

第3章

インドの子どもたちの生活環境 ——教育政策・児童労働撤廃政策を中心に——

中村 まり

要約：

インドは、児童労働の減少と並行して、学校教育の普遍化に向けて政策改定や国際条約の批准を行うなど、近年急速な進歩を遂げてきた。世界最大の子ども人口を抱えるインドの子どもたちをめぐる政策の中でも、変化の大きい教育政策と児童労働関連法の変化を中心に検討した。

キーワード：インド、教育政策、児童労働撤廃

はじめに

インドの子ども政策を考える前提として、インドの多様性について概観しておく。言語についてみていくと、インドには22の公用語があり、ヒンドゥー語が最も話されている言語であるが、全体の44%の話者がいる。都市部と農村部の格差が非常に大きいことはいうまでもなく、子どもの教育環境についても居住地域の違いによって、条件は全く異なる。民族構成をみても、2000を超える民族が共存している。さらに、多様なカーストと部族が入り混じっている。

宗教に関しては、人口の80%がヒンドゥー教徒、15%がイスラム教徒と言われ、この2大宗教間に対立の歴史もある。2.3%がキリスト教徒であり、その他シーク教徒、仏教徒な

ど様々な少数派宗教が存在する。その信者数を考えれば存在感は大きい。

インドの人口 14 億人の平均年齢が 28.2 歳であり、若い国と言われている。比較すると、日本の平均年齢は 48.4 歳（2023 年時点）であり、インドは平均年齢でみると日本より 20 歳以上若く、若年者人口が多いことがわかる。

1. インドの子どもたちの統計的概要

インドの年少者人口（0～14 歳）だけで、2023 年で 3 億 5573 万人（総人口 14 億 2 千万人の約 25%）に達する。日本の年少人口の割合は 11.6%（2022 年時点）であることと比較すると、こちらからも子どもが多いことがわかる。

インドの初等・中等学校に通う児童・生徒数は、約 2 億 5000 万人である。高等教育への進学率は現在 25%程度にとどまっているが、2030 年までに 50%を目指すという教育目標が掲げられている。

婚姻可能な年齢は、男性 21 歳、女性 18 歳で、法的には児童婚は認められていない。1929 年に、この児童婚の風習を違法とする法律が制定され、2006 年に更新された。これに違反して、児童を結婚させたり、結婚を許可した親や年上の配偶者は、最高 2 年の懲役刑に処せられる。

国連子どもの権利条約加入は 1992 年である。署名・批准は経ずに条約内容に合意している。長らく批准しなかった国際労働機関（ILO）の児童労働関連 2 条約を 2017 年 6 月についに批准した。

2. インドの教育関連政策の推移

子どもの教育に関わる教育政策や、教育の実現に必要な主な法整備の時系列変化は表 1 にみられるとおりである。

表1 インドの教育関連の法制度の変遷

年	法、政策等		
1950	インド憲法		45条に無償義務教育を提供する努力をすることを謳っている
1986	国家教育政策	National Policy on Education 1986	連邦政府が積極的に関与し、6歳から11歳までの5年間、正規あるいはノンフォーマルな教育（NFE）が行われることを目標に定めた。
1992	国家教育政策改訂版	National Policy on Education 1992 Revised	
2005	「万人に教育を」政策 全国初等教育完全普及計画	Sarva Shiksha Abhiyan (SSA)	教育普遍化プログラム。6歳から14歳までのすべての児童が2010年までに、8年間（小学校、高等小学校）就学し、かつ終了することを目指した。
2009	無償義務教育に関する子どもの権利法	The Right of Children to Free and Compulsory Education ACT, 2009 (RTE2009)	
2013	国家食糧安全保障法への給食制度の統合	the integration of the Mid-Day Meal Scheme into the National Food Security Act 2013	
2020	国家教育政策	National Education Policy 2020	学習指導要領にあたる国家の教育方針。35年ぶりに見直し

（出所）筆者作成。

（1）2020 国家教育政策の主な内容

この 2020 国家教育政策は、すべての人に質の高い教育を提供し、それによってインドを世界的な知識大国にするというビジョンを掲げている。この政策のビジョンによって、「学習者の間に、思考だけでなく精神、知性、行為においてもインド人であることへの根深い誇りを植え付けること、ならびに人権、持続可能な開発と生活、そして世界の幸福に対する責任ある取り組みを支える知識、スキル、価値観、および気質を育成し、それによって真のグローバル市民を反映する」ことを目指している¹。

