

## 第3章

# 児童労働撤廃に向けての国際機関の役割 ー公正な価値実現への多様なアプローチー

堀内 光子

### 要約：

児童労働撤廃は、長い歴史を有するが、90年代以降グローバル経済化の中で、「公正」な価値・原則実現の一環として、児童労働撤廃が取組まれている。ILOをはじめとする国際機関は、この世界的努力の中心的役割を果たしている。

児童労働撤廃に向けて、規範的・実践的双方の活動が行われているが、この分野は国際規範を実現するための様々な実践的アプローチを提供している好例といえる。児童労働撤廃のためには、基本的に貧困撲滅と質のよい教育の提供、という開発目標が達成されなければならない。技術協力事業である児童労働撤廃国際計画(ILO/IPEC)が果たしている役割は大きい。なおIPECは、最近社会保護の視点を強調している。国際機関がグローバル・レベルで推進している児童労働撤廃政策には国際基準の設定・推進や開発政策のほか、人権確保、貿易政策、企業の社会的責任、公共調達など幅広いものがある。

2016年を撤廃期限としている最悪の形態の児童労働に、国際社会の活動の重点が置かれている。この形態の児童労働には特別の視点を必要とするので、その一例である人身取引について最近の動向をみたが、態様として「労働搾取目的」が注視され、移民問題との関連で新たな課題が提起されている。

児童労働問題は複雑な事象と関わり、アクターの多様性もあって、その取組には、近年国際機関の連携が進んでいる。

### キーワード：

ILO、IPEC(児童労働撤廃国際計画)、グローバル経済化、中核的国際労働基準、企業の社会的責任、人身取引

## はじめに

児童労働撤廃に関し、国際基準の策定・推進のマンデートがあることに加えて、世界的な情報収集力と専門家の動員力による分析能力の高さ及び情報・調査研究結果から得られた知見を基に実践活動を行う（修正する）行動力があることもあって、国際機関の果たす役割は大きい。国際機関には児童労働取組について膨大な知見が集積されており、この面では他の追随を許さない。児童労働に関する中心的国際機関は ILO（国際労働機関）であるが、ユニセフ、世界銀行の果たしている役割も大きい。本章は、ヨーロッパに本部を置く国際機関の本部機能を中心に調査した結果を反映したものであり、本部が在米の国際機関は詳細な研究を行っておらず、制約があることを初めに記しておく。

本章では、国際機関が果たしている役割を、特に最近の特徴（グローバル経済化の進展のなかでの実効ある人権基準及び中核的国際労働基準推進という規範的活動）並びに国際基準を実現するための実践的活動での多様なアプローチに焦点を当てて概観しようとするものである。国際機関の活動は、大別して規範的活動と実践的活動があるが、児童労働は、国際基準を実現するアプローチの好事例を提供しているといえる。本章は、アプローチの評価を行うものではなく、できるだけ多様なアプローチを紹介しようとするものである。

また、本章では、国際機関の国・ローカル・レベルでの活動や国際機関のグローバル・レベルでの活動が与える国・ローカル・レベルへのインパクトは考察していない。加えて、国際機関の機能充実に大きな影響を与えている市民社会組織（Civil Society Organizations: CSO）の活動やパートナーシップのインパクトについても考察は行われていない。これらは今後の研究課題である。なお、本論でいう児童労働とは、就業禁止年齢に達していない子どもの労働（ILO138号条約）及び18歳未満の子どもが行う最悪の形態の児童労働（ILO条約182号）双方が含まれるが、特に最悪の形態の児童労働の一形態である人身取引については、1節を起こして国際機関の役割を概観している。

## 第1節 児童労働の定義及び最近の世界的動向概観

### 1. 児童労働の定義

最初に、本章で述べる児童労働の定義を概略するが、ILO条約で規定している定義に従っている。児童労働とは、子どもへの労働搾取を指すが、大別して、次の2形態に応じ、一定年齢に達していない子どもが働く労働を指す。

(1) 最悪の形態以外の労働—いわゆる通常の労働(ILO138号条約)

- ①就業の最低年齢は、原則として15歳
  - 但し、義務教育修了年齢を下回らない。
  - 途上国は、14歳とすることができる。
- ②軽易な労働は、13歳とすることができる。
  - 途上国は、12歳とすることができる。
- ③年少者の健康、安全、道徳を害するおそれのある労働は、18歳
- ④演技などの出演は例外を認める。

(2) 最悪の形態の児童労働(ILO182号条約)

児童労働の禁止及び撤廃を確保するため即時のかつ効果的な措置を取ることとされるものは、18歳未満の子どもが行う、次に掲げる労働である。

- ①児童の人身売買、武力紛争への強制的徴集を含む強制労働、債務奴隷などのあらゆる形態の奴隷労働またはそれに類似した行為
- ②買春、ポルノ製造、わいせつな演技のための児童の使用、斡旋、提供
- ③薬物の生産・取引など、不正な活動に児童を使用、斡旋または提供すること
- ④児童の健康、安全、道徳を害するおそれのある労働

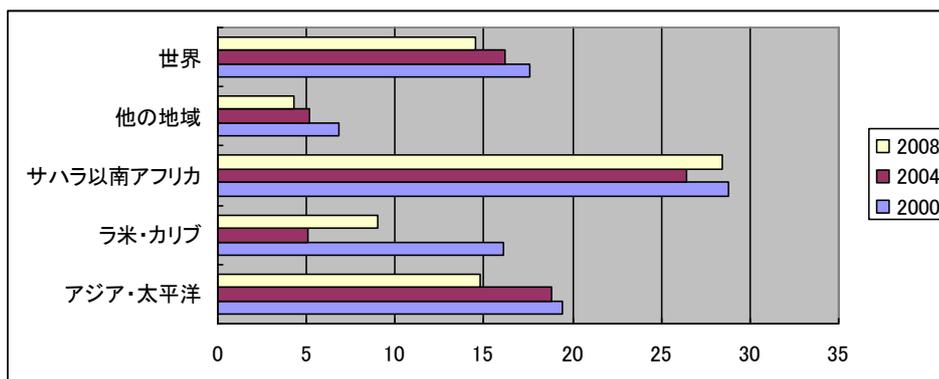
(1)と(2)の形態の児童労働について、④が重複しているように見えるが、138号条約と182号条約は目的が異なっているので、両存する。すなわち、138号では文字通り就業可能な年齢を定めている(すなわちその年齢に達していない子どもの就業は禁止)が、182号条約では緊急に処理を要する事項として、禁止・撤廃のための即時・効果的な措置を取ることとを求めている。児童労働であるかどうかの判断として子どもの年齢は一つの大きな基準であり、年齢証明が不可欠であるが、特に途上国ではこの点での課題があることを指摘しておく。例えば、世界では、出生登録がなされていない子どもがかなりおり、ユニセフでは、世界で5100万人の子どもが未登録と報告している<sup>1</sup>。もう一つの年齢を巡る課題は、初等教育修了年齢が138号条約にいう就業の最低年齢を下回る国があり、児童労働を誘発しやすい教育制度があることだ。

## 2. 児童労働の最近の世界的動向

ILO『グローバル・レポート』2010年版<sup>2</sup>では、2008年に世界には2億1500万人の児童労働者がいると推計している。全体として減少しているが、その減少幅は大幅に鈍っている。憂慮すべき事態は、「サハラ以南アフリカ」と「15-17歳の若年層」と

いう二つのグループの子どもの間で、児童労働が増加していることである。このグループの子どもを重視する取組強化、特に若年雇用の取組強化が必要である。15歳未満の児童労働の継続的かつ相当程度の減少は、普遍的初等教育の達成というミレニアム開発目標(MDGs)及び万人のための教育(EFA)に向けて国際的努力が傾注されていることの好影響ではないかと思われる。産業別児童労働は、途上国の産業構造を反映して、農業に6割と圧倒的に多いが、今後途上国での都市人口の増加に伴い、都市インフォーマル経済での児童労働が増加すると思われることに注意を要する。また、男女別では、男子58.0%と女子より多いが、16歳未満の最も多くの女子は、家事労働者として働いており、把握が非常に困難な分野で多くが働いていることに留意する必要がある。

第1図 地域別児童労働者の割合(5-14歳)



(出典)ILO [2010] *Accelerating Action against Child Labour* (『2010年グローバルレポート』)

