

第4章

児童労働根絶に対する二国間協力

入柿 秀俊

要約：

開発途上国の児童労働根絶に対して、先進各国政府も様々な形で支援を行っている。ただし、国際的な問題として認識されたことが比較的新しいこともあり、伝統的な政府開発援助の枠内でとらえることは難しい。このため、網羅的な調査は困難である。

本章では、二国間協力として行われている様々な手法を、働きかける対象別に4つに整理した。その整理を念頭に置きつつ、今回調査対象とした米国と英国を中心とするEU諸国政府の取組みをとりまとめた。米国は労働省を中心に比較的体系的に支援を行っていることが見て取れる。最後に我が国の取組みの具体例と、わが国政府に寄せられている支援充実のための提言を中心に今後の展望をとりまとめた。

はじめに

本稿では、開発途上国における児童労働根絶のために先進各国政府が行っている二国間協力について概観する。

児童労働問題は、当事者が民間部門であること、問題の構造が複雑であること、国際的な問題として認知されたのは比較的新しいこと、などから、開発途上国の児童労働根絶にむけた先進各国政府の取組みを伝統的な政府開発援助（ODA）の枠内で捉えることは難しい。

そこで、まず行われている二国間協力を手法別に整理することとし、その後で各国政府による取組みについてとりまとめることとする。我が国政府による取組みと今後の展望については最後に述べる。各国政府はILOやUNICEFなどの国際機関を経由した協力を行っているが、国際機関による協力については他の章に譲り、ここでは必要最小限の記述にとどめた。

なお、本研究会は2年間で予定しており、本稿はその中間報告として、これまで行ってきた文献調査を中心とする予備的な調査の結果を整理したものである点、留意願いたい。

第1節 二国間協力の手法

児童労働問題においては、児童労働が行われている国のみならず、当該国を支援する国自体も児童労働によって生産される商品の消費国として当事者の一部を構成する。さらに、働く児童本人、時には雇用者ともなるその家族、雇用者ないしは購買者としての両国企業、消費者としての両国国民、規制を行う両国政府と関係者が多岐にわたる。加えて、児童労働を生む要因も複雑であるため、児童労働根絶のための二国間協力にも様々な手法がある。

これらは協力の目的別に大きく次の4つに分けられると考えられる。

- 1) 開発途上国政府による児童労働の規制と取締りの強化
- 2) サプライ・チェーンを構成する企業による児童労働根絶に対する取組みの改善
- 3) 消費者としての先進各国国民の啓発と意識改革
- 4) 児童労働による被害者の救済と予防

それぞれについて、以下に簡単に述べる。

①開発途上国政府による児童労働の規制と取締りの強化

開発途上国政府の労働規制と取締り強化のために制度改善と能力開発を行うことが該当する。開発途上国政府のキャパシティー・ディベロップメントであり、具体的には専門家の派遣や当事国政府職員の訓練などの技術協力を通じて、労働法制の整備と取締り体制の強化を図ることとなる。

国際的な枠組みとしては、まずは国際労働協約第138号、第182号の批准を促すことが目標となる。次いで、各国が期限付きの対策と国家行動計画を策定し、問題の解決にあたることが目指されている。

この手法については、直接的にはILOなどの多国間協力の枠組みが中心的な役割を果たし、多くの場合、先進各国政府はILOを通じて技術協力を実施することとなる。一方、二国間の文脈においては、貿易政策を通じて、開発途上国政府に児童労働根絶に向けた動機付けを行うことが広く行われている。具体的には、一般特惠関税制度（Generalized System of Preferences: GSP）の適用条件に児童労働根絶への政府の行動を条件づける手法などである。

②サプライ・チェーンを構成する企業による児童労働根絶に対する取組みの改善

先進各国企業は、直接的に児童労働の当事者とならなくとも、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、間接的に児童労働の一方の当事者となる可能性を常に持っている。企業の社会的責任が強く求められる現在、こうした事情を放置することは、はなはだしい場合には消費者の不買運動を引き起こすなど、企業の存亡にも係わる問題となりうる。

このため、先進各国企業においても児童労働根絶に向けた取り組みが広く行われている。多くの場合、自社のサプライ・チェーンにおける供給者への影響力の行使が中心となるが、こうした取り組みを後押しすることも先進各国政府の重要な取り組みとなる。

