

参加・エンパワメントと人権

—「人権に基づく開発アプローチ」の付加価値の検証—

川 村 暁 雄

Summary

Participation, Empowerment and Human Rights: on the Added Values of Rights-based Approach to Development

KAWAMURA Akio

This article examines the added values of the rights-base approach to development (RBA) by comparing it with other related concepts used in development discourses, in particular “participation” and “empowerment”. Concepts such as participation and empowerment are widely used within development community since the early 80’s. Like RBA, advocates of these concepts try to address the issue of unequal power relations, which characterizes the root causes of poverty. However, these concepts are not specific enough so that, in the implementations of the “participatory projects” or “empowerment projects”, the issue of power relations is often circumvented in order to avoid “unnecessary” confrontation with the powerful stakeholders. RBA, in contrast, is based on the concept of human rights, which were specifically crafted to handle the issues of power relation through 1) agreeing on common standards for the protection of human dignity, 2) clarifying the nature obligations of duty bearers and entitlements to the rights holders, and 3) enabling the realization of the claims of the rights holders through legal framework. Thus, RBA opens the gate to the negotiation for agreement on fairer social order among different actors.

はじめに

現在、「人権に基づく開発アプローチ（Human Rights-based Approach to Development、以下人権アプローチと略）」が開発協力の一つの視点として注目されている。これは、貧困問題に取り組み、長期的な発展の基盤を生み出すための新たな視座をもたらし、同時にそれらを解決するための援助国、NGO、地域団体、住民などの役割・関係を明確化する視点、それに基づく一連の援助・評価などの手法を生み出している。

人権アプローチは、90年代初めから開発関係機関の関心を集めており、現在、国連の開発関係機関での主流化が進んでいる¹⁾。二国間援助機関としては、スウェーデンの国際開発庁（SIDA）、英国の国際開発庁（DFID）などが中心的な推進者となっている。国連では、2003年に開発関係諸機関の関係者によるワークショップが開催され²⁾、「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（以下「共通理解」と略）」が提案された。経済協力開発機構・援助委員会（OECD/DAC）でも人権アプローチは注目されつつあり、2006年には開発関係機関の人権アプローチに関わる実践についてまとめた報告書³⁾が発行された。

本論の目的は、人権アプローチの付加価値を検証するための理論的な整理を行うことにあ
る。第一節においては、人権アプローチについて簡単に触れ、第二節において、これまでの開
発政策論（とりわけ参加型開発、エンパワメント）の検証を行う。第三節において、人権ア
プローチが新たに加えることができるとされている付加価値を、人権が果たしてきた社会的機能
を手がかりに検証する。最後に、今後の実証研究の課題を整理したい。

1. 人権アプローチの概要

人権アプローチとは、通常、人権の原則および基準を開発の全ての過程（計画、実施、評価）
に適用するというものとされている。OECD 援助委員会や、国連機関などでしばしば引用され
る「国連機関の共通理解」によれば、人権に基づく原則とは、1）普遍性・不可譲性、2）不
可分性、3）相互依存性・相互関係性、4）平等・非差別、2）参加・包摂、3）説明責任と
法の支配である。前3項は、1993年の国連世界人権会議で確認された人権のとらえ方について
の国際的共通認識であり、後半はどちらかといえば人権の前提となっている社会のあり方につ
いての原則と見ることができるだろう。なお、ここでいう人権基準とは国際人権条約で規定さ
れている個々の権利を指す。

なお、人権を開発に適用する際には、水への権利や教育の権利などの充足を求めて法的手段
で政府の責任を追及するという手法もありえる。ただ、人権アプローチにもとづく介入にそう
した方法も当然含まれるとしても、人権アプローチ自体は開発援助全体を人権基準・原則から
見直すということをねらったより広い概念であることに留意しなくてはならない。

こうした人権アプローチに基づく事業は、「共通理解」によれば次のような固有の特徴を持

つ。それらは、a) 権利保持者の人権に基づく請求権と、対応する責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である。

人権アプローチは、まず開発の課題を特定する手法と視点に影響を与える。とくに、平等・非差別や参加・包摂の原則に基づけば、一つの国の平均的な指標を上げることだけでは十分ではなくなる。平均が上がっても、それが特定の社会階層に対する排除を伴うものであれば、問題を生み出していることになるからである。このため、特に課題を持つ人びと（マイノリティ、女性など）などに特に焦点が当てられることとなる⁴⁾。

さらに、人権アプローチの下では、問題の定義が変わる。これまでは、「裨益者のニーズが充足されていない」こと自体が問題とされたが、むしろそれが「権利として実現されていない」ことが問題となる。すなわち、ニーズ充足が行われるだけではなく、当然それを行うべき人びと・機関により、人々への説明責任を担保した形で行われることが重要となる。こうした人びと（duty-bearer、責務の担い手）の中心は、法的責任を担う当該政府・自治体であるが、それだけにとどまるわけではない。関わる権利の内容に応じて幅広い人びと（子供の権利であるならば、親、地域社会など）の法的・道徳的責務ともなる⁵⁾。開発のための外部からの介入は、外部者が直接ニーズを充足することを目的とするのではなく、これらの責務を担うべき人たちが市民・住民に対する責務として実施するという「社会のあるべき姿」を生み出すために行われなくてはならないということになる。関連して、法整備や地方分権、政府予算配分のあり方、市民社会の参加、財政支援なども課題となっている。

