

援助とエンパワーメント

——能力開発と社会環境変化の組み合わせ——

第1章

援助におけるエンパワーメント概念の含意

佐藤 寛

はじめに

開発援助の場における「エンパワーメント」という言葉の用いられ方は文脈によって多様であり、共有された定義はまだない。新奇なカタカナ言葉の常として、様々な話者がこの言葉にそれぞれの理想を込めて用い、多様な解釈の間の整合性が検証されることなく流通しているのがエンパワーメント論の現状である。

日本の「開発とエンパワーメント」研究の第一人者である久木田純は1998年の段階で「エンパワーメントの概念化は発展段階にある。……様々な分野で様々な意味をもって使われてきた。しかしそれぞれの分野においてさえも定義が明確ではなく、それらを統合するような概念的整理も十分に行われていない。エンパワーメントは、誰もがすぐにイメージできるようなわかりやすい言葉でありながら誰にも明確な説明ができない、魅力的で不可解な言葉のままである」とした（久木田 [1998a: 20]）が、現在もその状況はあまり変わっていないように思われる。

第1節 エンパワーメントの言説性

本書の母体となった研究会のタイトルは「援助とエンパワーメント言説」であった。このタイトルは、研究会の主査であった筆者の問題関心を反映している。そこでまず、なぜ筆者がエンパワーメントの「言説」性を問題にするのかについて簡単に説明しておきたい。

「言説 (Discourse)」という言葉は、日常用語としてはなじみの少ない言葉であり、多様な解釈がありえようが、本書では以下のように捉える。

ある言葉（たとえば「エンパワーメント」「民主化」「グローバリゼーション」など）や、言い回し（たとえば「プロジェクトの持続性確保のためにはエンパワーメントが有効」「市民社会の成立が民主主義には不可欠」など）が、人々のコミュニケーションのなかで、誰もが合意しているものとして語られ、その根拠の妥当性が十分に吟味されないまま流通している時、それらの言葉はひとつの「言説」状況を作り出していると考えられる（＝みんながそう言うので、そうだと思えてくる）。そして言説化された言葉は、それが流布され、反復されることによってその存在がよりいっそう自明視されるようになるという、拡大・強化の再生産効果をもつ（＝多くの人が言えば言うほど、ますます本当らしく思えてくる）。筆者は、エンパワーメントの定義がいつまでたっても確定できないのは、エンパワーメントという言葉が実態よりも理念が先行して発生した言葉であり、具体的な事実に依拠するよりも「言説」に依拠して成り立っていることに原因が求められるのではないかと考えている。

いずれにせよ、ある言説が権威をもってくることの問題点は、その言説の背景にある「物の見方」「事実の説明の仕方」に疑いを差し挟むことが困難になり、それ以外の説明の仕方を見失われたり圧殺されたりする可能性が生じることにある。そして開発援助におけるエンパワーメント言説の問題点は、エンパワーメントを達成させたい外部からの介入者が、途上国の現実を「自らの見たいように」しか認識できなくなる危険性にあると筆者は考えている。

実際に、開発援助の現場では「エンパワーメントという言葉が、援助する側の思惑で使われ、地域社会の現状やニーズを無視したプロジェクトが行われることも多い」（本書第2章・蜂須賀論文）というのは決して誇張ではない。これは、本来途上国の人々自身の主体的な発展への努力を尊重しようとするものであるはずのエンパワーメントの趣旨にそぐわないばかりでなく、その地域の発展の方向性をゆがめてしまうおそれさえ出てくる。エンパワーメントという言葉が、その内容の吟味なく流通し、エンパワーメントという言葉さえ使えば免罪符のように、そのプロジェクトの正当性・妥当性が保証されるかのように考えられている状態は決して健全な姿ではない。このようなエンパワーメント論の現状を整理し、問題点を抽出することは援助研究が取り組むべき課題だと我々は考えたのである。

「エンパワーメント」は日本語では「力づけ」「力の付与」などと訳すことができるように、本来他動詞的に用いられる言葉である。すなわち他者が「誰か」（開発援助の文脈では援助の受益者、対象者）を「力づける」のである。したがって、開発援助の世界におけるエンパワーメントをめぐるのは、発展する／開発される当事者（現地住民／プロジェクトの裨益対象住民）以外に開発を支援する「外部所／よそ者」の存在が前提とされる⁽¹⁾。

さて、エンパワーメントを支援しようとする援助プロジェクト／プログラムの実施に先立って、外部者は本来2つの問題を明らかにしておくべきではないだろうか。第1に、外部者による、そのような「力づけ」が本当にできるのか（異文化・異言語の他者によるエンパワーメントは可能なのか）、その理論的・実証的な根拠が明らかにされなければならない。しかしながら、現在のエンパワーメント論において「できる」という理論的な根拠が示されることはないし、「できた」と主張されている場合にも、どのような経路を経てエンパワーメントが達成されたのか、に関する実証的な研究が十分にあるとは言えない⁽²⁾。

