

ポスト経済危機の国際社会に求められる開発アジェンダ (特集 アフリカの社会開発と経済発展 -- 現在そしてこれから)

著者	山田 太雲
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	185
ページ	32-35
発行年	2011-02
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004314

ポスト経済危機の国際社会に求められる開発アジェンダ

山田太雲

二〇〇八年秋のリーマン・ショックに端を発した世界規模の経済危機は、G8を中心としたそれまでの世界経済の勢力図を大きく揺らした。これに伴い、大国が主導する開発パラダイムにも変化が起きている。過去二〇年間は、国連ミレニアム開発目標（以下、MDGs）に代表される「貧困削減」が開発の主要な国際アジェンダであったが、危機後は発信されるメッセー

ジの力点が移動し、現在は「強固で、持続可能で、均衡のとれた成長」を標榜するG20の台頭に歩調を合わせるかのよう、「経済成長」が開発のバズ・ワード（流行語）になりつつある。

この崇高な精神の具現化を試みたのが、八つの目標（ゴール）から成るMDGsである。

ここで、「経済開発VS社会開発」というような二項対立論を展開することに、あまり意味はない。後述のように経済危機がMDGsを脅かしている現状では特にそうだ。しかし、新しいグローバル・ガ

バナンス体制の輪郭がまだ見えないうなか、斜陽国と台頭国の競合が無原則に国際政治経済を支配するとしたら、アフリカ諸国をはじめとした低所得国の開発の見通しは低くなる。

本稿では、貧困を国際政治の主要アジェンダに押し上げたMDGsの一〇年の功罪を振り返り、危機後の国際社会が採るべき開発アジェンダと、構築すべき体制のビジョンを考えてみたい。

●ミレニアム開発目標—貧困削減のための「グローバル協定」

二〇〇〇年に開かれた国連総会で、一八九カ国の首脳たちは、「我々の同胞たる男性、女性そして児童を、現在一〇億人以上が直面している、悲惨で非人道的な極度の貧困状態から解放するため、いかなる努力も惜しまない。我々は、全ての人々が開発の権利を現実のものとする

こと、並びに全人類を欠乏から解放することにコミットする」と誓った（ミレニアム宣言）。この

途上国には極度の貧困・飢餓人口の半減、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、乳幼児死亡の削減、妊産婦の健康の改善、エイズ、マラリアなどの感染症の蔓延の防止、環境の持続可能性確保（目標一〜七）を、先進国には途上国の努力を阻害せず、下支えるための政策改善と国際環境整備（開発のためのグローバル・パートナーシップ（目標八）を課している。

MDGsにはもうひとつ、「グローバル協定」の側面がある。途上国、先進国の双方に責任を課すことで、先進国が途上国の腐敗や制度の不備を理由に、途上国が先進国のコ

ミットメント不足を理由に自らの不作為を正当化する事態を避け、双方の積極行動による相乗効果を期待しているのだ。

MDGsが成立した背景には、一九九〇年代に各分野で打ち立てられた様々な国際目標による社会開発の主流化、日本もその成立に向けて奔走した経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD DAC）の新開発戦略、途上国の援助要求など、様々な志向がひとつに合流したという経緯がある。

そのため、MDGsは、単に国連による目標に留まらず、それまで主に経済開発を重視してきた世界銀行や国際通貨基金（IMF）などのいわゆるブレトン・ウッズ機関もコミットすることになった。これら機関が一九八〇年代以降、重債務貧困国に対して要求してきた、緊縮財政、経済自由化、社会サービスの民営化などを柱とする「ワシントン・コンセンサス」型の政策が、MDGsが重視する生計、食料安全保障、教育、ジェンダー、保健、環境などに与えてきた影響を考えると、この観点からの政策評価が可能になったことの意義は大きい。

実際、たとえば世銀は、以前よりも社会サービスにおける国家の

役割を認め始め、IMFも、闇雲な緊縮財政と援助懐疑論を前提とせず、MDGs達成に必要な費用を積極的に試算するなど、徐々に変化を見せ始めている(ただしこれらの変化は概ね本部レベルに留まっております、国レベルでは依然、旧来的な政策介入の慣行が支配的だ)。

