

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 -

勝間 靖

国連児童基金駐日事務所

はじめに

開発あるいは発展(development)と人権との関係について、国際連合(以下、国連)では長らく議論されてきた。まず、1957年11月26日の総会決議1161(XII)は、「均衡のとれた統合的な経済社会発展は、国際平和と安全保障、社会進歩、生活水準向上の促進と維持に寄与するだけでなく、人権と基本的自由の順守と尊重に貢献する」という見方を提示し、開発と人権との関連性を打ち出した。1977年2月21日には、国連人権委員会が「国際協力を基盤とした他の人権との関係において、人権としての『発展の権利』の国際的な側面」を研究するように国連事務総長へ要請する決議4(XXXIII)を行った。1979年に、この国連事務総長による研究報告書が国連人権委員会によって検討された結果、「発展の権利」は人権であるという見方が示され、3月2日の決議4(XXXV)は、すべての民族と個人がこの権利を享受するために必要とされる条件について更に研

究することを国連事務総長へ要請した。更に1981年3月11日の決議36(XXXVII)によって国連人権委員会は15人の政府専門家から構成される作業グループを設置したが、そこで「発展の権利」に関わる文書が準備された。この文書は、1986年12月4日の国連総会決議41/128によって、「発展の権利に関する宣言」として採択された。

この「発展の権利に関する宣言」の採択は、自由権的人権と社会権的人権を保障する前提となる権利として、開発または発展を人権として捉えるという国際社会の意思を明確に示した点で画期的であった。この第3世代の人権とも呼ばれる「発展の権利」の法的性格については今なお議論が存在するが、本稿では国際法上の理論的な論争には立ち入らないことにする。

本稿における関心は、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」が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のにも拘わらず、近年になって法理論から開発政策と実践へという進展が見られるようになってきた点である。例えば、国連児童基金（以下、ユニセフ）や国連開発計画は、1990年代後半になって、開発分野における国連システム改革の柱の一つである国連開発援助枠組のコンテキストにおいて、開発活動に人権を主流化する政策を打ち出した(UNICEF, 1997a; UNDP, 1998a)。また、世界銀行も、「開発と人権：世界銀行の役割」という文書の中で、人権の促進におけるその役割について、これまで十分に発言してこなかったことを認めている(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年を経て、ようやく国連開発機関の開発政策

として、更にはフィールド・レベルでの開発実践の場において「発展の権利」が議論される段階に到達した訳である。本稿では、ユニセフを事例として、なぜ今、開発の政策と実践において人権が主流化されつつあるのかを実証的に分析したい。特に、国連システムの改革、国連開発グループと他の組織との関係、国連開発グループ内におけるユニセフと他の組織の関係、ユニセフの政策と実践の変化などに配慮しながら、この開発活動の転換のメカニズムを明らかにすることが本稿の目的である。

1 組織分析へのアプローチ

組織の行動を研究する上で、三つの分析レベルを区別することができる。つまり、組織のおかれた環境を分析対象とするマクロ・レベル、組織相互間を分析対象とする中間レベル、組織内部における意思決定を分析対象とするミクロ・レベルである。更に、それぞれの分析レベルにおいて、組織の行動を規律する原理の違いから、四つの視角を区別することができる。つまり、政治的パワー、文化的価値、生物学的生存、経済的合理性という行動原理を想定することができる（勝間、1998）。ユニセフという国連開発機関について、三つの分析レベルそれぞれにおいて、その行動を規律すると考えられる複数の原理を同時に複眼的に用いて実証的に分析することが可能であろう。

マクロ・レベルでは、国連システム改革における開発と人権の動きを見る。国連システム改革は、国連の加盟国への資源依存に起因する政治的パワーによ

って動機づけられている。しかし、単に肥大化した国連をスリムにすることにとどまらず、国連事務総長は、国連の新しい文化的価値の制度化を押し進めている。その例が、国連開発グループの設立と、その開発活動における国連人権高等弁務官による法としての人権の主流化である。

中間レベルでは、国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金を中心とした国連開発グループを分析対象とする。まず、国連開発グループと他の組織との関係に注目する。まず、国連人権高等弁務官との関係を見ながら、人権が国連開発グループの組織文化となる過程を分析する。次に、国連開発グループ内におけるユニセフと他の組織との関係に目を向ける。具体的には、国連開発援助枠組の形成過程の流れの中で、特に国連開発計画との関係において、ユニセフによる組織の生存維持のための境界設定と、ユニセフが比較優位を持つ人権分野をめぐる競争的な戦略を分析する。

ミクロ・レベルでは、ユニセフ内部における政策と実践の変化を見る。まず、ユニセフの執行理事会との資源依存関係に起因する政治的パワーの果たす役割を見る。そして、ユニセフの基本目的から派生する文化的価値を基盤とした義務的行動として、本部における政策と国別事務所における実践について分析する。

