

Executive Summary

As the international community strives to achieve the Millennium Development Goals, empowerment has become a major component in many development projects. Empowerment, together with gender mainstreaming, has also become a key word in gender and development, following the fourth World Conference on Women in Beijing in 1995. By adopting various approaches, efforts have been made to empower women globally.

In empowering people, five aspects are considered, namely physical, psychological, social, economic and political aspects. Physical, social and economic aspects of empowerment are often used as an entry point, and in the process, psychological empowerment takes place. Political empowerment is the final goal.

Presently, the most popular approach is the empowerment of women economically, replicating the success of the Grameen Bank project. It is reported that the status of women improves with gains in their economic power; simultaneously, women also gain confidence and advance psychologically. On the other hand, progress is slow in literacy education which is a major project for social empowerment, and very few projects are conducted specifically to increase political participation.

The Mahila Samakhya Programme, which this working paper examines, is conducted by the Government of India and aims to empower women through education. The programme provides not only literacy education but also training to develop capability to solve problems surrounding women and girls. By removing obstacles to promote female education, women and girls are enabled to avail themselves of educational opportunities. Equipping women with political power is included as one of the programme components.

The Mahila Samakhya Programme has unique characteristics. It neither contains specific components to be followed, nor sets quantitative targets with deadlines. It adopts a participatory and bottom-up approach, and decentralised decision-making. Education is defined in broad terms, including literacy skills, life skills and analytical skills, but delivery of educational services is not the main activity. Importantly, the programme has a clear exit strategy. In order to achieve the overall goal of the programme—gender equality in society, it attaches importance to self-reliance and participation in society, in particular political participation.

One of the programme states, Andhra Pradesh, has been chosen as a case for this study, since it is one of the states where the programme was initiated during its infancy stage and remarkable progress has been observed over time. The implementing body, the Andhra Pradesh Mahila Samatha Society (APMSS), has expanded the programme area from two to fourteen districts between 1993 and 2010. Today, 171,646 women have

organised themselves into 4,812 groups. These women's groups at the village level are being formed into larger groups as clusters and then as federations. Twenty-eight such federations conduct activities independently of the programme.

Of these, this working paper focuses on Swatantra Bharata Mahila Sangham in Makthal mandal which is one of the first two federations created in Andhra Pradesh. It has long experience with achievements in solving problems that women face, promoting education, and redressing gender discrimination. The federation in Makthal is considered a role model for other federations and attracts visitors wishing to learn from their experiences.

In order to explore the development process from a women's group to a federation and the empowerment process of women as individuals and as groups, fieldwork was conducted between 5th and 10th of January in 2011. Information was collected from the staff of the APMSS at the head office and the district office and members of Makthal federation, as well as from the state government official in charge of the Mahila Samakhya Programme.

In Andhra Pradesh, women of low castes started organising themselves into women's groups through the facilitation of the APMSS in 1994. While the APMSS provided various trainings to increase members' capacities to empower themselves, envisioning its withdrawal from the programme areas, the idea of creating a federation of women's groups emerged from the women members. Women's groups in Makthal mandal reasoned that becoming a federation was effective for solving common problems across the villages by joining hands with women's groups in neighbouring villages.

Issues taken up included child marriage, the *jogini* system and child labour. These were obstacles which stood in the way of school enrolment for children, in particular girls, but it was difficult for individual women's groups to take action. Through concerted efforts, such as campaigns, demonstrations and negotiations, they have effectively eliminated child labour and successfully prevented child marriage and girls from becoming *joginis*. Makthal federation gained confidence through these activities and subsequently initiated other activities. It has developed as an organisation independent of the original programme, overseeing group activities in Makthal mandal and conducting its own projects.

Another important point of progress made in Andhra Pradesh is member women's participation in local governance. The APMSS considers that women's political participation is fundamental to elicit changes in society. It motivates member women to vote and run for elections, and provides training to those who are elected. The number of elected representatives increased from 63 to 1,874 between 1995 and 2010.

Group discussions with the members of Makthal federation found that they have

been empowered physically, psychologically, socially, economically and politically. They sometimes faced opposition and harassment from villagers, but they have stayed united and continued working with strong commitment to the cause for women. As a result, some positive changes have emerged towards the achievement of gender-equal society.

There are, however, challenges for the APMSS and Makthal federation. Although the Mahila Samakhya Programme is an education programme, the progress in reducing illiteracy is slow. Since education is an important component of social empowerment and serves as the basis for economic and political empowerment, the APMSS needs to redouble its efforts. Makthal federation needs to strengthen itself in order to ensure that its actions are sustainable in the long-term. Towards this end, it is important to maintain the members' motivation and secure financial and human resources.

This working paper thus intends to present an approach to women's empowerment that does not focus on economic empowerment, yet is successful in improving women's status. It is hoped that this paper can provide some insights on planning projects for women's empowerment.

