

博 士 論 文

当事者団体とのパートナーシップによる 包摂型援助のあり方に関する研究： ネパールにおける 人身売買サバイバー団体の 成長過程の事例から

Inclusive Aid through Partnerships with Identity-Based Associations:
A Case Study of Evolutional Process of a Trafficking Survivors' Organization in Nepal

2013 年度

日 本 福 祉 大 学 大 学 院
国 際 社 会 開 発 研 究 科
国際社会開発専攻 博士後期課程（通信教育）

学籍番号：04 DE 0053

氏 名：田中 雅子

2014 年 1 月 8 日

博士学位請求論文要旨 (和文)

福祉社会開発研究科 博士課程／ 国際社会開発研究科 博士後期課程	学 位	学籍番号	氏名
	博士(開発学)	04 DE 0053	田中 雅子

論文題目

当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助のあり方に関する研究：
ネパールにおける人身売買サバイバー団体の成長過程の事例から

要旨

本研究は、「包摂型援助」を「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式」と定義し、社会的に排除された人々によって結成された当事者団体が援助機関のパートナーとなる包摂型援助の成立条件や、プロセスを明らかにすることを目的とした。

研究対象として、社会的包摂が国家再建の重要な柱となり、当事者団体が多く存在し、パートナーシップ型の援助が国家の政策として進められているネパールを取り上げた。

方法としては、文献研究と現地での聞き取りを中心とした事例研究を行った。まず、ネパールの国際 NGO の連合体の報告書など二次資料から、国際 NGO と当事者団体とのパートナーシップの傾向を分析した。

ネパールにおける当事者団体は、カーストや民族などカミングアウトを必要としない人々によって結成された団体と、カミングアウトによるリスクが高い人々によって作られた団体に大別される。前者の例としては、先住民団体のネパールチェパン協会 (Nepal Chepang Association: NCA) とダリット団体のダリット福祉協会 (Dalit Welfare Organisation: DWO) を、後者の例としては、人身売買サバイバーの団体であるシャクティ・サムハを選んだ。これらの団体を取り上げることで、援助側が当事者団体に対してもつ様々な懸念、つまり当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助を実践する上での課題と、援助側が当事者団体と付き合う方法を網羅している。

シャクティ・サムハは、世界初の人身売買サバイバーの当事者団体で、成長過程をたどることが可能な歴史をもち、国内外の当事者団体に影響を与えている。さらに、国際 NGO や現地 NGO、国際機関、NGO のネットワークなどに関わりをもっていることから、多様なパートナーシップについて検討できる。シャクティ・サムハが、非当事者や外部の団体とどのように関係を変容させたかを明らかにすることによって、援助団体が他の当事者団体とのパートナーシップを考える上でのヒントが得られる。

研究の後半では、シャクティ・サムハを主な事例として扱い、NCA や DWO は補足的に比較対象とした。団体の発行物、その WEB サイト、新聞・雑誌などの文献の他、1995 年から 2013 年にかけて

て、各団体が実施した行事や活動に参加した際の、理事・職員・会員・参加者、また資金提供をする団体の担当者へのインタビュー記録やグループ活動の観察記録から、組織の成長とその活動の両面について分析し、包摂型援助がいかんして成立したかを考察した。

第 1 章では、まず、研究の背景と問題の所在を述べた。包摂型援助が実現されていない理由として、社会的に排除された人々によって結成された当事者団体が開発援助のアクターとして認識されていないこと、重層化された援助の構造の中で当事者団体の位置づけが地理的な棲み分けでは収まらないこと、また国際 NGO や現地 NGO など他のアクターが当事者団体と関わることを懸念しがちであることの 3 点を挙げ、当事者団体が援助のアクターとして認識され、資金の流れが多様化した状態を例示した。

続く第 2 章では、先行研究からの概念整理や分析枠組みの検討を行った。前半では、パートナーシップや包摂型援助に関する先行研究や規範的議論、ならびに周辺概念を検討した。社会的スティグマを抱える人々とステークホルダーの関係を整理し、「権利に基づくアプローチ」(RBA)を援用して当事者団体の役割を確認した。後半では、現地 NGO や国際 NGO から見た当事者団体について現状を分析し、それぞれが当事者団体と関わる可能性を示し、現在当事者団体をパートナーとしていない要因があっても、それらの多くは克服可能であることを示した。例えば、当事者団体の組織の脆弱性について懸念があれば、組織強化等を含んだ支援を行うことが考えられる。また当事者団体の存在は知っていても接点がなく付き合い方がわからない場合には、ネットワーク等への参加によって課題を理解することで関係を築くことができることを可能性として述べた。最後に、包摂型援助の成立には、組織の成長過程に合わせた取り組みが求められており、①当事者の組織化と安全な活動の場の提供、②自助組織から当事者団体への転換のための組織強化、③当事者と非当事者との関係変容、④当事者団体による多様なアクターとの協働の 4 つの段階があることを分析枠組みとして示した。

第 3 章と第 4 章では、研究対象として取り上げるネパールの社会と開発援助パートナーシップに関する背景説明をした。第 3 章では、ネパールにおける社会的排除の諸相や社会的包摂に向けた歩みを歴史的に概観し、ネパール社会のジェンダー規範と格差の現状を述べた。また、社会的包摂を求めるアクターとして NGO をとりまく環境や当事者団体の台頭およびその背景を紹介した。ネパールでは、グローバルなレベルでの RBA の普及や、先住民の運動などの他、ローカルなレベルでの紛争などを背景として権利の主張が高まる中、社会的スティグマを抱えた当事者団体が増えていることに言及し、事例の背景を明らかにした。

第 4 章では、ネパールにおける開発援助パートナーシップに関する先行研究を検討し、当事者団体に関する議論の不足点を指摘した。次に、ネパールの国際 NGO の連合体が作成したパートナーシップに関する規範的議論とグローバルな議論との共通点を探った。続いて、国際 NGO の連合体のデータをもとに、国際 NGO と当事者団体のパートナーシップの傾向を分析し、当事者団体とのパートナーシップの例は全体としては多くはないものの、増加していることを示した。さらに、二つの当事者団体を例に、それぞれが経験した現地 NGO や国際 NGO とのパートナーシップについて検討した。一つ目は、当事者団体の資金管理の下に、現地 NGO が技術協力を、国際 NGO が組織強化を行う型式での援助を経験しつつも、当事者だけで活動することにこだわった結果、多様な団体とのパートナーシップを築けなかった先住民団体 NCA の例である。二つ目は、職員に占める非当事者の割合が多く、複数の団体とパートナーシップを組むダリット団体 DWO の例

である。前者は、当事者だけによる活動にこだわり、政治的な課題を重視した結果、非当事者との関係変容は限られ、後者は、多くの非当事者を巻き込み、多角的な視点から、ダリットの権利の回復や生活向上に取り組んでいる。この二団体の違いは、先住民かダリットかという集団の属性の相違よりも、組織の特性や、多様なアクターとの関係づくりができるかどうかの差異であることを明らかにした。

第5章から第7章までが、人身売買サバイバーの当事者団体シャクティ・サムハの例である。第5章では、まず用語の確認をし、人身売買問題へのアプローチに関する先行研究の知見のまとめから、当事者の視点を取り入れた活動の重要性を指摘した。さらに、ネパールにおける人身売買と移住労働をめぐる歴史的な問題、被害に遭った女性が抱える社会的スティグマ、被害者のインドからの一斉帰還と、それに対応した現地 NGO の取り組みを述べ、当事者団体が誕生した経緯を明らかにした。

第6章では、シャクティ・サムハの組織的特徴を明らかにした。現地 NGO の WOREC の研修をきっかけに組織化され、その後、複数の国際 NGO による資金供与や WOREC 等の支援で、人材育成など組織を強化する機会を与えられ、政府や国際社会からも当事者団体としての存在意義が承認されるようになった組織の成長過程をたどった。また、その過程に関わった国際 NGO や現地 NGO のパートナーシップの特徴にも触れ、課題別ネットワークへの参加やパートナー団体間の協働などが当事者との相互理解や、当事者団体への負担の軽減につながることを指摘した。

続く第7章では、人身売買サバイバーおよび被害に遭うリスクの高い女性・少女、家族や地域社会など対象別に行われているシャクティ・サムハの活動において、どのように当事者の視点が入れられているかを分析した。シャクティ・サムハが当事者団体であることの特徴は、1)人身売買サバイバーや被害リスクの高い女性・少女へのアウトリーチの高さ、2)サバイバーの視点からの政策提言の2点にあると述べた。

第8章では、まず、第2章8節で当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップの在り方として提示した4段階からなる枠組みを順に検証した。第1段階の「当事者団体の組織化」は、パートナーとなる当事者団体なしに援助はできないことから、プロセスの最初であることは妥当だが、外部団体の関与がなく当事者だけで組織化が行われることもある。内部ですでにリーダーシップが育成されている場合、第1段階と第2段階における外部団体側の取り組みは不要である。したがって、第1段階の「当事者団体の組織化」と、第2段階の「自助組織から当事者団体に転換をはかるための組織強化」は、すべての当事者団体が必ず踏むプロセスではなく、その集団が置かれた状況や脆弱性によって必要な支援である。第3段階の「当事者と非当事者との関係変容」は、包摂型援助の根幹をなすが、結果として期待される状態を表しているため、分析概念としては混乱を招く。むしろ第4段階としている「多様なアクターとの協働」の結果として「当事者と非当事者との関係変容」がもたらされることから、順序としては逆であることを指摘した。当事者団体側と外部団体側双方の取り組みとして、ネットワークへの参加による相互学習やその活用が挙げられていることから、「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」を第3段階や第4段階の前に追加できることを述べた。つまり、当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップのプロセスとは「当事者団体の組織化」、「自助組織から当事者団体に転換をはかるための組織強化」、「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」、「当事者団体による多様なアクターとの協働」、「当事者と非当事者との関係変容」という順である。さらに、上記のような取り組みを行った当事者団体と

外部団体の特徴を整理し、包摂型援助が成立するための条件を考察した。

本研究の事例から、当事者団体が援助のパートナーとなることを阻んでいる援助側の要因や懸念の多くは、当事者団体の組織強化などによって、克服し得るものであることが明らかになった。しかし、当事者団体が非当事者の関与を好まず、政治的な課題解決を目指す場合は、当事者団体を「政治的」とであるとする外部団体の懸念は克服できず、包摂型援助には向かわない。また、外部団体が社会的スティグマを抱える当事者団体から信頼を得られない場合、包摂型援助に関わることは困難である。したがって、包摂型援助は、あらゆる当事者団体と外部団体の組み合わせで可能なわけではなく、それぞれが一定の条件をもち、関係性を変化させていくプロセスを踏む必要があることがわかった。本研究によって明らかになったプロセスと条件とは以下の点である。

包摂型援助が成立するには、①当事者の組織化と安全な場の確保、②自助組織から当事者組織への転換のための組織強化、③当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加、④当事者団体による多様なアクターとの協働、⑤当事者と非当事者の関係変容の5つの過程を経る必要がある。

また、当事者団体と外部団体のパートナーシップの形態には、二団体間で資金供与を伴うパートナーシップを結ぶ場合と、ネットワーク等を通じて対等な立場で関わる場合がある。ネットワークに関わる場合は、外部の団体が、当事者団体とともに政策提言にも取り組むことが求められる。

包摂型援助が成立するための条件としては、当事者団体が、当事者だけで課題を解決することを目指すのではなく、非当事者を巻き込んでいく姿勢をもつ団体が包摂型援助のパートナーとなりやすい。また、現地 NGO や国際 NGO など外部団体については、当事者団体とのパートナーシップを指向するだけでなく、パートナーシップ・ガイドラインで挙げられているような、権利保有者としての当事者団体の主体性や、オーナーシップの重視、長期的な関係の構築、他団体との協働、相互学習をすることなどが求められる。

現在、当事者団体とパートナーシップを組んでいない団体も、ネットワーク等に参加して当事者団体との接点をつくり、ガイドライン等で言及されている点を遵守することによって、当事者団体にとっても付き合いやすい、包摂型援助の担い手に転換する可能性がある。

本研究の知見は、当事者団体の設立が進みつつあるタイなどでも適用可能であると考えられる。一方、社会的スティグマを抱えた人々による当事者団体の設立が認められない、あるいは、パートナーシップによる援助が奨励されていない国や地域においては、「当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助」は成立しない。なお、社会的排除の中でも障害をもつ人については、社会的な障壁だけでなく、協働の条件として、情報保障や移動面でのアクセスなど異なる配慮が求められること、障害者の当事者団体とパートナーシップを組む団体の多くが、障害分野の支援に特化した団体に限られていることから、本研究の対象に含めていないことを付記しておく。

2014 年 1 月 8 日

博士学位請求論文要旨 (英文)

福祉社会開発研究科 博士課程／ 国際社会開発研究科 博士後期課程	学 位	学籍番号	氏名
	博士（開発学）	04 DE 0053	田中 雅子

Full Name in Print: Tanaka, Masako _____
(SUR NAME) (First name) (Middle name)

Title

Inclusive Aid through Partnerships with Identity-Based Associations:

A Case Study of Evolutional Process of a Trafficking Survivors' Organization in Nepal

Abstract

This paper aims at presenting the process and conditions for 'inclusive aid' with a special focus on Identity-Based Associations (IBAs) established by socially excluded groups. This article defines 'inclusive aid' as aids that put IBAs as the core implementing partners of development programs. It enables IBAs to be recognized as Civil Society Organizations (CSOs) and to restore human rights through changing relationships among IBAs, International NGOs (INGOs) and Local NGOs (LNGOs). As a concrete example, the paper picks up Shakti Samuha (SS) in Nepal, the first IBA established by trafficking survivors in the world.

The first chapter critically reviews the current tendency of development aid that excludes IBAs. In the second chapter, it examines preceding studies on partnerships and 'Rights-Based Approach'. A set of four stages for inclusive aid is presented as an analytical framework of this study. They are 1) facilitating formation of IBAs and providing safe space for IBA members, 2) developing Self-Help Organizations to IBAs, 3) changing relations between IBA members and non-members, and 4) designing multilateral partnerships with various actors.

The third chapter explains socio-cultural contexts of Nepal as the background of this study and also presents on-going phenomena of emerging IBAs. In Chapter four, the existing studies on development partnerships in Nepal are reviewed followed by an introduction of partnership guidelines prepared by Association of INGOs in Nepal and data analysis on partnerships between International NGOs and IBAs.

In Chapter five, historical background of human trafficking in Nepal is presented. Evolutional development process of SS and its unique activities are analyzed in Chapter six and seven.

The eighth chapter examined the set of four stages of inclusive aid and modified it as follows. First, INGOs/LNGOs need to facilitate formation of IBAs. Second, INGOs/LNGOs should support capacity building of IBAs in order to develop them from Self-Help Organizations to IBAs which provide support beyond their memberships. Third, INGOs/LNGOs and IBAs can learn each other through issue-based networks. Fourth, all these actors should develop their partnerships not bilaterally but multilaterally so that holistic and evolutional process of IBAs is ensured. Fifth, it is essential to change relations between IBAs' members and non-members who do not share same social stigma. Regarding the conditions for inclusive aid, INGOs/LNGOs should comply the partnership guidelines while IBAs need to work with the non-members. Finally, the article summarizes the entire discussion throughout this study and mentions its scope and limitations.

目次

第1章 序章	1
1節 研究の背景	1
2節 問題の所在	3
3節 研究の目的	5
4節 研究の方法	5
5節 論文の構成	7
第2章 当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助	10
1節 パートナーシップに関する先行研究.....	10
2節 援助実践におけるパートナーシップの規範的議論.....	14
3節 社会的排除および包摂の概念	17
4節 包摂型援助に関する先行研究	19
5節 社会的スティグマを抱える人々とステークホルダーの関係	20
1) 社会的スティグマとカミングアウト.....	20
2) 当事者を取り巻くステークホルダーの関係	22
3) 社会的スティグマを抱える人々にとっての当事者団体.....	23
6節 包摂型援助における当事者団体の位置づけ	26
1) 権利に基づくアプローチ	26
2) 権利に基づくアプローチに関する先行研究	28
3) 権利に基づくアプローチの導入がもたらすパートナーシップの変化.....	30
7節 援助する側から見た当事者団体	31
8節 研究の枠組み	35
1) 当事者の組織化と安全な活動の場の提供	35
2) 自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化.....	35
3) 当事者と非当事者との関係変容	37
4) 当事者団体による多様なアクターとの協働	38
5) 分析枠組み	38
6) 事例の選択	39

第3章 ネパールにおける社会的包摂へのアクターの台頭	40
1節 社会的排除の諸相と社会的包摂への歩み	40
1)社会的排除の背景と現状	40
2)ジェンダー規範と格差の現状	43
3)社会的包摂のための施策	46
4)まとめ	48
2節 社会的包摂を求めるアクター	48
1)1990年以前の女性運動と女性政策	48
2)NGOをとりまく環境	49
3)1990年以降の女性運動と現地NGO	50
4)当事者団体の台頭	52
第4章 ネパールにおける開発援助パートナーシップ	54
1節 先行研究の検討	54
2節 国際NGOの連合体によるパートナーシップの方針	55
3節 国際NGOと当事者団体のパートナーシップ	59
4節 非当事者の関与を閉ざした当事者団体	62
1)先住民チェパン	63
2)当事者団体NCAの結成	63
3)開発援助事業による当事者団体育成	64
4)当事者団体を中心とした事業の特徴	66
5)当事者団体の行方	66
6)考察	67
5節 多様なパートナーシップを組む当事者団体	68
1)ネパールにおけるダリット	68
2)当事者団体DWO	69
3)事業とそのパートナー	70
4)専門性の高いNGOとのパートナーシップ	72
5)考察	73
第5章 ネパールにおける人身売買問題と取り組みの概要	74
1節 人身売買問題をめぐる用語についての考察	74
1)人身売買／人身取引	74

2) 女性と少女の境界	75
3) 被害者／サバイバーなどの呼称	75
2 節 先行研究の知見: 当事者の視点を取り入れた人身売買問題へのアプローチ	75
3 節 ネパールにおける移住労働と人身売買をとりまく歴史	76
4 節 人身売買の被害に遭った女性の社会的スティグマ	78
5 節 インドからの一斉帰還	80
6 節 NGO による人身売買問題への取り組み	81
7 節 現状と課題	83
 第 6 章 シャクティ・サムハの組織的特徴	85
1 節 団体概要	85
1) 理念	85
2) 活動概要	85
3) 組織の体制	87
2 節 設立からの軌跡	88
1) 結成	88
2) 政府への登録	90
3) 自称の変化—「被害者」から「サバイバー」へ	93
4) サバイバーと専門職員との協働	94
5) ネットワークへの参加	97
6) 行政からの承認	98
7) 市民社会における当事者団体の認知	99
8) 国際社会からの承認、メディアの変化	100
3 節 パートナーシップ	102
1) 組織化とネットワーキングへの参加の機会を提供した現地 NGO	103
2) 組織と活動の基礎作りを支えた国際 NGO	104
3) 特定の課題について支援した国際 NGO	107
4) その他の支援	108
5) パートナー団体間の協働	108
4 節 まとめ	110

第7章 シャクティ・サムハの活動に見る当事者主体性の分析	111
1 節 人身売買サバイバーおよび被害に遭うリスクの高い女性・少女に対する活動	112
1)救出と帰還	112
2)保護、回復	113
3)生活再建	116
4)訴追	121
2 節 家族や地域社会に対する活動	123
1)再統合	123
2)防止、啓発	124
3 節 人身売買撲滅を担う人材に対する活動	125
4 節 政策提言活動	126
5 節 当事者団体としての活動の特質	127
第8章 包摂型援助のための取り組み	129
1 節 当事者の組織化と安全な活動の場の提供	129
1)当事者にとっての組織化の動機と効果	130
2)当事者にとっての外部者が関与する意味	130
3)外部者にとっての当事者団体結成の意味	132
4)当事者団体の結成に関わった外部団体の特徴	132
5)外部者関与の妥当性	134
2 節 自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化	134
1)当事者にとっての自助組織から当事者団体への転換理由	135
2)当事者団体をとりまく外部環境	136
3)転換期に行われた組織強化支援	136
4)当事者の能動的な関わり	139
3 節 当事者と非当事者との関係変容	139
1)当事者からの働きかけ	140
2)非当事者からの働きかけ	141
3)成長段階に応じた役割の見直し	143
4 節 当事者団体による多様なアクターとの協働	143
1)多様なアクターと協働するために当事者団体自身が行うこと	143
2)当事者団体が多様なアクターと協働するためにパートナー団体が行うこと	145

5 節 包摂型援助のための当事者団体と外部団体の取り組み	145
6 節 包摂型援助の担い手の特徴.....	148
第9章 結論	151
1 節 まとめ	151
2 節 包摂型援助とパートナーシップ	153
3 節 本研究の射程と限界	155
謝辞	157
参考文献	160

図表目次

表 1: 援助する側が当事者団体と関わりをもたない理由	32
表 2: 援助する側が当事者団体と関係を結ぶ理由とその形式	33
表 3: 1854 年ムルキ・アインにおけるジャートの序列.....	41
表 4: ネパールのセクター別ジェンダー格差 2012 年	44
表 5: パートナーシップに関する規範的議論の共通点.....	58
表 6: AIN 加盟団体の当事者団体とのパートナーシップ	60
表 7: シャクティ・サムハの設立から現在まで	89
表 8: 段階毎の当事者(団体)側と外部団体の取り組み.....	146
図 1: 重層化された資金の流れと排除されている当事者団体	3
図 2: 当事者団体が援助のアクターとして認識され、資金の流れが多様化した状態	4
図 3: 論文の構成と流れ	9
図 4: 二団体間の関係から多団体間の関係でとらえるパートナーシップへ	13
図 5: 対等なパートナーシップを支えるもの	16
図 6: ステイグマの種類によって異なるカミングアウトのリスク	21
図 7: 当事者団体結成前の当事者とステークホルダーの関係	22
図 8: 当事者団体結成後の当事者とステークホルダーの関係	23
図 9: 従来の援助に見られる各ステークホルダーの状態	27
図 10: 権利に基づくアプローチにおける各ステークホルダーの役割.....	28
図 11: ネパールにおける社会的排除の諸相	42
図 12: 当事者団体と現地 NGO の連合体による事業実施と国際 NGO による組織強化....	65
図 13: シャクティ・サムハの活動郡.....	86
図 14: シャクティ・サムハ組織図	87
図 15: シャクティ・サムハの主なパートナー	103
図 16: シャクティ・サムハの主なパートナー相互の関係	109
図 17: RBA の視点で見た人身売買サバイバーをとりまくステークホルダーの関係.....	111
図 18: 包摂型援助への指向性とガイドラインの遵守から見た外部団体の位置づけ	149

略語一覧

AAN	ActionAid International Nepal
AATWIN	Alliance Against Trafficking in Women and Children
ABC/Nepal	Agroforestry, Basic Health and Cooperative Nepal
AIN	Association of International NGOs in Nepal
BDS	Blue Diamond Society
BOGs	Basic Operation Guidelines
CAED	Centre for Agro-Ecology Development
CATW	Coalition of Alliance Against Trafficking in Women
CBO	Community-Based Organizations
CMP	Chepang Mainstreaming Programme
CPN-UML	Communist Party of Nepal – United Marxist Leninist
CSO	Civil Society Organization
CWIN	Child Workers Concerned Center in Nepal
DWO	Dalit Welfare Organization
FPAN	Family Planning Association of Nepal
GAATAW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GAD	Gender and Development
GBV	Gender-Based Violence
GFW	Global Fund for Women
HMJ	Highly Marginalized Janajati
IBA	Identity-Based Association
INGO	International NGO
IRC	International Rescue Committee
LGCDP	Local Governance and Community Development Programme
LNGO	Local NGO
LSGA	Local Self-Governance Act
NAWHRD	National Alliance for Women Human Rights Defenders
NC	Nepali Congress
NCA	Nepal Chepang Association
NFDIN	National Foundation for Development of Indigenous Nationalities
NFN	NGO Federation of Nepal
NGO	Non-Government Organization
NNDSWO	Nepal National Dalit Social Welfare Organization
NNGAT	National Network against Girls Trafficking
NNTWG	National Network against Trafficking of Women and Girls
RBA	Rights-Based Approach
SHG	Self-help Group
SSNCC	Social Service National Coordination Council

SWC	Social Welfare Council
WCF	Ward Citizens' Forum
WID	Women in Development
WOFOWON	Women Forum for Women in Nepal
WOREC	Women Rehabilitation Centre
WSPG	Women Security Pressure Group

本研究で用いる用語とその定義

NGO (Non-Government Organization: NGO): 会員に対する支援を第一義とするのではなく、非会員である他者を支援する「他益性」をもつ市民社会組織。

開発団体: NGO、CBO、SHG、当事者団体など、開発のアクターになり得るすべての団体。

現地 NGO (Local NGO: LNGO): 被援助国に本拠地をもつ NGO。

国際 NGO (International NGO: INGO): 援助国に本拠地をもつ NGO。

自助組織 (Self-help Group: SHG): 会員の相互扶助を目的とする団体。貯蓄・貸付のグループや、水道等の利用者委員会、農業協同組合など、成員の生活向上などを目的とする。

市民社会組織 (Civil Society Organization: CSO): 行政や企業以外の民間組織。NGO、当事者団体のほか、CBO 等も含む。

住民組織 (Community-Based Organizations: CBO): 地理的結びつきを基盤とする団体。

当事者団体 (Identity-Based Association: IBA): 民族やカースト、性別、セクシャリティ、障害や土地の権利の有無など、出自や特定の事情によって権利が剥奪されている人々が、共通の課題の解決、集団的アイデンティティによる結びつきを求めて設立した団体。会員へのサービスだけでなく、権利の回復を求めるための法改正などロビー活動を通じて、直接組織に参加していない非会員にも資する課題解決を目指す。地域の自治組織、住民組織などの CBO や、自助組織と区別する。ただし、権利に基づくアプローチ (Rights-Based Approach: RBA) を枠組みとして分析する本研究では、主として、人権の回復やサービスの提供など権利を主張する人々など RBA において権利保有者側とされる人々によって結成された団体を「当事者団体」の分析対象としている。

ドナー: 資金提供のみ行う団体を指す。多国間および二国間援助機関や国際 NGO が含まれる。それらの中で技術支援や組織強化、また直接事業を実施する場合を除く。

パートナーシップ: 目的を共有して協力しあう組織同士の対等な関係性。

包摂型援助 (Inclusive Aid): 社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式。

第1章 序章

本研究は、開発援助のパートナーシップ研究として、これまで論じられることが少なかった社会的スティグマを抱えた人々が結成した当事者団体と援助機関の関係をとり上げる。開発援助論において、パートナーシップとは「同じ目的や価値観を共有して協力し合う組織同士の『対等』な関係性」(JANIC 2013:14)を指し、援助機関などアクター間の関係を示す。したがって、本研究では、外部からの資金供与や介入を前提とする「援助」を主に取り上げ、内発的に行われる場合もある「開発」と区別する。

研究テーマである「包摂型援助(Inclusive Aid)」を、「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式」と定義する。その成立の条件や、プロセスを明らかにすることが本稿の目的である。

一方、類似用語である「包摂的開発(Inclusive Development)」は、民族や性別、出自等の理由によって何者も排除されず、すべての人々が恩恵を受ける活動を意味し、援助の一環として行われる場合もあれば、内発的に実施されることもある。当事者団体の活動として本論文で記述するものの中には、一部、外からの資金援助を前提としない活動もあるが、事例研究の中で言及するのは、NGO など外部の援助機関とパートナーシップを組むことによって当事者団体が組織として成長した結果、活動が促進されたとみなされる例に限定している。

本章は、まず1節および2節で、開発援助分野の諸アクターについて述べ、当事者団体が援助機関のパートナーとして取り上げられていない現状とその背景を指摘する。3節で本研究の目的を確認し、4節では研究の方法について述べ、5節では論文全体の構成を記す。

1節 研究の背景

開発援助は、働きかけるレベルや実施主体となるアクターの違い、またその組み合わせにより、多様な形態がある。本研究は、開発援助のアクターの中でも、自発的に組織される市民社会組織(Civil Society Organization: CSO)に注目する。政府開発援助や、国際機関による公的援助ではなく、援助国の国際 NGO と被援助国の現地 NGO など、主に民間援助のアクターと当事者団体の関係をとり上げる。

本研究において、NGO とは、CSO の中でも、会員間の相互扶助等を第一義とするのではなく、非会員である他者を支援する「他益性」(重富 2001:18)をもつ団体を指す。

一方、当事者団体(Identity-Based Association: IBA)とは、民族やカースト、性別、セクシャリティ、障害や土地の権利の有無など、出自や特定の事情によって権利が剥奪されている人々が、共通の課題の解決、集団的アイデンティティによる結びつきを求めて設立した団体。会員へのサービスだけでなく、権利の回復を求めるための法改正などロビー活動を通じて、直接組織に参加していない非会員にも資する課題解決を目指す。地域の自治組織、住民組織(Community-Based Organization: CBO)や、相互扶助だけを目的とした自助組織(Self-Help

Group: SHG) とは区別する。

当事者団体の例には、民族やカースト、性別、セクシャリティ、障害や土地の権利の有無など、出自もしくは特定の事情によって権利が剥奪された結果、社会的に排除された状態にある人々の団体、民族団体、障害者団体が当てはまる。これらの多くは、自らの課題解決のために集まった個人によって結成されており、他益性を重視する NGO とは異なる。その活動には、人権の回復や、行政サービスへのアクセスの保障など、権利の主張によって実施されるものがある。

多くの当事者団体の特徴として、「権利に基づくアプローチ」(Rights-Based Approach: RBA) を組織の指針としていることが挙げられる。RBA とは、「権利が守られていない状態」であることを問題の出発点としてとらえ、そのために誰がどのような役割を果たすのかを明らかにし、それが可能になるような支援を行う手法である (JANIC 2013 : 8) 。

当事者団体が RBA を指針とする理由には、権利の剥奪を克服するための活動を行う当事者団体自身が、自らの権利を主張する側、すなわち権利保有者 (Rights holder) と位置づけることによって、課題の分析や取り組み方法を明確化できることがあげられる。人権の回復やサービスの提供をする行政などを義務履行者 (Duty Bearer) とし、また権利保有者と義務履行者がそれぞれ期待される役割を果たす環境を作ることが外部の援助機関の役割であるという捉え方は、援助のアクターの役割やパートナーシップの検討に適用できる。本研究のテーマであるパートナーシップや包摂型援助と RBA の関連については第 2 章で詳述する。以上を踏まえ、本研究の文脈では、「当事者」とは「権利保有者」と同義である。

1990 年以降、住民の主体性を重視する「参加型開発」の考え方が広がったが、実践においては参加のレベルに幅があった。活動への動員や会議などへの形式的な出席も「参加」とみなされ、当事者の主体性が見られないものもある。筆者は、参加型開発の研究を進める中で、住民の多くが権利の剥奪状態にあることに気づいた。権利回復を求める RBA の考え方は、参加のあり方をさらに発展させ、当事者の主体性を強化するものである。本研究では、参加型開発論における「当事者主体性」と「外部者の役割の制限」に注目し、これらをパートナーシップ論に援用している。

援助国に本部を置く国際 NGO と、被援助国の現地 NGO、ならびに当事者団体は、いずれも CSO の一部である。CSO の間では、開発効果を上げるためのパートナーシップや、オーナーシップに関する議論が盛んである。しかし 1990 年代以降の住民の主体性を重視した「参加型開発」の広がりや、RBA の普及とともに、開発援助の対象となる人々が「主体」とあるという認識が高まっているにもかかわらず、研究の多くは、援助国政府の援助機関とその国の NGO、援助国と被援助国の政府間の関係、あるいは援助国 (北) と被援助国 (南) の NGO 間の関係などに限られ、当事者団体は援助のパートナーとして取り上げられてこなかった。

社会的に排除されている人々が包摂されるためには、排除されているグループもしくは個人が援助の「対象」となるだけでなく「担い手」として主体的に関わることが不可欠で

ある。しかし、社会的排除や、当事者主体性への問題意識が高まってもなお、当事者団体が援助機関のパートナーとして取り上げられていないのは大きな問題である。そこで本研究では、当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターと対等な関係で行われる「包摂型援助」を可能にするための条件やプロセスを探る。

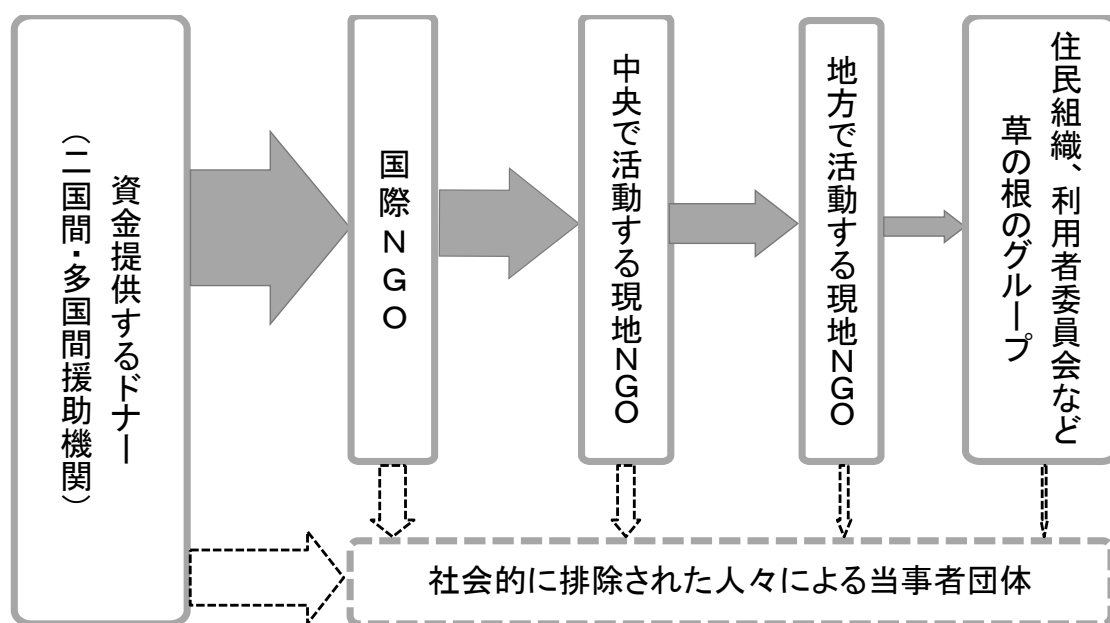
2 節 問題の所在

ここでは、包摂型援助が実現されていない現状とその背景について述べる。包摂型援助の実現を阻む要因は三点ある。

一点目は当事者団体の存在が可視化されておらず、援助のアクターとして認識されていないことである。本研究が取り上げる、出自もしくは特定の事情によって権利が剥奪された状態にある人びとの場合、地理的な結びつきである CBO 等と異なり、組織化されていることが少ない。あるいは、組織化されていても、相互扶助のための SHG として存在するわけではなく、制度の改正のための権利の主張なども行っていないため、援助に関わる NGO やドナーと接点が少ないことが考えられる。

二点目は、重層化された援助の構造の中で、当事者団体の位置づけが地理的な棲みわけでは収まらないことにある。現在行われている援助の資金の流れを図 1 に示す。

図 1：重層化された資金の流れと排除されている当事者団体

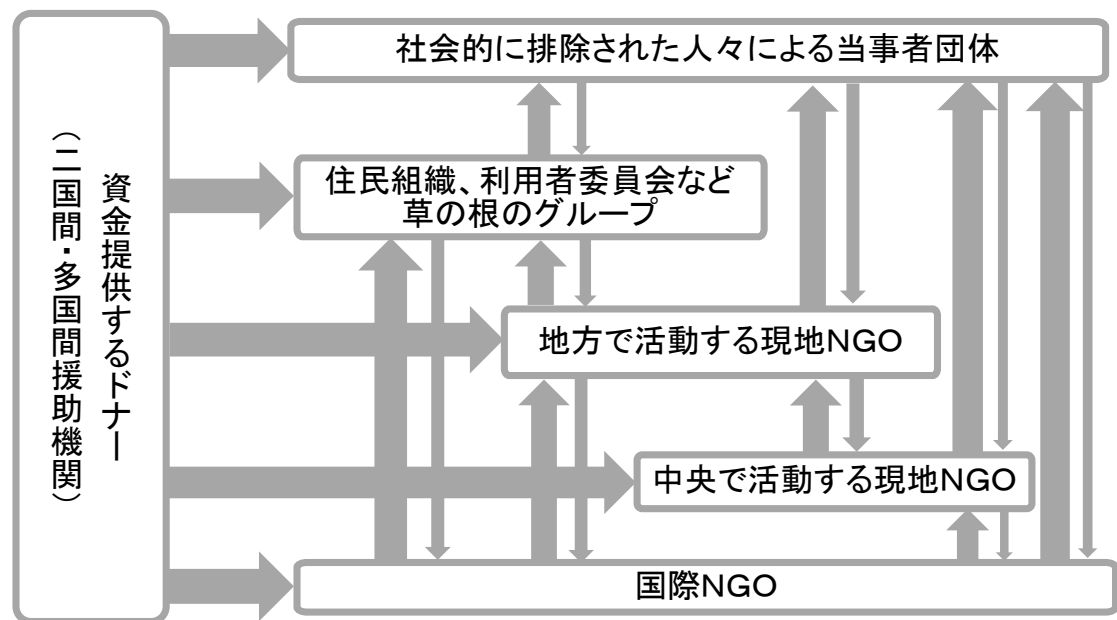


(Singh and Ingdal 2007 他を参考に筆者作成)

灰色の矢印は、一般的な資金の流れとその量、また概念的に表したものである。点線で囲まれた矢印は、社会的に排除された人々が構成する当事者団体への資金の流れである。多くの場合、援助国や被援助国の NGO が、当事者団体に代わって資金を獲得し、事業を

実施している。その結果、援助の構造の中で当事者団体は資源に直接アクセスできず、援助の構造から排除されがちであることを点線で表している。二国間・多国間援助機関の資金は、多くの場合、国際 NGO、現地 NGO などを通じて、ようやく草の根の人々のもとに届くという重層構造にある。被援助国の中でも首都に事務所のある国際 NGO や、中央で活動する現地 NGO のほうが、資金援助にアクセスしやすく、一方、地方で活動する NGO や草の根のグループ等は、直接ドナーから資金供与を受けることは少ない。通信環境が改善されつつある現在でも構図として大きな変化はない。図 1 に示すように、当事者団体は地理的空間をもとに重層化された資金の流れから外れた位置にある。当事者団体の場合、ひとつの団体が、中央において制度の見直しを求める政策提言を行い、草の根では当事者同士の自助グループを支援するのが一般的である。草の根の自助グループ支援から中央での政策提言までを扱うことは、草の根の声を政策提言に生かす際の当事者団体の強みであるが、資金獲得という点からみると、中央で活動する現地 NGO や、地方で活動する現地 NGO もしくは草の根のグループと競合しがちである。

図 2：当事者団体が援助のアクターとして認識され、資金の流れが多様化した状態



（筆者作成）

一方、図 2 は、当事者団体が援助のアクターとして認識され、資金の流れが国際 NGO から中央、地方、草の根へという重層構造ではなく多様化した状態を示す。資金の流れから排除されている矢印の太さは、資金の量を概念的に表す。図 1 と同様に国際 NGO や中央で活動する NGO 等から地方や草の根のアクターに資金が流れるだけでなく、当事者団体が獲得した資金を草の根のグループや、地方で活動する現地 NGO に供与して協働する形態のパートナーシップも考えられる。図 2 のように、従来の資金の流れとは異なる当事

者団体と中心とした包摂型援助の事例は、第4章4節で詳述する。

三点目は、ドナーや国際 NGO、また現地 NGO など他のアクターが、当事者団体と関わることに懸念を示しがちであることにある。当事者団体の存在を理解しながらも、当事者団体による政策提言活動を「政治的」な主張であると敬遠したり、あるいは、当事者団体の組織の脆弱性などを理由に援助のパートナーとしないことがある。こうした理由によって、当事者団体が援助の流れから排除されていると、社会的に排除された人々に支援が届かない、また外部者である NGO が排除された人々の主張を不十分な形で代弁することで、当事者の声が直接届かず、政策提言などにも効果が上がらないといった問題が生じる。NGO が当事者の「代理人」として資源にアクセスし、事業を実施し、また政策提言の場で主張することに疑問がもたれることがない。その結果、経験や組織体制において NGO と競合することが困難な当事者団体は、より周縁化される傾向にある。現在 NGO と当事者団体の関係がどのようになっているのか、その背景や動機、現在当事者団体と関わりともしない NGO 等は、どのようなきっかけがあれば関わる可能性があるかについて、第2章6節で考察する。

3 節 研究の目的

本研究では、まず当事者団体が援助のパートナーとなることを阻んでいる援助側の要因や懸念の多くは克服しうるものであることを示す。これを前提に、当事者団体を事業の中心とする関係構築のために、当事者団体が援助の構造から排除されず、援助のパートナーとして包摂されるための条件やプロセスを明らかにすることが、この研究の目的である。

4 節 研究の方法

文献研究には、国内外の学術文献のほか、CSO のパートナーシップに関する文書や国際 NGO の連合体の報告書など実務で用いる文書を参照した。

研究対象として、ネパールを取り上げる。ネパールでは、社会的包摂が国家再建の重要な柱となり、パートナーシップ型の援助が国家の政策として求められている。また、立憲君主制から連邦共和制への移行後、上位カーストによる支配から社会的包摂の実現へと、複合的な変化が同時に起きており、当事者団体が多く設立されている。ダリットや諸民族の団体、障害者、HIV 感染者、人身売買サバイバー、セクシャル・マイノリティ、寡婦などの課題別団体など、排除されがちな人々の当事者団体が台頭している。当事者団体登録の統計等はないものの、当事者団体がすでに一定数存在することは、当事者団体とのパートナーシップについて論じるための対象国として妥当である。

主な事例として取り上げるのは、人身売買サバイバーの当事者団体シャクティ・サムハである。同団体は、社会的スティグマを抱えた女性たちによって設立された当事者団体としてはネパールで最も古く、団体の成長過程をたどることが可能な歴史をもっている。また、世界初の人身売買サバイバーの当事者団体でもあり、国内外の当事者団体に影響を与えている。社会的国際 NGO や現地 NGO、国際機関、NGO のネットワークなどに関わりを

もっていることから、多様なパートナーシップについて検討できる。社会的スティグマを抱えた人々の中でも、人身売買のサバイバーは厳しい差別や排除を経験しており、外部団体との関係作りは容易ではない。シャクティ・サムハが非当事者や外部の団体とどのように関係を変容させたかを明らかにすることによって、他の当事者団体とパートナーシップを考える上でのヒントが得られると考えられる。以上が、事例としての選択理由である。なお、研究にあたっては、シャクティ・サムハや関連団体の発行物、その WEB サイト、新聞・雑誌などの文献の他、1995 年から 2013 年にかけて、同団体が実施した行事や活動に参加した際の、理事・職員・会員・参加者、また資金提供をする団体の担当者へのインタビュー記録を使用する。なお、筆者はシャクティ・サムハに資金提供する団体の職員として関与したことはない。研究を行う際の中立性は保たれている。

2012 年以降のネパールでの現地調査は、2012 年度科学研究費助成事業研究「体制転換期のネパールにおける『包摂』を巡る社会動態の展開に関する比較民族誌的研究」（代表者：東京大学東洋文化研究所准教授名和克郎）、ならびに 2013 年度文京学院大学総合研究所共同研究「教育の権利と社会的排除に関する研究—アメリカ、ネパール、日本の事例を通して」（代表者：文京学院大学人間学部准教授小林宏美）の研究助成を受けて実施した。前者は「人身売買当事者にとっての『包摂』～村に戻ったサバイバーの暮らしと当事者運動」をテーマとし、2012 年 10 月にマクワンプール郡で暮らすサバイバー 11 名への訪問調査の他、人身売買問題に関わる他の NGO の担当者にインタビュー調査を行った。後者は「人身売買防止のための非正規教育の有効性」をテーマに、当事者団体、現地 NGO／国際 NGO、政府など多様な主体が行う識字学級における権利教育の事例研究で、2013 年 4 月と 8 月にヌワコット郡およびカトマンドゥ市でインタビュー調査を行った。両研究で得た情報を本研究にも用いる。

人身売買のサバイバーに「非構造化インタビュー」を行う場合は、大まかな質問テーマについて団体の責任者から許可を得たあと、団体の職員が同席した状態で、回答者に趣旨を十分に説明し、録音や筆記記録についても相手の了解を得た上で実施した。識字学級やグループの会合の場では参与観察と「フォーカス・インタビュー」を実施した。サバイバーの自宅を訪問する際は、家族や近隣の人の出入りの状況に応じ、本人が話したいことを中心に聞いた。母語をネパール語としない回答者もいたが、筆者とのネパール語によるコミュニケーションには支障がなかったため、通訳は介さずネパール語を用いた。記述する際は、特別な場合を除き、個人が特定されることがないように配慮し、情報漏洩に注意を払う。

シャクティ・サムハのパートナーのうち、ネパールに事務所をもつ国際 NGO と現地 NGO については、面談やメールによるインタビュー等で情報を収集した。一方、ネパールに拠点のない団体については、同様の調査はできなかったため、詳しい分析対象から外している。

シャクティ・サムハの活動の当事者主体性は、他の現地 NGO の同種の活動と比較することができれば、より明快にその差異を述べることができるが、人身売買サバイバーのた

めの活動は、彼女たちの人権保護の観点から見学許可を得ることは困難なため、比較調査は実施していない。

その他、民族やカーストなど出自によって結成された当事者団体と、国際 NGO ならびに現地 NGO とのパートナーシップの例などを補足的に扱う。いずれも、当事者団体が主体的に関わっており、現地 NGO や国際 NGO との間で「下請け」とは異なる関係をもっていることから選択した。ヒンドゥの下位カーストであるダリット団体に関する事例は、1998 年から 2013 年にかけての関係者への面談および E メール、Skype によるインタビューの他、現地調査に基づいている。2009 年度の現地調査は、2007 年度に採択された文部科学省・世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「南アジア周縁地域の開発と環境保全のための当事者参加による社会的ソフトウェア研究」（代表者：京都大学東南アジア研究所准教授安藤和雄）の一部として実施した。この事例に登場するいずれの組織にも、筆者は資金提供団体の職員として関与していないため、中立性は保たれている。先住民団体に関する事例は、筆者が 2005 年から 2009 年まで所属した SNV オランダ開発機構が関与しているが、在職中は事業実施には関与しておらず、現地調査を含む事業評価と記録作成業務のみ担当した。

5 節 論文の構成

論文全体の構成を図 3 に示す。第 2 章は、パートナーシップや包摂型援助に関する諸概念を検討する前半と、国際 NGO や現地 NGO と当事者団体の関係の現状、ならびに、当事者団体の成長過程に応じたパートナーシップのあり方について分析枠組みを提示する後半に分けられる。前半では、まず、本研究のキーワードであるパートナーシップや包摂型援助について、それらの先行研究や規範的議論、ならびに、背景にある諸概念について検討を行う。次に、社会的スティグマを抱える人々にとっての当事者団体の意義と、それを取り巻くステークホルダーの関係を分析する。さらに「権利に基づくアプローチ (Rights-Based Approach : RBA) 」を援用して当事者団体の役割について述べる。また、RBA によってパートナーシップにどのような変化がもたらされたのかを先行研究で取り上げられた事例から考察する。後半では、まず、現状として考えられる国際 NGO や現地 NGO と当事者団体の関係を分類し、本研究で主に取り上げるパターンを明らかにする。最後に、1 節から 6 節までの議論をもとに、包摂型援助となるパートナーシップが、当事者団体の成長過程によってどのように変化するかを、本研究の事例の分析枠組みとして提示する。

第 3 章と第 4 章では、事例分析の前提として、上述の諸概念をネパールの文脈に即して展開し、さらにネパールにおける援助パートナーシップの枠組みを明確にしている。すなわち第 3 章では、ネパールにおける社会的排除の諸相や社会的包摂に向けた歩みを歴史的に概観するとともに、ネパール社会のジェンダー規範と格差の現状を述べる。また、社会的包摂を求めるアクターとして、女性運動や NGO 全般をとりまく環境と、当事者団体の台頭について詳述し、その課題にも触れる。続く第 4 章は、ネパールにおける開発援助パートナーシップに関する先行研究や、国際 NGO の連合体が示したパートナーシップに関

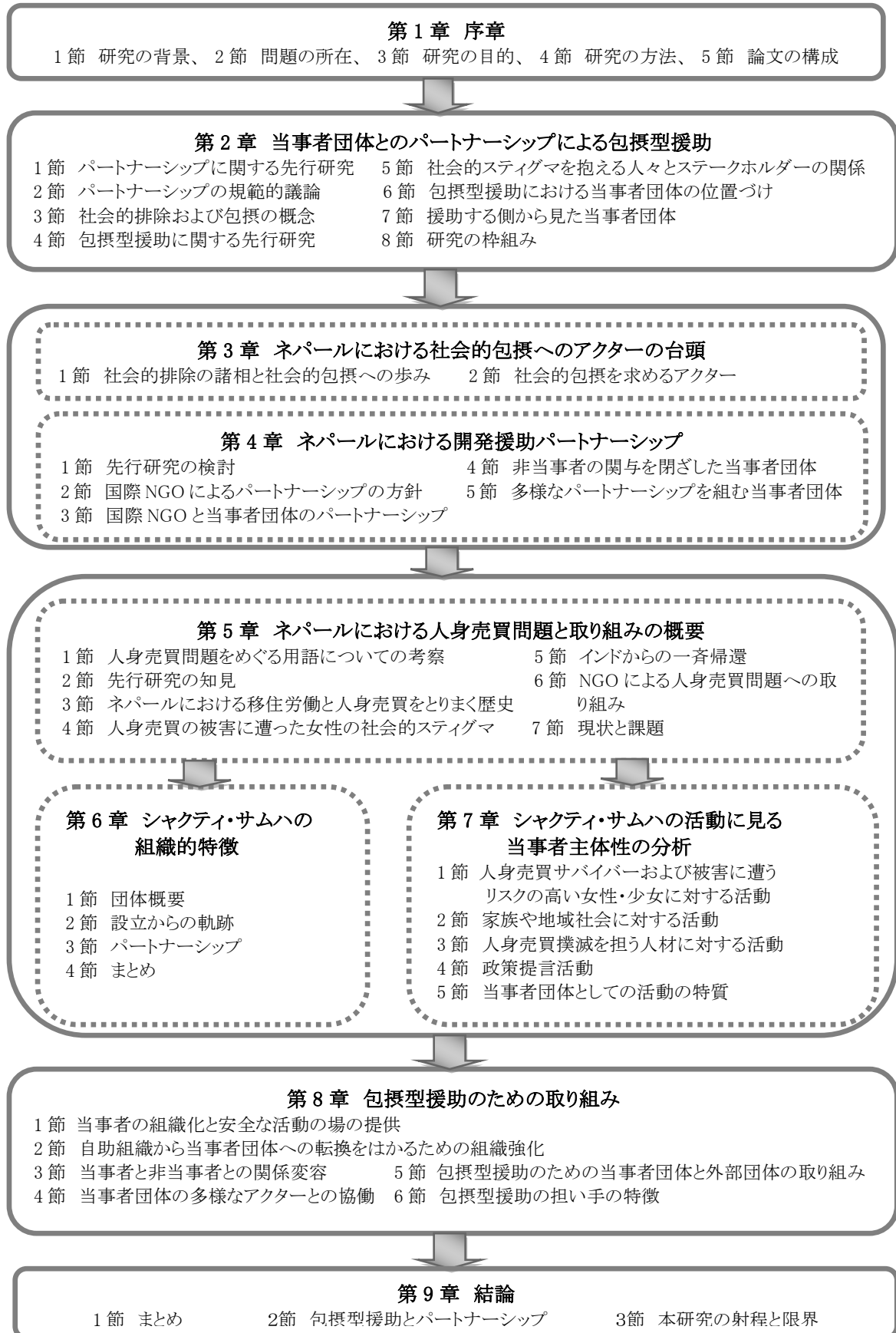
する文書を検討する。国際 NGO や現地 NGO と当事者団体のパートナーシップの傾向について二次資料から分析した後、ダリット団体、先住民団体それぞれのパートナーシップの例を詳述し、包摂型援助につながるパートナーシップであったかを検証する。

第 5 章から第 7 章にかけてが人身売買当事者団体シャクティ・サムハに関する事例研究である。第 5 章では、ネパールにおける人身売買の概要を述べる。最初に用語を確認し、当事者の視点を取り入れた人身売買問題へのアプローチに関する先行研究の知見をまとめる。さらに、ネパールにおける人身売買と移住労働をめぐる歴史的な問題、被害に遭った女性が抱える社会的スティグマ、当事者団体が誕生するきっかけとなったインドからの一斉帰還と、それに対応した現地 NGO の取り組みについて述べる。第 6 章では、当団体の概要や設立からの軌跡、またパートナーシップから、組織的特徴を述べる。第 7 章は、人身売買サバイバーおよび被害に遭うリスクの高い女性・少女、家族や地域社会、人身売買撲滅を担う人材など活動対象別に、シャクティ・サムハの活動について述べ、その活動に見る当事者主体性を分析する。

第 8 章では、4 章から 7 章で取り上げた事例を比較しながら、第 2 章で提示した「当事者団体の成長過程に応じて求められる取り組み」として提示した 4 つの段階の妥当性を検証する。組織の成長にあわせたパートナーシップの段階に沿って検証し、各プロセスで求められる当事者団体と外部者団体による取り組みを分析する。最後に、包摂型援助の担い手の特徴について述べ、る。

結論を述べる第 9 章では、1 節で本研究全体を振り返り、2 節で包摂型援助の成立に求められる当事者団体を中心とした包摂型援助が成立するためのパートナーシップの段階に関する分析枠組みの検証結果や、それが適用される条件を本研究の結論を述べる。3 節では、研究の射程と限界として、取り上げた事例のネパールにおける普遍性と特殊性、またネパール以外での一般化の可能性、本研究に含めなかった点について述べる。

図 3：論文の構成と流れ



第2章 当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助

ここでは、まず、本研究のキーワードであるパートナーシップや包摂型援助についての先行研究や規範的議論、ならびに、それらの周辺概念を検討する。次に、援助機関の中でも NGO と当事者団体の関係の現状を類型化する。さらに包摂型援助に該当するパートナーシップが、当事者団体の成長過程によってどのように変化するかを、本研究の事例の分析概念として述べる。

1節 パートナーシップに関する先行研究

援助におけるパートナーシップの研究には、援助国と被援助国間に関するものや、政府や国連など公的援助機関と国際 NGO に関するもの（Edwards & Hulme 1992, Hulme & Edwards 1997, Ahmed & Potter 2006 ほか）、援助国の NGO と被援助国の NGO の関係の事例研究がある¹。

NGO の役割やパートナーシップに関する著作を多数執筆している Fowler (2000) は、パートナーシップを結ぶだけでは周縁化された人びとの声が届かず、援助の構造は変わらないこと、パートナーシップはそもそも援助の構造的欠陥を補完するためのものであるからこそ、対話と責任の共有が必要であることを述べ、曖昧な形でこの言葉を使うことに警鐘を鳴らしている。下請けにすぎないものまでパートナーシップと呼ぶことが問題だと指摘する。そこで、援助の中で本来目指すのは、相互性をもった「協力」(Cooperation)と、人々が共に社会を変革するための「連帯」(Solidarity)であるとする。しかし、彼はどのようなパートナーとであれば、真に社会変革 (Social reform) のための連帯になるのかという点まで言及していない。本研究は、Fowler の問題意識を出発点に、連帯のためのパートナーとして当事者団体に焦点を当てる。

援助国と被援助国の NGO のパートナーシップについて、Pettit (2000) は、国際 NGO の World Neighbours がハイチ、ペルー、マリ、ネパールの現地 NGO とのパートナーシップによって実施した事業を検証している。各国で行った事業は様々だが、現地 NGO の先にある草の根の住民組織や、その先の住民レベルでの効果について言及している。パートナーシップ方式で事業を行う際の留意点として、現地の社会構造を理解し、事業のデザインを対象となる住民に任せること、現地側が使いやすい資金を調達すること、ただし高額な資金供与はしないこと、柔軟性と革新性をもつことの 5 点をあげている。いずれも当たり前のことに見えるが、Fowler が批判するように、国際 NGO の現地 NGO への関与は、国際 NGO による現地 NGO への事業委託にすぎないこともある。現地 NGO の場合は、そもそも他者への支援を使命としているため、仮に事業委託であっても組織の存在意義には矛盾しないが、当事者団体の場合は、自分たちの権利の回復と無関係な事業の下請けは困難である。当事者団体とのパートナーシップを組む際には、Pettit があげた 5 点に加えて、当

¹ 経済危機等の影響で資金調達が困難になる中、民間企業とのパートナーシップの事例は増えているが、研究対象となった例は少ない。

事者団体自身が設定した課題に合った支援をすることも求められる。

日本の NGO への教訓を導き出そうとした重田は、「北の NGO と南のパートナー団体とのパートナーシップ」を「貧困撲滅のためのプロジェクトを行う上での、パートナーの選択、理念、内容、継続性、評価、パートナーの自立を協働で行う協力関係づくり」（重田 2005 : 244）と定義し、カンボジアを例に事例研究を行っている。カンボジアにおいて上記の定義に沿ったパートナーシップの確立が困難である理由として、優秀な人材確保が困難であることと、パートナー団体側に経済的に自立する資金がないことを指摘している。これらの指摘は本研究の対象国であるネパールにも当てはまるが、こうした脆弱性があるからこそ「南のパートナー団体」が協働を必要としているのであり、その前提に立ったパートナーシップの検討が求められると考えられる。重田は、今後のパートナーシップに必要な視点として、①生活のためのセーフティーネットづくり、②住民による参加型開発、③女性や貧困層の能力拡大と社会開発の達成（エンパワーメント）、④自立に向けた持続可能な協力関係づくり、⑤共通の課題解決に向けた政策提言活動を挙げている。しかし、ここでのパートナーシップは事業実施の範囲にあり、①②③は、団体間のパートナーシップというよりは、プロジェクトで結成する住民組織が目指す目標である。④と⑤で、一時的なプロジェクトの枠に収まらない組織間の協力関係について述べているものの、北の NGO と南のパートナー団体それぞれの役割に関する記述が不足している。

下澤（2007）は、「北の NGO」はその資金力によって「一方的な関与」をしていると指摘しつつも、ActionAid や Oxfam など、「南の NGO」への過剰な介入など不均衡な力関係に敏感な国際 NGO もあると評価している。これら 2 団体は、本研究が取り上げるネパールの当事者団体ともパートナーシップを組んだ経験があり、当事者を主体とすることに強いこだわりがある国際 NGO である。下澤の議論は、北の NGO の関与の問題の原因をその資金調達に帰結させているため、南の NGO への関心もまた、その資金調達や財政自立に偏っている。世界最大の NGO のひとつであるバングラデシュの BRAC から、ネパールのボランティア主体の NGO まで、財政規模という点では多様な NGO の事例をとりあげているが、資金面に拘泥するあまりに NGO が本来もつ運動としての方向性、社会全体の他のステークホルダーとの関係、またパートナーシップによって何をを目指すのかという本質的な議論に欠落がある。

ハドック（2002）は、下澤同様、資金調達を問題にしつつも、南の NGO を一括して語るのではなく、仲介型 NGO と会員組織型 NGO に分けて論じており、それぞれの NGO とその先の受益者の関係に注意を払っている。仲介型 NGO とは、本研究が「現地 NGO」と呼ぶ他益性をもった組織である。会員組織型 NGO は、会員の自助をベースにしたもので、一部当事者団体もこれに含まれる。彼女は北の NGO が求める南の NGO の能力強化は、「南の NGOs が、自らの政策課題の実行力を強化するよりむしろ、北の NGOs や資金提供者の政策課題の実行力を強化するもの」（ハドック 2002 : 54-69）として批判している。その結果、「南の NGOs は、民主政治の強化に貢献せず、概して代理人による民主政治を作り出している」と指摘している。NGO の役割は、住民たちに代わって行政等に対してサー

ビス提供を要請することではなく、住民たち自らが行政に対して行動できるようエンパワメントすることにある。しかし、現実には、住民への働きかけを怠り、NGO が住民の代理人として振る舞うことが多いため「代理人による民主政治」と批判している。そこで「南の NGOs と受益者との関係強化」のために「NGO の南北関係の再構築」を求めている（ハドック 2002：156）。さらに「政府に要求を行い、公共サービスに対するアクセスの増加と改善を要求する草の根の集団の自力を NGOs が向上させるにつれて、NGOs の存在が潜在的に政治的情景を変える」ことを提案している。ここでの「草の根の集団」は当事者団体にも当てはまり、NGO がその代理人として振る舞うことに警鐘を鳴らしていると考えられることができる。

これらのパートナーシップに関する先行研究の不足点は二つある。一点目は、当事者団体が射程に入っていないこと、二点目は、研究事例の多くが二団体間の事業単位でのパートナーシップであり、援助の受け手である現地の団体の成長過程に、複数の団体がどのように関わったかを段階的に検証していないことである。

先行研究では当事者団体への言及がないものの、不均衡な力関係や NGO が代理人として振る舞うことによる問題の指摘は、当事者団体に着目した本研究の着目点と重なる。しかし南北の NGO 間の関係を題材としたパートナーシップ論での指摘が、当事者団体との関係においてそのまま当てはまるわけではない。その一つが、援助側からの能力強化に関する指摘である。ハドックは、国際 NGO による南の NGO の能力強化を批判しているが、批判の対象はその内容ではなく、能力強化を経ても、南の NGO が自らの政策課題より、北の NGO が期待する政策課題を実行するだけにとどまっていること、つまり「下請け」としての能力が強化されるのにすぎないという援助の構造に対する批判である。これは、南の NGO 自体の存在意義や使命に関わる課題であり、国際 NGO が南の NGO とパートナーシップを組むことで、何をを目指しているのかというパートナーシップの目的の問題である。当事者団体においても、脆弱性の克服のために、能力強化支援は実施されており、それが同様の結果を生むことは、もちろん皆無ではないが、その可能性は少ない。NGO と比べて、当事者団体は特定のグループの権利の回復に課題を絞りこみやすい。国際 NGO による組織強化が理由で、当事者団体が本来の課題を見失い「下請け化」する可能性は、比較的に考えにくい。

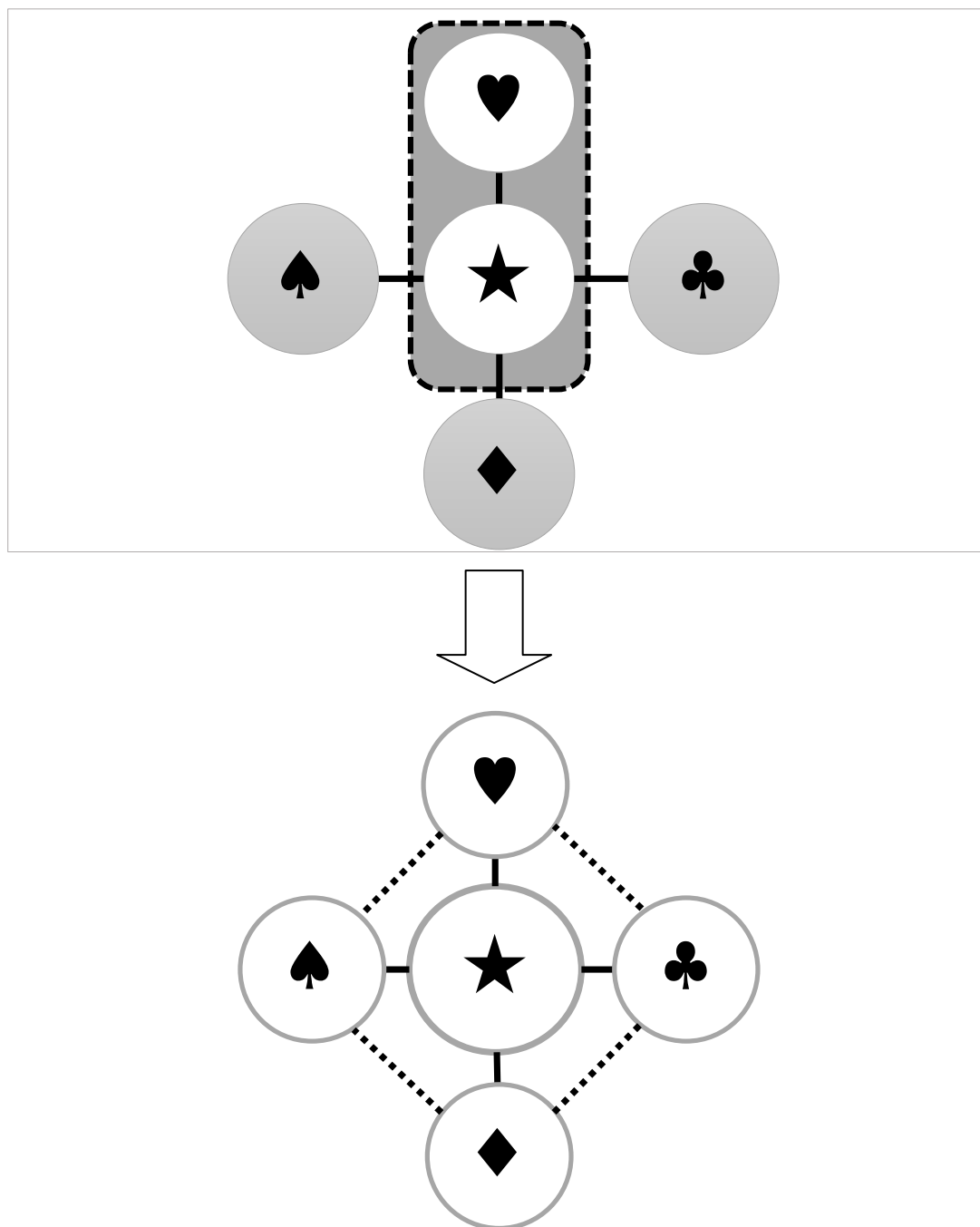
二つ目の不足点であるパートナーシップの検証方法については、二団体間でなく多団体間（Multilateral）で見ることも、また求められるパートナーシップは固定的なものではなく、組織の成長に合わせて進化するものであるという視点が欠けている。

