

児童労働への開発における取り組み
ミレニアム開発目標の達成のために

特定非営利活動法人 ACE

水寄 僚子

目次

1 骨子	2
2 受け入れ団体概要.....	2
3 調査・研究活動内容.....	2
3-1 実施期間	2
3-2 活動目的及び背景	2
4 児童労働問題の背景	3
4-1 2000 年から 2004 年の実態の概要.....	3
4-2 児童労働への取り組みの方向性.....	5
5 調査結果	6
5-1 児童労働の主流化とは.....	6
5-2 なぜ主流化が必要なのか.....	6
5-3 なぜこれまで主流化されなかったのか.....	7
5-4 主流化の方向性－MDGsを中心に	7
6 児童労働の主流化までの道のり.....	9
6-1 ILOの取り組み	9
6-2 労働組合の取り組み	11
6-3 NGOの取り組み	11
6-4 グローバルパートナーシップの必要性と役割	12
7 児童労働の主流化に向けた提言.....	14
7-1 MDGsと人間の安全保障.....	14
7-2 日本のODAによる支援の可能性.....	15
7-2-1 国際機関を通じた協力.....	15
7-2-2 二国間援助を通じた協力.....	16
8 海外調査による事例研究.....	19
9 まとめ	20

図表目次

図

図 4-1 働く子ども(5-14 歳)の地域分布(2000 年、2004 年)	4
図 4-2 危険労働に従事する子どもの数	4
図 7-1 JICAによる基礎教育分野支援実績(2003 年度)	17

表

表 4-1 5 歳～17 歳の労働人口 (単位:100 万人)	3
表 4-2 働く子どもの従事する産業	5
表 4-1 MDGsと児童労働の関連	8
表 5-1 児童労働反対への主な動き	10

1 骨子

2006 年に国際労働機関（ILO）は児童労働に関するグローバルレポートを発表した。児童労働は、4 年前の調査時と比較すると減少傾向にあるが、その数は 2 億 1800 万人と依然として大きい。ILO は今後の課題として、児童労働問題を開発政策の枠組みに主流化する必要性を強調している。これは UNICEF が表明している、周縁に追いやられた子どもたちが開発の枠組みからこぼれてしまっていることへの懸念とも呼応している。児童労働の主流化として ILO は、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）や貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper :PRSP）などの開発の政策的枠組みの中に、児童労働を指標として取り入れていくことを提言した。児童労働は MDGs の主要な目標である、教育や貧困、ジェンダー、HIV/エイズ、また人間の安全保障など主要な開発課題と深く関連している。こうしたことから、開発政策の枠組みの中で児童労働についての取り組みを位置づけることは、妥当かつ必要な方向性である。

実際の取り組みについては、児童労働問題は、主要な開発課題の複数の分野にまたがる問題でもあるため、分野横断的な関係者の間での調整が重要となる。また、実施される政策の選択が児童労働の増減に大きな影響を与えることを考慮すると、政策の整合性や正しい政策の選択を実効的に実施していくことが重要な視点となる。そのためにも、各国政府、機関、産業、NGO などがそれぞれの立場において、政策立案および各活動の実施において児童労働を主流化することがこれまで以上に求められている。

専門調査員としての業務の中で、こうした世界的な問題である児童労働へ日本の NGO としてどのように関わっていくことができるか、検討し今後の方向性についての提言をまとめた。

2 受け入れ団体概要

特定非営利活動法人 ACE

世界2億1800万人といわれる児童労働者（貧困などを背景に過酷な労働を余儀なくされ教育を受けることができない子ども）を含む、すべての「子どもたちが笑顔でいられる社会」を目指し、1）直接的に子どもを支援する海外での「国際協力事業」、2）講師派遣、シンポジウム、キャンペーン、スタディツアー等を通じて児童労働に対する一般市民の意識向上に取り組む「啓発事業」、3）政府や企業に対し児童労働の問題解決・予防を働きかける「提言事業」、4）問題意識を共有する組織、団体との連携やネットワークによる問題解決を促すための「ネットワーク事業」を行う、国際協力NGO団体。現在は、主に、啓発活動を中心に、児童労働について関心を高める活動を行っている。今後、政策提言に力を入れていく方向性で、準備を進めている。

3 調査・研究活動内容

3-1 実施期間

本調査は2006年5月1日から2007年3月31日に実施した。うち海外調査は、2007年2月10日から17日にガーナ国にて実施した。

3-2 活動目的及び背景

〈目的〉

本調査では、まずILOが発表した児童労働の現状と課題について文献調査を行った。2006年5月に国際労働機関（ILO）は児童労働に関する新しいグローバルレポート“The End of Child Labour: Within Reach”（邦題「児童労働のない世界：手の届く目標」）¹を発表した。ILOは児童労働が減少しており、児童労働をなくすことが可能であるとしている。その中で、開発における児童労働の主流化の重要性を考察した。さらに、これまでの取り組み、特に労働組合やNGO、産業界の取り組みについての可能性を探り、今後のNGOの活動の方向性に示唆を得た。最後に、児童労働を開発援助の枠組みの中へ主流化していくために、日本の政府開発援助（ODA）の枠組みをどのように活用できるかについて提言する。

〈海外調査の目的〉

児童労働の実態と、取り組みの事例を特に日本と関連の深い業界で調査し、プロジェクトに関する情報、案件形成への視点をすることで、児童労働に対する案件がどのような形で実施可能であるか提言の材料とする。

〈背景〉

児童労働を考えるNGO、ACE（以下ACE）では、世界の児童労働の問題を解決するために、児童労働に関する啓発活動を中心に日本国内でセミナーやイベントの企画、運営を行ってきた。また、チャリティーフットサル大会を企画、開催することで集めた寄付金をインドのパートナー支援団体に送り、児童労働に関するインドでの取り組みを支援する活動も行ってきた。日本国内でのこうした活動を通じて、児童労働に関心を持つ個人や企業なども増え、また協力しあえるネットワークも広がってきている。一方で、実際に社会をか

¹ グローバルレポートは、1998年「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」に従い、4つの原則のうち毎年一つについて作成され、総会で審議を受け、ILO理事会で技術協力分野の行動計画として策定される。

える行動につなげてことが啓発活動だけでは達成できないことから、より実効的な政策的な関与を促すための提言を行うことについての必要性を感じてきた。しかしながら、児童労働の実態や現場に即した情報が少ない、政策提言を行えるだけの専門、分析的情報が少ないという問題点があった。このような課題に対して、より実践的な政策提言を行うための情報の収集と分析を行うことが求められていた。本調査を通じて、児童労働への取り組みの分野におけるより広範な情報の収集と、実践のための事例を集めることを目的とした。

4 児童労働問題の背景

4-1 2000 年から 2004 年の実態の概要

ILO の発表では 2004 年の時点で児童労働者（5～17 歳）は 2 億 1800 万人と推計された。これは 5～17 歳の人口 15 億 6600 万人の約 14%にあたる。児童労働がいかに大きな問題であるか、この数字からもわかる。このうち 1 億 2600 万人が危険労働についていると見られている。2000 年の調査では、2 億 4600 万人推計だった。2000 年から 2004 年の 4 年間に、児童労働は約 11%減、危険労働は約 26%減少している（表 4-1）。

