

■特集■ 児童労働の廃絶に向けて

ILO 第182号条約の紹介と今後の課題¹⁾

ILO 事務局本部上級法務官

野口好恵

のぐち よしえ

初めに

ILO 総会本会議は毎年6月、初夏のジュネーブで、ILO 事務局の建物には収まりきらず、国連欧州本部で行われる。その一番大きな会議場でも、185の加盟国から各4名の代表²⁾や多数の顧問たちが参加するため、簡単に満員になってしまう。1998年6月2日、第86次総会は開会の式次第がすすみ、正午ごろ午前中の議事が終わって、総会議長により休憩が宣言されたのだが、誰も席を立つ人はいない。そのとき、後方の扉が開いて年恰好も肌の色もまちまちの子どもたちが、支援者の若者や大人たちとともに、次々会議場に入ってきた。「ストップ児童労働」、「搾取ではなく教育を」などの主張を口々に横断幕を掲げ、列を成して中央の通路を壇上に進んだこの一行こそ、児童労働に反対するグローバルマーチであり、その指導者が2014年のノーベル平和賞を共同受賞したカイラシュ・サティアルティ氏その人であった³⁾。

ちなみに、ILO の歴史に残るこの出来事は

総会の議事録には、どこにも記録がない。氏も子どもたちもILO 総会の正式代表ではないし、グローバルマーチには労働組合の応援もあるとはいえ、ILO の最も重要な意思決定機関である総会の議事に軽々に含めることはできない。総会本会議場内への行進は、休憩時間ではあるが総会代表たちは事実上皆その場にいるところへ、子どもたちに入って来てもらうという、事務局の知恵をふり絞った策であった。

自分自身が児童労働から解放された経験を持つ子どもたちも多く参加したこのマーチは、日本を含め、アジア、アフリカ、アメリカなど、世界中の複数の場所から数週間前に始まり、各地の代表たちが合流して、この日ジュネーブのこの場所で、児童労働を無くしてほしいという主張を投げかけたのである。世界各地からの子どもたちの直接の訴えが、同じく世界中からの政労使ILO 総会代表たちに、しっかり届いたことは、翌日から始まった児童労働委員会の報告書や、その報告を受けた本会議⁴⁾での複数の代表の発言の中に、明らかである。

最悪の形態の児童労働に関するILO 条約182号・勧告190号の、総会審議はこうして幕を開けた。

1. 182号条約の制定経緯⁵⁾

ILO 条約・勧告は一朝一夕に出来上がるものではない。まず、児童労働に関しILO 基準の採択を念頭に置いて1998年の総会議題に含める決定がなされたのは1996年3月の理事会であった。そして、1998・1999年の2回の総会審議を経て、182号条約とそれを補足する第190号勧告が、採択されたのは1999年6月17日、足掛け4年、ずいぶん悠長な手続きと見えるかもしれない。しかし、ILO での基準設定手続き⁶⁾は、事務局による報告書と質問書に始まり、各論点について各国政労使からの返答を集め分析して提案にまとめ、総会で第一次討議。その議論を踏まえて今度は条文案の形で各国政労使に諮り、その結果の分析がたたき台となって、総会の第二次討議でさらに修正のうえで本会議での投票、採択に至る⁷⁾という、何往復もの書面のやり取りと年次総会での2回の審議⁸⁾を通常とする。これらの記録により、条約勧告のどの条

文がどのような経緯・討議を経て最終的な文言に定まったか、賛否の議論や各国政労使の主張などを含め、検証することが可能である。

1990年代終わりのこのころ、国連でも、児童の権利条約(CRC)に選択議定書とという動きがあった。しかもその中身は「児童の人身売買、児童買春、児童ポルノ」、「武力紛争への児童の使用(いわゆる子ども兵士)」の2項目であって、どちらもまさにILO が最悪の形態の児童労働の中に含めようとしている重大な論点と重なるものであった。上記のような基準採択手続きが、時間的な枠組みを含めて、きっちりILO 総会議事規定などに決まっているILO に比べると、国連のほうはOpen-ended、手続き的に先の見とおせない討議が続き、横目で見ながら我が方の仕事に追われたものである。

この2点だけでなく児童労働について世界的関心の高まりはILO に限られなかった。90年代半ばというと貿易にからんで社会的最低基準ということが議論された時期である。中核の国際労働基準として、結社の自由、雇用における平等、強制労働撤廃についての6条約が基本条約という位置づけ⁹⁾であった。これに加えて、児童労働撤廃を4つ目の基本

5) 便宜上、本稿中では182号条約の審議、のように表現しているが、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(第182号)と並行して、この条約を補完する同名の勧告(第190号)も審議採択された。

6) 国際労働基準(基準設定と監視機構)について詳細はILO 駐日事務所のページを参照。

<http://www.ilo.org/tokyo/standards/lang-ja/index.htm>

182号条約と190号勧告の審議・採択に関わる一連の報告書(英語版等)も参照。

1998年の総会に提出された報告書は

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/reports.htm>

第一次討議・総会の児童労働委員会報告書と、その本会議での審議の記録等は

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/comreps.htm>

1999年の総会に提出された報告書は

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/reports.htm>

第二次討議・総会の委員会報告書と、その審議の記録等は

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/comreps.htm>

7) ただし、基準設定を念頭において総会議題となっても、合意が得られなければ、基準は設定されない。ちなみに、1998年のILO 総会議題には「児童労働」の第一次討議と並んで、「契約労働」に関する基準設定にむけた第二次討議もあったが、議題自体の英語のContract Labour(契約労働)と、仏語のLe travail en sous-traitance(下請け労働)の概念の不一致などが指摘されて、基準は設定されずに終わった。この問題は専門家会合での検討などを経て、2006年に採択された雇用関係に関する勧告(第198号)などに反映された。

8) 既存の基準の改正等は一次討議のみという場合もあり、例えば、1930年の強制労働条約の2014年の議定書は、一回の総会討議で採択された。

9) 例えば、批准した条約の適用に関する報告が、一般の条約(5年ごと)よりも短く2年ごと(当時)であるなど。

1) 本稿は筆者個人の見解によるもので、ILO の見解を示すものではない。

2) ILO 総会では、政府代表2名だけでなく労働組合と使用者団体の各代表も、オブザーバーではなく、各国の正式代表である。

3) 氏の活動について、1998年のILO 総会本会議場の写真を含め、白木、「2014年ノーベル平和賞を祝して」、Work & Life 世界の労働(日本ILO 協議会)、2015年2号、9-15ページ参照。

<http://iloj.org/index.html>

4) <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc86/com-chid.htm>

的原則として扱ったのは、1995年のコペンハーゲンでの社会サミットが最初であって、その後、ILOでも1998年の労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言¹⁰⁾の採択により、児童労働を含む4原則が正式に明示された。