図 4 は、パートナーシップを二団体間の関係でとらえることと、多団体間でとらえることの違いを概念化したものである。上の図は、パートナーシップを二団体間のみで考え、他の援助団体との情報共有や交流を行っていない状態である。下の図は、被援助団体を核として、援助団体側が相互につながり、その全体像からパートナーシップをとらえる場合である。本節でとりあげたパートナーシップに関する先行研究のほとんどが、上の図にある二団体間の関係だけを取り上げている。両図の中心にある被援助団体の視点に立てば、

多くの場合、複数の団体とのパートナーシップが同時並行で進行していると考えられる。

図 4：二団体間の関係から多団体間の関係でとらえるパートナーシップへ

★は本研究での当事者団体など援助される側を、♠♦♣♥は援助する側を意味する。



(筆者作成)

Folwer は、1997 年に発表した”An NGDO Strategy: Learning for Leverage” という論文の中で、北の NGO に求められる戦略は「影響を与えるための学習」(Learning for Leverage) であると述べている (Fowler 2002: 354)。この論文が発表された当時は、従来の福祉やサービスの提供から、住民組織や運動体の強化へと主流が変わりつつある時期であった。この中で、2010 年までに目指す、北の NGO の組織内の職員や理事等の役割を詳細にリスト化しており、北の NGO の現地職員の役割として「他の北の NGO との協働」を挙げている。援助側の NGO が、被援助側の NGO と協働するだけでなく、他の援助側の NGO とも協働することを勧めているのである。これは、援助のパートナーシップを 1 対 1 の二団体間の関係として見るだけでなく、多団体間の関係としてとらえることに通じる。取り組んでいる課題に対して、より早く、また大きな影響を与えるために、援助側の NGO 同士も協調することが、援助される側にとっても重要であることを示唆している。

本研究は、当事者団体を核とする包摂型援助における多様なアクターとの協働を図 4 のうち下の状態とし、当事者団体とそのパートナー団体の関係ならびにパートナー団体相互の関係について検証する。

2 節 援助実践におけるパートナーシップの規範的議論

ここでは、援助実践においてパートナーシップがどのように議論されているかを見るため、援助国・被援助国双方の NGO の有志らが自らの役割について述べた文書を用いて、パートナーシップや当事者の位置づけを述べる。

パートナーシップをめぐる議論は、効果的な援助に関する議論の一部として、経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) 主導で進められてきた。2003 年にはローマで第 1 回「援助効果向上に向けた閣僚級会合」が、2005 年には第 2 回会合がパリで開催され、「援助効果に関するパリ宣言」が出された。その過程で意見を反映させる機会が乏しかった CSO の有志らはネットワークを結成し、2008 年の第 3 回アクラ会合では限定的ではあるものの、成果文書「アクラ行動計画」の中に「CSO は国や公的援助機関とは異なる役割を担う、独自の開発アクターである」と明記させることができた。

アクラ会合後、「CSO 開発効果のためのオープンフォーラム」というプラットフォームが結成され、それまで DAC 主導で公的援助の見直しを中心に議論されてきた「援助効果」が効率の議論に終始し、質の向上に貢献しないという批判から、CSO は自らの取り組みも含め、「援助効果」ではなく「開発効果」として議論を開始した。2010 年には同オープンフォーラムの第 1 回会合を開催し、次の 8 つの原則からなる「CSO 開発効果にかかるイスタンブール原則」(以下、イスタンブール原則)をまとめた (JANIC 2013: 4-5)。本研究が特に注目するのは枠で囲んだ 5 つの原則である。

原則 1. 人権と社会的正義を尊重し、推進する

原則 2. 女性・少女の権利を推進し、ジェンダーの平等と公平を実現する

原則 3. 人々のエンパワメント、民主的なオーナーシップと参加を重視する

原則 4. 環境の持続可能性を推進する

原則 5. 透明性を確保し、説明責任を果たす

原則 6. 公平なパートナーシップと連携を模索する

原則 7. 知識を創出、共有し、相互学習を実践する

原則 8. 状況の改善にむけて持続的な変化をもたらす

パートナーシップに関する原則 6 以外に、開発への権利や人権について述べた原則 1、女性の主体的参加を述べた原則 2、また当事者の参加を求める原則 3、および相互学習を推進する原則 7 が、本研究の関心と合致する。2011 年の第 2 回オープンフォーラムでは、イスタンブール原則実践のためのガイダンス文書として「CSO 開発効果に関する国際枠組み—シムリアップコンセンサス」²が合意された。各原則を遵守するための具体的な方法を提案しているガイダンス文書から、本研究の事例を読み解く際に手がかりとなる点を以下にあげる。

原則 1 については、後述の権利に基づくアプローチ(Rights-Based Approach: RBA)を「不平等や脆弱性、また排除や差別といった貧困の系統的な原因に対処するもの」として、その実践を推奨している。さらに「開発のプロセスから除外されている女性が当該国主導の CSO 開発活動に関する計画、実施、アセスメントに参加できるよう、そのエンパワメントに取り組むこと」や「当該コミュニティのエンパワメントと能力強化に取り組む、彼らがマルチステークホルダー対話に参加できるようにすること」の促進が求められている。いずれも後述する本研究の事例のような活動が CSO にとって重要であることの裏付けとなる。

原則 2 の実現には、「女性が一様なカテゴリーでないことを考慮し」、「女性団体や女性運動への支援を行うなど、ジェンダー平等と女性の権利を強化するようなパートナーシップに投資すること」を盛り込んでいる。これは続く原則 3 のガイダンスとともに、「運動」への言及が少ない CSO の文書としては、具体的かつ踏み込んだ内容になっている。

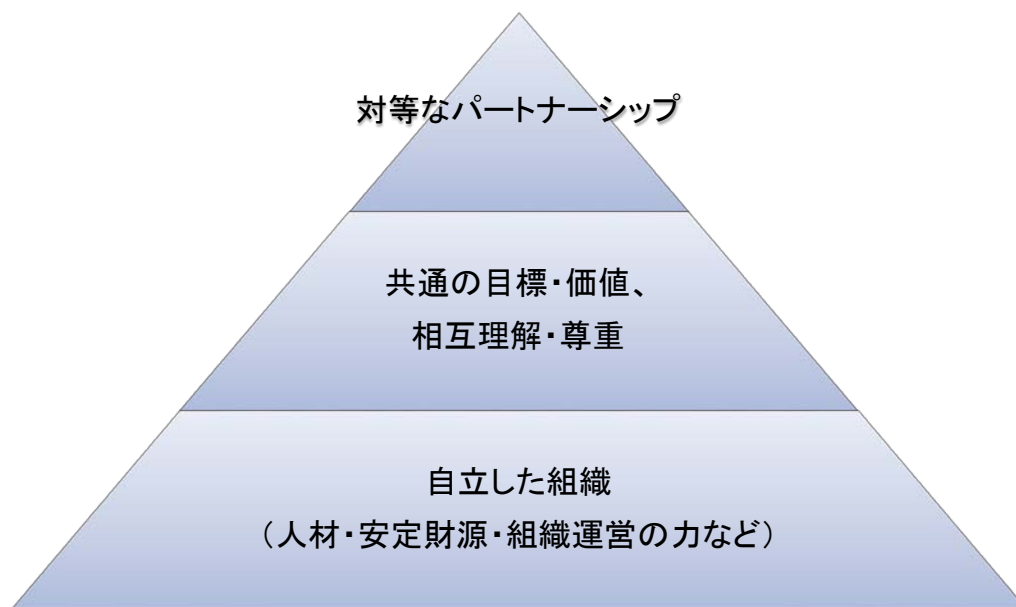
オーナーシップについて述べた原則 3 では「女性、少女、先住民、労働者、障害をもつ人々、移住者、難民の声をとり込むよう注意を払うこと」や、「法的立場、民族的背景、性別や性的指向、障害の有無、教育的背景、経済的背景および年齢に関わらず、開発に参加する全ての者を平等に扱うこと」を提案している。また「周縁化され、不利な状況に置かれた人々を代表するような社会運動の声や提案、開発活動とそれに対する考え方に重点を置くこと」は、これらの人々の代表でもある当事者団体の提案や活動を重視せよと読み取れる。さらに「ドナーとして行動する際には、相手の CSO 能力強化と持続可能な自己発展に投資し、ガバナンス、財務、プログラム管理や他団体とのアドボカシーにおけるリーダーシップといった分野でその自立を促すこと。女性と周縁化されたコミュニティは指導

² 英語版は下記 Open Forum for CSO Development Effectiveness の WEB サイトから。
http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final-framework_for_cso_dev_eff_07_2011_3.pdf 文中では下記の JANIC 訳を引用する。http://www.janic.org/mt/img/activity/SiemReap_consensus.pdf 2013 年 9 月 3 日閲覧

的な役割を果たすことが求められる」と、組織強化にも言及している。パートナー団体のマネジメントやガバナンスの強化を支援することで、その団体、とりわけ女性やスティグマを抱えた人たちなど周縁化されたコミュニティが、他団体と協働で行うアドボカシーで、リーダーシップを果たしやすい環境を作ること求めている。

パートナーシップとは、「同じ目的や価値観を共有して協力し合う組織同士の『対等』な関係性」を指す（JANIC 2013：14）。対等なパートナーシップが成立するためには、共通の目標や価値、また相互理解や尊重が前提となるが、図5に示すように、その土台として自前の人材や安定した財源、組織運営力をもつ自立した組織が求められる。しかし、現実には、現地 NGO や当事者団体が、最初から自立した組織基盤を持っていることは稀である。そこで原則3で触れた対等なパートナーシップを一日も早く実現するために、「能力強化と持続可能な自己発展への投資」が求められているのである。

図 5：対等なパートナーシップを支えるもの



(JANIC 2013：14)

原則6では、その実践として「長期的な関係と連帯」ならびに「対等で透明性のある関係」が強調されている。前者については、短期間のプロジェクト契約だけではない長期的な関係への投資、他のドナーとの要請事項の調和化、また連帯のための協力の一例として、「プラットフォーム、連合体、ネットワークなどの既存の機会や組織を活用して新しい形態の連携を奨励」している。共通の目的のために作られたネットワークなど、複数の団体に関与する場では、ドナーとなるCSOも、草の根で活動するCSOも対等なメンバーとして

関わるができる。さらに「民衆関与型（Public engagement）」³の活動に投資することを提案している。後述する事例でも当事者団体は、ネットワークや公聴会を利用し、連帯の場を広げている。

相互学習を推進する原則7は、「地域の固有知識、文化的問題・ジェンダー関係・価値・精神・活動方法の相違」などについて相互に学習するプロセスが、パートナー間の相互尊重や理解につながるとしている。当事者団体のメンバーが経験した社会的スティグマや、その背景を学ぶことは、パートナー団体にとって貴重な機会になる。ガイダンス文書では「この学習は真の相互学習を妨げるパワーの不均衡が認識され、取り組まれてのみ、可能となる」としており、相互学習をするパートナー間に力の不均衡があることを認めることにも言及している。この力の不均衡の自覚こそが、周縁化されてきた当事者団体とのパートナーシップを組む上での現状認識として求められている。

ガイダンス文書は、全体にわたって多様な立場からの関与の重要性を示唆している。ある課題の解決に関与する多様で異なる立場の関係者が議論に参加し、合意形成をしていく「マルチステークホルダー・エンゲージメント」という手法は、社会的責任に関する国際規範 ISO-26000 の策定過程でも用いられ、利害の対立が予想される課題への取り組みの中で活用されている。この手法が機能するためには、関係者が共通の問題意識をもって参加すること、また関係者間に上下関係や支配関係がなく、対等であることが求められる。近年、この手法が取り入れられている人身売買問題への取り組みを例にあげれば、自治体や警察、弁護士、医療関係者、企業などが参加している。こうした幅広い分野の関係者との議論に「対等」な立場で参加するのは、当事者団体にとってハードルが高いが、マルチステークホルダーの中に当事者自身が不在のまま合意形成がなされることがないように、当事者団体の人材や組織としての強化をはかり、参加できるような環境を整えることは可能であろう。本研究が事例としてとりあげるのは、実際に当事者団体がマルチステークホルダーとして関わる姿であり、そこに辿りつくまでの間に外部からなされた支援である。

上述のように、CSO のフォーラムでは、権利の尊重や、排除された人びとの主体的な参加、またパートナーとなる団体の組織強化や連帯行動への支援が議論されている。当事者団体という用語こそ登場していないが、当事者への働きかけや、当事者自身の参加、また合意形成の場での当事者の代表性の確保のために当事者団体をパートナーとすることは、CSO のフォーラムでの議論や、ガイダンス文書での提案と矛盾しない。本研究の当事者団体への着目は、援助実践における規範的議論にも裏付けられていると言える。

3 節 社会的排除および包摂の概念

包摂型援助について述べる前に、ここでは、その背景にある概念として、社会的排除と社会的包摂について確認する。また、それらが開発援助においてどのように用いられてい

³ イギリスの大学等で、研究者や専門家と、市民や産業界などからなる社会の相互関与を表すために使用される表現。両者が共存共栄できる仕組みを構築することを目的とする。ここでは、CSO の活動への一般市民の関与を指す。<http://www.publicengagement.ac.uk/what> 2013 年 9 月 3 日閲覧

るかを述べる。

本研究は、「個人や集団が、政治的な制度上の障壁、また社会との関係性によって、経済的な資源の管理や必要なサービスの享受、機会や決定への参加、権利の行使を阻まれていく状態」を克服するための援助について考察することを目的としている。社会的排除とは、ここで克服の対象となる状態である。

社会的排除は、伝統的な貧困概念では説明できない、産業構造の変化に伴う労働市場の再編によって生まれた新たな貧困問題の分析概念として、1970年代から西欧諸国で用いられてきた。人種、民族、宗教、年齢、ジェンダーといった出自や、障害、失業、配偶者の有無など後天的な事由により経済的・社会的・政治的に排除された人々の社会生活を分析する概念であり、貧困と同義ではない。

最初に社会政策の中で社会的排除という概念を用いたフランスのルノワールは、1974年に記した著書⁴の中で、社会の規範に適合せず、不利な立場にあるために、経済的恩恵を受けられない人を生み出すことを社会的排除と呼んだ（バラ&ラペール 2005：3）。例には、障害者、薬物乱用者、非行に走る若者などがあげられ、フランスでは社会的スティグマを抱えた集団と関連づけられて議論された。社会的排除は「社会的な資格喪失（Social disqualification）」や「社会的脱落（social disaffiliation）」（バラ&ラペール 2005：6）の過程であり、「連帯に基づく人々のつながりの断絶」（バラ&ラペール 2005：11）の結果として理解された。

経済的な分配の問題を発生させる要因には、社会における個人の関係性の問題だけでなく、特定の個人を排除する制度を作り出す国家と個人の関係もある。制度を作り出す政治参加からの排除など、政治的次元も課題とするところに、経済的・社会的次元だけを扱う、従来の貧困概念との違いがある（バラ&ラペール 2005：27）。

社会的排除の概念は、周縁化された人々の参加の権利を主張する際の理論的枠組みとして、インドや本研究が事例とするネパール等でも、研究者や社会運動家によって用いられている（Mohanty and Tandon 2006）。

開発援助において社会的排除の概念が用いられるようになったのは、1995年の世界社会開発サミットからである。以後、世界銀行やILOなど国際機関が貧困を多角的に分析する枠組みとして社会的排除概念を取り入れている。英国では、1997年に社会的排除局が置かれると、政策レベルで取り入れられるようになり（Beall & Piron 2005: 8）、当時の国際開発省（UK Department for International Development, DFID）が、平和構築や、ガバナンス同様、開発課題の重点分野のひとつとして事業レベルでも取り入れた（DFID 2004:17）。その後、ヨーロッパ連合はじめ、欧州各国の援助機関が追随した。社会的排除は、公共政策における重要課題としてラテンアメリカなど被援助国でも貧困問題を扱う際に用いられるようになった（近田 2004:61）。また、カーストやジェンダーによる排除の問題が深刻なアジアでも取り入れられるようになった（Beall & Piron 2005: 8）⁵。

⁴ フランス語原著 *Les exclus : un Français sur dix* は未確認。

⁵ バングラデシュのように、現在に至るまで包摂の概念を障害者政策の一部としてのみ取り入れ、特定民族に対

一方、社会的包摂は、社会的排除への対抗策として提起された概念で、「排除する側とされる側の関係の変化を促し、制度上の障壁を取り払って、排除される側が権利の行使や資源へのアクセス、社会参加ができる環境を整えること」を指す。この概念を取り入れることにより、個人レベルでセルフエスティームを高めるだけでなく、制度やシステムの変更を通じて政策環境を整え、排除された人々の参加の保障など、ミクロからマクロまでの幅広い対処方法を射程に入れることができる。開発援助においては、従来「社会的弱者」と一括される排除される側にだけ関心が向けられていたが、排除する側と排除される側の関係性の変化を明確な目的とすることで、排除している側も働きかけの対象となり、その変化にも注意が向けられるようになった。本研究で取り上げるネパールでは、紛争から国家再建へと向かう流れの中で、アイデンティティや市民権をめぐる議論を支えるものとして、国際機関だけでなく、国家の政策の一部にもなっている。

4 節 包摂型援助に関する先行研究

社会的排除および社会的包摂の概念を 1990 年代後半から援助機関によって取り入れてきた欧州では、包摂型援助(Inclusive Aid)について議論されている。

イギリスのサセックス大学開発研究所は、2001 年に包摂型援助に関するワークショップを開催し、その成果を論文集 *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (Groves and Hinton 2006) にまとめている。包摂型援助を「資金提供をする援助機関、国際 NGO、現地政府、地方行政、現地 NGO などの諸アクターが、その力関係を変えながら、透明性を高め、より効率的、効果的な援助を行うことを目指す概念」(Groves and Hinton 2006: 13) と定義し、複雑化する援助の仕組み (Aid Architecture) の中で、援助効果を出すために必要な視点と位置付けている。同書には、多様なアクターが存在する状況下で複雑化する援助の問題点の指摘や、ボリビア、タンザニア、ネパール等でのアクター間の関係分析を行った事例研究と、ロバート・チェンバースらによる提言が収められている。以下、本研究の関心事である包摂型援助の条件と関連のある部分から引用する。

包摂型援助の実現のために求められる行動としては、①自らも含むアクター間の力関係を理解し分析すること、②新しい援助用語で語られることと、実際の行動の間のギャップを縮めること、③援助対象に対する説明責任を果たすこと、アクター間相互の透明性を保つこと、相互学習をとり入れることなど、既存の型式にとらわれないで規則や手順を変更すること、④自分の振る舞いや仕事の仕方に影響を与えるような個人の価値観や行動原則を反映させつつ、組織全体の学習や変革に取り組むこと、の 4 点を挙げている (Chambers and Pettit 2006: 158)。いずれも、チェンバースがこれまでの著作でも指摘してきた実務者の行動変革を求める内容である。②については、例えば、貧困層を「主要なステークホルダー」と言い換えることによって、貧困層が最も優先されなくてはならないという意味を持たせることが可能だが、用語のもつ意味を理解して行動に移しているかを問いかけている

する排除の実態を認めない国もある。

(Chambers and Pettit 2006 : 142)。

論文集の編者のひとりである Hinton は、包摂型援助を可能にするために不可欠な要素として、上記の個人の行動以外に、制度的側面も指摘している。援助事業の評価では、内部効率を上げるために、組織内の問題だけが扱われがちだが、効果的な開発のためには、アクター間の関係性の分析や、援助される側に負担をかけない仕組み、つまり、援助する側が互いに協調することの必要であることを述べている (Hinton 2006: 215)。

Groves and Hinton (2006) で問題提起されているのは、関係性の変化をもたらさない構造への批判、その根底にある援助する側の組織文化や体質に変化がないこと、援助する側の貧困層に対する説明責任に関する疑問、援助される側のオーナーシップの欠如などである。しかし、これらは、包摂型援助という用語が用いられる以前、参加型開発を取り入れる際にも指摘されていた点であり、「包摂」という概念を入れたことによる新たな議論とは言えない。「包摂」に言及するならば、「排除」にも注意を払う必要があり、既存のアクターによって援助パートナーシップから排除されがちな当事者団体にも着目する必要がある。援助のアクターが多様化したとしながらも、現地の団体として一括されており、民族・カースト団体や社会的スティグマを抱えた当事者団体など、従来の現地 NGO の枠に収まらない団体については触れていない。またそれらと、外部者として関わる NGO と当事者団体の関係も言及されていない。包摂型援助という新たな概念で議論を展開するならば、参加や主体、アクター間の力関係に言及する際、誰が誰を代弁するのかという代表制 (Representation) の問題として、現地の団体の中の多様性に注目し、当事者団体にも言及する必要がある。

上記で指摘した先行研究の不足点を補うため、本研究は、包摂型援助を「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体を中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者と対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式」と定義している。この型式による援助を検討することで、これまでの援助の仕組みがもたらした排除の克服や、現地の市民社会の多様性を反映することができると考える。

5 節 社会的スティグマを抱える人々とステークホルダーの関係

本研究で主な事例としてとりあげるのは、社会的に排除されている人びとの中でも、とりわけ差別の対象となりやすい人身売買サバイバーの当事者団体である。ここでは、まず差別につながるスティグマとその種類、また当事者とそのステークホルダーの関係について述べる。

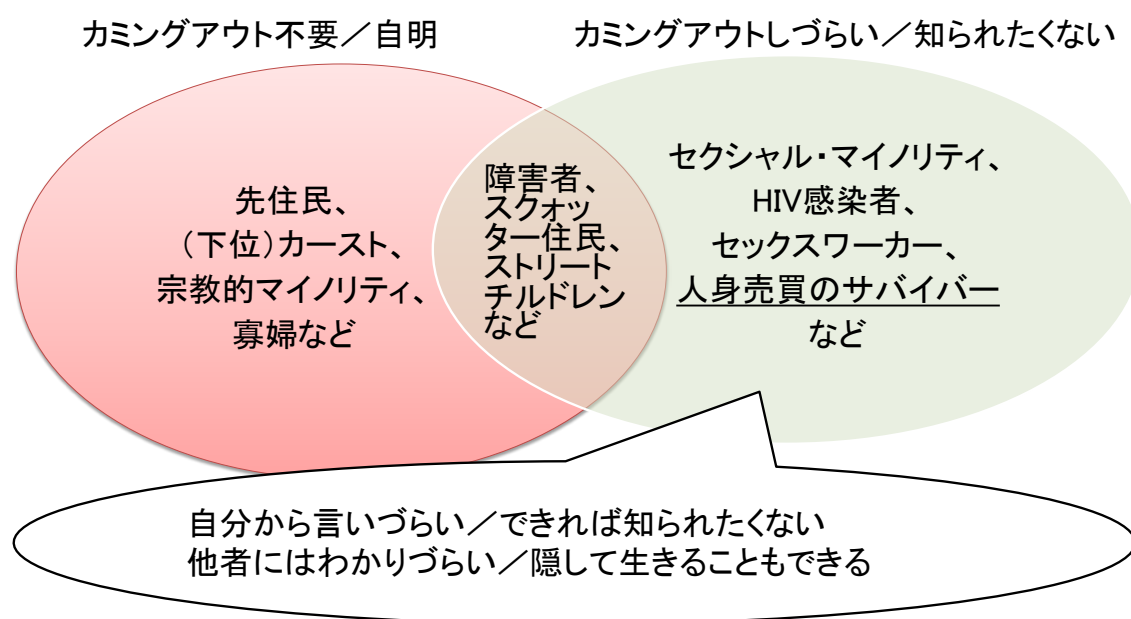
1) 社会的スティグマとカミングアウト

人々の相互行為を研究したゴッフマンは、社会から否定的な烙印を押された状態をスティグマと呼び、その種類として「肉体上の奇形」、「個人の性格上のさまざまな欠点」、「人種、民族、宗教などという集団に帰属されるスティグマ」の三種類をあげている (ゴ

ップマン 2001:18)。本研究は、民族やカースト、性別、セクシャリティ、障害や土地権利の有無など、出自もしくは特定の事情によって、本来行使できる権利を剥奪されており、その回復を試みる人によって結成された団体を研究対象としている。ゴッフマンがあげる三番目のカテゴリー以外のものも含むが、人身売買のサバイバー等は「社会から否定的な烙印を押された状態」にあり、社会的スティグマを抱えている。

ゴッフマンは、さらにスティグマのある者を、事情が他の人に知られた「すでに社会的信用を失った者」(the discredited)と、まだ他の人が知るところとはなっていない「信用を失う事情のある者」(the discreditable)に分けている(ゴッフマン 2001)。本研究で取り上げるスティグマをもつ人は、自らの意思で信頼を失う行為を行ったわけではないことから、ゴッフマンの呼称をそのまま援用することはしないが、スティグマを抱える人にとってのカミングアウトをめぐる問題が多様であることに留意する。

図 6：スティグマの種類によって異なるカミングアウトのリスク



(筆者作成)

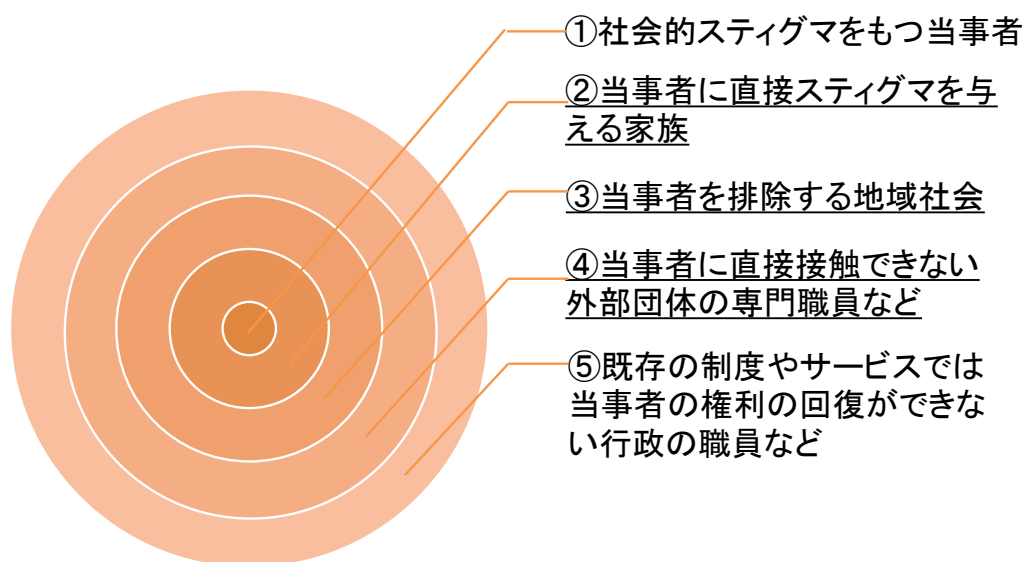
図 6 は、スティグマの種類によって異なるカミングアウトのリスクによって社会的スティグマを抱える人々を三つに分類したものである。左側の「カミングアウト不要／自明」とは、スティグマの要因となることが、外見や名字などから自明であり、カミングアウトが不要か、もしくはすでに事情が他の人に知られている状態にある人を指す。ここには、民族やカーストなどの出自や、宗教的マイノリティ、寡婦などが入ると考えられる。右側の「カミングアウトしづらい／知られたくない」とは、カミングアウトすることによって、さらに差別されるリスクがある状態の人のことである。セクシャル・マイノリティや HIV 感染者の他、セックスワーカーや人身売買のサバイバーなどが該当する。彼女ら・彼らは、

自分からは言いづらいため、カミングアウトせず、他者に隠して生きることでもある。中央には、障害者やストリートチルドレン、スコッター住民が位置づけられる。障害については、身体に障害をもつ場合と精神に障害をもつ場合で異なり、またスコッター住民等も、その時点で置かれている状況によってカミングアウトのリスクが異なるので中間にあると考えられる。

2) 当事者を取り巻くステークホルダーの関係

スティグマの種類によって異なるのはカミングアウトのリスクだけではない。当事者とそれを取りまくステークホルダーの関係もまた、影響を受ける。とりわけ異なるのは、家族など近親者との関係である。図6の例の中では、先住民や下位カースト、あるいは世帯単位の移住が多いスコッター住民の場合、家族もスティグマを共有しているが、それ以外については、家族が当事者にスティグマを与える場合がある。例えば、家父長制下において、寡婦が「家族に不幸をもたらした」存在とされることがある。また、障害者が家族によって部屋に閉じ込められ、外部の支援を受けられないこともある。カミングアウトしづらい、あるいは知られたくない人の場合「家族の名誉を傷つけた」とされ、家族との関係の修復が困難な場合が少なくない。セクシャル・マイノリティなど、最もカミングアウトしづらい相手が家族である場合もある。

図 7：当事者団体結成前の当事者とステークホルダーの関係



(筆者作成)

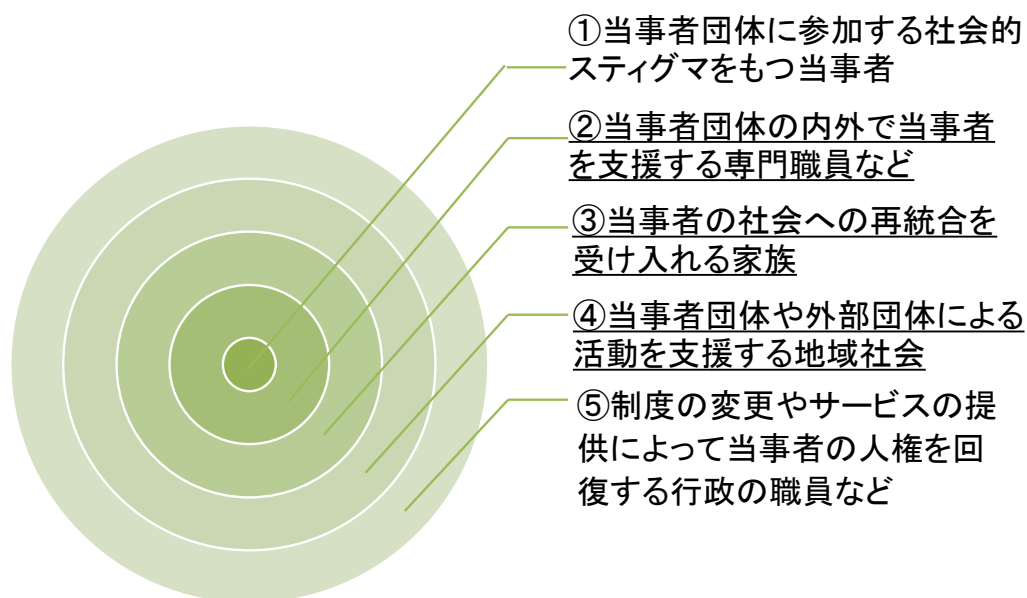
外部者による支援がない状態における社会的スティグマをもつ当事者とそれを取り巻くステークホルダーの関係を表したのが図7である。①の社会的スティグマを抱えた当事者

にとって、②の家族は物理的に近い存在でもスティグマを与えることがある。同様に③の地域社会が、社会的スティグマを抱えた人々を排除する場となる。④の支援団体の専門職員、⑤のサービスを提供する行政の職員等は、社会的スティグマの原因となる問題について知識や経験があっても、①の当事者を④⑤の側から見つけ出して接触することは困難である。例えば、HIV感染者の支援であれば、医療従事者などが④に該当するが、当事者の側から相談する機会がないと接点を作りづらい。

3) 社会的スティグマを抱える人々にとっての当事者団体

身近な家族からもスティグマを与えられる人々は、自分以外の他者との関係を築くことが困難である。しかし、同様のスティグマをもつ者同士が、痛みを分かち合う場をもち、集団としてのアイデンティティを形成することで、問題を可視化することが可能になる。カミングアウトすることによってリスクを負う可能性がある人たちの組織化には困難が伴うが、当事者団体が存在することで、社会的スティグマを抱える個人への直接支援だけでなく、スティグマの原因となる問題や、当事者を排除している社会の側の課題に取り組むことが可能になる。

図 8：当事者団体結成後の当事者とステークホルダーの関係



(筆者作成)

図 8 は、当事者団体結成後の当事者とステークホルダーとの関係を示した図である。①の当事者はすでに組織化された状態にある。②の専門職員の中には、当事者団体の中で当事者支援を行う場合と、外部団体の職員として当事者団体を支援する場合が考えられる。当事者団体の側は、非当事者の支援があることで、③の家族や④の地域社会への働きかけ

がしやすくなる。一旦社会から排除された当事者が社会への再統合を果たす際、ありのままの自分が家族に受け入れられることは不可避のステップである。④の地域社会は、再統合後の当事者を受け入れるだけでなく、当事者団体や外部団体の活動を支援する役割をもつ。また制度の変更やサービスの提供によって当事者の人権が回復されるよう、当事者団体とともに、⑤の行政等に働きかけることができると考えられる。

図7と図8の違いは、専門職員の位置である。図7では当事者と直接接触することが困難な位置にあるが、当事者団体が結成された後、専門職員は個人への直接支援だけにとどまらない関わり方が可能になる。次に紹介する当事者と非当事者の協働の例から、当事者の側も、非当事者が支援者として関与することを期待していることがわかる。

ネパールの下位カーストであるダリット⁶の場合、カミングアウトは不要であり、家族からスティグマを受けることはない。しかし、地域社会では排除されがちであり、ダリットに対する不当な差別の克服は現在も課題である。同国最大規模のダリットの当事者団体 Nepal National Dalit Social Welfare Organizatin (NNDSWO)の管理職で自身もダリットである Kは、非ダリット職員とともに働くことについて次のように語っている⁷。

私の団体では、250 人程度の職員のうち 5%程度が非ダリット職員です。財務部長や人事などの管理部門の他に、草の根の事業で啓発普及員の仕事をするポストにも非ダリット職員がいます。その雇用にあたって、団体の内部で反対意見が出ることはまずありません。現在のネパールでは、ダリット団体だけでなく、一般の NGO も職員募集の広告を出すときに「ダリットや先住民、女性を優先します」と書き添えます。そういう条件を知らながら、応募してくる非ダリットの人は、ダリットの候補者以上に、ダリット団体に働きたいという強い動機を持っていると思います。ダリットに対する差別の問題をダリットだけの問題だと思っているような人ではなく、差別している側も含めた社会の問題だとわかっている人たちです。

彼らは応募するときは相当慎重に考えているはずです。ダリット団体に働くというのは、仕事としてダリットの問題を扱うだけでなく、実際に私たちダリットと仲間になるということです。職場で誰かが結婚すれば、そのパーティーに招待された職員として一緒に食事をすることもあるでしょう。お互いの家に招くことだってあるでしょう。そういう付き合いも含めて本当にやっていけるかをよく考えた上で、応募してきている人たちです。

彼らがダリットの当事者でないから問題を理解していないと覚えることはあまりありません。ダリットの団体に働くダリットの人よりも、もっと真剣に差別の問題を考えている非ダリットの人もあります。

一般の団体に雇用されるダリットが増えることと同時に、本来は、ダリット団体に働く非ダリットも増えていくことが必要だと思います。それが差別のない状

⁶ ダリットへの差別等については第3章で詳述する。

⁷ 2013年8月4日カトマンドゥにて聞き取り。

態ではないでしょうか。

私は最近、差別や排除の問題の解決を考える際、リーダーが当事者でなければならないとは思わなくなりました。私はバングラデシュのダリットの当事者団体とも交流がありますが、むこうで長年運動をリードしてきたのは、イスラム教徒のリーダーでした。カースト制度を否定しているイスラムの人がなぜバングラデシュの少数派であるヒンドゥの、しかもダリットの運動に関わるのか、最初は理解できませんでした。ネパールの場合、長年活動しているダリット運動のリーダーはダリットですから。しかし、バングラデシュのダリット運動のリーダーと出会って、イスラム教徒であれ、ダリットを差別する社会は許せないと思う人がいたら、その人がダリット運動を率いてもいいと思うようになりました。働きかけなければならない相手はダリット以外の人たちですから、ダリット以外の人たちが運動に関わることは歓迎します。

イスラム教徒がリーダーシップをとっていることについては、バングラデシュのダリットの当事者たち自身がどう感じているのか、ダリット当事者が不利な立場に置かれているために、リーダーシップをとることができないのではないかと、といった背景を確認する必要があります。しかし、彼の発言の中で、「（非当事者の応募者が）強い動機を持って」おり、「差別している側も含めた社会の問題だとわかっている人たち」であるという指摘から、非当事者に対する深い理解がわかる。また働きかける相手は非当事者であり、「（非当事者の人たちが）運動に関わるのは歓迎する」という意見も、当事者と非当事者の関係を変えていく上で、誰が誰に働きかけるのが効果的かを考える際の参考になる。

また、Kは、非ダリットの職員や専門家とともに政策提言活動を行う理由を次のように述べている。

私は「ネパールの政治におけるダリットの代表性」をテーマに、ダリットの議員の分布やその政策に関する調査結果を出版し、ダリットの政治参加の機会を増やすための政策提言を行おうと考えています。これまでもダリットのリーダーたちはこの問題に取り組んできましたが、ダリットのメンバーだけで主張してきたために「ダリットの問題」、つまり「ダリット自身で解決する問題」と思われてきました。

このテーマに取り組むことを決めてから、私は自分の考えを理解してくれる非ダリットの仲間を探しました。最終的に、上位カーストの研究者が調査結果をまとめ、彼が著者となって出版することになりました。着想したのは私であると彼は書いていますが、ダリットの私の名前で出版するよりも、多くの人を読んでもくれると思います。

これまでも政策提言活動の一環で、行政など様々な団体に対して、ダリットの人権回復や支援を求めて交渉を行ってきました。非ダリットの同僚と一緒に面会にのぞむことはとても効果的です。

組織の理事を務める年長のダリットの活動家の中には、私のような動き方を嫌う人もいます。これまで排除されてきた人自身が立ちあがって権利を要求することはもちろん大切ですが、排除されてきた人たちだけで活動していると、私たちは分断されたままになります。ダリットに対する差別は、政治レベルの話だけではなく、一緒に飲食をしないなど日常生活の中にも見られます。私たちのほうから非ダリットの人たちと付き合いながら、関係を変えていくことが必要なのです。

彼の話から、当事者だけでは人材不足であるといった理由以上に、非当事者が当事者団体で働くことには、より多くの非当事者に働きかける際に効果的であることわかる。また、彼は、当事者の側から、非当事者を巻き込んでいくことの重要性も指摘している。4 節の包摂型援助に関する先行研究を検討した際、チェンバースの指摘で見た通りで、非当事者個人の態度や振る舞いも含めて関係を変えることが求められるが、K の話にあるように、当事者自身からの非当事者への働きかけも必要ではある。

社会的スティグマを抱えた人々による当事者団体の存在することで、専門職員など比較的理解のある非当事者を巻き込みやすくなる。本研究の後半は、図 8 のモデルを用いて、当事者団体とその他のステークホルダーの関係変容を検討する。

6 節 包摂型援助における当事者団体の位置づけ

本研究では、包摂型援助を「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターと関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式」と定義している。包摂型援助を可能にするには、援助する側が、取り組む課題を明確化し、どのパートナーと、どのような役割を果たしながらパートナーとの関係を築いていくかを考える際に、当事者団体をアクターとして認識していることが不可欠である。ここでは、当事者団体の多くが指針とし、その役割が認識されるきっかけとなった「権利に基づくアプローチ（Rights-Based Approach : RBA）」について説明し、RBA によってパートナーシップにどのような変化がもたらされるのかを先行研究から述べる。

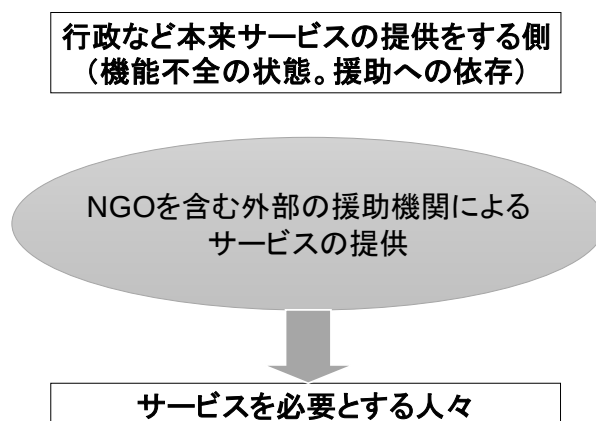
1) 権利に基づくアプローチ

権利には、すべての人に保障されている「普遍性」、剥奪することができない「不可侵性」、差別なく与えられる「非差別性」、相互に分かちがたく結びついているという「不可分性」の側面がある（JANIC 2013 : 8）。社会的に排除されている人々は、誰にでも保障されている権利の回復を主張することにより、権利の剥奪の状態からの脱却、その遠因である差別の克服を目指す。また、市民権の取得など基本的権利を獲得することによって、就労や土地の所有など他の権利の行使が可能になることは、権利の不可分性を表している。当事者団体が取り組む権利の回復とは、こうしたプロセスをたどる。

RBA とは、性別や年齢、障害の有無などに関わらず、すべての人が基本的権利をもち、教育や保健も享受できる権利の一部であることを出発点とした開発援助の実践手法のひとつである（Hickey and Mitlin 2009）。2000 年に発行された『人間開発報告書』が、「貧困撲滅は開発における主要課題という枠を越えた人権の課題」（UNDP 東京事務所 2000）とし、人権を特集テーマとしたことが、RBA 普及の契機となった。以下、従来のサービス提供型の援助事業にありがちな状況を示した図 9 と、RBA を取り入れた場合の図 10 を用いて、各ステークホルダーの役割の違いを説明する。

図 9 は、本来、行政などが行うサービス提供を外部の援助機関が直接行い、行政に対する働きかけが行われていない状態を示している。人々は、サービスを受ける権利があると理解していない。また、援助の対象となる多くの国では、サービス提供を行う行政側が機能不全に陥っていることが少なくない。権利の主張によって状況を変えることはできないと、人々も外部の援助機関もあきらめがちである。その結果、行政への働きかけは少なく、サービス提供を外部の援助機関が代行することが続き、援助への依存を助長している。

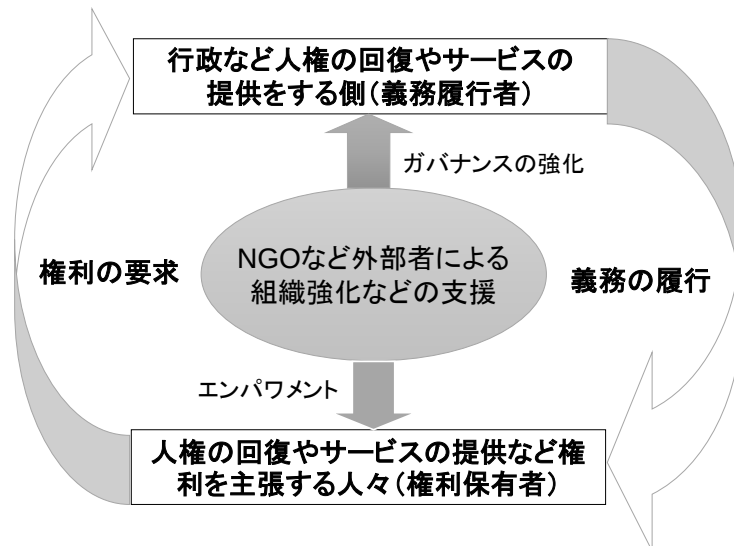
図 9：従来の援助に見られる各ステークホルダーの状態



(筆者作成)

一方、RBA においては、図 10 に示すように、人々はサービスを受け取るだけの存在ではなく、人権の回復やサービスの提供など権利を主張する権利保有者(Rights holder)に、行政等は、人権の回復やサービスの提供を行う義務履行者(Duty bearer)と位置づけられる。外部者の役割は、行政等を代行して直接サービスの提供を行うのではなく、権利保有者が権利を要求できる状態をつくるためのエンパワメントと、行政など人権の回復やサービスの提供をする側が、その要求に応じて義務の履行ができるよう、ガバナンスを強化することなどに限定される。

図 10：権利に基づくアプローチにおける各ステークホルダーの役割



(Theis 2004 等を参考に筆者作成)

RBA の導入は、社会サービスなど「与えられる側」と考えられていた人々を、自らの人権を「要求する側」として捉えなおし、援助におけるステークホルダーの関係性を変えた。特に人権侵害を受けやすい先住民などマイノリティや、子ども、女性、障害をもつ人たちが、受け身な対象ではなく権利保有者として主張する側になることは、援助の構造の中でも大きな転換であった。その結果、それぞれの権利の主張や交渉を行うための当事者団体が設立されるようになった。

2) 権利に基づくアプローチに関する先行研究

RBA を援助機関が導入することによる可能性や陥りがちな課題についてまとめたものに、*Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls* (Hickye and Mitlin 2009)がある。これは 2005 年にイギリスのマンチェスターで開かれた会合で発表された論文集で、RBA を取り入れている国連や国際 NGO、現地 NGO の実務者や、社会運動家、研究者らが事例の検証を行っている。ここでは同書や筆者の経験をもとに、RBA に関する誤解や導入がもたらす組織内の混乱、また当事者団体にとっての RBA の意味について述べる。

最も多い誤解は、援助によって行われる事業を、サービス提供と権利の主張という二分法で捉える見方である。RBA を取り入れることによって、サービス提供型の活動を全面的に否定する必要はない。最低限のサービスが受けられるようになってはじめて、権利の主張ができると考えるのが現実には即している。健康を守り、教育を受ける機会や、生計を維持するための所得がない状態で、権利の主張だけをするのは権利保有者自身が望んでいない。肝心なのは「サービス提供がなされたかどうかではなく、それが誰によって、どの

ように行われたか、それは将来、変化を起こすために効果があるか」(Champman 2009: 180)という点である。外部者である NGO が一定期間、直接サービスの提供を行うとしても、NGO が他のステークホルダーを巻き込まずに単独でサービスを提供するのではなく、その過程で権利保有者とともに行政と交渉をするなど、将来的に NGO が関与しなくなった場合を見据えたプロセスを経ていれば、権利保有者にとってはサービス提供を通じたエンパワメントの機会になる。

奨学金支給を例に考えてみよう。通常、行政の奨学金は、支給対象基準があり、優先される子どもが定められている。女子や先住民、また低所得世帯の子どもなどが対象になることが多い。しかし、自分も学校教育を受けておらず、これまで自分の子どもをひとりも学校に通わせた経験のない親は、学校運営や奨学金制度に関して全く知らないことが多い。学校運営委員会等が健全に運営されおり、また教員が地域社会への働きかけに積極的な場合は、奨学金制度等の情報が上述の親にも伝えられるが、学校運営委員会が機能不全に陥っていたり、教員が期待される役割を果たさないと、対象となる世帯からの奨学金申請がないという状態になる。その結果、本来対象となる子どもではなく、他の子どもに奨学金が支給されることがある⁸。こうした問題を改善するために、外部の援助機関の奨学金によって、まず子どもを学校に通わせ、その保護者が教員や学校運営委員会と対話する機会を設ける。子ども自身は奨学金を受給している他の子どもと出会い、保護者も本来自分の子どもが申請できる行政の奨学金制度があることを知る。権利を剥奪された人の多くは、情報にアクセスできず、自分が使える制度を知らされていなかったり、またその制度を活用するために必要な文書作成力や交渉力が不足している。外部の援助機関が行政に代わって奨学金を支給し続けるのではなく、奨学金を得た子どもが学ぶ権利を主張し、保護者が学校運営のガバナンスに関心をもって、その改善に関わることができれば、奨学金支給自体はサービス提供であっても、RBAと矛盾しない。外部援助機関からの奨学金というサービスを受けたことを出発点にして、RBAを実践していく例だと言える。

ドナーや国際 NGO が RBA を取り入れたことによる混乱も報告されている。UNICEF の事例研究を行った Munro は、事業の計画段階から RBA を取り入れることで、権利保有者に焦点を当てた事業ができるようになる点等を評価し、人権を中心に据えることは「同義的にもまた法的な観点からも正当である」(Munro 2009: 203)とする。一方、①政府や NGO など従来からの UNICEF のパートナーが RBA に懐疑的で事業実施に支障があること、②人権に関する専門用語を増やしたこと、③包括的に問題をとらえようとするあまり、問題の本質を見失いがちであること、④すべての権利はいずれも等しく重要であるという考え方に立つと、活動の優先順位づけができないという 4 点を問題点として挙げている(Munro 2009: 196-201)。この指摘のうち、①と②は新たなアプローチを採用した際、RBA に限らず起こりがちな問題であり、RBA の本質というよりは、RBA の導入の仕方の問題である。③と④は、問題分析等を行う際、実務に関わる者の多くが経験するが、どの団体でも同様

⁸ 2008 年ネパールのカリコット郡でダリット団体の関係者から聞き取り。ダリットの子どもを対象にした奨学金が、非ダリットの子どもに支給されている例があり、ダリットの保護者からの申請がないことが理由にされている。

に起きるわけではない。国連機関や国際 NGO と異なり、自分たちの課題が特定されている当事者団体の場合、RBA を取り入れることによる負の側面よりは、RBA を取り入れた場合、自分たちの立ち位置や役割を明確化できるという利点のほうが大きい。

3) 権利に基づくアプローチの導入がもたらすパートナーシップの変化

RBA が効果をもたらすかどうかは、参加型開発手法等と同様に、取り入れる側の使い次第である。先行研究で指摘されているのは、RBA の考え方自体の問題ではなく、取り入れる組織や人による運用上の不備がもたらす問題である。では、援助機関が RBA の導入することによって、パートナー団体の選択や、パートナー団体との関係にはどのような影響があるのだろうか。

CARE バングラデシュ事務所によるセックスワーカーの自助グループ支援事業⁹において、RBA を取り入れたことで、社会的に排除された女性たちが自らの権利を自覚しやすくなり、その他のステークホルダーとの関係変容をもたらしたという報告がある。地域の男性からも女性からも「悪い、堕ちた、穢れた」存在とされてきたセックスワーカーの女性たちは、まず、グループ活動を通じて「自分たちも（他の人と同じ）人間である」ことに気づいた（Drinkwater 2009: 149）。一方、CARE の職員の側は、自分たちの態度が彼女たちに対する差別を助長し、セックスワーカーに対するスティグマを作り出していることに気づき、態度や接し方を改めた。彼女たちが最初に求めたことは、屋外でサンダルを履くことだった。セックスワーカーはこの地域ではサンダルを履くことが許されず、裸足であることを強いられていたのだ。彼女たちは、サンダルを履くことすら認められていないのは、地域の人々が彼女たちを対等な人間だと見ていない証拠であると主張し、可視化された差別の構造を変えたいと訴えた。続いて、父親不在の状態で生まれる子どもの問題、将来のための貯蓄の不安、警察の嫌がらせなどについて語るようになった。後に事業の支援で地域にクリニックが設立された際は、このグループも資金の一部を提供し、運営にも関わった。また搾取への反対や、強制売春の防止活動をするなど、権利の主張を軸とした活動を展開させていった。

外部者主導で事業を開始した場合、サンダルを履く権利を最初に取り上げることは考えにくい。セックスワーカーちの子ども教育などが優先され、外部者が教育機会を提供するという従来のサービス提供の枠に収まった活動になることが予想される。クリニックを設立する際に、彼女たちが資金の一部を負担し、運営にも関わったのは、彼女たちがクリニックからサービスを受ける権利保有者であり、かつ、資源調達に協力し、義務履行者とともに運営責任を果たすためであったと考えられる。外国援助への依存が強調されがちなバングラデシュだが、RBA の視点を加えることで、セックスワーカーの女性たちが自分た

⁹ CARE がバングラデシュのタンガイル県で実施した SHAKTI プロジェクトは、HIV 感染予防を目的とし、Durjoy Nari Shanga（征服されない女たちの会）を通じてセックス・ワーカーへの啓発活動等が行われた。筆者が 2010 年に同会を訪問した際は、本研究の主な事例である当事者団体シャクティ・サムハほど広域的な活動は行っていなかった。自称が「自助グループ」であり、地域は限定されているものの、活動の中身は、本研究が当事者団体と分類するものに近かった。

ちで課題を優先づけし、セックスワーカーをとりまく搾取と差別の構造を明らかにしていくことが可能であることを示している。当事者グループによって優先されたサンダルを履く権利の回復は、周囲との関係を変えるために、わかりやすく、かつ共感を得やすい課題であった。この事業が、セックスワーカー個人やその子どもへのサービス提供など個別の支援として行われた場合、上述の効果を得ることは難しかったと考えられる。当事者団体に発展しうる自助グループがまず結成され、事業のパートナーとなったことが成功の要因である。

Drinkwater は、RBA を導入することの利点として、一番目にジェンダー不平等など構造的な問題の分析がしやすく、また深まったこと (Drinkwater 2009: 154) を挙げている。問題の本質を見失いがちであるという前項の UNICEF の事例で挙げられた問題点とは逆の指摘をしている。二番目に、女性の権利を前面に出すことで、既存の力関係や女性の従属性に挑戦しやすくなったこと (Drinkwater 2009: 156) を指摘し、事業の方向性さえ明確化されていれば、すべての権利はいずれも等しく重要であり優先順位づけできないという問題は起きないことを示唆している。三番目として、バングラデシュの事業では、RBA を導入したことにより、男性対女性といった、利害が対立すると考えられがちなステークホルダー同士の対話が進み、従来のやり方よりも早くジェンダー不平等の問題を提起することができたことを挙げている。

前項の UNICEF の例にあるような従来からのパートナーによる抵抗という問題を防ぐためにも、RBA の手法だけを導入するのでは不十分であり、新たなパートナーの選択や、職員の変化など、組織全体の取り組み方も含めて、改める必要がある (Hickey and Mitlin 2009: 211) 。換言すれば、RBA の導入は、開発の担い手として、また援助のパートナーとして、当事者団体を受け入れるよう、援助する側に変化を求めるのである。

7 節 援助する側から見た当事者団体

1 節および 4 節で取り上げた先行研究では、多くの援助団体が、排除された人々に支援を届けることを目標としつつも、依然として支援から排除されている人々が少なくないこと、また、パートナーシップのあり方がその原因の一部であることが指摘されている。そうした現状を変えるために、パートナー団体との関係について「あるべき姿」をまとめたのが 2 節で紹介した「イスタンブール原則」であるが、十分に周知されているとは言えない。

ここでは、最初に当事者団体が援助のパートナーとなることを阻んでいる援助する側の懸念を表 1 に整理する。続いて、すでに当事者団体と関わりをもち包摂型援助を行っている援助側の動機について表 2 にまとめ、現在、当事者団体をパートナーとしていない団体がどのように当事者団体との関わりをもつこと可能かを考えるヒントとする。なお、国際 NGO と現地 NGO の両方を特に区別する必要がない場合は、以下、NGO とのみ記す。

包摂型援助ではない状態、つまり、援助する側の国際 NGO や現地 NGO が、当事者団体と関係をもたない理由を分類したものが表 1 である。当事者団体が存在し、NGO が政策提言活動に関わることのできる状況下にある国ならば、概ね状況は似ていると考えられる。

表 1：援助する側が当事者団体と関わりをもたない理由

類型	理由
A	当事者団体の存在自体を知らない。
B	接点がなく付き合い方がわからない。
C	自分たちと競合する存在だと考えている。
D	当事者団体のガバナンスやマネジメントの脆弱性を懸念し、パートナーとすることにリスクがあると考えている。
E	当事者団体の活動を「政治的」と考え「巻き込まれる」のを嫌う。国際 NGO の場合、被援助国への「内政干渉」と言われるのを恐れている。

(筆者作成)

図 1 で見たように、重層化した援助資金の流れの中で、国際 NGO が直接当事者団体と関わることは少ないため、A は国際 NGO に多いと考えられる。その理由のひとつは、現地拠点の有無によって被援助国の社会における社会的排除に関する情報量に差があると考えられるが、仮に拠点があっても、現地の社会問題に無関心で、自分たちのアジェンダの遂行にのみ関心がある場合、当事者団体の存在が視野に入らないことがある。逆に拠点がなくても、当事者団体を支援する国際 NGO もある。現地拠点の有無だけが理由とはならないであろう。A のパターンは単純に知らないことが理由であるため、支援が十分に届いていないことに気づくきっかけさえあれば、当事者団体と付き合いを始める可能性はある。

当事者団体に対して否定的な考えは持っていないものの、接点を見つけることができない、どのように付き合ったらよいかわからないという不安をもつのが B のパターンである。社会的スティグマを抱えた人々と何を接点に関係をもってよいかわからない場合がある。当事者団体と関係をもつきっかけづくりとして、同じ課題に取り組む当事者団体が参加するネットワーク等で接点をつくることなどが考えられる。

C は、当事者団体の存在を理解しているものの、資金獲得という点において、自分たちの競合相手とみなし、関わりを持とうとしないパターンである。同一の課題に取り組みつても、当事者団体と協働せず周縁化する傾向は、現地 NGO にも国際 NGO にも見られる。このパターンにある現地 NGO や国際 NGO が政策提言にも関わっている場合は、同じ課題に取り組む仲間として当事者団体と付き合うことは可能であろう。そうでない場合も、同じ分野で活動する団体として調整会議や経験の共有を行うなど、それぞれの活動の質を高めるための付き合い方ができるのではないかと。

D は、現地 NGO よりも国際 NGO に多く見られる。社会的スティグマを負った人たちによって結成された当事者団体は、英語での文書作成などを担える人材が不足していたり、リーダーシップの育成に時間がかかることから、ガバナンスやマネジメントが脆弱な傾

向にある。しかし、組織の脆弱性は当事者団体だけに固有のものではなく、設立からの経験が浅ければ、国際 NGO、現地 NGO にも共通する課題である。結成段階から、組織運営に必要な人的・財政的資源が十分な組織はなく、自分たちだけで補強したり投資ができるか、外部からの支援によって強化するかの違いである。イスタンブール原則 3 のガイダンスにあるように、組織強化のための投資がパートナーの役割であると考えれば、脆弱性を理由に当事者団体を避けるのではなく、むしろその克服をパートナーシップの目的とすることも、国際 NGO の役割として妥当ではないか。ただし、組織強化は資金提供だけで克服できるものではない。当事者団体の苦手とする部分について、一時的に現地 NGO が補強するなど、国際 NGO と当事者団体二者間のパートナーシップだけでなく、そこに現地 NGO も関わる多団体間のパートナーシップも考えられる。

E は、国際 NGO と現地 NGO のいずれにも見られる傾向である。当事者団体に対して距離を置く背景として、政策提言活動や当事者団体自体への誤解がある。当事者団体とのパートナーシップ以前に、制度変更などを求める課題解決の方法自体が理解されていないことが理由である。政策や制度上の変更は政治の場での対話が不可欠であり、議員や政党への働きかけは、政策提言活動の一環である。人権の回復など当事者団体の主張が、政策提言活動として行われることから、当事者団体を特定政党と結びつけた政治団体と同義に扱い、関わるのを嫌う場合がある。実際の政策提言活動は、複数の政党と対話を行い、幅広い支持を得ることを目標にする。E のタイプは、サービス提供に特化した団体に多い。国際 NGO は、非援助国への内政干渉にあたるという批判を恐れて、当事者団体との関係を避ける傾向がある。例えば、先住民の権利が侵害されている国では、先住民の当事者団体を支援することで、国際 NGO の現地での法的地位の獲得や外国籍職員の査証の発行に影響が出る可能性もあるからである。このパターンの団体が当事者団体に対する見方を改めるのが最も難しいが、実際に政党活動とは異なる政策提言によって制度変更のための活動が成功している当事者団体の例を知ること、アドボカシーと政党政治との違いが理解できるのではないかな。

表 2：援助する側が当事者団体と関係を結ぶ理由とその形式

類型	理由	当事者団体との付き合い方
F	当事者のニーズを把握し、効果的な援助を行うため	直接の資金供与を伴うパートナーシップを結ぶ
G	共通課題のアドボカシーに取り組むため	直接の資金供与の関係はないが、当事者団体と同じネットワークやプラットフォームの一員として対等な立場で活動する

(筆者作成)

表 2 は、本研究のテーマである「包摂型援助」に該当するものとして、援助側が何らかの形で当事者団体と関係をもつ場合の理由と付き合い方をあげている。F は、より効果的

な援助を行うために当事者のニーズの把握が必要であり、そのためには当事者団体とパートナーシップを組むことが有効であると考えられる場合である。国際 NGO や現地 NGO のいずれにもあてはまる。内容としては、当事者団体の組織化や基盤強化を支援するものや、政策提言、当事者団体によるサービス提供など、様々なパターンが考えられる。当事者団体と協働することが、援助する側にとっても相互学習の機会になることが期待されている。前節で紹介したバングラデシュのセックスワーカーに対する支援でも見たように、ある程度専門性をもった職員でも、それまで直接関わることがなかった人々と活動を共にすることで初めて理解できることは多い。ただし、相互学習にあたっては、パートナー団体に対する配慮が求められる。イスタンブール原則 7 のガイダンス文書で「この学習は真の相互学習を妨げるパワーの不均衡が認識され、取り組まれてのみ、可能となる」と指摘されているように、援助する側は、パートナーシップを組んだ相手の団体との出発点における力の不均衡を自覚し、それを変えていく姿勢が求められている。

G は、ある課題を克服するために、その課題についてのネットワークなどを通じて複数の団体と共に活動する場合を指す。当事者団体に直接資金供与をする以外の協働の関係であり、現地 NGO・国際 NGO を問わず取り組むことが可能である。例えば、HIV など感染症問題に関するネットワークの中で、HIV 感染者の当事者団体と、医療従事者による現地 NGO が保健省などに対して提言活動を行う場合が考えられる。イスタンブール原則 6 のガイダンス文書で「プラットフォーム・連合体・ネットワークなどの既存の機会や組織を活用して新しい形態の連携を奨励」しているように、当事者団体との連携においても、既存の組織の活用が可能であると考えられる。

最後に、包摂型援助と言える F と G の例から、現在当事者団体をパートナーとしていない団体が当事者団体との関わりをもつためのヒントを考えてみたい。表 1 の A から E のパターンに当てはまる NGO が、いきなり F のように直接パートナーシップを結ぶことは困難でも、G の課題別のネットワークに参加するなどの方法で、当事者団体と接点をもつことは可能ではないか。特に A のように当事者団体を知らない、B のように当事者団体との付き合い方がわからない、C のように当事者団体とも競合の関係にある、あるいは E のように、当事者団体の活動を政治活動と同一視しているような団体にとっては、ネットワーク等を通じて、自分たちの取り組む課題の現状とステークホルダーを理解することは有効である。また D のように当事者団体の脆弱性に懸念をもつ団体は、図 4 で見たような多団体間の関係でパートナー団体をとらえ、他の団体とともに当事者団体を支援する方法があるのではないか。

当事者団体が援助のパートナーとして認識されていない現在においては、援助する側は、表 1 のいずれかのように当事者団体と関係をもっていない、あるいは関わることに懸念をもっている場合が多いと考えられる。しかし、ネットワークなど既存の機会を利用するなど、二者間のパートナーシップとは別の方法で連携することは可能である。ただし、多くの団体が参加するネットワークの中で当事者団体が存在意義を発揮するためには、組織強化などを経て、他のアクターと対等な立場に立てる状態であることが前提となる。そこで、

