

児童労働と義務教育

—メキシコおよびペルーの事例より—

杉本 均・櫻井里穂・工藤 瞳

第1章 義務教育と児童労働

1. 教育の義務性

世界人権宣言（1949）はその第26条(教育)において、「すべて人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等の及び基礎的の段階においては、無償でなければならない。初等教育は、義務的でなければならない」と謳っている。すべての人が教育を受ける権利を有していること、初等教育が無償であるべきことに異論はないが、それではなぜ初等教育は義務的でなければならないのであろうか。社会能力を持たない子どもの教育権を保障するために、ともすれば消極的または怠惰でもあり得るその親や保護者に、子どもに教育を与える義務を課すことは有意義であり、近代社会における親や保護者の教育義務履行の組織化・共同化事業として、国家がその遂行を代行することは理解できることである。しかしそれはあくまで社会や国家の教育授与義務の遂行であり、子どもの就学・学習を義務化することとは別のことである。さらに問題はここにおいて子どもが望む教育が義務化されているのではなく、社会や国家が規定する教育内容が義務としてすべての子どもに強制されるということである。

その第一の、そして歴史的な起源としての、義務性の根拠は、一部の家庭における子どもを無教育状態から保護すること、さらには、その多くの場合、家庭労働や児童労働などによる若年者の社会的搾取から隔離することに求められてきた。前近代において子どもは家庭や地域社会における重要な労働力であり、少なからぬ家庭収入の提供者であった。子どもを学校などに送り教育を与えることによって、家庭はその収入を失うだけでなく（逸失所得）、新たな教育費用（授業料、教材費、通学費用、給食費用、宿舎費など）のための支出を生むという、二重の家計負担を強いる近代公教育は、すべての家庭や社会にとって容易に、そして直ちに受け入れられる所業ではなかった。それに対して、多くの近代国家は、子どもたちを一定時間家庭や社会における労働から切断し、重大な家計負担を受け入れさせるために、教育費用を極力抑えること（無償化）に加えて、国家権力による罰則を伴った強制力（義務化）を発動する手段に訴えることになった。これが義務教育である。

しかし、ここに近代国家がこれだけの犠牲と労力を費やして義務教育を導入しようとした背景（目的）は、純粹に国民の教育権利を保障するため、その履行に不安定な場合もあり得る家庭に代わって事業の代行を請け負うためだけではなく、むしろこれまで各地域や家庭において、恣意的に行われてきた非公式かつ無意識の教育の一部を、国家において請け負い、内容を統一し、国家の定める方法によって教えることによって、国家の求める教育、国民としての教育をあまねく与え、いわば教育を国家に従属させようという意図が少なからず働いていた。すなわち、この過

程において、子どもの教育権を保障するための教育の義務制が、国家にとって望ましい教育をもれなく全国民に植え付けるためのシステムに変貌していったと言える。

義務教育とは、国家が国民に対して、学校への出席あるいは教育課程の履修を義務づけることであり、国あるいは行政組織の法律などにより、一定の年齢にある国民に対して強制される就学もしくは教育課程の履修であり、就学が強制される場合、就学義務、履修が強制される場合、教育義務と表現される。義務教育と近似の概念として、上述の「公教育」や「国民教育」があり、その特徴として「義務性」「共通性」「無償性」が要件とされるが、この特徴についても、必ずしも全世界において、普遍的に規定される、あるいは観察される特徴ということとはできない。

義務教育の教育形態として、学校への就学という方法しか認めていないのが就学義務であり、日本をはじめとして、韓国、中国、ドイツ、スペイン、ギリシア、オランダなどがそうである。一方、一定の条件の下で学校以外の場での教育も義務教育の履修と認めるのが教育義務の国である。これらの国々にはイギリス、フランス、カナダ、オーストラリア、ベルギー、イタリア、ポルトガル、ノルウェー、スウェーデン、デンマークなどがある。

宗教的マイノリティへの配慮などから、基礎教育段階において、「義務」制を敷いていない国は今日においてもいくつかあり、その場合、「共通性」と「無償性」が保持されれば、「(無償)普通教育」となる。「共通性」が求められない場合、すなわち一定の条件のなかで異なる教育課程を認める場合、「分岐制」やストリーミングの形態をとることもあり、さらには「学校」という教育形態を外れて選択肢を認める場合(教育義務の国の場合)、ホームスクーリングやオルタナティブな教育機関による教育までもが義務教育の範疇に取り込まれることになる。一方義務教育であっても「無償性」が保証されないケースは途上国を中心にかなり存在しており、形式上無償であっても、実質的には雑費や給食費などにコストがかかり、経済的な理由による義務の履行ができない人々が一定数存在している。

さらに各国において、義務教育が果たすべき機能(目標)や内容、形態、その方法においては、国により、時代により大きな違いがあり、普遍的な定義というものを設定することは不可能である。子どもがどのような教育的知識・技能を獲得したことをもって、義務教育を修了したとみなすのかについても、各国において大きな理念の違いと状況の違いがあり、また国内においてもかなりの意見の相違が存在する。言い換えれば、義務教育が子どもを児童労働から隔離することの根拠において、一定の年齢になるまでの期間なのか、一定の年数における期間なのか、あるいは一定の知識や技能を獲得したと見なされるまでの期間なのか、という問題でもある。この議論において前者は子どもの生物学的成長を重視しているのに対して、後者は子どもの認知的・社会的成長に力点を置いている。比較するならば、後者は子どもの年齢と教育内容を結び付けない点で弾力性は大きくなるが、後者においても、修得の基準を教室内での知識や技能に置くか、社会において自立できるスキルや社会的能力(competency)の獲得に置くかで、評価や弾力性の度合いは異なってくる。

(杉本均)

2. 義務教育の機能と目的

日本において義務教育の目的は、改正教育基本法第5条にある、「義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。」という条項に集約されている。具体的には、学校教育法において、保護者にその子女を満6歳から9年間、小学校、中学校等に就学させる義務が課されており、市町村には小・中学校を設置する義務が課されている。

義務教育の起源的（根源的）な機能（目的）は、学齢期にある子どもを家庭労働・児童労働から保護することであり、就学による子どもの労働に由来する収入の消失と、付加される教育費用の負担という二重の経済的損失のゆえに就学に消極的な親から、国家権力を用いて子どもを分離するための、強制的な法的執行作業であり、したがって日本の学校教育法91条やタイや台湾の法令にあるとおり、不履行の場合の罰則も規定されている。

しかし、今日の世界18カ国・地域にわたる義務教育政策の調査によれば、義務教育の施行に際して、義務性の根拠を、子どもの児童労働からの隔離に求めて明示している国は存在しない。義務教育の社会的機能については、「国民が共通に獲得すべき知識と技能を保障する」という側面は多くの国で言及されており、それが国民意識の育成や国家の教育理念の注入という機能を果たすとすれば、義務教育は基本的に社会的同化機能を有しているといえる。（杉本均，2008）

1990年のタイで行われたジョムティエン会議以降、初等教育の学齢にあるすべての児童を就学させるというEFA(Education for All)という目標は途上国の教育の至上命題とされている。純就学率において90%以上を達成した国においても、残りの10%の不就学の克服に苦戦する国が多いが、この10%の人口こそ、同化主義的な義務教育の強制に批判的な民族的、宗教的人口である場合が多い。この場合、希望するすべての人々を就学させようとして、さらに残りの人口を強制的に学校に通わせることは、果たして無条件に追求すべき教育目標かどうかという点で完全な合意はない。

すでに95%以上の就学率を達成していたマレーシアなどは、ごく近年義務教育制度を導入しており、その導入の目的には興味深いものがある。2003年1月1日から実施された義務教育政策の目的は、初等教育段階における就学率を上昇させ、教育の普遍化を完全に達成することにある。教育省は、義務教育政策と関連施策を実施する際に、貧困層、オラン・アスリ（マレー半島部に居住する先住民族の総称）、遠隔地の子どもをターゲット・グループとしていた。（鴨川明子，2008，251頁）義務教育はその性格上、地域固定性の強い社会事業である。もちろん寄宿舎や通信制の教育も可能ではあるが、一般的には（とりわけ初等教育では）児童とその家族が学校に通学できる範囲内の一定の地域に定住することを前提としている。マレーシアなどの熱帯雨林に分布する非定住性の移動部族にとっては、義務教育学校への通学の強制によって、彼らの伝統的な文化や生業形態の破壊や、世代間の伝統伝達の分断をもたらす危惧が、同国の義務教育の導入を遅らせてきた一因と考えられる。

日本における義務教育制度の確立は一般的に1900年の『第3次小学校令』とされているが、欧米においては1642年にまで遡ることができる。すなわちドイツ中央部のチューリンゲン地方の小邦、ゴータ公国の領主エルンストによる『ゴータ学校令』（1642）は、児童は5歳以上12歳以下の子

どもでいまだ字の読めない者すべてを就学させる義務を規定し、それを履行しないものには処罰を規定していた。奇しくも同じ1642年、アメリカのマサチューセッツ植民地において、両親や親方に子弟の教育を義務づけた『義務教育令』(1642)と学校設置の義務をタウンに課す『教育令』(1647)がその嚆矢として認められる。(山内芳文2008, 59-60頁) 州レベルの『義務教育法』の制定は1852年でこれもマサチューセッツ州が最初である。(中典子2001, 369頁)

