

「人間開発」協力への挑戦 (1)

—ユニセフ活動のフィールド経験を通して—

中 神 洋 子

I. はじめに

私は、1985年から1998年まで、国際連合の一機関である国際連合児童基金（The United Nations Children's Fund）、通称ユニセフで、国際専門官として働く機会を得た。ジャマイカを振り出しに、中南米カリブ海に浮かぶ小さな国々やガイアナ、世界の最貧国のひとつと言われる南アジアのバングラデシュ等、フィールド（現地）事務所や、アメリカのニューヨーク本部勤務も経験した。この事は、権力の集中する「中央」と、ユニセフの真髄を成すフィールドとの緊張関係を知るきっかけにもなったし、両方の視点や立場を理解する上で大変役に立った。フィールドでは、主にプログラムオフィサーとして、プログラム実施・運営、資金の流れの管理・モニターの仕事に従事した。ニューヨーク本部では、折から連続して勃発した数々の内戦への、プログラム関連資金管理・運用面での支援を始め、世界中のフィールド事務所と関わりを持っていく。1990年代半ばには、経済不況が蔓延する中で世界各国の財政は困難になり、国連への搬出金は次第に減少する。ユニセフを含めた国連全体の構造改革が始まる頃、私は財政管理局に異動、アジア地域全体の予算を担当する専門官となり、人員削減を含めた財政や組織の見直しに関わってゆく。こうした異なった役割に従事する事で新たに見えてくるものも少なくなかった。

一般に、「国連機関」と言うと、ハイレベルのイメージを抱く人は多い。

「人間開発」協力への挑戦 (1)

確かにユニセフは世界の子どもたちの健康と幸せを願って、彼らの代弁者として援助活動の最前線で活躍し、過去にも数々の偉業を成し遂げてきた。こうした栄光に満ちた側面は、その活動に携わったものとして、本当に名誉な事であり、素直にうれしい。しかし現実には、内部に居るからこそ見えてくる、時として公にはしたくない醜い側面も有るのだ。

本稿は、筆者が遭遇した幾つかの貴重な経験や問題点を例に取りながら、「人間開発」援助の困難さや挑戦を浮き彫りにしてゆく。そして、これからの「国際協力の行方」と言う広大なテーマにも取り組んでみたいと思う。

この試みは二部構成にした。前半は、バングラデシュ事務所を中心に、東カリブ海地域事務所での経験にも多少触れながら、フィールドで遭遇し、感じた問題点を扱う。後半は、アメリカのニューヨーク本部に視点を置いて、国連憲章も視野に入れながらこれからの国際協力の行方を考える。前半は、この号と次号の二つに分ける。本稿では、まずユニセフと、背景となった主フィールド事務所の概要と生活を簡単に述べ、「人間開発」を念頭に置いた事業活動が、如何なる経過で計画・立案されていくのか等を説明する。そして、国連組織であるユニセフの持つ大原則—当事国政府との協力—から必然的に生まれる問題点等を取り上げる。

II. Development—「発展」か「開発」か

まず最初に、Human Development を「人間開発」と訳して本稿に使用している事に触れよう。Development は、経済的な意味合いで使用される時は「開発」と訳される事が多い。しかし実際には「開発」は、経済的問題だけでなく、環境的、社会的、文化的等様々な問題と複雑に絡み合っている。確かに一般的には「開発」は「経済開発」と同義語の様に考えられる傾向は強かった。しかし1970年の国連総会で採択された『第2次国連開発の10年』の前文は、Development の究極の目標は、経済的側面のみの発展重視では無く、「個人の福祉」や、一人一人の「持続的進歩」を保

「人間開発」協力への挑戦 (1)

障するものでなくてはならないと謳っている。こうして、量的拡大生産により、物質的豊かさを追求してきた経済中心の Development の領域に、徐々に人間が主人公として入りこんでくる。そしてその人間一人一人が、自己の持つ能力や可能性をフルに発揮できる環境で、生活の質的向上を図る事が出来る、人間として豊かに発展成長できる、と言う含みで「人間開発」と言う語が一般に定着していく。国連開発計画 (UNDP) の出版している、“Human Development Report” が、『人間開発報告書』と訳されているのを始め、ユニセフの推進している『開発のための教育』やその他の報告書の中でも使用されている。

一方、この Development を人間の持つ「権利」として捉えようとする見解は1940年代頃から見られるが、1972年になって、「人権」として明確に打ち出してゆこうとする動きが活発になってくる¹⁾。そして約15年後の1986年12月には、ついに『Development の権利に関する宣言』として、国連総会で採択されるに至る²⁾。この時には、Development が、「発展」と訳されている。

ユニセフは、設立当初から人間が対象だ。子どもたちが人間として健全に発達する事すなわち人間の well-being を「権利」として保障し、福祉や子どもたちを取り巻く環境が平和で安全で平等である事を目的に援助活動を行ってきた機関である。『発展の権利に関する宣言』以来、徐々に人間個人の生活を豊かにする援助が様々な国際協力の場面で見直され、しかも「人権」として認識されるようになってきた事は、本当に心強い。ただ、経済援助による、橋や建物、鉄道や道路は、明確な形で結果を残す事が出来るのに対し、人間の「豊かな」総合的発展を核心に据た、「人間 Development」は、実際の進展や成果を簡単には把握出来ない、時間もかかる等、様々な難しさが有るのだが。

本稿では、Development を人間が持って生まれた豊かな資質や可能性を育み、権利として主張し「発展」させてゆくと言う意味合いで使用している事を強調した上で、UNDP やユニセフでの訳語として定着してい

る「開発」を使うことにする。

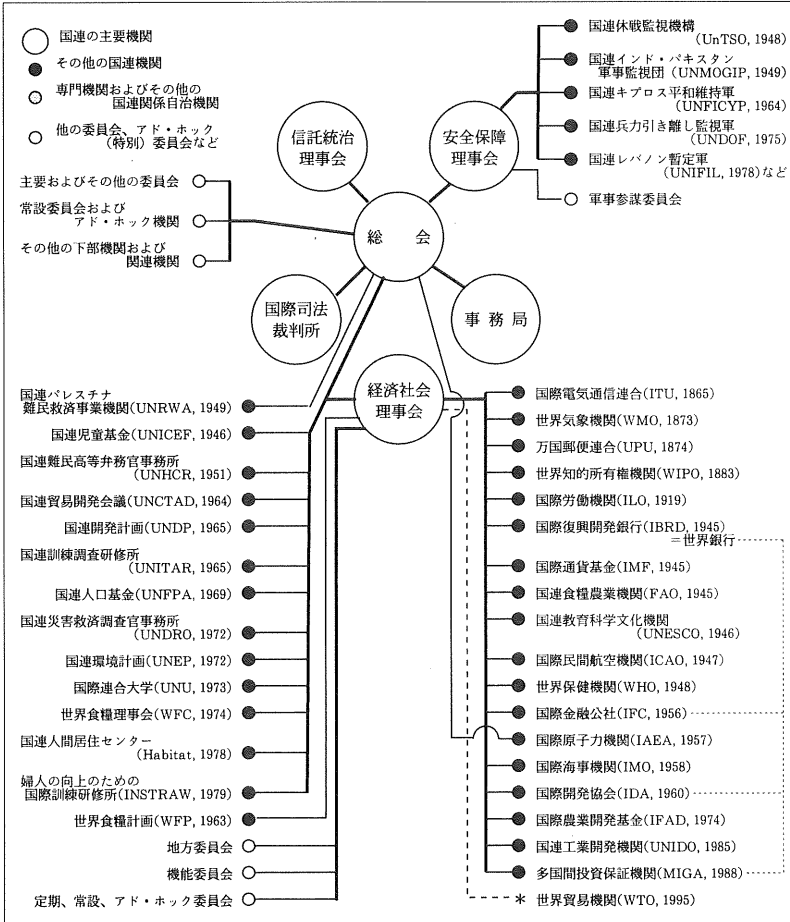
又、文中で「援助」と言う言葉を多用している。そもそも、援助とは何かと言う議論が、始めに必要なのだが、それは又の機会に委ねる事にする。ここでは、共に力を合わせて、確認・合意した目的に向けて行動する「協力」と言うニュアンスで使用している。持てる者が、持てない者に対して“何かをしてやる”と言う、多少傲慢な一方通行の意味では決して無い。