次節では、当事者団体に対する外部団体の取り組みを、当事者団体の成長過程と関連づけて検討する。

8 節 研究の枠組み

当事者団体と関わりをもつ包摂型援助には、表 2 の F のように当事者中心の活動を行うために二団体間でパートナーシップを組む場合と、共通課題のアドボカシーに取り組むために同じネットワーク等のメンバーとして対等な立場で活動する G のパターンがある。ここでは、F もしくは G の場合の活動が、当事者団体の成長過程においてどのような意味をもつのかという点について検討し、最後に本研究で取り上げる事例の選択について述べる。

以下、当事者団体の結成時に必要とされる 1) 当事者の組織化と安全な活動の場の提供を起点とし、2) 自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化、3) 当事者と非当事者との関係変容、4) 当事者による多様なアクターとの協働へと順を追って論じる。便宜上 4 つの「段階」と呼ぶが、同時進行の場合もあり、4 段階はリニアな関係とは限らない。

1) 当事者の組織化と安全な活動の場の提供

当事者が組織化されていることは、包摂型援助の前提として必要である。当事者だけで自発的に組織が結成されることもあるが、外部者の支援をきっかけとする場合もある。

5 節「社会的スティグマを抱える人々にとっての当事者団体」で述べたように、カミングアウトすることによってさらに差別されるリスクを負う可能性があるときは、当事者の組織化の段階において十分な配慮が求められる。社会的スティグマをもつ人々の安全や、安心して活動できる場の確保は、当事者団体の結成に関わる NGO など外部者に期待される点である。当事者グループのメンバーの安全を保つことができなければ、グループに参加する人が増えないばかりか、その後の活動が継続できないからである。資金調達のための広報等を理由としたメディアへの露出や支援者の見学・訪問を制限するなど、パートナー団体側が配慮することが期待される。

なお、この段階での働きかけは、特定の団体が単独で実施することもあれば、課題別ネットワークに属する複数の団体に関わることも可能である。しかし、社会的スティグマを抱えた人々の多くは脆弱であり、複数の団体と関わりをもつのは負担になることから、特定の団体が単独に関わる人が多いと予想される。

以上のように、当事者が組織化され、安全な場の提供が包摂型援助のパートナーシップの出発点となることは、6 節で見たバングラデシュのセックスワーカーの自助グループ支援の例からも妥当であると言える。

2) 自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化

前項では、当事者が組織化され、安全な活動の場が提供されるところまでを述べたが、本研究では、社会的スティグマを抱えた人々が集まる相互扶助の場として結成された自助

組織と、会員以外にも資する活動をする当事者団体を区別して検証する。

自助組織とは会員の相互扶助を目的とする団体で、その活動の影響は成員内に限られる。社会的スティグマを抱えた人々の自助組織の場合、共通の悩みをもつ者同士が、仲間と痛みを分かち合う場から出発し、ピア・カウンセリングや、メンバーへの融資など、会員間で問題を解決することが多い。

一方、当事者団体とは、共通の課題やアイデンティティによる結びつきをもつ人々によって設立されるところまでは自助組織と同じであるが、会員へのサービスだけでなく、直接団体に加入していない非会員に資する活動も行う。例えば、課題解決のために法改正を目指してロビー活動を行ったり、一般の人々に対して自分たちの課題を伝える啓発活動などがそれにあたる。これらの活動を行う当事者団体となるには、資金調達や、法的地位の獲得、活動に必要なスキルをもった人材の養成、あるいは外部からの資源の確保が必要である。

6 節で見た権利に基づくアプローチ（RBA）に沿って考えた場合、当事者団体は会員間で問題を解決するだけではなく、図 10 に示すように、行政などに対して人権の回復やサービスの提供などを求めていくことが期待されている。また、NGO など外部者は直接サービスを提供するのではなく、組織強化を通じて権利保有者に相当する当事者を支援することが求められている。社会的スティグマを抱えた人々が結成した組織の場合、自助組織が権利の要求を単独で行うことは困難だと考えられる。NGO など外部者の支援によって、まず組織が強化され、行政の役割や権利の要求を理解した上で、権利の主張に取り組むことが想定される。

イスタンブール原則 3 のガイダンス文書は、支援する側に対して「相手の CSO の能力強化と持続可能な自己発展に投資し、ガバナンス、財務、プログラム管理や他団体とのアドボカシーにおけるリーダーシップといった分野でその自立を促すこと」を求めている。また図 5 で示したように、対等なパートナーシップのためには「自立した組織であること」が前提となる。

当事者団体の設立メンバーが、組織運営を過去に経験していることは稀である。外部からの援助で組織強化を行い、ある程度、脆弱性の克服をしたとしても、会員等へのサービス提供など事業体としての側面をもちながら、課題解決のために制度変更を求めるなど、運動体としての側面を併せ持つ当事者団体の運営は、事業体か運動体かのいずれかに特化した NGO よりも運営が難しいと考えられる。外部から関わるパートナー団体は、こうした当事者団体の特性を理解しながら、脆弱性を克服するための組織強化を支援することが求められる。

1 節のパートナーシップに関する先行研究として紹介したハドック（2002）は、北の NGO が求める南の NGO の能力強化が「民主政治の強化に貢献せずに、概して代理人による民主政治を作りだしている」と批判している。確かに、「他益性」を重視する南の NGO に対して組織強化が行われる場合、自らの課題よりも、北の NGO が期待する政策課題を実行するだけにとどまる可能性はある。しかし、当事者団体の場合、特定のグループの権利

の回復が結成の動機であり、組織の存在意義でもあることから、北の NGO による組織強化を理由に、本来の課題よりも別の課題を優先することは考えにくいのではないかと。

なお、組織強化は、自助組織から当事者団体への転換期だけでなく、当事者団体として活動を始めてからも必要とされる。組織強化として実施される内容は、組織運営などガバナンスに関すること、財源の確保、リーダーシップの育成など多岐にわたる。同種のことを複数の団体が支援することあれば、異なる内容の組織強化が同時に実施されることがある。表 2 の F にある二団体間のパートナーシップ、あるいは G のパターンにあたるネットワークの中でも行われると考えられる。

上述のように、パートナーシップに関する規範的議論や、RBA における外部者の役割から考えて、自助組織から当事者団体への転換をはかる時点で組織強化の支援が行われることは適切であると言える。

3) 当事者と非当事者との関係変容

4 節の包摂型援助に関する先行研究で述べたように、包摂型援助の実現のために求められる行動のひとつに「自分の振る舞いや仕事の仕方に影響を与えるような個人の価値観や行動原則を反映させつつ組織全体の学習や変革に取り組むこと」(Chambers and Pettit 2006: 158) がある。これは、当事者と非当事者の関係変容なしに、包摂型援助はできないことを示唆しており、パートナー団体とそこで働く個人には、態度や振る舞いも含めた変化が求められる。また、イスタンブール原則 1 の「人権と社会正義を尊重し、推進する」という点は、事業や活動レベルで求められるだけでなく、社会的スティグマを抱えた当事者と接するときの留意点である。ただし、非当事者との関係変容にあたっては、当事者の側からも働きかけが必要である。

5 節 3) で、当事者団体結成後の当事者とステークホルダーの関係を図 8 に示したように、当事者に最も近い存在にあるのは専門職員などの理解者である。当事者団体の活動に非当事者の理解者を巻き込むことは、その他のステークホルダーとの関係を変えていく上でも重要である。

6 節で見た RBA では、権利保有者と行政などの義務履行者の二項対立でとらえられがちだが、権利保有者だけが単独で制度変更を求めることは難しい。身近な理解者である専門職員や、家族や地域社会の住民との関係の変化を経て、ようやく、広く活動への支持を得て、制度の変更等が達成される。

社会的スティグマを抱えた当事者と非当事者との関係変容は、当事者団体が結成された後、組織が強化される過程において、まず、当事者団体内で非当事者の協力を得る際に求められる。また、当事者団体が他団体とともに活動する際、さらに、当事者団体が広く非当事者に働きかけるときにも必要とされる。

表 2 の F にあたる二団体間のパートナーシップにおいても実施されるが、共通課題のアドボカシーに取り組む際に設立されるネットワークなど、G のパターンにおいて、より求められる。当事者団体がネットワーク等に参加するその他の団体と対等な立場で活動する

には、組織強化等によって当事者団体の基盤が強化され、当事者と非当事者の間に共通の目標や価値、相互理解・尊重が築かれていることが前提となるからである。

以上のように、社会的スティグマを抱える当事者と非当事者との関係変容は、組織強化の次に必要とされることが、包摂型援助に関する先行研究やパートナーシップに関する規範的議論、また RBA の実践に関する理論的背景から考えて妥当であると言える。

4) 当事者団体による多様なアクターとの協働

1 節のパートナーシップに関する先行研究の箇所でも述べたように、従来のパートナーシップの検証方法は、二団体間の関係のみに着目しており、多団体間（Multilateral）の視点が欠けていた。パートナーシップを多団体間でとらえるとは、図 4 の下図で示したとおりである。その必要性は、イスタンブール原則でも言及されている。原則 6 のガイダンス文書では「公平なパートナーシップと連携を模索する」ための実践として、「長期的な関係と連帯」を強調しており、他のドナーとの協調と、「プラットフォーム、連合体、ネットワークなど既存の機会や組織を活用して新しい形態の連携を奨励」している。表 1 の G にあたる共通の課題に取り組むためのネットワークはこれにあたる。

パートナーシップに関する先行研究の下澤（2007）やハドック（2002）は、援助を受ける側が資金提供側の都合に左右されやすいことを指摘している。組織が脆弱な当事者団体は、複数の資金提供団体がそれぞれ異なる要請をすることに対応できないことがある。「他のドナーとの協調」は、当事者団体の負担を減らし、合同で課題解決に迎えるために求められる。

G のパターンで、特定課題のネットワーク等に参加する場合、援助する側・される側としての二者関係ではなく、NGO など外部の援助団体であれ、当事者団体であれ、それぞれがネットワークの一加盟団体として対等な立場になることができる。また、当事者団体にとって、ネットワーク等への加盟は、3) で述べた非当事者との関係変容のためにも、理解者、支援者を増やす手段になると考えられる。

上述のように、当事者団体が多様なアクターと協働することの重要性は、パートナーシップに関する議論からも裏付けられる。包摂型援助のひとつのパターンとして、特定課題のネットワークに加盟することによって当事者団体と関わりをもつことは、対等なパートナーシップという点からも妥当である。

5) 分析枠組み

本研究では、当事者団体を中心とした包摂型援助が成立するためのパートナーシップのプロセスとして、以下の 4 つの段階を指定し、これを分析枠組みとする。

- ①当事者の組織化と安全な活動の場の提供
- ②自助組織から当事者団体への転換のための組織強化
- ③当事者と非当事者との関係変容
- ④当事者団体による多様なアクターとの協働

研究の後半では、当事者団体の成長過程でどのような支援が行われたのかを検討する。また、どのような特徴をもつ外部の団体が、当事者団体から見て望ましいパートナーであるかのといった条件を検証する。

6)事例の選択

社会的スティグマを抱えた人々によって結成された当事者団体は、1)で述べたカミングアウトのリスクの違いによって、二つに大別される。本研究では、カーストや民族などカミングアウトを必要としない例として、先住民団体のネパールチェパン協会（Nepal Chepang Association、以下 NCA）とダリット団体のダリット福祉協会（Dalit Welfare Organization、以下 DWO）を、カミングアウトによるリスクが高い場合として、人身売買サバイバーの当事者団体であるシャクティ・サムハを取り上げる。

前者のカミングアウトを必要としない人々の当事者団体にあたる NCA や DWO は、カーストや民族など、出自によって自明のアイデンティティをもとに結成されている。したがって、援助側が当事者団体と関わりを持たない理由として表 1 に挙げられている「A.当事者団体の存在を知らない」といった反応や、現地 NGO が「C.自分たちと競合する存在である」と考えることは少ない。また、リーダーシップが育っている団体もあるため、「D.当事者団体のガバナンスやマネジメントの脆弱性を懸念し、パートナーとすることにリスクがある」という懸念を持たれることも少ないと考えられる。ただし、先住民や宗教的マイノリティの場合、国家との関係において制度上の解決を求める課題が多いため、「E.当事者団体の活動を『政治的』であると考え『巻き込まれる』のを嫌う」外部団体の懸念が多いことが予想される。

後者のカミングアウトのリスクが高い人々は、当事者団体の結成が困難であり、対外的な活動をしづらいため、外部団体が「A.当事者団体の存在を知らない」という状態に陥りやすい。しかし、シャクティ・サムハの場合は、表 2 で類型化した「F. 直接の資金供与を伴うパートナーシップ」だけでなく、「G.直接の資金供与の関係はないが、当事者団体と同じネットワークやプラットフォームの一員として対等な立場で活動する」パートナー団体があるため、包摂型援助の事例に富んでいる。

シャクティ・サムハ、NCA、DWO を事例として扱うことで、ネパールの当事者団体が抱える課題を網羅し、パートナーシップの可能性について検討することができると考えられる。

第3章 ネパールにおける社会的包摂へのアクターの台頭

本章では、本研究が社会的スティグマを抱えた当事者団体に注目する背景を説明する。1節ではネパールにおける社会的排除の背景と現状、ジェンダー差別、社会的包摂のための施策について述べる。2節では社会的包摂を求めるアクターとして、女性運動やNGO、また当事者団体の台頭について記す。

1節 社会的排除の諸相と社会的包摂への歩み

1) 社会的排除の背景と現状

ネパール語で「ジャート」は、カースト・民族、もしくは宗教的出自を表す言葉である。「あなたのジャートは何か」と尋ねられたら、ヒンドゥ教徒の場合は「チェトリ」や「ダマイ」などカースト名で、非ヒンドゥ教徒の「ジャナジャティ」の場合は民族名で答える。イスラム教徒の場合は「ムスリム」となる。ネパールの人びとにとって、アイデンティティを表すものは職業や出身地など他にもあるが、民族・カーストを基盤とするジャートは、人々の差異と関係性を示すものとして優先される。

ネパールは南アジアの近隣国と異なり、英領植民地下に置かれることなく、1769年のシャハ王朝による国土統一以来、ヒンドゥ教を国教とする王国として独立を保持してきた。1854年から1963年まで、改定を重ねながら存続した国法「ムルキ・アイン」は、ジャートによって人びとを序列化し、もともとはヒンドゥ教徒だけのものであったカースト制度を非ヒンドゥ教徒にも適用して、ネパール独特の社会規範を形成した。ムルキ・アインとは、民法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法に加えて道德規定を一つにまとめたものである。

表3は1854年のムルキ・アインによる区分と、それぞれに属する人びとをジャートで記したものである。1963年の改定後、カーストや民族による差別は禁じられ、法律で序列が定められることはなくなったが、人々の意識の中でその区分は残っている。中間に位置づけられている「ジャナジャティ」とは、ヒンドゥ教徒ではなく、ネパール語を母語としない諸民族である。彼ら自身は本来カーストの考え方をもたないが、バフン（司祭）やチェトリ（戦士）などヒンドゥの上位カーストと、カミ（鍛冶屋）、ダマイ（仕立屋）、サルキ（皮革職人）など下位カーストの間に組み込まれている¹⁰。

ムルキ・アインは、上位者による下位者の支配と、女性の男性への従属を厳格に定めている。バフンはいかなる罪を犯しても死刑にされず、自分より上位の女性と性交した男性は罰せられるなど、序列のどの位置に属するかによって、量刑が異なっていた。1963年の改定後、カーストや民族による差別は禁じられたが、「伝統的な慣習を守る」ことを認めたため、慣習の名の下に差別が温存された。

1990年の民主化後に制定されたネパール王国憲法は、ネパールを「多カースト／多民族的、多言語的、民主的、独立的、不可分の、主権的、ヒンドゥ的および立憲君主制的王国」

¹⁰ カトマンドゥの先住民ネワールは大半がヒンドゥ教徒であり、独自のカーストをもっているが、ネパール語を母語としないため、現在では自らをジャナジャティととらえている。

と規定し、民族の平等を保障したが、個人が属するカースト、民族、宗教、性別、出身地によって不利に働く一部の法律や習慣はそのまま残った。

表 3：1854 年ムルキ・アインにおけるジャートの序列

	浄・不浄 の区分	ムルキ・アイン による区分	該当するジャート(民族・カースト)	大まかな 区分
序 列	穢れて いない	タガダリ（聖紐を 身につけた者）	中間山地・タライのバフンとチェト リおよびネワールの上位カースト	いわゆる「上 位カースト」
		奴隷不可能なマト ワリ（酒を飲む者）	ネワール中間カースト、マガール、 グルン、スンワルなどの民族	カーストを もたない「ジ ャナジャテ ィ」
	穢れて いる	奴隷可能なマトワ リ	ライ、リンブー、タマン、タルー、 ダヌワール、チェパン、クマルなど の民族	いわゆる「下 位カースト」
		水を与えられない が、可触のカース ト	ネワール下位カースト（精肉・洗 濯）、ムスリム、外国人	
		水を与えられず、 不可触のカースト	ヒンドゥ職業カースト（鍛冶屋、仕 立屋他）、ネワール下位カースト（清 掃・皮はぎ他）	

（Höfer 1979、名和 1997、DFID&WB 2006 他）

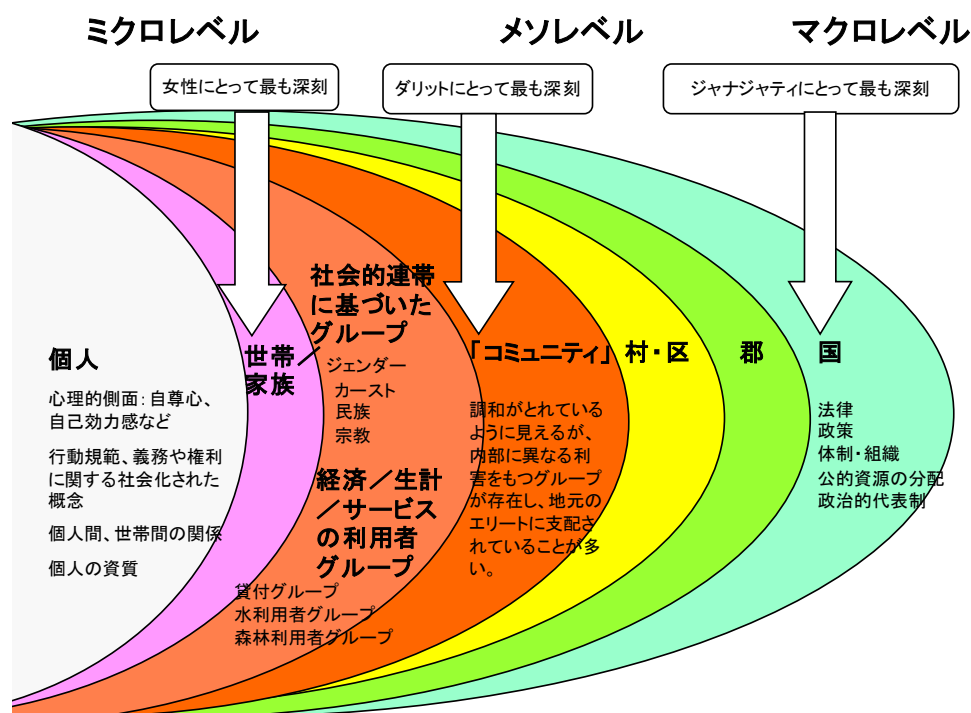
排除の要因にはジャートだけでなく、性別や障害の有無などもあり、排除によって受ける影響もそれぞれ異なる。図 11 に示すように、ジャナジャティの場合、ヒンドゥ教を国教と定める国家からの排除であり、言語や宗教が障壁となって、就職や政治参加の機会が阻まれていた。ヒンドゥの序列で最下位に位置づけられる不可触カーストのダリットは、ヒンドゥ教徒でありながら特定の寺院に参拝が許されず、穢れを理由に上位カーストとは水源を共有できないなど、主に地域社会で差別を受けてきた。インドと国境を接する平野部タライのヒンドゥ系住民マデシ¹¹は、丘陵地からの移住者の支配を受け、ネパール語ではなく北インド系言語を母語とし、インドに出自をもつため市民権証¹²の取得が困難であるという理由で、長年政治的・経済的に排除されてきた。マデシのダリットは、丘陵地のダリット以上に差別を受け、厳しい生活を強いられてきた。女性の場合は、家族や世帯内で男性への従属を強いられた。

¹¹ マデシのリーダーは当初マオイストの人民戦争に加わっていたが、2000 年半ばよりタライの自治権を求めた独自の運動を展開し、制憲議会選挙では、地域政党を結成して議席を確保した。

¹² 市民権証は行政サービスへのアクセスや土地売買、フォーマルセクターへの就職、パスポートの取得に必須であり、市民権証がなければ外国への出稼ぎなど経済的な機会を獲得できない。

国家からの排除の例として最もわかりやすいのは、市民権証を取得できない人びとの存在である。総人口が約 2000 万人であった 1995 年時点で、ネパール国内で出生した人のうち 340 万人が市民権証を取得していなかった（DFID/WB 2006: 5）。市民権証申請の際、土地所有権証の提出は必須条件ではないが、担当の行政官が恣意的にその提出を求めることから、土地を持たないジャナジャティやダリットは市民権証を取得できなかった。市民権証がない人びとが多いにも関わらず、土地の購入や公的機関への就職には市民権証が必要とされる。市民権証を所持していないために財産形成ができない、パスポートが発給されず出稼ぎに行けないなど、主に経済的な機会を失うことにもなった。

図 11：ネパールにおける社会的排除の諸相



(WB/DFID 2006:13 より、筆者訳)

1990 年憲法で保障された平等を実現するための政策も不十分で、上位カーストによる政治・経済・文化の支配が続いた。母語による初等教育は認められたが、教員養成や教材作成などの費用を国家が負担する措置は講じられず、公用語であるネパール語を母語としない子どもにとって不利な教育が続けられた。また多様な人々の代表性を担保するという考えは浸透せず、経済的、社会的、政治的参加を阻む障壁も取り払われなかった。その結果、貧困などの経済指標、教育や保健といった社会指標、議員の数など政治指標において、ジャートや性別による格差は解決されなかった。こうした出自に基づく社会的排除は、ネパール社会の構造的な問題として認識され、紛争の要因になっていった。

1990年の民主化後の貧困と格差の拡大や、実態として続く差別によって人々の不満は増

大し、1996年にはネパール共産党毛沢東主義派（マオイスト）による人民戦争が始まった。マオイストは当時の首相にあてた40項目の要求の中で、王制の廃止と共和制の樹立の他、地域格差の解消、カーストや民族、性差による差別の根絶や民族自治を主張した。

社会的排除を受けた集団のアイデンティティに基づく主張は、民族団体やダリット団体、また様々な女性団体など当事者による運動として展開し、それまで互助組織としての性格が強かった当事者団体が、政治家と対話し、法律や制度の変更を求めていく基盤となっていった。

2)ジェンダー規範と格差の現状

ムルキ・アインは紀元前に作られたヒンドゥ教の聖典「マヌ法典」の影響を受けており、女性を自律的な存在とみなしていない。浄・不浄の規範が厳しいヒンドゥの場合、結婚や行動全般に際して女性に対する制限が厳しく、「幼いときは父の、若いときは夫の、夫が死んだときは息子の支配下に入るべし。女は独立を享受してはならない」（渡瀬 1990:97）という教えに準じた振る舞いを求められる。一方、非ヒンドゥのジャナジャティの女性たちは、比較的自由であったが、18 世紀後半の国家統合の過程で、民族やカースト、宗教、年齢、階級による女性たちの差異が覆い隠され、「ネパール女性」（Nepali Mahila）として一括されるようになり（Tamang 2009）、ジャートの如何に関わらず、女性たちは不利な法律の適用対象となった。

1990 年憲法では、性別の如何を問わず、国民は法の下に平等であると謳われていたが、子どもの市民権証取得を母親だけでは申請できない¹³、相続やパスポートの取得に際する男女の不平等など、法制度上のジェンダー差別は温存された。また世帯内でも、資源の配分や家庭内の意思決定に女性が参加できない、性別役割分業によって女性に加重な労働負担が強いられている。

こうした法制度の差別や、行動規範は、ジェンダー格差の要因となっている。The Global Gender Gap Report2012 年版¹⁴によれば、ネパールは調査対象 135 か国中 123 位で、ジェンダー格差が極めて大きい国のひとつである（Hausmann, Tyson and Zahidi. 2012: 270-271）。表 4 に示すように、教育 128 位、経済 120 位、健康 111 位、政治 37 位の順に他国と比べた場合の格差が大きい。以下、主に同レポートに掲載されているジェンダー格差の指標（Gender Gap Index : GGI）をもとに分野別の現状を述べる。

¹³ 2006 年の市民権法改正で、母親がネパールの市民権をもっていれば申請できると変更されたが、2013 年現在でも実際に行政の窓口で申請が受理されることが少ないことが問題になっている。

¹⁴ 世界経済フォーラムは、経済・教育・健康・政治の 4 分野の Gender Gap Index (GGI) をもとに各国のラインキングを毎年発表している。GGI の他、Gender-Sensitive Development Index (GDI) や Gender Empowerment Measure (GEM) などの指標には、各国を同一の物差しで測り序列化することへの批判があり、その使用には慎重さが求められるが、ネパールのジェンダー格差は、これらのデータで示すことが可能である。

表 4：ネパールのセクター別ジェンダー格差 2012 年

指標	順位	指数	各国平均	女性	男性	対男性比
経済活動への参加と機会	120	0.487	0.599			
労働力率	56	0.81	0.68	66	82	0.81
類似労働における賃金の男女格差	103	0.58	0.64	-	-	0.58
推定勤労所得（購買力平価 USD）	111	0.43	0.53	757	1,764	0.43
議員、上級職、管理職の男女比	95	0.16	0.25	14	86	0.16
専門職、技術職の男女比	107	0.24	0.63	20	80	0.24
教育歴	128	0.763	0.932			
識字率	125	0.66	0.87	48	73	0.66
初等教育就学率	132	0.82	0.97	64	78	0.82
中等教育就学率	113	0.92	0.9	40	44	0.92
高等教育就学率	131	0.40	0.88	3	8	0.40
健康と生存	111	0.961	0.956			
出生時性比	1	0.94	0.92	-	-	0.96
健康寿命	118	1.00	1.04	55	55	1.00
政治的エンパワメント	37	0.199	0.195			
国会議員に占める女性の割合	17	0.50	0.23	33	67	0.50
閣僚に占める女性の割合	37	0.18	0.19	15	85	0.18
女性国家元首の在任年数（過去 50 年間）	58	0.00	0.17	0	50	0.00

（Hausmann, Tyson & Zahidi 2012: 270 より 筆者翻訳）

教育分野全体の格差の指数は、男性 1 に対して女性が 0.763 と、0.734 であった 2006 年以来ほぼ横ばい状態にある。とりわけ深刻なのは初等教育就学率で、男子 78%に対して女子 64%と、依然として格差が大きく最下位に近い 132 位である。中等教育就学率は男子 44%に対して女子 40%、高等教育就学率は男子 8%に対して女子 3%、また識字率は、男性 73%、女性 48%にとどまり、128 位である。いずれのレベルでもジェンダー格差が大きいだけでなく、全体に教育の普及が不足している。ミレニアム開発目標（MDGs）のゴール 2 は初等教育の完全普及を、またゴール 3 では 2015 年までにすべての教育レベルにおける格差の解消を掲げている。女子の就学率を上げるために女性教員の増員や女子トイレの設置など、ネパール政府はもちろん、国際機関や国内外の NGO も教育支援に力を入れているが、2012 年までの数字を見る限り、MDGs の達成が困難であることがわかる。ネパールで一般の人びとが教育を受けられるようになったのは、1971 年に国家教育体制計画（National Education System Plan）が策定されてからであり、そもそも学校教育の歴史が短い。同計画策定当初

の識字率は、男性 24%、女性 4%であったことを考えると、他国と比較して低い水準であるものの、徐々に上昇していることがわかる。後述する人身売買問題の原因のひとつは、売られる側だけでなく、売る側も含めた社会全体での教育機会の不足による法制度等の無理解にあると言われる。上述のデータは、全体として教育の普及と、ジェンダー格差を縮める上での困難な状況を物語っている。

次に経済分野を見ると、他国との比較において教育分野よりランキング上は高いものの、指数は男性 1 に対して女性 0.487 と、格差自体は大きい。男性を 1 とした場合、同一職種における賃金格差は男性 1 に対して女性 0.58、また所得は 0.43 にすぎず、女性は男性の約半分の報酬しか得ていないことがわかる。背景として、非農業部門で雇用される女性の割合が 14%に過ぎず、多くの女性は家族労働者として農業に従事しており、無報酬であることがあげられる。農村では出稼ぎによって男性人口が流出し、女性が農業を担い、自家消費用農作物の生産が主である。また都市においても、女性は自営の小商いや、日雇いの工事現場などインフォーマルセクターに多いため、女性の所得は経済指標として可視化しづらくなっている。それでも、管理職に占める女性の割合は 14%で 95 位と、わずか 9%で 106 位の日本より格差は小さい。高等教育を受けた女性の数は少ないものの、行政や民間企業の管理職に就いており、女性がリーダーシップをとる場面はそれほど珍しくない。これは、教育の普及による全体の底上げが不十分であっても、教育機会を得た女性たちはリーダーとして指導的立場に就く可能性があることを示している。後述する当事者団体や現地 NGO におけるリーダーシップ育成の効果とも関連づけられよう。

一方、健康分野は、同レポートではジェンダー格差が最も小さい。出生時人口に占める男女比は男児 1 に対して女児 0.96 と格差は小さいが、女性の平均余命のほうが男性より長い国が多い中、男女の健康寿命が同年齢で、わずか 55 歳であることは、女性の健康分野で改善すべき点が多いことを示している。妊産婦死亡率が 10 万の出生件数に対して 170 と未だに高く、早婚や多産、過重な労働による身体的負担が多いことがその理由として挙げられる。

政治分野は、ランキング上最も順位が高く、議員に占める女性の割合が 33%、閣僚に占める割合が 15%と、いずれも日本よりも高い。格差の解消が最も急速に進んでいる分野である。1997 年に制定された地方自治法（Local Self-Governance Act : LSGA）で、地方議席の 5 分の 1 を女性に割り当てることが定められ、さらに 2006 年には政府のすべての機関で女性の割合を 3 分の 1 にすることが決められた。その結果、2008 年の制憲議会選挙では、33.2%の女性が選出され、女性の政治進出は飛躍的に進んだ。女性の政治参加は、社会的包摂への取り組みの要素であることが理解されているため、制度への反対はないが、2008 年の選挙で選出された女性議員の中には、読み書きのできない人もおり、新憲法を起草するメンバーとしてふさわしくないという声が出た。その一方で、女性グループや、当事者団体等での活動を経て制憲議会を目指した彼女たちを、草の根の女性たちの声を届ける存在としてふさわしいと支持する意見もあった。前者のような指摘を克服するために、議員が議会の議論を理解し、有意な参加ができるよう、女性議員を対象とした研修を行った現

地NGOもある¹⁵。施設整備や日常の生活習慣の変化を必要とする教育や保健分野に比べると、政治分野への参加は選挙制度等を変えるだけで容易に達成できると言われるが、制度変更には女性の政治参加に関する社会の合意が不可欠である。ネパール国内でもとりわけジェンダー格差が大きい西部タライ¹⁶で、村の各種組織や委員会に占める女性の割合を調査した筆者の研究では、委員会によっては女性委員の割合が高く、また女性が委員長を務める事例も見られ、地域の意思決定機関への女性の参加が定着しつつあることが明らかになっている（田中 2013b）。出稼ぎによる壮年男性の不在や、無償労働の女性への押しつけという理由も考えられるものの、1990 年以降に村落から中央まで様々なレベルで行われたジェンダー平等を求める活動と、女性の政治参加の制度化によって、意思決定への女性の参加に関して社会的合意が得られ、また実践されつつあると考えられる。

政府や NGO による女性支援の活動が 1980 年代から行われているとは言え、ジェンダー格差はいずれの分野でも依然として大きい。開発援助や NGO による活動が効果的に行われていないという指摘もあるが、道路網が整備されておらず、徒歩以外に到達手段のない村が数多く存在し、水道や電気の普及が極めて低い現状を考えると、草の根レベルの女性支援だけで大きな効果を生み出したり、その効果を持続させることは容易ではない。1996 年からの 10 年間は、内戦によって活動が停滞した地域も多かった。2006 年の包括和平合意後は、政治的停滞の長期化に対するあきらめから、人材の海外流出が激しく、順調に国家再建が進んでいるとは言えない。それでも、国政や地方自治など政治分野で女性の参加は確実に広がっている。

本研究は、女性をひとつのグループとして見なすのではなく、「どのような女性が参加するのか」を考え、社会的スティグマを抱えた女性たちの当事者団体に注目している。教育分野でのジェンダー格差が大きいことは、当事者団体の人材育成にとって大きな課題である。結成した段階である程度、外部者との交渉ができる男性の当事者団体と比べて、ネパールの女性の当事者団体は NGO からの支援などによる育成を要することがわかる。

3) 社会的包摂のための施策

紛争後の体制転換期にあるネパールにおいて、多種多様な集団が展開する政治的主張の根拠として、また開発援助や政策立案過程でのキーワードとして用いられているのが、包摂の概念である。ネパール語で包摂を示す *samaveshikaran* は英語の *Inclusion* の翻訳語として 2000 年代初頭に普及し始めた。差別を否定し、多様性を受け入れるという包摂のメッセージは、一般のネパールの人びとにとって正面から否定しがたいことから、ネパールの国家再建のイメージと合致した。民族やカーストを理由に排除の対象とされた人びとだけでなく、かつて支配側にあった集団を含め、あらゆる人びとが包摂を主張するようになっている。ときに政治的ヘゲモニーの道具として用いられることもあり、「誰がいかなる根拠でどのような人びとの集合を包摂しようとするのか」（名和 2012: 11）に関する議論は、

¹⁵ 2008 年 6 月、ジェンダーと開発の分野で活動する NGO、Didi Bahini でのインタビューから。

¹⁶ 西部ネパールの Gender Empowerment Measure(GEM)は 0.391 で、全国で最も低い(UNDP Nepal 2009:39)。

時間の経過とともに、一層錯綜している。しかし、こうした混乱がある一方で、民族やカーストの差異以外に障害やセクシャリティなどに起因する社会的スティグマをもった人びとの主張も可能になり、その要求のスペースが生み出されているとも言える。以下では、国家による社会的包摂のための施策について述べる。

ネパールが社会的排除・包摂の概念を国家の政策文書に最初に取り入れたのは、2003年に発表した第10次計画・貧困削減戦略文書（2002－07年）である。「貧困」を所得貧困（Income Poverty）、人間貧困（Human Poverty）、社会的排除（Social Exclusion）の3つに分類し、①経済成長、②人間開発を含む社会セクター開発、③①や②から十分な便益を受けることが難しい最貧困層と脆弱かつ恩恵を受けられないグループを対象としたプログラム、ならびに、貧困層や周縁化された層を開発の主流に取り込むことができるよう社会的包摂に特化したプログラムの実施、④善き統治の4つを貧困削減の柱とした。

10年間に及ぶ紛争を経て、2006年にはマオイストと当時の政府の間で包括和平協定が結ばれ、国家再建が始まった。同年、第二次民主化運動後に公布された暫定憲法は、ネパールを「独立的、不可分の、主権的、世俗的、包括的および完全に民主国家」と定め、ヒンドゥ国家から世俗国家へと転換した。

2007年から10年までの暫定3カ年計画（Three Year Interim Plan）では、経済成長を成し遂げることによって平等をもたらすことを目指した第10次計画での方針を、制度的不平等の克服を優先する権利にもとづくアプローチ（RBA）の採用へと転換した¹⁷。

ダリット、ジャナジャティ、マデシ、ムスリム、女性、またチベットと接するカルナリ地方など開発から取り残された地域の住民らは、「社会的に排除されている者」と規定され、2008年の制憲議会選挙では、議席配分に留保制が導入された。その結果、比例代表制では、ジャナジャティが33.4%、ダリットは8.2%、女性は33.2%、マデシが34.1%、また辺境地方出身者が3.8%の議席を獲得したことにより、排除されてきた人たちの政治参加の端緒が開かれた。

2008年の制憲議会発足後、王制を廃止し、連邦共和制への移行が宣言され、立憲君主制から共和制へ、単一国家から連邦国家へ、上位カーストによる支配から社会的包摂の実現へと、複合的な変化が起こり、人々の期待が高まった。しかし、2012年5月27日に制憲議会は任期満了となり、新憲法の起草は未完のまま解散となった。争点であった連邦制の根拠となる州の分割の際、民族州を認めるか否かという問題は決着を見ないまま先送りされた。

一方、地方自治は、1997年の地方選挙を最後に長期にわたって空白が続いている。地方開発・連邦制省は2008年7月より Local Governance and Community Development Programme (LGCDP)を実施し、地方行政の最小単位である区に Ward Citizen's Forum (WCF)を設置して議会の代わりに住民のニーズ把握をすることを試みている。ダリットやジャナジャティ、女性など周縁化されやすい人びとを入れることをガイドラインで定め、多様な人びとのニ

¹⁷ Acharya, M. Approaches to Poverty Reduction in Nepal – What is new?
http://www.fesnepal.org/reports/2010/seminar_reports/paper_ceda/paper_Macharya.pdf 2013年8月30日閲覧

ニーズを吸い上げる工夫をしている。現実には元議員や地域の有力者などの介入もあると聞くが、制度上は、周縁化された人たちを含む住民がニーズを明らかにし、行政に要求する仕組みがあり、RBA の実践の場になっている。援助で行われる外部の支援は、こうした仕組みを意識しながら、草の根の住民組織やグループを育成し、ネパール政府が掲げる社会的排除の克服の一端を担っている。

4) まとめ

ネパールには社会的排除を制度的に生み出す法律が未だに存在し、格差は縮まっていない。ジェンダー格差以外に、民族やカーストによる格差も依然として大きい。しかし、2006 年以降の体制転換の流れの中、当事者自身が権利の回復やニーズを要求する動きを否定することはできなくなっている。連邦制を検討する中で民族州を主張している民族団体などへのバックラッシュはあるが、当事者団体が社会のアクターとして認められるようになったという点で、1990 年代とは大きく異なっている。

2 節 社会的包摂を求めるアクター

ここでは、事例と関連のある女性運動および女性政策と、ネパールにおける NGO を取り巻く環境、当事者団体の台頭について述べる。

1) 1990 年以前の女性運動と女性政策

ネパールで最初に誕生した女性団体は、1917 年に東部タライのシラハ郡で結成された女性委員会 (Mahila Samiti) だと言われている (スベディ 1996:162、Lama 1997: 327、WOREC 2008b)。この組織は、政治的・社会的啓発を目的とし、幼児婚や一夫多妻制など女性に対する差別的な行為に反対の声をあげたが、弾圧を受けた結果、1 年半で解散を余儀なくされた。

1940 年代に入ると、インドの女性たちの影響を受けた複数の女性団体が結成され、1948 年には女性の参政権獲得運動を展開した。この頃に結成された団体のうち、1947 年設立のネパール女性連合 (The Nepali Women's Association) はネパール会議派 (Nepali Congress: NC) 系であり、1952 年設立の全ネパール女性協会 (All Nepali Women's Association、1952 年設立) はネパール共産党・統一マルクス・レーニン主義派 (Communist Party of Nepal – United Marxist Leninist: CPN-UML、共産党) 系の女性団体で、分裂や再編をしつつ、現在まで活動が続いている。当時設立された女性団体のほとんどは、シャハ王朝下で世襲宰相として専制政治を続けたラナ家打倒を掲げた政治家たちの家族によって組織されたもので、政党主導の反体制運動に取り込まれがちであった。

1951 年にラナ政権崩壊後、1953 年には女性の参政権が認められ (Shrestha 1998: 55)、1958 年には女性議員が、また翌 1959 年には女性閣僚が誕生した。しかし、1960 年にマヘンドラ国王が複数政党制を否定し、一党独裁体制を敷くと、社会組織にも規制が加えられ、すべての女性団体はネパール女性機構 (Nepal Women's Organization) に結集させられた (Lama

1997:328)。これは社会統制のために設立された機関の一つで、女性に関する事業を実施する傍ら、女性運動を監視した。その後、多党制民主主義の再開を求める運動によって 1990 年の民主化が達成されるまで、女性団体の活動家や女性の学生運動家も、逮捕や投獄を経験しながら、民主化運動に身を投じた。女性の権利獲得のためには、その前提となる民主化が不可欠であるという理解から、女性たちにとって反体制運動への参加は不可避であった。この民主化運動に参加した女性活動家の中には、現在に至るまでネパール会議派やネパール共産党など同じ政党で活躍する人もいれば、民主化後にネパール共産党毛沢東主義派マオイストに転じた人もいる。

1960 年から 90 年までの 30 年間は政党活動が禁止され、女性運動も独自の展開はほとんど見られなかったが、1975 年から 85 年までの「国連女性の 10 年」は、ネパール政府が本格的に女性政策に取り組む契機となった。1979 年からの 3 年間に女性の地位や役割に関する調査が行われ（スベディ 1996:166）、1980 年からの第 6 次 5 か年計画では「開発の過程に女性を動員すること」が、続く 1985 年からの第 7 次 5 か年計画では「女性が男性と同等な資格で国の開発に参加できるような環境や十分な機会を作ることが特に必要である」と記された（スベディ 1996:133）。

1990 年以前の女性運動は、18 世紀後半以降のネパールの国民統合の過程で民族やカースト、宗教、階級による女性たちの差異をないがしろにした「ネパール人女性」というアイデンティティに疑義を唱えることがなかった。1975 年以降に加速化した外国援助による女性支援も、民族やカースト、宗教などによる女性の多様性を考慮することは稀であった。むしろ女性たちは共通した抑圧体験をもつ後進的な「ネパール人女性」として均質化され、その主体性は奪われたままであった（Tamang 2009: 65）。

第 2 章で概観したように、グローバルなレベルでの言説は、開発と女性（WID）からジェンダーと開発（GAD）へと転換し、開発における女性の捉えられ方は多様化しているが、ネパールに限らず、現在も福祉アプローチや反貧困アプローチを採用した事業は行われている。ジェンダー主流化アプローチだけが現在実施されているわけではない。ネパールの場合、90 年以前に実施された事業の多くは母や妻としての女性を対象としたもので、女性を開発の主体とはみなさず、家父長制など構造的な力関係の変革には言及しない WID の枠組みのものがほとんどであった。

2) NGO をとりまく環境

ネパールにおける NGO の起源は相互扶助組織 *Guthi* にさかのぼるとされる。1920 年代以降、インドのガンジーの影響を受けた社会事業家によって、ネパールで最も古い NGO が設立された¹⁸。1951 年の王政復古後、社会活動が盛んになったが、1960 年の国王によるクーデターによって、ネパール赤十字社など一部を除いて規制が加えられた。1965 年時点で政府に登録された社会組織は 15 団体のみであった。その後、地域開発への国民の参加が奨励

¹⁸ Shree Chandra Kamadhenu Charkha Pracharak Mahaguthi は、現在もフェアトレード生産者支援等をする Mahaguthi の前身である。以下この節は主に国際協力推進協会 1997 による。

された 1970 年代に各地で NGO が設立され、それに伴い国際 NGO が支援に入るようになった。それらの調整の必要性から、政府は現在の社会福祉協議会の前身にあたる Social Service National Coordination Council (SSNCC) を設立した。しかし、1980 年代に入ると、王室の圧力によって NGO の開発予算を SSNCC に委託することが義務づけられ、SSNCC に対する不信感が高まった。1990 年の民主化後の国家開発計画において、NGO は「開発のパートナー」と位置づけられ、SSNCC は、社会福祉協議会 (Social Welfare Council : SWC) に改組された。

ネパールの NGO の登録制度は 2 段階ある。まず法人格を取得するために、所在地の郡事務所 (District Administration Office) に登録する必要がある。外国から送金を受け取る団体は、さらに女性子ども社会福祉省管轄下の SWC にも登録が必要である。国内外の開発団体に対する規定を記した社会福祉法 (1992 年制定) に基づいて登録されているのは、2010 年 7 月現在、30,284 団体¹⁹ある。この中には外部者として他者を支援することを基本とする NGO だけでなく、後述の CBO や、SHG、また当事者団体も含まれている。

なおネパール語で NGO とは、英語の直訳である *Gauri Sarkari Shanstha* だが、一般には団体を意味する略称 *Shanstha* と呼ばれている。以前は「市民社会の人々によるあらゆる連合体」(Dahal and Timsina: 2007:18)である市民社会組織 (CSO) とほぼ同義で用いられていたが (Singh and Ingdal 2007: 4)、最近のネパールでは、CSO は、NGO 以外に宗教団体、労働組合、社会・文化的グループ、アイデンティティに根ざした団体、専門家団体、ネットワーク、連合体や信託基金を含む概念として理解されている (Upreti 2011: 53)。

SWC は、登録された団体を 10 分野に分類している。NGO だけでなく、CBO や SHG、また当事者団体も含んだ計 30,284 団体のうち、多い順に分野毎の登録団体数を () に示すと、地域・農村開発 (18,625)、若者支援 (4,321)、女性支援 (2,305)、環境開発 (1,318)、子ども福祉 (951)、精神修養 (876)、健康サービス (703)、障害 (597)、教育開発 (492)、AIDS と薬物乱用 (88) となる。

3) 1990 年以降の女性運動と現地 NGO

1990 年後に誕生した NGO は、政治活動ではなく、開発を第一の目的としているものがほとんどだが、民主化運動当時の学生リーダーが代表を務める NGO も多く、党派性があるという指摘がある (Lama 1997, Sherchan 2009, Tamang 2009)。例えば、3 月 8 日の国際女性デーのイベントやデモ等が、党派性をもつグループによって並行して開催されてきた。女性リーダー自身、党派を超えた連帯の重要性は理解していた。しかし、ネパールの NGO は民主化を求める反体制運動の一翼を担ってきた結果、既成政党との結びつきが強く、限界をもっていた。1992 年に設立された Women Security Pressure Group (WSPG) は、共産党の女性リーダーが率いていたが、会議派系のリーダーも発足に参加した。しかし、1995 年、WSPG から分かれた会議派系の女性リーダーが、目的をほぼ同じにしながらも WSPG と別

¹⁹ 社会福祉協議会登録 NGO データ 2010 年 7 月現在 Social Welfare Council, Total NGOs (2034 - 2067 Asadh Masant) <http://www.swc.org.np> 2013 年 5 月 13 日閲覧

に Democratic Forum for Political Empowerment of Women を結成したことは、90 年代半ばにおいて、女性運動内の団結が困難であったことの証である (Lama 1997:334)。

Tamang はこれらの NGO やネットワークは外国援助という資源を巡って競合関係にあり、それが異なる NGO やネットワーク間の連帯を阻んでおり、カトマンズに拠点を置く団体は、地方の女性のニーズよりも外国ドナーの志向に影響されがちであることを指摘している (Tamang 2009: 72 - 73)。以下、1990 年の民主化後の女性運動に関する先行研究 (Lama 1997, Tamang 1997, Sherchan 1997, Bhattachan 2001a, Bhattachan 2001b, Tamang 2009) から、社会的スティグマを抱える女性当事者の団体による運動が必要とされた背景を考える。

Tamang (2009) は、1990 年以降の女性運動の主な担い手を、主要政党の女性、女性支援をする NGO の女性リーダー、マオイスト女性の 3 グループからなるとし、女性の権利の実現へのそれぞれの貢献を検証している。政党の女性たちが法改正のためのデモや座り込みに草の根の女性たちを動員したことなどを認めつつも、所属政党の決定に抗うことなく従属的な振舞いをしている点、また政党内の女性リーダーの多くがヒンドゥー上位カーストに属しており、女性の多様性には未だ理解に乏しいことを指摘している。

その一方で、NGO の女性リーダーが、基本的ニーズを満たすためのサービス提供だけではなく、民主化といった考え方を草の根に普及させるために政治分野でも活動した結果、女性が組織化され、2006 年の民主化運動に多くの女性が参加する基盤を作ったことには同意している。しかし、NGO の事業も未だに「福祉アプローチ」によるものが少なくなく、「開発や向上を必要としている後進的で無知なネパール人女性」という 1990 年以前のイメージを継承し続けていることを問題だとする。その例のひとつとして、1990 年代の人身売買をめぐる言説をあげ、国家の名誉と家族的価値観を賭けた救出や保護の対象となった被害者としてのネパール人の女性 (Fujikura 2003) というイメージが作り出されたことを指摘している。

NGO 内での指導的な地位は、高い英語力を持ち、ネパール語を操る「開発エリート」によって占められている。その構成員であるヒンドゥー上位カーストや都市部のネワールの高等教育を受けた女性が、ネパール語を母語としない外国援助のドナーと、ジャナジャティやダリット、マデシなど社会的に排除されている人びととの間に立ちはだかる「情報の番人」であり、ネパール人の女性であることで、「ネパール女性」について語る資格があると看做されてきたことの問題を述べている (Tamang 2009: 71)。

一方、マオイストは、家父長制の限界の中でしか女性の解放を語らない既成政党や、外国援助に依存する NGO を批判し、自分たちこそが、女性を解放し平等を実現すると主張してきた。しかし、3 割から 5 割が女性兵士であると喧伝されてきた人民解放軍も除隊時の国連による登録では 19% しか女性がおらず、女性は補助的な役割を求められたという記録からも、対外的なイメージと実態は異なっていたことが明らかになっている。マオイストにとっては階級闘争が第一であり、抑圧からの女性の解放は二の次にされている。ただし、アルコール販売の禁止を求めたマオイスト系女性団体による 2001 年の醸造所や酒造所の閉鎖は、のちに政府がアルコール販売規制法を承認するにあたって大きな影響を与えた。

和平交渉の際に女性の権利の向上や人身売買の禁止を主張するなど、女性運動に貢献した点もある（Tamang 2009：73－76）。

1990 年以降の女性運動や NGO の限界に関する指摘は妥当である。しかし、検証する側の批判の多くは、党派性による運動の分断、ヒンドゥー上位カースト以外の女性の不在、カトマンズを拠点とする都市のエリート女性への偏重、また外国援助への依存の指摘にとどまっており、多様化する課題に自ら取り組むために設立された当事者団体や、民族やカースト、地域性の偏重を克服したネットワークについて言及されていない。他国にも共通する一般的な弱点の指摘だけでなく、ネパール固有の動きとして、当事者団体にも注目する必要があるのではないか。

4) 当事者団体の台頭

本研究での当事者団体とは、共通の課題やアイデンティティによる結びつきをもとに設立され、会員へのサービスだけでなく、法改正のためのロビー活動等にも関わり、組織に参加していない非会員にも資する課題解決を目指す組織を指す。町内会のような地理的結びつきを基盤とする CBO や、貯蓄グループや農業協同組合など会員が相互に支援する SHG は、個人の生活向上など実益との結びつきが強く、非会員にも資する課題解決には通常関わらない。本研究で取り上げる当事者団体は、会員個人の生活向上だけにとどまらず、ロビー活動などによる法改正など非会員にも資する課題解決を目指すので、CBO や SHG と同義ではない。

他国と同様、ネパールでも NGO は社会のエリートや篤志家が、その専門性や資金を使って、自分たち以外の人々のために一定期間支援するものと理解されていた。一方、当事者団体は、自ら抱える課題解決のために活動する人びとの集まりで、長年、権利を否定され、社会的排除を受けてきた人びとであることが多い。当事者団体は有志によって自発的に結成されたものもあれば、開発事業の中で「受益者」として支援されてきた人たちが、より主体的な活動を求めて事業の副産物として設立したものもある。社会的包摂が国家の課題となったことで、当事者団体の存在意義が高まる中、統計はないものの、その数は増加傾向にある。

ネパールにおける当事者団体結成は 3 期に分けられる。第 1 期にあたる 1990 年の民主化以前は、政党傘下の女性団体やダリット団体などが結成された。第 2 期は 1990 年以降 2000 年くらいまで間で、特定政党と関係をもたないダリット団体や障害者団体、ジャナジャティの民族団体が設立された。

第 3 期は 2000 年頃からで、従来からある民族、カースト、ジェンダー、宗教など出自によるアイデンティティを基盤とする団体に加えて、HIV 感染者、人身売買サバイバーなど社会的スティグマを抱えた人たちの団体が設立された。「国際先住民の 10 年」（1995－2004 年）などにより高まったグローバルなレベルでの当事者運動、また「サービス提供」から権利の保障へと開発の重点が転換する過程で、開発のアクターとして、当事者団体が認知されるようになったことが背景にある。ネパール固有の背景としては、民族やカーストに

よる差別の問題を取り上げたマオイストのプロパガンダが、ダリットやジャナジャティの運動を間接的に後押ししたこと、債務労働者の解放運動がピークを迎え、2001年にカマイヤ解放宣言²⁰が出されるなど、RBAによる実践の成果が可視化されたことで、それまでの援助事業では扱わない制度上の問題解決への取り組みが注目されたことがあげられる。

民族やカーストの差異から生じる問題への気づきは、民族やカースト、宗教などの出自だけでなく、居住地や障害の有無、寡婦、移住女性、セクシャル・マイノリティ、女性のHIV感染者、セックス・ワーカーなど立場の違いによって異なる多様性を女性たちに自覚させ、他者が多様なニーズを代弁するのではなく、それぞれの当事者自身がアピールする当事者団体の誕生へとつながった。

第3期は、1996年に始まったネパール共産党毛沢東主義者（マオイスト）による人民戦争が激化した時期でもある。当初その支配地域である中西部の郡だけが戦場となり、農民から利子を取るマイクロ・ファイナンスの貸付機関や、米国系援助機関の資金で事業を実施する団体だけが攻撃対象となり、撤退させられた事業もあった。しかし、2001年に警察に加えて当時の国王を最高司令官とする王国軍がマオイスト鎮圧に動員されると、戦闘は激しさを増し、武装闘争がネパール全土に広がった。2003年に二度目の停戦合意をマオイスト側が一方的に破棄すると、学生の動員を目的とした拉致、爆破物を使った破壊活動が頻発し、開発事業は広範に影響を受けるようになった。直接標的にされないまでも、活動地からの撤退や規模の縮小をする団体は少なくなかった。

王政の廃止と共和制の樹立とともに、地域格差の解消や、カーストや民族、性別による差別の根絶を主張するマオイストは、差別の撤廃や権利の回復を主張する当事者団体を、主張を同じくする存在とみなすことがあり、活動を妨害することは比較的少なかった。先住民団体が主催する社会的包摂に関するワークショップ等には、マオイストの党员らも積極的に参加し、差別や社会的排除をなくすための事業を応援する姿勢を見せた²¹。マオイスト側の当事者団体への接近は、当事者団体の関係者が政府側によって取り調べを受けることにもなりかねず、当事者団体からは必ずしも歓迎されなかったが、紛争がピークを迎えた2000年代半ばは、当事者団体を前面に出すことによって、ようやく事業を継続できる場合があった。

ネパールにおける当事者団体の台頭には、グローバルなレベルでのRBAの普及や、先住民の運動などの他、ローカルなレベルでのマオイストによる紛争が背景にある。多くの当事者団体による権利の主張が高まったことは、政府が社会的包摂や権利に基づくアプローチを政策に取り入れることにつながったと考えられる。

²⁰ 債務労働者の報酬が法定最低賃金を下回っていると雇用主を訴えたカマイヤが裁判で勝訴し、その後、債務労働者であるカマイヤを雇用主の下から解放する宣言が出された（定松 2002）。首都カトマンズに住む市民団体なども巻き込んだこの運動は、法に訴えて権利獲得することの重要性を示し、権利に基づくアプローチの実践例として扱われた。ただし、解放されたカマイヤの再定住と生計確保は現在も解決しておらず、カマイヤの運動は終わってはいない。

²¹ 2006年度、オランダ開発機構の職員として筆者自身が先住民団体のワークショップの企画・運営に携わった経験から。

第4章 ネパールにおける開発援助パートナーシップ

1990年代は、わずかな例外を除いて当事者団体は現地 NGO や国際 NGO の影に隠れがちであったが、近年当事者団体は活動スペースを広げている。また、2006年の第二次民主化運動に際しては、当事者団体のリーダーは、排除されたあらゆる人びとが参加できる「包摂的民主主義」を主張し、積極的に運動に加わった。中には、2008年の制憲議会選挙に立候補し、議席を獲得した人もいる。

一方、現地 NGO は、従来通りの方法で「受益者」のためにサービス提供型の事業を実施するのか、当事者の代理人もしくは代弁者としてアドボカシーに関わるのか、あるいは専門分野を活かして当事者団体の育成や強化に力を入れるのか、といった選択肢が考えられる。こうした多様な現地 NGO や当事者団体などが存在する中、それぞれとどのように付き合っていくのが国際 NGO にも問われている。

ここではネパールにおけるパートナーシップに関する先行研究を振り返ったあと、ネパールで活動する国際 NGO のパートナーシップの方針を紹介し、当事者団体のパートナーシップの例を数量的に把握する。

1節 先行研究の検討

ネパールの開発援助におけるパートナーシップに関する先行研究として参考にしたのは、次の3点である。Leermakers (2003)は、国際 NGO の責任者が外国人からネパール人に引き継がれていく過程を、本国からの権限移譲 (inpatiation) 、国際 NGO の実施事業が現地 NGO に引き継がれることを現地化 (localisation) と呼んで、国際 NGO の方向性について論じている (Leermakers 2003) 。彼女が事例調査を行った2000年代初頭は、上記の2つのパターンへの移行が盛んな時期にあたり、当時としては示唆に富んだ研究である。しかし、外国からネパールへの主導権の移転までがテーマであり、ネパール国内での援助の重層構造への言及や、当事者の主体的参加、また現地 NGO から当事者団体へ権限の委譲という視点は含まれていない。

在ネパール・ノルウェー大使館を含むドナーの責任者によるワーキンググループのコンサルタントであった Singh と Ingdal がドナーや国際 NGO、現地 NGO、ネパール政府関係者の聞き取りからまとめた報告書は、紛争下で「開発スペース」が狭まる懸念のあった2000年代後半のドナーの関心をまとめている (Singh and Ingdal 2007) 。二国間援助機関から国際 NGO へ、さらに都市の NGO、地方の NGO を介してようやく草の根の CBO に援助が届く重層構造の問題 (図1) や、パートナーに対する組織強化の必要性、国際 NGO と現地 NGO の関係、将来現地 NGO に期待される役割など、本研究にとって参考になる点が多い。ドナーと NGO の合意点として、社会的包摂と多様性を、後述のパートナーシップ・ガイドラインの優先理念とすることなどが記載されている。しかし、現地 NGO として紹介されている聞き取り調査の対象が、ダリットの当事者団体に偏っていたり、それらと他の現地 NGO を同義に扱っている点などから、ドナーにとって、現地 NGO の先にいる当事者へ

の関心が低いことがわかる。

Rappleye (2013) は、教育セクターで活動する現地 NGO の三つの例を取り上げ、グローバルな言説をローカル化するネパールの現地 NGO は脆弱であり、ドナーが作った構造の中の機能の一部にすぎず、現地 NGO の主張はネパールの人びとを代弁しているものではないと結論づけている(Rappleye 2013)。彼が取り上げた NGO の例については筆者も同意するが、教育セクターにおいては他にも多数の NGO が活動しており、その中には、草の根レベルでの当事者である子どもの参加に成功している団体もある。またグローバルな言説をローカル化して用いることが否定的に捉えられているが、社会的包摂という用語がそうであるように、単なる翻訳語として流通するだけでなく、ネパールの文脈におきかえ、外国ドナーが想定していた以上に活用している。権利に基づくアプローチについても、カマイヤ解放運動でいち早く採用され、当事者団体だけでなく、このアプローチを積極的に利用する NGO も少なくない。

これらの研究がとりあげていない当事者団体とその他のアクターの関係について分析することが、本研究の目的である。

2 節 国際 NGO の連合体によるパートナーシップの方針

1993 年に制定された社会福祉規則 (Social Welfare Rules - 2049) は、その第 18 条²²において、「国際的な社会組織が社会組織をパートナーとして事業を実施する」とことと「現地の団体を優先すること」を定めている。ここでの社会組織は本研究での NGO を表し、現地の社会組織とは、当事者団体も含め SWC に登録されている団体を指す。原則として、国際 NGO が直接事業を実施することは認めていない。また、国際 NGO で働く外国籍職員のビザも、現地 NGO との協定書が整わなければ発給されず、ビザを必要とする外国籍職員の雇用は、管理職か専門分野についてパートナー団体に助言をするアドバイザーなどに限られている。1990 年の民主化後、ネパール政府は NGO を開発のパートナーとして認めた。しかし国際 NGO に対しては、制度上、厳しい制限を設け、それをさらに強化しようとする動きがある。こうした環境下では、国際 NGO が合同でネパール政府に対して申し入れ等する必要がある、連合体が結成されている。

Association of International NGOs in Nepal (AIN)²³ は、1996 年に設立された国際 NGO の連合体で、会員である国際 NGO 間の経験共有や、特定課題についてのアドボカシーに取り組むとともに、ネパール政府や SWC、国際機関等の会合で国際 NGO を代表する立場から発言すること、また国際 NGO がネパールの法令を遵守するよう働きかけることを目的としている。国際 NGO と現地 NGO をあわせた連合体は他国にもあるが、特定国で活動する国際 NGO だけの連合体は、他に例を見ない。ネパール政府との関係上、設立理由として明文化され

²² 原文は次の通り。Any International Social Organization shall take Social Organization as its counterpart to implement the project, to the extent of availability, and carry out work accordingly. In selection Counterpart Organization, priority shall be given to local organization. www.swc.org.np/documents/SWC%20Rules.doc
2013 年 6 月 10 日閲覧

²³ 1996 年設立。2012 年末現在 101 団体が加盟。

ないが、国際NGOの活動に対する政府の厳しい規制がAIN設立の背景にあることは明らかである。

AINの登録団体は、1999年に34団体、2004年に50団体であったが、2012年には101団体に増加している²⁴。2006年の包括和平合意後に活動を開始した国際NGOが多い。登録101団体のうち、外国籍職員が代表を務めるのは65団体で、比較的最近ネパールでの活動を開始した団体が多い。全体の3割以上を占める36団体は、ネパール人が代表を務めている。その中には、ActionAid International、HELVETAS、WaterAidなど1990年の民主化以前から活動をしており、資金規模も大きい団体が含まれる。国際NGOとはいえ、ネパールでは、所長以下ネパール人のみで運営されている団体も少なくない。外国籍職員が多い国連や二国間援助機関に比べて「現地化」されている。それでも、文書には英語を用いることから、職員は英語で教育を受けたエリート層に偏りがちである。国際NGOの職員に、先住民やダリット、また平野部タライ出身者が少ないことは課題とされており、各団体はインターン制度の導入や、人材の多様化方針などを打ち出して、改善しようとしている。

AINはSWCだけでなく、ネパールの現地NGOの連合体等とも対話を重ねている。グローバルなレベルでCSOのパートナーシップが話し合われる以前から、国際NGOと現地NGOのパートナーシップについて加盟団体の事例を学びあい、2007年にパートナーシップの原則と基本要件の2部からなる「パートナーシップ・ガイドライン」を作成した（添付資料）

²⁵。

原則には、(1)共通の目的をもつ、(2)公正と多様性を実現する、(3)市民社会に立脚する、(4)権利保有者（rights-holders）を含むすべてのステークホルダーに対して説明責任を果たす、(5)透明性を確保する、(6)成果を重視する、(7)相互に学び経験を共有する、(8)長期的なパートナーシップを組む、(9)他の開発アクターと調整を図る、からなる計9項目が挙げられている。(2)の公正と多様性に関しては、組織内の人材の多様性だけでなく、事業についても、年齢、カースト、階級、民族、ジェンダー、宗教などの点において、多様な人びとを対象とすることが求められている。また、(4)は権利保有者への説明責任と、彼女／彼らが自らの権利を主張し、選択し、懸念を表明できるよう促すことが挙げられている。当事者団体という言葉は出てこないが、(2)や(4)は当事者との関与を示唆している。

基本要件としては、①パートナー団体が法人格を取得していること、②パートナーの選定条件やその過程に透明性が保たれていること、③協定書が明文化されること、④理事会が活発であること、⑤組織目標等が公開されていること、⑥理事や職員に多様な人びとが含まれていること、⑦超党派性が保たれていること、⑧事業対象者の事業プロセスへの参加が確保されていること、⑨事業の効果を上げるために関係者への聞き取りや評価への参加が実施されていること、⑩財務会計が厳密に行われていること、⑪報告や方針の説明が

²⁴ 加盟団体は増えているものの、ネパールで活動する国際NGOの約半数にしか相当しない(AIN 2011)。日本のNGOの場合、AINに加盟している団体のほうがはるかに少ない。