上記のような組織分析へアプローチするための枠組は、以下の表にまとめられる。

	政治的 パワー	文化的 価値	生物学的 生存	経済的 合理性
[マクロ・レベル] 国連システム	資源依存 (国連加盟 国)	制度 (国連事務総 長)		
[中間レベル] 国連開発グループ		組織文化 (国連人権高 等弁務官)	境界設定 (ユニセフと 国連開発計 画)	競争的戦略 (ユニセフと 国連開発計 画)
[ミクロ・レベル] ユニセフ	資源依存 (ユニセフ執 行理事会)	義務的行動 (ユニセフ)		

2 国連システム改革における開発と人権

国連加盟国にとって長らくの懸案である国連システム改革の進展は、1997年1月のコフィ・アナン国連事務総長就任によって加速がついたと言える。国連事務総長は、同年3月17日に国連の二トラック改革計画を発表したのち、まず国連事務総長の直接の管轄下にある第一トラックの事項に着手した。そのうち本稿にとって特に関連があるのは、各国レベルにおける国連の統合性の改善である。そこでは、国連国別チームのリーダーである駐在コーディネーターを強化すること、プログラムとサービスの共通化によって国別計画、プログラミング、実施の一貫性を高めること、政府との交渉に当たっては個別でなく統合された国連として対応することが挙げられている。これは、その後、第二トラック改革案において、途上国での存在が特に大きい国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金を中核とした「国連開発援助枠組」構想として結実していった。

国連総会への提案という性格も持つ第二トラック改革案については、1997年

7月14日に、国連事務総長によって「国連の再生：改革のためのプログラム」(A/51/950)が提出された。国連総会は、これを同年11月12日に承認した(A/RES/52/12)。ここで提案されている内容の多くは、1992年以降に国連総会が既に設置していた五つの作業グループ(安全保障理事会改革、国連財政状況、平和へのアジェンダ、開発へのアジェンダ、国連システム強化)が検討していたものである。開発分野を見ると、1994年に設置された「開発へのアジェンダ」作業グループが合意した文書は、1997年6月20日の総会特別会議で既に採択されている(A/RES/51/240)。

国連事務総長は、新設された国連副事務総長(現在、Louise Fréchette)に一連の国連システム改革のモニタリングを任せている。更に、30ほどの国連機関を四つのグループに分類し、それぞれに各機関の長によって構成される執行委員会を設けた。平和と安全保障に関する執行委員会(議長：政治問題部担当国連事務次長)、経済社会問題に関する執行委員会(議長：経済社会問題部担当国連事務次長)、人道問題に関する執行委員会(議長：人道問題調整事務所緊急救援調整官)、そして国連開発グループ執行委員会(議長：国連開発計画)である。そして、第五の分野として人権を位置づけ、四つの執行委員会すべてにおいて、国連人権高等弁務官事務所がメンバーとして参加できるようにした。これらの執行委員会の議長は、毎水曜日に開催される国連事務総長を議長とした閣僚会議とも呼ぶべき幹部マネジメント・グループに参加し、進捗状況を報告することになっている。

この国連システム全体における改革をマクロ・レベルと位置づけ、そこでの

開発と人権に関わる文化的価値の制度化のプロセスを分析する。国連事務総長が発表した「国連の再生：改革のためのプログラム」は、国連の新しい文化的価値を打ち出し、それを制度化する試みだと言える。この文書では、「人権は、平和、安全保障、経済的繁栄、および社会的公正の促進に内在するものである」と表現されている。つまり、国連の地位を高めるためには、特にフィールドにおいて国連としての「一つの声」が必要であるという認識に加えて、国連設立の原点に戻って人権を前面に押し出すべきという信念が強く押し出されている。この国連開発の新しい文化的価値は、国連開発グループの設立と、そこへの国連人権高等弁務官の参加によって制度化されつつある。

(1) 国連開発グループと国連開発援助枠組

まず、開発分野であるが、これまでセクターごとに分離していた各々の国連機関の活動を、より効果的に一貫性をもって実施するための協力メカニズムとして国連開発グループが設立された（行動 9）。そして、それを各国レベルで実施するための国連開発援助枠組の形成が決まった（行動 10）。また、これまでほとんど連携のなかったブレトンウッズ金融機関についても、協力の促進が提案された（163 および 164 項）。

既に機能していた国連支援サービス事務所の執行委員会は、1997年9月29日に、その名称を国連開発グループ事務所へ変更して、国連開発グループの事務局となることを決定した。国連開発グループの中心的なメンバーは、国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金であり、それぞれの長が国連開発グループの執

行委員会を構成している(UNDG, 1997b)。1994-1995 年度を見ると、これらの三つの機関を合わせて、47 億 600 万ドルの資金によって 135 か国において活動を展開しており、国連のフィールドでの開発の実践において中心的な役割を果たしている。この他、人道分野での活動が中心であるが、開発に関連したフィールド活動も多い世界食糧計画も国連開発グループに参加するよう要請されている(157 項)。その後、更に参加機関の数は増え、国連女性開発基金、国連プロジェクト・サービス事務所、国連エイズ合同計画、国連人間居住センター、国連国際麻薬統制計画、国連事務局経済社会問題部、国連農業開発基金、国連人権高等弁務官事務所、国連貿易開発会議、五つの国連地域経済委員会、武力紛争における子どもに関する国連特別代表が加わった(UNDG, 1998d)。