当時、児童労働にかかわるILO基準の要として、1973年の第138号条約がすでに存在し、撤廃のための政策推進を求め、すべての産業にかかる就業最低年齢と詳しい関連規定を定めていた。しかしその批准数が他の3原則に関する条約に比べあまりにも少ない、ということで、児童労働に関する新たな条約を待望する声が上がりがちであった。138号条約の批准国数は採択後20年余りを経た1990年代半ばでも、40台で頭打ち、複数の柔軟条項や例外規定にもかかわらず、特に発展途上国には、すべての職業に最低年齢を適用する義務は敷居が高いと見られていた。また138号条約には、児童労働の実効的な撤廃は経済や教育制度の発展度と切り離せず、漸進的に進めていくしかないという認識が条文¹¹⁾にも反映されており、撤廃に向けての努力が進まないことの口実ともなりがちであった。一方、消費者の意識や貿易とも絡んで児童労働問題への関心は世界中で高まっている。こうした背景の中、児童労働の中でも特に緊急性の高い部分にしばって、せめてその部分だけは、即時に、優先的に撤廃の施策をとることを主眼に、対象を限ることで、国の経済社会の発展度合いにかかわらず、出来るだけ多数の加盟国が批准できるような新しい条約を作ろうというのが182号条約採択に至る過程の始まりだった。前述の基本的原則にかかる宣言がILO総会により採択された1998年の時点では、児童労働に関する新基準¹²⁾についてははまだ

一次討議の段階であったが、182号条約は採択される前からすでに基本条約のひとつと位置づけられ、期待が高かったわけだ。そして、この方針はILO加盟国政労使の全面的支持を集め、1999年の総会ではただ一票の棄権さえなく、満場一致で可決採択されたのである。

今になって振り返ってみると、ILOだけでなく国際社会全体の期待をうまくつかむことができた感慨深い。またもう一点、子どもの権利というものの見方も、国連CRCのもと、1990年代に大きく進展が見られた。児童労働に関連するILOの基準設定は、ILO自体の設立の年、1919年の第5号条約（工業における最低年齢）から始まって、産業ごとの最低年齢についてだけでも10本以上、それらを総括して138号条約がある。とはいえ、138号条約に至るまでの条約が基本的に就労「最低年齢」つまり、労働市場への入り口をどう規制するかという観点からの基準設定であるのに対し、182号条約には最悪の形態の児童労働の予防措置、すでにまきこまれている子どもの救出・リハビリなどの直接支援、とりわけ特別な危険にさらされている子どもを特定して援助を与える義務など、被害者としての子どもに目を向けた条文が多いのは、児童労働からの保護を子どもの権利としてとらえる概念の浸透と切り離せないものであろう¹³⁾。

ここで一言、国連との関連について述べておくと、ILOの条約は国際条約の一環として、「締約国」の権利義務を規定するものであり、通常ILOの会議等に代表を送ったり、報告書のやり取りをするのは「労働担当省」であっても、条約上の義務を負う主体は特定の省に限られるものではない。国内での幅広い対応の必要については後述するが、国連の中で

も、ILO以外の場で特に子どもの権利に関連して138号・182号条約に言及されることが非常に多い¹⁴⁾。中でも国連の児童の権利条約は第32条で経済的搾取からの保護を規定しており¹⁵⁾、これはILOの児童労働条約と相互補完関係にあると正式に確認されている¹⁶⁾。ときには182号条約のみ言及されそうになる場合もあるが、ILOとしては138号条約と二つあわせて、児童労働に関する基本的基準と考えていることを強調しておきたい。

さて、速やかな批准という期待は裏切られることなく、182号条約は採択された1999年の内にすでに3カ国の批准を獲得し、翌2000年には50カ国、次の年には100ヶ国の批准ラインを軽々と超えて、ILOの歴史上最も速い批准のペースを記録してきただけでなく、29号条約を抜いて、現時点でILOの条約中最も多くの批准を受けている¹⁷⁾。例えば米国が1999年のうちに第3番目の批准国となったことも特筆に値する。普段、連邦制度のために国内法での適用確認が難しいなどの理由でなかなかILO条約批准の数が増えない米国だが、1999年6月のILO総会自体に当時のクリントン大統領が来賓として参加し、まだ条約が採択されていない時点¹⁸⁾での本会議スピーチの中で、米国の早期批准を言明し、その約束をはたしたわけである。

振り返ってみて、うれしい誤算であったのは、ちょうど182号条約の議論が始まったこ

ろから、あれほど絶望的と見えた138号条約の批准が目に見えて増え始めたこと。182号条約には及ばないものの、現在では167カ国の批准を得て、ILOの基本条約のひとつとして、「国際的に広く受け入れられた」と自信を持って表現することができるようになったことである。

2. 182号条約の主な特徴

ここで、182号条約の中身を簡単に振り返っておきたい。まず題名である。「最悪の形態」という表現は、使い続けるうちに慣れてきたとはいえ決して優雅とはいえないし、心に訴えかけるなら「許しがたい」などの形容詞がよさそうにも思える。事務局が最初にまとめた報告書の題名は「許せないものを狙い撃ち」(Targeting the Intolerable)となっていて、「許しがたい児童労働」と呼ぶ案も当初あった。しかし、児童労働のうちの絞ったその一部分を「許しがたい」と定義してしまうと、それ以外の部分は「許容できる」という反対解釈の余地が生じるので、それは困るという指摘があり、用語の変更が検討された。児童労働はすべて許しがたい悪¹⁹⁾であるけれど、その中でも最悪のものを特に優先的に禁止・撤廃していく必要がある、という主張をこめて、「最悪の形態の」児童労働に関する基準、を作ることになったのである。

14) 例えば、2002年5月の国連総会の児童に関する特別会合(UNGA Special Session on Children)の最終文書「World fit for children」。http://www.un.org/ga/children/

15) Noguchi, ILO Convention No.182 on the Worst Forms of Child Labour and the Convention on the Rights of the Child in "International Journal of Children's Rights", Volume 10 No.4 (pp.355-369), 2002, Kluwer Law International.

16) 国連事務総長の2009年の報告書に詳細がある。UN, Report of the Secretary-General to the General Assembly, Status of the Convention on the Rights of the Child, dated 27 July 2009, A/64/172 http://www.refworld.org/docid/4a9e2c1ba.html

17) 2015年4月末の時点で179カ国。

18) 新条約・勧告などの採択は普通総会の最終日に行われる。

19) 182号条約上もCRC上も「子ども」の定義は18歳未満の者であるが、18歳未満の(つまり子どもの)労働がすべて児童労働というわけではない。先進工業国を含め、就業最低年齢は18歳よりも低く、14、15または16歳なので(例えば日本は15歳)、そこから18歳になるまでの合法的な若年労働者ももちろん存在する。

英語ではChild Labourが普通「児童労働」に当たる用語であるが、Child Workという用語を使って、合法的な若年労働者などの「許される労働」を児童労働から区別しようとする向きも一部にあるが、子どもが働く状況を安易に肯定しがちになると、フランス語、スペイン語を初め、他の言語への翻訳が困難なので、ILOでは使っていない。

10) 日本語での情報はhttp://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/WCMS_246572/lang-ja/index.htm

11) 例えば、第1条「最低年齢を…漸進的に引き上げること」、第4条第4項(途上国の特例)「…当初は最低年齢を十四歳と明示することができる。」など。

12) 慣行上ILO条約を番号で呼ぶことが多いが、これは採択後の話であって、1999年の採択前は「新条約(案)」はあっても「182号条約」はまだ無かった。

13) Noguchi, 20 years of the Convention on the Rights of the Child and International Action against Child Labour in International Journal of Children's Rights 18 (2010) 515-534, Martinus Nijhoff.