²⁵ AIN Recommended INGO-NGO Partnership Guidelines for working in Nepal
http://www.ain.org.np/news_img/5qn605eyposter.jpg 2013年6月10日閲覧

透明化されていること、⑫職員が義務と権利について理解できるよう人事管理が行われていること、という計 12 項目が記されている。③ではすべての関係者に理解可能な言語で書面が作成されること、⑧⑨では事業プロセスへの参加や評価について言及されており、国際 NGO 自身はもちろん、パートナーとなる現地 NGO が、事業の対象となるコミュニティが主体的に参加できる環境を整えることを求めている。

なお、こうしたガイドラインの整備や、その中での透明性等への言及にも、紛争下で開発事業の実施が困難であったことが関係している。AIN はパートナーシップ・ガイドラインの策定以前の 2005 年 7 月に、「ネパールで活動する国際 NGO に推奨される行動原則」(AIN Recommended Principles and Operating Guidelines/Ground Rules for INGOs in Nepal) という文書を作成し、職員に携帯させている。この文書では、国際 NGO は社会的排除を受けた人たちの生活向上に貢献することや、透明性や説明責任の確保を明言するとともに、「すること (Do's)」として男性・女性・若者・子どもの積極的な参加の促進、「しないこと (Don'ts)」として職員の誘拐や恐喝に屈しないこと、事業が実施できない状況になった際は撤退することなど、紛争下で働くときの心得が記されている。

この文書は、2007 年に国連機関や二国間援助機関を中心にまとめられた同種の文書と統合され、「基本実施ガイドライン(Basic Operation Guidelines: BOGs)」として現在も使用されている。中立な立場で開発や人道支援に取り組むという基本的な姿勢と行動規定を定めた。武装勢力が寄付や車両の使用を強要することが横行し、職員が拉致や誘拐の被害に遭う中、個人が毅然とした態度をとって断ることは困難であった。BOGs は開発や人道支援を行う団体の基本姿勢を外部的に表明するツールとして活用された。署名団体は、パートナーシップの協定書等には、BOGs 遵守を条項のひとつとして入れることになっているため、国連機関、二国間援助機関、国際 NGO から資金助成を受けているパートナーもそれに従って行動することが求められる²⁶。

AIN は、2006 年から 08 年にかけて、組織強化に関するワーキンググループを結成し、このガイドラインの普及と活用を推進した。72 団体が加盟していた 2008 年当時の調査で、54 団体がガイドラインを周知しており、うち 40 団体はこれをもとに団体独自のパートナーシップ・ガイドラインを作成している(AIN 2008: 3)。

一方、現地 NGO の連合体のひとつ NGO Federation of Nepal (NFN) は、パートナーシップ・ガイドラインと同様のものは作成していないが、2010 年に NGO および NGO 職員、会員、ボランティア等の行動規範²⁷を定め、組織の統治、透明性、説明責任に関する項目の中で、政府機関だけでなくパートナー団体との関係においても、透明性を確保することを定めている。現地 NGO にとってのパートナー団体とは国際 NGO だけを指すのではなく、草の根の住民組織やグループを含む。現地 NGO は資金の提供者にあたる国際 NGO 等だけでな

²⁶ 2013 年現在署名団体は 13 団体となっている。 http://un.org.np/sites/default/files/BOG_english.pdf 2013 年 6 月 10 日閲覧

²⁷ Code of Conduct of the Non-government Organizations, Non-government Organization Office Bearers, Members, Staffs and Volunteers-2067
http://www.ngofederation.org/images/stories/downloads/Code_of_Conduct_English.pdf 2013 年 6 月 10 日閲覧

く、活動現場の団体との関係についても同様に透明性を確保し、説明責任を果たすことを自らの行動規範として律する方向で動いている。

世界各地で活動を展開する国際 NGO でも、世界共通のパートナーシップ・ガイドラインにあたるものを持っている団体はほとんどない。現地 NGO とのパートナーシップについて、各団体内での検証や議論がなされているのは、紛争を経たネパールの特徴と言える。しかし、多様性の尊重や、参加の保障、透明性の確保などは、紛争国でなければ必要ない事柄ではなく、平常時でも求められることであり、他国の文脈でもこのパートナーシップ・ガイドラインに記されて項目は活用できるのではないかな。

第2章2節グローバルなレベルでのパートナーシップに関する規範的議論として紹介した2010年に策定された「イスタンブール原則」と、それよりも早い2007年にネパールで作成されたガイドラインの共通点を整理したのが表5である。本論文の添付資料にあるAINのガイドラインの各項目の文言を、イスタンブール原則のガイダンス文書で照合し、含意が同じであるものを並べている。AINガイドラインでは環境について言及していないので、空欄とした。

表5：パートナーシップに関する規範的議論の共通点

CSO 開発効果のためのオープンフォーラム イスタンブール原則(2010年)		ネパール国際 NGO 連合(AIN) パートナーシップ・ガイドライン(2007年)	
1	人権と社会的正義を尊重し、推進する	1	共通の目的をもつ
2	女性・少女の権利を推進し、ジェンダーの平等と公平を実現する	2	公正と多様性を実現する、
3	人々のエンパワメント、民主的なオーナーシップと参加を重視する	3	市民社会に立脚する
4	環境の持続可能性を推進する	—	
5	透明性を確保し、説明責任を果たす	4	権利保有者を含むすべてのステークホルダーに対して説明責任を果たす
		5	透明性を確保する
6	公平なパートナーシップと連携を模索する	8	長期的なパートナーシップを組む
		9	他の開発アクターと調整を図る
7	知識を創出、共有し、相互学習を実践する	7	相互に学び経験を共有する
8	状況の改善にむけて持続的な変化をもたらす	6	成果を重視する

(筆者作成)

2010年のイスタンブール原則の策定と、2007年のネパールのAINパートナーシップ・ガイドラインの完成には直接の関連はないが、人権、多様性、説明責任、透明性の確保、他のアクターの連携、相互学習など、共通して用いられているキーワードは複数ある。こ

れらは、ネパール以外の国も含めて、援助のパートナーシップにおいて必要とされていると言える。また、紛争など固有の要因があったネパールでは、他の国や地域に先駆けて、パートナーシップに関する議論が進んだこともわかる。本研究でネパールを例にパートナーシップについて論じることは、今後イスタンブール原則に則ってパートナーシップ型の援助を実践する国や地域にとって参考になると考えられる。

3 節 国際 NGO と当事者団体のパートナーシップ

国際 NGO や現地 NGO がどのような団体とパートナーシップを組んでいるかを分析し、その中に当事者団体が含まれている事例、あるいはその割合を把握するのが望ましいが、現地 NGO に関しては、パートナーシップの協定書等を結ぶ際、政府に報告する必要がないため、国際 NGO と当事者団体の間のパートナーシップしか数量的な把握はできない。

次頁の表 6 は、ネパールで活動する国際 NGO の連合体である AIN が発行した 1999 年、2004 年、2012 年の文書から、当事者団体をパートナーとしている国際 NGO を抜き出したものである。当事者団体の判別にあたっては、民族名やダリット等が団体名に入っているものを、まずジャナジャティ団体やダリット団体に数えた。「その他」には、債務労働者カマイヤ、セクシャル・マイノリティ、HIV 感染者、人身売買当事者、寡婦などカーストや民族、宗教以外のアイデンティティによって結成された団体を入れた。なお、障害関連では、当事者団体か否かの記載が不明な団体が多く、また障害分野で支援を行う国際 NGO も特定されているので、この表には含めなかった。

1999 年に AIN が行った調査によれば、29 の国際 NGO のうち 2 団体は、すべての事業を直接実施しており、27 団体は政府機関、現地 NGO、当事者団体、住民組織のいずれかとパートナーシップを組んで実施している (Rai and Gurung 1999:13)。1999 年の調査報告ではパートナー団体名が明らかにされていないためパートナー団体に占める当事者団体の数は不明だが、パートナーシップが多い分野は、ジェンダー、先住民・少数民族支援である。当時はパートナーシップ制が徹底されておらず、直接実施からの過渡期にあったこと、また国際 NGO にとってのパートナーは NGO 等だけでなく、関連省庁の郡レベルの出先機関など政府系機関も含まれていることがわかる。

2004 年の資料では、一部を除いてパートナー団体名が記してある。加盟 50 団体のうち、現地パートナーとして当事者団体をあげている国際 NGO は 10 団体、17 例ある (AIN 2004)。The Lutheran World Federation がダリット団体と債務労働者カマイヤの当事者団体の計 4 団体をパートナーとしている以外は、当事者団体とのパートナーシップは少ない。ダリットやジャナジャティ以外の当事者団体で資料に記載されていたのは、2004 年時点では、男性のセクシャル・マイノリティ団体と本研究で扱う人身売買当事者団体の 2 例のみである。

2012 年時点では、加盟 101 団体のうち、現地パートナーとして当事者団体をあげている国際 NGO は 19 団体、55 例に増えている (AIN 2012)。パートナー団体にはダリット団体が依然として多いが、その他の当事者団体が 25 例に増えている点に注目したい。カミングアウトが困難な人々の当事者団体は、ダリット団体等と比べて援助パートナーとして認識さ

表 6 : AIN 加盟団体の当事者団体とのパートナーシップ

(Rai and Gurung 1999、AIN 2004、同 2012 をもとに筆者作成)

	INGO 名	本部所在国	政府 登録 年	1999 (対象 INGO 数 29)	2004 (対象 INGO 数 50)					2012 (対象 INGO 数 102)					
				パートナー数	パートナー数	当事者 団体数	ダリ ット	ジャナ ジャティ	その他	パートナ 数	当事者 団体数	ダリ ット	ジャナジ ャティ	ムス リム	その他
1	ActionAid International Nepal	南アフリカ	1982	18	10	0	0	0	0	71	12	7	2	1	3
2	MS Nepal (注 1)	デンマーク	1986	16	22	2	1	1	0						
3	CARE International in Nepal	アメリカ	1978	10 未満 (注 2)	5	1	1	0	0	31	5	2	0	0	3
4	Child Welfare Scheme	イギリス	1995	AIN 未加入	3	0	0	0	0	10	1	0	0	0	1
5	DanChurchAid	デンマーク	2007	-	-	-	-	-	-	9	4	3	0	0	1
6	FHI 360 Nepal	アメリカ	1993	AIN 未加入	20	1	0	0	1	37	6	0	0	0	6
7	Good Neighbors International Nepal	韓国	2002	-	AIN 未加入	-	-	-	-	3	1	0	1	0	0
8	HelpAge International	イギリス	2011	-	-	-	-	-	-	4	1	0	0	0	1
9	ICCO & Kerk in Actie	オランダ	2009	-	-	-	-	-	-	15	1	1	0	0	0
10	Peace Brigades International Nepal	イギリス	2006	-	-	-	-	-	-	9	4	1	0	1	2
11	Practical Action	イギリス	1979	AIN 未加入	36	1	0	1	0	16	1	1	0	0	0
12	Save the Children Norway (SCN)	ノルウェー	1984	19	31	2	1	0	1	91 (注 3)	不明	不明	不明	不明	不明
13	Save the Children US (SC-US)	アメリカ	1981	19	25	2	2	0	0						
14	SNV/Nepal	オランダ	1980	27	11	1	0	1	0	不明	0	不明	不明	不明	不明
15	Stichting Veldwerk the Netherlands	オランダ	2004	-	AIN 未加入	-	-	-	-	7	1	0	0	0	1
16	Strømme Foundation	ノルウェー	2011	-	-	-	-	-	-	4	1	1	0	0	0
17	Terre des hommes Foundation	スイス	1984	10 未満 (注 2)	3	0	0	0	0	15	4	2	0	0	2
18	The Britain Nepal Medical Trust	イギリス	1967	AIN 未加入	不明	不明	不明	不明	不明	17	1	0	0	0	1
19	The Lutheran World Federation	スイス	1984	15	17	4	3	0	1	26	6	2	1	0	3
20	USC Canada Asia	カナダ	1977	10 未満 (注 2)	4	1	1	0	0	6	1	1	0	0	0
21	Voluntary Service Overseas Nepal	イギリス	1964	10 未満 (注 2)	7	0	0	0	0	10	3	2	1	0	0
22	WaterAid in Nepal	イギリス	1987	48	5	0	0	0	0	11	1	0	0	0	1
23	World Education	アメリカ	1978	22	35	2	0	2	0	36	0	0	0	0	0
	合計				234+	17	9	5	3	337+	54	22	5	2	25

1999 年から 2012 年までの間に団体名称を変更した団体については、注記しない限り 2012 年のものを用いる。

*印の数字は政府機関のパートナー も含む。

(注 1) デンマークの INGO、MS-Nepal は ActionAid International と合併した。

(注 2) 1999 年調査はパートナー NGO 数が 10 以上の INGO のみパートナー数が表示されていた。

(注 3) Save the Children は、2006 年にイギリスとノルウェーが合併し、2010 年に US と Japan も合わせて一つになった。

れるようになったのが遅いことがわかる。この中には、前述のカマイヤの団体、人身売買被害者団体のほかに、寡婦の団体、移住労働から帰国した女性労働者の団体、スクォッター女性グループの連合体などが含まれる。多様な当事者団体とのパートナーシップへと展開していることがわかる。

HIV/AIDSなどの保健や障害分野で支援を行う国際NGOは、比較的多くの当事者団体とパートナーシップを組んでいる。例えば、HIV感染予防の分野で支援を行うFHI 360 Nepal（旧称Family Health International）の場合、ネパール各地のHIV感染者からなる当事者団体とパートナーシップを組んでいる²⁸。またPopulation Services International/Nepalの場合、全体としてのパートナー数は公開していないが、HIV感染防止活動では、ゲイを中心とした性的マイノリティの当事者団体Blue Diamond Society（BDS）1団体のみがパートナーである。BDSはFHI 360 Nepalのパートナーでもあり、AIN加盟団体とパートナーシップを組む唯一の性的マイノリティの当事者団体である。他にレズビアンを中心とした性的マイノリティの団体Mitini Nepalもあるが、AIN加盟団体のパートナーにはなっていない。同様の課題に取り組む当事者団体であっても、男性を中心とした団体に比べて、女性を中心とした団体が国際NGOのパートナーになりにくく、外国援助へのアクセスが乏しいことは、女性のHIV感染者の当事者団体からも指摘されている²⁹。社会的スティグマをもつ女性の当事者団体に対しては、安全な場所の提供や、組織強化が一層必要とされていることがわかる。

2012年に当事者団体とのパートナーシップ事例が増えている団体のひとつに ActionAid International Nepal（AAN）がある。AANは、1982年にネパール政府への登録が認められ、1993年までは直接の事業実施によるサービス提供を主な活動としていた。1993年にSWCの規則が定められてから現地NGOとのパートナーシップに移行し、1996年には現地NGOとのパートナーシップの方法が内部でまとめられた。筆者は1996年にAANが10年間のパートナーシップを結んだ現地NGO Lumantiのボランティアとして、AANがパートナー団体の職員に対して実施する一連の研修に参加したことがある。現場での活動に資金を提供するだけでなく組織運営の方法や、開発アプローチに関することなど様々な角度から、現地NGOの人材育成をすることまでがパートナーシップに含まれていることを知った。10年間という長期契約もさることながら、組織自体を支援するという考え方は、それまで日本のNGOによる限定的な活動支援しか知らなかった筆者が、組織強化に関心をもつきっかけとなった。AANは1998年に組織全体で権利に基づくアプローチ（RBA）を採用する方向へと踏み出し、各パートナー団体にRBAに関する研修を実施した。アプローチの転換に対応できず、混乱したパートナー団体もあったが、AANも支援した2000年のカマイヤ解放運動は、その後、他団体がRBAに関心を示すきっかけになった。2003年には従来のAAN対現地NGOという二者間の長期パートナーシップをやめ、特定の課題達成のために複数のパートナーと関わる方針に転換した。例えば、先住民の食糧安全保障をテーマ

²⁸ AIN（2012）にリスト化された団体のほとんどがWEB上では検索できず、当事者団体と断定できないものもあるため、全パートナー団体に占める当事者団体の割合は算出できない。

²⁹ Shakti Milan Samajでのインタビューより（2011年2月）

にする場合、先住民の当事者団体と、土地問題に特化したアドボカシーをリードする現地 NGO などを含めた複数団体間でのパートナーシップである (Tanaka 2010)。権利を剥奪されている当事者を核にしたパートナーシップに転換したことで、AAN のパートナーには当事者団体が多くなった。現地 NGO よりも当事者団体への支援を優先している。都市の居住権の問題については、前述の Lumanti から、スクォッターに居住する女性の当事者団体へとパートナーを変更している。

当事者団体を中心に据えて課題全体の解決を支援するという AAN の取り組みは、RBA を取り入れる際の支援の組み立て方として参考になる。国際 NGO がひとつの当事者団体だけ、あるいはひとつの現地 NGO だけとパートナーシップを組むのではなく、同じ課題に取り組む当事者団体に現地 NGO も交えてパートナーシップを組むことは、当事者団体との二者間のパートナーシップに懸念をもつ団体も取り入れることは可能であると考え。次節以降で取り上げる、国際 NGO が、ダリット団体や先住民団体だけでなく、現地 NGO も加えたパートナーシップによって行った事例とも共通する「多様なアクターとの協働」の実践といえる。

表 6 を作成するにあたって、パートナー団体名が記載されていないといったデータの不備により集計に加えなかった国際 NGO もわずかにあるが、ネパールで活動する国際 NGO のうち、当事者団体とパートナーシップを組んでいないところのほうに圧倒的に多い。2012 年時点で AIN に登録していた 102 団体の中で、当事者団体とのパートナーシップが確認できているのは 20 団体のみであり、その他のおよそ 8 割は当事者団体との直接の関わりを持っていない。当事者団体とすでにパートナーシップを組み、包摂型援助を実施している例は多数派とは言えないが、次節以降では、すでに国際 NGO とパートナーシップを組んだ当事者団体の事例から、当事者団体とそれを取りまく他のアクターの関係について考察する。

4 節 非当事者の関与を閉ざした当事者団体

本節では、当事者団体と非当事者団体とそれを支える援助機関の具体例として、先住民団体のひとつであるネパールチェパン協会 (Nepal Chepang Association、以下 NCA) と、NCA を支援した複数の現地 NGO ならびに国際 NGO の関わりを例に、パートナーシップについて考察する。最初に先住民チェパンを紹介し、当事者団体 NCA の設立やその成長過程に現地 NGO や国際 NGO がどう関与したか、NCA とそのパートナーの役割や関係の変化を詳述する。最後に包摂型援助が成立するためのパートナーシップの 4 つの段階を手がかりに、この事例を検証する。

なお本節は、チェパンの支援に関わったオランダ開発機構 SNV と NCA がまとめた出版物 *Let the People Lead : Lessons for working effectively with excluded groups* (SNV and NCA 2008)、NCA の設立から現在までの軌跡とその役割の変遷を振り返り、開発、政治、宗教面から組織としての NCA を分析した論文 “Balancing between Politics and Development: The Multipule Roles Played by Indigenous People’s Organisations in Nepal” (Tanaka 2013a)、当事者

団体の代弁から組織強化へと役割を変えつつある現地 NGO について述べた”The Changing Roles of NGOs in Nepal: Promoting Emerging Rights Holder Organizations for Inclusive Aid” (Tanaka 2010) をもとにしている。原典記載した箇所以外は、これら 3 点を使用する。

1)先住民チェパン

人口約 5 万人のチェパン³⁰は、表 3 で紹介した国法「ムルキ・アイン」の序列で、「奴隷可能なマトワリ」に位置づけられていたジャナジャティ（ネパール語を母語としない非ヒンドゥ教徒）である。一九世紀の文献では未開の移動民や狩猟採集民として紹介され、国王からブラジャ（*praja* 臣民）という民族名を授けられるなど「『開発されるべき民族』として」（橘 2005：315）扱われた。現在では、先住民の人権保護のために設立されたナショナルマシナリーである National Foundation for Development of Indigeneous Nationalities (NFDIN) によって「非常に周縁化された民族」（Highly Marginalized Janajati：HMJ）に分類されている。NFDIN は 59 民族を 5 つに区分している。チェパンが属する HMJ は、「有利な民族(Advanced Janajati)」、「不利な民族(Disadvantaged Janajati)」、「周縁化された民族 (Marginalized Janajati)」に続く 4 番目のグループで、チェパン以外に 11 の民族が入っている。5 番目に分類された 9 つは、人口が極めて少ない「絶滅の危機にさらされた民族 (Engdangered Janajati)」である。より周縁化された民族を優遇するために分類されたが、一方で、新たな民族の序列化であるという批判もあった。

二〇世紀前半まで、チェパンの居住地では、個人が土地を占有する場合と、民族集団が統治する共有管理地で常畑農耕を行う場合があった（橘 2005：307）。個人で土地を占有していても、納税額が増えることを恐れて登記しない者もいた。その結果、土地所有権証を所持する者が限られ、市民権証の申請に影響を与えた。1990 年民主化当時、ほとんどの住民が市民権証をもつ地区もあったが、2000 年代半ばまで市民権証の取得者が少ない地域もあった。市民権証がない場合、土地の購入、就職、パスポートの取得などの機会から排除される状態が続いた。1 節で紹介した国家からの排除の最もわかりやすい例が、そのまま当てはまるのがチェパンであった。ムルキ・アインで同じカテゴリーに分類されていたタマンも、中央ネパールを本拠地とし、同じ村で暮らす場合もあるが、タマンは「周縁化された民族」、教育の普及が遅れ、識字者が少なかったチェパンは、「非常に周縁化された民族」に分類されている。メディアでもチェパン＝「未開」のイメージが再生産された。カトマンドゥに出稼ぎに来たチェパンの若者は「未開の民族」として差別を受け、社会的スティグマを感じるようになった。

2)当事者団体 NCA の結成

ネパールの先住民団体の多くは、自分たちの本拠地ではなく、首都カトマンドゥに移住

³⁰ 旧来からの自称「チョオバン」、国家との関係を示す「ブラジャ」など、民族呼称の使用は錯綜した状況（橘 2005:303）にあった。当事者団体の表記であるチェパンを蔑称と考える者もいるが、現在ではチェパンという表記が当事者によっても使用されているので、ここではチェパンを用いる。

した仲間によって設立されている。自分たちが多数派である本拠地にいるときは、その必要性を感じないが、他の民族と共に暮らす中で差異を感じ、自分のアイデンティティについて考える機会が増えるからであろう。

カトマンドゥに出稼ぎに来ていたチェパンの若者たちは、自分たちに関して誤解を与えるような記事が新聞に掲載されたことをきっかけに、Centre for Agro-Ecology Development (CAED)という現地 NGO の事務所で毎週土曜日に集まり、差別問題の背景を話し合うようになった。

CAED の職員は、チェパンが暮らす村で識字教育などに関わっていたことから、チェパンが置かれた状況をすでに理解しており、若者たちに集まる場を提供した。CAED だけでなく、他の民族であるシェルパの先住民団体も、1994 年にネパールチェパン協会（NCA）の設立を助けた。

NCA は当初はカトマンドゥで暮らすチェパンの自助グループであったが、1998 年に政府登録をしてからは、広く会員を募集し始め、2012 年末現在、6 郡に住む 1200 人以上の個人会員とチェパンによって結成された協同組合等が団体会員として加盟している。

3)開発援助事業による当事者団体育成

オランダの国際 NGO の SNV ネパール事務所は、1988 年以来、農業省の養蜂事業を支援していた³¹。その一環として 1992 年から 94 年までチェパンの居住村で実施した養蜂事業や果樹栽培の支援が、先住民チェパンとの出会いとなった。

SNV は 1996 年から 2003 年まで、すでにチェパンとの信頼関係ができていた CAED などいくつかの現地 NGO とパートナーシップを組んで、非木材森林資源（Non-Timber Forest Products）開発、土壌保全、コミュニティ林業などの事業を支援した。SNV はチトワン郡のチェパンの居住区内に事務所を設置し、上記の技術支援以外の全般の統括を行った³²。1996 年から 2000 年までの第 1 期が、Praja Development Programme³³、2000 年から 2003 年までが Praja Capacity Development Programme と名づけられ、後半は名称通り、チェパンの人々が結成した住民組織や協同組合などチェパンの人々自身が運営する草の根組織の強化を中心に事業を展開した。この間、1998 年に政府登録を終えた NCA は、カトマンドゥだけでなく、チェパンの居住村でも活動を開始し、一定の認知を得るようになっていた。外部者による事業評価で、チェパンの人々自身が事業を担うこと、チトワン郡以外で暮らすチェパンにも対象を拡大することが指摘され、NCA を中心に事業が再編された。

図 12 は、2004 年から 07 年まで実施された Chepang Mainstreaming Programme (CMP) に関わった団体の関係を示している。2003 年までは、ICCO からの資金は SNV に送られ、SNV が現地 NGO を通じてチェパンの CBO などを支援するという構図であったが、チェパンの人々が主体となることを目指したこの事業では、オランダの ICCO 本部からの資金は NCA

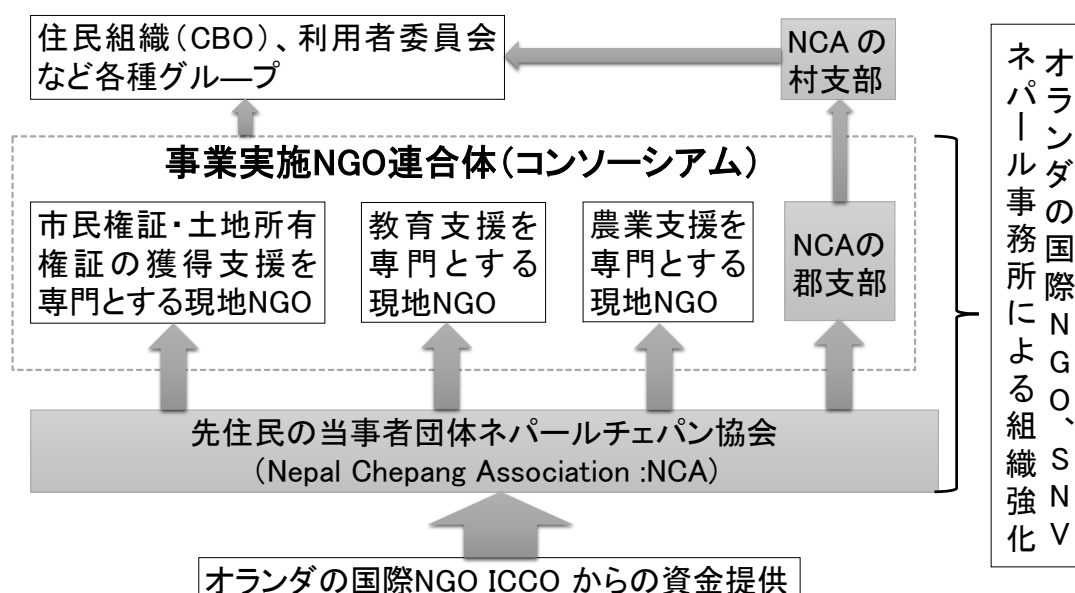
³¹ 当時は NGO ではなく、オランダの二国間援助機関の専門家・ボランティア派遣団体であった。

³² オランダの国際 NGO、ICCO と、オーストラリアの ODA、AusAID が事業資金を提供した。

³³ Praja は当時普及していたチェパンの民族名。

に送金され、SNV は資金管理には関わらなくなった。図 1 で、国際 NGO から現地 NGO に資金が供与され、そこから社会的に排除された人々のグループに届くという重層化された一般的な流れを示したが、CMP は当事者団体が資金を管理し、そこから現地 NGO に対して技術支援にかかる資金のみ提供するという流れをとった。当事者団体を取り巻く関係は、第 1 章 2 節で示した図 2 ほど複雑ではないが、当事者団体が援助のアクターとして認識された結果、従来は国際 NGO や現地 NGO の役割だと考えられていた資金管理を行い、事業実施全体を調整する役割を担った。資金提供をした団体とは別の国際 NGO が組織強化を行った点にも特徴がある。

図 12：当事者団体と現地 NGO の連合体による事業実施と国際 NGO による組織強化



(SNV&NCA 2008 をもとに筆者作成)

NCA の本部は、地方支部を通じて、住民組織や協同組合など草の根の機能グループの強化と、それ以前にはなかった当事者団体の村落レベルでの委員会を育成しながら教育や農業などの分野での事業実施と、自分たちの民族アイデンティティについて誇りをもつよう働きかける啓発活動を行った。また、NCA は資金を出す側として、連合体を構成した現地 NGO に対しては調整とモニタリングを行った。連合体に関わった現地 NGO は、教育分野を担当した CAED をはじめ、RBA や当事者主体を十分理解していた。各 NGO は分野別の事業が、いずれは現地 NGO を介さず、チェパンの人々だけで実施できるよう人材育成に力を入れた。国際 NGO の SNV は、それまでの事業全般と統括をいう立場を離れ、NCA がこれらの業務をすべて単独で行えるようになるまで、マネージメントや、当事者団体を中心とした連合体による事業実施という、ネパールには「前例のない試み」の調整に関してアドバイスを行った。

「専門性の高い NGO が当事者団体によって雇われる」というパターンの協力は、画期

的な例だった。連合体に参加した現地 NGO は、新しい試みに慣れていくことで自分たちの役割は、事業の実施ではなく、NCA の人材育成や組織強化であることを理解していった。もちろん、これまで「チェパンのために」事業を行ってきた国際 NGO や現地 NGO の職員の中には、お金の流れが力関係を変えることに抵抗を感じた者もいた。また、NCA の立場の変化に戸惑うこともあった。しかし、それまでは事業という乗り物の「乗客」であったチェパンの人々が、自分で乗り物を運転するのだという意味を込め、「チェパンを運転席に」を合言葉に、一般の事業と比べて調整に時間のかかるこの取り組みを支えた。

4) 当事者団体を中心とした事業の特徴

CMP がそれまでの事業と異なったのは、実施主体や運営方式だけでなく、教育や農業分野などそれまでも取り組んでいた分野に加えて、市民権証や土地権利証の獲得、天然資源へのアクセスなど、チェパンが社会的に排除される要因となってきた基本的権利についての政策提言活動を行った点である。土地権利証がないと耕作できないことをアピールするために、あえて舗装道路で田植えのパフォーマンスをするなど、ユニークな方法で権利の主張をした。

CMP 終了をもって国際 NGO の SNV は、1992 年からのチェパンとの関わり、また 1998 年に NCA が設立されて以来のパートナーシップを終えた。2008 年以降、NCA は、連合体に参加していた現地 NGO の一部とともに、同種の事業を 3 年間継続した。また、市民権証の取得や、非木材森林資源開発、農業支援などのテーマ別に、他の国際機関や現地 NGO とのパートナーシップでも事業を行ったが、いずれも短期間で終了した。

5) 当事者団体の行方

CMP では NCA が資金管理や事業運営責任を負っていたが、当時の NCA で、事業の調整を行ったのは、チェパン以外のジャナジャティの職員であり、会計を担当したのはヒンドゥの職員であった。それ以外の職員はすべてチェパンであり、NCA の理事等もチェパンであったため、彼ら非チェパンの職員が組織を代表して発言することはなく、英語での報告書や会計書の作成など、当時のチェパンの人材だけではできない業務を行うために雇用されていた。CMP が終了する時点ですべてチェパンの人材だけで運営することを目指していたため、非チェパンの職員が行っていた仕事はチェパンの職員が引き継いだ。

CMP 終了後 3 年ほどは、後継事業や、他団体からの支援事業があったが、会計の 1 名を除いて、すべてチェパンの人材によって行われた。会計に関しても、チェパンの人材が引き継ぐことが目標であったため、最終的に NCA はチェパンだけで組織も事業も運営される団体になった。組織強化を始めた段階で、チェパンの人材が養成され、チェパンだけで報告書作成や会計などすべての業務を担えるようになることが目標とされていた。その目標は達成されたことになるが、既存の事業を実施する以上の展開を行えなかった。

NCA が中心となって事業を実施した計 5 年ほどの間に、多くのチェパンの人々が市民権証を手にした。2007 年の場合、年間 7,549 人が市民権証を獲得している。その結果、パス

ポートを取得できるようになり、それまでほとんどなかった外国に出稼ぎに行く若者が出てきた。子どもの教育や収入向上など一般のチェパンの住民の高い分野では一定の成果が見られ、NCA が事業を実施することに対して住民の期待はあったが、更なるリーダーたちの関心は政治参加によって問題を解決するということに偏り、自らの組織の維持に関して適切な資源を確保できなかった。資金難に陥った NCA は、2012 年末にカトマンドウの本部事務所を維持できなくなり、チトワン郡にその機能を縮小させた。

かつて NCA の事業によって、農業や教育分野などの研修を受けたチェパンの人材は、現在、連合体に参加していた現地 NGO だけでなく、他の NGO の職員として働いている。彼ら／彼女ら個人にとって、NCA よりも、他の NGO で働くほうが待遇が良い。現地 NGO の職員としてチェパンの人材が雇用されることになったのは、現地 NGO セクターにチェパンの人々が包摂された状態であるということもできる。しかし、依然として民族等による格差が大きいネパールでは、市民権以外にも、健康分野などチェパンの人々の権利など、満たされていない課題が多数残っている。それらは当事者団体の役割である。チェパンの人材が様々な現地 NGO に雇用されるようになって、それらの NGO がチェパンの権利を主張することはない。チェパンの村でも外国に出稼ぎに行く若者が増えれば、世帯の所得は増えるが、それが権利の回復に直結するとは言えない。当事者団体による回復が求められる権利はまだあり、役割も終わったとは考えにくい。HMJ よりも「上位」に分類されている民族の中には、出稼ぎによって財をなし、経済的な問題を抱えていない集団もある。それらの当事者団体が、援助事業の有無に関わらず、組織を維持されているのは、当事者団体の存在意義が単なる生活向上を目的とした事業実施ではなく、集団的アイデンティティを確認する場としての意味があるからだろう。

NCA が主体となった事業は、基本的権利を鋭く主張し、その存在意義を存分に発揮していたが、それが継続できなかったのは、リーダーシップ等、まだ組織強化が不足していたからであろうか。

6) 考察

ここでは、NCA とパートナー団体との関係を、第 2 章 8 節であげた「当事者団体の成長過程に応じて求められるパートナーシップのあり方」の 4 つの段階に照らし合わせて考える。

第 1 段階である当事者の組織化と安全な活動の場の提供は、初期の CAED との関わりにおいて行われた。第 2 段階としての自助組織から当事者団体へ転換するための組織強化は、CAED や SNV、また 2007 年まで続いた開発援助事業に関わった複数の現地 NGO によって行われた。組織強化の中には、報告書の作成や会計などの事務的作業のスキルや、団体としての意思決定や理事会の運営などガバナンスに関するもの、また組織内で専門知識をもった人を育てるための人材育成などがあった。第 3 段階の当事者と非当事者の関係変容は、現地 NGO が NCA と関わっている間は、頻繁な交渉や協働によって起きていた。NCA のメンバーであるチェパンの中で人材が育つにしたがって、現地 NGO の専門職員との関係が変わったり、他団体との関係が変化したことはその一例である。第 4 段階の多様なアク

ターとの協働は、NCA が市民権証の問題など扱う中で、行政や先住民団体の連合体などとの連携例で実践していた。

NCA が中心となり、国際 NGO ならびに現地 NGO がその不足点だけを支え、お金やモニタリング上の関係も変えた CMP は包摂型援助であったと言える。しかし、同じ方式の援助が、その後 NCA とパートナーになった他の NGO によって模倣されることはなかった。また、CMP のような援助方式が他の当事者団体支援で模倣されることもなかった。「チェパンを運転席に」を合言葉に、当事者団体を中心に据えた試みは、チェパンのコミュニティに対して極めて思い入れの強かった現地 NGO と国際 NGO という特異な組み合わせでしか成立し得なかった。NCA と接点のない団体にとっては、脆弱性への懸念、政治的主張を伴う活動に巻き込まれることの嫌悪など固定的であり、NCA の側も、広く一般に自分たちの存在をアピールするなど非当事者との関係を広げる工夫はしなかった。CMP にパートナーとして参加した NGO が「チェパンの人材育成」を目標としたのは誤りではなかったが、チェパンを支える理解者や支援者を増やすことも NCA とそのパートナーは目指すことが可能ではなかったか。

5 節 多様なパートナーシップを組む当事者団体

国際 NGO だけでなく、現地 NGO や、他の当事者団体など多様な団体と協働するダリット福祉協会（Dalit Welfare Organisation、以下 DWO）を例にパートナーシップの進化過程について考察する。まず、ネパールにおけるダリットの当事者団体と、DWO の設立やその成長過程について述べる。次に、パートナーシップの進化過程をもとに DWO とそのパートナーとの役割や関係の変化の例を分析する。

1) ネパールにおけるダリット

「ダリット」という用語の起源は、「打ち砕く」、「粉碎する」あるいは「踏みつける」を意味するサンスクリット語の *Dal* に由来し、「抑圧された」という意味をもつ。19 世紀のインドの運動の中で生まれた言葉で、「抑圧に対して抵抗する人びと」の自称として用いられるようになった。現在のネパールでは、1963 年のムルキ・アイン改正前に不可触民に規定され、現在も不当な扱いを受けている集団のアイデンティティとして用いられている（Kisan 2009 : 46-47）。国家ダリット委員会（National Dalit Commission : NDC）が起草した文書³⁴では、ダリットは次のように定義されている。

カーストに基づく差別と不可触制による残虐な行為によって、社会的・経済的に、また教育面、政治面、宗教の分野においてもっとも虐げられ、人間の尊厳や社会的正義の恩恵を受けていない集団（Kisan 2009 : 46）

「カーストに基づく差別と不可触制による残虐な行為」とは、「水を与えられず、不可触のカースト」に規定されていた集団に対する、水の共用の忌避、接触後に清めが求められるなどの行為を指す。

³⁴ 国家ダリットの権利委員会 (National Dalit Rights Commission) 設置法案

ネパールの全人口に占めるダリットの割合は約 15%にあたり、その居住地はネパール全土に及ぶ。地域によってダリットの理解やサブ・カースト、宗教上の慣習などが異なる。2002 年にNDCが作成したリストには、21 のグループ³⁵がダリットとして記載されている³⁶。

1990 年憲法では、カーストによる差別と不可触制（Untouchability）は法律で処罰の対象となった。2006 年の第二次民主化運動により、同年 6 月 4 日に召集された暫定議会でネパールの不可触制は廃止され、2007 年に制定された暫定憲法 14 条で、不可触制と人種による差別を禁じた（Kisan 2009：46）。

ネパール全体では、経済成長が見られるが、依然として民族やカースト、宗教による格差は大きい。ダリットが飼育している牛のミルクは穢れていると偏見を持たれ売ることができなかったり、参拝を許されない寺院があるほか、村落部での水源が上位カーストと下位カーストで分けられているなど、多くの差別が存在する。異カースト間の結婚は、法的には認められているが、実際にはタブーである。図 10 で示したように、国家レベルよりも、地域社会などメゾレベルでの排除が顕著である。

2) 当事者団体 DWO

DWOは、1994 年に設立されたダリットの会員によって運営される運動体である³⁷。カーストによる差別や、ネパール社会に残る不可触制の根絶による、公平な社会の実現を目指している。政策決定とその実施へのダリットの人びと自身の参加が達成されてはじめて、ダリットの権利の回復と、経済的・社会的・政治的平等を果たすことができると考えている。

設立メンバーのひとりで現代表のチャクラマン・ビシュワカルマは、ネパール西部のサラヤン郡出身である³⁸。村で非ダリットの友人とお茶を飲みに出かける際、友人は飲み終わったカップをそのまま返していたが、自分はカップを洗ってから返すことが当たり前になっていた。ダリットの自分だけがカップを洗うことが求められるのは不可触制による差別であることに気づいた。当時の法律で既に差別は禁止されていたが、お茶屋の側はカップを洗うことを求め、彼はそれを差別であると指摘した。しばらく後、お茶屋は、差別をしつつ営業を続けることで警察沙汰になるのを恐れ、店を閉めた。

彼は村で中等学校卒業資格（SLC）試験に合格した後、首都カトマンドゥに出てきた。お茶屋で差別を受けたり、ダリットであることが理由で部屋を貸してもらえないなど、差別を受けている仲間と出会い、差別の禁止が明言されている国連の人権規約などを、若いダリットの仲間と勉強した。ネパール政府が 5 年おきに人権の改善状況を国連に報告して

³⁵ (A)丘陵地に出自を持つ者：1.Badi, 2.Damai, 3.Gaine, 4.Kami, 5.Sarki と、(B) 平野地に出自を持つ者 6.Bantar, 7.Chamar, 8.Chidimar, 9.Dhobi, 10. Dom, 11.Dusadh, 12. Halkhor, 13.Kakaihiya, 14.Khatbe, 15.Khatik, 16.Kori, 17.Tatma, 18.Mushar, 19.Patharkatta, 20.Pasi, 21.Sarvanga に分類されている。

³⁶ ネワールの精肉カーストである Kashai や、清掃人の Pode は以前のリストには含まれていたが、自分たちはダリットではなく先住民のネワールであるという主張から 2002 年のリストから外された（Kisan 2009:47）。

³⁷ DWO <http://www.dwo.org.np> 2013 年 7 月 15 日閲覧

³⁸ 1998 年 6 月 25 日 DWO カトマンドゥ本部にて聞き取り。モは稲本悦三さん提供。記して感謝する。

いることも知った。ダリットの議員を通じて政府が提出している報告書の内容について、当時の首相に対して質問をした。政府はダリットの人権状況に特に問題はないと報告を続けていることがわかった。事実とは異なることをダリット以外の議員たちにも訴えた。その後、自分も 1994 年に DWO の結成に加わり、教育や政策提言の分野で活動を始めた。

DWO は、2012 年末現在全 75 郡のうち 53 郡に支部をもつネパール最大のダリット団体のひとつである。会員約 12,000 人の 6 割を女性が占める。郡支部は、各郡の会員から選ばれた委員によって運営され、それぞれ独立した銀行口座を開設している。各郡の代表が選挙によって選出した中央執行委員が、組織全体の運営を担っている。各郡支部が独自に開発事業を計画・実施・管理する場合もあれば、中央で計画した事業を複数の郡で実施することもある。

職員は 120 名おり、約 10% がヒンドゥー上位カーストやジャナジャティなどの非ダリット職員である。本部で教育や法的支援など専門分野を担当する以外に、事業の実施現場でもジャナジャティのタルーが職員として雇用されている。非ダリット職員の割合が比較的高いのは、DWO の事業が、特別な場合を除き、ダリットだけを対象としているのではなく、地域の脆弱層への支援であるからである。

3) 事業とそのパートナー

DWO の活動は、メディアを中心とした政策提言活動と、開発事業の実施の二つの軸からなる。政策提言活動の中で最も力を入れているのは、活字メディアや電子メディアを通じてダリットの人びとの声を届けることと、テレビやラジオ番組の制作とその活用である。DWO はダリットの人びとが抱える問題を国営放送で取り上げた最初の団体で、テレビの連続ドラマとして放映したことがある。また、西部のバンケ郡では、コミュニティ FM を運営している。DWO が政策提言活動にメディアを用いるのは、カーストによる差別のない社会をつくるためには、ダリットの人びとだけでなく、ダリット以外の人びとの意識啓発こそが必要だと考えるからである。他に、ダリットの人びとの権利を獲得するために、草の根レベルから、国家レベル、また国際社会におけるロビー活動の他、各種キャンペーン、文化プログラム、ストリート・ドラマなど様々な手法を用いて、一般の人びとと政府機関への働きかけを行っている。

20 郡で実施している開発事業では、経済的なエンパワメントのための生計向上や、教育、平和構築、防災、気候変動の分野で活動している。主な対象は女性、子ども、最貧困層で、各事業地域のダリット以外の住民も含む。

平和構築関連の事業では、International Rescue Committee (IRC) とパートナーシップを組み、児童兵士の社会復帰事業を行った。その対象は、ダリットだけでなく児童兵士となったあらゆる子どもであった。IRC にとっては、DWO のように、各地に支部がある団体は、事業がスムーズに開始できるという点で、また事業終了後のフォローアップを考える際も好都合であったが、DWO 側にとってはどういう意味があったのだろうか。児童兵士の社会復帰事業の対象となった子どもの中にはダリットも含まれているものの、「カーストによ

る差別のない社会をつくる」というDWOの目標と合致しないように見える。この点についてDWO事務局長のガネシュ・カリラジは、次のように述べている³⁹。

私たちダリットはジャナジャティと違って、ダリットだけで地域を構成しているわけではありません。常に上位カーストなどダリット以外の人たちと関わって暮らしています。私たちの活動のうち、ダリットだけを対象としているものは少ないです。事業地で暮らす貧困層はみな私たちの支援対象です。ジャナジャティやムスリム、女性だけでなく、上位カーストであっても事業の基準に合えば対象になります。

もし、事業を実施する団体がダリットの団体でない場合、ダリットが活動から排除されることがあります。私たちダリット団体が実施すれば、ダリットが排除されることはありません。ダリット団体が平和構築事業に関わることも、ダリットに対する差別をなくすことに直接つながっていると思います。私たちが地域のために活動する様子を見て、ダリットに対する偏見は少なくなるはずです。最初はダリットに偏見をもっていて、私たちから支援されたくないとする上位カーストの人々が、徐々に考えを変えることも期待できます。私たちが行うすべての活動は、カーストによる差別のない社会をつくることにつながります。

1994年から2013年までの20年間にDWOが実施したパートナーシップ型の事業は計46件ある（DWO 2013）。その内訳は、メディアの活用などによってダリットの権利の回復自体を目的としたもの14件、生計向上など経済的機会の提供を行うもの14件、教育や子どもの権利保護に関するもの12件、防災や衛生に関わるもの6件である。

この中には、DWO側から提案したのではなく、パートナー団体を探していた国際NGOの意向で始まったものもある。その中には、第2章1節のパートナーシップに関する先行研究で批判されているような「下請けにすぎないもの」が含まれている可能性がある。しかし、事業の内容や、パートナー団体との関係の詳細を見ない限り判断はできない。パートナー団体が提案したものすべてが当事者団体に「下請け」を期待しているのではなく、また、社会変革の役に立たないわけではない。

先述のIRCとのパートナーシップによる児童兵士の社会復帰事業はそのひとつである。2006年の包括和平協定後、ネパール全土ではほぼ一斉に始まったこの事業は、IRC以外にも複数の国際NGOが関わり、それぞれが現地NGOとのパートナーシップによって実施した。こうした事業を引き受けることは、現地NGO側の意向が取り入れられない「下請け」になりかねない。DWOには児童兵士の社会復帰に関わる専門的な知識をもった職員はいなかったが、事業地に支部組織があり、ネパールで活動実績がない国際NGOのIRCよりも地元のステークホルダーとの関係が深く、実施にあたって不安はなかった。また、この事

³⁹ 2013年5月5日カトマンドゥにてインタビュー。

業に関わることで、紛争がダリットに与えた影響を明らかにする機会であるとも考えていた。外部者から見れば「下請け」に見える関係においても、ダリットに対する差別が明らかになり、カーストによる差別のない社会をつくるために役立つならば、団体の目的とも一致しており、引き受けるという姿勢であった。

4) 専門性の高い NGO とのパートナーシップ

DWOが2006年4月から2010年3月まで実施した「社会的に排除されたコミュニティのための生計改善事業」は、イギリスに本部をもつ国際NGOのPractical Action⁴⁰と、生物多様性の推進や農業技術の普及をはかる現地NGO、Local Initiatives for Biodiversity, Research and Development (LI-BIRD)⁴¹との三団体間パートナーシップで行われた。

この事業のねらいは、インドや中国からの安い工業製品が流入し、仕立て屋、鍛冶屋、皮革職人など伝統的な職業で生計を立てることが困難になったダリットや、土地を持たず生計手段の選択肢が少ない先住民を中心とした貧困層を対象とし、グループで土地を借りた耕作や、適正技術の導入によって生計向上を支援することであった。

DWOはダリットや先住民の組織化や事業地での活動全般を、LI-BIRDは農業技術の指導等を分担し、Practical ActionはDWOとLI-BIRDというそれまで互いに協働することがなかった団体間の調整と事業全体のマネジメントを行った。Practical Actionは、当事者団体とのパートナーシップを前面に出してはいないが、当事者団体を通じた支援のほうが、より自分たちの使命を果たしやすいと考えた結果、DWOをパートナーとし、農業に関する専門性を必要とする部分はLI-BIRDが補完する仕組みとした。異なる組織文化をもっていたDWOとLI-BIRDの関係が、当初からうまくいったわけではなかった。技術指導をするLI-BIRD側は、その普及が遅いことをDWOの動員力が弱いせいであるとし、DWOはLI-BIRDの技術指導の不備を指摘した。Practical Actionは、事業対象の住民も含め、両団体の関係者とともにたびたび3団体合同調整会議を開き、その溝を埋めていった。2010年の事業終了後も、Practical ActionとDWOはパートナーシップを継続し、別の地域で農業を中心とした生計向上事業を実施している。LI-BIRDとは事業形式ではないが、気候変動による温暖化によって、河岸など脆弱な土地で暮らすダリットの世帯が受ける影響に注目し、気候変動と土地問題に関する政策提言活動で、DWOとの連携を続けている。

発足当初のDWOはカースト差別やダリットの政治参加を求める運動が中心で、パート

⁴⁰ 1966年に設立されたイギリスの国際NGO。大量消費を幸福の指標とする現代経済学や、科学万能主義を批判するエッセイを集めた『スモール・イズ・ビューティフル』⁴⁰の著者で掲載学者のエルンスト・フリードリヒ・シューツハが設立に関わった。2005年にIntermediate Technology Development Group (ITDG)から現在の名称に変更した。エネルギー、食料と農業、水・衛生・廃棄物処理、防災、気候変動、市場アクセスの分野を対象とし、東部アフリカ、南部アフリカ、ラテンアメリカの地域事務所の他、スーダン、バングラデシュ、ネパールに現地事務所を開設し、世界60カ国で300人の職員を雇用している。<http://practicalaction.org/> 2013年7月14日閲覧

⁴¹ 1995年に地方都市ポカラで設立された現地NGOで、草の根での生物多様性推進のための農業技術支援とその手法の調査研究を行っている。農業技術や環境科学を学んだ理系の人材が大半を占める組織で、2012年末現在の職員数は98名と、ネパールでは規模の大きいNGOである。<http://libird.org/index.php> 2013年7月20日閲覧

ナースhipを組む場合も教育や子ども支援を行う団体が中心であった。しかし、Practical Action や LI-BIRD と協働する中で、農業や気候変動という新たな切り口からダリットの置かれた立場について考えることができるようになったという。このパートナーシップは、事業期間だけの関係ではなく、当事者団体、現地 NGO、国際 NGO それぞれにとっても新たな可能性を広げ、イスタンブール原則の 7 でも奨励されている相互学習の実践につながったことがわかる。

5) 考察

最後に、第 2 章 8 節であげた「当事者団体の成長過程に応じて求められるパートナーシップのあり方」に照らし合わせて DWO とパートナー団体の関係を考える。

第 1 段階である当事者の組織化と安全な活動の場の提供、ならびに、第 2 段階としての自助組織から当事者団体へ転換するための組織強化については、ダリットの当事者だけで団体を設立した DWO にとって外部の働きかけは不要であった。これまで 46 件のパートナーシップ型の事業を行っているが、組織強化に特化したものはない。発足当初から教育を受けたリーダーがおり、自助組織ではなく当事者団体として活動していたこと、また非ダリットの専門職員も関わっているため、NCA のような組織強化は必要とされなかった。しかし、Practical Action や LI-BIRD は、事業実施に関わる DWO の地方支部に対して、組織強化を行った。その内容は、理事の役割や行政との関係強化など、ガバナンスやネットワークングに関するものであった。第 3 段階の当事者と非当事者の関係変容は、組織の内部に非ダリットの職員がおり、現地 NGO や国際 NGO の専門職員との関係においても起きている。また事業の対象がダリットだけに限定されておらず、ダリットの職員が非ダリットの住民に働きかける機会が頻繁にあることから、非当事者との関係変容の機会が多い。第 4 段階の多様なアクターとの協働が行われていることは、DWO が 20 年間に多くの国際 NGO とパートナーシップを組んで 46 件の事業の行った例からもわかる。国際 NGO と比べて、現地 NGO との関係は少ない。

また、当事者団体は、常にその権利を求める政策提言活動だけを重視しているのではなく、DWO の例に見たようにダリットが置かれた状況を改善するために多様な角度から問題を分析することを歓迎している。自分たちの活動との接点が見い出せないのではないかと、当事者団体とのパートナーシップを敬遠している団体もあるが、当事者団体と協働することによって、新たな切り口から問題や課題を理解できることもある。また当事者団体側にとっても、Practical Action や LI-BIRD との出会いがそうであったように、気候変動などそれまでダリットの権利と関連づけていなかった視点からダリットの問題を考えることもできる。

ダリットだけでダリットの権利について考えるのではなく、非ダリットも含む多様なアクターが、さまざまな角度から、ダリットに対する影響について考えることが、ダリットと非ダリットの関係を変え、問題に取り組む人を増やす方法ではないだろうか。

第5章 ネパールにおける人身売買問題と取り組みの概要

本章では、第6章以降で取り上げる事例の背景として、最初に用語について考察し、人身売買問題に関する先行研究から当事者とそれを取りまくアクターの関係変容をとらえる枠組みと、当事者団体がもつ集団的アイデンティティについて確認する。後半では、当事者団体の結成に至るまでのネパールにおける人身売買とその問題への取り組みの概要を説明する。

1節 人身売買問題をめぐる用語についての考察

1) 人身売買／人身取引

本研究は「人身売買」をTraffickingの訳語とする立場をとる。日本政府は、2000年の「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑制し及び処罰するための議定書」（以下、「人身取引議定書」）採択に際し、犯罪取り締まりのために国際社会と協調行動をとりやすいという観点からTraffickingの訳語を「人身取引」とした⁴²。その後「人身取引」という訳語は日本で定着しつつあるが、本研究が対象とするネパールでは*Maanaba Bechabikhan*（ネパール語で「人身売買」）と表現されており、当事者団体やNGOは、自らの活動を女性に対する暴力廃絶運動の一翼として位置付けている。「人身売買」は、人間を売買する搾取の構造を連想させ、この問題に取り組む日本国内の運動体が2000年以前から用いてきた「人身売買」を女性に対する暴力の一形態として言及するときに用いられていることから、本研究の用語として妥当だと考える。なお、「人身取引議定書」は、Traffickingを下記のように定義している。

「人身取引」とは、搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用若しくはぜい弱な立場に乗ずること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引渡し、蔵匿し、又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める。（同議定書第3条（a））

ネパールでも、臓器売買は報告されており、後述の「人身売買防止法」でも処罰の対象として扱われているが、現在までのところ社会的スティグマをもった当事者団体との関連がうすいので、本研究では対象としない。

⁴² 人身売買禁止ネットワーク 人身取引／人身売買に関する用語 <http://jnatip.jp/about/> 2013年8月19日閲覧

2) 女性と少女の境界

「女性」は18歳以上を、「少女」は保護の対象となる18歳未満を指す。ネパールでは16歳が市民権証を取得できる年齢であるが、年齢を厳密に示す必要があるとき以外は18歳を「女性」と「少女」の境界とする。

3) 被害者／サバイバーなどの呼称

事例でとりあげる当事者団体のリーダーたちが自称をどのように変えていったかという点については後述するが、「被害者」という用語は、引用元の資料等でvictimという用語が使用されている時のみに限定して使う。被害を受けたことが一時的な体験であるにも関わらず、「被害者」としてラベリングされたり、固定化されることに抵抗をもつ当事者の意見を尊重する。

2 節 先行研究の知見：当事者の視点を取り入れた人身売買問題へのアプローチ

人身売買問題に取り組む際のアプローチが議論の対象とされるようになったのは、2000年の人身売買議定書の締結以降である。人身売買廃絶のための主な取り組みは、売買に関わった者の訴追(Prosecution)、被害者の保護(Protection)、防止(Prevention)の頭文字をとり「3Pアプローチ」と呼ばれてきたが、加害者の摘発や訴追中心から被害者支援重視への転換が提唱され、救出(Rescue)、被害からの回復(Rehabilitation)、再統合(Reintegration)を指す「3Rアプローチ」へと内容が広がっている。

タイの当事者自助グループとネパールの当事者団体シャクティ・サムハの事例研究を行った齋藤は、この「3Rはどれも被害者側個人の変容もしくは回復を期待した支援を表す言葉であり、社会関係の変容を迫るものではない」と指摘している(齋藤2010:35)。被害当事者が帰還しても、受け入れる社会自体、また被害者とその社会との関係が変わらない限り、真の意味での回復や、再統合後の安定は持続せず、脆弱な立場に置かれたままになるという懸念は、本研究の関心と共通している。

齋藤はこの3Rについて「支援者や支援機関からのまなざしで被害者を見る、他者化した見方であり、被害者もしくは元被害者の当事者のまなざし＝視点からかけ離れているのではないかと指摘し、3Rとは異なる次の4Rを提案している。「被害当事者が自己が持っている能力に気づき、自己尊厳を取り戻すReflection」、「非当事者は当事者の尊厳を尊重するRespect」⁴³、「融資や職業支援での能力を開発促進し、生活再建を果すRebuild lives(非当事者は生活再建を支援する)」、「行政や地域社会の人々と関係性を変化することにより持続発展可能な生活を築く(非当事者は関係性の変化を受容し支援的環境整備をする)Reform relationship」(齋藤2010:45)ことの4点を当事者視点からの取り組みとしている。これらは、被害当事者と受け入れる社会の関係性を変えうる当事者からの視点である

⁴³ 当事者の尊重(Respect)は非当事者に求められる態度あるいは振舞いであり、尊重を独立した行為として3P 3Rと並列させることには違和感がある。当事者の尊重は救出や保護、再統合などいずれの場面においても必要な配慮だと考える。

が、被害当事者自身の取り組みとしてのReflectionと、非当事者に求められるそれ以外の取り組みが併記されているため、混乱した印象を受ける⁴⁴。本研究は、人身売買問題へのアプローチに関する呼称の精緻化を目的としていないので、用語についてこれ以上言及しないが、当事者団体の活動を分析する際、斎藤が示した当事者からの視点に留意したい。

3節 ネパールにおける移住労働と人身売買をとりまく歴史

インド大陸を東インド会社が支配していた頃からイギリスの傭兵として働くネパール人はグルカ兵として知られ、耕作に適した土地が乏しいネパール丘陵地帯では、19世紀以前から移住労働が広範に行われてきた。平野部タライでの農作業に従事する単身の季節労働から、現在のブータンやインドのダージリン、シッキム方面への家族ぐるみの移住など、規模や期間、形態は様々であった。近年ではマレーシア、サウジアラビア、カタール、アラブ首長国連邦が渡航先の上位を占め、警備員や建設労働者、家事使用人として年間約30万人が就労機会を求めて移住している（Amnesty International 2011: 20）。中東の空港や米軍基地の後方支援拠点で働くネパール人の中には女性もあり、自分や家族のための選択としての移住労働はタブーではなく、むしろ親から期待されている⁴⁵。数年間不在であっても、十分な蓄えと外の世界で学んだ知識を得て戻った者は、受け入れられる社会ではある。しかし、村の名士となって各種委員会で活躍する人の多くは、男性の退役軍人で（澁谷・谷・バラティ 2013: 4）、長年家事使用人等として働いて帰国した女性たちが、その経験を活用してリーダーシップをとる例は都市の一部にしか見られない。

移住労働に対して、ネパールのすべての民族・カーストが同様の考えをもっているわけではない。移住労働を選択する平野部タライのムスリム女性は少ない。また、移住労働が広範に行われている地域であっても、不在期間に従事していた仕事によっては排除の対象となり、家族との再統合や地域社会への復帰が難しい場合もある。その最も顕著な例が、性労働に従事させられた女性たちであり、家族から拒絶され、社会から排除されやすい。

移住労働には、不当な契約や搾取、強制労働、危険な労働の側面があり、人身売買との境界は曖昧である。ネパールの場合、人身売買問題がメディア等で取り上げられるようになるまでは、*Maanaba Bechabikhan*という用語は普及しておらず、他者によって売られ、買い手に搾取をされた者でも、「（家を離れて）働きに行った」「仕事のために外に行っていた」という認識が一般的である。自分が経験したことを*Maanaba Bechabikhan*と呼ぶのだと知ったのは、当事者団体の職員と出会ってからだと語る人もいる⁴⁶。

⁴⁴ Reflectionとして挙げているのが、被害当事者が自己の失われた尊厳を取り戻すことを指すならば、用語としてはRecoveryのほうが妥当であろうが、これも当事者が主体となる行動である。非当事者側に求められる行為や社会関係の変容をあえて別のRのつく単語で表現するなら、非当事者が被害当事者の尊厳を再認識する(Reaffirm)や、非当事者が被害当事者を再び受け入れる(Reembrace)という表現のほうが適切であろう。ただし、Respectがすでにこれらの意味を包含していると思われる。

⁴⁵ 筆者が1990年代に調査を行ったスコッター居住区からは仕事を求めて中東に移住したまま10年ほど戻らない女性たちが数多くいる。彼女たちの多くは自分の選択というよりも、「親や家族の期待」が渡航の動機であると筆者宛のメール等で説明している。

⁴⁶ 2012年10月マクワンプール郡での調査より。

ネパール女性や少女がインドの買春宿に売られるようになったのは、1951年のラナ政権崩壊後、鎖国状態が解かれ、インド国境地帯との往来が盛んになってからだと言われる（ABC/Nepal 1996）。1980年代に入るとWHOが、急速にAIDSが広がるインドとの往来が多いネパールでもその流行が懸念されると発表した。ネパールからインドへの人身売買は国際的に知られる問題となった（松井 1987）。

人身売買によって送られる先は、インドだけでなく国内にもあり、また職種も実際は多様だったが、1990年代に人身売買と言えば「インドの買春宿に売られる」というイメージが出来上がっていた。シャクティ・サムハのメンバーのひとりであるチャリマヤ・タマンの体験は、村の少女がインドの買春宿で働かされた典型例のひとつである⁴⁷。

シンドゥパルチョーク郡の村の中流家庭に生まれた私は、農業で生計を立てる両親と、ふたりの兄のいる家の末娘として生まれました。私が幼い頃、家族は生活に困ることはありませんでしたが、父が殺人事件の容疑者として訴えられ、それがきっかけとなって土地を失いました。

6歳で小学校に入学し、5年生⁴⁸まで通いましたが、中学校が近くになかったので、家の手伝いをして過ごしました。勉強を続けられなかったのは、学校が近くになかったことだけが理由ではありません。女はそれ以上勉強しなくてもいいと、親が考えていたからです。

16歳になったときに父が亡くなりました。それから半年くらいたったある日、森で飼葉集めをしていると、4人組の男がやって来ました。そのうちのひとり、同じ村の男でした。「村で店を始める金を出してやるからついて来い」と言って、しつこく誘いましたが、私は従いませんでした。彼らはダラル⁴⁹でした。私が言いなりにならないとわかると、彼らは私に無理やり何かを食べさせ、私は気を失ってしまいました。

正気に戻ったときにはインドのゴラクプール⁵⁰にいました。「カシミールにあるショールを織る工場で働かせてやる」、「辞めたくなくなったらいつでも帰ることができる」と言われて電車に乗せられた後、また気を失いました。

次に意識が戻ったのは、ムンバイに着いてからでした。一緒にいた男たちは、相談した上で買春宿に連絡していたのでしょう、女性が迎えに来ていました。彼らは「男と女が一緒にいると警察に疑われる」、「俺たちは別のタクシーで行く」

⁴⁷ 2013年8月6日シャクティ・サムハのヌワコット郡事務所でのインタビューから。彼女は2011年に米国国務省から表彰され、国内外のメディアで自分のライフヒストリーを公表しているので、ここでも仮名にしない。以下、彼女の発言は特記しない限り同じ。

⁴⁸ ネパールの教育制度では、初等教育5年、前期中等教育3年、後期中等教育2年の5-3-2制であったが、近年、中等教育機関が2年間延長され、前期中等教育2年の後、中期中等教育2年、さらに後期中等教育2年の5-3-2-2制の新システムに移行した。

⁴⁹ ネパール語で「仲介人」の意味

⁵⁰ ウッタール・プラデシュ州の都市。ネパール側のスナウリから国境を越えたインド側の玄関口の町で、ムンバイまでの列車が出ている。

と言って去りました。そこから先はその女性に預けられました。

着いた先はカマティプラ地区⁵¹でした。「ようこそボンベイ中央へ」という看板が近くに見えました。そこで初めて私は売られたのだとわかって怖くなりました。二重三重に鉄の扉のある部屋に、3日間監禁されました。2日目に自殺しようと思って、着ていた服で入り口に首を吊りましたが、死ねませんでした。3日目に買春宿に送られました。4日目は休むことはできましたが、5日目には客をとるよう脅されました。私が従わなかったので、殴られました。他の店に売るとも言われました。6日目に部屋に閉じ込められ、どこからか呼ばれてやってきた4人の男性に、ギャングレイプをされました。泣き続けても誰にも聞こえなかったのか、助けてもらえませんでした。