国家教育政策は、1986 年から 34 年ぶりに改訂となった。基本理念として「学び方を学ぶ」(learn how to learn) 教育への転換がうたわれている。これまでの教育制度は、6 歳から始まる「10+2 制」だったが、学校制度は 3 歳から始まる「5+3+3+4 制」に変更している。これは幼児期の脳の発達を考慮しての早期教育重視によるものである。

具体的には、2040 年までに実行する長期的な計画である、現場への本格導入は徐々に行われている。大学は、1 機関あたり 3,000 人以上の学生を有するように再編する計画である。教育課程全体において数学や計算的思考に重点を置き、初等段階ではパズルやゲームなどで楽しく学ぶことが重視されている。プログラミング・コーディングを伴う活動はミドル・ステージ（6 年生以降）より導入している。また、コロナ禍以降、オンライン／デジタル教育が重視される傾向にあり、教育関連の新しい試みや起業も注目されている。

インド政府は、2020 年の国家教育政策に沿って、学校のアップグレードを目的とする、読み書きと計算能力の向上のための国家イニシアチブ（NIPUN Bharat 2021）と、台頭するインドのための PM スクール（PM SHRI 2022）を立ち上げた²。また、2022 年には基礎段階のための国家カリキュラムフレームワーク（NCF FS）が、2023 年には学校教育のための国家カリキュラムフレームワークも発表された。

(2) 拡大するインドの教育産業

2020 年には、国家教育政策（NEP）が 34 年ぶりに改定され、インドでは「教育」の全面的なアップデートが図られた。高等教育では履修単位登録制度を設けて入学・修了を自由・柔軟にすることにより広く学びの機会を確保した。NGO/NPO の活動はコロナ禍でも積極的に継続され、無償で世界水準の学びを得る機会が広まった。

インドの若年人口の大きさを背景に、日本とは桁違いの規模を擁する巨大な教育セクターは急速な変化の途上にあり、世界の教育産業の進出が続いている。インドにおける教育（Education）とテクノロジー（Technology）を組み合わせた EdTech 産業は急速に拡大し、今後も継続的に成長すると見込まれている。

3. インドの児童労働撤廃政策の推移

(1) 児童労働撤廃政策の変容

インド憲法では、義務かつ無償の基礎教育を完全に普及させることを国の努力目標と定めている。基礎教育の普及のためにも、児童労働問題は解決されるべき課題として、労働委員会やその委員は、広範で膨大な提言を行ってきた。そして、インドの司法制度には児童労働に関して児童の保護法、児童労働禁止法、債務労働禁止法などがある。その他にも政府令、行政命令、国家プロジェクト、常任委員会および特別委員会があり、それぞれが報告書、勧告などを出している。多くの積極的な法律や政策、勧告があるにもかかわらず、法律が的確に執行されていない、勧告も実施されていないという批判もある。

児童労働（禁止及び規制）法：1986 年（第 61 号）では、児童の使用を禁止し、禁止された職業及び類似の作業の一覧を修正する手続きを明示し、児童労働が禁止されていない雇用における労働条件を規定し、法律を犯した場合の罰則を規定している。しかし、ILO136 条約を批准している多くの国が実施しているように、14 歳以下のいかなる労働も禁止としているわけではなかった。

(2) ILO の児童労働撤廃関連 2 条約をインドが批准

2017 年 6 月 13 日にインド政府は児童労働の撤廃に関する ILO の基本条約である「1973 年の最低年齢条約（第 138 号）」と「1999 年の最悪の形態の児童労働条約（第 182 号）」の両方の批准書を寄託した。これによって、軽易労働と芸術的な演技を除く全ての職業または業務について就業が認められる最低年齢を定めることを批准国に求める第 138 号条約の批准国は 170 カ国、奴隷労働や強制労働、人身取引、武力紛争、売春、ポルノ製造、薬物取引などの不正な活動における児童の利用、危険有害労働といった、最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃を求める第 182 号条約の批准国は 181 カ国となった。人口大国であるインドの批准により、第 138 号条約の適用割合は世界の子どもの 6 割近くから約 8 割に急上昇し、第 182 号条約は世界中ほぼ全ての子どもに適用されるようになったことになっ

た。

(3) 児童労働を撤廃し、学校教育を促進する国内法

インドは、児童労働の減少と並行して、学校教育の普遍化に向けて急速な進歩を遂げてきた。インド国内法で、児童労働撤廃に関連する法律や条約の批准は、時系列に整理すると以下の表 2 のとおりである。