「最悪の形態の児童労働」の具体的中身は、182号条約第3条に（a）から（d）まで、4種類定義されている。ごく大雑把に要約すれば、a）強制労働に類するもの、b）児童買春、児童ポルノなどの性的搾取、c）不正な活動に子どもを使うこと、d）いわゆる危険有害業務、の4つの項目に分類される。ただし、これらは互いに排他的概念ではなく複数の状態が重なり合うことも多い。例えば、人身売買（a）された子どもが性的搾取（b）にあえば、それはまさに危険有害（d）な状態であることは言うまでもない。18歳未満の者がどれかひとつの項目に該当すれば、「最悪の形態の児童労働」としてすみやかに対処する必要がある。順に見ていこう。

a）強制労働に類するもの。これについては、182号条約の採択以前からILOには強制労働を禁止する条約29号、105号があり、年齢を問わず適用があるので、182号条約によって新しく基準が設定されたわけではない。29号条約は1930年の採択から85年を経て、いまだに重要なILO基準のひとつであり、むしろ新しい形の人身売買など最近の問題にも有効に使われ、2014年には補足する形で議定書と勧告（203号）が採択された。

しかし、ただ一点182号条約が、強制労働条約と全く違う立場をとるのが、武力紛争への子どもの使用（いわゆる子ども兵士）についてである。29号条約における強制労働の定義には例外規定があり、徴兵制（国内法にのっとって純然たる軍事のために徴兵すること）²⁰⁾は強制労働の定義から除外されている。そのうえ一般論としても、ILO基準は、海事条約が戦争用の船舶を適用範囲から明文で除外するなど、普通は戦争や兵士を扱うもので

はない。182号条約の検討されていた1990年代後半は子ども兵士の状況が国際的な関心を集め始めた時期で、これをILOの児童労働の条約の対象とすべきかどうかについて、大議論となった。当時の国際法上はCRC第38条2項で、15歳未満の戦闘行為への使用は禁じられていたものの、武力紛争と児童に関する選択議定書²¹⁾はまだ、熱い議論の真っ最中であった。とはいえ、18歳未満が工場で危険有害な仕事に就くことを許さないというならば、同じ年齢層の子どもが戦闘行為に駆り出されていくのはそれこそ、危険有害のきわみではないか、また、予防策や救い出した後の支援など他の児童労働の状況と重なり合う部分もあるということで、最終的には条約の適用範囲に含める方向で合意が得られた。ただ、含めるとすれば年齢をどこで区切り、どういう条件をつけるか、も簡単に合意の得られる問題ではなかった。ILOの総会などでは、政府側は地域ごとにまとまってグループとして意見を述べることが多い。意外に思われるかもしれないが、実はこの件に関して、子ども兵士の問題を多くかかえるアフリカグループなどが一律18歳以下の武力紛争への使用全面禁止を訴えたのに対し、米国やいくつかの欧州の国など一部先進国が、18歳以下が任意で軍隊に入隊することを国内法上も実際も認めているため、強制的でない入隊は許されるべきとの立場をとって対立したものである。先に述べたような、丸3年以上にわたる条約案の提案、回答と協議の繰り返しの中で1999年の採択の総会まで結論は持ち越され、最終的な妥協策として、「強制的な」²²⁾徴用に限り条約の対象として「最悪の形態の児童労働」に含めるという結論になった。

b）性的搾取²³⁾と児童「労働」。182号条約3条（b）項は、（a）の強制労働にかかる項目とは切り離して「強制」性や合意の有無を一切問わず、「売春、ポルノの製造又はわいせつな演技のために児童を使用し、あつせんし、又は提供すること」を最悪の形態の児童労働のひとつとして明文化した。これは182号条約採択以前は、子どもが性的搾取に同意を与えることは法的に有効でありえないからという論理で、強制労働の一種として29号条約の下で取り上げられてきた問題である。性的搾取は「労働」と呼ぶべきでない、あるいはILOの権限外であるという意見に、これで終止符が打たれたと安堵したことを記憶する。しかしながら、性的搾取の被害者は児童「労働」者とは呼ばれたくないなどという言い方での反論をいまだ耳にする。法的対応に関しては後述する。

c）不正な活動（“illicit activities”）に子どもを使うこと²⁴⁾。これは、当初の事務局原案ではb）の性的搾取と同じ項目であったものが、検討の過程で別立てにされ、例としては禁止薬物の製造・密輸に子どもを使用することが条文中挙げられているが、そのほかに、盗みなどの一般犯罪や物乞いに、子どもを手先として使うことなどが考えられる。

ちなみに、一時期、3条aからcまでの3項を「条件抜き最悪の形態」²⁵⁾と呼んで

ひとくくりにし、d）の危険有害業務と区別する試みもあった。これは、具体的にどんな条件のどんな仕事が危険有害業務として禁止されるかは、条約4条の規定に従って、政労使の三者協議を経て各国の国内法令により定められる必要があること、また危険有害業務のうち例えば職場の勤務環境や労働時間の長さによるものである場合、条件を改善することによって「最悪の形態」でなくすることも可能であること、によった。具体的に何を禁止するか各国での決定については法整備の観点から後述するが、危険有害業務に該当する児童労働が、他の3項目よりも軽んじられることがあってはならない。4つの項目についてはどれが「より最悪」かという順位付けは意味がない。そして、最悪の形態の児童労働に陥っている子どもの数の上では、4項目のうち、危険有害業務が、圧倒的多数なのである。

ここで少し統計に目を転じよう。1990年後半以来、ILO-IPECの統計部門では個別の国へのプロジェクトを含め、児童労働統計の技術援助をすすめてきた。182号条約の歩みと、児童労働統計の進歩は同時進行してきたといえる。そして、182号条約自体には統計整備を義務付ける規定は無いが、補完する190号勧告では、実施に関連する項目の筆頭²⁶⁾で、緊急な措置の優先度を決定する基礎として、（最悪の形態に限らず）児童労働についての

23) J.Kooijmans, Prostitution, Pornography and Pornographic Performances as Worst Forms of Child Labour: A Comment on Article 3 (b) of ILO Convention 182, in Nesi et al ed. Child Labour in a Globalized World, 2008, ASHGATE.

24) Noguchi, The Use of Children in Illicit Activities as a Worst Form of Child Labour: A Comment on Article 3 (c) of ILO Convention 182, in Nesi et al ed. Child Labour in a Globalized World, 2008, ASHGATE.

