



Title	児童労働廃止に向けた国際協力プログラム：インドにおけるILO プログラム分析
Author(s)	柄谷, 藍香
Citation	国際公共政策研究. 2014, 18(2), p. 49-61
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/51323">https://hdl.handle.net/11094/51323</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 児童労働廃止に向けた国際協力プログラム\*

—インドにおけるILOプログラム分析—

## International Collaborative Programme on the Elimination of Child Labour

—An Analysis of ILO Programmes in India—

柄谷藍香\*\*

Aika KARATANI\*\*

### Abstract

In the global report on child labour, the ILO reported that the global number of child labourers had declined from 246 million to 168 million, in the period of 2000 to 2012. The report, however, indicated that about half of them are still engaged in hazardous work. The ILO's "IPEC" was created in 1992 with the overall goal of the progressive elimination of child labour by strengthening the capacity of countries to deal with the problem, and promoting a worldwide movement to combat child labour. In India, "IPEC" started in 1992. However, despite the fact that two major "IPEC" projects are progressing, neither the present situation of these projects nor the results have been made clear. In this article, the following two subjects will be discussed on the basis of the analysis of materials mainly obtained through field research in India: 1) the relationship between the "National Child Labour Project" and "IPEC" in India and 2) the roles the above mentioned ILO programmes play in eliminating child labour.

キーワード：児童労働、国際労働機関、児童労働廃止に関する国際計画、国家児童労働政策、暫定的教育機関

**Keywords** : Child Labour, International Labour Organization, International Programme on the Elimination of Child Labour, National Child Labour Projects, Transitional Education Centres

---

\* 本研究の実施については、公益財団法人松下幸之助記念財団の研究助成を受けた。

\*\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

## 問題の設定

今日、「児童労働 (child labour)」の問題は全世界的な課題になっており、アジアやアフリカ、中南米などの世界各地の国々において、きわめて多くの子どもたちが過酷な労働に従事している。「国際労働機関 : International Labour Organization (以下、ILO)」は、2013年9月、全世界で5-17歳の児童労働者人口は約1億6,800万人 (5-14歳は約1億2,000万人) に上り、全児童労働者人口の約半数の8,500万人が搾取的労働に従事していると報告している<sup>1)</sup>。

児童労働は、工場や作業所、農業や工業の家内労働あるいは家事労働で多く見られるが、一言に「児童労働」と言っても解釈は広く存在する。ILOが採用している児童労働の定義は、子どもによる労働すべてを含んでいるわけではない。ILOは、子どもの労働を“child labour”と“child work”に区別して定義をしている。“child work”に該当する子どもの労働とは、親の手伝いとして仕事を行うことであり、子どもの教育の一環として意味があり、経済的に搾取することにはならないので、条約で禁止される労働にはあたらないとしている。他方、“child labour”は経済的搾取を受け、危険な労働や教育の妨げとなる労働、身体的・精神的・道徳的に有害となる労働に従事している児童労働を指す<sup>2)</sup>。これらの解釈から導き出されることは、児童労働とは子どもが携わる労働すべてを指すのではなく、子どもが過酷な条件のもと、危険で有害な労働に従事させられていたり、経済的に搾取されたりすること、また労働により教育が受けられないこと<sup>3)</sup>が問題となっているということである。本稿においては、上記のILO定義を踏襲し、具体的には、インドにおけるILOプロジェクトが対象とする合計10の指定された有害労働産業 (手巻きビデュー<sup>4)</sup> / タバコ産業、真鍮産業、レンガ産業、花火産業、履物工業、ガラス産業、錠前産業、マッチ産業、採石場、繊維産業) における児童労働を分析の対象とする。

本稿において、分析対象国として取り上げるインドは1992年にILOの「児童労働廃止に関する国際計画 : International Programme on the Elimination of Child Labour (以下、IPEC)」と呼ばれる技術協力活動、いわゆる教育プログラムに調印した。当該計画は世界88ヶ国<sup>5)</sup>でプロジェクトを実施しており、児童労働廃止に向けて一定の成果を上げている。IPECのインド国内プロジェクトには、“INDO-USDOL Child Labour Project for Preventing and Eliminating Child Labour in Identified Hazardous Sector (2003年1月-2009年3月) (以下、INDUS Project)” や “Converging Against Child Labour: Support for India’s Model Project (2008年9月-2012年3月) (以下、Convergence Project)” 等がある。インドにおけるILOの児童労働廃止プロジェクトの中でも上記二つのプロジェクトは規模、予算共に莫大なもので、アメリカ労働省もドナー元になっている。しかしながら、プロジェクトを遂行した結果、児

1) International Labour Organization, *Marking progress against child labour, International Programme on the Elimination of Child Labour*, 2013, p.3.

2) 香川 孝三「パキスタン・インドにおけるサッカーボールの生産と児童労働」『国際協力論集』第10巻2号 (2002年) 42頁。

3) 白木 朋子「グローバリゼーションと児童労働—国際条約と企業の社会的責任」『法律時報』第77巻1号 (2005年) 40頁。

4) インドで生産されているインド製巻煙草。

5) International Programme on the Elimination of Child Labour, <http://www.ilo.org/“IPEC”/programme/lang-en/index.htm>.