第1表 児童労働者の変化(2000年－2008年) ILO推計

全体数(5-17歳)	合計	危険・有害
2000年(万人)	245.5	170.5
2004年(万人)	222.3	128.4
2008年(万人)	215.3	115.3
変化率(00-04)%	-9.5	-24.7
変化率(04-08)%	-3.2	-10.2
うち5-14歳		
2000年(万人)	186.3	111.3
2004年(万人)	170.4	76.5
2008年(万人)	152.9	52.9
変化率(00-04)%	-8.5	-31.3
変化率(04-08)%	-10.3	-30.8
うち15-17歳		
2000年(万人)	59.2	59.2
2004年(万人)	51.9	51.9
2008年(万人)	62.4	62.4
変化率(00-04)%	-12.3	-12.3
変化率(04-08)%	20.2	20.2

(出典) 第1図と同じ。

## 第2節 児童労働撤廃活動を取り巻く環境—働く人の人権を含めての人権「価値」の推進強化 (企業の社会的責任(CSR))については第4節3に記述)

児童労働は産業革命の中で、早くも19世紀初頭にはイギリスで深刻な社会問題として認識されるようになり、労働者保護という観点からの就業の最低年齢の法規制がなされ、労働者保護の原点となった課題である。そのため、1919年に創設されたILOでも、同年最初に採択された条約の一つである。当時の労働基準の典型で、工業的業種のみを対象としている。その後順次適用産業が拡大され、1973年に全産業を対象とする「就業の最低年齢に関する条約」(138号)が採択された。しかし、国連「児童の権利条約」の採択(1989年)、さらに90年代のグローバル化の進展まで、それ程注目され

ていたとはいえない問題で、条約批准もそれ程進んでいなかった。条約批准に弾みがつくのは、90年代後半以降である。この間、ILOが児童労働撤廃国際計画(IPEC)を92年から開始し、また、95年国連社会開発サミット以後、ILOで中核的労働基準<sup>3</sup>条約の批准キャンペーンを行うなど、撤廃に向けての実際的な取組が進んだことの効果は大きい。

## 1. 国連での中核的労働基準確保の重視

国連、ILOともに、90代から加速しているグローバル経済化への政策対応の一環として、規範活動の重要性を再確認し、強化している。今千年紀の幕開けに開かれた国連ミレニアム・サミットでは、グローバル経済化が支配的なイシューであった。国連では、社会開発サミット(95年)、ミレニアム・サミット(2000年)、世界サミット(2005年)と、近年元首・首脳会議を5年ごとに開催し、今世紀最大の政策課題の一つが「公正なグローバル化」であることを確認し、基本的価値・原則として、「児童労働撤廃」を含む中核的労働基準の重要性を再確認した。中核的国際労働基準については、社会開発サミットで、関連条約の遵守推進をコミットしている。国連では、特に90年代終わりからビジネス界に向けての人権促進の取組の強化が目立っている。それが児童労働撤廃などILOの中核的労働基準の実施を強く後押しし、取り組みの拡大・充実に大きく寄与していると評価できる。

なお、国連では、人権機構の強化も図られている。93年世界人権会議の最終文書として採択された「ウィーン宣言及び行動計画」の勧告に基づき、同年12月国連総会決議<sup>4</sup>により人権高等弁務官が創設された。2005年世界サミットでは、開発、平和と安全、人権の相互関連性が確認され、人権の主流化がうたわれて、国連の人権機構を一層強化するため人権理事会の創設が合意された。この結果、2006年に、従来の人権委員会に替わって、国連総会の下部機関として人権理事会が設置され、すべての国の人権状況を普遍的に審査する枠組みとして、「UPR(普遍的・定期的レビュー)」制度が設けられるなど、機能についても強化された。

## 2. 子どもの権利の強化

国連は、1989年に総合的な「児童の権利条約」を採択し、かつまた1990年に子どもサミットも開催したことにより、子どもの人権確保を強化している。90年代半ば、ユニセフもそのマンデートを子どもの福祉から権利へと変更している。児童の権利条約で児童労働に関係のある条項は、第32条(経済的搾取からの保護、有害となるおそれのある労働への従事から保護される権利)を基本として、「最悪の形態の児童労働」

に関する、第33条（麻薬の不正使用等からの保護）、第34条（性的搾取、虐待からの保護）、第35条（児童の誘拐、売買等からの保護）及び第38条（武力紛争における児童の保護）などがある。アメリカとソマリアを除き、全国連加盟国が批准している。

2000年には、児童の売買、児童買春及び児童ポルノ選択議定書及び武力紛争における児童の関与に関する議定書が採択され、子どもの権利、特に著しい権利侵害に対応する国際基準策定という進展があった。議定書が対象とする子どもの権利侵害の事象は、いずれも最悪の形態の児童労働に該当するが、これらの児童労働については、ユニセフなどILO以外の国際機関の役割が大きい。

また、国連人権理事会の特別手続きとして、特別報告者が設けられ、最悪の形態の児童労働に関するものとして、「児童の売買、児童買春及び児童ポルノ」(1990年設置)、「現代の奴隷制」(2007年設置)及び「人身取引」(2004年)がある。また、「教育の権利」(1998年設置)についても特別報告者が任命されている。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(97年設置)が任命されている。従って、特にこれらの分野の最悪の形態の児童労働については、子どもの保護等実際の取組がILO、ユニセフなどで行われているが、国連の人権確保の取組が果たしている役割も大きい。

### 3. ILOでの中核的労働基準の推進強化

#### (1) 1998年ILO宣言の採択

グローバル経済化は1919年規範活動を基幹とするILO創設の背景でもあるが、90年代にはグローバル経済化に伴う労働条件劣化についての懸念が増大し、一国の施策だけでは効果的な対応が難しいとの認識が高まり、貿易の自由化と投資・企業活動の国際化に伴う国際労働基準適用の必要性の再認識と国際規範の実効性を求める声が強くなった。こうした中で、社会条項（国際労働基準を貿易協定に導入し、違反した場合には何らかの制裁を課そうとするもの）が議論を呼んだが、1996年のWTO（世界貿易機関）閣僚会議宣言で、中核的労働基準の遵守（保護主義的使用の拒否及び低賃金の比較優位を問題とすべきでないことにも言及）を盛り込むと同時に、労働基準設定についてのILOの役割を確認・支持した。これを受けて策定されたのが、1998年のILO「仕事における基本的原則及び権利に関する宣言」<sup>5</sup>（以下「98年宣言」という。）である。

98年宣言は、中核的労働基準の遵守を目的としている。同時に、「国際労働基準は保護主義的な貿易上の目的のために使用してはならないこと及びどの国の比較優位も問題とされるべきではない」ことが確認された。同宣言では、前記中核的労働基準

4原則については、加盟国はたとえ批准していなくても誠意を持って尊重、推進、実現する義務を負うことと定めている。一方で、ILOは、①加盟国の基本的条約の批准・実施の促進、②未批准国へのこれら諸条約の尊重、推進、実現のための援助、③加盟国の経済・社会開発への援助、を行うことが要請されている。また、宣言には、二つのフォロー・アップが定められている。一つは年次報告で、7人の著名な専門家・顧問により、未批准国からの情報を検討している。もう一つが、グローバル・レポートの発表である。4原則に関し、毎年一原則ごとに取り上げることとされ、従って一原則については4年周期で作成される。グローバル・レポートは、基本的原則の動向、包括的な概観を提供するとともに、ILOの支援効果を評価し、今後の技術協力の優先事項を策定するための基礎を提供している。なお、(3)で見るように、2010年6月のILO総会で、2008年ILO宣言のフォロー・アップとの調整がなされ、今後は、4年ごとに全原則まとめて発表されることとなった。

なお、。ILOは、94年には理事会に国際貿易自由化の社会的側面作業部会を設置し、以来現在まで議論が続いているが、上記の経過から明白であるが、ILO労働基準の実施と貿易制裁の議論は全くなされていない。

