



貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper Incorporating the Concept of Human Security into Poverty Reduction

Incorporating the Concept of Human Security into Poverty Reduction



# 貧困削減と 人間の安全保障

*Discussion Paper*

2005年11月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研

J R

04-70

2005年11月 国際協力機構

ISBN4-902715-28-7

# 貧困削減と人間の安全保障

Discussion Paper

2005年11月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置した「貧困削減と人間の安全保障」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。また国際協力機構職員等が執筆した部分につきましても、同様に個人としての見解を示したものであります。

本報告書および国際協力機構の他の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

国際協力事業団は2003年10月より独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では、当機構により2003年10月以前に発行された報告書の発行元を国際協力事業団としています。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

表紙写真：節政博親 / JICA

## 序 文

今日、経済や情報のグローバル化と国際社会の相互依存が深まる一方で、テロや環境破壊、HIV/AIDSなどの地球的規模の課題や、内戦や犯罪などの人道上の危機など、人々の生存と日々の暮らしの安全を脅かす新たな脅威が急速に増大してきています。豊かな国と貧しい国、裕福な人々と貧困にあえぐ人々の格差も、依然、広がり続けており、このような貧困や格差の問題がまた新たな対立や暴力、紛争といった恐怖を招く要因となっていることも否定できません。

かつて世界の平和と安全は、国家の安全保障を確保し拡大することで維持されると考えられていました。しかし、このように複雑で深刻な種々の課題に立ち向かうためには、従来の国家の枠組みのみにとどまらない新たな理念と行動が必要です。「人間の安全保障」は国家の安全保障を補完し、人間の生命や生活、尊厳を危機にさらす多様な脅威から人々や社会を保護するとともに、人々が自らの自由と可能性を実現できるよう、その能力を強化することを目指すものです。

2004年3月、JICAは機構改革の3本柱の一つとして、「現場主義」「効果・効率性と迅速性」とともにこの「人間の安全保障」の概念の導入を掲げ、以来この視点を具現化していくための取り組みを推進してきています。JICAは、以前より貧困を重要な開発課題の一つとして認識し、貧困削減に関する協力事業の方針やアプローチの検討を進めてきましたが、「人間の安全保障」の視点を踏まえることでこの取り組みをより一層強化し、貧困にあえぐ人々に確実に届く援助を現場で実践していく必要があります。

本研究会はこのような問題認識をもとに、2004年1月に設置されたものです。法政大学経済学部の絵所秀紀教授を座長に9人の委員、タスクフォースおよびリソースパーソンの方々に構成され、計10回の研究会を開催いたしました。本報告書はこれらの研究の成果をディスカッションペーパーとして取りまとめたものであり、今後JICAが人間の安全保障の視点を踏まえた貧困削減支援を推進するにあたって重点的に検討していくべき重要な課題を提示しています。今後、JICA事業およびわが国援助事業における実践とさらなる調査研究を通じ、これらの課題への取り組みがさらに深められることを心より願っています。

本報告書の取りまとめの任にあたられた絵所座長、委員各位、タスクフォースおよびリソースパーソンの方々のご尽力に厚くお礼申し上げますとともに、本研究会の討論や意見交換にご参加いただいた関係の方々に謝意を捧げます。

2005年11月

独立行政法人国際協力機構

理事 小島 誠二

## 座長緒言

本報告書は、2004年1月から1年余りの期間に開催された10回に及ぶ研究会での検討の成果である。

周知のように、「貧困削減（極度の貧困と飢餓の撲滅）」は、2000年に開催されたミレニアム・サミットにおいて、ミレニアム開発目標（MDGs）の最重要課題の一つとして設定された。一方、2003年に改訂された「政府開発援助大綱（新ODA大綱）」において、「人間の安全保障」はわが国ODAにおける5つの基本方針の一つとして位置づけられた。これを受けて2005年2月に策定された「政府開発援助に関する中期政策」では、人間の安全保障は、「一人ひとりの人間を中心に据えて、脅威にさらされうる、あるいは現に脅威のもとにある個人および地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命をまっとうできうるような社会づくりを目指す考え方」と定義され、また「わが国は人々や地域社会・国家の脆弱性を軽減するため、人間の安全保障の視点を踏まえながら4つの重点課題（貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取り組み、平和の構築）に取り組む」とされた。本報告書は、MDGsの最重要目標である貧困削減という課題に取り組むにあたって、わが国が重視している人間の安全保障アプローチはどのような意味をもつのか、また人間の安全保障という観点を導入することによってわが国の貧困対策支援はどのような方向に重点を置くべきなのか、をテーマに据えたものである。議論の出発点となったのは、2003年に公表された、人間の安全保障委員会の最終報告書（いわゆる緒方＝セン報告）<sup>1</sup>である。

本報告書は、全3部からなる本文と7つの補論によって構成されている。本文の構成は、第一部「総論：貧困削減と人間の安全保障」、第二部「人間の安全保障の視点を取り入れた貧困削減に向けての国別地域別分析」、第三部「貧困削減と人間の安全保障に関する論点整理」、である。

第一部では、近年国際開発の世界において貧困削減および人間の安全保障が取り上げられるようになった背景、およびわが国の援助政策における人間の安全保障が重視されるようになった背景と意義について論点を整理した。続いて本研究会では、「欠乏からの自由」に焦点を当てることを明示した。欠乏に悩む人々は、さまざまな脅威にさらされている。まず脅威の多様性に目を向け、非日常的な大きな脅威と日常生活に埋め込まれた脅威とを類型化した。人間の安全保障アプローチの意義は、国レベルではなく個々の人々の安全保障に焦点を当てている点に求められる。したがって貧困削減に人間の安全保障を組み込むことの意義は、貧困問題を集計値としてではなく、個々の人々に焦点を当てて理解することにある。また従来の貧困研究の多くは一時点に焦点を当てた静的なアプローチであるのに対し、人間の安全保障は人々の安全を脅かすリスクと脆弱性に焦点を当てた動的なアプローチである点に特色がある。慢性的貧困に悩まされる人々は、ダウンサイド・リスクにさらされている人々でもある。この点を重視するとき、貧困削減戦略は、脅威に対する予防・軽減措置、脅威の高まりによって人間の安全保障に危機が生じたときにとりうる対抗措置、慢性的貧困を克服するために人々の社会的機会を促進・向上させる中長期的な対応能力の形成・強化、というリスク・マネジメントの3つの面をカバーする必要がある。またそれぞれの面において、保護戦略とエンパワメント戦略が不可欠である。JICAの貧困削減支

<sup>1</sup> Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*.

援プログラムに新たに付け加わる、あるいは改めて強調されるべき点は、さまざまな脅威に応じた予防・緩和措置に対する支援の強化、リスク対抗策としてのソーシャル・セーフティ・ネットに対する支援の強化、人間開発を促進し、かつリスクに対する予防策としても機能するキャパシティ・ディベロップメント・プログラムの活用、の3点である。第4章では、JICA事業に組み込むための7つのポイントを提示し、とりわけ「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」の具体化に向けての提言を行った。

第一部では国別地域別分析を行った。中南米からグアテマラとボリビア（第5章）、アフリカからサハラ以南のアフリカ全体（第6章）および2004年8月～9月にかけて現地調査を実施したモザンビーク（第7章）、そしてアジアからバングラデシュ（第8章）を、それぞれ取り上げた。いずれの国・地域でも人々はさまざまな脅威にさらされていること、またそれぞれの国・地域に固有の脅威（中南米における構造的な不平等と排除、サハラ以南アフリカ・モザンビークにおける武力紛争・難民とHIV/AIDS、バングラデシュにおける日常的な差別・暴力と人権侵害など）があることが報告されている。また、人間の安全保障を確保するためには、透明性と責任性のある政府機能の強化およびガバナンスの改善が不可欠の前提条件であることが指摘されている。

第二部では、貧困削減と人間の安全保障というテーマを検討するにあたって重要となる論点のいくつかを取り上げた。ガバナンス（第9章）、貧困・リスク・脆弱性・成長にかかわる経済学からのアプローチ（第10章）、資源ガバナンス（第11章）、社会開発と草の根からの人間の安全保障（第12章）である。ガバナンスを検討した第9章では、「エンパワメント、説明責任の向上、分権化への支援」、および「コミュニティ・レベルの活動のみならず、地方政府や国家レベルの活動とも結びつけて、市民社会組織と政府機関の協力関係の促進」が必要であると提言されている。人間の安全保障は、人々のダウンサイド・リスクに焦点を当てた貧困問題に対する動学的なアプローチであるという特色をもっている。第10章は、脆弱性とリスクに焦点を当てた貧困分析に関する経済学からの貢献である。消費（あるいは所得）に焦点を絞って脆弱性を計測する場合でも、定義や観点およびパネルデータの有無によってさまざまに異なった結果が得られることが示されている。資源ガバナンスを取り上げた第11章は、「在来の資源を上手に転換できないことによる貧困問題」に目を向けたものである。第12章は、カンボジアの仏教コミュニティを事例として取り上げながら、「民衆の安全保障」、すなわち「民衆のための、民衆自身による『下からの』『草の根からの』取り組み」の重要性を指摘したものである。

膨大な研究蓄積がある貧困研究と比較すると、「欠乏」に焦点を当てた人間の安全保障に関する研究はまだ緒に就いたばかりである。本報告書は、この2つの概念を関連させた初めての試みである。試行錯誤の末にできあがった報告書であるが、わが国援助政策の国際化に向けての一つの試みであると理解していただけるならば、幸いである。

2005年11月

「貧困削減と人間の安全保障」研究会

座長 絵所 秀紀

# 「貧困削減と人間の安全保障」研究会 報告書の要約

## 1. 本研究会の概要

本研究会では、「人間の安全保障」の2つの課題である「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」のうち、特に、後者に焦点を当て、人間の安全保障という観点を組み込んだ貧困削減戦略の基本的アプローチはどうあるべきかを分析・検討し、JICAにおいて検討すべき課題を提言している。人間の安全保障を脅かす「リスク」とリスクへの「脆弱性」という観点から、貧困削減と人間の安全保障の関係を論じ、人間の安全保障の観点にたつて、着目すべき事項を分析した。アフリカ（地域およびモザンビーク）、中南米（グアテマラおよびボリビア）、バングラデシュを取り上げた国・地域別分析と、ガバナンス、貧困と脆弱性、社会開発などの論点別分析を行い、援助への示唆を取りまとめている。

法政大学教授である絵所秀紀座長をはじめとする委員とJICA職員によるタスクフォースから構成される「貧困削減と人間の安全保障」研究会を設置し、2004年1月から2004年11月まで計10回にわたり議論を重ねた。（本研究会の実施体制については、「序章・別紙1」p. 3を参照）

## 2. 報告書のポイント

本研究会での分析と検討を通じ、貧困削減における人間の安全保障の考え方の重要性、また、JICAの事業に人間の安全保障の枠組みを組み入れていくうえで、今後掘り下げていくべき重要な課題が明らかになった。

### 人間の安全保障の視点の重要性

#### （1）国家の安全保障を補完する概念としての人間の安全保障

1994年の人間開発報告で初めて提唱された人間の安全保障は、冷戦終結後の世界において、一国の国家で対処しきれない、内戦やテロ、エイズなどの広域感染症、自然災害、経済危機などの多様な脅威が、予測困難な形で国境を越えて生じているとの認識が背景にある。人間の安全保障委員会の最終報告では、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の可能性を実現すること」と定義される（第1章）。

#### （2）ダウンスайд・リスクと貧困の関係

「人間開発」が、公正な発展を目指して人々の機会を拡大するというポジティブな面に光を当てた考え方であるのに対し、人間の安全保障は、意図的に人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因（外的ショック）により、安全を脅かされている状況、さらには「**状況が悪化する危険（ダウンスайд・リスク）**」に焦点を当てて、人間開発を阻害する要因を考える。また、人間の安全保障は、「暴力を伴う紛争（恐怖）からの自由」と「経済社会面での困窮（欠乏）からの自由」の2つからなるが、欠乏と恐怖とは別個の現象ではなく、欠乏が恐怖を誘発する素地となりうる側面、恐怖が欠乏を生み出す側面の双方を一体的な見地から俯瞰し、統合的対応を求めるものである。

リスクをもたらす要因には、紛争や自然災害など、人々やコミュニティの対応できる範囲を超

え、急速かつ大規模に人の欠乏と恐怖を増大させる非日常的な大きな脅威（外的ショック）と、病気や不衛生な生活環境、社会的差別など、人々の日常生活の中に埋め込まれた脅威など多様なものがある。非日常的な脅威は、発生の原因や特徴がそれぞれ異なるため、個別に対応策が必要であり、また、大半が国境を越える規模のもので、さまざまな国際的取り組みなしには解決し得ない。これらの非日常的脅威の多くが、人々の日常生活を脅かすため、欠乏に悩む人々の貧困（欠乏）状態をさらに深刻化させる。欠乏に悩む人々（慢性的貧困層）は、常にリスクにさらされている人々である（第2章、第5～8章）。

表1 人間の安全保障を脅かす脅威の種類

非日常的な大きな脅威 (外的ショック)	日常生活の中に埋め込まれた脅威
暴力を伴う紛争 広域感染症 大規模な自然災害 大規模な経済的ショック 大規模な環境破壊	慢性的疾患・病気 事故・障害 日常的暴力 社会的差別 不健康・不衛生な生活環境 老齢 天候不順による不作

### (3) 人々のエンパワメントと政府や国際社会などによる保護機能の重視

人々の命と生活を脅威やリスクから守るためには、人々がそれらの脅威に自ら対処できるようにするための取り組み「エンパワメント（Empowerment）」とともに、政府や国際社会などの取り組み「保護（Protection）」と、双方のアプローチを組み合わせることが重要とされている（第2、9章）。

### (4) 貧困削減を考えるうえで、人間の安全保障が提示する2つの視点

総括すると、貧困削減を考えるうえで、人間の安全保障が提示する視点は2つある。一つは、開発を阻害し、貧困（剥奪）が悪化する側面に焦点を当て、人間の安全保障を脅かすリスクや「脆弱性」に着目し、リスク・マネジメントの重要性を指摘する点である（第2章）。

リスク=(2)に挙げた多様な要因(脅威)によって「将来、厚生水準が低下・悪化する確率」  
**脆弱性**=脅威に直面したときに、脅威によって引き起こされるリスクに十分に対応あるいは対処することができず、その結果、厚生水準が著しく低下する、あるいは生活が著しく脅かされたり、損なわれる状態(リスクの強さとリスクへの対応能力で変化する)

多様なリスクの悪影響を最も大きく被るのが、「慢性的貧困層」であり、これらの人々の脆弱性を軽減するには、リスクを予防・軽減する、あるいはリスクへの対応能力を上げることが求められる。

もう一つは、個人やコミュニティに視点を置き、一国の集計値で貧困を論じるのではなく、地域や階層、年齢層やジェンダー別の視角から「恐怖と欠乏」の具体的な様態をとらえようとする点である（第3章および補論）。個別の視角からは、それぞれの地域、社会集団ごとに異なったりリスク、脆弱性が見えてくる。

## 今後の貧困削減支援に向けて(提言)

### (1) 国家の脆弱性に応じた援助の考え方

治安や政治的安定が確保できず、マクロ経済も不安定で、基本サービスの提供や国民の生命と



安全を保護する能力や姿勢に欠ける国家や、国家が領域内の統制力を失った破綻国家においては、人間の安全保障は極度に脅かされる。安定を保っていても、国内のさまざまな制度組織が内外の大きなショックに対して脆弱である場合も、人間の安全保障は脅かされうる。国家機能が果たせない場合は、国際社会があらゆる努力により機能する政府を樹立することが必要である。紛争終結後や大規模災害発生後の復興支援においては、(2)で後述する「対処措置」として、民政国家に必要な機能を再構築し、生活や経済基盤を再生するための支援を緊急かつ柔軟な実施体制で行うことが求められる(第3～4章、第9章)。

破綻に至るような極端な状況ではないが、ガバナンスを改善する能力の不足する国においては、貧困層の保健、教育などのベーシック・ニーズを充足させる公共政策や参加型開発とともに、人々のエンパワメントや、貧困層により近いレベルでの政策決定・実施(地方分権)と説明責任の制度化、人材育成などのガバナンス改善を組み入れていくことが必要である。(下記(3)に関連)

## (2) 開発にリスク・マネジメントの考え方を取り入れる

国ごとの貧困削減戦略において、人間の安全保障の視点を組み込むにあたっては、人々の直面するさまざまなリスク要因分析と、リスクに対する脆弱性分析を、明示的に貧困分析に組み入れることが重要である。具体的には、開発戦略において、**脅威およびリスクに対する予防と軽減(prevention/mitigation)**、**人間の安全保障の危機が生じたときにとりうる対処(coping)**、**慢性的貧困の軽減のための、リスク要因に対する中長期的な対応能力の形成(promotion)**、という3つの側面からのリスク・マネジメントを考える必要がある。

そのなかでも最も重視されるべき基礎的支援項目は、promotion、すなわち、人間開発とガバナンスの改善を通じ貧困層にやさしい開発戦略を支援することである。長期的な観点からみて、一国レベルで、脆弱な人々の対応能力を向上させる最も効果的な予防策といえる。これに加え、prevention/mitigation、すなわち、それぞれの脅威に応じたきめ細かい予防・軽減措置と、coping、すなわち脅威に見舞われたときの対処措置により、補完する必要がある。人間の安全保障の視点を踏まえた開発政策として、「リスクの予防と備え」と、「脅威に見舞われた場合の緊急措置」という観点に着目して、マクロな開発プログラムやミクロな開発プロジェクトを再検討していく意味は大きい(第3～4章)。緊急措置としてのソーシャル・セーフティ・ネットとともに、長期的なエンパワメントを促進する最低限の社会基準(ソーシャル・ミニマム)の保障とそのための方針が課題となる(補論資料7)。

JICAにおいては、自然災害のリスクを予防・軽減するための措置を開発計画や開発プロジェクトに組み込んでいる先行分野として、防災分野から学ぶことも大きい(補論資料2)。また、リスクに対する中長期的な対応能力を教育分野で支援することを考えると、どのような地域のどのような人々について、教育セクターのどこにどのような脆弱性を生じているか、どういう傾向にあるかを分析することにより、教育開発を行ううえでの異なった戦略が見えてくる(補論資料3)。脅威に見舞われた後の対処措置として、自然災害による被害地への救援を行う緊急援助隊活動と、紛争終結後の復興支援が行われている。復興支援においては、復興から開発への回復の道筋をできるだけ早くつくること、紛争予防あるいは再発予防の視点を事業に盛り込むことが継続課題である(補論資料4)。

### JICA事業に人間の安全保障の観点を組み入れるための七つの視点（留意点）

JICAは、「人間の安全保障」を事業に実際に反映するに際しては、次のような視点を踏まえた援助を目指すべきと考えている。

人々を中心に据え、人々に確実に届く援助

人々を援助の対象としてのみならず、将来の「開発の担い手」としてとらえ、そのために人々のエンパワメント（能力強化）を重視する援助

社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々に確実に届くことを重視する援助

「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両方を視野に入れた援助（紛争直後の緊急人道援助とその後の開発援助の間に生じがちな「ギャップ」を解消する努力を含む）

人々の抱える問題を中心に据え、問題の構造を分析したうえで、その問題の解決のために、さまざまな専門的知見を組み合わせる総合的に取り組む援助

政府（中央政府と地方政府）のレベルと地域社会や人々のレベルの双方にアプローチし、相手国や地域社会の持続的発展に資する援助

途上国におけるさまざまな援助活動者やほかの援助機関、NGOなどと連携することを通じて、より大きなインパクトを目指す援助

### （3）方法論としてのキャパシティ・ディベロップメント

人間の安全保障を、人間開発を阻害する要因に着目した援助の理念としてとらえたとすれば、これを具現化するための方針と方法論として、「キャパシティ・ディベロップメント（CD）」が重要な柱となる。CDとは、国家がある程度機能している場合において、途上国の総体的な「問題解決・対応能力」の構築と向上を目指すアプローチである。大規模な脅威を回避し、緩和するためには、世帯やコミュニティレベルでの措置や活動のみならず、それらのローカルな資源だけでは対処し得ない、組織間、地域間、あるいはドナーとの調整・連携やルール設定といった国家の役割と、協働体制を考える必要がある。すなわち、教育や保健、雇用の確保など、開発ニーズへの対応は、政策や制度の改善や、関係者の意識改善や能力の向上などを伴うことが重要である。

このように、中央政府の調整機能や法・制度などの環境整備の充実とともに、地方レベルの人材育成や行政能力の向上、また、地方レベルと地域社会との接点を充実して、地域社会のニーズや声に即応しうる体制の強化と組み合わせる、プログラム援助として、途上国の総体的な「問題解決・対応能力」の構築を支援するCDの視点が重要となる（第4章）。

### （4）社会分析と社会配慮の重要性

人々やコミュニティに視点を置くと、案件形成段階から、リスクや脆弱性に目を向ける必要がある。援助による影響、援助における制約要因、関係するアクター・組織や社会的文化的資源などを把握するための社会調査が必要となってくる（第12章）。事前スクリーニングを経て、リスクや脆弱性を見るうえで、さらに入念な社会調査が必要と判定された案件に対しては、案件の形成・計画段階で適切な社会分析調査を行い、ネガティブな影響を軽減する、あるいは、ポジティブな影響に転化するための方策を、案件デザインに反映していくなどの検討が必要である。簡便な脆弱性分析を含めた社会調査のあり方、あるいは、脆弱性のアセスメントや軽減効果の評価については、引き続き検討課題である（第4、10章、補論資料3）。

### （５）人間の安全保障の視点を色濃く反映した案件の形成

JICAは、人々を中心に据え、人々に確実に届く援助（「七つの視点」の の視点）をはじめとする人間の安全保障の視点をできるだけ多くの案件に反映させるとともに、特に色濃く反映した案件の形成に努めている（第４章）。その中でも特に、これまで援助の対象としては深くかかわってこなかったが、困難な状況を抱える国・地域、日常生活のうえで深刻な暴力や犯罪を抱える国・地域、紛争経験国・地域、あるいは、これまで援助が届きにくかった最貧困層、少数民族、障害者など、脆弱な人々を対象とする、直接的な支援アプローチをJICA事業のイノベーションのための新たなフロンティア領域の一つと捉えている。これらの実践事例のなかで、簡便な社会分析や脆弱性のアセスメントの実践的方法論を見いだすことや、学ぶべきアプローチを取りまとめていくことが重要である。

### （６）人間の安全保障の実践事例の蓄積

上記に述べたさまざまな取り組みを通じ、JICAの事業経験を整理して、JICAの人間の安全保障概念の具体的政策とアプローチを体系化し、対外的にも発信していくことが望まれる。

# 目 次

序文 .....	i
座長緒言 .....	iii
「貧困削減と人間の安全保障」研究会 報告書の要約 .....	v
目次 .....	xi
<b>序章 調査研究の概要</b>	
1. 調査研究の背景と目的 .....	1
2. 報告書の構成 .....	1
3. 調査研究の実施体制 .....	2
別紙1 研究会メンバー .....	3
別紙2 執筆担当一覧 .....	4
<b>総論</b>	
<b>第 部 貧困削減と人間の安全保障</b>	
<b>第 1 章 問題の背景</b>	
1-1 貧困削減に向けての国際的潮流 .....	9
1-2 人間の安全保障 議論の整理 .....	10
1-3 わが国の援助政策と人間の安全保障 .....	11
<b>第 2 章 本研究会での問題設定</b>	
2-1 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の関係 .....	15
2-2 脅威の多様性 .....	16
2-3 脆弱性と貧困 .....	17
<b>第 3 章 貧困削減戦略/プログラムに人間の安全保障の観点を組み込む</b>	
3-1 予防 (prevention) 対処 (coping) 促進 (promotion) .....	25
3-2 リスク分析: HIV/AIDSのケース .....	25
3-3 人間の安全保障を組み込んだ貧困削減戦略/プログラムのグランド・デザイン .....	26
3-4 おわりに .....	29
補論 人間の安全保障とダウンサイド・リスク .....	31
<b>第 4 章 JICAの貧困削減援助へのインプリケーション</b>	
4-1 はじめに .....	39
4-2 基本的な考え方 .....	39
4-3 人間の安全保障と近年の貧困削減レジーム、成果重視の援助 .....	44
4-4 JICAにおける人間の安全保障の視点を踏まえた援助に向けた課題 .....	45

## 各論

### 第 部 人間の安全保障の視点を取り入れた貧困削減に向けての国別地域別分析

第 部要約 .....	57
-------------	----

#### 第 5 章 中南米における貧困削減と人間の安全保障

5 - 1 はじめに .....	61
5 - 2 中南米における貧困と格差、脆弱性 .....	61
5 - 3 グアテマラ .....	68
5 - 4 ポリビア .....	72
5 - 5 おわりに .....	77

#### 第 6 章 サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障

6 - 1 はじめに .....	81
6 - 2 アフリカにおける人間の安全保障をめぐる状況の長期的変化 .....	81
6 - 3 アフリカにおけるリスクと脆弱性の特徴とその歴史的背景 .....	85
6 - 4 アフリカにおける人間の安全保障に向けた取り組み .....	92
6 - 5 現在までの取り組みの問題点と日本の対応 .....	98

#### 第 7 章 モザンビークにおける人間の安全保障 - ポスト・コンフリクト国の事例研究 -

7 - 1 はじめに .....	105
7 - 2 現代モザンビークの「恐怖と欠乏」 .....	105
7 - 3 主要なリスクの特定 .....	110
7 - 4 人間の安全保障と国家 .....	115

#### 第 8 章 バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障

8 - 1 はじめに .....	121
8 - 2 バングラデシュの貧困削減 .....	121
8 - 3 バングラデシュにおける人間の安全保障 .....	126
8 - 4 貧困削減、人間の安全保障と日本の援助 .....	133

### 第 部 貧困削減と人間の安全保障に関する論点整理

第 部要約 .....	141
-------------	-----

#### 第 9 章 ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点 - 開発援助の視点から -

9 - 1 はじめに .....	145
9 - 2 ガバナンスの定義と、貧困、人間の安全をめぐる論点について .....	145
9 - 3 人間の安全と貧困削減に資する効果的な援助の方向性 .....	156
9 - 4 最後に (人間の安全保障の視点からみた貧困削減戦略と援助に向けて) .....	159

## 第10章 リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ

10-1 脆弱性の概念とその指標化	163
10-1-1 はじめに	163
10-1-2 期待効用理論と脆弱性	163
10-1-3 貧困分析と脆弱性分析：脆弱性の諸指標	165
10-1-4 脆弱性の概念、脆弱性の指標を開発援助においてどう使うか	171
10-2 貧困削減とリスク、経済成長	179
10-2-1 はじめに	179
10-2-2 リスクと厚生水準	179
10-2-3 リスク回避行動の帰結と貧困からの脱却	186
10-2-4 結論	190

## 第11章 資源ガバナンスと人間の安全保障

11-1 自然環境の社会的重要性	193
11-2 天然資源の社会的特性：国レベルの論点	194
11-3 「貧困」をどう規定するか	195
11-4 「資源の呪い」	197
11-5 「コモンズ」と政府の戦略	199
11-6 人間の安全保障を確保するための転換効率の回復	201
11-7 在来資源を活用した人間の安全保障戦略へ	204

## 第12章 社会開発と草の根からの人間の安全保障 - カンボジアの事例から -

12-1 はじめに：問題提起	207
12-2 カンボジアにおける人間の安全保障の欠如：恐怖と欠乏	209
12-3 開発と社会関係資本	210
12-4 草の根レベルの社会規範・社会制度と人間の安全保障	212
12-5 仏教による人間の安全保障：社会的弱者の保護（protection）と エンパワメント（empowerment）	215
12-6 コミュニティから地域へ：草の根からのパートナーシップと人間の安全保障	216
12-7 カンボジアにおける草の根からの人間の安全保障が抱える課題	218
12-8 まとめと政策的インプリケーション： 草の根からの貧困削減と人間の安全保障を促進するために	219

## 補論資料

補論資料1 JICAにおける貧困削減への取り組み	227
補論資料2 防災と人間の安全保障の考え方	233
補論資料3 脆弱性分析とJICA事業への示唆 教育セクターを事例として	251
補論資料4 貧困問題と紛争予防：平和構築支援における開発援助の役割	259
補論資料5 「人間の安全保障委員会」報告書の提言概要	265
補論資料6 人間の安全保障に類似する国際社会の取り組み	269
補論資料7 人間の安全保障委員会報告における 「ソーシャル・ミニマム」と「社会的保護」に関する論点	275

略語集	281
-----	-----

---

## 序章 調査研究の概要

---

### 1. 調査研究の背景と目的

1990年代以降、貧困削減は最も重要な開発課題の一つとされ、国際社会はミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）の設定やPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）アプローチの推進など、包括的な取り組みを強化してきている。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）はこれまで『貧困削減』課題別指針（2002年）『開発課題に対する効果的アプローチ（貧困削減）』報告書（2003年）などを策定し、貧困削減事業の質の向上を図ってきているが、どのような国に対しどのようなアプローチを組み合わせた戦略が有効であるかについては、引き続き検討課題となっている。他方、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の『人間開発報告』（1994年）によって初めて提唱された「人間の安全保障」の概念は、人間の尊厳や生命を脅威から守り、個々の人々の自由と可能性を実現するための考え方として国際社会から理解と関心を集めつつある。日本政府は「人間の安全保障」をわが国のODA政策の基本方針に据え、この視点を踏まえた開発援助事業を強化していこうとしている。

このような背景を踏まえ、本研究では「人間の安全保障」の2つの課題である「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」のうち、特に後者に焦点を当て、人間の安全保障という観点を組み込んだ貧困削減戦略の基本的アプローチはどうあるべきかを分析・検討した。これらの分析と検討を通じ、貧困削減における人間の安全保障の視点の重要性、また、JICAの事業に人間の安全保障の視点を組み入れていくうえで今後掘り下げていくべき重要な課題を提言している。

### 2. 報告書の構成

本報告書は総論（第 部）、各論（第 部）、および補論資料から構成されている。それぞれの内容は以下のように位置づけられる。

#### 総論

#### 第 部：貧困削減と人間の安全保障（第1～4章）

第1章では、国際社会およびわが国の援助政策において貧困削減と人間の安全保障が取り上げられるようになった背景と意義について述べ、第2章では、人間の安全保障における「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の関係、第3章では、貧困と人間の安全保障（脅威・リスク・脆弱性）の関係について分析した。「人間の安全保障の観点を組み込んだ貧困削減戦略」におけるリスク・マネジメントの考え方の重要性を示し、第4章では、今後のJICAの貧困削減支援の事業において検討されるべき課題を提言した。

## 各論

### 第 部：人間の安全保障の視点を取り入れた貧困削減に向けての国別地域別分析（第5～8章）

国別地域別分析として、中南米（グアテマラ、ボリビア）、アフリカ（サハラ以南全域、モザンビーク）、バングラデシュを事例として取り上げ、それぞれの国や地域における貧困と人間の安全保障（脅威・リスク・脆弱性）の状況を分析し、今後の政策的課題について論じた。各地で人々はさまざまな脅威にさらされていること、人間の安全保障の確保のためには政府機能の強化やガバナンスの改善が不可欠であることが、どの分析からも示唆されている。

### 第 部：貧困削減と人間の安全保障に関する論点整理（第9～12章）

貧困削減と人間の安全保障に向けた取り組みにおいて重要となる論点として、ガバナンス、貧困・リスク・脆弱性・経済成長にかかわる経済学からのアプローチ、資源ガバナンス、草の根からの社会開発の4点を取り上げた。国家の脆弱性に応じた「上から」の援助、草の根の社会的資源の活用に着目した「下から」の援助、貧困層による在来資源の利用を可能にする資源ガバナンスの向上の重要性を示したほか、経済学の観点から脆弱性の指標化の方法、リスクと貧困の関係について分析・検討した。

### 補論資料（全7編）

補論1では、JICAにおける貧困の定義、貧困削減協力の基本方針や枠組みについて解説した。補論2～4では、実務の観点から人間の安全保障の視点に立った支援のあり方を検討し、防災分野のリスク・マネジメントへの取り組み、教育分野における脆弱性分析の試み、紛争予防の視点に立った平和構築支援への取り組みを取り上げた。また、補論5では、「人間の安全保障委員会」報告書における提言骨子をまとめた。補論6では、「新社会開発戦略」や「権利を基盤としたアプローチ」など、ほかの主要ドナーが掲げる人間の安全保障の類似概念を概観したほか、補論7では、状況が悪化する局面における取り組み概念の一つとして「ソーシャル・ミニマム」と「社会的保護」の主要な論点を整理した。

## 3．調査研究の実施体制

本調査研究では、法政大学経済学部教授である絵所座長をはじめとする外部有識者による委員とJICA職員や国際協力専門員などによるタスクフォースから構成される「貧困削減と人間の安全保障」研究会を設置し、2004年1月から2004年11月まで計10回にわたり議論と検討を重ねた。研究会の開催、報告書の取りまとめなどに関する企画・運営全般はJICA国際協力総合研修所・調査研究グループが事務局を担当した（本研究会のメンバー構成および報告書の執筆担当については、別紙1、2を参照）。

調査研究の実施にあたっては、研究会での発表および討議に加え、2004年9月には人間の安全保障にかかる現状を踏まえた教訓を得ることを目的にモザンビークにおいて現地調査を実施した。また、2004年11月には、英国マンチェスター大学のデビッド・ヒューム教授を迎えての「慢性的貧困セミナー」を開催し、慢性的貧困の概念と人間の安全保障との相互関係などにつき、意見交換を行った。2005年2月には公開研究会を行い、本研究会ドラフト報告書と研究会での議論について紹介するとともに、広く意見交換を実施し、一般参加者からのコメントも踏まえ、最終報告書への反映を行っている。



## 別紙 1

## 研究会メンバー

座長	絵所 秀紀	法政大学経済学部教授
委員	黒崎 卓	一橋大学経済研究所助教授
	狐崎 知己	専修大学経済学部教授
	佐藤 仁	東京大学大学院新領域創成科学研究科助教授
	高橋 基樹	神戸大学大学院国際協力研究科教授
	野田 真里	中部大学国際関係学部助教授
	峯 陽一	中部大学国際関係学部教授
	山形 辰史	アジア経済研究所開発研究センター開発戦略研究グループ長
	山崎 幸治	関西学院大学経済学部教授

(以上五十音順)

	桑島 京子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ長(事務局兼)
主査	牧野 耕司	JICA企画・調整部企画グループ人間の安全保障チーム長

## タスクフォース

	戸田 隆夫	JICA企画・調整部調査役 平和構築支援室長
	花谷 厚	JICAアフリカ部東部アフリカチーム長
	小野 修司	JICA人間開発部第二グループ(高等・技術教育)長
	足立佳菜子	JICA地球環境部第一グループ(森林・自然環境)自然環境保全チーム (2004年9月まで事務局兼)
	佐藤 武明	JICA農村開発部第一グループ(貧困削減・水田地帯)長
	向井 一朗	JICA農村開発部第一グループ(貧困削減・水田地帯) 貧困削減・水田地帯第一チーム長
	森田 隆博	JICA農村開発部管理チーム長
	大塚 二郎	JICA国際協力総合研修所国際協力専門員
	橋本 敬市	JICA国際協力総合研修所国際協力専門員

## リソースパーソン(執筆協力)

	天目石慎二郎	JICA企画・調整部企画グループ(JICA貧困削減タスクフォース)
	小向 絵里	JICA企画・調整部平和構築インハウスコンサルタント
	三牧 純子	JICA国際協力総合研修所人材養成グループ
	大井 英臣	JICA国際協力総合研修所国際協力専門員
	横関祐見子	JICA国際協力総合研修所国際協力専門員
事務局	上田 直子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム長
	園山 英毅	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム ジュニア専門員(2004年10月~)
	稲見 綾乃	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム (財)日本国際協力センター研究員(2004年3月)
	石黒 奈緒	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム (財)日本国際協力センター研究員(2004年4月~)

\* 所属・職位は2005年3月のもの

## 別紙 2

### 執筆担当一覧

#### 第 部 総論：貧困削減と人間の安全保障

第 1 章 問題の背景	絵所秀紀・園山英毅
第 2 章 本研究会での問題設定	絵所秀紀
第 3 章 貧困削減戦略 / プログラムに人間の安全保障の観点を組み込む	絵所秀紀
補論 人間の安全保障とダウンサイド・リスク	峯陽一
第 4 章 JICAの貧困削減援助へのインプリケーション	牧野耕司

#### 第 部 人間の安全保障の視点を取り入れた貧困削減に向けての国別地域別分析

第 5 章 中南米における貧困削減と人間の安全保障	狐崎知己
第 6 章 サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障	高橋基樹
第 7 章 モザンビークにおける人間の安全保障	峯陽一
第 8 章 バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障	山形辰史

#### 第 部 貧困削減と人間の安全保障に関する論点整理

第 9 章 ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点	桑島京子
第 10 章 リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ	
10 - 1 脆弱性の概念とその指標化	黒崎卓
10 - 2 貧困削減とリスク、経済成長	山崎幸治
第 11 章 資源ガバナンスと人間の安全保障	佐藤仁
第 12 章 社会開発と草の根からの人間の安全保障	野田真里

#### 補論資料

1 JICAにおける貧困削減への取り組み	JICA貧困削減タスクフォース
2 防災と人間の安全保障の考え方	大井英臣・三牧純子・桑島京子
3 脆弱性分析とJICA事業への示唆 - 教育セクターを事例として	横関祐見子
4 貧困問題と紛争予防	橋本敬市・小向絵里・園山英毅
5 「人間の安全保障委員会」報告書の提言概要	調査研究事務局
6 人間の安全保障に類似する国際社会の取り組み	園山英毅
7 人間の安全保障委員会報告における 「ソーシャル・ミニマム」と「社会的保護」に関する論点	園山英毅

全体編集 上田直子・園山英毅・石黒奈緒

# 總論

## 第 部 貧困削減と人間の安全保障

- Incorporating the Concept of Human Security into Poverty Reduction -

第 1 章	問題の背景 .....	9
第 2 章	本研究会での問題設定 .....	15
第 3 章	貧困削減戦略 / プログラムに人間の安全保障の観点を組み込む .....	25
補論	人間の安全保障とダウンサイド・リスク .....	31
第 4 章	JICAの貧困削減援助へのインプリケーション .....	39

---

# 第1章 問題の背景

---

絵所 秀紀・園山 英毅

本研究会の目的は、貧困削減という課題に人間の安全保障という観点を組み込むことによって、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が実行可能な、より包括的かつ効果的な貧困削減戦略の基本的アプローチを検討することである。

## 1 1 貧困削減に向けての国際的潮流

### 1 1 1 貧困問題への着目

1990年代、国際開発の世界は劇的に変貌した。世界銀行は、1990年の『世界開発報告』のメインテーマに「貧困」を掲げた<sup>1</sup>。また同じ年から国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）は『人間開発報告』を公刊しはじめた。1995年には「社会開発サミット」が開催され、さらに1996年には経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）が「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」の中で、「新たな開発協力戦略」を採択した<sup>2</sup>。DAC新戦略の中でとりわけ「最重要の目標」として提案されたのは、「2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減すること」である。

こうした国際的な議論の流れの中で、世銀は1998年にウォルフエンソン総裁の下で、貧困削減、参加型開発、環境と開発の調和（持続可能な開発）、グッドガバナンス（良い統治）といった幅広い論点をカバーする「包括的開発フレームワーク

（Comprehensive Development Framework: CDF）」を提示した。CDFでは、新しい開発援助のテーマが強調されただけでなく、開発援助を実行するための新しい取り組み方も強調された。それによると、まず何よりも開発・援助にとって重要な要件は途上国自身の「オーナーシップ（当事者意識）」が発揮されることである。それと同時に重要な要件は、「パートナーシップ」である。すなわち、途上国政府が開発戦略を決定・実施するにあたってその国の市民社会、民間セクター、およびドナー（援助国・援助機関）と共同で行うことであるとされた。

### 1 1 2 『世界開発報告2000/2001』

世銀は『世界開発報告2000/2001』<sup>3</sup>で再び貧困問題を取り上げた。『貧しい人々の声』調査<sup>4</sup>に基づいて、貧困問題には、所得と富のないこと、声のないことおよび力のないこと、脆弱性の3つの側面があり、貧困問題にアタックするためには、「機会の奨励」、「エンパワメントの促進」、「安全保障の向上」の3つが必要であると強調した<sup>5</sup>。ここでは「安全保障」は「脆弱性」に対応した課題として理解されている。「脆弱性」を高めるリスク要因の中には、「経済的ショック、自然災害、不健康、疾病、個人的暴力」が含まれている。また「貧困層が直面しているリスクを引き下げる」ことが必要だと論じている。

### 1 1 3 PRSPとMDGs

1999年には、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が世銀・IMF合

---

<sup>1</sup> World Bank (1990)

<sup>2</sup> OECD (1996)

<sup>3</sup> World Bank (2000)

<sup>4</sup> Narayan, Chambers, Shah and Petesch (2000)、Narayan, Patel, Schafft, Rademacher and Koch-Schule (2000)、Narayan and Petesch ed. (2002)

<sup>5</sup> World Bank (2000)

### Box 1 - 1 JICAにおける貧困削減

JICAは以下のような形で貧困を重要な開発課題の一つととらえ、貧困削減に向けた開発戦略の検討と実践に取り組んできている（詳細は巻末の補論資料1を参照）。今後は「人間の安全保障」の視点を踏まえてさらに検討を加え、貧困削減への取り組みを強化していく必要がある。

#### ・ JICAによる「貧困」の定義

JICAでは貧困を「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を發揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態」と定義し、基礎的生活を送り、社会に参加するために必要な5つ（政治的・社会的・経済的・人間的・保護的）の能力を挙げている。

#### ・ JICAの目指す「貧困削減」

JICAでは貧困削減を、「すべての人が衣食住に事欠くことなく、健康で創造的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由・尊厳・自尊心を保ち、社会に参画できるようになること」ととらえている。このためには貧困層の各潜在能力を高める包括的なアプローチが必要であり、貧困層を取り巻く環境を変化させ、貧困の悪循環を断ち切ることが重要である。

#### ・ 貧困削減のための4つの開発戦略目標と枠組み

JICAは貧困削減に向けた開発戦略目標として、貧困削減のための計画・制度・実施体制整備、貧困層の収入の維持・向上、貧困層の基礎的生活の確保、外的脅威の軽減・貧困層のショックに対する能力向上、の4つを設定している。また事業実施にあたっては、マクロ（中央の政策・制度）・メゾ（地方行政・制度）・ミクロ（貧困層）のそれぞれのレベルでの取り組みと、各レベル間のリンケージの形成を重視している。

同委員会でも可決され、さらに2000年のミレニアム・サミットにおいては、極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダー平等と女性の地位向上、幼児死亡率の低減、妊産婦の健康改善、HIV/AIDS、マラリア、その他広域感染症の蔓延防止、環境の持続可能性の確保、開発のためのグローバル・パートナーシップの促進、の8項目からなる「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」が採択されるに至った。

貧困削減は、国際社会が取り組むべきいまや最も重要な課題の一つである。JICAにおいても1990年代以降、貧困問題に関して調査研究をはじめとしたさまざまな取り組みが実施されてきており、近年策定された『課題別指針・貧困削減』（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 貧困削減』（2003）では、JICAにおける「貧困」の定義や貧困削減に向けた開発戦略の枠組みなどが提示されている（Box 1 - 1）。

## 1 2 人間の安全保障 - 議論の整理 -

### 1 2 1 『人間開発報告1994』

一方、人間の安全保障という概念は、国連開発計

画の『人間開発報告1994』<sup>6</sup>で提案され、社会開発サミットを支えた概念である。『人間開発報告1994』によると、人間の安全保障は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から構成される概念である。具体的には、経済の安全保障、食糧の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、個人の安全保障、地域社会の安全保障、政治の安全保障の7種類に分類されている。また「人々の選択の幅を拡大する過程」と定義される「人間開発」は、人間の安全保障よりも広義の概念であると説明されている。

『人間開発報告1994』では、人間の安全保障は「（人々の）選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は将来も失われないという自信をもたせること」であると説明されたが、必ずしも明確な、あるいは実践的な定義とはいえなかった。

### 1 2 2 『Human Security Now』

2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて、「人間の安全保障委員会」が設立された。その最終報告書『Human Security Now』<sup>7</sup>では、より明確な定義が示されている。そのポイントは次のようにまとめることができる。

ミレニアム開発目標は「剥奪（deprivation）」

<sup>6</sup> UNDP (1994)

<sup>7</sup> Commission on Human Security (2003)

を取り去るための重要な取り組みであり、それを土台にして、人間の安全保障の改善努力を打ち立てることが可能になる。

人間の安全保障は、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義される。また人間の安全保障は、国家の安全保障を補い、人権の幅を広げるとともに、人間開発を促進するものである。

人間の安全保障の課題には、「暴力を伴う紛争」と「剥奪（極端な貧困化、汚染、不健康、非識字およびそのほかの慢性的病弊）」が含まれる。

「人間開発」は、進歩が公正になるように人々の機会を拡大する（すなわち「成長下での公平の確保」という面に光を当てた、楽観的な性質をもった考え方である。一方「人間の安全保障」は、意図的に「状況が悪化する危険（ダウンサイド・リスク）」に焦点を当てたものであり、人間開発を補完するものである。

人間の安全保障は、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」と、人間が自由に行動を起こす自由を結びつける。人間の安全保障を実現することは、「人間が享受すべき真の自由」を拡大する。そのための具体的戦略には、「保護」と「エンパワメント」の2つの戦略がある。

人間の安全保障は、人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因により、安全を脅かされている事実に目を向ける。例えば、「金融危機、暴力を伴う紛争、慢性的赤貧状態、テロリストの攻撃、HIV/AIDS、健康への低投資、水不足、遠隔地からの汚染」である。

## 1 3 わが国の援助政策と人間の安全保障

### 1 3 1 わが国の援助政策への反映

1990年代半ば、貧困問題に対する国際的な議論が広がりを見せるなか、日本の援助政策においても貧

困問題の解決のためには経済成長のみならず社会開発分野への支援が重要であることが再認識され、「人間中心の開発」を援助の最終目標として重視する動きが高まった<sup>8</sup>。

このような流れを受け、日本政府による人間の安全保障への本格的な取り組みが始まったのは1998年である<sup>9</sup>。同年5月、小渕外相（当時）は、シンガポールの演説で前年からのアジアの経済危機が貧困層などの社会的弱者に及ぼす影響への配慮を訴え、健康や雇用など「人間の安全（ヒューマン・セキュリティ）」にかかわる問題への取り組みを支援していくことを表明した。これに引き続く同年12月、小渕首相（当時）は人間の安全保障を「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的にとらえ、これらに対する取り組みを強化する考え方である」と定義し、この実現のために国連に「人間の安全保障基金」を設置することを発表した。

さらに、2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおける演説の中で森首相（当時）は人間の安全保障を日本外交の柱に据えることを宣言した。日本の呼びかけを受けて上記の「人間の安全保障委員会」が設立され、最終報告書『Human Security Now』が2003年にアナン国連事務総長および小泉首相に提出された。

2003年に小泉内閣によって改訂された『政府開発援助大綱（新ODA大綱）』は、紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには個々の人間に着目した人間の安全保障の視点で考えることが重要であると述べ、人間の安全保障を5つの基本方針の一つとして位置づけたうえ、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において個人の保護と能力強化のための協力を行っていくとした<sup>10</sup>。

2005年2月、この新たな基本方針について国際社会および国民から十分な理解を得る必要があるとの観点から『政府開発援助に関する中期政策（新ODA中期政策）』が策定されたが、ここでは日本の開発援助全体にわたり分野横断的に踏まえるべき視点として人間の安全保障の重要性が強調され、日本

<sup>8</sup> 外務省経済協力局（1996）

<sup>9</sup> これに先立つ1995年から村山政権（当時）は人間の安全保障の考え方に注目し、「人にやさしい社会」を施政の軸として人間優先の社会開発の重要性を国際社会に提唱している。本項に取り上げている日本の首脳の一連の外交演説および援助方針については、外務省ウェブサイトを参照。

<sup>10</sup> 外務省（2003）

## Box 1 - 2 新ODA中期政策における人間の安全保障

### 人間の安全保障の考え方

2005年2月に策定された新ODA中期政策は人間の安全保障を「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされる、あるいは現に脅威のもとにある個人および地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方」とであると定義している。また、わが国は人々や地域社会・国家の脆弱性を軽減するため、人間の安全保障の視点を踏まえながら4つの重点課題（貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取り組み、平和の構築）に取り組むとしている。

### 人間の安全保障の実現に向けた援助のアプローチ

人間の安全保障は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点であるとされ、重要なアプローチとして、人々を中心に据え、人々に確実に届く援助、地域社会を強化する援助、人々の能力強化を重視する援助、脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助、文化の多様性を尊重する援助、さまざまな専門的知識を活用した分野横断的な援助、の6つが挙げられている。

出所：外務省（2005）

の考え方およびその実現に向けた6つの援助アプローチについて詳細な説明が加えられている（Box 1 - 2）。開発援助の根幹をなす理念として、日本のODA政策における人間の安全保障の視点の重要性はここにおいて少なくとも日本国内で広く共有されるべきものとなった。

### 1 3 2 国際社会における理念の普及

人間の安全保障に対する国際社会の理解と関心を高め、この視点を重視した取り組みを強化するため、日本政府は国外へ向けても積極的な働きかけを続けてきている。

具体的には2003年6月に実施された主要8カ国（G8）首脳会議（エビアン・サミット）で、小泉首相の発言を受け議長総括に「人間の安全保障」報告書への留意が取り上げられたほか、同年9月の第3回アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development：TICAD）では人間の安全保障の重視を明示的に10周年宣言の中に盛り込むことに成功した<sup>11</sup>。また、同月に開催された国連総会では川口外相（当時）が演説を行い、国連・各国・NGOとともに人間の安全保障委員会報告書の提言の実現に向け努力することを宣言している。

さらに個別の国々に対する援助政策の協議においても、対パキスタンの国別援助計画の重点分野に「人間の安全保障と人間開発」を設定し、対タイの国別協力計画で「人間の安全保障の確保に資する協力」の拡充・強化を検討するなど（2005年2月現在）

人間の安全保障を軸に二国間援助を進めようとする姿勢が鮮明になってきている。

このような日本の働きかけに呼応する動きは途上国側にも見られはじめ、2003年12月の第11回アジア太平洋経済協力会議（Asia Pacific Economic Cooperation：APEC）では、開発途上国グループ（G77）に大きな影響力を持つ中国をも取り込んで合意がみられた結果、首脳宣言の中で「人間の安全保障の強化」が表明された。また、アフリカではアフリカ連合（AU）主要国政府による人間の安全保障への取り組みをモニターすることを目的に、「アフリカ人間の安全保障イニシアティブ（AHSI）」と呼ばれるNGOネットワークが発足している（2003年9月）。このほか、タイで外務省や社会開発・人間の安全保障省を中心に人間の安全保障への取り組みが謳われ、ポリビアなどにおいて人間の安全保障の概念を新国家開発戦略の柱に据えることが検討されるなど（2005年4月現在）、途上国の政府や市民社会においても人間の安全保障の視点を重視し、推進に取り組む動きが徐々に活発化しつつある。

### 1 3 3 理念の普及における課題

日本と並んで人間の安全保障を外交や援助の柱と位置づけ、積極的に理念の普及を進めているのは「人間の安全保障ネットワーク」と呼ばれる国々の中心メンバーであるカナダやノルウェーである。ただしこれらの国々と日本との間には「国家の安全保障」との関係や「人道的介入」に対する考え方など、人間の安全保障の概念のとらえ方に違いが存在して

<sup>11</sup> 南（2004）およびTICAD（2003）を参照。



### Box 1 - 3 人間の安全保障の観点に立ったわが国の人道支援（1990年代後半）

1990年代後半、日本のODAにおいて人間の安全保障の観点からまず重視されたのは、武力行使を伴う紛争や大規模な災害による被害者への支援であった。以来日本政府は、世界各地の紛争や災害の緊急対応・復興・予防を目的に、ODAによる人道支援を続けてきている。

#### 紛争への対応

1998年、旧ユーゴスラビアで発生したコソボ紛争により、80万人にのぼるアルバニア系難民が近隣国のマケドニアやアルバニアに流出した。日本はこの問題の解決に寄与するため、総額約2億米ドルの援助を表明。UNHCRなど国際機関を通じ難民への人道援助を行う一方で、難民流入の影響を受けた近隣国に対して無償資金協力や医療協力を実施し、難民帰還や再定住などの復興対策のために約1億米ドルを拠出した。以降、日本は東ティモール、アフガニスタン、スリランカ、イラクなどに代表される紛争終結地域において人道・復興支援を積極的に実施してきている。

#### 対人地雷問題への取り組み

対人地雷は、紛争終結後も住民の帰還・再定住や農業開発の妨げとなり、地域の復興の大きな障害となる。1997年、日本政府は「対人地雷禁止条約」の署名式において「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、1998年から5年間で100億円程度の地雷関連支援を行うことを表明し、対人地雷禁止の実現と犠牲者支援の強化を柱とする包括的なアプローチを打ち出した（2002年10月に支援目標を達成）。この方針に基づき、地雷問題が深刻なカンボジア、モザンビーク、アフガニスタンなどの国々に対して、国際機関やNGOを通じた地雷除去活動への資金拠出、義肢製作・リハビリ施設整備といった犠牲者支援の活動を続けてきている。

#### 災害に対する緊急援助と復興支援

ホンジュラスのハリケーン災害（1998年）やトルコの地震災害（1999年）、近年ではイランの地震災害（2003年）やインド洋大津波災害（2005年）など、世界各地で多発する大規模な自然災害に対し、日本政府は国際緊急援助隊や自衛隊を派遣して支援活動を実施してきている。時にはNGOとの連携を図り、応急対応（被災者の救助・医療活動、緊急物資の供与、緊急無償資金援助など）から中長期的な復旧・復興、被害の最小化を図るための事前の防災対策に至るまで、幅広いニーズに対応した支援を行ってきている。

出所：外務省「ODA白書・1998年 - 2004年版」。

おり、今後日本が人間の安全保障の理念普及を推進していくうえでこの点には留意が必要である。

2000年9月、カナダ政府の提案により人道的介入と国家主権の関係を検討することを目的として「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」が設立された。ICISSはその報告書『保護の責任』の中で国家主権には国民を保護する責任が伴うものとし、国家が内戦や弾圧、国家崩壊などによる深刻な脅威から国民を守る意志や能力を持たない場合、国際的な保護のための介入が容認されるとの立場をとっている<sup>12</sup>。

同報告書の内容は、国際的な武力行使が認められる諸条件を提言した国連ハイレベルパネル報告書（2004年12月）にも反映されており、人道的支援を目的とした武力介入のあり方をめぐる国際社会の議論の動向は今後も注目されるところである。しかし一方で、このような「保護の責任」論を念頭に置い

た人間の安全保障のアプローチは途上国側に介入に対する警戒感を与えかねず、インドや中南米諸国の一部を中心に途上国政府からの反発も懸念される。

日本は人間の安全保障に対する日本の考え方がこのような介入の正当化を意図するものではなく、人々の能力強化や開発援助への反映に重点を置くものであることをさまざまな外交の場で明らかにしている<sup>13</sup>。今後の理念の普及にあたってはこの日本の考え方について国際社会の理解と共感を得ていくことが課題だと考えられる。

### 1 3 4 実践へ向けた具体的な取り組み

日本は外交の場における理念の普及のみならず、途上国の現場で人間の安全保障のための具体的な取り組みを強化していくことにも注力している<sup>14</sup>。

日本は1990年代後半より、紛争終結地域の難民帰還支援を含む復興支援、対人地雷除去支援、自然災

<sup>12</sup> ICISS（2001）。このように「保護の責任」論を念頭に置いた人間の安全保障と日本の人間の安全保障のとらえ方の対比については押村（2004）、佐藤（2004）を参照。

<sup>13</sup> 例えば、第6回人間の安全保障ネットワーク閣僚会議（2004年5月）における佐藤アフリカ紛争・難民問題担当大使の演説は、日本と人間の安全保障ネットワークの「人間の安全保障」理念の相違点を指摘し、加盟国から一定の評価を得ている。外務省（2004）を参照。

<sup>14</sup> 以下、人間の安全保障の実現へ向けた日本政府の取り組みについては外務省「人間の安全保障」ウェブサイト参照。

#### Box 1 - 4 人間の安全保障基金

1999年に国連に設立された「人間の安全保障基金」の目的は、貧困、環境破壊、紛争、地雷、難民問題、麻薬、感染症など、国際社会が直面する多様な脅威に取り組む国連機関のプロジェクトを支援することを通して、具体的な活動の中に人間の安全保障の考えを反映させていくことにある。人間の安全保障の諸課題に対してより幅広く、総合的に取り組む事業を優先的に支援対象とすることで、さまざまな国連機関や市民社会組織の参画を促し、こうした活動主体の連携と統合を推進しようとしている。

##### プロジェクトへの支援基準

人間の安全保障基金は、以下の基準に沿ってプロジェクトを選出している。

- ・脅威に直面する人々やコミュニティに具体的かつ持続可能な利益を供与する。
- ・上からと下からのアプローチを包括的に含み、「保護」と「エンパワメント」を実践する。
- ・市民社会グループやNGOなど、ほかの主体とのパートナーシップを促進する。
- ・計画・実施にあたり、複数の組織が参画する統合的なアプローチを推進する。
- ・人間の安全保障のさまざまな要求を考慮に入れ、広範かつ関連し合う問題に対処する（紛争と貧困など）。
- ・現在まで支援から取り残されてきた領域に着目し、現存のほかの事業との重複を回避する。

##### 支援対象とする人々や状況

人間の安全保障基金は、以下のうちの複数以上の状況に対処するプロジェクトの支援を優先している。

- ・肉体的暴力や差別を伴う紛争下にあり、不平等な処遇による困窮に苦しむ人々の保護。
- ・難民や国内避難民など、移動する人々のエンパワメント。移民受入先コミュニティへの社会経済的インパクトへの着目。
- ・戦争から平和への移行期下にある人々の保護とエンパワメント。民兵の武装・動員解除、社会への再統合。
- ・最低限の生活水準の実現。絶対的貧困や急激な経済危機・自然災害から人々を保護するコミュニティ・レベルのメカニズム構築を支援。
- ・ほかからの支援が行き届いていない人々に対する保健衛生サービスの向上。
- ・教育機会の向上、普遍的な初等教育の達成、安全な教育環境と多様性の尊重。
- ・調査研究を通じた人間の安全保障の概念の促進・普及、国際的な理解の浸透。

出所：外務省「人間の安全保障」およびUNTFHS ウェブサイト。

害発生時の緊急援助などの取り組みを積極的に進めてきていたが、人間の安全保障の観点を踏まえてこれらの人道支援の重要性が改めて認識され、推進されてきている（Box 1 - 3）。

また、人間の安全保障の理念に基づいた新たな取り組みの一つとして、1999年に日本政府の拠出により国連に「人間の安全保障基金」が設立されたのは先述のとおりである。日本は同基金の唯一の拠出国として2004年12月までに累計290億円（259百万米ドル）を拠出。同基金は国連に設置された信託基金の中で最大のものとなり、人間の安全保障の視点を国連機関の具体的なプロジェクトに反映させることに大きく貢献してきている（Box 1 - 4）。

一方、2003年には二国間援助における草の根無償

資金協力に人間の安全保障の考えをより強く反映させ、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」という新たな枠組みに改めた。日本政府は同事業に年間150億円を計上し、主にNGOや途上国の地域社会などを対象に、難民・避難民の帰還や母子保健事業のほか、草の根に裨益する援助や、迅速な実施が求められる緊急のニーズなどに対応している。JICA事業を含む二国間援助においては、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」や「人間の安全保障基金」を通じた支援など多様な援助手段との効率的な連携を図りつつ、人間の安全保障の観点に基づいた具体的な事業戦略を設定し、実践を進めていくことが求められている。

---

## 第2章 本研究会での問題設定

---

絵所 秀紀

第1章で簡単に見てきたように、UNDPは、人間の安全保障の課題として、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」という2つを掲げている。これら2つの課題は、人間の安全保障委員会報告の言葉を使用するならば、「剥奪」からの自由と「暴力を伴う紛争」からの自由に対応するものである。

世界銀行は、(人間の)安全保障を「脆弱性」に対応した課題として理解しており、「脆弱性」を高める要因として、「経済的ショック、自然災害、不健康、疾病、個人的暴力」を掲げている。そして、「貧困層が直面しているリスクを引き下げる」ことが必要だと論じている。

人間の安全保障委員会は、人間の安全保障の課題には、「暴力を伴う紛争」と「剥奪(極端な貧困化、汚染、不健康、非識字およびそのほかの慢性的病弊)」が含まれると論じており、さらに人間の安全保障を脅かす要因として、「金融危機、暴力を伴う紛争、慢性的赤貧状態、テロリストの攻撃、HIV/AIDS、健康への低投資、水不足、遠隔地からの汚染」を列挙しており、これらを「人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因」とであると理解している。

日本政府は人間の安全保障を「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされうる、あるいは現に脅威のもとにある個人および地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方<sup>15)</sup>」として定義し、この考え方を日本の外交・援助政策(新ODA大綱・新ODA中期政策)の柱に位置づけている。日本は人間の安全保障委員会の設立を提唱するなど、国際社会に向けた理念の普及を推進する一方、人間の安全保障基金や

二国間援助を通じ、事業における理念の実践を試みてきている。

本研究会の目的は、貧困削減という課題に人間の安全保障という観点を組み込むことである。UNDP = 人間の安全保障委員会の言葉を使うならば、「欠乏(あるいは剥奪)からの自由」のために何が必要か、という問題に焦点を当てるものである。とりわけいくつかの主要な開発途上国を取り上げることによって、それぞれの国にとって「欠乏(あるいは剥奪)からの自由」のために何が必要か、その具体的な処方箋を描くことを目的とする。

思考の手続きとしては、まず、「欠乏(あるいは剥奪)からの自由」と「恐怖からの自由」との関係性を明らかにする。そのうえで、貧困削減と人間の安全保障との関係を論じる。次いで、貧困削減案件の不可欠の一環として人間の安全保障という観点を組み込むことの意義を論じ、最後に、可能な限りJICAができることを提案する。

### 2.1 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の関係

上記のサーベイを踏まえて、ここでは国連諸報告の従来の用法に従って、「欠乏」は「剥奪」を、また「恐怖」は「暴力を伴う紛争」をそれぞれ意味するものとして、議論を進める。

人間の安全保障を脅かす2つの課題とされてきた、「欠乏(剥奪)」と「恐怖(暴力を伴う紛争)」とは、どのようにかかわっているのであろうか。欠乏(剥奪)は恐怖(暴力を伴う紛争)を誘発する素地となりうる。一方、恐怖(暴力を伴う紛争)は間違いなく欠乏(剥奪)をもたらす。

---

<sup>15)</sup> 新ODA中期政策(2005)p.2(外務省ウェブサイトより)

人間の安全保障アプローチは、「人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因」、すなわち「外的なショック」により人々の安全保障が脅かされる状態に目を向けるもの、あるいは外的ショックにより「状況が悪化する危険」に焦点を当てるアプローチである。「外的なショック」によって、最も大きく悪影響を被るのは、欠乏（剥奪）に悩む人々、すなわち極度に貧しい人々、読み書きのできない人々、健康な身体を維持することのできない人々、十分な社会的・政治的発言力を持たない人々、さまざまな社会的弱者（老人、寡婦、妊娠した女性、子ども、障害者、など）（すなわち「広義での貧困」に悩む人々および「脆弱な人々」）である。

欠乏に悩む人々にとっては、暴力を伴う紛争だけでなく、自然災害も、疾病も、環境破壊も、経済ショックも脅威であり、さらに言えば欠乏それ自身が脅威である。以下では、欠乏は脅威を内包しており、欠乏に悩む人々は常にさまざまな脅威にさらされている人々である、という認識を出発点にして議論を進める<sup>16</sup>。人権が侵されている場合、あるいは人権が確立していない場合、人々にとって欠乏や恐怖は一層の脅威となる。

## 2 2 脅威の多様性

人々が直面するリスクをもたらす多様な要因 (sources of risk) を<sup>17</sup>、急速に人々の欠乏を増大

させる非日常的な大きな脅威（外的ショック）と、日常生活の中に埋め込まれた脅威、とに分ける必要がある<sup>18, 19</sup>。その理由は、脅威の性格によって、必要とされる対応策が大きく異なるためである。

急速に人々の欠乏と恐怖を増大させる脅威（外的ショック）の主要な形態は、暴力を伴う紛争（戦争、内乱、テロリズム、など）、HIV/AIDSやマラリアなどの広域感染症の広がり、地震・洪水・旱魃などの大規模な自然災害の発生、各種の大規模な経済ショック、大規模な環境破壊、である。これらは「非日常的な大きな脅威」であり、脅威が及ぶ範囲は個人・個々の家庭、あるいはコミュニティ・レベルを超え、地域、国、国際社会にまで及ぶ。こうした大きな脅威（外的ショック）は、それぞれの発生の原因や特徴が異なる<sup>20</sup>。それぞれの脅威（外的ショック）に応じた予防措置や緩和措置（すなわちそれぞれに固有の諸政策・措置）を組み込んだ取り組みが必要である。こうした大きな脅威は、大半が国境を越える規模のものであり、一国レベルでの対応だけでなく、さまざまな国際的取り組みなしには解決し得ない問題である。

ただし、HIV/AIDSやマラリアなどの広域感染症の影響は、個人・個々の家庭、あるいはコミュニティ・レベルを超えているが、多くの途上国とりわけ南部アフリカ諸国にとっては、すでに「非日常的な脅威」ではなく「日常的な脅威」である。あるいはたとえ内戦が終了し和平が達成されたとしても、

<sup>16</sup> 本報告書では、「欠乏 (want)」と「剥奪 (deprivation)」とを同義語として理解している。また人間の安全保障委員会報告書に従って、「剥奪」を「極端な貧困化、汚染、不健康、非識字およびその他の慢性的病弊」と理解しており、これを「(広義での) 貧困」と定義している。

<sup>17</sup> 本報告書では、リスクをもたらす要因を「脅威 (menace)」と呼ぶ。また「リスク」とは脅威にさらされたときに、多様な意味で、人々の厚生水準が悪化する確率を意味するものとする。

<sup>18</sup> これまでに世銀主導による「社会的保護 (social protection)」あるいは「ソーシャル・リスク・マネジメント (SRM)」研究のプロセスで、リスク（本報告書の用語法によれば脅威）あるいはショックはさまざまに類型化されてきた。主要なものは、「様式された・特異的な (idiosyncratic) ・個別の」リスクあるいはショック対「一般的な・共变的な (covariant) ・共通の」リスクあるいはショック、「一回限りの」リスクあるいはショック対「繰り返し返される」リスクあるいはショック、「破局的な」リスクあるいはショック対「非破局的な」リスクあるいはショック、「予期しうる」リスクあるいはショック対「予期し得ない」リスクあるいはショック、「永続的な」リスクあるいはショック対「一時的な」リスクあるいはショック、「人間による」リスクあるいはショック対「自然による」リスクあるいはショック、などである (Norton, Conway and Foster (2002), Morduch and Sharma (2002), Holzmann (2003))。世銀の『2000/2001年世界開発報告』では、リスクの性格（自然、健康、社会、経済、政治、環境、に関するリスク）とリスクが及ぶ範囲（すなわち、1. 個人あるいは家計に影響を与える特異的なリスク、2. 2 a. = 共变的リスク、家計あるいはコミュニティに影響を与えるメゾ・リスク、および 2 b. = 地域あるいは国レベルでのマクロ・リスク）の組み合わせで、リスクを類型化している (World Bank (2001) p.136)。

<sup>19</sup> Morduch (1999), World Bank (2000) Chapter 8, Dercon (2002)

<sup>20</sup> フクダ＝パーは、こうした大きなリスクをグローバリゼーションが進展したために生じた「新しい不安定性 (new insecurities)」であると理解している (Fukuda-Parr (2003))。こうした認識は多くの論者によって共有されている (Norton, Conway and Foster (2002), Holzmann (2003))。

表 2 - 1 人間の安全保障を脅かす脅威の種類

非日常的な大きな脅威 (外的ショック)	日常生活の中に埋め込まれた脅威
暴力を伴う紛争 広域感染症 大規模な自然災害 大規模な経済的ショック 大規模な環境破壊	慢性的疾患・病気 事故・障害 日常的暴力 社会的差別 不健康・不衛生な生活環境 老齢 天候不順による不作

出所：筆者作成。

戦後処理・戦後復興段階において人々はさまざまな脅威にさらされている。例えば戦時中に埋め込まれた地雷は、住民たちにとっては日常的な脅威である。これらの事例から明らかなように、一般的に言って、非日常的な脅威は容易に日常的な脅威に転化する。非日常的な脅威が生じないようにさまざまな努力（予防措置）が必要であるように、非日常的な脅威が日常的な脅威に転化することを防止するためにも、さまざまな努力が必要である。

一方、個々人・個々の家庭レベルあるいはコミュニティ・レベルでの欠乏（剥奪）を高める「日常生活の中に埋め込まれた脅威」として主要なものは、慢性的疾患・病気、事故・障害、日常的暴力（犯罪・家庭内暴力）、宗教・人種・カーストなどに基づいた社会的差別、不健康・不衛生な生活環境、老齢、天候不順による不作、などである。これらの結果として死に至ったり、不具になったり、失業したり、学校に行けなくなったり、病気のときに医者にかかれなかったりすることになる。これらのさまざまな脅威は慢性的貧困を特徴づけるものである。

表 2 - 1 は、人間の安全保障が危機にさらされる原因となる脅威の種類を整理したものである。

急速に人々の安全保障を脅かす大きな脅威にせよ、日常生活の中に埋め込まれた脅威にせよ、その悪影響を最も大きく被るのは、「欠乏（剥奪）に悩む人々」である。さまざまな脅威を予防し、また緩和しうる、十分条件ではないが無視することができないほど重要な必要条件の一つは、「欠乏（剥奪）からの自由」そのものである。

本研究会は、これら多様な脅威がもたらすリスク

に重点を置いて、貧困削減という課題に取り組むものである。前述したように、非日常的な脅威は容易に日常的な脅威に転化する可能性があり、それぞれの脅威に対しては固有の対応が必要とされるものの、同時にそれぞれの脅威間にも注意を払う必要がある。

## 2 3 脆弱性と貧困

### 2 3 1 貧困問題に対する人間の安全保障アプローチ導入の意義

貧困削減という課題に、人間の安全保障アプローチはどのような形でかかわっているのだろうか。

人間の安全保障アプローチの第一の意義は、国レベルではなく個々の人々の安全保障に焦点を当てている点に求められる。したがって、貧困削減に人間の安全保障を取り込むことの第一の意義は、貧困問題を集計値としてではなく、個々の人間に焦点を当てて理解するというスタンスにある<sup>21</sup>。

また従来の貧困研究の大半は、平常時を想定した議論である。あるいは貧困の長期的・構造的な側面、あるいはまた一時点に焦点を当てた静的なアプローチである。これに対し人間の安全保障は、人間の安全や開発を脅かすリスクや脆弱性、ひいては開発を阻害し、貧困（剥奪）が悪化する側面に焦点を当てた動的なアプローチである。

### 2 3 2 脆弱性への着目

人間の安全保障アプローチは、個々人が直面するリスクと脆弱性に焦点を当てて貧困問題を理解するアプローチである。

<sup>21</sup> King and Murray (2001-2002)

脆弱性の問題が初めて取り上げられたのは、構造調整プログラムの実施によって「脆弱な人々」が受けたネガティブな影響を問題にした、「人間の顔をした調整」を唱えたユニセフ報告書である<sup>22</sup>。ユニセフ報告書では、「子ども、妊娠した女性および幼児を抱えた母」が、構造調整プログラムのネガティブな影響を受ける「脆弱な人々」であるとされた。

まもなく、このユニセフの警告を受ける形で<sup>23</sup>、世銀の構造調整プログラムに貧困層にターゲットを絞った移転支出（補助金）とセーフティ・ネット・プログラムが組み込まれるようになった。

そして、この流れはやがて世銀の『貧しい人々の声』調査へと結びつき、貧困状態の一環として、「所得と富のないこと」、「声のないことおよび力のないこと」、「脆弱性」の3つの側面が重視されるようになった。そして貧困問題にアタックするためには、貧しい人々の「機会の奨励」、「エンパワメントの促進」と並んで、「安全保障の向上」の3つが必要であると論じられるようになった。安全保障は「脆弱性」に対応した解決策として理解されるようになったのである。これら3つの要素のうち脆弱性と安全保障に焦点を当てた、ソーシャル・リスク・マネジメント（SRM）・アプローチをめぐる議論が、世銀を中心にして展開されている<sup>24</sup>。SRMアプローチは、「貧困削減と人間の安全保障」というわれわれのテーマにとって、最も親近性のあるものの一つである。

『世界開発報告2000/2001』において、「脆弱性」は「ショックに対する回復力を計測するもの、すなわちショックが厚生に低下に帰結する見込み」であり「主に家計の資産保有、保険メカニズム、ショックの性格（厳しさ、頻度）の関数」<sup>25</sup>と定義されている。また「脆弱性とは、貧困層および貧困近隣層の

諸状態を所与とした時、物質的剥奪および人間的剥奪に常に付きまとうものである」<sup>26</sup>とも述べている。さらに、「所得と健康の局面では、脆弱性は家計あるいは個人が長期にわたって所得貧困あるいは健康貧困のエピソードを経験するリスクである。しかし脆弱性はまた、数多くのそのほかのリスク（暴力、犯罪、自然災害、学校からの退出）にさらされる確率をも意味する」<sup>27</sup>とも論じている。

本研究会では、「脆弱性」を「脅威に直面した時に、脅威によって引き起こされるリスクに十分に対応あるいは対抗することができず、その結果厚生水準が著しく低下する、あるいは生活が著しく脅かされたり、損なわれる状態」と定義する<sup>28</sup>。換言するならば、脆弱性とは「リスクの強度とリスクへの対応能力の関数」である。また「脆弱な人々」とは、「自らの力で（十分に）対応あるいは対抗できない脅威にさらされている人々」を指すものとする<sup>29</sup>。

### 2 3 3 所得貧困と脆弱性

「所得貧困」分析に関しては、すでに「慢性的（所得）貧困」と「一時的（所得）貧困」という概念に基づいた研究が進展している。後者は、いわゆる貧困の動学分析である。『貧しい人々の声』調査が指摘しているように、「脆弱性」に対処するためには「貧困層が直面しているリスクを引き下げる」ことが必要である。貧困とリスクとの間には、消費水準が変動することによって貧困が悪化するという静学的効果、所得変動を避けるために期待所得が犠牲にされるという貧困を継続させる効果、実際に所得が落ち込んだときにけなしの資産が処分されて一時的な貧困が慢性的な貧困として固定される効果、などが見られる<sup>30</sup>。

「欠乏からの自由」という概念に引きつけて論じ

<sup>22</sup> Cornia, Jolly, and Stewart eds. (1987)

<sup>23</sup> World Bank (1990) p. 103

<sup>24</sup> Holtzmann, Sherburne-Benz and Tesliuc (2003) 本報告書補論資料6 参照

<sup>25</sup> World Bank (2001) p. 139, Box 8.3

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 36

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 19

<sup>28</sup> Hulme and Shepherd (2003) をも参照。

<sup>29</sup> 注意を喚起しておきたいことは、本研究会では、昨今の経済学分析において支配的な見解となっている、慢性的貧困状態にいる人を「貧困層（あるいは貧困者）」、一時的貧困に陥った人を「脆弱層（あるいは脆弱者）」とする二分法的解釈を採用していない点である（脆弱性に関する経済学のアプローチに関しては、第 部第10章「リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ」を参照されたい。また石川（2003）をも参照）脆弱層（あるいは脆弱者）をこのように限定してしまうと、貧困削減に対する人間の安全保障アプローチの対象と適用範囲を著しく狭いものにしてしまうおそれがあるためである。

<sup>30</sup> 黒崎（1998）Hulme and Shepherd（2003）Holtzmann（2003）

るならば、一時的貧困者が慢性的貧困に陥らないように、さらに慢性的貧困者が困窮状態 (destitute) あるいは死に至らないように、それぞれの貧困状態に対応した、リスクを引き下げのために何らかの対策を講じることが、貧困削減に対する人間の安全保障アプローチの課題である。

本報告書第 部第 10 章「リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ」が論じているように、慢性的貧困と一時的貧困とは異なった現象であり、「生活水準を安定させることを目指す政策 (社会保障政策)」と「生活水準を引き上げるための政策 (貧困削減政策)」とでは、実施されるプログラムの内容は異なる。さらに両者を概念的に明確に分けることによって、一時的貧困者を特定するために、貧困の遷移行列や流動性指標を用いた厳密な分析が可能になるというメリットがある。しかし現実の社会では、2 つの貧困は「相互排他的ではない」点にも注目する必要がある。特に貧困削減に対する人間の安全保障アプローチとの関連で問題になるのは、「両者が重なる部分、すなわち現時点で所得が低く、かつ、今後その所得がさらに落ち込む可能性も高い者」<sup>31</sup>である<sup>32</sup>。

### 2 3 4 リスクと脆弱性の組み込み

貧困が所得以外の多面性をもつように、貧困層が直面する脅威にも、脆弱性にも多面性がある。貧困と人間の安全保障の欠如との関係は、それぞれの比較しうる面における (例えば、所得、教育、健康、社会生活、など) 慢性的状態と変動的状态とに対応したものと考えることができる。両者を関連づけるのは、「リスクの高まり」あるいは「脆弱性」である。人間の安全保障は、「状況が悪化する危険 (ダウンスайд・リスク)」に焦点を当てたものであるというステートメントは、換言するならば「リスクの高まり」および「脆弱性」に焦点を当てた貧困

問題へのアプローチである。

したがって、貧困削減プログラムに人間の安全保障を組み込む作業にとってまずなされるべきことは、脅威 (リスクをもたらし要因) と脆弱性を明示的に取り入れることである。すなわち、リスク分析と脆弱性分析を貧困分析に組み入れることが必要とされる。

人間の安全保障の欠如は貧困 (剥奪) 状態をさらに悪化させる。逆に慢性的貧困層は、常に「状況が悪化する危険 (ダウンスайд・リスク)」にさらされている最も脆弱な人々である。「貧困と脆弱性の循環的性格」<sup>33</sup>に注意を喚起する必要がある。

### 2 3 5 脆弱性の計測

脆弱性の計測に関してはすでに数多くの試みがあるが、すべての人を得心させる統一的な指標はできていない。その理由は、そもそも脅威 (リスクをもたらし要因) がきわめて多様であり、かつ脆弱性もまたきわめて多様であるためである。どういう脅威が問題なのか、またどのような脆弱性が問題なのかを明確にしない限り、解答を出すことはできない。

アルワング=シーゲル=ジョルゲンセンは、脆弱性を、リスクあるいはリスクのある事態、リスク管理の選択あるいはリスクに対する対応、厚生 のロスというアウトカム、の 3 要素に分解して、既存文献の整理を行っている<sup>34</sup>。彼らによると、さまざまなアプローチに基づく脆弱性研究があり、それぞれのアプローチに基づく研究ごとに、脆弱性の定義や意味が異なっており、また「リスク 対応 アウトカム」の 3 要素のうちどこに焦点を当てるのか、またどのようなリスク、どのような対応、どのようなアウトカムに焦点を当てるのか、が異なっている (表 2 - 2 を参照されたい)。本研究会は「欠乏 (広義での貧困) からの自由」に論点を絞るものであるが、それでもなお「焦点の多様性」という問題がな

<sup>31</sup> 本報告書第 部第 10 章 10 - 1 「脆弱性の概念とその指標化」参照。

<sup>32</sup> 本報告書第 部第 10 章 10 - 2 では、「リスクの問題は貧困層の中でも比較的貧困ラインに近い人にとって重要な問題であり、最貧層の人々にとっては生活水準が変動する余地がなく、生活水準の低さが切実な問題なのである」と論じられている。一時的貧困と慢性的貧困とを峻別する経済学のアプローチから得られた結論である。しかし実際には、最貧層の人々 (慢性的貧困者) のほうが比較的貧困ラインに近い人々 (一時的貧困者) よりもリスクが大きいと想定するほうが自然である。「最貧層の人々にとっては生活水準が変動する余地がない」とするならば、リスクにさらされたとき、彼らにとっては困窮状態への転落あるいは死という運命を甘受するしか選択肢がないことになる。

<sup>33</sup> Morduch (1999)

<sup>34</sup> Alwang, Siegel and Jorgensen (2001)

表 2 - 2 Vulnerability: How the Literature treats Risk-Response-Outcome

Literature	Treatment		
	Risk	Response	Outcome
Poverty Dynamics	Implicit	Implicit: response clearly determines outcome but specific response mechanisms are rarely identified	Main focus: probability of being poor; transition in and out of poverty
Asset-based Approaches	Mostly implicit: sometimes includes value of assets at risks	Main focus: but often fails to describe adjustment mechanisms	Not often explicit: sometimes use variability in outcome as motivation
Sustainable Livelihoods	Sometimes explicit: concept of sensitivity is related to exposure to risky events	Mostly explicit: concept of resilience is related to response. Key focus of this literature is household response mechanisms	Literature recognizes that vulnerability is an ongoing and forward-looking process
Food Security	Sometimes explicit: e.g., poor rainfall, price changes. Focus on single source of risk	Sometimes explicit	Main focus: probability of not meeting food needs; consequences of inadequate food intake
Disaster Management	Explicit: focus on single source risk	Sometimes explicit: not well delineated	Explicit: but not well delineated. Inadequate consideration of welfare consequences of outcomes
Environmental	Usually explicit: identify serious risks and safety threshold	Implicit: species and ecosystem can respond, but mechanism, of response is not made explicit	Explicit focus: species survival, habitat loss, etc. Tends to be forward looking ( e.g., sustainability )
Sociology and Anthropology	Implicit: usually focus on single source on risk	Often a key focus of this literature: how social and other assets assist household responses to shocks	Main focus: outcome other than “income” poverty
Health/Nutrition	Implicit: some recognition of poor health status leading to more nutritional risk	Implicit: some attention to synergies between household production and nutrition outcome	Main focus: poor anthropometric outcomes or consequences of malnutrition and poor health

出所：Alwang, Siegel and Jorgensen (2001)

くなるわけではない。欠乏（広義での貧困）もまた多面的な現象であり、脅威も脆弱性も多様であるためである。

従来の諸研究を踏まえて、本報告では、次のようなアプローチを提案したい。

脆弱性を計測する場合、例えば人間開発指標のような、あらゆる脆弱性を統合した単一の尺度（総合脆弱性指標）を設けるべきではない。脅威の種類とそれによって引き起こされるリスクの種類は多様であり、集計する際にウエイトづ

けの問題を解決することができないためである。それぞれの脅威に応じた尺度（個別脆弱性指標）を設定すべきである<sup>35</sup>。

所得（消費）の観点から見た場合、脆弱な人々はまずは貧困線以下の所得に属する人々（慢性的貧困者）であるが、それにとどまらない。たとえ貧困線よりも高い所得を得ている人々であっても、脅威にさらされたときに貧困線以下の所得水準にまで落ち込む可能性があり（一時的貧困者）こうした人々も脆弱な人々である<sup>36</sup>。

<sup>35</sup> 本報告書第 部第10章10 - 1「脆弱性の概念とその指標化」も参照。

<sup>36</sup> 本報告書第 部第10章10 - 1「脆弱性の概念とその指標化」で詳細に論じられているように、経済学のアプローチで定着している脆弱性とは「動学的な、とりわけ厚生水準の低下につながるような変化に着目した概念である」。したがって、ベンチマークの設定次第で、誰が脆弱であるかという判断（ランキング）が異なる可能性がある。例えば、「個人レベルでは、貧困線を高めにとるか低めにとるかで極端に違った結果」になりうる。ただし、たとえリスクに直面したときに厚生水準が低下したとしても、その水準がベンチマークを下回る可能性がない場合には、脆弱者とはみなされないという点に注意を促したい。また言うまでもないが、本報告書で想定している「貧困線」とは、相対的貧困線ではなく、絶対的貧困線である。



と関連して、脆弱性を操作可能な尺度とするためには、「社会的に受け入れられる最低厚生水準（ベンチマークあるいは境界値）」を設定する必要がある。所得に焦点を当てた場合、より正確な情報が得られる複数時点でのパネルデータが完備されている場合は別であるが、簡便な方法としてそれぞれの国で設定されている貧困線を基準として、貧困線の2倍の所得（消費）水準を「脆弱性ベンチマーク」として設定することなどが考えられる。あるいは、貧困線の半分の所得（消費）水準を「困窮化ベンチマーク」として設定することも有効であろう。言うまでもなく多少なりともベンチマークは恣意的なものにならざるを得ないが、達成水準を評価する際に欠かせない<sup>37</sup>。ベンチマークをどのように設定するかという問題は、誰をターゲットにするかという目標設定によって異なることになる。

ダウンサイド・リスクとは、剥奪水準が将来にわたってベンチマークを下回る確率を意味する言葉である。すなわち、時間を含んだ概念である。キング＝マレーは、この意味に基づいて、「個人の人間安全保障」を、個人が一生涯を終えるまでに「全般的な貧困状態を経験しないと期待される年数」と定義し（彼らはそれを「個人の人間安全保障年（Years of Individual Human Security: YIHS）」と名づけている）、YIHSを計測することによって、人間の安全保障概念を操作可能なものにすることができると提案している<sup>38</sup>。すなわち将来予測に基づいたリスク分析である<sup>39</sup>。しかし現実的には、何十年も先のことまで、ある程度の確度をもってリスクを予測することはきわめて困難であり、データの制約を考えると不可能に近い。それより

もかなり乱暴ではあるが、簡便な方法として、それぞれの脅威（リスク要因）ごとに脆弱性ベンチマークを設定することによって（すなわち時間軸を空間軸に置き換える工夫によって）ほぼ同じような結果が得られるのではないかとと思われる。

教育、保健・医療、衛生、栄養、社会的差別、日常的暴力、災害などに関しても、それぞれのベンチマークを設定する必要があるし、それらを工夫する可能性がある<sup>40</sup>。

最終的には、「脆弱性マトリクス（あるいは脆弱性マップ）」を作成することが望まれる。リスク要因の種類に応じて、地域別・職業別・年齢別・性別などに脆弱性を計測したものである。モザンビークの国連世界食糧計画（United Nations World Food Programme: WFP）が作成している食糧安全保障指標（Box 2 - 1 参照）が参考になる。

脆弱性に関するデータは、家計調査に基づく所得（消費）貧困データをベースにして、資産、教育、栄養、健康などに関する情報を付加し、可能な限りパネルデータを作成することが必要となる。またリスクへの対応に関しては、貧困層からのヒアリングを中心とした質的データが必要となる。

## 2 3 6 誰を対象とするか

前述したように、人々の安全保障にとりわけ大きな影響を及ぼす脅威には、非日常的な大きな脅威として、暴力を伴う紛争（戦争、内乱、テロなど）、感染症（HIV/AIDS、マラリア、結核など）、自然災害（洪水、飢饉、地震、火災など）、各種経済ショック、環境破壊が、また日常生活の中に埋め込まれた脅威として慢性的疾患・病気、事故・障害、

<sup>37</sup> 本報告書第 部第 5 章「中南米における貧困削減と人間の安全保障」、第 部第 10 章 10 - 1 「脆弱性の概念とその指標化」を参照。脆弱性に関するさまざまな測定方法が紹介されている。

<sup>38</sup> King and Murray (2001-2002)

<sup>39</sup> キング＝マレーは「全般的貧困」という用語で、多様な側面を含んだ貧困（所得、教育、健康、政治的自由と民主主義などを含んだ概念）を意味している。また、全体的貧困を構成する個々の要素のうち一つでもベンチマークを下回る場合を、人間の安全保障が脅かされている状態であると判断している。そして、YIHSは、次のように計算されると説明している。ある40歳の女性がいて、残り35年の平均余命があるとする。しかしこのうち50%だけが全般的貧困境界値を上回る確率があるならば、彼女のYIHSは17.5年となる（King and Murray (2001-2002)）。

<sup>40</sup> 例えば教育に関しては、義務教育あるいは初等教育をベンチマークとして、最初から学校に行けなかった子どもおよび中途退学者や未修者を教育脆弱者とみなすことができる。

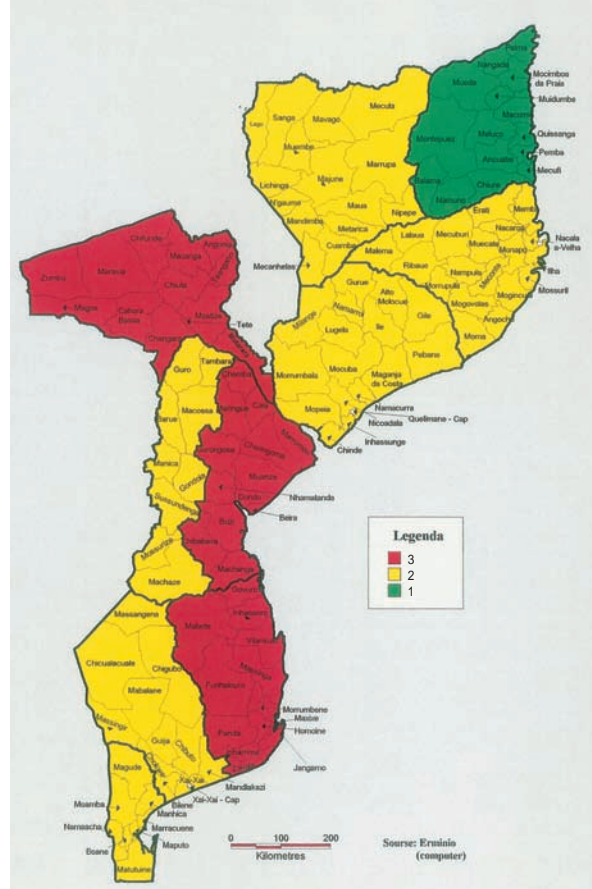
Box 2 - 1 WFP (世界食糧計画) の食糧安全保障指標 - 脆弱性分析と地図化 (VAM)

VAM (Vulnerability Analysis & Mapping: 脆弱性分析と地図化) は、WFP (世界食糧計画) が開発や緊急援助プログラムのターゲティング・計画・運営・評価の際に用いている情報ツールである。WFPは貧困や飢餓の危険にさらされやすい国や地域、各地の食糧安全保障と脆弱性の状況を常に把握しておくため、多岐にわたる情報を分析し、地図化している。

ここで紹介するのは、モザンビークで用いられているVAMのツールの一例である。下表では、人々の食糧安全保障に影響を及ぼす種々の社会・経済的指標 (農業生産・保健衛生・栄養・教育など) や災害脆弱性の状況を深刻度に応じて3段階にレベル分けし、州別・郡別にデータを一覧表示している。これらのデータは指標別に地図化され、それぞれの指標ごとに脆弱性の高い地域を視覚的に確認できる形になっている (右図は、「貧困」指標の地図化の例)。

WFPのモザンビーク事務所では現在、これをさらに発展させた新しいCVA (Comprehensive Vulnerability Analysis: 包括脆弱性分析) の開発を進めている (2005年4月現在)。CVAは主に受益者 (脆弱層) のターゲティングと、国全体のベースラインの把握の2つを目的に実施されるものであり、そこではまず、最も脆弱な地域やグループの所在を地理的に特定し、どの分野 (指標) の問題が、それらの人々や地域にいつ、どの程度に影響を与えているかを分析した後、最もリスクにさらされている家計の特徴、その原因や程度を分析する、という段階的なプロセスがとられる。

モザンビーク・食糧安全保障指標マップ(「貧困」の例) (1999)



モザンビーク (カーボ・デルガード州の例) の食糧安全保障と災害脆弱性指標 (1999)

州	郡	Food security indicators 食糧安全保障指標										Disaster indicators 災害指標					
		市場多様性	1人当たり食用作物生産	深刻な食糧不足	食糧入手困難性 インデックス Food Unavailability Index	発育不良	母子栄養失調	乳児死亡率	農業外収入	貧困	女子小学校入学率	学校中退率	HIV感染率	食糧安全保障 インデックス Food Security Index	洪水・サイクロン	旱魃・病虫害	災害脆弱性 インデックス Disaster Vulnerability Index
C.Delgado	Ancuabe	2	1	0	1	3	2	2	2	1	3	3	2	2	0	0	1
	Balama	3	1	0	1	3	2	3	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Chiure	3	1	0	1	3	2	3	3	1	3	3	2	2	0	0	0
	Ibo	0	3	0	1	3	2	1	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Macomia	2	1	0	1	3	2	2	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Mecufi	3	2	3	3	3	2	2	2	1	3	3	2	2	2	2	2
	Meluco	3	1	0	1	3	2	2	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Mocimboa da Praia	0	2	0	1	3	2	2	0	1	3	3	2	2	2	2	2
	Montepuez	2	1	0	1	3	2	3	0	1	3	3	2	2	2	0	1
	Mueda	1	1	0	1	3	2	1	0	1	3	3	2	2	2	0	1
	Muidumbe	0	2	0	1	3	2	1	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Namuno	2	1	0	1	3	2	3	0	1	3	3	2	2	0	0	0
	Nangade	3	1	0	1	3	2	1	3	1	3	3	2	2	0	0	0
	Palma	2	1	0	1	3	2	2	0	1	3	3	2	2	2	2	2
	Pemba	2	1	0	1	3	2	1	0	1	3	3	2	2	2	0	1
Quissanga	0	1	0	0	3	2	2	0	1	3	3	2	2	0	0	0	

出所: WFP

日常的暴力、社会的差別、不健康・不衛生な環境、老齢、不作などが考えられる。いずれの脅威をとってみても、「人々」に与えるリスクの大きさは同じではない。個々人ごとに、あるいは異なったグループ（職業・年齢・性別など）・地域ごとに、リスクの大きさは異なる。センの用語を使用するならば、個々人ごとに、あるいは個々のグループごとにエンタイトルメントが異なるためである。脆弱な人々とは、脅威に直面したときに、エンタイトルメント崩壊の危険にさらされ、その結果「窮乏（destitution）」状態に陥る人々である<sup>41</sup>。人間の安全保障がなによりもまず必要とされる人々は、こうした意味で脆弱な人々である。

「貧困に対して脆弱な人々」とは、十分な所得

と資産がない人々、社会的に差別されている人々、老人・女性・子ども・障害者などの社会的弱者である。彼らは、リスクに直面したとき、資産（土地や、宝石・家畜などの流動資産）を取り崩したり、さまざまな相互扶助的な社会的ネットワークを利用することができず、脅威に十分対応することができない（すなわち、リスクに対して保険がかけられない）人々である<sup>42</sup>。こうした人々は「欠乏（剥奪）」状態から抜け出すことができず、生活は悪化の一途をたどる。とりわけ主要な稼ぎ手（家長）が死亡したり、長期の病にかかると（人的資産の崩壊）、こうした人々は「窮乏」状態に陥ってしまったり、死に至る大きな可能性がある<sup>43</sup>。

<sup>41</sup> Sen (2000)。本報告書 部の補論「人間の安全保障とダウンサイド・リスク」をも参照。

<sup>42</sup> Morduch (1999)、Dercon (2002)

<sup>43</sup> Hulme and Shepherd (2003)

# 第3章 貧困削減戦略／プログラムに人間の安全保障の観点を組み込む

絵所 秀紀

## 3 1 予防(prevention) 対抗(coping) 促進(promotion)

第2章に示したように考えるならば、人間の安全保障という観点を組み込んだ貧困削減戦略／プログラムは、脅威に対する予防および軽減措置(prevention/mitigation) すなわち脅威そのものの回避や軽減を目的とする措置、脅威の高まりによって人間の安全保障に危機が生じたときにとりうる対処措置(coping) すなわち非日常および日常的なリスクにさらされた人々に対する救済措置や緊急措置、慢性的貧困を克服するために、人々の社会的機会あるいは人々のケイパビリティを促進し向上させる措置(promotion) すなわちリスクに対する中長期的な対応能力の形成、というリスク・マネジメントの3つの面を想定しなければならないことになる(表3-1参照)<sup>44</sup>。これら3つの面は、時間軸に沿ったものではなく、また実際には相互に明確に分けられるものでもない。またこれらの措置・政策を実施する前提条件として、従来の貧困分析に加えて、それぞれの脅威とリスクに応じた脆弱性分析を付け加えることが不可欠となる。

このうち人々の社会的機会およびケイパビリティを高める長期的な視点からの措置・政策は、脆弱な人々の脅威に対する耐性を高め、人間の安全保障を確保する最も効果的な手段(予防措置)としても機能することを明記する必要がある。人間の安全保障委員会報告書の表現を使用するならば、「人間の安全保障は、意図的に『状況が悪化する危険(ダウンスайд・リスク)』に焦点を当てることによって、人間開発を補完する」<sup>45</sup>ものである。

## 3 2 リスク分析:HIV/AIDSのケース

### 3 2 1 リスク要因の特定から脆弱な人々の確定まで(リスク分析)

「脅威の特定 脅威を受けやすい対象の確定 リスクに対して脆弱な人々の確定とリスクの種類と規模の確定」という、一連の絞り込み手続きが必要となる。

出発点となる脅威の特定(どのような脅威を問題にするのか)は、政策決定事項(政策変数)である。例えばアフリカ諸国の場合、HIV/AIDSは国民生活を破綻に陥れかねない巨大な脅威である。そこで

表3-1 人間の安全保障を組み込んだ貧困削減プログラムのあり方

Prevention/Mitigation (to avoid disaster/risk)	
Coping (to cope with disaster/risk)	Promotion (to enhance human capabilities/social opportunity)

出所：筆者作成。

<sup>44</sup> ドレーズ=センは、「社会保障(social security)」には「保護(protection)」と「促進(promotion)」という相互に関連した2つの面があることを強調している(Drèze and Sen (1991))。これに対しホルツマンたちは、「社会的保護(social protection)」あるいは「ソーシャル・リスク・マネジメント」のコンポーネントとして、「リスクの予防」・「リスクの緩和」と「リスクへの対抗」という2つの局面に重点を置いている(Holzmann (2003)、Norton, Conway and Foster (2002))。われわれのアプローチは、いわばこの両研究を総合するものである。

<sup>45</sup> Commission on Human Security (2003) p. 10

HIV/AIDS対策が解決されるべき優先的な政策課題として選択されたでしょう。

まず必要とされるのは、HIV/AIDS感染拡大の原因を明らかにすることである。次に、どのような人々がHIV/AIDSにかかっており、またかかる可能性が高いのかを確定する必要がある。脅威を受けやすい対象を確定するためには、地域別（例えば、国境地帯での罹患率が高い）、職業別（例えば、出稼ぎ労働者や長距離トラック運転手の罹患率が高い）、年齢別（例えば、モザンビークの例では「希望の窓」と呼ばれる10代前半では罹患率はきわめて低い）、性別（例えば、16歳以降の若年女子で急速に罹患率が高まっている）などの情報が必要となる。

脅威を受けやすい対象が確定できたとして、次に必要とされる作業はこの中から、事前に設定されたベンチマークを基準にして、リスクに対応できる能力に欠ける脆弱なグループを見だし、リスクの種類と大きさを確定することである（脆弱性マトリクスの作成）。ただし、HIV/AIDSの場合、罹患した場合には誰でも病気そのものに対応する能力はないものと想定できる。

### 3 2 2 リスク・マネジメント

HIV/AIDSの場合のリスク・マネジメントはどのようになるのであろうか。まず必要とされることは、HIV/AIDSにかからない予防措置の徹底である。政府機関・マスメディア・学校・職場・NGOなどによる、HIV/AIDSの予防キャンペーン・教育・コンドームの無償配布などが不可欠である。次に、HIV/AIDSのテストとコンサルティング機関・機能の充実である。

HIV/AIDSに感染した人々に対しては、まず彼らを発症から保護する、あるいは発症を遅らせる一連の治療が必要となる。投薬とコンサルティングが不可欠である。また発症してしまった患者への対応（病床の確保、死の恐怖を和らげる措置、など）が必要となる。いずれも恒常的な財政的裏づけがなければ実行することができない。

HIV/AIDSの場合、感染については誰でも病気そのものに対応する生物学的能力はないものと想定できるが、所得・資産・教育水準・職業・身分や地位などによって、治療やコンサルティングを受

けられる可能性には大きな差があることが想定される。十分な治療やコンサルティングを受けられない人々（貧しい人々）は、HIV/AIDSに対して大きなリスクにさらされている脆弱な人々である。こうした脆弱な人々に対しては、政府による徹底した保護措置が必要とされよう。さらに、HIV/AIDSによって両親を失ってしまった孤児の問題も深刻である。彼らの多くは親戚にあずけられているが、政府による補助金供与、孤児院設立、教育プログラムや、NGOを通じたプログラムなど、さまざまなセーフティ・ネットが必要とされる。

最後にプロモーションの局面であるが、ここでもさまざまな対応が考えられる。まず人々の全般的な教育水準の向上や医療機関の充実が必要となろう。HIV/AIDSに対する社会的偏見を除去し、健全な社会生活を送るためには教育水準の向上と医療機関の充実が不可欠である。そのためには、貧困層の所得向上も必要であるし、貧困層の政治参加や社会参加を促すようなグッドガバナンスを追求するさまざまな制度改革も必要とされよう。ただしプロモーション局面での政策・措置は個別のリスク対応策というよりも、一国レベルあるいはコミュニティ・レベルでのリスク対応能力（安全保障）を高めるもの（すなわち、社会レベルでのキャパシティ・ディベロップメント）であって、あらゆるリスクに対して共通して求められるものである。

### 3 2 3 人間の安全保障概念図の作成

最後に、HIV/AIDSを事例に取り上げて行ったようなリスク分析とリスク・マネジメントを、それぞれの脅威ごとに整理し、それらを重ね合わせることによって、一国レベルでの人間の安全保障概念図を作成することができる。

## 3 3 人間の安全保障を組み込んだ貧困削減戦略/プログラムのグラウンド・デザイン

人間の安全保障を実現することは、「人間が享受すべき真の自由」を拡大する。『Human Security Now』では、そのための具体的戦略として、「保護」戦略と「エンパワメント」戦略の2つが必要である

表 3 - 2 人間の安全保障を組み込んだ貧困削減戦略 / プログラムのグランド・デザイン

	Protection	Empowerment
Prevention/Mitigation	A	B
Coping	C	D
Promotion	E	F

出所：筆者作成。

と論じられている<sup>46</sup>。保護とエンパワメントという分類は、前述の 3 局面をカバーするリスク・マネジメントの実施主体・実施形態・実施方法にかかわる問題である。保護戦略の主体は、国家、国際機関、NGO、民間部門であり、エンパワメント戦略の主体はリスクに直面する人々と社会である。

実施主体・実施形態・実施方法という観点を組み込むことによって、表 3 - 2 のような、人間の安全保障を組み込んだ貧困削減戦略 / プログラムのグランド・デザイン（縦軸にリスク・マネジメントの種類、横軸に保護とエンパワメント）を描くことができる。

非日常的な大きな脅威（外的ショック）からの自由は、人間の安全保障を確保する前提条件である。外的ショックに関して最優先に重視されるべき点は、人為的な努力によって避けられるものを避けうる予防措置を講じることである。とりわけ平和・治安とマクロ経済の安定は、人為的な要素によって容易に崩壊しうる。逆に言えば人知を結集することによって達成しうる目標である。人間の安全保障の課題は、何よりもまず、人為的に引き起こされるこれら 2 つの大きな脅威を事前に予防することにある。同様に開発によって引き起こされうる環境破壊は事前に避けられなければならないし、自然災害や広域感染症などの人為を超える外的ショック

も、現在ではある程度まであるいはかなりの程度まで予測可能であり、予測可能な範囲内での予防・緩和措置を事前に講じる必要がある<sup>47</sup>。

なお、平和・治安が達成されていなかったり、またマクロ経済が著しく不均衡であるために、国家が国家としての役割を果たしていない場合、すなわち破綻国家の場合には、人間の安全保障は極度に脅かされていることになる。このようなケースでは、まず何よりも必要とされることは、あらゆる国際的な努力によって機能する政府を樹立することである。また国家が本来のありうべき十分な機能を果たしていない場合には、さまざまな機能強化策（ガバナンスの改善）を講じる必要がある<sup>48</sup>。

『Human Security Now』は、暴力を伴う紛争に関して詳細な議論を展開している。そして、暴力を伴う紛争下にある人々を保護するためには、安全保障の課題の中に人間の安全保障を位置づける、人道活動を強化する、人権と人道法を尊重する、人々の武装解除を進め、犯罪と闘う、紛争を予防し市民権を尊重する、という 5 つの政策が不可欠であると論じている<sup>49</sup>。

また同報告書は、紛争からの回復過程にある国々を支援することは、それらの国が開発に着手する基礎をつくと同時に、人間の安全保障の基礎をもつくと論じている。そして、暴力

<sup>46</sup> 「人間の安全保障は、当然のことであるが、いくつかの種類と関係している。欠乏からの自由、恐怖からの自由だけでなく、自らの力で行動することのできる自由とも関係している。人間の安全保障を確保することによって、『人々が享受することのできる真の自由』を拡大することができる。しかしどのようになれば、人々が必要としている基礎的な自由を保護することができるのであろうか。そしてどのようになれば、自らの力で行動する人々のケイパビリティを高めることができるのであろうか。国家、国際機関、NGO、そして民間部門による保護戦略は、人々を脅威から守る。エンパワメント戦略は、困難な環境に対する人々の回復力を発展させる」(Commission on Human Security (2003) p.10)

<sup>47</sup> 例えば、地震の場合であれば、地震予知制度の充実、耐震構造建造物の設計・実施、災害が起こりやすい地域に対する対処、災害が起きたときに対処できる体制の整備などである。

<sup>48</sup> 本報告書第 部第 6 章「サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障」、同第 7 章「モザンビークにおける人間の安全保障」、同第 8 章「バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障」参照。

<sup>49</sup> Commission on Human Security (2003) Ch.3

を伴う紛争終了後に人間の安全保障を実現するためには、治安の確立、緊急の人道的ニーズへの対応、復興と再建への着手、和解と共存の強調、ガバナンスとエンパワメントの促進、が重要な役割を果たすと論じている<sup>50</sup>。平和・治安の維持とマクロ経済の安定という2つの前提条件が満たされたうえで、貧困削減戦略/プログラムの観点から最も重視されるべき基礎的政策・措置（促進政策・措置）は、人々の社会的機会およびケイパビリティを高める政策・措置（人間開発戦略）である。「貧困層にやさしい開発（poor-sensitive development）」戦略、すなわち貧困層のリスクを高めることのない、あるいは貧困層のリスクを緩和しうる開発戦略の策定・実施<sup>51</sup>、および貧困層の社会参加や政治参加を促すようなさまざまな公共政策（特に基礎教育、プライマリー・ヘルス・ケアなど）、およびグッドガバナンスの構築とそのためのさまざまな制度改革が求められる。人々の社会的機会およびケイパビリティを高める基礎的政策・措置は、長期的な観点から見て、一国レベルで、脆弱な人々のダウンスайд・リスクに対する耐性を高め、ひいては人間の安全保障を確保する最も効果的な手段（予防措置）としても機能する。ただし、これらの措置・政策は、それぞれの脅威に応じたきめ細かい予防・緩和措置（prevention measures）によって補完される必要がある。脅威が生じた後にとりうる措置は、脅威の予防措置と比較すると、はるかに高いコストがかかるし、その効果も限定的である。予測可能な脅威に対しては、事前にしっかりとした予防措置を講じる必要がある。とりわけ日常的な脅威の予防・緩和措置として重視されるべきは、貧困層のベーシック・ニーズ（健康、医療、衛生、基礎教育、など）を充足させる公共

政策と参加型開発の促進である。また公共政策がありうべき効果を発揮するためには、政府の機能強化が不可欠である。さらに「声のない」あるいは「力のない」脆弱な人々のエンパワメントを強化するためには、こうした人々の社会参加と政治参加を促す必要があり、人々の生活が行われているコミュニティのあり方や政治システムや法制度のあり方が重要な論点となる。これらはすべてガバナンスのあり方にかかわる問題である<sup>52</sup>。

最後に、脅威に見舞われたときにとりうる対抗措置（ソーシャル・セーフティ・ネット）は、脅威の予防・緩和措置が失敗したときに採用される緊急措置として位置づけられるべきである<sup>53</sup>。

脅威に直面したとき、慢性的貧困層あるいは脆弱な人々でさえ、まったく打つ手がないわけではない。いくつかのインフォーマルな保険メカニズム（消費平準化、所得平準化などによるリスク分散あるいはリスク・プーリング）がある。貸金業者からの借入れ、貯蓄の取り崩し、移民・出稼ぎしている家族成員からの送金、資産の売却、児童の学校からの退学、食事内容の低下、非市場財への依存、あるいはコミュニティ（親戚、村落、エスニシティ・グループ、宗教団体、労働組合、など）レベルでの互酬的贈与交換、回転式貯蓄などが考えられるが、いずれの手段も長期的な福祉を犠牲にせざるを得なかったり、あるいは大きな脅威あるいは繰り返し生じる脅威に直面したときに、十分な機能を果たし得ないという限界をもっている<sup>54</sup>。

脅威が生じたときの対抗措置（coping measures）としての、ソーシャル・セーフティ・ネットを強化する必要がある。具体的には、政府による緊急対策基金や緊急時のための法整備、フード・フォー・ワーク、インフォーマルな（あるいは伝統的な）世帯レベルある

<sup>50</sup> *Ibid.* Ch.5、本報告書第 部第 5 章表 5 - 12 (p. 69) 参照。

<sup>51</sup> 「貧困層にやさしい開発戦略」は、いわゆる「貧困層に配慮した成長（pro-poor growth）戦略」、すなわち貧困削減に貢献する経済成長（あるいは貧困層に報酬のあがる雇用を創出し、また所得分配の悪化を伴わない、あるいは所得分配を改善しうる成長戦略）を含むものであるが、それよりも幅広い概念である。

<sup>52</sup> 本報告書第 部第 9 章「ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点」参照。

<sup>53</sup> World Bank (2001) p. 146

<sup>54</sup> Platteau (1991)、Dercon (2005)

いはコミュニティ・レベルでのセーフティ・ネット強化・支援策（社会に埋め込まれたセーフティ・ネットの利用と活性化）<sup>55</sup>、などが考えられる。また、 ボランティアの役割も無視できない。さらに、 ジャーナリズムによるキャンペーンもきわめて重要である。対抗措置を実施するにあたって最も重要な点は、正確かつ迅速な対応が可能となるかどうかである。情報収集方法の確立、緊急時対応体制の整備が不可欠の課題である。

### 3 4 おわりに

結局、貧困削減戦略 / プログラムに人間の安全保障という観点を組み入れることによって、新たに付け加わる、あるいは改めて強調されるべき JICA の支援プログラムは、さまざまな脅威に応じた予防・緩和措置に対する支援の強化、 リスク対抗策としての各種ソーシャル・セーフティ・ネットに対する支援の強化、 人間開発を促進し、ガバナンス機能を高め、かつリスクに対する予防措置としても機能するキャパシティ・ディベロップメント・プログラムの活用強化、の 3 点である。

#### 参考文献（第 1 章～第 3 章）

- 石川滋（2003）『「貧困の罅」と「公共支出管理」 新しい開発モデルを求めて』FASID, Discussion Paper on Development Economics No.2.
- 押村高（2004）「国家の安全保障と人間の安全保障」『国際問題』第530号、財団法人日本国際問題研究所
- 外務省経済協力局編（1996）「我が国の政府開発援助（ODA白書）上巻」財団法人国際協力推進協会
- 黒崎卓（1998）「貧困とリスク ミクロ経済学的視点」 絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- 佐藤行雄（2004）「日本の国連外交と人間の安全保障」『国際問題』第530号、財団法人日本国際問題研究所
- 南博（2004）「人間の安全保障と日本外交」『国際問題』第530号、財団法人日本国際問題研究所

- Ahmad, Ehtisham; Drèze, Jean; Hills, John and Sen, Amartya, eds. (1991) *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Alwang, Jeffrey; Siegel, Paul B. and Jorgensen, Steen L. (2001) *Vulnerability: A View from Different Disciplines*. SP Discussion Paper 0115, World Bank.
- Chronic Poverty Research Centre (2004) *The Chronic Poverty Report 2004-05*. Manchester, UK.
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*, New York: Commission on Human Security (人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社) .
- Cornia, Giovanni; Jolly, Richard and Stewart, Frances, eds. (1987) *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. 2. Oxford: Clarendon Press.
- Dercon, Stefan (2002) “Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets,” *World Bank Research Observer*. 17 (2): 141-166.
- ed. (2005) *Insurance against Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Drèze, J. and Sen, A. (1989) *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- (1991) “Public Action for Social Security: Foundations and Strategy,” in Ahmad, Drèze, Hills and Sen 1991.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2003) “New Threats to Human Security in the Era of Globalization,” *Journal of Human Development*. 4(2): 167-179.
- Holzmann, Robert (2003) “Risk and Vulnerability: The Forward-looking Role of Social Protection in a Globalizing World,” in Paul Mosley and Elizabeth Dowler eds., *Poverty and Social Exclusion in North and South: Essays on Social Policy and Global Poverty Reduction*. London and New York: Routledge.
- Holtzmann, Robert; Sherburne-Benz, Lynne and Tesliuc, Emil (2003) *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington D.C.: World Bank.
- Hulme, David and Shepherd, Andrew (2003) “Conceptualizing Chronic Poverty,” *World Development*. 31(3): 403-423.
- ICISS (2001) “The Responsibility to Protect,” Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty
- King, Gary and Murray, Christopher J. L. (2001-2002) “Rethinking Human Security,” *Political Science Quarterly*. 116(4).
- Morduch, Jonathan (1999) “Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?” *World Bank Research Observer*. 14(2): 187-207.

<sup>55</sup> 第 部第 6 章「サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障」、同第 7 章「モザンビークにおける人間の安全保障」、および第 部第 12 章「社会開発と草の根からの人間の安全保障 カンボジアの事例から」におけるカンボジアの仏教団体の事例を参照されたい。



- Morduch, Jonathan and Sharma, Manohar (2002) "Strengthening Public Safety Nets from the Bottom Up," *Development Policy Review*. 20(5): 569-588.
- Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera K. and Petesh, Patti (2000) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa; Patel, Raj; Schafft, Kai; Radamacher, Anne and Koch-Schule, Sarah (2000) *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa and Petesch, Patti (2002) *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York: Oxford University Press.
- Norton, Andy; Conway, Tim and Foster, Mick (2002) "Social Protection: Defining the Field of Action and Policy," *Development Policy Review*. 20(5): 541-567.
- OECD (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. May, Paris: OECD.
- Platteau, Jean-Philippe (1991) "Traditional System of Social Security and Hunger Insurance: Past Achievements and Modern Challenges," in Ahmad, Drèze, Hills, and Sen.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press (黒崎卓・山崎幸治訳 (2000) 『貧困と飢饉』岩波書店).
- (1999) *Beyond the Crisis: Development Strategies in Asia*. Singapore. ISEAS.
- UNDP (1990) *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press
- (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- (2002) *Human Development Report 2002*. New York: Oxford University Press (国連開発計画 『人間開発報告書：ガヴァナンスと人間開発』国際協力出版会).
- World Bank (1990) *World Development Report 1990*. Oxford: Oxford University Press (『世界開発報告1990：貧困』イースタンブックスサービス).
- (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press (海外経済協力基金訳 『世界開発報告1997：開発における国家の役割』東洋経済新報社).
- (2001) *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Oxford University Press.
- World Bank, Social Development Department (2004) *Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward*. (Discussion Draft).

