

第7章

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」

勝 間 靖

はじめに

本章では、「子どもの権利」を出発点として、人権アプローチの視点から、権利主体としての子どものエンパワーメントについて論じる。このエンパワーメントの概念は、保護の概念と並び、「人間の安全保障」の議論における中心的なテーマでもある（人間の安全保障委員会〔2003〕）。人間の安全保障の向上へ向けて、最も脆弱な立場に置かれている子どもを搾取や暴力から保護すると同時に、子どもが潜在的な能力を十分に発揮できるように、人権の実現へ向けたエンパワーメントの過程を推進することが重要である。このような文脈において、開発への人権アプローチをめぐる言説と、そこでのエンパワーメントの概念の位置づけが注目される。

第1節では、まず、人権アプローチをめぐる言説を概観する。つまり、開発における「人権の主流化」の潮流をみたうえで、子どもへの人権アプローチの議論を検討する。第2節では、エンパワーメントの概念について詳しくみる。本章では、子どものエンパワーメントを、生存・発達・参加の権利が実現されるように、ミクロ（個人）、中間（世帯およびコミュニティ）、マクロ（社会）の3つのレベルにおける状況を改善していく過程として捉えることにする。さらに、権利主体である子どもと、履行義務を負う政府やコミュニティとの関係について議論する。つまり、エンパワーメントの過程を促進す

るためには、人権アプローチの観点から、子どもの権利の実現について履行義務を負う政府やコミュニティへの働きかけも不可欠である。そして、政府やコミュニティが義務を履行する能力を十分にもたない場合には、それらの主体への政策提言と能力強化につながるような開発協力が望まれていると言える。

第3節では、タリバーンが支配していた当時のアフガニスタンにおいて、「非差別（non-discrimination）」の原則に従った活動の重要性が主張されるようになった背景をみる。タリバーンが女性を抑圧する政策をとったことから、男女間の格差についてデータを収集することに関心が集まった。ここでは、特に、アフガニスタンにおける女子教育をとおしたエンパワーメントのあり方に焦点を当てる。女子教育を進めるなかで、子どもの権利を実現するうえで履行義務を負う主体への政策提言と能力強化が模索されたが、タリバーン支配下のアフガニスタンにおけるガバナンスの特殊性が注目される。つまり、タリバーンが国際社会から承認されず、政府の能力強化を行うことができなかったことは特筆すべき点である。

他方、アフガニスタンの9割近くを支配下においたタリバーン政府を完全に無視することは不可能であり、政策提言を含めて、何らかの形で関与が行われた。しかし、教育分野では、タリバーンの差別的な政策を理由として、国連児童基金（以下、ユニセフ）は、マクロレベルではタリバーン教育省と協力せず、中間レベルに位置するコミュニティの能力を直接的に強化する方針を採った。その結果、教育支援活動の規模の拡大は困難となったが、人権アプローチの観点からみると、コミュニティのレベルにおける女子教育の重視は「非差別」の原則に沿ったものであったと言える。このような「非差別」の原則によるエンパワーメントと能力強化の展開は、人権アプローチをめぐる言説が開発の現場で影響力をもっていることを示していると言えよう。

第1節 開発への人権アプローチ

本節では、まず、開発における「人権の主流化」と、権利主体である子どもへの人権アプローチについて詳しくみることにする。そして、「非差別」の観点から格差の是正につながるような、子どもの権利の実現へ向けたエンパワーメントについて議論したい。

1990年代後半に国連開発諸機関が開発において人権を主流化する方針を打ち出した結果、「発展の権利」は、法理論から開発政策・実践へと展開されている（勝間 [2004]）。このような開発における「人権の主流化」という潮流に並行して、子どもをみる視点も大きく転換した。つまり、1989年に国連総会で採択された「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」によって、子どもが権利の主体として位置づけられることになった結果、これまでの「子どもの基本ニーズを満たす」という発想から、「子どもの権利を実現する」ためのアプローチへと概念的に転換することになったのである。

以上のような、開発における「人権の主流化」と、基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへの転換を背景として、途上国の現地における実践においても革新が求められるようになった。特に、「子どもの権利条約」の第2条が定める「非差別」という一般原則の観点から、格差の是正を十分に配慮することが求められている。そして、ジェンダー、民族、地域間の格差を解消するように、子どもの権利の実現へ向けたエンパワーメントをめざした協力のあり方が模索されている。たとえば、タリバーン支配下のアフガニスタンにおいても、ジェンダー等による格差の現状を把握するための状況アセスメントが行われた。また、格差の是正へ向けて、子どもの権利の実現について履行義務を負う政府やコミュニティなどの主体に対する政策提言や能力強化も活発に試みられた。

1. 開発における「人権の主流化」

1986年の「発展の権利に関する宣言」以来、これまで「発展の権利」は、理論レベルにとどまり、国連の開発分野でのフィールド活動にほとんど影響を及ぼさなかった。しかし、近年になって、法理論から開発政策と実践へとという進展がみられるようになってきた。たとえば、ユニセフや国連開発計画は、1990年代後半になって、開発協力に人権を主流化する政策を打ち出した（UNICEF [1997a], UNDP [1998]）。また、世界銀行も『開発と人権——世界銀行の役割』という文書のなかで、人権の促進におけるその役割について、これまで充分に発言してこなかったことを反省している（World Bank [1998]）。つまり、1986年の「発展の権利に関する宣言」の採択から10年以上が経過したのち、ようやく今日、開発政策として、さらにはフィールド・レベルでの開発実践の場において、「発展の権利」が議論されるようになったのである（Maxwell [1999], IDS [2003]）。

