

## 第2章 衡平な開発の実現に向けて



ネパールの小学校で算数のモデル授業を行う青年海外協力隊員。子ども主体の授業のあり方を現地教師に指導する(写真提供:佐藤浩治/JICA)

### 第1節

## 人間の安全保障と衡平性という視点

人、物、資本、情報などの移動が容易に国境を越え、地球規模で盛んになる中で、国内紛争の国際化、テロ、感染症の広まり、人の移動の増大に伴う人身取引や難民問題、経済危機、貧困問題の拡大、気候変動・環境問題、災害など、人々を脅かす脅威もまた多様化、深刻化しています。このような地球規模の課題に対応するためには、人間の安全保障(32ページ図版参照)、<sup>こうへい</sup>衡平性、相互扶助、持続可能性といった考え方がますます重要となっています。

特に、恐怖にさらされている人間一人ひとりに着目し、人々が恐怖や欠乏から免れ、尊厳を持って生きることができるような社会を目指す「人間の安全保障」の考え方、また、支援の手から取り残される人々をなくす「衡平性」という考え方は、今後日本として支援を行う上で、鍵となる考え方であるといえます。

## 人間の安全保障 ～理念の普及と実践～

日本は、人間の安全保障の考え方を1990年代から自らが中心になって主張するとともに、先駆者として積極的に実践してきました。グローバル化が進んだ現在の国際社会においても国民を保護するに当たり国家が重要な役割を担うことには変わりはありません。しかし、地球規模の課題に効果的に対処するためには、国家がその国境と国民を守るという伝統的な「国家の安全保障」のみでは、紛争などによって政府が機能しなくなった場合、国民を守りきれないケースが出てくるのも事実です。そこで、国家の安全保障を補完し、強化するものとして提唱されたのが、人間一人ひとりに焦点を当てた考え方、すなわち人間の安全保障の考え方です。

人間の安全保障を進めていくためには、まずは国内外において政府・国際機関、それに市民社会に至る関係者の間で、人間の安全保障の重要性が理解されることが重要です。このため日本は、たとえば国連の場における議論を主導するのみならず、国際的フォーラムや学会、NGOとも協力をしています。また、2011年1月には、ダボス会議（スイスのダボスで開催される世界経済フォーラム）において人間の安全保障に関するセッションが開催されました。

さらに、日本の主導で1999年に設立された国連人間の安全保障基金を通じて、日本は人間の安全保障の考えに合致した具体的なプロジェクトを支援しており、これまで、累積額402億円（約3億6,000万ドル）を拠出し、121の国・地域で206件のプロジェクトが実施されています。このほか、日本独自で、草の根・人間の安全保障無償資金協力において、2010年度のみで122か国1地域、1,176件の案件を実施しています。

国連人間の安全保障基金を通じた支援の一例として、コンゴ民主共和国における「イツリ地方における統合されたコミュニティ強化と平和構築支援」が挙げ



アフガニスタン・カブールの国内避難民キャンプ。泥の家は避難民が自ら作った  
(写真提供：谷本美加/JICA)

られます。この事業では、農業・漁業・畜産という多様な分野において、技術指導、地方行政施設の補修、医療関係者への訓練の実施、住民に対する保健・衛生教育の実施など、人々やコミュニティの能力強化につながる活動を、国連開発計画（UNDP）<sup>注5</sup>国連食糧農業機関（FAO）<sup>注6</sup>国連児童基金（UNICEF）<sup>注7</sup>国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）<sup>注8</sup>の4つの国際機関が連携して行いました。さらに、これらの支援を補完するような形で日本が二国間支援を行うことにより、コミュニティに対する包括的・多面的・重層的な支援を可能にしています。

人間の安全保障がとる3つのアプローチ、すなわち、①人々およびその所属するコミュニティを脅威から「保護」するだけでなく、脅威に対処するために自ら選択・行動できるよう「能力強化」を重視する人間中心のアプローチ、②包括的・分野横断的なアプローチ、③国、地方政府、国際機関、NGO、市民社会など様々な活動主体間の連携と調整を重視する全員参加型アプローチは、今後の援助に不可欠な概念であると同時に、もう一つの重要な鍵である「衡平性」を確保する上でも重要な観点となります。

注5： 国連開発計画 UNDP: United Nations Development Programme  
注6： 国連食糧農業機関 FAO: Food and Agriculture Organization  
注7： 国連児童基金ユニセフ UNICEF: United Nations Children's Fund  
注8： 国連難民高等弁務官事務所 UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