一方、アメリカにおける児童労働法は19世紀中頃からコネティカット州、マサチューセッツ州を初めとする各州で制定され、多くの労働規定が定められたが、戸籍の不備などとともに抜け道が多く、また工場での労働以外は規制が及びにくかった。1904年には全米児童労働委員会が設立されている。このように義務教育法の成立と児童労働に関する立法は、相互に関連性を持ちながらも、基本的には別個に発達してきたと言える。

義務教育は教育の就学率を向上させる強力なシステムであるが、今日、初等教育や基礎教育の就学率が100%かそれに近い状況が達成された国においてもなお、義務教育を廃止したり、縮小しようとしている国は見られない。むしろ先進国も含めて、各国の義務教育年限は今なお延長される傾向や計画が見られる。アメリカでは各州の教育法によって義務教育年齢が定められるが、多くの州で6~7歳から16~18歳(ミシシッピー州を除く)までの9~12年間となっている。イギリスにおいては、1919年に14歳まで、1944年に15歳までとなり、1972年に5歳から16歳までの11年間に延長され、(窪田眞二, 2008, 77-79頁) 将来的には18歳にまで引き上げられる予定である。フランスでは1959年に16歳までの10年間に延長され、カナダやオーストラリアでも16歳までから18歳までに延長される傾向がある。途上国においては初等教育6年間の義務教育年限を導入したあと、前期中等教育3年間の延長を行うというパターンが多い。さらに、本稿が目にしたメキシコにおいては、2002年以降、義務教育の開始が3歳からに延長された事実がある。

義務教育の年限が子どもを児童労働から隔離する期間という観点から見ると、義務教育の終了年限まで、若者の就業を禁止・抑制するという機能を持つことになる。先進国の多くで17歳や18歳までの義務教育年限の延長の動向が見られるが、この年齢になると児童労働というよりは若年労働力としての年齢層という位置づけになってくる。アルバイトなどの制限的労働は可能であるが、独立した社会の一員としての自覚は正規就職によって大きく自覚されるとすれば、義務教育が若者の社会体験や社会参加を遅らせるという側面も指摘されている。(杉本均, 2008)

(杉本均)

3. 義務教育と児童労働の関係

児童労働は昨今の発展途上国の問題ではない。途上国のみならず先進国でも20世紀初頭まで抱えていた実態がある(Cunningham & Viazzo, 1996; Weiner, 1991)。アメリカ、ドイツ、イギリス、日本での学校の果たす社会的機能に関して検証を行ったPallas (1993)によると、産業革命前の多くの社会では、「家庭」こそ、子どもたちが「遊び」「学び」「働く」場所であった。このようにかつてどこにでも見られた児童労働が初めて問題視され出したのは、イギリスの産業革命時、子どもたちの低賃金・過酷な労働が明らかになった頃からである。「児童労働」という言葉もそこで初めて使われた(Cunningham & Viazzo, 1996; Zelier, 1985; UNICEF, 2005)。工場労働では、大量生産を可能にする新しい機械の導入で、そうした機械を扱える成人労働者が

児童労働者の代わりとなっていき、一方では、高度な機械を扱うためにも、公教育や資格の必要性が次第に謳われるようになっていった(Horrell & Humpheries, 1995)。過酷な工場労働の様子が明らかになり、また、成人労働者の仕事を確保するためにも、「子どもは学校で学ぶべきである」とされ、アメリカなど産業革命を経た諸国では学校の数が一気に増加した(Kett, 1977)。このように20世紀初頭の先進諸国では、児童労働は産業革命および近代学校教育制度の確立と切っても切り離せないものであった。

昨今児童労働が問題視されるのは、その根幹に貧困問題があるからである。アフリカや(c.f. Canagarajah & Nielsen, 2001; Cockburn, 2001; UNICEF, 2005)、南アジア(c.f. Delap, 2001; Toor, 2001)といった最も多く児童労働が存在する地域において、児童労働は「主として」貧困が原因で行なわれ、同時に、児童労働に従事する限り貧困から脱却できないという負のサイクルがある。さらに子どもは貧困であるがゆえに働き、働くがゆえに学校へ通えず、貧困を繰り返すという負の連鎖も証明されてきている(Ferguson, 2006; Denes, 2003)このような状況において、貧困撲滅と重ねて、1990年代以降児童労働撲滅が注目されている。

国際機関としてまず初めに児童労働撲滅に乗り出したのは、その設立目的の一つが「成人」の雇用機会の確保であったILO(国際労働機関 International Labour Organization)である。1973年、ILOは、15歳を就業の最低年齢とする「就業の最低年齢条約(第138号条約)」を発足させた。ところが1970年代～1980年代、この138号条約を批准した国は少なかった。批准国が飛躍的に増加したのは、1989年の子どもの権利条約が世界的に批准され、EFA(万人のための教育)運動の普及に伴い、「子どもの人権」と「教育を受ける権利」が浸透した1990年代頃からである。

「国連子どもの権利条約」は1989年に国連総会で採択された国際条約で、18歳未満の子どもの権利を包括的に定めており、その第32条第1項に、「締約国は、児童が経済的な搾取から保護され及び危険となり若しくは児童の教育の妨げとなり又は児童の健康若しくは身体的、精神的、道徳的若しくは社会的な発達に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認める」(外務省公定訳)と定めている。2006年現在の締約国は193カ国で、主たる非締約国はソマリアとアメリカである。

ILOは更に、1999年「最悪の形態の児童労働に関する条約(第182号条約)」を発足させた。本来児童労働撤廃を掲げるILOと、子どもの権利や子どもの「最善の利益」に注目するUNICEFとは児童労働に関して必ずしも同じスタンスではなかった。しかし「最悪の形態の児童労働禁止」という、どんな社会においても合意を得やすい内容により、また、前出の「教育を受ける権利」「子どもの権利」の影響を受けて、ILOの第182号条約はわずか数年で大半の国が批准した。世界の児童労働の約80%を占め、時として有害で搾取的でもありえる農業労働および家庭内の労働を第182号条約が禁止していないことも高い批准率に貢献したといえる(Post & Sakurai, 2001)。こうした条約が締結されるのと同時に、国連機関による「児童労働」の用語や定義が決められていった。現在では、下記、図1が示すILOの「児童労働」定義が一般的となっている。ILO第138号条約では、就業最低年齢が定められ、原則15歳未満の子どもの労働を禁止している。軽易な労働については12歳、危険な労働については18歳(健康・安全・道徳が保護され、適切な職業訓練を受ける場合は16歳)未満は禁止と定めている。ただし途上国には例外規定があり、家や田畑での手伝いや小遣い稼ぎのアルバイトは含まれないとしている。

図1 ILOによる児童労働の定義

	就業の最低年齢条約にあてはまらないもの	軽易な労働	危険を伴わない労働	危険を伴う労働	最悪な形態の労働
18歳未満					
15歳未満					
12歳未満					

翻訳は筆者による。灰色の部分が「児童労働」とされている。

(出典) Understanding Children's Work (2003). *Understanding Children's Work Project-Fifth and Final Progress Report for Phase 1*. p.2.

以上述べたように、義務教育の導入と児童労働の撤廃（撲滅）は密接に関連した取り組みではあるが、義務教育は児童労働の撲滅のためにだけ導入されたシステムではないし、また逆に児童労働撲滅の手段として義務教育だけが想定されているわけでもない。しかし児童労働の禁止年齢と義務教育年齢が一致することが望ましいという議論があるように、義務教育の完全実施は児童労働の撲滅と関連した概念として考えられている（平野裕二、2004）。

今日多くの国が義務教育の施行原理に子どもの児童労働からの隔離を、その目的として掲げなくなるといっても、世界において児童労働が根絶されたわけではない。ILOによれば世界（2004年）で児童労働をしている15歳未満の児童は1億6600万人、そのうち危険で有害な労働をしている子どもは1億1300万人、最悪の形態の労働に従事している17歳未満の子どもは840万人と推計されている（ILO, 2002, 2006）。

アジア太平洋地域では5歳から14歳までの児童の10%、サハラ以南のアフリカでは29%、中南米・カリブ海地域の16%、先進工業諸国でも2%が就労している。そのうち70.4%が農業・狩猟・林業・漁業の分野で、8.3%が製造業、8.3%が卸売業・小売業・レストラン・ホテル業、6.5%が家事サービス労働についている。（2002年）（ILO駐日事務所「地域別・産業別統計」）

一方、第182号条約では無条件で撲滅すべき18歳未満の子どもが行う最悪な形態の労働を定めている。それらは、人身取引、債務奴隷、強制的な子ども兵士、その他の強制労働、買春・ポルノ、麻薬の製造・密売などの不正な活動、子どもの健康・安全・道徳を害し、心身の健全な成長を妨げる危険で有害な労働とされている。（ILO駐日事務所「条約第138号、第182号」）この条約の批准国は169カ国（2008年11月）にのぼっている。

児童労働の多くは搾取的なものであり、なかには人身売買、誘拐、債務奴隷などの強制労働のように、無条件で子どもを隔離・解放すべき非人道的な活動が多い。しかし、国際的な条約や勧告において、すべての形態の児童労働が禁止されるべきもの、撲滅すべきものとして規定されているわけではない。「有害となるおそれのある労働」や上述の「最悪の形態の労働」以外については、条件付きで認める可能性も残されている。ここで問題は子どもを働かせたい親と、子ども