この背景として、まず、国際社会における国連システム改革の動きが注目される。国連事務総長による「国連の再生——改革のためのプログラム」は、国連の進むべき道筋を示したと言える（UN, General Assembly [1997], UN, Secretary-General [1997]）。国連システム改革の文脈において、国連事務総長によって法としての人権を開発において主流化するための組織づくりが行われた。具体的には、国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金などから構成される「国連開発グループ」の設置と、そこへの国連人権高等弁務官の参加によって、開発における「人権の主流化」が制度化された。つまり、法理論としての「発展の権利」が、「国連開発グループ」の開発政策として取り入れられたのである。

「国連開発グループ」のなかでは、国連人権高等弁務官による「発展の権利」の普及が開発における「人権の主流化」に大きな役割を果たした（UNHCR [1997] [1998]）。国連開発諸機関に「発展の権利」という規範が組

み入れられたことにより、それぞれの開発政策において人権が主流化されることになった。

国連システム改革の大きな流れのなかで、「発展の権利」が「国連開発グループ」内で促進されることによって、「発展の権利」は法理論から開発政策へと進展した。このような流れにおいて、ユニセフが「発展の権利」を具体的に実践しようとするとき、「子どもの権利条約」がその方向づけを行うことになる。ユニセフでは、「子どもの権利条約」採択以降にフィールドで試行錯誤が繰り返されてきた結果、「人権の主流化」政策を開発実践として応用するだけの経験がすでに蓄積されていたと言える。その現地での活動経験から、人権アプローチを途上国において具体化することが可能となったのである (Jonsson [2003])。

2. 子どもへの人権アプローチ

子どもたちが抱える問題をいかに解決していくか。平和の達成をめざすうえで、最も脆弱な立場にある子どもが優先されなければならない。このような問題意識から、1990年には、「子どものための世界サミット」が国連本部で開催された。そして、子どもの問題を1990年代の最優先政治課題として位置づけ、「宣言」と「行動計画」が策定された。

2000年9月には、ニューヨークで国連総会およびミレニアム・サミットが開催され、「国連ミレニアム宣言」が採択された。現在、国際社会は、1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標、特に経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会が作成した「DAC 新開発戦略」(OECD [1996]) と「国連ミレニアム宣言」とを収斂させるものとして、「ミレニアム開発目標」を位置づけ、その達成へ向けた協力を一層強化しようとしている。そこでは、貧困、初等教育、ジェンダー平等、乳幼児死亡、妊産婦死亡、HIV／エイズおよびマラリア、環境、開発のためのパートナーシップなどに関する8つの目標が設定されている。

これまで、こういった開発目標に含まれる基礎社会サービスの供与は、基本ニーズを満たすという発想から行われてきた。しかし、「子どもの権利」が普遍化されることによって、子どもが本来もつ権利を実現させるという人権の観点から捉え直されていくことになる。

1924年の「子どもの権利に関するジュネーブ宣言」や1959年の「子どもの権利宣言」を先例としながら、「子どもの権利条約」は、1989年11月に採択されたのち、翌年9月に発効し、基本的人権が子どもにも保障されるべきことについて国際的に拘束力のある合意が成立した。このことは、ユニセフの開発への取り組みを、基本ニーズ・アプローチから、人権アプローチへと明示的に転換させていくことになる。

政策レベルにおいては、基本ニーズを満たすというこれまでの目標を拡大し、人権を実現することをユニセフの活動目標とすることが論じられている。特に、従来からの基礎社会サービス分野において、国別の平均数値の改善だけでなく、人権の観点から、とりわけ困難な状況にある子どもを優先させることが重要だとされている（UNICEF [1997]）。これにより、ジェンダー、民族、地域間の格差に着目し、「非差別」の観点から、より脆弱な子どもへ支援を行うことが求められている。

開発の実践への導入については、1998年4月に人権をベースとした国際協力へのアプローチのためのガイドラインが出された（UNICEF [1998a]）。第1に、「子どもの権利条約」は、これまでユニセフの活動を規定してきた倫理的原則に対して法的根拠を与えるものとして位置づけられている。第2に、ユニセフによる子どもの現状のアセスメントと分析は、「子どもの権利条約」実現へ向けた政府のモニタリングと報告の義務と関連づけることによって、より効果的に活用される（UNICEF [1998b]）。第3に、ユニセフの政府への協力は、市民社会との連帯を伴うことによって、インパクトをさらに高めることができる。第4に、ユニセフは、政府の公共政策への影響力を高める必要がある。そして、政府だけでなく市民社会の資源のより多くが効率的に子どものために使われるよう働きかけていくべきであろう。最後に、短期的に

は子どもの生存や保護に関連した緊急なニーズに応えつつも、長期的にはマクロレベルにおいて、子どもの発達や参加を含めて、権利の実現を可能とする社会的、経済的、政治的、文化的な変革を進めていくことが求められている。

第2節 人権の実現へ向けたエンパワーメント

開発の過程において人間をより中心に位置づけようという議論が聞かれてから久しい。今では「人間中心の開発」(Korten [1984])という言葉も定着している。また、「後回しにされがちな住民を優先せよ (putting the last first)」(チェンバース [1995])というスローガンも頻繁に聞かれるようになった。日本においても、「はじめにプロジェクトありき」ではなく、「はじめに地域社会ありき」(勝間・小山 [1995])という発想から住民を主役とした開発のあり方を模索すべきだという主張が1990年代から行われてきた。

