

開発協力における人権に基づく開発アプローチ(RBA)の可能性

— 対カンボジア援助政策の検討より —

川 村 暁 雄

Summary

Implications of the Rights-Based Approach to Development in Country Analysis on Cambodia

KAWAMURA Akio

This article tries to identify the value-added of “rights-based approach to development (RBA)” in the level of country analysis by taking Cambodia as an example. RBA is a new approach to development which places human rights standards and principles in the all phases of development programming. Adoption of RBA is expected to contribute to the development cooperation in several ways; by broadening the scope of poverty reduction, by promoting meaningful participation of the poor in decision-making processes, and by creating and strengthening the institutions through which policy-makers can be held accountable for their actions.

Country analyses conducted by selected actors which had endorsed RBA, namely, Sweden, United Kingdom and Cambodian Government which worked with UN agencies, were studied to identify how and to what extent RBA is reflected in their analyses and how it had improved the quality of the analysis. It was revealed that at the time these analyses were carried out, the application of RBA is still limited and some critical elements of RBA are missing in some cases. However, these research papers which focus on the situation of the most vulnerable also shows the potential strength of RBA by clarifying the complex dimensions of poverty and its structural causes. These papers also help to identify the areas for assistance by clarifying the needs of both the the rights holders, and duty bearers.

However, it requires further study to identify the concrete implication of such analysis to actual programming, monitoring and evaluation of development projects.

はじめに

1990年代後半から、開発協力関係者の中で「人権に基づく開発アプローチ (human rights-based approach to development もしくは rights-based approach to development)、以下 RBA と略」と呼ばれる考え方が注目されている。RBA は、これまで開発の現場で無視されがちであった人権基準や原則を、開発プロセスの中心に位置付けるというもので、新たな開発のパラダイムとして関心を集めつつある¹⁾。

次節で詳述するが、RBA は、状況分析、開発目標設定、協力的手段、評価の方法など開発プロジェクトサイクルの各段階に影響を与えうる。本論では、とりわけ状況分析・開発目標設定のレベルにおいて、RBA がどのような意味を持ちうるのかを、カンボジアを例に検証したい。このため、ある程度 RBA を採用している国際機関や、国際協力機関によるカンボジアの状況分析をとりあげ、RBA 導入が実際にどのような状況認識や、援助分野・手法の特定につながっているのかを検証する。

1. RBA のもたらしうるもの

1.1 RBA の概要……国連機関の共通理解から

RBA は、1990年代の初めから論じられ始め、1990年代後半になってからいくつかの機関により採用されつつある手法である。イギリスや北欧諸国が比較的早くから RBA を導入しており、国際協力を主要な業務とする国際機関の中では UNICEF が最も積極的である。1997年に発表された国連改革のための事務総長報告の中で、人権活動を国連の主要な活動分野（平和と安全保障、経済・社会問題、開発協力、人道問題）に深く統合していくという方針が出されてからは、国連開発計画 (UNDP)、世界保健機構 (WHO) など様々な国連機関が RBA の採用を検討・試行しつつある²⁾。

RBA の内容・方法論は、実施機関によって異なるが、多くの場合は、個々の人権条約が定める具体的な規範である「人権基準」と、人権宣言や人権条約により全体として確認されている「人権の原則」を区別し、その両方を開発プロセスに適用するという考え方がとられている³⁾。こうした考え方を簡潔にまとめた文献として参考となるのが、各種の国連機関が参加したワークショップで2003年に採択された「人権に基づく開発協力へのアプローチ：国連機関の共通理解に向けて⁴⁾」（以下「共通理解」）であろう（参考資料1参照）。「共通理解」は、国連機関が協働するための共通の基盤として提案されたものであり、UNICEF の子ども白書で言及されるなど、国連機関の共通の原則としての認識されつつある。

「共通理解」は次の三つの柱から構成される。

- (i) 開発協力、政策・技術支援のための全てのプログラムは、世界人権宣言及び他の国際人権文書に示された人権の実現を推進しなくてはならない。

- (ii) 世界人権宣言及び他の国際人権文書に含まれる人権基準と、これらに由来する人権の原則が、全ての分野の開発協力、事業の策定・実施過程の全ての段階を方向づける。
- (iii) 責務の担い手の義務を果たす能力、及び／もしくは、権利保持者の権利請求能力の発展に開発協力は貢献する。

「共通理解」の第1項では、開発協力・支援の目的に人権の実現を含めることを規定している。第2項では、条約等で規定された個別具体的な権利を示す「人権基準」とより一般的な「人権の原則」の両者を開発の過程に反映することを確認している。ここで言う「人権の原則」について、「共通理解」は次の6項目を含むものとする。

- (i) 普遍性と非剥奪性 (inalienability)
- (ii) 不可分性
- (iii) 相互依存・関連
- (iv) 非差別の原則と平等
- (v) 参加と包含
- (vi) 説明責任と法の支配

初めの三点は1948年採択の世界人権宣言や1993年の世界人権会議で採択されたウィーン宣言でも確認されている原則で、人権の基本的な性格と、市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利に区別されがちな個別の権利の相互関係を改めて確認したものである。(iv)の非差別・平等の原則は、人種、肌の色、性別、民族、年齢、言語、宗教等々によって差別されてはならないとするものである。開発プロセスにおいて、特定の集団に不当な不利益を与えることは、この原則に反することになる。また、基本的な権利の実現について、特定の集団が特に劣悪な状況にある場合は、そうした集団の権利実現に特に注意を払わなくてはならないということにもなる。(v)の参加と包含は、主として市民的・政治的権利として具体的に規定されている権利と関わりが深い。発展との関連では、1986年に国連総会が採択した「発展の権利宣言」の中で言及されている。同宣言は、経済的・社会的権利の実現を含めた全ての権利について、「全ての人々が人権と自由が実現されるような社会を作り出すために、全ての人々が参加する権利がある」としている。(vi)の説明責任と法の支配は、人権概念の基盤となっている近代社会の前提に関わる原則である。法の支配は、権力者による恣意を排除し、非差別・平等の原則を実現するため必要不可欠である。さらに、人権が権利として請求することを認められているものである以上、即時の実施が求められる権利については、法的な保障が求められる。漸進的な実現が求められている権利については、政府等の責務の担い手は、その実現のために「最大限の努力を行なっている」ことについて権利の保持者に対して説明責任を果たす必要がある。

このように、「共通理解」は、個別具体的な「人権基準」だけではなく、その実現のために政府等に一般的に求められている内容を「人権の原則」として明示することにより、法的な議論の中にとどめられがちであった人権概念を、開発プロセスの中に適用する方法を示している。