を雇いたい雇用主の存在のほかに、自ら働きたいと思う子どもの存在があることである。児童労働の一部においては、ある程度の教育機会を保持しながら、子どもが経済活動を行うことによって収入を得、社会的な自立を可能にするような雇用システムを持つことは許されると考えられるケースがある。

近年、子どもの労働経験の重視やキャリア教育の普及などにより、学校教育と労働とを、必ずしも矛盾した二律背反の活動ととらえるのではなく、学校と労働の双方から子どもが学習する可能性として、労働経験への回帰ともいえるような状況も現れている。もちろん、ここでいう労働とは、上述のような非人道的で搾取的な、危険な重労働ではなく、子どもの学習スキルと人生ビジョンの統合という理念を持つものでなくてはならない。そのようなシステムの成立条件については別途慎重に考慮すべきであるが、すでに学齢期の子どもたちの働く権利が主張されている国や地域、その是非をめぐる議論も存在している。その一方で、ILO、UNICEF(国連児童基金、United Nations Children's Fund)、世界銀行(World Bank)、UNESCO(ユネスコ、United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)、といった国連諸機関が、児童労働撲滅のためのあらたな国際的なイニシアティブ、「グローバルタスクフォース」を発足させ、貧困撲滅やまた、児童労働の長期的に見た負の教育効果を掲げながら、児童労働を撤廃する方向に向かっていることも事実である(Sakurai, 2006)。

各国の義務教育学齢人口の純就学率と児童就労の比率を足しても100%にはならない。しかしそれに未就学・非就労人口を足すとおそらく100%を超えてしまう。すなわちその、超過分は就労しながら就学している人口のダブルカウントであると思われる。就学と就労の組み合わせによって、この年齢の子どもたちは、(1) 就学している者、(2) 就労している者、(3) 就学も就労もしていない者、そして(4) 就労しながら就学している者、という4つのカテゴリーが存在している。本稿では、こうした児童労働と就学を必ずしも対立的にとらえるのではなく、一定の条件のもとで、子どもたちの就学と就労を両立するものととらえる取り組みが報告されているケーススタディとして、メキシコとペルーを取り上げ、その理論的背景、議論、実態、直面する課題について考察する。

(杉本 均・櫻井里穂)

第2章 メキシコにおける児童労働と義務教育

本章ではラテンアメリカ固有の文化的背景との関係を顧みながら児童労働問題を考察し、メキシコにおける児童労働と義務教育の現状およびメキシコ政府の施策と動向を公式文書を分析しながら検討する。

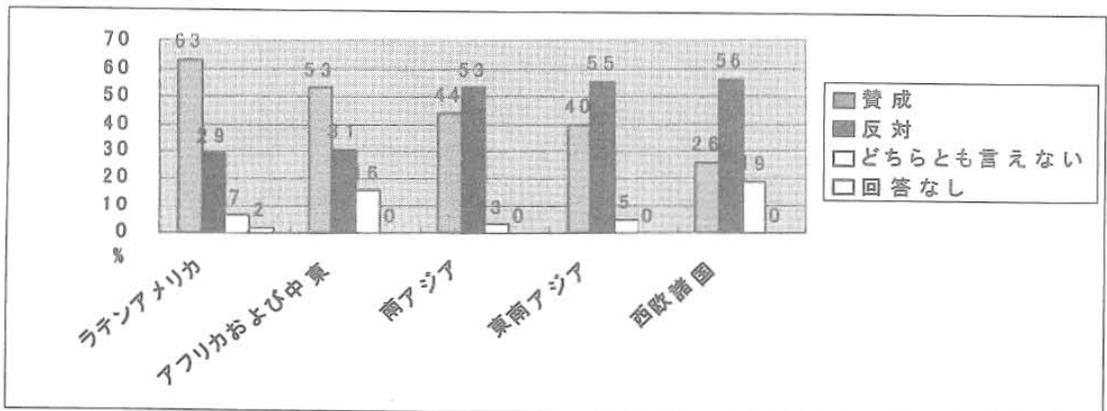
1. ラテンアメリカにおける児童労働の文脈—働くことは学ぶことか—

ラテンアメリカは他の地域と比較して最も児童労働を肯定的にとらえる文化の存在する地域である。これは西欧諸国の「子ども」の認識、「脆弱で保護の必要なもの」が、文化によってはあてはまらないこと、また子どもが働くことを、「学ぶことである」とか、「社会化していくことの過程である」と理解することからきており(c.f. Liebel, 2003; Bay, 2003; Nieuwenhuys, 1996; Nieuwenhuys, 1998) ラテンアメリカの特に貧困層の間ではこうした風潮が強い。一例としてス

ウェーデンのSave the Children がNGOを対象として行なった調査によると (Boyden, 1999, p.24)、「親が子どもに働くように促すのは、家計が助かるだけではなくて、子どもはそうした労働を通して学んだり、また、社会生活に適応していくからである」という項目に対して、ラテンアメリカのNGOの60%以上が肯定的に答えた。これは、他のどの地域よりも高い割合でありまた、同じ質問に、西欧先進国のNGOは過半数が反対と答えたのと対照的であった。(図2参照)ラテンアメリカで子どもの労働を親も子どもも比較的肯定的にとらえることは、文化的な価値観はもとより、義務教育が二部制の学校も多く、働くことと学校に通うことが必ずしも二者択一でないことにもよるであろう。

同様に、ラテンアメリカにはアフリカなどと同様にプロタゴニズム (主役主義) という考えがあり、子どもが働く権利を禁止するのではなく逆に守るべきであり、また、働く子どもに大人と同様の保護を与えるべきである、という考え方が存在する。代表的な例としてLiebel (2003)は、子どもは「独立した個人であり、自分の人生に対して判断や設計ができる個人である」と表現し (筆者訳)、また、子どもには社会参加をし、社会を変える能力が備わっていることを主張している。こうした主張の学者は、ILO や他の国連機関を批判し、「ILO は働く子どもが何を改善してほしいか聞くべきであり、互いの間 (ILO と働く子どもたち) の間で意思疎通を取るべきである」と主張している。こうした考えを代表したのものとして、たとえば、1994年の西アフリカ子ども連合 (West African Children's Organization) では、12の子どもの権利が主張され、「尊敬される権利、読み書きをする権利、遊ぶ権利、自分の意見を主張する権利」などとともに、「年齢と能力に応じた軽易な労働をする権利」という子どもの労働する権利を謳っている。中南米では特にペルーでこの考えが根強い。その背景に関しては第3章で詳しく記述する。

図2 地域別NGOの児童労働観



(注) 「親が子どもに働くように促すのは、家計が助かるだけではなくて、子どもはそうした労働を通して学んだり、また、社会生活に適応していくからである」という意見に対する地域別に見たNGOの回答

(出典) Boyden, 1999, p.24.

2. メキシコにおける義務教育と児童労働の現状

メキシコは児童労働と教育の問題を考える時、注目に値する国である。いくつかその理由を述べたい。第一に、メキシコはILOの最低年齢就労条約138号条約の批准に至っていないラテンアメリカ諸国の中では数少ない国の一つである。第二に、産業別に見ると、子どもの農業労働が世界で最も多い国であることである。世界の児童労働の多くが農業労働をしていることから、メキシコは典型的な形で児童労働の問題を抱えた国であると言える。第三に、メキシコでは義務教育政策の改定が1990年代初頭以降に複数回行なわれており、これは児童労働根絶のイニシアティブが世界的に広く普及していった時期と完全に一致する。さらに第四の理由として、義務教育の開始年齢としては世界最低である「三歳児」から義務教育を課していることである。最後の理由として、政局の激しい国であることである。メキシコは2001年に70年ぶりに与党が保守派右派の国民行動党(PAN)に交代したにもかかわらず、次の選挙では同党のカルデロン大統領が左派(PRD)の台頭に辛勝した(わずか1%以下の差であった)経験を持ち、近年政治面での流動化が見られる。教育政策とは政権交代の際などに影響をうけやすいため(Husen & Postlethwaite, 1994)、このような国の教育政策は注目することが重要である。以上のような理由により、メキシコを本章の児童労働の動向研究の対象とする。以下、近年のメキシコの義務教育政策の動向と同国の児童労働の現状を検証する。

メキシコにおける義務教育は、メキシコ合衆国憲法、および1993年に公布され10年後の2003年に改正された「メキシコ合衆国の総合教育法(Ley General de Educación)」により「すべての国民が受ける権利」と保障されており、国の行う教育は無償とされている。また義務教育は宗教とは独立したものであり、現在、初等教育と中等教育が義務化されている。1993年以降、メキシコでは幾度か教育政策の変遷が見られた。まず、1993年に、それまで小学校のみであった義務教育期間に、中学校教育も加えられることとなった。また小学校の授業日数も1994年以降年間200日となり、日本とほぼ同数となった。