要 約

国際社会にとって、今世紀初頭最大の課題は貧困削減である。2015年を期限とする8つのミレニアム開発目標のひとつでもあり、低所得者層を対象とするさまざまなプロジェクトが実施されている。これらの貧困削減プロジェクトにおいては、従来の住宅、雇用、保健などのサービス提供だけでなく、個人の能力を向上して貧困からの脱却を図るというエンパワーメントが重要な要件となっている。また、エンパワーメントは、開発とジェンダーにおいてもジェンダー主流化とともに、1995年の第4回世界女性会議（北京会議）以降、主要な概念とされている。

エンパワーメントとは、「地位や能力を向上させること」という意味で、社会的弱者が剥奪されている身体的、心理的、社会的、経済的、政治的パワーを取り戻していくプロセスを指す。剥奪されているパワーやその要因は、個々人が暮らす時代や環境、および社会、家族、周囲の人との関係性などによって異なるため、エンパワーメントのための介入方法もそのプロセスも一様ではない。身体的、社会的、経済的エンパワーメントを糸口とし、心理的エンパワーメントを図り、最終的に政治的エンパワーメントを達成するというアプローチが一般的である。

現在、女性のエンパワーメントのための開発アプローチとして最も注目されているのは、経済的エンパワーメントである。バングラデシュのグラミン銀行の成功事例によって世界的に広まった小規模金融プロジェクトは、女性が経済力をつけるだけでなく、自信をもつ、家庭内での発言力が増すなど、心理的、社会的エンパワーメント効果もあることが認められている。一方、社会的エンパワーメントのために重要な識字教育は、心理的、経済的エンパワーメントにもつながるのであるが、成人の識字への関心が低く、識字プロジェクトの運営は難しいとされている。さらに、政治的エンパワーメントを第一義の目的とするプロジェクトは数少ない。

このように経済面重視のアプローチが広く普及しているなかで、インド政府人材開発省が実施しているマヒラー・サマーキアー・プログラムは、教育を基盤とした女性のエンパワーメントを目的とする。指定カーストや指定部族など低社会経済階層の女性を対象に女子教育普及を阻む障害をなくし、女性や女兒が教育を受けられる環境づくりを女性グループの形成とそのエンパワーメントを通して行っている。政治的エンパワーメントも、プログラムの柱のひとつであり、女性グループから多くのメンバーが村議会議員などに当選している。

マヒラー・サマーキアー・プログラムは、問題解決型のエンパワーメント・アプローチをとり、4つの特徴がある。第1に、何年までに識字率何%を達成するなどという期限を伴う数値目標を設定せず、プロセス志向の運営を行う。第2に、教育を広義に捉え、識字教育だけでなくさまざまな分野の研修を提供する。第3に、活動は参加者の主体性に任せ、プログラム実施者はファシリテーター、コーディネーターに徹する参加型、ボトムアップ・アプローチをとる。第4に、明確な撤退策をもち、女性グループの自立を最終目標とする。

1988年に全国規模の事業として開始されたマヒラー・サマーキアー・プログラムは、現

在 10 州で実施されている。本稿が事例として取り上げるアンドラ・プラデシュ州は、同プログラム 4 番目の対象州に選ばれ、1993 年に実施主体であるアンドラ・プラデシュ・マヒラー・サマタ・ソサエティが設立された。アンドラ・プラデシュ州 2 県で開始されたプログラムは、14 県に拡大し、約 4800 の女性グループが形成され、17 万人以上の女性が参加している。村を単位とする女性グループから出発し、数グループから成るクラスターを形成し、さらに広域の女性グループ連盟を結成するまでに至っている。

そのひとつがマクタル女性グループ連盟で、アンドラ・プラデシュ州で最も早く設立された連盟の 1 つである。女性たちが抱える問題の解決、教育の普及、ジェンダー差別の解消など積極的に活動し、数々の実績を収め、先進的な取り組みを行っている。マヒラー・サマーキアー・プログラムのモデル・ケースと考えられおり、その経験を学ぶために、同プログラムの他の女性グループや外部の団体も多く訪れるほどである。

本稿は、マクタル女性グループ連盟を事例として、低い社会経済階層に属する女性たちが問題を解決しながらエンパワーされていくプロセスを探ることを目的として、2011 年 1 月 5 日から 10 日に実施した現地調査の結果をまとめたものである。インド、アンドラ・プラデシュ州のアンドラ・プラデシュ・マヒラー・サマタ・ソサエティ、同プログラムの州政府担当者、同プログラムに参加している女性グループのメンバーとのグループ・ディスカッションなどを通して情報を収集した。

序論（第 1 章）に続き、第 2 章は「エンパワーメント」という概念と女性のエンパワーメントのためのアプローチを概観し、本稿における「エンパワーメント」の定義と分析枠組を提示する。

第 3 章は、インド政府が 1988 年に全国規模の事業としてマヒラー・サマーキアー・プログラムを開始した背景、プログラムの概要と特徴を説明する。

第 4 章から 7 章は、現地調査に基づく事例報告から構成される。第 4 章では、アンドラ・プラデシュ州におけるマヒラー・サマーキアー・プログラムの実施方法とプログラムが開始された 1993 年から現在に至るまでの進展状況について叙述する。