25) ILO, 2002, A future without child labour – Global Report on Child Labour.「Unconditional」の語は31項などに見られる。この報告書は1998年の基本原則宣言のフォローアップとして児童労働に関して発表された最初のもので、児童労働についての概念図（Figure2, 英語版では10ページ）なども有用であろう。

http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_2427/lang-en/index.htm

26) 190号勧告第5項「(1) 児童労働の廃止、特に緊急に処理を要する事項としての最悪の形態の児童労働の禁止及び撲滅のためとする国内措置の優先度を決定するための基礎として役立つよう、児童労働の性質及び範囲についての詳細な情報及び統計資料を取りまとめ、及び更新すべきである。

(2) そのような情報及び統計資料には、可能な限り、性、年齢、職業、経済活動部門、職業上の地位、登校及び地理的位置ごとの資料を含めるべきである。出生証明書の発給を含む出生登録の効果的な制度の重要性が考慮されるべきである。

(3) (略)」

20) 「(a) 純然たる軍事的性質ノ作業ニ対シ強制兵役法ニ依リ強要セラルル勞務」(第29号条約2条第2項による適用除外(a))

21) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (A/RES/54/263 of 25 May 2000)

22) この条件がついたことで、国内法に従い適切な手続きでの任意の入隊を18歳未満に認める国も182号条約を批准することが可能になったが、「強制的徴用」は広く解されて、子どもが「自ら」武装グループに参加した、と言ったとしても、紛争地域での事例は「事実上強制された」ものとして条約がかかると解される。

統計など、データ取得の重要性を強調している。

ところで通常の労働統計は、就業年齢人口を対象にして、失業率などを算出するのが当然のことである。児童労働は年齢などからして働くべきでないのに働いていることもたちなので、労働統計の外側にいる。厳密に言えば、就業年齢以上で18歳未満の若い労働者²⁷⁾が危険有害業務に就いていれば、これは最悪の形態の児童労働であるが、細かい年齢区分、仕事の内容や条件など、危険有害業務か否かの判定には詳しい情報が必要であり、この数字を分離して出している一般の労働統計は、見たことがない²⁸⁾。家庭ベースで調査を行うにしても、児童労働していますか?と聞いて廻って答えが出るわけではなく、子どもの数・年齢、一日の時間の過ごし方などを探る専用の質問書をどう組み立てて、結果をどう分類・集計するかなど、児童労働統計を取るための専門のノウハウが必要であり、調査のための費用もかかる。2008年には、第18回国際労働統計家会議で、児童労働統計に関する決議²⁹⁾が採択され、統計上の概念・手法など国際比較を可能にするための統一基準が示された。

というわけで、国ごとの児童労働統計は、当該国の統計担当局の特別な調査によるしかなく、到底世界中の国々を皆カバーするには至らない。が、国別の調査から手に入る限りのデータを、世界の人口統計にあてはめ(Extrapolate)して、国際推計を出す作業をILOでは2002年以来、これまでに4回行った。最新の報告書³⁰⁾によれば、過去12年間で全世界の児童労働は2000年に2億4600万人(う

ち1億7100万人が危険有害労働)との推計から2012年には1億6800万人(うち8500万人が危険有害労働)へと、約3分の2に(危険有害業務に限ればほぼ半減)有意な減少を記録しているが、それでもまだ非常に多くの子どもたちが危険有害業務を含め、従事している。

182号条約に話をもどすと、最悪の形態のうちの危険有害業務(3条d)については、こうして国際推計を得て、年来の動向を含めて追跡し、議論が出来るようになった。しかし3条のaからcまでの形態については2002年の推計³¹⁾が未だに最新の数値であり、これらの形態について、どうやって実情を把握するかは未だに、大きな課題である。まさに労働というより違法行為・犯罪に関連することがらであり、禁止する法令に関しても単純な話ではない点については、後述する。

3. 国際労働基準と国内法

次に、182号条約に限らずILO条約が採択、さらに批准されて、ではその適用はどう保障されるのか、という点に目を向けたい。ILOの基準適用監視機構は、1920年代から始まっており、国連自体やその人権関連の国際文書よりも古い歴史を持っている。ILO条約の批准に伴う義務は、その国内法のおよび実際上の適用を確保することだけでなく、適用状況についての報告書を定期的に提出する義務を含む。そして、この報告義務など適用監視の仕組みはILO憲章自体によって樹立されており、個別の条約には書きこまれていない。CRCの条文がUN児童の権利委員会の設置

を定めるのと比較して、182号条約には適用監視の組織はないのかという質問を受けることがあるが、個別条約によらず、すべてのILO条約・勧告について単一のILO監視機構が存在する。定期的な報告書に基づく監視と、特定の案件について申し立てによって審理する手続き、そして、結社の自由に関しては条約の批准がなくても訴えることのできる特別手続きがある³²⁾。CRCの3番目の選択議定書が2011年に採択されたので、今後は個別案件の通報手続きの仕組みが国連でも存在することになった。

児童労働の件に限らず、ILOの監視機構は政府だけでなく労使の積極的な参加を組み込んでいることも、特記すべきであろう。定期的な報告書を提出する義務は政府にあるが、その写しを労使に送付する義務は、先のILO憲章上の仕組みの一環である。その意味は、労使がそれぞれの意見をILOに対して、政府を通じてでも直接でも、送ることを可能にする、つまり、政府以外の視点の受け皿を作るということである。児童労働の問題は後にも述べるように、法令でどんなに禁止しても、現実はまだ別、という状況が頻繁に見られるので、法的禁止等が中心になりがちの政府からの報告を、実情を知る労使からの情報で補うことは、実質的な監視のために、大変重要なことである。ちなみに、児童労働条約自体には憲章上の正式な申し立て案件は今まで、出されたことがない³³⁾。しかし、定期的監視の一部として批准された条約の適用について、労働側のみならず使用者側からの情報³⁴⁾が寄せられることもあり、ILOの独自性を意

味している。

このように国際的監視機構が働くとはいえず、それでも、基本的には国際労働基準は、国内労働基準の国際的調整³⁵⁾であり、その実地の適用は国内法令と国内の法令適用組織に任せられている。ILOまたは国際機関ができるのは間接的に、政府なり、国の機関なりに働きかけて、施策をとってもらうことである。ただし、国によっては、批准された条約はそのまま国内法令と同様に適用されるとする国もある。他方、批准した条約の国内適用には国内法が必要で、国内法令で適用が担保されていない場合には、それが改正できるまでは条約批准を見合わせる例も、日本に限らず多い。

ILO基準の直接的な適用の可能性として、司法の分野でILO条約を例えば各国の裁判所が直接引用して紛争を解決している例について、判例を収集する積み重ね³⁶⁾が近年、始まっている。そして、このやり方を促進するための、裁判官・法律実務家などのための研修コース³⁷⁾も、ILOのトリノ研修所で、毎年行われている。これまでは、結社の自由、差別的取り扱いの禁止、使用者の発意による雇用契約の終了が主な主題として取り上げられており、その手引書も発行されている。最近になって、この他に、児童労働と強制労働についても、同様の検討がなされ、それぞれについて手引書の追加分冊としての発刊も近く予定されている。

国内の裁判所ではないが、シエラレオネの戦争犯罪を裁く特別法廷では³⁸⁾、管轄(Jurisdiction)の不存在が予備的に主張され

27) 若者の失業率が他の年齢層よりも高いことは、世界中で深刻な問題であるが、通常「若者(Youth)」というとき15-24歳を対象に議論することが多く、これは18歳未満の「児童」と重なる部分がある。就業最低年齢以上で18歳未満の若者は、失業も問題ではあるが、危険有害業務や性的搾取など最悪の形態の児童労働からも保護されるべきだということを忘れてはならない。

28) 実際の調査に当たっては、効率上、児童労働についての調査を一般の労働統計などの調査と合わせて、同時に実施することは珍しくないが、質問書も集計も別立てになる。

29) 決議の全文(英語)を含め、児童労働の統計に関して詳しい情報は以下のページを参照。

<http://www.ilo.org/ipec/ChildlabourstatisticsSIMPOC/lang-en/index.htm>

30) ILO, 2013. Marking Progress against child labour.

http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_221513/lang-en/index.htm

31) 通常の児童労働統計とはまた別の手法で約840万人と推計された。

32) 詳しくは <http://www.ilo.org/tokyo/standards/supervisory-bodies/lang-ja/index.htm>

