

〔研究論文〕

# インドのNGOのイノベーション 権利ベースアプローチ、キャパシティー・ディベロップメント、 パラレル・エコノミー<sup>1</sup>

林 薫

〔Article〕

## Innovative Activities of Indian NGOs

Kaoru HAYASHI

### Abstract

Numerous NGOs are acting to alleviate the issues of poverty, inequality and social injustice in India. Some of them are globally recognized as “innovative activities” from the rest of the world. This article analyses the essence of innovativeness of Indian NGOs which received “Global Development Award” in recent years. The main points to be focused upon are the “Rights Based Approach”, “Capacity Development” and “Parallel System to the market and the public sector”. The strength of Indian NGOs as derived from seriousness of development challenges, to which the government is not capable to address properly through conventional means. This situation have nurtured capacity of NGOs to identify the issues and invent innovative measures and implement them. The NGOs and policy makers of developed countries, especially those of Japan, have lot of lessons to learn from India NGOs.

### はじめに

インドは「NGO大国」<sup>2</sup>と言われているくらい多種多様なNGOが活動している。これはインドの抱える課題が多種多様で深刻であることから政府の能力では対処しきれず、NGOが補完する余地が大きいことによるものである。公共部門や公共政策が十分に機能している先進国よりもNGOに期待される役割が大きく、そのために相対的に資金の獲得も可能で多くの優秀な人材を確保できる

---

1 本稿は開発課題とその対処を学ぶ実習として2008年以降毎年実施している学生を伴ったインドのNGO訪問の際のヒアリングを基礎にしたものである。訪問対象は小職が1999年以来関与している世界開発ネットワーク(Global Development Network)の「世界開発賞」(Global development Award)受賞NGOの中から選んでいる。なお、本稿のうち「権利ベースアプローチ」の部分については2013年6月8日に行われた国際開発学会第14回春季大会(宇都宮大学)での発表を基にしている。本件調査にあたっては関係各位には多大なご支援をいただいたことを深謝いたしたい。特にJICAの関係の各位、とりわけインド事務所NGOデスクの釘田さんには多大なご協力をいただいたことをお礼します。

2 斎藤(1997)

という事情がある。このようにして成り立っているNGOは高い「問題解決能力」のみならず「問題発見能力」も有している。本稿では、国際開発ネットワークの国際開発賞を受賞(一位から三位)したNGOの活動を見つつ、インドのNGOのレベルで取り組まれている最先端のアプローチや手法を理解し、今後の開発へのアプローチへの含意を考えてみたい。

## 1. 「世界開発賞」：世界から評価されるインドのNGO

1999年に、世銀の支援によって開発の研究者と政策担当者をつなげるネットワークとして立ち上げられた世界開発ネットワーク(Global Development Network)はすでに14年の活動の実績を有し、開発の課題、目的や手法を議論するためのプラットフォームとして機能している。この中で重点が置かれているプロジェクトの一つが「世界開発賞」(Global development Award)の授与である。調査部門とプロジェクト部門があり、調査部門では若手の研究者の奨励のために、プロジェクト分野では革新的(innovative)な試みの支援と知識共有を目指して授賞が行われている。各分野とも毎年200-300件の応募があり有識者による審査により最終3件まで絞り込まれて、年次会合でのプレゼンテーションと順位を決める審査が行われる。開発賞のうちプロジェクト部門に関しては日本政府より世銀PHRD(Policy and Human Resource Development)基金を通じて資金が提供されている。プロジェクト部門の受賞基準は、効果(Effectiveness, Impact)、持続可能性(Sustainability)といったDAC評価5項目に準拠したものに加え、革新性、さらにネットワーク活動の特性を反映して他地域での再現可能性(replicability)が重視されている。

世界開発賞は2000年から授与されているが過去13回の受賞者を見るとプロジェクト部門ではインドが多く、ついで中南米、アフリカの順となっている。インドの受賞が多いのは、インドでは前述のように貧困問題や保護を必要とする人々への対応において、NGOの問題発見・解決能力に依存しており、NGOで活躍する人材が豊富でかつ優秀なことが背景にある。

受賞したインドのNGOがほとんど例外なく強調していることがある、それは自らが「社会変革者(change agent)」になろうという強い意思である。これは多くのNGOやNPOが行政の下請け的役割にとどまっている日本と対照をなしている。ここにインドのNGOが革新性を生み出す源泉がある。本稿では、これまで訪問し、ヒアリングを行った国際開発賞受賞者の活動から、その革新性の本質を考え、今後の国際協力への示唆を導き出したい。

その前に、頻出するキーワードである権利ベースアプローチ(Rights Based Approach: RBA)とキャパシティー・ディベロップメント(Capacity Development: CD)について、あらかじめ簡単に述べておきたい。RBAとは、貧困者の権利剥奪の状態を重視し、権利の実現を目標とする支援・介入の方法である。人権の実現という考え方は古くからあるが、ここ十年来、国際機関やNGOが強調するようになってきている。単に状態としての貧困の解消のみならず、権利の実現を目指すものである。CDは「足りない」「良い」と支援者が考えるものを持ち込んでギャップを埋めるのではなく、途上国の人々の気づきと学びを重視し、自ら変革を起こす能力の獲得を支援する支援ないしは介入の方法で、これも2000年代以降、国際機関や援助機関などを中心に重視されるようになってきている。いずれも支援者-非支援者という固定的な関係乗り越えようとする志向性に共通する点がある。RBAやCDはこれから述べるように、インドのNGOの革新性の根幹を形成している内容である。詳しくは後節で詳述する。まずは、いくつかのNGOの活動を見てみたい。