児童労働者数が現実的に減少したのかを明示するプロジェクト成果をILOは公表していない。ILO公式文書として成果を表したものは存在しないものの、インドの統計結果から、IPECのインド国内プロジェクトが始まって以来、児童労働者数が大幅に減少していることを導き出すことができる。インドの公式統計結果<sup>6)</sup>によれば、5-14歳の児童労働者人口データは、1970-2000年初頭までは約1000万-1400万人の間を推移している。しかし、2009-2010年の統計結果<sup>7)</sup>では、約490万人と公表されており、2001年からのおよそ10年間で、児童労働者数がおよそ3分の1まで減少していることが報告されている。

こうした状況にあって、本稿においては、児童労働者減少につき一定の成果を出していると推定できるIPECのインド国内プロジェクトの役割や実効性を検証し、IPECを含めた児童労働政策の今後の射程の明示を試みる。具体的には、インドの児童労働廃止に向けて、ILOプロジェクトはインドの国内的な法律・政策とどのように連携をはかり、児童労働廃止に向けてどのような役割を果たしているのかということをも明らかにする。それらを踏まえた上で、児童労働を創出している地域、そしてより狭義である家庭にプロジェクトが普及したことによって発生した、「従来の児童労働」から「現代の児童労働」への変化についても触れる。

以下からは、まず児童労働と関連する法律の不備や問題となる点を検討した上で、インドの児童労働（禁止及び規制）法を根拠規定とする国内的な児童労働計画とIPECの関係性を考察する。さらに、IPECのインド国内プロジェクトの検討を行い、当該プロジェクトが児童労働廃止に向けて果たす役割を考察する。なお、14歳以上の子どもの職業訓練に重点を置くConvergence Projectの分析は本稿の課題とはしない。

## 1. インドにおける児童労働と法

インド政府は多くの児童労働に関連する法を制定してきたが、それらは事実上機能しているとは言い難い。法律上、児童労働は禁止されているので、法律上は、インドにおいて児童労働は存在しないはずなのである。しかしながら、実態は約490万人もの児童労働者が現在のインド社会には存在している。なぜインドにおいて法が有効に機能していないのか、児童労働に関連する主要な国内法を取り上げ、以下から検討していくこととする。

憲法以前に制定された工場法（1948年）では、第67条で工場での14歳以下の子どもの雇用を禁止している。工場法は動力を用いる場合には20人以上、動力を用いない場合には10人以上雇用している事業所に適用される。この適用を受けると、労働者は労働条件の規制を受けることが可能になるが、下請け制度を利用されるとその規制を受けることができなくなる。そのため、多くの工場は工

6) State-wise Distribution of Working Children according to 1971, 1981, 1991 and 2001 Census in the age group 5-14 years, <http://labour.nic.in/upload/uploadfiles/files/Divisions/childlabour/Census1971to2001.pdf>.

7) NSSO (66th round of Survey) on Child Labour in Major Indian States (Age group 5-14), <http://labour.nic.in/upload/uploadfiles/files/Divisions/childlabour/NSSOEstimateofChildLabourinMajorIndianStates.pdf>.

場法の適用を免れるため、意図的に生産工程を別々の部署に分けている<sup>8)</sup>。さらに、工場法の適用を受けないために下請け制度を利用する手段が一般化している理由は、仲介業者が家庭での仕事を監督するため、直接製造／輸出会社は家庭での仕事を監督する必要がなく、児童労働があっても直接製造／輸出会社は責任を負わずに済むからである<sup>9)</sup>。

また、1950年に制定されたインド憲法においては、制定当時からすでに子どもを擁護する概念が盛り込まれていた<sup>10)</sup>。搾取に対する権利として、第23条では、人身売買・強制労働の禁止、第24条によって最低就労年齢は原則として15歳となっており、14歳以下の子どもを工場や鉱山で労働に雇用し、その他の危険な業務に従事させることを禁じている。さらに、第21A条では、6-14歳のすべての子どもに普通・義務教育を提供しなければならないと記している<sup>11)</sup>。第21A条と関連して、2009年に成立した、「無償義務教育に関する子どもの教育権利法<sup>12)</sup>」: The Right of Children to Free and Compulsory Education Act (以下、RTE Act)<sup>13)</sup>」においても、6-14歳のすべての子どもに無償義務教育を提供することを定めている。つまり、インド政府は子どもの基本的権利の一つである「教育を受ける権利」に関して、憲法第21A条においてのみならず、「無償義務教育に関する子どもの教育権利法」においても厳格に成文化したのである。いずれも2010年4月に効力を発したが、問題となる点は、「無償義務教育に関する子どもの教育権利法」において、全ての子どもに提供される教育を「学校での教育」と規定しているということである。その背景には、社会的なマイノリティの子どもにもフォーマルな教育が保障されるべきとの認識があるからである<sup>14)</sup>。しかし、学校教育の拡大にも関わらず、貧困状態の子どもや、特に飢餓的貧困状態から脱出できない農村における子どもに対してはフォーマル教育のみでは対処しきれていないのが現状である。また、憲法の人権条項には、保障自体にそもそも法律の留保が伴っているという限界が存在する<sup>15)</sup>。

1986年に制定された児童労働（禁止及び規制）法は児童労働政策との関連が強い法律の一つである。当該法律は、働く子どもの労働時間と労働環境を定め、一連の有害産業における児童労働の使用を禁止している。2006年10月に改正され、従来から子どもの雇用が禁止されているビディー、カーペット製造業などの仕事に加え、レストランや喫茶店など、いわゆる接客業で子どもを雇用することも禁止されることになった<sup>16)</sup>。本法律が遵守されるには、それぞれの州が行動に移す具体的な規則を制定する必要があるが<sup>17)</sup>、実際のところ多くの州では何も施されていないのが実態である。ま

8) ヒューマン・ライツ・ウォッチ（国際子ども権利センター訳）『インドの債務児童労働：見えない鎖につながれて』（明石書店、2004年）80頁。

9) 香川「前掲論文」42頁。

10) G. Chowdhry and M. Beeman, Challenging child labor: transnational activism and India's carpet industry, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 575, 2001, p.164.