●MDGsの進捗状況と新たな課題

過去一〇年間の、MDGs達成に向けた進捗は、まちまちである。一方で、目覚ましい進展が見られる。たとえば未就学児童の数は、当初の一億五〇〇〇万人以上が、現在は六九〇〇万人にまで減っている。これほどの劇的な改善の最大の要因は、貧困児童にとつて最大のアクセス障壁となつている授業料などを、途上国政府が廃止・免除したこと、このための不足資金をG8などが中心となり、債務救済と政府開発援助(ODA)で支えたことにある。まさに、グローバル協定のなせる技だ。

他方、その教育分野でさえ、一〇年でやっとここまでという事実にも見られるとおり、期限までの達成は、どの目標も厳しい状況だ。今も、約三秒に一人の子どもが、そして毎日九六〇人の妊産婦が、命を落としている。いずれも、基礎

的保健サービスが安価・無償で提供できれば防げる死である。

さらに、特に二〇〇〇年代後半以降、新たな脅威が顕在化している。二〇〇八年の食料価格の急騰は、都市住民だけでなく、長年の低投資や安価な輸入農産品の流入で疲弊していた貧困農家の食料アクセスを著しく阻害した。年々威力を増す気候変動の影響は、作物の収穫高の変動に留まらず、バイオ燃料や食料の安定供給を狙う多国籍企業の農地買収などにも及び、小規模農家を追い詰める。

経済危機は、苦境に追い打ちをかけるかのように、貧困層の肩のしかかった。家計レベルでは、失業などが原因で、食事の回数や質を下げる、医療や教育を諦めるなどの事例が多数報告されている。国家レベルでも、オックスファムの調べでは、低所得国五六カ国が、二〇〇八〜〇九年、前期に比べ六五〇億ドルの財政損失を被ったことが分かつており、MDGs分野への予算も圧迫されることが予想される。事実、二〇一〇年七月のアフリカ連合サミットでは、政府予算の二五%を保健分野に充てるとした「アブジャ宣言」の再確認について、

各国財務省が強く抵抗した。二〇〇四年にマラウイで導入され、抗

エイズ薬へのアクセスを三〇〇〇人から二三万人に拡大させた保健人材増員

政策も、ドナー資金の枯渇で打ち止めにまつてしまつた。これらを誘発しているのが、先進国による援助公約の不履行である。

グループ名称	構成国・地域	発足の経緯
G8 (Group of Eight) 主要8カ国首脳会議	アメリカ、イギリス、イタリア、カナダ、ドイツ、日本、フランス、ロシア	1974年 オイル・ショック 1975年 G6発足 1976年 G7 (カナダが参加) 1998年 G8 (ロシアが参加)
G20 (Group of Twenty) 20カ国・地域首脳会合	G8+アルゼンチン、インド、インドネシア、オーストラリア、韓国、サウジアラビア、トルコ、中国、ブラジル、南アフリカ、メキシコ、欧州連合 (EU)	1997年 アジア通貨危機 1999年 20カ国・地域財務大臣・中央銀行総裁会議 2008年 世界金融危機 2008年 20カ国・地域首脳会合

●世界経済における勢力関係の変動と、開発アジェンダの混乱

冒頭で述べたとおり、経済危機は、世界経済における勢力関係を揺るがした。以前から、G8のみによる合意の実効力には疑問符が付いていたが、経済危機によってG8体制はいよいよ限界を迎える。そのため、今回の危機を克服するための国際政策協調は、G8では

なく、一九九七年のアジア通貨危機以降、財務相・中央銀行総裁級で組織されていたG20が、首脳級に格上げされる形で担うことになった。

また、G20と開発課題の距離も急速に縮まりつつある。二〇一〇年一月にソウルで行われた首脳会合では「開発」が主要議題に据えられ、「共有された成長のためのソウル開発コンセンサス」として、以下のような原則が合意された。

- ▼民間部門主導の「成長」に焦点を当てる
- ▼成功のための万能な単一方程式は存在しない。経済政策に対する途上国側のオーナーシップ(主権)を尊重する
- ▼G20の役割は、成長の潜在性を阻む国際的な構造要因の除去にある



G20の指導者が貧困と闘うよう、韓国の義賊がテコンドーを指南——オックスファムがソウルで行ったメディア向けパフォーマンス (撮影 ©OBOS)

