



筑紫女学園大学リポジト

インド・ケーララ州の地方自治改革とジェンダー
： Women's Component Planを中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2014-02-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 喜多村, 百合, KITAMURA, Yuri メールアドレス: 所属:
URL	https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/52

インド・ケーララ州の地方自治改革とジェンダー —Women's Component Planを中心に—

喜多村 百合

Local Government Reform and Gender in Kerala, India
: Examination of Women's Component Plan

Yuri KITAMURA

はじめに

この論考は、インドで進行する地方自治改革による村落変化を、先進州であるケーララ州⁽¹⁾を対象にジェンダー関連プロジェクトの批判的検討を通して明らかにすることを目的とする。独自の分権化政策をいち早く導入したケーララ州では、開発財源の10%をジェンダー予算⁽²⁾として指定し、男女格差を是正し女性の地位向上をはかる取り組みが行われてきた。この女性策はWomen's Component Planと呼ばれ、現在では全プロジェクトの25%を占めるまで拡大している。本稿では、この女性対象に実施される小規模起業による収入創出プロジェクトを検討し、その策定過程、実績の考察を通して課題を明らかにする。

第1章 地方自治改革と女性の参加

インドでは1992年の第73次、第74次憲法改正により導入された地方分権化策により、政治上の「静かな革命」⁽³⁾とも言うべき変化が地域社会にもたらされつつある。地方議会議席と首長職の33.3%に女性枠が、また議席に10%の指定カースト/指定部族枠が、導入され、100万人を超える女性議員と首長が地域に誕生し地方行政における意思決定に参加している。

この分権化策は、財源、機能、機能主体を配分し民主的分権化を保証する上で「静かな革命」と呼ぶにふさわしい出来事として位置付けられる。現在州以下、市と、県、ブロック、村の三層にわたる231,630自治体（パンチャーヤト）で、100万人を越す女性議員と77,210人以上の女性首長が選出され、ローカル・ガヴァナンスに関わっており、国際的にもきわめて独自性を持つ自治制度となっている。さらに数年前から、女性枠を現今の33.3%から50%に引き上げる州も登場し、女性が地方議会のマジョリティを占めるようになり今後の展開が注目される。

一般に女性議員が地方行政にもたらした達成として、主に北インドを中心以下のような報告がなされている。それらは主として家庭内領域やコミュニティの改善を促すもので、飲料水や道路、福祉政策（妊婦、寡婦、高齢者、貧困層対象）、住宅や電気が挙げられる。男性議員が、道路や灌漑、

教育など社会インフラを求める傾向との間にジェンダー差が認められる。

一方で課題として、コミュニティ、議会、政党に浸透する家父長制による職務実践の困難である。これに起因する最大の課題が身代わり議員（proxy）問題で、男性家族成員や男性政党議員の代わりに出馬し選出後実質的な政治は男性が行うという問題である。この他に、女性枠のローテーションで実質的に再選が困難となり、5年任期の経験が活かされない点が報告されている。

しかし北インド3州を調査したBuchの最近の研究では、政治的経験や条件が不十分でありながら、女性議員の存在によりパンチャーヤトがよりよく機能しているという指摘がなされている。議員数における増加だけではなく、権力関係の実質的な移行が認められ、マイノリティが初めて組織や制度の資源を用いて環境改善を可能とする点を指摘している。また、制度的パンチャーヤトという公的な意思決定領域に女性が参加したことで、家庭内、カースト、村落での女性の地位が向上したとされる。さらに女性自身の自己イメージと公的領域における自信や経験が増した。最大の影響は、多くの新人議員が教育がないことでのハンディキャップを経験し、教育の価値認識が高まり娘の教育に敏感になったという指摘も行っている。

次章では、分権化先進州の評価を受けるケーララ州を取り上げ、女性の参加による変化を中心にWomen's Component Planを中心に検討し達成と課題を考察する。

第2章 ケーララ州の地方自治改革



前章で述べたように、インドの分権化は独立後1950年代以来の導入努力により、1992年憲法改正73条74条として結実し、開発とガヴァナンスへの住民参加、特に女性や被差別層の実質的な参加が可能となった。憲法改正時の強調点は自治体制づくりにあり、農業、農村電化、貧困削減、都市化計画、スラム改善など、旧来の自治範囲を大きく超えるものである。このプロセスは文字通り各州、各自治体にゆだねられ極めて多様性に富んだ展開がなされている。本稿では、このような多岐に展開される分権化の中でも際立った実践をしてきたケーララ州を取り