具体的には、企業の行動規範の制定とモニタリングや技術支援などを行うCSO (Civil

Society Organization)への支援という形をとることが多い。また、政府による児童労働根絶のための技術協力のパートナーとして直接企業を巻き込むことも行われている。

③消費者としての先進各国国民の啓発と意識改革

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、意識改革を行うことも児童労働根絶にとって重要である。こうしたアドボカシー活動は、CSOの得意とするところであり、政府はこうしたCSOへの支援を行う。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。

加えて政府自身の啓発も重要であり、二国間援助機関の援助実施にあたっての環境社会配慮ガイドラインに児童労働の予防を方針の一つとして掲げることも行われている。

④児童労働による被害者の救済と予防

児童労働による被害者の救済とリハビリを行う直接的支援と、及び、教育の改善と貧困削減を行うことによって、児童労働の根本的な原因を除去することを目指す間接的な支援とが挙げられる。

前者については、ILOなどの国際機関やCSOが中心となっており、二国間援助においては、米国を例外として、国際機関やCSOへの支援を行うにとどまるケースが一般的である。

後者に関して言えば、一般に、教育は旧来からある開発援助の主要な分野であり、貧困削減は援助の目的として旧来から主流化されている課題である。このため、両分野における二国間援助は極めて活発に行われているが、児童労働問題との係わりを明確に意識した援助はそれほど多くはない。

多くはないながらも、具体的な援助プロジェクトの実施にあたって、児童労働根絶をプロジェクトの目的に明示する、具体的なコンポーネントとして児童労働根絶に係わる活動を組み込む、児童労働根絶をプロジェクトの成果指標としてモニタリングを実施するなどの事例が積み重なってきている。

特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ことを求めるアドボカシー活動は活発に行われており、MDGsへの言及を求める声も強いものの、現在までのところ、主流化されたとまで言える状況にはほど遠い。

第2節 各国政府による取り組み

1. 米国による取り組み

米国は先進各国の中でも、最も積極的に児童労働根絶に取り組んでいる。米国では一般に政府開発援助は米国国際開発庁(USAID)が実施しているが、このテーマに関しては、米国労働省(DOL: U.S. Department of Labor)国際労働局(ILAB: Bureau of International Labor Affairs)の児童労働・強制労働・人身売買対策室(OCFT: Office of Child Labor, Forced Labor and Human Trafficking)が中心的な役割を果たしている。以下、米国労働省の活動

を概観する。

(1) 概観

米国労働省は、児童労働根絶のために年間 6000 万ドル規模の予算を計上しており、調査研究活動と技術協力プロジェクトを実施している。技術協力プロジェクトは、ILO の IPEC (International Program to Eliminate Child Labor) を通じる支援と、NGO を通じて行う支援の二つに大別される。現在実施中のプロジェクトは金額にして 2 億ドルを超えるが、その内訳は、前者が 3 分の 2、後者が 3 分の 1 となっている。

米国労働省は、児童労働根絶のために、1995 年度から 2009 年度までの 15 年間に、総額 6 億 7,780 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、アジア 50、欧州・中東 17、中南米 57、グローバル 43、米国国内での啓発プロジェクト 7 の総計 235 件に上る。加えて、数多くの調査研究報告書を公表している。これらのプロジェクトの結果、130 万人を超える子供たちが児童労働から救われたと評価されている。

(2) 技術協力プロジェクト

米国労働省は、技術協力プロジェクトのプライオリティーを定めるにあたって、まず、国務省、USAID、商務省、USTR、国土安全保障省から意見を聴取する。彼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心がけることとなる。

こうして定められたプライオリティーに即して、具体的な案件形成が行われる。このとき、米国労働省は、ILO と密接に協議しながら個別案件のコンセプト・ノートを作成することとなる。このコンセプト・ノートに基づいて、プロジェクトの実施国政府と密接に協議を行い、当該政府が協力的なパートナーとなることを確保する。

