

Sangeetha Purushothaman,

The Empowerment of Women in India : Grassroots Women's Networks and the State.

New Delhi : Sage Publications India, 1998,
384 pp.

さいとうちひろ
斎藤千宏

はじめに

マイクロ・クレジット、女性のエンパワーメント。近年の国際開発の世界でもっとも頻繁に登場するキーワードがこの2つであることは衆目の一致するところであろう。そのシンボルが前者においてはバングラデシュから始まったグラミン銀行 (Grameen Bank) であり、後者においては、インドの「『自営』業女性の協会」(Self Employed Women's Association : 以下, SEWA) や「勤労女性フォーラム」(Working Women's Forum : 以下, WWF), 「協同組合開発団」(Co-operative Development Foundation : 以下, CDF) であろう。こうした団体の活動そして運動に参加することで、インドの貧しい女性たちはその経済状態を一定程度向上させてきたことが、世界的にも知られるようになっていく。経済力がつくことで政治的、あるいは心理的な力がつき、それが螺旋状的にさらに彼女たちの経済状態の向上につながるという社会的プロセスがエンパワーメントであるとする^(注1)、まさにこうした団体に集う女性たちはエンパワーメント概念の見本のような存在であるといえる。

ところでこれらの団体に参画する女性たちは、それぞれに10万人とか40万人といった規模になり、それらが生み出した女性銀行の中には政府に認可され、

全国展開できるようになったものも存在する。したがって、こうした団体の本部には何十人という高学歴の女性が雇われ、組織自体も堅固な仕組みを発展させている。また、それぞれの団体にはカリスマ的な創始者が存在する場合が多い。こうした団体が草の根女性のエンパワーメントを促進しているのは間違いないことだけれども、これらは世界的にみても例外的存在ではないのだろうか。草の根女性のエンパワーメントにつながる方法で、もっと応用しやすい方法はないのだろうか。

換言すると、いまではインドの各地で無数に存在する、地方の名もない小さな NGO や地域の貧困女性グループが、ネットワークを形成することで行政に対して交渉力を増し、行政資源へのアクセスを可能にする。無理を重ねて NGO 組織自体を大きくし堅固にしていくより、小さいままながら、小さいことの限界をネットワークという手段でカバーする。組織の持続可能性の観点からも、また草の根女性による参加の促進という観点からも、こうしたエンパワーメントのプロセスを想定したほうが、より一般化でき、他地域で応用しやすいのではなかろうか。

インドのマハーラーシュトラ州で地域の貧困女性グループを支援する小さな NGO が40数団体集まってつくるネットワーク組織である「経験交流を通しての相互学習」(Swayam Shikshan Prayog : 以下, SSP) を事例に、こうした問題意識の有効性を検証したのが本書、*The Empowerment of Women in India : Grassroots Women's Networks and the State* である。著者の Sangeetha Purushothaman は、米国のコロンビア大学に在籍しながら、1992年に現地でフィールドワークを実施、同大学より博士号を取得している。

I 用語について

NGO や住民ネットワークといった本書が扱う分野は、日本の社会学者からはしばしば「運動(家論)」と見なされ、ややもすると研究対象とはなりにくい。登場する概念やアクターは、当然のことながらかなり異なる。したがって、本書の内容紹介に入

る前に、冗長に流れるのは承知で、本書に登場する概念、アクターについて若干解説しておきたい。

まず地域の貧しい女性たちが集まってつくるグループのことを、本書では“Women’s Collective”と呼んでいる。このグループは、自主的にグループ貯金活動をおこない、それを元手にメンバーに信用として貸し出すことも多い。したがって、貯蓄貸し付けグループ (Savings and Credit Group) とも呼んでいる。本書ではあまり使われないが、他の文献では自助グループ (Self-help Group) とかサンガム (Sangam) と呼ばれることも多い^(注2)。以前から存在した地域の女性組織である婦人会 (Mahila Mandal) や、村協会 (Village Samiti: こちらは男女ともメンバーになれる) とも明確に区別される存在である^(注3)。