上げ、ジェンダーという観点から議論を進める。

ケーララ州は経済発展に過度に依存せず、高い社会指標を達成した開発を実現してきたことから、模範的発展として「ケーララ・モデル」と呼ばれ、国際開発研究者や実践者に長く注目されてきた。特に女性や乳幼児関連指標で、インド国内平均と著しい対照をなし、女性や年少者の福祉に

有意な社会開発モデルとみなされてきた。この達成の背景に、キリスト教宣教師活動による近代化の影響、ナーヤル・カーストの母系制、植民地期藩王による開明的開発政策、不可触民カーストの地位向上運動、共産党政権による民衆を巻き込んだ多くの改革が挙げられる。

この大きく喧伝されたケーララ・モデルは、70年代の土地改革を最後に主だった動きが滞る中、経済停滞と失業率の増加により90年代に入り再考に付されはじめ、これが独自の分権化導入を後押しすることになる。再考過程で指摘された問題が、ケーララ・モデルの最大特徴の一つでもあった女性や年少者の社会指標や経済指標の低下である。国内比較では、人口性差、教育や就業機会、土地所有や土地相続において女性の相対的優位を示しているが、以下のような深刻な地位の低下が指摘される。まず第一に、一貫して女児優位であった出生性比の圧縮である。さらに労働力率、意思決定、土地所有名義、DV、行動の自由度、法的リテラシー、政治参加、性別賃金、女性に対する犯罪における地位低下であり、ダウリーの浸透なども指摘され、ケーララの「ジェンダー・パラドックス」を構成している。この問題は、ジェンダー規範、つまり男女不平等を生む家父長制など社会諸制度が維持されており、これまでの社会改革が性差を是正する上で限界があったことを示している。

ケーララ州の分権化⁽⁴⁾は、1996年に開始された独自の分権化策People's Plan Campaign (PPC)としていち早く着手され実現している。その最大特徴は、各自治体に下ろされる開発財源の35～40%を、計画策定の内容が決定していない地域レベルでの計画事業に事前に一括補助金として留保する点にある。また留保額の10%が、ジェンダー予算として女性向けプロジェクト (Women's Component Plan : WCP) に指定されている点を特徴としている。さらに、この事業資金の70%が、グラム・パンチャーヤトに配分されることから、村落ガヴァナンスに住民の参加が促される大きなきっかけをもたらしている。

この分権化の推進において、ローカル・ガヴァナンスの実質的な意思決定主体となった三層のパンチャーヤト（県・ブロック・村パンチャーヤト）と、留保枠による女性議員の誕生が、指定カースト・指定部族枠選出議員も含めて、旧来のガヴァナンスに対し新たな政策形成と普及に働く「クリティカル・マス」の創出を可能にするかが中心的課題と言える。言い換えれば、ジェンダーの主流化やマイノリティの主流化を促進し、住民参加の新たな地域コミュニティ形成につながる施策と実践に働くか否かが最も注目すべき点と言える。ジェンダーの主流化に関しては、実践的ジェンダーニーズを踏まえて、非対称なジェンダー関係から生じる格差を正に働く戦略的ジェンダーニーズがいかに政策として提案され実践に付されるかという点が重視される。

次章ではジェンダーの主流化を促すWomen's Component Planの運用状況について考察する。



「村落パンチャーヤト委員会」

第3章 Women's Component Plan

ケーララの分権化策の著しい特徴をなすジェンダー予算措置としてのWomen's Component Planは1997年の導入から2009年まで以下のような実績推移を示している。ここから読み取れる最大の傾向は、予算規模の拡大を上回るWCPプラン予算が執行されるようになった点である。またプランファンド内のWCPファンドの割合が飛躍的に増加し、10%という規定枠を大きく超えるプラン策定が実施されている点が明らかになっている。

	1997-98	2006-07	2007-08	2008-09	増加率(%)
予算額	1735	3087	4873	4884	182
プランファンド	756	1384	1713	1991	163
WCP ファンド	99.3	169.7	448.8	543.4	447
プランファンド内WCP ファンド	32.2	97.9	220.9	295.3	817
プランファンドに占めるWCP ファンド (%)	4.3	7.1	12.9	14.8	244

(単位1000万ルピー) (Kerala State Planning Board[2009、86-87頁]から筆者作成)

