

特集論文

進むローカル・ガヴァナンスのジェンダー化
—ケーララ州のパンチャーヤティ・ラージと女性の政治参加

喜多村 百合*

**Engendering Local Governance in Progress:
Panchayati Raj and Women's Political Participation in Kerala**

KITAMURA Yuri

Abstract

In this paper the author attempts to clarify how far political and economic gender-mainstreaming has been achieved and what remain as problems after the inception of Kerala's decentralization policy of 1996 along with reservation of 33.3% of elected seats for women. This argument is based on my field research concerning the elected women's representatives of S Panchayat as well as the participants in the state gender-budgeting and income-generating projects, *Kudumbashree*. Their participation holds significance for the fulfillment of basic needs as well as the improvement of the wellbeing of the weaker section of society, but their triple burden of home, community and panchayat work, as well as patriarchal party structures obstruct their further commitment. In a preliminary attempt to show the inter-state similarities and differences on this subject, the author delineates the Women's Tribunal in Gujarat to indicate the possibilities as well as problems in women's representatives' political participation at *gram panchayats*.

Finally the author suggests that the expected acceleration of housewives' participation in local governance as well as in income-generating activities may lead to a reconstruction of the division between the public sphere and the intimate sphere, where gender division of labor is prescribed.

要旨

本稿では、インドの「ジェンダーの主流化」で最も注目される女性留保枠導入後の女性の政治・経済参加に関して、1996年の分権化策導入で先進的な取り組みを示すケーララ州におけるSパンチャーヤトを事例に考察し、女性議員の政治参加と、ジェンダー予算を反映させた近隣主婦グ

* 筑紫女学園大学准教授
・ 2004、「インドの発展とジェンダー」、新曜社。
・ 2009、「インド・ケーララ州の分権化政策と女性の政治・経済参加」、『筑紫女学園大学短期大学部紀要』、第4巻、109-118頁。

ループによる収入創出プログラム・クトゥンパシユリの参加における可能性と課題を明らかにする。女性の政治経済参加が、パンチャーヤト住民の基本的ニーズの充足や弱者の福祉の向上に有意である一方、家庭、地域に加えパンチャーヤトでの三重の責務や家父長的政党構造が制約として示された。さらに予備考察的ではあるが、グジャラート州で開催された「女性法廷」を事例に、女性の政治参加における州間格差と類似の一端を示した。

今後、女性、特に主婦のローカル・ガヴァナンスや起業活動へのさらなる参入が予測され、性別分業を枠付ける公共圏と親密圏の再編が示唆される。

1. はじめに

インド国会で、2010年3月連邦議会下院と各州議会に女性枠を三分の一留保する法案（通称 Women's Bill）が初めて上院を通過し、インド研究者、特に、女性・ジェンダー関係者間で大きな話題となった。インドでは、周知のようにこれに先立つ1993年に憲法改正を行い、分権化の一環として地方議会の議席の三分の一を女性に留保するクォータ制を導入し、とかく「見えにくい」とされた女性たちが百万を越える規模で議員として村落ガヴァナンスの場に登場する機会をもたらしている。

この世界の時流となりつつある政治における「女性クォータ制」の導入については、内外で多くの議論を呼んで久しいが、公共圏／親密圏の生成と公共圏における女性の排除の過程を認め女性参加の道筋を開いてきた「ジェンダーの主流化」¹⁾の観点から、その最後の「ハードル」とも言える政治的意思決定への女性の参加が持つ意義は大きいと言える。

また現代社会では、公共圏／親密圏の二分法を支えていた生産・再生産イデオロギーが問い直され、再編成のプロセスが静かに進行していると考えられる。こういった観点から、女性の公共圏における意思決定への参加、特に政治参加が重要なテーマであることは明らかである。

本稿は、現代インド研究の重要な一部を構成する女性・ジェンダーの視角から、分権化がもたらす女性の意思決定への参加とくに村落ガヴァナンスへの参加について、ケーララ州を中心に論じる。インドにおけるパンチャーヤティ・ラージ制への女性の政治参加により、「Critical Mass」をめぐる新たな議論展開の可能性と課題を示すことがねらいである。

2. ジェンダーの主流化に関する国際イニシアティヴとインド

この章では、まずジェンダーの主流化を主導してきた国連イニシアティヴや女性運動の動向を確認し、インドにおける対応を検討する。インドはこれまで女性の地位向上に関する国際規約を批准しており、そのうちでも最も重要な位置づけを持つ「女性差別撤廃条約」（1979年国連で締結）が1993年に批准されている。