「共通理解」の第3項は、責務の担い手と権利保持者の能力強化の必要性に言及したもので

ある。「責務の担い手」「権利の保持者」の能力強化（エンパワメント）という視点を中心におくことにより、開発が権力者による恩恵の供与ではないという視点が確認されることになる。とりわけ、開発が責務の担い手の義務履行能力だけでなく、権利の保持者の権利請求能力に関わっているという認識は重要であろう。

この三点を反映した人権に基づくアプローチは、計画策定の段階で通常の「優れた計画策定」の要素に加えて次のような要素を必要とするという。

- (i) 権利の保持者の人権に関わる請求権及び対応する責務の担い手の義務の特定、それらが実現されていない直接的な要因、背景、及び構造的要因の分析・評価。
- (ii) 事業において権利の保持者の権利請求能力、責務の担い手の責務実現能力について評価する。
- (iii) 事業において人権基準・原則に方向づけられたプロセスと成果の進捗状況の把握と評価を行う。
- (iv) 事業において国際的な人権機関・機構の提言を踏まえる。

RBAの採用はどのような新しい視点や成果をもたらすのだろうか。国連人権高等弁務官事務所が作成した「貧困削減戦略のための人権アプローチ・ガイドライン案」⁵⁾では、人権の視点により開発戦略の視野が広がる、貧困削減を進める上で有効な働きをする市民的・政治的権利の拡大、経済的、社会的及び文化的権利が国際的な義務であるということを確認できる、意思決定への貧困者の参加の正当性を高める、最も基本的な中核となる義務の実施を「トレードオフ」の名で後退させることを避ける、政策決定者が自らの行動について説明責任を求められる制度の形成・強化につながることなどを挙げている。

1.2 RBAに基づく状況分析

「共通理解」が示すように、RBAの主要な特徴の一つは、援助の課題を分析する手法にある。まず、発展の課題は、「人権の享受」がなされていない状況として表現される。例えば、これまでならば「水の供給が不十分」として表現されていた問題が、「安全な水にアクセスする権利が実現されていない」問題として理解されることになる。その後、特にどのような人びとの権利が実現されていないのか、それはなぜなのかが分析される。その過程で、水への権利実現の義務を持つ主体（国家、地方自治体、共同体）などの果たすべき役割や、それが実現されていない理由（資金、意思決定の仕組み、法制度、社会的差別）、権利主体の請求能力（意思決定への参加、知識・情報、共同体の機能）などが分析されることとなる。これまでの「水供給が不十分」という問題設定ならば、「水供給のための設備を作る」という開発目標の設定に終わる可能性が高い。しかし、RBAによる分析に基づけば、より詳細な支援対象の特定がされ、より多様な開発のための課題が明らかにされる。これは、発展の実現に向けてのより広範な手段を生み出すことにつながる。例えば、法制度の改革、意思決定への参加に向けての共同体のエンパワメント、その過程における社会的排除の回避などが課題として取りあげられることになるだろう。こうした手法は、個別の事業、分野、地域、国、国際関係など全てのレベル

において適用しうる。以下、本論の主題である国別の状況分析に絞り、その適用の方法についてどのような議論が行われているかを整理する。

1.2.1 国連国別状況分析・援助枠組み (CCA/UNDAF)

国連では、各分野における開発協力活動の相互調整を図るために、国別の状況分析・援助の枠組みを国連関連機関が共通で行なうという方針を策定している。具体的には、開発協力対象国別に、共通国別分析 (Common Country Assessment, CCA) と国連開発援助枠組 (United Nations Development Assistance Framework, UNDAF) が作成される。2002年には策定のためのガイドラインが作られ、その中でも RBA に基づく分析が必要であると指摘されている⁶⁾。

「国連における人権の主流化」の枠組みの中でも CCA-UNDAF は中心的な役割を期待されている。CCA-UNDAF 作成ガイドラインによれば、人権の実現を開発の目標として設定すると同時に、人権に基づく開発アプローチにのっとった分析が行われるべきとされている。この際、以下の点を考慮した指標を用いて分析がされることが求められている。

人権の視点から開発にアプローチするためには、これまで通常用いられてきた社会・経済指標だけでは不十分なデータが必要となり、このためには、次のような原則に基づいた指標の選択・編纂が必要となる。

- (a) 何を測定すべきか決定づけている国際的に合意された人権規範・基準、
- (b) 市民的、文化的、経済的、政治的および社会的権利を反映する包括的な人権の枠組み、
- (c) 既存の指標に次のことを特定することによって「権利の要素」を反映したもの、(i) 達成状況を測るための明示的な基準とベンチマーク、(ii) 達成に対して責任を負う個別の主体・機関、(iii) 責任を負わなくてはならない権利の保持者、(iv) 権利実現 (delivery)、アカウンタビリティ、救済のための機構、
- (d) ガバナンスに関わる諸機関に対する人々 (社会的に弱い立場におかれた人々、周辺化された人々を含む) の信頼のレベルなどの主観的な要素。

全ての関連する指標は、適切な範囲において、可能なかぎり人種、肌の色、性別、言語、宗教、出身国、民族的・社会的出自、資産、障害、女性、子供、世帯主などの属性により分類すべき⁷⁾。

なお、前述の2003年の国連諸機関のワークショップでは、現状の CCA-UNDAF は不十分であるとし、「人権に関わる要素を中核要素とすること、CCA-UNDAF の品質管理のためのチェックリストの改定を行い、人権に関わる要素を反映するべきであること」⁸⁾等を提言している。

1.2.2 スウェーデンの「民主主義と人権の視点に基づく国別分析」

二国間援助機関における RBA に基づく状況分析の方法も、現在、試行錯誤の段階であるが⁹⁾、比較的体系的な手法を提案している機関にスウェーデンの国際協力庁 (Sida) があげられよう。

Sida では「民主主義と人権の視点に基づく国別分析ガイド」を策定、協力対象国の状況を把握する試みを開始している。なお、このガイドは、国別支援戦略形成の支援用の資料で、必要に応じて用いられることとされているが、民主的ガバナンスに関わる主要分野についての分析は、貧困の状況、ジェンダー、環境などの課題について理解するため全ての国において用いられなくてはならないとされる。とりわけ、民主的ガバナンスや人権が援助の優先項目になっている場合の国別分析は、このガイドに十分基づいていなくてはならないとされる。