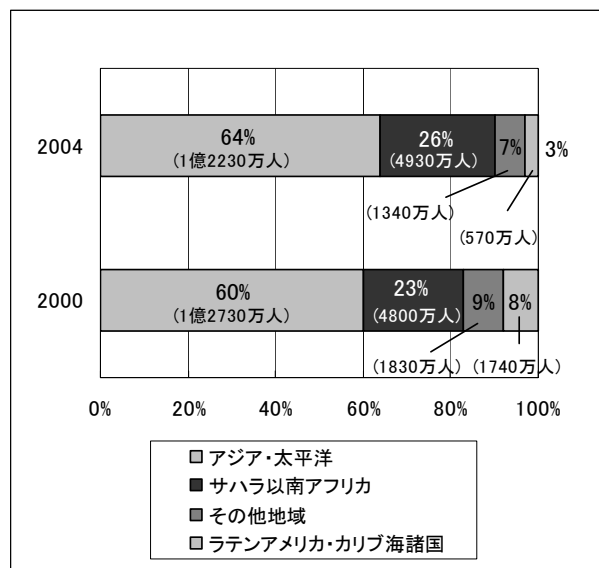
表 4-1 5 歳～17 歳の労働人口 （単位:100 万人）

	2000 年	2004 年	増減率%
人口	1531.4	1566.3	2.3
経済活動	351.9	317.4	-9.8
児童労働	245.5	217.7	-11.3
危険労働	170.5	126.3	-25.9

出典:ILO (2004)Global Child Labour Trends 2000 to 2004、p.2

地域別に 2000 年と 2004 年を比較すると、アジア・太平洋地域が前回調査結果と同様、数としては最大であり、児童労働の 6 割を占める（図 4-1）。推移を見ると、アジア・太平洋は微減している一方で、サハラ以南アフリカは微かに増えた。大きな変化があったのはラテンアメリカで、2000 年時の 3 分の 1 にまで大幅に減少した。ILO によると、これはブラジルなどで基礎教育の徹底を図る政策が取られたためである。一方、アフリカの増加は、HIV/AIDS や内戦の影響で遺児になる子どもの増加、貧困状態の更なる悪化が原因と見られている。

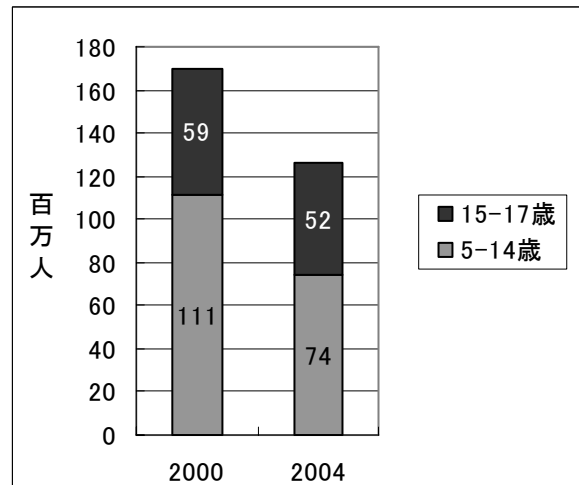
図 4-1 働く子ども(5-14 歳)の地域分布(2000 年、2004 年)



出典: ILO (2004) Global Child Labour Trends 2000 to 2004、p.11

危険な労働に従事する子どもの状況は、2000 年と比較すると大きな進展があった（図 4-2）。危険な労働に従事する子どもは、4 年間で約 4400 万人減少した。特に 5 歳から 14 歳の子どもたちの年齢層で大きく減少した。

図 4-2 危険労働に従事する子どもの数



出典: ILO (2004) Global Child Labour Trends 2000 to 2004、p.14

子どもが働く産業については表 4-2 のとおり、農林水産業が最も多くなっており、児童労働が多く見られる途上国の産業構造を反映している。工業分野ではやや減ったものの、サービス業での増加が見られ、性産業などへ従事する子どもの増加が懸念される。

表 4-2 働く子どもの従事する産業

産業分野	2000	2004
農林水産業(農業、漁業、林業、狩猟)	70%	69%
工業(鉱山・採石・製造・建設・電気・ガス・水道などの公共工事)	11%	9%
サービス業(卸・小売り・飲食業・運輸・倉庫・通信・金融など)	19%	22%

出所:ILO 駐日事務所ウェブサイト、ILO(2006)The end of child labour: Within reach, p.8
(<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/new/index.htm#15>)

● 児童労働の定義

ILO は、国際労働基準 (ILO 条約) に基づき児童労働を定義している。ただし、統計上の定義が若干異なるため、以下に説明する。

1) 国際労働基準による定義

就業最低年齢条約 (138 号)²と最悪の形態の児童労働条約 (182 号)³に則り、**1. 就業最低年齢 (15 歳、または 14 歳、軽易労働は 13 歳、12 歳) 以下の子どもによる経済活動、及び、2.最悪の形態の児童労働条約に定義されている、18 歳未満の子どもによる最悪の形態の児童労働**を指す。

2) 統計上の定義

経済活動、児童労働、危険労働に分類される。経済活動はあらゆる生産活動を指し、児童労働は、経済活動から 12 歳以上の軽易労働、及び 15 歳以上の危険労働ではない労働を除いたものである。危険労働は児童労働の一部であり、労働の性質や環境により、子どもの発達に悪影響を及ぼしうる労働である。「最悪の形態の児童労働」と一部重なるが、すべてではない。

4-2 児童労働への取り組みの方向性

ILO のグローバルレポートは、これまでの取り組みから得た教訓として、児童労働の取り組みに重要なのは「政府の政策の選択」、「政治的意思」、「政策の整合性」の 3 点であるとしている⁴。「政府の政策の選択」とは、児童労働の削減には特に教育と貧困削減への取り組みが功を奏しており、これら実質的に効果をもたらす政策を政府が正しく選択し、それを実施できるか否かが決定的な影響力を持つということである。児童労働が大幅に減少したブラジルを例にあげ、政府が「政治的意思」を持って、子どもの就学を促すのに効果的な政策を選択したことが成果をもたらしたとしている。また「政策の整合性」については、特に国内の関連省庁間による政策や取り組みの足並みをそろえることを強調するとともに、国際レベルにおいても関連機関の間で、児童労働に関する共通理解を深め、教育や貧困削減と合わせて解決策に取り組む必要があるとし

² 1973 年採択、就業が認められるための最低年齢に関する条約。児童労働の廃止と若年労働者の労働条件向上を目的に、就業の最低年齢を義務教育終了年齢と定め、15 歳を下回ってはならないとする。しかし、開発途上国の場合は、14 歳とすることも認められる。詳細は 13 ページ参照。

³ 1999 年採択、最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約。最悪の形態とは強制労働、債務奴隷、人身売買、子どもポルノや買春、麻薬取引などの違法行為、子ども兵士などを指す。国際協力を通じた解決を求める条項もある。詳細は 13 ページ参照。

⁴ 2006 年 6 月 12 日、ILO 世界銀行共催のラウンドテーブル (ワシントン DC にて)、Geir Myrstad 氏の発表より。

ている。

これに加えてグローバルレポートの中で強調されているのが、児童労働の「主流化」の必要性である。貧困や開発についてのこれまでの議論の中で、児童労働についての言及がほとんどないことに触れ、国際機関や世界の開発の枠組みの中でも児童労働問題に取り組むことを可能にする児童労働の「主流化」が進められるべきであるとしている。そのために、2000年に国連で設定されたミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)⁵や貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP⁶)などの国際的な開発の目標や政策のなかに、児童労働を指標として入れることを提言している。次章では、そのような児童労働の主流化がなぜ必要か、特にMDGsとの関連性を踏まえて解説する。

