

インド NGO の現状，歴史，ネットワーク ーデリーを中心としてー

大橋 正 明

I. 本論の目的と構成

本論はインドの社会活動団体，いわゆる NGO についての研究の第一弾である。今回は首都デリーでの1994年夏の調査をもとに，インドの社会活動団体の全体的な概観，独立後の発展の歴史，社会活動団体を取り巻く現在の状況，そして社会活動団体間のネットワークの状況について，知り得た範囲のものをまとめた。文中では適宜，日本やバングラデシュの事情との比較を加え，分析の手がかりとした。最終章ではそれまでの記述のなかから，インドの社会活動団体が今日直面している諸課題を抽出し，そこから学ぶべき点と，今後の調査研究の手掛りを明らかにする。

北インドと南インドでは言語を始め様々な違いが存在するし，また北インドでも大都市のボンベイやカルカッタなどを中心にした場合には，異なった像が見えてくる可能性が高い。また本文の記述が，断片的あるいは部分的である可能性を否定できない。本論はこのような限界を前提としている。この意味でも，本文は広大かつ多様なインドの NGO 研究の第一歩である。今後の研究全体を通じて，南アジア諸国の社会活動団体の共通性や固有性，そしてそれらを支えている社会の有様を明らかにしていきたい。

II. NGO 大国インド¹⁾の概観

1. NGO の定義と用語

日本では，NGO を「国際協力に携わる非営利の民間団体」と定義するのが

一般的である [シャプラニール, 1993:8, JANIC, 1994:13]。日本は国際協力において援助を行なう側であり, 国内で様々な福祉活動や市民活動, 社会運動や政治運動などを行なっている団体を, ここで言う NGO から区別して取り扱うことは, 比較的容易であり, また受け入れられてきた²⁾。NGO という言葉自体について, 日本では厳密な検討がされたことも少ない³⁾。

ところが援助の受手であるであるインドでは, 「国際協力に携わる」という区分けが意味を失う。それ故, マザー・テレサの率いるミッション・オブ・チャリティー, ガンディー主義のサルボダヤ運動系の諸団体, カースト (ジャーティ) ごとの自治あるいは自助集団, ナルマダダム反対運動など, インドの多種多様な集団や運動体を, NGO というラベルでひとくくりに出来るのか, という問いがまず立ちはだかる。

NGO の定義, そして NGO という用語自体の妥当性について, インドでは議論が重ねられてきた。現在インドでは, NGO という用語は, 政府を含め社会に広く受け入れられてはいない。その理由には, “Non-Governmental Organizations (非政府団体)” という言葉が, 無数にある私企業や宗教グループを含めたあらゆる民間団体をも意味してしまうことの他に, それが欧米社会からもたらされたものであり, しかもその言葉が “Non” で始まる否定形で主体性が感じられない, などが挙げられる [KOTHARI 93:134]。実際には, NGO, ボランティア団体, (社会) アクション・グループ, 社会運動などの用語が, 単独あるいは組合わされて使われている。

本論では, インドについては NGO の代わりに「社会活動団体 (Social Work Groups)」という用語を原則として使う。これまでの日本での用例との混同を避けることが, その主な理由である。もっとも前後の文脈や出典などによって, NGO やボランティア団体といった用語も使っている。「社会活動」の定義を正確に行なうことも容易ではないが, 「社会活動団体」には政府に認められた団体だけではなく, 貧困や抑圧に苦しむ人々の福祉や生活の向上, あるいは解放に取り組む様々な活動や運動など, 自らがソーシャルワークをしていると考える団体全てを含む。いわゆる宗教活動や政治運動, 経済活動 (企業や協同組合) や組合運動を一応除外する。しかしそれらと社会活動の

厳密な区別は不可能であり，区別そのものが無意味な場合も多い。宗教や政治，経済も，結局同様な目的を有して社会のなかで相互に複雑に絡み合っており，しかもそれらは人間にとって不可分な日常生活の一部だからである。

2. 社会活動団体の活動分野，登録，数，資金規模

2-1. 活動分野

前節でも述べたように，インドの社会活動団体の主要な活動分野はおおよそ，

- 1) 緊急救援や社会福祉
- 2) 民衆の社会的・経済的地位の向上を目指すいわゆる開発
- 3) 政策の変更や構造の変革を求める民衆参加の社会運動

の3つに分けられる [ELDRIDGE et al. 1988:7, KARAT 1985: 25, ROBINSON et al. 1993:93]。この他に調査などを行なうサポート活動，社会活動団体間の調整や団結を目指すネットワークなどの領域や，環境やジェンダーなどの課題にも社会活動団体は広がっている。

2-2. 社会活動団体の関連法規

インドの社会活動団体の多くは，以下の4つの法令のどれかに基づいて政府に登録されている。

- 協会登録法 (Societies Registration Act, 1960)
- インド信託法 (Indian Trusts Act, 1882)
- 会社法 (Company Act, 1956)，但し非商業会社 (non-trading company) として
- 協同組合法 (Cooperative Societies Act, 1926)

これらは全て州レベルでの登録だが，協会登録法によるものは州境を越えて活動できるので，大規模な社会活動団体向きである。またインド信託法による登録は，州の下にある県で行なえるので小規模なものに好都合である⁴⁾。

こういった登録がなされていないと、社会活動団体は政府の援助が受けられないし、国外からの資金援助を受けることが出来ない。

国外から資金を受取るには、外国貢献規制法（Foreign Contribution [Regulation] Act 1976, FCRA）に従って、中央政府の内務省（Ministry of Home Affairs）の許可を必要とする。これは、外国資金が反政府活動に流れることを嫌ったインディラ・ガンディー政権が、非常事態宣言下に制定した法律であり、外国援助に大きく依存している社会活動団体には大きな影響力を保持している。この法律についての議論は、後の章で扱う。

この他、所得税法（Income Tax Act, 1961）も、収入にたいする免税の取扱いにおいて社会活動団体と関係のある法律である。

2-3. 社会活動団体の数と地域的偏り

インドの社会活動団体は、現在非常な勢いでその数を増している。ムカジーは、デリー直轄地とウッタル・プラデーシュ州、ビハール州の三ヶ所で、協会登録法に従って登録される社会活動団体の数を、年間に2万4千団体から3万6千団体と見積もっている [MUKHERJEE 94:394]。これが正しいとすると、全国では年間に10万団体以上が増えていることになる。急速な社会活動団体の大衆化がおきているのである。