2002年、Obligatoriedad (The Law of Obligatory Pre-Schooling) という就学前教育を義務化する法律が制定され、これにより段階的に2009年までに3歳以上の子どもの施設保育が義務化された。3歳の子どもの施設保育の義務化は世界でメキシコだけである。ラテンアメリカでは、就学前教育の義務化がさかんであるが、メキシコがこうした早期の施設保育に踏み切った背景には「貧困家庭の子どもの教育を保障し、かつ教育の公平性を保つ」、という大義名分からであった。(Yoshikawa *et al.*, 2007) 一方で、現実には3歳児の施設保育に対する親の不安から特に3歳児の在籍率は低く(25%)、また、子どもを施設保育に預けなくても親に対するペナルティもないため、義務化は非現実的であるともとらえられている(*ibid.*, 2007)。

義務教育の「形式」にはある意味柔軟性も持ち合わせており、中学入学にあたり卒業試験がある一方で、小学校課程を終えていない大人向けの初等教育が存在したり、場合によっては中学修了課程で大学進学が可能な場合もある。上記に加え、先住民族の子どもたちに対してバイリンガル教育も施されている(米村, 2007)。また、多くの公立の小学校や中学校では、午前と午後の二部制で運営されている一方で、「義務教育期間」としては、就学前教育期間を延長している。

次に児童労働との関係はどうか。メキシコ政府が2年ごとに行なわれている国勢調査結果によると、メキシコにおける子ども(12歳から14歳)の生活活動は以下の表1, 2の通りで

ある。1996年と2004年の調査結果を比較すると、男女ともに労働している児童が減少し、「学校のみ」と答えた児童が増加している。これは、1993年にメキシコで初めて中学校が義務教育になってから、ほぼ10年間で在籍率が増加したと言える。また家内労働に従事していると思われる、「学校に通っていないし、経済活動も行っていない」と答えた児童の減少も特徴的である。また、「児童労働者」とされる数は40万人から1100万人とばらつきがあり、たとえばユニセフは15歳未満で働いている子どもを800万とし、メキシコ統計局（INEGI）は1100万としている。これは児童労働を抱える他の国と同様に、メキシコでもインフォーマルセクターで働く子どもの数が正確に把握しにくいことが原因とされる。

表 1 メキシコの児童労働の現状 子ども（12-14歳）の生活活動（1996年）

年齢	経済活動のみ		学校のみ		学校および 経済活動		学校に通っていないし、経済 活動も行っていない	
	M	F	M	F	M	F	M	F
12	3.9	1.6	85.0	83.0	8.7	5.9	2.4	9.5
13	8.8	5.2	75.7	75.9	12.0	5.3	3.5	13.6
14	14.3	6.2	68.4	67.3	11.7	4.6	5.6	21.9
合計 12-14	9.2	4.2	76.1	75.3	10.8	5.3	3.9	14.7

表 2 メキシコの児童労働の現状 子ども（12-14歳）の生活活動（2004年）

年齢	経済活動のみ		学校のみ		学校および 経済活動		学校に通っていないし、経済 活動も行っていない	
	M	F	M	F	M	F	M	F
12	0.9	0.3	90.6	92.7	6.1	4.2	2.5	2.7
13	3.5	1.5	84.5	88.6	8.7	1.6	3.2	8.3
14	8.0	4.1	75.5	80.4	9.6	4.7	6.9	10.7
合計 12-14	4.1	2.0	83.6	87.2	8.1	3.6	4.2	7.2

(注) 表1、2共にENIGH, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (翻訳は筆者による)

さらに、労働産業別に見ていくと、メキシコは子どもの農業労働が現在も世界で最も高い国の一つであるが、1996年から2004年にかけて農業セクターで働く子どもの比率が54%から38%へと減少し、商業や輸送業といった他の経済セクター（18%から28%）や、サービス業その他のセクター（13%から20%へ）では逆に増加していることが分かった。これは、1994年、サリナス大統領により発効されたNAFTA（北米自由貿易協定）により、安価な農作物が大量に輸入されだし

たことで、農村部に住んでいた農民の都市部への仕事を求めて移住を招いたことの影響があるものと思われる。(Carey, in Schmitz *et al.* 2004)。しかしながら12州で行った調査によると、7歳から14歳までの子どもが日雇い農業従事者の30%を占めていることもわかり、農業が児童労働者が最も多く従事する産業であることが明らかになっている (*ibid*)。

メキシコでも児童労働は貧困と大きく関連している。メキシコの12歳から14歳の子どもの経済活動を示した国勢調査の結果から、家計が貧しくなるほど、「経済活動のみ」と答えた子どもが多いことが分かった。これは、Carey(2004, p.125)が、子どもの労働の主要原因をsocioeconomic crisis とあげているのと一致する。このように、メキシコにおいても、「貧困・児童労働・不就学」、という三つのキーワードが相互に関連していることが分かる。特に義務教育を受けている年齢層の児童労働撤廃が世界では主流になりつつある中、メキシコ国内法や政府の児童労働をめぐる施策はどのようになっているのであろうか。

3. メキシコの労働法とメキシコ政府の児童労働をめぐる施策

まず、労働法から見るとメキシコでは、メキシコ建国法123条(1917年)およびメキシコ連邦労働法173-180項(1970年)において、14歳での労働を合法的に認めており、農業や家庭内労働などインフォーマルといわれる産業においての労働に関しては、就労年齢の規制は一切存在しない。1993年に義務教育化した中学校教育の卒業年齢が15歳であるため、ここに1年のずれがある。このような背景もあってか、メキシコは、ILOの第182号条約「最悪の形態の児童労働に関する条約」(1999)は、2000年6月にすぐに批准したものの、2008年8月現在150カ国が批准している、15歳未満の労働を禁止する第138号条約「就業の最低年齢条約」の批准に至っていない。こうした背景を理解するにはこの国の児童労働政策史を振り返る必要があろう。

まず、A.D.325年から始まるマヤ時代、その後のアステカ時代は子どもの労働は大人になるための大切な学習過程とされていた。特にアステカ時代、子どもは水を汲んだり、薪を集めたり、狩猟採集を手伝うことで軍人としての備えができると考えられていた。その後のスペイン支配下時代には子どもは安い労働力として働かされた。19世紀初頭(1810年)から始まるメキシコ独立運動により、奴隷解放が唱えられ、1856年をはじめ14歳以下の子どもの労働を禁止する法律が制定された。しかしながら社会は子どもが「勤勉」であることを期待し、子どもの労働を期待し貧困層の子どもたちが身売りされることもたびたび見られた。1876年から始まったディアス政権下では、子どもは鉄道や港をはじめとした建築業の貴重な従事者とされた。続いて1910年から始まったメキシコ革命期には、子どもは軍人としてそしてスパイとして働いた。その後1917年に制定され、現在も使われているメキシコ建国法が、初めて労働者の権利を公に認めたものとされている。この建国法により強制労働は禁止され、14歳未満の子どもの労働は禁止された。このように20世紀初頭の法的規制の制定にもかかわらず、児童労働者数の減少は見られず、1970年代、経済危機を経た1980年代と増加の一途をたどった。(Carey,2004)

一方でメキシコはサリナス大統領時代の1989年には国連子どもの権利条約(CRC)を率先して批准した国の一つであり、1990年以降、「子どもの権利」という言葉は同国のNGOのスローガンや公的文書の中で散見されるようになってきている。また1997年メキシコ政府は、Program for Education, Health, and Nutrition (PROGRESA)という貧困層支援奨学金プログラムを開

始した。このプログラムの教育面での目的は貧困層出身の子どもたちを学校へ通わせることで、規定日数以上通学したものには奨学金を与えた。こうしたインセンティブが功を奏して、児童労働者数は減少した。しかしながら現在でも、児童労働に対する肯定的な社会的な背景などを理由に、メキシコ政府がその撲滅にあまり積極的な施策を示していないため、ここ10年メキシコ政府は国連子どもの権利委員会から繰り返し批判を受けてきた。

例えば、国連子どもの権利委員会への同政府の公式回答(1)を見ても、まず、1997年メキシコ政府は、「メキシコには総合的に子どもを守るような法律は存在しないが、80におよぶ子どもの権利を直接的・間接的に守る法律が存在している」と回答した。一方で、インフォーマルセクター（農業、路上労働などを含む）においては放任主義を貫き、「インフォーマルセクターにおいては政府のとれる施策は何もない」（パラグラフ149）、「何が子どもたちをインフォーマルセクターに導いているのか、誰にも分からない」（パラグラフ148）などと公式回答している。これに対して、国連子どもの権利委員会からは、総合的に子どもの権利を連邦レベルで遵守できるような国内法の制定の必然性および、ILOと協力して、第138号条約の批准を求めるような回答が寄せられた。

このような批判を受け、2000年には大統領選挙の年には、メキシコ市の人権委員会の推薦もあり、子どもと青年の権利を守る法（Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños, y Adolescentes: Law for the Protection of the Rights of Children and Adolescents）が制定された。しかしこの法は、12歳以上18歳未満をadolescentesという言葉で表現し、18歳未満すべてを「子ども」と表現する国連子どもの権利条約と一線を画し、メキシコでの「子ども」が、暗に12歳未満であることを公に宣言したものであった。また、この「子どもと青年の権利を守る法」には、「児童労働、先住民族、ストリートチルドレン」といった言葉も一切出てくることはなく、「子どもの権利を守っていこう」とよびかける、主として美しい謳い文句が並べてあるような法律であった。

