

インド調査報告その2 (2005年11月)

報告者：加藤里香 監修：斎藤千宏

1 目的

インドにおける地方分権化の動きを具現化するために、州政府や NGO が、関係機関と連携して、地方議員、市民活動家、行政職員などを対象に、実施している先進的な研修について調査した。

2 訪問先及び調査内容

(1) Karnataka 州立研修所 SIRD

- ・同研修所が実施する SATCOM 研修及び、その外部評価（2005年実施）の結果について（第1回調査のフォローアップ）

(2) Institute of Social Science, Bangalore (NGO)

- ・同 NGO が、Kerala 州の NGO と共同で実施した Exchange Programme for Women Members of Village Panchayats in Kerala and Karnataka について
- ・その他、女性議員のエンパワーメントのための事業について

(3) Swami Vivekananda Youth Movement (NGO)

- ・指定部族民や農村の貧困コミュニティを対象に実施している活動について

(4) Kerala Research Programme on Local Level Development (研究機関)

Center for Development Studies

- ・研究者に対する Innovative な研修の事例について など

3 調査概要

(1) カルナタカ州立研修所 SIRD

今回の調査では、前回訪問した Karnataka 州立研修所 ANSSIRD が実施する SATCOM 研修の外部評価（2005年実施）の結果についてフォローした。最終評価書は現在入手中だが、途中経過段階で入手した評価書は、研修に対して肯定的・建設的な内容になっており、より効果があがる研修に向けていくつかの提案がなされている。次はその提案の一部。研修教材の中にパンチャヤト議員の役割や責務に加えて市民の義務や責務についても明記強調すること、Talk パンチャヤトの不用意な介入を回避するためのために、Talk 事務所と別の場所に Gram パンチャヤト研修専用の現場研修所を設立すること、サテライトの不具合による研修の中断を補完するためにも、寸劇などの研修ビデオ教材のコピーを各現場研修所に配付すること、研修を確実に検証し評価できるよう、専門の研究機関を設立すること、など。以外は設備投資に費用がかかる内容であることが気になるが、インド政府のバックアップもあり、当面 SATCOM 研修は継続されると聞いている。研修で利用されている寸劇等ビデオ映像（英語の字幕入り）も一部入手した。

また、SATCOM 研修の現場を回ってファシリテイトや意見聴取をするスタッフ（SATCOM 研修プロジェクトで雇用された専任スタッフ）Mohan さんの案内で、SATCOM 研修のリソースパーソン（現在、研修所で指導員研修を受講した 102 チーム 306 人のリソースパーソンが、Karnataka 州に約 91000 人いる議員の現場研修を担当している）と 3 つの Gram パンチャヤトを実際に訪問し、パンチャヤト議員の生の声を聞いた。

研修に対する意欲はいずれの議員も高く、特に、留保制度で初めて社会の表舞台で開発の任

務を担うことになった女性議員たちは、あらゆる機会を活用して、知識を得ることに貪欲であった。男性に従うのではなく、女性たちで結束し、より良い住環境をつくっていくことに対して自信を持ち始めている様子であった。学識のない女性たちにとって、研修は貴重な知識を与えてくれる場である。研修への参加については、リーダー1人が代表で参加するかたちではなく、同じパンチャヤト議員全員が一緒に参加することによって研修の成果を実務に反映できると主張していた。私見だが、従来の男性中心社会では縦のつながりを重視しがちであったのに比較して、女性は横のつながりを重視し、ネットワークを生かした草の根的な参加型開発に適応する能力が高いことにも関係する意見だと思われた。研修への全員参加の必要性については、D Narayanaも Local Governance without Capacity Buildingの中で、どんなに素晴らしい研修でも、リーダー1人が吸収できるのはせいぜい75%、それをメンバーに伝える段階で50%になり、メンバーはその50%しか吸収できないと書いている。

Kerala州では、パンチャヤト予算の20%しかインフラ予算に使えない(そもそも開発予算の40%がパンチャヤトにあり、総予算が違う)のに対して、Karnataka州ではほとんどがインフラ開発に使われる現状がある。ANSSIRDでは、「インフラ開発=開発」ではないということを、研修の場で、パンチャヤト議員及び政府職員双方に伝える努力をしているが、わかってもらうには時間がかかるようだ。

(2) Institute of Social Science, Bangalore (NGO)

ISSは、インド全体の開発と人間的で公平な社会創造を目指して設立された研究機関(NGO)である。1985年に Societies Registration Actにより登録、本部はNewDelhiにあり、Karnataka州 Bangaloreに南地域センター(今回訪問したセンターで、上記研修のKarnataka州側コーディネイトを担当)を、Naga州 Bhubaneswarに東地域センターを、その他、Kolkatta、Tamilnadu州 Chennai、Kerala州 Thiruvananthapuramに州事務所を持つ。今回は、南地域センターを訪問し、Dr.Subha.KとDr.Bhargava.B.Sの2人に話を伺った。