## 2. 問題発見から公共政策へ 活動を支える市民社会 (Dream a Dream)<sup>3</sup>

Dream a Dreamはインド南部のバンガロールに本拠を置くNGOで2010年度の開発賞受賞者である。Dream a Dreamは1999年に設立され、貧困などにより社会的に弱い立場となった子どもたちに対して学校教育や衣服の確保などの基礎的なニーズの充足を行いつつ、コミュニケーション能力、感情や情緒のコントロール、協調性と獲得などの社会性を身に着ける教育プログラムを行っている。基礎的なニーズの充足とライフスキルの獲得は不可分としていることが特徴であるが、特にライフスキルに関してはその欠如が貧困層の子どもから社会的機会を奪い、貧困が世代にわたって連鎖する原因になっているという認識のもとに貧困削減の最重要項目の一つとして重視している。2010年の時点ではすでに2000人の子どもたちがケアを受けてきているが、国内のNGOと協働して同じようなスキームを広げて、数年内に受益者の累計総数を20万人以上の規模にしたいという計画を有していた。さらに、同種のプログラムを公教育の中で正規のカリキュラムの中に組み込むことを訴えるアドボカシー活動も行っている。

ライフスキル支援活動の中で重視しているのはスポーツとアート活動である。スポーツ活動ではサッカーに力を入れている。インドでポピュラーなスポーツはクリケットであるが、用具などの費用と問題に加えて、よりコミュニケーションを要求されるスポーツを選ぶという理由でサッカーが選ばれている。アートも同様、共同作業を通じて作品を作ることに重点が置かれている。この活動自体は日本人にとってはそれほど革新的に感ずるものではない。日本の小中学校で行われている図画工作や体育の授業に形としては全く同じだからである。インドにおいては社会的な協調性の涵養が教育の中で重視されてこなかったという経緯の中から、その欠如が貧困の罠になっていることに「気づいた」こと、公共政策の「穴」を埋めるだけではなく、積極的に公共政策に政策提言していることなどがその「革新性」を評価すべき点である。

Dream a Dreamはネットワークを重視している。前述のように他のNGOと協働してスキームを普及させようとしており、またそれを支えるネットワークが形成されつつある。活動には多くの国外からのボランティアが参加している。資金の拠出者はインド内外の企業・団体や個人である。公共政策にかかわりながら独自の活動を行い、中立的な立場から政府に政策提言を行うためには、政府からの事業の受託に依存せず、安定的な資金源を確保することが必要であることはいうまでもない。一方で何が資金確保のための条件かという答えはすぐには見えてこない。2010年8月に訪問とヒアリングを行った際、ちょうど創立10周年の記念行事に出席したが、その熱気に圧倒された。資金拠出者もDream a Dreamの専従スタッフの同じような熱意をもって寄付を行っており、寄付者の名前が読み上げられるたびに大歓声があがっていた。活動を支えているのは支持者の熱意に他ならないが、それを支えているのはDream a Dreamがはっきりと問題の所在と活動の目的を説明し効果の検証を行っていることである。「公共」として何に取り組まなければならないのか、それを市民社会の側から定義しアクションを起こしていく姿がここにある。これこそ「新しい公共」である。日本では鳩山政権時代に「新しい公共」が打ち上げられたが、続く政権ではフォローがなく立ち消えている。しかし、市民社会の側から公共を定義していこうというのが民主主義の基本であるという認

3 <http://dreamadream.org/> (2013年5月8日。なお本稿は)2010年8月のヒアリングに基づく。面談者はMr. Vishal Talreja (Co-founder), Ms. Sneha Madiath, Ms. Meghana Oza (Program Manager), Mr. Lorince.

識の広まりの中で<sup>4</sup>、Dream a Dreamが世界レベルで評価されていることを忘れるべきではない。

### 3. 保護からキャパシティー・ディベロップメントへ(Bachpan Bachao Andolan:BBA)<sup>5</sup>

Bachpan Bachao Andolan(BBA)は1980年に設立され、約100人の専従職員を擁し、7万人以上の個人、750の団体が関わっている活動である。BBAの支援により、インド全国でこれまでに268の「児童労働を根絶した村」が成立している。現在さらに100以上の村で児童労働の根絶に取り組んでいる。また、対象となった多くの村で就学率100%を達成している。

#### (1) インドにおける児童労働の深刻化

インドにおいては貧困が児童労働の根本原因である。成人が失業する一方で、賃金の安い児童労働への需要が依然としてあるというのが現実である。児童の労働条件は過酷で一日14～16時間労働という事例もある。児童労働が発生するきっかけは親の借金返済のためによる債務労働、詐欺被害などにおいて生じた生活苦、親がより楽な生活をするために子供を手放す事例などさまざまである。男女格差、ダウリ(結婚持参金)、カースト制度の残滓、宗教によるコミュニティの分断、村落における教育の軽視など多くの要素が児童労働の促進要因となっている。家庭内における児童労働(家事労働)も深刻な問題である。1996年にインドの人権委員会(National Human Rights Commission)は「子どもを家事使用人として雇ってはいけない」という決定を下したが、これは公務員のみが対象で不十分だった。2006年に子供の家事労働を違法とする最高裁決定が出されたことを受け、同年10月に家庭内児童労働を禁止する法律が制定・施行された。併せ、全国規模のキャンペーンも開始され、施工後一年間で1680件の訴追が行われたが、依然として氷山の一角にとどまるものと一般には認識されている。

#### (2) BBAの取り組み

BBAの児童労働問題対応は「保護Protection」および「防止Prevention」が二つの柱であり、これに関連したアドボカシー活動を通じて人々の意識を変えていくこと重点がおかれている。

保護活動においてはこれまでに80万人の子供を保護してきている。児童労働の現場から保護し、学校に復学させる救出活動(人身保護)が基本であるが、RBAとして警察や労働監督当局への告発、訴訟の提起などの法的なアクションも行っている。

防止に関しては子供の能力向上(エンパワメント)に重点を置き、子供の組織を作り意見を村落レベルの意思決定に反映させるという取り組みを行っている。これは「子供にやさしい村、Child Friendly Village(CFV)」プログラムで、子供の自治組織(Children's Panchayat)を組織し、子供たちの声を集約しつつ、大人の村落組織(Gram Panchayat)と協働している。