## 参考ウェブサイト

- 外務省「人間の安全保障」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/>
- 「報道発表・演説」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/index.html>
- 外務省(2003)「政府開発援助大綱」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>
- (2004)「各国地域情勢」  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/sato0406\\_gh.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/sato0406_gh.html)
- (2005)「政府開発援助に関する中期政策」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>
- TICAD (2003)「TICAD10周年宣言(仮訳)」  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/pdfs/10\\_sengen.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/pdfs/10_sengen.pdf)
- African Human Security Initiative  
<http://www.africanreview.org/>
- Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand Web Site  
<http://www.mfa.go.th/web/23.php>
- UNTFHS (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)  
<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=1503>

## 補論 人間の安全保障とダウンスайд・リスク - Human Security and Downside Risks -

峯 陽一

### 要約

人間の安全保障は、国家の安全保障の対概念として、これまで主に政治学の領域で議論されてきた。しかし、人間安全保障というアプローチは、人間開発とも密接に関係している。アマルティア・センは、アジアとアフリカの飢饉の分析をふまえて、人間の安全保障アプローチに「ダウンスайд・リスク」の視点を持ち込んだ。人々を唐突かつ重大なリスクにさらす外生的なショックには、武力衝突、住民の強制移住、感染症、自然災害、金融危機などが含まれる。そのようなリスクに対する準備を、貧困削減プログラムや開発プロジェクトのデザインに組み込むことができれば、脆弱な人々の生活は、より確実なものになるだろう。世界銀行は、貧困な家計や村落におけるリスクマネジメントの重要性を強調するようになっているが、人間の安全保障の視角は、公共性に十分な注意を払うという意味で、個別的なリスクマネジメントを超えるものである。さらに、人間開発と人間安全保障を対比させることによって、私たちは、センが提起したケイパビリティとエンタイトルメントという二重のアプローチの意味を、より深く理解することができる。同時代の開発経済学の観点からすると、人間安全保障と慢性的貧困という2つのアプローチは、人間開発の現実的経路をより動的に理解するための相互補完的な考え方だと解釈することもできる。

人間の安全保障は軍備ではなく、人間の尊厳に関わる概念である。それは死亡しなかった子どもであり、蔓延しなかった病気であり、激発しなかった民族的緊張関係であり、沈黙を強いられなかった異端者であり、圧殺されなかった人間の精神である。人間の安全保障という新しい概念は、強力で革命的な理念であり、私たちの生存そのものに対する共通の脅威という認識を通じて、私たち全員に新たな倫理の受け入れを求める。

マブール・ハク<sup>1</sup>

### 1. 問題提起

人間の安全保障の背景には、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」という2つの理念があるとさ

れる。これらは、フランクリン・D・ローズヴェルトが1941年に定式化した「4つの自由」の後半部に重なるとともに、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」という日本国憲法前文の平和的生存権の規定とも響き合うものである。ポスト冷戦時代の21世紀に、アジアの地から、あえて国際連合創設期の普遍主義の理念に立ち戻り、不安に満ちた未来を人間主体の手に取り戻そうとする新しい安全保障概念が発信されつつあることに注目したい<sup>2</sup>。

この補論は、人間の安全保障とリスク・脆弱性をテーマとする絵所座長の総論を引き継ぎ、「ダウンスайд・リスク」を重視する観点から、人間の安全保障の政策化に伴う理論的課題を検討しようとする

<sup>1</sup> Haq (1995) 邦訳 p. 137

<sup>2</sup> 「アジア」にこだわる必要はないのかもしれないが、国際連合の普遍主義と理想主義を復権させる「人間の安全保障」は、主として、現時点で国連安全保障理事会を構成しない国々の中から育ってきた。人間の安全保障を、日本国憲法に盛り込まれた一連の普遍的な人権規定の観点から考察し直してみるのも有益であろう。原 (2004) pp. 123-126によれば、ローズヴェルトの4つの自由のうち最初の2つ(言論と表現の自由、信仰の自由)がプロテスタント的な18世紀的自由であるのに対し、後半の2つ(欠乏からの自由、恐怖からの自由)は、より現代的な自由である。

ものである。2004年12月のスマトラ沖大地震・環インド洋津波災害は、被災地の共同体を一瞬にして「恐怖と欠乏」へと突き落とすことで、人間の安全保障の大切さを改めて国際社会に突きつけた。この補論において、人間を取り巻く種々のリスクのなかでも、とりわけ大規模で突発的な「ダウンサイド・リスク」に着目するのは、この被害の言葉を失うほどの甚大さに触発されたからでもある。本稿の前半部では、人間の安全保障の概念が登場してきた背景として、人間が直面する脅威の性格が著しく多様化しており、旧来の軍事的安全保障の枠組みだけでは対処できなくなっていることを指摘する。後半部では、「人間の安全保障」委員会の共同議長のひとりである経済学者アマルティア・センの仕事に着目し、人間の安全保障を「ダウンサイド・リスク」に立ち向かう公共行動の組織化として把握する視点を提示する。

## 2. 人間の安全保障とリスク

### 2.1 リスクの性格の変化

まず大切なのは、人間の安全保障という概念を必然的に生み出した状況の性質を理解することである。人間の安全保障（ヒューマン・セキュリティ）は、まずもって、国家の安全保障（ナショナル・セキュリティ）の対概念として把握されなければならない。17世紀のウェストファリア体制の成立以降、欧州において国民国家を基本単位とする国際政治システムが確立し、それから3世紀にわたり、度重なる戦争と国民国家単位での革命、2度の世界大戦と植民地の独立、勢力均衡の原理を体現する冷戦体制の持続を経て、国家安全保障の考え方は世界的に定着していくことになる。だが、ポスト冷戦時代の今日、国民国家を基本的なユニットとする安全保障観の有効性は、大きく揺らごうとしている。人間の安

全保障が、国家の安全保障の歴史的な限界を乗り越える枠組みとして姿を現しはじめていることを、まず確認しておきたい。

人間の安全保障が語られるようになった背景には、第一に、人間が直面する脅威（あるいはリスク）が著しく多様化しているという認識がある。古典的な安全保障観が想定していた主たる脅威は、隣接する国民国家がもたらす軍事的な脅威であった。しかし、私たちの時代の暴力的紛争は、多くの場合、国民国家内部の内戦、国家アクターが実行する政治的迫害、あるいは非国家アクターが実行する「テロリズム」といった形をとる<sup>3</sup>。私たちが直面する脅威は、人間が行使する暴力だけではない。私たちは、HIV/AIDSをはじめとする広域的な伝染性疾患の脅威に直面している。また、洪水や旱魃、地震や津波などの自然災害も大きな脅威であり、その被害には多かれ少なかれ、環境破壊や貧困などと関連する人災の側面がある。さらに、1990年代後半のアジア経済危機の経験が示すように、通貨価値の暴落といった経済の変調を引き金として、多数の人々が一気に貧困基準線以下の生活に突き落とされることもある<sup>4</sup>。

第二に、脅威の突発性の認識がある。国家間の戦略ゲームとしての旧来の安全保障の枠組みにおいては、アクター間の信頼醸成によって脅威を大幅に削減することも可能であった。キューバ危機の直後に設置された米ソ首脳ホットラインなどが、その好例であろう。だが、自然災害や感染症を含む現代の多様な脅威は、リスクを削減する努力の余地は大きいにしても、予測困難な突発的危機という形をとることになりがちである。したがって、さまざまな制度の担い手の側で、不測の事態に対処しうる問題解決能力を育てていくことが不可欠になるし、早期警戒（early warning）という発想が求められることになる。

第三に、これらの脅威に対処するにあたって、国

<sup>3</sup> ストックホルム国際平和研究所の年報によると、2003年に世界で起きた19の武力紛争のうち、「国家間戦争」だったのはイラク戦争とカシミール紛争だけであり、残りの17件は「国内紛争」である（SIPRI（2004）p. 95）。ただし、すでに広く理解されているように、「9.11」への反応としてイラクのフセイン政権を打倒したブッシュ政権の行動は、安全保障上の敵対集団を既成の独裁国家へと擬制化することによって、事態を古典的な国家安全保障の枠組みに強制的に引き戻そうとするものであった。また、カシミール紛争において問われている問題は、インドとパキスタンの国民的利害の衝突というよりは、より広域的な南アジアにおける宗教的多元主義の成否だと考えられる。

<sup>4</sup> 冷戦時代にはこれらの多様な脅威は存在しなかったというのではなく、すべての脅威は米ソ対立の色眼鏡によって解釈され、対処されがちだったということである。その意味では、脅威が多様になったというより、脅威の多様性が再発見されつつあると考えたほうがよいかもしれない。

家の役割は限定されるという認識がある。脅威の性質が多様化し、多くのものは国境を越えた対処が必要になっている以上、個々の国家に期待される役割はすべてをカバーするものではあり得ない。多数のアクターに同時に襲いかかる組織的なリスク (systematic risk) に対処するうえで、市場の力をどう利用するか、国家の上位あるいは下位にある種々の共同体の力をどのような形で活かすかが問われているのである。「危機管理」という邦語においては私権の制限を含む中央集権的な統制を連想しがちであるが、現在唱道されている人間の安全保障戦略の特色は、温情主義的な「上からの保護」ではなく、むしろ分権的なエンパワメントの重要性を強調しているところにある。国家の役割が限定されるということは、必ずしも国家の役割が単純に削減されるということの意味するわけではない。それは、国家に期待される役割が、質的に新しいものになるということである。国家主権を相対視し、政府の主要な役割を命令ではなく調整に見るという点において、人間の安全保障のアプローチは、ハロルド・ラスキやG・D・H・コールといった英国の政治学者が20世紀初頭に展開した多元的国家論を想起させる<sup>5</sup>。

## 2 2 恐怖からの自由、欠乏からの自由

人間の安全保障は曖昧な概念であり、確定的な定義というものには存在しない<sup>6</sup>。だが、そのベースラインには、予測困難な多様なリスクに抗する形で、公共空間において分権的な協働の主体が立ち上がる、という構図があると考えられる。では、このような公共行動が目指す社会は、どのような社会なのだろうか。人間の安全保障の枠組みにおいては、それは、「恐怖」と「欠乏」からの二重の自由、二重

の安全が達成されている社会である<sup>7</sup>。「恐怖」と「欠乏」という視点は、人間の安全保障の概念を初めて正面から論じた国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) の『人間開発報告書』<sup>8</sup>において導入された後、緒方・セン委員会最終報告書『安全保障の今日的課題』<sup>9</sup>の構成そのものの基礎となった。この二重の自由の視点から、リスクの性格の変化に関する上記の議論を論じ直してみよう。

「恐怖からの自由」は、1941年の文脈においては、近隣諸国による侵略戦争の恐怖からの自由を指すものであった。ローズヴェルトの文言によれば、それは、「世界のあらゆる場所において、どの国も隣国に物理的な侵略行為をすることができないくらいにまで、またそこまで徹底的なやり方で、世界的な軍備の削減」を進めることを意味していたのである。かくして、軍縮と平和主義は第2次世界大戦後の安全保障の方向性を規定する潮流の一つとなったが、冷戦後の安全保障をめぐる議論に有力な枠組みを提供したのは、ジョン・ハーツが定式化した「安全保障のジレンマ」であった<sup>10</sup>。自らの安全を高めるための一方的な措置 (軍拡) が、ほかのユニットの同様の措置 (軍拡) を招き寄せ、システム全体として不安全が累積的に拡大する。システム全体を安定化させるためには、ユニット間で情報を共有し信頼を構築していく努力と制度的工夫が求められるわけだが、ここにおいては、国際政治のゲームのプレイヤーはあくまで武力を合法的に独占する国民国家であったことを確認しておきたい。

しかし、すでに述べたように、ポスト冷戦時代の今日、ほかの国民国家の軍事的脅威は、多様な脅威の一部を占めるにすぎなくなっている。ほかの国家

<sup>5</sup> 最も体系的なのはラスキの多元的国家論であるが、これは彼がマルクス主義に「転向」する前に、米国の政治の観察をふまえて概念化したものである (Laski (1921) (1925))。人間の安全保障における国民国家の相対化という論点については、エンマ・ロスチャイルドの「拡張された安全保障 (extended security)」の概念も参照せよ (Rothchild (1995))。なお、人間の安全保障のアプローチが国家セクターに積極的な調整機能を期待するものであることについては、本報告書に収録されたモザンビークの事例研究も参照。

<sup>6</sup> Alkire (2003)

<sup>7</sup> 倫理学者アイザイア・バーリンの消極的自由 (××からの自由) と積極的自由 (への自由) の区別に照らすと、人間の安全保障は消極的自由に対応するが、安全が確保されている状態というのは、積極的自由を追求するためのプラットフォームにもなりうる。センによれば、「消極的自由の侵害は必ず同時に積極的自由の侵害を伴うが、その逆は成り立たない」 (Berlin (1969)、Sen (1990))。村上陽一郎の「安全への権利」という考え方にも、この観点から光を当てることができるように思われる (村上 (1998))。

<sup>8</sup> UNDP (1994)

<sup>9</sup> Commission on Human Security (2003)

<sup>10</sup> Herz (1959)

ではなく、市民自らがその領域内で暮らす国家が市民に対する恐怖の源泉になる事態まで想定しているという意味で、人間の安全保障には大きな発想の転換がある。究極的には個人の安全が目的であるにしても、人間が社会的存在である以上、個人の安全は個人が属している何らかの安全共同体の働きによって守られる。そして、国家の唯一性の縛りを解くとき、私たちの眼前にはいくつもの安全共同体が立ち現れるのであって、これまで国家間関係を解明するために用いられてきた方法論を国家の下位もしくは上位のユニットに融通無碍に適用するだけでも、安全保障研究の可能性は大きく広がることだろう。例えば、特定の国家領域の内部における市民社会と移住者の対立と共生の関係にも、「安全保障のジレンマ」は適用可能である<sup>11</sup>。グローバル化に伴う人間と人間の接触は予測不可能性に満ちており、「未知の環境」や「得体の知れないもの」への恐怖は、種々の共同体の成員の不安を醸成する。現代的な脅威の中でも特に重要な「内戦」型の紛争は、主として、国民国家の内部の安全共同体の相互不信に起因するものだと考えられる。人間の安全保障は、共通の安全保障 (common security) を促進することで、個々の安全共同体が直面する不安全感と不安を軽減するものでなければならない<sup>12</sup>。

ところで、人間の安全保障のもう一つの軸は、「欠乏からの自由」である。再びローズヴェルトの言葉によれば、「欠乏からの自由」とは、「すべての国に対して、その住民が健康な平和時の生活を送れるよう保障するという経済的な合意を意味する」。農村の貧困がファシズムの温床になるように、欠乏は恐怖を生み出す。総力戦が人々に耐乏生活を強い、独裁体制の持続が経済インフラを腐蝕させるように、恐怖は欠乏を生み出す。ポジティブにいえば、貧困からの脱却は、安全と安心を定着させ再生産させる物質的な根拠をなす。このような因果関係にもかかわらず、例えば「予防開発」のように、安全保

障の基礎に貧困の根絶を掲げる視点の大切さが語られるようになったのは、比較的最近のことであった。

人間の安全保障が国家の安全保障の対概念として登場したこともあって、これまで人間の安全保障は、学問的には国際政治学の領域で議論されることが多かった。だが、人間の安全保障の概念を公的に唱道した最初の国際機関は、「欠乏からの自由」に焦点を当ててきたUNDPであったし、そこで中心的な役割を果たしたのは、パキスタンの経済学者マブール・ハクであった<sup>13</sup>。「恐怖」のみならず「欠乏」にも注意を払う人間の安全保障論は、主として前者を論じてきた旧来の安全保障論よりも包括的なアプローチであり、政策研究としては、国際政治学・国際関係論と開発経済学・開発研究を軸に、地域研究や、自然科学から生まれた安全学などの諸科学を統合した新たな方法論を要求するものである。

しかし、諸学の知見を融合させた新領域の政策研究を進展させるうえで、開発経済学・開発研究の分野における人間の安全保障論の蓄積は、国際政治学・国際関係論のそれと比べると、いまだに大きく後れをとっている。そこで、ここで節を改め、1998年に死去したハクの志を引き継ぐかのように、国連の場で人間の安全保障の概念の練り上げに貢献したインドの経済学者アマルティア・センの仕事に注目し、人間の安全保障における「欠乏からの自由」の側面を検討していくことにしよう。

### 3. 「ダウンサイド・リスク」と公共行動

#### 3.1 アマルティア・センの人間の安全保障理解について

「人間の安全保障」委員会において、緒方貞子氏と並んで共同議長を務めたセンは、最終報告書に収められた独立した小論のなかで興味深い論点を提示している<sup>14</sup>。センは、人間開発 (human development) と人間の安全保障 (human security)

<sup>11</sup> 武者小路 (2004)

<sup>12</sup> 米ソ対立を背景とする「共通の安全保障」については、パルメ委員会報告書を見よ (Independent Commission 1982)。冷戦の呪縛から離れ、多様な空間において「共通の安全保障」の枠組みを適用していこうというのが、ここでの論点である。よく知られているように、安全保障を意味するsecurityはラテン語のsecuritasを語源とするが、後者はse (without) とcura (care) が結合したものの、すなわちcarefree (心配がない、不安がない) という状態を指す言葉である。脅威の多様化のもとで、悪意ある攻撃に対する安全・安心という意味でのsecurityと、突発的な危険に対する安全な状態を意味するsafetyとの境界線が薄れつつあるのではないかという論点が、赤根谷 (2001) に見られる。

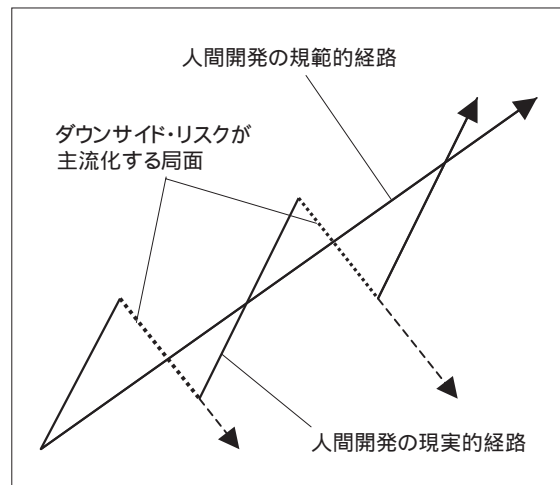
<sup>13</sup> Haq (1995)

を、相互補完的な対概念として理解する。人間開発は「進歩と増進をその主眼とし」、「活力に満ちた楽天的な性質を有している」。それに反して、人間の安全保障は、「守るべきものを守るための後衛に徹する」ものであり、いわゆる「ダウンスайд・リスク」に注意を払う概念である。すなわち、「突然襲ってくる困窮の危険」に注意し、人々がこれらの危険に打ち克てるようにするのである。センは、「楽観的なアジアの経済成長に対して、突如襲いかかった危機」を例に挙げる。また、同じ保健医療の分野の実践であっても、基礎医療の普及と突発的な感染症への対処とは、いったん切り離して考えるべきだと主張する。

この対照は、きわめて興味深い。「人々の選択の幅を拡大するプロセス」としての人間開発は、本研究会のテーマである「貧困削減」とほとんど同義のものと考えてよいだろう。貧困とは、人々の選択の幅が物質的に制約されている状態そのものだからである。1994年の『人間開発報告書』によれば、人間の安全保障とは、「これらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われないという自信を持たせることである」と定義されている<sup>14</sup>。必ずしも分かりやすい定義ではないが、これを逆に読めば、人間の安全保障とは、人々がかちとった選択権の行使が妨害される局面、そして、現在の選択の機会が将来は失われるという不安に人々が襲われる局面に、対処するものだということになる。すなわち、着実に前進する人間開発のプロセスのみならず、その成果を剥奪し、人々を困窮と不安に引き戻そうとする脅威にも、注意を払うべきだという立場である。

UNDP報告書が指摘したように、こうした脅威には、戦争、内戦、広域感染症、自然災害といった突発的な脅威と、栄養失調や風土病、抑圧的政治体制といった日常的な脅威とがある。ただし、2003年の人間の安全保障委員会報告書では、センは「突如襲ってくる困窮」、すなわち突発的な欠乏の方に、特別

図1 人間開発と人間の安全保障



出所：筆者作成。

な焦点を当てている。これをセンは「ダウンスайд・リスク」と呼ぶわけだが、人間の安全保障は、少なくとも一面においては、リスク・マネジメントの考え方を、狭義のテクニカルな金融リスク論の領域から解き放ち、人間の福祉と政治経済学の領域に応用したものだと解釈できるかもしれない<sup>16</sup>。

人間の安全保障を人間開発との関係で概念化したものが、図1である。この「ダウンスайд・リスクが主流化する局面」に対処し、社会を再び人間開発の経路に乗せていく努力が、人間の安全保障に照応すると考えられる。図1においては、「人間開発の規範的経路」を経済成長、「ダウンスайд・リスク」を経済外的脅威というふうに解釈しないことが重要である。というのも、急速な経済成長のもとで人間開発が停滞したり、低成長のもとで人間開発が進展することもあるからである。また、ダウンスайд・リスクがすべて外生的ショックではないのであって、経済危機は基本的に内生的なものである。人間開発と人間の安全保障は、いずれも多次元的なものとして理解されなければならない。もう一つ重要なのは、有機体の進化のプロセスは常に飛躍や退行を含むのであって、人間開発の現実的経路が規範的経路と一致することは、決してあり得ないというこ

<sup>14</sup> Commission on Human Security (2003) 邦訳 pp. 31-35

<sup>15</sup> UNDP (1994) 邦訳 p. 23

<sup>16</sup> 金融論におけるシステム・リスク論を、テロ、自然災害、感染症、食品の安全、科学技術に関連する事故にまで拡張していく視角は、例えば、OECD (経済協力開発機構) の「国際未来プログラム」からも提示されている。途上国を想定した議論ではないから、リスクに対する脆弱性を貧困と関連づける議論はほとんど見られないが、OECD加盟国が加盟国に向かって自ら発信した政策提言であるだけに、結論の提案はきわめて包括的でバランスがとれている (OECD (2003))。

とである。この点は、均整成長と不均整成長をめぐる論争を振り返ったA・O・ハーシュマンの議論が示唆的である<sup>17</sup>。

先行研究におけるリスクの詳しい類型化については総論で検討されているが、ここでは、さしあたり2000/2001年度版の『世界開発報告書』<sup>18</sup>に従って、特異的リスク (idiosyncratic risk) と、共变的リスク (covariant risk) を対照させてみる。特異的リスクは個々の家計に影響を与えるミクロな水準のリスクであり、家族レベルでの疾病や事故、失業、低収穫といったリスクが問題になる。『世界開発報告』の第8章では、リスク分散や保険、資産形成、公的なセーフティ・ネットなど、ミクロな家計が特異的リスクに効果的に対処するためのさまざまな方策が議論されている。他方、共变的リスクは組織的なリスクであり、村落から国家を超えた地域に至るまで、さまざまなレベルの共同体に一気に襲いかかるものである。同じ世銀の報告書は、第7、9、10章において、マクロな戦争や内戦、経済危機や自然災害、感染症といった代表的な共变的リスクの問題を論じているが、1994年度のUNDP『人間開発報告書』から2003年の『安全保障の今日的課題』に至る流れは、この共变的リスクを正面から扱う政策論を練り上げていくプロセスだったと考えるのが、本稿の立場である。すなわち、2003年の「人間の安全保障」委員会報告書における「ダウンサイド・リスク」の観点は、共变的リスクを人間開発に対する重大なブレーキとみなすことで、リスクに立ち向かう公共行動としての人間の安全保障の重要性を照らし出すものだと解釈するのである。

総論で議論されているように、個々の家計や家計の集合としての村落の水準において特異的リスクに対処する力を育てていくことは、共变的リスクへの対応能力を下から涵養するという意味でも、きわめて重要である。そのうえで、共变的リスクに対処する行動の主体が、ミクロな家計の集合体とは異なる次元を有することに注意しておきたい。問題になっ

ている組織的なリスクについては、特定の事象が起きる確率の予想精度が極端に落ちるという意味でも、また、リスクが現実化した場合の損失が巨大であるという意味でも、狭義のリスク・マネジメントの適用範囲は限定される。前述の『世界開発報告』は、かなりのページを割いて共变的リスクへの対処を論じており、ガバナンス、公的扶助、国際的レジームの重要性を指摘しているが、政策形成の経路を規定する公共行動への言及は、断片的なものにとどまっている。人間の共同行動と公共空間における民主主義が問われるようになるという意味で、政策研究の内部において経済学と政治学のフロンティアの探求が求められるのが、この地点であろう。

### 3 2 センの飢饉論と人間の安全保障

平常時の相対的な安定が攪乱され、大量の人々が破滅的なリスクにさらされてしまう事態は、センの一連の仕事の中では、南アジアとアフリカの飢饉の分析において中心的な考察の対象になっていた。センは『貧困と飢饉』<sup>19</sup>において、飢饉を突発的な食糧エンタイトルメントの崩壊として描き出した後、1980年代から90年代にかけて、その延長線上で実践的な飢饉対策を論じていく。他方、同じ時期にセンが練り上げたケイパビリティの概念は、個人の「生き方の幅」を広げていく制度改革と共同行動に照応するものであった。この概念を応用する作業は保健医療や教育などの分野で広がり、やがて、人間開発の概念へと接続していくことになる<sup>20</sup>。

センのダイナミックな飢饉論については、大量死を引き起こす契機として、食糧のみならず、暴力や保健衛生といった領域に注目すべきだという批判が加えられたことがある<sup>21</sup>。過去数十年の「セン理論」の展開と関連づけるとき、人間の安全保障は、食糧エンタイトルメントの崩壊という事態を一義的に想定していたセンの飢饉論を、ガバナンスの失敗や疾病、経済危機といった多様な変数を導入しつつ、より一般的な文脈に拡張したものと考えられるか

<sup>17</sup> Hirschman (1992) pp. 26-33

<sup>18</sup> World Bank (2001)

<sup>19</sup> Sen (1981)

<sup>20</sup> Drèze and Sen (1989), Drèze and Sen eds. (1990-91)

<sup>21</sup> この論点については、詳しくは峯 (2004) を参照。人間の安全保障における暴力と保健衛生の次元の大切さについては、緒方・セン委員会の報告書に加えて、Chen et al. (2003) に収録されている諸論考を参照せよ。

もしれない。言い換えれば、ケイパビリティとエンタイトルメントという対概念を、人間開発（漸進的な選択の自由の拡大）と人間安全保障（突発的な後退に対する対応能力の拡大）という対概念を理解するための原理論として整理し直していくことが可能になるかもしれない<sup>22</sup>。

「ダウンサイド・リスク」は、「裕福な者も貧しい者も、すべての人々の福祉を脅かす」<sup>23</sup>ものである。したがって、人間の安全保障は、私人の個別的利害や共同体の排他的利害を超越した共通の安全保障を求める枠組みだと考えられる。すなわち、人間の安全保障は、歴史的、文化的、階層的その他の相違をもつ種々の共同体が、共通の脅威に直面しつつ、相違を認めながら共同行動を組織していく際の指針を提供するものだと解釈できる。ただし、このことを認めたくらうで、組織的なリスクによる被害およびリスクへの対応能力が階層によって大きく違うことにも、留意する必要がある。1981年にセンが提示した飢饉論は、破局的な食糧不足の中で、被害が特定の地域や階層に集中し、飢饉が無統制な市場メカニズムによって拡大していくプロセスを、きわめて説得力ある論理で明らかにするものであった。外的ショックによって社会的排除や不平等が一気に表面化する局面にも、人間の安全保障は効果的に対処できなければならないのである<sup>24</sup>。

#### 4. 小括 - 人間の安全保障と公共行動

本稿の議論をまとめておく。社会に関する知識の体系としての社会科学の裾野は広く、本来は人文学の強力な下支えがあって成立すべきものであるが、ここでは政治学と経済学を、アダム・スミスの時代

の政治経済学（political economy）が分岐した「政策科学の両雄」として理解する。これまで、「恐怖からの自由」を扱うのは主として政治学、「欠乏からの自由」を扱うのは主として経済学の役割だと考えられ、それぞれの学問分野が科学的な厳密性と操作可能性を備えた諸概念を発展させてきた。しかし、人間の安全保障は両者の統合を要請するアプローチであり、そこでは旧来の安全保障を扱う国際政治学に加えて、貧困の諸相を多面的に扱う開発経済学の貢献が期待されている。そうした観点から本稿では、人間の安全保障のアプローチが、開発経済学者であるマブール・ハクとアマルティア・センの知的インプットによって、1990年代から現在までに政策的な影響力を大きく広げてきたことに注目した。

ただし、人間の安全保障にかかわるセンの問題提起は、国際政治学に経済学の視点を接ぎ木するというよりは、より高次の政治経済学を志向するものだったと考えられる。人間の安全保障においては、経済学のリスク概念が大きく拡張されている。「ダウンサイド・リスク」に対処する主体は、ミクロな家計の枠組みを超えて、広くは国家や地域共同体、国際機関を含むあらゆる階層の共同体へと拡大される。さらに、人間の安全保障には、人間開発のプロセスをより動的に理解する契機が含まれている。センが開発と自由の拡大とは並行する単一のプロセスだと考えていることは、最近の大著『自由としての開発』によって広く知られるようになった<sup>25</sup>。人間開発が直面する種々の「ダウンサイド・リスク」を正面から考慮に入れる視点は、自由の拡大のプロセスが直線的な発展の経路をたどるとは限らないことを教えるとともに、共同体のリスク対応能力を育てていくことの大切さを浮かび上がらせるものである<sup>26</sup>。

<sup>22</sup> 例えば、センが自らの飢饉論の延長線上にアジア金融危機を論じていることに注意しておきたい（Sen（1999）邦訳 pp. 209-213）。ただしセン自身は、これまでのところ、エンタイトルメント/ケイパビリティ論を人間安全保障論/人間開発論に接続させるような直接的な議論は展開していない。

<sup>23</sup> Fukuda-Parr（2003）p. 1

<sup>24</sup> 1995年に震災に見舞われた国際都市神戸において、1923年の関東大震災で勃発したような大規模なマイノリティ迫害が発生しなかったことに注目する歴史研究が、未来のどこかの時点で書かれることだろう。人間の安全保障は、「慢性的貧困」に注目する政策研究と双子の姉妹をなすものだとも考えられる。前者は、貧困層をますます貧しくする大規模な外的ショックの到来に備え、貧困層の「下方移動」を効果的に阻止しようとするものである。後者は、まとめて議論されがちな貧困層を脱集計化し、特定した最貧層の「上方移動」を効果的に支援できる政策的枠組みを形成しようとするものである（Chronic Poverty Research Centre（2004））。人間開発と貧困削減の経路をより動的に理解しようとするにあたって、どちらも生まれるべくして生まれた概念だと考えられる。

<sup>25</sup> Sen（1999）

<sup>26</sup> かつてのマルクス経済学には「恐慌論」という危機論が含まれていたが、現代の経済学は、「均衡」に過度な関心を集中させてきたこともあって、それに代わるダイナミックな危機論を体系的に提示することができていないように思われる。なお、ここでいう共同体のリスク対応能力の育成は、いわゆるキャパシティ・ディベロップメントの一部を構成するものとも考えることもできよう。



その次の段階では、所与の社会を取り巻く共变的なリスクの性格をいかに特定するか、また、私的・個別的な利益の増進とは区別される次元において、複数の公共空間をいかに機能させ、相互に関連づけていくかという実践的な課題が問われることになるであろう。人間の安全保障の取り組みは、そうとは自覚されないまま、事態の緊急性に突き動かされる形で世界の各地で始まっている。今は政策科学の側が、この現実の動きに追いつくべきときである。

## 参考文献

- 赤根谷達雄 (2001) 『新しい安全保障』の総体的分析」赤根谷達雄・落合浩太郎編 『新しい安全保障』論の視座』 亜紀書房
- 原秀成 (2004) 『日本国憲法制定の系譜 (1) 戦争終結まで』 日本評論社
- 峯陽一 (2004) 『現代アフリカ研究とセン - 比較開発学のための試論』 絵所秀紀・山崎幸治編 『アマルティア・センの世界 - 経済学と開発研究との架橋』 晃洋書房
- 武者小路公秀 (2004) 『人間安全保障論序説 - グローバル・ファシズムに抗して』 国際書院
- 村上陽一郎 (1998) 『安全学』 青土社
- Alkire, Sabina (2003) “Concepts of Human Security,” In *Human Insecurity in a Global World*, edited by Lincoln Chen, Sakiko Fukuda-Parr and Ellen Seidensticker. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berlin, Isaiah (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press (小川晃一他訳 (1971) 『自由論』 みすず書房).
- Chen, Lincoln; Leaning, Jennifer and Narasimhan, Vasant eds. (2003) *Global Health Challenges for Human Security*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Chronic Poverty Research Centre (2004) *The Chronic Poverty Report 2004-05*. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. Commission on Human Security: New York. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/> (人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』 朝日新聞社).
- Drèze, Jean, and Sen, Amartya (1989) *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- eds. (1990-91) *The Political Economy of Hunger*. 3 vols. Oxford: Clarendon Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2003) “New Threats to Human Security in the Era of Globalization.” In *Human Insecurity in a Global World*, edited by Chen, Lincoln; Fukuda-Parr, Sakiko and Seidensticker, Ellen Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Haq, Mahbub ul (1995) *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press (植村和子他訳 (1997) 『人間開発戦略 - 共生への挑戦』 日本評論社).
- Herz, John H. (1959) *International Politics in the Atomic Age*. New York: Columbia University Press.
- Hirschman, Albert O. (1992) *Rival Views of Market Society*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Independent Commission on Disarmament and Security Issues (1982) *Common Security: A Programme for Disarmament*. London: Pan Books (森治樹訳 (1982) 『共通の安全保障 - 核軍縮への道標 - パルメ委員会報告』 日本放送出版協会).
- Laski, Harold Joseph (1921) *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New York: Harcourt (渡辺保男抄訳 (1970) 『主権の基礎』 『世界の名著60 / バジヨット・ラスキ・マッキーヴァー』 中央公論社).
- (1925) *A Grammar of Politics*. London: George Allen & Unwin (日高明三・横越英一訳 (1952) 『政治学大綱』 法政大学出版局).
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2003) *Emerging Risks in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action*. Paris: OECD (『21世紀の新たなリスク - アクションへの政策提言』 総合研究開発機構).
- Rothchild, Emma (1995) “What is Security.” *Daedalus*, 124(3).
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press (黒崎卓・山崎幸治訳 (2000) 『貧困と飢饉』 岩波書店).
- (1990) “Individual Freedom as a Social Commitment.” *The New York Review of Books*, June 14 川本隆史訳 『社会的コミットメントとしての個人の自由』 『みすず』 1991年1月号
- (1999) *Development As Freedom*. New York: Alfred A. Knopf (石塚雅彦訳 (2000) 『自由と経済開発』 日本経済新聞社).
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (2004) *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (United Nations Development Program) (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press (『人間の安全保障 - 人間開発報告書1994年』 国際協力出版会).
- World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

---

## 第4章 JICAの貧困削減援助へのインプリケーション

---

牧野 耕司

### 4 1 はじめに

人間の安全保障の視点を、貧困削減のための援助事業に取り込むということは、どのようなことであろうか。第1～3章（絵所座長執筆）で整理した理論的考察を、援助実務レベルで解釈するならば、人間の安全保障の視点を踏まえた援助とは、開発が阻害され、貧困が悪化する側面（人々の状況が悪化する危険性：「ダウンスайд・リスク」）に焦点を当て、多様なリスクの予防や軽減、あるいはリスクに対する人々の対応能力の向上に着目すること、個々の人々やコミュニティに視点を置き、地域や階層、年齢層やジェンダー別の視覚から「恐怖と欠乏」の具体的な様態をとらえようとする、国家などによる「保護」と人々の「エンパワメント」の双方のアプローチをとること、である。このためには、国際社会や政府、NGOなどの緊密な連携と包括的な行動が強く求められ、また、人々が自らのために行動できるようにすることに重きが置かれる。

本章では、人間の安全保障について総論や各論で展開した議論を敷衍して、JICAの事業に人間の安全保障の観点を組み入れていくうえで重要な基本的な考え方と、近年の貧困削減戦略をめぐる議論との関係、JICAが今後掘り下げて検討していくべき重要な課題を整理したい。

### 4 2 基本的な考え方

#### 4 2 1 ダウンスайд・リスクと貧困の関係への着目

世銀が実施した「貧困者の声（Voices of the Poor）」プロジェクトや各種、各国での参加型貧困アセスメントなどによって近年明らかになってきた

のは、人々の間では、将来の不安定性への懸念がきわめて大きいということである。貧困は、ただ単に持っているものが少ない、あるいはレベルが低い状態というだけでなく、持っている少しのものですらいかならない不安定な状況（脆弱性）も含む（究極は突然の「死」）。ケースによっては、貧困のさまざまな状態のうち、所得や社会サービスへのアクセスの低さなどより、来るべきさまざまな脅威（外的ショックあるいは日常生活の中に埋め込まれた脅威）による人生や生活の不安定性をより深刻にとらえる場合も観察される<sup>1</sup>。

第2章によれば、人々の安全を脅かすリスク、リスクをもたらすさまざまな要因（脅威）、自らの力で（十分に）対応あるいは対抗できない状態（脆弱性）と、貧困の側面とはきわめて密接な相関関係を有している。すなわち、さまざまなリスクにより最も大きな悪影響を被るのは、欠乏（剥奪）に悩む人々、すなわち極度に貧しい人々や、読み書きのできない人々、健康な身体を維持することのできない人々、十分な社会的・政治的な声を持たない人々、さまざまな社会的弱者（老人、寡婦、妊娠した女性、子供、障害者）など、「広義の貧困」に悩む脆弱な人々である。欠乏に悩む人々を、紛争や災害などの大きな外的ショックや、病気や不衛生な生活環境などの日常的な脅威が次々に襲い、スパイラルに欠乏の深刻度を深めていく状況が観察される。人間の安全保障の視点は、現在貧しく、しかも将来もっと貧しくなるリスクにさらされている深刻な状況に着目する（本報告書におけるリスクと脆弱性の定義はBox 4 - 1参照）。

---

<sup>1</sup> Meier and Stiglitz (2001)

**Box 4 - 1 本報告書におけるリスクならびに脆弱性の定義**

リスク = 前述の多様な要因（脅威）によって「将来、厚生水準が低下・悪化する確率（可能性）」  
 脆弱性 = 脅威に直面したときに、脅威によって引き起こされるリスクに十分に対応あるいは対処することができず、その結果、厚生水準が著しく低下する、あるいは生活が著しく脅かされたり、損なわれる状態（リスクの強さとリスクへの対応能力で変化する）

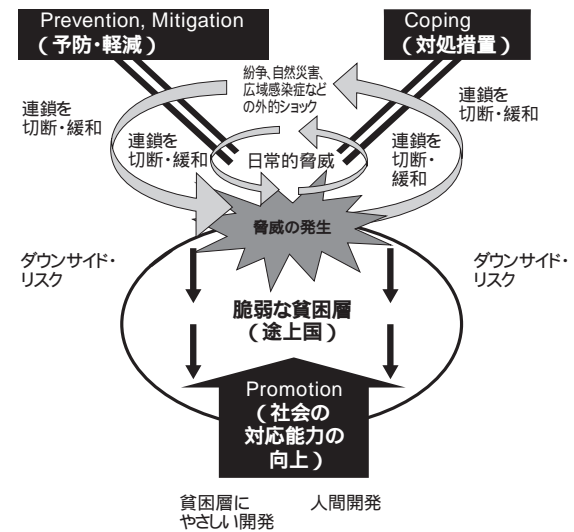
**4 2 2 貧困削減支援戦略にリスク・マネジメントを取り入れる**

以上の認識を踏まえると、人間の安全保障の視点を組み入れた貧困削減支援（援助）戦略とは、このような「欠乏（貧困）とダウンサイド・リスクの悪循環」を断ち切る支援を行うことである。すなわち、脅威およびリスクに対する予防と軽減（prevention/mitigation）、人間の安全保障の危機が生じたときにとりうる対処（coping）、慢性的貧困の軽減のための、リスクに対する中長期的な対応能力の形成（promotion）、という3つの側面からのリスク・マネジメントを考える必要がある。

そのなかでも、最も重視されるべき基礎的な支援項目は、promotion、すなわち、欠乏への対応として、人間開発とガバナンスの改善を通じ、貧困層を根底から「底上げする」ための貧困層にやさしい開発（poor-sensitive growth）戦略を支援することである。これに加えて、prevention/mitigation、すなわち、脅威やリスクへの直接の対応として、脅威やリスクを起こさないあるいは軽減させるための措置と、coping、すなわち、脅威にさらされたときの適切な対処措置、を併せて補完する必要がある。

第2章2-2のとおり、紛争や自然災害など、人々やコミュニティの対応できる範囲を超え、急速かつ大規模に人々の欠乏と恐怖を増大させる非日常的な脅威（外的ショック）は、発生の原因や特徴がそれぞれ異なるため、個別的な対応策が必要である。また、多くが国境を越える規模のもので、予防や軽減、事後の対処においては、さまざまな国際的取り組みが不可欠である。慢性的貧困層は常にリスクにさらされている人々であり、人々の社会的機会およびケイバビリティを高める基礎的政策・措置（promotion）は、長期的な観点から見て、一国レベルで、脆弱な人々のダウンサイド・リスクに対する対応能力を高め、ひいては人間の安全保障を確保す

**図4 - 1 「貧困とショック（脅威）の悪循環」と援助の方向性**



る最も効果的な予防策といえる（図4 - 1 参照）。例えば、地震、洪水、旱魃、台風などの自然災害は、一旦起きると、大規模な被害をもたらす。しかし、『Human Security Now』<sup>2</sup>によれば、1990年代の災害は1970年代に比べ2倍以上の発生が報告されているにもかかわらず、予防・軽減措置（prevention/mitigation）と対処措置（coping）への努力により、災害による被害者数は後者の40%にとどまった。また、promotionの措置を通じ、人間開発が進んでいる国での自然災害による死亡率は、進んでいない国に比べて約13分1であるとの試算がある。Promotion、Prevention、Copingが有効な事例の一つである。

なお、JICAにおいては、自然災害のリスクを予防・軽減するための措置や中長期的な社会の防災力の向上を開発計画や開発プロジェクトに組み入れて、災害のリスク・マネジメントへの取り組みを行っている先行分野として、防災分野から学ぶことも大きい（補論資料2およびBox 4 - 2 参照）。脅威に見舞われた後の対処措置として、自然災害による

<sup>2</sup> Commission on Human Security (2003)

#### Box 4 - 2 防災分野に学ぶリスク・マネジメントへの取り組み

防災分野では、自然の脅威に対する理解を深める（災害リスクを把握する）とともに、災害に対する社会の脆弱性を軽減し、社会全体のリスクへの対応能力を向上させるアプローチをとっており、JICAにおいても、次の4つの側面から支援を行っている。（4）は今後とも重要な取り組み課題となっている。

##### （1）災害リスク把握への支援

防災先進国である日本の技術力を活用し、各国・地域が必要な防災対策を講じるために必要なハザードマップ（防災地図）の作成など、「災害リスクの把握」および国・地方・コミュニティの各レベルでの「リスク情報の共有化」を支援するもの。

##### （2）総合的な防災計画策定への支援

各国・地域の防災力を強化するため、災害リスクの把握に加えて、関連法制度の整備、行政機関の防災体制・能力の向上、国・地方・コミュニティなど全ステークホルダーの防災意識の向上や災害発生時の対応能力の強化のための総合的な防災計画（マスタープラン）の策定と、それにかかわる活動計画（アクションプラン）の策定を支援するもの。

##### （3）住民への啓発・普及活動を通じた支援

被害を軽減するためには、行政の防災能力が不十分な途上国では、とりわけコミュニティ自身による対応が重要であり、「コミュニティや個人に対する防災対応能力強化のための直接的な取り組み」および「行政とコミュニティや個人との連携による取り組み」を支援するもの（コミュニティ内の被災経験の共有、コミュニティの防災力向上、住民の意識向上、弱者への配慮など）。

##### （4）防災の視点を取り入れた社会・経済開発への取り組み

それぞれの国・地域において、固有の災害リスクを、貧困対策などの社会経済を阻害する要因として再認識し、既存リスクの軽減対策や新たなリスクに対する予防対策を盛り込んだ持続的開発を支援する考え方。

出所：大井、三牧、桑島（本報告書補論資料2）

被害地への救援を行う緊急援助隊活動と、紛争終結後の復興支援が行われている（補論資料4）。

今後、人間の安全保障の視点を踏まえた開発政策として、「リスクの予防と備え」と、脅威に見舞われた場合の緊急措置という観点に着目して、国別の開発プログラムや開発プロジェクトを再検討していく意味は大きいと思われる。「人」レベルの分析でも最貧層、貧困層、そして貧困ラインの上に位置づけられる人々の有するリスクの内容と質は異なり、貧困層でなくても高リスク/高リターンを求める人の脆弱性は高い場合が観察される。国レベルにおいても、例えば「奇跡の成長」を遂げた東アジアの一部の国々が1990年代後半に深刻な経済危機に陥ったように、国の状況や発展段階などに応じてショック（脅威）やリスクが異なること留意し、対応する援助戦略を検討する必要がある。Box 4 - 3に、リスク・マネジメントを取り入れたJICAの地域別・国別の援助の考え方を整理する。

#### 4 2 3 国家のガバナンスと脆弱性に応じた援助の検討

人間の安全保障の考え方は、冷戦終焉後、局地的な紛争が多発する中、国家が人々を保護するという基本的な機能を果たさないのみならず恐怖の源泉そのものとなったケースを直視し、安全保障の焦点を人々に置いたものであった。当然ながら、人間が社会的存在である以上、個人の安全は個人が属している何らかの社会的共同体（コミュニティ、市民社会、地方あるいは中央レベルの政府など）の機能と切り離して考えることはできない<sup>3</sup>。

治安や政治的安定が確保できず、マクロ経済も不安定で、基本サービスの提供や国民の生命と安全を保護する能力や姿勢に欠ける国家や、国家が領域内の統制を失った破綻国家においては、人間の安全保障は極度に脅かされる。国家機能が果たせない場合は、国際社会として、改善に向けた外交的説得や紛争解決・管理などのあらゆる努力により、機能する政府を樹立することが重要である。紛争解決のうえで、平和構築支援を行っていく場合には、政府機能の再構築や、生活や経済基盤の再生のための開発支

<sup>3</sup> 第 部補論（峯）参照。

### Box 4 - 3 リスク・マネジメントを組み入れた地域別・国別援助の考え方

JICAの国別計画に人間の安全保障の考え方を取り入れることによる付加価値は、要すれば、Promotion（中長期的な対応能力の形成）においては、特に、極度の貧困層や社会的弱者など「広義の貧困」に悩む人々を対象あるいは配慮して社会的な対応能力の向上支援を行うこと、prevention/mitigation（予防・軽減措置）においてはさまざまな脅威によるダウンサイド・リスクに十分に対応あるいは対処できない脆弱な人々に着目して、リスクの要因ごとに予防と軽減の措置を検討すること、coping（対処措置）は、実際にリスクに直面した人々への適切な対応を検討することである。

その国や人々の状況に応じて、リスク・マネジメントの3つの側面のうち、どの側面に重点を置くかのバランスを考える必要はあるが、総じて、JICAが、地域・国別の方針・計画に人間の安全保障の視点を取り込む際、貧困削減の視点から最も重視すべき基礎的支援項目はPromotion、つまり、社会のケイパビリティを高める政策・措置であろう。以下に、promotion、prevention/mitigationとcopingの順に、援助の考え方を整理しておく。

#### （1）中長期的なリスク対応能力の形成のための措置（promotion）

第3章によれば、「貧困層にやさしい開発（poor-sensitive growth）」戦略、すなわち貧困層に報酬のあがる雇用を創出し、また所得分配の悪化を伴わない成長戦略の策定・実施、および貧困層の社会参加や政治参加を促すようなさまざまな公共政策（特に基礎教育、プライマリー・ヘルス・ケアなど）とガバナンスの構築とそのためのさまざまな制度改革が求められる。

#### （2）予防・軽減措置（prevention/mitigation）と対処措置（coping）

prevention/mitigationやcoping、すなわち脅威とリスクに個別的に対応する領域への援助は、仮に実際の援助資源の投入が限定的であっても、インパクトが高く効果的であると考えられる。対外的なアピール性も高い。基本は、その国・地域の最も脆弱性の高い課題を生み出す要因に、「直接そして迅速」に支援を行うことである（Direct & Speedy）。例えば、中米地域では、犯罪率が世界で最も高く犯罪による人々への脅威が大きな問題となっており、市民の安全への対応が喫緊の課題になっていること（「日常生活に埋め込まれた脅威」）、台風ミッチーによる被害に代表されるような自然災害（「外的な大きなショック」）への予防と備えの不足などが、最も脆弱な部分であり、preventionおよびcopingの観点からそれらへの支援が有効ではないかと検討されている（そのような取組みを円滑に進めるため、先方政府とともに人間の安全保障地域委員会などを設置することや、各国の「現地ODAタスクフォース」どうしの地域内での連携を働きかけることも有用なアイデアとして考えられる）。

copingでは、JICAは必ずしも豊富な実績を有していないと考えられる、ソーシャル・セーフティ・ネット（SSN）への対応が今後重要ではないだろうか。特にSSNの公的制度が未整備な国においては、草の根レベルに伝統的に存在する社会的弱者保護のためのネットワークを支援の際、有効に活用する工夫が効果的であろう。また、長期的なエンパワメントのための「最低限の社会基準（ソーシャル・ミニマム）の保障が課題となってくる（脆弱性分析に関する4-4-2（2）と補論資料7参照）。

#### 「JICA国別事業実施計画」に人間の安全保障の視点を反映させた事例（イメージ）

##### 事例その1

人間の安全保障の視点からE国の問題をレビューした結果、社会経済面できわめて大きな問題を有し政府の対応も遅れている少数民族への対応（Promotionにおける対象絞り込み）、組織的暴力が蔓延し市民活動に大きな支障が出ているため市民の安全への対応、毎年来襲し、大きな物的・人的被害をもたらす台風への対応（以上、PreventionとCoping）を、国別事業実施計画に盛り込むこととした。

##### 事例その2

M国は、過去30年間続いた内戦が10年前に終結したがその後遺症が色濃く残っているとともに、HIV/AIDSの高い感染率が問題となっている低開発途上国である。国別事業実施計画では、平和構築を着実に進めていくためその一環として紛争予防のための教育、埋設地雷への対応、マスコミの活性化とレベル向上、またHIV/AIDSへの対応（以上、PreventionとCoping）や、小規模企業の振興を通じた貧困層の雇用問題の改善（Promotion）を計画に盛り込んでいる。

##### 事例その3

G国に対し、従来より理数科教育に対する協力を重点としてきたが、人間の安全保障の視点から弱者への対応を加え、ろうあ者など体の不自由な児童への対応を含めることにより、重点項目を「弱者に配慮した理数科教育」とした。

出所：絵所（本報告書第2章、第3章）を参考に筆者作成。

援を小規模に重ねていくことが必要となる。そのような国においては、国際社会が状況の改善に向けた外交的説得や紛争解決・管理に取り組み、そのうえで、援助事業としては、例えば平和構築支援を行っていく場合には、政府機能の再構築や、生活や経済基盤の再生のための開発支援を迅速に行っていくことが必要となる。

これらの国においては、前節のリスク・マネジメントの3つの側面から見ると、総じて“Coping（対処措置）”に援助の優先順位を置くべきであると考えられる。紛争リスクの高い破綻国家、まだきわめて状況の悪い紛争終結国、破綻しそうな不安定な国などが対象として挙げられる。復興支援においては、復興から開発への回復の道筋をできるだけ早くつくること、紛争予防あるいは再発予防の視点を事業に盛り込むことが検討課題である。

一方、破綻にいたるような極端な状況ではないが、権力が濫用され、不適切に執行されている国においては、権力集団が利益誘導型の政策や予算支出を行い、結果として、貧困対策が後回しとなることが多いという。土地などの資産の所有権制度、警察による保護、法的扶助のさまざまな制度的な不全のため、権利や機会を奪われている貧困層が多い。

ガバナンスを改善する能力の不足する国において、人間の安全を脅かす状況を改善し、貧困削減に資する援助の方向性として、より貧困層に肉薄した情報に基づいた政策策定・実施のプロセスをつくり、政策決定者や実施者がよりコミットし、より効果的効率的に政策が実施されるような参加型かつ分権型ガバナンスの構造をつくる必要がある（参加型・分権型のガバナンス支援）。このためには、社会的に弱い人々のエンパワメントと、説明責任の制度とメカニズム、また、制度的にはより人々に近いレベルの政府への権限委譲（地方分権化）、これらに関係する人々（利害関係者）の能力向上、およびそれぞれの相互作用を促進する必要がある。

こういった支援については、ガバナンス向上そのものの支援プログラムの実施もさることながら、さまざまな各分野・課題ニーズに対応する協力プログ

ラムの中に埋め込んでコンポーネントの一部として実施することも重要であろう<sup>4</sup>。

#### 4 2 4 人間の安全保障の方法論としての キャパシティ・ディベロップメント (CD)

人間の安全保障が、援助を考えるうえでの上位の視点であり、理念であるとする、これを具現化するための方針と方法論が重要になってくる。JICAの開発協力において、重要な方法論の柱は、「キャパシティ・ディベロップメント(CD)」である。

人間の安全保障委員会では、人間の安全保障具現化のアプローチとして、公共政策としての制度環境整備や公共サービスの提供といった国家などによる「上からの保護」と、人々を含むコミュニティが将来の自立に向けて力をつけることを支援する「下からのエンパワメント」の双方のアプローチを挙げている。援助を行う場合、双方のアプローチに働きかけることが必要という帰結となる。実はこの双方に働きかけること、すなわち、国や地方の行政機関や制度、個人やコミュニティレベルに総合的に関与するということは、近年、国際社会において優れた援助アプローチとして着目され採用されているCDの考え方と相通じている。

キャパシティとは、途上国の「問題解決能力」とでもいうべきものであり、個人や組織、制度や社会システムが、個別的あるいは集団的に機能を果たし、問題を解決し、目標を立てたり達成したりできる力を指している。したがって、キャパシティ・ディベロップメントとは、「途上国の課題対処能力（キャパシティ）が、個人や組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」を指している<sup>5</sup>。すなわち、発展とは、個人、組織、制度や社会が複層的に力をつけていく内発的プロセスと捉える考え方である。

開発協力、特に技術協力にとっての重要な含意は、個人の育成や、コミュニティ、政府などの各組織の強化のみならず、これらを継続させるメカニズムや、それらの間の連携、または相互作用を可能にする制

<sup>4</sup> 本稿は、桑島（第9章）を基に整理した。

<sup>5</sup> JICA（2005）「キャパシティ・ディベロップメント調査研究報告書」草稿における定義および議論を用いた。

度やルールが社会的に確立していかなければ、継続する発展プロセスにつながらないということである。そして、援助とは、不足する技術や情報、物資の提供でこのプロセスを代替できるものではなく、あくまで触媒として、個人や組織、社会の主体的な変化のプロセスを側面的に促進する役割を担うべきだということである。

多くの場合、国家には、多面的な脅威を軽減する能力が不足し、階層や居住地域によって異なる脅威やリスクに対応する能力が欠けている。人間の安全保障（特に4-4-1で後述する「人々に確実に届く援助」）を踏まえた支援の観点からは、地震や洪水あるいは、慢性的貧困などのきわめて深刻な脅威にさらされている脆弱集団などに対しては、中長期にわたる政府の能力向上やソーシャル・セーフティ・ネットなどの制度の整備を待つことなく、コミュニティ・ベースでの消費物資の供与（食料や医薬品など）や行政代替の保健・教育サービスの提供などが求められる場合もあろう。JICAのODAの役割としては、点の支援を面的に拡大していくため、緊急的支援に加えて、地域開発を通じて脆弱集団へのフォーマル・インフォーマルな支援の制度の構築や、コミュニティと地方行政レベルのキャパシティ・ディベロップメントをすすめることが重要と思われる。また、政府が十分機能しているとはいえない状況のなかでは、コミュニティにおける参加や住民主体の活動を促進することが重要であるが、コミュニティの開発経験をほかのコミュニティに普及・共有していく触媒的役割が必要であり、これを担うのは、行政であり、大学・研究機関である。そのため、中央政府の調整機能や政策の充実とともに、地方政府の人材育成や行政管理能力の向上をすすめる、また、コミュニティとの接点を拡充して、コミ

ュニティのニーズや反応に即応しうる体制の強化を併せて支援していかなければならない。人間の安全保障を具現化していくための援助アプローチとしては、CDを基本におく必要がある。

### 4 3 人間の安全保障と近年の貧困削減レジーム、成果重視の援助

#### 4 3 1 人間の安全保障と貧困削減戦略（PRS）および援助協調のレジーム

近年の開発／援助のアジェンダは、貧困削減に集約されたといっても過言ではない。2009年9月の「国連ミレニアム・サミット」の開催を契機に、国際社会全体が共有すべき開発目標として、「ミレニアム開発目標（MDGs）」がまとめられた<sup>6</sup>。高橋（第6章）が論じるように、MDGsは、広義の意味で貧困削減に資する目標を中心に掲げ、前向きな活動を慫慂するものであるのに対し、人間の安全保障は、これまでの貧困削減の成果を維持・確保し、貧困のさらなる深刻化を防ぐための、いわば、後ろ向きの措置をも内包した戦略枠組みを提供するものといえよう。

貧困削減戦略を具体化するためには、ガバナンスの改善を基盤としつつ、社会開発のための施策と、生産性向上・競争力向上を軸とした成長志向の施策がバランスよく考慮される必要がある<sup>7</sup>。人間の安全保障は、この社会開発と成長志向の施策のバランスからなる貧困削減のパラダイムに、開発戦略を制約する外的ショック（脅威）、リスク、脆弱性という貧困の動的な側面を持ち込むことによって、国レベルの開発プログラムやプロジェクトのデザインを再検討していくうえで、有効な操作的枠組みを提供するものといえる<sup>8</sup>。狐崎（第5章）は、中南米

<sup>6</sup> MDGsは、貧困削減、教育、ジェンダー、保健医療、環境などについて8つの具体的目標と18のターゲットから構成されている。

<sup>7</sup> この貧困削減レジームのなかで、国際社会において一部のドナーが、ともすれば直接貧困削減につながる社会開発的なセクターへの資源配分に極端にシフトしようとする傾向に対し、わが国は成長を通じた持続可能な貧困削減への支援を主張してきた。つまるところ、貧困削減のためには、ガバナンスの改善を基盤としつつ、社会開発のための施策と、生産性向上・競争力向上を軸とした成長志向の施策がバランスよく配分される必要があり、援助はその方向性を支援するという戦略に帰結する。この方向性は、各国のPRSPや世銀・IMF共同のPRSPに対するレビューの結果などによっても大筋支持されるようになってきている。

<sup>8</sup> 峯（第7章）によれば、モザンビークのPRSPプロセスにおいて、人間の安全保障という言葉は明示的にはまったく使われていないが、現行のPRSP（絶対的貧困削減行動計画（PARDA））に対する2001年の世銀・IMFの評価文書において問題提起されているように、主要ドナーはリスクに対する脆弱性を考慮することの大切さに着目し始めているという。

の分析を通じ、貧困層の厚生感は多様かつ複雑であり、貧困削減よりも、雇用や生産の安定のための脅威の予防と緩和（脆弱性の軽減）に配慮した政策検討が重要であることや、貧困の慢性化を改善するためには、脆弱集団を対象とした人間開発と機会の拡充が必要であることなどを指摘している。

また、PRSプロセスは、地方や民間部門も含む利害関係者の意見を取り入れながら、参加型の開発を進めることが基本にある。人間の安全保障は、リスクを予防し、対処するために、国際社会や政府、NGOなどに、開発主体間の「横」と政府・コミュニティ間の「縦」の緊密な連携や総合的な取り組みなどの、より強力な公共行動を求めるとともに、人々が自らのために行動できるような主体性や自立性を活かしていくことを重視する。前節で見たように、人間の安全保障の具現化のための重要な方法論である「キャパシティ・ディベロップメント(CD)」は、参加型開発のためのアプローチともいえよう。

さらに、高橋（第 6 章）によれば、IMF/世銀の強い影響下で作成される貧困削減戦略ペーパー（PRSP）は、例えば農業開発では、市場志向的なアプローチが採択される傾向があるが、人間の安全保障の観点からは、人々の最低の食糧を確保するという食糧の安全保障とバランスした形で進められなければならない。すなわち、市場機能を賢明に活用した形での技術革新・増産、食糧供給安定を、個々の農民の所得と食糧購買力の向上と相まって進めることが肝心であり、このような政策的オルタナティブを示しうることが人間の安全保障の戦略的貢献でもある。

近年の国際社会による貧困削減への取り組みは、PRSプロセスの推進をはじめ、さまざまな支援主体が協調して包括的に取り組むことが基調となっている。もとより、一つの援助機関、ドナーが援助により実現できることはきわめて限られており、また人やコミュニティを取り巻く環境は、さまざまな分野や課題によって構成されていることから、連携して包括的に取り組むことはきわめて自然な考え方であり、帰結としてのアクションと思量される。

### 4 3 2 人間の安全保障と成果主義に立った援助との整合性

近年、「ODAの効率化」すなわち限られたODAの財源は、持続的な経済発展にODAが資する度合いが高い相手国・分野・国内の地域や階層に対してより優先して割り振るべきであるという考え方が議論されている。しかし、人間の安全保障の視点を取り組むことは、ODAの効率化に逆行するものではなく、むしろODAの効率化に資すると考えられる。なぜなら、第一に、個々の人間の厚生水準が改善されたかどうかこそが、持続可能な経済発展の真の評価基準となるべきであって、1人当たり平均所得はあくまでその代理変数に過ぎない。したがって、個々の人々・コミュニティに着目した人間の安全保障の視点は、ODAが効率的に使われているかを正確に測るうえで欠かせない。第二に、持続可能な経済発展には、そこから取り残される人々や、経済成長の影で大きなリスクを被る可能性が大きい人々が減ることが不可欠である。人間の安全保障の視点は、まさにこのような人々が着実に減ることを重視するものである。言い方を換えると、持続的な経済成長が観察されても、その成果を平等に享受できず、わずかなショックのコストが一部の国民（その多くは貧困層）に過大に降りかかるような経済成長であれば、それは持続可能な経済発展とはいえないであろう<sup>9</sup>。

### 4 4 JICAにおける人間の安全保障の視点を踏まえた援助に向けた課題

ここでは、今後、JICA事業において、人間の安全保障の視点を具体的に組み入れていくための、基本的な事業の姿勢および留意点として「七つの視点」、および社会分析や脆弱性分析、柔軟な事業運営や評価などの方法論、人間の安全保障の視点を色濃く反映した案件の形成と学習促進などの課題を整理する。

<sup>9</sup> 本節は黒崎委員の示唆を得て取りまとめたものである。



#### 4 4 1 JICA事業に人間の安全保障の観点を組み入れるための「七つの視点」

前節までに整理してきた考え方に立って、人間の安全保障の視点を具体的にJICA事業（特に協力プログラムや案件）に組み込むためのポイントを7つに整理する<sup>10</sup>。すなわち、個々の人々に視点を置き（ ）人々の脆弱性の軽減を通じ（ ）人間の生に

かけがえのない中枢部分を守るため、「欠乏」の自由と「恐怖」からの自由の双方を視野に置きつつ（ ）政府レベル（Protection）と地域社会・人々のエンパワメントの両方に対し（ ）複数分野・課題の知見を組み合わせ（ ）他ドナーやNGOなどと緊密な連携を図って（ ）総合的な援助を行う（Box 4 - 4 参照）。

##### Box 4 - 4 JICA事業に人間の安全保障の観点を組み入れるための七つの視点（留意点）

人々を中心に据え、人々に確実に届く援助

「人間の安全保障」は人々を中心に据え、援助の原点に立ち返って、人々に確実に届く援助を目指す。

人々を援助の対象としてのみならず、将来の「開発の担い手」としてとらえ、そのために人々のエンパワメント（能力強化）を重視する援助

生命、生活および尊厳を脅かされている人々に対して、彼らを保護し必要な社会サービスなどを提供する、という支援だけでは不十分であり、このような人々を含む地域社会が、将来の自立に向けて力をつけることを支援するアプローチを併せて重視する。

社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々に確実に届くことを重視する援助

「人間の安全保障」は、人間中心の立場から、特に最も重大な危機に瀕している人々やそのような危機に瀕する可能性の高い人々に改めて焦点を当てる。旧来、これらの人々は援助を吸収する力が弱く、彼らに対する援助は、持続的な経済成長を目指す立場からは必ずしも効率的ではないとも考えられてきたが、これらの人々の脆弱性が着実に減少することは、経済成長が持続的な経済「発展」につながるために不可欠かつ効率的。

「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両方を視野に入れた援助（紛争直後の緊急人道援助とその後の開発援助の間に生じがちな「ギャップ」を解消する努力を含む）

途上国の人々が守るべきものには、貧困層へのアプローチである「欠乏からの自由」と、紛争のような「恐怖からの自由」があり、この2つは密接に結びついている。「人間の安全保障」の視点を踏まえた援助では、この双方を視野に入れ、人々が直面している脅威に対して、人道支援から復興支援への継ぎ目のない移行を含め可能な限り包括的に対処していく。

人々の抱える問題を中心に据え、問題の構造を分析したうえで、その問題の解決のために、さまざまな専門的知見を組み合わせ総論的に取り組む援助

貧困や紛争の問題が発生する国々では、人々が直面するリスクの構造はきわめて複雑である。まずはそれらのリスクの原因は何か、問題の構造は何かを分析し、その解決のためにどんな専門分野の知見が必要か、どのような援助ができるかを柔軟に選択し、要すれば複数の分野・課題の知見を組み合わせ総論的に取り組む（ただし、援助案件単体でこの条件を必ずしも満たす必要はなく、協力プログラム全体で有機的に対応するあるいは、他の政府カウンターパート機関や他ドナー・NGOなどとの連携ネットワーク構築によって対応することも考える）。

「政府」（中央政府および地方政府）のレベルと地域社会・人々レベルの双方にアプローチし、相手国や地域社会の持続的発展に資する援助

「政府」が十分に機能していない場合、「政府」に対する支援だけでは、人々に直接届かない可能性がある一方、「地域社会・人々」に対する支援だけでは、国全体としての自立メカニズムを構築することには寄与せず、裨益が一時的かつ特定の地域・人々に限定される恐れがある。「政府」レベルと「地域社会・人々」レベルへの支援が相まって（つないで）初めて、人々に確実に届く援助が可能となる。

途上国におけるさまざまな援助活動者や他の援助機関、NGOなどと連携を図ることを通じて、より大きなインパクトを目指す援助

さまざまな関係者・機関と情報・戦略や具体的な目標を共有し、役割分担や共同作業を行うなど、状況に応じた確に共同することで、より大きなインパクトを目指す。

出所：JICA（2004a）の視点を基に筆者作成。

<sup>10</sup> JICAは2004年3月に「JICA改革プラン」を発表し、JICA改革の3本柱の一つとして、「現場主義」「効果・効率性、迅速性」とともに、「人間の安全保障」の概念の導入を挙げ、この「人間の安全保障」の視点を具体的にJICA事業に組み込むための考え方を検討してきた。本節に述べる「七つの視点」は、これまでの議論（JICA（2004a））を基に、牧野がさらに増補したものである。

#### Box 4 - 5 (事例) 人間の安全保障の視点に立った橋梁建設の検討

例えば、ある途上国から橋梁建設の援助要請があげられた場合を想定しよう。人間の安全保障の根幹は、「個々の人間に焦点を当てて理解することであるから、橋梁建設のインパクトを受けると想定される周辺のコミュニティの人々に丹念な社会調査を行い「生の声」をきいて、その要望、配慮事項などを聴取することは大変重要である。案件が、貧困削減に資するインフラ整備の一環という趣旨ならば、小規模、低コストで複数の橋梁を各コミュニティの近くに分散的に架設することが望ましいというデザインとなる可能性も考えられる。このように、個々の人々の視線に立ち、援助が人々に十分裨益するように配慮することが、人間の安全保障の視点を援助事業に取り込むことの根幹ではないだろうか。

#### Box 4 - 6 JICAにおける「社会分析」の手順

JICAの「貧困削減実務マニュアル」は、貧困削減に関連する案件/プログラムの事前調査の段階で、開発課題の確認、社会分析、組織・アクター分析、活動内容の検討、評価指標の検討、ベースライン調査の実施、計画内容の評価、という7つのプロセスを経ることが重要であるとしている。同マニュアルでは、社会分析について以下のように述べている。

社会分析を実施する際、調査内容によって適切な手法を選択することが求められる。まず、統計データや類似調査の報告書など、二次資料が入手可能かについて確認する。また、求める情報が定量データか、定性情報かによって調査の手法が異なる。定量データが必要となる場合、上記二次資料による文献調査のほかに、質問票調査などを実施することも検討される。定性情報が求められる場合、キーインフォーマントへのインタビューやフォーカスグループディスカッションなどを含むRRA (Rapid Rural Appraisal) 手法の実施が考えられる。特に、住民のニーズや認識を理解する必要がある場合、PRA (Participatory Rural Appraisal)、やPPA (Participatory Poverty Assessment)など、住民参加型の手法を用いることが求められる。

出所：JICA (2004b) より筆者作成。

### 4 4 2 人間の安全保障の視点を浸透させるための方法論の検討

人間の安全保障の視点を、ジェンダーや環境側面の配慮のように、どのようなJICA事業を行ううえでも留意すべき事項として浸透させていくためには、途上国の人々、コミュニティ、国、地域の社会政治状況を適切に把握し、抱える脆弱性などの問題を正確につかんだうえで、援助案件/プログラムのデザインに反映させることが重要である (Box 4 - 5 参照)。すなわち、前節の「七つの視点」のうち、特に視点 (“人々を中心に据え、人々に確実に届く援助”) を満たすことが、前提条件であり、そのための方法論を整えていく必要がある。(加えて残りの6つの視点のいずれかが、何らかの形でどの協力案件/プログラムに反映されていることは望ましい)。

以下に、社会分析や脆弱性分析の活用、柔軟な事業運営と評価の課題を取りまとめる。

#### (1) 社会分析の効果的な活用

協力案件/プログラムの形成段階から、援助の対象として想定される人々、地域などについて、社会、政治、経済といった基本的状況をよく把握することが重要であり、JICAではこれまでもさまざまな努

力を行っている (Box 4 - 6 参照)。社会分析は、手法が多岐にわたり、時間やコストがかかる場合もあるため、案件の内容、規模、時間的制約などに応じて、社会分析の必要性の有無、深度、手法、タイミングについて十分に検討する必要がある。

JICAでは2004年より、徹底した「現場主義」の推進を唱え、「現場の目」を活かした案件形成の強化、事業の迅速な実施と質の向上に努めている。現在、責任と権限、予算、人員を大幅に在外事務所に委譲しつつあり、これらの改革を、人々に視点を置いて、きめ細かな援助を行うという人間の安全保障の視点の具現化のための体制整備と位置づけている。人間の安全保障の視点から、より一層この方向性を進展させ、徹底するための実践的なステップにつき、Box 4 - 7 に一案を取りまとめた。

JICAは、協力の実施が環境や社会面に与える影響に配慮するため、2004年4月に新たな「環境社会配慮ガイドライン」を策定し、施行している。これは、案件実施によるネガティブな影響をチェックすることが主眼であるが、社会面での調査対象や配慮事項 (チェック事項) は、人間の安全保障の視点を反映させた事業を立ち上げるために配慮すべき項目とも多くの点で共通していると思われる。

同ガイドラインに沿って、すべての協力案件につ

#### Box 4 - 7 社会分析の効果的な適用に向けた実践的ステップ

在外事務所という現場を中心に、次のステップをとることを提案したい。

- ・きわめてシンプルであるが、JICA職員や専門家などの援助関係者が、まずオフィスを出てフィールドを頻繁に訪れ、最終受益者の顔を見て、声をきくというごく当たり前の基本動作の徹底を挙げたい（なお、そのためには、抜本的な事業の合理化を行い、時間を生み出すことも重要）。
- ・フィールドでは、できるだけ現地のNGO/市民社会、現地で活動しているわが国および外国のNGO/市民グループと意見交換を行う。このようにフィールドでの経験・知見の蓄積、コストの面などの効率性で強みを持つNGOなどとの協働の一方で、途上国政府と密接な関係を持つ強みを生かし、フィールドのニーズを行政機関に着実に伝えていく役割を果たすよう努め、またそのためのメカニズムづくりを援助プログラムとして支援していく。
- ・さらに次のアクションとして、費用と便益の双方を考慮しバランスしながら制度的取り組みを行う必要がある。すべての案件に入念な社会調査を実施するという方法はコストと時間の点から現実的ではない。したがって、何らかの形で、社会的インパクトの大きさに応じて、案件を絞り込み、そのうえで社会調査を実施するフローなど現実的な方法が検討できないだろうか。

出所：筆者作成。

いて、事前にスクリーニングした結果、さらに入念な社会調査が必要と判定された案件に対しては、案件の形成・計画段階で適切な社会分析調査を行い、特に、ネガティブな影響については、できるだけ軽減する、あるいは、ポジティブな影響に転化するための方策を検討し、案件デザインに反映していくなどの検討が必要であろう。

野田（第12章）が述べるように、ネガティブな影響のチェックに加え、プロジェクトの担い手となりうる開発の主体や、どのような社会的文化的資源や機会が活用可能となりうるかを、よりポジティブな視点から調査することも重要であろう。国総研においても、2004年度より、実施した社会調査結果の案件デザインへの適切な反映につき、レビュー調査を始めたところである。リスクに対する脆弱性の分析を含めた、一層有効な社会調査のあり方については、次項で述べるように、今後さらに検討していく必要がある。

#### （2）脆弱性の分析と評価の検討

4 - 2 で見たように、人間の安全保障の視点を組み入れた貧困削減支援戦略を検討するには、その国、地域の固有の状況を踏まえて、ダウンサイド・リスクあるいはリスクへの脆弱性、特に脆弱な集団や地域を把握する必要がある。同時に、脆弱性の軽減を目的とする援助を行う際には、その軽減効果を計測できるようにしておく必要がある。ここでは、脆弱性分析と評価の方法論について、本報告書の絵所（第3章）および狐崎（第5章）、黒崎（第10章10 - 1）の論点に沿って今後の検討課題を取りまとめる。

黒崎（第10章10 - 1）は、脆弱性を「外的なショックによって生活水準が低下してしまう可能性」や「将来、厚生水準が落ち込む可能性」としてとらえた場合の、家計レベルの所得や消費水準指標の有用性を論じている。所得や消費指標以外に、キーとなる資産や、個人の健康指標なども含め、複数の脆弱性指標を複眼的、補完的に用いることを強調している。

絵所総論においても、まず、家計調査に基づく所得（消費）貧困データをベースにして、一般的な貧困パターンを把握するとともに、所得以外の教育、保健・医療、衛生、栄養などの状況と、社会的差別、日常的暴力、災害などの脅威の種類ごとに、脆弱性の状況の程度を把握し、「脆弱性マトリクス」を作成することを提案する。脆弱性の尺度としては、「社会に受け入れられる最低厚生水準」というベンチマークを設定して、検討する必要がある。誰を援助のターゲットとすべきか、という観点からは、脅威の種類に応じて、地域（コミュニティ）別、職業別、年齢別、性別等に整理を工夫することが重要である。WFPの作成している脆弱性マップ（第2章Box 2 - 1）が参考になる。

人々の脆弱性の軽減を目的として援助を行った場合、上記の脆弱性の概念と指標は、その軽減効果の評価に有用だと考えられる。案件の実施地域と実施地域以外の場所で、案件開始前と開始後の認識の変化を比較するという、クロスセクションと時系列の両方向から調査する“Double Difference”アプローチの採用が検討に値する。この際、例えば、旱魃やハリケーンなどの自然災害によって生活が崩壊する

可能性を人々がどのように認識しているかを聞き取り調査するなどの定性的な情報も重要である。

脆弱性に関するデータソースとしては、世界銀行の生活水準指標調査（Living Standards Measurement Study: LSMS）をはじめ、人口保健調査（Demographic and Health Survey）、農業センサス、製造業センサス、労働力調査など、多くの基本データが既に存在するので、これらのデータや調査結果を十分活用することを勧めている。不足あるいは質的拡充が必要な項目がある場合は、選択的に、補完調査を行うことも必要かもしれないが、これらの調査や分析は非常に手間がかかりコストと時間を要する割には明確な結果が得られにくい場合もある。黒崎論文が示唆するように、参加型貧困評価などの手法によって得られる定性的・主観的な情報を活用する工夫も重要であろう。脆弱性については丹念に案件がかかわる係数と定性的項目の時系列変化をグループごとに見ていきながら、より現実的な方法を模索することなどが、現在の仮説である。

狐崎（第 5 章）は、世界銀行の支援で実施された、脅威と脆弱性に関する質問項目を盛り込んだLSMSや、貧困者の声の調査結果などを用いて、グアテマラとボリビアの脅威の種類に応じて脆弱集団の特性に関連づけたリスク分析を試みている。

また、教育分野に関して、どのような地域のどのような人々について、教育セクターのどこにどのような脆弱性を生じているか、どういう傾向にあるかを分析することにより、教育開発を行ううえでの異なった戦略が見えてくることがわかる（補論資料 3 参照）。

### （ 3 ）柔軟な事業運営の必要性

JICAは技術協力プロジェクトを実施する際、PDM（Project Design Matrix）という案件の概要表を用いて、事業の計画、実施、評価という一連のサイクルを運営管理する手法を採用している。これによって、事業の「一貫性」や「論理性」の担保、そして、幅広い関係者の「参加」の実現に努めている。

しかし、一方で、PDMはある一定期間後の目標や想定する結果しか示しておらず（「定点観測」）、それにいたるプロセスについてはあまり多くを示し

ていないという問題提起も近年なされている。つまり、プロセス管理面の弱点に関する指摘である。

人間の安全保障の視点を協力事業に反映するということは、個々の人々やコミュニティに視点を置き、各々の状況に合わせたきめ細かい支援をするということである。したがって、その支援のフレームワークやTORは、人々が有する脆弱性の「移ろいやすさ」に対応して、柔軟であることが必要不可欠である。そのため、このPDM、PCMが、案件のプロセスを正確かつ迅速に把握できること、そしてその状況把握に応じて、案件のフレームワークに柔軟に反映させるメカニズムとなるよう一層の改善が重要である。例えば最近、わが国でも民間のプロジェクト管理に採用されるようになってきた、P2M（プロジェクト&プログラム・マネジメント知識体系）では、従来のプロジェクト管理手法から、概念や理論の拡張を図り、複雑化、複合化した課題に取り組むためのプログラム・マネジメント手法としてデザインされており、このようなプロセス管理手法を従来のPCM、PDMに導入することを早急に検討する必要がある。

案件実施そして次項で言及する評価・モニタリングの際にも、NGO/市民社会と連携し、ネットワークを構築して進めていくことが重要であることはいうまでもない。

### （ 4 ）モニタリング・評価の課題

人間の安全保障を組み込んだ援助案件のモニタリング・評価は、以下を含む点で困難な面を有する。すなわち、脅威やリスクへの対処能力の向上という観点からは、援助の結果がなかなか短期的に発現しにくく、評価を行うことは容易ではない。第二に、先に（ 2 ）で見たように、脆弱性という状態の不安定性を計測することは難しく、所得貧困に対する脆弱性は比較的開発経済学の領域では取り込まれているものの、社会分野では未だフロンティアである。第三に、紛争や災害などのショックを予防することを意図する案件の評価は難しい（予防のためのアクションとその結果の相関関係の把握など）。

これらに対し、なるべく参加型アセスメントのアプローチを採用すること、「兆し」や微妙な傾向を察知し評価すること、プロセスをよく見ることなど

#### Box 4 - 8 アウトプットからアウトカムへの「兆し」

牟田(2004)によれば、援助事業実施によるアウトプットからアウトカムに至る「道筋が細い」場合、援助活動によって生み出されるアウトカムの「芽」や「兆し」を上手に見いだすことが大事である。アウトプットからフルスケールのアウトカムまでに距離があるにしても、その途中のさまざまな中間指標を拾い上げることによってアウトカム発現へのより確かな見通しを描くことが必要と論じている。これは、目に見えるアウトプット(多くは物理的变化)が、裨益者にとってどのような意味があったのかを理解することである(「概念化(Conceptualization)」。したがって、人間の安全保障を組み込んだ案件の評価あるいはモニタリング報告書に、単純にアウトカムが「まだ発現していない」と記載するのではなく、アウトカムに向けてどのような芽が出ているかについて詳述することを心がける。例えば、紛争終結後に実施した援助事業によって、あるコミュニティにパイロットとしてのヘルスポストが速やかに設置され診療が始まった場合、援助案件としてのアウトカムは医療従事者の能力向上であるとしても、同ポストの設置によって、周辺コミュニティの住民が紛争が終わったことを実感し明日に希望を抱くことによって、コミュニティの結束や活動を再開し、その結果中期的にコミュニティベースの保健システムの強化につながることを「芽」「兆し」として評価することなどが考えられるのではないかと。

が重要であり、従来のモニタリング・評価手法を画一的に適用するというよりは、事業の性格に応じて一層柔軟に工夫していくことが求められている。Box 4 - 8 に試論を述べる。

#### 4 4 3 人間の安全保障の視点を色濃く反映した案件の形成と学習の促進

JICAは、できるだけ多くの援助案件に人間の安全保障の視点を反映しつつも、特にその具現化に大きな強いインパクトのある案件の形成の推進に努めている。これらの案件を着実に積み上げ、JICAの人間の安全保障の理念の具体的な政策とアプローチを体系化し、それらを対外的に発信していくことが趣旨である。また、脆弱な人々を主として対象とする案件をヒントとして、簡便かつ適切な社会分析や脆弱性のアセスメントの実践的方法論を見いだすことや、学ぶべきアプローチを取りまとめることが重要である。

次の2つの点を特に考慮して、具体的には人間の安全保障の視点を色濃く反映した案件の形成に努めるものとする。

「七つの視点」のうち、「第一の視点」(人々を中心に据え、人々に確実に届く援助)を踏まえる。

「第一の視点」以外の「七つの視点」のうち、いずれか一つあるいは複数の視点を可能な限り色濃く取り入れる。

そのなかでも、特に「新たなフロンティア」に対応している案件、例えば、重要だがこれまで必ずしも深くかかわってこなかった国・地域あるいは人々の層に対応する案件、新たな開発の課題に対応する案件、斬新で効果のあるアプローチを用い

る案件をJICA事業のイノベーションとして想定したい。

これらの案件のイメージを、Box 4 - 9 に取りまとめる。

#### 4 4 4 人間の安全保障への取り組みの拡大へのアイデア

##### (1) 成果の面的拡大への工夫

JICAの人間の安全保障への取り組みを拡大、拡張(スケールアップ)するには、JICAの関連する援助形態のみならず、世銀、ADB、IDBなどの国際開発金融機関の融資事業や円借款などとの連携が重要である。そのような連携を有効に進める一つの方法としては、JICAが技術協力によってモデル事業を試行し、案件形成段階からこれらの主体と連携を行い、モデル事業のプロトタイプとしてのめどが立てば資金協力で普及を行うというフローを、予め形成することを思考する。あるいは、人間の安全保障基金はじめ各種の日本基金は、各国際金融機関の融資に先立つモデル事業立ち上げに利用されることが多いことから、JICAの働きかけによりモデル事業の設計にかかわること、またはJICA事業との連携を図ることなども有効と考えられる。

##### (2) 既存案件への追加的な活動

人間の安全保障を具現化するための案件を一から形成する以外に、既に実施中の既存案件において、人間の安全保障に留意したTORを追加することによって対応するというやり方もスピードとコストの面、そしてそれまでの経験を利用できることから有用なアイデアではないだろうか。例えば、中等理数

Box 4 - 9 新たなフロンティアに対応する案件のイメージ

新たなフロンティアその (国・地域、人々)

- これまで深くかかわってこなかった国・地域
- ・政府が十分に機能していない国・地域
- ・日常での深刻な暴力や犯罪を抱える国・地域
- ・紛争経験国・地域
- これまで援助が届きにくかった人々、喫緊のニーズを抱える人々
- ・最も貧しい人々、飢餓に苦しむ人々、社会的に最下層の人々、スラム住民、貧しい遊牧民、貧しい少数民族、障害者、エイズ患者その他病人を抱える家族、母子家庭、孤児、失業者、出稼ぎ単純労働者など（主に「欠乏からの自由」に対応）
- ・元難民・国内避難民、彼らを受け入れている人々・コミュニティ、彼らの帰還するコミュニティ、除隊兵士（特に少年兵、女性兵）、暴力や犯罪により日常生活に大きな制約を受けている市民、家庭内暴力に苦しむ婦女子など（主に「恐怖からの自由」に対応）

新たなフロンティアその (新たな開発の課題)

- ・極度の貧困、脆弱性
- ・地球的規模問題（国境を越えて猛威を振るう感染症、経済危機、麻薬・国際犯罪、マネーロンダリング、テロ、など）
- ・平和構築、市民の安全
- ・ソーシャル・セーフティ・ネット

新たなフロンティアその (斬新で効果のあるアプローチ)

- ・スピード・タイミング、ヴィジビリティの面で特筆すべきアプローチ・手法
- ・ロジスティックスの面で革新的な案件など
- ・人間の安全保障基金や人間の安全保障・草の根無償との連携
- ・マスメディアへの支援、マイクロファイナンスなど

「案件」の具体的イメージ（例示）

案件名	概要	特記事項（新たな取り組みや工夫など）
新たなフロンティア 1（国・地域、人々）		
国「除隊兵士社会復帰支援」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・除隊兵士に対する職業訓練・社会復帰支援。同国では日本がDDR主導の役割を担い、JICAは除隊兵士10万人のうち1万人対象</li> <li>・UNHCR、世銀など、他ドナーとの連携</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポスト・コンフリクト国の除隊兵士に対する支援</li> <li>・短期間のうちに大規模な人数を支援するインパクトの大きさ</li> <li>・形成段階から他ドナーと戦略的連携</li> </ul>
新たなフロンティア 2（新たな開発の課題）		
国「地区貧困削減・麻薬撲滅プログラム」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ケシ栽培停止で収入が激減した貧困地域の人々に対する緊急的な貧困への対応と、慢性的・構造的な貧困削減能力強化</li> <li>・中央政府との和平（恐怖）と同時にケシ栽培停止に合意した少数民族（欠乏）に対する支援</li> <li>・営農・保健・教育・インフラ整備など、包括的対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世界的な麻薬産地での麻薬撲滅に正面から取り組む支援</li> <li>・少数民族と政府・サービスが行き届かない地域を対象に設定。</li> <li>・重要な政治的課題（中央政府と国境少数民族の融和など）に対する象徴的インパクトをもたらす貧困削減のデザイン</li> <li>・人々の抱える課題を中心に据えた、問題解決のための総合的な取り組み</li> </ul>
新たなフロンティア 3（斬新で効果のあるアプローチ）		
地域「シャーマン病対策プロジェクト」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困層に蔓延する感染症であるシャーマン病に対し、2010年までの撲滅を目指す国際機関と連携し、広域的に取り組む</li> <li>・国際機関の評価団およびWHO地域事務所が開催するシャーマン病対策会議において、専門家・協力隊・機材供与によるJICAの対策が同地域で普及展開させるべき手法として認められ、周辺各国で技術協力プロジェクトを展開中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国境を越える地域的課題に対し、対象の国々および国際機関と戦略的連携</li> <li>・協力成果を国際機関と共有し、グッドプラクティスとして認められる</li> <li>・ボランティアの戦略的投入</li> </ul>

科教師の再訓練を行う技術プロジェクトにおいて、従来のTORにはなかった、ろうあ学校の教師の再訓練を追加することなど。その際、既存のノウハウと経験が比較的活用でき、既に作成済みの訓練教材（コンテンツ）の点字化などのきわめてマージナル（限定的）な費用を追加することによって対応できるのではないかと。ただし、人間の安全保障の「視点」の組織全体としての共有化、主流化の推進（常にそのような視点で「物事」を考える態度を身につけること）と、このようなTORの変更とそのための予算手当てなどが柔軟になされる必要がある。

### （3）内外の理解、共感を得、概念の主流化を図るための活動

人間の安全保障を組み込んだ貧困削減支援戦略がきわめて優れた援助戦略だとしても、内外で共感を得られないならば「絵に描いた餅」であり、十分具現化されないこととなる。そのため、この幅広くやや漠然とした考え方を、誰もがわかるように「解説」し「可視化（visualize）」したうえで、「普及」し理解してもらい、徹底する努力が不可欠である（「概念の主流化」）。JICA外部に対し、そしてJICA内部において、具体的には以下のようなアクションが考えられる。

#### 外部

- ・本戦略具現化に向けた現地ODAタスクフォースにおける議論と、先方政府との協議
- ・現地でのセミナー・ワークショップの開催
- ・関連テーマに関し、学会や国際会議での発表
- ・共同研究の実施
- ・世銀やUNDPなどの国際機関や各国ドナーとの定期協議での説明と、具体的な協調
- ・平易な説明書のJICAホームページへの掲載、パンフ作成、配布

#### JICA内

- ・本戦略を簡単に解説したハンドブックなどの作成
- ・研修、セミナーの開催
- ・案件検討、実施、評価など案件／プログラムサイクルに、人間の安全保障の視点の反映をメカニズムとしてマインドとして「溶け込ませる」

### 参考文献

- 絵所秀紀（1997）『開発の政治経済学』日本評論社
- 黒崎卓（1998）「貧困とリスク - ミクロ経済学的視点 - 」絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて - 』アジア経済研究所
- 国際協力機構（JICA）（2004a）『人間の安全保障に向けたJICA事業の取り組み』国際協力機構企画・調整部
- （2004b）『貧困削減実務マニュアル』国際協力機構貧困削減タスクフォース
- （2005）「キャパシティ・ディベロップメント調査研究報告書」ドラフト版
- 牧野耕司（2003）「総論：開発を巡る昨今の援助動向」『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会
- Chronic Poverty Research Centre（2004）*The Chronic Poverty Report 2004-05*. Manchester, UK.
- Commission on Human Security（2003）*Human Security Now*, New York: Commission on Human Security（人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社）。
- Hulme, David and Shepherd, Andrew（2003）“Conceptualizing Chronic Poverty,” *World Development*, (31) 3: 403-423.
- King, Gary and Murray, Christopher J. L.（2001-2002）“Rethinking Human Security,” *Political Science Quarterly*, 116（4）.
- Meier, Gerald and Stiglitz, Joseph E.（2001）“Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective,” *The World Bank and Oxford University Press*.
- Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera K. and Petesh, Patti（2000）*Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa; Patel, Raj; Schafft, Kai; Radamacher, Anne and Koch-Schule, Sarah（2000）*Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa and Petesch, Patti（2002）*Voices of the Poor: From Many Lands*, New York: Oxford University Press.
- UNDP（1994）*Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.
- （1997）*Capacity Development*, Technical Advisory Paper II, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
- World Bank（2001）*World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.
- World Bank, Social Development Department（2004）“Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward（Discussion Draft）”。

# 各 論



## 第 部 人間の安全保障の視点を取り入れた 貧困削減に向けての国別地域別分析

第 部要約 .....	57
第 5 章 中南米における貧困削減と人間の安全保障 .....	61
第 6 章 サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障 .....	81
第 7 章 モザンビークにおける人間の安全保障 ポスト・コンフリクト国の事例研究 ...	105
第 8 章 バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障 .....	121

## 第 部要約

### 【第5章】中南米における貧困削減と人間の安全保障（狐崎知己）

本章では、グアテマラとボリビアを主な対象に、人々の暮らしに「恐怖」と「欠乏」をもたらす脅威と脆弱性、リスク・マネジメントにかかわる諸問題を考察した。分析にあたっては、既存の各種統計、和平協定やPRSP、MDG関連文書、「貧困者の声」などに加え、世界銀行がグアテマラの国別貧困分析で試みた複数の手法を取り上げた。

長期の内戦からの復興期にあるグアテマラでは、コーヒー価格の暴落、農村貧困世帯の栄養状況の悪化、飢餓、移民の増大、ハリケーン被害が、治安の著しい悪化という「恐怖」をもたらし、厚生水準のさらなる低下を引き起こすという悪循環を生んでいる。人々は多様な脅威に複合的に直面しているが、貧困層ではとりわけ農業関連の脅威と自然災害への脆弱性が高い。国家は脆弱性を緩和する能力をほとんど持たず、貧困層の対応策はコミュニティ内部の社会関係資本を含む自助努力にほぼ依存している。

不安定な政治情勢が続くボリビアでは、都市部と農村部の貧困・脆弱性格差が、後者にほとんど改善が見られないなかで拡大を続けているが、貧困の慢性化と脆弱性の悪化はマクロ的なショックによる現象というより、むしろ産業・就業構造の変化（インフォーマル化）に伴い恒常的に進行しているといえる。貧困と脆弱性は階層や居住地域に応じて大きく異なり、子どもの栄養と教育などを通じて世代間で移転されている。

これらの分析の結果、政策的インプリケーションとして以下の7点を指摘した。

最優先課題として、脅威と脆弱集団の特徴に応じた予防・緩和措置を軸とする安全保障戦略が立案され、政府の予算・機構改革を通して実施体制が整備される必要がある。

中南米諸国の現状では、「恐怖」と「欠乏」間の負の相互作用を切断する政策として、治安悪化への対策が優先されるべきであり、社会開発や安全な都市づくり計画などを含む総合的な「市民の安全保障」政策の体制づくりが重要である。

労働市場のインフォーマル化に対し、貧困家計の資産形成と所有権の確立を支援し、セーフティ・ネットを整備することは効果的であろう。

貧困と脆弱性の慢性化を改善するには、当該集団・地域の資産形成と社会的保護プログラムの有効な組み合わせが重要である。とりわけ世代間移転を阻止するために、脆弱世帯・集団の子どもをターゲットにした人間開発と機会の拡充が必要である。

国の社会関連予算、とりわけPRSPのターゲティングとアウトカムを慢性的貧困と脆弱性の緩和を重視したものに設定し直す必要がある。

個別・局地的な脅威を予防・軽減し、貧困と脆弱性の削減策を講じるうえで、コミュニティと地方自治体のキャパシティ・ディベロップメントが効果的である。脅威と脆弱集団の解明に配慮した参加型農村開発調査手法に基づき、コミュニティ内部での社会関係資本の形成や脆弱集団へのフォーマルおよびインフォーマルな支援制度を拡充する必要がある。

日本は中米・カリブ諸国に対し、自然災害の防災分野で多様な技術協力をを行い、成果を挙げている。人間の安全保障からみた今後の協力課題として、社会経済的な脆弱性分析と防災計画の統合（脆弱性マップ）、防災と社会経済的脆弱性緩和（コミュニティ・地域開発）の統合、実施体制の強化（中央・地方政府、コミュニティ、その他中間団体）これらの分野でのドナー協調の促進などがある。

## 【第6章】サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障（高橋基樹）

本章は、サハラ以南のアフリカ（以下、単にアフリカ）を取り上げた事例研究である。

世界の地域のなかで、アフリカは人間の安全保障上最も深刻な状況にある。アフリカは、所得水準が世界で最も低く、しかも長期にわたって低下してきた唯一の地域である。人間開発指標も低く、一部の国々ではこれも低下しており、特にHIV/AIDSの蔓延を主因とする平均余命の短縮が著しい。武力紛争もまたアフリカの人間の安全保障への直接の脅威であり、難民の発生や武器の流出を通じて当事国以外にも広く影響を及ぼしてきた。こうした危機の背景には、人口急増に伴う資源の希少化、環境への負荷の増大とその劣化、そして農業生産の低迷が、構造的な悪循環をなしていることがある。それを打ち破るためには政府の適切な関与と市場の賢明な活用が必要となるが、アフリカではその両方が未発達で、機能不全である。

アフリカは、深刻な人間の安全保障の危機をただ座視してきたわけではない。世帯レベルでは、移動や多角化を通じてリスク分散が図られてきた。また共同体レベルでは相互扶助・相互保険が行われているし、紛争に対しては自警団組織などの編成の動きもある。国家レベルでは、飢饉の予防に成果を上げているエチオピア、開かれた対応策でHIV/AIDS感染の抑制に成功したウガンダ、ジェネリック薬の並行輸入を断行し、HIV/AIDS治療の新しい国際的合意を導いた南アフリカ共和国政府の努力を指摘できる。超国家レベルでは、アフリカ諸国同士の相互検証メカニズムによるガバナンス改善への集団的取り組み、また近隣諸国による紛争国への平和維持・構築のための関与などが特筆すべきものである。

国際協力は、アフリカ内部のイニシアティブを踏まえて行われなければならない。とりわけ重債務貧困国などで取り組まれている貧困削減戦略（PRS）の策定と実施などの、アフリカ側政府を中心とした開発関係機関の協調は、集合的な援助資金流入を安定させるためにも、今後強化していかなければならない。日本もPRS策定・実施支援、先方政府の機構を通して草の根の人々の生活に届く協力を進めながら、あわせて政府機構の強化を図ることが求められる。

## 【第7章】モザンビークにおける人間の安全保障 - ポスト・コンフリクト国の事例研究 - （峯陽一）

本章は、南部アフリカのモザンビークを取り上げた事例研究である。

まず、モザンビークにおいて「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」がどこまで達成されてきたかを吟味した。モザンビークの「欠乏からの自由」の達成度には、大きな地域的偏差がある。家計調査による物質的貧困の指標と、教育や保健衛生などの人間開発の指標をマッピングすると、必需品の入手可能性において貧しい南部、健康や教育などの人間開発の指標において貧しい中北部という構図が明らかになる。どのような指標を重視するかによって、地域ごとに、望ましい貧困削減の行動内容が大きく異なってくるのである。

続いて、平和構築の現状、HIV/AIDSの被害、自然災害、経済成長の地域的バランスという4つの項目について、現在のモザンビークが直面する主要なダウンサイド・リスクの性質を特定する作業を試みた。司法やマスコミの独立性を強めることが、平和構築にも有効である。HIV/AIDSは中部に大きな打撃を与えることになると予想されるが、希望の窓と呼ばれる若年層へのキャンペーンを浸透させる必要がある。2000年にモザンビーク南部を襲った洪水の際には、効果的な多国籍救援活動が実施された。ドナーや軍隊はモザンビーク政府と国際連合の調整機能を受け入れたが、これは、援助協調のプロトタイプとして評価することもできる。

最後のセクションでは、人間の安全保障を実現するにあたって政府が果たすべき役割について、考察を加えた。国民国家の枠組みを超えた広域的な地域共同体の機能に注目すべきこと、また、地方分権を前提としたうえで、政府セクターの調整機能を強化する発想が求められていることが指摘される。現在のモザンビークでは、PRSPの策定においても、種々のダウンサイド・リスクの存在が積極的に考慮されるようになってきた。ダウンサイド・リスクに着目する開発政策に「人

間の安全保障」という名称を与えることで、私たちは、より首尾一貫した開発政策の基準を手に入れることができるのではないだろうか。

### 【第8章】バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障（山形辰史）

本章は、南アジアのバングラデシュを取り上げた事例研究である。バングラデシュにおいて、貧困削減と人間の安全保障は喫緊の課題である。人口の約4割が貧困線以下の生活水準を余儀なくされているうえ、人権問題や災害対策などの非経済的側面においても問題山積である。具体的に大きな問題と考えられているのは、暴力・差別・難民・子ども・天災である。天災以外は日常リスクの範疇に入る問題であり、特にマイノリティ・難民・女性・子どもといった脆弱層に対して配慮が必要とされる。近年のバングラデシュの経済パフォーマンスはほかの最貧国と比較すると優れており、経済成長率はここ10年程度、平均5%という比較的高い値で推移している。結果として所得面のみならず非所得面（教育・ジェンダー・保健）における貧困削減も一定程度進んでいるが、貧困削減と人間の安全保障は依然として大きな課題である。

「人間の安全」は国家が保障することが望ましいが、現状においてバングラデシュでは残念ながら国家に多くを期待できない。人々の安全を守るはずの警察でさえ、機能に大きな問題があるといわれている。

バングラデシュにおける貧困削減、人間の安全保障を達成するために日本の援助が留意すべきことは2点ある。第一は、国家のガバナンスの改善への協力の必要性である。具体的には公務員の能力開発への貢献が考えられる。第二は、バングラデシュが経済成長・貧困削減ともに一定程度の成果を挙げていることから、貧困層の人々の生活がこれ以上悪くならぬよう支えるための援助のみならず、より積極的に、貧困層の所得稼得の能力や機会を増大させることを企図した援助も有効と考えられることである。このタイプには投資奨励や輸出奨励のための援助が含まれよう。輸出やそれを目的とした投資を奨励することにより、貧困層の雇用機会拡大が期待できるからである。事実、バングラデシュにおいては輸出志向の縫製業が貧困層に大きな雇用機会を提供していることが知られている。

このようにバングラデシュにおいては、これまで達成した経済成長をより進めて貧困削減の歩みを速めることと、都市・農村における人間の安全保障の達成が同時に求められているのである。

---

## 第5章 中南米における貧困削減と人間の安全保障

---

狐崎 知己

### 5 1 はじめに

1980年代以来、民主化と市場に友好な経済を目指して改革に乗り出した中南米諸国だが、その後も度重なる政治変動やマクロ経済危機に見舞われ、ゴールへの道のりはいまなお遠い。加えて、ハリケーンや地震など大規模な自然災害への脆弱性が高い地域でもあることから、人間の安全保障のために克服すべき課題は多い。

本章の目的は、人間の安全保障を「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」と規定したうえで、グアテマラとボリビアを主な対象に、人々の暮らしに「恐怖」と「欠乏」をもたらす脅威と脆弱性、リスク・マネジメント・サイクル（脅威の予防・緩和、対応・保護、救済・回復、促進）にかかわる諸問題を考察することにある。構造的な不平等と排除は中南米諸国に共通する特徴であるが、典型的な多民族国家である両国は、著しい民族間格差がもたらす貧困と脆弱性の水準が最も高いグループに属する。また、グアテマラは長期武力紛争の終結間もないポスト・コンフリクト局面にあり、ボリビアではきわめて不安定な政治情勢が続いており、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の関連を考察するうえでも事例研究の対象にふさわしい。

中南米地域の特徴を反映した形で解明されるべき問題群としては、以下のような分野がある。

人々の暮らしを悪化させる主な脅威の種類・頻度・強度

脅威の種類に応じた脆弱集団の属性と主な対応策  
脅威の種類に応じた予防・軽減策の有効性やコスト

所得・消費、そのほかの厚生指標と脆弱性の間の動学的な関係

貧困と脆弱性の緩和に有効な政策と実施手法  
分析手法としては、既存の各種統計、和平協定やPRSP、MDG関連文書、「貧困者の声」などの分析に加えて、世界銀行がグアテマラの国別貧困分析で試みた複数の手法を取り上げた<sup>1</sup>。

### 5 2 中南米における貧困と格差、脆弱性

#### 5 2 1 所得貧困と脆弱性

1980年代以降の中南米経済は、マクロ経済の大幅な変動を繰り返しながら、平均的には人口増加率をやや上回る程度のGDP成長率を記録している。「失われた10年」とは一般的に1982年の債務危機以降の低成長期を指すが、1998年以降も同様の低成長期が続いており、新たに「失われたX年」という言い方もされている。短期的な経済回復はあろうが、厳しい財政状況のもとで、一次産品の輸出と外国投資に依存した経済構造の不安定性は解消されておらず、自然災害と相まってマクロ的なショックに今後とも襲われる可能性が高い。

本研究会の関心の一つは、経済の後退期、とりわけマクロ経済のショックがもたらすリスクとその配分にある。中南米諸国のような不平等社会におけるダウンサイド・リスクの配分と貧困・脆弱性への影響に関する研究は緒に就いたばかりであり、今後の蓄積が待たれる。中南米諸国における不平等は世界的に極端であり、その悪影響は教育、保健、労働市場、資産、基本的ニーズ、融資、政治参加など、生活のあらゆる側面に及ぶ<sup>2</sup>。

本研究会では、所得に焦点を当てた場合の脆弱性分析の試みの一つとして、貧困線を第一次のベンチマーク（第一次脆弱性ライン）、貧困線の2倍の所

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2004)

<sup>2</sup> World Bank (2004)

表5 - 1 中南米諸国における脆弱性

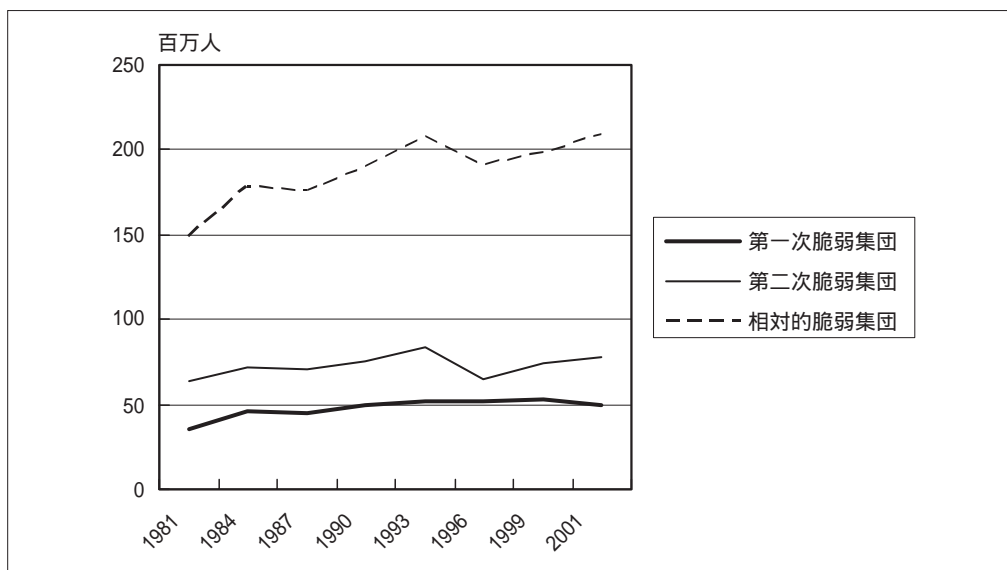
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001	変化 1981-2001
1日当たり1.08米ドル(1993PPP*) 未達の人口数(百万人)	35.6	46.0	45.1	49.3	52.0	52.2	53.6	49.8	14.2
同比率(%)	9.7	11.8	10.9	11.3	11.3	10.7	10.5	9.5	-0.2
同貧困ギャップ指数	2.75	3.45	3.36	3.57	3.52	2.36	4.03	3.36	0.61
同2.15米ドル(1993PPP) 未達の人口数(百万人)	98.9	118.9	115.4	124.6	136.1	117.2	127.4	128.2	29.3
同比率(%)	26.9	30.4	27.8	28.4	29.5	24.1	25.1	24.5	-2.4
同貧困ギャップ指数	10.66	12.44	11.48	11.81	12.04	9.25	10.97	10.20	-0.46
相対的貧困人口(百万人)**	149.1	177.6	175.6	189.8	207.8	191.3	198.1	208.3	59.2
相対的貧困比率	40.55	45.37	42.34	43.28	44.97	39.39	38.98	39.77	-0.78

注：\* = 購買力平価

\*\* = 相対的貧困水準を平均消費額の3分の1に設定し、それに満たない人々の人数

出所：Chen and Ravallion (2004) より作成。

図5 - 1 中南米における脆弱人口の推移



出所：Chen and Ravallion (2004) より作成。

得水準を第二次ベンチマーク(第二次脆弱性ライン)として設定した計測を提案している(第部)。この考え方の背景には、貧困線のすぐ上に位置する人々は、何らかの脅威の影響を受けて貧困に陥るリスクがほかの集団に比べて高いという意味で、脆弱な人々であるという想定がある。表5 - 1はこのモデルに従い、1981年以降の脆弱性ラインを示したものである。

第一次脆弱性ラインを国際比較が可能なデータのある1日当たり1.08米ドルに設定し、この水準に満たない人々を第一次脆弱集団とする。1981年から2001年にかけて20年間の推移をみると、中南米では

この間、総人口比に占める同集団の人口比率が一貫して10%前後の水準にあり、人数では1981年の3560万人から2001年に4980万人へと1420万人増加していることが分かる。

第二次脆弱性ラインを2.15米ドルに設定し、このラインと第一次脆弱性ラインの間に属する集団を第二次脆弱集団とする。第二次脆弱集団は1981年の6330万人から2001年には7840万人に増加しているが、図5 - 1に見るようにこの間の変動パターンは第一次脆弱集団とは異なり、変動幅が大きい。あくまで推定にすぎないが、第一次脆弱集団はマクロ経済の変動とは切断されている慢性的脆弱(貧困)層、

表 5 - 2 ニカラグアにおける慢性的貧困 (1998 - 2001年)

農村部			
貧困脱出	17.0%	慢性的貧困	42.0%
非貧困層	30.0%	貧困転落層	11.0%

都市部			
貧困脱出	10.0%	慢性的貧困	14.0%
非貧困層	69.0%	貧困転落層	7.0%

出所：CPRC (2004) p.93

表 5 - 3 1人当たり所得10分位シェア

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	ジニ係数
ボリビア*	0.3	1	2.3	3.6	5.1	6.8	8.9	11.9	17.8	42.3	57.8
グアテマラ**	0.7	1.7	2.6	3.6	4.7	6.1	7.8	10.4	15.6	46.8	58.3

注：\* = 1999年センサスに基づく。 \*\* = 2000年センサスに基づく。  
出所：World Bank (2004) Table A.2、A3より作成。

第二次脆弱集団は経済変動の影響を受けやすい一時的 (transient) な脆弱層の比重が高いと思われる。

次に、中南米諸国の不平等を反映すべく、平均消費額の3分の1の水準を便宜的に相対的脆弱ラインとし、この水準に満たない人々を相対的脆弱集団とする。その人口比率はおよそ40%をベースに第二次脆弱集団と同様な変動パターンを描いている。人数では1993年に2億人に達したのち、いったん減少したものの2001年には再び2億人を記録し、相対的脆弱性が拡大傾向に転じていることが分かる。

すなわち中南米諸国では、この20年間、第一次脆弱性ライン未満の人口比が約10%、第二次脆弱性ライン未満の人口比が約25%、相対的脆弱ライン未満が40%前後の水準を基盤に小幅な変動を繰り返しており、人数ではいずれの脆弱集団にあっても増加傾向にあることから、地域全体で脆弱性が高まっていると想定される。

### 5 2 2 不平等と脆弱性、慢性的貧困

中南米諸国の中でも低所得国の農村貧困層においては、慢性的貧困層の比率が高い可能性が従来から指摘されてきた。表 5 - 2 は1998年と2001年という短期間の比較にすぎないものの、この指摘を裏付け

る中南米で利用可能な数少ないパネルデータである。2時点の双方で貧困状態にあった人々を慢性的貧困層とするならば、ニカラグアの農村人口の42%にも及ぶ。どちらか1時点で貧困状態にあった人々を一時的貧困層とするならば、貧困脱出に成功した17%と非貧困層から貧困層に陥った11%の合計28%が農村部の一時的貧困層となる。他方、本研究会の定義から脆弱集団とは慢性的貧困層と貧困転落層の双方を意味することから、1998年から2001年におけるニカラグア農村部の脆弱集団は53%、都市部では21%と高水準に達することが分かる<sup>3</sup>。

次にグアテマラとボリビア両国を対象に、所得格差と慢性的貧困、脆弱性のおおまかな関係について既存統計を用いて考察する。表 5 - 3 が示すとおり、両国のジニ係数は世界的にみてきわめて高いグループに属し、特に下層30%のシェアの低さと最上層10%のシェアの高さが際立つ。

これまでの研究から、貧困の世代間移転メカニズムとして、貧困世帯における子どもの栄養・保健、教育、基本的サービス分野でのアクセスの欠如が指摘されている。脆弱性の緩和策として貧困層の資産形成が強調されるが、具体的にはこれらの分野での改善が最優先課題となる<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 通常、慢性的貧困とは10年ないし15年、もしくは2世代という長期にわたって貧困が継続している状態を意味する。

<sup>4</sup> Journal of Human Development (2004) Vol. 5, No. 2およびWorld Development (2003) Vol. 31, No. 3の慢性的貧困特集号の諸論文を参照。

表 5 - 4 栄養不良人口の推移

	栄養不良人口数 (百万人)			栄養不良人口比率 (%)		
	1990-1992	1995-1997	1999-2001	1990-1992	1995-1997	1999-2001
中米諸国	5	6.5	7.5	17	20	21
グアテマラ	1.4	2.2	2.9	16	21	25
南米諸国	41.5	34	32.9	14	10	10
ボリビア	1.8	1.9	1.8	26	25	22

出所：FAO (2003) p.31 Cuadro 1

表 5 - 5 所得階層別乳幼児死亡率

	1	2	3	4	5	平均
ボリビア	146.5	114.9	104	47.8	32	99.1
グアテマラ	89.1	102.9	82	60.7	37.9	79.2
中南米平均	97.3	80.8	68.1	52.2	36.8	71.7
東アジア	84	62.9	53.7	41.1	27.1	57.1
南アジア	144.2	152.6	136.1	110.8	71.7	126.6
サブサハラ	191.7	190.9	174.3	156.6	112.4	168.4

注：数値は2002年における5歳未満の乳幼児の1,000人当たり死亡率。

出所：World Bank (2004) Table A.50より作成。

表 5 - 6 所得階層別・年齢別就学年数

		1	2	3	4	5	平均
ボリビア	10-20歳	5.0	6.5	7.4	7.9	8.4	7
	21-30歳	5.2	7.7	9	10.8	12.6	9.7
	31-40歳	3.2	5.6	7.3	9.7	12.3	8
	41-50歳	2.3	4.9	6.1	8.5	10.8	6.7
	51-60歳	1.8	3.1	4.2	5.9	9.6	5.3
グアテマラ	10-20歳	2.6	3.1	3.6	5	6.6	4.2
	21-30歳	2.3	3.2	4.1	6.2	9.4	5.5
	31-40歳	1.6	2.3	3.5	5.3	9.3	4.7
	41-50歳	1.1	2.4	2.3	3.2	8.2	3.9
	51-60歳	0.6	0.7	1.1	2	6.7	2.5

注：ボリビアは1999年、グアテマラは2000年センサスに基づく。

出所：World Bank (2004) Table A.23より作成。

表 5 - 4 をみると1990年以降、中米諸国の中でもグアテマラにおける栄養不良人口数と比率が急ピッチで増加していることが分かる。グアテマラの栄養不良人口は10年間で倍増しており、脆弱性が大幅に悪化しているとみられる。FAOは「中米諸国は飢餓との闘いに敗れつつある」という厳しい指摘でこの状態に警鐘を鳴らしている。他方、ボリビアは栄養不良人口比率においては高い水準にありながらも改善傾向にあり、栄養不良人口も少なくとも増加はしていない。

乳幼児死亡率は脆弱性を反映する重要な指標である。所得格差との関係において、中南米諸国では第1分位と第5分位の死亡率格差が平均して2.6倍と

南アジアの2倍、サブサハラの1.7倍を上回り、とりわけボリビアでは4.6倍と極端な格差が存在している。中南米では栄養状態の改善成果が非貧困層に集中する半面、貧困層では脅威へのリスクが、乳幼児を中心に栄養状況の悪化と死亡という形で表れていることがうかがえる。

教育分野において慢性的貧困状態からの脱出ないし脆弱性の緩和には、最低でも初等教育の終了(6年間)が必要と考えられるが、10 - 30歳の集団の平均就学年数において6年以上を達成している階層は、ボリビアでは第2分位以上、グアテマラでは第4分位以上にすぎない。就学年数の改善状況に関しては、第1分位における10 - 20歳集団と51 - 60歳集



表 5 - 7 階層別基本サービス普及率 (%)

ボリビア							グアテマラ						
	1	2	3	4	5	平均		1	2	3	4	5	平均
水道*	20	58	75	81	90	66	水道*	57	60	68	75	92	72
トイレ**	24	55	75	83	90	67	トイレ**	8	17	23	38	74	35
電気	22	63	85	90	95	72	電気	49	64	76	84	93	75
電話***	1	8	18	31	58	25	電話***	1	4	7	15	48	18

注：ボリビアは1999年、グアテマラは2000年センサスに基づく。

\* = 家屋または敷地内で水が利用可能な世帯。 \*\* = 下水または浄化槽のある世帯。

\*\*\* = 固定電話か携帯電話のいずれかを持つ世帯。

出所：World Bank (2004) Table A.55より作成。

団の比較から、ボリビアでは40年間で3年強、グアテマラではわずか同2年という非常にゆっくりとしたペースでしか改善されていないことが分かる。

水道、トイレ、電気、電話からなる基本サービスは、さまざまな日常的脅威への予防・対応能力をつけるための基本的資産であり、脆弱性低減の柱である生活改善やコミュニティ内外でのネットワーク形成にも欠かせない役割を果たす。この分野においても、とりわけ第1分位とそのほかの階層の間の格差（グアテマラでは第5分位とそのほかの格差も）が著しく、慢性的貧困と脆弱性緩和には第1分位をターゲットにした人間の安全保障戦略が組まれる必要があることを示している。

### 5 2 3 恐怖からの自由

貧困削減と人間の安全保障の確立には、民主主義と市民参加が欠かせない。この視点から民主主義の普遍的な価値を強調するアマルティア・センによれば、市民的・政治的権利の行使は、それ自体で保障されるべき基本的価値をもち、市民の要求を表出し、意思決定するうえでの手続きとしての重要性を有し、コンセンサスに基づく新たな社会的価値の形成をもたらす。

人間の安全保障と「恐怖からの自由」を国家との関連で考えるうえで、国家自体が恐怖の要因となっている場合、国家が弱体ないし破綻し、国民への最低限の保護を提供し得ない場合という両極ケースと、その中間にある民主主義と市民参加の制度的質的問題に分けて考える必要がある。中南米ではの事例は、軍政時代や内戦状態のもとで行使された

市民に対する体系的な人権侵害が典型例であり、責任者の法的処罰、犠牲者の名誉回復や被害の修復・補償などを含めた人権擁護体制の確立が優先課題となる。については中南米ではハイチがこの状態に該当し、この分野での国際社会の継続的関与なしには「恐怖からの自由」は保障され得ない。

中南米諸国の現状では両極ケースに該当する国や状況は例外的であり、大半の国は「恐怖からの自由」に必要な法制度や機構を整えている<sup>5</sup>。しかしながら、表5 - 8が示すように、1980年代以降の経済低迷、汚職の蔓延、治安の悪化などを主因に、民主体制そのものへの支持の低落に歯止めがかからない状態が続いている。実際、エクアドル、ベネズエラ、ボリビアなど政権崩壊につながるケースも相次ぎ、その混乱の中で多数の死者が出ている。手続き的な民主主義が市民参加の拡充を伴わず、ガバナンスや生活実態の改善に一向につながらない状態をさして「低強度民主主義」や「民主主義のゆらぎ」とも言われる。

UNDPは2004年に「市民の民主主義を目指して」というサブタイトルをつけた中南米18カ国の民主主義の実態と課題に関する本格的な調査報告書『中南米における民主主義』を発表した<sup>6</sup>。この中で、中南米諸国の構造的な問題である貧困と不平等・社会的排除が、排他的なグローバル市場経済によってさらに悪化し、民主体制の不安定化をもたらしているという分析結果が示された。優先的アジェンダとして、「統合的な市民的権利」の保障、すなわち市民・経済・社会・文化的権利の完全な保障を求めるとともに、現行の国家と市場経済の関係の見直しを提起し、

<sup>5</sup> まもなく独立から200年を迎える中南米の主要国は、本来、近代国家としての仕組みや民主主義の歴史において日本よりも経験豊かな地域である。

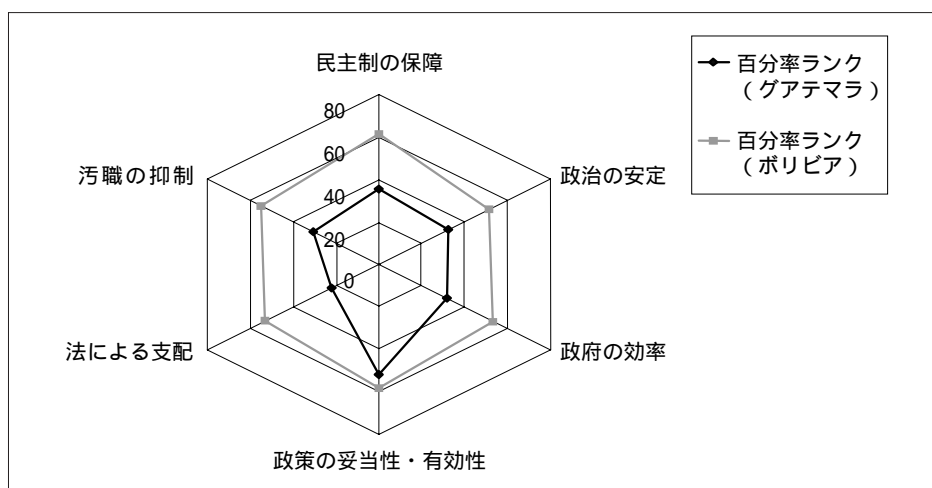
<sup>6</sup> UNDP (2004)

表5 - 8 グアテマラとボリビアにおける民主体制の選好度 (%)

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	中南米18カ 国中の順位 (2004年)	1996-2004 の変化率
グアテマラ	51	48	54	45	33	45	33	35	18	- 16
ボリビア	64	66	55	62	54	56	50	45	12	- 19
中南米諸国平均	61	62	62	60	48	56	53	53	-	- 8

出所：Latinobarómetro (2004) より作成。

図5 - 2 ガバナンス指標の比較



注：数値は2002年の調査に基づく。  
出所：World Bank (2003a) より作成。

中南米各国で大きな反響を呼び起こした。

表5 - 8 はチリの定評ある世論調査機関のデータだが、グアテマラにおける民主体制の選好度は中南米18カ国中最低であり、ボリビアも9年間で体制支持率が19ポイントも落ち込んでいる点が非常に懸念される。司法、議会、政党、警察など民主体制の基本的制度への信頼も10%ないし20%台と低迷している<sup>7</sup>。図5 - 2 のガバナンス指標においても、グアテマラでは政策の妥当性・有効を除くいずれの指数もきわめて低く、特に汚職の抑制と法による支配の落ち込みが著しい。

また、1980年代以降の改革の柱であった民営化と市場経済化の評判も悪く、政治・経済ともに基本的な制度に対する信頼性の危機状態にあると言っても過言ではない。ただし、軍政や独裁制への支持や期待が高まっているわけではなく、国家による市場統制の強化への支持もさほど高くはない<sup>8</sup>。

すなわち、中南米諸国の市民の多くは政治経済改革の成果が一向に表れぬまま、代替策もみえない状態で、もやもやとした不安と不満を高めているといえる。従来の政治サイクルならば、既成政党の腐敗と不平等・貧困（さらに米国や多国籍機関の介入）を糾弾し、ナショナリズムに訴えて政権獲得を狙うポピュリスト・タイプの政治家の人気が増加するが、政権奪取の数年後になると放漫な財政政策によってマクロ経済が破綻し、不人気な財政緊縮局面が再来することになる。だが、ポピュリスト・タイプと称される最近の政治家の行動パターンをみると、少なくとも現状では市民社会からの圧力に抗して、マクロ経済の規律維持を重要課題としており、教訓を学んでいるように思われる<sup>9</sup>。

本研究会は「欠乏からの自由」に焦点を当てているため、「恐怖からの自由」の詳細な分析を行う場ではないが、双方の関係を考えるうえで、近年の中

<sup>7</sup> 遅野井 (2004)

<sup>8</sup> Latinobarómetro (2004)

<sup>9</sup> 西半球における米国の安全保障戦略では、近年、「麻薬テロリスト」や都市ギャング団などの非合法武装集団がもたらす伝統的脅威に加えて、民主主義を脅かす反米「ラディカル・ポピュリスト」を新たな脅威と認定している (狐崎 (2004b) p.42)。

表 5 - 9 社会経済階層別犯罪被害率

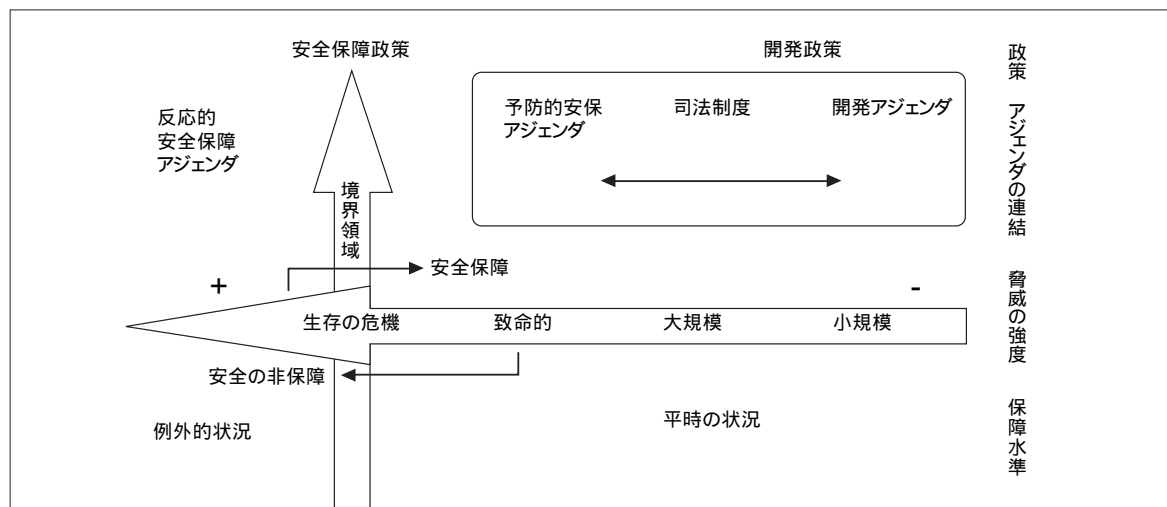
	1	2	3	4	5
アルゼンチン	34.1	37.7	34.5	40.4	41.2
ボリビア	33	32.9	37.8	37.7	30.7
ブラジル	34.1	34.5	32	40.5	45.8
コロンビア	29.4	34.3	34.9	39.4	42.2
コスタリカ	33.7	35.5	36	43.2	35
チリ	27.8	32.2	27.2	33.2	33.6
エクアドル	42	39.7	45.5	42.6	43
エルサルバドル	45.3	38.5	47.5	41.6	59.8
グアテマラ	54.8	50.9	52.5	58.9	58.5
ホンジュラス	28.4	27.8	39.7	44.3	41.4
メキシコ	40.3	39.1	44.5	48.2	47.6
ニカラグア	29.7	32.9	34.9	40.9	42.2
パナマ	25.9	26.4	34.1	29.6	26.1
ペルー	34.9	33.8	35.4	44	39.3
ベネズエラ	37.9	42.3	47	45.8	53.8
スペイン	9.4	13.3	15.2	17.3	18

注：社会経済階層は耐久消費財の所有および家計の特徴を基に構築。

犯罪被害率は、過去 1 年以内に本人、もしくは家族の一員が窃盗、強奪など何らかの犯罪の犠牲となった比率。

出所：Gaviria and Pages ( 1999 ) より作成。

図 5 - 3 「市民の安全保障」の概念図



出所：Rosada-Granados( 2004 )p.30より作成。

南米諸国における治安の著しい悪化問題には触れざるを得ない。グアテマラにおいても2003年の世論調査で初めて、治安が物価、雇用問題などを抜いて、市民の不安事項のトップを占めるに至った。実際、表 5 - 9 が示すように、中南米で最も犯罪被害率の高いグアテマラでは、全階層において本人もしくは家族が 1 年以内に犯罪被害に遭う確率が50%を超えているという甚だしい状況にある<sup>10</sup>。おおまかな傾向としては、所得階層と犯罪被害率の間に正の相関関係がみられるが、所得階層や居住地域に応じて犯罪の様態と被害の実態は大きく異なる。富裕層の間では、例えば、身代金目当ての誘拐を避けるために民間警

備会社に多額の出費を強いられている。貧困層の居住区では、青年ギャング団の横行で、児童の通学上の安全が全く確保できない地区があり、通学や通勤、日常の経済活動に大きな支障をきたしており、中長期的な脆弱性の悪化の重要な要因となっている。

青少年犯罪の激増に対して、人権侵害の疑いが濃厚な強権策 (mano dura) が採用される場合があるが、グアテマラのベルシェ政権は人間の安全保障論に依拠して「市民の安全保障」政策という包括的な政策を打ち出している。日本としてもグアテマラに対する援助重点分野の一つに民主化定着支援を掲げ、市民の安全保障を軸とした治安改善策を支援す

<sup>10</sup> このデータは1999年のもので、現状はいつそう悪化しているとみられることに留意されたい。

表5 - 10 中米地域の基本指標

	コスタリカ	エルサルバドル	グアテマラ	ホンジュラス	ニカラグア	ペリーズ	パナマ
面積 (千km <sup>2</sup> )	51.1	21.0	108.9	112.1	130.0	23.0	75.5
人口 (百万人)	3.9	6.4	11.7	6.6	5.2	0.2	2.9
国内総生産 (百万米ドル)	16,108	13,739	20,496	6,386	4,200	805	10,171
1人当たり国内総生産 (PPP: 購買力平価、米ドル)	9,460	5,260	4,400	2,830	2,450	5,690	5,750
年平均経済成長率 (1990-2001年)	5.1	4.5	4.1	3.1	2.8	4.1	3.8
貧困率 (%)	22.0	48.3	57.9	53.0	47.9	-	37.3
人間開発指数 (HDI) 順位	42	105	119	115	121	67	59

出所: World Bank(2003b)およびUNDP(2003)より作成。

表5 - 11 中米諸国のコーヒー関連指標

	生産量 (qq=46kg)	収量 (qq/ha)	輸出価格 (米ドル/qq)		輸出額 (百万米ドル)	総輸出額 シェア (百万米ドル)	輸出額 (百万米ドル)	対前年比	コーヒー 部門 労働者数	農村労働者 に占める 比率
			1997	2001						
コスタリカ	3,608,940	31.4	166	67	309	5.3%	178	- 52%	20万	28%
エルサルバドル	298,217	18.4	136	59	312	11.0%	108	- 61%	16万	17%
グアテマラ	6,794,022	25.5	112	65	598	21.0%	400	- 38%	70万	31%
ホンジュラス	3,913,460	15.0	86	33	345	26.1%	167	- 33%	30万	26%
ニカラグア	1,457,135	14.8	136	59	195	26.5%	85	- 50%	28万	42%
中米合計	16,071,774		121	54	1,759		938	- 46.4%	164万	28%

出所: CEPAL(2002)およびVarangis et al.(2003)より作成。

る見通しである。

図5 - 3は「市民の安全保障」の概念図であるが、治安面における市民の日常的暮らしに与える脅威の強度に応じて政策が、開発政策から予防的安全保障、そして反応的安全保障に分かれる。脅威が小規模な場合は、社会経済開発と司法的対応を組み合わせた政策で対応する。脅威の強度が高まり、市民の日常生活に困難をきたすほど悪化し、地域的にも広がっている場合は、政策領域が開発政策から安全保障政策に移行し、まず脅威の予防・軽減を重視した政策がとられる。さらに、脅威の強度が平時の境界領域を超えて、生命を危険にさらすような紛争状態に近いまでに悪化した場合には、非常事態としての軍の動員などの反応的な安全保障政策が例外的に発動され、短期的に恐怖からの自由を確保する。状況の回復後は、再び平時における予防的安全保障政策に戻る。すなわち、「市民の安全保障」とは、市民の日常生活に及ぼす脅威の強度がきわめて悪化している状況をまえに、社会経済開発と予防的な安全保障政策、ならびに司法制度による対応を総合的に組み合わせ、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を目指す統合的政策であると考えられる。

## 5 3 グアテマラ

### 5 3 1 安全保障政策の転換

グアテマラでは、1996年12月31日の和平協定調印をもって、36年に及んだ熾烈な内戦に終止符が打たれた。この間、死者20万人、行方不明者4万5000人、国内避難民19万人を超える直接的犠牲者がでていいる。国連の調査によれば、殺戮の90%以上が政府軍や自警団など国家治安機関の責任に帰せられた(左翼ゲリラが3%)。犠牲者のうち、先住民族集団であるマヤ民族が83%を占め、626もの村が壊滅した<sup>11)</sup>。この紛争の特徴は、グアテマラ軍事政権が国家安全保障・開発ドクトリン(National Security and Development Doctrine: NSDD、スペイン語ではDoctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo)に基づき、左翼ゲリラとその支持基盤ないし浸透対象地域とみなされる地域に暮らすマヤ先住民族を共存が不可能な「国内敵」と定め、老若男女を問わず全員の殺戮を企てたうえ、コミュニティとその文化、生態系を根こそぎ破壊するジェノサイド戦略に訴えたことにある。

文字通り、国家自体が恐怖の源泉であり、紛争が終結したとはいえ、生活のあらゆる面に及ぶその根

<sup>11)</sup> グアテマラ紛争の詳細を被害者の立場から解明したものとして、歴史的記憶の回復プロジェクト編(2000)を参照。

表5 - 12 ポスト・コンフリクト社会における「人間の安全保障」主要課題クラスター

治安

武装勢力の統制	市民の保護	国家の安全保障制度の再建	国外要因からの保護
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 停戦合意の順守</li> <li>・ 戦闘員の武装解除</li> <li>・ 戦闘員の動員解除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法と秩序の確立</li> <li>・ 組織犯罪との闘い</li> <li>・ 地雷除去</li> <li>・ 小型武器回収</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 警察</li> <li>・ 軍隊</li> <li>・ 国家武装勢力の統合ないし解体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 武器および麻薬の違法取引との闘い</li> <li>・ 人身取引との闘い</li> <li>・ 国境保全</li> </ul>

人道救援活動

紛争被災者の帰還促進	食糧保全	保健衛生部門の確立	脆弱集団への緊急時セーフティ・ネットの確立
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国内避難民</li> <li>・ 難民</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 栄養状態の改善</li> <li>・ 食糧生産の開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基礎保健医療の整備</li> <li>・ 感染症の拡大予防</li> <li>・ 心的外傷の治療と精神的健康の確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 女性が家長の家計</li> <li>・ 児童と児童兵、高齢者、先住民、行方不明者</li> </ul>

復興と再建

紛争被災者の社会統合	社会経済基盤の再建	社会的保護の促進	戦時経済の解体
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国内避難民</li> <li>・ 難民</li> <li>・ 戦闘員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道路</li> <li>・ 住居</li> <li>・ 電力</li> <li>・ 輸送機関</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用</li> <li>・ 食糧</li> <li>・ 保健衛生</li> <li>・ 教育</li> <li>・ シェルター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織犯罪との闘い</li> <li>・ 市場経済の再建</li> <li>・ 小規模融資</li> </ul>

和解と共存

確実な処罰	真相究明	恩赦	共存の促進
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 刑事裁判所の設立</li> <li>・ 慣習的司法制度の活用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 真相究明委員会設立</li> <li>・ 赦しの促進</li> <li>・ 犠牲者の尊厳回復</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 比較的軽微な犯罪の免責</li> <li>・ 犠牲者への補償</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 共同体を基盤とする取り組みの促進（長期的）</li> <li>・ 社会関係資本の再建</li> </ul>

ガバナンスとエンパワメント

法の支配の確立	政治改革への着手	市民社会の強化	情報へのアクセス促進
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 憲法、司法、法制度改革</li> <li>・ 立法措置</li> <li>・ 人権の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 制度改革</li> <li>・ 民主的プロセス促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会参加の促進</li> <li>・ 説明責任強化</li> <li>・ 能力構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 独立したメディア</li> <li>・ 透明性の確保</li> </ul>

出所：人間の安全保障委員会(2004) p.113。ただし、訳語を変更した部分がある。

深い傷跡は数世代にわたって残るとというのが専門家に共通する見方である<sup>12</sup>。したがって、グアテマラのポスト・コンフリクト局面はかなり長期に及ぶとみられるが<sup>13</sup>、加えてグアテマラ経済の根幹をなすコーヒー価格の暴落、超大型ハリケーンの襲来、早魃の長期化など非日常的なショックに相次いで襲われ、人間の安全が著しく脅かされている状態が続いている。とりわけ表5 - 11に示すように、農村労働者の30%にとり唯一の就業先であり、現金収入源であったコーヒー産業の急激な衰退<sup>14</sup>は、たちまち農

村貧困世帯の栄養状況の悪化と飢餓の拡大、国内外への移民の増大、そしてハリケーン被害と相まって治安の急激な悪化という結果をもたらしている<sup>15</sup>。

和平交渉では、国家安全保障・開発ドクトリンに代わって、平和と民主化の定着に向けた新たな安全保障の制定が課題となったが、和平協定の一部をなす「民主的社会における文民権力の強化と軍部の機能に関する協定」において、UNDPの人間の安全保障論をモデルとする広義の安全保障概念が採択された。そこでは民主的共存・社会平和・憲法秩序に対

<sup>12</sup> グアテマラ紛争と復興に関する研究書は数多いが、壊滅的な被害を受けたマヤ先住民共同体が難民生活から帰還し、共同体の復興に立ち上がる姿を30年にわたって追ったManz (2004) が最良の作品。

<sup>13</sup> 例えば、紛争中に勃発し、紛争拡大の一因となった1976年地震の被災者が、何ら公的支援を受けぬまま、崩壊したままの住居のもとで四半世紀にわたって暮らしを余儀なくされている実情を見るならば、心理面や文化面はなおのこと、紛争の傷跡を物理的にも修復することがきわめて難しいことが予測される。

<sup>14</sup> グアテマラにおいてもグルメ・コーヒー（高地日陰栽培、豆の選別、指定農園などで付加価値を高めたコーヒー）、フェアトレードなどコーヒーのニッチ市場への参入が試みられているが、この分野でも世界的にすでに過当競争にあり、生産量の1%にはるかに及ばない。

<sup>15</sup> 中米諸国における青年ギャング団の急増と治安の急激な悪化の重要な要因として、1998年の超大型ハリケーン「ミッチ」がもたらした甚大な被害が指摘されている。

する脅威として、社会経済的不均衡、貧困と極貧、社会的政治的差別、汚職などが列記されており、和平協定にはこれらの課題の克服に向けた多くのアジェンダが盛り込まれている。

表5-12は、人間の安全保障委員会が作成したポスト・コンフリクト社会における人間の安全保障に関する主要課題クラスターである。グアテマラと和平協定にはこれらの課題がすべて盛り込まれており、脅威と脆弱性という視点からグアテマラの現状を把握するうえで有益である<sup>16</sup>。「恐怖」と「欠乏」の克服に欠かせない犠牲者への補償については、2004年にベルシエ政権が紛争時代の国家責任を認めて謝罪を行い、ようやく国家補償プログラムがスタートする運びとなった。だが、犠牲者の特定、補償内容と手法、財源など課題が山積している。単なる一時的な金銭補償ではなく、マヤ先住民文化に根ざし、世代間の資産形成に役立ち、心理精神面での癒しを伴う、紛争で引き裂かれた共同体の復興につながる補償が望まれる<sup>17</sup>。

### 5 3 2 貧困と脆弱性

世銀はグアテマラ統計局との共同作業で2000年に脅威と脆弱性に関する質問項目を組み込んだ生活水準指標調査（ENCOVI）を7,276世帯を対象に実施し、その結果を多数のテクニカルペーパーとともに公表した<sup>18,19</sup>。調査手法は、調査員による質問票を用いて、事前に設定された経済、自然災害、社会/政治、ライフサイクル面における脅威を28種類に分類したうえで、以下の4項目を面接調査するものである。過去12ヵ月間に直面した脅威の種類と頻度、脅威への主な対応戦略（社会関係資本の役割に関する分析を含む）、外部からの支援の有無、脅威のインパクト。

調査対象となった12ヵ月の間は、たまたまマクロ的な非日常的脅威がなかった例外的に「静かな年」であったにもかかわらず、80%の家計が少なくとも

表5-13 グアテマラにおける脅威の深刻度（%）

	所得損失	消費削減	回復不能
低水準			
森林火災	33	3	60
土地紛争	31	0	75
土砂崩れ	63	4	57
旱魃	57	6	59
家庭内争い	39	7	66
家族の死亡	57	9	50
低 中水準			
病虫害	65	4	68
地震	61	9	46
火災	100	0	31
洪水	52	10	54
ハリケーン	66	11	53
中 高水準			
犯罪	90	5	80
抗議活動	38	27	80
家長の死亡	97	5	72
家長の事故	94	10	65
収穫損失	97	8	69
家長の失踪	77	7	86
企業倒産	65	7	86
大量解雇	82	7	85
高水準			
送金停止	92	19	70
失業	97	21	69
破産	98	9	82
交易条件悪化	96	12	86
所得下落	98	32	83
インフレ	98	46	88

出所：Banco Mundial(2004) Cuadro 11.2

一つの脅威に直面している。脅威の種類としては、脅威の及ぶ範囲から個別・局地的（idiosyncratic）な脅威と共变的（covariant）なものに分けることができる。また、28種類の脅威の相互関係を分析した結果、以下の5群（bunched）の脅威に分類できることが分かった。

- 農業関連（旱魃、病虫害、不作、交易条件の悪化）
- 個別的経済ショック（失業、破産、世帯主の事故ないし死亡、送金損失）
- 社会/暴力関連（家族内争い、土地紛争、犯罪）
- 共变的経済ショック（企業閉鎖、大量解雇）
- 自然災害（地震、洪水、ハリケーン、土砂崩れ、森林火災）

<sup>16</sup> 狐崎（2004b）

<sup>17</sup> 狐崎（2004a）

<sup>18</sup> Banco Mundial（2000）

<sup>19</sup> 調査成果についてはハードコピーのほか、世銀ホームページよりスペイン語版と英語版ファイルを入手できる。この調査はおそらく中南米諸国での生活実態調査において、初めて本格的な貧困と脆弱性分析を目的として調査方法と質問項目が設定され、実施されたもので、将来のパネルデータ化が期待される貴重な成果である。脆弱性についてはクロスセクションデータに基づく推計値が提示されているが、本報告書第 10 章 10 - 1 が指摘するように、この手法は信頼度が低いため、本稿では引用を控える。また、内戦のインパクト分析も不十分である。

表 5 - 14 各種脅威への対処法 (%)

	何もせず	自助	インフォーマル	民間保険	政府	消費削減	NGO・国際援助	合計
地震	41	7	3	40	-	9	-	100
旱魃	60	20	3	10	0.5	6	0.3	100
洪水	58	10	10	9	1.1	10	1.4	100
豪雨	61	16	6	10	-	6	0.7	100
ハリケーン	41	21	3	23	-	11	0.3	100
病虫害	58	18	5	15	0.3	4	0.5	100
土砂崩れ	66	15	0	15	-	4	-	100
森林火災	69	7	11	9	-	3	-	100
企業閉鎖	59	19	4	5	6.2	7	-	100
大量解雇	70	10	2	11	-	7	-	100
大衆抗議	46	7	-	21	-	27	-	100
失業	37	25	7	9	0.2	21	0.2	100
所得減少	32	26	3	7	-	32	-	100
破産	51	29	-	12	-	9	-	100
世帯主事故	26	18	23	22	0.1	10	0.6	100
世帯主死亡	21	44	10	20	-	5	-	100
家族死亡	28	9	32	22	-	9	-	100
家族遺棄	35	53	3	3	-	7	-	100
火災	21	-	10	69	-	-	-	100
犯罪被害	79	7	4	3	-	5	3.0	100
土地紛争	57	23	6	14	-	-	-	100
家族紛争	60	9	16	7	-	7	-	100
送金喪失	31	24	10	16	-	19	-	100
交易条件悪化	59	21	1	6	0.2	12	-	100
収穫喪失	50	26	5	10	0.1	8	1.0	100
合計	49	19	7	16	0.3	10	0.3	100

注：自助とは労働時間・人数の増大、住居・土地・家畜・耐久消費財・宝石類の売却、作物前売り、親族・友人・金貸し・雇用主からの借金を意味。

インフォーマルとは、複数の友人・親族・金貸し・職場からの借金、友人・親族・隣人からの援助、そのほかの社会関係資本の利用を意味。

民間保険とは、融資（銀行借入れ、作物前売り、民間保険など）市場ベースのメカニズムを意味。

出所：Tesliuc and Lindert (2002) p.33

自然災害については、すでに農業牧畜省 (MAGA) と FAO が脆弱性マップを作成しているが、資金やスタッフの不足などの理由で活用されていない由である。このため、防災を目的としたデータが役立たず、災害後の事後的な対応しかとられていないという。この点は、犯罪予防を目的に調査機材が国際協力を通じて供与されたところで、警察署の電話代にも事欠く低予算状況のもとで、これがほとんど全く活用されていないという治安対策面での制約とも共通する。

### 5 3 3 脅威の種類と対処法

表 5 - 13 は脅威の種類に応じたリスクの度合いを整理したもので、それぞれの脅威の結果、所得を減らした家計の比率、主な対応策として消費を削

減した家計の比率、調査時点において損失から回復できていない家計の比率が示されている。調査対象年である 2000 年において、たまたまマクロ的な脅威が不在であったことから、多くの家計が回復不能な形で所得損失を強いられながらも、消費の削減にまで追い込まれた脅威は少なく、対応策の組み合わせ (表 5 - 14) で危機をしのいでいることが分かる。これらの脅威の結果、4%ないし 8%の所得が失われ、1%ないし 6%平均消費額が全国的に低下したとみられる。