ISSは、特に地方自治、地方分権、女性の開発についての研究に造詣が深い。草の根の民主主義を促進させるためのアドボカシーと啓発を目的に、地域、州、国、国際のあらゆるレベルでのセミナーやワークショップ、研修の開催、各種の調査研究、出版などを通じて情報発信をしている。地方自治と女性の分野においては、1993年の憲法改正により、女性に議席の1/3が留保される制度ができた(100万人の女性議員が新たに選出された)のを契機に、1994年から毎年、Women's Political Empowerment Day Celebrations(事例1参照)を開催している。また、Kerala州にあるNGO、Center for Rural Management Kottayam, Keralaが実施した経験交流型研修 Exchange Programme for Women Members of Village Panchayats in Kerala and Karnataka(事例2参照)のKarnataka側のコーディネイトを実施した実績を持つ。

ISSは、全国に約30人(約半数が女性)の選任研究員(博士、教授レベル)を擁しており、内、3人の研究員がKarnataka州 Bangaloreにある南地域センターで働いている。このセンターの例では、他に7~8人のスタッフが勤務している。研修などのプロジェクトを実施する際には、プロジェクトの規模にもよるが、90人程度の支援スタッフを臨時的に雇用する。独立自主運営を基本にしているため、収入は、各種出版物の販売、定期的に英語及び現地語で発行しているニュースレターなどの購読料によりまかなっている。運営に国や州政府などからの支援は受けていないが、プロジェクトベースで研修などの各種事業を受託したり、政府主催の事業(研修講師などとして)に協力したりしている。SATCOM研修では、研究員がリソースパーソンとして参画し、協力している。

事例1【Women's Political Empowerment Day Celebrations】

1994年以降、毎年4月24日に開催される。ここでは、全国各州の女性議員の代表者、学識経験者、近隣諸国からの代表者、国会議員、援助機関の代表者などが一同に会し、教育、村民全員会議、家族の健康、食料の安全、経済的自立、展望と課題など毎年設定されるテーマについて話し合いを行っている。1998年からはISS Bangarole センターでも、また、1999年には他のセンターのある各地でも開催されるようになった。UNFPA や各地にあるボランティアグループがスポンサーとなり、地域で選ばれた代表女性議員たちを会議へ送り出している。1999年からは、優秀な女性パンチャヤトリーダーの表彰も行っている。地域で先頭に立って活躍する女性議員たちの貴重な意見交換の場であり、自信とネットワークを広げ、女性リーダー養成に効果的な場である。これまでのテーマは下記のとおり。

- 1995年 Political empowerment
- 1996年 Primary health care
- 1997年 Primary education
- 1998年 Poverty eradication
- 1999年 Family welfare
- 2000年 Gram Sabha and economic empowerment
- 2001年 Economic empowerment
- 2002年 Food security
- 2003年 Ten years of Panchayat Raj: Problem and Prospects
- 2004年 Ten Years of Women Political Empowerment - The Journey a Head
- 2005年 Panchayats and Child Rights: Birth Registration as the First Right to Identity
- 2006年 Panchayat and Sanitation

事例2【Exchange Programme for Women Members of Village Panchayats in Kerala and Karnataka】

主催：Center for Rural Management Kottayam, Kerala

協力：Institute of Social Science, Bangalore

資金供与：Ford Foundation, New Delhi

研修概要：

Kerala州及びKarnataka州のGramパンチャヤト女性議員代表者各約100人が相手の州のGramパンチャヤトを訪問し、現地視察と意見交換をする、いわゆる経験交流型の研修。

ねらい：草の根女性議員のエンパワーメント

特徴：

他州のGramパンチャヤトを実際に訪問し、経験交流することで、パンチャヤトについての見識を深めることを基本としており、実効性とバイタリティーを持ちあわせたパンチャヤト女性リーダー養成において有効な研修である。現場視察は、経験に依拠し、より理解を深めることを可能にする。読み書きができない、もしくは言葉が異なる参加者にもわかりやすい研修である。また、旅行を通じて強まるグループの結束や隣州のカウンターパートとの意見交換は女性たち自身の自信にもつながる。研修の実施者により一方的に提供される座学研修と比較して、こういった参加型、経験型の研修は、教育、文化、健康といった個々の分野に対

