

特集

特集／エンパワーメント再考

開発援助とエンパワーメント論の系譜

太田美帆

●はじめに

「Empowerment」を一言で説明するのは難しい。そもそも「力 (Power)」の付与」が英語の原義だが、開発援助の文脈では日本語に限らず英語での議論においてもその概念は多様に解釈されている。定義が明白でないにもかかわらずエンパワーメントは今日の開発実践においてジェンダー、貧困削減、教育、福祉、環境など分野を問わず、また草の根の小規模なNGOから大規模な開発援助機関にまで広範に採用されている。はたしてこの不可解な言葉はいかに開発援助の潮流に浸透してきたのだろうか。小稿では開発援助におけるエンパワーメントの多様な解釈とそのアプローチの変遷を整理し、その真相に迫りたい。

●基底概念「力 (Power)」の四分類

エンパワーメントが力 (Power) を与えることだとすると、開発援助においては対象となる途上国の人々にどのような力を、どのように与えるのが概念理解の鍵とな

る。しかし一般に「力」とは他者との関係性において相対的に認識される実体的なものであり、人から人へ譲渡できる絶対的な「物」ではない(参考文献⑫)。つかみ所のないものを付与しようとするところに、この言葉の捉えがたさがある。

つまりエンパワーメント理解は、根底にある「力」をどう規定するかによる。エンパワーメント論では次の四分類で力を説明することが多い。まず①「Power over」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、②「Power to」は個人の知識や技術といった人的資源に通ずる能力、③「Power with」は人々が連帯することによって発現する社会関係資本としての協働の力、そして④「Power from within」は自己に内在する自尊心や自信という精神的な力である。エンパワーする側が、対象となる人々の「力不足／力の剥奪 (Dis-empowered) 状態」をどのように認識するかによって、力を与えるアプローチは異なってくる。この四分類を使うと既存のエンパワーメントアプローチの特性はおおまかに表1のように説明できよう。

あくまで表1は整理のための分類であり、各援助組織が必ずしもこの分類方法を用いて対象者の状況を分析し、アプローチを選択しているわけではない。しかし援助する側が意識的であるか否かに関わらず、対象者に何らかの「力不足」を見出し、いずれかのアプローチによって力を補おうとするのがエンパワーメントであろう。援助側が不足と認めた力が対象者に付与されれば、援助側の論理では対象者はエンパワーされたといえる。したがって援助側の関心次第で四つのうちいずれかの不足が補われれば、エンパワーメントは達成されるとする考え方もある。しかし昨今ではこれら四つの力すべてを包括的にバランスよくつけていく過程こそがエンパワーメントであるとする捉え方が主流となっており、いずれかが不足した状態では、エンパワーメントとは呼べないとする主張もある(参考文献⑨)。

またエンパワーメントのプロセスを、これら四つの力の獲得過程として説明することもできる。例えば農業用水が足らず十分な農作物を得ることができない農民が、ある開発援助プロジェクトの支援で用水路の

表1 力の四分類によるエンパワーメントアプローチの比較

力の分類	開発プロジェクトへの応用	●: 強者 ▲: 弱者*
Power over 資源や物事を支配したり、他者の意思決定を左右したりする影響力。力をゼロサム的に捉える。	弱者が、強者から資源へのアクセスとコントロールを奪回し、選択肢、意思決定権、自由を増大する。権力構造・社会システムの不平等を是正、戦略的ニーズ、公正さを追求するアプローチが志向される。急進的であり、広い支持は得られていない。	<p>弱者のエンパワーメントには強者のディスエンパワーメントが必然とされる。</p>
Power to 知識や技術といった人的資本 (Human Capital)。個人の能力開発は他者との関係性に変化を与えない。	識字、職業訓練など生活を維持・改善するための実際的なニーズを満たすためのキャパシティビルディング、人的資源開発が強調される。既存の権力関係には必ずしもチャレンジしないため、援助機関に広く受け入れられている。	<p>強者の既得権領域を侵さない限り、弱者は力をつけることができる。</p>
Power with 人々が連帯することによって発現する社会関係資本 (Social Capital) としての力。	集団の共通目的 (公共資源の住民による共同管理や、有利な交渉のための組織化など) のために集団内のシナジー醸成によって、プロジェクトの効率性、持続性を高めるアプローチ。こういった民間活力は、途上国政府の分権化、緊縮財政政策と合致し、二・多国間機関にも広く採用されている。	<p>グループダイナミクスにより、単なる個人の力の総体以上の力が創造される。</p>
Power from within 各個人に内在する自尊心や自信など精神的な力。誰もが潜在的に持っているが、他者との関係性や社会通念によって抑圧され顕在化されていない場合が多い。	社会的弱者が既存の権力構造の不平等さに気づくことによって、内在する力を高め、公正な社会を目指す行動主義的啓蒙・啓発アプローチを志向する。P. Freire が提唱する「意識化」(Conscientization) と同義語とされることもある。	<p>弱者と強者の入れ替えではなく、両者の態度、社会規範、権力構造が変化することで、社会全体の変容が追求される。</p>