プロジェクトに取り組む前に外部者が検討すべき第2の課題は、「外部者によるエンパワーメント」を働きかけることは、開発援助の文脈で「望まし

もの」であるのかどうかについての判断である。ミクロレベルであれ、マクロレベルであれ、介入者が当該社会の固有の文化や歴史的経緯を無視（軽視）して、自らの望ましいと考える社会の姿に誘導していくことは、倫理的に正当化されうるのか⁽³⁾どうか、という問題はエンパワーメントをめぐるほとんど取り上げられないことがない⁽⁴⁾。

この2つの問題がないがしろにされたまま、現状では、「社会的弱者」のエンパワーメントは「できること」でありかつ「望ましいこと」だということが暗黙のうちに含意され、この語が流通している。これが、「エンパワーメント」言説の現状である。

こうして、エンパワーメントをめぐる言説が無統制に流通するなかで、それぞれの話者がそれぞれの考える「理想の開発の姿」に重ね合わせてエンパワーメントを定義し、それぞれが望ましいと考える「エンパワーメント」への道筋（過程）こそが、理想の開発に至る道であるという主張を繰り返すことが可能になっている。しかしながら異なる話者間で「何が理想の開発状態なのか」についてのイメージが多様であるために、具体的にエンパワーメントに向けた戦略を組み立てることは困難である。にもかかわらずこの言説は、政策決定や、援助現場での「開発ワーカー」の行動や思考を大きく左右しているのである。

このようなエンパワーメント言説の無政府状態を打破する試みとして、以下では現在開発援助の場において「エンパワーメント」という言葉がどのような含意をもって用いられているのかを整理してみたい。

第2節 エンパワーメント「過程」分析へのアプローチ

「エンパワーメントとは何を意味するのか（エンパワーメントの構成要素は何か）」「何が起こればエンパワーメントが達成されたということになるのか（どのような道筋でエンパワーメントにたどり着けるのか）」を研究するには2つ

の方向性がありうる。ひとつは理想的なエンパワーメントのあり方を想定し、その実現に向けてどのような開発援助を行えばよいのか、どのような過程を経てエンパワーメントに到達できるかを理論的に演繹していく（普遍原則から固有事例にアプローチする）方法である。これは、アドボカシー型 NGO のエンパワーメント論に多いアプローチである。2つ目は、実際に「エンパワーメントが達成された」事例を収集・整理・分析することで、どのような介入の結果、どのような過程を経てエンパワーメントが達成されたのか、を実証的に導き出す（固有事例から普遍原則を導く）帰納的方法である。

筆者の知る限りエンパワーメントそれ自体を目的としてプロジェクトを計画立案し、実際に計画されたとおりにエンパワーメントが実現した事例は、ほとんどない。しかしプロジェクト目的は別にありながら「結果として」あるいは「副産物として」対象住民のエンパワーメントが達成された事例、あとづけ（retrospective）で「エンパワーメント」の過程を追うことのできる事例は少なくない。そこで、具体例（途上国でのプロジェクト、戦後日本の生活改善運動など）を手がかりとしてフィールドワークを積み重ねることによって「プロジェクトの副産物としてのエンパワーメント達成」の経験を整理・分析する帰納的アプローチは可能だと考えられる⁵⁾。この場合、一つのプロジェクトにおけるエンパワーメント過程を追うだけでは、エンパワーメント理論の構築には不十分であり、多くの事例を比較検討することが肝要である。本書に掲載されている第2章・蜂須賀論文（東ティモール）、第3章・近田論文（サンパウロ）、第4章・斎藤論文（インド・ケーララ州）、第5章・池野論文（戦後日本）、第6章・小國論文（戦後日本とカンボジア）はこの作業に参与しようとするものである。こうした事例分析を通じて、多くの事例を貫く共通の道筋が見いだせるならばそれを理論化することで、エンパワーメントを達成するための道筋・過程を適切に計画・予測することができるようになるかもしれない。

一方、第7章・勝間論文、第8章・野上論文は演繹的アプローチとして位置づけられよう。人権が満たされた状態を理念型（エンパワーメントされた状

態)として想定し、その状態に至るためには、誰がどのような役割を果たさなければならないかを理論的に考え、それに基づいてアフガニスタンでの女子教育プロジェクトを実施したユニセフの事例を取り上げたのが勝間論文である。一方エンパワーメントを政策介入の一方法としてとらえ、機能的な側面に注目して経済学のロジックを用いてエンパワーメントの意義を再考しようという試みが野上論文である。

以下、本書に掲載されている8名それぞれの論文の概要を紹介しつつ、各論文のなかでエンパワーメントがどのように語られているか、何をもって「エンパワーメントされた」状態とみなしているかを中心にみていこう。

第3節 本書におけるエンパワーメントの「語られ方」

1. エンパワーメントに不可欠な3要素とエンパワーメントの最終目標

「援助とエンパワーメント言説」研究会では10数回の研究会を通して参加者の「エンパワーメント」観を相互に検討したが、8名の執筆者の間で明確な合意に至ることはできず、各自が自分のもっている事例や理論を出発点として論文を執筆した。ところが、8本の論文が揃ってみると、帰納的アプローチをとっている論文も、演繹的アプローチをとっている論文も、結果としてはかなり共通の「エンパワーメント」理解をしていることが明らかになった。その共通項は以下のようにまとめることができる。

