

育児支援ネットワークの構築 と市民社会の役割

—デリー・スラム地域における総合的乳幼児発達支援事業とNGOの働きを中心に—

渡部智之

1 はじめに

本稿は、現代インドにおける政府の総合的乳幼児発達支援事業（Integrated Child Development Services Scheme 以下、保育事業）を対象として、そこにおけるNGOの機能と役割を明らかにすることを目的とする。それを通して、市場や非営利セクターの影響力が高まるポスト開発国家時代の育児支援ネットワークにおける市民社会の役割を考察したい。

現代インドでは、貧困世帯の育児が将来の経済発展や民主主義の深化に大きな影響を与える公共的な課題である。6歳以下の乳幼児人口は、約1億5880万人に及び [Government of India 2011]、年齢階層別人口は発展途上国に特徴的なピラミッド型となっている。その中でも特に5歳未満の42.5%が低体重児¹であり、5歳未満児死亡率²は世界各国と比べて高く、2012年時点で年間約141万人の乳幼児が命を落としている [UNICEF 2013: 19]。つまり、インドに暮らす貧困世帯の乳幼児は栄養失調というリスクに直面しているのである。そのため、リスクを抱える乳幼児の世話やしつけなどの育児³は、そのリスクを回避するか否かに関わり、さらには子どもの将来の就学、就業、選挙や社会運動などの社会

執筆者紹介

わたなべ ともゆき ● 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科博士課程 現代インド地域研究、社会福祉学

・ 渡部智之、2014、「現代インドの総合的乳幼児発達支援事業—貧困世帯の生活機会向上における中間集団の役割—」、京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科提出博士予備論文。

政治参加をも左右する。よって、貧困世帯の育児は、家庭内の私的な課題にとどまらず、重要な公共的課題となっているのである。

そこで育児の役割を政府・民間・非営利セクターなどが社会的に分担する育児支援ネットワークの充実化が重要となる。しかし、民間保育園の料金設定は貧困層を対象とせず、慈善団体は低料金で医療や教育を提供するものの、支援内容や地域が限定的である。また、公立学校付属幼児学級は就学準備教育のみで、健康や栄養には注力していない。さらに、長時間保育を提供する働く母親のためのラジープ・ガンディー国家保育所事業⁴の保育所は約2万ヶ所設置されたものの、これも十分ではない [Government of India 2008: 14]。

これらに対し、1975年に始まった政府の保育事業は、栄養補給食の提供、幼児教育や予防接種の実施など総合的な保育サービスを無料で提供していること、2012年3月時点で全国約130万ヶ所に保育所が設置され、約7900万人の乳幼児⁵が利用していることから、育児支援ネットワークの中で中心的な役割を果たしている。しかし、事業開始当初から、保育所の狭隘による利用可能な子どもの数の制限や、保育所で働くケアワーカー（以下、ワーカー）が高カーストのため、ダリトの子どもの利用が阻害されるなどの問題があった [Ramachandran et al. 2003]。つまり、事業運営の不備やジェンダー、カーストなどの社会的区分に伴う利用格差により保育サービスは適切に機能せず、貧困世帯の育児を十分に支えているとは言えない状況にある。こうした保育事業の機能不全による育児支援ネットワークの制限は、支援を受けられるはずの乳幼児にとって生活機会の剥奪につながるものであり、政府の貧困世帯に対する「構造的暴力」 [cf. Gupta 2012] となっているといえよう。

ただし、1990年代以降の経済自由化や地方分権化の構造改革に伴い、従来政府主導で実施されてきた保育事業が、企業、NGO、貧困世帯が参加する官民連携型の保育事業へと変容しつつあることが注目される。こうした新たな状況のなかで、NGOは事業者と貧困世帯を媒介することで、貧困者のニーズを事業運営に反映し、育児の社会的な役割分担の実現に貢献することが期待されている。本研究は、現地調査に基づいて、官民連携型の保育事業におけるNGOが実際にどのような役割を果たし

ているのかを明らかにすることを試みた。なお、現地調査は、インドの首都デリーに所在する2ヶ所のスラムにて2012年7月から2013年3月にかけて行った。

1-1 貧困者の市民社会への参加可能性

ここではまず議論の枠組みとなる子ども発達支援研究、市民社会論における本稿の位置づけについて触れておきたい。

これまでの子ども発達支援研究は、保育事業の目的が十分に達成されない原因を究明する研究が主流であった。例えば、幼児教育を行うワーカーの能力不足 [NIPCCD 2006] や、栄養補給食の提供に関して、3歳未満の乳児に重点が置かれていないことを指摘するもの [Saxena and Srivastava 2009] があった。つまり、先行研究は、政府が設定した栄養・健康・教育に関する事業目的の達成程度からのみ事業を評価、分析する傾向にあり、実際の事業の実施過程を明らかにしたものはほぼ皆無であった。さらに従来の研究は、支援者側の政府と被支援者側の貧困世帯の二者間関係を前提としており、保育事業の官民連携化に伴って事業に多大な影響を与えるようになった企業やNGOの役割を見過していた。

一方、保育事業における政治的な意思決定過程に着目した研究もある。例えば、そもそも子どもの健康に関する権利が選挙上の争点となることは稀であり [Sinha, D 2006]、どの政党のマニフェストも子どもの栄養や健康を保障する制度の必要性を掲げているにもかかわらず、実際の議会では、子どもの福祉に関する議題は全議題のうち11% (2003年度) しか取り上げられていないことが指摘されている [Sinha, S 2006]。しかし、これらが着目しているのは、議会という制度上の意思決定過程であり、制度改革を求める社会運動や日常的な議論・交渉に関しては未だ十分に研究が及んでいない。つまり、育児を担う当事者の視点から事業がどのように評価され、いかなる改善が求められているのか、そしてそうした要求がどのように、またいかなる程度において事業に反映されているのかは看過されてきたのである。インドでは、階層、カースト、ジェンダーなどの社会的区分が貧困者の医療施設、行政機関等の利用可能性を左右することから、そうした社会的不平等に対して貧困者が声を上

げ、その声を意思決定に反映させていくことは非常に重要である [Drèze and Sen 2002]。以上から、子ども発達支援研究の問題点を整理すると、保育事業の実際の実施過程に関する調査が不十分なこと、企業やNGOが事業参加する保育事業の現代的変容を看過していること、当事者ニーズへの対応の重要性を十分に鑑みていないこと、がある。

では、政府以外のさまざまなアクターが事業参加する中で、貧困者が苦情や要望を保育事業に反映させることはいかに可能なのだろうか。これは、現代的なガバナンスのあり方を、専門家による効率的な運営ということだけに還元せず、政府・組織・個人などの多元的アクターによる対話と調整を通じた協働的な統治としていかに民主化できるのか、というより大きな問いとつながる [田辺 2010a]。保育事業は保育所で家族構成やその健康状態などに関する情報を収集しており、政府や組織が住民を分類・特定する人口統治と密接に関連している [Chatterjee 2004]。よって、そのガバナンスの過程において、住民自身、特に貧困者がどの程度自らの声をあげられるかは政治的・社会的にきわめて重要である。