11) 孝忠 延夫、浅野 之『インドの憲法21世紀「国民国家」の将来像』（関西大学出版部、2006年）66-68頁。

12) 押川 文子「変動する社会と「教育の時代」」『南アジア研究』第22号（2010年）67頁。

13) Ministry of Human Resource Development, Government of India, <http://mhrd.gov.in/rte>.

14) 針塚 瑞樹「路上生活経験のある子どもの「教育の機会」とNGO-ニューデリー、NGO「SBT」の事例から」『南アジア研究』第22号（2010年）100頁。

15) 稲 正樹『インド憲法の研究—アジア比較憲法論序説—』（信山社、1993年）19-20頁。

16) *THE HINDU-Online edition of India's National Newspaper*, October 10, 2006.

17) ヒューマン・ライツ・ウォッチ「前掲書」77頁。

た、本法律は子どもの救出や社会復帰のための救済計画なしに執行されていることも見逃せない点である。これでは多くの子どもたちが職場から追い出され、住む場所を失い、働いていたときよりもさらに過酷な状況に追い込まれる可能性がある。法の施行がなされたとしても、貧困など根本的な問題への対応策がないままに児童労働を禁止するだけでは、子どもに対する虐待や搾取を終わらせることができるとは考えられない。

以上のことから、インド政府は児童労働を禁止する国内法を施行しているにも関わらず、実際のところ法には不備が存在し、法の整備がなされているとは言えず、また法制定後に発生した事態に適切な対応ができていないと言わざるを得ない。

しかしながら、インド政府は特に、児童労働（禁止及び規制）法を厳格に執行するために、1987年に本法律を根拠規定とする「国家児童労働政策：a National Policy on Child Labour」を策定、その翌年の1988年に「国家児童労働計画：National Child Labour Projects（以下、NCLP）」を成立している<sup>18)</sup>。本法律成立後の一連の流れとして策定されたNCLPは、インドで初めてプロジェクトとして児童労働廃止に向けて本格的に活動を開始した政策であり、また、ILOのインド国内プロジェクトとも密接に関係するので、以下から検討していくこととする。

## 2. 児童労働廃止に関する国際計画（IPEC）と国家児童労働計画（NCLP）

IPECは1992年にドイツ政府が5000万マルクを拠出したことから始まったが、発足の経緯を振り返ると1973年に遡る。ILOは、1973年に第138号条約<sup>19)</sup>を採択し、批准が進んだが、当初はその多くがいわゆる先進国であり、児童労働が深刻な社会問題となっている開発途上国、とりわけアジア諸国の批准は著しく遅れていた。その原因は、各国の法律的な不備もさることながら、貧困や親の失業、教育の問題など児童労働が生み出される根本的な要因が改善されていないためであった。そこで、ILOは途上国の児童労働問題を改善するためには法律による規制だけでなく、各国の努力を直接的に支援する技術協力が必要であることを認め、1992年にIPECを開始した<sup>20)</sup>。

IPECは、ILOの技術協力の一つであり、子どものニーズや国の能力に合わせた創造的で柔軟なアプローチ、また児童労働問題の恒久的改善の基礎となる各国の取組み及び制度を強化したことで一定の評価を得てきた。IPECは参加国政府とILOが協力分野について詳細に規定した覚書に調印して開始する。研究や現地調査を通じてその国の児童労働問題の特徴や規模を明らかにし、国と協議をした上で、その国の行動計画を策定する<sup>21)</sup>。

IPECが漸進的に児童労働を廃止するために採用しているアプローチは以下の二つである。一つ

18) Ministry of Labour and Employment, Government of India, <http://labour.nic.in/content/division/nclp.php>.

19) 就業が認められるための最低年齢を明示したILO条約。日本は2000年に批准。2013年8月時点で166ヶ国が批准。

20) 広木 道子「国際社会は児童労働問題にどう取り組んでいるか—私たちはどう向き合ったらよいか（上）」『労働法律旬報』第1542号（2002年）35頁。

21) 国連児童基金『世界子供白書1997—児童労働特集—』（1996年）18頁。

は、児童労働問題に取り組む各国の能力・役割を強化すること、もう一つは児童労働問題が世界的規模で取り組まれるようにイニシアティブをとることである<sup>22)</sup>。実際、IPECは世界で最大規模の児童労働プログラムとなっており、2002-2003年には8,800万ドル、2004-2005年には12,700万ドル、2006-2007年には14,000万ドル<sup>23)</sup>、2008年には6,080万ドル、2009年には4,620万ドル、2010年には4,890万ドル<sup>24)</sup>が支出されている。ドナー元は23ヶ国と1機関であり、ドイツ、オランダ及びアメリカ合衆国の3ヶ国が1991年から2010年まで継続的に援助を続けており、日本は1991年から2009年まで援助を続けたと報告されている<sup>25)</sup>。児童労働問題は、長い年月がかかっても問題を抱えるそれぞれの国が解決していかねばならないものであるため、IPECは各国の自助努力を支援している。