総じて、米国労働省の支援するプロジェクトは、次の 5 つのテーマに分類される。すなわち、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、である。より具体的な方法論としてみると、各プロジェクトは、1) 児童労働の被害者の救出、防止、リハビリテーション、2) 脆弱な子どもと家族の生計向上と教育改善、3) 児童労働根絶に向けた努力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持続可能性に配慮しつつ、テーマに応じて、この 5 つのコンポーネントを組み合わせた形で形成されていくこととなる。プロジェクトの規模は平均すると 500 万ドルから 800 万ドル程度であるが、現状では、より生計向上に重点を置く傾向にあることから、プロジェクトのサイズは大きくなってきている。プロジェクトの実施期間は、通常 3 年から 4 年となっている。

プロジェクトは前述の通り、ILO の IPEC もしくは NGO を通じて実施されるが、近年、プロジェクト・レベルでの官民連携も進んでおり、たとえばスペインの通信大手企業「テレフォニカ (Telefonica)」と、南米やパキスタン、インドで協働するなどしている。こうした官民連携は CSR への意識の高まりとともに今後ますます増加することが

期待されている。

プロジェクトの実施にあたって、進捗監理と評価の計画をあらかじめ策定する。それぞれのプロジェクトには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を議会に報告する。

近年、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。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となっている。

(3) 調査研究等

米国政府は貿易開発法 (Trade and Development Act, 2000) によって、一般特惠関税制度などの恩恵を受けるためのクライテリアとして、最悪の形態の児童労働根絶のために対象国が努力していることを定めるとともに、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付けている。これに基づいて、米国労働省は2002年から毎年、「最悪の形態の児童労働に関わる年次報告書 (Annual Findings on the Worst Forms of Child Labor)」を公表している。また、人身売買被害者保護法 (The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act) の定めに従って、「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)」を公表している。

加えて、米国労働省はこれまで20を超える調査報告書を公表しているほか、数多くの調査研究に資金を提供しており、米国労働省の活動の大きな柱となっている。この調査研究活動は、米国国内を中心とする意識醸成に大いに貢献しているといえる。とりわけ、「商品リスト」を公表していることは、数多くの企業にとって児童労働根絶に取り組むきっかけを提供しており、事実、多くの企業が労働省を訪れ、サプライ・チェーンから児童労働を根絶する方策について議論している状況にある。米国労働省は、現在、ビジネスによる児童労働根絶に関わるベスト・プラクティスを取りまとめており、2011年には発表される予定となっている。

(4) 今後の見通し

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、米国労働省は、児童労働問題に対する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。しかしながら、児童労働根絶に関する予算が大幅に増加することは想定しておらず、現在の活動のレベルが維持されていくものと考えられる。

2. 欧州諸国による取り組み

(1) EUの姿勢

EUは、2008年5月にEU評議会にて「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)」を採択するなど、あらゆる形態の児童労働を根絶するために戦うことを宣言している。

このことは、EUがIPECに対する資金提供額の大きさに最もよく表現されている。2008年度のIPECプログラム1億4729万ドル中、EUは4800万ドルの拠出となっている。

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、オランダの突出ぶりが際立つ形となっている。二国間援助の文脈においては、児童労働根絶のための協力の最大の柱は、貧困削減、教育改善に対する EU 諸国の政府開発援助プログラムとなっているが、これらは児童労働根絶を主目的とするわけではなく、二国間援助においては児童労働根絶がメインストリーム化されているとは言いがたい。

以下、英国の事例をとりまとめる。

(2) 英国の支援

英国において二国間援助を担当する英国開発庁 (DfID) には児童労働根絶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はない。この問題は、むしろ地域別、課題別に分かれた組織の中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、児童労働根絶に特化した活動としては、1) 児童労働に関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撲滅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 13 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 点に重点を置いている。残念ながら、この中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)」の中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 12000 人の子どもたちの生活状況を 15 年にわたって追跡する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 年に第一回と第二回の調査が行われ、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。この中では、「子どもの仕事」もテーマとされており、児童労働に関わる貴重なデータが収集されることが期待される。

一方、児童労働根絶の分野に対する支援としては、同分野で活動する CSO とのパートナーシップが挙げられる。主な CSO として、フェアトレード・ラベリング・オーガニゼーション (FLO)、エシカル・トレーディング・イニシアチブ (ETI)、リスポンシブル・アンド・アカウンタブル・ガーマント・セクター (RAGS) があげられる。