これに先立つ1975年の国際女性年の採択は、国際的に女性の地位向上を進める上で大きな弾みを

つけた。これに引きつづき、30年にわたる「国連女性の10年」が指定され、1975年のメキシコ市で実施された「世界女性会議」では、「平等・開発・平和」が綱領として採択された。その後5年おきに行われた世界会議の中でも、特に1995年に北京で開催された世界女性会議は、189カ国から政府・NGO関係者が大挙して参加し活発な議論を展開し、いまだ鮮明な記憶として残っている。

上に掲げた一連の女性の地位をめぐる国際機関のイニシアティブとそれに伴う国際社会の取り組みは、インドにも多大な影響を与えてきた。1975年国際女性年の採択に際し、1974年に国内で実施された性別実態調査では、女性の絶対的多数が経済開発はおろか、社会開発においても周辺化され、独立以前より暮らしが後退していることが、報告書『平等に向かって』²⁾で明らかにされた。これ以降、五カ年計画に女性政策が初めて加えられ、重要なステップを築いている。ナイロビで行われた第二回世界会議（1985年）では、インド政府は「女性のための展望計画（The Perspective Plan for Women）」を公表し、女性の開発のための政策方針と新制度の枠組みを明らかにした。さらに第三回世界会議である北京会議で、政府は地方議会議席における33.3%の女性枠導入を公表している。

また国連のイニシアティブや女性運動における重点領域の移行が、主だった変化として指摘される。それはまず1970年代の、各国の女性の地位に関する調査報告に基づくニーズ評価から開始され、女性の基本的ニーズを満たす社会開発が強調された。1980年代には、国際援助における債務問題とそれに伴う構造調整策が導入され、女性の経済開発への活用へと強調点がシフトする。さらに1990年代の社会経済的、そして政治的開発の強調へ移行してきた経緯がある。この一連の流れは、国連2千年紀10目標（10 UN MDGs）に掲げられる「ジェンダー平等の推進と女性のエンパワーメント」に受け継がれている³⁾。

インドの国内五カ年計画でも、女性に初めて言及し社会的経済的地位向上に向けた政策策定と実践が80年代から開始された。政治におけるジェンダーの主流化に関しては、すでに述べたように1992年の第73次・第74次憲法改正により、地方議会に33.3%の女性枠が導入され、多くの女性地方議員がインドに誕生している。さらに2000年には、予算におけるジェンダー・センシティブィティを謳ったジェンダー予算（Gender Budgeting）⁴⁾が導入され、次章で見るケーララ州のように開発予算にすでに組み込まれている州もある。2005年におけるDV防止法の制定、2007年には女性のあらゆる政策への主流化が宣言されており、政策レベルにおけるジェンダー化は近年著しい進展を見せていると言えよう。

3. ケーララ州における分権化と女性の政治参加

ここではまず、「開発とジェンダー」の係りから、国際開発の分野に占める地方分権化の意義を示す。その後筆者が調査を進めているケーララ州における地方分権化の推移と、グラム・パンチャーヤトへの女性議員の参加状況を主題として検討していく。

地方分権化は、国際開発・協力における「良き統治—Good Governance」策の重視と相俟って、

多くのアジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国で1980年代から90年代にかけて導入されてきた。これは地方分権による資源管理と公共サービス供給の効率的向上という目的において、地方政府が政策決定における一定の自律性を持つこと、および地方レベルにおける政策決定とその執行が地域住民の選好を反映したものになることを前提条件とした政策である⁵⁾。

インドにおいても、1992年の憲法改正による新パンチャーヤティ・ラージ制が法的に実現した。実態としてのパンチャーヤティ・ラージに関しては、この論考の中心的テーマである女性枠による女性の政治参加に関しても、多くの研究・実践が行われ現在に至っている。これらを俯瞰することは紙面の制約上別の機会に譲るが、地方分権化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という点を指摘しておきたい。

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たい。ケーララ州の分権化は、1996年に開始されたPeople's Plan Campaign (PPC) としていち早く実現している。その最大の特徴は、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⁶⁾。

この分権化の推進において、女性枠導入による女性議員の誕生が、またSC/ST枠選出議員も含めて、既存のローカル・ガヴァナンスに対し新たな政策形成と普及に働く「Critical Mass」の創出を可能にするか否かが中心的課題となる。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、ジェンダー関係の変化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⁷⁾。

