

第3章

開発途上国の児童労働撤廃に向けた 先進諸国の取り組み

入 柿 秀 俊



木材加工業の若い労働者たち
(バングラデシュ，2011年8月，山形辰史撮影)

はじめに

児童労働は重大な人権侵害であり、国内での対策を超えてグローバルに取り組むべき課題であるとの認識が広がってきている。このため、国際労働機関（ILO）や国連などの国際機関に加えて、いわゆる先進諸国政府も、自国内で児童労働を取り締まることに加えて、開発途上国の児童労働撤廃のためにさまざまな協力を行っている。

本章では、開発途上国の児童労働撤廃に向けた、米国、EU 諸国および日本それぞれの、公的部門による三者三様の取り組みを概観することとする。

第1節 二国間協力の手法

児童労働撤廃に向けた先進諸国の取り組みは、はたらきかけを行う対象に応じて大きく4つに分類できる。ひとつ目は、開発政策による取り組み、すなわち開発途上国政府に対して政府開発援助（ODA）などを通じて直接支援を行うこと、2つ目は、自国企業に対して、開発途上国の児童労働によって生産された財やサービスを利用することにならないようにはたらきかけること、3つ目は、自国民に対して、児童労働によって生産された商品を消費する恐れのある現状を啓発すること、4つ目は、相手国政府、両国企業、消費者すべてにかかわる通商貿易政策による取り組みである。

1. 開発政策による取り組み

先進諸国による開発途上国の児童労働対策の中心的な役割を果たすのがODAによる支援である。しかしながら、伝統的なODAの枠組みで児童労働問題をとらえることはなかなか難しい。教育や保健、経済インフラといった従来からの伝統的なODAのセクター分類に照らせば、児童労働は複数のセクターを横断する課題となるが、同じマルチ・セクターの課題であっ

でも、環境やジェンダーのように調査研究が進んで、取り組み手法が成熟し、ODAの世界に一定の地歩を築いているというわけでもない。このため、各国横並びで比較検討できるような統計も整備されていない。

取り組みが進んでいない理由のひとつは、児童労働問題が内政干渉であるとの抵抗を受けやすい分野であることだと考える。児童労働はほとんどの国ですでに法律で禁止されている。法の執行に責任をもつ被援助国政府としてみれば、違法状態が国内に広く存在することを、国際機関ならいざ知らず、援助国政府に対して公式に認め、二国間 ODA による支援を求めることは容易ではない。とりわけ、児童労働対策当局でない実施機関が行う教育や貧困削減などの個別プロジェクトのレベルにおいて、可能性としては、実施機関が、児童労働を放置していたとして責任を問われることもあり得る。このため、個別プロジェクトに児童労働対策を盛り込むことに実施機関が消極的になることが多いのである。

受入国が消極的であるうえ、児童労働対策に関する先進国間の相互監視もきつくない状況では、二国間 ODA 実施機関の対応も及び腰になりがちである。後述する米国労働省を別にすれば、各国の開発援助機関に児童労働を担当する部局や担当者がおかれている事例について、筆者は寡聞にして聞いたことがない。

こうした制約はあるものの、児童労働問題への国際的な認知度は高まってきており、以前に比べれば、二国間協力においても、児童労働問題への取り組みについて耳にする機会が増えてきている。

さて、開発途上国政府が自国の児童労働対策として取り組む方策を大雑把に分類すれば、(1) 児童労働を規制し、取り締まるための法制度整備、(2) 児童労働の被害者となった児童の救済と社会復帰、(3) 教育の改善や貧困の削減を通じて児童労働の根本的な原因を除去することの3つに分けることができる。そのそれぞれに対して開発政策による取り組みを考えることができる。

(1) 法制度整備支援

児童労働規制のための法整備の点では、国際的な枠組みに沿った対応を

促すこととなる。具体的には、開発途上国政府は、まず、国連「児童の権利に関する条約」(通称、子どもの権利条約)、ILO 条約第138号および第182号を批准することが求められる。ついで、こうした国際的な条約の求めるところに従って、国家行動計画を策定するなどして、法制度を整備していくことになる。先進諸国政府は、専門家の派遣や当事国政府職員のパトレーニングなどの技術協力を通じて、当該国の問題解決能力の強化を図る。

(2) 被害者の救済と社会復帰

児童労働の被害者となった児童の救済と社会復帰は、より具体的には、予防の段階から、通報窓口の設置、被害児童を保護するシェルターの運営、社会復帰の支援まで、一貫した行政の対応が求められる。こうした分野への支援は、国際機関や NGO が中心になる場合が多いが、二国間協力においても国際機関や NGO への支援にとどまらず、援助国政府のノウハウを用いた技術協力が行われるケースがある。

(3) 教育の改善と貧困の削減

教育の改善と貧困削減は、従来から ODA の主要な分野であり、この分野における二国間協力はきわめて活発に行われている。教育の欠如や家計の貧困は、児童労働の要因であり、教育水準が向上することや、広い意味での貧困が削減されることは、最終的には児童労働を削減することにつながる。しかし、たとえば公教育支出の割合や所得の増加と児童労働削減との間には相関関係が認められないなど、必ずしも単純な関係にあるわけではない (OECD 編 [2005: 43-44])。

この分野への支援は、児童労働問題とのかかわりを明確かつ具体的に意識することで、大きな効果が期待できるのであり、たとえば基礎教育分野への支援だからといって、そのような工夫のない支援まで児童労働問題への貢献にカウントすることは適当ではないと考える。

児童労働撤廃への支援に該当するのは、児童労働撤廃を目的に組み込んだプロジェクト、児童労働撤廃に向けた具体的な活動をコンポーネントとして含んだプロジェクトや、児童労働件数をプロジェクトの成果指標とし