33) ミャンマーを始め強制労働案件で被害者が大人だけでなく子どもも含んでいた例はある。

34) 182号条約の下、ウズベキスタンでの棉花の収穫作業に多くの学齢の子どもたちが強制的に動員され、しかも危険有害な作業に当たっている、という指摘はIOE(国際使用者連盟)からも寄せられ、専門家委員会だけでなく総会の基準適用委員会でも審議され、政府に改善を迫る力となった。

35) T.Hanami, 1994, in Visions of the future OF social justice 'Essays on the occasion of the ILOs 75th Anniversary (P.125)

36) Compendium of Court Decisions <http://compendium.itcilo.org/en>

37) Training courses on International Labour Standards for Judges, Lawyers and Legal Educators <http://www.itcilo.org/en/the-centre/programmes/international-labour-standards-rights-at-work-and-gender-equality>

38) Prosecutor v. Sam Hinga Norman, 31 May 2004, Case No.SCSL-2004-14-AR72 (E)

た点を否定するにあたりILO182号条約第2条に言及、(軍事紛争に強制徴用することの禁止に関して)CRCの15歳から、2000年の選択議定書における18歳へむけて、基準とすべき年齢が変化していたことの証拠として考慮された。このように、原理原則にかかる内容は、確かに、国際基準の示す所が、国内または国際裁判所の司法判断を支えることも可能であり、このような働きをしている例はこれから増えていくことであろう。

ILOの国際基準がしばしば直接引用される例として、もうひとつ、いわゆる企業の社会的責任CSR活動にも触れておきたい³⁹⁾。児童労働の存在は、下手をすると、消費者のボイコットを招きかねないことから、特に消費財を生産する多国籍企業では、ブランドイメージの向上どころか、危機回避の切実な問題としても、関心が高くなっている。たしかに、いわゆるサプライチェーンは国境を越えて長く伸びることが多く、本社従業員として子どもを雇ってはおりません、では言い訳にならないし、発展途上国での生産過程は当該国の法令を守ってやってもらっています、では法令自体が存在・不十分であるような場合、ほとんど何の縛りにもならないことが多い。そこで、下請けや調達先を指導するためにILO条約を参照してガイドラインを作りたいのだが、どういう基準を盛り込めばいいか、などという相談を受けることがある。先に述べたように、182号の最悪の形態の児童労働のひとつ、危険有害業務については「各国で三者協議を経て決定すること」が条約上の義務なので、これをそのまま書き写してもガイドラインの意味を成さない。実は就業最低年齢に関する138号条約についても、基本的最

低年齢自体が原則15歳ではあっても、途上国には14歳の例外を許したり、そうは言っても16歳と自発的に決める途上国もあったり、さまざまな例外規定にしても、使うか使わないか、どういう条件をつけるかなど、各国の決定に任されている部分が非常に多く、ILO基準がこうなので、これが児童労働の国際的定義ですというものは、なかなか示しがたい。その上、実施面でも、必ずしも自社工場で子どもを働かせたというわけでもなく、下請け、孫受け…と長く伸びた線の末端で、家庭内での手作業などを含め何が起きているか、どうやって監査してどう基準の遵守を保障するか、実質的な監視方法についても簡単な解決策は見当たらない。また個別企業が問題意識を持って対策をとることは、当該国の政府が法整備や適用、関連措置についてILO条約上の責任を免れることにはならない。それでも国際基準が企業行動の規範を示すために活用されることは、児童労働に限らず、大いに歓迎すべきと思う。

最近国連でも、人権の保護についての企業の責任ということが注目されてきている⁴⁰⁾が、1998年のILO宣言に掲げる4つの原則は、労働における基本的人権という見方も出来るため、ILO基準にもおおいに関係するので事務局同士の協力は大変重要である。国連では、重大な人権侵害についての企業の責任を問う仕組みについての調査が進められている⁴¹⁾。上述のようにILOの条約適用監視機構は、少なくとも、各国政府が何を禁止し、どう取り締まっているかという点については(加害者が個人であるか企業であるか、区別はしないが)情報を集めているので、182号条約もそのひとつの例として強制労働条約と並ん

で、国連の調査でも目がむけられているところである。

4. 関連法 — いわゆる「労働法」の範囲を超えて

児童労働、なかでも最悪の形態にかかるものは二つの意味で、いわゆる「労働」法の範囲に収まりきれないものだとことを考えてみたい。ひとつは、児童労働の実際は使用者・被用者の「雇用関係」の外で多く起きているので、そもそも労働法典(日本で言えば労働基準法)の適用範囲に含まれていないということ。もうひとつは、最悪の形態の児童労働は合法的労働よりは犯罪等の違法・不当な行為、むしろ刑法の内容にかかわるものも含むこと。

前述したILOの国際推計によれば、最低年齢違反にしろ、危険有害業務禁止違反にしろ、全世界で児童労働の状況下にある子どもたちの3分の2は無給の家族従事者であることが推計されている⁴²⁾。一方、雇用されて働いているのは児童労働者のうち約2割ほど。ということは、労働法の規定を改善し、仮に100パーセント適用を確保できたとしても、児童労働者の5人にひとりしかその恩恵に浴さないわけである。いわゆるインフォーマル経済は、国によってはその経済規模の過半を占めてしまう例もあり、児童労働に限らず、どうやって法的規制を広げるかは大きな課題であり、2015年のILO総会では、勧告の採択を目指した第2次討議⁴³⁾が予定されている。国際労働基準上措置をとることが必要であるのに、国内労働法の適用範囲に含まれない状態への取り組みという点では、実は児童労働は他の問題に先駆けているとも言える。

児童労働を規制する必要があるからといって、労働法典の規定の適用範囲を、雇用関係

を超えて例えば無給の家族従事者にすべて広げよう、というのは実現性が薄い。そこで各国労働法典の中には、就業最低年齢と、年少者の危険有害業務禁止など児童労働関連の条文に限って、「雇用」の禁止だけでなく、雇用関係にない場合でも「就労させること」を禁止するという規定を含むものもある。ただし法令上はこれで担保したと言っても、実際の適用となると、現実問題として労働基準監督官が調査したり違反を摘発したり出来るかという問題も生じる(例えば個人の家庭内で雇用される家事労働者や親の内職の手伝い)。

もうひとつのやり方は、子どもの権利などに関する一般的な法令に含めることである。CRCが広く受け入れられたことによって、子どもの権利法典に類する法律をつくる国が多いが、その中に、子どもの権利として、児童労働によって搾取されない権利⁴⁴⁾を定めることにより、雇用関係の有無にかかわらず保護を法定することができる。

ただしこの場合、労働法制との間に矛盾をきたすようなこと(例えば最低年齢自体や、条件、例外規定が一致しない等)があっては困るのだが、労働法はILOの支援を受けた労働省の管轄、子どもの権利法はUNICEFの後押しのもと別の省が担当というような例が多く、縦割り行政の中、どれだけ連携して効果的に協働できるかは、一国の政府内にも、国連の専門機関同士の間にも共通する課題である。

二つ目の点で、労働法以外の法整備が必要な例として、182号条約3条aからcまでの各号⁴⁵⁾については労働法制を超えて、人身売買や児童買春など個別の法制定、または刑法の改正で対応している国が多い。ただし、国によっては、宣言的な意味を含めて、労働法典の中でもう一度、「最悪の形態の児童労働を禁止する」とうたい、条約上の定義をほ