この点に関する先行研究は、女性議員による主に家庭やコミュニティ生活の改善につながる実践的ジェンダーニーズでの目覚ましい達成を賞賛する一方、経験不足から生じる機能不全問題、男性議員による軽視、候補者である夫や政党候補の代理「pati/party proxy」問題⁸⁾が主たる議論として提出されている [John 2000, 2007; Singla 2007]。新パンチャーヤト制と地方分権化においてフロント・ランナーとされるケーララ州においても、女性議員のパフォーマンスをめぐって次章で詳説するが、共通の問題が指摘されている。さらにジェンダー予算を反映させたプロジェクトという位置づけを持つWomen's Component Plan (WCP) については、開発予算の10%割り当てを評価しながらも、戦略的ジェンダーニーズが軽視され、性別役割上の実践的ジェンダーニーズが重視される傾向があること、また一般プランが紛れ込むなどの問題点が指摘されている [Eapan 2004; Vijayan 2007; Devika 2008]。

4. ケーララ州におけるジェンダー・プロフィール

ここでは、ケーララ州における女性の地位を探り、ローカル・ガバナンスのジェンダー化で求められる課題を明らかにする。同州が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、「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点は周知の通りである。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のモデルとみなされてきた。この達成の背景として、キリスト教宣教師活動による近代化の影響、ナーヤルの母系制、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などが挙げられる。

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た。そこで指摘された問題で大きな位置を占めていたのが、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。その問題として第一に指摘される点が、一貫して女兒優位であった出生数・性別比が減少していることである。さらにケーララでは無縁とされた社会・文化的慣行としてのダウリーが徐々に浸透し、額が増加している点が明らかにされている。また社会指標の達成から最も期待される女性の労働力率が逆に低迷し、国内で最低の伸び率を示している点である。たとえ職に就いても、未熟練・半熟練労働が主で、IT産業でも単純入力作業が多い。さらにジェンダーをめぐる社会問題の側面として、DV被害、自死件数が増加している点が指摘されている [Integrated Rural Technology Centre 2004]。

これらは、社会指標で高く位置づけられながらも社会参加が進まないケーララ女性の地位をめぐる矛盾を示している。統計的分析に加えて、ケーララ社会・文化に内在する強固なジェンダー規範と家父長制を指摘する論文が増えており、高い社会指標から期待される位置づけと実態が対称的であることから、「ジェンダー・パラドクス」と評されている⁹⁾。

(※編集委員会註：文字組みの関係上、このページは以下余白です)

5. S グラム・パンチャーヤトにおける女性の政治参加

5-1. S グラム・パンチャーヤトと議員構成

ここでは、著者がグラム・パンチャーヤトへの女性の政治参加について 2008 年から継続調査を行っているケーララ州ティルヴァナンタプラム県 S 村を事例に、上に掲げた問題を検討したい。



写真1：S グラム・パンチャーヤト委員会（筆者撮影）

・S 村の概要

パンチャーヤト設立年	:	1960 年
面積	:	17.23km ²
人口 (2001 国勢調査)	:	36836
男性	:	18176
女性	:	18660
SC	:	5904
ST	:	39
農業従事者 (2001 国勢調査)	:	4540
男性	:	4169
女性	:	371
家内工業従事者 (2001 国勢調査)	:	3169
男性	:	2005
女性	:	1164
区の数	:	20

[S Gram Panchayat 2009: 7]

S パンチャーヤットは、州都ティルヴァナンタプラム市に隣接する自治体である。往來の激しい高速道路に沿って都市化された商業空間を持つ T パンチャーヤトと隣接するが、バナナや穀物畑が

広がり、南西部に広がるヴェラヤニ湖畔では淡水漁業が営まれるなど、のどかな農村風景が著しいコントラストを成す村落である。パンチャーヤトの管理下にある施設として、農業事務所、保健所二箇所、アーユルヴェーダ薬局、役場出張所二箇所、郵便局二箇所と17の保育所が点在する。

村落内で最大の施設は州立農業大学（教職員数672名）で、旧藩王の夏の宮殿が利用されている。州電気委員会準技師事務所の出張所や二箇所のトラヴァンコール州立銀行支店、また協同組合銀行3支店がある。ヴェラヤニ湖畔には、視覚障害者訓練NGOであるIISE（International Institute for Social Entrepreneur:本部ドイツ、ケルン市）の近代的な施設を収容する広大な敷地が広がっている。Sパンチャーヤトの主要産業は、農業、家内工業であり、7700人がインフォーマル部門や自営業に従事している。

・パンチャーヤト議員構成

下記の表で明らかなように、政党政治が高度に発達したケーララ州を象徴し、パンチャーヤトは各政党の村落委員会選出の議員によって構成されている。

表2

区番号	区名称	所属政党	役職	当選枠
I	A	Congress	議員	一般
II	B	BJP	"	"
III	C	CPM	福祉常任委員会委員長	女性
IV	D	CPM	議員	"
V	E	CPM	"	指定カースト
VI	F	Congress	"	"（女性）
VII	G	CPM	"	一般（女性）
VIII	H	BJP	"	"
IX	I	BJP	"	"
X	J	CPM	"	女性
XI	K	CPM	"	一般
XII	L	CPM	議長	"
XIII	M	CPM	副議長	"
XIV	N	CPM	議員	指定カースト
XV	O	CPM	"	一般
XVI	P	Congress	"	女性
XVII	Q	JD	"	一般
XVIII	R	CPM	"	"
XIX	S	BJP	"	女性
XX	T	JD	開発常任委員会委員長	"