人間中心の開発においては、エンパワーメントの概念のほか、参加の概念が注目される。そこでは、エンパワーメントが目的とされ、人間こそが開発のプロセスにおける主体として捉えられる。また、外部者の役割は、開発のプロセスへの人々の積極的な参加を促進するファシリテーター（媒介者）と位置づけられる。そして、地域社会の人々と外部者との相互の学習過程を進めるためのアプローチとして、「住民主体の学習と行動 (participatory learning and action : PLA)」(チェンバース [2000])が提示されたという点については、別の機会に報告した(勝間 [2000])。

以上のような議論において、「参加」は、開発のための手段ではなく、それ自体が目的として位置づけられている。この点において、参加型開発の一連の議論 (Oakley and Marsden [1984], オークレー [1993], Burkey [1993]) と一致している。また、エンパワーメントと参加との関係についても、共通するところがある。つまり、エンパワーメントと解放の過程の必然的な結果と

して、参加が捉えられる。本章では、このような参加型開発の議論を超えて、人権アプローチから、「生存」や「発達」と並んで実現されるべき権利として「参加」を捉え直そうとする。

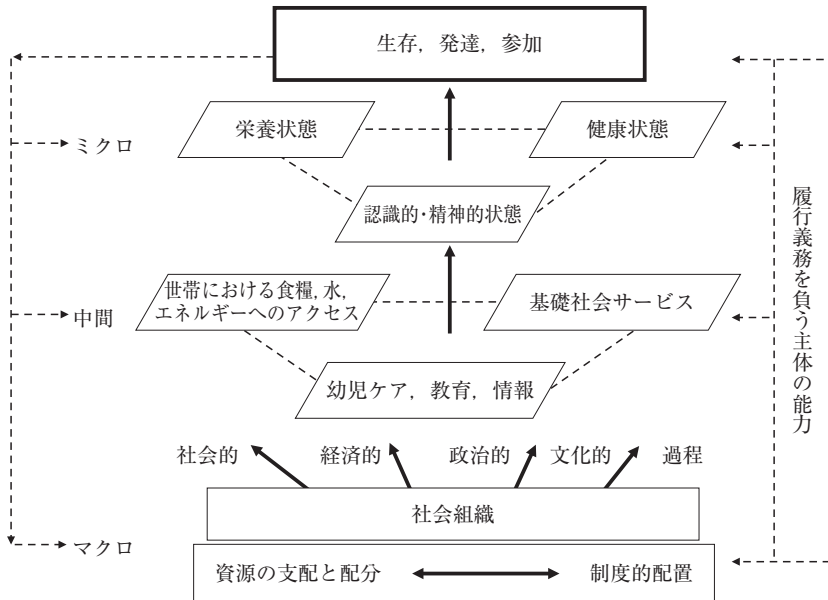
1. 人権アプローチからみたエンパワーメントと「非差別」の原則

日本においても、エンパワーメントという言葉を表題につけた本が出版され（フリードマン [1995]、久木田 [1998]）、その用語は日本の開発関係者の間でも頻繁に使われるようになった。日本語訳の例として、能力開花または能力強化などが提案されているが、本章では、エンパワーメントの語をそのまま使うことにする。エンパワーメントの概念をめぐるのは、いろいろな議論がみられる。しかし、エンパワーメントの過程がみえにくいという批判もある（坂田 [2003]）。

たとえば、フリードマン [1995] は、社会的パワー、政治的パワー、心理的パワーの3つを想定しており、それぞれの意味において世帯およびそのメンバーの力をつけていくような開発プロセスを目指している。この3つのパワーの側面と必ずしも一致するわけではないが、筆者は、人権アプローチの視点から、生存・発達・参加の権利が実現される過程をエンパワーメントとして捉える（図1）。

生存・発達・参加といった人権が実現されるためには、最終的には、個人のレベルにおいて、栄養状態、健康状態、認識的および精神的状態が良好でなければならない。このようなミクロのレベルでの条件が達成されるためには、世帯およびコミュニティといった中間レベルにおいて、食糧・水・エネルギーへのアクセス、保健などの基礎社会サービスのほか、早期の幼児ケア、教育、情報などのサービスの存在が必要とされる。そして、この中間レベルは、さらにマクロなレベルにおける社会構造、つまり資源の支配と配分、制度的配置、社会組織などの相関関係に基づく社会的・経済的・政治的・文化的な過程によって影響を受ける（国連児童基金 [1997]）。以上のように、生

図1 人権の実現に向けたエンパワーメントの過程



(出所) 国連児童基金 [1997: 20] の図表をもとに作成。

存・発達・参加の権利が実現されるためには、ミクロ、中間、マクロの各レベルにおける条件が整えられなければならない。これらの権利の実現へ向けて、重層的な状況を改善していく過程をエンパワーメントとしてみる事ができる⁽¹⁾。

第1節で述べた、開発における「人権の主流化」と、基本ニーズ・アプローチから人権アプローチへの転換を背景として、「非差別」の観点から、子どもの権利の実現へ向けて、エンパワーメントを目指す開発協力と、子どもを搾取や暴力から保護する活動が活性化することになる。

子どもの権利の実現を基本目標とするユニセフは、国連システム改革の文脈において、国連開発における「人権の主流化」へ向けて大きな役割を果たしうると期待されている。特に、ユニセフの人権アプローチを、途上国の現地における国連開発援助枠組み（UNDG [1997]、勝間 [2004]）のなか

で応用していくことが進められている。たとえば、共通国別アセスメント（Common Country Assessment：CCA）の土台となる指標について、ジェンダー、民族、地域、年齢グループごとのデータを加えることによって、社会的排除の状況を把握し、格差を是正するような協力のあり方を重視している。この点については、「子どもの権利条約」の第2条において定められている「非差別」の一般的な原則と共通する部分であり、特に重要である。