39) ILOの「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」は、138号、182号条約ともに言及し、第36項で「多国籍企業は、国内企業と同様に、児童労働の効果的な撤廃を確実にするために、就業の最低年齢を尊重すべきであり、また、緊急に処理を要する事項として、自らの能力の枠内で、最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃を確保するための即時かつ効果的な措置をとるべきである」とうたっている。

http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang-en/index.htm

40) 例えば、ビジネスと人権に関するいわゆるルギー原則。

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

41) <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx>

42) ILO, 2013. Marking Progress against child labour, 前出。図20(b)参照。

43) The transition from the informal to the formal economy. Report V (1), (2A) (2B) を参照。

<http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/reports/reports-to-the-conference/lang-en/index.htm>

44) これはCRC32条、経済的搾取から保護される権利にもかかわる。

とんど繰り返している場合もある⁴⁵⁾。日本の例で言えば、児童の性的搾取に関して、児童買春児童ポルノ防止法⁴⁷⁾が1999年5月に制定されていたことが、重要な国内法整備のひとつとなって、2001年6月18日の182号条約批准を可能にしたと見ることができよう。

この問題に関連し、日本では182号条約の批准後間もない2001年の末に、横浜で第2回子どもの商業的性的搾取に反対する世界会議⁴⁶⁾が開かれたが、1996年の第一回ストックホルム会議以来の進展のひとつとして、ILO条約 (ILO 第182号) (ILO 第190号勧告により補完)が2000年11月19日に発効したことが、最終的に採択された文書、横浜グローバル・コミットメント2001の中に言及された。

182号条約の採択前には児童買春や児童ポルノに当たる行為は、児童がその活動に、任意に参加すると見ることは法的に不可能であるとして、強制労働条約 (29号) のもとでILO 基準監視機構のコメントを受けていた国があった⁴⁹⁾。しかしながら、NGO などの中には、強制「労働」という呼び方はその活動を正当化し、廃止を訴える力が弱まるなどの理由でILO が国際労働基準の適用上の問題とすることを歓迎しない向きもあった。その点で、182号条約の最悪の形態の児童労働の定義に、明文で買春・ポルノに児童を使用するなどの行為が含まれたことは大変重要な意味を持つ。2000年の、CRC 選択議定書と並んで、18歳未満に関しては、児童買春・児童ポルノを禁止する国際的な合意がゆるぎないものとなったと言える。ただし、現実問題としては、ITC の発達により、ポルノの撮影・

譲渡・拡散が容易になっただけでなく、買春についても、SNS などを使えば物理的に街頭で「顧客」を獲得する必要もなく、以前には考えられなかったような形の性的虐待や搾取も次々に発生しているという危機感があり、2016年は第1回ストックホルム会議から20周年、ますます対策を強める必要がある。

日本での現状について、筆者にはインターネット上でのニュース情報が主であるが、いわゆるJK 風俗など、まさに18歳未満であることを売り物にした新手的行為が後を絶たないように見受けられる。2012年9月にさかのぼるが、愛知で女子高校生を使って裸像を配信した男を、労働法令の年少者労働基準規則 (有害業務禁止) の規定を使って警察が逮捕したという記事を見たことが記憶に残る。その後の経緯は把握していないが、これは最悪の形態の児童労働に関して労働法・刑法という守備範囲の枠を超える対応として、大変興味深い。確かに、風俗営業を取り締まる法令は各種の自由権などの制約としての面もあり、18歳未満の保護の観点からは、年少者の労働基準を使うことも有用なやり方であるかもしれない。ただし、ILO の条約が対象にするからといって、児童買春などの性的搾取がすべて「雇用関係」とみなされるとか、正当化されるとかという見方は、全くの誤解であることをもう一度繰り返しておく。ただ、一方で前述のとおり、性的搾取は「労働」ではないという、特にこの問題に特化して取り組んでいる人たちからの反応は、今でも存在する。182号条約は即時の措置を義務付けるし、ILO 条約で扱うことは、必要があれば監視機

構を使って政府の責任を追及しようということである。また、政府のみならず労使も関心を持って取り組むことが、あるいはもっと広い意味で労働の視点を取り入れることが、性的搾取の防止や摘発、さらには被害者の支援や根本原因排除のために、他の組織や活動家とは違った貢献 (Added Value) となることを望みたい。

刑法上の規定と、適用のための警察や司法の介入が欠かせないのは、性的搾取だけでなく、強制労働、特に近年国際的な問題として取り上げられることの多い人身売買も同様である。これについても、182号条約に続いて、国際的な組織犯罪に関する国連条約 (TOC 条約) に付随していわゆるパレルモ・プロトコール⁵⁰⁾ が2000年に採択され批准が進んできた。これに伴い人身売買について、特別法を制定したり、刑法の関連規定を改正したりする国が多い。そこでは大人も子どもも、被害者の年齢を問わずカバーすることが通常で、法令の改善により、182号条約の適用にも資するものとして、ILO の専門家委員会のコメントの中で、興味や満足を持って Take Note されることが多い。

本稿では詳述する余裕がないが、不正な行為 (Illicit Activities) への児童の使用も、182号条約で新しく光が当てられた問題である。これも、労働法の範疇外である上に、例えば禁止薬物の製造や密売自体を罰するだけでは足りず、当該行為 (またはひろく犯罪一般) に「児童を使用」することを禁止あるいは重罰要件とし、撤廃していく必要がある。ただ實際上、そうして使われた子どもは、彼ら自身が犯罪者として扱われ、「被害者」と

して救出し援助を与えるべき存在とは見られないことがほとんどなので、彼らを最悪の形態の児童労働に陥った被害者と見る182条の精神は、実施の確保が容易ではない。

このように、182号条約の実施には、通常の労働担当省の守備範囲を超える事項が少なからず含まれている。子どもの権利、人身売買など、関連事項や関連法令を担当する当該国の組織が、ILO 182号条約それ自体や、その批准に伴う国としての義務を理解しているか、ILO との窓口である労働省と連携を取れているか、どの国においても、大きな課題であると感じている。

5. 法律上の禁止とそれを実現するための施策

児童労働と法律、の話に戻る。法律で禁止したり、条約を批准したからといって無くなるものならば、児童労働はとうに撲滅されていたであろう。とは言っても、法律を整備することは非常に重要な意味があることは、すでに指摘されている⁵¹⁾。まずは、国際的な基準を国内法に「翻訳」することになる。定義や共通の認識を固め、原則や目標、優先順位も明らかにできる。実施のための組織や、権限も明確化される。権利・義務の確定、とくに規定を遵守しない者を処罰するには法律の根拠は欠かせない。被害者救済の内容や申し立て手続きも、政府の義務も明らかにされる。また、統計など適用状況の情報収集にも「ものさし」となる。このように、国際基準を適用し国内法で、児童労働、特に最悪の形態のものははっきりと禁止し、関連措置などを定

45) 強制労働に関する29号条約がその第25条でその強要を「刑事犯罪トシテ処罰」し、刑罰を適切・厳格に適用することを求めるのに対し、182号条約は最悪の形態の児童労働すべてを刑事罰の適用対象とすることは義務としていない。これは危険有害業務が含まれるからであって、3条aからcまでの形態に関しては、190号勧告12項で、刑事罰を奨励している。