てモニタリングし、評価しているプロジェクトであると考えられる。こうしたプロジェクトがどれくらい行われているかについては、先にもふれたとおり、統計がなく、全体像が把握しにくいのが現状である。

このため、とくに教育分野に対する援助に関し、児童労働問題を主流化する⁽¹⁾ことを求めるアドボカシー活動が活発に行われており、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）に組み込むことを求める声も強い。しかしながら、現在までのところ、児童労働問題は主流化されたといえる状況にはほど遠い。

2. 自国企業に対するはたらきかけ

サプライ・チェーンが全世界に広がっている現在、先進諸国企業は、直接的に児童労働の当事者とならなくても、不当に児童を雇用する開発途上国企業の製品の需要者となり、間接的に児童労働への加害者となる可能性を常にもっている。こうした事態を放置することは、はなはだしい場合には企業の存亡にもかかわる問題となるため、企業の社会的責任（CSR）の一環として、開発途上国の児童労働問題に取り組む企業も数多い。

こうした企業の活動を後押しすることも、先進諸国政府の重要な取り組みのひとつである。具体的には、CSRの標準を策定すること、企業に対して技術支援を行うこと、企業の行動規範の制定とモニタリング、技術支援などを行うNGO⁽²⁾を支援すること、政府による技術協力のパートナーとして企業を採用することなどである。

3. 自国民に対する啓発活動

児童労働によって生み出された商品の最終需要者である消費者を啓発し、意識改革を促すことも児童労働撤廃にとって重要な方策である。こうしたアドボカシー活動は、NGOの得意とするところであり、先進諸国政府のなかにはこうしたNGOへの支援を積極的に行っているところもある。また、児童労働問題に関する政府自身による調査研究活動は、国民の啓発に大き

な役割を果たしているといえる。

加えて、政府自身の意識改革も重要である。そのために、政府自身が児童労働によって生み出された物資を調達しないよう、政府調達のガイドラインを定めること、二国間援助機関の ODA の実施にあたって、環境社会配慮ガイドラインに児童労働の予防の方針のひとつとして掲げることなどが行われている。

4. 通商貿易政策を通じた取り組み

通商貿易政策にかかわる政策対話においては、相手国の人権問題や労働政策が、しばしば議論の俎上に上げられる。より具体的には、開発途上国政府による児童労働撤廃を含む人権への配慮を、特惠関税制度の適用の条件とすることで、児童労働撤廃への当該国政府の行動を動機づけること、あるいは、より直接的に児童労働によって生産された財の輸入を禁止すること、などが施策の内容である。

第2節 米政府の取り組み

1. 概観

米国は先進諸国のなかで、IPEC への拠出金も抜きん出て大きい (EC [2010: 44-47]) ことに象徴されるように、開発途上国の児童労働問題に、もっとも手厚い取り組みをしている国である。米国議会には、児童労働問題に大きな関心を寄せる議員が多く、政府としての取り組みを後押ししている⁽³⁾。米国政府の場合、一般に開発途上国支援は国際開発庁 (U.S. Agency for International Development: USAID) が担当しているが、こと児童労働にかかわる国際協力に関しては、米国労働省 (U.S. Department of Labor: DOL) が中心になって実施にあたっている。そのために、省内の国際労働局 (Bureau of International Labor Affairs: ILAB) には、児童労働・強制労働・人身取引対

策室（Office of Child Labor, Forced Labor and Human Trafficking：OCFT）という名称の担当部局が設置されている。OCFT は広報にも力を入れており⁽⁴⁾、米国の取り組みは外部からみてもきわめてわかりやすい。

OCFT がとりまとめたところによると、米国政府は、児童労働撤廃のために、1995年度から2009年度までの15年間に、総額6億7780万ドルの支援を行った。対象国は75カ国を超え、件数ではアフリカ61件、アジア50件、欧州・中東17件、中南米57件、地域を横断する案件43件、米国国内での啓発プロジェクト7件の総計235件に上る。これらプロジェクトの結果、これまでに130万人を超える子どもたちが児童労働の状態から脱したと評価している⁽⁵⁾。

2. 開発政策による取り組み

米国労働省は、児童労働撤廃のために年間6000万ドル規模の予算を計上しており、開発途上国への技術協力と児童労働に関する調査研究活動を行っている。技術協力プロジェクトは、ILO の IPEC（International Programme on the Elimination of Child Labour）を通じて行われるものと、NGO を通じて行われるものの2つに分けられる。2010年現在実施中のプロジェクトは金額にして2億ドルを超えており、そのうち IPEC を通じる支援が3分の2、NGO を通じる支援が3分の1となっている。

技術協力の実施について詳しくみていこう。まず、米国労働省は、技術協力プロジェクトの優先順位を定めるにあたって、国務省、USAID、商務省、通商代表部（Office of the U.S. Trade Representative：USTR）、国土安全保障省から意見を聴取することになっている。かれらの意見を考慮して、優先すべき国とセクターを決定することで、米国政府全体として齟齬のない対応をめざすこととなる。

こうして定められた優先順位に従って、具体的な案件が形成されていく。まず、米国労働省は ILO と密接に協議しながら個別事業の趣意書を作成する。これに基づいて、事業を実施する国の政府と協議し、協力的なパートナーの関係を構築することに力が注がれることとなる。

総じて、米国労働省の支援するプロジェクトは、かれらの分類に従えば、①教育と若年者雇用、②法整備と執行改善、③自然災害などの危機対応、④政治的安定、⑤貿易開発と経済への参加、の5つのテーマのひとつあるいは複数に当てはまる。

より具体的な方法論としては、①児童労働の被害者の救出、予防と社会復帰、②脆弱な子どもと家族の生計向上と教育の改善、③児童労働撤廃に向けた政府の取り組みを評価するための調査、④人々の意識の改善、⑤法制度や執行体制の改善、などの政策コンポーネントに分けられる。

