベルでの設置完了までには更にかかりの時間を要することが予想される。

5-5 CPC の活動状況

CPC は、実質的には 2009 年から設置・運営が始められていること、新しい仕組みであり試行錯誤しつつ行われていること、必要な専門知識・スキルをもったメンバーが限られていることなど、さまざまな制約を抱えながら、活動が開始されている。

本調査では、UNICEF がその設置・運営を支援しているアレキサンドリア県とミニヤ県の地区レベル CPC 会議を視察した。

UNICEF は、その支援地で、法律では義務づけられていないコミュニティ委員会を立ち上げ、地区レベル CPC の活動をサポートする、という独自のアプローチをとっており、UNICEF の支援が入っていない県や地区の CPC の活動状況との比較が難しい。本調査中に、UNICEF の支援が入っていない県レベル CPC や地区レベル CPC の会議視察やメンバーへのインタビューのアレンジを試みたが、県庁からの許可取り付けが難航し、実現には至らなかった。

以下は、アレキサンドリア県、ミニヤ県での視察内容の概要である。

月 日	地区名	参加メンバー	視察内容概要
10/12	アレキサンドリア県/西地区	全 20 名（必須メンバーに加え、現地 NGO3 団体代表、労働局、宗教寄付局代表も参加）	地区レベル CPC の会合にオブザーバー参加。定例会議とのことであったが、その内容から、視察に合わせて召集されたとの印象を受けた。議長席には地区長が座っていたが、実際の司会は UNICEF の現地コーディネーターが担った。皆が議長に向かって座るという、非常にフォーマルな会合であった。会合の内容としては、 <u>各メンバーが当該月に何件の要保護児童ケースを扱った、といった成果の発表がほとんどを占めた</u> が、定例会議では個別のケースを検討するべきかどうか、といったことも議論された。こういった議論が出ることから、 <u>同地区レベル CPC のメンバー間で、定例会議の意義・目的が共通に理解されておらず、同 CPC の成熟度はまだあまり高くない</u> との印象を受けた。

		約 30 名 (地区レベル CPC メンバーの現地 NGO 3 団体代表、各団体のソーシャルワーカー、保健課、教育課、社会連帯課のソーシャルワーカー)	地区レベル CPC のメンバーである現地 NGO Sidi Ali Al-Sammak で開催されたコミュニティ委員会会合にオブザーバー参加した。会合は <u>個別ケースの検討とソーシャルワーカーの経験共有</u> を目的として定期的実施されているとのことであった。本会合では、3 団体を代表するソーシャルワーカーが、担当中もしくは完了した要保護児童ケースの発表を行った ⁴¹ 。発表では、介入に至るまでのケース分析も共有され、話を聞く限り、総じてソーシャルワーカーたちのケースマネジメント能力は十分なレベルとの印象を受けた ⁴² 。
10/21	ミニヤ県/ ミンヤ地区 (中央地区)	約 40 名 (地区レベル CPC メンバー 7 名、コミュニティ委員会メンバー約 30 名) *コミュニティ委員会メンバーは、学校長や医師、心理学者、ソーシャルワーカーなど。皆有志であり無償で活動している。	地区レベル CPC とその下に設置されている 5 つのコミュニティ委員会との合同会合にオブザーバー参加した。議長は地区長代理が務め、会合内容は、各コミュニティ委員会代表がそれぞれの地域で担当しているケースを報告し、それに対し地区レベル CPC メンバーが助言・コメントや介入の約束を行うという形で進められた。同地区では、地区レベル CPC とコミュニティ委員会の二層構造で活動しており、コミュニティ委員会で解決できるケースは同レベルで解決し、より高いレベルの行政介入が必要なケースは、地区レベル CPC に照会されるとの仕組みをとっていた。報告されたケースのほとんどが、学校中退、健康障害・身体障害にかかわるものであった。地区レベル CPC メンバーのコメント・助言を聞く限り、 <u>メンバーは地区レベル CPC の役割をよく理解し、コミュニティ委員会の存在をうまく活用し、できるだけ多くの要保護児童のケースに対応しようと努めている姿勢がうかがわれた。</u>