▼約束したことは必ず守る

まだ具体性を欠く内容だが、画一的な経済政策介入を否定し、各国の主体性を尊重している点については、ワシントン・コンセンサスとの決別と読み取ることができ、国際NGOはこの解釈の具体的な定着を今後のG20に求めることになるだろう。一方、議長国・韓国の市民社会からは、「中韓などの野放図な対アフリカ投資にお墨付きを与える」という批判的解釈も聞こえた。

いずれにせよ、G20は今後、開発を恒久議題とすることで合意した。しかし、では今後開発課題は、G8よりも「貧困を知る国」を多く抱えるG20の担当領域になるのかというと、事態はそう単純ではなさそうだ。

まず、主導権を巡る国家間の駆け引きがある。米英仏などに比べ国際場裡での影響力に劣る日本などの一部先進国がG8の枠組みを失うことに抵抗する一方、膨大な国内貧困を抱える中国やインドなどの新興国にも、G8的な議題設定を嫌う傾向がある。結果、G8とG20は当面、異なる役割を担いつつ共存する形に落ち着く様相だ。開発課題については、G8が社会開発分野を、主に援助の観点から

話し合うのに対して、G20は途上国の経済成長促進に資する国際的な政策枠組みの構築を自らの比較優位と位置付けている。

しかし、この「共存」をもって、経済開発と社会開発に関する国際社会の取り組みがうまく両輪として機能していくと見通すことは難しい。中国などが高度成長で膨張する資源需要を満たすべくアフリカなどに対して行う投資が、相手国の人権、社会、環境に及ぼす影響を懸念する声は強い。一方の伝統的ドナーも、危機後の失地回復に懸命だ。これまでは欧州を筆頭に「ノブレス・オブリージュ（高貴なる者の義務）」的な言説を洗練させ、それに沿った援助改革を進めてきたが、危機後は「背に腹は代えられない」とばかりに保守化の傾向を強めている。例えば、英国新政権の国際開発相は、ODAの対GNI（国民総所得）比〇・七％の対GNIへの工程表を維持しつつも、その使途については、環境紛争、開発などに関する前政権の一〇〇の公約を九割以上放棄または見直し、国家安全保障色を打ち出そうとしている。

このような政治情勢の下では、総体として「社会開発よりも経済開発」という傾向が強くなり、そ

の経済開発も、真に途上国の利益を優先したものではなく、なってしまうのではないかという懸念を持たざるを得ない。

では、国際社会が本来目指すべき、危機後の開発アジェンダとはどのようなものであろうか？

●ポスト経済危機の開発アジェンダ ——貧困削減に資する成長とは？

「成長それ自体を目的にした成長は、ガン細胞のイデオロギーである」——エドワード・アビー

まず前提として確認すべきは、経済成長はそれ自体が目的なのではなく、社会的価値実現の手段として位置付けられるべきということだ。その価値とは、例えば貧困削減、少なくとも人口構成比に応じた割合での女性への便益、自然資源と環境的公共財活用の長期的な持続可能性との両立などが挙げられる。

そのうえで、「経済成長はこれらの価値を自動的ににもたらさない」という歴史認識に立つ必要がある。貧困との関係で見ると、南アフリカは世界三〜三二位の経済規模を誇る一方、人間開発指数は二一〇位に甘んじている。また、一九八一年から二〇〇一年にかけて、世界のGDPは一九兆ドル増加したが、一

九八一年時点で世界人口の三分の一を占めていた絶対貧困層が手にした恩恵は、このうちわずか一・五％に過ぎない。「経済成長の恩恵は自然と貧者にも均霑する（したたり落ちる）」という、いわゆる「トリクルダウン理論」を信奉する限り、資源配分などは常に富裕層が優先され、社会的包摂や持続可能性のための施策は付焼きたち終わる。

貧困削減に資する成長のために、貧困層が住む地域や彼らが従事するセクターで、また雇用創出のためには労働集約的なセクター——例えば農業、軽工業、建築、サービス業——で、それぞれ成長が起きやすいような環境整備を国家が意図的に行う必要がある。また、これらの施策から貧困層が恩恵を受けるためには、人的資源、土地、政治的な力の再分配も求められる。成長は、そのマクロ数値だけでなく、その焦点、政治、政策意図なども同等に重要なのだ。

つぎに、成長戦略は社会セクターを敬遠するのではなく、重要な生産セクターのひとつと認識し、要に据えるべきである。これは、民間営利部門を医療や教育のけん引役にせよということではない。ワシントン・コンセンサスの下で推進された民営化政策は、これら社会サー