1990年の民主化以前にも、人権活動家や女性支援のNGOによる被害者への支援や保護は行われていたが、1996年にインドから128人の少女たちが一斉帰還するまでは、組織だった救出の取り組みはなく、当事者の経験が公にされることはなかった。

4節 人身売買の被害に遭った女性の社会的スティグマ

人身売買された先で性暴力を受けたり、買春宿で働かされることによって性的搾取に遭い、最も傷つくのは女性や少女たち本人である。しかし、彼女たちが罪を犯したわけではないにも関わらず、「汚れた存在」として貶められる。ネパールにおける女性の自殺の要因に関する調査報告によると、人身売買の被害が女性に与える社会的スティグマは極めて大きく、自殺の要因のひとつとして挙げられている⁵²。

シャクティ・サムハで理事を務めるLは、人身売買の被害に遭った後、村に戻れなかった理由を次のように語っている⁵³

私はネパール中西部サルヤン郡のK村で、農業を営む両親と弟妹4人のあわせて7人家族の長女として生まれました。父はアルコール依存症で、母は結核を患っていました。ふたりともあまり働くことができず、家計はとても苦しかったです。

16歳になったある日、同じ学校の生徒ではありませんでしたが、村の若者が家にやってきて私に求婚しました。私はまだ9年生で、何とか10年生まで勉強を続けたかったので断りました。しかし、3日後、その若者が見知らぬ男性と一緒に家にやってきて、また求婚しました。私の家の家計が苦しいことは近所の村人

⁵¹ ムンバイで最も古く、アジア最大の赤線地帯のひとつ。

⁵² Pradhan, A., Poudel, P., Thomas, D. and Barnett, S. n.d. A review of the evidence: suicide among women in Nepal,

<http://www.esp-nepal.org.np/document/downloads/Review%20of%20Evidence%20of%20Suicide%20among%20Women%20in%20Nepal.pdf> 2013年8月26日閲覧

⁵³ 2008年10月24日シャクティ・サムハのカトマンドゥ事務所にてインタビュー

にも知られていました。彼らは父に借金を肩代わりしてやると持ちかけ、すでに父から結婚の承諾を得ていたのです。結婚すれば、家計を助けてやると言われたので、私も結婚に同意するしかありませんでした。

いよいよ結婚するという日に、男たち3、4人と一緒にバスに乗って出かけることになりました。自分が身につけていた金のピアスを「預かってやる」と言って取られたので、何かおかしいと思い始めていました。同じバスの乗客から「一緒に乗っている男たちに気をつけなさい」と言われて怖くなりました。

バスでの長旅は初めてで、乗り物酔いがひどく、私はインド国境沿いの町ネパールガンジに近づいたところで、それ以上バスに乗り続けることができなくなってしまいました。男たちは、即日国境を越えてインドに入るつもりでいたようですが、ネパール側でホテルに泊まることになりました。そこで出されたお茶とビスケットに睡眠薬か何かが入っていたのでしょうか、私は気を失いました。その間に、男たちにレイプされましたが、正気に戻ったときには、男たちの姿はありませんでした。

ちょうどそのホテルに、同じ村出身でインドへの出稼ぎから戻ってきた人がいたので、その人の助けを借りて村に戻ろうと考えました。しかし、私が人身売買され、レイプされたことが村中で知られていると言われて、帰るのをあきらめました。母が近くの町まで迎えに来てくれましたが、村に戻ることは到底できないと言われて、隣のダン郡に住む母の兄の家で暮らすことになりました。伯父には最初1年間、人身売買やレイプのことを打ち明けることができませんでした。自殺未遂をしたこともありました。

人身売買により性的搾取を受けた女性の社会的スティグマを研究しているPoudel⁵⁴は、人身売買された女性は**izzat**（ネパール語で「名誉」、「（社会での）価値」）がなくなり、その結果、社会から拒絶（*bahishkar*）されると説明している（Poudel 2011）。女性は父、夫、息子のために尽くさねばならないが、「汚れた」存在になったことで、その務めを全うできなくなり、本人の名誉や価値が失われるとする。家族に対して負っている責任や役割が異なる男性の場合は、仮に同じような体験をしても、**izzat**を失うことはない。

Lの場合、不本意ながらも結婚に同意することで家計を支えようとしたが、レイプされたことで「汚れた」存在になってしまった。この時点で**izzat**を失った彼女は村に戻るができなかった。自分の体験を人に語ることもできず、自殺を試みた。一命は取りとめたが、その後も、村では拒絶され、帰れない状態が続いた。

izzatはヒンドゥの価値観に裏付けられた言葉で、必ずしもネパールのすべての女性が拒絶の原因を**izzat**を失ったからとは表現しないが、女性たちが人身売買の被害に遭った体験を他者に知られた状態で村の暮らしに戻ることが難しいのは、ヒンドゥ以外でも同じであ

⁵⁴ 1990年代以前から人身売買問題に取り組む活動家で、女性に対する暴力や保健分野で活動するNGO、WATCH等を経て、2012年10月から在ネ米国大使館人身売買問題担当官。

る（田中 2013a）。

Lの経験は、第2章5節の図7で示したように、家族や地域社会が当事者にスティグマを与え、当事者を排除する側になった一例である。以上から、人身売買のサバイバーは、深い社会的スティグマを負い、カミングアウトしづらいことがわかる。

5節 インドからの一斉帰還

1996年2月、インドのムンバイにあった買春宿から、ネパール、バングラデシュ、インド各地出身の少女たち500名ほどが警察に救出された⁵⁵（Fujikura 2003）。半数以上がネパール出身だったが、ネパール政府は受け入れを拒んだ。理由として、帰還に関する方針をもっていないこと、市民権証をもたない彼女たちが、ネパール国民である根拠が不明であることを挙げた。また、当時のネパール政府関係者らは、救出された少女たちがHIVに感染していると疑い、彼女たちがネパールにAIDSを持ち込むことを恐れていたのも理由である。これは後に彼女たちが排除される大きな原因のひとつとなった。すぐに帰還できなかった彼女たちは、それから半年近くムンバイの拘留施設に留め置かれた。

前出のチャリマヤ・タマンは、救出されたうちのひとりである。ムンバイの買春宿で働かされるようになってからネパールに帰還するまでの体験を次のように語っている。

ムンバイに着いて半年くらいの間、何とかして逃げようと考えました。しかし、逃げることができないとわかったとき、ここのことをよく覚えておこう、いつの日か自分が逃げるができたなら、自分を連れてきた男たちを訴えようと思い、なんでも記録しておこうとしました。

インドに来て22カ月過ぎた1996年2月5日、私は救出されました。一緒に救出されたのは18歳未満の少女たちで、あわせて500人くらいいました。半分くらいがネパール人でした。他にはバングラデシュやインドの女性たちもいました。彼女たちは政府が責任をもって助けてくれたので、すぐに帰ることができました。しかし、ネパール政府は何もしてくれなかったのも、私たちは救出されたのにもかかわらず、それから7ヶ月もインド政府の施設で過ごすほかありませんでした。

そこはまるで刑務所のように、インド人の職員は私たちに対して舌打ちをしたり、卑劣な言葉を投げかけました。そこでの暮らしは、買春宿とほとんど変わりなく、性労働をしなくて済むというだけで、ひどい扱いを受けました。具合が悪くなると病院に連れていかれましたが、医師からも差別的な扱いを受けました。何も敷かないコンクリートの床で眠らされ、生理中もナプキンを支給してもらえず、隣に寝ている女性の経血で自分の体が汚れることがありました。そこから逃げてしまった少女もいました。救出された時点でマラリアや結核を患っていた人の中には、施設で亡くなった人もいました。私も髄膜炎にかかりましたが、なん

⁵⁵1996年の救出から帰還までの話は、筆者は当時住んでいたネパールの新聞や雑誌で随時読んでいたが、ここではFujikura2003など後日発行された資料を参考にした。

とか生きながらえました。

ネパールの NGO は受け入れの意思を示したが、インドのマハラシュトラ州高等裁判所は、救出された少女の受け入れは、ネパール政府によってなされねばならないという命令を出した。それ以前にも、ムンバイで救出されてネパールに帰国した女性や少女たちはいたが、それらはみな個人としての行動で、政府は関与していなかった。

カトマンドゥに拠点を置くネパールの現地 NGO は、救出された少女たちはネパールから送り出された市民であり、家に帰る権利があると主張した。ムンバイの拘留施設の環境が劣悪で、そこで亡くなった少女がいることや、30 人以上が逃げ出したという情報が流れるにつれ、ネパールの現地 NGO は危機感を募らせ、6 月には受け入れの準備を整えた。マハラシュトラ州高等裁判所は、政府を介した帰還にこだわったが、最終的に現地 NGO を通じた帰還以外に方法がないことを認めた。裁判所長官自ら少女たちと面談し、現地 NGO が社会復帰を助けることを条件に帰国を許可した。最終的に、128 名が 9 月にネパールに帰国した。

6 節 NGO による人身売買問題への取り組み

帰還した少女たちを受け入れたのは、Agroforestry, Basic Health and Cooperative Nepal (ABC/Nepal)⁵⁶, Child Workers Concerned Center in Nepal (CWIN)⁵⁷, Maiti-Nepal⁵⁸, Navajyoti Kendra⁵⁹, Shanti Punasthapan Kendra, Shree Shakti⁶⁰ と Women's Rehabilitation Center (WOREC)⁶¹ の 7 つの現地 NGO である。これらの団体は人身売買の被害に遭った女性や少女に対して、帰還(repatriation)から、再結合 (reunification)、再統合 (reintegration)、回復 (rehabilitation) への一連の支援を行った。その活動資金は、外国の教会系組織など各 NGO がそれぞれのパートナーから調達した他、ネパールに事務所を開設している Save the Children Norway (SCN)⁶² などの国際 NGO が提供した。

彼女たちの帰国の前後から「AIDSを持ち込んだ少女たち」という否定的なイメージがメディアによって作られた。現地 NGO の関係者たちは少女たちを「本人の意思に反して買春宿に送られた罪のない被害者」として扱い、彼女たちに汚名が着せられることがないように

⁵⁶ 1987 年に活動を開始し、民主化以前から人身売買問題に関わる女性支援 NGO <http://www.abcnepal.org.np/> 2013 年 9 月 3 日閲覧

⁵⁷ 学生運動に関わっていた大学生らが中心となって 1986 年に活動を開始した児童労働の問題に取り組む NGO <http://www.cwin.org.np/> 2013 年 9 月 3 日閲覧

⁵⁸ 1993 年に設立された人身売買問題に特化した NGO <http://www.maitinepal.org/> 2013 年 9 月 3 日閲覧

⁵⁹ Nava Jyoti Training Center は Sisters of Charity of Nazareth がネパールで開設した研修所。同会は 1979 年からネパールで活動している。<http://www.scnfamily.org/ministries/nepal/index.html> 2013 年 8 月 23 日閲覧

⁶⁰ 1991 年に設立されたジェンダーと開発に関するコンサルタント業務を主に行う NGO <http://www.shtriishakti.org/> 2013 年 9 月 3 日閲覧

⁶¹ 1991 年に設立された女性支援 NGO。多くの当事者団体の育成に関わる。WOREC が関わった人身売買サバイバーの再統合事業は、1958 年にドイツのカトリック教会によって設立された MISEREOR の資金助成を受けた。<http://www.worecnepal.org/> 2013 年 9 月 3 日閲覧

⁶² SCN は 1990 年代初頭から人身売買問題に取り組んでいた。2010 年に Save the Children International に統合後、2012 年末をもってシャクティ・サムハへの支援を終了した。

努力した。しかし、メディアや社会に浸透した「ボンベイ帰りの少女たち」⁶³に対する否定的なイメージを変えるのは容易ではなく、家族のもとに帰っても、近隣の人から受け入れてもらえないという問題があった。心に傷を負い、汚名を着せられ、家族からも勘当同然の扱いを受けた彼女たちが、再び家族のもとに戻るという望みを叶えることは現実には困難で、先の見通しは全く見えなかった。村に帰らない選択をする者、また一度帰っても、再び仕事を求めてカトマンドゥに戻ってくる者もいた（Fujikura 2003 : 8-10）。彼女たちには、家族や出身地域以外で、生活再建の場が必要だった。

現地 NGO 7 団体は、それぞれ異なる特徴をもっていたが、少女たちが自分の経験を生かして社会復帰する方法を探った点は共通している。人身売買の被害者支援では最大規模の活動をしている Maiti-Nepal は、帰る場所のない少女たちを、国境付近で運営する一時宿泊施設（トランジット・ホーム）のボランティアとして採用した。彼女たちの任務は、国境を超えようとする少女と仲介人を監視して引き止めることで、後に有給職員として雇用された。行き場のなかった彼女たちは、安全な場所が提供され、新たに「尊敬できる職業」に就くことができたことを誇りに感じた（Fujikura 2003 : 10）。WOREC は、1990 年代の前半から当事者自身の参加を尊重した活動を行い、社会的スティグマを負った HIV 感染者の女性を、健康教育の担当者として雇用した経験があった。また、人権に関する研修を行うことで、後述する当事者団体結成のきっかけを作った（Tanaka 2013b）。

帰還した少女たち自身と、受け入れた NGO の努力によって、その後人身売買の被害に遭った少女たちのイメージは修正されていったが、NGO が提供した仕事に就いた者や「少女売買の語り部」となった者はわずかであり、大半の少女たちは「人身売買被害者のアイコン」となることから逃れた。ネパールに帰還して研修を受け、新たな機会を得ることを選択せず、帰還前に逃げてしまった少女も少なくなかった（Fujikura 2003 : 29）。

ネパールに限らず、また課題が人身売買でなくても、対象と想定されるすべての人が活動に参加することはありえない。とりわけ、名乗り出ることが自分にとって不利益になりかねない、社会的スティグマを抱えた人々を対象とした活動では、参加することによる利益、例えば HIV 感染者にとっての投薬による延命など、得られるものが明確でない限り、参加しない可能性は高い。

Fujikura は、1990 年代後半に被害者支援を行った団体で集められた少女たちのライフストーリーから、家族の問題からの逃避や、経済的な自立への期待、恋愛結婚への憧れなど、彼女たちが自宅を離れるときに、ひとりひとり意志や野心をもっていたことに着目している（Fujikura 2003 : 10）。2008 年にシャクティ・サムハが発行したサバイバーのライフストーリー集を見ても、仕事があると誘われて村を離れた後、騙されて売られたというパターンがある（Basnet 2008）。彼女たちが置かれた状況下では、理想と現実のギャップは大きく、彼女たちの期待通りに経済的な自立を果たし、家族から認められることは稀である。搾取や暴力に遭う女性は跡を絶たない。こうした被害を防ぐべく、国境での監視システム

⁶³ ムンバイは 1995 年にボンベイから名称変更しているが、ネパールでは現在に至るまでボンベイの呼称が一般的に用いられている。

や村での啓発活動によって未然に防止するメカニズムが導入されているが、女性自身の選択による移動の自由や、自己決定権の尊重という視点から見ると、移住労働を選択する自由を侵害することはできない。人身売買と移住労働の境界は曖昧で、切り離して考えることは困難である（田中 2005：21）。女性たちの移住労働を選択する権利を認め、渡航や契約に関する十分な情報提供をし、危険から身を守る術を伝えて「安全な移住」を推進することが、人身売買問題への取り組みとして行われている。

1997年に、カタールで働く家事労働者のネパール人女性が、性的虐待の末に自殺するという事件を受け、女性の中東への出稼ぎ禁止がネパール政府によって閣議決定された。翌1998年には外国雇用法が改定され、女性の移住労働は「保護者」と政府の承認状が必要であるという条項が加えられた。女性団体はこれを憲法で規定する男女平等に反するとして告訴したが、最高裁は女性に対する保護規定として棄却する。その後、女性の渡航規定が緩和されたが、女性移住労働者が巻き込まれる事件が度重なり、2012年には30歳以下の女性が湾岸諸国への家事労働者として渡航することが禁止される。本研究では、移住労働に関する政策の変遷を詳述することを目的としないが、移住労働に関する規制は、女性の選択に制限を加えるとともに、安全でない人身売買を助長する。「安全な移住労働の推進」と「人身売買撲滅」は相互に矛盾するものではなく、表裏一体である。

本研究は、上述のような現地NGOによる支援活動の限界や、人身売買問題に関わる団体が「人身売買」から「安全な移住」へと活動の重心を移しつつある中でのサバイバーの役割に注目し、当事者団体とその育成に関わった現地NGOや国際NGOについて考察する。

7節 現状と課題

村での啓発や国境での監視など、多様な活動が行われるようになったとは言え、依然としてネパールの人身売買問題は深刻である。国家人権委員会が2012年に発行した報告書によれば、1年間に人身売買に巻き込まれた人の推定値が2010年の5,500人から11年は11,500人へと急増している（NHRC 2012）。実数を把握するのは不可能なため、警察や人身売買問題に関わる団体への聞き取りからまとめた推計値しかないが、過去15年間で、毎年7000人から12000人が人身売買の被害に遭っていると推計されている（Terre des homes 2010:18）。

10年に及ぶ内戦がもたらした治安の悪化や経済の停滞、平和構築後の国家再建の遅れによって、移住労働は男女ともに加速化し、また渡航先が多様化したことで、90年代よりも問題は複雑になっている。高等教育を受けた男性が渡航先で人身売買の被害に遭っていることも報告されており、1996年の一斉帰還の際に作られた「人身売買の被害者は純朴で、教育を受けておらず、貧しい村の少女たち」というイメージにはおさまらなくなっている。以下、米国国務省の報告書（USDOS 2013）をもとに概観する。

ネパールは男性、女性、子どもの送り出し国だけでなく、通過国、受け入れ国でもある。性的搾取を受ける女性や子どもの行き先は、ネパール国内、インド、中東、中国の他、マレーシア、香港、韓国などアジア中に広がっている。家事労働者、物乞い、工場労働者、

鉱員として、また性風俗産業で強制労働を強いられることもある。ネパールの少年は、インドから連れて来られた少年とともに、ネパール国内で家事労働者として搾取されやすく、煉瓦工場やザリ(Zari)と呼ばれる刺繍工房で強制労働をさせられている。農業や牧畜、煉瓦製造、砂利の代わりにする石割、家事労働といった現場では、2000年に政府が違法と認めた債務労働も未だに続いている。

インドや、湾岸諸国、マレーシア、イスラエル、韓国、レバノンに渡航して、家事労働者、建設労働者、未熟練労働者となる人は、パスポートを預けさせられたり、行動に制限を加えられるほか、食事や睡眠をとらせないといった虐待、賃金未払い、脅迫、肉体的、性的虐待を受けることがある。こうした強制労働は、高い手数料を要求するネパール国内の斡旋会社や人材派遣会社によって手配されている。インド経由で渡航するネパール人は正規の書類を持っていないことが多いためより危険な目に遭いやすい。バングラデシュ、ミャンマーなどからやってくる労働者はネパールを経由し、ネパール人だと偽って渡航し、人身売買の被害者となることがある(USDOS 2013 : 275)。

米国国務省は、ネパール政府が人身売買廃絶に必要な最低基準を遵守していないものの、予算が限られ、2012年5月以来議会もない状態の中で、最大限の努力をしていることを認めている。国家人身売買省庁間委員会(National anti-trafficking inter-ministerial committee)は、担当次官のリーダーシップによって強化され、人材派遣会社の規制の着手、また、国家人権委員会が、2005年以来毎年『女性と子ども中心とした人身売買に関する報告書』を発行していることを評価している(USDOS 2013)。

しかし、依然として人身売買対策は十分ではなく、被害者が政府から十分な支援を受けていないこと、人身売買防止法が十分適用されていないこと、防止のための予算を政府が効果的に活用していないことを指摘している。被害者認定の努力が不足しており、未だに政府関係者の多くが人身売買をインドの買春宿に売られることであると狭義に解釈しており、国内の性的搾取や強制労働、またネパールを通過する男性被害者の認定や保護の遅れ、政党が人身売買をした者をかばい、警察、検察、裁判官に対して、特定の事件の訴訟を取り下げるよう働きかけてくることも問題であるとしている。

米国政府は、ネパール政府に対する提言として、国内での女性への性的搾取や、政府関係者の人身売買犯罪への関与など、あらゆる場面で人身売買対策法の施行を徹底することを挙げている。また売春を強要された人身売買被害者や、人身売買の被害に遭ったことで虚偽の身分証明書などを所持している者を処罰しないことなどもあわせて徹底するように指摘している。

第6章 シャクティ・サムハの組織的特徴

シャクティ・サムハは、2007年の米国国務省『人身売買報告』で、世界で最初に人身売買サバイバーによって設立された団体として紹介されている（USDOS 2007）。設立当初は「ボンベイ帰りのセックスワーカー」と揶揄され、好奇の視線にさらされた彼女たちの働きは、人身売買に遭った女性たちの尊厳を回復しただけでなく、その後、ネパールで人身売買以外の課題に取り組む他の当事者団体が設立されるきっかけとなった。

本章では、まず団体の概要、現在の活動、設立からの沿革、団体を財政面から支えるパートナーやその相互の関係について述べ、包摂型援助の一翼を担う当事者団体の組織としての特徴を探る。

1節 団体概要

1) 理念

「シャクティ・サムハ（*Shakuti Samuha*）」とは、ネパール語で「力強いグループ」を意味する。「人身売買のサバイバーが社会で尊厳ある暮らしができるようエンパワーされること」をビジョンに掲げている。団体の使命は「人身売買のサバイバーと人身売買の危険にさらされる女性や子どもが組織化され、エンパワーされて自覚をもつことにより、人身売買に反対するキャンペーンや、脆弱な状況にある女性や少女を保護するために貢献できる」⁶⁴状況をつくることである。「①人身売買のサバイバーは社会の他の成員と同等の権利を持たねばならない、②人身売買サバイバーが人身売買反対運動を主導し、自分や他者の権利を守る、③シャクティ・サムハの会員は組織のサービスを受ける際差別されない」の3つの理念に基づいて活動している。

当事者団体でなく外部団体として関わる現地NGOや国際NGOも類似のビジョンや使命を表現することが可能だが、2つ目の理念である「人身売買サバイバーが人身売買反対運動を主導し」という点は、当事者団体以外には示しにくい方針である。

2) 活動概要

シャクティ・サムハが団体紹介の中で挙げている主な活動と目的は、下記8点である。

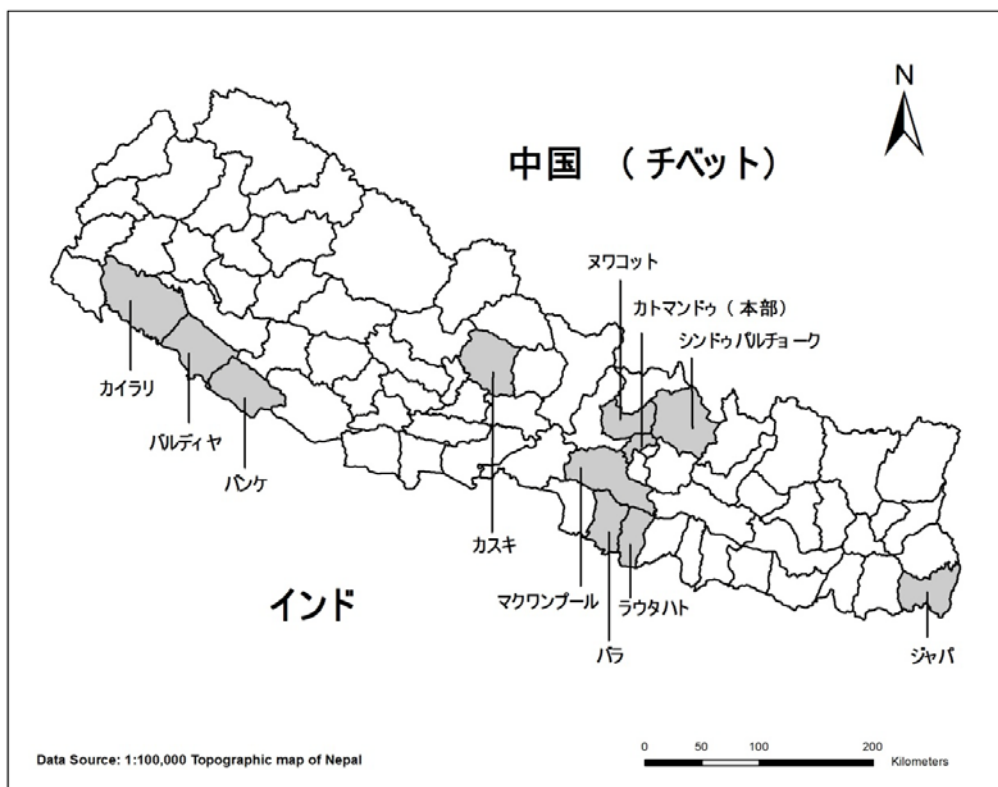
- ・ 人身売買サバイバーが持続的に生計を立てられるよう、収入向上や技術研修事業を行うこと。
- ・ 人身売買サバイバーに法的支援、就労支援、カウンセリングなどのサービスを提供すること。
- ・ 人身売買サバイバーの回復や復帰の支援のために、安全なシェルターと緊急支援基金を設立すること。
- ・ 人身売買防止のために、会合やキャンペーンを通じた啓発を行うこと。

⁶⁴ この節の情報は *Shakti Samuha* 2013 より

- ・脆弱な女性と少女を人身売買から守るため、地方・中央政府ならびに国際機関との調整をすること。
- ・人身売買サバイバーに関するデータを更新し、活用すること。
- ・（人身売買に関する）法改正のためのアドボカシーとロビー活動。
- ・効果的な事業実施のために職員の能力を開発すること。

図 13 に示すように、カトマンドゥの他、隣接するヌワコット、シンドゥパルチョーク、マクワンプール、観光都市ポカラのあるカスキ、また平野部タライでは東から順にジャバ、ラウタハト、バラ、バンケ、バルディア、カイラリの全 11 郡⁶⁵で事業を直接実施している。東部と中西部ネパールでは会員からなる地域ネットワークを通じて活動している。

図 13：シャクティ・サムハの活動郡



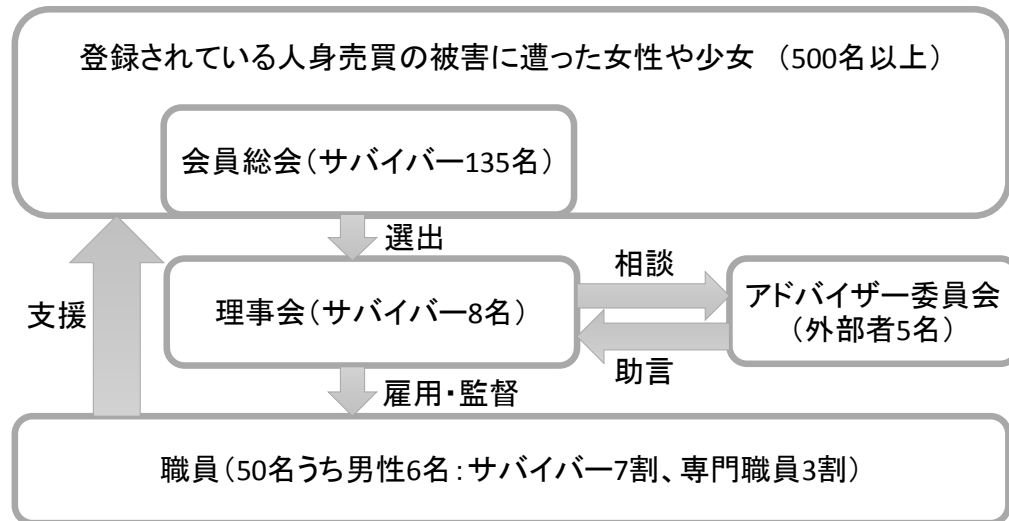
設立以来、計 15,000 を超える人びとに啓発を行い、678 人の人身売買やドメスティック・バイオレンスのサバイバーの回復や再統合を支援した。また 670 人の女性に生計向上や教育の機会を提供した(RMAF 2003)。

⁶⁵ いずれも郡内全域ではなく、それぞれの郡で人身売買の被害が多い村落開発委員会(VDC)を選んで思春期の青少年からなるグループを結成し、防止活動等をしている。人身売買サバイバーの当事者については、活動対象となる VDC に居住していない場合も、地域の事務所等でカウンセリングや相談を受けることができる。

3) 組織の体制

2012年2月現在、500名以上の人身売買の被害に遭った女性や少女が、シャクティ・サムハに登録されている。彼女たちは、シャクティ・サムハから何らかの支援を受けるか、活動の担い手として参加している人たちである。

図 14：シャクティ・サムハ組織図



（Shakti Samuha 2013 等をもとに筆者作成）

シャクティ・サムハの組織体制は、図 14 の通りである。会の運営に関わるのは、135 名からなる会員で、会員総会で選出された理事が組織運営の責任を負っている。設立当初の入会規定では、人身売買に遭った女性と少女であれば、従事させられた職種は問わないとされていたが、2010 年に改定され、理事は人身売買の結果、性産業に従事させられた人に限定された。改定の理由は公にされていないが、その頃、理事会内でメンバー同士の対立があったことが原因だと思われる。当時の代表は、結成期からの主要なメンバーであったが、人身売買後に従事していた職種が家事労働者であったという理由で、理事会から外れることになった。

非当事者が組織内の業務に日常的に関与していることが、組織の特徴のひとつである。前述の NCA や DWO よりも、非当事者の職員の割合が高い。当事者団体ではあるが、職員全員が人身売買の被害に遭った女性ではなく、男性や被害経験をもたない女性も関わっている。2013 年 7 月末現在、有給職員は計 50 名で、うち 7 割を人身売買のサバイバーが占め、残る 3 割は「専門職員」と呼ばれる人身売買された経験をもたない人である。専門職員のうちカトマンズの本部事務所の法的支援や財務担当等の 4 名、地方事務所担当者 2 名の計 6 名が男性である。

2 節 設立からの軌跡

表7は、シャクティ・サムハの設立から現在までの組織の展開と、パートナーの変遷をまとめたものである。まず、ここでは、発足以来のプロセスを振り返る。

1) 結成

1996年にインドから一斉帰還した少女たちは、女性の健康分野で活動する現地NGOのWomen's Rehabilitation Center (WOREC)が実施した研修に参加したことをきっかけに、自分たちの組織を作った。当時WORECを含む7つの現地NGOが帰還した少女を受け入れたが、帰還直後は、身体面でのケアに偏りがちで、自尊心や人権の回復につながる支援は少なかった。帰還から半年ほど過ぎた1997年、WORECが実施した人権に関する研修を受講してはじめて、人身売買に遭った自分を責めなくて良いと気づいたという。WORECは、常に事業の対象となる女性自身が主体となる活動を目指していたので、研修のファシリテーターだったWORECの当時の代表レヌ・ラジバンダリは、受講者に自分たちの組織を結成してはどうかと提案した。研修参加者のひとりであったシャクティ・サムハの現代表兼事務局長のスニタ・ダヌワールは、後述のマグサイサイ賞の受賞記念の講演で、帰還から結成までのエピソードを次のように語っている⁶⁶。

私は14歳の頃に人身売買の被害に遭いました。（略）インドで救出され、ネパールの空港に到着した私たちを待っていたのは、「ネパールにエイズを持ち込むのか」というメディア関係者の言葉でした。私たちの帰国は歓迎されていませんでした。

私たち128人は7つのNGOに送られることになりましたが、私はインドで同じ施設で過ごした仲間と離れたくなかったので、12人一緒に受け入れてくれるというWORECで暮らすことになりました。

HIV検査のために政府の病院に行きましたが、医師たちは私たちに触れようともしませんでした。彼らも買春宿で働かされていた私たちを汚らわしいと思ったのでしょう。その頃の私は、そういう態度をとる相手に対しても、自分のほうが悪いのだ、申し訳ないという気持ちでした。12人のうち何人かはHIVに感染していました。検査結果を聞いた私たちは、食事をする気力もなく、それから先、どうやって生きていけばよいのかわかりませんでした。私たちはどこに行っても差別され、そのたびにスティグマを感じました。

私たちは、WORECのレヌ・ラジバンダリさんが行った10日間の研修を受けました。それまではこんな目に遭った自分が悪いと思っていましたが、研修後、自分が悪いのではないということがわかりました。

⁶⁶2013年8月28日マグサイサイ賞受賞記念講演のインターネット中継より。

表 7: シャクティ・サムハの設立から現在まで

年	組織の主な動き	ネパール政府の動き	主なパートナー団体	活動郡										
				ジャバ	ラウタハト	バラ	マクワンブル	シンドウバルチヨーク	カトマンドウ	ヌワコット	カスキ	パンケ	バルディア	カイラリ
1996	インドのムンバイから救出・帰還		Mama Cash Ofxam-GB Global Fund for Women Save the Children Norway ActionAid Nepal World Education Free the Slaves Child Welfare Scheme Asla-Nepal Terre des hommes Foundation Planete engants IOM No child Abuse Free a girl					*						
1997	結成、WORECの1室で活動開始								*					
1998									*					
1999									*					
2000	政府登録								*					
2001									*					
2002									*					
2003	HIV感染者のサバイバーのグループ、シャクティ・ミラン・サマジ誕生／カトマンドウ郡他3郡で人身売買実態調査実施								*					
2004	保護施設シャクティ・ケンドラ設立／ヌワコット郡他2郡で人身売買実態調査実施								*					
2005									*					
2006	シャクティ・ミラン・サマジ独立								*					
2007	第1回全国人身売買サバイバー会議開催／マッサージパーラーなどで働く女性の実態調査実施／米国TIP報告書で世界最初のサバイバー組織として紹介される	人身売買・輸送（防止）法制定／9月5日を人身売買防止デーに制定／シャクティ・サムハを表彰							*	*	*	*		
2008	第2回全国人身売買サバイバー会議開催／サバイバーのライフストーリー集『自立を求めて』出版	女性子ども社会福祉省チャリマヤ・タマンを個人として表彰							*	*	*	*		
2009		国家人身売買撲滅委員会ならびに郡の同委員会にシャクティ・サムハのメンバーを任命							*	*	*	*		
2010	ジャヌカ・バタライ「アンナプルナ活動家賞」（米国のNGO Captive Daughters）受賞								*	*	*	*	*	*
2011	サバイバーの健康に関する調査実施／チャリマヤ米国政府より表彰／Heavenly Path Organization-Nepalより団体受賞								*	*	*	*	*	*
2012	帰還の時の注意点に関するマニュアルと再統合に関する調査報告書発行／首都圏警察長官事務所とAATWINより表彰								*	*	*	*	*	*
2013	「マグサイサイ賞」（フィリピン・マグサイサイ財団）受賞								*	*	*	*	*	*

スニタは「あなたはどのように自分を恥じなくてはならないの？自分が悪いと思うべきじゃない。他の人があなたを売ったの。あなたの人権は他の誰もと一緒です」⁶⁷というレヌの言葉を今もよく覚えている。こうした励ましは、彼女たちの尊厳をよみがえらせた。彼女たちは、10 日間に及ぶ研修の最終日に、自分たちの権利を主張する時が来たと思い「シャクティ・サムハ」を結成した。

シャクティ・サムハの結成には、設立メンバーとなった 15 名のサバイバーに研修の機会を提供した NGO や、それに関わる個人など、様々な団体と個人が関わっている。特定の団体だけをシャクティ・サムハの誕生と関連づけるのは妥当ではない。しかし、当事者の組織化を意識して関わりをもち、その後、シャクティ・サムハが対外的な活動をするまでの間に最も関わりが深かったのは、現地 NGO の WOREC である。WOREC の関係者はシャクティ・サムハの設立メンバーとともに団体名やロゴを考え、前出のチャリマヤ・タマンら 3 名がチラシの作成など活動の準備を始めるにあたって、借りていた建物の 1 室を提供するなど、当事者団体が安心して活動できる場づくりを行った。

2) 政府への登録

結成当初の 1997 年から政府への登録が完了する 2000 年まで、シャクティ・サムハは WOREC と同じ建物の一室を事務所としていた。その間、シャクティ・サムハに対して WOREC が果たした役割は 3 つある。

WOREC は当時のシャクティ・サムハにとって、第一に「保護者」であり、インキュベーター⁶⁸のような存在であった(Tanaka 2013b)。「保護者」という言葉は、当事者の主体性を尊重しない表現に見えるが、社会的スティグマをもつ当事者の人権を守るためには、安全の確保や安心して活動できる場の提供が必要である。人身売買のサバイバーというだけでシャクティ・サムハに集う女性たちは好奇の目にさらされ、外から建物の中を覗き込んで写真を撮ろうとする者が跡を絶たなかった。WOREC の職員は好奇心だけでシャクティ・サムハを訪れようとする者から彼女たちを守るため、面会に立ち会うこともあった。設立当時シャクティ・サムハで活動した女性たちにとって WOREC は安心できる場であり、今も WOREC のことをネパール語で「実家」を意味する *maita* と呼ぶ者もいる。前出のスニタは、自分にもうひとつの人生を授けてくれた存在として、レヌのことを母のような存在だと語る。当時の両者の関係を間近で見ていた国際 NGO の職員は「WOREC はシャクティ・サムハを妹のように大切にしていた」⁶⁹と述べている。

第二の役割は、シャクティ・サムハが 15 名の設立メンバーが被害者という立ち位置にとどまるのではなく、変革の主体になるよう動機づけをしたことである。メンバー同士が相互に支え合う自助組織から当事者団体に発展するために必要な様々な研修の機会を提供した。リーダーシップ、マネージメントなどの他、人権、労働者の権利、人身売買防止、安

⁶⁷ 2008 年 3 月 16 日シャクティ・サムハ事務所でのスニタ・ダヌワールへのインタビューから。

⁶⁸ ビジネス用語の「単独で活動できるようになるまで支援する機能」を意味する。

⁶⁹ 2008 年 4 月 8 日 Save the Children Norway 事務所でのシタ・ギミレへのインタビューから。

全な移住、セクシャル／リプロダクティブ・ヘルスなど、さまざまな分野について、メンバーは専門知識を身につけていった。これは、シャクティ・サムハの女性たちが他団体の専門家と対等な立場で働く際、また人身売買の被害に遭った女性や少女にカウンセリングを行う際の強みとなり、当事者と非当事者の関係を変えるための組織強化の一部にもなった。

第三の役割は、組織基盤を固めるために不可欠な財源獲得と、法人格取得のための支援である。当事者団体が独立した事務所をもち、職員を常駐させて会員にサービスを提供するには、会費以外の財源が必要である。専門性の高いNGOの場合、出版物の発行や研修を実施することで事業収入を得ることが可能だが、発足したばかりの当事者団体が同様の手段で資金を得ることはできない。WORECは、女性運動に理解があり、資金助成の可能性のある国外の団体にシャクティ・サムハを紹介し、初期段階では、それらの団体とシャクティ・サムハの間の連絡役を務めた。1998年には、女性団体に資金援助を行うオランダの団体Mama Cash⁷⁰が、事務所の開設と職員2名分の給与として必要な資金を提供した(Ploumen 2010: 57-58)。前出のチャリマヤは、Mama Cashの理事と初めて会ったときのことを記憶している⁷¹。

私たちは、最初WORECの1室で活動していました。リン・チュー (Lin Chew) さんというGAATAW⁷²のメンバーでMama CashというオランダのNGOで働いていた女性のおかげで、活動資金を得ることができました。彼女が、GAATAWの関係者としてネパールに来たときに、私たちは彼女と知り合いました。私の体験をSさんが通訳してくれました。自分たちの団体を作ったので支援してもらえませんかと頼んだところ、オランダに帰った彼女はWORECの口座を通じて資金を送ってくれました。それから事務所に必要なものを買って活動を始めました。

職員となったチャリマヤを含む2名のサバイバーは、人身売買の被害を受けたサバイバーである女性や少女へのカウンセリング、人身売買防止の啓発活動として思春期の少女のためのピア・エジュケーション（仲間教育）、ストリート・ドラマの実演や実施など、独自の活動を始めた。人身売買問題に取り組む外部団体との情報交換の場にも参加するようになったが、労働組合や工場主など非当事者に働きかけながら活動を軌道に乗せるのは容易ではなかった。当時、現場での活動に奔走したチャリマヤは次のように回想する。

私たちは、最初からいろいろなところに出かけていって活動ができたわけではありません。私たちを受け入れてもらうのはとても難しいことでした。まず、カトマンドゥ市内のカーペット工場やスラムなど、人身売買の被害に遭いそうな少

⁷⁰ Mama Cash <http://www.mamacash.org/page.php?id=1> 2013年5月16日閲覧

⁷¹ 2013年8月6日シャクティ・サムハのヌワコット郡事務所でのインタビューから。以下、特記しない限り同じ。

⁷² 人身売買問題に取り組む運動体のネットワーク Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)。

女たちのいるところに出かけて行って、人身売買の防止活動をしようと考えました。

工場では、GEFONT⁷³という労働組合の連合体と一緒に活動することになっていました。GEFONTの職員が一緒のときは良いのですが、私たちだけで行くと、工場の警備員が中に入れてくれないことがありました。経営者や監督たちに会って「あなたたちの仕事を邪魔するようなことはしません」と約束すると、だんだん信用してもらえるようになり、活動ができるようになりました。

はじめはスラムでも、親たちが「うちの娘たちまで悪い道に引き込まうって言うのかい？」と言って、私たちを拒みました。そう思うのも無理はありません。私たちは、スラムの娘たちとほとんど同じくらいの年齢でした。私たちにさんざんひどいことを言って、犬を使って追い払おうとしたり、蹴散らそうとする人もいました。それでもあきらめず、翌日また出かけて行ったり、辛抱強く通っているうちに、スラムの人たちも話を聞いてくれるようになりました。

その後、シャクティ・サムハは、アメリカの女性団体Global Fund for Women (GFW)から組織強化につながる支援を受けることができた。この団体は、女性運動の集团的リーダーシップに資金助成をすることで、女性や少女の権利の推進に取り組んでいる⁷⁴。GFWは2000年から10年までの長期間にわたり、人材育成支援の一環として、シャクティ・サムハの6名の会員が学校教育を受ける費用を支援した。

Mama Cash と GFW は助成にあたって、シャクティ・サムハの法人格の有無は問わなかったが、通常の助成申請には法人格が必須である。国際 NGO のパートナーシップ・ガイドラインでもパートナー団体が法人格を取得していることは、基本要件の最初に書かれている。

ネパールでは、法人登録の際、設立者の市民権証を添付した申請書を郡事務所に提出する必要がある。市民権証をもつメンバーがほとんどいなかったシャクティ・サムハにとって、法人格の取得は難関であった。ネパールでは、居住地での住民登録制度がないため、すべての登録や証明書類の発行は、出生地で行う。16歳になると市民権証の請求が認められ、父親の署名を添えて申請する⁷⁵。しかし、シャクティ・サムハの会員の多くは市民権証を取得する16歳以前に売られたり、帰還後も家族のもとに戻っていないため、市民権証の申請に必要な父親の署名がもらえず、法人登録に必要な書類を揃えることができなかった。

⁷³ General Federation of Nepalese Trade Unions (GEFONT)は、1946年に結成されたネパール最初の労働組合に起源をもつ。王制下で活動が禁止されていた期間もあったが、1995年にネパール最初のナショナルセンターとして登録された。 <http://www.gefont.org/page.php?name=introduction> 2013年8月22日閲覧

⁷⁴ Global Fund for Women <http://www.globalfundforwomen.org/> 2013年5月16日閲覧

⁷⁵ この法律自体がジェンダー不平等であるという理由から、女性たちは、長年、改正を求め2006年の市民権法改正により市民権取得の際、母親の署名でよいと変更されたが、窓口の担当官への周知徹底不足などから、現在も母親の署名だけで子どもの市民権証を取得するのは困難である。

前出のチャリマヤ・タマンも、市民権証を取得するまでに家族との葛藤があった。

市民権証を取ることができたのは、1999 年になってからです。兄に「市民権証を取りたい」と話したところ、最初は良い返事をくれました⁷⁶。しかし、近所の人が余計なことを吹き込んだのでしょう、兄嫁が「市民権証がほしいだなんて、まさか親の土地を相続したいと言い出すんじゃないだろうね」と言って、妨害し始めました。長年不在だった住民が市民権証を申請するときは、近所の人などの証言が必要ですが、私がそこに住んでいたことを証言してくれる人を見つけるのにも苦労しました。「私は財産がほしくて市民権証がいると言っているんじゃないやしません。自分の力で生きていくために市民権証がいるんです」と言ったところ、兄は書類に署名してくれました。役所の人からも最後には推薦書がもらえました。

WORECの職員は、サバイバーの女性たちが村に戻って市民権証を取得するのを手助けた。また、すでに市民権証をもっているWORECの職員の何人かが設立者に加わって申請を行った⁷⁷。

書類が整っても郡事務所の担当官は、まともに取り合ってくれなかった。申請書類を提出に行ったスニタは「きみたちは、若くてかわいいね。自分たちの組織なんて作らなくても、レストランやマッサージパーラーで雇ってもらえばいいだろう」と担当官からからかわれて憤慨したことを覚えている。

シャクティ・サムハの政府への法人登録申請は、2000 年に承認された。サバイバーたちだけでは申請は困難であったが、現地 NGO WOREC の職員の助力によって書類を整え、担当官との交渉が可能になった。シャクティ・サムハの法人格の取得は、人身売買のサバイバーたちが集団としてのアイデンティティを確立し、人身売買の問題に取り組む現地 NGO や国際 NGO とは異なる存在意義を見出すための出発点となった。

3) 自称の変化―「被害者」から「サバイバー」へ

シャクティ・サムハの最大の特徴は、人身売買の被害に遭ったサバイバー(survivors of trafficking)によって運営されている点である。survivor をネパール語で表現すると *utijiibii* だが、筆者がカトマンドゥで接する理事や職員は、ネパール語の会話でも英語の survivor を使う。地方事務所の職員など英語を交えないで話す人は *prabhabit* というネパール語で表現している。これは survivor と同意ではなく、英語の affected に相当し「影響を受けた人」を意味する。日本語の「当事者」に近い。一方、村の会員や、シャクティ・サムハから支援を受けている女性は、自分のことを *pidit* (被害者) と呼ぶことが多い。

筆者が入手した最も古いシャクティ・サムハの刊行物は 2004 年の英文年次報告書だが、すでにsurvivorという表現を用いている。ネパール語での自称について尋ねたところ、2002

⁷⁶ 父をすでに亡くしていたので、兄の署名をもらう必要があった。

⁷⁷ 2008 年 2 月 28 日 WOREC 事務所での当時の代表レヌ・ラジバンダリへのインタビューあら。

年くらいから *pidit* ではなく *prabhait* を使うようになったという⁷⁸。その頃、国外の人身売買問題に取り組む団体と交流するようになり、被害者を意味する *pidit* は、自分たちを力なき存在と規定し、社会との関係性を変えない言葉だと理解したために、ネパール語では *prabhait*、英語では *survivor* を使うようになったという。

今も *pidit* だと自称する女性は「自分たちは被害者以外の何者でもない」と語っており、都市で活動する理事などのリーダーと、地方に住む女性の間には、自称をめぐるギャップがある。なお、英語の *survivor*、ネパール語の *pidit* のいずれを用いる場合も、人身売買の結果として従事した仕事とは関連づけられていない。買春宿で働かされた女性も、サーカスで働かされても呼称は同じである。

ちなみに、英語で発行されている WOREC の年次報告 1992/93 度版には、インドのボンベイで働いていたネパール人女性に対する AIDS 教育の報告がある。そこでは、*Nepalese prostitutes* という表現が用いられており、*trafficking* や *survivor* という単語は全く出てこない(WOREC 1994: 12-13)。同報告 1997 年度版では、ネパールに帰還した少女たちを *affected by trafficking* と説明しているが、*survivor* という表現は用いていない(WOREC 1998: 13)。WOREC の刊行物で *Survivor* という表現が登場するのは、初めてシャクティ・サムハが紹介された 1998 年度の年次報告書で「*Shakti Samuha , an organization of girls, who survived trafficking*」と記されている(WOREC 1999:25)。

WOREC は少なくとも英語では 1998 年時点から彼女たちをサバイバーと捉えていたが、シャクティ・サムハのリーダーが自称を意識的に被害者からサバイバーに変えたのは 2002 年頃である。この自称の変化の範囲は、シャクティ・サムハから支援を受けている女性たちすべてに及んだのではなく、リーダー層に限られているが、リーダーたち自身が、受け身なイメージがつかまとう被害者という立ち位置に留まらなかったことを意味する。また、被害者としてではなく、サバイバーとして新たな集団的アイデンティティを形成していったという点から見て興味深い。

4) サバイバーと専門職員との協働

当事者団体が NGO など外部者によって結成された団体の下部組織としてではなく、主体的に活動するためには、資金や法的地位だけでなく、NGO に頼らず日々の業務をこなすことができる人材が必要である。一般に社会的スティグマを抱えた女性たちが結成する当事者団体は、マネジメントや書類等の作成の経験をもつ人がいないため、組織として脆弱な場合が多い。それが原因で、情報の受発信や、活動の拡大において不利になりがちである。シャクティ・サムハも当初は同様の弱点を抱えていたが、サバイバー自身がスキルを高めることと、専門職員との協働により、自立した団体へと成長した。

サバイバーの女性たちは、人権や保健など様々な分野の知識を身につけるとともに、コンピューターや英語でのコミュニケーション力などスキルも高めていった。2008 年頃、理

⁷⁸ 2012 年 10 月 19 日ジャヌカ・パタライとラクシミ・プリへのインタビューから。

事や職員になったサバイバーたちは、業務終了後の夕方、指導者を事務所に招いて皆で英語を学んでいた。国際会議で発表する資料を自分で用意したので、添削してほしいという相談を筆者が受けることもあった。結成時点ではネパールで「学歴」として認められる中等学校卒業資格(School Leaving Certificate: SLC)をもつ者はひとりもいなかったが、GFWなどの支援で学校に通って SLC に合格し、大学に進学した者もあり、2013 年現在、大学院の修士課程で学ぶ理事もいる。結成から 10 年を経た 2000 年後半には、サバイバーたち自身が国際会議でスピーチをする力をつけていた。

この過程で重要だったのは、専門職員やアドバイザーという立場にあった、サバイバー以外の様々な人たちの助力を得たことである。当事者団体の中には、同じ痛みをもった仲間同士のつながりや、他団体での就労機会が得にくい会員の雇用を優先するあまりに、非当事者を職員として受け入れたり、彼らからアドバイスを受けることに抵抗をもつ団体もある。シャクティ・サムハの場合、職員計 50 名のうち、3 割程度がサバイバーではない。法的支援、財務管理、収入向上のための融資、報告書の作成等の分野では男性が働いている。シャクティ・サムハが彼らのスキルを必要としているのは明らかだが、働いている男性にとって、当事者団体はどのような職場だろうか。法的支援・研修コーディネーターを務める D は、シャクティ・サムハで働く動機を次のように語っている⁷⁹。

私は 2000 年頃まで、弁護士として一般の係争事件を扱っていました。その頃、HimRights⁸⁰という人権監視NGOがロウタハト郡とバラ郡で実施していた人身売買防止研修を担当したことがきっかけで、人身売買撲滅運動に関わり始めました。

最初は、シャクティ・サムハが人身売買の当事者団体だとは知りませんでしたが、スニタさんたちが当事者の立場から、他の被害者の支援をする姿を見て、当事者の人たちと活動するのが一番だと考えました。1 年半くらい、人身売買に関する事件を間接的に扱い、2010 年にシャクティ・サムハの職員になりました。

シャクティ・サムハで働くようになって、前よりもやり甲斐を感じています。当事者のみなさんの仕事ぶりや、力強い態度に感心しています。自分も精一杯取り組んでいますが、それがサバイバーの視点から見てどうなのか、意見を聞けることが何より貴重です。学ぶことが多いです。

日本の女性支援のNGOでは、男性の姿を見ることすら稀だが、ネパールの女性支援NGOには男性職員が少なくない。職員や理事がすべて女性で構成されている団体を見つけるほ

⁷⁹ 2013 年 8 月 9 日にシャクティ・サムハのカトマンズドゥ本部でインタビュー。

⁸⁰ Himalayan Human Rights Monitors 1980 年代から活動していた人権活動家が 1999 年に政府登録した人権監視団体。平和構築と和解、人身売買の防止、安全な移住の推進等の分野で活動している。
<http://www.himrights.org/> 2013 年 8 月 20 日閲覧

うが難しい。日本からの来訪者は「なぜ女性支援のNGOで男性が働くのですか」とネパールの女性支援をするNGOで働く男性に尋ねることがある。寡婦の団体であれば「母親が寡婦として苦労したから」⁸¹など、個人的な経験を語る男性もいるが、「女性の問題の多くは男性が作り出したものだから、自分にも関係がある」、あるいは「自分の妻や娘、姉妹が同じようなつらい思いをしてほしくないから」⁸²という答えが一般的である。受け入れ側の女性たちは、女性をめぐる問題の解決を「女性が主体となっていく」ことは重要でも「女性だけでいく」ものとは考えていない。もちろん、性暴力など男性の前で話づらい事柄を扱うことも多いので、常に男性に関わるというわけではないが、問題解決のステークホルダーとしての男性が自分の団体で働くことは、協働のあり方として当然だと考えられている。

女性の専門職員との関係も同様である。サバイバーが社会に受け入れられるためには、サバイバー以外の人との対話によって偏見や誤解を解いていく必要がある。一方、サバイバー以外の女性の中にも、問題を他人事とは考えず、サバイバーを排除する社会を変えるために自分も役立ちたいと考えている人がある。

2009年からヌワコット郡事務所で社会心理カウンセラーとして働き始め、2011年からマクワンプール郡事務所のコーディネーターを務めるAは、シャクティ・サムハで働く動機を次のように説明している⁸³。

私はヌワコット郡の村で生まれました。家が貧しかったので、ある外国の団体から奨学金をもらいました。そのおかげで英語で授業をする私立学校に通うことができ、英語の読み書きには困らなくなりました。

シャクティ・サムハがヌワコット郡で活動すると聞いたとき、自分と同じように貧しい家庭の少女たちの役に立ちたいと思って応募しました。英語で文書作成ができるので、いろんな仕事を任せられています。カトマンドゥの本部でも働きました。2011年にはマクワンプールの近隣の郡も合わせて3郡で実施する事業の責任者となり、自分の母と子どもを連れて転勤しました。

仕事は、サバイバーの人たちのミーティングに参加するだけでなく、郡事務所などの政府機関や、他のNGOの人たちとの調整があります。停電が多いので、夜や休日にもパソコンが使えるときには、報告書をまとめたりしなくてはなりません。出張も多いです。

職員にはサバイバーとそうでない人がいますが、仕事をする上で、それほど違いは感じません。人身売買サバイバーの団体だということで、私を当事者だと思っている人もいるでしょうが、気にしたことはありません。

⁸¹ 2013年8月5日 Women for Human Rights –Single Women Group (WHR)のケータリングセンターで働く男性職員に聞き取り。

⁸² 2007年 WHRの支援に関する打ち合わせでのSNV Nepal事務所の男性職員の意見から。

⁸³ 2012年10月15日シャクティ・サムハのマクワンプール郡事務所でのインタビューから。

シャクティ・サムハの事務所に出入りし、事業地で職員と接していても、それぞれから話を聞くまで、誰がサバイバーかはわからない。男女問わずサバイバーでない専門職員のほうが高い教育を受けている場合が多いが、サバイバーの理事たちの意見を尊重する組織文化が出来上がっている。サバイバーからなる会員の総会で選ばれた理事が運営主体であり、サバイバー以外の職員は雇用される側であるという関係が確立されている。

当事者団体は、スキルの高い人材が少ないことが組織の弱点であると言われるが、サバイバー以外から人材を補強しても、サバイバーが運営の主体となることが可能ならば、非当事者の関与は問題にはならない。同様の例は、スコッターの女性団体が結成した貯蓄貸付組合で、教育を受けた若者が職員として雇用されている例にも見られる。職員の採用を雇用機会の提供とだけ考えるのではなく、当事者以外の理解者を増やすための方策だと考えれば、サバイバー以外からの人材登用は、非当事者との関係を変えていく上での重要な一歩である。

5) ネットワークへの参加

制度や政策の変更を求めるためには、当事者団体が単体で活動するのではなく、同じ課題に取り組む他のNGOとネットワーク等を組んで、共に政府との交渉を行う必要がある。国家人権委員会発行の報告書によれば、ネパールで人身売買ならびに安全な移住の問題に関わる主な組織は 19 団体ある（NHRC 2012: 173）⁸⁴。また、人身売買問題に取り組む現地NGOを中心としたネットワークとして次の 3 つが記載されている。①Alliance Against Trafficking in Women and Children (AATWIN)には 1997 年に設立され、26 団体が加盟している。②National Network against Girls Trafficking (NNGAT)は、1990 年に設立されたNational Network against Trafficking of Women and Girls (NNTWG)が再編されたものである。③Human Rights and Anti-Trafficking Networkは1997年に設立され13団体が加盟している。この他に、国連機関などドナーが結成したInter-Agency Coordinating Group on Trafficking in Persons がある。①は自分の意思による売春と人身売買による強制売春を区別する立場をとる世界的な運動体Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)のネパール支部という位置づけであり、ネパール共産党と近い左派系のNGOが多く加盟している。②と③はいかなる売春も認めない、道徳派と言われる世界的な運動体Coalition of Alliance Against Trafficking in Women (CATW)と近く、どちらかと言えばネパール会議派系の団体が多いなど、ネットワークにも党派性が見られる。

シャクティ・サムハは、道徳派の立場ではないため、①の AATWIN に加盟している。常に理事を派遣し、コーディネーター団体に推薦された年もあり、ネットワークの中核団体としてアドボカシーに取り組んでいる。GAATAW にも加盟し、近年は理事を務めていることから、世界的な人身売買防止運動へと活躍の場を広げている。

AATWIN が結成された頃、シャクティ・サムハは法人格を取得しておらず、帰還した少

⁸⁴ 国家人権委員会に対して情報を提供している団体の数であり、他にも情報提供していない団体があると考えられるが、主な団体は同報告書に記載されている。

女たちの受け入れ経験をもつ NGO との間で、活動規模や社会への影響力という点での差が歴然としていた。特に AATWIN の結成を呼びかけた WOREC は、シャクティ・サムハの結成時は保護者的立場にあった。ネットワーク等を介さない二団体間の関係だけが続けた場合、両者の役割や関係性を変えることは難しく、シャクティ・サムハが WOREC に対して依存的になったり、逆に WOREC がシャクティ・サムハに対して支配的になる可能性もあった。しかし、シャクティ・サムハの結成後間もない時期に AATWIN というネットワークが発足したことで、シャクティ・サムハは WOREC だけでなく、多数の団体と付き合い合っていくことになった。インドから帰還した少女の受け入れ団体のひとつであった他の現地 NGO の関係者も、シャクティ・サムハに対して助言をし、運営の支援を行った。シャクティ・サムハのアドバイザー委員会には AATWIN の加盟団体から委員が派遣されている。AATWIN ではシャクティ・サムハも含め、それぞれの加盟団体が対等な立場でロビー活動に関わっている。シャクティ・サムハのリーダーたちは、AATWIN で活動した経験から、人身売買の根絶を目指す政策提言活動にはネットワーク組織による取り組みが効果的であることを学んだ。

一方、シャクティ・サムハは、加盟していない②や③のネットワークの会員団体とも活動郡における防止活動で連携をとり、協力関係にある。2013 年、シャクティ・サムハは、NNGAT の前身にあたる NNTWG を結成した ABC/ネパールの創設者ドゥルガ・ギミレに対して、長年にわたる人身売買問題解決に対する功労者として感謝状を渡している。買売春に対する考え方の違いはあっても、自分たちよりも長い間、人身売買問題に関わっている他団体への敬意を表すといった態度は、競合関係にある NGO 同士では難しい。シャクティ・サムハは当事者団体であるがゆえに、サバイバーからの謝意であるという意味を込めて感謝状を贈った。政党政治を超越して、当事者団体が運動をリードするための活動の一つとも言える。排他的な関係を作らないことは包摂型援助を目指す組織に必要な要素である。

また、シャクティ・サムハは人身売買問題に特化したネットワークである AATWIN 以外に、National Alliance for Women Human Rights Defenders (NAWHRD) など、女性に対する人権侵害を監視する当事者団体を中心としたネットワークにも参加しており、他の当事者団体からも刺激を受けながら成長した。

6) 行政からの承認

シャクティ・サムハの設立メンバーは、インドから帰還する際、ネパール政府から帰国を歓迎されず、団体設立後も、政府に登録するまで 2 年近くかかった。行政からの排除を経験したと言える。しかし、活動実績を重ねるうちに政府から認められるようになり、関係は大きく変わっている。行政は、社会的スティグマを抱えた当事者から見て、最も遠いステークホルダーであるが、協働の関係ができていく。

ネパール政府は 2005 年以来、国家人権委員会が女性や子どもに焦点を置いた人身売買に関するレポート (Trafficking in Persons especially on Women and Children in Nepal) を発行し

ており、2005 年版以来、シャクティ・サムハはサバイバーの視点を生かした活動を行う団体として紹介されている。2007 年度からは、レポートをまとめる委員会のメンバーにも選ばれ、他の NGO の代表者らとともに国家人権委員会がまとめるレポートの作成に関わっている。

女性子ども社会福祉省は、2007 年 9 月 5 日を人身売買防止デーと定め、この問題への取り組みに貢献のあった NGO や個人の表彰制度を設けている。初年度の 2007 年にはシャクティ・サムハが団体として、翌 2008 年には、設立メンバーのひとりのチャリマヤ・タマン個人が表彰された。人身売買問題に取り組む現地 NGO はネパールに 20 団体ほどあり、活動規模においてシャクティ・サムハより大きい団体は少なくない。それでも、シャクティ・サムハとその関係者が二年連続して表彰されたのは、人身売買サバイバー自身による取り組みが他団体にも影響を与えるからではないか。女性子ども社会福祉省の責任者は「シャクティ・サムハの活動に刺激を受けて、カトマンドウでドメスティック・バイオレンスのサバイバーが自分たちの組織を作った」と報告している(Thakali and Nepal 2008: 29)。シャクティ・サムハを設立したメンバーのスティグマが完全に消えることはないが、行政からの承認は「名誉の回復」であり、彼女たちのスティグマが少しは和らいだのではないだろうか。

行政との関係は、表彰など形の上での承認だけではなく、実務レベルでのパートナーシップの構築にも及んだ。2007 年以来、シンドゥパルチョーク郡の女性開発局は、DV 被害者や人身売買被害者のためのシェルターの運営をシャクティ・サムハに委託している。行政から現地 NGO が運営委託を受けるということがほとんどないネパールにおいて、これは極めて稀なことである。

2009 年に設置された国家人身売買撲滅委員会には、チャリマヤを含む 2 名、また 5 つの郡の人身売買防止委員会に各 1 名、シャクティ・サムハの会員が任命されている。これらの委員会では、人身売買に関する政策に当事者の視点を入れることの重要性を訴えている。他に、女性子ども社会福祉省下の女性に対する暴力防止ネットワークのメンバー団体にもなっている。

2000 年に政府登録を完了するまでの困難を考えると、行政とシャクティ・サムハの関係の変化は目覚ましい。シャクティ・サムハが女性子ども社会福祉省等関係省庁や出先の行政機関に対して頻繁に活動報告を行い、良好な関係を築くよう努力を重ねた結果である。

7) 市民社会における当事者団体の認知

シャクティ・サムハは、人身売買問題に取り組むステークホルダーの間だけでなく、社会的スティグマを抱えた当事者団体の範として、ネパールの市民社会全体で知られる存在になっていった。

2012 年 9 月、シャクティ・サムハの現代表スニタ・ダヌワールは、ネパールの NGO 5,370

団体の連合体であるNGO Federation of Nepal (NFN)⁸⁵の中央執行委員計 11 名ののひとりに選出された。24 名の候補者中、得票数で第 3 位になった⁸⁶。NFNの加盟団体のほとんどが現地NGOであり、過去に当事者団体出身の中央執行委員はひとりもいなかった。多くの当事者団体は、自分たちのアイデンティティに関わる特定課題に関する活動だけで手一杯で、市民社会全体の利益のために活動する余裕がない。仮に当事者団体のリーダー個人が、現地NGOも含むNFN全体のために働くことに意欲があったとしても、NFN加盟団体の投票によって信任を得られなければ、選出されることはない。NGO全体の利益を代弁する役職に当事者団体から委員が選ばれるということは、シャクティ・サムハが誕生した頃のNGOとの関係を想起すると大きな変化である。市民社会からの承認は、選挙で選出された個人だけでなく、団体に関わるサバイバーの「名誉の回復」につながることであり、広く社会で支援者を増やしていく過程と言える。