先に述べたように、本調査で視察した地区レベル CPC は、UNICEF による技術・資金支援を受けているうえ、UNICEF 支援独自のコミュニティ委員会と二層構造をとって要保護児童支援を行っているため、他の地区レベル CPC の活動内容と比較することは難しい。しかし、UNICEF の支援が入っていても、アレキサンドリア県西地区のように地区レベル CPC の成熟度に疑問が残るところもあるため、UNICEF といったドナーからの技術支援が入っていない地区レベル CPC では、活動内容・その成熟度がより低いという可能性もあると考えられる。また、視察対象の地区レベル CPC は、コミュニティ委員会の存在に大きく頼る形になり、個々の要保護児童ケースの対応についても依存しているとの印象が強く、この二層構造がない県・地区では、個別ケースへの適切

⁴¹ そのうちの 1 つは以下のようなケースであった。「離婚で父親に引き取られた男の子のケースで、義母による虐待に苦しんできた。ソーシャルワーカーによる介入の結果、実母に引き取られることになり、社会連帯局、教育局との連携の結果、実母は資金を借り入れることができ、家計状況が改善し、男の子も学校に通えるようになった」

⁴² ソーシャルワーカーたちへの聞き取り結果としては、性的虐待への介入や家族のキャパシティ・ビルディングに係るスキルが十分でなく、今後高めていきたいとのことであった。

な対応はかなり困難なのではないかと考えられる。

5-6 CPC 設置・運営に係る既存の支援

NCCM-USAID 事業リーダーで、実質的に NCCM を代表し CPC への支援に係るドナー調整を担っているマグダ氏によると、ドナーの CPC 設置・運営支援に対する関心は高く、その可能性につきしばしば照会を受けるとのことである。

しかし、調査時点で、CPC に対しその立ち上げから会議の運営指導まで包括的な支援を行っているのは、UNICEF のみであった。

USAID も、NCCM と連携する形で CPC に対する支援を実施しているが、それは CPC メンバーに対する導入研修・フォローアップ研修の実施とドナー調整に限られたものである。

他ドナーとしては、セーブ・ザ・チルドレン英国 (SCUK) が、2010 年 4 月から、カイロ南部でストリートチルドレン支援に焦点を当てた CPC 運営強化事業を開始している。また、プラン・エジプトもその活動対象県において、地区レベル CPC メンバーに対する能力強化研修を開始している。調査中に、CPC に照準を合わせた支援の実施が確認されたのは、上記 4 つのドナーのみであった。

以下、各ドナーの支援内容を表にまとめた。

ドナー	対象県・地域	活動内容
UNICEF (2007-2011 年： 継続予定あり)	アレキサン ドリア県、ミ ニヤ県、アシ ユート県	<ul style="list-style-type: none"> 対象地区で地区レベル CPC とコミュニティ委員会の二層構造を立ち上げ、コーディネーターの配置や研修を通して、CPC の運営力強化、ケースマネジメント力強化を行っている。 また、CPC メンバーにヘルプラインユニットをもつ現地 NGO を配し、CPC とヘルプラインをつなげた要保護児童ケースへの対応を試みている。 個別プロジェクトとして実施しているため、包括的な支援ができていない。 県レベル CPC とつなげ三層構造を実現しているのは、アレキサンドリア県のみ。
USAID (2008-2012 年： 継続予定なし)	カイロ県、ギ ザ県、ファイ ユーム県、10 月 6 日県、ヘ ルワン県、カ リユービー ヤ県、スエズ 県、ポートサ イド県	<ul style="list-style-type: none"> 対象県の県レベル CPC と地区レベル CPC メンバーに対し、CPC 1 日導入研修とフォローアップ研修を実施中。 プロジェクトの一部として実施されているため活動が限られている。 CPC を担当する NCCM の実質的な窓口として、各県 CPC コーディネーターから定期的に情報収集を行い、ドナー間の調整も行っている。
SCUK (2010-2013 年)	カイロ県南 部 (5 地区)	<ul style="list-style-type: none"> 地区レベル CPC の下にコミュニティ委員会を立ち上げ、CPC・委員会メンバーに対する研修を実施している。

