

ポスト2015：ポストMDG？それともポスト・MDG？

高橋一生
国際開発研究者協会前会長

MDGの期限が2015年であることから2015年の後どうするのかというテーマで世界中で多くの作業が行われている。それらは基本的にMDG的なアプローチをとり、それをさらに推し進めるべき、という作業と、MDGの後にはMDGが生まれた背景とこれからの世界は大きく異なるので、発想を転換すべきというものに分かれているようである。この小論ではMDGの成立とその機能、MDGの果たした役割、MDG深化アプローチ、ポスト・MDGへの動き、及びポストMDGのいくつかの可能性を概観する。

1. MDGが生まれた背景

1990年代前半、ドナーコミュニティーは、冷戦の終了に伴い、援助離れ（日本のみが例外であった）が起きていた。1994年末に、これではまずいのでは、という主張がDAC上級会合においてオランダの援助担当大臣（ヤン・プロンク）によって強く主張され、そこから冷戦後の世界における新たな援助の在り方をさぐる作業が始まった。当初は、この大臣を中心にして、DAC事務局抜きでこの作業を行うという合意があった。しかし、結局はDAC事務局を中心とし、一部のメンバー国（トップドナーとしての日本を含め）も参加して新しい援助プラットフォームが創り上げられた。

この時期、EUの多くの政府（15カ国のうち13カ国）がいわゆる第3の道政権（冷戦後版社会民主主義）によって運営され、米国は社会民主主義政党年次大会にはほぼ常に出席し、第3の道政権に親近感を抱いていたクリントン（Bill Clinton, 2004）が大統領であり、日本は社会党の村山氏が首相であった。新しい援助プラットフォームも自ずと社会民主党色が濃厚になることになった。作業内容は、国連の諸種の会合で合意があったものを基礎に、貧困対策を中心とする、という点に、何の違和感もなく、経済成長に対する視点は極度に小さかった。これが1996年に発表された、いわゆるDAC新開発戦略である。第3の道政策の開発協力版である。

この路線で開発協力が展開されだしたが、2000年のミレニアムサミットが話題になりだした1998年になると、EU諸国では選挙の結果過半数のメンバー国で保守政権が成立し、日本も自民政権になり、さらに2000年になると米国も共和党右派のブッシュJr.が大統領になった。DAC新開発戦略の政治基盤は完全に失われてしまった。

他方、開発途上国は、1981年のニューデリーにおける非同盟サミット以来、社会主義とセキュラリズムを核とする第3世界運動は、内容的にばらばらになってしまい（ヴィジャイ・プラシャド、2013）、求心力を失ってしまった。形骸化したG77プラス中国という国連ゲームだけが残り、当然のこと、それは現実の開発ニーズとかけ離れた要求とそれに対して、先進国は形のみ付き合うということが続いていた。1989年から1991年にかけての冷戦の終結はこの傾向を加速し、1992年の国連環境サミットは基本的には先進国のアジェンダを内容とし、形の上ではG77の要求に対応する、というものにならざるを得なかった。その延長線上で、2000年のミレニアムサミットを構想するとなると、やはり実質上は先進国主導にならざるを得ない。DAC諸国からすると、新開発戦略は政治基盤を失い、それにもし何らかの息をふきかけることが可能なのであれば、それを使いたいというのが援助機関の偽らざる本音であった。国連のミレニアムサミットを使わない手はない、とDACメンバー諸機関が考えるのも不思議ではない。現実には途上国としても他に選択肢がなかったので、DAC新開発戦略に開発協力へのコミットメントという（DACでは当然のことであった）要素を付け加えるという内容で2000年9月の国連サミットにおいてMDGが合意された。

2. MDGの果たした役割

MDGに追い風がふいたのが2001年の9・11事件であった。米国をはじめとする先進国保守政権は貧困がテロの温床であるという短絡した思考回路からMDGに眼をつけ、テロ2ヵ月後にはドーハラウンド（十分な準備もなく）の出発合意、翌3月にはメキシコ・モンテレーにおけるファイナンスに関するサミット（日本は田中真紀子騒動で有意義な参加不可）と立て続けに世界の目は貧困対策に注がれることになった。その直後、ODAは増加し（日本以外すべての主要ドナー国で）、国際社会全体からMDGにハイライトが当てられた。しかしテロ・ショックが過ぎ去ると主要ドナー国政府は保守本来の政策プライオリティに戻り、MDG、ドーハ、モンテレーは影の薄いものになってしまった。