また、児童労働の状況は国によって様々であり、単一の団体や戦略だけでは児童労働問題の解決は望めない。従って、IPECは各国のニーズに応じて柔軟に対応し、政府、労使団体、NGO、メディアなどの国内組織、大学、教員、UNICEFや世界銀行などの国際機関、そして子どもとその家族と協力した上で、児童労働を廃止する意思と行動力を継続的に持続することに重点を置く。IPECは約10年間の支援を行い、各国が関係者間の協力の下に独力で持続的に児童労働問題に取り組むようになり、最終的には児童労働が廃止され、すべての子どもたちが教育を受けられるようになることを目指す。子どもに教育を受ける機会を提供することが、児童労働廃止に直接的に影響を及ぼすわけではないが、ILOは、子どもの教育参加を促進することが児童労働廃止の重要なステップになると確信し、IPECの最重要課題として重きを置いている。

IPECが長期に渡り実施されてきたインドでは、政府の国家児童労働政策に基づいて、上記で述べたILO等の国際機関のプロジェクトやNGOのプロジェクトが行われている。従って、ILOの児童労働廃止に向けたプログラム（IPEC）は国際的且つ外部からの一方的な支援活動ではなく、インドの国内的な児童労働廃止計画（NCLP）<sup>26)</sup>と同じ目的のもと遂行されている政策の一つであると言える。NCLPの対象地域にILOの児童労働廃止プロジェクトが適用される形態がとられているため、長期的な政策のもと、子どもが「ノンフォーマル教育：Non Formal Education（以下、NFE）」<sup>27)</sup>からフォーマル教育へとアクセスしやすい環境を整えている。

22) 初岡 昌一郎『児童労働：廃止にとりくむ国際社会』（日本評論社、1997年）119頁。

23) International Programme on the Elimination of Child Labour, *IPEC action against child labour 2006-2007: Progress and future priorities*, 2008, p.64.

24) International Programme on the Elimination of Child Labour, *IPEC action against child labour - Highlights 2010*, 2011, p.23.

25) その他のドナー元はオーストラリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ハンガリー、イタリア、アイルランド、大韓民国、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スペイン、スウェーデン、スイス、シリア、イギリス、欧州委員会及びILOの補足通常予算から構成される。International Programme on the Elimination of Child Labour, 2011, p.24. 及び International Programme on the Elimination of Child Labour, <http://www.ilo.org/“IPEC”/programme/Donorcountries/lang-en/index.htm>.

26) プロジェクト対象地域においては、地方政府の児童労働担当部局のことを“NCLP”と呼称しているため、本稿においても、文脈によって、児童労働廃止計画を指す場合、または地方政府の児童労働担当部局を指す場合がある。

27) 一般的にNFEとは、学年制や学級などによって制度化され固定化された学校教育とは異なって、児童生徒の自発性や自主性に基づく活動を尊重する教育のことを言う。具体的にはチーム・ティーチングや無学年制の個別学習方法、教科間の障壁をなくした統合カリキュラムなどの形態を採る。児童中心主義的な新教育運動の流れに位置づけられるが、教師の指導性を否定しない点に特色がある。ここで取り上げている働く子どもたちを対象とするインフォーマル教育とは、基礎的な読み書き（識字）と生活技術を重視する、典型的なパートタイムの教育である。

以下第3節では、IPECのインド国内プロジェクトであるINDUS Projectが児童労働廃止に向けてどのような活動を実践し、また、どのような役割を果たしているのかということに関して検討する。

### 3. INDUS Projectの取組み

INDUS Project (2003年1月-2009年3月)は、アメリカ労働省およびインド政府から出資された4,000万ドルの予算でILOによって実施されてきたIPECの技術協力プロジェクトのインド国内プロジェクトである<sup>28)</sup>。

INDUS Projectの対象州は、マディヤ・プラデーシュ州、マハーラーシュトラ州、タミル・ナードゥ州、ウッタル・プラデーシュ州、以上4州内のそれぞれ5地域及びデリー、の合計21地域である<sup>29)</sup>。労働省、人材開発省教育局、中央政府、アメリカ労働省、各地方の児童労働担当部局、労働組合、NGO等が技術協力にあたり、すべての子どもに教育を受ける権利やその他、子どもが享受すべき権利を提供するために活動を続けてきた<sup>30)</sup>。具体的には、児童労働者の学校教育への普遍的なアクセスを目指し、働く子どもを受け入れる暫定的な措置としての学校建設やその子どもを労働現場から引き離すため雇用者ならびに両親の説得、基礎教育の徹底、フォーマル教育へ進んだ子どもに対する継続的なケアに至るまでを活動の中心に据えていた<sup>31)</sup>。さらに、子どもがどのような状況下において労働に従事しているか正確に把握すること、子どもに対する職業訓練、家族への所得創出の代替手段の提案、国民意識の向上及び国家・州・地方の能力開発等もその活動目的として重視した<sup>32)</sup>。対象となっているのは、手巻きビディー／タバコ、真鍮産業、レンガ産業、花火産業、履物工業、ガラス産業、錠前産業、マッチ産業、採石場、繊維産業の合計10の指定された有害労働産業に従事している子ども80,000人であった<sup>33)</sup>。

INDUS Projectは上記の対象者を4つのグループに分類分けした。具体的には、①5-8歳の子どもは、直ちにフォーマル学校に入学させること、②9-13歳の子どもには、18-24ヶ月に及んで<sup>34)</sup>ノンフォーマル教育を受けさせること、③14-17歳の子どもには、職務上必要とされる識字教育を提供するとともに<sup>35)</sup>職業訓練を実施すること、④働く子どもをもつ親には所得を増やす技術・方法を身につけるよう支援すること<sup>36)</sup>、の4グループである。このことから、INDUS Projectは教育に重点

28) INDUS Child Labour Project, *Integrating Work Experience with School Education with Specific Reference to Child Workers Workshop Report*, 2005, p.1.

29) *Ibid.*, p.1.