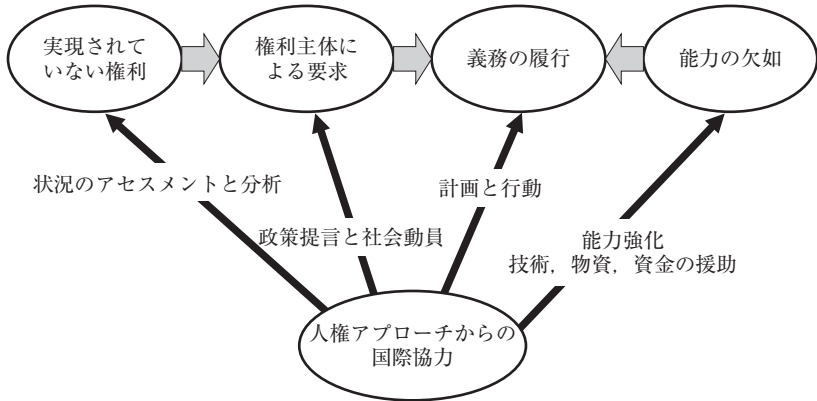
2. 権利主体と履行義務を負う主体との相互関係

それでは、生存・発達・参加の子どもの権利が実現するよう責任を負うのは誰であろうか。「子どもの権利条約」をみると、この条約を署名および批准した国においては、最終的には政府が義務を負うことになる。アメリカ以外のすべての国が批准している条約なので、国際社会においては、実質的に、政府が履行義務を最終的に負う者として位置づけられる。しかし、中間レベルにおいては、条約と調和する形で改正されたであろう国内法により、当然、世帯主やコミュニティも権利の実現になんらかの義務を負うことが普通である。いずれにせよ、この人権アプローチにおいては、基本ニーズ・アプローチと違い、生存・発達・参加などを権利として捉え、権利実現の履行について義務を負う主体を想定している。

この人権アプローチの観点から、権利主体と履行義務を負う主体との関係をみてみよう。つまり、権利が守られていない個人が、その権利が実現されるよう主張することにより、その権利を実現しなければならない義務を、政府やコミュニティが履行しようとする、という一連の過程である（図2）。

たとえば、実現していない権利がある場合、その状況のアセスメントと分析が必要とされる。その際、格差などの問題の所在を確認することや、その原因の分析といった調査や研究に権利主体自身が参加することが望ましい。そして、実現されていない権利について義務の履行を求めるため、政策決定者の関心を集めることなど政策提言が重要となる。また、問題解決へ向けた

図2 権利主体と履行義務を負う主体



(出所) Jonsson [2003].

計画を策定，さらに，その計画を行動へ移すことも必要である。国際協力のあり方を考えるとき，以上のように，権利が実現していない状況のアセスメントや原因分析，権利主体の人権についての啓発，問題解決のための計画策定および行動などを支援していくという発想が求められている。

このようにみると，参加は，エンパワメントの結果として捉えられると同時に，実現されていない権利について義務の履行を働きかける可能性を秘めている点で，エンパワメントの過程をさらに促進するという側面もある。したがって，開発協力のあり方を考えるとき，上記のような権利主体の主体的な参加を支援するという発想が必要とされている。つまり，状況のアセスメントや原因分析，政策提言，計画策定および行動などにおいて，権利主体がより積極的に参加できるような社会環境をつくっていく支援が求められている。他方，履行義務を負う者への開発協力も重要である。履行義務を負う主体である政府やコミュニティが，権利の要求に対して応えようとしても，それに必要な能力が十分でない場合もある。たとえば，問題解決へ向けた計画を策定できない，あるいは策定されたとしても，それを行動に移せない，というのがその例である。この場合，そのような履行義務を負う主体の能力

強化が必要とされる（図1の右部分を参照）。義務が履行できるように政府やコミュニティへ開発協力を行うという視点から、能力強化の概念を捉え直すことができる。

第3節 タリバーン支配地域における女子教育の事例

南アジアと中央アジアの狭間に位置するアフガニスタンは、パキスタン、イラン、トルクメニスタン、ウズベキスタン、タジキスタン、中国の6カ国と国境を接している内陸国である。日本の約1.7倍の国土に約2300万人の人々が住む多民族国家でもある。東部と南部を中心としてパシュトゥン民族が最も多く、次いでタジク民族、ハザラ民族、ウズベク民族などが住む。

1979年のソ連軍によるアフガン侵攻以来、最近まで、アフガニスタンは長期の内戦状態におかれていた。100万から150万人もの命が失われたうえに、450万人以上が難民としてパキスタンやイランなどの国外へ流出したといわれている（Global Movement for Children Afghanistan Working Group [2001]）。アフガニスタンと国境を接するパキスタンの町、特にペシャワールやクエッタに多数のアフガン難民が長期にわたって住むようになり、アフガニスタンへの支援もこれらの町を拠点として行われることが多かった。このことは、アフガニスタンへの支援の地理的範囲が東部に偏る傾向を生み出した。

1980年代を通してソ連軍に抵抗したムジャヒディーン（イスラム聖戦士）が1992年に勝利を収めたものの、今度はムジャヒディーン各派同士が覇権をめぐる抗争を繰り返すようになったため、内戦は長期化した。さらに、1994年にはタリバーン（神学生という意味）が新たな勢力として台頭し、ムジャヒディーン各派に代わって主流派となった。タリバーンはパシュトゥン民族を中心とした勢力であったため、他民族への支援が困難な場合もあった。特にハザラ民族は、同じイスラム教徒のなかでもシーア派であるため、スンニ派のタリバーンから迫害を受けることが多かった。このことは、ハザラ民