このガイドで検討すべきとされている主要項目は次表の通りである。なお、これらの項目は「条件づけ」のために挙げられているのではなく、「国別分析により、発展が明確な分野、領域や、発展が停滞したりより権威主義的な方向に進んでいる分野を明らかに」することが狙い、とされている。

現実には、次章で検討するように、スウェーデンの国別援助政策においても必ずしもこうした項目が体系的に検討されているわけではないが、RBA の重要な要素である「義務の担い手の義務履行能力」を検証する分析枠組みとして参考になる。

表 3-2 「民主主義と人権の視点に基づく国別分析ガイド」で示される主要項目

分類	項目	概要
人権	人権条約	条約の批准状況、その法的な位置、国内での周知状況など
	法の支配	法の下での平等、公務員の法的地位、法律扶助、司法の独立、伝統法と近代法の関係など
	個人の安全と尊厳	死刑、恣意的拘禁、人権団体の活動の自由、政治的弾圧、女性の自由、児童虐待、人身売買、自由な婚姻など
	非差別	マイノリティ、先住民族の法的地位、マイノリティ等への政策、差別禁止措置、女性に対する差別、職業差別など
	十分な生活水準に関する権利	生活の基本ニーズの保障、住居の権利、妊産婦死亡率、リプロダクティブヘルス、児童労働、労働組合、土地の不法奪取と貧困、所有権の法的保護など
	教育	初等教育へのアクセス、人権教育、学校における虐待からの保護、教師の能力など
民主化	制度的要件	自由・公正な選挙、市民的・政治的権利の保障、司法の独立、独立した報道など
	選挙の前提としての市民的 政治的権利	表現の自由、検閲、集会・デモ、利益集団の政治への影響、結社の自由、立候補権など
	選挙制度	選挙制度の類型、独立選挙管理委員会、投票者教育（選挙の意味について）、政党助成、選挙監視の能力、選挙区の公平さ、立法府の選挙民の社会構成の反映など
	地方の政党	政党の役割、政党への支持の性質（パトロン・クライアントか政策か）、政治組織の活動規制法など
	権力分立・行政府	立法府の行政の長の解任権、行政の長の指名権限、行政府の拒否権、大統領の免罪、行政関係者の権力の乱用（私財の蓄積）など
	権力分立・立法府	立法府の能力・資源（立法・政策形成、代表、予算執行の監視・決裁）、人々にとっての立法府の正統性、ステークホルダーとの協議手続き、PRSP 等の策定における立法府の権限など

分類	項目	概要
	権力分立・裁判所・司法の独立	司法の独立の法的根拠、その尊重、警察・検察と政府の関係、裁判官の指名手続、裁判所の管轄権の範囲、軍・警察は裁判所の決定を尊重するかなど
	軍・警察の文民統制	軍の文民統制、警察・治安当局の説明責任履行、軍・警察等の社会的構成、準軍事組織・私的軍隊・軍閥・組織犯罪の影響など
	メディア・市民社会・経済団体の活動	メディアの独立、政府・大企業の監視能力、ジャーナリストの保護、メディアによる一般市民の報道被害、援助国・援助機関の影響など
	権力の所在	権力の所在（中央__地方、エリート__大衆、民間__公的機関、階級・人種・ジェンダー・年齢）など
	民主主義の文化	民主政を評価する人の割合や問題解決能力の期待、異なる社会背景の人々との信頼、組織・ネットワークの開放性、選挙で選出された代表への信頼、政治制度を通じた自己の影響力行使能力への信頼、ガバナンスの過程における世論の役割・その正統性、子どもの意見表明の奨励、学校における民主的な決定、争点について協議する政治的意思など
	国家を超えた民主主義	その国のガバナンスの対外的独立、海外のドナーとの関係の透明性、国連人権条約・国際法の支持、難民政策、海外における民主主義・人権支援など
参加	参加	政府の伝統的社會・市民社会・周辺化された人々との協議、市民社会に参加していない人々のニーズ把握、NGOの法的地位、職場における参加についてのILO条約の尊重、女性の政治的地位、地域社会を超えた課題についての市民社会組織の取り組み、農村部における市民社会組織、市民社会組織の民主的運営、市民社会組織の代表性、多様な社会的集団の出身者を構成員とする組織の存在など
	分権化	地方議会への権限委譲、地方自治体の資源、説明責任、地方自治体のサービスの効率・公正など
良い統治	国家予算	予算作成過程、予算の公表、予算策定についての公的議論、予算配分の構成、国家債務の影響、健全なマクロ経済、支出と予算の整合性など
	軍事費	軍事費の対 GNP 比、公開など
	財源	財源、所得税・累進課税、税制の公正さ、徴税業務の実態、国家の財源、公共料金徴収の影響、不明な財源の存在など
	透明性と説明責任・汚職	公職と私利の分離、公的決定・情報へのアクセス、汚職廃絶の政策と実効性、独立した行政監査機関、個別の利益団体への従属の回避、大企業のための政策のチェックなど
	司法制度	詳しくは人権の項目で記述
	全体的な課題	貧しい人々の政府のサービスへのアクセス、保健医療・教育政策への人々の参加、分権化の貧困者への影響、政府機関・公務員の大員、与党からの独立、公務員の雇用の公正さ、公務員による意見表明

出典：Sida, Country Strategy Development: Guide for Country Analysis from a Democratic Governance and Human Rights Perspective (Sida) に基づき筆者作成。

1.3 分析の視点

国レベルの発展課題の分析においてRBAを適用するということは、具体的に何を意味するのか。国連とスウェーデンの分析枠組みなどを参照しながら整理を行いたい。

RBAの特徴の一つは、問題を人権の実現状況という形で理解するという点にある。このことにより、権利の性質や責務の担い手の義務の明確化や、優先課題の特定が行われうる。具体的には、次のような手法が考えられる。

第一は、人権基準（条約で規定された具体的な権利）に直接言及しながら、開発の課題を明示するという方法である。第二は、人権の原則を反映した視点での分析を行なう方法である。この場合は人権という概念が直接使われない場合もある。人権の普遍性・非剥奪性、非差別の原則に基づく分析では、発展の課題の中でも、その実現状況にどのような格差があるのか等に注目し、とりわけ深刻な課題を抱えている人びとへの支援を強調することになる¹⁰⁾。具体的には、地域別、属性別の分析を求められることになろう。また、参加・包含の原則、説明責任と法の支配の原則に基づく視点は、ガバナンス、法の支配、情報公開の分析を求めることにならう。

第三は、前二者を踏まえた権利の保持者と責務の担い手の分析である。これは発展の課題に関与する主体の特定、それぞれの役割を責務・権利請求、それらの実施能力という視点から分析するというもので、支援のニーズを特定することとなる。

