

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

バングラデシュの児童労働問題： Harikin法案の影響を中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 内田, 智大 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/5739

Bangladesh の児童労働問題 - Harikin 法案の影響を中心に

内田 智大

1. はじめに

米ソの首脳がマルタサミットで冷戦の終結を高らかに宣言した1989年、国連総会で「子どもの権利条約」が採択された。これをきっかけに、国際社会は安全保障問題よりも貧困問題に対して、より多くの目を向けることになった。その翌年の1990年、国際労働機関 (ILO)、UNICEF、世界銀行などは協力して、児童労働の撲滅のための児童労働撲滅国際計画 (IPEC) を立ち上げた (OECD, 2003)。しかし、90年代に入ると、冷戦後の国際資本主義体制の産物である「大競争時代」が始まり、企業は少しでも廉価な労働力を求めて、生産拠点を人件費の安い発展途上国に移した。この生産プロセスの大きな変化は、企業、特に多国籍企業による児童労働の活用、といったILO138号条約への違反行為をたびたび引き起こす要因にもなった。

1973年に採択された就業最低年齢を定めたILO138号条約では、12歳未満の全ての労働従事者、子どもの健康や発達に有害でなく、学業と両立できる労働である「軽易な労働」を除く12歳以上-15歳未満児の労働従事者・粉塵・有毒ガス・化学染料などに長時間晒される危険のある労働で、子どもの健康や発育など、重大な悪影響をもたらす可能性のある労働である「危険な条件の下での労働」に就いている15歳以上-18歳未満の労働従事者、人身売買、児童売春、麻薬製造といった「最悪の形態の労働」で働いている18歳未満の労働従事者、これら全ての形態を児童労働と定義した¹。

国連は2000年以降、途上国の貧困を無くすためのミレニアム目標を立てて、それを実現するためのプログラムを他の政府機関と協力して実施した。その結果、児童労働を含めた貧困問題の取り組みが進展し、数字的には児童労働の数は大幅に減少した。しかし、児童労働問題は発展途上国で未だ多く

見られる問題であり、当該国各々の経済的、社会的、文化的背景と密接に絡んだ複雑な問題である。それゆえ、問題が起きている背景を考慮せずに、一律に反対の意を唱えたり、問題の解決を急ぐことは全く意味を持たないどころか、むしろ子どもをより危険な条件への労働に追い込む場合もある（内田、2011）。児童労働は子どもの健康を脅かしたり、満足な学校教育を受けられないで、非生産的な労働力を創出することにつながるといった問題ばかりを強調されがちであるが、児童労働を禁止することで生じる負の問題にも注視する必要がある²。

本稿の目的は、アジアの貧困国の一つである Bangladesh を事例に取り上げて、90年代における同国の縫製業の児童労働問題が欧米からの圧力によって、どのような影響を受けたかを明らかにすることである。本稿は、5つの節から構成されている。まず第2節では、Bangladesh 統計局から出された「Report on National Child Labour Survey 2002-03」のマクロ指標を用いて、Bangladesh の児童労働問題を概観する。第3節では、Bangladesh の輸出額の8割近くを占める縫製業で働いていた90年代の児童労働の実態を述べると共に、縫製業への児童労働の供給要因と需要要因を検討する。そして第4節では、児童労働により生産された製品のアメリカ市場の輸入禁止を求めるため、1992年8月、アメリカの上院議員 Tom Harkin によって議会に提出された“The Child Labor Deterrence Act”（通称、Harkin 法案）の Bangladesh 縫製業への影響を考察する。また、Harkin 法案を受けての Bangladesh の教育プログラムの効果を説明する。最後に、Bangladesh の児童労働問題の今後の行方や課題を検討することで本稿のまとめとしたい。

2. マクロ指標から見る Bangladesh の児童労働

Bangladesh の児童の多くは、インフォーマル部門で就業したり、或いは就業者名簿にきちんと登録されていないことから、児童労働の正確な数を把握することは、極めて困難である。しかし、Bangladesh における児童

労働の問題は国際社会からしばしば非難の対象とされ、バングラデシュ政府にとって長年の懸案事項であった。このような状況の中、2003年8月、バングラデシュ統計局から出された「Report on National Child Labour Survey 2002-03」が児童労働に関する最も新しいデータ・ソースである。この報告書のマクロ指標だけでは、児童労働の精緻な分析はできないが、同国の児童労働問題を概観することは可能である。

表1 バングラデシュの児童労働に関するマクロ指標 (単位: 万人)

	合計	男子	女子
児童数	3506	1826	1680
就学者	2897	1460	1438
就業者	499	356	143
その他	110	10	99

(出所) 「Report on National Child Labour Survey 2002 - 03」から抜粋。

(注) 「その他」の分類は、状況が不明であったり、「就学」も「就業」もしていない児童を指す。また、「就学者」の分類のなかには、「就学」と同時に、「就業」も行っている児童を含んでいる。

表1は、バングラデシュの児童労働に関する重要なマクロ指標が示されている。2003年1月時点の5歳以上14歳以下の児童数は3,506万人であり、その内就学している児童数は2,897万人であり、全体の82.6%を占めている。一方、学校に行かずに働いている児童数は499万人であり、5歳以上14歳以下の児童数全体の14.2%を占めている。