5 調査結果

5-1 児童労働の主流化とは

ILOはグローバルレポートの中で、児童労働の主流化を、これまで成功したジェンダー主流化の例を下地として、以下のように説明している⁷。

- 法律、政策、プログラム等の計画が児童労働者や児童労働者になりうる子どもへ及ぼす影響について、開発のあらゆる分野、レベルにおいて考慮すること
- 政策および開発プログラムの計画立案、実施、モニタリング、評価段階において、児童労働に対する配慮をその計画の一部として組み込むこと
- 児童労働を早期に完全になくすことを最終的な目標としたプロセスを作ること

5-2 なぜ主流化が必要なのか

児童労働は現代の国際社会が直面する主要な開発課題に大きく関係している。児童労働の原因には、教育機会の欠如、貧困、搾取を目的とした奴隷的慣行、伝統的価値観や差別、紛争、災害などが挙げられる。貧困を例にとると、児童労働は貧困の再生産機能を果たすとされる。貧困および教育の欠如が児童労働を招き、さらにそれが世代を超えて貧困を永続させる、といういわゆる「貧困の悪循環」の要因ともなっている。その他、教育、HIV/AIDS、ジェンダー、などの開発課題には、世界的な規模で児童労働が複雑に関わっている。そのため、これらの開発課題の解決のためには、児童労働と児童労働を生み出す社会環境への配慮を含めることが必要であり、それなしには課題の解決は難しい。

それにもかかわらず、MDGsやPRSPなど、こうした開発課題への取り組みの国際的枠組みには、児童労働への視点が欠如しているのが現状である。国連児童基金(UNICEF)は、MDGsが国の平均値に焦点を当てている結果、社会の周縁に追いやられたコミュニティの子どもたちが保健や教育など必要不可欠かつ基本的な社会サービスから取り残される危険性があると警告している⁸。そして、こうした子どもたちをMDGsの対

⁵ 189カ国が参加した国連総会で採択され、2015年までに国連加盟国すべてが8つの目標を達成するための世界的取り組みを約束した。

⁶ 途上国自身が作成する、貧困削減を実現するための包括的・長期的な戦略・政策。1999年のG7ケルンサミットでの貧困削減と債務削減に関する議論を踏まえ、重債務貧困国(HIPCs)及び世銀の融資融資対象国に対して作成が要請された。

⁷ ILO(2006)The end of child labour: Within reach, p.54

⁸ UNICEF(2006)世界子ども白書 2006

象に含めていくための方策が必要であるとしている。

また、児童労働に関する国際的枠組みの中心的役割を果たしているのは ILO の最悪の形態の児童労働条約（第 182 号）である。同条約は、2006 年 5 月現在 ILO 加盟 178 カ国中の 160 カ国が批准している。この条約の批准に伴い各国に求められる行動計画の策定については、策定の報告があった国は 51.2%にとどまり、各国の実効性のある取り組みが一層求められている。このように、児童労働問題は世界共通の開発政策や各国の社会政策から切り離されてしまっている。ILO は、児童労働の主流化を通じて、これまで世界共通の開発政策や各国の社会政策から切り離されていた児童労働を政策の中に反映させていくことにより、行動計画の策定と、計画の実行を促進することを狙いとしている。

5-3 なぜこれまで主流化されなかったのか

児童労働は 1980 年代までは開発に関する国際会議でも日陰の存在であることが多く、表立って論じられることが少なかった。それまでの国際社会において、児童労働は人権問題、あるいは企業のスキャンダルであり、国も企業も児童労働の存在を隠したがっていた。したがって、公にその取り組みが論じられることもなく、国際会議の議題としてあがるような問題にもならなかった。また当時、児童労働問題を指摘し取り組みを進めてきた NGO は、本来なら児童労働者の代弁者となり国際世論の形成を担うべき存在ではあったが、児童労働の定義や解決方法に関するアプローチが多岐にわたり一枚岩にはなれずにいた。

さらに UNICEF と ILO といった国際機関の間でも、国連子どもの権利条約⁹を基本として児童労働をとらえる UNICEF と最低年齢条約（第 138 号条約）を基準とする ILO とでは児童労働の概念自体に隔たりがあり、協力関係を築くのに時間を要した。これらの理由により、国際開発の枠組みで児童労働を捉えるためのアドボカシー勢力全体の調整がなされなかった。

5-4 主流化の方向性—MDGs を中心に

国内及び国際レベルの政策への児童労働の主流化を考えるにあたり、考慮すべきなのが現在の国際開発の潮流及び枠組みである。とくに、MDGs、PRSP、EFAダカール行動枠組み¹⁰の中に、児童労働に対する配慮を組み込んでいくことで、それぞれが対象とする課題解決に寄与できる。

特に、児童労働は MDGs の主要な目標達成に深く関連しているにも関わらず、現在、目標そのものにも、目標達成度をはかる指標にもなっていない。そのため、児童労働を MDGs が設定する開発の指標として組み込んでいくことが重要である。MDGs の達成のために、児童労働と主要な開発課題の関連を明らかにし、MDGs の中に児童労働に対する配慮を組み込んでいくことが必要である。以下に、MDGs を軸に、主要な開発目標と児童労働との関連と主流化の方向性を整理する。

⁹ 1989 年国連で採択、192 カ国が締結、第 32 条経済的搾取からの保護等関連する条項が複数ある。

¹⁰ 2004 年セネガルのダカールで行われた「世界教育フォーラム」で採択された 6 つの目標。

表 5-1 MDGs と児童労働の関連

MDGs	児童労働との関連	主流化の方向性
目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅	児童労働は国の人的資本を浪費する。	➤ 貧困削減を目的とした政策文書や取り組みの中に児童労働を考慮することを明文化し、児童労働を貧困削減のモニタリング指標の一つにする。 ➤ 子どもの就学の促進を考慮した条件やスキームを貧困削減を目的とした収入向上プログラム等に取り入れる。
目標2 普遍的初等教育の達成	児童労働は子どもの就学の妨げになる。	➤ 教育政策の中に未就学の児童労働者への配慮を組み込み、また教育プログラムのモニタリングにおいて児童労働をその指標とする。 ➤ MDGs の教育のターゲットの指標に、児童労働を加える。 ➤ UNESCO の教育のモニタリングの指標に児童労働を加える。 ➤ 世界銀行のファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) に児童労働への配慮を取り入れる¹¹。
目標3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	女子は家庭内労働や家事労働者として働き、また人身取引や商業的性的搾取などの対象にもなりやすい。このような児童労働によって女子の教育が妨げられている。	➤ 政策立案にあたって女子教育の障壁となっている女子の児童労働への配慮を行う。 ➤ 人身取引や商業的性的搾取など特に女子が被害を受けやすい児童労働の予防、またその労働からの解放、リハビリテーションを含めた措置を行う。
目標6 HIV／エイズ、マラリアその他の疾病の蔓延防止	HIV/AIDSで親を失い、親戚やシェルター等の保護を受けられない場合、児童労働に陥る可能性が高い ¹² 。そうした危機的状況にある子どもは買春など、最悪の形態の児童労働に陥りやすく、このことは時としてHIV／エイズの蔓延につながる場合もある。	➤ HIV／エイズに関する政策・プログラムの立案において HIV／エイズで親を亡くした遺児へのケアを促し、児童労働を予防する。
目標8 開発のためのグローバル・パートナーシップ ターゲット 16 若年層(15歳から24歳)雇用を目的とした戦略策定と実施	児童労働は労働市場の賃金低下をまねき、適切で生産性のある仕事を若者に提供することを妨げる。	➤ 若年雇用の政策の中で15歳から17歳の最悪の形態の児童労働に従事している子どもたちへの措置を含める。また、若年層への職業訓練や代替の仕事の斡旋等を雇用促進政策に取り入れる。 ➤ 雇用対策の中で、最悪の形態の児童労働へ陥る可能性のある若年層への対策を講じる。