30) INDUS Child Labour Project, *Good Practices and Lessons Learnt*, 2006, p.1.

31) 杉山 圭以子「インド「成長の時代」の児童労働（特集 インドの社会労働事情-独立60周年を迎えたインドの現状）」『世界の労働』第57号（2007年）51頁。

32) INDUS Child Labour Project, *Integrating Work Experience with School Education with Specific Reference to Child Workers Workshop Report*, 2005, p.1.

33) INDUS Child Labour Project, *Good Practices and Lessons Learnt*, 2006, p.1.

34) INDUS Child Labour Project, 2005, p.12.

35) *Ibid.*, p.12.

36) InFocus Programme on the Elimination of Child Labour, *INDO-USDOL Child Labour Project*, p.4.

を置きながらも、子どもを労働から引き離すことによって生活が困窮すると推測される家族をも視野に入れ活動を実践した。

INDUS Project は、NCLP が対象とする全272地域に適用可能な児童労働廃止モデルを開発するために、政府や市民社会組織の構造・体制・能力の強化に取り組んできた。いずれINDUS Project の活動実績が公式文書として文書化されれば、他地域、あるいは他国においても適用可能な児童労働廃止モデルとなり得る可能性がある。

本稿においては、INDUS Project の特に上に記した9-13歳の子どもを対象にした暫定的教育機関：“Transitional Education Centres (以下、TEC)”<sup>37)</sup> の活動に焦点をあて、どのような教育が実践されてきたのかを考察する。

### (1) Transitional Education Centres (TEC) における教育

INDUS Project が設立した TEC は、危険な労働に従事している9-13歳の子どもを最低でも各州2,000人<sup>38)</sup> 入学させることを目的としており、その子どもに暫定的な教育を提供することで最終的には子どもを労働から完全に引き離すことを目指している。TEC は、児童労働廃止 (Elimination of Child Labour (ECL)) 戦略において重要な役割を担ってきたといえる。対象者は、Baseline Survey Agency の調査により特に救出されるべき順に優先順位をつけられる。リストに挙げられた女子の最低50%を入学させなければならないという条件を設けており、フォーマル教育への入学時にも女子に対しては特別の配慮がなされる。TEC での教育は、学校にこれまで一度も通ったことがない子どもやフォーマル教育を退学せざるを得ず労働を強いられていた子どもを労働から引き離すための、いわば触媒的な役割を果たすことを目的としてきたが、実際のところは労働と学習を両立している子どもがかなり多い<sup>39)</sup>。TEC における教育を享受することで子どもはフォーマル教育に移行するために必要な学習能力を習熟することができ、最終的にはフォーマル教育への円滑な移行を目指す。

TEC は、使われていない学校やコミュニティホールを利用したり、場合によっては使用されていない人家の部屋を貸借していることもある。多くの場合、設備は一部屋に電灯一つ、扇風機もなく、埃っぽい。地方政府や NGO の他に、ILO 及び地方政府が認可した労働組合、事業者団体等が開校する。月曜から土曜までの週6日、毎日最低5時間の授業と2時間の職業訓練及び生活技能教育を実施し、栄養価の高い給食が提供される。例えば、麦から作られるチャパティ<sup>40)</sup> にはプロテインを多く混入しており、一般的なチャパティに比べ硬いが栄養価は高い。その他、医者による定期的な健康診断も行われている。最低授業時間数などの基準は設定されているものの、TEC は多様な時間帯で授業を設けている<sup>41)</sup>。

37) 2011年末時点で、TEC は “Special School” へと名称を変更しているが、本稿においてはINDUS Project 期の呼称である TEC を使用する。

38) INDUS Child Labour Project, *Operational Guidelines for “INDUS Project,”* 2006, p.16.

39) 筆者によるINDUS Project の対象地域の一つであるジャバルプルにおける調査 (2011年11月)。

40) インドで一般的な麦を原料とした平らなパン。ローティー (roti) とも呼ばれる。

41) INDUS Child Labour Project, *Good Practices and Lessons Learnt,* 2006, p.12.

授業内容は、ヒンディー語、英語、算数、環境であり、テキストはフォーマル教育で使用されるものと同じものを使用する。登校後と下校前にはヒンドゥー地区ではヒンドゥーの祈り、ムスリム地区ではムスリムの祈りが唱えられる。TECは一対象地区内に最低40校設置されていたが<sup>42)</sup>、INDUS Project 終了後、数は減っている。NCLPの対象地域にINDUS Projectが適用される形態がとられているため、プロジェクト終了に伴いすべてのTECが閉鎖されることはない。プロジェクト終了後は各地方政府の児童労働担当部局（NCLP）が引き続きTEC運営を行う。

個々のTECは定員50人で2人の教師と1人の職業訓練教員を雇用しており、その他、ヘルパーを雇用している<sup>43)</sup>。教師はそれぞれの地域ごとに雇われており、選抜方法は面接を用いることが多い。教師採用の際の重要な点は、学歴、宗教、付加的な技術、教育への情熱である<sup>44)</sup>。選抜された教師は全員、大卒もしくは修士号を取得しているが、必ずしも全員が教員免許を取得しているわけではない。また、ヒンドゥーの子どもが多い地区のTECにはヒンドゥーの教師が、ムスリムの子どもが多い地区にはムスリムの教師が配属されるよう、宗教的な観点においても配慮がなされている。付加的な技術というものは、コンピューターやテイラー（仕立て）などのことを指し、英語等のいわゆる学科科目の授業担当教師が職業訓練授業をも行うことができるよう、より効率化を図っている。地域によっては、元看護師の教師も採用されており、子どもの体調不良やケガ等に適切な処置を施すことも可能である。児童労働者でもある子どもを学校へ通わせるには、家族への説得、子どもへの意識改革等、多大な労力が必要となるため、子どもや教育への情熱は欠かせない。現場では実際、休みがちの子どもの中には教師やヘルパーが毎日のように子どもを学校に来させるために足を運んでいる。