[S Gram Panchayat 2009: 9]

註：2010年選挙からIV区が二分割され、その一つが女性枠の区となる。

5-2. 女性議員と政府支援機関・女性 NGO の役割

女性枠の導入に伴い女性議員が多数誕生して以来、その政治参加における達成、可能性と課題について NGO や研究者が各地で支援および研究調査を行ってきた。女性議員をとりまく環境には著しい地域差があり、一般化は極めて困難であることは、3. でも述べた。ケララ州については、[Isaac 2004] が実施した一期生議員対象の大規模調査が以下の課題を指摘している。まず一期女性議員の40%にとって初めての公的業務であることから、行政に関する知識・実務面での制約がある。また男性議員の拒否的態度、家父長的政党システムといった、既存の権力との問題がある。さらに家族、特に夫との関係、三重の負担（家事・コミュニティ・パンチャーヤト）などが問題として挙げられている。Isaac は、女性議員が実力を発揮する上で、こういった課題は大方予想されたものとし、ケララ女性は識字率の高さにより、各種トレーニングを経て逆に自信を深めていると論じている。つまり、地域住民とのインタラクションにおいてその自信が最大化され、政策策定に関する知識を増すことで急激に改善され、役人との交渉に自信を示している、と述べている。高学歴で社会経験のある女性議員ほど短期間で自信をつける傾向があるが、識字率の低さは能力開発の阻害要因とはならない、という見方をとっている。

以下に示すのは、同州で女性議員を支援してきた女性組織 SAKHI¹⁰ が実施し、筆者が一部関わった、S パンチャーヤトを含むティルヴァナンタプラム県三期生女性議員 150 人対象の質問紙調査から見出される、属性、議員当選後の変化、計画策定への参加度、課題と展望である。

〈議員属性〉

多くが 2005 年に女性枠で議員に当選し、初めて政治を経験し、10 年以上の経験を持つ議員は 16% である。立候補は、多くが政党推薦によるもので、必ずしも本意からではなく、特に 30～40 代にその傾向が顕著に見られる。若い世代ほど抵抗なく立候補している。受けた教育については、非識字はほとんど見られず、高学歴の女性も含まれている。職業については、ほとんどが主婦で、わずかに社会福祉職、図書館員、保育士、大学教員、自営者が含まれる。

〈変化〉

全員の多くが、その生活が大きく変化したと認めている。外出することや、人前で話す自信がついた。新たな分野の知識や考え方を獲得できた。社会的良好な地位を獲得した。住民の問題に常に関わり、昼夜を問わず問題の現場に赴く勇気と成熟した姿勢を持てるようになった。これが住民からの敬愛につながり、深い満足感が得られた。特に再選された議員は、より多くの知識や技能が身につけられたし、また女性が直面する問題に気づき対応できるようになった、と語っている。

またネガティブな側面として、三重の責務という課題が多く挙げられていた。女性議員であることで、好ましくない対応を受ける。政党や公的な場で、公的イシューに介入しようとするとなら非協力的で、発言が妨げられる場合もある。パンチャーヤトで女性・ジェンダー問題を取り上げても、女性議員全員の協力を得られず、対応策の実践が困難になる。多くの知識や経験が不足していて、

政策を十分実施できない、などの指摘があった。

〈受けた能力開発トレーニング〉

主たるトレーニング提供機関は、州地方行政研究所（Kelara Institute of Local Administration: KILA）と SAKHI で、ほとんどの議員がトレーニングが有効であることを認め、継続的なトレーニングを希望していた。なお、議員が受講したトレーニングを下記に示す。

州地方行政研究所：パンチャーヤティ・ラージ、開発プロジェクト策定など

SAKHI：ジェンダーとパンチャーヤティ・ラージ、ジェンダー予算、リーダーシップ・トレーニングなど

〈提案したプロジェクト〉

一般：安全な水源敷設事業、女性世帯を含む貧困層向け家屋供給、養老施設建設、農業活性化事業、バイオマス工場建設など

WCP（女性向けプロジェクト）：ジェンダー監視室設置、クトウンバシュリ助成、保育施設の拡大・充実、子供（女子）の栄養補給、均等な男女雇用事業、など

〈充実感〉

住民の問題に介入し、便宜を図ったり解決した際感謝された時が最大であることを多くの議員が語っている。選挙区住民のニーズを汲み取り、開発事業を成功裏に実施できたときに感じた充足感が表明され、そうした職務遂行を通して、人々に認められたことが貴重な経験である点が強調されていた。