Ⅲ. 国際連合児童基金の概要

国際連合児童基金（以下ユニセフと記す）は、第二次世界大戦後、食糧、衣料、医薬品が不足するヨーロッパや中国の子どもたちに対する緊急援助を目的として、1946年の国連総会において設立された。（図1を参照）難民問題を扱う国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、人口問題に取り組む国連人口基金（UNFPA）、開発計画に携わる前述のUNDP等と同じく、国連総会の補助機関のひとつである。子どもたちを対象としている唯一の機関でもある。1953年10月、緊急事態への対応・支援と言う当初の目的をほぼ終えたユニセフは、貧困にあえぐ発展途上国の子どもたちのニーズに応える為に、長期的、且つ継続的な活動を施行する機関として、永久に存続する事になった。戦後の苦難に満ちた復興期に、日本も1949年から1964年に渡り、総額約65億円相当（当時の金額）の援助を受けている。地道な長年に渡る活動に対して、1965年にはノーベル平和賞を受賞した。その後も子どもの生存と健康に取り組む事業に重点を置いた「健康革命」を始め、安価³⁾且つ簡単な方法で、世界の乳幼児の死亡率を下げる努力や、飢えや疫病に苦しむ子どもたちの救済・支援を率先して呼びかけている。1989年の『児童の権利に関する条約』採択にあたっては、子どもたちの代弁者・理解者として中心的役割と責任を担い、翌1990年には、『子どものための世界サミット』で、2000年に向けて子どもたちの生活を豊かにする為の具体的な目標を定め、各政府の同意を取りつけた。

「人間開発」協力への挑戦 (1)

図1 国連の組織図



出典：国連広報センター「国際連合の基礎知識」

1998年現在、全世界に125の国レベルの現地事務所と8つの地域事務所を持ち、161の国、地域、領土で、それぞれの国の政府、その他の国連専門機関、そして、非政府組織 (Non Governmental Organization — 以下NGOと表記) と共に、(将来を担う子どもたちの生命や発展を保障する為に)、数々の事業活動を行っている。ユニセフは「現場」を重視した機

六八

「人間開発」協力への挑戦 (1)

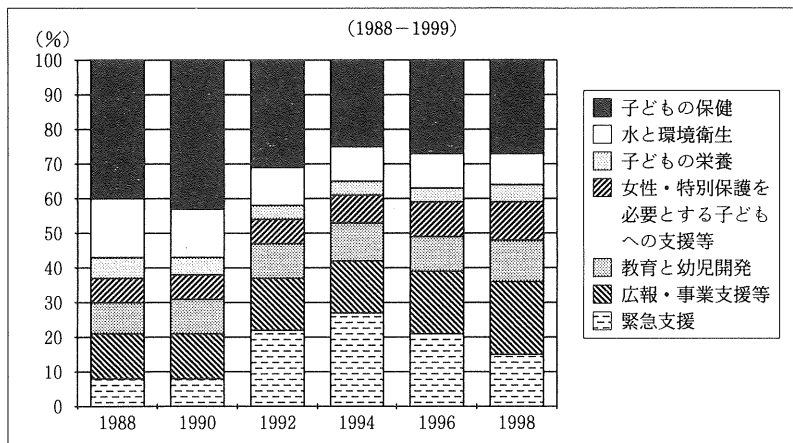
関であり、国レベルや地域事務所で働く職員の比率は、全職員数5594人中86%とかなり高くなっている。ユニセフの運営や活動は、36カ国の代表で構成されている執行理事会によって管理されている。理事国の任期は3年で、各地域のバランスを考慮しながら、国連の経済社会理事会で選出されている。ちなみに、日本は2000年12月31日まで理事国としての責任を果たす事になっている。執行理事会は定期的に年数回開かれ、その主な機能は、ユニセフの政策や方針、予算の承認、本部や各国の事業活動の検討と承認等である。ユニセフの財政について簡単に触れておこう。通常、国連の収入は、加盟国各国政府からの割り当て資金と任意の拠出金とで成り立っている。ユニセフの場合は、後者、すなわち各国政府からの任意の拠出金と、ユニセフ独自の民間からの収入が、機関の管理・運営と事業活動を支えている。⁵⁾ 1998年の年間収入総額は9.66億ドルで、国連全体の収入減による財政難にもかかわらず、この数年平行線か、上向きの傾向にある。しかし、被援助国の物価・人件費などの上昇率が、収入伸び率より上まっているので、各被援助国のインフレ率を考慮に入れても、全体的に事業活動に当てられる額は減少し、各国プログラム運営・実施に打撃を与えている。

各国々での様々な事業活動は、1989年の『子どもの権利条約』発効以後、明確に「人権」を基本的指針として据えるようになった。子どもが無事生まれ、健康で、安心して、豊かに成長・発展してゆくのに必要と考えられる、質の高い基礎医療、保健サービスの充実や教育の普及、安全な飲み水の供給と衛生管理、衛生環境の整備等である。近年では、内戦や自然災害による緊急事態も世界各地で急増しており、その対応にも力を注いでいる。図2は、ユニセフの部門別事業支出額の比率が、図3は部門別事業支出額がどのように変化してきたかを、1988-1998年の偶数年で比較したグラフである。保健事業は、常に一番大きなウエイトをしめているが、全体に対する比率は1990年以降減少傾向にある。「ベルリンの壁崩壊」以来、世界の三分の一以上の国や地域で勃発している紛争や内戦の為、1988年には8%であった緊急援助は、1994年には27%にも達しており、金額で見て

「人間開発」協力への挑戦 (1)