する理解を促進させ、彼女らが日々直面している様々な難しい問題を解決する方法や手段を自分自身で考え出す力を養うことができる。

Kerala 州では、州開発予算の約 40%がパンチャヤトに委譲され、Gram パンチャヤト計画の策定に人々を参画させるという画期的な事業がスタートしている。この地方分権化された計画づくりは、女性の参加や開発において期待をされたが、1995 年以前の地方分権化の実績と比較してそれほどでもないという結果がでていいる。一方、Karnataka 州では地方分権化が早くから始まっているにも関わらず、その進捗状況は紆余曲折したものである。また、Kerala 州では、女性の自助グループ活動が活発であり、女性議員たちのほとんどが、自分たちの支援母体となるこの自助グループ活動に積極的に関与している。一方、Karnataka 州では、教育水準が低い中（2001 年女性識字率平均：Karnataka 州 57.45%、Kerala 州 87.86%）、女性のエンパワーメントが大きく前へ一歩を踏み出したところで、自助グループの設立が活発化している地域もある。両州の女性議員たちは、こういった多様性に富み、利用価値が高い双方の経験から多くを学ぶことがある。他州女性議員との経験交流は、女性たちの機動性を高める新しい研修のかたちである。

プログラムの目的：

憲法改正後の状況を Kerala 州と Karnataka 州で比較することにより、PRI（Panchayati Raj Institutions）の地位や機能についての知識を高める。

両州の革新的な試み、リーダーシップのかたち、事務所運営の手法、Gram Sabha の手法から学ぶ。

女性がパンチャヤト委員として直面した困難とその解決策についての経験を分かち合う。両州からの参加者が、参加型計画づくりの基礎、プロジェクトの策定、開発におけるジェンダー問題、受益者の貢献と自助努力を通じた資源活用について学ぶ。

Kerala 州では地方政治が高い競争力を保持することがパンチャヤト活動においてもプラスであるなど、双方の比較優位性について学び合う。

プログラムの期間：

2000 年の 1 月～6 月の 6 ヶ月間。1 プログラムは旅行日を含めて 7 日間（実質 5 日間）

プログラムへの参加者：

Kerala 州、Karnataka 州双方から約 100 人（約 20 人で 5 チームを編成）の Gram パンチャヤト女性議員を選出。選出にあたっては、様々な県から選出、グループ構成員に指定部族民、指定カーストに属す女性議員が何人か入るようにした、グループにパンチャヤトの代表を務める議員が 3 人は入るようにした。Karnataka 州から参加の 2 グループは、選挙後 5 年の集大成の時期に、残りの 3 グループは選挙直後（今後 5 年間の活動に向けて学ぶことが多い）に Kerala 州を訪問した。Kerala 州からは全員 5 年の任期の最後での参加であった。両州の参加者はいずれも選挙に出馬することに意欲を持った者たちであった。

プログラムの概要：

チーム別に相手州の 3 種の Gram パンチャヤト（すべて違う県にある村で、女性が代表を務めるパンチャヤト、リーダーシップが機能し好成績をあげているパンチャヤト、ハイテクを導入しているパンチャヤト）を訪問し、カウンターパートとの意見交換（自身の Gram パンチャヤトの運営と比較した見識や経験の交換）をした。Karnataka 州からの参加者は、議席留保制度によって選出された指定カーストなど、低いクラスの参加者の比率が高かったが、彼女らは積極的に発言するなどパンチャヤトの機能を習得することに貪欲であった。Kerala 州の実情を知り、自分たちも政府が提供する機能をもっと活用しようということにな

った。最終日には、参加者自身による評価が実施された。

プログラムの評価：

参加者自身による評価と外部専門家による評価の両方で構成。自身による評価では、研修最終日に、3~4人のコーディネイトのもとで、3~4時間の評価を実施。公開、参加型のかたちで、各参加者は自身の評価（何を聞きし、どういう印象を受けたか、また、何を学んだか）を発表。批判的な意見（宿泊施設や研修手配に関するものも多い）も積極的に出された。最後に、グループのブレインストーミングにより、訪問によって得たことを、自身の村に帰ってどのようなアクションに結びつけるかという具体的なかたちで纏め上げた。外部評価員は Dr.M.S.John, Reader, MahatmaGandhi University 始め 4 人。