表 2 インドの児童労働撤廃に関連する法、条例の批准

年	法、条約、政策等		
1950	インド憲法	Constitution of India	(第14条)において、14歳未満の児童に工場等で労働させることを禁止することを提唱。
1986	1986年児童労働（禁止・規制）法	the Child Labour (Prohibition and Regulation) Act 1986	14 歳未満の児童の労働を禁止。
2012	2012年の性的犯罪からの児童保護法	the Protection of Children from Sexual Offences Act 2012.	
2016	1986年児童労働（禁止・規制）法の改正	the Child Labour (Prohibition and Regulation) Amendment Act 2016	あらゆる職業または工程における14歳未満の子どもの就業を完全に禁止。14～18歳の年少者についても危険で有害な職業及び工程への就業を禁じる形で1986年の法の改正。
2017年6月	ILOの1973年の最低年齢条約（第138号）、1999年の最悪の形態の児童労働条約（第182号）	C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)、C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)	ILOの児童労働関連2条約を同時に批准し、「児童労働のない社会」に向けたインドの公約を再確認

(出所) 筆者作成。

ユニセフの報告書によれば、児童労働を防止し、学校教育を促進するためのいくつかの立法措置が制定されている³。たとえば、児童労働慣行を規制する 2016 年の児童労働（禁止および規制）改正法や、2012 年の性的犯罪からの児童保護法などがこれにあたる。教育面では、2009 年の児童の無償および義務教育の権利法や、2013 年の国家食糧安全保障法への給食制度の統合に加えて、最近の取り組みとしては、2017 年に学校教育のための国家デジタルプラットフォームである知識共有のためのデジタルインフラストラクチャ（DIKSHA: Digital Infrastructure for Knowledge Sharing 2）の立ち上げや、教師の能力開発プログラムである学校長と教師の総合的向上のための国家イニシアチブ（NISHTHA: National Initiative for School Heads' and Teachers' Holistic Advancement）などがある。

(4) 全国児童労働プロジェクト（National Child Labour Project: NCLP）スキームの現在

インドで実施されてきた児童労働撤廃プロジェクトの中で、規模の大きなものは①インド労働省の児童労働撤廃プログラム（National Child Labour Project: NCLP）、②インド政府と米国労働省（U.S. Department of Labor :USDOL）が実施した INDUS (INDO-US Child Labour Project)、③インド政府の義務教育普及プログラム SSA（Sarva Shiksha Abhiyan: SSA）の3つである。

① インド労働省の児童労働撤廃プロジェクト（National Child Labour Project: NCLP）

インドの全国児童労働政策（The National Child Labour Policy）は第7次5か年計画実施時の1987年8月に閣議承認された。この政策は、児童労働が多くみられる地域で児童労働の発生率を低下させるため、子どもを雇用状態から救い、適切なリハビリを行うことを目的として策定された。この政策は3つの主要な計画で構成されており、①法的行動計画：厳正で効率的に様々な労働関連法を適用する、②プロジェクトベースの計画に、他の省庁や部局との既存の開発プログラムを有効に活用して児童労働撤廃に活かす、③児童労働の集中発生地域において働く子どもたちへの福祉プロジェクトを開始するというものであった。

1998年に児童労働撤廃プロジェクト（National Child Labour Project: NCLP）が開始され、特に児童労働が集中していた13地区の児童労働者の救済とリハビリからプロジェクトは始動した。1994年にインド労働省に「全国児童労働撤廃局」が設立され、①特に危険な業種の児童労働撤廃の政策方針とプログラムの策定、②これらのプログラムの実施のモニタリング、③各省庁の児童労働撤廃に関連するプロジェクト実施のコーディネーションなどが強化された。

② 海外援助を含むプロジェクト-INDUS Child Labour Project ほか

米国労働省がインド政府に援助して、2004年から2008年までに5つの州および直轄地（マディヤ・プラデシュ州、マハラシュトラ州、タミルナドゥ州、U.P 州、デリー直轄地）の、21の地区で児童労働撤廃プロジェクトが実施された。NCLP と SSA とも緊密の連携をとって、対象地区で働いている子どもを見つけ出し、危険有害労働を止められるように働きかけ、一般の学校に行けるようになるまでのブリッジスクールや早期職業教育施設に通わせ、児童労働の再発の防止に努めた。特に14～17歳ぐらいの少年少女には、危険有害労働を辞めた後、代わりとなる職業トレーニングや所得稼得活動を紹介した。児童労