		<ul style="list-style-type: none"> ・アプローチは UNICEF のものに似ているが、違いは、ストリートチルドレン支援に照準を当てて、CPC メンバー・委員会メンバーの能力向上を行っていることである。 ・リスクを抱える児童も対象とし、特に出生証明書等がない子どもへの支援に注力している⁴³。
プラン・エジプト	カイロ県、アレキサンドリア県、ベヘイヤ県、ギザ県、アシュート県、カリュービーヤ県	<ul style="list-style-type: none"> ・ CPC に対する支援は開始したばかり。 ・現在の支援は、同団体の活動対象県における、地区レベル CPC メンバー向けの3日間能力強化研修に限られている。 ・調査時には、次期5カ年計画を作成中で、同計画において CPC 支援を重点支援分野のひとつにしていきたいとのことであった。

それぞれのドナーが CPC メンバーに対する研修を行っているが、その対象や内容の重複を避けお互いのリソースを活用できるよう、月例で実施されているドナー調整会合（Box-5を参照）の場で、適宜お互いの活動のアップデートと情報共有を行っているとのことであった。また、個別の調整・連携も活発に行っているようである。

マグダ氏によると、既存の支援は、ある県の数カ所の地区のみを対象としたものなど、局地的な支援が多く、支援の面的な広がりの担保が課題とのことであった。また、既存の支援は、CPC メンバーの研修に集中しており、CPC が抱える他の喫緊の課題（活動場所の確保や物資面のニーズ）に対応できていないとのことであった。

Box-5 児童保護分野ドナー調整会合 エジプト児童保護ネットワーク（ECPN）の概要

事務局/コーディネーターは、UNICEF エジプト事務所の Ms. Nancy Emil Kamel が務め、月例会合、メーリングリストによる児童保護リソースや情報の共有、サブグループとの調整、といった活動を行っている。2010年10月現在、メンバー団体は、エジプト児童保護分野で活動あるいは資金支援をしている16の国際機関、二国間ドナー、国際 NGO である。

活動詳細は以下のとおりである。

(1) 定例会合

- ・ 月1回 UNICEF エジプト事務所にて開催され、メンバー団体の活動アップデートやメンバー団体が共通に関心をもつ 이슈 の勉強会・意見交換（有識者招へいによるセミナーも実施）、メンバー団体が開発したツールの共有などを行っている。
- ・ また、現地 NGO パートナーの選定基準などメンバーが共通に必要なツールの共同開発やエジプト政府に対する交渉・調整も行っている。

(2) メーリングリストによる児童保護リソースや情報の共有

- ・ コーディネーターが管理者となり、メーリングリストによる児童保護リソースや情報の共有が行われている。Google ドキュメントも活用した活発なリソース共有が行われている。

⁴³ 出生証明書のない子どもは学校に通えない、医療や社会サービスを受けられない等、路上生活に陥る高いリスクを抱えているという。

る。

(3) サブグループの活動

- ・ 2010年10月現在、ECPNの下で、ストリートチルドレンサブグループと児童労働サブグループの2つのサブグループが活動している。サブグループはそれぞれ月に1～2回の頻度で会合をもち、それぞれの 이슈に係る共通の関心・懸念事項等のディスカッションや共同イベントの企画、メンバー間の活動の調整などを行っている。調査団がオブザーバー参加した11月上旬のストリートチルドレンサブグループ会合では、サブグループメンバーが2011年2月に共同で実施予定の「ストリートチルドレンのための一日」イベントの関係者との調整事項が協議されていた。