## 衡平性の確保に向けて

現在、国際社会は、共通の目標であるミレニアム開発目標(MDGs)達成のため努力を続けているところです。しかし、その成果を測る指標は、国家の平均値を用いることがほとんどのため、富裕層と貧困層、都市部と農村部、男女、民族等の国内に存在する格差が覆い隠され、本当に支援を必要とする弱い立場の人々に必ずしも支援が届かないという問題があります。こういった事態を避けるためにも、開発途上国内における貧富の差や社会的弱者の状況に配慮した、衡平性の概念が一層必要となります。

日本は、2010年、ガーナのUNICEFが実施する複数指標クラスター調査(MICS)<sup>\*注9</sup>を支援しました。この調査は、衡平性の観点から、ガーナ全土にわたって、保健、教育、児童保護、HIV/エイズの分野で統計を取るのもので、UNICEFのみならず、国や他ドナーによる政策決定、事業の企画立案等に活用されています。日本は、2010年9月の国連首脳会合において、国際保健政策を発表しました。国際社会と共に何人の命を救うことができたのか、数値による成果目標の設定と質の高いモニタリング・評価を通じて具体的な成果を報告していくアプローチであり、MICSはこの政策とも方向

性を同じくするものです。

人間一人ひとりに着目した人間の安全保障の実現を目指す支援は、弱者に手の届く衡平性を確保した支援であると同時に、衡平性を確保した支援は、そのコミュニティの人間の安全保障を実現するために不可欠ともいえ、これらの考え方は相互に密接にかかわっています。

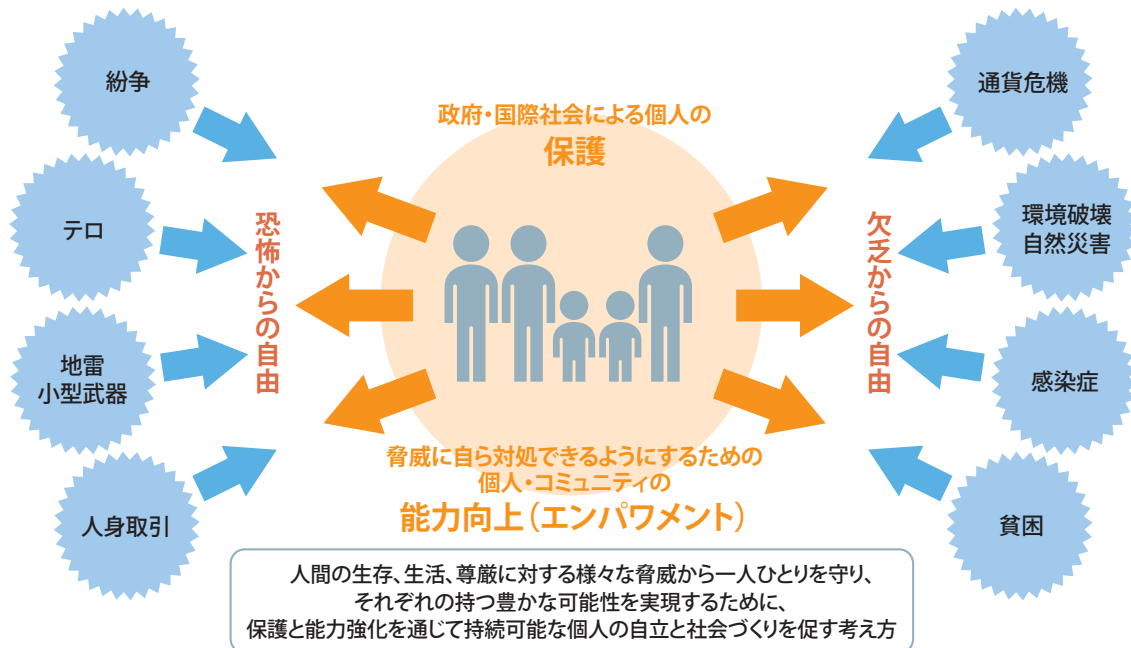
2015年に迫ったMDGsの達成期限に向けて、その取組を最大限に高めるため、日本は2011年6月にMDGsフォローアップ会合を東京で開催し、MDGs達成に向けた人間の安全保障および衡平性の視点の重要性について議論を深めました。日本としては、引き続き人間の安全保障と衡平性という考え方の重要性を国際社会にアピールするとともに、これらの考えに基づいた支援を着実に実施していきます。

### 用語解説

#### \* 複数指標クラスター調査(MICS)

MDGs、国連エイズ特別総会において設定された目標のような、国際的重要性を有する諸目標の達成度を調査するために、通常3年に一度、全国規模で行う世帯調査。教育、保健、子どもの保護、HIV/エイズの分野について行う。