いっぽう、県庁がある都市 (district town) や田舎町に事務所を構え、“Women’s Collective” のエンパワーメントを支援しようとする団体を、NGO ないし “Organization” と呼んでいる。これらの団体には、1 人ないし数名の有給専従スタッフが働いて、その人達は一般的に中流家庭出身で高学歴である^(注4)。またこれらの団体は「社会活動団体登録法 1860年」の登録を受けているが、直接外国から資金援助を受けようとするれば、内務省管轄にある Foreign Contribution Regulation Act (通称 FCRA) の認可登録を受けなければならない。この認可を受けるのは容易ではない。したがって OXFAM インドや Misseriore インド法人といった大手の NGO が「媒介 NGO」となり、地方の小規模 NGO に資金援助する流れが加速している。“Women’s Collective” は1980年代になって、インド各地、とりわけタミル・ナドゥ州、アンドラプラデーシュ州、マハーラーシュトラ州等で、雨後のたけのこのごとく生まれているが、こうした大手 NGO が地方の小 NGO を育成しはじめたことと無縁ではない。

本書の主役である SSP は、こうした地方の小 NGO がゆるやかに繋がるネットワークである。1988年に、マハーラーシュトラ州で開催された NGO の交流会をきっかけに組織された。この動きを仕掛けた NGO がある。それがムンバイ (旧ボンベイ) に本拠をおく「地区集会所づくりを広げる協会」(Society

for Promotion of Area Resource Centres: 以下、SPARC) である^(注5)。

II 内 容

本書の構成は以下のようになっている。

序章

第1章 イントロダクション

第2章 草の根女性の生計と組織の基礎となる物的条件

第3章 SSP ネットワークの形成

第4章 社会運動論の再構築——インドにおける女性団体の文脈の中で——

第5章 「草の根女性が中心となって担う発展」アプローチ

第6章 国家政策を「よりジェンダーに配慮したもの」にする

第7章 SSP における相互作用のプロセスと成果

第8章 結論

序章と第1章「イントロダクション」につづく第2章では、“Women’s Collective”を構成する草の根女性がいかなる状況下で生計を営んでいるのかを詳細に分析している。後の章で、既存の協同組合や婦人会を対象に、貧しい草の根女性が参加しづらい要因を分析しているが、そのためにまずは女性たちが抱える条件を理解しようという目的である。そうした女性たちの大半は、職に就いたこともなければ、銀行に融資を申し込んだこともない、投票に行ったこともなければ、行政サービスを受けたこともない。エンパワーメント・プロセスの主役たる彼女たちの出発点における条件は、このように、いわば「ないない尽くし」なのである。また著者は、彼女たちがグループに結集して集团的に行動する際、共有するアイデンティティはクラスでありジェンダーであって、カーストではないことを記している。

第3章は、SSP ネットワークが生まれた背景、実際の活動、州政府との協働の実際、そして SSP ネットワークを仕掛けている NGO である SPARC の、草の根貧困女性のエンパワーメントを促進するため

の方法論について言及している。

本章のはじめの部分では、インドの女性組織に関する見取り図的な説明もなされている。それらは労働組合、農業労働者組織、市民的自由の権利擁護に関わる団体、トライブ、女性問題を取り上げる専門家グループ、政党の婦人部などがあって、1970年代以降急増している。これらの女性組織は、政党系と「政党の枠組みの外で社会政治問題に取り組む団体」系（「独立系」）という分けかたも可能である。独立系はさらに、女性の権利擁護といった単一課題に取り組む団体と、本書で扱う草の根女性のエンパワメントをめざした“Women's Collective”とに分けられる。この分類にしたがうと SPARC は女性組織なのではなくて、女性組織である“Women's Collective”を支援する組織（NGO）である。また、SSP を構成する小 NGO は、ガンディー主義者からフェミニストまでさまざまな思想的背景をもっている。ひとつの哲学・方法のもとに数十万人が集う SEWA や WWF と、この点が異なる。