## (2) 最悪の形態の児童労働に対する新国際基準の策定

こうした動きの中で、90年代半ばには、中核的国際労働基準の中でも、児童労働、特に最悪の形態の児童労働に対する注目度が高くなった。撤廃の取組が強化されているものの、児童労働は根強く存在するために、最も堪えがたい形態（most intolerable forms）の児童労働だけでも直ちに禁止しようとする動きが強まった。96年3月ILO理事会で、児童労働を98年総会の基準設定議題とすることが決定された。続く96年ILO総会でも、児童労働に関する決議が採択され、決議では、最も堪えがたい形態の児童労働として、①奴隷類似の労働・債務労働、②危険有害労働、③幼い年齢の子どもの搾取及び④商業的性的搾取が挙げられた。この背景として、96年スウェーデンで、初の「子どもの商業的・性的搾取に関する世界会議」が開催されたことも挙げられる。97年には、ノルウェーやオランダ政府主催で、児童労働世界会議が2度も開催された。国際世論の高まりを背景に、ILO総会での二年にわたる検討を経て、99年、138号条約を補足するものとして、「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」(182号)が採択されるに至った。なお、同条約の検討当初は、最悪の形態の児童労働の「禁止」を目的としていたが、それは困難との現実的判断から「即時の行動」を要請するものとなった。

## (3) ILOのグローバル化への更なる政策対応

さらに、99年には仕事に関する権利を包含する包括的な「ディーセント・ワーク」

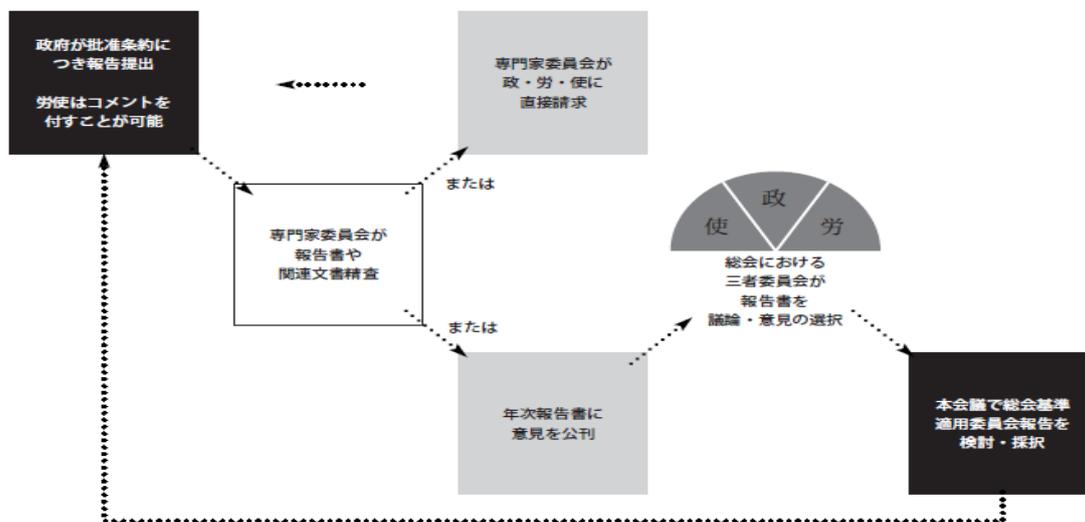
(働きがいのある人間らしい仕事)<sup>6</sup>が、公正なグローバル化へのグローバル目標として掲げられるに至った<sup>7</sup>。今世紀には入ってからは、ILOは02年2月世界の各界からの有識者で構成する「グローバル化の社会的側面に関する世界委員会」(フィンランド及びタンザニア両大統領が共同議長)を設置し、グローバル化の中心的視点を「人々」に向け直す提言を検討した。同委員会は、04年2月には、公正なグローバル化の一方策として世界経済において中核的労働基準と最低限の社会的保護を推進する措置を含む国内・国際的ガバナンスと説明責任を向上させるための整合性がある、調整の取れた一連の措置を提案した<sup>8</sup>。08年6月ILO総会では、「公正なグローバル化のための社会正義宣言」<sup>9</sup>が採択され、中核的労働基準の尊重、推進及び実現を再確認している。同宣言では、ディーセント・ワークの4戦略目標<sup>10</sup>の追求についてフォローアップを行うことしたために、98年宣言のフォローアップとの重複をさけるべく、調整が行われてた。すなわち、2010年6月ILO総会で、仕事における基本的原則及び権利の戦略目標に関する反復審議に合わせて、グローバル・レポート作成時期は4原則まとめて4年に1回に改正され、次は2012年の総会に提出されることになった。最近では、リーマン・ショックに代表されるように、金融グローバル化の雇用への影響の深刻さが認識されたため、雇用創出・確保問題や社会保護に焦点が当てられ、IMF、世界銀行などとの共同研究や、UNDP、WHOなどとの共同事業など広がりを見せている。また、ILO/WTO事務局の共同研究が続けられており、2009年には「開発途上国のグローバル化とインフォーマルな仕事」<sup>11</sup>が出版された。さらに、2010年11月ソウルで開催されたG20サミット提出文書「雇用と成長のための貿易の利益を捕らえる」<sup>12</sup>をOECD、ILO、世界銀行、WTO共同で作成している。

### 第3節 ILO条約の実施監視活動－規範活動の中心的活動として－

#### 1. 通常の条約監視機構

ILO条約も国連の人権規約と同様、条約実施のための監視機構がある。通常の監視過程を図示すると、以下の通りである。

第2図 通常の監視過程



注：上記図にいう「専門家委員会」とは、「条約勧告適用専門家委員会」のことである。  
 出典：吾郷真一監訳、原著 ILO『グローバル化のためのルールー国際労働基準の手引き』ILO 駐日事務所、75 頁

政府は、批准した条約について、先に述べた基本的原則・権利に関する 8 条約及び優先 4 条約は 2 年ごと、それ以外の条約は 5 年ごとに、ILO に実施措置を報告する義務を負っている。児童労働撤廃 2 条約は基本的原則・権利に該当するので、政府は 2 年ごとの報告義務がある。ちなみに、国連「児童の権利」条約は、批准国は国連に 4 年ごとの報告義務を負っている。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を付すことができるとともに、条約適用について、ILO に直接意見を送ることもできる。実際には、後者の ILO への直接意見が幅広く活用されている。条約勧告適用専門家委員会（以下「専門家委員会」と略称）は、国際労働基準の適用状況に関する公平で、技術的な評価を行う役割を担っており、政府報告及び労使意見を含め批准条約の適用状況の精査をした後、二種類のコメント、すなわち意見又は／及び直接請求を付す。コメントは、委員会の年次報告書で公表される。委員会年次報告は、ILO 総会委員会に提出され、同委員会は、選ばれた一定数のケースについて検討し、判断（多くの場合は政府に改善を促す勧告となる）を下す。委員会の検討と判断は、委員会報告書として公表される。また ILO では、労使団体は、条約の実効的遵守をしていない加盟国に対し、理事会に申し立てる権利を有する（ILO 憲章第 24 条）。申し立てがあった場合、三者委員会が設置され、審議をして、勧告が行われる。

子どもの権利条約の監視手続きは、政府報告審査だけで、個人通報制度はない。

## 2. 条約勧告適用専門家委員会のコメント

条約批准国数が多いこともあって、2010年時点で、専門家委員会がコメントを出した国は、138号条約について65カ国、182号条約では、日本を含め101カ国1地域(マカオ)に及んでいる。この中には、例えば、138号についてのボツナワに対する2007年の意見で、IPECの成果について報告するよう求めているなど、実践的活動にも配慮した意見になっているものもある。ILOが労働基準の推進と実践活動（しかも、IPECはILO最大の技術協力活動）の双方を担っていることは、国連の人権問題と比べて、規範的活動と実践活動がより有機的に連携しているといえ、国際基準の推進をより効果的に行うと評価できよう。しかし、児童労働問題は、優れて開発問題であり、貧困削減、教育の質の確保という問題が解決しなければ、根本的解決に繋がらないことは事実であり、国際基準の実現のためにも開発政策の効果的実施が求められる。

### 第4節 児童労働撤廃への政策視点

児童労働問題は、92年からのIPECの活動により、取組の広範化・進化が見られる。ここでは、2010年3月EC発表の、児童労働撤廃のためのEU政策分析を行った「ECスタッフ作業文書－児童労働への戦い」<sup>13</sup>を基に、ILO『グローバル・レポート』2010年<sup>14</sup>も加味しながら、EUを中心に国際機関が取り組んでいる政策を俯瞰する。このEC文書の背景を簡単に述べると、次の通りである。2008年5月、EU閣僚評議会「対外行動における児童の権利－開発及び人道側面－」の結論において、児童労働撤廃へのコミットが強調された。その後、2009年12月の同評議会結論で、2010年開発課題への政策整合性作業プログラムに、中核的労働基準の指針及びディーセント・ワーク等出現している重要な持続可能な開発問題を含むべきことが合意された。この合意に答えて作成されたのが、ECスタッフ作業文書である。