アドボカシーでは企業などの認識の向上を高める活動を行っており、企業の側もCSRの見地か

4 市民社会の側からの政策形成の能力の向上が民主主義の基本という問題意識からGDNが立ち上げられている。林(2000)参照。

5 [www.bba.org.in](http://www.bba.org.in) (2013年5月8日)なお本節の記述は同WEBサイトのほか、2011年8月および2012年8月に行ったヒアリングに基づく。説明者はBBAのActivistのBhuwan Ribhu氏。また、JICAデリー事務所NGOデスクニューズレターの拙稿参照 [http://www.jicaindiaoffice.org/News/NGO-JICAJapanDesk2011-9\(revised\).pdf](http://www.jicaindiaoffice.org/News/NGO-JICAJapanDesk2011-9(revised).pdf)

ら協力的になってきているとの説明があった。最近ではジャルカンド州の雲母(Mica)採掘現場における児童労働が深刻な問題になっている。雲母はエレクトロニクス産業に利用されることから、は雲母採掘現場における児童労働の防止活動、CFVの形成などに取り組みつつ、日本を含む外国企業に向けての啓発事業も実施している。

家事労働に関しては前述のとおり、政府によるアクションは取られているものの、取り組みを加速するために啓発活動を行っている。具体的には、BBAは中央、地方の議員、判事、警察幹部、行政官などを個別訪問し、家事労働に子供が重視させられていないことを確認した上で、「我が家では子供は使用していない」というステッカーを配り玄関貼ることを求めるという「認証活動」であるが、裏返せば、法の適切な執行にあたるべき官吏のレベルでも家事労働に児童を使用するケースが蔓延しているという深刻な事態があることを示すものである。

BBAの資金源は国際NGOからの支援がCore Fundingとなっている。資金的には苦しいが行政のアウトソーシングには依存しないことを原則にしている。

### (3) 児童の収容施設

#### ①ムクティ・アシュラム(Mukti Ashram)<sup>6</sup>

ムクティ・アシュラムはデリーの北郊、都心から約30キロの場所にある子供の一時収容施設である。児童労働の現場から保護された子供を15～20日間収容し、その間に、読み書き、基礎的なライフスキルの訓練などを行っている。収容されてきた子供はほとんど持ち物がなく、汚れた状態であり、まずシャワーを浴びさせ、洗面用具、衣類を支給する。日課は、身の回りの整理整頓、基礎的な算数、ヒンディー語(文字)などの教科、社会問題、政治、子供の権利、政治的権利などの社会科とライフスキル(交渉、コミュニケーション、協力など)の習得である。コミュニケーション能力を高めるためにスポーツ、文化活動(劇、音楽)、議論(ディスカッション)なども活用している。ムクティ・アシュラムは男子のみの施設であるが、ラジャスタンのバル・アシュラム(後述)には女子の施設もある。

15-20日間のリハビリテーションあと子供を家族に戻すが、実の両親のもとに戻す場合もあれば、シェルターホームという里親制度で子供を預けることもある。個々の児童についての方針については児童福祉委員会(Child Welfare Committee: CWC)と協議、調整しながら進めている。実の親の下に戻す際にはCWCとの間で、再発防止に関する覚書を取り交わす。

現場の意見としては一番の課題は教育の普及である。インド全体の識字率が低いことが社会全体として児童労働に対処(防止・保護)する対応するキャパシティを制約している。教育は行政(国)の責任であり、NGOを国の教育政策をサポートしつつ、その改善を訴えていく立場である。子供たちは7歳から16歳で、印象としては元気で積極的だった。「日本にも児童労働はあるのか」、「インドはなぜ貧しいのか」など、さまざまな質問がなされた。

#### ②バル・アシュラム(Bal Ashram)

バラ・アシュラムはラジャスタン州の州都ジャイプールから北方50キロの山中にあるにあるリ

---

6 2011年8月訪問。面談者はManish Sharma, Manager(Mukti, Ashram)、P.P.Sharma, Councillor、Hemank Chaudry, Project Officer

ハビリ施設である。ムクティ・アシュラムが短期の収容とリハビリを担当するのに対し、バル・アシュラムは、児童労働から救出されても再び児童労働させられてしまう恐れのある子どもを対象に識字教育、職業訓練、人格教育、能力訓練など総合的なリハビリを長期的に行っている。児童労働に被害にあう児童は幼少期からの環境で感情やコミュニケーションに困難や障害を持つものも多い。このことから、精神的なケアや情操教育に力を入れている。これはBBAとも共通する活動である。

学校教育を受けるチャンスがなかった子供たちに対しては正規の学校へ行けるようにするための基礎教育を提供するほか、将来の自立支援のための職業訓練も実施している。

現在25人の男子児童がケアを受けているが2009年には女子のリハビリ施設が完成し、2012年1月に受け入れを開始している。共同作業を通じた協調性の涵養、基本的人権の自覚などを促す劇や歌などの文化活動などの多彩な活動を行っており、子供自身が児童労働問題に対する認識を持てるようにするというCDアプローチを重視している。

女子の場合は、伝統的な女子の差別の問題があり、状況はより深刻で非識字率も高い。このためダンスや刺繍そしてハンドデザインなどの女性の職業開発訓練を行い、開設以来8か月で500人の女子を対象に支援を行ってきた。バル・アシュラム終了後の進路はさまざまだが、家族のいる村へ帰る子供がいる一方、高等教育に進んだり、仕事を確保して経済的に自立したりする子供もいる。また、子どもの権利に目覚めてBBAのスタッフとして活動している子もいる。