MDGと開発の理論的関係の検証は元々なかった。第3の道政権にアピールすることによってドナー国内の政治プロセスにおいて、ODA予算の拡充をはかる道具として位置づけられていた。ところがドナー側にはMDGをささえる政治基盤が弱体化してしまっていたのでそのドナーに対する政治アピール機能も実質上なくなってしまっていた。このような状況ではMDGの開発そのものへの影響は極めて限定的なものにならざるを得なかった。2000年以来、途上国の貧困削減はかなり進んだが、それは主として中国、インドを始めとするいわゆる新興諸国とNext 11と呼ばれる国家群であり、途上国全体における統計上の意味合いは大きい。しかし、それは、これら諸国におけるそれぞれ異なる状況において貧困削減を国内的な政治的ニーズとして対応した結果であり、MDGはそれら諸国の政策の正当化機能さえも果たした形跡がない。

国連でMDGのプログレス・レポートが盛大な作業のもと展開されてきているが、MDGと、たとえば貧困削減との因果関係分析は極めて弱い。にもかかわらず、国連に

においてはこれらの作業の結果MDGが偶像化してきた。このような背景の下、国連諸機関間のレジデント・コーディネーターによる調整枠組みとしてはMDGがかなり有効なことが確認されている。このことはMDGの対象になることが国連システムの中の諸機関にとっては死活問題であるということになった。この両者が相互補完関係をもたらし、国連の開発分野においては、MDGは中心的な存在になってきている。

3. MDG進化アプローチ

国連事務総長のイニシアティブで、国連システム全体を動員してMDG後にむけた作業がUN Task Team on Post-2015 on UN Development Agenda として行われている。このチームの第一報告書は12年5月に纏められた。そこではインクルーシブな経済・社会開発、環境の持続性、平和と安全保障の3点に焦点を当てている。第二報告書は13年3月に発表された。内容はMDG、モントレイ・コンセンサス、ヨハネスブルグ実行計画というすでにあるものを土台にポスト2015を準備するとし、この報告書が第一報告書を深めたものと位置づけられている。この国連内部の作業はまさにMDGそのものを進化させようという発想を出ないものとなっている。国連システム総動員の作業であるだけに、一定の影響を持つことになるであろう。

4. MDGの先へ

国連事務総長は10年の国連サミットの指示に基づき、2012年7月にポスト2015のための賢人会合（いつものようにHigh-Level Panel of Eminent Persons と銘うって）を組織した。インドネシア、英国、リベリアの大統領もしくは首相の三名を共同議長とし、市民社会、アカデミア、政府などの代表で構成されている。これもまたいつものように、いろいろな場所での市民社会その他の人たちのヒヤリングをまじえ、報告書が作成された。13年5月に事務総長に提出され、それをベースにおよそ30カ国の代表による作業が進みつつある。この報告書は5つの分野に集中することを提案している。30年までに世界から貧困を一掃すること。経済・社会・環境を一体としてとらえた持続可能な開発。経済のあり方を雇用とインクルージョンを中心にしたものへの転換。平和の維持・促進のため政治制度を開放的であり、効率がよく、アカウントビリティの明確な（民主的という用語を避けている）ものにする。社会的弱者、市民社会諸組織、アカデミア、国際組織などを含めた新たなグローバル・パートナーシップを形成する。これらの目的を追求するロードマップを描くための諸要素を例示として示している。

このアプローチは明らかにMDGの先に行こうとしているということができよう。政府間協議も主要国の間で始まっていることを考えると、この報告書はやはり一定の影響があるものと思われる。この作業でしきりに主張されるのはMDGからSDG (Sustainable Development Goals) へという掛け声である。

5. ポストMDGへ

1) 2015年には携帯の数は世界の人口の数を大きく超える。アジアでは65歳以

上の人口が4億に近づく。また2020年からのポスト京都議定書体制に向けて最終準備段階がはじまる。3月には仙台で大きな国連防災会議が開催される。世界はおそらくG1、G2の模索からGゼロの世界に歩を進めているであろう。テロの拡散はさらにすすむであろう。紛争地域は減少することにはなっていないであろう。世界経済の不安定さは恒常化する兆しを強めているのであろう。貧困はグローバル化する傾向を強めているであろう。などなどを背景にすると、ポストMDGは多くの個々の問題に取り組むことが優先すべきであり、グランド・デザイン的なものは問題に効果的に対応するのをさまたげこそすれ、何の役にも立たないであろう。そんなことに勢力を注ぐほど国際社会は悠長なものではないはずだ、という判断は大いにありうる。また、生化学・物理学をはじめとした科学技術の急速な発展は多くの可能性とまた危険をはらむが、これはグランド・デザイン・アプローチになじまない課題であろう。市場の展開も巨大な可能性と危険が同居しているが、そこに内包する諸課題もグランド・デザインというよりは現実的な個々の多様な課題に対応することが重要であろう。このように考えるとポスト2015のオプション1はグランド・デザインなしということになる。