権利所持者の権利請求能力に関心が払われるのも、人権アプローチの特徴である。政府のサービス提供能力を向上するだけではなく、それが人々の主体性に基づき行われることが参加、透明性、法の支配などの原則に基づき重要な課題とされるからだ。

2. これまでの開発理論の検証

人権アプローチで扱われる問題自体は、これまでの開発理論や実践の中で無視されてきたわけではない。「参加・参加型開発」「住民の組織化」「エンパワメント」という枠では、人々の主体性や能力、社会関係のあり方について議論されてきた。「良い統治（ガバナンス）」「法の支配」などの枠組みで政府のサービス提供能力やそのあり方について議論されてきている。「人間の安全保障」も、社会の中でもっとも脆弱な人々や脆弱性を生み出す環境に注目する考え方である。こうした概念と、人権アプローチの違いは、端的に言って、社会に存在する権力関係の問題をどのように扱うのか（あるいはそもそも扱うのかどうか）という点にあると考える。以下、参加型開発・ガバナンス、エンパワメントなど他の関連する議論を検証する。

(1) 参加型開発・ガバナンス

参加型の手法を用いた小規模の地域開発プロジェクトは、欧米の援助機関や国連により1950年代から実施されていた⁶⁾。参加型開発という言葉が援助の手法として明示的に関心を集めるようになってきたのは、1970年代になってからである。NGOなどがこうした言葉を活用していたほか、国連でも「民衆の参加 (Popular Participation)」という言葉が主流化していく⁷⁾。1980年代になると、多様な主体が参加型開発について議論や実践を行い始める。パウロ・フレイレの思想に影響を受けた各地のNGOは、参加型のワークショップなどを用いた意識化や調査の実践を積み重ねていく。アジアでは、参加型調査を推進するネットワークも生まれている⁸⁾。こうした動きを背景に、欧米の援助業界に大きな影響を与えたのは、ロバート・チェンバース (Robert Chambers) であった。チェンバースは、『農村開発：最後の者を第一に (1983年)』⁹⁾等の出版を通じて住民の主体性が農村開発にとって不可欠であることを意義を訴えると同時に、「参加型農村調査手法 (Participatory Rural Appraisal: PRA)」などの手法を開発、その普及に努めた。

他方、OECDや、世界銀行、国連開発計画などの政府機関・国際機関においても参加型開発への注目が高まる。OECD/DACは、1989年12月に「1990年代の開発協力に関する声明」を発表、1990年代の開発協力においては、1) 持続可能な経済成長の促進、2) 広範な人々の生産過程・分配過程への参加、3) 環境的持続可能性の確保などを目標とするとした¹⁰⁾。さらに、DACは「参加型開発とグッド・ガバナンス (「良い統治」) に関するオリエンテーション」という方針文書を1993年に作成、同年、重要課題である「市民社会」、「人権」、「司法制度改革」、「地方分権」との関わりについて検討する「参加型開発と良い統治」アドホック作業部会を設置した¹¹⁾。同作業部会は、1997年に報告書を発表、1) 民主化とグッド・ガバナンスが開発に不可欠であること、2) 開発とガバナンスの関連性についての共通理解に基づき援助受け入れ国とのパートナーシップを作ること、3) 市民社会の戦略的な役割を強化することなどの提言を行っている。

世界銀行は、1990年に部署横断的な参加型開発学習グループを設置、参加型開発の意義や手法について検討し、その結果を1994年に『世界銀行と参加』¹²⁾としてまとめた。ここで、参加とは「ステークホルダーが彼らに影響を与える開発計画、決定、資源に対し影響力を行使し、その運用に関わること」とされ、参加型開発が「多くの場合プロジェクトの質、有効性、持続可能性を向上し、政府とステークホルダーの主体性を増」すこと、そして「とりわけ貧困層に到達するためには地域社会の参加戦略が重要」と結論づけた。同報告書では、世銀全体で参加型開発を促進していくという方針も確認している。1996年には『世界銀行参加ソースブック』¹³⁾を作成、プロジェクトにおける参加促進のためのツールをスタッフに提供した。世銀では、1980年代半ば以降環境影響評価、貧困削減、非自発的移住などについての多くの政策ガイドラインを作成しているが、これらの中でも参加の重要性が確認されている¹⁴⁾。

世銀においては、このようにどちらかといえばプロジェクトレベルの参加促進についての議論が主流だったが、1999年に各国の貧困削減のための戦略作りの中に参加を組み込むという手

法も提案されていく。世銀と国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）が提案した貧困削減戦略文書（Poverty Recuotion Strategy Paper）にもとづく支援がそれである。これは、各国の主導で広範な参加に裏付けられた包括的貧困削減のための戦略を作成し、それに基づき世銀、IMFなどの支援機関が協力をしていくという考え方で、マクロレベルでの市民社会組織の参加を想定している¹⁵⁾。

国連開発計画は、1993年の『人間開発報告書』¹⁶⁾で参加をテーマとして取り上げた。開発協力の手法ではなく、「人間開発の状況」について論じる同報告書では、きわめて包括的な視点から参加と開発の関係を論じている。参加という概念も、家庭における参加、経済活動への参加、社会文化活動への参加、政治的参加まで含むものとして幅広く取り上げられた。

このように開発協力事業の中で課題として認識され、実践されてきた「参加型開発」だが、その内容の理解の仕方は様々である。そもそも参加という言葉自体は、人々が何かに関わるといふプロセスを指すものでしかなく、その理解の仕方は、「誰の」「どのようなレベル、段階での」「何のための」参加なのかで、大きく変わるのは当然であろう。