表 5 - 14 は脅威に直面した際の対処法を分類したもので、脆弱性分析に欠かせない。驚くべきことに、あらゆる脅威を平均すると、49%が何のなすすべもなく脅威の影響を受けてしまっている。一度限りの調査であり、日常的なリスク分散措置<sup>20</sup>の有無が判

<sup>20</sup> グアテマラのアルタバラス県を中心とする筆者の調査対象地域においても、コーヒーやカカオの交易条件悪化へのリスク分散対応としての、自給作物拡大、出稼ぎ、児童労働、新種換金作物の模索、社会関係資本の強化や NGO、自治体政府への支援要請など多様な対応が日常的になされている。

表5 - 15 階層別脅威のインパクトと対応措置 (%)

	全体平均	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
<b>脅威による厚生低下</b>						
経済的要因	31.7	32.1	30.8	33.6	31.7	30.2
自然災害	18.6	23.0	21.2	22.2	15.9	10.6
ライフサイクル	11.0	9.8	11.4	11.0	12.0	11.0
社会的要因	3.7	1.0	1.8	5.5	4.6	5.8
<b>主な対応措置</b>						
自助	35.3	39.4	39.2	31.8	33.6	33.1
社会関係資本	7.4	11.0	8.1	7.4	5.8	5.1
民間保険・融資	12.6	7.7	14.4	13.9	14.7	11.9
政府による支援	0.2	0.4	0.0	0.2	0.0	0.3
国際援助・NGO	0.5	0.6	0.5	0.7	0.0	0.5
消費削減	44.0	40.9	37.7	46.1	46.0	49.0

出所：Banco Mundial (2004) Cuadro 11.3および11.4より作成。

明しないなど、調査手法のバイアスや限界も勘案する必要があるが、脆弱性の緩和のうえで政府や民間市場が機能していないことは明らかである。

表5 - 15は階層別に脅威のインパクトを分析したもののだが、平穏な年においても多様な脅威に複合的に直面しており、貧困層（第3分位以下）では、とりわけ農業関連の脅威と自然災害への脆弱性が高いことが分かる。対応策としては、自助と社会関係資本というインフォーマルな手段への依存が貧困層ほど高まっており、脆弱性の軽減に重要な資産的価値を有していることが分かる。

だが、世銀の調査によれば、社会関係資本のうち貧困層が依存するのは共同体内部の家族・隣人・友人などとの結束型社会関係資本（bonding social capital）であり、外部からの多様な支援の獲得に欠かせない公的組織との間の橋渡し型社会関係資本（bridging, linking social capital）の利用は富裕層や特権層に限られている。とりわけグアテマラのような不平等社会において、橋渡し型の社会関係資本を利用した外部からの支援はかえって格差の拡大と共同体内の分裂や不満の蓄積を引き起こしてしまう危険がある。また、結束型にせよ橋渡し型にせよ、社会関係資本の基盤となる組織活動への参加は、教育水準が高く、資金と時間に余裕のある階層ほど積極的であり、貧困層には機会費用が高すぎるという調査結果が出ている。実際、北部地域での組織参加率は全国平均の半分であり、結束型組織への参加は3分の1にすぎない。一般に、女性が排除されている

点も重大な問題である<sup>21</sup>。

脆弱性の緩和を共同体や自治体の開発計画・戦略に盛り込むことは重要な課題であり、開発とリスク管理・治安改善を総合的に盛り込んだ地域開発戦略の必要性も提唱されている。だが、高格差・低信頼社会における地域開発は、往々にして住民間の不信・対立をかえって先鋭化させて失敗に終わる危険を有する。脅威の種類、脆弱性と社会関係資本の地域的階層的特徴を十分に調査し、配慮した貧困層の資産および社会関係の形成が望まれる。

## 5 4 ボリビア

### 5 4 1 貧困と脆弱性

ボリビアは「分断社会」ないし「複合社会」と称され、極めて人種民族のおよび地理的に多様性に富んだ社会である。ボリビアにおける貧困問題を所得・消費水準からとらえる場合、都市と農村の間、高地・溪谷・熱帯湿潤低地という生態系、民族人種間、ならびに貧困層と極貧層の内部に著しい相違があるため、この点に十分留意せずに、集計値で貧困と脆弱性を語ることは大きな誤りを犯すことになる<sup>22</sup>。一例を挙げるならば、1992年から2001年にかけての10年間で基本的ニーズの非充足率が、全国平均で見た場合、70.9%から58.6%にまで改善されたが、これは都市部における非充足率が53.1%から35.0%まで改善された結果であり、農村部では95.3%が90.8%に下がったにすぎない。都市部と農

<sup>21</sup> 社会関係資本が貧困と脆弱性軽減にとって不要ないし逆効果であるという意味ではなく、その構築に際してはとりわけ脆弱な立場にある女性の機会費用の低下とエンパワメントに配慮すべきであるという指摘である。

<sup>22</sup> ボリビアにおける貧困分析の詳細については、国際協力機構（2004）第5章を参照。



表 5 - 16 貧困区分と地域別動向（％）

基本的ニーズによる分類	所得水準による分類			
	非貧困	貧困	統合層	最近貧困層
	貧困	慣性的貧困	慣性的貧困	恒常的貧困層
	1996	1997	1999	2000
全国				
恒常的貧困層	46.43	38.75	40.82	43.91
最近貧困層	18.38	19.26	14.97	15.82
慣性的貧困層	10.33	10.33	14.30	11.58
非貧困層	24.86	29.99	29.92	28.70
都市部				
恒常的貧困層	29.10	25.91	21.47	25.53
最近貧困層	26.73	25.73	22.97	23.55
慣性的貧困層	8.83	8.83	11.14	9.39
非貧困層	35.34	39.03	44.42	41.53
農村部				
恒常的貧困層	77.01	67.57	73.34	75.92
最近貧困層	3.64	4.74	1.50	2.35
慣性的貧困層	12.97	12.97	19.61	15.38
非貧困層	6.37	9.72	5.54	6.36

出所：INE-MECOVI（2002）

表 5 - 17 ボリビアの階層構成と平均所得の推移（都市部）

	大・中企業家	専門職／管理職	小企業家	フォーマル部門労働者			インフォーマル部門従事者			合計
				公共部門	民間企業	小計	零細企業	自営	住み込み手伝い	
階層比率（％）										
1989	1.1	4.3	3.9	17.9	13.5	31.4	12.3	41	5.8	59.1
1994	1.4	6.8	7.8	12.8	15.5	28.3	6.8	36.8	5.2	55.8
1997	2	6.7	6.9	10.5	14.3	24.8	11	44.9	3.6	59.5
	企業家	専門職／管理職	零細企業家	フォーマル部門労働者	インフォーマル部門従事者			合計		
					賃金労働	自営	住み込み手伝い			
平均所得*										
1989	16.2	7.7	11.8	3.6	2.7	3.8	1.6	4.2		
1994	10.3	7.3	8.1	2.7	2	2.2	1	3.5		
1997	10.1	8.8	7.1	10.5	2.2	2.3	1.1	3.6		

注：\* = 当該年における貧困線 1 人当たり所得に対する倍率。

出所：柳原（2004）を基に作成。

村部の貧困・脆弱性格差が、後者がほとんど改善することなく、一層拡大したといえる。

表 5 - 16 に示すように、ボリビア政府は所得貧困と基本的ニーズを組み合わせることで貧困のタイポロジーを作成し、動態分析や自治体単位の貧困マップの作成に反映させている。ボリビアでは都市部における最近貧困層の比率が途上国のなかで著しく高い。他方、農村部では基本的ニーズが充足されず、所得貧困状態にある恒常的貧困層が2000年時点で75%に達し、この10年間ほとんど改善傾向がみられない。

基本的ニーズが充足されている所得貧困層が都市部において25%にのぼるという実態は、雇用形態のインフォーマル化の反映であり、所得貧困への脆弱

性の高まりを見事に示している。表 5 - 17 が示すように、ボリビア都市部におけるインフォーマル部門の就業者比率は60%にも達し、その所得（貧困ラインの倍率）も1989年以降、インフォーマル部門で高い比率を占める自営業を中心に著しく低下し続けている。

ボリビアにおける貧困の慢性化と脆弱性の悪化はマクロ的なショックによって引き起こされているというよりも、産業・就業構造の変化に伴い着実に進行していることがうかがえる<sup>23</sup>。人間の安全保障委員会の報告書においても、インフォーマルな自営業が際立つ国としてボリビアを取り上げ、年金や健康保険、最低賃金などのフォーマルな制度に加えて、

<sup>23</sup> 詳細な分析は柳原（2004）を参照。

表5 - 18 属性別貧困率(1999年)(%)

	主要都市		その他の都市		農村	
	貧困	極貧	貧困	極貧	貧困	極貧
<b>年齢</b>						
24歳以下	52.8	23.7	76.4	40.1	84.2	62.1
25～44歳	41.6	17.6	68.5	36.9	79.0	56.4
44～64歳	34.1	16.1	60.6	24.5	77.0	52.5
65歳以上	32.0	11.4	40.6	24.6	79.0	51.4
<b>ジェンダー</b>						
男性	45.9	19.7	70.5	37.7	80.9	57.6
女性	47.4	21.6	72.4	36.2	82.5	60.0
<b>エスニシティ</b>						
非先住民	44.8	19.3	72.5	34.9	80.9	56.9
先住民	50.6	23.6	69.8	40.5	82.5	60.7
<b>教育</b>						
なし	60.9	27.4	75.6	44.0	92.1	80.3
1～5年	56.0	27.2	78.7	40.8	86.4	74.3
6年～8年	55.5	23.1	70.2	37.3	76.6	61.7
9年～12年	43.2	18.1	65.2	30.7	65.5	47.1
12年以上	19.5	6.7	27.0	7.7	25.9	10.6
<b>移民</b>						
出生地に居住	45.0	19.8	72.1	36.4	85.2	63.9
出生後に移民	44.8	19.1	66.1	33.6	69.8	41.9
過去5年移民せず	45.2	20.1	68.1	34.0	81.9	58.9
過去5年内に移民	42.5	13.8	79.1	44.5	65.1	38.6
<b>労働部門</b>						
農業・農業関連	60.2	36.4	79.9	49.9	85.2	63.0
鉱業	39.7	5.0	100	57.0	55.2	28.4
製造業	55.1	22.3	81.7	46.6	74.5	43.6
電気・ガス・水道	43.3	0.0	0.0	0.0	86.3	70.9
建設	44.8	12.0	56.7	22.1	65.9	42.6
商業	39.2	17.9	49.3	19.2	46.0	20.1
運輸	39.0	18.3	60.8	16.9	45.3	18.8
金融	24.0	11.1	33.1	0.0	68.0	0.0
サービス	29.7	10.0	52.9	17.0	37.6	21.1
非貿易財	45.9	20.5	70.1	35.2	78.6	55.2
貿易財	54.8	22.5	81.2	48.2	84.6	62.1
<b>雇用形態</b>						
現場労働	53.3	11.6	73.6	31.8	71.5	42.1
管理部門	28.3	8.9	49.7	17.4	40.2	18.8
自営	47.0	22.3	61.8	29.4	78.5	54.5
雇用者	21.3	7.9	60.3	24.6	51.5	20.7
家内労働	30.2	6.4	66.7	27.6	36.0	16.3
インフォーマル	50.4	23.6	73.9	39.5	83.3	60.6
フォーマル	32.5	9.3	58.1	22.6	57.4	30.7

出所：World Bank (2000b) p.vi

土地・クレジット・技術訓練・教育へのアクセス支援、環境劣化などのリスク回避支援の必要性を指摘している<sup>24</sup>。

表5 - 18は生活水準指標調査に基づき貧困層の属性を示している。就業形態と居住地が個人レベルでの貧困と高い相関を有しており、貧困者の属性を独立変数とするならば、就学年数が就業形態を決定する重要な変数となる。エスニシティは居住地および就学年数と高い相関があることから、先住民の貧

困の慢性化メカニズムが推定される<sup>25</sup>。

表5 - 19は中南米におけるPRSP対象国の人間開発指数を時系列的に比較対照したもののだが、ボリビアは1975年以来ホンジュラスとニカラグアをしのぐペースでHDIを改善させてきている。これは主として成人識字率と初等教育就学率からなる教育分野における成果の賜物であり、半面、平均余命と所得面での改善は遅れ、教育の外部効果が観察されない。この面における今後の課題は、教育の改善成果を所

<sup>24</sup> Commission on Human Security (2003) p. 79

<sup>25</sup> 詳細な分析は国際協力機構(2004)第5章を参照。

表 5 - 19 中南米PRSP諸国のHDI指数

	ボリビア	ホンジュラス	ガイアナ	ニカラグア
HDI指数				
1975	0.514	0.518	0.676	0.565
1980	0.548	0.566	0.679	0.576
1985	0.573	0.597	0.671	0.584
1990	0.597	0.615	0.680	0.592
1995	0.630	0.628	0.703	0.615
2000	0.653	0.638	0.708	0.635
2000年HDI内訳				
平均余命(歳)	62.4	65.7	63.0	68.4
成人識字率(%)	85.5	74.6	98.5	66.5
統合就学年数(年)	70	61	66	63
実質GDP(PPP)	2,424	2,453	3,963	2,366
HDI順位	114	116	103	118

出所：UNDP(2002)より作成。

得向上と保健分野での改善に関連づけるマクロ政策と地域政策であろう。

#### 5 4 2 貧困者の声

脆弱性の質的分析に際しては、なによりも現時点での貧困者の声に丹念に耳を傾け、脅威と脆弱性に関する丁寧な質問を行うことであろう。世銀の調査プロジェクト「貧しい人々の声」のボリビア版は、一素材にすぎないものの、この点有益な情報を提供してくれる。貧困と脆弱性の観点からみたエッセンスは以下のとおりである。

貧困者の厚生感是多様かつ複雑であり、その内容は物質的経済的要素と精神的要素にまたがる。都市部では雇用の安定と治安、農村部では生産の安定(気候変動や病虫害からの保護)を重視する傾向にある。

厚生単位は個人と世帯、集団に分かれるが、一般に世帯が厚生の基本的単位である。家族の構成員間で季節に応じて都市と農村で多様な分業システムを考案し、個々人の所得の最適化ではなく、家計としてのリスク緩和や平準化を優先している。

厚生の価値評価は現在と将来で異なる。母親を中心に子どもを世帯レベルでの厚生向上計画の主軸にとらえ、本人の厚生ではなく子どもにエネルギーと資源を集中する傾向がみられる。

貧困の原因として「構造的」、「外生的」、「マクロ的」要因を指摘する傾向が強い。自然(気候変動、土壌劣化)、資源の不足(土地、水、労働力)、人的資本の不足(知識、健康状態)、社

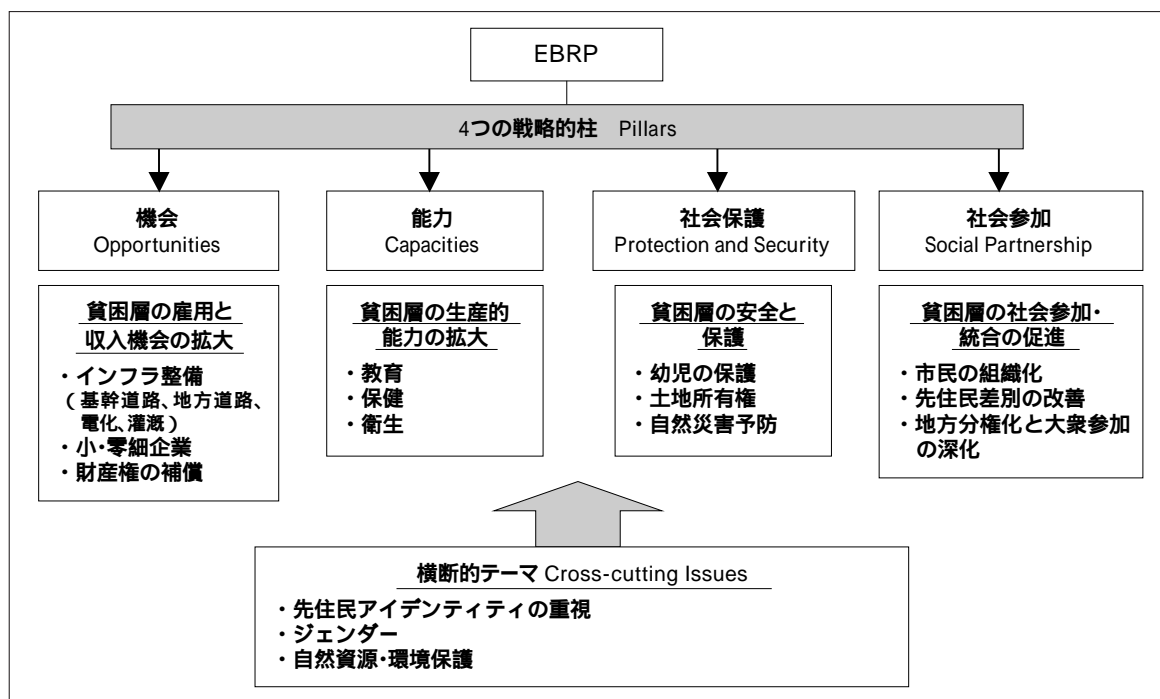
会関係資本の不足(弱体な組織、汚職、不正)、国家からの支援の不足(教育や保健医療)、インフラ整備の不足(道路、橋、教育、保健、通信)などが貧困の要因として言及されている。他方、貧困のインパクト(リスクのアウトカム)については、より身近で日常的、個人的な現象が指摘されている。重要度の順に、人的資本(健康問題、病気、栄養不良、死亡、特に子どもの場合)、家族問題(家庭崩壊、家族内暴力、離婚)、社会心理问题(ストレス、自己卑下・否認、利己主義)、生産面(低生産)、環境劣化(住居、居住区)、サービス悪化(電気、水)などである。

以上から貧困と脆弱性に関する知見をいくつか得ることができる。

貧困層の厚生感是多様で重層的であり、貧困削減よりも脆弱性の軽減(脅威の予防・緩和)に配慮した政策が立案・分析される必要がある。生産や雇用の安定が保障されるにつれ、厚生の内容が経済的要素から非経済的要素、生計維持からリスクを伴う機会拡大へ比重が移行する傾向にある。

貧困の要因とインパクト認識が大きく乖離している点は、ボリビア貧困開発戦略(EBRP)における「機会」、「能力」、「社会保護」、「社会参加」の4つの柱の関連付けや比重が貧困者の声に対応していない事実を意味する(図5-4)。EBRPは「機会」と「能力」に予算の大半を割り当てていたが、例えば、貧困のインパクトが

図5 - 4 現行EBRPの戦略的プライオリティ



出所：国際協力機構（2004）p.126

表5 - 20 階層別・地域別栄養不良状態

	都市部					農村部				
	最貧層	2	3	4	5	最貧層	2	3	4	5
3歳未満発育不良(%) (1994年)	NA	23.5	25.3	18.3	14.0	41.1	32.8	25.4	23.8	NA
3歳未満発育不良(%) (1998年)	33.7	31.5	22.3	10.8	5.6	39.7	27.3	22.1	17.7	NA

出所：World Bank (2000b) p.XX

表5 - 21 階層別脆弱性

	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位*	全体
頻繁な飢え	38.5	30.0	24.5	19.5	13.5	25.2
過去1年以内に必需品購入のため土地・家畜または資材を売却	19.5	18.5	26.0	25.5	24.0	22.7
農業ないし家事手伝いのため男の子を退学	9.9	6.7	6.8	7.3	2.5	7.1
農業ないし家事手伝いのため女の子を退学	7.5	6.7	6.8	5.5	2.5	6.2

注：\* = 1人当たり家計支出をベースに5分位を構成。数値はすべて%。

出所：Grootaert and Narayan (2001) p.14

病気・栄養不良による子どもの死亡や家庭崩壊といったきわめて身近な不幸を通じて認識されている点が象徴するように、貧困層が日常的に直面する脅威と脆弱性の緩和に絞り込んだ社会的保護制度・政策の構築不足にEBRPへの社会的評価が低い理由があると思われる。世帯が厚生向上と脆弱性緩和の基本単位であることは、地域や共同体の特徴に応じて家庭内分業の態様を綿密に分析したうえ、世帯単位での

脆弱性軽減に資する政策を季節や居住区、就業現場の特性に留意しながら複合的に施行する必要があることを示している。

### 5 4 3 人間の安全保障に向けて

グアテマラと同様に、ボリビアにおいても貧困・脆弱性と階層・居住地域間に密接な関係がみられる。貧困の慢性化は子どもの栄養と教育を通して世代的に移転される可能性が高いが、表5 - 20が示す

ように、栄養不良状態の改善をみてもターゲティング（脆弱性の最も高い集団の改善を優先する）がきわめて不十分であることが分かる。

表 5 - 21はボリビアの農村共同体を対象に世銀が行った脆弱性に関するサンプル調査の結果だが、貧困率が90%に達する農村部では、最上層（第 5 分位）といえども自然災害や経済変動がもたらす頻繁な飢えから免れ得ないことを示している。脅威への対処法のなかでも、資産売却や子どもの退学は将来の厚生を損なうことを理解しながらも、危機的な状況に追い込まれた際の最後の手段である。

## 5 5 おわりに

グアテマラとボリビア両国の貧困と脆弱性に関する分析から、以下のような知見を得ることができる。

人々は多様で多発する脅威に日常的に見舞われている。脅威の種類は、強度や影響範囲を基準に個別・局地的（idiosyncratic）なものと同変的（covariant）なものに分類できる<sup>26</sup>。相関性（bundle）の視点から自然災害、農業関連、政治社会的（治安を含む）、経済的な脅威などに分類可能であり、脆弱集団の特性と関連づけたりリスク分析が効果的である。

脅威には予測困難なものが多いが、予防・軽減措置を講ずることは可能であり、効果も期待しうる。ただし、現状では共变的な脅威への予防・軽減措置は、ほとんどとられていない。

地震やハリケーン被害の慢性化が武力紛争の拡大や治安の悪化をもたらし、厚生水準のさらなる低下を引き起こすという悪循環を作り出している。貧困と脆弱性の慢性化は、民主体制への不満を高め、「恐怖」と「欠乏」の間の同様の悪循環をもたらす危険が高い。他方、自然災害の被害が局地的で、コミュニティの結束力が高い場合、防災能力がかえって高まるという効果もみられる。

脆弱性は多元的であり、所得・消費、教育、保健、職種、基本的サービスなどの分野にかかわ

る。同様に、脅威も所得・消費の損失以外に、教育、健康、心理的側面、社会関係資本、地域インフラなど多様な次元に及ぶ。

経済的には貧困と脆弱性の悪化は、マクロ的な脅威による一時的な現象というよりも、むしろ産業・就業構造の変化（インフォーマル化）に伴い恒常的に進行しているといえる。

階層や居住地域に応じて、脅威への脆弱性が大きく異なる。消費貧困に脆弱な家計（将来的に消費が悪化する確率が高い家計）の多くは、既に慢性的に貧困状態にある。

国家は脅威と脆弱性を軽減する能力をほとんど持っていない。同様に、個人・家計レベルにおいても多くが無為・無策状態にある。貧困層の対応策は、コミュニティ内部の社会関係資本を含む自助努力にほぼ依存しており、その場しのぎの措置に頼って長期的な厚生を悪化させている。

貧困と脆弱性の慢性化は、脆弱性が子どもに移転されることによって生じる。家計所得・消費の低下、教育（入学の遅れ、落第、退学）、保健（栄養不良）、労働市場（児童労働、低技能低所得、季節移民）などを通じて世代間で貧困と脆弱性が移転されている。

貧困と脆弱性が高い世帯の女性は、脅威や脆弱性に関連する情報・対応策をほぼ全面的に夫に依存している。

以上から、次のような政策的インプリケーションを引き出すことができる。

最優先的な課題として、国家・軍事主体の安全保障戦略に代えて、脅威と脆弱集団の特徴に応じた予防・緩和措置を軸とする安全保障戦略が立案され、政府の予算・機構改革を通して実施体制が整備される必要がある。

「恐怖」と「欠乏」間の負の相互作用を切断する政策が優先されなければならない。中南米諸国の現状では、市民の間で最大の不安事項となっている治安悪化の要因分析と対策が優先分野

<sup>26</sup> 日常的と非日常的という分類を組み合わせることも可能だが、いずれにせよグレイゾーンが広く、厳密で効果的な分類にはなりにくい。例えば、世帯主の死亡は非日常的で個別的な脅威だが、ハリケーンは定期的に襲来する一方、稀に超大型ハリケーンに発達するので、局地的にも共变的にもなりうる。

であり、社会開発や安全な都市づくり計画なども含めた総合的な「市民の安全保障」政策の実施へ向けた体制づくりが重要である<sup>27</sup>。

労働市場のインフォーマル化は国際的な法制度の整備を必要とし、一国レベルでは有効な対策がとられにくい現象であるが、貧困家計の資産形成と所有権の確立を支援し、セーフティ・ネットを整備することは効果的であろう。

貧困と脆弱性の慢性化を改善するには、当該集団・地域の資産形成と社会的保護プログラムの有効な組み合わせが重要である。とりわけ世代間移転を阻止するために、脆弱（ハイリスク）世帯・集団の子どもをターゲットにした人間開発と機会の拡充が必要である。

国の社会関連予算、とりわけPRSPのターゲットイングとアウトカムを慢性的貧困と脆弱性の緩和を重視したものに設定し直す必要がある。

個別・局地的な脅威を予防・軽減し、貧困と脆弱性削減に向けた有効な対応策を講ずるうえで、コミュニティと地方自治体のキャパシティ・ディベロップメントが効果的である。脅威と脆弱集団の解明に特に配慮した参加型農村開発調査の手法を確立し、これに基づいてコミュニティ内部での社会関係資本の形成や脆弱集団へのフォーマルおよびインフォーマルな支援制度を拡充する必要がある。

日本は中米・カリブ諸国に対する重点的協力分野の一つとして、自然災害の被害軽減を目的に、ハザードマップの作成や防災計画の作成など、多様な技術協力を行い、重要な成果を上げている<sup>28</sup>。人間の安全保障からみた今後の協力課題として、社会経済的な脆弱性分析と自然災害分野での防災計画の統合（脆弱性マップ）、自然災害への防災と社会経済的脆弱性緩和（コミュニティ開発や地域開発）の統合、実施体制の強化（中央政府、地方自治体、コミュニティ、そのほか中間団体）これら分野でのドナー協調の促進などがある。

## 参考文献

- 遅野井茂雄（2004）「政党 グローバル化時代の危機と再生」松下洋・乗浩子編『ラテンアメリカ政治と社会』新評論
- 国際協力機構（2004）『ポリビア国別援助研究会報告書 人間の安全保障と生産力向上をめざして』国際協力機構
- （2005）*JICA FRONTIER*, No.66、2005年1月号
- 狐崎知己（2004a）「『平和構築』と正義・補償」三好亜矢子・若井晋・狐崎知己・池住義憲編『平和・人権・NGO』新評論
- （2004b）「紛争終結後の安全保障と開発」『海外事情』第52巻第12号、拓殖大学
- 佐藤寛編（2001）『援助と社会関係資本』アジア経済研究所
- （2003）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
- 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社
- 歴史的記憶の回復プロジェクト編（2000）『グアテマラ 虐殺の記憶 真実と和解を求めて』岩波書店
- 柳原透（2004）「構造調整と生活安全保障」『海外事情』第52巻第12号、拓殖大学
- Banco Mundial（2004）*La Pobreza en Guatemala: Un estudio del banco mundial sobre paises*. Banco Mundial.
- Commission on Human Security（2003）*Human Security Now*. New York.
- CEPAL（2002）“Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café,” *Estudios y perspectivas*.
- Chen, Shaoua and Ravallion, Martin（2004）“How the World’s Poorest Have Fared since the Early 1980s?” *The World Bank Research Observer*. 19(2).
- Chronic Poverty Research Centre（2004）*The Chronic Poverty Report 2004-05*. University of Manchester.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico（1999）*Guatemala. Memoria de silencio*. CEH.
- FAO（2003）*The State of Food Insecurity*. FAO.
- Frühling, E. Hugo（ed.）（2004）*Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. BID.
- Fuente, Ricardo and Montes, Andrés（2004）“Mexico and the Millennium Development Goals at the Subnational Level,” *Journal of Human Development*. 5（1）.
- Gaviria, A. and Pages, C.（1999）*Patterns of crime victimization in Latin America*. IDB

<sup>27</sup> Moser（2001）、Frühling（2004）、POLSEC（2004a）（2004b）

<sup>28</sup> JICA FRONTIER No.66、2005年1月号の特集「災害に負けない社会を」を参照。

- Grootaert, C. and Narayan, D. (2001) *Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia*. World Bank. Policy Research Working Paper 2644.
- Hemani Limarino, Werner (2003) “Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia,” *Revista Análisis Económico*. UDAPE.
- Hulme, David; More, Karen and Shepherd, Andrew (2001) “Chronic poverty: meanings and analytical frameworks,” *CPRC Working Paper 2*. University of Manchester.
- Hulme, David (2004) “Thinking ‘Small’ and the Understanding of Poverty: Maymana and Mofizul’s Story,” *Journal of Human Development*. 5(2).
- Ibañez, Ana María; Lindert, Kathy and Woolcock, Michael (2002) “Social Capital in Guatemala: A Mixed-Methods Analysis” *Technical Paper 12*. GUAPA, World Bank.
- INE Guatemala (2000) *Proyecto MECOVI: Encuesta nacional sobre condiciones de vida ENCOVI*. INE (CD-ROM)
- INE Bolivia (2002) *Encuesta Nacional de Hogares 2001*.
- INE-MECOVI (2002) *Pobreza, Ingreos y Gastos 1999, 2000 y 2001*.
- Latinobarómetro (2004) *Informe-Resumen de una década de medición*.
- Mansuri, Ghazala and Rao, Vijayendra (2004) “Community-Driven Development,” *The World Bank Research Observer*. 19(1).
- Manz, Beatriz (2004) *Paradise in Ashes: A Guatemalan Journey of Courage, Terror, and Hope*. University of California Press.
- Ministerio de Educación de Guatemala (2002) *Censo Nacional de Talla*.
- Moser, Caroline and McIlwaine, Cathy (2001) *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. World Bank.
- PNUD (1997) *Desarrollo Humano en Bolivia*. PNUD.
- (2004a) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.
- (2004b) *6 años de Informes de Desarrollo Humano*. PNUD (CD-ROM).
- POLSEC (2004a) *Insititucionalidad de la seguridad democrática*. POLSEC Tomo II.
- (2004b) *Seguridad y sistema de administración de justicia*. POLSEC Tomo III.
- Portes, Alejandro and Hofman, Kelly (2003) “Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era,” *Latin American Research Review*. 38(1).
- Rosada-Granados, Héctor (2004) *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*. POLSEC Tomo I.
- Sen, Amartya (2000) *Development As Freedom*. Anchor Books.
- Tesliuc, Emil D. and Lindert, Kathy (2002) “Vulnerability: A Quantitative and Qualitative Assessment,” *Technical Paper 9*. GUAPA. World Bank.
- UNDP (2002) *Human Development Report*.
- (2003) *Human Development Report*.
- (2004) *Democracy in Latin America: Towards a Citizen’s Democracy*, UNDP.
- United Nations System in Guatemala (2003) *Millennium Development Goals: Report on Progress Made in Guatemala*. UNDP.
- Varangis, Panos; Siegel, P.; Giovannucci, D. and Lewin, B. (2003) “Dealing with the Coffee Crisis in Central America: Impacts and Strategies,” *Policy Research Paper*. 2993. World Bank.
- World Bank (2000a) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press (西川潤監訳・五十嵐友子訳(2002)『世界開発報告2000/2001 貧困との闘い』シュプリンガー・フェアラーク東京).
- (2000b) *Bolivia Poverty Diagnostic*.
- (2003a) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*.
- (2003b) *World Bank Atlas*.
- (2004) *Inequality in Latin America and Caribbean: Breaking with History?*

---

## 第6章 サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障

---

高橋 基樹

### 6 1 はじめに

人間の安全保障の理念がわれわれに求めているのは、まずは、開発途上国の個々に注目し、彼ら/彼女らの問題を理解することである。

援助の世界に身を置くものにとって、「開発」、あるいは「開発途上国」は、四六時中、目にし、耳にする言葉だろう。日々の多忙な業務のなかで、これらの言葉に疑いをさし挟むいとまはほとんどない。この点、1990年代後半以来、「開発」を圧する勢いで世界的に用いられ始めた「貧困削減」も同様であろう。だが、これらの言葉は、貧困社会のかなり多くの人々にとって、願望ではあっても、決して日常的な現実ではない。貧困な人々の思いの中には、豊かで、明るい未来への希望とともに（あるいはそれ以上に）、より貧しく、闇に包まれた先行きへの不安が混在している。彼ら、彼女らにとって、まずもっての課題は、貧困を削減し、豊かになるという前向きなものであるよりも、さらなる貧困化から逃れ、生きることへの脅威を避けるという、いわば後ろ向きのものである。最低生存水準にある場合には、そうした所為はまさに死活問題である。

「人間貧困」や「人間開発」に比べて、人間の安全保障が、概念としてすぐれているのは、こうした貧困な個々人がかかえる問題の二面性を的確にとらえられるからにほかならない。

サハラ以南のアフリカ（以下、単にアフリカ）では、上で述べたような、人々をより貧困な状態、それも生命・生存の危機をはらんだ状態に引き戻そうとする数々のリスクがある。アフリカは人間の安全保障において最も深刻な課題を抱えている地域であるといつて間違いはないであろう。もし、今後の援助が人間の安全保障を重視していくならば、各地域のなかでアフリカにこそ、重点を置かなければなら

ないはずである。

### 6 2 アフリカにおける人間の安全保障をめぐる状況の長期的変化

#### 6 2 1 経済的貧困状態の推移：集計的指標による把握

人間の安全保障は、個々の人々の暮らしの安らかさの問題である。したがって、地域や国ごとの集計的なものではなく、人々の具体的な状況を示すデータを参照することが本来望ましい。しかし、ここではまず、アフリカの諸社会に共通する状況を大まかにとらえるために、あえて集計的なデータを、ほかの地域と比較しながらみてみたい。

表6-1は、地域ごとの1人当たり国内総生産（GDP）と、その1975年から2002年間の年平均成長率を示したものである。さらにこの年平均成長率を用いて、1975年から2002年間にそれぞれの1人当たりGDPが各地域で何倍となったかを計算したものを右端の欄に示した。表6-1が示していることは、平均的に言ってアフリカの人々は世界で最も貧しいばかりでなく、この期間内に年々貧しくなってきたということである。ここで掲げた地域で27年間に1人当たり生産が低下したのはアフリカだけであり、その下落の程度は、0.805倍＝19.5%低下という深刻なものである。これらのことは、集計的には、アフリカの世界で最も急速な人口増加に、経済成長が追いついてこなかったことを意味している。後で見るように、人々の増加に伴って生活資源が増えてこなかったことは、アフリカの人間の安全保障の状況に深刻な影響を与えている。そして、この集計的な数値の長期的な変化は、個々のアフリカの人々の多くが、経済的な安全保障の面で深刻な脆弱性を抱えていることをうかがわせるものである<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> ただ、1990年代以降になると、アフリカでの1人当たり生産の推移には若干改善がみられたことを付け加えておかねばならない。これには世界で最も急激な人口増加率が1980年代の年平均約2.9%から、約2.6%へと若干低下したこともあるが、経済自体の成長率も「暗黒の10年」と言われた1980年代の年平均約1.7%から約2.4%へとやや回復したことにもよる。1980年代と1990年代のアフリカにおける人口増加と経済成長については、高橋（2004）参照。



表6-1 世界の1人当たり国内総生産（GDP）とその推移（1975 - 2002年）

	2002 (US\$)	2002 (US\$ PPP)	年平均成長率 (1975-2002)	2002年指数 (1975年 = 100)
サハラ以南のアフリカ	469	1,790	- 0.80%	80.5
東アジア・太平洋	1,351	4,768	5.90%	470.1
南アジア	516	2,658	2.40%	189.7
アラブ諸国	2,462	5,069	0.10%	102.7
ラテン・アメリカ	3,189	7,223	0.70%	120.7
高所得諸国	27,638	29,000	2.10%	175.3

注1：高所得諸国以外のグループは、開発途上国だけを含んでいる。  
 注2：「南アジア諸国」にはインド・バングラデシュ以西、イラン以东の9カ国が含まれる。  
 注3：「アラブ諸国」にはイラク・湾岸諸国以西、モロッコ以东の20カ国が含まれる。  
 注4：「ラテン・アメリカ」にはカリブ地域の諸国が含まれる。  
 注5：「高所得諸国」には経済協力開発機構（OECD）加盟の高所得24カ国が含まれる。  
 出所：UNDP（2004）（原データは世界銀行）。2002年指数は年平均成長率を基に筆者計算。

表6-2 開発途上地域の栄養不足人口比率

	1990/92	1999/2001
サハラ以南のアフリカ	31%	32%
東アジア・太平洋		
南アジア	26%	22%
アラブ諸国	13%	13%
ラテン・アメリカ	14%	11%

注1：地域の分類については表6-1の注を参照。  
 注2：東アジア・太平洋にはデータがない。  
 出所：UNDP（2004）（原データはFAO）

次に、経済的脆弱性の最も深刻な発現形態の一つである栄養不足状態について見てみよう。例えば2004年版の『人間開発報告』<sup>2</sup>はFAOの栄養不足人口比率をその指標として用いている。それを垣間見たのが表6-2である。アフリカの栄養不足人口は相対的に最も多い。そればかりでなく、10年あまりの変化のなかで、栄養不足人口比率が増えているのは、アフリカだけである<sup>3</sup>。

少なくとも、上の2つの集計的数値の中長期的な推移から見た場合には、アフリカでは開発・貧困削減よりも、むしろ貧困の深刻化こそが状況の形容と

してふさわしい。

## 6 2 2 人間開発指数、その他社会開発指標

『人間開発報告』2004年版は、1975年以降2002年までの、各国の人間開発指数の推移を掲げている<sup>4</sup>。同報告の統計解説によれば、人間開発指数が、1980年から1990年の間に低下した国は3カ国（いずれもアフリカ<sup>5</sup>）に過ぎないが、1990年から2002年の間に低下した国は、20カ国にのぼる。人間開発指数もまた国ごとの集計値であることを留保したうえで、少なくとも国の数の点で言えば、同指数の改善状況は1990年以降の方が、1980年代よりも困難に直面しているわけである。その困難の中心にあるのが、アフリカである。同指数を1990年以降悪化させた20カ国のうち、13カ国がアフリカなのである<sup>6</sup>。アフリカの経済成長率は1990年代には、1980年代よりも回復しているにもかかわらず、人間開発の進展により困難が生じているのである。

<sup>2</sup> UNDP（2004）

<sup>3</sup> 脚注1で見た、1990年代の経済成長率の回復は、必ずしも栄養不足人口比率の削減には結びついていないのである。なお、峯は、スウェードベリの議論を引きながら、栄養不良の集計的な数値が、実はアフリカの状況を正確に示したものではないと指摘している。そして、南アジアとの比較では、むしろ問題となるのは、保健衛生状態だという（峯（2004）pp. 166-167）。この指摘はきわめて重要である。が、筆者がここで強調したいのは、ほかの地域と同じ方法論で計測された指標による比較のなかで、アフリカの栄養不足人口比率が唯一増加しているという点である。それは、アフリカの状況が静態的に深刻なだけでなく、動態的に悪化していることを推測させるものである。東アジア・太平洋の数値は、表6-2には示されていないが、これはUNDP（2004）が、同地域の集計値を載せていないためである。しかし、同書p.130に掲げられたグラフでは、同じ期間における栄養不足人口比率の低下が読み取れる。この地域の人口の多数を占める中国での栄養不足人口比率の低下（同じ期間に17%から11%へ低下）も、この傾向を裏付けている。

<sup>4</sup> UNDP（2004）

<sup>5</sup> その3カ国とはコンゴ民主共和国、ルワンダ、ザンビアである。

<sup>6</sup> その13カ国は、ボツワナ、カメルーン、中央アフリカ、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、コートジボワール、ケニア、レソト、南アフリカ共和国、スワジランド、タンザニア、ザンビア、ジンバブエである。ほかは5カ国が独立国家共同体（CIS・旧ソビエト連邦）諸国（カザフスタン、モルドバ、ロシア、タジキスタン、ウクライナ）、2カ国がカリブ地域（パハマ、ベリーズ）である。

図 6 - 1 は、1990年代に人間開発指数の低下したアフリカの13カ国から 5 つの国々を選んでその1975年からの推移を見たものである。比較対照のために 4 つのアフリカ外の国々についても掲げてある。アフリカ随一の経済大国南アフリカ共和国は、1994年までアパルトヘイト=人種隔離体制の下にあり、現在でも大きな社会経済格差を抱え、特に黒人を中心とする貧困層の人間開発状況は、相当に劣悪である。しかし、所得水準の高さのために、その人間開発指数はアフリカの中では比較的高い。1975年、南アフリカ共和国の人間開発指数は、コロンビアとほぼ同等であり、また両国の指数は1980年代までは同じように緩やかな改善を示していた。しかし、特に1990年代後半に南アフリカ共和国の人間開発指数は急落し、2000年には、25年前にははるか低水準にあったインドネシアにほぼ追いつかれてしまった。

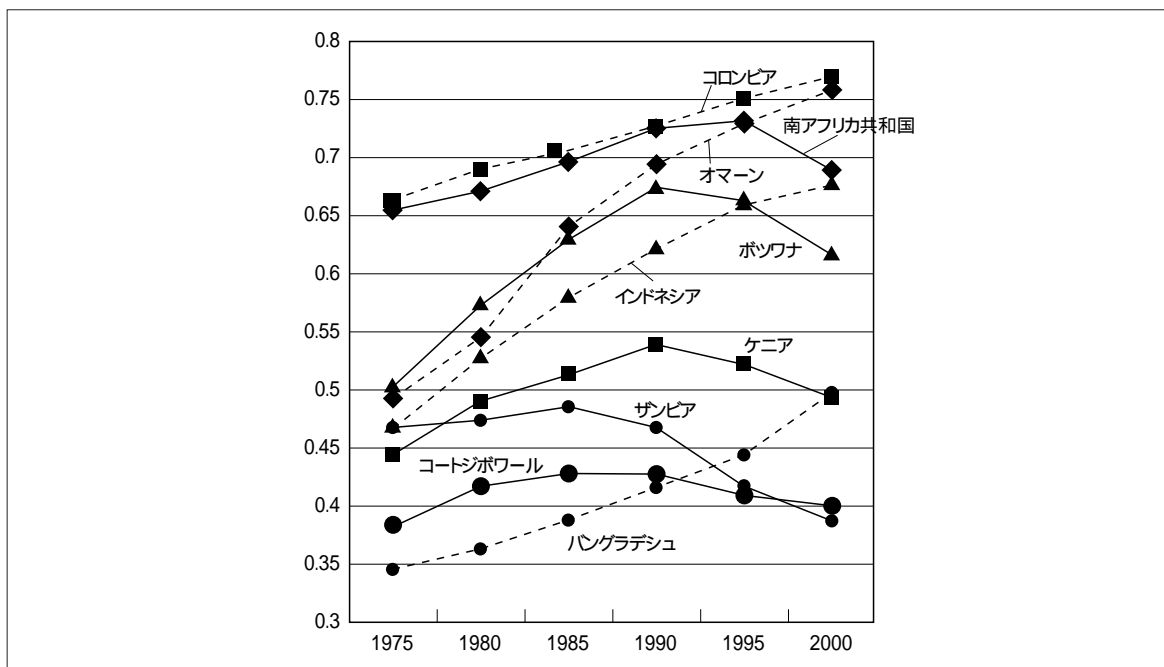
図 6 - 1 のとおり、オマーンとボツワナの人間開発指数は1975年には、ほぼ同水準であり、両国とも1990年までは、非常に順調な人間開発指数の向上が見られた。オマーンはかつてアマルティア・センによって、経済開発と人間開発との間に著しい乖離が

ある典型例とされた国であるが、この25年間の努力によって人間開発の遅れをかなり取り戻したようである<sup>7</sup>。またボツワナは周知のように、モーリシャスと並んでアフリカの優等生とされた国であった。しかし、1990年代にオマーンが改善を続けたのに対して、ボツワナの指数は急低下し、両国の間に大きな格差が生じた。

ザンビアの人間開発指数は、1975年にはインドネシアと同等であった。しかし、ザンビアは主要輸出品である銅市況の低迷を一因とする経済不振のために、早くも1980年代から人間開発指数の低下が始まり、2000年には、1975年よりも同指数は低くなってしまった。インドネシアとの間に開いてしまった格差の大きさは悲劇的と言ってもよいだろう。

1970年代まで経済成長率が比較的高く、優等生とみなされたケニア、コートジボワールの、1990年代の人間開発の後退は、かつての評価を全く裏切るものとなっている。2000年に、ケニアは、1975年時点でははるかに低位にあったバングラデシュに追いつかれている。コートジボワールの状況はより深刻で、1990年代にはもともと低迷していた指数をより低く

図 6 - 1 人間開発指数の推移



出所：『人間開発報告書2004』

<sup>7</sup> オマーンは、就学率など知識・教育関連の数値で立ち遅れているものの、この25年間に、出生時平均余命など保健関連で著しい改善を果たした。しかし、所得レベルが非常に高い(購買力平価調整済みの1人当たりGDPが13,340米ドル)こともあって、経済開発と人間開発の乖離を表す1人当たりGDP順位と人間開発順位の差が-32となっている。

表6-3 アフリカ各国の社会開発指標の推移

	出生時平均余命(年)			成人非識字率(%)			初等教育粗就学率(%)		
	1985	1993	2002	1985	1990	2002	1980	1990	1998-2000
アンゴラ	43	47	47	-	-	-	175	92	74
ベナン	50	48	53	78	74	60	67	58	95
ボツワナ	60	65	38	37	32	21	91	113	108
ブルキナファソ	45	47	43	87	84	74	17	33	44
ブルンジ	47	50	42	68	63	50	26	73	65
カメルーン	52	56	48	45	38	26	98	101	108
カーボヴェルデ	63	65	69	43	36	24	114	121	139
中央アフリカ	47	49	42	72	67	50	71	65	75
チャド	44	48	48	78	72	54	-	54	73
コモロ	52	56	61	47	46	44	86	75	86
コンゴ共和国	51	51	52	41	33	17	141	133	97
コンゴ民主共和国	51	52	45	59	53	36	92	70	47
コートジボワール	51	51	48	72	67	49	75	67	81
ジブチ	46	49	44	53	47	33	37	38	40
赤道ギニア	45	48	52	33	27	15	-	-	120
エリトリア	46	51	51	58	54	42	-	-	57
エチオピア	44	48	42	76	71	58	37	33	64
ガボン	50	54	53	-	-	-	-	-	144
ガンビア	45	45	53	79	74	61	53	64	82
ガーナ	55	56	55	49	42	26	79	75	80
ギニア	42	45	46	-	-	-	36	37	67
ギニアビサウ	41	44	45	77	73	59	68	56	83
ケニア	57	58	46	36	29	16	115	95	94
レソト	56	61	43	25	22	16	103	112	115
リベリア	53	56	47	66	61	44	48	29	118
マダガスカル	52	57	55	47	42	32	130	103	103
マラウイ	46	45	38	52	48	38	60	68	137
マリ	45	46	41	81	74	73	26	26	61
モーリタニア	48	52	51	68	65	59	37	49	83
モーリシャス	68	71	73	23	20	15	93	109	109
モザンビーク	44	46	41	71	67	54	99	67	92
ナミビア	55	59	42	29	25	17	-	129	112
ニジェール	44	47	46	90	84	83	25	29	35
ナイジェリア	47	51	45	59	51	33	109	91	-
ルワンダ	48	47	40	53	47	31	63	70	119
サントメプリンシペ	-	-	66	-	-	-	-	-	-
セネガル	47	50	52	76	72	61	46	59	75
セイシェル	69	-	73	-	-	-	-	-	-
シエラレオネ	36	39	37	-	-	-	52	50	93
ソマリア	44	47	47	-	-	-	21	11	-
南アフリカ共和国	59	63	46	21	19	14	90	122	111
スーダン	50	53	53	60	54	40	50	53	55
スワジランド	54	58	44	34	28	19	103	111	125
タンザニア	51	52	43	44	37	23	93	70	77
トーゴ	51	55	50	62	56	40	118	109	124
ウガンダ	48	45	43	49	44	31	50	71	136
ザンビア	50	48	37	37	32	20	90	99	78
ジンバブエ	56	53	39	24	19	10	85	116	95
アフリカ全域	49	52	50	56	50	37	80	74	91

出所：African Development Indicators various years.

している<sup>8</sup>。

表 6 - 3 では、さらに、アフリカの人間開発の健康と教育の側面を詳しく見るために、各国の出生時平均余命、成人非識字率、初等教育粗就学率を掲げた。

アフリカ諸国は独立以来近年まで予防接種や抗生物質の投与の普及により、それなりに国民の健康状態改善に努めてきた。その成果が出生時平均余命の伸長である。しかし、1990年代になり、こうした趨勢を覆す深刻な事態が起こっている。48カ国のうち31カ国で1993年よりも2002年のほうが出生時平均余命が短くなっており、アフリカ全体の平均も52歳から50歳に低下している。この9年間に、27歳も短くなったボツワナをはじめとして、同平均余命が10歳以上の短縮をみた国が9カ国もある。こうした寿命の大幅な短縮は、人々の健康状態の崩壊と呼ぶほかないだろう。この9カ国はすべて東南部アフリカの国々であり、HIV/AIDSが蔓延している諸国と重なり合っている。アフリカで人間開発指数がなかなか向上しにくいことの主因は、HIV/AIDSの蔓延と見てよいだろう<sup>9</sup>。

表 6 - 3 には人間開発指数の一要素である成人非識字率を載せている。成人非識字率は、人々が識字能力を獲得することによって増えていくストックの数値であるため、上昇することは減多になく、表 6 - 3 でもその例は見当たらない。ただ、非識字が人々の生活・生産能力の脆弱性に関係しているとしたら、アフリカ全体で37%、国によっては成人の大半が非識字である状況は人間の安全保障の観点から憂慮すべきものと言わねばならない。

同じ表 6 - 3 に示した初等教育の粗就学率については、子どもの就学状況のフローの数値を示すものである。1980年代アフリカでは、19の諸国で粗就学率の低下がみられ、アフリカ平均でも1980年の80%から1990年には74%に低下した。1990年代になると、初等教育への関心の集中を反映してか、相当数の国で粗就学率の回復がみられ、同年代末にはアフリカ平均は91%まで上昇した。

しかし、1990年代にも10カ国で粗就学率が低下した。1990年代末に、依然として28の国で粗就学率が100%に達していない。なかには1980年代、1990年代と続けて粗就学率が低下している国が4カ国あり、その一つコンゴ民主共和国では、1980年代に92%あったものが1990年代末には47%までほぼ半減している。同国の場合には、政治的意志の欠如、政治的混乱および内戦により、教育サービスが悪化したことがその原因であろう。近年回復がみられるとはいえ、アフリカでは、子どもたちの学校教育を安心して受ける権利、言い換えれば教育上の安全保障が広範囲に阻害されてきたし、その払拭には依然として程遠い状況にあるのだと言わねばならない。

### 6 3 アフリカにおけるリスクと脆弱性の特徴とその歴史的背景

人々の暮らしの安らかさは、それを脅かすリスクとリスクへの脆弱性によって決まる。ここでは、リスクとの関係から、アフリカにおける人間の安全保障状況の特徴を考察してみたい。人々の暮らしへのリスクを「日常に埋め込まれたリスク」と「非日常的で、大きな外的ショック」とに分け、それぞれについてアフリカなりの特徴を明らかにしていこう。

#### 6 3 1 日常に埋め込まれたリスクの今日

この項では、大きく経済的側面と社会的側面とに分けて、アフリカにおける人々の日常に埋め込まれたリスクの現状について、素描していこう。

#### (1) 経済的側面における人間の安全保障状況の特徴

アフリカにおける人々の「欠乏からの自由」を考える際に、まずとらえなければならないのは、アフリカの人々の経済生活がどのように編成されているか、ということだろう。アフリカの農業部門は依然として多くの国で、労働人口の大半を抱えており、

<sup>8</sup> 1999年以降のコートジボワールでは、政治的混乱・内戦が、人間開発状況をさらに深刻なものにしていると推測される『人間開発報告2004』によると、2000年から2002年にかけて、同国の人間開発指数は、0.402から0.399に低下している(UNDP(2004))。

<sup>9</sup> 1990年以降に人間開発指数が低下した13のアフリカの国々のうち、11カ国で成人のHIV感染率が5%を超えている(『人間開発報告』2004年版参照(UNDP(2004)))。同報告に示された推計値が5%を超えていないのは、13カ国のうちコンゴ共和国(4.9%)とコンゴ民主共和国(4.2%)である。2カ国の推計値も誤差のために、実際にはより高い可能性は十分にある。

その多くは、小規模農民であると言って差し支えない。アフリカの社会は、植民地化や近代産業の部分的導入、都市化などによって変化させられてはいるものの、依然として低い生産技術を基盤とする半自給型の農村社会の論理によって規定されている。

加えて、アフリカ経済に特徴的なことは、これもまた人口増加によって急速に形を変えてはいるものの、従来から土地豊富で人口希少な資源賦存のもとで人々の生活が織り成されてきたということである。熱帯や乾燥地域の厳しい環境、感染症の蔓延は、人口の増加を抑制し、その相対的に希少な状況が長く継続してきた。その中で、人々は、相対的に豊かな生産要素である土地をふんだんに用いる土地集約的な生産方法、例えば粗放的移動式耕作や放牧・遊牧を採用してきた。また、災害や疾病、戦闘、厳しい自然条件などを避けるために、広い土地を長い間をかけて移動してきた。

アフリカ農村においては、生産活動の多くの局面は世帯ごとにかなり孤立して展開されてきた。こうした社会では協同生産のための強固な社会組織は形成されず、それを基盤とする巨大な国家行政機構もほとんど成立し得なかった。近代的な意味での国家制度が導入されるのは植民地化以降のことである。生産のための協同行為がないことが一因となって、高コストで技術集約的な生産方法は忌避された。技術水準の低さのために生産水準も低位にとどまり、結果として余剰生産も乏しいままとなっている。このことは人口の希薄さと相まって市場経済の自給経済への浸透を阻んできた。協同行為の欠如は、農業生産の不安定とも関係している。アフリカではもともと年ごとの降水量の激しい上下動や年ごとの降水時期の変動など自然条件が不確実な国が多いが、その影響を緩和するために役立つ灌漑式耕作の普及は著しく立ち遅れている。それには、一定の土地への定住と農民間の協同行為を必要とする灌漑式耕作

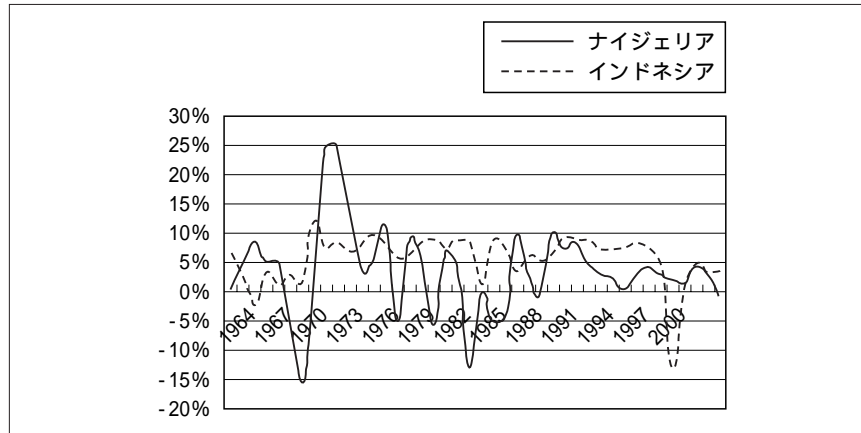
が、移動を重要な要素とするアフリカ農民の従来の暮らし方とは、必ずしも相容れないものであることが作用しているだろう。

自然条件の不確実性、それを克服できないことに加えて、灌漑ほかの革新技術の導入の遅れ、農産物価格の市況の乱高下が相まって、アフリカの農民を取り巻く環境は著しく不確実なものとなっている。それに拍車をかけているのが、マクロ経済環境が不安定なことである。産業構成の農業依存度の高さ、輸出品の一次産品への極端な偏り、経済運営のずさんさ、金融システムの脆弱さなどにより、経済成長率やインフレ率が毎年乱高下する国が多い。こうしたことは、農民のみならず、貧しい国民大衆一般の経済生活を著しく不安定なものにしている。人々の所得は、長期的に減少してきたばかりでなく、頻繁に前年よりも減少し、時にその減少幅は大きなものであった(図6-2参照)<sup>10</sup>。

ここで付け加えておかなければならないのは、1980年代から実施された構造調整政策のために、農民が、消費者とともに農産物価格の変動に直面せざるを得なくなったことである。同政策においては、経済自由化の一環として、農産物や投入物の価格安定政策がおしなべて廃止に追い込まれた。それは、農民にとっては価格インセンティブがより不確実になることを意味した。ザンビア、タンザニア、あるいはケニアなど東南部アフリカ諸国ではメイズ(トウモロコシ)のような主食穀物について公社専売制度・流通への補助金投入と一体となった、生産者価格と消費者価格の安定化措置が取られていた。構造調整政策では、これらが非効率や財政赤字の主因として廃止された。それとともに、生産促進のために供与されていた肥料など投入物への補助金も削減・廃止された。問題は、こうした経済自由化に対してアフリカの農民は、期待されたような生産増加の反応を示さなかったことである。農民は自由化された

<sup>10</sup> 図6-2は、アフリカ随一の人口大国であるナイジェリアとインドネシアの、1961年から2002年までの経済(GDP:国内総生産)成長率を比較したものである。図6-2から、ナイジェリアの経済成長率が、インドネシアのそれに比べて、おしなべて低ばかりではなく(該当する期間の年平均経済成長率は、ナイジェリアが4.1%、インドネシアが7.3%である)より激しく上下に変動していることがみてとれる(試みに経済成長率の標準偏差を計算してみると、ナイジェリアが7.6%、インドネシアが4.2%であり、ナイジェリアの成長率の分散が大きいが分かる)。通常、経済規模が大きい国ほど産業が多様であり、そのために、ある特定のショックの影響が分散されやすいと考えられる。しかし、ナイジェリアは、アフリカ第2の経済大国でありながら、この図に表されているような不安定ぶりを示している。ここに表された数値も、集計的なものであることを断っておかなければならないが、このことは象徴的にアフリカの人々を取り巻く経済環境の不安定さを示していると言える。

図 6 - 2 年平均経済（GDP）成長率 - ナイジェリアとインドネシア



出所：World Bank（2004）から筆者作成。

主食の市場向け生産増加に向けて勇躍参加したわけではない。農民のなかにはリスクやコストの増大を忌避して、より自給的な生産に退行したり、別の作物や職種に転換したりしたものも多かったと考えられる。

## （2）社会的側面における人間の安全保障状況の特徴

アフリカにおける学校教育と保健医療の普及は、独立したアフリカ諸国が成し遂げた、最も大きな成果だったと言ってよいだろう。だが、6 - 1 で見たように、その成果は必ずしも盤石なものであるとは言えない。

そのことの背景には、アフリカ社会の歴史がある。近代以前のアフリカにも、もちろん親から子へ、年長の世代から年少者へ、知識・技術を伝承する営みがあった。しかし、アフリカのほとんどの社会は、もともと無文字社会であり、そこでの知識・技術の伝え方はわれわれの慣れ親しんだものとは大きく異なっていた。学校教育の普及が困難に直面している背景には、こうしたアフリカ諸国特有の履歴がある。アフリカにおいて就学率が時に低下するのは、その履歴のために学校教育の歴史が浅いことに大きな要因がある。そして、アフリカでは、学校教育を必要とする雇用が必ずしも十分に創出されていないために、人々の教育に対する期待収益は必ずしも高くない。さらに学校教育の階梯が上がれば上がるほど、貧困な人々にとって教育は必要とは観念されなくなり、選択の余地のある対象となる。そのために、政

府にとっても質の高い教育サービスを行うことは絶対的社会的要請ではない。植民地化によって外生的に生み出された行政機構にとって、先進国におけるような義務教育体系を確立し、しかもこれを急増する学齢人口に対して提供することは、その能力と必然性を超えた事業だった。その意味で学校教育は、未だ広く、深く人々の日常に組み込まれたものとはなっていない、と言ってよいだろう。

また、広範囲の乾燥地域や熱帯地域を抱えるアフリカの自然条件は、往々にして人間の生活にとって過酷であった。感染症の蔓延はほかの地域以上に深刻な課題であり続けてきた。そのために人口の増加も厳しく抑制されてきたことはすでに述べた。このため病にどう対処するかは、人々の安全保障にとって、近代化以前から最も喫緊の課題であり続けていると言ってよい。呪術医（witch doctor）と俗称される伝統的療法者の、アフリカ全体にわたる普遍的存在とそれぞれの村落社会などにおける独特の地位は、そのことを裏付けていると言ってよいだろう。

アフリカの課題は、現在までに達成された予防接種や抗生物質の普及といった近代医療技術の簡易な適用を超えて、保健医療制度をより高度で充実したものへと発展させていくことにある。問題は、アフリカの政府にそうした意思と能力があるかどうか、である。

天然痘・ポリオなどすでに先進国において研究しつくされた感染症への対応は、国際機関の協力もあって、大きな成功を収めた。しかし、先進国でも感染例が少ない新興感染症の場合には、著しく対応が

遅れるのが通例である。また、アフリカの政治・行政は、人々の身体の陰の面、特に性感染症やリプロダクティブ・ヘルスの問題に取り組むだけ社会的に強固な正当性を獲得できていなかった。そうした保健サービス制度の弱さを根底から直撃したのが、HIV/AIDSの蔓延だったと考えられるだろう。HIV/AIDSは性感染症であるために、労働人口に広がる面があり、経済的影響も大きい。貧困世帯の働き手がHIV/AIDSに感染する場合は、所得の減少ばかりでなく、症状が重いだけに治療・ケアの負担も大きい。

性感染症やリプロダクティブ・ヘルスはジェンダー間の関係と表裏をなす問題である。センの指摘のように、アフリカでは、南アジアに比べて「喪われた女性たち」の比率が低いなどの評価するべき点があるとされる。しかしながら、女性の地位はアフリカにおいても低く、その状況こそ、日常のなかにリスクを構造化して埋め込んだものだと言わなければならないだろう。女性の外性器切除（FGM問題）に象徴される性的な従属関係は、女性がHIV/AIDSへの感染について自衛することができず、結果としてその蔓延を招いてしまうことと切り離して考えることはできない。また、ジェンダー間の分業関係のために、農村において農業、特に食糧生産を担う人々のなかで女性の占める比率が高くなっているが、このことは、すでに指摘したような農業生産の不安定や低迷の負担が女性の肩により重くのしかかっていることを意味している。

アフリカの多くの世帯・家族関係において、日常に埋め込まれたリスクをより多く受け止めなければならないのは、女性である、と言ってよいだろう。

### 6 3 2 アフリカと非日常的な大きなショック(外的ショック)

アフリカにおいては、非日常的な大きな外的ショ

ックについても枚挙にいとまがない。例えば、それは、アフリカ諸国にとって制御不能な主要輸産品価格の暴落であり、予想できない規模の旱魃や洪水であり、大挙して襲来するバッタの害である。また疾病感染の突発的な広がりもここで言うショックの一種であろう。現在のアフリカにおいて、最も深刻な問題となっているHIV/AIDSについては、その感染の規模と影響の大きさは言うまでもない。ただ、後述の「HIV/AIDSとともに生きる人々」の治療とケアが、アフリカにおいても日常的な社会的課題になっている今日、この問題を「外的ショック」と呼ぶのは既に適切でなくなっているように思われる。

本項では、1990年代のアフリカでとみに問題となってきた紛争、暴力、難民などについて特に言及しておきたい。表6-4は、1990年代以降、顕著な政治暴力事件、局地的武力紛争、全国ないし政権に大きな影響を与える武力紛争、国際的な紛争が生じたアフリカの国々を示したものである。表6-4に掲げた42カ国のうち、38カ国で政治暴力や武力紛争が起こっている<sup>11</sup>。

暴力や紛争の問題は、「欠乏からの自由」とともに人間の安全保障の重要な側面をなす「恐怖からの自由」の範疇においてまずとらえるべきものである。と同時にこれらは、「欠乏からの自由」と密接な関係にある。生活・生産のための資源が相対的に希少化すると、それは人々の間の資源をめぐる競争を激化させることになる。もちろんこうしたことが直ちに紛争や暴力を惹起するわけではないが、競争の激化は、ほかの要因と絡み合せて、個人間、集団間の対立、暴力、武力紛争の温床になりやすい。サヘル諸国での遊牧民と政府との対立や、スーダンのダルフル紛争の背景には、乾燥地帯における生活資源をめぐる異なる社会集団間の軋轢が横たわっていると推測される。またケニアのリフトバレー州の住民襲撃事件の背景には、この州の乾燥・半乾燥

<sup>11</sup> これらの政治暴力的社会現象を選び出し、4つのカテゴリーに分ける考え方について述べておかなければならない。ここでの4つのカテゴリーはすべて政権ないし政権中枢に近い政治家、あるいは有力な野党政治家が何らかの形で当事者となっているケースを含んでいる。そのなかで、政治暴力事件であるか、武力紛争であるかは、突発的あるいは一時的な事件であるか、組織的・継続的なものであるかどうかによって分けている。政治暴力事件が顕著であるかどうかは、政権を動揺させるようなものであったか（クーデターやテロなどの場合）、あるいは多数の死傷者を出す事件（典型的には政権側による集会・デモに対する暴力的弾圧）であったかどうかによっている。局地的であるかそうでないかは、武力紛争の影響が全国に及ぶものかどうか、あるいは政権の帰趨を左右するものであるかどうかによっている。国際的な紛争は、少なくともある一国の政府・政治権力者が他国の国家などの主体と武力紛争状態にあった場合をさしている。いずれにせよそれぞれの境界は必ずしも明確なものではなく、筆者の主観にかなり左右されていることを断っておかなければならない。

表 6 - 4 援助の減少とアフリカ低所得国の政治経済パフォーマンス

	GDP年平均成長率 (%)			暴力的事件	国内局地紛争	国内紛争	国際紛争
	1986-1990	1991-1995	1996-2000				
アンゴラ	3.3	- 1.3	6.4			*	*
ウガンダ	5.0	6.8	6.1		*		*
エチオピア	5.5	2.2	5.0				*
エリトリア	-	-	1.5				*
ガーナ	4.7	4.4	4.3				
カメルーン	- 2.5	- 1.8	4.7				*
ガンビア	3.1	1.6	4.8	*			
ギニア	-	3.7	4.0				*
ギニアビサウ	4.3	3.1	- 0.2			*	
ケニア	5.6	1.6	1.8		*		
コートジボワール	- 0.7	1.7	3.4			*	
コモロ	1.0	0.2	0.9	*			
コンゴ共和国	- 0.2	- 0.1	2.4			*	
コンゴ民主共和国	0.7	- 7.5	- 3.7			*	*
サントメプリンシペ	0.4	1.4	2.1	*			
ザンビア	1.6	- 0.5	2.7	*			
シエラレオネ	2.6	- 5.0	- 3.7	*		*	*
ジンバブエ	3.5	0.7	1.9	*	*		*
スーダン	1.5	-	6.2			*	
スワジランド	5.2	2.0	3.3				
セイシェル	5.4	2.4	1.0				
赤道ギニア	-	7.4	34.8	*			
セネガル	3.5	1.3	5.3		*		
ソマリア	1.2	-	-			*	
タンザニア	4.0	3.4	4.1	*			
チャド	2.7	2.2	3.1			*	
中央アフリカ	0.8	0.9	2.3	*			
トーゴ	2.5	- 1.2	2.2	*			
ナイジェリア	4.2	2.7	2.7	*	*		*
ナミビア	2.5	4.8	3.5		*		
ニジェール	2.0	0.8	2.8	*	*		
ブルキナファソ	2.6	3.2	4.6				
ブルンジ	3.7	- 1.8	- 1.1			*	
ベナン	1.0	4.2	5.3	*			
マダガスカル	2.8	- 0.4	3.8	*			
マラウイ	3.8	1.7	4.0				
マリ	6.1	2.7	4.8	*	*		
モーリタニア	2.3	3.9	4.3	*			
モザンビーク	5.5	5.5	7.9				
リベリア	-	-	-			*	*
ルワンダ	0.7	- 9.5	9.8			*	*
レソト	7.1	5.8	3.6	*			

注：低所得国とは平均国民総所得745米ドル以下の国である。  
出所：高橋（2004）ほか。

地域での人口と家畜数の増加、また異なる社会集団の流入に伴う社会的緊張があった。この社会的緊張を、選挙区の人口構成を自分に有利に変更するために政権側が利用したと推測されている。

他方で紛争の激化は経済活動に悪影響を及ぼす。表 6 - 4 からは国内紛争の生じた国々のいくつか

が、著しいマイナス成長を記録していることが分かる。そして、紛争は、その直接・間接の被害者には著しい経済的影響を及ぼした。数ヶ月のうちに数十万人が虐殺されたルワンダの事態は言うに及ばず、国家を崩壊状態に陥れ、生活資源の窮乏を招いたソマリア内戦、世界で最も深刻な人道的悲惨とみなさ



表6 - 5 開発途上国における国内避難民・難民の数（2003年、単位：千人）

	国内避難民	受入難民	出国難民
南アフリカ共和国	-	27	-
ガボン	-	14	-
ナミビア	0	20	1
ガーナ	0	44	13
スーダン	0	328	567
カメルーン	0	59	2
トーゴ	0	12	8
コンゴ共和国	0	91	24
ウガンダ	0	231	24
ジンバブエ	-	13	-
ケニア	0	239	-
ナイジェリア	0	9	19
モーリタニア	0	-	26
ジブチ	0	27	-
ガンビア	0	7	-
エリトリア	0	4	11
セネガル	0	21	8
ルワンダ	0	37	66
ギニア	0	184	1
ベナン	0	5	-
タンザニア	0	650	-
コートジボワール	38	76	47
ザンビア	0	227	-
マラウイ	0	3	-
アンゴラ	0	13	313
チャド	0	146	46
コンゴ民主共和国	0	234	428
中央アフリカ	0	45	35
エチオピア	0	130	26
ギニアビサウ	0	8	-
ブルンジ	100	41	525
マリ	0	10	-
シエラレオネ	0	61	78

注：「-」となっている欄は数値が利用可能でないか、きわめて少数であることを示す。  
出所：UNDP（2004）より筆者作成。

れ、多数の難民を生み出しているダルフル紛争、近隣諸国のほとんどが関係し、「アフリカにおける世界大戦」と呼ばれたコンゴ民主共和国の内戦とそれに伴う広汎な飢餓、シエラレオネにおける反政府武装集団による民間人への残虐行為と少年兵の拉致・動員などによって、「恐怖からの自由」とともに「欠乏からの自由」が蹂躪されたことは言うまでもない。

アフリカ全土が紛争に引き裂かれ、アフリカの国民大衆のほとんどが常に政治暴力や武力紛争にかか

わって生きてみると見るのは必ずしも、正しくない。表6 - 4で明らかなように、全国的な影響を持つ紛争が発生している国は少数派である。しかしながら、紛争国でない国が紛争と無縁であるということも、これまた正鵠を射ていない。表6 - 5には、国内避難民数、受入難民数、出国難民数のいずれかのデータのある33のアフリカの国を掲げている。ここでみてとれるのは、国内避難民は少数であり（あるいは記録されておらず）、難民受入国が、難民を発生させた国よりも多数にわたっていることである<sup>12</sup>。こ

<sup>12</sup> 表6 - 5の受入難民数と出国難民数をそれぞれ単純に足し合わせると、前者が301万6000人、後者が226万8000人である。アフリカ外の国で受け入れられている難民がいることも考え合わせると、大きな開きがあると言わなければならない。これは、難民の現員の確認の難易度に受入国と発生国とで違いがあることに一つの要因があるものと考えられる。

うしたことに象徴されるように、アフリカにおける紛争などの影響は、時として、その国の外に影響を及ぼす。母国での内戦の長期化によって、難民の在留も長期化し、受入国にとって難民が社会経済的に大きな負担となる場合がある<sup>13</sup>。そして、紛争に追われた人々が国内ではなく、国境をまたいで行き来することは、アフリカの武力紛争への対応について、重要な意味をもっている。それは、武力紛争が往々にして一国の紛争にとどまらず、国際的な広がりをもつこと、武力紛争については国際的な対応が必要なことの2つを示唆しているだろう。

こうした1990年代以降の紛争の激化と拡大の要因として、1980年代に進んだ2つの大きな政治経済変動を指摘することができる。一つは、構造調整と、政府財政の窮迫である。多くの政治支配者は、構造調整によって財政金融の緊縮措置を求められ、また経済停滞のために財政資源の枯渇に直面した。そのことは、政治体制の動揺を招いた。財政資源の恣意的配分に依拠したパトロン-クライアント関係が政治支配の支柱であった場合は、それを維持することが難しくなった<sup>14</sup>。また、かなりの国で、軍隊、警察などの要員への給与の支払い遅延や不払いが頻発し、政府が合法的に武力を独占するという近代国家の大前提自体が維持できなくなった場合もあった<sup>15</sup>。中央アフリカやコートジボワールでの政治混乱や内戦の要因はそのことにあった。ある国家の経済的欠乏が人間の安全保障への重大な脅威を呼び起こすきわめて分かりやすい例であろう。

いま一つは、1990年前後に大半のアフリカ諸国を席卷する形で始まった複数政党制への移行である。それまでの権威主義体制を廃して、政治・言論活動を自由化したことは大いに評価すべきことである。しかし、それに伴う政治的競争のかなり急速な導入は、有力政治勢力間の対立を激化させた。表6-4が示唆するように、こうした政治的自由化の過程では、相当程度暴力が行使され、場合によっては政治的対立や暴力は武力紛争へと発展したのである。コンゴ共和国では選挙で対立したもの同士が私兵を動員

して、政権の争奪戦を戦った。

こうしたことに、自動小銃などの小火器の拡散が拍車をかけた。その背景には、冷戦期における安価で携帯の簡単な小火器の開発と東西両陣営によるその大量生産がある。内戦の当事者による武器の購入は言うまでもなく、内戦・紛争の沈静化の後には、近隣諸国に武器が流出し、一般社会への武器の蔓延の端緒となった。また、政治体制の変動や軍隊・警察組織の規律の弛緩、機能の低下により、武器がこれらの組織の外へ流出し、武器の蔓延を助長した。

### 6 3 3 ダウンサイド・スパイラル：アフリカにおける構造的脆弱性の理解に向けて

アフリカにおける人間の安全保障問題に取り組むためには、各種のリスクについてだけではなく、そこに関係する事象をなるべく統合的にかつ、長期的な視点に立って理解することが必要である。そうしてこそ、どのような分野に具体的な関与を行うか、という戦略が明らかになる。

#### (1) 人口急増と資源の希少化

アフリカでは、人口の急増は、資源の相対的希少化ばかりでなく、自然環境への負荷を強め、資源の減耗をもたらしている。人々が生活資源を得るための自然環境の利用の拡大、例えば過放牧、開墾や薪炭採集のための森林の破壊、休閑期間の短縮（すなわち耕作負荷の増大）による土壌の消耗・劣化などが生じている。所によって、これに輸出用の木材輸出や鉱物資源の乱開発、産業廃棄物の不適切な処理などのいわば近代的環境破壊が加わって、問題を助長している。

自然環境への負荷の増大は、そこから取り出す資源の利用効率、すなわち生産性の停滞によって起こる。土地単位当たりの生産物（すなわち土地生産性）

例えば既存の放牧地・耕地の生み出す生産物が、増加する人口の需要をまかなうに足るほど増えるなら、放牧地の拡大や開墾は必要ないはずである。

<sup>13</sup> 難民の在留の長期化は、難民自身にきわめて深刻な苦痛となることに加えて、さまざまな複雑な問題を引き起こす。まず、難民の受け入れは、国際社会から受入国への援助に関連して重要な意味を持ち得る。また難民キャンプが国際社会の手厚い支援の対象となる場合、近隣住民との間に格差が生じかねないことにも配慮が必要である。

<sup>14</sup> これは武内のすぐれた論考（武内（2000）参照）によるところが大きい。

<sup>15</sup> 松本（2004）、高橋（2004）参照。

だが、生産性の向上には、技術・知識の獲得が必要である。アフリカの小規模農民の多くは、この意味での技術・知識を欠くため、土地利用の外延的拡大などの環境負荷の増加によらざるを得ない。

技術が低く、労働生産性も低い場合には、土地利用の拡大のために一定の家族労働力を確保する必要がある。こうしてアフリカの小規模農家の世帯主たち（その多くは女性である）は、世帯員数を減らさず、できれば増やしていくインセンティブを持つことになる。特に環境劣化により、水の確保や薪炭の採集が難しくなり、耕地における食糧の追加的生産が低下していくと、女性が役割とする家族の日々の再生産が脅かされることになる。そこで、女性としては、自らの自由になる家内労働力としての子どもの数の確保を必要とするだろう。こうしたことは、アフリカの貧困大衆の暮らしのなかに、人口増加の抑制メカニズムが根付かないことの背景となっている。

生産拡大による環境への負荷の増大は、過放牧、森林減少、土壌浸食など自然資源の劣化を生み、中長期的に生産に対して負の影響を与える。しかし、農民は増加する世帯員数を養うため、より生産を拡大するが、そこで得られる追加的生産物が少ないため、さらに生産を拡大するほかない。こうして環境劣化が生産拡大を惹起し、それがさらに環境劣化を招くという悪循環が準備されることになる。

このように人口増加、環境劣化、および生産（性）の低迷という3つのファクターは、互いに因となり果となる構造的メカニズムを構成していると考えることができる<sup>16</sup>。こうしたいわば「脆弱性の悪循環」は、アフリカ大衆の人間の安全保障状況を、より豊かな国々とは大きく違うものとしている。そして、その中心にある問題が、小規模農民の技術水準の低さと、それと表裏をなす貧困である。

## （2）国家と市場の未発達

生産性の向上、特に技術の進展において大きな役割を期待されるのが政府である。貧困層を主体とするアフリカの半自給型農業の技術革新を進めることは、収益性の観点から、民間企業や市場経済メカニ

ズムのよく成し得るところではない。そうだとすれば、政府こそが適正技術の研究開発や普及に取り組み、脆弱性の悪循環を断ち切る努力の中心にあるべきことになる。

ところで、現代の先進国においては、過去多くの国で政府や公共的団体が、農業はじめ産業の振興に大きな役割を果たした。また、治安、行政サービス、教育、保健さらには社会福祉などの面で政府が、市場と分業・協同しつつ、人間の安全保障に大きな役割を果たしている。新自由主義的な小さな政府論・自己責任論が影響力を増し、産業の振興や規制介入などでの役割が見直されつつあるといっても、政府の役割は基本的なところでは変わっていない。

しかし、アフリカにおける国家のあり方は、先進国とは大きく異なっている。現代のアフリカ国家には、社会福祉はおろか、基本的な治安や行政サービスの役割も十分に果たし得ていない組織能力の低いものが多い。こうした政府の能力の低さは、近代以前に人々の生産共同体に根拠を持つ国家が形成されず、行政機構は植民地化によって初めて外から持ち込まれたという歴史とかかわっている。別の面から言えば、政府の機能の弱さの背景には、それを補完すべき市場が未発達なことがある。例えば、アジアにおける緑の革命は政府や公共研究機関による革新技术の研究開発なしに起こり得なかったが、同時に新しい技術の要素である投入財（改良品種、肥料、農薬ほか）を安定的に供給する市場経済システムなしに広がり得なかったのである。そして農民がこうした投入財を日常の生産活動に導入していくためには、それを用いて作られる生産物自体が市場性を持たなければならない。しかし、アフリカでは、農業生産物、特に穀物の国内市場も、農業投入物の国内市場もともに大きく未発達である。

## 6 4 アフリカにおける人間の安全保障に向けた取り組み

ここまで述べたようなリスクや脆弱性に取り囲まれた状況のなかで、アフリカの人々はただ単に手をこまねいてきたわけではない。生存の可能性を高め、

<sup>16</sup> 世銀アフリカ局のエコノミストCleaverとSchreiberはこうしたメカニズムをNexusと呼び、その内実を詳細に明らかにしようとした（Cleaver and Schreiber（1994））。

暮らしを安らかにするための努力が積み重ねられてきた。アフリカの政府とそれを支援する援助に求められているのは、こうしたアフリカに内在する自助努力を見つめることである。それらと接合されない限り、人間の安全保障と貧困削減の営為は持続可能なものにならないだろう。

#### 6 4 1 日常レベルにおける予防・緩和のための選択と行動

アフリカの農民は、貧困であるがために、彼らを取り巻く不安定な環境自体を根本から変える力を持たない。しかし、彼らは、自らを取り巻くリスクに対する脆弱性を緩和すべく、さまざまな工夫をこらして、暮らしを編み上げている。ここではその工夫のすべてを紹介することはできないので、特筆に値すると思われる事例を、世帯レベルと地域社会レベルに分けて触れていくことにしたい。

##### (1) 世帯レベルのリスク分散行動

ここでは、「移動」、「多角化」、「相互扶助」の3つを切り口として世帯レベルの脆弱性緩和の工夫について考察を進めていこう。

アフリカに住むかなり多くの人々は、人口希少・土地豊富な条件の下で移動を頻繁に繰り返してきた。すでに紹介した遊牧、半遊牧、あるいは移動式耕作などは、各世帯が移動を通じてリスクを飼いならした末に選り取られた生活・生産形態と見なすことができる。センが『貧困と飢饉』で紹介しているように、西アフリカからスーダンにかけてのサヘル地域の遊牧民は、季節的な降雨の変動に合わせて毎年移動を繰り返して生き延びてきた。これも暮らしに織り込まれた生存・生活のための知恵である<sup>17</sup>。

世帯や親族の紐帯・ネットワークは、移動と関連しながら、機能している。まず、各世帯は一部の成員の移動を織り込むことによってリスクの分散を図る。出稼ぎがその典型的な例であり、出稼ぎは、貧

しい農村の世帯にとって、食糧供給への負担を減らす意味（いわゆる「口減らし」）をもつと同時に、収入源を多角化するという意味をもっている。また、内戦のような突発的なショックに対して人々が避難する場合、異なる地域に住む親族のネットワークを頼ることが、頻繁に見られる<sup>18</sup>。

アフリカの農村住民は、世帯や親族の紐帯、出身地の地縁を通じて都市の貧困層と密接な生活ネットワークを形成していることが多く、農村の貧困は都市の貧困と連動している。他方、いったん離農した都市住民は、深刻化する雇用情勢に身を委ねており、より不安定な立場にある。これを克服するため、近年、都市農業と呼ばれる現象がスラムの貧困層などに広がっているが、これはアフリカにおける新しい世代の都市貧困層による脆弱性低減の営みとみることができよう。

移動とともに、農村の世帯にとって重要な意味をもっているのが、営農における多角化である。モノカルチャー＝単一栽培という言葉が流布しているため、アフリカの農業は特定産品に偏っているというイメージが強い。しかし、特定産品に偏っているのは輸出であって、農業ではない<sup>19</sup>。その意味ではモノカルチャーではなく、モノエクスポート（単一輸出）などの呼称を与えるほうが適切であろう。

アフリカの国家レベルの経済は、モノエクスポートに象徴されるような脆弱性を抱えているが、アフリカの個々の農民はそれに大きく影響されながらも、営農のなかで、脆弱性を減らすための多くの工夫をこらして生き抜こうとしている。その典型的な形が、多くの作物や生産形態を複合させる営農形態である。アフリカの、例えば西ケニアの小規模農民の畑地を観察すると、雑然という形容がふさわしいほど、さまざまな作物が植えられていることに気がつく。作物のなかには商品作物から、主食作物、また補助的な野菜類が含まれる<sup>20</sup>。さらに、多くの農民が牛やヤギなどの牧畜を同時に行っている。これ

<sup>17</sup> センの指摘のような植民地化以降の国境画定、また独立以降の政府の定住化政策がこうした知恵の発揮を阻害している面がある。なお、より詳しい検討が必要であるが、サヘル諸国での政府と遊牧民の対立の背景には国境を越える「移動」をめぐる軋轢がある、と考えることができよう。

<sup>18</sup> 松本（2004）参照。

<sup>19</sup> 平野（2003）参照。

<sup>20</sup> 試みに、作物の多様性の指標として、作付面積に占める主食の平均割合を計算してみると、日本ではコメの作付面積が65%を占めるのに対して、ウガンダではメイズの作付面積が30.8%、ナイジェリアではソルガムのそれが26.6%である（いずれ2002年。FAOのデータサイトFAOSTAT <http://faostat.fao.org/> による）。この指標で見ると、日本のほうがはるかにモノカルチャーに近い営農形態をとっており、アフリカの農民がそれに比べて作物の分散を愛好していることが窺える。

は言うまでもなく、それぞれの作物や家畜がかかえる市況や、旱魃・多雨・虫害などに対する脆弱性・不安定性を見込んで、収入源を（したがってリスクを）分散させようとの生活戦略に基づく行動だといっている。ただ、こうした合理的な営農多角化行動は、単作の場合に比べて効率性に劣り、一つ一つの作物の国内市場の発達や、農民による品質向上のためのノウハウの蓄積、さらには近代的技術への革新を妨げている面があるかもしれない。

上記のように、アフリカでは、各世帯が地理的な移動を織り込みながら、農村に残った者と都市に出て行った者が相互に依存し、さらにそれぞれの場所でリスクを分散する、といった重層的な脆弱性低減の営みを積み上げている。

## （２）地域社会としての安全保障の営み

世帯レベルにおける脆弱性低減の営みに加え、より広い人的ネットワークや地域社会のつながりが、現代のアフリカでは大きな役割を果たしている。政府が期待された役割を果たせないでいるなか、こうした中間レベルの社会集団の役割が重要な意味をもつようになっている。

アフリカの農村社会の観察において、注目を集めてきたものが、世帯間の相互扶助ネットワークである。アフリカの多くの農家は、生産形態においてはかなり孤立した営農を行っているが、消費や分配の面での相互扶助では緊密な結び付きを持つといわれる。同じ農村や民族集団のなかで、各世帯が自らの貯蓄を残さないまでに互いに供給し合う、いわゆる共食行動などがその典型である<sup>21</sup>。

こうした共食行動をはじめとする再分配は、より成功したものの貯蓄を妨げる面があるため、平準化作用と呼ばれ、技術革新や貯蓄・資本蓄積を阻害するものと見なされてきた<sup>22</sup>。だが、最近では、平準化作用を人間の安全保障の面から再解釈する理解が生まれている。アフリカの農民にとっては、厳しく

不安定な環境のなかで、物的、金融的貯蓄を用いる投資の期待収益は限られている。彼ら／彼女らの問題関心はそうした通常の意味での投資の収益よりもむしろ、農村社会における地位を確保し、将来に起こり得る生活・生存への危機の際の他人からの扶助の可能性を高めておくことにある。そのためにアフリカ農民は物財や金融システムに投資をするのではなく人間関係に投資をするのだと考えることができる<sup>23</sup>。この相互供給による人間関係への投資は、高い生存・生活へのリスクにさらされる貧困な人々にとって、保険制度に代替する役割を果たしているとの解釈ができるであろう。

貧困状況の深刻化のなかで、相互扶助、相互保険の営みが、アフリカの大衆の間に、大きく広がっている。セネガルなど西アフリカでは、従来からトンチンと呼ばれる回転式貯蓄信用組合（Rotating Savings and Credit Associations: ROSCAs）が庶民の相互扶助手段として根付いてきた。ケニアの庶民の間でも、メリー・ゴラウンドと呼ばれるROSCAsや、葬式講などの急速な広がりが観察されている。

こうした地域社会や人的ネットワークを基盤としたインフォーマルな組織が、機能不全に陥った政府の役割を代替するような例も見られる。アパルトヘイト下、民衆が政府のサービスから排除されていた南アフリカ共和国では、NGOが貧困対策・社会福祉などにきわめて大きな役割を担ってきた。ザンビアでは、政府の学校建設が急増する学齢人口の収容に間に合わないため、地域社会によって建設され、運営されるコミュニティ・スクールが広がっているし、エイズによる保護者の死亡増加を背景に、民間人による孤児院の運営が増えている。ブルキナファソの農村では、識字教育、小口融資から、水利インフラ建設まで幅広い活動を行うナム・グループというNGOが伝統的な農民組織を基盤として発展し、全国組織を結成するほどに広がっている<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> 掛谷の報告によれば、タンザニアのトングウエという民族では、各世帯の調理した食事のうち3分の1は、他人のためにふるまわれたという。トングウエの人々は各村落を互いに訪ね合い、食事を供給し合うことを日常的な行動にしていたとされる（掛谷（1974））。

<sup>22</sup> たしかに農村社会内の平準化と呼ばれる行動に関連して、「制度化された嫉妬」と呼んだほうがいような破壊的なものもあることは事実である。新しい品種や畜種の導入に成功した人々への集中的なたかりや盗み、社会的攻撃（嫉妬、呪詛など）はしばしばアフリカの農村社会で観察されている。

<sup>23</sup> この点の解釈については、島田（1999）を参照のこと。

<sup>24</sup> 竹下（2000）参照。

暴力や紛争状況への対処においても、地域社会や伝統的社会関係を基盤にしたインフォーマルな組織の役割が強まっている。南アフリカ共和国では、政府が犯罪活動を抑え込むことができないために、インフォーマルな安全保障提供者としての自警組織が生まれ、民衆の間に一定の支持を得るようになって<sup>25</sup>。リベリア内戦に現れた「ロファ防衛軍」、あるいはシエラレオネ内戦に現れた「カマジョー」などは、伝統的指導者や秘密結社のもとで結成された、村落・国内避難民キャンプの自衛組織であったという<sup>26</sup>。

これらは、人間の安全保障が損なわれた際に、アフリカの民衆社会がただ個人的な解決に走るだけでなく、集合的な努力によってこれを乗り越えようとする反応力を秘めていることを示したものだといえるだろう。その際には、近代的国家制度の外にある社会組織・社会関係がむしろ、努力の基盤を提供した。その文脈における注目すべき例は、ソマリア内戦を部分的に終わらせたソマリランドの例であるかもしれない。ソマリア北部のソマリランドは、いち早く内戦を終わらせ、国家破綻状態の続く南部・東部を見限って独立宣言を行った。国連などの支援があったとはいえ、内戦の終了に最も大きな意味をもったのが、停戦・平和回復に向けた長老間の合意であったという<sup>27</sup>。アフリカの破綻国家の再建だけでなく、国家建設そのものにおいても、こうした既存のインフォーマルな社会関係や権威が大きな意味を持ち得ることをこの例は示唆しているように思われる。

#### 6 4 2 国家レベルにおける予防・緩和・保護

ここまでアフリカの国家・政府に対して批判的な目を向けてきたが、政府の政策努力に人間の安全保障にかかわる成果が全くないわけではない。また、政府開発援助の主要な受け取り手が政府である限り、その役割を正当に評価することは大切であろう。以下、1990年代以降のアフリカの政府のなし得たこ

とを瞥見していこう。

#### (1) 国家レベルの貧困削減への取り組み

現在、アフリカなどの貧困諸国の多くで、国家レベルの開発戦略の中核としての位置付けを与えられているのが、貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy: PRS) である。PRSは、1999年のケルン主要先進国サミットで合意された拡大重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) イニシアティブを実行に移すために、IMF・世銀によって各対象国政府に策定が要請されるものである。以来 HIPC に加え、国際開発協会 (International Development Association: IDA) 融資対象国、およびそのほかの国々計81カ国を対象として、順次PRSが策定されてきた。

PRSでは構造調整政策の反省に立って、開発途上国側の自主性によって策定することが重視されているが、やはり実際の策定作業は、IMF・世銀の助言と影響を大きく受けると考えてよい。PRS制度の発足当時のIMF・世銀の方針に、人間の安全保障は、公式的に取り入れられてはいなかった。したがって、各国のPRSにこの理念を反映させられるかどうかは、今後の問題となろう。ここでは、その反映の可能性を探ることを念頭に置いて、具体的なPRSの例に書かれた開発・貧困削減政策が、人間の安全保障の観点からいかに評価できるかを中心に述べることにしたい。

例として主に取り上げるのは、貧困削減に向けた開発協調<sup>28</sup>の進展において、焦点の一つとなっているタンザニアである。タンザニアは、HIPCイニシアティブの適用が2000年に認められ、その条件の一つとして同年3月暫定PRSが、また同年10月には正式なPRSが完成された。翌2001年11月には、条件の達成を認定されて、HIPCイニシアティブの完了時点 (Completion Point: CP) に到達している。このPRSのもとでは、教育、保健、農業・農村、地方政府改革の4分野に重点が置かれており、各々にPRS

<sup>25</sup> 遠藤 (2003)

<sup>26</sup> 落合 (2003)

<sup>27</sup> 松本 (2004) 参照。

<sup>28</sup> 従来、開発の現場における諸々の主体間の連携は援助協調と呼ばれてきた。だが、開発途上国政府がその中心に立つべき連携を呼ぶのにはふさわしくない。本論では開発協調で置き換える。

に基づくセクター戦略ないしプログラムがある。

これらのうち、最も目覚ましい成果を挙げたのは、おそらく初等教育サブセクターであろう。セクター全体をカバーする教育セクター開発プログラム（ESDP）のもとに、特に初等教育開発プログラム（PEDP）が策定された。授業料の無料化、生徒1人当たりの定額予算の確保、参加型学校運営委員会の設置、教員養成の拡充などを内容とするPEDPによって、初等教育の就学率は大幅に改善したとみられている。

農業・農村開発については、PRSにおいて農村開発戦略（RDS）、農業セクター開発戦略（ASDS）の策定が義務付けられた。国民の大半を農業・農村人口が占めるタンザニアにおいて、この2つは、重要な位置付けを与えられた。特に、RDSは、農村におけるPRS全体の具体化という側面を持つものである。RDSにおいては、地方道路の整備など小規模農民の市場参加の促進のための措置がうたわれた。これらをもとに農業セクター開発プログラム（ASDP）が編成され、日本をはじめとするいくつかのドナーが支援メンバーとして参画した。ASDPの大きな課題の一つは、教育・保健と同様、実際の活動が行われるべき地方のイニシアティブをどのように支援するかであった。地方の財源が乏しいなか、政策の実施は、結局のところ、中央からの資金配分にかかっているが、その一方で地方の自主性に基づき、その実情に合わせた政策策定が求められたのである。中央の政策策定・資源配分と地方の自主性とをどのように接合するかが、ASDPにおいて一貫した課題となっている。地方の自主性を発揮するため、県農業開発プログラム（DADP）の策定と、自治体の行財政運営能力の構築が進められることになった。この意味で、ASDP - DADPは、地方行政府改革と密接にかかわり、政府の機能強化をその不可欠の要素とすることとなった。

ASDPの策定過程では、小規模農業の発展の方向性として、市場向け生産の振興と、農民への公平な資源配分・食糧安全保障とのどちらを優先するか、について議論がたたかわされた。このことは、タン

ザニアにとどまらず、広くアフリカ・貧困国に共通の問題なので、後段でやや詳しく論じよう。

## （2）人間の安全保障における政府の努力

PRS推進とは別に、アフリカ諸国の政府が1990年代以降に挙げてきた、いくつかの人間の安全保障上の成果を指摘することができる。

エチオピアは、1980年代まで、飢饉の発生が悪名高い国であった。特に1984年前後の旱魃の際の大飢饉は、内戦に加えて、政府の対応の遅れ・ずさんさや当時のメンギスツ政権の集団化・移住政策による農業生産の低迷が引き起こしたものと批判された。このため、メンギスツ政権を倒し、内戦を収拾して成立したメレス政権にとって飢饉の防止は、政治的に重要な課題であった。1990年代以降、エチオピア各地は深刻な旱魃に度々襲われているが、1980年代のような大飢饉の発生は何とか予防されている。

もちろん、内戦状態にないこと、国際社会がすばやく対応していることなどが大きな要因ではあるが、旱魃など自然災害の食糧安全保障に与える影響についての早期警戒システムの作動、食糧備蓄の機動的活用と分配などエチオピア政府の措置が功を奏しているのも、事実である。こうした飢饉予防システムの効果を高めているのがメレス政権下で進められた地方自治制度の改革であり、それにより地域社会の緊急ニーズがより政策に反映されやすくなったとの見方もある<sup>29</sup>。

自然災害の影響についての早期警戒システムは、そのほかのアフリカ諸国でも一定の成果を挙げてきている。その反面的な証拠となっているのは、1990年代以降、アフリカで飢饉が発生するのが、ソマリア、コンゴ民主共和国東部、スーダンのダルフル地方などいわば政府機能が破綻状態に陥った場合に限られていることである。また、モザンビークでの洪水への対応も、早期警戒システムの作動した例として特筆に値しよう。これについてはケース・スタディを参照されたい。

HIV/AIDS問題への政府の対応は紙幅をさいて論ずるに値しよう。アフリカで、いくつかの諸国の平

<sup>29</sup> エチオピア政府は、そのPRSである「持続的開発貧困削減プログラム」のもと、食糧安全保障を国内食糧生産の刺激によって達成しようとする「生産的セーフティ・ネット・プログラム」、生産側の幅広い政策を組み合わせ「新食糧安全保障連合」を打ち出している。

均余命を大幅に短縮させるほどHIV/AIDSの感染が広がってしまった背景には、アフリカの政治・行政が性など人間の身体にかかわる問題を、正面から議論し、取り扱う社会的正当性を獲得できていないことがある、とすでに述べた。HIV/AIDSの問題は、国民に恐ろしい病として知られながら、その感染経路や状況、予防措置を詳しく公に語ることは、政治指導者にとって一時タブーであった。

こうしたタブーを恐らく最初に破ったのが、ウガンダ政府である。ウガンダでHIV/AIDSの最初の症例が確認されたのは内戦下の1982年であった。1980年代を通じて、成人人口の数十%が感染したとされるほど、急激な拡大がみられた。しかし、1990年代に入ってから、ウガンダのHIV/AIDSの感染者数は減少を開始し、特に若年層や都市地域で減少が顕著になり、農村でも拡大が止まったと考えられている。こうした成果は、アフリカでも最も成功した事例と考えてよい。その直接的要因は、HIV/AIDSの感染経路の正確な知識が広がり、それによって人々の性行動が大きな変化を遂げたことだとされる。

その性行動の変化には、政府による、いち早い取り組みが寄与していた。1986年に内戦を終結させて発足したムセヴェニ政権は、ただちにHIV/AIDSを国家開発上の一大問題であると正式に認め、迅速な政策措置をとった。そのなかで、重点が置かれたのは、マスメディアによる率直な報道を奨励し、さらにこの問題を地域社会、宗教界、NGOなど民間の人々と積極的に共有することであった。ウガンダ政府による、こうした積極的な取り組みは終始一貫持続してきた。

ウガンダ政府によるHIV/AIDS問題の公式の認知、民間との連携による情報周知、持続的な取り組みといった先例の教訓は、近年ようやくほかの近隣諸国によって顧みられるようになったと考えられる。

HIV/AIDSの予防とともに深刻な問題となっているのが、アフリカでは数千万人にのぼる感染者・発病者(「HIV/AIDSとともに生きる人々(PLWHA)」)のケアと治療である。すでに先進国では、治療薬・治療法が開発され、HIV/AIDSは即座に死を意味する病ではなくなった。しかし、先進国で開発された

HIV/AIDS治療にはコストがかかり、貧困国の人々にとって耐え難い負担となることが指摘されていた。そこで問題となったのが、アジア諸国などで製造された安価なジェネリック薬(すでにある企業によって開発された薬剤の製法を用いて別の企業が製造した薬剤のこと)の導入である。南アフリカ共和国政府は、ジェネリック薬の並行輸入の緊急措置によって薬価水準を引き下げ、貧しいPLWHAにとっても手の届くものにしようと試みた。これに対して治療薬を開発した製薬企業が、特許権の侵害にあたるとして、同国政府を相手取り、訴訟を提起した。この提訴は、南アフリカ共和国の世論や国際社会の猛反発を買い、製薬会社は、結局HIV/AIDS治療薬の途上国向け薬価を引き下げ、南アフリカ共和国政府との和解に応ずることとなった。南アフリカ共和国政府の一連の対応は、HIV/AIDSという国際社会全体にかかわる人間の安全保障上の危機の打開に向けたきわめて重要なものだったと言ってよい<sup>30</sup>。

### 6 4 3 超国家レベルにおける取り組み

アフリカにおける人間の安全保障問題への取り組みとして最後に論じなければならないのは、国際的なレベルでの公共行動である。「欠乏からの自由」に関わる開発援助などの取り組みは、本稿でわざわざ論ずる必要もないだろう。以下では、アフリカの内と外とに分けて、人間の安全保障にかかわる国際的な取り組みについて、簡単に述べることにしたい。

#### (1) アフリカ内における国際的取り組み

アフリカ諸国が共有する開発・貧困削減の方向性を示した文書としては、2001年にアフリカの首脳たちによって採択されたThe New Partnership for Africa's Development (NEPAD) をおいてほかにない。

NEPADは、アフリカ外のドナーからの援助を期待する一方で、アフリカ内の国際協力やネットワーク構築を提案している。これらについては今後アフリカ諸国自身の真摯な取り組みが期待されるのである。なかでも注目されるのは、アフリカ相互検証メカニズム (African Peer Review Mechanism:

<sup>30</sup> 落合 (2004) 参照。



APRM)であり、アフリカ諸国同士の検証を通じて相互のガバナンスなどの改善を図ろう、というものである。ドナーからの圧力によってではなく、より平等な立場で、似通った状況と悩みを抱える近隣諸国との相互のやりとりを通じて改革への動きを担保しようというのである。その文脈では、近隣諸国同士の相互学習が重要な意味をもってくるだろう。上でタンザニアにおけるPRSほかセクター開発プログラムの策定の例を紹介したが、先行する近隣諸国の開発プログラムやドナーとの協調の仕組みを移入しようという動きが、最近ではさかんになっている。

突発的な大きなショックに対して相互に支援し合う例も見られる。特にモザンビークの洪水における南アフリカ軍の救援活動は、アパルトヘイト廃止により訪れた両国間の友好関係がもたらした「平和の配当」の一つとして注目された。

アフリカ内部での人間の安全保障にかかわる国際協力として銘記すべき例は、むしろ「恐怖からの自由」の側面に多い。1990年代以降、アフリカ諸国の国際紛争、国内紛争の両方で、ほぼ必ず近隣諸国を中心とするアフリカ内部の解決・調停努力が行われた。ソマリア内戦におけるケニア、ブルンジ内戦におけるタンザニアあるいは南アフリカ共和国、アンゴラ内戦におけるザンビアの努力など枚挙にいとまがない。また西アフリカの諸紛争の平和監視・維持活動では、ナイジェリアを中心とした西アフリカ諸国経済共同体(Economic Community of West African States: ECOWAS)による平和監視部隊(ECOWAS Monitoring Group)が大きな役割を果たした。

## (2) アフリカ外の超国家的取り組み

超国家レベルについて言えば、アフリカの人間の安全保障にかかわるさまざまな深刻な事態に対して、むしろアフリカの外の国際社会において、多くの対応が行われてきた。そして、アフリカの外の超国家的な支援枠組みは、各々の問題への対応において、不可欠のものであったことを指摘しておかなければならない。それは、アフリカにおける人間の安全保障の危機のいくつかが、アフリカ諸国の政府の

能力を超えた深刻なものであったことによる。エチオピアにおける食糧安全保障における一定の前進も、モザンビークの洪水への対応も、広くアフリカ外の国際社会の支援なしにはあり得なかった。HIV/AIDSへの対応では、世界エイズ・マラリア・結核基金が国際社会全体の支援スキームとして創設され、その多くの努力は、3つの疾病の影響が甚大なアフリカに向けられている。

HIV/AIDSへの国際社会全体の対応として特筆すべきは、ドーハ宣言であろう。この宣言は、南アフリカ共和国などでのジェネリック薬の導入を念頭に、国民の健康状態の危機の際における、知的所有権に対する制限を認めた。まさに、これはアフリカにおけるHIV/AIDS問題の深刻さを受けて、人々の健康に対する権利の、「知的所有権」への優先を認め、経済のグローバル化のもとでの国際社会の良心のありかを指し示した「画期的文書」であった<sup>31</sup>。その背景には、先に示した南アフリカ共和国政府の個別の努力があったことは付言しておくべきであろう。

## 6 5 現在までの取り組みの問題点と日本の対応

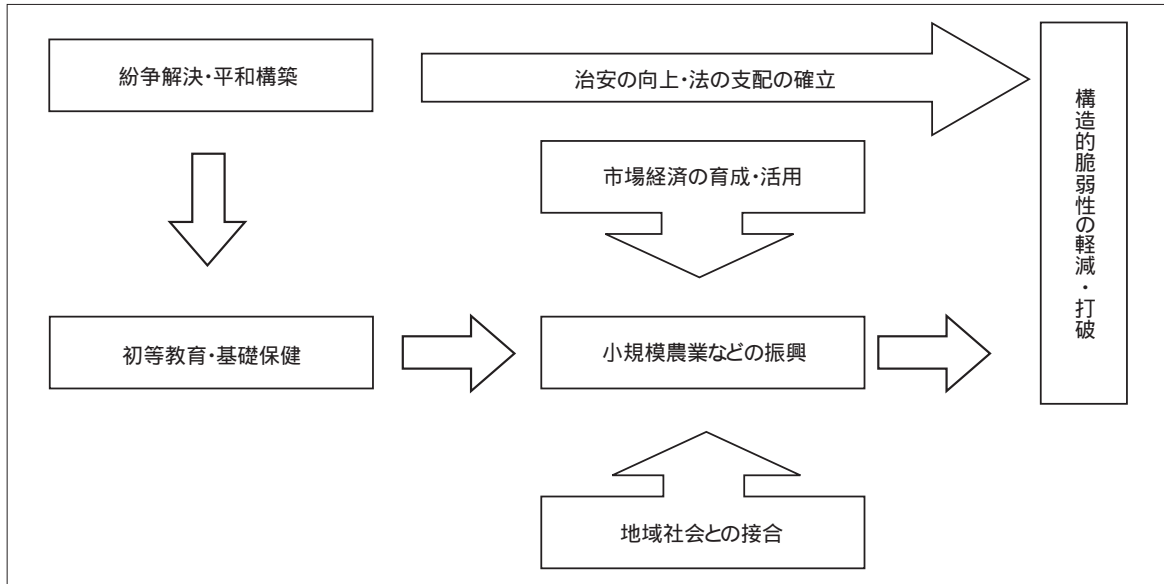
### 6 5 1 アフリカにおける取り組みの再構築に向けた処方箋について

本稿の最後に、6 - 1から6 - 3までの検討を踏まえ、「何をなすべきか」を論じておくことが必要であろう。その議論の出発点としてはっきりさせておかなければならないことは、政府開発援助である限り、主に対象となるのはアフリカ諸国の政府だということである。そしてアフリカにおける人間の安全保障問題が、政府の能力やあり方と大きくかかわっているのなら、まず語られなければならないのは政府の再構築であろう。

アフリカ諸国の政府は、外生的な起源と統治能力の未発達にもかかわらず、独立後、国家建設や開発・貧困削減を進めるといふ大きな試練を課せられ、そのテストに多くの政府が失敗してきた。そこで、現在乏しい能力の政府でもないうる最低限の役割と

<sup>31</sup> *Ibid.*

図 6 - 3 人間の安全保障と政府の役割のシナリオ



出所：筆者作成。

して選び取られているのが、初等教育や基礎保健であり、それらの役割が21世紀初頭の“貧困削減”政策の主体となっている。人間の安全保障の観点からも、治安の維持、教育や保健といった最低限の国家機能が重要であることは言うまでもない。加えて、教育・保健は人的能力の強化を通じて小規模農民の技術水準の向上に貢献できるだろう。脆弱性の構造的悪循環の打破、小規模農民の生産振興のためには、アフリカの政府は、こうした最低限のものを超えた役割を果たしていく必要がある。

この点で、2つのことが重要であろう。一つには、未発達市場を育成し、市場と政府との相互補完的な分業・協同の関係を作り出していくことである。緑の革命の例について述べたように、政府の努力が人々の脆弱性の克服に結びつくか否かは、逆説的であるが、市場がどれだけ人々の暮らしに結びついているかにかかわっている。構造調整が残した市場原理の導入とその活用という課題への取り組みは、こうした新しい観点から編成され直す必要がある。

いま一つ重要なことは、政府の所為が、6 - 3で述べたような個々人の安全保障に向けた営みや、人々が暮らす地域社会の取り組みと接合されていくことである。個人・世帯、あるいは地域社会や人的ネットワークのレベルでの懸命の努力は、“インフォーマル”なものとなされ、国家レベルの営為とは切り離され、時に軽視されてきた。しかし、アフリカ

の政府が、現場の生産共同体に根拠を持たない国家という歴史的ハンディキャップを乗り越えていくためには、こうしたいわば草の根の努力と呼応しながら、自らの役割を再構築していくことが必要である。近年、PRSプロセスと並行して進んでいる地方分権と地方自治体の能力強化、参加型意思決定プロセスの広がりなどの動きは、そうした国家の再構築のために活かされるべきである。

上のようなシナリオは、武力紛争によって社会が引き裂かれているような状況では、作働し得ない。平和構築は人間の安全保障に向けた政府の活動の大前提とされるべきである。そして、武力紛争の解決に引き続き、治安の回復、法の支配の確立、犯罪の減少などの治安向上のための努力が行われなければならない。こうしたことを図示するなら、図 6 - 3 のようになる。

### 6 5 2 PRS・開発協調と人間の安全保障

今後、人間の安全保障の理念をアフリカや最貧国の開発・貧困削減の現場において活かしていくためには、各国のPRSの方向性のなかに、これを組み込んでいく必要がある。そのための働きかけは、日本なりの重要な貢献となり得るだろう。その貢献のなかで、人間の安全保障の理念に基づいて、既往の貧困削減の考え方を豊富化し、よりすぐれたものにしていくことが求められる。

貧困削減といえば、ミレニアム開発目標のように高い到達点を掲げ、前向きの活動を奨励する傾向が強い。だが、これらと並んで重要なことは、現在までの貧困削減の成果を維持・確保するために、人々の脆弱性を軽減してさらなる貧困化を防ぐいわば“後ろ向き”の措置である。エチオピアなどでは、その歴史的経緯からPRSにおいて食糧安全保障が強調されているが、ほかの国においても、脆弱性軽減・貧困化防止のための政策を種々議論していくように促していくことが望ましい。

PRSは、すでに述べたようにIMF・世銀の強い影響下で作られる面がある。そこで、両機関の基本的な立場である市場志向が反映されることが多い。例えば、農業開発などにおいても、市場向け商品作物生産の振興が強調されることがしばしばである。これに対して、タンザニアで見られたように、途上国側政府、特に農業担当省の一部からは、農民の食糧安全保障をより重視すべきだとする反発が起こることがある。これは、アフリカ諸国では、潜在的に広く見られる論争である。こうした論争を乗り越えるために、本稿で検討した人間の安全保障の考え方が役に立つであろう。市場向け生産振興と食糧安全保障とは、二元的に対立させられるべきものではない。市場機能を賢明に活用した形での技術革新・食糧増産、および食糧の安定供給を、個々の農民の所得と食糧購買力の向上（したがって貧困の削減）と相乗的に進める途、すなわち市場経済の振興と食糧安全保障が相互補完的に実現される方向性を探っていくべきである。こうした戦略的オルタナティブを提示することが、人間の安全保障理念をPRSプロセスに生かすうえでの、最も有益な貢献であろう。

PRSプロセスが過去の類似例と異なる点は、できる限り民間を含む利害関係者の意見を取り入れ、参加型の開発を進めようとするところにある。したがって、政府の行うことを、地域社会などの営為に接合し、個々の人々の暮らしに届くようにしていくための端緒は与えられていると考えてよい。しかしな

がら、現実のアフリカ諸国におけるPRSなどの開発プログラムでは、中央政府がドナーと協議のうえ作成した案を、トップダウンで各自治体などに受け入れさせようとすることが多い。あるいはタンザニアで見られるように、地方からのボトムアップを重んずるために、自治体に思うようにプログラムを策定させ、結果として中央と地方とで必ずしも整合的でない地方開発プログラムが作られてしまう、という場合もある。どちらの場合も地域社会の営為と中央政府の政策はお互いの接点を見つけれない結果に終わる。

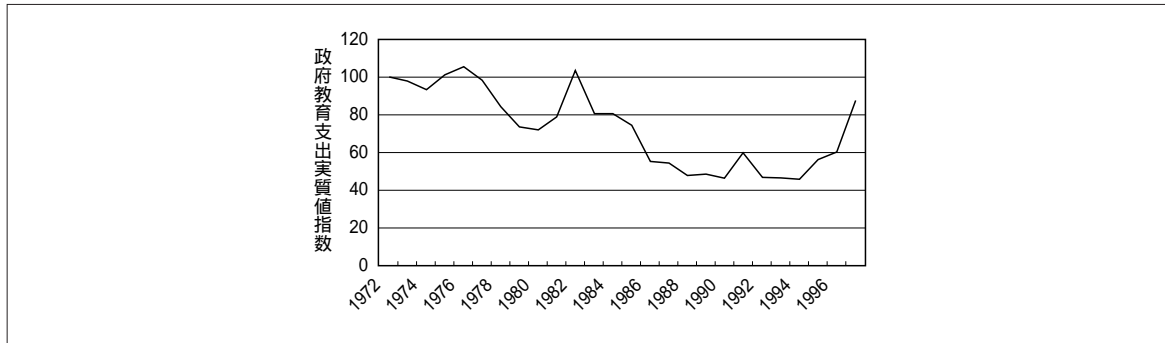
この点こそ、人間の安全保障アプローチの試金石である。ここで、重要なのは、政府やドナーの側が、アフリカ諸国の地域社会は、貧困と脆弱性で蝕まれているばかりではなく、そこに開発と人間の安全保障に向けた自立的な営為があることを認め、それに学び、そうした営為を貧困削減に活かしていく謙虚な姿勢をとることであろう。PRSを政府の会議室でつくるのではなく、草の根の知恵に耳を傾けながら、社会の現実の中で策定していくことが必要である。実施においては、なおさら地域社会のイニシアティブが大切にされなければならない。この点でタンザニアでは学校ごとに地域社会が参加した運営委員会が設けられており、その経験は参照に値しよう。

ところで、PRSのもう一つの重要な側面は、開発・貧困削減にかかわる資源の配分管理を予測可能で、安定的なものにしようということにある。

図6-4、図6-5は、アフリカのザンビアと、アジアのタイとにつき、政府の教育支出（実質値）の推移を、同じ期間（1972-1997）についてみたものである。タイのきわめて順調な拡大に比べて、ザンビアの教育支出は長い間安定せず、しかも長期的に下落していることがみてとれるであろう。ザンビアにおいて、人口の急増があるなか、図6-4のように教育支出が低迷していることは深刻なことである。それに加えて、同国の教育支出の著しい上下動自体が問題であろう<sup>32</sup>。このことは、端的に言って、

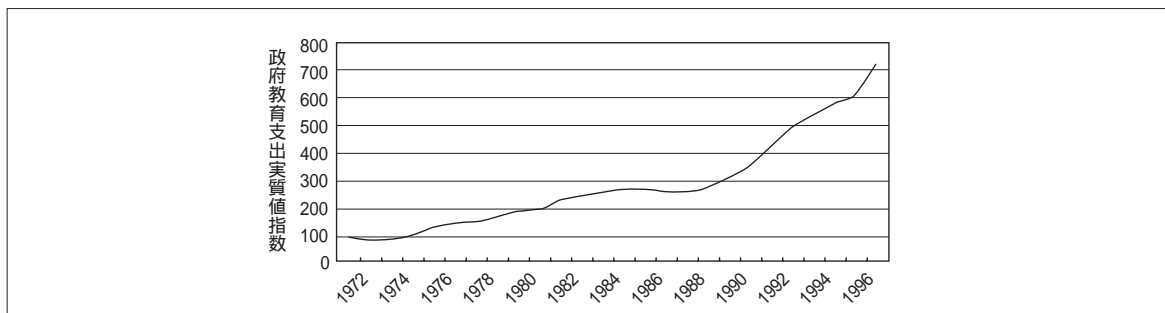
<sup>32</sup> 試みに、両国の教育支出推移線の標準誤差をとってみると、ザンビアは約5.1、タイは約2.8である。両国の指数の平均が、ザンビア72.6、タイ293.57と、後者のほうが著しく大きいにもかかわらず、ザンビアの標準誤差のほうが大きくなっている。なお、ここでの標準誤差とは、暦年と政府教育支出実質値との関係を表す回帰直線から、教育支出実質値がどれだけはずれているかを示す数字である。すなわち、年とともに教育支出実質値が、一定の比率で伸びているとした場合の数値からどれだけ、ばらついているかを示している。

図 6 - 4 ザンビアの教育財政支出の推移 (1972 = 100)



出所：IMF (2004) から筆者作成。

図 6 - 5 タイ教育財政支出の推移 (1972 = 100)



出所：IMF (2004) から筆者作成。

ザンビアでは、保護者や児童が、公的教育サービスの量や質に抱いた期待を頻りに裏切られてきたということを示している。その背景として考えられるのは、ザンビア政府の税収ばかりでなく、教育援助流入額がやはり不安定なことである。

教育に限らず、あらゆる政策において、政府支出およびそれに裏付けられたサービスの量と質が安定しなければ、政府がいかに力こぶを入れようと、国民の信頼を勝ち得、成果を出すことが難しいのは、火を見るよりも明らかであろう。しかも援助依存度の高い貧困国の教育や保健の各セクターへの援助流入が不安定であることは、開発援助自体が人々、特に脆弱な社会グループのサービスへのアクセスを不確実にしてきたということにほかならない。PRSP、MTEFや各種セクター・プログラムにおいて、財政の中期の予測可能性が常に強調されるのは、こうした過去のアフリカ貧困国での政府のサービスの動揺への反省によるものであり、この点は人間の安全保障に資する日本の援助を考えるにあたっても注意しなければならないものである。

### 6 5 3 日本の援助アプローチについて

本稿の最後に、日本の対アフリカ政府開発援助の今後につき、ここまでの考察を踏まえながら、述べておこう。要点は次の4点に尽きる。

- 第一に、人間の安全保障は、人々の個別の状況に対応すべきものであり、援助のアプローチやモダリティも柔軟に案出・運用されなければならない。また、人間の安全保障の問題状況を最も熟知しているはずの現地のイニシアティブをより強める必要があるし、特にアフリカの諸社会の個別の状況に対して、現地ばかりでなく、日本政府・実施機関が深い知見を持つ必要がある。
- 第二に、草の根に届くことと、包括的な行政制度の構築を支援することとをアプローチのなかで接合しなければならない。人間の安全保障は、人々の暮らしの状況にかかわるものであるから、「現場」に届くべきものである。しかし、その際には、途上国側政府・地方自治体、あるいは地域社会の機構や既存の仕組みをできる限り尊重

し、それを用いて、その制度や能力の構築を支援しながら、「現場」に届く回路を確保、強化していくべきである。同時に、政府の行政機構ほか、先方のさまざまな既存のメカニズムを通じたインパクトの広がりを常に念頭に置かなければならない。その意味で悪しき「現場主義」「プロジェクト至上主義」とは訣別しなければならない。

- 第三に、小規模農業振興とそこにおける政府の役割の再考・再認識を進め、これらを支援することが考えられる。
- 第四に、援助の供与とコミットメントを長期的に予測可能で、かつ安定的なものとしていく必要がある。近年予算の減額に見舞われたとはいえ、日本の援助の案件ごとの額は、依然として巨額であり、しかも物資供与型の単体プロジェクトとして行われる場合が多く、途上国政府側の財政運営を不安定、不適切にする可能性が高い。この観点からは、財政支援やコモン・ファンド支援によりメリットがある、というべきであろう。また、プロジェクトを行うとしても相手方の中期支出計画、毎年予算に反映し、そこでの実質的な資金の配分と連動した形で、できる限り予測可能な供与を行うべきである。

第一の点について言えば、日本の援助は、近年さまざまな努力が行われているとはいえ、依然としてきわめて硬直的なモダリティに拘束されている。これは個別の、時に緊急の状況に対応すべき人間の安全保障アプローチには大きくもとるものである。日本の援助はとかく、具体的なモノやヒトを対象とし、人々の貧困・脆弱性を規定している社会経済的な構造的メカニズムを軽視してきた。今後は、日本政府・実施機関の担当者が途上国社会の状況を草の根まで踏み込んでよく理解をし、そこでの包括的な営為のなかに、日本の援助を位置づけていく必要がある。PRSPは、策定・実施の仕方によっては、そうした包括的枠組みを提供し得るものであるが、日本ではそうした認識はきわめて希薄である。

第二の点にかかわって、草の根に届かなければならないからといって、現場で展開される単体プロジェクトや物資供給を繰り返し繰り返せばよいという

ものではない。あるべき途は、むしろ逆で、特にアフリカの社会において切り離された人々の生活・生産の場と政府・行政機構とをどのように相互補完的に結び付けていくかに意を用いていかなければならない。そうでないアプローチは面的な広がりを持続性を欠いたものになる。

第三の点について、日本は知ってか知らずか、近年主要ドナーのなかで最も農業の振興に軸足を置いて、アフリカと向き合ってきた。そこに、日本として人間の安全保障における小規模農業の重視と、それに対する政府の役割の再評価にイニシアティブを発揮する一定の可能性が存在する、と言ってよいだろう。ただ、こうしたイニシアティブは、現場で形づくられている政府と他ドナー・NGOなどのパートナーシップの外で進められるのではなく、PRSPなどの政策枠組みにきちんと組み込まれていく必要がある。

第四の点については、前項で言及した政府支出の不安定さを解消し、サービスへのアクセスの面における人々の安全保障を直接的に強化するために、まことに重要な点である。

同時に、予測可能性の確保は、日本の援助モダリティ改革の焦点である、単年度主義の見直しにかかわる問題であり、アフリカ援助の現場における喫緊の課題でもある。ここで重要なことは、日本国民の資金協力が注がれた貴重な税金を先方政府の財政資源にきちんと結びつけ、その活用を促進していくことである。そのためにはMTEFや各年度予算の外で資金供与が行われているという事態は即刻解消されなければならない。同時に予算などに組み込みやすい援助を供与することは、日本の相手国の政策形成過程における発言権・プレゼンスの確保にもつながり、アフリカ援助のメインストリームに欠けているものを、自己の立場や理念に照らして補っていく、という日本のスタンスの発揮のためにも重要な点である。

いずれにせよ、上記4点は、日本の現在のアフリカ援助のあり方を改変するつらさを伴うものである。しかし、常に深刻な人間の安全保障への脅威にさらされているアフリカの人々の痛みに寄り添うためには、不可欠な作業でもある。

## 参考文献

- 遠藤貢 (2003) 「新生南アフリカにおける『紛争』の様式  
再生産される 暴力の文化 」武内編 『国家・  
暴力・政治 アジアとアフリカの紛争をめぐって』  
アジア経済研究所
- 落合雄彦 (2003) 「シエラレオネ紛争における一般市民へ  
の残虐な暴力の解剖学 国家、社会、精神性 」武  
内編 『国家・暴力・政治 - アジアとアフリカの紛争  
をめぐって』アジア経済研究所
- (2004) 「HIV/エイズ問題」北川勝彦・高橋基樹編  
『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房
- 掛谷誠 (1974) 「トングウェ族の生計維持機構 生活環  
境・生業・食生活」『季刊 人類学』5 卷 3 号
- 島田周平 (1999) 「新しいアフリカ農村研究の可能性を求  
めて ポリティカル・エコロジー論との交差から 」  
池野旬編 『アフリカ農村像の再検討』アジア経済研  
究所
- 高橋基樹 (2004) 「激動するアフリカ 1990年代以降の変  
化」北川・高橋編 『アフリカ経済論』
- 武内進一 (2000) 「序章 アフリカの紛争 その今日的特  
質についての考察 」『現代アフリカの紛争 歴史と  
主体』アジア経済研究所
- (2003) 「ブタレの虐殺」武内編 『国家・暴力・政  
治 - アジアとアフリカの紛争をめぐって』
- 竹下麦穂 (2000) 「ブルキナファソの農村開発における現  
地 NGO と地方行政 ナームグループ全国連合  
(FNGN) を事例として」『アフリカレポート』No. 31
- 国連開発計画 (2004) 『人間開発報告書2004年版』国連開  
発計画
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』  
朝日新聞社
- 平野克己 (2003) 『図説アフリカ経済』日本評論社
- 松本仁一 (2004) 『カラシニコフ』朝日新聞社
- 峯陽一 (2004) 「現代アフリカ研究とセン」絵所秀紀・山  
崎幸治編 『アマルティア・センの世界』晃洋書房
- African Development Indicators ( various years ),  
Washington, D. C.: World Bank.
- Cleaver, KM and Schreiber, GA (1994) *Reversing the  
Spiral. The Population, Agriculture, and Environment  
Nexus in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: World  
Bank.
- International Monetary Fund (IMF) (2004) *Government  
Finance Statistics Yearbook 2004*. Washington, D. C.:  
International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on  
Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press  
(黒崎卓・山崎幸治訳 (2000) 『貧困と飢饉』岩波書  
店).
- (1989) “Food and Freedom,” *World Development*.  
17(6): 769-781.
- UNDP (United Nations Development Programme)  
(2004) *Human Development Report 2004: Cultural  
Liberty in Today's Diverse World*. Oxford.