#### (4) Child Friendly Village

BBAの児童労働に向き合った活動のうち、特にユニークなものは「Bal Mitra Gram (Child Friendly Village : 子どもが安心して暮らせる村)」である。村で子どもの自治組織(Bal Panchayat)を組成し、子供たちが自治に取り組むとともに、村の(大人の)自治組織(Gram Panchayat)と協働して児童労働の防止や、様々な子供の生活や学習環境の改善に取り組むというものである。大人と子どもが力を合わせて、児童労働問題対処能力を高める、という点では、CD型のアプローチである。

子どもが安心して暮らせる村では、まず子どもの就学を呼びかけるための住民集会や親の説得などが行われる。子どもの自治組織(Bal Panchayat)はいわば「子ども村議会」であり、「代議員」は子供たちの選挙によって選ばれる。ここでは選挙運動などもおこなわれており、それ自体が民主的プロセスを学ぶ場となっている。子どもたちは大人の村議会と連携して、学校や生活、学習を取り巻く環境の改善などに取り組んでいる。実際に子供たちの活動を見ていると、大人以上に民主主義や、民主的な意思決定を通じた環境の改善に強い意識を持っていることがわかる。子供自身が児童労働への問題意識、そして自らの権利の自覚を持つことが児童労働根絶の最も有効な方法であることをBBAは強調している。インドの各地で同じスキームが広がりつつあるほか、ネパールや南アフリカでも導入されつつある。

#### (5) BBAにおける権利ベースアプローチ(RBA)、

BBAは自らの活動をRBAと位置付けているが、それは基本的にCDと同義である。子供—大人—企業—行政そしてこれらの総体としての社会全体のCDを実現しようとするものである。したがって、行政や政府とは敵対的なスタンスではなく、むしろ刑事告発を行っていることからあきらかなように国内の法制度を積極的に活用して、法の目的とするところが実現できるように補完する活動であるということが出来る。一方で、行政の下請けとなることは断固拒否するような姿勢も貫いている。

#### 4. 権利を積極的に主張する支援 (Institute of Rural Research and Development : IRRAD)<sup>7</sup>

IRRADも2011年に開発賞を受賞した。IRRADは直訳すれば「農村調査開発研究所」であることが示すようにもともとは調査研究機関で1999年から農村開発を中心に研究、実践活動を行っている。母体はM. Sehgal Foundationという大手の財団で資金的には困難はない様子だった。当初は生計支援などのニーズをベースにした活動で始まり、2003年以降は、水資源、保健衛生、代替エネルギー、所得向上、ライフスキル獲得、コミュニティの活性化などの支援活動(サービスの提供に重点)を行ってきた。2008年からはこれらに加えてRBAとして貧しい農民が法的に当然受けられるベネフィットや権利を実現する活動を重視している。主な活動は、配給制度その他支援制度の知識の普及、啓蒙活動、当然受けられる支援が受けられなかった場合の権利主張サポートや請願や訴訟の支援などである。

##### (1) 主な活動

IRRADは配給制度その他支援制度の知識の普及、啓蒙活動、当然受けられるはずの行政からの支援が受けられなかった場合の権利主張サポート、請願や訴訟の支援などの活動を明確にRBAと位置付けている。この背景には、インドでは食糧の配給制度や学校教育など貧困層が権利として受けることができるさまざまな制度が貧困対策として設けられているにもかかわらず、実際には、行政の無関心、無能力、腐敗などで十分に執行されていないという事情がある。そこで、生活に特に関係が深い、食糧の配給、さまざまな援助金、教育などに関し村民が自らの権利を十分に理解し、行政に対して訴えていくことの支援で事態の改善を図ろうとするものである。上位目標としては行政の能力向上とガバナンスの改善も視野に入れている。

現在主に活動を行っているのは、ハリヤナ(Haryana)州のメワット(Mewat)地区で、デリー南部の急速に発展する副都心グルガオン(Gurgaon)から約50キロ、住民はイスラム教徒が大部分であることもあって行政からはあまり目が行き届かない状況である。IRRADではまず住民のトレーニングを実施している、最初は6の村落から計30人を選び研修を実施する。さらのこの中からトレーナーになる村民を選び研修を行い、各村落男女各1名の代表を選び、村の問題を集約してIRRADとコミュニケーションを行う役割を与える。この活動を実施後、住民から行政の怠慢、不作為に対して行われる請願や訴えが増加し、確実に効果をあげてきている、一方、行政からは露骨な但し妨害こそされていないが十分な協力は得られていないという状況にある模様だった。今後、ランダム化比較試行(Randomized Controlled Trial: RCT)などを用いての支援に関するインパクト調査を行う予定。そのために、ログフレームなども見直しも必要になってきている。

##### (2) G村<sup>8</sup>での実際

村民のトレーニングセッションに参加して観察したが、IRRADのスタッフが、各村落でどのよ

7 2011年8月のヒアリングによる。Jane Schukoske(Chief Executive Officer), Navneet Narwal(Program leader-Policy Governance Advocacy), Ajay Panday Tanya Rana, Satoko Okamoto  なお、[www.irrad.org](http://www.irrad.org) (2013年5月13日)参照。  
また、JICAデリー事務所NGOデスクニューズレターの拙稿参照

[http://www.jicaindiaoffice.org/News/NGO-JICAJapanDesk2011-9\(revised\).pdf](http://www.jicaindiaoffice.org/News/NGO-JICAJapanDesk2011-9(revised).pdf)

8 2011年8月訪問。

うな問題が起こっているかについての報告を求め、問題があればその問題への対処策を話しあうセッションが行われていた。村民から出ていたのは「食糧の配給が滞っている」、「所定の品目がすべて届いていない」などの問題で、IRRADスタッフが制度を説明するとともに、請願の提出方法、記載内容などについての指導を行った。あわせてIRRADのスタッフから学校制度を説明し、子供を学校に通わせることに重要性を訴えた、最後に、住民から年金制度への質問があり、年金の受給資格、受給方法について、IRRADスタッフが説明と指導を行った。