社会活動団体が全部でインド全国に一体いくつあるのか、正確な数字は不明である。インド政府の社会活動団体登録にはいくつかのやり方や段階があること、その政府のデータは公表されていないこと、登録されていない（あるいはしない）社会団体や運動体があること、また登録されていても活動していないペーパー団体が少なくないこと、などが不明の理由である。

社会活動団体の数について、さまざまな推定がなされているが、その幅は最高で30万団体以上、最低で数千団体である⁵⁾。外国から資金を受け取るためにFCRAに定められた許可を受けている社会活動団体は、1990年代の始めに約15,000団体と考えられている [KOTHARI 1993:142]。人口規模がインドの七分の一であるバングラデシュで、同様な法律（Foreign Donation [Regulation] Ordinance）の登録を受けている社会活動団体は、1993年で

7百団体余りであること比較して、かなり多いと言える。

社会活動団体が多いのは、北インドではマハーラーシュトラ州、グジャラート州、西ベンガル州、南インドでは、ケーララ州とタミルナードゥ州などである。一般に貧しいとされるビハール州、ウッタル・プラデーシュ州、マディヤ・プラデーシュ州が含まれていないことから、これらの州で社会活動団体が多い理由を経済的な後進性だけに求めることは出来ない。次章で触れるキリスト教ミSSIONナリーの歴史やマハトマ・ガンディーの存在なども、影響を与えていると考えられている [AVARD 1979 : vii, ROBINSON et al. 1993 : 93]。

2-4. 社会活動団体の資金源と資金規模

インドの社会活動団体は、支持者や活動参加者、政府、外国援助団体、銀行、国内の企業から活動資金を得ている [TRIPATHI et al. 1992]。これらの内、外国援助団体とインド政府からの資金は増加している一方、国内の自己資金は減少しており、社会活動団体の資金面での外部（特に外国援助団体）への依存が高まっている [MUKHERJEE 1994 : 406]。ファリングトンは、社会活動団体資金の総額の内90%が外国からであり、しかもその大半が外国の資金援助 NGO からのものであると推定している [ROBINSON et al. 1993 : 95]。

社会活動団体が年間にどれだけの資金を動員しているかは、社会活動団体の総数が不明なように不明である。コタリによれば1991/92年度の外国資金はFCRAの統計で4億ドル、538億円⁶⁾である [KOTHARI 1993:143]。ファリングトンの推定に従って計算すると、この一年間にインドの社会活動団体が動員した資金の総額は4億4千万ドル、約6百億円である。1991年の日本のNGOの自己資金総額1億6,800万ドルと比較すると2.6倍であり、その規模の大きさがよく分かる。

ちなみに、経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) に加盟している先進工業国のNGOが、第三世界に贈っている資金の総額は、第二世銀 (IDA) の総額よりも多い⁷⁾。インドの社会活動団体セクターは、外国資

金援助団体の資金を一番多く受取っていることから [MUKHERJEE 1994 : 406], インドは金額において世界最大の「NGO 大国」であると言える。

これらの資金は、主にアメリカ、ドイツ、英国など欧米諸国のNGOからのものであり、日本の名前は挙がっていない。また世界銀行やユニセフ、ILO や UNDP などの国際機関も、インドの社会活動団体に関わっている [TRIPATHI et al. 1992 : 14]。

III. 社会活動団体の発展史

1. 独立以前

古代文明以来、世界史のなかで長らく先進国の地位を占めてきたインドでは、古くから民衆の自主的な活動が盛んだった。植民地時代以前には、パンチャーヤットと呼ばれる村落自治体などを中心に、村内外の困窮者や被災者のための炊き出しなどの活動がなされていた [TRIPATHI 1992 : 8]。

19世紀の社会活動は、二つの大きな潮流に区別することができる。一つは西洋の近代合理主義の影響を受けたヒンドゥー教徒による、宗教・社会改革運動である。19世紀前半にカルカッタで創設されたブラフマー・サマージ、同世紀後半にボンベイで生まれたアーリヤ・サマージ、同世紀末にカルカッタで始まったラーマクリシュナ・ミッションなどが、それらの代表である。いずれも、ヒンドゥー教徒の習慣であった幼児婚や寡婦殉死（サティ）の禁止、カースト差別の否定もしくは緩和などを主張し、実践した。この内ラーマクリシュナ・ミッションは、今日も活動を続けている⁸⁾。もう一つの潮流は、南インドを中心としたキリスト教ミッションナリーによる慈善活動である。これらの内の幾つかは、やはり今日まで引き継がれている⁹⁾。

20世紀前半は、分散していたインド各地の運動や闘争が民族独立運動のなかで盛上がり、そして統合された時代である [KOTHARI 1993 : 138-9]。イギリスへの抵抗運動の一環であったスワデーシー（国産品愛用）運動は、マハトマ・ガンディーの哲学に基づいた農村の自給を目指す活動として、組織体としての形が与えられた。カーディーと呼ばれる手織り綿布の生産をすすめる全インド紡糸者協会（All-India Spinners Association）や、全インド農

村工業協会（All-India Village Industries Association）である。同じくガンディーの哲学に基づいて、カースト制の最下層で虐げられている不可触民のためのハリジャン奉仕団（Harijan Sevak Sangha）も生まれた。こうしたガンディー主義に基づいた社会運動は、サルボダヤ（万人の平等な興隆）運動と呼ばれ、今日まで大きな影響力を保持している。一方各地で次々に生まれた労働組合や農民組合が連合して、全インド労働組合会議（All-India Trade Union Congress=AITUC）や全インド農民組合（All-India Kisan Sabha=AIKS）が結成された。

