

国際機関

—その役割の変遷—

堀内光子



●はじめに

政府、市民社会組織、企業等多くのアクターが児童労働撤廃に取り組んでいるが、世界的運動の中心的役割を果たしているのは、国際機関である。国際機関として最初に取り組んだ国際労働機関（ILO）が中心的機関といえるが、国連児童基金（ユニセフ）や人権を擁護する国際連合も、特に子ども兵、人身取引、買春などの最悪の形態の児童労働の根絶に向けて精力的な活動を展開している。さらに、世界銀行は調査研究、教育分野で、国連教育科学文化機関（ユネスコ）は教育分野で、世界保健機関（WHO）は健康分野で活発な活動をしている。

国際機関は、ILOおよび国際連合の関係条約に従い、経済的搾取および有害な労働から子どもを保護する、すなわち、子どもの基

本的人権の確保を目的として、世界レベルからコミュニティレベルに至るまで、幅広く児童労働撤廃活動を展開している。国際機関の活動形態は、大別して、国際基準の策定・推進・監視を行う規範活動（Normative action）と国際基準を実現するための具体的活動である実践活動（Operational action）とがあるが、前者が伝統的なアプローチである。児童労働をなくすためには、国内レベルでの法律・政策の実施が不可欠であるが、国際機関は、国際世論を高め、好事例を提供するなどして、各国が効果的な対策を打てるよう奨励・支援にも努めている。

児童労働撤廃には、世界目標がある。非常に野心的だが、ILOが掲げた、二〇一六年までの最悪の形態の児童労働の撤廃目標である。加えて、二〇一五年を目標年

とする国連ミレニアム開発目標（MDGs）の目標一（極度の貧困の撲滅）にも、目標達成の手段として、最悪の児童労働撤廃に向けて社会経済開発、貧困撲滅プログラム、普遍的教育等の国際協力・援助を通じての取組がうたわれている（二〇一〇年九月開催のMDGs国連首脳会合の成果文書）。

一・九〇年代からの児童労働撤廃への国際的うねり

児童労働撤廃への国際機関の活動は、今から一〇〇年近くも前にさかのぼる。ILOが、創設年（一九一九）に児童労働禁止条約（工業的業種のみ）を採択し、第一歩を歩み出した。この条約は、就業の最低年齢の国際基準を定め、各国法制の基盤を提供した。七三年には、この基準が全産業に拡大（ILO一三八号条約）した。しかし、

児童労働問題は、長らく、大きな国際的関心にならなかった。弾みがつくのは、人権が再認識される九〇年代に入ってからである。九二年には、実際の活動を行うILO児童労働撤廃国際計画（IPEC）がスタートした。

撤廃への国際的機運の盛り上がり背景として、二つのことが指摘できる。第一は、子どもの権利が人権の一環であると国際法上確立した、国連「児童の権利条約」が成立（一九八九年）したことがある。第二には、九〇年代に入ると、グローバル経済の深化にとともに、その影の部分といわなければならない、格差に関心が向けられ、是正策として、人権が大きく取り上げられたことである。特に、中核的労働基準（①結社の自由・団体の交渉権の効果的な確認、②強制労働の禁止、③児童労働の撤廃、④雇用・職業上の差別撤廃、の四基準）を、貿易制裁とリンクさせて確保しようとするいわゆる社会条項が、国際的に大きな議論を呼び、なかでも児童労働が国際的関心を集めた。結果、ILOでは、九八年「仕事における基本的原則および権利に関する宣言」の採択（二つのフォロー・アップ・年次報告とグローバルレポートの発表）中

核的労働基準一原則ずつ(毎年)、さらに、最悪の形態の児童労働の禁止・撤廃のための即時の行動を促す、児童労働新条約(ILO第一八二号条約)が採択されることとなった。なお、グローバル・レポートは、二〇〇八年に採択されたILO「公正なグローバル化のための社会正義宣言」のフォローアップとの重複をさけるために、四原則をまとめて四年に一回と改正された。