多くの筆者はエンパワーメントの構成要素として、

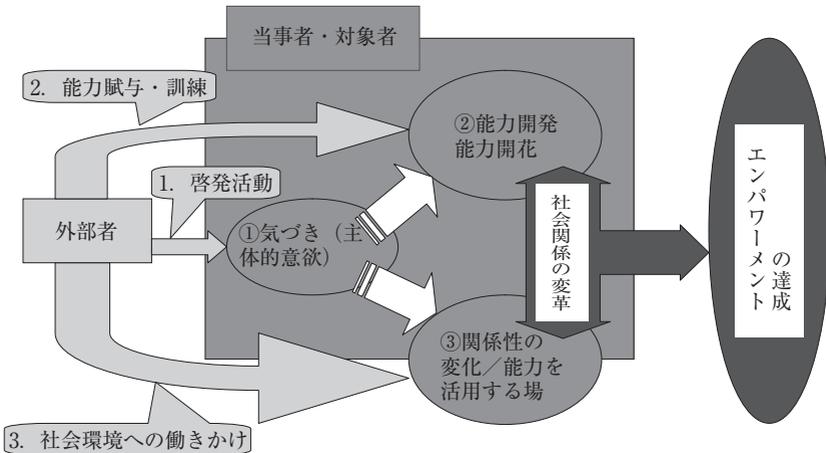
- ① 当事者の「気づき、主体的意欲」(心理的変化)が、エンパワーメント達成過程において大きな役割を果たすことを指摘している。
- ② 外部者(ドナー、政策当局者)の機会付与(訓練・教育や資金などのサービス提供)によって、当事者が「能力開発/能力開花」を経験することが、エンパワーメントのための中核的な活動であることを指摘している。

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、外部者はこの能力を発揮しやすいような社会環境づくりを働きかけるべきである、という立場に立っている。

各論文でこの3つの要素に与える表現や、重みづけは異なっているが、ほとんどの論文でこの3要素が共通して指摘されているのである。筆者はこれらが、現時点で開発援助という文脈におけるエンパワメント理解の共通土台となりうる3要素ではないかと考えている(図1)。

一方、エンパワメントの最終目的についてはどうだろうか。本書の執筆者たちのみならず、多くの論者は「エンパワメントは当該社会内部の社会関係の変容によって達成される」という点で一致している。すなわち、既存の社会関係・社会制度を変革することなしには、持続的な「エンパワメント」が獲得されたとは言えない、という点で異論を唱える論者はほとんどいない。したがって、エンパワメントの最終的な目的は「社会関係の変革」であると言い換えてもよいだろう。

図1 エンパワメントの3要素と外部者の働きかけ



(出所) 筆者作成。

以下では、上記のエンパワーメントの3要素と最終目的が各論のなかでどのような位置づけを与えられているかを検討していこう。

2. 「外部者が定義するエンパワーメントから当事者が定義するエンパワーメントへ」

第2章・蜂須賀論文では筆者自身が関与した、独立直後の東ティモール・コミュニティ・エンパワーメントプロジェクトの事例をもとに、外部者の考えるエンパワーメントと、当事者の考えるエンパワーメント概念のズレを指摘し、エンパワーメントの言説性を浮き彫りにしている。まず蜂須賀は、エンパワーメントがプロジェクトの「目的」であるのか、プロジェクトの目的は他にあってエンパワーメントは「手段」として位置づけられるのか、の違いが重要であり、外部者と当事者のズレの第1の原因がそこにあることを示唆する。また、外部者が手段としてエンパワーメントを取り扱う際には、機能的な側面（住民の自助によるプロジェクト経費の負担、プロジェクト投資効率の向上）のみを重視し、エンパワーメントという概念が本来もっている政治的な側面（パワーをめぐる問題）が抜け落ちてしまいがちであることに注意を喚起している。すなわち「社会関係の変革」というエンパワーメントの最終目標は、本来的に政治的な側面をもっていることを忘れてはならないのである。

さて、蜂須賀はカビールなどを参照して、“power over” “power to” “power with” “power from within” という4つの力を獲得するプロセスをエンパワーメントと位置づけており、このうち“power over”は他者の力の剥奪を伴うゼロサムの要因をもつが、残り3つのパワーは内的に発現される（主体的意欲と関連づけられる）ので、ポジティブ・サムのであると指摘する。そして「力は与えられるものではなく、自己発生的であるべきなのである」から、当事者の主体的な意欲が大切さであると指摘する。

一方で、「途上国に住む人々が力をつけるためには、個人の気づきや努力、能力の向上とともに、自己決定権を行使できるような環境を整えることが必

要」と指摘し、この「社会環境への働きかけ」については「外部のアクターがエンパワーメントに関われるのはまさにこの点ではなかろうか」と、エンパワーメント過程における外部者の役割の重要性を明確に指摘している。