2. 独立から1960年代半ば¹⁰⁾：社会活動団体の低調期

独立を遂げたインドの国民の多くは、植民地支配による収奪がなくなったのだから、その後は経済が発展し、暮らしが良くなるだろうと期待した。独立を指導した国民会議派の政府もその責務を進んで引受け、急速な経済発展を国家主導の重工業中心の経済計画によって実現しようとした。つまり国民は、生活向上という夢の実現を新生国家に全面的に期待していたのであり、労働運動や農民運動を始め社会矛盾の解消や福祉の向上を担う社会活動は、一部を除いて必然的に低調になった。

その一部とは、先に述べたガンディー主義に基づいたカーディー生産などの農村工業を担う組織体で、政府の支援を受けるようになった。またキリスト教ミッシヨナリーなどによる教育や医療などの活動も継続していた。

この時期に注目される動きは、南インドのアーンドラ・プラデーシュ州テーランガーナー地方で1947年から1951年にかけて農地の解放と再分配を行なった農民の武装闘争¹¹⁾と、その後に始められたガンディー主義に基づいたブーダーン（Bhoodan）運動である。ブーダーンとは「土地寄進」を意味し、地主を説得して自発的な土地の寄贈を求め、その土地を不可触民などに分配して自作農を創出しようという、民間版の農地改革である。しかし実際に寄贈された土地は農業には不向きな痩せたものが多く、資力のない貧しい農民の入植は必ずしもスムーズではない。また寄贈された土地の総面積も、全国的に見ればごく限られている。それでもこの運動は、入植したブーダー

ン農民へのケアなどを中心に、今日も続いている¹²⁾。

3. 1960年代半ばから1970年代中ばにかけて：開発を目指す社会活動団体の誕生

国家による国民福祉の増進という期待が幻想であることが、北インドでの二つの出来事によってはっきりし始めたのがこの時期である。ビハール州を中心とした飢饉と、西ベンガル州でおきた農民蜂起である。

1966年から1967年にかけての天候不順の結果、ビハール州とウッタル・プラデーシュ州が凶作となり、飢饉に陥った。インド政府は穀物の緊急輸入を行なう一方、アメリカなどから国際的な食料援助が寄せられるので、最悪の事態は回避された [ルヌー 1975:50-51]。飢饉の現場では、内外の民間団体が救援活動を行なった。この経験を通じて、飢饉や災害が起きた後に対応する「緊急救援」は、問題の根本的な解決にはならない、外からの援助への依存を生むことになる、という反省がおきた。飢饉の発生を未然に防いだり、災害による被害を少なくすることの方が大事であり、そのためには生活を向上させる「開発」に専門的に取り組むべきだ、という考えが広がっていった [A-VARD 1979:v]。

さらに、1967年に西ベンガル州ナクサルバーリーで、土地無し農民や貧農が土地占拠闘争を行い、政府の弾圧に対して武装蜂起をおこした¹³⁾。不平等な土地所有制度とそれに基づく搾取、そして結果としての貧困が、この闘争の背景である。この出来事が、貧困を解消するために「開発」が必要だという意識をさらに補強した。

この時期、民族主義や理想主義に燃えた多くの青年たちが農村に向かい、貧農や困窮者のためのボランティア団体を設立した [PANDEY 1990:93]。初めて「開発」を目指した活動は、貧しい村人の収入向上、つまり与えられた条件下で、農業生産や雇用機会を増やすための経済的な活動が、主なものであった [MUKHERJEE 1994:403]。

NGOレベルでのこのような「緊急救援」から「開発」への転換は、 Bangladesh では1970年代中盤におきている。具体的には、30万人以上が犠牲と

なった1970年のサイクロン被災、数百万人の難民が出た1971年の独立戦争、そして1974年の大洪水と続いた災害に対する大規模かつ長期的な緊急救援活動のなかで、国民を乞食にしてはならないという意識が、多くの NGO を生み出した。それらの団体の主な活動は、やはり貧困層の収入向上であった [大橋 1993:264]。

4. 1970年代後半から1980年代始め：質と量の発展期

1970年代半ばのインドでは、サルボダヤ運動の指導者であるナラヤン (J. P. NARAYAN) をリーダーとした反政府運動¹⁴⁾が、ビハール州から全国に広がっていった。インディラ・ガンディー首相は非常事態宣言を出して対抗したが、汚職腐敗の進行、権力濫用、人口計画の目標達成のための避妊手術の強制などによって、国民会議派政権は民衆の支持を失った。この結果1977年の総選挙では、野党勢力が野合したジャナタ党 (Janata Party=JP) が勝利、1980年まで政権を維持した。

古参の社会運動家のナラヤンがこの運動の指導者だったこともあり、この時期は社会活動団体にとって、活動の質の面でも数の上でも発展期であった [STEPHEN:1-2]。この時期社会活動団体の多くはその活動を、生産や収入の向上すなわち経済開発から、富の分配や社会関係をより平等なものに変えていくことに主眼をおいた社会開発に力点を移した。具体的には貧しい村人を働きかけの対象とし、フレイレ¹⁵⁾の考えに基づいた意識化のための成人識字教育と、村人の小グループへの組織化を通じて貧困層の力を増し、その団結力をバックに自主的な活動を促進し、社会的経済的地位の向上を目指すことであった [MUKHERJEE 1994:403]。

バングラデシュの NGO でも、同様に活動の力点を生産から分配に移す変化が、1970年代後半にかけて見られた。ここで採用された方法論も、インドのそれと基本的に同様であり [大橋 1993:265-267]、両国の草の根レベルでの関係の深さがうかがわれる。

IV. 1980年代から現在まで

1. 政府による社会活動団体の本格的認知

1980年に、国民会議派のインディラ・ガンディーは政権に復帰した。自分を政権から放逐した反政府運動に加担した、一部のサルボダヤ運動系の社会活動団体の調査を命じるなどの報復的な動きがあった¹⁶⁾ものの、社会活動団体全体の発展的な流れは、それほど阻害されなかった。

