

グローバル化の時代に おける格差問題への対応

人間の安全保障と日本の国際協力

国際協力機構(JICA)理事長

緒方貞子



グローバル化の深化と格差問題

国際社会が現在直面する格差問題は、グローバル化の深化と密接に関係し、従来に増して重層的に、複雑になっている。

運輸交通・通信技術の発達は、ヒト、モノ、カネ、情報がかつてないスピードと規模で国境を超えて移動する、いわゆるグローバル化の時代をもたらした。世界の資源が流動化することによって、世界各国・地域の経済成長・発展が大きく促進されている。数多くの先進国企業が開発途上国に進出し、生産拠点の大胆な移動によって途上国に新たな産業と雇用を生み出した。日本を除くアジア

の国民総生産（GDP）は、過去10年間で3倍強に増加し、いまや「世界の成長センター」となりつつある。中産階級が誕生し、一生のうちに所得が100倍になるような人びとも存在する。

こうした経済成長・発展の裏で、富める者と貧しい者との格差が今まで以上に顕著になっている。1960年代以降の国際社会における格差の問題は、「南北問題」という先進国と開発途上国の二極対立に集約されてきた。現在の格差の問題は、そうした大きなくりだけでは捉えきれず、同一地域内、同一国内、さらには同一社会内の格差に一層の注目が必要となっているのである。アジアでは、中国、韓国、インド、シンガポール等が著し

い経済成長・発展を遂げる一方で、政治・治安情勢が不安定なアフガニスタンや軍事政権下のミャンマー等、大きく後れを取っている国もある。2008年におけるミャンマーの1人当たりの国民総所得（GNI）は、シンガポールの約70分の1である。また、インドネシアのアチエ、フィリピンのミンダナオ、スリランカの北部等、国内対立・紛争の影響によって多くの人びとが生命と尊厳を脅かされている地域もある。タイでは、2010年3月から5月にかけて反政府勢力が首都バンコクの中心部を占拠し、政府による非常事態宣言の発令と武力制圧にまで発展した。頻繁に繰り返されるタイの政治的混乱は、都市と農村の貧富の格差が背景にあるとの見方もされている。多くの中進国が直面する同様の格差の問題は、複雑な歴史、文化、民族構成等とも深く関係し、解決は容易ではない。格差が拡大する社会は、概して脆弱であり、潜在する政治的、経済的な不満が突如高まりを見せ、タイ以上に大きな悲劇に発展する可能性がある。

グローバル化の下では、経済活動だけではなく、エイズや新型インフルエンザ等の感染症、環境汚染・破壊、犯罪・テロ等多様な脅威も国境を越えて拡大する。そして、これらの脅威は、すべてが密接に関係し合っている。2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロは、世界中に大きな恐怖をもたらした。アフガニスタンで訓練・養成されたアルカイダのテロリスト工作員が4機の航空機をほぼ同時に乗っ取ってワシントンDCの国防総省と資本主義と国際化の象徴であったニューヨークの世界貿易センターに突入したのである。イデオロギーによって人間、資金、技術が国境を超えて、国際テロ組織の下に収集されそれが再び国境を越えて、世界最強の国を襲ったのである。このような大規模で、組織的なテロはこれまでの世界にはあり得なかった。世界各地における紛争、貧困、富の偏在、経済危機等を放置すれば、その国、その社会においてだけでなく、世界的な危機につながっていく。この危険性を十分に認識し、いかに解決を図るかが重要な国際課題となっている。

グローバル化時代の安全保障 ——「人間の安全保障」

グローバル化に対応する安全保障の概念として「人間の安全保障」が提唱されている。これまでの国際社会においては、国家間の対立・紛争が最大の脅威であり、国の安全を担保することによって国民の安全が確保されるという国家の安全保障論が中心であった。しかしながら、テロや環境汚染のように国境を越える脅威に対しては、単一の国家だけでは人びとを十分に守ることができない。また、紛争下の国・地域では、政府が人びとを守ることに無関心であったり、無力であったり、時には政府が人びとを抑圧し、扇動する主体となっていることもある。こうした世界にあって、人間の安全保障は、「国家」ではなく、その先にある「人びと」に焦点を当て、一人ひとりの人間を尊重し、その安全をもっとも重視すると同時に、人びと自らが安全と発展を推進する主体となる必要が必要という考え方である。私が共同議長を務めた