プログラムから学んだこと：

- ・経験交流は、パンチャヤト女性議員のエンパワーメントに効果がある。地域レベルでの応用も可能。ただし、予想外の事態に対応するための追加経費がかかることも想定される。言葉の違いはそれほどの障害にはならない。
- ・経験交流は、異文化理解の役割も果たす。座学型の研修に比較して参加型で、柔軟性が高く、楽しむことができ、参加者間のインフォーマルな関係を強める効果がある。
- ・Karnataka 州より Kerala 州の方が地方分権化の速度、女性の教育の水準が高いことから、Karnataka 州の参加者にだけ恩恵があると双方の参加者から思われており、実際に当初は Kerala 州の参加者の一方的な知識の提供という姿勢が見られたが、5 日間の研修の後には、相互に意見を分かち合う、参加型への変化が見られた。
- ・当選後の年数、選挙の時期の違い、双方の宗教行事や休暇などの時期の違いなどにより、参加者間の条件の違いは避けられなかった。
- ・経験交流型の研修を実施するには、労力も多く、また豊富な知識やパンチャヤトとのネットワーク、女性議員に対する深い理解が必要なため、そういった分野で活躍する NGO が主催者として適任である。NGO も研修を通じて、パンチャヤトに対する理解をより深めることができ、それを政策や研究成果に反映させることができる。

プログラムの成果：

- ・過大評価ではなく、この研修は大きな成果をあげ、当初の目的は達成されたとされる。
- ・途中、選挙や大雨などの自然現象に阻まれるところはあったが、研修は順調に進んだ。各州 100 人の参加予定を上回り、Karnataka 州から Kerala 州へは 107 名、Kerala 州から Karnataka 州へは 110 名が訪問した。
- ・双方の文化の理解を深め、カースト、身分、宗教、その他の違いを理解し、女性の普遍的なアイデンティティに基づいた現実についての意見交換となった。特に Karnataka 州の地方にまだ根強く残っているカースト制度を超えた交流の場となった。パンチャヤトを運営する中で、弱者の地位向上には、カーストや身分を越えた統合参加が重要であるという重要な視点である。
- ・インフォーマルなネットワークの増強に繋がった。研修後も自州の参加者間で手紙や電話を利用し相談し合うなど、女性同士による自助及び相互扶助の契機となった。
- ・選挙に出馬する意思のなかった女性も、研修後には再度出馬する意欲を高めた。Karnataka 州から参加した最初の 2 グループ（議員 5 年目）の参加者は、議員を退いた後も開発に積極的に参画すること、また後進の議員の支援をする意欲を高めた。
- ・Karnataka 州からの参加者の 90%、Kerala 州からの参加者の 65% が自州の外へ出たことがなかったこともあり、参加者の可動性を高めた。

- ・ Karnataka 州からの参加者は Kerala 州の経験からより多くのことを学んだ。特に、より効率的な地方レベルの計画や開発のためにパンチャヤトに期待される可能性を見出し、更なる地方分権化への運動を起こす必要性を見出した。中には、後に地方分権化運動団体へ加入し活動を続けている参加者もいる。
- ・ Karnataka 州では新たに選出された新人女性議員の間で、この研修への参加が話題になった。パンチャヤトが本格的に起動する前に研修へ参加することが有効だとされた。
- ・ Center for Rural Management と Institute of Social Science の評価も上がった。パンチャヤト議員はこれら NGO をコンサルタントとして信用し、問い合わせや相談件数も増えた。
- ・ 女性議員で構成される協議会、特に、女性の委員長による協議会設置の必要性があるとされた。
- ・ 研修を機会にテレビや新聞などで記事として扱われ、話題になったことで、一般の関心も高めた。
- ・ 研修はあるビデオ会社によって記録され、ビデオは、双方の州の研修で使われている。
- ・ Kerala 州からの参加者で、KILA で実施された研修への参加経験のある女性は、座学ではなく、今回のような経験交流型のプログラムに重視を置いて研修を構成すべきだとの意見を出した。この意見が公表されたことにより、Kerala 州で、経験交流型の研修によるエンパワーメントが重要だと、多くの NGO の認識に変化をもたらした。
- ・ Karnataka 州からの参加者は、自助グループ活動、全員集会のテーマ別開催、プログラムの透明性、社会評価、情報への権利確保など、Kerala 州の様々な試みから多くを学び、自州での応用実施に力を入れている。特に自助グループ活動があまりみられない Karnataka 州では、その設立・強化をすることが開発の速度を高めるとし、実施に移すとされた。
- ・ Kerala 州では人々の参加型計画を策定する訓練がパンチャヤトのメンバーに強い印象を与え、ピープルズプランキャンペーンの成功に貢献した。こういった Kerala 州の活発な活動を行うパンチャヤトを訪問することにより、Karnataka 州からの参加者は人々の参加を強化し、効果的な判断をすることの重要性を学んだ。パンチャヤトの成功経験は継続的で楽観的な印象をもたらす。参加者は地方分権が本物のエンパワーメントを生み出すことを確信した。
- ・ すべての参加者は、この研修はもっと効果の高いものにできるし、同僚の女性議員たちにこういった経験交流訪問に関わってほしいと考えている。まずできることは、こういった訪問型研修に引き続き女性が参加できるように働きかけることである。
- ・ 見ることで学ぶ。これは、教育を受けてこなかった人びとが、今まで人生で知らなかったこと、見たことのなかったことを実際に現場で質問をし、適切で簡単な方法で理解をしていくことを可能にする。パンチャヤトの活動のある意味無視してきたメンバーも、実際の現場で見たり討議したりすることで本当にたくさんを知ることができる。
- ・ パンチャヤトの仕組みについて直接の情報を得ることができ、同仕組みを強化する方策を開発する上で最適な研修であるとされた。
- ・ 女性の参加の重要性が認識され、また、政治面での女性のエンパワーメントが必要なことを学んだ。
- ・ リーダーシップの質が重要であること、時間的要素の重要性が認識された。
- ・ 経験交流プログラムの期間は適当で、開催時期は、選挙の直前もしくは直後が効果的であ