性別で見れば、男子の就学者数が1,460万人(79.9%)、女子は1,438万人(85.6%)であり、女子の就学率の方が男子よりも5ポイント以上も高い。イスラム教の国によく見られる男尊女卑の社会慣行を考慮すれば、この数字は意外とも思われるが、90年代半ば以降の女性の人権も含めた女子教育の向上、就学者数が単なる在籍者数も含んでいること、教育を重視する女子の意識の高さ、といった要因がその背景にあると推察される。

業種別で見れば、農業が56.4%と最も高く、次いで製造業の14.4%、そして小売業の13.9%が続く。農業部門で働く児童はフルタイムで働いているの

ではなく、農作業などの家業の手伝いと学業を両立している児童が多い。その証左として、賃金が支払われていない家事・家業労働者数が就業者全体の 57% を占めている (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。

時系列で見れば、先ほども述べたように 2003 年度の就学率が 82.6% であったのに対し、1996 年度が 74.9% と、8 ポイント弱も上昇した。性別に注目すると、男子が 73.7% から 79.9%、女子が 76.3% から 85.6% と、それぞれ大幅に上昇している。これらの数字に合わせて、学校に行かずに働いている児童の就業率が、1996 年の 18.3% から 2003 年には 14.2% まで下がっている (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。

Bangladesh は 1971 年にパキスタンから独立した直後に、政府は憲法によって国民の教育を受ける権利を保障し、国力強化の一貫として教育の大衆化を推し進めようとした。80 年代に入って軍事政権であるエルシャド政権が大衆からの反政府運動を引き起こさせないように意図的な無知化政策を敷き、一時的に就学率が下がった。しかし、1991 年カレダ・ジアによって民政政権が擁立された後、1992 年 1 月に初等教育義務化計画が実施され、5 年間の初等教育がようやく義務教育として制定されてからは、順調に就学率が上昇している (内田、2006)。

このように Bangladesh の教育制度の整備が進むにつれて、児童の就業率も下がってきている。しかし、ミクロ的に見れば、 Bangladesh の児童労働は未だ多くの問題点を抱えている。

第 1 に、都市と地方における児童労働者数の格差である。5 歳以上 17 歳以下の地方の児童労働者数は 640 万人で、都市の 150 万人と比較して、約 4 倍の格差がある³。地方の児童労働の多くは農業部門など、家事・家業に従事していると推察されており、いわゆる ILO で分類されている「危険な条件の下での労働」や「最悪の形態の労働」に従事している児童は少ないが、看過できない問題点は、地方の児童の就学率や識字率が都市よりも低いということである。2003 年の地方に住む児童の識字率は 58.4% であったのに対し、都市に住む児童の識字率は 60.2% であった (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。

また、都市と地方における児童労働の要因も異なる。地方では、圧倒的に貧困ゆえの「家計への支援」、「家業の手伝い」といった要因が大部分を占めている。一方、都市においては貧困も重要な要因の一つではあるが、それ以外に「親が働きに出ている中、児童だけを家に残しておくのは治安上極めて危険である」ことから、時には親と一緒に工場で働く場合が多い。都市では、ストリートギャングや犯罪に巻き込まれる可能性が高いので、親は子どもが働いている方が安全であると考えるのである (Hasan, 2007)。

第2に、大部分の児童が労働者の人権を擁護する規則・制度が規定されていないインフォーマルな部門で働いていることである。2003年のインフォーマルな部門で働いている児童は全体の93.3%であり、大部分の児童が相対的に不安定な組織で働いていることを意味している。加えて、「危険な条件の下での労働」に従事している児童が129万人もいると推察されており、万が一勤務中に事故が起きたり、仕事が原因で病気になっても何の保障も受けられない状況におかれている (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。

第3に、2003年の児童の週労働平均時間が28.5時間と、1996年の25.6時間と比較して、増加していることである (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。2003年のバングラデシュの児童労働数が1996年と比較して減少しているのに対して、週の労働時間が増加していることは、児童における勉学に配分できる時間の格差が拡大していることを示唆している。このことは、成人になってからの所得格差の要因にもなる。特に、バングラデシュはアメリカの金融会社ゴールドマン・サックスによってBRICsに次ぐ有望な投資先として評価されている (ウイルソン、2006)。そのため、国際資本主義体制のプロセスに組み込まれるだけに十分な知識や技能を持った人材と、そうでない人材の労働分配率に関して、格差が拡大する可能性が高まる。

第4に、バングラデシュ政府および海外の援助機関による児童労働の撲滅に関する啓蒙活動が、バングラデシュにおいては未だ脆弱なことである。マスメディアの媒体であるテレビはかなりの数の家庭で普及しているが、児童労働撲滅に関するマスメディアを使った広告はほとんど見られない。特に、地方においては、テレビの普及率も未だ低い上に、普及しているラジオなど