## 第7章 モザンビークにおける人間の安全保障 - ポスト・コンフリクト国の事例研究 - Human Security in Mozambique: Case Study of a Post-Conflict Nation

峯 陽一

### 7 1 はじめに

この事例研究では、南部アフリカのモザンビークを取り上げる。モザンビークは、およそ30年間の長きにわたる独立戦争と悲劇的な内戦の後、1992年の和平と1994年の総選挙を転換点として、復興プロセスを着実に定着させてきた国である。人間の安全保障については、平和的な再建段階に入った国よりも、緊急支援のニーズが強い紛争下の国、あるいは紛争直後の国に焦点を当てるべきだという議論がある。政策的な緊急度としてはまったく当然の議論であるが、事例研究としてのモザンビークの価値を減ずるものではない。人間の安全保障の観点に基づく途上国援助を展開するために、各国の経験から政策的な教訓を引き出そうとする際には、明らかな失敗例のみならず、相対的な成功例からも、そして、そのような壊れやすい成功例が直面している「ダウンサイド・リスク」の性質からも、学ぶべきことが多いはずだからである<sup>1</sup>。

本章では、まず、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が、モザンビークにおいてどの程度まで達成されているかを吟味する。内戦はモザンビーク全土に大きな被害を与えたが、ポスト・コンフリクト期のモザンビークにおける「欠乏からの自由」の達成度には、大きな地域的偏差が存在している。家計調査による物質的貧困の指標と、教育や保健衛生などの人間開発の指標をマッピングすると、どのような課題を設定するかによって、優先的な取り組みが求められる地域が大きく異なってくるのが分かる。次に、平和構築の現状、HIV/AIDSの被害、自然災害、経済成長の地域的バランスという4つの項目について、現在のモザンビークが直面するリスク

と脆弱性を特定する作業を試みる。最後のセクションでは、人間の安全保障を実現するにあたって政府が果たすべき役割について考察を加える。そこでは、国民国家の枠組みを超えた広域的な地域共同体に注目すべきこと、また、地方分権を前提としたうえで、政府セクターの調整機能を強化する発想が必要であることを論じることになる。

### 7 2 現代モザンビークの「恐怖と欠乏」

#### 7 2 1 モザンビークにおける「恐怖からの自由」

途上国であれ先進国であれ、人間の安全保障が課題にならない場所も地球上には存在しないが、相対的に安全が保障されている場所と、そうでない場所というものはある。1964年の独立戦争の開始から1994年の総選挙まで、実に30年間にわたる内戦と政治的混乱を経験したモザンビーク（図7-1）は、

図7-1 モザンビーク地図



<sup>1</sup> 「ダウンサイド・リスク」の重要性、および「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という考察の枠組みについては、本報告書に収められた「第 部補論」を参照されたい。本事例研究の草稿に目を通して貴重なコメントを寄せてくださった「モザンビーク支援ネットワーク」の船田クラークンさんが代表に感謝したい。

平和の時代に入った現在でも「リスクの博物館」である。

南部アフリカのモザンビークは、ポルトガル植民地であった。ポルトガル人は早くも15世紀末にはモザンビークを訪れ、港湾部を支配し、奴隷貿易にも関与したが、ポルトガル本国の農民が大規模な入植を開始したのは、第2次世界大戦後のことであった。1962年にはモザンビーク解放戦線（Frente de Libertação de Moçambique: FRELIMO）が結成され、北隣のタンザニアを根拠地として組織的な抵抗運動が始まる。1974年、ポルトガル本国で左翼クーデターが発生し、ポルトガル新政府は植民地の解放を宣言、モザンビークは翌1975年に独立を達成した。

しかし、地元のポルトガル人右派勢力は体制転覆のためにモザンビーク抵抗運動（Resistência Nacional Moçambicana: RENAMO）を結成し、黒人共和国の独立が波及してくることを恐れた西隣のローデシア白人政府が、これを支援した。かくしてモザンビークは、独立直後から、熾烈な内戦状態に陥ることになる。1980年にローデシアの白人政府が崩壊し、ジンバブエが誕生すると、南隣の南アフリカ白人政府がRENAMOの支援を引き継いだ。RENAMOは、FRELIMOの近代化路線に不満を抱く地元の人々を引きつけ、内戦は「黒人どうしの戦い」という形をとるようになった。ただし、RENAMOが南アフリカ共和国に加えて米国と英国の保守政権の支持を受ける半面、FRELIMOは周辺の黒人諸国とともに東側諸国の支持を受けており、この観点からすると、内戦は冷戦下の代理戦争という色彩も帯びていた。1980年代の内戦によるモザンビーク人の死者は、およそ100万人に達したとされる<sup>2</sup>。

1994年、南アフリカ共和国で史上初の全人種参加による総選挙が実施され、RENAMOの最大のパートナーだった南アフリカ共和国の白人政府が崩壊した。他方で、FRELIMOを支援した東側社会主義体制も崩壊し、モザンビークの内戦を永続化させていた外部からの干渉が劇的に消滅した。ポルトガルが

らの独立から20年を経て、ようやくモザンビークの「共通の安全保障」を実現させる土俵が生まれたのである。モザンビークでは、1992年の停戦合意を経て、国連モザンビーク活動（United Nations Operations in Mozambique: ONUMOZ）を媒介とする和平プロセスが進展し、1994年10月には複数政党制による総選挙が実施された。国連やNGOの監視のもとで投票が行われ、FRELIMOが与党、RENAMOが野党第一党となり、モザンビークの政治的混乱に、ついに終止符が打たれた。

1999年の2回目の総選挙も同様の結果となり、大統領選挙ではジョアキン・シサノ大統領が再選された。2004年12月に実施された3回目の大統領選挙では、シサノの後継者のアルマンド・ゲブーザが当選し、同時に実施された共和国議会選挙では、250議席のうちFRELIMOが160議席、RENAMOが90議席を獲得した。投票率が約40%と低く、有権者のアパシーが懸念されてはいるものの、モザンビークにおける「恐怖からの自由」は大きく進展してきたといえる。次の課題は、「欠乏からの自由」である。ポスト冷戦時代に国連主導の和平プロセスが成功を収めた最初の本格的事例として、モザンビークはカンボジアと並んで国際社会の注目を集めており、復興援助は順調に流入している。モザンビーク政府は、モザンビーク版の貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）として、2001年に「絶対的貧困削減行動計画」（Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta: PARPA）を策定し、実行に移している。

## 7 2 2 モザンビークにおける「欠乏からの自由」

和後のモザンビークにおける「欠乏の自由」がどの程度まで達成されているかについて、ここで簡単な見取り図を示すことにしよう。モザンビークの経済成長率は、1990年から2003年までの平均で7%を記録している。モザンビーク企画財務省が中心になって1996 - 1997年と2002 - 2003年に実施した全国

<sup>2</sup> 1980年代のRENAMOのゲリラ活動によって、無数の子どもが誘拐され、女性が乱暴され、教師や医療従事者が殺害され、収穫が燃やされ、産業インフラが破壊され、およそ150万人が難民化し、およそ300万人が国内避難民と化した。この犠牲の凄まじさは、Hanlon（1991）やFinnegan（1992）に克明に記載されている。恐怖の破壊活動にもかかわらず、Renamoがモザンビークで一定の支持を受けるに至ったことについては、Vines（1996）の研究が全体像を提供しており、紛争人類学的なマイクロな村落研究としては、Geffray（1990）が古典である。



家計調査の結果は、和平後の順調な経済成長によって、貧困削減が着実に進展したことを示している<sup>3</sup>。この家計調査は、家計の所得ではなく消費支出を計測したものであり、食糧と非食糧を合わせた必需品 (basic needs) のバスケットを想定し、これらの財を購入する額に見合った消費支出ができていない家計を、「貧困基準線以下」と定義するものである。

食糧必需品は成人 1 人 1 日 2,105kcal の食物で構成されるが、必需品の全国的な市場が成立していないモザンビークでは、同品目の一定量の食糧を入手するコストが地方によって大きく異なるため、食糧必需品の束の価格は地方ごとに算定される (食糧貧困基準線)。さらに各地方において、食糧貧困基準線と同額の消費支出を行っている家計について、どのような非食糧支出の項目があるかを調べ、それらが非食糧必需品の束を構成するものとする (非食糧貧困基準線)。これらの 2 つの基準を足し合わせて、地方別に 1 人 1 日の貧困基準線が設定されるのだが、モザンビークで貧困基準が最も高いのはマプト市の 19,515 メティカル、最も低いのはソファラ州・ザンベジア州の農村地帯の 5,473 メティカルと、「ぎりぎりの暮らし」に相当する消費水準の貨幣的表現には 3.5 倍の開きがある。1 日に 20,000 メティカル (現行為替レートでおおよそ 100 円) を支出するマプトの都市部と、6,000 メティカル (おおよそ 30 円) を支出するソファラ州の農民の生活の実態は、あまり変わらないものとするわけである。

時系列で比較できるような処理を施し、そのような貧困基準線を用いて観察すると、1996 - 1997 年の時点ではモザンビークの家計の 69.4% が貧困層に属していたが、2002 - 2003 年には、この割合は 54.1% にまで低下している。モザンビーク政府の PARPA 文書においては、2005 年までに貧困層を 60% 以下に削減するという政策目標が掲げられていたが、その目標は早くも 2003 年までに達成されたことになる。

表 7 - 1 地方・州別の貧困者率 (%)

	1996-1997	2002-2003	
北部	66.3	55.3	
中部	73.8	45.5	
南部	65.8	66.5	
北 部	ニアサ州	70.6	52.1
	カーボ・デルガード州	57.4	63.2
	ナンブーラ州	68.9	52.6
中 部	ザンベジア州	68.1	44.6
	テテ州	82.3	59.8
	マニカ州	62.6	43.6
南 部	ソファラ州	87.9	36.1
	イニャンバネ州	82.6	80.7
	ガザ州	64.6	60.1
	マプト州 (市域除く)	65.6	69.3
	マプト市	47.8	53.6

出所：MPF (2004) p. 24

同じ期間において、自転車所有する家庭は 13.3% から 28.1% に、ラジオを所有する家庭は 28.9% から 45.5% に増えている。1 人当たり穀物生産高は、この期間に 26% 増加しているという。

ただし、これらは全国水準のデータであることに注意しなければならない。農村と都市に区分すると、貧困基準線を下回る家計の割合は、同じ期間に、農村部では 71.3% から 55.3% に減少し、都市部では 62.0% から 51.5% に減少している。農村部における貧困削減の大きさが印象的である。表 7 - 1 は、この貧困層の割合の変化を地方・州ごとに脱集計化したものである。中部における著しい貧困削減は、この地域において内戦の被害が最も激しかったことが理由になっていると思われる (両年度の差は 28.3%)<sup>4</sup>。自給自足的な農村地帯を広範に抱える北部でも、貧困削減は着実である (同 11.0%)。ところが、意外なことに、アフリカ大陸最大の工業国南アフリカ共和国に隣接している南部において、貧困の改善がまったく見られない (首都マプトでは住民の 5.8% 分、貧困層が増加している)。

自給的な共同体農業が残る地域の典型的な住民

<sup>3</sup> 本節の数値は、MPF (1998) と MPF (2004) とりわけ後者による。ここで試みられている貧困の計測は、アマルティア・センのケイパビリティ・アプローチや貧困の主観的認知を貧困基準の策定に織り込もうとする、マーティン・ラヴァリオン議論に大きく依拠している (Ravallion (1998))。現在の貧困研究においては、このように各国の貧困をさらに地域別に脱集計化した貧困基準と、グローバルな比較を可能にする「1 日 1 米ドル」のような普遍的・暫定的な貧困基準とが、必要に応じて使い分けられている状態である。

<sup>4</sup> とりわけソファラ州の貧困層が半分に減少しているのが目立つ。1996 - 1997 年に洪水が襲ったこと、1997 年の調査は穀物価格が高い 1 - 2 月に実施されたこと、そして、内戦からの脱却によるリバウンド効果が影響を与えているとされている (MPF (2004) pp. 28-33)。そのことを割り引いて考えるにしても、本文で述べた全体の傾向を疑わせるものではない。

表7-2 主要食糧農産物の作付分布（1999-2000年）

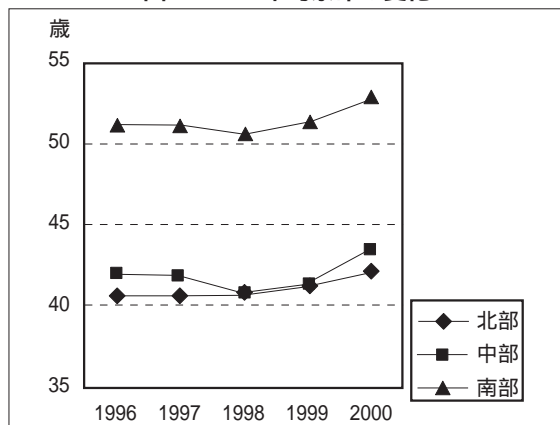
	北部 (%)	中部 (%)	南部 (%)	計 (%)	作付農家数
トウモロコシ	37.0	43.9	19.1	100	2,407,308
キャッサバ	51.3	29.2	19.5	100	1,938,195
ニエンパ豆	39.0	34.1	26.9	100	1,303,089
ピーナッツ	48.9	24.6	26.5	100	1,243,221
ソルガム	52.6	42.9	4.5	100	823,419
人口の地域分布	32.3	42.0	25.7	100	

出所：INE（2002）農業統計、INE（2004）人口統計。

は、たとえ貨幣収入は少なくても食べることはできている。その半面で、経済成長が著しい地域ほど、住民が利用可能な必需品のバスケットの中身が縮小しているということになる。モザンビークでは食糧農産物の大部分が自家消費されており、市場で取引されるのは2割程度だとされる（したがって、食糧

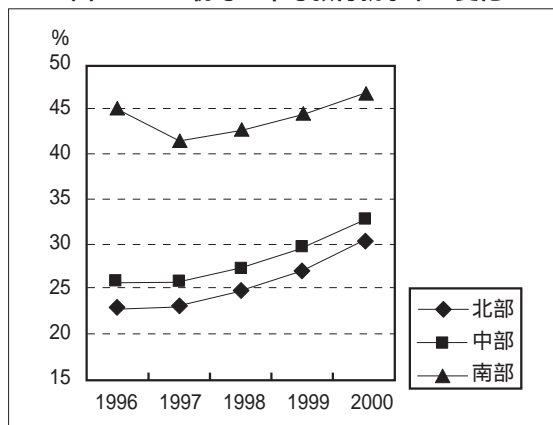
生産高の正確な全国統計は存在しない）。モザンビークの農家の平均農地面積は1.26haにすぎず、全農地の96.6%が小農によって耕作されており、農家の97.26%が化学肥料を利用していない<sup>5</sup>。表7-2は1999-2000年の食糧農産物の作付農家数の分布を示したものである。トウモロコシ、キャッサバ、ソル

図7-2 平均余命の変化



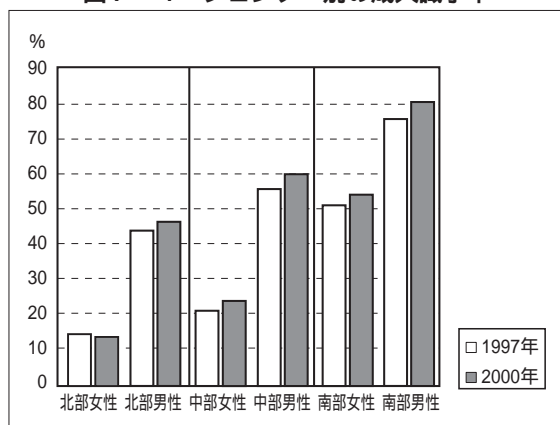
出所：UNDP（2002）Statistical Appendix

図7-3 初等・中等教育就学率の変化



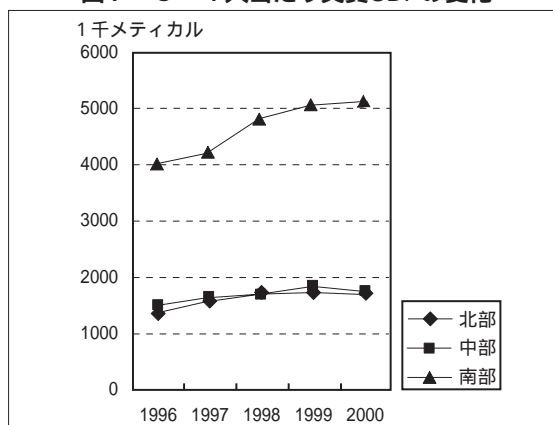
出所：UNDP（2002）Statistical Appendix

図7-4 ジェンダー別の成人識字率



出所：UNDP（2002）Statistical Appendix

図7-5 1人当たり実質GDPの変化



出所：UNDP（2002）Statistical Appendix

<sup>5</sup> 州によっては、ある程度の大農経営も存在する。各州の全農地面積のうち、マプート州では10.1%、ソファアラ州では4.25%、ザンベジア州では2.9%が、大規模農家（農地面積50ha以上）によって所有されている（INE（2002））。なお、農家当たりの平均農地面積が日本並みに狭隘なのは、土地の希少性というよりも、利用可能な労働と技術的条件に制約されたものだと考えられる。

ガムといった主食作物を、中北部の多数の小農がさかんに作付けしてリスク分散を図っていることが読み取れる。

以上のように、食糧を含む必需品へのアクセス可能性という観点から見ると、ポスト・コンフリクト期のモザンビークにおいては、全土の趨勢に反し、南部の住民、とりわけ首都地域の貧困が悪化する傾向を確認することができる。

### 7 2 3 人間開発の現状

しかし、貧困を計測する基準は、利用可能な財の量だけに限定されるものではない。図 7 - 2 ~ 図 7 - 5 は、UNDP が作成した『モザンビーク版人間開発報告書』の統計を利用して、和平後のモザンビークにおける人間開発のさまざまな要素の変化を視覚化したものである。平均余命、就学率、成人識字率、1人当たり実質GDPといった、いわば「おなじみ」の変数を取り上げたものだが、北部・中部・南部の地域別の人間開発の趨勢と、先に検討した家計水準の物質的貧困の趨勢とを、対比させてみたい。

一見しただけで、著しい対象がみとれる。平均余命や教育といった人間開発の指標については、南部と北部・中部との格差は圧倒的である。モザンビーク北部・中部の農村は医療インフラの整備が遅れており、マラリアや肺炎などの感染症、消化器系の疾患によって命を落とす者が多く、首都に近い南部との死亡率の格差は大きく開いたままである。内戦が終了し、最低限の安定した市民生活が送れるようになったため、就学率は全地域で向上しているが、それでも北部・中部において学校教育を受けられる子どもは同世代の3人に1人とどまっている。成人識字率を見ると、地域別の格差が大きいだけでなく、北部において、男性と女性の格差がやや広がっていることが分かる。個々の家計が十分な栄養を摂取し、それぞれの環境において必要だと考えられるものを消費できているかという観点からすると、すでに検討したように、南部が最も貧しく、北部が最も豊かだということになる。しかし、与えられた生命をまっとうできているか、読み書きの力や複雑な

職業生活の技能を身につけているかといった観点から地域別の比較を行うと、まったく逆の結果が出てくるわけである。

医療や教育などの社会インフラを整備するための貨幣的な源泉を考えると、南部と中北部の格差は歴然としている。図 7 - 5 において南部と中部の2000年のGDPが停滞しているのは洪水の影響があると思われるが、同年にはマプートの郊外において、GDPをおよそ7%押し上げる巨大なアルミニウム精錬プラントMOZALに火が入っており、マプートとヨハネスブルクを結ぶ物流も勢いを増してきている。南部における貧困の悪化は、地域の著しい経済成長にもかかわらず、その果実が一般の住民に届いていないことによるものだと考えてよい。

開発のプロセスにおいて人間の安全保障の枠組みが提示する視点は、一つは「ダウンサイド・リスク」に注意することであるが、もう一つは、国家の枠組みを相対化し、あくまで個人や共同体の視角から、「欠乏と恐怖」にアプローチすることである。そのためには、集計化された一国の水準で「モザンビークの貧困」を論じるのではなく、地域や階層、年齢層やジェンダー別に脱集計化したデータを踏まえて、困窮の具体的な様態に迫っていく必要がある。本節では、さしあたり北部・中部・南部の大きな地域区分に基づいて貧困の脱集計化を試み、必需品の入手可能性において貧しい南部、健康や教育といった人間開発の指標において貧しい中北部という構図を明らかにした。ただし、それぞれの地域の内部に市街地と農村があり、資源賦存の不均衡があり、気候条件の違いがあり、共同体的なアイデンティティの差異があるのであって、農村のジェンダー差別についても母系制社会と父系制社会の区別を考慮に入れる必要がある。いずれにせよ、モザンビークの外部のアクターが、モザンビークの一人一人の人間の懐に確実に届く開発協力を実践しようと望むならば、たとえ完璧なものでなくとも、モザンビークの脱集計化された種々の貧困と脆弱性の指標を空間的にマッピングする作業を踏まえておくことが、不可欠になるだろう<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> WFP (世界食糧計画) マプート事務所は、食糧、栄養状態、乳幼児死亡率、就学率、自然災害、HIV/AIDS罹患率、市場の分布などさまざまな項目について、州の下位の郡ベースの統計資料を加工することで、総合的な食糧安全保障・災害脆弱性マップの作成を試みている。利用可能な統計の精度が向上するとともに、空間的データ共有 (Spatial Data Sharing) の制度的枠組みが整っていけば、未来の開発政策に有効な判断材料を提供するものになるであろう。

表7-3 地雷原の分布(2004年)

	サイト数	面積(百万㎡)	村落数	人口(人)
ニアサ州	50	19.08	27	37,929
カーボ・デルガード州	147	105.13	75	142,967
ナンプーラ州	114	155.25	58	119,145
ザンベジア州	166	86.00	95	143,721
テテ州	73	20.88	51	67,720
マニカ州	65	15.66	39	61,038
ソファアラ州	64	6.47	25	54,526
イキャンバネ州	174	24.16	107	264,957
ガザ州	60	56.85	35	71,249
マブート州	139	38.70	71	59,249
合計	1,052	528.17	583	1,022,504

出所：IND(2004)

### 7.3 主要なリスクの特定

#### 7.3.1 内戦の傷を癒す

前節で検討した人間開発の現状を踏まえて、次に、モザンビークの人間開発のプロセスがどのような「ダウンサイド・リスク」に直面しているかを考えてみたい。まず、同時代のモザンビークは、暴力的な政治紛争の再来を抑止し、平和構築を着実に推し進めていくという課題に直面している。1980年代の内戦を通じて、犠牲になった家族や親族をもたないモザンビーク人は、ほとんどいないとされる。人間の安全保障は、人々に対して、現在の平和は将来にわたって持続するという「安心」を与えるものでなければならない。

内戦の後遺症は、さまざまな形で残っている。例えば、地雷や不発弾の処理を進めることも、和解と経済成長を進めるために不可欠である。RENAMOは、政府軍を孤立させ、経済インフラを破壊し、民間人に恐怖感を抱かせ、難民の帰還を遅らせるために地雷を敷設した。FRELIMOはそれに対抗する形で地雷を敷設したが、民間人に多くの犠牲者を出した点では変わりはなかった<sup>7</sup>。モザンビーク和平後の1997年2月には、地雷廃絶国際キャンペーン(International Campaign to Ban Landmines: ICBL)の第4回総会がマブートで開催され、この国際会議の開催が、モザンビークにおける地雷除去作業が本

格化する契機となった<sup>8</sup>。

モザンビークの地雷除去作業には人道援助団体、企業、モザンビーク国軍が参加しており、モザンビーク外務省所管の国立地雷除去院が計画化、評価、調整に従事している。表7-3は未処理の地雷の分布を州別にまとめたものであり、2004年の時点で、なお102万人が日常生活で地雷原の影響を受けていることが分かる。なお、2001年と2004年を比較すると、地雷原の影響を受ける住民の数は、北部は35万人から30万人に、中部は41万人から33万人に、南部は60万人から40万人に減少している。比較的被害が大きい南部の地雷処理が優先的に実施されてきたわけであるが、近年、北部で新たな地雷原が発見されていることもあり、優先順位の見直しが議論されている<sup>9</sup>。

政権党のFRELIMOは、近隣諸国からもドナーからおおむね支持されているが、西側との関係改善による援助の流入と同時に汚職が深刻化しており<sup>10</sup>、選挙では野党のRENAMOに一定の批判票が集まるという構図がある。1980年代のFRELIMOはピューリタンの自己規律を課しながら、南アフリカ共和国の不安定化工作に総力戦で対処していたが、外部の勢力による軍事的干渉の危険が去り、往時の悲壮感は消滅した。その一方で、傭兵集団として出発したRENAMOが平和的な批判勢力に転じたというのは歓迎すべき構図である<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> Vines et al. (1997)

<sup>8</sup> Cameron et al. eds. (1998) pp. 37-38, 107-108, 172-173

<sup>9</sup> IND (2001)(2004)

<sup>10</sup> Hanlon (1991) pp. 49-52, 104-108, Hanlon (1996) pp. 129-131

<sup>11</sup> Manning (2002)

だが、ここで注意しておくべきは、民営化にもかかわらず国家は弱体化しておらず、むしろ利権を配分し民営化プロセス全体を演出するにあたって、政府が主導的な役割を果たしていることである<sup>12</sup>。民営化の果実を独占するエリートを民族資本家と呼ぶか特権階級と呼ぶかは意見が分かれるだろうが、憎悪の再現を防ぐためには、司法を整え、独立したマスコミと市民社会を育てることが不可欠である<sup>13</sup>。なぜなら、対立する政党間の争点が、政策の相違ではなく、富へのアクセス権をめぐるものになれば、特定の政党の排除と特定の住民の周縁化とが結びつくことで、モザンビークの政治情勢は一気に不安定化しかねないからである<sup>14</sup>。

モザンビークの内戦は、もともとローデシアに隣接していた中部から始まり、FRELIMOの基盤である北部や南部へと波及し、全国の隅々にまで拡大していった。いくつかの指標において和平後の貧困削減が急速に進展していることは、内戦がいかに同国の発展の可能性を制約していたかを示している。紛争の再発の可能性については、モザンビークの NGO 連合である G20 が 2004 年に実施した調査結果がある。「この国で再び戦争が起きるか」という問いに対して、回答した 4,385 人のうち 61.5% が「起きない」、31.1% が「どちらともいえない」、7.1% が「起きる」と答えている<sup>15</sup>。「起きない」という 6 割の回答のなかには、「起こしてはならない」という決意も含まれているに違いない。

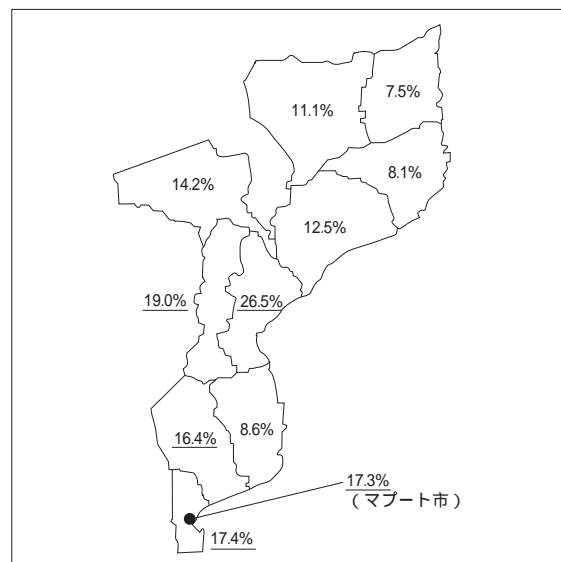
### 7 3 2 HIV/AIDSと戦う

モザンビークが直面する第 2 のリスクに、HIV/AIDS がある。国連エイズ計画 (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS: UNAIDS) によれば、2003 年のモザンビークの HIV/AIDS 成人陽性率は 12.2% と推定され、これは南アフリカ共和国

の 21.5%、ジンバブエの 24.6%、ボツワナの 37.3%、スワジランドの 38.3% などと比べると低い<sup>16</sup>。モザンビークの罹患率の低さは、1990 年代前半までのモザンビークが内戦によって相対的に外界から隔離されていたことが、主な理由になっていると思われる。だが、皮肉なことに、和平を契機とする近隣諸国との日常的な経済交流の拡大によって、モザンビークは HIV/AIDS への脆弱性を高めつつある。

モザンビークの諸機関の推定では、2002 年の同国の HIV/AIDS 陽性率は 13.0% であり、これを地域別に見ると、北部 8.4%、中部 15.7%、南部 14.5% である<sup>17</sup>。HIV/AIDS 陽性率を州別に示した図 7 - 6 は、中部ではソファラ州とマニカ州、南部ではマブート州とガザ州において、HIV/AIDS の罹患率が高いことを示している (数値に下線を引いたもの)。前者の地域には港湾都市ベイラと内陸のジンバブエ、マラウイを結ぶハイウェイが通っており、後者の地域は南アフリカ共和国と隣接している。モザンビークにおける HIV/AIDS の感染は、もともと、これらの

図 7 - 6 州別の HIV/AIDS 陽性率 (2002 年)



<sup>12</sup> Pitcher (2002)

<sup>13</sup> 内戦下、独立した自由な報道を貫くことで FRELIMO 政府に煙たがられると同時に、RENAMO と南アフリカ共和国政府の蛮行を告発し、当時のマシエル大統領と希有な信頼関係を築き上げたジャーナリストのカルロス・カルドソは、2000 年 11 月、ポスト・マシエル時代の政権トップの親族の関与が噂される汚職事件の取材を進めるうちに、武装集団の襲撃を受けて暗殺された (Fauvet and Mosse (2003))。この事件はモザンビークの市民社会とドナーに大きな衝撃を与えた。

<sup>14</sup> Englund (2002)

<sup>15</sup> G20 (2004) p. 42

<sup>16</sup> UNAIDS (2004) p. 191

<sup>17</sup> 以下、数値は INE et al. (2004) Anexos による。

国際ハイウェイ沿いのトラック運転手の休憩地点から、売買春を通じて爆発的に広がったとされている<sup>18</sup>。

モザンビークのHIV/AIDS陽性率およびHIV/AIDSによる死者数の2002年までの推移と、その後の推定値を表したものが、図7-7および図7-8である。中部の打撃が深刻であり、続いて南部、北部の順に、各地域の人口構造を変える深刻な事態が発生しつつあることがみてとれる。図7-8に見られる10年間の死者を積算すると125万人、すなわちモザンビークの現在の人口のおよそ7%に達する。モザンビークの平均余命は、HIV/AIDSが存在しなかったと仮定すると2002年には46.4歳、2010年には50.3歳だったとされるが、この疾病を考慮に入れると2002年にはすでに39.3歳に低下しており、2010年には35.9歳にまで下降すると試算されている。HIV/AIDSによって両方の親を失った孤児は2002年におよそ12万人、2010年には35万人に達するという。日本において、少子高齢化問題を考慮しない長期的な経済計画が意味をなさないのと同じように、モザンビークにおいて、HIV/AIDSのコストを考慮しない中期的な経済計画は、まったく意味をなさなくなっている。

2002年から2010年までのこれらの予測値は、過去のデータをもとに疫学的・人口学的に算出されたも

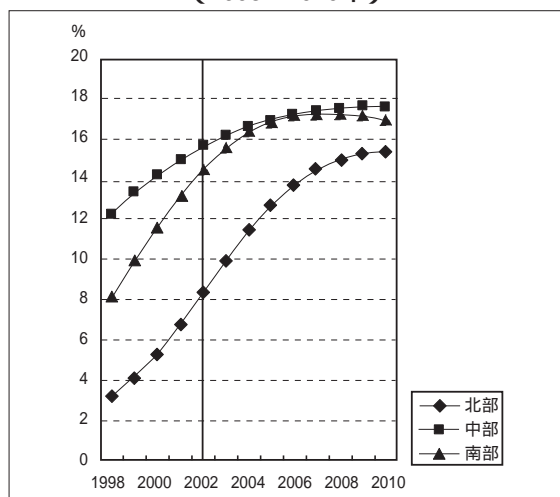
のだが、重要なのは、これらの数字は人間の努力によって変えられるということである。2002年のモザンビークのHIV/AIDS陽性者はおよそ120万人であるが、10歳から14歳の層の陽性者はわずか133人にすぎない。破局に歯止めをかけるためには、「希望の窓」と呼ばれる10代の年齢層にキャンペーンを浸透させること、そして、母子感染を防ぐことが重要である。また、副作用はあるが、感染者の発症を抑止できるインド製やブラジル製の安価なARV（抗レトロウイルス）薬を普及させることで、死亡率を大きく引き下げることができる。

いずれにせよ、HIV/AIDSに対処するためのコスト、若年労働力の大幅減少、地域ごとに異なる打撃、そして種々の共同体に求められる努力は、モザンビークの貧困削減のプロセスを左右する大きな制約要因になっていくことになるだろう。

### 7 3 3 自然災害

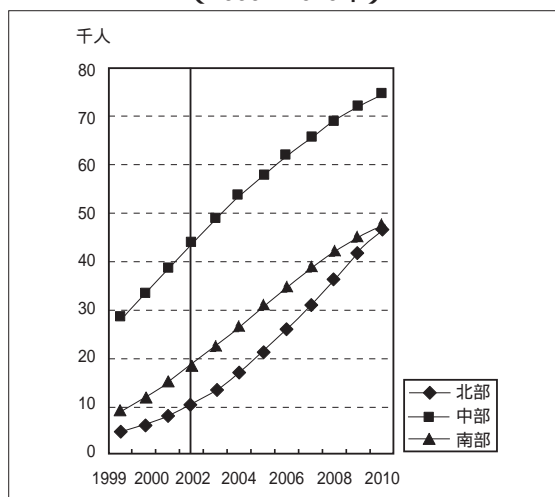
第3に、頻発する自然災害にいかに対処するかという問題がある。南北に細長いモザンビークでは、国土のどこかが、毎年必ず水害が早魃に悩まされている。なかでも、モザンビークを襲った2000年の大洪水の経験は、世界によく知られている。国連の関与のもとで内戦から脱却し、ようやく平和と経済成長への道に踏み出したばかりのモザンビークの苦難

図7-7 HIV/AIDS陽性率の推移と予測 (1998 - 2010年)



出所：INE et al. (2004) Anexos

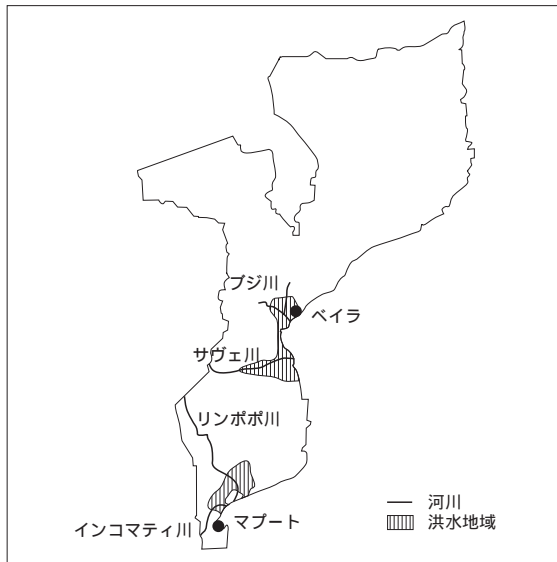
図7-8 HIV/AIDSによる死者数の推移と予測 (1999 - 2010年)



出所：INE et al. (2004) Anexos

<sup>18</sup> 国境を越えた疾病の広がりに対しては、国境を越えた対処が必要である。南アフリカ共和国の国境地帯におけるモザンビーク人出稼ぎ農業労働者のHIV/AIDSへの脆弱性を調査した、JICAへの政策提言（IOM (2004)）を参照。

図 7 - 9 2000年洪水の被災地



出所：Christie and Hanlon (2001) p.xiv

は、国際社会の関心を引きつけ、大規模な救援活動が展開された。

2004年には、日本列島に史上最多の台風が上陸した。地球環境の変調は世界中の誰もが感じているとおりであるが、モザンビークを襲う台風（サイクロン）は年を追って巨大化する傾向があり、その発生率にはラニーニャ現象（太平洋赤道直下の海水の温度が例年より下がる現象）が関係しているとされる。2000年には、1月から3月までに4つの巨大なサイクロンがモザンビークを襲った。このときの豪雨は、記録上は150年ぶりの規模だとされているが、今後はこのサイクルが極端に短くなる可能性が指摘されており、気象学者による研究が進んでいる<sup>19</sup>。前年の1999年、モザンビーク国立気象観測所は洪水の可能性が高いという予想を出していたが、広く発表することをためらっていた。その背景には、官僚主義やスタッフの非熟練のほか、1997 - 1998年は旱魃になるという数年前の予想が外れたことと、独立時に849あった気象観測施設が内戦によって57カ所に減少し、ローカルな気象予測の精度が落ちていたとことがある<sup>20</sup>。

それでも、1999年の9月には警報が発令され、モザンビークの雨量はじわじわと増えていった。2000

年に入ると、堤防が決壊し、橋が流れ、道路が消え、広大な農地と点在する村落が、次々と水の底に沈んでいく。人々は少しでも高い場所へと避難したが、大量の被災者が孤立し、建物の屋根の上や木の上に取り残された。2月の3度目の洪水の頃から世界中にモザンビークの事態が報道され、9カ国の空軍が到着し、支援物資が分配され、各国から到着したヘリコプターやボートが救援活動を展開した。自然災害に対する空からの緊急の多国籍救援活動としては、この水害救援作戦は史上最大規模のものであった。

洪水の被害を受けた地域は、図7-9に見られるように、モザンビーク国土のなかでも南部と中部の河口地帯であった。これらの地域の輸送インフラは壊滅的な打撃を受け、国土は幾重にも分断された。かつてアマルティア・センは、1970年代中期のエチオピア飢饉の分析において、困窮する被災地に食糧が流入しないメカニズムを貨幣的な意味での食糧需要の崩壊という観点から明らかにしたことがある<sup>21</sup>。だが、モザンビークの大洪水のような事例では、供給制約の方が重要である。すでに検討したように、南北に分断されたモザンビークでは、平常時でも必需品の全国的な市場が成立していない。各所で陸の孤島が生まれる状況になれば、公的部門が積極的に介入し、食糧や医薬品の供給を組織するしかあるまい。

公的部門の透明性と効率性が疑問視されがちなアフリカであるが、ここで注目すべきは、モザンビークにおける洪水支援がきわめて有効に組織されたことである。軍隊を含む外部の救援チームは、国連およびモザンビーク外務省のもとに設置された国家災害監督局の調整機能を受け入れながら、相互に活動を調整して救援活動を展開した。モザンビーク国内では国連機関やNGOの活動が活発であったが、FRELIMOとRENAMOの旧ゲリラで構成されるモザンビーク国軍の姿は、ほとんど見られなかった。士官が多いうえに予算が不足しており、さらに旧時代の対立が残って統合された軍隊の体裁をなしていなかった、という背景があるのだが、現場では軍服

<sup>19</sup> Christie and Hanlon (2001) pp. 105-119

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 11, pp. 124-126

<sup>21</sup> Sen (1981) chap. 7

を着ずに赤十字のボートに乗り込み、多くの被災者を救った兵士たちがいた<sup>22</sup>。

### 7 3 4 外部世界との経済的リンク

和平とともに、モザンビークは外的世界に大きく開かれるようになった。モザンビークの政治的安定は、南アフリカ共和国やジンバブエなどの近隣諸国の政治的安定に大きく依存している。HIV/AIDSも、洪水や旱魃も、国境を問わずに広がっており、その対策も国境を越えて取り組まれている。そもそも、モザンビークが直面するダウンサイド・リスクの多くは、国境を越えた人や財、資金の流れを通じて顕在化していると考えられる。

北部の農村地帯では、さしあたり村人が「食べる」ことに困らない小農食糧生産のベースが存在する一方で、インフラ整備の遅れから、医療や教育をはじめとする人間開発の面での遅れが著しい。これは、サハラ以南アフリカの農村に見られる典型的な構図であるが、モザンビーク北部が外界から隔絶されているわけではないことにも、注意しておく必要がある。気候が農業に適しているこの地域、とりわけ沿岸部においては、ポルトガル植民地時代に強制的な綿花栽培が広く導入されており<sup>23</sup>、現在でも零細な家族農場単位で、綿花やカシューナッツなどの商品作物の生産が行われている。これらの輸出向け農産物は、世界市場の価格変動に対する脆弱性を抱えている。

中部の農業も基本的に北部と同じ構図であるが、この地域の外部世界とのリンクということでは、西隣のジンバブエとの関係が重要である。南アフリカ共和国に次ぐ農工業大国であるジンバブエと北方のマラウイにとって、モザンビークのベイラ港は海の出口の一つであり、モザンビーク中部を横断する輸送ルート「ベイラ回廊」の経済的価値は高い。ところが、ロバート・ムガベ政権下のジンバブエの政情

不安と経済停滞によって、モザンビーク中部は、次に述べるような南部型の経済成長の軌道に乗れないでいる。内戦の初期、RENAMOの勢力が特に強大だったのが中部であるが、HIV/AIDSの被害が最も大きいのもここである。歴史的にモザンビーク中部は、外部とのつながりによるダウンサイド・リスクに最も強烈な形でさらされ続けてきたと考えることができよう。逆に、ジンバブエの経済とガバナンスが安定すれば、中部のリスクはアップサイドに転じることになる<sup>24</sup>。

南部は、西隣の大国南アフリカ共和国との関係が決定的に重要である。モザンビーク南部は、かつては南アフリカ共和国の鉱山に出稼ぎ労働者を多数送り出してきた。最盛期の1950年代末には、ラント鉱山地帯で働く黒人労働者のおよそ3分の1にあたる10万人がモザンビーク人であった<sup>25</sup>。ところが1980年代以降、鉱山会社は南アフリカ共和国内の定住黒人労働者を選好するようになり、周辺諸国からの出稼ぎは急激に縮小していく。この外貨収入の減少を補うような形で急激に増加しているのが、南アフリカ共和国側国境地帯への農業労働者の出稼ぎである。さらに、南アフリカ共和国のヨハネスブルク周辺の工業地帯とマプートを結ぶ「マプート回廊」では近代的なハイウェイが整備されており、両地域は実質的に一つの経済圏を構成するようになっていく。この発展の果実が南部の一般の人々に届いていないことは、すでに見たとおりである。図7-5は南部の1人当たり実質GDPの増加を示すものだったが、表7-1に見られるとおり、マプート州の貧困層の割合は、世紀の変わり目をはさんで上昇している。このパラドックスを説明する要因としては、貨幣経済の浸透とともに、首都圏の家計の必需品を構成する財のコストが上昇したことと、南アフリカ共和国の通貨ラントの高騰によって、マプートで流通する輸入財の価格が高騰したことが考えられる。マ

<sup>22</sup> Christie and Hanlon (2001) pp. 81-82, 98

<sup>23</sup> Isaacman (1996)

<sup>24</sup> ただし、ジンバブエ農業の停滞によって、モザンビーク中部からジンバブエへの農産物輸出が増加しているという皮肉な構図もあるようである。なお、2004年12月の共和国議会における主要政党の議席配分を地域別に見ると、南部ではFRELIMOの58議席に対してRENAMOが4議席、北部ではFRELIMOの54議席に対してRENAMOが30議席、中部ではFRELIMOの46議席に対してRENAMOが56議席となっている（国外有権者の2議席はFRELIMO）。与党の力が強い南部と北部に対して、中部が楔を打ち込むという構図が続いている。RENAMOは、現政権は南部を優遇しているとして政党間対立を地域間対立の構図に転化させようとしており、2004年選挙には大規模な不正があったと主張している。

<sup>25</sup> Crush et al. (1991)



プートで家計調査が実施される前の2002年1月と、調査が完了した2003年6月を比べると、モザンビークの通貨メティカルに対するラントの価値は、一気に40%の上昇を記録している<sup>26</sup>。

米国のアフリカ研究者ロバート・ベイツは、かつてアフリカ諸国の都市偏重政策をめぐって、「経済的には非合理的だが、政治的には合理的だ」と評したことがある<sup>27</sup>。農民の全国的な政治組織が不在であるときに、兵士や労働組合員を含む都市市民が体制に反抗すれば、独立後の不安定な政体は一気に崩壊しかねない。したがって、農村を犠牲にして都市市民の生活を安定化させる政策は短期的には合理的なのだが、農産物の価格統制をはじめとする介入政策は農民の生産意欲を減退させることになり、それが結局は食糧品価格の高騰を招き寄せ、レントシーキングの温床になるというわけである。この種の体系的な反農民政策は現在のモザンビークでは追求されていないが、開発政策において都市と農村のバランスを追求することが、やはり重大な課題になりつつあると考えられる。

## 7 4 人間の安全保障と国家

### 7 4 1 地域の特性に根ざした開発の処方箋

モザンビークにおいて貧困削減に取り組むためには、地域的な貧困のパターンと予想されるダウンサイド・リスクの特質を考慮に入れた、複合的な処方箋を練り上げていく必要がある。ここまでの議論をごく大づかみに整理しておく、中北部においては、不十分な教育や医療、所得水準の停滞といった日常的な貧困からの離脱、すなわち持続的な人間開発を求める努力に重点を置くべきであり、中南部においては、HIV/AIDSの流行や自然災害、生活費の高騰といったダウンサイド・リスクへの対処に特別な注意が払われなければならない、ということになる。ただし、南部が中部よりも重要であるとか、北部が

南部よりも重要であるといった順位付けが問題になっているのではない。必要とされる開発努力の地域的特性の違いを考慮に入れて、開発プロジェクト・開発プログラムをデザインする必要があるということである。これらのデザインが公正なものとしてモザンビーク全土で受け入れられるときに初めて、この国の政治的安定が永続化する条件が整うであろう。

国内の著しい地域的個性にもかかわらず、モザンビークの政治体制は常に中央集権的なものであった。地方分権を進めていくにあたっては、一方では、個々の農村共同体の自治の力を信頼し、ミクロな村落こそを民主主義の主体にすべしとするラディカルな議論がある<sup>28</sup>。他方、中央政府の改革を見ると、書類上は地方分権の重要性が指摘されているものの、州政府への行政権の移転も進んでいない状況である。共和国議会のほかにフォーマルな選挙が行われるのは、主な地方都市を中心とする33カ所の自治体に限られており、州や郡には立法機関さえ存在していない。ところが、主要ドナーは地方行政の効率性を疑問視しており、中央政府の強力な行政権を認めながら、そのアカウントビリティを改善させる方向で、政府との対話を進めようとしている<sup>29</sup>。

言い換えると、モザンビークのガバナンスの改善が議論される空間は、ミクロな村落の参加型民主主義と、マクロな中央政府のグッドガバナンスの両極に分裂していることになる。ここで、両者の中間項として種々の地理的なユニットが存在していることに注目したい。例えば、モザンビーク南部に大洪水をもたらしたリンボボ川は、上流域では南アフリカ共和国、ジンバブエ、ボツワナにまたがる国際河川であり、災害防止も経済開発も、河川の流域を一つの単位として取り組む姿勢が求められている<sup>30</sup>。近年のアフリカ地域研究においては、アフリカの諸文明を鳥瞰図的に理解するにあたって、既存の国民国家の枠組みにとらわれず、河川流域を単位とした歴

<sup>26</sup> MPF (2004) pp. 34-36

<sup>27</sup> Bates (1981) pp. 108-118

<sup>28</sup> 最近では、イタリア農村研究の背景をもつGalli (2003) が、そのような議論を提示している。ガリは、中央政府から州政府への分権の流れにはほとんど価値を認めず、参加型の村落民主主義を全面的に推し進めるべきだとし、この流れを促進する「有機的知識人」として郡レベルの公務員を組織することの重要性を説いている。

<sup>29</sup> IMF and IDA (2003) pp. 6-8

<sup>30</sup> INGC et al. (2003)

史的文明圏に着目する視点の大切さが強調されるようになっている<sup>31</sup>。国際河川の管理などは、モザンビークが加盟する南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community) などの地域機構の枠組みで取り組まない限り、有効な施策を実施することができない。国内の特定の地域がかかえる問題が国家をこえる広域的な次元において解決されることがあるし、逆に広域的な次元での紛争が国家の分裂をもたらすこともある。人間開発の成果と課題を検討し、ダウンスайд・リスクの性格を的確に理解するには、国民国家の内部と外部の種々の共同体の特質とつながりを空間的に認識しておく必要がある。国家と個人、ないしは国家と市民社会の二元論にすべてを集約してしまうと、内外の共同体の固有の役割と、空間的な結節点としての政府の機能を理解できなくなるのである<sup>32</sup>。

#### 7 4 2 PRSP( 貧困削減戦略文書 )とダウ ンサイド・リスク

人間開発と人間の安全保障の諸課題に取り組むためには、ここまで述べてきたように、貧困とリスクの空間的特性を踏まえることが重要であるが、それだけでなく、未来に向かう時間軸の観点からも政策的な準備を進める必要がある。紛争から脱したばかりの壊れやすい国民国家の水準において、直近の未来に顕在化しそうなリスクに備え、「恐怖と欠乏」の突発的な顕在化から免れるための共通の努力を組織化していくことが求められるのである。

モザンビーク版のPRSP文書は、2001年に内閣の承認を受けた「絶対的貧困削減行動計画 ( PARPA )」である<sup>33</sup>。貧困削減を実現するための基礎的な行動領域として、PARPAは、教育、健康、農業、インフラ、グッドガバナンス、マクロ経済の7つの分野

を特定し、2001年から2005年までの行動計画を示した。多くのドナーがPARPA文書を基準としてモザンビークに援助を供与しているが、PARPAの内容についてはモザンビーク政府とドナーの間で活発な対話が進行しており、本稿で検討してきたようなダウンスайд・リスクの位置づけが焦点の一つになっている。例えば、現地のIMF・世銀のスタッフによる評価文書は、PARPAの内容に賛辞を送りながらも、開発戦略を制約するリスクが分析されていないことに懸念を表明し、農業セクターに対する自然災害の負のインパクト、HIV/AIDSの深刻さ、MOZAL (モザンビークにおけるアルミニウム地金製錬プロジェクト)<sup>34</sup>などのメガプロジェクトに依存することの危険性、経済事情の悪化を想定して複数のシナリオを準備しておくことの必要性、制度的キャパシティを強めることの大切さを指摘している<sup>35</sup>。

モザンビークのPRSPプロセスにおいて、人間の安全保障という言葉は、明示的にはまったく使われていない。しかし、主要ドナーはリスクに対する脆弱性を考慮することの大切さに着目し始めており、援助の現場で実際に使われているロジックは、それをどう呼ぶかの違いはあっても、人間の安全保障アプローチと大きく異なるものではない。本稿は、ダウンスайд・リスクに着目する開発政策に「人間の安全保障」という特定の名称を与えることで、いっそう首尾一貫した開発政策の基準を策定することができるものである。「未来のリスクに対する備えはできているか」という観点から、マクロな開発プログラムやミクロな開発プロジェクトのデザインを再検討していくにあたって、人間の安全保障の概念は有効な操作的枠組みを提供してくれるのではないだろうか。

<sup>31</sup> 宮本・松田編 (1997) pp. 29-32, 92-120

<sup>32</sup> ウィリアム・ミンターによれば、同じ旧ポルトガル領アフリカ植民地でも、アンゴラでは地元の政治勢力間の対立が主要な矛盾であり、それに外部世界からの干渉が結び付く形になったが、モザンビークについては、外部の干渉がなければ、国内の対立が内戦という形をとることまではなかったはずだという (Minter (1994) p. 283)。なお、村落のミクロな参加型の民主主義と、市民社会主導のマクロな全国的ガバナンスの民主化が、相互に無関係に進展していくことの危険性については、Mamdani (1996) の議論を参照。

<sup>33</sup> Mozambique (2001)

<sup>34</sup> BHP Billiton社、Industrial Development Corporation of South Africa (IDC) 社、モザンビーク政府と三菱商事の共同出資 (三菱商事は現在25%出資) による事業。MOZAL は1998年に建設を開始、2000年12月に完全操業に移行した。MOZAL は2001年6月に建設を開始し、とを合わせると2003年末には年生産約51万tとなる世界最大規模のアルミ製錬所。

<sup>35</sup> IMF and IDA (2001) p. 9

### 7 4 3 おわりに - 人間の安全保障と政府の調整機能

人間の安全保障の最も基礎的な実践は、ミクロな家計や村落の水準でリスク・マネジメント能力を高めていくことである。相互保険をはじめとするリスク・シェアリングの基礎は、共同体の成員の参加による制度構築と資金プールであり、これは本来的に自助努力による実践である。モザンビークのNGO連合の全国調査によれば、生活上の問題が生じた場合の相談先は、親族が53%、伝統的権威が16%、共同体裁判が10%、行政機関が8%となっており、資金の借入れを求める相手は、親族が50%、銀行が12%、NGOが9%となっている<sup>36</sup>。日常生活のリスクに対処するにあたって、モザンビーク人が最も頼りにしているのは、親族ネットワークをはじめとするインフォーマルな諸制度だということになる。このような下からのコーピング行動に着目し、それらの経験の蓄積を踏まえたリスク対処の枠組みを支援していくことが大切である。

このことを踏まえたうえで、大規模なダウンサイド・リスクを回避し緩和する行動は、より広い公共空間において組織される必要があることを、改めて強調しておきたい。ひとたびリスクが顕在化すれば最も深刻な被害を受けるはずの貧困層は、保険のために資金を拠出することが困難である。また、戦乱、天災、感染症、経済危機といった大規模なダウンサイド・リスクについては、家計や村落での確率計算は不可能であり、被害規模が大きすぎるために保険をかけることもできない。人間の安全保障の立場に立った援助の取り組みが求められるのが、ここである。ダウンサイド・リスクに立ち向かう共同体の主導権を尊重しつつ、社会的公正とグローバルな連帯感を基礎に、最も大きな被害を受けると予想されるターゲットを特定し、必要な支援の手を差しのべることが求められているのである<sup>37</sup>。

人間の安全保障に基づく開発協力の実践は、社会的弱者に対する資源移転と関連してはいるが、同じ

ではない。人間の安全保障には、リスクに対する種々の共同体の「備え」に着目しつつ、ローカルな資源だけでは対処できない組織的リスクの到来に対して、側面から支援を提供していくという発想があるからである。あくまで地元の主体性を尊重するという点で、これは「貧者への施し」とは違う。モザンビークの文脈においては、大きな役割を果たしてきた親族ネットワークに加えて、よりフォーマルな職能団体、宗教組織、労働組合、協同組合、NGO、さらに国際機構などの役割が尊重されるべきであり、公共空間に常に持ち込まれる対立する利害の調整空間を提供するという観点から、そして、同意の組織化に基づく法的権威という観点から、政府の役割にも特別な注意が払われなければならない。

「プロジェクト援助からプログラム援助へ」という途上国援助の新たなパラダイムにおいて暗黙のうちに想定されているのが、この国家の調整機能である。前項では、近年のモザンビークにおけるPRSPプロセスが相対的に成功していることを指摘したが、2000年の大洪水への救援活動を、そのプロトタイプと位置付けることも可能かもしれない。この大洪水では、およそ700人の犠牲者が出たものの、活発な救援活動によって4万5000人が救助された。50万人を収容していた避難所では、大規模な飢餓や感染症は発生しなかった<sup>38</sup>。第 部補論の冒頭で引用したマブール・ハクの人間の安全保障観に従えば、黙示録的な大洪水の渦中において、人間の努力によって多数の人々が溺死や病死を免れたという事実こそが、人間の安全保障アプローチの意義を例証している。すでに述べたように、モザンビーク政府は殺到する援助をハブとして調整する役割を果たし、アフリカ各地および先進諸国の軍や人道援助機関は、モザンビーク政府と国連の指揮権を尊重して行動した。作戦が「人道援助」だったからであろうが、常に単独行動を批判される米軍でさえ、他国の軍隊と協調して行動した<sup>39</sup>。えてして建前に終わりがちな「オーナーシップ」の精神が、実際に機能し

<sup>36</sup> G20 (2004) pp. 36, 41

<sup>37</sup> 2004年の末、大津波に襲われた環インド洋諸国の人々に寄せられた世界的な支援は、自然に対して人間が本来的に抱える脆弱性の認識と、その時間帯に沿岸にいたというだけで犠牲になった人々に対する悼みの感情に突き動かされたものであったと考えたい。この共通感覚が、人間の安全保障の基礎に据えられるべきである。

<sup>38</sup> Christie and Hanlon (2001) pp. 37, 56

<sup>39</sup> *Ibid.* pp. 66-68

た事例の一つだといえよう。

逆説的なようだが、人間の安全保障において、あえて国家を問題にすることの意義を強調しておきたい。「破綻国家」に対する人道介入の意義を否定することはできないが、植民地支配を経験した国々の主権は、先進諸国の主権とは異なる意味で尊重されるべきである。そもそも、外部のアクターが当事国における公共財の提供者としての役割を永続的に肩代わりすることは、原理的に不可能である。長期的な人間開発の課題を引き受け、緊急のダウンサイド・リスクに直面しながら、内外の非国家アクターとの緊張関係のもとで公共空間の諸利益を調整し、優先事項を見極め、合意を制度化していく機能は、分権的民主主義の時代においてもあるいは、そのような時代だからこそ、国家領域に委ねられた重要な機能であり続けているように思われる。

## 参考文献

- 宮本正興・松田素二編 (1997) 『新書アフリカ史』 講談社現代新書
- Bates, Robert (1981) *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Cameron, Maxwell A.; Lawson Robert, J. and Tomlin Brian W., eds. (1998) *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Toronto: Oxford University Press.
- Christie, Frances and Hanlon, Joseph (2001) *Mozambique and the Great Flood of 2000*. Oxford: James Currey, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press (モザンビーク支援ネットワーク有志抄訳『モザンビークと2000年の大洪水』(2002) 国際開発センター).
- Crush, Jonathan; Jeeves, Alan and Yudelman, David (1991) *South Africa's Labor Empire: A History of Black Migrancy to the Gold Mines*. Boulder: Westview, Cape Town: David Philip.
- Englund, Harri (2002) *From War to Peace on the Mozambique-Malawi Borderland*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fauvet, Paul and Mosse, Marcelo (2003) *Carlos Cardoso: Telling the Truth in Mozambique*. Cape Town: Double Storey
- Finnegan, William (1992) *A Complicated War: The Harrowing of Mozambique*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Galli, Rosemary Elizabeth (2003) *Peoples' Spaces and State Spaces: Land and Governance in Mozambique*. Lanham: Lexington.
- Geffray, Christian (1990) *La cause des armes au Mozambique: anthropologie d'une guerre civile*. Paris: Karthala
- G20 (2004) *Relatório Annual da Pobreza*. Maputo.
- Hanlon, Joseph (1991) *Mozambique: Who Calls the Shots?* London: James Currey, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- (1996) *Peace Without Profit: How the IMF Blocks Rebuilding in Mozambique*. Oxford: James Currey, Portsmouth: Heinemann.
- IMF (International Monetary Fund) and IDA (International Development Association, Mozambique) (2001) *Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper*. Maputo. August 28.
- (2003) *Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report Joint Staff Assessment*. Maputo. June 5.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2002) *Censo Agro-Pecuário 1999-2000: Apresentação Sumária dos Resultados – Moçambique*. Maputo.
- (2004) *Moçambique em Números 2003*. Maputo.
- INE Ministério da Saúde, Ministério do Plano e Finanças, Centro de Estudos de População da Universidade Eduardo Mondlane, Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, Faculdade de Medicina da Universidade Eduardo Mondlane (2004) *Impacto Demográfico do HIV/SIDA em Moçambique: Atualização – Ronda de Vigilância Epidemiológica 2002*. Maputo.
- INGC (Instituto Nacional de Gestão de Calamidades), Eduardo Mondlane University Department of Geography, and Famine Early Warning System Network (2003) *Atlas for Disaster Preparedness and Response in the Limpopo Basin*. Maputo.
- IOM (International Organization for Migration), Regional Office for Southern Africa (2004) *HIV/AIDS Vulnerability among Migrant Farm Workers on the South African Mozambican Border*. Pretoria: IMO Regional Office, Pretoria: Japan International Cooperation Agency.
- Isaacman, Allen (1996) *Cotton is the Mother of Poverty: Peasants, Work, and Rural Struggle in Colonial Mozambique, 1938-1961*. Portsmouth: Heinemann, Cape Town: David Philip, London: James Currey.
- Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Manning, Carrie L. (2002) *The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992-2000*. Westport: Praeger.
- Minter, William (1994) *Apartheid's Contras: An Inquiry into the Roots of War in Angola and Mozambique*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, London: Zed Books.
- Mozambique, Republic of. (2001) *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty, 2001-2005 (PARPA)*. Maputo.

- MPF ( Ministry of Planning and Finance ), Eduardo Mondlane University and International Food Policy Research Institute ( 1998 ) *Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment ( 1996-97 )*. Maputo.
- MPF National Directorate of Planning and Budget; Economic Research Bureau, Ministry of Planning and Finance and International Food Policy Research Institute, Purdue University ( 2004 ) *Poverty and Well-Being in Mozambique: The Second National Assessment( 2002-2003 )*. Maputo.
- National Demining Institute ( IND )( 2001 ) *The Five-Year National Mine Action Plan 2002-2006*. Maputo.
- ( 2004 ) *Annual Plan of Demining Priorities 2004*. Maputo.
- Pitcher, M. Anne ( 2002 ) *Transforming Mozambique: The Politics of Privatization, 1975-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ravallion, Martin ( 1998 ) *Poverty Lines in Theory and Practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper, 133. Washington D.C.: World Bank.
- Sen, Amartya ( 1981 ) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press ( 黒崎卓・山崎幸治訳 ( 2000 ) 『貧困と飢饉』岩波書店).
- UNAIDS ( Joint United Nations Programme on HIV/AIDS )( 2004 ) *2004 Report on the Global AIDS Epidemic*. Geneva: UNAIDS.
- UNDP ( United Nations Development Programme ) ( 2002 ) *Mozambique National Human Development Report 2001*. Maputo: UNDP.
- Vines, Alex ( 1996 ) *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique*. London: James Currey.
- Vines, Alex and Human Rights Watch Arms Project ( 1997 ) *Still Killing: Landmines in Southern Africa*. New York: Human Rights Watch.

---

## 第8章 バングラデシュにおける貧困削減と人間の安全保障

---

山形 辰史<sup>1</sup>

### 8 1 はじめに

バングラデシュにおいて、貧困削減と人間の安全保障は喫緊の課題である。人間の安全保障にはさまざまな立場からさまざまな意義付けがなされている<sup>2</sup>。中でも強く意識されているのは、国家による人々の生活の安全保障が十分でない場合の問題である。国家による国民の安全保障が失敗した場合には、国際社会が市民社会、民間企業など、国家以外の主体が人間の安全保障を確保しなければならないからである。この意味においてバングラデシュは、人間の安全保障のあり方を探るうえでの格好の素材である。なぜならばバングラデシュは近年、少なくともいくつかの側面において明らかな経済的成功が見られるものの、人権問題や災害対策などの非経済的側面においては依然として問題山積で、その原因の一端は国家の非効率性にあると考えられているからである。国家の統治機能が十分でないなかで、どのようなメカニズムで経済的な意味での貧困削減が進んだのか。一方、いまだ解決されていない人権問題、災害に対する脆弱性などの問題を、機能不全が見られる政府とともに、どのようにしたら改善できるのか。このような課題に答えるために、バングラデシュの事例は重要な材料を提供してくれるのである。

本章は、このようなバングラデシュの貧困削減と人間の安全保障の現状を整理することを目的としている。最初にバングラデシュの貧困削減と経済成長の実績を整理し、次に現在のバングラデシュの社会

問題および生活上の安全保障問題の現状を詳述する。その後、貧困削減と人間の安全保障を追求するために、日本がどのような点に留意して援助を行うべきか、という点について検討して全体を締めくくる。

### 8 2 バングラデシュの貧困削減

バングラデシュは日本の約5分の2の面積の国土を持ち、人口は1億3000万人である。したがって人口密度が世界で最も高い国の一つである。ガンジス川、ブラフマプトラ川、メグナ川流域に位置していることから、雨期には毎年多かれ少なかれ洪水が問題となる。そのうえ、ベンガル湾岸の地域がしばしばサイクロンに襲われることから、自然災害の起こりやすい国として世界に知られている<sup>3</sup>。さらに、1人当たり所得が400米ドル程度で、国連によって後発開発途上国（Least Developed Country: LDC）<sup>4</sup>に分類されていることから、たとえ天災が発生していなくとも、国際的には最貧国と見なされている。

しかし近年、バングラデシュの経済パフォーマンスは、ほかのLDCと比較すると優れている。後述するように、経済成長率はここ数年、比較的高い率で推移しており、結果として貧困削減も進んでいる。輸出も伸びていることから、人によっては東アジアの新興工業経済とひとくくりにして論じる場合もある<sup>5</sup>。本節では、近年のバングラデシュの貧困削減、経済成長実績をたどる。これによって、現在のバン

---

<sup>1</sup> 日本貿易振興機構アジア経済研究所。E-mail: Tatsufumi\_Yamagata@ide.go.jp

本稿作成にあたり研究会座長・参加者および高田峰夫、西川壮太郎の両氏より有益なコメントを得た。記して感謝の意を表す。

<sup>2</sup> Commission on Human Security (2003)、UNDP (1994)

<sup>3</sup> 内田 (2003a) (2003b)

<sup>4</sup> 詳しくはThe Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing Statesのホームページ (<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/default.htm>) を参照のこと。

<sup>5</sup> UNIDO (2004) はバングラデシュを韓国、マレーシア、スリランカ、タイ、ベトナム、モーリシャスと同列に扱い、High Performing Economy (HPE) と呼んでいる。また、Todaro and Smith (2003) pp. 503-507 はナイジェリアとバングラデシュの貧困削減実績を比較して、バングラデシュのほうが勝っていると述べている。

表 8 - 1 バングラデシュにおける貧困削減

		1983/1984	1988/1989	1991/1992	2000
全国	貧困者比率	52.3	47.8	49.7	39.8
	貧困ギャップ比率	14.5	12.5	13.6	10.3
	2乗貧困ギャップ比率	5.7	4.6	5.1	3.6
農村部	貧困者比率	53.8	49.7	52.9	43.6
	貧困ギャップ比率	15	13.1	14.6	11.3
	2乗貧困ギャップ比率	5.9	4.8	5.6	4
都市部	貧困者比率	40.9	35.9	33.6	26.4
	貧困ギャップ比率	11.4	8.7	8.4	6.7
	2乗貧困ギャップ比率	4.4	2.8	2.8	2.3

出所：Osmani et al. (2003) Table II.1, p. 6.

表 8 - 2 ミレニアム開発目標達成度 (%)

		1990/1991年	2000年	目標値 (2015年)
教育	初等教育総就学率	77	97	100
	初等教育卒業率	40.7	67	100
ジェンダー	女子初等教育就学率	66	97	100
	女性の識字率	25.5	40.1	100
子どもの死亡率	5歳以下死亡率	1.51	1.1	0.5
	乳児死亡率	9.2	5.7 (1997/1998)	3.1
母子保健	妊産婦死亡率	0.47	0.3	0.12
感染症	避妊具普及率	30.8	53.8	100
環境	森林面積率	13	10.2	15

出所：World Bank (2003) Table 3, p. 71.

グラデシュにおける発展の光の部分が見えるであろう。陰の部分は次節で扱うことになる。

### 8 2 1 貧困削減とミレニアム開発目標達成度

バングラデシュにおける貧困問題は深刻である。表 8 - 1 に示されているように、貧困線以下の生活水準で暮らす人々が、2000年現在で国民全体の4割近くもいる。都市においては貧困層が全体の4分の1に相当し、農村より経済的観点から見た貧困水準は低い。しかし、都市においてさえ、人々の体格の悪さ、結核やデング熱の感染率の高さは日常的に感じられる。

一方、バングラデシュの貧困削減が、近年目に見えて進んだことも注目される。貧困者比率は1983/1984年度に52.3%であったものが、2000年には39.8%にまで低下している。この貧困水準の低下傾向はほかの貧困指標である貧困ギャップ比率、2

乗貧困ギャップ比率の推移にも表れている。これらの指標で見た貧困削減の程度は、農村部に比べて都市部でより顕著である。

さて、貧困は経済的基準からのみ判断するのが適切でないことは、現在まで多くの論者が指摘している<sup>6</sup>。なぜならば、所得のような金銭的な選択の可能性のみを示す指標には、その可能性が結果として本当に人々の生活水準の向上となって実現するのか、それともほかの非経済的な制約要因によって生活水準の向上が妨げられてしまっているのかが示されないからである。そのため人々の貧困の程度を多面的にとらえる必要があり、所得に加えて保健や教育、平等、環境といった、多くの人々が普遍的に価値を認める指標に注意を払わなければならない。

このような考慮から国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が人間開発指数 (Human Development Index: HDI) を作成し、各国の所得、保健、教育の発展度合いのバラ

<sup>6</sup> World Bank (2000)

ンスを示しているほか、ミレニアム開発目標においては、所得、男女間の平等、教育、保健、環境それぞれに2015年を期限とした目標を定めている。

表 8 - 2 はバングラデシュの主たる開発指標が2015年を期限としたミレニアム開発目標に向かって改善を進めていることが示している。男女を合わせた初等教育総就学率は1990/1991年の77%から2000年には97%に上昇し、2015年の目標値をほぼクリアしている。しかし初等教育卒業率は、改善は進んでいるものの67%に過ぎず、目標の100%にはほど遠い。同様に女子の初等教育就学率も97%にまで達しているが、女性の識字率は2000年に40.1%であって、まだまだ不十分である。5歳以下の子どもの死亡率は1990/1991年の1.51%から2000年には1.10%に低下したものの、目標達成のためにはさらに0.60ポイントの低下が必要とされている。同様に乳児死亡率も9.2%から1997/1998年には5.7%に低下しているもののさらなる改善が必要である。妊産婦死亡率も同様である。

感染症については、性感染症の予防につながる避妊具普及率のみデータが得られている。避妊具普及率は上昇しているものの目標達成にはほど遠い。環境改善の指標である森林面積率に至っては、

1990/1991年の値から後退している。

このように一部例外はあるものの、バングラデシュの所得貧困指標も非所得貧困指標も、全体としては着実に改善の方向に向かっているといえることができる。

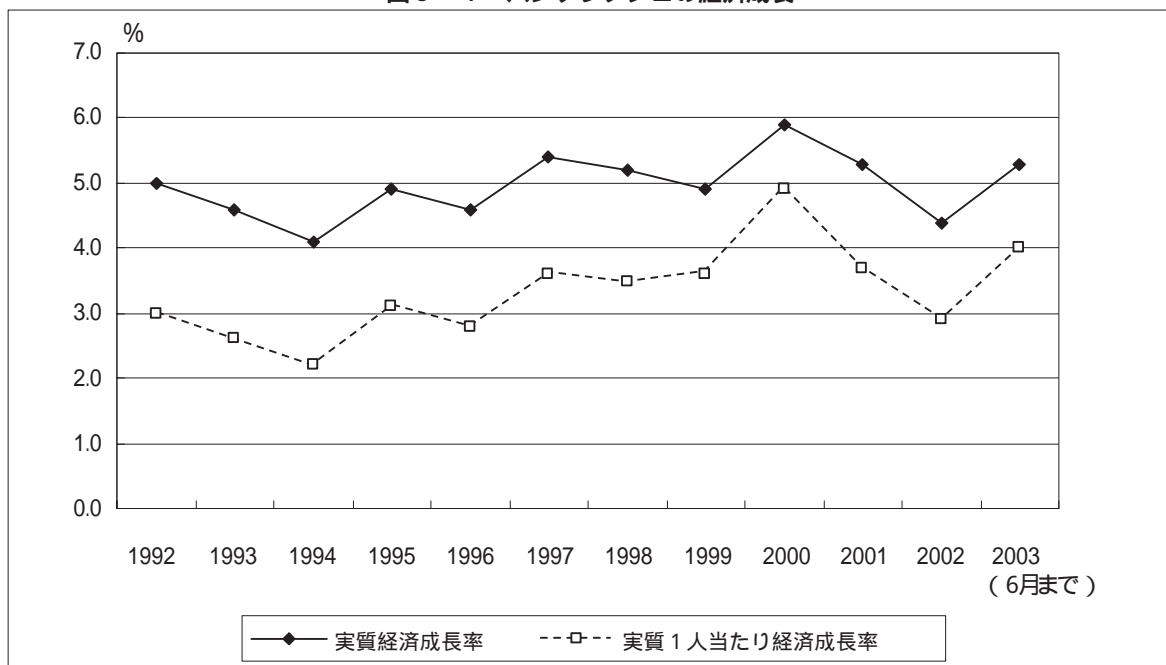
## 8 2 2 経済成長

このようなバングラデシュの貧困指標の改善が、1990年代の安定した経済成長によって支えられていたことは、あまり知られていない。

図 8 - 1 の実線は1990年代前半から今日までのバングラデシュの実質経済成長率を示している。この間、バングラデシュ経済が年間5%程度の安定した成長率で成長を遂げたことが分かる。2001年の同時多発テロにより世界経済は打撃を被ったのであるが、バングラデシュ経済は2001年度に5%強、2002年度にも4.5%程度の比較的高い成長率を示したのである。

また、図 8 - 1 の破線が示す実質1人当たり経済成長率の推移から、この間経済全体のみならず1人当たり所得も高率で成長していたことが見て取れる。1人当たり経済成長率は1990年代前半には平均3%弱で推移していたが、同後半には3.5%程度へ

図 8 - 1 バングラデシュの経済成長

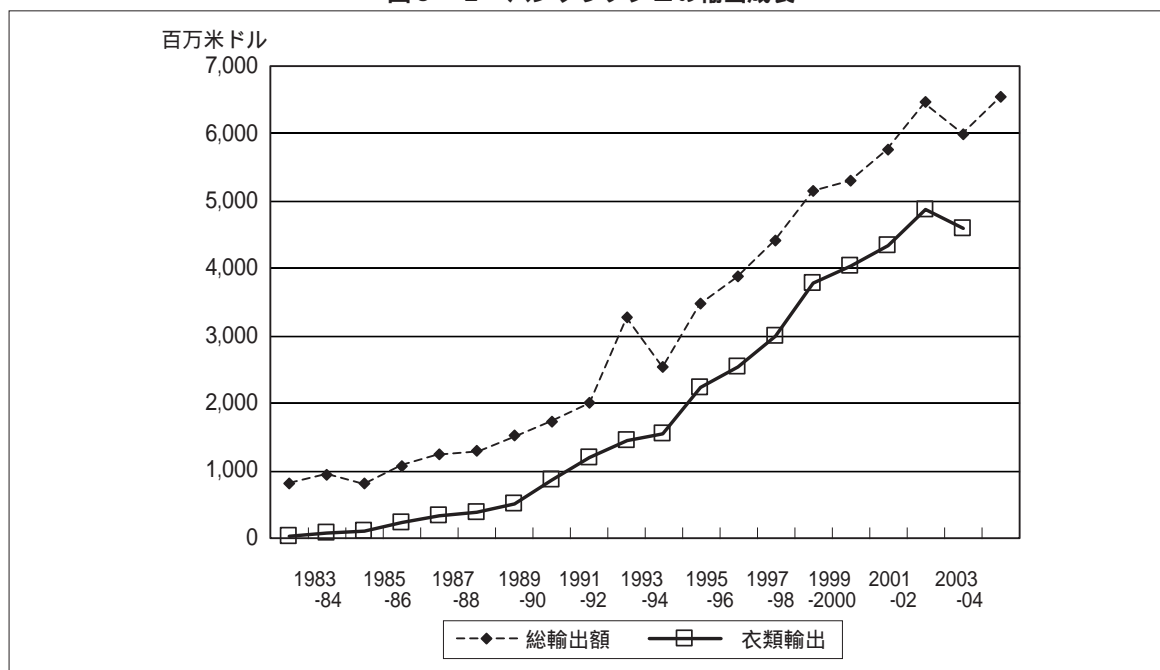


注：横軸は年度を表す。

出所：World Bank (2003) Table 1, p. 69.



図8 - 2 バングラデシュの輸出成長



出所：Quddus and Rashid (2000) Table 1, p. 51、およびBangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) データ。

と上昇した。2000年度に5%弱へと急上昇したものの、その後は以前の水準を維持している。この1人当たり経済成長率の上昇傾向には人口増加率の低下が寄与している。1992年度には2%であった人口増加率が2000年代には1%を少し超える程度水準へと下落した。

### 8 2 3 輸出成長

高率の経済成長を支えたのは輸出成長であった。図8 - 2に示したようにバングラデシュの輸出は名目額で1983/1984年度から2002/2003年度までの19年間に約7倍に増加している。これは年成長率に換算すると111%という高率である。この輸出の高成長は衣類の輸出によっていることが図8 - 2から分かる。従来、バングラデシュはジュートやジュート製品を主力輸出品とする一次産品輸出国として知られていた。しかし1980年代から近年にかけての輸出増はほとんどが衣類の輸出額の増加によって説明され、それ以外の品目の輸出額はさほど増えていないことが図から読み取れる。

輸出向け縫製業は、韓国企業の直接投資を契機に

発展した<sup>7</sup>。米国とEUがその主要市場である。現在では両市場それぞれにおいて上位の輸出国となるまでに発展している。2003年の統計で見ると、バングラデシュの縫製品輸出額は米国において第12位、EUにおいて第4位である。従業員400人程度の中規模なベンガル人資本による工場が4,000社程度操業していることが特徴である。これは同様に衣類輸出が成長を遂げているカンボジア縫製業の平均規模が900人程度で外資を中心とする企業数が200に過ぎないことと著しい対照をなしている<sup>8</sup>。カンボジアと比較するとバングラデシュの縫製業は内資中心、中小企業中心なので、その発展が国内所得増に反映されやすく、所得分配上も、国内の所得格差縮小に貢献する可能性を秘めている。

またバングラデシュ縫製業は、貧困層に相当する労働者を数多く雇用することで貧困削減に貢献している。これは表8 - 3に示した2001年8 - 11月に筆者らが行った企業調査（標本数249社）結果に明らかである。表8 - 3はニット衣類生産企業の部門・職種・経験年数・性別平均賃金を示している。国際貧困線を1日1人当たり100米ドルとすると、この

<sup>7</sup> Bhattacharya and Rahman (2001)、Hoque et al. (1995)、Islam (2001)、Rhee (1990)

<sup>8</sup> 山形 (2004)

表 8 - 3 バングラデシュのニット衣類生産企業の平均賃金 (2001年) (単位: タカ)

職種	経験年数	1年未満		1 - 5年		6 - 9年		10年以上		平均		
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男女計
事務部門	経営者・管理職	4,000	15,000	9,661	7,500	11,549	8,333	15,228	14,000	12,415	9,210	12,293
	その他事務職	3,688	-	5,139	5,673	7,661	15,000	11,269	-	7,131	8,005	7,142
セーター、靴 下の編み立て	技術者	4,000	-	-	-	8,889	-	10,000	-	8,625	-	8,625
	作業監督者	4,500	-	4,914	4,000	5,191	4,941	9,000	-	5,151	4,800	5,085
	工員	2,500	2,500	4,515	3,271	7,052	3,614	8,000	3,000	5,269	3,454	4,979
	補助工員	1,026	1,015	1,386	1,166	-	-	-	-	1,311	1,110	1,213
縫製	技術者	4,875	-	4,789	5,000	5,862	-	9,161	-	7,203	5,000	7,190
	作業監督者	-	2,000	3,405	4,684	4,118	4,968	5,179	3,000	3,974	4,738	4,015
	工員	1,686	1,600	3,008	3,053	3,343	2,993	4,484	5,500	3,218	3,015	3,153
	補助工員	1,051	1,160	1,122	1,178	1,277	1,256	1,583	-	1,136	1,183	1,158

注: 1 タカは約 2 円である。2001年 8 - 11月に筆者らが行ったニット衣類生産企業調査 (標本数249社) による。単位はタカ (US\$1 = 54Tk)。国際貧困線は約1620Tk (= US\$30) である。バングラデシュの首都ダッカの貧困線は、2000年において、食糧のみを換算した場合649Tk、食糧以外の必需品も換算した場合893Tkとされている。

出所: Bakht, Yunus and Salimullah (2002)

水準は約1,620タカに相当する。また、バングラデシュの首都ダッカの貧困線は2000年において、食糧のみを換算した場合649タカ、食糧以外の必需品も換算した場合893タカとされている。ここで注目されるのは、通常の労働者が雇用機会を得る最初の職種である補助工員 (helper) の賃金は経験の如何にかかわらずおよそ1,000~1,600タカで、国際貧困線には及ばないものの、バングラデシュ政府が推定したダッカの貧困線よりは高い、ということである。それぞれの国内事情を考慮した後者の貧困線のほうがより正確だと考えられることから、バングラデシュのニット衣類産業に勤める労働者は、貧困線を少し上回る程度の賃金を得ていると考えられる。なお Osmani et al. (2003) によれば、1999/2000年度の家計調査の結果として、農村の貧困層が農業によって、自営の場合には月に569タカ、農業労働者としては833タカを得ており、非貧困層を併せて平均をとると、自営、農業労働者の場合にそれぞれ829タカ、846タカを得ていたことが分かっている。これらは補助工員の賃金に及ばないので、バングラデシュの農村で農業部門に従事する人々にとって、補助工員の賃金は十分魅力的であると推察される。さらに表 8 - 3 から、補助工員が工員 (operator) へと昇進すれば、賃金は縫製部門の場合、1.5~3倍となることが分かる。2003年にニット衣類・織布衣類

生産企業全体に対して行われた別の調査によれば、補助工員から工員への昇進に要する平均期間は 8 ヶ月に過ぎないこと、また補助工員と工員間の平均学歴に大きな差がないことから、補助工員から工員への昇進には大きな障壁がないことが示唆されている<sup>9</sup>。このようにバングラデシュの縫製業での雇用機会を得た貧困層の人々は、まずは補助工員として貧困線レベルの所得を得て、その後昇進によって貧困から脱却していくものと考えられる。

そのうえ、縫い子の多くが女性労働者であり、職種、経験の同じ労働者間で比較すれば、男女の賃金格差がほとんどないことが注目される<sup>10</sup>。

縫製業に加え、海外出稼ぎもバングラデシュにとって貴重な外貨獲得源となっている<sup>11</sup>。BBS (2004) によれば、2001年には約19万人の労働者が海外へと出発している。出稼ぎピークの1997年には出稼ぎ数は38万人に達した。行き先として最も多いのはサウジアラビアで、2001年には全体の71%を占めている。これにアラブ首長国連邦やシンガポールが続く。1997年にはマレーシアへの出稼ぎが15万人へと急増し、これがこの年の全体の出稼ぎ数を押し上げた。その後、マレーシアへの出稼ぎは急減している。

バングラデシュ中央銀行によれば、出稼ぎ労働者による送金額は2002/03年度に30億米ドルに達しており、これは輸出額の半分弱に相当する。この額は

<sup>9</sup> Fukunishi et al. (forthcoming)

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> 三宅 (2003a)、長谷・三宅編 (1993)

同年の経常収支赤字より大きいことから、出稼ぎ労働者による送金が貿易ギャップをかなりの程度埋める役割を果たしていることが分かる。

このようにバングラデシュにおいて経済成長は堅実に続いており、輸出成長、海外出稼ぎという意味での国際化も進んでいる。このような中で、経済的意味での貧困削減は大きな進捗を見せている。

一方これら経済的に良好なパフォーマンスは、縫製業や海外出稼ぎ頼みで成し遂げられたものであり、それら以外に国際競争力を持った輸出品が存在しないというところにバングラデシュ経済成長の脆弱性が垣間見える。総輸出額の4分の3を占める縫製品輸出がひとたび変動をきたしたら、その影響が経済全体に波及する可能性がある。2005年1月をもって、縫製品を含む繊維製品の貿易が数量制限のない自由貿易になることがWTOの合意として定められていることから、2005年以降の縫製業の先行きには不透明さがある<sup>12</sup>。

### 8-3 バングラデシュにおける人間の安全保障

これまでバングラデシュが経済的には急速に成長していることを述べた。首都ダッカをはじめとする都市が大きく変貌しているばかりではなく、農村にもマイクロファイナンスやNGO、携帯電話など新しい息吹が流れ込んでいる。それらは都会から流入するのみならず、帰村した出稼ぎ労働者や国際NGOを通じて海外から直接流入することもある。

そのような新しい情報や考え方、商品などが農村に流入し人々の生活が変化していく中で、バングラデシュにはまだまだ多くの問題が残されている。それらのうちのいくつかは長年問題にされていながら未だに十分な手当てがなされていないものであり、またいくつかは近年になって初めて生じた問題である。バングラデシュにおける人間の安全保障を達成

しようと考えるとき、経済的な生活水準がいくら改善しようとも、これらの問題を避けて通るわけにはいかない。

以下では、暴力、差別、難民、子ども、天災の順にそれぞれが内包している問題とその背景について説明する。天災以外は日常リスクの範疇に入る問題である。また天災の中でも、多かれ少なかれ毎年生じる洪水は、日常リスクの範疇に入れることもできるであろう。引き続いて、それらの問題がバングラデシュ社会に根強く残る要因となっている「国家の機能不全」について述べる。

#### 8 3 1 暴力

##### (1) 女性への暴力とパルダ、ダウリー

警察機能が整備されていない社会において、暴力は有効に阻止されない。バングラデシュはまさにこの状態であって、家庭内でも地域社会でも暴力が横行し、それが男性から女性へ行使されるケースには南アジア特有の文脈が存在する。この意味においてバングラデシュの女性は明らかに脆弱層に分類される。

バングラデシュにはパルダ(Purdah)と呼ばれる行動規範があり、女性は外に出ず、家の中でも限られた男性家族・親族以外とは接触しないこととされていた。外出の必要があるときにはブルカと呼ばれる頭から足までを覆う着物を身につけるのである<sup>13</sup>。このような厳しい行動規範が女性に課されているため、一般に女性の経済力は弱い。女性は少なくとも経済的に、男性に依存した生活を余儀なくされていた。近年、女性の経済力は、マイクロファイナンスや縫製業の発展により拡大した<sup>14</sup>。グラミン銀行をはじめとするいくつかのマイクロファイナンス実施機関は貸し出し対象として女性を選ぶことが多いうえ、縫製業の発展は教育水準の低い女性労働力の雇用を増加させた。しかしそれでも男性優位の社会構造、思考様式は根強く残っており、頻発する男性から女性への暴力は、バングラデシュにおける

<sup>12</sup> 2005年1月の繊維製品貿易自由化はバングラデシュにおいては数年前から脅威ととらえられていたが、2005年を目前に控え国際的論調にも、自由化後には中国が競争に勝ち残り、バングラデシュはシェアを落とすという見方が出てきている(de Jonquières (2004)、Buerk (2004))。しかし2004年末および2005年初めには、明るい見通しのほうが支配的になってきている(Ahmed (2005)、Bradsher (2004)、Economist (2004)、Financial Express (2005))。

<sup>13</sup> Engels (1996)、辛島他監修(1992)、村山(1995)

<sup>14</sup> Khandker (1998)、Mahmud (2000)、村山(1995)

表 8 - 4 メディアで報道された女性への暴力 (2000年)

	件数	うち殺人を伴うもの	裁判所受理件数
強姦	855	107	404
ダウリー	281	179	148
家庭内暴力	342	284	177
フォトワ	31	-	5
酸投下	165	1	54
自殺	202	-	76
計	1,876	571	864

出所：Pereira (2001) Table VIII.1, p. 133.

表 8 - 5 メディアで報道された妻に対する暴力 (2000年)

区 分	件数	うち裁判所受理件数
夫による暴力	45	7
夫の親族による暴力	11	4
妻の親族による妻への暴力	1	0
夫による妻の殺人	226	132
夫の親族による妻の殺人	31	16
妻の親族による妻の殺人	27	18
離婚	1	0
計	342	177

出所：Pereira (2001) Table VIII.2, p. 138.

人間の安全保障を考える際の最重要課題といえる。

Kabeer (1996) は1970年代後半から行っているバングラデシュのフォリドプール県一帯の農村での開発活動を通じて目の当たりにした女性に対する暴力を7つの事例にまとめている。夫から妻への暴力が日常化しているうえ、女性がそれに耐えるのが当然だと考えられていること、経済力のない妻の扶養を放棄してほかの女性に走る夫に対する社会的制裁が希薄なこと、有力者であれば強姦など凶悪犯罪も見逃されること、未亡人や外で働く女性が強姦の被害に遭いやすいこと、また財産争いに起因する親族間の暴力沙汰、それらに対する警察や医師の職務怠慢、そして女性自身に内在している低い階級の女性に対する差別的感情をも、彼女は指摘している。それらはバングラデシュの農村に住むすべての人々に当てはまるわけではないとしても、バングラデシュの農村社会における女性の安全の危うさを物語るには十分である。

BBS (2003) によると、犯罪に関する最新のデー

タは1999年のもので、殺人は3,386件、強姦は3,140件である。この値は同年の日本(殺人1,265件、強姦1,857件)<sup>15</sup>と比べると多いが、米国(殺人1万6000件、強姦8万9000件)<sup>16</sup>と比べれば少ない<sup>17</sup>。ただし、米国、日本に比べバングラデシュの警察機能は弱く、住民の警察への信頼度も低いと考えられることから、統計に表れた犯罪件数は過小評価である可能性が高いことに注意が必要である。

国全体の、しかも男女を合計したデータでは上述のようなジェンダーにまつわる構造的な暴力の全体像が見えてこない。表8-4はPereira(2001)が整理した女性に対する暴力についての報道の件数に関する統計である。報道されない犯罪もあるために、表8-4に示されている犯罪の件数は上記の政府統計よりは少ない。報道された暴力の件数に比べて裁判所に届けられた件数が、半分以下の少なさであることが注目される。

表8-5は、やはりメディアで報道された親族による妻への暴力を加害者とその帰結別にまとめたも

<sup>15</sup> 総務省統計局 (2004)

<sup>16</sup> U.S. Census Bureau (2004)

<sup>17</sup> 人口を比べると、バングラデシュの人口は2001年に約1億3000万人と推定されており、米国の人口(2億8000万人)の約半分である。

のである。夫による暴力の件数は実際には表8-5に示されている45といった数より多いことが明らかである。報道されるのが稀であると考えたほうがよからう。むしろ報道される頻度としては、夫による妻の殺人が群を抜いている。ここでも注目されるのは、夫が妻を殺した場合にさえ裁判所に届けられるケースがほぼ半分に過ぎないことである。

暴力や夫からの一方的離婚の一因となっているのが、結婚持参財・婚資（ダウリー）の習慣である。ダウリーはインド北部の上層のヒンドゥー教徒社会で発達したとされており<sup>18</sup>、女性が生家から婚家へ移る際に、婚出する生家側から、花嫁自身ないし婚家側へ贈られる財産を指す。そもそもイスラム社会にはなかった習慣であるが、バングラデシュでは1980年代に急増したと言われている<sup>19</sup>。花婿側が高価なダウリーを花嫁に期待するようになると、価値の低いダウリーしか用立てることのできなかった花嫁の婚家での立場が弱くなり、花婿側はそれをもって花嫁に対する虐待を正当化することがある。またヒンドゥー教徒の間にはサティーという、寡婦が夫の火葬の際に一緒に生きながら焼かれる習慣があるため、ダウリーの額に端を発した争いが生じた場合に、対立が高じて妻が焼き殺されることさえある。

ダウリーはバングラデシュ農村社会に広範に浸透している。ダウリーは1980年の「ダウリー禁止法（Dowry Prohibition Act）」により、与えることも受け取ることも罰則の対象となっているが、徹底されてはいない。マイクロファイナンスの創始者として知られるグラミン銀行は1984年に「16の決心」を定め、その11番目の決心としてダウリーの授受をしないことを宣言し、これについての借り手の同意を融資の条件としているほか、毎週の集会で16の決心が復唱されることになっているのだが、それでもダウリーという習慣は生き残っているのである<sup>20</sup>。

表8-4に、ダウリーに関する事件の報道件数が示されている。よほどの事件に発展しないと報道の対象にもならないためか、報道された281件の約3

分の2に当たる179件が殺人事件へと発展している。殺人に発展しなかった残り3分の1のケースで何が起こったのかが表8-6に示されている。肉体的暴力のほか、硫酸や塩酸をかけられることによる火傷、自殺、強姦や扶養放棄の事例が報道されていることがわかる。

怨恨から人の顔や体に酸をかけるという暴力は、ここ数年バングラデシュ社会に広まっている。ある記事によれば、酸投下事件は1996年に80件、1999年に168件報告されたという<sup>21</sup>。またDaily Star(2002b)によれば、2001年には350人以上が被害に遭い、被害者の90%が女性だという。男性や子どもに対する酸投下の割合も増加している。硫酸や塩酸によるケースが多く、投下されると顔や体に一生消えない傷跡を残す。酸が骨にまで達する場合もあり、被害者は肉体的な打撃に加えて精神的にも大きな痛手を受ける。結果として、それまで行っていた学校や職場に復帰できなくなることが多い。結婚や性的関係を女性が拒否した場合に、恨みに思った男性が酸投下を犯す場合が多く、少年や若い男性が少女や若い女性に対して行うのが典型だという。2002年に「酸管理法（Acid Control Act）」が制定され、死刑や終身刑を含む罰が与えられることになったが<sup>22</sup>、法執行の強制力を持つはずの警察の機能が不十分なためか、問題は依然として残っている。酸投下の被害者へのカウンセリングはUNICEFなどが中心となって行っている。一方、硫酸や塩酸は農村部では自動車のバッテリー、一般の塗装などに用いられていると考えられており、それらの用途の硫酸・塩酸の供給と保管の管理が必要とされる。

## （2）村裁判

バングラデシュにおける人間の安全保障を考えるに際し、近年より重要性を増しているのが村裁判の役割である。近年、村裁判の結果出される宣告のうち、人権侵害と思われるほど過酷な刑罰が科されることが「フォトワバジ」と呼ばれて問題視されてい

<sup>18</sup> 辛島他監修（1992）p. 311

<sup>19</sup> 村山（2003）、Kabeer（1996）邦訳pp.35-36

<sup>20</sup> Yunus and Jolis（1997）邦訳p.162

<sup>21</sup> Financial Express（2000）

<sup>22</sup> Daily Star（2002a）（2002b）

表 8 - 6 2000年に報道されたダウリーにかかわる暴力

妻に対する暴力	件数	うち裁判所受理件数
肉体的暴力	246	138
その結果としての妻殺し	( 179 )	( 101 )
酸をかけることによる火傷	18	7
妻の自殺	9	2
強姦	2	0
妻の扶養放棄	6	1
計	281	148

出所：Pereira (2001) Table VIII.4, p. 138.

る<sup>23</sup>。フォトワとはイスラム法に精通した法学上の権威者であるムフティーが下す判断を指す。本来裁判官の機能を持っていないムフティーの下すフォトワは助言、あるいは示唆としての性格を持ち、フォトワの法的効力はきわめて弱いはずである。ところが近年、ムフティーではないモスクの管財人や地方議会議員といった聖俗両面における地域の実力者が、シャリーシュと呼ばれる村裁判において、恣意的とも思われるプロセスで、人権侵害と思われるほど厳しい刑罰を科す「フォトワ」を下すことがある。このような形で下される「フォトワ」や「フォトワ」を下す人々は「フォトワバジ」<sup>24</sup>と呼ばれ、問題視されている。

具体的には、以下に示すようなヌルジャハン事件が有名である<sup>25</sup>。正式に離婚したヌルジャハンという女性が1992年に再婚した際に、その離婚が無効で、したがって再婚は違法であるとのフォトワバジが村の有力者から出され、ヌルジャハンとその再婚相手は101回の石打ち、ヌルジャハンの両親は50回の鞭打ち、結婚式の出席者は自分の両耳を持ったままスクワット10回の刑が科されて、即座に実行された。ヌルジャハンは屈辱に耐えかねて殺虫剤を飲んで自殺してしまったという。

この「ヌルジャハン事件」に代表されるようなフォトワバジは、現在大きな社会問題となっている。司法制度の弱いバングラデシュにおいて村裁判は、うまく活用すれば便利で有効であるものの、例えば男性に偏った評決、または地域の有力者に有利な評

決が出される場合には人権侵害を悪化させる<sup>26</sup>。刑罰も鞭打ち、石打ちといった刑による肉体的苦痛もさることながら、それに伴う不面目により地域で差別されるなどの社会的制裁も結果として加えられる。村内で蔑視されることも多く、それを苦しめた自殺も多発している。

ここで注意したいことは、フォトワバジもダウリーもバングラデシュのイスラム社会で習慣としてここまで広まったのは最近のことであり、必ずしも伝統的な風習とは言えないということである。高田(2000b)は、バングラデシュ社会において女性のエンパワメントが進むと同時に、地域外からNGOが流入するという形のグローバリゼーションが社会構造を変えていくことへの反動としてフォトワバジが盛んになったと解釈している。その一方で、中東への海外出稼ぎという形のグローバリゼーションは、サウジアラビアを中心とするイスラム諸国との結びつきを深め、出稼ぎで得た資金でイスラム宗教教育の学校であるマドラサの数を増やすことによって、女性のエンパワメントに抵抗感を持つ人々の数を増やすことにも貢献しているようである。

シャリーシュは潜在的には農村内での係争を収拾する重要な役割を果たしている<sup>27</sup>のであるが、現在のところ、地域の有力者の権力を乱用による人権侵害に加担してしまう例が数多く報道されている。バングラデシュにおける人間の安全保障の水準をより高めるために、司法制度構築や法律家の養成、警察のキャパシティ・ビルディングによる説明責任、透明

<sup>23</sup> 高田(2000a)(2000b)(2001)(2002)

<sup>24</sup> 以下では近年横行している、ムフティー以外の権力者たちが下す宣告や、それら権力者たちのみを総称してフォトワバジと呼ぶ。

<sup>25</sup> 高田(2000a)

<sup>26</sup> Pereira(2001)、UNDP(2002)

<sup>27</sup> 矢嶋(2003)

性、公平性の確保といった面で国際協力する余地が大きいと考えられる。

### 8 3 2 差別:マイノリティ、難民、カースト

一般にバングラデシュは「ベンガル語を話すベンガル人ムスリムの国」と見なされている。憲法においては、宗教、人種、カースト、性別、出生地に関する差別は禁止されており、ヒンドゥー教、仏教、キリスト教の祭日が国の休日となっているなど、イスラム教以外の宗教への配慮がなされている。しかし1988年の憲法改正に際してはイスラム教が国教とされるなど、上述の平等規定に対立するような動きも見られる。これに象徴されるように、バングラデシュ政府の民族的・宗教的少数派集団といった脆弱層に対する扱いには多くの問題が残されている。

第一に、バングラデシュ東南部のチッタゴン丘陵地帯にはチャクマ、マルマ、ムルなどの先住民が住んでいる<sup>28</sup>。彼らはそれぞれ民族ごとに、仏教、ヒンドゥー教、キリスト教、アニミズムなどを信仰している。東インド会社時代には一定程度の自治が許されていたが、東パキスタン時代およびバングラデシュ独立後も政府との間の紛争が続いた。1970年代後半からは同地域におけるベンガル人の入植が行われたことなどから、問題はより複雑化した。1997年に政府との間で和平協定が結ばれたが、緊張関係は完全に解消されるに至っていない。

第二にチッタゴン丘陵地帯以外の地域においても宗教に関する差別の問題がある。外川(2004)やMohsin(2001)は特にヒンドゥー教徒に代表されるマイノリティに対する差別について、敵性資産法などによる土地問題、憲法などに見られる法的・社会的不平等、および雇用・政治参加に関する差別、日常生活における差別について述べている。象徴的にはタスリマ・ナスリンという女性作家がイスラム原理主義者によって追われるヒンドゥー教徒を題材にLajja(恥)という小説を書き、大きな反響を呼んだことで知られている<sup>29</sup>。

このほか、三宅(2003b)は清掃や尿尿処理に従事するため植民地時代に周辺のインド諸州から流入した清掃人カーストの人々の生活状況もマイノリティ問題の一つとして重視している。

### 8 3 3 難民

人間の安全保障委員会報告の中では難民問題、中でも国家が「移動を強いられた人々」を難民条約上の難民と認定していない場合に、彼らの身の上に生じる人権問題を重視している<sup>30</sup>。バングラデシュにおいても独立以来の難民問題が残っている<sup>31</sup>。

そもそも1971年のバングラデシュ独立前には1000万人とも言われる大勢のベンガル人がインド領内に避難して難民化した。独立を勝ち取った後には彼らの新生バングラデシュへの帰還と、反対にバングラデシュからパキスタンに移ろうとする人々、そしてパキスタンからバングラデシュへ移ろうとする人々の扱いが問題となった。周辺インド諸州に避難した人々のほとんどが自力でバングラデシュに帰還したと言われるが、それ以外の人々の空輸などのために国連難民高等弁務官事務所(Office of United Nations Commissioner for Refugees: UNHCR)が活躍した<sup>32</sup>。

その際、解決がなされなかった問題として、インドのビハール州出身のイスラム教徒の法的地位がある<sup>33</sup>。ビハール人は1947年のインド・パキスタンの分離独立時に、当時の東パキスタンに約100万人が移住した。しかしバングラデシュ独立時には西パキスタン側に立つ人が多く、独立直後にはビハール人全体がベンガル人から報復されることとなった。また、1973 - 1974年のバングラデシュ、パキスタン間の住民の交換の際には、ビハール人の帰還に対しパキスタン側が抵抗し、全ビハール人を受け入れてはもらえなかった。結果としてダッカのモハマドブールの「ジュネーバ・キャンプ」などに、現在でも20万人以上のビハール難民が居住している<sup>34</sup>。彼らはパキスタン政府にも受け入れてもらえず、バング

<sup>28</sup> 清水(2003)、Mohsin(2001)

<sup>29</sup> Nasrin(1993)

<sup>30</sup> Commission on Human Security(2003)

<sup>31</sup> 大橋(2003)

<sup>32</sup> UNHCR(2000)

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> 大橋(2001)

ラデシュ政府も市民権を認めていない状況である。

また、バングラデシュのミャンマー国境の難民キャンプには現在も2万2000人程度のロヒンギャ難民がいる<sup>35</sup>。彼らはバングラデシュと隣接するミャンマーのヤカイン州のイスラム教徒で、ミャンマー政府の迫害を恐れてバングラデシュに流入した。1978年にミャンマー政府はロヒンギャ人を「国内に不法に流れ込んできた外国人」と見なして逮捕・追放したため、15万 - 25万人のロヒンギャ人がバングラデシュに逃れた。その後、バングラデシュ・ミャンマーの二国間で帰還協定が結ばれ、帰還が実施されたものの、その後もミャンマー政府の差別待遇は続き、再び1991 - 1992年に25万人の難民のバングラデシュ流入があった。1993年にはヤカイン州においてUNHCRの活動が認められるようになり、ロヒンギャ人の国籍取得が試みられているが、依然として完全解決には至っていない。

### 8 3 4 子ども

社会的脆弱層としての女性の問題については8 - 3 - 1において述べた。ここではもう一つの脆弱層である子どもをめぐる人間の安全保障問題について述べたい。

バングラデシュの子どもをめぐる人権問題は多岐にわたる。Heissler (2001)、Shishu Adhikar Sangjog (2001) は多くの問題を広くカバーしている。具体的には、子どもへの暴力、児童労働、性的虐待、人身売買、性産業従事、ストリート・チルドレンなどが問題視されている。

児童労働は家庭内での手伝いのような問題性の低いものからセックス・ワーカーとしての労働まで範囲が幅広い。深刻な児童労働は人身売買や親元を離れての路上生活、性的搾取など、ほかの問題と重なって生じる。例えば8歳にも満たない子どもたちがバングラデシュやパキスタンからアラブ首長国連邦にラクダ競走の騎手として連れ去られるケースがある。Economist (2002) によれば、過去10年間に1,600人のバングラデシュの子どもがアラブ首長国連邦でラクダ騎手をしていたという推定がある。彼

らはおよそ75米ドルで売られ、体重を落とすために食糧や睡眠を減らされることになる。また、よしんば彼らが親元に帰ることができたとしても、その頃には母国語をすっかり忘れてしまっているという。

また、親の離婚やどちらかの親の死亡、そして再婚に伴う継父、継母と子どもの不和により、子どもが家を離れ路上生活を始めることがある<sup>36</sup>。ストリート・チルドレンになると子どもたちは自活せざるを得ず、駅や港、市場での荷物運び、くず拾い、物売りなどで日銭を稼ぐが、当然その所得は低い。また教育を得る機会はほとんどなくなり、犯罪、麻薬などに遭遇する危険は増す。女の子の場合にはセックス・ワーカーになるケースもある。

### 8 3 5 天災

バングラデシュは洪水の国として知られている。内田 (2003a) にあるように、洪水には肥沃な土を毎年もたらし、漁場をも提供する自然の恵みとしての側面がある。もちろんもう一方では土壌を浸食し、住環境を危うくする災害としての側面がある。毎年の洪水の程度により、人々は利益も不利益も被っているのである。ただし、洪水はガンジス川、ブラマプトラ川、メグナ川という3大河川によって徐々に進行するので、その動向は一般に予測可能である。その意味で洪水被害は年に一度とはいえ、日常的リスクに分類することができるであろう。

これに対し、サイクロンは非日常的リスクである。その来襲の仕方と被害は日本における台風のそれを激しくしたものと思えばよい<sup>37</sup>。風が強いうえ、その風が50度以上の高温の場合もある。またサイクロンは高潮も伴い、その程度によっては家屋を破壊し多くの人々の命を奪う。1970年11月のサイクロンでは50万人が、1991年4月のサイクロンでは14万人が犠牲となり、1960 - 1997年の間に70万人を超える人々が亡くなったとされている。

日本をはじめとする援助機関・国がサイクロン・シェルター建設の援助をしている。これは鉄筋コンクリート造りの建物で、サイクロン来襲時に人々が避難できる場所を提供する。シェルターの絶対数は

<sup>35</sup> 大橋 (2001)、延末 (1995)、UNHCR (2000)

<sup>36</sup> 白幡 (1999) (2003)

<sup>37</sup> 内田 (2003b)、BIDS (2001)



表 8 - 7 ヒ素汚染の広がり

地域 Division	総郡(Thana)数 (a)	ヒ素汚染の発生した郡数 (b)	(a)/(b)
Dhaka : 中央部	134	61	45%
Chittagong : 南東部	93	21	22%
Rajshahi : 北西部	127	35	27%
Khulna : 南西部	63	42	66%
Barisal : 南部	38	18	47%
Sylhet : 北東部	35	34	97%
計	490	211	43%

出所：Hasan (2001) Table XVIII.1, p. 268.

不足していると言われている。

このほか、非常に大きな問題となっている自然災害はヒ素汚染である<sup>38</sup>。これはバングラデシュおよびインドの西ベンガル地方に発生している現象で、もともと地下にあったヒ素が溶け出して井戸水に流入した結果、それを摂取した人々がヒ素中毒にかかっている。

ヒ素中毒はバングラデシュ全土で発生している(表 8 - 7)。ヒ素中毒にかかると皮膚に斑点ができたり突起ができたりし、症状が進むと結膜炎、ぜんそく、泌尿器障害にかかる恐れがあり、さらに進行すると皮膚、肝臓、泌尿器、肺の癌に発展しうる。ヒ素汚染の可能性のある地域において、ヒ素汚染は日常的风险といえる。

バングラデシュにおけるヒ素中毒の問題は1993年に初めて発生し、それ以来、バングラデシュ政府と援助機関・国・NGO・民間企業が協力して原因究明、ヒ素の除去、代替的な水利用方法の確立、患者のケアにあたっている。

### 8 - 3 - 6 国家の機能不全

「人間の安全」は国家が保障することが望ましい。しかしそれが不完全にしか実行されていないことから、「国家の安全保障」だけでは十分でなく、「人間の安全保障」が求められているのである。

一般にバングラデシュでは、立法、行政、司法とも、まだまだ効率的に機能するよう変革する余地が大きく残されている<sup>39</sup>。国家が国民の代弁者として、

国民の利益を最大化すべく立ち働いているかどうか、という点は近年、ガバナンス(governance)という用語によって表されている。そしてガバナンスの良し悪しを検討する際には公務員の汚職の頻度や程度が問題とされることが多い。

各国別の汚職の程度について調べている機関のうち最も早くからこの問題に取り組み、指標を発表し続けてきたNGOとしてTransparency Internationalがある。このNGOは実感汚職指数(Corruption Perceptions Index)を作成し毎年公表している。バングラデシュはこの指標のリストに2001年に初登場して以来、4年連続最下位という不名誉を押しつけてしまっている。この指数はビジネスマン、学者、アナリストなどの各国の汚職度に関する主観的な判断を求めた15の調査を総合したものである。指数を算定して公表する対象となる国は、最低でも3つの調査の対象となっている国であり、2000年までバングラデシュはこの条件を満たさなかったため対象とされなかった。4年連続最下位であるが、この指数の算定および公表の対象となっていない国々がまだまだたくさんあることに注意する必要がある。実際、世界銀行のグループが作成したガバナンス指標においてはバングラデシュより下位にイラクなどの国がある<sup>40</sup>。しかしそれでもバングラデシュが汚職の抑制について国際的に非常に低い評価を下されていることに変わりはない。

人権の関係では、公務員の中でも特に警察機能が問題視されている<sup>41</sup>。第一に、パフォーマンスの如

<sup>38</sup> Hasan (2001)、緒方(2003)

<sup>39</sup> World Bank (1999)(2002b)(2002c)、山形(2001)

<sup>40</sup> Kaufmann et al. (2004) Figure 1

<sup>41</sup> UNDP (2002)、World Bank (1999) pp. 16-18

表 8 - 8 実感汚職指数 (2004年)

順位	国・地域
1	フィンランド
2	ニュージーランド
3	デンマーク
	アイスランド
5	シンガポール
16	香港
17	米国
20	チリ
24	日本
142	ミャンマー
	チャド
144	ナイジェリア
145	ハイチ
	バングラデシュ

注：表には筆者が象徴的と考えられる国だけを例として挙げた。

出所：Transparency Internationalホームページ  
([http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html))

何が報酬や昇進・降格に結びつけられていないせいもあってか、効率性に大きな問題がある。犯罪を解決しようとする強い意欲が警察官に感じられない場合がままある。地域の有力者が加害者としてかかわっている場合にはなおさらである<sup>42</sup>。第二に、警察官が容疑者・囚人などの人権についての意識が非常に低いことが挙げられる。甚だしいのは以下のような事例である。都市に職を求めて流入した女性やセックス・ワーカーは、警察に見つかり「保護」という趣旨で警察の庇護下に置かれるのであるが、その際に保護するはずの女性たちを警察官が強姦したり暴力を加えたりする例が多々報告されている<sup>43</sup>。そもそもそれらの女性が警察に強制的に「保護」されることの必要性についても問題視されている<sup>44</sup>。

このように人々の安全を守るはずの公務員が、正反対に人々の生活の安全を脅かしていることがままある、というのがバングラデシュのガバナンスの悲しい現状である。

## 8 4 貧困削減、人間の安全保障と日本の援助

### 8 4 1 人権尊重のためのガバナンス改善

前述のように、人間の安全保障という概念が必要となった一つの契機は、「国家の安全保障」が人々の安全を必ずしも保障しないことにあった。時には国家が人々の安全を脅かしてしまうかもしれないのである。この意味で、バングラデシュの開発という文脈において人間の安全保障は必要不可欠の概念である。国家が人々の安全を十分保障できないばかりでなく、国家の機能を体現しているはずの公務員が、自ら人々の安全を脅かす側に回ってしまう場合があることを前節で指摘した。国家が国民の意思を余すところなくくみ取り、それを反映した機能を忠実に履行するよう、改革しなければならない。これがすなわちガバナンスの改善ということである。

国際社会の議論の中では、ガバナンスの悪い国には援助を与えても無駄に使われるだけなので、ガバナンスが改善されるまで援助を差し控えるべきだ、とする議論がある。この主張は、援助が経済成長に結びついている国々はガバナンスが良好な国が多い、とする実証分析<sup>45</sup>に基づいてなされることが多い<sup>46</sup>。しかしバングラデシュにおいて人間の安全保障を達成するためには、国際社会が弱いガバナンスを放置し、自ら改善するのを待つのが得策とは思われない。むしろ、ガバナンスを改善し、ひいては人間の安全保障を達成するために、国家の機能を高めるような支援が必要である。

具体的には警察、司法の機能を高めるとともに説明責任、透明性、公平性を強化するような支援が、バングラデシュにおける人間の安全保障の改善のために重要だと考えられる。これは従来から支援がなされてきた分野ではあるが、まだ大きな成果が上がっていないことに鑑み、より強化する必要がある。法整備支援や法曹や警察官などの人材育成、とりわ

<sup>42</sup> Kabeer (1996) 邦訳pp. 113-114

<sup>43</sup> 白幡 (1999) pp. 24-27、Pereira (2001) pp. 130-132、UNDP (2002) p. 104

<sup>44</sup> Pereira (2001)

<sup>45</sup> Burnside and Dollar (2000)

<sup>46</sup> この実証分析についての議論は現在も続けられている。Easterly et al. (2004)、Burnside and Dollar (2004) を参照のこと。

け、農村地域における人権侵害を抑制する警察官の養成が必要である。地域の村裁判機能を活用しつつ、特にジェンダーの平等に配慮した公正な紛争解決を広めていくことが中期的目標となる。

酸投下問題を例にとってみよう。この問題については、ドナーによる総合的な取り組みがまだ見られない。被害者のケアについてはUNICEFなどが尽力しているものの、酸取引規制の履行強制メカニズムが円滑に機能しているとは思われない。先進国における危険物取引規制のノウハウをバングラデシュにおいて活用する余地が大きく残されている。ヒ素問題の勃発に対応して多くのドナーがNGO、民間企業の協力を得ながら改善に取り組んでいるように、酸投下問題についても総合的な取り組みが期待される。また、酸投下問題への対処をバングラデシュ全土において始めることが、農村における警察機能の充実のための支援の契機になると期待される。

#### 8 4 2 「支える援助」と「抜け出させる援助」

冒頭で指摘したように、バングラデシュは経済的な意味での貧困削減は一定程度進展している。その一方で、2004年8月21日に前首相のハシナ・アワミ連盟党首を標的にしたと見られる爆弾テロが起こったことに象徴されるように、治安は悪化している。人々の生活の安全が保障される状態からはまだまだ程遠いと言わざるを得ない。

一般に貧困削減のための援助は、貧困層の現在の生活水準を支えるための援助、と貧困層を貧困から抜け出させるための援助、に大別される。のタイプの援助は貧困層の人々の生活がそれ以上悪くならないよう支えるための援助で、ダウンサイド・リスクへの対処と生計維持を目的としている。初等教育やプライマリー・ヘルス・ケア、母子保健、感染症対策といった基本的ニーズの充足もこのタイプの援助に含まれよう。のタイプの援助はより積極的に、貧困層の人々の所得稼得の能力や機会を増大させることを企図するものである。第 部で提示したprevention、coping、promotionという3つの概

念と対応させるとしたら、のタイプの援助がpreventionとcopingに、のタイプの援助がpromotionに相当する。また、の援助は貧困層の割合の高い農村地域や農業を主たるターゲットとして実施され、の援助は今後貧困層を大規模に雇用したり、企業を興したりするなどして所得増加が見込める分野で実施される。の援助には都市の工業地域や輸出加工区に立地する労働集約産業への支援、およびそのような分野で雇用される労働者、企業家の能力向上のための支援が含まれるであろう。投資奨励業種の設定、生産・輸出品目の多様化奨励、職業訓練などを通じて、貧困層を数多く雇用するような業種を成長させ、それを支える人材を育成することが期待される。当該生産物の先進国における輸入奨励や、ほかの主要輸入国の市場開放を当該国やWTOをはじめとする国際機関などに働きかけることも、間接的に貧困層を支援することとなる。具体的には労働集約的で輸出志向の強い縫製業のさらなる発展の支援や、やはり労働集約的で世界的に確固とした需要のある電気・電子機械・部品の組み立てに従事する企業の誘致や投資奨励が求められる。縫製業の直接投資は、バングラデシュの縫製業がすでに過当競争状態であるとして抑制されており、より一層の投資自由化が縫製業をより活性化する可能性もある<sup>47</sup>。

一般論を述べるとしたら、最貧国の貧困削減のための援助戦略としては、まずのタイプの援助を始めて貧困層の生計維持、基本的ニーズの充足を図り、傾合いを見計らってのタイプの援助も増やしていく、というやり方がありうるだろう。上述のようにバングラデシュでは、人間の安全保障を目標としたのタイプの援助が必要とされている一方、縫製業という労働集約的輸出産業が育っていることから、のタイプの援助を行って、貧困層を貧困から（経済的に）抜け出させる試みも有効であると考えられる<sup>48</sup>。その意味で、バングラデシュはと の援助の両面作戦を採ることが可能である。つまり、戦略産業を伸ばし、その分野で人材育成・雇用を拡大させるのタイプの援助を行いながら、根深い人権問

<sup>47</sup> 本稿執筆中にも縫製業への直接投資自由化が進み、インドの有力企業の投資が実現する運びとなった（Financial Express（2005）、Jahangir and Khan（2005）、Khan（2005））。

<sup>48</sup> この方向性に沿った筆者の同様の主張をYamagata（2003）に記した。

題・社会問題・基本的ニーズの不足に対処するタイプ  
の援助も並行して行うのである<sup>49</sup>。

### 8 4 3 おわりに

人間の安全保障は武力紛争など、直接人々の生死にかかわる問題を包含している。武力をもった平和維持などがJICAの職掌から逸脱しているのは明白であるが、人々の日々の生活上の危険の軽減はJICAが有効に協力を進めうる活動分野であろう。経済的な貧困削減をより一層推し進めつつ、現在のバングラデシュにおいて最も深刻な弱点であるガバナンスの改善に貢献することが日本に求められている。

### 参考文献

- 内田晴夫 (2003a) 「資源としての水と災害 恵みとしての洪水」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- (2003b) 「ベンガル湾の凶暴な台風 - サイクロン」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 大橋正明 (2003) 「忘れられた人々 難民問題」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 緒方隆二 (2003) 「飲めなくなった井戸水 砒素汚染の現状」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 辛島昇・前田専学・江島恵教・応地利明・小西正捷・坂田貞二・重松伸司・清水学・成沢光・山崎元一監修 (1992) 『南アジアを知る事典』平凡社
- 狐崎知己 (2004) 「貧困と人間の安全保障」国際協力機構編 『ポリビア国別援助研究会報告書 - 人間の安全保障と生産力向上をめざして - 』国際協力機構
- 清水一生 (2003) 「消されていく文化と人々 チッタゴン丘陵地帯の政治問題」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 白幡利雄 (1999) 『ダッカのストリート・チルドレン』シャブラニール = 市民による海外協力の会
- (2003) 「スラムとストリートチルドレン 都市の貧困問題」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 高田峰夫 (2000a) 「フォトワバジ バングラデシュ・ムスリム社会の新現象小考」『修道法学』22(1)(2)

- (2000b) 「フォトワバジ・NGO・イスラーム - グローバリゼーション時代のバングラデシュ - 」『修道法学』23(1)
- (2001) 「バングラデシュ・ムスリムの自問自答 - 『フォトワ判決』をめぐる混乱から考える (前編)」『広島修大論集』42(1)
- (2002) 「バングラデシュ・ムスリムの自問自答 - 『フォトワ判決』をめぐる混乱から考える (後編)」『広島修大論集』42(2)
- 外川昌彦 (2004) 「バングラデシュにおける宗教的マイノリティの現状と課題」『アジア経済』45(1)
- 延末謙一 (1995) 「ロヒンガ難民の帰還」『アジア研ワールド・トレンド』(5)
- 長谷安朗・三宅博之編 (1993) 『バングラデシュの海外出稼労働者』明石書店
- 三宅博之 (2003a) 「より豊かな生活を求めて 海外出稼労働者」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- (2003b) 「植民地支配がもたらしたはずみ 清掃人カーストと貧困者」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 村山真弓 (1995) 「バングラデシュ イスラム社会の規範と工場労働」『アジア研ワールド・トレンド』No. 6、9・10月号
- (2003) 「バルダ・開発・ダウリ バングラデシュの女性」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 矢嶋吉司 (2003) 「マタボールの役割」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- 山形辰史 (2001) 「バングラデシュの政府と公益」『現代と公益』(東北公益文科大学)創刊号
- (2003) 「工業国としてのバングラデシュ 製造業」大橋正明・村山真弓編 『バングラデシュを知るための60章』明石書店
- (2004) 「カンボジアの縫製業 - 輸出と女性雇用の原動力 - 」天川直子編 『カンボジア新時代 - 変貌する都市・農村 - 』日本貿易振興機構アジア経済研究所
- Ahmed, Inam (2005) "Stepping into Post-MFA Era with Hope," *Daily Star* (Bangladesh). January 1.
- Bakht, Zaid; Yunus, Mohammad and Salimullah, Md. (2002) *Machinery Industry in Bangladesh*. IDEAS Machinery Industry Study Report No. 4. Chiba: Institute of Developing Economies - JETRO.
- Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) (2003) 2001 *Statistical Yearbook of Bangladesh*. Dhaka: BBS.
- (2004) *Monthly Statistical Bulletin*. April. Dhaka: BBS.

<sup>49</sup> 同様の二分法を意識した論文として狐崎 (2004) がある (特にpp.114-115)。

- Bangladesh Institute of Development Studies ( BIDS ) ( 2001 ) *Bangladesh Human Development Report 2000*. Dhaka: BIDS.
- Bhattacharya, Debapriya and Rahman, Mustafizur ( 2001 ) “Globalization and Macro Implication of the Growth of Garment Industry in Bangladesh,” in Pratima Paul-Majumder and Binayak Sen ( eds. ) *Growth of Garment Industry in Bangladesh: Economic and Social Dimensions*. Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.
- Bradsher, Keith ( 2004 ) “Bangladesh is Surviving to Export Another Day,” *New York Times*. December 14.
- Buerk, Roland ( 2004 ) “Social Upheaval Feared When End of Import Quotas Hits Bangladesh,” *Financial Times*. July 24-25.
- Burnside, Craig and Dollar, David ( 2000 ) “Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review*. 90( 4 ).
- ( 2004 ) “Aid, Policies, and Growth: Reply,” *American Economic Review*. 94( 3 ).
- Commission on Human Security ( 2003 ) *Human Security Now*. Commission on Human Security: New York ( 人間の安全保障委員会 ( 2003 ) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社 ).
- Daily Star ( 2002a ) “Jail Terms for Acid Abuse.” March 13. Dhaka.
- ( 2002b ) “Capital Punishment for Acid Attack Endorsed.” March 14. Dhaka.
- de Jonquières, Guy ( 2004 ) “Clothes on the Line: The Garment Industry Faces a Global Shake-up as Quotas End,” *Financial Times*. July 19.
- Dollar, David and Kraay, Aart ( 2001a ) “Trade, Growth and Poverty,” *Finance and Development*. 38( 3 ).
- ( 2001b ) “Trade, Growth and Poverty,” *Policy Research Working Paper* No. 2615. Washington, D.C.: World Bank.
- Easterly, William; Levine, Ross and Roodman, David ( 2004 ) “Aid, Policies, and Growth: Comment,” *American Economic Review*. 94( 3 ).
- Economist ( 2002 ) “Traffic in Children: The Camel Jockeys of Arabia,” August 31.
- ( 2004 ) “The Looming Revolution: The Textile Industry,” November 11
- Engels, Dagmar ( 1996 ) *Beyond Purdah?: Women in Bengal 1890-1930*. Oxford: Oxford University Press.
- Financial Express ( 2000 ) “Acid Violence Takes its Toll.” November 30. Dhaka.
- ( 2005 ) “Safeguards against Trade Barriers.” January 15. Dhaka.
- Fukunishi, Takahiro; Nishiura, Akio; Murayama, Mayumi and Yamagata, Tatsufumi ( forthcoming ) *Poverty Reduction through Employment in Industrial Sector*. Mimeographed. Vienna: UNIDO.
- Hasan, S. Rizwana ( 2001 ) “State of Environment,” in Hameeda Hossain ( ed. ) *Human Rights in Bangladesh 2000*. Dhaka: Ain o Salish Kendro.
- Heissler, Karin ( 2001 ) Background Paper on Good Practice and Priorities to Combat Sexual Abuse and Exploitation of Children in Bangladesh. Dhaka: Ministry of Women and Children Affairs and UNICEF Bangladesh.
- Hoque, Khondoker Bazlul; Murayama, Mayumi and Rahman, S.M. Mahfuzur ( 1995 ) *Garment Industry in Bangladesh: Its Socio-Economic Implications*. Joint Research Program Series No. 116. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Islam, Sadequl ( 2001 ) *The Textile and Clothing Industry of Bangladesh in a Changing World Economy*. Dhaka: University Press Limited.
- Jahangir, S.M. and Khan, Jasim Uddin ( 2005 ) “Indian Textile Giants Planning to Set Up Units in Bangladesh,” *Financial Express* ( Bangladesh ). January 2.
- Kabeer, Rokeya Rahman ( 1996 ) *Seven Women, Saptagram Nari Swanirvar Parishad*: Dhaka ( ロキア・ラーマン・カビール著、大岩豊訳 ( 2000 ) 『7人の女の物語 バングラデシュの農村から』連合出版 ).
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo ( 2004 ) “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002,” *World Bank Economic Review*. 18( 2 ).
- Khan, Shahiduzzaman ( 2005 ) “FDI Raises Hope for Accelerated Growth,” *Financial Express* ( Bangladesh ). January 6.
- Khandker, Shahidur R. ( 1998 ) *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. New York: Oxford University Press.
- Mahmud, Simeen ( 2000 ) “The Gender Dimensions of Programme Participation: Who Joins a Microcredit Programme and Why?” *Bangladesh Development Studies*. 26( 2 )( 3 ).
- Mohsin, Amena ( 2001 ) “Rights of Ethnic Minorities,” in Hameeda Hossain ( ed. ), *Human Rights in Bangladesh 2000*. Dhaka: Ain o Salish Kendro.
- Mujeri, Musrafa K. ( 2003 ) “Bangladesh: External Sector Performance and Recent Issues,” in Rushidan Islam Rahman ( ed. ) *Performance of the Bangladesh Economy: Selected Issues*. Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.
- Nasrin, Taslima ( 1993 ) *Lajja* ( in Bengali ). Kolkata: Ananda Publishers ( Shame. Translated by Kankabati Datta. New York: Prometheus Books. 1997 ).
- Osmani, S. R.; Mahmud, Wahiduddin; Sen, Binayak; Dagdeviren, Hulya and Seth, Anuradha ( 2003 ) *The Macroeconomics of Poverty Reduction: The Case Study of Bangladesh*. Dhaka: United Nations Development Programme.

- Pereira, Faustina (2001) "Women's Rights to Equality and Non-Discrimination," in Hameeda Hossain (ed.), *Human Rights in Bangladesh 2000*. Dhaka: Ain o Salish Kendro.
- Quddus, Munir and Rashid, Salim (2000) *Entrepreneurs and Economic Development: The Remarkable Story of Garment Exports from Bangladesh*. Dhaka: University Press Limited.
- Rhee, Wung Whee (1990) "The Catalyst Model of Development: Lessons from Bangladesh's Success with Garment Exports," *World Development*. 18(2).
- Shishu Adhikar Sangjog (2001) *Child Rights: Reality and Challenges*. Dhaka: British Council.
- Todaro, Michael P. and Smith, Stephen C. (2003) *Economic Development*. Eighth Edition. Boston: Addison Wesley.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- (2002) *Human Security in Bangladesh: In Search of Justice and Dignity*. Dhaka: UNDP.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2000) *The State of the World's Refugees 2000*. Oxford University Press (『世界難民白書2000 人道行動の50年史』(2001)時事通信社).
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2004) *Industrial Development Report 2004: Industrialization, Environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa*. Geneva: UNIDO.
- World Bank (1999) *Bangladesh: Key Challenges for the Next Millennium*. Dhaka: World Bank.
- (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press (西川潤監訳・五十嵐友子訳(2002)『世界開発報告2000/2001 - 貧困との闘い』シュプリンガー・フェアクラーク東京).
- (2002a) *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Washington, D.C.: World Bank and New York: Oxford University Press.
- (2002b) *Taming Leviathan: Reforming Governance in Bangladesh*. Dhaka: World Bank.
- (2002c) *Bangladesh: Improving Governance for Reducing Poverty*. Dhaka: World Bank.
- (2003) *Bangladesh: Development Policy Review: Impressive Achievements but Continuing Challenges*. Report No. 26154-BD. Washington, D. C.: World Bank.
- Yamagata, Tatsufumi (2003) "A Strategy towards Pro-Poor Growth in Bangladesh: In Comparison with East Asian Growth Led by Labor-Intensive Industries." Paper presented at "Seminar on Economic Growth and Poverty Reduction in Bangladesh," held by the Government of Bangladesh, the Government of Japan and Asian Development Bank, at Sonargaon Hotel, Dhaka, on December 7, 2003.
- Yunus, Muhammad and Jolis, Alan (1997) *Vers un Monde sans Pauvreté*. Éditions Jean-Claude Lattès: Paris (猪熊弘子訳(1998)『ムハマド・ユヌス自伝 貧困なき世界をめざす銀行家』早川書房).