彼女は4年後に暗殺され、その息子のラジブ・ガンディーが後継者となった。このラジブ政権は、社会活動団体に好意的であることで知られている。彼の在任中に実施された1985年から5年間に渡る第7次五ヵ年開発計画では、社会活動団体を「より安価でしかも民衆の参加を伴った別な方法での貧困対策の補助役」[ROBINSON et al. 1993:94]として認知した。そして社会活動団体への公的資金助成が本格化し、5年間で50億ルピーもの資金が社会活動団体に渡ることになった。またこのための主要な機関として、民衆研究・技術促進協議会（Council for Advancement of People's Research and Technology=CAPART）が、既存の二つの政府組織を統合して発足した。

このような社会活動団体に対する中央政府の好意的な対応は、ラジブ政権になったから、という個人的な理由に帰すことは適切ではない。この変化の背景には、世界の開発援助の流れの変化があると捉えるべきである。

世界銀行のクオレンは、1975年のマクナマラ世銀総裁によるBHNs（Basic Human Needs=人間生活にとって最低限必要な衣食住など）重視の宣言以来、世界銀行はその実現に尽力してきたが、この間第三世界の政府の力量を過大評価していた、現在では貧困層に直接繋がるNGOとの協力、関係強化を求めている、と述べている [QURESHI 1988:45-50]。つまり世界の開発援助の方向性に大きな影響力を有しているこの国際機関は、1980年代において政府の貧困対策における限界を認識し、さらにそれを補うあるいは代行するものとしてNGOを認知し、先進工業国のドナー側政府およびインドやバングラデシュなどの第三世界の政府にもその認知と、さらには資金援助を

求めたのである。

例えばバングラデシュでは、1988年の大洪水や1991年のサイクロン（台風）に対する工業先進諸国（但し日本を除く）からの緊急援助の大半が、バングラデシュで活動する NGO におくられている [国際開発センター1991及びSEVENHUYSEN 1991]。1989年には日本でも、外務省による NGO 補助金制度が始まっている。

もっともインド政府は、この間社会活動団体を手放しで受入っていた訳ではない。1984年には FCRA をより厳しく修正し、しかも124団体の外国資金の受取りを認めなかった [KOTAHRI 1993:151]。またその翌年政府は、農村ボランティア団体中央協議会（National Council of Rural Voluntary Agencies）の設立と、とボランティア団体の行動規範（Code of Conduct）の制定を提案したが、政府による直接的規制の強化だとする社会活動団体側の強い反発にあってそれらを撤回している [PANDEY 1990:9]。政府の社会活動団体への補助金自体が政府による社会活動団体の取込みであり、社会活動団体による政府批判が封殺された、という見方もある [KOTAHRI 1993:151]。

2. 社会活動団体の大衆化と分化

社会活動団体の数のところでも述べたように、インド全国の社会活動団体の数は大変に多く、かつ急速に増加している。増加のスピードははるかに劣るが、バングラデシュでもほぼ同じ増加傾向を見せている [下沢 1994:6-7]。日本でも、さらに緩やかだが同様の傾向にある。

インドの社会活動団体の急増の理由を、ムケルジーは①高い失業率、②政府および国際団体からの資金提供、③既存社会活動団体のベテランスタッフの独立指向、そして④小グループへの援助を好むドナーの意向、だと分析している [MUKHERJEE 1994:394]。数が増えれば質が低下するという一般的原則は、社会活動団体の場合にも当てはまる。新たに生まれた社会活動団体のなかには、貧困に立ち向かうというより、資金を得て自分たちの雇用を確保することが主な目的のものが、含まれている可能性は少なくない。

大衆化による動機の薄まり、そしてそれに伴う政治的批判能力の喪失という傾向は、福祉活動や開発に関わる社会活動団体の一部で見られる一方、2-1で三つ目の分野として挙げた「政策の変更や構造の変革を求める民衆参加の社会運動」は、新たな発展を見せている。最近では、ナルマダダム建設反対運動が、日本政府や世界銀行からの資金融資を中止に迫込んだことは記憶に新しい。この運動は、環境問題や住民の立退き問題についてのインド国内の意識の高まりも生み出した。また部外者がプロジェクトという形で村の開発などに関わる、という形に対する疑問から、民衆自身の組織づくりという方向も模索されている [STEPHEN:8-14]。

こういった運動やグループにたいして、カラットは、ボランティア団体は帝国主義の手先であり、民衆を混乱させ革命に敵対していると批判している [KARAT 1985]。この背景には、民衆運動が政党を越えんとする知識人と、前衛を自認する左派政党との間の過去十年余りの論争がある¹⁷⁾。

V. 社会活動団体のネットワーク

今や日本の NGO 界を代表する一つの顔となった NGO 活動推進センター (JANIC) の母体となったのは、1980年代半ばに数年間に渡って存在した、在京の有力な数 NGO の事務局長レベルの非公式な懇談会である。その会では、NGO の連合体作りの必要性や可能性について、さまざまな論議が交わされた。そのなかの論点の一つは、「単一の全国的協議会を作り、その団結力を背景に NGO の主張や要求を掲げたり、便宜を計ったりすべきだ」という考え方と、「NGO とは何かという自己規定が明確に出来ない以上、全国の NGO を代表してしまうような単一の協議会をつくることは、多彩な NGO 活動の意義を返って損なうことになる」という主張であった¹⁸⁾。

第II章の冒頭に述べたように、日本での NGO の区分けは比較的容易だが、それでも連合体やネットワークを創るのは容易ではない。さらに事情が複雑で広大なインドにおける社会活動団体間のネットワーク創りは、さらに困難であろうことは想像に難くない。インドには、日本の JANIC や関西国際協力協議会、あるいはバングラデシュの ADAB¹⁹⁾に匹敵するものは存在しな

い²⁰⁾。以下では、デリーで訪ねたネットワーク団体及びそうではないが結果的にそのような機能を有している団体を、いくつか紹介する。また最後に、その他のネットワークと州レベルでのそれらについて、簡単に触れる。

1. 農村開発ボランティア団体協会

(Association of Voluntary Agencies for Rural Development = AVARD)

本文で取り上げるなかで一番古く1958年に創立されたこの団体は、長い間サルボダヤ系のネットワークの一つであるガンディー平和財団(GPF)と同じ場所にあつて、密接な関係を保っていた。インディラ・ガンディー政権を倒した反政府運動の指導者J. P. ナラヤンが1960年から1979年にかけて代表だったこともあり、1977年からのジャナタ政権下では政府のサポートも加わり、社会活動団体の全国センター的な役割を担っていた。しかしインディラ・ガンディーの政権復帰後は支援を断切られ、中央政府が派遣したクダール調査団の調査を受けるなど勢いを削がれ、現在は往時程の活力はない。