においても児童労働撲滅に関するPR活動は皆無である (Hasan, 2007)。

第5に、企業や工場で働く児童労働を取り締まるバングラデシュ労働雇用省管轄の査察員の絶対数が少ないことである。現在、査察員は国全体で1人の長官と僅か109名の査察員しか配置されていない。この数では児童労働を十分に取り締まることができず、中小企業や零細企業にまで査察が入ることは極めて稀である。また、企業・工場と査察員の間に既得関係がたびたび構築されており、汚職や腐敗などの事件が後を絶たない。企業・工場が賄賂を払うだけで、“児童労働を雇っていない企業・工場”との証明書を受取ることができる (Hasan, 2007)。

第6に、バングラデシュにおいては国際法と国内法間の児童労働者に関する法定年齢が統一されていないことである。1974年に改正された“The Employment of Child Act (児童雇用法)”では、全ての職業における15歳未満の児童の雇用を禁止している。また、1979年に改正された“The Factories Act (工場法)”では、工場で働く14歳未満の全ての児童の雇用を禁止している (佐藤・鈴木、2004)。加えて、国際法であるILO138号条約では仕事の内容によって、児童労働の年齢区分をより細かく分類している。バングラデシュは未だILO138号条約に批准しておらず、国内法を最優先すればよいことになるが、実際に次の節で触れるHarkin法案に見られるように、バングラデシュと欧米との通商関係が拡大するにつれて、国際法や外国のルールに準拠した労働法を適用する場合もある。

3. 縫製産業の発展と児童労働

(1) 縫製業における児童労働の実態

80年代から、縫製業はバングラデシュの経済成長の牽引力となった。そして、90年代前半までに、縫製業は外貨収入の重要な産業の一つになり、1993年には外貨稼得の52%を占めるまでになった。主な輸出先は欧米であり、全体の95%を占めており、中でも特惠関税のあるアメリカだけで50%近くを占めた (Nielsen, 2005)。製品の仕様、品質、価格、生地などはバイヤーであ

る欧米のアパレル企業によってコントロールされており、委託先としてのバングラデシュの現地系企業の付加価値額は小さかった。しかし、アジアの工業後進国であったバングラデシュが国際市場をターゲットとして急速な工業化を図るためには、先進国から機械などの資本財を輸入して、川下の“下請けの産業”とも言うべき縫製業を通じ、輸出志向型工業化を図る以外には手はなかった。

一方、80年代に入ると、韓国や台湾などのアジアNICsにおける人件費が高騰し、多国籍企業は生産拠点の再配置を余儀なくされていた。特に、冷戦の終結に伴う80年代末の国際資本主義体制化の大競争時代の始まりにより、多国籍企業はそれまで等閑視されてきたアジアの途上国にも注目するようになった。このような状況において、廉価な労働力のストックを持っていたバングラデシュの生産工場としての価値が高まったのである。また、バングラデシュはNICsやASEANとは異なって縫製製品に関しては後発輸出国であった。そのため多国間繊維協定（MFA）によって、バングラデシュから欧米への輸出製品に係る量的制限が課されないという大きな優位性もあり、欧米のバイヤーを引き付けることになった。これらの事情がバングラデシュ政府の輸出志向工業化とも軌を一にし、縫製業は同国の重要な輸出産業へと発展した（山形、2006）。

食糧以外の必需品を考慮したバングラデシュの貧困ラインは、2000年において月約16.5ドルであったのに対し、縫製業に初めて携わる労働者の賃金は平均21.4ドルであった。縫製業は性別では女性、そして教育水準では低い水準の者を大量に雇用し、且つ貧困ライン以上の賃金を提供していたということからも、縫製業はバングラデシュの貧困削減に大きな貢献を果たしていたと推測できる（山形、2006）。女子の児童労働者は比較的手先も器用で、労働コストも廉価であったことから、労働集約的な縫製業にとっては重要な働き手であった。バングラデシュの労働法では、ILO138条が認める15歳未満の「軽易な労働」に従事する児童も禁止していたが、実際には全く効力はなく、バングラデシュ政府によれば、少なく見積もっても10万人以上の児童が縫製工場で働いていたと推測されている。14歳以下の児童労働の約10%が縫

製業に従事していたと言われている (Chawla, 1996)。

その理由として、バングラデシュの最も大きな縫製業団体であるバングラデシュ縫製業輸出協会 (BGMEA) が、90年代前半に政権をとっていたバングラデシュ国民党 (BNP) と密接な関係にあったからである。1993年、BGMEAの会長になったRedwan Ahmed氏はBNPの有力な議員でもあり、政界にも大きな影響力を持っていた。また、BGMEAはBNPの政治献金団体でもあったことから、縫製業界は政府によって様々な優遇政策を付与されていた。

縫製工場での通常の仕事は、ILOが分類する「危険な条件の下での労働」や「最悪の形態の労働」には属していないが、ほとんど休憩なしに1日10-14時間とも言われている長時間の勤務であり、児童に様々な身体的な悪影響を与えていたと推測される。暗い電灯の下での作業、換気口の未整備、蒸し暑く、作業員間の間隔が狭い作業現場、非衛生的なトイレなど、児童にとってはきつく劣悪な環境での労働を強いられた (AAFLI, 1994)。そのため、縫製工場の労働者は、頭痛・倦怠感・眩暈・喘息・眼精疲労・腹痛・食欲不振・下痢・皮膚病など、様々な症状に苦しめられた (Paul-Majumder・Begum, 2006)。また、児童労働は労働組合などに組織化されていないので、給与の未払いや延滞、残業の強制や残業手当の未払い、不当な解雇、(もともと、雇用契約書などは取り交わされていない場合が多いが) 雇用契約違反といった問題は日常茶飯事であった (AAFLI, 1994)。