九〇年代の「児童労働撤廃」への国際的機運の盛り上がりは、労働組合、国際非政府組織(NGO)、アメリカ政府、欧米の消費者運動などの、特に途上国で生産された輸出製品に公正な労働基準の実施を求める活発な活動があったことが大きい。こうした動きに呼応して、九七年、オランダやノルウェー政府が児童労働国際会議を開催し、ここからILO、ユニセフおよび世界銀行の三機関共同調査研究プロジェクト「子どもの仕事を理解する(Understanding Children's Work: UCW)」が誕生した。

二・児童労働禁止等条約の実施

ILO条約、国連人権条約は、条約の効果的実施のために、監視

機構がある。ILO、国連条約ともに条約批准国は報告義務があり、それぞれ専門家で構成される委員会で審議がなされ、意見が出される。国連、ILO条約ともに批准国数が多い。国連子どもの権利条約は、アメリカ、ソマリア、南スーダンを除く全国連加盟国が、ILO第一三八号「就業の最低年齢」条約は一六三方国、第一八二号「最悪の形態の児童労働」条約は一七五方国に登っている(ILO加盟国一八五方国)(二〇一二年二月一七日現在)。

(一) 国連

国連子どもの権利条約の場合、条約批准国政府が国連に四年ごとの報告義務を負い、政府報告審査は専門家で構成される国連「子どもの権利委員会」で審査の後、勧告も含む最終見解が提出されるという仕組みになっている。加えて、二〇一一年一月国連総会決議により採択された個人通報手続き選択議定書に基づく個人通報制度がある。この他に国連では、人権理事会の特別手続きとして、「児童の売買、児童買春および児童ポルノ」、「現代の奴隷制」、「人身取引」、「教育の権利」など幾つかの特別報告者が設けられている。また、「子どもと武力紛争」

に関しては、安全保障理事会に作業部会があるとともに、国連事務総長特別代表が任命されている。従って、最悪の形態の児童労働については、国連の人権、安全保障分野での取り組みも大きい。

(二) ILO

児童労働二条約は、基本的原則・権利に関する条約であるので、批准国政府は二年ごとに報告義務がある。ILOへの政府報告について、政府は代表的労使団体に送付義務がある。労使団体は政府報告にコメントすることができ、ほかに、条約の適用状況について、ILOに直接意見を送ることもできる。実際には、ILOへの直接意見提出が幅広く活用されている。政府報告および労使団体の意見は、条約勧告適用専門家委員会で精査した後、二種類のコメント、意見か、直接請求を出す。専門家委員会が年次報告書は、ILO総会委員会に提出され、同委員会は、一定数のケースについて検討し、勧告などの判断を下す。

ILOでは、両条約の批准国数が多いこともあって、二〇一二年専門家委員会報告をみると、委員会がコメントを出した国は、第一三八号条約について四七方国・地域、第一八二号条約では、六〇カ

国に及んでいる。専門家委員会は、一九六四年以来改善事例を記録しているが、二〇一二年報告では、第一三八号条約が一三方国、第一八二号条約が一六方国で、昨年より多くの国の一定の改善を評価している。二〇一二年基本条約に関する一般調査では、第一三八号条約に関してその実施には、政策・法律・プログラムが必要として、九九年から〇九年の間に約七〇カ国が児童労働国内計画を策定したことを評価している。他方課題として、条約は雇用のみならずすべての就業形態に適用されるにもかかわらず、各国法では多くの子どもたちが働いている自営業主(一人親方)や家族従業者が除外されていることを指摘するとともに、インフォーマル経済、農業の課題を指摘している。第一八二号に関しては、ILO・IPECの时限付き撤廃プログラムを評価しつつ、人身取引、子ども兵、家事労働者などの課題を指摘している。ILOは労働基準の推進と実際の双方を担っているので、両活動が有機的に機能し合い、国際基準の監視をより効果的に行いうる評価できよう。

表1 国際機関が制定した主要CSR文書

国際機関	CSR文書	採択年 (最終改定年)
ILO	多国籍企業及び社会政策に関するILO三者 (政府・労働者・使用者) 宣言	1977年 (2006年)
経済協力開発機構 (OECD)	多国籍企業行動方針	1976年 (2011年)
国際連合	グローバル・コンパクト	1999年 (2000年実施)
国連人権理事会	ビジネスと人権に関する指導原則	2011年
国際標準機構 (ISO)	ISO26000 「社会的責任」	2010年