3. 「途上国の貧困削減を可能としうるエンパワーメント」

第3章・近田論文は、エンパワーメント言説に大きな影響力をもっているジョン・フリードマンの〔ディス〕エンパワーメント・モデルを下敷きに、サンパウロの自主管理住宅建設プロジェクトの事例をあてはめながら、都市貧困層のエンパワーメントの過程を検証している。本書プロジェクトの執筆者のほとんどがこのフリードマン（フリードマン [1995]）と、久木田（久木田・渡辺 [1998]）とを頻繁に参照しているが、それはこの2人の議論が日本のエンパワーメント言説に与えた影響力の大きさを示している。

久木田は、エンパワーメントを唱える人々は「すべての人の潜在力を信じ、その潜在能力の発揮を可能にするような人間尊重の平等で公正な社会を実現しようとする価値を共有している」と、いささか理想論的な前提を置いているが、同時に「リソースがパワーを生み出す源」（久木田 [1998a: 26]）という現実的な視点も提示している。そこで近田はこの視点を援用し「個人の資源へのアクセス能力」に注目してフリードマンのモデルをサンパウロの事例にあてはめていく。

このなかで、外部者の働きかけによって資源へのアクセス能力を獲得する際には、「貧困状態にある個人が社会組織を基軸として社会的、経済的、心理的パワーの資源へのアクセスを相対的に増加させていく」と組織化過程の重要性を指摘する。同時に「その際に資源へのアクセスは『気づき』に誘発される形で増加し……」と、心理的パワーの役割に言及している。かつ、組織化とネットワーク構築に関して「エンパワーメントの実現には外部者の支援が非常に重要」だとして外部者による「社会環境への働きかけ」の必要性も指摘される。

4. 「ケーララ州の開発経験とエンパワーメント言説」

第4章・斎藤論文は、単体の援助プロジェクトではなく、州政府の政策としてエンパワーメントが試行され、一定の成果をあげたとされるインドのケーララ州を取り上げ、そのエンパワーメントの過程を跡づけようとするものである。斎藤はケーララ州の事例から、エンパワーメントが達成される場合には、政府の役割、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の役割、その地域の歴史的経緯の役割の3つが大切であるとする。ケーララ州の事例では、開発援助プロジェクトにおけるような明確な外部アクターは存在しないが、個人の気づきから社会関係の変化に至る、という道筋は他の執筆者と共有されており、「パワー（力）をめぐる社会関係の変化がいかんして内発的に生じたのか」（傍点筆者）という観点からエンパワーメント過程を考える視点の必要性を指摘している。ケーララ州は、経済的指標は低くとも社会的な指標がインドの中で飛び抜けて高い。このような成果が可能となった背景にはそれまでのケーララ地域に教育関連の公的支出が積み重ねられてきたという歴史的経緯があり、この過程でケーララ州に「市民社会」が存在していたからであると指摘する。

また、現在行われている住民参加型「ピープルズ・プラン」計画において、市民団体としてのKSSP（ケーララ科学文学協会）の果たす仲介・調整的役割を紹介しているが、これは第3章において紹介されるサンパウロの自主管理ムチランを支援する「技術支援団体」と同じような機能を果たしており、ある意味で「社会環境に働きかける外部者」の役割を担っていると考えることができよう。

5. 「開発援助における『社会的準備』とエンパワーメント」

第5章・池野論文は、「既存の社会関係を変えていく」（＝エンパワーメン

ト) ことを目指す開発援助プロジェクトにおける、「社会的準備」活動の役割について検討する。ここで社会的準備とは「対象者の意欲醸成(気づき)」「エンパワーメントに対する制約要因を調整するための、対象者を取り巻く社会環境への働きかけ」「必要に応じた住民組織化」の3つを含むものと定義されている。実際にこのような活動をプロジェクトの本来活動(技能訓練、小規模事業の実施など)に先駆けて行う社会開発プロジェクトは少なからずあり、社会的準備(Social Preparation)という言葉も、本来の業務を補強・推進するための予備的活動を表すものとして援助業界では市民権を得つつある。すなわち、図1に示されるようなエンパワーメントの3つの構成要素のうち、「能力付与/開花」を主たる活動とするプロジェクトにおいて、それ以外の「気づき」「社会環境への働きかけ」をプロジェクトに先立って行おうとするのが、社会的準備であると理解することができよう。

池野はこの「社会的準備」を単なる「予備的活動」ではなく、エンパワーメントを実現するために不可欠な活動として位置づける。エンパワーメントへのプロセスが、対象者自身の気づき、(集団化等による)社会的活動経験の蓄積とその過程における自信・自尊心の獲得、最終的な社会関係の変革、という順序で達成されるとするならば、「社会的準備」はこうしたプロセスで当事者が直面する問題をあらかじめ予想して対策を立て、活動しやすい環境を整えるものと言える。