予算年	全プロジェクトの支出率(%)		WCPプロジェクトの支出率(%)	
	プランファンド	他のファンド	プランファンド	他のファンド
2006-07	87.7	31.4	80.6	45.8
2007-08	80.4	29.1	79.2	35.3
2008-09	73.9	35.2	68.6	29.3

(同上、81頁)

では、このような飛躍的な実績をみせたWCPプランの内訳を次に検討したい。1997-99年における農水関連生産が60%をしめ、教育・住宅・保健衛生などサービス部門が36%で、残りがエネルギーその他となっている。

2006-08の実績は、農水関連部門が35%に圧縮され、教育・住宅・保健衛生が20%、女性関連部門が20%、そのほかの特徴として指摘されるのが指定部族女性関連や女児関連プランである。



「村落集会で参加者と話す女性議員（右端）」

次に女性議員によりもたらされたプロジェクトを以下に表にして示す。ここから考察される特徴として、農業をはじめ縫製業など積極的な生産活動を中心としたプロジェクトが実施されており、女性の経済参加が認められる。一方で、女性の家庭内領域における性別分業の延長上における業種が多く、実践的ジェンダーニーズを満たす目的ははたされているものの、ジェンダー予算が本来期待する戦略的ジェンダーニーズに関わるプロジェクトが極めて少ない点である。この点については、Vijayan⁽⁵⁾ が指摘する

ように、ケーララ社会におけるジェンダー規範に抵触しない範囲でのプロジェクト策定が行われていることが明らかである。また州計画委員会による意識調査⁽⁶⁾では、プロジェクト策定の段階で求められる女性議員のジェンダー認識が不十分で、議員講習⁽⁷⁾や、パンチャーヤト単位でのジェンダートレーニングの必要性が認められる。

女性議員により実施されたプロジェクト

	プロジェクト名
1	農産物販売所3か所設置、公衆衛生センター、住居建築
2	女性教育、思春期青少年向け教育計画、指定カースト女子用自転車供与
3	農地トラクターの導入と訓練、家庭介護訓練、女性ホーム建設
4	女性宿泊所、服縫製グループ
5	クトゥンバシュリ、健康調査、バナナ栽培
6	種供給
7	小規模キノコ栽培所、カレーパウダーとニュートリミクス ⁽⁸⁾ 製造
8	野菜栽培、コンピュータトレーニング、自動車運転
9	パイナップル栽培、クトゥンバシュリ
10	クトゥンバシュリ20グループ形成、畜産
11	衣類縫製、畜産（いずれもパンチャーヤトレベル）
12	ゴム栽培、農漁業
13	菜園、牧畜、福祉
14	有機農業
15	寡婦住宅（50,000ルピー／一名）
16	畜産、クトゥンバシュリ事務所
17	クトゥンバシュリ、縫製、畜産
18	住宅建設、リハビリテーション・センター
19	葉草栽培、畜産
20	協同組合大学キャンティーン運営
21	菜園、畜産、衣類縫製
22	小規模起業グループ設立、女性研究センター設立
23	コンピュータ研修、玩具製造、刺繡、紙袋製造
24	保育所建設、販売所建設
25	食品加工
26	女性福祉室、衣類縫製、農業
27	建築、自営業補助
28	紙製品、養蜂、農業
29	ココナツ油製造
30	紙製品
31	女性自営業補助、コピー業
32	消費者販売所、自然石鹼製造
33	コンピュータ研修、図書館整備
34	縫製業
35	集団農業、菜園、縫製

	プロジェクト名
36	自営業補助、農業、販売
37	ニュートリミクス製造（クトゥンバシュリ）、紙袋製造、保存食
38	縫製、紙袋製造
39	自営業グループ、直接販売、ホテルケータリング
40	縫製、香辛料
41	運送業、自営業補助
42	自動車運転、畜産、建設業訓練
43	家禽飼育、菜園
44	自営業補助、ニュートリミクス（クトゥンバシュリ）、香辛料製造、分配センター
45	キャンティーン運営、縫製
46	食品、香辛料製造
47	縫製（クトゥンバシュリ）、香辛料製造
48	自動車運転、家禽、キャンティーン

(Kerala State Planning Board[2009, 97-99頁]より筆者作成)