## 5. 基本的権利としての衣服と「パラレル・エコノミー」(Goonj)<sup>9</sup>

Goonj(グーンジ)は1999年に活動を開始したNGOで、衣食住は人間の基本的な要求であるにも関わらず、食や住にくらべて「衣」が「気が付かれていない問題(ノンイシュー)」であり、また衣服に関してはさまざまな誤解があるという問題発見が活動のきっかけになっている。Goonjの創設者のアンシュ・グプタ氏は以下のような点を指摘している。以下(1)、(2)はグプタ氏の口頭説明を筆者がとりまとめたものである。

### (1) Goonjiの問題意識

#### ①服に関する知識不足

災害時の緊急支援に衣服が提供されることが多いが、衣服は一着目だけが不可欠であって、二着目は負担になる。それは、災害によって家が失われ保管場所がないからである。また、衣服の支援を受け取った場合、分類、整理に多くの人手が必要であり、他のやるべき仕事を圧迫してしまう。インドの冬の寒さは厳しく、地震や津波などの大災害以上に不適切な衣服で犠牲者が出ている悲劇がある。インドの都市と農村では所得も健康状態も体格も異なる。所得格差があるため農村あるいは近隣国の人からデリーなどの都市出てくるが、生活は厳しい。特にデリーは気候が厳しく夏は45度以上になる一方で冬は2度まで下がり、暖房施設もない。このため多くの人が行き倒れて凍死する。行き倒れた遺体を収容してリキシャ(オート三輪)で火葬場に運ぶビジネスがある。一人の遺体を収容するごとに20ルピーの収入になる。寒さが特に厳しかった1994-95の冬は毎晩10人-12人が収容されていた。このリキシャ業の家族とあるとき一週間一緒に過ごしたが、この人たちも満足な衣服がない。リキシャ業の子供は寒いときには遺体の間で寝ることもあると言っていた。このような深刻な状況になるのに深刻な社会問題とも認識されていない。まさにこれがノンイシューである。

#### ②生理用品に関する認識不足

もう一つのノンイシューが女性の生理用品である。女性は誰でも一定年齢になれば生理が始まる。インドでは多くの人が必要になった布きれから自分で作った不完全なナブキンを不十分な洗浄で使用し、生理のサイクルが異なる家族で共用したり、砂、灰、新聞紙、プラスチックバッグなどを代

9 2012年8月訪問。面談者はGoonj創設者のAnshu Gupta氏。なお、2013年3月に同氏が訪日した際に、国際協力機構の協力を得た講演会を実施しており、そこでの内容、質疑応答も反映している。

[http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/holding\\_an\\_open\\_workshop\\_with\\_gdn\\_global\\_development\\_awards\\_recipients\\_invited.html](http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/holding_an_open_workshop_with_gdn_global_development_awards_recipients_invited.html)  
(2013年5月15日)



用品として使用したりするケースも多いが、不衛生のために命を落とす女性もいる。女性用下着もノンイシューである。貧困層では清潔な下着を着用している人が少ない。しかし社会的タブー等もあり誰も語ろうとしない。7-8年前にグーグルで検索した時にはインドだけではなく世界中で探してもこの問題を議論している情報はなかった。開発が男性だけの視点で進められている証拠である。

## (2) パラレル・エコノミーのアプローチ

Goonjの対処の基本は慈善(チャリティー)ではなく「パラレル・エコノミー」、つまり通貨やリソースのオプションを広げることである。チャリティーを完全に否定するものではないが、チャリティーは人々の依存心を高めてしまう。Goonjが強調するのは人々の尊厳(dignity)であり、依存心を惹起させないような配慮を基本にしている。具体的にはまず衣服の重要性を人々に理解させたうえで、作業に対する対価として橋や道路、水路などのコミュニティにおける共同施設の建設プロジェクト開発事業に参加した人に衣服を提供する“Cloth for Work”(CFW)という活動を行っている。

インドは近年経済成長が著しく中産階級が伸長してきているが、同時に消費社会の高度化により大量のモノが廃棄されるような状況となっている。衣服もこの例にもれず、まだ使えるものが大量に破棄される状況になっている。Goonjはこれらの廃棄された衣服が貧困層にとってはまだ「価値」を有していることに着目し活用している。廃棄された衣料のうち、そのまま、あるいは軽易な補修で再使用可能な衣服はCFWに使用される。そのままでは使用できない衣服はバッグなどに加工する。また、木綿の生地などを利用して生理用品や、女性下着を製作する。さらに、ジーンズ生地を使ったバック、携帯パウチ、テープを廃物利用したバックの制作も行っている。家具、スポーツ用品などもすべてリサイクルする。残りの素材はマットレス、毛布、キルトなどに加工している。100%廃物利用であり、きわめてenvironment friendlyである。これらは素材などを提供して農村の生計向上に用いられるものとGoonjが自ら販売して活動費用に充てるものがある。市場経済を否定するのではなく、ローカルマーケットを通じては冬の衣服問題も対処しようとしている。Goonjの活動は都市から発生した不要の衣服や日用品、学用品などを通じて都市と農村を結びつける効果もある。

CFWの開発事業は道路や橋の建設、用水路の浚渫や池の泥さらいなどであるが、どのような事業をするかは村の話し合いで決定する。このプロセスでコミュニティをまとめる効果が期待されている。賃金は前述のように金銭ではなく再生された衣服や家庭用品を提供する。この貨幣ではなくモノ(もともとは都市で廃棄されたもの)を「代替通貨」とするところがGoonjの主張するパラレル・エコノミーの根幹になっている。貧困層は現金を持っていない。ゆえに現金がなくてもまわっていく経済、市場を機能させようというアイデアで、Goonjの活動の中でも最も革新的な部分であると考えられる。この方法は事業自体のコストを引き下げる効果もある。Goonjの実施するプロジェクトは至ってローコストである。たとえば、橋の建設では地元の竹などの材料を使うために一件当たりの材料費は80ドル以下ときわめて低く抑えられている。維持管理は住民が行うことによって持続性を高めている。学校の整備では図書室の備品、学用品や本は都市で発生した廃品、不用品を再利用している。