〈参加型ガバナンスへの提言〉

議員の多くが、透明性のある民主的なガバナンスに責任を持つべきことを強調し、課せられた責務や権力に十分留意して行動することの重要性を説いている。また給付を最も必要とされる層に配分すべきであり、政党目標より選挙区の開発ニーズに重要性を置くべきだと主張している。

さらに女性議員として、所属あるいは支持政党と無関係に、女性のために活動するべきであるとし、女性政策により多くの予算を割くことを説いている。さらに任務をよりよく遂行するために、定期的トレーニングが欠かせない要件であること、ジェンダー平等講座については男性議員も必修とすべきであると主張している。

このように多くの女性議員が、新たなパンチャーヤティ・ラージ制により女性が政治的に能力を開発できるようになったと答えたが、その一方で制約も語っている。その一つは、女性枠のローテーションにより、再立候補が実質的に不可能であり、任期中の経験・蓄積が無効になってしまう点である。さらにパンチャーヤティ・ラージ省によって推奨されている、党派を超えた女性議員によるジェンダー関連政策形成については、各議員に言及はされるものの、筆者の考察の範囲では実現の見通しはない¹¹⁾。



写真2: グラム・パンチャーヤトからブロック・パンチャーヤトへ立候補し当選した女性議員、自然せっけん製造のクトゥンバシュリ・メンバー（筆者撮影）

5-3. ジェンダー政策としてのクトゥンバシュリ

クトゥンバシュリ (Kudumbashree 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现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¹²⁾。

このプロジェクトの持つ意義は、2. 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。著者の調査村での小規模起業活動として、自然石鹸製造、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、時間がかかることなどが挙げられている。

5.4. 女性枠拡大と「Critical Mass」創出の可能性

村落ガバナンスへの女性議員の参加が、ジェンダーの主流化を促進させる政策形成と実践に働くか否か、という課題に関しては、S村では個々の議員レベルでの積極的発言は見られるが、所属政党の制約を受け党派を超えての動きとしてはいまだ立ち上がっていない。筆者の聞き取り調査では、どの女性議員もその必要性に言及しているが、実現までこぎつけていない¹³⁾。

ケーララ州議会で昨年女性枠を50%に拡大する法案を、国内で5番目という迅速さで通した。これは各パンチャーヤトで実質的に女性議員が過半数を占めるという帰結をあらかじめ示しており、今後のローカル・ガバナンスにもたらす効果が注目される。ちなみに議員に能力開発トレーニングを提供してきた州地方行政研究所は、今秋の選挙後、拡大トレーニングの実施を公表している。その内容には、地方行政や開発プロジェクト策定に加え、男女議員両方にジェンダー・センシティブィティ・トレーニングが組み立てられており、はじめての取り組みとして評価される。

この新導入枠で10月26日に4度目のパンチャーヤト選が実施される予定で、各政党ごとの公認候補者の公示にいたるプロセスには、調査村という限定的な考察ではあるが、いくつかの変化が認められた。その最大のものが、現職女性議員の再立候補化である。旧来は、女性枠およびST・SC枠にローテーションが課せられているため、上位パンチャーヤットへの立候補、また選挙区替えて辛うじて再立候補が可能であったが、再選率は3割をきっていた。この拡大枠により、前節のアンケート分析で指摘した、経験を活かした村落ガバナンスへの女性の継続的参加が実現可能となったわけである。

一方で、同じ政党の現職の有力女性議員間に、立候補をめぐる最後まで確執があり、女性候補者の政治意欲を示すものとして注目される。この背後には、女性枠の拡大が逆に一般枠での現職女性議員の再立候補を実質的に困難にしている点が指摘される。

6. グジャラート州のパンチャーヤティ・ラージと女性参加に関する予備的考察

—州間格差の視点から

グジャラート州はナーレンドラ・モーディ BJP 政権下で、たび重なるコミュニリズムを経験しながらも、純州内総生産では国内5位につき、めざましい経済成長を続けている。同指標では平均的位置にあるが分権化で先行するケーララ州と、分権化や女性の政治参加について比較の視点から、極めて限定された範囲ではあるが検討を加えたい。

グジャラート州におけるパンチャーヤティ・ラージは、ケーララ州で住民参加のローカル・ガヴァ



写真3：グジャラート州女性法廷 2010.9（筆者撮影）

ナンスが実践されているのに対し、実質的に機能しているとは言い難い。当該自治体による開発プロジェクト策定の重視が叫ばれる中、グジャラート州政府も重い腰をあげ、県ようやく審議会が設立されはじめたばかりで、それまでは実質的に県パンチャーヤトの行政官僚に管理されてきた。