(出所) 筆者作成。

三、規範活動を補完する企業の社会的責任 (CSR)

近年児童労働は、企業の社会的責任問題として取り扱われることが多い。国際機関は、企業の社会的責任の国際標準を策定しているが、一覧表にしたものが表1である。いずれの文書にも、児童労働撤廃が含まれている。国連グローバル・コンパクトは、企業のみでなく、組織、団体も対象にし、人権、中核的労働基準、環境、腐敗防止の一〇原則の自主的な尊重・推進を求めるものであるが、ビジネス界に特に影響力を持っている。

国連は、人権理事会でも企業と人権に関する活動を強化している。二〇一一年六月、人権理事会では、「保護、尊重、救済・企業と人権についての枠組み」を実施する「ビジネスと人権

に関する指導原則」を全員一致で支持した。この指導原則は、ビジネスが人権に悪影響を及ぼすリスクを予防し、取り組むためのグローバル基準である。児童労働を含む中核的労働基準をはじめとして、CSRの対象となる人権・労働基準には、法的根拠があるため、人権侵害からの保護についての国の義務、企業の人権尊重、人権侵害が起きたときの効果的な救済メカニズムへのアクセスという三本柱を基本に、人権とビジネスに関する新しい機運と方向性を作り出した、とEUでは高く評価している。国際機関のCSRの国際標準策定・推進の努力もあり、日本においても、大企業でのCSR報告書の作成が普及してきている。しかし重要なのは、CSRが単なる企業の宣伝広報に終わらないようにすることであり、そのためには、児童労働の情報開示やインパクト・アセスメントが不可欠である。

CSRに関してサプライチェーンと呼ばれる調達先の問題が大きい。国連グローバル・コンパクトでは、持続可能なサプライチェーンのなかに、二〇〇二年に開始した国際コア・イニシアティブを好事例として紹介している。同イ

ニシアティブは、児童労働 (危険・有害労働) と人身取引の撲滅を目的に、ガーナおよびコートジボワール二カ国で活動している一七の多国籍企業、労働組合 (国際レベル) およびNGOが参加している。ILOも投票権のないメンバーとして参加している。イニシアティブは、二〇〇一年のココア産業議定書 (ハーキン・エンゲル議定書) の成果である。二〇〇二年西アフリカ (カメルーン、ガーナ、コートジボワール、ナイジェリア) でのカカオ農園調査で、児童労働・人身取引被害者を発見しているが、イニシアティブでも、少なからずの人身取引の被害者も含めた児童労働者を発見・保護している。IPEECの成功事例パキスタン・シアルコットのサッカーボール製造での児童労働撤廃もCSRの好事例でもある。

四、実際の活動—ILO/児童労働撤廃国際計画 (IPEEC) を中心に—

国・国際機関を問わず、児童労働撤廃に向けて最も幅広い取組みをしている事業であるILO/児童労働撤廃国際計画 (IPEEC) をみてみよう。IPEECは、つとに知られている、パキスタン・シ

アルコットのサッカーボール縫製をしていた児童労働者の撲滅のような成功例がある (一九七五〜二〇〇四年プロジェクト期間)。児童労働を対象とする技術協力プログラムであるIPEECは、現在世界九〇カ国以上で事業を展開している。一九九二年から開始し (九〇年九月ドイツ政府が五年間の特別財政貢献を発表して二年後に創設)、児童労働からの引き離しなどの直接活動のほか、データ収集、調査研究、アドボカシー・意識啓発、法律・政策開発、児童労働に取り組み関係者の訓練、法・政策助言・支援、社会サービス・生計維持・貧困削減活動などを行っている。IPEECは、最悪の形態の児童労働撤廃のための工程表を含むILO「グローバル行動計画」に基づき、進められている。また、ユニセフでは、出生登録、子どもに対する暴力など、一〇ある「子どもの保護問題」のひとつとして児童労働を取り上げている。児童労働をしている子どものうち雇用関係にある者の割合は二割程度にしかすぎず、雇用関係がない農業や都市のインフォーマル経済で圧倒的に多いので、現地で直接介入する技術協力プロジェクトでは、両機関共にコミュニティをベース