(出所) 筆者作成。

(注) * 社会の構成員間の力関係は相対的で複層的なものであるが、表では単に社会的強者・弱者の対比で説明する。

●エンパワーメント論の系譜

この力の四分類を分析概念として、一九八〇年代から現在までの開発援助における

掘り方を学び技術を習得したとする (Power over の開花)。しかし上流の大土地所有者たちが水を大量に使っており、用水路は引いたのに自分の小さな畑まで水がやってこないという状況に気づく (自分たちを取り巻く Power over 構造の意識化)。一人ではどうしようもないのでこの農民は、下流住民で団結し公平な水の使用のために上流住民と水資源の利用方法について交渉したり、水路利用者グループを組織して集団で水路を管理する能力を身に付けたりする (Power with の醸成)。これらの努力の結果、上流住民と交渉が成立する (Power over 関係の適正化)。畑に水を得るといふ実際のニーズと、不平等の是正という戦略的ニーズが満たされ、自分たちでもやればできるという達成感を味わい、この農民は自信をつけ、他の問題についても積極的に解決しようという姿勢が身につく (Power from within の顕在化)。そして社会構造が変わり新しい規律ができ、社会変容が起こる。

当然これは、農民の変化をわかりやすく説明するために単純化したシナリオにすぎないが、このようにエンパワーメントは直線的な変化のプロセスとして考えられることもある。

エンパワーメントアプローチの変遷を時系列に辿ってみよう。

①「Power over」の是正

開発援助においてエンパワーメントが注目されるようになったのは、従来のアプローチとは異なる「もうひとつの」(Altara, 1996) 開発アプローチ」に関する議論が高まった一九八〇年代である。特に第三世界の女性運動組織が、女性は男性に比べ、従来の開発において正当な利益を得ていないばかりか、より非力化 (Disempower) されている状態を指摘し、女性が力をつけることによって主体性を回復し従属から解放される (Empower) こと、男女間で公正な開発が志向されるべきことを主張した (参考文献①) ことが嚆矢とされる。

ジェンダー以外の分野に一般化するとこれは、援助者が援助対象者の従属的状况を問題視し、対象者の資源や意思決定に関する影響力を強化しようとする考え方であり、強者・弱者間の「Power over」関係の不平等を是正するアプローチであるといえよう。

このような社会的弱者の「Power over」を強化しようとする革新的な開発援助アプローチは、しかし、ラディカルなNGOには支持されたが、政府系機関にはあまり採用されず、また第三世界一般にも好意的には受け入れられなかった。その理由は社会的弱者のエンパワーメントは、既得権層にとっては彼らのデイスエンパワー、つまり弱者に対する影響力を弱め、既得権益を手放

すことが条件となると考えられ、また弱者側にとっても急進的な政治的行動に賛同するほどの社会的準備ができていなかったからといえよう。つまり開発援助の受け入れ側において「Power over」アプローチは、社会的弱者強者の両者に脅威と見なされ支持が得られなかったのである。

チェンバーズの標語を借りるならば、社会的弱者を前面に出す試み (put the last first) だけでは不十分で、強者の変容 (put the first last) が伴わなければ、権力構造は変化しないと、いうゼロサム的な力の捉え方が「Power over」の特徴である。ただし強者と弱者の本質を変えずして立場を入れ替えるだけでは、実質的な社会構造は変わらないばかりか、権力構造を再生産し、社会の不平等を永続させるのではという危惧もある。そこで次にみるように、力を社会関係における相対的なものではなく、個人において絶対的なものと捉える考え方が強まったのである。