族が居住する地域への支援を困難とした。また、タリバーンは女性の就労の禁止や女子教育の停止を政策として掲げたため、国際社会はその人権侵害を非難した（勝間 [2003b]）。特に女子の就学率は、男子のそれよりもかなり低いと推測された（UN, Office of the UN Coordinator in Afghanistan [2001]）。以上のような背景を念頭におきながら、本節では、女子の教育に焦点を当てる。

タリバーン教育省は、男子を対象とした学校教育を支援するよう、ユニセフへ要請していた。学校外で行われる女子教育を中心に支援していたユニセフに対して、男子も教育を受ける権利があるのだから、学校教育を受けている男子にも同じように支援するべきではないか、という声も聞かれた。このような論争のなかで、女子教育禁止という差別的な政策をとっていたタリバーン教育省とどのように関わるべきかが大きな課題となった。

本節では、まず、基礎教育に関する国際的な動きをみたのち、なぜ女子教育を重視するアプローチが正当化されるのかを論じる。そして、タリバーン支配下のアフガニスタンの場合、それがコミュニティ・レベルの重視につながったことをみる。つまり、具体的には、子どもの教育への権利を実現するうえで、履行義務をもつ主体への政策提言と能力強化について議論する。

アフガニスタンは「子どもの権利条約」を批准しているため、政府が最終的に履行義務を負うこととなる。しかし、タリバーン政府は、アラブ首長国連邦、パキスタン、サウジアラビアの3カ国以外の国から政府承認されておらず、国際社会で広く認められていない状態であった。また、国連総会で議席をもっていたのは、実際にはアフガニスタンの国土の1割未満しか支配していなかった北部同盟であった。このようなガバナンスのギャップが存在していたことは、国際協力のあり方を複雑化した。また、そもそも、国連や国際NGOの行動規範であった「平和と復興への原則論的アプローチへ向けたアフガニスタン戦略的枠組み」（UN [1998]）が、タリバーン政府の能力強化を認めなかった点は特筆すべきことである。このため、差別的な政策をとっていたタリバーン政府に対して女子教育を認めるよう政策転換を迫る一方で、能力強化の対象は、タリバーン教育省ではなく、抑圧されていた「市民社会」

へ向けられることになり、その結果、特に、コミュニティの強化が試みられたのである。

1. 教育目標をめぐる国際的な展開

1990年3月には、「万人のための教育世界会議」がタイのジョムティエンで、9月には「子どものための世界サミット」がニューヨークで開催された。2000年までの10年間で、すべての人（女子を含む）が基礎教育を受けられるようにし、学齢期の子どもの少なくとも80%が初等教育を修了できるようにするという目標が設定された。「子どものための世界サミット」では、世界で基礎教育を受けていない子どものうち3分の2は女子であると推定され、女子教育の重要性が強調された。この問題は、1995年に北京で開催された「第4回世界女性会議」でも再確認された。女子教育の遅れの原因として、慣習的な態度、児童労働、早期結婚、資金不足および適切な学校施設の欠如、10代の妊娠、社会および家庭におけるジェンダー不平等などがあげられた。また、国によっては、女性教師の不足や、早期からの家事手伝いのため、女子の就学が困難であることが指摘された。「第4回世界女性会議」は、女子教育の進展の遅れを指摘したうえで、「子どもの権利条約」28条の完全な実施を求めた（UN [1995]）。

2000年までの10年間における進展は、必ずしも順調ではなかった。1990年に世界全体として80%であった初等教育の就学率または出席率は、1999年には82%までしか向上しなかったと報告されている。また、若干の進展があったものの、人口増加もあり、小学校へ行っていない学齢期の子どもの絶対数は1億2000万人のままで改善されていないと推定される（国連児童基金 [2002]）。さらに、男女の格差についても、世界全体として6%から3%へと半分減ったものの、3つの地域においては大きな差が依然として残っている。サハラ以南のアフリカでは6%、南アジアでは6%、中東および北アフリカでは7%の男女格差があり、これらの地域における女子教育の遅れ

が特に懸念されている（国連児童基金 [2002]）。なかでもアフガニスタンは、女子教育を進めるうえでの障壁が特に大きな国として注目されてきた。

以上のような問題意識から、2000年以降に相次いで開催された国際会議では、新たな目標設定が行われた。4月には、セネガルのダカールで世界教育フォーラムが開催され、「ダカール行動枠組み」が採択された。ダカール会議は、ジョムティエン会議での「万人のための教育世界宣言」の理念を再確認するとともに、これを実現するための関心と努力の再結集を国際社会へ呼びかけた。9月には「国連ミレニアム宣言」が採択され、「ミレニアム開発目標」が設定された。「ダカール行動枠組み」と「ミレニアム開発目標」は、2015年までという全体的な時間的枠組を設定したところに共通点がある。そのなかでは、男女格差の解消へ向けて、初等・中等教育については2005年を年限として設定している点が緊急性を喚起するが、これは既に1996年の「DAC 新開発戦略」でも提言されていたものである。このような女子教育を重視する考え方から、2000年には「国連女子教育イニシアティブ」が提唱され、ユニセフを中心とした女子教育拡充のためのパートナーシップ強化が進められている（勝間 [2003a]）。以上のような国際的な潮流のなかで、アフガニスタンにおいても女子教育を重視し、男女格差の是正へ向けて努力することが求められた。