5-7 CPCが抱える課題

5-2で、CPCがストリートチルドレンの支援、特に予防的措置に大きく貢献し得る仕組みであることを述べたが、CPCがその目的・期待に見合った仕組みとして機能するためには、対応すべきいくつかの大きな課題を抱えている。以下、4つの視点からCPCが抱える課題をまとめた。

(1) 監督機能・調整上の課題

- ・ 中央政府レベルに全CPCを総括・監督する省庁がない。現在、CPCの設置・運営は各県の県知事に委ねられており、県を超えた横の連携がほとんど見られない縦割りの構造となっている。
- ・ CPCに対するNCCMの役割・権限が明文化されていない。NCCMは、CPC設置・運営の技術指導とモニタリングを担うことになっているが、現在CPCにはNCCMに対する報告義務がなく、NCCMもCPCに対する実質的な権限を何らもたない⁴⁴。
- ・ 県知事の優先事項や関心により、CPCの成熟度・その活動状況に濃淡がある⁴⁵。

(2) 予算やインフラ上の課題

- ・ CPC導入時にはその財政計画がつけられておらず、現在CPC設置・運営に係る費用は、各県に既に割り当てられた予算の中から捻出しなければならないことになっている。多くの県では予算の捻出が難しく、活動に最低限必要な物資面でのニーズも満たせず、CPC設置の進捗状況に影響している。
- ・ 恒常的な活動場所が確保されていないため、要保護児童や家族からの相談受付など必要な支援の実施に支障を来している⁴⁶。

(3) 人員上の課題

- ・ 全体的にメンバーの士気が低い。その背景としては、メンバーが任命制であること、また、本業をもちながらCPC業務を担わなければならないが、それに対する手当や報酬が措置されていないことがある。
- ・ 全体的にメンバーのケース対応能力が高くない。その背景としては、メンバーが常勤では

⁴⁴ 本件については、5-3に記述のとおり、CPCにNCCMへの報告義務を与える取極めを結ぶ、NCCM内に地区レベルCPCのケースをフォローアップする部署を立ち上げるという対応につき、NCCMが関係当局と調整中である。

⁴⁵ 例えば、カイロ県は県知事自身が要保護児童イシューへの対応に熱心なため、CPCも活発である。一方、他の優先課題が山積みの県は、CPCの設置・運営が後回しになってしまっているとのことである。

⁴⁶ 多くの県・地区では、県庁の会議室や地区区役所の会議室等を使って定例会議を実施しているとのことである。

なく、社会連帯局代表や現地 NGO メンバー以外は専門知識・スキルを持ち合わせていないことがある。

(4) 運営上の課題

- 設置・運営ノウハウの十分な周知がないまま CPC の導入が開始されているため、県・地区レベルの担当者がそのノウハウがなく苦勞している。
- 専門知識・スキルのある社会連帯局や現地 NGO に個別ケースの対応が集中してしまい、多機関連携による対応の仕組みになっていない。

エジプト当局、特に NCCM は、こういった課題を認識しており、課題克服のための方策にも乗り出している。例えば、人員上の課題を解決するため、地区レベル CPC への常勤の技術事務局員 (TS) の配置⁴⁷につき、責任省庁と協議を進めている。しかし、モニタリング体制整備といった実施体制や財政計画など、その対応にある程度の時間と政策的インプットが必要と考えられるものもある。また、CPC に対する NCCM の役割・権限が明文化されていないという課題は、同課題への対応が調整中とはいえ、現時点ではプロジェクトの実施体制に影響する可能性が高いため⁴⁸、当初予定していた「技術協力プロジェクト」という協力アプローチが現況で妥当なのかどうか、再検討する必要があるといえる。

⁴⁷ Technical Secretariat : TS は社会福祉学部卒業生など若手 3 名で構成され、各メンバーに代わり地区レベル CPC の実質的な業務 (個々の要保護児童ケースの対応) を担うことが想定されている。