国連開発グループの目的は、国連の開発活動における政策の一貫性と対費用効果を向上させると同時に、各国レベルで統合的な国連の立場を強化することである。そのために、既存の駐在コーディネーター制度を強化し、国連開発援助枠組を各途上国において形成することが決められている。更に、国連人権高等弁務官との協力によって、国連の開発活動に人権を組み入れることも課題となっている。つまり、各々の国連開発機関が協力するための枠組を形成し、開発における人権の主流化を促進する、という国連の新しい文化的価値が政策レベルで制度化されたと言える。

国連開発グループでは、個別の問題に対応するため、サブ・グループを設置している。この多くは、既に機能していた「政策に関する共同諮問グループ」のサブ・グループがそのまま国連開発グループへ移行したものである。「政策に

関する共同諮問グループ」はフィールド・レベルで国別プログラムを実施する国連開発計画，ユニセフ，国連人口基金，世界食糧計画，国際農業開発基金から構成されていた。しかし，これらの機関のすべては新しくできた国連開発グループに所属する予定であったため，1997年10月31日の「政策に関する共同諮問グループ」会議で引継ぎの手続きを定めることが決められ，その後に準備された移行案は1998年3月30日に国連開発グループの執行委員会によって承認された(UNDG, 1998b)。その結果，現在では七つのサブ・グループと一つの暫定サブ・グループが設置されている。国連開発援助枠組を担当するプログラム政策サブ・グループ，国別プログラムの調和を担当するプログラム運営サブ・グループ，人事と訓練サブ・グループ，駐在コーディネーター問題サブ・グループ，共通の施設およびサービスに関するサブ・グループ，情報サブ・グループ，ジェンダーに関するサブ・グループの他に，「発展の権利」に関する暫定サブ・グループがある。

国連事務総長の「国連の再生：改革のためのプログラム」において行動10として打ち出された国連開発援助枠組は，各国レベルにおいて政府の国家計画と優先事項へ効果的かつ一貫して対応するために，国連として共通の目的と時間的枠組を設定することを通して，各々の国連開発機関が協力して開発活動のプログラミングをしようとするものである(UNDG, 1997a)。その準備過程において重要なのは，国家戦略文書(Country Strategy Note)と共通国別アセスメント(Common Country Assessment)である。国家戦略文書とは，国連システムの参加と協力を得ながら，援助を受ける政府が作成する文書である。そこでは，援助を

受ける国家の開発政策や計画が明示され、そのニーズに対応する上で国連システムがいかに貢献できるかが定義される。共通国別アセスメントは、各々の国連開発機関の基本目的だけでなく、1990年代に開催された世界会議において定められた目標を反映するような国連共通の指標に基づいて、援助を受ける国の発展状況を概観しようとするものである(UNDG, 1997d)。このアセスメントの内容を基礎として、各々の国連開発機関が協力しながら政府への支援をプログラミングするのが国連開発援助枠組である。パイロット段階として、18か国において国連開発援助枠組の形成が進められている(UNDG, 1998a; 1998f)。

こういった国連開発をめぐる新しい文化的価値が制度化される中で、国連人権高等弁務官事務所は、国連開発グループおよびその「発展の権利」暫定サブ・グループのメンバーとして、「発展の権利」を開発政策に取り入れ、そのフィールドでの実践化を目指すのである。

(2) 「発展の権利」と国連人権高等弁務官

人権との関連では、「発展の権利」をめぐる言説の展開と、国連人権高等弁務官の設置が重要である。1986年の「発展の権利に関する宣言」採択後、1990年1月には、人権としての「発展の権利」に関する諮問会議がジュネーヴで開催された。そこでは、「発展の権利」を実現する上での重要な概念である「参加」に関する議論が行われた。また、経済成長と金融問題のみに目を向けた開発戦略は社会正義の実現に失敗した、という見解が示された。そして、開発戦略は、それに関わる人々自身によって決定されるべきであり、各々の状況とニーズに

適応されるべきであると結論づけられた(E/CN.4/1990/9/Rev.1)。

1993年にウィーンで開催された世界人権会議では、「発展の権利」は「普遍的で奪うことができない人権として、また基本的人権の不可分な一部」として再確認された。その合意に基づき、国連人権委員会は、「発展の権利」を実現する上での障壁を明らかにするため、決議 1993/22 によって、15人の政府専門家から構成される、「発展の権利」に関する作業グループを三年間設置した。その後、更に、「発展の権利」の実施および促進へ向けた戦略を練るために、決議 1996/15 によって、再び作業グループが設置されている。そして、1997年の国連人権委員会決議 1997/72 では、「発展の権利に関する宣言」を、1948年に国連総会で採択された世界人権宣言と、1993年の世界人権会議で採択されたウィーン行動計画宣言とを結びつける文書として捉えられた。つまり、一度は国際人権規約において分離された自由権的人権と社会権的人権とを、再び統合する包括的な人権アプローチを打ち出したものとして位置づけられた。