2. アフガニスタンにおける女子教育

子どもや女性の権利にかかわる状況のアセスメントに加え、今後の支援活動のモニタリングと評価に必要となってくるベースライン・データの共有などを目的として、2000年にユニセフのアフガニスタン事務所は、MICS（Multiple Indicator Cluster Survey ——複数指標クラスター調査）を実施した。筆者は、当時、アフガニスタン事務所に勤務しており、モニタリング評価オフィサーとして、この調査を指揮した。残念ながら、2001年9月11日にアメリカでのテロが発生したことを受けて、状況アセスメントは中断されてしまっ

たが、既に調査が終わっていた22地区のデータのみを使って報告書を作成した（UNICEF, Afghanistan [2001]）。

東部と南東部は、パキスタンと隣接しているため比較的状況が良いとされている。しかし、以前から予想されていたとおり、調査された地域における男女の格差は大きかった。教育を例にとると、小学校レベル（学校教育だけでなく学校外教育も含む）の純出席率は、男子が47%であるのに対して、女子は12%であった（UNICEF, Afghanistan [2001]）。女子教育が禁止されていたので、女子の純出席率は学校外教育におけるものであった。このことは同時に、女子教育を中心とした学校外教育を広げる草の根の動きがあることを再確認することとなった。

17歳未満の子どもに、学校へ行かない理由を尋ねると、男子の場合、適切な学校がないこと（23%）、学校が遠いこと（17%）が二大理由であった。これに対して、女子の場合、学校が男女別でないこと（33%）が最大の理由であった。ちなみに、男子にとっては、男女別でないことはほとんど問題とされなかった（3%）。女子にとっての2番目の理由は、適切な学校がないことであったが（28%）（UNICEF, Afghanistan [2001]）、聞き取りによると、飲み水や女子専用トイレが整備されていないことが問題となっていることが分かった。

アフガニスタン支援において、ジェンダー平等、そして女子教育に重点を置く方向性が生まれた背景として、いくつかの要因を考えることができる。まず、上で述べたとおり、教育における男女格差が依然として縮まらないなかで、その格差を2005年までに少なくとも初等・中等教育において解消しなければならないという国際開発目標の存在であろう。「万人のための教育」に関するアフガニスタンの報告書が準備される段階においても、女子教育の遅れが繰り返し指摘された（UNESCO [2001]）。

さらに、女子教育への支援を通して、次の世代の子どもに対して効果を期待する考え方も強い（国連児童基金 [1998]）。つまり、女子は、教育を受けると結婚が遅れるが、そうすると生まれる子どもの数が減る。それと同時に、

教育を受けた女性は、自分自身および子どもが病気の際には治療を早期に求めるだけでなく、日常からより良いケアと栄養を提供するようになる。その結果、自分自身と子どもの生存の確率が高まり、学習および教育がさらに向上すると考えられる。

以上のような国際社会における女子教育重視の考え方に加えて、アフガニスタンにおいて女子教育のみを支援するにあたっては、次の2点が重要である。まず、第1に、教育における差別、特に男女格差をなくすことが「万人のための教育」を達成するうえでの前提条件であると考えられるようになってきた。女子が学校へ行けない構造的な問題に本格的に取り組むことなしには、ジェンダー平等の進展は難しいことが指摘されている。こういった認識は、「子どもの権利条約」や「女性差別撤廃条約」に基づいた開発への人権アプローチとも合致する。この点は、第1節で既に議論したとおりである。特に、「非差別」の視点からは、女子教育を禁じたタリバーン教育省の学校ではなく、女子のために学校外教育を支援することが求められていた。

第2に、女子教育は、男女両方の子どもの教育を進めるうえでのカギだという研究がある。たとえば、アメリカ国際開発庁の女子教育の評価によると、女子のニーズに焦点を絞った政策またはプログラムであっても、男子にも裨益する。実際、女子教育への支援によって、男子の粗就学率も副次的に改善したと報告されている (O'Gara et al. [1999])。このことは、タリバーン支配下のアフガニスタンにおいて学校外教育を支援することでも実現した (Rugh [1998])。タリバーンによる宗教色の強い学校教育を嫌った人々は、次第に男子をも、当初は女子のみを対象とした学校外教育へ送るようになったからである。

3. 人権アプローチからの能力強化

教育への権利が実現するよう確保するのは誰であろうか。すでに第2節で議論したとおり、「子どもの権利条約」については、この条約を署名および

批准した国において、政府が履行義務を負う。実際、アフガニスタンも、タリバーンによる首都カブール陥落の前、1990年に署名したのち、1994年3月に批准しており、政府が子どもの権利の実現について最終的に義務を負う主体として位置づけられる。また、政府だけでなく、世帯やコミュニティも、なんらかの義務を負うと言える。いずれにせよ、この人権アプローチにおいては、基本ニーズ・アプローチと違い、子どもの生存・発達・参加などは権利として捉えられ、その権利の実現について義務を負う主体が想定されている。

アフガニスタンにおいては、タリバーンが女子教育を禁止するなか、教育における男女格差は明白であったが、国レベルの信頼できるデータが存在しなかった。したがって、状況アセスメントを行うことによって、その格差を裏づける客観的なデータを得ることが必要とされた。途中で中断を余儀なくされたものの、この調査により、アフガニスタンにおいて女子の教育への権利が脅かされていることが具体的に立証された。また、なぜ教育を受けられないかという理由についても、示唆に富む情報が集められた。