とりわけ、こうした参加型開発を「何のため」に行うと考えるかで二つに分かれる。第一は、参加をプロジェクトの達成手段と見なす視点であり、第二は参加の過程から生み出されるなにかを目的とする視点である。前者の場合は、まず何らかのプロジェクトが想定されており、その計画、実施、評価などへの参加がプロジェクトをよりよいものとするための手段として想定される。世界銀行などは主としてこうした視点に立っており、プロジェクトのコストパフォーマンス、質、持続可能性を高める手段として参加を位置づけている。前述のOECDの方針文書においても「参加型開発」は、1) 参加が市民社会と経済を強化すること、2) 開発計画の効率性、有効性、持続可能性を高めるという二つの理由を挙げており、どちらかといえば参加を手段としてとらえている¹⁷⁾。

第二の参加というプロセス自体を重視する視点は、貧困が排除や力の剥奪によるものという認識に基づく。ここで参加は、単にプロジェクトをよりよいものとするためだけではなく、人々が知識、経験を得る学びの場としてとらえられる。こうした視点は、チェンバースらにより主張されていたものでもあるが、多くのNGOやいくつかの二国間機関が採用している¹⁸⁾。通常、この場合参加の目的は人々の学習であり、それを通じた交渉能力強化などの「エンパワメント」ということになる。

チェンバースらが生き生きと描写したように、貧困の大きな原因に「力のなさ」があることは間違いない¹⁹⁾。国家、自治体の財政の分配に影響を与える力、市場経済の中で自らの正当な権利を守る力の欠如、カースト制度、部落差別などの文化的な意味づけによる差別が、人々の相対的な力を奪い、貧困を持続させる。後者の「参加」は、こうした力関係に関わることも想定している。住民を主体とする参加型開発という理念を提起したチェンバースや途上国のNGOの多くは、こうした問題を明確に意識しながら「参加型開発」の必要性を提起し、実践を行っている。しかし、こうした考えが必ずしも援助機関の政策に受け入れられたわけではないのは、これまでみてきたとおりである。チェンバースの本は広く読まれたが、その実践にさ

いはして PRA などの手法の導入が優先され、必ずしも理念が受け入れられたわけではない²⁰⁾。

こうした多様な理解を生み出した背景には、おそらく援助機関の側の現地社会への介入に対するためらいもある。まず、外部の援助機関がお金の力でどこまで社会関係のあり方に介入すべきなのかという倫理的な疑問がある。同時に、自国内の住民と政府などとの関係は、国内問題ととらえ、介入を嫌う政府の反発もあった²¹⁾。参加という概念にはさまざまな解釈が可能であり、事業実施を優先する援助機関やプロジェクト担当者が反発の少ない解釈を選んでいくのは自然なことでもあった。

ところで、そもそもプロジェクト単位での住民参加が、本当に参加型開発の唱道者の主張するエンパワメントにつながるのかという批判もある²²⁾。プロジェクトは村の生活にとってごく一部であり、村の生活全体、あるいは村自体をつつむ政治経済構造の中でのエンパワメントを評価する視点がプロジェクト単位の参加からは生まれにくいのは間違いないだろう。

(2) エンパワメント概念の限界

貧困層の力の剥奪に注目する援助機関や NGO が注目した概念が、エンパワメントである。エンパワメントは、対象となる人々の「力の剥奪状況 (disempowerment)」を問題と考えるという点においては、人権アプローチと重なる部分が多い。

エンパワメント概念も多義的だが、アジア経済研究所で「援助とエンパワーメント言説」研究会を主宰した佐藤寛によれば、エンパワメントについて論じる人たちの視点を総合すれば次のような整理ができる。

「1. 当事者の『気づき、主体的意欲』(心理的变化) が、エンパワーメント達成過程において大きな役割を果たすことを指摘している。

2. 外部者(ドナー、政策当局者)の機会付与(訓練・教育や資金などのサービス提供)によって、当事者が『能力開発/能力開花』を経験することが、エンパワーメントのための中核的な活動であることを指摘している。

3. さらに、こうして『得られた/付与された』能力は、社会的制約があるためにそれだけでは十分に機能するとは限らないので、外部者はこの能力が発揮しやすいような社会環境作りを働きかけるべきである、という立場に立っている。』²³⁾

こうしたエンパワメント理解は、確かに人権アプローチと重なる部分は少なくない。人権アプローチが注目する「権利保持者の権利請求能力の強化」は、「当事者の『気づき、主体的意欲』(心理的变化)」と重なる部分がある。「責務の担い手の履行能力強化」と「能力が発揮しやすいような社会環境作り」との間にも共通点はありえる。

ただ、実際にエンパワメント概念を用いたプロジェクトがこうした総合的な視点で行われているとは限らない。そもそも、何を「パワー(力)」と見なすかによりその手法は大きく異なる。それにもかかわらず、多くの NGO やドナーにより十分定義されないまま使われているのがエンパワメント概念の課題ともされている²⁴⁾。