もちろんすべてが代替通貨で賄えるわけではなく、物品の輸送、保管など「ロジスティックス」にはコストがかかり、年間で6万ドル以上の資金が必要だが、50%は活動に賛同する個人の寄付金でまかなわれている。そのほかに、都市と農村の双方でボランティアなどの市民参加によって支えられている。

### (3) 雇用促進プログラムとの関係

CFWで特筆すべき点はGoonjがCFWを通じて村の共同施設建設プロジェクトの形成を支援する効果にある。村の共同施設建設のようなプロジェクトは「雇用促進プログラム」の補助対象となるが、実際に貧しい村人が「プロジェクト形成」を行うことは必ずしも容易ではない。Goonjはプロジェクトを村民と準備することによって、補助金を受給できる条件を整える活動を行っている。政府が責任を持つ「雇用促進事業」の実施促進を通じて政府から支払われるべき資金の拠出を促すものであり、Goonjはこれを以ってRBAであると位置づけている。さらにCFWは上位目標として最終的には村民が自らプロジェクトを形成する能力の獲得を目指している。実質的に権利を実現できるようにするためのサービス提供と同時に能力強化・向上型を目指したRBAが行われていると見ることができる。

## 6. インドのNGOの革新性をどう見るか

以上は国際的に「革新的」と評価を受けたNGOの活動であるが、冒頭でも述べたように膨大な数のインドのNGOの中では氷山の一角に過ぎない。その限界を認識したうえで、これらのNGOのその革新性を見ると、次のような特徴が指摘できる。

まず、前述のように、これらすべてのNGO(これ以外に筆者が訪問したNGOを含め)が自らを社会変革者(Change Agent/Change Maker)と位置付けていることである。まず取り組むべき課題を定め、それにも最も効果的な「介入」を行っていくという目的意識がどのNGOも明確であり、これが資金獲得の条件を整えている。社会変革者であることを強調する点においては「社会企業家<sup>10</sup>(Social Entrepreneur)」の性格がかなり強いものといえることができる。本稿で取り上げたNGOのうちで社会企業家であることを自ら宣言しているのはGoonjの代表Gupta氏である。

次に、Dream a Dreamを除けばいずれも自らの活動をRBAとみなしていることである。また同時にRBAを通じて「人々が自ら自分の権利を主張する」能力の獲得を目指していることである。これは、CD方向性に沿っている。したがって、RBAとCDが両輪となっているととらえることができる。

もう一つは、政府や市場・企業などの既存の仕組みへの「代替案」の提示という要素がある。Goonjが最も明確に「パラレル・エコノミー」という形で代替システムを提言・実行しているが、どのNGOも程度の差はあれ、現行の制度を乗り越える試みを行っているといえることができる。

### (1) Rights Based Approach 権利ベースアプローチ (RBA)

RBAは「基本的人権」概念、具体的には1948年の世界人権宣言(Declaration of Human Rights)を基礎とし、1990年代から国連および国連関係機関を嚆矢としてCARE、Oxfam、Action Aid、Christian AidなどのNGOなどに広がってきた。DfIDやスウェーデンのSidaなどの二国間援助機関も2000年代前半にRBAに取り組み始めている。基本的権利が実現されていない状態を人々が自覚し自ら行動を起こすことをサポートしようとする点において、「ギャップ支援」から社会的な能力向上・強化を通じて問題解決を図ろうとするCDへの転換も対応している。”Basic Human Needs”の充足のためのサービスの提供から、”Basic Human Rights”の実現への能力向上への転換ということもできる。ま

---

10 もしくは「社会起業家」

た、貧困を「本来持っているべき権利(それを根拠づけるものとしてのエンタイトルメント：権原)が剥奪された状態」としてとらえるアマルティア・センの思想の流れも見て取ることができる。

一方で、RBAには批判的な見方もある。Nelson(2007)はMGDsの福祉政策的アプローチとは異なりRBAは権利が実現されていないという状況を問題にするため、ベンチマークを設けて漸進的に進むことができず、ラディカルな改革を不可避とするので政治的対立を招きやすいと懸念する。

Cornwall et.al(2006)は援助機関がとっているRBAの方法には次の4つがあるとする。

- ①規範的な人権原則を行動指針とする、
- ②介入の方法論としては重視する、
- ③RBAのプロジェクトコンポーネントを開発して取り入れる、
- ④組織能力・強化(Capacity Development)

その上でいずれも法によって規定される権力関係には切り込んでおらず、既成秩序を正当化するだけであるとして、特にNGOや援助機関が取り入れることについて批判している。たとえば今田(2004)でも紹介されているCAREのケースでは生計保障プログラムや差別の除去を活動コンポーネントしているが、権利剥奪の本来的要因に迫るものではないとする。かなりラディカルな批判である。

それでは、現在インドで多くのNGOが取り組んでいるRBAは上述のグローバルな流れに沿ったものか、あるいはそこにインドに特有な要素があるのか、あるいはインドのNGOが取り組むRBAからどのような意義、課題や問題点が見えてくるのか、という諸点が本稿のリサーチ・クエスションである。

インドはいうまでもなく、途上国としては法制度がきわめて発達している国である。インドの法律は英領時代から整備が進められ法体系として完備したものを持っている。一方で、英領時代の法律がいまだに適用され、また実定法の解釈が法学の中核をなし、しばしば「レッド・テープ」といわれるような官僚主義を支える慣例墨守の温床となっていることも観察できる。伝統的な法に英領時代の法、さらに1960年代以降の社会主義的な統制色の強い「開発関係法」が複雑に積み上がっているのがインドの特徴である<sup>11</sup>。「法三章」と言われるような合目的的な法思想を持った中国に対し、インドでは法的安定性が重視される。一方で、ヒンドゥー教、イスラム教、シーク教といった個人レベルにとどまらない共同体の(コミュニカルな)レベルでの対立や拮抗を抱えたインドにおいては実際の法適用は極めて複雑かつ重層的なものになってくる。