参考: UNICEF(2006)世界子ども白書 2006、P53

ILO-IPEC(2006) Action against Child Labour 2004-2005: Progress and future priorities

Bjørn Grimsrud(2003) Millenium Development Goals and Child Labour, Understanding Children's Work

¹¹ FTIとは、初等教育の完全普及を達成するために2002年に世界銀行の会合で先進国が合意したメカニズム。途上国が健全で実施可能な教育開発計画を立案すれば、先進国は不足する資金を支援する。PRSPに児童労働を明記している12カ国のうち7カ国はFTIのメンバーでもあり、児童労働をプログラムに取り込みやすい[0]と考えられる。

¹² ザンビアでの調査ではHIV/AIDSの影響で子どもの労働参加率が23-30%増加した。ILO(2006)The end of child labour: Within reach

国連ミレニアム・プロジェクト報告書「開発への投資：ミレニアム開発目標(MDGs)達成のための実践的な計画」¹³には、MDGsの目標に対する達成状況がまとめられている。これによれば、目標2(教育)の達成状況について、サハラ以南アフリカ、南アジアでの遅れが目立つとされている。これら地域は、児童労働の削減が顕著に遅れている地域でもあり、教育の目標達成が遅れていることとの密接な関係を示唆している。児童労働問題が教育や貧困の問題も絡んだセクター横断的な問題であることを鑑みると、児童労働が開発目標を妨げていることが明らかである場合には、教育や貧困への支援とともに児童労働に対応する措置もあわせて講じられる必要がある。

6 児童労働の主流化までの道のり

前章で概観したように、児童労働と主要な開発課題は密接に関連している。国際的な共通課題として児童労働を主流化する動きはようやく緒につき始めたばかりだが、「子どもの擁護」に対する国際的関心は、1950年代から国連を中心に広がり始めていた。1959年には児童権利宣言が宣言され、1979年が国際児童年とされた。そして、1989年に子どもの権利条約が採択されると、児童の福祉に対する認識が一気に高まった。児童労働への取り組みも急務とされ、1992年にILOは児童労働撲滅計画(IPEC)を設立するに至る。そして、2002年の国連子ども特別総会、2005年の国連世界サミットの成果文書など、一部の政策文書に児童労働が言及されるようになった。今日の児童労働の主流化への道のりはこれらの背景から生まれてきた。その中でも特に児童労働の取り組みの推進役を担ってきたのが、ILO、労働組合、そしてNGOである。また、政府や企業など関係者間のパートナーシップが具体的な成果を生んでいる。

6-1 ILOの取り組み

ILOは児童労働に関する技術協力や新しい条約の採択により、児童労働という日陰の存在を表に出すことに貢献してきた。1999年に最悪の形態の児童労働条約が採択された。これは1997年にILOがノルウェー政府、UNICEFと共催した児童労働に関する国際会議(オスロ会議)での行動計画の一部が結実したものである。この条約において、子どもの権利条約と138号条約の双方をベースとした児童労働の新しい枠組みが提示されたことにより、児童労働が国際的アジェンダに載せやすくなった。各国においても、政府の児童労働への理解が促進され、ILOとUNICEFとのフィールド及び政策面での協力が容易になったといえる。こうした背景から、最悪の形態の児童労働条約は各国が飛躍的なスピードで批准し、それまでILOが児童労働の基準としていた就業最低年齢条約の批准をも促し、児童労働に関する国際労働基準をさらに浸透させることにつながった。

さらに、2002年のグローバルレポートの発表を機に、6月12日を「児童労働反対世界デー¹⁴」と設定し、世界レベルで広報活動・世論喚起を行うほか、啓発用の教育教材を開発するなど、アドボカシー分野の取り組みにも力を入れている。日本でも、2003年から毎年、ILO駐日事務所と

¹³ 2005年1月

¹⁴ World Day against Child Labour

NGO、労働組合が協力して、意識啓発目的のワークショップやセミナー、キャンペーンを開催している。

表 6-1 児童労働反対への主な動き

1919 年	第 1 回 ILO 総会において最低年齢(工業)条約(第 5 号)採択
1930 年	最初の強制労働条約(第 29 号)採択
1973 年	最低年齢条約(第 138 号)採択
1989 年	国連子どもの権利条約採択
1992 年	児童労働撤廃国際計画(IPEC)開始
1994 年	ICFTU(国際自由労連)児童労働に反対する国際キャンペーン開始
1997 年	児童労働に関するオスロ会議。児童労働に対する行動計画の策定
1998 年	仕事における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言(結社の自由、強制労働の禁止、職場における差別の排除、児童労働の撤廃)採択
	世界 5 大陸、約 8 万 Km を歩き、児童労働の廃絶を訴えた「児童労働に反対にするグローバルマーチ」の実施(1 月～6 月)
1999 年	最悪の形態の児童労働条約(第 182 号)採択
2001 年	ILO の期限付き撤廃プログラム(TBP)開始
2002 年	第 1 回児童労働グローバル・レポート発表。6 月 12 日を児童労働反対世界デーと設定
2004 年	ILO「児童労働撤廃の費用と便益に関するレポート」発表。児童労働撤廃による経済的便益は、費用の 6 倍近くになると発表した
2006 年	2 回目の児童労働グローバル・レポート発表。児童労働は世界的に減少傾向と発表。

参考:ILO 資料を基に作成

児童労働に対する技術協力である IPEC の発展は、1980 年代に児童労働問題を隠そうとしていた途上国政府の態度を変化させ、政府の取り組みを加速させた。IPEC は現在、30 カ国から拠出される資金により、86 カ国でプロジェクトを実施している。年間 5500 万～6000 万ドルの予算規模で、ILO の技術協力の中で予算の約 4 割を占めるプログラムに成長した。児童労働の予防、撤廃、保護を 3 つの柱とした戦略的プログラムインパクトの枠組み(SPIF)を策定し、戦略的かつ総合的なアプローチでプログラムを実施している。2002 年以降、500 万人の子どもに支援を行ってきた。

また IPEC は各国で期限付き撤廃プログラム(Time-bound program : TBP)の策定を補佐し、これまで約 20 カ国が目標達成年を定めた計画を発表している。今年のグローバルレポートを踏まえ、ILO は今後 2016 年までに、最悪の形態の児童労働を撲滅することを目標として掲げ、2008 年までに各国が期限付き撤廃プログラムを策定することを求めている。

研究分野においては統計・調査セクション（SIMPOC¹⁵）による統計調査及びUNICEF、世界銀行との共同研究プロジェクト、UCW(Understanding Children's Work)などで学術的分析を発表している。