同文書は、現在のEUにおける児童労働に関する方策について評価し、かつ今後のフォロー・アップを質問形式で提示している。本文書では、開発問題のみならず、人権対話、EU加盟国拡大、貿易政策、公共調達、企業の社会的責任について言及し、EUが幅広い政策を取っていることを明らかにしている。この文書のフォロー・アップとして、本年中の作成を目指して、貿易政策に関する文書の準備が開始された。

#### 1. 人権対話

国連・ILOの規範的活動については、前述第2節及び第3節を参照されたい。EUで

は、全ての適当な政治対話会合で人権問題を取り上げる努力をしている。EU は、47カ国と人権対話・協議を確立しているとしており、人権対話では、相互の関心事項の共有・協力の向上だけでなく、人権侵害に関する懸念の共有・情報収集・人権状況改善の模索をすることも含んでいる。

児童労働に関しては、関連条約の批准促進、国連条約の留保撤回(注.国連条約は留保が認められるが、ILO 条約には留保は認められない。)、及び条約に沿った国内法の整備、そして条約批准国には条約実施について、行っている。例として、エジプトの統一労働法の改正や、ウズベキスタンのコットン収穫での強制児童労働の報告の取り上げと児童労働に関する国内法の改善要請を挙げている。後者については、ILO/ユニセフなどとモニターを行っていると報告している。人権対話は、好事例の提示や技術協力の提供の機会となっていると、EU は評価している。市民社会組織 (Civil Society Organization: CSO) との協働では、セミナーの開催 (最初のセミナーは、2009年3月キルギスタンで実施された、子どもの権利と児童労働に関するものであった) や CSO が行う「民主主義・人権欧州文書」の下でのプロジェクト支援を挙げている<sup>15</sup>。

これら人権対話に相当する活動は、ILO も行っているものであるが、この分野の分析については、今後さらに整理をしていきたい。なお EU では、加盟国拡大において、候補国・候補可能国は、児童労働分野においても、EC 法の総体系を受け入れなければならず、例えば、児童労働問題が現存するトルコの児童労働撤廃取組に EC は財政的援助を行っている<sup>16</sup>。

## 2. 貿易政策

貿易と中核定期労働基準については、第2節3(1)を参照されたい。貿易政策と児童労働とのリンクについては、過去20年間近く、グローバルな場での議論が続いている。ILO では、貿易関連メカニズムを導入し、他国に国際貿易商品の児童労働使用に関してのアクションを誘導させている国があるために、この議論は再び根拠を得ていると指摘している。さらに権威ある調査研究が必要としながらも、大多数の児童労働は輸出部門に在るのではなく、地域で消費する製品・サービスと自給農業、都市インフォーマル・サービス及び家事労働サービスに見出されるので、1国だけでなく、国際貿易商品の世界中の生産全体について児童労働に取り組む必要があるとしている。貿易政策について ILO は、政府や地域機関が行う貿易のインセンティブや貿易制限、あるいは、多国籍企業やグローバル・ブランドの貿易政策・CSR 政策、または両者の結合と解している<sup>17</sup>。優遇貿易協定(PTA)の中に人権条項を盛り込むことを要求する主要アクターは、アメリカ合衆国、EU、カナダ及び EFTA である。アメリカ合衆国、EU 及びカナダでは、労働条項に焦点が当てられているので、貿易と労働条項に関する数多

くの研究があるが、労働条項の国際労働基準確保に与える効果については、研究者の意見の一致は見られない。WTO/GATTの諸規則には、貿易と人権のリンクについての明文の規定はないが、GATT第20条e「刑務所労働で生産された製品の輸出制限可能条項」がある。この規定の「ダンピング防止」の趣旨を考慮すると、同様の状況といえる強制労働と児童労働について、理論上も、効果という実際上からも、貿易基準への包含を認める余地があると考えられる。これに関連して、例えば、1996年のOECDのケース・スタディ調査<sup>18</sup>でも、労働組合権と雇用平等が自由貿易に貢献するという直接的な関係は見出せないとの結果を発表している。また、GSP適用中止は国際労働基準改善について貢献するかもしれないが、雇用平等に関しては証拠がないとの最近の研究報告もある<sup>19</sup>。

ここではEU政策を概略するが、貿易政策はEU所管事項であるために、貿易政策と児童労働が一政策領域となっていることに留意を要する。これから見る貿易政策は、EUのように経済統合が進んだ地域機関が現に取り扱っているもので、現段階ではこれらは国際機関政策というより、国レベル政策として検討すべき課題であることを付記したい。

#### (1) 特惠制度

中核的労働基準全体の推進に関するEUの貿易政策は、①一般特惠制度(GSP)、②一般特惠制度+ (GSP+) 及び③49の後発開発途上国(Least Developed Countries: LDCs)への武器を除く全製品の無関税・無クォーター制度、を用いたものである。GSPを通じてEUは、176途上国・地域にEU市場参入に関税低減という形での優遇アクセスを提供している。GSPの目的は、貧困削減、持続的開発の推進及び「良きガバナンス」への貢献であるとしている。

GSPは一般的な優遇スキームであるが、16基本人権・労働権条約に規定している中核的労働基準を含む人権・労働権利の組織的侵害がある場合には、一時的にGSPの適用を中止することができるとされている。現在ミャンマー(強制労働)及びベラルーシ(結社の自由)の2カ国のみがGSP適用中止の対象となっている。児童労働に関係するGSP適用中止は、これまでない。

GSP+は、2005年に導入された比較的最近の政策であるが、中核的人権・労働権、持続可能な開発及び良きガバナンスに関する、27の国際条約の批准及び効果的な履行が、GSP+の資格要件である。批准・条約実施のための国内法維持のための事業を行うとともに、批准条約実施のための定期的監視・条約条項に沿った実施記録のレビューを受け入れなければならない。2009-11年で、15カ国がGSP+を享受している。受益国2カ国(エルサルバドル、スリランカ)が、調査対象となっているが、いずれも児童労働に関するものではない。GSP+の児童労働撤廃に対してのインパクトに関しては、他の制度との並行使用やILOの監視機構の役割を評価しつつ、短期間であるので評価が難しい

としている。しかし、条約の批准・実効ある実施について、例えば、エルサルバドルやベネズエラの ILO182 号条約の批准にインパクトがあったと評価されている。<sup>20</sup>

## (2) 自由貿易協定(FTA)

WTO のような国際機関の仲立ちを経ずに、二国間や多国間で締結される自由貿易協定(Free Trade Agreement: FTA)に人権条項を含めることが増えていると指摘されている。1980年代、90年代に、アメリカ合衆国と EU が人権コンディショナリティ条項を優遇プログラムに入れるようになった。1995年以降 EU は FTA に社会・労働条項を含めている。NAFTA が明確に人権条項を含んだ最初の PTA(優遇貿易協定)であると言われて

いる。  
「EU グローバル欧州戦略」で、「貿易は、持続可能なフレームワークにおいて人々と雇用の利益のために働かなければならない」ことを強調しているので、貿易交渉において、社会基準とディーセント・ワークを促進するとしている。EU 自由貿易協定の持続可能な開発条項は重要な要素とされており、パートナーから ILO 中核的条約の批准・実効ある実施へのコミットメントを引き出すことを求めている。加えて、ILO ディーセント課題及び 2008 年宣言の促進も模索している。FTA と同様のアプローチをパートナーシップ協力協定 (PCAs) にも適用している(例。南アジア諸国)<sup>21</sup>。

## 3. 企業の社会的責任 (CSR)

### (1) 主要国際機関での取り組み

国際機関は、CSR についての国際標準を策定・推進している。ILO、OECD とともに、多国籍企業問題が大きくなった 70 年代に、多国籍企業向けのガイドラインを作成している。(OECD「多国籍企業に関する OECD ガイドライン」1976年策定、2000年改定。ILO「多国籍企業及び社会的政策に関する ILO 三者宣言」1977年策定、2000年改定)。いずれのガイドラインにも、児童労働撤廃が含まれている。OECD ガイドラインは現在改定作業中である。OECD ガイドラインにはナショナル・コンタクト制度があり、制度的なフォロー・アップの仕組みがあるが、ILO 宣言の方には、制度的な仕組みは規定されていない。国連も多国籍企業に関する部署はあったものの、CSR に関しては、1999年発表のグローバル・コンパクト(2000年実施)がガイドラインを明確に打ち出した最初の試みである。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 10 原則の自主的な尊重・推進を求めるものである。国連は、グローバル・コンパクトに続き、2005年「人権と多国籍企業・その他の企業」に関する国連事務総長特別代表にジョン・ラギー・ハーバード大学教授を任命し、活動を強化している。2008年1月には、「保護、尊重、救済：企業と人権についての枠組み」と題する最終報告書を人権理事会に提出し、2011年1月に