第 5 章は、アンドラ・プラデシュ州、マヒラー・サマーキアー・プログラムの女性グループの活動する 5 つの分野（教育、健康・保健、天然資源保護と資産形成、ガバナンス、平等な社会とジェンダー間の平等）について報告する。

第 6 章は、マクタル女性グループ連盟設立までの経緯と同連盟の活動内容を示す。

アンドラ・プラデシュ・マヒラー・サマタ・ソサエティは、1994 年から農村地域に住む指定カーストや指定部族の女性を訪問し、女性が抱える問題を共有し、その問題に取り組むためのグループづくりを勧めた。マクタルは、最初に選ばれた対象地域のひとつである。形成された女性グループは、家庭や村における問題について話し合うミーティングを定期的に開催するようになる。そのなかで、取り組む課題を決定し、問題の原因を分析し、解決策を議論していった。問題解決に向けたキャパシティー・ビルディングのために、アンドラ・プラデシュ・マヒラー・サマタ・ソサエティは保健・衛生、識字教育、ジェンダー、キャンドルづくりなどさまざまな研修を提供する。次に、女性グループは、問題解決のための行動を起こし、その結果について話し合い、反省をもとに別の解決策を試みる、

あるいは次の課題へ取り組んでいく。アンドラ・プラデシュ・マヒラー・サマタ・ソサエティは、女性グループが自立して活動できるように徐々に介入を減らし、最終的には、撤退する。

このような活動を続けていたなかで、マクタルの女性グループは近隣のグループと交流を深め、共通の問題に共同で取り組むことにし、1997年ごろからクラスターを形成していった。さらに、単独のグループで解決を図るにことが難しい大きな問題（例えば、幼児婚や児童労働）を解決するために、広域の女性グループ連盟を結成していったのである。2000年には、マクタルの女性グループ連盟は、独立した組織として政府に登録し、設立した運営委員会による独自の活動を開始した。

第7章では同連盟に所属する女性たちが個人として、グループとしてエンパワーされてきたプロセスを分析し、マヒラー・サマーキアー・プログラムのエンパワーメント・アプローチの効果を検証する。

マクタル女性グループ連盟は、村を越えて共通して抱える大きな問題の解決に向けて団結し、行動し、児童労働撲滅や地主との賃金交渉に成功するなどの成果を上げてきた。同連盟のメンバーたちとのグループ・ディスカッションから、個人およびグループとして身体的、心理的、社会的、経済的、政治的エンパワーメントが図られていることが分かった。さらに、同連盟の活動によって、メンバー以外の地域の女性の意識や地位の向上、村の人びとの女性に対する態度の変化も報告された。

第8章は、マヒラー・サマーキアー・プログラムの課題を分析、考察し、提言や同プログラムのアプローチ応用の可能性を示す。

同プログラムの課題は、第1に一定の期間内に目に見える、数字で表せる成果目標を設定していないプロセス志向のプログラム運営は複雑さや困難さを伴うことである。また、プログラムの規模拡大と質の確保というジレンマも抱えている。第2に、教育プログラムであるにもかかわらず、参加者の識字率は大きく向上していない。第3に、同プログラムから独立したマクタル女性グループ連盟にとっては、今後メンバーの活動への熱意を保ち、独自に資金や人材を確保して、活動を継続していくことが課題であると思われる。

このように本稿では、女性のエンパワーメントのアプローチには、経済的インセンティブを与えるものだけでなく、社会的、政治的エンパワーメントを目標とし、達成している事例があり、エンパワーメントには多様なプロセスがあることを示している。マヒラー・サマーキアー・プログラムには、課題もあるものの、特に女性の政治参加を促進している点は評価に値する。女性のエンパワーメントを目指すプロジェクトには、エンパワーメントの5つの側面、特に戦略的ニーズを満たすための社会的、政治的エンパワーメントを明確に組み込むことが重要であると考えられる。

Acknowledgement

This research was made possible by the full support of the Andhra Pradesh Mahila Samatha Society (APMSS), the implementing body of the Mahila Samakhya Programme in Andhra Pradesh. I am grateful to the State Programme Director, Ms. P. Prashanti for providing me with the opportunity to explore the process of empowerment among women and women's groups who participate in the Mahila Samakhya Programme. I am also thankful to Coordinator of Samatha Gender Resource Center, Ms. A. Padma. She made all the arrangements of the fieldwork and went with me to the fieldwork, during which we had insightful discussions. Thanks go to the staff of the State Programme Office, especially Lalitha, who always welcomed me and made my stay comfortable.

I would also like to thank to the staff of the District Implementation Unit in Mahbubnagar, in particular the District Programme Coordinator, Padmaja, the District Resource Person, Vinoda, and Senior Administrator, Sujatha. They helped me conduct the fieldwork and provided insights and valuable information in the field. Last but not least, I am grateful to the women of Makthal federation for sharing their experiences and feelings. I was very impressed by their commitment to the work for the cause of women and power to take actions. I thoroughly enjoyed the stay in Andhra Pradesh and felt empowered by all these active and energetic women.