6-2 労働組合の取り組み

労働組合は 1900 年代初頭から児童労働問題を国際会議で提起しており、児童労働への啓発、政策提言および現地での取り組みにおいて長い歴史を持つ。特に、1990 年代にICFTU（国際自由労連）が児童労働の世論喚起キャンペーンを開始してから¹⁶、労働組合は消費者キャンペーンや児童労働に反対するグローバルマーチなどの民間レベルでの取り組みの推進役となってきた。

例えばノルウェーでは、1997 年のオスロ会議開催にあたっては、労働組合によるノルウェー政府に対するロビー活動があった。また 1993 年にアメリカ労働省に国際児童労働プログラムが設立された経緯には、アメリカ国内の労働組合の提言があったことなど、欧米では労働組合が児童労働問題について政府に積極的に働きかけてきた。このように労働組合は児童労働への取り組みに重要な役割を果たしてきたが、その背景として児童労働の問題そのものへの関心とあわせて、労働組合の世界的な協力関係を築くために先進国と途上国の労働組合にまとめるための共通課題として児童労働は取り組みやすかったとことがあげられる¹⁷。

日本国内の労働組合の間でも、NTT労働組合が児童労働に関する世論喚起キャンペーンを 2004 年から 3 年間に渡り実施しているほか、児童労働ネットワーク¹⁸に連合やIUJ-JCC（国際食品労連日本事務局）などの組合が加盟しており、NGOとの連携をもとに啓発活動などを行っている。

6-3 NGO の取り組み

労働組合とともに児童労働の主流化に、重要な役割を果たしてきたのが NGO である。NGO は草の根レベルで直接的に児童労働に携わる子どもたちの支援を行ってきたが、それに加えて、アドボカシーの面でも重要な役割を果たしてきた。

先進国に輸入されている製品が途上国の児童労働によって作られていることがメディアで報道され、欧米諸国の NGO は児童労働によって作られている疑惑のある製品を扱う企業への反対キャンペーンを行い、児童労働問題を国際的な問題として露出させた。カーペット産業における児童労働はその一例である。

¹⁵ Statistical Information and Monitoring Program on Child Labour

¹⁶ 138 号条約を中核労働基準から外すという動きへの対応として始まり、児童労働を中核労働基準に残すことに成功した後も、キャンペーンが続いた。Lise Bjerkan and Christophe Gironde (2004) Achievements and Setbacks in the fights against child labour.

¹⁷ Lise Bjerkan and Christophe Gironde (2004) Achievements and Setbacks in the fights against child labour.

¹⁸ NGO、労働組合、社会人、学生など児童労働に関心を持つ人々のネットワーク。2004 年 9 月設立。

<http://www.acejapan.org/cl-net/>

1998 年には、児童労働に取り組んでいた途上国の NGO と、消費者キャンペーン等を行う先進国の NGO が協力して「児童労働に反対するグローバルマーチ（以下グローバルマーチ）」¹⁹が行われた。マーチに参加した子どもたちと支援者は、同じ年に、最悪の形態の児童労働条約に関する審議が行われていた ILO 総会に、NGO 代表として迎えられ、条約の制定に影響を及ぼした。

グローバルマーチはその後 NGO 団体として存続し、ネットワーク型の NGO として、NGO 間の国際的なネットワークを構築し、市民社会に児童労働の廃絶を訴え、世論喚起に尽力した。現在でも、世界 100 カ国以上のパートナー（NGO、労働組合など）とのネットワーク機能を活用し、ILO182 号条約の批准や教育に関する国際レベルでのアドボカシーを行っている。

また児童労働に関するプログラムを実施していく上で働く子どもたちと直接接している NGO が果たす役割は極めて大きい。現状では、現地 NGO に実質的なプログラムの実施が任されている場合が多い。案件形成に際しては、こうした NGO と協力し、児童労働の当事者である子どもたちのニーズ及び声を聞き出し、プログラム策定に反映させていくことが重要である。

6-4 グローバルパートナーシップの必要性和役割

児童労働を、主要な開発課題の取り組みに主流化し、解決へ向けた実効的な成果をあげていくためには、国際機関、労働組合、NGO などが単独で取り組むだけでなく、各国政府、企業などを含む、児童労働問題に関わるあらゆる関係者とパートナーシップを構築して取り組むことが必要不可欠である。それは政策面においても、実質的な取り組みにおいても同様である。

政策レベルにおいては、2005 年 12 月に国際機関（ILO、UNESCO、UNICEF、世界銀行）とグローバルマーチによって、「教育と児童労働に関するグローバルタスクフォース」が設立された。これは児童労働と教育への取り組みに関して各国国際機関の間での政策の整合性をとり、国内省庁間の調整を促進することを目的とする。今後、このタスクフォースは取り組む事項について整理し、具体的な活動につなげていく、としている。

現場レベルにおいては、グローバルレポートでも触れられているとおり、パートナーシップにより具体的な成果を挙げた事例が多数出てきた。それは特に、特定の産業に的を絞った取り組みに顕著である。サッカーボールをはじめとするスポーツ用品産業では、世界スポーツ用品産業連盟（WFSGI）が行動規範を策定し、連盟に加盟するスポーツ用品メーカーの製品製造過程における児童労働の禁止を明示した。さらにパキスタンではサッカーボール産業および地域の商工会議所と ILO、UNICEF、国際サッカー連盟（FIFA）および NGO などがパートナーシップを構築し、児童労働防止のためのモニタリングシステムの構築、及び教育機会の提供プログラムを 1998 年から実施している。インドでも同様のシステムが構築された。

¹⁹ 1998 年に世界 5 大陸 8 万キロを元児童労働者、NGO、労働組合、一般市民などが各地でマーチ（行進）をつなぎ、児童労働の廃絶と教育の実現を訴えた。

カカオ産業の取組としては、議員の働きかけにより、米国で販売されるチョコレートの原材料、カカオの栽培に児童労働を使用しないことに合意した協定²⁰を米国のチョコレート業界が締結した。さらに、欧米のチョコレート業界団体が出資して基金²¹が設立され、NGO、労働組合、消費者連盟の協力により、実態調査、児童労働防止プロジェクトの実施などを行う国際ココアイニシアティブの取り組みが進められている。タバコ産業においても、国際タバコ生産者組合（ITGA）とタバコメーカーなどが出資して、IPECをアドバイザーとした「タバコ栽培における児童労働撲滅財団（ECLT）を設立した。途上国でのタバコ栽培における児童労働の実態調査や児童労働問題への意識向上などに取り組んでいる²²。

これら事例に見られるとおり、地域の経済や雇用に影響力を持つ企業や業界が児童労働撲滅に向け果たせる役割は大きい。特に近年では、企業の社会的責任（CSR）を求める風潮が高まり、企業が消費者に対しその商品やサービスに対して安心と信頼性を提供することが求められている。その点からも、児童労働に取り組む意義がさらに増しているといえる。

また既に取組を始めている企業では、グローバルサプライチェーンにおける児童労働防止のためのモニタリングや国際労働基準に基づいた行動規範や労働規則の制定、SA8000などの各種国際規格の導入など、本来業務の中で児童労働を含めた労働者の人権保護のための行動規範を自主的に策定し始めている²³。

企業の取り組みを促進するために、政府が果たす役割もある。ベルギー政府は「ソーシャル・ラベル制度」を2002年に制定し、CSRにおけるラベリングへの取り組みを奨励している。その他、顕彰制度などの制度の設置を通して、政府は自国企業の社会的責任への取り組みをさらに促進させることができる²⁴。