女性議員を含むパンチャーヤト議員に対する能力開発トレーニングに関しても、ほとんど実施されておらず、州関係機関や NGO による手厚いトレーニングが行なわれてきたケーララ州とは対称的である。パンチャーヤト委員会やグラム・サバーへの議員の出席率や、住民の参加率もきわめて低い。一方で、村落ガヴァナンスを「合意」のもとに円滑に進めるために、「SAMRAS 村」¹⁴ が提唱され、全村一致で議員を選出した場合開発基金を割り増し配分するという施策が強力に進められており、住民の反発を招いている。

ここでは、デリーの NGO・WANTA とグジャラートの 40 を超える NGO ネットワークにより 2010 年 9 月に合同開催された「マイノリティ女性¹⁵」のための女性法廷（Women's Tribunal）」をとりあげる。この法廷では、「経済格差」「健康」「教育」「社会・政治格差」の 4 セッションが行われ、「社会・政治格差」セッションにおける女性議員の報告から、州内におけるマイノリティ女性の意思決定、特にパンチャーヤト政治におけるそれに注目し、女性の政治参加をめぐるあり方の特徴を示したい。

同セッションでは各議員報告の前に NGO 担当者が状況報告を行い、マイノリティの女性村長や議員の職務遂行上の問題として、①パンチャーヤトに関する知識不足とトレーニングの欠如、②ローカルエリートの妨害、③ SAMRAS 村問題、④役人の業務不履行、⑤女性、ダリットであることへの拒否的態度、などが指摘された。この女性法廷は、ST、SC、ムスリム女性を対象とする制約を

持つが、トレーニング不足や女性差別に関する項目など、ケーララでの調査結果と極めて類似した傾向も明らかとなった。この状況調査の報告後、各県の女性議員による報告では、こういった問題群が具体例を持って指摘された。

女性法廷という問題告発の場という性格から、問題や課題が多く報告された。しかし中には、飲み水の安全性への疑問から立候補し当選したダリット女性サルパンチの事例など、女性の政治参加を理解する上で興味深いケースもあり紹介したい。この女性サルパンチは、任期中に12の開発プロジェクトに関する疑義で不信任をつきつけられ、その嫌疑を晴らすべく州政府や関係諸機関に働きかけ証拠書類を提出、高等裁判所まで持ち込んで争っている。結局は法的制約から退任を余儀なくされたが、その後の選挙において前回の二倍の票を獲得し議員として返り咲いている。

グジャラート州の自治で特徴的であるのが、前出のSAMRAS村指定問題で、無風選挙で議員を選出した村に開発予算を割り増しするという制度である。これは既存の支配層を認めることになり、被抑圧層には深刻な制度であり、多くの村でSAMRAS村指定に反発する姿勢が示されていることは既に述べた。今回の女性法廷でも、それを例証する報告が行われ、SAMRAS村が学校教科書にも掲載されることによる次世代の認識への影響が懸念される。

グジャラート州におけるローカル・ガバナンスは、女性議員の参加も多くの制約をはらむ展開となっているが、個々の事例に実践的ジェンダーニーズの主張を含めた積極的な活動が認められ、それを強力に支援するNGOネットワークが、ケーララにおける女性組織の関与が限定的になりつつある点¹⁶⁾と対称的であった。またNGOの支援に力づけられながらも、そこから自立することを終局的な目標と発言する女性議員の言葉と参加者の賛同の意見に、積極的参加の姿勢が認められた。

7. おわりに

以上、インドにおけるジェンダーの主流化に大きな影響を与えているパンチャーティ・ラージの女性参加について、先行するケーララ州を事例に論考を行った。また比較の視点から、グジャラート州における予備的考察として、女性法廷の記述を加えた。

ケーララ州のパンチャーヤトへの女性枠導入は、ローカル・ガバナンスに女性を参加者として組み込む重要なステップであり、個々の能力開発につながり、コミュニティにおける基本的ニーズの発掘につながっている。中には意欲的に議席を争い「政治化する主婦」も認められ、総じて女性をエンパワーしていることが示された。しかし女性の十全な参加を見るまでには、ジェンダーによる制約やトレーニング不足、再選困難など問題も多く横たわっており、今後対応すべき課題として指摘された。

また女性向けプログラムであるクトゥンバシュリは、当初の貧困層対象から近年中間層の主婦たちが参入し、いまやケーララ州全世帯の半分をも巻き込む大事業となっている。事業成功の成否は今後の女性参加や生活改善にも大きくかわることから、「主婦の起業」の意義は極めて重大と言え