46) 例えば、インドネシアの労働法典 (Manpower Act) 第74条。

47) 児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律 (平成十一年五月二十六日法律第五十二号)

48) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/csec01/gh_0112.html

49) 例えば、1995年の29号条約に関する Observation で児童の性的搾取を取り扱った例として、http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2136104,102843,Thailand,1995

50) 国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人 (特に女性及び児童) の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書 (略称 国際組織犯罪防止条約人身取引議定書)、通称 Palermo Protocol.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty162_1.html

51) Understanding Children's Work (UCW), 2010, Joining forces against child labour - Inter-agency report for The Hague Global Child Labour Conference, 第7章は「行動の礎としての、児童労働に関する規定の整備」、特に法整備の重要性につき、p.75, 第177項を参照。

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=13333>

UCW とは、児童労働の統計や分析を扱う ILO・UNICEF・World Bank の協同プロジェクトである。

<http://www.ucw-project.org/>

めることは非常に重要である。その上で、法的規定を現実に反映させるには、多くの施策が欠かせない。

児童労働に長年かかわってきて感じるのは、「児童労働撤廃」にはほぼ完璧に賛成を得られるのに、では、何が撤廃すべき児童労働に当たるのかと問い返すと、これは一筋縄ではいかない難問となるということである。182号条約で少なくとも最悪の形態については国際的定義も出来た。危険有害業務については各国で定めるとはいえ、危険であり有害であるから即座に無くすべきだという議論には反対の声は出ない。一方現実に家族経営の農場で農業にさらされながら作業をしたり、または家庭内での親の内職を手伝って有害な接着剤を使ったり、そういう事実が、親を手伝っただけだから児童「労働」ではない、あるいは止めさせたら家族が食べていけなくなるから、などの口実で、看過されている。

児童労働が法的禁止だけではなくならないという事実は、182号条約の作成過程でも、十分に認識されており、根本原因への対処が必要であるという認識は、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」に関する条約という題名自体に明らかで、さらに、国内での監視体制⁵²⁾、撤廃のための計画策定⁵³⁾、実施のための具体的な対処⁵⁴⁾など、182号条約の条文上の義務にも反映されている。例えば138号条約が就業最低年齢を定めることを要請し、それが義務教育終了年齢を下回らないことを規定しているとは言っても、教育の普及自体は条約上の直接の義務としては明文化されていないのに対し、182号条約では、7条2項のC項で最悪の形態の児

童労働⁵⁵⁾から救出された児童に対し無償の基礎教育を確保することが義務付けられている。このように、法律上の「禁止」のみならず、実効的な撤廃や予防、被害者の援助などさまざまな関連する対策を具体的に条文に挙げていることは182号条約の大きな特徴のひとつといえよう。

子どもをひとつの最悪の形態から救い出しても、関連する援助なしに放置し、また他の最悪の形態に陥ることを許したのでは本末転倒である。とはいえ、救い出したあとの施策が未整備だからといって、手をこまねいて放置することは許されず、何とかしなくては、というのが、182号条約の基本精神である。本稿ではこれ以上取り上げないが、児童労働に関するILO基準と、技術協力の面を車の両輪のように組み合わせて取り組んできたのが、ILOの児童労働撤廃国際計画(IPEC)⁵⁶⁾である。

6. 国際協力への努力義務

これまでみてきたように、最悪の形態の児童労働は直ちに撤廃が必要、その一方で再発防止、根本解決のためには中長期の施策が必要、というわけで、182号条約は、実は非常に難しい、ほとんど相反するとも観られかねない二つの要請を内包するものである。

特に根本原因に対処し、持続的に撤廃された状態を保障するには、狭い意味の労働政策を超えて、当該国の開発戦略、教育や人材育成に関する政策、何よりも貧困削減に向けた施策が欠かせない。これは、発展途上国特に最後発国にとっては、自国の資源や能力では

まかないきれものではない。この認識から、182号条約にはILOの基準設定の上で画期的な、国際協力義務が第8条に書き込まれた。ここでILO条約の条文中に、教育の普及、貧困削減への援助が明記されたことは重要である。もちろん、これは努力規定であって、これに基づいて特定の金額の援助が義務または権利として発生するわけではない。しかし児童労働、中でも最悪の形態のものは、一国の国境線の内側だけの問題ではないし、解決策も国際的な取り組みが必要という認識をこの条文の採択により、共有し公式に確認したことになる。「一部の貧困は全体の繁栄にとって脅威となる」とは1944年のフィラデルフィア宣言にすでに掲げられた基本認識であり、歴史上これこそが、国際労働基準が作られてきた原動力であるが、182号条約の批准国にとっては、もう一段階強い要請がなされているといえよう。

さらに182号条約の中身が、国境をまたぐ状況に直接かかわっていることも、国際的対処が必要になるもうひとつの理由である。例えば人身売買、これは一国の国境内で地方から都会へという場合ももちろんあるが、国境を越えるどころか、世界中遠くの地域をつなぐ犯罪組織もあり、到底一国だけでは対処できない。また、子どもの性的搾取についても、加害者が国境を越えるセックスツーリズム⁵⁷⁾もあれば、インターネット上の児童ポルノなど国境という概念の無い事態も増加の一途である。先に述べたように、ILO基準の各国内での実質的適用は当該国の法律・その実行機関による、とはいえ、国境をまたぐ犯罪に有効に対処するには、捜査機関同士の協力や情報交換⁵⁸⁾と同時に、抜け穴をつぶすためには犯罪の定義の共通化など法令のすり合わせなども国際協力の一部として必須の作業となる。

7. 今後の課題

182号条約の制定以前から児童労働の問題にかかわり、採択以後の大きかりなキャンペーン時代をILO-IPECで、法律担当として過ごした筆者にとっては、182号条約は未だに、児童労働についての「新しい条約」と感じられるが、2015年6月で採択以来丸16年。あと2年で、生まれたばかりの赤ん坊も子どもの定義から外れる年になる。厳密に読めば、最悪の形態の児童労働を撤廃するため措置(手段)を「即時にとる」ことが条約上の義務であって、「即時の全廃(結果)」を約束してはいない、と強弁することも可能ではあるが、最優先で、即時の対策を、と言葉だけで繰り返し続けるなら、効果は時間の経過とともに当然減っていく。どうせ無理な目標で、達成出来ないのがあたりまえというような感覚に陥らないよう、自戒が必要と思う。

児童労働については、国際基準設定の長い歴史もあり、労働基準監督の及ぶ正規の労働現場では、途上国といえども、そうは見かけられない。言ってみれば、労働法の禁止が及ぶ範囲では撤廃が進む一方、家庭をベースにしたインフォーマルな現場(農業、鉱工業、サービス業を含む)または、犯罪・不法行為にかかわる「最悪の形態」など、容易に踏み込めないとか、公共の目の届かないところで、対応の難しい状態こそが問題としてしぶとく残っている。それぞれの事情・背景に応じて、きめ細かな対策を採らないと、現状の把握さえ簡単ではない。

本稿でみてきたとおり、182号条約は大変幅の広い事柄を対象として、対策のほうも、幅広くかつ深く根絶のために踏み込んだものを想定している。関連法令が多岐にわたるだけでなく、その所管省庁や関係組織は労働担当省にとどまらない。182号条約の適用について、批准国政府は定期的報告書提出の義務