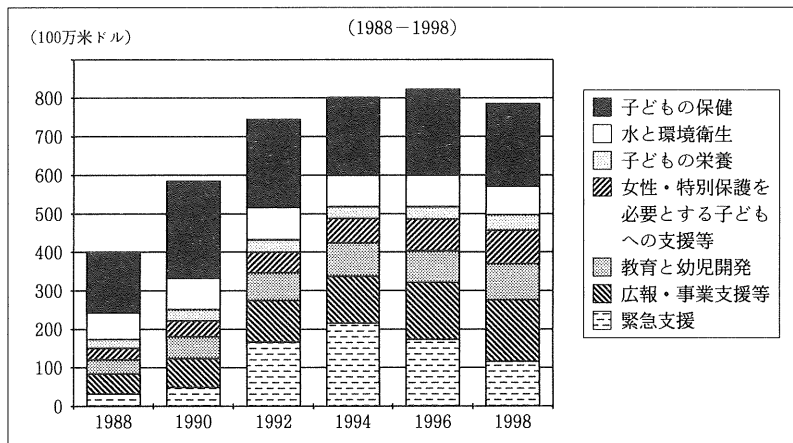
も1988年の7倍である。全体の事業支出は、1988年以来10年間に、4億米ドルから7.9億米ドルと、倍増している。支援対象国も1988年には121ヶ国であったが、旧ソビエト連邦崩壊などで、中部・東部ヨーロッパ、独立国家共同体、バルト諸国を中心に、新たに40ヶ国増え現在に至っている。

図2 ユニセフの部門別事業支出額の比率



出典：UNICEF Annual Report 1988-1999 をもとに筆者が作成

図3 ユニセフの部門別事業支出額



出典：UNICEF Annual Report 1988-1999 をもとに筆者が作成

IV. フィールドの概要

1. バングラデシュ：「黄金の国」、最貧の国

「バンガ」の地を意味するこの国の正式名は、バングラデシュ人民共和国 (People's Republic of Bangladesh) (以下、バングラデシュと記する) である。ベンガル語を公用語とするベンガル人が、全人口の97.7%を占めているこの国に、私は1988年から4年半近く勤務した。まずは、国の概要とそこでの日常生活を、簡単に述べてみる。

バングラデシュは、その源流をヒマラヤやチベットに発しインド亜大陸を流れる、ガンジス、プラマプトゥラ、メグナの三大河川が形成した、肥沃なデルタに発達した国である (図4参照)。インド、パキスタン、ネパール等と共に南アジアに属する。典型的な亜熱帯モンスーン気候の国で、高温多雨多湿だ。モンスーン期 (6月から10月) には、国土の大半 ($\frac{1}{2} \sim \frac{1}{3}$) が水面下に没する。しかし、過去における代表的な文明が大河の流域に発達した様に、バングラデシュでも、人々は毎年の様に起こる水害を自然の恵みと捉え、この肥沃な大地を巧みに利用しながら生きてきた。ベンガル地方を代表するアジア初のノーベル賞作家、ラビンドラナート・タゴール (1861-1941) は、かつて、この地を「黄金の国」と呼んだものだ。しかし現在、バングラデシュは世界最貧国のひとつと言われ、昔の「黄金」のイメージはない。海拔9メートル以下の平原がどこまでも続くこの国は、面積14万3998平方キロメートル、日本の40%、北海道と四国を合わせた程の広さである。が、人口は1998年現在1億2477万人で、世界で最も人口密度の高い国のひとつである (867人/km²)。人口増加率も2.7% (1980-1989) と高い。年間約400万人の子どもが、誕生している。この人口増加が貧困克服の支障のひとつとなっている。

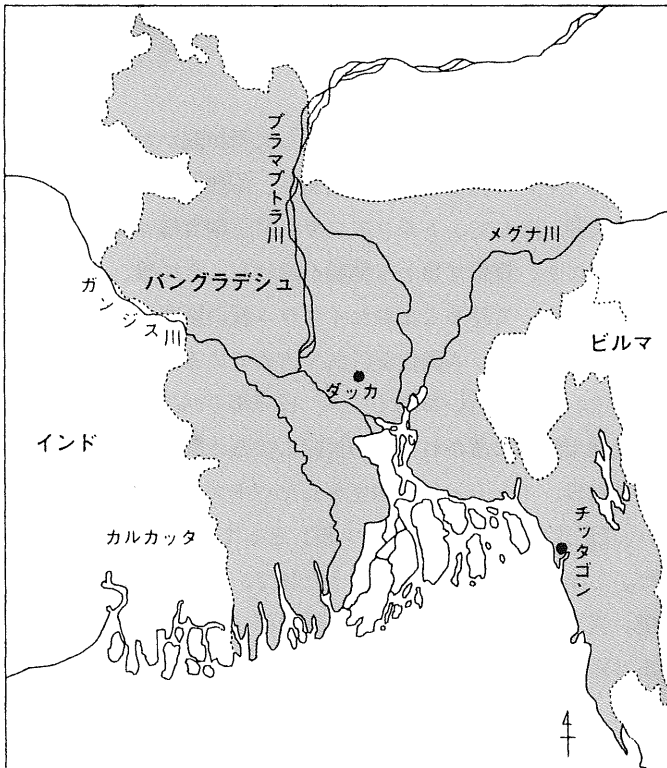
経済指標を見ると、一人当たりの国民総生産 (GNP) は、360米ドル (1997) である。経済の基盤は、国内総生産 (GDP) の半分以上を占め

「人間開発」協力への挑戦 (1)

ている農業で、世界第二位の生産量を誇るジャートや、米（世界第三位）である。しかし、毎年起こる水害や早魃によって農作物は常に打撃を受け、食糧自給率も低くなっている。年間100万トン以上の食糧を、海外に依存し続けているのが現状だ。1997年の輸出総額は37億7800万ドルで、輸入総額69億ドルの約半分である。

社会指標に関しては、例えば出生時の平均余命は58歳、5歳未満児の死亡率は1000人中106人で、世界各国の中で、死亡率の高い方から数えて48位である。栄養指標では、栄養失調蔓延率は56%（1992-1998）で、2人に1人以上が、中度から重度の栄養失調の症状を持っている。教育指標を

図4 バングラデシュ



「人間開発」協力への挑戦 (1)

見ると、初等教育の純就学率⁷⁾ (1990-1996) は、男66%、女58%で、この就学した子どもが5年次に在学する率は47% (1990-1995)、半分以上の子どもが落ちこぼれていくのだ。こうした状況下で識字率はまだ低く、特に女性のそれは26% (1995) である⁸⁾。10年前の統計と比較すると経済指標も、社会指標も徐々に改善されてきているが、1990年9月「子どものための世界サミット」で決議した目的達成には程遠い⁹⁾。農村人口は、全体の80% (1998) だが、土地の細分化や大洪水、サイクロン等により、農業で生計を立てる困難さから、職を求めて、都市に流入する人が増加し、都市化も激しくなっている。首都ダッカ等の都市には、農村からの人口流入は、1988年には477万人、1990年には、573万人と、増加の一途をたどっている。ダッカ市周辺部には、スクワットと呼ばれる家のない人々が不法に居すわり、わらや、トタン、布切れ、木切れ、ダンボール等で作った粗末な掘建て小屋が広がっている。