実際のプロジェクトは、援助終了後のプロジェクトの持続可能性に配慮しつつ、テーマに応じて、この5つの手法を組み合わせた形で形成されていくこととなる。各プロジェクトの実施期間は通常3年から4年、規模は500万ドルから800万ドル程度であるが、近年、より生計向上に重点をおく傾向にあるため、徐々にプロジェクトの規模が大きくなってきているとのことである。

プロジェクトの実施にあたって、進捗管理と評価の計画があらかじめ策定されて、各プロジェクトの明確な達成目標が定められ、事業の進捗を図る指標が設定される。米国労働省は、この指標に基づいてプロジェクトの進捗状況を議会に報告する。この指標は2010年に見直され、2011年以降は、「児童労働に従事している、もしくはその可能性のある児童のうち、教育や職業訓練を受けた人数」および「児童労働問題に取り組む能力が改善した国の数」そして「生計向上サービスを受けた家庭の数」を報告することとなっている。

これまで、米国労働省のプロジェクトによって、2010年だけで10万3002人の子どもが児童労働の状態から脱することができた。これによって、プログラム開始以来、150万人の子どもが児童労働を免れたこととなる。加えて、30カ国が児童労働問題に取り組む能力を改善させたと報告されている（U.S. Department of Labor [2010]）。

近年、米国の開発援助ではより評価を重視する傾向にあり、厳格なインパクト評価を含むパフォーマンス評価に労力と資金が割かれている。加えて各プロジェクトについて、外部監査者による中間評価と最終評価が行わ

れる仕組みになっている。さらに、現在、米国労働省は、これまでの技術協力プロジェクトの全体的なインパクトと効率性、そして持続可能性にかかわる第三者評価を実施中である。

ILO や NGO が実施するプロジェクトであっても、案件形成から実施に至るまで、米国政府の意向が強く反映されること、きわめて明快な成果指標を設定していることなどが、米国の技術支援の特徴であるといえる。

米国労働省の担当者によれば、児童労働問題に対する議会の支持は厚く、今後も相対的に安定した予算措置が継続することを期待しているが、大幅に増加することは想定しておらず、現状の活動レベルが維持されていく見込みであるとのことである。

米国はこのように労働省を中心にきわめて明確な目的に基づく支援をしているが、課題は関係諸機関の協働体制の構築にあると思われる。たとえば、児童労働を目的とする支援は労働省が行っているものの、教育や貧困など児童労働と密接にかかわる分野への支援は米国開発庁が行っている。しかし、米国開発庁では、その支援を実施するに際し、必ずしも児童労働の視点を組み込んでいたとはいえない⁽⁶⁾。両者が協働していくことでより効果的な取り組みを行うことができるものとする。

3. 通商貿易政策による取り組み

米国では、一般に「強制労働法」として知られる米国関税法 (Section 307 of the US Tariff Act of 1930) によって、外国において強制労働によって生産されたすべての財の輸入を禁止している。1997年には、この法律の対象に児童労働が明示的に加えられた。とりわけ、米国政府機関による調達に関しては、1999年の大統領令13126 (Executive Order 13126 of June 12, 1999, Prohibition of Acquisition of Products Produced by Forced or Indentured Child Labor) が児童の強制労働や債務労働による生産品の調達を禁じており、米国労働省は国務省および国土安全保障省と協議して、禁止される商品のリスト⁽⁷⁾を作成している。納入業者は、このリストに記載のある製品を米国政府に納入しようとする場合には、児童労働によって生産されたものではな

いことを証明する必要がある。このリストにはミャンマーのゴムやパキスタンのレンガなどが含まれている。なお、米国労働省は、「児童労働ないし強制労働によって生産された商品リスト」(The List of Goods Produced by Child or Forced Labor)も作成しているが、これは人身取引被害者保護法(The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, 2005)の定め(Section105)に従って作成しているもので、上記禁輸リストとは異なるものである。

1976年に導入された一般特惠関税制度(GSP)は、1985年に労働条項を含むように改正された。GSPの恩恵を受けるためには、対象国は児童労働を含む国際的な労働基準を満たさなければならないこととされ、疑いがある場合にはUSTRに訴えることができることとなっている。USTRは調査のうえ、対象国向けのGSPを停止ないしは中止することができる。きわめて稀であるものの停止の実績もある⁽⁸⁾。

また、貿易開発法(Trade and Development Act 2000)では、最悪の形態の児童労働撤廃のために対象国が努力していることを、一般特惠関税制度などの恩恵を受けるための条件のひとつとして定めるとともに、米国労働省に各国の取り組みに関する報告を行うことを義務づけている。米国労働省は、これに基づいて、2002年から毎年、「最悪の形態の児童労働にかかわる年次報告書」(Annual Findings on the Worst Forms of Child Labor)を発表している。

米国は、特定国との貿易協定においても、児童労働を含む労働問題への対処を、協力の条件としている。最初の事例は、1994年に締結された北米自由貿易協定(NAFTA)であり、ここでは、労働問題に関する補完協定(The North American Agreement on Labor Cooperation: NAALC)が結ばれた。児童労働は同協定が規定する労働原則(Annex 1)に含まれていることに加え、最終的には制裁に至る可能性のあるコンサルテーション事項のひとつ(Article 27)として規定されている。法制化も進み、2002年の貿易法(Trade Act of 2002)では、USTRが貿易協定の交渉にあたる際に、労働問題を議題にすることが定められた。

注目すべき事例は、1999年に調印された米国とカンボジアの間の繊維協定(US-Cambodia Textile Agreement)である。この協定では、カンボジア政

府が労働環境を改善すれば、輸入割り当てが増加する仕組みとなっていた。これと並行して、米国労働省はILOを経由して、カンボジア政府に対し、中核的労働条件を適用する技術支援を行った。この結果、カンボジア国内繊維産業の労働条件が改善したとして、成功事例のひとつに数えられている (USAID [2003: 22-23])。