そのなかで、教育によって貧困者の潜在能力を高めることがまず必要であるという有力な見解がある [Corbridge et al. 2005]。貧困者の潜在能力を高めること自体はきわめて望ましいことである。しかしこの見解が、現在、貧困者が意思決定過程に参加できていない原因が貧困者自身の潜在能力の欠如にあるという議論になるとすれば問題がある。そもそも潜在能力が低い貧困者たちの声を事業に反映することこそが重要だからである。さらにこの見解が、議論の場への参加条件として一定の教育レベルを設けることとなるとすれば、そのレベルに到達できない人々を議論の場から排除する議論に繋がる点で問題がある。

一方、貧困者が組織した共同体が、市民社会の規範を破りながらも交渉力を用いて居住権などの資源配分を国家に要求し獲得していく政治社会に可能性を見いだすもう一つの有力な見解もある [Chatterjee 2004]。しかし、21世紀以降の現代インドでは、政府機関と市民組織が協働する官民連携的な統治が広がっており、エリート・中間層の市民社会と貧困層の政治社会という区分はもはや明確ではなくなっている [Corbridge et al. 2013]。むしろ、政治社会の先行研究から学ぶべき点は、

エリートや中間層から成る市民社会および市民的規範という考え方を拡張し、貧困者とその「非市民社会的」な交渉方法を含む、より広義の市民社会における諸アクターのネットワークを捉えることの重要性であろう。

もっとも、貧困者と市民社会の関係性については賛否両論ある。例えば、貧困者が国際NGOなどのグローバルな市民社会的ネットワークを利用して生活基盤を確保する可能性を積極的にとりあげる論者がある一方で [Appadurai 2002]、中間層から構成される市民組織（住民福祉協会）が、住民自治事業の運営を通して貧困者を議論の場から実質的に排除する機能を果たす側面があると指摘する論者もある [Harriss 2010]。つまり貧困者は、市民社会に実質的に参加できるのか、公共的な討議の場で声をあげることができるのか、が議論のポイントである。よって、このポイントについて現状を正しく認識するために、現代インドにおける広義の市民社会が果たす機能を捉える必要がある。

1-2 ガバナンスの民主化はいかに可能か

—潜在能力とキャパシティへの着眼—

本稿では、次の手順に従ってNGOの機能を分析する。

第一に、政府と貧困世帯との固定的な二者間関係ではなく、政府、NGO、企業、貧困世帯を構成する具体的な利害関係者の相互作用に焦点をあて [Gupta 2001]、NGOが果たす働きを明らかにする。それにより、上からの公権力の行使だけでは理解することができない、保育事業におけるNGOの機能を動的に捉えることが可能となる。

第二に、こうして捉えたNGOの機能を、「潜在能力」[セン 1999]と「キャパシティ」[cf. Appadurai 2004]⁶という概念を用いて分析する。潜在能力は、避けられる病気にかからないことや社会生活に参加できることなど幅広い概念である機能のうち、ある一時点において個人が行うことのできる機能の組み合わせを意味している。本稿では、貧困者にとって保育サービスを利用できる機会が拡大した時点、すなわち、第一に保育サービスの提供基盤が整備されること、第二にその保育サービスの利用過程における障害が除去されること、にNGOが貢献した時点で、そ

の働きは潜在能力の向上に資する可能性が高いと判断する⁷。しかし、潜在能力は個人に属する能力であり、ある一時点の個人の選択可能性の広がりを考えるにはよいが、当事者のニーズがどの程度事業に反映され、貧困者が望む育児の社会的な役割分担のあり方を実現することができるのかという側面を捉えることができない。そこで、貧困者が多様なアクターと議論し、異議を唱え、社会生活を自らが望む方向へ進める協働的な能力と定義する「キャパシティ」の観点からも分析を行うことが重要となる。本稿では、貧困者にとって他人と議論、交渉できる機会がNGOの働きにより得られた時点で、その働きはキャパシティの向上に資する可能性が高いと判断する。

潜在能力だけでなくキャパシティの観点を加えることにより、保育事業におけるNGOが、保育サービスの利用機会を拡大させているのだけでなく、保育事業をめぐる貧困者と事業関係者が議論、交渉する機会をどの程度設けているのかを明らかにすることが可能となる。すなわち、従来子ども発達支援研究の視座である政府が設定した事業目的がどの程度進んでいるかという観点を超えて、貧困者を含む多様なアクターがそれぞれの利害や価値に沿って声をあげ、それが統治における意思決定過程に反映されるガバナンスの民主化がどの程度可能になっているかを明らかにすることにつながるのである。

以下、第2節では、政府主導型の保育事業が官民連携型へと変容しつつある経緯と、それに伴い、事業参加するようになったNGOの関与形態とその特徴を明らかにする。第3節では、前節で明らかにした二形態の官民連携型保育事業を取り上げ、NGOが実際に果たした機能を潜在能力とキャパシティを用いて分析する。最後にこれらの記述を整理し、従来のインド市民社会論に本研究がいかなる貢献ができるのかを論ずる。

2 保育事業の現代的変容とNGOの事業参加

官民連携型の保育事業におけるNGOが、いかに貧困者を参加させ育児の社会的な役割分担の基盤を構築しているのかを理解するためには、その前提としてNGOの関与形態とその特徴を明らかにしておく必要が

ある。そこで本節では保育事業の現代的変容に伴い、NGOはどのような形態で事業に関与するようになったのかを明らかにする。そして他の市民組織と比べてNGOはいかなる役割を担っているのかを分析する。

2-1 政府主導型の保育事業と不十分な成果

政府による子ども発達支援事業は、1953年に中央社会福祉委員会が、独自の保育所を運営する慈善団体に資金援助したことに始まる。こうした間接的な支援だけでは高い5歳未満児死亡率は改善されなかったことから、1960年代後半から政府は人的資源への投資が経済開発や社会開発の必須条件と考え、直接的な支援を開始した [Sharma et al. 2008]。その中心が1975年に始まった保育事業であった。

1980～90年代には、政府の保育所普及を後押しする政策が次々と策定された。全国保健政策（1983年）は、保育所の普及を通じて予防接種の実施を推進し、全国教育政策（1986年）は、初等教育での継続学習の基礎として幼児教育の重要性を強調した [Government of India 1986, 2002]。また、全国栄養政策（1993年）では、保育所の普及を通じて2000年までに深刻な栄養失調を患う子どもの数の半減が目指された [Government of India 1993]。これらを背景に保育事業の規模は拡大し、事業開始当初の33プロジェクトから、1997年には全国4200プロジェクトが実施されるまでに拡大したのである [Government of India 2006]。

しかし保育所の量的拡大の一方で、研究者及び調査機関からは運営上の様々な問題点が指摘されていた。1999年に全国6万ヶ所の保育所を対象とした国立応用経済研究所の調査では、行政機関内部での調整が不十分なため、物品不足により幼児教育や栄養健康教育が十分に行われていないところもあること、事業運営が政府のトップダウンであるために住民参加が乏しいことなどの問題点が指摘されていた [Government of India 2002]。そしてこれらの諸問題は、2000年以降も継続されているのである [Rao 2005; Gragnolati et al. 2006]。

以上のように、保育事業が開始された1975年から2000年代に至るまでの間は、政府が積極的に保育事業の規模拡大を図ったが、それが保育サービスの適切な提供を意味するものではなかったといえる。