教育の質向上のために毎月1日、あるいは半日かけて教師に対しての研修・ミーティングがNCLPにおいて行われている<sup>45)</sup>。教師は子どもの学習の進捗を可視化するために試験を実施し、その結果を記録しそれぞれの子どもがどのレベルに達しているのかを把握することが義務付けられているので、事務作業にも時間を要する。黒板や地球儀、地図、チョーク等の授業の遂行に必要とされるものや、テキストや文房具、カバン等子どもが必要とするものはNCLPから提供され、洋服等は場合によっては教師が自宅から自分たちの子どもが大きくなったために不要になったもの等を持参し、子どもに着させたりもする。子どもはTECに最低80%出席することで、1ヶ月当たり100ルピー（約160円）<sup>46)</sup>の手当をTEC修了時に受け取ることができるが<sup>47)</sup>、近年は政府財政難という理由で支払われていない。

TECの後にアクセスできるフォーマル教育として、INDUS Projectは政府から正式に認可を受けた

42) INDUS Child Labour Project, *Operational Guidelines for "INDUS Project,"* 2006, p.28.

43) INDUS Projectが行われていた当時は職業訓練教員が雇用されていたが、現在は2人の教師が職業訓練授業も担当している。ただし、TEC運営機関によっては学科教師とは別に職業訓練教員を採用している場合もある。1人のヘルパーは現在も雇用している。

44) ジャバルプルにてTECを運営するNGO (XIDAS) 統括責任者のNivedita Abraham氏へのインタビュー（2011年11月）。

45) INDUS Child Labour Project, *Operational Guidelines for "INDUS Project,"* 2006, p.17.

46) 1ルピーはおおよそ1.6円（2013年11月）。

47) INDUS Child Labour Project, *Operational Guidelines for "INDUS Project,"* 2006, p.18.

“Lead School”を設置した。Lead Schoolは、労働に従事する子どもたちを積極的に受け入れており、全生徒数のおよそ半数が元児童労働者、または現在も教育と労働を両立している子どもである<sup>48)</sup>。実際のところ、どれほどの子どもがTECからLead Schoolへと移行できているのか、以下から検討を行う。

## (2) INDUS Projectの成果

INDUS Project対象地域の一つであるマディヤ・プラデーシュ州ジャバルプル<sup>49)</sup>において2004-2010年の間、ノンフォーマル教育からフォーマル教育へと移行した子どもは約80%に上る。このことから、プロジェクトを遂行していく上で少なからず教育の重要性を子どもや親に普及することができていると考えられる。従来は、労働に従事する子どもを持つ親が子どもたちに教育を受けさせたいという意思を有していない場合が多かったが、現在は指定カースト (Scheduled Castes: SC) の家庭であっても子どもに教育を受けさせたいと希望する親が多い<sup>50)</sup>。もっとも実際には、これまでは学校教育が子どもの基本的な権利として、誰しものが享受できるものであるという認識が欠けており、親や地域社会と学校がかけ離れていただけであって、もっぱら親の学校教育に対する関心は必ずしも低いとはいえない。

子どもに教育を受けさせることで家計は必然的に圧迫する。しかし、そんな中、「しっかり教育を受けさせたい。私のようにはなって欲しくない」と思う親が多い。2011年にジャバルプルにおいて実施した世帯調査では、大半の親が不就学者ではあったが、調査の結果、93%の家庭の親が「教育は重要」と回答した。教育をしっかり受けることで、収入の良い職業に就くことができると理解しているのである。その意識啓発に日常的に最も力を注いでいるのが現場の教師たちである。彼らは毎日のように子どもの家庭に赴き教育の重要性やプロジェクトの新たな動向を語る。教師が親の意識高揚の一助を担い、親の子どもに対する期待がうまれる。親のみではなく、子ども自身も教育の重要性を実感しており、80%以上の子どもが生きていく上で必要な学習能力を身につける教育がTECでは行われていると評価している。あるTEC修了生は「TECに通っていた頃はgolden timesだった」<sup>51)</sup>とも振り返っている。いかに生活に密接に関わった教育を行うかが教育の主な役割であると親、教師双方が認識していることもプロジェクト結果に表れているといえる<sup>52)</sup>。

従来、児童労働者であった子どもたちは教育を受ける機会すら与えられていなかった。しかし、プロジェクトが実施されたことにより、教育を受ける機会が与えられた。結果的に、ドロップアウトしている子どもたちも存在しているのは確かであるが、「教育を受ける機会の不平等」から「教育を受ける機会の平等」へと変化したことは評価に値する。この点から、インドにおける、「従来の児

48) 筆者によるINDUS Projectの対象地域の一つであるジャバルプルにおける調査 (2010年9月)。

49) 2011年10~12月と2013年2~3月にジャバルプルにおいてフィールド調査実施。

50) 筆者によるINDUS Projectの対象地域の一つであるジャバルプルにおける世帯調査 (2011年11月)。TECに所属する、あるいは所属していた子どもを持つ100世帯を対象。

51) 筆者によるINDUS Projectの対象地域の一つであるジャバルプルにおける調査 (2011年11月)。

52) INDUS Child Labour Project, 2005, p.65.