第四は、これらの因果関係の分析である。とりわけ、その国の発展の課題（深刻な権利の実現のギャップが存在する領域）について、どのような状況がそれをもたらしているのか、責務の担い手・権利の保持者の能力に課題があるのかなど関連させて分析する形となる。

以下、次節ではカンボジアを例とし、どのような状況分析が行なわれているのかを検討したい。

2. カンボジアの発展の課題の分析におけるRBAの要素

2.1 スウェーデンのカンボジアの状況分析とRBA

スウェーデンでは、2001年にカンボジアの発展の課題についての分析を行なった『国別分析文書』¹¹⁾を作成している。同文書は、スウェーデンの援助戦略を作成するための背景資料として作られており、カンボジア政府の資料、カンボジア開発資料センター（CDRI）やコンサルタントの情報に基づき、スウェーデン国際開発庁（Sida）のアジア局が作成した。本文46ページからなる同文書は、第1章「経済・政治発展」、第2章「貧困・脆弱性・アクセス」、第3章「ガバナンスと行政」、第4章「横断的な発展の課題」、第5章「貧困層のための開発戦略」という構成になっており、注、参考文献リストの付いた本格的な調査報告書の体裁をとっている。

第1章「経済・政治発展」においては、経済的・政治的な概要が記述されており、それらが貧困とどう関係しているかという分析は見られるが、この部分では特に強くRBAの視点が示されているわけではない。第2章「貧困・脆弱性・アクセス」は、貧困の原因について10頁を費やして分析を行なったもので¹²⁾、「人権基準」を用いた明示的な分析は行われてはいないが、

人権の原則を用いた分析視点は随所に見いだされる。第1節「貧困の範囲とパターン」では、どのような人びとが貧困に陥っているのか検討し、女性が家長となっている農村世帯などをとくに貧困に陥りやすい人として特定している。ただ、地域や民族による格差の分析はされておらず、貧困が医療、住居、教育などの個々の社会的・経済的権利の享受に及ぼす影響についても十分に触れられていない。

第2節「貧困の原因」では、「内戦の遺産」「人口動態」「経済の停滞」の三点を貧困の原因として挙げ分析を行なっている。ここでは、内戦が教育、医療、女性の地位に影響を与え、道路などのインフラの破壊をもたらしたこと、政府、司法、融資制度への影響を与えたこと、そして、インフォーマルな制度（市場、親族、村落に基づくネットワーク等）をも破壊したことが指摘されている。「人口動態」に関連しては、人口増の結果、扶養家族の多い世帯を増え、貧困の増加につながるなどが指摘されている。経済については、成長している分野においても十分な雇用増につながっていないことを指摘している。さらに女性、孤児、少数民族などが貧困化する傾向があるとし、とりわけ女性の社会的な役割が近隣諸国に比べて低いことがこの傾向を増長させていると分析している。現在土地の規模の格差の拡大、貧困層の借金の増加等が進行していることも指摘し、マイクロクレジットの融資の仕組みなどが必要とする。

第3節の「脆弱性と貧困」においては、貧困化が引き起こされやすい条件（脆弱性）の分析がされており、そういう表現は使われていないが、責務の担い手・権利の保持者の能力分析も行われている。脆弱性の原因として、深刻な貧困、教育と識字能力、法の支配の不備、個人・財産の安全の欠如、女性への暴力、貧困層の発言力の欠如、政府機関等の弱体、基本的な医療へのアクセス、インフォーマルな制度・社会的ネットワーク・社会的凝集性の弱さ、クメール・ルージュの支配がもたらしたトラウマなどが指摘されている。これらの中でも、貧困、教育・識字、発言力、インフォーマルな制度の弱体などは、権利保持者の能力に関わる内容であり、基本的な医療、安全の欠如、政府機関等の弱体は、責務の担い手の義務履行能力に関わる要素とみることができるだろう。ここでは、さらに特に脆弱性が高い集団の特定を行い、女性が家長の世帯、家計に貢献している子供、性労働者、カンボジアのベトナム人労働者及び近隣諸国のカンボジア人労働者、周辺部に暮らす少数民族、国内避難民を挙げている。なお、このように脆弱性の高い人びとは、現在貧困化していないとしても特に注意を払うべきであるとする。

第4節「社会サービスへのアクセス」では、初等教育と公衆衛生について基本的な社会権の享受状況と、その原因分析が（必ずしも人権概念が明示的に用いられているわけではないが）なされている。女子児童の格差も含めて検討されているが、他の特に注意すべきとされた集団の状況や、地域格差には触れられていない。

第3章「ガバナンスと行政」では、義務の担い手の能力に関わる分析が多くなされている。まず、国王、首相、議会、内閣（Council of Ministers）、司法などの基本的な制度・機関、市民社会（ここでは主としてNGOを指している）、メディアの状況についての分析がされ、汚職、権力者の免罪、司法・政府機関の汚職、ジャーナリズムの汚職などの課題が指摘される。さらに第2節「いくつかのガバナンスに関わる重要課題」においては、アジア開発銀行（ADB）

により委託された CDRI の調査¹³⁾を参照しながら、監査システムの欠如と公務員の給料・能力の低さがもたらす汚職、裁判所と警察・法務省との不透明な関連が経済的な不安定さや、公正な裁判を困難なものとしていることが指摘されている。また、特に具体的な課題として、土地の権利の不安定さが土地紛争を引き起こしていること、この際、警察や公務員などの権力者による土地の囲い込みが行われていることが、この問題を深刻化させていることが指摘される。この章では、さらにカンボジア政府のガバナンス行動計画（GAP）と分権化政策についてもかなりの分量を費やして批判的に検証している。

第4章「横断的な発展の課題」では、人権、法の支配、紛争解決、ジェンダーの平等、HIV/AIDS、環境保護などの課題について触れられており、ここにも RBA に関わる要素が見いだされる。第1節「人権、法の支配、紛争解決」では、法の支配、人権、民主主義と活発な市民社会・メディアや経済的自由の一部などが関連しているとした上で、課題を示している。特に司法制度については、「117名の裁判官の内、法的資格を持つものは一握りで、司法制度全体が徹底的に腐敗している」¹⁴⁾と厳しく批判する。同様の状況は警察などにも見られるとし、それらの原因の一つが公務員の給料の低さであるとした上で、汚職が文化となっているかぎり、給料を上げて問題解決にはつながらないだろうとする。さらに、汚職に関わる公務員が自己の立場を保全するためにより高位の公務員の庇護化に入るインフォーマルな制度が生まれ、法の支配をますます困難としていることも指摘される¹⁵⁾。この結果、権力者とのコネを持たない貧困層の人びとは、経済・財産・身体の安全において脆弱な立場に置かれていると結論付けられている。