⁴⁸ 例えば、CPC に対する活動に対し常に県庁の許可あるいは同意を仰がなければならない、正式な形での報告取り付けが難しいことから CPC コーディネーターからのインフォーマルな情報に頼ってしまうといった、スムーズな技術指導・モニタリングに大きく影響し得る課題を抱えている。

第6章 第2次調査 調査結果総括と協力アプローチの見直し

6-1 第2次調査 調査結果総括

第4章・第5章で詳述したとおり、第2次調査では、エジプトのストリートチルドレン支援及びCPCの状況・課題に焦点を当てて情報収集・分析を行った。その目的は、現在想定している協力アプローチ「技術協力プロジェクト」の妥当性を再確認したうえで、協力計画の具体化を行うことであった。情報収集・分析の結果、本調査団は以下に挙げる調査結果総括に達した。

- ストリートチルドレン現象の主因には、「貧困」とともに「家庭的要因」があり、特に家庭内暴力が、子どもが家を出て路上生活を始める直接的原因となっている。
- このことから、貧困や家庭内暴力といったハイリスク家庭の子どもであれば、だれでも路上生活に陥る危険性があり、ストリートチルドレン問題への対策においては、既に路上で生活する子どもたちに対する保護的支援に加え、ハイリスク家庭の子どもたちを対象とした予防的支援が必要かつ重要であるといえる。
- エジプトでは、保護的支援は比較的広く着手されているといえるが、予防的支援が不十分との印象を受けている。
- 2008年改正子ども法により新しく導入されたCPCは、既に路上にいる子どもからハイリスク家庭の子どもまでをその介入・支援の対象としているため、ストリートチルドレンの保護的支援及び予防的支援双方に大きく貢献し得る仕組みである。特に、地区レベルCPCは、定期訪問や社会的介入によって家庭におけるリスク除去を行うことが義務づけられていることから、ストリートチルドレンの予防に特に大きく貢献し得る可能性をもっている。
- 一方、CPCはエジプトにとって新しい児童保護の仕組みで、試行錯誤しながらその設置・運営が進められており、その目的・期待に見合った仕組みとして機能するうえで障害となり得るいくつかの大きな課題も抱えている。
- エジプトは上記課題への対応を進めているが、実施体制等にかかわる課題はその対応にある程度の時間と政策的インプットを要するものと考えられる。
- また、CPCに対するNCCMの役割・権限が明文化されていないという課題があり、その対策を調整中とはいえ、現時点ではプロジェクトの実施に影響を与える可能性が高いことから、当初想定されていた協力アプローチ「技術協力プロジェクト」を実施することが現況において妥当なのか、再検討する必要がある。

6-2 協力アプローチの再検討

調査団は上記の調査結果総括を踏まえ、また本調査の調査ポイント7点のうち特に調査ポイント2に対する以下の調査結果を考慮したうえで、現況に照らし合わせ妥当な協力アプローチを再検討した（調査ポイントに対する調査結果をまとめた表は、付属資料5を参照）。

(1) 調査ポイント2：NCCM内の取り組み姿勢と協働体制の整備

- 日本人専門家が長期で入りモデル形成・普及をめざす「技術協力プロジェクト」型協力の運営には、C/P機関の取り組み姿勢と協働体制の整備が欠かせないため、この確保が可能かどうか本調査において確認する。

(2) 調査結果

- C/P 機関の取り組み姿勢と協働体制の整備に関し、現時点での確保は難しい。
- 具体的には、①調査2カ月前にNCCM トップの人事異動があったこと、②新任のラミア次官は JICA との協力を非常に前向きだが、引き継ぎの欠如もあり、協力内容につき具体的なイメージを抱けていないこと、③NCCM 担当者が非常に多忙で調査中に十分な協議機会をもてなかったことから、C/P 機関の現時点での取り組み姿勢は高いとは判断できない。
- 実施体制整備に関しても、適切とはいえない C/P 人材の任命、CPC に対する役割・権限が明文化されていないことに起因しモデル試行のフィールド確保に困難が予想されることなどから、現時点での確保は難しいと判断される。