就任後、スニタはNFNの理念である「貧困層や周縁化また排除された人々のエンパワメントと包摂」(NFN 2012: 7) を実現するために、NFNの加盟団体に対して職員の多様性調査を提案した。ネパールでは、一般的に、ネパールのNGO職員は、教育の機会に恵まれたエリートが多く、ダリットや先住民などNGOの活動対象として優先順位の高い人々が職員として雇用されていることは非常に少ない。社会的包摂が国家の政策のひとつとなっても、実際には、応募資格に学歴等の基準が設けられていると、社会的に排除されている人たちは、応募することさえできない。民族やカースト、障害の有無などによる項目でNGO職員の多様性を調査することで、雇用に関する機会の平等だけでなく、結果の平等が満たされているかがわかる。スニタは包摂的な雇用は市民社会の重要な課題だと考えており、自分が中央執行委員として働きかけることで、現地NGOなど他団体も排除されてきた人を雇用する方針を取り入れることを期待している⁸⁷。

当事者団体の代表者が NFN の運営に関わることは、社会的に排除されている人たちが支援の受け手としてだけでなく、担い手として関わることの実例を他団体に身近な形で示すことでもある。NGO の職員として排除されてきた人たちの数が増えることだけでなく、これまで当事者団体と付き合いのなかった NGO が当事者団体の存在に関心をもち、関係を変えていくきっかけになるかが注目される。

8) 国際社会からの承認、メディアの変化

2011 年、チャリマヤ・タマンは、「現代の奴隷制廃止のために戦う英雄」として米国国務省から表彰された(USDOS 2011: 48)。ネパールで最初に人身売買の加害者を訴える裁判を起こし、その後も自分の経験を伝えていることが讃えられたのである。

彼女はインドから帰還してすぐ、自分を売った男について郡警察に通報した。裁判の末、翌年 8 人の男に実刑判決が下された。彼女の勇気と、シャクティ・サムハでの活動、また

⁸⁵ 1991 年設立。NGO Federation of Nepal <http://www.ngofederation.org/> 2013 年 5 月 26 日閲覧

⁸⁶ シャクティ・サムハの Web サイト <http://www.shaktisamuha.org.np> の Update の項を参照。

⁸⁷ 2013 年 5 月 3 日シャクティ・サムハ事務所での現代表スニタ・ダヌワールへのインタビューによる。

国家人身売買撲滅委員会での活躍などが、ネパール国内だけでなく、国際社会でも認められたのである。彼女自身も、村の家族との問題など、修復できない困難を抱え、帰還後の人生は順調ではなかったが、これまでの人生を次のように振り返っている。

人生には不幸なことも起きるでしょう。不幸な目に遭うと大変な思いをしますが、立ち上がることができます。立ち上がった後には、必ず良いことが待っています。生きていくのはたやすいことではありません。いつも困難が待っていますが、だからこそ人生には意味があります。人間は、自分のすることに見返りを求めてはいけないと思います。自分が何かしたら見返りがあると思っているうちは、成功することはないでしょう。自分がやっていること自体に意味があると思って続ければ、それが認められる日が来るのです。

彼女は 2008 年の人身売買防止デーに、ネパール政府からも表彰を受けており、「名誉の回復」の機会はすでにあった。しかし、米国国務省からの表彰のほうで、ネパールのテレビ局などメディアのより大きな注目を集め、彼女とシャクティ・サムハに関する特集番組等が制作された。インドからの帰還後、差別され続けてきた彼女にとって、より多くの人に自分自身が「認められる」機会であった。

チャリマヤにとってとりわけ印象深いのは、「公共の出来事」(Sajha Sawal) というテレビの公開収録型番組である。イギリス国営放送 BBC の傘下の BBC Media Action が民主化支援の一環として制作し、ネパールの民間放送局カンティプールが放映している。米国での表彰式に出発する数日前に、人身売買の被害が未だに多いヌワコット郡のあるホテルの屋上で、収録が行われた。警察署長と女性子ども社会福祉省の大臣と彼女の 3 名が、人身売買問題についてパネルディスカッションを行い、会場に集まった人からの質問に答える番組だった。彼女はまず、自分が警察の高官や大臣とともに聴衆の前で話をするようになったこと、ヌワコット郡の村の人たちが会場までやってきて、自分の経験談を真剣に聞いてくれたことに驚いたという。

2013 年 8 月、シャクティ・サムハはアジアのノーベル賞と呼ばれるラモン・マグサイサイ賞を受賞した。ネパールで 4 番目、女性またグループとしては初めての快挙である。今年初頭、賞の運営に関わるフィリピン政府から来訪者があったが、この賞の選考対象となっていることは全く知らされていなかった。発表の数日前に受賞を知らされたメンバーは、感激すると同時に、これまで自分たちを支援してくれた人身売買問題に取り組む現地 NGO や国際 NGO のためにも、より謙虚に活動しなくてはと思ったという。受賞が報じられた 7 月末から 8 月にかけて、ネパールの新聞は特集記事を組んでその歩みを紹介した。また代表者が表彰式から帰国したときにも、新聞の 1 面で大きく報道された。

シャクティ・サムハの設立メンバーがインドから帰還したばかりの時、空港で待ちかまえて、彼女たちが罪人であるかのような報道をしたのもネパールのメディアだった。皮肉なことに、国際社会が認めてはじめて、ネパールのメディアも彼女たちを承認したと言える。

国際社会でも当事者団体の働きが認められたことに自信をつけたシャクティ・サムハのリーダーたちは、人身売買サバイバーの当事者団体の世界的なネットワーク作りを次の目標にしている。

3 節 パートナーシップ

シャクティ・サムハによるパートナーシップの定義は一定していない。最初に発行された 2004 年度版の年次報告では「シャクティ・サムハが実施する各事業に対して様々な支援をした団体」をパートナーとし、同年中に事業資金を提供した Oxfam-GB、Save the Children Norway、ActionAid Nepal、Asha Nepal UK を挙げている。この年、Global Fund for Women (GFW) による人材育成支援も続いていたが、パートナーとしては掲載されていない。当時はいわゆるプロジェクト型の活動を支援した団体だけをパートナーとして記載していたと思われる。その後、単年度の資金供与団体が、パートナーとして継続して記載された例があり、2004 年度と 2012 年度ではパートナーとしての掲載基準が異なっている⁸⁸。

このように、シャクティ・サムハがパートナーによる年次報告書への掲載基準は一定ではないものの、過去の年次報告から組織の属性がわかるものが 20 団体ある。内訳は、政府機関 1、国連機関やその基金 2、二国間援助機関およびその基金 2、ネパールに事務所を開設している国際 NGO 7、ネパールには事務所を開設せず海外から直接送金する国際 NGO 7、大学 1⁸⁹である。政府機関とは、女性開発局によるシェルター運営の委託である。表 7 で主なパートナー団体をととしてあげたのは、年次報告に記載された団体のうち、資金供与が複数年度にわたり、その支援内容が明らかなものだけとした。

国際 NGO に関しては、ネパールに事務所を開設している団体と、海外から直接送金する団体が同数である点が興味深い。ネパール国内に事務所がある場合、シャクティ・サムハと直接連絡を取り合うのは現地職員であり、電話や面談を通じたネパール語によるコミュニケーションが可能である。一方、海外から直接送金する団体の場合、文書でのやりとりが中心となり、英語でのコミュニケーションが必須である。シャクティ・サムハが海外から直接送金する団体と関係を築けるようになったのは、GAATAW などを通じて国際会議で出会う機会があること、また実際に英語での文書作成が組織内でできるようになったことが理由である。

20 団体のうち、長期間にわたる関係を築いているのは図 15 に示した団体である。組織強化に特化した GFW と、組織強化も含めた支援を行った SCN 以外は、特定課題に対する支援である。図中の団体では、GFW と Free the Slaves 以外、すべてネパールに事務所を開設している。

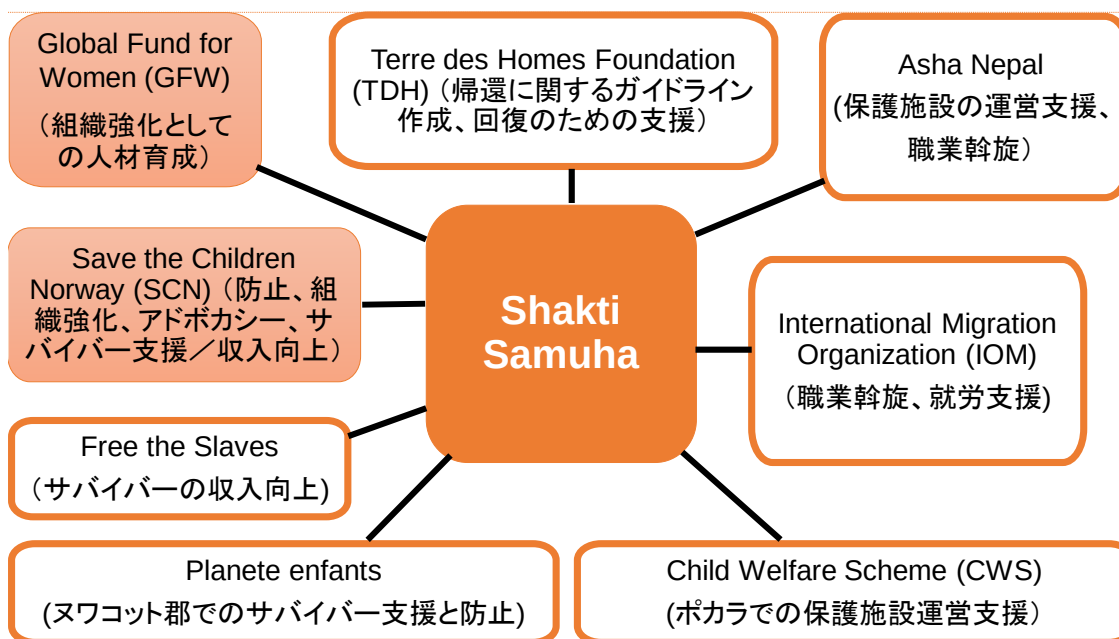
第 2 章 7 節では、表 2 「援助側が当事者団体と関係を結ぶ理由とその形式」を示し、直接の資金供与を伴うパートナーシップである F と、資金供与の関係はないが当事者団体と

⁸⁸ 2009 年度にシェルターの建設費を供与した日本大使館は、単年度の建設資金支援であったが、シェルターの使用に関して協議が続いた 2012 年度版までは、パートナーとして継続して掲載されている。

⁸⁹ サバイバーの社会復帰に関する共同調査を実施しているイギリスの New Castle 大学。

同じネットワークやプラットフォームの一員として対等な立場で活動する G のパターンがあることを述べた。ここでは G のタイプの関係である現地 NGO の WOREC の役割について整理した後、F のタイプにあたる国際 NGO のうち、図 15 で取り上げたシャクティ・サムハのパートナーがシャクティ・サムハとどのように関わったのかを述べる。

図 15：シャクティ・サムハの主なパートナー



(Shakti Samuha の年次報告等より筆者作成)

1)組織化とネットワーキングへの参加の機会を提供した現地 NGO

シャクティ・サムハの結成を促し、政府に登録し、独立するまでの創設期において、最も関わりが深かったのは、現地 NGO の WOREC である。その最初の役割は、当事者の組織化と安全な活動の場の提供、自助組織から当事者団体となるために必要な研修の実施や資金調達の支援など組織強化であった。

シャクティ・サムハが国際 NGO から資金助成を受け、事務所も WOREC とは完全に別になった後の成長期には、AATWIN などネットワークを通じて多様なアクターとの協働を促し、政策提言活動等を合同で行っている。現在は、WOREC の関係者がアドバイザー委員会の一員として助言を行っている。

WOREC 自身は、1991 年の設立当初は、農村を活動拠点とし、HIV など感染症に関する保健教育やリプロダクティブ・ヘルスに関するサービス提供、非正規教育、農業振興などを通じて女性の直接支援を実施していた。活動の一環としてダリットや先住民などの自助グループの結成と育成を行い、徐々に活動の中心を直接支援から人材育成へと移していった。シャクティ・サムハ以前に WOREC が結成に関わった草の根の団体は、現在も会員間だけに限られた相互扶助のための自助グループとして活動している。

シャクティ・サムハが当事者団体として成長したことは、WOREC 自身が、当事者団体の育成を意識的に行うきっかけになった。現在では、歓楽街で働く女性や、セクシャル・マイノリティなど社会的スティグマをもつ多様な女性たちが当事者団体を結成して活動できるよう、財源の確保に関する助言や組織強化の支援を行っている (Tanaka 2013b)。

これらの当事者団体は、WORECが組織した女性の人権に関する全国的なネットワークであるNational Alliance for Women Human Rights Defenders (NAWHRD)に加盟している。NAWHRDは、女性の人権活動家に対する人権侵害の問題をとりあげた国際キャンペーンを契機に 2005 年に結成された。WORECが直接結成に関わった当事者団体だけでなく、様々な分野で活動する女性の運動体に働きかけた結果、2013 年 5 月現在の加盟団体は 21 団体にのぼり、全 75 郡の約 2,500 名の女性活動家たちが地域で人権監視活動に関わっている⁹⁰。このネットワークは、当事者団体同士が学び合い、また合同で政策提言活動をする場である。シャクティ・サムハはこのネットワークの加盟団体の中では長い経験をもつ団体である。女性子ども社会福祉省の担当官は、ドメスティック・バイオレンスのサバイバーがシャクティ・サムハの活動に刺激を受けて当事者団体を結成したと語っており、こうしたネットワークを通じて、当事者団体としてのシャクティ・サムハの経験が他の女性たちに伝えられていることがわかる。

WOREC とシャクティ・サムハの関わりは、研修などの実施や、ネットワークを通じた活動であり、資金供与の関係にはない。つまり、WOREC はドナーでもなく、シャクティ・サムハの文書上も、また WOREC の文書上でも、互いにパートナー団体という扱いにはなっていない。しかし、実質的なつながりという意味では、WOREC は資金提供をした団体と同様かそれ以上に、現在のシャクティ・サムハを作り上げる過程に貢献していると言える。

2) 組織と活動の基礎作りを支えた国際 NGO

WOREC の仲介によってシャクティ・サムハに最初に支援を行ったのはオランダの NGO である Mama Cash や、アメリカの女性団体 Global Fund for Women(GFW)である。これらはネパールに事務所を置いていないため、日常レベルではシャクティ・サムハと接触はなかった。ここでは、ネパールに事務所を置き、担当者がシャクティ・サムハと深いつながりをもっていた Oxfam-GB と Save the Children Norway (SCN)の支援について述べる。

Oxfam-GBは、シャクティ・サムハが政府登録を完了していなかった 1999 年の時点ですでに支援を開始し、翌 2000 年からの 6 年間、SCNと同額ずつ出し合って人身売買防止のた

⁹⁰ 女性に対する暴力の撲滅、女性の健康の権利、セクシャル・マイノリティ女性の権利、HIV/AIDS に感染した女性の権利、自然資源管理における女性の権利、土地問題における女性の権利、女性にとっての居住権、インフォーマルセクターで働く女性の権利、債務労働者として働く女性の権利、先住民や周縁化された女性の権利、ダリット女性の権利、障害をもつ女性の権利、寡婦など単身女性の権利など、多様な課題を扱う団体が加盟しているが、ジェンダーに起因する暴力の監視と根絶が共通の課題である。2007 年に開催された会議では、手話や平野部タライの言語などを使う女性たちが参加しやすいよう、通訳を導入して「包摂的」なスタイルで実施された。特定のイベント向けの対応ではなく、女性の多様性を尊重する NAWHRD の組織文化として定着している。

めの啓発や、サバイバーのための就労支援などの活動の他、リーダーシップやマネージメント、アドボカシーの方法など組織強化を支援した。当時のOxfam-GBのネパール事務所長は、民主化以前から人身売買問題に取り組み、人身売買による資金が政治とつながっていることを告発しようとして投獄された経験をもっていた⁹¹。政府登録の有無よりも、当事者団体に活動の機会を提供することのほうが大切だという彼女の判断によって、資金供与が始められた。しかし、後にこれが違法行為であると内部で非難され、2005年に彼女がOxfam-GBを退職すると同時に、支援は打ち切られた。その後も、元事務所長自身は、シャクティ・サムハと関わりを持ち続け、現在はシャクティ・サムハのアドバイザー委員会のメンバーでもある。

SCNは、インドから少女たちが帰還した際に受け入れた現地NGOに資金供与をしており、シャクティ・サムハの設立以前から人身売買問題に関わっていた。シャクティ・サムハの政府登録完了後の2000年から2012年末までの13年間にわたって支援を継続した⁹²。2000年時点の供与額はNRs.200,000 ルピー（約20万円）⁹³だったが、2008年にはNRs. 5,000,000（約500万円）まで増え⁹⁴、2012年時点でもNRs. 3,800,000（約380万円）と、3番目に多い額を提供している（Shakti Samuha 2013:51）。期間としても、また金額としても、シャクティ・サムハが安定して活動できる基盤を支えた団体である。

SCNがシャクティ・サムハと実施していたのは「人身売買からの保護と防止のための少女と女性のエンパワメント」という事業である。シャクティ・サムハとのパートナーシップの目的（Specific Partnership Objectives）として次の5点を掲げていた（Thakali and Nepal 2008 : 14）。

1. 脆弱な少女や子どもの人身売買に対する意識を高める
2. 人身売買や性的虐待、性的搾取、性暴力のサバイバーの少女と女性を組織化し、エンパワーする
3. サバイバーにとって負の影響を及ぼす救出や回復の方法に対して政策提言を行う
4. 性的虐待、性的搾取ならびに人身売買のサバイバーに対して、カウンセリング、法的支援、専門家への紹介（Referral）や、当事者の組織化やネットワーキングを通じた支援を行う
5. 地域で子ども保護委員会（Child Protection Committee）の設立を推進する

この中には、活動内容やその方法が含まれており、パートナーシップ自体の目標として

⁹¹ 2012年10月カトマンドゥで聞き取り。

⁹² 2013年以降の活動を継続しなかった理由は、支援対象を18歳未満の子どもだけに絞るという方針転換であったとシャクティ・サムハのメンバーは理解している。SCNとしての支援開始後 Save the Children (SC) は Noway や UK など支援国別に開設していた事務所が統合されるなど、組織や方針上の変化があった。SC側に支援を終了した事情等は直接確認できていない。

⁹³ 2013年9月現在の換算レートでは20万円程度だが、2000年当時のレートでは30万円相当であった。

⁹⁴ 2008年4月のSCN担当者からのメールより。

読み取れないものもあるが、「サバイバーにとって負の影響を及ぼす救出や回復の方法に対して政策提言を行う」という3点目は、当事者団体であるシャクティ・サムハとのパートナーシップを組むことで可能になる活動である。インドから帰還した少女たちを受け入れた現地NGO等は、少女たちの立場を理解し、その時点では最善を尽くしていた。しかし、救出された少女たちは苦痛を経験し、帰国後にHIV検査を受けたときの医師による差別的な態度など、サバイバーが尊厳を回復するよりは、むしろさらに深い傷を負うような対応もあった。「私たちはどこに行っても差別され、そのたびにスティグマを感じました」という前節で紹介したスニタの発言が、当時の彼女たちの状況を物語っている。それでも、帰還したばかりの彼女たちは、異議を申し立てることはできなかった。「こんな目に遭ったのは自分が悪いと思っていた」からである。自分たちが経験した救出や回復の方法に対して異を唱えることができるようになったのは、シャクティ・サムハを結成してからであり、現地NGOのシェルターで保護されていた時にはできなかった。彼女たちのこうしたサバイバーとしての経験を生かした活動について次章で詳述するが、長年SCNの職員として人身売買問題を担当者は、シャクティ・サムハとのパートナーシップについて次のように述べている⁹⁵。

SCNは人身売買問題に取り組む他のNGOとも活動していますが、シャクティ・サムハとその他の団体の取り組みには大きな違いがあります。「問題の所在は当事者が一番よくわかっている」⁹⁶ということわざにあるように、サバイバーたちは問題の根本原因を的確に指摘してくれます。被害に遭った女性や少女の痛みが実際に理解できるので、誠意をもった活動ができるのです。

Oxfam-GB と SCN によるシャクティ・サムハとのパートナーシップの特徴の一つ目は、当事者団体の特徴を生かした活動を支援するだけでなく、そのために必要な組織強化への資金供与も含めて協力した点にある。サバイバーが英語を勉強した件も、本人たちの希望により始まったことだが、組織強化の一部として SCN が支援していたことも重要である。上記の5つのパートナーシップの目標を見ると、組織の中心メンバーが英語の勉強をすることに資金供与をすることは目標から逸脱しているように見える。しかし、3番目の政策提言を行うには、ネパール国内だけでなく、インドはもちろん、タイなどで開かれる国際会議にもサバイバー自身が出席し、発言できればより効果的である。国境を越えた救出や帰還の対応について直接情報交換ができるといった実益だけでなく、彼女たちが国際会議で発言すること自体、サバイバー個人にとっては、回復であり、承認されることである。サバイバー自身が出席し、発言することを重視したからこそ、英語の勉強も組織強化の一部として認められたのである。

特徴の二つ目は、国際 NGO の2団体が、一つの事業に半分ずつ資金を供与したことで

⁹⁵ 2008年4月にメールで受領したシタ・ギミレのメモより。

⁹⁶ Wearers know where the shoe pinches.

ある。会計やマネージメントなどに不慣れであった初期のシャクティ・サムハにとって、パートナー毎に資金管理や報告の方法が違う複数のプロジェクトを実施することは難しかった。「自分の組織の」支援の成果を求めがちな援助団体が多い中、国際 NGO 同士が調整し、合同で資金供与するという方式は稀であった。これは第 2 章で述べた「援助される側に負担をかけない仕組み、つまり、援助する側が互いに協調すること」(Hinton 2006: 215) の実践例である。国際 NGO など援助側の都合ではなく、相手の必要性を尊重した方法である。これは図 4 で示した援助側と非援助側の二団体間のパートナーシップとは異なる多団体間のパートナーシップの具体例でもある。

三つ目の特徴は、Oxfam-GB も SCN も、担当者が当事者団体を育成するということに強い熱意をもち、資金助成以外に、組織運営への助言のために頻繁にシャクティ・サムハのメンバーたちとミーティングを行っていた。専門職員などの身近な理解者が、当事者団体内や現地 NGO だけでなく国際 NGO の中にもいることは、初期のシャクティ・サムハのメンバーがその後、多くの国際 NGO と付き合っていくうえでの自信につながった。

3) 特定の課題について支援した国際 NGO

2003 年には HIV に感染しているサバイバーへの支援に特化した Shakti Milan Samaj というグループがシャクティ・サムハの内部にできた。当時 HIV 感染者への支援に取り組んでいた ActinAid Nepal(AAN)は、2004 年から 4 年間、HIV に感染した人身売買サバイバーに対するケアに絞った活動助成を行った。2006 年に Shakti Milan Samaj が団体として独立後、AAN とシャクティ・サムハとのパートナーシップは終了している。

また 2004 年には HIV 感染者を含むサバイバーが安心して暮らせる場所としてシェルターを設立する。シェルター事業を支えているのは、イギリスに本部をもつ Asha Nepal である。かつて他の現地 NGO を通じて人身売買被害者支援を行っていたが、当事者を尊重しないその団体の方針に疑問をもち、2004 年からパートナーをシャクティ・サムハに変更している。シェルター事業以外にサバイバーの就労支援を行う職員の給与も助成している。

他にアメリカに本部をもつ Free the Slaves、イギリスに本部をもつ Child Welfare Scheme (CWS)がこの時期に支援を開始している。Free the Slaves は、ネパールに事務所は開設していない。帰還後のサバイバーに対する支援以外に、ネパール国内での性風俗産業で働く女性に関する調査など、多様化する人身売買の問題への取り組みの準備を支援している。CWS はボカラに自身の事務所を開設しており、シャクティ・サムハのボカラ周辺での人身売買防止活動等を支援している。

この時期にはネパールの教育セクターで広範な支援をしている World Education も識字教育に特化した支援を行ったが短期間で終了している。アメリカに本部をもつ World Education は、通常、自分たちで組み立てたプロジェクト下に複数の現地 NGO を組み込む方式で事業を実施している。社会的スティグマをもった当事者団体には関心をもっており、ジャナジャティの団体とはパートナーシップを築いているが、シャクティ・サムハとの協

働はうまくいかなかったという⁹⁷。World Educationは人身売買の防止をテーマにした識字教育プロジェクトを現在も実施しているが、教材を見る限り「貧困を防止することで親が子どもを売ることを防ぐ」という切り口で、生計向上に関する内容が多い。サバイバーの権利の回復等を求めるシャクティ・サムハとは、人身売買問題への取り組みと言っても方向性が違っていたために、パートナーシップが継続されなかったと推察される。

4) その他の支援

2004年までシャクティ・サムハの活動地はカトマンドゥに限られ、2008年までもカトマンドゥから近い郡に活動が集中していた。しかし、2009年頃からタライでも活動も始している。フランスに本部をもつPlanète Enfants⁹⁸やイタリアに本部をもつTerre des hommes Foundation (TDH)⁹⁹が支援を始めた。前者はタライでのサバイバー支援や防止活動を、後者はサバイバーの回復に関する調査やインドから帰還するサバイバーに対する安全配慮マニュアルの作成など、シャクティ・サムハが、それまでの経験を生かしてできるKnowledge management分野での支援をしている。

近年では国連機関である国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）ともパートナーシップを組んでいる。これはシャクティ・サムハ以外の3つの当事者団体と3つの現地NGOを合わせ7つの現地団体がIOMと実施した就労支援事業である。次章の活動の項目で詳述する。

5) パートナー団体間の協働

シャクティ・サムハのパートナー団体を示した図15に、パートナー団体相互の関係を線で追加したのが図16である。シャクティ・サムハの組織としての成長過程で、活動が急速に広がった2010年時点でのパートナーを記している。二重線は、協働もしくは相互補完の関係にあるものを、点線は、類似の事業で対象地域をすみ分けしている場合である。前述の、Oxfam-GBとSCNのような共同出資や、ネットワークに加盟する団体間の協働以外にも、シャクティ・サムハのパートナー団体同士が共に行った事業がある。

GFWとSCNはともに組織強化を支援したが、GFWは主にリーダーの就学支援など人材育成を、SCNはネパール各地からサバイバーが集う全国会議の実施など草の根の基盤形成を行うなど、相互補完的な関係にあった。

帰還や保護に関する活動を中心に支援するAsha NepalとTDHは、シャクティ・サムハとともにサバイバーの家族や地域社会との再統合に関する調査を行った。Asha Nepalは2004年からシェルターでの保護を支援しており、TDHはインドでの人身売買被害者に関する調査や、救出に関わるNGOへの支援の経験の上に、2009年からは、帰還の部分につ

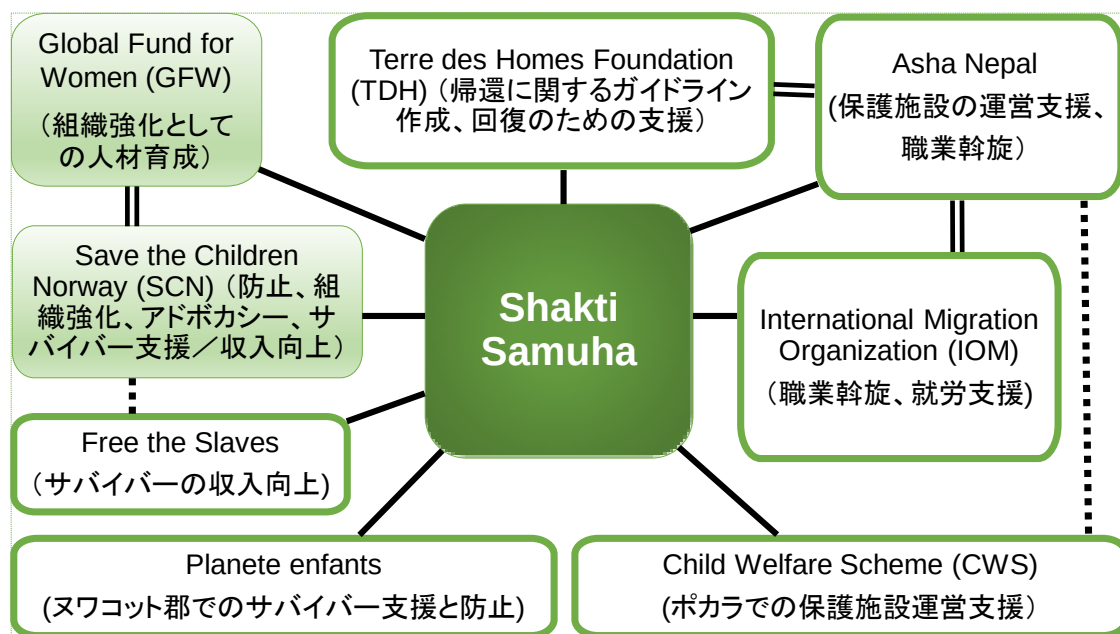
⁹⁷ 2013年8月8日World Educationの事務所で話を聞いたが、シャクティ・サムハの支援に直接関与した職員には会えなかったため、詳細な理由は不明である。

⁹⁸ <http://www.planete-enfants.org/en/index.php/understanding-our-action/programs/learn-understand-act> 2013年9月4日閲覧

⁹⁹ <http://www.tdh.ch/en/countries/nepal> 2013年9月4日閲覧

いて支援を行っている。これらの団体にとって、シェルターを出た後のサバイバーがどのように社会に復帰しているのか、家族との再統合を果たしているのかは関心のあるテーマであり、調査方法等を検討する上でも協働は意義があったという。Asha Nepal の設立者は、「人身売買問題に関わる団体は、より良い活動をするにはどうしたらよいか議論を重ね、その中で得た結論が『当事者を常に中心に据える』ということでした。（略）今回、TDH、シャクティ・サムハ、Asha Nepal の協働は、私たちが数年前に予想していた以上に、共通の目標に近づくための相乗効果を出すことができました。（略）サバイバーの希望やニーズ、夢を尋ね、彼女たちの意見を優先しながらそれを行動によって実現しようではないですか」と述べている（Asha Nepal, TDH and Shakti Samuha 2012）。この調査は、人身売買の分野で活動する他の現地 NGO とも連携を取ることを試みたが、協力が得られず、結果的にはシャクティ・サムハと関係のあるサバイバーのみを対象としていた。人身売買サバイバーの再統合という課題に関わるすべての団体が協力する体制にはなっていないが、当事者団体と関わるパートナー同士の協働によってその意義と可能性を示せたのではないかな。

図 16：シャクティ・サムハの主なパートナー相互の関係



(筆者作成)

Asha Nepal が実施している職業斡旋は、国際機関の IOM による職業斡旋や就労支援にも活かされた。また、Asha Nepal による保護施設の運営と同種の支援がポカラでは CWS によって行われている。地方でのサバイバー支援や防止活動もパートナー毎に地理的すみ分けがなされている。

4節 まとめ

包摂型援助の一翼を担う当事者団体としてのシャクティ・サムハの組織的特徴は、下記のようにまとめることができる。

まず、組織の理念として、人身売買サバイバーが運動を主導することが明言されており、ネパール全土で500名以上の人身売買の被害に遭った女性や少女と直接つながり、うち135名が会員、8名が理事として団体の運営を行っていることは、同じ分野で活動する現地 NGO 等とは異なる当事者団体としての特徴である。

設立以来の組織の成長過程を振り返ると、結成から政府への登録までの3年間は、設立時のメンバー自身が自分の尊厳を回復する時期でもあり、活動の範囲は限られていた。しかし、リーダーたちは、受け身なイメージのつきまとう被害者という立ち位置から、困難を乗り越えるサバイバーへと自称を変化させ、人身売買のサバイバーという集団的アイデンティティを形成していった。村のメンバーとの間には自称をめぐる意識の差はあるものの、その後、シャクティ・サムハが世界で最初に設立された人身売買サバイバーの当事者団体として、国内外で認知されるようになるための転換点となった。

結成当初の活動を担ったのは人身売買サバイバーの当事者のみであったが、資金供与を受け、活動が拡大する過程で、財務管理や法的支援、カウンセリングを行うための専門性をもった非当事者の職員がシャクティ・サムハの職員として関わるようになった。非当事者と協働することによって、スキルの高い人材が少ないと言われる当事者団体の弱点を克服した。非当事者と日頃から活動していることは、各種ネットワークで現地 NGO と共に活動する際の自信になった。

組織の成長を支えたのは、組織化から法人格の取得までの初期の段階で関わった現地 NGO の WOREC の他、組織強化や活動を支援した国際 NGO である。これらの団体は、サバイバーのニーズを把握し、負の影響を及ぼす支援を改めることを目的に、当事者団体をパートナーとしている。初期においては共同で事業に資金提供をしたり、調査を共に行った例がある。またシャクティ・サムハの活動が軌道に乗ってからは、すでに行われている事業を別の郡で展開するなど、地理的拡大に寄与した支援団体もある。パートナー団体間の協働や相互補完は、当事者団体に負担をかけないための配慮と考えられる。

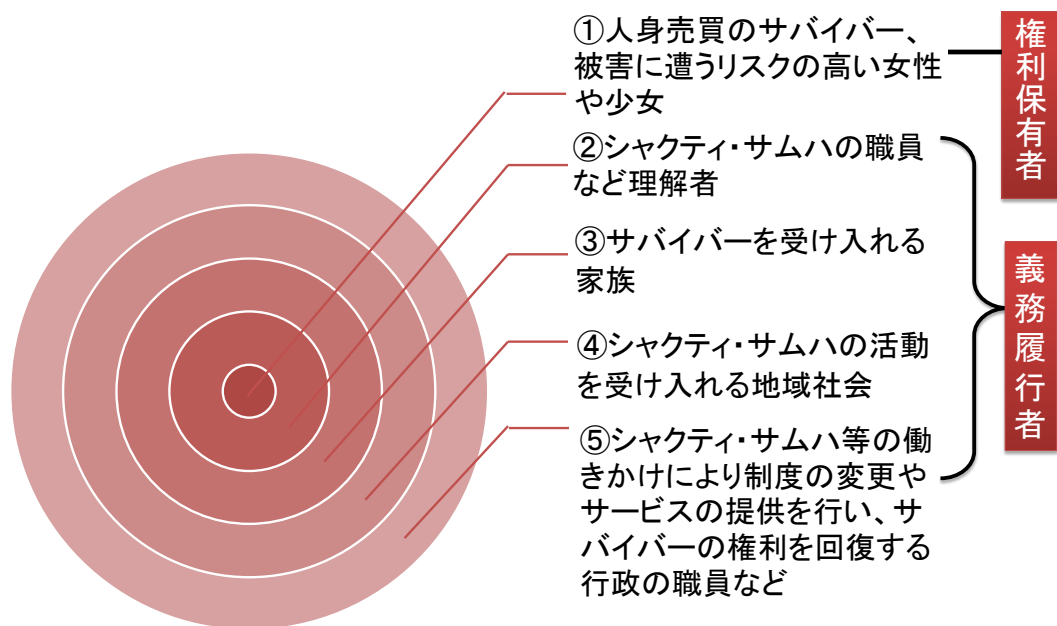
1997 年以来 15 年以上にわたって、シャクティ・サムハが人身売買サバイバーの当事者団体としての特徴を持ち続けながら活動を展開できたのは、その成長段階に応じた支援をパートナー団体から受けることができたからであると考えられる。次章では、シャクティ・サムハの活動の当事者団体としての特質について述べる。

第7章 シャクティ・サムハの活動に見る当事者主体性の分析

シャクティ・サムハの2012年度年次報告書は、その活動分野を、①人身売買の防止、②人身売買からの保護、③人身売買に遭った女性と少女の帰還、④その回復、⑤再統合の支援、⑥政策提言のロビー活動とアドボカシー、⑦ネットワーキングの7つに分類している(Shakti Samuha 2013:8)。しかし、実際には3P(Prosecution, Protection, Prevention)と3R(Rescue, Rehabilitation, Reintegration)のすべてに取り組んでいる。また前年度までの報告書に記載されている、訴追や組織強化のための活動も継続している。

本章は2013年8月現在シャクティ・サムハが実施している活動について、年次報告書や現地でのインタビューをもとに他団体の活動と比較し、当事者の主体性を活かした活動の特徴について述べることを目的とする。

図 17：RBA の視点で見た人身売買サバイバーをとりまくステークホルダーの関係



(筆者作成)

図 17 は、図 8 と同じモデルを用い、人身売買サバイバーとステークホルダーの関係を示したものである。権利に基づくアプローチ（RBA）の枠組みで見た場合、①の人身売買サバイバーやリスクの高い女性や少女が権利保有者であり、②から⑤はサバイバーらの権利の回復やサービスの提供を行う義務履行者にあたる。ステークホルダーを狭義にとらえ、行政だけを義務履行者とする場合があるが、本研究では、②非当事者のシャクティ・サムハの職員や、③家族、④地域社会は、⑤と同様に義務履行者と考える。

図 7 で当事者団体結成前の段階の当事者とステークホルダーの関係について示したように、③の家族は、当事者にとって必ずしも最も身近な理解者ではない。前述の Poudel が指

摘するように、「家族の名誉を傷つけた」として人身売買のサバイバーに直接スティグマを与える場合もある。③の家族や④の地域社会は、当事者にスティグマを与える存在から、サバイバーの社会への再統合や、当事者団体の活動の受け入れる存在へと役割を変える可能性がある。また②の専門職員は、サバイバーの理解者として家族や地域社会への働きかけを共に行う。①から④が一緒になって⑤の行政等に働きかけることで、ようやく制度の変更が可能になると考えられる。

以下、当事者と各ステークホルダーの關係に留意しながら、シャクティ・サムハの活動の特徴を述べる。なお、人身売買の被害に遭った人の自称は、シャクティ・サムハのリーダーと、支援を受ける女性たちの間で相違があるが、ここから先はシャクティ・サムハの出版物の用語に従い、人身売買の被害を受けた人の呼称を、本人たちが「被害者」と自称している場合も「人身売買サバイバー」として統一する。

1 節 人身売買サバイバーおよび被害に遭うリスクの高い女性・少女に対する活動

シャクティ・サムハの設立メンバーは、自分自身がインドの買春宿から救出され、ネパールに帰還して NGO の施設で保護され、回復のための研修を受けて社会への再統合や生活再建を果たすという体験をしている。しかし、自らが受けた支援が、身体面でのケアに偏りがちで、自尊心や人権の回復につながるものではなかったと感じていた。自分たちの権利を主張する必要があると考えたことが、当事者団体設立の動機である。シャクティ・サムハが実施する様々な活動の中でも、当事者視点が最も生かされているのはサバイバーへの支援と防止活動である。

ここでは、図 17 の①にあたる人身売買サバイバーと被害に遭うリスクの高い女性・少女に対する活動のうち、救出(Rescue)、帰還(Repatriation)、保護(Protection)、被害からの回復(Rehabilitation)、就労支援や収入向上のための融資ならびに技術研修の提供など生活再建(Re-build lives)支援、また法的支援を通じた訴追(Prosecution)について取り上げる。

1) 救出と帰還

人身売買に遭った女性や少女の行き先は国内の場合もあるが、救出や帰還がより困難なのは国境を越えた人身売買である。国家人権委員会の報告によれば、2011 年には 1645 人の女性・少女が救出され、中東およびマレーシアで 1092 人、インドで 196 人、のこり 357 人が国内となっている(NHRC 2012:187)。

シャクティ・サムハは、ネパール国外での救出には直接関わらないが、2012 年末現在、インドのムンバイを拠点とする Rescue Foundation¹⁰⁰、西ベンガル州で活動する SANLAAP¹⁰¹ とパートナーシップを結んでいる。2011 年にはインドのコルカタ、ムンバイ、ゴア、デリー等から 7 人の帰還を受け入れている(Shakti Samuha 2011:12, NHRC 2012:187)。

¹⁰⁰ Rescue Foundation の Web サイトによれば、シャクティ・サムハ以外のネパールのパートナーは Maiti-Nepal と Jana Uddhar Seva Samitee である。<http://www.rescuefoundation.net/> 2013 年 8 月 20 日閲覧。

¹⁰¹ Sanlaap <http://www.sanlaapindia.org/> 2013 年 8 月 23 日閲覧

2012 年の報告では、インド側の法的手続きが煩雑であるため、近年、救出され、帰還する少女が減少していることを課題として指摘している(Shakti Samuha 2012:41)。インドからネパールの女性や子どもが救出されても、帰還に至るまでの手引き書がなかったことも問題であった。シャクティ・サムハはインドのSANLAAPとともに「人身売買反対行動としての保護とケアの質の向上」(Protection and Quality of Care — Anti-trafficking Action)事業¹⁰²を実施しており、両者のパートナー団体であるTerre des hommes Foundation (TDH)とともに「安全と保護のためのマニュアル：国境を越えた移送と帰還の注意点」(Procedures for Safety and Personal Protection: Transportation during Repatriation or between in-country venues)を制作した(TDH and Shakti Samuha: 2012)。

このマニュアルには、警察や移送する運転手からもハラスメントや性暴力を受ける危険性があること、帰還するサバイバーが病気を患っていたり、子どもを同伴している場合の対応、帰還時のメディアによるハラスメントに関する注意等が記されている。シャクティ・サムハの設立メンバー自身の経験を、今後帰還する女性や少女が味わわなくてすむよう、移動中に携帯するとよいものなど細かいポイントに至るまでネパール語と英語で書かれている。

支援者のための手引きとしては、国際移住機関が『人身取引被害者支援のための IOM ハンドブック』(IOM 2009)を作成しているが、被害者認定やシェルターの運営、法的支援など広い範囲の注意事項を1冊に納めているため、細部には及んでいない。世界中で使うことを意図しているため、実際に使う前には国や地域の事情に合わせて、より実用的なものにする必要がある。シャクティ・サムハが TDH と制作したものは、国境を越えた帰還に特化した内容でネパールの状況に合わせてある。マニュアル作成は専門家の仕事だと考えられがちだが、シャクティ・サムハが関わることで、当事者自身の経験が生かされている。

TDH は制作費として資金を提供するだけでなく、マニュアルの制作の過程に TDH の職員やコンサルタントが関わっている。TDH はインドでも人身売買問題に取り組んでおり、シャクティ・サムハとパートナーシップを組む前に、インドのムンバイとコルカタに人身売買によって連れて来られたネパールの女性と少女についての調査を実施した経験がある(TDH 2005)。TDH の側に人身売買に関する知見があり、かつインド側の NGO ともパートナーシップを組んでいることから、シャクティ・サムハとの間で、イスタンブール原則 7 として示されている「知識の創出、共有し、相互学習を实践」している。

2) 保護、回復

シャクティ・サムハの保護や回復を目的とした活動は、カトマンドゥで運営する施設を拠点にしたものと、村で結成された子ども保護委員会や当事者グループが行うものに大別される。他にポカラでは、路上で働く子どものための緊急シェルターを運営している。またシンドウパルチョーク郡で政府の性暴力被害者シェルターの委託運営をしているが、筆

¹⁰² TDH に対してマニュアル制作を含む事業資金を提供したのはヨーロッパ連合と Oak Foundation である。
<http://www.oakfnd.org/node/3607> 2013 年 9 月 4 日閲覧

者はカトマンドゥ以外のシェルターは直接調査していないので、ここでは扱わない。

a) シェルターを拠点にした活動

カトマンドゥには、本部事務所以外に3つの施設があり、人身売買のサバイバー、人身売買されそうになって村から逃げてきた人、また性暴力を受けて逃げてきた人が利用できる。最初に女性や少女がたどりつくのが保護施設の Shakti Kendra である。2004年に設立されたシャクティ・サムハが運営する最も古い施設である。人身売買のサバイバーや、村で暮らし続けることが危険であると判断された女性や少女は、安全確保のためにここにやってくる。まず健康診断を受け、必要な医療サービスや社会心理カウンセリングを受けながら、心身の回復をはかる。順調に回復すれば、ひとりで生活していくためのライフ・スキルや、危険から身を守るための護身術について研修を受けたり、ダンスなどレクリエーションをすることもある。

次の段階で彼女たちが利用するのは、シャクティ・サムハが half-way home と呼ぶ社会復帰施設の Sangharshashil Mahila Awas（ネパール語で「奮闘する女性たちの場」）である。ここには、本人が、社会復帰の手段として正規教育への就学・復学、または非正規教育の受講、職業訓練、就職のいずれを選ぶのか、また再統合との場として出身地に帰るのか、カトマンドゥに住み続けるのかを考え、方向性が決まった段階で移ることができる。この施設は、自活できる力をつける場として2007年から運営されている。

これら二つの施設の利用期間は、両方合わせて最長2年間となっているが、必要に応じて延長することが可能である。2012年度の利用者は、前年度からの継続が27人、新規が46人の計73名である。入所者の年齢層で最も人数が多いのは16歳から20歳の31名で、次が11歳から15歳の19名である。この数字からも思春期の少女が最も人身売買の危険にさらされており、後述する防止活動がこの年齢層を対象としているのが妥当であることがわかる。

2012年度新たに開設した作業所の Shakti Therapeutic Center は、二つの施設の入所者が、手工芸品制作やコンピューターの使い方を学んだり、勉強する場として、日中に使うことができる。仲間と話をしながら、ビーズ細工やさをり織¹⁰³などの手仕事に没頭することは、癒しにもなり回復を助ける。制作したものは、支援者からの注文に応じて生産する他、直接訪問した人にはビーズのネックレスを一点250ルピー¹⁰⁴、さをり織のショールは500ルピー程度で販売している。販売価格の30%が本人の収入となる。これだけで生計を立てることはできないが、センターで暮らしながら現金収入を得られることは、生活再建への自信につながる。2013年8月現在、20名ほどの施設利用者がほぼ毎日作業に来ている。

施設運営事業は、主にイギリスのNGOの Asha Nepal UK¹⁰⁵の資金で賄っている。上記3

¹⁰³ 施設職員の R が2012年アジア女性自立プロジェクト Asian Women's Empowerment Programme (AWEP) の招きで1カ月間日本で研修を受けた。

¹⁰⁴ 2013年12月23日現在、1ルピーは1.0422円

¹⁰⁵ Asha Nepal UK は、ネパール政府に国際NGOとして登録しておらず、AINの加盟団体ではない。ネパール人職員がオーナーシップをもって運営できるよう Asha Nepal という団体名で、2009年にネパールの現地NGOと

つの施設以外に、人身売買の被害に遭いそうになった子どもや、サバイバーの子どものための寄宿施設Children's Homeも運営している。シャクティ・サムハの職員や理事として関わるサバイバーの子どもも、親と一緒に暮らせない事情がある場合に利用している。

Asha Nepal UK は、人身売買問題に取り組む別の現地 NGO M の支援団体として 1996 年に別の名称で設立された。しかし、M の支援を続ける中で、人権や支援対象となる被害者が必要としているケアに対する考え方の相違が生じ、他のパートナー団体を探すことになった。現地 NGO や国際 NGO を訪ねて情報収集をするうちに、組織体制が整いつつも、資金不足の状態にあったシャクティ・サムハと出会った。

Asha Nepal UK と M の間での経験は、第 2 章で述べた対等なパートナーシップを支えるものとしての「共通の目標・価値、相互理解・尊重」が崩れた例である。本研究は M で直接調査を行っていないため詳細な言及はしないが、同団体の保護施設では当事者の自己決定が尊重されない傾向があることが報告されている。特に保護の方法、回復についての考え方はシャクティ・サムハとは大きく方針が異なり、M のシェルターを抜け出してシャクティ・サムハに来るサバイバーもいる。

シャクティ・サムハが保護施設を設立した年の年次報告に、彼女たちがそれまでにない施設を作ろうとした思いが綴られている (Shakti Samuha 2005: 9-10)。

回復のための場とは、刑務所のようにあってはなりませんし、決してサバイバーが囚人のように扱われてはなりません。歩いたり、作業をしたり、食べたり、話をしたり、といった基本的な人権としての自由が守られていなければなりません。しかし、シャクティ・サムハのメンバーは自分たちの経験から、多くの施設でこうした基本的な人権が守られていないことに気づきました。シャクティ・サムハが自前の施設を持っていないので、メンバー自身が暮らす場所も含め、居場所を提供できなくて困っていました。シャクティ・サムハには自前の施設が必要です。シャクティ・サムハでは、施設を「回復のための場」(rehabilitation home)とも呼びたくありません。サバイバーには、彼女が将来のことを考えることができ、安心できる居場所さえあればいいのです。

保護施設は、加害者も含む外部者の侵入を防ぐため、部外者は一切立ち入り禁止になっているが、社会復帰施設と作業所は事前に許可を得れば見学できる。社会復帰施設の利用者は学校や作業所に出かけることが多く、それ以外の手厚い支援はされていないように見える。1996 年の一斉帰還の時に少女たちを受け入れた現地 NGO の多くは、当事者のために思い、厳重な保護をし、また回復が順調に進むよう様々なケアをしたが、それらが必ずしも尊厳の回復につながらなかったことをサバイバー自身が経験している。シャクティ・サムハの保護・回復のための支援は、利用者本人の選択に委ねられている部分が多い。

b) 村を拠点にした活動

シャクティ・サムハは、地方で保護する必要が発生したときは、他の NGO の保護施設に被害者を送る。施設で保護する必要がない場合は、防止活動の担い手である村の子ども保護委員会や、当事者グループ等が、村でできる範囲の対応をすることになっている。人身売買されそうになった女性や少女については、本人と家族が加害者から狙われないよう、学校の教員や、村の世話役ほか、各種グループのリーダーからなる子ども保護委員会が監視する。

3)生活再建

救出や帰還から日が浅いサバイバーは、社会との再統合の場として村の家族のもとに帰ることは少なく、都市で自活する選択をする人には就労支援を行っている。すでに帰還から時間が経ち、村で生活しているサバイバーには生計向上の支援を行っている。

なお、生活再建のための支援としては、サバイバーに対する（再）就学支援も行っているが、その内容に当事者団体としての特徴は特にないため、ここでは触れない。

a) 就労支援

社会復帰の途上にある女性たちが短期間の職業訓練を受けても、職を得られる機会は乏しい。生計が立てられる状態になるまでには、就職斡旋や起業指導を行い、仕事を始めてからも面談を行ってフォローアップをする必要がある。

シャクティ・サムハの活動の中で比較的新しいのが職業斡旋コーディネーター(Job Coordinator)による就労支援である。理事のLは、ポカラで就労支援をしているNGO¹⁰⁶で研修を受け、2006年からシャクティ・サムハの施設で暮らす女性や、施設は利用していないが就労機会だけ求めるサバイバーの支援をしている。彼女自身もシャクティ・サムハの支援によって様々なスキルを身につけ、就職先を見つけることができたひとりである。彼女自身が他のサバイバーの支援をするようになるまでの体験を次のように語っている¹⁰⁷。

私は、9年生のときに人身売買の被害に遭って、村に戻れなくなりました。しかし、勉強が好きだったので、隣の郡にある伯父の家で暮らしながら受験勉強をし、16歳の時に中等学校卒業試験に合格しました。

地元のサルヤン郡で働いていたソーシャル・ワーカーの人から人身売買の当事者組織があると聞いて、すぐにカトマンドゥのシャクティ・サムハの事務所に電話しました。集会があると教えてくれたので、カトマンドゥまで出かけて参加しました。そこで、同じような境遇にある少女たちに会って勇気づけられました。

¹⁰⁶ Child Welfare Scheme Nepal (CWSN) <http://www.cwsn.org/> 2013年9月2日閲覧

¹⁰⁷ 2008年10月24日シャクティ・サムハ事務所にてインタビュー。以下Lのインタビューについては特記しない限り同じ。

その後、シャクティ・サムハの支援でコンピューター・オペレーターの研修を受け、18歳の時に、国の職業訓練機関(CTVT)の認定資格を取りました。2年ほどボカラにある職業訓練所でコンピューター・オペレーターの仕事をしました。

22歳の時、シャクティ・サムハ本部の職業斡旋コーディネーターになりました。同じような境遇にある女性たちが仕事を得るための手助けができる仕事を誇りに思っています。

彼女の仕事は、雇用機会を提供する側への働きかけと、就労希望者の支援に分けられる。前者は、民間企業や NGO を個別に訪問して人身売買の被害に遭った女性の状況を伝え、求人情報をもらうこと、また商工会議所や業界団体が主催する行事に出かけて労働市場が必要としている人材や研修について情報収集をすることである。後者としては、就労希望者自身が自分に適した仕事を見つけるための面談、履歴書や面接の準備、職場での心得についての指導を行う。また採用された後に職場を訪問し、差別やハラスメントがないか等、フォローアップをする。さらに、企業側と就労希望者側のニーズのマッチング状況について報告書を作成し、シャクティ・サムハの社会復帰事業全体にフィードバックしている。このサバイバー自身による職業斡旋コーディネーター制度も、前出の Asha Nepal が支援している。

彼女がこの仕事を始めた頃、人身売買のサバイバーが NGO で雇用されている例はあったが、民間企業に就職した例はなかった。シャクティ・サムハが人身売買サバイバーの団体であると紹介した上で、企業の人事担当者と話をするのは、彼女自身についてカミングアウトすることを意味するので、精神的な負担の大きい仕事だ。彼女自身、自分の仕事について次のように語っている。

私の仕事は、企業から求人情報をもらうことです。彼らの信用を得るために、まず自分の能力の高さを理解してもらわなくてはなりません。ネパールでは人身売買のサバイバーや HIV 感染者の女性への偏見があるので、彼らに自分のことを理解してもらうことは並大抵のことではありません。

向学心が強い彼女は、パソコンや英語でのコミュニケーションスキルを極めて短期間で身につけた。職業人としてのスキルを高めるために日々努力するだけでなく、大学の英文学科を優秀な成績で卒業し、現在は大学院の修士課程で学びながら仕事を続けている。最新の通信機器を使いこなし、スクーターに乗ってネパールの企業を訪問し、すでに7年間の経験を積んでいる。しかし、そんな彼女に対しても、未だにセクシャル・ハラスメントが絶えない。彼女にとっては辛い体験だが、他のサバイバーが職場で同じような目に遭わないよう、フォローアップをするときに役立っているという¹⁰⁸。

¹⁰⁸2012年2月にシャクティ・サムハのカトマンドゥ事務所にてインタビュー。

昼間に会社を訪問したときは紳士的に接した人が、「今日は妻が実家に帰っているから、自分の相手をしに家に来ないか」と夜電話をかけてくることがあります。大病院の事務長も「君もセックスワーカーだったんだろう」と言って身体を触ろうとします。人身売買のサバイバーに対して偏見をもつ人の態度はなかなか変わりません。私たちサバイバーを、自分の言いなりになる存在だと思っている人がまだ多いのです。

シャクティ・サムハは、2010年3月から12年6月まで国際移住機関(IOM)と女性子ども社会福祉省による「人身売買リスク軽減事業」(Trafficking Risk Reduction in Nepal: TRRIN)に、7つのパートナー団体のひとつとして参加した(IOM 2012)。人身売買の「リスクの軽減」が目的なので、DV被害者など人身売買の危険にさらされやすい人も対象になっている。ABC-Nepalなど3つの現地NGOは保護施設等を運営している。その他シャクティ・サムハを含む4つは当事者団体である¹⁰⁹。移住労働から帰国した女性の当事者団体Pourakhi Nepal、歓楽街で働く女性の当事者団体Women Forum for Women in Nepal (WOFOWON)、レストランで働く女性の当事者団体Biswas Nepalがともに参加した。

事業期間中に、205人の女性が職業訓練や就労の機会を得た。うち41%にあたる84人が就職し、35%にあたる72人が起業している。このうちのすべてが人身売買のサバイバーではないが、就労支援の傾向はわかる。起業した者は、仲間とともに仕立て屋や美容院を開いたり、養豚など家でできる仕事をしている。就職した84人は、登山用品の縫製工場やフェアトレード製品の生産団体、牛乳公社など11社に採用された。いずれもネパールでは大手組織で、それまでNGOや当事者団体がアプローチできていなかったところだ。IOMが企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility: CSR)推進として商工会議所等を通じて働きかけたところ、関心を示したという¹¹⁰。

企業から求人情報を得た当事者団体は、事業対象となる女性たちが応募書類を整えるのを助けるが、企業側に応募者の個人情報を知らせることはない。当事者がカミングアウトすることを望まないからである。つまり、応募者は、他の一般の応募者と同じプロセスを経て、競争に勝ち残らなければ採用に至ることはない。

これまでこの事業の支援を受けた人身売買のサバイバーたちは、一旦は就労の機会を得ることができたものの、継続できないことが多かった。民間航空会社の社員食堂や、ショッピングモールのコーヒー販売コーナーの運営を任された人がいたが、場所の賃料が高い、インフレにも関わらず提供する商品の値上げが認められないといった理由で、継続をあきらめた。蓄えのない女性たちは、わずかな収益の減少にも影響を受けやすく、長期的に見て安定した仕事より、時間給が高い歓楽街での仕事などを求めがちである。脆弱な女性た

¹⁰⁹ Pourakhi Nepalも当事者団体から出発しているが、現在の組織の構成が同じであるかは確認できていない
<http://pourakhi.org.np/> (2013年9月2日)。WOFOWONとBiswas NepalはWEBサイトを開設していない。

¹¹⁰ 2013年8月5日 IOM カトマンドゥ事務所でのインタビューより。

ちは、危険な仕事と知りつつも、それ以外の選択肢がない状況に置かれる。この事業は人身売買されるリスクから女性を守ることを目的としているが、日々の暮らしで追いつめられている女性たちに対して、魅力的な就労の機会を提供できているとは言えない。

シャクティ・サムハの職業斡旋コーディネーターのLは、2年あまりのこの事業の実施期間のうち、サバイバーなど就労を希望している女性たちの現実を「IOMが学ぶ」のに1年くらいかかったという¹¹¹。IOMの報告書でも「就労希望者のほとんどが16歳から20歳までと若く、学校を卒業していなかったり、就労経験がないために、企業の応募基準を満たすことができなかった」、「市民権証をもっていない就労希望者が多く、正規の職業訓練に参加することすら叶わなかった」ことを課題としている（IOM 2012）。IOM側は、人身売買のサバイバーが抱えている基本的な問題を知らずに事業を計画したため、開始後、パートナー団体から不満の声があがった。企業側も国際機関であるIOMに協力することに関心は示しても、人身売買問題への支援に関わるという姿勢はあまり見せなかったという。

図17を用いると、本来IOMの職員は②の立場に立ってサバイバーの事情を理解し、シャクティ・サムハとともに企業に働きかけることが求められる。しかし、他の国際NGOや現地NGOの職員と比べると、IOMの職員の当事者団体や人身売買という課題への理解は十分ではなかった。

この事例は、当事者にカミングアウトを強いないで支援すること、また、市場競争の中で脆弱な当事者のニーズに応えた就労機会を創り出すことの難しさを示している。当事者の主体性を重視すると、再び危険な仕事に戻ってしまう可能性がある。Lのように当事者の職員による働きかけだけでは企業側の変化が少ないと思われる。現在のシャクティ・サムハは、職業斡旋の業務をサバイバーの職員だけに任せているが、企業訪問に非当事者の職員の関与を増やすのが得策ではないか。当事者から非当事者への働きかけだけでは限界があり、すでに当事者のことを理解した非当事者からその他のステークホルダーへの働きかけが有効であることは、第2章5節で述べたとおりである。サバイバーと実際に働いて事情を理解した非当事者職員が、自分の経験を踏まえて、企業にサバイバーの雇用を働きかけることは効果があるのではないか。

b) 村の当事者グループを通じた生計向上支援

村の当事者グループに参加しているサバイバーは、帰還後間もない人ではなく、数年から数十年前に村に戻った人たちである。サバイバーの住まいが村内に点在していることもあり、グループの会合は、特別な事情がない限り、毎月1回しか開かれていない。ヌワコット郡で2004年頃結成された当事者グループの場合、5つの村落開発委員会(VDC)からサバイバー35人が参加している。自宅から会合場所までの徒歩での移動時間は、平均で2~3時間、遠い人は6時間以上かかる¹¹²。同じVDCで近所に住む人同士でも、このグループに参加するまで互いに人身売買のサバイバーであることを知らなかったこともあるという。

¹¹¹ 2013年8月9日シャクティ・サムハ事務所でのインタビューより。

¹¹² 2013年8月7日ヌワコット郡でのインタビューより。

村の当事者グループに加入するということは、自分がサバイバーであることを少なくともグループのメンバーに公表することを意味する。時には家族にも説明が必要になるため、公表によって失うものがあると考えられる。村で人身売買のサバイバーだけからなるグループを結成しているのはシャクティ・サムハのみである。現地NGOであるFamily Planning Association of Nepal (FPAN)などのグループにも人身売買のサバイバーが参加しているが¹¹³、リプロダクティブ・ヘルスや家族計画の普及が目的であり、FPANのグループメンバーであると名乗ることで参加者が失うものはない。一方、シャクティ・サムハのグループの場合は、家族に打ち明けていない場合、夫やその家族、子どもの視線を気にしながら活動することになる。都市にいるサバイバーから見れば、村に戻ったサバイバーは「村に帰ることができた人たち」に見えるが、実際には「村に戻るほかに術がなかった人たち」とも考えられる。夫や子どもとの関係を見る限り、帰還から何年経ってもスティグマを抱えたまま暮らしている人もいる。たとえ頻度は少なくとも、また毎回の話題が人身売買に関わることはなかったとしても、自分と同じ体験をした人たちと安心して話ができることが参加の動機であろう。

当事者グループの参加者がすべて生計向上支援を受けているわけではないが、必要に応じてシャクティ・サムハから小規模融資¹¹⁴を受けている。取り組んでいる生計向上活動は、村での小商いや、山羊や水牛の肥育、野菜栽培など、村の収入向上事業としてごく一般的なものである。「シャクティ・サムハ以外から融資を受けることはできなかったのか」という問いに対して、前出のヌワコット郡のメンバーのひとり「当事者グループに参加する以前は、自分が利用できるサービスが村にあることを知らなかった。シャクティ・サムハのグループのメンバーになってから、初めて他のグループにも参加するようになり、自分の村で協同組合を始めた」と答えていた。ネパールにおける信用貸付の普及は地域差があるので一般化はできないが、彼女たちは他に貸付を受ける機会があっても、サバイバーであることを隠して暮らしているので、社会活動に積極的に関わることができず、機会を生かすことができなかったのではないかと推察される。

生計支援のための融資は、サバイバーの困窮状況を改善するために行われている。返済率を上げるためには、確実に収益が上がるよう助言をし、融資と一緒に研修等が行われる必要があるが、シャクティ・サムハは助言や関連した研修を提供していない。家畜の肥育に投資するならば、獣医から家畜の病気の防止について研修を受けることも考えられるが、シャクティ・サムハとして研修を企画すると、誰がサバイバーなのか研修の講師にわかってしまう。サバイバーのプライバシーの保護を考えると、シャクティ・サムハとして村のグループ活動に他団体からの協力を得ることは難しいが、行政の出先機関が実施する一般向けの研修を紹介することは可能ではないかと推察される。

¹¹³ 2012年10月16日FPAN マクワンプール事務所でのインタビューより。<http://www.fpan.org/> 2013年9月4日閲覧

¹¹⁴ これまで実施された融資の原資はSave the Children NorwayやPlanète Enfantsが支援するサバイバー支援の予算から支出されている。

村で暮らすサバイバーの子どもに対しては、奨学金の支給を行っている。子どもの奨学金という形でのサバイバー本人に対する経済的な支援であり、その子どもが学校に通い続けることで人身売買に遭わないよう防止する意図もある。

マクワンプール郡で暮らす 40 歳代のサバイバーAは、シャクティ・サムハからの奨学金のおかげで 10 年生まで息子を学校に通わせることができた。しかし、奨学金がシャクティ・サムハからのものであること、また奨学金を受けられるのは、母親である自分が人身売買のサバイバーだからだという理由を息子に伝えていない。息子も大きくなったので、気づいているのではないかと感じているが、自分から話すことはしないと言う。彼女は他の NGO のグループにも参加している活発な女性だが、人身売買のサバイバーであることはシャクティ・サムハのグループメンバー以外の村の人には話したくないという¹¹⁵。

