

「国連がすべき4つの活動」

齊藤 由貴
(さいとう ゆき)

目次

1. はじめに
2. 発展途上国の人口増
3. 途上国への教育支援
4. リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント
5. NGO や企業など多様なアクターとのパートナーシップ
6. 資金確保
7. 国連の課題
8. まとめ

—要約—

人口問題は貧困や開発、環境問題など、多くの問題と絡んでいるため、人口問題解決には一つ一つの問題の解決のための取り組みが必要である。国連では1974年から十年ごとに国連人口会議が開かれており、1994年の国連人口開発会議(ICPD)では、人口問題への視点がマクロからミクロへと変化したところに特徴がある。2000年のミレニアム・サミットで採択されたミレニアム開発目標(MDGs)は貧困削減が目標であるが、これを実現することは人口問題の解決にもつながる。MDGsでは、①極度の貧困と飢餓の撲滅②初等教育の完全普及③ジェンダーの平等と女性のエンパワーメントの促進④子どもの死亡率削減⑤妊産婦の健康の改善⑥HIV/エイズ、マラリアその他の疾病の蔓延防止⑦環境の持続可能性の確保⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進の達成が掲げられている。この論文ではMDGsをもとに国連が取り組んでいることをみながら、不足しているところや課題などを提示し、改善策を考える。まずは、発展途上国の人口増の現実を分析し、それに対する解決策として以下の活動について考える。第1に途上国への教育支援である。教育が貧困改善や健康と密接に結びついていることを、ユネスコの寺子屋運動によって所得が上がった例などで紹介する。第2にリプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメントである。それぞれの定義を説明し、目標達成に向けた取り組みの進展具合を分析する。第3にNGOや企業など多様なアクターとのパートナーシップである。ここでは成功している具体例を紹介する。第4に資金確保についてである。現状と改善案について論じる。そして、その他の国連の課題では人的・物的資源の不足と政治的指導力の課題についてふれ、解決策を考える。最後に、国連がすべき4つの活動①途上国への教育支援②リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント③NGOや企業など多様なアクターとのパートナーシップ④資金確保について簡潔にまとめる。

1. はじめに

世界人口は1984年の47億人から2005年には65億人へとわずか20年で激増している。人口問題は途上国でも先進国でも内容は異なるが重大な問題である。途上国の人口増は貧困や開発などといった課題と絡み合っており、先進国の少子・高齢化はこれまでの生活を維持できるかといった課題に直面している。この論文では途上国の人口問題の解決にあたり、国連がどのような活動をしてきたかを振り返り、今後の課題を提案していきたい。

まず、国連の人口問題への取り組みについて明石を参照し簡単にまとめてみたい。国連人口会議が1974年から十年ごとに開催されている。1994年にカイロで開かれた国連人口開発会議(ICPD)では、人口問題への視点がマクロからミクロへと変わったことが大きな特徴といえる。個人を中心とした視点や社会開発に力が入られ、人口問題は「貧困撲滅、保険、教育、ジェンダー、人権」からとらえられるようになった。さらに、リプロダクティブ・ライツ(性と生殖に関する権利)とリプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)という女性の視点を導入した概念が生まれ、男女の平等と女性の地位向上に力点がおかれた。(明石 152)これはミレニアム開発目標にも明確に示されている。

2000年のミレニアム・サミットで決められた2015年までに世界の貧困を削減するというミレニアム開発目標(MDGs)をUNFPAの2004年の世界人口白書をもとに内容を簡潔にまとめてみた。(11-12)

1. 極度の貧困と飢餓の撲滅
2. 初等教育の完全普及
3. ジェンダーの平等と女性のエンパワーメントの促進
4. 子どもの死亡率削減
5. 妊産婦の健康の改善
6. HIV/エイズ、マラリアその他の疾病の蔓延防止
7. 環境の持続可能性の確保
8. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

発展途上国における人口増加がもたらす食糧不足や環境破壊を抑制するために、国連は人口問題について以下の4つの活動にさらに取り組む必要がある。

- ① 途上国への教育支援
- ② リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント
- ③ NGO や企業とのパートナーシップ
- ④ 資金確保

2. 発展途上国の人口増

発展途上国で人口増加が起きる要因は複数ある。まず、乳幼児の死亡率が高いため子供を多く産み、子供不足を避けること、子供を労働力とみなし、多ければ多いほどよいという考え方があげられる。また、家族計画のための教育を受けていなかったために望まない妊娠をしてしまうことや、就学率が低いため女子が早くに結婚し、結果的に生涯に産む子供の数が増えるといった要因も考えられる。

