

児童労働問題特集

従来のアプローチを越えて、児童労働を考える

カリド・ハッサン（マラウィ IPEC チーフ技術アドバイザー）

児童労働問題には、その複雑な性質から、撤廃に向けた唯一普遍的な救済策や単純な方程式が存在せず、長期間にわたる多面的で包括的な戦略が不可欠である。

マラウィは、国土が 118,484km²（陸地面積 94,276km²、海上領域 24,404km²）の南部アフリカにある内陸国で、推定人口は 1,633 万 2000 人、うち女性が 51% を占めている。若い国で人口の年齢中央値は男性が 17.1 歳、女性は 17.4 歳である。人口の約 85% が農村に住み、農業が主な経済活動で、働く女性の 87.5%、男性の 74.1% が農業で生計を立てている。女性で賃金を得る経済活動に従事しているのは 3.5% にすぎず、12.5% が自営業に就いている。男性の割合は、それぞれ 11.9% と 6.9% である。2010 年の人口健康調査では、農村世帯の 29.5% で女性が世帯主となっており、都市部では 20.7% を占めている。

マラウィは 2012 年の人間開発指標で 186 ヶ国中 170 位の後発開発途上国であり、人口の 66.7% が複合的な貧困にあえぎ、その半数は極度の貧困状態にある。一人当たりの平均年収は 170 米ドルで、世界の最貧国の 1 つである。平均余命は 50.9 歳で、マラリア、HIV/エイズ、栄養失調が主要な死亡原因であり、HIV の世界的大流行時には大きな被害を受けた。マラウィの

HIV 感染率は世界 9 位で、性的活動が活発な人口（15 ～ 49 歳）の 10.6% が感染していると推定される。蔓延率は男性（10.2%）より女性（13.3%）に多く、国全体で HIV と共に生きる人は約 90 万人にのぼっている。国内には、100 万人以上の孤児がおり、子ども全体の約 17% を占め、孤児の 65% は片親か両親を HIV/エイズでなくし、脆弱な立場に置かれている。こうした状況が、児童労働の温床となってきたのである。

児童労働の現状

マラウィで典型的な貧困にある 6 ～ 17 歳の少女や少年は、生存と家族的責任という終わりも勝ち目もない罠に陥りやすい。マラウィで生きる少年少女は、焼けつく暑さの中で長時間土を耕し、雑草をとり、タバコや茶葉を収穫することになる。あるいは、長い週日を家事労働者として働かねばならないかもしれない。その結果、皮膚病、慢性の咳、気管支炎、疲労、HIV 感染や望まない妊娠につながる性的虐待を受けるのだ。このように、絶え間のない労働に従事する子ども時代をすごし、教育への希望はない。

2002 年のマラウィ児童労働調査報告によれば、児童労働者数は 140 万人で、その

52.6%が農業に従事し、43.2%は地域社会・社会的・個人的なサービス部門で働いている。少女（52%）が少年（48%）より多く、この不均衡は少女に教育を受ける権利や自由を否定するのみならず、女性と少女が（一部の男性と少年も同様に）暴力、性的虐待、HIV感染に対して極めて脆弱な社会であることを示している。農村と都市の関係を見ると、大半の児童労働者が農村地域（86%）に暮らし、都市の児童労働者はわずか14%である。児童労働者の26.5%は、一度も学校に通ったことがなく、53%は小学校を修了していなかった。

子どもたちの多くは、家族農場や小規模所有者の農園、または商業農園で、両親の傍で働いている。特に、タバコ、茶、綿花、砂糖きび、とうもろこしを生産する商業農園や小規模所有者の農園などで、児童労働の発生率が高くなっている。子どもたちは、大人が畑で長時間働けるよう、しばしば家

事労働を担う。彼らは、小作制度の中に取り込まれ（時として農場の借り手である家族とともに働く）、農園所有者は借り手に農業生産財を貸し出し、将来の利益から債務を差し引く。生産割当てに見合った生産ができなかったり、債務を返済できない家族は、債務奴隷となる。特に少年たちは家畜番をしたり、魚を採ったり、漁網のもつれを解いたりする。彼らは、家族から離れて一人で、長時間働く日々を送っている。少年たちが、農業、採石、建設業など、最悪の形態の児童労働に従事しているとの報告もある。これらの部門で働く子どもたちは、重荷を運搬し、危険な状況に置かれやすい。都市部の子どもたちは、市場などで売り子として働いている。マラウイのストリート・チルドレンの数が増加しているとの話も聞かれる。路上で働く子どもたちは、厳しい天候の下、交通事故や犯罪に巻き込まれやすい状況に置かれている。