第2節「ジェンダーと社会」においては、女性への暴力、商業的なセックスワーカー（その30%は18歳以下）、時都市における女性労働とその脆弱性などの女性に関わる人権の課題とその原因についての分析がされているほか、政治・司法分野での参加についても言及されている。

第3節「働く子供」、第4節「HIV/AIDS」では特に子供、HIV キャリアなどの状況をとりあげているが、現状と援助機関の活動に限定されており、そうした集団が特にどのような権利について課題を抱えているのかなど、RBA で通常求められる分析は必ずしもされていない。

同報告書は、明示的に RBA を採用して分析しているわけでは必ずしも無いが、RBA を反映した要素や視点が少なからず見られる。第一は、不十分ながらも、特に権利享受に課題がある人びとを特定し、その問題の背景を分析している点である。ただその扱いにはばらつきがあり、公衆衛生、教育など個々の権利実現状況との関連は十分に論じられていない。第二は、責務の担い手の義務履行能力に関わる分析が多くされている点にある。ガバナンス、汚職、人権保障などの問題が取りあげられ、その貧困との関連が分析されている。第三は、権利の保持者の請求能力に関わる分析がある程度されている点である。女性・貧困者の教育、識字、公衆衛生、マイクロクレジットへのアクセスなどが、貧困解決の課題として位置付けられている。第四は、こうした相互関係についての分析もされている点である。NGO やメディアの役割が、法の支配、民主主義などとの関連で分析されるほか、汚職が生じ、維持されている状況などについて

も貧困との関わりの中で分析もされている¹⁶⁾。

2.3 イギリスの国別援助政策とRBA

ヨーロッパ諸国で、北欧諸国以外の国としてRBAに取り組んでいる国にイギリスがある。同国は、2000年にカンボジア国別戦略文書2000-2002¹⁷⁾を作成している。国別戦略文書は、イギリス国際協力庁（DFID）が3年ごとに開発協力対象国について作成し、発展の課題とイギリスの開発協力の分野を明らかにしたものだ¹⁸⁾。

18頁からなる同文書の本文は、「課題」「パートナーシップ」「援助の現況」「今後の戦略」の4章に分けられている。記述は平易で、本格的な調査・分析報告書というよりも、市民向けの方針説明文書という色彩が強い。イギリスは、貧困問題への取り組みを優先課題としており、同戦略文書でもまず「課題」の中で、基本的なマクロ経済指標、医療や教育についてのデータを用いて、簡潔に全国的な貧困状況について概観している。その後、貧困と脆弱性についての分析が行われている。そこでは貧困と医療、教育などの関係、地方部における犯罪、司法制度の汚職などがもたらす問題について記述されている。また、森や湖など自然資源への生活の依存度が高いにも関わらず、そうした資源が権力者により非合法に略奪されているとの見方が示されている。このような問題の解決のためには、融資、教育を通じた人材の育成や医療、HIV/AIDSなどへの取り組みが必要とされる。また、その実現のために「良い政府」が必要とし、現状では、政治的な勝者が全て奪う状況があることを指摘している。なお、「良い政府」実現のための課題として、司法や行政の汚職へのとりくみや、公務員の能力強化などが指摘されている。

同文書の興味深い点は、「パートナーシップ」という項目を設け、他の機関や政府、市民社会組織などの状況を分析している点にある。この中で、カンボジア政府のパフォーマンスを分析する際の評価軸として、明示的に人権に言及している。そこでは、まずカ政府が「経済的権利の実現のために努力しているかどうか」を検証しており、具体的には、教育、医療、農村開発などへの予算配分、汚職防止や非合法の木材伐採禁止政策を分析している。次に、市民的・政治的権利の実現についての政府の責務履行状況を検証するため、政治的殺害、女性の議会での代表、労働者政策、報道の自由などについて検討している。また、チャム（イスラム教徒）、中国人、ベトナム人、クメールロイ（山岳民族）などのマイノリティの社会的・経済的権利の実現状況も評価対象とされている。詳細な分析は示されていないが、商業的な植林などにともない、山岳民族などが不利益を被っていることや、教育においても特に課題を抱えていることなどが指摘されている。この章では、さらにNGOなどの市民社会組織や、国連機関など他の主体の役割についても詳細に検討している。

同文書は、本格的な調査報告書という体裁をとっているわけではなく、RBAも十分組み込まれているとはいえない。貧困分析も体系的には行われておらず、政府の義務履行能力の問題も取りあげられているが、十分に個々の権利実現の問題と関連づけて分析されているわけではない。また、権利保持者の権利請求能力に関わる分析にもあまり関心は払われていない。ただ、

少数者・山岳民族などの特に貧困の中でも格差に苦しむ人びとの課題を取りあげていること、政府の責務実現能力について明示的に人権と関連させながら論じている点は参考になる。

2.4 カンボジア政府の貧困削減戦略文書とRBA

カンボジアの国連関連機関は1998年に共通国別分析（CCA）を作成したが、その後はCCAの改訂を行っていない。その理由として、「カンボジアでは、国連機関、その他の国際的なパートナー、カンボジア政府間の調整が進んでおり、……世界銀行、アジア開発銀行、DFIDとともに国家貧困削減戦略文書に基づいて計画を進める」とする¹⁹⁾。

貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の作成は、世界銀行及びIMFが1999年以降、低開発国に資金供与対象国に求めているもので、（1）貧困とその主要な決定要因の特定、（2）貧困削減の目標設定、（3）貧困削減のための公的な行動の優先順位の設定、（4）貧困の動向の体系的なモニタリングと、政府のプログラム・政策の効果の評価、（5）参加の過程の主要な要素の記述等を行なうことが期待されている。カンボジアでは、貧困削減戦略文書の策定にあたって、国連機関なども深く関与しているため²⁰⁾、CCAの作成を行なうかわりに国家貧困削減戦略文書を共通の基盤にするとしたものと考えられよう。PRSPにおいては、一般的には明示的にRBAを採用することは求められていない。PRSP作成の推進者である世界銀行は、その設立協定の規定に基づき自らの事業の中で明示的に人権に言及することを避けており²¹⁾、その意図を反映して人権という言葉を中心に用いることが回避されていると考えられる。