しかしながら多くのODAプロジェクトでは、プロジェクト目標にエンパワーメントを掲げていながら、適切な資源を投入しつつ適切なタイミングで社会的準備を行ってはいない、と池野は主張する。これに対して戦後日本の生活改善運動では、働きかけの主体であった政府(農林省など)は、エンパワーメントの制約要因を「農村社会の民主化を阻む社会的因習」という形で認識しており、こうした制約要因除去のための社会的準備活動のために生活改良普及員などを投入していた。これが生活改善の成功、女性グループ活動を通じた農村女性の地位の一定の上昇に寄与したと主張している点で、本論は日本の経験に新たな意義づけを与える貴重な事例研究となっている。

6. 「村落開発援助におけるエンパワーメントと外部者のまなび」

第6章・小國論文は、戦後日本農村の生活改善普及事業と現代の途上国援助を、外部介入の可能性と限界という視点から比較して論じている。小國のエンパワーメント理解では、「主体的な参加，当事者意識（オーナーシップ），資源の自治管理・分配能力の向上といった点に着目することが重要視」されている。そして、「エンパワーメント（の内容）は、……外部者の関与に応じて変化する」と外部者の役割の大きさを指摘する。とはいえ、社会変容は本来、住民自身による長期的なプロセスであるべきであり、「援助事業は、そのような長期的な社会変容としての開発に外部から一時的にかかわる」のだという限界を自覚することが必要であるとしたうえで、外部者の役割を積極的に捉えている。

また、開発援助実務家としての立場から、エンパワーメント言説の果たす積極的な役割として、「事業実施者は、エンパワーメントという言葉を用いることで、個々の活動を手段化し、長期的で広義の変化のプロセスに目を向けること」ができる可能性が開ける、と指摘している。この「個々の事業を手段化する」とは、蜂須賀の指摘する「エンパワーメントは目的か手段か」という議論に通ずるものであるが、「個々の活動成果を超えた、社会的価値や人々の関係性の変化をも期待する」ことがエンパワーメントの目的であるのだから、収入向上や技術獲得（能力開発や能力開花）は、そのための「手段」として位置づけられるべきだと主張している。

こうして小國は「エンパワーメントとは、……個々人の能力開花を進めるプロセスであると同時に、……関係性に変更を加えていくプロセスという2つの意味をもつ概念と言えよう」と定義しているが、これも他の執筆者同様エンパワーメントの究極目標を「関係性の変革」に置いていると理解してよからう。

同時に小國は、「エンパワーメント概念とは、①自分自身についての自信

を獲得し……自己に向かう心理的なプロセスと、②社会関係における個人のコントロール力の獲得、③集団レベルでの……価値の共有、④コミュニティ全体の自治能力の向上、という4つの相互作用的な概念が組み合わさっていると考えられる」と指摘しているが、これらは「主体的意欲」「能力開発」「社会環境への働きかけ」というエンパワーメントの3要素に対応している。

7. 「人権アプローチの視点からみた『子どものエンパワーメント』」

第7章・勝間論文は、「人権(right)アプローチ」(编者としては「権利付与=en-right-ment」アプローチという概念を提唱したい)を出発点として、エンパワーメントを論じ、社会関係変更のための外部者の様々な働きかけに考察の焦点を置いている。

外部者は子どもを含む社会的弱者のエンパワーメントのために、社会関係に働きかける。ミクロなプロジェクトレベルでは、既存の「強者-弱者」関係を弱者に有利になるように、かつなるべく摩擦の少ない形で変更させることが焦眉の課題となるのだが、マクロレベル(国家政策)の人権アプローチでは、国家が国際条約(「子どもの権利条約」)を批准しているという事実があれば、既得権者(政府など)は、そのパワーを進んで社会的弱者に委譲するべきである、という規範的な原則を押し立てればよく、社会的摩擦については考慮しなくてもよい。勝間の展開する人権アプローチは、この視点に立脚した論であり、他の章とは立論の前提が違うが、「社会関係の変革」がエンパワーメントの究極目標であるという点については他章と完全に一致している。

また人権アプローチにおいては他の事例以上に、外部者による働きかけがエンパワーメント・プロセスの重要なコンポーネントとして捉えられている。ただし、ここでの外部者の役割は弱者、強者それぞれへの「能力開発/能力開花」に置かれており、弱者-強者関係への直接的な働きかけは含まれていない。これは子どもの権利実現の義務を履行する意志が強者(政府など)に

あることが前提とされているので、問題はそれを履行する「能力」だけということになるからである。「非差別の原則」によって介入の正当性は自明視され、かつ「履行義務を負う主体」が進んでパワーを委譲することを前提としたうえで、エンパワーメントの道筋、過程を説明するこの論文は、「エンパワーメント言説」を活用する議論の典型例と言えるだろう。しかし、現実問題としては、既得権益者はなかなか進んでパワーを手放そうとはしないものである。この例のように「パワーを委譲せざるをえない」状況に追い込んでしまえば、あとは能力付与だけでよいというのは論理的であるが、実際にはこの状態に追い込むために、外部者は様々な働きかけを権利義務主体に行わなければならないのである。