にした事例が多い。加えてIPECでは、政策分野での取り組みも進めており、児童労働の開発・政策フレームワークへの主流化、特に近年ではディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）への主流化を大きな課題として取り組んでいる。

二〇年間の経験が積み重ねられたIPECでは、児童労働撤廃方策はかなり明確になっている。すなわち子どもの権利を守るための効果的な法律の実施と合わせ、ほとんどの児童労働の根本原因である貧困問題の解決に向けての、親の貧困からの脱却（ディーセント・ワークの確保）および子供への教育機会の確保方策である。最近は、低所得者層を支える社会的保護制度に注目が集まっている。また、サハラ以南アフリカ地域、一五〜一七歳層の最悪の形態の児童労働や、児童労働者の多くが就業しているインフォーマル経済、農業、家事労働者などのような「隠された」形態の児童労働などが大きな課題である。さらに、日本政府の支援により、一九九九年三月に設置された、国際機関を対象に財政支援をする「人間の安全保障基金」(Human Security Fund) による児童労働撤廃への支援を貧困削減

事業として、セネガルなどで実施している。最悪の形態である人身取引は犯罪問題として、アジアを中心に支援している。

五. 教育と児童労働

国際人権法では、伝統的に、子どもの健全な発達のために教育が欠かせないと認識しており、初等教育年齢の子どもたちの労働は禁じられている（国連児童の権利条約およびILO条約）。国連では、二〇〇二年子どもに関する国連特別総会での採択文書「子どもにふさわしい社会」で、初めて、教育は児童労働削減の鍵であり、児童労働が教育への障害であるとの認識を明らかにした。「児童労働への闘い」について一項を設けて、最悪の形態の児童労働撤廃に焦点を当てるとともに、働く子どもに対する無償教育・職業訓練の供与や教育システムへの統合、国際協力の推進、データ収集・分析、貧困削減や開発努力への児童労働の主流化などの児童労働撤廃への取り組みの強化をうたった。以後国連総会は「子どもの権利」決議で、児童労働について関係する二条約の批准奨励などを盛り込んでいる。また、「子どもの仕事を理解すること」プロジェクトの研究で

も、多くの国で、高レベルの児童労働は、就学率を低くさせ、万人のための教育 (Education For All: EFA) の達成を遅らせる一方で、不適切な学校教育は、子どもたちの不就業や就業に大きな影響を与えていると指摘している。ユネスコの「EFAグローバル・モニタリング報告」(二〇〇八年) では、好事例として①教育の質の改善などの子どもへの就学のためのインセンティブの改善、②貧困撤廃戦略の開発、社会的安ん全網の創設、条件付所得・食糧移転確立などの就学への制約の除去、③就学奨励・子どもを働かせないための法令の使用、④働く子どもへの保護・日常生活への復帰サービス、の提供を挙げている。

六. 最悪の形態の児童労働

最悪の形態の児童労働は、ILO第一八二号条約で以下の四形態と定義されている。ILO/IPECが二〇〇一年から国別に重点対象を定めた撤廃期限付きプログラム (Time-Bound Programme: TBP) を推進している

- ① 人身取引、債務奴隷、強制的な子ども兵士、その他の強制労働
- ② 買春・ポルノ製作・わいせつな

演技のための子どもの使用・斡旋・提供
③ 麻薬の生産・密売などの不正な活動のための子どもの使用・斡旋・提供
④ 子どもの健康・安全・道徳を害し、心身の健全な成長を妨げる危険で有害な労働

この形態の児童労働については、人身取引、子ども兵の取組みをみてもわかるように、一括りで捉えることは適当でなく、形態別のアプローチが必要である。危険有害業務については、既に第一三八号条約で就業の最低年齢が一八歳未満に引き上げられており、各国も労働法で年少労働者の危険有害業務の規制を行っている。労働問題を所管するILOが特に専門的知見を有している。しかし、他の形態については、ILO以外の国際機関の活動も大きい。最悪の形態の児童労働が増加している一五〜一七歳の年齢層は、通常の労働は就業可能であるので、撤廃には若年雇用問題への取組みが不可欠であることを強調したい。

(ほりうち みつこ) 文京学院大学
大学院特別招聘教授