童労働問題」と「現代の児童労働問題」は確実に変化していると言えるであろう。

しかし、現実的に子どもを労働から引き離せているかという点では課題が多い。実際のところ、2011年にジャバルプルにおいて実施した子ども調査では、89%の子どもが労働と教育を両立していた<sup>53)</sup>。このことから、INDUS Projectが開始してからも未だインドにおける児童労働者数が減少していない現状を理解することができる。ただし、教育と共に労働を続けている子どものうちの38%が一日あたり、3時間以内の短い労働時間であり、「健康や教育に支障が生じる労働」といえるかどうかは疑問が残る。従って、“child work”に近い、あるいはその範疇に入ると想定できる“child labour”が現在増加しているとも考えられる。

### (3) 児童労働と教育

労働を強いられてきた子どもにいかに関心をもち、学校に定着させるかという点は多くの中途退学者が存在しているインドにおいては従来からの課題であった。子どもを中途退学させないためには、家族が子どもに受けさせたいと思ひ、子ども自身が受けたいと思うような質の高い教育を提供しなければならない。

児童労働者である子どもを学校に定着させるためには、まず、第一に、生活する上で役立つ技能を教える必要がある。生活する上で役立つ技能とは、すなわち、有害な労働にさらされてきた子どもにどのような労働が特に有害であるのかを教え、雇用者の巧妙な搾取の手口を見分ける方法について助言を与えるということである。親と子どもの双方が学校の教育を適切だと考えれば、子どもは進んで就学するであろうし、学校に定着することも推測される。実際、プロジェクト対象地域では、NCLPやINDUS Projectの理念が普及しつつあるため、子どもに教育を受けさせれば将来的に高収入を得られる職に就くことができると親たちは理解しているようであった。また、学校の授業をコミュニティの暮らしに結びつけることで暮らしと乖離した教育ではなく、暮らしと密接に関わる教育となるので、それはプロジェクト成功の鍵となり得る。

第二に、教師の質と地位を高める必要がある。多くの開発途上国では、教育支出の危機もあり、特に重要な初等教育における教師の給与や地位が低下した結果、教師の質が低下した。多くの教師が苦しい生活を送っており、いくつかの副業を余儀なくされている<sup>54)</sup>という現状がある。本プロジェクト下におけるすべての教師が副業を余儀なくされているか否かを判断することはできないが、TECでの勤務後に自宅で個人塾を営んでいる教師や、勤務前にパソコン教室で授業を受け持つ教師、別に自営業を営む教師がいたのは確かである<sup>55)</sup>。プロジェクトの報告書<sup>56)</sup>からだけでは把握できない理想と現実の隔たりを現場の教師たちは最も痛感しているのかもしれない。

53) 筆者による INDUS Project の対象地域の一つであるジャバルプルにおける調査 (2011年11月)。

54) 国連児童基金『世界子供白書1997—児童労働特集—』(1996年) 44頁。

55) 筆者による INDUS Project の対象地域の一つであるジャバルプルにおける調査 (2011年11月)。

56) INDUS Child Labour Project, *Childhood Restored-Stories of Success and Hope*, 2008. INDUS Project 関連の報告書の一つではあるが、プロジェクトの成果に関する評価文書ではない。

これまで述べてきたように、TECは、理想に近いかたちで実践されてきたといえるが課題も残る。プログラム実践を決定する中央政府や州政府、ILOは可能な範囲で理想に近い政策を決定し実行に移そうとするが、直接的に実行するのは各地域のNCLPやNGO、現場の教師やボランティアである。決議段階で現場の代表者は交渉に参画はするが、実践に移した際に起こり得る問題まで決議段階ではなかなか推測しきれない。子どもの両親を説得することが困難であろうことは予想できるが、両親よりもなお、労働に従事していた子どもを学校に通わせる意識付けの方が予想以上に難しい可能性もある。また、過酷な状況で子どもが働かされていても、結局のところ雇用主を説得できなければ子どもを救済することはできない。無償教育で手当ても給付され、給食も提供されるにも関わらず、必ずしもすべての子どもが教育を継続できていないということは、子どもたちが置かれている環境が深刻で複雑な問題を抱えているからかもしれない。

## 結 語

本稿において、ILOの国際協力プログラムのなかでもとりわけ重要なIPEC及びそのインド国内におけるプロジェクトの一つであるINDUS Projectを中心に分析してきた。IPECは、決して実効性を確保するのが困難な新しいモデルの構築を試みているわけではなく、既存の国家の政策やプログラムを補完し、それに加えて地域生活に密着した形態で行われている。インドのように大規模な児童労働者を抱える国にとって、このような国際協力プログラムは有用であろう。しかし、子どもを完全に労働から引き離すためには、暫定的な教育や国際的なプログラムだけでは不十分である。国際協力プログラムの有用性の観点から、特に次の点を指摘しておきたい。

日本を含めた諸外国では法律を制定することによって、一長一短に児童労働を廃止するに至ったわけではないが、結果的に児童労働を廃止したという歴史がある。従来は日本を含めた先進国においても児童労働が存在していた。日本の1918-1921年の工場監督年報の統計によると、約2万人の学令児童が工場に就労していたことがわかる。これらの子どもたちの約80%は染織工場で働き、10%あまりが化学工場で労働に従事していた。日本では、1911年に工場法が制定され、原則として12歳未満の年少者の就労禁止、15歳未満の年少者の労働時間を1日12時間以下に制限し、深夜業を禁止する等の内容が規定された。工場法の規定する最低就労年齢は、一方ではその年齢未満の児童労働を禁止することによって子どもを保護し、同時に他方では児童労働を禁止することによって最低年齢未満の子どもの義務教育を保障するという性格を持つ<sup>57)</sup>。もっとも、イギリスにおいても同様の工場法が1833年に制定されており、当該法令における教育条項は賃金所得と学習を「不可分にして両立すべきもの」と規定し、勤労児童の学習を義務として位置付けた。すなわち、当該法令は1870年代における義務教育関係諸法令に先行し、イギリスにおける義務教育史上の先駆けをなす法令であ