歴史的に見ると、この地域には早くから文明が開かれていた。紀元前4世紀のアレキサンダー大王の遠征に始まり、仏教王朝、ヒンズー王朝、アラビア人の文明、そして、トルコアフガン系王朝等様々な影響を受け、文化的民俗学的にも、複雑で豊かな発展を遂げた。その後、8~9世紀頃からアラブ商人によって持ちこまれたイスラム教の影響下に置かれ、現在は、国教とされているイスラム教徒が87%を占めている。少数派の、ヒンズー教徒との間で、小競り合いが絶えない¹⁰⁾。1757年のブラッシーの戦い¹¹⁾を機に、英国の植民地支配下に置かれる。19世紀になると反英独立闘争が起り、1947年8月14日、インドと分離独立をしたパキスタンの飛び地国家「東パキスタン」(正式には、東パキスタン州)として、ついに新たな一步を踏み出した。しかし、宗教が同じと言うだけで、西と東に1600キロも離れた生活習慣、言語、文化の異なる二つの地域が、一つの国家として成り立っていく事は困難を極めた。政治・経済の実権を握る西パキスタン中央政府の、高圧的・抑圧的な支配に対する不満は、徐々に高まってゆく。ベンガル語を日常使用していた東のベンガル人が、1952年に、西パキスタンで使

「人間開発」協力への挑戦 (1)

用されていたウルドゥ語を国語として強制された事が引き金となり、ベンガル・ナショナリズムが誕生するのである。やがてインドや当時のソ連の支援を得、9カ月に渡る激しい流血の戦闘の末、1971年12月16日にバングラデシュは名実共に独立を達成した。しかし、独立を果たしたものの、英国支配下時代や西バキスタンからを受けた様々な搾取によって、経済発展は大きく出遅れてしまった。

独立以来、クーデター等の非民主的手続きによる軍事政権が続いており、私の在任中は、1982年に無血クーデターで権力を掌握した軍部出身のフセイン・ムハマッド・エルシャドがリーダーであった。長期に渡る軍人支配、エルシャド政権の汚職、徐々に広がる貧富の格差、経済低迷による一般庶民の基本的な生活レベルの低下等で、国民の間に不満が鬱積し、学生や反対勢力が組織した反政府暴動や流血騒ぎが頻繁に起こっていた。ハッタールと呼ばれるゼネストが、野党によって組織されると、街中の商店がしまり、限られた数の力車¹²⁾以外の乗り物は通りから姿を消し静まり返る。我々外国人は幾度となく外出禁止・自宅待機を余儀なくされ、日常生活や仕事、何よりもプログラムの実施運営にマイナスの影響を及ぼした。1990年12月6日、ついにエルシャド政権は崩壊する¹³⁾。そして、特に学生等若い勢力を中心に国民の民主化への強い思いは、1991年2月、初めての公正な総選挙と言う形で実を結ぶ。1992年には、議会民主制に移行し、バングラデシュ民族主義党のベグム・カレダ・ジアが、初の女性首相として政権の座に就いた。1996年10月のやり直し総選挙で、最大野党、アワミ連合の女性党首、シェイク・ハシナにその座を譲り現在に至っている。

2. 或る「バロナ」(陰鬱)な一日¹⁴⁾

初めて首都ダッカの北部郊外にある国際空港に降り立った日は、今でも鮮明に脳裏に残っている。むっとする激しい暑さの中、男性一色の人の洪水と怒号にも似た声と音が、疲れきった私に怒涛の様に襲い掛かる。我も我もと手を伸ばし、穴のあくほど近距離から見つめ、その焼け焦げるよう

「人間開発」協力への挑戦 (1)

な視線をはずそうともしない。体をつかまれ、押され、突き飛ばされ、必死に抱きかかえる荷物を四方八方から引っ張られ、私は恐怖でくんでしまった。事務所からの迎いのドライバーが振るユニセフの青い小旗を見つけた時の安堵感。逃げる様に車に乗り込むや、乞食がわっと取り囲む。窓ガラスに顔を押し付けて手を伸ばし、悲しげな目で訴える。小さな子どもから半裸の老人や赤子を抱いた女性まで、その数の多さに圧倒される。郊外の空港から街への道は、広々と続く美しい田園風景だ。しかし緑の木々の合間に見え隠れする村では、多くの農民が、食べる事に精一杯の生活を営んでいる。毎日の収入が、やっと米1キロ買える程、6畳位の粗末な家に、7-8人の家族が暮らす。家具らしきものは無く、人数分の食器、なべ、コンロ、そして僅かな衣類だけが暗い部屋の隅に置いてある。街中に入ると、腕や足の無い人が哀れみをこめて手を差し出す。同情をより多く得る為に、故意に切り落とされるのだと聞いて言葉を失った。家探しが済むまでホテル暮らしだ。日本政府による援助融資で建設された5つ星の超豪華ホテルである。スラムに隣接してそびえるこの建物で快適な生活を期待したのだが、さっそく食中毒にかかり、その後も激しい下痢で一ヶ月半苦しむ羽目になる。これは、「途上国へようこそ」と言うイニシエーションで、西欧諸国から訪れる人々が避けて通れない「儀式」なのだ。

日常生活は、戦時中や戦後の混乱に満ちた苦難な生活を経験した人ならいざ知らず、現在の日本の生活では考えられない程不便で困難である。一番切実なのが、安全な飲み水の確保だ。現地に開設されている国連クリニックの指示に従って30分以上沸騰させた水は、それでも、薄緑や白色の浮遊物が浮いていて、慣れないと気味が悪い。インド製のろ過器を使って、飲み水を2リットル程確保するのに要する時間は、24時間。この貴重な水は、一滴も無駄に出来ない。停電、電話不通は頻繁に起こる。電圧の変動が異常な程激しく、スタビライザーを使用しないと、すべての電気器具は即故障する。事務所のコンピューターから火が吹いて、器機だけでなく、すべてのファイルも失ったものだ。バックアップしても、フロッピーにかびが

「人間開発」協力への挑戦 (1)

生え全滅してしまう。皮製の靴やベルトはぼろぼろになり、窓枠と壁の隙間には、よきによきと勢い良くきのこが生えてくる。湿気のすぎましさだ。治安も悪いので、現地の人たちを雇ったりするが、逆に、その雇い人が手引きして家財道具一式を盗まれる事も少なくない。地元警察もぐるである事が多いから、訴えても埒があかない。蚊とゴキブリの異常な多さにも目をむいた。

3. ジャマイカと、東カリブ海諸国：悲しげなレゲーのリズムと、陽気な人々

ゴキブリの大きさでは、ジャマイカと東カリブ海諸国の方が横綱だ。「ドラマー」と地元の人々は呼んでいるが、いかにも、レゲーや、カリブソ、サッカー等の、独特のリズムや音楽を生んだ地域らしい呼び名だ。美しいエメラルドの海に浮かぶ大小様々な島嶼国は、海洋性気候の観光地が多い。アフリカからの奴隷の子孫が人口の主流である。ユニセフは、ジャマイカと、バルバドスを始め、トリニダード・トバゴ、セントビンセント・グレナディーン、セントルシア、グレナダ、ドミニカ等をまとめて、東カリブ海諸国とし (図5 参照)、1985年から90年当時は、基礎医療や、就学前幼児発達教育プログラムを中心に行っていた。人口も面積も小さな規模であり共通する点も多いが、イギリスやフランスの植民地時代の影響も多分に国民性や生活習慣に反映しており、各国に育まれた独自の考え方や習