さらに、ドナー政府とILO、途上国の経営者団体のユニークなパートナーシップの例として、ウガンダでの紅茶を始めとした商品作物分野での取り組みが挙げられる。これはILOの下部組織のBureau of Employer's Activities(ACT/EMP)とウガンダの経営者連合が、ノルウェー政府の支援で行っている活動である。児童労働に対する意識向上のためのワークショップが、農場経営責任者、中間管理職、さらにコミュニティごとの「変革エージェント」など関係者1000人以上を対象に、全国的に実施された。この事例では、経営側の関係者とともに、コミュニティベースで変革を推進する人材を育成することにより、トップダウンとボトムアップの両輪で児童労働削減に向けて働きかけるアプローチが採られた。この取り組みは後にコメ、砂糖、コーヒー産業へと広

²⁰ ハーキン・エンゲル議定書

²¹ 国際ココア財団

²² Eliminating Child Labor in Tobacco-growing Foundation: <http://www.eclt.org>

²³ 自社による取り組みのほか、モニタリングの第三者機関への委託、国際機関、NGOなどとのパートナーシップによる児童労働撲滅のためのプログラムの実施なども期待される。

²⁴ 長坂寿久(2004)グローバリゼーションとNGO・NPO

がった。さらにこの取り組みはウガンダ国内の労働組合とも連携し、農業分野での児童労働撲滅への合意を結ぶなど、取り組みが拡大された²⁵。

パートナーシップによる、一層の取り組みが必要とされるのは、家事労働や、最悪の形態の児童労働に含まれる性産業でのポルノや買春、子ども兵士など、インフォーマルセクターや、児童労働の圧倒的多数を占める、農場や鉱山などの原材料生産現場における児童労働である。組織化されていない、もしくは非合法に組織化されている領域における取り組みについては、危険も伴う上、課題も多い。今後、政府や国際機関、経営者団体および労働組合のみならず、警察や法執行機関なども連携して取り組む必要がある。

7 児童労働の主流化に向けた提言

前章まで、世界の開発課題、特に MDGs の達成のために、児童労働を開発課題として開発の枠組みの中に主流化する必要性和国際社会のこれまでの取り組みについて見てきた。本章では、日本が、開発援助の枠組みの中にどのように児童労働を主流化していけるのか、その妥当性と可能な方法について述べる。

7-1 MDGs と人間の安全保障

日本は、ODA大綱の中で、日本のODA政策の重点課題として貧困削減を位置づけている。また、2005 年 2 月に策定した新ODA中期政策では、MDGs 達成に向けて積極的に貢献すると明記している。特に、MDGs 達成に対する日本の考え方として、(1) オーナーシップとパートナーシップ、(2) 「人間の安全保障」の視点、(3) 経済成長を通じた貧困削減、(4) 平和の構築・災害への取組、を柱としている²⁶。

中でも、人間の安全保障の視点を踏まえたODAの実施を基本方針の一つとして重視している。新ODA中期政策の中では「脅威にさらされうる、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会作りを目指す」としている。また、「紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延…といった『恐怖』や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如など『欠乏』といった脅威から個人を保護し…」と人間の安全保障への取り組みを具体的に説明している²⁷。

児童労働は、子どもの心身の健全な成長を妨げ、教育の機会を奪い、病気や死亡を引き起こす。これらは人間の安全保障の観点から深刻な人権侵害である。最悪の形態の児童労働に関しては、麻薬取引や買春などの犯罪に利用される、子ども兵士として紛争やテロの犠牲になるなど「恐怖」とも関連が深い。さらに貧困や教育の欠如といった「欠乏」の脅威とも密接に関係している。こ

²⁵ ILO (2006), *ibid.* p.70

²⁶ 外務省(2005) 2005 年度版ODA政府開発援助白書

²⁷ 政府開発援助に関する中期政策(平成 17 年 2 月)

のように、社会の弱者として、世界の最も周縁に追いやられ、搾取される子どもたちの状況は、人間の安全保障の問題として、日本が ODA を通じて積極的に取り組むべき開発課題と位置づけることができる。次に、日本の政策方針に基づいて、日本の ODA の中にどのように児童労働を取り込めるかについて述べる。

7-2 日本の ODA による支援の可能性

7-2-1 国際機関を通じた協力

ア) IPEC への協力

日本政府のILOへの分担金はILO全体予算の、約 19%の分担率で米国の 22%について第 2 位の抛出国となっている²⁸。その一方で、IPECへの支援は非常に少ない。2005 年度の実績としてIPEC 本体への協力は 14 万ドル（各国協力総額 7000 万ドル）と児童労働問題への取り組み額は非常に限られている。バンコクのアジア支局への直接的な任意抛出も 2005 年度実績で 25 万ドルにとどまっており、2003-04 年度では任意抛出はなかった。協力地域もアジア地域全般への支援にとどまっている²⁹。IPECがILOの技術協力の中で重要な位置づけとされていることを考慮すると、第 2 位の分担金を負担する日本のIPECへの抛出割合は際立って低く、より積極的にIPECへの協力を拡大することが期待される。IPECは、最悪の形態の児童労働への取り組みとして、期限付き撤廃プログラム（TBP）を 2001 年に開始しているが、各国のTBPの策定や実施において、アメリカやドイツなどは支援を進めている。日本も、IPECへのマルチ・バイ任意抛出³⁰の枠組みなどを活用して、プログラムの策定や実施プロセスを支援することができる。これにより、2016 年までの最悪の形態の児童労働撤廃に向け、ILOが全ての参加国に求めている、2008 年までの各国のTBPの策定と実施を促進し、児童労働の削減に貢献することができる。

一方IPECでは 1992 年から続けてきた児童労働の取り組みに対する実績から、この分野への知見を積み上げている。今後日本がIPECを通じた支援を強化することで、IPECで蓄積された児童労働への支援の知見を吸収し、日本が行う貧困や教育へなどへの支援に活用していくことが可能となる³¹。

イ) 人間の安全保障基金

日本政府は 1999 年に国連に人間の安全保障基金を設置し、国際社会が直面する多様な脅威に取り組む国連関連機関を含めた活動に、人間の安全保障の考え方を反映させ支援している。2005 年度までに累計約 315 億円を抛出し、実施案件は 140 件を超える。この基金は、人間の安全保障について複数の分野にまたがる相互関連性のある課題に幅広く取り組むものであることを視野に入れている。貧困や移民、紛争、教育、人身取引など複数の課題が関わる児童労働問題は、この基

²⁸ 2005 年度実績

²⁹ ILO-IPEC(2006)Action against Child Labour 2004-2005: Progress and future priorities.