2-2 政府に対する批判的な関与

2000年前後から、政府主導型保育事業の不備の改善を目指して、様々な組織が直接的または間接的に保育事業に関与するようになった。2001年、食糧保障をめぐる市民団体⁸が提訴した公益訴訟 [Mishra et al. 2009] では、市民団体が栄養補給食の提供に関する政府の不履行を訴えた。最高裁判所は審議の結果、保育所の増設や1人当たりのカロリー摂取量などの具体的な数値に沿ったサービスの提供を命令したが、行政は命令に従わなかった。そこで裁判所は、2004年時点で全国約60万ヶ所であった保育所数を140万ヶ所まで増設することや、栄養摂取の必要な子どもがいる世帯が貧困線以下として認定されないことで栄養補給食の受給が阻害されないように、貧困線を栄養補給食の提供基準としないなどの具体的な命令を下した。その結果、政府は保育事業関連予算を拡大し、保育所増設や栄養補給食の提供基準の改定などを実施することとなった。こうした市民団体による公益訴訟、それに伴う裁判所の積極的な行政への介入は、保育事業改革を推進することとなった。

また、ワーカーの労働条件向上をめざす連盟が、2000年代後半から政府に対する働きかけを盛んに行うようになった。ワーカーは、公務員ではなく有償ボランティアという位置づけであるため、政府から支払われる謝金の金額は仕事量に対して低く設定されていた。そこでワーカーは連盟を組織し、待遇改善を求めて、女性子ども発達省大臣に要望書を提出した。その結果、2011年に中央政府及びデリー政府負担額が変更された(表1)。こうした連盟は、ワーカーと役人との交渉可能性を拡大する役割を果たしているのであった。

以上の市民団体やワーカー連盟という組織には、政府に対して批判的な関与を行うという共通の特徴を見出すことができる。

2-3 NGOの二つの形態—事業受託型と事業仲介型—

2000年代半ば以降、政府とNGOとの官民連携化の動きが進展している。保育事業を管轄する女性子ども発達省大臣は、国会答弁の中で「連盟のうちの一つは保育事業の官民連携化に反対している。しかし、官民

表 1 謝金負担割合の変遷

変更前	中央政府負担額	デリー政府負担額	合計額（日本円換算額）
ワーカー	1500	1300	2800 (4788 円)
補助者	750	650	1400 (2394 円)
変更後	中央政府負担額	デリー政府負担額	合計額（日本円換算額）
ワーカー	2700	2300	5000 (8550 円)
補助者	1350	1150	2500 (4275 円)

*単位：インドルピー。2014年7月現在1ルピー約1.71円

*変更前の額は2008年4月1日時点

*ワーカー歴10年以上の金額を参考資料とした

* Integrated Child Development Services (ICDS) scheme, Ministry of Women & Child Development <http://wcd.nic.in> (2013年1月20日閲覧) 及び Government of India 2012b をもとに筆者作成

連携化は保育サービスの質を高め、子どもや女性のためになると考えている」⁹と官民連携化推進の姿勢を示している。実際の現場では、政府がNGOの事業参加を受け入れ、保育事業を改善しようとする傾向が見受けられるようになった。ただし、政府が取り組む官民連携は統一された形ではなく、事業受託型と事業仲介型という、二つの異なる形態で実施されていることが明らかとなった。

幼児教育の教員養成に関するノウハウをもつNGOのPrathamは、2007年以降、政府の保育所の普及に伴い、NGOが運営する保育所を通じた活動ではなく、政府と連携してワーカーの教育訓練を行うようになった [杉本ほか 2012]。またデリー女性子ども発達局は、NGOの管理のもと女性住民組織が、複数の保育所で配布される栄養補給食を一括調理する仕組みを新たに採用した。従来、栄養補給食はワーカーが毎日調理していたため、各保育所によって栄養価の異なる食事の提供が常態化していたが、この仕組みによりワーカーの業務負担の軽減と効率的かつ適正な食事提供の実現が目指されたのである。2006年時点では8NGOが参加していたが、2012年時点には23NGOが政府と連携している¹⁰。これらのNGOは保育事業の部分的な運営を引き受ける事業受託型という特徴を示している。もっとも、政府は保育事業の完全民営化に関しては否定しており、事業をすべて市場原理に委ねない意向を示している²²。

一方、事業仲介型の事例としては、2007年からアーンドラ・プラデーシュ州で実施されている監視プロジェクトが有名である。そこでは、NGOが住民と協働して保育所を監視し、政府に改善を求める仕組みが採用されている。本プロジェクトは当該州で活動する4つのNGOによって提案され、州政府が事業実施の質を向上させるとして関心を持ち、連携が図られるようになった [Venugopal 2012]。またデリーでは、子どもの権利保障を求めるアドボカシー・ネットワークを構築するNGOが事業受託型とは異なる形で政府と連携している。そこでは、事業監督を担う乳幼児発達担当官や地域監督官らの協力のもと、各職員および利用者に対するインタビューや会議が行われ、保育事業の現状把握とフィードバックを通じた事業改善に向けて、事業者と利用者との連携がなされていた¹²。これらのNGOは保育事業の実施過程を監視し改善要求を行う事業仲介型という特徴を示している。

以上から、官民連携化に伴い事業参加し始めたNGOは、政府への批判的な関与でもなく、保育サービスを完全に代替するのでもなく、保育サービスの質的向上のために事業運営の協働や事業監視という役割を通して政府と連携した活動をしている。そうした官民連携の形には、事業受託型と事業仲介型の二形態が存在することが明らかとなった。

3 NGOの形態と機能

本節では、官民連携型保育事業における事業受託型NGOと事業仲介型NGOが実際に果たす機能と役割を明らかにし、それらを潜在能力とキャパシティの観点から分析する。

本稿の事例(図1)は、2010年に外資系保険会社(以下、企業)が、貧困世帯の子どもの小学校進学率向上を目指す社会的活動の実施をNGOに依頼したことに始まる。企業担当者によると、教育支援の実績をもとにNGOを選定し、それらに具体的な実施方法を一任したという。そのため、政府との連携のあり方に違いが生じたのである。第一の事例は、南デリーの工業地帯に位置するスラムにおいて、NGOが政府、貧困世帯と連携し、協働的に事業運営を行うことで保育サービスの質的向上を目指す事例(以下、事業受託型プロジェクト)である。当初、管理NGOは

スラムに幼児教育施設を設置し単独で社会的活動を実施する計画であった。しかし、政府に保育所が管理する情報の提供を求めた際、保育事業の機能不全を改善したい政府から、協力と引きかえにすべての保育サービスを提供する仕組みにしてほしいとの打診を受け、事業受託型プロジェクトとして始動したのであった。NGOの調査によると、当スラムの人口は約2万人で、20ヶ所の保育所を利用する乳幼児は約400人である。また、事例の中で登場する女性住民会議に参加する女性11人の出身地は、ビハール州8人、西ベンガル州1人、デリー1人、ネパール1人であった。このうち3人は自署不可能な非識字者であり、1人のイスラーム教徒以外はヒンドゥー教徒であった。

第二の事例は、南西デリーの公務員宿舍街に位置するスラムにおいて、NGOが住民と協力して保育事業を監視し、政府に要望や働きかけを行うことで保育サービスの質的向上を目指す事例（以下、事業仲介型プロジェクト）である。全国NGOはプログラムを直接実施せず、政府、企業、小規模NGO、メディア、コミュニティ間における情報・資源の流れの創出を目指している。そのため事業運営の受託ではなく、事業仲介型プロジェクトとして始動したのであった。NGOの調査によると、当スラムの人口は約7000人で、3ヶ所の保育所を利用する乳幼児は約50人である。また、住民会議に参加する女性42人の出身地は、ウッタル・プラデーシュ州19人、ビハール州13人、マディヤ・プラデーシュ州4人、タミル・ナードゥ州3人、ウッタラーカンド州2人、マハーラーシュトラ州1人であった。このうち15人は自署不可能な非識字者であり、ヒンドゥー教徒28人、イスラーム教徒13人、キリスト教徒1人であった¹³。