図5 東カリブ海諸国



「人間開発」協力への挑戦 (1)

慣も見逃せない。

レゲー、ラストファリ、ガンジャ（マリファナの別称）、映画007撮影、最高級ブルーマウンテンコーヒー等で有名なジャマイカは、1万991km²、人口255万4千人、GNP1550米ドル¹⁶⁾の中開発途上国に分類されている。1985年の赴任当時は、東カリブ海の地域事務所が有り、とりわけ印象深い。親米路線のエドワード・シアガ政権と、野党マイケル・マンリー派（民主社会主義路線）の対立は根深く¹⁷⁾、政情も経済状態も不安定、食品や生活必需品は極端に不足していた。島の北部の観光地、モンテゴベイやオチョリオス等では目立たないが、南部に有る首都キングストンには、そこかしこにスラム街が広がる。毎年クリスマス近くなると、海外へ出稼ぎに出ている家族・親戚から送付される金や物資を狙い、郵便局の車が丸ごとハイジャックされる。家族を玄関先で銃殺されたユニセフのスタッフや、襲撃に会い傷を負った友人たちなど、身近にも続発する強盗・殺人などの凶悪犯罪に、緊張の連続であった。家、商店、ホテル、事務所等すべての建物の窓や扉には鉄格子がはまり、さながら牢獄に居る気分だ。ほの暗い街の中に毎夜遅くまで響き渡るレゲーのリズムはどこか物悲しく、貧しさの中で生きる人々の生活にしっかりと溶け込んでいる。子守唄の様で心地よいが、時折単調なリズムをさえぎる銃声が、ジャマイカの置かれている現実に引き戻してくれる。

一般に東カリブ海諸国の住人は明るく陽気でオープンである。政府の要人と言えど、実に友好的で飾らず、形式ばった官僚主義的な部分が少ない。ダンスパーティ好きは、大臣や英国エリザベス女王の代理を務める総督も一般庶民と変わらない。共に気楽に踊り、飲み、歌い、人生を謳歌しているようであった。

五九

V. 「人間開発」— 難しさと、チャレンジと (1)

さてこの章では、バングラデシュや東カリブ海諸国でのユニセフ活動を

「人間開発」協力への挑戦 (1)

通して私自身が感じた困難な出来事や障害の幾つかを挙げてみたい。と同時に、「人間開発」と言う新しい開発・援助の側面には、挑戦すべき可能性がまだまだ多く存在するのだと言う事にも触れたいと思う。

1. 「如何なる形態」の政府とも、手を携えて

(i) カントリープログラムの誕生まで

各161の国々で政府とユニセフが計画実践している取り組みは、当事国の子どもたちの well-being すなわち、健康で心身共に豊かに育ち生活出来る事を第一に年頭に置いている事は前述した。その為には、子どもたちに対してだけではなく、妊娠、出産、誕生後の乳幼児の生存と発達に一番関わりを持つ女性や母親への取り組みも重要な鍵である。彼女らに自己の存在価値を発見させ、生きてゆく為に、精神的、身体的、経済的、社会的「パワー」をつけさせる事は、子どもの生存と将来に大いに関わってくるからだ。彼女たちを支援し、その家族が、少しでも日々の生活を改善し、経済力をつけ、貧困を緩和出来るよう応援する。内戦や災害があれば、その混沌から立ち直り自立していくよう協力する。その家族が生活する村や地域の環境整備も、地域のリーダーや住人たちの健康や教育等に対する意識向上も、子どもが健全に育ってゆく為の大切な要素だ。常に子どもたちにとっての「最善の利益」を最優先させる。彼らが生きてゆく為の基本的権利を、「当然持つべきもの」として積極的に主張してゆく事を心がける。「サービスを受け、守られ、保護される」と言った受身的な考えを180度転換した、この“rights approach”が徐々に浸透しつつある。こうしたユニセフの基本政策を柱に、どのようにカントリープログラムが成立するのか、その過程を簡単に述べよう。

まずは政府の合意を取りつけた後、現地の政治、経済、社会的実態調査が政府やその他の関係各所の協力を得て始まる。その過程で子どもたちの現状に関する情報やデータが収集され、それらの分析が詳細に行われる。その分析の結果を基に、政府とユニセフは、内外の専門家や学識者、本部

「人間開発」協力への挑戦 (1)

からの代表者等を交え、この国の子どもたちの為に、何を最重点に又緊急に取り組むかを討議する。国全体としてのゴールの設定をし、そのゴールを目指す為の適切な幾つかのプログラムと、それぞれの目的を決定する。それらが本当に達成可能かどうかを、資金予算、人材、達成期間、効率良く効果的に目的を達成する為の戦略手段、管理・運営体制、マネジメント等の側面から細かに検討し議論を重ねる。もちろんナショナルプラン(国の長期発展計画)との整合性や、その中でのプログラムの位置付けも明確でなければならない。こうして立案・計画されたものを、カントリープログラムと言い、そのサイクル(達成期間)は、基本的には5年である¹⁸⁾。