第4章 クトゥンバシュリー



「保存食製造グループ」

クトゥンバシュリー（Kudumbashree州公用語マラヤーラム語で「家族の繁栄」の意）は、ケーララ州が1998年に立ち上げた女性を対象とした参加型の貧困削減策である。ジェンダー予算を体現する女性政策であるWCP（女性向けプロジェクト）の中でも、最も際立った規模で展開されているプロジェクトである。そのしくみは、地域で20～40名の女性たちが近隣グループ（Neighbourhood Group）を作り、共同名義の貯蓄を開始する。この預金に

対し銀行が残高に応じてローンを与え、女性グループに起業を促す。起業後、メンバーは生産活動から得た収入からローン返済し、収益分配をして生活補助費とする。これは県パンチャーヤトのWCPの主要部分を構成する政策であるが、各グラム・パンチャーヤトで補助金、起業準備金やトレーニングを用意する事例も多い。当初は貧困ラインにある女性たちが対象とされたが一時停滞し、近年基準が緩和されたことから、中間層の主婦たちの参入が少なからず見られ、これによって州内世帯数の半分が関わり、その規模において極めて注目される政策となっている。

このプロジェクトの持つ意義は、一章で触れたジェンダー予算策としてはケーララでは最大のものであり、このプロジェクトを通して女性の経済参加や政治参加の機会が与えられる点にある。著者の調査村である小規模ティルヴァナンタプラム県Sパンチャーヤトの状況は、261グループが登

録し、その約半分は貯蓄の段階にある。起業活動を開始、自然石鹼製造、食品加工・販売、衣服縫製、手提げ袋製造、野菜販売、食堂経営、などが稼動していた。また食料自給率を高める農業生産グループも、パンチャーヤトや農業大学の支援を受けて立ち上げが予定されている。筆者の聞き取りをした近隣グループには、貯蓄を開始して間もないグループも多く、今後どのような起業を選択するかで活発な議論が交わされていた。クトゥンバシュリには、グ

ラム・パンチャーヤトから更に補助金などが支給されるので、関心ある女性たちに近隣グループの組織化を促す働きかけが女性議員を中心に積極的に行われている。課題としては、起業がどれも似通った業種に限られること、地域消費の範囲にとどまること、ローンを返済してからある程度の収入を得るまで、時間がかかること、さらに第三章でも指摘されたジェンダー規範を逸脱しない、実践的ジェンダーニーズを中心としたプロジェクト展開である、などが挙げられている。

「コンソーシアム形成へ」

クトゥンバシュリにおける近年の新たな展開として、優れた女性起業グループをネットワーク化



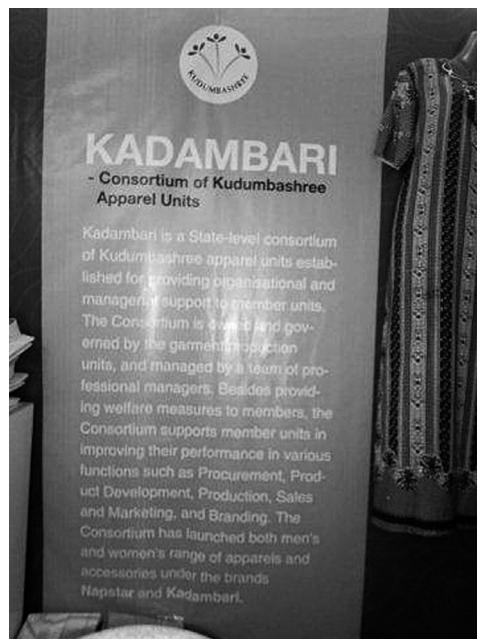
「製粉センター稼働グループ」

「化粧品、自然石鹼、保存食品製造グループ」

クトゥンバシュリにおける近年の新たな展開として、優れた女性起業グループをネットワーク化



「化粧品、自然石鹼、保存食品製造グループ」



「縫製グループ」

しコンソーシアムとする点が指摘される。コンソーシアム化を通して、技術訓練や市場調査などの指導を受け、市場でより競争力を持つ生産活動が推進されつつある。

第5章 その他のジェンダー関連事業

(1) ジャグラタ・サミティ

ジャグラタ・サミティとはマラヤーラム語でジェンダー監視室を意味し、女性諸団体がWCPの主要な事業として推奨している。パンチャーヤト首長が代表を兼ね、弁護士、ソーシャル・ワーカーから構成されるジェンダー問題の調停機関である。地域住民に広報を通してその存在を周知