こうした経緯から各NGOは政府との連携のあり方を、それぞれ事業運営の協働、または事業監視という形で具現化している。しかし、保育事業への参与観察により、そうした事業運営の協働や事業監視という役割が異なる機能を果たしていることが明らかとなった。結論を先取りすると、事業受託型NGOが結果として果たした機能は、事業目的の効率的推進であった。一方、事業仲介型NGOでは保育事業と当事者ニーズとの齟齬を埋める機能を結果として果たしていた。ここでは、それぞれのNGOが、事業運営の協働または事業監視という役割を遂行する中で、

いかに事業目的の効率的推進、あるいは、保育事業と当事者ニーズとの齟齬解消という機能を果たすに至ったのかを明らかにする。その際、事業実施に関わるデリー子ども発達局、企業、NGO、貧困世帯の相互作用に着目する（表2参照）。

3-1 事業受託型プロジェクト—事業運営を支えるNGO—

本来、保育事業の目的は総合的な保育サービスを提供し、乳幼児の精神的・身体的・社会的発達の基礎を築くことである。しかし、プロジェクトが実施されるまで、この地区の保育所では、幼児教育、住民調査の不実施やワーカーの勤務放棄により十分に機能していなかった。そこで事業受託型プロジェクトでは、NGOがスラム近隣にハブセンターを設置し、そこを拠点として、政府、国際NGO、女性住民組織が協働して保

表2 各 NGO の特徴

	管理 NGO	実施 NGO
目的	子どもの権利保護	社会的弱者の生活改善
活動方針と主な活動内容	教育、健康プログラムの実施及びアドボカシーを通して、すべての子どもの生存、安全、発達、参加の権利保障	子どもに教育、健康サービスを提供し、若者や女性の生活する能力を訓練
事務所数	18ヶ所	25ヶ所
国内職員数(内外国人)* ¹	710人(0人)	550人(0人)
プロジェクト実施州	15州	10州
年間総収益* ³	約15億1100万円	約1億3500万円
官民連携における活動目的	政府・住民と協働した事業運営	政府・住民と協働した事業運営
官民連携事業への参加人数(内スラム居住者)	3人(0人)	6人(0人)

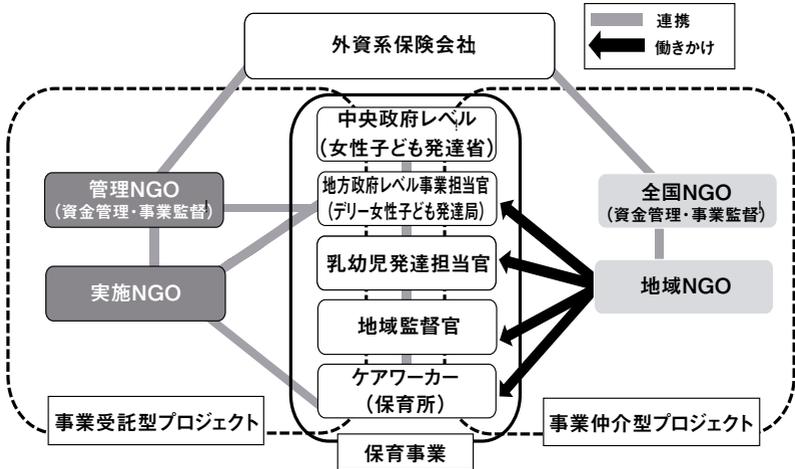
*1 執行委員及びボランティアを除く、実働労働者

*2 提携している NGO の実施州

*3 2011 年度年次報告書に基づく（1ルピー 1.71 円で換算）

NGO への聞き取り調査をもとに筆者作成

図1 事業受託型プロジェクト及び事業仲介型プロジェクト



* デリー女子ども発達局及びNGOへの聞き取り調査をもとに筆者作成

全国 NGO	地域 NGO
子どもの権利保護	子どもの総合的発達
直接プログラムを実施せず、アドボカシー及び小規模 NGO への支援を通して、政府、企業、NGO、メディア、コミュニティ間の資源の流れを創出	アドボカシー及び幼児教育・ノンフォーマル教育の提供
6ヶ所	2ヶ所
180人(0人)	18人(0人)
23州*2	1州
約9億800万円	約4500万円
住民と協働した事業監視	住民と協働した事業監視
4人(0人)	7人(1人)

育事業の運営を行い、それらの不備を克服することが目指されたのであった。プロジェクトでは、政府の保育所で保育サービスを提供することを基本としながら、各保育所の子どもを週2回ワーカーがハブセンターに連れて行く仕組みを取り入れている。ハブセンターでは、専門的知識を持つNGO職員がワーカーの教育訓練もかねて、代わりに保育サービスの提供を行っている。各NGOの業務分担は、管理NGOが資金管理、政府との交渉などを行い、実施NGOがハブセンターの運営、保育所の監視などを担う。

では、これらの事業受託型NGOが事業運営の協働という役割を遂行する中で、いかに事業目的の効率的推進という機能を果たすようになったのだろうか。まず、管理NGOが政府と行った交渉の中にその特徴が現れている。プロジェクトの計画立案過程でハブセンターの設置維持費の負担に関する問題があった。本来、公共施設である保育所の設置維持費は政府が負担する。しかし、デリー女性子ども発達局には保育所1ヶ所当たり月750ルピー（約1200円¹⁴）の予算しか割り当てられていない。よって、保育所ではないハブセンターの設置維持費を政府が負担することはできなかった。そこで、医療の確保と保育所の増設が必要であると考えていた管理NGOは、企業に設置維持費の負担を依頼するとともに、政府に医師の派遣、保育所の新設を要請した。その結果、企業がハブセンターの設置維持費を負担する一方、政府は月2回の医師の派遣と10ヶ所の保育所の新設を決定した。このように管理NGOはそれぞれの組織の利害を調整する中で、事業目的の効率的推進を実現するための組織間連携を構築したのであった。

一方、実施NGOは、プロジェクト実施に伴い厳格な監視体制を導入した。第一に保育所の監視である。NGO職員は各保育所を毎日巡回し、出席簿、栄養補給食管理シートや一時間ごとの幼児教育の実施内容の確認を行い、ワーカーの業務状況を監視している。第二に、住民の監視である。本来、住民調査はワーカーの仕事であるが実施されていなかった。そこでNGO職員はワーカーと一緒に毎月各家庭を訪問して、子どもの数、保育所の利用状況、妊婦の数などを調査している。特に妊婦には、妊娠経過管理シートを配布し毎月の経過観察を行っている。これらの監

視結果は、毎週報告書にまとめ、毎月実施NGOから管理NGOへ報告されている。また、NGOは、保育事業に関連する事項のみにプロジェクトの目的を制限するため、身分証明書の取得など保育事業以外の具体的な支援は行わず、情報提供のみにとどまっている。このように事業受託型NGOは組織間連携、保育所や住民の監視を強化することによる事業目的の達成を目指しているのであった。

