



開発戦略と人間の安全保障

小泉潤二・藤田昌久

はじめに

日本学術会議の主催により、「持続可能な社会のための科学と技術に関する国際会議 2007」が2007年9月7日～8日に開かれた。その第1セッションでは、開発のための戦略と人間の安全保障について集中的な討議が行われた。「開発戦略と人間の安全保障 Development Strategy and Human Security」と題されたこのセッションでは、共同議長を藤田昌久（甲南大学）と小泉潤二（大阪大学）が務め、サキコ・フクダ＝パー（ニュースクール大学）、大塚啓二郎（国際開発高等教育機構）、山形辰史（JETRO アジア経済研究所）、デヴィッド・ヒューム（マンチェスター大学）、峯陽一（大阪大学）の5名が発表者となった。

本セッションの趣旨は、以下のようなものである。

人間の安全保障の概念はダイナミックな形成の途上にある。「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を組み合わせる人間の安全保障アプローチは、紛争予防と開発協力のための本質要件とは何かを総合的に理解する上で役に立つ。国際協力のための新しい政策の枠組みは、最も貧しく脆弱な立場にある人々が経験する〈不安全〉に注意を払い理解することを基本としなければならない。持続的な開発は貧困を軽減し政治的安定をもたらす上で必須であるが、グローバル化が進む現代においてはその「開発」の質自体を再検討し、個別社会それぞれに適した社会的保護の制度をつくり出し、農業と産業を結びつける実際的な開発戦略を展開することによって、政治面での安全、社会面での安全、雇用の安全、食物の安全、環境面での安全など、さまざまな局面における人間の安全保障を同時に目指さなければならない。ここでの課題とは、〈北〉と〈南〉のあらゆるコミュニティが、ともに持続的安全と持続的發展を享受できるような未来社会のかたちを描き出すために、グローバルな次元での対話の場を構成することである。

緒方貞子とアマルティア・センが共同議長を務めた、国連の「人間の安全保障諮問委員会」の最終報告書で提唱された「人間の安全保障」という概念は、国際協力機構（JICA）や外務省においてもますます重要になりつつある。この概念はいまも進化を遂げつつあるが、その大きな特徴は、「恐怖からの自由」という政治的な課題と「貧困からの自由」という経済的な課題を合体させたところにある。これにより、紛争防止と開発政策は独自のかたちで結びつけられることになった。

国際協力のための新しい政治的枠組みは、現在の世界において最も貧しく脆弱な状況に置かれた人々が直面する不安定さを、今までとは異なったかたちで十分に理解したうえで構築されるべきである。たしかに持続可能な経済成長は、貧困の軽減および政治社会的安定性の構築にとって有益である。しかしグローバル化の進んだ現在においては、その成長自体の「特性」について考え直すこともまた必要である。良質な成長とは、社会的保護を強化するような組織を生み出していくことにある。そうした組織が、ローカルな知に基づいてつくられるとともに、農業と工業の連携を基盤とする現実的な開発戦略が策定されるべきである。そこでの目標は、人々のさまざま

な面での安全の保障を同時に達成することにある。

サキコ・フクダ＝パー

こうした基本的な考え方をめぐって、まずサキコ・フクダ＝パーが、「紛争防止と開発協力—欠乏からの自由と恐怖からの自由をつなぐ Preventing Conflict and Development Cooperation: Linking Freedom from Want and Freedom from Fear」というタイトルで、以下のような発表を行った。ニュースクール大学のフクダ＝パーは、国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告書』の編集主幹を長年務めるなど、幅広い専門領域で活躍している。

「人間の安全保障」という概念を把握するのは難しい。しかし「人間の生活が安全であるべきだ」という考え方には、ほとんどの人が同意するはずである。この十数年にわたり、人間の安全保障の意味や結果について、数多くの考察がなされてきた。

国連憲章などは、貧困からの自由、恐怖からの自由、尊厳をもって生きる自由を保証することを通じて、自由の拡大という大義を前進させなければならない、と論じている。開発や安全保障や人権の分野における発展は連動しなければならない、安全保障の伴わない開発は存在せず開発の伴わない安全保障もまた存在しないとされる。こうしたメッセージは、実際には何を意味するのだろうか。根拠はあるのだろうか。同様の疑問を、教育と所得増大、健康と所得増大、健康と教育、民主主義と成長といった組み合わせにも投げかけることができる。これらはすべて、個人および社会にとって本質的な価値を持つものとみなされているが、それらが両立するのか、それらの間に何らかの二律背反があるのかと私たちは自問自答する。