(2) 縫製業における児童労働の供給要因と需要要因

縫製業における児童労働の要因は、供給要因と需要要因の両方から説明することができる。まず供給要因として第1に、貧困ゆえに児童が家計を支える重要な役割を果たしていることである。縫製工場で働く児童にだけ限ったデータではないが、児童労働の理由として、「家計への支援」や「家計のローンの支払い」が8割近くを占めている (Bangladesh Bureau of Statistics, 2003)。バングラデシュを含めたアジア諸国では、家族の団結や親に対する忠孝心の強い血族社会が多く見られる。荒木 (1997) は、親、子どもの両者

の側において、家族のために働くのは当然であるという意識が強いと指摘している。家族の経済的支えになることが誇りであると、考えている児童も多い。これは、伝統的社会から引き継がれた家族間の相互扶助の強さを表わすものであると解釈できる。

第2の供給要因として、教育機関の質の低さの問題が挙げられる。バングラデシュの初等教育は無料で、義務教育ではあるが、教育制度は大きな問題を抱えている。授業料の無料化は達成されたが、教科書や制服などの勉強をするための付属品は有料であり、教員の質も低かった (AAFLI, 1994)。2000年の粗就学率は順調に伸びて90%近くであったが、初等教育の修了率は未だ67%と低い (World Bank, 2000)。バングラデシュの政府管轄の初等教育の教師対生徒比率は1対70 - 80であり、劣悪な環境で教育が行われている⁴。親が子どもを学校に行かせるかどうかの意思決定過程は、学校の質に大きく影響される。すなわち、教育サービスへのアクセスが児童の将来所得の増大につながると、親が認識して初めて児童に教育を受けさせるが、そうでなければ、親は子どもに労働を選択させる。Bequel・Myers (1995) は、教育内容とその実施方法が児童労働を増やすか、減らすかを決定する要因になると述べている。バングラデシュの親の多くは、児童が学校を卒業した後の失業率の高さを認識しており、児童を学校に行かせるよりは労働を通じて技能を習得させる方が望ましいと考えている (Hasan, 2007)。

第3の供給要因として、働いている親の子どもを預かる公共施設の不足といったバングラデシュの社会福祉サービスの未整備が挙げられる。縫製工場で母親が働いている場合、児童を家に一人にしておくことが危険なので、母親は子どもを職場に連れて来る。勿論、職場には託児施設が整備されている工場などはほとんどないので、経営者は極めて低賃金で児童に軽易作業をさせる場合も多い (AAFLI, 1994)。

一方、児童労働の需要要因として、児童自体の身体的特徴や気質が挙げられる。児童の小さな手は、カーペット製品や衣服などの生産を行うのに効果的であるという「器用な指先」論がそれである (OECD, 2003)。また、成人とは異なる児童の従順な気質が経営者・管理者にとって管理しやすい。初岡・

藤井 (1997) は、職場が組織化された集団的なものであるならば、そこで働く労働者は個性よりも従順さを要求されると指摘している。

第2の需要要因として、児童労働の賃金の低さが挙げられる。途上国の生産形態は概して、労働コストよりも資本コストの方が相対的に高いために、廉価な労働力を相対的に多く投入する労働集約的な生産形態をとる場合が多い。縫製業の場合、生地や衣服のアクセサリーなどは自社生産できず輸入している場合が多いため、製品の付加価値額は必然的に低くなる。そのため、包装、運搬などの単純作業は児童労働を用いて生産コストを少しでも下げることが余儀なくされている。この企業の競争戦略としてのコスト削減戦略が児童労働を需要する要因になっている。特に、多国籍企業の下請け生産を請け負っている規模の小さい縫製工場では、廉価な児童労働を活用することでその低い利益率やマージン率の帳尻を合わせている (内田, 2011)。

第3の需要要因として、労働組合の組織化の問題が挙げられる。児童は労働組合などの組織化に対する意識や知識が乏しく、経営者にとって児童労働は労働者の組織化を阻止するのに都合が良い。経営者は労働組合などを通じて権利を主張する手段を持っている成人の労働者よりも、純粋無垢で不平も言わず黙々と仕事する子どもの方が扱いやすい。そもそも、Bangladesh の縫製工場では、労働組合が組織化されていない所が多い (Rock, 2001)。更に、より根本的な問題は労働法によって児童労働が禁止されている場合、労働組合による児童の保護そのものが組合の存在と矛盾することになる。

4. アメリカによる Bangladesh の児童労働問題への介入

(1) Harikin 法案による児童労働への影響

90年代に入ると、欧米の人権団体や消費者団体は児童労働によって生産された製品を購入することに異議を唱えるようになった。それらの団体が主張するところは、人道主義の観点から、一定の年齢の児童が学校で学ぶ権利を搾取されているということである。UNICEFなどの国際機関はテレビや雑誌などのマスメディアを用いて、欧米を中心とした国際社会に児童労働問題に