働者の両親に対しては、貯蓄活動とより有利な生計手段を見つける援助をした。プロジェクトは、質の高い教育へのアクセスを改善することにより、子どもたちがフォーマルな教育機関へ移行し、教育の主流に入れるようにデザインされた。また、このプロジェクトには、モニタリングおよび追跡システム、アドボカシー、国家、州、地区、地方機関レベルでのキャパシティ・ビルディングが含まれていた。INDUS プロジェクト効果は、対象地域を越えて、その成功戦略の複製を促すように、プロジェクト以外の分野で大きな関心を生んだことにある。

③ 全国初等教育完全普及計画（Sarva Shiksha Abhiyan : SSA）

国連のミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）の中で、貧困削減と並んで、「初等教育の完全普及」（Education for ALL、以下 EFA）が大きな目標として掲げられているが、初等教育を受けていない児童のうちの 4 分の 1 がインドにいとされ、インドの初等教育完全普及は、MDGs など国際的な開発の課題達成の大きな要因と目されている。

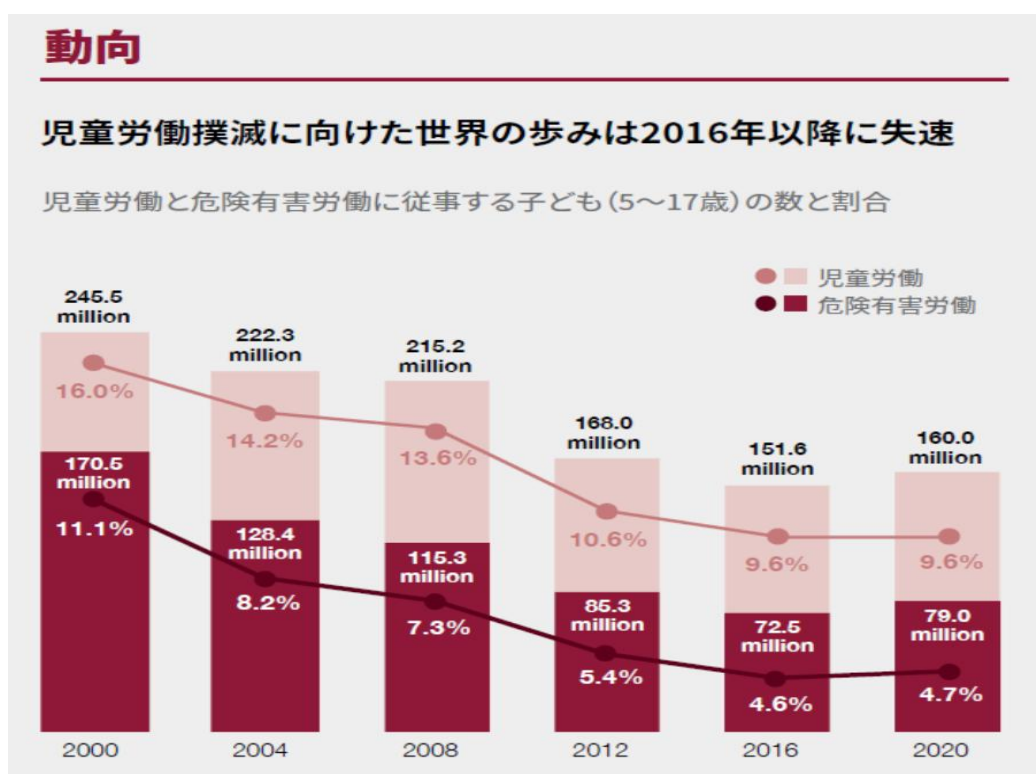
全国初等教育完全普及計画（Sarva Shiksha Abhiyan : SSA）は、6 歳から 14 歳までのすべての児童が 2010 年までに、8 年間（初等教育、後期初等教育）就学し、かつ終了することをめざすものである。もし実現されれば SSA は EFA の目標年次が 2015 年であるのに対しては 5 年前倒しとなり、さらに 8 年間の教育の終了というのも、EFA の目標を上回るものとなる。SSA は DPEP をさらに一般化したもので、これまで中央政府が行っていた教育関連のプログラム（たとえば学校給食など）を包含し、プロジェクト地域も全国の郡が対象可能とされ、また DPEP では中央政府の負担は 85 %であったが、それは海外からの支援に頼っていたのに対し、SSA では中央政府は自己の財源からも 45 %負担するようになっている。2004 ～2008 年の SSA への資金比率は、インド連邦政府 45 %、世界銀行（IDA）14 %、英国 10 %、EU6 %、州政府 25 %となっている。SSA は、世界銀行のみならず、インドの教育部門支援に積極的な英国、EU から支援がなされ、インドにおけるいわゆる国際的なセクター支援（SWAp.セクターワイドアプローチ）の最初の例となった。

