

## 事業事前評価表

国際協力機構ガバナス・平和構築部  
ガバナスグループ 法・司法チーム

### 1. 案件名 (国名)

国名： ガーナ共和国 (ガーナ)

案件名： 児童労働フリーゾーンを通じた子どもの保護主流化プロジェクト

Project for Mainstreaming Child Protection through Child Labour  
Free Zones

### 2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における児童労働の現状・課題及び本事業の位置付け

児童労働<sup>1</sup>は、1973 年採択の「就業が認められるための最低年齢に関する条約」(第 138 号)、1999 年採択の「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)等の国際条約で禁止されており、SDGs ターゲット 8.7 (以下、SDG8.7) においても 2025 年までにあらゆる形態の児童労働を撤廃することが謳われている。国際社会の取組により、2000 年以降減少傾向にあった児童労働者数は、2020 年に増加に転じていることが明らかになった。世界で児童全体の約 10%に当たる 1 億 6,000 万人が児童労働に従事しており (ILO、UNICEF、2020 年)、SDG8.7 の達成が危ぶまれている。

ガーナでは、カカオ産業や水産業を中心に、児童全体の 21.8%に当たる 189 万人が児童労働に従事、その中でも 123 万人は危険有害労働に従事していると指摘されており、深刻な開発課題となっている (Establishing Child Labour Free Zones in Ghana Protocols and Guidelines, 2020 年)。ガーナ政府は「National Plan of Action (NPA) Phase II for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour in Ghana 2017-2021」を策定し、国際社会と協力して、児童労働撤廃に向けて取り組んでおり、その一環として、Child Labour Free Zone<sup>2</sup> (以下「CLFZ」という。)の認証にかかる制度設計を進めてきた。2020 年 3 月に「Establishing Child Labour Free Zones in Ghana –Protocols and Guidelines」(以下、「CLFZ ガイドライン」という。)が公表されたが、この策定プロセスを ILO 等とともに日本の NGO、企業が支援した。JICA は、2020 年 10 月から「カカオ・セクターを中心とした児童労働に係る情報収集・確認調査」の活動の一部として CLFZ ガイドラインの現場での試行を支

<sup>1</sup> 国際条約の定義では、15 歳未満 (開発途上国は 14 歳未満) の義務教育を受けるべき年齢の子どもが教育を受けずに働くこと及び 18 歳未満の子どもによる危険有害労働などを「児童労働」としている。

<sup>2</sup> 児童労働の発生要因が取り除かれた地域と定義され、郡レベル、コミュニティレベルそれぞれで一定の条件を満たす必要がある (郡条例の制定、社会サービス小委員会の設置、啓発活動実施、子ども保護委員会の設置、レファラル・システムや救済システムの存在等)

援してきた。同調査では、CLFZ の有効性が確認される一方で、中央・地方の政府機関や開発パートナーの間の連携・調整、既存の制度との整合性、アセスメントの実施可能性等の課題も明らかになっている。これらの課題を踏まえて CLFZ 制度を改善し、児童労働撤廃につなげていくためにガーナ政府は国際社会の技術的・資金的支援を必要としており、日本政府に対して本事業の実施が要請された。

JICA は 2019 年度に新規事業アイデア<sup>3</sup>「児童労働撤廃を目指す共創型モデル事業の形成・実施」を通じて、日本と関わりの深いガーナのカカオ産業を入口として児童労働に関連した取組を開始した。その成果の一つとして、2020 年 1 月に持続可能なカカオ産業の実現を目指す関係者による「開発途上国におけるサステナブル・カカオ・プラットフォーム」（以下、「プラットフォーム」という。）が設立され、カカオ産業が抱える児童労働を始めとする課題解決に向けた共創・協働の取組が始まっている。

本事業は、CLFZ の制度強化を通じて、ガーナ政府の児童労働撤廃に向けた取組を促進するものである。事業実施に当たってはプラットフォームを活用し、日本の企業や NGO を巻き込んだ活動の展開を目指す。

## （２） 児童労働に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

対ガーナ共和国国別開発協力方針では「持続的かつ安定的な経済成長の促進」を基本方針に掲げ、農業を含む産業基盤強化や人材育成を重点分野としている。本事業は、児童労働撤廃を通じて、農業を含む産業の持続性強化に貢献するとともに、子どもたちの健やかな成長を促して人材育成に寄与するものである。また、日本政府が 2020 年 10 月に策定した「『ビジネスと人権』に関する行動計画」（2020-2025）では、日本政府として、責任ある企業活動の促進を図り、国際社会を含む社会全体の人権の保護・促進に貢献し、日本企業の信頼・評価を高め、国際的な競争力及び持続可能性の確保・向上に寄与する方針を打ち出している。同行動計画では、横断的事項の一つとして「子どもの権利の保護・促進」を位置づけ、児童労働撤廃に関する国際的な取り組みへの貢献を行っていくとしている。本事業は、カカオ豆の約 80%（日本チョコレート・ココア協会、2020 年）をガーナから輸入する日本の企業の責任あるサプライチェーンの構築を後押しする取組としても位置付けられる。