②「Power to」の開花

一九八〇年代は同時に、初中高等・成人教育の充実、職業訓練といった人的資源開発やキャパシティビルディングなどの人間開発中心の開発援助手法が取り入れられた。エンパワーメントの力分類をあてはめるとこれは、日々の生活を充実・改善するための実践的技術や知識、能力を高める、すなわち個人の「Power to」を強化するアプローチだといえる。例えば農村女性に識字、衛

生、栄養などの教室を提供し、より健康的で生産的な生活を支援するプロジェクトなどが挙げられる。女性のこういった実際のニーズの充足は、成果が比較的目に見えやすく、また男性の権益を侵害する恐れも少ないため、社会的軋轢を生む可能性は少ないと思われる。よって能力開発アプローチは、既得権層からの支持を得やすく、さらに弱者側も安心して活動に取り組むことができるため、現在でも政府系組織にもNGOにも広く支持されている。

一方「Power to」アプローチは能力や技術を高めるための個人の自助努力を強調するあまり、社会的弱者への過剰な期待や労働を強いる恐れがあり、さらには従属・権力構造といった個人を取り巻くより大きな権力構造に蒙昧となりやすいという指摘がある (参考文献⑧)。これは社会的弱者としての女性に特化したためにプロジェクトが社会の主流から疎外されがちな「女性と開発」アプローチへの批判と同様である。このような背景のもと、社会全体を対象としたプロジェクトと合流することにより、エンパワーメントの主流化が試みられるようになったといえるかもしれない。

③「Power with」の醸成

一九九〇年代に入ると、エンパワーメントは参加型開発手法の手段あるいは目的として取り上げられるようになった。PRA (Participatory Rural Appraisal) などによって代表される参加型手法、マッピングやランキン

グといった種々のツールが編み出され、プロジェクトの対象となる人々の参加が促されるようになった。参加者は当事者として主体的に開発プロセスに関わることによってエンパワーされ、ひいては開発行為の持続性、自立性が確保されると考えられた。

なかでも自然資源の共同管理や地域保健などコミュニティ全体のコミットメントが必要なプロジェクトでは、住民の参画、組織化、集団による協働が必須となる。またマイクロクレジットや小規模起業等の生計向上プロジェクトは、集団で取り組むことにより、市場の確保や交渉力の強化など、個の総和以上の力を発揮でき、活動が効率的に発展するという利点がある。これらが参加者の社会関係資本を基盤とした「Power with」アプローチである。

政府／非政府機関を問わず、このアプローチはプロジェクトの効率性、持続性を高めるために効果的であると評価され、積極的に採用されるようになった。他方で、住民参加型プロジェクトが成功裡に遂行されたとしても、それは外部主導の「プロジェクト」に、住民が消極的あるいは戦略的に対応した結果であり、必ずしも住民がエンパワーされているとはいえないという事例が、参考文献③には多く報告されている。プロジェクトへの参加によって自ずと住民のエンパワーメントが達成されるとは限らないのである。

またエンパワーメントが志向する権限委

譲という理念が、近年の途上国政府による行政機能の縮小化、分権化、民営化、予算削減などの政策に合致するため、対政府援助機関の支持が得やすいのだという分析もある。自助努力、オーナーシップ涵養という名目で、本来は政府が担うべきサービス、経費、労働を住民に転嫁している傾向があるとの指摘である。「Power with」アプローチは、住民間の社会関係資本やコミュニティ活動を強調することで、責任の所在をやむやみしてしまいかもしくない。

エンパワーメントは開発実践において主流化される過程でイデオロギー性を弱められ、ついには巨大援助組織に都合よく「ハイジャック」されてしまったと落胆する援助関係者も多い（参考文献③）。これはエンパワーメントの脱政治化にほかならない。このような状況を憂い、エンパワーメントが持つ本来のイデオロギーを追求しようとする活動が徐々に活性化している。

