

貧困削減の 包括的アプローチに向けて

— NGOsの視点から —

高橋清貴

はじめに

NGOsにとってのMDGsの意味

第二次世界大戦後、冷戦構造の国際政治の中で確立した「開発援助」という概念とその実践は、すでに半世紀以上の歴史を持つ。この間、次々と独立を果たす途上国の貧困問題の解決や発展に関して国際的に取り決められた共通目標や行動計画は少なくない。特に、冷戦が終わり、1990年代に入って開かれた一連の国連主催の国際会議では、環境保護の重要性、発展もまた人権の一部であることが確認され^{†1}、女性の人権の確立、人間中心の開発などを確約した行動計画が各国政府首脳によって決議されている。そして21世紀を迎える時、これらを着実に実施するため、2000年9月に国連特別総会で「ミレニアム宣言」が採択され、それを受ける形で「ミレニアム開発目標」(MDGs)という貧困削減、保健、教育の改善、ジェンダー、環境保護などについての具体的な達成目標が設けられたのである。したがって、MDGsの意義は、

90年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、2015年という達成期限とともに一つの共通の枠組みとしてまとめたことにある。冷戦の政治的ツールとして使われてきた援助が、その頸木から放たれて、90年代に「平和の配当」として展開された「開発」に関する議論の一つの終結点であるとも言える。MDGsの特徴の一つは、この90年代の議論に「南」と「北」のパートナーシップという視点を具現化

†1 1986年の国連総会で「発展の権利に関する宣言」が採択された。この宣言は、70年代、不平等な世界の経済構造を変革し、新たな国際経済構造をつくるべきであるという議論の中で、途上国が国際社会(=先進工業国)から援助を受ける権利を強調するものとしてつくられたものである。しかし、その第2条第1項では「人間個人が発展の中心的な主体」とするなど個人中心の視点も含んでおり、「人権」としての意味も強調されている。この「発展の権利」に関する宣言が本当に人々の生活を守る「人権」としての意味を持つかどうかは、今後の課題としてまだ残されている。

したもものとして新たに目標8が付け加えられたことにある。先進国の取り組み目標が組み込まれていることが、MDGsをユニークなこれまでとは違う国際約束としている。

南北のパートナーシップという考え方は、MDGs策定のきっかけとなった「ミレニアム宣言」^{†2}の第1章に書かれている理念・ビジョンが反映されたものだ。ミレニアム宣言は、21世紀を迎えた2000年9月に21世紀の国際社会のビジョンを示した宣言であるが、この年の国連特別総会に集まった加盟国中189カ国の首脳・政治リーダーが賛同した画期的なものであった。この宣言の最初の章には、21世紀に望ましい国際関係に不可欠な理念・価値が書かれている。自由、平等、団結、寛容、自然の尊重、そして責任の共有である。特に最後の「責任の共有」(Shared Responsibility)は、国際社会が相互の連関性を強めていることを認識した上で、「より平和で繁栄した正義ある社会」を築くためには、国際的な課題(貧困、環境破壊、紛争)を国際社会が一緒になって取り組まなければならないことを謳っており注目に値する。貧困は、途上国の努力だけでは解決することはできない。貧困が作り出される社会構造そのものに真摯に目を向けて、その構造を変えることに「南」も「北」も協力して努力しなければ、根本的な解決、持続的な平和と繁栄は導かれられないということである。富めるものが貧しいものにチャリティとして援助するという関係から、一歩踏み出したものである、と理解できる。少なくともNGOsは、そう解釈しようとしている。