る。

- ・参加者に権限、勇気、男性議員との協力、彼女らの権限を開発し機能的なものにすること、生活での目標をいかに達成するかなど、気づきを与えるものであった。
- ・経験交流プログラムは、勇気を得、パンチャヤトを機能させる上で教育的価値のあるものであった。
- ・男性議員がこの研修に参加すると、より成果が上がったと考えられる。Karnataka 州では、どんなことであれ、男性議員は女性の言うことを聞かないからである。実際の仕事への反映も早くなるので、改革や開発を実行につなげるためには男性議員の参加は必要である。
- ・プロジェクトが実際に実施されている地域への訪問は有益である。実際に実施されている事業についての討議はより印象に残るからである。

プログラムから得られた主な点：

自己分析とリーダーシップ、女性のエンパワーメント、プログラムの有効性を高めるためのフィードバック、言葉及び言葉以外のコミュニケーション、チーム形成、一体感、勤務システムでの協同、効率化に向けた断言とコミュニケーション、機能と既存の権限の変革、行動、自信、結果、発言。

その他コメント：

移動や宿泊を伴う経験交流型研修を実施するにあたっては、特に、資金面で制約も多く、今回の Ford Foundation のように外部から資金提供をしてくれる仕組みがないと実施が難しい。この研修の成果を高く評価しながらも、資金不足により、2000 年に開催して以来、2 回目以降の開催ができないのが現状である。開催から年月が経ってしまった現在でも、こういったかたちの研修実施に対する期待は大きい。パンチャヤトについての知識とネットワークを持った NGO が研修の主催者として適任ではあるが、今後、州政府など（KILA や ANSSIRD など州立研修所や、更には、日本の研修機関、大学など）と協力する可能性を期待したい。

(3) Swami Vivekananda Youth Movement (NGO)

SVYM は Mysore 近郊にある HD Kote 郡で、強制移住をさせられた指定部族民や農村の貧困コミュニティを対象に、健康、教育、コミュニティ開発のサービスを提供する NGO である。医学生たちのボランティア活動を発端に 1984 年に設立され、現在では、医者を始め 150 人以上のメンバーが 25 万人以上の指定部族民及び農村貧困者に対してサービスを提供している。大多数のスタッフが月 Rs.5,000 (約 13,800 円) 以下の給料で働いている。収入のほとんどが外部からの資金で、内使途を限定されていない一般寄付が 11% である。支出の半分以上が施設の維持管理に関わるものである。ドナーに対する説明責任を重要視しており、管理運営費はプロジェクトの 6% を超えない、財務諸表や活動記録を必要に応じて開示している。

主なプログラムは、24 時間対応の病院や診療所の運営、学校での健康教育、移動医療サービスなどの健康プログラム、学校運営、識字教育などの教育プログラム、小規模金融や女性の開発、生計・生活向上研修などのコミュニティ開発プログラムがある。インド政府や Karnataka 州の関係各省、国際機関、海外のドナー機関、大学、他の NGO などと幅広い協力関係を保ちながら活動を行っている。その活動功績が認められ、インド政府から 1991-92 年 National Youth Award を、Karnataka 州政府から 2002 年 Babasaheb B. R. Ambedkar State Award を受賞している。Karnataka 州営の研修所 ANSSIRD がパンチャヤト議員を対象に実施している SATCOM 研修で、現場研修の健康保健分野を受け持つなど、州政府への協力も積極的に行っている。Karnataka Societies Registration Act による団体登録、Foreign Contribution Regulation Act による

内務省への登録（外国からの資金援助を受けることができる）Indo-US bilateral agreementによる福祉省への登録（外国からの物資援助を受けることができる）をしている。また、Indian Income Tax Act Section 35 AC（会社及び専門職対象）及び Section 80G（個人対象）の適応により、インド国内における SVYM への寄付は税金控除の対象となる。更には、IRC 501(C)(3)により、SVYM への寄付はアメリカにおいても税金控除の対象となる。