DfID は、2000 年に CSO への資金提供メカニズムを改善するためにパートナーシップ・プログラム・アレンジメント (PPA) の仕組みを導入した。これはパートナーとなる CSO 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 合意文書を見ると、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、目標達成を計測する指標を設定している。明示的に児童労働根絶を掲げているわけではないが、ETIの活動の大きな部分を児童労働根絶が占めていることは明らかである。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となる。2009年度の自己評価報告書を見ると、たとえばメンバーであるアパレル産業のGAPによるインドでの児童労働根絶に関わる取り組みが成果として記載されるなどしている。

ETIは、企業、労働組合、CSOをメンバーとする倫理的貿易推進のためのCSO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。これも大きな政府の役割であるといえよう。

第3節 日本の取組みと今後の展望

1. 我が国政府の取り組みの現状

我が国政府ならびに援助機関において、児童労働問題への関心は必ずしも高いとはいえない。たとえば、我が国政府は、ILOのIPECへの拠出を行なっているが、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160万ドル程度と、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水準にある。また、貿易政策、二国間援助政策のいずれにおいても、児童労働根絶への言及は見当たらない。

しかしながら、我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、児童労働問題はその重要な一部を構成するものとも考えられる。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。これらの事業の中には児童労働を意識した事業も散見される。

例えば、タイにおける人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト（2009年から2014年）においては、「人身取引対策法（The Anti-Trafficking in Persons Act 2008）」を制定し、人身取引対策に当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(MDT: Multi-Disciplinary Team)」アプローチの実践・強化のための技術協力プロジェクトを実施している。児童が人身取引の被害者となることも多いことから、これは直接的に児童労働根絶に資するプロジェクトであると言える。

また、エルサルバドルにおける貝類増養殖開発計画(2005年から2008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が、プロジェクト地域では、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ることに鑑み、同プロジェクトによるインパクトの一部として児童労働の減少を意識したプロジェクトとなっている。本事業については、IPECプログラムが同時並行で走っており、ゆるやかな協調が行われている。

さらにラオスの南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善

プロジェクト（CIED プロジェクト、2007年から2011年）においては、ハード面における学習環境の改善と、児童の父母を中心とした地域住民に対する教育の重要性についての啓発活動や学校運営の改善というソフト面での取り組みを合わせたプロジェクトとしており、住民による村教育開発委員会を通じて、児童労働に係わる啓発活動を合わせて行っている。

2. 今後の方向性

上記のように、我が国は、これまで政府開発援助によって、児童労働根絶に資する取り組みを行ってきたはいるが、政策レベルでこの問題を取り上げるには至っていない。また、現在のところ、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見られるわけではない。

しかしながら、我が国国内においてもフェア・トレードの動きが活発化するなど、この問題への関心は徐々に高まっており、我が国政府にもより積極的な取り組みを促す声があがっている。

たとえば、水寄（2007）は、我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で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、2）ODA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、ILO182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根絶を促す、ことを提言している。

今のところ、我が国政府及び関係機関において積極的な動きが見られるわけではないが、我が国による援助の目的を達成するためにも、児童労働問題に対する明確なコミットメントが求められてこよう。

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 No. 3） ACE

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>

- Office of Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking, Bureau Of International Labor Affairs, Department of Labor, United States [2009] *Faces of Change*, Second Edition, Washington, D.C.: Department of Labor.
- Office of Child Labor, Forced Labor, and Human Trafficking, Bureau Of International Labor Affairs, Department of Labor, United States [2010] “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor,” Washington, D.C.: Department of Labor.
- European Commission [2010] *Combating Child Labour*, Commission Staff Working Document, Brussels: European Commission.
- U.S. Agency for International Development (USAID) [2003] *Mitigating Abusive Labor Conditions, Contemporary Strategies and Lessons Learned*, Washington, D.C.: USAID.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands [2009] *Eliminating Child Labour Through Education, The Role of Bilateral Donors*, Report on the expert seminar, the Ministry of Foreign Affairs.
- KfW IPEX-Bank [2003] “Guidelines of KfW IPEX-Bank for an environmentally and socially sound conduct of business, KfW.