また同郡の 50 歳代のサバイバーDは、帰還してすでに 40 年近く経っているが、3 年間インドの買春宿で働かされていたことは、夫には死ぬまで黙っているつもりだという¹¹⁶。夫にすべて話しているサバイバーもいるが、あえて話さない人もいる。マクワンプール郡でインタビューした 11 人のサバイバーは、サーカスに売られた人が 7 人、買春宿に売られた人が 4 人だったが、自分が人身売買のサバイバーであることを夫に話した人はいても、子どもに話したという人はひとりもいなかった。子どもが後述の思春期グループで活動している場合は、シャクティ・サムハについて子ども自身が理解しており、母親がサバイバーであることを知っていると思われる。ただし、子どもたちにこの件について直接質問することは倫理的に問題があると考え、調査では尋ねていない。

村で暮らす人身売買のサバイバーによるグループ活動は、他の NGO が行っていないシャクティ・サムハの特徴的な活動である。しかし、村のサバイバーのカミングアウトに関する考え方には個人差があり、すべてのサバイバーが参加することはない。同じような経験をした仲間と安心して話ができる場を求めて参加する人もいれば、こうした活動のために外出することを家族に知られることを恐れている人もいる。シャクティ・サムハでは、社会的スティグマを抱えた人たちのグループを村で運営することのリスクや困難については、十分に議論されているとは言えない。過去にシャクティ・サムハがパートナー団体と実施した調査も、ほとんどが都市で暮らすサバイバーに関するものである。村の当事者グループを調査することで、サバイバーやその子ども、家族が不利益を被ることがあってもならないが、パートナー団体も含めて村の当事者グループの役割や可能性を確認することによってより効果的な支援ができるのではない。

4) 訴追

加害者に対する訴追は、不処罰の連鎖を断ち切るための重要な柱である。しかし、判決までに時間や費用がかかることや、告訴する被害者が少ないことから、年間推定被害者数が 5,000 人を超えているにも関わらず、告訴数は非常に少ない。国家人権委員会の報告に

¹¹⁵ 2012 年 10 月 16 日マクワンプール郡でのインタビューから。

¹¹⁶ 115 に同じ。

よれば、2006/07 年度から 2010/11 年度までの 5 年間で全国の郡裁判所が扱った人身売買に関する刑事事件は年間平均 282 件で、うち判決が下ったものは 39.7%と半数以下である。有罪判決が下ったのは、そのうち 63.3%の 71 件のみである（NHRC 2012：211）。証拠不十分等を理由に無罪判決が下されたり、係争中のまま時間が経過することが多い。

本人が裁判にかかる費用を負担できない場合は、人身売買問題を扱う団体の法的支援部門や、一般の人権団体の弁護士らが支援費用を調達している。結審までに時間がかかりすぎるといった問題については、シャクティ・サムハや Maiti Nepal、その他法的支援を行う団体が合同で裁判所に要請し、いかなる係争案件も 2 年以内に結審すること、人身売買の係争案件は継続審議の対象とすることが、最近決められた。

シャクティ・サムハは、2012 年度に 20 件の法的支援を行い、うち 11 件で司法手続きをとっている。うち 7 件は郡裁判所で判決が出ている（Shakti Samuha 2013:12）。とりわけ注目されるのは、ネパールの刑事裁判史上、最も長く、重い判決の出たバジル・シン・タマンの事件である。インドのアグラで買春宿を経営していた彼は、2007 年から 09 年にかけて、外国や大きな町で仕事を見つけてやると言って、13 歳から 16 歳の少女たちをシンドゥパルチョーク郡の村からインドの買春宿に売った。被害に遭った少女たちは、いくつかの買春宿から別々に逃げ出し、シャクティ・サムハのシェルターで保護された後、訴えに踏み切った。シンドゥパルチョーク郡裁判所は、6 人の少女を売って強制売春をさせた 37 歳の彼に、170 年の懲役刑と 130 万ルピーの罰金、ならびに 90 万ルピーの被害者への賠償金の支払いを命じた¹¹⁷。その内訳は、2 人の少女の訴えに対して計 50 万ルピーの罰金と 40 年ずつの懲役、他の 2 人の訴えには計 40 万ルピーの罰金と 20 年ずつの懲役、さらに別の 2 人の訴えに対しての計 40 万ルピーの罰金と 25 年ずつの懲役である。彼の共犯者にもそれぞれ 16 年と 12 年半の懲役と 6 カ月の実刑判決、65 万ルピーずつの被害者への賠償金の支払いが命じられた。被害者は合わせて 22 万 5000 ルピーずつの賠償金が得られることになった。警察は 20 カ月前に 3 人を逮捕し、拘留していた。他に 5 名の容疑者がいるが、この判決が出た時点では捕まっていない。

シャクティ・サムハは、被害当事者の保護や、家族との再統合も含めた対応がなければ、訴追だけを単独で行うことはできないという理解の下に、法的支援を行っている。告訴に踏み切るかどうかは、サバイバーの再統合の選択と絡むからである。自分を売った者がわかっていても、警察に被害を届け、裁判を起こす人は少ない。親や親戚に売られた場合は特に、その後の家族との関係を考えて諦めることがある。他人に売られた場合でも、加害者本人やその家族・仲間らの復讐の可能性がある。サバイバーが村に戻らず、安全な場所で暮らしていたとしても、村に残った家族が影響を受けることも考えられるため、告訴に

¹¹⁷ BBC News ASIA, Nepal jails sex trafficker Bajir Singh Tamang for 170 years, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18808358>, The Kathmandu Post, Court sends trafficker to 17- yrs in slammer, http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2012/07/11/related_articles/court-sends-trafficker-to-170-yrs-in-slammer/237050.html, The Himalayan Times, Girl trafficker sentenced to 170 years in jail, <http://www.thehimalayantimes.com/fullNews.php?headline=Girl+trafficker+sentenced+to+170+years+in+jail+&NewsID=339316> 参照 いずれも 2013 年 8 月 22 日閲覧

踏み切るには相当の勇気が必要である。まずはサバイバー自身が身の安全を確保できるよう保護することが大切であり、また家族や地域社会との再統合をどのような形で果たすのか、相談しながら進める必要がある。

こうした方法にも、設立メンバーのチャリマヤの経験が生かされている。彼女は、1996年の帰還後、研修が始まる前の早い段階で、加害者を訴えた。ムンバイの買春宿に自分が売られ、「逃げることができないとわかったとき、ここのことをよく理解しよう、いつの日か自分が逃げることができれば、自分を連れてきた男たちを訴えようと思い、なんでも記録しておこうとしました」¹¹⁸と語っていることから、彼女が最初から訴追の意志を持っていたことがわかる。インドで書いていたその日記帳が荷物として戻ってきたのも幸運であった。「帰還した128人の中で、売った相手に裁判を起こしたのは私ひとりでした。怖がってなんていられませんでした。自分は悪くないのに、ひどい目に遭ったことが納得できなかった」という。1997年にシンドゥパールチョーク郡裁判所は、彼女を売るのに関与した8人に、最長で懲役10年の有罪判決を出した。支援体制がない段階で訴追に踏み切った彼女は稀な例だが、そんな彼女も、相手を訴えたことで、自分が身の危険を感じ、村の家族が嫌がらせを受けることがあった。半年間の研修を終えても村に帰らず、NGOの寮で暮らしたのは、自身の安全を守るためでもあった。

シャクティ・サムハのシェルターで暮らす女性や少女の中には、彼女たち同様、係争中の当事者も含まれている。法的支援が、実際の加害者処罰につながるためには、弁護士など専門性をもった職員の配置だけでなく、その期間中の保護が不可欠であることが、チャリマヤの例からもわかる。

2節 家族や地域社会に対する活動

第2章5節で述べたとおり、当事者団体の活動等がない状態においては、家族や地域社会は、人身売買のサバイバーに対してスティグマを与えたり、排除することがある。図17で示したように、③家族がサバイバーを受け入れ、④地域社会がシャクティ・サムハの活動を受け入れるようになるためには、①当事者と②職員による働きかけが必要である。ここでは、再統合(Re-integration)や、防止、啓発のための活動について取り上げる。

1)再統合

シャクティ・サムハでは、サバイバーが前述の2つの施設で暮らす間に、再統合の準備を始める。本人の意思を第一とするが、職員が家族と本人を交えた面談 Family Counselingの中で、家庭環境について精査(Home assessment)し、再統合の方法を検討する。家族のほうからカトマンドゥにやってくる場合もあれば、職員が家族のもとに出かけて行き、再統合ができる状況か情報収集をする。

ネパールの人身売買問題には、家族や親せきが加害者として関わっていることが多いた

¹¹⁸ 2013年8月6日ヌワコット郡でのインタビューから。

め、家族を交えた面談は慎重に行う必要がある。最も難しいのは、早く帰ってくるようにと、家族が施設に面会に来たときの対応である。2012 年 10 月に筆者が施設を訪れたときに、ヌワコット郡出身で人身売買される途中にインド国境で保護された 10 代後半の少女がいた¹¹⁹。ネパールで最も長い休暇である秋の大祭ダサインの直前であったため、兄とその妻が村から迎えに来ていた。シャクティ・サムハの職員は、本人は同席させずに面談を行い、一緒に帰すと即断はせず、1 カ月ほど先の次の長期休暇まで待つように、家族と本人に伝えた。彼女はすでに 4 カ月間施設で過ごしており、家族が恋しくなる時期でもあることから、本人が面談に同席していれば、一緒に帰ると言い出す可能性が高かった。しかし、面談した職員は、兄夫婦が人身売買組織と関わっていないという確信が持てなかったため、すぐに帰す決断をしなかった。秋のネパールには長期休みが多いが、その年は 2 施設合わせて 30 名以上が休暇中も施設で過ごしていた。

「保護」というからには当事者の安全を守ることを何よりも優先することが求められる。上記のような取り組みは、家族との難しい関係を理解している当事者団体ならではの慎重な姿勢であると言える。

2) 防止、啓発

設立からの経緯でふれたように、シャクティ・サムハが、設立直後の最も早い時期に始めたのが地域住民に対して働きかける防止活動である。当初はカーペット工場やスラムなど、カトマンドゥ市内だけで活動していたが、現在では、人身売買の被害が多い地方の村でも実施している。防止活動の中心は職員ではなく、思春期の少年・少女によって結成されたグループや、当事者を含む村の成人女性が参加する女性保護委員会である。カーペット工場は近年規模を縮小したところが多く、人身売買の被害に遭う場合も、カーペット工場等から歓楽街の風俗店等に移っているため、現在は工場での啓発活動は行っていない。女性保護委員会は他の NGO が結成する女性グループと比べて大きな特徴はないので、ここでは思春期グループについてのみ述べる。

6 年生から 10 年生（12 歳から 16 歳くらい）の男女で構成される思春期グループは、シャクティ・サムハの職員から人身売買や人権に関する研修を受けた後、自分が暮らす地域や学校で、一般の子どもや大人を対象にした啓発活動を行う。例えば、11 月 25 日から 12 月 10 日まで世界各地で同時に行われる女性に対する暴力に反対する「16 日間キャンペーン」の期間中には、人身売買や女性に対する暴力に関する法律に関するクイズ大会を行っている。また設立以来力を入れているのは、路上や広場で行うストリート・ドラマ（村芝居）である。自分の地域で実際に起きた人身売買事件をベースに芝居を制作し、自分たちで演じる。人身売買防止のための啓発活動として手軽に取り組めるというだけでなく、ドラマ制作に関わる少年・少女たちがリーダーシップを身につける機会になる。

本部職員の I は、マクワンプール郡で生まれたが、母親が亡くなった後、6 歳頃から家事

¹¹⁹ 2012 年 10 月 19 日シェルター職員へのインタビューより。

使用人として、カトマンドゥの他人の家で働かされていた。11 歳になったとき、叔母が自分を探しに来てくれたことで、使用人としての生活をやめることができた。その後、学校に通うようになり、近所で活動していたシャクティ・サムハの思春期グループに入って、ドラマの作り方や演技を習った。子どもの頃から俳優になりたいという夢があったので、芝居を続けていたところ、テレビのコメディシリーズに出演できるようになった。シャクティ・サムハで思春期グループのコーディネーターとして働きながら、俳優の仕事も続けている。彼女は、シャクティ・サムハの思春期グループに入ったことで、自分が人身売買のサバイバーであることがわかっただけでなく、夢がかなったことに感謝しているという¹²⁰。

最も初期に思春期グループが結成されたカトマンドゥ市内のスクオッター居住区では、グループの少女たちは、シャクティ・サムハの職員になったサバイバーたちをロール・モデルとして見ていた。彼女たちの親の中には、シャクティ・サムハのメンバーに対して偏見を持つ人もいたが、思春期グループのメンバーは、自分もサバイバーと一緒に活動することを誇りに思い、シャクティ・サムハの事務所にも頻繁に出入りしていた¹²¹。

村の思春期グループには男子も参加しており、場所によっては半数程度が男子である。農村には刺激的な活動の場が少ないため、村の若者全般が興味をもっていると思われる。とりわけ、新たな知識を得たり、ドラマを作るような活動には男女ともに関心が高く、人身売買だけでなく、様々な人権問題に関心を広げている¹²²。

シャクティ・サムハは、マッサージパーラーやダンスバーで働く女性や少女にも啓発活動をするとともに、労働の実態調査も行っている¹²³。警戒心を与えずに彼女たちと関係を築けるのは、自分の経験に照らし合わせて脆弱な人びとと接触できる当事者団体の特質だと言える。

3 節 人身売買撲滅を担う人材に対する活動

人身売買の撲滅には、当事者や NGO の専門職員だけでなく、警察、医療・保健関係者など行政機関からも多様な人材が関わっている。彼女ら／彼らは、図 17 で⑤にあたる義務履行者の一部と考えられる。

首都カトマンドゥでは、警察の高官や派出所の巡査に対して、シャクティ・サムハが女性に対する暴力全般の研修を実施しており、シャクティ・サムハやその関係団体が主催する行事に、警察官が参加し、発言することも珍しくなくなった。警察との連携が評価され、2012 年に、シャクティ・サムハはカトマンドゥ首都圏警察署長から表彰されている。

体調を崩した女性や少女の診察や治療行為から、人身売買やそれに伴う暴力の被害を発見する可能性が高いのは、医療関係者である。医療機関に勤務する専門職だけでなく、村

¹²⁰ 2013 年 8 月 9 日シャクティ・サムハのカトマンドゥ事務所でのインタビューから。

¹²¹ カトマンドゥ市内の無権利居住者地区に住む思春期の少女グループのリーダーに 2006 年に行ったインタビューをまとめたものは、田中 2006 参照。

¹²² 2013 年 8 月 7 日ヌワコット郡でのインタビューより。

¹²³ アメリカの NGO、Free the Slaves の助成による。

で地域住民の健康を守る保健ボランティアも、女性や少女の異変に気づきやすい立場にある。2012 年の場合、村の保健ボランティアに対して人身売買の防止や、被害を受けた人の発見などに関する研修を行った。

他に地方自治体や女性開発局の職員なども、人身売買について学び、シャクティ・サムハと連携をとっている。第 6 章 2 節の 6) 行政からの承認で述べたように、シャクティ・サムハが郡レベルでのシェルター運営を任されたり、国家人身売買撲滅委員会にシャクティ・サムハの関係者が任命されるようになったのは、行政側との人的つながりを築いてきたからである。

行政側の人材は、地方の現場レベルから中央レベルまで多様だが、シャクティ・サムハはそれぞれに対する働きかけを行っていると言える。

4 節 政策提言活動

政策提言活動の直接の対象は、前節同様、図 17 の⑤にあたる行政などの義務履行者である。⑤にサービス提供や制度の変更を求める際、シャクティ・サムハの当事者だけではなく、②から④の非当事者が共に要請行動に加わることが期待されている。

シャクティ・サムハは政府登録が完了した 2000 年から毎年会員総会を、また 2007 年からは不定期に会員以外も含む「全国人身売買サバイバー会議」を開催している。これらは人身売買のサバイバーが一堂に会するものとして最大規模であり、当事者が主導し、意見を集約する場として他の NGO の会合にはない特徴をもっている。

2003 年のサバイバーとの意見交換と、2004 年の関係団体や政府関係者との対話の結果をまとめた「サバイバーの視点から見た救出・再結合・回復・再統合に関するガイドライン」(Shakti Samuha 2005:17)は、2007 年 7 月に制定された「人身売買防止法」(Human Trafficking and Transportation (Control) Act, 2064)に生かされた(RMAF 2013)。

2008 年 9 月 3 日から 5 日にかけて開催された第 2 回全国人身売買サバイバー会議では、それに先立ち、2 カ月間かけて東部・中央・西部・中西部・極西部の 5 カ所で地域会議を開いた。全国会議と合わせて計 511 人のサバイバーと、計 1349 人のステークホルダーが参加した(Shakti Samuha 2008)。サバイバーは性的搾取を受けた人だけに限らず、インドのサーカスに売られた少女など、多様な経験をもった人が集まり、1935 年に 12 歳で人身売買された経験を語る 85 歳の女性も含まれていた。この会議は、Global Fund for Women、Save the Children Norway、Asha-Nepal、Terre des Homes Foundation、Free the Slave、GAATAW といった長期的なパートナー以外に、DanChurchAid や Caritas など資金を提供した。ネパールに事務所をもつパートナー団体の職員はステークホルダーとして議論に参加するほか、分科会のファシリテーターを務めた。

会議期間中、サバイバー以外には公開されないプログラムもあったが、一般参加者にはサバイバーが教育を受ける権利、移住労働という名の人身売買とサバイバーの就労の権利、サバイバーのための社会保障と法律の執行、サバイバーの健康の権利、救出・回復・再統合の支援についての 5 つの分科会が公開された。筆者が参加した移住労働に関する分科会

には、サバイバー以外に、外務省と労働省の事務次官の他、制憲議会議員、政党リーダー、また人身売買問題に取り組むネットワークの代表者ら計 40 名が出席していた。地域会議で話し合った内容をシャクティ・サムハの代表が発表した後、会場の参加者が、男性と比べて女性は土地や財産の所有が少ないために移住労働を強いられること、また国内に女性の雇用が少ないことについて発言した。また、年齢制限など移住労働に規制を設けても、実際には移住労働は行われており、性暴力などの被害に遭った者が非合法行為を咎められるのを恐れて、加害者を訴追できないことについて意見が出され、法や政策の改正を求めた。また新しい憲法で国家として人身売買撲滅に取り組むことを書きこんでほしいといった要望が出された。外務省の事務次官に対して、自分が中東で働いていたときに現地のネパール大使館は自国民保護をしていなかったなど、厳しい意見を述べる参加者もいた。

この会合は、テーマ設定自体が「人身売買のサバイバーは社会の他の成員と同等の権利を持たねばならない」というシャクティ・サムハの理念と合致しており、権利の回復で貫かれている。人身売買のサバイバーとその支援者、制度変更などを求められる政府関係者というステークホルダーによる対話として設定されていた。いずれの分科会も省庁の高官や、制憲議会議員らに対してサバイバー自ら意見を述べ、制度改革等について口頭ではあったが約束を取り付けた。会議の様子はテレビやラジオ等でも報道され、一般に対する広報効果もあったと思われる。ただし、人身売買問題に取り組む他の NGO の施設で暮らすサバイバーにも参加を呼びかけたのにも関わらず、協力が得られなかったことが反省点として記録されている(Shakti Samuha 2008:15)。

5 節 当事者団体としての活動の特質

本章では、当事者の主体性を活かしたシャクティ・サムハの活動をその対象別に記述し、権利保有者である人身売買のサバイバーと、義務履行者である彼女たちをとりまくステークホルダーの関係の変化について述べた。

シャクティ・サムハの人身売買サバイバーの当事者団体としての活動の特質は二点に集約される。第一に、活動対象となる女性や少女たちと接触しやすく関係を築きやすいこと、第二に、外部者が代弁するのではなくサバイバーの視点からの政策提言が訴求力をもつことである。

第一の点は、サバイバーとして経験をもつスタッフがいることで、支援を必要とするサバイバーや人身売買の被害に遭うおそれのある脆弱な少女たちと容易に接触できること、またはマッサージパーラーでの調査など、他のアクターでは困難なところでも関係を築きやすいことがシャクティ・サムハの最大の特徴である。Poudel の調査では、サバイバーの女性たちにとってシャクティ・サムハは「もっとも貴重な情報源」として認識されている(Poudel 2011: 229)。帰還した女性や少女を支援した現地 NGO の中には、HIV 感染を疑って血液検査を強要したり、メディアや政府、家族に彼女たちが人身売買に遭ったことを知らせてしまった団体もあった。こうした行為は、彼女たちが現地 NGO に対して不信感をもつ原因になった。一方、シャクティ・サムハについては「家庭であり、力であり、世界で

あり、すべてである」と語っている (Poudel 2011: 233)。現地 NGO と比べて、活動対象の女性や少女たちと緊密な関係が結べるという点は、シャクティ・サムハを支援するパートナー団体がより効果的な支援を検討する際に重要である。

第二のサバイバーの視点からの政策提言については、数年の時間を要した。結成当初はシャクティ・サムハのメンバー自身が自己の尊厳の回復過程にあり、会合で発言することは困難であった。しかしシャクティ・サムハとしての活動が進展し、他団体や政府、ドナーに知られるにつれて、人身売買に関する様々な会合にメンバーが招待されるようになった。彼女たちは、2001 年に女性子ども社会福祉省がまとめた「子どもと女性の人身売買による性的・労働搾取防止のための国内行動計画」の作成にも関わった(Poudel 2011: 233)。その後も、サバイバー集会などでの意見集約を 2007 年の法の制定で生かしている。第 3 章 2 節で述べたように、従来、ネパールの現地 NGO は特定政党との結びつきが強く、政策提言においても党派性を越えた連帯を組むことが困難であった。シャクティ・サムハは、様々なネットワークに参加することによって、政党政治を利用しないアドボカシーによる課題解決が可能であることを示そうとしている¹²⁴。「外部者が代弁するのではなくサバイバーの視点から」非当事者への働きかけを行うことは、当事者の主体性を強調する上で重要である。しかし、IOM が支援する職業斡旋事業で見たように、当事者だけが外部への働きかけを担うことは必ずしも効果的ではない。団体内やパートナー団体の非当事者の専門職員など、当事者に近いステークホルダーと共に、その他のステークホルダーに働きかけることが求められる。

¹²⁴ シャクティ・サムハは人身売買問題に取り組む団体や政党と分け隔てなく付き合い、政策提言活動においてもすべての党に働きかけるよう工夫している。しかし、議員たちが必ずしも自分たちの意見を聞いてくれるとは限らず、意見を直接議会で伝えてくれる自分たちの代表がいるのが望ましいと考えることもあった。2008 年の制憲議会選挙の際、当時の代表がネパール共産党(連合派)の比例代表候補となったが、議席を獲得することはできなかった。同党名簿の上位候補であったセクシャル・マイノリティの男性活動家スニール・パントが制憲議会議員となった。

第8章 包摂型援助のための取り組み

本章では、前章までに述べた人身売買のサバイバー団体シャクティ・サムハの事例を中心に、第4章で述べた先住民の当事者団体であるネパールチェパン協会（NCA）やダリットの当事者団体であるダリット福祉協会（DWO）と比較しながら、第2章8節で「当事者団体の成長過程に応じて求められる取り組み」として提示した4つの段階の妥当性を検証する。

1節から4節では、当事者（団体）側と、国際 NGO や現地 NGO など外部から関与する団体側双方の取り組みを段階毎に振り替える。ここで「段階」と呼ぶものは、1段階ずつ順を追って起きるのではなく、同時進行でなされることもあり、リニアな関係ではないため、取り組みが前後することはある。続く5節では、全体のプロセスを一覧にまとめ、特筆すべき取り組みや段階の検証をする。最後の6節で、包摂型援助の担い手の特徴について述べる。

1節 当事者の組織化と安全な活動の場の提供

本研究がテーマとする「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助」を実現する際に前提となるのは、当事者団体が存在することである。したがって包摂型援助が成立するための最初の段階とは、当事者の組織化である。当事者団体が非当事者と対等な立場に立ち、包摂型援助を実現するアクターとなるためには、外部者の主導で当事者団体の組織化が行われるのではなく、当事者自身が望んだ結果としての組織が結成されたかを確認する必要がある。仮に当事者団体が外部者主導で結成された場合、パートナーシップに関する先行研究について記した第2章1節でとりあげた Fowler らによる批判にあるように、被援助国側の現地 NGO が、国際 NGO の下請けや事業委託先として扱われる可能性があるからである。

ここでは、1) 当事者にとっての組織化の動機と効果、2) 当事者にとって外部者が関与する意味、3) 外部者にとっての当事者団体の結成の意味、4) 当事者団体の結成に関わった外部団体の特徴について順に考察し、「当事者の組織化と安全な活動の場の提供」が、包摂型援助が成立するための第一段階として妥当であるかを検証する。

シャクティ・サムハの場合、結成を促し、政府に登録し、独立するまでの創設期において、最も関わり深かったのは、現地 NGO の WOREC である。その役割は、当事者の組織化と安全な活動の場の提供、自助組織から当事者団体となるために必要な研修の実施や資金調達の支援など組織強化であった。WOREC は、シャクティ・サムハに資金提供をしていないため、シャクティ・サムハと WOREC の文書上で互いにパートナー団体という扱いにはなっていない。しかし、現在も WOREC の関係者がシャクティ・サムハのアドバイザリー委員会の一員として助言を行っており、実質的なつながりがある。WOREC は資金提供

をした団体と同様かそれ以上に、現在のシャクティ・サムハの成長過程に貢献していると考えられるので、ここでは WOREC とシャクティ・サムハの関係を中心に検証をする。

1) 当事者にとっての組織化の動機と効果

社会的スティグマを抱えた人々が組織を結成する際の動機は、差別の経験など共通の悩みや痛みを仲間と分かち合う場をもつことである。また組織化によって同じ悩みをもつ者が集まることは、ゴッフマンのいう社会から押された「否定的な烙印」(ゴッフマン 2001: 18) をとらえ直し、集団的アイデンティティを構築する契機になる。

シャクティ・サムハだけでなく、NCA や DWO のいずれも、自分たちの内部で支え合う自助組織から出発した。しかし、集団的アイデンティティの形成過程は、NCA や DWO と、シャクティ・サムハでは異なっている。

第2章5節で見たように、社会的スティグマを抱えた人々にとっての組織の結成は、そのスティグマの種類によっても異なる。名字等によって出自が明らかになる先住民や下位カーストの人々は多くの場合、カミングアウトが不要であるが、人身売買のサバイバーやセックスワーカーなどは、スティグマを抱えていることを隠して生きることでもある。カミングアウトしづらい人たちが当事者団体のメンバーになるということは、名乗り出たあとの差別のリスクもあるが、同じ境遇の人に出会って安心感を得ることもできる。

シャクティ・サムハの設立メンバーは、カミングアウトのリスクが高い人たちではあったが、インドからの帰還後、家族の元に戻れない状況下であり、すでに名乗り出ることでも失うものすらない状態にあった。団体の結成は、第6章2節3) で述べたように、人身売買問題に取り組む現地 NGO 等によって「被害者」として扱われてきた彼女たちが、自身を「サバイバー」と称して新たな集団的アイデンティティ形成する機会になったと言える。

2) 当事者にとっての外部者が関与する意味

外部者が当事者団体の結成に関与した場合、それが外部者主導でなかったか、またどのような外部者であったかを確認する必要がある。

社会的スティグマを抱えた当事者だけで組織化が可能な場合と、外部者の関与が必要な場合は、二つの点において違いがある。自分たちだけで安全に活動できる場があることと、リーダーとなるメンバーがすでにいることの二点が満たされれば、当事者だけで組織化が可能である。ダリットの当事者団体 DWO の場合、設立時点で外部からの関与を一切受けていないので、外部者主導での組織化でなかったことは自明である。DWO の設立メンバーは、村からカトマンドゥにやってきた際、自分が暮らす部屋を借りられないなど差別は受けていたが、外部の団体による保護や場所の提供までは必要としなかった。また、そのメンバーは、村で中等学校卒業資格 (SLC) 試験に合格するまでの教育を受けており、不当な差別に反対する運動を村ですでに始めていた。自分たちだけでダリット団体を設立する方法がわかっていたことから、すでにリーダーシップを身につけていたと考えられる。

一方、NCA とシャクティ・サムハは、先住民チェパンや人身売買サバイバーたちが、相

談や研修という名目で現地 NGO に集まったことがきっかけになっている。現地 NGO 側は、社会的スティグマを抱えたチェパンや、人身売買サバイバーに安全な場を提供し、自分たちの組織を結成しようとする当事者に助言を行った。

NCA の設立者であるチェパンの若者にとって、現地 NGO の CAED は安心して差別問題について話し合える場であった。外部者として識字教育等に関わっていた CAED の職員の前では、自分たちが小学校を途中で退学して村からカトマンドゥに職を求めてやってきたことを隠す必要もなかった。十分な教育を受けていたとは言えない彼らは、シェルパなど他の先住民団体や CAED の助言によって、当事者団体を結成した。設立時から関わるメンバーが、後に NCA の代表や理事を担ったが、自分たちだけで組織を運営するだけのリーダーシップを身につけるまでには、次節の組織強化の機会を待たねばならなかった。

シャクティ・サムハの設立メンバーと現地 NGO WOREC の関係は、上述の NCA と CAED の例と似ている。第 5 章 4 節で述べたように人身売買の被害に遭ったサバイバーたちは「汚れた存在」として差別され、家族や地域社会からも拒絶されるなど、社会的スティグマを負っていた。第 6 章 2 節で記したように、シャクティ・サムハを結成したのは、1996 年にインドから一斉帰還した女性や少女のうち、女性の健康分野で活動していた WOREC の研修に参加したメンバーたちである。人身売買の被害にあった彼女たちは、研修で他の誰もとと同じ人権があることを学び、尊厳をよみがえらせ、自分たちの人権の回復を目指すようになった。結成後のシャクティ・サムハは、好奇の目にさらされるメンバーの安全を確保するため、WOREC と同じ建物の 1 室を事務所として使用した。また設立時点でのリーダーシップは十分ではなく、WOREC の職員など身近な専門職員の支援を必要とした。

以上のように、シャクティ・サムハの結成には、WOREC など現地 NGO が関与したが、外部から関わる現地 NGO 主導での「援助の受け皿」づくりであったとは言えない。なぜなら、その後 WOREC をはじめとする現地 NGO がシャクティ・サムハに対して直接資金供与を行うことはなく、現在に至るまで、ネットワーク等に参加し、共通の課題に取り組む仲間としての関係になっていったからである。

第 5 章 6 節で見たように、インドから一斉帰還した女性や少女たちの保護や研修に関わった現地 NGO は他にもあったが、人身売買のサバイバーの組織化に直接関わったのは WOREC だけであった。その他の団体で保護されたり、研修を受けたサバイバーもいたが、当事者団体が他の団体の関与で誕生することはなかった。WOREC がサバイバーたちに当事者団体の結成の動機づけをしたこと以外に、サバイバーの側が WOREC では既存の保護の仕組みの問題点や自分たちが受けた不当な扱いについて安心して話ができたと考えられる。

社会的にスティグマを抱え、安心して集まる場のない状態にある当事者にとって、関与する外部者が信頼できる存在であるかどうかは大きい。当事者の組織化は外部団体主導で実施することではなく、時にはカミングアウトのリスクを負った当事者自身が行う。換言すれば、当事者が安心できないと判断すれば、その外部者のところには集まらなくなる。こうした困難な状況に関与する外部団体は、実際には当事者団体側が選んでいると言える。

換言すれば、当事者の信頼を得られない外部団体は、当事者団体の組織化の過程に関わることは困難である。

3) 外部者にとっての当事者団体結成の意味

現地 NGO の CAED や WOREC は、当事者団体の結成を援助事業として予め計画して進めたわけではなかった。また、初期の一時的な関わりではなく、その後も当事者団体との関係を継続した点で共通点がある。しかし、現地 NGO 内で当事者団体の育成をどう位置づけたかという点について、CAED と WOREC には相違点があった。NCA とシャクティ・サムハの育成に関わった団体は CAED と WOREC だけではないが、それぞれの当事者団体の結成時に深く関わったこの二つの現地 NGO のもつ指向性の違いは、その後、NCA やシャクティ・サムハの成長過程に影響を与えたと考えられる。

先住民団体 NCA の結成に関わった CAED の場合、1994 年の NCA 設立以前から 2003 年まで、図 1 のように重層化された資金の流れの中で、CAED 自身が国際 NGO である SNV のパートナー団体となり、チェパンの居住地で識字学級や非木材資源開発などの事業を実施していた。その間、チェパンの協同組合や住民組織など、多くの自助組織の結成に関わった。NCA は CAED にとって、それらと大きく異なるものではなかった。

シャクティ・サムハの結成に関わった WOREC も、農業や保健分野での草の根での地域活動を直接実施していた頃から、自助組織の結成に力を入れていた。1990 年代半ばまでの WOREC の活動と CAED の活動は、いずれも自助組織の育成を中心としており、それは当時のネパールの農村での開発事業の典型例でもあった。WOREC は、活動の主軸を直接支援から人材育成へと転換させ (Tanaka 2013b)、研修によって多くの自助組織と関わるようになっていった。1997 年に結成された時点でのシャクティ・サムハは、WOREC が結成に関わった自助組織の一つにすぎなかったが、すでに存在した農業や保健分野での自助組織とは異なり、社会的スティグマを負った人身売買の当事者組織には、安全な場の提供など、より多くの配慮が必要であった。2000 年にシャクティ・サムハが政府登録を終えるまでに、WOREC は安全な場所の提供、変革の主体となるための動機付けに加えて、財源確保や法人格取得など組織基盤を固めるための支援を行った。WOREC はシャクティ・サムハを通じて、社会的スティグマを抱えた人々の当事者団体育成の方法を学び、その後、他の当事者団体結成に活かすようになった。

4) 当事者団体の結成に関わった外部団体の特徴

CAED と WOREC の比較から言えることは、二点ある。一つ目は、当事者団体を育成に効果的に関わる現地 NGO の条件として、自助組織の結成経験だけでは不十分であり、当事者が主体となるための支援環境づくりへの関与が求められるという点である。CAED も WOREC も自助組織の結成・育成経験を持つ点は同じであったが、WOREC が組織基盤固め等まで関わったのに比べると、CAED は NCA のメンバーのインフォーマルな相談相手にとどまり、その後の NCA の成長過程で役割を失っていった。

二つ目は、現地 NGO の側が、制度の変更までを視野に入れて政策提言に取り組むかどうかで、当事者団体との関係が異なるという点である。WOREC は他の現地 NGO や当事者団体を巻き込んだネットワークを通じてアドボカシーに取り組むことが活動の中心であった。シャクティ・サムハと WOREC は協定書のような形で公式なパートナーシップを結んだことはないが、表 2 の G にあたる共通課題のアドボカシーには取り組んでいる。第 6 章 2 節 5) で紹介したネットワークのうち、シャクティ・サムハが所属している AATWIN や NAWHRC は、人身売買や女性に対する暴力廃絶を求めるもので、WOREC を中心に結成されている。WOREC はシャクティ・サムハと同じネットワークやプラットフォームのメンバーとして対等な立場で活動するようになり、当初とは異なる関係を築いている。シャクティ・サムハが独自に事務所を開設してから、WOREC のシャクティ・サムハへの関与は急速に減ったが、WOREC は当事者団体を中心にアドボカシー活動を行うことの重要性を理解し、他の当事者団体の結成に関わっていった。第 7 章 1 節 3) a) で紹介した IOM の支援による就労支援の事業にシャクティ・サムハとともに参加している歓楽街で働く女性の当事者団体 WOFOWON は、その一例である。

CAED はアドボカシーよりも、現場での事業実施に重点を置いていた。図 12 で示したように、2004 年以降、NCA が国際 NGO の ICCO から資金提供を受けて事業を実施するようになり、資金の流れが当事者団体から現地 NGO へと転換してからは、CAED は NGO の連合体の一部として教育支援の分野だけに関わるようになっていった。CAED が NCA とともにアドボカシーに取り組むことは、事業のごく一部の活動に限定された。CAED の自助組織の育成経験は NCA が結成される際に生かされたが、NCA が自助組織から先住民の権利の回復を求める当事者団体へと転換する過程において、NCA の組織強化に関わったのは、図 12 にある国際 NGO の SNV や、連合体に参加していた他の現地 NGO であった。CAED 自身が政策提言活動に力を入れたり、当事者による運動を支援するという方針をもっていなかったため、自助組織が当事者団体へと転換するプロセスに関わっていくことがなかったのである。

この二つの現地 NGO 違いは、それぞれの結成に関わった当事者団体との関係に違いをもたらした。NCA が CAED を通じてその他の団体と出会うことはなかったが、シャクティ・サムハは WOREC と関わることで、資金提供のドナーだけでなく、ネットワークに関わる他の女性団体や現地 NGO と関係を作ることができた。この件については、3 節の当事者と非当事者の関係変容や、4 節で多様なアクターとの協働について述べる際に詳述する。

なお、この二例とも当事者団体の結成に関わったのは現地 NGO だが、国際 NGO が当事者団体の結成に関わることは不可能ではない。例えば、セクシャル・マイノリティ等であれば、家族や地域社会等からより遠い存在である国際 NGO のほうが安全な空間を用意できることもあろう。ただし、国際 NGO の中に当事者の事情をよく理解した職員がおり、社会的スティグマを抱えた人々にとって居心地の良い場所がなくてはならない。先住民チェパンのリーダーの場合、国際 NGO の SNV と長年付き合いがあったが、チェパンの人々にとって机と椅子が並んでいる会議室は居心地が悪く、会合の際は、彼らの村でのライフ

スタイルと同様に、床に直接座ることができる場所を好んだ。生活の習慣は今後変化していくので、「居心地の良い場所」が意味することは必ずしも設備だけの話ではないが、気軽に訪れやすい場所として、異文化の影響の強い国際 NGO よりも、民族や地域の多様性はあれど、少なくとも同じ国の文化や生活習慣を基盤とする現地 NGO のほうが、この役割を担いやすいと考えられる。

5) 外部者関与の妥当性

シャクティ・サムハの結成は、自助組織を通じて仲間同士で問題を解決し、支え合うという意味があり、被害者ではなくサバイバーの集団としてのアイデンティティの形成に役だった。しかし、当事者だけで安全な活動の場を確保することはできず、また組織化を進めるリーダーが育っていなかったため、現地 NGO である WOREC が初期段階で深く関与した。ただし、WOREC がシャクティ・サムハに対して直接資金供与を行うことはなく、現地 NGO 主導での「援助の受け皿」づくりであったとは言えない。

シャクティ・サムハの結成に際して WOREC が果たした役割は、安全な場の提供と動機づけ以外に、後述のような財源確保や法人格取得など組織基盤を固めるための支援、つまり支援環境づくりであり、WOREC の活動にシャクティ・サムハを「利用した」という側面は見られない。WOREC はシャクティ・サムハを通じて、社会的スティグマを抱えた人々の当事者団体育成の方法を学び、その後、他の当事者団体結成に生かすようになった。

上記の点から、シャクティ・サムハの結成は、当事者自身が望んだ結果としての組織化であり、外部者主導ではないと言える。また、シャクティ・サムハと WOREC の関係から「当事者の組織化と安全な活動の場の提供」が、包摂型援助が成立するための第一段階として妥当であることがわかる。当事者団体の結成段階におけるシャクティ・サムハと WOREC の関係は、NCA と CAED の関係と似ており、外部の団体が当事者団体の結成に関わることが可能であることを示している。ただし、外部団体が、当事者から信頼を得ることが前提である。結成後の支援環境づくりに現地 NGO が関わるか否か、また共に政策提言などに取り組むかどうか、当事者団体の成長に影響を与える。次節では、当事者団体の成長過程における外部団体の関わりについて述べる。

2 節 自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化

第 3 章 2 節で述べたように、社会的排除の問題が顕在化したネパールでは、2000 年以降に当事者団体が多く誕生している。しかし、現地 NGO や国際 NGO が関心を示さなければ、包摂型援助は実現できない。第 4 章 3 節の表 5 で提示したとおり、当事者団体をパートナーとする国際 NGO は、2012 年時点でも全 101 団体のうち 19 団体のみである。国際 NGO や現地 NGO は、現在でも当事者団体の存在自体を知らない（表 1 の A）、接点がなく付き合い方がわからない（表 1 の B）、自分たちと競合する存在だと考えている（同 C）などの理由で関わりを持たない場合が多い。あるいは、当事者団体の脆弱性に対する懸念からパートナーとしない（同 D）、当事者団体の活動を「政治的」とであると誤解して

関わりを持たない（同 E）等を理由に敬遠しがちである。ここでは、当事者側が、自助組織から当事者団体へと組織を転換させ、上記 D に該当するガバナンスやマネジメントの脆弱性への懸念を払拭するために行われる組織強化について述べる。

第 2 章 6 節で見た権利に基づくアプローチ（RBA）をもとに考えると、当事者団体は内部で問題を解決する自助組織とは異なり、図 10 に示すように、行政などに対して人権の回復やサービスの提供などを求めていくことが期待されている。現地 NGO など外部者は直接サービスを提供するのではなく、当事者団体に対する組織強化を通じて権利保有者に相当する当事者を支援することが求められている。

「当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップのあり方」の第二の段階は、当事者によって結成された組織が、相互扶助を主とする自助組織から対外的にも活動する当事者団体に転換する際に主に求められる組織強化である。自助組織が当事者団体に転換するか否かは、その成員の志向性という内部要因と、当事者団体が社会から必要とされているかどうかという外部要因に分かれる。いずれの要因が強い場合でも、自助組織が当事者団体へと移行するには、組織強化のために適切な支援が必要である。以下、1) 当事者にとっての自助組織から当事者団体への転換の理由、2) 当事者団体を取り巻く外部環境、3) 転換期に行われた組織強化支援についての考察を通じて、「自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化」が包摂型援助が成立するための第二段階として妥当であるかを検証する。

1) 当事者にとっての自助組織から当事者団体への転換理由

第 6 章 2 節で述べたように、シャクティ・サムハの設立メンバーは「自分たちの権利を主張すべき時がきた」と考えて団体を結成した。このエピソードから、仲間同士が痛みを分かち合うだけでなく、サバイバーの立場から権利の回復を求めて主張する当事者団体を目指すことを早い段階から意識していたことがわかる。政府への登録や資金調達に 3 年近くかかったものの、会員間の相互扶助だけでなく、人身売買に関する啓発活動を、結成後間もなく開始し、問題の制度的解決を目指す政策提言活動を行った。社会的認知を得るには、対外的に発信する必要があった。

彼女たちが、カミングアウトのリスクを抱えながらも当事者団体として発信する活動を始めた背景には、それまで人身売買の被害者支援を行っていた現地 NGO が、当事者の望む支援を行っていなかったことがあげられる。第 6 章 2 節 1) で述べたように、現地 NGO によるインドから帰還した少女の支援は「身体面でのケアに偏りがちで、自尊心や人権の回復につながる支援は少なかった」こと、また第 7 章 1 節 2) a) で、シャクティ・サムハのメンバーが、シェルター設立の際「サバイバーが囚人のように扱われてはなりません」と述べているように、当事者の視点に立った活動が求められていた。人身売買の被害者支援を行う現地 NGO の中には、シャクティ・サムハより規模の大きい団体もあるが、シェルターで暮らす被害者に行動の自由を認めないなど、制約を課すところもある。保護された後、シェルターから逃げ出すサバイバーもいる。現地 NGO の支援を受けながら、その

支援方法に対して意見を述べるのが難しいことを自ら経験したサバイバーたちは、自助組織の枠に収まらない、当事者団体への転換を目指した。ただし、その目的を果たすためには、団体の機能を高める必要があり、組織を強化するための支援が求められた。

2) 当事者団体をとりまく外部環境

第2章5節3) で見たように、当事者団体は、社会的スティグマを抱えている人々の課題を社会的に認知させる役割を担っている。また、第3章2節で見たように、ネパールでは、社会的包摂を求めるアクターとして当事者団体が台頭しているが、当事者自身にとっただけでなく、外部からも必要とされているからこそ、存在し得るのではないだろうか。

ネパールでは、カーストや民族などの出自や、宗教による序列が法制化されていた時期があり、制度化された社会的排除の克服が課題である。1990年の民主化後、憲法改正後も残った差別的な法律の改正や、政治的・経済的・社会的排除の克服を目指して、民族、カースト、宗教など出自によるアイデンティティを基盤とした当事者団体の結成が進み、その後、第3章2節で紹介した女性団体等のほか、ダリットや障害者団体、ジャナジャティの先住民団体が設立されるようになった。2000年頃からはセクシャル・マイノリティや、HIV感染者など様々な社会的スティグマを抱えた当事者自身が個別のニーズをアピールすべく、多様な当事者団体が誕生した。その結果、ハドックが「代理人による民主政治」（ハドック 2002）と呼んだ NGO など「非当事者による当事者の代弁」が否定され、社会的スティグマによってカミングアウトしづらいと考えられていた当事者の存在が可視化され、ニーズも明らかになった。当事者団体の存在することによって、RBA の枠組みでいう義務履行者の側も、求められている支援や制度変更の必要性が把握できるようになったのである。Asha Nepal UK のように、他の現地 NGO からシャクティ・サムハへとパートナーを変える国際 NGO があることから、支援する側からも当事者のニーズを代弁できる当事者団体が必要とされていたことがわかる。先述の SCN の職員が「問題の所在は当事者が一番よくわかっている」ということわざに例えてシャクティ・サムハとのパートナーシップを説明しているように、サバイバーたちが問題の根本原因を的確に指摘することは、外部団体がより効果的な支援を行うためにも有効であった。

3) 転換期に行われた組織強化支援

第2章2節で、パートナーシップの規範的議論として紹介したイスタンブール原則3のガイダンス文書は、支援する側に対して「相手の CSO の能力強化と持続可能な自己発展に投資し、ガバナンス、財務、プログラム管理や他団体とのアドボカシーにおけるリーダーシップといった分野でその自立を促すこと」を求めている。

しかし、同1節のパートナーシップに関する先行研究として紹介したハドック（2002）は、北の NGO が求める南の NGO の能力強化が「民主政治の強化に貢献せずに、概して代理人による民主政治を作りだしている」と批判している。確かに、現地 NGO による当事者団体に対する組織強化支援が、同様の問題を孕んでいる可能性もある。以下、シャクテ

ィ・サムハに対する組織強化が「下請け」化を助長していないか（ハドック 2002 ほか）、検証する。

シャクティ・サムハは、結成に関わったリーダー個人の就学も含め、様々な組織強化のための支援を受けた。その内容は、第 6 章 2 節の設立からの経緯で述べたように、人材育成、人身売買や人権問題全般に関する研修、法的地位や財政基盤を確立するための支援などである。先述の WOREC が研修等を実施した他、国際 NGO の Oxfam-GB と SCN も、組織強化への資金供与を行っている。

人材育成の一環として行われた英語コミュニケーション力の向上は、言語という現地の文化を尊重せず、「北の NGO」が自分たちの言語を強制する、典型的な「押しつけ」に見えるが、シャクティ・サムハの側はどう考えたのだろうか。

2008 年にパートナー団体のひとつである、Save the Children Norway（SCN）が外部のコンサルタントに委託して実施した報告書には、「メンバーの教育レベルが低いことが、組織の弱点のひとつであり、国際会議やドナーとのミーティングに出席し、様々な訪問者を相手にし、資金助成の申請書を書くのに支障がある」という指摘がある（Thakali and Nepal 2008: 32）。シャクティ・サムハが、十分な教育を受ける機会がなく、人身売買の被害に遭ったサバイバーによって結成された団体であることを想起すれば、こうした見方は、サバイバーたちにとって不当に高いハードルを設定しているように見える。援助側の組織文化や体質の変化のなさ、パートナーシップ論で指摘される不均衡な力関係そのものではないかと考えることもできる。以前は、筆者も、彼女たちに英語力の向上を強いるより、ドナーの側が仕組みを変えて、報告書や申請書等をネパール語で受け付ければ済むことではないか、国際会議にもドナーが配慮をして通訳を同行させればよいではないかと考えていた。しかし、彼女たちは、英語を非常に熱心に学び、中心メンバーのほとんどが、極めて短期間のうちに、英語での会話やメール等でのやりとりが問題なくできるようになった。こみいった話は部分的に通訳を頼むことはあっても、GAATAW や南アジア地域協力連合の国際会議などに自信をもって参加できるようになった。援助側から強いられて受け身な姿勢で学ぶのではなく、彼女たち自身が英語力をつけることを必要だと感じ、また積極的に取り組んだ。英語の壁を克服することは、彼女たちの尊厳を回復する一過程でもあったのである。

当事者団体に対して、「（英語は使わず）ネパール語だけでよい」というように、「ここまでで良い」と一定の限度を決めてしまうよりも、当事者団体側の要望に沿って必要な組織強化を行うのが、対等な立場に立った支援ではないか。「当事者団体だからここまでで良い」といった考え方は、当事者団体を対等なパートナーとして見ていないことを意味する。サバイバーを教育を受けられなかった「力なき存在」のままにするのではなく、機会さえあれば、過去のハンディを乗り越えられることを示したという点で、シャクティ・サムハのメンバーに対して、英語力向上の機会を提供したのは、妥当だと言える。

英語でのコミュニケーションに関して、シャクティ・サムハと対照的な経過をたどったのは NCA である。事業実施 NGO 連合体に参加した現地 NGO も、国際 NGO も、SCN のコン

サルタントのように教育レベルや英語力を指摘することはなく、業務をできる限りネパール語で行った。チェパンの人々をありのまま認め、尊重したという意味では妥当であるが、NCAが現地NGOを越えていくこと、より広い世界とつながっていくことを結果的に阻んだとも考えられる¹²⁵。

自助組織から当事者団体への転換期だけでなく、当事者団体として活動を始めてからも、人材の不足や組織の脆弱性の克服のために、組織強化が行われる。その目的や内容は、当事者団体の成長過程に影響を与える。NCAの場合、国際NGOのSNVが、事業の実施や組織運営に必要なマネジメント、会計面での組織強化を行い、専門知識に関する人材育成は、事業実施NGO連合体に参加した現地NGOが行った。シャクティ・サムハの場合は、初期においてはWORECが、その後は、Mama CashやGFWの資金によって、またOxfam-GBやSCNも中・長期のパートナーシップの中で人材育成、組織運営や資金調達へのアドバイスを行った。いずれの場合も複数の外部団体が、組織強化に関わっている。

シャクティ・サムハとNCAでは、経験した組織強化の位置づけに大きな違いがあった。シャクティ・サムハは、GFWから受けた長期的なリーダーシップの育成等のように、事業とは別に、組織の強化だけを目的とした支援を受けることができた。設立時のメンバーが復学したり、英語を学ぶ機会が得られたのは、活動と直結しない人材育成への支援によってである。一方、NCAの場合、事業の枠内での組織強化であったため、活動内容に合わせてチェパンの若者に研修を行うだけにとどまった。事業を担うチェパンの職員の割合を増やすことはできたが、やがてその目標が「チェパンの人材だけで」組織を運営することへと変わり、NCAは会計を除くすべての業務をチェパンだけで行う体制になった。NCAから見れば、非当事者の助けを借りずに運営できるようになったことは大きな成果であったが、非当事者が関わる道を閉ざし、後述する非当事者との関係変容においては負の影響を与えた。組織基盤の強化とは、内部の人材育成だけではなく、財務や組織運営、ならびに他の関係者とのネットワーキングも含むが、NCAの場合、人材以外の面では強化されなかった。

シャクティ・サムハに対して、現地NGOのWOREC、国際NGOのMama CashやGFWが行った組織強化の内容は、イスタンブール原則3のガイダンス文書にある「相手のCSOの能力強化」として役立つものであった。リーダーたちへの英語力向上のための研修は、組織強化の名の下に、国際NGOなど援助する側が自分たちにとって都合のよい内容を押しつけていたように見える。しかし、シャクティ・サムハのリーダーたちは、英語力を含めて力をつけることを望み、現地NGOや国際NGOと対等な立場で国際会議等に参加するようになっていった。シャクティ・サムハは、現地NGOや国際NGOの「下請け」になるのではなく、より対等な立場に立つために組織強化の機会を能動的に活用したと言える。

¹²⁵ 国際協力NGOで働く外国籍職員にとって、現地語の習得は現地社会を理解する上で重要であり、相手を尊重することにもなる。しかし、現地語を話す外国人と働く現地スタッフは、コミュニケーションがとりやすいことに安心感をもつ一方、外国人と働くことで身につけられると期待していた外国語力がつかないことに不満をもつこともある。

4) 当事者の能動的な関わり

シャクティ・サムハの設立メンバーたちは、自助組織を結成した当初から、当事者団体として権利の主張を行うことを視野に入れていた。彼女たちの団体が自助組織から当事者団体に転換することは、当事者だけでなく、人身売買問題に関わる現地 NGO や国際 NGO など、いわゆる義務履行者にあたる側が、人身売買の被害者のニーズを理解するためにも求められており、当事者団体を取りまく外部環境が整っていたとも言える。

現地 NGO や国際 NGO、またそれらのネットワークを通じて、シャクティ・サムハは広範な組織強化の支援を受けることができた。この転換期に得た組織強化への支援とは、人材育成、人身売買や人権問題全般に関する研修、法的地位や財政基盤を確立するための支援などである。こうした組織強化が、特定の事業の中だけで行われたり、短期間である場合、外部支援の「下請け」となることが懸念される。しかし、シャクティ・サムハの場合は、中・長期にわたって複数の団体から、事業とは別に組織強化の支援を受けることができた。サバイバーたちは、英語コミュニケーション力の研修を含め、自分たちが力をつけることに強い関心を持ち、能動的に関わった。

以上から、「自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化」は包摂型援助が成立するための第二段階として妥当だが、外部者がゴールを決めたり主導するのではなく、当事者の側が能動的に関わることが不可欠であることがわかった。組織強化によって、ガバナンスやマネジメントの脆弱性を克服することができれば、脆弱性への懸念から当事者団体をパートナーとしないような外部団体との関係作りにも役立つと考えられる。

3 節 当事者と非当事者との関係変容

第2章4節で述べたように、包摂型援助の実現のために求められる行動のひとつに「自分の振る舞いや仕事の仕方に影響を与えるような個人の価値観や行動原則を反映させつつ組織全体の学習や変革に取り組むこと」(Chambers and Pettit 2006: 158)がある。当事者と非当事者の関係変容は包摂型援助にとって重要であり、パートナー団体とそこで働く個人には、態度や振る舞いも含めた変化が求められる。その関係変容にあたっては、当事者と非当事者双方からの働きかけが考えられる。

第2章6節で紹介したバングラデシュのセックスワーカーの自助組織への支援例で見たように、社会的スティグマをもつ当事者と非当事者との関係変容は、最も身近な理解者との間から始まり、より多くのステークホルダーとの関係変容につながる。その過程では、非当事者側の気づきと同時に、当事者側が非当事者を信頼し、協働する姿勢を見せることが求められる。当事者団体にとっても非当事者との協働が不可欠であることは、第2章5節の社会的スティグマを抱える人々と他のステークホルダーの関係で見たネパールで最大規模のダリットの当事者団体 NNDSWO の例や、DWO の例からも言える。

以下、1) 当事者からの働きかけ、2) 非当事者からの働きかけについて検証し、「当事者と非当事者との関係変容」が包摂型援助の成立するための第三段階として適当であるか

を述べる。

1) 当事者からの働きかけ

第2章5節の図8「当事者団体結成後の当事者とステークホルダーの関係」で見たように、当事者に最も近い存在にある専門職員などの理解者を巻き込むことは、その他のステークホルダーとの関係を変えていく上で有効である。

まず、当事者団体内の非当事者職員の割合について考察する。非当事者が当事者団体内で職員として働くことは、当事者だけで孤立せず、また専門性をもった非当事者の職員も常に当事者の意見を確認できるという意味で両者にとって効果的である。

シャクティ・サムハは、有給職員計50名のうち3割が非当事者であり、DWOやNCAより高い割合で非当事者を雇用している。その理由は2点ある。

一点目としてシャクティ・サムハには、十分な教育を受けたメンバーが少ないので、非当事者に頼らざるを得ないという事情がある。法的支援や財務、カウンセリングなどの分野では、当事者の中で専門職員として働くことのできる人材が少ない。組織のリーダーの大半が男性で、高等教育まで受けた人材が多いダリット団体のDWO等とは異なる。

二点目として、当事者であることを名乗り出て働くことを望むメンバーばかりではないため、応募をためらう当事者は未だに多い。カミングアウトすることのリスクが高いため、シャクティ・サムハが職員の募集広告を出しても、当事者からの応募がなく、非当事者を雇用することがある。

これらの事情が、短期間で変わるとは考えにくい。また、当事者だけで組織を運営することが目標ではない。前節で触れたようにNCAはチェパンの職員だけで運営できるようになったが、その結果、非当事者との関係変容の機会を失うことにもなった。組織の自立とは完全に自分たちだけですべてのことを行うことではなく、必要に応じて自力で助けを確保できる力を身につけることだ。NCAの場合、完全に自前の人材だけで組織を運営することにこだわりすぎた。組織内での非当事者職員については、人数や割合よりも、どのような場面で協働するかが肝要である。

次に、家族や地域社会への働きかけについて考える。家族の場合、各サバイバーとそれぞれの家族との関係が重要であり、シャクティ・サムハという組織とサバイバー個人の家族の関係の変容ではないため検証が難しいが、第7章2節で見たように、各サバイバーと家族の再統合を活動の一部として行っている。地域社会への働きかけは、防止や啓発活動の一環として力を入れている。シャクティ・サムハが人身売買の当事者団体であることを理解した上で活動を認める人が増えている点は、発足当初と大きく異なる。初期に人身売買の防止活動を始めたカーペット工場やスコッター居住区では、活動の許可を得るまでに相当の時間がかかったが、現在活動している村や学校では、以前ほどの困難は見られない。例えば、ヌワコット郡の学校は校舎の壁をシャクティ・サムハのメッセージボードとして提供している。その壁には人身売買の手口など注意事項が、シャクティ・サムハのロゴとともに書かれている。校庭で思春期グループがストリート・ドラマを演じ、サバイバ

一を含む職員が学校に出入りしているが、一般の現地 NGO の活動の受け入れと大差ない。

事業対象としての地域社会との関係変容は、DWO の例にも見られる。ダリットは常に他のカースト、民族と同じ地区内で暮らしており、DWO が実施する事業のほとんどが、ダリット以外の社会的に排除されて人びとを対象としている。その中には、先住民やムスリムなどのマイノリティだけでなく、土地を所有しない上位カースト住民や、寡婦の女性などが含まれる。彼ら／彼女らの中には、はじめは「ダリットの団体からの援助」を受けることに抵抗をもつ者もいるが、DWO との関わりを通じて差別の問題や社会の矛盾を理解していく。ダリットの職員が非ダリットの住民に働きかける機会が頻繁にあることによって、非当事者との関係変容が促されている。

一般的に、RBA では権利保有者と行政などの義務履行者が、二項対立でとらえられがちだが、権利保有者だけが単独で制度変更を求めることは難しい。身近な理解者である専門職員、家族や地域社会の住民と関わりながら、活動に対して広く支持を得ることで、制度変更への支持者を増やすことが可能になる。そのためには、様々なレベルで、当事者から非当事者への働きかけが必要とされていることがわかる。

2) 非当事者からの働きかけ

援助パートナーシップにおいて、非当事者からの働きかけによる当事者との関係変容には、態度や振る舞いを変えていくことと、共に課題に取り組みながら相互学習をすることの二つ方法が考えられる。

一つ目は、現地 NGO の職員など直接当事者団体に関わる者が、保護者的な立場から、協働する対等な立場へと役割を意図的に変えていくことである。ダリットや先住民、人身売買のサバイバーなど社会的スティグマを抱えた人々を取り巻く問題を他人事とは考えず、自分の専門性などを活かしながら、共に問題に取り組みたいと考える人は少なからずいる。しかし、当事者に対して保護者的な態度が強いと、当事者との関係が固定化し、対等なパートナーシップを築けなくなる。NCA の場合、国際 NGO の SNV などによる人材育成の結果、当初は外部の団体が担っていた役割を NCA が担えるようになり、外部から関わる現地 NGO の CAED や SNV と、NCA の関係はより対等なものへと変わっていった。

二つ目は、当事者団体を含むネットワークへの参加による相互学習である。第 2 章 2 節でパートナーシップに関する規範的議論として紹介したイスタンブール原則では、パートナー間相互の尊重や理解のために、その 7 として「知識を創出、共有し、相互学習を実施する」ことを奨励している。ガイダンス文書では、相互学習の条件として「真の相互学習を妨げるパワーの不均衡が認識され、取り組まれてのみ、可能となる」としている。

表 1 で示したように、当事者団体の存在について知らない、あるいはその存在を知りながらも付き合い方がわからない、当事者団体の組織の脆弱性の懸念などを理由に、当事者団体と付き合いのない、国際 NGO や現地 NGO は多い。これらの団体が、当事者団体と二者間のパートナーシップを組むように変わることは困難だが、自分たちの団体が取り組む課題と同じネットワークに属し、当事者団体と共にアドボカシーに取り組む表 2 の G のパ

ターンの関係を築くことは可能である。非当事者が当事者団体と付き合う際に最も取り組みやすいのが、当事者団体を含むネットワークに参加し、そこで相互学習をすることであろう。

シャクティ・サムハは、人身売買問題に取り組む現地 NGO を中心としたネットワーク Alliance Against Trafficking in Women and Children (AATWIN)と、その世界的ネットワークである Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)に参加している。これらに加盟する現地 NGO や国際 NGO には、シャクティ・サムハと二者間のパートナーシップを組む F のタイプ以外に、同じネットワークに対等な立場で参加することで当事者団体との接点を作ることができる。結成時からシャクティ・サムハに深く関わった WOREC 以外の現地 NGO も、AATWIN を通じてシャクティ・サムハに運営上の助言をしている他、アドバイザー委員会に委員を派遣している現地 NGO もある。一方、シャクティ・サムハの側は AATWIN の理事を引き受けており、シャクティ・サムハが一方的に支援を受けるだけでなく、AATWIN に対して、当事者視点でのインプットをするなど、ネットワーク内で唯一の当事者団体として他団体に相互学習の機会を提供している。

女性に対する人権侵害を監視する当事者団体のネットワーク National Alliance for Women Human Rights Defenders (NAWHRD)にも、シャクティ・サムハは参加している。債務労働者の女性や、歓楽街で働く女性などによって結成された団体は、それぞれの課題の当事者団体であるものの、人身売買の当事者団体ではない。このネットワークは、シャクティ・サムハのメンバーにとって、人身売買以外の女性の人権問題を学ぶ場であると同時に、他の当事者団体が人身売買の問題を学ぶ場になっている。

DWO とそのパートナーの場合は、ネットワークという形こそ取っていないが、国際 NGO の Practical Action は、適性技術の普及を通じて差別や格差をなくすことを使命としており、DWO に対して資金を提供するだけではなく、被差別層への技術の普及について相互学習を行っている。現地 NGO の LI-BIRD も同様に、気候変動による温暖化の問題が、ダリットにどのような影響をもたらすか、DWO から情報を収集し、共に政策提言活動を行っている。Practical Action と LI-BIRD が DWO との事業を三者間で継続することはなかったが、それぞれ、資金援助とは異なる相互学習や連携を続けている。組織強化だけの付き合いの場合、当事者団体がある程度力をつけた段階で、外部の団体は役割を終えるが、当事者と非当事者の相互学習は、外部環境の変化によって対応を迫られ、事業単位の関係よりも、長期間にわたってパートナー関係が続くと考えられる。

この例から、外部の団体は、ネットワーク等への加盟など、特定課題との関わりを通じて当事者団体との関係を築くことが可能であることがわかる。二者間のパートナーシップでは、対等ではなく上下の関係になりがちであるが、ネットワークという装置を介することで、より対等な関係が築けること、また非当事者が当事者に対して組織強化を行うだけでなく、当事者側から非当事者への情報提供など相互学習の機会をもたらすことがわかる。

3)成長段階に応じた役割の見直し

社会的スティグマを抱える当事者と非当事者との関係変容には、当事者、非当事者双方からの働きかけが必要とされる。当事者による非当事者の巻き込みとしては、シャクティ・サムハは、非当事者を専門職員としてむかえ、共に活動している。また、サバイバーの再統合の一環として家族への働きかけを行い、地域社会でも人身売買の防止や啓発を行っている。さらに、国際 NGO、現地 NGO だけでなく、事業のパートナーとして IOM などの国際機関や民間企業にも人身売買問題の理解を求めている。当事者団体は非当事者への啓発を活動の一部にしており、関係変容をもたらす場面は多い。

一方、非当事者からの働きかけについては、当事者団体の成長段階に応じて役割を見直し、徐々に非当事者の関与を減らすこと、また当事者団体が参加するネットワーク等を通じた相互学習によって、国際 NGO や現地 NGO が、当事者団体と包摂的な関係を築けることが明らかになった。