現在のメンバーは政府登録(FCRAである必要はない)を受けた約5百団体で、全国カバーを標榜するいわゆる中立的姿勢のネットワークとしては規模が小さい。30名ほどの有給スタッフのトップは、事務局長(General Secretary)のトリパティ(P. M. TRIPATHI)で、政府の呼掛けるボランティア団体関連の会議などに出席したり、執筆活動などで活躍している。代表(President)は、故J. P. ナラヤンの同志のセン(A. C. SEN)、前事務局長のジェイン(N. C. JAIN)は、ガンディー主義経済学者である。

以前はカルカッタにも事務所があつたが、現在は閉鎖中である。州単位、あるいはゾーン単位のネットワーク創りも志向している。主な資金源は、プロジェクトに対する外国のドナー団体(DANIDA, Indo-German Social Service Societyなど)からの資金助成、隔月刊誌“Voluntary Action”などの出版活動、会費など。国際関係では、アジア開発銀行や国連食糧農業機関(FAO)と関係を保っている他、国際ボランティア団体協議会(ICVA = International Council of Voluntary Agencies)や、マニラにあるアジアの農村開発NGOの連合体であるANGOC(Asian NGO Coalition for

Agrarian Reform and Rural Development) などのメンバーである。

2. インドボランティア活動ネットワーク

(Voluntary Action Network India = VANI)

このVANIはAVARDと同じ全国ネットワークの機能を有しているが、その考え方や組織形態は一般的なものと異なり、注目に値する。

この団体の設立のきっかけは、1985年の中央政府が提案したボランティア団体の行動規範 (Code of Conduct) である。社会活動団体側のそれに対する反対運動のなかで、数人のリーダー²¹⁾が、AVARDの弱体化という状況下で社会活動団体の声を押出す連合体の必要性を感じた。その後その数人が連合体の在り方について検討を重ね、幾つかの基本原則を有した緩やかなフォーラムとして、1988年4月に発足した。その基本原則とは、

- ①政党政治とは距離を保つ、
- ②政府および外国の資金は受取らない (後に変更)、
- ③情報公開と組織内民主主義の実践、
- ④メンバー団体はそれぞれ活発に活動していること、

などである。当初は35の創立メンバーだけのものではあったが、その後方針を変更し、志向の共通性が確認出来る社会活動団体を徐々にメンバーとして認め、現在では約2百団体で構成されている。さらに50団体が加盟を申請している他、全国の2,500団体と接触を保っている。

VANIは1990年以来、ガンディーが1930年に反英運動として「塩の行進」を行なった3月12日から4月6日を「ボランティア活動期間」として、記念することを全国に呼掛けている。そのパンフレットにある呼掛け理由は、VANIの活動の目的をよく示している。それによると、社会がボランティア活動を単なる慈善あるいは逆に政治活動と誤解することが多く、その結果、妨害や干渉をされたり反政府的だと決めつけられることが多い。単なる慈善でも政治活動でもない、「社会変革のためのボランティア活動」の擁護とその発展を目指している。その社会変革の方向性は、中央集権の排除、民主主

義、差別の撤廃、思想と情報の自由、男女平等、世俗主義、簡素で持続可能な生活スタイルである²²⁾。つまり VANI は、いわゆる中立を標榜し来るものは拒まないという連合体ではなく、価値感や方向性を共有する範囲でのネットワークなのである。

最近では、IMF・世界銀行がインド政府に実行を迫る構造調整政策への批判活動と、中央政府の NGO に対する FCRA などの規制の緩和もしくは撤廃を要求している。これらは、定期刊行物“VANI NEWS”や“The Role Of Voluntary Action”などの出版・広報活動、セミナー開催などを通じてなされており、現在 8 名のスタッフによって担われている。活動資金は、メンバー団体からの会費、出版物売上げ、併設宿泊施設からの収入、寄付などだが、1993 年より小額ながら政府や外国 NGO の資金を受取っている。

3. ガンディー平和財団 (Gandhi Peace Foundation = GPF)

GPF は現在全国に 25 のセンターをもち、ガンディー主義に基づいた農村開発や宗教紛争、カースト問題などの社会活動を推進することがその主目的である。サルボダヤ運動系の社会活動団体にとっては、ガンディー記念財団 (Gandhi Memorial Trust, Delhi) 及び万人奉仕団 (Sarvo Sewa Sangha, Wardha) と並ぶ、ナショナル・センターの一つである。この GPF と AVARD は、かつてインドの社会活動団体の先駆的なネットワークであり、外国からの資金を受取るチャンネルの役割も果たしていた。しかしこの役割は後に政府組織である CAPART に取って代られた、とカラットは指摘している [KARAT 1985:27, 48]。ガンディー主義系の社会運動が、全体的にはゆるやかな退潮傾向にある中で、40 歳台の若い意欲的な事務局長 (Secretary) を迎えたこの団体の今後は、注目すべきであろう。

さまざまな出版活動の一つである英語とヒンディー語の雑誌“Gandhi Marg (ガンディーの道)”は、社会活動団体や農村開発、ガンディー思想などの論文を載せている。本部地下の図書館も、この分野に関してはかなり充実している。

4. インドボランティア保健協会

(Voluntary Health Association of India = VHAI)

VHAIは、ほとんどの州と幾つかの直轄地にある18のボランティア保健協会 (Voluntary Health Associations) の連合体 (Federation) であり、近いうちにその数は20になる見込みである。それらを通じて全国で3千の保健及び開発関係の団体と結びついており、インド最大のネットワークである。

この団体は、1974年にアメリカ出身の帰化宣教師ストーン (Father James Stone) によって、当初から州の協会の連合体として設立された。現在この本部に80名ほどのスタッフを抱え、地域保健の推進のために、ワーカーの交流、研修、出版、調査研究、アドボカシーなどを行なっている。