ケース・スタディーで見たRBAを類型化すると①法と権利に関する知識を向上する(IRRAD)、②実際に権利主張ができるような条件を整える(Goonj)、③法制度の改善を政府に働きかける(BBA)、④実際の権利主張をサポートする(IRRAD)などと重点の置き方が微妙に異なるが、権利の実現を目指しているところは共通している。

これらNGOと政府との関係は敵対的ではない。それは実定法を基礎にその適切な履行を求めたり、立法的措置についても既存の制度の拡張を求めたりすることが活動の中心であるためである。ただし、IRRADのように行政の不作为を指摘していく場合には、政府が「非協力的」なスタンスをとることもある。しかし、IRRADはそれに対抗して「反政府」のスタンスはとっていない。優秀な人材を擁して政府の能力を補完して行くのがインドのNGOの一つの特徴である。したがって政治

11 安田(1992)

化を避けつつ、ベンチマークを設定しながら漸進的に改革を進めていく方法が可能であることを示しているといえる。

一方で、そのこと自体が、Cornwallらの批判する点につながる。インドは依然として貧困が広汎に存在しており、カーストの社会的残存や女性の差別など克服すべき課題が多い。また、たとえば権利を問題にした場合、すでに権利を有しているグループとそうでないグループの問題がある。貧農のわずかな土地が奪われない権利を保護することは重要であるが、もともと保護されるべき土地の権利を有しない最貧困層へはどのように対応したらよいか、実定法上の根拠を超えた、権原(エンタイトルメント)を基準にすることができるのか。権利剥奪の根源に迫れば迫るほど、政府や企業と敵対的になることは避けられないだろう。事実、インドでも、たとえば「ナルマダ・ダム」や「タタ・ナノの工場建設」などでは、明確に政府や大企業に対抗する「反開発」のスタンスを打ち出して活動してきたNGOも多く存在する。一方で財産権の不可侵を通じて権利の擁護としてノージック的な新自由主義的な議論も可能である。「権利ベース」というだけでは何も言っていないに等しいという批判論がここであってはまることになる。問われているのはそこでいう「権利」とは何かである。

RBAのもう一つの課題は、サービス提供型の支援とどう両立させていくかであろう。この点ではGoonjがプロジェクト形成のサービス提供を行いつつ権利主張の条件を整備するという点で最も自然に対応している。IRRADでは行政の協力を得る方策について議論を行う中で、筆者より所得向上のコンポーネントをもっと重視する方向を示唆し、所得向上がRBAを中心とする現在のIRRADの活動の目的に合致するかどうかについて議論を行った。基本的には、何を上位の目標にするかどうかにかかっており、「住民の所得向上は、プログラム目標である住民の権利実現を持続可能にするための手段を考えるべきではないか」。概ねこのラインがコンセンサスとなった。

RBAの評価は今後の課題である。IRRADの関係者はRCTなどのインパクト評価に強い関心をしている。まだ実績の積み上げが十分あるとは言えない中で中間的な評価をするとすれば、仮にRBA批判論が指摘するような問題点があるとしても、現在各NGOが実施している取り組みは貧困をはじめとするさまざまな社会的問題を解決するためのCD手法として評価されると考える。一方で批判論が主張するような問題点を克服するためには、研究課題として「実定法的権利」を超えたRBAの理論化が必要である。世界人権宣言が定めるのも、自然に備わったものとしての権利のほずであり。これは現在、世界中で問題になりつつある土地収奪Land Grabbingに対処するためにも不可欠の課題である。一方で、商事法や知的所有権、工業所有権といった分野への議論の拡大も必要である。薬の特許は途上国の貧困層にも密接な問題であるが、権利の適正な割り当てとインセンティブ、負担の関係など研究課題が多い、Law and EconomicsやBehavioral Designなどの新しい学問とともに開発に寄与し得る領域である。

## (2) キャパシティー・ディベロップメント (CD)

RBAは、人々の権利に関する知識と行動力を強化すること同時に、法を執行、運用する側の能力も高めて究極的な権利の実現を目指している。これは、その目標設定とプロセスにおいてほとんどCDと同義である。JICA(2006)およびその基礎となったUNDP(2002)では「途上国の課題対処能力が個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」であるとされている。たとえば交通事故の問題に対処するためには、キャパシティー・ビルディングとして行政や警察関係者のトレーニングを行うことがこれまでの技術協力の手法だったが、交通事故を防止するためにはドライバーはもちろんのこと、歩行者、道路管理者、自動車メーカー、自動車修理業者といっ

た、関係する個人や組織の能力が向上し、かつそれを通じて社会全体として「交通安全を重視する」という意識の変化が必要となってくる。このような総体的な変化は「不足しているものを外から補う」という伝統的な支援アプローチで引き起こすことはできない。途上国の社会全体の「気づき」を前提にして内発的なエネルギーで湧き上がっていった変化への意思を前提に。それに必要な能力の獲得をサポートするという方法で臨まなければならない。

1990年代から現在までの援助、より広く言えば介入行為をめぐるパラダイムシフトはこの線上で生じてきているといっても過言ではない。チェンバースの援助と外部者をめぐる多くの論考<sup>12</sup>も基本的には同じ趣旨であると考えてよい。RBAは基本的には国内法のシステムをめぐるキャンペーン・ディベロップメントである。権利を有しそれを主張する側には知識の獲得が必要であるが、法を執行する側には誠実にその任にあたる動機づけが必要であり、この条件を満たすのはかなり困難な問題である。民主国家では、言論、報道の自由によって担保された国民の側の圧力と公正な選挙システムがそれを担保することができる。国民と政府(権力)の間が敵対的であってはキャンペーン・ディベロップメントのためのコミュニケーションは成立しない。