（４）Kerala Research Programme on Local Level Development（研究機関）、

Thiruvananthapuramにある Kerala Research Programme on Local Level Development (KRPLLD)を訪問し、研究者に対する Innovative な研修の事例について話を伺った。この研修は 1995 年から、オランダ政府開発庁の Multi disciplinary Research Programme 主導で始まり、研究の質の向上を目指したものである。資金はオランダ政府から拠出され、Center for Development Studies を通じて支出される。活動家、研究者、政府職員などあらゆる分野から研究プロジェクトが公募（1999 年から 2003 年までで 1138 件の応募があった）され、採択された（同期間で 236 件が採択された）プロジェクトに対しては、質の高い研究となるよう、必要分野における研修が、担当研究者のみならず、現場の関係者に対しても実施される。高い研究成果だけでなく、実際に、環境問題など地域が直面している問題に対する開発プロジェクトに繋がるなど、高い成果や評価を得ながらも、残念ながら、インド政府とオランダ政府との関係悪化で 2004 年に終了した。しかし、この試みは、インド政府の支援のもと、Kerala Research Unit on Local Self Government (RULSG)に引き継がれることになり、現在、プログラムの内容について検討している段階である。ここでは、研究の促進、研究者のキャパシティビルディング、利用促進の 3 つの目標を掲げている。利用促進では、研究成果の出版のみならず、Kerala 州立研修所 KILA との連携も想定されている。

（５）その他

インドでは、第 73、74 憲法改正により、ガバナンスの概念が国、州の 2 層から、国、州、パンチャヤトの 3 層になった。パンチャヤトを地方政府へ組み込むということは、権限、資源、機能の委譲を意味し、選出されたパンチャヤト議員のキャパシティビルディングなくしては実現しないものである。D Narayana (Center for Development Studies に勤務する研究者で今回話を伺った)さんが、Madhya Pradesh 州(9Block、472Gram パンチャヤト)、Tamil Nadu 州(14Block、306Gram パンチャヤト)、及び Kerala 州(17Block、98Gram パンチャヤト)を対象に実施した調査では、Kerala 州に比較して、Madhya Pradesh 州、Tamil Nadu 州では権限と責任についての自覚 (awareness) が不足しているという結果がでている (残念ながら Karnataka 州はこの調査の対象外であった)。Kerala 州を含めて、パンチャヤト議員に対する研修が必須となるわけだが、研修について、次の問題点が指摘されている。研修所が遠く、参加率が低いこと。(Kerala 州立研修所 KILA が実施する研修への遠方者の参加率が低いことも指摘。日帰りできる場所での現場研修を充実させる必要がある。比較して Karnataka 州の SATCOM 研修は高い参加率を誇る。)

研修を通じて法律は理解できても実際に政府役人をコントロールすることが難しいこと。(研修を下層部の役人と一緒に受講すること、また、研修の講師に上層部の役人を起用することが提案されている。) 女性の参加には識字が必須で、更には、自覚 (awareness) が必要であること。

憲法改正による議席留保制度は女性のエンパワーメントにとって意義深いものであった。パンチャヤトに課せられた目的の一つは、地方開発に必要なリーダーシップの開発と改革へのカ

タリストとしての行動である。リーダーシップは、人々に影響を与え、共通の目標に向かった協調行動を促す意味で重要である。開発の進展に伴い、より複雑化する問題に対して、より専門的な対処も必要になってくる。これを実行に移すことは社会経済や、女性の政治面での能力養成において重要である。以前より増して広い視野にたったリーダーシップ養成を継続して実施する必要がある。包括的で意義のある研修プログラムが、地方の女性たちのためにデザインされるべきで、それによって、選出議員としての責務を継続して担えるのである(B.S.Bhargava and K.Subha 2004)。

4 背景として:Karnataka 州の地方分権化について

(1) 1993 年憲法改正以前

Karnataka 州において、地方自治 (Local self-governance) という考え方は、Mysore 州で、1874 年に、各県 (District) が道路建設と補助金業務を実施するために Local fund committees を設立したのに始まる。しかし、これは、人々の要求に緩慢な政府主導のものであったため人々の支持を得られなかった。その後、1918 年に Mysore Local Boards and Village Panchayat Act が制定され、官僚制を弱め、選挙で選出された人々の代表が地方自治に参加できるような仕組みづくりが始まった。

独立後、人々の代表という考え方が進み、3 層の Panchayat が選挙、非選挙に関わらず、女性、指定カースト、互選による公職経験者からなるよう、また、地方が開発を担うことができるに十分な財源と官僚制度を持つようと Mysore Village Panchayat and Local Boards Act, 1959 が制定される。女性や指定カーストなどのマイノリティーに留保制度でアクセス権を確保したが、財政的には十分な配慮がなされなかった。人々の参加という配慮も不足していた。