グローバル化の進展は、南北間の「責任の共有」を強く意識させるだけでなく、国際社会の諸問題

相互の関係にも目を向けさせることとなった。貧困は、定義において、経済的な側面だけではないことはすでに援助関係者の間では広く共有されている常識であるが、現代社会ではもっとはっきりと貧困と環境破壊と紛争が相互に密接に結びつき合っていることが明らかになってきている。最貧国グループ(UNDPの人間開発指標 HDI下位国35カ国)の74%で環境破壊が進んでおり、また最貧国グループの22カ国が武力紛争を経験していると言われている^{†3}。この所謂、「複合的な人道上の危機」は、特にアフリカなど特定の国・地域に集中している。この事実は、貧困問題の解決のためには、包括的に取り組む必要があることを示唆している。すなわち貧困は、それ自体が多義的であったとしても、飢餓や低所得だけを解決すれば済むことではなく、温暖化などの環境問題や小型武器の蔓延など武力紛争の構造的要因などにも同時に取り組む必要があるということだ。MDGsには目標が1から8まであり、ある程度の包括性に対応した形にはなっているが、それ以上にもっと明確に環境や紛争の問題との連関性の中で貧困問題に取り組まなければ、真の解決には至らないであろう。この包括的アプローチを、より明確に打ち出したのは、2004年12月に発表された国連改革に関する「ハイレベル委員会」の報告書である。

NGOsの視点から見て、MDGsの達成度の中間レビューをという時、この二つの視点が重要な評価軸を形成する。すなわち、一つは、南北がこれだけ構造的に絡み合っている時代において、貧困問題の解決は「北」から「南」への慈善(チャリテ

† 2 http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_mori/arc_00/m_summit/sengen.html

† 3 戸田隆夫[2001]「環境、平和と開発の相関を踏まえた国際協力のパラダイム構築」(『国際環境協力』No.1, 東京大学)pp.36-51. <http://park.itc.u-tokyo.ac.jp/cois/j/bulletin/no1.html>

ィ)ではあり得ず、貧困を生み出す国際社会の構造(例えば、途上国の累積債務、援助をめぐる政治、不公正な貿易など)の変革に、先進諸国自身がどれだけの責任をもって取り組んでいるか、あるいは取り組もうとしているのか、ということ。二つめとしては、これに現代の国際的課題が相互に関連し合っており、MDGs達成という時、所謂「貧困」だけに取り組めばよいのではなく「環境問題」や「紛争問題」と言われる課題に対しても、同時に包括的な視点から取り組んでいるかどうかということである。以下、2005年の二つの大きな政治イベントであったG8サミットと国連特別首脳会議「世界サミット」の成果を振り返りながら、日本での取り組みについて考えてみたい。

1. 2005年の意味

2005年7月、イギリスのグレンイーグルスでG8サミットが行われアフリカ支援について話し合われた。「政治の人格化」^{†4}が進んでいるイギリスで、イラク戦争のために人気に陰りを見せ始めたブレアが失地回復という意図でもってG8サミットにおいてアフリカと貧困問題をアジェンダとして取り上げたことが背景にあったとしても^{†5}、

†4 リーダー個人の魅力やイメージによって国民の支持を動員し、選挙での勝利、重要政策の推進を図る政治手法の拡大のこと。イタリアの政治学者、マウロ・カリーゼが概念化したものだが、権力の正統性が伝統や合法性からカリスマ性に移ることによって国民による法的コントロールや責任追及から権力者が自由になるという危険性がある。山口二郎[2005]『ブレア時代のイギリス』岩波書店 岩波新書。

†5 David Ransom[2005]『The big charity bonanza, "in *New Internationalist*, No.383, October, pp.2-5.』

深刻なアフリカや貧困の問題が国際政治のアリーナの前景に登場したことは、MDGsの貢献のひとつと評価することはできるだろう。G8サミットの評価に関しては、同じグローバル・イシューを扱うNGOsでも、団体によって評価が分かれる。G8サミットでイギリス政府が貧困をアジェンダにすることを、貧困問題を国際政治の前景に押し出す一つの重要な契機と考えて、国際キャンペーン「貧困削減のための世界的呼びかけ」で主導的役割を果たしてきたオックスファムなどは、サミットでアフリカ向け援助が2010年までに500億ドルと倍額となったことに対して、「これは貧困に打ち勝つための始まりである。富裕国は世界の貧しい人々のために歓迎すべき前進を始めた。しかし、グレンイーグルスの結果は世界の何百万の人々の期待を下回っている」というコメントを出している。オックスファムは、その元政策提言シニアスタッフを労働党のブレインとして送り込んでいたこともあり、批判はしつつもサミットへの評価も忘れない。バランスがとれたコメントという評価もできるだろうが、プラスとマイナスが混在した評価というのは、特にG8のように複数のアクターがいる場合、必然的にどこの国がプラスの評価で、どこの国がマイナスの評価を受けるべきかという視点が入り込んでくる。「MDGs達成に向けて前進があった」と批評することは、G8サミットでアフリカ支援を話し合ったこと自体は評価することになる。これに対して、「地球の友」や「グリーンピース」など環境アドボカシーを行っているNGOsは、進展を見せなかった京都議定書をめぐる議論を強い口調で批判した。G8サミットでは、温暖化という環境問題に関する京都議定書の取扱いについても議論されたが、温室効果ガスの具体的な排出削減目標に踏み込まず、また京都議定書から離脱した米国を取り込むことがで