上記を踏まえ、妥当な協力アプローチの再検討につき、調査団は以下の結論に達した。

- ストリートチルドレン支援のための国家戦略の策定及び CPC 設置・運営を義務づけることとなった子ども法の改正を主導した NCCM は、JICA との協力の C/P 機関としての妥当性は高い。
- しかし、「技術協力プロジェクト」型協力の実施に見合った取り組み姿勢と協働体制の整備を NCCM から確保することは、現時点では難しい。
- エジプトは、ストリートチルドレン支援に関し、国家戦略実行に必要なアクション・プランの策定にまだ着手できておらず、同課題に有効な方策となり得る CPC に関しても実施体制等に関する課題を抱えるなど、いまだストリートチルドレン課題に対する戦略・政策の具体化の過程にあるといえる。
- 以上のことから、当初想定していた「技術協力プロジェクト」型協力は時期尚早と判断でき、現状で必要かつ妥当とされる協力は、戦略・政策の具体化の過程を後押しするものであるといえる。具体的には、わが国の児童保護政策やその制度・仕組みの共有を中心とした政策ダイアログの実施が有効と考えられる。
- 上記のように、日本のリソース・経験の共有を中心とした政策ダイアログの実施には、本邦研修や短期専門家派遣といった個別投入による協力が適切であるといえる。

6-3 NCCM への報告と協議

調査団は、上記検討結果と結論の要旨を本調査の完了報告という形でまとめ、NCCM を管轄する家族人口大臣と NCCM ラミア次官に提出した（付属資料6を参照）。また、本調査終盤の11月8日に、ラミア次官と調査報告内容に係る協議をもち、ラミア次官は、報告内容、特に「プロジェクト型協力は時期尚早であり、政策ダイアログが有効であること」に同意を示し、その具体的方策としての本邦研修や短期専門家派遣の実施に積極的に協力していく意向を示した。

調査団は、政策ダイアログのための具体的な協力内容につき NCCM と引き続き意見交換をしていく必要があることから、本調査に関するミニッツは締結せず、ラミア次官との協議内容を議事録にまとめたものを先方に提出し（付属資料7を参照）、本調査の現地業務を完了した。

第7章 協力の具体的内容と事前評価

7-1 協力の具体的内容

JICA は、第2次調査でその必要性かつ妥当性が明らかになった政策ダイアログのための具体的方策として、まずは2011年度から本邦研修（具体的には、国別研修）⁴⁹の実施を予定している。短期専門家の投入も検討したが、以下の理由から、現時点においては短期専門家よりも本邦研修の方が妥当な投入であるとの結論に達している。

- わが国の児童保護政策やその制度・仕組みに関する情報や経験の共有を中心とした、政策ダイアログの実施を想定しているため、エジプト関係者を実際にわが国に招へいし制度や仕組みを直接見聞きし得る本邦研修の方が、短期専門家を派遣するよりも効果が高いと考えられる。
- 短期専門家の派遣は、既に対処すべき課題が明確でそれに対する集中的な技術協力が必要とされる場合などには有効と考え得るが、今回のケースはそれに合致しない。

本邦研修に関しては、2011年1月現在、その研修企画案を作成中であるが、現時点で想定している研修概要は以下のとおりである。今後、NCCMをはじめとするエジプト側関係者との協議を通し、また日本の有識者の意見を参考に、企画内容を精査していく予定である。