たばこの葉を乾燥するために束ねる子ども

介入の必要性

マラウイの国内では、児童労働が問題であるとの認識はなかったので、子どもたちの可能性を否定するこの循環を打ち破り、子どもたちに、たとえわずかでも、児童労働とは違う生き方がある、という希望や可能性を示す必要があった。ILOは、マラウイ政府が児童労働問題と闘う効果的な戦略を開発するのを支援するために、児童労働撤廃国際計画（IPEC）を開始した。これ以上、フォーマル及びインフォーマル経済における児童労働を無視できなかったのだ。しかし、そこには複雑な官僚的手続き、頑固な固定観念、質の低い教育、若者を搾取する伝統、家族の誰もが生存のために寄与することが必要、などの困難な状況があった。

IPECは、日本たばこインターナショナル

（JTI）と米国労働省の財政的支援を受け、「教育支援による児童労働の削減」、「児童労働と闘う国家行動計画支援」という2つのプロジェクトを2009年にスタートさせ、こうした状況の変革に着手した。そして、政府職員（特に労働、教育、社会福祉、警察などの地方行政官）、一般市民、両親、労働者及び使用者、子どもを含む地域社会の態度と行動パターンを制度的に転換することに取り組み、現在では明確な変化が現れている。手続きを重視する仕事のやり方から、児童労働を減らすという共通の目標を達成するための強力なコミットメントを伴う重点的な動きへと徐々に変化しているのだ。

プロジェクトの成功は、綱渡りのようなバランスにかかっている。つまり一方で両親や地域社会の思考様式を変え（子どもたちを働かせない、少女を教育する）、他方



たばこの葉を収穫するマラウイの子どもたち

で良質な教育や技能訓練、所得創出活動を通して価値のある生産的な代替手段を提供する、というバランスだ。そこで綱となるのは、政府、社会的パートナーである労使、さらには市民社会組織の支援との固い結びつきである。

どのような戦略か？

開発のための社会経済資本の構築と児童労働状況のモニタリング

児童労働がもつ多面的な課題に取り組むためには、統合的かつ総合的で整合性のある方法によって、関係する経済部門と当事者を横断する包括的アプローチが必要である。プログラムの戦略は、子どもたちが、特定の有害部門や職業から、別の部門・職業に転換することのない状況を作り出すことを目標とする。そのためには、脆弱な立場に置かれた家族や地域社会が、彼らの暮らしや経済状況に取り組めるようエンパワーし、長期的変革を支えるのに必要な当事者意識を涵養するための地域社会・地方・国レベルにおける合意を形成しなければならない。垂直的な活動計画や部門別取組みは、児童労働の撤廃という永続的な成果を達成するには不十分であった。

そこで、ILO は、職場と労働、権利、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）という3つの視点に立って、児童労働を撤廃し、児童労働のない地域（CLFZ: child labour free zones）を創設するための地域ベースの統合的アプローチを導入した。

この取組みは、地域社会が、児童労働の撤廃に向けて、政府機関、ビジネス、労使

団体、市民社会組織との対話と協力関係に関与することに根ざした介入プログラムである。これらの関係者は、政策の整合性、制度的な開発及び地域社会レベルの介入を通して、児童労働の根本的な原因を特定し、代替案を促進し、サプライチェーンのあり方を変えていくための支援を受ける。このアプローチは、児童労働の予防・除去・リハビリテーションや若年労働者の保護を目的とする多様な介入策を、脆弱な家庭と地域社会をエンパワーする施策と密接に統合させる。これは「収束モデル」と呼ばれ、政府機関、ビジネス、社会的パートナー、市民社会組織の協力により、児童労働のない地域（CLFZ）の確立を支援している。ILO は、この方法で、以下のような活動を実施した。(i) 児童労働者に教育へのアクセスを拡大し、公式な学校制度への移行を主流化する橋渡し活動、(ii) コミュニティーの多目的学習センター及びアウトリーチ職業技能センターの設立、特に学校には戻りたくないがフルタイムの仕事に就くには法的に若すぎる年長の子どもたちを対象とするカウンセリング・照会サービス・技能訓練、(iii) 働く子どもを児童労働から救出し、児童労働の危険にさらされる子どもたちが学校にとどまれるようにする家庭レベルの技能・所得創出の機会、(iv) 児童労働は問題であり、子どもたちには別の道があることを認識させるコミュニティ力の強化、(v) 権利保持者に対する責務保持者の説明責任を明確化。