きなかったからである。

同様なことは、9月の国連特別首脳会議「世界サミット」でも見てとれる。世界サミットは、ミレニウム宣言採択から5年経ち、目標達成期限を10年後に控えて、国際社会がそれぞれの約束をどれだけ果たしたかを振り返り、さらに次にどのようなステップを必要とするかを判定する機会となるはずであった。これらは加盟国間で合意する「成果文書(Outcome Document)」として、「開発」、「平和」、「人権」の分野別にまとめられた。成果文書をめぐる駆け引きは、サミットの前夜まで細部に関する議論が続き、最終的に「議長の裁量に基づく」最終文面に合意することとなった。成果文書には、いくつかの意見の分かれるイシューがあり

核不拡散、テロリズム、機構改革、人権理事会、平和構築委員会、こうした多様なイシューが加盟国間で取引材料となり、結局、なんら斬新な進展を見せることはなかったのである。「開発」、あるいはMDGsに関しては、2カ月前のG8サミットですでにいくつかの約束がなされていたこともあって、目新しいものはなく、直前のG8サミットを含む過去のコミットメントをカタログ的に並べたものに終わっている。また、MDGsについても、実際に進捗を踏まえた見直しはされず、目標達成まで10年間しかないという緊急性についても強い認識が見られたわけではない。評価できるのは、2010年までにHIV/エイズ治療へのアクセスを普遍化することと、中所得国の債務緩和に向けて肯定的な表現で書き込まれたことであろう。その一方で、軍縮や核不拡散に関するパラグラフがまるごと欠落したことで、国連という場でこうした政策文書の策定プロセスにおける市民参加が制限されたことは大きな後退であり、今後の重要な課題として残されている。

この二つの政治イベントに共通しているのは、

貧困と環境破壊と紛争が相互に関連していることに留意して国際社会の課題に包括的に取り組むということができておらず、部分部分の対応で終わってしまっていることである。典型的なのは世界サミット成果文書である。国連は、ハイレベル委員会の報告書やアナンレポートを受ける形で、さまざまな課題を一つの文書としてまとめようと努力したものの、結局、多様なイシューの盛り込みは加盟国間の交渉上の取引材料を増やすだけにすぎなかった。2005年は、国際NGOsがキャンペーンを行ったこともあって、貧困削減に焦点が当てられた年であった。それは、G8や世界サミットなどの政治の舞台でもそうであった。しかし、その一方で、京都議定書に米国を復帰させることもできず、NPT(核兵器不拡散条約)や軍縮・核不拡散の交渉が決裂するなど、環境や平和の問題が足踏みした年であったとも言える。貧困と環境問題と紛争に包括的に取り組む枠組みを早く提示しなければ、いかに援助を増やしたところで、その効果の持続性や草の根レベルでのエンパワーメントに結びつくとは限らない。包括的に取り組むと言うことは、暮らしのあり方や社会構造の根本からの見直しを要求する。その意味で、貧困問題と言えども、きわめて政治的な課題なのである。

2. MDGsという政治 日本の場合

MDGsを達成するために何が必要か、そのためにいくらの援助資金が必要かということを経典ピア大学のサックス教授率いるミレニウム・プロジェクト(2005年1月に報告書を発表)ははじき出している。しかし、同プロジェクトには貧困が環境や紛争と強い連関があること、したがってこれらの問題への対応にも包括的なアプローチが要求