## 第 部 貧困削減と人間の安全保障に関する論点整理

第 部要約 .....	141
第 9 章 ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点 開発援助の視点から .....	145
第10章 リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ .....	163
第11章 資源ガバナンスと人間の安全保障 .....	193
第12章 社会開発と草の根からの人間安全保障 カンボジアの事例から .....	207

## 第 部要約

### 【第9章】ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点 - 開発援助の視点から -

(桑島京子)

本章では主に国のガバナンス（国家のレベルと地方のレベル）を取り上げ、貧困削減や人間の安全保障にかかわる論点を整理し、援助へのインプリケーションを考察した。

国家や地方のレベルのガバナンスには、人々を脅威から守り、生活の向上を促進する側面もあると同時に、国のガバナンスの悪さが貧困層の生活状況をより不安定にし、生命や尊厳を脅かす側面がある。権力が乱用され、不適切に執行されている国においては、権力集団が利益誘導型の政策、予算支出を行い、結果として貧困対策が後回しとなることは例をまたない。土地やその他資産の所有権制度、警察による保護、法的扶助のさまざまな制度的な不全のため、権利や機会を奪われている貧困層が多い。また、家計調査などによると、貧困層は、所得に比してより多くの賄賂を支払うという。

最低限の社会サービスや保護を提供し得ないのみならず、法と秩序が維持できず、政治的な不安定や財政破綻の問題を抱えるなど、基本的な国家の機能が果たせない脆弱な国では、社会不安の増大や対立・紛争の激化、さらには、他国の軍事介入を招く場合もあり、生活基盤や資産が著しく損なわれ、住み慣れた土地からの避難を余儀なくされるなど、人々の恐怖と欠乏をもたらす。これらの劣悪なガバナンスの原因は、当該政府自身の改善意思が欠如している場合と、意思があっても政府の実施能力が不足している場合の2つがある。国家自身に改善意思が欠如している場合や、国家が政治的・経済的に破綻したり、破綻に近い状況にある場合は、国際社会として、改善に向けた外交的説得や紛争解決・管理に取り組むことが必要となる。治安の不安定な復興段階において、平和構築支援を行っていく場合には、治安の確保に留意しつつ、政府機能の再構築や、生活や経済基盤の再生のための開発支援を小規模に重ねていくなど、通常の開発援助とは違ったアプローチや援助のツールが必要となる。

破綻に至るような極端な状況ではないが、ガバナンスを改善する能力の不足する国において、人間の安全を脅かす状況を改善し、貧困削減に資する援助の方向性としては、より貧困層に肉薄した情報に基づいた政策策定・実施のプロセスをつくり、政策決定者や実施者がよりコミットし、より効果的効率的に政策が実施されるような参加型かつ分権型ガバナンスの構造をつくる必要がある（参加型・分権型のガバナンス支援）。国家の果たすべき基本的機能を高めるためには、政府とともに、民間や市民社会組織、地域社会などの多様なアクターを巻き込み、透明性の向上を盛り込んだ援助を行うべきである。

このためには、社会的に弱い人々のエンパワメントと、説明責任の制度とメカニズム、また、制度的にはより人々に近いレベルの政府への権限委譲（地方分権化）これらに関係する人々（利害関係者）の能力向上、およびそれぞれの相互作用を促進する必要がある。なお、中央政府が調整・監督機能を十分果たせない場合、地方分権化は地方権力者の権力乱用を招きかねないため、画一的な地方分権ではなく、多様な方式を考える必要がある。

エンパワメントのなかでも、人々の法的な権利を保障する制度や保護的措置へのアクセス改善と、アクセスをより容易にする環境づくりも重要である（法的エンパワメント支援）。フォーマルな法制度整備や司法制度構築のみならず、法制度へのアクセス、ガバナンスへの参加を阻む要因を克服するためのparalegals（法訓練を受けた地元のボランティアやNGOスタッフなど）による相談機能、インフォーマルな仲裁制度の改善、行政における許認可権や裁定機能の改善、政府職員の訓練などを組み合わせて支援することが有効と言われる。

こうしたエンパワメント、説明責任の向上、分権化への支援は、通常の開発プロジェクトと結びつけて行うことが重要である。コミュニティ・レベルの活動のみならず、地方政府や国家レベルの活動とも結びつけて、市民社会組織と政府機関の協力関係を促進することも重要である。



## 【第10章】 リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ

### 10 - 1 脆弱性の概念とその指標化（黒崎卓）

本節では、人間の安全保障を脅かす重要なファクターとしての「脆弱性」(vulnerability)に着目し、データの裏づけのある定量・定性的な実証分析を行ううえで、経済学が脆弱性をどのように定義し、分析しようとしてきたか、その手法の限界は何か、といった論点を整理した。

ミクロ経済学では、「脆弱性」を「個人ないし家計の厚生水準が現時点で低かったり、将来落ち込む可能性が高いこと」としてとらえる。理論に基づいて厳密に数理モデルを推定したシミュレーションにより、将来の不確実性がもたらす厚生への低下を定量化する手法が利用可能になっているが、必要なデータや推定方法・シミュレーション結果の解釈などが難しすぎることで、所得と消費以外の厚生要因が無視されがちであること、といった問題がある。

第一の問題に対しては、所得と消費の家計データが複数時点あれば推定可能な「脆弱性の諸指標」が多く提示されている。例えば、全体の所得成長率の代わりに、所得が減少した者の比率とその所得減少額の平均といった値を計算することで、ある地域や階層の脆弱性の一側面を明らかにすることができる。第二の問題に対しては、健康状態や教育、世帯総資産といった変数に対して「脆弱性の諸指標」を適用することで対応可能である。

脆弱性の概念や脆弱性の諸指標を用いることで、開発援助のターゲティングの精度を上げたり、事後評価をより適切に行うことが可能になる。そのためには、複数の指標を複眼的に利用することが重要である。複数の指標としては、家計レベルの所得や消費あるいは健康・教育・資産などに関するパネルデータに基づいた定量的・客観的な脆弱性の諸指標、参加型貧困評価(PPA)のような定性的・主観的な脆弱性の情報の両方が有益である。

ターゲティングの局面ではこれらの情報をすべて活用することが望ましい。事後評価の局面では、プロジェクト終了後に何年もかけて詳細な家計調査を行うことが現実的でない場合、PPAなどを活用して、脆弱性の変化に関する定性的・主観的な情報を得ることが重要になる。

### 10 - 2 貧困削減とリスク、経済成長（山崎幸治）

本節では第一に、貧困層のリスク回避手段が限られていることが、実際にどの程度、貧困層の厚生水準を引き下げているかについてインドの事例をもとに検討し、リスクと生活水準の低さのそれぞれの影響について相対的評価を試みた。第二に、これら短期と長期の目的が両立し得るものなのか、それともトレード・オフの関係にあるのか、いくつかの因果関係を整理した。結論をまとめると、以下の3点となる。

第一に、貧困層のなかにもさまざまな状況の人々がいることに注意を払う必要がある。リスクの問題は貧困層のなかでも比較的貧困ラインに近い人々にとって重要な問題であり、最貧層の人々にとっては生活水準が変動する余地がなく、生活水準の低さが切実な問題なのである。したがって、生活水準を安定させることを目指す政策と生活水準を引き上げるための政策とでは、政策の主な受益者がずれていることを念頭に置く必要がある。

第二に、生活水準を安定させる政策は、貧困層の将来の所得を引き上げるような投資を促す可能性がある。つまり、一時的な安定化の効果が長期的な貧困削減につながる可能性があるのだ。ただし、実証的にリスクが貧困層の投資を安全だが収益性の低い投資に向かわせていることを示した例はあるが、保険や信用の提供が本当に貧困削減に結びつくのかについて明確な結論は得られていない。貧困層は貯蓄をする余裕がないのも事実である。さらなる実証研究が望まれる分野である。

第三に、長期に安定した経済成長が貧困削減の牽引力であり、それをもたらすような制度改革が必要なことである。ただし、単一の制度的枠組みがどの国にも当てはまるわけではなく、当該社会の状況によってうまく機能する制度の枠組みを構築していかなければならない。適切な制度設計をするためには、新しい制度の下で政府や人々がどのように行動するのかを考慮しなければ

ならない。また、制度改革には時間がかかるため、貧困層の生活を維持させる方策と、長期的に成長を促す政策の適切なバランスを考える必要もある。人々の参加と合意に基づく制度改革は、最も重要だが困難な課題である。

### 【第11章】 資源ガバナンスと人間の安全保障（佐藤仁）

本章では、貧困を「豊かな天然資源を一般民衆の生活向上に転換できない制度的欠陥」と規定することにより、在来資源の「不在」よりもその「存在」を活かすという発想から資源ガバナンスの向上を通じた人間の安全保障戦略を提案している。

人が自然の一部に見いだす有用な物質の総体を「資源」とすれば、人々の生活状態の改善に向けて資源の「存在」を見るか「不在」を見るかは決定的な違いを生み、まったく異なる政策的インプリケーションをもたらす。前者は在来の資源を有効に活かす発想に導くのに対し、後者は不足を外から持ち込むもので埋め合わせる発想を正当化する。

天然資源に恵まれた国々において、豊かな資源の存在が経済や政治のメカニズムを歪め、かえって貧困の蔓延化の要因となるというのが『資源の呪い』の仮説である。また環境保護政策として実施されるコモンズの囲い込みも、農村地域で共有資源に依存した生活を送る貧困層にとってはリスクである。政府による資源の収奪や特権的乱用はリスクとなって生活者の視野を短期化させ、生活防衛のために環境劣化をいとわない資源利用に従事させるようになる。環境劣化の最大の被害者は変化に脆弱な貧困層である。

人間の安全保障を確保するためには、資源の便益が地元還元されるような制度的メカニズムを構築することが重要となる。人々が身の回りの資源についてオーナーシップを持ち、長期的な視点から生活と生態系の崩壊リスクを最小化することが重要である。そのためには、人々の資源利用を詳しく調べるよりも、権力が集中している政府の分析、豊かな資源の恵みを公正な成長や利益分配に変換できなくしている（資源転換能力の欠如）制度的要因の分析から行わなくてはならない。

在来資源を活用した人間の安全保障戦略として、税制、透明性、市民社会強化政策などとリンクした資源ガバナンスの向上により、資源の富を人々の生活向上に役立てることが可能となる。もっとも重要なのは資源管理の民主化を含め、人々が将来に投資するに必要なだけの資産を保障するとともに、持続的な行動を促すインセンティブを提供することである。環境と貧困層の生活維持に重要な役割を果たしているコモンズの価値をとらえ直し、資源開発・環境保護事業に貧困配慮を組み込んでいくことも、間接的だが有効な貧困対策になりうる。

人間の安全保障の推進を外部から支援するうえで必要なのは、相手国政府内の部局が特定の資源をめぐって競合する政治・経済的メカニズムを理解し、貧困層に対する安定的な資源の供給・維持などに協力的な内部勢力を戦略的に選び出すことである。人間の安全保障に継続的に働きかけてくれる多様な主体を同定し、育てていくことが、単発的な個別案件を増やすよりも手堅い道である。

### 【第12章】 社会開発と草の根からの人間の安全保障 - カンボジアの事例から - （野田真里）

本章では、草の根からの社会開発を通じた人間の安全保障についてカンボジアの仏教寺院コミュニティを事例として検討し、政策的インプリケーションとして、社会的資源を活用するための社会分析・調査のあり方について提言した。

今日、貧困削減において社会開発は経済開発と同じく重要である。マクロ経済成長の恩恵は貧困層一人ひとりにトリクルダウンするのではなく、経済成長のみならず貧困を取り巻く多様な要因、とりわけ文化的社会的要因に取り組んでいくことが不可欠である。また、貧困削減を含む人々の安全は従来国家が守るものとされてきたが、途上国においては、財政基盤やガバナンスが乏しいことから「国家による人間の安全保障」の枠組みが必ずしも機能していない。人間の安全

保障にもとづく貧困削減においては、貧困層一人ひとりに着目するとともに、「上から」の取り組みだけでなく、「民衆の安全保障」つまり、民衆のための、民衆自身による「下から・草の根からの」活動が重要である。

長年内戦に苦しんだカンボジアも、「国家による人間の安全保障」が十分に機能しておらず、財政基盤の弱さなどから住民に対して公共・社会サービスを十分に提供できていない国の一つである。他方、カンボジアにおいては仏教寺院を中心としたコミュニティが「下からの」公共・社会サービスの担い手として歴史的にも今日においても有効に機能してきた。

仏教寺院は行政の枠組みとは別に、コミュニティにおける社会関係資本の担い手として、社会生活の規範を示すとともに、学校や道路建設などの社会開発事業の中心として、また、ソーシャル・セーフティ・ネットとして機能している。また、寺院コミュニティの活動は寺院間のネットワークを通じて地域的広がりをもって展開され、こうした活動に対する支援は主にNGOによってなされている。

だが、民衆自身による自立的な貧困削減と人間の安全保障の活動は、カンボジア政府やドナーに必ずしも正しく認識されておらず、開発政策にも十分に組み込まれていない。カンボジアに限らず、現地のニーズに即した協力のためには、社会分析・調査を通じて、社会的文化的要因や「下からの活動」に着目し、内在する社会関係資本を活用していくことが重要である。これが民衆のオーナーシップを高め、コミュニティ主導の開発を促進し、貧困削減と人間の安全保障を実現していく重要な鍵であるといえる。

---

## 第9章 ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点 - 開発援助の視点から -

---

桑島 京子

### 9 1 はじめに

ガバナンスという用語の定義は多様であるが、共有する意味としては、社会や組織が意思決定する過程を指し、この過程に誰がかかわり、どのように責任をとるかを決める過程をいう。具体的には、この過程によって立つところのシステムや枠組み、例えば、合意形成、権力や資源の分配や、意思決定の仕方、説明責任のとり方を決めるフォーマル・ノンフォーマルな制度やルールを指すことが多い<sup>1</sup>。用法としては、国を超えたレベルでのグローバル・ガバナンス、国家のレベルのガバナンス、企業のガバナンスなどがあるが、本章では、主に、国のガバナンス（国家のレベルと地方のレベル）を取り上げて、貧困削減と人間の安全保障にかかわる論点を取り上げる。

人間の安全保障を、外的ショックなどの脅威に対応する力のない人々がさらなる状況の悪化に陥らないように、脆弱性や不安定さを予防、軽減、除去すること<sup>2</sup>ととらえると、国家や地方のレベルのガバナンスには、ありようによっては、人々の生活、生命、尊厳を脅かす構造的要因ともなりうる側面と、人々を脅威から守り、生活の向上を促進する側面という、両面があると考えられる。本章では、どのようなガバナンスが、人々にとってどのような脅威となるのか、また、どのようなガバナンスが、人々の対応能力を向上させ、脆弱で不安定な状況の軽減や対処を促進しうるのかを考える。

本章では、まず、開発協力におけるガバナンスの定義と、ガバナンスと貧困、人間の安全との関係を論じる。次に、脆弱な国家に対する援助をめぐる論

点について取り上げる。最後に、貧困削減と人間の安全保障の実現にかなうガバナンスのあり方を検討した上で、援助へのインプリケーションを考える。

### 9 2 ガバナンスの定義と、貧困、人間の安全をめぐる論点について

#### 9 2 1 開発協力におけるガバナンスの定義

開発協力の文脈で論じられているガバナンスという用語の定義と範囲は必ずしも一様ではなく、ドナーによって違いがある（Box 9 - 1 参照）。世界銀行と米国は政府機関の行政改革の面からガバナンスをとらえ、UNDPと欧州諸国は国家と市民社会、民間部門の協働関係の面からガバナンスをとらえる傾向がある。ただし、そのなかで、グッドガバナンスの価値観としては、一般的に、政権や政策の正当性（legitimacy）、国民のニーズや声に対する即応性（responsiveness）、行政機能の効果と効率、説明責任（accountability）、透明性と汚職の軽減、法による支配、参加などのベクトルが共有されており、具体的な支援の内容にはさほどの違いは見受けられない<sup>3</sup>。

本章では、ガバナンスを、合意形成、権力や資源の分配や、意思決定の仕方、説明責任のとり方を決めるフォーマル・ノンフォーマルな制度やルールとしてとらえ、政府の組織機構や制度のみならず、政府（中央、地方）と企業、市民との協働関係や、そのなかでの意思決定のあり方など、制度全体の仕組みや実際の運営方法ととらえることとする。

---

<sup>1</sup> ガバナンスの概念は、行政学、政治学、経営学など、それぞれの出自によって、とらえ方が異なるが、本章では、ガバナンスの多義性を集約したGraham et al. (2003)の整理を用いる。

<sup>2</sup> Commission on Human Security (2003) (『安全保障の今日的課題』2003年)

<sup>3</sup> 桑島 (2004)

**Box 9 - 1 開発協力における主要援助国・機関のガバナンスの定義**

**世銀：**ガバナンスの3つの側面として、政治体制の形態、一国の社会経済的資源を運営するうえで、権力が行使される過程、政策を計画・策定・施行するための政府の運営能力、があり、世銀は、後者の2側面に対応するとする<sup>4</sup>。公的部門改革（公務員改革、公共支出管理、民営化、分権化、徴税・税制改革など）、説明責任の改善、司法・立法改革、透明性と情報公開などの分野で支援を行っている。

**UNDP：**「国家が社会の統合を進め、国民の幸福を確実なものとするため、あらゆるレベルと手段によって国家運営を行う上での、経済的、政治的、行政的な権力の行使」<sup>5</sup>。政府機構制度（立法・司法制度改革、公務員改革とコーポレート・ガバナンス、分権化、市民社会組織支援、復興支援・市場経済移行支援などの分野で支援を行っている。

**USAID：**「民主主義とガバナンス」分野における、法の支配、選挙と政治プロセス、市民社会、ガバナンスの4つの領域のうち、ガバナンスは次の5つを含む。民主的な地方分権化、立法部門の強化、政府内の汚職対策、政策運営能力の向上（社会の平和維持、経済環境整備、最低限の社会保障の提供など）、軍事部門の役割と文民統制<sup>6</sup>。

**EC：**社会や政治・社会制度・機構が機能することをいう。社会における、利害の表明や、資源の管理、権力の行使にかかわるルール、過程、行為を指す<sup>7</sup>。

**9 2 2 ガバナンスと貧困、人間の安全との関係**

**(1) ガバナンスと貧困との関係**

一般に、民主主義、人権保障、グッドガバナンスは開発の不可欠な要素であるとされる（ケルン・サミット経済宣言1996年）。国家のガバナンスが良好であれば、投資、雇用、成長の環境が改善され、貧困の削減につながるというロジックである<sup>8</sup>。ガバナンスがよく、よい政策をとる国に対する援助は、そうでない国に比して成長を押し上げる効果が高いとされ、援助はガバナンスと政策のよい貧困国に対して選択的に行うべきという議論にもつながっている<sup>9</sup>。

世銀の研究では、「国民の声と説明責任」、「政治的安定と暴力の不在」、「政府の有効性」、「規制の質」、

「法の支配」、「汚職の抑制」の6つの側面からなる指標データを集計して、よりよいガバナンスと1人当たりの所得、乳幼児死亡率と識字率の改善との間には、正の相関関係があるとされる<sup>10</sup>。制度の質と長期的な発展との関係についてもさまざまな研究がある<sup>11</sup>。

一方で、ガバナンスの多様な構成要素と貧困の多面性を考えると、ガバナンスの諸要素と貧困削減との相関はまだ分からないことが多い。上記の世銀の研究のなかでも、ガバナンスの指標データには誤差があること、特に低所得国の情報ソースはきわめて限られること、より長期にわたる動向を見なければならぬこと、を注意喚起している<sup>12</sup>。途上国の貧困軽減のために、ガバナンスのうち、どの構成要素をどの順序で、どのように改善していくことが、そ

<sup>4</sup> World Bank (1992)

<sup>5</sup> UNDP (1997)

<sup>6</sup> USAID (1998)

<sup>7</sup> EC (2003)

<sup>8</sup> 1997年の世銀開発報告は、予測可能な形で公正に規則や政策を適用し、法と秩序を確立し、所有権を保護する国家は、信頼を生み、より多くの国内外の投資を呼び込むことができるとした。(World Bank (1997))

<sup>9</sup> 貧困削減に向けたよい政策をとり、よい制度をもつ国に対する援助がより成長に貢献するという実証研究 (Burnside and Dollar (2000)、Collier and Dollar (2002)) は、援助の選択的実施論 (selectivity) につながっており、世銀IDAの国別政策制度アセスメント (CPIA) に基づくパフォーマンス・ベースの資金配分や、米国が2004年から新規に導入したミレニアム・チャレンジ・アカウント (MCA) の配分基準などに反映されている。一方で、異なる時間軸で、援助や政策の定義を変えてみると、違う結果が出るという反論 (Easterly et al. (2003)) や、同じ所得レベルの国を比較すると、よい政策と制度をとる国における援助はより効果的といえる、などの議論 (Radelet (2004)) が続いている。援助の選択的実施論については、9 - 2 - 3 (3) を参照。

<sup>10</sup> 世銀研究所 (WBI) のKaufmannらによるガバナンス指標研究では、「国民の声と説明責任」、「政治的安定と暴力の不在」、「政府の有効性」、「規制の質」、「法の支配」、「汚職の抑制」の6つの側面から200カ国近いクロス・カントリー・データを整理している (Kaufmann and Kraay (2003))。1997/98、2000/01、2001/02の3回にわたり集計されたデータでは、6つの側面のデータは、いずれも、1人当たりGDP (PPPベース) との強い正の相関を示している。

<sup>11</sup> 例えば、制度の質の歴史的な差異が現在の先進国と非先進国との間の長期的な発展の差に結びついているとする実証研究がなされている (Hall and Jones (1999) など)。

<sup>12</sup> Kaufmann and Kraay (2002b)

の国の経済社会発展のどの局面にどのように貢献しているのか、貧困削減の処方箋を見いだすうえで、これらの複合的な相関関係が十分に解明されているとはいえないのである<sup>13</sup>。

上記にもかかわらず、実際のところ、ガバナンスの悪さと貧困とは連関するケースが多い。権力が乱用され、不適切に執行されている国においては、権力集団が利益誘導型の政策、予算支出を行い、結果として、貧困対策が後回しとなることは例をまたない。土地やその他資産の所有権制度、警察による保護、法的扶助のさまざまな制度的な不全のため、権利や機会を奪われている貧困層が多い。明らかにガバナンスの悪さが、貧困層の生活状況をより不安定にし、生命や尊厳を脅かす実態が存在している。

## (2) ガバナンスの欠陥と、貧困、人間の安全との関係

ここでは、貧困を深刻化させたり、人間の安全を脅かすガバナンスの要素を取り上げる。ここでいう、悪いガバナンスとは、国家が意図的に人権侵害を起こす場合も排除できないが、多くの場合は、必要な人々に対し最低限の社会サービスの機会を提供できないのみならず、法と秩序を維持できず、警察や司法の不法行為が人々に恐怖をもたらしたり、政治的な不安定や財政破綻をもたらすといった、政府能力の弱体さに起因するものである。

UNDPは、アフリカ諸国を事例として、政府に説明責任が欠如した状況下では、権力者と既得権益層が資源を恣意的に運用し、富が偏在すると指摘する。政府の弱体、非効率のため、必要な社会サービスが提供されない。疎外された社会集団などが自らの声を主張し、不満をもらしたくとも機会が与えられない。人々の開発への参加を促すメカニズムも情報提供もない。自然災害やエイズなどの感染症の脅威に対し、適切な予警報措置や対策がとられず、被害が拡大する。貧困の蔓延は、社会の脆弱性をさらに高

める<sup>14</sup>。

汚職は、貧困層をさまざまな経路で苦しめる。汚職の横行する国においては、社会的ニーズや経済的な優先度よりも、汚職の機会確保の方が優先される傾向があるからである。例えば、キックバックの取りにくい社会部門への公共支出よりも、資本集約的な国防部門やインフラ部門への支出が優先され、維持管理が新規投資の後回しになるなどの傾向が、貧困軽減に反する方向に向かう。日常的に必須な医薬品や資材の調達の不正は、末端の住民に最もしわ寄せを生じやすい。不正によって不適切な資材が用いられたり、検査の不十分な施設やインフラによって、災害時に命を落としたり、資産を失う危険のより大きいのが貧困層である。それは貧困層が、公共サービスに代替するサービスを市場から購入したりすることが難しいがために、これらの弊害を避ける手段をもたないためである。結果として、家計調査などによると、貧困層は、所得に比してより多くの賄賂を支出することとなる<sup>15</sup>。

有効な司法システムにアクセスをもたない貧困層は、4つのさらなる貧困問題に直面するという<sup>16</sup>。

盗難、暴力、権力の乱用から身を守れない 賃金や相続などの正当なエンタイトルメントや法的権利が保障されない、警察からの強要、不当な拘束、裁判での汚職といった組織ぐるみの犯罪にさらされる、法のない状態が自信を損ない、恐怖の文化のなかでは投資やリスク回避行動につながる、国家や民間による略奪から自らを守るため、脆弱な家計のなかからなげなしの所得を処分する、などである。

## (3) 国家の破綻と貧困、人間の安全との関係

貧困国にすべて紛争が生じるわけではないが、低所得国の半数は、政治的暴力にさらされてきたといわれている。紛争に至らなくとも、法と秩序の崩壊や社会の分断は、人々の生活に困難をもたらす、不安、恐怖の原因となる。これらの国家の弱体化の極

<sup>13</sup> このことは、ガバナンスの改善が一朝一夕に具体的な結果を見せにくい多面構造的かつ中長期的なものであることにもよっている。

<sup>14</sup> Mohiddin (2002)

<sup>15</sup> 世銀の“PRSP Source Book”では、汚職を、特定の個人や集団、企業が、法や規則、政策・施策の策定に私利のために影響を及ぼす「国家の私物化現象」(state capture)と、法や規則、政策・施策の実施において、国家や国家以外の特定者の利益のために不正を行う「行政の汚職現象」(administrative corruption)の2つに分けている。(Girishankar et al. (2001) p.273)

<sup>16</sup> ADB (2001)

**Box 9 - 2 国家の弱体化の極度な現象としての「国家の破綻」とは**

極度の財政難（公務員や軍人の給料支払いがまともできない。待遇への不満から道路封鎖やクーデター。社会不安を助長する）  
 領土内での実効支配を失った政府（軍隊と警察が規律を失い、大統領や側近などの私兵となったり、地域や派閥ごとの軍閥化、無差別な略奪行為など。忠誠心がなく、士気も高くないので、攻撃されると遁走しがち。孤立した元首は南アフリカ共和国などの外国人傭兵を外注する傾向も）  
 行政機能の弱体化ないしは消滅（汚職が日常化。徴税能力が激減して、援助への依存が大半となる。インフラの維持や補修が滞り、首都や大都市以外が物流面で孤立化。一般庶民は、略奪集団化する軍や警察の不法行為、移動の不自由の両方を余儀なくされる）  
 基本的公的サービスの劣化や途絶（教育制度の崩壊は子どもの将来を閉ざし、尊厳ある生き方を損ない、保健医療の崩壊は、伝染病の蔓延や幼児死亡率などを高める）  
 戦闘や治安の悪化によるフォーマルな経済活動の低下や中断。金融システムの崩壊（国家の信用の喪失で、貨幣が著しく減価し、外部との交易が滞り、国境貿易、密貿易が一般化する。経済活動のインフォーマル化が進む）

出所：勝俣（1999）

**Box 9 - 3 アフリカにおける多発する紛争**

- 1990年代に、アフリカの多くの国がドナーからの政治的コンディショナリティを受け、一党独裁から複数政党制による民主主義体制に移行したが、武力紛争が同時に増加し、人々の安全と平和が脅かされる状況が増えた。これは、多様な部族・民族、宗教、地域を背景とするアイデンティティ集団を抱えたなかで、各種団体が多様な政治的利害を主張するようになり、また、政治権力闘争にこうしたアイデンティティが利用されたことから、暴力を含む対立が顕現化したためといわれる<sup>20</sup>。
- 紛争の原因は多様であるが、一つには、石油やダイヤモンドなど鉱物資源の産出地域に位置する国が多く、これらの地域の支配をめぐる紛争が生じ、この資源による富の配分の格差が集団間の対立を生んだとされる。また、構造調整策の挫折による社会不安も背景にあった<sup>21</sup>。

度の現象として、「国家の破綻」がある。国家の破綻や破綻に近い状況では、社会不安や対立・紛争の激化、他国の軍事介入を招き、著しく雇用や資産が損なわれ、居住地からの避難を余儀なくされるなど、人々の恐怖と欠乏をもたらす。（Box 9 - 2 参照）これらの問題は、国境を越えて、紛争の広域化、難民、環境破壊、HIV/AIDSの蔓延などの深刻な問題につながっている<sup>17</sup>。

アフリカにおける紛争多発と「国家の破綻」をもたらす原因には、政府の弱体とともに、多様な部族・民族、宗教、地域などに分断された社会構造がある<sup>18</sup>。構造調整政策の挫折によって生じた、種々の社会不安のほか、資源の配分をめぐる格差や資源収奪をめぐる紛争なども背景にあった<sup>19</sup>。（Box 9 - 3 参照）国家の脆弱性については、9 - 2 - 4でさらに議論する。

**9 2 3 貧困削減、人間の安全とガバナンス改革支援をめぐる主要な論点**

ここでは、途上国援助の観点から、貧困と人間の安全保障にかかわる主要な議論として、貧困削減戦略におけるガバナンス改革課題、国家のガバナンス構築のための最低限の要件、耐性のある社会づくりのための戦略、および援助が貧困や人間の安全保障に与える影響についての論点を紹介する。いずれの切り口においても、ガバナンスの改善支援に向けた戦略と方法論は、現在進行形の議論であることが分かる。

**（1）貧困削減戦略文書（PRSP）におけるガバナンス改革課題 - 世銀の議論より**

PRSPを策定する途上国においては、策定プロセスとして、当該国政府が市民社会や地方機関との対話を重ねることが求められるほか、内容として、貧

<sup>17</sup> 脆弱な国家が対外的にもたらすコストに関する研究によると、隣国が紛争などにより政治的に不安定な場合、年間成長率が0.4%減じるという。（Chalmers（2004））

<sup>18</sup> 総合研究開発機構（NIRA）（2001）

<sup>19</sup> 資源管理とガバナンスについては、第11章を参照。

<sup>20</sup> 総合研究開発機構（NIRA）（2001）

<sup>21</sup> *Ibid.*

困窮のためのグッドガバナンスの改革課題が盛り込まれる。本セクションでは、PRSPを事例に、主要ドナーの支援するガバナンス改革課題の標準パターンと、2002年に世銀/IMFなどの行ったPRSPレビューのなかで議論された論点を整理する。

世銀の“PRSP Source Book”によると、貧困削減に資するガバナンスの改革課題は次の4つの局面に対応すべきものとされている。貧困層のエンパワメント、貧困層の基本サービスのアクセス、効率性、持続性の改善を通じた潜在能力(capabilities)の向上、貧困層の市場へのアクセス促進を通じた経済機会の増加、貧困層を経済的ショック、汚職、犯罪、暴力などから守るための政策的、制度的措置、である<sup>22</sup>。(表9-1参照)

上記のうち、貧困層の政治的、行政的なプロセスへの参加を通じたエンパワメントに関するものであるが、定期的かつ競争的で公正な選挙の制度と実施や、中央および地方レベルでの議会や監査機関、市民社会による政府への監視能力の強化など、説明責任と透明性の確保のための方策が挙げられている。

およびには、貧困層の、効率的な社会サービスや市場へのアクセスを促進し、さまざまな社会的、経済的機会を拡充するための、政府による適切な予算配分や業務分担、ニーズに即応したサービス・デリバリー、そのための地方政府を含む公務員の能力向上や、市場活動を円滑にする制度的な環境づくりやインフラの整備などの方策が含まれる。

は貧困層の脆弱性を保護するための措置に関するものであるが、経済的安全保障については、経済ショックからの保護方策として、マクロ経済管理の改善とともに、資産の所有権の認知、社会保険などの制度へのアクセスの確保、物理的なインフラの拡充策が並ぶ。また、汚職や犯罪、暴力からの保護方策としては、司法システム(裁判所や警察)の独立性や信頼性、裁判所における公正さや効率性などが挙げられている。いずれも、ほとんどが公的な制度や機能の改善に特化されていることが分かる。

表9-1から分かるように、4つの貧困削減の局面にかかわるガバナンス改革の範囲はきわめて広

い。国家と社会の政治・経済的な相互関係のルール設定から、公的部門のマネジメントや市民へのサービス機関、公務員制度、地方分権化や官僚と市民の接点の拡充に至るまで公的部門のほぼあらゆる面にかかわっており、選挙制度や議会、政党やメディアの育成、司法制度改革まで含む広範なものとなっている。2002年に行われたPRSPレビューのなかでも、実際に策定されてきたPRSPのなかでは、貧困削減とのかかわりの濃淡による改革課題の優先づけ、シークエンスや短・中長期課題の区別、現状分析及解決策の関連づけが課題であるとされ、当該政府の実施能力を踏まえた検討が必ずしも十分でないことが指摘されている<sup>23</sup>。

“PRSP Source Book”では、これらの改革課題を実行するためには、政治的なコミットメント、政治的な妥当性、これらの持続性が前提条件であるとして、これらを吟味した戦略づくりのために、次のようなアセスメントを提案している。まず、何がガバナンスの弱さのもとにあるのか、ガバナンス改革への要求の程度や、主要なアクターのインセンティブの状況、弱体なガバナンスのために貧困層に課されている汚職によるコストや不利の程度などを知ることである。もし、改革への要求が強いが、組織的、技術的な能力が不足している場合には、政策条件を付した資金的支援や、公的部門の人材育成、立法・司法機能の改善など、公共管理能力の向上を支援する。しかしながら、関係する部門などに改革のインセンティブがほとんど見受けられない場合には、これらの支援はほとんど効を奏さないため、まずは、政治や行政に関する適切な情報が人々に伝達され、政府が説明責任を果たせるような参加型ガバナンスを支援する仕組みが必要となる<sup>24</sup>。

例えば、司法の独立についても、制度や政府のコミットメントがあっても、実際には行政の介入や、汚職や裁判官の非効率や人的不足、人々の司法制度に対するそもそもの信頼の欠如のなかでは、法が適切に執行されないのが現状である。制度の導入や政策へのコミットメントを引き出すのみならず、行政内外で変化を起こすインセンティブや対処能力があ

<sup>22</sup> Girishankar et al. (2001)

<sup>23</sup> IDA and IMF (2002)、Grindle (2002)

<sup>24</sup> Girishankar et al. (2001)



表9 - 1 貧困削減に資するガバナンス改革課題 ( PRSP Source Bookより )

Poverty dimensions	Governance issues
Empowering the poor	<p>Rules for seeking and holding public office:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fair, transparent national electoral processes</li> <li>● Power-sharing arrangements to ensure stability in heterogeneous societies</li> </ul> <p>Oversight by political principals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Parliamentary oversight with independent audit institutions</li> <li>● Budget that is a credible signal of government policy intentions</li> <li>● Pro-poor policies</li> <li>● Sound institutions for local and national representation</li> </ul>
Improving coverage, efficiency, and sustainability of basic services	<p>Adequate, predictable resources for sectors, local authorities:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Pro-poor budget priorities for service provision</li> <li>● Stable intergovernmental transfers with hard budget constraints</li> <li>● Hierarchical and transparent budgeting processes</li> </ul> <p>Demarcation of responsibilities for delivery:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Assignment of responsibilities according to the subsidiarity principle</li> </ul> <p>Capable and motivated civil servants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Merit-based recruitment and competitive pay</li> <li>● Hiring to fill real needs within a hard budget constraint</li> <li>● Public service that earns respect</li> </ul> <p>Accountability downwards:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Publication of accounts for local-level activities</li> <li>● Dissemination of basic data on performance</li> <li>● Mechanisms for client feedback, including report cards and client surveys</li> </ul> <p>Flexible delivery:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Involvement of civic and private(for profit)partners</li> </ul> <p>Development of local capacity:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Incentives to deploy staff to poor and remote areas</li> <li>● Appropriate autonomy in deploying staff</li> </ul>
Increasing access to markets	<p>Legal and regulatory framework:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Enforcement of antidiscrimination legislation</li> <li>● Incentives for deepening of credit and land markets</li> </ul> <p>Methods for reducing exclusion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Enforcement of legislation against barriers to entry</li> <li>● Provision of information on labor and credit markets</li> <li>● Demarcation of responsibilities and budgeting procedures to support development and maintenance of infrastructure(e.g., rural roads) to enable physical access to markets</li> </ul>
Providing security from economic shocks and from corruption, crime, and violence	<p>Rules for sound economic management:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Hard budget constraint for subnational governments and aggregate fiscal discipline</li> <li>● Efficient administration of tax and customs</li> <li>● Independent central bank to carry out monetary policy</li> </ul> <p>Stafeguards against economic vulnerability:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recognition of property rights over physical assets</li> <li>● Access to social insurance and other services through hub-and-spoke arrangements</li> </ul> <p>Enforcement mechanisms:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Independent and adequately funded court system</li> <li>● Access to speedy recourse and redress</li> <li>● Reliable and competent police</li> <li>● Efficient courts with competent judiciary and legal personnel</li> <li>● Alternative mechanisms for dispute resolution</li> </ul>

出所 : Girishankar et al. ( 2001 ) p.274

るのを見極めたうえで、ガバナンス改革の優先順位を考え、このインセンティブや対処能力をどう長期的に作り出していくことができるか、が課題となっている。

## (2) グッドガバナンス構築の最低限の基盤要件の模索 - DFIDの議論より

ガバナンスを支える制度、原則、メカニズムとしては、三権分立や人権を保障する憲法、法制度、人々の倫理的・文化的・伝統的価値観やルールがあるが、制度を外から持ち込んだだけでは、持続的なガバナンス構造を構築したとはいえ、結果として平和、安全、法の支配や政府の正当性、政治的安定が維持しうる環境が出来上がらなければ、よいガバナンスが定着したとはいええない。

グッドガバナンスの要件は、一般的には、欧米諸国の現在の価値観に沿ったものとなっているが、途上国の成り立ち、政治・社会構造・制度に根ざした要件でなければ、よいベクトルに向けた変化は生じず、持続しないという認識から、現在の途上国の発展状況に合った基盤的要件にもっと絞り込むべきだとの議論が出てきている。先進国の過去数百年の制

度発展の歴史を見ても、公的部門の特定のフォーマルな制度・手続きの「技術的」導入から考えるのではなく、既存の制度・政治社会構造のもとに、ガバナンスが変化していくインセンティブ要因は何かをまず探し、絞り込んだガバナンス改革を行うべきだという<sup>25</sup>。

DFIDは、この考え方を“Drivers of Changes”分析アプローチとして唱導している<sup>26</sup>。

## (3) 耐性のある社会づくり - 世銀の議論より

世銀の社会開発局は、2004年に「新社会開発戦略」(ドラフト)を発表し、社会的に疎外されやすい人々に平等な社会的・経済的機会を拡充する、包摂的な社会づくり(inclusion)、共通のニーズの追求や問題解決を信頼関係に基づく協働で行い、統合された社会づくり(cohesion)、公共の利益に効果的、効率的かつ公正に応える説明責任のある社会制度や機構の構築(accountability)を目指した支援を行っていきとしている。これは、世銀の融資事業すべてにおいて反映すべき原則としてとらえ、社会分析を通じて、社会のエンパワメントを進めることを謳うものであるが、まさに、人間の安全を脅かすよ

### Box 9 - 4 過去の歴史から学ぶグッドガバナンス構築のための基盤的要件

DFIDのペーパーでは、発展した国がたどった政治社会的発展の歴史を踏まえると、グッドガバナンスの最低限の基盤となる十分条件は次の4つであり、これらと、既存の権力関係、権力の仲買や行使の構造、インフォーマルな政治社会的制度とのかわりを知ることから始めるべきであると提案する。

アイデンティティ、利益、相互義務を共有する政治コミュニティ；国家の正当性の確立。領域内の実行支配、物理的・社会的な分断の統合、国家による軍事力の掌握と治安の確保を実現すること。

政治的説明責任能力：統治者と被統治者の関係をつくるもの。パトロネージ・ネットワークのなかの説明責任でなく、広範な人々の諸権利を守るもの。(欧米では、政府が対外戦争のために税収基盤拡大を求め、代表機関に対し経済・政治的権利を認めたことが、納税者に対する政府の説明責任への圧力を高めた、という歴史的進化が背景にある。一方、多くの途上国は、石油、鉱物資源か、対外援助(特に冷戦時の負の遺物)が収入源で、税収に依存していない。植民地時代の遺制である国家体制は、法と秩序の維持と輸出のために機能する体制となっている。)

透明で、公共のものとして信頼される政治・経済制度・機構：私的關係からの自立と権力からの保護のための制度のフォーマル化。資源が支配者の私物とならず、権力が分散し、個人が異なった公私の役割を担えること。(市民社会は工業化とともに発達し、いずれ、政府の外の経済力の源となる。欧米では長い歴史の変遷を通じて現在の制度・機構が造られてきた。東アジアとボツワナの発展の鍵は、強力な官僚制と比較的自立的な国家機構だった。)

政治権力の平和的競争：利益の集約と異なるグループ間の交渉を認める手続き。個人、あるいは、民族・宗教・地域の利益のための政治的動員ではなく、階級や経済的利益に基づいて行われること。(途上国では、社会経済力をつけるまえに選挙権のみが付与されたため、多くの政党に利益が分散し、政治的競争は、特定グループの特定利益追求(汚職の源泉)と分配(パトロネージ)の目的のためのものとなってしまった)

出所：Unsworth (2003)。そのほかGrindle (2002)、Moore et al. (2002)。

<sup>25</sup> Unsworth (2003)

<sup>26</sup> DFIDでは、この分析アプローチを適用して、国別にガバナンスの変化の要因として、フォーマル・インフォーマルなルール、それらの制度のなかの権力関係、既得権益、インセンティブの要因などを分析している(DFID (2004))。バングラデシュ、カンボジア、パキスタン、ケニア、ザンビアなど9カ国の分析が公開されている。

[http://www.grc-exchange.org/g\\_themes/politicalsystems\\_drivers.html](http://www.grc-exchange.org/g_themes/politicalsystems_drivers.html)

**Box 9 - 5 世界銀行の新社会開発戦略（ドラフト）**

世銀の新社会開発戦略は、包摂的で統合された社会が説明責任を果たしうる制度のもとで発展していくことを原則におく。包摂的な社会に向けて、特に、力のない人々や集団を制約しているインフォーマル、フォーマルなルールを変化させ、開発活動への参加を促進していくため、機会への平等なアクセスを改善するとしている。分断された社会の統合に向けて、共通のニーズの追求や問題の克服を協働して行い、多様な利益の違いを平和的方法で解決していきけるよう、信頼関係を増進し、紛争予防、復興支援を行うとしている。また、透明性があり、公共の利益に効果的、効率的にかつ公正にこたえうるアカウンタブルな社会的制度や機構の構築を目指して、技術支援を強化するとしている。これらの支援の前提として、政策対話や政策ベースの融資を強化し、世銀の融資事業すべてにおいて社会開発原則を反映するとともに、社会分析を強化し、社会自体のキャパシティ・ディベロップメントを進めることが謳われている。

出所：World Bank（2004a）

うな脅威（紛争を含む）に対する耐性ある社会づくりの一つの議論といえる。（Box 9 - 5 参照）

世銀の定義では、社会開発とは「社会制度や規範・価値体系の変革を通じて人々の能力を強化すること」とされ、人々のエンパワメントが最終目標であるとされる<sup>27</sup>。

**（4）援助が途上国のガバナンスに与える影響への配慮**

最後の論点として、援助自体が、援助を受け取る国のガバナンス、ひいては、人々の生活や生命の安全に影響を与えうることについても、改めて認識が高まっている。援助は、決して受け取り国の社会構造や利害関係から中立ではあり得ない。効果的なガバナンス援助戦略を考えるうえで、途上国の社会・政治構造の分析が重要であると同時に、あらゆる援助について、その与えうる社会・政治的インパクトについて、常に意識してとらえる必要がある。

例えば、Box 9 - 3 に挙げたように、アフリカでは、1990年代に推進された民主化の動きが、国内、域内紛争を招いたと言われる、伝統的なパトロン・

クライアント関係によるインフォーマルな恩顧と忠誠の互酬的な関係の支配する政治社会において、援助に付随する政治的コンディショナリティがもたらしている影響を十分考える必要がある。さらに、制度協調の整合性を欠いたなかでの不適切な政策的コンディショナリティの設定は国家の能力を損ない、不安定を増幅しかねない点が指摘されるようになってきている<sup>28</sup>。また、小型武器の不法な取引規制や、特定国での資源開発政策、軍事的な安全保障政策、地球規模の環境政策などと、開発援助政策間の整合性の問題が問われるようになってきた<sup>29</sup>。

**9 2 4 国家の脆弱性を巡る論点**

9 - 2 - 3 に挙げた諸点における問題意識は、人々の安全を保障できない、あるいは安全を損なうような途上国のガバナンスの根本的な要因として、国家の脆弱性を見据えようという方向性を示すともいえる。特に、冷戦終結後に増大してきた途上国の紛争や治安悪化の問題は、2001年の9.11事件以降、国際社会においてさらにグローバルな問題として認識され、国家機能の脆弱な国家への援助に目を向け

<sup>27</sup> 新社会開発戦略については、補論資料 6 に簡潔な紹介がある。エンパワメントについては、9 - 3 - 1 の脚注49を参照。World Bank（2004）。

<sup>28</sup> 1980年代に導入されたアフリカの構造調整融資は、コンディショナリティに基づく財政緊縮政策と経済危機のインパクトとがあいまって、優秀な人材をさらに政府部門から流出させ、低賃金にあえぐ公務員の汚職を増幅し、国家の能力をさらに損なったとの批判がある（Brautigam（2000））。世銀のワーキング・ペーパーでは、インドを事例にとり、情報のギャップや、社会的な多極分断、信頼しうる政治家候補の欠如などの政治市場の不完全さのなかでは、選挙制度や地方分権化制度の導入は、必ずしも、所期の成果を生まないことを指摘している。なかでも、多様な利害が分かれるなかで、特定の対象に支援が偏ることは、社会的分断をさらに助長しかねないとしている（Keefer and Khemani（2003））。DFIDによると、国家機能の脆弱な国（次節 9 - 2 - 4 を参照）であるほど、援助の活用能力が低く、開発のパフォーマンスも悪いため、各ドナーは、それぞれの視点から援助を停止したり、再開するといった変動が大きいとす。また、これらの国の政策改善能力には大きな制約があるにもかかわらず、世銀自身の分析によれば、国家機能の脆弱な国に対する1998年から2003年までの構造調整融資条件は、パフォーマンスのよい国のそれらよりも、2倍近い改革項目を求めていたという（DFID（2005））。

<sup>29</sup> German Development Institute（GDI）の評価調査では、ドイツの援助をレビューし、援助の方針の不整合により、ガバナンスの不適切な国に対する武器輸出が継続したり、援助に伴う強制移住によって、民族集団間の格差が増幅したこと、特定の援助事業の実施はパトロン・クライアント構造を支える結果となったことなど、エルサルバドル、エチオピア、マリ、ケニア、ルワンダ、スリランカの例から説明している。（Klingebiel（1999）、Keefer and Khemani（2003））。

Box 9 - 6 政策、制度、ガバナンスの弱い国に対する支援のあり方

「困難なパートナーシップ国」(DAC)：貧困削減に資する政策やその実施へのしかるべきコミットメントが欠如しており、紛争、深刻な汚職、透明性の欠如、主に少数派に対する深刻な人権侵害などガバナンスに問題のある国を指す。

市民社会やメディア、専門職組織、シンクタンクなどへの支援を通じた政策変更への勧奨、NGOや地方政府、業界団体などを通じた貧困対策や女性の識字教育などプロジェクト型支援活動の継続、ドナー間の援助協調と広域の視点の導入、ドナーの各種政策の整合性の確保を進める<sup>30</sup>。

Low-Income Countries Under Stress (LICUS)(世銀)：「LICUS的傾向」は連続的なもので、明確な区分はないとするが、政府の能力が欠けているか、貧困削減に向けて資金を有効に使う姿勢に欠けた貧困国で、往々にして表現の自由や参加が制限された国。紛争終結国、国家が機能していない国、ガバナンスの悪い強権国家も含まれ、多様性に富む。なお、国別政策・制度アセスメント指標(CPIA)による5区分のうちボトム2/5にある国から26カ国を2004年モニタリング国に選定した。国家やNGOのキャパシティが低く、貧困削減が達成できない国や、紛争やHIV/AIDS、環境問題などを抱え、周辺諸国や国際社会に対し負の外部効果のある国を指す。国内の多様なアクターとの対話促進や資源管理面での透明性向上などの絞り込んだ制度改善のためのキャパシティ・ビルディングと、基礎的なサービス提供の拡充の2つを行う。LICUSの75%は紛争国。政治的危機が長引いている国、復興・改革途上の脆弱な国、ガバナンスが弱く発展が進まない国、ガバナンスが悪化しつつある国など、タイプに分けて支援を考えようとしている<sup>31</sup>。

Fragile States Strategy (USAID)：発展軌道に乗っていない国を、破綻しつつある国家(failing)、破綻した国家(failed)、復興国(recovering states)と区別して呼び、治安や基本サービスの提供を保障できない脆弱な国家(failing and recovering states)と、紛争のリスクの高い危機状態にある国家(failed states)とに分けて、取り組みを考える。国家の脆弱さは、ガバナンスの非効率と正当性の欠如にあるとして、現象面での問題(飢餓やその他の人道的な危機)への対処のみならず、脆弱さの原因に焦点を当て、国家の安定や治安、ガバナンス改革、制度的能力の向上に優先度をおくべきであるとする。具体的には、国家機能の有効性(治安維持や社会サービス提供を確実にしている政府の能力)、正当性の有無(権力行使が公正であるかどうか、国家全体の利益に配慮しているかどうか)を、治安、政治、経済、社会の4つの側面から分析する「脆弱性分析枠組み」を提起している。危機に脆い国家への支援は、脆弱さの原因が国家の有効性にある場合は、国家の基本的な保健教育サービス・システムの強化や雇用機会や市場の拡大、法制度の改善などに幅広く取り組むことを提案する。一方で、正当性が問題である場合は、NGOや民間部門を通じた援助が望ましいとする。危機状態にある国家に対しては、紛争を伴う場合は、人道援助や、迅速な雇用促進や所得向上、子どもの教育支援などに絞ることを提案している<sup>32</sup>。

「脆弱な国家に対する有効な援助」(DFID)：大多数の国民にとり不可欠な機能を果たす能力が不足、あるいは果たす意思に欠ける国々を脆弱な国家ととらえる。いわゆる紛争国のみならず、貧困削減のために必要な内外の資源を有効に活用できない国を含めている。こうした国家への支援は、国家の能力の不足、貧困削減に向けた政治的意思の欠如の2つの側面を分けて、能力的には弱い政治的意思のある国、能力的には強い政治的意思の欠如する国、能力も意思もない国を区分して考えることを提案する。ここで言う最も重要な国家能力とは、国境管理、警察権力の適切な行使による人々の安全と安全の保障、公共資源の管理などの基本的な経済管理、基本サービス提供、最貧困層の人々が生活を維持していくための保護と支援の方策が提供できることである。政治的意思とは、貧困削減政策へのコミットメントであり、特定の社会集団が開発の恩恵から取り残されないように包摂的なアプローチをとることをいう。より一層の援助協調のもとで、この国家機能の有効性を回復させるための治安機能の改善、武装解除・武器回収、基本行政サービス、社会的保護、公共財政管理への取り組み、が重要だとしている。特に、ガバナンス改革は課題を最低限に絞り込んで、短期に成果の見える項目を選択すべきだとする<sup>33</sup>。

させることとなった。これは、援助効率のみを重視して援助吸収能力の低い貧困国を援助から取り残すべきではなく、国際社会が援助の方法や対象領域を適切に選択して、安定的な支援を行っていくべきとの議論に結びついている。すなわち、「無視することのコスト」を考えた選択的援助(セレクトイティブ)の議論でもある<sup>34</sup>。

(1) 脆弱な国家に対する援助の考え方

二国間ドナーの協調の場であるOECD開発援助委員会(DAC)では、「困難なパートナーシップ」また、世銀は、LICUS(Low-Income Countries Under Stress)という用語で、政策、制度、ガバナンスが弱体で、政治的に不安定であったり、紛争に陥りやすい貧困国の問題を取り上げ、より絞り込ん

<sup>30</sup> DAC, OECD (2001)。2005年4月には、Learning and Advisory on Difficult Partnership (LAP) 会合において、政治状況を踏まえた分析、対応から予防、国づくりを中心におく、ローカルなニーズやシステムとの調和など10の注意原則をまとめている(DAC, OECD (2005))。

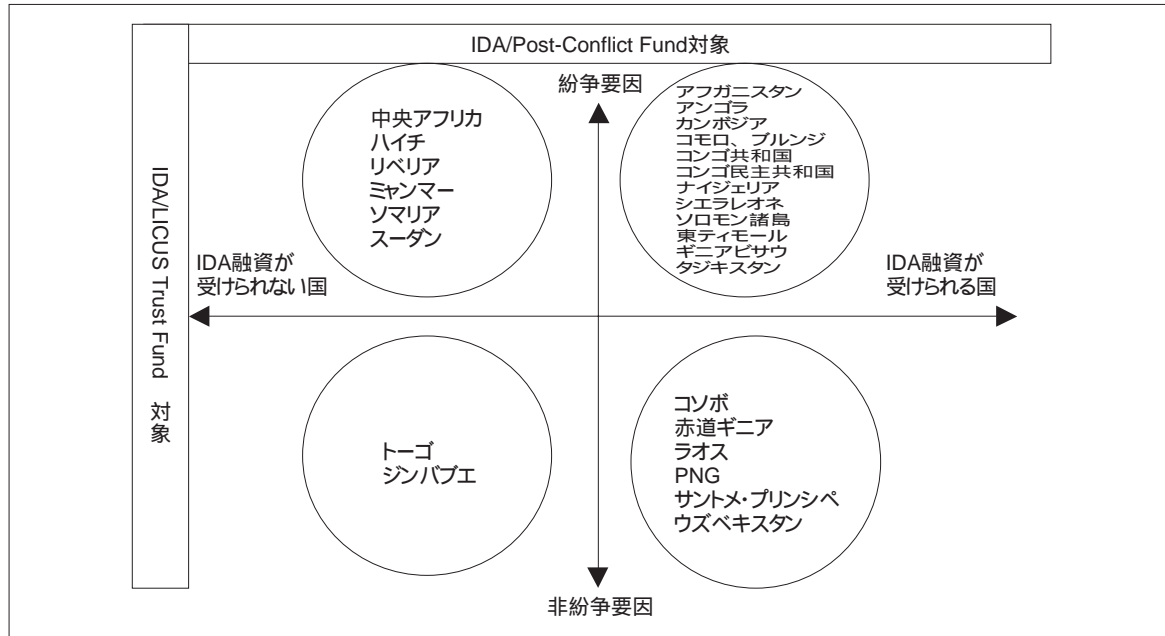
<sup>31</sup> World Bank (2002b) (2003) (2004b) (2004c)

<sup>32</sup> USAID (2005)

<sup>33</sup> Torres and Anderson (2004)、DFID (2005)

<sup>34</sup> DAC, OECD (2004)

図9 - 1 世銀のLICUS対象国（2005年）



出所：IDA（2004）“IDA’s Performance-Based Allocation System - Update on Outstanding Issues” p. 16 Annex IIIおよびWorld Bank（2004b）より作成。

だ、短期ベースの支援により、内からの変化を促すための方策を検討している<sup>35</sup>。また、米国は、脆弱な国家を、破綻しつつある国家（failing）、破綻した国家（failed）、復興国（recovering states）に分けて、国家能力の有無と、正当性の有無を踏まえて、援助や軍事、司法などによる包括的取り組みを行う戦略指針を出したところである<sup>36, 37</sup>。さらに、英国も、人道緊急支援に加えて、国家の慢性的な脆弱性に向き合うため、軍事・外交努力・援助の国際協調に基づく効果的かつ現実的な援助アプローチを検討している<sup>38</sup>。（Box 9 - 6 参照）

国家の脆弱性の程度は、紛争リスクの高い破綻国家、きわめてガバナンス状況の悪い紛争終結国、破綻しそうな脆弱な国などに分けて考えることが必要

である。また、国家の脆弱性の背後には、当該政府の改善意思の欠如と、政府自体の能力の不足の2つの問題があり、これらを区別してとらえる考え方が主流である。

## （2）脆弱な国家の区分

具体的にどの国が脆弱な国家であるかを規定する基準は、ドナーによっては必ずしも明らかにしていない。また、情勢の変動もあり、その区分も、明確なものとはなっていない。世銀は、譲許的援助の国別配分の基準である国別政策・制度アセスメント指標（CPIA）による5段階区分のうち、下位2区分にある国26カ国をLICUSとする<sup>39</sup>。紛争要因や、融資の対象となるかどうかによって、より状況の深刻

<sup>35</sup> World Bank（2002b）（2003）

<sup>36</sup> USAID（2005）

<sup>37</sup> 米国は、国家の安全保障の観点から、貧困と紛争への戦略的対応が必要だとしている。このため、軍事・外交に並んで、援助を外交政策の重要な手段と位置づけて、脆弱な国家の安定を主眼に置き、効率的かつ一貫した取り組みを行うべきだとしている（USAID（2005））。USAIDのペーパーでは、援助を5つの目的に絞り込むことを提案している。（i）ガバナンスの改善や人材育成、経済構造改革による国家の変革への支援、（ii）脆弱な国家の安定化・改革・復興のための支援、（iii）人道支援、（iv）イラク、アフガニスタン、パキスタン、ヨルダン、エジプト、イスラエルなどの戦略的支援、（v）HIV/AIDS、気候変動、麻薬対策などに向けた支援（USAID（2004））。

<sup>38</sup> DFID（2005）

<sup>39</sup> CPIAは、途上国の経済運営、経済構造に関する政策、社会面での包摂性と公正さのための政策、公的部門管理、ならびに制度の4つの側面から評価するもので、国際開発協会（IDA）の供与する譲許的援助の国別配分の検討のための診断に用いている。IDAの第14次増資交渉のなかで、20項目の診断項目の簡素化が提案されている。また、2005年からCPIAのレーティングは他のドナーにも公表されることとなっている。

（世銀ホームページ：http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20168247\_pagePK:83980\_piPK:437394\_theSitePK:73154,00.html）

表 9 - 2 脆弱な国家の区分

	DFID : 脆弱な国家候補国 <sup>a</sup>	世銀 : LICUS <sup>b</sup>	世銀 : 紛争後基金の受け取り国 <sup>c</sup>
東南アジア・南アジア・南西アジア	カンボジア、インドネシア、ラオス、ネパール、ミャンマー、東ティモール、アフガニスタン	カンボジア、ラオス、ミャンマー、東ティモール、アフガニスタン	インドネシア、フィリピン（ミンダナオ）、東ティモール、アフガニスタン
中央アジア	ウズベキスタン、タジキスタン	ウズベキスタン、タジキスタン	ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン
大洋州	キリバス、ソロモン諸島、トンガ、バヌアツ、パプアニューギニア（PNG）	ソロモン諸島、トンガ、パプアニューギニア（PNG）	
中南米	ガイアナ、ドミニカ、ハイチ	ハイチ	グアテマラ
中東	イエメン		イラク
アフリカ	アンゴラ、エチオピア、エリトリア、カメルーン、ガンビア、ギニア、ギニアビサウ、ケニア、コモロ、コンゴ民主共和国、コンゴ共和国、サントメ・プリンシペ、シエラレオネ、ジブチ、ジンバブエ、スーダン、コートジボワール、ソマリア、中央アフリカ、チャド、トーゴ、ナイジェリア、ニジェール、ブルンジ、マリ、リベリア	アンゴラ、ギニアビサウ、コモロ、コンゴ民主共和国、コンゴ共和国、サントメ・プリンシペ、スーダン、ジンバブエ、赤道ギニア、ソマリア、中央アフリカ、トーゴ、ナイジェリア、ブルンジ、リベリア	ブルンジ、コンゴ民主共和国、コンゴ共和国、コモロ、コートジボワール、シエラレオネ、スーダン、ソマリア、中央アフリカ、ナイジェリア、南アフリカ共和国、リベリア
中東欧	アゼルバイジャン、グルジア	コソボ	クロアチア、コソボ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、グルジア

出所 : a DFID (2005)

b 世銀の2005年のLICUS26カ国は、CPIA値によって、さらに2区分され、太字の深刻な国 (severe) およびそれ以外の国 (LICUSコア) とされる。また、これら以外に、LICUS区分の線にある国 (marginal) として、チャド、コートジボワール、エリトリア、ガンビア、グルジア、ギニア、ニジェール、シエラレオネが挙げられている。(World Bank (2004b))

c World Bank (2004b)

な国は、キャパシティ・ビルディングと基礎的サービス提供メカニズムの改善に焦点をおくLICUS信託基金によるグラント援助、あるいは紛争要因の強い国は、紛争後基金による援助を受けることができる(図9-1参照)。DFIDは、1999年から2003年までのCPIAの下位2区分の該当国46カ国を挙げ、脆弱な国家候補リスト(Proxy list)としており、世銀の区分より広い<sup>40</sup>。USAIDは必ずしも明確にしていない<sup>41</sup>。(表9-2参照)。

### (3) 脆弱な国家に対する援助の具体的なアプローチ

具体的な取り組みとしては、まず、破綻国家については、国際社会が外交努力と軍事的取り組みを中心に紛争解決・管理と、人道支援に取り組むことが

先決である。9-2-2(3)で見たように、破綻国家の紛争の要因が資源収奪などにある場合は、資源収入などの歳出・支出を透明にし、恣意的な軍事支出を抑制することと、治安部隊などが規律を維持し、支配者が恣意的に武力介入しないように、治安部門を統制することが重要だとされる<sup>42</sup>。軍事部門への支援は、ODAの対象ではないが、援助の世界でも、治安と援助の接点として、議会、行政、会計検査院、司法機関、人権監視機関などや、市民による監視のメカニズムや地域のイニシアティブを通じ、治安部門の文民統制と透明性と説明責任のある運営を促進することが課題となってきた<sup>43</sup>。

政府に改善意思の欠如している脆弱な国家や、紛争終結国においては、人道援助に加えて、開発援助は、より焦点を絞って、成果が短期的に目に見える

<sup>40</sup> DFID (2005)

<sup>41</sup> USAIDは、脆弱国のリストを作成中であり、スーダン、エチオピア、アフガニスタン、ハイチをパイロット国として選定している(2005年3月のUSAIDとJICAとの対話による)。

<sup>42</sup> UNDP (2002)

<sup>43</sup> DAC, OECD (2004)

形で行うことが推奨される。絞り込んだ援助の慎重な展開基準として、例えば、短期のかつモニターの容易な経済安定策やバランスのとれた歳入・歳出管理の実施、人権の尊重や実力主義の公務員制度導入、汚職防止へのコミットがなされること、さらなる援助に向けては、貧困削減、特に初等教育の普及や保健サービスの提供へのコミットを基準にすることが提案されている<sup>44</sup>。DFIDは、脆弱な国家の問題の様相によって、ガバナンス改革の課題の優先順位を絞り込んで進めるべきだとしている<sup>45</sup>。

脆弱な国家においては、政府の援助吸収能力の低さによる援助の負荷あるいはパトロン・クライアント関係を通じた援助の分配などを減じるため、政府をバイパスして、直接サービス提供者やその一部としてNGOを通じた援助に焦点を当て、また、メディアなどを支援して政府を監視する市民社会を育てることが有効だとする議論も多い。しかしながら、NGO組織も、パトロン・クライアント関係と無関係とはいえず、むしろ、国家の果たすべき基本的機能の有効性を高めるためには、政府とともに、民間や市民社会組織、地域社会などの多様なアクターを巻き込み、透明性の向上を盛り込んだ援助を行うことが、議論されるようになってきている<sup>46</sup>。

紛争終結国や脆弱な国家における紛争の予防策は、政治・社会的背景を把握し、集団間の格差を減らすことと、武力を行使しない経済インセンティブをつくることだといわれる。前者については、政治面では、比例代表制などをとる、経済面ではアフーマティブ・アクションなどにより政府支出の集団間のバランスをとる、社会面では、社会サービスへのアクセスのバランスをとることが示唆され、後者は、雇用創出の機会をつくることである<sup>47</sup>。

### 9 3 人間の安全と貧困削減に資する効果的な援助の方向性

9 - 2 節で取り上げたガバナンスの課題とガバナ

ンス改革の主要な論点を総括すると、人間の安全を脅かす状況を改善し、貧困削減に資する援助の方向性としては、脆弱な国家においては、枢要な国家機能である国境管理と治安と経済管理、最低限の基本サービスの確保がまず大前提であり、このためには、国家の能力の向上がきわめて重要である。

と同時に、人々に視点を置くと、人々の参加を促進し、人々により近いレベルの政府への権限委譲を基本とするガバナンス構造への変革を支援すること、人々のエンパワメント、なかでも法的な権利や保護へのアクセスを改善し、また、アクセスを容易にするような環境づくりを支援すること、の二本柱を検討していくことが重要と考えられる。すなわち、前者は、参加型・分権型のガバナンスを支援すること、後者は人々の法的なエンパワメントを支援することである。

#### 9 3 1 参加型・分権型ガバナンスの方向性

貧困削減への政府のコミットがあっても、伝統的な権力構造が続く限り、疎外されているグループが、声を主張することはできない。つまり、より貧困層に肉薄した情報に基づいた政策策定・実施のプロセスをつくり、政策決定者や実施者がよりコミットし、より効果的効率的に政策が実施されるような参加型かつ分権型ガバナンスの構造をつくる必要がある。このためには、社会的に弱い人々のエンパワメントと、説明責任の制度とメカニズム、また、制度的にはより人々に近いレベルの政府への権限委譲（地方分権化）これらに関係する人々（利害関係者）の能力向上、およびそれぞれの相互作用がなければ、貧困の削減にはつながらない<sup>48</sup>。本節では、参加型のガバナンスのための人々のエンパワメント、説明責任の制度とメカニズム、また分権化と同時に求められる利害関係者の能力向上や人々と政府との協働関係、および、これらの相互作用について、論点を取りまとめる。

<sup>44</sup> Brautigam (2000)

<sup>45</sup> DFID (2005)

<sup>46</sup> DACで取りまとめた脆弱な国家に対する注意原則でも、国家の能力の構築、正当性と説明責任、雇用や歳入のための経済環境づくり、の3つの重要性が挙げられている(DAC, OECD (2005))。そのほかに、Torres and Anderson (2004) など。

<sup>47</sup> Stewart (1999)

<sup>48</sup> Osmani (2003)、Mohiddin (2002)

### (1) 参加型ガバナンスと社会的に弱い人々のエンパワメント<sup>49</sup>

- ・参加型ガバナンスとは、弱者にターゲティングを当てて支援することのみならず、弱者自身や社会活動を担うNGOや草の根の政治家などの政治的アクターの関与により、弱者が声を主張できる制度的環境をつくることを指す。すべての利害関係者を巻き込むプロセスのなかで、透明性の確保と情報共有を最大限図り、協働による意思決定、それによって、より効率的な結果を狙うことが一つの意義である。もう一つの意義は、(2)に挙げた説明責任の追及の能力を上げることにつながることである。
- ・貧困層は一般に貧困から抜け出すための基礎的な力となりうる手段(知識、教育、組織化、権利や「声」)を有しない。したがって、これらの手段を身に着けていくプロセス(エンパワメント)が必要である。しかし、貧困層が独自の声を主張し、また、主張を実行に移すために、利害関係者や主体として参加することは、現実的にはきわめて容易ならざるプロセスであり、既得権益との衝突も生みかねない。また、実際のところ、貧困層は、多様な集団であり、身に受けている脅威も剥奪も異なるものであることから、エンパワメントの方法も一つではないだろう。エンパワメントの前提として、貧困層が、不利な措置や制裁を受けることなく自身の状況の改善を要求していくためには、政府による表現と集会の自由の保障と、行政情報を含む透明性の確保、バイアスを持ちがちな公務員側の態度や行動の変容を伴うことが不可欠である<sup>50</sup>。

### (2) 説明責任の制度やメカニズムの強化

- ・説明責任とは、サービス提供などの責任を果たすために公的部門に与えられた権力や権威と、それによって成し遂げられる実際のサービスの結果との関係である。
- ・サービスの提供能力は、政府の能力や、政府としての正当性、制度へのコミットとともに、人々の側にも説明責任を求める能力と力があるかどうかで決まる。説明責任の制度とメカニズムには、議会、選挙、プレス、行政制度、司法制度、政党があるが、これらの制度やメカニズムが効果的に機能するには、政府と政府以外の利害関係者との関係や、既存権益を保持しようというインセンティブを変えることが必要とされる<sup>51</sup>。説明責任は、透明性や法の支配など、ほかのガバナンスの要素の働きにも相互に影響を与える重要な要素である。

### (3) 分権化と利害関係者の能力の向上、人々と政府との協働関係の形成

- ・できるだけ人々に近いレベルの政府への権限委譲(分権型ガバナンス)が、種々のニーズの把握と反映、効率性の点から推奨される。地方レベルでは、行政と住民との直接的接点が拡充され、住民によるユーザー・モニタリングが行われれば、住民の機能的識字の向上の機会にもなる。国家が機能している国において、地方政府や地域社会に意思決定への参加能力(財政的・人的)があり、地方レベルでの汚職やレント・シーキング<sup>52</sup>を監視するチェック・アンド・バランスの仕組みがあり、財政や責任権限などの分権化に関する諸政策

<sup>49</sup> ジョン・フリードマンは、人々の力の多様な側面の拡大を意味する概念であるエンパワメントについて、力を奪われた者の心理、社会、政治の3つの側面にかかわるものだと定義している(フリードマン(1995)、本報告書第12章を参照)。また、マブール・ハクの人間開発の概念におけるエンパワメントとは、「民衆が自分の自由意志に従って選択できる地位にいることを意味する包括的概念」と整理され、自己決定や個人の権利の側面が強調されている(野上(2005))。世銀の“Empowerment and Poverty Reduction Sourcebook”では、エンパワメントは、「貧しい人々が、生活に影響を与えている制度やルールに参加し、交渉を行い、管理(control)し、自分たちへの説明責任を果たすものにしていくように、資産や潜在能力を拡大すること」と定義され、制度の側面から貧困者自身の選択の機会や行動の変化に焦点を当てている(World Bank(2002a))。現時点で世銀のEmpowerment Teamは、エンパワメントを「個人や集団が選択し、その選択の結果を、期待する行動や結果(outcome)に変える能力を拡大すること」と定義し、国家が責任をもって伸長させ、促進し、保護しなければならない権利や機会(エンドウメント)があり、これは人々の公正感や公平感に基づくものでなければならないとしている。(世銀ホームページ“Poverty Net”)

<sup>50</sup> Schneider, H. (1999)

<sup>51</sup> Mohiddin (2002)

<sup>52</sup> レント・シーキング(rent seeking)とは、「規制や保護などによって生じる独占的利益(レント)を獲得・維持するための政治的な行動」を指す。また、これらの行動は、「社会的資源の損失とみられている」という(国際開発ジャーナル社(2004)を参照)



が整合していれば、分権化は貧困削減の強力なツールになりうるという。

- ・ただし、国家が基本的機能を果たしていない場合は、分権化は逆効果となる。特に、分権化は、地方の利権や汚職に結びつきやすい面があり、地方レベルの政府が一定の行政能力をもち、住民が一定の監視能力を身に着けるまでは、より現地に近い中央政府のレベルに権限委譲するなどの漸進的アプローチをとるべきである。
- ・人々に近いレベルの政府と地域社会との間の何らかの協力関係、協働関係が生まれることが、社会的に弱い人々のエンパワメントを促進し、説明責任を向上させる。このためには、地方政府を含むすべての利害関係者の態度や行動において、貧困層や社会的に弱い人々を排除しないようにするための能力強化が必要である。公務員に対する訓練や、公的な罰則規定などの制定、行動の結果に対するインセンティブの付与などの方法があるが、実際に、貧困削減や人間の安全を脅かす状況の改善にコミットする人々との協力体制と、地域社会と政府との協働関係の制度化の枠組みが分権化のなかに取り入れられて、初めて効を奏しうる<sup>53</sup>。

### 9 3 2 法の支配と人々のエンパワメント

法の側面のエンパワメント(Legal Empowerment: LE)<sup>54</sup>とはLegal Literacyと同義だが、権利や法意識や、権利を主張する力、変化をもたらす能力を強調する。「法の支配」支援との違いは、司法やフォーマルな法制度やアクターの領域外を含めて、社会的に剥奪された人々に焦点を当てて、法制度へのアクセス、ガバナンスへの参加を阻む要因を克服しようとすることである。本節では、LEの基本的な考え方、貧困層にとっての法の現状、LEの具体的な方策についての論点をまとめる<sup>55</sup>。

- ・人々の法的ニーズはコミュニティごとにとらえるべきものであり、フォーマルな法制度の領域外にある。これらの人々が、種々の法にかかわる組織

制度(法制度、政府機関、民間部門、法制度改革そのものなど)との効果的なかかわり方を学ぶことで自らの生活をコントロールできるようにする。教育訓練のみならず、法知識の上に立った仲裁や訴訟、コミュニティ組織、アドボカシーそのほかの活動が有用であり、意識の向上のみならず、行動に変化をもたらすことが枢要とされる。

- ・一般に、貧困者には、自分に権利や意思決定の力はなく、法は権力層のためのもので、自分にとっては生活を脅かされるだけとの考え方がある。慣習法や法規則間の不整合、また法の執行が権力や政治とつながっているため、問題解決をパトロンや有力者などに依存したり、脱法行為を当然視する習慣など、法の無効性の問題がある。実際、政府は法律を統制の手段としてとらえてきた歴史がある。汚職は、警察官の権力乱用やレント・シーキング(例えば、恣意的な摘発)などを通じ、特に低所得層の負担となっている。
- ・具体的な方策としては、paralegals(法訓練を受けた地元のボランティアやNGOスタッフなど)の支援、代替型の紛争解決方策(Alternative Dispute Resolution: バングラデシュのシャリア法において仲裁委員会に女性を含める、ベトナムでは政府主導で8万の和解グループの組織化など)、法的扶助、集団訴訟(Public Interest Litigation: インドの有害廃棄物訴訟など脆弱な集団の権利や生活の質を損なうケースへの支援)、行政へのアドボカシー(省庁や地方政府の許認可権や裁定機能、警察権力などへの関与)、政府職員への訓練の組み合わせが有効。集散的に組み合わせることが鍵となる。
- ・これらの活動は、ほかの開発プロジェクトと結びつけて行うことが重要である。プロジェクトの中にLEの要素を組み入れて、受益者に関連法規や規則に関する権利や責任を理解してもらうことや、関連する法の執行を促進し、公共の意思決定の行政などのメカニズムを強化することなどが考

<sup>53</sup> Schneider, H. (1999)

<sup>54</sup> ADB (2001)によると、LEとは、「不利を被っている人々が教育や訓練を通じて、自らの生活をコントロールする力をのばせるように法を用いること」と定義される。この場合の「コントロール」する対象は、例えば、基本的な安全、生計、重要な資源、公共の意思決定のプロセスへの参加などである。LEは、プロセスであり、最終目標(goal)でもあるとされる。

<sup>55</sup> Golub (2003)、ADB (2001)(2004)を参照。

えられる。官僚の責任感、パフォーマンス、説明責任の改善も重要である。主にコミュニティ・レベルで行うが、市民社会組織と政府機関の協力関係を促進する方策も有効と思われる。

#### 9 4 最後に（人間の安全保障の視点からみた貧困削減戦略と援助に向けて）

国家や地方のレベルのガバナンスには、人々を脅威から守り、生活の向上を促進する側面もあると同時に、国のガバナンスの悪さが、貧困層の生活状況をより不安定にし、生命や尊厳を脅かす側面がある。権力が乱用され、不適切に執行されている国においては、権力集団が利益誘導型の政策、予算支出を行い、結果として、貧困対策が後回しとなることは例をまたない。土地やその他資産の所有権制度、警察による保護、法的扶助のさまざまな制度的な不全のため、権利や機会を奪われている貧困層が多い。また、家計調査などによると、貧困層は、所得に比してより多くの賄賂を支払うという。

最低限の社会サービスや保護を提供し得ないのみならず、法と秩序が維持できず、政治的な不安定や財政破綻の問題を抱えるなど、基本的な国家の機能が果たせない脆弱な国では、社会不安の増大や対立・紛争の激化、さらには、他国の軍事介入を招く場合もあり、生活基盤や資産が著しく損なわれ、住み慣れた土地からの避難を余儀なくされるなど、人々の恐怖と欠乏をもたらす。これらの劣悪なガバナンスの原因は、当該政府自身の改善意思が欠如している場合と、意思があっても政府の実施能力が不足している場合の 2 つがある。国家自身に改善意思が欠如している場合や、国家が政治的・経済的に破綻したり、破綻に近い状況にある場合は、国際社会として、改善に向けた外交的説得や紛争解決・管理に取り組むことが必要となる。治安の不安定な復興段階において、平和構築支援を行っていく場合には、治安の確保に留意しつつ、政府機能の再構築や、生活や経済基盤の再生のための開発支援を小規模に重ねていくなど、通常の開発援助とは違ったアプローチや援助のツールが必要となる。

破綻に至るような極端な状況ではないが、ガバナ

ンスを改善する能力の不足する国において、人間の安全を脅かす状況を改善し、貧困削減に資する援助の方向性としては、より貧困層に肉薄した情報に基づいた政策策定・実施のプロセスをつくり、政策決定者や実施者がよりコミットし、より効果的効率的に政策が実施されるような参加型かつ分権型ガバナンスの構造をつくる必要がある（参加型・分権型のガバナンス支援）。国家の果たすべき基本的機能を高めるためには、政府とともに、民間や市民社会組織、地域社会などの多様なアクターを巻き込み、透明性の向上を盛り込んだ援助を行うべきである。

このためには、社会的に弱い人々のエンパワメントと、説明責任の制度とメカニズム、また、制度的にはより人々に近いレベルの政府への権限委譲（地方分権化）、これらに関係する人々（利害関係者）の能力向上、およびそれぞれの相互作用を促進する必要がある。なお、中央政府が調整・監督機能を十分果たせない場合、地方分権化は地方権力者の権力濫用を招きかねないため、画一的な地方分権ではなく、多様な方式を考える必要がある。

エンパワメントのなかでも、人々の法的な権利を保障する制度や保護的措置へのアクセス改善と、アクセスをより容易にする環境づくりも重要である（法的エンパワメント支援）。フォーマルな法制度整備や司法制度構築のみならず、法制度へのアクセス、ガバナンスへの参加を阻む要因を克服するための paralegals（法訓練を受けた地元のボランティアや NGO スタッフなど）による相談機能、インフォーマルな仲裁制度の改善、行政における許認可権や裁定機能の改善、政府職員の訓練などを組み合わせて支援することが有効と言われる。

こうしたエンパワメント、説明責任の向上、分権化への支援は、通常の開発プロジェクトと結びつけて行うことが重要である。コミュニティ・レベルの活動のみならず、地方政府や国家レベルの活動とも結びつけて、市民社会組織と政府機関の協力関係を促進することも重要である。

## 参考文献

- 勝俣誠 (1999) 「アフリカの地域紛争と予防外交」 『国際問題』 1999年12月号、pp.50-66
- 桑島京子 (2002) 「ガバナンスを軸にした民主化支援動向」 『民主的な国づくりの支援に向けて - ガバナンス強化を中心に -』 第3章、国際協力事業団
- (2004) 「概念 - ガバナンスをめぐる現状認識と JICA にとっての重要な論点」 『ガバナンス調査研究報告書』 第1章、国際協力機構
- 国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際援助用語集』 第3版
- 総合研究開発機構 (NIRA) (2001) 『アフリカの国内紛争と予防外交』 横田洋三共編
- 野上裕生 (2005) 「開発経済学からみたエンパワーメント」 佐藤寛編 『援助とエンパワーメント - 能力開発と社会環境変化の組み合わせ』 アジア経済研究所
- フリードマン、ジョン (斉藤千宏・雨森孝悦監訳) (1995) 『市民・政府・NGO - 「力の剥奪」からエンパワーメントへ』 新評論
- ADB (2001) “Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction,” Manila.
- (2004) “Draft Report on the Asian Development Bank’s Law and Policy Reform Activities in Support of Poverty Reduction” Office of General Counsel, Manila.
- Alsop, Ruth ed. (2004) “Power, Rights, and Poverty Reduction: Concepts and Connections” A Working Meeting sponsored by DFID and the World Bank.
- Brautigam, Deborah (2000) *Aid Dependence and Governance*, School of International Service, American University, Washington, D.C., Almqvist & Wiksel International.
- Burnside, Craig and Dollar, David (2000) “Aid, Policies and Growth” *American Economic Review*, 90(4).
- Chalmers, M (2004) “Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention versus Intervention After the Onset of Violent Conflict” Center for International Cooperation and Security, Department for Peace Studies, University of Bradford.
- Collier, Paul and Dollar, David (2002) “Aid Allocation and Poverty Reduction” *European Economic Review*, 48(5).
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*, New York: Commission on Human Security (人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』 朝日新聞社).
- DAC, OECD (2001) “Poor performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships,” Paris.
- (2004) “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice,” Paris.
- (2005) “Principles for Good International Engagement in Fragile States,” DRAFT, Learning and Advisor Procession Difficult Partnership (LAP).
- DFID (2001a) “Making government work for poor people – building state capability, Strategies for achieving the international development targets,” London.
- (2001b) “What does Drivers of Change mean for DFID?” A draft approach paper, Drivers of Change Team, Policy Division, DFID.
- (2004) “Drivers of Change Public Information Note” (<http://www.grc-exchange.org/docs/doc59.pdf>)
- (2005) “Why we need to work more effectively in fragile states,” London.
- Easterly, William; Levine, Ross and Roodman, David (2003) “New Data, New Doubts: Revising Aid Policies, and Growth” *Center for Global Development Working Paper No. 26*, Washington, Center for Global Development.
- EC (2003) “Governance and Development,” Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee.
- Golub, Stephen (2003) “Beyond Rule of Law Orthodoxy – The Legal Empowerment Alternative” Working Papers, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, Carnegie Endowment for International Peace.
- Graham, J; Bruce, A. and Plumptre, T. (2003) “Principles of Good Governance in the 21st Century,” *Policy Brief*, No.15.
- Grindle, Merilee (2002) “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,” Prepared for the Poverty Reduction Group of the World Bank.
- Girishankar, N.; Hambergren, L.; Holmes, M.; Knack, S.; Levy, B.; Litvack, J.; Manning, N.; Messick, R.; Rinne, J. and Sutch, H. (2001) *PRSP: A Source book Chapter 8 Governance*, World Bank.
- Hall, Robert E. and Jones, Charles (1999) “Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?” *Quarterly Journal of Economics*, 114(1).
- Holmes, M.; Knack, S.; Manning, N.; Messick R. and Rinne, J. (2000) “Governance and Poverty Reduction” Draft for Comments, World Bank.
- IDA and IMF (2002) “Review of the PRSP Approaches: Main Findings,” Washington, D.C.
- IDA (2004) “IDA’s Performance-Based Allocation System – Update on Outstanding Issues,” World Bank.
- Kaufmann, D.; Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P. (1999a) “Aggregating Governance Indicators” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2195, World Bank.
- (1999b) “Governance Matters,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2196.

- ( 2002 ) “Governance Matters II – Updated Indicators for 2000/01,” *World Bank Research Working Paper*, No. 2772.
- ( 2003 ) “Governance Matters III – Governance Indicators for 1996-2002,” *World Bank Research Working Paper*, No. 3106.
- Kaufmann, D. and Kraay, A. ( 2002a ) “Growth Without Governance,” *World Bank Research Working Paper* ( [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=316861](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316861) )
- ( 2002b ) “Governance Indicators, Aid Allocations, and the Millennium Challenge Account,” World Bank.
- ( 2003 ) “Governance and Growth: Causality which why? – Evidence for the World, in brief,” World Bank.
- Keefer, Phillip and Khemani, Stuti ( 2003 ) “Democracy, Public Expenditures, and the Poor,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3164, Development Research Group, World Bank.
- Klingebiel, Stephan ( 1999 ) “Impact of Development Cooperation in Conflict Situations” Cross – section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries, German Development Institute ( GDI ), Berlin.
- Mohiddin, Ahmed ( 2002 ) “Regional overview of the impact of failures of accountability on poor people – Is good governance crucial for sustainable human development in Africa?” Occasional Paper for HDR 2001, HDR Office ( HDRO ), UNDP.
- Moore, Mick and Putzel, James ( 1999 ) “Thinking Strategically about Politics and Poverty” *IDS Working Paper*, No. 101, IDS, Sussex University.
- Moore, Mick; Leavy, Jennifer; Houtzager, Per and White, Howard ( 2002 ) “Policy Qualities: How Governance Affects Poverty” *IDS Working Paper*, No. 99, IDS, Sussex University.
- Osmani, S. R. ( 2003 ) “Participatory Governance, People’s Empowerment and Poverty Reduction” *SEPED Conference Paper Series #7*, UNDP/SEPED, A five year review of the 4th World Conference on Women ( Beijing ) and the World Summit for SD ( Copenhagen ).
- Radelet, Steven ( 2004 ) “Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals,” *Center for Global Development Working Paper*, No.39, Washington, Center for Global Development.
- Schneider, Hartmut ( 1999 ) “Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction,” *Policy Brief*, No.17, OECD Development Centre, Paris.
- Schneider, Aeron ( 2003 ) “Who gets what from whom? The impact of decentralisation on tax capacity and pro-poor policy,” *IDS Working Paper*, No. 179, IDS, Sussex University.
- Stewart, F. ( 1999 ) “Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities,” *Working Paper* No. 33, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Torres, Magui Moreno and Anderson, Michael ( 2004 ) “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction,” *PRDE Working Paper*, No. 1, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Policy Division, DFID, London.
- UNDP ( 1997a ) *Reconceptualising Governance*, Discussion paper 2.
- ( 1997b ) *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP Policy Document.
- ( 1998 ) *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, Management Development and Governance Division Lessons-Learned Series No.1.
- ( 2002 ) *Human Development Report 2002 – Deepening democracy in a fragmented world*.
- USAID ( 1998 ) *Democracy and Governance: A Conceptual Framework*, Washington D. C.
- ( 2004 ) *U. S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of Twenty-first Century*, WHITE PAPER, Washington D. C.
- ( 2005 ) *Fragile States Strategy*, Washington D. C.
- Unsworth, S. ( 2003 ) “Better Government for Poverty Reduction: More effective partnerships for change” consultation document, DFID.
- World Bank ( 1992 ) *Governance and Development*, Washington D. C.: World Bank.
- ( 1994 ) *Governance: the World Bank’s Experience*, Washington D. C.: World Bank.
- ( 1997 ) *World Development Report 1997: The state in a Changing World*, Washington D. C.: World Bank ( 海外経済協力基金開発問題研究会訳 『世界開発報告 1997 開発における国家の役割』 東洋経済新報社 ).
- ( 2002a ) *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Edited by Deepa Narayan, Washington D. C.
- ( 2002b ) *World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: Task Force Report*, Washington D. C.: World Bank.
- ( 2003 ) “Low-Income Countries under Stress – Implementation Overview” IDA Operations Policy and Country Services, Washington D. C.: World Bank.
- ( 2004a ) “Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward” Discussion Draft, Social Development Department, February 2004.
- ( 2004b ) “Post Conflict Fund – Annual Report Fiscal Year 2004” Conflict Prevention and Reconstruction Unit, Social Development Department, Washington D. C.

—— (2004c) “Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress ( LICUS ) An Approach Paper” Operation and Evaluation Department, World Bank.

World Bank Poverty Net / Empowerment / Overview  
“What is empowerment?”  
( <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTPOVERTY/EXTEMPowerment/ 0,,contentMDK:20272299 menuPK:546167 pagePK:1 48956 piPK:216618 theSitePK:486411,00.html> )

World Bank Institute “Governance and Anticorruption ( GAC ) Diagnostics, various countries and years”  
( <http://www.worldbank.org/wbi/governance/tools. htm> )

---

## 第10章 リスクに対する脆弱性と貧困：経済学のアプローチ

---

### 10 1 脆弱性の概念とその指標化

黒崎 卓

#### 10 1 1 はじめに

10-1では、人間の安全保障を脅かす重要な要因としての「脆弱性」(vulnerability)に着目する。データの裏づけのある実証分析を行ううえで、経済学が脆弱性という概念をどのように定義し、分析しようとしてきたか、その手法の限界は何か、日本の開発援助においてどのようにこれらを用いることが可能かといった論点を整理する。

本論に入る前に、「人間の安全保障」と「脆弱性」という2つの概念について、本報告書第1章 第3章に基づきつつ、本節で扱うさまざまな変数との関連に焦点を当てて整理しておく。「人間の安全保障」は、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」からなるというのがUNDP『人間開発報告1994』での定義であり、本報告書では、この2つはそれぞれ主に、「剥奪」からの自由、「暴力を伴う紛争」からの自由に対応するものとみなす。ただし、欠乏と恐怖とは別個の現象ではなく、欠乏が恐怖を内包する側面、恐怖が欠乏を生み出す側面などにも十分な注意を払う必要がある。

欠乏ないし剥奪からの自由は、所得に換算可能な金銭的ものさしで測れる自由と、所得に換算不可能な非金銭的ものさし(例えば健康など)でのみ測れる自由の両方の次元を持つ。経済学においては、欠乏や剥奪に関しては、主に金銭的ものさしで測れる部分について、より詳しい検討がなされてきた。

金銭的ものさしで測れる欠乏(剥奪)とこれに関連する恐怖が問題となる状況としては、恒常的に所得が低く、十分な消費を得ることができず、かつ

そのことが今後も続くと思われるような状況、将来、所得が急激に低くなり十分な消費を得ることができなくなる可能性が高いという状況の2つが考えられる。前者は、経済学者による貧困分析における「慢性的(恒常的)貧困」(chronic poverty)、後者は、「貧困の動学」(dynamics of poverty)にほぼ対応している<sup>1</sup>。慢性的貧困と、消費が将来落ち込む可能性とは、概念的にも、実際にそれらが問題となる人々をとっても、相互に排他的ではない。貧困削減との関連で特に問題になるのは、両者が重なる部分、すなわち現時点で所得が低く、かつ、今後その所得がさらに落ち込む可能性も高い者であろう。

他方、脆弱性に関する一般的な定義には、「守るすべを持たず不安であり、リスクやショックやストレスにさらされていること」<sup>2</sup>、「ショックによって生活水準が低下してしまう可能性」<sup>3</sup>などがある。これらの表現を見る限り、脆弱性は、欠乏(剥奪)からの自由とかなり似た概念であるが、将来の生活水準低下により強い焦点を当てた動学的概念であることが分かる。ただしこの概念を、所得や消費のデータを用いて定量的に推定しようとなると、どの程度現時点の剥奪を考慮するかなどに応じて、さまざまな指標が利用可能であり、どの指標を用いるかによって分析結果にも違いが生じる。以下ではこの点について詳しく論じる。

#### 10 1 2 期待効用理論と脆弱性

金銭的ものさしで測れる欠乏(剥奪)のうち、現時点での剥奪と、将来の剥奪の可能性の両方を考慮に入れて、その深刻さを問題にするミクロ経済学のアプローチが、不確実性下の期待効用理論

---

<sup>1</sup> 黒崎(2003)

<sup>2</sup> Chambers(1989)p.1

<sup>3</sup> World Bank(2000)p.139

(expected utility theory) を用いた分析である<sup>4</sup>。ある個人の厚生水準は、その期にどれだけ豊かな消費生活を送れるかだけでなく、将来にわたる消費生活の流れがどれほどであるかによっても変わってくる。ほかの条件が一定ならば、現時点で消費が低下したり、将来にわたって消費が平均して低下したり、将来のある時点で確実に消費が低下したりすることが厚生水準を低下させるとみなすことに、異議を挟む者はいないであろう。さらに人々がリスク回避的であるという仮定を追加すれば、将来にわたる消費の平均が変わらないが、消費の変動が大きくなって、安定的な消費を行うことができなくなった場合にも、厚生水準が低下するとみなすことができる。本報告書が対象とするのは、貧困が問題となる途上国経済であり、平均の消費水準が低いことを前提にすると、消費のわずかな落ち込みも深刻な事態を生み出すであろうから、リスク回避を仮定することは正当化される<sup>5</sup>。そこで本節では一貫して人々がリスク回避的であるとの仮定のもとに議論を進める。

Ligon and Schechter (2003) は、期待効用の値が低いことを脆弱性とみなした分析を行った。彼らの定量分析では、各家計の効用関数を特定し、将来にわたって消費がどのような値をとりうるかのリスクの大きさを推定することにより、まず、各家計の期待効用  $U$  そのものを計算する。この値が、基準となる水準  $U_0$  を下回っている場合に、その下回る度合いが大きければ大きいほど、脆弱とみなされる。基準水準となる  $U_0$  の例としては、貧困線に相当する消費が不確実性なしに享受できると仮定した場合に得られる仮想状況に対応する効用水準が挙げられている。仮にある家計の消費の平均値が貧困線に相当する水準だったとしても、リスクの存在によって

消費が変動するならば、そのような家計の期待効用  $U$  は  $U_0$  を下回る。その差が脆弱性となる。

このLigon and Schechter (2003) による脆弱性の指標は、10 - 1 - 3 で議論される「脆弱性の諸指標」に比べてはるかに総括的で、かつ理論的に優れている。この定義のもとでは、所得が恒常的に低いが故に消費も恒常的に貧困線を下回っているという剥夺(例：何も資産がないために、所得も消費も常に低いような貧困者) 所得に変動をもたらし得る外生的なリスクの存在故に、所得変動が小さくなるようなリスク分散対応がなされ、所得水準が犠牲となる結果、平均の消費水準が下がってしまうことによる厚生低下(例：零細な農地を持つ農家があり、その土地を利用して集約的で市場向けの園芸農業に特化すれば平均の収益は高いが大幅な赤字になるリスクもあるような農業経営が可能な場合に、赤字のリスクを避けるために園芸農業への特化をあきらめ、自ら消費するための作物のみを生産するという低収益・低リスクの農業を続けることを選択する結果、所得も消費も低いままにとどまるような貧困者) 所得が変動し、それに伴って消費も変動することによる厚生低下(例：天気に頼る不安定な農村で働く農業労働者がおり、毎年、どれだけの賃金所得が得られるかは天候によって変動し、それによって消費も変動してしまうが故に、天候不順の年に著しく生活が苦しくなるような事例)、一時的な所得の低下に直面して、とりあえずの消費を守るためにバッファとなる資産を処分し、その結果将来の消費の平均水準が下がったり分散が大きくなったりすることによる厚生水準の低下(例：牛乳をよく出す雌牛を飼っていて、賃労働収入を牛乳販売で補ってきた土地なし農業労働者が、ある年まったく賃

<sup>4</sup> ある個人の  $t$  期での消費を  $c_t$  と表記した場合に、この個人はその消費から効用  $u_t(c_t)$  を得るとする。現時点を 0 期とした場合、この個人の厚生水準は、その期にどれだけ豊かな消費生活を送れるかを示す  $u_0(c_0)$  だけでなく、 $u_1(c_1)$ 、 $u_2(c_2)$ 、 $u_3(c_3)$ ...と続く効用の将来にわたる流れがどれほどであるかによっても変わってくる。つまり将来にわたる消費がどの程度平均して高く、また安定したものであるかが問題となるが、将来の所得は予測できない変動にさらされているかもしれないから、将来の消費水準も現時点では確定できないという不確実性が存在する。そこで、将来の部分に関しては、効用関数の平均値すなわち期待効用を用いて、現時点での厚生水準を  $U = \sum_{t=0,1,2,\dots,T} E[u_t(c_t)]$  として定義するのが期待効用理論である。記号  $E[\cdot]$  は、数学的な期待値すなわち平均をとるという関数を意味する。各期の効用に関しては、同じ効用関数を主観的な割引率  $\beta$  で割り引いた、 $U = \sum_{t=0,1,2,\dots,T} E[u_t(c_t) / (1 + \beta)^t]$  という定式化がよく用いられる。効用関数  $u(c_t)$  が、 $c_t$  の増加関数であれば、消費水準が上がるほど効用が上昇するので、ほかの条件が一定ならば、現時点や将来時点で消費が低下することが、厚生水準を低下させることになる。効用関数  $u(c_t)$  が  $c_t$  の増加関数であるだけでなくその増加の度合いが  $c_t$  が増えるほど逓減するという仮定を追加すれば、リスク回避的な家計の分析、すなわち将来にわたる消費の平均が変わらないが、消費の変動が大きくなって、安定的な消費を行うことができなくなった場合にも、厚生水準が低下するとみなした分析を行うことができる。

<sup>5</sup> 黒崎 (1998)

表10 - 1 数値例

個人	所得		消費					
	3 経済共通		経済A 「その日暮らし経済」		経済B 「完全な消費安定化経済」		経済C 「部分的消費安定化経済」	
	年 1	年 2	年 1	年 2	年 1	年 2	年 1	年 2
高所得層								
1	250	250	250	250	200	200	210	220
2	250	150	250	150	200	200	210	190
3	150	250	150	250	200	200	190	210
4	150	150	150	150	200	200	190	180
低所得層								
5	75	75	75	75	50	50	60	70
6	75	25	75	25	50	50	60	40
7	25	75	25	75	50	50	40	60
8	25	25	25	25	50	50	40	30

出所：筆者作成。

労働収入を失ってしまったがためにその雌牛を販売して急をしのぐが、それから後は、所得源が賃労働収入だけになってしまうような事例)のすべてを「脆弱性」としてとらえることができるからである<sup>6</sup>。

しかし必ずしもこのような総括的な特性が、開発援助実施の上で役に立つとは限らない。実際に Ligon and Schechter (2003) の脆弱性指標を推定するには、消費が将来にわたってどのような値をとり得るかを推定する必要がある。これを推定するためには、さまざまなリスクに直面する家計がどのように消費と貯蓄を振り分け、翌期への投資配分を決定するかという「不確実性下の動学家計モデル」(stochastic dynamic household model) を完全に知る必要がある<sup>7</sup>。このような動学家計モデルを用いてリスクが厚生水準に与える影響について分析した例としては、Ligon and Schechter (2003) のほかに、Elbers and Gunning (2003)、Zimmerman and Carter (2003) などが挙げられるが、すべて非常に複雑なシミュレーションモデルとなるうえに、計量経済学的にモデル全体を推定するに足るような長期

かつ詳細なパネルデータ<sup>8</sup>はほとんどの途上国で得られない<sup>9</sup>。そこで、もっと現実的に使いやすい指標が必要となる(次項)。

### 10 1 3 貧困分析と脆弱性分析：脆弱性の諸指標

#### (1) 所得と消費に着目した数値例

本項では簡単な数値例を用いて、脆弱性の諸指標について説明する。経済A、B、Cは、それぞれ「高所得層」4人(所得の期待値=200)と「低所得層」4人(所得の期待値=50)の2つの階層から構成されている<sup>10</sup>。貧困線としては、消費水準100が通常の貧困線、消費水準50が極貧の貧困線として与えられているとしよう。天候その他の理由により、豊作と不作が2分の1の確率で各自に生じるため、毎年各自の所得は変動する。このリスクは経済内の個人間で相互に無関係(統計的に独立)と仮定する。単純化のためにマクロの経済成長は無視する。またこの経済は、すべての財が貯蔵不可能であるがために毎年、それぞれの経済内ですべての所得が消費さ

<sup>6</sup> これら4つの厚生低下に着目したリスクと貧困の相互関係に関する理論と実証研究について、より詳しくは、黒崎(2001)、Fafchamps(2003)を参照されたい。

<sup>7</sup> 具体的には、効用関数と生産関数、投資関数などがどのような形態をしているのか(関数型とその関数を特徴づけるパラメータ)、所得を変動させる原因となるショック(天候不順・天災、病気・けが、市場価格変動など)がどのような確率で生じるかの統計学的な分布に関する関数型とその関数を特徴づけるパラメータなどの情報が必要である。

<sup>8</sup> 多数の家計や企業、国などのデータを一時点に関して集めたものを、クロスセクションデータと呼ぶ。一つの国や企業などのデータを長期間継続して集めたものを、時系列データと呼ぶ。多数の家計や企業、国などに関して、それぞれの複数年次の経済活動を追ったデータ、すなわちクロスセクションのそれぞれに関して時系列データが得られるようなデータをパネルデータと呼ぶ。

<sup>9</sup> 黒崎(2003)

<sup>10</sup> 「人」としたが、同じ構成の世帯でもかまわないし、同じ構成の世帯が同数組み合わせられたグループであっても、本項の議論は有効である。



表10 - 2 数値例に基づく貧困指標の値（消費で測った2時点の貧困指標の平均）

	経済A 「その日暮らし経済」	経済B 「完全な消費安定化経済」	経済C 「部分的消費安定化経済」
貧困線=100			
貧困者比率	0.500	0.500	0.500
貧困ギャップ	0.250	0.250	0.250
2乗貧困ギャップ	0.156	0.125	0.134
貧困線=50			
貧困者比率	0.250	0	0.250
貧困ギャップ	0.125	0	0.063
2乗貧困ギャップ	0.063	0	0.018

出所：筆者作成。

れる「バナナ経済」の下にあるが、各個人は相互扶助の取り決めを行うことができるとする<sup>11</sup>。

この3つの経済に含まれる計24人の所得と消費を、2年間調査して、表10 - 1のようなパネルデータが得られたとしよう。それぞれの経済で、番号1から4が高所得層、5から8が低所得層に属する。単純化のために所得のパターンは3経済で同一とする。例えば番号1は、高所得層の中でもたまたま2年とも豊作に当たった者、番号8はたまたま2年連続で不作となった低所得層の者である。

経済Aは、各年の各自の消費が、各年の各自の所得に等しいという、いわば「その日暮らし経済」である。個人の消費は大きく変動し、それに応じて低所得層のうち3人は少なくとも1年以上、「極貧」となってしまう。

経済Bにおいては対照的に、各年の各自の消費は、各年の各自の所得ではなく、高所得層であれば200、低所得層であれば50という各自の恒常所得に等しくなっている。これは「完全な消費安定化経済」であり、バナナ経済においては、村落構成員の間で効率的にリスクがシェアされていることを意味する<sup>12,13</sup>。効率的なリスクシェアリングを実際に可能にするメカニズムとしては、相互扶助の規範に基づく所得の移転、インフォーマルな貸し借りなどが考えられ

る<sup>14</sup>。経済Bにおいては、「極貧」は生じない。

経済Aと経済Bはある意味2つの極端を示したものであって、現実の途上国は両者の中間にあるだろう。これを示すのが経済C、すなわち「部分的消費安定化経済」である。各自の各年の消費は、恒常所得と所得の変動分の一部を加えたものとなっている。

このデータを用いて、静学的な貧困分析を行うとどうなるであろうか。用いるのはいわゆるFGT貧困指標である<sup>15</sup>。それぞれの時点に関してそれぞれの経済の貧困指標を計算し、2年間の平均を示す（表10 - 2）。当然ながら所得で測った場合、3つの経済の貧困は同一である。消費で測ると違いが出る。貧困の頻度（貧困者比率）では、高い貧困線を用いた場合に3経済に差はないが、極貧ラインを用いた場合には経済Bが貧困ゼロ、経済AとCで25%の貧困者比率となる。貧困の深さ（貧困ギャップ指数）では、高い貧困線を用いた場合に3経済に差はないが、極貧ラインを用いた場合には経済Aで12.5%と最も貧困指標が高く、続いて経済Cの6.3%となる。貧困の深刻さ（2乗貧困ギャップ指数）では、どちらの貧困線を用いても、経済Aが最も貧しく、Bが最も貧しくないという結果が得られる。すなわち総体としては経済Bで貧困が最も小さく、経済Aで貧

<sup>11</sup> 詳しくは黒崎・澤田（1999）を参照。

<sup>12</sup> この場合は全村構成員である必要はなく、高所得層全員および低所得層全員それぞれのグループの間でのリスクシェアリングでも十分である。

<sup>13</sup> Townsend（1994）、黒崎・澤田（1999）

<sup>14</sup> Fafchamps（2003）、黒崎（2001）

<sup>15</sup> この指標を提示した3人（Foster=Greer=Thorbecke）の頭文字を取ってFGT指標と呼ばれる。人口 $n$ の経済において各人を所得ないし消費 $y_i$ の低い順に並べ、 $q$ 人が貧困線 $z$ を下回っていた場合に、FGT指標は、 $P_z = \frac{1}{n} \sum_{i=1,q} ((z - y_i)/z)^z$ として定義される。 $z=0$ の時、人口の何%が貧困であることを意味する「貧困者比率」、 $z=1$ の時、貧困者の所得不足の合計が貧困線に人口を掛けた金額の何%にあたるかを意味する「貧困ギャップ指数」、 $z=2$ の時、貧困層内部での不平等が深刻なほど貧困指標の値が大きくなる「2乗貧困ギャップ指数」（狭義のFGT指標）となる（山崎（1998））。

困が最も深刻であることが分かる。

同じデータを「脆弱性」という観点から動学的に分析することが以下の課題である。経済A、B、Cの中で、最も脆弱な経済はどれであろうか、そして経済A、B、Cに含まれる総計24人の中で、最も脆弱な個人は誰であろうか？

## (2) 消費の低下に着目した脆弱性の指標

### 1) 2時点間で貧困に陥った者

「ショックによって生活水準が低下してしまう可能性」<sup>16</sup>として脆弱性をとらえるならば、2時点のパネルデータを用いて得られる4つのカテゴリー、すなわち「2時点とも貧困であった者」、「貧困を脱出した者」、「貧困に陥った者」、そして「2時点とも貧困でなかった者」のうち、「貧困に陥った者」を脆弱な者とみなすことが可能である。これらのカテゴリーに分けることで、2時点間で下降しやすい家計のタイプ、上昇しやすい家計のタイプなどを明らかにすることができる<sup>17</sup>。3時点以上のデータにカテゴリー分けを当てはめる場合に関しては、黒崎(2003)の展望を参照されたい。

表10-1の数値例で高い貧困線を用いた場合、3経済すべてにおいて、高所得層は2時点ともに貧困線の上、低所得層は2時点ともに貧困線を下回ることになる。極貧ラインを用いた場合、経済Bでは誰もこれを下回らない。他方、経済AとCでは個人番号6が「貧困に陥った者」となる。したがって、「貧困に陥った者」が人口に占める比率を脆弱性の指標とするならば、脆弱性が高い順位は、経済A = 経済C > 経済Bとなる。

### 2) 2時点間の消費変化

2時点間での厚生水準の落ち込みに着目して脆弱性を測るならば、貧困線にこだわる必要はない。そこでGlewwe and Hall(1998)は、2時点間の消費の変化率そのものを「リスクに対する脆弱性」の指標とみなし、これがよりマイナスであればあ

るほど脆弱であると解釈したうえで、消費変化率の決定要因を回帰分析した。

この指標で表10-1のデータを見ると、経済Aでは番号6が脆弱であり、これに番号2が続く。この2人のみが脆弱となる。経済Bには脆弱な者はいない。経済Cでは番号6が最も脆弱で、これに番号8、2、4が順に続く。ただし経済Cにおける4人の消費低下率は、経済Aにおいて消費が低下した2人よりもかなり小さい。したがって、消費が低下した者の低下率の総量で脆弱性を測れば、経済A > 経済C > 経済Bという順位、消費が低下した者の総人口に占める比率で脆弱性を測れば、経済C > 経済A > 経済Bという順位になる。

### 3) 貧困の恒常的・一時的要因への分解

思いがけないショックによって消費が低下する可能性は、過去において消費の変動が大きかった家計ほど大きいと予想される。ただし消費の変動のうち、貧困線を上回った部分で生じる変動は、脆弱性として注目する必要がないかもしれない。そこで、パネルデータで観察される消費の変動のうち、貧困線を下回ることに繋がっている部分のみを取り出し、その部分がどれほど大きいかによって脆弱性を測ることが考えられる。

Ravallion(1988)は、パネルデータを用いて、各期の静学的貧困の平均を「全貧困」(total poverty) 各自の消費の時系列平均をとり、それに対応する貧困指標の値を「慢性的(恒常的)貧困」(chronic poverty)、全貧困から慢性的貧困を引いた残りを「一時的貧困」(transient poverty)とみなす要因分解を提案した<sup>18</sup>。仮に消費が完全に安定したならば、一時的貧困は必ずゼロになるし、逆に消費が不安定になればなるほど、2乗貧困ギャップ指数などリスク回避に対応した貧困指標を用いる限り、一時的貧困は大きくなる<sup>19</sup>。

したがって「一時的貧困」の推定値は、あるグループがリスクに対してどれだけ脆弱であるかの一つの指標とみなすことができる。同様に、個人

<sup>16</sup> World Bank (2000) p.139

<sup>17</sup> Sen, A. (1981), Sen, B. (2003), Grootaert and Kanbur (1995)

<sup>18</sup> 表10-2に示した数字は、ラヴァリオン分解の用語を使えば「全貧困」に対応する。

<sup>19</sup> Ravallion (1988), Kurosaki (2003)

表10 - 3 数値例に基づく一時的貧困の値

	経済A 「その日暮らし経済」	経済B 「完全な消費安定化経済」	経済C 「部分的消費安定化経済」
貧困線=100			
慢性的貧困	0.141	0.125	0.131
一時的貧困	0.016	0	0.003
全 貧 困	0.156	0.125	0.134
貧困線=50			
慢性的貧困	0.031	0	0.011
一時的貧困	0.031	0	0.006
全 貧 困	0.063	0	0.018

出所：筆者作成。

レベルの貧困スコアを上述のラヴァリオン分解によって「一時的貧困」と「慢性的貧困」に分けた場合の「一時的貧困」は、その個人がリスクに対してどれだけ脆弱であるかを示す指標とみなすことができる。このような観点から、ラヴァリオン分解によって脆弱性を分析している研究に、Jalan and Ravallion (1998) (2000)、McCulloch and Baulch (2000)、黒崎 (2002) などがある。

表10 - 1の数値例で、消費の一時的貧困を2乗貧困ギャップ指数を用いて計算した(表10 - 3)。経済A > 経済C > 経済Bという順位で脆弱性のランキングが得られる。

また個人レベルでは、経済Aの個人6と7の脆弱性のレベルが表10 - 1の全24人中最も高く、したがって非常に脆弱とみなされる。個人7も非常に脆弱とみなされるのは、このアプローチにおいては、データが取られた2時点ではたまたま所得が増加してそれに伴って消費も増加した個人7であったが、同じ確率で消費が減少することもあり得ると考えるためである。

#### 4) 「所得変動への過度な反応」としての脆弱性

貧困線を用いずにリスクへの脆弱性を表すもう一つの指標が、所得の変動がどの程度消費の変動に反映されるかの係数である。このアプローチの背景には、完全なリスクシェアリングのモデルがある<sup>20</sup>。途上国の村落において村人の中で仮に完

全なリスクシェアリングがなされていたならば、個人の消費水準は、村レベルの所得水準のみによって決定され、個人レベルで生じた所得の変動は影響せず、表10 - 1の経済Bの状況が現れるはずである。そこで、観察された各自の消費の変化を、村全体に生じたマクロ的ショックを表す変数(例えば、村レベルの所得の変化)と各自の所得の変化の両方に重回帰させ、後者の変数の係数が大きければ大きいほど、リスクに対して脆弱であるとみなすことができる<sup>21</sup>。したがって、この「所得変動への過度な反応」の係数が脆弱性の一つの指標となる<sup>22</sup>。

Kurosaki (2004) で議論しているように、この指標は、リスクに対する脆弱性の指標としては部分的なものである。ある家計が直面する厚生水準変動のリスクの大きさは、「所得変動への過度な反応」の大きさだけでなく、所得変動そのものの大きさにも依存するからである。逆に言うと、事後的に所得変動を吸収する能力に着目した部分的な情報として、この脆弱性の指標は理解される必要がある。

表10 - 1の数値例で、所得低下に対する消費低下の弾性値を求めると、経済Aでは1.000、経済Bでは0、経済Cでは0.338となる<sup>23</sup>。したがって経済A > 経済C > 経済Bという脆弱性の順位が得られる。個人レベルでは、経済Aの個人2と6が同一の脆弱性のレベルで、表10 - 1の全24人中で最も

<sup>20</sup> Townsend (1994)、黒崎・澤田 (1999)

<sup>21</sup> 回帰分析の例については、脚注23参照。

<sup>22</sup> Jalan and Ravallion (1999)、Dercon and Krishnan (2000)、Amin, et al. (2003)、Kurosaki (2004)

<sup>23</sup> 経済Cに含まれる表10 - 1の8つの個人から、個人レベルの所得の変化率と消費の変化率の組み合わせ8組が得られる。この8組のデータを、縦軸に消費の変化率、横軸に所得の変化率をとってグラフにプロットし、データとの乖離が小さくなるような直線を統計的に求めるのが回帰分析である。本文の数字は、直線とデータとの乖離を2乗した値の合計値が最小になる「通常最小2乗法」(OLS)により回帰分析して、計算した。

表10 - 4 数値例に基づく来期貧困線を下回る確率

個人	貧困線=100			貧困線=50		
	経済A「その日暮らし経済」	経済B「完全な消費安定化経済」	経済C「部分的消費安定化経済」	経済A「その日暮らし経済」	経済B「完全な消費安定化経済」	経済C「部分的消費安定化経済」
1	0.006	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2	0.201	0.000	0.000	0.047	0.000	0.000
3	0.006	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
4	0.201	0.000	0.000	0.047	0.000	0.000
5	0.662	1.000	0.962	0.338	0.000	0.118
6	0.895	1.000	1.000	0.662	0.000	0.723
7	0.662	1.000	0.991	0.338	0.000	0.277
8	0.895	1.000	1.000	0.662	0.000	0.882
平均	0.441	0.500	0.494	0.262	0.000	0.250

注：この表に示した確率は、小数点第4位で四捨五入した値であるから、0.000は0.0005未満の値、1.000は0.9995以上の値であって、それぞれ0、1とは異なる値である。

出所：筆者作成。

脆弱とみなされる。個人2も非常に脆弱とみなされるのは、貧困線より上で生じているとはいえ、その消費が所得の減少に1対1で対応して減少している以上、その減少を深刻な剥奪として評価すべきであるというこの指標の考え方を示している。

### (3)「将来の貧困指標の期待値」としての脆弱性

前項のアプローチが持つ問題の一つは、用いられる脆弱性の指標が基本的に事後的な指標であって、脆弱性という言葉が通常持つ“将来”厚生水準が落ち込む可能性という側面が十分とらえられていないことである。そこで、「将来の貧困指標の期待値」として「貧困に対する脆弱性」(vulnerability to risk)<sup>24</sup>を定義する諸研究が世銀のエコノミストなどによって提起され、急速にその使用が広まっている<sup>25</sup>。

用いられる貧困指標としては、FGTの3指標のうち貧困者比率への応用が圧倒的に多い。これには2つ理由がある。第一は、貧困者比率を使った場合、この指標が、「将来消費水準が貧困線を下回る確率」

という分かりやすい意味を持つことである。第二の理由は、将来の消費がとる値の確率的な分布形態についての仮定を追加することで、既存の統計分布表を用いて<sup>26</sup>、比較的簡単に貧困者比率の期待値が推定できるという技術的理由である。しかし、現時点で貧困線を下回っている家計に対しても適用可能な脆弱性の一般的指標が望ましいと考えれば、貧困者比率の使用は適切でなく、作業が技術的に難しくなるとはいえ、2乗貧困ギャップ指数を用いることが望ましい<sup>27</sup>。

表10 - 1の数値例の場合、消費系列に関する「真のモデル」が分かっているから、年3 ( $t = 3$ )における各自の消費が、所得リスクの実現パターンそれぞれに応じてどのような値をとるかが正確に分かるが、通常は分からない。観察された消費、所得、資産や家計の特徴に関するパネルデータから、「将来」の消費がどのような分布となるかを計量経済学的に推定することになる。

そこで、Chaudhuri (2000) やChaudhuri, et al. (2002) の実証モデルを適用し、黒崎 (2003) でパキスタンの2期データに用いたのと同じ方法で、この分散を表10 - 1のデータから推定した場合の、

<sup>24</sup> 研究会では、貧困そのものが安全を脅かす要因であるとは考えにくいので、「貧困に対する脆弱性」という表現は適切ではなく、「貧困という脆弱性」と呼ぶべきだとの議論があった。しかし、「将来消費水準が貧困線を下回る確率」とはまさに生活を脅かす要因であるから、その推計値を「貧困に対する脆弱性」と呼ぶエコノミストの表現が不適切であるとは、筆者は考えない。

<sup>25</sup> Christiaensen and Boisvert (2000)、Chaudhuri (2000)、Chaudhuri et al. (2002)、McCulloch and Calandrino (2003)、Subbarao and Christiaensen (2004)、Kamanou and Morduch (2005)

<sup>26</sup> 具体的には、消費ないしは消費の対数が正規分布に従うとの仮定を追加すれば、貧困者比率の期待値の推定は、標準正規分布の累積密度関数から簡単に得られる。正規分布については統計学の教科書を参照されたい。

<sup>27</sup> 黒崎 (2003)

$t = 3$  期に貧困線を下回る確率を推定した結果が表 10 - 4 である。

3つの経済のどれが最も脆弱か、個人レベルでは誰が最も脆弱かは、貧困線を高めにとるか低めにとるかで極端に違った結果となる。貧困線 = 100の場合、経済Bが最も脆弱な経済で、低所得層全員がすべて同等に最も脆弱な個人とみなされる。他方、極貧ライン = 50を用いた場合、経済Aが最も脆弱で、これに経済Cが続き、経済Bの脆弱性はゼロとみなされる。ただし個人レベルでは、経済Cの番号6のほうが、経済Aの番号6よりも脆弱になってしまうなど、前項までで議論した脆弱性の指標でのランキングとはかなり違った順位が得られる。これは、「将来消費水準が貧困線を下回る確率」として定義された脆弱性の指標が、貧困線からの乖離の度合いをまったく考慮していないことの問題点を示している。この指標のもとでは、貧困線をわずかに下回る消費水準を確実に保証されている家計の脆弱性は1、すなわち最も脆弱と判断され、貧困線の半分の消費水準と、貧困線ちょうどの消費水準とが2分の1の確率で実現する家計の脆弱性は0.5と判断されてしまうのである。

また、「1期後に消費水準が貧困線を下回る確率」をクロスセクションデータ<sup>28</sup>のみから推定した指標を脆弱性の指標とみなした報告書が近年多く出されているが、消費の変化に関する情報を用いずに、観察された消費を家計の属性に回帰分析させて残った説明できない部分、すなわち残差項の分布を便宜的に各家計が将来直面する消費変動の分布と等しいとみなしており、将来の変動に関する予測としてはまったく信頼できない指標であることに注意する必要がある。このアプローチの場合、クロスセクション回帰分析の精度が悪ければ悪いほど時系列方向のリスクが大きいと自動的にみなされるが、両者は概念的に異質なものである。「1期後に消費水準が貧困線を下回る確率」を推定するためには、消費の変化に関する情報を明示的に用いることが不可欠であり、この情報は通常、パネルデータからしか得られない。

<sup>28</sup> 脚注8参照。

<sup>29</sup> Ligon and Schechter (2003)、Elbers and Gunning (2003)、Zimmerman and Carter (2003)

#### (4) 所得・消費に着目したアプローチの課題

経済学者の多くは、脆弱性を、消費によって測ることのできる厚生水準の予想外の落ち込み、ないしは消費によって測られる貧困の将来の値ととらえ、これを表10 - 1のようなデータが与えられたときに、実証的にどう推定するかに焦点を当ててきた。

しかし現実のデータを生み出した経済の構造は、表10 - 1の数値例での仮定をほとんど満たさない。現実のパネルデータには、経済成長・停滞、世帯そのものの変化、嗜好の長期的変化や家族構成の変化などが反映されている。これらをコントロールすることがまず必要である。そのためには、消費と所得のデータだけではまったく不十分であり、さまざまな資産や世帯構成などがどのように変化してきたかをきめ細かくデータで捕捉し、それを推定モデルのコントロール変数に加える必要がある。

ただしそれらの変数を加えた場合でも、所得がどれだけ予期せぬ変動を受けるか、その所得変動がどれだけ消費変動に伝達されるかというどちらの要因も、家計にとって外生的ではなく、家計の長期生き残り戦略を反映したものであるという問題が残る。所得変動の大きさ、所得変動が消費変動に伝わる度合いの両方を内生化した脆弱性の指標を求めるならば、前述したLigon and Schechter (2003)の脆弱性分析アプローチなどの推計困難なアプローチをとる必要がある。

さらには、不確実性下の動学家計モデルを用いた既存の研究においても<sup>29</sup>、厚生水準を決定するのは基本的に消費であって、厚生水準を構成するほかの要素についてはそれらが一定であるという仮定を暗黙のうちにおいているという限界を正しく理解する必要がある。厚生水準を決定する要素としては、1人当たり消費の水準とその安定性だけでなく、教育水準、栄養水準、平均余命・体位、病気・けがからの安全なども考える必要がある。これらのすべてを明示的に不確実性下の動学家計モデルに取り入れることは、モデルをいたずらに複雑化するだけであって、あまり生産的ではない。

この点で注目される一つの研究に、Carter and May (2001)がある。彼らは、厚生水準を構成する

主な要素すべてと正の相関が強いような資産が存在するかどうかをまず実証的に分析した。そのような資産を見いだすことができれば、この資産がどのように変化したかによって、脆弱性を分析することが可能となるのである。

本項の、(2)(3)で取り上げた指標の多くは、1人当たり消費以外の変数に対しても定義することが可能である。Carter and May (2001)のアプローチであれば、鍵となる資産を取り上げ、その変化量や、その値が一定水準を下回ったかどうかに基づくカテゴリー分けによる分析、一定水準に対応した「貧困指標」的な指標などを計測することができる。これらは意味のある作業である。他方、Dercon and Krishnan (2000)は、エチオピアの家計データを用い、個人の健康指標としてBMI (body mass index) の変化率を脆弱性の指標とし、さまざまな経済ショック(降雨、豊不作、家畜の死亡、稼ぎ手のけが・病気など)にこれを回帰した分析を行った。彼らは、低所得層や女性の方が、これらのショックによってより大きなBMI低下を被るという意味で脆弱であることを明らかにしている。同様の分析は、教育投資を焦点においても可能である。子どもの就学が予期せぬ経済ショックによって中断される可能性が高いならば、そのような家計は脆弱であると考えられる。インド農村の教育投資に関する実証研究からは、土地資産の少ない家計ほど、この意味で脆弱であることが明らかになっている<sup>30</sup>。

#### 10 1 4 脆弱性の概念、脆弱性の指標を 開発援助においてどう使うか

##### (1) 複数指標の複眼的利用

人間の安全保障の改善を開発援助の主たる目的の一つとするならば、本節で展望したような脆弱性の概念と指標が有用であることは言うまでもない。開発援助は、現状を改善するためになされるものだから、本質的に動学的(dynamic)かつ将来に着目した(forward-looking)ものであり、その点でも脆弱性の概念と重なる。したがって、開発援助のためのターゲティング、事後評価の両側面において、脆弱性の指標を活用することが望ましい。

将来の動学的変化を予測するうえで過去の動学的変化は重要な情報を提供する。したがって、10-1-3(2)(3)で詳しく取り上げたような脆弱性の諸指標、すなわち家計レベルの所得や消費のパネルデータに基づいた定量的・客観的な脆弱性の指標はもっと活用されてしかるべきである。本節で展望したように、それぞれの指標は、消費変動のどの側面に焦点を当てるかによって異なった性格を持つ。これらのどの指標が優れているかを無条件に決定しようという試みは無意味であるし、特定の地域においてある開発目的のために脆弱性を定量化したい場合ですら、それぞれの指標が相互に補完的な情報を示すことが多いと予測される。すなわち重要なものは、複数の脆弱性指標のどれかを選んだり、統合して一つの指標にすることではなく、それぞれの指標を複眼的に用いることなのである。すべての指標ともに、ある地域、ある階層が消費低下のリスクに対して脆弱であるという評価を示すならば、まさにその地域・階層こそ、人間安全保障の焦点とされるべきであると自信を持って言える。指標によって異なる評価が出るならば、地域・階層間の脆弱性の順位は頑健でないものであり、それぞれに異なった脆弱性のパターンがあるとみなせる。

同様に、家計・世帯データに含まれる所得・消費以外の側面ないし資産情報を用いた定量的・客観的な脆弱性の指標(10-1-3(4))もまた、複眼的・補完的に用いるべきものである。個人レベルのミクロ分析においても、国レベルのマクロ分析においても、所得が高く安定しているほど健康や教育など非金銭的側面での人間開発が進んでいるという傾向が見いだせるが、その傾向から乖離する部分も大きく、決して無視できない。脆弱性に着目した開発政策においては、そのような乖離をなくすような介入が重要であるとも言える。消費や所得以外の情報を家計のパネルデータから取り出して作成した脆弱性指標は、そのための基礎情報を提供するであろう。

以上の分析を可能にする精度の高い家計データは、近年、多くの途上国で利用可能になっている<sup>31</sup>。代表的なものとして、世界銀行の生活水準指標調査(Living Standards Measurement Study: LSMS)デ

<sup>30</sup> Jacoby and Skoufias (1997)

<sup>31</sup> 黒崎・山形(2003) Ch.2

ータが挙げられる。これは、1979年に開始された生活水準、貧困、不平等問題に関する総括的な家計調査であり、これによって国民所得勘定に対応した国際比較可能なデータが収集されている。いくつかの国ではパネルデータにもなっており、LSMS終了後も継続して調査が行われている例が多い。ほかに有用なミクロのデータとしては、人口・出生・保健関連に詳細な人口保健調査（Demographic and Health Survey）、農業センサス、製造業センサス、労働力調査などが挙げられる。したがって、脆弱性の諸指標を多くの途上国に関して蓄積していくための基本となるデータは、すでにかなり存在するといえる。

本項では詳しく取り上げることができなかったが、参加型貧困評価（PPA）のような定性的・主観的な脆弱性の情報もまた有用である。第一に、これらの情報は、家計のパネルデータを用いた定量的な指標からは抜け落ちる脆弱性の別の側面をとらえることができる。第二に、将来の動学的変化を予測する上で、過去の動学的変化という情報はあくまで不完全なものでしかなく、家計調査では得られないが当事者であれば既知であるような将来に関する情報を、脆弱性に関する定性的・主観的な調査から得ることができる。これらの情報は、定量的な脆弱性の指標とはまったく質的に異なるものであるから、それらと統合して単一の脆弱性指標にするのではなく、そのまま複眼的に用いる必要がある。

## （２）マクロ指標の変化とミクロ変化指標の集計値

本研究会の議論の中で、国レベルの脆弱性の指標として、UNDP作成の人間開発指数（HDI）の変化量を用いることができないかという問題提起がなされた。HDIは周知のように、厚生水準を決める３要素として、１人当たり実質所得、平均寿命、教育（成人識字率と就学率それぞれの指標の加重平均）を取り上げ、それぞれの指標の算術平均をとったも

のである。

HDIの計算方法に理論的裏づけがないこと、HDIはあくまで参考にとどめ、そのそれぞれの構成要素に着目すべきであることについては、黒崎・山形（2003）Ch.2を参照されたい。したがって、脆弱性という概念を開発援助で使う際には、複数の指標を複眼的に使うべきだという前項で述べたポイントからしても、HDIの変化量をもって国レベルの脆弱性の指標とすることには大きな問題がある。

もう一つ別の本質的な問題を指摘しておきたい。脆弱性とは、前節で詳しく議論したように、動学的な、とりわけ厚生水準の低下につながるような変化に着目した概念である。したがって、HDI（ないしはその個々の構成要素）の低下に着目することは、まったく的外れというわけではない。しかしここには、マクロ指標の変化とミクロ変化指標の集計値のずれという問題がある<sup>32</sup>。

10-1-3の数値例を用いて具体的に示そう。HDIの構成要素である１人当たり実質所得というマクロ指標に対応するミクロのデータは、表10-1の消費のデータである。経済A、B、Cとも、それぞれの経済における消費の平均を計算すると、年1、年2ともに125である。すなわちマクロ指標の低下を脆弱性の指標と見るならば、3経済ともに脆弱性指標の値はゼロであって差がないということになる。しかしその判断が間違いであることは明白である。脆弱でないのは経済Bに属する人々のみであって、経済A、経済Cに属する個人は消費低下のリスクにさらされている。10-1-3で議論した脆弱性の指標を用いれば、脆弱性の順位はおおむねA、C、Bとなること、指標によっては違った順位も出しようという正しい結論が得られる。そこまでしなくても、消費が低下した人の消費低下量を足し上げ、全人口で割った平均を脆弱性の指標と考えれば、経済Aの値が18.75、経済Bがゼロ、経済Cが7.5となるから、かなり正確に脆弱性の順位が得られる<sup>33</sup>。

<sup>32</sup> 数学的に言えば、これは、厚生水準を示す変数（例えば各自の消費）を $c$ とし、これを非線形関数 $f(\cdot)$ を用いて脆弱性の指標に換算する場合、 $f(c)$ の平均  $f(c)$ の平均)となるという問題である。つまり、まずミクロのデータのまま脆弱性に換算してから、後にマクロへの集計を行うか（左辺）、ミクロのデータの平均を先に取ってから、脆弱性に換算するか（右辺）で、評価がまったく変わってしまうのである。

<sup>33</sup> 脚注32の枠組みで言えば、脆弱性の指標に換算する関数は、消費が減少した場合にその低下量をとるが、増加ないし不変の場合にはゼロとするという作業によって非線形（横軸に対して凸関数）となっている。このため、 $f(c)$ の平均  $> f(c)$ の平均)となる。

同様の問題が、平均寿命や教育指標にも存在する。ある国の平均寿命に変化がなくても、高所得者層が平均寿命を延ばし、低所得者層の平均寿命が落ちている可能性がある。国全体の平均寿命が伸びていても、人口のかなりの部分が平均寿命の低下を経験している可能性もある。ミクロレベルの変化に着目しない限り、脆弱性を国レベルで正しく把握することは不可能である。

もちろんマクロ指標の変化が、脆弱性に関する情報をまったく持たないかというところではない。マクロ指標、例えば1人当たり実質所得が減少していれば、その経済において必ず最低1人は実質所得の減少を被ったことが分かる。つまりマクロ指標の低下は、誰かが脆弱であったことの十分条件である。しかし必要条件ではない（ミクロでは厚生水準の低下を被っている者が存在していても、マクロの平均の変化はプラスであり得るから）。また、マクロ指標の変化と、個別に生じた変化は、当然ながら正の相関をもっている。この相関の度合いがどのくらいかは、事例ごとに異なるであろう。したがってそのような多様性を無視してマクロ指標だけでその変化を検討しても、脆弱性の正しい指標の値がどのようなものであるかに関して得られる情報は少ない。例えばマクロの1人当たり実質所得が経済Dでは5%低下し、経済Eでは10%低下したとしても、経済Eのほうがミクロ面で実質所得の低下がより深刻におきているとは限らない<sup>34</sup>。つまりマクロ指標の変化のランキングは、ミクロのデータで計測された脆弱性の指標をマクロに集計した値の変化のランキングと、一致しないのである。

### （3）事後評価における脆弱性指標の利用

脆弱性を低下させるための開発援助が成果を挙げたかどうかを、事後的に評価する際にも、本節で展望したような脆弱性の概念と指標は有用である。事後評価とは、プロジェクトがなかったであればどうなっていたであろうかという仮想状況（counterfactual）に比較して、実際のパフォーマンス

スがそれを上回ったかどうか（この場合には脆弱性が低下したかどうか）によってなされねばならない。

したがって、一般的に言って、プロジェクト実施地域において実施前と実施後を比べる“Before vs. After”アプローチや、プロジェクト実施後にプロジェクト実施地域とプロジェクト外地域とを比べる“With vs. Without”アプローチは、正確でない。前者の場合、マクロ的なショックやトレンドの影響とプロジェクトの効果が混同してしまうし、後者の場合、プロジェクト実施地域とプロジェクト外地域とが構造的に異なっていることの影響とプロジェクトの効果が混同してしまうからである。これらのバイアスを除去する手法についてはRavallion（2001）が詳しいが、それらの中で簡単な方法として“Double difference”アプローチが挙げられる。これは、プロジェクト実施地域において実施前と実施後とでどう変化したかと、プロジェクト外地域において同じ時期にどのような変化が生じたかの差をとることで、プロジェクトの効果を測るものである。クロスセクションと時系列の両方向<sup>35</sup>に差分をとることで、上記のバイアスの多くが除去される。

脆弱性を低下させるための開発援助が成果を挙げたかどうかの事後評価においても、“Double difference”アプローチの考え方は役に立つ。しかしここで問題は、家計のパネルデータを用いて消費や所得あるいはそのほかの変数を脆弱性の定量的指標に変換させるアプローチでは、プロジェクトの評価を可能にするようなデータが得にくいということである。仮に5年間の信頼できるパネルデータがプロジェクト実施前に利用可能であり、これを用いて脆弱性の定量的指標を計算し、この指標に基づいて開発援助のターゲティングを行ったとしよう。プロジェクト実施前の脆弱性の指標は手元にあるが、プロジェクト実施後の脆弱性指標を同じ方法で計算しようとしたら、さらに5年間の家計調査が必要になってしまう。

解決策として考えられるのは第一に、参加型貧困評価などの手法によって得られる定性的・主観的な

<sup>34</sup> 例えば経済Dでは人口の半分が所得25%減を経験し、残りの半分は所得15%増を経験した結果が、マクロでの所得5%減、経済Eでは人口の半分が所得20%減を経験し、残りの半分は所得が不変であった結果が、マクロでの所得10%減だったかもしれない。この場合、経済Aのほうが脆弱であると考えべきであろう。

<sup>35</sup> 脚注8参照。



脆弱性の情報の活用である。例えば旱魃あるいはハリケーンなどの天災の際に生活が崩壊する可能性を、人々がどのように認識しているかを、プロジェクト実施地域とプロジェクト外地域の両方で実施前と実施後の2度、意見調査したデータを収集すれば、“Double difference”をとることにより、旱魃あるいはハリケーンなどの天災に対する脆弱性が、プロジェクトによって変化したかどうかを明らかにすることができる。

解決策の第二は、家計データを用いて計算されたプロジェクト実施前の脆弱性の定量的指標というデータを用い、この指標と深い相関関係にある別の変数を探し出し、この変数を脆弱性を表す代理変数として用いることである。この代理変数は、家計の総資産かもしれないし、世帯員の構成と生業構造かもしれない。前節で展望した脆弱性指標を用いた実証研究は、この代理変数を探るための手法と事例研究結果を豊富に含んでいる。これら2つの解決策は、プロジェクトの事後評価に限らず、2時点間で脆弱性の変化をとらえる作業に一般的に応用可能である。

#### (4) パキスタンの事例での脆弱性指標

最後に本項の提言の具体例として、パキスタンの事例を紹介する。用いるのは、北西辺境州(North-West Frontier Province)の農村部で筆者らが1996年と1999年に行った世帯調査に基づく2時点パネルデータの299世帯である<sup>36</sup>。北西辺境州は、パキスタンを構成する4州の中では相対的に経済発展の遅れた州である。世銀推定によれば、1990年代後半の所得貧困者比率は50%近くに達し、4州の中で最も高い。この州では、所得が低いだけでなく、教育や保健面での開発も遅れ、ジェンダー間の格差も大きい。

調査村は、村の人口規模、エスニックな特徴、土地制度については似通っているが、灌漑水準と市場向け活動の度合いについては対照的な3村である。この時期、パキスタン経済はマクロ的に低迷し、貧困者比率は上昇した。調査世帯の2時点の所得・消費水準もまた同様に低迷した。

10 - 1 - 3 (2) で議論した脆弱性の指標に関し

ては、1人当たり実質消費額を用いて試算した黒崎(2003)の推定値をそのまま用いる。貧困線は、2002年8月公表のパキスタン政府の公式貧困線を用いる。それらに加えて、教育、健康、世帯主による脆弱性評価という情報に基づく指標も計算する。教育については、1996年調査時に6~7歳だった子どもが1999年調査時にどうなったかに着目した。彼らの就学状況が、1996年調査時よりも悪化していたならば、そのような家計は脆弱であると判断できる。以上の脆弱性指標がすべて、観察されたデータに基づくのに対し、世帯主の主観的な回答に基づく脆弱性の指標として、2時点間でダウンサイド・リスクに直面したと家計が認識していたかどうか、2時点間でダウンサイド・リスクに直面し、かつそれへの対処として、食糧消費を減らさざるを得なかったかどうか、2時点間で世帯主の健康に何らかの障害(病気、けがなど)を経験したかどうかを整理した。本稿で用いるデータからは残念ながら、以上のほかには非金銭的な脆弱性の指標を計算できなかったが、教育や健康あるいは治安などに関する生活の不安などの情報があればそれらを活用して、もっとこのリストを膨らませることができるであろう。

具体的なイメージを持つため、脆弱性軽減政策をターゲットングする際、村別のターゲットングと、世帯の属性別ターゲットングのどちらが有効かが問われているとしよう。世帯の属性として、パキスタン農村社会で最も重要な意味を持つと考えられる「地主・自作層」と「土地なし層」とのコントラスト<sup>37</sup>と、世帯主が学校教育を受けているかいないかのコントラストに着目する。すなわち課題は以下の4つである。

A村、B村、C村でどの村に住む世帯が最も脆弱か？

土地なし層と地主・自作層のどちらのほうが脆弱か？

教育のある世帯とそうでない世帯のどちらのほうが脆弱か？

3つの分類軸のうち、最もきれいに脆弱性のコントラストを示す分類軸はどれか？

<sup>36</sup> 黒崎(2002)(2003)

<sup>37</sup> 定義については、黒崎(2003)参照。

推計結果を表10 - 5 に示す。脆弱性の諸指標と関連の深い指標として、恒常的貧困に関する諸指標も表には示した。この表に示されているような脆弱性の諸指標を得るには、2時点以上のパネルデータまたは過去の状況と変化に関する定性的・主観的なデータを含むクロスセクションデータが必要である。他方、恒常的貧困に関する諸指標の方は、単純なクロスセクションデータだけでも得られることに留意されたい。村別には、A村で最も恒常的貧困が深刻であり、C村で最も恒常的貧困が軽微であるという順位が得られるが、これはそのように調査村を選んだという調査設計を反映したものである<sup>38</sup>。地主・自作層よりも土地なし層、教育のある世帯主の家計よりもそうでない家計のほうが、恒常的貧困は深刻である。3つの分類軸はしたがって、恒常的貧困に関しては、非常に明確なコントラストを示していると言えよう。

1人当たり実質消費額を用いた脆弱性指標7つのうち、恒常的貧困と同じ村間・家計属性間のコントラストを示すのは、消費の減少率、消費が減少した者の比率、ラヴァリオン分解による一次的貧困の値、将来消費水準が貧困線を下回る確率の4指標である。これに対し、「平均の消費は貧困線以上だったが2時点のどちらかで一時的に貧困線以下に陥った者の比率」という脆弱性指標は、まったく逆のコントラストを示した。すなわちこの指標が表す脆弱性の度合いは、村別にはC村、土地所有に関しては地主・自作層、教育に関しては教育の高い家計で脆弱性が高い結果となる。これは、この指標が、恒常的貧困が深刻でないという条件のもとでの消費の変動に重きを持つ指標だからである。2時点間で貧窮化したものの比率を見ると、貧窮化するためにはもとの水準が貧困線の上にある必要があることを反映してC村で高いが、土地所有に関しては土地なし層、教育に関しては無教育家計で脆弱性が高い結果となる。

消費以外のデータを用いた場合、所得低下への対処として食糧消費を減らす以外になすべがなかつ

たという回答の頻度で見ると、恒常的貧困と同じ村間・家計属性間のコントラストが得られる。すなわち恒常的貧困は、資産や相互扶助によるダウンスайд・リスクへの対応能力の欠如という側面での脆弱性と密接に関連していることが分かる。他方、教育や保健の指標の場合、それほどきれいなコントラストにならない。教育の場合、就学状況の悪化によって脆弱性を測っているから、最初から子どもを学校にやることを考えていない恒常的貧困家計が多ければ、この脆弱性の指標はむしろ小さくなってしまふ。保健の場合、世帯主の健康に関する主観的な評価を聞いたデータであって、世帯主の健康状態を医学的に診断したデータではないから、病気やけがをそのように認識するかどうかという別の要因の影響を受ける。医療機関のアクセスが便利なC村では病気とみなされる症状が、そのようなアクセスの貧弱なA村では病気とみなされない、という関係を、表の数字は反映していると思われる。健康に関する脆弱性指標を正確に求めるには、身長や体重を実際に測定するなど客観的なデータを集める必要がある。

4つの課題の暫定的な答えを出しておこう。

村別にはA村の世帯が最も多くの側面で脆弱だが、ある程度生活水準が上がらないと問題にならないタイプの脆弱性の側面に関しては、C村の世帯のほうがむしろ脆弱な面がある。

土地なし層と地主・自作層では、土地なし層の方がより多くの面で脆弱だが、所得変動の大きさとそれに由来する消費変動の大きさに着目した場合には、天候による農業所得変動のリスクを直接被る地主・自作層のほうが脆弱な側面がある。

教育のない世帯はそうでない世帯よりも、より多くの側面で脆弱であるが、ある程度生活水準が上がらないと問題にならないタイプの脆弱性、とりわけ子どもが学校からドロップアウトする可能性といった脆弱性では、教育のある世帯のほうが深刻になる。

この事例では、3通りの分類軸のうち、最もき

<sup>38</sup> 物的資産の総額で見た場合だけは例外的に、C > A > Bの順で恒常的貧困が深刻となるが、推計の誤差によるものと解釈されたい。標本家計の所有する物的資産の主たる部分は、農地である。農地の資産額は、各村での農地売買の市場価格を基本に帰属計算した。この帰属価格を用いたことが、A村やB村の場合に実際の所有農地の価値を大幅に過大評価したと思われる。このバイアス故に、C村の資産額平均が一番小さくなってしまったのである。

表10 - 5 パキスタンの事例

	全パネル家計	村別			社会階層別		世帯主教育別	
		A村	B村	C村	土地なし層	地主・自作層	教育なし	初等教育以上
標本家計数	299	83	111	105	159	140	217	82
<b>脆弱性の諸指標（値が大きいほど脆弱）</b>								
<b>1. 1人当たり実質消費額を用いた脆弱性指標</b>								
消費の減少率[- ln(c)]	- 0.033	- 0.008	- 0.026	- 0.063	0.008	- 0.076	- 0.023	- 0.058
消費が減少した者の比率	0.274	0.366	0.252	0.207	0.334	0.212	0.294	0.221
2時点間で貧困線以下に陥った者の比率	0.136	0.126	0.131	0.149	0.156	0.115	0.143	0.116
平均の消費は貧困線以上だったが2時点のどちらかで一時的に貧困線以下に陥った者の比率	0.164	0.157	0.099	0.233	0.140	0.190	0.156	0.187
ラヴァリオン分解による「一時的貧困」の値（2乗貧困ギャップを使用）	0.017	0.021	0.016	0.014	0.018	0.015	0.014	0.011
所得低下1%に対して消費が何%低下するかの度合い（弾性値）	0.084	0.053	0.092	0.105	0.165	0.001	0.073	0.111
将来消費水準が貧困線を下回る確率（2時点間の変化に関するデータを用いた推定値）	0.586	0.720	0.662	0.387	0.679	0.490	0.610	0.522
<b>2. 消費以外の情報を用いた脆弱性指標</b>								
1996年調査時に6-7歳だった子どもの就学状況が、1999年調査時に悪化していた家計に属する者の比率	0.073	0.082	0.048	0.089	0.076	0.070	0.067	0.090
2時点間で所得低下などのショックに直面したと答えた家計に属する者の比率	0.637	0.714	0.601	0.598	0.634	0.641	0.631	0.652
2時点間で所得低下などのショックに直面し、かつそれへの対処として、食糧消費を減らさざるを得なかったと答えた家計に属する者の比率	0.323	0.416	0.359	0.202	0.334	0.312	0.351	0.251
2時点間で世帯主の健康に、何らかの障害（病気、けがなど）を経験した家計に属する者の比率	0.223	0.143	0.222	0.316	0.215	0.230	0.222	0.224
<b>恒常的貧困に関する諸指標（値が大きいほど貧困が深刻）</b>								
<b>1. 1人当たり実質消費額を用いた指標</b>								
2時点間平均の消費額に対応した貧困ギャップ [= (z-2時点の平均消費水準)/z]	0.066	0.230	0.133	- 0.152	0.171	-0.043	0.133	- 0.110
2時点間平均の消費額が貧困線以下の者の比率	0.681	0.816	0.755	0.484	0.810	0.548	0.732	0.545
ラヴァリオン分解による「慢性的貧困」の値（2乗貧困ギャップを使用）	0.069	0.102	0.088	0.020	0.082	0.056	0.075	0.054
<b>2. 消費以外の情報を用いた指標（すべて初期時点の値）</b>								
物的資産総額で見た貧困の度合い*	0.000	0.080	- 0.432	0.332	0.898	- 0.928	0.577	- 1.516
世帯主就学年数で見た貧困の度合い*	0.000	0.448	0.088	- 0.507	0.311	- 0.322	1.000	- 2.625
成人非識字者が各世帯の成人数に占める比率	0.753	0.809	0.804	0.651	0.799	0.705	0.850	0.498
1996年調査時に6-7歳の子どもの就学していない子どもがいた家計に属する者の比率	0.361	0.538	0.361	0.192	0.363	0.358	0.391	0.281

注：（1）すべて、世帯人数をウェイトとしたウェイトつき算術平均を示してある。したがって、もとの変数は家計ごとに定義されるが、ここに示した値は個人レベルの平均と解釈できる。

（2）\*印は、全パネル家計の平均からの各部分集合の平均を差し引いたものを、全パネル家計の平均で除して標準化した値を示している。したがって、例えばA村の教育指標の値、0.448は、この村の世帯主の就学年数が、3村全体の平均よりも44.8%低いことを意味している。

出所：筆者作成。

れいに脆弱性のコントラストを示す分類軸を1つだけ選ぶことは難しい。むしろ興味深いのは、恒常的貧困のコントラストと、脆弱性のコント

ラストが、大局的には似ているが、異なる側面も多いということであろう。

## 参考文献

- 絵所秀紀・山崎幸治編 (1998) 『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて - 』アジア経済研究所研究双書No.487、アジア経済研究所
- 黒崎卓 (1998) 「貧困とリスク - ミクロ経済学視点 - 」絵所・山崎編 『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』161-202、アジア経済研究所
- (2001) 『開発のミクロ経済学 - 理論と応用 - 』岩波書店
- (2002) 「パキスタン北西辺境州における動的貧困の諸相」『経済研究』53 (1) : 24-39
- (2003) 「貧困の動態的分析：研究展望とパキスタンへの応用」『経済研究』54 (4) : 353-374
- 黒崎卓・澤田康幸 (1999) 「途上国農村における家計の消費安定化 - 研究展望とパキスタンへの応用」IER Discussion Paper Series A No.361, Hitotsubashi University (この短縮版は、「途上国農村における家計の消費安定化 - パキスタンの事例を中心に - 」『経済研究』50 (2) : 155-168として公刊)
- 黒崎卓・山形辰史 (2003) 『開発経済学：貧困削減へのアプローチ』日本評論社
- 山崎幸治 (1998) 「貧困の計測と貧困解消政策」絵所・山崎編 『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』73-130、アジア経済研究所
- Amin, S.; Rai, A. S. and Topa, G. (2003) “Does Microcredit Reach the Poor and Vulnerable? Evidence from Northern Bangladesh,” *Journal of Development Economics*. 70 (1) : 59-82.
- Carter, M. R. and May, J. (2001) “One Kind of Freedom: Poverty Dynamics in Post-apartheid South Africa,” *World Development*. 29 (12) : 1987-2006.
- Chambers, R. (1989) “Vulnerability, Coping and Policy” editorial introduction to the special issue on “Vulnerability: How the Poor Cope,” *IDS Bulletin*. 20 (2) : 1-7.
- Chaudhuri, S. (2000) “Empirical Methods for Assessing Household Vulnerability to Poverty” mimeo, Columbia University.
- Chaudhuri, S., Jalan, J. and Suryahadi, A. (2002) “Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-Sectional Data: A Methodology and Estimate from Indonesia,” mimeo, Columbia University.
- Christiaensen, L. J. and Boisvert, R. N. (2000) “On Measuring Household Food Vulnerability: Case Evidence from Northern Mali,” WP 2000-05, Dept. of Agricultural, Resource, and Managerial Economics, Cornell University.
- Dercon, S. and Krishnan, P. (2000) “Vulnerability, Seasonality and Poverty in Ethiopia,” *Journal of Development Studies*. 36 (6) : 25-53.
- Elbers, C. and Gunning, J. W. (2003) “Estimating Vulnerability,” paper presented at *The Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy Conference*, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, April 7-9, 2003.
- Fafchamps, M. (2003) *Rural Poverty, Risk and Development*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Glewwe, P. and Hall, G. (1998) “Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks than Others? Hypothesis Tests Based on Panel Data from Peru,” *Journal of Development Economics*. 56 (1) : 181-206.
- Grootaert, C. and Kanbur, R. (1995) “The Lucky Few Amidst Economic Decline: Distributional Change in Cote d’Ivoire as Seen Through Panel Data Sets, 1985-88,” *Journal of Development Studies*. 31 (4) : 603-619.
- Jacoby, Hanan and Skoufias, E. (1997) “Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country,” *Review of Economic Studies*. 64 (2) : 311-335.
- Jalan, J. and Ravallion, M. (1998) “Transient Poverty in Postreform Rural China,” *Journal of Comparative Economics*. 26 (2) : 338-357.
- (1999) “Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China,” *Journal of Development Economics*. 58 (1) : 61-81.
- (2000) “Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China,” *Journal of Development Studies*. 36 (6) : 82-99.
- Kamanou, G. and Morduch, J. (2005) “Measuring Vulnerability to Poverty” S. Dercon (ed.), *Insurance Against Poverty*, Oxford University Press: 155-175.
- Kurosaki, T. (2003) “Measurement of Chronic and Transient Poverty: Theory and Application to Pakistan,” paper presented at *The Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy Conference*, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, April 7-9, 2003 [DP Series A No.436, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, March 2003].
- (2004) “Consumption Vulnerability to Risk in Rural Pakistan,” mimeo (forthcoming in *Journal of Development Studies*).
- Ligon, E. and Schechter, L. (2003) “Measuring Vulnerability,” *Economic Journal*. 113: C95-C102.
- McCulloch, N. and Baulch, B. (2000) “Simulating the Impact of Policy Upon Chronic and Transitory Poverty in Rural Pakistan,” *Journal of Development Studies*. 36 (6) : 100-130.
- McCulloch, N. and Calandrino, M. (2003) “Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan,” *World Development*. 31 (3) : 611-628.