以上から、「当事者と非当事者との関係変容」は、包摂型援助の成立するための第三段階として適当であると言える。

4 節 当事者団体による多様なアクターとの協働

第2章1節で述べたように、パートナーシップ研究の多くが、図4の上図にあるような二団体間の関係にのみ着目し、下図で示したような多団体間（Multilateral）の視点を欠いている。ここでは「多様なアクターとの協働」が包摂型援助の成立するための最終段階として適当であるかを検討する。以下、1) 多様なアクターと協働するために当事者団体自身が行うことと、2) 当事者団体が多様なアクターと協働するためにパートナー団体が行うことに分けて考察する。

1)多様なアクターと協働するために当事者団体自身が行うこと

DWO は、発足以来の20年間、複数のパートナーシップによる事業を並行して実施している。それが可能になったのは、特定のドナーに依存せず、事業を多角化できる人材を揃えたことに理由がある。また、適性技術の普及を通じた生計向上や、気候変動による温暖化がダリットの生計維持に与える影響を調査したり、児童兵の社会復帰事業に関わるなど、ダリットの人権回復を多様な角度からとらえている点にも特徴がある。事業名だけを見た場合、ダリットの人権回復との関連がわかりづらいものもあるが、多様なパートナーとの事業に取り組むことで、カースト差別の問題が様々なところに影響を与えていることを DWO の側も学んでいる。ダリットの議員を増やしたり、制度変更を行うアドボカシーなど政治的な問題解決以外にも、ダリットの人々の生活向上に役立つことはあり、新たな課題を見つけていくことが当事者団体の役割であることへの気づきがある。

NCA の場合、教育や農業分野の専門性をもつ現地 NGO とコンソーシアムを形成し、様々な角度から先住民チェパンの権利の回復や生活向上のための活動を行った。しかし、その後同じ方式での事業を実施することはなかった。当事者団体を中心に据えた試みは、チェパンと長い付き合いのあった現地 NGO と国際 NGO という特異な組み合わせでしか成立し

得ず、モデルにはならなかった。NCA のリーダーは、現地 NGO や国際 NGO との関係が薄れるにつれて、政治的な主張へと傾いていった。その結果、外部の団体は NCA の政党政治との結びつきを懸念し、敬遠していった。NCA の政治課題への傾斜は、外部の団体だけでなく、一般のチェパンの人々の NCA に対する関心をも遠ざけていったのではないか。多様なアクターと付き合うことは、多様な視点から課題をとらえる機会になるが、NCA の場合、自分たちチェパンだけでできることにこだわった結果、視野を狭め、組織も弱体化させたと考えられる。

シャクティ・サムハは 2012 年末現在、1 つのネットワークを含む 13 団体から資金助成を受けており、パートナー団体との関係は多様である。TDH など周辺諸国でも人身売買問題に取り組むパートナーとは、国境を越えた帰還のマニュアルを作成したり、インドの団体とのパートナーシップにつなげるなど、資金供与以外にシャクティ・サムハにとって得るものがあつた。また、サバイバー自身が調査を実施できるように、リーダーたちが調査手法を学ぶ研修を支援した団体もある。地方の村の現場では、他の人身売買関連の活動を行う現地 NGO と補完し合う関係にある。国家人身売買撲滅委員会にメンバーが任命されるなど、中央の行政機関とも協働関係が築けるようになっている。こうした多様なアクターとの協働が可能になった理由は三点あると考えられる。

一点目は、当事者視点をもった活動の優位性を前面に出したことで、現地 NGO とは異なる独自の存在意義をアピールできたことである。

二点目は、同じ課題に取り組むネットワークに積極的に参加し、他団体との関係構築や、国内外での資金調達の機会が広がったことである。AATWIN や NAWHRD などのネットワークに、シャクティ・サムハが加入することは、イスタンブールの原則 6 で言及されている「プラットフォーム、連合体、ネットワークなど既存の機会や組織を活用して新しい形態の連携を奨励する」ことに相当する。ネットワーク等への加盟は、非当事者にとっては相互学習により当事者と関係を築く場になり、当事者の側にとっては、理解者、支援者を増やす手段になると考えられる。実際にシャクティ・サムハの場合、図 16 に記載された国際 NGO 等以外にも、ネットワークに加盟する現地 NGO やその他の当事者団体とも関係が築かれ、人身売買問題への理解者や、活動の支援者を増やすことができています。

三点目は、世界的に人身売買問題への取り組みに「マルチ・ステークホルダー・アプローチ」が取り入れられ、多様なアクターとの協働が、この問題に取り組む際の共通認識になりつつあることが挙げられる。IOM と実施した就労支援事業は、このアプローチを念頭においてデザインされた。民間企業との協働を試みたものの、関係はまだそれほど変わっていない。RBA の普及によって行政は自分たちの役割を次第に再認識し、市民からの提案や要求に対応するようになってきているが、民間企業は CSR と言っても慈善の域を超えず、自分たちが義務履行者の立場であると認識できていないことが多い。またホテルやレストランなど、人身売買と最も関係のある企業との関係構築は始まっておらず、企業とのより効果的な協働は、今後の課題である。

「多様なアクターとの協働」に関しては課題が多いが、当事者団体が、二者間のパート

ナースhipだけでなく、複数かつ多様なアクターと協働することは「現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させること」につながると言える。

2)当事者団体が多様なアクターと協働するためにパートナー団体が行うこと

DWO は、特定の団体と長年にわたってパートナーシップを組んてはいないが、NCA の場合、現地 NGO の CAED や国際 NGO の SNV など特定の団体との関係が深く、かつ長かった。組織が脆弱であった NCA は、これらとのパートナーシップと並行して他団体とも事業を実施することは難しく、例外的に小規模な事業が短期間実施されるだけであった。NCA とコンソーシアムを組んでいた現地 NGO は、NCA が他団体と付き合っていくことを奨励するよりも、チェパンの人材だけで活動できるように支援することを目標としていた。当事者だけで活動を完結させるよりも、必要に応じて他団体と連携しながら活動することが包摂型援助だと考えれば、多様なアクターとの協働ができるよう、資金管理などパートナーシップにかかる負担を軽減したり、複数の取り組みが同時並行で実施できるように組織の機能を強化することなどが、その具体的な役割と言えよう。

Save the Children Norway (SCN)と Oxfam-GB は、シャクティ・サムハに対して共同で資金を供与した。組織体制が脆弱で、資金管理や報告の方法が異なる複数のプロジェクトを同時進行で実施することが難しかった当時のシャクティ・サムハにとって、2つの国際 NGO から共通のルールで資金供与を受けることで、実務面での負担を軽減につながった。第 2 章 4 節の包摂型援助の先行研究として紹介した「援助される側に負担をかけない仕組み、つまり、援助する側が互いに協調すること」(Hinton 2006: 215)の実践であった。他には、Asha Nepal と TDH が、シャクティ・サムハの意見が反映しながら、ともにサバイバーの帰還や再統合に関する調査を共同で行っている例がある。これは、シャクティ・サムハが、下澤 (2007) やハドック (2002) が指摘する「援助を受ける側が資金提供側の都合に左右されやすい」状態を越えるために、パートナーと十分対話した結果である。これらの団体はいずれも、5 年以上の長期的な関係を築いている。イスタンブール原則の原則 6 のガイダンス文書では「公平なパートナーシップと連携を模索する」ために「長期的な関係と連帯」を強調しており、その実践と言える。

以上のように、当事者団体が多様なパートナーと協働するために、すでにパートナーシップを結んでいる国際 NGO 等が担う役割として、資金管理等の負担の軽減、組織強化などが挙げられる。これらの非当事者側からの取り組みは、当事者自身の取り組みと同様に多様なアクターとの協働を促すために有効であると言える。

5 節 包摂型援助のための当事者団体と外部団体の取り組み

ここまで、本研究で取り上げた事例を比較しながら、第 2 章 8 節で提示した包摂型援助が成立するためのパートナーシップの 4 つの段階の妥当性を検証した。4 節までにあげた事例から、当事者 (団体) 側と外部の団体側の取り組みをまとめたものを表 8 に示す。

表 8：段階毎の当事者（団体）側と外部団体の取り組み

段階		当事者（団体）側の取り組み	外部団体側の取り組み
1	当事者団体の組織化と安全な場の提供	・仲間への呼びかけ ・課題についての話し合い	・動機づけ ・安全な場の提供
2	自助組織から当事者団体への転換をはかるための組織強化	・人材育成の機会の能動的な活用	・財源確保の支援 ・人材育成ならびにそのための資金供与
3	当事者と非当事者との関係変容	・非当事者の専門職員等の受入れ ・家族や地域社会への働きかけ ・<u>ネットワークへの参加</u>	・保護者的な立場から対等な立場への役割の変更 ・<u>ネットワークでの相互学習</u>
4	当事者団体による多様なアクターとの協働	・課題を多面的にとらえる ・当事者視点を明確に打ち出し、存在意義をアピールする ・<u>ネットワークを活用した理解者・支援者の拡大</u>	・当事者団体の負担の軽減 ・当事者団体の組織強化 ・他のパートナー団体との調整

以下、表の 4 つの段階が「社会的に排除されている人々によって結成された当事者団体が事業の中心となり、現地 NGO や国際 NGO など他のアクターとの関係性を変化させることによって、非当事者との対等な立場、社会的認知、人権の回復をもたらすことを可能にする援助の型式」である「包摂型援助」が成立するプロセスの分析枠組みとして妥当であるかを考える。

まず、第 1 段階の「当事者団体の組織化」は、パートナーとなる当事者団体が不可欠であることから、プロセスの最初であることは妥当だが、外部団体の関与が必要とされないこともある。当事者の中ですでにリーダーシップが育成されている場合、第 1 段階と第 2 段階における外部団体側の取り組みは不要である。第 1 段階と第 2 段階への外部団体の関与は、当事者の集団が置かれた状況や脆弱性によって異なる。

第 2 段階の「自助組織から当事者団体へと転換をはかるための組織強化」は、当事者団体の成長過程において不可欠であるが、強化する側の外部団体が主導すると、当事者団体に対する「押しつけ」になることが懸念される。当事者団体側は、ニーズを的確に伝え、人材育成の機会を能動的に活用することで、社会的スティグマを抱えた当事者が、尊厳を回復し、非当事者との関係を変える機会として活用することができる。

第 3 段階の「当事者と非当事者との関係変容」は、包摂型援助の根幹をなすが、再度整理する必要がある。その他の段階の表現は取り組みそのものを示すのに対して、「関係変容」は取り組みの結果として期待される状態を表しているため、分析する上で混乱が生じている。結果としての関係変容は、一方が他方に働きかけるだけでなく、双方向的な取り組み、つまり Fowler の言う、相互性をもった協力と連帯（Fowler 2000）の結果であり、当事者と外部団体それぞれの役割を明確に区別することが困難である。さらに、関係の変容が期待されるのは「当事者と非当事者」の団体を単位とするのか、個人も含むのかも明確

でない。当事者団体内の非当事者職員など個人間の関係も含むならば、組織の成長プロセスの中で初期に位置付けることが可能だが、図8で示したステークホルダーのうち、外側にある行政などを想定するなら、「多様なアクターとの協働」などを経てから、その他のステークホルダーと共に働きかけることが考えられる。

第4段階に位置付けた「多様なアクターとの協働」を最終段階と考えてよいのか疑問が生じるのは上記の理由による。当事者団体内で非当事者との関係変容をはかってから、他団体である多様なアクターと協働する方向に進む場合もあれば、多様なアクターと関係を結ぶことで支援者を増やして行政等との関係を変えることもある。また「多様なアクターとの協働」という表現は、パートナーの数の増加を想起させる可能性があるが、問うべきことは、パートナー団体の数ではなく、複数のパートナー団体と協働することによって関係が変わり、当事者団体の社会的認知や、人権の回復がもたらされることである。したがって、「多様なアクターとの協働」という行為が「当事者と非当事者との関係変容」という結果をもたらすと考えたほうが妥当ではないか。

第3段階と第4段階で当事者団体側と外部団体側双方の取り組みとして言及したのは、ネットワークへの参加による相互学習やその活用である。表7で下線入りで示したように、多様なアクターとの協働においても鍵になる取り組みである。ネットワークへの参加は、それまで当事者団体と関係をもたなかった団体にとっても取り組みやすい。また、すでに二団体間のパートナーシップを組んでいる場合でも、援助する側としての現地 NGO など被援助団体との関係だけを考えるのではなく、同じ課題に関わる他のアクターも含めた環境下で、それぞれの役割や関係を見直すことができる。したがって「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」を第3段階や第4段階の前に必要な取り組みとして追加できるのではないか。DWOのように、現地 NGO や国際 NGO とのネットワーク以外の場で多様なアクターとの協働している団体にとっても、理解者や支援者を募る場としてネットワークへの参加は有効だと考えられる。

4段階の分析枠組みは概ね妥当であるが、第1段階と第2段階での取り組みは当事者団体の置かれた状況による。そこで、第2段階の後に「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」を追加した下記の5段階のプロセスを提案する。これらの段階を踏むことで当事者団体は成長し、外部団体はこうしたプロセスを意識して支援に取り組むことが求められているのではないか。

- ①当事者の組織化と安全な場の確保
- ②自助組織から当事者組織への転換のための組織強化
- ③当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加
- ④当事者団体による多様なアクターとの協働
- ⑤当事者と非当事者の関係変容

6 節 包摂型援助の担い手の特徴

ここでは、表 8 であげた取り組みを実際に行った当事者団体と外部団体の特徴を整理することで、包摂型援助が成立する条件を考えたい。

まず、シャクティ・サムハ、DWO、NCA の 3 者の違いから、包摂型援助の成立に向かう当事者団体の特性を考える。社会的スティグマを抱えた人たちの当事者団体という意味では共通しているが、シャクティ・サムハと NCA は外部者の支援を受けながら組織を結成し、その後も組織強化の支援を受けた。しかし、NCA はチェパンの人々だけで活動することにこだわったために、団体内に非当事者の職員は少なく、外部の団体との接点を徐々に失い、活動の幅が狭まっていった。初期段階での組織の脆弱性の克服は必要であるとしても、当事者だけで課題を解決することを目標にするのではなく、非当事者を理解者もしくは支援者として巻き込んでいく姿勢を当事者団体自身がもっていることが肝要である。

次に、現地 NGO や国際 NGO の特徴について述べる。本研究の現地調査は、当事者団体に重点を置いたため、現地 NGO や国際 NGO については、それぞれのパートナーである当事者団体との関係においてしか情報がないが、その限界を踏まえた上で、団体の特性を考える。

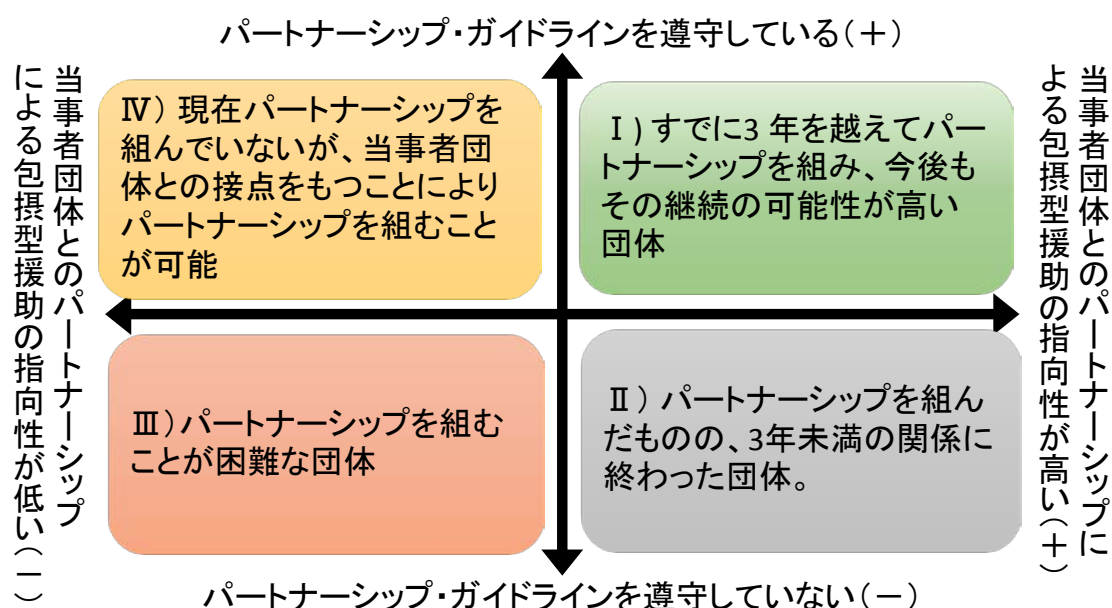
第 6 章 1 節の表 7 は、シャクティ・サムハの成立から現在までの主なパートナーである 14 団体を示している。このうち、シャクティ・サムハと 3 年を越えてパートナーシップを組んだ 10 団体の共通点は、権利に基づくアプローチ（RBA）を取り入れ、当事者を主体とすることを重視している点である。一方、相違点としては、シャクティ・サムハに対する支援の方法が挙げられる。団体の人材育成や基盤強化など組織強化を支援するか、活動資金だけを提供するか、その両方を支援するか、という 3 つのパターンがある。シャクティ・サムハの結成後、初期に資金提供をした女性運動を支援するオランダの団体 Mama Cash、女性運動の集団的リーダーシップのための人材育成を行うアメリカの女性団体 Global Fund for Women (GFW)、またそれらとシャクティ・サムハの橋渡しをした現地 NGO の WOREC は、活動支援よりも、組織強化を重視する団体であった。シャクティ・サムハの組織基盤が固まってからパートナーとなった国際 NGO の Asha Nepal や Terre des homes (TDH) は、活動の支援が中心であったが、互いに他団体と調整し、時に協働で調査等を行うことで、シャクティ・サムハに負担をかけないよう配慮した。活動と組織強化の両方を支援したのは、Save the Children Norway (SCN) と Oxfam-GB である。活動だけでなく、シャクティ・サムハという組織の脆弱性の克服や負担の軽減について考慮した結果、共同で資金提供を行った。これらの国際 NGO は支援の内容こそ異なるものの、当事者団体と直接パートナーシップを組んでおり、表 2 の F にあたる。

現地 NGO の WOREC の場合は、直接資金を供与する関係にはなかったが、AATWIN や NAWHRD などネットワークを通じて共に政策提言などに取り組んでおり、表 2 では G にあたる。本研究では国際 NGO も加入しているネットワークについて触れていないが、ネットワークへの参加を通じた関係作りは、現地 NGO だけでなく国際 NGO にも可能である。

一方、3 年未満のパートナーシップに終わった団体としては、人身売買問題への取り組

み方がシャクティ・サムハとは異なった国際 NGO の World Education や、当事者との関係作りに時間を要した国際機関の IOM がある。いずれもパートナーとして当事者団体を選んだことから、包摂型援助への指向性をもっていたと考えられる。しかし、事業実施においては援助する側が主導し、シャクティ・サムハの側から提案する機会が少なかった。また、資金供与の対象は、現場の活動のみで、組織強化への支援は行われなかった。結果的に、当事者団体の特質を活かした活動ができなかったか、あるいは、成果を挙げるまでの長期的な取り組みに至らなかった。その背景には、イスタンブール原則や、パートナーシップ・ガイドラインで強調されている、オーナーシップや参加の理解、相互学習の不足が考えられる。

図 18：包摂型援助への指向性とガイドラインの遵守から見た外部団体の位置づけ



(筆者作成)

図 18 は、当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助への指向性を横軸に、パートナーシップ・ガイドラインの遵守を縦軸として、シャクティ・サムハをとりまく外部団体の現状を 4 つの象限で表したものである。I) の 3 年を越えてパートナーシップを組み、今後もその継続の可能性が高い団体には、前述の Asha Nepal、TDH、SCN など 10 団体が該当する。II) のパートナーシップを組んだものの、3 年未満の関係に終わった団体には、上記の World Education などが入る。短期間しかパートナーシップが続かなかったことは、長期的な関係を奨励するパートナーシップ・ガイドラインに反していることになる。再度ガイドライン等に従って関係を見直すことにより、I) に転換することは可能であると考えられる。

III) と IV) は、現在パートナーシップを組んでいない団体である。III) のパートナーシップを組むことが困難な状態にとどまるか、接点をもつことによってパートナーシップを

組むⅣ)の状態になるのかは、表1で示した当事者団体と関わりをもたない団体の種類のいずれに当てはまるかによる。表1のAやBのように当事者団体の存在を知らない、あるいは、付き合い方がわからない場合、機会さえあれば、Ⅳ)に転換しやすい。Cのように競合する存在と考えている場合も、ネットワーク等を通じて、当事者団体と共通の課題に取り組むことによって関係を築く可能性はある。Dのように当事者団体の脆弱性を懸念する場合は、Ⅰ)の団体に取り組む組織強化を模倣することが考えられる。被援助団体の組織強化への協力は、イスタンブール原則3のガイダンス文書、ならびにAINのガイドラインで、長期的なパートナーシップを組む目的として被援助側の能力向上を目的とするものとして言及されている。パートナーシップ・ガイドライン等で言及されている点を遵守することによって、当事者団体にとっても付き合いやすい、包摂型援助の担い手へと転換できると考えられる。

第9章 結論

本研究は、社会的に排除された人々によって結成された当事者団体がパートナーとなる包摂型援助が成立する条件やプロセスを明らかにすることを目的とした。研究対象としては、社会的包摂が国家再建の重要な柱となり、パートナーシップ型の援助が国家の政策として進められているネパールを取り上げた。以下、1節で第1章から第8章までを要約した後、2節で本研究の目的と照らし合わせ、包摂型援助が成立するためのパートナーシップの段階に関する分析枠組みの検証結果と、それが適用される条件として担い手の特徴を結論として述べる。3節では、研究の射程と限界として、本研究で取り上げた事例のネパールにおける普遍性と特殊性、またネパール以外においても一般化が可能であるかを述べる。

1節 まとめ

第1章では、まず、研究の背景と問題の所在を述べた。包摂型援助が実現されていない理由として、社会的に排除された人々によって結成された当事者団体が開発援助のアクターとして認識されていないこと、重層化された援助の構造の中で当事者団体の位置づけが地理的な棲み分けでは収まらないこと、また国際 NGO や現地 NGO など他のアクターが当事者団体と関わることを懸念しがちであることの3点を挙げ、当事者団体が援助のアクターとして認識され、資金の流れが多様化した状態を例示した。研究の目的を「当事者団体が援助の構造から排除されず、援助のパートナーとして包摂されるための条件やプロセスを明らかにすること」と定めた。研究対象として、当事者団体が一定数存在し、パートナーシップ型援助が国家の政策とされているネパールを選び、社会的スティグマを抱えた集団の中でも厳しい差別や排除を受けてきた人身売買サバイバーの当事者団体を主な例とする理由を述べた。とりわけ困難な状況下にある当事者団体を事例とすることで、他の当事者団体とのパートナーシップを考える上でのヒントが得られると考えた。

続く第2章では、先行研究からの概念整理や分析枠組みの検討を行った。前半では、パートナーシップや包摂型援助に関する先行研究や規範的議論、ならびに周辺概念を検討した。社会的スティグマを抱える人々とステークホルダーの関係を整理し、「権利に基づくアプローチ」(RBA)を援用して当事者団体の役割を確認した。後半では、現地 NGO や国際 NGO から見た当事者団体について現状を分析し、それぞれが当事者団体と関わる可能性を示し、現在当事者団体をパートナーとしていない要因があっても、それらの多くは克服可能であることを示した。例えば、当事者団体の組織の脆弱性について懸念があれば、組織強化等を含んだ支援を行うことが考えられる。また当事者団体の存在は知っていても接点がなく付き合い方がわからない場合には、ネットワーク等への参加によって課題を理解することで関係を築くことができることを可能性として述べた。最後に、包摂型援助の成立には、組織の成長過程に合わせた取り組みが求められており、①当事者の組織化と安全な活動の場の提供、②自助組織から当事者団体への転換のための組織強化、③当事者と

非当事者との関係変容、④当事者団体による多様なアクターとの協働の4つの段階があることを分析枠組みとして示した。

第3章と第4章では、研究対象として取り上げるネパールの社会と開発援助パートナーシップに関する背景説明をした。第3章では、ネパールにおける社会的排除の諸相や社会的包摂に向けた歩みを歴史的に概観し、ネパール社会のジェンダー規範と格差の現状を述べた。また、社会的包摂を求めるアクターとして NGO をとりまく環境や当事者団体の台頭およびその背景を紹介した。ネパールでは、グローバルなレベルでの RBA の普及や、先住民の運動などの他、ローカルなレベルでの紛争などを背景として権利の主張が高まる中、社会的スティグマを抱えた当事者団体が増えていることに言及し、事例の背景を明らかにした。

第4章では、ネパールにおける開発援助パートナーシップに関する先行研究を検討し、当事者団体に関する議論の不足点を指摘した。次に、ネパールの国際 NGO の連合体が作成したパートナーシップに関する規範的議論とグローバルな議論との共通点を探った。続いて、国際 NGO の連合体のデータをもとに、国際 NGO と当事者団体のパートナーシップの傾向を分析し、当事者団体とのパートナーシップの例は全体としては多くはないものの、増加していることを示した。さらに、二つの当事者団体を例に、それぞれが経験した現地 NGO や国際 NGO とのパートナーシップについて検討した。一つ目は、当事者団体の資金管理の下に、現地 NGO が技術協力を、国際 NGO が組織強化を行う型式での援助を経験しつつも、当事者だけで活動することにこだわった結果、多様な団体とのパートナーシップを築けなかったネパールチェパン協会（NCA）の例である。二つ目は、職員に占める非当事者の割合が多く、複数の団体とパートナーシップを組むダリット福祉協会（DWO）の例である。前者は、当事者だけによる活動にこだわり、政治的な課題を重視した結果、非当事者との関係変容は限られ、後者は、多くの非当事者を巻き込み、多角的な視点から、ダリットの権利の回復や生活向上に取り組んでいる。この二団体の違いは、先住民かダリットかという集団の属性の相違よりも、組織の特性や、多様なアクターとの関係づくりができるかどうかの差異であることを明らかにした。

第5章から第7章までが、人身売買サバイバーの当事者団体シャクティ・サムハの例である。第5章では、まず用語の確認をし、人身売買問題へのアプローチに関する先行研究の知見のまとめから、当事者の視点を取り入れた活動の重要性を指摘した。さらに、ネパールにおける人身売買と移住労働をめぐる歴史的な問題、被害に遭った女性が抱える社会的スティグマ、被害者のインドからの一斉帰還と、それに対応した現地 NGO の取り組みを述べ、当事者団体が誕生した経緯を明らかにした。

第6章では、世界で最初の人身売買サバイバーの当事者団体であるシャクティ・サムハの組織的特徴を明らかにした。現地 NGO の WOREC の研修をきっかけに組織化され、その後、複数の国際 NGO による資金供与や WOREC 等の支援で、人材育成など組織を強化する機会を与えられ、政府や国際社会からも当事者団体としての存在意義が承認されるようになった組織の成長過程をたどった。また、その過程に関わった国際 NGO や現地 NGO

のパートナーシップの特徴にも触れ、課題別ネットワークへの参加やパートナー団体間の協働などが当事者との相互理解や、当事者団体への負担の軽減につながることを指摘した。

続く第7章では、人身売買サバイバーおよび被害に遭うリスクの高い女性・少女、家族や地域社会など対象別に行われているシャクティ・サムハの活動において、どのように当事者の視点を取り入れられているかを分析した。シャクティ・サムハが当事者団体であることの特徴は、1)人身売買サバイバーや被害リスクの高い女性・少女へのアウトリーチの高さ、2)サバイバーの視点からの政策提言の2点にあると述べた。

第8章では、まず、第2章8節で当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップの在り方として提示した4段階からなる枠組みを順に検証した。第1段階の「当事者団体の組織化」は、パートナーとなる当事者団体なしに援助はできないことから、プロセスの最初であることは妥当だが、外部団体の関与がなく当事者だけで組織化が行われることもある。内部ですでにリーダーシップが育成されている場合、第1段階と第2段階における外部団体側の取り組みは不要である。したがって、第1段階の「当事者団体の組織化」と、第2段階の「自助組織から当事者団体に転換をはかるための組織強化」は、すべての当事者団体が必ず踏むプロセスではなく、その集団が置かれた状況や脆弱性によって必要な支援である。第3段階の「当事者と非当事者との関係変容」は、包摂型援助の根幹をなすが、結果として期待される状態を表しているため、分析概念としては混乱を招く。むしろ第4段階としている「多様なアクターとの協働」の結果として「当事者と非当事者との関係変容」がもたらされることから、順序としては逆であることを指摘した。当事者団体側と外部団体側双方の取り組みとして、ネットワークへの参加による相互学習やその活用が挙げられていることから、「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」を第3段階や第4段階の前に追加できることを述べた。つまり、当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップのプロセスとは「当事者団体の組織化」、「自助組織から当事者団体に転換をはかるための組織強化」、「当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加」、「当事者団体による多様なアクターとの協働」、「当事者と非当事者との関係変容」という順である。さらに、上記のような取り組みを行った当事者団体と外部団体の特徴を整理し、包摂型援助が成立するための条件を考察した。

2 節 包摂型援助とパートナーシップ

本研究は、社会的スティグマを抱えた人々によって設立された当事者団体と国際 NGO や現地 NGO とのパートナーシップを検証した。ネパールにおける当事者団体は、カーストや民族などカミングアウトを必要としない人々によって結成された団体と、カミングアウトによるリスクが高い人々によって作られた団体に大別される。前者の例としては、先住民団体の NCA とダリット団体の DWO を、後者の例としては、人身売買サバイバーの団体であるシャクティ・サムハを選んだ。シャクティ・サムハ、NCA、DWO の3団体を事例として扱うことで、表1で挙げた援助側が当事者団体に対してもつ懸念、つまり当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助を実践する上での課題と、表2で表した援助

側が当事者団体と付き合う方法を網羅している。

援助側が当事者団体と関わりを持たない理由のうち、「A. 当事者団体の存在自体を知らない」団体が、当事者団体と関わりを持ち始めた例として、第 7 章 2 節 a) で触れた Asha Nepal UK が当てはまる。Asha Nepal UK はネパールの人身売買問題に関わり始めてからしばらくの間、現地 NGO の M を支援していたが、やがて被害者の保護に関する考え方の相違が生じた。自分たちの支援が効果的に届いていないことへの気づきから、より効果的な支援方法を考えた結果、シャクティ・サムハの存在を知り、パートナーを変更している。

「B. 接点がなく付き合い方がわからない」状態から変化した団体としては、シャクティ・サムハのパートナーの Terre des Homes Foundation (TDH) が該当する。第 4 章 3 節で、国際 NGO の連合体 AIN 加盟団体の当事者団体とのパートナーシップについて分析し、表 4 にまとめたが、2012 年時点で初めて当事者団体をパートナーとしている国際 NGO 計 4 団体のうちの 2 団体がシャクティ・サムハのパートナーである。そのうちのひとつである TDH の場合、2005 年にネパールからインドに売られた少女のインド側での状況を調査したが、この頃はシャクティ・サムハとの接点はなかった。2009 年になって、インド側の現地パートナー団体とシャクティ・サムハをつなぐべく、国境を越えた帰還のマニュアルの協働制作を開始した。同じ課題に取り組むインドの NGO とのネットワークングを通じて、接点が見つかった例である。なお、図 16 で示したように、TDH は、Asha Nepal など他のパートナーと連携した支援も行っている。

現地 NGO によく見られる「C. 自分たちと競合する存在だと考えている」場合は、ネットワーク等を通じて対等な関係を築くことができる。シャクティ・サムハの結成に関わった WOREC は、当初、保護者的な役割であったが、次第にネットワークの一員として対等な関係へと変わっていった。インドから帰還した女性や少女の受け入れに関わった現地 NGOの中には Asha Nepal UK が当初パートナー団体としていた M のように、草の根のレベルでも当事者団体と連携せず、競合の状態が続く団体がある。一方、当事者団体であるシャクティ・サムハの成長につれて、関係を変えつつある団体もある。第 6 章 2 節 5) で紹介したネットワークの AATWIN に参加する現地 NGO は、シャクティ・サムハと協働の関係にある。WOREC のように発足当初からの関わりでなくても、ネットワーク等を通じて共に政策提言等を行うことによって、競合から協働へと関係を変えることは可能である。

第 6 章 3 節で取り上げた Save the Children Norway (SCN) は、当初は「D. 当事者団体のガバナンスやマネジメントの脆弱性を懸念し、パートナーとすることにリスクがある」と考えていた。Oxfam-GB との合同出資は、シャクティ・サムハに対する事業管理上の負担の軽減という目的もあったが、他団体と共に組織強化を支援することがリスクの削減につながるという理由もあった。このように、ネットワークへの参加や組織強化などを行うことによって、援助する側の懸念の多くは克服し得るものであることが明らかになった。

一方、「E. 当事者団体の活動を『政治的』であると考え『巻き込まれる』のを嫌う」場合、外部団体の懸念の克服は難しい。当事者団体が「政治的」でないことを実証できれば、

誤解を解くことは可能だが、政策提言活動が「政治的」であるか否かの判断は外部団体側に委ねられる。第4章4節で述べたNCAは、特定の政党とのみ親密な関係にあったわけではなく、複数の政党との付き合いがあったが、リーダーが制憲議会議員になり、政治参加による問題解決に過度の関心を示した結果、外部の団体から「政治的」とであるとみなされた。政治参加によって解決を目指す課題が先住民団体としての政策提言の延長線上にあっても、国際NGOなど外国の援助機関は「内政干渉」であるという批判を恐れて、支援をためらった。実際に、ネパールでは、先住民団体の政策提言活動を支援していた二国間援助機関が批判を受け、支援が継続されなかった例がある。政策提言と政治活動の違いを明確に分離するのは現実には困難である。シャクティ・サムハの場合、政党との関係について、誤解されぬよう慎重である。2013年の第二次制憲議会選挙前に、ある政党からシャクティ・サムハのリーダーを候補者として指名したいという申し出があったが、断っている。

なお、第2章7節では、援助する側から見た当事者団体、また援助する側の懸念のみ触れたが、実際には、援助される側の当事者団体も外部団体を選ぶ。外部団体が社会的ステイグマを抱える当事者団体から信頼を得られない場合、包摂型援助に関わることは困難である。したがって、包摂型援助は、あらゆる当事者団体と外部団体の組み合わせで可能なわけではなく、それぞれが一定の条件をもち、関係性を変化させていくプロセスを踏む必要があることがわかった。

本研究によって明らかになったプロセスと条件とは以下の点である。包摂型援助が成立するには、①当事者の組織化と安全な場の確保、②自助組織から当事者組織への転換のための組織強化、③当事者団体を含む課題別ネットワークへの参加、④当事者団体による多様なアクターとの協働、⑤当事者と非当事者の関係変容の5つの過程を経る必要がある。

また、当事者団体と外部団体のパートナーシップの形態には、二団体間で資金供与を伴うパートナーシップを結ぶ場合と、ネットワーク等を通じて対等な立場で関わる場合がある。課題別のネットワークとは、その課題の解決のための協働行動を目的とし、加盟団体が当事者団体とともに政策提言や経験の共有に取り組む場である。

包摂型援助が成立するための条件としては、当事者団体が、当事者だけで課題を解決することを目標にするのではなく、非当事者を巻き込んでいく姿勢をもつ団体が包摂型援助のパートナーとなりやすい。また、現地NGOや国際NGOなど外部団体については、当事者団体とのパートナーシップを指向するだけでなく、パートナーシップ・ガイドラインで挙げられているような、権利保有者としての当事者団体の主体性や、オーナーシップの重視、長期的な関係の構築、他団体との協働、相互学習が不可欠である。現在、当事者団体とパートナーシップを組んでいない外部団体が包摂型援助の担い手に転換するための必要条件とは、ネットワーク等に参加して当事者団体との接点をつくり、ガイドライン等で言及されている点を遵守することである。

3節 本研究の射程と限界

ネパールは、出自による序列が明文化された過去の国法が現在の差別や排除、また紛争

の要因でもあったことから、社会的排除の克服が国家政策上の課題とされている。社会的包摂を主張するアクターとして、当事者団体が多く設立されている。また、政府の方針として、国際 NGO は現地の組織とのパートナーシップで事業を実施することが定められている。パートナーシップによって包摂型援助を成立させるための環境は整っていることから、本研究の対象とした。

ただし、第 4 章 3 節で見たように、当事者団体をパートナーとしている国際 NGO は増加傾向にあるとは言え、AIN の加盟 101 団体のうち 19 団体のみである。「当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助」は、ネパールですでに普及しているとは言えないものの、市民社会の中で当事者団体の存在感が高まるにつれ、今後増えるものと考えられる。そこで、すでに行われている包摂型援助のパターンとして、現地 NGO や国際 NGO が当事者団体と直接パートナーシップを組む場合や、ネットワーク等に参加しながら当事者団体との相互学習を通じて関係変容をする例について取り上げた。

社会的排除が貧困や紛争の要因のひとつであることが明らかにされ、社会的スティグマを抱えた人々による当事者運動がグローバルなレベルで展開されている現在においては、当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助は、ネパール以外の国や地域でも広がる可能性をもっている。例えば、タイでも人身売買サバイバーの当事者団体が設立されており、その他の国でも HIV 感染者の当事者団体等が援助のアクターとして認知されつつある。本研究で検証した「当事者団体の成長に応じて求められるパートナーシップのプロセス」とその成立条件は、ネパール以外でも一般化が可能であると考えられる。

最後に、本研究の限界を以下に示す。社会的スティグマを抱えた人々による当事者団体の設立が認められない、あるいはパートナーシップによる援助が奨励されていない国や地域においては、「当事者団体とのパートナーシップによる包摂型援助」は成立しない。なお、社会的排除の中でも障害をもつ人については、社会的な障壁だけでなく、協働の条件として、情報保障や移動面でのアクセスなど異なる配慮が求められること、障害者の当事者団体とパートナーシップを組む団体の多くが、障害分野の支援に特化した団体に限られていることから、本研究の対象に含めていないことを付記しておく。

謝辞

本研究は、日本福祉大学大学院国際社会開発研究科国際社会開発専攻博士後期課程在学中に行いました。主査の穂坂光彦先生からは、長期にわたって的確なご指導を賜りました。副査の岡本眞理子先生と斎藤千宏先生からは、示唆に富んだご指摘をいただきました。公開発表会では、福祉社会開発研究科の野口定久先生、児玉善郎先生から研究の完成度を高めるための貴重なご意見を頂戴しました。熱心にご指導くださった日本福祉大学の先生方に感謝の意を表します。

この研究は、ネパールやバングラデシュなど各地で実務に携わる当事者団体、現地 NGO、国際 NGO の仲間との意見交換から着想しました。情報提供にご協力くださった団体の中でも、NCA、DWO、シャクティ・サムハの関係者、ならびにそれぞれの事業地で住民、会員、ボランティアとして関わるみなさんに感謝します。度重なる問い合わせに根気強く答えてくださったシャクティ・サムハのスニタ・ダヌワールさん、チャリマヤ・タマンさん、ラクシミ・プリさん、WOREC のレヌ・ラジバンダリさん、元 Oxfam-GB のミナ・ポウデルさん、元 Save the Children のシタ・ギミレさんが、貴重な体験を惜しみなく共有してくださったことで、論文にまとめることができました。長年の友情と励ましに感謝します。

現地でお世話になったみなさん以外に、日本と米国に住む仲間にも支えられました。DWO に関するメモの一部を提供してくださった稲本悦三さん、草稿にコメントを下された橘健一さんと定松栄一さん、地図の作成に協力してくださったカビンドラ・ジョシさんにお礼申し上げます。

添付資料

ネパール国際 NGO 連合 (AIN) INGO-NGO パートナースhip・ガイドライン (日本語訳)

私たち国際 NGO は、ネパールの貧困削減と持続可能な開発というゴールを共有します。このゴールを達成し、すべてのネパールの人々の生活に永続的かつ肯定的な改善をもたらすためには、人権の侵害や肉体への脅威、暴力や極度の経済的・社会的・環境的リスク、領土および主権に対する脅威から守られることが、必要な前提条件であると信じます。

私たちは、ネパールにおける国際 NGO の真の強みは、その多様性にあると信じます。

私たちは、各団体が個別に具体的なゴールや目的、価値、政策、活動方法を設定することを歓迎します。

私たちは、地球規模の NGO 運動が目指す目的と、それが本質的に持っている多様性を信じます。

この文書で、AIN は、国際 NGO がネパールの NGO とのパートナーシップの下で活動する際の基本原則と基本要件を示します。

INGO-NGO パートナースhipの基本原則:

- 貧困削減、持続可能な開発、人権の保護と促進という、私たちの**共通の目的**のために活動します。
- 私たちの組織および私たちが共に活動する人々について、年齢、カースト、階級、民族、ジェンダー、宗教の観点から、**公平性と多様性**を確保します。
- ネパールの人々の声を適切に伝えることができるように、**市民社会に密着して活動し**、私たちが共に活動する市民社会のメンバーに敬意を払います。また彼／彼女らが私たちの活動の立案・実施・評価に積極的に参加できるようにします。
- 私たちのリソースが効果的かつ効率的に活用されているかどうかについて、当事者を含む利害関係者への**説明責任**を果たすとともに、彼／彼女らがオープンに権利を主張し、選択し、懸念を表明できるようにします。
- 私たちが何者であって、どのようにリソースを集め、使い、記録し、当事者の生活に影響を与える決定を行うかについて公表し、**透明性**を確保します。
- 私たちが共に活動する人々や私たちにリソースを提供している人々と合意した目標に基づき、最良の結果を達成できるように**成果を重視**します。
- 地域社会と住民組織の持続性のために私たちの活動から最大の利益がもたらされよう、事業を実施するパートナーおよび事業にリソースを提供しているパートナーと**相互に学び合い、情報と経験を共有**します。

- 地域社会と住民組織が活動を持続的に実施する能力を向上させていくことができるように、**長期的なパートナーシップ**を築きます。
- ドナー間、プロジェクト間、事業実施団体間の調整を行い、パートナーに提供される支援が効率的に活用され、リソースが重複したり、無駄になったり、本来とは異なる目的で使用されないようにします。

INGO-NGO パートナーシップの基本要件:

- 私たちの活動に関わる管理的・財政的な処理が、税法や労働法を含むすべての関連法規に従って行われるように、私たちの団体および私たちのパートナー団体はネパール政府に**法的に登録**されていなければなりません。
- パートナー団体の**選択**は透明で明確な基準に基づき行われなければなりません。
- 書面による**契約合意書**が、パートナー団体と共に、すべての関係者に理解可能な言語によって作成されなければならず、そこには当該のパートナーシップ事業の目的、合意された評価基準、期限付きの達成目標、投入されるリソースなど、双方が合意する最低基準が具体的に記載されていなければなりません。
- 活発な理事会(執行委員会)**が事務局から独立して設置され、定款に基づき組織全体の監督を行うとともに、定期的に総会が開催され理事の改選が行われなければなりません。
- 組織の**ビジョン、ゴール、目的**が公開され、明確に定義された評価基準、測定基準、目標数値によって活動がモニターされなければなりません。
- 理事会(執行委員会)およびスタッフの構成が、地域社会の**コミュニティの多様性を反映**しなければなりません。
- 特定の党派や宗派に偏らず、非暴力を貫かなければなりません。
- 事業の立案、実施、モニタリング、評価に**コミュニティが参加**しなければなりません。
- 事業の効果とインパクトを向上させるために、**利害関係者との定期的な協議および評価**が実施されなければなりません。
- 組織内および外部との財政的な処理の全てについて**正確な会計手続**がなされなければなりません。
- 組織の運営および事業の進捗に関して**透明性の高い報告書や政策**が利害関係者に提示されなければなりません。
- スタッフが自らの責任と権利を正しく理解できるような**人事管理**がなされなければなりません。

私たちが活動する郡、村落、コミュニティで、私たちは利害関係者と建設的な対話を始めるあらゆる機会を求めます。私たちは上に掲げた基本原則と基本要件、とりわけそれらを支えている国際的な定義に基づく人権の原則や基準に関する話し合いが、ネパールの人々の未来の発展に最前の利益をもたらすべく、より力強く、より有意義で、より長続きのする、実り多きパートナーシップの形成につながっていくことを望みます。

参考文献

岩田正美 2008. 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』 東京：有斐閣

ABC ネパール編著、矢野好子訳 1996. 『ネパールの少女買春—女性 NGO からのレポート』 東京：明石書店（原書 ABC/Nepal. 1994. Red Light Traffic – The Trade in Nepali Girls Second Edition, Kathmandu: ABC/Nepal と ABC/Nepal. n.d. A Situation Analysis Report on “Girls Trafficking in Sindhupalchowk”, Mahankal and Ichowk Village Development Commjittee, Kathmandu: ABC/Nepal）

オープンフォーラム編、国際協力 NGO センター（JANIC）訳 2011. 「シムリアップ コンセンサス CSO 開発効果に関する国際枠組み」

http://www.janic.org/mt/img/activity/SiemReap_consensus.pdf 2013 年 9 月 3 日閲覧

（原文 Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011. “Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness”

http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final-framework_for_cso_dev_eff_07_2011_3.pdf）

国際協力 NGO センター（JANIC） 2013. 『効果的な活動を行うためにわたしたちが守るべき 8 つのこと～CSO 開発効果にかかるイスタンブール原則を知るための手引き～』、東京：JANIC

ゴッフマン、アーヴィング著、石黒毅訳 2001. 『スティグマの社会学—烙印を押されたアイデンティティ』 東京：せりか書房（原書 Goffman, E. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Prentice-Hall, Inc.）

国際移住機関（IOM） 2009. 『人身取引被害者支援のための IOM ハンドブック』 国際移住機関

国際協力推進協会 1997. 『途上国における NGO の開発協力受け入れの状況』 東京：国際推進協会

齋藤百合子 2010. 「人身取引被害者の帰国後のエンパワーメント支援アプローチ—タイ当事者組織の活動分析から—」、『国立女性教育会館 研究ジャーナル』 Vol.14: 35-49.

定松栄一 2002. 『開発援助か社会運動か：現場から問い直す NGO の存在意義』 東京：コモンズ

重田康博 2005. 『NGO の発展の軌跡 国際協力 NGO の発展とその専門性』 東京：明石書店

重富真一 2001. 「国家と NGO—問題意識と分析視角—」、重富真一編著 『アジアの国家と NGO 15 カ国の比較研究』 東京：明石書店

澁谷文・谷正和・バラティ・ラジブ 「ネパール国ルンビニ県ナワルパラシ郡における地域社会の砒素対策能力向上プロジェクト砒素対策委員会の事例検証」、第 17 回アジア地下水ヒ素汚染フォーラム発表原稿、2012 年 11 月 24 日

下澤嶽 2007. 『開発 NGO とパートナーシップ 南の自立と北の役割』 東京：コモンズ

白幡利雄 2013. 「『国際協力におけるパートナーシップに関する国際会議～より良いパートナーシップの構築と普及を目指して』における、シャプラニールのパートナーからの提言」、『もうひとつの南の風』Vol.19、シャプラニール＝市民による海外協力の会

清水展 1997. 「NGO と異文化共生－ピナトゥボ・アエタ開発援助の事例から－」、『岩波講座 文化人類学 第8巻 異文化の共存』 東京：岩波書店

スベディ、プラティヴァ著、高澤恵美子・辻本和紀子・寺元美保子訳、横山學責任編集 1996. 『立ち上がるネパール女性たち』 東京：花林書房（原書 Subedi, P.1993. Nepali Women Rising, Kathmandu: Women Awareness Centre Nepal）

橘健一 2005. 「変わりゆくチョオパンの山村－チトワン郡 M 村の一九六二年から一九九七年まで」、石井溥編著 『流動するネパール－地域社会の変容』 東京：東京大学出版会

田中雅子 1997. 「私が決める私の人生－インドの買春宿から戻ったネパールの少女たちの『人権』」、『女たちの 21 世紀』 12 号 PP.68-70.

田中雅子 2004. 「家父長制社会の投影：女性感染者への視線」、『女たちの 21 世紀』 39 号、PP. 32-34.

田中雅子 2005. 「『自己決定』に揺れる移住労働と人身売買の境界」、『女たちの 21 世紀』 41 号 PP. 20-22.

田中雅子 2006 「分断と連繋と－子どもたちがつながる地域活動」、『月刊オルタ』 2006 年 7 月号

田中雅子 2013a. 「人身売買当事者にとっての『包摂』-村に戻ったサバイバーの暮らしと当事者運動-」、平成 24 年度 国立民族学博物館共同研究会「ネパールにおける『包摂』をめぐる言説と社会動態に関する比較民族誌的研究」発表資料

田中雅子 2013b. 「包摂的援助のための組織分析－ネパール平野部タライにおける共生と開発資源へのアクセス」、平成 24 年度総合研究所共同研究報告書 『人間共生学の構築と展開』 東京：文京学院大学

田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著 2002. 『開発とジェンダー エンパワーメントの国際協力』 東京：国際協力出版会

近田亮平 2004. 「『社会的排除』と貧困問題－ラテンアメリカを中心に」
http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2004_04_29_04.pdf 2009 年 11 月 10 日閲覧

中西正司・上野千鶴子 2003. 『当事者主権』 東京：岩波書店

名和克郎 1997. 「カーストと民族の間－民族・ジャート・国家」、石井溥編 『アジア読本 ネパール』 東京：河出書房新社

名和克郎 2012. 「制憲議会解散後のネパールを『包摂』から考える」、『月刊 みんぱく』 2012 年 9 月号、国立民族学博物館

日本ソーシャルインクルージョン推進会議編 2007. 『ソーシャル・インクルージョン 格差社会の処方箋』 東京：中央法規

蓮見順子 1997. 「性差別する民法—女性と法律」、石井溥編 『アジア読本 ネパール』 東京：河出書房新社

長谷川まり子 2007. 『少女売買—インドの売られたネパールの少女たち』 東京：光文社

ハドック、アン C. 2002. 『開発 NGO と市民社会—代理人の民主政治か?』 東京：人間の科学新社 (原書 Hudock, A.C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press)

バラ、アジット、S. & ラペール、フレデリック著、福原宏幸／中村健吾監訳 2005. 『グローバル化と社会的排除 貧困と社会問題への新しいアプローチ』 京都：昭和堂

松井やより 1987. 『女たちのアジア』 東京：岩波書店

UNDP 東京事務所 2000. 『人間開発報告書 2000 人権と人間開発（日本語版）』 東京：国際協力出版会

ロバート・チェンバース著、野田直人・白鳥清志監訳 2000. 『参加型開発と国際協力—変わるのはわたしたち』 東京：明石書店

渡瀬信之 1990. 『マヌ法典—ヒンドゥ教世界の原型』 東京：中央公論社

Acharya, M. 2010. “Approaches to Poverty Reduction in Nepal – What is new?”
http://www.fesnepal.org/reports/2010/seminar_reports/paper_ceda/paper_Macharya.pdf
2013 年 8 月 30 日閲覧

ActionAid Nepal. 2002. “The Rights Based Approach in ActionAid Nepal”. (Un-published document)

Adhikari, J. 2003. “Living on a Tightrope: Adaptive Strategies of Grassroots Development Workers in a Maoist-Conflict Area,” *Studies in Nepali History and Society* 8 (2): 369-383.

Amnesty International. 2011. *False Promises: Exploitation and Forced Labour of Nepalese Migrant Workers*. London: Amnesty International.

Ahmed, S. and Potter, D. M. 2006. *NGOs in International Politics*, Bloomfield: Kumarian Press.

Asha Nepal, Terre des hommes Foundation (TDH) and Shakti Samuha. 2012. *Looking Towards Tomorrow: A Study on the Reintegration of Trafficking Survivors*. Kathmandu: Asha Nepal, TDH and Shakti Samuha

Association for Women’s Rights in Development (AWID), 2008. *Changing their world: Concepts and Practices of Women’s Movement*. Tronto: AWID

Association of International NGOs in Nepal (AIN) 2004. *Membership Report 2004*, Kathmandu: AIN.

Association of International NGOs in Nepal (AIN). 2007. *Expanding the Space for Development by I/NGOs during Nepal's Transition Process: Learning from Case Studies*. Kathmandu: AIN

Association of International NGOs in Nepal (AIN) 2008. *How Good are Your Partnership? How can the AIN partnership Guidelines help?*, Kathmandu: AIN Capacity Building Working Group

Association of International NGOs in Nepal (AIN) 2011. *AIN Annual News Letter 2011*, Kathmandu: AIN

Association of International NGOs in Nepal (AIN) 2012. *Membership Report 2012*, Kathmandu: AIN

Basnet, B. 2008. *In Search of Self Reliance*, Kathmandu: Shakti Samuha, UNIFEM Programme Office Nepal and Save the Children Norway

Beall, J. and Piron, L. 2005. *DFID Social Exclusion Review*, London: London School of Economics and Political Science and Overseas Development Institute.
http://www.odi.org.uk/PPPG/Publications/papers_reports/dfid/ODI-DFIDSocialExclusion_May05.pdf 2005 年 12 月 8 日 閲覧

Bhattachan, K.B. 2001a. Socio-Cultural Aspect of Gender Equality and Democracy in Nepal, Manandhar, L.K. and Bhattachan, K.B. eds. 2001. *Gender and Democracy in Nepal*, Kathmandu: Central Department of Home Science, Women's Study Program, Tribhuvan University, PP.76-94

Bhattachan, K.B. et al., eds. 2001b. *NGO, Civil Society and Government in Nepal*. Central Department of Sociology and Anthropology, Tribhuvan University / Friedrich-Ebert-Stiftung.

Center for Agro-Ecology Development, 2009. "Two-Wheeled Social Movement of Chepang Identity and Livelihood". Kathmandu: CAED. (Power point presentation).

Chapman, J. 2009. "Rights-Based Development: The Challenge of Change and Power for Development NGOs", Hickey. S. and Mitlin, D. 2009. *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Sterling: Kumarian Press.

Chambers, R. and Pettit, J. 2006. "Shifting Power to Make a Difference", Groves, L. and Hinton R. ed, 2006. *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, London: Earthscan.

Dahal. Dev Raj. 2001. *Civil Society in Nepal: Opening the Ground for Questions*. Kathmandu: Centre for Development & Governance.
http://www.nepaldemocracy.org/civic_education/civil_society_in_nepal.PDF 2008 年 2 月 11 日 閲覧

Dahal. D. R. and Timsina. T. P. 2007. *Civil Society in Nepal: Searching for a Viable Role*. Kathmandu: Institute of Cultural Affairs Nepal.

Dalit Welfare Organization (DWO). 2013. *Sectoral Report 1994-2013*, Kathmandu: DWO

Department for International Development (DFID) Nepal, 2004. *Nepal Country Assistance Plan*, Kathmandu: DFID

Department for International Development (DFID) and The World Bank (WB) 2006. *Unequal Citizens: Gender, Caste and Ethnic Exclusion in Nepal*, Kathmandu: DFID and WB

Drinkwater, M. 2009. ““We Are Also Hunan”: Identity and Power in Gender Relations”, Hickey. S. and Mitlin, D. 2009. *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Sterling: Kumarian Press. PP.145-162.

Edwards, M. and Hulme, D. 1992. *Making a difference: NGOs and development in a changing world*, London: Earthscan Publications.

Fowler, A. 2000. “Beyond Partnership: Getting Real about NGO Relationships in the Aid System”, *IDS Bulletin*, 31 (3): 1-13.

Folwer. A. 2002. “An NGDO Strategy: Learning for Leverage”, Edwards, M. and Folwer, A. 2002. *The Earthscan Reader on NGO Management*, London: Earthscan Publications. PP 352-361 (初出は1997年)

Fujikura, T. 2004. Discourse of Awareness: Development, Social Movements and the Practices of Freedom in Nepal, A dissertation submitted to the University of Chicago.

Fujikura, Y. 2003. “Borders and Boundaries in the Era of AIDS: Trafficking in Women and Prostitution in Nepal”, *Studies in Nepali History and Society* 8 (1): 1-35.

Gellner, D.N., Pfaff-Czarnecka, J. and Whelpton, J. eds.1997. *Nationalism and Ethnicity in a Hindu Kingdom: The Politics of Culture in Contemporary Nepal*, Amsterdam: Harwood Academic Publications.

Government of Nepal, National Planning Commission, *The Tenth National Plan (Poverty Reduction Strategy Paper) 2002–2007*, Kathmandu: Government of Nepal

Groves, L. and Hinton R. ed, 2006. *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, London: Earthscan.

Hausmann, R., Tyson, L.D., and Zahidi, S. 2012. *The Global Gender Gap Report 2012*, Geneva: World Economic Forum.

Hickey. S. and Mitlin, D. 2009. *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Sterling: Kumarian Press.

Hinton, R. 2006. “Enabling Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development”, Groves, L. and Hinton R. ed, *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, London: Earthscan.

Höfer, A. 1979. *The Caste Hierarchy and the State in Nepal: A Study of the Mulki Ain of 1854*. Kathmandu: Himal Books. (Second edition 2004)

Hulme, D. and Edwards, M. 1997. *NGOs, States and Donors: Too Close to Comfort?*, London: Macmillan Press.

International Organizations for Migration (IOM). 2012. *A New Beginning: Trafficking Risk Reduction in Nepal*. Kathmandu: IOM and Ministry of Women, Children and Social Welfare.

Kabeer, Naila, ed., 2005. *Inclusive Citizenship: Meanings & Expressions*, New Delhi: Zubaan, An Imprint of Kali for Women.

Karki. M. B. 2007. "Social Networking and the Recruitment Process among Activists in Nepal". *Contributions to Nepalese Studies*. 33(1): 33-72.

Kisan, Y. B. 2009. "A Study of Dalits' Inclusion in Nepali State Governance", *Identity and Society: Social Exclusion and Inclusion in Nepal*, Kathmandu: Mandala Book Point. PP. 45-65.

Lama. S.T. 1997. "Remarks on the Political within the Nepali Women's Movement", *Studies in Nepali History and Society*. 2 (2): 327-335.

Leermakers, M. 2003. "Inpartriation and Localisation: The Leadership Transition Strategies of Northern Development NGOs in Nepal" (A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of PhD in Development Policy and Management, in the Faculty of Social Sciences and Law)

Mohanty, R. and Tandon, R. 2006. *Participatory Citizenship: Identity, Exclusion, Inclusion*, New Delhi: Sage Publications.

Munro, L.T. 2009. "The "Human Rights-Based Approach to Programming": A Contradiction in Terms?", Hickey. S. and Mitlin, D. 2009. *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Sterling: Kumarian Press. PP.187-206.

Nepal Human Rights Commission (NHRC). 2012. *Trafficking in Persons Especially on Women and Children in Nepal National Report 2011*. Kathmandu: NHRC.

NGO Federation of Nepal (NFN) 2012. Three-Year Strategic Plan October 2012-September 2015, Kathmandu: NGO Federation of Nepal Central Executive Committee

Percy-Smith, Janie ed., 2000. *Policy Responses to Social Exclusion: Towards inclusion?* Maidenhead: Open University Press.

Pettit, J. 2000. "Strengthening Local Organisation "Where the Rubber Hits The Road"", *IDS Bulletin*, 31 (3): 57-67.

Ploumen, L. 2001. "Mama Cash: Investing in the future of women", *Gender & Development*, 9(1): 53-59.

Poudel, M. 2011. *Dealing with Hidden Issues Social Rejection Experienced by Trafficked Women in Nepal*. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing

Pradhan, A., Poudel, P., Thomas, D. and Barnett, S. n.d. "A review of the evidence: suicide among women in Nepal",
<http://www.esp-nepal.org.np/document/downloads/Review%20of%20Evidence%20of%20Suicide%20among%20Women%20in%20Nepal.pdf> 2013 年 8 月 26 日 閱覽

Rai, U. and Gurung, L. 1999. "International Non-Government Organisations (INGOs) Work in Nepal", unpublished report.

Ramon Magsaysay Award Foundation (RMAF) 2013. "Citation for the 2013 Ramon Magsaysay Award Shakti Samuha".

Rapplee, Jeremy. 2013. "Catalysing educational development or institutionalising external influence? Donors, civil society and educational policy formation in Nepal", *Globalisation, Societies and Education*, 9(1): 27-49.

Roy, Anupama. 2005. *Gendered Citizenship: Historical and Conceptual Explorations*. India: Orient Longman.

Shakti Samuha. 2005. *Annual Report 2004*. Kathmandu: Shakti Samuha.

Shakti Samuha. 2010. *Annual Report 2009*. Kathmandu: Shakti Samuha.

Shakti Samuha. 2011. *Annual Report 2010*. Kathmandu: Shakti Samuha.

Shakti Samuha 2012. *Annual Report 2011*. Kathmandu: Shakti Samuha.

Shakti Samuha 2013 Annual Report 2012. Kathmandu: Shakti Samuha.

Sherchan, K. 1997. Political Divisions Among Women's Groups *Studies in Nepali History and Society*. 2 (2): 335-339.

Shrestha, C.H. 2006. "Representing INGO-NGO Relations in Nepal: Are We Being Donor-Centric?" *Studies in Nepali History and Society* 11 (1): 65-96.

Singh, A. and Ingdal, N. 2007. *A Discussion Paper on Donor Best Practices Towards NGOs in Nepal*. Norad Collected Reviews 10/2007.
http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=8823 2008 年 1 月 30 日 閱覽

SNV-Netherlands Development Organisation (SNV) and Nepal Chepang Association (NCA), 2008. *Let the People Lead – Lessons for working effectively with excluded groups*. Kathmandu: SNV & NCA.

Tamang, S. 1997. "Questioning *Netrībād*", *Studies in Nepali History and Society*, 2 (2): 324-327.

Tamang, S. 2009. The politics of conflict and difference or the difference of conflict in politics: the women's movement in Nepal, *Feminist Review* 91: 61-80.

Tanaka, M. 2010. "The Changing Roles of NGOs in Nepal: Promoting Emerging Rights-Holder Organizations for Inclusive Aid", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(3): 497-517.

Tanaka. M. 2013a. "Balancing between Politics and Development: The Multiple Roles Played by Indigenous People's Organisations in Nepal", *History and Sociology of South Asia*, 7(1):61-78.

Tanaka. M. 2013b. "A Women's NGO as an Incubator: Promoting Identity-Based Associations in Civil Society of Nepal", Schwabenland. C., Lange. C., Onyx, J. and Nakagawa, S. eds. *Challenging or Supporting the Status Quo?: The Role of Civil Society in the Emancipation of Women*, Cham : Springer International Publishing (forthcoming)

Terre des hommes.Foundation (TDH). 2005. *A Summary of Findings – A Study of Trafficked Nepalese Girls and Women in Mumbai and Kolkata, India.*, Kathmandu: TDH

Terre des hommes Foundation (TDH) 2010. *Trafficking and Exploitation in the Entertainment and Sex Industries in Nepal: A Handbook for Decision-Makers*, Kathmandu: TDH

Terre des hommes Foundation (TDH) and Shakti Samuha 2012. *Procedures for Safety and Personal Protection: Transportation during repatriation or between in-country venues*, Kathmandu: Shakti Samuha and TDH

Thakali, H. and Nepal, T. R. 2008 Shakti Samuha Review Report: Evaluation of the "Empowering Girls and Women for Prevention and Protection from Trafficking" Project, Kathmandu: Save the Children Norway.
<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=138822> 2013 年 9 月 3 日 閲覧

Theis, J. 2004. *Promoting Rights-Based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific*. Hanoi: Save the Children Sweden.

UNDP Nepal 2009. *Nepal Human Development Report 2009 State Transformation and Human Development*, Kathmandu: UNDP.

Uprety, U. 2011. A Reflection on the Legal Framework for Civil Society in Nepal. *International Journal of Not-for-Profit Law* 13 (3): 50-89.

U.S. Department of States (USDOS) 2011. *Trafficking in Persons Report 2011*
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/> 2013 年 8 月 19 日 閲覧

U.S. Department of States (USDOS) 2013. *Trafficking in Persons Report 2013*
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm> 2013 年 8 月 19 日 閲覧

WOREC 1994. *Annual Report 1992/03*, Kathmandu: WOREC.

WOREC 1998. *Annual Report 1997*. Kathmandu: WOREC.

WOREC 1999. *Annual Report 1998*. Kathmandu: WOREC.

WOREC 2001. *Annual Report 2000*. Social Mobilization and Dimensions of Change, Kathmandu: WOREC.

WOREC 2006. *Annual Report 2005*: Putting grassroots efforts together, Kathmandu: WOREC.

WOREC 2008a. *Annual Report 2007*. Kathmandu: WOREC.

WOREC 2008b. "Womens' Movement in Nepal: Present and Past History, Challenges," un-published presentation material.

WOREC 2009. *Annual Report 2008*. Kathmandu: WOREC.

WOREC 2010. *Annual Report 2009*. Kathmandu: WOREC.

WOREC. 2012. *Annual Report 2011*. Kathmandu: WOREC.