されるということへの視点が欠けている。また、貧困問題解決のためには大胆なアプローチが必要であり、緊急性に対応するためにクイック・ウィンやファースト・トラックなどの仕組みを活用しなくては、2015年という期限内での達成は難しいと主張し、先進諸国および国際関係機関に早急な対応と政策変換を求めている点は高く評価できるが、その大胆さを求めるあまり短期的な対策に重きを置きすぎている。例えば、クイック・ウィンとして化学肥料の無料配布などは、環境への配慮や持続的な農業を十分に視野に入れていないように思える。MDGsのような目標に向けたターゲット・アプローチは、進むべき方向性を示し、行動を起こさせるインセンティブになることは確かであるが、その一方で短期的な対応に陥りやすいことに注意したい。

短期的な成果を求めすぎると、援助の「質」に対する配慮がおろそかになり、また援助を取り巻く政治に対しても配慮が欠けてくる。ミレニアム・プロジェクトの報告書の中で、サックスは貧困から脱却できる可能性のある国から優先的に支援するファースト・トラックというアプローチを提案している。サックスの主張は、アフリカで汚職や紛争が開発の足枷となっていることに対して、政治に頼らずに経済の力を強化することで開発のテイク・オフを実現しようというものである。その意味で、彼がここで提唱しているアプローチは、古典的な「開発」戦略、開発至上主義の考え方に近い。しかし、現在の主要ドナー国の「開発」に対する考え方は、新たな安全保障論に配慮した政治的側面を強く意識したアプローチであり、それと強いコントラストをなしている。ミレニアム・プロジェクトでのサックスの主張が“大胆”に見えるのは、まさしくこのためであろう。

後者の新・安全保障論的アプローチは、1990年

代後半から議論され、特にブッシュ政権の下の米国においては、9.11以後、顕著になってきているものだ。2002年のモンレー会議の直前に米国が打ち出したミレニアム・チャレンジ・アカウント(MCC)などはその考え方を具体化したものと言える。MCCでは、明確に支援条件としてガバナンスや適正な政策を求めており、政治を強く援助戦略に反映させている。

実は、NGOsも、2005年に始まった「貧困削減のための国際キャンペーン(GCAP)」の立ち上がり方を見ると、この二つのアプローチの対立を抱え込んでいる一面がある。GCAPキャンペーンには、筆者も早い段階から国際NGOsとともに戦略作り、準備のための議論に参加してきたが、当初から米国の単独行動主義や援助が政治戦略に使われることへの警戒という考え方が強く意識されていた。多くのNGOs・市民運動家たちはブッシュ政権下の米国が進める外交に強い違和感を感じており、特に開発が軽視されているのは9.11以後の国際社会の関心があまりにも「テロ対策」に偏っていたからであり、その意味でブッシュ政権のアプローチと一線を画した形で国際社会の課題(=貧困)を浮かび上がらせることが必要であった。それによって多様なNGOsをまとめ上げるモメンタムともなったのである。実際、「貧困削減」はグローバル規模での盛り上がりを見せ、2005年9月の国連特別総会「世界サミット」において、ブッシュ大統領に、MDGsという言葉をつかせることに成功した。米国は、それまで「ミレニアム宣言」には賛同してきたが、MDGsには合意していないという主張を繰り返してきた¹⁶。米国は、GNI比0.7%という数値目標に向けてODAを増額させることに反対の立場を表明するだけでなく、MDGsは外交上の国益(すなわちテロ対策)に適わないと考えてきたのである。その米国にMDGs

を評価する形で発言させたことは、このキャンペーンによる一定の成果と言えよう。単純化してしまえば、MDGsは国際政治的に「反ブッシュ」の旗印とも位置づけられたのであり、それにNGOs・市民運動家のみならず国連も協力体制をとったと言える。そして、これは米国およびその同盟国（日本など）が開発を新しい安全保障戦略論として位置づけるアプローチに対して、MDGsは経済的な側面を重視した開発至上主義として対立するという構図なのである。サックスは、ミレニアム・プロジェクトの中でファースト・トラック対象国を選定するための参考枠組みとしてHIPCSイニシアチブ^{†7}に加えて米国のMCC対象国を含めているが、それはむしろブッシュ政権への最大限の配慮と言えないこともない。

サックスとMDGsの貢献のひとつは、紛争や災害といった緊急状態における支援のみならず、貧困問題という平時における“静かなる脅威”を国際政治の舞台の前景に押し出したことであろう。MDGsが「目標設定」という概念を強調したことによって、貧困問題の将来が「予測可能」なものとなり、それは「予防可能」という考え方を開発