る。この女性向けプログラム策定と実践にどこまで女性議員が関わり、パンチャーヤトによる支援の橋渡しができるか肝要であるが、この展開については今後の調査の課題としたい。

比較としてあげたグジャラートの事例は、極めて限られたものではあるが、パンチャーヤティ・ラージの実態面における著しい州間格差を示すものとして有意と考える。ケーララ州では相対的に表出しない被差別集団の取り扱いが、グジャラート州では重大な構造的問題として位置づけられ、ジェンダー主流化やパンチャーヤティ・ラージへの女性参加で指摘され、際立った特徴として示された。

その一方で高度に政党政治化したケーララ州のパンチャーヤティ・ラージへの女性参加は、所属政党の意向により左右され、特にジェンダー関連プロジェクトの意思決定における超党派女性議員による合意形成を困難にさせている傾向が示唆された。

ケーララ州では、この10月下旬に実施されるパンチャーヤト選挙により、地方議会のほとんどで女性議員がマジョリティを占めることとなる。この女性議員群が、現在見るように必ずしも「Critical Mass」の創出に働いていない状況とどう取り組むかを、政党内における地位変化、州行政関連機関やNGOの支援、ジェンダー予算プロジェクトの策定動向も含めて考察していくのが今後の課題である。

註

- 1) 国連経済社会委員会の定義による「ジェンダーの主流化 (gender mainstreaming)」とは、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、不平等が持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)
- 2) [G.O.I 1974]
- 3) 「開発における女性 (WID)」、「開発におけるジェンダー (GAD)」、およびインドにおける展開については、[喜多村 2004] の2章を参照。
- 4) 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。
- 5) [石塚 2004] を参照。
- 6) PPCに関しては [Isaac 2000]、分権化の10年後の評価に関しては [Oommen 2007] を参照のこと。ケーララの分権化と女性・ジェンダーについては [Eapan 2007; Devika 2008; Vijayan 2007; 喜多村 2008] などを参照。
- 7) 実践的ジェンダーニーズ (Practical Gender Needs)、戦略的ジェンダーニーズ (Strategic Gender Needs) は、

「開発とジェンダー」分野の用語で、前者が水や保健など女性の性役割分業上の延長上にある関心、特に生活環境におけるニーズを指すのに対し、後者は男性従属的な女性の権利の確保など、不平等な男女の関係性を改善していくためのニーズを意味する。

- 8) 身代わり議員の問題。男性候補者の選挙区が女性枠指定になった場合、妻や娘が代理で議員 (pati proxy: 父親代理) となるか、所属政党の女性が議員 (party proxy: 政党代理) となる問題傾向を表す。
- 9) 例えば [Umadevi 1994; Mukhopadhyay 2007] など。
- 10) 女性資料センター (ティルヴァナンタプラム市)。州分権化策導入後、SDC CapDeck (スイス開発協力庁の「ケララ州における分権化のための能力開発」プログラム基金による時限付き NGO) と共催で、女性議員支援を集中的に実施してきた女性 NGO。パンチャーヤティ・ラージ制、議員、ジェンダー予算など主要なハンド・ブックやマニュアルを出版。女性議員向けトレーニングには、ガヴァナンスと開発政策、健康、暴力とジェンダーなどが含まれる。数村に女性プロジェクトとして Jagratha Samithi (ジェンダー監視室) の設置と指導を行っている。質問紙調査は、2008 年女性議員 150 名を対象に数回にわたって行なわれた新計画年度開発プロジェクト策定に関するワークショップで実施された。
- 11) 女性議員間のネットワークキングの有効性については、タミル・ナードゥ州の女性議員連盟について [Palanithurai et al. 2009] が記述し実証しているが、連盟自体は設立 6 年後に解散している。
- 12) WCP によるプロジェクト評価に関して、戦略的ジェンダーニーズが反映されず、他のプロジェクトが紛れ込む点を Vijayan [2007] が、旧来の性役割分業の延長上である点を Eapan [2007] が指摘している。クトゥンバシュリに関しては、女性のエンパワーメントというより貧困削減を一義的な目的とした女性労働の活用、さらに家庭領域の州行政への包摂という批判が [Devika 2007; 2008] によりなされている。Devika の批判に対する筆者の見解は、多くの主婦層がネットワークキングと起業を通じて生活を活性化させていることから、女性議員の活動も含め、ジェンダー関係再編に働く可能性を持った「社会参加」と捉えている。
- 13) CPM 幹部の筆者のインタビューで党村落委員会に女性委員が皆無である点を指摘した後、初めて女性委員が 3 名誕生したことから、少しずつ変化は見られる。
- 14) Samras 村 (Samras Yojana) はグジャラート州政府が 2002 年に福祉政策の一環として導入した。グラム・パンチャーヤト議員を満場一致で選出することを奨励し、実施したパンチャーヤトに対し開発補助金を割り増して配分する制度。導入後、Samras 村登録が増加しており、村内民主制を阻害するとして、マイノリティ住民や支援 NGO から批判がある [Ginwalla 2008]。
- 15) ここでいうマイノリティ女性とは、指定カースト (SC)、指定部族 (ST)、イスラム教徒の女性を指す。
- 16) ケララ州におけるジェンダーを重視した女性組織は元々限定的である。さらに、先に述べた SDC CapDeck や SAKHI による女性議員支援プロジェクトの終了後、パンチャーヤト議員へのトレーニングは州行政研究所 (KILA) により取り込まれる傾向が見える。