④「Power from within」の顕在化

社会的弱者は抑圧者への恐れや、権力構造に対する無力感を持ち続けた結果、状況を変容しようとする意欲や関心を失い、主張することを諦め「沈黙の文化」を形成し、従属構造を内在化し現状を肯定するようになる（参考文献④）。このような状況に対する開発援助としては、既成の従属構造がどのように内在されたのか人々が意識化（Conscientization）できるような援助者が側面から支援し、さらにその構造を再生産す

る状況を断ち切るよう主体的に行動できる環境を整備するプロジェクトがありえよう。これが潜在的な「Power from within」を顕在化させる啓蒙・啓発的アプローチである。ただこの内面の力は理念的で実感しにくい

ため、先にあげたシナリオのように、「Power to」や「Power with」活動などを導入として、一連の活動の成果として表れると捉え方もある。また社会の変革を個人で起こすことは難しいため、住民を組織化し、「Power with」の作用を利用した意識化が効果的かつ持続的であるともされている。

「Power from within」アプローチにおいては、社会の構成員それぞれの価値観や態度の本質的变化と、関係性の改善が期待される。「Power from within」は無限に生み出される力であり、「Power over」のように弱者と強者が入れ替わることにはならない。ジェンダー関係を例にとると、女性のエンパワーメントは男性のジェンダー役割にも少なからず影響を及ぼすが、それは男性にとつてのデイスエンパワーメントではなく、むしろ女性を従属するという冷酷（Inhuman）で思いやりに欠けた（Inhumane）負の男性観から男性を解放する、つまり男性にとつてもポジティブなエンパワーなのだと言張されるのである（参考文献⑩）。このように、社会全体で新しい社会規範を形成し内在化する過程が社会変容なのであり、エンパワーメントの理想的成果だと考えられるのである。

これに対し原(参考文献①)はエンパワーメントの規範概念的、性善説的利用に警鐘を鳴らす。右の例を使うと「負の男性観」や「男性の解放」とは一体誰の基準で判断するのか、そこに援助者側の価値判断に基づいた恣意性はないだろうか、という問題提起である。エンパワーメントはすべての人に幸福をもたらすという援助側の無意識の仮定は、援助側が対象社会を見たいように見る、あるいはその真のインパクトに盲目となりやすい危険性を孕んでいる。

●エンパワーメントのプロジェクト化にあたって

二〇〇五年現在、エンパワーメントはたしかに開発援助の主流になったといえる。NGOから政府系/国際機関までこれほど様々な援助関係者に好まれる理由のひとつは、豊かな意味合いを持つこの用語が、援助側の理念、各プロジェクトの方針に則って柔軟に使い分けられるからといえよう。逆にいえば、エンパワーメント概念を定義すること自体が、援助側の政治的な立場を表明する行為なのである。しかしこういったエンパワーメントの政治性に、援助側は十分な注意を払ってきただろうか。

エンパワーメントのプロジェクト化には色々なジレンマがある。エンパワーメントがプロジェクト目標となるということは、「プロジェクト」の定義により、限られた時間や予算内に一連の活動を通じ人々がエ

ンパワーするプロセスを明確に計画し、エンパワーされた状態を測定可能な結果として明示することが求められる。エンパワー達成度の定性的、定量的モニタリングのための指標や評価方法の確立は、現在のエンパワーメント研究における重要かつ緊急課題であり、たとえば参考文献②、⑥、⑦、⑫に見られるように精力的に取り組まれている。実態のない「力」を与える援助を計画、実施し、その結果を測定するという難題に向き合う今、エンパワーメントの不明瞭な定義や政治性といったこれまでうやむやにされてきた部分にあらためて注意が向けられるようになってきている。最後に、プロジェクト化にあつての主要な三つの論点をエンパワーメント議論の現状として紹介し、この系譜を締めくくりたい。

①「エンパワーメント・プロジェクト」の欺瞞性

ローランズは実践家の立場から、真のエンパワーメントは人々が主体的になすべきであり、他者が計画したとおりに人々を「エンパワーしてあげる」という行為は欺瞞ではないかと指摘する(参考文献⑨)。