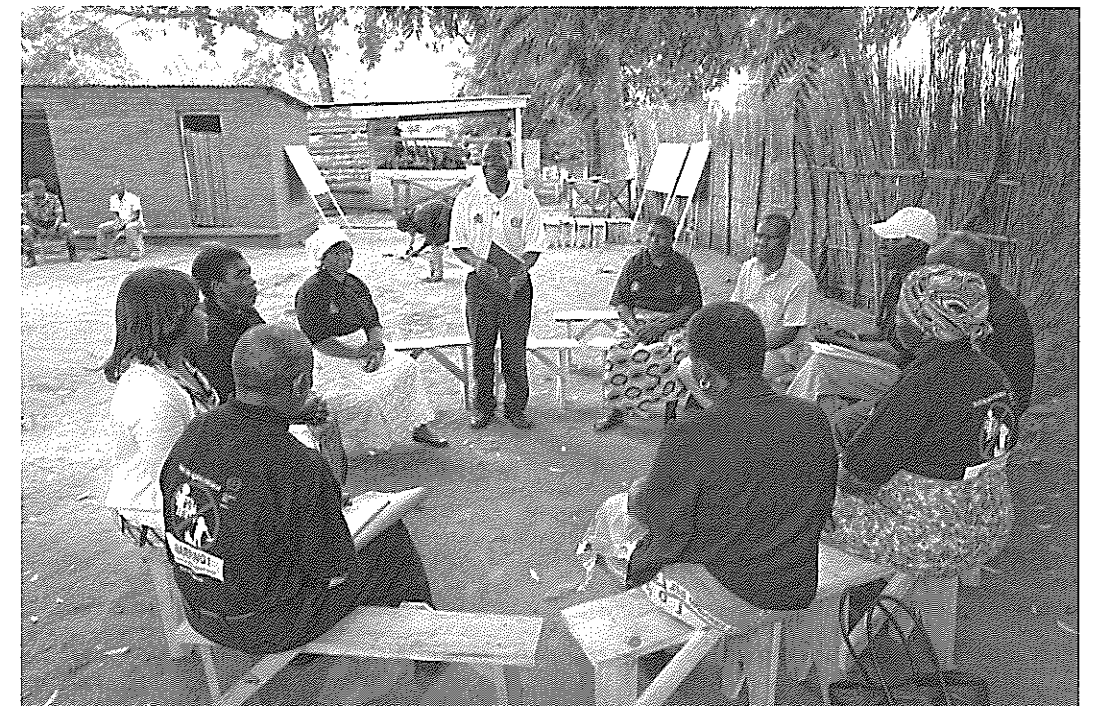
もう1つの課題は、地域ベースの統合的アプローチが、健全で持続可能なモニタリング制度を要することであった。制度が自立的に実施されれば、地域社会に力がつき、

責務保持者には説明責任が課される。ILO-IPEC は、地域ベースの児童労働モニタリング制度（CLMS）を導入した。このモデルは、地域社会の組織（地域児童労働委員会など）を使って地域で働く子どもたちの監視と身元を特定し、その結果を分析して有用なサービスに照会するため、政府の担当局、労使団体、ビジネス、開発パートナーで構成される地方の児童労働委員会に伝達する。このように、児童労働の状況をモニタリングする責任を負う地域社会の能力を強化し、子どもたちに代わって、責務保持者に良好なガバナンスを達成する説明責任を果たさせるのだ。また、児童労働に関する情報を継続的に収集・分析・報告し、国の地方・国際的な報告義務を軽減することにもつながる。こうして、家庭や村レベルで未解決な問題は、地域の児童労働委員会を通じてコミュニティに照会され、対応

が求められる。同様に、地域レベルで未解決な問題は、地方の児童労働委員会を通じて地方レベルに伝達され、対策を要請する。地方レベルでも未解決な問題については、行動とフィードバックの効果的な制度をもつ国レベルに上げられる。

コミュニティの積極的な支援を得た地域ベースの児童労働モニタリング制度の概要は以下の通りである。

- 児童労働をしている、あるいは、児童労働をするリスクがある子どもを特定する
- 児童労働に従事する子どもたちを解放・保護し、地方児童労働委員会の支援を得て、適切なサービス（教育、職業技能訓練、ディーセントな仕事）に照会する
- 伝統的な権限者や児童労働撤廃行動計画を通じて、意識啓発や条例の実施を支援する
- 法執行機関、すなわち労働監督制度など



児童労働問題への取組みを話し合う地域の児童労働委員会

と協力して、加害者の告発を支援する

●子どもたちが児童労働に陥ることを予防するために、児童労働の状況を定期的にモニターする

【主な業績】

◆5,617人の働く子どもたち(女子2,486人、男子3,131人)にリハビリテーション・サービスを提供

◆3,064人の子どもたち(女子1,363人、男子1,701人)が児童労働の予防措置を受け、リハビリテーション及び教育サービスを提供

◆317人の子どもたち(女子132人、男子185人)が職業訓練を修了

◆610人の子どもたちが事業経営スキルの訓練を受講

◆813人の子どもたち(女子574人、男子239人)に所得送付を提供

◆9つのコミュニティ・ベースのサービス拠点を創設

コミュニティのインフラ計画と持続可能性

このように任意のモデルを課すことは、特にそのモデルが地方の慣習に反し経済的困難にぶつかるものである場合、成功よりも多くのフラストレーションを生む可能性がある。地域のボランティア精神を組織化する努力は、社会の経済構造が荒廃し、長期間にわたるドナーからの支援が、現地での取組みを促進するための見返り(インセンティブ)に大きく依存する文化を形成してきたマラウィの現実には合わないものがある。