JICA の課題別事業戦略であるグローバル・アジェンダ「ガバナンス」は、

<sup>3</sup> スキーム、協力対象、財源、実施方法及び実施体制等、既存の考え方に捉われない事業の提案を募集する組織内の企画。採用された提案については、将来的な制度化も視野に、予算措置や体制整備を行い、組織として実施する。

基本的人権の尊重を含む普遍的な価値が実現し、一人ひとりの国民が幸福に生活できる社会を実現することを目的としている。本事業は、同グローバル・アジェンダの下、基本的人権をあらゆる層で担保するための脆弱層を守るための取組に位置付けられる。チョコレートの原料であるカカオの主要生産地であるガーナでの取組を通じて、日本の市民に身近な形で児童労働の課題を提示し、日本の企業、NGO を含む多様なパートナーと協働・共創して協力のインパクトの最大化を目指す。

### (3) 他の援助機関の対応

ガーナ政府による児童労働撤廃に向けた取組は ILO や UNICEF が支援してきた。特にカカオ産業における児童労働については欧米の関心が高く、World Cocoa Foundation (WCF)、International Cocoa Initiative (ICI)、米労働省を中心とする Child Labour Cocoa Coordinating Group、オランダ・スイス・ドイツ・ベルギー各国のサステイナブル・カカオ・イニシアティブ等、カカオの生産国政府、消費国政府、業界団体、グローバル企業、市民社会団体等が参加する官民連携プラットフォームが複数構築され、課題解決に向けて連携して取り組もうとする動きが見られる。ただ、実際に現場レベルの活動においては相互に十分な連携・調整がなされているとは言えず、それぞれが独自に実施する活動は持続性の点でも課題を抱えており、十分な成果をあげていない。

## 3. 事業概要

### (1) 事業目的

本事業は CLFZ の実施体制強化、関係者間の連携強化、モデル活動の特定を通じて、実効的で持続可能な CLFZ システムの構築を図り、児童労働撤廃に寄与する。

### (2) 総事業費（日本側） 3.75 億円

### (3) 事業実施期間 2022 年 10 月～2026 年 3 月を予定(計 42 か月)

### (4) 事業実施体制

- 1) 実施機関：雇用労働関係省（MELR）労働局児童労働ユニット（CLU）
- 2) 関係機関：CLU を通じて、以下の関係機関と連携・調整しつつ、事業を実施する。
  - ・ National Steering Committee on Child Labour（NSCCL）のメンバー機関（土地・天然資源省、教育省、食料・農業省、地方政府・農村開発省、ジェンダー・子ども・社会保障省、カカオ公社（COCOBOD）、他）
  - ・ NPA Technical Working Group のメンバー

- ・開発パートナー（ILO、UNICEF、WCF、ICI、他）

(5) インプット（投入）

1) 日本側

- ① 調査団員派遣（合計約 60P/M）：児童労働、地方行政、コミュニティ開発、開発パートナー連携、農産物認証制度 等
- ② 研修員受入：ビジネスと人権（必要に応じて検討する）
- ③ その他：調査用資機材

2) ガーナ側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

(6) 計画の対象（対象分野、対象規模等）

モデル活動を実施するパイロット地域として、カカオ生産地を含む対象郡を複数選定する。郡の数、規模については協力開始後に現状調査を実施したうえで決定する。

(7) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

- ・本事業は「カカオ・セクターを中心とした児童労働に係る情報収集・確認調査」（2020～22 年度）で明らかになった関係者間の連携強化やアセスメントの改善の必要性等を含む CLFZ の課題に取り組むものである。
- ・CLFZ の重要指標である学校運営委員会の機能化については、「みんなの学校：コミュニティ参加型学習改善支援プロジェクト」（2019～24 年度）を通じて得られた知見を活用する。

2) 他の開発協力機関等の援助活動

上記 2（3）のとおり、カカオ・セクターを中心に児童労働撤廃に取り組む開発パートナーは多く、CLFZ に類似する活動、CLFZ の要素を一部に含む活動も見られる。これらパートナーに CLFZ の制度、具体的な実施方法を広く共有し、相互に学び合う体制を構築することで、開発パートナーによる CLFZ に整合した活動の展開を促進する。また、他の開発パートナーの経験を取り入れることによって CLFZ の制度を強化し、その普及展開を一層推進する。

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類 C
- ② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）上、環境社会への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項 特になし