人口が増えることはさまざまな問題を引き起こす。例えば貧困である。一家の少ない所得を多くのメンバーで分け合うことは一人当たりの所得の減少につながる。また、食べることで精一杯になってしまうため、労働力である子供を学校へ行かせない。学校へ行けなかった子供はいい職につけないため貧困の再生産が起きる。別の例は環境破壊である。人口が増えることで必要な食糧も多くなる。畑を作るために森林を伐採することは環境破壊にもつながっている。

人口増以外で発展途上国が抱えている人口問題として HIV/AIDS やマalariaなどの伝染病の蔓延があげられる。働き手が HIV/AIDS にかかることで一家の収入が減少し、そのなけなしのお金を治療費に使うために貧困状態が続く。貧困に苦しむ家族が多いことは、大きな視点で見ると国全体でも貧困に苦しむ人が多いことを表すため、開発や発展が目標通りには進まない。

このように人口問題を解決することは、貧困や、開発、環境問題を解決することにもつながる。国連は、これらの複雑に絡み合う大きな問題にどのように取り組んでいるのだろうか。次の章では国連の取り組みをみていきたい。

3. 途上国への教育支援

貧困解決の一つとして、MDGs は初等教育の完全普及を掲げている。特に女子は初等教育の機会が男子よりも少なく、識字率のジェンダー格差として現れているため、その是正が必要である。まず、教育への国連の取り組みを振り返ってみたい。

1990 年の「国際識字年」にタイのジョムティエンで開かれた「万人のための教育世界会議」では 2000 年までに「すべての人に教育を」と目標を設定した。2000 年、セネガルのダカールで「世界教育フォーラム」が開かれ、目標に向けた活動の進捗状況の報告と、今後の展開の方向性が討議された。ここでわかったことは、初等教育分野では大きな進展が見られたものの、非識字問題に関しては人口増加に教育の普及が追いつかず、絶対数を比較すると、成人非識字者は 8 億 7900 万人から 8 億 6000 万人とわずかに減少したにすぎなかったということである。そこで 2001 年、国連総会は 2003 年から 2012 年までを「国連識字の 10 年: すべての人に

教育を」にすることを決めた。(黒田・横関 2-13)

ユネスコでは世界寺子屋運動を行い、1989～2005年までに409プロジェクトを実施、寺子屋で学んだ人は約75万人にのぼる。ユネスコがこれまでに支援した国は44カ国で、それぞれの土地にあったプログラムを実施し成功を収めている。寺子屋では単に読み書きを学ぶだけでなく、農業や女性の健康に役立つ知識も教えられており、識字率上昇以外の効果もあげている。例えばネパールでは野菜より収入が高いバナナ栽培に切り替えることや、季節野菜をうえることで収入が増えたという報告がなされている。また、非識字の女性の多いクラスでは妊娠中の注意や予防注射、女性の権利などが教えられており、「暗闇だった人生が明るくなった」という声も寄せられている。(ユネスコ HP)

寺子屋を作ることで、識字率を上げ、健康に対する知識を広めることで、MDGsに掲げられている乳幼児や妊婦の死亡率を下げる働きが出来ている。また、読み書きが出来ることで仕事の幅が広がり、収入増につながることから、貧困・飢餓の削減にも役立っている。

寺子屋運動は成功しているものの、MDGsの目標達成にはまだ遠い。安全なところでないと寺子屋運動が出来ないことや、教師や資金が不足しているという理由からである。「2002年EFAグローバルモニタリングレポート」では、エイズや紛争、教員不足、資金不足などの理由により、現況において大幅な改善がなされない限り、78カ国が2015年までに非識字率を半減することができないと発表している。今後「大幅な改善」をしていく必要がある。健康と資金については別の章で述べることにし、それ以外の改善策について考えてみたい。教員不足に対しては、先進国からより多くのボランティアを募り先生になってもらうことや寺子屋の卒業生がなれるように身分を保証していくことが必要である。紛争で教育活動が出来ないときは、国連の介入で紛争を早期にやめさせることが重要である。また、支援を受けている国の指導者に教育の大切さがわかってもらえるよう地道に説得していくことも大切である。各国に初等教育徹底のノルマを課し、達成することがその国の国際評価の向上につながるようにインセンティブを与えることも効果的である。「大幅な」改善はすぐには難しくても、「小幅の」改善を多く積み上げることで結果としては大きな改善につながると考えられる。

4. リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント

リプロダクティブ・ヘルス/ライツ(性と生殖に関する健康/権利)は「次世代をつくることに関わる保健ニーズを総合的に」扱う枠組みのことで、特に女性の健康と権利を守る目的がある。(池上 69)リプロダクティブ・ヘルスでは安全な出産や産後のケア、家族計画のカウンセリングや人工妊娠中絶の予防とHIV/AIDSの治療などのヘルスケアが行われている。リプロダクティブ・ライツでは子どもの数・出産間隔と時期についての「自己決定権」を擁護し、「生まない自由」も「産む自由」も認めている。(池上 70)

人口増を考えると、家族計画の教育は不可欠なものである。これは強制的に子どもの数を

減らすのではなく、教育を行ったうえで選択させるものである。また、避妊薬(具)への十分なアクセスも必要である。歴史上最多数の思春期の若者たちが出産可能年齢に入っているため家族計画への需要は高まっている。(UNFPA2005 91)

女性の健康と権利を守り、ジェンダー格差を是正し女性の地位向上に努めるのが女性のエンパワーメントの考え方である。コフィ・アナン国連事務総長は「エンパワーされた女性は、開発の最も有効な推進力となり得る」と述べている。

国連の取り組みとして、UNFPAは2003年にグローバル・サーベイでジェンダーの平等と女性のエンパワーメントの分野におけるこれまでの実績を評価した(UNFPA2004 31)。ジェンダーの平等や女性のエンパワーメントのための対策は回答した151の開発途上国の半数以上が取り組んでおり、ジェンダーの平等を推進するために新しい法律を採択したり、現行法を改正して、ジェンダーに基づく暴力の防止と加害者に対する刑罰の強化に加え、性に基づくあらゆる形態の差別撤廃を目指してきたのは評価できる。しかし、MDGsの達成には遠い結果であったことも事実である。国の委員会を作っても、わずか3分の1の国でしか政策の策定とプログラムの導入についての進展はみられず、制度を整えても女性の政治参加は28カ国だけであった(ibid)。ジェンダーに基づく暴力を阻止し、処罰する法律をもつ91カ国のうち、法律を執行しているのは21カ国のみであることも明らかになった(ibid)。ジェンダーへの配慮をカリキュラムに導入したのは13カ国のみで、女子中等学校の数が増加したのは16カ国にすぎなかった。若者や思春期層に対するリプロダクティブ・ヘルス教育を計画し、プログラムを実施していると報告したのは20カ国にすぎなかった(ibid)。

この結果から、今後はジェンダー平等と女性のエンパワーメントに向けての法律を作るだけでなく、実際に法律を適用するところまで進めていく必要性が明らかになった。さらに、リプロダクティブ・ヘルスサービスや家族計画の教育を推進し、若者にもアクセスしやすくすること、また、避妊薬(具)を含むすべての物資・設備・消耗品を継続的に供給することも大切である。

5. NGO や企業など多様なアクターとのパートナーシップ

国連と NGO とのパートナーシップは以前から進められてきたが、市民社会の成熟に伴い、その必要性はますます高まっている。さらに、企業の社会的責任(CSR)が企業に浸透し、株主の利益だけではなく社会に貢献するという考えが広まってきたことをうけて、国連への貢献も期待できる。他にも、議員とのパートナーシップなど、国連が多くのアクターと協力して目標を達成していく例が増えてきた。

国連と NGO のパートナーシップの例としては、UNFPA と NGO の協力関係があげられる。この協力関係で重要な点は、NGO が持つ草の根ネットワークの活用と NGO による補完的な役割である(児玉 117)。UNFPA の事務所は 5 つの国を除いて先進国には存在していないが、パートナー NGO が現地事務所の役割を果たしている。資金拠出や政府による政治的

な支持を取り付けること、また UNFPA の認知度や活動内容への理解を広めるなど、NGO の役割は大きい。NGO が国連の手の届かないところまで活動を広め、国連の役割の一翼を担っている。今後も NGO の活躍が国連にとって欠かせないものになると思われる。