他方、客観的なデータを待つまでもなく、アフガニスタンの子どもやその両親の多くは、質の高い教育を男子だけでなく、女子にも求めるようになっていた。伝統的に教育が充実していたわけでもないアフガニスタンにおいて、なぜ教育を求める動きが広がっていったのかについては十分な研究がない。しかし、隣国へ難民として出た450万人の人々の多くは、難民キャンプなどで教育の機会を得ることによって、子どもの教育の重要性について理解することとなった。そのため、アフガニスタンへ帰還しても同様の教育を求めるようになったという意見もある。筆者はこの見解に賛成である。

女子に対して差別的な政策をとるタリバーン政府に対する政策提言などの働きかけがまず重要であったことは言うまでもない。「子どもの権利条約」を遵守するよう求めるとともに、「非差別」の原則から女子にも教育機会を提供するよう交渉が続けられた（Rugh and Kalmthout [2000]）。しかし、予防接種などの子どもの健康を守る活動については理解が得られたのに対して、

女子教育についての交渉は壁にぶつかった。タリバーン政府は、女子が家の外に出ることは危険であるとか、女子にとって適切な教育カリキュラムがないなどという理由から、女子教育を認めようとはしなかった。

女子教育を求める子どもとその両親、そしてさらにコミュニティは、タリバーンの女子教育禁止にもかかわらず、あきらめなかった。それは、タリバーンによる女性の就労禁止によって解雇された女性教師たちに可能性を見出したからである。つまり、コミュニティは、女性教師に対して、自宅で近所の女子を教育するよう求めたのである（Global Movement for Children Afghanistan Working Group [2001]）。1999年には、コミュニティ主体の学校外教育の施設が少なくとも532あったと報告されている（UNESCO [2001]）。

女子を含めた子どもの教育への権利を実現するうえで、履行義務を負う者の能力強化が模索された。しかし、タリバーンが国際社会の大半から承認されない政策環境において、「平和と復興への原則論的アプローチへ向けたアフガニスタン戦略的枠組み」は、タリバーンの能力強化を認めなかったことは、すでに述べたとおりである。

実際には、アフガニスタンの9割近くを支配下においたタリバーン政府を完全に無視することは不可能であり、なんらかの形で関与を行う必要に迫られた。たとえば保健分野においては、予防接種の実施について連携が行われたが、それは結果として、活動規模の拡大を可能とした。しかしながら、教育分野ではタリバーンの差別的な政策を転換させるための政策提言が中心に行われた。そして、ユニセフは、タリバーン教育省とは協力せず、コミュニティのみに対して直接的に能力強化を行う方針を継続した（Rugh [2000]）。このことは、教育支援活動の規模の拡大を困難としたが、人権アプローチの観点からは「非差別」の原則に沿ったものであったと言える。

おわりに

本章では、開発における「人権の主流化」と子どもへの人権アプローチという新しい潮流をみたうえで、「非差別」の原則からのエンパワーメントの重要性を指摘し、アフガニスタンにおける女子教育を事例としながら、人権アプローチからみた義務の履行とそのため能力強化のあり方について論じてきた。このような「非差別」の原則による権利主体のエンパワーメントと、履行義務を負う主体の能力強化をめぐる動きをみると、開発への人権アプローチをめぐる言説が現場において影響力をもっていることが分かる。

最も脆弱な立場に置かれている人びとのエンパワーメントは、国際協力において優先されるべき分野である。この観点から、ジェンダーのほか、民族や地域間の格差を把握したうえで、格差を是正する方向で、最も脆弱なグループの権利の実現を目指さなければならない。その際、人権アプローチの観点から、権利の実現について、政府やコミュニティなどの履行義務を負う主体への働きかけが重要であろう。そして、政府やコミュニティがその義務を履行する能力に不十分な場合、能力強化につながるような協力が望まれている。しかし、特に紛争地域においては、政府がその義務の履行に誠実に取り組もうとしないとき、コミュニティの能力を直接的に強化することが有効な支援策になる場合もあると言えよう。

本章では、エンパワーメントの概念を、子どもの権利を実現することを目指して、ミクロ、中間、マクロのレベルにおける状況を改善していく過程として捉えた。子どもの潜在的な能力を開花させるということは、下から（bottom-up）の開発を目指すものとして位置づけられる。しかし、他方、搾取や暴力の対象とされやすい脆弱な立場に置かれた子どもや女性については、上から（top-down）の保護の重要性についても忘れることはできない。したがって、生存・発達・参加の権利の実現へ向けた子どものエンパワーメントと同時に、弱者の保護を視野に入れることによって、人間の安全保障をより

効果的に促進することができると言える。

〔注〕 _____

- (1) 権利の実現へ向けた過程としてエンパワーメントを捉えることから、エンライトメント (en-rightment —— アジア経済研究所の佐藤寛氏による造語) と呼ぶこともできる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- ピーター・オークレー／勝間靖・齊藤千佳訳 [1993]『国際開発論入門——住民参加による開発の理論と実践』築地書館。
- 勝間靖 [2000]「アプローチとしての PLA」(プロジェクト PLA 編『続入門社会開発—— PLA ——住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社) pp.218-224。
- [2003a]「女子教育拡充の加速化——ミレニアム開発目標へ向けたユニセフの教育開発戦略」(広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第6巻第1号) pp.35-41。
- [2003b]「アフガニスタンの紛争の場合」(大貫美佐子監修『紛争——傷つけあう悲劇をのりこえて』21世紀の平和を考えるシリーズ第1巻, ポプラ社) pp.4-23。
- [2004]「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」(広島大学平和科学研究センター編『人間の安全保障論の再検討』IPSHU 研究報告シリーズ第31号) pp.85-111。
- 勝間靖・小山敦史 [1995]「序章 開発の社会的側面に光を」(社会開発研究会編『入門・社会開発——住民が主役の途上国援助』国際開発ジャーナル社)。
- 久木田純 [1998]「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。
- 国連児童基金 [1997]『1998年世界子供白書——栄養特集』ユニセフ駐日事務所。
- [1998]『1999年世界子供白書——教育』ユニセフ駐日事務所。
- [2002]『統計で見る子どもの10年 (1990-2000) ——「子どものための世界サミット」からの前進』日本ユニセフ協会。
- 坂田正三 [2003]「参加型開発概念再考」(佐藤寛編著『参加型開発の再検討』日