続いて2004年には、教育面において、国家の推進している「社会開発・人間開発」中心の全国教育プログラム（2001-2006年）が教育の質と適切さ（calidad y pertinencia）をこころがけ、とくに周縁的状况にある人々への教育の参入支援や、また、ストリートチルドレンに対しても、De la calle a la vida (From the streets to life) というプログラムの中で、初めて重点がおかれたことを示した。しかしその一方で、児童労働撤廃を目指す国連機関の、「ILO」や、インフォーマルセクターの言及、また、教育効果との兼ね合いなど一切記述がされず、さらに「児童労働は家庭としてその収入が生存のために必要である」旨、記述がされている。（パラグラフ313）。この2004年の報告書に対して、国連子どもの権利委員会は、メキシコ政府が「子どもと青年の権利を守る法」の実施を歓迎しつつ、内容的には厳しい返答を寄せ、より具体的な「児童労働者やその就労分野、先住民の子どもへの教育に対する詳細な情報」などの再提出を求めた。

こうしたやりとりの中、メキシコ政府の代表者の一人は、2006年4月に行なわれた子どもの権利委員会の小委員会において、メキシコの児童労働を肯定的に見る文化背景を以下のように説明している。「メキシコの文化では、子どもが働くことはあたりまえのことである。幾つかの労働産業セクターにおいては、たとえそれが公的な行政であっても、子どもも含めた個人の尊厳を保障するものであると考えられている」と説明しており、ILOの第138号条約を批准するには、何よりも「子どもの労働が与える負の影響を理解できるような意識改革」が必要であることを切実

に訴えた。このコメントに対して、国連子どもの権利委員会は同国政府の行なっている、Oportunidades（前山のPROGRESAの改定されたもの）のような人的開発奨学金プログラム(2)を高く評価する一方で、再度「子どもの人権」を基本とした諸政策が児童労働を行なっている子どもたちや青少年の権利を十分に遵守していないことに強い懸念を示し（2006年6月）、ILOの第138号条約の批准を一貫して提言し続けている。子どもの権利委員会への次回の報告書の提出は2011年であるので、次回のメキシコ政府の回答に注目したい。

メキシコでは1970年代、四人に一人と言われていた非識字者も、1998年には十人に一人となり、2004年では、15歳以上の非識字者が8%まで減少した（EFA Global Monitoring Report、2008）。しかし一方で、児童労働をめぐる施策などに混迷が見られる。児童労働根絶をめざす人権擁護の運動が国際的に盛んになる中で、メキシコは他のラテンアメリカ諸国とその政策にも一線を画している。メキシコ政府が同国の義務教育制度との兼ね合いを見ながら今後どのような施策を行っていくのか動向が注目される。

（櫻井 里穂）

第3章 ペルーにおける児童労働と義務教育

1. ペルーにおける児童労働の社会的背景

ペルーは所得格差の激しい国であり、社会的分断の歴史は植民地期にまでさかのぼる。一般的に農村部、とりわけアンデス山岳地帯において貧困率が高いが、ペルーにおいて貧困は都市にも農村にも存在する。まず農村部においては、もともと耕地の生産性が低く住民は零細農業を営んでいる。1920年代以降、それらの人々が首都リマを始めとする都市へ、経済的な基盤や手段を持たないまま移住した。都市には移住した人々を吸収する十分な雇用が無く、都市に基盤を持たない人々は行商など元手なしではじめられるインフォーマル・セクターで働き、プエブロ・ホーベン（Pueblo Joven：直訳は「若い村」といわれるスラムを形成した（福井千鶴、1999、60頁）。こうした社会的背景があり、都市においても農村においても貧しい家庭では子どもが働き、家計を助けたり学校へ行く費用を稼いだりしている。

ペルー国立統計情報院（Instituto Nacional de Estadística e Informática：以下INEI）によると、2006年にペルーで働く6歳から17歳の子どもは約217万人であり、同年齢中の約3割にあたる。居住地別に見ると、都市部では10人に2人、農村部では10人に8人が働いている。また、年齢によって仕事の種類が異なる。6歳から13歳では一般的に家族親族の営む経済活動の手伝いが主で、商業のほか、農場、牧畜などである。これに対し14歳から17歳では売店や市場の店員や、サービス業、農耕の日雇い労働者、家での労働などを行っている（INEI、Nota de Prensa No 105）。働く子どもが農村部で多いのは、彼らの多くが農業を手伝っているからである。また、INEIによると働く子どもの割合は下表に見るとおり増加している。特に低年齢層においてその割合が増加しており、彼らの就学や親の雇用を支えるような政策の必要性が指摘されている。また、働く子どもが増加する背景には、若者が農村から都市へ移住していることや、都市部において親の収入の無い家庭が崩壊していることが指摘されている。

表3. 同年齢中に占める働く子どもの割合

	全体 (%)	6-11歳 (%)	12-17歳 (%)
1993年	7.9	2.5	13.7
1995年	15.7	6.6	25.1
1996年	20.8	11.6	30.3
2001年	26.9	21.7	32.5
2005年(予測)	31.8	29.8	34.3

(出典) INEI (2002)、p.25

ペルーでは6歳から17歳の子どもの21.1% (2001年) が働きながら就学しており (INEI、2002、p.22)、ここにはペルーの学校の特徴と経済的状況が反映されていると考えられる。ペルーでは二部制 (午前・午後) や三部制 (午前・午後・夜間) で授業が行われているため学校に通っていない時間に働くことができる。また一方で、公立学校の学費は無料であるものの、教科書などの学用品を買うためや入学金、PTA会費などを払うために子どもたちが働いている (川窪百合子、2000、45頁)。

子どもの活動は大きく分けて教育と労働がある。上記に見たとおり就労しながら就学する子どもがいる一方で、就学のみが69.4%、就労のみが5.4%、就学も就労もしていない子どもが4.1%いる (INEI、2002、p.22)。ただし、就学も就労もしていないという分類には、実際は家の手伝いなどを行っている場合があると考えられる。児童労働の定義には子どもの教育を阻害するという条件が挙げられる場合が多く、この分類にもその一部が含まれる可能性がある。ペルーでは都市部と農村部という居住地区分のほかに、国土を3地域に分けてコスタ (海岸地域)、シエラ (山岳地域)、セルバ (熱帯雨林地域) とする自然地域区分があり、気候も生活も地域によって大きく異なる。子どもの活動もこれら3地域で異なり、INEI (2002) によるとシエラでは50%以上の子どもが就労と就学を両立している州もある一方、コスタでは80%前後の子どもの活動が就学のみである。また、セルバには就労も就学もしていない子どもが10%にのぼる州がある。このように子どもの活動にも地域差が大きく、彼らの直面する問題の解決は一筋縄ではいかない。ここで、ペルーにおける子どもの活動を見ていくにあたって、その一つの柱である教育について概観したい。

2. ペルーにおける義務教育

16世紀にペルーがスペインの植民地となったころ、先住民酋長の子弟を植民地政府と先住民のパイプ役とすべく学校が作られた。しかしこれはあくまで一部の都市でのことで、一般の先住民には無縁の話であった。ペルーは南米植民地の中心地であったことや、銀の産出により潤沢な資金があったこと、そしてその領土を統治する人材が必要であったこと、さらには単なる植民地ではなくスペイン王室の王領であったことから、早くも1551年に大学が作られ、それに応じる形で中等教育が作られてきた。こうした中等・高等教育の普及に対して、初等教育には長い間光が当

たらなかった。ペルーにおける無償義務教育の構想は19世紀初頭の独立直後からあり、それは植民地の旧体制を内部から崩壊させ、新体制建設の基盤を作ることを目指すものであった。しかしそうした構想は実現せず、その後何度も政策が取り上げられるが、予算や自治体の政策実行力の欠如により進展しなかった。また、先住民に対する教育は独立から1世紀ほど経って、目が向けられるようになった（皆川卓三、1975、1976）。

本格的に無償の初等義務教育が普及し始めるのは1950年代以降である。とりわけ1960年代には現在の教育制度の原型となる6年制初等教育、5年制中等教育が定められ、教育支出も伸び、就学率が上昇した。軍事政権下の1972年に出された教育法では、社会改革を目指して教育の大幅な制度改革がなされた。例えば、初等教育6年、前期中等教育3年を義務かつ無償の基礎教育とし、また植民地時代以降禁じられていた先住民言語であるケチュア語での教育を認めるなど、その内容は国際的に評価された。しかし、教員・住民との対話や予算的な裏づけが不足し、またケチュア語話者がスペイン語での教育を望んだことなどさまざまな要因により改革は頓挫した（斉藤泰雄、1998、117-118頁；Post, David, 2002, pp.115-116）。この教育制度は徹底せず、1982年には再び初等教育6年、中等教育5年という制度に戻った。現行（1993年憲法下）でも6年間の初等教育（6 - 11歳）、5年間の中等教育（12 - 16歳）、これに高等教育が続く形となっている。中等教育は前期2年が共通一般課程、後期3年が一般課程と技術・職業課程の選択過程に分かれている。ただし初等教育から進級試験があるため、年齢は必ずしも上記に一致しない（田中恵理香、1998）。また、公立学校は多くが国立であり、学費は無料であるが、前述のように教材やPTA会費、入学金などがかかるほか、学用品などは個人負担であるため学校に通うために働く子どももいる。また、裕福な家庭の子弟は初等教育段階から私立学校に通う。