このことから前節で述べたように、インドにある特有の条件がさまざまな可能性を開いていることは事実である。このことから明らかなように、ガバナンスは決定的に重要な条件である。しかし、グッドガバナンスな成立しがたい国において、どのような順序と速度でどのような改革が現実的に可能かについてはインドのNGOは解答を示していないともいえる。ここは難問として残るのである。

### (3) パラレル・エコノミー

「パラレル・エコノミー」とは若干誤解を招く表現である。なぜなら、通常インドにおいて“Parallel Economy”という、税務当局に捕捉されない所得や資金の流れなど「アンダーグラウンド・マネー」「ブラック・マネー」と同義に使われているからである<sup>13</sup>。Goonjが唱えるパラレル・エコノミーは正規の通貨とは異なる目的を達成しようという「代替通貨」という試みであり、日本のNGOなどが始めている地域通貨などの試みに類似している。日本の一例としては渋谷周辺で試みられている「アースデイ・マネー」<sup>14</sup>がある。これは地域の清掃などのボランティアを行うことに対してポイントを発行し、そのポイントを趣旨に賛同している地域の商店や喫茶店、イベントで使用できるというものである。ボランティアの価値を査定して貨幣を生み出し、その価値を認める範囲が流通圏になるという仕組みである。これに対してGoonjの場合には一定の通貨流通圏を想定するのではなく、Goonjのプロジェクトへの労力提供に対する対価として、古着の価値、ないしは再生作業から生まれた価値で支払っているという違いがある。しかし、通常の市場経済では価値として認識されないモノやコトから価値を引き出して「よりよい社会」を目指すという目的を達成しようとするところは地域通貨と共通である。もし、この「よりよい社会」という要素がなければ、それはまさにブラックエコノミーに準じたものになってしまう危険性がある。

実、市場や貨幣では達成できない社会的目的を達成しようという方向は、政府や行政システム

12 チェンバース(2000)など

13 たとえば <http://www.businessdictionary.com/definition/parallel-economy.html> (2013年5月13日)など。

14 <http://www.earthdaymoney.org/> (2013年5月13日)

では対応できない社会的目的の達成を目指そうとする Dream a Dream や BBA などとも共通するマインドセットであり、これらも広い意味での「パラレル・システム」志向であるといえることができる。これらの NGO の「パラレル・システム」は決してフォーマルなシステムと対立したり代替したりしようとするものではなく、それを補完することが目標となっている。また、公共政策にその要素が取り入れられることを拒むものではなく、むしろ積極的に採用を働きかけているところも特徴である。

このアプローチは政府や行政との距離の取り方難しい。BBA の活動家のブワン氏は以下のようにコメントしている

「NGO が政府の下請けになったらおしまいだ。」政府がこういうことを行うべきだ(行うべきではない)”という公共政策の提言を行うこと、同じことを行うにしても”こうやれば効果的、効率的にできる”という、この二つが NGO の役割として最も重要だ」

## 結語

Goonj からのヒアリングの説明の中で、都市部において大量に発生するジーンズの廃品はそのまま農村部に配布できないことが議論になった、それは「都市と農村で栄養の差から人々の体格が違うからだ」という理由を聞いたときには、あらためて格差の深刻さを考えた。インドの貧困問題の課題が広範囲で深刻であるからこそ、NGO が資金と人材を集め、そこでさまざまなイノベーションが行われていることを本稿では述べてきた。

翻って日本の状況はどうであろうか。日本ではこれまで政府部門(行政)に国民から高い信頼がおかれ、「公」の担い手であることは自明のものとされてきた。しかし、少子高齢化をはじめする課題の深刻化と他方における財政状況の悪化は公共政策に担い手としての政府・行政の限界とともに、自助、公助を補完する共助の役割を認識させる状況になってきている、特に東日本大震災においては、福島原発事故など政府・行政の不手際が問題を深刻化させている一方で、被災地ではボランティアや NPO, NGO が人々の支援に大きな役割を果たしてきている。この中で、市民社会の中から自ら問題を発見し、自発的、野動的に対処していく能力が醸成されつつあると考える。最後に、実は日本にこそ RBA が必要であることを指摘したい。労働保護法制があるのに過労死が頻発するのは適切な執行、運用がなされていないためである。学校でのいじめや家庭での児童虐待が放置されているのはインドと同じ行政の不作為である。そして自民党の改憲案では「天賦人權」の否定や「公共の福祉」を「公共の利益」に置き換えるというところまで踏み込もうとしている。日本人の権利そして民主主義は危機にあるといわざるを得ない。

## 参考文献

Cornwell and Nyamu-Musembi (2004): Putting the 'rights-based approach' to development into perspective, *Third World Quarterly* 25:8, 1415-1437

Nelson (2007): Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation, *World Development* 35:12 2041-2055

UNDP (2002) “Capacity for Development New Solutions to Old Problems

Chambers (1999), *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, (邦訳)野田正人、白鳥清志訳(2000)「参加型開発と国際協力が変わるのは私たち」明石書店

斎藤千宏(1997)『NGO 大国インド』明石書店

今田克司(2004)「開発における『権利ベースアプローチ』とは」国際開発ジャーナル2004年12月

国際協力機構2006『キャパシティー・ディベロップメント(CD) 途上国の主体性に基づく総合的  
解題対処能力の向上を目指して』国際協力機構国際協力総合研修所

藤岡美恵子(2006)「国政人権保障と人権NGO」藤岡美恵子、越田清和、中野憲志編『国家・社会変  
革・NGO』新評論 259-290頁

安田信行(1992)「南アジア」安田信行編『第三世界開発法学入門』アジア経済研究所

林 薫 (2001)「開発における知識ネットワークの可能性と課題」国際協力銀行『開発金融研究所  
報』第6号 78-99頁

林 薫(2005)「開発における知識ネットワークと国際社会」国際協力銀行『開発金融研究所報』第  
24号 56-77頁