「人間の安全保障委員会」は、2003年に発表した最終報告書『安全保障の今日的課題』において、人間の安全保障を「すべての人が基本的な権利と自由の上に立って生存し、生活し、人間としての尊厳を十分に尊重される存在となること」と定義した。

人間の安全保障の概念は、格差問題への対応においても有効である。小渕恵三外務大臣（当時）は、1998年5月、シンガポールでのスピーチにおいて、当時のアジアの経済危機への対応として、人間の安全保障を重視し、貧困層や高齢者等の社会的弱者への配慮を提案した。地域全体に及んだ経済危機は、経済的な格差が拡大した社会において、各国の貧困層にもっとも深刻な影響を与える。世界人口の70%を占め、約40億人に及ぶ貧困層（BOP: Bottom of the pyramid）は、経済的な困窮ばかりではなく、飢餓や病気、劣悪な治安や教育事情の下での抑圧等さまざまな脅威にさらされており、国家の枠組みを超えた支援が必要とされているのである。

人間の安全保障委員会は、人間の安全保障の実現のために、人びとの「保護」と「能力向上」という二つのアプローチを提案している。格差の下でさまざまな脅威に苦しむ人びとを救済するために、まず食糧、住居、医療、社会福祉・保障等の直接的な支援策を講じなければならない。また、格差そのものを是正するために、雇用の創出や富の再分配、機会の均等等相关する政策を実行しなければならぬ。加えて、人びとの安全を持続的に確保するために、国家・行政に頼るばかりではなく、人びとによる国家・行政の監視・参画も含め、人びと自身が脅威に立ち向かうことができる能力を身に付けなければならない。人間の安全保障は、このような包括的な取り組みの重要性を強調するものである。

「人間の安全保障」概念に基づく 格差問題への対応

日本の協力事例を中心に

日本政府は、2003年10月に改訂した政府開

発援助（ODA）大綱において、人間の安全保障を基本方針として採用し、私が現在理事長を務める国際協力機構（JICA）の開発協力事業においてもその考え方が反映されている。JICAは、途上国での事業実施にあたり、「Inclusive and Dynamic Development」をスローガンに掲げ、開発の恩恵がすべての人びとに行き届くバランスの取れた発展・成長を目指している。貧困層の生活改善に必要な社会公共サービスの充実から、経済成長を促し、貧困削減を下支えするインフラ整備、そして、公平な社会を実現するための制度作りを包括的に支援する。アフガニスタンでは、空港や首都圏総合開発などのインフラ整備とともに、農村部での生計向上や保健・医療、教育の充実等多様な支援を実施している。これまでに4000万人分のワクチンを供与し、550校以上の学校を建設し、1万人の教師を育成した。特に農村部は貧困が著しく、社会不安の一因となっていることもあり、国全体の平和を実現する上でも生計向上や雇用創出による安定が重要である。

開発途上国の中でも紛争地域に暮らす人びとは、特に厳しい生活を強いられている。コフィ・アナン国連事務総長（当時）は、2000年の国連ミレニアムサミットにおいて、「欠乏」すなわち貧困からの自由と「恐怖」すなわち紛争からの自由を主張し、人間の安全保障の具体的な概念整理を促した。貧困問題に対しては開発協力を中心とした取り組みが少なからず進んでいるが、紛争問題については、組織的、かつ、体系的な対応にまだ課題が多い。紛争の原因となった歴史背景や当事者および多様な関係者の政治的意思等に複雑な配慮が求められるからである。こうした中で、日本政府が主導して設置した「国連人間の安全保障基金」は、多様な国際機関による共同事業を支援してきており、特筆すべきものとしてコンゴ民主共和国イツリ県における平和構築・復興開発プロジェクトが挙げられる。平和維持活動を行う国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）から国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や国連児童基金（UNICEF）等の人道援助機関、国

連開発計画（UNDP）やJICA等の開発援助機関がそれぞれの専門性を生かしながら、人びとの保護と能力向上の組み合わせによって地域に共生を作り出し、和解と復興を促進している。この事業は、平和維持から平和構築・復興開発への移行期に対応する国際協力のモデルとなり得るものであり、他の地域においても同様の事業の検討が始まっている。