第3節 EU 諸国の取り組み

1. 概観

EU はグローバルな人権擁護の推進の観点から、児童労働撤廃についても積極的な姿勢をみせている⁽⁹⁾。EU では、児童労働撤廃に関係する政策文書が充実しており、その政策や方針は明確であるが、具体的な支援実績がどの程度あるのか、米国ほど明らかなではない。基本的には政策対話を中心に据えた対応であるといえよう。

欧州委員会が採択した政策文書のうち、対外的な子どもの権利の保護増進に関する最初のものは、2003年の「子どもと紛争に関する EU ガイドライン」(EU Guidelines on Children and Armed Conflict)である。ついで、EU 自身の政策として、2006年に「子どもの権利に関する EU の長期的な戦略に向けて」(Towards an EU Strategy on the Rights of the Child)を採択したことから、2007年には、対外政策についてより包括的な「子どもの権利の向上と保護に関する EU ガイドライン」(EU Guidelines for the Promotion and Protection of the Rights of the Child)を採択した。その後、2008年5月に「EU の対外活動における子どもの特別な位置づけ」(A Special Place for Children in EU External Action)とアクション・プランを採択するに至っている。

これら政策文書によれば、EU は対外的な行動計画において、国連の子どもの権利条約の基本原則に加えて、子どもの意見の尊重、男女平等をめざすジェンダー主流化の推進と現地の当事者意識の向上を主要原則とすることとされており、児童労働対策はその重要な一部をなしている。具体的な

施策として、開発政策、通商貿易政策、政策対話、人道援助、国境を越えたアクション、子どものエンパワーメントを組み合わせ、最大の効果を発揮することをめざすとされている。

こうした政策は、個別の協定にも反映される。EU とアフリカ・カリブ海・太平洋諸国77カ国との間で、1975年以降続いてきた開発協力協定であるロメ協定（Lome Convention）に代わるものとして締結された。2020年までの貿易と開発援助を規定したコトヌー協定（Cotonou Agreement）や、近隣諸国とのパートナーシップ、ラテン・アメリカ諸国や ASEAN 諸国との間の合意文書には、子どもの権利の保護増進が基本的な原則として導入されている（たとえば、The European Neighbourhood and Partnership Instruments, 2006年；EU-ASEAN サミットで採択されたアクション・プラン, 2007年）。

さらに、EU は約40カ国と人権に関する政策対話を実施しており、これらの基本原則がその基礎となっている。EU は人権対話の場で、ILO 第138号や第182号条約の批准と適用、児童労働を禁止するための国内法整備をはたらきかけ、必要に応じて技術協力の可能性を議論している。一連の対話の成果として、エジプト政府が2008年に法を改正して児童労働を用いる組織を不法とし、省令を変更して法の適用を改善したことが挙げられる。政策対話が技術協力に発展した例としては、ヨルダンにおける子どものための戦略（2004～2013年）策定、レバノンにおける労働監察官のトレーニングや15歳の児童のための教育プログラムの実施などが挙げられる（EC [2010: 16-17]）。

2. 開発政策による取り組み

EU の開発政策による児童労働撤廃への取り組みは、IPEC への支援が中心となっている。EU の IPEC に対する資金提供額は、2008年度の IPEC プログラム 1 億4729万ドル中、EU および EU 諸国は4800万ドルと約 3 分の 1 を占めている。国別にみるとオランダ、英国、フランス、デンマーク、スペインの順となっており、オランダの拠出額の多さが際立っている。

EU 自身の援助プログラムとしては、企業の CSR の支援や NGO を対象と

するプログラムに児童労働対策関連のものがみられる。いくつか例示すると以下のとおりである。

- (1) CSR をサポートするプログラムのひとつである「エシックマッチ」(Ethicmatch) プログラムにおいて、2007年から2008年に、衣料品のサプライ・チェーンにおける欧州とアジアの中小企業間の協力を促進するためのプロジェクトに対し、14万4000ユーロの支援を行った。イタリア、スペイン、インド、パキスタンの400近い中小企業が対象となった (EC [2009: 20, 2010: 56])。
- (2) おもに NGO を対象とする資金協力プログラム、「人々への投資」(Investing in People) において、児童労働対策のための効果的な政策対話を促進することを目的とする「児童労働と闘う」(Fighting Child Labour) プロジェクトを実施中である (EC [2010: 56])。
- (3) EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights) を通じて、児童労働と闘う NGO を支援している。これらのプロジェクトには、インドの教育拡大を通じて児童労働を撤廃するプロジェクト、モロッコとパキスタンで人々の意識を高めるプロジェクト、ガザ地区で疎外された子どもの権利を増進するプロジェクト、エジプトの農業セクターにおいて、児童労働に反対するキャンペーンをサポートするプロジェクトなどがある⁽¹⁰⁾。

EU の考えでは、EU および EU 加盟諸国の開発政策における児童労働対策のうち、柱となるのは、児童労働問題とは密接不可分の関係にある貧困削減と教育改善である。加えてガバナンスの強化も、児童労働削減のために不可欠とされている (EC [2010: 14-15])。しかし、貧困、教育、ガバナンスは、いずれも児童労働の文脈を離れても、EU の開発政策の中心となっている課題であり、児童労働対策を明示的にめざす支援がどれほどあるのか、については、把握が難しい。

また EU 加盟諸国は、EU の政策に沿いながら、各国の開発政策のなかでそれぞれ児童労働への取り組みを行っている。たとえばドイツの二国間援助実施機関であるドイツ復興金融公庫 (KfW) においては、開発援助を実施する際に遵守すべき指針である「環境社会配慮ガイドライン」(KfW IPEX-Bank