はそれを受けて、ガイド原則案<sup>22</sup>が発表され、2011年6月完成を目指して、ステークホルダーとの協議中である。この間、ラギー枠組みは、2010年11月に発表されたISO26000「社会的責任」にも影響を及ぼし、また、2011年5月改定予定のOECD「多国籍企業ガイドライン」の改定理由にもなっている。

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。従って、CSRに対しては、人権侵害被害者の保護の欠如、企業の法的不確実性、不完全な、あるいは弱い公共政策・規則の実施などの問題がしばしば指摘されている。CSRの諸問題について、ラギー枠組みは、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として、人権とビジネスに関しての新しいモーメントと方向性を作り出した、とEC文書では評価している<sup>23</sup>。ECは、2006年3月「CSRに関するEC通牒」を発して、国連同様、任意の努力としてCSRを推進している。EC通牒は、CSRが「EU成長と職戦略」(EU Growth and Jobs Strategy)に貢献するという立場をとり、マルチ・ステークホルダーの対話の重要性を強調している。EUは、CSRに関するマルチ・ステークホルダー・フォーラムを設置している。EUは、大企業のCSRのレポート制度について、主流化を達成しつつある状況にあると指摘しつつも、情報開示には国別に差があるとして、改善を求めており、それを是正するためのワークショップの開催している。現在国際的レポート制度として、グローバル・レポート・イニシアティブ(グローバル・コンパクトの報告としても使用)、ISO26000などがあるが、これらの中に効果的な児童労働の情報開示が必要とされている。

また、ILO/IPECでも、企業の社会的責任に関する活動を強化している。ILOでは、CSRが単なる企業の「見せかけの広報」に終わらないよう、本当に結果が出ているかどうかの評価とインパクト・アセスメントが必要だ、と訴えている。なお、グローバル労使協定(グローバルフレックワーク協定)もあるが、直接国際機関が携わっていないことともあり、本論では取り上げない。

## (2) サプライ・チェーン問題

企業の社会的責任としては、サプライ・チェーンを含む調達先の問題が大きい。例えば、国連グローバル・コンパクトでは、持続可能なサプライ・チェーンの中に、2002年に開始した国際ココア・イニシアティブを紹介している<sup>24</sup>。同イニシアティブは、児童労働(危険労働)と人身取引の撲滅を目的に、ガーナ及びコートジボワール2カ国で活動している。17多国籍企業、労働組合(国際レベル)及びNGOが参加して進められている。2001年のココア産業議定書(ハーキン・エンゲル議定書)の成果であり、2002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。サプライ・チェーンに関しては、好事例等かなりの調査研究・実践がなされているが、今後の研究課題とする。

#### 4. 公共調達

公共政策の児童労働撤廃支援行動に果たす役割も認識されている。EUは、公共調達と社会的考慮に関するガイドを提案しているが、それには児童労働に関して、次のようなものが、含まれる予定である。<sup>25</sup>

- ①社会的責任のある公共調達の潜在的利益について契約する公権力の意識向上
- ②価格だけでなく、質／最良の価値に注意が払われるよう、公共調達手続きのあらゆる段階で、社会的考慮をするために、公権力が現存する法的枠組で提供される可能性を現実的な方法で説明すること

#### 5. フェアトレード

フェア・トレードについては、EU、ILOともに言及していない。これは、個別の商品にしる、団体認証にしる、児童労働の不存在の証明が難しいこと、児童労働が一条件として含まれているに過ぎず、児童労働へのインパクトが十分に把握されていないことないことによるものではないかと推察するが、今後の研究課題としたい。

### 第5節 実践的的活動－教育とのリンクを重点に

#### 1. IPEC

ILOでは、IPECという実践的的活動を行うプログラムを92年から開始し(90年9月ドイツ政府が5年間の特別財政貢献を発表して2年後に創設)、20年近い経験が積み重ねられている。IPECの活動は、大別して、①データ収集、②調査研究、③労働基準活動、④政策開発、⑤訓練、⑥アドボカシー、⑦国別実際活動及び⑧評価などである<sup>26</sup>。IPECは児童労働について、最も幅広い取組をしている事業と評価できる。2011年2月末、発表のIPEC活動報告<sup>27</sup>では、2010年77カ国で技術協力実施と報告されているが、国別だけでなく地域別プログラムを加えると、おそらく08-09年と同じく92カ国になると思われる。IPECでは、国別プログラムを中心に推進しているが、2007年以降、プログラムの規模拡大が図られている。IPEC事業総額(支出ベース)は、2010年48.9

百万ドル（2008年 60.8 百万ドル、2009年 46.2 百万ドル）で、ILO 特別予算全体のおよそ2割を占めている。アメリカが最大のドナーで、2008-09年支出ベースで全体の57%を負担している。最近では新興国のブラジルがドナーになり、南南協力も始まっている。児童労働撤廃一般については、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・ワークへの主流化が大きな課題として取り組まれている。最悪の形態の児童労働撤廃については、182号条約の規定事項に従って2001年から重点対象を定めた時限プログラム（TBP）の取組を進めている。2001年は、エルサルバドル、ネパール及びタンザニアの三カ国であったが、2008年で、21カ国を数えている（2010年実施中の国は14カ国）。また、IPECには、パキスタン・シアルコットのサッカーボール縫製やブラジルの条件付き所得移転など、広く知られる成功事業がある。最近の取組で特記すべきことは、戦略として社会的保護の取組（条件付き所得移転）や公共事業雇用スキーム、小規模貸付スキームなどの強調である。もう一つは、パートナーシップへの参加・構築である。4(5)で見る、「児童労働とEFAグローバル・タスクフォース」やUCW（後述）に加えて、「農業における児童労働に関する協力国際パートナーシップ」、後に述べるUNGIFT、「軍隊・武力グループの関係している子どもに関するパリ原則運営グループ(PPSG)」等々がある。

本論では、IPECの極めて簡単な概要にとどめるが、二年目のフィールドでの実態調査を踏まえての実践的な調査研究を行いたいと考えている。

## 2. ミレニアム目標（MDGs）との関連

ミレニアム開発目標（MDGs）には児童労働が言及されていなかったが、2010年9月開催のMDGs国連首脳会合の成果文書で、初めて、児童労働撤廃の文言が、最悪の形態についてのみ、目標1〔極度の貧困の撲滅〕に盛り込まれた。その中では、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た。4に見るように、近年教育とのリンクの認識が高まり、児童労働撤廃の包摂が期待されていた目標2(普遍的初等教育の達成)には、依然盛り込まれていない。5で見ると、児童労働と若年雇用問題とのリンクは未だ十分でないが、若年雇用問題そのものは、MDGsの目標8(開発のためのグローバルパートナーシップの構築)に具体的目標として、当初から若者への生産的雇用確保の戦略策定・実施が盛り込まれていた。しかし、2005年に目標1の具体的目標に、「女性や若者を含め、完全かつ生産的な雇用とすべての人々のディーセント・ワークを達成する」が盛り込まれるようになったが、若年雇用問題が見えにくくなっている。最新2010年も含め、過去3年間の国連MDG報告に若年雇用の言及はない。

### 3. 児童労働に関するグローバル行動計画の策定

2010年5月発表のILO『グローバル・レポート』の発表を受けて、6月のILO総会で議論がなされ、11月理事会で「グローバル行動計画」(2010-2016年)が策定された。行動計画の鍵となる要素には、次のものがある。①児童労働条約の普遍的批准、②児童労働に取り組む公共政策の推進、③知識課題のリード、④地域優先課題の支持、⑤アドボカシー、戦略的パートナーシップ及び児童労働撤廃の世界運動の更なる強化、⑥労使団体の能力構築の向上、⑦ディーセント・ワーク課題への児童労働の更なる組み込み、及び⑧ハーグ会議で合意した工程表の取り入れ、である。オランダ政府は、2010年5月、ILOに協力して、ハーグで世界会議を開催し、最悪の形態の児童労働撤廃のための工程表を作成した。今回の行動計画は、ハーグ会議の工程表を行動計画一体のものとして取り込み、重点的に最悪の形態の児童労働に取り組む姿勢を見せている。