実際、勝間の紹介するアフガニスタンの事例は、「履行義務を負う」とされる権力（タリバーン政権）がその履行に合意しなかった事例である。そこでユニセフは、マクロレベルでの「義務主体」としてのタリバーン政権を交渉相手とせず、ミクロレベルでの「義務主体」としてのコミュニティに対する働きかけをした。人権アプローチでは、①政府やコミュニティなど履行義務を負う主体への働きかけ、②それら主体の能力が不十分な場合の能力強化、③履行義務に誠実に取り組もうとしない場合にはコミュニティへの直接能力強化を、その戦略としており、やはり「社会環境への働きかけ」が大きな位置づけを占めているのである。

8. 「開発経済学からみたエンパワーメント」

第8章・野上論文は演繹的アプローチに属するが、エンパワーメント論によくみられる理想論（パラダイムシフト論）から議論をスタートさせる演繹アプローチではない。「様々な意味を込めたエンパワーメントが用いられて開発援助や貧困削減に関する主張が表現される仕方（あるいは言説）のなかに、共有される問題意識や主張を発見する」との問題意識の下に、野上は「語られ方」からエンパワーメント概念に込められているものを抽出しようとする。

また学問的には、エンパワーメントという「包括的な概念を取り入れることは（開発経済学の進展にとって）有効である」と野上は期待している。

野上によれば、開発経済学的には、エンパワーメントを「制度変革」に不可欠な要素として把握することができるという。これはエンパワーメントとは「経済成長を促進するような社会条件を整備する」ものである、と考える機能主義的な姿勢であるが、これに対してハクやフリードマンは「個人の権利実現、自己決定、自律性」という側面を重視してエンパワーメントの意義を捉えている。この議論は、第2章・蜂須賀の「エンパワーメントを他の目的の手段として考えることの危険性」指摘を踏まえたくうえで、あえて経済学的なまな板に載せたものである。

野上はUNDPによる「人間開発」の4つの構成要素のなかに「生産性」と「エンパワーメント」があげられている（他の2つは平等、持続可能性）ことに注目する。「生産性」は経済学的人的投資論によって説明可能だが、「エンパワーメント」は必ずしも経済学的人的投資論で説明することはできない。人的投資論では、ある個人の人的資源投資に制約がある場合（教育投資の金がない、技能訓練を受ける時間がないなど）、その人的投資の欠如によって将来所得が低くなり、さらに将来の人的投資のための資源獲得が困難になるという形で、生産と人的投資の悪循環を説明する。これによって生産性向上のための人的投資の重要性が導かれるのだが、仮に人的投資（能力開発／能力開花）ができて個人がその効果を十分に享受するためには労働機会を得るための情報や社会関係資本がなければならない。これらを欠いている場合には得られた能力が活用できるための補完的・追加的な投資がなされない限り人的投資は貧困からの脱却プロセスには結びつかない。野上はエンパワーメント論はこの追加的な投資を重視するものである、という機能中心的な解釈（第1解釈）を提示する。この立場では、あくまでエンパワーメントは人的投資の効果を高めるための手段である。他方、市場や社会の評価、それに影響を受けた個人の価値観（選好）を転換するような活動に向けて政策介入を求めるのがエンパワーメント論であると考えられる（第2解釈）。

これはエンパワーメントを目的化する解釈である。どちらの解釈をとるにせよ、野上の言う「補完的な投資」が他の論者の「社会環境への働きかけ」と一致することは明らかであり、能力付与のみならず、能力を活用できるような社会環境づくりを行うことが必要だという点では、他の筆者と共通していると言えよう。

また、野上は「ある人のエンパワーメントの過程で損失を受ける人がいる場合、その人への補償を考えることがエンパワーメントのプロセスを持続させるためには必要である」と指摘しているが、これは第4章・池野の「社会的準備」の必要性と同様のことを経済学的なロジックで表現したものと言えよう。これに対して、第6章・勝間の人権アプローチでは、強者の被る損失は「義務であり、補償の対象にはならない」との立場をとっていると考えられることができる。

また野上は人の能力を「基礎的能力」「個人にとって内的な能力」「環境と結びついた能力」に分類するヌスバウムの議論を引きながら、「環境と結びついた能力とは、……社会環境によって雇用機会や社会生活が制約されることのないようにするための能力である」としている。これを、池野の社会的準備の文脈に置いてみると、生活改良普及員が農村女性の活動のために制約を除去しようとした活動は、まさに「環境と結びついた能力」を支援しようとするものだった、と理解することができよう。

9. 「計画的エンパワーメントは可能か」

第9章・佐藤論文は、「社会関係の変革」を目指すエンパワーメントを、外部者が支援することができるのか、パワーの配分状況の変更という重大な問題に外部者が介入してよいのかという問題意識から、エンパワーメント・プロセスの問題点を検証していく。まず、エンパワーメントの3要素のうち、「気づき」を外部者が誘発することに伴う問題点として、特に外部者によって設計され、計画されたとおりの「気づき」以外にも、働きかけられる側に