[2003] ⁽¹¹⁾において児童労働への配慮を行うことを明示している。本章では全部を網羅することはできないため、項を改めて、英国の例を紹介する。

3. 通商貿易政策による取り組み

EU は、貧困削減と持続可能な開発、グッド・ガバナンスを推進するために、特定国に対し、輸入関税を減免する一般特惠関税制度（GSP）を採用している。この制度には、GSP と、脆弱国に対してより優遇度を高めた制度である GSP+、そして後発途上国（Least Developed Countries: LDCs）を対象とした EBA（Everything But Arms）の 3 種類がある。このシステムは対象国が児童労働問題に取り組むインセンティブとしても活用されている。

GSP は、国連と ILO の定める中核的労働基準を侵害している場合に、適用を差し止めることができることになっている。その基準のなかには、当然、ILO 第138号条約や第182号条約、それに子どもの権利条約が入っている ⁽¹²⁾。

GSP+ は、2005年に導入された新しい制度であり、現在14カ国が GSP+ の恩恵にあずかっている ⁽¹³⁾。これを適用するための条件のひとつに、ILO 第138号条約や第182号条約、子どもの権利条約の批准と実効的な実施が定められている。違反の疑いがある場合には、EU が調査を行うことになっている ⁽¹⁴⁾。

このスキームの有効性を確認するには時期尚早ではあるが、たとえば、コロンビアとベネズエラが、GSP+が有効になった年（いずれも2005年）に ILO 第182号条約を批准したことから、ある程度の実効性を有していると考えられる。

また、EU は二国間の貿易協定においても、人権問題を積極的に取り上げており、たとえば、韓国との自由貿易協定には、児童労働の撤廃にお互いが努力することを定めている ⁽¹⁵⁾。

4. 英国の取り組み

EU 諸国の二国間協力の一例として、児童労働分野における NGO 活動が活発な英国を取り上げる⁽¹⁶⁾。

英国において二国間援助を担当する英国開発庁（Department for International Development: DfID）には児童労働撤廃を担当する部局があるわけではなく、また明確な戦略がとりまとめられているわけでもない。児童労働は、むしろ地域別、課題別に分かれた組織のなかで横断的に広く語られる課題となっている。

DfID は貧困削減や教育、保健の分野で多くの援助を行っているが、児童労働撤廃に特化した活動としては、①児童労働にかかわる調査研究活動と、②フェアトレードなどを通じて児童労働撤廃に取り組む組織とのパートナーシップ協定、の2点に集約される。

DfID は開発問題に関する調査研究活動に力を入れており、2008年から2013年までの5年間にわたる調査研究戦略として、とりわけ、①成長、②持続可能な農業、③気候変動、④保健、⑤ガバナンス、⑥未来の課題と機会、の6点に重点をおいている。このなかに児童労働が明示されているわけではないが、DfID が実施している、大がかりな調査プロジェクトである「若者の生活イニシアチブ」（Young Lives Initiative）のなかでは重要な課題として位置づけられている。

このイニシアチブは、エチオピア、インド（アンドラ・プラデシュ州）、ペルー、ベトナムの4カ国に住む1万2000人の子どもの生活状況を15年間にわたって追跡するという、長期にわたるプロジェクトである。目的は、幼少時代の貧困と不平等がどのような原因と結果を引き起こすか検証するための証跡を生み出すというもので、政策論議とプログラムの形成に役立つことが期待されている。2002年と2006年に第1回と第2回の調査が行われ、今後2012年、2015年と調査を継続することで、MDGs に合わせた長大なデータを収集することになる。このなかでは、「子どもの仕事」もテーマとされており、児童労働にかかわる貴重なデータが収集されることが期待される。

一方、児童労働撤廃の分野に対する支援としては、同分野で活動する NGO

とのパートナーシップが挙げられる。おもなNGOとして、Fairtrade Labelling Organisation (FLO), Ethical Trading Initiative (ETI)⁽¹⁷⁾, Responsible and Accountable Garment Sector (RAGS) が挙げられる。

DfID は、2000年に NGO への資金提供メカニズムを改善するために Programme Partnership Arrangements (PPA) の仕組みを導入した。これはパートナーとなる NGO との間で、パートナーシップの目的を明確にし、戦略目標と成果指標を事前に合意することを前提に、用途を特定しない資金を提供する仕組みである。ETI との PPA 合意文書⁽¹⁸⁾をみると、目的を、「ETI メンバーとなっている企業への供給者によって雇用されている貧困労働者の収入と労働条件を改善し、権利を尊重すること」とし、5つの具体的な戦略目標を設け、目標達成度に関する指標を設定している。明示的に児童労働撤廃を掲げているわけではないが、実際、ETI の活動の大きな部分は児童労働撤廃が占めている。DfID はこの協定を元に、2006年から5年間で約250万ポンドの資金を提供している。これは ETI の総収入の4割弱を占める規模である。ETI は毎年、成果をまとめた自己評価を公表することになっている。2009年度の自己評価報告書（“PPA Self-Assessment Review, 2009/10,” p.21）⁽¹⁹⁾をみると、たとえば ETI のメンバーである、衣料品小売業の GAP によるインドでの児童労働撤廃にかかわる取り組みが、DfID の支援の成果として記載されている。

ETI は、企業、労働組合、NGO をメンバーとする倫理的貿易推進のための NGO であるが、その設立は、DfID が呼びかけた協議の場が母体となっている。このような団体設立のきっかけをつくることも、政府の役割として重要であるといえよう。