USAID (アメリカ合衆国国際開発庁) にほど近いところにある大きく立派なビルを訪れるだけで、これまでに述べたネットワークとは、経済的なレベルが数段違うことが窺われる。EU やスウェーデンの SIDA, アメリカの Ford財団などが主要なドナーで、多彩に取揃えられた出版物の売上も、収入の20%を占める。

5. 科学環境センター (Centre for Science and Environment = CSE)

インドの月刊誌 “Down To Earth” は、1万部の発行数を誇る環境専門誌である。CSE は、これを発行している環境コミュニケーション協会 (Society for Environmental Communications = SEC) の母体である。1982年にアグルワル (Anil Agarwal) によって設立されたこの団体は、環境意識を高めるためのパイオニア的な団体であり、環境問題のネットワークを目指している訳ではないが、実質的にその役割を果たしている。

新しい自社ビル内の近代的なオフィスに、両団体で約80人のスタッフを抱え、この Down To Earth 誌の他に、調査やキャンペーン活動、それに環境問題の出版活動などを行なっている。CSE は、プロジェクトに対する資金援助を、オランダの NOVIB やスウェーデンの SIDA を始め、内外のドナーから受けている。また SEC 自体は、雑誌の売上げと広告料で賄っている。

6. アジア参加型調査会

(Society for Participatory Research in Asia = PRIA)

CSEの直ぐ隣に同様の自社ビルを構えるのこのPRIAは、社会活動団体や民衆のためのサポート団体である（PRIAとはヒンディー語で「愛しい」の意味）。CSEと同じく1982年に始まったこの会は、「知識は力（knowledge as power）」、「学習を通じたエンパワーメント（empowerment through learning）」という考えに基づいて、民衆中心の社会の実現のための調査、訓練、情報伝達を行っており、情報の交換という意味で実質的なネットワーキングの機能を果している。

10人ほどの専門スタッフと多数の補助スタッフが働いており、活動資金はFord財団、オランダのCEBEMO、政府の助成金などである。

7. その他のネットワーキング的団体

過去15年以上に渡って女性問題を専門に扱ってきた月刊誌“MANUSHI²³⁾”を出版してきたMANUSHI TRUST、進歩的な社会運動のセンター的役割を果しているLOKAYAN、そしてローマン・カトリックのイエズス会の社会運動および研究センターであるIndian Social Institute (ISI)については、今回訪問はしたものの調査不足のため取り上げることは出来なかった。

またこれら以外にも、人権、ダリット、都市スラム、森林問題、構造調整政策などの特定の課題や、ナルマダ・ダム建設やボパールのガス漏れ事件などの特定の出来事を巡る全国的なネットワークが、デリー内外に数多く存在している [KOTHARI 1993:148-149]。

また州レベルでは、カルナータカ州とタミルナードゥ州に、AVARDと近い名称のFederation of Voluntary Organizations in Rural Developmentが結成されている [KOTHARI 1993:148-149]。この内カルナータカ州のものは、1993年夏の段階で、加盟120団体で3人の専従スタッフの陣容であった。ビハール州では、1994年4月にVANI系のVoluntary Action Network-Bihar (VAN-Bihar)が、50団体の参加で創設された。同じビハール州で、

幾つかの団体が集まって、全国的団体である「市民的自由のための民衆連合 (People's Union for Civil Liberties = PUCL)」と緊密な関係を保っている [ELDRIGE 1988 : 32, 42]。

VI. まとめ

1. インドに学ぶこと

これまで概観してきたように、インドには自主的な社会活動の長いそして厚い伝統があり、現代でも多様な活動が展開されている。またその在り方について、様々な議論が繰り返されている。これは、海外協力に関わる NGO の歴史がまだ30年にも満たない日本や、1971年の独立後に NGO が生まれてきたバングラデシュには、見られないことである。

インドの社会活動団体と日本の海外協力に関わる NGO を、同類と見做すのは大きな誤りである。インドのそれは、日本国内で例えて言えば、障害者の施設をもつ社会福祉団体、成人を対象とした夜間中学や識字学級、人権団体、町内の老人クラブ、農村の4Hクラブや青年会、原子力発電所の建設に反対する住民同盟などである。このように例えてみると、それらをひとまとめにすることがいかに困難かつ無謀であるかが容易に理解できよう。この違いを前提とした上で、インドの経験や現状から多くのことを学ぶことができる。

これまで断片的に述べてきたが、インドの社会活動団体が現在直面している主要な問題は、以下のように整理出来る。

- a. 政府が提案し撤回した行動規範 (Code of Conduct) が再度提案された場合、どう対応するのか？
- b. 政治党派との関係をどうするのか。社会改革や開発の過程でどのように現実の政治と関わるのか、あるいは関わらないのか？
- c. 外国資金を受けることで独自性や自律性が失われるという批判 [PAN-DEY 90 : 16] にどう答えるのか？
- d. 政府の FCRA による規制は、存続すべきか、廃止すべきか？

第IV章で明らかにしたように、政府や国際機関が NGO を社会福祉や貧困対策のパートナーとして認知し、官民の資金助成を奨励するという世界共通の政策の結果、インドでも NGO の数は急速に増加している。その多くは社会福祉や開発に関わるものの、政治や社会構造の問題に対する関心は薄まっている。その一方で、社会矛盾に立ち向かう社会運動的なグループは、既存政党との距離を置きながら、無関係ではいられない政治との関係の持ち方を模索している。つまり大きな意味で、社会活動団体の二分化が進行しているおり、前者が大きく膨らむ一方、後者は徐々に少数派になっている。

a と b の問題は、社会活動団体の自己規定の問題と深く関わっている。資金の外部依存を高めている多数派は、もし政府が再び行動規範を提案した時に、少数派グループを含めた自分たちの一体性と多様性という価値を自覚して、政府による上からの規定を拒否し、独自性と健全な批判精神を保持できるだろうか？それとも、体制の一部に組み込まれていくのだろうか。他方のグループは、b の問題にまだ答えを見出だせてはいない。さらに村人にとっては部外者である社会活動団体と住民組織の区別や関係の在り方も、問われるであろう。そういった課題を抱えつつも、ナルマダダム建設反対運動は、大きな成果を成し遂げた。またビハール州では、社会運動的な活動と開発の活動を結びつける努力がなされているという [ELDRIDGE 1988:40]。ところで日本の NGO では、このような二分化は進行していないだろうか？