は様々な種類の気づきが起こりうることを指摘する。次いで、仮にターゲット・グループの人々が外部者の期待したとおりの気づきをしたとしても、その気づきをエンパワーメントに結びつけるためには、能力開発支援ばかりでなく、獲得された能力を発揮する場の設定のための支援（ファシリテーターによるモニタリング、住民組織化による交渉力の増加と相互刺激の場の提供など）も必要となることを指摘する。

一方エンパワーメントがパワーをめぐる「社会関係の変更」を企画するということは、相対的弱者が何らかの形でパワーを獲得することを意味する。社会的弱者にパワーを獲得させるためには、援助プロジェクトによる収入向上を通じてパワーを増強させようとするアプローチ、ドナーが直接パワーの源になる資源を移転するアプローチなどもあるが、最も肝要なのは当該社会内でのパワー配分の変更である。しかしこの場合、パワーのゼロサム性が、計画的エンパワーメントにとって最大の障害になりうることを指摘する。これを乗り越えて、ドナーの計画どおりのエンパワーメントを達成するには、パワーを奪われる相対的強者を何らかの形で説得しなければならない。経済的な補償や入念な事前の社会的準備など様々な方法はあるが、外部者と当事者の間で「望ましい社会の姿」が一致しているとは限らない以上、外部者によるこのような調整作業は容易ではない。このことは、同時にエンパワーメントを目指すプロジェクトの「客観的」評価の難しさにもつながっている。

最後に外部者が特定社会の一部のメンバーだけを利するような介入をすることや、それによって社会構造の変更を計画することの倫理的正当性について考える。外部者の介入が「奪われたパワーの奪回」「抑圧されていた潜在力の開花」という論理で自らの介入を正当化するとしても、それは当該コミュニティの多くの成員に合意されるとは限らない、ということを指摘する。「あるべき社会の姿」について外部者と当事者がどのように合意を形成していくのか、は援助研究の重要な課題である。

第4節 今後の課題

最後に開発とエンパワーメントをめぐる今後の研究課題について整理しておこう。

第1に、エンパワーメントの3要素が「気づき」「能力開発」「能力を発揮する場の獲得」であるとした場合、これら3者間の関係、さらにはエンパワーメントの究極目標としての「社会関係の変革」とそれら3要素がどのような関係にあるのか、についての実証的な分析の積み重ねが必要であろう。

第2に、近年 OECD-DAC の場で議論され、日本では国際協力機構 (JICA) が精力的に検討している「キャパシティー・ディベロプメント」論とエンパワーメント論の関係の整理も必要だと思われる。単なる「技術移転」だけでは、途上国の持続的な発展につながらず、より広範な取り組みが必要だという理解を踏まえて「キャパシティー・ディベロプメント」という概念が発生したものと考えられる。そしてキャパシティー・ディベロプメントの取り組みが、「技術習得」のみならず「技術を発揮することのできる社会環境の創設」や「主体的な取り組み姿勢の育成」をも取り入れていこうとする方向にあるとすれば、それは「エンパワーメント」論ときわめて近いものとなる。両者の違いについてのひとつの考え方は、エンパワーメントから「社会関係の変革」という政治性を除去したものが「キャパシティー・ディベロプメント」である、という解釈もありえよう。この両者の関係についてのさらなる研究が期待される。

第3にあげておきたいのは、エンパワーメント・プロセスの「ゼロサム性」についての研究である。エンパワーメント・プロセスはアクター間の「ゼロサムゲーム」である可能性が高いという指摘には、多くの反論がありうる。「発達」という自己完結的な過程からのアナロジーを用いるならば、ゼロサムどころか個々人のエンパワーメントは社会全体としては必ずプラスサムになるはずだ、という反論も予想される。確かに「近年エンパワーメン

ト概念は『自ら力をつける』ことを意味して用いられる」(伊藤 [2002: 241]) 傾向があるし、内的な源泉をもつ力(パワー)については、他者から奪うことなく力を獲得できると考えられる。しかし最終的に「社会関係の変革」を目指す以上、そして他者との関係性のなかに「パワー」が存在する以上、エンパワーメントはこの「パワー」の配分をめぐる問題に直結せざるをえない。開発援助がエンパワーメントをめざす場合、社会的弱者・被抑圧者に有利な方向で既存の「弱者-強者」「権力者-被抑圧者」関係に変更を加えようとする。このような時に、「力を失う」側の人々をどのように開発プロセスに取り込んでいくのかについての実証的・理論的議論の深化が求められる。

第4に「女性のエンパワーメント」という言説についての検討が必要である。エンパワーメントをめぐる諸言説のなかでも、この「女性のエンパワーメント」という言い回しは、強固な思想性・政治性を伴って発せられる傾向が強いが、それが具体的に何を到達目標にし、どのような過程を経て到達されるのかについては、まだ議論が尽くされていない。また「女性のエンパワーメント」が開発現象一般をめぐる語られるエンパワーメント概念と、どのような異同関係にあるのかも、整理される必要があるように思われる。

現在のエンパワーメント言説の影響力の大きさを考える時、「エンパワーメント」という言葉をいつまでも「魅力的で不可解な言葉」のままに放置しておくわけにはいかないのである。