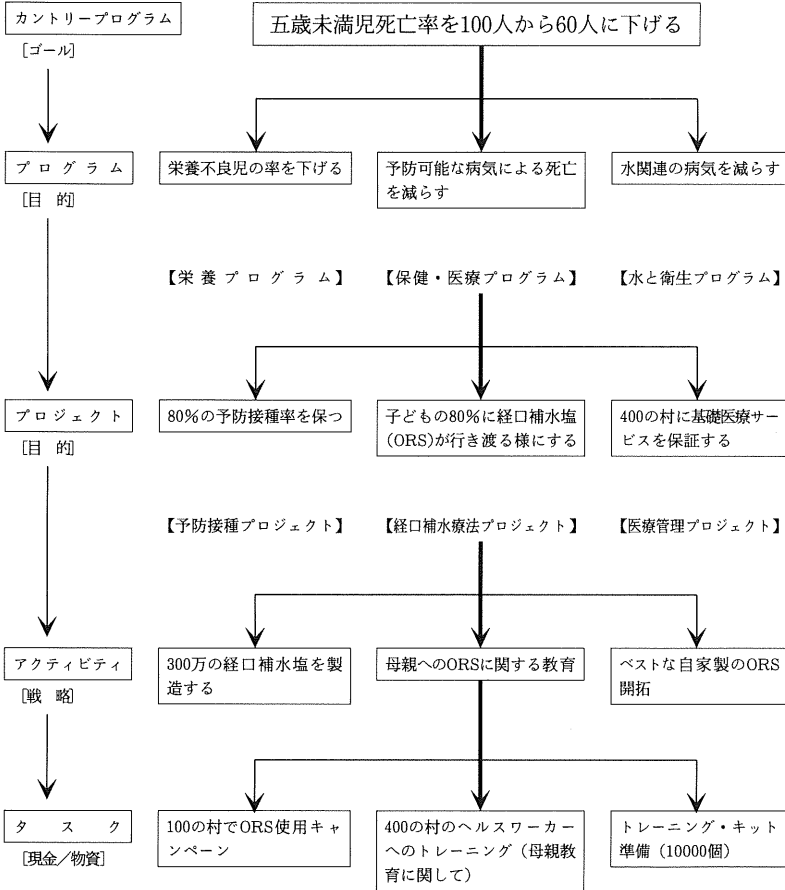
図6の左側に示した様に、カントリープログラムは、概念的にはピラミッド型の構成を成す。プログラムは、総合的且つ包括的な視点を持つものであり、独自に目的を設定する事が大切である。図6の右側にゴール・目的・戦略の具体例を挙げてみた。カントリープログラムのゴールに向け、ここでは、栄養、保健・医療、水と衛生プログラムを目的と共に設定している。次に保健プログラムの目的達成の為に、3つのプロジェクト—予防接種、経口補水塩(ORS)の普及、基礎医療サービスの提供を含む保健医療組織の管理体制整備、を考えた。次のアクティビティレベルでは、例えばORSをいかなる方法や戦略で普及出来るか考える。戦略・方法のひとつが、母親達への教育を通してORSについての知識を広める事だが、それを更に細かく、トレーニング内容や方法、指導者達へのトレーニング、受講するメンバーの選択・決定、アドボカシーの為にキャンペーン等、直接物資やサービス等を現金で換算、計算出来る、タスクレベルまでリストアップする。このタスクレベルでは具体的数値を出し、モニターし易くする。又タスク項目は、評価基準にも使われる。プロジェクト以下の詳細な計画は、内部資料として、実施の段階で使用される。しかし全体のプログラム構成と目的等は、資金や人事計画、そしてビジョンや将来構想も含めたマネジメントプランと共に、正式書類として先に述べた執行理事会に提出され承認を受けなければならない。承認された後、政府とユニセフ本部と

「人間開発」協力への挑戦 (1)

図6 カントリープログラム構成と具体例

プログラム構造

具体例



出典：UNICEFが、職員対象に行なう「プログラム立案・計画」の為のトレーニングや、現場での実体験等をもとに、筆者が作成。

「人間開発」協力への挑戦 (1)

現地事務所代表の署名がなされ、正式な契約書類が整うと、初めてカントリプログラムは実行に移される事になる。準備に約3年を要する実に長く複雑で大変なプロセスである。特に、多くの人々が計画・立案プロセスの様々な段階に参加し関わってくる為、すべての人々の協力を得、意見統一を図るのは至難の業である。が、政府役人から受益者まで、すべての関係者たちをプロセスに巻き込む事は、プログラムに対する関心や責任、そして「自分たちの物である」と言う、オーナーシップ感覚の養成に役立つと考える。この「オーナーシップ」感覚こそ、責任感や自立心、向上心、創造力、そして持続する力等を育み、エンパワーメント¹⁹⁾への原動力となる大切なものだ。

(ii) 「オーナーシップ感覚」を育む

政府の中央や地方の役人、プログラム実務担当者、援助対象地域や村のリーダー、家族そして母親や子どもたちに対する「エンパワーメント」の大切さは、かなり早い時期から議論され、各々のプログラム・プロジェクト運営に個別に取り入られていた様である。ユニセフ活動全体では特に80年代後半に入ってからその概念が強調され、意識的な実践努力が重ねられている。1980年半ば頃までは、“participation”、いわゆる事業活動やその推進プロセスに「参加する事」の重大さが謳われていた。しかしそれを更に一步進めたとも思われるのが「エンパワーメント」の考えである。ユニセフの言う個々人が社会的に力を認められる力を付ける為には、より強い自主性、自発性、自らの真髓から沸きあがってくる原動力が必要だ。それは個々人の意識の変革を要求する事でも有る。理想的な言葉で表現するのは簡単なのだが、実際には「エンパワーメント」を育み、生み出すのは難しい。発展途上国のプロジェクトに従事していると絶望的にさえ感じる。例えば、バングラデシュの農村で、家畜以下として扱われてきた多くの女性たちには、人間の持つ基本的な権利の存在を理解する前に、まず人間として存在する価値が有るのだと言う自己回復が必要だ。エンパワーメ

「人間開発」協力への挑戦 (1)

ントをプロセスとして捉えた場合、途方もない時間と労力、そして資金が必要となる。「オーナーシップ感覚」にしても同じ事が言える。ユニセフ職員ですら、カントリープログラムの主導者は当事国政府だと頭では理解していても、何時の間にか各自の日常従事している仕事は、「ユニセフのもの」と言う意識を持ってしまう。なぜなのだろうか。

多くの発展途上国では、経済発展の遅れだけでなく、政権や政情が不安定である。政権が長期間継続し「安定」している様に見えても、それは中央集権的統制や弾圧、又は独裁体制によるのかもしれない。そうなると一般国民の間には不満や怒りが鬱積し、爆発寸前まで溜まってしまう。私の経験した、ジャマイカやバングラデシュでの政権交代劇は、正にその良い例であろう。NGOとは異なり、国連機関は政府と共に協力して事業計画を立案・実行していく事が大前提だと前述したが、例えば内戦等で国家そのものが破綻している場合、その大前提が崩れてしまう。政権が交代すると、ユニセフ職員にとって最も気になるのは、どのような考えを持った人間が国のリーダーになるのかと言う事である。ユニセフの場合更に大切なのは、カウンターパートと言われる担当省庁の人事である。例えば、保健医療プログラムなら保健省、教育プログラムなら教育省と言うように、ユニセフのカウンターパートは複数の省庁が関わっている。この人事が、政権交代で激しく変わる事が多い。「相棒」のポストが長期に渡り欠員になったり、たとえ新人事が早期に整えられたとしても、前任者からの受け継ぎが欠如していたり、不十分であったりする。時には、全く畑違いの人事がなされる事もある。プログラムの趣旨や計画説明、計画の実施経過や、現状の問題点等、前述した長いプロセスを最初からやり直さなくてはならない。この間、プログラムやプロジェクトは中断され、遅れる。又、国連やNGOとの仕事の進め方や、二国間援助協力に慣れていない政府役人が援助担当責任者になると、それぞれの機関の持つ基本政策や方針、制度、そして運営・管理のメカニズムを明確に理解する為に時間を要する。報告書や立案書類の書き方、公の会議でのスピーチにしても同じである。そこで、

「人間開発」協力への挑戦 (1)