ペルーにおける就学率は決して低くない。UNESCOによると、2006年のペルーにおける初等教育粗就学率（初等学校在学者総数÷初等教育該当学齢層人口総数×100）は116%（男子116%、女子117%）、純就学率（初等学校在学者のうち法定初等教育学齢相当者数÷初等教育該当学齢層人口総数×100）は96%（男子96%、女子97%）、中等教育では粗就学率94%（男子93%、女子96%）、純就学率72%（男女とも72%）である（UNESCO Institute for Statistics, UIS STATISTICS IN BRIEF Education in Peru）。ペルーでは初等教育6年間のほか、就学前教育1年間と中等教育5年間が義務教育となっている。就学前教育が含まれているのは、従来小学校低学年段階での留年が多かったため、就学前教育を受けることで以後の教育が円滑に進み、結果的に以後の中退や留年を減らし、ひいては教育費が削減できると考えられているためである。（田中恵理香、1998、191頁）。ただし法律で定められていても就学前教育が初等教育就学の必須条件ではなく、中等教育に関しても義務教育とされているものの、すべての子どもが就学しているわけではない。しかし、ペルーでは教育に対する期待や信頼が非常に高く、多くの人が教育による社会移動を目指している。これは裏を返せば農業や労働など他の分野に期待を寄せられないことの現れである（Post, David, 2002, p.233）。また、多くの子どもが学校に通うようになった一方で、留年や都市部と農村部の教育整備の格差などは依然として大きな課題である。

3. 働く子どもたちの組織化

児童労働と教育との関わりは古くて新しい問題である。古いというのは、近代教育制度が一般化する前は子どもの活動には当然仕事が含まれていたであろうということであり、新しいというのは、国連子どもの権利条約（1989年採択）に代表されるように、子どもの活動として教育が不可欠なものとなされ、子どもの教育や心身の発達を阻害するような労働に特に批判が向けられるようになったということである。

1970年代以降のペルーでは働く青少年の組織化が大きな運動となっていくが、これは1980年代の経済危機や1990年代におけるフジモリ政権期に新自由主義的政策が取られ、非正規雇用が増加して親の収入が不安定化した影響により、働く青少年が増加したことに伴っている（小倉英敬、2005、242-243頁）。ナソップ（MNNATSOP=Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú：ペルーの働く子ども・若者の全国運動）は1976年に結成されたキリスト教系の働く青少年たちの運動体マントック（MANTHOC=Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos：キリスト教者の息子である働く若者・子どもの運動）に端を発する。1996年にマントックを含む30以上のNGOによって結成されたナソップには、現在全国の1万4000人の働く子どもたちが参加している。ナソップは働く子どもたちによって運営される彼ら自身の自治組織であり、全国レベルの運動体である。運動には大人も参加するが、彼らは運動の代表者や指導者、後見人、代理人などではなく、あくまでコラボラドール（協力者）としての役割の中にとどまる。ナソップの地方集会は国内の8のエリアで開催され、それぞれの集会上に各拠点の代表が参加し、各地域の活動内容の評価をしたり、2年ごとに開催されるナソップの全国集会上に参加する代表者を選んだりする。これらの代表、そして代表を選ぶのもまた、もちろん子どもである。

ナソップにおいて、こうした子どもを主体とした活動の基本にあるのが、プロタゴニスム（Protagonismo:主役論（社会的主体論））と呼ばれる考えである。プロタゴニスムとは、1970年代のペルーにおける大衆運動の高揚の中で主張された「民衆主役論（Protagonismo Popular）」に刺激されて、1976年にマントックが結成された際に考案された「働く青少年の主役論」の延長上に完成された概念である（小倉英敬、2005、243頁）。プロタゴニスムは、大人を中心とした援助主義や保護主義によって子どもを客体とするのではなく、大人も子どもも分け隔てなく社会に働きかける「主役」であることを意味する（川窪百合子、2001、8-9頁）。

ナソップの活動の目的は、働く子どもを含めたすべての子どもの権利を社会一般に認識させること、それらが侵害されないように保護することである。ナソップの活動は子どもの「労働からの保護」を求めているのではなく、「労働による搾取からの保護」を求めている。そしてこの目的を達するためには、子どもたちの尊厳や権利が重要であるとの認識のもとに活動している。働く子どもたちにとって教育は将来より良い仕事を得るための手段である（Oveido, José. P、1998、p.84）ため、彼らは教育を重視する。しかし彼らが就学する上で直面する問題は先に述べた金銭的問題にとどまらない。例えば、働かなければならないため、宿題をする時間が多く取れないことや、夜遅くまで働いているため次の日の授業に間に合わない、といった子どもたちの労働から来る問題のほか、教師が一方向的に話し、個々の子どもの状況を考慮しないという教授法の問題がある（Chacaltana, Juan、2000、p.76；Swift, Anthony、2000、pp.99-173）。

ナソップに加盟する団体には働く子どもたちのための学校を持つものもあり、そうした学校は上記の問題を解決する目的で作られ、政府の認可を受けている所もある。例えばナソップに加盟するマントックは1986年リマに学校を設立し、その経験を元に1990年代にもペルー北部のカハマルカ州やアマゾナス州などにも学校を設立している（Cussiánovich, Alejandro, 2006, pp.465-479）。ここでは働く子どもたちのニーズに合わせて、算数や国語は市場で働くのに役立つように教えられ、またそうした科目に加えて、洋裁やコンピューターなど生活に役立つものが取り入れられている（川窪百合子、2001、6頁）。しかし、ナソップの教育は学校における知識や技能の習得だけにとどまらないだろう。働く子どもたちが組織を作って活動することによって、自分たちの主張や立場を明確にし、問題解決を訴えていくといった経験自体が、子どもたちの成長に大きな効果をもたらすものと思われる。

4. 児童労働に関する立場の対立

前項で取り上げたナソップの「働きながら学ぶ権利を求める」という活動方針は、児童労働の撲滅を目指すILOなどとの立場と対立している。この対立の原因の一つは児童労働の定義自体があいまいであり、現在ある児童労働の多くが子どもに害を与えない軽易な労働と、子どもの発達に悪影響を及ぼす労働との間にあるためである。また他の原因としては、子どもがどの程度発達しているかを年齢によって計るか、その子どもに何ができるかによって計るか、という考え方の違いがある。年齢によって計る場合は、例えば就業最低年齢が定められると、現実に働いている子どもがその法の保護から外れてしまい、かえって社会の目の届かない悪条件のもとで働かされる恐れがある。

近年国連をはじめとする国際機関によって出される各種の人権宣言、条約の類は人権の普遍性を想定し、国際的統一基準の作成を目指してきた。しかしこの基盤にあるのが西洋的な個人観であり、子どもの権利条約もそうした制約を免れ得ない（前平泰志、1997）。子どもの権利条約は世界中の子どもについて語る上で欠くことのできないものとなっている。しかし、これは「子ども時代の単一モデルを全世界に、とりわけ南の国々に押し付けることが望ましいという信念の最も進歩した形である」（Nieuwenhuys, Olga, 1998, p.271）と批判されている。また、適切な子ども時代を普遍化するということは、適切ではないものを否定していくということである。子どもを保護するという視点に立った場合、ある一定の年齢以下の子どもには家庭内での手伝いなどが望ましいとされている。しかし、子どもが好むのはそういった無償労働ではなく、自分の欲しいものを手に入れることができる有償労働であり、子どもだからといって無償労働に押し込めておくことはそのまま子どもの立場を弱めることにつながる（Nieuwenhuys, Olga, 1998）。

子どもたちが働かなければならないという前提において、彼らが働きながら学ぶ理由がいくつか見いだされている。まず、先述の通り教育を受けることによって将来、より良い仕事を得ることが期待されている。また、公立学校では授業料は無料だが、教材やPTA会費、入学金、学用品を負担するため、すなわち学校に行くために働く子どもがいる。そして家族全員が働くことでやっと生活ができる環境で、家庭内にせよ家庭外にせよ、働くことによって子どもたちは家族を助けることができ、またあるいは自分の必需品を買うことができるということが挙げられる。これにより彼らは自信や自立心を得る（荒木重雄、1997）。

一方で、「現在の路上での児童労働は子どもが誰かに雇われてなされており、おそらくそれが将来誰かに雇われる「準備」の手段となっている」(Ordóñez, Dwight and Mejía, María del Pilar, 1995, p.59)として、児童労働が「貧困の再生産」につながるという指摘がある(Post, David, 2002, pp.55-56)。しかし、子どもたちを労働から排除することもまた彼らを大人に従属させることになる。彼らの自律性を認めたくらんで、保護される対象としての「客体」ではなく自らの状況を変革させる「主体」として子どもが自らの置かれた状況改善に取り組むことが重要なのである。

ペルーにおいて自らの権利を主張する子どもの団体があるのは、彼らの意見が尊重される土壌があるからというよりむしろ、彼らが日常的に弱い立場におかれているからである。教育もまた、彼らが自らの置かれた状況を改善する道具や考えを身につける手段でなくてはならない。

(工藤 瞳)

おわりに

本論は義務教育と児童労働の関係について、国際的動向と中南米諸国の事例から考察してきた。まず義務教育の世界的動向とその機能、普及の目的について考察したあと、児童労働の起源と現状、それに対する国際機関の施策を中心に検討し、義務教育と児童労働が必ずしも二者択一の概念ではないことを論じた。両者の関係を考察するうえで、有益な事例として中米および南米諸国から、メキシコとペルーの事例を取り上げ、比較的な視点から分析した。