援助の世界に導き入れることとなった。今のままでは、紛争や災害といった緊急状況にならなくとも、貧困や飢餓、感染症によって2015年までに約4500万人の子どもの命が失われることがわかっている。その一方で、私たちはそれを防ぐ手段、技術を有している。すなわち4500万人の子どもの命を救うことは可能なのであり、それができないのは倫理的なだけでなく、論理的にもおかしなことなのではないか、という考え方を広めることにMDGsは貢献したのである。先に、MDGsは貧困問題を前景化することに貢献したが、その一方で環境問題や紛争といった課題との連関性、包括性があるそかになっているのではないかと述べた。しかし見方を変えれば、これまであまりに貧困問題が隅に追いやられていたのであり、これではようやく環境や紛争の問題と同じレベルまで政治家の関心を集められるようになったと言えるだろう。そうならば、今後はますます貧困と環境問題と紛争の連関性に留意しながらいかに包括的な枠組みを展開できるかにかかっている。

私の所属する日本国際ボランティアセンターでは、平和や人権の分野で活動するNGOsと協力して、2005年9月の国連サミットに向かう一連のプロセス（2004年12月ハイレベルパネル報告、2005年3月「In Larger Freedom」等）に対する、「国連改革に関する日本NGOの共同提言」^{†8}（6月）を提出した。これは、「In Larger Freedom」が設定した「開発・安全保障・人権の3本柱」に添って、開発・平和・人権の3分野のNGOsが分野の垣根を

†6 9月の国連総会のための成果文書の取りまとめ交渉プロセスにおいて、ポルトン大使率いる米国は「開発」の部分に対して、ずっとこの主張をしてきている。慎重だった米国が、土壇場になって、ブッシュ大統領が総会演説の中でMDGsに言及したのは、ホワイトハウスと國務省・USAIDとの間の意見の違いに加えて、多様な課題が盛り込まれた成果文書の交渉プロセスでの一種のパートナー取引の材料になった結果であるという意見もある（日本政府国連代表部関係者からの聞き取り）

†7 Heavy Indebted Poor Countries（重債務貧困国）の略、削減プロセス（認定基準）を示す。1995年、コペンハーゲンで開かれた国連社会開発サミットで多国間債務の削減を決議。それを受けて、翌年秋のIMF・世銀年次総会で決定した。

†8 「国連改革に関する日本NGOの共同提言 世界市民に責任を負う国連へ」（開発では日本国際ボランティアセンター JVC、平和ではピースボート、人権では市民外交センターが担当）http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/pdf/advocacy_un_reform.pdf

越えて協働し、日本国内の関心が安保理常任理事国入りだけに矮小化される傾向がある中で、包括的アプローチを実現するために必要な国連改革に対する提言と、それに伴う日本政府への提言をまとめたものである。また、これと並行する形で日本国内においてNGOsと外務省の国連政策に関する協議、「国連改革に関するパブリック・フォーラム」^{†9}（第1回、2005年8月30日）を外務省とNGOsの共催で実現した。包括的なアプローチは、必然的に分野横断的に取り組むべき新しいイシュー

を生み出す。紛争予防や平和構築、人間安全保障、保護する責任など、従来のシングル・イシュー的発想では取り組めない課題が浮上する中で、これらの重要な課題を日本で議論する土壌を作ろうと考えたからである^{†10}。今後は、この「パブリック・フォーラム」を市民参加の下で国連政策に関する実質的な論議・協議を行う場として定例化・組織化していきたいと考えている。毎年秋の国連総会の前に、その年の日本の優先政策を協議し、総会の後には総括と評価を行うフォーラムを行う、という位置づけも一法であろう。NGOsの持つネットワークの軽さを最大限に活用して、今後は環境問題に取り組むNGOsや関係者の参加を促しながら包括的アプローチを日本の中で少しずつ先に進めていきたい。

（たかはし・きよたか／日本国際ボランティアセンター）

†9 http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/event/public_g.html

†10 高橋他[2005]『『常任理事国入り』よりも大事なことはたくさんある』(『世界』10月号)