関するPR活動を積極的に行った (Nielsen, 2005)。

また、廉価な児童労働を用いて生産された Bangladesh製の縫製製品が欧米市場を席卷することは、欧米国内で生産する企業にとって大きな脅威であった。企業、NGOなどの行動主体から1989年11月結成された“The Child Labour Coalition” (児童労働連合) は、児童労働を使って生産された Bangladesh製の製品の輸入に反対した。その後、アメリカの縫製業の工業団体である“International League of Garments’ Workers” (縫製業従業員国際連盟) もこの連合に加わった。アメリカの縫製業団体は Bangladesh製品の輸入を阻止するために、ロビー活動を通じてアメリカ議会を動かそうとしていた。1992年8月、児童労働によって生産された製品の禁輸を求める“The Child Labor Deterrence Act” (通称、Harkin法案) が上院議員Tom Harkinによって議会に提出された。Harkin法案は、児童労働によって生産された Bangladesh製品を全て輸入禁止にするという罰則的内容であった。その年の10月に、駐 Bangladesh米国大使館の経済・商業部のチーフであったPhillip Carter氏はBGMEAの会長にその旨の書簡を送った (Nielsen, 2005)。

また、アメリカのテレビ局NBCが1992年12月、アメリカの巨大スーパーWal-Martで売られている衣料品の一部が Bangladesh製であり、それが不法な児童労働によって生産されていると報道した。アメリカの消費者は敏感に反応し、 Bangladesh製の不買運動が一部の消費者の間で起きた。これにより、Wal-MartやLevi Straussなどのアメリカのバイヤーたちは1993年の初め、その事実を確かめるために Bangladeshを訪問した (Nielsen, 2005)。

そして、Harkin法案は提出された2年後の1994年8月、ついに発効された。これを受けて、BGMEAは94年の10月末までに、縫製工場から全ての児童労働の雇用を禁止すると発表した。しかし、BGMEAは解雇された児童に対し、代替の仕事や教育プログラムも与えなかった。 Bangladeshの縫製企業は、生産プロセスを機械化と成人労働の雇用へと転換した。この影響で、縫製業で雇用されていた4分の3に相当する子ども約5万人から10万人が解雇されたと推測されている (Rahman・Khanam・Absar, 1997)。

Harkin法案は個々の児童の事情に関係なく児童労働を禁止したため、児童の生活の糧を失わせることになった。すなわち、アメリカのHarkin法案はILO138号条約が認める14歳以下の軽易労働も認めなかったのである。Harkin法案は児童労働を禁止すれば、児童は学校に行くという想定の下で発効されたが、途上国の経済状況を考慮すれば、それは現実とはかけ離れたことであった。また、学校で学んだことは親からも児童からも、児童の将来の期待所得を引き上げることに繋がると考えられていなかった (Rahman・Khanam・Absar, 1997)。

縫製業で解雇された児童の多くはより危険で賃金の低い仕事に就く以外に選択はなかった (Rahman・Khanam・Absar, 1997)。解雇された男子の児童労働者は3輪車タクシーの切符売りやフェリーの船着場での物売りになったり、女子は家政婦や花売りになった (Sobhan, 1994)。縫製製品のような貿易財を生産する輸出部門の賃金は、非貿易財や国内サービス部門の賃金よりも2倍近く高かった。また、縫製業の労働環境は配給される食事の質や作業の安全性を考慮すれば他の部門よりも恵まれていた (Hasnat, 1996)。

Harkin法案は失業した児童を救済するためのプログラムを織り込んでおらず、縫製工場で働いていた児童の生存権を収奪したのに等しかった。Harkin法案が対象としていたのは縫製業だけであることから、それが児童の教育を受ける権利を保護すると言うよりは、むしろアメリカ国内で生産する縫製業を守る目的が主であるという、アメリカの重商主義的な政策の表れであったと解釈される。

また、縫製業で働いていた児童労働の解雇、特に女子労働者の解雇は女子の経済的自立だけではなく、イスラム特有の男尊女卑からの社会的自立も同時に奪うことになった。Harkin法案は、80年代に始まった縫製業の発展に伴う女性の社会的自立を後退させた。このように、Harkin法案は女性の経済的自立だけではなく、女性の誇りや自信も奪うことになった (Chawla, 1996)。

(2) BGMEAによる教育プログラムの効果

BGMEAは職を失った児童を救済するために、1995年7月、ようやくILO

やUNICEFと覚書を締結した。覚書の内容は、縫製工場で働いていた児童全員が学校に通うことができ、通学で失われた機会費用は奨学金などで補填されるということであった。覚書で交わされた教育プログラムでは、第1に縫製業を解雇された児童に通学するための奨学金として、月300タカ（現在のレートで1ドル=60-65タカ）を支給すること、第2にBGMEAは解雇された児童の成人家族を優先的に雇用すること、第3に児童が15歳になれば、以前働いていた縫製工場で再雇用することなどが盛り込まれていた。(Rahman・Khanam・Absar, 1997)。UNICEFはこの教育プログラムに175,000ドルを拠出し、BGMEAは年50,000ドルを拠出することを決めた。BGMEAは児童の収入補填費用として、年250,000ドルを3年間拠出することも決めた(Nielsen, 2005)。また、アメリカ労働省、ノルウェー政府、NGOであるItalian Social Partnersが資金を拠出した教育プログラムは、BGMEA、ILO、Bangladesh 政府によってモニターされた(Hasan, 2007)。