義務教育の完全普及と児童労働の撲滅は、識字の獲得とならんで現代国際社会の子どもの福利に関する重要目標である。21世紀への変わり目をはさんで、国際社会はこの目標に一定の前進を果たしたが、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの一部地域を中心に、この目標達成になお大きな障害をかかえる国々が多いばかりでなく、義務教育の普及と児童労働の改善率や理念において、各国の建前と実態の間にも乖離があることが確認された。すなわち、義務教育については、その定義上、該当年齢の子どもを（強制力を以て）全員就学させることを意味しているが、事実上多数の子どもの就学が達成されていないばかりか、残りの人口の就学にはこれまでの何倍もの労力とコストを要することが予見され、またマイノリティの生業形態や伝統文化の伝承を妨げる危険性も指摘されている。また多くの国にとって、教育インフラの地域格差は深刻な問題で、施設・設備の未整備や教育資源や有資格教員の不足などのために達成できない義務教育の目標に対して、義務教育の弾力的運用という表現で、不完全な実施を「規制緩和」の一形態に擬態する現状が見られた。

一方、児童労働についても、それが子どもたちの就学を妨げるだけでなく、その健全な発達や健康にとって有害である場合が多く、場合によっては反社会的産業や犯罪に荷担させられるケースもあり、国連やILOなどを中心のその廃絶への努力が続けられている。しかし一口に児童労働といっても、その子どもの年齢や労働内容(危険性、過酷さ、犯罪性など)によって、様々なカテゴリーがあり、どのレベルのどのカテゴリーを禁止するか、あるいは優先的に廃止を目指すかにおいて、先進国と途上国、途上国のなかでも相互に見解に差があり、理念と実態の乖離を生む原因となっている。本論では、途上国のなかでも児童労働の比率の高い、中米からメキシコと南米からペルーをとりあげ、両国の実態とそれに対する政府やNGOの取り組みについて検討した。

メキシコは3歳からの義務教育を導入しているにもかかわらず、ILOの最低年齢就労条約を批准しておらず、子どもの農業労働が世界でも最も高い国の一つである。義務教育の終了が15歳であるのに対して、メキシコ連邦労働法において14歳の労働を合法的に認めており、ここにすでに矛盾がある。国内法の不備などに対する国際的な批判に対して、メキシコは政府レベルでいくつかの改善プログラムを実施しながらも、家庭の生存のために児童労働を肯定的に見る文化の存在を主張するなど国際動向と一線を画している。(第2章 櫻井)

一方、ペルーはILOの最低年齢就労条約を批准しているにもかかわらず、児童労働の比率は高いだけでなく、その比率は毎年上昇している。児童が労働に携わる比率は11歳以下で約30%、12～17歳では34%に及んでいる。しかし就学率が極端に低いわけではなく、その結果、働きながら学ぶ子どものカテゴリーも大きく21%に達している。ペルーにおいては、働きながら学ぶ子どもの組織化がマントックと呼ばれるNGOなどを中心に進んでおり、一定の条件のもとで、子どもの自立と就学の促進・持続のための就労を認めるよう、全国的なネットワークを展開している。(第3章 工藤)

メキシコ、ペルー両国の児童労働と義務教育に関する見解や取り組みについては、国内のさまざまなレベルやセクションをカバーする全体像の把握が困難であるため、比較分析にはより広範囲なデータがさらに必要である。児童労働が子どもの就学を阻害し、多くは有害であることについて両国は認めながらも、一定の留保を主張している。すなわち教育は無償義務教育といえども実際には様々な経費のかかる消費活動である。労働は正常な活動においては収入をもたらす生産活動である。従ってその経費を他のいかなる方法によっても工面できない子どもが、教育費用を含めた生活費を労働による収入によって工面した場合、教育と労働はかならずしもあい矛盾する排反的概念ではなく、就労が就学を促進し、場合によっては就労が就学を可能にするという関係もあり得ることを、両国の事例は指摘している。

この留保の形態において、メキシコは政府レベルで、児童労働を全面的に禁止しようとする国際機関の勧告に反論している。国際機関のさだめる子どもの年齢規定(15歳もしくは義務教育修了年)とメキシコの労働法による労働禁止年齢の違いなども持ち出して、国際機関などからの批判をかわそうとする動向が見られる。ペルーの場合は、政府がILO条約を批准していることもあり、こうした主張はNGOといった非政府レベルにおいてより積極的であると見られる。なによりも国際社会においても各国においても、児童労働と子ども時代の定義があいまいで多様であることがこの問題を困難にしている。また国際的な条約や条例が先進国の主導において定められているが、これが「子どもの労働を肯定的に見る文化背景」(櫻井2章(メキシコ))の存在や、「子ども時代の単一モデルを世界に、とりわけ南の国々に押しつけ」(Nieuwenhuys, Olga, 1998, p.271, 工藤3章(ペルー)にて引用)しているのではないかという指摘は、義務教育と児童労働の関係を検討する上で重要な指摘である。

(杉本 均)

本文註

註(1)国連子どもの権利委員会は、批准国に5年に1度の報告書の提出を義務付けており、メキシコは1997年と2004年（提出が2年遅れた）に提出済みである。

註(2)教育、栄養、健康の3分野にまたがる援助政策でPROGRESAとして始まった。例えば学齢期の児童が85%学校に出席すると、その家庭に現金、物、サービスなどの学校給付金を支給している。学校教育促進を目標にはしているが、児童労働との関連記述は見られない。

引用・参考文献

- ILO駐日事務所（2008.8.30アクセス）「児童労働統計」「条約第138号、第182号」「地域別・産業別統計」<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/ipecc>
- 荒木重雄（1997）「児童労働を生み出す社会と文化」初岡昌一郎編『児童労働；廃絶にとりくむ国際社会』日本評論社。
- 江原裕美（2007）「メキシコ合衆国の総合教育法」帝京法学 第25巻，第1号85-123頁。
- 大桃敏行・上杉孝實・井ノ口淳三・上田健男編（2007）『教育改革の国際比較』ミネルヴァ書房。
- 小倉英敬（2005）「1990年代ペルーにおける労働法制改革とその社会的影響」、遅野井茂雄・村上勇介編、『現代ペルーの社会変動』、国立民族学博物館地域研究企画交流センター。
- 鴨川明子（2008）「マレーシアにおける義務教育制度の導入とその背景」、249-266頁，杉本均、『義務教育の機能変容と弾力化に関する国際比較研究』所収。
- 川窪百合子（2001）「ペルーの働く子どもたち —社会変化の担い手としての子どもの位置付けとその葛藤— 前編」『PRACA』第12号、37-45頁。
- 川窪百合子（2001）「ペルーの働く子どもたち —社会変化の担い手としての子どもの位置付けとその葛藤— 後編」『PRACA』第13号、4-17頁。
- 窪田眞二（2008）「イギリス」全国海外教育事情研究会『国際化と義務教育』、77-90頁。
- 斉藤泰雄（1998）「ペルー教育の現状と課題」『ペルー 国別援助研究会報告書』国際協力事業団。
- 杉本均（2008）『義務教育の機能変容と弾力化に関する国際比較研究』科学研究費補助金基盤研究（B）課題番号18330179 最終報告書。
- 田中恵理香（1998）「第9章 教育」『ペルー 国別援助研究会報告書 現状分析編』、国際協力事業団。
- 中典子（2001）「スクールソーシャルワーク発展の経緯—子どもの教育と労働をめぐる—」、佛敎大学大学院紀要第29号。
- 永田佳之（2005）『オルタナティブ教育—国際比較に見る21世紀の学校づくり』新評論。
- 日本比較教育学会『比較教育学研究』第33号(2006) 特集「義務教育をめぐる意思決定と費用負担」東信堂。
- 平野裕二（2004）「国連・子どもの権利条約と児童労働」（2008.8.30アクセス）
<http://homepage2.nifty.com/childrights/yujihirano/opinions/childlabour/icrc.htm>