以上のような「発展の権利」をめぐる言説の展開を経て、1997年4月9日の第53回国連人権委員会において、国連事務総長は次のように発言している。

「真に持続可能な発展は、すべての人々の政治的、経済的、社会的権利が完全に順守されたときにのみ可能である。それらは、社会が平和に進化する上で重要である社会的均衡の形成に貢献する。発展の権利は、他のすべての人権の順守に関する尺度である」(UNHCHR, 1997b)。

つまり、「発展の権利」は、個人の持続可能な発展への参加という観点から、すべての権利を統合できる概念として捉えられる。従って、経済成長を見る場

合にも、そのプロセスが市民的、政治的な権利に悪影響を及ぼしていないか、また最も脆弱な人々の経済的、社会的、文化的な権利をより保障しているか、という視点が重要になってくる。そして、そのためには、「発展の権利」を法理論レベルから開発政策レベル、更に開発実践レベルへと移行させる必要がある。このような背景において、国連人権高等弁務官は、国連開発援助枠組の形成過程を用いて、「発展の権利」の開発政策への主流化と、その実践化に取り組むことになる。

1993年の世界人権会議では、国連人権高等弁務官の設置について国連総会が検討するように勧告された。これを受けて、1993年12月20日に、国連総会は決議48/141において国連人権高等弁務官を設置した。その後、国連事務総長の「国連の再生：改革のためのプログラム」によって、1997年9月15日には、国連人権高等弁務官事務所と人権センターは統合され、一つの国連人権高等弁務官事務所として機能するようになった(UNHCHR, 1997a)。

1993年の国連総会の決議では、国連人権高等弁務官の任務の一つとして、すべての人のための均衡のとれた持続可能な発展の促進と、「発展の権利」の保障の重要性について認識を向上させることが含まれる。つまり、国連人権高等弁務官は、国連の開発活動、そして国連開発援助枠組において、「発展の権利」を促進することを優先事項の一つとしている。国連人権高等弁務官事務所内では、「調査と『発展の権利』」部が、「発展の権利」の実施、調整、促進を担当している。具体的な役割としては、国連開発グループ執行委員会への参加といった国連開発機関の相互協力推進、1966年に国連総会が採択した国連人権規約（A

規約)の11条で言う「適切な食糧への権利」の定義づけといった経済・社会・文化的権利の格上げ,そして一連の世界会議で採択された行動計画などに関わるセクター横断的なデータ作成などがある。最後のデータ作成については,1995年の世界社会開発サミットで採択されたコペンハーゲン宣言の第5節にある「平和と安全保障の達成と維持のために,社会発展と社会正義は不可欠である」という考え方を基盤として,1993年の世界人権会議で打ち出された民主主義,開発または発展,人権および基本的自由という三者の関係を中心として作業が進められている。

これまでの議論をまとめると,次のようになる。国連による開発を一つにまとめるといふ新しい文化的価値は,国連開発グループの設立によって制度化された。そして,そのフィールドにおける実践のために,既存の駐在コーディネーター制度を強化しながら,国連開発援助枠組という構想が具体化した。そして,もう一つの新しい文化的価値である国連全体の活動における人権の主流化について,国連人権高等弁務官は,それを開発分野において実現させるため,「発展の権利」という法理論を軸として,国連開発グループの開発政策と国連開発援助枠組の形成に影響力を及ぼすようになった。

3 国連開発援助枠組の形成における人権の主流化

組織相互間を分析対象とする中間レベルでは,国連開発グループに焦点を当てて。国連開発グループと国連人権高等弁務官との関係を分析したのち,国連

開発グループ執行委員会の中におけるメンバー組織の相互関係に着目する。

(1) 国連開発グループと国連人権高等弁務官

国連事務総長が設立した四つの執行委員会の一つである国連開発グループを見ると、その基本目的として、国連人権高等弁務官との協力によって、国連の開発活動に人権を組み入れることが明記されている(UNDG, 1997b; 1997c)。1998年2月3日の国連開発グループ執行委員会において、国連人権高等弁務官は、国連の開発活動に「発展の権利」を導入する枠組づくりについて質問した。それを受けて、執行委員会は、「発展の権利」暫定サブ・グループを設置することを決議した。その目的は、開発活動における人権の側面を強化するための国連開発グループとしての共通アプローチの定義づけ、国連開発グループ全体とそのメンバー各機関の人権目標の設定、国連開発グループの職員のための「発展の権利」に関する訓練教材の作成である。