52) 182号条約第5条。

53) 同、第6条。

54) 同、第7条。

55) 但し「教育の妨げ」を、「最悪の形態」の定義に含める提案は通らなかった(そうすると、ほとんどの児童労働が最悪の形態となりかねないので)。

56) International Programme on the Elimination of Child Labour (現在では、ILOの内部組織としては、「基本的原則と権利部」Fundamental Principles and Rights - FPRW Branchに属する)

<http://www.ilo.org/ipec/lang-en/index.htm>

野口、「児童労働とILOと日本と」世界の労働(日本ILO協議会)、2013年1号、28-36ページ参照。

57) 190号勧告、15項dは特に性的搾取には限定しないが、国外犯の処罰を奨励する。

58) 同勧告、11項参照。

があるので、その機会を他の省庁や機関との連携のきっかけにして欲しいと、ILO事務局では呼びかけているが、「労働法」の範疇を越える対策の必要を周知させていく努力に、本稿が少しでも役立てばと願う。

繰り返しになるが、ILO基準の国内での適用の責任は当該国、とくに政府にある。ILOには適用監視の国際的仕組みもあるし、労使の参画も期待される。IPECの具体的プロジェクトで、特定の場所、特定の問題に対処するため、技術援助も行う。それにしても、外からの援助には当然限界があり、しかも期限があるので、最終的には国の法令をしっかり整備し、その適用のための幅広い施策をとるしか、持続的な解決にはならない。ILOの国際条約を批准さえすれば誰かが外から助けに来て、児童労働をなくしてくれるというのは、幻想に過ぎない。

それにしても、世界的に格差の拡大、貧困の固定化、各地での武力紛争、環境破壊が地域の生存を脅かす状況など、児童労働の根本原因をなくす努力には逆風となる条件がなくなるどころか、増える一方のように感じられてならない。大人たちがDecent Workに就けずにいる状況では、子どもだけが児童労働から解放されることは不可能といってよいと思う。児童労働撤廃の活動は、単に子どもたちがかわいそうで人道的に援助が必要という理由のみならず、次の世代に貧困や格差を拡大再生産しないよう防ぎ、ひいては紛争の種を減らし、国家や人類の発展のための戦略として位置づけ、Mainstreamされるべきであるという主張は原則としては支持を受けている⁵⁹⁾。あとは、この考え方を広く共有して、実行に移していく努力が欠かせない。

国際的な努力目標に関しては今年2015年は、Millennium Goalから次の社会開発目標

(SDG)への転換の年になる。まだ最終的な採択まで曲折はあろうけれど、Decent Workは17のIndicatorのひとつとして含まれる見通しがあり、その中で、児童労働についても、最悪の形態についてはできるだけ早く、その他の状況を含めた児童労働全体を、2025年までになくしたいという目標が、現時点で案文の中に含まれている。182号条約の意義を風化させることなく、138号条約とともに活用して、国際的な新しい目標達成の一助となることを祈っている。

さて、本稿では、一般論としての182号条約の紹介を主にしてきたし、筆者のILO事務局での経験は発展途上国の直面する問題への対応が大きな部分を占めるが、日本国内の事情はいかがであろうか？日本に限らず、先進国⁶⁰⁾では、児童労働というと、遠くの外国での問題に自分たちは援助の手を差し伸べる、という面が強調されがちである。しかしながら、JK風俗に限らず、人身売買や性的搾取に陥る18歳未満はどれだけいるのか？工事現場で働いていた中学生の死亡事故が2012年に報じられたときは、不登校の生徒を研修名目の仕事に就かせていたとも伝えられたが、どんな実態があるのか？労働者全体の中で非正規雇用の割合が増え、特にひとり親家庭の困窮が伝えられるが、その子どもたちはどんな援助を受けているのか？家庭内暴力から逃げ出すティーンエイジャーにはどんな受け皿があるのか？国全体としては困窮していても、格差や差別など、社会のさまざまな隙間に陥ってしまう子どもたちがいた場合、隙間の外にいる幸運な多数派の目には、見えないところで苦しんだり、最悪の形態を含め児童労働に巻き込まれていることはないだろうか？もちろん消費者として遠いどこかの国で子どもたちを酷使した結果の製品を買

いたくないし、そういうことは止めてくれと企業には訴えたい。それでも、自分たちの足元、日本国内で、182号条約の対象になるようなことはあれば撤廃の措置が直ちに必要だし、危ういところにいる子どもたち若者たちに援助をするなど予防も欠かせないということ、ぜひ頭の片隅にでも、とどめていただきたい。

最後にもう一度カイラシュ氏に話をもどそう。氏のノーベル平和賞受賞に関してインドでの国民の感触や現地報道の実際は良く分からないが、西歐的価値観の押し付け⁶¹⁾ではないかという報道記事が、目に止まった。確かに、児童労働に限らず、ILOの国際労働基準は西歐的な価値の押し付けであって、当該国または地域の本来の文化にはなじまないという理屈をかざしての反論は、今に始まったことではない。実は、歴史的に見ると1919年のILO史上最初の児童労働関連条約（工業の最低年齢）第5号で、日本とインドは世界中でただ2カ国、国別特例条項の対象だった⁶²⁾。つまりは国がまだ未発展、社会状況も世界水準ではなく、特別扱いも止むなしとして14歳の最低年齢に例外を許されたのだ。1919年といえば日本では大正8年、筆者の祖父母世代の子ども時代にあたる。たった2世代ほどで、日本での児童労働は「あたりまえ」から、ごく例外的にしか見つけられない状況に至った。児童労働が日本という国の文化・伝統などとは到底いえない。「文化・伝統」を持ち出して児童労働を正当化しようとする向きには、世の中は変わるのだというこの例を、出すことにしている。まさに、当たり前として見過ごさないことが、児童労働撤廃の第一歩であろう。カイラシュ氏の祖国インドも、182号条約を批准していない最後の数カ国⁶³⁾から脱して、児童労働に対する国際的な取り組みの一員であることを明示してくれ

る日が近いことを祈っている。条約の批准はゴールではないが、本稿で見てきたようなさまざまな面で、進展の一里塚となる。児童労働についてのILOの基準や仕組みを、法律面でも実際面でも活用し、世界中で役立ててもらいたいと切に願う。児童労働が世界中で完全に撤廃されて、182号や138号条約が過去のものとなるそんな日をめざして。

59) 例えばヘーグでの2010年の第2回児童労働撤廃国際会議で採択されたいわゆるロードマップ。Roadmap for Achieving the Elimination of the Worst Forms of Child Labour by 2016. 第11項を参照。

<http://www.ilo.org/ippecinfo/product/viewProduct.do?productId=13453>

60) 先進国中、ILO専門家委員会から強い指摘を受け、総会の委員会で個別案件として議論されたことがあるまれな例はUS(C182)である。例えば、農業における危険有害業務の禁止が法律上も、適用上も問題をかかえている。

61) <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/asia-pacific/india/141013/five-reasons-kailash-satyarthi-s-nobel-prize-controv> (Five reasons Kailash Satyarthi's Nobel Prize is controversial in India)

62) 第5号条約、第5条と第6条。近年の条約には、国別条項はなく、一般的柔軟条項が取って代わった。

63) インドのほか、キューバ、エリトリア、マーシャル諸島、パラオ、ツバル。