2) 第2のアプローチはこの数十年の世界における経験から判明した事柄を柱にすえて、いくつかの主要課題に取り組むために実効性のあるガイドラインを作成し、開発への効果を重視するアプローチである。その中心には市場をベースにした成長戦略を置き、それをそれぞれの国の社会的・文化的現実との関係で貧困削減につなげることの重要性を明確にすることであろう。次に、政策及びその実施のオーナーシップが途上国自身にあること、そのみが当事者を本気にさせる唯一の方法であり、その本気さが開発にとって、ほぼすべてであることを指摘し、それを確実にする方法を明示することが重要である。今までは、この点はこの30年ほど常に指摘されながら、実態は援助機関のスタッフやコンサルタント（援助機関の退職者という場合が増加）の売り込みが開発協力の実態になり、途上国の当事者の本気度をそいできてしまっている。開発のミクロでもマクロでも成功例は、この見かけのみとなっている途上国のオーナーシップということをし、しっかりと実体化した場合である。この2点のみを明確にして、国際社会の今後の課題を掘り下げた合意書ができれば、国際開発にとってポスト2015の見取り図は大いに有効なものになるであろう。

3) 第3のアプローチは「MDGの先へ」アプローチの中の“新たなグローバル・パートナーシップ”を出発点にして、それを大きく発展させるオプションである。現在国際社会は既存秩序の維持勢力と秩序変更勢力が衝突する時代に突入した。19世紀末からのドイツの勃興という現実に対応しきれずに、第一次大戦が勃発した。また1930年代のドイツ、日本などの現状変更勢力に関しても国際社会は対応できなかった。その結果、第2次世界大戦の悲劇をもたらすことになった。中国を中心とした秩序変更勢力と日・米・欧の対立が明確な国際社会の基本構造になりつつある。力と力の対立が世界を覆うようになりつつある。その中で、とくに秩序維持勢力の側に歴史上初めて立った日本のその立場の不慣れは、現在、世界の最大の不安定要

因になっている。パワーポリティックスが国際協力と比べて大きく優位する時代に入った。この時代には、パワーポリティックスに拮抗させる強力な国際協力システムを対峙させる必要がある。MDGといういわば牧歌的なアプローチは現在展開しつつある厳しい国際社会の現実にはおよそそぐわない。

まず、新たな国際協力の内容を南北の協力ということから、東西南北すべて、すなわち、グローバルな協力へと転換させる必要がある。東日本大震災に対して35の最貧国から支援があった日本にとって、この転換はすでに現実のものになっている。次に、市民社会、市場、地方自治体、シンク・タンクや大学などの知識コミュニティーなどが中心になり、その外延に政府、政府間国際機関などを参加させる、という構造を持った国際協力システムを作り上げる。その上で、その協力体制が対象とするのは”social commons”， や“地球公共財”を中核とする。

この方向での作業は「MDGの先へ」アプローチを扱っている30カ国グループで推進するのは無理がある。このグループの作業は政府間協力を中核とし、開発を主要課題にせざるを得なくなっている。市民社会、企業経営者、有識者の数十名程度が共同イニシアティブを取り、組織、プロセス、内容などに関するたたき台を作ることからはじめるのが現実的であろう。冷戦時代と現在とで異なるのは、一部の人たちの行動で世界を動かすことが可能になった、ということである。新たなグローバル・パートナーシップの構築こそこの可能性を追及する格好のテーマであろう。これがポストMDGの第3のオプションである。

このように考えると、現在世界中で実に多くのポスト2015の作業が行われているのをよく理解できる。これが1960年にケネディ大統領の提唱ではじまった第一次国連開発の10年の半世紀後の姿である。国際協力のプロとしてわれわれもこの議論に参加し、具体的な作業を始めてもいいのかもしれない。さて、どの選択肢を出発点としたらいいのだろうか。

Bill Clinton, *My Life*, 2004, Alfred A. Knopf, New York

ヴィジャイ・プラシャド、「褐色の世界史：第3世界とは何か」2013、栗飯原文子訳、水声社、東京