57) 田中 勝文「児童労働と教育—とくに1911年工場法の施行をめぐる—」『日本教育社会学会』第22巻（1967年）148頁。

ったといえる<sup>58)</sup>。

この点に関連し、日本の1911年工場法自体にも適用範囲や最低年齢の限界があり、十分に機能していたとは言い難い。実際、法律の適用範囲は職工数15人以上の工場に限定していた。つまり、日本には、インドにおいて1948年に制定された工場法と同様の限界があったといえよう。工場法適用工場で働く子どもたちは適用工場から追われ、より労働環境、労働条件の悪い工場法非適用工場へと移動せざるを得なかった。しかし、工場法の施行によって不就学児童に教育を提供するための公立夜間小学校の需要はますます増大した。工場は学令児童を雇用する場合、工場内に義務教育施設を設置し、雇用している子どもに教育の機会を提供しなければならなかったからである。しかしながら、自費で工場内に教育施設を設け得ない工場主は、子どもを公立夜間学校に通学させることによって責任を果たすことができたのである。このような日本やイギリスの歴史から判断すると、児童労働を廃止するには、国内法制度改革も見逃すことができない必要不可欠の点であると言えよう。

確かに、いわゆる日本やイギリス等の先進諸国において法律が社会に及ぼす影響とインドにおいて法律が社会に及ぼす影響は異なるであろう。実際、インドにおける児童労働に関連する法律は、現段階では有効に機能しているとは言い難い。しかし、児童労働（禁止及び規制）法を根拠規定としている NCLP は、IPEC という国際的な協力を得ながら、労働に従事している子どもやその親、そして地域の人々に普及しつつあるのは確かである。

インドにおける国際プログラムである INDUS Project は、2009年に活動が終了し、結果的に児童労働を廃止することができず、成功したとは言えない。それが、プロジェクト対象全地域における正式な成果あるいは評価文書の公表が遅れている要因の一つである可能性がある。しかし、一定のプロジェクトの成果が出ているのは明らかであるため、それらを今後どのように活かしていき、教育を継続できた子どもの生活環境をどのように変化させていくかは ILO のプロジェクトの継続的な活動と国内法制度の根拠規定の相互の働きにかかっている。

## 参考文献

1. G. Chowdhry and M. Beeman, Challenging child labor: transnational activism and India's carpet industry, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 575, 2001
2. 針塚 瑞樹「路上生活経験のある子どもの「教育の機会」と NGO—ニューデリー、NGO 'SBT' の事例から—」『南アジア研究』第22号、2010年
3. 初岡 昌一郎『児童労働：廃止にとりくむ国際社会』日本評論社、1997年
4. 広木 道子「国際社会は児童労働問題にどう取り組んでいるか—私たちはどう向き合ったらよいのか（上）」『労働法律旬報』第1542号、2002年
5. ヒューマン・ライツ・ウォッチ（国際子ども権利センター訳）『インドの債務児童労働：見えない鎖につながれて』明石書店、2004年

58) 武居 良明「イギリス綿工業と児童労働—19世紀初期から戦間期まで—」『社会経済史学』第69巻4号（2003年）53頁。

6. 稲正樹『インド憲法の研究—アジア比較憲法論序説—』信山社、1993年
7. INDUS Child Labour Project, *Childhood Restored Stories of Success and Hope*, 2008
8. INDUS Child Labour Project, *Good Practices and Lessons Learnt*, 2006
9. INDUS Child Labour Project, *Integrating Work Experience with School Education with Specific Reference to Child Workers, Workshop Report*, 2005
10. INDUS Child Labour Project, *Operational Guidelines for “INDUS Project,”* 2006
11. InFocus Programme on the Elimination of Child Labour, *INDO-USDOL Child Labour Project*
12. International Programme on Elimination of Child Labour, *IPEC action against child labour - Highlights 2010*, 2011
13. International Programme on the Elimination of Child Labour, *IPEC action against child labour 2006-2007: Progress and future priorities*, 2008
14. International Labour Organization, *Marking progress against child labour, International Programme on the Elimination of Child Labour*, 2013
15. 香川 孝三「パキスタン・インドにおけるサッカーボールの生産と児童労働」『国際協力論集』第10巻2号、2002年
16. 国連児童基金「世界子供白書1997—児童労働特集—」、1996年
17. 孝忠 延夫・浅野 之『インドの憲法21世紀「国民国家」の将来像』関西大学出版部、2006年
18. 押川 文子「変動する社会と「教育の時代」」『南アジア研究』第22号、2010年
19. 白木 朋子「グローバリゼーションと児童労働—国際条約と企業の社会的責任」『法律時報』第77巻1号、2005年
20. 杉山 圭以子「インド「成長の時代」の児童労働（特集 インドの社会労働事情—独立60周年を迎えたインドの現状）」『世界の労働』第57号、2007年
21. 武居 良明「イギリス綿工業と児童労働—19世紀初期から戦間期まで—」『社会経済史学』第69巻4号、2003年
22. 田中 勝文「児童労働と教育—とくに1911年工場法の施行をめぐる—」『日本教育社会学会』第22巻、1967年