社会的弱者に力をつけるという善意に満ちたプロジェクトは、対象者よりも力を持つと思われる援助者が、既存の権力関係をこまかし永続させる結果に陥る恐れがある。よって「エンパワーメント・プロジェクト」がどれほど緻密に計画されたとしても、プロジェクト化する行為自体がエンパワー

メントの理念と矛盾しているという主張である。

②外部者介入の大義

これに対し、外部者の役割を積極的に肯定する立場もある。従属構造を内在化してしまつた人々からはエンパワーしたいという主体的意思は自然発生しにくい。だからこそ外部者が、新しいビジョンや選択肢、資源などを静かな社会に注入する必要がある。バングラデシュのグラミン銀行を調査したホルコムは、人々のエンパワーメントにはトップダウンとボトムアップの両方からのアプローチが不可欠であると主張する。エンパワーメントという援助組織の理念と目標が組織内に絶対的に徹底されなければ、スタッフが農村住民をエンパワーするという行為はありえない(参考文献⑤)。

社会的弱者に初めの一步を踏み出させる、障害を取り除き人々がエンパワーしやすくなるような社会環境を整える、人々が自己実現できる場を提供することなどが、援助者のエンパワー介入の大義となる。

③あいまいさへの期待

一方、エンパワーメントのプロジェクト目標化を好意的に支持する実践家もいる。エンパワーメントを明確に定義せずにプロジェクト目標に掲げると、その実質意味するところや具体的なアプローチ方法は、現場の状況にあわせ、柔軟に決定できる余地が残されると考えられるからである。つまり青写真を作らずに、主体となる人々の声

を聞き、走りながら考える、プロセス志向の実践家には、そのあいまいさ、うやむやさが都合がよいのである。カビールは「エンパワーメントが部外者によって精密に定義されない限り、私は現場でこの言葉を使い続けたい」というNGO活動家の本音を紹介している(参考文献⑥)。この意味では「エンパワーメント」は不明瞭のままであるほうが、真のボトムアップ型アプローチが実践される可能性が高いと期待できよう。

●おわりに

エンパワーメントのプロジェクティ化は、権力構造の適正化、能力開発、社会関係資本の強化、自己受容など、援助をする側が理想とする人々のあるべき姿(四つの力の獲得)を通文化的に対象社会に押し付けているのではないかと指摘はありうる。エンパワーメントについて語るべき「エン」には一体どのような意味が込められているのか、援助する側は特に自覚的でありたい。そうでなければ、善意に基づいた「参加型開発」がそうであったように、「エンパワーメントが開発援助における「新たな圧制」だと批判される日も遠くないかもしれない。(おおた みほ／英国レディング大学大学院博士課程)

《参考文献》

①原ひろ子「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、一九九九年。

② Alsop, R. and N. Heisohn, "Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators," *World Bank Policy Research Working Paper*, No.3510, World Bank, 2005.

③ Cornwall, A. and G. Pratt, *Pathways to Participation: Reflections on PRA*, ITDG Publishing, 2003.

④ Freire, P., *Pedagogy of the Oppressed*, Sheed and Ward Publications, 1972.

⑤ Holcombe, H., *Managing to Empower: The Green Bank's Experience of Poverty Alleviation*, Zed Books, 1995.

⑥ Kabber, N., "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment," *Discussing Women's Empowerment: Theory and Practice*, SIDA Studies, 2001.

⑦ Oakley, P. and A. Clayton, "The Monitoring and Evaluation of Empowerment: A Resource Document," *Occasional Paper Series*, No.26, INTRAC, 2000.

⑧ Parpart, J. L., S. M. Rai and K. Staudt, *Re-thinking Participatory Empowerment, Gender and Development in a Global Local World*, Routledge, 2002.

⑨ Rowlands, J., *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxfam Publications, 1997.

⑩ Sen, G., "Empowerment as an Approach to Poverty," *UNDP Working Paper Series*, No.97/07, UNDP, 1997.

⑪ Sen, G. and C. Grown, *DAWN, Development, Crisis, and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*, Development Alternatives with Women for New Era, 1985.

⑫ Uphoff, N., "Analytical Issues in Measuring Empowerment at the Community and Local Level," in D. Narayan ed., *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, World Bank, 2005.