そのため、介入策は、モニタリング制度

を維持し、官民の利害関係者と連携して地方の経済開発を進めるコミュニティの能力を強化するように設計される必要がある。これにより、地域のインフラを挺入れし、社会経済資本を開発する知識を生み出すのだ。ILO-IPECは、こうした課題に取り組むため、地域インフラ計画(CIP)を導入した。CIPは、一方では個人や家庭、コミュニティ全体、また他方で、地方・国の政府の能力を強化する機会と、当事者意識やリーダーシップ、持続可能な変革を達成するための戦略に関する個人や集団の決定を助ける情報へのアクセスを提供する。ILO-IPECは、事業計画、雇用創出、知識の共有、地域開発及び職業技能訓練のための地域サービス拠点を創設するなど、ハードとソフトの両面でCIPモデルを導入している。このモデルは、農民やコミュニティの食料安全保障を向上させる省力化技術、環境保全型農業、統合生産システムや害虫管理技術、などを提供する。

このように、ILO-IPECの介入モデルは、児童労働モニタリング制度(CLMS)と地域インフラ計画(CIP)を通じて、児童労働の特定とサービス照会という2つの目的に取り組んでいる。これは、家庭の依存状況に対処しない従来の事業とは一線を画するものである。また、地域インフラ計画と引き換えに、地域は児童労働モニタリング制度を通じて児童労働に関するデータを収集することが求められる。こうして、コミュニティに対する経済的刺激策、便益、児童労働の現状をモニターして児童労働問題に持続可能な方法で取り組む知識基盤を拡大するためのインセンティブを与えている。

このモデルは、地域社会のメンバーで構成される地域児童労働委員会や地方政府の行政官で構成される地方児童労働委員会などの重要な組織構造を制度化・強化して、収集された情報を地域社会・地方そして国レベルの計画に効果的に活用できるようにする。地域インフラ計画は、地域社会が児童労働を「自分たちの問題」として捉えて対応するようエンパワーすると同時にインセンティブを提供し、周辺の新たな児童労働者とその使用者を報告し、適切に対処する。好事例からの教訓は、児童労働モニタリング制度は、地域及び地方の児童労働委員会が、政府に認められた地方開発組織構造の不可欠な一部とされた時に、より持続可能なものとなることである。さらに、主要省庁の計画部署が児童労働モニタリング制度を支援できるよう、執行サイドの監督機能と計画サイドのモニタリング機能を分離する必要がある。最後に、地域社会とその伝統的権限者(首長)の役割を初期段階で認識し、地方児童労働委員会の活動と結びつけることは、活発な児童労働モニタリング制度への良い足場を提供することになる。

現在、このプログラムは、持続可能な児童労働モニタリング制度を創設し、児童労働の解放・予防活動を地方レベルの教育・社会サービスと結びつけるために、農業関係者との協議を経て、さらに強化されているところである。国と地方の行政官や主要な関係者は、この制度を通じて、介入をモニター・調整・計画・実行できるようになる。

地域社会は、このプログラムを通して、子どもたちの労働時間や労働条件が実態として法的範囲内に収まるよう職場を監視

し、子どもたちが学校に通い、若年労働者を危険から保護する力をつけている。

このアプローチはまた、労働監督制度や農業関連サービスが、社会経済開発に向けて効果的かつ統合的な監督や農業相談サービスを採用するよう、強化されている。

しかし、児童労働問題を国家開発政策に統合するのは長いプロセスである。まず、政府の官僚組織が重要な政策や法令を承認・精査するのに時間がかかる。第二に、地域ベースの統合的アプローチは、児童労働の撤廃に永続的な成果を達成できない垂直的プログラムや部門別の取組みに対する代替(または補完)案を提供する。第三に、児童労働は大きな構図の中の1つの症状であり、当事者である子どもたちの最善の利益にかなう持続的変化をもたらすためには、国や国際レベルに向かう「上流」と、家族や地域社会に向かう「下流」を活用した全体的アプローチが必要である。第四に、部門横断的で多方面の利害関係者によって構成される国・地方・地域社会組織の設立が、関係者の当事者意識の向上や組織の能力開発、持続可能性に向けた踏み石として機能する。そして、最後に、児童労働モニタリング制度は、ダイナミックで長期間にわたる開発プロセスであり、主要な利害関係者と多様なサービス提供者との連携を構築する思慮深いプロセスが要求されるのである。

更に詳細な情報は、下記まで。

Khalid Hassan Chief Technical Advisor
ILO-IPEC Malawi
khalid@ilo.org