し、問題を抱えた住民の相談を受け付ける。申立があった場合、当事者と、被申立人のヒアリングを行い法廷外調停を行う。調停が困難と判断された場合、州女性委員会の調停に委ねられる。同監視室の記録では、DVを含めた夫婦間・問題、また、隣人によるハラスメントなどが主たる問題として挙げられている。WCPが戦略的ジェンダーニーズを満たす上で必ずしも有効に活用されていない現状を踏まえ、女性団体はパンチャーヤトごとの導入を提案しているが、普及は都市や都市郊外の



「P パンチャーヤトのジャグラタ・サミティ」

村落パンチャーヤトに限定されている。

(2) 思春期プログラム

当プログラムは、トリヴァンドラム市を中心に活動する女性組織SAKHI（女性資料センター）により実施されている少年少女向けジェンダー学習事業である。現在事業フェーズⅠ段階として県下10パンチャーヤトで実施される一年プログラムである。授業やロールプレイ、遊びなどを通じて、学齢期にある少年少女に社会的文化的性差に対する気づきを促し、性差にとらわれ

ない認識・態度を身につけることを目的とする。参加の実態としては、少女が圧倒的に多く、両性



「思春期プログラム授業風景」

による気づきが理想とされるジェンダー認識がここでも女子中心に促される傾向が課題として見える。

おわりに

以上、地方自治改革で先頭を行くケーララ州の分権化を、ジェンダー予算としてのWomen's Component Planの実施状況の分析を通して検討を行った。

プラン総数と財源総額に占める同プランの割合は、着実に拡大し、当初の10%枠をはるかに超える25%台の達成を見ている。また当初農業生産部門や福祉部門で圧倒的に多くのプロジェクトが策定されていたが、クトゥンバシュリの稼働と拡大も含め、多岐にわたるプロジェクトが策定され稼働している。地域女性の生活環境の整備というベーシックニーズを満たすプロジェクトから、収入向上に向けた起業活動がクトゥンバシュリを中心に展開し、村落の女性の中には極めて活発な女性グループの活動が認められる。またこのような女性グループ設立に向けて、さらに採用する生産事業の提案や選定などに、パンチャーヤトの女性議員が関わっている場合が少なくない。さらにこの女性グループで数年稼働実績を持つ集団を束ねコンソーシアム化し、技術やマーケティング手法などを習得させ、市場競争力を持った集団に育てようとする州政府の動きも出現している。

課題としては、実践的ジェンダーニーズや、性別分業の延長上にあるプロジェクトが多く、当初のねらいである戦略的ジェンダーニーズを反映させたプロジェクト形成と採択が困難である点が挙げられる。地域女性とパンチャーヤトをつなぐ女性議員に関しても、ジェンダー認識や態度が必ずしもそなわっているわけではなく、今後州政府機関による議員研修などの拡充や、NGOなどの更なる支援が不可欠である。

「注」

- (1) ケーララ州のパンチャーヤティ・ラージ制は、2009-10、2010-11年度と連続してパンチャーヤティ・ラージ省から最優秀パンチャーヤト賞を与えられた。詳しくはTheHindu (April 2 2011) を参照。
- (2) ジェンダー予算とは、ジェンダー平等の実現を目的とし、予算策定プロセスのすべてにジェンダー視点を組みこみ、収支の再構築を図り、予算をジェンダーに基づいて評価するものと定義される。ジェンダーの主流化を実現する重要な方法として、1995年の北京会議で提唱され、現在世界60カ国で導入されている。また「ジェンダーの主流化 (gender mainstreaming)」とは、国連経済社会委員会の定義では、あらゆる領域・レベルで、法律、政策およびプログラムを含む計画されているすべての活動で、男性および女性への影響を評価するプロセスを意味する。女性と男性が等しく利益を得て、不平等が永続しないようにするために、すべての政治的、経済的そして社会的な場において、男性の関心と経験と同様に、女性を政策とプログラムにおける策定、実践、モニタリングおよび評価の不可欠な次元に位置づけるための戦略である。究極の目標はジェンダー平等の達成にある。つまり、ジェンダー主流化とは、あらゆる政策、施策、事業等にジェンダー格差解消の視点を組み入れることを指す。

ILOによる具体的な手法として、以下のような4つのプロセスを経ることが示されている。

- ① 女性のおかれている状況の把握、情報・統計の収集（ジェンダー統計）
 - ② 結果の分析と問題点の抽出
 - ③ 政策の推進
 - ④ 政策の監査（ジェンダー監査）
- (3) Baviskar p331.
- (4) テイルヴァナンタプラム県パンチャーヤトは、数年前より南アフリカ共和国の分権化推進事業に対し支援をしており、第二フェーズにあるという。国際開発分野で重視される「Good Governance」における「南南協力」の事例といえる。この協力の中で実施されるプロジェクトで、クトゥンバシュリを主とする女性グループによる生産事業も重要な位置づけをされている。
- (5) Vijayan 2007を参照。
- (6) この調査結果について概略的に示すと、以下の表のとおりである。