[注] _____

- (1) ここで、「エンパワーメントは自動詞的に用いられるべきである」という規範的な反論が予想される。本書でも、蜂須賀(第2章)は「エンパワーメント概念は自ら力をつける」ことを意味して用いられる場合もあることを紹介しているし、斎藤(第4章)はケララ州政府という「内部者」によるエンパワーメントの経緯を示し、「パワー(力)をめぐる社会関係の変化がいかにして内発的に生じたのか」という視角で論じている。確かに理想的な状態を想定するならば、外部者の意図的な介入なしに、途上国の人々が自ら「気づき」、自ら「能力開発」を行い、自らを取り巻く社会関係を変化させていくプロセスこそが、「真の」エンパワーメント過程である、という主張はありえよ

- う。しかしながら、本書では外部者の介入を前提とする「開発援助」という社会現象を対象として考察を行うので、主たる考察対象事象は「外部者の介入を契機としたエンパワーメント」である。
- (2) 後に検討するように、また各章でも頻繁に言及されるようにフリードマン [1995] は、エンパワーメントが「政治的」「経済的」過程を経て「心理的」エンパワーメントに至って完成する、というシナリオを提示しているが、これは具体的な実証事例を伴って主張されているわけではない。
- (3) 国家レベルの「政治」という文脈では、これは先進国と途上国の間にしばしばみられた構図である。東西冷戦下においては特に、自由主義、共産主義それぞれの陣営が、自らの陣営に途上国を組み入れるために「望ましい政治社会制度」構築のための様々な支援（軍事援助を含め）を行った。
- (4) 第6章・小國論文でも引用されるが、この問題について掘り下げたものに定松 [2001] がある。
- (5) 成功事例のエスノグラフィー（民族誌）的な精査も大切だが、同様に、エンパワーメントをめざしたプロジェクトが想定どおりの結果を得られなかった事例（いわゆる失敗事例）の収集・整理・分析もまた重要である。しかしこうした事例は、当事者の躊躇や資料の制約などがあって容易ではない。このような事例へのひとつの有力なアプローチは、プロジェクトに関与しながらその過程を記述する「プロジェクト・エスノグラフィー」のアプローチである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 荒木美奈子 [1998] 「コミュニティ・エンパワーメント」（久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂）pp.85-97。
- 伊藤るり [2002] 「社会運動と女性のエンパワーメント」（田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会）pp.240-255。
- 井上正孝 [1998] 「企業内教育と活性化——組織と人のエンパワーメントに関する観察と説明の試み」（久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂）pp.153-168。
- 久木田純 [1996] 「開発援助と心理学」（佐藤寛編『援助研究入門』アジア経済研

- 究所) pp.281-320。
- [1998a] 「エンパワーメントとは何か」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.10-34。
- [1998b] 「植民地主義とアパルトヘイト」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.44-61。
- [1998c] 「エンパワーメントのダイナミックスと社会変革」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.183-194。
- 久木田純・渡辺文夫 [1998] 「はじめに」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂)。
- 斎藤千宏 [1998] 「南アジアの開発と NGO」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.98-109。
- 定松栄一 [2002] 『開発援助か社会運動か』 コモンズ。
- 佐藤寛編 [2003] 『参加型開発の再検討』 日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 佐藤嘉倫 [1998] 『意図的社会変動の理論——合理的選択理論による分析』 東京大学出版会。
- 滝澤武久 [1998] 「教育と内発的動機付け」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.136-145。
- 田中由美子 [2002] 「第1部・開発におけるジェンダー」(田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会) pp.12-22, 28-41, 42-56, 59-65。
- ロバート・チェンバース/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』 明石書店)。
- 西田良子 [1998] 「人口問題」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.123-135。
- 農山漁村女性・生活支援協会 [1987] 『これからの普及活動をどう進めるか』。
- 原ひろ子 [1999] 「規範概念としての『エンパワーメント』と分析概念としての『エンパワーメント』」(『女性のエンパワーメントと開発——タイ・ネパール調査から』[開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書] 国立婦人教育会館)。
- 藤掛洋子 [2001] 「プロジェクトが農村女性にもたらした質的变化の評価にむけて」

(『日本評価研究』第1巻第2号) pp.29-44。

ジョン・フリードマン／斎藤千宏・雨森孝悦監訳 [1995] 『市民・政府・NGO
——「力の剥奪」からのエンパワーメント』新評論。

目黒依子 [1998] 「ジェンダー問題とエンパワーメント」(久木田純・渡辺文夫編
『エンパワーメント——人間尊重社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ
No.376] 至文堂) pp.35-43。

渡辺鋼市郎／和田美穂／アニルドラ・シャルマ／穂積智夫 [1998] 「エンパワーメ
ントを形にする」(久木田純・渡辺文夫編『エンパワーメント——人間尊重
社会の新しいパラダイム』[現代のエスプリ No.376] 至文堂) pp.110-122。

〈英語文献〉

Cooke, Bill and Uma Kothari eds. [2001] *Participation: The New Tyranny?* London:
Zed Books.

Rowlands, Jo [1997] *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*,
Oxford: Oxfam.