1978 年に Asok Mehta Committee によって提出されたレポート (国の推奨) に従い、1985 年に Karnataka Zila Parishads, Taluk Panchayat Samithis, Mandal Panchayats and Nyaya Panchayats Act が制定され、地方分権化においてパイオニア的な州となった。ここでは、県 (District) と村 (Mandal) において 25% の議席が女性に留保された。また、1 年に 2 回の Gram Sabha の開催が義務付けられた。多くの権限が政府から人々へ渡された。

(2) 1993 年憲法改正後

1993 年の第 73、第 74 憲法改正によって制定された Karnataka Panchayati Raj Act, 1993 は下記のような特徴を有していた。Karnataka 州は国の憲法を実行に移した最初の州である。

人口によって 3 層のパンチャヤトが設立され、3 層すべてで選挙が義務付けられた。

人口に比して指定カースト、指定部族の議席留保、3 層すべてにおいて、3 分の 1 議席の女性への留保がされることになった。

後進カーストに属する人に対して 3 層すべてで委員長のポストが留保された。

同様に、指定カースト、指定部族、女性に対しても 3 層すべてにおいて委員長のポストが留保された。

State Election Commission, Finance Commission, District Planning Committee の組織も見据えた。

指定カースト、指定部族、女性の留保制度を委員長ポストにまで拡大させたことは革新的だが、Karnataka 州では、1993 年の憲法改正によって、地方分権化が後退したとされる (Abdul Aziz 2000)。その理由は、Zila Panchayats の長の地位や権限が低下した (大臣の地位の剥奪、官僚への権限移行など)。パンチャヤトが単なる開発エージェントとなってしまった。不十分

な財源、計画技術、専門家の不足により Gram パンチャヤトは技術的に競争力のある計画策定をする地位になくなってしまった。(一番下のパンチャヤトが人口 8000 人～12000 人規模の Mandal から、人口 5000 人～7000 人規模の Gram になったため、地域資源動員力が低下した。Mandal Panchayat の時は、自主財源の増加に伴い、州補助金が低下し、経済的に自立した自治体へと なりつつあったにも関わらず、この動きが後退した。憲法改正後は、Zila パンチャヤトや Talk パンチャヤトが、Gram パンチャヤトのために計画を用意することになる。)

(3) 今後の展望

パンチャヤトが自治組織となるためには、人々やパンチャヤトへの権限の委譲、政府の透明性の確実化、計画機能の強化、財源委譲、決定権への人々の参加などが必要となる。特に、Gram パンチャヤトにて質の高い計画を策定し、それを実施できるスタッフを雇用できるように行政構造の強化を図るべきだとされている。しかし、先にも書いたように、Mandal から Gram になり、人々により近いパンチャヤトは実現したが、政治的自治体としての権限は減少してしまった。更には、議席留保制度により、弱者は政治へのアクセス権を与えられたが、初めて選出された人々がその実力を発揮するためには、研修で能力増強するしかない状況にある。州政府は研修スキームを提供しているが、気付き不足、決定への不参加などが指摘されている。

加えて、Gram Sabha が既に出来上がった計画の批准の場でしかない現実に、人々の参加率も低下している。政府職員を含めて、Gram Sabha への参加を促し、NGO (パンチャヤトは NGO を競争相手とみなし、何ら協力体制にない。(Abdul Aziz 2000)) と協働関係を促進する方法を模索していくことが求められている。

また、Kerala 州と比較して、Karnataka 州の教育レベルが低いことも、実態が伴わない理由だとする意見もある。(2001 年の Karnataka 州の男性識字率 76.29%、女性 57.45%、インド全国の男性識字率 75.85%、女性 54.16%、Kerala 州の男性識字率 94.20%、女性 87.86%)。一方で、女性の政治参加への熱意は高く、議席留保制度によって確保された 33%を上回る議席(村パンチャヤトで 43%)を確保している。制度化された女性の政治参加を、更に実効性のあるものにするためには、女性議員に知識と自信を与える研修が有効で、政府のみならず NGO に対しても多面的な研修の実施を求められている。