³⁰ 抛出国が直接ILOに資金提供し、特定のプロジェクトを実施を委託する資金的枠組み。

³¹ 例として、IPECへの日本の実施機関の人材の出向や、知見の共有など。

金の活用に適した開発課題である。

これまでの実績には、人身売買、危機的状況にある都市部の若者への支援、元兵士の DDR（武装解除・動員解除・社会復帰）などの活動への基金の活用がある。こうしたテーマは、児童労働にも密接に関係する課題であり、共通する取り組み課題が多くある。日本が主導的にイニシアチブを発揮できる同基金は、児童労働対策のための直接的な案形を形成していくことに積極的に活用できる資金的枠組みである。

7-2-2 二国間援助を通じた協力

ア) 教育分野における主流化の可能性

教育分野への協力は特に基礎教育の分野で、「万人のための教育(Education for All : EFA)ダカル行動枠組み」を指針として、具体的目標³²の達成へのさらなる取り組みが行われている。EFA のハイレベルグループ及びG8 教育タスクフォース、UNESCO などにおいてはすでに児童労働が EFA の主要な障害になっていることが認識されている³³。MDG s の達成に焦点を絞ることを鑑みると、特に児童労働と関連の深い教育分野への取り込みを通じた案件形成に可能性が広がる。

教育分野において、国際協力機構（JICA）が行っている基礎教育支援では、1）初等中等教育の量的拡大、2）初等中等教育の質の向上、3）ジェンダー格差の改善、4）識字、計算能力、ライフ・スキルの習得のためのノン・フォーマル教育の促進、5）教育マネジメントの改善の、5つの重点分野が協力方針とアプローチとしてとられている³⁴。教育を受けられない理由の一つに児童労働がある国の状況においては、児童労働への配慮がこれらの重点分野でなされていないことは、基礎教育分野への支援の効果が十分にあがらないことにつながる。

過去 8 年間は JICA の総事業費に対する割合は増加傾向にあるが、2003 年度の基礎教育支援の実績は JICA の総事業費の 4%（約 60 億円）と非常に低い水準となっている³⁵。また、その内訳も特に理数科を中心とした教師の派遣といった青年海外協力隊およびその他ボランティアが 53.5% と半数を占めている。

基礎教育の普及を実現させるためには、学校に来ることができていない児童労働者への配慮、つまり、働いている子どもたちが教育を受けられるようになる仕組みづくりが必要である。

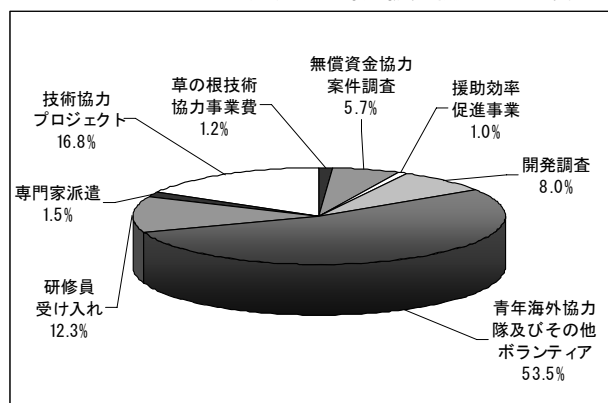
³² 6 つの目標の中には、2015 年までの全ての子どもの無償初等教育へのアクセス確保、2005 年までに初頭中等教育における男女格差の解消、2015 年までに教育の場における男女平等の達成が含まれている。

³³ ILO(2006)The end of child labour: Within reach, p.76.

³⁴ 国際協力機構(2005) 世界のよりよい明日のために-JICA のミレニアム開発目標の向けた取り組み報告書

³⁵ 国際協力機構(2005) ibid.

図 7-1 JICA による基礎教育分野支援実績 (2003 年度)



出所: 国際協力機構 (2005) 世界のよりよい明日のために: JICA のミレニアム開発目標 (MDGs) に向けた取り組み 報告書

そのためには、現在の特定教科のボランティアの派遣といった点的な支援だけでなく、現地政府、地域社会、産業界および現地 NGO などと連携し、子どもたちを児童労働から解放し、教育を受ける環境への移行を促進する支援が必要となる。このような政策及びプログラム立案においては、教育と児童労働対策などのいくつかのコンポーネントを組み合わせた支援が必要である。

案件レベルでの対応では、例えば、バングラデシュで行われた学校教育・食糧交換プロジェクトのように、子どもを通学させる家計に対して現金化が可能な穀物を毎月配布するといった取り組みは教育へのアクセスを向上するのに有効³⁶である。同時に児童労働に従事している子どもの救出や、住民の意識啓発、事業所のモニタリングなど、児童労働に関連する活動を組み合わせた取り組みが必要となる。このように児童労働への配慮を払うことで教育支援の効果を向上させることができる。

また、正規の学校教育だけでは初等教育の完全普及を達成できていない現状に対応するため、柔軟で補完的なアプローチとして、教育支援にノンフォーマル教育を取り入れる活動も各国の支援の中で行われている。1990 年の EFA 宣言は、「十分な教育を受けていない全ての子どもと成人に対し、初等教育の学習基準と同じものを提供、十分な支援を行うべき」としている。また長期にわたり児童労働に従事してきた子どもたちは、虐待や長時間の労働による疲労、寂しさなどのために精神的、身体的に問題を抱えていることが多い。またそれ以前に教育を受けていない場合には、年齢に応じた学級に直接編入することも難しい。そのため、リハビリのための教育的措置が必要となる。こうした児童労働従事者には、識字教育や公教育への編入を目指した補習授業など、ノンフォーマル教育を通じての支援も有効である。

JICA を通じた支援では、事業実施計画段階において、国別開発計画、PRSP、セクタープログラム及び国別ミレニアム開発目標レポートなどを参考に JICA の国別事業実施計画を策定している。

³⁶ OECD (2005) 世界の児童労働 pp.58-75

この段階で ILO が取りまとめている IPEC の児童労働国別報告書についても重要な資料として利用し、当該国の児童労働の実態について把握し、事業計画に反映させていくことが重要である。

イ) 分野別イニシアチブへの反映への必要性

日本政府は、ODA 大綱、新 ODA 中期政策に基づき、分野別援助の基本的考え方を示した、分野別イニシアチブを策定し、これまでにいくつかのイニシアチブを打ち出している。教育分野では 2002 年に「成長のための基礎教育イニシアチブ」(BEGIN) が策定された。重点分野として、教育の「機会」の確保と「質」の向上、教育の政策・運営管理の改善を重点分野としている。しかし、この中で基礎教育の完全普及への大きな障害となっている児童労働については言及がない。貧困などさまざまな要因で児童労働を余儀なくさせられている子どもや家庭のニーズに配慮した実効的な支援の方針を打ち出し、障害を取り除くことで機会を確保していくことが望まれる。

そのほかにも、防災協力イニシアチブやジェンダーと開発イニシアチブなどがある。特に災害との関連では、2004 年に発生したインドネシア・スマトラ島沖大規模地震の際に、遺児や行方不明となった子どもが人身売買の犠牲になったとの報告があるが、方針の中でこうした事態への配慮は含まれていない。これら分野別のイニシアチブにおいても、児童労働への配慮を組み込むことで日本の ODA の政策目標および MDG s 開発目標への貢献につなげることができる。

ウ) 政策レベルにおける援助計画への反映の必要性

児童労働はその地域の経済と社会構造に大きく影響しているため、児童労働問題が顕著に見られる国での援助計画の策定においては、児童労働への取り組みの視点を政策段階から考慮する必要がある。現地 ODA タスクフォースを中心に策定されている国別援助計画が重点課題を洗い出す際に、貧困や教育の普及率の低迷の影に児童労働問題がないか確認することが重要である。児童労働が貧困対策や教育における重要な課題とされた場合、援助計画の重点セクターまたはサブセクターレベルでの取り組み項目として援助計画に盛り込む必要がある。

エ) プログラム型支援の活用

MDG s の中には児童労働は直接の開発目標として現れていない。しかし、すでに述べたように、ILO は貧困削減(目標 1)、教育(目標 2)、ジェンダー格差解消(目標 3)、HIV エイズ(目標 6)、グローバルパートナーシップの構築(目標 8)などといった複数の MDG s と児童労働との関連を指摘している³⁷。UNICEF も目標 1、2、6、7 と児童労働の関係を述べている³⁸。児童労働はこのようにセクター横断的な開発課題の一つであるため、特定分野に限らず複数のコンポーネントを組み合わせた案件形成が必要である。

資金的枠組みとして、セクター横断的アプローチは日本の中でも少しづつ育ちつつある。平成 18

³⁷ ILO (2006) The end of child labour: within reach.