- 福井千鶴 (1999) 「ペルーにおける都市化と貧困問題 —リマ首都圏における現状とその改善策の一考察—」『地域政策研究』第2巻第1・2合併号、高崎経済大学地域政策学会、57-73頁。
- 藤井穂高 (2008) 「フランス」全国海外教育事情研究会『国際化と義務教育』2008年、107-118頁。
- 藤井穂高 (2001) 「フランスにおける義務教育の問題構成—1998年の義務教育法改正を素材として—」『比較教育学研究』第27号159-177頁。
- 本図愛実 (2008) 「アメリカ合衆国」全国海外教育事情研究会『国際化と義務教育』63-75頁。
- 前平泰志 (1997) 「人権」と異文化—「子どもの権利条約」もうひとつの読み方」中村拓三 監修・(財)解放教育研究所編『解放教育のアイデンティティ』明治図書。
- 松久玲子 (2003) 「メキシコフォックス政権の教育政策とジェンダー」同志社大学人文科学研究『社会科学』第71号、133-163頁。
- 松久玲子 (2006) 「メキシコの学校教育における『人口教育』人口政策をめぐる教育とジェンダー 比較教育学研究第33号96-115頁。
- 皆川卓三 (1975) 『ラテンアメリカ教育史 I (世界教育史大系19)』講談社。
- 皆川卓三 (1976) 『ラテンアメリカ教育史 II (世界教育史大系20)』講談社。
- 米村明夫 (2002) 「メキシコにおける初等教育の完全普及の展望」ラテンアメリカレポート Vol. 19. No. 1. 2-9頁。
- 米村明夫 (2004) 「メキシコにおける貧困克服のための社会・教育政策」ラテンアメリカレポート Vol. 21. No. 2. 22-35頁。
- 米村明夫 (2006) 「メキシコにおける初等教育の完全普及の最終段階—オアハカに焦点を当てて—」ラテンアメリカレポートVol. 23. No. 1. 54-65頁。
- 米村明夫 (2007) 「メキシコ先住民小学生への『近代的』教育アスピレーションの浸透」日本教育社会学会第59回大会寄稿論文。
- Bay, Marguerite (2003). "The Mexican Child-From Work with the Family to Paid Employment." *Childhood*. Vol. 10 (3), pp.287-299.
- Boyden, Jo (1999). *A Time for Play and A Time for School -the Results of a Survey of Practitioners, Advocates and Other Experts on Childhood and Children's Work-*. Stockholm: Rädda Barnen, Save the Children Sweden.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008.9.3 access). *Ley Federal del Trabajo*. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>
- Canagarajah, Sudharshan and Helena Skyt Nielsen (2001). "Child Labor in Africa: A Comparative Study" *The Annals of the American Academy*, AAPSS, 575, May, pp.71- 91.
- Carey, David "Mexico" (Chapter 10) in Schmitz, Cathryne, L. Traver, and Larson (2004), *Child Labour A Global Review*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Cussianovich, Alejandro. *Ensayos sobre Infancia: Sujeto de Derechos y Protagonista*.

- Lima: Ifejant, 2006.
- Chacaltana, Juan (2000). "Manthoc, un movimiento de niños y niñas trabajadores del Perú." *NATs Revista Internacional desde los Niños y Adolescentes Trabajadores*. No.5-6.
- Cockburn, John (2001). *Child Work and Poverty in developing Countries*. Oxford: University of Oxford.
- Cunningham, Hugh and Pier Paolo Viazzo (ed) (1996). *Child Labour in Historical Perspective - 1800-1985- Case Studies from Europe, Japan and Colombia*. Florence; UNICEF, International Child Development Center.
- Delap, Emily (2001). "Economic and Cultural Forces in the Child Labour Debate": Evidence from Urban Bangladesh" *Journal of Development Studies*. 37 (4), pp.1-22.
- Denes, Christian Andrew (2003). "Bolsa Escola: Redefining Poverty and Development in Brazil." *International Education Journal*. 4 (2) pp.137-147.
- Editorial PAC, SA. De C.V. (1999). *Nueva Ley General de Educación*. D.F., Mexico: Author.
- ENIGH. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (2008.6-9 access) <http://www.one.gob.do/enigh/>
- Ferguson, Kristin (2006). Towards Social Development Policies for Child Street Workers in Mexico. *Inter-University Consortium for International Social Development*. pp.35-52.
- Grootaert, Christian and Ravi Kanbur (1995). "Child Labour: An Economic Perspective" *International Labour Review*, Vol. 134. No. 2. pp.187 -203.
- Horrell, Sara and Jane Humphries (1995). "The Exploitation of Little Children": Child Labor and the Family Economy in the Industrial Revolution." *Explorations in Economic History* Vol. 32, pp. 485-516.
- Husen, Torsten and T. Neville Postlethwaite (Eds). (1994). *The International Encyclopedia of Education*. Second Edition Volume 4. Oxford, U.K.: Pergamon.
- INEI (2008.8.30 access). *Nota de Prensa (press document), No 105 Junio 2007* <http://www.inei.gob.pe/web/NotaPrensa/Attach/6948.pdf>
- INEI (2002), *Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, 2001*.
- International Labour Office (2002). *Global Report under the Follow-up to the ILO declaration on Fundamental Principle and Rights at Work*. Geneva: Author.
- Kett, Joseph F. (1977). *Rites of Passage - Adolescence in America 1790 to the Present-*. New York: Basic Books, Inc. Publisher.
- Liebel, Manfred (2003). "Working Children as Social Subjects-The Contribution of Working Children's Organizations to Social Transformations." *Childhood*. Vol. 10 (3), pp.265-285.

- Nieuwenhuys, Olga (1996). "The Paradox of Child Labor and Anthropology" *Annual Review of Anthropology* 25: pp. 237-251.
- Nieuwenhuys, Olga (1998). "Global Childhood and the Politics of Contempt". *Alternatives*. (Vol. 23, pp. 267-289). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Pallas, Aaron M. (1993). "Schooling in the Course of Human Lives: The Social Context of Education and the Transition to Adulthood in Industrial Society" *Review of Educational Research*, Vol. 63. No.4, Winter 1993, pp.409-447.
- Post, David (2002). *Children's work, schooling, and welfare in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Post, David & Riho Sakurai (2001). "Recognizing a Problem: The Impact of Global Politics on Child. Labor Advocacy in Mexico." *International Journal of Educational Policy Research and Practice*. 3, pp.120-155.
- Post, David & Suet-ling Pong. (2000). "International Policies on Early Adolescent Employment-An Evaluation from the United States and TIMSS Participant Nations-." *International Journal of Educational Policy, Research & Practice*, 1(2), pp.153-170.
- Sakurai, Riho (2006) *Child Labour and Education: Background Paper Prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007*. Paris:UNESCO.
- SICE (2008.9.3 access). Foreign Trade Information System. National Legislation-Mexico-. <http://www.sice.oas.org/compol/natleg/Mexico/reglae.asp>
- Swift, Anthony (2000). "El movimiento nacional de niños y adolescentes trabajadores organizados del Perú (MNNATSOP)" *NATs Revista Internacional desde los Niños y Adolescentes Trabajadores*. No.5-6.
- Toor, Sandia (2001). "Child Labour in Pakistan: Coming of Age in the New World Order." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 575, pp.194-224.
- UCW (2003). *Understanding Children's Work Project-Fifth and Final Progress Report for Phase 1*. New York: Author.
- UNICEF (2005). *Child Labour Today-End Child Exploitation-*. U.K.(not specified): Author.
- UNICEF, (2008.9.3 access). Mexico. Lay Para la Protección de Los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes. http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_ley_nacional.pdf.
- UNCRC Convention on the Rights of the Child. (2006). *Summary Record of the 1141st Meeting*. New York: Author.
- UNCRC Convention on the Rights of the Child. (2005). *Committee on the Rights of the Child-Consideration of Reports Submitted by State Parties Under Article 44 of the Convention Mexico*. New York: Author.

- UNCRC Convention on the Rights of the Child. (2006a). *Implementation of the Convention on the Rights of the Child*. New York: Author.
- UNCRC Convention on the Rights of the Child. (2006b). *Written Replies by the Government of Mexico Concerning the List of Issues Formulated by the Committee on the Rights of the Child in Connection with Its Consideration of the Third Period Report of Mexico*. New York: Author.
- UNCRC Convention on the Rights of the Child. (2006c). *Committee on the Rights of the Child Consideration of Reports Submitted by State Parties Under Article 44 of the Convention-Concluding Observations: Mexico*. New York: Author.
- UNESCO Institute for Statistics (2008.8.30 access). *UIS STATISTICS IN BRIEF Education in Peru*.
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IFLanguage=eng&BR_Country=6040&BR_Region=40520
- Weiner, Myron (1991). *The Child and the State in India*. Princeton: Princeton University Press.
- Yoshikawa, Hirokazu, Katheleen McCartney, Robert Myers, et al. (2007). Early Childhood Education in Mexico-Expansion, Quality Improvement and Curricular Reform-"Innocenti Working Papers, Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Zelizer, Viviana (1985). *Pricing the Priceless Child*. New York, Basic Books.

(杉本 均：比較教育政策学講座 教授)

(櫻井里穂：京都大学GCOE研究員)

(工藤 瞳：比較教育政策学講座 修士課程1回生)

(受稿2008年9月8日、改稿2008年12月1日、受理2008年12月11日)

Child Labour and Compulsory Education: Case Studies from Mexico and Peru

Hitoshi SUGIMOTO, Riho SAKURAI, and Hitomi KUDO

This paper explores the politics of child labour and compulsory education in Mexico and Peru, highlighting the trajectories of compulsory education and the worldwide child-rights movements. Mexico and Peru are selected as they have contrasting child labour policies despite the similarities in geography and child labour profiles.

While Mexico extended compulsory education starting the age of three, and the government has been strongly encouraging children's human rights, the country has not yet ratified the ILO's Minimum Age Convention 138, which forbids labour for children less than 15 years of age. Lenient standards for child labour result partially from disseminated cultural traditions that children's work is beneficial for their personal and social development.

Peru ratified the Minimum Age Convention 138 in 2002, yet the concept of *protagonismo*, the capacity to participate in society and transform it forcibly remains. Major advocates are the local NGOs and working children who argue that children should be perceived as independent individuals who can judge and design their own lives, including continuation of work.

The paper concludes that child labour and education policies are complex and that examining the relationship between compulsory education and child labour requires in-depth cultural analysis as well as policy analysis.