- Ravallion, M. (1988) "Expected Poverty under Risk-Induced Welfare Variability," *Economic Journal*. 98: 1171-82.
- (2001) "The Mystery of Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation," *World Bank Economic Review*. 15 (1): 115-140.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press (黒崎卓・山崎幸治訳 (2000) 『貧困と飢饉』岩波書店).
- Sen, Binayak (2003) "Drivers of Escape and Descent: Changing Household Fortunes in Rural Bangladesh," *World Development*. 31 (3): 513-534.
- Subbarao, K. and Christiaensen, L. J. (2004) "Toward an Understanding of Household Vulnerability in Rural Kenya," Working Paper. 3326, World Bank.
- Townsend, R. (1994) "Risk and Insurance in Village India," *Econometrica*. 62 (3): 539-591.
- World Bank (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.
- Zimmerman, F. J. and Carter, M. R. (2003) "Asset Smoothing, Consumption Smoothing and the Reproduction of Inequality under Risk and Subsistence Constraints," *Journal of Development Economics*. 71 (2): 233-632.

## 10 2 貧困削減とリスク、経済成長

山崎 幸治

### 10 2 1 はじめに

途上国における貧困層の人々は、日常的にさまざまなリスクに直面している。農業生産を左右する天候のリスク、不安定な雇用関係ゆえの失業のリスク、慢性化した低所得がもたらす健康のリスクなど、さまざまなリスクに対処し、状況が悪化する危険を可能な限り回避しながら、生活水準を維持・安定し、引き上げることを目指している。言い換えれば、貧困層の人々は2つの目的、つまり短期的に状況が悪化するリスクを回避し、生き残るといった目的とともに、長期的に生活水準を引き上げるといった目的をも追求しているのである。本節では限定的ではあるが、こうした状況を明確に理解し、政策に生かすため、2つの検討を行う。第一に、貧困層のリスク回避手段が限られていることが、実際にどの程度、貧困層の厚生水準を引き下げているかについて事例を基に検討したうえで、リスクの影響と生活水準の低さの影響について、その相対的評価を試みる。第二に、これら短期と長期の目的が両立し得るものなのか、それともトレード・オフの関係にあるのか、いくつかの因果関係の整理を試みる。最後にこれらの検討を元にして、援助政策を考えるうえでの留意点を述べることにしたい。

### 10 2 2 リスクと厚生水準

#### (1) 貧困指標とリスク

人々の生活の満足度、幸福度、つまり厚生水準を測る尺度として、一般に効用関数が用いられることが多い。しかし貧困層に焦点を当てた研究では、貧困指標という尺度が適切だと考えられる。その第一の理由は、貧困層が厚生水準を引き上げ、貧困から脱却することを特に重視し、貧困層以外は重視しないという立場をとるからである。また、貧困指標は負の効用、つまり苦痛や生活の苦しみの指標と解釈

できる。したがって一定水準以上の生活には、経済発展における貧困の問題として重視すべき生活の苦しさが無いと考えられるのが、もう一つの理由である。

一般に貧困指標は、下の式のように加法的に分解可能な形で定式化されることが多い。

$$P = \frac{1}{N} \sum_{i \in \{\text{poor}\}} p(x_i, z) \quad (1)$$

ここでNは集団全体の人口、 $x_i$ は個人*i*の厚生水準の指標、 $z$ は貧困ラインである。つまり $p(x_i, z)$ は個人*i*の貧困の度合いを測る指標であり、その指標を貧困層全体について足し上げて全人口の平均値を求めたものが貧困指標Pであることを表している。例えば、 $p(x_i, z) = 1$ の場合の貧困指標は、貧困層の人数を数えて全人口で割った値、つまり貧困者比率(headcount ratio)となる。

一般的に用いられている代表的貧困指標には、表10-6のようなものがある。FGT指標の場合、 $\alpha$ が0の時には貧困者比率(headcount ratio)、1の場合に貧困ギャップ比率(poverty gap ratio)、2の場合には2乗貧困ギャップ比率(squared poverty gap ratio)と呼ばれている。Clark-Watt指標の場合、 $\alpha$ が1ならば貧困ギャップ比率となる。(1)式に照らして考えれば、これらの指標は $p$ の部分、つまり個人の貧困スコアの部分だけが異なることになる。この個人の貧困スコア部分をさまざまなパラメータを用いて図示したものが、図10-1および図10-2である。FGT指標の場合、どの指標も0から1の間にあり、 $\alpha$ の値が大きくなるほど原点に対して凸になっていることが分かる。またClark-Watt指標の場合、 $\alpha$ の値が小さくなるほど同様に凸になっており、 $\alpha$ が0以下になると指標は0から無限大の値をとるようになることが分かる。ただし貧困者比率を除けば、どの貧困指標も絶対値の大きさ自体から経済的な解釈のできる数値を求められるわけではなく、相対的な比較に用いることに意味がある尺度だと考えるべきだろう。

表10-6 代表的な貧困指標

	貧困指標P	個人の貧困スコア $p(x_i, z)$
FGT指標	$P_\alpha = N^{-1} \sum_{i \in \{\text{poor}\}} (1 - \frac{x_i}{z})^\alpha$	$p = (1 - \frac{x_i}{z})^\alpha$
Clark-Watt指標	$W = N^{-1} \sum_{i \in \{\text{poor}\}} (1 - (\frac{x_i}{z}))^{-1}$	$p = (1 - (\frac{x_i}{z}))^{-1}$
Watt指標	$W = W_0 = N^{-1} \sum_{i \in \{\text{poor}\}} -1n(\frac{x_i}{z})$	$p = -1n(\frac{x_i}{z})$

図10 - 1 FGT measures

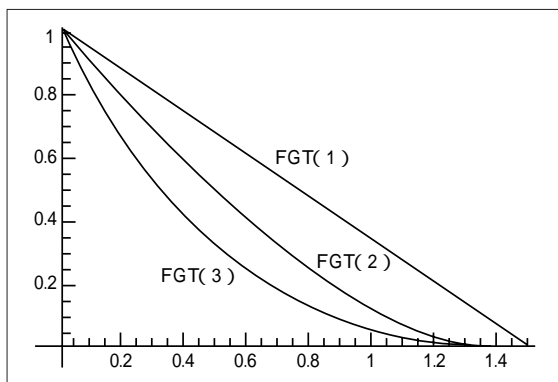


図10 - 2 Clark-Watt measures

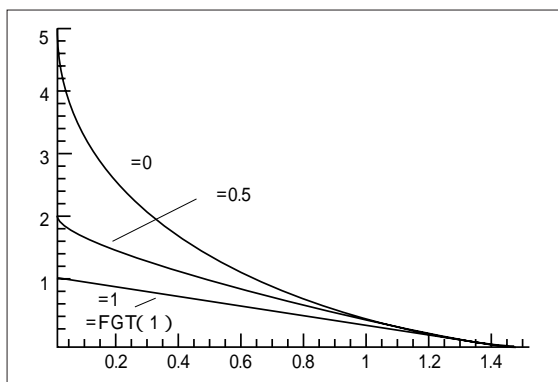


図10 - 3 貧困指標と変動のコスト

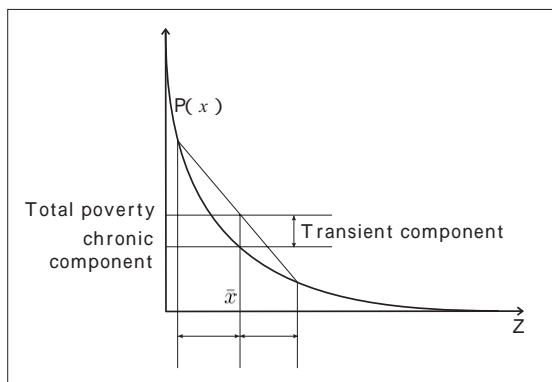


図10 - 3である。ここで、2時点間で変動する貧困者の消費水準を考える。第1期には $\bar{x} +$ 、第2期には $\bar{x} -$ の消費が得られたとすると、この個人の平均の貧困スコアは“Total poverty”の水準に決まる。一方、2期とも平均 $\bar{x}$ の消費が得られたとすると、この個人の貧困スコアは“chronic component”の水準になる。両者の差が“transient component”、つまり消費が変動することによるコストと考えることができる。

### 1) 2つの貧困概念

Banerjee (2000) は、貧困には一見すると相容れない2つの貧困概念があると述べている。その一つは、貧困層は失うものがほとんどないので絶望的なのだという見方である。もう一つは、貧困層は失うことがきわめて苦痛なので、それを恐れているのだという見方である。彼は前者を「絶望としての貧困」、後者を「脆弱性としての貧困」と区別し、前者の状況を貧困者の厚生水準に現状より下がりようのない下限があるためにモラル・ハザードが起こる状況として検討し、両概念を結びつける試みをしている。しかし一方で貧困層を「慢性的貧困 (chronic poverty)」と「一時的貧困 (transient poverty)」に分けて考える諸研究<sup>1)</sup>に照らせば、前者は今以上に失い得るもののない慢性的貧困、後者は貧困層のなかでも貧困ラインに近く位置する一時的貧困だと理解することもできるだろう。

Mookherjee (2003) は同様な観点から、社会保障政策と貧困削減政策を区別する必要性を強調して

次に、厚生水準が変動することと貧困指標との関係について考えてみたい。人々は常に消費の変動を嫌い、誰もが所得に比べて消費をならして配分するように行動している。例えば、途上国の農民は、収穫した作物の売り上げをすぐに全額消費してしまわずに、一部を蓄え、また作物の一部も貯蔵することで次の収穫までの時期を乗り切ろうとする。つまり、ある程度の長い期間で見た場合、人々は所得のばらつきよりも消費のばらつきを減らすように行動する、つまり消費の平準化 (consumption smoothing) を行っているのである。

このような消費平準化の動機は、消費のばらつきを避ける、つまりリスクを回避することにあると考えられる。こうした行動動機を貧困指標にも反映させるには、消費水準が変動することで貧困の苦痛が高まるような指標が求められることになる。そうした指標とは、個人の貧困スコア関数が原点に対して凸になるような指標である。その一例を表したのが、

<sup>1)</sup> Ravallion (1988)

いる<sup>2</sup>。社会保障政策は、一時的に生活状況が悪化するショックを被っている人々に対し、そうしたショックからの保護を提供することである。一方、貧困とは重要な資産や潜在能力の剥奪状態を指しており、その悪影響は一時的なものではあり得ない。この観点からすれば、貧困削減政策とは、そうした資産を持たない人々に対し、そうした資産への長期的投資を促す戦略であり、社会保障とは資産を持つ、持たないに関係なく、一時的なショックを和らげる政策となる。

ただし、付け加えて彼は、この2つの政策が相互に関連していることも認めている。つまり保険がない状況では、安全な機会と職業を選択するように貧困層の人々は行動し、リスクを伴うが、貧困から抜け出す可能性のある選択が妨げられるのである。しかし「一時的なショックのない世界では、保険の問題は消え去るが、貧困問題は消えることがないのである<sup>3</sup>。

## (2) 貧困指標の分解

本項では、先に述べたような相互関連をとりあえず無視し、貧困を消費水準の低さに起因する慢性的貧困と消費水準の変動による一時的貧困とに分解する手法を紹介し、実例を用いて検討したい<sup>4</sup>。まず、ある個人の消費水準を確率変数  $x_t$  ( $t = 1, 2, \dots, T$ ) で表す。(1)式で表した貧困指標はすべて  $x$  と  $z$  に関して0次同次であるため、個人の貧困スコアを  $p(x_t^*) = p(x/z, 1)$  と表すことにする<sup>5</sup>。 $x_t^*$ の平均値を  $\bar{x}^* \equiv E[x_t^*]$  で表すと、毎年の値の平均値からの乖離は  $\epsilon_t = x_t^* - \bar{x}^*$  と表すことができる。したがって  $E[\epsilon_t] = 0$  となる。この定式化を用いれば、 $t$ 期の個人の貧困スコアは  $p(x_t^*) = p(\bar{x}^* + \epsilon_t)$  と表すことができる。この式を  $\bar{x}^*$ の近傍で3次までのテーラー近似をとると、次のように書き換えることができる。

$$p(\bar{x}^* + \epsilon_t) \approx p(\bar{x}^*) + p'(\bar{x}^*)\epsilon_t + \frac{1}{2}p''(\bar{x}^*)\epsilon_t^2 + \frac{1}{6}p'''(\bar{x}^*)\epsilon_t^3$$

当然、この近似は  $\epsilon$  が小さい場合に当てはまるものである。ここで扱う貧困指標の場合、 $x_t^*$  は  $x_t$  を  $z$  で

標準化してあるため、値は0と1の間に入ることになり、平均値との誤差も0と1の間に収まることになる。したがって近似の次数  $n$  が上がるほど  $\epsilon_t^n$  の値は小さくなり、4次以上の項は無視できると考えられる。そこで両辺の期待値をとれば、次のような式が求められる。

$$E[p(\bar{x}^* + \epsilon_t)] \approx \underbrace{p(\bar{x}^*)}_{\text{慢性的貧困}} + \frac{1}{2}p''(\bar{x}^*)E[\epsilon_t^2] + \frac{1}{6}p'''(\bar{x}^*)E[\epsilon_t^3]$$

この式は、 $T$ 期間における個人の貧困スコアの平均値が、慢性的貧困の部分と一時的貧困の部分に分解できることを表している。ここで慢性的貧困とは、 $T$ 期間の平均の消費水準で測った場合の貧困である。一方、一時的貧困とは消費水準の分散  $E[\epsilon_t^2]$ 、つまり「ばらつき」の大きさや、その「ばらつき」の偏り具合（歪度 (skewness)  $E[\epsilon_t^3]$ ) によって被る厚生水準の低下であると解釈することができる。

右辺の第2項は、分散に個人の貧困スコア  $p(\cdot)$  の2次微分をかけて一時的貧困を評価している。先ほど見たように、消費水準が変動することで貧困の苦痛が高まることを表すためには、個人の貧困スコア関数が原点に対して凸になっていることが望ましい。その必要十分条件は、貧困スコア関数の2次微分が正の値をとることである。したがって2次微分が正の値をとるような貧困スコア関数を用いた場合、分散が大きければ大きいほど一時的貧困の値が大きくなることを、この第2項は表している。

右辺の第3項では、個人の貧困スコアの3次微分を歪度にかけて評価している。もしこの3次微分が負であるならば、消費水準が下がるほど貧困スコア関数の傾きの変化率が大きくなり、変動を避ける度合いがより強くなることを表している<sup>6</sup>。ここで歪度が重要になるのは、例えば、歪度が負の場合、「ばらつき」が平均よりも小さい値に偏っていることを意味し、言い換えれば状況が悪化するリスク (downside risk) が大きいことを意味しているからである。したがって状況が悪化するリスクが大きく (歪度が負であり) また消費水準が低いほど変動を避ける度合いが強くなる (3次微分が負となる) 場

<sup>2</sup> Mookherjee (2003) p.4

<sup>3</sup> *Ibid.* footnote 5.

<sup>4</sup> Ravallion (1988)、Kurosaki (2003)

<sup>5</sup> 非貧困層の場合は  $x_t > z$  となるため、個人の貧困指標  $p(x_t^*)$  はすべて0となる。

<sup>6</sup> Kurosaki (2003)



表10 - 7 ICRISAT農村の貧困指標

	FGT指標				Watt指標
	$\epsilon=0$	$\epsilon=1$	$\epsilon=2$	$\epsilon=3$	$=0$
1975	0.688	0.236	0.105	0.052	0.320
1978	0.430	0.110	0.038	0.015	0.136
1981	0.421	0.093	0.029	0.011	0.114

図10 - 4 ICRISAT農村の平均消費水準の変化

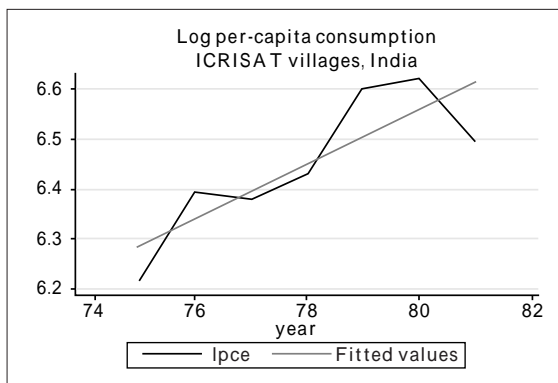
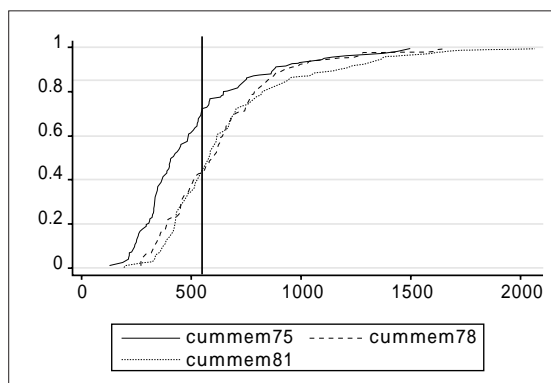


図10 - 5 消費分布の変化



合、一時的貧困がさらに大きくなるのである。以上の条件を満たすような貧困指標は、FGT指標の場合には  $\epsilon > 2$ 、Clark-Watt指標の場合には  $< 1$  を満たす指標となる。そこで、以下の推計例では  $\epsilon = 3$  のFGT指標と、 $= 0$  となるWatt指標を用いることにする。

### (3) ICRISATデータによる数値例

本項では開発途上国の貧困世帯の例として、インドにある国際半乾燥熱帯地域作物研究所 (International Crop Research Institute for the Semi-Arid Tropics) による、1975年から1984年にかけて3村の各40世帯を対象にしたパネル・データを用いて貧困指標の分解例を示すことにする。ただし調査期間の最後の数年間はデータの質に問題があり、また多くのドロップ・アウトが見られるため<sup>7</sup>、ここでは1981年度までの最初の7年間に限り、毎年データが得られる106世帯のデータを扱うことにしたい<sup>8</sup>。各家計の消費水準は各州別の農業労働者消費者物価指数 (CPIAL) を用いて実質化した。また1人当たり消費額 (PCE) は、成人男性が1、成人女性が0.9、子ども (15歳未満) が0.6のウェイト

をつけて成人換算をして求めた。貧困ラインとしては、Walker and Ryan (1990)、Ravallion (1988) などで用いられているRs.540 (at 1975 - 1976) を用いることにする。

1975年時点で見ると平均の消費水準はRs.500.51であり、半数以上が貧困層であることが分かる。消費水準の最小値はRs.129.27、最大値はRs.1,497.18であり、消費水準に大きな格差が見られる。平均消費水準の変化をグラフにしたものが図10 - 4である。変動が大きいものの、消費水準が増加傾向にあるのが分かる。図10 - 5は1975、1978、1981年の3年間について、各年の消費水準の分布を累積密度関数で表したものである。貧困ライン以下の部分を見ると、時間とともに累積密度関数が下に位置しており、貧困層の割合が減少してきたことが確認できる。とりわけ1970年代後半の減少が大きい。表10 - 7はこの3年間についてさまざまなパラメータのもとで貧困指標を求めたものである。どの貧困指標を用いても、貧困が減少してきたことが確認できる。つまり、社会全体として見ると、貧困が減少してきたことが確認できる。

では、世帯ごとに貧困状況を検証した場合、何が

<sup>7</sup> Morduch (forthcoming)

<sup>8</sup> このデータは農家世帯と農業労働者世帯のみを対象にしたものであり、非農家家計は含まれていない。1975年時点で見ると、24世帯が土地無しの農業労働者世帯であった。データの全体像は、Walker and Ryan (1990) を参照されたい。

表10 - 8 貧困に落ち込んだ年数

Years of being poor	0	1	2	3	4	5	6	7	total
Households	21	23	12	8	17	6	11	8	106
%	19.8	21.7	11.3	7.6	16.0	5.7	10.4	7.6	100

表10 - 9 貧困指標の分解

	Total poverty	chronic	transient
FGT ( $\alpha=3$ )	0.0136	0.0128	0.0009
Watt ( $\alpha=0$ )	0.2422	0.1972	0.0451

見えるだろうか。世帯ごとに7年間の平均消費水準を求め、それを基準にして各家計を貧困層、非貧困層に分類した結果、平均消費水準が貧困ラインに満たない世帯数は37世帯であった。つまり平均的に貧困層にいたと見られる世帯は、全体の34.9%であった。一方、年ごとの各家計の消費水準で判断した場合、表10 - 8のような結果が得られる。表10 - 8は、7年間のうち貧困層として分類される年数ごとに世帯数を集計したものである。7年間すべての年で貧困層と判断される慢性的貧困世帯は、わずかに8世帯のみであった。一方、7年間全く貧困層に落ち込んだことのない世帯は21世帯あった。したがって、残りの77世帯、全体の72.6%が貧困層と非貧困層の間を行き来していたことが分かる。つまり、貧困に落ち込む可能性のある脆弱な世帯が大半を占めているのである。さらに全体の半数近く、50世帯が3年以上、貧困層に属していたことも確認することができる。一時点のみの家計調査では、貧困層を的確に把握できないことに注意すべきだろう。

次に平均消費水準から貧困世帯と特定される世帯を対象に、消費水準が変動することによる一時的貧困と平均消費水準の低さによる慢性的貧困の重要性を評価してみたい。先に述べたように、貧困指標は

負の効用を反映した指標だと考えることができる。したがって先に解説した貧困指標の分解結果を比較することで、2つの要素のどちらがより貧困の苦痛を高めているのかについて考える目安を得ることができる。

表10 - 9はFGT 指標 ( $\alpha=3$ ) とWatt 指標 ( $\alpha=0$ ) に関して計算した分解結果を示している。どちらの場合も貧困指標の大部分を慢性的貧困が占めていることが分かる。FGT指標の場合、0.0136のうち0.0128、つまり94%が慢性的貧困で説明され、Watt指標の場合も0.2422のうち0.1972、81%が慢性的貧困で説明される。つまり、貧困指標を社会全体の負の厚生関数として見た場合、貧困の苦痛はその大部分が平均的消費水準の低さに起因するものであり、消費水準の変動による部分ははるかに小さいことが分かる。

では集計値ではなく家計レベルで見た場合、慢性的貧困と一時的貧困の相対的重要性はどのように異なるのだろうか。図10 - 6はFGT指標に関して世帯ごとに慢性的貧困と一時的貧困の比率をとり、各世帯の平均消費水準を横軸にとって図示したものである。貧困層の中でも比較的豊かな層では一時的貧困の要素が大きいが、貧困層のなかでも貧しくなるに

図10 - 6 慢性的貧困と一時的貧困の比率:FGT(3)

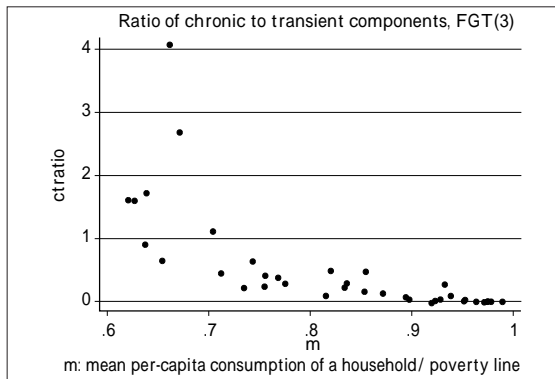


図10 - 7 慢性的貧困と一時的貧困の比率:Watt

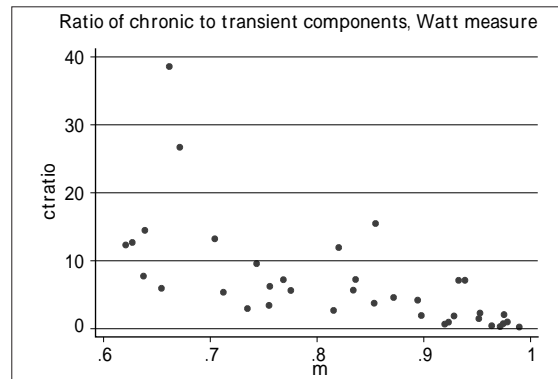


表10 - 10 安定化と成長のトレードオフ 1

	U. S.		India	
	(%)	additional growth (%)	(%)	additional growth (%)
= 1	0.05	0.01	0.28	0.06
= 3	0.15	0.03	0.84	0.17
= 5	0.26	0.05	1.41	0.28

表10 - 11 安定化と成長のトレードオフ 2

	village average		poor households	
	(%)	additional growth (%)	(%)	additional growth
= 1	0.34	0.07	3.85	0.76
= 3	1.02	0.20	11.56	2.19
= 5	1.71	0.34	19.27	3.52

つれて慢性的貧困の要素が大きくなることが確認できる。図10 - 7はWatt指標を用いた計算結果を同様なグラフに示したものである。FGT指標の場合と同じく、貧困層のなかでもより貧しい階層になるにつれ慢性的貧困の相対的重要性が増すことが確認できる。つまり個々の世帯ごとに見ると、より貧しい極貧世帯ほど慢性的貧困の問題が大きく、消費の変動による一時的貧困の問題は貧困層のなかでも比較的豊かな層にとって重要な問題だといえる。

**(4) 脆弱性の厚生コスト：相対的リスク・プレミアム**

前項では消費の変動のコストを社会全体の貧困のコストの一要素と考え、慢性的貧困のコストと対比させながら評価する試みをした。本項では消費の変動のコストを所得水準の向上とのトレード・オフとしてとらえ、評価する試みをしたい。具体的にはLucas (1987, 2003) の手法を用い、消費水準を時系列データとしてとらえたうえで、消費の変動をなくす安定化政策と経済成長とのトレード・オフの大きさを検証する。

Lucas (1987, 2003) は、 $t$  期の消費水準  $x_t$  を時系列データとして下記のように仮定した。

$$x_t = Ae^{\mu t} e^{-(1/2)\sigma^2 t}, \quad \ln x_t \sim \text{Lognormal}(0, \sigma^2)$$

ここで  $\mu$  は平均成長率、 $\sigma^2$  は変動を表している項であり、 $\ln x_t$  は平均値が0、分散が  $\sigma^2$  の正規分布をとると仮定される。両辺の期待値をとると  $E(x_t) = Ae^{\mu t}$  となり、変動を取り除いた消費水準  $E(x_t)$  は初期値が  $A$  であり、 $\mu$  の成長率で増加することが分かる。次に彼は下記のような相対的リスク

回避度が一定の効用関数を想定する。

$$U(x_t) = E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \left( \frac{1}{1+\rho} \right)^t \frac{x_t^{1-\gamma}}{1-\gamma} \right\}$$

は主観的割引率を、 $\gamma$  は相対的リスク回避度を表している。そして変動のコストとして、変動のない消費  $E(x_t) = Ae^{\mu t}$  から得られる効用と同じ効用を得るためには、変動する消費水準  $x_t$  を一律にどのくらい引き上げなければならないかを求めた。つまり、

$$U(E(x_t)) = U((1+\lambda)x_t)$$

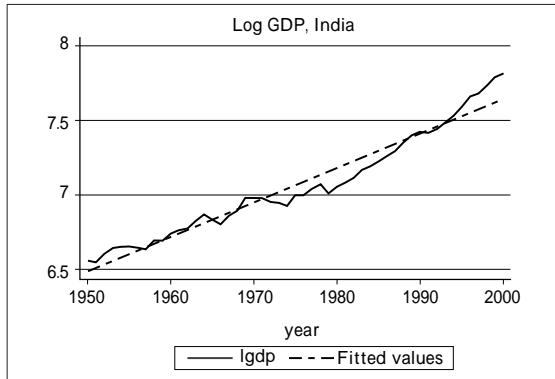
という関係が当てはまるような  $\lambda$  を求め、その大きさが変動のコストであると考えたのである。実際にこの関係式を上の効用関数を使って  $\lambda$  に関して解くと、

$$E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \left( \frac{1}{1+\rho} \right)^t \frac{((1+\lambda)x_t)^{1-\gamma}}{1-\gamma} \right\} = \sum_{t=0}^{\infty} \left( \frac{1}{1+\rho} \right)^t \frac{(Ae^{\mu t})^{1-\gamma}}{1-\gamma} \Rightarrow \lambda \approx \frac{1}{2} \sigma^2 \gamma$$

となる。つまり  $\lambda$  は、相対的リスク回避度に時系列トレンドを除いた対数消費系列の分散をかけて2で割った値として求められる。消費水準の変動をなくすことは、実際の消費水準を  $\lambda$  だけ引き上げると同じ効果をもたらすと解釈できるのである。

ここでは、前項と同様にインドのデータを用いて、ここでは3種類の異なる計算結果を示したい。最初に、Lucasの推計結果との比較のために、インドの1人当たりGDPデータを用いた結果を示しておこう。Penn World Tables6.1のデータを用いると、1950年から2000年にわたる1人当たり実質GDPの成長率は年率2.3%であり、時系列トレンドを除いた標準偏差は0.075であった(図10 - 8)。一方、Lucas (2003) によれば、1947年から2001年にわたる米国の1人当たり実質消費額の標準偏差は0.032であっ

図10 - 8 1人当たり実質GDP：インド



た。所得よりも消費の変動のほうが一般的に小さいとはいえ、インドの標準偏差は米国の2倍以上であり、大きな変動のリスクにさらされていることが確認できる。表10 - 10は、これらの標準偏差の値を用い、さまざまな相対的リスク回避度を想定したの計算結果を示している。米国の場合、消費の変動を完全に無くすことは、現在の消費系列を一律に0.05%から0.26%だけ引き上げることに相当する程度の効果しかもたらさないことが分かる。この消費水準を、例えば5年後に達成するためには、今後5年間にわたり成長率を現在よりも0.01%から0.05%だけ引き上げればよい。つまり成長率をわずかに引き上げることで容易に相殺されるような効果しか、安定化政策はもたらさないのである。

インドの標準偏差は米国よりもはるかに大きいため、米国よりも安定化政策の効果は大きくなる。インドの1人当たりGDPデータを用いると、所得の変動を完全に無くす政策は、現在の消費系列を0.28%から1.41%だけ引き上げることに相当する効果があることが分かる。米国より効果が大きいとはいえ、絶対的水準で見ればわずかな上昇に過ぎず、その消費水準を5年後に達成するために必要な成長率の増加は、わずか0.06%から0.28%である。つまり従来の2.3%の成長率を、5年間だけ2.6%に引き上げる程度の効果しかもたらさないのである。インドのデータを用いても、安定化政策の効果は成長率との対比ではわずかな効果しかもたらさないと言える。

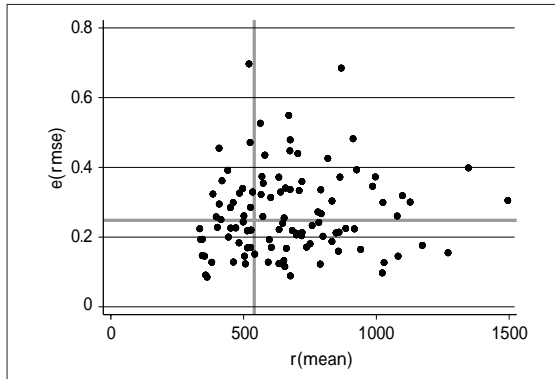
表10 - 10の計算結果は、一国の1人当たり平均値を用いたものであった。長期間のデータなので、それだけ変動は大きくなっているはずである。一方、国内でもさまざまな状況の地域、さまざまな状況の

人々がいるが、経済全体の平均値を用いることで、個々の地域や世帯に生じる変動が相殺されている可能性もある。そこで次に、前項で用いたICRISATデータを再び用いて対象を絞り込み、これらの村落の平均値を用いた計算結果と、貧困層の家計のみを対象にした計算結果を示したい。ICRISAT 3村の各世帯の平均実質消費額を用いると、年率成長率は5.4%と大きいのが、標準偏差も0.0826とインド全体の平均値の場合よりも大きい。通常、所得よりも消費のほうが変動が小さくなるが、これらのデータはインドの農村の人々がより大きな変動にさらされていることを示唆している。計算結果は、表10 - 11に示されている。消費の変動を完全に無くすことは、現在の消費系列を0.34%から1.71%引き上げることに相当する効果があることが分かる。その消費水準を5年後に達成するためには、今後5年間にわたり成長率を現在よりも0.07%から0.34%だけ引き上げる必要がある。つまり、成長率を現在の5.4%から5.74%へ引き上げればよいのである。インドの農村の平均消費額を用いても、安定化政策よりも成長率を1%でも引き上げることのほうが、中長期的には人々の厚生水準をはるかに大きく引き上げることが確認できる。

次に貧困世帯ごとに同様な計算をし、その加重平均を求めた結果が、同じ表10 - 11に示されている。1人当たり実質消費額の年率増加率は6.4%と大きく、前項で確認したように貧困が減少してきたことが分かる。しかし貧困層の消費額の変動ははるかに大きく、標準偏差の値は0.2481であった。この値を基にした計算結果を表10 - 11から読み取れば、消費の変動を完全に無くすことは、現在の消費系列を3.85%から19.27%も引き上げる効果をもたらすことが分かる。貧困層だけを見た場合、変動の厚生コストは非常に大きく、変動を無くすことに相当する厚生水準の増加を5年後に達成するためには、現在の成長率を5年間にわたり0.76%から3.52%も引き上げる必要があることが分かる。つまり、5年間にわたり現状の成長率を6.4%から10%程度まで引き上げる効果を、安定化政策は貧困層にもたらすのである。

以上の結果をまとめると、まず国全体の平均もしくは村落レベルの平均値で見た場合、安定化政策の効果は限定的であり、成長促進政策による厚生水準

図10 - 9 消費の変動と平均消費水準



の向上が安定化政策の効果を容易に上回るといえる。しかし農村部の貧困層に焦点を当てた場合、消費の変動を安定させる政策は大きな厚生水準の上昇をもたらすことが確認できた。つまり貧困層にとって、短期の厚生水準の向上と長期的な向上とが真のトレード・オフの関係にあると考えられるのである。ただし、貧困層のなかにもさまざまな状況の人々がいることは、前節でも確認したとおりである。図10 - 9は横軸に平均消費額を、縦軸に消費系列の標準偏差をとり、各家計のデータをプロットしたものである。図中の縦線は貧困ライン、横線は村落平均の標準偏差を示している。貧困ライン以下の世帯を見ると、明らかに貧しい世帯ほど消費の変動が小さくなっていることが分かる。ここで貧困ラインの4分の3未満の平均消費額しかない世帯だけを対象に上の計算を繰り返すと、 $r$ の値は1.97%から9.87%の範囲となり、必要な成長率の増加分も0.39%から1.88%と小さくなることが確認できる。前節と同様に、消費水準の変動の問題は、貧困層のなかでも比較的貧困ラインに近い豊かな層の問題であるといえる。

### 10 2 3 リスク回避行動の帰結と貧困からの脱却

10 - 2 - 2での計測例では、消費の低さと変動とを区別してリスクの影響を評価してきた。しかし実際にリスクを回避する行動は、将来のリスク回避の手段や将来の所得の見込みに大いに影響を与えることになる。つまり先にも述べたように、一時的なショックから貧困層を保護する政策と長期的に貧困層の投資を促し、貧困から抜け出させる政策とは、相

互に密接に関連しているのである。本項ではこうした相互の因果関係について検討を加える。とりわけリスク回避行動が貧困の罨の一因となるという議論とともに、リスクからの保護が貧困脱却へのインセンティブを低める効果についても検討を加えたい。

#### (1) ポートフォリオと技術選択

最初に、貧困層の人々に借入れや保険の手段がない場合、リスク回避的な家計はどのような投資行動をとり、またどのような技術選択をするのかについて考えてみたい。リスク回避的な家計の経済行動は通常、凹関数で表される効用関数 $U(\cdot)$ 、 $U' > 0$ 、 $U'' < 0$ を想定することで分析される。ここで2つの投資先を想定する。例えば、収量は低い安定している伝統的作物(A)と高い収益をもたらすが収量の安定していない新品種(B)の選択の問題だとする。この場合、貧困層の人々はどちらの作物に投資するだろうか。作物Bの純収益を $x$ とすると、作物Bから得られる期待効用は $EU(x)$ である。しかし収量変動することによって、期待収益から確実に得られる効用 $U[E(x)]$ よりも $EU(x)$ は低くなってしまふ。その程度は、例えば下の式を満たすようなリスク・プレミアム $R$ で表すことができる。

$$EU(x) = U[E(x)] - R$$

つまり $R$ は、変動によって効用が低下する程度を期待収益 $E(x)$ の損失として表したものであり、リスクを引き受けることのシャドウプライスである。別の見方をすれば、作物Aに投資した場合の純収益よりも作物Bに投資した場合の期待収益が $R$ 以上大きければ、作物Bへの投資を選ぶことを示している。上の式を $E(x)$ の近傍でテーラー展開をして変形すると、次のようなリスク・プレミアムの近似が得られる。

$$R \approx -\frac{1}{2} \left( \frac{U''}{U'} \right) \text{Var}(x) \equiv \frac{1}{2} r \cdot \text{Var}(x).$$

ここで $r$ は絶対的リスク回避度の指標である。通常、ほかの所得源が確保されていたり、多くの資産を持っている場合、自らリスクに対処できるため、保険をかけるインセンティブは低下すると考えられている。そのため絶対的リスク回避度 $r$ が、所得水準や資産と共に低下する状況が、ほとんどの人々に当て

はまる。つまりリスク・プレミアム $R$ は、所得や資産が多いほど小さくなり、貧困層ほど大きくなると考えられる。この分析を作物の投資選択に当てはめれば、作物Bの期待収益が相当高くない限り、貧困層は安全だが収益の低い作物Bに投資すると結論することができる。つまりリスクは、安全だが将来の所得を高めないような選択を貧困層にさせるのである。

では実際に、ハイリスク・ハイリターン投資とローリスク・ローリターン投資の間の選択を、途上国の貧困層は迫られているのだろうか。Rosenzweig and Binswanger (1993) は、天候の変動によるリスクと資産選択、収益率の関係を実証している。具体的には平均・分散モデルを用いて、インドICRISATのデータからモンスーンの開始日の変動が資産の構成と収益率に与える影響を推計している。彼らの推計結果によれば、貧しい農民は資産構成を変えることで天候のショックに対処し、収益率を大いに犠牲にしていることが確認された。一方、豊かな農民はよりリスクのある資産選択をすることで、高い収益率を得ていた。彼らのシミュレーション結果によれば、モンスーン開始日の変動係数が標準偏差と同じだけ上がることは、平均の資産水準では収益を4.5%引き下げるに過ぎないが、下位25%の農民の平均収益を35%も引き下げることになるという。明らかに貧しい農民ほど、変動のリスクに対処することが、将来貧困から抜け出す可能性を低めているのである。別の見方をすれば、変動を和らげる、もしくは難しいことだが貧困層に保険を提供することができれば、彼らが貧困から脱却できる可能性も同時に高めることができるのである。

## (2) 予備的貯蓄動機とインセンティブ効果

人々がリスク回避的であるばかりでなく、将来の不確実性に対して慎重に備える行動をとる場合、消費や貯蓄行動が将来の不確実性によって影響を受けることになる。例として2時点間の消費の選択行動を考えてみたい。効用は毎期の効用の合計で表され、各期の効用はリスク回避的な効用関数によって表されるとする。簡略化のために利率も主観的割引率もゼロであると仮定すると、効用の合計を最大にするような2時点の消費の選択は、消費から得られる限界効用を等しくするように決まる。つまり、

$$u'(c_t) = E_t[u'(c_{t+1})]$$

が成り立つ。この時、もし  $u''' > 0$  が成り立つならば、つまり限界効用関数が凸関数であるならば、将来の消費の変動の増加は右辺の値を引き上げることになる。そのため最適な消費の選択をするためには、現在の消費をより引き下げ、将来の消費を増やす、つまり貯蓄を増加して対応するようになる。こうしたメカニズムを通じてなされる貯蓄を予備的動機による貯蓄 (precautionary saving) と呼ぶ。

ここで予備的動機による貯蓄に特に焦点を当てるのは、例えば貧困層の消費の変動を緩和させるような安定化政策や保険、融資の提供などの政策によって将来の不確実性が減少し、その結果として貯蓄が減少する可能性があるからである。つまり、脆弱性の緩和と投資・所得増加へのインセンティブとのトレード・オフが生じるのである。こうしたトレード・オフが現実存在するかについては、実証データから検証するしかない。

Carroll and Samwick (1998) は、7年間にわたる米国の家計調査のパネルデータ (PSID) を用いて予備的動機による資産の大きさを推計している。彼らは実証的に求めた消費の不確実性や相対的慎重度プレミアム (relative precautionary premium) の指標と資産水準との間に正の関係が見られることを示した。推計結果によれば、すべての個人の不確実性を実証的に求めた値の最低水準に低めることは、総資産を約45%も引き下げるという。ただし極めて流動的な資産だけを見ると、引き下げる割合は約32%であり、予備的動機によるバッファ・ストックとしての資産には比較的流動性の低い資産が重要であることが示唆されている。つまり、稀であるが大きなショックに備えるべく、収益性の高く流動性の低い資産に投資する行動が見られると理解できる。

一方、開発途上国のデータを用いた研究として Jalan and Ravallion (2001) が挙げられる。彼らは中国南部における7年間の家計調査のパネルデータを用いてCarroll and Samwickと同様な推計を行った。彼らは資産を流動的・非生産的資産とそのほかの資産 (土地を除く) に分類し、穀物と現金を流動的・非生産的資産とした。流動的・非生産的資産は

全資産の26.5%を占めていた。所得ショックと1人当たり総資産水準および流動的・非生産的資産の総資産に占める割合との関連を検証した結果、所得ショックに対する予備的動機による資産の割合は総資産の3.7%、流動的・非生産的資産の6.8%であると推計された。ただし、こうした所得ショックに対する資産水準と資産構成の変化は中間層のみに見られ、上位20%と下位20%の階層では確認できなかった。この結果から、富裕層はほかの保険手段にアクセスできるため予備的動機で資産を保有する必要がなく、貧困層は逆に予備的動機の資産を保有する余裕がないのだと推測できる。

### (3) 貧困からの脱却

以上の検討から言えることは、途上国の人々、とりわけ貧困層にとって脆弱性の緩和と投資・所得増加とのトレード・オフは重要ではなく、消費の変動を和らげ、保険を提供することによって、彼らの所得増加が見込まれることである。しかし、実際に保険や信用の提供と貧困緩和の関係を検証した研究は稀である。例えばマイクロファイナンスの事例研究では、女性のエンパワメントによる子どもの健康状態の改善など望ましい結果が確認できるものの、消費や所得面での貧困改善に関しては望ましい結果が確認できていない。東北タイの事例研究では、受益者に資産や貯蓄の増加が見られず、逆にマイクロファイナンスの融資がマネー・レンダーへの返済や他者への貸し付けに使われている傾向が確認された<sup>9</sup>。地域の状況やほかの借入れ機会などの環境次第で、制度設計自体が望ましいものであっても、機能の仕方が大きく異なるのである。具体的な政策アドバイスをするためには、それぞれの地域の実態と制度的環境に照らしてマイクロファイナンス、公的雇用制度、小作権保護などさまざまな脆弱性からの保護の手段の実証研究を積み重ねる必要があるだろう。

一方、さまざまな貧困削減の実証研究を見ても、

一定の政策的合意は得られていない。Ravallion and Dutt (1996)、Dutt and Ravallion (1998) によるインドのパネルデータを用いた一連の実証研究は、農業部門の成長が都市部、農村部とも貧困を削減する要因であることを強調している。しかし、東アジアの事例は労働集約的工業化によって平等と成長、貧困削減が同時に進展したことを示している<sup>10</sup>。一方、よりミクロな人類学的実証研究では、村外での雇用や出稼ぎ、都市への商品の供給などによる所得源の分散化が貧困脱却の大きな鍵になることを指摘している<sup>11</sup>。貧困脱却の経路はさまざまだが、これらの研究から一貫して言えるのは、何らかの成長する部門が貧困削減を牽引していることである。経済成長を促す要因がなければ、再配分政策しか実行し得ない。例えば失業率が変わらない状況で、労働者の職を確保する権利を保障すれば、失業者が職を得る確率を低めるだけになる。そうした状況で労働者の権利の脆弱性は、失業者にとっては職を得られる確率が高い望ましいことなのである。10-2-2での議論と併せて考えても、何らかの成長戦略が貧困削減に不可欠だと言える。

### (4) 経済成長の根源的要因

この数十年の間、経済成長に関する考え方は大きな変貌を遂げてきた。第2次世界大戦後のしばらくの間、開発途上国の開発に欠けている最も重要な要因が資本不足であり、援助による資本の供与と資本蓄積が経済発展を促すと考えられてきた<sup>12</sup>。しかし、そうした資本原理主義 (capital fundamentalism) は進まぬ経済発展と対外債務問題の顕在化で影を潜めていった。次いで注目されたのが技術の重要性である。技術進歩とアイデアの蓄積、その波及効果が経済発展の原動力であり、技術進歩による収益性の向上が資本蓄積を促すものであると理解された<sup>13</sup>。技術や知識を習得するのは人そのものであるため、教育や訓練など人的資本への投資が開発戦略の最優先事項として挙げられるようになった<sup>14</sup>。しかし開

<sup>9</sup> Coleman (1999)

<sup>10</sup> Hasan and Quibria (2004)

<sup>11</sup> Krishna (2002)

<sup>12</sup> Easterly (1999)

<sup>13</sup> Romer (1986)

<sup>14</sup> Lucas (1988)

発途上国の教育水準が上昇したにもかかわらず、その経済成長への影響はマクロ・データからはまったく検証できないものであった<sup>15</sup>。

代わって近年、新たに注目されるようになった要因は制度 (institutions) である。法による支配、契約の履行、所有権の保証、政府の収用に対する制約など、人々の社会・経済活動のあり方を定めるルールが経済活動を促す方向で安定して確保されていることは、人々の物的・人的投資のインセンティブを高め、長期的に経済成長を持続させると考えられる。したがって、こうした研究で注目されるのは、経済成長率ではなく1人当たり所得水準となる。

制度と所得水準との関係を実証的に分析する際に、最も問題になるのが内生性 (endogeneity) の問題である。制度は長期的に所得水準を引き上げるが、その一方で所得面での豊かさが、望ましいさまざまな制度を構築する固定費用をカバーできる余裕をもたらすとも考えられる。つまり所得と制度の間で双方向の因果関係が考えられるのである。実証研究では外生的に制度の決定要因となるが、所得水準に直接影響を与えないような操作変数 (instrumental variables) を用いることで、制度から所得水準への因果関係を特定している。一般的に、各国で違いはあるものの、こうした制度を最初に取り入れたのは西欧諸国である。したがって操作変数として、西欧諸国からの影響の度合いを用いることが多い。例えば、Hall and Jones (1999) は、赤道からの距離と西欧の言語を母語として話す人々の割合を操作変数として用いている。またAcemoglu, et al. (2001) は、西欧から植民地に向かった入植者の規模が制度を形づくる基礎となったと考え、入植者の死亡率を操作変数として用いている。制度の指標としては、カントリー・リスクに関するサーベイから収用のリスクや法と秩序、官僚の質、汚職、政府による契約不履行のリスクなどの指標が用いられている。実証結果は、地理的要因や対外開放度などの政策的要因よりも、制度の質が長期的な所得水準の決定要因であることを一貫して示している<sup>16</sup>。

確かに、所有権の保護や契約の履行の保証が経済

発展に重要であるという主張は、理論的にも十分納得のいく主張である。しかし政策立案者が現実の対応を考える際に、具体的な枠組みを提供するものではない。第一に、制度は容易に変わるものではないことを考慮する必要がある。いかなる制度も利益と損失の配分を伴うため、ある制度下で利益を得る者は経済力とともに政治力も得ることになり、制度の変革が妨げられる。公式なルールとしての制度が社会に受け入れられるためには、今までの制度が受け入れられてきた社会構造や秩序が変わらなくてはならない。第二に、さまざまな国の事例は、制度の枠組みとして単一の青写真が当てはまらないことを示している。日本、米国、ヨーロッパにおいて、競争や規制の枠組み、法制度、社会保障のあり方など多くの違いがあることは明らかである。また1970年代末から急成長を遂げている中国の事例からも分かるように、私的所有権を導入することなしに市場経済を計画経済に接ぎ木し、経済発展を遂げることも可能なのである。韓国やシンガポールのように権威主義体制のもとで政府による金融部門への直接的介入や企業グループとの密接な関係をうまく機能させて経済成長を遂げてきた例もあれば、インドのように民主主義のもとで規制緩和を進め、民営化をあまり進めることなく経済成長を加速化させている例もある。つまり、うまく機能する制度の枠組みは、その国の社会・経済状況や政治的制約により多種多様なのである。

では、どのようにして望ましい制度の枠組みを構築していけばよいのだろうか。上に挙げたような制度の機能を発揮させる枠組みを、各国の状況に応じて考えていかななくてはならない。つまり当該社会に関する詳しい知識が必要になるのである。この点で注目されるのがEvans (2004)、Rodrik (forthcoming) などの主張である。彼らは制度構築のために現地の知識を活かし、試行錯誤を促す手段として、民主制度と市民の自由の保障が重要であることを指摘している。民主主義と自由の本来持っている価値に照らしても、注目すべき主張だろう。

<sup>15</sup> Pritchett (2001)

<sup>16</sup> Rodrik, Subramanian and Trebbi (2002)、Easterly and Levine (2003) なども同様の結果を示している。一方、Gleaser, et al. (2004) はこれらの研究を批判し、人的資本の重要性を強調している。



## 10 2 4 結論

生活水準が変動するリスクと貧困削減に関する今までの検討から結論づけられることをまとめると、大きく以下の3つにまとめることができる。

第一に、貧困層のなかにもさまざまな状況の人がいることに注意を払う必要がある。リスクの問題は貧困層の中でも比較的貧困ラインに近い人々にとって重要な問題であり、最貧層の人々にとっては生活水準が変動する余地がなく、生活水準の低さが切実な問題なのである。したがって、生活水準を安定させることを目指す政策と生活水準を引き上げるための政策とでは、政策の主な受益者がずれているのである。経済の安全保障を念頭に置いた貧困削減政策を実施する際には、この違いをきちんと念頭に置く必要がある。

第二に、生活水準を安定させる政策は、貧困層の将来の所得を引き上げるような投資を促す可能性がある。つまり、一時的な安定化の効果が長期的な貧困削減につながる可能性があることにも留意する必要がある。マクロ的に見ても、消費の変動は生産者にとっての需要の変動でもあり、需要の変動は投資を鈍らせる要因でもある。ただし、リスクがとりわけ貧困層の投資を安全だが収益性の低い投資に向かわせているという実証例はあるが、保険や信用の提供が本当に貧困削減に結びつくのかについて明確な結論は得られていない。貧困層は貯蓄をする余裕がほとんどないのも事実である。さらなる実証研究が望まれる分野だと言える。

第三に、長期に安定した経済成長が貧困削減の牽引力であり、それをもたらすような制度改革が必要なことである。ただしさまざまな事例から言えることは、単一の制度的枠組みがどの国にも当てはまるわけではなく、当該社会の状況によってうまく機能する制度の枠組みを構築していかなければならないのである。その際にいくつか注意しなくてはならないことがある。まず、個人が対処できないリスクを政府が代わりに管理する能力があるのかという問題である。例えば農産物の価格変動リスクを回避させるべく、多くの途上国が価格安定化のための制度を設けてきた。しかし、そうした制度が結局は補助金の浪費と財政赤字、レント・シーキングと価格情報の大幅な歪みを生じさせ、多くの途上国に構造調整

を余儀なくさせてきた。適切な制度設計をするためには、新しい制度のもとで政府や人々がどのように行動するのかを考慮しなければならないのである。また、制度改革には時間がかかることにも留意する必要がある。明日の食べ物にも苦勞する人々に、知的所有権や契約履行の制度づくりの重要性を説いても何の慰めにもならない。貧困層の生活を維持させる方策と、長期的に成長を促す政策の適切なバランスを考える必要がある。

人々の参加と合意に基づく制度改革は、最も重要だが困難な課題だろう。先進国の制度設計を押し付けることなく、現地の人々の知識を活かし、合意に基づく改革を進めるためには、一方で距離をもって間接的に開発にかかわるとともに、他方では参加と合意が不平等な権力構造の反映にならないように民主的な討議と意思決定を保証する必要がある。自分自身にかかわる意思決定をする能力は、最も基本的なケイパビリティの一つでもある。距離を保ちながら参加と意思決定の仕方を民主的に保証するよりも、先進国の政治制度や選挙制度を一律に押し付けるほうが援助の方法としてはるかに容易である。しかし、望ましい制度改革を進め、真の経済発展をもたらすには、前者の方法をそれぞれの現場で模索していく必要があるのだ。

## 参考文献

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon and Robinson, James A. (2001) The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, 91(5), December: 1369-1401.
- Banerjee, Abhijit (2000) The Two Poverities, *Nordic Journal of Political Economy*. 26(2):129-141.
- Carroll, Christopher D. and Samwick, Andrew A. (1988) How Important Is Precautionary Saving? *Review of Economics and Statistics*. LXXX(3)(Aug.): 410-419.
- Coleman, Brett E. (1999) The Impact of Group Lending in Northeast Thailand, *Journal of Development Economics*. 60: 105-141.
- Datt, Gaurav and Ravallion, Martin (1998) Farm Productivity and Rural Poverty in India, *Journal of Development Studies*. 34(4)(April): 62-85.
- Easterly, William (1999) The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions, *Journal of Development Economics*. 60: 423-438.

- Easterly, William and Levine, Ross (2003) Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development, *Journal of Monetary Economics*. 50: 3-39.
- Evans, Peter (2004) Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potential of Deliberation, *Studies in Comparative International Development*. 38(4) (Winter): 30-52.
- Glaeser, Edward; Porta, L., Rafael La; Lopez-De-Silanes, Florencio and Shleifer, Andrei (2004) Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9(3) (Sept.): 271-303.
- Hall, Robert E. and Jones, Charles (1999) Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others? *Quarterly Journal of Economics*. Vol.CXIV Issue 1 (Feb.): 83-116.
- Hasan, Rana and Quibria, M. G. (2004) Industry Matters for Poverty: A Critique of Agricultural Fundamentalism. *Kyklos*, 57: 253-264.
- Jalan, Jyotsna and Ravallion, Martin (2001) Behavioral Response to Risk in Rural China, *Journal of Development Economics*. 66(1) (Oct.): 23-49.
- Krishna, Anirudh (2002) *Escaping Poverty and Becoming Poor: Who Gains, Who Loses, and Why?* Working Paper, Sanford Institute of Public Policy, Duke University.
- Kurosaki, Takashi (2003) *Measurement of Chronic and Transient Poverty: Theory and Application to Pakistan*. Working paper.
- Lucas, Robert E., Jr. (1987) *Models of Business Cycles*. Basil Blackwell.
- (1988) The Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*. 22(1) (July): 3-42.
- (2003) Macroeconomics Priorities, *American Economic Review*. March, 93(1): 1-14.
- Mookherjee, Dilip (2003) *Poverty Persistence and Design of Anti-Poverty Policies*. Working paper.
- Morduch, Jonathan (forthcoming) Consumption Smoothing Across Space: Testing Theories of Risk-Sharing in the ICRISAT Study Region of South India, in Stefan Dercon (ed.), *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press.
- Pritchett, Lant (2001) Where Has All the Education Gone? *World Bank Economic Review*, 15(3): 367-391.
- Ravallion, Martin (1988) Expected Poverty under Risk-Induced Welfare Vulnerability, *Economic Journal*. Dec., 98: 1171-1182.
- Ravallion, Martin and Datt, Gaurav (1996) How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?, *World Bank Economic Review*. 10(1) (Jan.): 1-25.
- Rodrik, Dani (forthcoming) Growth Strategies, P. Aghion and S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. Elsevier.
- Romer, Paul (1986) Increasing Returns and Long-run Growth, *Journal of Political Economy*. 94(5) (October): 1002-1037.
- Rosenzweig, Mark R. and Binswanger, Hans P. (1993) Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments, *Economic Journal*. 103(416) (Jan.): 56-78.
- Walker, Thomas S. and Ryan, James, G. (1990) *Village and Household Economies in India's Semi-arid Tropics*. Johns Hopkins University Press.

---

## 第11章 資源ガバナンスと人間の安全保障

---

佐藤 仁

### 11 1 自然環境の社会的重要性

2004年の下半期のタイでは、自然環境と人間の安全保障の関係を考えるうえでの重要な出来事が2つあった。第一は、9月28日のタイ政府の国家安全保障委員会が、その45年の歴史のなかで初めて環境問題を「安全保障上の重要課題」として位置づける見解を明らかにしたことである。「熱帯雨林の劣化は、とりわけ農村部において、タイの人々の生活に深刻な害を与えてきた。人々が国家資源の破壊の結果として貧しい状態に置かれている限り、この国の安全が保障されているとはいえない」。委員の一人は、こう発言した<sup>1</sup>。この視点が、軍事力や経済力を中心した従来的な意味での安全保障に重点を置いてきた委員会からもたらされたことは重くみるべきである。

第二は、2004年12月26日に発生したスマトラ沖地震による津波被害である。死者・行方不明者を合わせて1万人近くの犠牲者を生んだ災害は、タイの歴史上前例がなく、いつ起こるか分からない自然の脅威に対してどのように備えることができるのか、被害を受けた人々の生活や自然の復興をどうするか、などについて多様な議論を喚起した。人間の安全保障との関係で特に重要なのは、被害の分布にみられる階級構造である<sup>2</sup>。行方不明者の大部分は、建設現場などで不法就労に従事していたミャンマー人労働者であり、彼らの遺体は鑑定すらされない。また、幸い難を逃れた人々も、公的な支援を受けられないまま、生存を脅かされている。自然災害は無差別に生じるが、被害や支援の分布には社会構造が大きく影響している。そうした特定の階層が負っているリスクの上に、地元の経済が立脚している事実を今回の災害が明らかにしてくれた。

人間は市場や政府、村落コミュニティや家族といった多様な資源配分機構を動員して、経済生活を安定化させようと努力してきた。国家の近代化と経済発展の過程で、市場や政府が資源配分全体に占める比重が大きくなったことは、ある種の「保険」として機能し、天候不順や病気などによる労働力の低下など、かつては致命的な打撃となっていた農村のリスクの軽減に寄与した。しかし、この変化は、他方では、政府による資源の収奪や農作物価格の暴落など、農民にとっては別の次元でのリスクを増すことにもなった。あらゆる資源へのアクセスがグローバルに開放される時代に突入した現在、開発途上国の貧困が依然として深刻な現状を考えると、近代国家による国民保護と周辺資源の収奪のリスク、そして、グローバリゼーションに取り込まれることの便益とリスクとをそれぞれ天秤にかけて考察することが、人間の安全保障を考えるうえできわめて重要な作業になる。

自然環境が人々の生活の質を向上させる「資源」であると同時に、生活を脅かす脅威でもあるという認識は、自然の利用を生業としてきた農民や漁民の目から見れば常識であり続けてきた。彼らの生活は、洪水や旱魃といった文字通り「自然の」リスクから、農作物の価格暴落や地代の値上げ、強制移住などといった社会・経済要因に由来するリスクまでを考え、それらとどのように向き合うかが「生きること」そのものであったからである。1920年代のロシアの小農家族を事例に時間の経過に沿った家族構成の変化が、その家族の経済的な脆弱性に及ぼす影響を分析したチャヤノフの研究を先駆として、日常的なリスクと向き合う生活が生み出す慣習や態度は、長く研究の対象になってきた。例えば、東南アジア農民の視点から彼らの生存原理を明らかにしてきたスコ

<sup>1</sup> Bangkok Post (2004)

<sup>2</sup> Sachs (2005)

ットの研究<sup>3</sup>は、農民の直面するリスクの分布を知ろうとするならば、自然や社会の変化に内在するリスクそのものをつぶさに観察するよりも人々の生活に内部化された知恵や工夫を読み取ることのほうが近道であることを教えてくれる。人々の視点から見たリスク対応戦略を明示的に扱うことは、村人たちにも彼らなりの「戦略」があることを無視しがちなトップダウン的政策を修正するうえでも重要である。

他方で、当事者の視点だけを扱うだけでは人間の安全保障を総合的に考察するうえでは十分とはいえない。それは、個人の対応可能範囲を超えた市場や政府の政策といった社会的外部条件が人々の生活を大きく規定しているのも事実だからである。そこで本章では、資源環境が国や地域の視点からどのような機会と脆弱性をもたらしているのか、その分布を規定している政策のあり方に焦点を当てながら、人間の安全保障を論じるうえでの資源管理の重要性を喚起したい。

脆弱性との関係で、マクロな視点から問題となりうるのは、人間の安全を確保するための費用をどこからもってくるかという点である<sup>4</sup>。費用の一部は、国連機関などの援助ドナーや国際機関が担うべきものである。しかし、外部のドナーにばかりに期待はできない。むしろ、途上国にすでに存在する有形・無形のさまざまな資源をどのようにして人間の安全保障に振り向けるかを考察することが先決である。

「資源」とは一般に、人間の集合的な働きかけによってその潜在的な有用性が引き出され、動員や配分の対象となる手段を指すが、本章ではやや限定して、人が自然の一部に見いだす有用な物質のくくりを指すこととする。ところで、このように自然が資源としての有用性を発現するためには、知恵や工夫、資本や技術、価値観、組織や制度といった社会的要素の働きが欠かせない。自然が資源になるプロセスでは無形の社会的要因が大きな働きを担うということとは、同時に、そこに使える資源があるのか、ない

のかの判定は容易ではないということである。だが、人々の生活状態の改善に向けて資源の「存在」を見ようとするか、「不在」を見ようとするかは、資源の内容を規定する作業と同じくらい決定的な違いを生み、まったく異なる政策的インプリケーションをもたらす。前者は在来の資源を有効に活かす発想に導き、後者は、不足を外から持ち込むもので埋め合わせる発想を正当化する。後に見るように、開発途上国の開発を論じるうえでは、資源の不在（＝外部からの資源移転）よりも、その存在（在来資源の活用）に重きを置くほうが政策の選択肢が広がる。そこで、本章では途上国において相対的に豊かに存在する天然資源の機能に着目し、人間の安全保障との関連を考察してみたい。特に、天然資源の管理のあり方と農村の貧困との関係を分析し、その関係を貧者に有利な形に転換していくうえでの外部から関与のあり方を提言することを課題としたい。

自然環境は、これまで開発とは対置される、別個のものとして扱われてきたが、実は開発という人為的な社会変化の最も核心部分に位置する。それは、開発という行為が最終的に自然の「資源化」すなわち、自然の一部を採取・加工し、分配するプロセスに規定される以上、資源をどのように管理するかは、開発の方向性を定めることになるからである。

## 11 2 天然資源の社会的特性： 国レベルの論点

天然資源の管理が人間の安全保障にどのように関係するかを考察するためには、まず天然資源の社会的特性を確認しなくてはならない。確認事項として重要な点は次の6つである。

天然資源はいわゆる開発途上国がその大部分を供給し、かつ、そうした国々ではいままなお天然資源に直接的に依存している貧困層が多いこと<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> スコットは、30年近く前の論考で脆弱性を中心概念におく今日の人間の安全保障論が農民にとっては常識であることを次のように示唆する。「農民の政治について深く知りたければ、彼らがどれほど貧しいかばかりでなく、彼らの生計がどれほど不安定なものかを問題にしなくてはならないのである」(Scott (1976)(高橋彰訳(1999))(1985))。

<sup>4</sup> Sen (1998) Mundle (1998)

<sup>5</sup> IUCN (2004) は、野生の動植物の採取可能性や自然災害や気候変動による被害などの面で、自然の変化や保護政策から貧困層が受ける影響の大きさに警鐘を鳴らす。

アフリカや中東諸国を中心に石油や鉱物といった特定の資源にGDPの大部分を依存する途上国が多いこと。

資源は辺境地域に偏在し、その開発には多額の資本やインフラ投資が必要になること。

資源開発の過程は、採掘から加工、販売にいたる多様な段階で人目につきにくい操作を可能にすること<sup>6</sup>。

天然資源が生み出すレント（超過利潤）が大きく、それと資源産出地域で暮らす人々との生活との間には著しい格差が存在すること<sup>7</sup>。

資源の大規模な掘削や採集は、地域生態系へのインパクトが大きく、地域住民へのインパクトも大きいこと<sup>8</sup>。

は、資源問題が途上国「開発」の問題と切っても切れない問題であることを表していると同時に、資源が多いことがかえって発展の阻害になっている側面を示唆している。は、資源開発の問題が途上国内部における都市と農村の格差に深いかかわりをもつことを示唆しており、は、資源レント<sup>9</sup>の取り扱いが、政治的な操作の対象になりやすいことを示唆している。これらの点を総合すれば、政府間だけでなく、一国の内部をみても、天然資源がしばしば内戦や係争の火種になる理由は容易に理解できるし、より目立たないレベルで仲買人による農作物の価格操作が行われたり、役人による土地の許認可をめぐる収賄が頻繁に生じる理由も分かる。

他方で、豊かな資源は、その国の貧困を軽減していくために潜在的に有用であることは間違いない。問題は、資源環境を貧困軽減に役立てるには、資源の存否だけでなく、制度的な工夫（ガバナンス）が必要な点である。

本報告書の第9章「ガバナンスと人間の安全保障に関する主要な論点」（桑島）で詳しく扱われているように、ガバナンスの定義は錯綜しており、その厳密な定義は専門家によっても分かれている。ここ

では、定義そのものに注力せず、むしろ、ガバナンスが試される場面に注目することの有効性を提案したい。資源環境管理を円滑に進めるうえで避けて通れない次のような問題群に、どのような対処ができるのかは、一国のガバナンス力を測定するうえでの指標になる。

資金が最も必要になる資源開発の最初の段階で収益が生じないという問題。

収益がタナボタ的で大きく、偏在し、不安定であるという問題。

資源収益がない隣接地域との公平性やバランスの問題。

ブーム時の収益を控えめな支出によって貯蓄することが政治的に困難であるという問題。

主要な資源が国有化されているとき、中央に集められていた資源収益を民主的に分散共有化できるかどうかという問題。

本章ではこれらの個々の課題について深く掘り下げる余裕はない。しかし、いずれの課題も人間の安全保障に直接的、あるいは間接的に関係した重要課題であり、ガバナンス論の視野に入れておくべき論点として挙げておきたい。

### 11 3 「貧困」をどう規定するか

所得を基準にするにせよ、ほかの社会指標を使うにせよ、貧困とは、まともな生活をしていくうえで備えているべき基本的な資源が欠如している状態である。しかし、貧困が資源の不足によるものなのか、それとも資源を財や有用性に転換できない条件があるのかを、区別しなくてはならない。確かに、農業、林業、鉱業、漁業など、いわゆる第一次産業を生業とする多くの途上国農村においては天然資源の存在は、「まともな生活」を送るうえで基本的である。とりわけ、森林や河川、草地など私的に占有されて

<sup>6</sup> Ascher (1999)

<sup>7</sup> Clark (1999)

<sup>8</sup> O'Faircheallaigh (1998)、谷口 (2001)

<sup>9</sup> 資源レントとは、自由競争市場が完全に機能していた場合に得られるであろう通常の利潤を上回るような超過利潤のことを指す。具体的には、資源生産物の最終価格から掘削や加工に要した費用を差し引いたものが資源レントの額とされる。資源レントに関する詳細な議論は、Khan, M and Jomo, K. S. eds. (2000) を参照。

いない空間は、農地をもてない人々の所得の源泉となるだけでなく、いざというときに頼りになる共有地である。このように、天然資源が農村で暮らす貧困層の生活に不可欠である点については広い合意が得られているものの、その一方で、天然資源が豊富に存在することと、一般大衆の生活の豊かさとの関係は決して単純なものではない。

例えば、国のレベルで見ると、たしかに経済価値の高い石油や鉱物に恵まれた中東や南米、一部のアフリカ諸国は、それを資本にして国家収入の大きな部分を補ってきた。だが、経済成長の原資になってくれるはずの天然資源に恵まれた国々が深刻な貧困問題を抱えている現実の説明を要する。後に詳しく見るように、資源に恵まれた国々の一般大衆の生活水準は、1人当たりGDPが同レベルのほかの国々に比べて明らかに低いと結論する研究も多い。豊かな資源の存在がかえって「呪い」となって、貧困を増し、その国の政治・経済的な発展を妨げているというのである。

かつては、資源の存在や保有と人々の生活水準はほぼイコールに考えられていた。例えば、いまだに強い思想的影響力をもつ『人口論』におけるマルサスの発想では、人口の増加率に対して生活資料の増加率が追いつかないことが基本命題であった<sup>10</sup>。その後の技術進歩と交易のグローバル化は、マルサスの予想した以上のペースで食糧増産と交易による流通を可能にしたものの、他方においてマルサスが予想しなかった新たな問題も生み出された。それは、平均した国民1人当たりの生活資料が十分に存在する国や地域の中で、飢えに苦しんでいる人々が多数いるという逆説的な事態である。こうした局所的な不足は、たまたま分配政策が失敗したから生じたと見ることもできるが、そうではなく、社会的な力関係によって、あるいは特定の政策によって「しかるべくして導かれた結果」と見ることも可能だ。後者の視点をとると、それまでとは異なる問題の構図と、

状況改善に向けた展望が見えてくる。

こうした問題意識から、本章では、通常言われるところの「資源不足」としての貧困ではなく、資源を一般民衆の生活向上に転換できない制度的欠陥として貧困をとらえ直してみたい。資源に着目するのは、それがアフリカを中心とする貧しい国々の経済発展と貧困の両方を同じ座標軸に収めて見るうえできわめて重要な位置を占めているからである。貧困が豊かな者から貧しい者への富の再分配だけでは解決しないのは、まさに、この「転換効率」を規定する要因の分析が十分になされないことが多いからではないか<sup>11</sup>。

天然資源と貧困とは互いに密接に関係している。だが、それぞれを扱う政府担当部局の縦割り構造や学問の世界の細分化傾向にさえぎられて、その連関構造に分析的な光が当てられることは少なかった。例えば、天然資源の多くは、アクセスが容易な地域から順番に開発されていくものであるが、アクセスが困難な地域とは、未開発の豊かな資源と社会の主流からははずれた少数民族などが近接している場所と重なっていることが多い<sup>12</sup>。また都市においても、環境汚染の著しい地域に貧困が集中している傾向が見られる。つまり、資源環境にかかわる施策は、それが保護目的であろうと、開発目的であろうと、間接的な形で貧困層の生活に大きな影響を与えることが容易に予想できるのである。

ところで、筆者は別稿において、もはや定説となっている「貧困と環境劣化の悪循環」論についての批判を行った<sup>13</sup>。その要点は、悪循環論の支持者の多くが、援助資源の投入事業に関与する人々の視点から論じられており、そこにある資源の活用への視点がおざなりになっているという点であった。演繹的な発想に基づく「貧しさゆえの環境破壊」論が、人々の環境適応戦略の多様性をみようとしない点において貧しい者に配慮しているようであり、実はそうではないという点にあった。問題は、「貧困と環

<sup>10</sup> Malthus (1796)(1963)

<sup>11</sup> 転換効率という発想は、アマルティア・センの潜在能力論の鍵であるconversionの議論を参考にした。センによれば、開発というのは人々の本質的な選択肢の拡大であるが、それは単に従来の意味での機会の拡大ではなく、さまざまな財を機能に転換する力の拡大を含んでいる。多様な人々は多様であるが故に、同じ財の保有状況から異なる機能を達成する。これは、飢饉の分析で彼が見せた「飢饉は食糧が不足していないときにも起きている」という着想と密接に関係している(Sen(1981)(黒崎・山崎訳(2000)))。

<sup>12</sup> 佐藤(1998)

<sup>13</sup> 佐藤(2004)

境」との対立の構図が強調されてしまうことで両者が必然的にトレードオフの関係にあるかのような錯覚を与えることだけではない。そのように閉じた枠組みに視野を限定してしまうことで、状況を改善するための戦略の幅がかえって狭くなるのである<sup>14</sup>。貧困そのものではなく、むしろ、潜在的に有用な資源が生み出され、特定の利害に沿う形で移動し、活用される過程を分析することの方が問題の根本に接近するのに効果的ではないかと筆者は考える。

## 11 4 「資源の呪い」

従来型の悪循環論を批判的に見るうえで示唆的なのは、なぜ貧者の不足を補って余りある資源の豊富な国々に貧困が多く見られるのか、という素朴な問いである。開発経済学の黎明期である1940年代から1950年代に当時の学界をリードしていたW. ロストウら経済学者の一部は、豊富な天然資源は資本が不足している途上国を発展に導く重要な要因として考えていた。生産要素の賦存状況をみたときに、労働力が豊富に存在する途上国にあって明らかに不足していたのは資本だった。天然資源開発を基盤とする一次産品の輸出と外国資本による投資は数少ない発展の光であった。もっとも、ラテンアメリカの経験から独自の発展観を形成した従属学派と呼ばれるグループは、先進諸国が作り出す経済体制に途上国を組み込むことこそが低開発の原因であるとして、こうした主流派の議論を批判していたし、天然資源の経済的に役割に関する統一的な見解が存在したわけではない。しかし、天然資源への依存に批判的な一派も貿易の構造を批判していたのであって途上国に資源が豊富にあること自体を問題視していたわけではない<sup>15</sup>。

ところが、1980年代半ば以降から1990年代になると、複数の研究者が、それに経済の多くを依存できるほど豊かな資源が存在することが、かえって経済

発展の速度を落とすという結論を実証的に示すようになる<sup>16</sup>。例えば、サクスとワーナーは、1970年から1990年の期間に国内総生産に占める資源の輸出比が高い95の開発途上国について調査を行い、依存度が高いほど1人当たり成長率が低くなることを示した。資源の不足が成長を停滞させているのではなく、豊かな資源を抱え込んでしまったことが呪いとなって災いするという議論である。この主題は1990年代半ば頃から「資源の呪い (resource curse)」と呼ばれ、経済学者だけでなく、政治学者の関心も引き付けるホット・トピックとなった<sup>17</sup>。

資源の豊かさが成長の障害になることについては統計的な相関関係が広く確認されているが、そのメカニズムについての見解は論者によって異なる。また、資源が経済成長に及ぼす影響と貧困に及ぼす影響とは区別して扱わなければならない。本章では貧困への影響を中心に主要な論点を整理する。国レベルの「呪い」は、経済面とガバナンス面の2つの側面から貧困に関係する。

まず、経済面において石油や鉱物といった特定資源に依存することは、成長の鈍化と貧困拡大の傾向を強める。ここで資源依存とは、GDPに占める資源輸出額の割合である<sup>18</sup>。世銀の報告<sup>19</sup>によれば、鉱業部門が大きな割合を占める国々の1990年代の経済パフォーマンスは、年平均で1.15%のマイナス成長を記録し、部門の大きさに反比例する形で経済成長を鈍化させた。資源への輸出依存度が高い国々の貧困率も際だっている。ロスによれば、石油と鉱物への依存度と乳幼児死亡率との間には強い有意の相関が見られ、内戦が発生する確率も高まるという<sup>20</sup>。

特定資源への依存率の高さは、どのような因果経路で貧困に悪影響を及ぼすのであろうか。以下の5つのメカニズムが指摘されてきた。第一は、市場価格の上下動が激しい一次産品である鉱物に依存することで、経済全体が大きなショックにさらされる危険が高く、そうした急激な変化は適応力の弱い貧困

<sup>14</sup> 貧困と生物多様性の関係に関する最近のサーベイとしては、Adams, W. et al. (2004) を参照。

<sup>15</sup> 一次産品への依存が経済構造に及ぼす影響に関しては開発経済学での蓄積が豊富である。さしあたりのサーベイとしては、Lewis (1989) を参照。また、「資源の呪い」に特化したサーベイとしては、Ross (1999) のまとめが簡潔である。

<sup>16</sup> Sachs and Warner (1995)、Karl (1997)、Auty (1997)

<sup>17</sup> Ross (1999)、Wantchekon (2002)、Stevens (2003)

<sup>18</sup> 天然資源からの収入が国家収入に占める割合を用いる研究者もいる。例えば、Wantchekon (2002)。

<sup>19</sup> World Bank (2002)

<sup>20</sup> Ross (2001)

表11-1 1人当たりGDPから推計される乳幼児死亡率と実際の数値とのギャップ

国名	鉱物依存率(%) (1995)	出生1,000人当たりの 乳児死亡数 (2000)	GDPから推計された 乳幼児死亡数
アンゴラ	72.14 (石油)	172	85.16
イエメン	46.45 (石油)	85	96.91
コンゴ民主共和国	41.07 (石油)	81	73.93
ナイジェリア	39.87 (石油)	110	95.08
ガボン	37.97 (石油)	60	20.70
ボツワナ	35.11 (鉱物)	74	34.31
シエラレオネ	29.60 (鉱物)	180	96.43
ザンビア	27.10 (鉱物)	112	99.30

出所：Ross (2003)

層への打撃となる。第二に、国にとって重要な資源は国営企業によって独占されている場合が多く、利益配分が偏る傾向があるために、経済的な不平等が硬直化しやすい。不平等は経済成長に対してマイナスに働き、貧困層は不利になる<sup>21</sup>。第三に、鉱物部門がにわか景気を迎えると、非熟練労働者や低賃金労働者が労働市場からはじき出される可能性が高まる。資源セクターの多くはごく少数の熟練した労働者を雇うことで成り立っており、ほかの産業との十分な連関がない場合には輸出の活性化が必ずしも雇用の増大に結びつかない。資源部門の輸出ブームによって為替相場が上昇し、それがかえってほかの輸出部門の競争力を落とす仇となる「オランダ病」のケースもここに含まれる。

4つ目には、内戦の頻発化による貧困への悪影響が挙げられる。価値の高い資源の存在は紛争の火種となりやすい。レナーによれば、2000年に世界中で起こった49の戦争と武力紛争の4分の1は、その「契機となる」「悪化させる」「継続のための資金源となる」といった点で、合法あるいは違法な資源採取と深くかかわっていた<sup>22</sup>。2003年の年明けに勃発した米国によるイラクへの軍事介入も、イラクに存在する石油資源と無縁ではない<sup>23</sup>。紛争や内戦は難民を作り出し、雇用を不安定にし、食糧生産や分配のシステムを歪めてしまう。Ross (2002)によれば、

こうした資源をめぐる紛争は、暴力の直接の結果として貧困を生み出すだけでなく、さらなる内戦の火種となり、経済への悪影響を及ぼす点において間接的にも貧困層にマイナスに働く。

最後に5つ目として、資源に強く依存する国では民主主義的な土壌が育ちにくいことが挙げられる<sup>24</sup>。まず、時の政権が権力の座を維持するという目先の利害から、将来の価値を割り引いて考えるため、資源乱用の可能性が高まる。これによって、政府が税金に頼らなくても財源を調達できるようになるため、自国民に対する説明責任を果たす必要が薄れると同時に、財源は政治的支持を得る手段としてばらまかれるので、政治力をもたない貧困層への教育や保健支出は制約される。特権層による資源利権の独占は、腐敗を生みやすくするだけでなく中産階級の進出を抑え、資源の換金から得られる強大な武力で反対勢力を押さえ込むことを可能にする<sup>25</sup>。民主制が弱い国では貧困対策も不十分であることが多く、特に飢饉などの人災を未然に防止する社会的能力に欠ける<sup>26</sup>。

現場で起こる具体的な資源破壊や乱用は、税制や所有権など現場の外で作られるインセンティブの構造に強く規定されている場合が多い。資源利権をめぐる争いが国内外にどのような波及効果をもたらすのか。特に、現場に決定的な影響を及ぼす政府の政

<sup>21</sup> World Bank (2001)

<sup>22</sup> Renner (2002)

<sup>23</sup> 石油資源と国際紛争については、例えば Klare (2002) を見よ。

<sup>24</sup> Wantchekon (2002)、Ross (2001)

<sup>25</sup> Bannon and Collier (2003)、Ross (2002)、Moore (2001)

<sup>26</sup> Sen (1981)



策は、遠く離れていて見えにくい分、注意深く検証しなくてはならない。

## 11 5 「コモンズ」と政府の戦略

### 11 5 1 コモンズの何が「悲劇」なのか

「資源の呪い」とは、資源に恵まれていることが経済を歪めるだけでなく、政治を墮落させ、貧困が蔓延する要因になっているという興味深い仮説であった。このような「豊かな資源のパラドックス」は、石油や鉱物といった産業や国の政治を通じた間接的な経路を通じてだけでなく、より直接的な形でも農村の貧困層に打撃を与えることがある。それは、頼りにできる豊かな自然に恵まれた地域で、貧困化の罠に陥ってしまう人々の存在である。ここで言う「貧困化」とは、東南アジアの農村地域で典型的に見られるように、自給自足的な経済から市場経済への乗り換えに失敗し、過度の負債を抱え込んだり、生産基盤となる土地を喪失し、経済的な自立性を失っていく状態を指す。ただし、彼らの場合、もともと資源をもたない人々であったわけではない。

天然資源は、もともとの状態において私的に独占されていないという意味で公共財に近い性質をもつ。そして、それは経済に直結した「資源」と呼べるようなものであれ、生活基盤を根底で支える「環境」と呼べるようなものであれ、人々の生活の質に大きく影響してきた。資源の呪いが政治や経済のメカニズムを介して間接的に貧困に影響を与えていたのに比べて、途上国農村ではコモンズと呼ばれる共同空間が直接的な形で貧しい人々の生活を支えてきた。私有資源に乏しい農村居住民の多くは、近隣の水源地や川の恩恵を受け、森や湖などで採取できる資源に依存した生活をしているからである<sup>27</sup>。

まずは、コモンズの議論を簡潔におさらいしてお

こう<sup>28</sup>。コモンズとは、利用者がそこからの便益を独り占めできるのに対して、利用に伴う資源基盤の劣化のコストは利用者全員に分割されるような資源である。資源の性質から、個人の視点から見ると便益が常に費用を上回るために、理論上、合理的な利用者はコモンズが崩壊するまで利用を続けてしまう。これを「悲劇」と呼んだのが、生物学者G.ハーディンの論文『コモンズの悲劇』<sup>29</sup>である。ハーディンが「技術的な解決が存在しない類の問題」と呼んだように、悲劇の本質は、資源・環境の劣化にあるというより、それを促してしまう制度から抜け出せないことにある。つまり、合理的な個人が集合的な不合理を進んで選んでしまうという、解決不可能な矛盾に陥って進んでコモンズを壊してしまうということである。

ところが、その後のコモンズ研究の発展によって悲劇の回避に成功したローカル・コモンズが世界各地で確認され、コモンズを維持するための社会的メカニズムの解明が進んだことでハーディンの見解は修正を迫られることになった。日本の入会地に見られるように、多くのローカル・コモンズには、利用者が守らなくてはならない掟があり、それが機能している限りにおいて、「コモンズの悲劇は必然ではない」という趣旨の実証研究が相次いで出版された<sup>30</sup>。

だが、長く機能してきたローカル・コモンズが存在すること自体は、ハーディンの論理を完全に駆逐するものではない。というのも、ハーディンの主たる関心事は、人口爆発と核の拡散問題というグローバル・コモンズに向けられていたからである。加えて、ハーディン批判の根拠になってきたローカル・コモンズの研究対象には、原理的に、現存しているコモンズしか選ばれようがないという意味で、サンプルが成功例に偏るといふバイアスが働く。ハーディンが予想した悲劇を経験したコモンズはすでにこ

<sup>27</sup> ここで言う「コモンズ」とは、森林や漁場などのように誰かが資源採取をするとほかの誰かの取り分が減少するという性質をそなえつつも、だからといって、特定の人々の資源利用を排除することが難しいような共同利用空間である。

<sup>28</sup> コモンズは、環境の分野では利用や搾取の対象として取り上げられ、それをどのような制度的メカニズムによって抑制・制御するか、という観点から論じられてきた。他方で、開発の分野ではどのようにしてコモンズを作り出すか、という点が1990年代以降の争点になっている。それは、例えば、マイクロクレジットや参加型開発に見られるように、集合的な便益を供給するために、個々人の協力をどのように引き出すか、という問題である。「信頼」のように、使うほど強度を増すような特徴をもつ社会関係資本（social capital）の議論もここに含まれてくる。このように、コモンズの管理論は開発論と環境論の両方を見渡すうえで重要な位置を占めている。

<sup>29</sup> Hardin (1968)

<sup>30</sup> Ostrom (1990)

の世に存在せず、サンプルに含まれないからである<sup>31</sup>。

むしろ、ローカル・レベルでの「悲劇」はハーディンの想定していなかった次のような事象、すなわち、ローカル・コモنزの価値が無視され、政府に没収されることで、もはや「コモنزではなくなる」という悲劇である。この悲劇が、コモنزそれ自体の減少と劣化に果たした役割は非常に大きい<sup>32</sup>。これは、コモنز利用者の合理性や人口増加とは異なる、コモنزをめぐる権力関係と政府の戦略に規定される要素であった。

### 11 5 2 「自然保護」と戦略的無知

石油や鉱山、森林を中心とする多くの重要な天然資源が、現実には政府の独占的な管理下に置かれていることを考えれば、貧困と環境の関係を考えるうえで政府の役割を見逃すわけにはいかない。ところが、政府の政策が現場に及ぼす影響は間接的で、なおかつ情報入手がしにくいために、批判的な吟味の対象を免れることが多かった。だが、政府から見ればコモنزの独占的な管理は、多くのことを可能にしてくれる。例えば、アッシャーによれば、スハルト時代のインドネシアの国营航空機産業は、商業伐採経営で集められた森林省の「造林基金」から資金調達されていた。実際の植林には決して用いられない、これらの伐採業者からの資金は、業者が政府に払わなくてはならない森林使用料が極端に安いからこそ調達できていた。他方で、政府が伐採業者への配慮から黙認していた安価な森林使用料こそ、インドネシアにおける過剰な森林伐採の主要な原因になってきた<sup>33</sup>。

環境保護の名のもとに政府が実施する土地の囲い込みも、地元暮らしの人々にとっては一種の「呪い」であり、生活のリスクでもある。森林は辺境にあり、政府が独占的に管理しているので、そこで何が起きているのか、情報はほとんど伝わらない。森林が

急速に農地転換される背景には、多くの国で森林が国有化されているのに対して、耕作地に転換すれば私有になる見込みが増すという矛盾が法律に内在していた点を見逃すことはできない。国有林の使用料が国营企業や民間業者への配慮から著しく安価であることも資源乱用に拍車をかけた。

筆者はかつてタイ中西部の山岳地域で、森林保護区の指定に伴って少数民族であるカレンの人々が100年以上も利用してきた土地から排除されたケースを報告した<sup>34</sup>。タイの森林はもはや都市から離れた辺境地域に集中しているために、少数民族などの社会的マイノリティの居住地域と分布が重複している。耕作地の多くは、保護区に没収された形になり、それまでのような十分な時間間隔をもった移動式焼畑耕作は営むことができなくなった。タイに限らず、多くの国の政府は、このように農民や伐採職人、猟師、坑夫、油田の労働者、ゴム採集の労働者、漁師、そのほかの資源利用者に対して規制をし、重労働を課し、何世代にもわたって人々が利用してきた土地への侵入を禁じるか、わずかな量の資源採取しか認めないといった威圧を行ってきた<sup>35</sup>。

政府はなぜコモنزを囲い込むのか。それはただ単に国益のための資源確保や環境保護、あるいはまた、特定の役人の個人的などん欲さや無知という理由からだけではない。それは次に見るように政権が不安定な政府では、政敵や競合する部局とのあからさまな対立を回避しながら便益の流れを操作する手段として、天然資源（特に、石油や鉱物のように特定地域に集中して存在する資源）は非常に便利なのである。

天然資源を利益分配の餌にすれば、公の場で通常の予算折衝を行うよりも目立たない形で政治目的を達成することができる。資源獲得競争の被害者は、その多くが組織化されていない貧しい層や発言力を持たない将来世代であるので、政府の高官は仕返しを恐れずにすむ。情報が乏しいことも重要な役割を

<sup>31</sup> 地球温暖化や水消費、ゴミや廃棄物のように経済成長に付随して増加することが知られている変数がグローバルコモنزに与える影響という点では、ハーディンの論理はいまだに通用すると考えてよい。

<sup>32</sup> 例えば、ネパールの森林は1957年にすべて国有化されたが、その直後に森林伐採が加速されたことが報告されている（Thompson and Warberton (1985)）。

<sup>33</sup> Ascher (1999)

<sup>34</sup> 佐藤 (2002)

<sup>35</sup> Ascher (1999)

果たしている。例えば、木材伐採の正確な進捗は、伐採企業の外にいる人ではほとんど特定することができない。不法伐採は、政府がよほどの対策を講じない限りは監視することが難しい。鉱業、漁業の生産高や経済価値は、遠くから判定することは同様に困難である。資源の政治的な操作がうまくいくためには、ほかのアクターがある程度、そのことに無知でなくてはならない<sup>36</sup>。

資源の劣化が見られるとき、資源基盤に直接手をつけている当事者を非難することは容易である。問題は、商業伐採企業が木を切りすぎることで、森の人々が非持続的な農業のために森を燃やすこと、農民が水を無駄使いしていること、漁夫が乱獲すること、鉱山や油田で働く国営企業の従業員たちが怠け者で無能であること、と。しかし、こうした非難は表面的なレベルで終わるか、あるいは、社会的な弱者を悪者に仕立てる工作にすぎない場合が多い。人々が持続性のないような経済活動に従事しているのは、曖昧な所有権制度や強制移住など、特定の政策の結果である場合もあるし、その弊害が政策担当者には知られていながらも改善されないのは、担当部署に対する予算や人員が政治的理由で押さえ込まれている場合もあるからである。例えば、インドネシアでは焼畑民による環境破壊が長く攻撃の対象になってきたが、実際には、伝統的焼畑の周辺環境への影響はむしろプラスであることが多くの研究者によって指摘されてきた<sup>37</sup>。にもかかわらず、焼畑悪玉論が継続したのは、そうした指摘に対して「無知」を装うことが焼畑民から土地を取り上げ、政府事業や民間企業に振り向ける根拠として役立ってきたからである<sup>38</sup>。アッシャーの言うように、大きな利権が絡む天然資源の扱い方について、政府が全くの無知・無関心であるとは考えにくい。

鉱物や石油に重く依存した経済を作ることが、政府のレベルで呪いをもたらす、間接的な形で貧困層に悪影響を与えるとすれば、自然保護のグローバルゼーションは、辺境に暮らす貧しい人々に直接的に打撃を与える可能性をもつ。これは自然保護に対す

る一方的な否定ではなく、そのやり方に対する批判である。地域の人々に資源を持続的に管理する知識や能力がない、という前提から始めれば、資源を取り上げ、政府の専門家が排他的にそれを管理することが正当化される。しかし、人々に管理する能力があるのであれば、そうした政策はむしろ逆効果である。森林資源管理の方法として1970年代以降注目されている社会林業や住民参加型林業は、その明らかな利点にもかかわらず十分に普及しないのか、という事実を謙虚に検証すべき時期がきている。

## 11 6 人間の安全保障を確保するための転換効率の回復

### 11 6 1 転換効率の回復

国際援助の世界では、貧困問題は「不足資源」の供給問題として定義されることが多い。不足しているとされるのは移転が比較的容易な資本や知識、技術などかもしれないし、より移転の難しい「態度」や「制度能力」であるかもしれない。本章では、外からの資源供給ではなく、在来の資源を上手に転換できないことによる貧困問題を扱った。そこで重要になるのは、それまで「資源」として扱われていないものの価値を見だし、その価値が地元に戻元されるよう資源の利用方法を工夫することである。ただし、ここでの指摘は1970年代にシューマッハーらが提唱した適正技術論に基づく在来資源の有効活用論の焼き直しではない<sup>39</sup>。シューマッハーは、素朴な技術を先端技術に置き換えるのではなく、中間的なものに抑えることで、教育レベルの低い人々でも有効活用でき、かつ雇用の創出につながるような支援に関心をもっていた。本章で示した筆者の着眼は、教育レベルや賃金といった人々に内在する経済的屬性ではなく、資源の性質が促す社会システムにある。

石油や鉱物のように、資本と技術があれば高い経済価値に結びつく資源もあれば、森林のように貧しい農民が利用できる資源もある。いずれの場合であっても、辺境に存在するこうした資源の有用性が中

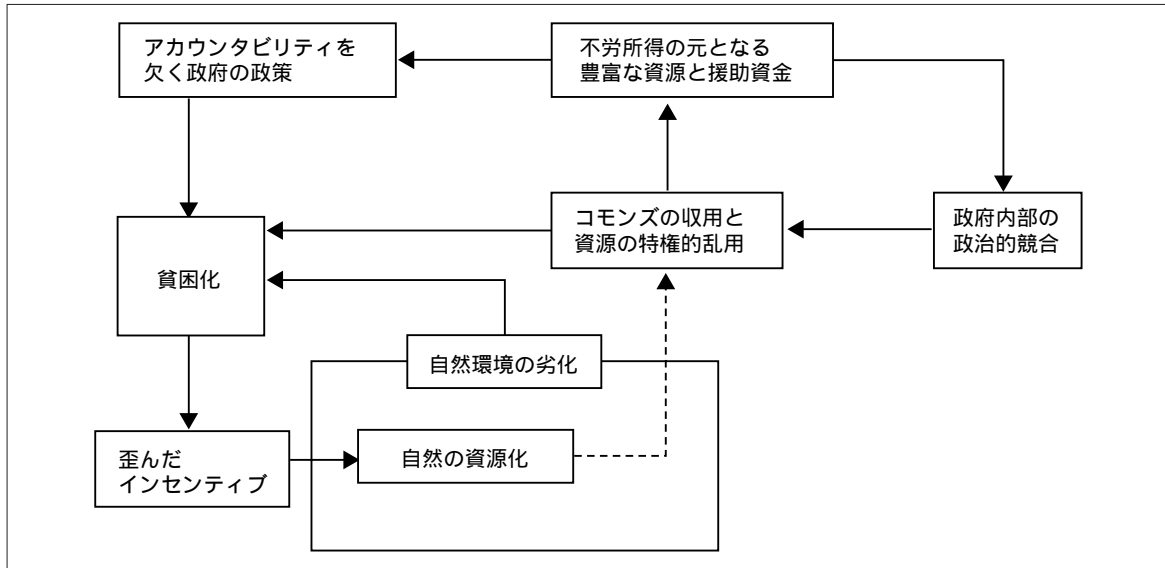
<sup>36</sup> Ascher (1999)

<sup>37</sup> Dove (1983)

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Schumacher (1973)

図11-1 資源と貧困 もう一つの関係図



出所：筆者作成。

央の権力者に見いだされた途端に、その資源は地元から離れる危険性が高まることを見た。問題は、そこにある資源の価値を見いだしながらも、その便益が地元に着地するような制度的メカニズムの構築である。

援助が外から資源を持ち込むという性質をもっていたためであろう、もともと当該地域にどのような潜在的資源があり、それが一般の人々の生活向上に活用できないのはなぜなのかという観点から分析が進められることは稀であった。だが、「開発」の歴史を振り返るとき、農村の人々を貧困状態に追いやった重要な原因には、生産性の高い土地や身の回りの天然資源へのアクセスを権力者や資本家が収奪してきたことがある。そして、いまや生産性の低い林地や荒廃地も保護や植林の対象地として有力者に囲いこまれつつある。ここでまず重要なのは、豊かな資源の恵みを公正な成長や利益分配に変換できなくしている制度的要因の分析であって、外部からの資源投入で不足を埋め合わせることではない。

資源が身近に存在していること、あるいは、それを法的に保有していることと、それを生活の向上のために活用できることは本質的に異なる。「資源」の定義が、それを見る人の立場によって異なっていること、そして、その定義に従って資源の用途を意のままにする力（パワー）がアクターによって異なることが転換効率の格差を生み出している。森林は

人々にとって日常生活資源であるかもしれないが、政府によっては、それは保護されなくてはならない生態系であるかもしれない。このように、競合の対象として資源ととらえたうえで、資源の活用状況を見ることは、途上国の開発問題を分析するうえで新たな視角をもたらす。

### 11 6 2 政府が生み出すリスク要因

貧困と環境破壊の悪循環説は、「貧困対策は環境保全に先行しなくてはならない」と主張する。それを無条件に受け入れると、貧困と資源環境を概念的に切り離すことになり、資源環境が農村の人々の生活に役立っている可能性と、逆に、農村の人々の活動が環境保全に役立っている可能性とを見失ってしまう。本稿では、従来の定説とは異なる、政府の戦略を中心とする貧困と資源のもう一つの関係について述べた。政府の振る舞いがリスクとなって、人々の視野を短期化させてしまうという側面である。一連の誘発メカニズムを図示すれば、図11-1のようになる。政府にとっては部局間の争い（予算や主導権の獲得をめぐる争い）を制し、安定した権力基盤を築くうえで天然資源の操作は有用であるが、それはしばしば特権的な乱用を伴い、貧しい人々と生活資源との切断につながる。また、豊富な資源が存在する場合には、その切り売りによって「不労所得」が生じ、税金を集めるインセンティブが低下する。

これは、アカウンタビリティの低下をもたらし、さらなる貧困を誘発する。信頼できない政府のもとで長期的な資源利用を試みるのはリスクであるから、人々は短期的な利害を追求するようになり、生活防衛のために環境劣化をいとわない資源利用に従事するようになる。人間の安全保障を確保する大前提は、人々が身の回りの資源についてオーナーシップの意識をもち、長期的な視点から生活と生態系の崩壊リスクを最小化してくれることである。住民参加や地方分権といった、開発計画を策定するうえでのキーワードもすべて、有用資源のオーナーシップの所在をどうするか、という問題に帰着させて論じることができる。そして、オーナーシップの移転は、権力のない人々の分析からではなく、権力が集中している政府の分析から行わなくてはならない。

### 11 6 3 「貧困プロジェクト」ではないものとのリンク

人間の安全保障を推進していくうえで、おそらく最も基本的な視点は、人間の安全保障を推進するための個別案件を形成していくことではなく、途上国に対してすでに行われているさまざまな政治的、経済的行為が人間の安全保障にどのように関係しているかを整理し、そこに新たな配慮を求めていくことである。上に論じた「オーナーシップの移転」との関係でいえば、貧しい人々に安定的な資源が与えられ、維持されるように政府に働きかけるチャンネルをできるだけ多く見つけていくということが必要になる。

このための最初の作業は、資源の開発・保全と貧困のように、これまで別々の領域で論じられてきたものを統一的な視座の下におき、その関係性を考察しなくてはならない。因果経路を実証するデータが不十分であるとしても、関係が指摘されている要因を視野にいれておくことが重要である。資源と人々の関係のあり方が、脆弱性を生み出す重要な要因であるとすれば、両者をつなぐ制度の面で、どのような工夫を加えなくてはならないのかを考える必要がある。以下、資源ガバナンスというテーマに照らして、人間の安全保障と関係の深い、従来の政策分野を列挙し、今後求められるべき配慮点を示す。

税制とのリンク：天然資源と援助はレントを生み出すという意味で、分配上、どのように異なる影響を生起するのか。例えば、資源の豊かさや援助の大きさは、国庫から見た課税インセンティブの低下につながらないか。それがひいては国民に対するアカウンタビリティの低下、特に初等教育や基礎医療面での支出の抑制につながらないか。

透明性とのリンク：民主化を進める多くの国では、情報公開などを通じて透明性の確保を謳うようになった。それに伴い、資源歳入のレポートリング、追跡の改善、強化義務付けなどは実施されているのか。支出の側面に焦点を当てていて収入がモニターできていないことから、モラル・ハザードは生じていないか。

地方分権政策とのリンク：僻地で生じるレントをいかに国庫に集めて、再分配する（当地に残す）か。あるいは、どの部分の支出や予算をどのレベルの地方組織に移譲するのか。一度、国庫に吸収してしまったレントを再び、それぞれの地域に抛出するにはどのようなメカニズムが必要なのか。

貿易政策とのリンク：武器や紛争資源の取引に対する国際的な規制の不在、あるいは甘さが軍事政権を支持することになっていないか。

市民社会強化政策とのリンク：市民社会による批判機能の強化、情報開示圧力の強化に向けた地元メディアへの支援はできないか。

援助プロジェクトとのリンク：政府内部局同士の資源をめぐる競合が、早計な資源乱用と収奪の重要な一因になっていないか。カウンターパート選びはその視点から戦略的に行う必要がある、かつ、クロス・セクショナルな視点が必要である。

環境保全事業とのリンク：開発事業の環境配慮は進んできたが、環境保全事業における貧困配慮は十分進んでいるとはいえない。一見して人間の安全保障とは関係のないクリーン開発メカニズム（CDM）事業など、今後、増えるであろう環境案件が人間の安全保障にどのような影響をもつのか、検証をスタートする必要がある。

## 11 7 在来資源を活用した人間の安全保障戦略へ

本章では「ないもの」を探すのではなく、そこに「あるもの」を見いだして活かすという発想を重んじる視点から、資源の不足ではなく、その転換能力の欠如を問題視する可能性を論じた。この考え方は、在来の資源を生かせば費用対効果の高い開発事業ができる可能性を示唆する以上のものであり、開発援助戦略を立てるうえでの根本的な発想法の転換を迫る。政府による資源乱用が知識や技術、財力の不足にあるとすればその不足分を補えばよい。しかし、そうした不足による災いが特定の政策の結果として生み出されているにもかかわらず、知識や資源の不足、あるいは不慮の事故として演出されているとすれば、不足の補填はそもそも問題を生み出した既存構造を強化するだけになる。転換力に着目することで、本質的に不足している領域が明らかになれば、外部からの援助を効果的な部分に絞り込んでいくことも可能になる。

他方で、「あるもの」が経済価値の高い特定の天然資源である場合には、その資源へ依存を強めて「呪い」の構造を作り出さないよう、資源価値の最終的な分配に注意しなければならない。幸い、豊富な資源の存在は自動的に「呪い」をもたらすわけではない。ダイヤモンドに重く依存するボツワナのように、鉱物資源収益を比較的公平に用いた成功例も報告されている<sup>40</sup>。ガバナンスの向上によって資源の富を人々の生活向上に役立てることは可能である。特定の資源に重く依存しないような経済の多様化を進めることがすぐにできないとしても、政府の会計制度を透明化し、NGOなどの非政府組織を使って政府に説明責任を果たすよう圧力をかけ、自らの税金に頼るよう促すことは有効であろう。そして、もっとも重要なことは、資源管理の民主化を含め、人々が将来に投資する（少なくとも将来を犠牲にしない）ために必要なだけの資産を保障するとともに、持続的な行動を促すインセンティブを提供することである<sup>41</sup>。特に、環境に大きな影響力を及ぼしうる

企業集団などに対しては、課税や補助金的手段を変更することによってインセンティブを操作することができるし、資源収入の報告を透明化することも資金流用を防止するうえで有用である<sup>42</sup>。環境劣化の最大の被害者が変化に脆弱な貧困層であることは広く合意されている。

最後に貧困を資源転換力の欠如として見た場合のメリットを以下にまとめ、今後のさらなる考察の出発点としたい。第一に、環境や資源保護政策がそうであるように、貧困もend of pipeではなく、その形成過程に直接的に介入する必要がある。特定の生活資源（特に土地）の剥奪と紛争に着目すれば貧困形成の過程から介入できる機会が生まれる。人々の生活資源を同定し、その安定的な所有や利用を保障していく政策が人間の安全保障にも寄与する可能性は高い。第二に、貧困の定義をめぐる長い論争に象徴されるように、貧困そのものは直接観察しにくい。資源の分布は観察しやすい。資源の分布を見ることで脆弱性に関する一定の認識と予測に到達することができる。第三に、従来のように不足を問題にするのではなく、すでにある財を人間生活の向上に転換できない要因を探っていくアプローチのメリットである。このアプローチをとれば、教育や保健医療への投資は更なる論理的な正当性を獲得できるし、メディアや税制、選挙制度を通じた政府と国民の相互依存密度のあり方を検証するうえで新たな切り口も得られる。

今後も増大するであろう「持続性」の確保を目的とした環境保護事業についても言及しておきたい。環境保護と貧困層の生活維持においていまだに重要な役割を果たしているコモンスを生活資源として捉えなおし、資源開発事業と環境保護プロジェクトの両方に貧困配慮を組み込んでいくことが、間接的だが有効な貧困対策になりうる。現在のところPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）など国際機関が主導する貧困削減戦略において資源環境からの接近は、決して主流ではない。資源や環境は、依然として「贅沢財」に分類され、貧困の形成や削減に果たす役割が政策担当者を十分に説得できていない

<sup>40</sup> Swanson, et al. (2003)

<sup>41</sup> Swinton, et al. (2003)

<sup>42</sup> Swanson, et al. (2003)

のである。しかし、公害問題に代表される先進諸国の負の経験を省みれば、不可逆性の高い資源環境分野では「開発途上」である国でこそ、将来を見据えた適正な資源利用・資源保護が必要である。本章で述べたように、資源環境は、その保護と開発の両面において貧困層の脆弱性に大きく影響する。環境分野を担う実務家や専門家の貧困削減分野への参入を呼びかけたい。結局のところ、貧困も環境も、諸資源の配分という点から見れば「ひとつ」の問題である。

資源ガバナンスの領域に限らず、JICAをはじめとする外部アクターにとって重要なのは、各国の政府内の部局が特定の資源をめぐる競争するメカニズムを理解し、貧困配慮に協力的な内部勢力を戦略的に選び出すことである。人間の安全保障に継続的に働きかけてくれる多様な主体を確定し、育てていくことが、単発的な案件を増やすよりも、人間の安全保障の確保に向けた手堅い道である。50年に及ぶ日本の国際協力事業が育ててきた「資源」が何であるのか、その見直しからはじめるべきだろう。

## 参考文献

- 佐藤仁 (1998) 「豊かな森と貧しい人々」原洋之介編『開発と文化 第5巻：地球の環境と開発』岩波書店
- (2002) 『稀少資源のポリティクス：タイ農村にみる開発と環境のはざま』東京大学出版会
- (2004) 「貧困と資源の“呪い”」井村秀文ほか編『環境と開発』日本評論社
- 谷口正次 (2001) 『資源採掘から環境問題を考える：資源生産性の高い経済社会に向けて』海象ブックレット
- Adams, W. et al. (2004) “Biodiversity Conservation and the Eradication of Poverty,” *Science*. 306: 1146-1149.
- Ascher, W. (1999) *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Atkinson, G. (2003) “Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis,” *World Development*. 31(11): 1793-1807.
- Auty, R. (1997) “Natural Resources, the State and Development Strategy,” *Journal of International Development*. 9: 651-665.
- Bangkok Post (2004) “Healthy environment critical to our future,” Commentary, October 22.
- Bannon, I and Collier, P. (2003) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Boserup, E. (1965) *Conditions for Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. London: George Allen & Unwin.
- Clark, A. (1999) *Government Decentralization and Resource Rent Revenue Sharing: Issues and Policy*. East-West Center Occasional Papers (Economic Series). 1, Honolulu: East-West Center.
- Dove, M. (1983) “Theories of swidden agriculture, and the political economy of ignorance,” *Agroforestry Systems*. 1: 85-99.
- Duraiappah, A. (1998) *Poverty and Environmental Degradation: A Review and Analysis of the Nexus*, *World Development*. 26(12): 2169-2179.
- Fairhead, J. and Leach, M. (1996) *Misreading the African Landscape*. New York: Cambridge University Press.
- Forsyth, T. et al. (1998) “Poverty and Environment: Priorities for Research and Policy,” An overview study prepared for the UNDP and European Commission. IDS, Sussex.
- Hardin, G. (1968) “The Tragedy of the Commons,” *Science*. 162: 1243-1248.
- IUCN (2004) *Health, Poverty and Conservation: Responding to the Challenge of Human Well-Being*. World Conservation Congress Bangkok, 17-25 November 2004.
- Khagram, S. et al. (2003) “From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development,” in Chen, L., Fukuda-Parr, S. and Seidensticker, E. eds., *Human Insecurity in a Global World*. Global Equity Initiative Asia Center, Harvard University.
- Khan, M. and Jomo, K. S. eds. (2000) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge University Press.
- Klare, M. (2002) *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Henry Holt & Co.
- Lewis, S. Jr. (1989) “Primary Exporting Countries,” in Chenery, H. and Srinivasan, T. N. eds., *Handbook of Development Economics, Volume II*. Elsevier Science Publishers.
- Mehrotra, R. and Ly, O. (2004) “Health, Poverty and Conservation Theme: Conservation and Poverty Reduction Strategies,” Background Paper for the IUCN Congress 2004, Bangkok.
- Moore, M. (2001) “Political Underdevelopment: What Causes ‘Bad Governance,’” *Public Management Review*. 3(3): 1-34.
- Malthus, T. (1796) (1963) *An Essay on The Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society*. Cambridge University Press: New York.
- Mundle, S. (1998) “Financing Human Development: Some Lessons from Advanced Asian Countries,” *World*

- Development*. 26( 4 ): 659-672.
- O'Faircheallaigh, C. ( 1998 ) "Resource Development and Inequality in Indigenous Societies," *World Development*. 26( 3 ): 381-394.
- Ostrom, E. ( 1990 ) *Governing the Commons*. Cambridge University Press.
- Renner, M. ( 2002 ) "Breaking the Link Between Resources and Repression," in Flavin, C. et al. *State of the World 2002-03*. Worldwatch Institute.
- Ribot, J. ( 2002 ) *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Ross, M. ( 1999 ) "The Political Economy of Resource Curse," *World Politics*. 51: 297-322.
- ( 2001 ) *Extractive Sectors and the Poor*. Oxfam America.
- ( 2003 ) "How Does Mineral Wealth Affect the Poor?" mimeo.
- Sachs, J. ( 2005 ) "The Class System of Catastrophe," *Time Magazine*, January 10, 2005.
- Sachs, J. and Warner, A. ( 1995 ) "Natural Resource Abundance and Economic Growth," National Bureau of Economic Research, Working Paper. 5398.
- Scott, J. ( 1976 ) *The Moral Economy of the Peasant*. Yale University Press ( 高橋彰訳 ( 1999 ) 『モラル・エコノミー : 東南アジアの農民叛乱と生存維持』 勁草書房 ).
- ( 1985 ) *Weapons of the Weak*. Yale University Press.
- Schumacher, E. F. ( 1973 ) *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. London: Blond and Briggs ( 小島慶三・酒井懋訳 ( 1986 ) 『スモール・イズ・ビューティフル』 講談社学術文庫 ).
- Sen, A. ( 1981 ) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press. ( 黒崎卓・山崎幸治訳 ( 2000 ) 『貧困と飢饉』 岩波書店 ).
- ( 1998 ) "Human Development and Financial Conservatism," *World Development*. 26( 4 ): 733-742.
- Stevens, P. ( 2003 ) Resource Impact-Curse or Blessing? A Literature Survey, mimeo.
- Swanson, P. et al. ( 2003 ) "Who Gets the Money? Reporting Resource Revenues," in Bannon and Collier eds. op cit.
- Swinton, S., et al. ( 2003 ) "Poverty and Environment in Latin America: Concepts, Evidence and Policy Implications," *World Development*. 31( 11 ): 1865-1872.
- Therkildsen, O. ( 2002 ) Keeping the State Accountable: Is Aid no Better than Oil? *IDS Bulletin*. 33( 3 ): 41-49.
- Thompson, M. and Warberton, M. ( 1985 ) "Uncertainty on a Himalayan Scale," *Mountain Research and Development*. 5( 2 ): 115-135.
- Wantchekon, L. ( 2002 ) "Why do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments?" Yale University mimeo.
- World Bank ( 1992 ) *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- ( 2001 ) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: World Bank and Oxford University Press.
- ( 2002 ) *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*, Washington, D.C.: World Bank Group.