1998年2月27日の「発展の権利」暫定サブ・グループの第一回目の会合では、国連開発援助枠組に焦点を当てることと、国連開発援助枠組の基本文書の中に「発展の権利」を取り入れることを決定した(UNHCHR, 1998)。これによって、「発展の権利」が、国連開発機関が一緒に活動するための中心的な組織文化となったと言える。既に、国連開発計画は、「持続可能な人権開発への人権の統合」という政策文書を出しており、その開発活動に「発展の権利」の概念を定着させるよう努めてきている(UNDP, 1998a)。

(2) 国連開発グループ内におけるユニセフ

開発と人権の分野において国連の新しい文化的価値が制度化され、「発展の権利」という組織文化が国連開発グループに定着する中で、ユニセフは、その生物学的生存を維持するために境界設定を促進すると同時に、その比較優位を強化するために競争的な戦略をとる。つまり、第一に、政府カウンターパートへの直接的なアクセス、民間部門からの資金調達に関わる能力、資金に対するコントロールを維持しなければ、ユニセフは自律的な組織として生存していけない。第二に、国連開発機関が一つのグループとしてまとめられる中で、ユニセフが独自の基本目的の達成を目指すためには、比較優位のある人権分野を前面に出す必要があった。ユニセフにとって、他の国連開発機関に対する競争的な戦略として、子どもの権利の実現をユニセフの基本目的として前面に出すことは経済的に合理的であった。

まず第一に、自律的な組織としてのユニセフの生存に関してである。1997年3月17日に国連の二トラック改革計画が発表されてから、同年7月14日に「国連の再生：改革のためのプログラム」が固まるまでの期間、ユニセフは組織の自律性維持のために激しく交渉を行った。その結果、行動10では「各々の計画と基金によって管理されるプログラム資金は、[国連開発援助枠組の]文書に記載されるが、明確に区別される」とされ、ユニセフと、国連開発計画および国連人口基金との財政面での基本的な境界が維持された。

しかし、行動10で言う協同的(collaborative)プログラミングの解釈を巡って、組織の自律性が脅かされる可能性が残っていた。これについては、国連開発グ

ループのプログラム政策サブ・グループとプログラム運営サブ・グループは、協同的プログラミングには三つの選択肢（個別，平行，合同）があるという解釈を提示している(UNDG, 1998e)。つまり，国連開発援助枠組において，ユニセフは必ずしも他の国連開発機関と「合同」で活動を企画・実施しなくてもよいという解釈が成立している。

第二に，国連開発グループの中で，他の開発機関と競争しながら，ユニセフは独自のアジェンダを前面に打ち出す必要があった。この点で，二つのレベルで改善を進めるために戦略が練られた。まず，国連事務総長の幹部マネジメント・グループには，国連開発グループの議長である国連開発計画の長が代表して出席することになっていた。しかし，これでは，ユニセフの主張が代弁されにくいという判断から，国連事務総長との交渉の結果，国連開発計画と同様に，ユニセフと国連人口基金の長も幹部マネジメント・グループへ参加できるようになった(UNICEF, 1997c)。

次に，各国レベルでは，「一つの国連」を代表する駐在コーディネーター制度が既にある。各国の駐在コーディネーターは，国連開発計画の長を通して，国連事務総長に報告する仕組みである。この駐在コーディネーターのポストは，これまで，国連開発計画の国別代表が兼任することになっていた。しかし，やはり，国連開発計画の国別代表に限定せずに，各国連機関の国別代表の中から適任者を選ぶべきという議論が高まり，改革が進められている。現在，駐在コーディネーターの職務内容と選抜の手続きが作成されつつある。ユニセフも，優秀な人材を駐在コーディネーター候補として推薦し始めており，各国におけ

る国連チームへの影響力を高めようとしている(UNICEF, 1997b)。特に、子どもの人権の分野で既に経験を積み重ねているユニセフとしては、比較優位のある人権分野で主導権を発揮するという戦略がとられている。そのためにも、国連開発援助枠組の形成過程において作成される共通国別アセスメントに用いられる指標として、子どもの権利に関わる変数をできるだけ取り入れる努力を進めている(UNICEF, 1998d)。

(3) 国連開発援助枠組における指標の役割

国連人権高等弁務官によって、国際開発グループの政策レベルにおいて、「発展の権利」という組織文化が定着した。しかし、それが開発の実践において具体化されるためには、何をもって開発または発展の前進を測定するかという指標の設定が重要となってくる。共通国別アセスメントのための指標には、世界レベルの指標と各国別の指標があるが、まずは世界各国において普遍的に使われる世界レベルの指標を何にするかが論争となっている(UNDG, 1998c)。国連開発グループの中核をなす開発機関をみると、共通するのは第四回世界女性会議のフォローアップの重視くらいで、その他については関心が異なっている。ユニセフとしては、これまで既に経験の蓄積がある人権の分野で主導権を発揮しようとしている。

国連開発計画は、貧困、雇用と持続可能な生活、ジェンダーの平等と女性の進出、ガバナンスと参加、環境、経済などを重要な開発テーマとして捉えており、特に、1995年の世界社会開発サミットのフォローアップを重視している