企業とのパートナーシップの例として、マラリア予防の蚊帳を(株)住友化学が開発し、国連に協力したことがあげられる(勝間 134)。マラリアを媒介する蚊に刺されるのを防ぐため、従来は定期的に殺虫剤で再処理する必要がある蚊帳が使われていたが、住友化学の開発によって、再処理をしなくても効果が長く続く蚊帳を使えるようになった。国連の需要に応える商品を民間が開発することは、企業の社会的責任を全うすることにもつながる。このようなパートナーシップが今後他の分野でも多く出ること、発展途上国などの必要を満たし、しいては貧困や人口問題といった大きな問題の解決に企業が関わっていけるのが理想である。

議員とのパートナーシップの例としては人口・開発に関する議員連盟が設立され、国や地域レベルでの議員ネットワークが出来たことがあげられる(児玉 122)。1990年代の開発関連の国際会議に並行して開かれた、UNFPA が支援する世界議員会議では人口問題についての声明文が採択された。国会議員とのパートナーシップの成功例として、アナン事務総長がこれを他の国際機関の模範にするよう報告書を提出させたほどである。

このように、国連は国家だけではなく、様々な非国家アクター(NGO・企業・議員)をもパートナーにし、目標達成に向けて進むことが今後ますます必要である。さらに、それぞれの利害をうまく調整し、長所を生かしつつ共通目標に向けて活動していくことが重要である。

6. 資金確保

MDGsを達成するには資金の確保が重要である。冷戦の終焉とともに、国家間で戦争をするような緊張状態はなくなった。本来ならば国家安全保障として軍事費に予算を割くのではなく、開発など平和への取り組みに投資してもおかしくないはずである。しかしながら、現状として世界の軍事支出は年間約1兆ドルに上る。一方、2003年の開発援助は690億ドルであった(UNFPA2005 95)。MDGs達成にかかる費用は、2006年には1350億ドル、2015年までには1950億ドルに達すると推定される(ibid)。世界の平和と安全を考えると、平和を脅かす存在に対して軍備に予算をかけ「対症療法」的に行動するのではなく、初等教育の徹底や伝染病の予防などといった貧困の根本原因をひとつずつ取り除いていく「原因療法」的行動が地道ではあるが大きな結果を生むといえる。そのためには、十分な資金が必要である。

貧困削減と成果重視という方向性のもとに世界銀行は「ファスト・トラック・イニシアティブ」として、万人のための教育達成に最も効果の出そうな国に集中投資をしている(黒田・横関 9)。実現の可能性が高く、援助される国もやる気があるため初等教育が比較的早く広まる傾向にある。それに対し、結果がなかなか現れない国にも援助を行っているのがユネスコの寺子屋運

動である。早く効率的な支援だけでなく、遅いが着実な支援も必要であり、その意味で2種類の支援があることは良いといえる。ただし、後者にはより多くの資金が必要になるため、財源確保が重要な課題である。

国連では自発的拠出金というシステムが分担金とともに取られており、その金額は各国の裁量に任されている。残念なことに、自国の経済状態の悪化や、何か起きると削られてしまうことが多い特徴をもっている。自発的拠出金を増やしてもらうためには、マスメディアを利用し、国際世論の力に頼って各国の意識を向上させる必要がある。自発的拠出金が多いことが国際社会でより評価されるようになり、インセンティブとして働くことが必要になる。

また、個人の寄付を増やすためにも資金がどのように使われたのかを目に見える形で伝えていく必要がある。金額を報告するだけでなく、予防接種何人分、学校に行けるようになった子どもが何人というほうがわかりやすい。これはもうすでにされていることだが、その情報がより多くの人々の目に着くようにポスターを増やすなどさらなる広報活動が必要である。これは多くの人から少しずつ寄付金を得るのに有効だが、少数の人から多額の寄付金を得るには、減税などの奨励策を積極的に使うことも考えられる。MDGs達成のための財源は、人々が目標を共有し、寄付によって目標達成の協力をすることが求められる。先進国での便利な暮らしをしている人にとっては途上国の生活に関心を持たずに過ごしてしまう人も多い。とくに、アメリカやヨーロッパと違い「ノブレス・オブリージ」(持てる者の義務)という概念が薄い日本などでは、積極的広報活動による問題意識の向上が必要である。

7. 国連の課題

国連は人口問題に対して様々な取り組みを行ってきたが、まだ不十分な部分もある。この章では問題解決に向けて、国連の活動のうち今までの章で指摘していなかった部分についての改善点について論じる。