パンチャヤトにおける女性議員の割合

州	女性議員数(% 女性議員の割合)								
	2000			2003			2005		
	GP	IP	ZP	GP	IP	ZP	GP	IP	ZP
Karnataka	35,305	1,343	335	35,922	1,375	339	3,9318	1,519	373
	(43.7)	(40.2)	(36.4)	(40.21)	(38.87)	(36.45)	(43.02)	(41.24)	(37.11)
Kerala	3,883	563	104	4,801	629	105	6,125	725	129
	(37.8)	(36.3)	(34.6)	(36.21)	(38.40)	(34.20)	(37.95)	(36.18)	(36.58)
Andhra Pradesh	78,000	5,420	363	68,736	4,919	364			
	(33.8)	(37.0)	(33.2)	(24.81)	(25.17)	(24.94)			
Assam	5,469	669	NA	7,851	746	117			
	(18.0)	(25.8)		(33.45)	(34.73)	(30.0)			
Tamil	32,795	2,295	225	26,181	1,770	173			

Nadu	(33.6)	(35.3)	(34.7)	(26.86)	(26.94)	(26.37)			
West	17,907	3,015	246	11,497	1,923	156			
Bengal	(35.5)	(35.1)	(34.0)	(22.46)	(22.42)	(21.58)			

GP: Gram (村) パンチャヤト IP: 中間パンチャヤト ZP: 県パンチャヤト

PANCHAYATI RAJ UPDATE 5, OCTOBER 2003 Local Body Pollsin Kerala (2005)

Women in Panachayati Raj Institutions, ISS (2006)

最後に、パンチャヤトと将来的に協働パートナーとなりうる NGO の参考として、Karnataka 州で活動する NGO で、Voluntary Organisations Directory in Karnataka (Bangalore cares 2000) に掲載されている 620 団体 (Karnataka 州で活動する NGO) の活動分野を紹介する。

Karnataka 州で活動する NGO 活動分野

活動分野	団体数
文化・芸術	15
文化(6) レクリエーション(2) メディア・コミュニケーション(7)	
教育	46
一般教育(14) 初等教育(2) 価値教育(4) 技術・識字教育(9) その他教育(13)	
教育奨学資金の提供(2) ノンフォーマル教育(1) 研究・科学機関(1)	
健康・リハビリテーション	122
土着のヘルスケア(2) 癌ケア(4) 血液サービス(2) 障害一般(5)	
コミュニティの健康(5) 知的障害(20) 複合障害(6) 身体障害(15)	
聾啞障害(6) 視覚障害(8) 眼科(1) エイズ(7) 病院(1) らい病(6)	
精神病(9) 中毒(麻薬等)・リハビリ(9) 健康一般(14) その他健康(2)	
社会サービス	142
社会サービス一般(60) 高齢者ケア(25) 貧窮・遺棄(3)	
児童ケア・孤児院・養子斡旋(34) ストリートチルドレン(3)	
危機仲介・カウンセリング(17)	
環境	30
ソーラーなど代替エネルギー(2) 動物ケア(5) エコロジー・環境(9)	
指定部族コミュニティと森林(10) オーガニック農業(3) その他環境(1)	
開発	178
開発一般(63) 農業(17) 観光(1) 飲料水・下水(3) 手芸品支援(2) 住宅(1)	
農村開発(63) 起業・収入向上(11) スラムコミュニティ開発(17)	
法律, アドボカシー	55
児童労働(12) 市民団体・自由権(7) 消費者関連(3) ダリット問題(5)	
女性・ジェンダー・権利(22) 人権(3) 性産業従業者(2)	
その他法律・アドボカシー(1)	
支援団体	30

出版・研究(5) 共同開発研究(1) 国内補助金獲得(1) 補助金獲得(1) 運営・評価サービス(2) ネットワーク・顧問団体(4) 開発物 資制作(1) 研修機関(7) 会計監査アドバイス(1) 資金収集サービス(3) その他支援団体(4)	海外	
宗教(支援, 促進)		2
合 計		620

出所: Voluntary Organisations Directory in Karnataka (Bangalore cares 2000)から筆者作成

参考文献

Women in Panchayati Raj Institutions Plitical Empowerment through Capacity Building by Dr.K.Subha, Dr.B.S.Bhargava and Mangala A Nayak, Soutj Asian Journal of Socio-Political Studies, Vol.1 No2, January-June 2001, 74-85

Final Report of Exchange Programme for Women Members of Village Panchayats in Kerala and Karnataka by Center for Rural Management Kotayam, Kerala.

Jacob John (2004) Women in Governance Road to Success, *Institute of Social Sciences* P109-111,124,125

D Narayana (2005) Local Governance without Capacity Building, Ten Years of Panchayati Raj, *Economic and Political Weekly, Vol XL, No26, June 25, 2005*

Abdul Aziz (2000) Democratic Decentralization in Karnataka, International Conference on Democratic Decentralisation 2000 May, Kerala

Swami Vivekananda Youth Movement Annual Report 2004-05

Kerala Research Programme on Local Level Development Report 9 (2004), *Center for Development Studies*

Directory of Voluntary Organisations in Karnataka (2000), *Bangalore care*