もっとも、事業受託型プロジェクトには、会議や日常生活の場面で貧困者の苦情、要望を受け入れ、事業に反映する仕組みがなかった。例えば、約30分間の女性住民会議は、参加者同士が話し合う会議ではなく、NGO職員が栄養価の高い食事の作り方、子どもの健康を確保する手段などをひたすら話し、最後に住民の質問に答える形式であった。実際、2013年1月15日の会議でNGO職員は「この住民組織はしっかり機能していない。あなた達の役割は、ワーカーの仕事を監視すること、会議で話された内容を同じ路地の母親に伝えること、ワーカーが他の仕事で外出しているときに保育所の仕事を手伝うことである」と述べていた。また、管理NGOのプロジェクト管理者は「母親の参加なしでは育児環境は何も変わらない。子どもが施設にいる時間は実質1日3時間程度で、そのほかの時間は母親といる。その母親が会議に参加しなければ何も変わらない」と述べた。つまり、会議は要望や苦情を出す場ではなく、事業目的を達成するために母親を教育訓練する場と考えられていたのであった。

一方、日常生活の場面では、2013年1月28日、4人の母親がワーカーに対し、栄養補給食の味が悪く子どもが食べるできないという苦情を出していた。彼女らは以前にもワーカーに対して同様の苦情を出していたが、苦情は実施NGOに申し出るように言われた。そこで彼女らは、直接実施NGOに申し出ると「食事は問題ない」と一蹴されたという。また、3ヶ月の子どもの母親は、食事に混入していた黒い塊を食べた子どもが吐き出したことから、すぐにワーカーに苦情を言いに行った。すると逆上したワーカーに「もう子どもを保育所に連れてくるな」と言われたと語る。

以上のように事業受託型NGOは、政府と協働して事業運営を行う中

で、監視体制の強化や情報伝達システムの構築、プロジェクト目的の制限を行う一方、利用者の個別具体的な苦情や要望を受け入れず事業運営の効率化を図ることにより、事業目的の効率的推進という機能を果たしているのであった。

3-2 事業仲介型プロジェクト—事業を監視するNGO—

事業仲介型プロジェクトでは、国内NGOが住民と協力しながら保育所を監視し、発見された問題点を改善するよう政府に働きかける間接的な関与形態となっている。具体的には、地域NGOが3ヶ所の保育所の監視や女性住民会議の開催などを行い、全国NGOが資金管理、政府との交渉などを担う。なお、本プロジェクトが実施されるまで、この地区の保育所も幼児教育の不実施やワーカーの勤務放棄により十分に機能していなかった。

では、これらの事業仲介型NGOが事業監視という役割を遂行する中で、いかに事業内容と当事者ニーズとの齟齬を埋める機能を果たしてきたのだろうか。まず、約40分間の女性住民会議には、貧困女性、NGO職員や行政職員が参加し、お互いに意見を出し合う形式であった。例えば、2013年1月17日の栄養補給食に関する会議には、貧困女性に加え、保育事業に関係するワーカーと地域監督官がNGO職員によって呼びだされた。会議では、初めに行政職員から保育サービスの詳細に関して説明がなされた。そのあと住民から苦情や要望が出されたが、その大半は栄養補給食の味に関するものであった。それに対し地域監督官は、食事は外部のNGOが複数の地域の食事を一括して調理し配達する仕組みであること、これらの食事は味の良いものではなく、栄養価の高いものを提供する趣旨であることを説明した。さらに外部のNGOに対して、ワーカーの仕事を肩代わりしてもらっている関係から地域監督官も苦情が言いにくいということも説明された。そこで地域NGOが、第三者の立場から外部のNGOに調理方法の改善要望を提出した結果、味の変化はないが、焼きすぎにより焦げた具材が黒い塊となって食事に混入しているという問題は改善されたのである。

また2012年9月20日の会議では、保育所で予防接種が受けられない

ことに関して、仕事や家事で病院に行く時間がなくスラム内で受けたいという要望が住民から出された。それに対し地域監督官からは、予防接種の実施は保健家族福祉省の管轄であるとの回答しか得られなかった。そこで地域NGOを通して情報公開法に基づく予防接種不実施の理由開示請求を行うという取り組みが始まったのである。こうした住民会議に関して、地域NGO職員は「スラム住民のニーズは住民しか知らないの、会議はその意見や要望に耳を傾ける場として重要である」と述べた。

こうした会議の場以外でも、地域NGOは活動を通して住民との関係性を築いていることから育児相談を受けることも多い。その中でも近年増えてきたのが教育に関する相談であった。2010年に施行された無償義務教育に関する子どもの権利法（以下、RTE法）は、6歳から14歳まですべての子どもに無償で教育を受ける権利を保障する画期的な法律であった。具体的には、これまで入学手続きに必要であった出生証明書¹⁵、親の所得証明書などの書類を不要にし、貧困層の子どもの小学校進学における障壁を取り払う制度的保障を確立するものであった。しかし、NGO職員が実際に受けた相談では入学書類以外の障壁が浮かび上がったのであった。

2012年6月、ある母親と6歳の子どもは公立小学校の入学許可を得るために校長先生に会いに行ったが、子どもがスラムに居住し学力が低いという理由で入学を断られた。詳しい知識がなかった母親は地域NGO職員に入学が断られた事情を説明した。事情を聞いたNGO職員は、母親と一緒に再度校長先生に会いに行きRTE法違反であることを指摘し、最終的に子どもの入学を実現したのであった。NGO職員によると、これ以外にも、入学金が求められる場合や、貧困層の子どもにのみに入学試験を課す場合もあったという。このようにプロジェクト目的を限定せず、様々な活動で住民が意見や苦情を言える場を提供してきたNGOは、育児において直面する課題の解決策を協働的に模索してきたといえる。

もっとも事業仲介型プロジェクトでは、事業目的の効率の推進を実現するための仕組みが十分に構築されていなかった。地域NGOは、ワーカーの仕事を厳格に監視しなかったため、保育所が開所されない日や幼児教育が実施されない日があるなど、従来指摘されてきた不備を完全に

是正することはできなかった。また、事業受託型NGOのような毎月の住民調査は実施されず、妊娠経過管理も行われていなかった。

以上のように事業仲介型NGOは、保育事業の監視を住民と協力して行う中で、貧困者の苦情や要望を受け入れる場や関係性を構築し、実際には、保育事業と当事者ニーズとの齟齬を埋める機能を果たしているのであった。

3-3 NGOは貧困者に何をもたらしたか—潜在能力とキャパシティー

ここではこれまで明らかにしたNGOの機能が、貧困者にいかなる変化をもたらしたのかを、潜在能力及びキャパシティーに着目しながら分析する。具体的には、保育所の開所、規定通りのサービス提供、付加された機能の有無、情報伝達システムの構築、苦情や要望の受け入れ可能性という項目に関して、それぞれの事例の相違を明らかにしていく。