ジェンダーに関する認識			ジェンダーに関する態度		
程度	人数	%	程度	人数	%
乏しい	50	5.6	低い	90	10.1
良い	553	62.1	普通	561	63
非常に良い	288	32.3	高い	240	26.9
合計	891	100	合計	891	100

(Kerala State Planning Board [2009, pp.40-51頁]から筆者作成)

女性議員はジェンダーに関して、認識・態度において良好な位置づけを得ているが、高スコアを獲得しているのは30%と限定的である。これを他の属性との関連で検討すると、地域的にはイドウキやワイナドなど北部県で低く、沿岸部、内陸部では大差はなかった。また都市部議員が強いジェンダー視点とより均衡のとれた態度を示している。さらに若い世代（21-25才）ほど、平均より高い数値を示したが、55歳以上が認識においては最大値を示した。学歴に関しても正の相関があり、既婚より未婚女性が高い数値を示した。自治体別では、県パンチャーヤトや市、コーポレーションの議員が高い数値を示し、さらに自治体の長を経験した女性が、最高値を示していた。

所属政党別では、個別政党別の差はほとんどなかったものの、政党連合別では、左翼政党連合（LDF）で有意であった。その他の所属組織も加えて考察すると、政治組織所属議員が最も有意で、クトゥンバシュリや自助グループ（Self-Help Group）がそれに続き、宗教組織は最下位であった。

さらに議員経験者で有意であり、州地方行政研究所やその他の機関による議員向けのジェンダー研修が功を奏している点が示された。総合的には若い世代の議員ほど態度におけるスコアが高く、今後の若い世代の議員の活躍が期待される。

- (7) ケーララ州では2011年の選挙時に女性枠をそれまでの33.3%から50%に引き上げ、地方議会はマジョリティが女性議員となった。それに合わせるように、州地方行政研究所（研究・研修機関）では、それまで女性議員対象に行っていたジェンダートレーニングを、男女議員に実施するようになった。
- (8) 幼児用栄養補助剤。州政府の児童福祉政策の一環として製造され低価格で販売され、製造の一端をクトゥンバシュリグループが担っている。

「参考文献」

Baviskar,B.S.

2005 Impact of Women's Participation in Local Governance in Rural India,,in L.C.Jain ed,Decentralisation and Local Governance, Orient Longman,2005,pp.329-342.

Buch,Nirmala

2005 Women and Panchayats:Opportunities, Challenges and Supports ,in L.C.Jain ed,Decentralisation

- and Local Governance, Orient Longman,pp.343-365.
- 2010 From Oppression to Assertion, Routledge.
- Eapen, Mridul,
- 2007 Gender Budgeting and Decentralized Governance, in M.A. Oommen (ed.) *A Decade of Decentralisation in Kerala: Experience and Lessons*, Institute of Social Science, Har-Anand Publications Pvt Ltd, pp.209-244.
- 喜多村 百合
- 2008 「ケーララ州の地方分権化と女性の政治経済参加」筑紫女学園大学短期大学紀要(No.4) 109-118頁。
- 2011 「進むローカルガバナンスのジェンダー化：ケーララ州のパンチャヤティ・ラージと女性の政治参加」『現代インド研究』第1号、89-106頁。
- Kerala State Planning Board, *An Analysis of the Gender Sensitivity of Elected Women Representatives in Local Bodies of Kerala, 2009*.
- Vijayan, Aleyamma,
- 2007 A Decade of Gender Mainstreaming in Local Governance in Kerala, in M.A.Oommen (ed.) *A Decade of Decentralisation in Kerala:Experience and Lessons*, Institute of Social Science, Har-Anand Publications Pvt Ltd, 2007,pp.141-174.
- Ministry of Panchayati Raj
<http://panchayat.nic.in/>
- SAKHI Women's Resource Center
<http://sakhikerala.org/>
- State Poverty Eradication Mission
<http://www.kudumbashree.org/>
- The Hindu
<http://www.thehindu.com/>

(きたむら ゆり：アジア文化学科 准教授)