(UNDP, 1998b)。国連人口基金を見ると、人口の規模と構造、出生と死亡、母子保健、女性を重点分野としており、人口と開発に関する国際会議における公約を政府が実行するように働きかけていく方針をとっている(UNDG, 1997a)。

これに対して、ユニセフは、子どもの権利、家族環境と代替的ケア、栄養と保健、教育と文化的活動、子どもを保護する特別措置、ジェンダーの平等と女性の進出を指標として取り上げたい意向を表明している。また、児童の権利に関する条約（以下、子どもの権利条約）の重視と、世界子どもサミットのフォローアップも、その重点事項である。このように、貧困軽減を開発アジェンダの中心に据えようとする国連開発計画に対抗して、ユニセフは、子どもの権利条約が採択された一九八九年以降から経験を蓄積して比較優位のある人権分野で主導権を発揮する戦略をとっている(UNICEF, 1996b)。しかし、このユニセフの政策は、独自性を出すための他の開発機関との競争的な戦略という側面のみでなく、ユニセフ自体の基本目的を反映するものだとも言える。

4 ユニセフの開発実践における人権の主流化

組織内部における意思決定を分析対象とするミクロ・レベルでは、ユニセフそのものに焦点を当てる。ユニセフでは、「発展の権利」が国連開発グループの中で注目される前から、子どもの権利条約との関連において人権の主流化が進んでいた。一つには、政府代表から構成されるユニセフの執行理事会の影響がある。1997年のユニセフの総収入である9億200万ドルのうち、政府と政府

間機関からの拠出は、5億9500万ドルであり、66%を占めている（ユニセフ、1998年）。国連開発機関の中では、総収入に占める政府拠出金の割合は低いほうである。しかし、資源依存関係による政治的パワーは、ユニセフにおける人権の主流化に大きな役割を果たしている。もう一つには、ユニセフの基本目的との関連で、子どもの権利を軸とした開発戦略の有効性が十分に認識されており、子どもの権利の順守を目指すことはユニセフ職員にとっての義務的行動となっている。その点で、子どもの権利という規範は、ユニセフ内部の行動を規律する文化的価値になっていると言える。

（1）世界子どもサミットから子どもの権利条約へ

これまで、ユニセフは、子どもへ基礎的サービスを提供する機関として見られてきた。予防接種などの活動は、その典型的なイメージであろう。このようなユニセフの側面は、1990年の世界子どもサミットで合意された2000年までの目標に具体的に表れている。乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、栄養不良率の引き下げ、安全な飲料水や衛生へのアクセス、基礎教育へのアクセス、成人識字率の引き下げ、特に困難な状況にある子どもの保護は、その具体的な例である。このような基礎的サービスの提供は、現在でもユニセフの中心的な活動である。しかし、1989年に採択された子どもの権利条約は、ユニセフの開発への取り組みを、基本的ニーズ・アプローチから、権利アプローチへと転換させていくことになる。この転換により、従来からの基礎的サービスの提供が権利の実現という観点から捉え直されると同時に、新しい分野における活動が開始されるの

である。

ユニセフ執行理事会は、決議 1991/9(E/ICEF/1991/15)によって、子どもの権利条約の 45 条をフォローアップすることを重要な活動とした。つまり、子どもの権利条約を批准した国において、国内法をそれに調和させるための法律分野での活動を始めた。ユニセフが活動している国のほとんどにおいて批准されているため、事実上、ユニセフのフィールドにおける活動の重要な柱の一つとして位置づけられている。更に、子どもの権利条約を「看板」とした資源動員が謳われるようになった(Himes & Saltrarelli, 1996)。1959 年の「子どもの権利宣言」は法的拘束力がなかったため、これまでユニセフでは人権が前面に出されることはあまりなかったが、1989 年の子どもの権利条約の採択によって、子どもの人権という観点からのアドボカシーが重視されるようになった。しかし、当初は、政府や国連人権機関との渉外関係として扱われることが多く、ユニセフの開発政策と実践における人権の主流化はすぐには進まなかった(Black, 1996)。そこで、ユニセフの国際子ども開発センターは、世界子どもサミットの目標と、子どもの権利条約の条項との相互補完性という考え方を打ち出すことによって、人権の主流化を促進した。その後の 1996 年には、子どもの権利条約の実現を明確に謳った基本目的文書が採択されている。

こういった政策の変化に伴い、ユニセフ本部では、子どもの権利を活動の軸とするための組織改革が進められた(UNICEF, 1996a)。当初、子どもの権利は、「特に困難な状況にある子どもの保護」(E/ICEF/1996/14)と同一視されるという混乱があったが、次第に全てのプログラムを横断する枠組として捉えられるよ