エンパワメント概念の使われ方を検討した太田によれば、開発援助の現場で用いられるエン

パワメント概念は、どのようなパワー観によって立つかにより次の四つに分かれるという²⁵⁾。第一は、資源や意思決定へのアクセスをコントロールする社会的影響力（“Power over”）、第2は、個人の知識や技術といった人的資源に通じる能力（“Power to”）、第3は人々が連帯することによって生まれる社会関係資本としての協働の力（“Power with”）、第4は自己に内在する自尊心や自信という精神的な力（“Power from within”）である。太田は、どのようなパワー概念に基づくかにより、プロジェクトあり方は大きく変わると考えている。第1の権力理解（“Power over”）によれば、強者と弱者間の関係を変える必要が生まれる。だが、こうした手法は80年代にドナーにより注目されたが、既得権益者の反発が強いため、必ずしも援助機関に幅広く採用されていなかった。第2の権力理解（“Power to”）によれば、介入は個人の技術、識字能力などを育てる手法につながる。これは、社会的軋轢を生む可能性は少なく、政府系組織やNGOに幅広く支持されている。第3の権力理解（“Power with”）は、住民の組織化、参加などと関連づけられ、プロジェクトに導入された。他方、こうした手法が自助努力を強調するため、政府の担うべきサービスを住民に転化しているという批判もある。第4の視点（“Power from within”）は、個人の価値観、社会関係の改善などが求められることとなる。ただこの点のみ実施することは困難であり、第1～第3の手法の中に組み込まれがちであるとする。

このようにエンパワメント概念も、参加型開発と同じく解釈が多義的であり、結局実践においては無難な方向で使われる可能性がある。研究会のメンバーが認識する共通の要素として佐藤が指摘した「能力発揮の社会環境作り」の重要性が実際には、太田のエンパワメント実践の分類の中ではかならずしも一貫して見られないことから、こうした問題が読み取れる。第1のエンパワメント理解においては、能力発揮のために社会的な関係性を変えることの重要性は認識されているが、そのために「社会環境を変える」という視点が必要とは必ずしもされない。第2のエンパワメント理解は、社会的弱者をとりまく権力関係には関心を払わないため、社会環境の変化につながるかどうかは他の要因に左右される。第3の「協働の力」は、太田が指摘しているように「自助努力・・・という名目で、本来は政府が担うべきサービス、経費、労働」を住民に転化しうるものである。例えば農村で女性を組織化し、マイクロクレジット運用のプロジェクトを実施、その金利で開発ワーカーを雇用して識字教育やトレーニングを実施するというNGOのビジネスモデルがある。グループの参加者はエンパワーされるが、金利を払えない最貧層はそもそもグループに参加できないという問題がある。教育、医療などを必須サービスとしてとらえる視点からは問題なのだが、特定のグループに焦点を当てがちなエンパワメント概念だと、こうした問題を看過してしまう可能性がある。

（3）参加型開発、エンパワメント概念の政策用語としての課題

これまでみてきた参加型開発やエンパワメント概念の課題は、まとめれば次のように整理できる²⁶⁾。

第一は、援助政策を論じる言語としての有用性である。参加はきわめて多様な概念理解が可

能であり、参加について語る援助機関の定義には大きなばらつきがある。エンパワメントも程度は違うがやはりかなり幅のある概念である。このため、援助政策についての公共的な議論に混乱をもたらしている。もちろん、どんな概念を用いようが、実際の運用の中でばらつきが生まれることはありえるが、参加型開発やエンパワメント概念は、そもそもの解釈自体多様でありえるところに課題がある。

第二は、力関係に関わる規範的前提を組み込んだ政策用語としにくい点である。参加の意義は、OECD/DAC、世界銀行などにより「プロジェクトの成功、持続可能性」に関連づけられ、チェンバースらが指摘した「力関係」の問題は避けられがちとなる。NGOは参加型開発やエンパワメントを意識化や「解放」と関連させて語ることができるが、政策用語として政府や援助機関と共通の認識をつくりにくい。

第三は、力関係を中心の課題にしていなかったために、そうした問題に対応するためのツールを十分に用意できないという問題もある。エンパワメント概念は、権力関係の問題についての分析につながり得る。だが、そうした分析に基づく実践は、エンパワーされる側に関心を集中させることが多い²⁷⁾。

人権アプローチは、こうした問題のいくつかに対する回答を示しつつある。以下、次節においては人権アプローチがどのような付加価値をもたらすのかについて検討したい。

3. 人権アプローチの付加価値の検証

(1) 人権の社会的機能・歴史的な役割から

人権アプローチの可能性について論じる前に、人権概念の社会的な機能について簡単に検討しよう。というのも、人権アプローチの有効性（と限界）は、人権概念のもつ特殊な役割に多くをよっているからである。

人権とは、人間が自己の尊厳を保つために必要と思われる条件についてを、法的形式で定式化し、ある社会で確認したものである。現実には、確認が未形成の内容についても当事者や人権団体により「人権」として要求する運動がされていくのだが、ここではとりあえず確認された内容についてのみ扱うことにする。

人権は、近代領域国家の中で歴史的にきわめて重要な役割を果たしてきた。近代領域国家においては、領域内については主権国家が最終的な権限を持つことが正当とされている。そうした権限を利用し、政府は資源を動員したり、資源分配についてのルールの変更をしたりすることが可能となる。警察、軍などの暴力装置を正当に行使する力も国家に集約されがちである。学校教育を通じて、文化やアイデンティティなどの領域にも国家の力は及ぶ。