経済状況の悪い国を下から 65 カ国数えてみると、その多くが紛争に巻き込まれている。恐怖からの自由と貧困からの自由という問題は多くの国で現実の課題なのである。

恐怖からの自由を取り扱う安全保障の問題と、貧困からの自由を取り扱う経済の問題との間には学問的な溝があった。経済学者が内戦と経済のあいだの関連を研究し始めたのはつい最近のことである。所得レベルと内戦の頻度にはきわめて強い相関がある。一人当たり GDP が 1000 ドル程度の国で内戦が生じる割合は、一人当たり GDP が 4000 ドル程度の国に比べて 3 倍になる。

安全保障を伴わない開発は存在せず、開発を伴わない安全保障もまた存在しないというメッセージは、おそらく真実である。しかしいつでもそうだとは限らない。ある種の開発は紛争のリスクを増幅しかねない。たとえば、ある民族集団を政治的権力、国家の富、あるいは教育の機会から除外する方向で開発が行われれば、戦争を引き起こす構造的リスクが高まる。つまり脆弱な国においては、経済政策、社会政策、統治体制の改革といった国家政策が、内戦リスクの増大あるいは減少に大きな影響を与えるということである。

こうしたことは政策決定にとって大きな意味を持つ。たとえばリベリア、グアテマラ、ネパールの 3 国では、不平等な開発や異民族の排除などが共通するリスクである。3 国ともに若年層人口の急増という問題を抱えている。食料に対する不安や、地方での土地紛争も顕在化している。

結局、いま必要なのは、開発政策を再検討し、リスクを実際に軽減できるような成長パターンを見出すことなのである。

大塚啓二郎

こうした一般論に続いて大塚啓二郎が、「サブ・サハラ・アフリカにおける緑の革命の可能性について On the Possibility of a Green Revolution in Sub-Saharan Africa」と題して、以下のよう

な発表を行った。大塚は国際開発高等教育機構 GRIPS/FASID 国際開発プログラムのプログラムディレクターであり、途上国の農業生産や貧困削減などについて経済発展論の見地から多くの業績がある。

1950年代から60年代初頭にかけて、アジアでは深刻な飢饉の不安があった。現在のサブ・サハラ・アフリカの状況は、当時の熱帯アジアの状況ときわめて類似している。

1960年代初頭、サブ・サハラ・アフリカと熱帯アジアの間で単位当たり収穫量の差はきわめて小さかった。しかし緑の革命がスタートし、アジアにおける穀物の単位当たり収穫量は増加を続け、最終的には2.5倍にまで達した。一方アフリカでは穀物供給は減少することになった。こうした農業生産性の問題はたいへん重要である。食料の安全保障なくしては他のいかなる形態の安全保障もあり得ない。

農業という観点からみれば、生産性向上に必要なのは「肥料反応性」の高い穀物品種の開発である。アジアにおける緑の革命の本質とは、こうした肥料反応性が高く、収穫量が多く、また病虫害にも強い新品種の開発と普及であった。

このような近代的品種は、とくに好耕作地において大きな収穫量をもたらす。しかしアジアにおける近代品種の採用率は70%から75%であり、およそ25%の地域は緑の革命の圏外にある。こうした耕作不振地域は主に旱魃に対して弱い地域であり、貧困が際立っている。

アフリカの問題は、こうしたアジアの耕作不振地域の問題に似ている。旱魃と予測不能な降雨が大きな問題である。サブ・サハラ・アフリカにおける緑の革命に必要なのは、まず肥料反応度が高く旱魃にも強い品種である。また、高価な化学肥料が入手しにくいため、その他の肥料も必要である。そうした肥料の生産には畜舎飼育が不可欠である。生産性の高い交配種の乳牛の畜舎飼育が広がった地域では、堆肥を化学肥料とともに利用するところが出てきた。また高収穫のハイブリッドトウモロコシ品種やバナナの改良品種を利用する__農家も出てきている。ケニアとウガンダの高地では、政府からの大規模な支援がなくてもトウモロコシとバナナの革命が起りつつある。