SSP/SPARC の基本戦略とは以下のようなもので、本章で詳細に紹介されている。それは、草の根女性の側はまず集団的に貯蓄活動を開始して自前の資金を形成する。他方 NGO の側は、行政資源をこれら貧困女性にとってアクセス可能なものにすべく、行政に働きかける、また貧困女性自身が行政に対して交渉力をつけるべく彼女たちを訓練する、というものである。そして協働のパートナーとして選ばれた政府機関が「農村地域の女性と子どもの開発」（Development for Women and Children in Rural Areas：以下、DWCRA）であった。この基本戦略をすすめるうえで SPARC が依拠する方法が、「同じ境遇にある者同士の学びあい」の場の設定ということである。これは、方法であると同時に目的でもある。交渉術、計画策定、意思決定力等を、経験交流を通した学びの中で獲得していくのである。SPARC は同じ立場の者同士を「繋げる」だけでなく、行政マンと草の根女性との間をも「繋げ」ている。

さてインドの女性組織の文脈の中で、既存の社会運動研究を再考するのが第4章である。これまでの

研究が組織構造にばかり焦点をあてて分析してきたことを批判的に検討し、エンパワメント・プロセスを生じさせる方法として、ネットワークにもとづく「学びあい」、「相互作用」のプロセスを重視することの必要性を提示している。

第5章は、本書のハイライトとも呼べる章で、「草の根女性を中心となって担う発展アプローチ」（原文は、“Community Participation Approach”）が、草の根貧困女性のエンパワメントにどの程度有効かを検証している。このアプローチにおいては高学歴のスタッフが献身的かつ規律正しく運営している NGO も、あるいは専門知識と多くの資源を有する行政も、あくまで「裏方」として位置づけられる。そして、そうした草の根女性たちがネットワークで繋がりながら、経験を伝えあい学びあうプロセスを保証する組織構造、組織のあり方に焦点をあてている。

地域の環境悪化を深刻に意識し行動へと入ったのは女性だったというチプロ（Chipko）運動の事例が証明したように、“Women's Collective”の強みは、生活の場である地域に根ざした女性による組織（グループ）である点に求められている。女性は生産面でも再生産面においても関与する。そのためグループが扱う課題は単一でなく複雑にならざるをえない。必然的に運動に広がり深まりをもたらずと、本書は主張している。

第6章は、中央政府、そして州政府の開発政策を、「よりジェンダーに配慮したものにする」（原文は、“engendering the state”）必要性と、その方策について論じている。制度的には15年以上も前に女性と子どもを対象としたサービスである DWCRA が開始され、1990年代に入ると「国営女性銀行」（Rashtriya Matila Kosh）が生まれた。総合農村開発プログラム（Integrated Rural Development Programme）においても、40%の資源は女性に向けられるべきとされている。さらに「地方分権化」（Panchayati Raj）制度においても、議席の3分の1は女性に留保されている。しかし現実には、DWCRA においても同サービスを得る際、女性はさまざまな問題に直面する。また、草の根住民と行政のあいだに立ちサービスを

仲介する NGO も同様の障害にぶつかる。本書の舞台であるマハーラーシュトラ州政府は、インドのなかでは社会的責任（アカウントビリティー）を果たすことにおいて最上位に位置すると断りながらも、女性にとっては問題の多い実態が、具体的かつ詳細に羅列されている。

第7章は、「同じ境遇にある者同士の学びあい」の場を設定すると同時に、貧困女性を代弁・弁護して、行政に対して強く働きかける（アドボカシー）という SSP・SPARC のエンパワーメント促進のための手法について評価を加えている。そしてまとめの第8章で終わる。