まず、事業受託型NGOが結果として果たした機能は、事業目的の効率的推進を実現することであった。この機能により、保育所は平日の午前9時半から12時頃まで開かれ、栄養補給食や幼児教育が毎日提供されるようになった。これらは、ワーカーの勤務放棄や規定通りのサービスを提供できないなどの問題点が指摘されていた保育事業において、子どもを毎日保育所に預けることが可能となる画期的な変化といえる。健康診断や予防接種に関してもNGOが政府との交渉により医師の派遣を実現したことから、定期的に病院を受診することが難しい貧困世帯の乳幼児にとっては、より適切な医療行為を受けることが可能となった。また、毎月実施される住民調査を通じて、何らかの理由で保育所を利用していない子どもの発見や病院受診の必要な妊婦への病院紹介も可能となった。さらに、女性住民会議に参加した母親が、会議で得た子どもの健康や栄養に関連する情報を同じ路地に暮らす他の母親に対して伝達する仕組みを構築した。もっとも、必ずしもこの仕組みは機能しておらず、NGO職員が会議で情報伝達の重要性を語る場面も見受けられたが、1年前から会議に参加する4歳と8ヶ月の子どもの母親は、会議で得た知識に従って母乳育児を6ヶ月でやめたり、調理前には必ず手洗いをしたりと会議参加前とは異なる行動をとっていることが聞き取り調査で明らか

となった。こうした変化は、会議で得た情報を母親間で伝達し育児実践を変化させる仕組みが機能する契機となるものであると考えられる。しかし、これらのNGOは貧困者の苦情や要望を受け入れる機会を作らなかった。そのため、保育事業と当事者ニーズとの間に齟齬がある場合、事業目的の効率的推進を阻害するかのようによわれ、サービスの提供自体を拒まれるという弊害ももたらしていた。

このように事業受託型NGOは、保育所の毎日の開所や規定通りのサービス提供の実現を通して保育サービスの利用機会を拡大した。確かに事業内容と当事者ニーズとの齟齬によってはサービスが提供されず、サービスの利用過程における障害除去という潜在能力向上の第二基準を満たしていない。しかし、保育サービスの利用機会の拡大にとって、第一基準であるサービスの提供基盤が整備されることがまず重要となる。その点、NGOの働きによって、これまで機能していなかった保育事業が機能し始め、貧困世帯が保育所を利用し栄養補給食や幼児教育を受ける機会が拡大した。よって、こうした事業受託型NGOは貧困者の潜在能力の向上に資する組織的基盤となっていると考えられる。しかし、貧困者の苦情や要望を受け入れない仕組みであったことから、サービスの利用の選択など個人の選択可能性が阻害された場合に、他人と議論や交渉する機会はなく、キャパシティの向上に資すると評価することはできない。

次に事業仲介型NGOが結果として果たした機能は、保育事業と当事者ニーズとの齟齬を埋めることであった。この機能により、貧困者の苦情や要望を受け入れる機会が作られたため、当事者が育児において直面する課題解決に協動的に取り組める基盤を構築した。具体的には、何らかの理由で栄養補給食や予防接種を受けることができない場合であっても、母親とワーカー、NGO職員との間での議論、交渉を実現し、協働して解決策を模索できるようになった。もっとも、こうしたNGOの機能は、保育事業の規定通りのサービスを実現する基盤を十分に構築するものではなかった。そのため、ワーカーが仕事に来ないため、栄養補給食の提供や幼児教育を受けることができない場合もあった。また、女性住民会議は開催されていたものの、事業受託型プロジェクトのように育児

知識を増やし母親を教育することを目的とした情報伝達を重視していなかったため、2、3歳まで母乳育児を継続させている母親や調理前に手洗いをしない母親も多々見受けられた。

このように、事業仲介型NGOが果たした機能により、保育事業のサービスが当事者ニーズに合わない場合でも、協働して課題の解決策を模索できるようになった。よって、こうした事業仲介型NGOは貧困者のキャパシティの向上に資する組織的基盤となっていると考えられる。しかし、保育所が開所しないこともあり、保育サービスの提供基盤を整備したとはいえず、潜在能力の向上に資すると評価することはできない。

4 キャパシティ向上を通じたガバナンスの民主化へ

本稿は、現代インドにおける官民連携型の保育事業を事例に、事業者と貧困世帯を媒介するNGOの機能を明らかにする試みであった。その目的は、ポスト開発国家時代の育児支援ネットワークにおける市民社会の役割を考察することであった。ここでは、本稿の事例で明らかになったことから、それぞれどのようなかたちで貧困世帯の育児の社会的な役割分担に向けた基盤を構築しているのかを述べる。そしてポスト開発国家時代の育児支援ネットワークの構築において、市民社会はいかなる役割を果たしているのかを述べる。

従来の子ども発達支援研究は、保育事業の官民連携化という現代的変容とその実施過程についての調査が不十分であった。政府資料や文献調査によると、2000年以降に顕著となった官民連携化に伴い事業参加し始めたNGOには、事業受託型と事業仲介型の二形態があることが明らかとなった。そこで本稿は現地調査を通して官民連携型の保育事業の実施過程を明らかにし、保育事業と貧困世帯を媒介するNGOの機能を分析した。

まず、事業受託型NGOは、政府と協働して事業運営を行う中で、情報伝達の仕組みづくりや事業目的の範囲で住民と連携する一方、事業目的の達成に努力を傾注し、利用者の苦情や要望は受け入れないことにより、事業目的の効率的推進という機能を果たしていた。その結果、保育サービスの提供基盤を整備し、利用機会の拡大に貢献していた。つまり、

事業受託型NGOは、貧困者の潜在能力の向上に資する組織的基盤となっていたのである。こうした機能を育児の社会的な役割分担の観点から捉えると、NGOが事業運営を綿密に管理し適切に機能させることで、事業の機能不全による育児支援ネットワークの制限を除去した。そして貧困世帯の利用機会を拡大するかたちへとトップダウンにより育児支援ネットワークを変容させ、育児の役割を社会的に分担できる基盤を構築しているといえる。

一方、事業仲介型NGOは、事業運営において政府とではなく貧困世帯と連携し、事業のあり方と当事者ニーズをすり合わせるための場を築き、それらを仲介することで両者の齟齬を解消する機能を果たしていた。その結果、貧困者が行政職員などと議論や交渉をする機会の拡大に貢献していた。つまり、事業仲介型NGOは貧困者のキャパシティの向上に資する組織的基盤となっていたのである。こうした機能は、NGOが事業者との議論や交渉を促し、事業のあり方と当事者ニーズを調整することで民主的に育児支援ネットワークを変容させ、育児の社会的な役割分担を可能とする基盤を構築していると考えられる。

以上を踏まえて、ポスト開発国家時代の育児支援ネットワークにおける市民社会の役割を考察する。従来のインド市民社会論では、貧困者が市民社会に参加する可能性について、特に包摂と排除の程度をめぐって議論がなされてきた。例えば、公共事業にどの程度貧困者が参加できているかを巡る議論である。しかし、本研究を通じてわかったことは、育児支援ネットワークにおける市民社会の役割を検討するにあたっては、先行研究のように貧困者の参加の程度にのみ着目するのではなく、参加の様態に着目することが重要であるということである。また、その参加の様態には、参加を媒介する組織のあり方が決定的に重要であることがわかった。事業受託型NGOは、事業目的に寄与する範囲に限定した貧困者の参加を促し、貧困者の潜在能力の向上に資する役割を果たしていた。一方、事業仲介型NGOは、保育事業の監視を住民と協力して行う中で、貧困者の苦情や要望を受け入れる場や関係性を構築し、キャパシティの向上に資する役割を果たしていた。