このように強大な力を持つ近代領域国家が形成されたいくつかの欧米諸国（イギリス、フランス、米国など）で、権限の乱用を防止するため相対的に弱い立場にある人が自己の尊厳を守るための手段として開発・採用してきた手法が、人権の確立であった。これは、人間の尊厳のために特に重要な条件を権利として定義し、それを特に重要な権利＝人権として社会的承認を生みだし、法制度化を行うという手段である。人権は、人の尊厳を守るための特別な権利とし

て、道徳的な意味づけを与えられ、社会的な支持を獲得することができた。また、権利という形式をとることにより、保障や救済を義務化し、法的な措置を通じた実効性を確保した。つまり、国家権力が増大した近代領域国家において、それが生み出す弊害に対抗し中立化するかけがえのない手段として機能してきたのである。

人間の尊厳のために必要な条件は、もちろん自動的に決まるわけではない。それぞれの社会の中で、何らかの不条理な苦痛を感じた人たちが要求することにより、しだいに形成されてきたのが人権基準のリスト（人権カタログ）である。当初ブルジョワ層男性に限られていた人権を要求する主体に、労働者、マイノリティ、女性など政治的決定から排除されていた人たちも参加していき、人権カタログの拡大を図っていった。福祉国家が求められるようになる中で、人権カタログの中身はさらに変化していった。人権が議論され始めた18世紀末には人々の生活や経済活動への介入を阻止する自由（表現の自由、思想信条の自由、移動の自由など）や、政治的な参加（参政権、集会の自由など）、司法の独立などの基本的な権利・自由が人権とされていた。だが、19世紀末から次第に教育、保健医療、居住などの社会生活の基礎条件の充足も権利とされ、国家等の義務を伴う人権に含まれるようになっていった。複雑化する社会の中で、自由を確保するだけでは、人間の尊厳に関わる条件は保障できないことは明確だったからである。

人権は万能ではないが、多くの近代の国家にとってきわめて重要な役割を果たしたことは間違いない。それを可能としてきたのは、人権に以下のような特徴があったからであろう。

第一に、人権の基盤となる理念の普遍化可能性がある。人権概念は特定の集団の優位性に基づかない「人間」を主語とする概念である。このため、原理的にはどんな人でも人権の主体として権利を主張できる。こうした考え方に基づく権利は、短期的には既得権益を持つものとの対立を生み出すが、新たな上下関係を固定化することにはつながらない。このため、社会において受け入れられ、社会関係の基盤を提供してきた。

第二は、手続きや討議により生み出された正当性がある。人権は、立法等の手段で制度的・社会的に確認され、その過程で行われる公共空間における議論を通じて社会的な正当性を獲得している²⁸⁾。

第三は、法的形式を持ったことによる具体性である。人権カタログを構成する個々の権利は、具体的な事例に適用されることが想定されている基準である。このため現実の状況に当てはめ、判断する基準として使いやすい。

第四は、紛争解決における実効性である。司法制度が正当な紛争解決機関として認知されている場合には、人権に基づく紛争解決が可能となる。

第五は、こうした権利保障の仕組みを作ることにより、国家と市民との関係を生み出し、包摂的な社会を作り出すことができたという点がある。

このように、人権概念の有効性は、歴史的にはその理念、形式、形成過程（民主的な討議、手続き的正当性）、実効性と深く関わりながら生み出されてきた。では、これが開発という領域で意味を持つのだろうか。以下、人権アプローチがこれまでの開発理論に対してどのような

付加価値を持つかを、こうした人権概念の特徴、社会的機能と関連させながら検討しよう。

(2) 人権アプローチの付加価値

人権アプローチとは、既に触れたように人権基準と人権基準の背景となっている原則（説明責任、平等・非差別など）を開発の全ての過程に適用するというものであり、合法・不法の枠で物事を判断する狭い意味での人権基準の実施を直接の目的としているわけではない。開発に関わる課題について、こうした司法的手段における人権実現が必要であったり可能であったりする場合もあるし、人権アプローチの中でそうした手法が採用されることもあるだろう。だが、人権アプローチ自体は、それだけではなく、人権の枠組みを準用し、より柔軟に開発プロセス全体に適用するというものである。

この人権アプローチにはどのような付加価値があると考えられているのか。2006年に OECD 援助委員会が発行した報告書『人権を開発に統合する—援助機関・国の諸アプローチ、経験、課題』から概観してみよう。

同報告書は、第一に、合意されたグローバルな法的枠組みに基づき、開発関係者に明示的な規範的・分析的枠組みを提供できることを人権アプローチの価値とする。ただ、本報告書は、現実に人権概念を受け入れない相手国において、必ずしも人権を明示しないこともあるとしている。

第二に、「責務の担い手」と「権利の保持者」という概念を用いることにより、ガバナンスに関わる議論に貢献できるとする。これらの概念は、国家と市民の関係性に焦点を当て、国家の権利実現能力の強化と、市民の権利を要求する能力の両方の強化を同時に課題化し、さらに説明責任や救済の必要性に焦点を当てる。既に、貧困層のエンパワメントのために参加型アプローチが広く使われているが、人権アプローチは、「自由で、十分に情報を得た実効的な参加の制度化」の必要性に焦点をあてることによりこうした傾向を補強することができるとしている。

第三に、貧困削減の手法や効果に影響をもたらすとする。人権は、不平等や排除などの貧困削減の主要な障害に焦点を当て、貧困のより根本的・構造的原因を検証するレンズを提供する。また、援助が行われている文脈や、権力関係についてより深い理解を求める。「平等・非差別の原則」は周縁化された個人や集団に関心を払うことを求める。