もう一つの革命の事例は、ウガンダでのNERICA米であり、高収穫量と短期成熟が特徴である。ウガンダでのNERICA米に関する研究によれば、平均収穫量はサブ・サハラ・アフリカの平均収穫量の2倍である。また肥料が十分に残存する元タバコ農園に植えつけられたNERICA米は、ヘクタール当たり3.3トンの収穫量を記録した。これはまさに革命的である。

サブ・サハラ・アフリカにおける緑の革命は、もはや夢物語ではない。革命を達成するには、研究開発により多くの投資を行う必要がある。ほとんどの人が総合的なアプローチを提唱しているが、最初はまず実益のあがる技術に対して投資を行うべきである。本当に必要なのは新しい技術の可能性に対する期待感である。幸いアフリカの多くのリーダーたちが、NERICA米やその他の有望な技術に強い期待感を抱いてくれている。

山形辰史

緑の革命の可能性についての具体的議論に続く三番目の発表は、山形辰史による「労働集約的な産業化による貧困の削減——バングラデシュとカンボジアの事例 Poverty Reduction through Labor-Intensive Industrialization: The cases of Bangladesh and Cambodia」であった。山形はJETRO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であり、開発経済学の立場から貧困削減や労働移動などについて多くの業績がある。

開発戦略においては、援助、投資、農業、産業化、輸出、教育、人口などの各領域が、それぞれ果たす役割について焦点が絞られる傾向があった。しかしこれらの各分野が単独で機能することはないという認識が広く行き渡り、現在は個々の開発の戦略よりは、貧困をいかに削減するかについての戦略が論議されている。それは、貧困の度合いを一定の目標にまで引き下げるための計画であり、そこでは目標を達成するための手段よりも、成果そのものが重視される傾向にある。しかし原因や手段にも注意を払わないかぎり、そうした成果は一時的なもので終わってしまう。

いま必要なのは、低所得の人々が外部からの援助が続かなくても持続的に生活水準を引き上げることのできるような開発戦略をつくり出すことである。低所得国であっても、自発的かつ自発的な成長が可能となる必要がある。

持続可能な成長と発展を実現した二つの後発開発途上国、バングラデシュとカンボジアの例を紹介したい。この2国の間には、その中核産業が衣料産業だという類似点がある。そして衣料産業の特徴は、女性や低所得労働者に雇用を提供することであり、これが貧困削減に貢献している。

バングラデシュの場合、この12年間の成長率は平均5%であり、最近さらに上昇している。カンボジアの場合には、過去3年の成長率が二桁である。衣料産業がこうした高度成長の一つの要因になっているように思われる。強調すべきことは、両国の衣料産業では未熟練の労働者が貧困ラインを超える賃金を得ているということである。

労働集約的産業への特化は「産業の分業化」あるいは「底辺への競争」であると主張されることもある。しかし、そうしたことは東アジアでは起こらなかったし、バングラデシュやカンボジアでも起こりそうにない。

バングラデシュやカンボジアに続く例はあるだろうか。たとえばニカラグアやマダガスカルが、米国や欧州共同体への衣料輸出を伸ばしている。少なくとも、労働集約的産業の発展が抑制されるべきではない。将来性がないとか底辺への競争であるといった主張は、工業化への突破口としての労働集約的産業の重要性を無視していると思われる。

デビッド・ヒューム

労働集約的産業の重要性に着目する山形に続いて、デヴィッド・ヒュームが「貧困者と最貧者に対する社会的保護—静かな革命についての考察 Protection for the Poor and Poorest: Reflections on a Quiet Revolution」と題して、次のような発表を行った。ヒュームはマンチェスター大学の慢性貧困研究所を拠点に、貧困研究と貧困削減のためにきわめて活発に活動している。

社会的保護という概念は、現在では開発政策の主要テーマとなっている。きわめて貧しい人々が生き未来への展望を開くことを、いかにして支援していくのかという問題である。

社会的保護が、経済成長や人的資源開発とならんで国家開発戦略の重要な要素であることについてはほぼ合意がある。たとえば、食料援助、人道援助、老齢年金、障害年金、疾病手当、児童手当、現金移転などである。