ポスト開発国家時代の育児支援ネットワークの構築において、どちら

のNGOの形態、そして貧困者の参加様態が望ましいのかについては、そもそも公共事業において、誰が主体となるべきなのか、貧困者の当初の要望を優先するべきか、事業目的の効率的達成を目指すのかといった問題と関わる。事業目的の効率的達成を目指すためには、潜在能力の向上に資する事業受託型の組織が望ましいであろう。しかし、もしガバナンスの民主化を推進し、貧困者の声を反映させるべきならば、キャパシティの向上に資する事業仲介型の組織が望ましい。ここで重要なのは、NGOが事業参加することで、サービスの提供基盤が整備され新たな要望が生まれたり、住民会議が定期的に行われたり、ガバナンスと貧困者の声が接する空間が広がっていることである。このなかでNGO職員と貧困者との直接的な相互作用が官民連携型の保育事業のあり方を方向づけているのであり、そこにおいてNGOの形態や機能は非常に大きな重要性を持つ。よって、ポスト開発国家時代の現代インドにおける育児支援ネットワークのあり方を考察するに当たっては、参加者の参加様態およびそれを媒介するNGOなどの市民組織の形態について、より注意深い分析が必要となるだろう。

謝辞・本研究では、独立行政法人日本学術振興会の「平成24年度若手研究者国際ショナル・トレーニング・プログラム」及び独立行政法人日本学生支援機構の「平成24年度留学生交流支援制度」によるご支援を頂きました。また本稿の執筆にあたり、京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科の田辺明生先生及び2名の査読者の方には、数多くの貴重なコメントを頂き、様々な角度からの再考を促して頂きました。心から感謝申し上げます。

註

- 1 保健家族福祉省の調査では、男42%、女43%と男女差は僅少であるが、州ごとでは、ウッタル・プラデーシュ州42.4%、ビハール州55.9%などの貧困州で高く、デリー26.1%、ケーララ州22.9%などの経済発展州では低い傾向にある。ただし、グジャラート州44.6%のように経済発展が必ずしも低体重率の低下に貢献するとは限らない [Government of India 2009]。
- 2 UNICEFの調査では、インドの5歳未満児死亡率は、1000人の出産当たり63人である。この数値は、先進国のアメリカ8人、日本3人や経済発展の著しいBRICS(ブラジル19人、ロシア12人、中国18人、南アフリカ共和国57人)の中で最も高い [UNICEF 2011a: 12-16]。また、内務省の調査では、全国59人(男56女64)、ウッタル・プラデーシュ州79人、ビハール州64人、デリー34人、

- ケーララ州15人、グジャラート州56人と州間格差は低体重率と同傾向にあるが、女児死亡率は高く依然として男女差が見受けられる [Government of India 2012a]。
- 3 インドでは、育児は女性が担うべきという規範意識が強いにもかかわらず、育児休暇などの制度は公共部門に限定されている [Palriwala and Neetha 2011]。そのためインフォーマルセクターで働く母親が多い貧困世帯では、学童期の長女が母親に代わって育児を担い、その子の教育を受ける機会が奪われることも指摘されている [Kaul and Sankara 2009]。
 - 4 建設現場に保育所を設置する活動で有名なNGOのMobile CrechesがForum for Creche and Childcare Services (FORCES)の一人として当事業に働きかけていた [Prasad 2013]。このフォーラムには、他にもNGOのSEWA、全国女性労働組合、アーウィン女子大学などが参加し、ネットワークを形成している。
 - 5 Integrated Child Development Services (ICDS) Scheme, Ministry of Women & Child Development. [<http://wcd.nic.in/> 2012年4月20日閲覧]。
 - 6 アパドゥライは「(希望の)キャパシティ」(capacity [to aspire])を、諸下層民が多様なアクターと議論し、異議を唱え、集会的な社会生活を彼らが望む方向へ進める能力と定義している [Appadurai 2004]。
 - 7 潜在能力が開発や社会政策の重要な課題として、生産に基づく経済の数値ではなく、生活の質をも考慮に入れ、個人の選択可能性を広げるという視点を導入した点は非常に重要である。しかしその指標として国際機関などで用いられている人間開発指数は、出生時平均余命、成人識字率、就学率、購買力平価による1人当たりのGDPによって測定される。つまり、教育された自律的な個人の能力をもってのみ測られることから、乳幼児などケアが必要な人々を「人間開発されていない人々」という一側面からのみの視点でとらえ、社会発展を考えてしまう点で疑問が残る。
 - 8 1976年にインド独立運動家のJ・P・ナラヤンにより設立された団体で、構成員のうち政党員の占有率を50%以下にする規定を設ける等、政治的イデオロギーから離れた人権保護団体と称している [<http://www.pucl.org/> 2012年6月30日閲覧]。
 - 9 2008年5月5日女性子ども発達省大臣国会答弁：「保育事業の官民連携化について」[<http://rsdebate.nic.in/> 2013年7月5日閲覧]。
 - 10 Integrated Child Development Service, Department of Women and Child Development Government of NCT of Delhi [<http://wcdel.in/icds.html> 2013年5月11日閲覧]
 - 11 2012年3月29日女性子ども発達省大臣国会答弁：「保育事業の完全民営化について」[<http://rsdebate.nic.in/> 2013年7月5日閲覧]。
 - 12 ICDS in Delhi: A Reality Check [<http://poshan.nic.in:80/jspui/handle/DL/1495> 2014年4月6日閲覧]
 - 13 各事例で参加者数が大きく異なるのは、事業受託型NGOは各保育所で別々に会議を行い、事業仲介型NGOは全保育所の会議を1ヶ所で行うためである。
 - 14 1ルピーあたり1.71円で換算(2014年7月)。
 - 15 出生証明書を持っている子どもは、インド全国で41%しかない [UNICEF 2011b]。

参考文献

- Appadurai, Arjun, 2002, "Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics", *Public Culture*, 14-1, pp. 21-47.
- Appadurai, Arjun, 2004, "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in Rao Vijayendra and Walton Michael (eds.), *Culture and Public Action*, Stanford: Stanford University Press, pp. 59-84.
- Chatterjee, Partha, 2004, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York: Columbia University Press.
- Corbridge, Stuart., Glyn Williams, Manoj Srivastava and René Véron, 2005, *Seeing the State: Governance and Governmentality in India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Corbridge, Stuart, John Harriss, and Craig Jeffrey, 2013, "Does India Have a Civil Society?", in Stuart Corbridge, John Harriss, and Craig Jeffrey (eds.), *India Today: Economy, Politics and Society*, Cambridge: Polity, pp. 221-238.
- Drèze, Jean, and Amartya Sen, 2002, *India: Development and Participation*, Oxford: Oxford University Press.
- Government of India, 1986, *National Policy on Education 1986 with Modifications Undertaken in 1992*, New Delhi: Ministry of Human Resource Development.
- Government of India, 1993, *National Nutrition Policy*, New Delhi: Department of Women & Child Development Ministry of Human Resource Development.
- Government of India, 2002, *10th Five Year Plan*, New Delhi: Planning Commission.
- Government of India, 2006, *Annual Report 2005-2006*, New Delhi: Ministry of Women & Child Development.
- Government of India, 2008, *Education for All-Mid-Decade Assessment: Reaching the Unreached*, New Delhi: Department of School Education & Literacy Ministry of Human Resource Development.
- Government of India, 2009, *Nutrition in India: National Family Health Survey India 2005-2006*, New Delhi: Ministry of Health and Family Welfare.
- Government of India, 2011, *Provisional Population Totals Paper 1 of 2011 India*, New Delhi: Ministry of Home Affairs.
- Government of India, 2012a, *Selected State-wise Under Five Mortality Rates (U5MR) by Sex and Residence in India*, New Delhi: Ministry of Health and Family Welfare.
- Government of India, 2012b, *Enhancement of Honorarium of Anganwadi Workers/Helpers*, New Delhi: Department of Women and Child Development Government of NCT of Delhi.
- Gragmolati, Michele, Caryn Bredenkamp, Monica Das G., Yi-Kyoung Lee, and Meera Shekar, 2006, "ICDS and Persistent Undernutrition: Strategies to Enhance the Impact", *Economic and Political Weekly*, 41-12, pp. 1193-1201.
- Gupta, Akhil, 2001, "Governing Population: The Integrated Child Development Services Program in India", in Thomas Blom H., and Finn Stepputat (eds.), *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham: Duke University Press, pp. 65-96.
- Gupta, Akhil, 2012, *Red tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham: Duke