第四に、人権は援助の政治的な次元の理解を通じてその効率性を向上させるとする。人権は、各国政府の責任に基づいている。このため、援助機関の役割は直接サービスを提供するというものから、むしろ能力向上を支えるというものに移る。さらに人権の相互依存性・不可分性の理解が、より広範な関連部門の協働を生み出すとする²⁹⁾。

さて、この報告書は人権アプローチの唱道者が執筆したものであり、第三者的な評価では必ずしもない。このため、報告書で指摘されている人権アプローチの付加価値が、実際どこまで現実にプロジェクトの中で実現しているのかについては、実証的な調査を積み重ねて検証する必要がある。当面ここではこうした「メリット」が人権概念の性格とどのように関わっている

のか整理し、理論的な面からその意義と課題について検討しよう。

まず第一の「開発関係者に明示的な規範的・分析的枠組みを提供できること」を、どのように考えるべきか。人権概念がどこまで規範的な枠組みをどこまで提供できるのか、それは他の枠組みに比べてどのような違いを持つのか。その意義は何に求めることができるのか。

参加型開発やエンパワメントについて検討したさい、これらの概念においては社会関係のあり方についての規範的な前提が必ずしも明示されておらず、それが問題の一つであるという点を指摘した。なお、筆者は規範的な前提があること自体を問題とするわけではない。そもそも、外部の介入者が開発という資源の生成・分配のあり方に関与するということは、意図しようがしまいが社会関係に影響を与える。社会関係のあり方について中立であるということはいえない。規範的な立場を持たないということは、現実から目をそらすだけになりかねない。

もちろん、参加型開発やエンパワメント事業が社会関係のあり方について強い規範的前提を持って行われればよいわけではない。多大な資源をもつ外部者が特定の規範的前提に基づくプロジェクトを行うことには、倫理的および現実的な問題（プロジェクトの持続可能性など）を生起する可能性がある。

人権は、そもそも法的規範という形をとっているので、明示的ではないという問題は回避されうる³⁰⁾。だが、明示的であるということが、その「正しさ」を無条件に保障するわけではない。これまで検討したように、歴史的には人権基準の正当性はその理念だけではなく生成過程により社会的に生み出されてきた。ところが、国内的な人権への正当性付与の手続き・社会過程が必ずしも十分ではない国も少なくない。形式的に人権条約が国際的に確認されていたり、条約の批准が行われているという点に基づき、人権基準の受容が前提とされる場合もある³¹⁾。だが、国連における採択や国家による批准が、必ずしも民主的プロセスで、社会の成員の参加に基づき行われたとは限らない。

そもそも民主的な議論を経て法を形成し、それを規範として受け入れ実効性を担保するという社会秩序のあり方についての枠組み自体、近代的社会の特徴的なものであり、それぞれの社会に根付いているものではない。人権の正当性を担保する実効的な司法制度がないため、人権基準への信頼が弱い国もある。国家による人権条約の批准だけでは、人権基準への社会的な承認は生まれない。この人権規範の「正しさ」の社会的な受容に関わる原理的な問題は、単なる哲学的な問題ではない。現実には、個別の地域社会、政府関係者のプロジェクトに対する支持や主体性に影響を及ぼしうる。実際に反発があるからこそ、人権を語らない「人権アプローチにもとづくプロジェクト」も、様々な文化・政治環境に適用させるという名目で行われているわけである。

人権が社会関係の基盤を提供するためには、その社会的受容と制度的確立が必要である。国際社会における確認や批准の事実のみに頼り人権基準が受容されたという理解を行えば、社会的現実との乖離が生まれうる。こうした乖離は、援助国の力が働いている間だけ人権アプローチによるプロジェクトが機能するなど持続可能性において問題を生み出す可能性もある。

ただ、開発という介入を行うさいには、受け入れ社会内の社会関係についての規範的な前提

が必要という立場をとるならば、人権概念は少なくとも議論の基盤となりえる。既に指摘したように、第一に、人権は人間の尊厳の保障という普遍化可能性の高い価値観に基づいているからである。第二に、国際関係においては国際法としてある程度の正当性を持っているため、議論の俎上にのせやすい。第三に、人権は、多様な状況にある主体が参加する議論の中で鍛えられ、具体的な現実への適用がなされてきた概念であるため、それぞれの社会の中でも正当性を確得する可能性が高い。

人権アプローチの第二のメリットは、「責務の担い手」と「権利の保持者」という分析枠組みがもたらすものである。この視点は、人権が権利という形式を持つことにより生み出されたものだが、きわめて単純な枠組みでありながら、国家・政府と住民との関係のもたらす課題と解決の視点を生み出す。「責務の担い手」と「権利の保持者」という組み合わせで考えることにより、主体があくまで住民であり、彼らに介入する側には説明責任や透明性が不可欠であることがはっきりする。また、住民に必要な能力の中でも、権利の請求能力に焦点を当て、同時に政府の責務履行能力に焦点を当てることにより、その二つの関係性に留意しながら支援するという視点が生まれる。エンパワメント概念がしばしば住民の能力強化に焦点を当て、参加が行政や援助機関のプロジェクト実施手順に焦点を当てがちだったのに対し、人権アプローチは、その二つの関係性を問題の中心に置く視点を生み出す。