第4節 わが国の取り組み

1. 概観

「日本においては、カーター政権のように、政府の外交当局者が『人権外

交』に直接言及しながら、それを推進しようとした政権はない」といわれている（古川 [2004: 48-49]）ように、わが国政府ならびに援助機関においても、児童労働問題を含む人権を前面に押し出した政策対話に米国や EU ほど積極的に取り組んできたとは言い難いと考える。また、児童労働問題そのものはすでに国内でほぼ撤廃されたとして、厚生労働省には児童労働問題を専担する職員はいない、という事実に現れているように、日本の児童労働に対する関心は必ずしも高くない。途上国の児童労働問題に対しても同様で、たとえば、わが国政府は、ILO の IPEC への拠出を行っているが、これまでの拠出額は国連人間の安全保障基金を通じるものも含めて160万ドル程度にとどまっている。この額は、最大の拠出者である米国の0.5%に過ぎず、欧州各国政府に比べても大幅に見劣りする。また、貿易政策、二国間援助政策のいずれにおいても、児童労働撤廃への言及は見当たらない。

しかしながら、わが国政府は政府開発援助大綱において、その基本方針として『「人間の安全保障」の視点』と「公平性の確保」を掲げており、ODA の実施に際して、児童労働問題に配慮することは、当該大綱に沿うことでもある。また、教育や貧困削減は伝統的に日本の政府開発援助の重点分野であり、多くの実績を有している。開発政策において、開発途上国の児童労働対策がわが国の政策において主流化された状態とはいえないが、児童労働対策となっている援助事業が散見される状況になってきている。

2. 開発政策による取り組み

ここでは、わが国の援助実施機関である国際協力機構（JICA）が実施している開発事業のなかで、児童労働対策を意識して行われている事業について例示することとしたい。JICA においては、児童労働に対する明確な取り組み方針があるとはいえず、これまで、JICA が実施している開発事業のなかで、児童労働対策を目的のひとつとして実施された事業を悉皆的に調査したこともない。したがって、以下に示す事例は、あくまで一例に過ぎないということになるが、今回の筆者調査で判明した事例はこれらがすべてである。

(1) 教育プロジェクトにおける児童労働対策

「ラオスの南部3県におけるコミュニティ・イニシアチブによる初等教育改善プロジェクト」(CIED プロジェクト, 2007~2011年)は、学校施設の補修や教材供与などによる学校環境のハード面での改善を行うとともに、校長、教員や地域住民の代表者で構成される「村教育開発委員会」(Village Education Development Committee: VEDC)に対する学校運営研修というソフト面での改善活動を実施する技術協力プロジェクトである⁽²⁰⁾。

このプロジェクトにおいては、プロジェクト対象地域において児童労働が問題になっていたため、児童労働対策をその事業のなかで行うこととした。すなわち、全対象校に対して子どもの権利のワークショップを開催したことに加えて、VEDCに、子どもの教育を受ける権利と、子どもに教育を受けさせる保護者の義務を説明することとした。そのうえで、①VEDCが村に対するミーティングで啓発活動を行う、②VEDCが、子どもを雇っている企業と話し合い、少なくとも子どもの就学期間(月~金)は働かせないことを企業と交渉する、③VEDCと学校が、家庭訪問などを行い、児童労働がないことを確認する、④レビュー・ワークショップやモニタリングを実施する、⑤新しく工場ができるなど、懸念要因が出てきた村に対しては、早めに児童労働問題を提起し、VEDCが、児童労働予防のための啓発活動を村人に対して行うようはたらきかける、などの活動を行っている。また、トレーニングの内容には、子どもの権利を含めることを徹底している。これはまさに、子どもの権利アプローチの適用例といえる。

この事業において、児童労働軽減の定量的効果が測定されていないが、現地の関係者の間ではかなりのインパクトがあったと認められている。したがって本案件は、子どもの権利を再確認したうえで、問題分析から行動を起こすことによって、児童労働削減に貢献した事例と評価できよう。

(2) 生計向上プロジェクトにおける児童労働対策

エルサルバドルにおける貝類増養殖開発計画(2005~2010年)は、貝類増養殖の技術移転、漁民の資源管理意識の啓発などを通じて、同国沿岸部の零細漁民の生計の安定と向上を図る技術協力プロジェクトである⁽²¹⁾。この

事業対象地域では、児童による赤貝採集が長時間の危険な労働として社会問題となっていたことから、このプロジェクトによる児童労働の減少を、インパクトのひとつとして意識したプロジェクトとなっている。並行的にIPECのプログラムが実施されており、緩やかな協調が行われることで、効果を高めることが期待された。

(3) 青少年対策による児童労働削減

ニカラグア政府は、国家人間開発計画のなかで、貧困削減目標達成における社会的に脆弱で危険に曝されている人々への保護の重要性を謳っており、「家族・青少年・子ども省」(家族省)を中心に2002年から「社会的危機にある青少年への総合的な対応プログラム」(PAINAR)を実施、2008年からは、その後継として、児童労働削減を中心に、子どもや高齢者の福祉を促進するために、「プログラム・アモール」を実施している。

JICAは、ニカラグア政府の要請を受けて、青少年やその家族を対象とした社会リスク予防サービスを改善するために、2007年7月より、「青少年とその家族のための市民安全ネットワークプロジェクト」を実施している⁽²²⁾。このプロジェクトでは、人材育成、父母学校、青少年クラブ、生涯学習、他機関との連携会議の5つの柱からなる社会リスク予防モデルを策定しているが、策定にあたっては、日本の地域社会の事例(自警団、町内会、子供会、婦人会、生活改善運動など)が大いに参考にされている。また人材育成においては、日本における民生委員制度を参考に家族アドバイザーの養成を行っている。このプロジェクトの成果として社会リスク予防サービスモデルのガイドラインが策定され、このガイドラインはニカラグア政府の公式政策文書として公認されている。その他、運用基準、マニュアルなども作成され、ほかのドナーにも活用されている。

このプロジェクトの後継事業として、2012年から「子どもとその家族のための社会リスク予防統合モデル強化プロジェクト」が実施される予定となっている。このプロジェクトは、予防活動とケア活動を並行して円滑に進めるための方法論を構築することをめざしている。