本来ならカウンターパートの各省庁役人や職員が行うべき様々な仕事を、慣れたユニセフの職員たちが、つい肩代わりしてしまうのである。その最大の理由は、時間の節約だ。時間や効率性に敏感なのは、執行理事会や先進諸国のドナーの要求に答えなくてはならないとか、事業資金を更に獲得する為等様々あるが、ここでは、個人レベルに絡んだ、ユニセフのパフォーマンス評価制度との関わりに触れる。各プログラムの年間計画は、実は前述した、具体的な「量」で測る事の出来る「タスク」や「アクティビティ」のレベルで、ユニセフ職員一人一人の個人年間計画と密接に結びついている。たとえ不可抗力や不測の事態が起こり、計画した「タスク」を消化出来なかったとしても、年度末までに達成目的率を出きるだけ上げなければならない。「仕事振り」として、個々人への評価に大きく影響し、ひいては昇進にも関係してくるのだ。本来ならば、ユニセフ職員は、目先の事や自分の利益だけに捕らわれてはいけない立場にある。関係する各政府関係者が、事務処理も含め開発のプロとしての力を地道に蓄積し、やがては自国の子どもたちの well-being に、独自で責任を持って向き合う事が出来るように支援・協力するべきなのだ。しかし、自己の利益や将来が絡むと、ユニセフ職員としての役割や立場そして理念を忘れてしまう。人間の持つ本能的な感情や行動として理解出来なくもないが、人間開発に携わる者としてのプロ意識は強く持ち続けて欲しい。そうすれば巧くバランスを取っていく方法やそれを阻む問題も見えてくるし、問題を解決する新しい道が更に開けてくるものだと思う。

当事国の政治をつかさどり、国造りに従事するリーダーたち一人一人が、人作りにフルに責任を果たすべく意識を持って取り組まなければ、その国の未来は何時までたっても脆弱なままであろう。上に立つリーダーたちの積極的な意識改革、自己改革や主導性はもちろん言うまでも無い。しかし同時に彼らを支える環境作りも重要である。上記のパフォーマンス評価制度から起こる問題は小さな例ではあるが、支える側も心して改めていかなくてはならない大きな課題を含んでいる。

(iii) 反体制勢力グループへの支援

ユニセフのプログラム・プロジェクトが本当に対象としたい貧しい人々に届かない事が有る。周辺の少数民族への援助に積極的でないミャンマーとか、アクセスの困難な遠距離で奥地の原住民インディオを抱えたガイアナであるとか、対象になるグループが反体制勢力に属していたり等だ。ガイアナでは、物資を奥地へ搬入するのに、小型飛行機しか手段が無い。一往復で僅かな予算の多くを使ってしまう。子ども一人当たりの援助額も高くつき、「効率的でない」としてプログラムは実施されない（と言うより、承認されない）。

ジャマイカでは、都市周辺に広がる多くのスラム全体が、当時の政府と対立する政党の選挙基盤になっていた。経済の悪化、失業者の増大、不況、食品や生活必需品の品不足、国内における貧富格差の広がり、水道、電気、下水施設等の基本サービスすら不在のスラム住人たちの不満を募らせていた。当時ユニセフ現地事務所は、スラム対策プロジェクトを政府と共に推進しており、プロジェクト進展状況把握の為にを行う現場視察は、重要な任務であった。しかし、政府役人は、反政府系の活動拠点になっているスラムに足を踏み入れる事を頑強に拒んだ。そのプロジェクトが、住民達の生活改善など、彼らに利益をもたらすものであったとしても、命の保証が無いからだ。政治力を持たない女性や子どもたちの本音はもちろん正式には聞こえて来ない。しかし政府と手を携えて行動しているユニセフは反体制グループにとっては敵だ。逆に、「人道主義」や「博愛主義」をかざして、もしユニセフが政府の許可無くして被抑圧グループの人々に援助の手を差し伸べたならば、たちまちその国に居られなくなるだろう。スーダンからバングラデシュに赴任してきた私の二人目のボスは、イスラム教を国教とするスーダン政府によって国外追放された。この政府が、スーダン南部に住むキリスト教を信奉する民族に対して非人道的行為を繰り返している事に彼が意見したからだ。「内政干渉」と見なされたのである。ユニセフは国連機関である限り、軍事政権であろうが、独裁政権であろうが、

「人間開発」協力への挑戦 (1)

その政治形態に左右されず、政府に協力してプログラムを推進していかなければならない。緊急医療支援の国際NGOとして活躍する『国境なき医師団』のメンバーは、紛争当事国での援助活動の中で、政治的中立を守り、又人権擁護の立場を貫く難しさやジレンマを語っている。ユニセフも似たようなジレンマを抱えながら、その国や地域に援助を必要とする子どもが居る限り、任務を自らの裁断で放棄する事は簡単には出来ない。例え政治的、社会的不平等や不条理、人間として到底許す事の出来ない様な残虐で最悪の事態に遭遇しようとも、国や政治の責任者と地道に対話を継続し、互いの立場を尊重しつつ、子どもたちの「豊かな未来の保障」に取り組む努力を重ねなくてはならない。それは気の遠くなる程忍耐と根気の居る事である。

(iv) 省庁の枠を超えて

様々な省庁がカウンターパートとして関わり合う事は、決して楽な事ではない。ユニセフの受益者は子どもたちだ。彼らが、健康に豊かに育つ環境を如何に作り出していくかを考える時、医療、教育、安全な水の供給等は、それぞれが密接に関連し合っている。例えば、病気の予防（保健省関連）には、基礎的な衛生知識が必要（教育・文部省関連）であり、子どもたちの死亡原因の多くが汚れた水だとすれば、安全な水の供給、ポンプ設置（土木技術関連）が大切だ。ポンプが備え付けられても、衛生知識が無く、病気と水の関連を知らなければ、村人たちは汚染された川や池の水を従来通り飲み続ける。受益者を中心に考慮した場合、理想としては、各関連省庁や部署が協力し合って足りないところを補い合うのが本筋である。しかし実際には、省庁間の縄張り意識や強い競争心が存在し、コーディネートするのに大変手間取るのが実情だ。東カリブ海諸国の経験では、各省庁に優劣のランク付けが暗黙のうちに存在し、担当者の本音やオープンな議論を引き出すのが一苦労であった。子供と言う一人の人間の包括的、総合的な成長や発展を目指す時には、プログラムを推進、実践する側に、枠

「人間開発」協力への挑戦 (1)

を超えたグローバルな考え方が求められる。「人間開発」の仕事に携わる関係者は、自己の利益を追い求めたり、権力を誇示したり、縄張りの中に閉じこもっている、プロとして失格であると考えている。各省庁をまとめる統括機能を与えられた省庁や、その中での担当責任者たちの力量も問われる。東カリブ海の或る国では、各省の縄張り意識は強いのだが、国の開発計画を担当し、取りまとめている省庁が迅速で柔軟であった。その結果、全体として良くまとまり、情報も的確に交換され、プロジェクト運営もスムーズで、子どもたちの健康や教育改善に確実に成果を上げていた。反対に、統括すべき省庁が他の省庁より弱かったり機能していない国では、必要最低限のデータ（例えば就学前の子どもの数）すら入手出来なかった。プロジェクトも停滞し、誰も資金の流れを完全に把握していない。若い母親の経済的自立を支え、その収入で子どもたちの栄養不良を改善する取り組みでは、プロジェクトを通して増えた彼女たちの僅かな収入が、テレビや不必要な家具の購入に使用された。その為に借金まで抱え込む。その返済の為、子どもたちは、口にする食糧が減ったばかりか、近隣の町での労働に従事させられ学校も休みがちになる等、思わぬマイナスの副産物を生んでしまった。他の国では、コミュニケーションやコーディネーション不足で、小さな国で有るにもかかわらず、中央政府から現場の担当者に、プロジェクトの目的や意図が全く伝わっていなかった。政府高官・役人は、小国の中では超エリート集団である。彼等は気さくなのだが、反面、高いプライドの為、時に新しい物事や我々のような外国人の言動を拒絶する事が有る。「よそ者に何がわかるか」と相手国の人々に思わせる事自体、ユニセフ側にも問題が有るのだろう。両者の信頼関係レベルが未熟な証拠なのだ。「人間」に関わる援助協力には、お互いに歩み寄り、理解し合おうとする「成熟した人間関係」や対話が基本であり、又必要不可欠である。スムーズでオープンなコミュニケーションと、地域の人々の生活を良くしたいと言うプロの思いが政府・ユニセフ両側のすべての関係者に有って初めて、より一層質の高いプログラムが可能になると思う。