---

## 第12章 社会開発と草の根からの人間の安全保障 - カンボジアの事例から -

---

野田 真里

### 12 1 はじめに：問題提起

#### 12 1 1 本稿のねらい：草の根からの人間の安全保障に着目する

今日、貧困削減は開発の最重要課題であり、その戦略として経済開発と並んで社会開発の重要性が注目されている。戦後の開発経験において明らかとなったこととして、マクロ経済成長の恩恵は万人にトリクルダウンするのではなく、貧困削減のためには経済成長のみならず貧困を取り巻く多様な要因、とりわけ社会的要因に取り組んでいくことが不可欠である<sup>1</sup>。

また、貧困削減を含め、人々の安全は従来国家が守るべきものとされてきたが、途上国においてはこうした「国家による人間の安全保障」の枠組みが必ずしも十分に機能しないことが明らかになってきた。その要因としては、国家の保護機能の相対的低下である。グローバリゼーションの進行により、国家間の垣根が低下し、従来以上にグローバルな政治、経済、社会の変化に人々が直接さらされることによって、開発から取り残された層や、社会的弱者層にとっては脆弱性が増しつつある。また、国家自体の脆弱性がある。途上国の国家は財政基盤やガバナンスが乏しく、こうした貧困層に十分な社会サービスが提供できない、といった点が挙げられる。

では、このようにマクロ経済成長や国家による社会サービスの恩恵にあずかれない、開発から取り残された層や、社会的弱者層の人間の安全をどのように保障していくべきであろうか。無論、マクロ経済

システムの改革（より効率的な経済成長と公正な分配）や、行政システムの改革（ガバナンスや国家による社会サービスの向上）は重要である。だが、こうした経済、政治面における「上から」の取り組みと同様に重要なのは、「民衆の安全保障」（people's security）つまり、民衆のための、民衆自身による「下からの」「草の根からの」取り組みに着目することである。

例えば世界銀行は、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）における重要なアプローチとして「コミュニティ主導の開発」（Community Driven Development: CDD）を提唱している。即ち、これまでとすればターゲットとしてしかとらえられてこなかった「貧しい人々を開発プロセスにおける資産・パートナーとして着目し、彼/彼女らのもつ制度や資源を強化する」ものであると述べている<sup>2</sup>。

即ち、第一に、国家や行政上の枠組みだけにとらわれず、こうした「取り残された」貧困層、社会的弱者自身に注目すること、つまり人間一人一人に注目した安全保障＝人間の安全保障の重要性を認識することが重要である。第二に、貧困や人間の安全保障の欠如（human insecurity）に対して民衆自身はただ手をこまねいているのではない点を看過してはならない。民衆自身やNGO/市民社会の支援による草の根からの貧困削減や人間の安全保障の試みとその社会的文化的要因（socio-cultural factors）を理解することが重要である。第三に、こうした民衆自身による人間の安全保障の営みを尊重しつつ外部

<sup>1</sup> 今日、社会開発の重要性が強調され、「貧富格差是正」が世界の大きな潮流となりつつあるが、最近の動きとしては次のようなものがある。2003年3月、中国が全国人民代表大会で「貧富格差是正」の基本方針を、国策の中心に据えた。2004年10月にローマで開催されたEU憲法条約調印式で、第3条、「EUは均衡のとれた経済成長に基づいて、持続可能な発展を遂げる社会的市場経済（social market economy）を目指す」と宣言した。世銀が「2006年世界開発報告」テーマとして、公平と開発（Equity and Development）を選んだ。2005年1月30日に閉幕した「世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）」で、シラク大統領が最貧国と先進国の所得格差が1980年の1：30から、2005年の1：80に拡大していることを指摘した。

<sup>2</sup> Dongier, et al. (2003)

者が支援することが、民衆の参加を促し、オーナーシップを高め、より良いパートナーシップを築きながら人間の安全保障を促進するための効果的援助を行う一つの道であり、それを具体的にどのように計画、運営していくかが大きな重要となる。

本稿においては、草の根の民衆のイニシアティブによる社会開発を通じてどのように人間の安全を守ることができるか、またそれを外部者が支援すべきかについて、カンボジアの仏教寺院コミュニティを事例として検討し、最後に国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が2004年に制定した「環境社会配慮ガイドライン」などを参照しつつ、社会分析・調査（social analysis/social research）との関連で、政策的インプリケーションを検討する。

なお、念のために申し添えておけば、本稿はあくまで人間の安全保障への草の根からの社会開発の取り組みについて、社会的文化的要因やコミュニティの重要性に着目するものであり、ここで取り上げるカンボジアにおける仏教や寺院の役割はその一例であることを強調しておきたい。つまり、本稿は仏教という特定の宗教に関する研究ではないし、またカンボジアの仏教コミュニティを中心とした開発を、草の根の社会開発の「普遍的モデル」として賛美するものでもない。社会的文化的要因というのは言うまでもなくそれぞれの社会に固有のものであり、安易に普遍化できるものではない。

だが同時に強調しておきたいことは、社会的文化的要因や草の根のコミュニティの役割それ自体の社会開発における重要性は普遍性を持つものである。以下に明らかにするように、カンボジアという人間の安全が極度に脅かされた国において、草の根レベルからの人間の安全保障の社会的文化的要因として仏教が重要な役割を果たしており、こうした草の根からの営みに対して、カンボジア政府やドナーは客観的に評価し、注目してもよいのではないかと考

る<sup>3</sup>。

これまでともすれば見過ごされがちであった社会的文化的要因に対して社会分析・調査を通じて光を当て、内在する社会的資源（社会関係資本）を見いだし、さらに開発プロジェクトや政策に活かしていくことは、人間の安全保障を実現する社会開発にとって重要な課題である。

## 12 1 2 「社会開発」の概念

最初に検討しておかなければならないのは、「社会開発」(social development) 概念そのものの定義についてである。社会開発の概念が意味するところは非常に幅広くまた、歴史的にも変遷がある<sup>4</sup>。例えば、世銀の新社会開発戦略においては、「経済開発が経済の良い変化であるのと同様」に、「社会開発は社会の良い変化である」(positive social change) と定義し、「統合的社会」(inclusive society)、「協調的社会」(cohesive society)、「透明性のある制度」(accountable institution) が重要であると述べている<sup>5</sup>。また、教育、保健などいわゆる社会セクターの開発 (development in social sector)、社会インフラの開発 (development of social infrastructure) を社会開発とする見解もある<sup>6</sup>。さらに、「人々の社会福祉の増進」(promoting people's social welfare or well-being) が社会開発であるという議論もある<sup>7</sup>。

本稿ではこうした諸定義・議論を念頭に置きつつも、とりあえず社会開発とは、「開発における社会的文化的要因つまり社会規範や社会制度に注目し、それを強化すること」、言い換えれば「社会それ自体が持つ開発の能力が向上すること」(development of social capacity)、「社会それ自体の開発」(development of society)、「社会的能力の強化」とする。本稿では貧困削減と人間の安全保障において、社会的文化的要因や社会制度に着目しつつ、エンパワメントの観点から、リスクを予防

<sup>3</sup> 例えば、「国家貧困削減戦略」(National Poverty Reduction Strategy: NPRS) や、「社会経済開発計画」(Socio-economic Development Plan: SEDP) においては、本稿で検討するような社会的文化的要因に配慮したコミュニティ開発については十分に言及されておらず、今後の課題といえよう (CSD (2002)、MOP (1996))。

<sup>4</sup> 西川 (1997)

<sup>5</sup> World Bank (2004)

<sup>6</sup> 豊田 (1994)

<sup>7</sup> Midgeley (1995)

(prevention) し、人間の安全への危機が生じたときにとりうる保護・対抗措置 (protection) をとり、そして 貧困を克服するために、社会的能力を活用し促進・強化 (promotion) させる方策についてカンボジアを事例に検討していきたい。

## 12 2 カンボジアにおける人間の安全保障の欠如：恐怖と欠乏

### 12 2 1 人間の安全保障の欠如の歴史的経緯

カンボジアにおける人間の安全保障を検討するにあたり、はじめに第2次世界大戦後、カンボジア独立後の歴史的経緯について概観しておこう<sup>8</sup>。

1953 - 70年のシハヌーク王政時代はカンボジアにおいては比較的平穏な時代であった。フランスから独立し「カンボジア王国」の成立後、シハヌークの「綱渡り外交」により平和が保たれ、比較的安定した経済社会状態を保っていた時期といえる。

1970 - 75年のロンノル共和政時代は「外国の思惑によって人間の安全が脅かされた時代」といえる。ベトナム戦争の勃発に伴い、カンボジアを巡る国際情勢が急変する。シハヌーク殿下の外遊中、米国が支持するロンノル将軍のクーデターにより「クメール共和国」が成立した。ロンノル政権は米国のベトナム戦争を支援し、ベトコン掃討のため、空爆を容認した。これが農村部の荒廃を招く一因となり、農村を基盤とするカンボジア共産党 (ポルポト派) が台頭、内戦が勃発した。

1975 - 79年のポルポト派共産党政権時代は、政権の意図はどうか、国家によって人間の安全が脅かされた時代」といってよい。中国の支持を受けた「民主カンボジア」は極端な民族主義的共産主義に基づき、旧体制や伝統的社会文化を否定する「カンボジア0年」政策をとった。この4年間で肅清・虐殺、強制労働、栄養不足、病気などで約170万人が死亡し、カンボジア社会の基盤を根底から破壊することとなった。後にみるように、こうしたポルポト派時代の破壊や虐殺は「負の遺産」として、後世

にもカンボジアにおける人間の安全保障の欠如をもたらすこととなる。

1979 - 91年のヘンサムリン社会主義政権時代は、「国際社会が人間の安全保障の欠如を放置した時代」といえるのではないか。ヘンサムリンはベトナムの支援を得てポルポト派を倒し、「カンボジア人民共和国」を設立した。だが、このヘンサムリン政権は米国の圧力により「ベトナムの傀儡」として、西側諸国および国際社会から承認されなかった一方、反ヘンサムリン派の三派連合政権 (ポルポト派を含む) が国連で議席を得ることとなった。ポルポト派による破壊・虐殺とその後の戦争によって、人間の安全保障が究極的に欠如した状況にあったにもかかわらず、国際社会からの支援を受けられず、NGOの支援や東側からのわずかな援助や取引を除いては文字通り国際社会から孤立し、「国際的な弱いものいじめ」<sup>9</sup>の状況にあった。他方、民衆はこうした外部からの援助がほとんどない状況で自らの力で生活基盤を立て直し始めたのであり、コミュニティ主導の開発 (CDD) による「草の根からの人間の安全保障の黎明期」という見方もできよう。

1991年から現在に至るUNTAC時代およびカンボジア王国時代は「国際社会による人間の安全保障のスタート」の時代といえる。冷戦の終結を受けて1991年のパリ和平協定により、紛争4派が内戦終結に合意した。国連カンボジア暫定統治機構 (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) による暫定統治を経て、1993年に現在のカンボジアが成立、日本をはじめ国際社会の支援が本格化した時期といえる。

だが、依然として国家の財政基盤やガバナンスが十分でなく、首都プノンペンや観光地シエムリアップなどを除けば、企業セクターも十分に育っていない。他方、政情の安定に伴い民衆自身の努力やNGO / 市民社会の支援が活発化し、「草の根の努力による人間の安全保障が本格化した時期」と見ることができよう。

半面、カンボジアが国際社会に復帰するに伴い、市場経済の浸透による貧富の格差の拡大、売買春・

<sup>8</sup> Chandler (2000)

<sup>9</sup> Mysliwiec (1988)

表12 - 1 カンボジアの主な経済・社会指標

人口	1200万人
国土面積	18.1万km <sup>2</sup>
1人当たりGNP	260US\$
1人当たりGNP成長率	2.2%
貧困線以下の人口	40.1% (農村) / 21.1% (都市) 36.1 (全体)
5歳未満の死亡率	143 (1,000人当たり)
出生時平均余命	52歳 (男)・55歳 (女)
成人非識字率	43% (男)・80% (女)
初等教育純就学率	100% (男女) <sup>10</sup>

出所：World Bank (2001)

人身売買、HIV/AIDSといった「グローバル化に伴う新たな人間の安全保障の欠如」も生まれつつある点も看過できない。

以上みてきたように、カンボジアにおいては必ずしも国家（自国のみならず他国も含めて）が民衆の安全を守ってきたとは言えない。むしろ、民衆自身が自らの努力によって安全を確保する努力を行ってきた点を看過してはならないといえる。

## 12 2 2 人間の安全保障の欠如と開発資源のボトルネック

今日においてカンボジアはどのような人間の安全保障上の問題を抱えているのであろうか。表12 - 1の主な経済・社会指標が示すとおり、今日においても最貧国の一つであり、上述のような人間の安全保障の欠如の歴史は今日においても暗い影を落とし続けている。

では、カンボジアの経済社会開発におけるボトルネックはどのようなものであろうか。上述のとおり、ポルポト派時代および内戦を通じてカンボジアは大きな打撃を受けたが、ここでは開発に不可欠な「4つの資本（資源）」の観点から見てみよう<sup>11</sup>。

天然資源（natural-capital：原材料など）については、爆撃などによる耕地の破壊のほか、残存地雷によって耕作不能な土地が広範囲に存在する。また、森林伐採も激化している。

物的資本（physical capital：インフラ、施設など）については、ポルポト派時代に学校、病院、寺院などの生活インフラが徹底的に破壊され

た。また後の内戦により道路や橋梁などの社会インフラも破壊されるか、未整備のまま放置されてきた。

人的資本（human capital：人材）については、ポルポト派時代に社会のリーダーたる人材を徹底的に弾圧した。旧政権の官僚はもとより教師、技術者、芸術家、僧侶などの多くが弾圧、殺害された。また、人材育成において不可欠な学校や寺などの教育機関は破壊・閉鎖され、教科書をはじめあらゆる書物は焚書政策によって破壊された。

後述する社会関係資本（social capital）即ち、社会をつなぐ人々のネットワークや規範も大きな打撃を受けた<sup>12</sup>。ポルポト派時代の強制移住によって伝統的な農村のコミュニティは解体させられた。民衆が篤く信仰してきた仏教の禁止により、伝統的な社会規範や精神・文化も破壊された。また、民衆は4派に分かれた内戦に巻き込まれた結果、相互不信が残っている。

以上のように、カンボジアの復興・開発にはダメージを受けたこれらの資源の回復、即ち、天然資源、物的資本はもとより、社会の担い手たる人的資本の開発、そして、社会の制度や規範そのもの、即ち社会関係資本の復興・開発が不可欠である。

## 12 3 開発と社会関係資本

### 12 3 1 社会関係資本の概念

既に見たとおり、人間の安全保障には「保護」と「能力強化」の双方が重要である。しかし、カンボジアのように、もし国家（政府）がこうした保護や能力強化を十分にはなし得ない場合は、どのようなアクターが人間の安全を保証するのであろうか。民間企業部門がまた十分に発達していない途上国においては、非政府・非営利のアクター、即ち、民衆自身でありNGO / 市民社会の役割が重要である。さらに、民衆自身による人間の安全を守る活動は、その社会がもつ社会規範・制度と深く関係しており、社

<sup>10</sup> カンボジアの現状をみた場合、純就学率が100%というのは疑わしい数字である。ちなみにUNDP（2003）によれば95%となっているが、これも筆者の実感からは疑わしい。

<sup>11</sup> Grootaert（1998）

<sup>12</sup> Krishnamurthy（1999）

会分析・調査を通じてこうした社会的要因を理解することが重要である。

近年、貧困削減において世銀などが提唱し注目を集めている概念に「社会関係資本」がある。社会学者パットナムによれば、社会関係資本とは「人々の調和のとれた行動を促進するような、信頼、規範、ネットワーク」と定義される<sup>13</sup>。即ち、社会関係資本とは社会経済発展をもたらす人々の行動を促進するような制度、関係、価値、態度であり、それは社会にある諸々の制度の単なる集まりではなく、人々や諸制度をつなぐ、社会における「糊 (glue)」のようなものであるともいえる<sup>14</sup>。

社会関係資本のあり方は国や社会によって多様であるが、本稿で事例として取り上げているカンボジアの場合、特に人口の大半が生活する農村社会においては仏教がコミュニティにおける社会規範・社会制度の中心として機能してきた。カンボジアにおいては仏教が人々の生活の隅々にまで浸透し、その価値観や社会生活に大きな影響を与えており、いわば社会関係資本としての仏教 (Buddhism as a social capital: BSC) として機能しているといえる。したがって、ここでは社会関係資本の概念を用いて、カンボジアの人間の安全保障における社会規範・制度について、コミュニティにおける仏教の役割を中心に分析する。

### 12 3 2 カンボジアにおける社会関係資本と人間の安全保障：歴史的的背景

カンボジアにおいては、仏教は古来より社会的文化的に大きな影響を果たし、社会関係資本として機能してきた。アンコール王朝の最盛期、ジャヤバルマン7世は篤く仏教に帰依し、仏教に基づく福祉国家建設を目指した。その都の中心にあるバイヨン寺

院にある四面観音像は「クメール(カンボジア民族)の微笑み」として名高く、その4つの顔は仏教の徳目である四無量心(後述)を現している<sup>15</sup>。

ポルポト派とそれに続く内戦によって大きな打撃を受けたカンボジアの復興において中心的役割を果たしたのもやはり仏教である。復興の過程でカンボジアの人々がまず着手したのは寺院の復興であった。人々は仏日にはお寺に説法を聞きに行き、寄進を行う。僧侶はコミュニティの知識人として人々のさまざまな相談事に乗り説法をとき、また社会事業を通じて人々の悩み・苦しみを解決する。仏教のさまざまな教えは人々の生活規範となり、寺院はコミュニティにおいて人、物、お金、情報が行き交うセンターとしての役割を果たしてきたのである。また、近年、こうした仏教の社会的文化的な役割に注目し寺院を基盤として社会開発を行うローカルNGOや、仏教本来のあり方に立ち返って人々を苦から解放しようとする開発僧(かいほつそう)<sup>16</sup>と呼ばれる僧侶の活動も活発になってきた。

### 12 3 3 アブホフとナラヤンの類型

このようなカンボジアにおける社会関係資本としての仏教(BSC)を分析するにあたり、アブホフおよびナラヤンの類型を参考にしたい。

アブホフによれば、社会関係資本には「構造的」(structural)と「認知的」(cognitive)の2類型、あるいは2側面がある<sup>17</sup>。構造的な社会関係資本とは、コミュニティの互惠活動(Mutual Beneficial Community Action: MBCA)に貢献するような、社会組織、村の掟、役割、手続き、ネットワークなどであり、こうした人々のパターン化された行動を積極的に利用することによって、取引コストを削減することができる。また、認知的な社会関係資本とは、コミュニティの互惠活動(MBCA)に貢献するよう

<sup>13</sup> Putnam (1993)

<sup>14</sup> World Bank (1998)

<sup>15</sup> 王は仏教(当時は大乘仏教)に基づく福祉国家建設のために、各地に寺院を建立し、そこを医療や教育、旅人への宿などの社会サービスのセンターとしたとされる。これは古代インド・マウリヤ朝のアショカ王やわが国における聖徳太子の政策と共通する点が多い。

<sup>16</sup> 筆者は、もっぱら物質的富を追求し経済成長のみを志向する「開発(かいほつ)」に対し、物心両面のバランス、そして経済と社会そして自然のバランスのとれた内発的な発展を仏教用語にちなんで「開発(かいほつ)」と呼んでいる(西川・野田(2001))。なお、開発僧を単に村の中心的な開発ワーカー=「開発援助僧」(development aid monk)としてとらえる見方もあるが、これは社会分析(特に社会規範の分析)を欠く見解であるといえる。

<sup>17</sup> Uphoff (2000)

な精神的なプロセス、思想、規範などの価値観であり、これを積極的に利用することによって、人々が相互に尊敬し、協働・協力を推進することができる。

また、ナラヤンによれば、社会関係資本は「内部結束型 (Bonding)」と「橋渡し型 (Bridging)」の2類型、あるいは2側面がある<sup>18</sup>。即ち、内部結束型社会関係資本とは、社会・集団内での結束力を高める機能を果たす一方、橋渡し型社会関係資本は社会・集団間の関係・ネットワークを構築する機能を持っている。

## 12 4 草の根レベルの社会規範・社会制度と人間の安全保障

### 12 4 1 社会規範と人間の安全保障：民衆の行動原理とリスクの予防

まず、カンボジアにおける人間の安全保障と社会規範としての仏教について見てみたい。これはアブホフの言う認知的社会資本であり、次の4つの観点から重要である。

コミュニティ主導の開発 (CDD) やその基礎となる民衆の社会活動や社会制度を理解するには、背景となっている規範や道徳に注目する必要がある。ほかの社会から見た場合においては「一見「理解しがたい」と思われる行動や現象も、当事者にとっては理にかなったものであるということは少なくない。こうした行動原理を理解するためには、当事者の社会規範を理解することは不可欠である。

コミュニティ主導の開発 (CDD) には、民衆の間ないし民衆と寺院との信頼やネットワークが重要であり、その精神的絆となっているものが社会規範、即ち、仏教の教えや価値観などである。

社会規範は民衆の行動規範として「 をすべきである」といった形で行動を促進する (promotion) と同時に、「 をしてはいけない」、即ち、民衆や社会にとって害悪となる行動を戒め、リスクを予防する (prevention) 働きを有する。

<sup>18</sup> Narayan (1999)

<sup>19</sup> Kim Teng (2000)

表12 - 2 カンボジア社会開発に重要とされる仏教規範

<p>「七仏通戒偈」  <small>しちぶつうかいげ</small>                  諸悪莫作 - 諸々の悪をなすなかれ。  <small>しよあくまくさ</small>                  衆善奉行 - 衆の善を奉行せよ、即ち民衆や生きとし生けるものすべてにとってよい行いをなすべし。  <small>しゆぜんぶぎやう</small>                  自浄其意 - 自らその心を清めよ。  <small>じじよごい</small>                  是諸仏教 - これ諸仏の教えなり  <small>ぜしよぶつぎやう</small></p>
<p>「五戒」  <small>ごかい</small>                  不殺生戒 = 生き物を殺すなかれ  <small>ふせつしやう</small>                  不妄語戒 = 嘘をつくなかれ  <small>ふまうご</small>                  不偷盗戒 = 物を盗むなかれ  <small>ふちゆうたう</small>                  不邪淫戒 = 淫らな行いをするなかれ  <small>ふじゃいん</small></p>

草の根で開発にかかわる民衆や僧侶たち自身が、社会規範としての仏教の教えがコミュニティ主導の開発 (CCD) に不可欠であると考えている。例えば、カンボジアの著名な開発僧 (かいほつそう) であり、ローカルNGO「Santi Sena」の代表であるキムテン師は「民衆を正しく導くためには、正しい教え、即ち、仏教を理解することが基礎となる。仏教の理解なくして開発を行うことは土台をつくらずに家を建てるようなものである」と述べている<sup>19</sup>。

では、具体的にカンボジアの民衆や僧侶が重要な社会規範と考えている代表的ないくつかの仏教の価値観 人間観・社会観・自然観 や徳目を見てみよう。

第一に、カンボジア人が最も敬愛する歴史上の王であるジャヤバルマン7世の示した四無量心である。王の建立した都、アンコールトムの中心にあるバイヨン寺院の四面観音像は「慈」、「悲」、「喜」、「捨」を象徴している。慈 (metta) とは生あるものすべてに対する分け隔てのない敬愛の心、悲 (karuna) とは人々の苦しみを自らの苦しみとして共感しそれを取り除こうとする心、「喜」 (mudita) とは人々の喜びに共感し分かち合おうとする心、そして「捨」 (upekkha) とは損得や名声・誹謗などによって揺るがされない、何事にもとらわれない心である。

こうした、四無量心はカンボジアの人々にとって家庭やコミュニティでの生活を営むうえでの重要な規範となっている。例えば、カンボジア人の誰もが

参加する最も重要な仏教行事の「ブチュンバン」(日本の「お盆」に相当する)においてもこの思想がみてとれる。「ブチュンバン」とは「食べ物(コメ)を集め分け合う」の意味であるが、日本でもお盆の際はお施餓鬼、即ち「餓鬼に施す」、食べるに困っている人たちと分かち合う、という趣旨の法要を営む。即ち、自分が生かされていることに感謝して、家族や村人どうして食べ物(ないしは資源)を分かち合うという精神、即ち布施の精神が息づいている。

第二に、また、筆者自身のフィールド調査結果としてカンボジアの寺院にて「社会開発において最も大切な仏教の教えは何か」という問いに対する答えとして、最も多かったのが七仏通戒偈<sup>しちぶつうかいげ</sup>であった<sup>20</sup>(表12-2)。これは過去七仏が共通して受持していたとされる戒めの偈文(定型詩)で、現在もカンボジアはもとより日本などほかの仏教国でも共通して読誦される。この偈文は多くのカンボジア人がパーリ語の経文として読誦しているものであり、これが社会行動の規範の基礎となっている。

この七仏通戒偈<sup>しちぶつうかいげ</sup>の教えを戒律、即ち日常生活指針としてまとめたもの五戒である。五戒とは、仏教徒であれば出家、在家を問わず誰もが守る最も基本的な戒律であると理解されている。

これらの戒律は、日常の読経(パーリ語)で読まれ、僧侶が寺での説教の際にも繰り返し説明する教えである。また、民衆や社会にとって害悪となる行動を戒め、リスクを予防する(prevention)ために、ローカルNGOや開発僧(かいほつそう)が環境保護や麻薬撲滅、HIV/AIDSの予防、地雷廃絶などの運動を行う際にもよく用いる教えである。例えば、カンボジア仏教会大僧正のマハ・ゴサナンダ師は、この五戒、特に不殺生の教えを実践するために「ダンマヤットラ(法の行進)」を行い、内戦後の混乱が続くカンボジアに平和と安定をもたらしたとして、ノーベル平和賞にもノミネートされた<sup>21</sup>。

ここで紹介した価値観や徳目のほかにも、多くの仏教の教えが人々の生活の中で、とりわけ社会開発の実践の中でその行動規範となっていることはいくつまでもない。また、筆者自身の調査においても、寺院の社会活動のなかで最もポピュラーなものとして、こうした徳目を民衆に説くというケースが多かった<sup>22</sup>。

以上見てきたように、カンボジアの社会において規範としての仏教は民衆の行動原理およびリスクの予防の両面において重要である。

## 12 4 2 社会制度と人間の安全保障：開発計画・マネジメントとコミュニティ

では次に、カンボジアにおける人間の安全保障の社会制度としての仏教について検討していきたい。これはアブホフのいう構造的な社会資本である<sup>23</sup>。

コミュニティ主導の開発(CDD)あるいは村落開発を行う際、「何をもちその社会のコミュニティとするか」というのは開発計画や開発マネジメントにおいて非常に重要かつ根本的な問題である。とすれば、コミュニティとは「村」、つまり自然村あるいは最小行政単位としての村と同義であると考えられがちである。だが、ここで、コミュニティを「人々が共同生活を営む場」、あるいはアブホフのいう「コミュニティの互惠活動(MBCA)が行われる場」であるとするならば、必ずしも、「村」が即ちコミュニティであるとは限らない。

カンボジアのコミュニティについては、それが十分機能しない(あるいは存在しない)という議論が研究者や開発機関によってなされてきた。例えば、天川(2001)は、カンボジアは「緩やかな構造の社会」(loosely structured society)であり、「カンボジアの農村社会においては「いかなる目的・形態の組織であれ、継続性のある組織がほとんど見られない」としている<sup>24</sup>。また、筆者がインタビューした

<sup>20</sup> 筆者は2004年8～9月に、スヴァイリエン州の全226カ寺のうち、83カ寺を対象に「カンボジアにおける仏教と人間の安全保障：スヴァイリエン州の寺院と社会開発」に関する調査を行った。本調査の結果の詳細については現在分析中であり、まとめ次第刊行する予定である(野田(2005b))。

<sup>21</sup> マハ・ゴサナンダ(1997)

<sup>22</sup> 野田(2005b)

<sup>23</sup> Noda(2000)

<sup>24</sup> カンボジアの農村社会に関する古典的研究としてはEbihara(1968)があり、天川(2001)もこの見解を踏襲している。

あるNGOのプロジェクト・マネジャーは「カンボジアの村にはコミュニティというものがなく、NGOなど外部の開発機関が入って人々をオーガナイズしなければ、まとまって行動することはないし、リスクの管理もできない。よって、われわれの活動はまず村で貯蓄グループをつくり、仲間でお金をためることによってリスクを管理し、グループで活動するように促している」と述べていた<sup>25</sup>。

これらの見解はカンボジア農村社会やコミュニティの現状を正しく認識しているであろうか。確かに、村（自然村Phum）を見た場合には、これらの論者が言うとおり、基本的には核家族で生活しており、コミュニティの互惠活動（MBCA）は乏しい。ただし、田植え、井戸掘りなどは共同で行われているので、まったくないわけではない。

だが重要なのは、実際のところカンボジアにおいては、村やその上位の行政単位である行政村（Khum）は互惠活動（MBCA）としてのコミュニティではないということである。むしろ、互惠活動（MBCA）が営まれているのは、こうした村や行政単位の枠組みを超えた寺院を中心とするネットワーク、即ち寺院教区（Chum Vat）であり、これがこうしたコミュニティにあたるといえる。寺院教区の範囲はまちまちであるが、通常は村より大きく、3～10村にわたることもある。人々がどの寺院に行くかはまったく自由であり、日本の寺院のような固定化された檀家制度は存在しない。したがって、人気のある寺には多くの信者が集まり、必然的に寺院教区も拡大することとなるし、逆もしかりである。

「人気のある寺」とは、端的にいえば、人々にとって精神的物質的にメリットの大きい寺である。徳の高い僧や人望が厚い僧がいる寺には多くの人々が集まり、積徳行為としての寺への寄進が増える。こうした寄進は寺の建物の建立や修復に使われることもあるが、道普請、小学校建設、コミュニティの図

書館の整備、コメ銀行の設立や運営などの社会開発事業にも用いられ、人々の生活を改善することになる。即ち、コミュニティ主導の開発（CDD）のための社会開発機関としての機能を寺院が果たしているのである。

こうした寺のマネジメントは、寺委員会（Kanakamaka Vat）が行っている。寺委員会のメンバーは僧侶やアチャー（achar）と呼ばれる信者総代、村長や小学校の校長先生、そして各村々の代表者からなるが、最も重要かつ民衆から信頼されているメンバーは僧侶である。寺委員会は村や行政村などの行政単位とはまったく別の、非営利のボランティアな民衆組織（people's organisation: PO）である。また、すでに見たように、カンボジアには日本のような固定的な檀家制度がないため、民衆は自分の好きな寺院に自由に行くことができる。これは寺院の立場からすれば「民衆をひきつけるためにいかによりよい社会的文化的サービスを提供するか」という点でいわば自由競争にさらされており、寺の運営に携わる僧侶や寺委員会のマネジメント能力が問われることになる。

こうした点を鑑みた場合、開発計画・開発マネジメントにおいては次の2点が重要となる。第一に、「民衆のコミュニティがいったいどこにどういう形で存在し、機能しているか」を社会分析・調査を通じて明らかにすることがきわめて重要である<sup>26</sup>。また、第二に、コミュニティのリーダーは誰か、コミュニティのマネジメントを行っている社会組織は何かについて認識することは、コミュニティの社会的能力の強化（empowerment）やキャパシティの向上（capacity development）を適切に行ううえで、きわめて重要である<sup>27</sup>。

以上見てきたように、開発計画・開発マネジメントにおいて、社会分析・調査を通じた民衆の自発的コミュニティの理解と能力強化（empowerment）

<sup>25</sup> 2004年8月、カンボジア・スヴァイリエン州における筆者による聞き取り調査。

<sup>26</sup> 例えばカンボジア農村開発省（Ministry of Rural Development）は村落開発委員会（Village Development Committee: VDC）を奨励しているが、筆者自身の調査（野田（2005b））によればVDCについては「知らない」か、せいぜい「聞いたことがある」程度で実際に活動しているというコミュニティは皆無であった。これは、農村開発省が農村の民衆レベルで機能している寺院コミュニティの重要性を十分認識せずに、上から開発計画を立てた結果といえるのではないか。

<sup>27</sup> コミュニティリーダーの育成は、ノンフォーマル教育（NFE）の重要な課題である。カンボジアにおいては寺院コミュニティのリーダー、特に僧侶の人材育成は重要であるが、現実には宗教省や農村開発省は十分に取り組んでいない。また、教育青年スポーツ省（Ministry of Education, Youth and Sports: MoEYS）およびドナーは学校教育への支援は熱心であっても、こうしたコミュニティのリーダーを育てるNFEへの支援は十分に行われていない。



はきわめて重要な課題といえる。

## 12 5 仏教による人間の安全保障: 社会的弱者の保護( protection )とエンパワメント( empowerment )

### 12 5 1 仏教による社会的弱者の保護( protection ): 仏教ソーシャル・セーフティ・ネット

すでに見てきたようにカンボジアの農村においては寺院を中心とする仏教コミュニティは貧困削減のための社会開発、特にコミュニティ主導の開発(CDD)において重要な役割を果たしている。これに加えて、仏教寺院には社会的弱者を保護( protection )する、いわば「仏教ソーシャル・セーフティ・ネット」( Buddhism social safety net )とも呼ぶべき、独自の社会機能もある。

カンボジアの寺院においては基本的に男性であれば誰でも僧侶になる(出家)ことができるし還俗も自由である。かつて、カンボジア人の男子は、生涯一度は出家し、仏道修行を通じて人間修養を行い、読み書きなどの基礎教育も受けた。今日においては、こういう慣習は廃れつつあり、出家するもの多くは、貧困家庭の子どもや戦争孤児など教育の機会に恵まれない社会的弱者が多い。

こうした子どもたちは見習い僧(沙弥)として出家し、寺院コミュニティのなかでベーシックニーズ、即ち基本的な「衣食住」や教育が保証される。食事は托鉢や信者の寄進により戒律で定められた1日2食をとることができる。住居は寺の庫裏(僧侶の住居)に住まうことができる。また、三衣と呼ばれる僧侶としての衣服も信者から寄進される。さらに、寺子屋(仏教学校)で仏教のほか基礎教育についても受けることができる。

加えて、寺院は出家する子ども以外の社会的弱者

にもソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)を提供している。カンボジアの農村において、多くの場合、小学校は寺院の境内に建設されており、寺院は社会的弱者の子どもたちへの寄宿舎としての役割を果たしている。子どもたちは必ずしも見習い僧になる必要はなく、寺院で生活しながら小学校に通うことができる。成人であっても寡婦などの社会的弱者は白衣をまとして八戒を守るドンチー(「尼」)として寺で修行をしながら生活することができる<sup>28</sup>。また、貧困世帯や身寄りのない老人は寺に身を寄せて人生の最後の時間を過ごすものも多い。

以上見てきたように、カンボジアの仏教寺院は社会的弱者の保護( protection )に一定の役割を果たしている<sup>29</sup>。

### 12 5 2 仏教による社会的弱者の能力強化( empowerment ): 仏教による貧困削減の循環

だが、社会的弱者に対する仏教寺院の機能は単に保護にとどまるだけではない。同時にそれは、社会的弱者を能力強化( empowerment )し、コミュニティの担い手として育成し、貧困削減へと導いていく機能も備えている。

貧困とは経済的な貧困のみならず「社会的な力の剥奪の一形態とみなされるべき」ものである<sup>30</sup>。フリードマンによれば、能力強化によって獲得される力は、社会的な力、政治的な力、心理的な力の3つの力に分類される<sup>31</sup>。

第一に、「社会的な力」とは情報、知識、技術、社会組織への参加、財的資源など、生産の基盤となるものへアクセスする力である。第二に、「政治的な力」とは、自らの将来に影響を及ぼすようなさまざまな決定過程に加わる力といえる。第三に、「心理的な力」とは、個人が潜在力を感じる力であるといえる。これら3つの力は相互に関連している。

前節で見たカンボジアにおける貧困家庭の子ども

<sup>28</sup> カンボジアのドンチーはタイのメーチーと同じく、具足戒をうけて正式に得度した比丘尼(女性の比丘)ではないため、「尼」と訳すことに関して違和感も残る。だが、カンボジア社会においてドンチーは一般の在家の女性信者ないし女性修行者(優婆夷)とは異なる存在であり、「出家をしている女性」という意味で、あえて「尼」と訳した。

<sup>29</sup> 筆者の知る限りでは関係省庁、例えば女性・退役軍人省( Ministry of Women and Veteran Affairs )などは、寺院が持つこうした伝統的な社会的弱者保護の役割に関心がないように見受けられる。

<sup>30</sup> フリードマン(1995)

<sup>31</sup> *Ibid.*

たちの出家は、まさに力を剥奪されている人々が力を獲得していく過程であるといえる。まず、社会的な力の獲得としては、僧侶として寺で修行することで衣食住などのベーシックニーズが保障され、教育を受ける機会が得られることはすでに見た。基礎教育はこうした子どもたちにより多くの情報に対してアクセスの機会を与えることは言うまでもない。また寺院それ自体がコミュニティの情報の中心であり、多くの村人がさまざまな相談事に寺院に足を運ぶ。さらに、僧が托鉢により自らの足でコミュニティを回り、村の人々の生活ぶりを見聞し、特に困難な家庭や人々の問題を直視することができる。

次に、政治的な力の獲得については、寺院はコミュニティの社会活動の中心でもあり、寺委員会 (Kanakamaka Vat) がその意思決定や運営に携わっている。すでに見たように、僧侶は寺委員会の重要な構成員であり、自らの将来のみならず、コミュニティの将来にかかわる重要な意思決定に携わることになる。

最後の心理的な力の獲得にこそ、仏教による能力強化の最も特徴的な点であるといえる。すでに見たように、寺に預けられる子どもは貧困層や戦争孤児、HIV/AIDS孤児など、社会的に困難な状況にある子どもが多く、彼/彼女らは精神的にも大きな傷を負っている場合が多い。寺院においては、基礎教育とともに、戒律の実践や瞑想を通じて、「心の開発」を行い、これがコミュニティにおける社会活動の基礎となる。また、信者からは見習いとはいえ僧侶として精神的・社会的指導者としての期待がよせられ、コミュニティリーダーとしての自覚が芽生えるようになる。そもそも、「開発」とは仏教に由来する言葉であり、誰もが持つ仏性(潜在力)の開花を仏教では「開発(かいほつ)」という<sup>32</sup>。先に紹介した仏教の社会規範の一つである「七仏通戒偈」<sup>しちぶつつうかいげ</sup>にもあるように、すべての行動の基礎は心であり、心が乱れていればその行動も乱れる。よって、自らの心を整える「心の開発」こそ、社会開発の基礎となると考えられている。

このようにして、社会的弱者として寺に保護され、

見習い僧(沙弥<sup>しゃみ</sup>)となった子どもたちは、寺院での修行を経ることによって能力が強化され、物心両面における寺院コミュニティのリーダーへと成長していく。こうした見習い僧はそのまま成人して正式な僧侶(比丘<sup>びく</sup>)となり、寺にとどまるものもいれば、還俗して村に戻り在家の信者としてリーダーシップを発揮するものもいる。このような、仏教を通じて、社会的弱者を救済しつつ次世代のリーダーを育てるという機能が仏教コミュニティの構造的な社会関係資本として存在するのである。筆者は、この機能をR.ヌルクセの「貧困の悪循環」にならって、「仏教による貧困軽減の好循環(virtue cycle of poverty reduction by Buddhism)」と呼んでいる<sup>33</sup>。

## 12 6 コミュニティから地域へ:草の根からのパートナーシップと人間の安全保障

では、仏教寺院コミュニティにおける草の根の人間の安全保障システムは、「点」として個々のコミュニティに限定されてしまうものであろうか。それとも、より大きな「面」として地域的あるいは国家的な広がりをもちうるものであろうか。

ここでは、ナラヤンの「内部結束型(Bonding)」、社会関係資本と「橋渡し型(Bridging)社会関係資本」の分析視覚に基づいて検討してみる。先に見た仏教の社会分析は、寺院コミュニティ内の分析、即ち内部結束型の社会関係資本に着目したものであった。ここでは寺院コミュニティ間の連携=パートナーシップがどのように図られ、「点」の活動が「面」へと広がっていくかを、「橋渡し型」社会関係資本の観点から、2つのパートナーシップについて検討していきたい。即ち、伝統的な寺院間のパートナーシップと、ローカルの仏教NGOによるパートナーシップである。

### 12 6 1 伝統的な寺院コミュニティ間のパートナーシップ

カンボジアの寺院コミュニティはそれぞれが孤立

<sup>32</sup> 仏教的開発(かいほつ)と社会開発については、西川・野田(2001)を参照。

<sup>33</sup> Noda(2000)

しているわけではなく、いくつかの寺院がネットワークをつくっているケースが多い。カンボジアの寺院はよりよい社会的文化的サービスの提供をめぐって一種の「自由競争」の関係にあることはすでに見たが、それは決して敵対的な関係ではない。むしろ限られたリソースを有効に活用し、よりよいサービスを提供するためお互いに協力し合っているのである。仏教行事などの文化事業の際にはお互いにパートナーの寺院どうしが日常的に協力しあっている。

また、寺院が中心となるコミュニティの互惠活動（MBCA）ないしコミュニティ主導の開発（CDD）においても、非常に興味深い協働の形態が見られる。学校建設や道普請など多大な労力や資金を必要とするプロジェクトの場合は寺院が中心となってコミュニティのリソースを動員する。寺院のコミュニティは複数の村にまたがっているため、こうした寺院の活動それ自体が異なる村々の間でのパートナーシップを促進しているとも言える。

さらに興味深いのは寺院コミュニティ相互のパートナーシップである。つまり、一つの寺院コミュニティだけで資源が十分でない場合には、ほかの寺院コミュニティの協力を仰ぐことがある。スヴァイリエン州のある寺院Aのケースで説明してみよう。

寺院Aは寺院B、C、Dとパートナーシップの関係にある。これらの寺院は必ずしも地理的に近いわけではないが、それぞれの住職が同じ仏教学校で学んだことから親密な関係を持つようになった。寺院Aの境内には小学校Aがあり、寺院Bの境内にも小学校Bがある。寺院の境内に小学校があるのはカンボジアの農村ではよく見られる光景である。小学校Aの建設・維持においては寺院Aの信者が資金や労働力を提供した。寺院Bにある小学校Bにも校舎を増設する計画が持ち上がり、寺院Bが支援することになったが十分な資源を動員することが難しかった。そこで、寺院Bは寺院Aに協力を求め、寺院Aは寺院Bにある小学校Bのために、寺院Aの教区にある村々の信者に寄進を呼びかけたのである。

ここで注意すべきは、寺院Aの信者の子どもたちの多くは小学校Aに通っており、寺院Aの信者にとってみれば、寺院Bおよびその境内にある小学校Bは何の利害関係もない存在であるということである。しかも、寺院Aの信者たちは決して学校Bを直接支援しない。あくまで、自分の寺院コミュニティAの活動の一環として、寺院Bの呼びかけに応じて小学校Bを支援しているのである<sup>34</sup>。

自分の子どもが通っているわけでもない小学校のために寄進をするというのはわれわれの感覚からはなかなか考えにくいことではある。だが、カンボジアにおいてはこれが寺院のネットワークを通じた場合、ごく常識的に行われており、仏教が村々の間のみならず、寺院コミュニティ間の橋渡し型社会資本の役割を果たし、村々の間そして寺院コミュニティの間のネットワークとパートナーシップを促進している。

## 12 6 2 ローカルNGOによるパートナーシップ

こうした、伝統的な寺院間のパートナーシップをより組織的に促進しているのがローカルの仏教NGOによる活動である。スヴァイリエン州を拠点に活動しているローカルNGO、「Santi Sena」を事例に見てみよう。

スヴァイリエン州はカンボジアの中でも貧困な地域の一つで脆弱性も高い。水資源に乏しく、米作も年1回に限られる。ベトナム国境に位置し内戦やベトナムとの戦争の激戦地としてひどく荒廃した。さらに、ポルポト派時代には多くの住民が「ベトナムのスパイ」嫌疑をかけられるなど、ポルポト派時代には大規模な強制移住をさせられ、コミュニティのつながりが分断された。

Santi Senaは、1994年スヴァイリエン州プレイチュラック寺にて、内戦を逃れ、故郷に戻った住職のニェム・キムテン師（Nhem Kim Teng）によって設立された。Santi Senaは、貧困削減と社会的不正義による犠牲者（社会的弱者）の支援、紛争・

<sup>34</sup> さらに注意しなければならないのは、寺院と学校がたとえ同じ場所にあったとしても、寺院のコミュニティ（教区）と子どもたちの通学範囲（学区）は必ずしも一致しないという点である。即ち、たとえ寺院Aに親が通っていたとしても、子どもは寺院Aにある小学校Aに通っているとは限らない。これは、カンボジアの農村社会には日本のような固定的な学区制度は事実上存在せず、基本的に保護者が自由に学校を選べることによる。

表12 - 3 人間の安全保障とSanti Senaの活動

<p><b>「恐怖からの自由」のための活動</b></p> <p>(1) 「法の行進」：1992年、カンボジア仏教会大僧正、マハ・ゴサナンダ師らとともに、「ダンマヤットラ（法の行進）」を組織。総選挙に向けて、平和構築、民族和解、人権擁護に大きな役割を果たした。その後「地雷廃絶」「環境保護」などをテーマに行進を行ってきた。</p> <p>(2) 村レベルにおける紛争和解： 住民はもとより、警察、公務員を招いての、社会的不統合・相互不信を緩和し、村レベルでの紛争や暴力をなくすワークショップを開催。コミュニオン選挙に向けての民主教育と公正な選挙の促進を行った。</p> <p><b>「欠乏からの自由」のための活動</b></p> <p>(3) 環境マネジメント：植林、森林保護、動物保護区、生物多様性保護、セミナー、環境教育などを実施。</p> <p>(4) 農村コミュニティ開発：村にコミュニティ開発委員会を設置、コメ銀行、マイクロファイナンス、井戸、灌漑、農業セミナーなどを実施。</p> <p>(5) ノンフォーマル教育：寺院図書館、移動図書館、コンピューター教育、英語教育、女性のための職業訓練などを実施。</p> <p>(6) 寺院のネットワーキングとキャパシティ・ディベロップメント：セミナーの開催や各種プロジェクトを通じてスヴァイリエン州全226カ寺がSanti Senaに協力。20カ寺がネットワークの中心メンバーとして活動。</p>
---

出所：筆者作成。

暴力の削減、人権の向上、助成の能力強化（empowerment）、環境保護をミッションとし、寺院を中心とした草の根からの人間の安全保障の活動を行っている（表12 - 3）。

Santi Senaの活動は社団法人シャンティ国際ボランティア会（SVA）など、日本や欧米の国際NGOの支援を受けつつ着実に根付きつつあるが、中でも重要なのは、こうした活動がSanti Sena一団体の活動にとどまらず、全州的な広がりを持った仏教による人間の安全保障のネットワークとして機能し始めていることである。スヴァイリエン州の寺院は全226カ寺であるが、そのすべてがセミナーやプロジェクトへの参加などを通じてSanti Senaとかがわりを持ち、なかでも20カ寺がネットワークの中心メンバーとして活動している。キムテン師によれば、今後はスヴァイリエン州だけでなく、東部の近隣の州にも活動を広げる予定とのことである。そして、さらには世界のクメール仏教寺院、社会行動仏教者（Socially engaged Buddhist）、NGOなどとグローバルなネットワークを築いていきたいとのことである。

また、東部のスヴァイリエン州だけでなく、西部でもバタンバン州を中心にローカルNGO、Buddhism for Development（BFD）が活発に活動している。BFDはSanti Senaと同様、仏教寺院の活動を中心に据えたNGOで、僧侶であったヘン・モ

ニチェンダ師（Heng Monichenda、現在は還俗）によって設立された。BFDは人間の安全保障のためのさまざまなプロジェクトを行うのみならず、バタンバン州や近隣の州の寺院のネットワーキングやキャパシティ・ディベロップメントの活動を行っている<sup>35</sup>。

## 12 7 カンボジアにおける草の根からの人間の安全保障が抱える課題

以上、見てきたようにカンボジアにおける草の根レベルの人間の安全保障において、社会関係資本としての仏教の役割は非常にユニークかつ重要である。社会関係資本としての仏教（BSC）をコミュニティ主導の開発（CDD）の資源として活用し、開発戦略・開発政策に取り込んでいくことは重要であるが、他方で多くの課題も残されている。

第一に、カンボジアにおける仏教を取り巻くさまざまな困難である。具体的にはポルポト政権時代の仏教破壊による人材不足や人材育成機関の未整備、それに伴う僧侶や寺院の社会的地位や機能の低下、近代化に伴う人々の仏教に対する価値観の変化などである<sup>36</sup>。

第二に、社会関係資本としての仏教（BSC）の要素賦存の地域格差などの問題である。本稿のベースとなっている研究対象地域（スヴァイリエン州など）

<sup>35</sup> BFD（1998）

<sup>36</sup> 野田（1998）

では有名な開発（かいほつ）僧や仏教をベースとするローカルNGOの活動が活発であり、開発資源としての社会関係資本としての仏教（BSC）が豊富であるが、他方そうでない州や地域もある。また、すでに見たように、カンボジアの仏教寺院は社会的文化的サービス提供機関として競争にさらされているため、寺院の活動が活発な地域（教区）では住民は多くの便益を得られる一方、そうでない地域では得られる便益は少なくなる。

第三に、ジェンダーの問題である。カンボジア仏教はジェンダーの平等性が高いとは言いがたい。まず、社会関係資本としての仏教（BSC）における仏教ソーシャル・セーフティ・ネットの受益者という点では、男性（ないし男子）は、沙弥（<sup>しゃみ</sup>男性の見習い僧）・比丘（<sup>びく</sup>男性の僧）といった形で正式に得度できるのに対し、女性（ないし女子）はドンチーといういわば「一段劣った」形でしか出家できない。したがって、ここでは「仏教による貧困軽減の好循環機能」が十分機能せず、女性のリーダーが生まれにくい。また、寺院の運営の問題として、それに携わる僧侶はもちろん男性であり、寺委員会のメンバーも地元の有力者や元僧侶が中心であり、圧倒的に男性が中心である。

以上見てきたように、カンボジアにおける社会関係資本としての仏教（BSC）、より一般的には社会的文化的要因は、開発資源としては重要であると同時に、その活用の際には資源の持続性や公正性の点で十分留意する必要がある。

## 12 8 まとめと政策的インプリケーション：草の根からの貧困削減と人間の安全保障を促進するために

本稿では、開発における社会的文化的要因の重要性に着目しながら、カンボジアにおける仏教を中心としたコミュニティ主導の開発（CDD）を事例として、社会開発の観点から草の根レベルにおける人間の安全保障を検討してきた。

最後に、これまでの議論をまとめつつ、JICA事業における社会配慮や社会分析・調査との関係において、政策的インプリケーションを検討したい。

### 12 8 1 まとめ：草の根のイニシアティブに注目した人間の安全保障

今日における開発の最優先課題である貧困削減のためには、経済開発のみならず、貧困を取り巻く多様な要因、とりわけ社会的要因に取り組んでいくこと、即ち、社会開発が不可欠である。人々の安全は従来国家が守るべきものとされてきたが、途上国においてはこうした「国家による人間の安全保障」の枠組みが必ずしも十分に機能するとは限らない。開発から取り残された社会的弱者層の人間の安全を保障していくうえで、「上から」の取り組みと同様に重要なのは、「民衆の安全保障」（people's security）つまり民衆（people）自身による「下からの」「草の根からの」取り組みであるコミュニティ主導の開発（CDD）に着目することである。

その際、コミュニティの果たす役割を正しく認識し、それを活用していくためには、社会的文化的要因に関する分析（社会分析・調査）が不可欠であり、それを資源（社会関係資本）として認識し、コミュニティの社会的能力を強化していく必要がある。その際、現地の社会文化に精通し、民衆の視点に立ち、草の根のコミュニティ開発を支援しているローカルNGOやそれを支援している国際NGOの役割に注目する必要がある。こうした社会的文化的要因の活用は人間安全保障のための「保護」と「能力強化」両方に有益であり、こうしたアプローチをとることにより、民衆やコミュニティのオーナーシップを高め、コミュニティ間あるいはコミュニティと開発機関のパートナーシップを強化し、持続可能な開発を促進する。

例えば、カンボジアにおいては社会関係資本としての仏教（BSC）がコミュニティ主導の開発（CDD）やソーシャル・セーフティ・ネット（SSN）つまり、人間の安全保障のための「保護と能力強化」の両面において重要な役割を果たしている。だがカンボジアでは、こうした社会関係資本の役割が一部のNGOを除き、政府やドナーにまだ十分認識されておらず、今後の積極的活用が望まれる。また、こうした伝統的な文化的社会的資源は有益であると同時にさまざまな課題を抱えるものであり、活用にあたっては十分留意する必要がある。

## 12 8 2 政策的インプリケーション: 社会的資源の活用のための社会分析・調査

最後に、政策的インプリケーションとして、社会的文化的要因に配慮し、それを資源として活用し「草の根からの社会開発による人間の安全保障」を実践するための社会分析・調査のあり方について、いくつかのサジェスションを行い、本稿の締めくくりとしたい<sup>37</sup>。

JICAでは開発における社会的要因の重要性に配慮し、従来の「環境ガイドライン」を改訂する形で、2004年4月に「環境社会配慮ガイドライン」<sup>38</sup>を制定した。また、同年3月に「貧困削減実務マニュアル」<sup>39</sup>を作成、貧困削減において社会分析・調査を重要な過程として位置づけている。JICAにおける社会調査とは「プロジェクトの計画・変更・実施に根拠を与えるために行われる対象地域の社会状況に関する調査」<sup>40</sup>とも定義される。では、その目的たる「プロジェクトに根拠を与える」とはどういうことであろうか。World Bank (2004) の議論を参考にしつつ、筆者なりにまとめてみたい<sup>41</sup>。

第一に、プロジェクトそのものの必要性 (needs) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトが受益者にとって必要か、また必要性に対してどのように応えるかを検討し、プロジェクトの必要性を根拠付ける社会調査である。

第二に、プロジェクトにおける制約要因 (constraint) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトにおいて、社会的文化的にどのような制約要因があるかを見極め、その制約の中で、あるいは制約をプロジェクトに取り込むことによってリスクを軽減しプロジェクトの妥当性を根拠付ける社会調査である。

第三に、プロジェクトの影響 (impact) に関する社会調査である。即ち、当該プロジェクトが受益者

を含む利害関係者にとってどのような正または負の影響を与えるかを検討し、特に負の影響に対してはそれを少なくするための配慮をすることによって、プロジェクトを行うことに問題がないという根拠を与える社会調査である。第二と第三は類似しているが、前者はプロジェクト以前の制約要因、後者はプロジェクト実施後の影響と考えることができる。

第四に、プロジェクトの担い手たる主体 (actor) やそれを取り巻く機会 (opportunity)、資源 (resource) に関する調査である。即ち、当該プロジェクトを推進するうえで誰がその主体になりうるか、また、どのような社会的文化的資源が活用可能かについて検討し、プロジェクトのオーナーシップと持続性を高め、より効率的なものとするための根拠を与える社会調査である。

これらの点についてJICAの「貧困削減実務マニュアル」(以下、マニュアル)によれば、貧困削減案件においては、一般案件の事前評価調査に加えて、社会分析および組織・アクター分析を行うとしている。社会分析の主な目的として、事業のターゲットグループと事業によって影響を受ける人々、事業の効果と正負のインパクト、貧困層のニーズを挙げている。また、組織・アクター分析においては、プロジェクト運営主体や貧困層を取り巻く組織・アクターの組織的能力や適性を把握することとなっている。

### (1) 開発における社会的費用から社会的資源へ

まず提案したいのは、社会分析・調査を開発における「社会的資源」活用のための調査としてさらに積極的に位置づけることである。社会的要因を配慮が必要な「費用」という認識をもちつつも、さらに進んで、持続的開発を推進し、人間の安全保障を実現するための「資源」としてとらえ、活用するという認識を持つことが重要ではないだろうか。

<sup>37</sup> 本稿では開発における社会的文化的要因の重要性を強調するものの、社会調査・分析それ自体を目的とした研究ではないので詳しくは今後の課題として別の機会に譲る点、ご了解されたい。

<sup>38</sup> JICA (2004b)

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> 上田ほか (2004)

<sup>41</sup> World Bank (2004) は、社会分析の目的は「社会的影響、機会および制約」を分析することであり、これを通じて「社会統合、能力向上、安全」という戦略的目標を達し、ひいては公正で持続可能な開発という社会開発のゴールの達成を通じて貧困削減を実現するものととらえている。また、そのエントリーポイントとして、社会的多様性とジェンダー、制度、規範および行動様式、利害関係者、参加、社会的リスクの5つの側面からの分析を挙げている。

「環境社会配慮ガイドライン」(以下、ガイドライン)は持続可能な開発を実現するために、環境費用と並んで社会費用を内部化し、それを可能とする社会と制度の枠組みが不可欠であると指摘している点で画期的である(1.1)。だが、ガイドラインの基本的性格は「社会費用」という概念に端的に表されているように、開発プロジェクトを実施する際に、悪影響を及ぼさないように注意しなければならない点を示すものである。即ち、ガイドラインの基本方針に「JICAは相手国政府の開発目的に資するプロジェクトが環境や地域社会に与える影響を回避または最小化し、受け入れることができないような影響をもたらすことがないよう」にする(1.4)とあるように、いわばネガティブチェック的な性格のものであるといえる。

筆者はこのガイドラインの基本姿勢を支持する一方で、さらに一步踏み込んだ、いわば積極的でポジティブな社会的文化的要因の認識と活用をするべきであると考え。この点、「マニュアル」の組織・アクター分析において配慮されていることと思うが、今回事例として取り上げた「カンボジアにおける仏教」のような、開発の主体・組織としてもすれば看過あるいは無視されがちなケースもあるので、あえて強調しておきたい。

## (2) 「声なき民衆」の声を聞く: 人間の安全を守れない国家と取り残された社会的弱者

人間の安全保障の視点とはいってもなく、人間一人ひとりに注目した安全保障に注目することである。だが、国家は民衆の安全を守れるとは限らず、むしろ場合によっては国家それ自体が民衆、特に社会的弱者の安全を脅かすこともある。特に国家自体が破綻し機能しなかったり、非民主的な独裁政権であったりした場合には大きな問題である。ガイドラインにおいては「環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠である」とし、そのために「基本的人権の尊重に加えて、ステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任および効率性が確保されることが重要」(1.1)と述べられている。さらに、「そのほか(政府機関以外 - 引用者)のステークホルダーも真摯な発言を行う責任が求められる」(1.1)とある。

だが、社会的弱者とは、国家や行政上の枠組みからも取り残されてしまったステークホルダーであり、こうした民主的意思決定に参加しようにも、参加できない「声なき民衆」(voiceless people)であることが多く、彼/彼女らに「真摯な発言を行う責任」を求めるのは酷である。

もっとも社会配慮が必要な社会的弱者にとって有効な形でガイドラインを機能させるためには、こうした「声なき人々」を迫害から保護する(Protection)と同時に、意思表明を可能とするための能力強化(empowerment)が重要である。と同時に、ガバナンスを向上させ、彼/彼女らが、声を発することのできる社会的環境整備(enabling)を行う必要があり、NGO/市民社会との協力が重要である。

社会調査・分析においては、人間の安全保障が最も求められる「声なき民衆」の声を聞く努力をすること、そしてこうした人々が声を発することができるようにすることが同時に求められる。

## (3) 当該国政府自身の社会分析・調査能力の向上: 国家の開発計画と民衆の開発実践のずれをなくす

ガイドラインによれば「女性、先住民、障害者、マイノリティなど社会的弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する」(2.7.1)とあり、この点はいくら強調してもしすぎることはない。だが、国家によるマイノリティの弾圧など政治的意図によりこうした社会的弱者への配慮をしない場合もある。あるいは国家、ドナーの「上から」の視点と民衆の「下から」の視点では、社会状況の把握や理解が異なり、国家やドナーが草の根民衆の生活や社会文化を十分理解しなかったり、場合によってはドナーのバイアスによって国家が作成した貧困削減戦略や開発計画が民衆のニーズや開発実践とずれていたりする場合もある。

ガイドラインに「協力事業によって相手国政府による適切な環境社会配慮の確保を支援」(1.4)とあり、ドナーのみならず、当該国政府自らが貧困削減の観点から公正で適切な社会分析・調査を行うように支援していく必要がある。

#### (4) NGO / 市民社会組織や研究者などのパートナーシップ：多様で多角的視野に立つ調査と支援

社会調査・分析には、質問票によるアンケート調査、インタビュー調査、参加型農村調査（PRA）、参与観察などさまざまな手法が用いられ、それらに要する期間やコストもさまざまである。だが、調査内容が個人や家計の貧困状況などネガティブで人前にさらしたくないもの、人間関係・社会における力関係といったセンシティブなもの、そして規範・価値観といったインビジブルなものになればなるほど、なかなか「本音」を語ってもらえず、短期間の調査でそれを正しく把握することは困難となる。

こうした調査対象の側の問題だけではなく、調査主体の問題も大きい。「一過性の調査では、調査者の中に、調査地域や貧困層を取り巻くコンテキストについての知識やその中の生活経験のストックが乏しいが故に、ある場面において得られた情報をそのまま鵜のみにしたり、あるいはそれを貧困層が生活するコンテキストの中で読み解くことができない<sup>42</sup>」。さらに、こうした調査が困難な社会的文化的要因が開発プロジェクトにおいて決定的な要因となることは少なくない。

だが、現実の開発援助プロジェクトの過程においては、社会調査・分析の過程において長期間フィールドに入り、民衆とりわけ社会的弱者と親密な人間関係を築くことは非常に困難である。また、既に見たように、国家と民衆あるいはドナーの社会状況に対する認識がずれることもあり、こうした問題を解決するにはより多角的な視野に立つことが重要である。

こうした困難で地道な社会調査・分析を行うには、JICAの派遣専門家や青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）といった内部リソースはもちろん、現地の社会状況に精通したローカルコンサルタントや研究者、そしてローカルNGO、国際NGO、住民組織（PO）など市民社

会も含めた外部リソースの活用による多角的な視野に立った多様なアクターとの連携を通じての多角的な調査が不可欠である。特にNGO / 市民社会組織は国家とは違った角度による、草の根の視点に立ってプロジェクトを行っており、その知見はきわめて重要といえる。

例えば、外務省の「日本NGO支援無償」においては、現行スキームでは事前調査に対する助成がない。また基本的に単年度主義であるため、じっくり事前に社会分析・調査をしたうえでプロジェクトの立案や実施に取り組むことが困難である。一般にNGOは財政基盤が脆弱であり、かつ社会調査・分析に対する助成金などはリソースが限られているため、外務省、JICAなど、公的機関とのパートナーシップにおける事業こそ、こうした長期的視野に立った社会分析・調査への助成が望まれる。また人間の安全保障の観点に立った場合、政府機関では実施が困難な僻地やマイノリティの地域などの社会的文化的複雑な要因が絡み合っている地域にこそNGO / 市民社会の協力を得て、脆弱な人々に対する支援を行っていくことがODAの効率化につながる<sup>43</sup>。そのためにはNGO / 市民社会組織が社会分析・調査に積極的に参画でき、それが具体的なプロジェクトへとつながるような制度の整備が望まれる。さらに、社会的文化的要因を調査するだけではなく、社会的能力それ自体を強化するための「社会的ソフト」への協力やそれに取り組むNGO / 市民社会への支援も求められる<sup>44</sup>。

以上、検討してきたように、人間の安全保障においては、社会開発の観点に立ち、社会的文化的要因に配慮し、さらには民衆自身による草の根からの営みを尊重しつつそれを社会的資源として活用し支援することが重要である。これが、民衆の参加を促し、オーナーシップを高め、より良いパートナーシップを築きながら人間の安全保障を促進するための効果的援助を行う一つの道であるといえる。

<sup>42</sup> 菅原（2005）

<sup>43</sup> 野田ほか（2005）

<sup>44</sup> 人間の安全保障におけるNGOとODAの連携は重要な課題である。筆者が副座長を務めるNGO外務省定期協議において、「日本NGO支援無償」に対し11の提言を行い、これらの点について改善するように働きかけている。



## 参考文献

- 天川直子 (2001) 『農村開発』 『カンボディア国別援助研究会報告書』 第7節、国際協力事業団国際協力総合研修所
- 上田直子・桑島京子・鈴木修一・山下優子・佐藤寛(2004) 『JICAにおける社会調査の位置づけとその変遷』 『第15回国際開発学会全国大会報告論文集』 国際開発学会
- 国際協力機構 (JICA) (2004a) 『貧困削減実務マニュアル』  
—— (2004b) 『環境社会配慮ガイドライン』
- 国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所 (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 【総論編】および【事例分析編】』
- 佐藤寛編 (2001) 『援助と社会関係資本』 アジア経済研究所  
—— (2003) 『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所
- 菅原鈴香 (2005) 『貧困解消に向けての社会調査の重要性、可能性と困難性』 国際協力機構国際協力総合研修所、客員研究員報告書
- 豊田俊雄編 (1994) 『開発と社会』 アジア経済研究所
- 西川潤編 (1997) 『社会開発』 有斐閣
- 西川潤・野田真里 (2001) 『<sup>かいほつ</sup> 仏教・開発・NGO』 新評論
- 野田真里 (1998) 『内発的発展と宗教』 川田順造他編 『岩波講座開発と文化7 - 人類の未来と開発』 岩波書店  
—— ・他 (2005a) 『平成16年度NGO・外務省合同評価 - 「日本NGO支援無償資金協力」スキームの評価最終報告書』  
—— (2005b) 『カンボジアにおける仏教と人間の安全保障：スヴァイリエン州における寺院と社会開発にかんする調査 (仮)』 (文部科学省科学研究費および庭野平和財団助成、近刊)
- フリードマン、ジョン (1995) (斉藤千宏、雨森孝悦訳) 『市民・政府・NGO-力の剥奪からエンパワーメントへ』 新評論
- マハ・ゴサナンダ (馬籠久美子・野田真里訳) (1997) 『微笑みの祈り - 智慧と慈悲の瞑想』 春秋社
- モニチェンダ、ヘン (野田真里訳・構成) (1996) 『カンボジアの文化に根ざした人間開発』 『シャンティ』 第146巻1号、曹洞宗国際ボランティア会 (SVA)
- ミシリエビッチ、エバ (栗野鳳監訳) (1998) 『NGOが見たカンブチア』 連合出版
- Buddhism for Development (BFD) (1998) *Rural Integrated Community Development Program: Battambang and Banteaymeanchey, Cambodia, Annual Report.*
- Bourdieu, P. (1986) "The Form of Capital," in Richardson, J., ed., *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Chandler, D. (2000) *A History of Cambodia*, 3<sup>rd</sup> edition, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Coleman, J. (2000) 'Social Capital in the Creation of Human Capital,' reprinted in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: The World Bank, originally in *The American Journal of Sociology* 94 (Supplement).
- Council for Social Development (CSD), Kingdom of Cambodia (2002) *National Poverty Reduction Strategy (NPRS)*.
- De Berry, J. (1999) *Exploring the concept of community: implication for NGO management*, CVO International Working Paper. 8. Centre for Civil Society (ex CVO), London School of Economics.
- Donginer, P. et al. (2003) 'Community Driven Development' in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, Chapter 9, World Bank.
- Ebihara, M. (1968) *Svay: a Khmer village in Cambodia*, Ph. D Dissertation, Colombia University.
- Grootaert, C. (1998) "Social Capital: The Missing Link?," *Social Capital Initiative Working Paper No.3*, World Bank.
- Kim Teng, N. (2000) personal interview with the director of Santi Sena, Svay Rien, Cambodia, 5 April.
- Krishnamurthy, V. (1999) *The Impact of Armed Conflict on Social Capital: A Study of Two Villages in Cambodia*, Study conducted for the World Bank by Social Service of Cambodia.
- Krishna, A. (2000) "Creating and Harnessing Social Capital," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- Midgeley, J. (1995) *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage.
- Ministry of Planning (MOP), Kingdom of Cambodia (1996) *Socio-economic Development Plan*.
- Murray, O. (1996) *Angkor Life*, San Francisco: Bua Luang Books.
- Mysliwiec, E. (1988) *Punishing the Poor: The International Isolation of Kampuchea*, Oxford: Oxfam.
- Narayan, D. (1999) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, Poverty Group, PREM, World Bank.
- Narayan and Pritchett (1997) *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*, Environment Department and Policy Research Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Noda, M. (2000) "How is 'social capital' useful in the analysis of organized community action? - A case of Buddhist community in Cambodia," MSc in Management of NGO dissertation. London School of Economic and Political Science.
- Putnam, M. (1995) *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

- Serageldin, I. and Grootaert, C. (2000) "Defining Social Capital: an integrating view," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- UNDP (2003) *Human Development Report 2003*, Oxford University Press (横田洋三・秋月弘子監修 『人間開発報告書2003: ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けて』 国際協力出版会).
- Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation," in Dasgupta, P. and Serageldin, I., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- Working Group on Social Organization in Cambodia (1999) *Conference on the Meaning of Community in Cambodia*, vol. 1-2, Phnom Penh.
- World Bank (1992) *Cambodia: Agenda for Rehabilitation and Reconstruction*, Washington D.C.
- (1998) *The Initiative of Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description*, Social Capital Initiative Working Paper No.1.
- (2000) Social Capital for Development  
<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>
- (2001) *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, Oxford University Press (西川潤監訳 『世界開発報告2000/01: 貧困との闘い』 シュプリンガー・フェアラーク東京).
- (2003) *Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Support Projects*, Washington D. C.: World Bank.
- (2004) *Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward (Discussion Draft)*, Washington D. C.: World Bank.

## 補論資料

補論資料 1	JICAにおける貧困削減への取り組み .....	227
補論資料 2	防災と人間の安全保障の考え方 .....	233
補論資料 3	脆弱性分析とJICA事業への示唆 - 教育セクターを事例として .....	251
補論資料 4	貧困問題と紛争予防：平和構築支援における開発援助の役割 .....	259
補論資料 5	「人間の安全保障委員会」報告書の提言概要 .....	265
補論資料 6	人間の安全保障に類似する国際社会の取り組み .....	269
補論資料 7	人間の安全保障委員会報告における「ソーシャル・ミニマム」と 「社会的保護」に関する論点 .....	275

---

## 補論資料 1 JICAにおける貧困削減への取り組み

---

### JICA貧困削減タスクフォース

JICAは貧困を重要な開発課題の一つととらえ、貧困削減に向けた開発戦略の検討と実践に取り組んできている。本補論では、これまでに策定されたJICA『課題別指針・貧困削減』（2002）、『開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減』（2003）に基づき、JICAにおける貧困削減への取り組みについて述べる。

### 1. JICAにおける貧困削減基本方針

JICAの貧困削減協力の最終目標は、貧困層が主体的に基礎的生活を確保できるように、また、社会に参画できるように、貧困層の政治・経済・人間・社会・保護の各潜在能力を高めることにある。また、貧困の背景には、貧困層を取り巻く環境、社会構造、制度に貧困をつくりだし、固定化させている要因があることから、貧困層を取り巻く環境を変化させ、貧困の悪循環を断ち切ることにより、貧困層の人々の潜在能力の強化を支援することも目標とする。そのため、貧困層への直接支援を強化するほか、貧困層に資源・サービス・情報などが持続的に届くような仕組みを構築し、貧困層の参加を受け入れられる社会の構築を目指す。

さらに、貧困削減を直接の目的とした事業ではもちろんのこと、そうでない事業においても、実施する事業の便益や効果がどのように貧困層に影響を与えるかを十分に見極めることが重要である。

貧困を生み出す構造および要因や貧困の状況や現象は国・地域ごとに異なり、多様かつ複雑である。そのため、貧困削減の支援策も国別・地域別に検討・作成し、かつ個々の援助スキームの特徴を有効に活用しながら、個々の事業が全体として相乗効果を発揮するように組み立てる。

経済成長は貧困削減の前提条件であるため経済成長に資する協力を行うことも貧困削減のためには不可欠である。

### 2. JICAの貧困削減協力の実施方針

以上の基本方針に基づき、JICAでは以下のとおり貧困削減協力の実施方針を定めている。

#### 国別の貧困要因・現象を把握

貧困を生み出す要因、および貧困の現象はそれぞれの国および地域によって異なる。また貧困を生み出す諸問題がきわめて広範囲におよび、かつ相互因果関係を有している。そのため、効果的に貧困対策を行うためには、事業実施計画および事業計画を策定する際、国・地域・グループごとに貧困要因や貧困の現象、貧困プロフィールのような基本情報を十分に分析し明らかにする必要がある。

#### 当該国の貧困削減戦略との整合性

当該国の貧困削減にかかる計画や戦略（PRSP策定対象国であれば同文書）に示される全体の方向性/枠組みと、国別事業実施計画ならびに個別のプログラムや事業とを照らし合わせて整合性を検討する。また、相手国政府のみならず関係ドナー、NGOとも調整や連携を行い、全体として最大の効果が発揮できるよう努める。

#### 貧困層へ直接裨益する援助の戦略的な実施

貧困削減のためには、援助の裨益が貧困層に確実に届くことが重要であるため、戦略的に貧困層に直接裨益する援助を実施する。また貧困層に近いレベルで活動する本邦および現地のNGOとの連携を通じた貧困削減支援を強化する。

#### 貧困層に資源、サービスなどが持続的に届くような制度、構造を構築するための支援

貧困層へ直接裨益する援助に加え、貧困層の資源を管理する能力の強化、および資源やサービスが貧

困層に届くような体制を制度化する必要がある。このためには、まず開発のプロセスにおける貧困層の参加が重要である。貧困層の能力構築を通じて社会参加を促進し、また貧困層の参加を受け入れられる社会の構築によって貧困の悪循環を断ち切ることを目指すことが重要である。したがって、そのような参加型開発を通じて貧困層のエンパワメントを支援すること、ならびに政策支援型専門家の派遣などを通じての政策・制度の改善への助言・提言につき一層強化していく必要がある。

#### 個々の事業の貧困層への影響をはかる（インパクトアセスメント）

原則としてすべてのプログラムおよび個別事業について、貧困層に与えるプラスのインパクトおよびマイナスの影響について検討するプロセスを、計画・立案、実施、モニタリング・評価段階に包括的に組み込む。このようなプロセスを通じて貧困層にプラスの効果を与え、負の影響を極力最小限にとどめるような形で事業内容を検討し、必要に応じてプロジェクト内容を変更・修正することも検討する。

#### 貧困削減支援事業の持続性の確保

昨今、国際社会において途上国自身や貧困当事者のオーナーシップの重要性がクローズアップされているが、JICAは従来から相手国の自助努力の促進を基本理念としており、したがって途上国の人々が主体となる事業実施のノウハウも十分蓄積している。今後もこれらのノウハウを活用することにより、途上国自身や貧困当事者の自助努力を促進する方針を堅持することにより、支援事業の持続性を確保する。

### 3．JICAにおける貧困の定義

JICAにおける貧困削減の定義は、「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態」としている。これは基礎的生活を確保するために必要とされる所得だけでなく、食糧・教育や保健・保護・安全・職業・尊厳・権利などに関する各種能力が剥奪されている状況で

ある。

基礎的生活を送るために、ならびに社会に参加するために必要である能力の定義については、以下の5つの能力に関する側面に分けてとらえることとしている。

#### 政治的能力（影響力、権利、自由）

政策決定プロセスへの影響力をもつこと

#### 社会的能力（地位、尊厳、ソーシャルキャピタル（社会関係資本））

地域の社会生活に参加できること

#### 経済的能力（収入、生計、職業）

容認し得る生活水準を維持するために必要な収入、生計、職業、資産を有すること

#### 人間的能力（教育、保健）

健康で、衣食住が十分、安全な水のアクセスがあること

#### 保護的能力（安全保障、脆弱性の緩和、リスク回避）

飢餓、災害、紛争、犯罪、暴力、疫病などの各種ショックに対し、自らを守れること

なお、貧困の原因や背景は国・地域ごとに大きく異なるため、具体的な貧困層の定義や貧困ラインについては、その国・地域ごとに当該国や各ドナーに共通なものがある場合はそれを尊重し、準拠する。

### 4．貧困削減のための4つの開発戦略目標

貧困削減を達成するために、JICAでは5つの潜在能力の向上を目指した4つの開発戦略目標を設定している。政治的能力と社会的能力向上の活動は共通するものが多いことから一つの開発戦略目標とする。

#### 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備（政治的能力、社会的能力）

人権や社会参加などの政治的能力や社会的能力に該当するものは、広がりのある概念ですべてのセクターにかかわる基本的な能力である。そのため、貧困層の政治・社会的能力を高めるための体制整備が

貧困削減の基本として重要となる。

貧困削減のための計画・制度・実施体制整備のためには、まず貧困層の置かれている現状、ニーズ、ニーズを生み出す背景に即した適切な貧困削減に対する包括的な計画を国レベルおよび地方レベルで策定・実施することが重要である。また、貧困層に必要な社会サービスを供給するシステムを整備し、貧困層が実際に必要なサービスを楽しむことができるようにしなければならない。同時に人権が蹂躪されやすい貧困層の基本的な人権を保障する制度や仕組みが必要となる。これらの体制を整える一方で、貧困層自身の自立や社会参加を促進していくことも不可欠である。

**貧困層の収入の維持・向上（経済的能力）**

貧困層の抱える大きな問題の一つに収入が十分でない、ということがある。収入が少ないことにより必要な教育や保健医療サービスが受けられない、災害などがあつた場合に極度の貧困に陥り容易に元の生活水準に戻れない、というようなことになる。そのため、貧困層の収入を向上させる、少なくとも収入を維持できるようにすることが重要となる。

**貧困層の基礎的生活の確保（人間的な能力）**

貧困層が生活を向上させるためには少なくとも基礎的な教育や保健のサービスが受けられ、健康を損なわない住環境で生活できることが必要であるが、貧困層は教育や保健サービスを十分に受けられないことも多く、また劣悪な住環境であることも多い。そのため、貧困層が基礎的な教育や保健サービスを

受けられ、住み良い住環境で暮らせるようにすることが重要である。

**外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上（保護的能力）**

貧困層は、自然災害や紛争、経済危機、感染症などのショックに対して脆弱であり、非常に大きな被害を受けやすい。例えば、貧困層は、災害による被害を受けやすい条件の悪い地域に住んでいることが多く、所得が少ないため経済的に非常に脆弱である。また、栄養状態や衛生状態が悪いため感染症にかかりやすく、罹患した場合に医療サービスを受けられないことも多い。さまざまなショックによる被害は経済的なものだけでなく、肉体的、精神的な被害もあり、生命にかかわる場合も少なくない。ショックにより一家の働き手を失った場合はその家族はさらなる貧困にあえぐことになる。これらのさまざまなショックへの貧困層の対応能力を高め、貧困層へのショックを軽減させる政策・制度の整備および実施が貧困削減のためには必要不可欠である

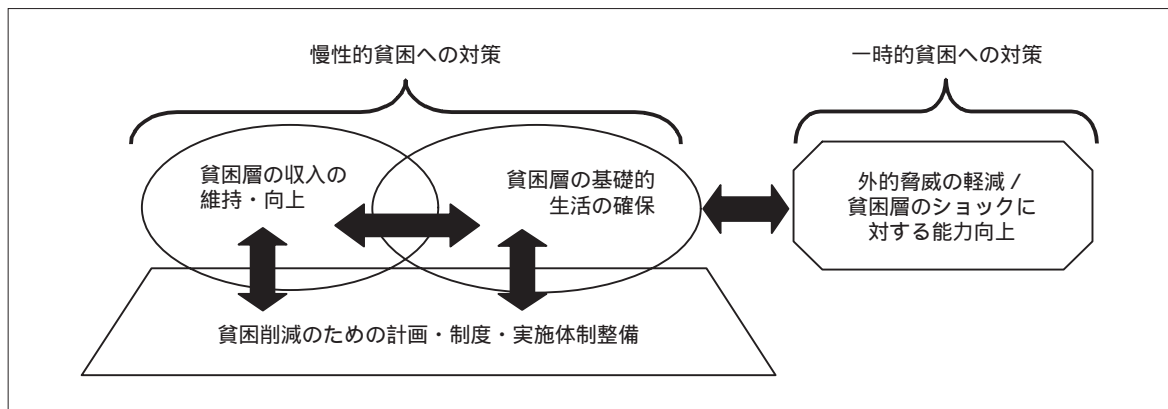
上記の4つの開発戦略目標の関係は図A1-1のとおりである。

**5 . 貧困削減支援の枠組み**

**(1) ミクロ/メゾ/マクロの各レベルでの取り組みの実施**

貧困削減を実現するためには、貧困層自身の能力強化が必要であり、またそのためには貧困層を取り

図A1-1 開発戦略目標間の関係図



巻く地域社会において、財およびサービスを提供するアクター側、すなわち地方政府、NGO・CBO（Community-Based-Organisation）、民間企業などが、より貧困層のニーズに合ったサービスを提供し、そのようなメカニズムが維持される必要がある。そのためには、政策および制度の改善が必要になることが多い。このことを踏まえ、JICAでは貧困削減支援を以下の3つの枠組みに分類してとらえている。

**貧困層への直接支援（ミクロレベルの取り組み）**

貧困層やそれに近い社会的弱者層自らが各種開発のプロセスに関与してその計画を具体化・実現化し、その開発の成功体験を通じて、貧困層がエンパワーされることで、貧困削減事業が持続するための鍵である。また、その国のNGOや政府職員などを通じて、貧困層の各開発プロセス（調査、計画策定、実施、評価）への関与・参加を促し、その動向・考え方の変化を常にモニターし、それに応じて協力を展開していくことが重要である。

**地域社会を通じた支援（メゾレベルの取り組み）**

貧困削減に継続的に取り組んでいくためには、その国固有の社会制度・組織・ネットワーク、慣例などに着目し、コミュニティ内、コミュニティと行政、コミュニティ間、行政組織間などの情報や資源の効率的な運用を引き出すことが重要である。

まず特定の地域・地方自治体において、地域住民

のニーズに基づく行政サービスが実施される体制・システムをモデル的に構築・実施することが考えられる。

また、貧困層に最低限の社会サービスが確実に届く工夫・検討を常に念頭に置くとともに、それがその国の社会のシステムや体制として確立するための支援を行うことが必要である。

**国家レベルにおける政策・制度支援（マクロレベルの取り組み）**

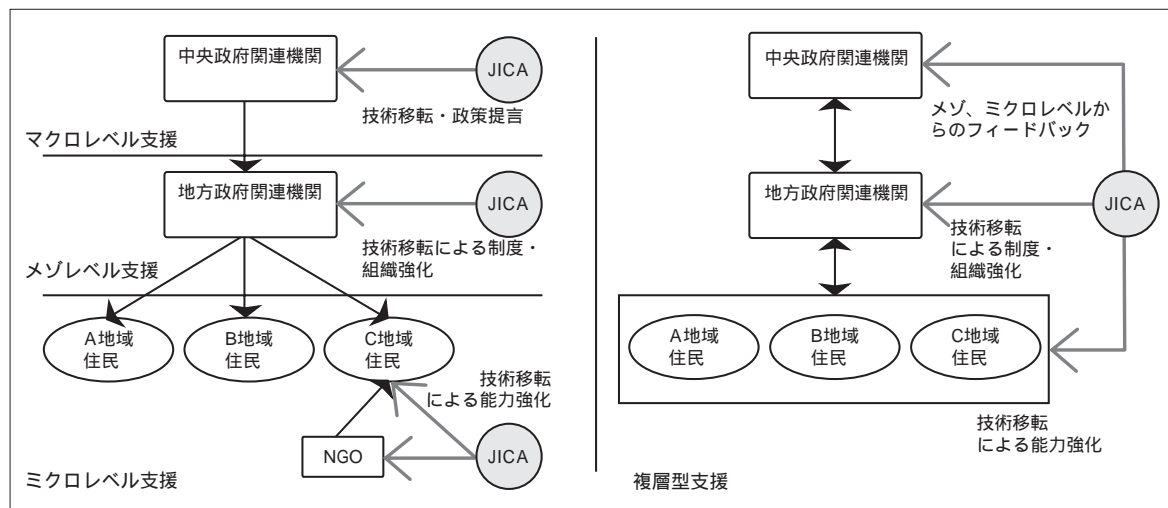
貧困削減を効果的に実施するためには国として貧困削減の計画や政策、制度を策定し、それを実行していることが重要であり、それらの計画や政策、制度を策定する際には貧困層や社会的弱者の現状を踏まえて彼らのニーズを反映させることが求められる。

したがって、家計調査や参加型貧困アセスメントなどの調査への支援や調査結果を踏まえた政策・制度の策定についての助言を行っていくことが重要である。また、ミクロ/メゾレベルで試行した貧困削減事業の成果を地域・国レベルでの制度として確立する協力も必要である。

**（2）ミクロ/メゾ/マクロレベルの各事業の総合的実施・連携**

貧困削減を継続させるためには、貧困層や社会的弱者が自ら各種開発のプロセスに関与し、その計画が具体化・実現化し、そのシステムが国や地域とし

図A1-2 ミクロ、メゾ、マクロレベル支援とレベル間の連携のコンセプト



て定着・構築されることが重要である。そのために  
もミクロ（貧困者の開発プロセスへの参加）・メゾ  
（地域でのモデル事業の実施、）・マクロ（国家計画  
策定、制度化やモデル普及）の各種アプローチを的  
確に連携させながら実施することが必要であり、点  
や線の活動を面的に広げ、継続化することが重要で  
ある。

## 6. 今後の検討課題

### （1）包括的な「貧困削減支援」の検討

貧困削減のためには包括的なアプローチが必要で  
あり、途上国の経済成長と社会開発への支援のバラ  
ンスを検討していく必要がある。そのためには、  
「貧困削減に寄与するような経済成長（Pro-poor  
growth）」の施策を検討していくことも必要である。

また、貧困の要因は国や地域によってさまざま  
であるため、貧困削減の施策は国別・地域別に包括的  
に実施していくべきであり、国別に貧困削減協力を  
セクター横断的に取りまとめ、検討・実施する体制  
が必要である。

### （2）JICA事業における貧困削減の主流化

貧困削減協力を拡充するためには、JICA事業に  
おける貧困削減案件を明確化し、貧困削減の観点か

ら案件形成・実施・モニタリングを確実に  
行う体制を構築するとともに、NGOや有識者、地方自治体  
などに貧困削減事業を委託することも検討するべき  
である。

### （3）貧困削減を実践する組織との連携・協力、 人材の育成

貧困削減のためには多面的なアプローチが必要で  
あり、そのためには多様なアクターが協力して取り  
組むことが求められる。JICAが貧困削減協力を実  
施する際にも現地に詳しいNGOや有識者、地方自  
治体などと効果的に連携・協力していくことが不可  
欠である。また、貧困削減の計画・政策・制度策定  
を支援する人材や社会・経済調査の専門家、住民の  
組織化・エンパワメントの専門家なども育成してい  
くことが重要である。

### （4）JICAの貧困削減の取り組みの情報集 積・発信

貧困削減においては関係者との協調・協力が不可  
欠であり、円滑に協力を進めるためにはJICAの貧  
困削減協力に関する情報を発信し、関係者との協調  
も計画に織り込んでおくことが必要である。また、  
情報発信や援助協調のための人員の配置も必要であ  
る。



## 補論資料 2 防災と人間の安全保障の考え方

大井 英臣・三牧 純子・桑島 京子

### 1. はじめに

これまで防災分野に関し、JICAは、開発途上国に対して、災害という「安全を脅かす脅威」にかかるマネジメントサイクルに応じた支援を行っている。

例えば、災害発生前の予防段階においては、当該社会の「災害に対する脆弱性」と「起こりうる外力（ハザード）の可能性」をもとに想定される「災害のリスク」を、事前に軽減するための協力を実施している。その意味では、本研究会の言う、「リスク」や「脆弱性」の視点を明示的に取り入れた支援が行われているといえる。

かかる点を踏まえ、本論においては、まず、災害のリスクマネジメントについて整理するとともに、JICAの災害への対応にかかるリスクマネジメントへの取り組みについて紹介する。

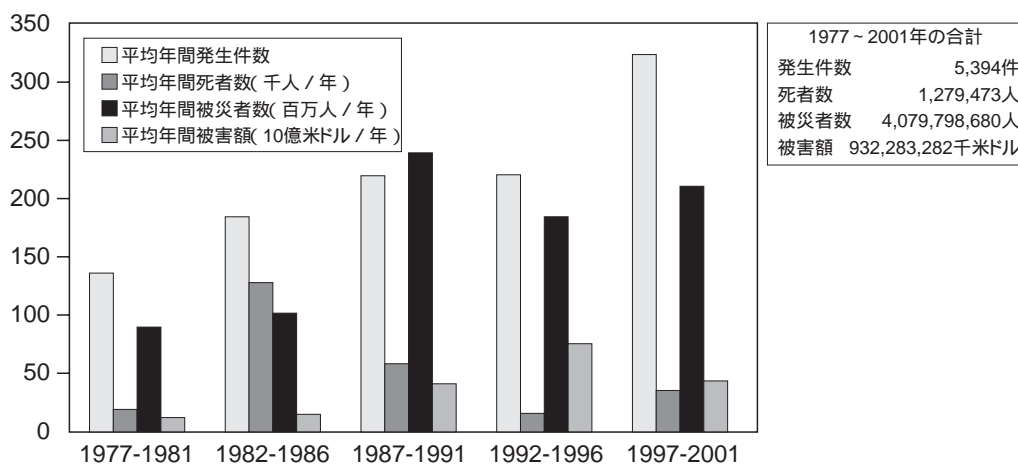
### 2. 増大する自然災害のリスク

世界的な気候変動や都市の過密化などに伴う災害のリスクの増大により、近年、世界的に自然災害の発生が増加の傾向にある（図A2-1）。また、世界人口の約75%の人々が、1980年から2000年の間に少なくとも一度は地震、台風、洪水または旱魃に見舞われた地域に居住している<sup>1</sup>という。

これら自然災害の多くは、人間開発中位国や人間開発低位国で発生している（図A2-2/次頁）。また、これらの国々における自然災害による死者数は、人間開発高位国におけるそれに比してはるかに多い（図A2-3/次頁）<sup>2</sup>。

災害は、人命の損失のみならず甚大な物理的損失をもたらすものであり、個々人、特に、貧しい人々の生存、尊厳、生活基盤、そしてこれまで達成された開発の成果に深刻な影響を与え、社会の持続的な発展を阻むものである。このことから、災害という

図A2-1 世界の自然災害発生頻度および被害状況の推移

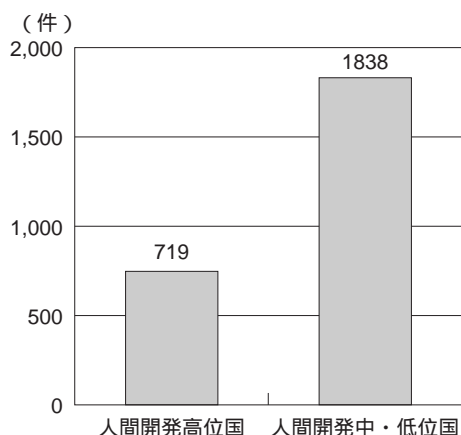


出所：内閣府ホームページ 防災白書2003

<sup>1</sup> UNDP (2004)

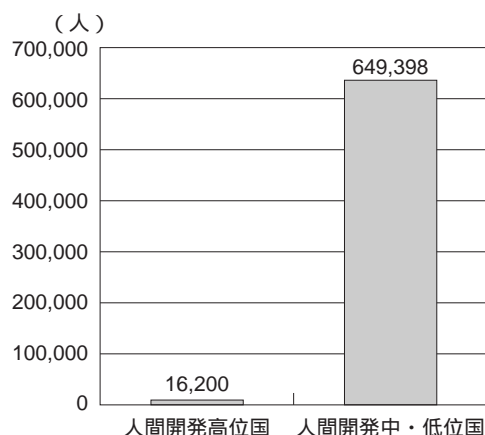
<sup>2</sup> GTZ (2002)

図 A 2 - 2 自然災害発生件数 (1991-2000)



出所：GTZ (2002) を基に筆者作成。

図 A 2 - 3 災害による死者数 (1991-2000)



出所：GTZ (2002) を基に筆者作成。

安全を脅かす脅威を軽減し、災害への対応能力を向上させることは、人間の安全保障の観点からも意義が大きいといえる<sup>3</sup>。

### 3. 災害にかかるリスクマネジメント

#### (1) リスクマネジメントに配慮した国際協力

防災学においては、災害を「誘因」と「素因」という2種類の要因の組み合わせとしてとらえてきた。「誘因」とは、安全を脅かす脅威となる、災害をもたらす自然の力の大きさであり、**外力(ハザード<sup>4</sup>)**とも呼ばれている。他方、「素因」とは、当該社会が災害に対して持つ**脆弱性<sup>5</sup>**である。

1990年代前半までは、「災害の発生の有無」「災害による被害の規模」、すなわち、災害のリスクの有無、あるいは大きさは、この「**外力(ハザード)**と**脆弱性**の大小に左右されるもの」ととらえられており、

$$\text{災害のリスク} = \text{外力(ハザード)} \times \text{脆弱性}$$

という式によって表されてきた。

しかしながら、近年、脆弱性を軽減する重要な要素として、当該社会の災害に対する対応能力、すなわち「**社会の防災力(キャパシティ<sup>6</sup>)**」の有無が着目されており、

$$\text{災害のリスク} = \text{外力(ハザード)} \times \text{脆弱性} \div \text{社会の防災力(キャパシティ)}$$

としてとらえられるようになりつつある<sup>7</sup>。

このように防災とは、災害が起きる前の対応を含めた概念であり、アプローチの仕方としては、自然の脅威である「外力についての理解を深める」とともに、災害に対する「脆弱性を軽減」し、社会全体の対応能力である「**社会の防災力を向上**」させる必要があるといえる。

<sup>3</sup> 一般に貧困層はリスクの高い地域に比較的多く住んでいるので(多くの災害事例があるが、例えばホンジュラスでは1998年のハリケーンミッチによる被災地図と貧困地図がよく符合していた)、リスクの高い地域を優先して防災事業を計画すれば、貧困削減にも貢献することが期待される。

<sup>4</sup> 外力(ハザード)とは、「人命の損失、負傷、財産への損害、社会的・経済的崩壊、もしくは、環境破壊を引き起こす可能性のある潜在的な状況や自然的(地質学的、水文気象学的、生物学的)あるいは、人為的(環境破壊・技術ハザード)により引き起こされる潜在的な状況(兵庫行動枠組み(2005)、国連国際防災戦略事務局(UN/ISDR)ジュネーブ(2004))。具体的には、「旱魃、地震、寒波・熱波、洪水、森林火災、火山活動、暴風雨に疫病を加えたもの」(JICA(2003))

<sup>5</sup> 脆弱性とは、「ハザードの影響に対するコミュニティの感受性を増加させる、物質的、社会的、経済的、環境的要因、もしくは、それらのプロセスにより決定づけられる状況」である(兵庫行動枠組み(2005)、UN/ISDRジュネーブ(2004))。

<sup>6</sup> 社会の防災力(キャパシティ)とは、「災害のもたらす危険な影響へ抵抗し、また、容易に回復するための集団または家庭の有す能力」(Wisner, Blaikie, Cannon and Davis(2004))

<sup>7</sup> Wisner, Blaikie, Cannon and Davis(2004)

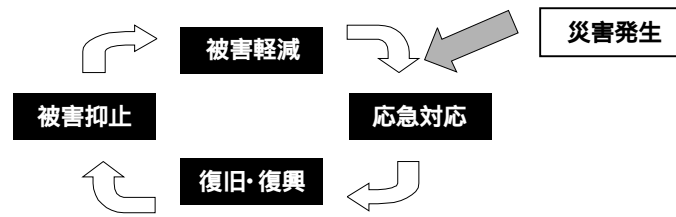
具体的には、「外力についての理解を深める」とは、脅威となる外力そのものの位置や時期、規模を正確に知ること、すなわち予知・予測することである。

また、「脆弱性の軽減」と「社会の防災力の向上」とは、社会的・経済的・物理的・環境的側面からの災害のリスク評価を踏まえ、災害そのものの発生を抑止すること（被害抑止）と災害が発生したとしても、被害を最小限にとどめ、できるだけ早期に回復

させるための事前措置をとること（被害軽減）である。さらに、災害の発生直後および復旧段階において、迅速に適切な措置を講ずることにより、災害によって生じる新たなリスクの軽減を行うことが可能となる。

災害にかかるリスクマネジメントとは、このようなアプローチによって、リスクそのものの軽減を目指すものである（図A2-4）。

図A2-4 災害マネジメントサイクル



出所：JICA（2005）

表A2-1 防災における用語と本研究会用語との比較表

	防災 (「防災と開発」報告書(2003)などから作成)	人間の安全保障 (「貧困削減と人間の安全保障」報告書)
安全を脅かすもの	外力(ハザード)(Hazard) ・早魃、地震、疫病、洪水、森林火災、火山活動、暴風雨など(厳密にはその強さ)	安全を脅かす脅威(リスクの要因) (a)非日常的脅威 紛争、広域感染症、大規模自然災害、経済的ショック、環境破壊 (b)日常的脅威 病気、事故・障害、日常的暴力、社会的差別、不健康・不衛生な生活環境、老齢、天候不順による不作
リスク(安全が脅かされる危険性)	災害リスク(Disaster Risk) =外力(ハザード)×脆弱性÷社会の防災力 ・個人や社会が、その災害に対する脆弱性、防災力(対応能力)不足のために、外力によって、被害を受ける可能性。	
脆弱性	脆弱性(Vulnerability) ・外力(ハザード)に対する個人・社会の社会的・経済的・物理的・環境的な弱さ。個人・社会の外力への対応能力と相反するもの。	「貧困に対する脆弱性」の定義 ・リスクに直面した時に「リスクに対応」もしくは「対抗することができず」、その結果、厚生水準が著しく低下する状態。 あるいは、「生活が著しく脅かされ、損なわれる」状態。
安全が損なわれた状態	災害(Disaster) ・当該社会が、当該社会の災害への対応能力を超えた外力に襲われ、被害が生じた状態	
対応(人間の安全保障を確保するための措置)	被害抑止(prevention/mitigation) ・外力そのものを減らす措置(例:山地の植林やダムにより発生する洪水の規模を小さくする) ・抵抗力を強める措置(例:耐震設計により建物を強くする)	予防(prevention/mitigation) ・脅威に対する予防および軽減措置
	被害軽減(preparedness) ・安全を脅かす自然現象が発生しても、被害規模を拡大させずに、早期復旧が可能となるよう、事前にとるべき措置(例:警戒・避難体制の整備など)	
	応急対応(response/relief) ・発災直後の、主として人命救助を直接の目的とした活動(例:捜索救助、消火・水防、医療応急処置など)	対処措置(coping) ・脅威の高まりにより、人間の安全保障に危機が生じた時にとりうる対処措置。 すなわち、リスクにさらされた人々に対する救済措置や緊急措置
	復旧・復興(recovery) ・人々の生活の再建を目指し、被害の修復により従前の機能回復を行う活動(例:被災施設の修復など)。また、長期的な視点に基づき、当該被災地域の社会経済を含めた総合的な構造を見直し、新しい地域の創出を目指す活動。  ・「防災主体の形成・育成」「防災教育」および「防災訓練」 災害に対する事前の備えとして、防災にかかる地域内のネットワークの構築を行うとともに、住民などへの教育・訓練を通じて、災害に対する対応能力の向上を図る。  ・「防災文化の醸成」 被災経験を語り継ぎ、地域全体での防災に対する意識を高めるとともに、街づくりなどに防災の視点を盛り込む。	促進(promotion) ・社会的機会の拡大、ケイパビリティの向上など、耐性を高めるための措置。 すなわち、リスクに対する中長期的な対応能力形成。

出所：JICA(2003)、京都大学防災研究所(2003)、Davis(2004)、兵庫行動枠組み(2005)および本書第 部を参考に筆者作成。

**Box A 2 - 1 災害のリスクマネジメントにかかる国際機関の主な取り組み**

1987年	国連総会で、1990年代を「国際防災の10年」とすることを決定。
1990～1999年	「国際防災の10年」
1994年	国連防災世界会議（横浜市）において、「横浜戦略」を採択。 「横浜戦略」の中に、持続可能な経済成長には、「災害に強い社会の構築」と「事前の準備による被害軽減」が不可欠であることが盛り込まれる。
1999年	国連総会で、「災害後の対応中心から災害の予防の重視」を目的としたISDR（国際防災戦略）の活動方針を採択。活動方針の一つとして、「災害リスクについての普及・啓発」が盛り込まれる。
2002年	国連ISDR（国際防災戦略）事務局が災害リスクの軽減をテーマとした「世界防災白書 Living with Risk」を発表。白書の中で「あらゆるレベルでの持続可能な開発の中に、災害リスクの軽減の視点を盛り込む重要性」を指摘。
2004年	UNDPが、報告書「Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development（邦訳：『災害リスクの軽減に向けて～開発に課せられた課題』）」において「 <u>災害リスク指数（Disaster Risk Index）</u> 」を発表。
2005年	国連防災世界会議（神戸市）において、「兵庫行動枠組み2005 - 2015」を採択。 「災害リスクの軽減を目指した戦略的・体系的アプローチの推進」や「国・コミュニティの災害に対する抵抗力を高めること」の重要性を指摘するとともに、その方法が盛り込まれた。

出所：国連国際防災戦略事務局（UN/ISDR）（2002）、UNDP（2004）、兵庫行動枠組み（2005）および国連防災会議ホームページより筆者作成。

国際協力においては、災害予防の段階（被害抑止、被害軽減）において、堤防建設や耐震設計などによる被害抑止のための施策に加え、被害予測、国や地方政府の防災体制の整備、地域住民による防災活動、研究活動の促進などを通じた被害軽減のための防災活動を支援している。

また、災害発生直後の応急対応としては、緊急援助として、救援・医療活動や援助物資の供与を行っている。さらに、災害からの復興段階では、被災者の生活支援や施設の緊急復旧にかかる調査や事業を実施し、被災地の復興を支援している<sup>8</sup>。

なお、防災の用語と、本研究会の用語とは若干異なるので、参考までに比較表を示す（表A 2 - 1 / 前頁）。

**（2）リスクマネジメントにかかる国際機関の取り組み**

従来は、災害にかかる支援においては、災害直後の緊急支援に重きが置かれてきた<sup>9</sup>。

しかしながら、近年、開発とリスクとの関係性が着目され、開発による不適切な土地の利用、環境管理の失敗、ならびに制度的な枠組みの欠如が、新たな災害によるリスクの増大につながっていることが指摘されている。

このような背景から、「災害直後の緊急対応」を中心とする支援から「災害の予防」に重点を置く支援へとシフトしつつあり、根本的な災害要因を取り除くことを目的として、開発計画に被害軽減策を盛り込むなど、災害のリスクを把握したうえでの総合的なリスクマネジメントが進められている。

これまでの主な国際機関の取り組みは、Box A 2 - 1のとおり。

**（3）JICAの災害対策にかかる取り組み**

JICAの災害対策分野における取り組みは、次の4つの視点に基づいている<sup>10</sup>。

- 1) 災害リスク把握への支援
- 2) 総合的な防災計画策定への支援
- 3) 住民への啓発・普及活動を通じた「人間の安全保障」の観点からの支援
- 4) 防災の視点を取り入れた社会・経済開発への取り組み

上記の「4つの視点」の詳細は、以下に述べる。

**1) 災害リスク把握への支援**

「災害リスク把握への支援」とは、防災先進国である日本の技術力を活用し、各国・地域が必要な防災対策を講じるために必要なハザードマップ

<sup>8</sup> JICA（2005）

<sup>9</sup> GTZ（2002）

<sup>10</sup> JICA（2005）

## Box A 2 - 2 JICAの取り組み事例：

## 開発調査「イラン国大テヘラン圏地震マイクロゾーニング計画調査（1999 - 2000）」

## 調査の背景：

イランの首都テヘラン市は、世界でも屈指の地震多発地帯に位置しているが、20世紀以降急激な都市化が進んでおり、震災対策を念頭に置いた都市防災計画策定が急務となっている。

## 調査の概要：

次の手法を用いて、災害リスクの把握を行った。

## 現況収集データ収集と分析

GIS（地理情報システム）を活用して、以下の自然・社会条件をデータベース化し、これを基に、詳細な現況解析を行った。

## 〔自然条件〕

- 1) 地震履歴 2) 地震リストと地震波形 3) 地質図 4) 断層分布図 5) 地形図 6) 斜面分布図  
7) 既存ボーリングデータ など

## 〔社会条件〕

- 1) 人口統計 2) 建物統計 3) 公共施設 4) 土地利用 5) 危険施設 6) ライフライン  
7) 道路網 8) 鉄道/地下鉄網 9) 区域図 10) 国勢調査ゾーン図 11) 交通調査ゾーン図

## 地盤調査と地震シナリオの設定

既存のボーリング調査データおよび新たなボーリング調査の結果を基に、地盤モデルを作成。

また、収集データ・関係者との協議から、テヘラン市に影響を及ぼす地震を設定。

## 被害の想定

現況収集データ収集と分析、および 地盤調査と地震シナリオの設定を踏まえ、以下の被害を想定した。

- 1) 建物被害 2) 人的被害 3) 橋梁被害 4) 公共施設被害 5) ライフライン被害  
6) 危険物施設被害 7) 液状化 8) 斜面安定性

この被害想定により、レイ断層モデルが、テヘラン市に最大の影響を及ぼし、それによる被害は、住居約49万棟、死者数約38万人、被害額対GDP比22%と世界の既往の地震被害の中でも最も大きな被害を生じるとの結果が出た。また、これらの結果を踏まえて、地震防災計画作成の基本情報にあたるマイクロゾーニングマップが作成された。

## パイロットスタディの実施

被害の想定結果により、「レイ断層モデル」が最大の被害が想定されることが判明したことを受け、テヘラン市内にパイロットスタディエリアを設定し、都市防災の現況に関する詳細調査を実施し、問題点を整理した。

## 調査後の対応：

本調査により、テヘラン市は、地震により史上最大規模の被害となりうる可能性（災害リスク）があることが判明した。しかしながら、イランでは当時、このような規模の地震災害を前提とした、被害軽減のための地震防災計画が策定されていなかった。

このため、その後開発調査「イラン国大テヘラン総合地震防災及び管理計画調査（2002 - 2005）」を実施し、「平常時 地震直後 復旧・復興期」の時系列に沿った総合地震防災管理計画を策定した。なお、同調査の実施過程においては、さまざまな取り組みを通じて、自治体やコミュニティの防災意識の向上を図っている。

また、同調査実施中の2003年末には、イラン南部のケルマン州バム市において、地震（通称「バム地震」）が発生し、約4万人が犠牲となった。

このため、同調査の中に、急きょ「バム緊急復旧・復興支援調査」の項目を加え、バム市の復旧・復興計画の策定を行ったほか、同市の上水道の復旧事業を行った。さらに、このようなバム地震への対応の経験から得られた教訓を、テヘラン市の総合地震防災管理計画の策定に適宜反映している。

（災害地図）の作成など、「災害リスクの把握」および国・地方・コミュニティの各レベルでの「リスク情報の共有化」を支援するものである。

防災分野に取り組むうえで、まず「自然災害のリスク（災害の発生頻度（確率）規模、被災範囲など）」が最も基礎的な情報として必要であることから、先進国はもちろんのこと、途上国でも近年、リスク評価が行われており、リスクマッピング（ハザードマップの作成など）がなされつつある。

リスク評価やリスクマッピングは、国連世界防災会議横浜会議（1994年）で採択された「横浜戦

略」のトップに、また、国連防災会議（2005年）でのセッションのテーマにも取り上げられている。

しかしながら、大半の途上国は、いまだ独力でリスク評価やリスクマッピングを実施する能力がなく、先進国の援助に頼っているのが実情である。特に小さな国では人的にも財政的にもリソースに乏しく、独力で実施することは困難な状況にある。

このため、JICAの開発調査でも、防災案件はリスクマッピングを含むことが多く、マッピングのみを目的とする案件もある（Box A 2 - 2）。

Box A 2 - 3 JICAの取り組み事例：

**開発調査「ヴェネズエラ国カラカス首都圏防災基本計画調査（2002 - 2004）」**

開発調査「ヴェネズエラ国カラカス首都圏防災基本計画調査（2002 - 2004）」においては、カラカス首都区内の3市を対象として、地震災害と土砂災害を想定して、災害予防のためのマスタープランを策定するとともに、災害時の応急対応と復旧にかかる指針を盛り込むなど、総合的な防災計画策定の支援を行った。

なお、調査においては、調査後の防災に配慮した行政の実現を目指して、事業化にかかわるカラカス首都区、中央政府、首都区内の市および関係機関の代表者からなる「ステアリングコミッティ」が設置された。

また、別途技術者（実務者）レベルによる「技術委員会」も設置されたが、技術委員会はさらに、4つの小委員会（インフラおよび都市計画技術委員会、環境技術委員会、早期通報・避難技術委員会、リスクマップ技術委員会）から構成され、防災にかかわるインフラや都市計画そして消防などに従事するあらゆる関係者に加え、大学や研究所などの人材の参画も得るなど、多様なステークホルダーとの連携のもと、総合的な観点からの計画策定が行われた。

**2) 総合的な防災計画策定への支援**

「総合的な防災計画策定への支援」とは、各国・地域の防災力を強化するため、災害リスクの把握に加えて、行政機関の防災体制・能力の向上、関連法制度の整備、国・地方・コミュニティの各レベルの防災意識の向上や災害発生時の対応能力の強化を踏まえた、総合的な防災計画（マスタープラン）の策定と、それにかかわる活動計画（アクションプラン）の策定を支援するものである。

従来は、災害直後の救援など、特定の災害のリスクに焦点を当てた取り組みが行われていたが、近年、「災害のすべての段階を包括的にとらえることによって、災害のリスク全体を軽減すること」を目指す「総合的災害リスクマネジメント<sup>11</sup>」が重視されるようになった<sup>12</sup>。

国連人道援助調整機関（UN-OCHA）などは、「総合的災害リスクマネジメント」を実施するうえで、「すべてのステークホルダーの参画」と「災害のリスク管理にかかる、すべての段階での取り組み」が不可欠であるとし、かつ、以下のアプローチが必要であると指摘している。

- ・ 災害軽減に向けた調整メカニズムと法的な枠組み整備
- ・ 災害軽減に関する概念の開発計画への導入
- ・ 情報共有およびマネジメントの改善
- ・ 教育および意識向上の推進
- ・ マルチのステークホルダー間の連携づくり

**よび市民参加**

JICAにおいても、既に「総合的災害リスクマネジメント」の概念を取り入れた事業が実施されているが、今後も上記のアプローチへ一層の配慮が必要といえる（Box A 2 - 3）。

**3) 住民への啓発・普及活動を通じた「人間の安全保障」の観点からの支援**

「住民への啓発・普及活動を通じた『人間の安全保障』の観点からの支援」とは、被害を軽減するためにはコミュニティ自身による対応が重要であり、とりわけ行政の防災能力が不十分な開発途上国においてはその重要性が高いことから、「『コミュニティや個人に対する防災対応能力強化のための直接的な取り組み』および『行政とコミュニティや個人との連携による防災への取り組み』を支援するもの」である。

特に人間の安全保障の観点から、「防災のための防災」ではなく「人々の安全」を目指し、そのプロセスにおいてもコミュニティの人々の自主的な取り組みを重視するものである。

コミュニティを主体とする災害管理（以下、CBDM（Community Based Disaster Management））の概念は、「災害の危険性が高いコミュニティは、災害のリスクを減少させるとともに対処できる能力を有する<sup>13</sup>」という考えから生まれた<sup>14</sup>。

近年、CBDMに取り組んできた国連地域開発セ

<sup>11</sup> 主にアジアでは、「総合的災害リスクマネジメント」を、「TDRM（Total Disaster Risk Management）」と呼称しているが、カリブ諸国においては、同様の取り組みを「CDM（Comprehensive Disaster Management）」と呼称している。

<sup>12</sup> Asian Disaster Reduction Center（2005）

<sup>13</sup> Maskrey（1999）によれば、1998年にハリケーンミッチがホンジュラスを襲った際に、カリブ海沿岸のある集落においては、（ハリケーン以前に、洪水予警報システムが整備されるとともに、住民が防災に関する訓練を受けていたために）避難など、適切な対応がなされ、周辺の集落と異なり犠牲者はゼロであった、という（Bankoff, et al.（2004））。

<sup>14</sup> UNCRD（2004）

ンター(UNCRD)は、これまでの取り組みの経験を踏まえ、災害のリスクがコミュニティレベルでマネジメントされ、かつ、災害に耐えうるコミュニティとなるためには、まず「コミュニティの参加」が不可欠であるとし、「参加によって、住民の資源や地域の災害への対応能力の可能性を最大限に引き出すこと」が重要であることを指摘している。

具体的なコミュニティレベルでの取り組みの例としては、次のものがある。

・住民自身によるコミュニティ内の被災経験の認識

(例：コミュニティ内の伝承、高齢者からの聞き取り、災害履歴マップ作りなどを通じたこれまでの被災経験の共有化、など)

・コミュニティにおける災害にかかる脆弱性と防災力(災害への対応能力)の認識

(例：天然資源・建造物・防災施設などの物質面、コミュニティ内の人間関係・組織と

#### Box A 2 - 4 JICAの取り組み事例：

##### 技術協力プロジェクト「カリブ災害管理プロジェクト(2002 - 2005)」

当プロジェクトでは、コミュニティを対象として、「洪水ハザードマップの作成および洪水ハザードマップを活用したコミュニティ防災計画の作成」に関する技術協力を行っている。

##### 対象コミュニティの選定：

選定基準：過去における災害の頻度、被害の大きさ、コミュニティの重要性(人口、経済活動など)、貧困層が多く居住しているかどうか

##### 浸水想定図の作成：

コミュニティが位置する河川の流域についてデータを収集し、確率洪水を計算し、確率洪水ごとの浸水状況(浸水区域、水深)を想定し、地図に示す。これにより各建物がどの程度の洪水で浸水するかを明らかにする。

データ：水文データ(雨量、水位)、流域データ(地形、地質、植生、土地利用)、河川データ

確率洪水：2年、5年、10年、20年、50年、100年に1回発生すると想定される洪水

##### 洪水浸水実績図の作成：

洪水の危険度を把握するために、上述の洪水解析に基づく浸水想定図に加え、当該地域の過去の主な洪水による浸水実績を示す地図(洪水浸水実績図)を作成する。

##### 洪水ハザードマップの作成<sup>15</sup>

##### ハザードマップのコミュニティ防災計画への活用：

作成したハザードマップと、別途実施した社会調査<sup>16</sup>の結果に基づく、コミュニティの防災計画の策定。

コミュニティ防災計画の内容には、次の4つの計画が含まれる。

##### 警報計画：

- ・洪水(氾濫)の発生規模と発生時期を住民に知らせることを目的とするもの。
- ・警報がハザードマップに示された浸水想定区域の中にあるすべての家庭に早く伝わるよう、伝達のルート、責任者、方法などの計画を策定。

##### 避難計画：

- ・住民が避難場所へタイムリーに避難できることを目的として、避難所の位置、収容人員、設備、避難ルートなどの計画を策定<sup>17</sup>。

##### 啓発計画：

- ・住民が、それぞれの危険度を理解し、防災活動への積極的な参加や各家庭でのいろいろな工夫へとつなげることを目的とするもの。各家庭へのハザードマップの配布や配布後の啓発活動なども計画に含まれる<sup>18</sup>。

##### 土地利用計画：

- ・洪水による被災そのものを防ぐことを目的とする、適切な土地利用の計画<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> 洪水ハザードマップの定義は国や地域により異なり、浸水想定図をハザードマップと称しているところもあるが、日本では浸水想定図をベースに防災に関する諸情報(避難場所、避難ルート、病院・警察などの位置)を図示したものをハザードマップと定義している。カリブ災害管理プロジェクトは日本の定義に倣っている。

<sup>16</sup> 家族構成、障害者について、世帯ごとに行うアンケート調査。

<sup>17</sup> 多くの場合、学校、教会が避難所として指定される。このような施設は、被災地に近いこと、安全な場所にあることが条件である。指定された施設では、建物を強化したり、シャワー室を設けたり、といった配慮も必要となる。長期的な滞在による授業への支障も配慮が必要。

<sup>18</sup> 警報が出ても、諸事情から避難所へ行くことをためらう住民が少なからずいるが、一般的にハザードマップを熟知している家庭ほど早く避難するといわれている。また、「浸水被害を受けやすい」というリスクを認識することにより、各家庭で、リスクに対応するためのさまざまな工夫を行うことができる。例)重要な家財(洗濯機、テレビなど)やベッドなどは位置を高くする。貴重品は高いところに置く。衣類などはまとめやすくしておく。冷蔵庫などは浸水すると浮力で倒れるので、倒れないようにする。非常時にベッドを天井から吊り下げる、など。

<sup>19</sup> 浸水頻度の高いところは、なるべく住宅は建てず公園や駐車場などに利用する、もしも住宅などを建てる場合は基礎を高くする、など都市計画や建築基準により「防災配慮」をする。

Box A 2 - 5 JICAの取り組み事例：

**開発調査「モロッコ・アトラス地域洪水予警報システム計画調査（2000 - 2003）」**

技術協力プロジェクトのみならず、開発調査においても、住民への啓発・普及への取り組みが行われている。

**調査の目的：**

アトラス南西部地域テンシフト川流域（3,500km<sup>2</sup>）を対象とした、洪水の予警報システムの構築にかかるマスタープラン（M/P）の策定。

**パイロットプロジェクト：**

より実効性のあるマスタープランの策定を目指し、調査の過程においては、M/Pの素案が完成した段階で、パイロットエリアを対象にパイロットプロジェクトを実施し、プロジェクトの結果をM/P策定にフィードバックした。

〔パイロットプロジェクトの内容〕

洪水予警報システムを設置し、オペレーションを試行的に行うとともに、住民を対象として避難訓練を3回実施。

避難訓練の際には、JICA調査団などから、住民へ災害のメカニズムを分かりやすく説明。

また、避難訓練の終了ごとに、評価会を実施し、住民、調査団、県代表を交えて、問題点や改善点について協議する機会も設けた。

**開発調査を通じた行政・住民の主な変化：**

行政と住民との連携

調査におけるJICAセミナーや避難訓練の評価会などの場を利用して、行政と住民が災害対策について協議する機会が設けられた。これを通じ、双方の連携の重要性が認識されるとともに、県知事の提案により、洪水対策に関して、住民と行政（県）との定期会合を行うこととなった。

また、このような連携を契機として、災害時の被害軽減を目指して、流域への車両の乗り入れ規制について、行政と住民との間で検討されている。

住民の防災意識の向上

・（NPOの活動再開）

避難訓練を通じて、「自分たちにも何かできるのでは」と考えた住民たちが、休眠状態にあった環境保護・観光振興NPOの活動を2003年春に再開させ、活動の中に防災への取り組みを含めることとした。

NPOは活動の一環として、避難訓練時には、積極的に住民へ参加を呼びかけた。その結果、訓練などへ参加する住民の数が増加し、女性や子どもの参加も得られるようになったほか、観光客や防災への取り組みを目指すほかの流域の住民なども避難訓練に参加するようになった。

・（被害の軽減）

このような取り組みを通じ、住民の防災意識の向上が見られている。一例を挙げれば、協力実施前の1995年に当該流域で発生した洪水によって、100人を超える犠牲者があったが、その犠牲者の大半は、避難が遅れた観光客であった。しかしながら、2003年に洪水が発生した際には、観光客の車両が、住民によって安全な場所へ誘導されるなどの場面が見られ、このような対応がなされたこともあり、犠牲者数はゼロであった。

2003年の洪水の規模は、1995年に比して小さいものではあったが、住民の防災意識の向上に伴う対応が、被害の軽減に寄与したといえよう。

いった社会・組織面、防災に関する住民の意識・態度・スキルといった態度・動機付けの面などの災害に対する「強み」と「弱み」の認識、など）

- ・ 防災教育・避難訓練などによる住民の意識向上
- ・ コミュニティ内の資源管理（森林の乱開発の阻止、など）
- ・ 避難路および避難所の整備
- ・ 弱者（高齢者、障害者）に配慮した緊急時活動（危険地区の住民全員への警報伝達、避難路や避難所の整備および救助活動など）

他方、例えば災害リスクに応じた土地利用計画（コミュニティの社会環境を維持しつつ、災害リスクの高い地域については公園など被害を受けにく

い土地利用を計画する）など、コミュニティレベルでのリスクマネジメントにおいて、行政が果たす役割も大きい。

つまり、行政施策と相俟ってコミュニティレベルでのリスクマネジメントがより一層の効果を上げることから、CBDMの実現にあたっては、コミュニティレベルでの取り組みだけでなく、行政との連携をも重視しつつ取り組むことが求められるといえる（Box A 2 - 4 / 前頁、Box A 2 - 5）。

**4）防災の視点を取り入れた社会・経済開発への取り組み**

「防災の視点を取り入れた社会・経済開発への取り組み」とは、それぞれの国・地域において固有



## Box A 2 - 6 JICAの取り組み事例：

## 無償資金協力「バングラデシュ・多目的サイクロン・シェルター建設計画（1993 - 2005）」

## 協力の背景：

バングラデシュでは、その地理的特性により洪水やサイクロンなどの自然災害により深刻な被害を受けている。特に1991年には、沿岸部の高度危険地域を中心として14万人もの人命が失われた。これを契機として、1993年にバングラデシュ政府は、高度危険地域に居住する住民をサイクロンの暴風津波から守るための「多目的サイクロン・シェルター計画（以下「マスタープラン」）」を策定し、2,500カ所のサイクロン・シェルターの建設計画が盛り込まれた。

## 協力内容：

わが国は、先述の1993年の「マスタープラン」を受けて、同年以降、既に60カ所を超える多目的シェルターを建設している（他ドナーによって建設されたものも含めると、2002年までに約1,300カ所のシェルターが建設されている）。

同「マスタープラン」では、「平常時にシェルターを有効活用するため、教育施設として有効利用すること」が提案されているため、建設されたこれらのシェルターは、平常時は初等学校施設として活用されている。

また、これらのシェルターには、サイクロン襲来時に備えて、襲来時にも安全で衛生的な水を供給できるよう2階に手動ポンプが設置されたり、そのほか、（雨期やサイクロン時にも）屋上の天水受けから手洗い用の水が供給されるよう便所が設計されているなど、さまざまな工夫がなされている。

なお、JICA調査団（2003年第5次基本設計調査）が地域住民に対して調査を実施した際に、住民は、「就学を妨げる要因」および「退学の要因」として、「学校施設の不備」、「低い教育の質」、「子どもの家庭内労働への従事」に加え「学校の維持管理予算の不足」を挙げていた。

このため、シェルターは、メンテナンス費用を最小限に抑えた、堅固な高床式の鉄筋コンクリート造りの構造に配慮した建築様式が採用されており、また、初等学校としての機能も備えた施設として建設されることとなった。

## 社会・経済開発面への配慮：

2003年3月にバングラデシュは、「経済成長、貧困削減と社会開発にかかる国家戦略」を発表した。

この「戦略」には「自然災害の低減」が盛り込まれ、「貧困層に対する自然災害からの危機回避と低減のための具体的な施策」として、「災害の危険が高い地域において、シェルターや通信施設を含む村落の社会基盤を整備し、被害の軽減を図ること」や「被災を受けやすい地域における貧困層を削減するため、年間を通じて定収入が得られる機会を創出する行動計画の推進」を挙げている。

さらに、同「戦略」は、貧困層の生活向上を目指して、基礎教育を重視しており、初等教育に関して、貧困層子弟の就学推進、教育施設の充実や教育の質の向上を掲げている。

一方、バングラデシュの「第2次初等教育開発計画（2003 - 2008）」では、重要課題の一つに「インフラ開発による教育の質向上」を掲げている。

かかる背景から、シェルターを初等学校施設として兼用することによって、人々の安全を守るのみならず、教育の質向上にも寄与しているといえる。

の災害リスクを、貧困対策などの社会経済開発を阻害する要因として再認識し、既存リスクの軽減対策や新たなリスクに対する予防対策を盛り込んだ持続可能な開発を支援する考え方である（Box A 2 - 6）。

自然災害によって、開発が危機に瀕することもある一方で、個人・コミュニティ・国家による開発活動が新たな災害リスクを生み出すこともありうる。このような背景から、近年、社会・経済開発と災害リスクマネジメントとの関連が着目されている。

国際防災の10年（1990 - 1999）が開始されて以

降、主要な国連機関の会議においては、「災害のリスクマネジメント」と（災害以外に）国際社会が直面している「グローバルイシュー」との高い関連性が強調されてきた。

2000年のミレニアム宣言は、「将来的には、リスク削減のための構造物、計画、政策といったものが、もはや独立して存在しているものではなく、貧困削減に関連した構造物、計画そして政策とシンクロさせる必要が生じているであろう」ことを示唆し、そして2002年にヨハネスブルクで行われた「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）<sup>20</sup>」においては、持続可能な環境に向けた

<sup>20</sup> WSSDに先立ち、国連国際防災戦略事務局（UN/ISDR）UNDP、UNEP、国連居住計画（UN/Habitat）国連経済社会局（UN/DESA）および国連人道調整機関（UN/OCHA）などが合同で、「Disaster Risk and Sustainable Development: Understanding the Links between Development, Environment and Natural Hazards Leading to Disasters（仮訳：災害リスクと持続可能な開発：災害につながる開発、環境および自然災害間の連関についての理解）」というドキュメントをまとめ、脆弱性の「規模と複雑さ」についてのレビューを行っている。

新たな方策として、「貧困削減戦略文書（PRSP）の策定に際して、災害リスクと環境の持続可能性を考慮する必要性」について、議論がなされている。

つまり、「災害リスクを軽減し、持続可能な社会を実現する」という観点から、特に自然災害が頻発している国においては、政策立案者は、持続可能な開発計画に災害リスクマネジメントを盛り込む配慮が求められているといえる。したがって、開発プロジェクトの実施の際には、「プロジェクトの実施が、当該社会のリスク要因を軽減もしくは、増大させうる可能性があるのか」という点について検討し、リスク軽減に資する開発を推進する必要がある。

また、2004年にはUNDPが、「開発によって新たなリスクや脆弱性を増幅する可能性がある一方で、適切な開発が災害リスクの軽減につながる」ことを示すとともに、「開発政策や計画策定において、リスクマネジメントの視点の導入が必要であることを裏付けるための定量的な根拠」を示すことを目的とした「災害リスク指数（Disaster Risk Management: DRM）」を発表した<sup>21</sup>。

「災害リスク指数」は、自然災害による死者の94%の死因になっている4つの自然災害（地震、台風、洪水、旱魃）に関して、各災害による死者数、人口比、災害件数の人口比とともに、被災者数における死者の割合から、各国の「相対的脆弱性」を示している。

「災害リスク指数」の検討においては、災害リスクを増幅するそのほかの要因（暴力と武力紛争、HIV/AIDSなどの感染症、ガバナンスと社会関係

資本、環境要因など）との関係についても、定性的分析を含めてとらえようと試みている（資料1および資料2参照）。

さらに、4つの災害それぞれについて、さまざまな社会・経済変数を用いて、特定の開発条件やプロセスと災害リスクとの関係をとらえようとしている。例えば「地震」（資料3参照）については、都市化率、「洪水」（資料4参照）については、人口密度と1人当たりのGDP、「サイクロン」については、耕作可能な土地の割合と人間開発指数、「旱魃」については、安全な水にアクセスできる人の割合などの変数を用いている。

いまだ、国別マクロ指数の検討にとどまっているものの、今後、JICAの国別事業実施計画の策定において、どのようなリスク要因が、開発との関連において深刻なものであるのかを見る一つの指針になりうるであろう。

## 添付資料

資料1 UNDP災害リスク指数の国別サマリー

資料2 UNDPが災害リスク指数に用いた社会・経済指標および災害関連データ

資料3 UNDPの災害リスク指数の国別データ(地震の事例)

資料4 UNDPの災害リスク指数の国別データ(洪水の事例)

<sup>21</sup> 「災害のリスク」を指数で表すことについては、ほかの援助機関も試み始めている。IDBは、2005年の国連防災会議に際して、報告書「INDICATORS OF DISASTER RISK AND RISK MANAGEMENT Program for Latin America and the Caribbean」(仮訳：災害リスクと災害マネジメントの指標 ラテンアメリカとカリブのためのプログラム)(2005)において、ラテンアメリカとカリブ諸国に関して、以下の4つの指標を発表した。

The Disaster Deficit Index (仮訳：災害赤字指数(想定最大被害額に対する復興投資可能額の割合))

The Local Disaster Index (仮訳：地域別災害指数)

The Prevalent Vulnerability Index (仮訳：一般的な脆弱性指数)

The Risk Management Index (仮訳：リスクマネジメント指数)

これらの指数は、UNDPの人間開発指数など、さまざまな変数をもとに算出されたものであり、同報告書(<http://idea.unalmz.edu.co>)のなかでは、国家および地域レベル(一部)の指数比較がなされており、UNDPのDRI同様、当該地域の概況を把握するうえでの参考となろう。

なお、IDBは、これらの指数をさらに発展させ、途上国における国家・地域レベルのリスクマネジメントを推進することを目指して、現在、Disaster Risk Management Assessment Program (Risk MAP) に着手している段階にある(IDB (2005))。

## 参考文献

- 京都大学防災研究所 (1997) 『地域防災計画の実務』 鹿島出版会
- (2003) 『防災計画論』 山海堂
- 国際協力事業団 (JICA) (2003) 『防災と開発』 国際協力事業団 国際協力総合研修所
- 国際協力機構 (JICA) (2005) 『災害対策分野のJICAの取組 災害に強い国づくり』
- Asian Disaster Reduction Center (2005) *Total Disaster Risk Management – Good Practices.*
- Bankoff, et al. (2004) *Mapping Vulnerability-Disasters, Development and People*, Earthscan.
- GTZ (2002) *Disaster Risk Management.*
- (2003) *Risk Analysis – a Basis for Disaster Risk Management.*
- ISDR (2002) *A global review of Disaster.*
- IDB (2005) *INDICATORS OF DISASTER RISK AND RISK MANAGEMENT Program for Latin America and the Caribbean: SUMMARY REPORT for World Conference on Disaster Reduction.*
- Maskrey, Andrew (1999) ‘Reducing global disasters,’ in Ingelton, J. (ed.) *Natural Disaster Management*, Tudor Rose, Leicester, pp. 84-86.
- UNCRD (2004) *UNCRD TAPESTRY- Defining the Past and Building the Future of Community Based Disaster Management.*
- UNDP (2004) *Reducing Disaster Risk: A challenge for Development.*  
<http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/publications/rdr/english>
- Wisner, Ben; Blaikie, Piers; Cannon, Terry and Ian, Davis (2004) *At Risk- Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Second edition, Routledge.