児童労働問題は、最初の事業(PAINAR)のもとで行われた父母学校にお

いて、話し合われるテーマのひとつとなっており、そこで用いる教材に組み込まれている。さらに後継事業では、そもそもケア活動における課題の上位に児童労働問題が位置づけられており、よりいっそう児童労働削減に貢献することが期待されている。

(4) 人身取引への対応

人身取引は、現代の奴隷制度ともいわれ、重大な人権侵害であるが、1990年代から、経済・情報のグローバリゼーション、国際的な運輸インフラの整備にとともに、国境を越えた人身取引が増大している。被害者の多くは子どもであり、強制労働や性的搾取の対象となることが多いことから、児童労働撤廃をめざすためには、人身取引への対応を避けて通ることはできない。このため人身取引対策は、直接的に児童労働撤廃のためのプロジェクトであるといえよう。

メコン河流域（GMS）においては、域内各国がそれぞれの国内で国家を挙げて取り組んでいるだけではなく、国境を越えた連携のための政策枠組みが定められている。まず、2000年にはメコン河流域諸国の人身取引に関する国連プログラムが策定され、ついで2004年からはメコン地域の人身取引に関する閣僚会議（Coordinated Mekong Ministerial Initiatives against Trafficking: COMMIT）が開催されており、域内6カ国間で協定が結ばれている。

JICAは、こうした枠組みに沿ったGMS地域各国における人身取引対策への支援を行っている。最初の事例として、タイにおいて、「人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト」（2009～2014年）を実施中である⁽²³⁾。このプロジェクトでは、「人身取引対策法」（The Anti-Trafficking in Persons Act of 2008）を制定し、人身取引対策にあたっているタイ政府に対して、人身取引被害者の保護・支援のための「多分野協働チーム」（Multi-Disciplinary Team: MDT）アプローチの実践・強化のための技術協力を実施している。人身取引対策を包括的に進めるフレームワークとして、政策、予防、加害者取り締まり・刑罰、被害者の保護・社会復帰の4つのフェーズが挙げられるが、このプロジェクトではおもに保護・社会復帰のフェーズを対象としている。

MDT とは、多様な専門家や専門分野の機関が協働して虐待を受けた人や困難な状態にある人を支援する方法であり、中央政府レベルおよび県/地方自治体レベルで形成され、多分野の実務者（政府機関および NGO）が構成員となる。人身取引対策の MDT メンバーには警察官、ソーシャルワーカー、シェルター職員、NGO、弁護士、医療関係者のほか、入国管理局、検察庁、労働省、外務省の職員などが含まれる。

人身取引被害者の保護と自立支援には政府内だけでもさまざまな組織がかかわることから、プロジェクトでは、MDT メンバー向けに定期的に研修を実施したり、実務者向けガイドラインを作成するなどの具体的な活動を通じて、各組織の連携を強化し、効果的に被害者保護と自立支援体制を促進している。

GMS 地域においては、さらにミャンマーにおいても被害者の保護・自立支援のための協力を実施することになっており、ついでベトナムでは各種キャンペーンやホットラインの設置など予防フェーズにおけるプロジェクトを実施する予定である。

ここに掲げた事例を、第1節に即して分類すれば、(1) から (3) が「教育の改善と貧困の削減」に該当し、(4) が「法制度整備支援」と「被害者の救済と社会復帰」に該当する。しかしながら、いずれにおいても児童労働撤廃への視点は組み込まれているものの、プロジェクト目標として大きく扱われていたわけではない。実際、児童労働の実態について、事前にベースライン調査を行っておらず、数値目標も設定していないし、インパクトも評価されていない。

今後は、児童労働対策に関して、他国の事例を研究するとともに、JICA 案件の成果を評価して、取り組み指針を策定することが必要であろう。少なくとも、まずは案件形成の過程で児童労働の実態を調査し、定量的な事後評価を可能としていくことが求められる。

おわりに

これまでみてきたように、先進諸国は児童労働問題にさまざまな形で取り組んでいるが、児童労働が開発政策において主流化されているとまではいえない状況にある。とくに、教育改善や貧困削減は長期的には児童労働撤廃につながると思われるが、短期的にも成果を上げるためには、まだまだその手法を研究する必要がある。児童労働の問題は、先進諸国もかつて経験し、克服してきた課題であるから、とくに政策制度面において、各国自身の経験を持ち寄るなどして、より効果的な援助手法を考えることが肝要であろう。

一方、教育や貧困削減プロジェクトと組み合わせた児童労働対策においては、資機材や施設の供与ではなく、地道な啓発活動が中心となる。こうした分野は政府機関よりも NGO の得意分野であり、NGO との効果的な連携が重要となろう。

近年、わが国においてもフェアトレードの動きが活発化するなど、児童労働問題への関心は徐々にではあるが高まってきている。そうして、わが国政府にもより積極的な取り組みを促す声が上がってきている。

たとえば、水寄 [2007] は、わが国の二国間援助を通じた協力に対して、①教育分野における児童労働問題の主流化、②分野別イニシアチブへの反映、③政策レベルにおける援助計画への反映、④プログラム型支援の活用、⑤実施レベルにおけるガイドラインの言及、を提言している。

また、特定非営利活動法人 ACE は、①日本政府の援助の重点分野である教育と関連づけ、取り組みを進めるべきである、②ODA の裨益国に対して、統合的な国レベルのアプローチを採用するよう奨励し、各国が作成した児童労働撤廃計画の実施に必要な資金を二国間ベースで支援する、③日本国内の関係機関が定期的に協議する場を設け、ILO 第182号条約で求められている児童労働撤廃に向けた日本の行動計画を策定する、④二国間・地域間の自由貿易協定や経済連携協定などに児童労働撤廃を盛り込む、ことを提言している (ACE [2010])。