III 若干のコメント

南アジアにおいて、貧しい女性のエンパワーメントを促進するうえで NGO が果たしている役割に注目が集まっている。インドだけに絞った研究としては、L. Calman, *Toward Empowerment: Women and Movement Politics in India* (Boulder: Westview Press, 1992) がその代表的なものであり、対象地域を南アジア全域に広げたものとしては、M. Carr, M. Chen, R. Jhabvala による *Speaking Out: Women's Economic Empowerment in South Asia* (New Delhi: Vistaar, 1996) があげられよう。いずれにおいても事例として必ず取り上げられる NGO、ないし運動がある。それらはバングラデシュの「バングラデシュ農村振興団」(Bangladesh Rural Advancement Committee: 以下、BRAC)、PROSHIKA、グラミン銀行であり、インドの SEWA, WWF, CDF, パキスタンの「アーガー・ハーン農村支援事業」(Aga Khan Rural Support Programme) などである。

バングラデシュやパキスタンのこうした NGO は、どちらかという行政の存在ないし役割がはっきりしない社会において、行政を代替する機能を果たす、いわば「第2行政化」の道を歩んでいるとって過言ではない。セクター別に捉えようとする狭義の意味での「社会開発」、そして人間中心の発展という広義の意味での「社会発展」といった方向性がオーソドキシリーになりつつある国際援助の世界では、政

府とならんで NGO も、発展におけるひとつのアクターとして扱うようになってきた。したがって、これら NGO の第2行政化は、国際開発界の動向に沿った潮流であるといえる。

他方、インドにおいては様相が若干異なる。上にみた社会とは異なって、行政の存在がはっきりしないわけではないし、政府そのものが援助側に対してそれほど従属的な立場にあるわけではない。いっほうで、NGO 活動もきわめて活発な社会である。

さてここで論点としたいのは、ほとんどの文献が取り上げる SEWA をはじめとする大きくて堅固な組織形態を形成している団体のあり方は、こうした背景をもつインドで、あるいは他の社会で、はたして容易に応用できるのかどうかという点である。

換言すれば、組織の自律性といった文脈、あるいは組織の持続可能性といった観点からして、1人のカリスマ的創始者なしで、単一の組織の枠組みで何十万人もを対象に機能しうるのか、といった問題の設定である。

本書のユニークで、もっとも評価すべき点は、こうした巨大団体の実績を高く評価した上で、それ以外のアプローチをとる NGO の姿を具体的に提示し、むしろそこに積極的な評価を与えた点にある。つまり、いまやインドのほぼ全域で見られるようになった地域密着型の小 NGO がネットワークを形成し、そして行政の資源へのアクセスを容易にする。こうすることで「点」だけに留まっていた影響力を「面」にまで広げることが可能になる、という方法論である。そしてこれは、これまでの社会運動研究が見落としてきた点だった。これが本書について指摘すべき第1の点である。

能力がある優良 NGO ほど、その事業を点から面へと広げようとする。というか、社会の期待に応えようとするし、またなんとかやり遂げる。その拡大過程で、諸々の「規則」が台頭してくるのはある程度避けられない。官僚機構以上に見事に堅固な組織を築いて、住民サービスを行政以上に見事に成し遂げる。そこにいたって草の根の女性は、受け身でサービス提供を受ける存在にはなり得ても、みずから活動を担うことにはなりにくい。なぜなら、「規則」

等の整備は NGO という組織の都合でつくられるのであって、住民の都合ではないからだ。

NGO スタッフが献身的に活躍することの裏の意味は、住民のなかに開発活動に対するオーナーシップが育たない可能性が生まれることを意味する。逆に小 NGO によるケアが少ない場合には、貧しい草の根の女性が、活動を「われわれのもの」とする意識（オーナーシップ）が高まる。開発活動の持続可能性ということとオーナーシップはコインの裏表の関係にある。したがって、草の根女性を支援する NGO は組織を「積極的に小さいままに留めておく」という選択肢が成り立つわけだ。小さいことの限界はネットワークングによって意識的に乗り超える。こうしたあり方の方が NGO にとって無理がなく、組織の持続可能性を高める上で、より採用しやすい方法ではないだろうか。