## インターネット資料

- 国連防災世界会議  
<http://www.bousai.go.jp/wcdr/>
- 内閣府「平成15年度 防災白書」  
<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h15/hakusy01-4.pdf>
- 国連国際防災戦略事務局 (UN/ISDR)  
<http://www.adrc.or.jp/ISDR/index.html>
- 国連ISDR「兵庫行動枠組み2005-2015」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kikan/pdfs/wakugumi.pdf>  
<http://www.unisdr.org/wcdr/official-doc/L-docs/programme-outcome-english.pdf>

## 添付資料

## 資料1 UNDP災害リスク指数の国別サマリー

Table 1は、国別に被災者の割合、人間開発指数（HDI）、GDP、HIV/AIDS感染者の割合、汚職認知指数、紛争の被災者数の割合などにより、リスク指数がまとめられている。

## Statistical Annex DISASTER RISK INDEX TABLES

Country Name (alphabetical order)	Number of people killed per year	Average number of people killed per million inhabitants	Average HDI 1980-2000	Gross Domestic Product Purchasing Power Parity, 1990	Percentage of population infected by HIV/AIDS virus, 2001	Control of corruption 2002	Average percentage of people affected by conflicts per year, 1980 - 2000
Country Name (alphabetical order)	Killed per Year	Killed per million	HD <sub>av</sub> *	GDPcap (ppp)	%	Corruption	%population
Afghanistan	820.00	49.06	--	--	--	-1.35	98
Albania	0.76	0.25	0.725	2 843	--	-0.85	0
Algeria	150.71	6.02	0.693	4 502	0.04	-0.70	37
Angola	1.38	0.13	0.422	1 581	2.59	-1.12	79
Antigua and Barbuda	0.33	5.26	--	7 270	--	-0.84	0
Argentina	12.57	0.38	0.842	7 721	0.37	-0.77	0
Armenia	1 190.67	323.68	0.745	3 565	0.06	-0.72	0
Australia	9.95	0.59	0.936	17 271	0.06	1.91	0
Austria	1.48	0.19	0.921	18 664	0.12	1.85	0
Azerbaijan	2.29	0.29	0.738	4 591	0.02	-1.07	0.8
Bahamas	0.24	0.89	0.82	14 521	2.29	1.41	0
Bahrain	--	--	0.824	12 088	--	0.95	0
Bangladesh	7 930.95	68.84	0.47	1 004	0.01	-1.12	4
Barbados	0.00	0.00	0.864	11 252	--	1.29	0
Belarus	0.33	0.03	0.782	7 031	0.15	-0.78	0
Belgium	0.43	0.04	0.935	19 411	0.08	1.57	0
Belize	0.67	3.21	0.776	3 633	1.23	-0.25	0
Benin	4.67	0.94	0.42	706	1.94	-0.61	0
Bhutan	10.57	5.44	0.477	882	--	0.91	0
Bolivia	20.43	3.12	0.648	1 826	0.05	-0.82	0
Bosnia and Herzegovina	0.00	0.00	--	--	--	-0.60	27
Botswana	1.48	1.26	0.577	4 911	20.91	0.76	0
Brazil	106.00	0.72	0.75	5 562	0.35	-0.05	0
Brunei Darussalam	--	--	0.857	14 727	--	0.32	0
Bulgaria	0.19	0.02	0.772	5 797	--	-0.17	0
Burkina Faso	2.10	0.24	0.32	636	4.26	-0.04	0
Burundi	0.86	0.14	0.309	722	6.00	-1.02	16
Cambodia	48.52	4.24	0.541	980	1.30	-0.90	75
Cameroon	1.76	0.13	0.506	1 561	6.05	-1.10	0
Canada	5.10	0.18	0.936	20 122	0.18	2.03	0
Cape Verde	1.52	4.92	0.708	2 926	--	0.33	0
Central African Republic	0.33	0.11	0.372	1 060	6.61	-1.02	3.6

TABLE 1 DISASTER RISK INDEX SUMMARY TABLE, 1980 - 2000

Country Name (alphabetical order)	Number of people killed per year	Average number of people killed per million inhabitants	Average HDI 1980-2000	Gross Domestic Product Purchasing Power Parity, 1990	Percentage of population infected by HIV/AIDS virus, 2001	Control of corruption 2002	Average percentage of people affected by conflicts per year, 1980 - 2000
Country Name (alphabetical order)	Killed per Year	Killed per million	HD <sub>av</sub> *	GDPcap (ppp)	%	Corruption	%population
Chad	147.38	25.89	0.359	766	1.82	-1.02	43
Chile	32.95	2.47	0.825	4 981	0.11	1.55	0
China	2 173.10	1.88	0.718	1 394	0.09	-0.41	0
Colombia	134.43	3.76	0.765	7 195	0.33	-0.47	100
Comoros	2.81	6.15	0.51	1 716	--	-0.73	0
Congo	0.10	0.04	0.502	760	3.60	-0.94	6
Costa Rica	8.48	2.61	0.821	5 288	0.27	0.88	0
Cote d'Ivoire	1.33	0.11	0.426	1 552	4.74	-0.86	0
Croatia	0.00	0.00	0.803	7 133	0.00	0.23	4
Cuba	7.24	0.68	--	--	0.03	-0.13	0
Cyprus	0.10	0.13	0.877	12 784	--	0.89	0
Czech Republic	1.38	0.13	0.844	--	0.00	0.38	0
Democratic People's Republic of Korea	12 887.76	605.90	--	--	--	-1.18	0
Democratic Republic of the Congo	3.05	0.07	0.429	1 290	2.53	-1.42	18
Denmark	0.86	0.17	0.921	19 513	0.09	2.26	0
Djibouti	8.57	17.66	0.447	--	--	-0.73	23.4
Dominica	0.14	1.99	--	--	--	0.52	0
Dominican Republic	22.19	3.11	0.722	3 361	1.47	-0.39	0
Ecuador	58.95	5.59	0.726	2 781	0.16	-1.02	0
Egypt	58.43	0.98	0.635	2 509	0.01	-0.29	0
El Salvador	103.52	19.01	0.701	2 969	0.38	-0.54	44
Equatorial Guinea	--	--	--	1 052	1.26	-1.89	0
Eritrea	0.00	0.00	0.416	--	1.44	0.04	70
Estonia	--	--	--	7 957	0.56	0.66	0
Ethiopia	14 330.33	272.57	0.321	486	3.26	-0.35	24
Fiji	7.29	10.08	0.757	3 804	0.04	0.12	0
Finland	0.00	0.00	0.925	17 797	0.02	2.39	0
France	15.86	0.28	0.924	17 966	0.17	1.45	0
Gabon	0.00	0.00	0.617	5 241	--	-0.55	0
Gambia	2.52	2.98	0.398	1 488	0.61	-0.83	0
Georgia	18.10	3.38	0.742	9 101	0.02	-1.03	0
Germany	2.52	0.03	0.921	18 224	0.05	1.82	0
Ghana	9.95	0.65	0.542	1 368	1.65	-0.40	0
Greece	14.76	1.44	0.881	11 464	0.08	0.58	0
Grenada	0.00	0.00	--	4 567	--	0.71	0
Guatemala	58.24	6.34	0.626	2 824	0.58	-0.71	76
Guinea	13.86	2.27	0.397	1 520	--	-0.58	3
Guinea-Bissau	0.05	0.06	0.339	686	1.39	-0.61	0
Guyana	0.00	0.00	0.704	2 858	2.29	-0.50	0
Haiti	93.14	13.72	0.467	1 638	3.51	-1.70	0
Honduras	732.90	143.61	0.634	2 074	0.87	-0.78	0
Hungary	2.52	0.25	0.829	9 447	0.03	0.60	0
Iceland	0.00	0.00	0.932	21 343	0.08	2.19	0
India	2 931.81	3.51	0.571	1 400	0.39	-0.25	3
Indonesia	373.90	2.06	0.677	1 952	0.05	-1.16	1
Iran (Islamic Republic of)	2 393.14	40.29	0.714	3 878	0.03	-0.38	22
Iraq	0.95	0.05	--	--	0.00	-1.43	71
Ireland	1.81	0.51	0.916	12 687	0.06	1.67	0
Israel	0.90	0.17	0.893	13 450	--	1.08	99
Italy	242.86	4.27	0.909	17 438	0.19	0.80	0
Jamaica	6.57	2.81	0.738	3 261	0.67	-0.46	0
Japan	351.29	2.87	0.928	20 183	0.01	1.20	0



資料1 続き

**TABLE 1 DISASTER RISK INDEX SUMMARY TABLE, 1980 - 2000**

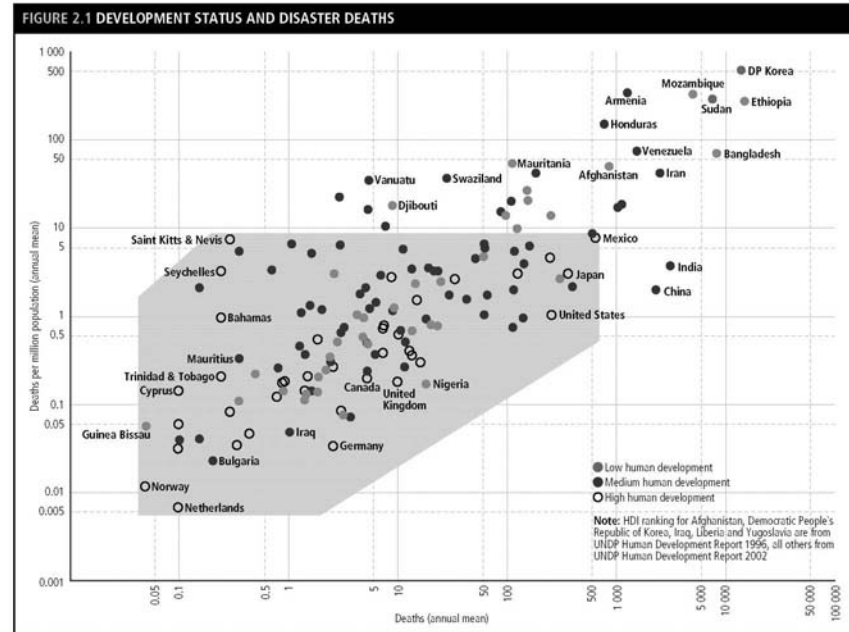
Tributaries Territories (alphabetical order)	Killed per Year	Average number of people killed per million inhabitants	Average HDI 1980-2000	Gross Domestic Product Purchasing Power Parity, 1990	Percentage of population infected by HIV/AIDS virus, 2001	Control of corruption 2002	Average percentage of people affected by conflicts per year, 1980 - 2000
			HD <sub>adj</sub> *	GDPcap (ppp)	%	Corruption	%population
American Samoa	1.19	27.78	--	--	--	--	0
Anguilla	0.00	0.00	--	--	--	--	0
Bermuda	0.00	0.00	--	--	--	1.29	0
British Virgin Islands	0.00	0.00	--	--	--	--	0
Cocos (Keeling) Islands	--	--	--	--	--	--	0
Cook Islands	1.19	65.09	--	--	--	--	0
French Guiana	0.00	0.00	--	--	--	--	0
French Polynesia	0.33	2.02	--	18 594	--	--	0
Guadeloupe	0.43	1.09	--	--	--	--	0
Guam	0.05	0.34	--	--	--	--	0
Macau, China	0.00	0.00	--	14 080	--	-0.07	0
Martinique	0.48	1.33	--	--	--	--	0
Montserrat	0.52	48.73	--	--	--	--	0
New Caledonia	0.29	1.76	--	19 745	--	--	0
Netherlands Antilles	0.10	0.49	--	--	--	--	0
Niue	0.00	0.00	--	--	--	--	0
Puerto Rico	25.81	7.22	--	--	--	1.19	0
Reunion	2.90	4.87	--	--	--	--	0
Tokelau	0.00	0.00	--	--	--	--	0
Turks and Caicos Islands	0.00	0.00	--	--	--	--	0
United States Virgin Islands	0.52	4.49	--	--	--	--	0
Wallis and Futuna	0.29	21.18	--	--	--	--	0

**Source:**  
 Columns 1 and 2: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database  
 Column 3: calculated by UNDP/BCPR and UNEP/GRID-Geneva for this report. For details, see note below  
 Column 4: calculated by UNDP/BCPR and UNEP/GRID-Geneva from World Development Indicators (World Bank), "ppp", purchasing power parity  
 Column 5: UNAIDS "Report on the global HIV/AIDS epidemic July 2002. For details, see <http://www.unaids.org/barcelona/presskit/barcelona%20report/contents.html>  
 Column 6: World Bank estimates (from +2.5 maximum control of corruption to -2.5 minimum control of corruption).  
 World Bank Governance Matters III: updated indicators for 1996-2002. For more details see <http://www.worldbank.org/wbi/governance>  
 Column 7: Armed Conflict 1946-2001, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO). For more detailed information see <http://www.prio.no/cvpi/armedconflict>

\*Note: Human Development Index has been adjusted as follows:  $HD_{adj} = (\sum K_i HD_i) / (\sum K_i)$   
 Where "K" is the number of people killed by this disaster, "i" is the year and HD<sub>i</sub> is the HDI linearly extrapolated from the standard 5-year interval HDI.

出所 : UNDP (2004) pp. 137-141

Figure 2.1は、相対的脆弱性（被災者100万人当たりの死亡者数）を開発度別に表したものの。



Source: EM-DAT OFDA/CRED International Disaster Database

出所 : UNDP (2004) p.31

## 資料2 UNDPが災害リスク指数に用いた社会・経済指標および災害関連データ

Table T.2、T.3およびT.4は災害リスク指数に用いた指標、各種データと各々のデータソースをまとめたもの。

TABLE T.2 VULNERABILITY INDICATORS				
Categories of Vulnerability	Indicators	Drought	Flood Earthquakes Cyclones	Source <sup>c</sup>
Economic	Gross Domestic Product per inhabitant at purchasing power parity	X	X	WB
	Human Poverty Index (HPI)	X		UNDP
	Total debt service (% of the exports of goods and services)		X	WB
	Inflation, food prices (annual %)		X	WB
	Unemployment, total (% of total labour force)		X	ILO
Type of economic activities	Arable land (in thousand hectares)		X	FAO
	% of arable land and permanent crops		X	FAO
	% of urban population		X	UNPOP
	% of agriculture's dependency for GDP	X		WB
	% of labour force in agricultural sector	X		FAO
Dependency and quality of the environment	Forests and woodland (in % of land area)		X	FAO
	Human-induced Soil Degradation (GLASOD)	X	X	FAO/UNEP
Demography	Population growth		X	UNDESA
	Urban growth		X	GRID <sup>d</sup>
	Population density		X	GRID <sup>e</sup>
	Age dependency ratio		X	WB
Health and sanitation	% of people with access to improved water supply (total, urban, rural)	XXX		WHO/UNICEF
	Number of physicians (per 1,000 inhabitants)		X	WB
	Number of hospital beds		X	WB
	Life expectancy at birth for both sexes		X	UNDESA
	Under-five-years-old mortality rate	X		UNDESA
Early warning capacity	Number of radios (per 1,000 inhabitants)		X	WB
Education	Illiteracy rate		X	WB
Development	Human Development Index (HDI)	X	X	UNDP

Source: UNDP/UNEP

- c. FAOSTAT, the database of the Food and Agriculture Organisation (FAO); GRID, the Global Resource Information Database of UNEP; WB, World Development Indicators of the World Bank; Human Development Report of UNDP; ILO, International Labour Office; UNDESA, the UN Dept. of Economic and Social Affairs/Population Division. Most of the data were reprocessed by the UNEP Global Environment Outlook Team. Figures are available at the GEO Data Portal (UNEP), <http://geodata.grid.unep.ch>
- d. Calculated from UN Dept. of Economic and Social Affairs data.
- e. Calculated from UNEP/GRID spatial modelling based on CIESIN population data.

TABLE T.3 DATA SOURCES FOR HAZARDS	
Hazard type	Data source
Earthquakes	Council of the National Seismic System (as of 2002), <i>Earthquake Catalog</i> , <a href="http://quake.geo.berkeley.edu/cnss/">http://quake.geo.berkeley.edu/cnss/</a>
Cyclones	Carbon Dioxide Information Analysis Centre (1991), <i>A Global Geographic Information System Data Base of Storm Occurrences and Other Climatic Phenomena Affecting Coastal Zones</i> , <a href="http://cdiac.esd.ornl.gov/">http://cdiac.esd.ornl.gov/</a>
Floods	U.S. Geological Survey (1997), <i>HYDRO1k Elevation Derivative Database</i> , <a href="http://edcdaac.usgs.gov/gtopo30/hydro/">http://edcdaac.usgs.gov/gtopo30/hydro/</a>
Droughts (physical drought)	IRI/Columbia University, National Centres for Environmental Prediction Climate Prediction Centre (as of 2002), <i>CPC Merged Analysis of Precipitation (CMAP)</i> , monthly gridded precipitation, <a href="http://iridl.ldeo.columbia.edu/">http://iridl.ldeo.columbia.edu/</a>

TABLE T.4 DATA SOURCES FOR VICTIMS, POPULATION AND VULNERABILITY VARIABLES	
Theme	Data source
Victims (killed)	Université Catholique de Louvain (as of 2002), <i>EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database</i> , <a href="http://www.cred.be/">http://www.cred.be/</a> (for droughts, victims of famines were also included on a case by case basis by UNDP/BCPR)
Population (counts)	CIESIN, IFPRI, WRI (2000), <i>Gridded Population of the World (GPW), Version 2</i> , <a href="http://sedac.ciesin.org/plue/gpw/">http://sedac.ciesin.org/plue/gpw/</a> ; UNEP, CGIAR, NCGIA (1996), <i>Human Population and Administrative Boundaries Database for Asia</i> , <a href="http://www.grid.unep.ch/data/grid/human.php">http://www.grid.unep.ch/data/grid/human.php</a>
Vulnerability factors	Human Development Index (HDI)
	UNDP (2002), <i>Human Development Indicators</i> , <a href="http://www.undp.org/">http://www.undp.org/</a>
Corruption Perceptions Index (CPI)	Transparency International (2001), <i>Global Corruption Report 2001</i> , <a href="http://www.transparency.org/">http://www.transparency.org/</a>
Soil degradation (% of area affected)	ISRIC, UNEP (1990), <i>Global Assessment of Human-Induced Soil Degradation (GLASOD)</i> , <a href="http://www.grid.unep.ch/data/grid/gnv18.php">http://www.grid.unep.ch/data/grid/gnv18.php</a>
Other socio-economic variables	UNEP/GRID (as of 2002), <i>GEO-3 Data portal</i> , <a href="http://geodata.grid.unep.ch/">http://geodata.grid.unep.ch/</a> (data compiled from World Bank, World Resources Institute, FAO databases)

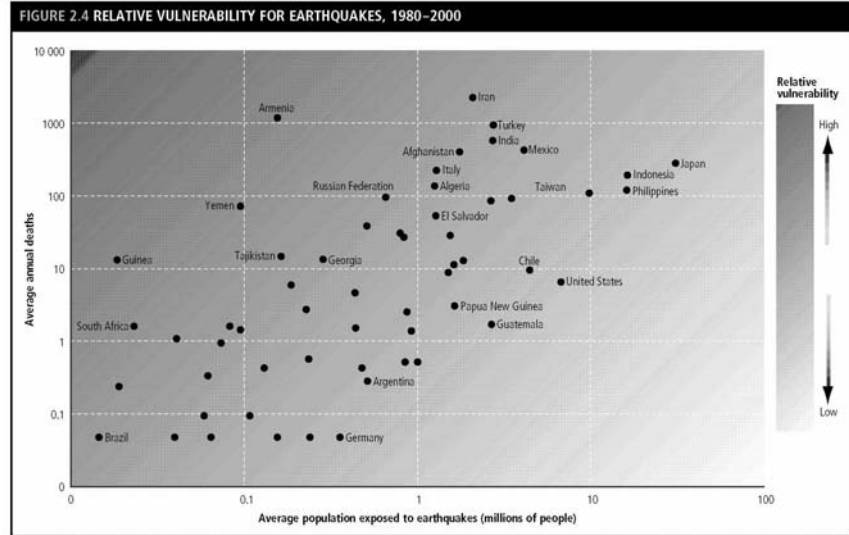
出所：UNDP (2004) pp.102-103

資料3 UNDPの災害リスク指数の国別データ（地震の事例）

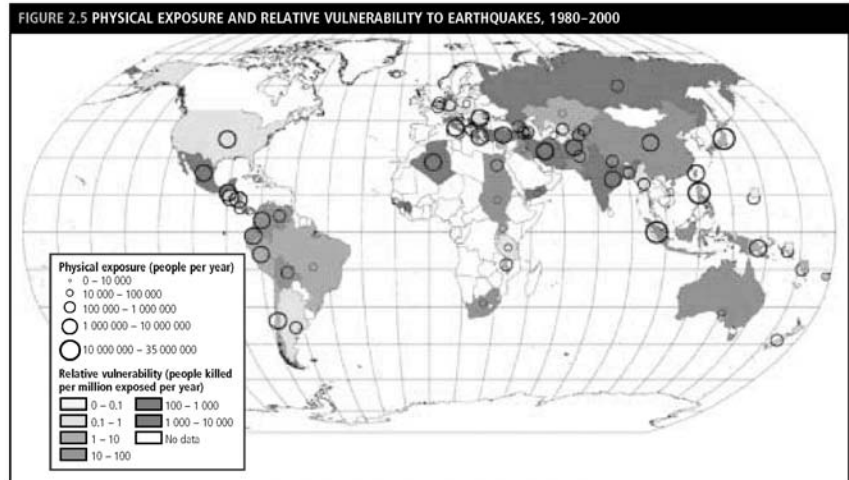
Table 3は洪水によるリスク指数が、相対的脆弱性（被災者100万人当たりの死者数）の高い順に整理したものの。Figure2.4およびFigure2.5は地震にかかる相対的脆弱性をマッピングで表したものの。

Country Name	Average number of events per year*	Number of people killed per year	Average number of people killed per million inhabitants	Average physical exposure per year	Physical exposure in percentage of population	Relative Vulnerability	Percentage of Urban growth (as average for 3-year period)
	Event per year	Killed per Year	Killed per million	People per year	%	Killed per million exposed	%
Armenia	0.05	1 190.48	343.96	155 560	4.49	7 652.82	0.03
Iran (Islamic Republic of)	1.43	2 250.81	38.68	2 094 097	3.60	1 074.84	0.15
Yemen	0.10	72.29	6.90	95 423	0.91	757.53	0.24
Turkey	0.76	949.86	15.58	2 745 757	4.50	345.94	0.15
Afghanistan	0.81	399.95	2480	1 749 097	0.11	228.1	0.13
India	0.67	576.52	0.73	2 730 309	0.35	211.16	0.09
Italy	0.52	225.71	3.98	1 288 265	2.27	175.21	0.00
Russian Federation	0.29	95.29	0.65	658 876	0.45	144.62	0.00
Algeria	0.38	137.19	5.79	1 252 109	5.28	109.57	0.14
Mexico	0.76	427.24	5.05	4 145 529	4.90	103.06	0.08
Nepal	0.10	38.52	2.42	512 716	3.22	75.14	0.19
Georgia	0.14	13.29	2.44	286 210	5.25	46.42	0.04
El Salvador	0.10	53.33	11.23	1 272 919	26.81	41.90	0.07
Pakistan	0.62	30.95	0.30	793 845	0.77	38.99	0.14
Egypt	0.10	27.19	0.45	834 006	1.38	32.60	0.08
Colombia	0.48	85.05	2.34	2 663 322	7.33	31.93	0.09
Bolivia	0.14	5.95	0.86	186 491	2.69	31.92	0.13
Australia	0.14	1.10	0.07	40 727	0.25	26.89	0.04
China	2.10	92.24	0.08	3 493 705	0.30	26.40	0.13
South Africa	0.14	1.62	0.05	82 467	0.25	19.63	0.08
Ecuador	0.43	28.33	2.75	1 542 854	14.97	18.36	0.12
Panama	0.05	1.43	0.58	95 128	3.89	15.02	0.08
Kyrgyzstan	0.10	2.76	0.62	227 769	5.10	12.13	0.04
Indonesia	1.62	193.24	1.04	16 301 764	8.80	11.85	0.15
Venezuela	0.14	4.62	0.25	435 949	2.34	10.60	0.09
Japan	1.14	281.29	2.31	30 855 862	25.39	9.12	0.02
Philippines	0.57	120.57	2.03	16 228 511	27.30	7.43	0.14
Peru	0.62	13.00	0.62	1 844 498	8.81	7.05	0.08
Greece	0.62	11.29	1.11	1 621 341	15.89	6.96	0.03
Nicaragua	0.14	8.86	2.05	1 515 588	35.13	5.84	0.11
Uganda	0.14	0.33	0.02	62 081	0.35	5.37	0.16
Azerbaijan	0.14	1.52	0.19	439 907	5.51	3.46	0.04
Malawi	0.05	0.43	0.05	13 0484	1.44	3.28	0.18
Brazil	0.05	0.05	0.00	14 592	0.01	3.26	0.09
Costa Rica	0.33	2.52	0.85	868 232	29.33	2.91	0.11
Chile	0.24	9.48	0.73	4 465 047	34.34	2.12	0.06
Papua New Guinea	0.33	3.10	0.83	1 645 460	44.19	1.88	0.12
Cyprus	0.05	0.10	0.13	58 652	7.89	1.62	0.07
Bangladesh	0.19	1.38	0.01	925 173	0.73	1.49	0.17
Kazakhstan	0.10	0.05	0.00	39 696	0.24	1.20	0.04
United States of America	0.48	6.52	0.03	6 745 799	2.61	0.97	0.04
Uzbekistan	0.10	0.43	0.02	477 708	2.44	0.90	0.05
Belgium	0.10	0.10	0.01	108 164	1.09	0.88	0.01
United Republic of Tanzania	0.05	0.05	0.00	64 343	0.18	0.74	0.22
Guatemala	0.24	1.71	0.20	2 671 752	30.85	0.64	0.10
Argentina	0.05	0.29	0.01	515 880	1.70	0.55	0.06
Romania	0.14	0.52	0.02	1 007 506	4.37	0.52	0.03
Albania	0.14	0.05	0.02	155 688	5.41	0.31	0.07
New Zealand	0.05	0.05	0.01	239 427	7.28	0.20	0.03
Germany	0.05	0.05	0.00	357 730	0.44	0.13	0.02

Source: Columns 1, 2 and 3: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database; Columns 4, 5, and 6: calculated by UNDP/BCPR and UNEP/GRID-Geneva for this report. For details, see technical annex. Column 7: UNEP/GRID-Geneva, calculated from UNDESA: UN Dep. Of Economic and Social Affairs/Population Division.  
\*Note: These include events equal or greater than a magnitude of 5.5 on the Richter scale.



Source: The EM-DAT OFDA/CRED International Disaster Database and UNEP/GRID-Geneva



Source: Université Catholique de Louvain: The EM-DAT The OFDA/CRED International Disaster Database (victims); Council of the National Seismic System (CNSS): Earthquake Catalog (earthquakes extent); CIESIN, IFPRI, WRI: Gridded Population of the World (GPW), Version 2 (population); Compilation and computation by UNEP/GRID-Geneva

出所：UNDP (2004) pp.35, 36, 143





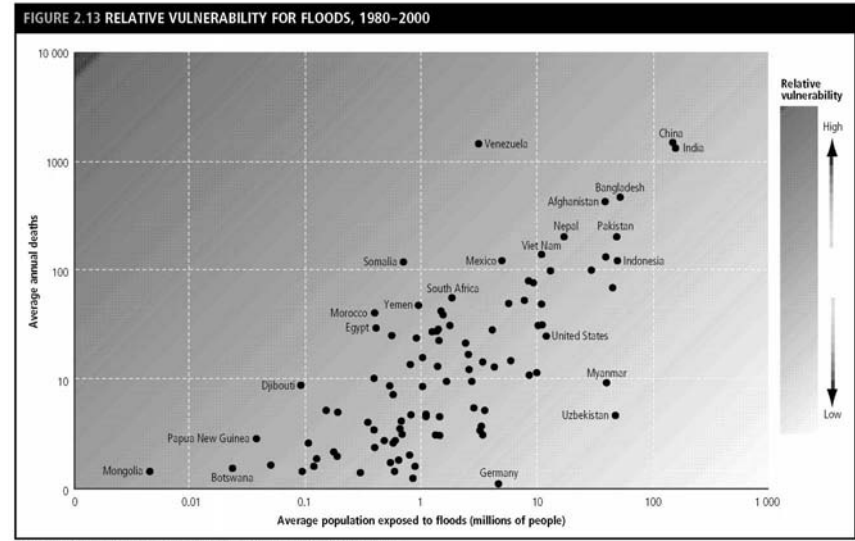
資料4 続き

Country Name	Average number of events per year	Number of people killed per year	Average number of people killed per million inhabitants	Average physical exposure per year	Physical exposure in percentage of population	Relative Vulnerability	Density of population (living in the watershed exposed to flood)	Gross Domestic Product, per capita, ppp)
	Event per year	Killed per Year	Killed per million	People per year	%	Killed per million exposed	Inhab. per km <sup>2</sup>	
Israel	0.10	0.52	0.09	542 419	9.50	0.97	326.08	14 084
Norway	0.10	0.05	0.01	50 683	1.15	0.94	144.07	20 045
Belgium	0.29	0.33	0.03	386 689	3.85	0.86	425.19	18 814
Togo	0.19	0.14	0.04	187 082	4.61	0.76	57.98	1 344
Switzerland	0.14	0.10	0.01	157 413	2.33	0.61	176.30	21 816
New Zealand	1.10	0.29	0.09	554 050	16.49	0.52	13.76	16 332
Germany	0.38	1.00	0.01	3 976 284	4.94	0.25	280.34	21 848
United Kingdom and Northern Ireland	0.43	0.48	0.01	2 082 205	3.53	0.23	198.75	18 738
Kazakhstan	0.10	0.48	0.03	2 344 290	14.24	0.20	6.74	5 165
Belarus	0.10	0.10	0.01	620 500	6.04	0.15	60.23	6 059
Kyrgyzstan	0.10	0.10	0.02	874 669	18.34	0.11	16.57	2 812

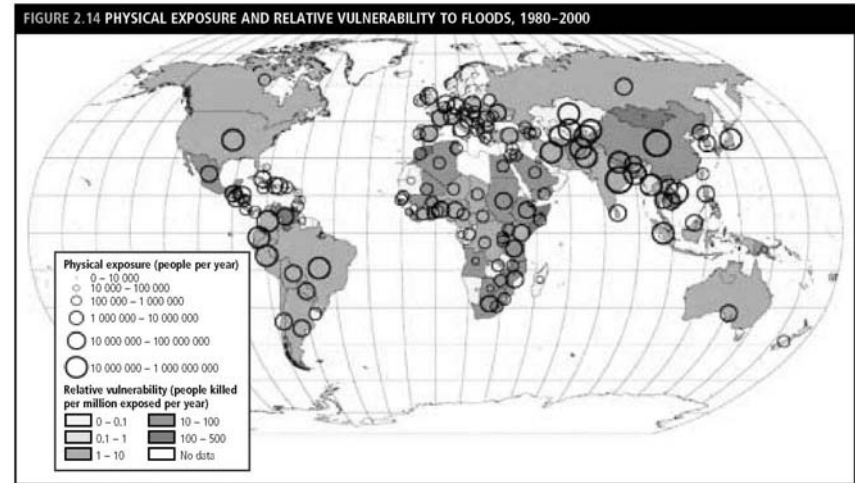
Source : Columns 1, 2 and 3 : EM-DAT : The OFDA/CRED International Disaster Database ; Columns 4, 5, and 6 : calculated by UNDP/BCPR and UNEP/GRID-Geneva for this report. For details, see technical annex ; Column 7 : UNEP/GRID-Geneva, calculated from UNEP/GRID-Geneva spatial modelling based on CIESIN population data. For more details see <http://geodata.grid.unep.ch> ; Column 8 : UNEP/GRID-Geneva from World Development Indicators (World Bank), "ppp", purchasing power parity.

出所 : UNDP (2004) pp.144-145

Figure 2.13およびFigure 2.14は洪水にかかる相対的脆弱性をマッピングで表したものを。



Source: The EM-DAT OFDA/CRED International Disaster Database and UNEP/GRID-Geneva



Source: Université Catholique de Louvain: The EM-DAT The OFDA/CRED International Disaster Database (victims); U. S. Geological Survey: HYDRO1k Elevation Derivative Database (flood affected watersheds); CIESIN, IFPRI, WRI: Gridded Population of the World (GPW), Version 2 (population); Compilation and computation by UNEP/GRID-Geneva

出所 : UNDP (2004) pp.41, 42

---

## 補論資料3 脆弱性分析とJICA事業への示唆 - 教育セクターを事例として -

---

横関 祐見子

### 1. 脆弱性分析の試み

教育開発を脆弱性の観点からとらえることは教育開発努力の効果を高めるために有効な視点である。それは、教育開発を進めるうえで、何が足りないのか、また、どの地域や対象者にターゲットを絞ればよいのかを的確にとらえることができるからである。教育に関する脆弱性は、地理的な分析、対象者や利用者の分析、教育セクター内の何処に課題があるのかの分析、その理由の分析、そして、過去の推移と傾向を見る動的な分析などを行うことによって、ある程度の精度をもって明らかになる。

教育開発の代表的な指標として就学率がある。これは、学齢人口に対する就学者数の割合であり、教育機会（access）を示す指標である。脆弱性を捉えるためには、統計を、より細かく、また、異なった視点から見るのが大切である。

以下、初等教育の教育機会に関する脆弱性を例にして脆弱性分析を試みる。

地理的な分析（脆弱性マップ）：脆弱性マップに示される分析は、一つの国の中での地理的な情報分析である。地方や言語グループ、都市と農村の格差などが明らかになり、どの地域への働きかけが必要であるかが分かる。例えば、ガーナの小学校総就学率（Gross Enrolment Ratio: GER）は75%であるが、都市部（85%以上）と農村部（70%以下）の間には大きな開きがある。さらに、貧困層の多い北部州では50%以下となる地域もある。このような情報を地図にすることによって、就学率の脆弱性マップを

作成することができる。さらに細かく分析を加えることにより、ある地域内でも均一ではない場合の分析も可能になる。例えば、都市を、地区ごとに分析することにより、貧困層の住む地域や移民の多い地区、さらに少数民族などが都市部に流入している地区などでは都市部でも就学率が低いことがわかる。このような、きめ細かい分析により地域の中での「脆弱スポット」を見極めることが可能となる。

対象者や利用者の分析：脆弱性について、対象者によって異なる点を見ることも大切である。代表的な例としては男女格差がある。同じ家庭内でも女子のほうが教育を受ける機会が少ない場合が多いが、牧畜などの伝統的な仕事に従事するために就学する意欲がない男子の就学機会が限られている地域や文化もある<sup>1</sup>。さらに、同じ家庭内でも年長と年少の子ども間で就学の機会が異なってくる場合も多い。加えて、近年、アフリカ地域で問題となっているのは、HIV/AIDS孤児やHIV/AIDSの家族を持つ子どもの就学困難である。また、障害などのために特殊な学習ニーズを持つ子どもたちの就学機会も限られている。このように、同じ地域やコミュニティ、家族の中でも状況が異なり、きめ細かい分析が必要となる。

教育セクター内での分析：小学校就学率を取り巻く統計数値をさらに細かく分析することにより、どこに問題があるのかが分かる。例えば、就学率については、総就学率と純就学率（Net Enrolment Ratio: NER）の違いを見ることによって、どの程度の学齢以外の児童が就学してい

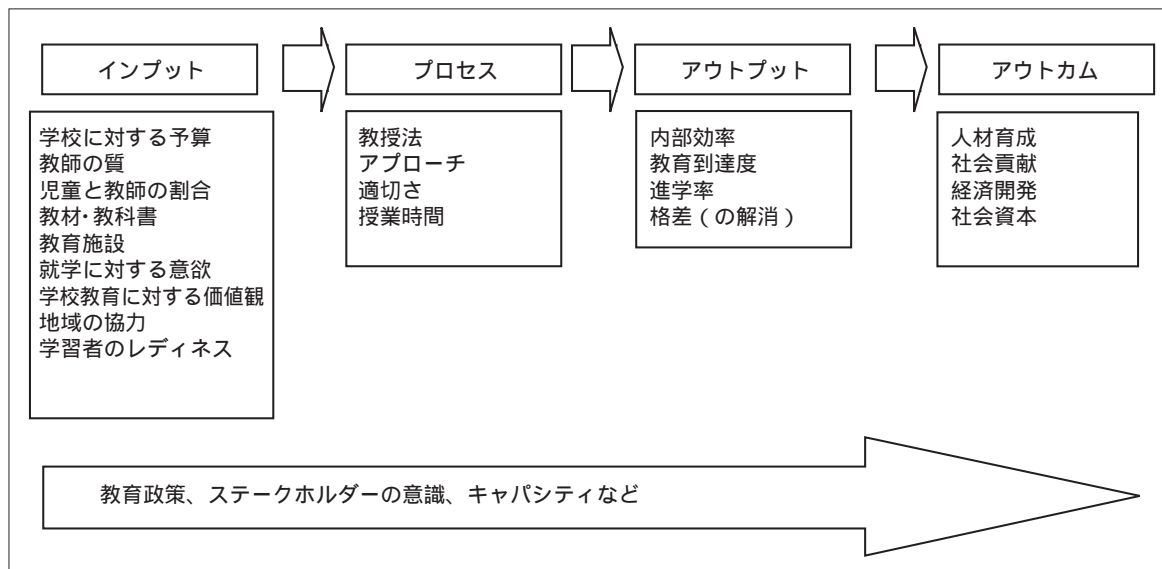
---

<sup>1</sup> ボツワナ、レソトなどでは、男子は牧畜に従事することによって慣習や価値観、ライフスキルを学ぶ。このような伝統的な教育が学校教育よりも重要であると認識されている地域では、男子の就学率が女子に比べて低くなることもある。

表A3 - 1 初等教育における教育機会を示す指標

	小学校 就学率	小学校 入学率	ドロップ アウト率	留年率	小学校 修了率	総就学率と純 就学率の差	左の指標の男女格差、 地域格差など
A国	75%	高い	高い	高い	低い	大きい	どこに問題があるのかが 明らかになる
B国	75%	中程度	低い	低い	中程度	小さい	

図A3 - 1 教育の質の分析



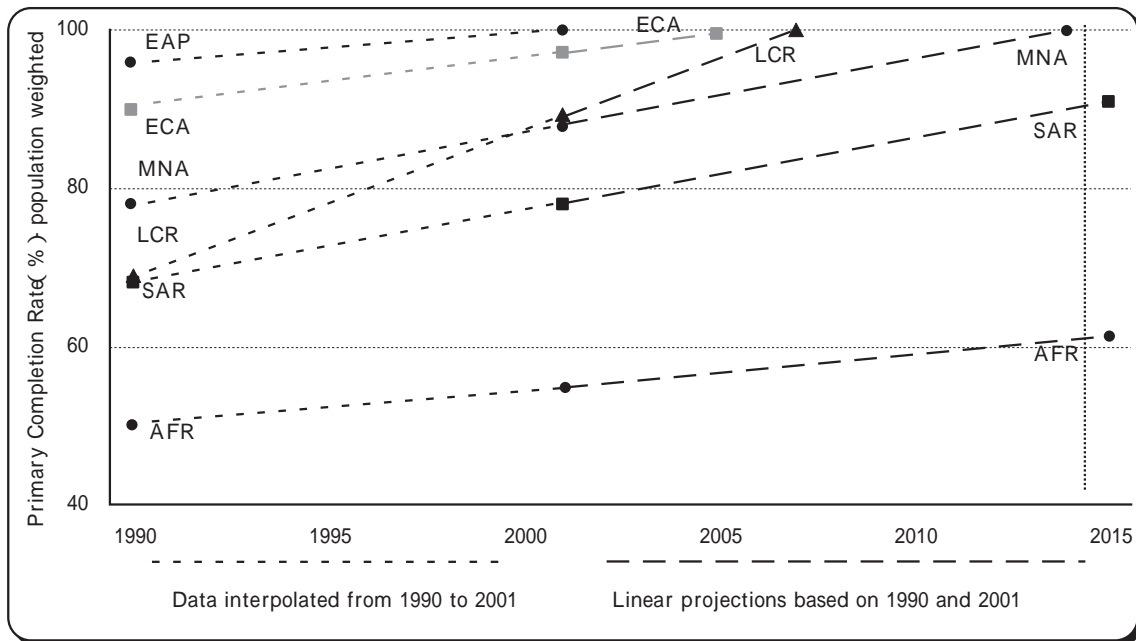
るかを理解することができる<sup>2</sup>。総就学率と純就学率の差が大きいのは、小学校に入学する年齢が学齢を超えている場合、留年により学齢を超えても小学校に通う児童が多い場合などが考えられる。小学校の入学率（admission rate, intake rate）、平均就学年数（school life expectancy）、ドロップアウト率（drop-out rate）、留年率（repetition rate）、小学校修了率（primary education completion rate）などを調べることで、就学率低迷がどこで起こるのが明らかになる。表A3 - 1に示されるように、A国とB国の小学校就学率は同じであるが2つの国の事情は大きく異なる。A国は小学校に入学する子どもの割合は高いが、その後のドロップアウトが多いために就学率が低くなっている。一方、B国では一度小学校に入学すればドロップアウトする子どもの数は少ないが、小学校に入学する子どもの割合が少ないために就学率が75%にとどまっている。このよう

な分析をすることにより、どこに脆弱性が存在するのが明らかになり、この2つの国が教育開発を行ううえで異なった戦略が必要であることが分かる。

脆弱性が生じる場所（時間）と理由の分析：どこに何故問題があるのかを探る。小学校就学率が低い原因の一つにドロップアウトがある場合には、どの学年でドロップアウトが起こるのを見極めることは大切である。1年生でより多くのドロップアウトが起こるとすれば、学校に慣れることができないためにドロップアウトする子どもが多いということになり、学校と地域社会の乖離、通学距離、教授言語の問題などが考えられる。高学年でのドロップアウトは、子どもが成長して経済的な活動に参加できるようになり、機会費用が高くなったことに原因があることが考えられる。また、進学のための試験や授業料のせいで中等学校に進学することが難しいために、小学校を中退することも考えられ

<sup>2</sup> 総就学率（GER）は、学齢児童に対するすべての就学している児童の割合であり、学齢以上・以下の児童が多い場合には、100%を超えることも稀ではない。これに対して純就学率（NER）は、学齢児童に対する、学齢の就学児童数であり100%を超えることはない。

図A3-2 地域別小学校修了率の推移と2015年までの予測



注：EAP=東アジア・大洋州、ECA=欧州・中央アジア、MNA=中近東、LCR=ラテンアメリカ・カリブ、SAR=南アジア、AFR=アフリカ

出所：1990: B. Bruns, A. Mingat & R. Rakotomalal (2003) "Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child" 2001: WDI database July 2004 (using the most recent of 2000 to 2002 data for each country)

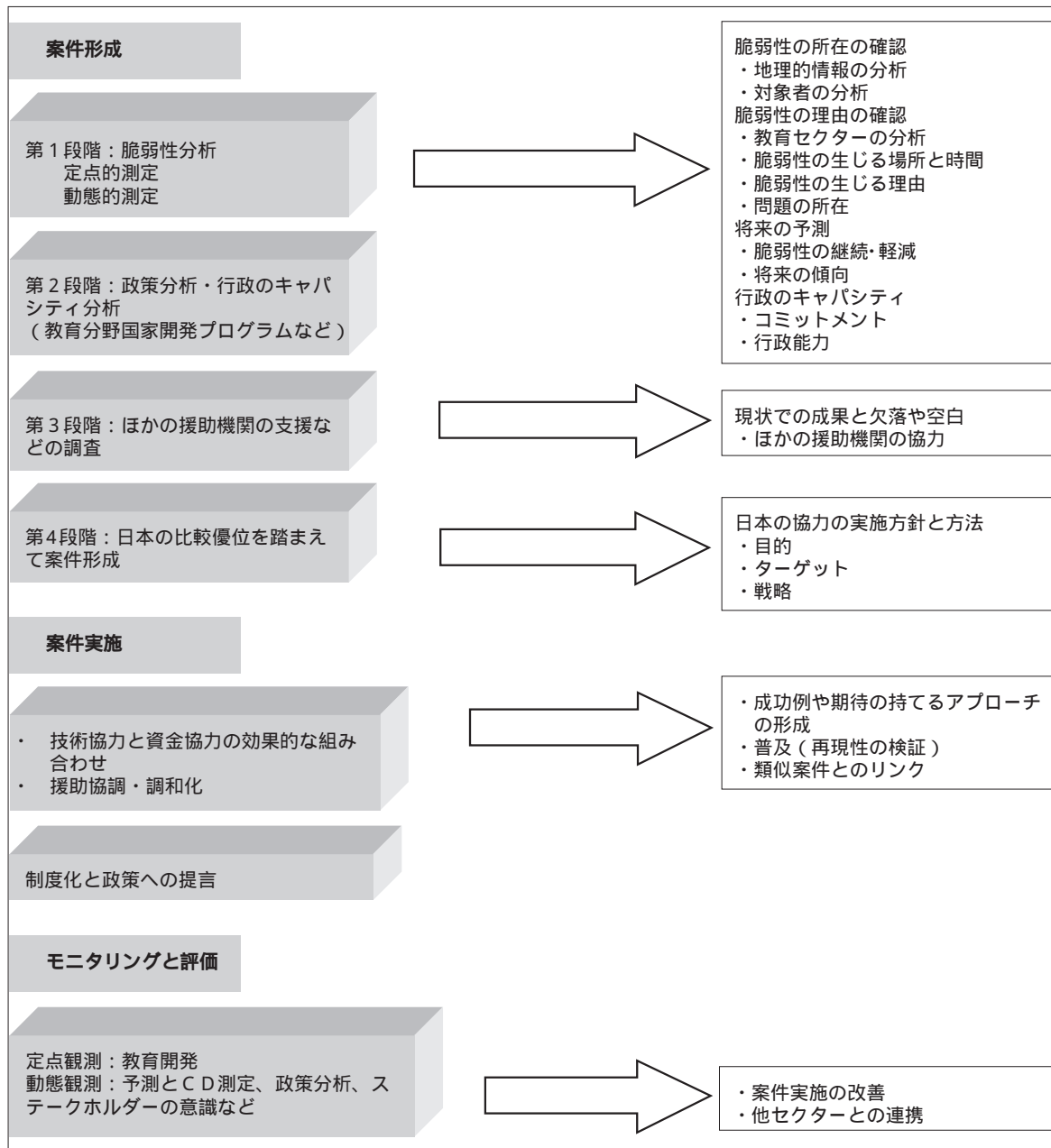
る。脆弱性が生じる場所や時間、理由の分析は、教育開発を進めるうえでの戦略の策定に役立つ。

教育の質についての分析：上記 と の分析において、教育機会の改善を阻害する要因について調べる際に、「教育の質」について見ることも忘れてはならない。例えば学校教育の中で、どこに問題があるためにドロップアウトが起きるのかを見る時に有効な視点となる。図A3-1は教育の質について図示している。教育の質はインプット、プロセス、アウトプット、アウトカムに分けて考えることができる。そして、これらを支えるものとして教育政策と関係者の意識とキャパシティがある。教育の質を高め維持するためには包括的な働きかけが必要であるが、図A3-1のように教育の質を分けて考えることにより、どこに問題があるのかを見るのが可能になる。

動的な分析（脆弱性と予測性）：これまでに見た分析は定点での分析であり、現状の分析として有効である。ここで、時系列的に将来に対

する分析を考えてみる。現況と過去の動きを合わせて傾向をつかむことにより、将来の傾向をある程度の正確さで予測をすることができる。これによって、脆弱性を動的にとらえることができる程度可能になる。例えば、同じ就学率でも、上昇傾向にある国や地域と、停滞あるいは下降傾向にある国や地域の間には大きな違いがある。たとえ、現在の就学率は低くても上昇傾向にある場合には将来の改善が期待できるが、就学率がある程度高くても下降傾向にある場合には、脆弱性が高まる傾向にある危険信号であると見ることができる。図A3-2は小学校の修了率について、1990年から2002年にかけての数値から、2015年までの予測を示したものである。アフリカ地域は、修了率が低いことと、ほかの地域に比べてグラフが平坦で右肩上がりでないことから、EFA（Education for All：万人のための教育）達成が最も遅れている国であることが理解できる。

図A3 - 3 脆弱性分析を活用したプロジェクト形成からプロジェクト運営



## 2. 脆弱性分析を活用したプログラム策定と運営

### (1) プログラム策定

グローバルな枠組みの中での選択と集中：国や地域レベルでの分析を行うことにより、支援すべき国と支援分野の選択ができることになる。脆弱性を考慮した、きめ細かい協力を、すべての国々で、また、すべての分野で効果的に実施することは困難であり、選択と集中が鍵となる。ニーズのある

国、および分野についての調査は、日本が協力する国と分野を定めるための最初の一步となる。そのうえで、ほかの援助国や援助機関の協力などの関係も考慮しつつ、日本側の資源とキャパシティを見直して、協力する国と分野を決めることができる。

ある国の中での地理的な選択と集中、対象者の選択と集中：ある国で教育分野の協力をする事が決まったら、脆弱性マップなどを活用することにより、どの地域およびどのグループの人々のニー

ズが高いのかを把握し、地理的な対象と、どのような人々をターゲットとするについて決めることができる。この際にも、当該国の教育開発プログラムに沿った活動であること、およびほかの援助機関の動きなどを考慮しつつ対象を決める必要がある。

方法論と戦略の策定：先に述べた教育セクター内での分析や、脆弱性が発生する時期や場所、さらにその理由について見ることにより、どのような方法と戦略が効果的であるかを定める。例えば、就学率を向上するために、有効なのがキャンペーンのような啓発活動であるのか、あるいは教育の質の向上を重点とするべきか、などを戦略的に決めることができる。それによって、カウンターパートとなる機関についても決まってくる。

## (2) 援助の成果の活用

成功例や期待の持てるアプローチ (successful examples, promising approaches) の普及：技術協力による成功例や、よいアプローチを確立することを目指す。そのような成功例をほかの地域で試行することにより、より普遍性のあるモデルを形成することができて再現性 (replicability) が高まり、広範囲での普及につなげることが可能となる。

政策提言：成功例やアプローチの再現性がある程度実証されたならば、その成功例を伴った政策提言による制度化と持続発展性を目指す。現場の実例を伴った政策提言には責任と説得力がある。

以上述べたプログラム策定と運営について、図A 3-3に示す。案件形成では、まず、第1段階で脆弱性分析を行う。ここでは「1. 脆弱性分析の試み」で述べた定点的な分析と動態的な分析を併せて行う。第2段階では、教育分野国家開発計画の分析 (政策分析) と行政のキャパシティ測定を行い、現在、計画されている活動と実績、さらに今後の動きを探る。第3段階では、ほかの援助機関などの支援の現況を調査し、第2段階とあわせて、教育開発に

おける達成状況とギャップを把握する。上記のような情報を整理し、日本の協力の比較優位を踏まえたうえでの案件の形成を行う。案件実施では、形成された案件の効果的な運営を目指す。技術協力によって成功例を作り出すことと、そのようなモデルの再現可能性を資金協力によって導き出すことが考えられる。このように技術協力と資金協力を効果的に組み合わせることによる重層効果を目指す。実施に際しては、教育開発の遅れた国々では援助調整や調和化が大きな鍵となる。モニタリングと評価では、案件形成時に測定した指標を整理して、その変化を追う。政策や関係者の意識などのように定性的な測定が必要となるものも多いが、定量的な測定の正確さと定性的な測定方法の創造性と柔軟性に加えて、これらの方法を標準化することが求められる<sup>3</sup>。

## 3. プログラムのモニタリングと評価

モニタリングと評価においても脆弱性の分析は役に立つ。案件形成のための事前評価、モニタリング評価の視点、傾向とプロセスの評価 (動態的な分析)、キャパシティをモニタリングと評価すること、などにおける考察を述べる。

事前評価 (案件形成時)：脆弱性分析は事前評価に大切な役割を果たす。教育開発を含む社会セクターでのプログラム策定には、このような視点が不可欠であることは言うまでもない。さらに、ここでの分析は、案件のモニタリングと評価のベースライン値としても活用できる。

モニタリングと評価の視点：きめ細かい指標を対象としている点で、案件実施を通じて、その動きを正確に追っていく必要がある。量的なデータと質的なデータを効果的に活用することに留意する。また、モニタリングと評価のためのデータ収集が通常業務の中に入るようなシステムを作ることが大切である。

傾向とプロセスの評価：データ収集の際に、定点

<sup>3</sup> モニタリングと評価に際しては、定量的・定性的な分析をあわせて使うことによって、モニタリングと評価の質を高めることができる。定量的な分析については比較的問題がないが、定性的な測定と分析には多くの努力が必要となる。客観性の確保と同時に創造性と柔軟性を失わないという一見矛盾するような「職人芸」的な工夫が求められる。

的な評価に加えて動的な評価が求められる。プロセスを評価することにより、今後の傾向を見ることが可能になる。現在の教育開発の現状に加えて、今後の傾向や予測が、より大切な評価の対象となる。つまり、現在の就学率が低くても、グラフの右上がりの勾配の角度が大きければ教育開発が順調に進んでいると認識できる。

キャパシティのモニタリングと評価：将来の傾向を得るためには、活動にかかわる人材や組織、さらに社会のキャパシティが鍵となる。関連機関における人材のキャパシティ測定については技術協力のモニタリングとして行うことができる。また、関連機関の組織としてのキャパシティについても同様に行っていく。さらに、制度と政策の課題がある。教育開発が政策として定められており、政府がそれを実施する意欲とキャパシティを持っているかどうかを見ることが求められる。定性的な測定となるがチェックリストなどを活用する方法も考えられる。さらに、すべての子どもたちが就学できるようにするためには、それを支える人々の意識（社会としてのキャパシティ）が重要であり、この点についても測定を続ける必要がある。

## 4. 留意点

柔軟なプログラム運営：言うまでもないことであるが、従来の孤立した（stand-alone）プロジェクトでは対応できない課題が多い。「孤島のような成功例が混沌とした海に浮かぶ（island of excellence in the sea of confusion）」状態であると批判されるような古典的なプロジェクトから脱皮して「進化したプロジェクト」となる必要がある。ニーズが明らかになった段階で必要に応じて迅速に新しい活動を加えたり、実施方法を変えたりする柔軟なプロジェクト運営が不可欠となり、プログラムと呼ぶのがふさわしい内容となることが大切である。そのために、地域の事情に精通しコミュニケーション能力の高い人材を登用してい

くこと、現地の大学や研究機関などを積極的に活用していくなど、多くの努力が必要となる。このような現地リソースや現地の機関を活用することによりコストを削減しつつ成果を上げることも可能になる。

技術協力と資金協力の組み合わせ：成功例を普及するためには、資金協力が必要となる。脆弱性の問題のない地域や国では、技術協力プロジェクトによって作られた成功例は、政府によって政策化と普及が行われる。しかし、教育開発における脆弱性の問題のある国々では、このような自助努力に限界がある。教育予算が限られている場合には、技術協力プロジェクトに付随した資金協力によって、成功例をほかの地域に広めることができる。これは、政府が活動を予算化するための「呼び水」的な効果を上げることになる。また、資金協力を行うことにより、カウンターパート人材とカウンターパート機関のキャパシティを伸ばすことにもつながる<sup>4</sup>。

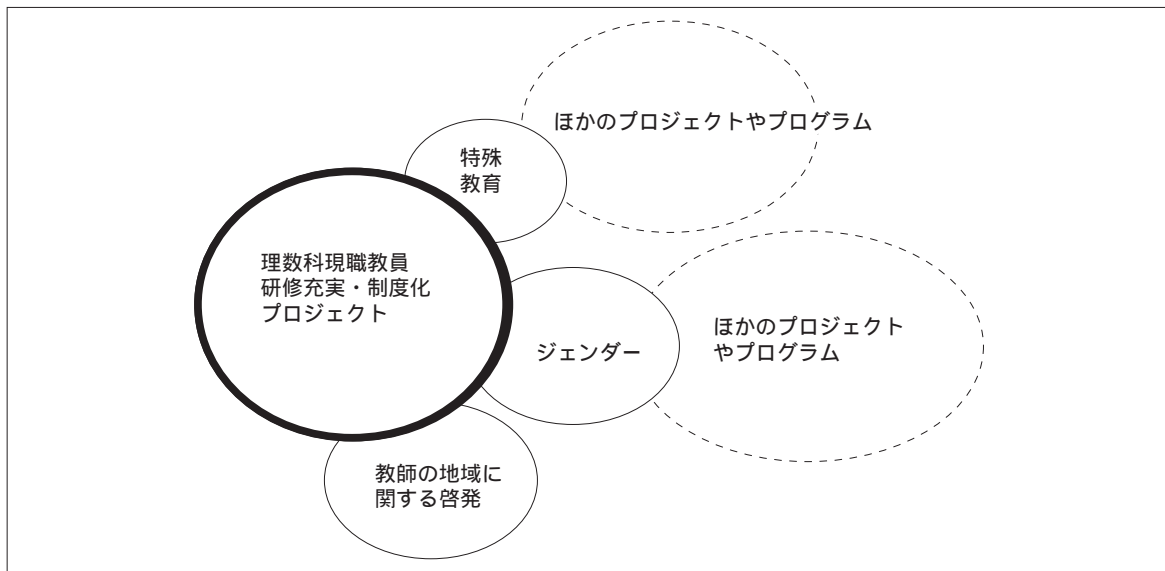
「受益者」という考え方の誤謬：教育開発を進めるうえで、児童・生徒、教師、保護者やコミュニティが教育サービスを受けるだけの「受益者」であるという考え方を変えていく必要がある。脆弱であるとされた地域やカテゴリーの人々は無力でサービスを受ける対象であるとの認識からは、持続発展性は生まれにくい。むしろ、その人々が主体となって活動を進めていくような計画作りと運営が大切である。具体的には、学校運営委員会などにより、地域が学校を支えていくという状態を維持することなどである。

JICAの組織的なキャパシティの構築：「人間の安全保障」と「脆弱性」の考え方は、画期的な教育開発への原動力となる一方、現行のJICAスキームでは対応できないことも多い。しかし、これを「障害」ではなく「改善の機会」であり、JICA自身の組織的なキャパシティを開発する引き金となる可能性であると認識して、大胆な改革を提言するべきであろう。

<sup>4</sup> ノン・プロジェクト無償の見返り資金に代表されるような資金協力は、プロジェクトについている現地業務費と異なり、政府の予算チャネルを通して下りてくる。これを獲得するための作業は政府予算の獲得と同じであり、カウンターパートのキャパシティを伸ばすことに役立つ。ガーナ教育プロジェクトでは、それまでは予算として認められていても遅配の続いた研修予算に代わって見返り資金が活用された。これによって予算の流れが活性化してカウンターパートの意欲と能力が高まった。



図A3-4 プロジェクトと周辺ニーズの対応、およびほかのプロジェクトやプログラムとの調整・調和化・連携



人間の安全保障を目指し考慮する案件策定：上記の視点のダイナミズムと対照にあるのが、この視点である。JICAの実施体制とこれまでの経験を考えたうえで実際の現実的な案件策定をすることが望まれる。人間の安全保障そのものを目指した案件策定と実施には多くの時間と努力が必要となるかもしれない。一方、既存のプログラムの中で脆弱性を分析し人間の安全保障を考慮したニーズを組み合わせる方法がある。後者の例では、既存のJICAプロジェクトを実施する際に出てくる人間の安全保障ニーズに対応することにより、プロジェクトの周辺状況にきめ細かく対応することなどが挙げられる。例えば、現職教員研修プロジェクトを実施する中で、視覚障害や聴覚障害のある生徒を対象とした学校からの教師も対象に入れることによって、特殊教育にも貢献することになる。障害によって教育機会の少ない生徒に対しての働きかけをすることが可能となる。また、このような研修を難民キャンプで教える教師にまで広げるなどの例がある。このような「里芋の親芋

についた小さな小芋のように」既存のプロジェクトの周辺の小プロジェクトとして生まれた活動は、普通であれば見過ごされてしまう脆弱性に対応する活動をすることによって「人間の安全保障」を満たすような活動をすることができる。周辺ニーズへの対応によるプロジェクトによる活動の広がり：上記のような周辺ニーズにきめ細かく対応するプロジェクト形成と実施は、プロジェクトそれ自身の質と効率性、妥当性を高めることに役立つ。さらに、このような周辺の「小芋プロジェクト」は、ほかのプロジェクトやプログラムと関係を持ち、その影響を広げていく可能性を持つ。例えば現職教員研修プロジェクトがジェンダー、教師の啓発、特殊教育などの周辺ニーズを取り込んで小プロジェクトを作っていく過程で、ほかのプロジェクトやプログラムと有機的な連携を持つことになり、結果として、調整や連携、手続きの調和化に結びつく糸口ともなる（図A3-4参照）。

---

## 補論資料4 貧困問題と紛争予防： 平和構築支援における開発援助の役割

---

橋本 敬市・小向 絵理・園山 英毅

「貧困削減と人間の安全保障」調査研究では、人間の安全保障の重要な観点である「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」のうち、「欠乏からの自由」に焦点を当てて分析しているが、本補論では、主に「恐怖からの自由」の観点から、紛争予防の視点、紛争と貧困問題との関係、開発援助の役割、特に、紛争予防を目的としたJICAの平和構築支援の考え方を論じる。

### 1. 紛争予防の視点

冷戦終結後の1990年代以降、世界の安全保障をめぐる状況は大きく変化した。国家対国家の紛争も局地的に発生・継続している一方、民族間の紛争や内戦が増加し、また紛争の被害者および加害者として一般市民や子どもに関与が増大している。

このように人間の安全保障を脅かす国内紛争が頻発する状況の中で、国際社会では発生した紛争に対応する「反応の文化」から「予防の文化」(1999年国連総会におけるコフィ・アナン事務総長の開会演説)を重視する意識転換が進む。その理由は、武力紛争がもたらす難民の大量発生は周辺国を含めて難民受入国にとって経済的脅威となる、国内紛争はしばしば第三国の介入を招き地域紛争に発展する危険がある、武力紛争に対応するため、国際社会は平和維持活動や平和構築活動に対する財政負担が強いられる、などである。つまり、発生してしまった紛争に対処するより未然に発生を防いだほうが、限定的なリソースで対応できるとの判断である。

ドナー社会で紛争予防の視点が急速に脚光を浴びるようになったのは、ブトロス・ガリ前国連事務総長が1992年6月に発表した『平和への課題』であるが、この時ガリが使用した「予防外交」という概念は次第に拡大され、1997年に就任した後任のアナンは「予防行動」という表現を使用し始めた。これに

は予防外交のほか、予防展開、予防軍縮、予防的人道行動、予防的平和構築などの諸活動が含まれ、外交面に限定されず、軍事・開発援助を含めた包括的な取り組みが求められることになった。

こうした国連の概念整理を受け、1998年2月、カーネギー委員会が主催した国連本部のフォーラムにおいて、致命的な紛争を予防する努力に対する国連の役割が議論された。この時、予防行動は以下の2つに分類され、活動内容を明確化する努力がなされた。

業務的予防行動 (Operational Prevention) :  
早期警報、予防外交、予防展開、早期人道的行動  
構造的予防行動 (Structural Prevention) :  
予防的軍縮、開発、平和構築

このうち構造的予防行動では、経済的・社会的・民族的そのほかの根本原因による紛争に取り組むこと、および人権へのより一層の尊重と法規則の維持、民主的制度の強化を促進することを求められるとともに開発援助の役割が強調されている。

こうした国際社会の動きを受け、日本政府は2000年7月、G8宮崎外相会合の際に『『紛争と開発』に関する日本からの行動/アクション・フロム・ジャパン - 開発分野における紛争予防の強化のための日本の協力 -』を発表。このバック・グラウンド・ペーパーの中で、政府は「開発協力の中で、貧困や経済格差といった紛争の要因となる課題に積極的に取り組むことは、紛争の予防にも資する」との見解を示したうえ、「援助案件の立案・実施・評価にあたっては、紛争予防の視点に配慮するとともに、紛争予防に直接貢献する案件を積極的に取り上げていく」との方針を表明している。

## 2. 低開発と紛争の関係

このように、ドナー社会においては貧困や経済格差などに対処することが紛争予防に資するとの認識が広がっているが、稲田が指摘するとおり、経済開発と紛争予防の関係は学問的には未検証となっている部分が多い<sup>1</sup>。例えば、「経済開発が進めば暴力的紛争のリスクは低下するのか」という問いに対しては、「地域間の経済開発レベルの相違がかえって紛争要因となる可能性がある」「国内でも開発が貧富の差を拡大し対立を激化させることもあり得る」という危惧もあり、一面的に判断することは困難であろう。

他方、現象としては紛争の多くが開発途上国の中でも貧困層の多い国や地域で勃発しており、世銀は、平均収入が低いこと、低成長、一次産品への輸出への依存度の高さ、の3つが、内戦の発生と相関関係が高いとの研究結果を発表<sup>2</sup>。開発と紛争の関係は未整理であるものの、ドナー社会に貧困削減の重要性を強調している。

W. Connorが指摘するように、経済的要因は紛争要因の一つではあるが、それ以外の政治・社会的格差の存在と関連していることが多いため、「民族紛争の要因追求には(種々の)相対的格差に注目することがより重要」であり<sup>3</sup>、紛争予防を目的とした介入には包括的なアプローチが必要となる。

例えば、旧ユーゴスラビアの解体は経済レベルの地域格差と政治問題(1974年憲法によって保証された自治権をめぐる対立)を背景に、第2次石油ショックおよびカリスマの指導者だったチトーの死去をきっかけとして発生したものである。紛争を個別的に見ると、紛争勃発の端緒となったコソボのアルバニア人暴動は貧困が大きな要因となっていたが、後に紛争が勃発したスロベニア、クロアチア両共和国は旧ユーゴでは先進地域であり、貧困問題が紛争につながったわけでない(後進地域であるセルビアの支配から脱することへの欲求が暴力紛争につながっている)。つまり政治・社会面での相対的格差が、

より大きな役割を果たしている。

## 3. 紛争の構造的要因と引き金要因

紛争に対する国際社会の関与が深まるにつれて、OECD開発援助委員会(DAC)や国連開発計画(UNDP)、米・独などの援助主体は、紛争要因を「構造的要因(structural factors)」と「引き金要因(triggering factors)」に分類し、個別要因への対応を検討するようになってきた<sup>4</sup>。両要因はさらに政治的要因と経済・社会要因に分類されるが、一般的には以下のような要因が考えられる。

### 構造的要因

政治的要因：異なる民族集団間の対立感情、宗教対立、一部集団による政治権力独占、脆弱な市民社会制度など。

経済・社会的要因：富の偏在、経済活動への参加機会の不平等、資源をめぐる利権、教育機会の不平等など。

### 引き金要因

政治的要因：中央政府の国内コントロール喪失、武器の流入、汚職など。

経済・社会的要因：急速な経済停滞、人・資本の大量移動、経済・社会的格差の拡大、特定地域への公共投資の集中など。

上記ユーゴ紛争では経済力の地域間格差、セルビアの政治的優位、1974年憲法の自治権規定などが構造的要因、第2次石油ショック、チトーの死去などが引き金要因であった。この場合、引き金要因は偶発性の高いものであり、外部からの援助で対応できるものではないが、中・長期的視点で構造的要因に対処していれば、紛争を誘発していなかったであろうというのが、このアプローチの基盤である。つまり紛争の要因を解析したうえでそれぞれに個別に対処し、引き金要因が紛争の引き金とならないような社会構造を作り上げることを目的としている。

平和構築支援の目的、つまり平和を「制度化」し

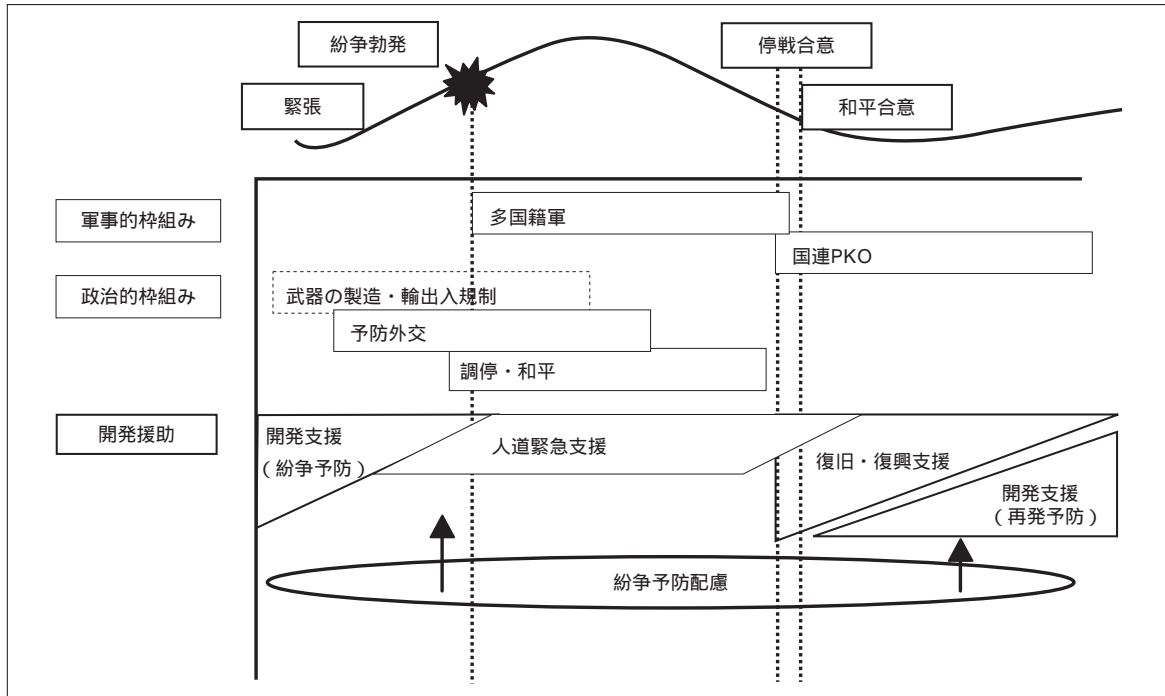
<sup>1</sup> 稲田(2003)p.31

<sup>2</sup> World Bank(2003)

<sup>3</sup> Connor(1994)p.151

<sup>4</sup> 稲田(2004)p.35

図A4-1 平和構築支援の時間的推移



出所：国際協力機構（2003）

て紛争を予防するためには、中・長期的展望に立ち、社会構造の変革を含む包括的な対応が必要であり、そのためには現在のように国際社会の注目度に左右される援助姿勢から脱却する必要があるのは言うまでもない。

#### 4. 紛争予防を目的としたJICAの支援

このように平和構築支援における「予防の文化」が浸透する中、日本政府は上記G8宮崎外相会合で紛争予防の視点を強調したのにつき、2003年8月に閣議決定した新ODA大綱で平和構築を政府開発援助の重点課題として規定した。

JICAは2003年10月に機構改革を行い、独立行政法人国際協力機構法第三条に組織の活動目的として「復興」という文言が追加された。同時に発表された中期目標においても、平和構築支援の一層の強化が求められていること、平和構築支援は人間の安全保障の観点から重要課題であることが謳われ、紛争予防の視点に立った復興支援が本格化することとなった。2003年11月に策定した課題別指針では、平和構築支援を「紛争発生および再発を予防し、また、紛争によって破壊された社会・経済・人々の生活を

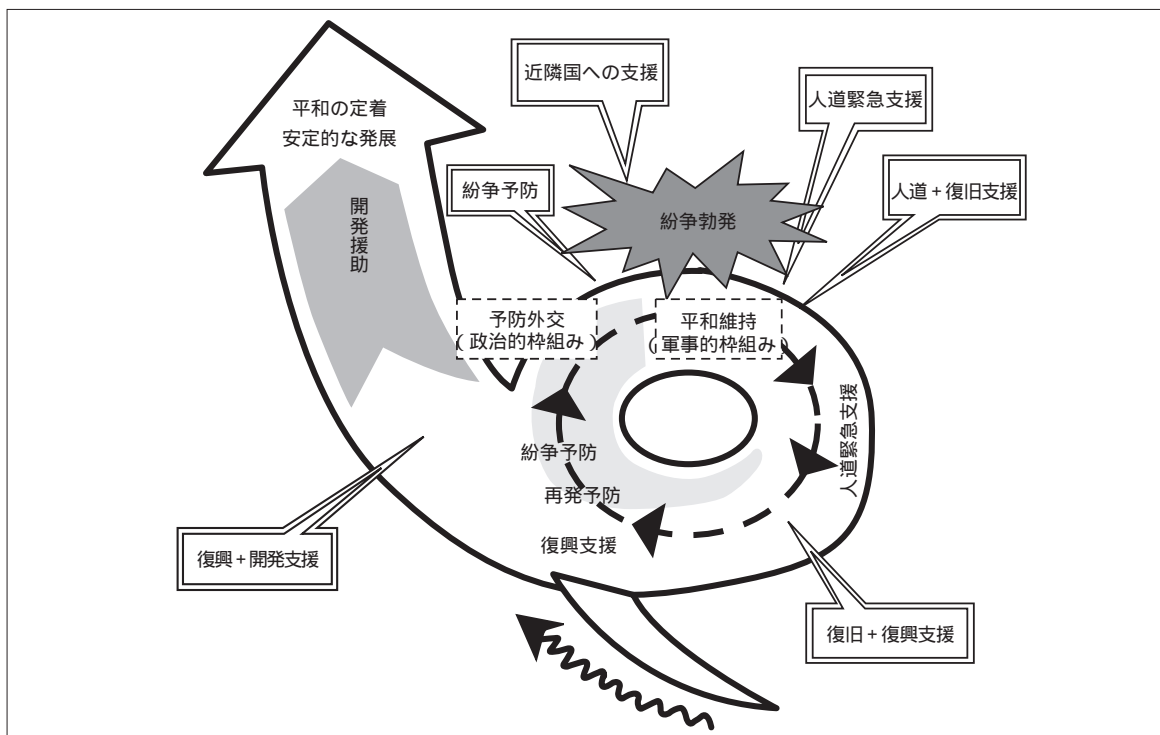
再生し、その地域や国の持続可能な開発に結びつけていくプロセス」と定義づけ、支援7分野を以下のように規定している。

- 和解：プロセスとしての和解、平和教育など
- ガバナンス支援：民主化、法整備、行政支援
- 治安回復：除隊兵士支援、警察支援など
- 社会基盤整備：住宅、保健医療施設、電気・水などのライフラインの復旧、建設など
- 経済復興支援：経済インフラ整備など
- 社会的弱者支援：障害者、女性などに対する支援
- 人道緊急支援：周辺国・地域支援など

上記のとおり、課題は7分野に分類されているが、共通の目的は国家システムを機能させること（法の支配確立とグッドガバナンスの促進）と、その基盤となる経済復興・貧困削減を通じて和解努力を促進することである。

またJICAの平和構築支援のとらえ方の特徴の一つとして、紛争の可能性が低い状況・緊張が高まっている時期・紛争勃発中・紛争終結直後・復興から開発に向かう時期の中の特定の一時期のみを支援対象とするのではなく、平和構築支援をすべての段階において必要とされる包括的な取り組みととらえて

図A4 - 2 平和構築支援の時間的推移



出所：JICA企画・調整部平和構築支援チーム作成の図に筆者が加筆・修正。

いる点が挙げられる（図A4 - 1 参照）。当然のことながら、紛争は図A4 - 1のように単純に推移するものではなく、特に紛争後早い段階でその後復興から開発へ回復するために必要な対処を行わなければ、再度紛争に戻ってしまう。紛争が再発しなくとも、不安定な状況が長期化し、復興から開発へ移行することができない例も見られる。

図A4 - 2はこのような状況にどのように開発援助が対応していくべきかを例示したものである。ここに示されるとおり、どの段階からも平和が定着し安定的な発展に向かう可能性がある一方、紛争に戻る可能性も存在する。段階によって必要とされる支援は若干異なるが、どの段階においても共通して必要とされるのは「紛争予防」あるいは「再発予防」である。つまり、人道緊急支援においても復興支援においても、それと同時に紛争を再発させないという視点（Conflict Prevention Lens）をもって支援を実施していくことが、対象国・地域が紛争に戻らず、開発フェーズ、さらには安定的な発展に向かっていく可能性を高めることに貢献するのである。

JICAの平和構築支援においては、この「紛争予防配慮」の視点の導入が特に強調されている。つま

り、紛争要因や紛争再発要因は各々の国・地域によって異なるため、それぞれの国や地域の状況における要因や状況を把握し、これに的確に対応するための紛争予防の視点を事業に盛り込むということである。具体的には民族や宗教的グループの間に不信感が存在し、紛争の勃発・再発を招きかねない要因のある国や地域において事業を実施する際には、研修事業やコミュニティ開発事業などの中で、これらグループ間の交流や共同活動を促進する活動を事業に盛り込むなどの配慮を通じ、紛争予防の推進を図るものである。このためには対象国・地域の政治・経済・社会的な不安定要因、紛争の背景にある要因や紛争再発を惹起しかねない要因を的確に把握するとともに、当該国特有の支援ニーズを包括的に把握する必要がある、それを可能にするための技術的手段を組織として制度的に導入する必要がある。

JICAでは、プロジェクト・サイクルにおいて、紛争予防配慮の視点を反映するためのアセスメント手法であるPNA（Peacebuilding Needs and Impact Assessment）を開発し、これを事業の計画、実施・モニタリング、評価の各段階において活用することを試みているが、その手法の技術的な熟度につ

いては今後も改善が必要であるとともに、この手法の組織における活用方策についてもさらなる検討が必要である。

### 参考文献

稲田十一編著（2003）『紛争と復興支援 - 平和構築に向けた国際社会の対応』有斐閣

国際協力機構（2003）『課題別指針「平和構築支援」』国際協力機構課題別指針作成チーム

Conor, W. (1994) *Ethnonationalism*. Princeton University Press.

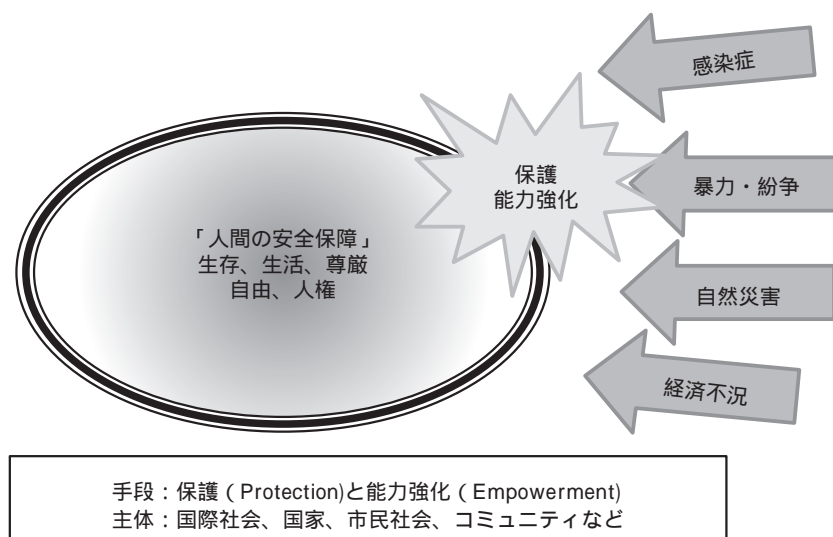
World Bank (2002) *Report on the World Bank Group Task Force on Low-Income Countries Under Stress*. World Bank.

## 補論資料5 「人間の安全保障委員会」報告書の提言概要

調査研究事務局

<p style="text-align: center;"><b>目 的</b></p> <p>人間の生存、生活、尊厳を守り、欠乏や恐怖からの自由、および自らのために行動する自由を保障すること</p>
<p style="text-align: center;"><b>手 段</b></p> <p>保護（Protection）と能力強化（Empowerment）の2つ</p>
<p style="text-align: center;"><b>主 体</b></p> <p>国際社会から国家、地域社会、市民社会、コミュニティなどすべてのアクターが主体</p>
<p style="text-align: center;"><b>特 徴</b></p> <p>「平和構築」と「開発」という2つの別離した概念を、「人間の安全を保障する」という見方によって統合することを意図した。支援に「紛争」の視点を組み込んだ。</p> <p>「貧困」を「安全・人権・自由を脅かされる脆弱な状態」という深刻な側面に特に光を当ててとらえ直し、最低限生存、生活、尊厳を守る必要があることを強調した。</p> <p>国を超えた脅威（テロ、環境破壊、HIV/AIDSなど）と国の中での脅威（内戦、犯罪など）の増大に対応するために、「安全保障」の焦点を、「国家」から「人間」の安全保障にまで拡大した。</p>

図A5 - 1 「人間の安全保障」コンセプト



## “ Human Security Now (Commission on Human Security)抄訳<sup>1</sup>

### 1. いまこそ「人間の安全保障」(1章)

#### (1) 経緯

近年、国際社会の相互依存性がこれまでになく高まっているなかで、Securityの概念を拡大する必要がある。すなわち、国を超えた脅威(テロ、環境破壊、HIV/AIDSなど)と国の中での脅威(内戦、犯罪など)の増大に対応するため、安全保障の焦点は、国家から「人間」の安全保障に敷衍されなければならない。

#### (2) 定義

「人間の自由と自己実現(fulfillment)を促進することを通じて、人間が生きていくための核となるものを守ること」(=人間の生存、生活、尊厳を守り、欠乏や恐怖からの自由、自らのために行動する自由を保障すること)

- ・「人間開発」が公平性を伴う成長(growth with equity)という「上向き」志向な考え方であるのに対し、「人間の安全保障」は、脆弱性の克服などといった「下方に落ち込まないこと」(downturns with security)に意識的に焦点を当てた考え方。
- ・人権を根拠とし、その中でも「insecurityからの自由」という根本的な権利を重視する考え方。
- ・脅威やリスクから人の命、生活を守る(protection)ことと、それらの脅威に自ら対処できるようにするためにempowermentを行うことが核心。広義には、平和(紛争)と開発(貧困や剥奪)の両方を内包する考え方(両者の相関関係にも着目)。

### 2. 人間の安全保障にかかる重要な視点(結論を中心に要約)

#### (1) 暴力を伴う紛争下の人々(2章)

内戦、国境を越えた紛争と犯罪、国を超えたテロリズムの拡大など、紛争の形は大きく変化した。国家は引き続き安全保障に一義的な責任を有するもの

の、上記の変化に対応するには「国」ではなく「人」を守るための国際的な戦略が必要である。

人間の安全保障を開発課題の主流に置き、紛争下の人々の人権と人道法を尊重し、武力紛争の予防と武装解除、犯罪防止、「人間の安全保障」確保の前提となる有効な市民権の確立に努める以下のような政策を提案する。

地域社会、国、地域、国際レベルで人間の安全保障に取り組む。女性など弱者保護に注力する。紛争下にある人々を保護するために、人道支援を推進する(政治・軍事的な介入に対して妥協しない、開発援助の取り組みと有機的に連携する、人権を強調するが政治に利用されない)。人権を守り人道法を順守する仕組みを構築する。

安価な武器の流出を防ぎ、麻薬や天然資源、人間の不法取引を協力して防止する。

人権の根幹を成す市民権と国籍を保護する。市民権を脅かす紛争を戦略的に防止する。

#### (2) 移動する人々(3章)

国内外の移住は、移住者の脆弱性の問題、犯罪の拡大、移動に伴う感染症の拡大などを引き起こす。また、経済的ニーズに基づく移動に対して、公共部門が柔軟に対応できていない。加えて、国内避難民への注目も十分ではない。これらの問題に対処するために、移住に関する国際的な枠組み(国際的・地域的な規範・制度、安全な移住のステップ、人権侵害の防止など)を作るべきである。その際、以下に留意する。

ハイレベルかつ広範な議論の場でコンセンサス形成を図る。国連が議論を主導する。

移動した人々の帰還・定着問題は、人道的な観点だけでなく開発課題としても考える。

移動に伴うリスクを理解し、移動する人々(難民、国内避難民)の保護に一層配慮する。

#### (3) 暴力を伴う紛争からの回復(4章)

紛争後は、疎外を深めるリスクが大きい。

人間の安全保障を確保するために、政治(民

<sup>1</sup> 本抄訳は2003年10月に調査研究事務局で行ったもの。その後“ Human Security Now ”の完全版邦訳は『安全保障の今日的課題』として朝日新聞社より2003年に11月に出版された。今般、本抄訳は同書と各章題のみ同一にした。



主的秩序)・社会(生計維持)・経済(衡平を伴う成長)的自由を総合的に保障すべきである。

紛争後の復興に対応する「人間の安全保障フレームワーク」を作るべきである。重要課題は、

- ・安全の確保(治安部隊の配置、兵士の除隊、武器の除去、および国の公的部門による治安維持への移行など)
- ・人道ニーズへの迅速な対応(無視されがちな国内避難民を重視する)
- ・復旧と復興への着手(基礎インフラ、移民の再定住、除隊、セーフティ・ネットの整備)
- ・和解と共存の強調(真実の解明と犯罪者の処罰、被害者のリハビリ、法の支配の確立)
- ・ガバナンスとエンパワメントの強化(民主化、透明化、法支配と人権の順守など)

復興へ向けて一貫性をもって迅速にリソースを動員するために、国際社会は「人間の安全保障移行基金」を創設すべきである。

#### (4) 経済的な安全と安定 - さまざまな機会から選択する力(5章)

極度の貧困下でない人であっても、危機に対応する力がないことが多い。リソースの不足、不安定な経済、資産の損失という3つの経済的なinsecurityが人間の安全保障を損ねる。

経済危機、自然災害、紛争という3つの危機が人間の安全保障に打撃を与える。

経済的insecurity、危機からどのように人を保護(Protect)するかを考えるべきである。重要課題は、

- ・極貧層に届く経済成長の推進(分配問題の改善、先進国の貿易障壁撤廃、貧困対策重視政策とガバナンスの強化)
- ・Sustainable Livelihoodと安定した職の確保(土地、マイクロクレジット、トレーニング、教育へのアクセスの確保、女性世帯への配慮、環境破壊に伴う脅威の除去など)
- ・経済危機と自然災害の影響からの防護(早期警戒システム、予防・準備システムの構築)
- ・社会的保護(Social Protection)の全面提供(国による社会保護・最貧層保護への優先投

資、民間・市民社会など全関係者による社会的保護政策の推進、コミュニティ自身による取り組みとその外部からの支援、国際社会による社会的保護への政策的重点化)

#### (5) 「人間の安全保障」のための保健衛生とその向上(6章)

健康は人間の安全保障の本質であり手段。感染症や貧困、暴力・紛争が健康を脅かす。

知識と技術の獲得が健康の確保にとって不可欠で、ProtectionとEmpowermentの両方が必要である。

- ・健康の前提となる平和と開発を促進する。
- ・医薬品開発に際しては、知的所有権によるインセンティブ付与を通じ新しい知識を生み出し蓄積すると同時に、途上国での基礎医薬品へのアクセスも確保する。
- ・情報の管理体制と監視・モニタリング体制(感染症など)を構築する(protection)。
- ・すべての国が優先課題として基本的なヘルスケアのシステムを構築に取り組む。
- ・地域保健の仕組みを作り、人を育てる(empowerment)。

#### (6) 「人間の安全保障」を支える知識と技能および価値観(7章)

基礎教育は、人間の安全保障の根幹であるempowermentと相互理解を達成する不可欠なツール。読み書きができないことはinsecurityの主因の一つである。

教育・知識を得ることにより、a. insecurityに対処する力がつき、b. 権利・自由・民主主義を理解し主張する力がつき、c. 多様性への理解が促進する。

特に女性が重要。女性への偏見が深刻。女性への教育は家族へも好影響を及ぼす。

- ・教育と情報メディアを通じたempowermentに世界全体で取り組む(「緊急教育」の拡大、両親・コミュニティのempowerment、教育の質の向上)
- ・就学環境の整備を進める(通学と校内の安全、女兒へのセクハラ対策)

- ・人々に行動し民主的な状況に身を置く準備をする（自由なメディアによる情報および教育が、危険を減らし人々に問題に立ち向かう力を与える）
- ・相互理解を教える（多様性を尊重するか偏見を強化するかはカリキュラムと教師次第）

### 3. 最終提言、まとめ 人々の安全を守るための方途（8章）

人間の安全保障を推進するために、以下の基本事項から行動を始めることを提言する。

- 紛争にさらされている人々を守る（人権保護、人権法順守、人道支援、戦後の安定化）
- 武器の拡散から人々を守る（安価な武器の撤廃、大量破壊兵器の撤廃、軍の透明化）
- 移動する人々の安全を支える（移住に関する国際枠組みの構築、国内避難民の重視）
- 紛争後を支える人間の安全保障移行基金を作る

- （共通の基金で柔軟に効果的に透明に支援）
- 極貧層に利益が届く公正な貿易と市場を作る（弱者の強化、WTOなどを通じた貿易の公正化）
- 最低限の生活水準を守る（特に女性の土地、資金、訓練と教育へのアクセス）
- 基礎保健を完全に普及させる（政治決定、コミュニティの主導、感染症監視システムの構築）
- 効率的で正当な特許権システムを構築する（特許権と安価な製薬へのアクセスのバランス）
- 基礎教育を完全に普及させempowermentを進める（(6) ~ 参照）
- 多様性を尊重することを伝える（教育、カリキュラム、教員の改善）

以上の事項は、既存の国際的イニシアティブとの連携をとりつつ進めることが重要である。

## 補論資料6 人間の安全保障に類似する国際社会の取り組み

園山 英毅

人間の安全保障と同様、個々の人々を開発の中心に据え、「エンパワメント」や人々を取り巻く「リスク・脆弱性」「国家の脆弱性」などに着目する考え方はほかの国際機関やドナーにおいても例が見られ、それぞれの考え方を基盤にさまざまなアプローチが試みられている。本補論ではそのなかから4つの主要な例を取り上げ、エンパワメントに着目する援助理念として「新社会開発戦略（世界銀行）」と「権利を基盤としたアプローチ（UNICEF・UNDP・DFIDなど）」、リスクと脆弱性に着目する分析枠組みとして「ソーシャル・リスク・マネジメント（世銀）」と「持続的な生計アプローチ（UNDP・DFID）」を概観する<sup>1</sup>。

### 1. エンパワメントへの着目(援助理念)

#### (1) 新社会開発戦略

「新社会開発戦略」(Social Development Strategy)とは、世銀が2002年より策定を進めている社会開発の指針であり、今後の開発事業における社会的側面の一層の強化を謳い、その具体的な活動指針を示すものである。世銀の定義によれば社会開発とは「社会制度や規範・価値体系の変革を通して人々の能力を強化すること(transforming institutions to empower people)<sup>2</sup>」であり、人々のエンパワメントを目標に置くものである。

世銀によれば、貧困削減を標榜する社会開発においては人々の持つ資産(Assets)のみならず潜在能力(Capability)に着目することが重要であり、潜在能力の発現を促進あるいは阻害する要因を社会的文脈(政治力学、文化、価値体系、公式・非公式規

範の作用など)に照らし合わせて把握することが肝要であるとされる。また、開発効果を持続的なものとするために、貧困層や社会的弱者の声や認識、現実を重視するとしている<sup>3</sup>。

新社会開発戦略は、こうした概念的枠組みに基づいて行う社会開発の基本原則として、参加を促進する「統合的社会(inclusive society)」、共同・共生を基盤とする「協調的社会(cohesive society)」、透明性があり「説明責任を果たせる制度(accountable institution)」の3つの社会(づくり)を掲げている。また、これらの戦略の具体化のために重視する活動として、社会分析(Social Analysis)、住民参加(Participation and Civic Engagement)、コミュニティ中心の開発(Community Driven Development)、紛争予防と復興支援(Conflict Prevention and Reconstruction)などが挙げられている<sup>4</sup>。新社会開発戦略と人間の安全保障アプローチの間には、人々やコミュニティを中心に据える視点やエンパワメントの重視など、多くの側面で共通点が見られる。2つのアプローチの親近性については新社会開発戦略のドラフトペーパーにおいても触れられており<sup>5</sup>、今後、双方が重視する援助分野において世銀と日本との間に相互補完的なパートナーシップが形成されていくことが期待される。

#### (2) 権利を基盤としたアプローチ

「権利を基盤としたアプローチ(Rights-Based Approach: RBA)」は「人権の実現(achievement of human rights)<sup>6</sup>」という観点から開発をとらえ、人権を開発政策の基盤にとらえる考え方であり、

<sup>1</sup> 「国家の脆弱性」に対応する他ドナーの取り組みについては第9章9-2-4を参照。

<sup>2</sup> World Bank (2004b)

<sup>3</sup> これら世銀による社会開発のとらえ方は菅原(2005) p.5およびWorld Bank (2004a)、Sen (1993)(1999)を参照。

<sup>4</sup> World Bank (2004b) およびWorld Bank ウェブサイト: Social Developmentより。

<sup>5</sup> World Bank (2004b) p.2

<sup>6</sup> ODI (1999) p.1

表A6-1 エンパワメントに着目する援助理念

援助理念	人間の安全保障	新社会開発戦略	権利を基盤としたアプローチ
提唱機関	国連・UNDP・JICAなど	世銀	UNICEF・UNDP・DFIDなど
目標	人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること。	社会制度・規範・価値体系の改革を通して人々の能力を強化すること。	人間が生まれながらに持つ権利と自由を実現すること。
基盤概念	権利（人権） ・自由（潜在能力）	潜在能力	権利（人権）
開発援助の役割、重視点	人々の安全を脅かすさまざまな要因（脅威）の把握と、その克服（保護とエンパワメント）。	人々の潜在能力発現を促進・阻害する要因（社会制度・規範・価値体系）の包括的把握とそれらの強化・除去。	人権の実現（権利の向上）を阻害・促進する要因の把握と、それらの強化・除去。
基本原則特徴	2つの戦略： 保護 エンパワメント ・脆弱な個人への着目 ・リスクマネジメント（予防・対処・促進） ・政府と地域社会・人々の双方への支援 ・さまざまなアクターとの連携など	3つの社会づくり： Inclusion（包含） Cohesion（共同・共生） Accountability（説明責任） ・社会分析 ・住民参加 ・コミュニティ中心の開発 ・紛争予防と復興支援 など	3つの戦略（DFID）： Participation（参加） Inclusion（包含） Fulfilling Obligation（義務の履行） ・人々の政策決定への参加 ・情報へのアクセス ・差別の撤廃 ・脆弱層への注目 ・法の支配など

出所：菅原（2005）p.19を参考に筆者作成。

UNICEF、UNDPなどの国連機関や英国のDFIDが開発事業の基本方針として導入を進めている。RBAの解釈は援助機関によって必ずしも一様ではないが、人権の保護・実現という法的な要請を背景に人々のエンパワメントの必要性を謳い、人間開発の推進を目指す、といった点は各機関に共通するとらえ方である<sup>7</sup>。

RBAでいう「人権」とは人々が生まれながらに持つさまざまな市民的・政治的権利（言論・結社の自由など）および経済的・社会的・文化的権利（健康な生活を営む権利・教育を受ける権利など）により構成されるものと考えられるが、具体的な議論は世界人権宣言やそこから派生した人権にかかる各種の国際規約に依拠していると見られる<sup>8</sup>。人間の安全保障委員会によれば、これら「人権」と人間の安全保障は相互に補完し合う概念として整理される<sup>9</sup>。この整理に沿えば、人権の概念が人間の持つ広範か

つ多様な基本的自由の保障と伸張を目指すものである一方<sup>10</sup>、人間の安全保障はダウンサイド・リスクに着目する観点から緊急に優先されるべき人権の一部を特定化する概念、つまりは「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の保障と実現に焦点を絞るものとしてとらえ直すこともできるだろう<sup>11</sup>。

RBAの基本原則として挙げられる項目も援助機関によって異なるが、「参加」や「人々と政府（人権保護の義務を果たすべき機関）の双方の強化」などは普遍的に重視されている要素である。例えばDFIDは、RBAの戦略として、Participation（参加：政策決定プロセスへの参加の権利と情報へのアクセスの実現）、Inclusion（包含：無差別・平等の社会の構築）、Fulfilling obligation（義務の履行：人権保護や促進の義務を果たすべき組織と政策の強化）の3つを掲げている。UNICEFがRBAに不可欠な要素として掲げる項目のなかには、「参加」

<sup>7</sup> 例えばDFID（2000）においてRBAとは「人々が自ら意思決定できるように能力を強化すること（empowering people to take their own decisions）」を意味するものとされている。そのほか、各援助機関のRBAの定義・とらえ方については、UNICEF（2004）pp.91-93、OHCHR ウェブサイトなどを参照。

<sup>8</sup> 菅原（2005）およびODI（1999）p.1を参照。特にUNICEFは「子どもの権利条約」に依拠し、同条約が規定する4つの基本原則を事業計画に反映させることを求めている（川村（2005））。

<sup>9</sup> 人間の安全保障委員会（2003）pp.17-18およびセン（2003）

<sup>10</sup> 国連開発計画（2000）は「人権」概念において重視する自由として、差別からの自由、欠乏からの自由、人間としての潜在能力を開発し実現する自由、恐怖からの自由、不正からの自由、参加・表現・結社の自由、搾取のない、まともな仕事に従事する自由、の7分野を挙げている。

<sup>11</sup> セン（2003）pp.34-35、および菅原（2005）p.9を参照。

表A6-2 リスクと脆弱性に着目する援助アプローチ

アプローチ	貧困削減と人間の安全保障	ソーシャル・リスク・マネジメント	持続的な生計(Sustainable Livelihoods)
提唱機関	本研究会	世銀	DFID
目的	貧困層のダウンサイド・リスクに対する対応能力を高め、脆弱性を軽減することで、貧困とリスクの悪循環を断つ。	貧困層のリスク対応能力を高め、経済的脆弱性を軽減することで、貧困脱却を促す。	貧困層の生計に影響するさまざまな要素を全体像としてとらえ、包括的な貧困対策を構築する。
着目点	人々が直面するリスクと脆弱性。	人々が直面するリスクと脆弱性。	人々の生計に影響を与える5つの領域(脆弱性の状況、生計資産、生計に影響する構造とプロセス、生存・生活戦略、期待される生計の成果)。
対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>対策として3つのリスクマネジメント(予防・対処・促進)を設定。</li> <li>形態としては「保護(国家・国際機関・NGO・民間部門が主体)」と「エンパワメント(人々自身が主体)」が中心。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対策としては3つのリスクマネジメント(事前の予防・緩和と事後の対処)を設定。</li> <li>形態としては「社会的保護」を焦点に、幅広い実施主体(個人・世帯・コミュニティ・市民社会・国家・国際機関)を想定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>包括的な対策を提示。</li> <li>「脆弱性の状況」への対応策として「社会構造や政策・制度改革」と「人々の生計資産の形成、耐性・対応能力の強化」。</li> <li>マクロとミクロの双方のレベルの取り組みを重視。</li> </ul>

出所：JICA国際協力総合研修所(2004)を参考に筆者作成。

「関係者(権利保持者としての人々と権利の保護義務者としての政府・非政府組織)分析・評価」「結果とプロセスのモニタリング・評価」「トップダウンとボトムアップアプローチの相乗効果」などがある。

## 2. 脆弱性とリスクへの着目 (分析枠組み)

### (1) ソーシャル・リスク・マネジメント

「ソーシャル・リスク・マネジメント(Social Risk Management: SRM)」は、世銀が2001年より提唱している社会的保護(Social Protection)政策の指針である。SRMは人々やコミュニティを取り巻くリスクと脆弱性に着目し、すべての個人は常にリスクにさらされているが、リスクへの対応能力が低く対応手段を多くもたない貧困層にとってはよりそれが大きく、脆弱性が高いととらえている<sup>12</sup>。ショックの発生は貧困層にとってより深刻な打撃となり、貧困の悪化を加速させる。また脆弱である貧困層はリスク回避的となるため、ハイリスク・ハイリターンへの活動へ取り組むことに躊躇する。SRMはリスクマネジメント戦略を通してこれらの脆弱な貧困層のリスクへの対応能力を高め、ハイリスク・ハ

イリターンの活動への取り組みを可能とさせることで貧困からの脱却を促すことを目指している。

SRMの主な特徴としては、従来の世銀の社会的保護政策がショック発生後(=ex-post)の対応を中心としていたのに対し、人々が将来のリスクに対応できるよう事前から支援すること(=ex-ante)を重視している点、この考え方に対応する3つのリスクマネジメント戦略として対処(Coping)のみならずリスクの予防(Prevention)や緩和(Mitigation)を重視している点、社会的保護の役割を貧困脱出のための跳躍台(Springboards)としてとらえ、対応策として人間の安全保障アプローチの中でいう「保護(Protection)」の側面に着目している点、などが挙げられる。

また、SRMは3つのリスク管理戦略(予防・緩和・対処)の実施に際し3つのセクター(インフォーマル・市場・政府)を考慮しているが、その主体として幅広いアクター(個人・世帯・コミュニティ・NGO含む市民社会・各国政府・国際機関)を想定している点でも人間の安全保障アプローチとの親近性が見られる。

### (2) 持続的な生計アプローチ

「持続的な生計(Sustainable Livelihood: SL)」

<sup>12</sup> 以下、SRMの概要についてはWorld Bank Website: Social Risk Managementを参照。SRMにおける脆弱性とリスクのとらえ方については、本報告書第1～3章に詳しい。

とは、貧困層の暮らしに影響するさまざまな要素を全体像としてとらえ、より総合的・包括的な視点から貧困対策の構築を目指すアプローチであり、DFIDやUNDPなどによって積極的に採用されている。RBAを開発事業全般の基本方針に掲げるDFIDにおいて、SLは貧困削減分野の事業により具体的な方向性と枠組みを提供するものとして位置づけられる<sup>13</sup>。

SLの特徴は、人々を開発の中心に据えること、貧困層の生計を包括的にとらえること、人々の生計や取り巻く環境を動的にとらえること、人々の持つ能力・可能性（strengths）に着目すること、マクロとミクロの双方のレベルの分析と取り組みを重視すること、生計の持続性を重視すること、を6つの基本原則として強調している点である<sup>14</sup>。

また、SLは生計を包括的に分析する基本的枠組みとして5つの領域により構成される「持続的生計フレームワーク」を掲げているが<sup>15</sup>、人間の安全保障アプローチの視点から注目されるのは、このなかで「脆弱性の状況（Vulnerability Context）」の把握の重要性が指摘されている点である。SLによる「脆弱性の状況」とは貧困層の生活に影響を与える外部環境を意味し、人口や経済などの変化の趨勢（Trends）、病気や不作・災害など不測のショック（Shocks）、価格や雇用機会の季節性（Seasonality）が含まれる。

SLは、人々が短中期的にはコントロールし得ないこれらの外部環境、つまり外部の脅威（外的ショック）に対応するための方策として、社会構造や政策・制度の変化など「生計に影響を与える構造とプロセス（Transforming Structures and Processes）」レベルのアプローチ、人々の「生計資産（Livelihood Assets）」の形成を助けることで耐性を高め、対応能力を強化するアプローチ、の2つを挙げている<sup>16</sup>。

## 参考文献

- アマルティア・セン（2003）『開発、権利と『人間の安全保障』』安全保障委員会『安全保障の今日的課題』pp.31-35、朝日新聞社
- 川村暁雄（2005）『環境社会配慮における人権配慮』独立行政法人国際協力機構客員研究員報告書、JICA国際協力総合研修所
- 国連開発計画（2000）『人間開発報告書2000：人権と人間開発（日本語版）』国際協力出版会
- 菅原鈴香（2005）『貧困解消に向けての社会調査の重要性、可能性と困難性：ベトナム山岳地帯における「貧困」と「森林破壊」の関係にかかる参与観察型フィールド調査の事例から - よりプロセス・アプローチを重視した社会調査を目指して - 』独立行政法人国際協力機構客員研究員報告書、JICA国際協力総合研修所
- 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
- JICA国際協力総合研修所調査研究グループ（2004）『人間の安全保障と類似概念』JICA「貧困削減と人間の安全保障」調査研究事務局作成ペーパー（内部資料）

- DFID（1999）*Sustainable Livelihood Guidance Sheets*. London: DFID.
- ODI（1999）*Rights-based Approach to Development*. London: ODI.
- Sen, A.（1993）*Capability and Well-being*. In S. Amartya & M. Nussbaum（Eds.）, *The Quality of Life*（pp. 30-53）. Oxford: Clarendon Press.
- （1999）*Development as Freedom*. Oxford: Oxford University.
- World Bank（2004a）*Social Development in World Bank Operations: Results and Way Forward*（Discussion Draft. in Social Development Department（Ed.）. Washington, D.C.: World Bank.

## 参考ウェブサイト

- DFID（2000）*Strategy Paper: Realising human rights for poor people*.  
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/tsphuman.pdf>
- OHCHR Website:  
 —— Human Rights in Development  
<http://www.unhcr.ch/development/>

<sup>13</sup> 菅原（2005）p.7

<sup>14</sup> 以下、SLの概要についてはDFID（1999）による。

<sup>15</sup> DFID（1999）によれば、5つの領域とは、貧困層の生活に作用する外部環境（Vulnerability Context）、生計資産（Livelihood Assets）、生活に影響する構造とプロセス（Transforming Structures and Processes）、生存・生活戦略（Livelihood Strategies）、期待される生計の成果（Livelihood Outcomes）とされる。

<sup>16</sup> DFID（1999）Section2.2

—— (2004) *Summary of the draft guidelines on a human rights approach to poverty reduction.*  
<http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/SwissSummary1.doc>

UNICEF (2004) *The state of the world's children 2004.*  
[http://www.unicef.org/publications/files/Eng\\_text.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Eng_text.pdf)

World Bank Website:

—— *Social Development.*  
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/60ByDocName/SocialDevelopment>

—— *Social Risk Management.*  
[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSRM/0,,menuPK:390683\\_pagePK:149018\\_piPK:149093\\_theSitePK:390677,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTSRM/0,,menuPK:390683_pagePK:149018_piPK:149093_theSitePK:390677,00.html)

World Bank (2004b) *Draft: Empowering people by transforming institutions: Social Development in World Bank Operations.*  
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/62ByDocName/EmpoweringPeopleByTransformingInstitutions/\\$FILE/SD+Strategy+POST-CODE.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/62ByDocName/EmpoweringPeopleByTransformingInstitutions/$FILE/SD+Strategy+POST-CODE.pdf)

# 補論資料7 人間の安全保障委員会報告における 「ソーシャル・ミニマム」と「社会的保護」に関する論点

園山 英毅

国連の人間の安全保障委員会は、その最終報告書『Human Security Now』<sup>1</sup>およびコンセプトノート“Critical and Pervasive Threats to Human Security”(2004)において、「ソーシャル・ミニマム(社会的最低水準)」に焦点を当てた人間の安全保障アプローチの重要性を論じ、そのための枠組みとして「社会的保護(Social Protection)」を実現することの必要性を強調している。本補論では、同委員会におけるソーシャル・ミニマムと社会的保護に関する論点の整理を試みる。

## 1. ソーシャル・ミニマムとは

ソーシャル・ミニマムとは何だろうか。人間の安全保障委員会は、人間の安全保障の実現において「基本的な収入と資源以外にも、基礎保健や基礎教育、住居、物理的な安全、きれいな水と空気はきわめて重要である<sup>2</sup>」と述べ、人々がより良い選択を行い、危機に対処する能力を高めるために必要なこれらの基本的な資源と機会をソーシャル・ミニマムと呼んでいる。

人間の安全保障委員会によるソーシャル・ミニマムの概念の定義は必ずしも明確でないが、それは人間の“生”の中核であり、人が享受すべき最低限度の社会経済的・文化的・政治的な権利と自由を意味

するものと読みとれる。さらに言えば、ソーシャル・ミニマムとは健康や知識、情報、技術、物理的な安全、食糧、水など、すべての人々がいかなる状況においても必要とする「経済的・社会的な資源や生活の最低水準」であり、同時に、保健医療や教育、生活保護、食糧援助、保険・年金サービスなど、それらの最低限のニーズを充足するために提供されるべき「経済的・社会的な機会やサービスの最低水準」を示すものともとれる<sup>3</sup>。

ただし、「何が人にとってかけがえがなく、生きていくうえでなくてはならないものであり、決定的な意味をもつかは、個人によっても社会によっても異なる<sup>4</sup>」とされる。社会的最低水準といっても、そこに求められる内容や程度は、個々の人々や社会の状況によって異なるということになるだろう。

## 2. 「社会的保護」と「ソーシャル・セーフティ・ネット」

ここで、人々にソーシャル・ミニマムを提供するための枠組みとして重要となるのが「社会的保護」あるいは「ソーシャル・セーフティ・ネット」と呼ばれる機能に関する制度や政策である。しかしながら、これらの2つの用語については国際的に統一された定義がない<sup>5</sup>。言葉の示す内容や範囲について

<sup>1</sup> Commission on Human Security (2003)

<sup>2</sup> 人間の安全保障委員会(2003) p.138

<sup>3</sup> このようなミニマム(最低水準)の思想は、英国のウエップ夫妻によるナショナル・ミニマム(国家によって国民に保障されるべき最低限の生活水準)の概念に由来していると思われる。日本では憲法25条(生存権)やナショナル・ミニマムの考え方に依拠して国や地方の責任による社会保障や生活保護制度の拡充が議論されることが多いが、その責任の担い手を地域社会や企業など社会のあらゆるレベルに広げるという文脈でソーシャル・ミニマムの重要性が語られる例もある。東欧などでは勤労者の最低限の生活費水準という統計的な数値をソーシャル・ミニマムと呼び、労働組合と政府の交渉において所得保障政策の目標基準としたり、その国の「貧困ライン」を示す一つの指標として用いたりする例が見られるようである。

<sup>4</sup> 人間の安全保障委員会(2003) p.11

<sup>5</sup> 「社会的保護」や「ソーシャル・セーフティ・ネット」と呼ばれる制度や政策の内容は、一般的には社会保障(Social Security)や社会政策という言葉でまとめられることも多い。政府によるフォーマルな政策やプログラムだけでなく、親族や地域社会による相互扶助、非政府組織(NGO)・宗教団体による支援や企業の事業など、インフォーマルな制度や慣習も含まれるだろう(表A7-1参照)。



も人や機関によってとらえ方が異なるため、両者の違いも曖昧である。人間の安全保障委員会においては、それぞれが以下のようにとらえられているようである。

### (1) 社会的保護

「個人・家計・コミュニティを、それぞれのレベルでは対処できない程度リスクや剥奪（極端な貧困化、不健康、非識字など）から保護するため、社会によってとられる公的・私的な措置」として解釈されている<sup>6</sup>。これは最貧困層の困窮や脆弱性、非貧困層の（経済危機や自然災害などの外的ショックや加齢に対する）安全確保のニーズの両方に対応するものであり、大きく「社会的保険（個人や家計同士が資源をプールし、供給しあうことによって自らをリスクから守る公的・私的な措置）」と「社会的支援（困窮しているグループを受給対象として資源や所得移転を行う公的な措置）」とに分けられる。人間の安全保障委員会は社会的保護が主要な開発アジェンダとして国際的に広く受け入れられつつあることを認めながらも、それが非常に複雑なシステムであるために、慢性的貧困や紛争、突然の経済後退など、大きな財源の制約や組織制度の弱さの問題が

ある状況では維持が困難になるとしている。

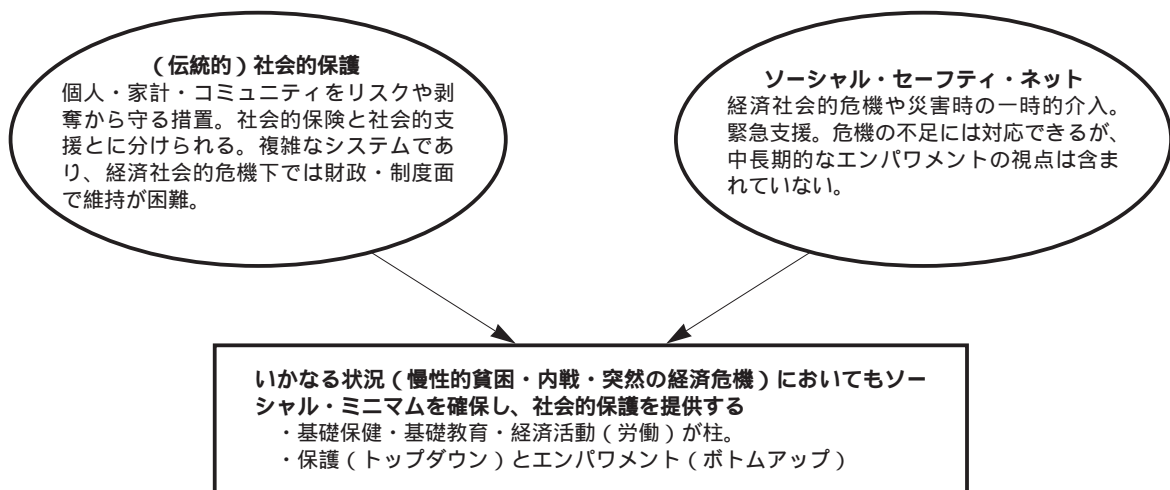
### (2) ソーシャル・セーフティ・ネット

「経済社会的な危機や自然災害に対応して行われる一時的な介入」として非常に狭く定義されている<sup>7</sup>。緊急的な食糧支援や基本的な医療サービスの供給などのセーフティ・ネットは危機の状況下での不足を満たすことはできるが、教育やエンパワメントなど、人間の安全保障の中核の維持に不可欠な側面が視野に入れられない点が問題となる。

## 3. ソーシャル・ミニマムの確保の方策と今後の課題

このような、これまでの“社会的保護”と“(狭義の)ソーシャル・セーフティ・ネット”の限界を踏まえたうえで人間の安全保障委員会が重視しているのは、危機下においても人々にソーシャル・ミニマムを提供すること、つまり、人々がいかなる状況においても最低限の権利と自由を享受し、社会的サービス（基礎保健・基礎教育・労働の機会）を得られるような社会的保護を実現することであると考えられる。その施策や制度は財源確保や組織制度面の

図A7-1 人間の安全保障委員会における社会的保護とソーシャル・セーフティ・ネット



出所：筆者作成。

<sup>6</sup> ABHS (2004) p.2

<sup>7</sup> 本報告書総論 (p.9 ~ 137) は、「ソーシャル・セーフティ・ネット」を脅威が生じた時の緊急的な対処・対抗措置 (coping measures) としてとらえている。国際協力機構 (2003) は「個人の生活を脅かすリスクを軽減し、保障を提供する社会的な制度やプログラムを総称するもの」として定義しており、危機発生時の緊急的対応のみならず、中長期的かつ恒常的な社会保障制度、人間の安全保障委員会のいう社会的保護をも包含する概念として広くとらえている。

## Box A7 - 1 人間の安全保障委員会によるソーシャル・ミニマムの提供のための戦略的指針

ソーシャル・ミニマムを提供するための政策オプションは、主に3つのクラスター（保健・教育・経済活動へのアクセス）に沿って組み立てられるべきである。その内容と程度はそれぞれの社会の開発のレベルや利用可能な資源に応じて異なる。

貧困層や脆弱層のニーズやリアリティ、暮らしを反映し、フォーマル・インフォーマルの制度や機関の組み合わせ、資源の利用可能性を考慮すべきである。

集団的なソーシャル・ミニマムに基づき、個人、家庭、コミュニティ、市民社会、地方・中央政府、民間セクター、国際社会が責任を共有し、連結する制度へつなげるべきである。

不安定な状況にある人々やコミュニティの多面的なニーズに対応する、統合的なものであるべきである。

貧困層・脆弱層の声や政治的な影響力を高め、個人や家計、コミュニティの能力を活用し、依存やスティグマ（不名誉）の文化を生むことを避けるべきである。

小政府主義の原則に基づき、政府の予算、家計やコミュニティの負担の両面において、経済的に持続可能なものであるべきである。

柔軟性を持ち、シナリオの迅速な変更、早期警戒体制や焦点を絞った情報収集メカニズムなど、新しい課題に対応しうるものであるべきである。

国際的なレベルの財政的・技術的援助を通して支えられるべきである。それらの援助は、国家や非政府のアクターがソーシャル・ミニマムの基準を人間の安全保障の基本要素として適用できるよう、彼らのキャパシティの強化を助ける。

出所：ABHS（2004）より、筆者要約。

弱さの問題があるなかで現実的に適用しうるものである必要があり、また緊急的な「保護（トップダウン）」のみならず、人々のキャパシティの向上につながる「エンパワメント（ボトムアップ）」の視点に基づくものでなくてはならないことが示唆されている。

その実現のために、具体的にはどのような方策が必要とされるのだろうか。人間の安全保障委員会はソーシャル・ミニマムを提供するための戦略を考えるエントリーポイントとして8つの指針を掲げ（Box A7 - 1）、主に保健・教育・経済活動（労働）の3つの分野の取り組みを想定しているが、その実際の方法論としてどのようなものがありうるのかを体系的に示すまでには至っていない。2003年にJICAが行った調査研究『途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて』の議論を踏まえれば、表A7 - 1に例示したようなさまざまな社会保障制度や福祉政策・プログラムや活動が、可能性のある手段として想定されよう。しかし、地域の社会経済的状況や国家の脆弱性の程度、既存の社会的保護やセーフティ・ネットの制度の構築段階、インフォーマルな社会関係資本の存在の有無やその活用可能性などに応じ、その選択肢や内容は異なるはずである。

最後に、1997年にアジアで発生した通貨危機を例にとり、国際機関や各国ドナーによるソーシャル・ミニマムの確保にかかわる取り組みから、今後の課題を取りまとめる。

当時、通貨危機に見舞われた東南アジア各国では、各ドナーの支援によって各種のソーシャル・セーフティ・ネットプログラムが実施されたが、その内容はあくまで危機への緊急的な対処という観点から貧困層や失業者に対して食糧支援や一時的な所得移転を行ったものであった<sup>8</sup>。しかし、危機による衝撃の緩和や将来のリスクに対する対応能力の向上のためには、このような単発のセーフティ・ネットの機能をより中長期的な視点から制度化し、恒常的な社会システムの構築へとつなげることが重要である。

アジア通貨危機を契機に世銀やアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）をはじめとするドナーは改めてこの認識を強くし、長期的な社会的保護制度の構築支援に包括的に取り組む戦略を重視するようになった。人間の安全保障委員会も、経済的社会的状況が急速に悪化するなかで社会的保護措置を整備することの難しさを指摘し、金融危機または非常事態に対応するにあたっては「既存の施策の強化」が経費と時間の点で最も効果的な方法であるとしている<sup>9</sup>。実際に通貨危機の影響を強く受けた

<sup>8</sup> 支援内容は、貧困層の保健医療へのアクセスの確保、奨学金プログラム、食糧補助、雇用創出のための公共事業、失業者の職業訓練や紹介、経済刺激のための資金提供などが中心となった。

<sup>9</sup> 人間の安全保障委員会（2003）pp.154-155

表A7-1 ソーシャル・ミニマムの提供のための主要な手段の選択肢

		中長期的				緊急的		
		社会的保険		社会的支援・その他				
		フォーマル	インフォーマル	フォーマル	インフォーマル	フォーマル	インフォーマル	
保健	保険	医療保険	親族・地域社会による相互扶助・労働交換	貧困層への医療サービス 医療費の減免 給食プログラム	NGO・宗教・民間団体による援助	緊急医療支援・医薬品配給	親族・地域社会による相互扶助	
		失業保険 労災保険 養老保険		地域組織による回轉融資基金		公共事業による雇用創出 小規模企業育成の補助金 職業紹介・訓練		食糧援助 フード・フォー・ワーク
労働・経済活動	年金 金融	老齡年金 障害年金	NGO・宗教・民間団体による事業（マイクロファイナンス）	生活保護（公的扶助） 社会手当 社会基金				
		マイクロファイナンス		奨学金プログラム 学校補助金				
教育								

出所：国際協力機構（2003）を参考に筆者作成。

タイ、インドネシア、フィリピンなどでは、その後保健医療や雇用・労働分野において、医療・失業・年金保険制度の構築、職業訓練制度や雇用情報システムの設計にかかわる技術協力や融資などが実施されてきている。当時のこれらの国々のソーシャル・セーフティ・ネットへの取り組み経験などを踏まえ、前述のJICAの報告書<sup>10</sup>からは、国の状況に応じたアプローチ、中長期的な制度構築、既存のシステムの活用などの留意点が示唆されている（Box A 7-2）。

今後は、このような包括的な視点に立って社会的保護戦略を推進する世銀や国際労働機関（International Labor Organization: ILO）、教育や保健の権利保護に取り組むユニセフや世界保健機関（World Health Organization: WHO）など、国際機関と人間の安全保障委員会との連携のもとで、ソーシャル・ミニマムの確保に焦点を当てた人間の安全保障アプローチの方法論についてさらなる検討と実践が進められることが期待される。

<sup>10</sup> 国際協力機構（2003）

**Box A7 - 2 ソーシャル・ミニマムの確保に向けたJICAの支援**

2003年に実施されたJICA調査研究『途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて』で取りまとめた教訓を踏まえ、今後のJICAの取り組みにおいてソーシャル・ミニマムの確保と人間の安全保障の観点から重要となりうるポイントは次のとおり。

通貨危機後の東南アジア諸国の例のように、産業化の途上であり、政府による制度改革への政治的なコミットメントが期待しうる国々においては、社会・医療保険や年金など長期的な社会保障制度構築の支援が重要性を増していくだろう。このような国では、被雇用者（サラリーマン・公務員）に対して一定の社会・医療保障（保険）制度が整備されている半面、その貧困層やインフォーマル・セクター（農業従事者や自営業者など）へのカバレッジをいかに拡大させていくかが主要な課題となる。地方分権化が政策的に進められている地域においては、地方レベルでの財政管理能力や制度の運営能力の向上、住民を対象とした個別のプログラムの実施能力の向上なども同時に必要とされる。

産業化の初期にあり、保険や年金などの社会保障制度が未整備であったり、その対象が一部の公務員や軍人向けのものに限られている段階にある国家では、同じく中長期的な視点に立った社会的保護であっても、基本的な保健衛生（公衆衛生や感染症対策・母子保健）サービスの向上や基礎教育制度の整備、医療・教育施設の整備などの分野の支援がなお優先的に必要とされるだろう。労働・雇用部門においても、失業保険（雇用保険）といった事後的な所得保障制度の導入を志向するだけでなく、雇用創出プログラムや職業訓練のカリキュラム作成、職業紹介所の機能強化、農村部の自営労働者に対する小規模融資の提供などといった積極的労働分野の施策をこれに組み合わせ、総合的な取り組みを検討する必要がある。

政権の不安定性が高い国では、国の政策・制度の根幹にかかわる分野への支援が政治的に利用されたり内政干渉となったりするリスクがあるため、政策・制度設計レベルの支援は慎重さを要する。このような場合は人材育成や運営能力向上など、政策の変更があっても比較的マイナスの影響が抑えられやすい分野により比重を置いた協力を行う必要がある。

制度やガバナンスがきわめて弱体である脆弱国家や、自然災害や経済危機などによる影響が甚大である場合は、脆弱な人々を直接的に支援するための緊急的なソーシャル・セーフティ・ネット・プログラムの実施がなお重要性を持つだろう。その中身は、緊急支援としての機能を重視しつつも、人々のエンパワメントや地域の自立など中長期的な対応能力の向上の視点に立って設計される必要がある。

フォーマルな社会保障制度が未発達の地域であっても、家族や共同体、宗教的なネットワークが伝統的なソーシャル・セーフティ・ネットとして機能している場合もあることにも注意を向ける必要がある。インフォーマル（家族・コミュニティ・民間）なセーフティ・ネットの活用・活性化に常に着目し、公的な制度を補完していくことが必要である。

**参考文献**

人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

国際協力機構（2003）『途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて』国際協力総合研修所

Advisory Board on Human Security (ABHS) (2004) Concept Note on “Critical and Pervasive Threats to Human Security: The case for a social minimum for people in situations of chronic poverty, internal conflict and sudden economic downturns.”  
<http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=2754>

Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*

## 略語集

略語	概要
ADB	Asian Development Bank : アジア開発銀行。
AHSI	African Human Security Initiative : アフリカ人間の安全保障イニシアティブ。
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation : アジア・太平洋経済協力会議。
APRM	African Peer Review Mechanism : アフリカン・ピア・レビュー・メカニズム。アフリカ相互検証メカニズム。アフリカ各国が、政治、経済、民間企業活動(コーポレート)におけるガバナンスについて相互に評価し、経験を共有し合うためのメカニズム。ガバナンスの向上を重視するNEPAD*の重要なプログラムの一つ。
ASDP	Agricultural Sector Development Program : 農業セクター開発プログラム(タンザニア)。
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy : 農業セクター開発戦略(タンザニア)。
AU	African Union : アフリカ連合。
BMI	Body Mass Index : ボディ・マス指標。体重を身長 <sup>2</sup> で割った数値。やせ気味や肥満度を測る体格指数とされる。
CD	Capacity Development : キャパシティ・ディベロップメント。個人、組織、制度や社会が、個別にあるいは集的にその役割を果たすことを通じて、問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していく“能力”(問題対処能力)の発展プロセス。
CDD	Community-Driven Development : コミュニティ主導による開発。近年、世銀*により推進されているアプローチで、開発行為に関する意思決定とそのための資源管理を、信頼性があり排他的でない地域社会組織(Community-Based Organization: CBO)に委ねるという考え方である。これは、市場や国家が運営する活動を草の根レベルで補完するアプローチであり、末端住民のニーズによりよく対応することができるため、貧困削減効果を高め、事業の持続可能性を強化すると同時に、貧困層のエンパワメント*促進につながるものと位置づけられている。
CDF	Comprehensive Development Framework : 包括的開発枠組み。世銀*が1999年1月に発表した、途上国開発に関するより総合的な考え方。その基本概念は以下のとおり。 途上国自身のオーナーシップと他の関係者の参加、すべての開発関係者の強力なパートナーシップ、より高い開発効果を達成するためのプロセス重視、マクロ経済面だけでなく、市場経済の制度的、構造的、社会的側面も重視する包括的アプローチ。
CDM	Clean Development Mechanism : クリーン開発メカニズム。京都議定書(1997年12月採択、2005年2月発効)において定められた、排出権取引制度、共同実施と並び、地球温暖化防止のために温室効果ガスを削減する政策手段の一つ。
CIS	Commonwealth of Independent States : 独立国家共同体。1991年末のソビエト連邦の崩壊後、旧ソ連諸国によってつくられた、国家間の調整を目的とした条約共同体のこと。ロシア連邦、ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、アルメニア、アゼルバイジャン、グルジアの12カ国で構成。
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment : 国別政策制度アセスメント。
CPIAL	Consumer Price Index for Agricultural Laborers : 農業労働者消費者物価指数。
DAC	Development Assistance Committee : 開発援助委員会。OECD*の三大委員会の一つで、1961年に設置された。援助供与国間の意見調整の場であり、毎年1回上級会合が開催される。
DADP	District Agricultural Development Programmes : 県農業開発プログラム(タンザニア)。
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration : 武装解除、動員解除、社会復帰。 武装解除 : 紛争地域における小型武器、軽火器、重武器の回収・破棄、動員解除 : 紛争当事者による軍事組織解体の開始および元戦闘員の市民生活への移行プロセス、社会復帰 : 元戦闘員とその家族に生産的な市民生活を提供するプロセス、を指す。
DFID	Department for International Development : 英国国際開発省。
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza : ボリビア版貧困削減戦略文書(PRSP)。
ECOWAS	Economic Community of West African States : 西アフリカ諸国経済共同体。
ESDP	Education Sector Development Programme : 教育セクター開発プログラム(タンザニア)。

略 語	概 要
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations : 国連食糧農業機関。
G77	Group of 77 : 77カ国グループ(開発途上国グループ)。国連、UNCTAD*などの経済問題の審議において、先進国に対して結束して行動をとるために結成された開発途上国の交渉グループ。2003年現在、135カ国。
GDP	Gross Domestic Product : 国内総生産。
GER	Gross Enrolment Ratio : 初等教育総就学率。
HDI	Human Development Index : 人間開発指数。UNDP*による開発水準の指標。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries : 重債務貧困国。
IDA	International Development Association : 国際開発協会。世銀*グループの一機関として1960年に設立された。途上国の開発に資することを目的とし、通常よりも緩やかな貸付条件で融資を供与する。
ICBL	International Campaign to Ban Landmines : 地雷廃絶国際キャンペーン。対人地雷の使用、生産、貯蔵、販売、移転、輸出を全面的に禁止し、すべての国が対人地雷全面禁止条約に参加することを目指すNGOの連合体。
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty : 介入と国家主権に関する国際委員会。カナダは2000年9月、集団安全保障に関する議論を進め、「人道的介入」という課題を再考する取り組みの一環として、独立機関ICISSを設立。
IDB	Inter-American Development Bank : 米州開発銀行。
IMF	International Monetary Fund : 国際通貨基金。
JICA	Japan International Cooperation Agency : 国際協力機構。
LDC	Least Developed Countries : 後発開発途上国。国連開発政策委員会が認定した基準(1人当たりGNIが750米ドル未満、人口7500万以上など)に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定されている。2005年2月現在、LDCは全世界で50カ国(アフリカ:34カ国、アジア地域:10カ国、大洋州地域:5カ国、中南米地域:1カ国)。
LICUS/LICUSイニシアティブ	Low-Income Countries under Stress/LICUS Initiative
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación : 農業牧畜省(グアテマラ)。
MCA	Millennium Challenge Account : ミレニアム・チャレンジ・アカウント。2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的に米国が創設を表明したもの。モンテレイ国連開発資金国際会議*で表明した開発援助増額分の拠出先であり、3年間で50億米ドル(50%増加)が拠出される。法の順守、腐敗の根絶、人権尊重、政治の自由などにより表される「公正なガバナンス」、健康と教育を通じた「自国民への投資」、市場の開放や企業支援などによる「経済的自由の促進」の3点を推進する国を対象に支援を行う。
MDGs	Millennium Development Goals : ミレニアム開発目標。新開発戦略*の延長線上にあり、2000年9月の国連総会の合意を経て、より拡充した目標として採択された。2015年までに達成すべき目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、女性のエンパワメントの達成、子どもの死亡率削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延の防止、持続可能な環境づくり、グローバルな開発パートナーシップの構築が設定された。
MoEYS	Ministry of Education, Youth and Sport : 教育青年スポーツ省(カンボジア)。
MTEF	Medium Term Expenditure Framework : 中期支出枠組み。予算年度とその後3~5年間の財政・資金手配計画。PRSP*対象国ではPRSPに基づいて作成される。
NEPAD	New Partnership for Africa's Development : アフリカ開発のための新パートナーシップ。先進国からの援助に依存する従来の体質を見直しアフリカ諸国のリーダーのイニシアティブにより開発に対する自助努力と自己責任を基本とした改革理念。平和、民主主義、人権、グッドガバナンス、健全な経済運営などを重視し、2015年ごろまでに経済成長率を7%まで引き上げることを目指している。
NER	Net Enrolment Ratio : 純就学率。
NFE	Non-Formal Education : ノンフォーマル教育。正規学校教育以外の宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育など。
NPRS	National Poverty Reduction Strategy : 国家貧困削減戦略(カンボジア版F-PRSP)。
ODA	Official Development Assistance : 政府開発援助。
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development : 経済協力開発機構。

略 語	概 要
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique : 国連モザンビーク活動。モザンビークにおける国連平和維持活動。
P2M	Project and Program Management : プロジェクト&プログラム・マネジメント。日本発のプロジェクトマネジメント手法を用いた知識体系。
PARPA	Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004 : 絶対的貧困削減行動計画 (モザンビーク)。
PCM	Project Cycle Management : 開発援助プロジェクトの計画・実施・評価という一連のサイクルをPDM*と呼ばれるプロジェクト概要表を用いて運営する管理法。
PDM	Project Design Matrix : プロジェクト・デザイン・マトリクス。プロジェクトの計画、投入内容、活動、目標、指標、外部条件などの諸要素とそれらの間の論理的な相互関係を示したプロジェクト概要表。
PEDP	Primary Education Development Program : 初等教育開発プログラム。
PLWHA	People Living With HIV/AIDS : HIV/AIDSとともに生きる人々。
PPA	Participatory Poverty Assessment : 参加型貧困評価。貧困の多面性が認識されるに伴い、注目されている貧困の測定法。貧困層自身がどのような状況を貧困としてとらえているのか、どのように問題に対処しているのか、何を真のニーズとしているのか、を可能な限り外部評価者の指導や偏見を排してとらえようとする試み。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略文書。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画。1999年の世界銀行・国際通貨基金合同総会において、重債務国イニシアティブの適用およびIDA融資の判断材料として、途上国政府に対してその策定を求めることが決定された。当該国政府のオーナーシップのもと、ドナーやNGO、市民や民間部門の代表などを含む幅広い関係者の参画を得て作成される。
RBA	Rights-Based Approach : 権利を基盤としたアプローチ (詳細は補論資料6参照)。
RDS	Rural Development Strategy : 地方開発戦略 (タンザニア)。
SADC	Southern African Development Community : 南部アフリカ開発共同体。南部アフリカの経済統合を目指す地域国際機関。前身は南部アフリカ開発調整会議 (SADCC)。
SEDP	Socio-Economic Development Plan : 社会経済開発計画 (カンボジア)。
SL	Sustainable Livelihoods : 持続的な生計アプローチ (詳細は補論資料6参照)。
SRM	Social Risk Management : ソーシャル・リスク・マネジメント (詳細は補論資料6参照)。
SSN	Social Safety Net : ソーシャル・セーフティ・ネット。社会的安全網。貧困軽減のための総合的施策として提供されるもので、交易条件の悪化や飢餓などの予想外のショックなどから貧困層を助けるための生活保証制度の総称。具体的には食糧補助、公的雇用制度、および社会保障などを指す。
TICAD	Tokyo International Conference of African Development : 第3回アフリカ開発会議。日本政府が呼びかけ、国連機関、アフリカのためのグローバル連合とともに、1993年10月から東京で開催したアフリカの開発のための会議の3回目。
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS : 国連エイズ合同計画。進行感染症の一つであるHIV/AIDS対策のために1996年に設立された国際機関 (本部ジュネーブ)。UNICEF、UNDP、UNFPA、WHO、World Bank、UNESCOの6つの国際機関の共同出資による機関である。主な役割は資金援助ではなく政策立案、技術の開発/連携、研究であり、世界50カ国にプログラムアドバイザーを配置して対象地域、国におけるHIV/AIDSの予防、治療の調整および支援を行っている。
UNDP	United Nations Development Programme : 国連開発計画。
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees : 国連難民高等弁務官事務所。
UNICEF	United Nations Children's Fund : 国連児童基金、ユニセフ。
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia : 国連カンボジア暫定統治機構。
WB	World Bank : 世界銀行。
WBI	World Bank Institute : 世界銀行研究所。
WFP	United Nations World Food Programme : 国連世界食糧計画。

\* 印は概要説明がある略語。

出所：国際開発ジャーナル社 (1998) 『国際協力用語集』、国連・世銀・日本外務省ホームページおよびJICA各報告書より作成。