うになってきた。組織上は、「評価・政策・計画」部が、人権の主流化を担当することになっている(UNICEF, 1998b)。

(2) ユニセフの「人権を基盤としたアプローチ」

いかに子どもの権利条約を実施していくべきかについては、法律の観点から、「子どもの権利条約を実施するためのハンドブック」によって詳細にまとめられている(Hodgkin & Newell, 2002)。しかし、具体的にどのような方法論を用いてユニセフの開発政策および実践へ取り入れるかについては、試行錯誤が続いている。

政策レベルでは、基礎的ニーズを満たすというこれまでの目標を拡大し、基本的権利を順守することをユニセフの活動目標とすることを論じている。特に、従来からの基礎的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、特に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, 1997a)。また、新しい活動分野としては、名前や国籍への権利(7条)、思想の自由の権利(14条)、私生活を恣意的に侵害されない権利(15条)といった市民権に関わる分野の他に、経済的搾取や危険な労働からの保護(32条)、性的な虐待や搾取からの保護(34条)、終身刑からの保護(37条)などといったあらゆる形態の搾取や虐待からの保護が含まれる(勝間, 1999b)。ユニセフにとっては、従来までの基礎的サービス分野の開発活動は社会権的人権として捉えられるようになり、子どもの権利条約による新しい分野として自由権的人権が加えられた。

開発の実践への導入については、1998年4月に人権を基盤としたアプローチのためのガイドラインが出された(UNICEF, 1998a)。第一に、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。第二に、ユニセフによる子どもの現状の把握と分析は、子どもの権利条約順守のための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。第三に、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、インパクトを高めることができる。第四に、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といった緊急なニーズに応えつつ、長期的には子どもの権利の実現を可能とする社会、経済、法的な変革を進めていくために、より一層、セクターを統合した形で開発実践を進めていくことが求められている。

国連システム改革との関連において、子どもの権利の保護を基本目的とするユニセフは、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せると期待されている。こういった観点から、ユニセフの「人権を基盤としたアプローチ」を国連開発援助枠組の中で応用していくことが進められている(UNICEF, 1997d)。第一に、各国における国家戦略文書と国連開発援助枠組の文書に含まれる開発政策と実践について、その目的と戦略が十分に人権を考慮したものになるようにする。第二に、共通国別アセスメントの土台となる指標について、性別、年齢グループ、民族グループ、物理的位置（都市、村落）などの区別を加

えることによって、社会的排除の現状を把握し、特別な保護措置を必要とするグループへの支援を重視する（勝間，1999a）。第三に、共通国別アセスメントに使われる指標の中に、参加への権利や保護への権利など、従来のセクター別の指標では十分に計れなかった分野に対応する変数を入れる。第四に、人権の不可分性や相互依存性に対応して、セクターにまたがった分析が可能となるように、共通国別アセスメントの領域と構造を定義づける。第五に、他の国連開発機関が、それぞれのプログラムにおける人権の重要性を認識するように働きかける。

このように、ユニセフでは、子どもの権利条約の実現が基本目的と位置づけられ、その実践へ向けて、人権を基盤としたアプローチが定義づけられている。こういった動きは、ユニセフの新しい文化的価値として認識されており、ユニセフ職員がその文化的価値に基づいて活動することは、義務的行動として見なされている。

5 開発における人権の主流化：人権理論から開発政策と実践へ

「発展の権利」という人権理論が、国連開発機関の開発政策として、更に開発実践としてフィールドで具体化されるまで、長い道のりがあった。なぜ今、開発の実践において人権が主流化されつつあるのかを明らかにすることが本稿の目的であった。まず、国連システム改革では、国連事務総長によって法としての人権の主流化が制度化された。次に、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ことが挙げられる。そして、ユニセフには、その開発における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を蓄積していた。

まず、マクロ・レベルである国連システムの改革である。資源依存関係にある国連加盟国の政治的パワーによって着手された国連システム改革ではあるが、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、その進むべき道筋を示したと言える。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。

中間レベルである国連開発グループでは、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。国連開発機関の組織文化として「発展の権利」という文化的価値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。他方、ユニセフは、他の国連開発グループのメンバー、特に国連開発計画との差別化を進めたが、それは結果として、子どもの権利実現を前面に押し出すことになった。一つには、ユニセフが自律した組織として生存していくために、他の国連開発組織との境界設定が促進された。特に、政府カウンターパートへの直接的なアクセス、民間部門からの資金調達に関わる能力、資金に対するコントロールを維持することは死活問題であった(UNICEF, 1998c)。第二に、国連開発機関が一つのグループとしてまとめられる中で、ユニセフは独自の基本目的の達成を目指すために、他の機関のアジェンダに巻き込まれないようにする必要があった。他の国連開発機関に対する競争的な戦略として、子どもの権利の

実現をユニセフの基本目的として前面に出すことは経済的に合理的であった。

ユニセフにとって、「発展の権利」を実践へ向けて具体化した内容は、子どもの権利条約である。これは、資源依存関係にあるユニセフ執行理事会が決議したことであり、その点で、政治的パワーによってユニセフの開発政策と実践が影響を受けたと言える。しかし、同時に、ユニセフ内部において、人権を軸とした開発という考え方は、世界子どもサミットの公約に対して法的な根拠を与える文化的価値として、十分に根づいている。従って、ミクロ・レベルであるユニセフ自体を見ると、資源依存による政治的パワーと、開発において人権を軸にすべきという義務的行動を生み出す文化的価値とが、同じ方向へ働いていると言える。