³⁸ UNICEF (2006) 世界子供白書 2006

年度予算には、コミュニティ開発支援無償の新スキームが導入され40億円が計上された³⁹。これまでの一般プロジェクト無償は特定セクターに限定された点的な支援であり、途上国が直面する複合的な開発課題への限界が指摘されてきた。より効果的な支援を行うために、小規模の案件を組み合わせ、セクター横断的にコミュニティの底上げを図ることを目的とするこうした形態のスキームは、特に複合的な社会問題である児童労働問題に取り組むスキームとしては適している。

オ)実施レベルにおけるガイドラインでの言及の必要性

JICAと国際協力銀行（JBIC）は、それぞれ開発案件形成の際に途上国の自然環境および社会面へのネガティブな影響を回避または最小化するためのガイドラインを策定している。現状ではこれらのガイドラインのいずれにも児童労働についての明確な言及はない⁴⁰。しかし、児童労働の主流化という観点からは、これらの実施機関のガイドラインに児童労働への言及がなされる必要がある。両実施機関のガイドラインとも社会的弱者の人権に留意する点は述べられており、この方向性は、児童労働に対する配慮と十分に整合性の取れるものである。

8 海外調査による事例研究

海外調査を通じて、ガーナのカカオ産業における児童労働の実態と取り組みについて調査した。ここでは、ガーナの児童労働の概観と、カカオ産業におけるプロジェクトの事例紹介をする。

調査対象国：ガーナ国
調査期間：2月10日から17日
調査目的：ガーナのカカオ農園において児童労働が使われているかどうかについての実態調査。さらに、取り組みの事例を収集する。

概要

ガーナでは、2000年にILO182号条約（最悪の形態の児童労働）を批准してから、政府レベルでの取り組みが進められてきている。カカオ産業の特徴としては、1-2ha程度の零細農家为中心で、35万のカカオ農家为中心で、基本的に家族経営である。また、価格監理は中央集権的に行っており、財務省管轄のココボードという機関が担っている。周辺国に比べて、高い品質管理が行えている。大規模農場（プランテーション）は3つ国内に存在する。児童労働については、比較的少なく、ガーナ農業労働者組合（GAWU）の2001年の調査によると約8%、国際熱帯農業研究所（IITA）の調査では0%とされた。しかし、児童労働とははっきり言われていなくても、学校に行けない子どもたちや貧しさゆえに、カカオ農園の実家を手伝うことが多い子どもたちがいることは確かであり、産業全体のボトムアップをはかり農民の生活の安定と産業の持続的発展がされ

³⁹ ファイナンス 2006(2006)平成18年度政府開発援助(ODA)予算について

⁴⁰ JICAの「環境社会配慮ガイドライン」には「…女性、先住民族、障害者、マイノリティなど社会的に弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する」との記述があるが、「子ども」の言及はない。一方JBICの「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」には「女性、子ども…等社会的な弱者については、一般にさまざまな環境影響や社会的影響を受けやすい」とあり、案件形成の際に子どもへの影響に留意すべきと明記されている。

ることが望まれる。

児童労働全般の状況としては、2003 年の調査時点で国内児童労働者数は 127 万人と推計された。人口 1900 万人、15 歳以下の人口が 40%を占める同国において、約 14 人に 1 人が児童労働者であるという割合になる。児童労働が見られる産業としては、鉱山、漁業、商業的農業、家事労働、売春、石切り場などがある。カカオについても政府の青年雇用省にカカオ産業における最悪の形態の児童労働プログラムという部署が設置され、2006 年から取り組みが政府レベルで進められ始めている。

事例研究 ガーナのカカオ産業におけるプロジェクト

Sustainable Tree Crop Programme (STCP : 持続可能な栽培プログラム)

世界カカオ基金と USAID が出資

農家学校の特徴：地元農家の参加型プログラム

1) プログラムの目的

農家の方に、栽培技術、社会・環境的な側面、マーケティングの手法について学び実践してもらうことで、持続可能なカカオの栽培と産業の振興を図る。農業技術を中心とした内容ではあるが、児童労働や HIV-AIDS などの社会的問題についても理解を深め、カカオ農園での労働のあり方についても改善を図る。またコミュニティの中でカカオ農家の自治組織を形成し、コミュニティ内の協力関係を促進することを目指す。

2) プログラムの手法

対象地域の農家約 30 人程度を一つのグループとして指導する。30 人を 2 つのグループに分け、参加者の農園を利用する。1 つの農園を 2 つの区画に分けて、1 つは実験農場として様々な新しい技術を試す農園の管理を行う。もう 1 つは従来どおりの方法で栽培する。プログラムは 2 週間に 1 回の授業を 10 ヶ月を 1 サイクルとして行う。授業は参加型、実験型で行い、文字の読めない参加者にもハンディがないようにする。主に、2 つの区画を観察し、従来どおりの方法と新しい方法での比較検討、議論を通じ、農家の人々自らの気づきによって新しい技術や手法の効果を検証してゆく。このような手法をとることで、実践的な知識、栽培技術を身につけることが出来る。

成果：生産高 20・50%の増加、農薬使用の減少 20%、児童労働についての理解促進

9 まとめ

これまで見てきたように、児童労働は減少傾向にあるもののその数は 2 億 1800 万人と依然として大きい。こうした世界的な課題に取り組むためには、児童労働問題を開発の枠組みのなかでかんがえ、取り組む必要性が高い。ILO や UNICEF などの国際機関も、教育や安全保障の側面から特に MDGs との関連において取り組みを進めることへの必要性を強調し始めている。MDGs

や PRSP などの開発の政策的枠組みの中に児童労働を取り入れていくことは、児童労働が教育や貧困、ジェンダー、HIV/エイズ、また人間の安全保障など主要な開発課題と深く関連していることを鑑みると、妥当かつ必要な方向性であるといえる。

児童労働は、開発政策において、複数の分野にまたがる問題でもあるため、分野横断的な関係者の間での調整が重要となる。また、実施される政策の選択が児童労働の増減に大きな影響を与えることを考慮すると、政策の整合性や正しい政策の選択を実効的に実施していくことが重要な視点となる。

これまでの国際機関や労働組合、NGO などの取組から、パートナーシップを通じて児童労働対策のグッドプラクティスの事例が蓄積されつつある。相互の知識経験の共有化を進め取組みを広く積み重ねていくことが重要である。そのためにも、各国政府、機関、産業、NGO などがそれぞれの立場において、政策立案および各活動の実施において児童労働を主流化することがこれまで以上に求められている。NGO として、個別に現地での取組を進めることも大切だが、より大きな潮流を作り出すために、労働や人権に配慮した経済の仕組みづくり、ODA による児童労働への取組みの必要性を訴えていく必要がある。開発の視点から捉える場合、日本でも、ODA の枠組みの中に児童労働への配慮を組み込むことは重要な方向性である。貧困や教育など主要な MDGs の達成のために、今後児童労働への取組みが開発の枠組みの中でなされていくことが必要であることを提言としたい。