カンボジア版のPRSPである『国家貧困削減戦略2003-2005』²²⁾は、2002年にカンボジア政府により発表された。この文書でもRBAが明示的に採用されているわけではない。しかし、「国連機関、その他の国際的なパートナー」の協調のもとで行われた同文書策定には、国連諸機関の意図も反映しやすい。カンボジアの国連関係機関は国連改革計画の中で人権の主流化に努めており²³⁾、カンボジア政府のPRSPの実質的な分析の方法・視点にはRBAの要素を色濃く反映した要素が見られる。

PRSPは状況分析だけではなく具体的な分野別の目標やその評価を行なうための指標の提示を行なうものであり、カンボジアのPRSPも例外ではない。本節では、同文書において、貧困の分析が行われている第3章「貧困の多元性（Dimensions of Poverty）」に絞って、RBAの視点がどのように反映しているのかを検証したい。

この章では、第1節においてカンボジアの貧困の多元的な性格を分析している。そこでは「機会の欠如」「能力（capability）の欠如」「社会的排除」「グッド・ガバナンスの欠如」「脆弱性」という視点から貧困の特徴が記述されている。「機会の欠如」としては雇用機会や土地の不足が指摘され、「能力の欠如」の項目では、基本的な医療、教育、社会インフラへのアクセスなど欠如が課題として位置付けられる。さらに、「社会的排除」の項目では、非識字者、ジェンダー（同章4節で詳述されている）、少数民族（ethnic minorities）、HIV/AIDS患者などを社会的排除（意思決定への参加やサービスの提供からの排除）されうる人びととして特定している。

「グッド・ガバナンスの欠如」においては、「グッド・ガバナンスには、参加、透明性、説明責任、予測可能性」などの要素が含まれるとした上で、その欠如が貧困に影響を及ぼしているとする。具体的には、情報・意思決定へのアクセスの欠如が地方行政における住民と自治体との対立を生み出していること、法や権利が活用できない貧困層の人びとが土地を失うなどの不利益を被っていること、カンボジア政府と社会の貧困克服の取り組みを汚職が損なっていることなどを指摘する。「脆弱性」の項目では、脆弱性に関わる課題をいくつか指摘する。食糧入手の問題、ストリート・チルドレン、HIV/AIDS患者の状況、自然災害、地雷・不発弾、開発の対象から排除されている地域、社会資本（社会規範、信頼、結社、伝統的共同体などの社会的絆）の欠如、貧困の地域格差などの課題が挙げられている。

同章2節および3節では、収入と貧困との関係について詳細な分析を行い貧困を定義するための検討を行なっている。4節では、ジェンダーによる格差に焦点を当て、貧困、伝統的な価値観、雇用、教育、医療、HIV/AIDS、人身売買、家庭内暴力などについての分析を行なっている。

PRSPにおいては、人権概念は限定的にしか用いられていないが、その分析の視点には関連する部分も見られる。「能力」「機会」分析は、権利実現の状況についての分析としてもとらえることはできよう。また、グッド・ガバナンスについての分析では、限定的ではあるが責務の担い手の義務履行能力に触れてはいる。また、脆弱性やジェンダーの格差、社会的排除についての分析は、権利保持者の中でも特に権利剥奪の状況にある（もしくは陥りやすい）人びとの状況分析となっている。しかし、いくつか限界も見られる。第一は、貧困と個別の権利実現状況との関連が十分に分析されていないことである。様々な権利剥奪の状況をまとめて「貧困」と理解し分析する本報告書の手法と、個別権利の実現状況の分析を求めるRBAとの違いは大きい。とりわけ脆弱な立場にある人びとの課題の分析については、女性以外の脆弱性の高い社会集団がどのような権利において特に深刻な剥奪状況にあるのかが明示されていない。

第二は、政府の責務と貧困との関連が十分に示されていない点にある。第一の問題とも関わるが、RBAにおいては、それぞれの権利についての責務の担い手の義務の内容、その履行状況および履行能力の明確化が求められるが、そうした分析は行なわれていない。貧困を解決するためにどのような政府の機能の強化が核となるのかを特定することが必要となるが、現状では十分に読み取ることができない。

3. RBAに基づく国別状況分析の意義と課題

RBAは、ヨーロッパの一部の国や国連で導入が試されており、試行錯誤が行われている段階といってよい。本論で検討したように、もっとも先進的なとりくみを行なっているとされているスウェーデンやイギリスでも本論で検討した分析を発表した2001年の段階ではまだ十分にRBAの視点を踏まえた分析をしているわけではない。

しかし、例えば2002年に発表された日本政府のカンボジア国別援助政策²⁴⁾と比べると、分析の密度の違いは明らかである。外務省の報告書では、貧困の状況、貧困層の脆弱性についての

分析はほとんどされておらず、カンボジア政府の暫定貧困削減戦略文書であげられた項目を列挙しているだけである。「権力者による恣意的な土地の独占及び難民や国内避難民の帰還に伴う新旧居住者間での土地所有を巡る争い等が発生」という認識は示されるが、その原因として「土地所有制度が確立していない」点のみが指摘され、司法制度の問題との連関などは論じられない。「行政サービスや司法機能が非効率かつ不透明であり、汚職・腐敗が問題視されて」という認識は示すが、これは「健全な経済開発の上で大きな課題」としてのみ位置付けられ、貧困層の脆弱性との関わりは示されず、カンボジア政府がその問題に「精力的に取り組んでいる」点のみが強調される。こうした分析からは、汚職に関わる公務員が自己の立場を保全するためにより高位の公務員の庇護化に入るインフォーマルな制度が生まれる問題など、経済発展だけで解決されない課題は無視される。汚職や公務員の権力の乱用が許される環境においては、経済発展が格差の拡大・貧困層の脆弱性の深化につながりうるのだが、外務省の援助政策は、「経済発展を進めればいつか問題は解決する」という安易な発想や理解につながりかねない。

スウェーデンやイギリスの例に見るように、RBAを導入しつつある国の手法は、貧困層の状況についてのより詳細な分析を可能としている。「貧困層」の状況・貧困化の原因などについての詳細な分析がなされている他、特に脆弱な状況にある人びとの特定もされている。また、貧困と経済的な不平等や政府の機能との関連もより詳細に分析されている。こうした視点は、「経済的な成長が貧困の解決に自動的につながる」といった単純な結論に陥ることを避ける可能性を持つ。さらに、貧困層の権利請求能力や政府の責務実施能力の抱える課題が示され、それらの相互関係がある程度関連づけられて認識されていることも特徴的である。これは、より現実的・具体的な貧困解決の道筋を示しうるだろう。