参考文献

- 石塚二葉、2004、「途上国の地方分権化とガバナンス」『開発途上国におけるガバナンスの諸問題—理論と実態』黒岩郁雄 (編)、アジア経済研究所、245–282 頁。
- 喜多村百合、2004、『インドの発展とジェンダー—女性開発 NGO による開発のパラダイムシフト』、新曜社。
- 、2008、「ケ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、第 4 巻、109–118 頁。

近藤則夫編、2009、『インド民主主義体制のゆくえ』、アジア経済研究所。

Devika, J. *et al.*, 2008, *Gendering Governance or Governing Women? Politics, Patriarchy, and Democratic Decentralisation in Kerala State, India*, CDS Report.

Devika, J. and Binitha B. Thampi, 2007, “Changing Regimes of Empowerment and Inclusion in the Public: Women and the Kudumbashree in Contemporary Kerala,” in M.A. Oommen (ed.), *A Decade of Decentralisation in Kerala: Experience and Lessons*, Institute of Social Science, Har-Anand Publications Pvt Ltd, pp. 175–208.

———, 2008, *Gendering Governance or Governing Women? Politics, Patriarchy, and Democratic Decentralisation in Kerala State, India, Final Report*, Center for Development Studies, 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.

Giddens, Anthony, 1991, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press.

Ginwalla, Persis Marag and Mahila Swaraj Abhiyan, 2008, *Samras Scheme and Democratization Process: An Analytical Study*.

Gould, Carol C., 1988, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 18–19.

Government of India, 1974, *Toward Equality: Report of the Committee in the Status of Women in India*. New Delhi: Department of Social Welfare, Ministry of Education and Social Welfare.

Integrated Rural Technology Centre, 2004, *Gender Profile in Kerala*, Ministry of Women & Child Development, Ministry of Human Resource, GOI.

Isaac, T. M. Thomas, 2005, “Women Elected Representatives in Kerala (1995–2000): From Symbolism to Empowerment,” in L.C. Jain (ed.), *Decentralisation and Local Governance*, Orient Longman, pp. 366–416.

Isaac, T. M. Thomas and R. W. Franke, 2000, *Local Democracy and Development: People’s Campaign for Decentralised Planning in Kerala*, Left Word.

Lister, Ruth, 1997, *Citizenship: Feminist Perspectives*, London: Macmillan, p. 38.

Mukhopadhyay, Swapna (ed.), 2007, *The Enigma of the Kerala Woman: A Failed Promise of Literacy*, Social Science Press.

Omvedt, Gail, 1998, “Disturbing Aspects of Kerala Society,” *BCAS*, 30-3, pp. 31–33.

———, 2004, *Disturbing Aspects of Kerala Society*, Ananthapuri Message Board.

- Oommen, M.A. (ed.), 2007, *A Decade of Decentralisation in Kerala: Experience and Lessons*, Institute of Social Science, Har-Anand Publications Pvt Ltd.
- Palanithurai, P., et al., 2009, *Networking of Elected Women Representatives at Grassroots*, Concept Publishing Company.
- S Gram Panchayat, 2009, *Facts & Figures*.
- SAKHI, 2004, *Gender and Decentralised Planning Kerala India*, SAKHI.
- , 2009, *SAKHI Newsletter*, 13-2, Malayalam, SAKHI.
- Singla, Pamela, 2007, *Women's Participation in Panchayati Raj: Nature and Effectiveness-A Northern India Perspective*, New Delhi: Rawat Publications.
- Uma, Devi, 1994, *Women, Work, Development and Ecology*, Har-Anand Publications.
- 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, pp. 141–174.
- Williams, Michelle, 2008, *The Roots of Participatory Democracy: Democratic Communists in South Africa and Kerala*, Palgrave Macmillan.

Ministry of Panchayati Raj, <http://panchayat.nic.in/>

State Poverty Eradication Mission, <http://www.kudumbashree.org/>