ビスを利用者のニーズよりも支払い能力に応じたものに変貌させ、女性、貧困層、農村人口の排除をもたらした。特に貧困家庭の女性は、利用者としての不利益のみならず、サービスの供給責任まで、家族へのケアワークという形で国家の肩代わりをさせられてきた。彼女らが今後、受容困難な犠牲を伴わずに、健康で有能な成長の担い手となるためにも、基礎社会サービスを公的に無償で普遍的に提供できるよう、今こそ国家が積極的な役割を果たす必要がある。

●国際社会の役割

以上のような成長と貧困削減の相乗効果を途上国で促すために、国際社会は、途上国が主体的に上述のような政策を追求できるように、国際環境を整備すべきである。

▼国際貿易の公正化

単に貿易支援を行うのではなく、世界貿易機関(WTO)のドーハ開発アジェンダ(二〇〇一年のWTOドーハ会議から開始された多角的貿易交渉。一九九九年のシアトル会議が、先進国主導の議題設定に対する途上国の反発で決裂したのを受け、ドーハ会議では、途上国の開発ニーズを交渉の中心に位置付けるとした閣僚宣言を

採択し、交渉開始にこぎつけた。)の本来の精神に立ち返り、貧困層の大部分が従事する小規模農業の成長を妨げている欧米先進国の農業補助金の大幅な削減・改革や、非農産品市場アクセスやサービス分野での、「特別かつ差異ある待遇」原則の尊重など、貿易ルール自体の改革を行う。

▼地球環境上の成長余地の確保

貧困国の人間開発を、地球環境の制約内で実現させるために、経済大国の過剰な資源利用のあり方を改める(特に温室効果ガス、生物多様性、土地・水利用に関して)。気候変動交渉においては、歴史的責任を反映した形で、先進国側が温室効果ガス排出量の大幅な削減と途上国の緩和・適応策のための資金・技術的支援を行うことが、新興国の行動を促すためにも大前提となる。多国籍企業による農地争奪などへの厳しい規制も求められる。

▼資金動員

公的な教育・保健医療サービスの普遍化や、小規模農家への投資、気候変動対策などに、膨らむ一方の資金需要に対応するために、世界レベルでカネの流れを変える。途上国には累進的な税制改革を奨励し、国際的にもタックス・ヘイヴン(租

税回避地)規制などを通じ南からの資金流出を防止、もちろんODAは増額する。近年議論が熱を帯びている革新的資金メカニズム、特に金融取引への課税は、課税対象と税率などの設定によっては、資金動員だけでなく、食料危機や金融危機の要因となった投機行動の抑制、地球規模での富の再分配など、多くの価値を実現する可能性を秘めている。

▼代表制の確保

経済危機で最も深刻な被害を受けたのは、その発生に加担していない国々であり、人々である。危機後のグローバル・ガバナンス構築にあたっては、一国一票の原則が守られる国連の、経済社会問題に関する役割を強化しつつ、G20や国際金融機関における低所得国の発言権も強化する必要がある。また、あらゆる政策を最も脆弱な立場の人々の利害に十分配慮したものにするためには、市民社会組織が実質的な形で政策プロセスに関与できるようにする必要がある。

●日本の役割

G20で行われているような成長志向の開発議論は、一見すると日

本が標榜してきた「経済成長を通じた貧困削減」と親和性が高く見えるかもしれない。しかし日本はこれまで、援助哲学の二本柱である「経済成長」と「人間の安全保障」の関係について十分な理論的整理を行わず、「両論併記」的な位置づけに留めてきた。そして、トリクルダウンを信頼した成長支援を行う一方、社会開発分野を対象とする「人間の安全保障」支援の優先度は低かった。逆説的ながらも、「成長重視」の今こそ、貧困層の脆弱性を補いつつ、彼らの成長ポテンシャルを伸ばすような包括的な戦略性が求められる。

現政権は日本の技術輸出を中心とした海外成長戦略を描いているようだが、岡田前外相が道筋を付けた、「貧困削減」と「持続的経済成長の後押し」を柱にしたODA改革をこそ強化・洗練し、途上国のニーズを反映したポスト危機グローバル・ガバナンスの建設に貢献してもらいたい。

(やまだ たくも／(特活) オック
スファム・ジャパン アドボカシー・
マネージャー)