c の問題、つまり外国資金への強い警戒心は、インドの民族的自尊心の高さと自負の現れであろう。この種の議論は、援助漬けのバングラデシュでは、ほとんど聞かれない。

社会活動団体が外国の NGO の資金に頼らないとすると、残る資金源は自己資金か、政府資金である。前者はインドの経済状況全般からみて、あまり期待できない。残るは政府資金だが、今度は中央政府、具体的には農村の問題や開発については無知だが、秩序維持に関心が高い内務省に、取込まれる危険性が高じる。なによりも中央政府自体が、IMF・世界銀行や日本などからの借入に大きく依存しているのだから、外国ドナーに対するこのような警戒はほとんど意味がない、という反論もなされている [KOTHARI

1993:153-154]。しかしインドでは、「あの団体は外国資金を受取っている」という指摘は、民族感情を刺激して大衆レベルでは否定的に受取られる。日本でも社会活動が外国資金で賄われていたら、やはり印象は悪くなるだろう。

この問題は、dのFCRC論争に結びついている。VANIは、社会活動団体に対する政府のFCRAによる規制をやめる、もしくは大幅に緩和すべきだと主張している。その根拠は、

- ①この法律はもともとインディラ政権の非常事態宣言下で、社会活動団体を規制するために作られたものであり、しかも
- ②構造調整政策によって、民間企業への外国資金の流入をコントロールする外資規制法（Foreign Exchange (Regulation) Act = FERA）は骨抜きにされているのに、企業よりはモラルの高い社会活動団体にだけ規制があるのはおかしい、

というものだ²⁴⁾。これに対して、政府は社会活動団体の守り手であり、外国から不当な干渉に対抗するのは最終的には国家である、というナショナリスティックな考え方も、インドの社会活動団体内部にかなり根強い。ただしこの場合でも現行の内務省のFCRA所管は変更し、もっと民主的な運用がなされるべきだとしている²⁵⁾。日本のNGOがよく唱える「地球市民」あるいは「海を越えた市民同士の助け合い」という、国境や国家に二義的な価値をおいたロジックが、ストレートには通じない部分である。

2. 今後の研究の方向性

インドのNGO研究だけでも、たくさんの大きな課題があることが、今回の調査の結果明らかになった。「デリーを中心に」というタイトルではあるが、デリーでさらに調査を重ねたり、ここで明らかになった論点をフォローしていく必要がある。また他の大都市やクリスチャンの影響の強い南インドで、同様な調査を行い比較することで、視野が広がるであろう。

一つの州あるいは県、もしくは幾つかの団体に焦点を絞って、そこでのネットワーク、それぞれの団体の活動内容や考え方の変容を丹念に追うこと

によって、より具体的に状況把握をするのも一つの方法である。全国の40団体を追った [PANDEY 1991] や、ビハール州で幾つかの団体を調査した [ELDRIDGE et al. 1988] は、よき先行研究である。

また政党あるいは政治と社会活動団体の関係、民衆や民衆組織と部外者である場合が多い社会活動団体の関係、農村開発の仮説、被差別層やスラム住民に直接関係した政策、そして構造調整政策に示されるマクロレベルの開発トレンドなどの研究も、同時に求められている。

こうした研究の積み重ねのなかから、南アジア全般の NGO 事情が把握され、それぞれの国の固有性と南アジア地域の共通性が明らかにされるはずである。

注

- 1) NGO関係者や研究者によって1993年に設立された「南アジア NGO研究会」のトヨタ財団あて助成申請書より。本論の研究は、この助成を受けている。
- 2) 国際協力にも、海外のプロジェクトや NGOへ資金や物資の援助をするだけでなく、日本国内でのアドボカシーや連帯活動、開発教育や在日外国人支援などもある。
- 3) NGOを対象にサービスを提供する NGOである社会活動団体活動推進センター (JANIC) は、「NGOダイレクトリー'94」のなかで「政府活動や企業活動からは自立しながら、市民社会の形成を積極的に担おうとする1つの運動体」という規定を提案し、NGOを「国際協力に携わる市民組織」と呼ぼうとしている (JANIC, 1994:13)。
- 4) カルカッタを中心として活動している Socio-Legal Aid Research & Training Centre (SLARTC) の Executive Director のマンダル (Mandal, M.) への1994年7月29日のインタビューによる。
- 5) AVARDの Joint Directorであるミシュラ (MISHRA, B.) が1994年8月6日のインタビューで30万団体と述べている他、ファリングトンが数十万としている [ROBINSON et al. 1993:92-93]。また少ない方は、[ROBINSON et al. 1993:92-93], [PANDEY 1990:9] など。
- 6) DAC 換算レート=134.50円/ドルによる。
- 7) 海外経済協力基金 (OECD) 編、「海外経済協力便覧1994」の統計から、筆者が

1990年と1991年を比較。[QURESHI 1994:48] は、1985年も社会活動団体の方が多かったと述べており、この傾向は最近の特別なことではないことがわかる。