第2に指摘すべきことは、本書のアプローチの限界についてである。SSP/SPARC のように草の根女性が開発活動へ主体的に参加するプロセスを重視するアプローチにおいては、エンパワーメントの効果を具体的に測定する作業に関心は向かいにくい。逆に、BRAC や PROSHIKA といった、それこそ第2行政化している NGO では、エンパワーメント指標を作成して、対象となる住民の変化に対するモニタリングを継続している。プロセス重視の本書は、当然のことながらこの点が欠落している。上にプロセス重視アプローチの利点に言及したが、こちらは同手法の限界を示している。

第3に指摘すべき点として、本書が評価するアプローチでは、行政資源を可能な限り活用することがあげられる。そのために行政に対して住民・NGO 連合が交渉力をつけるべく努力している姿がえがかれている。他方、行政自身が、貧しく政治的な力を持たない住民にまじめに応える社会的責任（アカウントビリティ）を有しているかどうかという点も重要である。マハーラーシュトラ州の場合は、NGO と DWCRA との協働が可能だったが、アンドラ・プラデーシュ州の CDF の場合、同様の試みが失敗に終わったと、本書で紹介されている。評者自身、タミルナドゥ州で、ある NGO に DWCRA との協働

の可能性を問うと、「わずらわしいだけ」と否定的な返事をもらったこともある。つまり、SSP/SPARC の取る戦略は、考えようによっては社会的責任感が相対的に高いマハーラーシュトラ州だからこそ可能だったとの評価も成り立つだろう。政府・行政が同州ほどアカウントブルでない社会なら、NGO が第2行政化せざるをえない状況もあろう。この点、本書は十分な分析がなされているとは思えない。

その他いろいろコメントしたい点もあるが、紙面も尽きたのでこの辺で締めさせていただきます。

（注1）エンパワーメントは「権限委譲」と訳されることもあるが、この訳は適切でない。なぜなら、本概念は、権力から離れた貧しい人々を「主体」として捉えているからである。したがって、これらの貧困層に行政サービスを届けるシステムをつくること（それ自体は重要なことだが）と、エンパワーメント概念はまったく別物である。エンパワーメントとは、貧困層自身が行政資源へアクセスする力をつけることや、市場システムのなかで自律的・持続的に生計を営む力あるいは自己決定力の形成プロセスといったことを意味している。

（注2）斎藤千宏編『NGO 大国インド』明石書店 1997年の第5章、岡本真理子「草の根のグループ活動から融資の制度化へ」に詳しい。

（注3）貯蓄が基本におかれているように、自らの力で資源動員を図る活動の延長線上に、行政との交渉局面が出てくるのが、これら Women's Collective の特徴である。また、以前から存在する村の住民組織は「社会活動団体登録法 1860年」の登録を受けている場合が多いが、Women's Collective はふつう政府登録は受けず、登録にはむしろ否定的である。

（注4）ただ若干やこしいのは、いくつかの“Women's Collective”が合体して、自らエンパワーメントにとりくむ組織をつくり、そこで自らスタッフを雇い入れる場合も存在することである。そして、これが政府登録も受けることもある。つまり、同じ NGO と呼ぶ場合でも、貧しい人自身がつくってしまった組織をさす場合もあれば、貧しい人を支援するために活動している組織をさす場合もあるということである。もっとも、後者が一般的である。

（注5）SPARC は、50万人といわれるムンバイの路上生活者女性を支援している。路上からの再定住＝住まいの獲得に向けて貯蓄活動を基礎に、女性たちは

「女性の集い」(Mahila Molan) 運動を続けている。マヒラ・ミランはムンバイだけで20万人のメンバーを有し、インドの22都市に広がっている(斎藤千宏編『NGOが変える南アジア』コモンズ 1998年 32ページ)。SPARC自身の専従スタッフ数は5名に満たない。本書の主役である SSP ネットワークの試みは、SPARCの農村展開の一環と見ることが可能である。後日談ではあるが、著者がフィールドワークを実施

した翌年の1993年に同州のラートゥール(Latur)県周辺は大地震に見舞われた。それ以後、SSPの活動は地震後の復興作業に活動の大半が費やされるようになった。そして1997年に、SPARCとSSPは別団体となった。

(日本福祉大学経済学部助教授)

シャプラニール代表)