権利と責務という関係を明示することにより、対立を助長するという見方がよくされるが、必ずしもそうとはかぎらない。前節で指摘したように人権基準は、ある条件を実現することが当然であるという社会的確認である。権利としてそれを実際に主張せざるをえないのは、当然なことが不当に侵害された時であり、権利があるから常に対立があるわけではない。むしろ教育、医療などの権利の場合は、その実現が「当然でなくてはいけない」のでそれを地域全体でどのように実現するのかということが課題とされる³²⁾

第三のメリットは、「不平等や排除などの貧困削減の主要な障害」に焦点を当てるという視点を生み出すものである。これは、人権が普遍的に適用されることを前提としているところから生まれる視点だろう。これだけならば、これまでのステークホルダー分析などからも生み出された可能性のある視点だが、人権アプローチは、これを「政府の責務」などに関連させることにより、より包括的な視点を分析につながりうる。

第四に、人権は援助の政治的な次元の理解を通じてその効率性を向上させるとしている。これは人権アプローチを用いて援助機関が自らの役割をより客観的に位置づけることができるからと考えることができる。実際、通常、援助機関は、納税者などの資金提供者に対する説明責任を重視しがちである。だが、援助が権利の実現を支援するために行われるならば、それはまず住民が権利主体となれる形で行わなくてはならない。ならば、それはできるかぎり、当事国政府により実現されなくてはならない。住民が主体でありえるのは、なによりも説明責任を求めることができる政府に対してである。既に述べたように、近代領域国家においては、人権は人々の権利保障を国家が行う枠組みを作り、主権者と政府との安定した相互関係に寄与してきた。援助機関や NGO が国家の代行を行えば、主権者と政府との関係を損なう可能性もある。

必須の公共的サービス提供を政府ではなく NGO や国際機関が行っている地域において、人々は納税の意義や選挙への参加する意味を公共サービスの提供には求めないだろう。

4. おわりに

人権アプローチは、人権基準とそれを生み出した考え方（人権の原則）を、開発のプロセスに活用するというものである。人権基準とは、近代領域国家の中で法的な枠組みを用いて個人の尊厳を守りつつ、社会の一体感を生み出すためのツールであり、参加型開発やエンパワメントなどの援助政策に関わる概念には欠けていた要素をいくつか持つ。第一に規範的前提を明示すること、第二に権力関係の問題や排除の問題を取り上げ、必ずしも対立的にならない方法で開発プロセスの課題とすること、第三に市民と政府との関係を強化する可能性を持つという点である。これらは、これまでの枠組みの中では扱うことが困難であった。人権アプローチは、これまでの手法に新たな視点を付け加えるものとして、興味深い。

最後に、今後、より実証的な検証が必要な課題として、次の二点を指摘したい。

第一は、本論でも触れたが、人権規範の受容という問題をどのように考えるかである。法律家にとっては条約の批准は十分な正当性の根拠だが、社会の中でそれが受け入れられ、持続可能なものとなるためには、形式的な受容では不十分であろう。どのような条件が人権規範の社会的な受容につながるのか、そのための手法としてはどのようなものがあるのか。とりわけ法の支配にもとづく秩序が自明ではない社会環境においては、権利の確立により権力関係を制御するという人権の前提となっている枠組み自体の正当性に課題があるかもしれない。この点は、人権アプローチの持続可能性とも深く関わる重要な問題だろう。

第二は、人権基準自体の包括性と適合性である。人権は、そもそも開発の目標設定のために作られた概念ではない。人間の尊厳を守るための最低限の条件の中から、法的な形式に馴染むものを選び出し作られたものである。本当に、開発プロジェクトのツールとしてどのような限界を持つのかは、個々の人権基準について検討していく必要があるだろう。人権基準は、「相互依存・相互連関」があるとされるが、全ての権利を同時に実現できないならば、何を優先するのか、それぞれの関連は具体的にどのようなものなのか。他に開発を考える上で重要な課題はないのか。どのような分野のプロジェクトに有効で、どのようなプロジェクトには向かないのか。なお、こうした分析のためには人間の安全保障概念等の他の枠組みが活用できる可能性はあるかもしれない³³⁾。

人権アプローチが本格的に事業や援助計画策定に適用され始めたのはここ数年のことである。同手法は、現在ますます多くの機関が採用を始めており、新しい可能性を示している。他国の国内の権力関係のありようという難しい問題に、人権はアプローチはどこまで解決策を示すことができるのか。今後の研究と実践が求められる。