VI. 本稿のまとめ

この章は次回へ続くのだが、簡単に本稿の締めくくりを行う。

「人間開発」援助の難しさは、この活動に関わる人間一人一人が持つ個性、考え、価値観が、常にぶつかり合う事に起因すると言っても過言ではない。ましてや国が違う、習慣が異なる、育った生活環境も教育レベルも様々である等、多くの人々が集まり、ひとつの目標を抱いて物事に取り組む事は、実に骨の折れる事だ。本稿ではまずユニセフのパートナーである政府との問題を取り上げたのだが、一番腹立たしく、悲しい思いをするのは、本当に必要な子どもたちの元に手が差し伸べられない時だ。政治の犠牲を最も強いられるのは、いつの時代にも子どもたちである。為政者には、自己の権力保持や富の追及をやめ、民主的な政治をまず心がける努力が、不可欠であろう。「国造りは、人作り」と言われる。経済開発最優先だけではなく、ともすれば忘れられがちな子どもや女性の権利を守り、強化し、人々の持つ可能性を責任持って高めてゆく努力こそ、リーダーの、忘れてはならない役目と考える。正しくリーダーシップが発揮されている国では、政治的、経済的そして何よりも社会的に前進が見られる。この「人間」を尊重するリーダーシップは、社会発展の鍵である。それを支える様々な分野の専門家やリーダー達、とりわけ、中央や地方政府役人は、人間開発の重要性を再認識し、プロの意識を更に培ってゆく努力が求められていると思うのである。

注

- 1) セネガルの初代最高裁判所長官のムバイエ氏による。
- 2) 賛成147、反対1 (アメリカ)、棄権は、日本を含む8ヶ国。
- 3) 1983年に始まった、予防接種、発育観察、母乳育児、経口補水療法を中心にした試み。
- 4) 国内に、地方事務所や出張所などがある場合がある。それらをすべて含むと、

「人間開発」協力への挑戦 (1)

現地事務所は242ヶ所となる。

- 5) UNICEF Annual Report (1999) による。1998年現在の数値。長期・短期のコンサルタントや、国際ボランティア、他機関へ出向中又は長期休暇・休職中の職員は含まれていない。
- 6) 1999年の政府と民間からの収入の割合は、それぞれ62%と38%で、民間からの収入の割合は増加している。
- 7) 就学該当年齢で就学する子どもの、就学該当年齢人口に対する比率。データは指定期間内に入手出来る最も新しい年のものである。
- 8) 経済・社会・栄養・教育指標は、括弧内で特別に明記したもの以外は、*The State of the World Children 2000*、UNICEF による。
- 9) 1990年当時の5歳未満児死亡率を3分の2又は出生1,000人当たり70か、どちらか低い方に引き下げる：1990年当時の5歳未満児の栄養不良率を半減する：少なくとも80%の子ども(男女双方)が初等教育を終了出来るようにする等、約10項目に要約された2000年の目標。
- 10) ヒンズー教徒は、12.1%。その他、仏教徒0.6%、キリスト教徒0.3%である。
- 11) インドをめぐる、英国とフランスの戦争。
- 12) 日本の人力車が起源。自転車で引くバングラデシュの庶民の乗り物。
- 13) エルシャドは、1991年6月、武器不法所持の罪で有罪判決を受ける。10年の禁固刑で、2000年10月現在服役中。
- 14) バロナとは、ベンガル語のコモナチェン(ご機嫌いかが)に対して、バロ(良い)の否定である。
- 15) その他、セントクリストファー・ネビス、アンティグア・バーブーダ、モンセラト、英領バージン諸島、タークス・ケイコス、スリナムの、計12ヶ国。
- 16) 1997年のデータ。Source : World Bank
- 17) 2000年現在、マンリー氏辞任後、同じ政党のパーシバル・J・パターソンが1992年から首相を務める。
- 18) 時と場合—例えば、内戦や分離などでの極度の政情不安、無政府状態等—によっては、多少短期間となる。バングラデシュでも、1993年から1995年は、国や他の国連機関の政策計画サイクルに歩調を合わせる為、3年間の暫定カントリープログラムを行った。
- 19) 文字通りに訳すと、「パワーをつける事」、「パワーを吹き込む/取り込む事」と言う意味だが、パワーとは、人間として自分自身に価値を見出し、様々な可能性を引き出し、前向きに生きてゆく力・自己実現への原動力であり、更にそれを実現可能にする為に必要な環境や条件を、自ら要求し、開拓し、困難を克服し、解決の方法を見出す等の力強い生命力でもある。人間開発には欠かせない概念で

「人間開発」協力への挑戦 (1)

あり、プロセスであり、又大変インパクトの有る戦略でも有ると考える。

20) 参考：『国境なき医師団は見た』

参考文献・資料

United Nations, New York *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s* (1990)

United Nations, New York *Convention on the Rights of the Child* (New York Office, Centre for Human Rights United Nations, 1989)

UNDP, New York *Human Development Report* (1994)

UNICEF, New York *Annual Report* (1988~1999)

UNICEF, Bangladesh *Annual Report* (1988~1992)

UNICEF, Bangladesh *Impressions of Women and Children in Bangladesh* (1991)

UNICEF, New York *Country Programme Recommendation-Bangladesh* (Executive Board Second regular session 1995 E/ICEF/1995/P/L.21 26 Jan. 1995)

UNICEF *Progress of Nations* (1993~2000)

UNICEF *The State of the World Children* (1988~2000)

World Bank *The World Bank Atlas* (1999)

川上洋一『国連を問う』(日本放送出版協会、1993年)

外務省外務報道局編『世界の国一覽表』(世界の動き社、1998年版)

国際連合広報局『国際連合の基礎知識』(国際連合広報局、1998年版)

国境なき医師団編『国境なき医師団は見た—国際紛争の内実』(原著1993年刊。鈴木主税訳、日本経済新聞社、1999年)

坂口明『国連—その原点と現実』(新日本出版社、1995年)

田中義皓『援助という外交戦略』(朝日新聞社、1995年)

田畑茂二郎編『21世紀世界の人権』(明石書店、1997年)

矢野恒太記念会編『世界国勢図会 (10版)』(国勢社、2000年)

矢野暢『南北問題の政治学』(中公新書、1988年)