このように、RBAに基づく視点は、発展の課題の状況分析には一定の有効性を発揮しうる事が読み取れる。今後は、そうした国別の分析がどのように実際に支援計画や支援課題の設定、そして個別の事業に反映するのかを検証し、RBAの有効性を検証していきたい。

参考資料

人権に基づく開発協力へのアプローチ：国連機関の共通理解に向けて

「国連改革における人権に基づくアプローチについての第2回機関間ワークショップ」報告書
付属文書1²⁵⁾

はじめに

国連は、平和、正義、自由、人権の原則に礎を置いている。世界人権宣言は、人権が自由、正義、平和の基盤であると認識している。全会一致により採択されたウィーン宣言及び行動計画は、民主主義、発展、人権と基本的な自由の尊重とは相互に依存しており、相互に強化しあうものであるとする。

1997年に公表された国連改革計画では、事務総長が国連システムの全ての関係機関が人権をそれぞれの責務に応じて自己の活動・事業の中で主流化するように呼びかけた。

その後、いくつかの国連機関はその開発協力事業に人権に基づくアプローチを採用しており、その現場での経験を積み重ねてきた。しかし、それぞれの機関は、そのさい、独自の解釈で行いがちであった。しかし、国連の機関間の協力をグローバル・地域レベルで行うためにも、そしてとりわけ CCA/UNDAF のプロセスにおいて協力を行うためにも、このアプローチとそれが開発協力についてどのような意味を持つのかについて共通の理解が必要となる。以下は、2003年5月3日-5日に開催された「国連改革における人権に基づくアプローチについての第2回機関間ワークショップ」に参加した機関の間で共有されている人権に基づくアプローチの政策と実施方法の諸側面に基づき共通理解を生み出す試みを行ったものである。

この共通理解についての声明は、国連諸機関における開発協力・開発事業への人権に基づくアプローチに関するものである。

【共通理解】

1. すべての開発協力事業、政策、技術協力は、世界人権宣言やその他の国際人権文書に示された人権の実現をさらに推し進めるものでなければならない。
2. 世界人権宣言やその他の国際人権文書に含まれる人権基準と、それらに由来する人権の原則は、全ての分野の開発協力、事業の策定・実施過程の全ての段階を方向づけるものである。
3. 開発協力は、「責務の担い手」がその義務を果たす能力及び／もしくは「権利保持者」が自己の権利を請求する能力の発展に貢献するものである。

1. すべての開発協力事業、政策、技術協力は、世界人権宣言やその他の国際人権文書に示された人権の実現をさらに推し進めるものでなければならない。

たまたま人権の実現に貢献する一連の事業が人権に基づく事業計画へのアプローチによるも

のと考えられるとは限らない。人権に基づく事業計画・開発協力のアプローチにおいては、その活動すべての目的が一つもしくは複数の人権の実現に貢献するというものでなくてはならない。

2. 世界人権宣言やその他の国際人権文書に含まれる人権基準と、それらに由来する人権の原則は、全ての分野の開発協力、事業の策定・実施過程の全ての段階を方向づけるものである。

人権の原則はすべての分野（保健医療、教育、ガバナンス、栄養、水、衛生、HIV/AIDS、雇用・労働関係、社会・経済的安全保障等）の事業を導くものである。こうした事業には、ミレニアム開発目標と宣言の達成に向けた全ての開発協力が含まれる。この帰結として、人権基準と原則が共通国別評価（Common Country Assessment）と国連開発援助枠組み（UN Development Assistance Framework）を導くものとなる。

人権の原則は、評価、分析、事業策定、設計（目的、達成目標設定、戦略策定等を含む）、実施、モニタリング、事後評価などの事業の全ての段階を導くものである。

ここで言う人権の原則としては、普遍性と非剥奪性、不可分性、相互依存・相互関連性、非差別と平等、参加と包含、説明責任と法の支配がある。以下にその内容を示す。

・普遍性と非剥奪性

人権は普遍的で、奪うことが出来ない。世界のすべての人が人権を有している。人権は人間が生まれながら持つものであり自発的に放棄することは出来ない。他人がそれを奪うことも出来ない。世界人権宣言の1条に記載されているように、「すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等」である。

・不可分性

人権を分けることはできない。市民的、文化的、経済的、政治的、社会的のどの性質をもつ権利であっても、それはひとりひとりの人間の尊厳に内在するものである。その結果、どれも権利として同じ位置にあり、無前提に上下関係を付けて区別することはできない。

・相互依存・相互関連性

一つの権利の実現はしばしば完全にあるいは部分的に他の権利の実現に依存している。例えば、状況によっては、健康への権利の実現は、教育への権利や情報への権利に依存することもある。

・平等と非差別

すべての人は人間として、生まれながらにもつ尊厳により平等である。すべての人は、人種、肌の色、性別、民族、年齢、言語、宗教、政治的その他の意見、国、社会的出自、障害、財産、生まれその他の人権条約機関が開設しているさまざまな地位の違いにより差別されることなく、人権を有する。

・参加と包含

すべての人と人民 (peoples) は、人権と基本的自由を実現するための市民的、経済的、社会的、文化的、政治的發展に活発、自由で意味のある参加・貢献を行う権利を有している。

・説明責任と法の支配

国家と他の責務の担い手は人権の遵守を行う責任がある。このため、彼らは人権文書に謳われた法的規範と基準に従わなくてはならない。遵守を怠った場合は、人権を侵害された権利所持者は法律により保障された規則と手続きにより、適切な救済を求める手続きを権限を有する法廷もしくは他の裁定機関に対して起こすことができる。

3. 開発協力は、「責務の担い手」がその義務を果たす能力及び／もしくは「権利保持者」が自己の権利を請求する能力の発展に貢献するものである。

人権に基づくアプローチにおいては、正当な請求権を持つ個人・集団（権利保持者）と、国家・非国家主体で対応する責務を持つ者（責務の担い手）との関係が人権により決定される。人権は、権利保持者が誰でどのような権利を有するのかを定義し、対応する責務の担い手が誰でどのような義務を負うのかを明らかにすることにより、権利保持者の権利請求能力の向上や責務の担い手の義務履行能力の向上を可能とする。

国連機関に人権に基づく開発事業策定が与える影響

これまでの経験から、人権に基づくアプローチを用いるためには、「良い事業策定の実践」が必要であることがわかっている。だが、それだけでは人権に基づくアプローチとはならないので、他の追加的な要素も求められる。