マクロ・レベルでの国連システム改革と、中間レベルの国連開発グループにおける「発展の権利」の促進によって、「発展の権利」は法理論から開発政策へと進展した。しかし、それだけでは開発の実践に人権が組み込まれるには不十分であった。ユニセフでは、子どもの権利条約以降における試行錯誤がフィールドで繰り返された結果、人権の主流化が文化的価値として定着し、人権を基盤とした開発アプローチの具体化が可能となったのである。

引用文献

勝間靖 (1998) 「開発援助を通じたNGOの途上国政府への影響力：ボリヴィアの金融システム改革を事例として」、『国際政治』119号。

- 勝間靖 (1999a) 「グローバル化の社会的弱者への影響：メキシコの現状と政府の果たすべき役割」、『ラテンアメリカ・レポート』16巻1号。
- 勝間靖 (1999b) 「メキシコにおける子どもの性的搾取：『子どもの権利条約』批准後の法、政策、実践」、『平和研究』24号。
- ユニセフ (1998) 「1998年ユニセフ年次報告」ユニセフ駐日事務所。
- Black, M. (1996). *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*. New York: Oxford University Press.
- Himes, J. R. & Saltrarelli, D. (1996). *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-income Countries [Summary]*. Florence: UNICEF.
- Hodgkin, R. & Newell, P. (2002). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. New York: UNICEF.
- United Nations, General Assembly (1997). “Renewing the United Nations: A Programme for Reform” (A/RES/52/12), November.
- United Nations, Secretary-General (1997). “Renewing the United Nations: A Programme for Reform” (A/51/950), July.
- UNDG (1997a). “Provisional Guidelines for the Formulation of United Nations Development Assistance Framework (UNDAF),” August. mimeo.
- UNDG (1997b). “Statement of Purpose: United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG,” November. mimeo.
- UNDG (1997c). “The Role and Functions for the UN Development Group Office (DGO),” November. mimeo.
- UNDG (1997d). “Note on Programming Instruments (CSN, CCA, UNDAF),” December. mimeo.
- UNDG (1998a). “UNDAF Progress Report,” April. mimeo.
- UNDG (1998b). “Successor Arrangements for the JCGP Sub-groups,” May. mimeo.
- UNDG (1998c). “Draft Note for the Record: Meeting of the UNDG Working Group on Common Indicators,” July. mimeo.
- UNDG (1998d). “UNDAF Pilot Phase Progress Report,” September. mimeo.
- UNDG (1998e). “Processes and Products for Enhancing UNDG Programme Collaboration,” November. mimeo.
- UNDG (1998f). “UNDAF Assessment Report,” November. mimeo.
- UNDP (1998a). *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*. New York: UNDP, January.
- UNDP (1998b). “UNDP and the UNDAF: A Way Forward,” March. mimeo.
- UNHCHR (1997a). “Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” [http://www.unhchr.ch/html/hchr.htm].
- UNHCHR (1997b). “A Note on the Right to Development.” mimeo.

- UNHCHR (1998). "A Background Paper on the Right to Development." Paper Prepared for UNDAF Training Session, Rome, 30-31 March 1998. mimeo.
- UNICEF (1996a). "Child Rights Structure" (CF/EXD/IC/1996-002), February.
- UNICEF (1996b). "Common Country Assessment Approach of JCGP Agencies" (CF/EXD/1996-006), March.
- UNICEF (1997a). "Towards Defining the Child Rights Perspective for UNICEF" (HYHQ/PD/1997-043), March.
- UNICEF (1997b). "UN Reform" (CF/EXD/1997-009), July.
- UNICEF (1997c). "UN Reform Update" (CF/EXD/IC/1997-002), October.
- UNICEF (1997d). "Initial Guidance on Programmatic Aspects and Implications of the Pilot Phase of UNDAF at Country Level and Information on Support Systems for UNDAF Implementation" (CF/PD/PRO/97-011), November.
- UNICEF (1998a). "A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring." (CF/EXD/1998-04), April.
- UNICEF (1998b). "The Organization of the United Nations Children's Fund." (E/ICEF/Organization/Rev.3), April.
- UNICEF (1998c). "UNDAF: Internal UNICEF Review of the Pilot Phase." Results of the Workshop Held in New York, 30 August-1 September.
- UNICEF (1998d). "Indicators for Global Monitoring of Child Rights." Summary Report of the Meeting Held in Geneva, 9-12 February 1998.
- World Bank (1998). "Development and Human Rights: The Role of the World Bank."

本稿は、日本国際政治学会 1999 年度研究大会部会 C-IV での報告に加筆・修正したものである。