実施年度	2011年～2012年（2カ年）
目的	わが国の児童保護政策やその制度・仕組み、並びに具体的な取り組みを「日本の経験」として共有し、エジプトのストリートチルドレン課題に対する戦略・政策の具体化の過程（特に、ストリートチルドレンの保護的・予防的支援双方に有効な方策となり得るCPC実施体制の改善への努力）を後押しすることを目的とする。
実施対象	<ul style="list-style-type: none"> ・ エジプトの児童保護政策及び実施（特にストリートチルドレン支援及びCPC運営）に責任のある中央政府レベル担当者 ・ エジプト国地方行政機関で要保護児童支援業務（特にCPC運営）を担う担当者 ・ CPCメンバーとして要保護児童支援ケースに対応する現地NGO代表
実施人員	各年8名（計16名） 【内訳】 <ul style="list-style-type: none"> ・ 中央政府レベル担当者4名 ・ 地方行政レベル担当者2名 ・ 現地NGO代表2名
研修内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修は、講義と視察、ワークショップ（WS）から成る。 ・ 2部構成を予定しており、前半でわが国の政府及び都道府県レベルの児童保護政策・制度・仕組みに関する知見を共有し、後半で市町村レベルの要保護児童対策地域協議会の仕組みや児童福祉施設での具体的な取り組みに関する知見を共有する。

⁴⁹ 本邦研修は、大別すると課題別研修と国別研修がある。本協力では、対象国のニーズに合わせた形で研修内容を組み合わせることが可能な、国別研修の実施を予定している。

	<ul style="list-style-type: none"> WS は事前、中間総括、最終総括と 3 度実施する予定で、研修での学習点の振り返り、エジプトの政策・制度が抱える課題の特定、課題対応や改善策に係る日本人有識者との意見交換、わが国との協力の具体像に係る意見交換を行う予定である。
--	---

JICA は、ストリートチルドレン課題に対する協力として、既に保護的支援を行う現地 NGO への青年海外協力隊員の派遣を行っているが、同課題の政策・制度面での協力は、本邦研修という形をとる本協力が初めてといえる。政策・制度面での協力は、本邦研修実施のみで完了ということではなく、研修を通しエジプト側担当者自身が同国の課題と必要な改善策を明確にし、わが国とのより具体的な協力につなげる機会とされることを期待する。

7-2 事前評価

以下は、調査 5 項目に沿った、政策ダイアログ推進のための本邦研修案件の事前評価である。

(1) 妥当性

- エジプトはストリートチルドレン課題への対応を重要視しており、2003 年には、ストリートチルドレン支援のための国家戦略を作成し、そのなかで同課題に対する国家責任を明確にしている。また、2008 年には子ども法を改正し、ストリートチルドレンを中心としたリスクを抱える児童及びその家族への支援体制を強化する仕組み（CPC）を導入している。さらに、エジプト全体の開発計画である第 6 次 5 カ年計画（2007 年～2011 年）においても、ストリートチルドレンを含めた特別なニーズのある社会グループへの保護・支援への注力が、貧困削減の一環として明記されている。このことから、本案件はエジプトの政策、法令、開発計画に合致しているといえる。
- わが国による対エジプト協力の重点分野の 1 つに「貧困削減と生活水準の向上」があり、それに対する開発課題に「社会福祉の向上」が掲げられている。都市部を中心にストリートチルドレン等の社会的弱者に対する福祉の不備が社会問題化していることを指摘しており、ストリートチルドレン支援に関しては、従来の大使館草の根無償資金協力や協力隊派遣による協力に加え、無償資金協力や技術協力等による支援も検討していくことが明記されている。本邦研修は技術協力の一形態であり、本案件は、わが国の援助政策に合致しているといえる。
- エジプトは、国家戦略実行に必要なアクション・プランの策定にまだまだ着手できておらず、CPC に関しても実施体制等に絡む課題を抱えるなど、いまだストリートチルドレン課題に対する戦略・政策の具体化の過程にあり、その過程を後押しするための政策的インプットを必要としている。わが国では、路上で生活する子どもは見られないものの、エジプトのストリートチルドレン現象の直接的原因ともなっている「家庭内での子どもに対する暴力」が非常に深刻な状況であり、近年虐待の防止や虐待対応のための支援体制整備が急ピッチで進められている。市町村に設置が義務づけられている多機関連携による虐待対応の仕組み「要保護児童対策地域協議会」もそのひとつであり、エジプトの CPC より一足早くその導入が進められている。共通の課題に直面し、類似の仕組みを一步先に導入している国として、わが国の経験共有の妥当性は高く、本邦研修の実施はエジプトが必要としている政策的インプット