- University Press.
- Harriss, John, 2010, *'Participation' and Contestation in the Governance of Indian Cities*, Simons Papers in Security and Development No. 3, Vancouver: School for International Studies Simon Fraser University.
- Kaul, Venita, and Deepa Sankar, 2009, *Education for All-Mid Decade Assessment: Early Childhood Care and Education in India*, New Delhi: National University of Educational Planning and Administration.
- Mishra, Yamini, Gyana Ranjan P., and Colin Gonsalves, 2009, *Human Rights and Budgets in India*, New Delhi: Human Rights Law Network.
- National Institute of Public Cooperation and Child Development (NIPCCD), 2006, *Three Decades of ICDS: An Appraisal*, New Delhi: NIPCCD.
- Palriwala, Rajni, and N Neetha, 2011, "Stratified Familialism: The Care Regime in India through the Lens of Childcare", *Development and Change*, 42-4, pp. 1049-1078.
- Prasad, Vandana, 2013, "Public Health Approach to Child Abuse and Neglect: From Grass Roots to Public Policy", in RN Srivastava, Rajeev Seth and Joan Van Niekerk (eds.), *Child Abuse and Neglect: Challenges and Opportunities*, New Delhi: Jaypee Brothers Medical Publishers, pp. 151-158.
- Ramachandran, Vimala, Kameshwari Jandhyala, and Aarti Saihjee, 2003, "Through the Life Cycle of Children: Factors that Facilitate/Impede Successful Primary School Completion", *Economic and Political Weekly*, 38-47, pp. 4994-5002.
- Rao, Nirmala, 2005, "Children's Rights to Survival, Development, and Early Education in India: The Critical Role of the Integrated Child Development Services Program", *International Journal of Early Childhood*, 37-3, pp. 15-31.
- セン、アマルティア、池本幸生・野上裕生・佐藤仁(訳)、1999、『不平等の再検討—潜在能力と自由—』、岩波書店。
- Saxena, Naresh C., and Nisha Srivastava, 2009, "ICDS in India: Policy, Design and Delivery Issues", *IDS Bulletin*, 40-4, pp. 45-52.
- Sinha, Dipa. 2006, "Rethinking ICDS: A Rights Based Perspective", *Economic and Political Weekly*, 41-34, pp. 3689-3694.
- Sinha, Shantha, 2006, "Infant Survival: A Political Challenge", *Economic and Political Weekly*, 41-34, pp. 3657-3660.
- Sharma, Adarsh, Rekha Sharma S., and Renu Gulati, 2008, "Early Childhood Development Policy and Programming in India: Critical Issues and Directions for Paradigm Change", *International Journal of Early Childhood*, 40-2, pp. 65-83.
- 杉本均・小原優貴・門松愛、2012、「南アジアにおける就学前の保育と教育(ECC)プログラムの展開—政府、NGO、民間によるイニシアチブの検討—」、『京都大学大学院教育学研究科紀要』、59、73-97頁。
- 田辺明生、2006、「デモクラシーと生モラル政治—中間集団の現代的可能性に関する一考察—」、『文化人類学』、71-1、94-118頁。
- 田辺明生、2010a、「南アジア社会を学ぶ」、田中雅一・田辺明生(編)『南アジア社会を学ぶ人のために』、世界思想社、1-18頁。

- 田辺明生、2010b、『カーストと平等性—インド社会の歴史人類学—』、東京大学出版会。
UNICEF, 2011a, *Levels and Trends in Child Mortality*, New York: UNICEF.
UNICEF, 2011b, *The State of the World's Children 2011*, New York: UNICEF.
UNICEF, 2012, *Infant and Child Mortality in India: Levels, Trends and Determinants*, New York: UNICEF.
UNICEF, 2013, *Levels and Trends in Child Mortality*, New York: UNICEF.
Venugopal, K. R., 2012, *The Integrated Child Development Services: A Flagship Adrift*, New Delhi: Konark Publishers.

要旨

本稿は、デリーの総合的乳幼児発達支援事業におけるNGOの機能を明らかにし、ポスト開発国家時代の育児支援ネットワークの構築における市民社会の役割を考察するものである。事業の官民連携化が進む中で、事業目的の効率的推進という機能を果たすNGOは貧困者の参加を事業目的に寄与する範囲に限定した。また、事業と当事者ニーズとの齟齬解消という機能を果たすNGOは貧困者が声を上げることができる場を設けた。これらは、参加の程度は異なるものの貧困者の参加を進展させ、それぞれ貧困者の潜在能力、他人との議論や交渉を通じた協働的な能力であるキャパシティの向上に資する役割を果たし、育児を社会的に分担する基盤を構築した。つまり、育児支援ネットワークの構築における市民社会の役割を捉えるためには、参加の程度に着目する従来の見方ではなく、参加者の参加様態およびそれを媒介する市民組織の形態に着目することが決定的に重要であるといえる。

Summary

Construction of Childcare Network and the Role of Civil Society: A Study Focusing on the Integrated Child Development Services and the Function of NGOs in Slum Areas in Delhi.

Tomoyuki WATANABE

This paper examines the role of civil society in constructing a childcare network in the post-development era with a focus on the function of NGOs in Integrated Child Development Services (ICDS) scheme in contemporary India. My data are based on fieldwork conducted in urban slum areas in Delhi. The study found that there are two types of NGOs that participated in the public-private partnership model of ICDS, namely, a substitution-type NGO and an advocacy-type NGO. The substitution-type NGO substituted the role of the government and promoted smooth and efficient implementation of the project's objectives, while positioning the poor as the object of the scheme rather than its subject. Meanwhile the advocacy-type NGO promoted the participation of the poor attempting to reflect the voice of the poor by listening and responding to their complaints and demands. The former contributed to improving the capability of the poor, while the latter their capacity. In other words, the former increased their chances of getting child development services as per the fixed objective of the scheme while the voices or the needs of the poor were not taken note of. The latter, however, provided opportunities for the poor to raise their voice about their needs and to take part in the negotiation process. These NGOs played vital roles in providing effective organizational foundation for ICDS though in very different ways. Therefore, this paper concludes that it is important to focus on the ways of participation of the poor and the form of NGOs that mediate the participation of the poor in order to understand the role of civil society in constructing childcare network, unlike previous studies which focused solely on the degrees of participation of the poor.