しかし、解雇された児童の多くは復学しなかった。多くは他の業種で仕事を見つけたり、家の手伝いに従事した。1996年までに縫製工場を解雇された児童が5万 - 10万人と推定される中で、この教育プログラムで教育を受けた児童は110の学校で1464人に過ぎなかった(Shimu, 1996)。当時解雇された児童労働者の平均賃金が500タカであったのに対し、月300タカの奨学金では児童を通学させるのに十分な誘因にならなかったのである。その教育プログラムは、縫製業で働いていた76%の児童が属する世帯所得を下げることになった(Rahman・Khanam・Absar, 1997)。但し、一番の大きな問題はこの教育プログラムの実施が遅れたために、実施以前に解雇された児童は受益者の対象にならなかったことである。

また、このプログラムの受講率の低さはBangladesh のフォーマルな初等教育や中等教育の質の低さや、労働と両立できない制度の硬直性の問題とも絡んでいた⁵。解雇された児童の多くは年齢が12歳から15歳に達しており、復学しても授業についてゆくことができなかった。縫製工場で働いていた児童の中には、自分で稼いだお金で通学していた児童もおり、そのような児童は学業をあきらめざるを得なかった。縫製業の仕事で習得した技能や知識の

方が、フォーマルな学校教育で習得できる知識よりもはるかに実用的であり、高い将来所得が期待された。縫製業で働く女性の見習いはOJTを通じて技能を習得した。縫製業は児童労働、特に女子の労働者が生きてゆくための技能や知識を習得させるのに重要な役割を果たした。しかし、Harkin 法案による児童労働の解雇が縫製業の見習い制度を事実上廃止させることになった (Paul-Majumder・Begum, 2006)。

Harkin 法案発効後の最悪のシナリオは縫製工場を解雇された児童が BGMEA や ILO の用意した教育プログラムを受けることなく、ILO で分類される「危険な条件の下での労働」や「最悪の形態の労働」に就くことであった。縫製業の児童労働の多くは女子であったにも拘わらず、この教育プログラムを受けた女子の割合は全体の僅か20%に過ぎなかった (Paul-Majumder・Begum, 2006)。解雇された女子児童は売春などで生計を立てたり、人身売買の対象として外国に連れて行かれた者もいたと推測される。

2000年代に入ると、Harkin 法案による縫製業への影響は小さくなった。その理由として、第1に縫製業で働く15歳未満の児童が少なくなったこと、特にBGMEAに加盟している比較的大規模な縫製工場は児童労働を雇用しなくなったからである。第2に、アメリカ政府の非難の標的が“児童労働”から“輸出加工区 (EPZ) における労働組合の禁止”へと移ったことである。アメリカ労働者連合産業組織議会は、EPZ内の労働組合活動の禁止が Bangladesh 政府によって批准されたILO86号条約に違反しているとして、1999年の初め以降、米国政府に制裁措置を行使するよう求めた⁶。第3に、21世紀に入ってから Bangladesh の急速な経済成長と共に、世帯所得も増加し、児童に教育を受けさせる余裕のある世帯が増えてきていることである。特に、Bangladesh においてもこの10年でPC、携帯電話、インターネットなどのITが急速に普及し、人々はそれらに関する知識がないと、経済上大きな不利益を被ると理解している。このような背景もあり、ようやく、Bangladesh の親の子どもへの教育の重要性に対する認識も高まりつつある。

しかし、その一方で90年代にHarkin 法案によって解雇された児童が、その後どのようなキャリアを歩んだかに関する追跡調査はまったく行われてい

ない。推察するのに、学校に戻って教育を受けた者、学校に戻ってもすぐに退学して縫製業以外の仕事に就いた者、学校に戻らず縫製業以外の仕事にすぐに就いた者、学校に戻った、戻らなかったかに関係なく縫製業で再び働いている者、学校に戻らず家の手伝いをしている者、海外に働きに行った者など、詳しいことはまったく不明である。Ensing (2009) は、多くの輸出部門が児童労働を解雇することになったが、解雇された児童の多くは国内需要向けの品質の低い製品を生産する小規模な工場によって雇用吸収されたと指摘している。経済成長著しい Bangladesh とは言え、1人当たりのGNIが600ドル程度の未だ後発途上国に分類される同国では、現実には多くの企業が児童の年齢を偽って児童労働として働かせている。一方で、親や児童の側でも貧困ゆえに、勉学よりも就労を望む誘因が大きく、Bangladesh の児童労働問題は未だ多くの問題を抱えたままである。