これまで、わが国政府は、政策レベルでこの問題を取り上げるには至っておらず、また、児童労働問題を主流化しようとする活発な動きが政府内でみられるわけではない。わが国自身の経験もまだ記憶に新しいなかで、この問題を取り上げることは国民の支持も潜在的には強いと思われるものの、まだそのような気運が醸成されているとは言い難く、いかに世論を喚起していくかが焦点となる。

一方、政府開発援助による取り組みについても、散発的な取り組みにとどまっており、明確な指針が定まっているわけではない。しかしながら、人間の安全保障をめざすわが国援助の基本方針に照らしてみれば、児童労働問題を避けて通ることは適当でない。いきなり政策レベルでの対応が難しいとすれば、具体的な ODA 事業において、児童労働の視点を組み込んで実績を重ねていきながら、明確な実施方針を策定していくことが第一歩として求められよう。その際、提言にもあるとおり、とりわけ教育分野での支援に児童労働の視点を持ち込むことが重要であるし、わが国の経験をふまえた方法論の研究も重要である。

政策レベルでのコミットメントと具体的な実施面での積み重ねによって、わが国政府が児童労働問題に対して積極的に対応していくことが望まれる。

〔注〕

- (1) 「主流化する」とは、課題として常に意識され、あらゆる案件で配慮がなされることで、mainstreaming の略である。もともとジェンダーに関して用いられた言葉であるが、ほかの課題にも用いられるようになったものである。
- (2) 参照した文献では、NGO に替えて、CSO (Civil Society Organization) を使うことも多かったが、本章では NGO に統一した。
- (3) 本節の記述は、2010年12月に行った OCFT 室長ほかへの聞き取り調査に基づいている。
- (4) たとえば U.S. Department of Labor et al. [2009]。
- (5) OCFT 資料による。OCFT のホームページ、<http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/> も参照のこと。
- (6) 今回の訪問調査においても、米国開発庁からは児童労働問題の担当として労働省を推薦された。
- (7) 輸入禁止の商品リストについて、詳しくは <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/PDF/2009TVPR.pdf> を参照のこと。
- (8) これまでベラルーシとミャンマーのみ。これらも児童労働に起因するものではない。

- (9) この項の記述は、EC [2010] を参考にしている。
- (10) EIDHR について、詳しくは http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm を参照のこと。
- (11) とくに同ガイドラインの、1.2, 4.3および6.2を参照のこと。
- (12) これまでに児童労働問題によって差し止めがなされた事例はないが、強制労働によってミャンマーが、そして結社の自由の侵害によってベラルーシが GSP の差し止めに至ったことがある。
- (13) GSP+について、より詳しくは http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139988.pdf を参照のこと。
- (14) 児童労働が問題になったわけではないが、実際にエルサルバドルとスリランカにおいて調査が行われ、スリランカにおいては GSP+が停止された。
- (15) EU 韓国自由貿易協定 (Free Trade Agreement, between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, 2010 年 9 月締結) の Article 13.4を参照。
- (16) 本項の記述は、調査の一環として、英国開発庁とエシカル・トレーディング・イニシアチブにて実施したインタビュー (2011年2月) に基づいている。
- (17) ETI の活動については、第 5 章も参照のこと。
- (18) <http://www.dfid.gov.uk/Documents/funding/ppa/currentppas/eti-ppa-2008-11.pdf> を参照のこと。
- (19) 同報告書については、<http://www.dfid.gov.uk/Documents/funding/ppa/selfassessrev0910/self-assess-rev-eth-trad-init-0910.pdf> を参照のこと。
- (20) CIED プロジェクトについて、詳しくは <http://www.jica.go.jp/project/laos/0608978/index.html> を参照のこと。
- (21) 貝類増養殖開発計画プロジェクトについて、詳しくは <http://www.jica.go.jp/project/elsalvador/2271029E1/index.html> を参照のこと。
- (22) 詳しくは <http://www.jica.go.jp/project/nicaragua/0608814/index.html> を参照のこと。
- (23) 詳しくは <http://www.jica.go.jp/project/thailand/0800136/index.html> を参照のこと。

[参考文献]

<日本語文献>

- ACE [2010]『児童労働の撤廃へ向けた課題と日本ができること 2010年 ILO グローバルレポートを読み解く』ACE ワーキングペーパーシリーズ No.3 ACE。
- OECD 編 [2005] (豊田英子訳)『世界の児童労働——実態と根絶のための取り組み——』明石書店 (*Combating Child Labour: A Review of Policies*, Paris: OECD, 2003)。
- 古川浩司 [2004]「日本の人権外交再考——国際人権政策の構築に向けて——」(『中京法学』第39巻1・2号 37-67ページ)。
- 水寄僚子 [2007]「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」平成18年度外務省 NGO 専門調査員調査・研究報告書 (<http://www.mofa>。

go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/senmon17/pdfs/18_01.pdf)。

< 英語文献 >

European Commission (EC) [2009] “European Commission Activities to Promote CSR, 2007–2008,” Paper presented at European Multistakeholder Forum on Corporate Social Responsibility, Plenary Meeting, 10 February 2009 (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/documents/stakeholder_forum/csrcom_summaryfinal_en.pdf).

—— [2010] “Combating Child Labour,” Commission Staff Working Document, Brussels: European Commission.

KfW IPEX-Bank [2003] *Guideline of KfW IPEX-Bank for an Environmentally and Socially Sound Conduct of Business*, Frankfurt: KfW.

United States Agency for International Development (USAID) [2003] “Mitigating Abusive Labor Conditions,” USAID Occasional Papers Series, Nov. (http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacu630.pdf).

U.S. Department of Labor [2010] *FY2010 Annual Performance Report*, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.

U.S. Department of Labor, Office of Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking, Bureau of International Labor Affairs [2009] *Faces of Change*, 2nd ed., Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.