以下に、人権に基づくアプローチに必要であり、特有、固有の要素を示す。

- a) 権利保持者の人権に基づく請求権と、対応する義務の担い手の人権上の義務、人権の実現を妨げている直接の原因、背景や構造的な要因の評価、分析。
- b) 権利所持者の権利請求能力、責務の担い手の義務履行能力を評価、これらの能力を向上するための戦略策定。
- c) 人権の基準と原則に基づき過程と成果を評価するためのモニタリングと事後評価。
- d) 国際人権機関・メカニズムによる提言を踏まえた事業。

他に、「良い事業策定の実践」に関わるが人権に基づくアプローチにおいても欠かせないものとして以下の要素がある。

1. 人々は自己の発展において中心的な主体であり、物やサービスの受動的な受け手ではない。
2. 参加は手段であり、目標でもある。
3. 戦略はエンパワメントにつながるものであり、力を剥奪するものであってはならない。
4. 成果と過程の両方がモニタリングの対象であり、評価されなくてはならない。
5. 分析はすべてのステークホルダーを含むものとする。

6. 事業は、周辺化され、不利な状況におかれ、排除された人々に焦点を当てなくてはならない。
7. 開発のプロセスは地元（国内）主体でなくてはならない。
8. 事業は格差の減少を目指すもの。
9. トップダウンとボトムアップのアプローチを相互作用を活かして用いる。
10. 状況分析により、開発の課題の直接の原因、背景、根本的な原因を明らかにする。
11. 測定可能な目標や達成課題が重要。
12. 戦略的なパートナーシップを作り出し、維持する。
13. すべてのステークホルダーへの説明責任を事業の中で支援する。

注

- 1) RBA についての基本的な文献としては、The Human Rights Council of Australia Inc., *The Rights Way to Development: A Human Rights Approach to Development Assistance* (The Human Rights Council of Australia Inc., Sydney, 1995)、Peter Uvin, *Human Rights and Development* (Kumarian Press, 2004)、Urban Jonsson, *An Approach to Human Rights Programming in Unicef* (May 23, 2000) などが参考となる。
- 2) UN Doc., A/51/950, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform—Secretary General's Report* (United Nations, 14 July 1997), pp. 78-79. 勝間靖「開発における人権の主流化? 国連開発援助枠組の形成を中心として」平和科学研究センター(編)『IPSHU 研究報告シリーズ No. 31 人間の安全保障論の再検討(2004)』(広島平和科学研究センター、2004) 85-111頁も参考になる。
- 3) Sida, *A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation* (Sida, 2001), DFID, *Strategy Paper: Realising Human Rights for Poor People* (Department for International Development, 2000), Urban Jonsson, op. cit..
- 4) UNDP, (Stanford, USA, 5-7 May, 2003, as available at UNDP HURIST website)
- 5) United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (UNOHCHR, 2002), p. 5.
- 6) United Nations, *Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework: Integrated Guidelines* (United Nations, 22 May 2002).
- 7) United Nations op. cit., p. 30参照。
- 8) UNDP, op. cit., 2003, p. 24参照。
- 9) ノルウェーの開発協力機関 NORAD は、個々のプロジェクトについて人権との関わりを分析するためのハンドブックを作成しているが、その活用は十分ではない(2004年11月段階の筆者のインタビューによる)。イギリスでは、個々の担当者により RBA の状況分析の適用方法は異なる。
- 10) 例えば、UNICEF フィリピン国別事務所の計画では、RBA の本格採用までは、80%の子供に教育を提供できていればある程度満足していたが、RBA に基づく計画ではむしろ20%の子供を特定・サービスの提供を行なうことに強調点をおくこととなっている。
- 11) Sida, Cambodia, *Country Analysis Paper* (Sida, 2001).
- 12) なお、日本の外務省が2002年に作成した国別援助政策においては、貧困の要因についてカンボジア政府の暫定貧困削減ペーパーに言及し「カンボジアの貧困要因としては、(i) 経済機会の欠如に加えて、(ii) 教育と保健が不十分であることによる潜在能力の低さ、(iii) 食料供給が不十分であることによる脆弱性、(iv) 識字率の低さ、社会的意思決定過程からの除外及び腐敗や差別等により社会的に阻害されていること等、広範囲にわたる項目がI-PRSPで挙げられている。従って、貧困に資する援助を行うにあたっては、これら要因を十分踏まえた上で実施する必要がある」と触れているだけである。

- 13) Kaplan T. Kato et. al., *Cambodia: Enhancing Governance for Sustainable Development*, (ADB and CDRI, Manila 2000).
- 14) Sida op. cit., 2001 p. 31参照。
- 15) この背景には、現在の政治体制が軍閥の妥協の結果生まれたことにあるとしている。op. cit., p. 32。
- 16) 日本の外務省が、「カンボジア政府は、これらを改善するため、(i) 軍隊、(ii) 公的サービスの効率向上を担う行政部門、(iii) 民主化、法の支配、人権尊重の促進を担う司法部門、(iv) 教育・保健等の社会セクター、(v) 森林の違法伐採問題への取り組みという5つの改革を推進し、グッド・ガバナンス、土地管理の実現にむけ精力的に取り組んでいる」とナイーブな評価を行なっている状況とはかなり異なる。
- 17) DFID, *Cambodia: Country Strategy Paper 2000-2002* (DFID, 2000) 参照。
- 18) 筆者が担当者に取材をした2004年8月段階では、次期の文書を作成中であった。
- 19) The United Nations in Cambodia: Home Page (as available at http://www.un.org.kh/?menuCode=Menu2_1_1on7 April, 2005).
- 20) カンボジア政府が「作成した」貧困削減ペーパーの策定過程で行われた協議において「クメール語（カンボジアの公用語）による草案を配付することができなかった」（Council for Social Development 2002, p. 9）ことは、本ペーパーの作成において国際機関やコンサルタントが果たした役割の大きさを象徴している。
- 21) World Bank, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank* (The World Bank, Washington, DC, 1998)
- 22) Council for Social Development, *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005* (Royal Government of Cambodia, 2002).
- 23) United Nations Country Team-Cambodia, *Mainstreaming Human Rights into UNDAF and UN Country Programmes* (Phnom Penh-October 4, 2000).
- 24) 外務省『外務省カンボジア国別援助計画』（外務省、2002年2月）
- 25) UNDP op. cit., 2003, attachment 1.

* 本研究のために行ったカンボジア調査は、神戸女学院大学研究所の研究助成を受けている。また DFID、Sida 等の資料収集は、国際協力機構の客員研究員として行ったものである。

(原稿受理 2005年4月8日)