5. Bangladesh の児童労働問題の今後

本稿は、Bangladesh の児童労働問題を概観すると共に、90年代の同国の縫製業における児童労働問題がアメリカからのHarkin法案によってどのような影響を受けたかを考察した。欧米の政府やNGOはBangladesh の児童労働問題を、児童が労働のために教育を受ける権利を搾取されているという、人道主義の観点から非難してきた。しかし、Bangladesh の児童労働問題は同国の経済的、文化的、社会的とも絡んだ複雑な問題であり、それらを考慮せずに一律的に反対の意を唱えることは全く意味を持たない。無条件な児童労働の禁止は、生活の糧を得るために働かなければならない児童の存在そのものを非合法なものにする。

所得水準が低く、貧困世帯が大半を占めている国、地域においては、児童労働の存在を認めつつ、適切な保護が与えられる措置を講じることが必要ではないであろうか。児童労働問題に関して最も重要なことは、児童を含めて貧困世帯の成員が自分たちの状況を自発的に変えるための活動基盤、言い換えればエンパワーメントを拡大するための機会が付与されるべきか、も

し付与されていないならば、国際機関、Bangladesh 政府、援助国政府、NGO が連携して児童や貧困世帯に支援、救済、保護されるべき手段を教示することである（内田、2011）。その際留意すべきことは、利害関係が異なるこれら様々な行動主体は行動規範の整理を図った上で、協調して作業を進めてゆくことである。

Bangladesh 政府の統治能力は1971年の独立以来、様々な問題を抱えてきたが、それに代わって“第二政府”としての現地NGO、例えばBRACやProshikaなどの事業立案・実施能力は80年代あたりから国際的に高く評価されてきた。

多くのNGOは児童労働の現場での草の根的活動を目指しており、直接児童を救済する活動を展開している。NGOの最も大きな強みは、機動性と柔軟性である。NGOは児童労働問題の解決にあたって、様々なプログラムを策定、実施している。NGOは労働しながら学ぶことができるノン・フォーマル教育を重視しており、Bangladesh 政府の教育省の初等・大衆教育局はそれを後押ししている⁷。ここにフォーマルな教育制度と並行して、NGOによる貧困世帯の児童を対象としたインフォーマルな教育の役割がある。

また、NGOは教育部門だけに留まらず、貧困世帯に対する収入向上プログラムを策定、実施する際にも一定の役割を果たしている。具体的には、Bangladesh 人でノーベル平和賞を受賞したYunus氏によって設立されたグラミン銀行は、貧困世帯を対象に小規模金融を行っている。Bangladesh のような貧困国では、フォーマルな信用・金融サービスが国民の中に十分に普及していない。貧困世帯がインフォーマルな悪徳金融業者から高利でお金を借りて返済できないときは、児童を債務労働として業者に売り渡すような事件が頻発している。グラミン銀行は貧困世帯、中でも女性を対象に金利15%前後の無担保融資を実施し、貧困世帯の信用制約を解消するのに寄与している。信用制約が解消されれば、貧困世帯はビジネスに投資する資金を確保したり、児童の教育費に充てる現金を用意することができる。

児童労働問題を解決するには、包括的な政策が必要とされている。すなわち、単に“社会正義”や“児童の人権擁護”といった視点からだけではな

く、より後発途上国の社会経済の現状に即して、貧困者を対象とした様々なプログラムを策定、実施する必要がある。そのためには、バングラデシュ政府は市場経済だけでは児童労働問題を解決することができないという前提の下で、短期、中期、長期に分けたプログラムを策定、実施する必要がある。

児童労働問題の撲滅活動は期間や量的目標を掲げて、一時的な取締りで終わるのではなく、継続的に、且つ地道に行っていく必要がある。今回本稿が取り上げた縫製業だけが多くの児童労働を抱えているのではなく、看過された多くの部門において児童が労働を強いられている。バングラデシュの児童労働問題をよりマクロ的な見地から捉えていく研究調査が進んでいくことが今後望まれている。また、Harkin法案の嵐が縫製業に吹き荒れて20年近く経った現在、企業家および労働者への面談などの一次資料を用いて、縫製業を含めた製造業の児童労働の実態を再考する時期に来ているのではないかと考えられる。

(注)

- 1 ILOの推計によると、2000年における世界の児童労働（5-14歳）の数は2億1,100万人に上る。この数は各国政府で公表された数字を、ILOがまとめて集計したものである。その内、最低就労年齢に違反している児童が1億8,600万人、「危険な条件下での労働」に従事している児童が1億1,113万人、「最悪の形態の労働」に従事している児童が840万人であった。
- 2 内田（2011）は、児童労働が時には市場から求められる技能や知識を蓄積する機会を、児童に早期に与えることにもなると指摘している。また、内田（2011）は、家業の手伝いをする事で家族の成員間の絆が深まったり、家族以外の社会とのつながりも形成されると指摘している。
- 3 1990-1995年のバングラデシュ開発研究所（BIDS）（1996）の調査によると、ある縫製工場の児童労働者の75%は地方から出てきて工場働いており、残りの25%の児童労働者も都市に移って僅か2 - 3年以内であることから、大部分の児童が地方から出てきていると推察される。
- 4 一方、NGOが運営する初等教育の教師対生徒比率は1対25であり、児童は恵まれた環境で勉強している（Hasan, 2007）。