### 「人間の安全保障」の考え方



注9：複数指標クラスター調査 MICS: Multiple Indicator Cluster Survey

## 第2節

# 保健・教育新政策の展望

保健、教育両分野の新政策の下で次のような取組を行っていきます。

## 1. 保健新政策

日本はこれまで、人間の安全保障に直結する地球規模課題として保健医療分野での取組を重視し、保健システム(人々に予防や治療サービスを組織的に提供する仕組み)の強化などに関する国際社会での議論の先頭に立ってきました。

近年では、2010年9月のMDGs国連首脳会合の機会に菅総理大臣から「国際保健政策2011-2015」を発表し、保健関連MDGsの達成に貢献することを目的として、2011年からの5年間で50億ドル(世界エイズ・結核・マラリア対策基金(世界基金)への当面最大8億ドルの拠出を含む)の支援を行うことを表明しました。

この新政策では、①母子保健、②三大感染症対策(HIV/エイズ・結核・マラリア)、③新型インフルエンザやポリオを含む公衆衛生上の緊急事態への対応を3つの柱とし、特にMDGsの達成に向けた取組が遅れている母子保健分野については、EMBRACEモデル<sup>\*注10</sup>に基づいた支援を実施していくことを目指し

ています。

日本はこの新政策の下で、これまで、ガーナやバンラデシュなどの国において、国際機関などとの間で相互に補い合う形の連携を行い、開発途上国が保健関連のMDGsを達成していくための課題解決に向けた支援を行ってきました。特に三大感染症対策については、左で述べたように、世界基金に対する資金的貢献と合わせ、世界基金による支援を日本の二国間支援と補完させることで、効率的かつ効果的な支援を目指しています。

また、日本はGAVIアライアンス(ワクチン予防接種世界同盟)<sup>\*注11</sup>に新たに拠出を行い、途上国での予防接種の普及に向けた支援が最大の成果を得られるよう目指しているほか、ゲイツ財団等とも協力して、有償資金協力を通じたポリオ撲滅のための支援も実施していきます。(保健医療については60ページ、感染症については80ページ参照)

### 用語解説

#### エンブレイス \*EMBRACEモデル

妊産婦に対し、産前から産後まで切れ目のない手当てを確保するための支援。妊産婦の定期検診、機材と人材の整った病院での新生児の手当て、病院へのアクセス改善、ワクチン接種などが行われるよう国際社会と協力して支援を行う。

#### \*GAVIアライアンス (ワクチン予防接種世界同盟)

56か国の開発途上国を対象として、子どもへの予防接種普及に取り組む資金援助プログラム。加盟国政府、関連国連機関に加え、製薬業界、民間財団、NGOが連携して運営する。



シリアで、村民の血糖値を測定し、健康管理を行う保健師の青年海外協力隊員(写真提供:高橋克彰)

注10: EMBRACEモデル: Ensure Mothers and Babies Regular Access to Care  
注11: GAVIアライアンス: the Global Alliance for Vaccines and Immunization

## 2. 教育新政策

教育はすべての人が享受すべき権利であり、日本は人間の安全保障を推進する上で不可欠である教育分野の支援を重視しています。2002年発表の「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」<sup>注12</sup>に続き、2010年9月のMDGs国連首脳会合の際、MDGsおよび「万人のための教育(EFA)」<sup>\*注13</sup>の達成に貢献するため、菅総理大臣は「日本の教育協力政策2011-2015」を発表し、2011年から5年間で35億ドルの支援を行うことを表明しました。

新政策の3つの柱は、①基礎教育支援、②ポスト基礎教育(初等教育修了後の中等教育、職業訓練、高等教育)支援、③紛争や災害の影響を受けた脆弱国の教育支援です。学校・コミュニティ・行政により包括的に学習環境を改善する基礎教育支援モデル「スクール・フォー・オール」具体化のため、①質の高い教育(アフリカにおける理数科教員訓練など)、②安全な学習環境の提供(栄養・衛生面などの改善)、③学校運営改善(ニジェールにおけるコミュニティ参画型学校運営プロジェクトなど)、④地域に開かれた学校(成人識字教育など)、⑤インクルーシブ教育(極端



青年海外協力隊理数科教員が指導する教員養成校で理科実験に取り組むガーナ人の学生たち(写真提供:青木哲平)

な貧困、障がいなどにより就学が困難な子どもへの対応)に関する支援を行い、初等教育普及のための国際的枠組み「EFAファスト・トラック・イニシアティブ(EFA-FTI)」<sup>\*注14</sup>への支援も強化します。ポスト基礎教育では職業訓練校の強化、高等教育ネットワーク構築(アジアやアフリカ地域の高等教育プロジェクト(AUN/SEED-NetやE-JUST))<sup>注15</sup>留学生受入れ・交流を促進し、脆弱国では国際機関などとも連携し支援を実施していきます(UNICEF経由のアフガニスタンにおける学校建設など)。(教育については57ページ参照)