まず、人的資源の不足である。人口問題の解決に当たり、医療技術、カウンセリング能力をはじめとする多くの技能が必要だが、公務員給与は有能な人材をひきつける魅力がないことが多い。ニーズの最も高い場所に人材を確保するとき、遠隔地や不便なところであることが原因で人を配置できない場合もある。これについては全体的な制度改革の中で組織的に対応する必要がある(UNFPA2004 90)。一つの案としては、NGOとのパートナーシップで国連の役割を担ってもらうことや、国連の別の組織にいる優秀な人材を必要ときに必要なポストへ移動できるように組織の枠を超えた人材移動をより活発にすすめることなどが考えられる。

次に、基本的物資の不足である。UNFPAは他の主要な援助機関と協力して、質の高いリプロダクティブ・ヘルスの医薬品・機器・必需品を確実に供給できるよう努力してきたが、今日、援助機関による避妊薬(具)の供給は、過去の分担割合をはるかに下回っていると推定される(UNFPA2004 90)。人口問題へは継続的な避妊薬(具)が不可欠である。援助機関が継続し

て物資を供給できるように、体制を整えておく必要がある。また、万が一品不足になっても頼れる第2の機関を確保したり、NGOに要請することも必要である。

そして、政治的指導力である。政策を調整し、貧困の解決、ジェンダーの平等、政治への市民参加を取り入れるとともに、人口の規模や構成にみあった社会基盤とサービスのニーズを予測し、それに対応する必要がある (UNFPA2005 91)。法律を作っただけでは終わらず、しっかり実行していけるように国連がサポートする必要がある。

8. まとめ

国連は人口問題にも関わる MDGs に向けて様々な取り組みをしてきたが、まだ目標達成には至っていない。今後、目標を達成するためには、①途上国への教育支援②リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント③NGO や企業とのパートナーシップ④資金確保についてさらなる取り組みが必要である。

第1に、途上国の教育支援は貧困解決にも関連している。ユネスコの寺子屋運動の拡大のため、教員ボランティアを募ったり、寺子屋卒教師の育成を進めたりすることが必要である。

第2に、リプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメントは人口問題の解決にとって重要な活動である。女性の健康と権利が守られ、地位が向上するように、より多くの人への教育活動は欠かせない。整備された法律が実際に使われているかを今後も調査し、目標の実現に向けて今までの活動を拡大していくことが求められる。

第3に、NGO や企業とのパートナーシップは国連の活動を補完してくれるものであるから、現在のパートナーシップの関係をより深めたり、新たなパートナーシップを育てていくことが今後の国連の活動の幅を広げることになる。

第4に、資金確保には援助者への更なる広報活動とインセンティブを与えることが大切である。資金がなければプロジェクトを実施できず、貧困や人口問題の解決から遠のいてしまうため、より多くの資金を集められるように努力する必要がある。

これ以外の課題としては人材・物資の供給や政治的指導力についての取り組みがある。人材集めのための給与の見直し、物資の安定供給に向けた援助機関との協力体制、政策調整を円滑に進めてもらうなど、国連がすべきことは多い。

結論として、国連はMDGs 達成のために上記4つの活動を中心に進めていくべきである。特に、国連が主体となりさまざまなアクターを巻き込んで活動を進めていくことは目標達成の近道になるといえる。小さな改善を積み重ねて大きな改善につなげていく努力を今後も続けていくことが期待される。

－参考文献－

明石康 『国際連合 軌跡と展望』2006年 岩波新書

勝間靖 「マラリア予防を目指した国連・日本・企業のパートナーシップ」功刀達郎・内田
孟男編著 『国連と地球市民社会の新しい地平』 東信堂 2006年

児玉治美 「NGOと国会議員がUNFPAの支持基盤を強化」功刀達郎・内田孟男編著 『国連
と地球市民社会の新しい地平』 東信堂 2006年

池上清子 「開発の投資としてリプロダクティブ・ヘルス/ライツと女性のエンパワーメント 発展
途上国の現場から」功刀達郎編 『安全保障と貧困削減』 国際基督教大学 COE 国
際協力研究会 2005年

黒田一雄・横関祐見子編 『国際教育開発論 理論と実践』 有斐閣 2005年

国連事務総長報告書『より大きな自由を求めて』2005年

社団法人日本ユネスコ協会連盟 <<http://www.unesco.jp/contents/tera/report.html>>

UNFPA 世界人口白書 2004 <<http://www.unfpa.or.jp/pdf/2004.pdf>>

UNFPA 世界人口白書 2005 <http://www.unfpa.or.jp/pdf/2005_all.pdf>