社会的保護には、以下の三つの主要形態がある。(1) 社会保険：不慮の出来事から人々を保護すること。(2) 社会的支援：貧困状態にある人々を支援すること。(3) 労働と雇用の基準の確立。また、別のかたちの基本概念も存在する。(1) 社会的リスク管理 (2) 基本的ニーズ (3) 人権アプローチである。近年では、とくにミレニアム・サミットとミレニアム開発目標をめぐる社会的責任に関して、さまざまな論議がなされている。また、

南アフリカ、中国、メキシコ、ブラジル、インドネシア、インド、マラウイ、ケニア、ザンビア、ウガンダなどにおいて、いくつかの大規模プロジェクトが実行されている。そうしたプロジェクトを進めさせた原因は、構造調整プログラムの失敗、地球規模での不安定さと脆弱性の高まり、経済金融危機、エイズ問題、暴動、気候変動などである。

南アジアでは、インドが老齢年金においてかなりの成功を収めている。経済環境の変化が著しい中国でも数多くのプログラムが行われている。南アフリカ、ナミビア、レソトでは、老齢年金と児童手当を税金で賄うというモデルが実施されている。その他の地域でも、現金給付や実験的な援助プログラムが行われている。

社会的保護を提供しないことで長期的にどれほどのコストがかかることになるかを考えてみれば、そのコストを負担しないでいることが果たして可能かということのほうが、実は本当の問題なのである。

峯陽一

ヒュームによる「社会的保護」の強調に続く最後の発表は、峯陽一の「人間の安全保障—可能性の限界 Human Security: Bounds of Possibility」であった。峯は大阪大学グローバルコラボレーションセンター（GLOCOL）の副センター長であり、開発経済学、平和構築論、人間の安全保障論などで幅広い業績を上げている。概略、以下のような報告を行った。

人間の安全保障とは持続的な人間開発のための規範的枠組みであり、その目指すところは国連が掲げる二つの理想、つまり「恐怖からの自由」と「貧困からの自由」を統合することである。人間の安全保障に対する日本での解釈は開発指向型である。一方、たとえばカナダでの解釈は人道上の問題に重点が置かれている。言い換えると、日本のアプローチは「貧困からの自由」、カナダのアプローチは「恐怖からの自由」に適合していると言える。

人間開発という概念は、「人々が自ら価値あるものとする生活を営むことが可能となるよう、選択の幅を広げる継続的なプロセス」と定義づけることができる。人間の安全保障というアプローチが目指すのは、リスクに対して弱い立場の人々が直面する危険に対処するため、紛争、災害、感染症、環境問題、差別などの問題を緩和することである。それは逆境を克服し、危険な状況に対する保護手段を講じ、社会を人間開発の前向きのプロセスへと復帰させるための取り組みの集合体だと言える。

人間の不安全について検討せずに、持続可能な社会の未来を考えることはできない。社会の中のすべての部分に持続的な安全を与えることができないシステムは、持続可能にはなり得ない。人間の安全保障において求められるのは、リスクや苦痛に直面している人々の声に真摯に耳を傾けることである。そのアプローチは物理的であると同時に心理的であるべきである。不安定な状況が実生活のなかでどのように感じられているかが問われなければならない。

急速な経済発展がそのまま自動的に貧困や不安全を減少させると考えることはできない。グローバル化の時代に成長が不均一となり社会的安全が失われているため、私たちは成長の質というものについて再考することになった。現代世界で人間の各地での活動が互いのつながりを強めたことにより、物質的・人的・文化的な不安全がもたらされており、これに対して慎重に対処しなければならない。人間の安全保障というアプローチが現れたのは、時代の要請への強力な反応なのである。

おわりに

これら個別発表の最後に総合討論が行われた。人間の安全保障という概念の定義や基準、「社会的保護」と「人間の安全保障」の関係、社会的保護の実現とそのために必要とされるコスト、援助を必要とする人々をどのように選択するかという問題、経済発展を統計数値で捕捉する方法などが、中心的論点となった。

以上のように、本セッション「開発戦略と人間の安全保障」では、人間の安全保障の概念と、それをもたらすための方策や手段をめぐって多角的な議論が行われた。結局それらは、望ましい「開発」とは何かをめぐる根底的な考察である。