ILOは、前回のグローバル・レポートが発表された2006年に、最悪の形態の児童労働を2016年までに撤廃するという野心的な目標を定めたが、この行動計画がたとえ推進されたとしても、目標達成はかなり困難な課題といえる。

### 4. 教育とのリンク

#### (1) 国際人権法での児童労働と教育の関連の理解

初等教育年齢の子どもたちは、教育を受ける基本的権利があり、労働が禁じられている(国連児童の権利条約及びILO条約。)児童の権利条約では、子どもの労働が教育の妨げとなりうることを明確に認識し、子どもたちがそうした労働から守られる権利を定めている(第32条)。ILOも、子どもが教育を受けられよう、義務教育を修了する年齢までは就業できず、また、原則として15歳未満の労働を禁じている(138号)。さらに、17歳以下の子どもの最悪の形態の児童労働を撤廃・確保するために即時かつ有効な措置を取ることを求めている182号条約は、その前文で、効果的な撤廃のためには無償の基礎教育の重要性に注意を向けた行動が必要であることを明記している。このように国際人権法では、児童労働と教育は、密接な関係にあり、児童労働は教育を受けるための障害であり、教育は児童労働の最大の予防であると認識している。

#### (2) 児童労働と教育とのリンクについての研究例

ILO、世界銀行、ユニセフ共同研究プロジェクトである「子どもたちの仕事を理解すること」(Understanding Children's Work (UAW))<sup>28</sup>では、多くの国で、高レベルの児童労働は、就学率を低くさせ、「すべてに人に教育を」(Education for All(EFA))の達成を

遅らせている、すなわち、児童労働と就学及び学校在籍年数は負の関係にある、という研究結果を発表している。<sup>29</sup> 仕事と教育は競合関係にあり、労働時間や家庭での労働の時間が増えれば就学が落ちるという明確な研究結果も出ている。さらに、働く生徒は、仮に学校に来たとしても、教室での勉強に、他に例を見ない程の困難さがある、ということも、広く信じられてきた知識ではあるが、UCWの研究によって、あらためて事実と確認された。一方で、不適切な学校教育は、子どもたちの不就学や就業に大きな影響を与えていると指摘している。<sup>30</sup> にもかかわらず、仕事による要因と学校教育による要因の相対的重要性と総合関連の理解は低いままに留まっている。<sup>31</sup>

### (3) 万人のための教育 (EFA) と児童労働のリンク

1990年から開始されたEFAは、2000年セネガル・ダカールで開催された世界教育フォーラムで再確認され、ダカール行動枠組みが採択された。しかし、EFA、MDGsともに目標達成のために、教育に直接関連する課題の達成にターゲットが絞られ、児童労働に関する明確な指標はない。これは国際レベルで、これら二つの活動が別々に行われていて、両者の関連性が長期にわたり認識されなかったことによる。両者の連結が正式に国際レベルで登場するのは、2002年子どもに関する国連特別総会からである<sup>32</sup>。同総会で採択された文書「子どもにふさわしい社会」<sup>33</sup>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。特に「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2条約の批准奨励などを盛り込んでいる。直近の国連総会決議<sup>34</sup>

では、撤廃への具体的な行動の要請と興定評を含むハグ会議の留意が盛り込まれている。近年、両者の関連性の理解が進み、例えば、EFAグローバル・モニタリング報告(2008年)<sup>35</sup>では、児童労働で働く子どもの教育への制約は、教育・労働両者の要因があるとしながら、特に最も不利な立場にある子どもにとって、教育の質が重要な要因として浮かび上がっていることを指摘している。また、就業の最低年齢、就学の要請などの関係法律の実施が弱いことや貧困を制約要因で挙げると同時に、好事例の政策に言及している。

### (4) 児童労働と教育に関する好事例等

児童労働で働く子どもたちの就学を支援する政府の政策アプローチとして、働く子どもたちの状況に応じて、次の四つを挙げている。

①子どもへの就学のためのインセンティブの改善

学校舎数の増加、柔軟なスケジュールなど就学へのアクセスの改善、学校費用の撤廃、女兒の差別撤廃、教育の質の改善、基本的サービスの改善

②就学への制約の除去

貧困撤廃戦略の開発、社会的安全網の創設、条件付所得・食糧移転確立、クレジットへのアクセス等の財政的手段の推進

③就学奨励・不就業への法令の使用

義務教育法の施行、適切な児童労働法の導入・施行

④働く子どもへの保護・通常生活復帰の提供

危険・最悪の形態の児童労働からの引き離し、健康・安全・他の労働基準の実施、教育・保健サービスへのアクセスの提供、職業訓練・他の復帰サービスの提供

同報告で取り上げられた児童労働と教育の改善に貢献した好事例には、次のようなものがある。

①就学の直接コスト及び子どもの経済的貢献を償う補助金を家族に支給し、子どもたちが就学できるようにした。貧困が児童労働の主原因である場合には児童労働を撤廃することは困難で、多くの子どもたちが教育を受けながら働き続けている。

②子どもたちの学習ニーズに答えるために、仕事の季節に合わせる柔軟な学校制度を設けて、独立した学習モジュールやサマースクールを通じて学校に行けなかった時間の埋め合わせをする。

③集中的な「キャッチ・アップ」コースにより、働く子どもが受けられなかった授業を埋め合わせるようにして、その結果、公式の学校に受け入れられた。

④バングラデシュでは、2年間のブリッジ・コース（正規の学校への橋渡しの学習コース）により最終的に公式の学校に通学させるようにするプロジェクトが開始され、最初のフェーズで、インフォーマル・セクターで働く8-14歳の子どもたち35万人を対象にした。

⑤ブラジルの児童労働撤廃プログラムでは幅広いアプローチを取っている。家族への補助金、使用者の児童労働法遵守についての監視、非公式だが公式と同価値のプログラムの推進、及び課外活動の実施などが含まれている。このプログラムによって、貧しい地方3州で、初等教育を通じて子どもが働く確率が低下し、急速な改善が見られたと評価されている。

またILOも好事例をまとめた出版物を2007年に刊行している<sup>36</sup>。ILOは、「教育が児童労働削減に対する正解である」との立場をとっており、全員初等教育終了の目標実現のためには、次の8点が重要な取り組みであるとしている。<sup>37</sup>

- ①無料・義務教育実施
- ②女兒教育の障害除去に取り組むこと
- ③教育へのアクセスの確保と安全・良質の学習環境の確保
- ④公式学級の受講を逃した子ども・若者にキャッチ・アップする教育機会の提供
- ⑤教師の世界的不足への取り組み及び適切に訓練されたプロの教師の確保
- ⑥国際基準に沿った児童労働及び教育に関する法律の実施
- ⑦貧困への取り組み及び大人へのディーセント・ワークの創造
- ⑧児童労働への取り組みについての一般の人々への意識啓発

なお、IPECでは、2008年3月から、EUの財政的支援で、特に社会の最も不利な立場にある子どもを対象にした教育・職業訓練を支援する人々を対象にした、大規模な「教育を通じての児童労働に取り組む」プロジェクトを、アフリカ・ラテンアメリカ・太平洋地域11カ国で開始している。(プロジェクト期間は2012年まで)

#### (5) 児童労働とEFAグローバル・タスクフォース

児童労働と教育の緊密なリンクが理解され、この問題に関する国際機関間の協働が強化された。2006年、児童労働を通じてEFAの目的達成に貢献するため、国際機関とグローバル市民社会組織からなる<sup>38</sup>「児童労働とEFAグローバル・タスクフォース」が設けられた。

タスクフォースは、EFA目的達成に向けての途上国の努力を支援するために作られたパートナーシップである。その目的を達成するための戦略は、EFA目的に貢献する国内・国際政策枠組みに児童労働問題を主流化するための政治的意思及び気運を高めることとしている。この戦略の具体的内容は、①児童労働と教育のリンクについての知識基盤の強化、②アドボカシー・社会的動員、③政策の整合性、④プログラム支援、⑤パートナーシップなどである。最悪の児童労働撤廃目標も、EFA目標も、いずれも達成が難しい中で、両者のリンクについての理解促進が重要であるが、今後の課題として指摘されている国レベルでの理解促進がきわめて重要となろう。また世界銀行は、2002年にEFAファースト・トラック・イニシアティブ(EFI)を開始しているが、児童労働との関係は、これからの研究課題である。児童労働に関する国際機関の協働は、ユニセフが事務局となっている。国連女子教育イニシアティブ United Nations Girls' Education Initiative (UNGEI)での児童労働課題も研究する必要があるが、これについても今後の課題である。