3) ジェンダー分類：GI (S) ジェンダー活動統合案件

<活動内容/分類理由>

本事業では、特に女子が従事するリスクが高い児童労働の防止に関する啓発活動の促進や、モニタリング評価における男女別データの収集等を含むジェンダー平等及び女性エンパワメントに関連する活動を実施予定であるため。

(9) その他特記事項

2021年12月、「開発途上国におけるサステイナブル・カカオ・プラットフォーム」内に「児童労働分科会」が設置され、児童労働問題に関心を持ち、実際に行動する意欲を持つ企業、NGO等の協働が開始されている。将来的にはCLFZの普及展開にこうした企業等の資金を動員することも視野に入れ、本事業の進捗状況をプラットフォームあるいは分科会で随時報告する。

#### 4. 事業の枠組み

(1) インパクト（事業完了後、提案計画により中長期的に達成が期待される目標）

児童労働が減少する。

(2) アウトカム

実効的で持続可能なCLFZシステムが構築される。

(3) アウトプット

1) CLFZの実施体制が強化される。

2) 児童労働問題に取り組む開発パートナー間の連携体制が構築される。

3) CLFZ認証に向けたモデル活動が特定される。

4) CLFZで生産されたカカオ豆の認証制度等の資金動員メカニズムが検討される。

(4) 調査項目

1-1 中央・地方の関係機関の役割、NSCCL等の既存の調整メカニズムの現状と課題を分析する。

1-2 中央・地方の関係機関の連携・調整の改善策を提案し、試行する。

1-3 CLFZの財務面の持続性を確保するための方策を提案し、試行する。

1-4 効果的・持続的なアセスメント体制を構築する（人員配置、ハンドブック・ツールの整備）。

1-5 CLFZガイドラインを改訂する（調査項目2及び3の結果も反映）。

2-1 中央・地方の開発パートナーのマッピングを行い、連携の現状と課題を分析する。

2-2 効果的な資源配分を可能にするため、中央・地方の関係機関及び開発パートナー間の調整メカニズムを構築する。

2-3 児童労働撤廃に関連する活動を標準化するため、開発パートナーに CLFZ のガイドラインやハンドブック、ツール等を共有する。

2-4 開発パートナーが支援している地域のアセスメントを行う。

3-1 モデル活動の対象地域を選定する。

3-2 対象地域の児童労働に関する取組状況（CLFZ 指標達成状況等）を把握し、CLFZ 指標とのギャップを分析する。男女別の状況を把握するため、男女別データを収集する。

3-3 ギャップに対応するモデル活動を計画、実施する。特に女子が従事するリスクが高い児童労働の防止に関する啓発活動を含む。

3-4 アセスメントを行う

3-5 モデル活動、アセスメント結果を中央・地方の関係機関、開発パートナーに共有する

3-5 好事例や教訓を取りまとめ、中央・地方の関係機関、開発パートナーに共有する

4-1 既存のカカオ豆の認証制度を分析する

4-2 カカオ豆に関する CLFZ 認証の具体的な仕組みを提案、試行する

## 5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ ガーナ側投入に必要な政府予算が確保される（国家財政が極度に悪化しない）

(2) 外部条件

- ・ 感染症対策のためのロックダウン、自然災害、大幅な治安悪化等、活動に対しての制限がなされない。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ニジェール国住民参画型学校運営改善計画プロジェクト(評価年度 2009 年)では、簡素化したモデルを小規模で開始し、プロジェクト期間中に進捗に応じて柔軟に面的拡大を図り、大規模な普及を実現した。同プロジェクトの教訓では、面的・量的拡大が可能になった要因として、国家政策に合致する支援を行ったこと、それゆえに世銀による資金支援など他ドナーによっても普及が促進されたこと、月例ドナー会議を通じ

マニュアル等を周知し、それらを他ドナーが活用したこと、が挙げられている。本事業でも、ガーナ政府の国家政策(NPA、CLFZ ガイドライン)との整合性に留意しつつプロジェクト計画を策定した。また、策定プロセスにおいては、他開発パートナーにCLFZ について丁寧に説明し、CLFZ の普及展開に協力して取り組む基盤整備に努めた。

## 7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致し、実効的で持続可能な CLFZ システムの構築を通じて児童労働の撤廃に資するものであり、SDG8.7「児童労働を撲滅する」に貢献すると考えられることから、事業実施を支援する必要性は高い。

## 8. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる基本指標

(提案計画の活用状況)

・ CLFZ 認証地域の拡大状況

(インパクトの発現状況)

・パイロット地域における児童労働の減少状況

(2) 今後の評価スケジュール

事業完了時点 提案計画の活用状況

事業完了3年後 事後評価

※児童労働者数に関する全国規模の調査が実施される場合は、同結果を活用して事後評価を実施する。

以上