- 8) 詳しくは [堀内 1989] 参照。このミッションは日本支部として日本ヴェーダンタ協会を有しており、和文での出版活動を行なっている。
- 9) この時代の民衆の日常生活と様々な社会・宗教運動の有り様は、[小谷 1986] に詳しい。
- 10) [KOTHARI 1993:139], [TRIPATHI et al. 1992:9] などによる。
- 11) インド共産党に指導されたこの闘争は、政府軍によって鎮圧された。
- 12) ビハール州ブッタ・ガヤにあるサマンバヤ・アーシュラム (Samanwaya Ashram) は、この典型である。地元の大地主であるマツト教団から寄進された土地に、1954年に創設されたこのアーシュラムは、この地域の最下層の不可触民カーストのムーサハール(「鼠を食べる人」の意味)を対象に、ブーダーン地への入植と井戸掘りなどの援助、子供たちへの教育事業などを行なっている。詳しくは、[PRASAD 1986] や [ELDRIDGE et al. 1988] を参照。
- 13) CPIM (インド共産党マルクス主義派) の一部の指導者の支持を受けたこの闘争は、農村の武力解放を目指すナクサライトを生み出した。現在ではテロ活動を含む武力闘争を行なう諸グループが、ナクサライトと総称されている。ビハール州でも、地主階級に敵対する相手を誰でも「ナクサライト」と呼んで、恐怖感を煽っていた。
- 14) この運動はナラヤンの頭文字をとって「JP運動」と呼ばれたり、ナラヤンの呼び掛けである「総合革命 (Total Revolution)」などと称されている。
- 15) フレイレ (FREIRE, Paulo) は、ブラジルのスラムでの自らの教育実践をもとに、「被抑圧者の教育学」(日本では亜紀書房, 1979) を著し、この意識化を基にした成人教育の方法が広まった。
- 16) このクダール調査団 (Kudal Commission) は、1989年に報告書を議会に提出した。この動きは社会活動団体の対する嫌がらせであり、反政府的な姿勢を封じる脅し、という批判がなされている [PANDEY 1990:16]。
- 17) 詳しくは [KOTHARI et al. 1990] などを参照。
- 18) 当時この懇談会に、「シャプラニール：市民による海外協力の会」から参加していた筆者の記憶による。
- 19) Association of Development Agencies in Bangladesh。1973年に結成されたこの団体は、毎年“Directory of NGOs”を発行しているが、1994年からは

“Directory of PVOs (NGOs)” と呼称を変更した。

- 20) これまで述べてきたように、社会活動団体の定義がはっきりせず、しかも数が膨大なため、日本やバングラデシュににあるようなコンパクトかつアップデートされたダイレクトリーは存在しないが、幾つかの団体がダイレクトリーを発刊している。CAPARTの“Directory of Voluntary Agencies, 89”は4分冊に分かれており、一番多数の社会活動団体を収録している。WWF-Indiaは、1994年に“Directory of the Environment NGOs in India”を発刊した。AVARDは1979年に“Director of Voluntary Action”を発刊したが、その後改訂されていない。また Indian Social Institute (ISI) は1990に、不可触民問題に関わる団体のリスト“Dalit Organizations-A Directory”を発行している。この他に、
- －世界銀行, Directory of NGOs, 1988,
 - －Indian Institute of Management, Calcutta, Directory of Voluntary and Other Organizations in Rural Development, 1992,
 - －Industrial Development Bank of India, Directory of Voluntary Organizations 1987,
- 等がある。
- 21) A. SINGH の他に、GPF の R. V. RAJAGOPAL, PRIA の R. TANDON, LOLAYAN の S. KOTHARI
- 22) 定期刊行物“The Role of Voluntary Organisations”の末尾にある VANI の STATEMENT OF PURPOSE より。
- 23) “MANUSHI”とは、ヒンディー語の男性名詞の「人間 (MANUSH)」に、女性名詞の語尾の“i”を付けた造語。
- 24) VANI の Executive Director, Anil Singh への1994年8月8日のインタビュー。
- 25) AVARD の Joint Director, B. MISHIRA への1994年8月3日のインタビュー、およびデリーで調査やアドボカシーをやっている Public Interest Research Centre の Coordinator, K. SINGH への1994年8月4日のインタビュー。

参考文献

AVARD, Directory of Voluntary Action, New Delhi, AVARD, 1979

ELDRIDGE, P. and RATAN N., Voluntary Organisations And Popular Movements in Bihar, Lokayan Bulletin 6/4, New Delhi, LOKAYAN, 1988

堀内みどり, ラーマクリシュナ・ミッションの社会活動について, 天理教学 28号, 天理大学, 1989

JANIC, NGOダイレクトリー'94, 東京, JANIC, 1994

海外経済協力基金 (編), 海外経済協力便覧 1994, 東京, 国際開発ジャーナル社, 1994

KARAT, P., Foreign Funding & the Philosophy of Voluntary Organisations, New Delhi National Book Centre, 1985

(財)国際開発センター, 国際緊急災害救助活動の強化に関する調査 (外務省委託), 東京, 国際開発センター, 1991

小谷汪之, 大地の子, 東京, 東京大学出版会, 1986

KOTHARI, S. and SETHI, H. (ed.), The Non-Party Political Process, London Zen Books, 1990

KOTHARI, S., Social Movements and the Redefinition of Democracy, in Oldenburg P. (ed.), India Briefing, West Press, 1993

MUKHERJEE, K. K., Societal Change and Voluntary Organisations : Challenges and Responses, Gandhi Marg vol.15 no.4, New Delhi, Gandhi Peace Foundation, 1994

大橋正明, より良き協力への模索, 臼田雅之他編著, もっと知りたいバングラデシュ, 東京, 弘文堂, 1993

PANDEY, S. R., Community Action for Social Justice, New Delhi, Sage

Publication, 1990

PRASAD A., Samanwaya Ashram in the Service of Harijans, Patna & New Delhi, Janaki Prakashan, 1986

QURESHI, M. A., The World Bank and NGO: New Approach, Lokayan Bulletin 6/4, Delhi, LOKAYAN, 1988

ルヌー, マリ=シモーヌ, インド亜大陸の経済, 黒沢一晃訳, 東京, 白水社, 1975

ROBINSON M., FARRINGTON J. & SATISH S. NGO - Government Interaction in India, FARRINGTON J. et al. (ed), Non-Governmental Organizations and the State in Asia, London & New York, Routledge, 1993

Sevenhuysen G. P., Report on Cyclone Disaster Response in Bangladesh, Manitoba, Manitoba University, 1991

シャプラニール：市民による海外協力の会, NGO最前線, 東京, 柏書房, 1993

下沢嶽, バングラデシュ NGOは今, 南の風→21 (シャプラニール会報) no.118, 東京, 1994

STEPHEN F., NGO - Hope of the Last Decade of this Century, Bangalore, SEARCH,

TRIPATHI P. M., KALA M., MISHRA B. & PATNI R., Government - NGO Interface in India's Development, Manila, ANGOC, 1992