#### 5. 児童労働と若年雇用問題

2010年グローバル・レポートから15-17歳の若年層での児童労働の増加が見られているが、この層は最悪の形態の労働以外は就業年齢に達しているため、安全で法律上許される仕事を促進する、すなわち、若年雇用対策が急務である。これは、ILOが2011年8月発表した「若者のグローバル雇用動向」<sup>39</sup>で、明らかにしている深刻な世界の若者の雇用状況からの理解できよう。途上国の若者は、不完全就業と貧困に脆弱であることが指摘されている。また、全体として若者の失業率は経済危機後上昇しており、2010年には史上最高を記録すると推計している。ここで言う若者とは15-24歳で、児童労働に該当する年齢層を上回る年齢層が多く含まれていることに留意を要するが、しかし、既に指摘したように児童労働と若年雇用問題とのリンクは未だ十分でない。ILOアジア太平洋総局がフィールド・スタッフ用ハンドブック「アジア・太平洋地域での児童労働と若年雇用プログラムのリンク醸成」<sup>40</sup>が、①子ども・若者への労働需要の再方向付け、②教育・職業訓練及び③IPECと若年雇用プログラムの対象となる年齢の重なり(15-17歳)からの両プログラムの協働、に焦点をあてており、この分野の貴重な参考文書である。

## 第6節 児童労働の最悪の形態の一つである人身取引(売買)

最悪の形態の児童労働については、アクターや対応の違いにより、少なくとも①人身取引、②武力紛争への強制的徴用、③債務奴隷、④買春等性的搾取、⑤不正な活動への子どもの使用、⑥危険・有害業務、のようなグループごとの考察を必要とする。本論では、特にヨーロッパで熱心に取り組まれている人身取引について、国際機関の活動を概観する。人身取引される子どもは、約120万人、人身取引の被害者の40-50%を占めるとILOでは推計しており、子どもの被害者がかなり多いことを認識しておく必要がある。一例を挙げると、欧州安全保障機構(OSCE)では、隠れた形である家事労働者のための人身取引の被害者には、子ども、特に少女が極めて多くを占めていると指摘している<sup>41</sup>。

人身取引への闘いは奴隷制反対からの長い歴史を有するが、グローバル化に伴い人々の移動の活発化・容易化及び国際犯罪組織の関与などから、90年代後半に、重要国際課題として浮かび上がった。人身取引には、多様な行為者が関与するため、反・人身取引に取り組む国際機関も多数存在している。このため、機関間でのパートナーシップや協調行動がかなり進展している。国連には、国連麻薬・犯罪事務所(UNDOC)が議長となって、多くの国連機関と国連機関外のINTERPOL及びIOMが参加している、反人身取引国際機関協力グループがある。また、最近の新しい取組の一例を挙げると、2007年3月設立された「人身取引と闘う国連グローバルイニシアティブ」<sup>42</sup>がある。このイニシアティブは、ILO、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)、ユニセフ、

IOM 及び OSCE がメンバーである。イニシアティブは特別拠出によってプロジェクトを推進しており、国際機関協働のプロジェクトという性格のものと解される。そのミッションは、①脆弱性の減少、②被害者への適切な保護・支援及び③効率的な起訴への支援によって、人身取引の被害者を減らすために、国及び国以外のアクターを動員することである。国連機関と国連以外の機関との国際機関との協力・調整を向上させるとともに、幅広く国連諸機関、政府、市民社会グループ、メディア、学識者、民間セクターと連携して、統合的アプローチを促進している。

また、国連は、2010年7月、人身取引の予防、被害者の保護、犯罪の訴追及びパートナーシップの強化を定めた、総合的な「人身取引と闘う国連グローバル・プラン」<sup>43</sup>を策定した。この計画を推進する中心機関は、UNDOC であり、2000年採択された、初めて人身取引の法的定義をした国連国際組織犯罪条約パルレモ議定書、及び国際組織犯罪条約が大きな役割を果たしていることが理解できる。ただ、注意すべきは、出入国管理と刑事司法のみでは必ず効果的対策でないことが理解されて、被害者保護の視点を持った幅広いものであるということである。

## 1. 人身取引に関する国際基準（法）

現代の奴隷制といわれる人身取引に対しては、まずかなりの数の国際基準がある。これら国際基準は、④以外は子どもに特化していないが、子どもも対象としてカバーしている。これら国連諸機関が進めている国際基準は大別すれば、5つに分類される。すなわち、①働く人の基本的人権の確保、強制労働の廃止、②奴隷制及び類似の慣行の廃止、③女性に対する人権の確保、④子どもの権利確保、及び⑤犯罪防止、の観点である。これらの分野での国際条約は、以下の通りである。

### ①働く人の基本的人権の確保、強制労働の廃止

ILO 第 29 号条約（1930 年）、第 105 号条約（1957 年）（強制労働条約）、この他移民や差別撤廃条約がある。

### ②奴隷制及び類似の慣行の廃止

国連人身取引及び他人の売春からの搾取の禁止に関する条約（1949 年採択）

### ③女性に対する人権の確保

国連女子差別撤廃条約

### ④子どもの権利確保

国連一児童の権利条約（1989 年採択、1990 年発効）、

児童の売買、児童買春及びポルノに関する選択議定書（2000 年採択、2002 年発効）

ILO—第 182 号条約

### ⑤犯罪防止、

## 国連国際組織犯罪条約（2000年）

人、特に女性と児童の人身取引の防止、禁止および処罰に関する国連議定書（パレルモ議定書、同年）

国連では、人身取引を女性・少女に対する暴力の一形態として捕らえており、2006年に発表された国連事務総長の包括的な研究報告「女性に対する暴力への終焉：言葉から行動へ」と題する報告書<sup>44</sup>に人身取引が含まれている。国連総会には最新の2010年を含め、隔年おきに事務総長報告が提出され、決議が採択されている<sup>45</sup>。

さらに、欧州評議会では、「人身取引に反対する行動に関する条約」が2005年採択されている。EUは、人身取引対策に力を注いでいる。EUは、人身取引を「世界で最も深刻な犯罪、重大な人権侵害、現代の奴隷制、組織犯罪の極めて大きな利益を得るビジネス」<sup>46</sup>と考え、対策を精力的に行っている。もともとEU基本権憲章第5条第3項に人身取引の禁止の明文がある。人身取引に反対する行動としては、予防、犯罪の訴追及び被害者の保護がある。2010年3月、議会とECは、「人身取引の予防、闘い及び被害者の保護に関する指令提案」を提出している。

## 2. 人身取引を巡る最近の焦点

人身取引は、日本では、性的搾取を目的する主に女性・少女の問題ととられる向きが大きいが、在欧州の国際機関では、近年は労働搾取目的の人身取引に関心を高めている。この背景には、近年の経済のグローバル化に伴う安価な労働力を求める構造的な問題が根底にあるために増加しているとの認識があるためでもあろう。もちろんILOは、強制労働撤廃が中核的労働基準の一つであり、強制労働条約は1930年採択という古い条約であるので、その一形態として労働搾取目的の人身取引にもかなり前から重視していた。

なお付言すれば、安全保障を担当する欧州安全保障機構（OSCE）は、伝統的な安全保障だけではなく、「経済、環境、人権、人道分野における問題が安全保障を脅かす要因となるとの考えから、安全保障を軍事的側面のみならずこれらの分野も含め包括的に取り扱っている」<sup>47</sup>が、人身取引問題を一つの大課題として取り扱っている。OSCEの安全保障の疑念は、日本が重視する「人間の安全保障」概念と相通ずるといえる。

労働搾取の場合、人身取引の被害者か、密入国者か、不法移民かの区別がますます不明瞭・困難になってきており、移民問題への取組に新しい課題を付加するといえる。もう一つは、人身取引の取組において、需要面での取り組みの重視が指摘できよう。これは先に触れた、欧州評議会条約で規定していることの影響が大きいと思われるが、この点について今後の研究課題である。