### 用語解説

#### \* 万人のための教育(EFA)

全ての人々に基礎教育の機会提供を目指す国際的取組。主要関係5機関(国連教育科学文化機関UNESCO、世界銀行、国連開発計画UNDP、国連児童基金UNICEF、国連人口基金UNFPA)のうち、UNESCOがEFA全体を主導する。EFAの下に、EFA-FTI等のイニシアティブがある。

#### \* EFAファスト・トラック・イニシアティブ(EFA-FTI)

EFAダカール行動の枠組みやMDGsに含まれている「2015年までの初等教育の完全普及」の達成のため、2002年に世界銀行主導で設立された国際的な支援枠組み。2011年11月、FTIは「教育のためのグローバル・パートナーシップ(Global Partnership for Education)」という名称に変更された。



ニジェール「住民参画型学校運営改善計画(みんなの学校プロジェクト)」自分たちで学校補修を行うコミュニティ住民(写真提供:上村裕之)

注12：成長のための基礎教育イニシアティブ BEGIN: Basic Education for Growth Initiative

注13：万人のための教育 EFA: Education For All

注14：EFAファスト・トラック・イニシアティブ EFA-FTI: EFA Fast Track Initiative

注15：アセアン工学系高等教育ネットワーク AUN/SEED-Net: ASEAN University Network/ Southeast Asia Engineering Education Development Network  
エジプト日本科学技術大学 E-JUST: Egypt-Japan University of Science and Technology

## 社会全体にあまねく広がる 成長の実現に向けて

経済成長は、社会開発に必要な資金を生み出し、ミレニアム開発目標(MDGs)の達成を後押しするものです。しかし、すべての経済成長が貧困削減に貢献する訳ではありません。急速な経済成長を実現しようとすれば社会にひずみが生じ得ます。成長の果実やグローバル化(政治、経済、文化など様々な分野において国境を越えて地球規模で人、物、資本、情報、技術等がやりとりされること)の利益がより広く平等に社会全体に行きわたるよう、すべての人に成長のプロセスに参加する機会を与え、社会から置き去りにされることなく(包摂的<sup>ほうせつ</sup>で)<sup>注16</sup>誰もが等しく恩恵を受けられる(衡平<sup>こうへい</sup>な)成長が必要とされています。

包摂的で衡平な成長を達成するためには、成長によって生み出された富が貧困層や社会的弱者に基礎的サービスを通じて再分配されることが重要です。たとえば、安価で良質な保健医療サービスにより、人々は健康な生活を送りながら経済活動へ参加することが可能になります。また、日本の高度経済成長の経験からも明らかのように、質の高い教育を広く普及させることで、より多くの人々が経済成長へ参加できるようになります。労働市場で活躍する人材を育成するための職業訓練や能力構築も必要です。

成長によって生み出された富が、貧困層に行きわたるようにするために、累進課税を含む、より衡平な税制の確立や条件付現金給付(CCT)<sup>\*注17</sup>の取組も注目されます。また、汚職や腐敗は、経済社会格差を拡大させるだけでなく、社会的不平等感を生み、公正で衡平な社会の実現を阻むものです。途上国の行政システム、行政能力、制度等の強化を通じたグッド・ガバナンス(良い統治)の実現も重要です。

2011年6月に東京で開催されたMDGsフォローアップ会合では、持続的で包摂的かつ衡平な経済成長についても議論が行われました。同会合においては、近年、高い経済成長を達成している新興国や途上国が、どのようにして成長をなしとげたかや、衡平性確保のための取組について経験を共有しました。途上国側からは、そのような経済成長を達成するための国際社会からの貢献として、資金ギャップを埋めるだけでなく、知識・経験の格差を埋めるための支援にも期待が寄せられました。

### 用語解説

#### \*条件付現金給付(CCT)

妊産婦の定期検診のような保健サービスの利用、学校の出席率といった一定の条件が満たされた場合にのみ、貧困家庭に現金を給付するもの。



マラウイの職業訓練盲学校、生徒が点字の学習をしている(写真提供:佐藤浩治/JICA)

青年海外協力隊員が活動するモロッコの知的障がい者施設(写真提供:久野真一/JICA)

注16：包摂性とは、異なる社会や文化的背景、障がいを含む個人的特性などを理由にして起こる排斥や区別を排し、誰もが対等な関係でかかわり合い、社会や組織の一員として参加できる機会を提供すること。特に、社会的弱者や社会から疎外された集団に対して参加を容易にさせること

注17：条件付現金給付 CCT: Conditional Cash Transfers