本貿易振興会アジア経済研究所)。

- ロバート・チェンバース [1995] 「第7章 ニュー・プロフェッショナリズム——後の者を先にする試み」(ロバート・チェンバース／穂積智夫・甲斐田万智子監訳『第三世界の農村開発——貧困の解決——私たちにできること』明石書店)。
- [2000] 「第6章 学ぶということを学ぶ」(ロバート・チェンバース／野田直人・白鳥清志監訳『参加型開発と国際協力——変わるのはわたしたち』明石書店)。
- 人間の安全保障委員会 [2003] 『安全保障の今日的課題——人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社。
- ジョン・フリードマン [1995] 「第2章 排除からエンパワーメントへの軌道」(ジョン・フリードマン／斉藤千宏・雨森孝悦監訳『市民・政府・NGO ——「力の剥奪」からエンパワーメントへ』新評論)。

〈外国語文献〉

- Burkey, S. [1993] *People First: A Guide to Self-Reliant, Participatory Rural Development*, London: Zed Books.
- Global Movement for Children Afghanistan Working Group [2001] *Lost Chances: The Changing Situation of Children in Afghanistan, 1990-2000*, Islamabad: UNICEF Afghanistan.
- Institute of Development Studies (IDS) [2003] “The Rise of Rights: Rights-based Approaches to International Development,” *IDS Policy Briefing*, Issue 17, Brighton: University of Sussex, May.
- Jonsson, U. [2003] *Human Rights Approach to Development Programming*, Nairobi: UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Office.
- Korten, D.C. [1984] “People-centered Development: Toward a Framework,” in D. C. Korten and R. Klauss, eds., *People-Centered Development: Contributions toward Theory and Planning Framework*, West Hartford: Kumarian Press, pp.299-309.
- Maxwell, S. [1999] “What Can We Do with a Rights-based Approach to Development?” *ODI Briefing Paper*, No.3, September.
- Oakley, P. and D. Marsden [1984] *Approaches to Participation in Rural Development*, Geneva: ILO.
- O’Gara, C. et al. [1999] “More, But Not Yet Better: An Evaluation of USAID’s Programs and Policies to Improve Girls’ Education,” *USAID Program and Operations Assessment Report*, No.25, pp.85-88.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) [1996] “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation,” Paris:

- Development Assistance Committee (DAC), OECD.
- Rugh, A.B. [1998] "Education for Afghans: A Strategy Paper," Islamabad: Save the Children & UNICEF Afghanistan.
- [2000] "Strategy for Afghan Primary Education: Suggested Next Steps: Future Directions," Islamabad: UNICEF Afghanistan & Save the Children.
- Rugh, A.B. and E. Kalmthout [2000] "Strategy for Afghan Primary Education: Progress from 1998 to 2000," Islamabad: UNICEF Afghanistan & Save the Children.
- United Nations (UN) [1995] "Beijing Declaration and Platform for Action," Fourth World Conference on Women, 4-15 September, Beijing (A/CONF.177/20/Rev.1).
- [1998] "Strategic Framework for Afghanistan towards Principled Approach to Peace and Reconstruction," mimeo, Islamabad.
- [2002] "A World Fit for Children," UN Special Session of the General Assembly on Children, New York (A/S-27/19/Rev.1).
- , General Assembly [1997] "Renewing the United Nations: A Programme for Reform," New York (A/RES/52/12), November.
- , Office of the UN Coordinator in Afghanistan [2001] *From Crisis to Rehabilitation: Girl's Education and Woman's Health in Afghanistan*, Islamabad: UN.
- , Secretary-General [1997] "Renewing the United Nations: A Programme for Reform," New York (A/51/950), July.
- UNDG [1997] "Note on Programming Instruments (CSN, CCA, UNDAF)," New York: mimeo, December.
- UNDP [1998] *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*, New York: UNDP.
- UNESCO [2001] *EFA 2000 Assessment: Country Report: Afghanistan (Draft Final Report)*, Islamabad :UNESCO Pakistan.
- UNHCR [1997] "A Note on the Right to Development," mimeo, Geneva.
- [1998] "A Background Paper on the Right to Development," Paper prepared for UNDAF training session, Rome, mimeo, 30-31 March.
- UNICEF [1997] "Towards Defining the Child Rights Perspective for UNICEF," New York (HYHQ/PD/1997-043), March.
- [1998a] "A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring," New York (CF/EXD/1998-04), April.
- [1998b] "Indicators for Global Monitoring of Child Rights," Summary Report of the Meeting Held in Geneva, 9-12 February.
- , Afghanistan [2001] "2000 Afghanistan Multiple Indicator Cluster Survey (MICS2)," Vol.1, Islamabad: UNICEF Afghanistan.

World Bank [1998] *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*,
Washington, D.C.: World Bank.

〔付記〕

本章の内容は、あくまでも筆者個人の意見であり、必ずしも筆者が所属する組織の見解を反映しているわけではない。