## おわりに

国際機関の広範囲にわたる活動を概観してきたが、時間的、資料的制約もあり、幅広い問題を十分に検討したとは言えず、暫定的なものである。まとめとして、数点今後の研究課題を指摘しておきたい。

①現下の急務は、目標達成の期限まであと6年しかない「最悪の形態の児童労働」の撤廃である。野心的な目標であることは理解されているものの、この形態の児童労働は、通常の児童労働問題のアプローチやアクターも異なるので、形態に即した効果的な対応が必要である。その一形態である人身取引について、多少の考察を行ったが、更なる検討が必要と考えている。そのため、児童労働を一括りに観るのではなく、形態別の検討が必要であると考えている。

また、第1節で15-17歳の最悪の形態の児童労働の増加を指摘したが、この層の児童労働撤廃は雇用問題が不可欠であることは、論を待たない。若年雇用は世界的課題であるが、児童労働のリンクを単に、貧困(雇用問題に関わる)、教育問題だけでなく、労働問題として取り組む必要があることを指摘したい。

②本研究は、国際機関の本部レベルでの研究が主であるが、今後はフィールドでの実践活動の研究とあわせて、国際機関の果たしている役割とその活動の撤廃へのインパクトも含めてさらに検討することが、俯瞰図を描くために適当と考える。

③児童労働問題は、かなりのパートナーシップが構築されており、役割分担などこの問題の分析をさらに行う必要がある。

④児童労働撤廃は、「公正」な価値実現の一原則であるが、人権と労働者の権利の実践面での効果的融合をいま一步進めることが、撤廃推進に効果的ではないかと考える。

⑤成功例として挙げられる条件付き所得移転については、既にかかなりの評価もなされている。本論では、この問題について十分に取り上げていないが、インパクトも含めての今後の研究が有意義であると考えている。

⑥現在の問題として農業の視点が重要であるが、今後の人口移動を考えると、都市化に伴うインフォーマル経済での児童労働が大きな課題である。この分野での効果的な取組を検討する必要がある。

注

<sup>1</sup> UNICEF, *The State of the World's Children Special Edition*, Nov. 2009, New York, p. 24.

<sup>2</sup> ILO, *Accelerating Action against Child Labour*, Global Report under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 99<sup>th</sup> Session, 2010, Geneva.

<sup>3</sup> 中核的労働基準とは、(1) 結社の自由及び団体交渉権の効果的な確認 (ILO 条約 87 号及び 98 号)、(2) 強制労働の禁止 (ILO 条約 29 号及び 105 号)、(3) 児童労働の禁止 (ILO 条約 138 号及び 182 号)、及び(4) 雇用・職業上の差別撤廃 (ILO 条約第 100 号及び 111 号) である。

<sup>4</sup> 第 48 回国連総会決議 48/141 (A/RES/48/141) 初代の人権高等弁務官は 1994 年 2 月任命。

<sup>5</sup> ILO, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights*. (<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>).

<sup>6</sup> ディーセント・ワークの意味は、次の二つの表現で言い表せる。一つは、自由、公平、保障及び人間の尊厳を基本としている生産的な仕事であることである。これらの原則は、1944 年の「ILO フィラデルフィア宣言」に既に盛り込まれている。二つめは、権利が保障され、十分な収入を得、適切な社会保護のある、そして社会対話 (労使対話) のある生産的で生きがいのある仕事であることである。ディーセント・ワークは、4 つの戦略目標で構成され、それらを極めて簡略に表すと、雇用推進、権利確保、社会保護及び労使対話・三者構成主義である。ジェンダーは全てにかかわる横断的な課題と理解されている。

<sup>7</sup> ILO, *Decent Work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Session, Geneva, 1999 (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>).

<sup>8</sup> ILO, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, 2004 (<http://www.ilo.org/fairglobalization/lang--en/index.htm>).

<sup>9</sup> ILO, *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)).

<sup>10</sup> 4 戦略目標とは、雇用の促進、仕事に係る権利の確保、社会的保護及び社会対話と三者構成主義である。

<sup>11</sup> ILO/WTO *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* 2009 Geneva WTO ILO

<sup>12</sup> OECD/ILO/World Bank/WTC OMC *Seizing The Benefit of Trade for Employment and Growth* (<http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/46353240.pdf>).

<sup>13</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document: Combating Child Labour*, SEC(2010), 37 final, Brussels, 2010.

<sup>14</sup> ILO, *Accelerating Action against Child Labour*, Global Report under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 99<sup>th</sup> Session, 2010, Geneva.

<sup>15</sup> 注 14 で挙げた文献の pp. 16-17.

<sup>16</sup> 注 14 で挙げた文献の p. 17.

<sup>17</sup> ILO, *Accelerating Action against Child Labour*, Global Report under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 99<sup>th</sup> Session, 2010, Geneva, pp. 74-75.

<sup>18</sup> OECD *Trade, Employment and Labour Standards A case Study of Core labour Workers Rights*, 1996 Paris (<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/2296031E.PDF>).

<sup>19</sup> Amelita King Dejardin, *Gender (in) Equality, Globalization and Governance*, Working Paper No.92, ILO, 2009, p. 19.

---

<sup>20</sup> 注 14 で挙げた文献の pp. 18-22。

<sup>21</sup> 注 14 で挙げた文献の p. 22。

<sup>22</sup> A/HRC/ *Guiding Principles for the Implementation of the United Nations, Protect Respect and Remedy' Framework*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie.

<sup>23</sup> 注 14 で挙げた文献の pp. 26-27。

<sup>24</sup> <http://supply-chain.unglobalcompact.org/>を参照。

<sup>25</sup> 注 14 で挙げた文献の p. 23。

<sup>26</sup> 注 14 に同じ。

<sup>27</sup> 注 14 に同じ。

<sup>28</sup> 97 年に開催された児童労働国際会議で採択された「オスロ・アクション・アジェンダ」に基づく、児童労働に関するデータ収集、研究、活動の評価など通して、児童労働の理解向上を意図している。

<sup>29</sup> Guarcello, Lorenzo, Lyon, Scott & Rosati, Furio, *Child Labour and Education for All : An Issue Paper, Understanding Children's Work (UCW)*, Working Paper, 2006, pp. 2-9.

<sup>30</sup> 出典は注 33 と同じ。ただし、p. 23。

<sup>31</sup> 出典は注 33 と同じ。ただし、pp. 9-12。

<sup>32</sup> ILO, *The End of Child Labour: Within Reach*, Global Report under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96<sup>th</sup> Session, 2006, Geneva, p. 59.

<sup>33</sup> A/RES/S-27/2.

<sup>34</sup> A/RES/65/197

<sup>35</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2008*, Oxford University Press, 2007, London, pp.118-120

<sup>36</sup> ILO/ PEC, *Consolidated Good Practices in Education and Child Labour*, Geneva: ILO 2007.

<sup>37</sup> ILO, *World Day Against Child Labour 2008 - Education: The Right Response to Child Labour* ([www.ilo.org/ipecc/Campaignandadvacacy/WDAACL/2008/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/Campaignandadvacacy/WDAACL/2008/lang--en/index.htm)).

<sup>38</sup> 国際機関としては ILO、世界銀行、ユニセフ、ユネスコ、UNDP の 5 機関及び Education for All Fast Track Initiative の 1 国際機関プログラム、市民社会組織としてグローバル・マーチ及び教育インターナショナルの 2 団体並びにオランダ政府がメンバーである。

<sup>39</sup> ILO *Global Employment Trends For Youth 2010* Geneva ILO

<sup>40</sup> ILO Regional Office for Asia and the Pacific *Forging Linkage Between Child Labour and Youth Employment Programmes Across Asia and the Pacific 2008* Bangkok ILO

<sup>41</sup> OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Being *Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude*, 2010, Vienna.

<sup>42</sup> ホームページは、<http://www.ungift.org/knowledgehub/en/about/index.html>

<sup>43</sup> A/RES/293.

<sup>44</sup> UN Study of the Secretary-General, *Ending Violence Against Women: From Words to Action*, 2006, New York.

<sup>45</sup> 国連事務総長報告(2010年)は A/65/209、決議(第 65 回総会)は、A/RES/65/190。

<sup>46</sup> European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, and Protecting Victims, Repealing Framework Decision 2002/629/JHA*, Brussels, 29.3.2010 COM(2010) 95 final.

---

<sup>47</sup> 外務省ホームページ：欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe) の概要(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/osce/gaiyo.html>)。