トに資すると期待され、エジプトのニーズに合致するといえる。

(2) 有効性

- 妥当性の項でも述べたとおり、わが国は「家庭内での子どもに対する暴力」というエジプトストリートチルドレン現象の直接的原因に共通する課題に直面し、その防止・対応のための体制のひとつとしてエジプトの CPC と類似の多機関連携の仕組み「要保護児童対策地域協議会」を整備している。わが国の協議会には前身もあり、法律による全国導入もエジプトより一足早く開始されている。協議会の成功・課題も含めたわが国の虐待防止・虐待対応のための政策・制度・取り組みの「経験」としての共有は、エジプト政策策定・実施者に政策的刺激・インプットを与え、自国の政策・制度改善（特に CPC の実施体制の改善）のためのディスカッションを促すものになると期待される。よって、本邦研修の政策ダイアログ促進に係る有効性は高いといえる。
- 本邦研修が意図したとおりの政策的刺激・インプットとなり、エジプトの戦略・政策の具体化に資する政策ディスカッションが展開されるためには、適切な研修員が選定・派遣されることが非常に重要であり、適切な人選は研修の有効性の確保に不可欠である。

(3) 効率性

- 現時点で、エジプトに対し必要かつ妥当とされる協力は、わが国の児童保護政策やその制度・仕組みに関する情報や経験の共有を中心とした政策ダイアログであり、そのためには、エジプト関係者を日本に招へいし、直接的に経験の共有を行い得る本邦研修が、最も効率性が高いといえる。特に、本案件は、日本の経験共有が政策インプットや刺激となり政策的ディスカッションに発展することを期待しているため、日本の経験を直に見聞できる本邦研修の実施が有効かつ効率的といえる。
- CPC を巡る状況は目まぐるしく変わっていることから、ラミア次官も早期に政策ダイアログのための具体的方策が実施されることを望んでいる。調査終了後すぐの 2011 年度から研修を開始することは、エジプト側の希望するタイミングにかなっているといえる。
- エジプトにおいて、わが国の児童保護課題やそれに対する行政の政策、対応のための体制、民間も含めた取り組みが広く知られているとはいえないが、政府関係者も含め、エジプトの人々は大変親日的で、日本の経験から学びたいという意欲も高い。これは投入の促進要因になり得ると考える。

(4) インパクト

- 本邦研修に参加したエジプトの政策策定者・実施者が、研修で得た知識・経験を政策的インプットとして持ち帰り、ストリートチルドレン課題に対する戦略・政策の具体化、特に CPC 実施体制の改善に生かせば、本邦研修では直接支援対象とはならないエジプトのストリートチルドレン、リスクを抱える児童、その家族に結果的にプラスのインパクトがもたらされることが期待される。その意味でも、研修参加者の適切な人選が非常に重要である。

(5) 持続性

- ストリートチルドレン支援のための戦略・政策の具体化、CPC を含む実施体制の改善は、

エジプト関係当局自体が必要かつ喫緊と認識しているため、本邦研修後の政策的コミットメントは強く期待できるといえる。特に、NCCMを管轄する家族人口省のハッタ大臣は、CPCの実施体制の改善に強いコミットメントをもっており、CPCが抱える課題に対応すべく、関係省庁との協議をリードしている。戦略の具体化及びCPCの実施体制の改善は、エジプトの同分野で活動する主要ドナーも注目している課題であることから、他ドナーからの支持・支援も期待し得る。