注

- 1) 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）。
- 2) UNDP, *Report of The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform* (Stamford, USA, 5–7 May, 2003, as available at UNDP HURIST website)
- 3) *The Development Dimension: Integrating Human Rights Into Development: Donor Approaches, Experiences And Challenges* (OECD, 2006)
- 4) 例えばユニセフフィリピン事務所においては、2005年より本格的に Rights-based Programming を採用している。それまでは全国で80%まで就学率があがればよいという考え方だったが、今では全国の率の工場は現地政府の問題であり、特にユニセフが関わらなくてはならないのは、そのままでは就学率があがらない厳しい状況にある地域の問題だという認識に変わったという。筆者によるユニセフスタッフへのインタビューより（2005年3月24日）。
- 5) なお、ここで言う責務とは必ずしも法的な義務だけを意味するのではない。
- 6) DAC Expert Group on Aid Evaluation, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Syntesis Report* (OECD, 2005), p. 22、坂田正三「参加型開発概念再考」佐藤寛『参加型開発の再検討』（アジア経済研究所、2003年）37–59頁、38–39頁。UNDP, *Empowering People: A Guide to Participation* (UNDP, 2000) も参考になる。
- 7) 坂田、前掲40頁、DAC Expert Group on Aid Evaluation, op. cit., p. 87。
- 8) 例えば、こうした団体の代表的な存在として、Participatory Research in Asia (PRIA) がある。http://www.pria.org/ 参照。
- 9) Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, (Longman Pub Group, 1983)。
- 10) The Members of the Development Assistance Committee (DAC), *Policy Statement on the Development Co-operation in the 1990s* (December 1989)。
- 11) *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Part 1: Lessons from Experience in Selected Areas of Support for Participatory Development and Good Governance* (OECD, Paris, 1997)。
- 12) The World Bank Operations Policy Department, *The World Bank and Participation* (World Bank, Washington, D. C., 1994)。
- 13) *The World Bank Participation Sourcebook* (World Bank, 1996)。
- 14) Jonathan A. Fox, L. David Brown eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1998)、川村暁雄『Jacses Briefing Paper Series: 持続可能な開発と国際援助：世界銀行の査閲パネルの機能と課題』（「環境・持続社会」研究センター、No.12、1998年7月）等参照。
- 15) PRSP が実際にどの程度参加を可能としたかについては、Steve Kennedy ed., *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support* (World Bank, 2005)が参考になる。結果はさまざまだが、政策策定過程における参加が評価の対象となるようになったという事実自体が、参加を促進する環境作りにつながっていると考えられるだろう。
- 16) UNDP, *Human Development Report 1993: People's Participation* (Oxford University Press, Oxford and New York, 1993)。
- 17) OECD-DAC, *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* (OECD, 1993), p. 4。なお、DAC 加盟国の中には、カナダ、ドイツ、米国、スウェーデンなどのように参加それ自体を目的と位置づけている国も少なくない。DAC Expert Group on Aid Evaluation, *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Syntesis Report* (OECD, 1997), p. 88参照。
- 18) 例えば、スウェーデンの国際開発庁は、Sida, *Perspectives on Poverty* (Sida, 2002) において、貧困と権力関係の関わりを強調している。

- 19) 世銀の『世界銀行と参加』報告書でも、参加型開発を実現するための障害として、差別による人々の排除や、政府が説明を求められることに抵抗を示すことなどを挙げており、社会における力の分配のありようと参加が関わっているという事実認識は示されている。The World Bank Operations Policy Department, *The World Bank and Participation* (World Bank, Washington, D. C., 1994), p. 6 参照。
- 20) 佐藤寛「参加型開発の「再検討」」佐藤寛『参加型開発の再検討』（アジア経済研究所、2003年）6 頁。
- 21) 世界銀行の参加や情報公開をプロジェクト実施の条件とするガイドラインには、途上国の反発も強かった。川村暁雄『グローバル民主主義の地平—アイデンティティと公共圏のポリティクス』（法律文化社、2005年）、特に5章参照。
- 22) 坂田正三「参加型開発概念再考」佐藤寛『参加型開発の再検討』（アジア経済研究所、2003年）。
- 23) 佐藤寛「援助におけるエンパワメント概念の含意」佐藤寛編『援助とエンパワメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』（アジア経済研究所、2005年）8-9頁。
- 24) 太田美帆「開発援助とエンパワメント論の系譜」『アジア研ワールド・トレンド』（No.120、2005年9月）、佐藤寛「援助におけるエンパワメント概念の含意」佐藤寛編『援助とエンパワメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』（アジア経済研究所、2005年）他。
- 25) 太田、前掲。
- 26) なお、ここで参加やエンパワメントを目的としたプロジェクトが必ずうまくいかないということを主張しているわけではもちろんない。実際には、プロジェクトの成否には多くの要因があり、とりわけ人的資質の問題は大きい。しかし、援助理論は、成否を評価し改善するための枠組みを示す。それが十分に明確であれば、評価・改善のプロセスを生じさせるはずである。
- 27) 佐藤寛編『援助とエンパワメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』（アジア経済研究所、2005年）。こうした視点からは、斎藤千宏「ケーララ集の開発経験とエンパワメント言説」佐藤寛編『援助とエンパワメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ』（アジア経済研究所、2005年）は興味深い。
- 28) 公共空間における討議と人権の正当性については、ユルゲン・ハーバーマス著、細谷貞夫・山田正行訳『公共性の構造転換（第二版）』（未来社、1994年）、ユルゲン・ハーバーマス著、河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性（上）（下）』（未来社、2002年）が参考になる。
- 29) *The Development Dimension: Integrating Human Rights Into Development: Donor Approaches, Experiences And Challenges* (OECD, 2006), pp. 20-21。
- 30) ただ、人権アプローチはすべて人権規範を前面に出す形で実施されているわけではない、ともされている。人権を前面に出さない「人権アプローチ」が単なる既存のプロジェクトの再パッケージとなる可能性についても OECD の報告書は指摘している。OECD 上掲参照。
- 31) もちろん、民主化運動を通じて憲法改正を達成し、人権規範を内部化した国々が増えており、この状況は変わりつつある。
- 32) 田中真理子元セーブザチルドレン・ジャパンネパール事務所駐在スタッフへの聞き取りによる。
- 33) たとえばアマルティア・センは、人間の安全保障はどの人権を優先するかについての指標となると考える。アマルティア・セン『人間の安全保障』（集英社、2006年）。

（原稿受理 2006年9月27日）