NCLP スキームは 2021 年 3 月 31 日までの実施が承認され、それ以降、教育省の Samagara Shiksha Abhiyan（SSA）スキームに統合された。さらに、NCLP スキームは 2021 年には、インド国内 324 地区で認可され、59 地区で運用されている。

このような児童労働撤廃の取り組みが長年続けられている一方で、児童労働の完全撤廃には至っていない。2000 年代当初から集中的に児童労働撤廃の取り組みを続けているタミルナドゥ州の花火産業では、今でも時折、『タミルナドゥ州の花火工場から子どもを救出』といった新聞の見出しが見られる⁴。この事件では、児童労働を取りしめる査察官は、児童労働者を雇用する人々に対しては厳しい措置が取られると警告した。児童が児童労働者として雇用されている事件に遭遇した場合は、通報電話番号「1098」に連絡して情報を伝えることができると周知されている。児童労働撤廃は、引き続き社会全体が注視していく必要がある課題となっている。

(5) 世界の児童労働の動向

図. 1



（出所）ユニセフ（国連児童基金）と ILO が 2021 年 6 月に発表した報告書『児童労働：2020 年の世界推計、傾向と今後の課題（原題：Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward）』より。

近年の世界の児童労働者数の傾向を 2020 年までの ILO の推計値の推移でみていく。
2020 年の児童労働に関する世界の推計によると、2020 年初頭時点において世界中で 1 億 6000 万人の子ども（少女 6300 万人、少年 9700 万人）が労働に従事していた。

2020 年の世界の児童労働者数 1 億 6 千万人のうち、約半数の 7900 万人が建設や解体現場、碎石場をはじめ、人身売買や子ども兵など、健康や安全が脅かされる危険有害労働⁵に従事している。アジア太平洋地域で児童労働に従事する子どもの数は、2016 年の 6210 万人から 2020 年初頭には 4870 万人に減少した。それでも、同地域が年間平均 35 パーセントの削減率を達成しない限り、2025 年までに児童労働を終わらせるという持続可能な開発目標（SDGs）の目標 8「働きがいも経済成長も」のターゲット 7 は達成できない可能性が高いと警告している⁶。

おわりに

インドの子どもたちをめぐる政策について、主に教育政策の変容と、児童労働撤廃政策の動向を中心にみてきた。多様で広いインドの中で、子どもたちの直面する課題は様々であるが、子どもたちが最低限の教育を受け、未来への準備をしていける期間として子ども時代を過ごせるように、それがあらゆる環境にいる子どもたちに行き渡るように、政策の方向性が考えられていくことが肝要である。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 辻田祐子 2015. 「インドの義務教育における公的部門と民間部門」佐藤創編『インドの公的サービスに関する中間成果報告書』調査研究報告書 アジア経済研究所
- 中村まり・山形辰史編 2013. 『児童労働撤廃に向けて：今、私たちにできること』アジア研選書 No. 33 アジア経済研究所
- 山本盤男 2021. 「インドの基礎教育普遍化と教育支出」『福岡大学商学論叢』 66 (2・3), 101-137, 2021-12
- ILO/UNICEF 2022. 『児童労働：2020 年の世界推計、傾向と今後の課題（原題：Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward）』

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-tokyo/documents/publication/wcms_815231.pdf

<外国語文献>

Bureau of International Labor Affairs, 2023. “India: 2023 Findings on the Worst Forms of Child Labor”, U. S. Department of Labor.

Department of School Education and Literacy, Ministry of Education 2023. NIPUN BHARAT MISSION Stakeholders: Roles and Responsibilities, Government of India.

Ministry of Human Resource Development 2020. *National Education Policy 2020*, Government of India.

Kim, J. and W. Olsen 2023. “Harmful forms of child labour in India from a time-use perspective,” *Development in Practice*, 33:2, pp.190-204.

<新聞>

The Times of India 2021. “Two child labourers rescued from fireworks unit near Sivakasi,” 15 July.

¹ “National Education Policy 2020”, Ministry of Human Resource Development, Government of India

² Pradhan Mantri Schools for Rising India (PM SHRI : Prime Minister's Schools for Rising India)

³ “Child Labour and Schooling in India: A reappraisal”, UNICEF INNOCENTI, 2024.

⁴ ”Two child labourers rescued from fireworks unit near Sivakasi TNN” (Jul 15, 2021, The Times of India)

⁵ ILO が 1999 年に制定した 182 号条約において最悪の形態とされる労働。

⁶ ILO／UNICEF 2022, p.10