グローバル化時代の日本の役割 ——国際協力・貢献の必要性和重要性

このような取り組みが進められる一方で、近年の日本社会の内向き傾向が懸念される。国際協力への支持も停滞しており、1991年から2000年まで世界トップであった日本のODA実績（支出純額）は、2000年から規模も順位も下降し、2007年以降は米国、ドイツ、英国、フランスに次ぐ第5位となっている。他方で、日本と世界各国・地域、とりわけ開発途上国との相互依存は、グローバル化の進展によってかつてないほ

どまでに高まっている。日本の輸入の37%、輸出の48%は開発途上国との間のものであり、特に鉱物資源は62%を途上国に依存している。日本の電機メーカーでは生産部門、営業部門に加え、研究部門でも日本人以外の社員が増えており、また、商社では、例えば、中国で肥料や農産物を生産し、中国で販売するというようなビジネスも増加しているという。こうした相互依存の世界にあつては、日本の平和と繁栄も、他国との関係なしにはあり得ず、国益と国際益の間に大きな相違はない。狭い意味での国益を追求することは、かえって日本の衰退・凋落ちやうくを引き起こしかねない状況にあるともいえるであろう。

日本経済が近年低調にあるものの、2009年のGDPは世界第2位であり、世界全体約190カ国・地域における相対的な経済力の高さを否定することはできない。経済成長著しい中国が僅差で第3位に迫っているが、1人当たりのGDPで比較すれば、中国は日本の10分の1である。戦後、平和国家として経済成長の道を歩んできた日本は、

世界にはいまだ多くの人びとが貧困と紛争に苦しんでいること、そして、そうした人びとがグローバル化によるリスクにもっともさらされていることに思いをはせなければならない。ジョセフ・ナイ教授は、「防衛(Defense)」、「外交(Diplomacy)」、「開発(Development)」の「3D」によってリスクに対応すべきと主張している。軍隊による貢献を行わない日本は、外交と開発の「2D」を十分に機能させて世界に貢献する責任がある。国際協力、富裕国から貧困国への資金、技術、知識の移転という形を取るものの、これは決して慈善ではなく、相互依存の世界における共同利益追求のための方策として理解されるべきである。

数多くの開発途上国が第2次世界大戦後の日本の急速な経済復興・発展の経験と知見に関心を寄せている。アジアの経済成長・発展には、日本の経験と知見を生かした長年にわたる国際協力と民間投資が大きく貢献しており、アフリカにおいても「アジアの奇跡をアフリカへ」と主張されている。日本は、経済発展と同時に、累進課税の税制

や農地改革、労働者の保護と福祉など格差拡大防止のための施策を講じてきており、途上国が格差の問題に対応する際にも大いに参考になるであろう。さらに、日本には民間企業と科学技術という優位性もある。日本の技術力をさまざまな格差の是正に活用することもできるし、また、科学技術教育や技術訓練にかかる国際協力を通じて途上国の人びとの能力向上に貢献することもできる。日本の国際協力は、政府と市民社会が一体となって効果を発揮するものである。

人間の安全保障は、国や民族、組織等のいかなる枠組みや関係性を超えて共通する「人びと」の安全と繁栄を最優先する普遍的な価値観と包括的なアプローチの下に、多様な実施主体の動員と協力を可能にする概念であり、グローバル化の時代に対応する新たなグローバル・ガバナンスの中心概念としての位置付けも提案されている。また、人間の安全保障は、国内問題への対応の必要性や重要性を決して否定するものではなく、むしろ国内外の問題を同一に取り扱うという観点において、

国内問題の対応に世界のリソースやアイデアを動員する考え方も可能としている。

日本を含め、世界各国・地域に存在する格差の問題への対応に当たっては、日本の世界に対する呼び掛けとして、国、宗教、文化、民族等の区別を超え、一人ひとりの人間が相互に協力し、補い合うことの重要性を強調したい。

緒方 貞子

おがた さだこ

国際協力機構（JICA）理事長。カリフォルニア大学バークレー校にて政治学博士号を取得。上智大学外国学部長等を経て、国連難民高等弁務官、人間の安全保障委員会共同議長、アフガニスタン復興支援総理特別代表等を歴任。