- 5 内田 (2003) は政府系の職業訓練校と NGO の職業訓練校とを比較調査したところ、NGO によって提供された教育プログラムの方が、より実用的で、且つ融通性の利くものであることを発見した。
- 6 Holtzman ・前駐 Bangladesh 米国大使は Bangladesh への一般特恵関税を更新する交換条件として、Bangladesh 政府側に労働組合活動の解禁を要請した。その後、アメリカは「アメリカの市場開放」と「労働問題」とを不可分な問題として Bangladesh 政府に圧力をかけ続けて、政府はついに 2004 年 1 月から EPZ 内の労働組合の解禁を承諾することになった (内田、2006)。
- 7 Anker (2000) は、1 日 2 - 3 時間の労働は勉強の妨げにならないと結論付けている。子どもを無理に仕事から引き離して学校に復帰させる政策は、かえって児童労働を増やすことになる。OECD (2003) は、就業最低年齢が子どもの世帯の経済状況を考慮せずに法制化されるならば、子どもを危険な条件のインフォーマル部門で働かせることにつながると指摘した上で、子どもが仕事と学業を両立するための環境を整える施策が重要であると述べている。

(外国語引用文献)

- Anker, R. *Conceptual and Research Frameworks for the Economies of Child Labour and its Elimination*, IPEC Working Paper, 2000.
- Asian-American Free Labor Institute (AAFLI) . *Report on Child Labor in Bangladesh, Prepared for the US Department of Labor*, 1994.
- Bangladesh Bureau of Statistics, *Report on National Child Labour Survey 2002-03*, 2003.
- Bequale, A. and Myers, W. *First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Child*, ILO, Geneva, 1995.
- Chawla, Nilima, *In Search of the Best Interests of the Child: A First Step Towards Eliminating Child Labour in the Bangladesh Garment Industry*, UNICEF Bangladesh, 1996.
- Ensing, A. *Hazardous Child Labour in the Leather Sector of Dhaka, Bangladesh*, IREWOC, 2009.
- Hasan, Jesmul. *An Assessment of Child Labour Laws, Prevention Strategies and*

- their Effectiveness in Bangladesh, in Gannini Herath and Kishor Shaarma, eds, *Child Labour in South Asia*, Ashgate,
- Hasnat, B. International Trade and Child Labour : The hapless Fall Guys, *The Independent*, 12 and 13 January, 1996.
- Nielsen, E.M. The Politics of Corporate Responsibility and Child Labour in the Bangladeshi Garment Industry, *International Affairs*, No.81 (3) , 2005.
- OECD. *Combating Child Labour: A Review of Politics*, OECD, 2003. (豊田英子訳『世界の児童労働－実態と根絶のための取り組み』明石書店、2005年)。
- Paul-Majumder, Pratima and Begum, Anwara. *Engendering Garment Industry : the Bangladesh Context*, The University Press Limited, 2006.
- Rahman, M.M, Khanam, R, and Absar, N.U. Child Labour in Bangladesh : a Critical Appraisal of the Harkin's Bill and the MOU Type Schooling Programme, *South Asian Studies*, Vol.32 (2) , 1997.
- Rock, Marilyn. The Rise of the Bangladesh Independent Garment-Workers' Union, in Hutchison, Jane and Brown, Andrew, eds, *Organizing Labour in Globalizing Asia*, London, Routledge, 2001.
- Shimu, D. Are the Terminated Childeren from the Garment Industries Really Studying, *Chinta*, No.5-8, 1996.
- Sobhan, B. Sale of Premature Labour, *Weekly News Magazine*, 28 January and 3 February, 1994.
- World Bank. *Bangladesh : Education Sector Review, Volume I*, Dhaka, University Press Limited, 2000.
- Zohir, Salma and Paul-Majumder, Pratima. *Garment Workers in Bangladesh : Economic, Social and Health Condition*, Research Monograph No.18, Bangladesh Institute of Development Studies, 1996.

(日本語引用文献)

- 荒木重雄「児童労働を生み出す社会と文化」、初岡昌一郎編著『児童労働－廃絶にとりくむ国際社会』日本評論社、1997年。
- ウイルソン・D「World Voice 世界の異見中印露伯の後を追う「ネクスト・イレブン」

新興11市場に注目せよBRICsの命名者が見る次の主役』、『週刊ダイヤモンド』94号、2006年7月19日、23頁。

内田智大「職業教育の有効性 - バングラデシュ・ダッカ地域の事例」、『関西外国語大学研究論集』、第77号、2003年2月。

内田智大「バングラデシュにおける外国直接投資の現況とそれがもたらす社会問題」、『人権教育思想研究』、第9号、2006年3月。

内田智大「開発途上国の児童労働問題」、『人権教育思想研究』、第14号、2011年3月。

佐藤一彦・鈴木弥生「ハーキン法案とバングラデシュ衣類縫製産業の児童労働」、『秋田桂城短期大学紀要』、第16号、2004年3月。

初岡昌一郎・藤井紀代子「現代の児童労働」、初岡昌一郎編著『児童労働 - 廃絶にとりくむ国際社会』日本評論社、1997年。

山形辰史「輸出指向開発再論：後発開発途上国の労働集約的工業発展の可能性」、『国民経済雑誌』、第193巻、第1号、2006年1月。